

# 健全国家安全法律制度体系的路径研究

马方 田博博

(西南政法大学 国家安全学院,重庆 401120)

**摘要:**国家安全法律制度体系的建成与完善是我国国家安全法治体系建设的首要任务。我国国家安全法律制度体系的演进主要围绕国家安全法治观念、国家安全观、国家安全道路三条主线展开。仅从外部来看,我国已经完成了国家安全法律制度体系“形”的构建;但从内部来看,我国国家安全法律制度体系之“实”尚不能完全满足现实法治需求。主要面临法律位阶衔接协调不够流畅、非传统安全立法体系不健全、地方立法配套措施不足以及在新兴技术安全方面法律制度供给不足的现实难题。为促进国家安全法律制度体系之“实”与符合科学立法的要求,构建科学完备的国家安全法律制度体系,应从协调法律衔接、构建立法评估体系、完善非传统安全法律制度体系、加快国家安全地方性法规立改废释与推动新兴技术安全法律制度探索等方面予以积极回应。

**关键词:**国家法律规范体系;国家安全立法;非传统安全法律

中图分类号:DF01 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1008-4355.2021.04.05 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



完备的国家安全法律制度体系是国家安全法治体系的核心内容,是国家安全法治建设的基础。2014年10月党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调:“贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,构建国家安全法律制度体系。”<sup>①</sup>构建国家安全法律制度体系的提出,符合习近平法治思想的制度逻辑,是党中央在深刻把握国际国内大环境、社会发展规律和统筹发展与安全的背景下,提出的具有重大理论意义与实践意义的制度构想。而且,制度本身所具有的长期性、稳定性和根本性也与国家安全的内涵高度契合。因此,国家安全的制度化、

收稿日期:2022-07-07

基金项目: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”(20&ZD190);重庆市研究生教育教学改革研究重大项目“交叉学科人才培养模式探索”(yjg221007)

作者简介:马方(1971),男,山东济南人,西南政法大学国家安全学院教授、博士生导师,国家安全学科带头人,重庆市重点新型智库总体国家安全观研究院首席专家;田博博(1995),男,甘肃庆阳人,西南政法大学总体国家安全观助理研究员。

<sup>①</sup> 本书编写组编著:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第50页。

规范化与法治化,不仅是社会主义现代化建设的重要保障,也是维护国家安全的时代要求。在总体国家安全观的引领和指导下,2015年7月1日颁布实施的《中华人民共和国国家安全法》(以下简称《国家安全法》)作为国家安全基础法律,确立了国家安全法治原则。<sup>①</sup>进入新时代,面对世界百年未有之大变局,国际形势错综复杂,中华民族伟大复兴在充满机遇的同时也面临一系列挑战。国家安全形势已经发生重大变化,国家安全体系必须进一步适应时代要求。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:“为完善国家安全体系,要健全国家安全法律制度体系。”健全国家安全法律制度体系必须以总体国家安全观和习近平法治思想为指导,夯实国家安全法律制度体系的理论基础,理清国家安全法律制度体系的发展脉络,通过深入探寻其存在的突出问题,从而确定科学、清晰的完善路径。

## 一、国家安全法律制度体系基本范畴

范畴及其体系是人类在一定历史阶段理论思维发展水平的指示器,也是各门科学成熟程度的标志。<sup>②</sup>基本范畴研究的主要目的一方面在于规范学术用语、统一认识,另一方面则是为进一步的学术研究与对话奠定基础。尽管国家安全法律制度体系的概念在党的十八届四中全会被首次提出,并在党的十九届四中全会重申,但当前却尚未有学者对这一概念进行理论探讨,导致国家安全法治体系、国家安全法律体系、国家安全法律制度体系之间关系不够明确。故而本文拟从法理学的视角先对三者的概念予以厘清,明确国家安全法律制度体系的概念、结构以及其与国家安全法治体系建设的关系。

### (一) 国家安全法律制度体系概念探析

概念乃是解决法律问题必不可少的工具,限定严格的法律概念是我们清楚、理性地思考法律问题,并将我们对法律的思想转变为语言,以一种可理解的方式进行传达的基础。<sup>③</sup>然而,在现有的相关研究成果中,却存在着国家安全法律体系、国家安全法律制度体系以及国家安全法治体系等表述的混同现象。因此,有必要从法理学的角度出发,对法治体系、法律体系以及法律制度三组基本概念予以界分,从而为国家安全法律制度体系的概念证成、内涵界定与关系梳理奠定法理基础。

从本体论的视角出发,法治体系是描述一国法治运作与操作规范化、有序化程度,表征法治运行各个环节彼此衔接、结构严整、运转协调状态的概念,也是一个规范法治运行与操作,<sup>④</sup>使之充分体现和有效实现法治核心价值概念。<sup>⑤</sup>其涵盖的内容丰富,除涉及立法、执法、司法、守法、法律监督外,还涉及共同推进、一体建设等方方面面。因此,法治体系是一个具有高度概括性与宏观统领性的概念。而法律体系的概念虽在理论界存在很大争议,但当下公认的主流观点为:法律体系是指一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个体系化的有机联系的统一整体。<sup>⑥</sup>置言之,法律体系实质上就是不同部门法或者法律部门的集合,其遵从的是从法律法规、法律部门、法律体系的概念

<sup>①</sup> 《国家安全法》第七条规定:“维护国家安全,应当遵守宪法和法律,坚持社会主义法治原则,尊重和保障人权,依法保护公民的权利和自由”,明确了国家安全工作中应当遵循的法治原则。

<sup>②</sup> 参见张文显:《法哲学范畴研究》,中国政法大学出版社2001年版,第1页。

<sup>③</sup> 参见[美]博登海默著:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第504页。

<sup>④</sup> 参见张文显:《坚持依法治国和依规治党有机统一》,载《政治与法律》2021年第5期,第2-12页。

<sup>⑤</sup> 参见张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,载《法学研究》2014年第6期,第13-19页。

