中国人民大學
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

中美政经论坛

Sino-US Political and Economic Forum

(2026 年 1 月)（总第 23 期)

报告题目

国家安全法体系演进史：美国政府的四种面孔

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

2026 年 1 月

报告题目

国家安全法体系演进史：美国政府的四种面孔

作者

张　龑 等

摘要

本报告旨在客观、全面地梳理美国自建国以来至今的国家安全法体系的发展历程，由此分析与归纳出中国应当注意的美国作为国家的多种面孔。从国家安全治理角度，美国政府至少具有以下四种形态，分别是作为宪制国家的美国（一面政府）、美国国家安全国家（双面政府）、美国国家紧急状态国家（三面政府）、以及联合盟友滥用制裁的霸权国家（四面政府）。这四种政府形态，互为表里，层层递进，共同构成了维护与强化美国国家安全的整体性政府。对四种面孔的准确认知，既有助于提升我国国家安全法治建设，也可以知己知彼，在中美大国竞争中维护我国国家安全与发展利益，促进世界和平与繁荣。

国家安全法体系演进史：美国政府的四种面孔

引言

1997 年，在中国人民举国欢庆香港回归祖国的时刻，美国也在隆重地庆祝美国《国家安全法》颁布五十周年。时任总统克林顿宣布，将用 9 月中旬一周的时间来纪念美国国安法五十周年。在向全国的公开致辞中，克林顿郑重阐释了国安法对于美国政治与社会发展的重大意义：

> “经历二战磨砺之后，美国面临的政治与军事情势自此发生永久的改变……有鉴于新的严峻现实，并汲取最近历史的惨痛教训，杜鲁门总统与其他各位美国军政领袖决意创建各种制度与项目，以此保障美国自身的国家安全与促进世界永久和平。1947 年国家安全法就是他们努力的结晶。依照这一历史性立法，意义重大的四大机构得以建制，它们是国防部、美国空军、中央情报局和国家安全委员会，半个世纪以来一直为美国提供卓越服务……
>
> 今天，我们庆祝《国家安全法》50 周年，让我们向那一代美国军政领袖之远见卓识致以敬意。他们携手合作，建立起本周所庆祝的各种意义非凡的制度；正是这些制度，确保了美国今日所享之和平与繁荣。”[1]

1947 年，美国《国家安全法》颁布，这是世界上第一部以此名称命名的成文法，于美国而言，首次在法律层面统一陆、海、空三军指挥，奠定冷战时期防务与情报协同的基础，并促成以国家安全官僚与制度体系为中心的美国国家安全国家的形成。自此法颁布之后，所有其他国家议题与关切都退居到次要地位。五十年后观察，如克林顿总统所言，国家安全法以“一部法律，改变了整个美国国家。”[2]冷战、总统权力、制度建制、国家安全、和平与繁荣，都是这一部法律所产生或强化的影响与意义。克林顿所庆祝的，就是其所属的民主党总统杜鲁门所确立的冷战美国国家安全法律传统。

---

1 参见比尔·克林顿，《1947 年国家安全法 50 周年纪念》，白宫新闻秘书办公室，1997 年 9 月 15 日，可于以下网站获取 https://clintonwhitehouse4.archives.gov/textonly/WH/EOP/NSC/html/50thanniv.html。

2 参见 Douglas T. Stuart，《创造国家安全国家：改变美国的法律史 》，普林斯顿大学出版社，2012 年。

2022年，美国国家安全档案馆在其官方网站公开庆祝国家安全法实施75周年，“这一里程碑式法案确立了中央情报局、国家安全委员会及国防部的根基——即现代国家安全国家的基石。……这一综合性的法律改革促成了美国行政部门的‘彻底变革’，重塑了美国的外交政策，并在冷战及后冷战时期增强了美国的全球参与能力。”[3]

迄今为止，尽管美国宪法以及各种法律文本都没有对“国家安全”这一术语作出明确定义，但从建国以来美国就是以“国家不安全”或者“国家安全”的名义，进行国内整合，海外扩张和确立国际霸权。进入21世纪，不论是911恐怖袭击之后，美国国家安全战略目标调整为以反恐为中心，还是2017年后特朗普政府以大国竞争为主要国家安全导向，美国国家安全法都持续发挥着重大作用。美国每一次国家安全立法或修订既是对美国所认为的外部威胁的回应，也是对其内部治理需求的调适。在与安全实践的碰撞中，国家安全法律体系在经历了多次迭代升级之后，形成了今天兼顾传统军事、情报、国内防御与新兴技术的复杂体制机制。

