

国家安全法体系的边界

何志鹏 朱志远

摘要:划定国家安全法体系的边界是国家安全法实现高度体系化的前提。以全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系与其他位阶的狭义国家安全法律为分析样本,可看出立法者为国家安全法设定的体系构建逻辑与功能定位。以“国家安全重要领域”“维护国家主权、安全和发展利益”“统筹发展和安全”三项构建逻辑为依据,可从内部限定国家安全法体系边界的可能范围。从功能定位看,国家安全法的调整对象是与解决国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题相关的社会关系。我们可据此从外部限定路径方面区分国家安全法与其他法律。结合这两种路径,可使国家安全法在动态扩展中明晰其边界,逐渐发展为更成熟的独立法律部门。

关键词:国家安全法;领域法;体系化;国家安全法治体系

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.06.011

一、问题的提出

在推进我国国家安全体系和能力现代化进程中,国家安全法治体系被确立为国家安全体系的重要组成部分。我国出台了国家安全基本法、专门领域的安全法、针对特定问题的安全法等不同类型的法律,涵盖传统安全领域和非传统安全领域,基本形成了中国特色国家安全法律体系^①。但我国的国家安全法体系^②还存在法律法规的协调性和融贯性不够、非传统安全领域立法不足、地方立法数量较少等问题^③,已影响到国家安全法的有效实施^④。

体系化是法律体系科学化建构和完善立法的重要方法^⑤,一些学者从体系化视角出发取得了一定研究成果,但由于未界定国家安全法体系的边界,从而阻碍了国家安全法的体系化建构。现有研究以“体系内各法律法规融通自洽,与体系外法律制度有机衔接”为标准,提出了应从不同效力位阶层面完善法律体系、弥补立法空白、理顺效力位阶^⑥等重要建议,但因未能确定国家安全法体系的边界,容

基金项目:教育部哲学社会科学重大专项“坚持统筹推进国内法治与涉外法治研究”(2022JZDZ005)。

作者简介:何志鹏,吉林大学法学院教授,博士生导师,法学博士(长春 130012; hezp@jlu.edu.cn);朱志远,吉林大学国家发展与安全研究院博士研究生(长春 130012; zzy15538011638@163.com)。

① 张天培:《中国特色社会主义法律体系完善取得显著进展》,《人民日报》2022年4月26日,第4版。

② 在相关概念的使用上存在争议。有学者认为法律体系是指一国的法律整体,因此国家安全法律体系是一个不准确的概念,应当采用“国家安全法律制度体系”指代国家安全法律规范整体。但法律制度本身也是一个内涵存在分歧的概念,既可指由法律规范组成的、属于法律部门组成单位的一个整体,也可指代一国区别于政治制度、经济制度的一种社会制度,是一国法律的总体,同时还可指包括法律规范、法律机构、法律设施在内的法律上层建筑。为避免歧义,本文用“国家安全法体系”和“国家安全法”指代国家安全法律规范整体,用“2015年版《国家安全法》”特指2015年出台的《中华人民共和国国家安全法》。关于法律制度的三种意义,参见黄文艺:《论法律制度的三种意义》,《政治与法律》1992年第5期;相关概念分歧参见马方、田博博:《健全国家安全法律制度体系的路径研究》,《西南政法大学学报》2022年第4期。

③ 冯玉军:《从四个方面完善国家安全法治体系》,《学习时报》2023年2月22日,第A3版。

④ 马方:《系统构建国家安全法治实施体系》,《理论探索》2022年第1期。

⑤ 徐以祥:《论我国环境法律的体系化》,《现代法学》2019年第3期。

⑥ 郭永辉、李明:《论完善我国国家安全法律体系的路径》,《甘肃政法大学学报》2021年第2期;马方、田博博:《健全国家安全法律制度体系的路径研究》,《西南政法大学学报》2022年第4期;宋颖:《我国国家安全立法的不足与完善》,《甘肃社会科学》2021年第5期;肖君拥:《论国家安全法律制度的体系化构建》,《西南政法大学学报》2022年第4期。

易导致国家安全法划分的精准性、规范性不足,把不属于国家安全法的法律法规纳入国家安全法范畴,从而增加了理顺体系内各部法律、各法律制度和法律规范间逻辑脉络的难度。由于逻辑脉络不清,现有研究将国家安全领域和法律效力层级作为设定体系结构的主要依据,以“四层次体系结构”构建国家安全法体系^①。然而,“四层次体系结构”是一种形式性描述^②,无益于增进国家安全法体系的融贯性,也不能有效解决国家安全法律规范冲突,可能引发国家安全法实施环节的问题,如权力冲突、选择性执法、“同案不同判”、法律适用不当等。因此,为了推动国家安全法的体系化建构,建立完善的国家安全法治体系,应当划定国家安全法体系的边界。