<sup>⑥</sup> 参见张文显:《坚持依法治国和依规治党有机统一》,载《政治与法律》2021年第5期,第4页。

序列。<sup>①</sup>而所谓法律制度(legal Institutions)则是指同类法律规范的总称,如所有权制度、死刑制度、上诉制度等。<sup>②</sup>从上述对于法治体系、法律体系、法律制度概念的追溯,可以确定该三者之间既有联系又有区别,并非对同一含义的表述。具言之,法律体系是法治体系运行与存在的前提和基础,二者是静态与动态、被包含与包含的关系。法治体系是法律的运行体系,更多体现的是全面依法治国的整体性要求,也即立法、执法、司法、守法、法律运行保障机制、法律监督机制,而法律体系的本质是法律规范体系。<sup>③</sup>法律体系与法律制度也属于不同的范畴,二者虽都以法律规范作为其基本的构成元素,但不同之处在于法律体系是法律部门的集合,而法律制度是由同类法律规范所形成的子制度所组成的一个系统,二者之间具有明显的交叉关系。虽然法律制度范围一般来说比部门法狭隘,但它在属于某一部部门法的同时,又横跨属于其他部门法。<sup>④</sup>以死刑制度为例,虽然它主要属于刑法部门,但也是诉讼法中的重要组成部分。因此,从法理学的角度来看,国家安全法律制度体系并非与国家安全法律体系等同,而且在一定程度上也表明国家安全法律体系概念的提出与使用是不具有正当法理基础的。

对于国家安全法律制度体系的界定,首先必须对制度的内涵以及制度与法律之间的关系予以逻辑阐释。制度作为人类在认识和改造世界中对主客观规律的规则性表达、权威性提炼和规范化体现,是人类在历史长河的实践发展中不断征服自然、驾驭自我所形成的政治文明、制度文明和法治文明成果。<sup>⑤</sup>另外,不管是从政治学的角度还是从法学的角度,制度本身都具有极强的规范性,是特定历史条件下有关社会各方面的规则体系。因此,从该角度而言,法律与制度之间是具有一定同质性的。因为规范在作为制度体系内容的同时,也是法律的精要,二者之间只是在涵盖范围与侧重方面不同。法律制度作为国家制度的重要内容、主要支撑和合法存在,它以表现国家意志的法律规范形式,对国家制度予以法律化确认、系统性构建和体系化维护,是国家制度规范化、法律化和法治化的集中体现。<sup>⑥</sup>简言之,其是在宪法、法律、法规的基础上,由众多公认的子制度所组成的一个系统,是各类社会主体合法有序开展各项活动的根本遵循。国家安全法律制度作为法律制度的重要组成部分,其必然兼具法律制度的共性特征与国家安全本身的个性特征。而且,在党的十八届四中全会<sup>⑦</sup>、党的十九大<sup>⑧</sup>、党的十九届四中全会<sup>⑨</sup>报告有关国家安全法律制度体系的表述中,也表明国家安全法律制度的界定需要在凸显国家安全这一核心要素的同时,要凸显法律制度这一基础要素。因此,对于国家安全法律制度体系的准确阐释应为:国家安全法律制度体系是在《宪法》《国家安全法》的基础上,由各具体国家安全领域内的子制度所共同组成的一个系统。而这些具体的子制度则是由各具体国家安全领域内的同类法律规范

① 参见张志铭:《转型中国的法律体系建构》,载《中国法学》2009年第2期,第140-158页。

② 参见中国大百科全书编辑部:《中国大百科全书:法学(修订版)》,中国大百科全书出版社2006年版,第79页。

③ 参见张文显:《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会精神的认知与解读》,载《法制与社会发展》2015年第1期,第9-10页。

④ 参见中国大百科全书编辑部:《中国大百科全书:法学(修订版)》,中国大百科全书出版社2006年版,第79页。

⑤ 参见李林:《论习近平法治思想的制度逻辑》,载《中国法学》2022年第4期,第28-29页。

⑥ 参见李林:《论习近平法治思想的制度逻辑》,载《中国法学》2022年第4期,第38页。

⑦ 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要“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。”

⑧ 中国共产党第十九次全国代表大会通过的《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》提出要“坚持总体国家安全观。统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是我们党治国理政的一个重大原则。必须坚持国家利益至上,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全,完善国家安全制度体系,加强国家安全能力建设,坚决维护国家主权、安全、发展利益。”

⑨ 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干问题的决定》提出要“完善集中统一、高效权威的国家安全领导体制,健全国家安全法律制度体系。”



所构成,它们共同为国家安全工作的开展提供了行为准则与法律依据。其若以国家安全体系涵盖内容为依据,可被分为政治安全法律制度、军事安全法律制度、国土安全法律制度、经济安全法律制度、社会安全法律制度、文化安全法律制度、科技安全法律制度、网络安全法律制度、生物安全法律制度等国家安全领域的子制度。若根据国家安全类型与领域的不同,其则可被分为传统安全法律制度体系与非传统安全法律制度体系。

## (二) 国家安全法律制度体系的主要结构

总体国家安全观指导下构建的国家安全法律制度体系,涵盖所有国家安全领域,突出大安全格局,体现系统思维,结构上呈现出明显的体系性、层次性与逻辑性。其主体结构主要包括六部分:一是《宪法》中有关国家安全的根本规定。《宪法》为国家安全法律规范的制定提供了依据和权力来源,是基本法律、单行法律、行政法规、部门规章的最高宗旨,其对政治安全的根本国家制度,军事安全的决策、领导体制,国土安全的基本范围进行了概括性规定。二是具有基本法属性的《国家安全法》及其专门性法律。《国家安全法》主要是在宏观上统领国家安全的各项工作及其相关法律;专门性法律是对《国家安全法》中涉及的具体国家安全类型的相关法律规定的细化,其构成了国家安全立法的骨架。三是国家安全行政法规与地方性法规。为了便于《国家安全法》更好地实施,国务院可在具体领域制定国家安全法实施细则。同时,地方性法规由于符合地方的特色与习惯,所以能较好地在本区域落实《国家安全法》。四是国家安全部门规章。部门规章既能弥补法律的不足,又能及时修改,其灵活性与精细的规定可以赋予相关法律实施机关更强的可操作性。五是国家安全涉外法治体系。维护国家安全的涉外法律法规、维护国际安全的国际法体系与我国国内法域外适用法律体系,共同构成国家安全涉外法治体系。六是党内法规中有关国家安全的规定。党内法规属于中国特色社会主义法律体系中不可或缺的一环,其有诸多关于国家安全的表述。在《国家安全法》第四条、第五条,确立了中国共产党对国家安全工作的领导地位,明确了中央国家安全领导机构职责,这都是其在国家安全法律制度体系中的重要体现。

