

新时代国家安全法学论纲

李 翔^{*}

内容提要 国家安全法治化是国家安全现代化的核心要义。新形势下推进国家安全体系和能力现代化、完善国家安全法治体系、服务国家安全法治化新需求,亟需贯彻总体国家安全观和习近平法治思想,构建新时代国家安全法学。一是立足“国家安全”这一基石范畴,构建由国家重大利益、危害国家安全因素、国家安全体系和能力、国家安全职责与义务、国家安全行为等构成的国家安全法学基本范畴体系;二是围绕国家安全法治化主线和国家安全法律制度体系主要内容,形成两大基础领域、三大贯通领域、二十余个重点安全领域相结合的次级学科群;三是针对国家安全法学研究对象的特点,应注重运用法教义学、跨学科研究方法;四是通过比较借鉴,探索我国自主的国家安全法学知识体系和学科建设路径。

关键词 总体国家安全观 习近平法治思想 国家安全法治化 国家安全法学

目 次

- 一、新时代国家安全法学的思想指南
- 二、新时代国家安全法学的基本范畴
- 三、新时代国家安全法学的次级学科群
- 四、新时代国家安全法学的研究方法
- 五、新时代国家安全法学的自主性

^{*} 华东政法大学刑事法学院、国家安全研究院教授。本文系2020年度国家社科基金重大项目“新时代国家安全法治的体系建设与实施措施研究”(项目批准号:20&ZD191)的阶段性成果。华东政法大学国家安全研究院党东升副研究员、张健助理研究员对本文亦有贡献,在此一并致谢。

新中国国家安全法治建设总体上经历了国家安全法制初创与曲折发展、国家安全法制形成与完善和国家安全法治建设全面推进三个历史阶段。^①与前两个时期相比,党的十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想,尤其是总体国家安全观和习近平法治思想的指引下,我国国家安全法治建设的战略高度、理论厚度、领域广度、辐射深度和推进力度显著增强,取得的发展成果前所未有。在此过程中,国家安全法学作为一门法学新兴学科也得以快速形成和不断发展。2023年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》,明确把国家安全法学纳入法学学科体系。2023年5月,二十届中央国家安全委员会第一次会议贯彻党的二十大精神,审议通过《关于全面加强国家安全教育意见》。在此背景下,如何推进国家安全法学科建设和培养国家和社会急需的国家安全法治人才成为亟待解答的时代课题。当前,我国国家安全法学理论研究尚处于起步阶段,对事关我国国家安全现代化和法治化建设、事关国家安全法学科发展的一些基础性问题还缺乏充分研究和基本共识。本文试图对新时代国家安全法学的指导思想、基本范畴、重点学科方向、研究方法、学科自主性等方面展开初步探索,以期推动理论界和实务界对相关问题的深入研究。

一、新时代国家安全法学的思想指南

新时代国家安全法学所立足的历史方位是“新时代”,空间方位是“世界中的中国”,基本目标是构建与我国大国地位、大国安全和大国国家利益相匹配的国家安全法学自主知识体系。为此,必须坚持科学理论指导,站稳中国立场,确保理论研究、学科建设和人才培养的正确方向。概言之,构建新时代国家安全法学必须坚持总体国家安全观和习近平法治思想,推进总体国家安全观、习近平法治思想与习近平总书记关于政治、军事、外交、经济、金融、社会、文化、科技、生态等重点领域思想或论述的深度融合,探索构建与新时代国家安全工作和国家安全法治实践相契合的国家安全法治理论,为新时代国家安全法学提供思想指南。

(一) 以总体国家安全观为指引构筑国家安全法学理论根基

国家安全法学是以国家安全法和国家安全法治实践活动为研究对象的社会科学。总体国家安全观内涵丰富,思想深邃,是一个系统完整、逻辑严密、相互贯通的科学理论体系,推动中国特色国家安全理论和实践实现历史性飞跃。^②总体国家安全观以前所未有的高度和视野定义国家安全,推动国家安全理论体系、话语体系、要素体系、组织体系、法律制度体系等发生革命性变革,从而使具有新时代特征的、现代意义上的国家安全法学成为可能。总体国家安全观的贯彻实施也对新时代国家安全法学提出迫切要求:亟需

^① 参见杨宗科、张永林:《中国特色国家安全法治道路七十年探索:历程与经验》,载《现代法学》2019年第3期,第4-11页。

^② 参见中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室:《总体国家安全观学习纲要》,学习出版社、人民出版社2022年版,第4-8页。

摆脱传统安全观念的束缚和影响,在新的国家安全观念、理论、原则、思维方法和概念体系的基础上构筑新的国家安全法学基础理论,重述我国国家安全法治发展史。

作为一种原创性理论,总体国家安全观建立在对国家安全内涵、问题、事项、任务、治理模式等的全新认知上。2014年,习近平总书记指出,“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂”^③。2015年《国家安全法》确立总体国家安全观在我国国家安全工作中的指导思想地位,首次在法律上对国家安全作出定义,即“国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力”。这一定义极大地丰富了国家安全的内涵和外延,带来国家安全法律关系、法律制度体系和法治实践的深刻变革。

总体国家安全观的提出在新中国国家安全法治发展史上具有里程碑意义。在此之前,我国主要是在传统安全观的指导下认识和推进国家安全法治建设,取得的成果也主要集中在传统安全领域。总体国家安全观提出后,党和国家开始对国家安全法治体系和工作格局进行大力拓展。2013年,党中央明确,新成立的中央国家安全委员会的主要职责之一就是“推进国家安全法治建设”^④。2015年1月,中央政治局审议通过我国历史上首份《国家安全战略纲要》,强调“把法治贯穿于维护国家安全的全过程”。2015年《国家安全法》明确规定,中央国家安全委员会的四项职责之一是“推动国家安全法治建设”。纵观我国国家安全法治发展历程,中央国家安全委员会成立以及总体国家安全观提出后,我国国家安全法治建设跑出了前所未有的“加速度”。

总体国家安全观内涵极为丰富,其核心要义包括“五大要素”“五对关系”“十个坚持”和“五个统筹”。^⑤学界普遍认为,理解总体国家安全观的关键在于准确把握“总体”二字的丰富意涵。有学者认为,总体国家安全观凝练的“总体”属性使其拥有了有别于其他国家安全思想和理论的哲学气质,“总体”二字包含了作为世界观的总体、作为知识论的总体和作为方法论的总体等多重维度。^⑥有学者把总体国家安全观的“总体”概括为五个“总体”的统一。^⑦党的二十大报告以国家安全统领公共安全和社会安全,形成对横向划分二十多个重点安全领域的重要补充,更加多维地呈现了我国国家安全问题的复杂结构,更加凸显了总体国家安全观的“总体”精髓。^⑧

基于对总体国家安全观的深入理论阐释,新时代国家安全法学应着眼回答以下重大

③ 习近平:《坚持总体国家安全观》(2014年4月15日、2017年2月27日),载《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社2023年版,第235页。

④ 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》(2013年11月9日),载前注③,《习近平著作选读》(第1卷),第173页。

⑤ 参见董春岭:《系统思维视域下的总体国家安全观》,载《国家安全研究》2022年第4期,第20-24页。

⑥ 参见冯维江、张宇燕:《新时代国家安全学——思想渊源、实践基础和理论逻辑》,载《世界经济与政治》2019年第4期,第22-24页。

⑦ 参见刘跃进:《论总体国家安全观的五个“总体”》,载《人民论坛·学术前沿》2014年第11期,第14-20页。

⑧ 参见张海波:《中国自主的国家安全学知识体系:一个总体性框架》,载《国家安全研究》2023年第1期,第36-37页。

基础性问题:第一,鉴于总体国家安全观和新时代国家安全工作的战略性、系统性、宽广性、纵深性、复杂性、开放性等特征,是否有必要以及是否有可能发展出一门相对独立的国家安全法学学科,对其中涉及的大量立法和法治实践活动进行整体性、体系化研究?第二,能否通过对总体国家安全观的学理化阐释和学术化表达,发展出富有中国特色的国家安全法学概念体系、基本原理、基本原则等,构建自主的国家安全法学基础理论?第三,怎样合理划分国家安全与公共安全的边界,以及二十多个重点领域国家安全工作与常规工作的边界,从而使国家安全法学具有较为明确的研究对象和较为合理的研究范围,处理好国家安全法学与其他部门法学、领域法学的关系?