二、划定国家安全法体系边界的研究方案

(一)研究路径

借鉴同为领域法之军事法、环境法的相关研究成果,可通过内部限定与外部限定两种路径划定国家安全法体系的边界。首先,可借助“领域法”范式下常用的外部路径,但单凭此路径无法精确划定国家安全法体系的边界。“领域法”范式下的外部路径操作如下:以某领域法所需解决的问题为定位基点,找出各部门法中与解决该问题相关的法律规范^③,确定该领域法之调整对象或调整范围^④,从而据以区分该领域法与其他法律,进而确定体系边界。但此方案有局限性,体系边界的精确性依赖于所需解决问题的微观性。正如有学者指出的那样,“领域法”范式可解决“某跨国公司通过设计特定交易结构达到逃避税收的目的”这种具体问题,但不能解决“我国《房产税法》的出台问题”这种非具体问题^⑤。同样,国家安全法要解决的是国家安全问题,此问题因国家安全概念内涵丰富而属于非具体问题,因此仅靠外部路径无法精确划定国家安全法体系边界。其次,为防止资源损耗浪费、发展效率降低、“淹没”真正国家安全问题等问题,增进国家安全法律规划分的精准性、规范性,更加有效地维护国家安全,相较其他领域法,国家安全法需要更精确的边界。最后,刘长兴教授结合内部限定与外部限定两种路径,为环境法典确定了较为精确的法典化边界^⑥,而法典化也是一定法律规范、法律制度的体系化,故划定国家安全法体系边界可借鉴此方法。内部限定是指根据法体系的体系构建逻辑确定法体系边界的可能范围,结合外部限定方案,可区分本法与其他相关法律,从而得以精确划定本法的边界。

国家安全法的体系构建逻辑和调整对象范围是本方案的关键因素,但二者目前都不清晰,都需以归纳总结方法来确定。国家安全法的体系构建逻辑是指立法者在构建国家安全法体系时采用的规划逻辑,这就需要分析相关官方说明资料,如立法者的相关发言或解释、相关立法草案说明等。

确定调整对象范围的依据是法的功能定位,需要通过归纳各部国家安全法律的功能定位来总结整体国家安全法的功能定位。国家安全法是由立法者的主观意志聚合相关法律和法律规范而形成的法体系。目前,与国家安全法有关的各部法律、各法律规范间还未形成有机联系、相互支持的关系,体系性不足。2015年版《国家安全法》虽为基本法,却不是体系内所有法律的立法依据,许多法律也不是2015年版《国家安全法》的特别法^⑦,所以,2015年版《国家安全法》的体系统领性不强,其功能定位无法准确描述整体国家安全法的功能定位。相对而言,归纳法所得结论更加准确。

① 周叶中、庞远福:《论国家安全法:模式、体系与原则》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

② 王强强:《“国家安全”的法律表达——基于1982—2022年现行有效法律文本的分析》,《南海法学》2022年第6期。

③ 石荣广:《国家治理现代化导向下疫情防控法律规范体系化建构研究——以“领域法”为思维工具》,《法律方法》2020年第2期。

④ 谭正义:《“国防”与“军事”关系视角下军事法的边界勘定》,《西安政治学院学报》2014年第2期。

⑤ 刘剑文、胡翔:《“领域法”范式适用:方法提炼与思维模式》,《法学论坛》2018年第4期。

⑥ 刘长兴:《论环境法典化的边界》,《甘肃社会科学》2020年第1期。

⑦ 翟志勇:《数据安全法的体系定位》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

(二)研究样本

为保证归纳法结果的准确性,需对研究样本进行必要限定。

首先,在归纳总结国家安全法的功能定位时,应将研究样本限于法律文本材料,不使用司法实践案例。这是因为,一方面,国家安全立法与适用环节存在割裂,法治实践中存在对国家安全法律的误用或不当理解。一些当事人和法官在与国家安全没有明显联系的案件中援引2015年版《国家安全法》,如某些涉及玩忽职守罪、重大责任事故罪的刑事案件,涉及合同纠纷、侵权责任纠纷、劳动争议纠纷的民事案件^①。所以,同时使用两类材料会导致对国家安全法功能定位的理解混乱。另一方面,国家安全法是主权者主动塑造的产物,国家安全立法中有十分明显的政策导向。在法政策学立场上,国家安全法是实现国家安全善治目标的工具,这就需要科学界定国家安全法的体系边界,否则会不利于国家安全治理。所以,不应把司法实践案例作为研究样本。

其次,需确保研究样本的国家安全法律身份。目前还没有辨别国家安全法的公认标准,在此情况下,获得官方认可和符合“狭义国家安全法律”^②(即以“维护国家安全”或“保障国家安全”为立法意旨的法律)标准,可用于筛选确保国家安全法律身份的研究样本。

再次,为分析立法者意愿,研究样本应有相关官方说明资料。划定国家安全法体系边界的内部路径和外部路径两种方案,都需分析立法者意愿,这便需要分析立法者对相关法律的解释、相关立法草案说明等资料。