## (三) 国家安全法律制度体系与国家安全法治体系的逻辑关系

完备的国家安全法律制度体系作为国家安全法治体系建成的前提与基础,是国家推进国家安全法治建设的重点与关键。<sup>①</sup> 完备的国家安全法律制度体系是国家安全法治体系建设的首要任务。首先,国家安全法律制度体系是国家安全法治基础理论与国家安全法治建设的时代背景与新挑战的自然延伸,其是从理论基础到法律构建的成果展现。其次,国家安全法律制度体系是国家安全法治实施体系与国家安全法治监督体系构建的坚实基础与前提,也是指导国家安全法治实践、国家安全法治实施体系构建与具体措施设计的依据。最后,缺乏完善的国家安全法律制度体系,国家安全法治实施就会成为无源之水、无本之木,国家安全法治体系亦将难以健全。简言之,完备的国家安全法律制度体系构筑是国家安全法治体系的规范基础和逻辑起点,是国家安全法治体系建设的重要任务。

## 二、国家安全法律制度体系的演进规律

从逻辑上讲,国家安全法治体系与国家安全法律制度体系具有紧密内在关联性,二者在发展演进的时间上具有很大程度的契合性。在不同历史时期国家安全观的指导下,伴随着不断发展变化的国际

<sup>①</sup> 参见王建国:《法治体系是对法律体系的承继和发展》,载《法学》2015年第9期,第97-106页。

国内安全形势,我国的国家安全法治体系建设是在追求安全环境与安全观和谐关系的互动平衡中发展与完善的。置言之,我国国家安全法律制度体系的演进,与我国特定历史时期的国家安全观息息相关,并伴随着国家安全体系的不断发展而逐渐成熟。相应地,我国国家安全法律制度体系的发展也伴随着国家安全法治建设的逐步推进和国家安全观的逐步成熟而不断充实与完善,总体上呈现为起步探索阶段(1978—1993年)、逐步发展阶段(1994—2009年)、全面发展阶段(2010—2014年)以及新时代总体国家安全观指引时期(2014年至今)四个渐进阶段。<sup>①</sup>透过我国国家安全法律制度体系的演进历程,可以发现其演进规律主要围绕国家安全法治观念、国家安全观、国家安全道路三条主线展开。

### (一)全面依法塑造国家安全法治理念

我国国家安全法律制度体系伴随着中国特色社会主义法治建设不断深入发展,其始于专门立法,基于国家安全工作规范化与制度化需要,最终逐步形成以《国家安全法》为基本法的核心法律制度体系,进而为全面推进依法治国,践行总体国家安全观而逐步形成全面依法维护国家安全的核心理念。

我国国家安全法律制度体系建设开端于专门国家安全立法。新中国成立之初,保卫新生的人民政权,镇压反革命是当时立法的首要任务,以1951年制定的《中华人民共和国惩治反革命条例》《中华人民共和国保守国家机密暂行条例》等为代表的第一批国家安全专门法律应运而生,为强力维护政治安全、军事安全、国土安全、社会安全提供明确的法律依据。党的十一届三中全会后,随着国内外形势的发展和国家安全工作的深入,亟须制定一部具有中国特色的国家安全法,将国家安全工作纳入法制轨道。1983年国家安全部成立后立即组织力量研究国家安全的专门立法问题。1993年2月,第七届全国人大常委会第30次会议通过《中华人民共和国国家安全法》,这是国家安全法制建设所迈出的重要一步,也在维护国家安全领域初步实现了“有法可依”。

2014年总体国家安全观的提出,全面依法治国的深入推进,推动了国家安全法治建设进入新阶段。在总体国家安全观的指引下,2015年通过的《国家安全法》作为国家安全的基本法,在国家安全法律制度体系中起到了综合性、全局性、基础性作用,为国家安全法律制度体系提供了完整的框架,也为其他的法律制定预留了重要接口,为走中国特色国家安全道路提供了坚实有力的制度基础。围绕这一基本法,国家安全各个领域开始了紧锣密鼓的立法,国家安全法律制度体系初现轮廓,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法成为国家安全法治建设的重要任务,依法维护国家安全的法治理念、法治思维已经成为国家安全工作的重要指导与保障。

### (二)坚持中国共产党对国家安全理论建设的领导

中国共产党自诞生以来的百年奋斗历程中,始终高度重视国家安全工作,依据不同历史时期的重点任务,及时调整国家安全工作的指导思想,使得国家安全观不断丰富与发展。不同时期国家安全观的不同侧重,明确了各个时期国家安全法治建设与国家安全工作的重点,在维护我国国家安全的过程中发挥了重要作用。

新中国成立之初,保卫新生的人民民主政权,维护国家主权独立与领土完整是国家首要任务,并由此形成了重点维护政治安全、军事安全、国土安全等传统安全领域的传统安全观。改革开放以来,和平与发展成为时代主题,社会主义现代化建设需要国际和平、国内稳定的安全环境,传统的以军事斗争、反间谍和对外情报为主的国家安全工作,已经难以应对日益复杂的国家安全形势,国家安全重点领

<sup>①</sup> 参见肖君拥、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4—39页。

域逐渐由传统安全领域不断扩大到社会安全、经济安全、文化安全等非传统安全领域,国家安全观由传统国家安全观逐渐转变为传统安全与非传统安全并重的国家安全观。党的十八大以来,国际国内安全形势日趋复杂。随着全球疫情蔓延,传统安全威胁与非传统安全威胁交织愈演愈烈,安全与发展面临极大挑战,在不断总结党的国家安全理论与实践经验基础上,创造性提出总体国家安全观,统筹安全与发展,统筹传统安全与非传统安全,为中华民族伟大复兴提供坚实国家安全屏障。