(二) 以习近平法治思想为指引构建国家安全法学基本知识图谱

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国,创造性发展完善中国特色社会主义法治理论,创立了习近平法治思想。习近平法治思想“是马克思主义中国化的最新成果,是21世纪马克思主义法治思想,是全面依法治国的根本遵循和行动指南,标志着马克思主义法治思想的新飞跃”^⑨。习近平法治思想内涵丰富、逻辑严密、论述深刻、体系完备,全面阐述了全面依法治国的重大意义、政治方向、工作布局、重点任务、重大关系和重要保障。^⑩

进入新时代以来,党中央在谋划全面依法治国时,对国家安全法治建设给予了特别重视。2014年10月,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,抓紧出台反恐怖等一批急需法律,推进公共安全法治化,构建国家安全法律制度体系”^⑪。2020年11月,习近平总书记在首次召开的中央全面依法治国工作会议上强调,“要积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法”^⑫。2021年1月,中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》,要求“加强国家安全领域立法”。2022年10月,党的二十大报告要求“全面推进国家各方面工作法治化”“完善国家安全法治体系”。进入新时代以来,“以2015年公布并施行的国家安全法为统领,20余部国家安全专门立法接连出台,110余部含有国家安全条款的法律法规相继制定修订,中国特色国家安全法律制度体系加速构建形成,为有效维护国家安全提供了坚强法治保障”^⑬。

我国全面依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。“中国特色社会主义法治体系”是习近平法治思想中最具代表性、统领性的核心概念,基于这一概念形成的“法治体系论”范式,将引领新时代中国特色法学理论

⑨ 陈一新:《习近平法治思想是马克思主义中国化最新成果》,载《人民日报》2020年12月30日,第4版。

⑩ 参见张文显:《习近平法治思想的基本精神和核心要义》,载《东方法学》2021年第1期,第6页。

⑪ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

⑫ 习近平:《从全局和战略高度推进全面依法治国》(2020年11月16日),载《习近平著作选读》(第2卷),人民出版社2023年版,第382页。

⑬ 陈一新:《认真学习贯彻〈反间谍法〉全面提升国家安全工作法治化水平》,载《民主与法制周刊》2023年第25期,第9页。

的创新发展和法学方法论革命。^⑭对于国家安全法学这一新兴学科而言,与“权利本位”“法教义学”“法社会学”“现代化”“全球化”等研究范式相比,“法治体系论”范式在构建学科知识体系上具有全局性、总领性的指导意义。当前应重点运用“法治体系论”范式,全面推进国家安全法理学、法治学和法律学研究,形成国家安全法学的基本知识图谱。

(三)以系统思维融通习近平新时代中国特色社会主义思想的“法治篇”“国家安全篇”和其他篇章

习近平新时代中国特色社会主义思想是一个系统完整的思想理论体系,习近平法治思想和总体国家安全观是其中的“法治篇”和“国家安全篇”,除此之外还包括“政治篇”“军事篇”“外交篇”“经济篇”“社会篇”“文化篇”“生态篇”“党建篇”等重要篇章。国家安全学研究者提出“横切延伸性”概念,寻求划定国家安全学的研究领域,协调国家安全学与相关学科之间的关系。^⑮在实践意义上,“横切延伸性”概念既强调国家安全工作的独立性,也准确认识到其与政治、经济、文化等各领域工作的深度关联。

目前,法学研究者在阐释和构建国家安全法治理论时,主要依托总体国家安全观和习近平法治思想两方面理论资源。^⑯但是,从“横切延伸性”概念所揭示的国家安全工作与各领域工作关系的角度来说,仅仅立足总体国家安全观和习近平法治思想构建国家安全法治理论是不够的。国家安全问题的衍生性特征要求对各领域工作和国家安全工作进行整体性、贯通性的认识和把握。由此,需要坚持系统观念,推进总体国家安全观、习近平法治思想与习近平总书记关于政治、军事、外交、经济、社会、文化、科技等其他领域重要思想或论述的深度交融。尤其是在重点安全领域法治建设相关研究方面,必须建立在对国家安全工作和其他各领域工作两个层次的知识理论全面把握的基础上。

二、新时代国家安全法学的基本范畴

范畴是描述和认识事物的基本工具,也是建构理论的基本元素。能不能发展出一套满足学科需要、反映学科特点的范畴体系是衡量一门学科成熟度的重要标尺。基于范畴所反映的法律现象的深度、广度和抽象程度的不同,可以把法学范畴分为普通范畴、基本范畴和基石范畴(或核心范畴)。^⑰基于鲜明的范畴意识,各法学二级学科都重视对本学科范畴体系尤其是基本范畴、核心范畴、基石范畴的研究。例如,经济法学研究者把“社会整体经济利益”作为经济法的基石范畴;^⑱社会法学研究者提出以“公共管制权”这

^⑭ 参见张文显:《在新的历史起点上推进中国特色法学体系构建》,载《中国社会科学》2019年第10期,第31页。

^⑮ 参见李文良:《国家安全:问题、逻辑及其学科建设》,载《国际安全研究》2020年第4期,第17-18页。

^⑯ 参见蔡宝刚:《论习近平法治思想中的国家安全法治理论》,载《法学》2022年第1期,第7-9页;彭新林:《论习近平国家安全法治理论》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期,第15-16页。

^⑰ 参见张文显:《论法学的范畴意识、范畴体系与基石范畴》,载《法学研究》1991年第3期,第4页。

^⑱ 参见刘红臻:《经济法基石范畴论纲》,载《法制与社会发展》1999年第4期,第83-85页。

一核心范畴为统领构建该学科范畴体系;^{①9} 计算法学研究者提出数据、算法、平台、场景四大基本范畴;^{②0} 等等。

构建新时代国家安全法学必须重视对其范畴体系的研究,当前尤其应重视基石范畴和基本范畴的研究,从而能够在涉及学科发展的基础性问题通过讨论和争鸣形成基本共识。目前,有关国家安全法学范畴的研究主要集中在“国家安全”这一基石范畴上。2015年之前,对于国家安全的定义,研究者提出了“状态说”。^{②1} 2015年《国家安全法》施行后,“状态说”加“能力说”的定义得到广泛认可。有学者认为,应结合整部《国家安全法》的内容把握国家安全概念的内涵和外延。^{②2} 笔者认为,在总体国家安全观视域下,从构建国家安全法学范畴体系角度来说,对“国家安全”这一基石性范畴,应着眼于国家安全法治体系全局,而不仅仅是依据《国家安全法》进行界定。在具体操作层面,由于“国家安全”概念具有复合性、复杂性和模糊性,应把它拆解为若干合乎法治运作逻辑的基本范畴,更好发挥其在国家安全法学范畴体系中的基石性和统领性作用。

(一) 国家安全概念的复杂性与模糊性

长期以来,我国虽然持续推进国家安全法治建设,但一直没有在法律上对国家安全作出明确定义。2015年《国家安全法》作为全面贯彻总体国家安全观的国家安全领域综合性、全局性、基础性法律,首次对国家安全作出明确界定,得到学界广泛认可。不过,从法学研究和法治实践角度来说,这一概念是一个相当复杂和模糊的概念,其复杂性和模糊性表现在以下两个方面。