根据上述限定条件,可将研究样本限定于“全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系”和部分其他位阶的狭义国家安全法律。“全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系”是指根据2015年至2023年《全国人大常委会工作报告》所得到的一个法律集合,该集合内各部法律的国家安全法律身份已获得全国人大及其常委会的正式认可。另外,该集合内各部法律的文本及其相关说明资料大多已经过公示。我们可据此集合确定法律位阶的研究样本。而行政法规、部门规章、地方性法规等其他位阶涉及国家安全的法律的国家安全法身份大多未获官方确认,且少有相关官方说明资料,所以仅部分其他位阶的狭义国家安全法律可作研究样本。表1中是“全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系”中的各部法律。表2中是符合研究样本选择条件的其他位阶的狭义国家安全法律。

表1 全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系的全部法律

1	《国家安全法》	20	《海警法》
2	《反间谍法》	21	《反有组织犯罪法》
3	《国家情报法》	22	《海上交通安全法》
4	《境外非政府组织境内活动管理法》	23	《安全生产法》
5	《陆地国界法》	24	《密码法》
6	《生物安全法》	25	《档案法》
7	《网络安全法》	26	《突发事件应对管理法》(草案)
8	《数据安全法》	27	《反外国制裁法》
9	《个人信息保护法》	28	《出口管制法》
10	《反恐怖主义法》	29	《国际刑事司法协助法》
11	《国防法》	30	《对外关系法》

① 蔡艺生、翁春露:《非传统安全视域下〈国家安全法〉司法适用实证调查——以2015年至2020年83篇裁判文书为分析样本》,《北京警察学院学报》2021年第5期。

② 蔡艺生、翁春露:《国家安全地方性立法:理论界定与实证检视》,《福建警察学院学报》2021年第6期。

续表 1

12	《国防交通法》	31	《外国国家豁免法》
13	《军事设施保护法》	32	批准引渡、刑事司法协助、反极端主义、移管被判刑人、武器贸易、联合军事演习、反恐怖、民用航空等领域的条约和重要协定
14	《人民武装警察法》	33	《消防救援衔条例》
15	《退役军人保障法》	34	《关于深化国防动员体制改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定》
16	《军人地位和权益保障法》	35	《关于中国人民解放军现役士兵衔级制度的决定》
17	《兵役法》	36	《关于军队战时调整适用刑事诉讼法部分规定的决定》
18	《英雄烈士保护法》	37	《刑法修正案(十一)》
19	《核安全法》	38	《行政处罚法》

资料来源:中国人大网公布的2015—2023年全国人大常委会工作报告。

表 2 符合条件的行政法规和部门规章

1	《关键信息基础设施安全保护条例》	7	《网络安全审查办法》
2	《地图管理条例》	8	《网络信息内容生态治理规定》
3	《无线电管理条例》	9	《反间谍安全防范工作规定》
4	《公民举报危害国家安全行为奖励办法》	10	《外商投资安全审查办法》
5	《公路水路关键信息基础设施安全保护管理办法》	11	《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》
6	《数据出境安全评估办法》	12	《不可靠实体清单规定》

资料来源:北大法宝网络数据库。

在国家安全立法中,全国人大及其常委会居主导地位,代表了国家意志,而其他位阶的狭义国家安全法律的制定者居非主导地位,不参与宏观层面国家安全法体系构建逻辑的规划。所以,全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系可在内部限定和外部限定两种方案中使用,其他位阶狭义的国家安全法律则只能在外部限定方案中使用。

三、体系边界的内部限定路径:国家安全法体系的构建逻辑

找到国家安全法律体系的构建逻辑可确定国家安全法体系的构建逻辑。首先,全国人大及其常委会主导国家安全立法,是为国家安全法律体系设定构建逻辑的主导者。其次,为这两个体系设定构建逻辑的主体相同。最后,为这两个体系设定相同构建逻辑有助于增强国家安全法的体系性,且全国人大及其常委会有增强国家安全法体系性的主观意愿。因此,二者的构建逻辑极有可能相同。

(一)基本构建逻辑

“国家安全重要领域”是全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系的基本构建逻辑。目前,我国的国家安全范畴处于全面拓展期,“安全的内涵和外延越来越丰富,时空领域越来越宽广,内外因素越来越复杂”^①,具体表现为国家安全重要领域不断增加,从政治安全和军事安全领域向非传统安全领域扩展。目前,国家安全重要领域包括政治、军事、国土、经济、文化、社会、科技、网络、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地与生物等^②。

① 《总体国家安全观干部读本》编委会:《总体国家安全观干部读本》,北京:人民出版社,2016年,第4页。

② 肖晞:《中国国家安全学的自主知识体系探索》,《世界经济与政治》2022年第7期。

当一个领域被界定为国家安全重要领域时,全国人大及其常委会便会规划制定或修改一系列法律,形成该领域的国家安全相关法律制度。首先制定该领域的国家安全基本法,确立该领域国家安全法的基本方针、原则和基本法律制度等,如《国防法》《生物安全法》《网络安全法》《数据安全法》《陆地国界法》《密码法》等;然后再制定配合国家安全基本法的专门法律,如国防领域的《国防交通法》《兵役法》《国防教育法》《退役军人保障法》《军人地位和权益保障法》等,网络安全领域的《个人信息保护法》《电子商务法》《数据安全法》《反电信网络诈骗法》等。