国家安全观的演进推动着国家安全法律制度体系不断充实与完善。新中国成立以来的传统安全观时期,国家安全立法以维护国内稳定为主要任务,仅有的立法集中于政治安全、军事安全领域。改革开放以来的传统安全与非传统安全并重时期,虽然非传统安全领域不断扩大,但国家安全工作仍然以传统安全领域为重点,国家安全法律制度的建设与完善主要还是集中在传统安全领域方面,例如在2009年对1993年《中华人民共和国国家安全法》进行了全面修订,2010年修订《中华人民共和国保守国家秘密法》,2014年颁布实施《中华人民共和国反间谍法》废止1993年《中华人民共和国国家安全法》等。进入新时代,我国传统安全领域的问题依旧存在,面对不断涌现的新的安全问题所带来的挑战,从法律制度体系建设方面作出回应已经成为必然。2014年总体国家安全观提出后,2015年颁布实施的《国家安全法》奠定了总体国家安全观指导下的国家安全法律制度体系框架,在继续完善传统安全立法基础上,加强非传统国家安全法律制度体系建设成为国家安全法治建设的重点,一系列非传统安全领域法律不断涌现:如《中华人民共和国外商投资法》(2020年1月1日起施行)、《中华人民共和国生物安全法》(2021年4月15日起施行)、《中华人民共和国网络安全法》(2017年6月1日起施行)、《中华人民共和国核安全法》(2018年1月1日起施行)、《中华人民共和国数据安全法》(2021年9月1日起施行)等。

### (三) 坚持走中国特色国家安全道路

中国特色国家安全道路本质上是中国特色社会主义道路在国家安全上的具体体现。<sup>①</sup> 坚持中国特色国家安全道路的根本目的是保障中华民族伟大复兴全局的最终实现。<sup>②</sup> 坚持党的绝对领导,实现人民安全、政治安全、国家利益至上有机统一是中国特色国家安全道路的基本特征。<sup>③</sup> 经过艰苦奋斗,中国共产党团结带领各族人民推翻了三座大山,实现了国家主权独立与民族解放,建立了新中国。在这一过程中,中国共产党人深刻认识到主权安全的重要性,虽然这一时期尚未形成正式的立法文件,但为了维护主权安全,在土地革命时期以及抗日战争时期,召开了一系列在历史上具有重要意义的会议并出台了一系列重要的政策文件。在新中国成立之初,我国面临国际国内的双重威胁。在国际上,以美国为代表的帝国主义为扼杀新政权,通过各种手段与途径干预我国内政;在国内,反动派残余势力以各种方式手段对新政权进行破坏,并试图颠覆新政权。因此,在新中国成立至改革开放这一阶段,我国都是以保卫政权安全作为国家安全的首要任务。2015年《国家安全法》第一条明确了“保卫人民民主专政的政权和中国特色社会主义制度,保护人民的根本利益”的立法任务;第三条确定了总体国家安全观指导下的中国特色国家安全道路,突出以人民安全为宗旨、以政治安全为根本;第七条确立了法治原则与保障人权原则。因此,坚持主权、安全与发展等国家利益至上,以维护人民利益的人民安全为宗旨,保障政权安全等政治安全为根本,不仅是中国特色国家安全道路的基本特征,也是国家安全立法的核心任务。

<sup>①</sup> 参见中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室编:《总体国家安全观学习纲要》,学习出版社2022年版,第31页。

<sup>②</sup> 参见陈文清:《牢固树立和践行总体国家安全观 谱写新时代国家安全新篇章》,载《中国信息安全》2022年第4期,第12-16页。

<sup>③</sup> 参见马振超:《新中国成立以来中国共产党政治安全话语:内涵、发展及逻辑》,载《公安学研究》2021年第3期,第35-62页。



### 三、当前国家安全法律制度体系存在的问题

我国国家安全法律制度体系的演进规律,主要体现在国家安全观的发展、国家安全法治观念的转变以及国家安全道路的选择三方面。其从宏观层面揭示了我国国家安全法律制度体系的从无到有、从单一到多元并向体系化演进的历程,并且在当下已初具雏形。然而,聚焦微观层面,仍有不少方面亟待充实与完善。第一,国家安全法治体系的核心与生命在于国家安全法律的有效实施,但法律间的衔接协调障碍和地方配套法律规范的滞后与缺失,导致诸多国家安全相关法律难以付诸实施,使得其难以彰显国家安全法治观念的实践价值;第二,按照总体国家安全观的要求,理论上应构建出完备的国家安全法律制度体系,但现有非传统安全领域中存在的立法空白,显然表明总体国家安全观在国家安全立法方面仍有待贯彻落实;第三,数字时代不断涌现的新兴技术,使得具有滞后性的法律制度在维护国家利益、人民利益方面日益捉襟见肘,这无疑在一定程度偏离了坚持中国特色国家安全道路的要求。总之,在微观层面所暴露出的问题,都充分说明我国国家安全立法并未完全按照国家安全法律制度体系的演进规律予以及时完善。

#### (一) 法律间位阶衔接协调不畅

从法律位阶理论模式可知:合理的法律位阶设置,能构建整个法律渊源体系的有序性和整体性,使一个法律体系内不同法律规范之间的关系得到解释,从而确保法律秩序的稳定性,为法律的正确适用提供理论基础与逻辑起点。<sup>①</sup>然而,现有国家安全的相关法律位阶却存在错位现象。《国家安全法》作为国家安全领域具有基本法属性的一部法律,是国家安全法律制度体系的基础,但作为具有基本法定位的《国家安全法》,却由第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过。依据《宪法》第六十二条,各领域的基本法律应当由全国人民代表大会制定。<sup>②</sup>作为维护国家主权与国土安全的《反分裂国家法》(2005年3月14日通过并实施)与《国家安全法》形成了鲜明的对比,其却由第十届全国人民代表大会第三次会议通过,由此造成了《国家安全法》位阶低于《反分裂国家法》的尴尬局面。作为国家安全领域基本法的《国家安全法》与国家安全领域专门法,诸如《反恐怖主义法》《国家情报法》《核安全法》《国防法》《密码法》《生物安全法》等因为都由全国人大常务委员会制定,故而将会导致其不仅容易造成与其他专门法律之间的协调衔接困境,而且也使其难以发挥统领国家安全的基本法功能。