一是概念要素的复杂性和模糊性。该法把国家安全定义为“国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力”,其中包含了国家政权、国家主权、国家统一、国家领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展、国家重大利益、危险、威胁(内部威胁、外部威胁)、相对安全、持续安全、安全状态、安全能力等十多个重要概念要素。在这些概念要素中,很多本身就是复杂概念和模糊概念,不仅法律上没有明确定义,学界也没有统一认识。建立在这些复杂和模糊概念基础上的国家安全概念,其复杂性和模糊性程度必然更高。

二是各概念要素之间关系的复杂性和模糊性。这种关系维度的复杂性和模糊性又可以分为三个层面:第一,同类概念要素之间的关系,例如,政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展等作为国家核心利益和重大利益,其内涵分别是什么,有没有优先次序之分,具体情形下如何进行利益衡量等;第二,不同类型但处于同一层次概念要素之间的关系,例如安全状态与安全能力的关系;第三,不同层次概念要素之间的关系,例如国家重大利益、危险与威胁、安全能力之间是怎样的逻辑关系。

^{①9} 参见钱叶芳:《社会法学的法域、核心范畴及范畴体系》,载《法学》2019年第9期,第127-128页。

^{②0} 参见申卫星、刘云:《法学研究新范式:计算法学的内涵、范畴与方法》,载《法学研究》2020年第5期,第10-12页。

^{②1} 参见吴庆荣:《法律上国家安全概念探析》,载《中国法学》2006年第4期,第66-67页。

^{②2} 参见肖君拥、谭伟民:《〈国家安全法〉中的“国家安全”概念》,载《河南警察学院学报》2019年第6期,第9页。

（二）新时代国家安全法学基本范畴体系构建

为了更好地发挥国家安全概念对国家安全法治建设的基石性和统领性作用,新时代国家安全法学的一项重要理论任务,就是对其关键概念要素进行剖析和整合,同时引入一些其他重要概念,形成基本范畴体系,以描述、解释和服务国家安全法治体系建设和法治实践。综合考虑有关概念的涵摄性、抽象性和体系化作用,笔者认为,立足国家安全这一基石性范畴,新时代国家安全法学可以把以下五个概念作为基本范畴。

1. 国家重大利益。在启蒙运动和资本主义兴起的过程中,利益取代欲望逐渐成为理论研究、政治社会运作和大众话语中的核心范畴。有学者认为,在这一重要的历史进程中,利益(好的欲望)发挥了“驯化”欲望(坏的欲望)的作用,相对于欲望,利益的最可贵之处是其可预见性。^{②③}“法律关系实质上也是一种利益关系,是一种权威化了的利益关系。”^{②④}围绕现实中的利益关系构建法律制度体系是推进现代化和法治建设的一条主线。

2015年《国家安全法》中的“国家重大利益”概念是国家安全概念的核心要素,也是其作为法律概念的逻辑基点。从利益角度来说,国家安全本质上就是国家重大利益(也包括国家核心利益、根本利益)安全。国家重大利益是国家利益中的重大部分,而不是国家利益的全部。总体国家安全观为了表述上的便利,有时候会从整体意义上强调国家利益对于识别和判断国家安全问题、推进国家安全工作的重要性,但实质上其是指国家重大利益。

在现实世界中,利益在一般意义上往往处于冲突之中。“一种利益的实现总以牺牲其他的利益为代价。”^{②⑤}在利益与法的关系上,国家安全法与民法、刑法、行政法等传统法律具有功能上的相似性。“利益具有驱动功能,它一方面驱动个人为了利益而活动,另一方面也驱动国家制定和实施法律以协调和保护利益。”^{②⑥}具体来说,在国家安全领域,国家安全法承担着识别、确认、协调、保护、拓展国家重大利益的功能。在这一意义上,国家安全法也可以称为国家重大利益安全法。

应当特别指出,国家安全法所关注的国家利益特指国家重大利益(包括国家重大利益、核心利益和根本利益),而不是泛指一切国家利益。这是合理区分国家安全法学与民法学、刑法学、行政法学、经济法学、文化法学、科技法学等其他部门法学和领域法学的关键所在。例如,《民法典》第534条规定,“对当事人利用合同实施危害国家利益、社会公共利益行为的,市场监督管理和其他有关行政主管部门依照法律、行政法规的规定负责监督处理”,此处的“国家利益”更多是指国家一般利益,只有在极为特殊的情况下,才可能触及国家重大利益,才需要进入到国家安全法层面来处理。

^{②③} 参见[美]阿尔伯特·赫希曼:《欲望与利益:资本主义胜利之前的政治争论》,冯克利译,浙江大学出版社2015年版,第47-52页。

^{②④} 梁上上:《利益衡量论》(第3版),北京大学出版社2021年版,第117页。

^{②⑤} [德]菲利普·黑克:《利益法学》,傅广宇译,商务印书馆2016年版,第18页。

^{②⑥} 张明楷:《法益初论》(增订本上册),商务印书馆2021年版,第197页。

国家安全法中的国家利益概念具有鲜明的政治性,不仅包括经济利益,还包括政治利益、主权利益、安全利益、发展利益等。国家利益的早期表达是“国家理由”或“国家理性”(reason of state),前一种表述侧重于突出其统治术、权术的一面,后一种表述侧重于突出其工具理性的一面。^{②7}在现代民族国家体系下,国家利益具有阶级性与民族性、普遍利益与特殊利益的“复合两重性”^{②8},同时也具有对内和对外双重维度。一般而言,在民族国家内部,国家利益是相对于个体利益、集体利益、社会公共利益等的利益类型;而在国际体系层面,国家利益是相对于地区利益、全人类共同利益等的利益类型。

政治学、国际关系学界在推进国家利益的类型化上进行了大量努力。20世纪90年代,有学者开创性地把国家利益分为生存利益、重要利益、主要利益和边际利益,并基于我国当时的时代背景,对四种利益类型的内涵和外延进行界定。^{②9}21世纪初,有学者基于动态国家利益观,把我国当时以及此后一段时间的国家利益分为发展利益、主权利益和责任利益三个层次。^{③0}在这些研究基础上,法学研究者把国家利益分为国家经济利益、国家政治利益和国家安全利益三种类型,进而从防止国家利益概念被滥用的角度,思考如何通过立法和司法方式对其作出法律意义上的认定。^{③1}

总体来看,在法学研究中,相对于个体利益、集体利益、公共利益等,国家利益是一个尚未受到足够重视的概念,有关国家重大利益的研究更加少见。2015年《国家安全法》对国家重大利益采取了“列举+兜底”式的规定。基于这一法律规定,对国家重大利益的内涵和外延、不同利益类型之间的关系,以及国家重大利益与国家安全任务、工作的关系等的理论阐释有待进一步展开。对此,总体国家安全观有很多精要阐述,我国国家安全法律制度体系也有很多体现,国家安全法治实践也形成很多值得总结的经验。

2. 危害国家安全因素。2015年《国家安全法》中的国家安全概念是一个“逆化概念”,是通过“免除”其所面临的“危险和威胁”的逆化方式来定义的。^{③2}在总体国家安全观有关论述和我国国家安全相关立法中,类似概念还包括“风险”“重大风险”“国家安全风险”“危害”“灾害”“危机”等。笔者将这些相关概念统称为“危害国家安全因素”,作为国家安全法学的基本范畴。危害国家安全因素指向国家重大利益,是建立国家安全关系的必要要素,是国家安全工作所要应对和处理的主要问题,理应成为国家安全法学不可或缺的基本范畴。

在总体国家安全观相关论述和我国国家安全法律法规中,危害国家安全因素既包括危害国家安全的行为,也包括危害国家安全的事件,以及危害国家安全的各种风险因素。安全主体的特殊性、危害国家安全因素的多样性和复杂性使得危害国家安全因素

