

关于《中华人民共和国国家情报法》 的若干思考^{*}

林鑫 刘跃进 杨建英

(国际关系学院 北京 100091)

摘要:[研究目的]从情报学相关内涵入手,探讨《中华人民共和国国家情报法》(以下简称《国家情报法》)中值得借鉴思考的部分,加强国家情报法的总体性作用,完善情报法律体系网络。[研究方法]通过文献研究方法和比较研究法,以国内外对情报的相关研究为基础,提出情报的内涵及其分类并就情报机构、情报监管、情报人员保障等方面展开分析。[研究结论]应重视对情报的定性研究,通过对情报定义、推动情报体系完善,监管部门立法、促进人员保障、加快情报互传互信,最终完善国家情报工作体制,建立健全情报法律网络体制。

关键词:情报;《国家情报法》;情报人员;情报监督;文献研究方法;比较研究法

中图分类号:G35;D92

文献标识码:A

文章编号:1002-1965(2022)01-0024-07

引用格式: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[J].情报杂志,2022,41(1):24-30.

Research on the State Intelligence Law of the P. R. C

Lin Xin Liu Yuejin Yang Jianying

(University of International Relations, Beijing 100091)

Abstract:[Research purpose] Starting from the relevant connotation of intelligence, this paper discusses the parts worth reference and thinking in the State Intelligence Law, strengthens the overall function of the intelligence law, and improves the network of the intelligence law system. [Research method] Based on the relevant research on intelligence at home and abroad, this paper puts forward the connotation classification of intelligence, and combines the characteristics of the existing information science system to perfect the measures of intelligence organization, intelligence classification, intelligence supervision, intelligence personnel guarantee and so on. [Research conclusion] We should attach importance to qualitative research on intelligence, and finally perfect the national intelligence work system and establish and perfect the intelligence legal network system by defining intelligence, promoting the perfection of the intelligence system, supervising the legislation of departments, promoting personnel guarantee and accelerating the mutual transmission and mutual trust of information.

Key words: intelligence; the state intelligence law; intelligence personnel; intelligence supervision; bibliographic methods; comparative study methods

对于国家安全的咨询与决策机构而言,情报有着其不可替代的用途。一个情报组织的目标和职能在于,在和平与战争期间,向那些决定政策、制定计划和做出决定的人提供他们所需要的知识,正是这些知识,使他们

耳聪目明,做出明智的抉择^[1]。因此,在现有的国际环境多变且不确定的情况下,情报的价值和作用也显得尤为重要了,拥有了足够多的情报,也就占有了先机,但一直以来情报的搜集活动却一直没有相关法律作为支持,

收稿日期:2021-05-29

修回日期:2021-08-03

基金项目:国家十三五“公共安全风险防控与应急技术装备”重点专项项目“国家安全风险管理关键技术研究与应用”(编号:2018YFC0806900);国际关系学院创新团队建设重点项目“国家安全教育体系研究”(编号:3262018T05)。

作者简介:林鑫,男,1997年生,硕士研究生,研究方向:国家安全学;刘跃进,男,1959年生,教授,国家安全学创始人,研究方向:国家安全学理论和国家安全学学科建设;杨建英,女,1960年生,博士,教授,博士生导师,研究方向:国家安全情报。

因此,为相关情报工作进行立法和保障也就成为了一个重点问题。

2017年6月27日,中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议正式通过了《中华人民共和国国家情报法》(以下简称《国家情报法》),《国家情报法》将使国家安全和国家情报工作有法可依,实现了我国情报法制化的历史性突破,标志着新时期的法治化建设踏上了新的台阶^[2]。该法基于总体国家安全观,对相关情报活动的主客体进行了明文规定,也对情报搜集及保障工作做出了该有的解释。该法律虽然名为《国家情报法》,但是从法条内容来看却更像是为“国家安全情报”而制定的法律,其中所规定的情报搜集的主体为国家安全机关、公安机关和军队情报机构,上述三主体所负责的情报类型均为国家安全情报,并非我们所研究探讨的广义的情报,而指的是狭义的情报,即与国家安全有着直接关系(传统安全领域)的情报。