我国法律适用一般遵循“基本法优于一般法”“同一位阶特别法优于一般法”“不同位阶上位法优于下位法”的规则。但由于国家安全法律中的位阶问题,在法律适用过程中势必就会出现以下三方面问题:第一,适用过程中涉及需要依据《国家安全法》的基本原则、方针等来处理的事项时,由于《国家安全法》在立法技术上的一些弱项,往往容易给法律适用带来不利影响。第二,当国家安全的专门性立法与《国家安全法》冲突时,按照“同一位阶特别法优于一般法”的法律适用规则,则势必优先适用国家安全领域的专门性法律,但这势必将会架空具有基本法属性的《国家安全法》,使其难以在国家安全法律制度体系中发挥统筹作用。第三,即使将《国家安全法》作为一般法律定位,其也不能被直接适用。由于《国家安全法》规定内容的宏观性、原则性,其往往在面对具体的国家安全问题时不具有可操作

<sup>①</sup> 参见顾建亚:《法律位阶划分标准探新》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2006年第6期,第42-45页。

<sup>②</sup> 《宪法》第六十二条规定,全国人民代表大会行使下列职权:(一)修改宪法;(二)监督宪法的实施;(三)制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律;

性。置言之,《国家安全法》与相关的配套法律法规以及配套法律法规之间的关系不够明晰,其主要原因在于没有将《国家安全法》与部门法之关系完全厘清。

法律体系的融贯意味着法律体系各个部分之间相互支持与证立,从法理学的角度来讲,其能为法律推理提供必要的融贯性确保。<sup>①</sup>然而,现有国家安全法律制度体系框架下,经常因为立法的紧迫性,导致国家安全相关立法存在衔接不畅、权责不清的问题。首先,尽管我国对国家安全具体领域法律制度的研究越来越多,但对国家安全法律制度体系内各具体法律间的协调与衔接缺乏深入研究。其次,协调机制的缺失与法律间衔接间隙的存在,会给构建高效的国家安全法治实施体系带来不利影响,因为高效的国家安全法治实施体系必须要以逻辑自洽、论证合理的国家安全法律制度设计为前提。但是,随着当前国家安全内涵与外延不断拓展,在中国国家安全法律制度体系不断完善的趋势下,有哪些安全领域需要立法、哪些安全领域的立法需要完善、各安全领域法律之间应该如何衔接、实施,都因有效协调机制不健全而在成效上差强人意。其中,非传统国家安全立法表现最为突出。由于非传统安全一般是跨领域、跨行业发生,故而维护非传统安全需要协调、统筹、集合不同主管部门。以外国投资安全审查为例,其一般涉及发改委、商务部、证监会、市场监管等多个部门。由于单一部门缺乏维护国家安全法定职责的意识与能力,导致当前维护国家安全的主体仍以国家安全机关、公安机关等为主,致使国家安全工作的维护局限于传统安全领域,同时这也是非传统安全法律实施效果不彰的一个重要原因。再者,部门与部门之间的各自为政,导致立法效率不高、立法的科学性不充分,尤以地方性国家安全立法较为突出。另外,实践中国家安全审查和监督机制的落实常常由于相关规定的宏观抽象性,使其所发挥的作用也十分有限。究其原因,主要在于维护国家安全的各方主体对于构建总体国家安全观的全局性、战略性理念认识不足。最后,《国家安全法》以总体国家安全观为立法指导思想,但在《宪法》所涉及的国家安全具体条文中,对总体国家安全观的指导性尚待进一步体现。

## (二)非传统国家安全立法不健全

尽管我国国家安全法律制度体系的基本框架已经构建,但主要以政治安全、国土安全、军事安全等传统安全的规定为主。相比非传统安全立法,传统安全不论是在宏观立法架构方面,还是在微观法律规范方面都显得更为翔实细密。在非传统国家安全领域,尽管已经制定了《生物安全法》《数据安全法》等单行法律,但其他相关规定呈现分散立法的状态,立法的集中度和体系性不足。<sup>②</sup>其次,立法是构建国家安全法律制度体系的基本方式,但从目前非传统国家安全的立法现状来看,其无论是从立法的覆盖面上,还是在立法的纵深领域都显得较为单薄。从覆盖广度来看,当前仍有诸多领域存在立法空白,以新兴科技安全、文化安全、经济安全等各具体领域为例,都尚未出台针对相关具体领域的立法规定。而非传统国家安全各具体法律、法规的纵向维度来看,大多数立法都属于原则性立法。最后,非传统安全立法存在针对性有余而整体性不足的问题,这亦是导致非传统国家安全立法体系不健全的原因。纵观我国国家安全领域立法,其主要源于政策、文件,尤以非传统国家安全领域最为明显。其中,《生物安全法》制定与颁布便是一个典型例子,因为其本质上就是为了应对日益多发的生物安全风险、遵循总体国家安全观的逻辑思路、满足生物安全法律制度体系建构的需要而颁布的一部以安全价值为导向的基础性、政策性立法。<sup>③</sup>然而,这种以政策性文件推动的立法,往往会因立法过程的紧迫性,难免出现与其他领域的法律相互交叉或不相融合的情况。