^{②7} 参见周保巍:《“国家理由”,还是“国家理性”?——三重语境下的透视》,载《读书》2010年第4期,第39-42页。

^{②8} 俞正梁:《变动中的国家利益与国家利益观》,载《复旦学报(社会科学版)》1994年第1期,第39页。

^{②9} 参见阎学通:《中国国家利益分析》,天津人民出版社1996年版,第10-11页。

^{③0} 参见王逸舟:《国家利益再思考》,载《中国社会科学》2002年第2期,第169-170页。

^{③1} 参见王轶、董文军:《论国家利益——兼论我国民法典中民事权利的边界》,载《吉林大学社会科学学报》2008年第3期,第75-76页。

^{③2} 参见李文良:《国家安全学基础理论框架构建研究》,载《国际安全研究》2022年第5期,第4-5页。

与危害结果之间的因果关系呈现出特殊而复杂的面貌。危害国家安全因素的多样化、复杂化、涉外性、对抗性是国家安全法区别于民法、刑法、行政法、国际法等传统部门法的一个显著特征。首先,从多样性来说,国家安全法中的危害国家安全因素既包括有意因素,也包括无意因素;既包括人为因素,也包括自然因素、结构性因素等非人为因素;既包括国内因素,也包括国外因素;既包括主体自身因素,也包括主体外部因素;每个特定安全领域还面对着各种不同的危害国家安全因素。其次,从复杂性角度来说,国家安全法中的危害国家安全因素往往不是静态的而是动态的,不是孤立的而是交织的,各种危害国家安全因素之间可以相互影响、传导、转化。

国家安全法中的危害国家安全因素还带有较为明显的涉外性和对抗性特点,这是由国家安全工作的性质决定的。在一个由国家构成的世界中,民族国家所面临的国家安全风险、危险、威胁、危机等很多时候来自其他民族国家、国家联盟或国际体系。国家间竞争、斗争、冲突乃至战争是国际政治的永恒话题,也是国家安全工作无法回避的议题。在最传统、最基本的意义上,国家安全法的一个重要功能是防范应对来自境外的可能危及国家重大利益的各种不利因素。因此,作为我国国家安全法律制度体系中主干部分的法律,诸如国防法、陆地边界法、海警法、反分裂国家法、反外国制裁法、反间谍法、反恐怖主义法、反洗钱法、保守国家秘密法、国家情报法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、数据安全法、出口管制法、外商投资法、香港特别行政区维护国家安全法等,都或多或少指向境外不安全因素,也带有较为鲜明的国家间竞争和对抗的色彩。

3. 国家安全体系和能力。总体国家安全观中蕴含着丰富的国家安全体系和国家安全能力理论。“推进国家安全体系和能力现代化”是总体国家安全观的核心要义之一,也是党的二十大确定的新时代国家安全工作的重要任务和目标。党的二十大报告对“健全国家安全体系”作出战略部署,明确提出国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系、重点领域安全保障体系、重要专项协调指挥体系 and 国家安全防护体系八大子体系。在这八大体系中,国家安全法治体系是国家安全法学研究的基本内容,其他七大子体系内涵丰富,也都涉及相关立法和法治实践问题。

根据能力所作用的领域,国家能力可以分为总体能力和按照政策领域区分的能力。^③之所以把国家安全能力作为国家安全法学的基本范畴,缘于国家安全能力在国家安全工作和国家安全法律关系中的特殊重要地位。与很多常规工作不同,国家安全工作带有更加突出的冲突性、对抗性、斗争性色彩。在国家间安全竞争、斗争、对抗和攻防的关系框架中,能力或实力(硬实力、软实力、巧实力)的高低对竞争和斗争结果往往具有决定性意义。在大国关系中,能力(实力)变化是影响大国间安全认知,以及安全战略、政策、法律和行动的关键变量。^④能力建设是防范国家安全风险、解决国家安全问题、维护和塑造国家安全的根本路径。有论者认为,通过合理配置安全能力冗余,改变冲突主体能力

^③ 参见张长东:《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》,载《法学评论》2014年第3期,第26页。

^④ 参见吴心伯:《论中美战略竞争》,载《世界经济与政治》2020年第5期,第99-104页。

建设的方向,有助于化解和应对复杂情境下的国家安全问题。^⑤

注重能力建设是国家安全法区别于很多部门法、领域法的又一个重要特点。基于对国家安全能力建设的高度重视,2015年《国家安全法》设置“国家安全保障”专章,从法律、财政、资源、技术、人才、教育等方面对国家安全能力建设作出全面规定。此外,在“总则”“维护国家安全的任务”“维护国家安全的职责”“国家安全制度”等章节中,也有大量关于国家安全能力的规定,包括领导能力、协调能力、决策能力、情报能力、风险管理能力、监管能力、危机治理能力、重点安全领域工作能力等。在国家安全领域的专门法、单行法中,也有大量关于具体安全领域能力的规定,例如《生物安全法》对生物安全能力建设作出专章规定。

4. 国家安全职责与义务。识别、确认、协调、保护和拓展国家重大利益,防范、制止、惩治、应对危害国家安全因素,推进国家安全体系和能力建设等,离不开相应的行为主体。一般而言,这种行为主体可分为国家行为主体和非国家行为主体。全面依法治国背景下,应注重以法治思维和法治方式优化配置国家安全行为主体,完善国家安全力量布局。在具体操作路径上,需要通过立法明确相关主体维护国家安全的职责和义务来实现。

在国家安全法学中,作为基本范畴的国家安全职责与义务包括国家安全职责和国家安全义务两方面,前者的行为主体主要是各类党政机构,后者的行为主体包括个体、企业和社会组织等。在总体国家安全观视域下,国家安全职责的内涵极为丰富,涵盖中央、地方与基层等不同层面,决策、执行、监督等不同权力运行环节,以及政党、政府、军事、决策议事协调机构等各类组织,形成综合立体的职责体系。

将国家安全职责作为国家安全法学的基本范畴具有坚实的法理、法治和法律基础。在法理层面,国家安全行为主体及其履职活动在国家安全关系中处于枢纽位置,是保护国家重大利益、应对各种危害国家安全因素、开展国家安全体系和能力建设不可或缺的因素,为此,必须要在法律上明确相关主体的职责,才能形成相应的国家安全法律关系。在法治层面,回顾新中国七十余年国家安全法治化历程,总体来说是通过不断完善国家安全职责体系,将越来越多的国家安全行为主体及其工作纳入法治轨道来实现的。在法律层面,我国很多国家安全立法(包括国家法律和党内法规)都把维护国家安全的机构及其职责作为重点内容。

基于权利、利益与义务对等原理,个体、企业和社会组织由于享受了国家安全的利益和好处,也应承担维护国家安全的义务。人民民主理论也要求以人民为目的和依靠人民的力量。习近平总书记指出,“坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民,真正夯实国家安全的群众基础”^⑥。一般而言,国家安全义务包括消极义务和积极义务。消极义务是指不从事危害国家安全的行为和活动的义务,积极义务是指积极参与维护国家安全的活动的义务。合理设定个人、企业和社会组织的国家安全义务,有助于在政府、社会和公民

^⑤ 参见张宇燕、冯维江:《新时代国家安全学论纲》,载《中国社会科学》2021年第7期,第159-161页。

^⑥ 前注③,习近平文,第235页。

之间合理分配维护国家安全的责任和负担。对调动社会和市场资源参与维护国家安全而言,在法律上设定相关主体的国家安全义务具有基础性意义。基于法治原则,国家安全义务应依法设定,符合必要性、可履行性、可负担性等原则。在推进国家安全体系和能力现代化过程中,应坚持相对安全观,重视对国家安全义务的动态调适和优化。