国家安全重要领域的立法数量和速度,由该领域立法供给情况和法律制度需求紧迫程度决定。例如,目前我国军事安全领域的法律制度保障不足,因此在较长时间内该领域都是国家安全立法的重点。在数字化时代,网络安全领域的国家安全法律制度需求快速提高,该领域立法数量多且速度快。世界范围的公共卫生危机提高了生物安全风险,需要更多生物安全法律制度,为此我国迅速出台了《生物安全法》《野生动物保护法》等法律。再如,面对全球粮食供应危机,为进一步稳定我国的粮食供应,保障粮食安全,《粮食安全保障法》的立法速度在加快。

(二)扩展构建逻辑

全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系以“统筹发展和安全”“维护国家主权、安全和发展利益”为逻辑进行扩展,以完善基于基本逻辑构建的国家安全法律体系。

在“统筹发展和安全”逻辑下,《安全生产法》被纳入全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系。之前,有部分学者认为不应将生产安全纳入国家安全重要领域^①,认为这是过于宽泛的不当理解。但“统筹发展和安全”是近年来总体国家安全观内涵扩展的主要方向,我国还提出了与新发展格局相适应的大安全格局、新安全格局理念。在构建大安全格局、新安全格局背景下,安全生产成为国家安全的重要领域。如2021年全国人大常委会工作报告在“统筹发展和安全”主题下,将《安全生产法》与《粮食安全保障法》《反有组织犯罪法》《陆地国界法》《数据安全法》《军人地位和权益保障法》等法律列在一起。

在“维护国家主权、安全和发展利益”逻辑下,全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系向涉外法律扩展。2023年全国人大常委会工作报告将国际法层面的引渡、刑事司法协助、反极端主义、移管被判刑人、武器贸易、联合军事演习等领域的国际条约和重要协定,放在“加快国家安全领域立法”板块下。另外,《外国国家豁免法》《对外关系法》《反外国制裁法》也被纳入此体系。

四、体系边界的外部限定路径:国家安全法的调整对象

确定国家安全法的调整对象,须先确定其功能定位。从体系化视角看,法的功能定位是法在特定体系中预期能发挥的作用^②,是指立法者为该法所赋予的、反映立法者对法的要求和预期的对社会主体和社会关系所发生的影响,它从实然层面决定了法所调整、指引和保障的社会主体与社会关系的范围。因此,国家安全法的功能定位决定了国家安全法的调整对象范围。另外,调整对象范围是区分国家安全法与其他相关法律的主要依据。所以,要区分国家安全法与其他法律,从外部确定国家安全法体系边界,应先找到国家安全法的功能定位。

(一)国家安全法功能定位的归纳

通过对研究样本中各部法律及相关官方说明资料的分析发现,立法者希望通过立法实现的目的,包括:“维护国家、人民和公众的重大利益”“维护国家安全”“使法律制度适应党和国家机构改革、国防

① 高金虎:《论国家安全学的学科体系》,《情报杂志》2022年第1期;蔡艺生、翁春露:《非传统安全视域下〈国家安全法〉司法适用实证调查——以2015年至2020年83篇裁判文书为分析样本》,《北京警察学院学报》2021年第5期。

② 刘剑文:《税法典目标下税法总则的功能定位与体系安排》,《法律科学(西北政法大学学报)》2023年第1期。

和军队改革”“把党中央的决策部署转化为法律”“应对重大安全风险和挑战”“解决法律制度设计问题”“履行国际义务或加强国际合作”“推进技术发展”“保障安全能力”“完善相关法律制度体系”“回应民意要求”。在这些要素中,体现了立法者期望法律发挥的社会作用即功能定位的有:“维护国家、人民和公众的重大利益”“维护国家安全”“应对重大安全风险和挑战”“履行国际义务或加强国际合作”“推进技术发展”“保障安全能力”“回应民意要求”。其中,“履行国际义务或加强国际合作”“推进技术发展”“回应民意要求”涉及个别法律,“保障安全能力”涉及20部法律,“维护国家、人民和公众的重大利益”“维护国家安全”“应对重大安全风险和挑战”则是各部法律功能定位的共同要素。

体现“维护国家、人民和公众的重大利益”要素的相关表述有:“政治稳定”“经济社会发展”“民族团结和公民生命安全”“国家主权、安全、发展利益”“人民健康、社会安全、国家利益”“人民群众切身利益”“人民美好生活”“党的执政地位”“国家政权稳固”“国家安全和发 展大局”“社会主义意识形态”“中国特色社会主义制度”“我国海洋权益”“群众生命财产安全”“社会安全稳定”“公共安全”“生态环境安全”“社会秩序”“公共卫生安全”等。虽然有的法律及其相关官方说明资料未提及此要素,如《军事设施保护法》《兵役法》《关于深化国防动员体制改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定》《关于军队战时调整适用刑事诉讼法部分规定的决定》,但是,这些法律是军事安全相关法律,与维护我国的主权、安全和发展利益以及人民重大利益密切相关,所以可确定“维护国家、人民和公众的重大利益”是这些法律的功能定位。