① 参见雷磊:《融贯性与法律体系的建构——兼论当代中国法律体系的融贯化》,载《法学家》2012年第2期,第4-5页。

② 参见马方:《系统构建国家安全法治实施体系》,载《理论探索》2022年第1期,第13-14页。

③ 参见秦天宝:《〈生物安全法〉的立法定位及其展开》,载《社会科学辑刊》2020年第3期,第134-147页。



### (三) 地方国家安全立法配套措施不足

作为满足地方治理制度缺口和现实化需求的地方性法规,其无论是从精细化还是可操作性上,都是提高法律效能的必要举措。<sup>①</sup>同样,国家安全的地区性立法也应具有细化上位法、协调不同领域法律规范之间关系等功能。但现实中,存在一些薄弱环节。首先,地方性国家安全立法存在发展局部不均衡的问题。从地域看,积极开展地方性国家安全立法的地域较少,没有覆盖所有行政区域,如据不完全统计,自2019年以来制定的24部地方性立法,主要包括北京、四川、湖南、浙江、山东、黑龙江、西藏、辽宁、广西、海南、陕西、贵州、江苏、云南、河北、安徽等部分省、自治区、直辖市;从立法领域来看,一方面多数集中于反间谍等传统安全领域,如2019年以来地方国家安全立法中,四川、西藏、江苏、黑龙江等省立法均为反间谍安全防范条例,另一方面更多为技术性较强的专业领域,如浙江省、广西、海南、陕西、山东、云南、四川、辽宁等均为测绘地理信息条例。其次,各地方国家安全立法内容单一。在内容上,一些国家安全地方性法规仅是对上位法的简单重复,并没有实质性规定导致其操作性不强。最后,国家安全的地区性立法内容相对滞后。大多数国家安全地方性立法是以1993年颁布的《国家安全法》为根据制定的,其内容主要是有关政治安全的规定,对于非传统安全相关问题的立法内容不足。在总体国家安全观的立法理念下,部分立法已经滞后。据相关学者统计,在2015年《国家安全法》颁布后,时效性不足的地方性国家安全立法只有少部分被予以修改和废止,而现有大多数立法还是沿用现行规定。<sup>②</sup>

### (四) 新兴技术安全的法律规范供给不足

以数据与算法为核心的新兴技术,已经日益成为数字时代的核心竞争力。在未来将是影响与维护国家安全的重要力量,其在助力非传统安全领域,对已知或者未知风险提供精准预测、准确评估、全面感知、及时响应、优化应对方案等一系列优势的同时,也能助力传统安全实现跨越式发展。但是,随着新兴技术的日益成熟与适用范围的扩大,它所引发诸多新的安全问题,诸如战争、伦理风险等也会十分棘手,势必会对现存的法律制度体系产生冲击。从内部安全看,新兴技术依托的算法数据和网络空间具有虚拟性和开放性,<sup>③</sup>加之自身技术的复杂性,无疑会强化资本权力的垄断地位。尤以科技企业最为明显,其可能凭借自身的技术优势,通过数据与算法构建起新的权力体系。这不仅会加大政府的监管难度,也会迎来算法歧视、数据收集、数据垄断、数据滥用以及对个人隐私权侵犯等一系列问题,极有可能引起社会恐慌。除此之外,随着新兴技术背后的算法与数据对人类行为的影响,势必也会导致其对社会经济结构等造成一定干扰。对于技术能力弱小的国际行为主体而言,其在国际的话语权会由于自身技术能力不足而减少甚至丧失,进而沦为国际规则标准的被动接受者而非主动制定者与参与者。从外部安全来看,技术扩散风险的产生会加大技术滥用的监管难度与犯罪行为的打击难度;就技术自身的安全而言,其极有可能因为自身技术漏洞而被攻击或者被利用,进而扩大来自外部的风险;其次,战争爆发的“燃点”会随着新兴技术的大量运用而被降低,<sup>④</sup>最终使得国际体系呈现更大的不稳定性与不确定性;<sup>⑤</sup>另外,算法与数据的偏差还会增加新兴技术的不确定性。故而,新兴技术对法律、伦理、社会秩序等方面所带来的挑战前所未有,其已经与国内、国际上已有的法律秩序发生了剧烈的冲突。加之,科学技术的发展的迅速性以及世界各国科学技术水平的差异性,更加凸显了法律的缺陷与

① 参见刘康磊、高加怡:《由立到适:地方性法规治理能力实现的解释路径》,载《宁夏社会科学》2021年第6期,第98-106页。

② 参见马方主编:《总体国家安全观法治理论研究》,法律出版社2019年版,第139页。

③ 参见刘国柱、尹楠楠:《美国国家安全认知的新视阈:人工智能与国家安全》,载《国际安全研究》2020年第2期,第145-146页。

④ 参见封帅、鲁传颖:《人工智能时代的国家安全:风险与治理》,载《信息安全与通信保密》2018年第10期,第30-49页。

⑤ 参见阙天舒、张纪腾:《人工智能时代背景下的国家安全治理》,载《社会科学文摘》2020年第4期,第38-40页。

滞后。

#### 四、国家安全法律制度体系的完善路径

##### (一) 完善立法评估机制,维护社会主义法治

《宪法》第五条阐明了法制统一对于建设社会主义法治国家的重要性。法制不统一会带来法律实施不能或者法律实施混乱的后果。为维护法制统一,增强国家安全相关法律之间的协调性,应从纠正位阶错位、疏通协调衔接障碍与国家安全立法评估体系构建两方面展开。

在增强国家安全法律之间协调衔接方面,应从以下三方面着手:第一,明确《国家安全法》的法律地位。应由全国人民代表大会对《国家安全法》进行审议,从立法程序上明确其基本法的地位。第二,完善中国特色国家安全宪法规范体系。其一是应该将总体国家安全观写入宪法,《国家安全法》第三条以法律的形式确定了总体国家安全观的地位。总体国家安全观在《宪法》中的写入,可使其在内容与定位上更具有统一性与权威性。其二是应在《宪法》中增设中央国家安全委员会这一中央国家安全领导机构。《国家安全法》虽然依据《宪法》所制定,但中央国家安全领导机构却在宪法中并无相关依据。因此,为了保证法制统一,应在宪法中增设中央国家安全委员会,确立其宪法地位,并就其性质、组成人员、职责、任期等事项进行规定。第三,负有国家安全职责的机构,应该在中央国家安全委员会的统一指导下,由中央国家安全委员会与各地方党委国家安全委员会,对国家安全立法、国家安全法律实施进行组织协调,并对负有国家安全职责的所有机构的具体职责予以明确、细化。另外,要注意党内法规同国家安全相关法律之间的相互衔接、互相协调。由于国家安全立法特别强调党的领导,二者必然会在调整范围与适用先后上出现交叉。为了使二者能更好地衔接与协调,应当定期开展党内法规清理工作,解决党内法规与国家安全法律不协调、不适应和不衔接的问题,通过及时修改法律等方式,消除由于某些法律条文相对于党内法规 and 政策的滞后性而造成矛盾。<sup>①</sup>