本报告旨在客观、全面地梳理美国建国至今的国家安全法体系发展历程，由此分析与归纳出中国应当注意的美国作为国家的多种面孔。从国家安全治理角度，美国政府至少具有以下四种形态，分别是作为宪制国家的美国（一面政府）、美国国家安全国家（双面政府）、美国国家紧急状态国家（三面政府）、以及联合盟友滥用制裁的霸权国家（四面政府）。这四种政府形态，互为表里，层层递进，共同构成了维护与强化美国国家安全的整体性政府(the whole-of-government)。对四种面孔的准确认知，既有助于提升我国国家安全法治建设，也可以知己知彼，在中美大国竞争中维护我国国家安全与发展利益，促进世界和平与繁荣。

一、民族国家建构期的国家安全法体系初创（1789-1945）

在第二次世界大战之前，“国家安全法”这一术语在学术界几乎不存在，直

3 参见National Security Archive, “The National Security Act Turns 75” (2022). Available at: https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/intelligence/2022-07-26/national-security-act-turns-75

到 1947 年美国国会通过《国家安全法》，这一概念才真正进入公众视野和法律体系。此前，美国处理国家安全事务的法律工具散布于各项法案之中，往往是对迫在眉睫危机的被动回应，而非自主地体系建构。

（一）国家安全概念的萌芽及其与公民自由的首次交锋（1789-1815）

建国之初，美国作为一个新生国家面临着严峻的外部地缘政治压力和内部政治分裂。尤其是在法国大革命引发欧洲动荡的背景下，联邦党人与民主共和党人之间产生了尖锐对立。由于对法国革命思想渗透和国内政治反对派的恐惧，美国历史上第一次就国家安全与宪法第一修正案所保障的言论自由之间的界限展开激烈辩论。为此，这一时期制定了《外国人与煽动叛乱法》(Alien and Sedition Acts of 1798)《归化法》(Naturalization Act)《外国人法》(Alien Friends Act)以及《煽动叛乱法》(Sedition Act）等国家安全方面的法律。然而，这些法案遭到了托马斯·杰斐逊和詹姆斯·麦迪逊等联邦党人的强烈反对，他们起草了《肯塔基及弗吉尼亚决议案》，主张州的权力可以宣布联邦法律违宪。由于争议巨大，这些法案大多在 1802 年前后失效或被废除，并成为联邦党在 1800 年大选中失利的重要原因之一。

（二）美国内战及战后重建时期的国家安全权力扩张（1861-1898）

内战是美国面临的最严峻的内部安全危机。在这一时期，国家安全的法律发展主要体现在行政权力的空前扩张上，而非立法建构。林肯总统以总司令的身份采取了一系列非常措施，包括暂停人身保护令、实施戒严法以及授权军事法庭审判平民。

这些措施在内战结束后受到了司法系统的审查。在 1866 年的“米利根案”（Ex parte Milligan）中，最高法院裁定，在民事法庭正常运作的地区，军事法庭无权审判平民。这一判决为总统的战时权力划定了重要的边界，强调了即使在国家危难之时，宪法所保障的程序正义依然适用。内战时期的经验表明，美国的国家安全实践更多地依赖于总统对宪法赋予的战时权力的解释和行使，而相应的法律制衡则往往在危机过后才由司法部门予以追认或限制。

从建国到内战结束，美国国家安全发展的重心就是保卫美国宪法上所规定的合众国，而这个建立在领土扩张基础之上的宪法联邦合众国，恰恰就是美国成为帝国的法律和制度基础。国家主义而非自由主义以及帝国扩张，构成了美国在之

后20世纪发展的两个基本特征。

（三）第一次世界大战与现代国家安全立法的雏形（1917-1920）

美国参加第一次世界大战，催生了一系列旨在压制内部异议和防范外部威胁的法律，这些法律构成了现代国家安全立法的雏形，如1917年颁布的《间谍法》（Espionage Act）《与敌贸易法》（Trading with the Enemy Act）。

同时期，这些立法直接引发了最高法院对言论自由边界的经典判决。在1919年“申克诉美国案”（Schenck v. United States）中，最高法院全体一致支持了《间谍法》的合宪性。大法官霍姆斯提出了著名的“清晰而即刻的危险”的审查标准，认为当言论可能造成国会有权阻止的实质性危害时，该言论不受第一修正案保护。在1919年“德布斯诉美国案”（Debs v. United States）中，最高法院运用“申克案”的原则，维持了对社会党领袖尤金·德布斯因发表反战演说而被定罪的判决。

这些判决为政府在战时限制言论自由提供了强有力的司法支持，确立了国家安全考量可以优先于个人基本权利的法律原则，对后世产生了重大影响。

（四）第二次世界大战与国家安全机构建设的前奏（1939-1945）

第二次世界大战的全球范围和多重复杂性，尤其是偷袭珍珠港事件，暴露了当时美国国家安全协调机制的严重不足。尽管这一时期尚没有制定出1947年那样的基础性安全法，但战争的实践极大地推动了国家安全机构化的进程。