颁布《国家情报法》,是国家对国家安全的总体性考虑,是落实“总体国家安全观”的一部分;是国家安全顶层设计的一部分;也是国家安全相关法律体系建设的一部分,因此《国家情报法》出台的意义不言而喻。但是出台的法律并不是完美无缺的,尤其是在现有的总体国家安全观下的情报内涵中,也有除了传统安全领域的情报以外的非传统安全领域的情报分类。笔者认为,在内容上,《国家情报法》应该体现国家总体安全观的要求,国家情报应具备内涵精准、主体多样、层次鲜明及范围宽泛的特征。因此,基于总体国家安全观所确立的《国家情报法》,从其内容来看,与其名称是不匹配的。所以本文将从情报的内涵及其分类、相关情报机构的设置、情报人员的保障、情报活动的监管以及情报法律体系建设等方面进行讨论,来给予《国家情报法》一些思考与探索。

1 通过立法来确立情报的内涵及分类

1.1 关于情报的内涵 《国家情报法》的第一章总则部分提出了国家情报工作的目的、工作方式、所坚持的原则、承担的主体、客体等问题,但却没有对情报的内涵做出合理的解释。法律的意义之一不就是对一个事物的定义及规制吗?我国所制定的国家安全相关法律皆对立法对象有着准确的定义:我国的《国家安全法》对国家安全的定义为:“国家安全是指国家政权、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”^[3];不仅如此,我国的《反间谍法》第三十八条和《反恐怖主义法》第三条以及《生物安全法》的第二条等国家安全相关的法律法条也相应的对间谍行为、恐怖主义和生物安全的内涵做出了

认定。因此,笔者认为,《国家情报法》或许也应该就情报的内涵做出合理的解释。

从结果影响上来看,若《国家情报法》对情报的情报做出相应的解释后,有助于社会大众更好地了解什么是情报,也能使相应的情报机关根据情报内涵制定出符合法律法规的规章制度和工作方法。在总体国家安全观的框架下,为保护我国国家安全,情报的内涵理应做扩大解释,即不仅仅是指军事、反间谍等情报,而应该指更为广义的情报,下文笔者就对于情报的定义做出一些解释。

从严格意义上讲,我国现有的情报一词所指的英文单词是 Information,并不是指的 Intelligence,由于相关历史原因,情报学一级学科名为“图书馆、情报与档案”,因此这对于我国情报的研究与发展产生了源头上的误导,被称为“名不副实的情报学”^[4]。

现在关于情报的定义众说纷纭,我国2000年版的《辞海》中对情报的定义为:获取的他方有关情况以及对其分析判断的成果。按内容和性质分为政治情报、军事情报和科技情报等。其中军事情报按适用范围,分为战略情报、战役情报和战术情报^[5]。而目前关于情报最有名的定义,是来自谢尔曼·肯特(Sherman·Kent)在*Strategic Intelligence for American World Policy*一书中所写的,情报就是一个家庭主妇因为需要购物所以对某些商品的功能、作用有着一定程度的了解^[6]。在情报学界,也有许多优秀的学者对情报的定义有着自己的理解,我国情报学者张殿清认为:情报是情报间谍人员通过各种途径或手段所获取的有关情况的消息、报告、资料等,以及对上述内容进行分析、研究、综合或提炼的成果^[7];赵冰峰认为,“情报是一种特殊的社会对抗活动,是主体为了保护自身存在,对客体展开的认知对抗活动”^[8];此外,我国学者高金虎也对情报的内涵进行了扩展与延伸,他认为“情报是政府、军队和企业为制定和执行政策而搜集、分析与处理的信息,情报是知识与信息的增值,是对事物本质、发展态势的评估与预测,是决策者制定计划、定下决心、采取行动的重要依据。”^[9]

对于情报的定义,笔者总体上是赞同赵冰峰和高金虎的观点,但是笔者认为,情报从性质上来说应该不是指社会对抗性活动,而指的是社会对抗性活动的产物;再者,如果企业能作为情报的主体的话,那个人能否成为情报的主体?社会组织能否成为情报的主体?企业搜集情报无非是一个逐利的过程,通过各种各样的情报进行分析,最终得出一个最有利于企业发展的方向。同样,个人也有能力做到,个人通过对情报的搜集也能得到相关的自我决策的方向,例如一人以炒股投资为主业,这种个体一般不与其他人为伍,为了实现利益的最大化,他也会为投资方向而搜集各种金融方面的信息,即情报,来得到一个自己最终下决定的依据,不仅如此,