体现“保障安全能力”要素的相关表述有:“反间谍能力得以提升”“提升防范风险和威胁的能力”“提高国家网络安全保障能力”“提升国家数据安全保障能力”“提高战略投送能力”“提高海洋维权能力”“提高反有组织犯罪能力”“提高依法管控风险、依法应对挑战的能力”等。所有将此要素作为功能定位的法律同时也将“维护国家、人民和公众的重大利益”要素作为功能定位,如《反间谍法》《生物安全法》《网络安全法》《国防法》《海警法》《反有组织犯罪法》《突发事件应对管理法》《消防救援衔条例》《外商投资安全审查办法》等。基于这两项要素之间的关系,为表述便利,下文将此两项要素归为同一项要素:“维护和保障国家、人民和公众的重大利益或安全能力”。

体现“维护国家安全”要素的相关表述有:“危及国家安全”“事关国家安全”“与国家安全有关”“为了维护国家主权、安全、发展利益”“国家安全问题”等。有的法律,如《退役军人保障法》《军人地位和权益保障法》《兵役法》《英雄烈士保护法》《核安全法》《海上交通安全法》《安全生产法》《档案法》《外国国家豁免法》《关于深化国防动员体制改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定》《关于中国人民解放军现役士兵衔级制度的决定》等,虽未明确提及“维护国家安全”,但和其他提到“维护国家安全”要素的法律一样,它们可在前文所述国家安全立法规划逻辑下被纳入国家安全重要领域,从而可以判断其将“维护国家安全”作为功能定位,这些法律可分别被归入军事安全和核安全领域,属于国家安全重要领域。《海上交通安全法》的修订草案说明中提到,“海上交通安全事关群众生命财产安全和海上运输、海洋资源开发等事业发展”,法律文本第1条将“维护国家权益”作为立法目的^①,在统筹发展和安全逻辑下可将其归为国家安全重要领域。“维护国家安全”要素的含义可被归于国家安全重要领域,所以下文中将此要素表述为减少理解歧义的、体现其含义的“国家安全重要领域”。

关于“应对重大安全风险和挑战”要素,以下法律没有提及:《出口管制法》《国际刑事司法协助法》《消防救援衔条例》《关于深化国防动员体制改革期间暂时调整适用相关法律规定的决定》《关于中国人民解放军现役士兵衔级制度的决定》《网络安全审查办法》《网络信息内容生态治理规定》。这些法律分别关系到涉外法治、生产生活安全、军事安全、网络安全。国内国外两个大局复杂多变、风险提高是涉外法治和军事安全的大背景,国内非传统安全问题、生产生活安全问题重要性不断提升是生产安全的大背景,而网络安全也是不断被提及的可能发生重大安全风险的领域。所以,上述这些法律虽未

^① 《海上交通安全法》第1条规定:为了加强海上交通管理,维护海上交通秩序,保障生命财产安全,维护国家权益,制定本法。

提及“应对重大安全风险和挑战”要素,但应对重大安全风险和挑战已是这些法律的功能定位。《行政处罚法》和《刑法修正案(十一)》较特别,其修订草案说明中未提到此要素,是因为二者承担了配合其他国家安全法律、为其他国家安全法律提供国家强制力保证法律实施的功能,以更好地应对重大安全风险和挑战。

三项要素之间存在密切的逻辑联系:维护和保障国家安全重要领域中国家、人民和公众的重大利益或安全能力是相关法律的最终目的,积极有效地应对重大安全风险和挑战则是相关法律实现此目的的手段。其中,“重大安全风险和挑战”是国家安全法发挥社会作用的直接对象,“国家安全重要领域”与“国家、人民和公众的重大利益或安全能力”是对“重大安全风险和挑战”的必要限定,三者一起构成了国家安全法的功能定位。据此,我们可将国家安全法的功能定位归纳为:应对国家安全重要领域中国家、人民和公众的重大利益或安全能力所面临的重大安全风险和挑战。

(二)功能定位的问题化转译

要确定国家安全法的调整对象范围,还需对功能定位进行问题化转译。国家安全法属于领域法^①,是以解决社会现实问题为中心聚合相关法律规范而形成的一个法律领域^②,其调整对象是与解决国家安全领域社会现实问题相关的社会关系。找到国家安全法所要解决的社会现实问题,便可确定国家安全法的调整对象范围。所以,需对国家安全法的功能定位进行问题化转译。

李文良教授界定的“国家安全问题”概念可为国家安全法功能定位的问题化转译提供理论框架借鉴。首先,“国家安全问题”概念立足于国家安全学。作为国家安全体系组成部分的国家安全法体系,在国家安全学研究对象范围内,国家安全法治是国家安全学的二级学科方向^③,因此国家安全学知识可以指导国家安全法治实践。其次,“国家安全问题”概念以2015年版《国家安全法》第2条中“国家安全”概念为基础,此概念及相关知识属于国家安全法的知识范畴。最后,“国家安全问题”概念可界定国家安全学研究对象、区分国家安全学研究范围^④,故这一概念也可被用于界定国家安全法的调整对象范围。