5. 国家安全行为。国家安全行为是指国家安全主体为了识别、确认、协调、保护和拓展国家重大利益,防范、制止、惩治、应对各种危害国家安全因素,推进国家安全体系和能力建设,履行国家安全职责和义务而实施的各种行为。在总体国家安全观视域下,我国国家安全工作范围极为宽广,国家安全行为也表现出多元化特征。构建新时代国家安全法学,应坚持解释论的基本立场,把国家安全行为作为基本范畴,探索构建符合我国国家安全法治实践特点和规律的国家安全行为理论。

2015年《国家安全法》从功能角度一般性地将维护国家安全的行为分为防范、制止和惩治三大类行为,并对国家安全决策、协调、情报、风险评估、风险监测与预警、应急,以及维护各重点领域安全的具体行为等作出原则性规定,形成具有丰富内涵和不同层次结构的国家安全行为体系。在此基础上,国家安全专门法以及各重点安全领域法律法规从不同方面对国家安全行为作出具体化规定,进一步丰富了国家安全行为体系。总体来看,与民法、刑法、行政法等传统部门法相比,国家安全法上的行为种类更加复杂多样,其中一些行为类型彰显了国家安全法的独特性,例如国家安全决策行为、情报行为、应急行为等。在国家安全法治实践中,正是通过实施这些具体的国家安全行为,才能将维护国家安全的职责和义务落到实处,实现国家安全法的立法目的。

从具体行为类型上看,国家安全行为既包括法律行为也包括事实行为;既包括作为也包括不作为;既包括单方行为也包括双方行为、多方行为;既包括国内行为也包括对外行为;既包括政党行为也包括政府行为、司法行为、军事行为;既包括民事行为也包括行政行为、刑事行为;既包括实体行为也包括程序行为;既包括决策行为也包括执行行为、监督行为;等等。在很多国家安全工作中,不需要进行专门的国家安全行为理论构建,而只需沿用其他学科中的行为理论。例如在国家安全行政行为中,将行政行为理论运用于国家安全工作即可。但是,对于一些特殊的国家安全工作,应基于相关工作的性质和特点,建构专门的国家安全行为理论,例如国家安全决策行为理论、国家安全情报行为理论、国家安全审查行为理论、国家安全应急行为理论等。从我国国家安全法律制度体系来看,有关这些行为的规定分散在不同法律法规和党内法规之中,需要在总体国家安全观和习近平法治思想的引领之下,立足新时代国家安全工作和国家安全法治实践进行体系化整合,构建具有中国特色的国家安全行为理论。

三、新时代国家安全法学的次级学科群

在总体国家安全观和习近平法治思想指引下,我国国家安全法治体系不断完善,国家安全法治实践领域日益宽广。构建与之相匹配的国家安全法学,需要以总体国家安全

观和习近平法治思想为指导,形成涵盖基础理论研究、贯通性研究和重点领域研究的次级学科群。

(一) 基础理论研究

1. 国家安全法理学。作为新兴交叉学科的国家安全法学存在基础理论薄弱的突出问题,主要表现为尚未提出具有标识性、得到广泛认可的学理性概念,缺少对国家安全法基本原理、基本原则等基础性问题的深入研究等。总体国家安全观和习近平法治思想为构建新时代国家安全法学基础理论奠定了深厚理论根基,也提出了迫切要求。总体国家安全观中所蕴含的理念、概念、原则、政策、方针、举措等,需要通过合乎法治逻辑的转化才能作为国家安全法学的概念和理论要素。“法治体系论”研究范式为构建新时代国家安全法理学提供了具有可操作性的理论工具。当前,应重视加强对国家安全法学研究对象、研究范围、基本范畴、基本原理、基本原则、研究方法等的基础理论研究,奠定学科发展的理论根基。在具体议题上,应深化对宪法与国家安全法、中国共产党党章与国家安全法、国际法与国家安全法、行政法与国家安全法、经济法与国家安全法、刑法与国家安全法等的关系的研究,以及总体国家安全观提出前后各种法律法规中国家安全概念的差异与协调的研究。此外,应加强对域外国家安全法治理论研究成果的引介,推进国家安全法治的比较研究,在比较中构建自主的国家安全法学知识体系。

2. 国家安全法史学。立足“新时代中国”这个时空方位,为了深化对我国国家安全现代化和法治化的来路与去向的理解,需要以史学眼光对我国国家安全法治发展史进行回眸和重述。近年来,相关研究虽取得一些进展,但无论是对我国国家安全法治史的起点、阶段划分,还是在重点安全领域法治发展史的研究上,都还存在重大分歧和明显不足。例如,对于我国国家安全法治史的起点问题,有的主张始于1949年,有的主张始于1978年;关于发展阶段的划分也存在“三阶段论”“四阶段论”等不同观点,而且对关键时间节点的认识也存在较大差异。^⑦关于重点安全领域法治发展史的研究目前还处于起步阶段。尤为值得重视的是,由于受到西方安全研究关于传统安全与非传统安全分类法的误导,很多观点认为我国建国初期的国家安全法治实践集中于政治、军事安全即所谓“传统安全”领域,导致对当时我国为了应对战后经济金融危机、粮食危机等而制定的大量党内法规、政府政令、重大施政举措等的无视或忽视。推进国家安全法史学研究,深入挖掘传统中国国家安全法治资源,重述新中国以人民安全为宗旨的国家安全法治发展道路,对构建国家安全法学自主知识体系具有重要意义。

(二) 贯通性领域研究

国家安全决策、情报、行政、司法、应急、监督等工作贯穿于所有重点安全领域,遵循着类似的工作原理,可以开展专门研究,形成国家安全决策法学、国家安全情报法学、国家安全行政法学、国家安全司法学、国家安全应急法学、国家安全监督法学等分支方向。

^⑦ 参见前注①,杨宗科、张永林文,第4-11页;肖君拥、张志朋:《中国国家安全法治研究四十年:回眸与展望》,载《国际安全研究》2019年第1期,第6-26页;马方、田博博:《健全国家安全法律制度体系的路径研究》,载《西南政法大学学报》2022年第4期,第58-59页。

其中,国家安全决策法学、国家安全情报法学、国家安全应急法学属于国家安全法学的特色领域,当前应作为重点研究方向。

1. 国家安全决策法学。决策工作在所有国家安全工作中居于最核心、最关键的地位。在总体国家安全观指导下,党中央先后出台《党委(党组)国家安全责任制规定》《中国共产党领导国家安全工作条例》等党内法规,从制度上加强和完善党对国家安全工作的绝对领导,完善国家安全决策制度。2015年《国家安全法》在法律上确立了中央国家安全委员会在国家安全工作中的领导和决策地位,并对国家安全决策的一般制度以及事关战争、紧急状态等重大决策作出规定。在国家安全法治实践中,我国贯彻总体国家安全观和国家安全法律法规,形成了丰富的国家安全决策法治经验,涵盖战略决策、政策决策、立法决策、具体决策等不同决策层次,以及决策程序制度、决策咨询制度、重大决策风险评估制度等重要制度。在具体法治实践中,国家安全决策工作贯穿各重点安全领域,彰显了我国权力运行的基本特点。

深化国家安全决策法学研究对构建国家安全法学自主知识体系具有重要意义。西方的国家理论由于把政党排除在国家范畴以外,把国家权力分为立法权、行政权和司法权,不符合我国权力运行的实际,不能从理论上回答为何要把维护政治安全尤其是政权安全置于根本和首要位置,也不能解释为什么要把党中央、中央国家安全委员会作为国家安全决策主体。近年来,区别于西方“政治性分权”的“功能性分权”理论试图构建一种符合我国实际的国家权力理论。“功能性分权”理论把国家权力分为决策权、执行权和监督权三种,其中决策权居于核心地位。“各级党委与同级人大在实践中客观上形成了决策结构。在决策过程中,党委往往行使决策创议权,人大行使决策审议权,二者构成了决策的协同和制约关系。”^③从我国国家安全法治建设的实际情况来看,功能性分权理论可以作为构建国家安全决策法学的重要理论资源。