公司里面也有一人公司、个人独资企业等特殊企业,这种企业在制定决策时往往也是以法人或投资者的利益来决定,而当决策者为企业搜集情报时,潜在的最大受益者就是他自己,所以在此时也能认为是在为他个人搜集情报,除此之外,目前世界上还存在着情报贩子,他们通过售卖情报为生,而对于他们本人而言,搜集情报就是他们的主业,他们也应该是情报搜集的主体,并且个人作为情报主体也与高金虎所认为的情报是信息、具有知识性、是信息和知识的增值的特征(情报的三重性)并不相冲突。

同样对于社会组织(主要指 NGO)而言,目前社会上的非政府组织大多承担着情报的搜集工作,例如美国通过外派 NGO 成员来搜集情报是业内皆知的消息,并且在 2019 年的香港“修例风波”中,“美国国家民主基金会”等 NGO 在情报搜集和渗透方面起到了极大的作用。因此笔者认为,个人和社会组织(NGO)也能成为情报的主体。

综上所述,笔者借鉴了赵冰峰对于情报即社会对抗活动、高金虎对情报的“三重性”的定义后认为:情报是政府、军队、企业、社会组织和个人为一定目的而进行的社会对抗活动的产物(笔者认为,各主体进行社会对抗活动的目的不是对抗活动本身,而是为获取通过社会对抗活动而得到的产物,即情报)。情报本身是筛选、分析过的信息,是对事态内涵、本质、发展方向的预判、评价所不可或缺的一环,也是决策机关或决策者对自身计划的制定与修改、相关政策的实行与评估、行动实施的决心与意志落实的重要依据。

1.2 关于情报的分类 对于《国家情报法》而言,如果仅仅只是解释了内涵,显然不够。更多的还应该对其内涵进行进一步解释,即对情报进行分类。同样我们可以先总结现有的国家安全相关法律是否对其所规定的对象有着分类解释:从现有的国家安全相关法律体系来看,《反间谍法》第三十八条规定了相应的间谍行为的类别;《反恐怖主义法》第三条对恐怖主义的行为进行了分类;《生物安全法》第二条对法律的适用活动进行了分类,最后《国家安全法》第八条也规定了对国家安全的领域的分类;因此笔者认为,《国家情报法》应该对情报的类型进行划分,因为这不仅仅是对法律的完善,更是对相关工作最好的保障,通过对情报分类,能够科学地对现有情报类型进行归类,确定其情报主管机构,使相关情报机构能够对情报工作有更深入的理解与保障,以此来做出相关工作的规章制度,使情报工作的实施更加专业、精准且高效。笔者通过对情报的理解,提出了两种划分方式:一种是以情报工作方式来划分,另一种是以国家安全的内涵来划分。

1.2.1 以情报来源划分 《国家情报法》在其第四条规定了对国家情报工作应坚持的原则,即“公开工作

与秘密工作相结合”的原则,但是表述方式过于隐晦,没有像其他国家安全相关法律对其所表述的客体都有相应法条明确解释,因此笔者认为可以通过工作方式或情报搜集方式对情报分类进行进一步说明,即开源情报(Open Source Intelligence)和秘密情报(Secret Intelligence)。开源情报,是与秘密情报相对应的概念,其所指的是通过各种公开场合与途径,对已经公开的信息和资料进行合法的搜集、处理、分析所得到的对自身有益的信息,即情报。与之相对应的秘密情报就是指通过秘密途径来对一些非公开的信息和资料所进行的非法的搜集、分析以及研判后所得到的对自身有益的信息,即情报。

之所以要区分开源情报和秘密情报,是因为其两种情报的性质不同、来源不同、搜集的方式也不一样,若把他们统称为情报来进入《国家情报法》的体系里,是会对相当多的实务工作造成麻烦,甚至会导致许多情报工作无法可依,许多情报人员得不到保障的情况出现,因此通过立法进行分类且做出相应的规定是十分有必要的。

1.2.2 以国家安全的领域划分 《国家安全法》依托总体国家安全观的精神,对我国的国家安全的领域有着准确的分类,因此我们依照国家安全的各种不同的领域对相应的情报进行划分,也是对《国家安全法》和总体国家安全观相呼应的体现。

《国家情报法》的立法精神体现为总体国家安全观,其主要立法目的在于保护我国的国家安全,情报的分类有不同的标准,按不同的标准有不同的分类法,因此我们可以按国家安全重点领域相对应的情报进行分类。