李文良教授将“国家安全问题”定义为“对国家利益特别是核心利益和其他重大利益的安全状态和维护这种状态的安全能力造成危险和威胁,并被列入国家安全议程的问题”^⑤,其构成要件有三:“涉及国家利益特别是国家核心利益或重大利益”“造成危险或威胁”“被列入国家安全议程”^⑥。若国家安全法的功能定位符合该构成要件,则可把国家安全法的功能定位转译为解决国家安全问题。

“国家利益特别是国家核心利益和重大利益”是指国家政权、国家主权、国家统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益。而“国家、人民和公众的重大利益或安全能力”包括人民的生命健康财产安全、社会稳定、经济社会发展、社会主义意识形态、民族团结、国家政权、国家制度、党的执政地位等。后者的内涵明显超出前者。

李文良教授认为,安全危险是“对国家利益特别是核心利益和其他重大利益的安全状态和维护这种状态的安全能力造成的损害”,安全威胁是“对国家安全状态和安全能力进行胁迫、要挟、恐吓和损害”^⑦。“重大安全风险和挑战”是指环境更加复杂,出现亟需解决的重大问题和挑战,造成对“国家、人民和公众重大利益或安全能力”的危险和威胁。可见,“重大安全风险和挑战”与“造成危险或威胁”所

① 廉睿、鲁涛、孙长壮:《国家安全法学的场域面向、规范集成与学科归属》,《情报杂志》2022年第8期。

② 熊伟:《问题导向、规范集成与领域法学之精神》,《政法论丛》2016年第6期。

③ 李文良:《国家安全:问题、逻辑及其学科建设》,《国际安全研究》2020年第4期;刘跃进:《对国家安全学学科门类合理化定位的思考》,《情报杂志》2019年第2期。

④ 李文良:《国家安全学基础理论框架构建研究》,《国际安全研究》2022年第5期。

⑤ 李文良:《国家安全:问题、逻辑及其学科建设》,《国际安全研究》2020年第4期。

⑥ 李文良:《国家安全学:研究对象、学科定位及其未来发展》,《情报杂志》2021年第8期。

⑦ 李文良:《国家安全:问题、逻辑及其学科建设》,《国际安全研究》2020年第4期。

指涉场景基本一致,造成危险或威胁是发生重大安全风险和挑战的结果。

“被列入国家安全议程”是指国家安全领导机关根据法定议程对满足“涉及国家利益特别是核心利益和重大利益”和“造成危险或威胁”两项要件的安全问题进行主观的程序化认定。“国家安全重要领域”同样是一种主观认定,但非法定程序。在全国人大及其常委会将某领域确定为国家安全重要领域后,该领域内涉及国家安全的社会关系就成为国家安全法的调整对象。所以“被列入国家安全议程”和“国家安全重要领域”都是一种主观性要件,是一种“安全议程化”^①,它们把原本不属于国家安全议程中的事情或问题纳入国家安全议程中,把原本不属于国家安全法调整对象的社会关系纳入国家安全法的调整对象范围中。

通过比较可发现,国家安全法的功能定位基本符合“国家安全问题”的构成要件,但也存在差异。主要差异是,“国家、人民和公众的重大利益或安全能力”所包括利益的范围大于“国家利益特别是国家核心利益和重大利益”,部分个人和组织的重大利益未被后者涵盖。根据李文良教授的观点,按照造成危险和威胁对象的不同,可将安全问题分为国家安全问题、个人安全问题和组织安全问题,后两者可被归为一般安全问题。据此可知,国家安全法所要解决的社会现实问题为:国家安全问题和部分一般安全问题。

从国家安全问题与一般安全问题的关系来看,国家安全法要解决部分一般安全问题的原因,是这些一般安全问题容易转化为国家安全问题。以《网络安全法》的适用为例,互联网公司非法收集用户姓名、家庭和工作单位地址、打车时间等个人信息,会产生个人安全问题。但亿万用户的个人信息聚合后转变为公共数据,可能产生国家安全问题。因此,互联网公司非法获取海量用户信息的行为应当受到《网络安全法》的规制。重要领域中不容易转化为国家安全问题的一般安全问题则不是国家安全法所要解决的社会现实问题,相应的法律也不是国家安全法。如农产品质量安全问题不容易由一般安全问题转化为国家安全问题,所以该问题不是国家安全法所要解决的问题。

借助“国家安全问题”概念,可将国家安全法的功能定位转译为解决国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题,可确定国家安全法的调整对象是与解决国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题相关的社会关系。

五、国家安全法体系边界的明晰:与其他相关法律的区分

国家安全法同时属于广义安全法体系和中国整体法律体系,其在两类法体系中分别与其他安全法和其他部门法相关联,因此需区分国家安全法与其他安全法、其他部门法,以从外部明晰国家安全法的体系边界。