一般来说,国家安全决策工作涉及决策主体、决策事项、决策行为、决策程序、决策制度、决策保障等,国家安全决策法学研究应涵盖这些主要方面。从性质上来说,国家安全决策是指事关国家根本利益、核心利益和重大利益的决策,对决策的科学性、周密性、及时性、保密性等往往有着更高要求。国家安全决策可以分为常态决策和非常态决策。在常规情形下,国家安全决策(尤其是国家安全战略决策、立法决策)在国家安全工作全局中往往具有重要性、全局性、长远性意义。而在国家遭遇敌国或对手突然袭击,或国家发生重特大突发事件等非常情形下,有关战与和、斗争与合作、是否进入紧急状态或应急状态、是否进行全国总动员或局部动员等的紧急决策在防范应对国家安全重大危机上往往发挥着决定性作用。围绕国家安全决策主体、决策行为、决策情报信息、决策咨询、重大决策风险评估、紧急状态决策、循证决策、决策公共参与、决策监督等主要议题构建国家安全决策法学,保障和规范国家安全决策权的行使,是新时代国家安全法学的重要任务。

2. 国家安全情报法学。20世纪50年代以来,随着西方有关国家安全情报研究的兴

^③ 陈国权、皇甫鑫:《广义政府及其功能性分权》,载《政治学研究》2022年第4期,第33页。

起,保障和规制情报活动的相关法律亦成为该领域的重点研究内容之一。“911 事件”之后,随着美国国家情报体制改革的推进以及相关法律制度体系的变革,围绕国家安全情报的法律概念,国家安全情报与执法情报、军事情报、境外情报的关系,以及国家安全情报与国家安全政策之间的关系等产生大量研究成果。^{③⑨}

一般认为,美国的国家安全情报工作包括情报搜集、情报分析、反情报和秘密行动四大方面。^{④⑩}在我国,对国家安全情报的认识也有广义和狭义之分。狭义观点基于传统国家安全观,将国家安全情报定义为“国家安全机关以维护国家政权安全为核心的认知对抗活动”^⑪。与之不同,广义观点基于总体国家安全观,对国家安全情报持广义立场,认为涵盖更多的情报工作主体和情报类型。例如,在情报工作主体上,既包括国家安全机关和公安机关情报机构、军事情报机构(统称“国家情报工作机构”),也包括其他承担情报职责的政府机构以及社会情报机构;在情报类型上,既包括狭义的国家安全情报,也包括公安情报、反恐情报、科技情报、竞争情报等。^⑫随着《国家情报法》以及相关法律法规的制定和实施,我国情报学界日益认识到情报法治建设的重要性,对推进情报法研究提出了初步设想和主张。^⑬与之相比,法学界有关情报法的研究还较为滞后和薄弱,即使是 2017 年《国家情报法》施行后,相关研究成果仍较少。

鉴于情报工作在国家安全工作中的重要地位和基础性作用,新时代国家安全法学应重视和加强国家安全情报法治研究,构建国家安全情报法学分支学科。当前,构建国家安全情报法学已经具备坚实的法治实践基础。基于总体国家安全观,对国家安全情报概念的认识应秉持广义立场。从广义角度来说,国家安全情报既包括秘密情报,也包括公开情报;既包括进攻性情报,也包括防御性情报或反情报(反间谍、保密);既包括政治、军事、国土等传统安全情报,也包括经济、金融、科技、生物、反恐等非传统和新兴安全领域情报。从主体角度来说,既包括《国家情报法》明确规定的国家情报工作机构,也包括其他承担情报职责的国家机构以及社会情报机构。基于这种广义的国家安全情报观,当前我国国家安全情报领域的法律制度体系事实上已经较为完备,包括国家情报法、反间谍法、保守国家秘密法、反恐怖主义法、反有组织犯罪法、反洗钱法、反不正当竞争法、刑法,以及政府信息公开条例等。国家安全情报工作贯穿各重点安全领域,国家安全情报法学所取得的研究成果对开展各重点安全领域情报法治建设和研究具有基础性意义。

③ See Todd Masse, *Domestic Social Policy, in Homeland Security Intelligence: Perceptions, Statutory Definitions and Approaches*, Congressional Research Service, Library of Congress, 2006, p.5-9.

④ 参见[美]洛克·约翰逊:《国家安全情报》,李岩译,金城出版社 2020 年版,第 17 页。

⑤ 参见赵冰峰:《情报学:服务国家安全与发展的现代情报理论》,金城出版社 2017 年版,第 247 页。

⑥ 参见高金虎:《论情报的定义》,载《情报杂志》2014 年第 3 期,第 5 页;包昌火、马德辉、李艳《Intelligence 视域下的中国情报学研究》,载《情报杂志》2015 年第 12 期,第 2-5 页;高金虎:《从“国家情报法”谈中国情报学的重构》,载《情报杂志》2017 年第 6 期,第 5-7 页。

⑦ 参见谢晓专、周晓英:《国家安全情报理论的本土探索(1999—2019):功能范式主导的情报学》,载《中国图书馆学报》2021 年第 5 期,第 78 页;林鑫、刘跃进、杨建英:《关于〈中华人民共和国国家情报法〉的若干思考》,载《情报杂志》2022 年第 1 期,第 30 页。

3. 国家安全应急法学。国家安全工作有常规工作和非常规工作。党的二十大报告把完善国家应急管理体系作为推进国家安全体系和能力现代化的重要内容。在我国国家安全法律制度体系中,宪法、国家安全法、突发事件应对法、戒严法、国防动员法、传染病防治法、生物安全法、网络安全法、防震减灾法、人民警察法、人民武装警察法、海警法、反恐怖主义法、刑法、行政强制法、无线电管制规定等法律法规为我国国家安全应急工作建立了基本法律框架。

与一般的应急法学相比,国家安全应急法学重点关注涉及国家根本利益、核心利益、重大利益的重特大危机事件和突发事件,尤其是涉外重特大危机事件和突发事件,例如战争、军事冲突、领土争端、干涉、制裁等。目前,在《突发事件应对法》这一应急管理领域基本法中,没有对一般层面的突发事件和国家安全层面的突发事件作出区分。基于对两类突发事件不同性质和特点的认识,有学者建议把《突发事件应对法》拆解为“应急管理法”和“紧急状态法”,在此基础上完善我国国家紧急法制体系。^④基于这种理论认识,国家安全应急法大体上对应于紧急状态法。不过,从国家安全问题尤其是重大突发事件的衍生性特点来看,即便是对应急法制和紧急法制作出合理区分以后,国家安全法学研究也应以贯通性眼光,系统思考常规状态、应急状态和紧急状态的国家安全工作。

相比于法学,应急管理研究更加注重以过程性、贯通性视角思考应急管理问题。例如,基于全过程管理和全员参与理念,有学者对我国应急管理体系的优化完善提出关口前移、重心下移、主体外移的政策主张。^⑤有学者提出一种以公共安全为目标的广义应急管理理论,在这一理论框架中,广义的应急管理或公共安全治理过程涵盖了风险治理、应急管理和危机治理三个阶段。^⑥从广义应急管理角度来说,国家安全应急法学应以紧急状态应对和重大危机治理为核心研究内容,并基于国家安全问题的衍生性特征适当将研究领域向风险治理和应急管理环节延伸。在具体实践中,由于重特大突发事件和危机事件可能发生在各个重点安全领域,国家安全应急法学研究也具有贯通性特点,能够适用于各安全领域应急法治工作。

(三) 重点安全领域研究

1. 各重点领域安全法学。党的十八大以来,在总体国家安全观指引下,我国国家安全领域不断拓展,形成政治、军事、国土、经济、金融、社会、文化、生态、科技、能源、资源、粮食、网络、数据、生物、海洋、太空、基地、深海、海外利益、人工智能等二十多个重点安全领域。而且,随着国家利益、危害国家安全因素和国家能力的变化,重点安全领域还可能进一步细分和拓展。近年来,我国各重点安全领域法治建设取得长足进展,形成了较为完善的国家安全法律制度体系,有的重点安全领域已经制定了专门法律,例如网络安全