通过立法确定情报类型,有助于使情报的工作更加细化,也有助于让更多的单位机关参与到情报工作中来,以减轻现有情报部门的工作压力和提高其效率。作为《国家情报法》的法律,也确实应该在坚持总体国家安全观的精神下,对现有情报总类进行细化分类,以达到让情报法律体系更加完善和发展的作用。

2 通过立法确立情报机构及体系的设置

《国家情报法》第五条规定情报工作的主管单位,根据这一条,可以得出情报搜集分析工作的主体是国家安全机关、公安机关、军队情报部门。这也是《国家情报法》有些名不副实的原因,因为其行为主体为狭义的情报的内涵的主体,并不为广义的情报的主体。同时由于国内相关部门对情报活动的主体认识具有一定的局限性,简单的认为“情报工作就仅仅应该是情报机关的工作”,而与他们无关,这使得情报来源的局限性被进一步扩大,因此笔者认为,可以以上诉对情报所进行的分类为基础,增加相应情报的主体单位,即增加广义情报内涵的相关单位。

美国情报界所包含的相关部门,在不同的时期,部

门的数量不是一成不变的,美国法典在其国家安全部分对其情报机构的主体分为:国家情报局局长办公室、中央情报局、国家安全局等机构。但在实际当中随着局势的变化,可能会对相对应的情报机构进行调整,使数量不尽于此。因此,笔者建议,依照总体国家安全观中对安全的划分,可以在借鉴美国的经验上增加各不同情报的主管单位和机构。

笔者认为,根据现有各部委的实际状况,可以在与各领域情报相关的部委体制中,增设相应情报机构,用来搜集与之相关的各项情报工作。

《国家情报法》第三条对国家情报体制的建设有一定的提及;但是相关概念和做法过于模糊,笔者认为,建立细致的情报体系对我国情报网的发展尤为重要,因此笔者认为应该立法健全各领域情报资源的分享机制。《宪法》中国家安全条款不仅要求国家安全情报立法在宏观上进行外延拓宽,还要求在微观上开展要素整合,即通过各领域情报资源的协同共享,推动安全情报机制运行的一体化程度。当前,国家安全情报立法总体上更青睐于情报机构的职权运行,对于相关资源共享明显缺乏立法保障^[11]。

由于上述情报主体对各个情报的主管机关进行划分符合我国归口管理制度,但是光有各部门的主管机构不行,因此对与各情报的统一协调呈递等工作也可进行进一步的思考,我们是否需要对这些情报主体进行管理和协调呢?答案是肯定的。现有条款中,虽然说明了“职责分工”,但是就目前来看,显得指向不是十分具体,极易发生一些责任推诿的问题,并且也没有明确说明“中央国家安全领导机关”的具体指向。笔者认为,在现有制度下,由于对国家安全委员会的职能有明确的规定,所以对于中央国家安全委员会说,笔者认为可以以法律规定其统筹情报工作,在国安委设置相应的情报协调机构,负责对各部委之间的情报工作进行统筹和协调,国安委依据情报提出政策意见并做出决策,形成由国安委总起统筹情报工作,各部委分工合作,国安委的情报协调机构对各部委所搜集的情报进行整理再分析最后呈递至国安委决策机关的由上而下的三层次情报体系(中央军事委员会统一领导和组织军队情报工作)。

3 通过立法来保障情报人员的相关权益

我国情报学著名学者包昌火曾认为情报学的发展应注重在情报法律保障等几个方面,因此作为情报法律保障重要的一环,情报人员特别是境外情报人员的法律保障就重要性就显得不言而喻了。

3.1 情报人员的内涵界定 我们要研究情报人员的保障问题,首先应该界定什么是情报人员,这是情报人员保障的前提性问题。《国家情报法》中多次提到“情报工作相关人员”及“情报人员”,但并未就“情报人员”

的定义做出界定。若我们不对情报人员的内涵进行界定,就会导致对其提出的相关保障问题的研究变得弱化且模糊,除此之外,还会造成公众对情报人员的认知进行偏差,而这样就会导致严重影响公众和相关情报人员对职业的认同和价值取向,因此,对情报人员进行界定刻不容缓。而关于情报人员的界定,我国目前处在一个认知转换的过程,其主要是从狭义的情报人员转向为广义的情报人员。