(一)与其他安全法的区分

根据调整对象是否与国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题相关,可区分国家安全法与其他安全法,判断其他安全法是否会转化为国家安全法。

随着以“安全法”命名的法律迅速增加,学理层面的安全法范畴不断扩大^②,调整对象范围从生产生活安全领域扩展至网络安全、生物安全、数据安全等领域,对此,有学者将国家安全法归为国家安全层面的安全立法^③。从“领域法”视角看,一般安全法就是与解决一般安全问题相关的法律,调整与一般安全问题相关的社会关系;国家安全法解决特别的安全问题,调整与特别安全问题相关的社会关系。因此,调整对象是判断其他安全法是否能转化为国家安全法、是否被纳入国家安全法体系的主要

① 刘跃进:《“安全化”还是“安全议程化”》,《山西师大学报(社会科学版)》2019年第5期。

② 翟志勇:《数据安全法的体系定位》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

③ 曾晓鸣:《构建“安全法学”:粮食金融化立法应对与粮食安全理念》,《甘肃社会科学》2021年第4期。

依据。

在“国家安全重要领域”逻辑下,粮食安全是被不断提及的新的国家安全重要领域。《粮食安全保障法》直接面对粮食安全问题,《黑土地保护法》直接关系到黑土地资源的保护,黑土地是保障我国粮食生产的重要资源,故《粮食安全保障法》和《黑土地保护法》会被纳入国家安全法体系。但农产品质量安全问题和食品安全问题不容易转化为国家安全问题,相关社会关系不属于国家安全法的调整对象,故《农产品质量安全法》和《食品安全法》不是国家安全法。

在“统筹发展和安全”逻辑下,经济安全重要性不断提升,贸易安全、产业安全、金融安全、能源安全是国家经济安全的重要次领域^①。这些次领域的安全问题转化为国家安全问题的可能性不断提高,相关的《外国投资法》《能源法》等法律可能会转化为国家安全法。

在“维护国家主权、安全、发展利益”逻辑下,《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》《不可靠实体清单规定》《对外贸易法》会被纳入国家安全法体系,但《涉外民事关系法律适用法》、中国与外国签订的援建工程类条约和协定不属于国家安全法,因为其所涉及的安全问题不容易转化为国家安全问题。

(二)与其他部门法的区分

国家安全法与其他部门法之间存在相互交叉、相互补充关系,无法在法律部门层面区分二者,只能在法律层面区分国家安全法律和非国家安全法律,在法律规定层面辨别与国家安全相关的法律规定。

由于调整对象范围的交叉性,国家安全法与其他部门法之间形成了相互交叉关系。此种关系主要体现在法律部门和法律规范分布上的交叉。其一,从法律部门分布上看,根据中国人大网公布的现行有效的法律目录,各部国家安全法律可被分类在宪法相关法、行政法、经济法、社会法、刑法和诉讼与非诉讼程序法六类部门法中^②。其二,从法律规范分布看,各部国家安全法律、各国家安全法律规范既可根据调整对象和调整手段而被归入一些部门法,也能以解决国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题的功能定位而被归为国家安全法。

国家安全法与上述六个部门法之间也存在法律规范内容上相互补充的关系,主要体现为法律规则结构的相互补充。国家安全法中部分法律条文未构成完整的法律规则,如《生物安全法》第73条第二款“违反本法规定,编造、散布虚假的生物安全信息,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚”,这里仅规定了“构成要件”,其相应“法律后果”需要由《行政处罚法》中的相关法律条文提供^③。另外,刑法、行政法等部门法可帮助国家安全法有效保障国家安全。如《刑法修正案(十一)》完善了生产安全、生物安全、金融安全、国家安全相关罪行的规定,加重了部分相关罪行的处罚。

从法律部门层面看,国家安全法与宪法相关法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法六类部门法是相互重叠的,不存在严格的分界线。重叠区域内的法律同时属于国家安全法和某部门法,重叠区域外的法律则不属于国家安全法。如属于宪法相关法的《公职人员政务处分法》和《监察法》、属于行政法的《治安管理处罚法》和《行政强制法》、属于经济法范畴的《反垄断法》和《反不正当竞争法》、属于刑法范畴的《刑法》、属于诉讼与非诉讼程序法范畴的《刑事诉讼法》和《引渡法》。这些法律的个别条款在“国家安全重要领域”“统筹发展和安全”“维护国家主权、安全和发展利益”三项逻辑下与国家安全有关系,但其调整对象不直接关系到国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题,因此不能被纳入国家安全法体系中,只属于关涉国家安全的法律。

① 郑贤操、邓世豹、袁继红等:《统筹发展与安全 以新安全格局保障新发展格局》,《广东财经大学学报》2023年第1期。

② 《现行有效法律目录(298件)(截至2023年9月1日 十四届全国人大常委会第五次会议闭幕 按法律部门分类)》,http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202309/t20230905_431560.html,访问日期:2023年9月9日。