立法评估制度的构建是为了准确衡量国家立法机关所制定法律规范的科学性。在我国国家安全法律制度体系建设过程中,不断涌现出了各种各样的问题,充分暴露了我国国家安全立法经验与技术的不足。构建完善的国家安全立法评估机制是有效缓解这一问题的现实路径,能有效减少国家安全法律法规的试错成本,提高立法效率。立法评估是运用定量与定性的方法,对立法前立法的必要性、合法性、协调性、可操作性,立法设计的重要制度和规则的约束条件、预期对经济、社会和环境的影响予以评估;以及对立法后的法律实践、法律法规对经济、社会和环境的实际影响,以此评估社会执法、司法和守法的具体问题。<sup>②</sup> 对于国家安全立法的评估,应当在考虑国家安全利益重要性及特殊性的基础之上,着重侧重以下几方面内容:首先,由中央国家安全委员会与各地方党委国家安全委员会作为国家安全立法评估主体。评估对象是由评估主体所决定的,对于普通法律既可以由制定主体评估,也可以由第三方评估。中央国家安全委员会与各地方党委国家安全委员会作为评估主体,既是由国家安全工作的特殊性所决定,也是由国家安全委员会的职能定位与性质所决定的。其次,以立法的必要性、合法性、协调性、可操作性作为国家安全立法前评估的首要指标。国家安全法律法规评估指标的优先等级设置应区别于一般法律,应将其预期对经济、社会成本等的影响列为次级指标。这主要是由国家安全立法针对、涉及利益的根本性所决定。最后,对于已经颁布的国家安全法律法规,应以评估国家安全法律法

<sup>①</sup> 参见张文显:《习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论》,载《法制与社会发展》2016年第3期,第20-21页。

<sup>②</sup> 参见席涛:《立法评估:评估什么和如何评估(上)——以中国立法评估为例》,载《政法论坛》2012年第5期,第59页。

规的实施效果为主,以评估国家安全法律法规对经济、社会和环境的影响为辅,通过发现法律适用的新问题,从而对不合时宜的法律及时予以立改废释,不断充实和完善国家安全的法律制度体系。

## (二) 科学立法,完善非传统安全法律制度体系

涉及领域广阔是非传统安全最突出的特点,但也造成了非传统安全立法推进的障碍。以传统安全法律制度体系为参照,非传统安全法律制度体系的构建也应呈现出层次分明、体系完整、逻辑联系严密形态。但是,由于非传统国家安全涉及问题的复杂多变性,故而对非传统安全法律制度体系的构建势必需以国家所面临的风险等级与紧迫性作为重要考量因素。

有学者提出,在同时考虑非传统国家安全立法的前瞻性与体系性下,根据其中调整国家安全法律关系的法律规范的部门法属性,而将相关法律规范划归至某一部门法。<sup>①</sup>但本文认为,这种对于非传统国家安全法律制度体系的构建方式,一定程度上丧失了非传统安全法律制度体系自身的特殊性。纵观我国国家安全立法模式,其经历了从“原始型”到“混合型I”再到“混合型II”演变进程,我国国家安全法律制度体系也因此发生了重大变化,由此前的“有关国家安全的宪法条文+国家安全具体领域的专门性立法+散布于各部门法或单行法中有关国家安全的规定”多层次结构,发展成为“有关国家安全的宪法条文+国家安全基本法+国家安全具体领域的专门性立法+散布于各部门法或单行法中有关国家安全的规定”的四层次体系性结构。<sup>②</sup>因此,我国非传统安全立法体系的建构应当以国家面临安全风险等级与紧迫程度为前提要件,以急用先行为原则,遵循我国国家安全立法的四层次体系性结构,形成以《宪法》作为法律制定和权力来源的依据、以《国家安全法》为统领、非传统安全具体领域的专门性法律制度为主体,以散布于各部门法或单行法中关于非传统安全的规定为补充的非传统国家安全法律制度体系。同时,应该在非传统安全法律制度体系的框架下,对当前现实存在的以及潜在的非传统安全问题予以分类并进行风险等级划定。最后,对于已经颁布的非传统国家安全领域的专门性法律,在做好立法后评估工作的同时,应当及时完善其相关配套制度。而对于其他还未颁布的非传统安全领域专门性立法,一方面要做好立法前评估工作;另一方面要制定相应的立法规划,及时有序推进立法工作的开展,以弥补非传统国家安全领域的立法空白。

## (三) 加快立改废释,保证法律体系的协调统一

地方法治是法治中国建设的阶段性和渐进式表现,具有现实的社会基础和深刻的法理根基,其是超越了国家整体主义法治观分析模式下的一种类型化产物。<sup>③</sup>完善的地方性法规是地方法治的前提和基础。地方性法规作为实现地方治理体系和治理能力现代化的有效方式,其与国家治理不同,地方治理更加偏重对可操作性与精细化的考量,原因在于其更能因地制宜解决各种具有地方特色的现实问题。国家安全地方性法规作为国家安全法律制度体系的重要组成部分,也当然具有细化上位法、以先行先试的方式探索和创新国家安全立法的功能。保证中央与地方性国家安全法规内容上的一致性,是国家安全法律落地实施的有力保障。

因此,应着重从三方面展开对国家安全地方性法规的完善:第一,加大对国家安全地方性法规的研究力度。增加或设立专门的与国家安全地方性法规相关的课题或基金,鼓励引导研究人员对国家安全地方性法规进行系统研究,为国家安全地方性法规的制定提供坚实的法理基础。第二,对于现有的国家安全地方性法规应及时集中进行审查。对不合时宜的国家安全地方性法规要及时废止;对于现存立

<sup>①</sup> 参见倪铁、兰天:《非传统国家安全法律体系框架建构论纲》,载《犯罪研究》2019年第1期,第2-9页。

<sup>②</sup> 参见周叶中、庞远福:《论国家安全法:模式、体系与原则》,载《四川师范大学学报(社会科学版)》2016年第3期,第87-101页。

<sup>③</sup> 参见付子堂、张善根:《地方法治建设及其评估机制探析》,载《中国社会科学》2014年第11期,第123-124页。



法空白要及时启动立法程序予以弥补;对于在内容上与现有上位法有冲突地方要及时修改、解释与废除,保证与上位法的统一;同时各地方应根据各地需求,依上位法及时细化相关立法,加快落实国家安全相关法律的落地实施。第三,应在中央国家安全委员会的统一领导之下,由各地方党委国家安全委员会统筹领导相关立法工作的开展。地方党委国家安全委员会应综合考虑各地方的具体情况,秉持因地制宜、注重可操作性、维护法制统一的原则,制定符合本地方的国家安全地方性立法计划,及时有序推进立法工作。