3.1.1 狭义的情报人员 从简单来说,情报人员就是搜集情报的人。研究情报工作的专家认为,情报工作是指情报机关为维护国家安全和利益所开展的信息搜集、分析、反情报及隐蔽行动等一系列活动^[12]。因此,他们认为,情报人员也就是进行情报工作的人员。而这就是目前我国对情报人员的大部分理解,也可以作为狭义的情报人员的界定。

3.1.2 广义的情报人员 目前对于情报人员的界定,最好的解释依旧来源于美国,美国与我国不一样的是其对情报人员的界定运用了广义的解释方法。在美国,情报人员被统称为“covert agent”,我们可以将它称之为“秘密情报官员”“线人”等,而它在《美国法典》中也有其相应的定义,在《美国法典》第50编,3026节(50U.S.C. § 3026)里的定义为“情报机构的现任或退休官员或雇员,或在情报机构执行任务的现任或退休武装部队成员,或其身份属于机密信息的成员;或与美国的情报关系属于机密信息的美国公民,以及作为情报机构的代理人、线人或情报来源者,或在披露时作为联邦调查局外国反情报或外国反恐部门的代理人或线人的人;或美国公民以外的其过去或现在与美国的情报关系属于机密情报,并且是情报机构的现任或前任特工、现任或前任线人或情报来源的个人。”^[13]

在笔者看来,我国的情报工作是具有导向性的,其最主要或最终的目的在于保障国家安全。因此本国的情报人员其工作的主要内容应为搜集政治、军事、经济等与国家安全有密切联系的情报,且主要为情报机关内部人员。并且从国家发展来看,对情报人员的认识终究会从狭义到广义,因此我国《情报法》若对情报人员进行界定,理应运用广义的解释方法。基于此,所以笔者对情报人员的定义为:情报机关为了维护国家安全与利益所开展的相关情报工作或情报活动的官员或有关人员,其主要工作内容为搜集、分析、研判境内外有关政治、军事、经济、社会、生物等与国家安全与发展紧密联系的情报;或者是进行境内外对敌反情报斗争的“隐蔽战线”的官员。

3.2 境内情报人员的保障 《国家情报法》第二十条至二十五条规定了对情报人员的保护措施,但从法条来看,存在着不细致且不易执行落实的情况。首先是没有把境内境外情报人员的保障进行区分,其次对于情报人

员的保障措施过少且重点不突出。

对于境内情报人员,由于在国内,在人身安全方面比境外工作人员要高得多,但是由于国内目前的网络情况复杂,监管缺失,导致目前国内情报人员最大的问题和隐患在于身份信息安全问题,而这在《国家安全法》中并没有涉及。

这其实是一个各国情报人员都存在的最基本的问题,如果情报人员的身份信息泄露,那他该如何进行情报工作?会不会被境外组织定向策反,从而成为危害我国国家安全的因素?因此,通过立法对境内情报工作人员的信息进行掩护的重要性不言而喻。举一个很简单的例子,若不通过立法把情报人员的信息和普通人员的信息加以区分,那么在信息泄露时,泄露普通人的信息和泄露国家情报人员的信息所受到的罪罚是一样的,但是所造成的损失却是不一样的,极有可能境外间谍人员通过相关信息对国内情报人员进行“设局策反”,并以此来进行不利于我国国家安全的有关活动。由此来看,这也是一个必须立法的理由。

为了对情报人员的身份信息有效保障,美国于1982年出台了《情报人员保护法》(*Intelligence Identities Protection Act of 1982*),该法现为美国法典第50编,3121-3126节(50U.S.C. § 3121-3126),美国对情报人员的相关保障主要集中在情报人员的身份信息方面。在法案中,美国通过立法规定了秘密情报官员、特工、线人和消息来源等信息属于机密信息,在第3121节,该法条说明了所保护的信息被人泄露且必须承担法律责任的3种情况:a.任何有权或曾经有权接触识别秘密特工的机密信息的人,向未经授权接收机密信息的任何个人披露识别秘密特工的任何信息,其明知美国正在采取积极措施隐瞒该秘密特工的识别信息却故意向任何未经授权接收机密信息的个人披露能够识别该秘密特工的信息,应根据第18编处以罚款或不超过15年的监禁,或两者并处。b.任何通过被授权访问机密信息而得知秘密特工身份的人,其明知美国正在采取积极措施隐瞒该秘密特工的识别信息却故意向任何未经授权接收机密信息的个人披露能够识别该秘密特工的信息,应根据第18编处以罚款或不超过10年的监禁,或两者并处。c.凡在一系列旨在识别和揭露秘密特工的活动中,有理由相信这些活动会损害或阻碍美国的外国情报活动的人,其明知美国正在采取积极措施隐瞒该秘密特工的识别信息却故意向任何未经授权接收机密信息的个人披露能够识别该秘密特工的信息,应根据第18编处以罚款或3年以下监禁,或两者并处^[14]。除此之外,在第3123节,法案要求总统向国会提交一份年度报告,说明保护秘密特工身份的措施,并免于披露。从这些方面都能看出美国对情报人员的身份保障的重视程度,这也是美国情报人员活跃于世界各地的原因。