③ 法律规则结构参见雷磊:《法律规则的逻辑结构》,《法学研究》2013年第1期。

部门法中存在一些属于与国家安全相关的法律规定,包括根据不同分类方法可以同时被归入某部门法和国家安全法的法律规范;部门法中与某些国家安全法律条文存在相互补充关系的法律条文;关涉国家安全法律中涉及国家安全的条款,如《公司法》第213条^①、《专利法》第3条^②等。

六、结语

划定国家安全法体系的边界对国家安全法的体系化建构有重要意义。以全国人大及其常委会构建的国家安全法律体系和其他位阶的狭义国家安全法律为研究样本,通过归纳总结方法,可得出国家安全法的体系构建逻辑与功能定位。可从内部限定路径确定国家安全法体系边界的可能范围。根据功能定位可确定国家安全法的调整对象,继而区分国家安全法和其他法律。同时,可从外部路径对动态扩展的国家安全法体系边界进行划定。在划定体系边界后,国家安全法方可实现与其他法律的明确区分,逐渐发展为一个类似环境法的成熟的独立法律部门。

在国家安全法发展为一个成熟的独立法律部门之前,应进一步明确区分国家安全法与其他法律,以明晰国家安全法体系的边界。可通过如下官方认证方式帮助实现法律区分:由全国人大常委会法工委主导编制一本国家安全法律汇编,在新出台法律中将维护国家安全列在立法目的中,在立法或修订草案说明中表明该法维护国家安全的功能定位。

国家安全法因国家安全问题的普遍性而与其他法律相联系,也因国家安全问题的独特性而得以与其他法律相区分,并发展为一个独立法律部门。为更好应对国家安全问题,也为了推动国家安全法的体系化,应将“解决国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题”,作为设计国家安全法体系化建构框架的主导逻辑,对国家安全法体系内的各部法律、各法律制度进行排列组合,使其统合于统一逻辑下,以实现体系内部的逻辑自治。这样一来,国家安全法体系便可通过统筹协调而非分散的方式更好地应对国家安全问题。目前,部分国家安全立法已将“解决国家安全问题及容易转化为国家安全问题的一般安全问题”作为统合各类法律制度的主导逻辑,如《国家安全法》《网络安全法》《数据安全法》《生物安全法》都规定了预防预警、评估监管、危机管控等制度,对应预防、识别、管理和应对等环节。接下来,应按照国家安全问题的预测预防、识别、监管和应急管理等环节,将各类法律制度和法律规范进行整合,并以此结构为标准完善国家安全法体系。

The Boundary of the National Security Legal System

He Zhipeng¹ Zhu Zhiyuan²

(1. School of Law, Jilin University, Changchun 130012, P.R. China;

2. Institute of National Development and Security Studies, Jilin University,
Changchun 130012, P.R. China)

Abstract: In modernizing China's national security system, it is crucial that a comprehensive and well-structured national security legal system is established. This legal system should be highly systematic and coherent and establishing clear system boundary is the prerequisite for achieving this goal. The existing research has not defined the boundary of national security legal system, which

① 《公司法》第213条规定:利用公司名义从事危害国家安全、社会公共利益的严重违法行为的,吊销营业执照。

② 《专利法》第4条规定:申请专利的发明创造涉及国家安全或者重大利益需要保密的,按照国家有关规定办理。

makes it difficult to promote the systematic construction of national security law. Samples from the national security legal system constructed by the National People's Congress and its Standing Committee and other narrow national security laws are analyzed so that the system construction logic and functional orientation of the national security law can be derived through the method of induction and summarization. The construction of the national security legal system adheres to three construction logics: "important areas of national security", "safeguarding national sovereignty, security, and development interests", and "coordinate development and security". The potential extent of the national security legal system's boundary can be determined internally through these construction logics. The functional orientation of the national security law is solving the national security problem and the general security problem that may easily transform into the national security problem. Since the national security law is a field law, its applicable objects are social relations related to solving the national security problem and the general security problem that may easily transform into the national security problem. Based on the applicable objects, the national security law can be distinguished from other security laws and laws from other branches from the external path. Driven by these three construction logics, the boundary of the national security legal system continues to expand outward. Other security laws and laws from other branches will be transformed into new national security laws and incorporated into the national security legal system. However, through the combination of these two approaches, the national security law is able to maintain clear boundary and distinguish itself from other laws even amidst continuous expansion. The demarcation of boundary within the national security legal system distinguishes it from other laws and establishes a network of interconnected and complementary legal norms, ensuring internal logical coherence. Consequently, the national security law can progressively evolve into a more mature independent legal branch. The system boundary of the national security law should be further defined before it evolves into a fully established legal branch. The legislator may compile a comprehensive set of national security laws, put "safeguarding national security" in the text of the law, or indicate the functional orientation of safeguarding national security of the law in the draft. To enhance the systematization of national security legal system, we should adopt "solving the national security problem and the general security problem that may easily transform into the national security problem" as the guiding principle, integrating laws and legal institutions within the national security legal system.

Keywords: National security law; Field law; Systematization; The legal system for national security

[责任编辑:李春明]