^④ 参见林鸿潮、孔梁成:《论我国紧急状态法制的重构——从反思〈突发事件应对法〉切入》,载《上海大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第139页。

^⑤ 参见钟开斌:《回顾与前瞻:中国应急管理体系建设》,载《政治学研究》2009年第1期,第86-88页。

^⑥ 参见张海波、董星:《广义应急管理的理论框架》,载《风险灾害危机研究》(第8辑),社会科学文献出版社2018年版,第10-12页。

法、数据安全法、生物安全法、粮食安全保障法等。目前,在我国法学教育和法学理论研究中,对国家安全法律制度体系和相关法治实践的教育教学和学术研究都还比较薄弱。例如,在法学本科专业必修课中基本没有国家安全法方面的课程,研究生阶段设立国家安全法学学位点的高校也非常少。在法学研究中,对各重点安全领域的研究很不平衡,有的领域的研究相对较多,有的领域还处于起步甚至空白状态。

从服务新时代国家安全法治实践需求的角度来说,当前亟需聚焦各重点安全领域,综合运用“法治体系论”研究范式,深化重点安全领域法治体系和法治实践研究。其中的一项基础性工作,就是在总体国家安全观和习近平法治思想指引下,对各重点安全领域的国家立法和党内法规进行系统整理,对各重点安全领域的法治化进程进行全面回顾和总结,在横向上逐步形成由二十多个分支领域构成的重点领域安全法学分支学科。

四、新时代国家安全法学的研究方法

“一切研究之要务在于寻找到与其研究对象相适应的研究方法。”^{④⑦} 国家安全法学作为近年来快速兴起的法学新兴交叉学科,应高度重视研究范式和研究方法的选择与运用。具体来说,在构建国家安全法学的整体知识体系上,上文所述的“法治体系论”范式能够发挥重要作用。此外,在具体推进国家安全法学研究时,根据国家安全法律制度体系和法治实践的特点,应注重运用法教义学和跨学科研究方法。

(一) 法教义学方法

国家安全法与其他传统部门法一样,涵盖庞大的实在法体系,需要借助法教义学方法加以检视,对关键概念、不同法律规范之间的关系进行阐释,构建理论通说,以服务国家安全法律规范体系性建设和有效实施。具体而言:

第一,法教义学的首要任务是厘清国家安全法律规范中的关键概念。对于仍处于起步阶段的国家安全法学而言,最重要的法律概念亟待运用法律解释方法深入探究其内涵。例如,对于作为国家安全法学基石范畴的“国家安全”概念,从法教义学角度来说,需要在微观层面将“国家安全”置于政治安全、军事安全、国土安全、经济安全等关键领域的有关法律规范文本内进行体系解释,或者以历史的、社会学的、心理学的、经济学的、内在逻辑的视角进行说明性解释,以及通过考察立法者目的的、目的的解释等,才能赋予国家安全最为全面丰富的学理定义。

第二,法教义学可以用于凝练和论证国家安全法基本原则。具体表现为两种形式:一种是概念性或分析性思考,另一种是规范性思考。第一种形式认为,概念性反思是对概念的澄清和对法律中所用概念的分析。^{④⑧} 比如,进一步阐述国家安全法文本自身体现

^{④⑦} [奥] 埃利希:《法社会学原理》,舒国滢译,中国大百科全书出版社 2009 年版,第 8 页。

^{④⑧} See Sanne Taekema & Wibren van der Burg, *Legal Philosophy as An Enrichment of Doctrinal Research Part I: Introducing Three Philosophical Methods*, at https://repub.eur.nl/pub/123644/Repub_123644.pdf (Last visited on February 3, 2024).

的重要原则,将“坚持社会主义法治”“尊重和保障人权”“依法保护公民的权利和自由”等法的一般原则在国家安全法领域内进行语境化重构。规范性思考则通过法律论证对某些国家安全法中的原则进行特定法律解释,此种方式强调的是支持该解释和方案的理由,并不局限于解释本身。例如,《国家安全法》第83条规定的内容与比例原则高度契合,国家安全法是否在立法上确立比例原则是推动整个领域基础理论发展的重要问题,法教义学在其中可以发挥的作用就是通过法律论证实现基础理论的重要突破。

第三,法教义学还可以用于服务国家安全相关立法活动。法教义学进路包含了逻辑推理,指的是即使法律在实践中并不总是合乎逻辑的,但从法律系统化的角度来看,法律学说应该是完全合乎逻辑的。^⑨通过推理得出的法律学说对于立法实践有着重要意义。当前,我国国家安全法律制度体系虽然不断完善,但是在一些新兴安全领域还存在诸多立法空白或不完善之处。法教义学能够在实践基础上,从既有立法体系中推导出缺失的法律规范、原则以及条文,为补足立法空白或完善立法提供前瞻性的方向和建议,同时也有助于将新的立法整合入既有的法律体系中。

(二) 跨学科研究方法

除了法教义学进路,国家安全法学在研究方法上还具有多学科和跨学科研究的现实需要。国家安全法学的一个重要特征是在横向上涉及多个关键安全领域,因此必须吸收其他学科的概念、理论以及实践知识。国家安全法学吸收其他学科的研究方法,符合被称作知识分化的学科发展规律,^⑩能够加快推动自身研究的丰富与繁荣,否则很难与其他发展成熟的部门法学相提并论。

当然,仅仅吸收其他学科的具体知识不足以满足国家安全法学的发展需要,还应当基于具体的研究对象和研究问题,运用社会科学、数字方法等研究方法。比如,对于国家安全法学研究而言,仅从法教义学的角度分析《反恐怖主义法》第5条提出的“防范为主、惩防结合”的反恐策略,很难对实践提出有洞见的分析结论。与之不同,如果结合心理学研究范式,从对反恐怖主义犯罪的心理威慑角度出发,讨论心理学提出的犯罪威慑采取的“否认战略”和“重新融入惩罚战略”,^⑪则可以借此评估我国当前有关反恐的刑事惩罚措施和其他反恐手段的效果。再如,在国家安全法学研究中吸收数字方法也是丰富跨学科路径的重要途径。有学者提出,数字方法的应用要以法律规制的实现为议题、以数字技术为思考起点、以法学规范分析为核心、以法律方案 and 对策为落脚。^⑫近年来大数据、区块链、人工智能技术的发展,相应地带来了数字主权、数据权利、网络安全等国家

^⑨ See Mark Van Hoecke ed., *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?*, Bloomsbury Publishing, 2011, p.9.

^⑩ 参见陈兴良:《法学知识的演进与分化——以社科法学与法教义学为视角》,载《中国法律评论》2021年第4期,第75-76页。

^⑪ See Jeremy Ginges, *Detering the Terrorist: A Psychological Evaluation of Different Strategies for Detering Terrorism, Terrorism and Political Violence*, Vol.9(1):170, p.170-185 (1991).