对于我国《国家情报法》而言,显然我们做的不够细致,情报人员的保障是情报工作是否成功的关键一步,要是我们不对情报人员身份的保护加以强调,有可能最后丧失的就是整个情报战线。

3.3 境外情报人员的保障 情报活动一直是个比较敏感的内容,但几乎世界上所有国家都在针对别国实施情报活动,这实际上早已是“公开的秘密”。不过,大多数国家对外始终不承认情报活动,“只做不说”^[15]。因此如何保障域外情报人员的相关权益呢?

《国家情报法》第十条明确规定了情报活动的开展地点是在“境内外”。因此境外情报的搜集是通过立法确定,那么对于相关人员的保障措施做的如何呢?同样对于《国家情报法》第二十条的规定,其法条规定情报人员的相关权益受法律保护;但是试问,在境外情报人员依法进行情报工作,我们国内如何具体保障他们的权益?笔者认为,境外情报人员享有的权益不应该与境内情报人员一样,因为他们所面临的危险和威胁是域内情报人员不可比拟的,因此,应该对域外情报人员的保障增添相应的,区别于域内情报人员保障的不同措施。

作为我们国家的邻邦,俄罗斯在对域外情报人员的保障上有着专门的法律——《俄罗斯联邦对外情报法》,我们可以通过对其相关条款进行借鉴,来思考我们国家对境外情报人员的保障内容。从法条上来看,俄罗斯情报立法中针对情报工作人员保护的域外保护法律规范主要包括获取掩护身份和身份暴露后的营救。《俄罗斯联邦对外情报法》第6条“俄罗斯对外情报机构的权力”第8款规定:“俄罗斯对外情报机构的工作人员境外工作期间,其本人及家庭成员的活动和相关信息构成国家秘密”。《俄罗斯联邦对外情报法》第18条“俄罗斯对外情报机构的工作人员”中规定:“俄罗斯联邦对外情报机构的工作人员可以依照本联邦法律的要求持有联邦行政机关、企业、机构和组织的掩护身份”。《俄罗斯联邦对外情报法》第22条“俄罗斯联邦对外情报机构工作人员及其家属的社会支持”中规定:“对外情报机构的工作人员及其家属在境外因从事情报活动而被拘留、逮捕或审判时,国家有责任采取一切措施帮助其获得无条件释放”^[16]。

因此,笔者认为,《国家情报法》也应该通过立法来保障域外情报人员的相关权益,例如对家人各种信息的保密、对其被捕人员的救济以及其家人在国内所享有的待遇等,都应该立法细化,让其真正落实时,做到有法可依,有法必依,这样才能让域外情报人员没有后顾之忧,在危险的境外为祖国利益而工作。

4 通过细化监管条款,使情报工作合规合法

在情报活动中,往往有一个容易被忽略的环节,那就是对情报活动的监管。情报监管(监督)是指对情报

工作在搜集、整理、分析、发布、使用、评估等情报流程的各个环节从合法性、合规性等方面进行审查和监督的工作^[17]。我国的《国家情报法》在情报监督方面规定在于第八条、第二十六条和第二十七条。从所列的法条来看,我国《国家情报法》对情报监管的内容显得太过于原则化而不十分具体,对于情报工作,各方该如何监督,人民群众应该如何在情报活动中保护自己的基本人权呢?所以对于监管的条款,理应显得具体而不笼统。