#### (四)推动新兴技术安全立法创新,增加制度供给

新兴科学技术已经日益成为影响国际格局的关键性要素。未来,新兴技术既可能会成为国家安全、全球安全的重要助力,也极有可能会是国家安全甚至是全球安全的主要风险来源。因此,积极探索数字时代新兴技术安全治理的有效方案,弥补法律制度在新兴技术方面供给缺陷已经相当必要。以人工智能技术为例,虽然人工智能技术在助力国家治理等各个方面都产生了积极作用,但是人工智能技术所产生的负面效应也日益凸显,而且国内外尚未形成对人工智能技术产生风险的认知共识。相比而言,美国对新兴技术与国家安全关系的认知却是非常敏感,就人工智能方面,其在国家层面组建了人工智能安全委员会和人工智能特别委员会;在国防部层面成立了联合人工智能中心与人工智能和机器学习与监督委员会,<sup>①</sup>二者共同构成了当下美国人工智能的战略布局。然而,我国的对于新兴技术各领域的战略布局至今却尚未形成。因此,对新兴技术带来的安全问题除借鉴域外国家的治理经验外,还应该从以下四个方面积极推动新兴技术安全的法律制度输出:

第一,加强国际合作,推动新兴技术涉外法治建设。新兴技术作为推动国民经济和世界经济的有效助力,其带来的技术福利是属于全人类的。当然,其在发展与应用方面所带来的威胁也是跨越国界且具有全球性的,因为新兴技术在优化国际秩序的同时也在重塑国际秩序。所以,在联合国成立专门的新兴技术与国家、国际安全与发展工作组就显得必要。其主要负责对新兴技术应用与发展所产生的安全风险进行评估,协调各国际行为主体尽快就新兴技术的安全与发展问题形成共识,进而为国际治理与风险应对提供技术与理论支持,并为相关国际法的制定奠定基础。第二,形成统一完善的技术标准体系。技术标准的统一化、体系化有利于对技术进行有效监管,并且能科学评估技术本身的缺陷与漏洞,引导新兴技术的不断完善与发展。具言之,技术标准体系建设应由政府部门牵头,由相关技术开发人员主导,其他各领域专家参与并论证,在保障国家安全前提下形成。同时,还应借鉴与参考发达国家有关新兴技术的相关标准,使其在为我国技术标准体系构建提供参照的同时,也能缩小在技术标准方面与发达国家的距离。第三,制定新兴技术应用的程序体系。新兴技术标准体系的构建在于衡量技术本身的安全问题,而对于技术应用的风险则需要一定的程序规则来予以规制,以防止技术滥用。具体而言,可以针对新兴技术的不同应用场景,将其规制程序划定给相关部门予以制定,从而在应用层面实现对安全风险的把关。第四,综合考虑各方面因素,科学构建新兴技术安全法律制度。数字时代的到来,在一定程度上会改变我们对现有法律的认知,其涉及问题的复杂性与广泛性,使得其在调整新兴技术相关法律关系时必须要考虑得更加全面,诸如技术标准、伦理标准、社会秩序、国际秩序等一系列问题。总之,对于新兴技术相关法律制度的供给,首先应该构建系统的新兴技术安全战略布局,要在技术标准统一、程序规则完善的基础上,综合考虑新兴技术所带来的安全风险,统筹安全与发展,从而塑造符合中国国情的新兴技术安全法律制度。

<sup>①</sup> 参见刘国柱、尹楠楠:《美国国家安全认知的新视阈:人工智能与国家安全》,载《国际安全研究》2020年第2期,第135-155页。

## 五、结语

回顾我国国家安全法律制度体系的发展历程,当今的立法成就,是在国家安全领域的不断探索与实践进程中所取得的。面对新时代国家安全法律制度体系建设迎来的全新机遇,我们要勇于迎接、抵御各种可预期和超预期的风险。放眼未来,尽管中国不断走向国际舞台中央,中国的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信不断增强,国际话语权与国际地位不断提升,中国负责任大国的担当日益彰显。然而,国家安全法律制度体系的建设与完善只是国家安全法治体系构建的第一步,如何将国家安全法律制度转化为治国理政的效能,将是在实现第二个百年奋斗目标新征程中的又一个理论与实践命题。因此,国家安全法治体系的建成依旧道阻且长,这就要求我们必须严格遵循总体国家安全观,在完善国家安全法律制度体系构建的同时,更要及时构建起系统全面的国家安全法治的实施体系。只有如此,才能及时有效且充分地发挥国家安全法律制度体系在防范化解各类风险挑战方面的功能,才能更好地运用法治思维、法治方式和法治手段为国家安全和社会稳定保驾护航。■

## Research on the Path of Improving the Legal System of National Security

MA Fang, TIAN Bo-bo

(National Security School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** The establishment and improvement of the national security legal system is the primary task in the construction of China's national security rule of law system. The evolution of China's national security legal system mainly revolves around the three main lines of national security rule of law concept, national security concept, and national security road. From an external point of view alone, China has completed the construction of the "shape" of the national security legal system. However, from an internal point of view, the "content" of China's national security legal system cannot fully meet the actual needs of the rule of law. It mainly faces the practical problems of insufficient smooth coordination of legal dislocation and articulation, imperfect non-traditional security legislative system, insufficient supporting measures such as local legislation, and the lack of supply of legal systems in the security of emerging technologies. In order to promote the "content" of the national security legal system and meet the requirements of scientific legislation, and build a scientific and complete national security legal system, a positive response should be made from the aspects of coordinating legal convergence, building a legislative evaluation system, improving the non-traditional security legal system, accelerating the reform and abolition of local national security laws and regulations, and promoting the exploration of a legal system for emerging technologies.

**Key Words:** national legal normative system; national security legislation; non-traditional security laws

本文责任编辑:余杰新