^⑫ 参见胡铭:《数字法学:定位、范畴与方法——兼论面向数智未来的法学教育》,载《政法论坛》2022年第3期,第127-128页。

安全问题。新技术的介入扭转、消解甚至颠覆了以往的安全治理模式,使危害国家安全的现象和法律问题较之以往更加复杂,对此,国家安全法学应通过跨学科研究予以回应。

国家安全法学的知识分化过程未来可能需要经历两个阶段。第一阶段为“多学科”阶段,指的是来自不同学科的学者各自独立研究国家安全领域的问题,研究成果互为补充。多学科研究发展成熟之后,将会进入第二阶段,即“跨学科”阶段。跨学科研究不是各学科围绕一个问题独立开展研究工作,而是实现学科间的互动与合作。^{③③} 跨学科研究是对多学科研究的升级,积极的结果是产生新的独立学科。历史上不乏成功先例,如生物化学、纳米科学、神经科学等自然科学,以及与法学有关的法律经济学、法社会学等社会科学。

五、新时代国家安全法学的自主性

新时代国家安全法学的一个重要使命是构建中国自主的知识体系。这首先是由法学自身的学科特点所决定的。法学是一门有着高度价值取向的学科,将以法律作为研究对象的学术研究嵌合到本国法治环境之中已经成为一种世界现象。根据欧洲学者冯·波格达迪的解释,在国家提供科学资源的情况下,各国的学术体系形成自己独特的特征,这一点尤其适用于法学,因此传统上研究法律的所有学科,甚至是国际法,都以“自己”的国家和“自己”的法律体系为中心。^{③④} 显然,新兴的国家安全法学不能违背这一客观规律,强调自主性是一种必然选择。

国家安全法学在我国的起步和发展历程一开始就有着鲜明的本土化色彩。早在1986年,随着改革开放的逐步推进,国内就有学者敏锐地提出制定国家安全法的建议。^{③⑤} 1993年《国家安全法》的出台并未引起法学界的足够重视,仅有零星的简介性论文发表。不难看出,这一历史阶段并不具备国家安全法学生长和发育的“时”与“势”。直到2014年习近平总书记提出总体国家安全观以后,国家安全法治建设才加快推进,国家安全法学也随之开始受到重视。国内学者不再满足于简要介绍国家安全法的内容或某些关键概念,而是试图从宏观层面强调推动国家安全法学发展的必要性并提出具体建设方案。近年来,我国主要政法院校以及其他一些高校开始积极探索国家安全法学学科建设和人才培养。2023年2月中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》明确将国家安全法学纳入法学学科体系,标志着国家政策层面对发展国家安全法学的进一步重视。以上共同构成了国家安全法学在我国所处的特殊本土环境。

^{③③} See Kates, R.W. (with National Academies Committee), *Facilitating Interdisciplinary Research*, The National Academies Press, 2005, p.2.

^{③④} See Armin von Bogdandy, *National Legal Scholarship in the European Legal Area—A Manifesto*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol.10(3):614, p.617 (2012).

^{③⑤} 参见徐忠建:《应当制定国家安全法》,载《现代法学》1986年第4期,第62-63页。

此外,我国国家安全法学的学科定位与国外类似学科相比具有显著不同。在我国,国家安全法学被界定为独立的法学二级学科,与其他部门法学处于同一地位。相较之下,域外的国家安全法学在三个方面与我国存在重大差别。第一,内涵与外延不同。例如,美国语境下的国家安全法研究(study of national security law)在研究议题上呈现出“1+X”特征,其中的“1”是指美国政治体制下总统、国会、司法系统的国家安全权力问题;“X”是指一些重点国家安全事务和议题,例如与国家安全有关的国际法与本土法之间的关系、海外使用武力、情报行动与收集、羁押与询问恐怖分子、威胁国家安全的犯罪的认定标准与起诉、国土安全事务等。^{⑤6}第二,域外国家安全法学通常不具备独立学科地位。尤其在欧洲地区,鲜有学者对国家安全法进行专门研究,反而倾向于讨论本国或者本区域国家安全立法对人权保护、^{⑤7}移民政策、^{⑤8}数据保护^{⑤9}等法律规范造成的影响和冲击。第三,域外尚未形成独立的国家安全法学课程体系。虽然一些大学开设了国家安全法律相关的课程,但很多类似于在传统宪法、国际法、人权法等框架下的专题研究。比如,最早在美国开设国家安全学法律硕士(LLM)的乔治城大学法学院,将国家安全法学教育限定在安全政策和法律的特定实质性领域,除了传统的缔结条约权和战争权等国际法、战略情报与公共政策等核心领域在一定时期内保持相对一致,其他课程则根据世界事件和相关法律的发展每年都会有调整 and 变化。

由于以上种种原因,我国国家安全法学教育和理论研究照搬国外经验既无实际意义,也不具备可操作性,必须立足我国特有的国家安全体制和国家安全法治实践,探索构建中国特色的国家安全法学自主知识体系。

第一,构建国家安全法学自主知识体系必须以总体国家安全观和习近平法治思想为思想指南。总体国家安全观是中国共产党历史上第一次形成的系统完整的国家安全理论,其中包含很多具有原创性的思想理论,既是新时代国家安全工作的根本遵循和行动指南,也是构建新时代国家安全法学自主知识体系的根本遵循。同时,新时代国家安全法学知识体系构建离不开习近平法治思想的指导,尤其是需要贯彻习近平总书记关于中国特色社会主义法治体系的原创性论述,运用“法治体系论”范式,构建国家安全法学的整体知识体系框架,这样的知识体系一定是彰显中国特色的。

第二,构建国家安全法学自主知识体系应注重对域外研究成果的合理借鉴和理性批判。过去数十年来,国家安全法学在美国、欧洲主要国家、日本、新加坡等国取得了长足发展。这些国家虽然在学科建设和学科独立性方面不如我国,但一些基础研究路径和学科设置思路仍有一定借鉴意义。例如,情报法在多个国家被认为是国家安全法的核心

^{⑤6} See Stephen Dycus et al., *National Security Law*, Aspen Publishing, 2022, p.9.

^{⑤7} See Iain Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, BRILL, 2021, p.10.

^{⑤8} See João Esteves, *Migration Crisis in the EU: Developing a Framework for Analysis of National Security and Defence Strategies*, *Comparative Migration Studies*, Vol 6(1):28, p.28 (2018).

^{⑤9} See Anna Dimitrova & Maja Brkan, *Balancing National Security and Data Protection: The Role of EU and US Policy-Makers and Courts before and after the NSA Affair*, *Journal of Common Market Studies*, Vol.56(4):751, p.751-767 (2018).

组成部分。借鉴这一经验,加强情报法学研究应当成为未来我国国家安全法学研究的一项重要任务。与此同时,对于域外国家安全法研究所呈现出来的“沉淀的知识”,应保持批判的警惕性。例如,美国的国家安全法学者将海外军事干涉行动或者在境外的反恐执法活动视为保护其国土安全的必要手段,这实际上是美国霸权主义和长臂管辖思维惯性的反映。我国学界应当站在国家立场,对此类隐藏在学术研究中的价值取向持有审慎批判态度。

第三,构建国家安全法学自主知识体系需要高质量的国内学术期刊作为知识载体。目前,国际上主流的有关国家安全和相关法学研究的学术杂志大多掌握在欧美学界手中。不难想象,我国的国家安全法相关研究成果在呈现给域外学界的时候,后者在决定发表标准的同时也掌握着对研究内容的审查权力。因此,创办本土化的国家安全法学期刊,或者依托现有期刊加大对国家安全法学研究的支持,是保护我国学术话语自主权必不可少的条件。

Abstract: The national security rule of law accounts for the core of national security modernization. At present, there is an urgent need to embrace the holistic approach to national security as well as Xi Jinping Thought on the Rule of Law, in order to promote the modernization of China's national security system and its capacities, improve the national security rule of law, and serve the updated needs in that process. To achieve this goal, first, we should construct the basic conceptual framework consisting of major national interests, factors endangering national security, the national security system and capabilities, national security duties and obligations, and national security actions, etc., based on the cornerstone category of 'national security'. Second, we should focus on the national security rule of law and national security legal system, to establish a set of academic sub-disciplines that combine two fundamental national security areas, three general-interest areas, and more than twenty key national security fields. Third, we should focus on applying the doctrinal methodology and interdisciplinary methods, as a response to the subject matter of national security law studies. Fourth and last, we should seek an independent path for improving knowledge of China's national security law, its scholarship, and discipline development through comparison.

(责任编辑:王 楷)