关于情报监督的立法,美国是最早的国家之一。1947年,中央情报局伴随着杜鲁门总统签署了《国家安全法》后,得以成立。此时美国情报部门的扩张更好地配合了美国当下的战略、军事需求。随后,美国第NSC5412/I号文件规定,只要是为了对付共产主义的威胁,任何使用手段都是允许的^[18]。然而,美国中央情报局却不断被媒体报道出在东南亚战争时期进行的违法情报活动细节,并揭露了中情局20世纪50年代以来的种种监听、暗杀等违法情报活动^[19]。到了20世纪70年代,美国中央情报局对美国国内的反战运动和其他持不同政见者团体采取了大规模的侦查行动^[20]。基于此,1974年,美国国会出台了第一部对情报监管作出明确规范的法律《休斯·瑞安法》,该法案的出台有效限制了美国情报机构的权力,通过限制其挪用资金的权限,确保将“裁定”权交由总统决定,并且总统对中央情报局秘密行动开始具有问责制^[21]。

而在当代,由于美国所实行的是三权分立制度,因此其所进行的情报活动会受到国会和法院的双重监督。对比于我国的《国家情报法》,美国的情报法律监督制度显得十分细致、具体且容易操作。从内容上看,美国情报监督机构明确、监督内容也比较具体、监督方式也很清楚。

基于此,对于情报活动的监督,笔者认为,第一,首先应该细化《国家情报法》对情报监管的相关条款,使其具体化、可操作化。目前我国对情报机关的审查主要为内部审查与监督,社会大众与各团体机构对其监管相对遥远,因此细化相关规定有利于增强监管的效果。第二,我们应该进一步完善人大、检察、监察监督,充分发挥外部监督机制,发挥权力制衡效应,避免监督流于形式,不至于使情报机关成为脱缰野马,无法无天,危害国家之根本^[22]。第三,《国家情报法》应该以保障隐私权为其立法原则之一。但目前由于相关法律的不完善,导致公民隐私权有被相关情报活动侵犯的风险。因此,情报活动监督机关在行使其公权力时,应该对公民隐私权的保护给予特别关注。除此之外,《国家情报法》等相关法律法规理应完善相关条款或新增与保障隐私权有关的法条来确定情报活动监督的具体规范,以至于公民隐私权能够得到真正的保护。

情报活动虽然对于个人来说略显神秘,但是这种神

秘并不代表没有约束和给人的恐惧感,所以情报活动理应受到监督,使其合法合规,使人们对情报活动消除紧张与担心,这也使人民更能体会情报活动的意义是为了保护人民、保卫国家。通过立法来消除群众的担忧有助于相关工作能得到群众支持,也能使工作更好的开展。

5 完善相关情报法律的立法工作,构建国家安全情报法律体系

在情报学领域,情报立法工作也是十分重要的一环,它直接决定了我国情报体系的构建、发展与保障。对于我国情报体系,仅靠一部《国家情报法》来支撑显然有些力不从心,因此,完善我国情报法律体系就显得尤为重要了。

5.1 解决《国家情报法》和《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)的关系 目前来看,虽然《国家情报法》上有明确条文标注:“根据宪法,制定本法”。但就《宪法》内容来看,有着关于国家安全的相关条款却存在缺失的问题,而就《国家情报法》本身来看,更像是依据总体国家安全观而制定。因此根据学者周智博的观点,我们应该积极推进“总体国家安全观”入宪,比较稳妥的办法是将“总体国家安全观”条款置于总纲第二十八条的国家安全核心条款中,即新增“我国国家安全工作应该坚持总体国家安全观。”并将之作为第二十八条第一款。

5.2 对情报相关法律法规的优化和拓展 情报领域是一个庞大的体系,它有相关情报活动、情报分析、情报立法、情报监督、情报管理、情报保障、情报教育等内容。而《国家情报法》却只有三十二条。这当然不能保证三十二条能把整个情报体系的内容全部囊括在内,因此有效推进情报相关法律法规、行政规制制度等设立就显得尤为重要。就像美国,单单在情报搜集方面就拥有《涉外情报监控法》等六部法律来进行约束及保障,这可以使得美国执法机构可以采取电子监控;物理性搜查;安装、使用通信记录和通信追踪装置;为获取涉外情报而使用某些商务记录;针对位于美国境外的人实施情报搜集;对向政府提供了协助的人进行补偿和保护等手段搜集外国势力及外国势力的代理人^[23]。

因此,基于情报领域相关工作与分工的复杂性,笔者认为可以制定不同的法律,或者在现有法律中修订部分条款(例如制定《国家情报监管法》《对外情报法》《开源情报法》;或对《国家情报法》进行修订)来使得情报法律体系更加完善。

6 小 结

我国的国家安全依赖于我国的情报工作,我国的相关情报工作理应由法律来保护,使其相关工作合法化,使其相关人员能够无后顾之忧地投入到情报工作中,因此,在2017年公布了《国家情报法》;但是法律并不是一

开始公布就是完美无缺的,对法律的修订工作和过程是极其漫长且不平的,因此在其出台后依据相关的知识对其进行合理的建议,以便修订时能成为参考之一就显得尤为重要。

本文也因此对目前的《国家情报法》的相关内容进行了一些有益的思考,在总体国家安全观的指导下,笔者认为现有的《国家情报法》理应得到全面的拓展,其在对情报的内涵及分类,情报工作以及域外人员保障、情报监管等条款上和情报法律体系完善等方面更应该贴合实际,使其系统化、全面化、具体化,只有这样才能有助于发挥立法对国家情报工作运行的指导和保障作用,从而加快我国国家安全情报体系及国家情报法律体系的建设步伐,使我国的国家安全体系更加稳固且充满活力。

参考文献

- [1] 高金虎.论国家安全决策中情报的功能[J].情报理论与实践,2019,42(10):1-8.
- [2] 法制网.厉害了!对于已施行的国家情报法你知道多少?[EB/OL].[2021-04-15].<http://www.faniuwenda.com/Paid/News/index/id/5582.html>.
- [3] 中华人民共和国国家安全法[J].中华人民共和国公安部公报,2015(5):24-30.
- [4] 高金虎.从“国家情报法”谈中国情报学的重构[J].情报杂志,2017,36(6):1-7.
- [5] 辞海编辑委员会.辞海(缩印本)[M].上海:上海辞书出版社,2000:1198.
- [6] Richard W, Van Alstyne, Kent Sherman. Strategic intelligence for American world policy[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1949, 265(1).
- [7] 张殿清.情报与反情报—特殊的较量[M].北京:世界知识出版社,1997:2.
- [8] 赵冰峰.情报学[M].北京:金城出版社,2018:145.
- [9] 高金虎.论情报的定义[J].情报杂志,2014,33(3):1-5.
- [10] 杨建英,余至诚.开源情报在中国国家安全情报中的地位和作用分析[J].情报杂志,2019,38(10):21-26,145.
- [11] 周智博.宪法“国家安全”条款视阈下国家安全情报法律体系建构[J].情报杂志,2020,39(3):14-21.
- [12] 江焕辉.国家安全与情报工作关系的嬗变研究[J].情报杂志,2015,34(12):11-15.
- [13] USC02. 50USC3026: Deputy Directors of National Intelligence [EB/OL].[2021-04-15].<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter44&edition=prelim>.
- [14] USC02. 50USC3121: Protection of identities of certain United States undercover intelligence officers, agents, informants, and sources [EB/OL].[2021-04-15].<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title50-section3121&num=0&edition=prelim>.
- [15] 高云波.俄罗斯情报工作人员人身保护的法律法规及其启示[D].宁波:宁波大学,2018.
- [16] Федеральный закон от 10 января 1996 г. N5-ФЗ "О внешней разведке" [EB/OL].[2021-04-15].<http://ivo.garant.ru/#/document/10135745/paragraph/12797:1>.
- [17] 蒋东龙.论英美情报监督体系及其启示[J].情报杂志,2020,39(1):22-30,44.
- [18] 杰里尔·罗塞蒂.美国对外政策的政治学[M].周启朋,等译.世界知识出版社,1997:213.
- [19] 张秋波,闫妍.美国情报监督立法及启示[J].情报杂志,2016,35(4):5-8,54.
- [20] 约翰·兰尼拉格.中央情报局[M].潘世强,等译.北京:中国社会科学出版社,1990:685.
- [21] 张玲.冷战以来美国国家安全战略对其情报监管的影响及启示[D].长沙:国防科技大学,2018.
- [22] 蒋剑云.中美俄情报法律制度比较[J].中国刑警学院学报,2019(5):41-52.
- [23] 刘涛.美国涉外情报监控法及涉外情报监控法院诉讼规则[M].北京:中国人民公安大学出版社,2011:11-31.

(责编/校对:刘影梅)