战争期间，美国成立了战略情报局（Office of Strategic Services, OSS），即中央情报局（CIA）的前身。这些为应对战争而临时设立的情报和协调机构，为战后建立常设性国家安全体系积累了经验。事实上，关于建立一个永久性的大型军事和情报机构的规划，在二战爆发前就已开始。

总统则行使战时行政命令权，罗斯福总统通过行政命令采取了一系列强硬措施，其中最具争议的是针对日裔美国人的宵禁和强制集中拘留。最高法院则因此而再次面临国家安全与公民权利的冲突，并做出了在美国法律史上备受争议的判决。

在1943年“平林诉美国案”（Hirabayashi v. United States）与1944年“是松诉美国案”（Korematsu v. United States）这两个案件中，最高法院以军事必要性为由，支持了针对日裔美国人的宵禁令和强制迁移令的合宪性。法院

在判决中表现出对行政和军事部门在战时决策的极大尊重，尽管这些判决后来被广泛谴责为种族歧视的产物，但它们凸显了在极端危机下，司法系统对国家安全主张的顺从程度。在 1942 年“奎林案”（Ex parte Quirin）中，最高法院支持总统有权通过军事法庭审判潜入美国境内的敌方间谍（包括一名美国公民），确认了总统在战争时期维护国家安全的广泛权力。

第二次世界大战期间的国家安全法体系的演进至关重要，它不仅表明美国需要一个更加统一和协调的国家安全决策机制，其间的司法判例也进一步巩固了在重大冲突时期国家安全优先于个人权利的司法倾向。这些经验教训直接促成了战后的全面改革。

（五）小结

从美国建国到 1947 年，国家安全法律体系的演进是一部危机驱动、实践中摸索的历史。法律的重心从早期防止内部颠覆和政治异议，如 1798 年《外国人与煽动叛乱法》，转向在世界大战背景下控制言论、防范间谍和管理战时经济，如 1917-1918 年系列法案。历史表明，每当国家面临或感知到重大威胁时，无论是立法、行政还是司法部门，都倾向于将天平向国家安全一端倾斜。相应的，这一阶段司法治理的核心主题，始终是在保障国家安全的需求与维护公民自由之间的持续博弈。最高法院的角色经历了从 1798 年的缺位到积极介入的过程。在两次世界大战期间，通过“清晰而即刻的危险”等司法原则，法院为政府限制公民自由提供了合法性框架，但总体上对行政部门的国家安全主张表现出高度尊重，初步呈现出美国国家安全治理的第一种面孔:根据宪法与法律维护国家安全的宪制政府。

总体而言，从 1776 年至 1947 年尚不存在一套统一的国家安全法律“体系”，大多时候都是临时的、分散的危机应对。然而，这一进程中的每一次立法和司法实践，都为制定一部基础的、专门的《国家安全法》铺平了道路，为形成一个永久的、制度化的“国家安全国家”（National Security State）的法律架构奠定了基础。

二、美苏争霸:冷战时期国家安全法律体系（1947-1991）

从1947年至1991年冷战期间,美国国家安全政策与法律体系为应对苏联威胁而经历了深刻演变。从战后初期的“遏制”战略确立，到庞大的国家安全官僚机构的建立，再到因权力滥用而引发的法律与国会监督机制的强化，这一时期的发展不仅塑造了美苏对抗的格局，也对美国国内的权力平衡、公民自由以及政府结构产生了持久的影响，形成了一段宏大的美国国家安全叙事。

（一）遏制战略的诞生与早期实践（1947-1950年代）

第二次世界大战结束后,美国与苏联从战时盟友转变为意识形态和地缘政治上的主要对手。为了应对苏共的扩张威胁，美国制定了贯穿整个冷战时期的国家安全战略:“遏制”。

遏制政策的目标是通过除直接军事对抗外的一切手段,阻止苏联影响力的扩张和苏共意识形态的蔓延，成为冷战期间美国国家安全战略的基石。这一政策形成于1947年前后，在之后四十多年的时间里主导了美国的外交与安全决策。除了军事上对峙之外，它强调通过经济、政治和意识形态等多种手段，在全球范围内与苏联展开竞争。

为此，杜鲁门政府推出了一系列影响深远的政策举措。1947年，杜鲁门总统宣布美国将支持“自由人民抵抗企图征服他们的武装少数派或外来压力”，标志着遏制政策的正式出台。这一政策最初旨在向面临苏共压力的希腊和土耳其提供紧急经济和军事援助，以防止它们落入苏联的势力范围，却开创了美国在全球范围内干预以遏制共产主义的先例。1948年启动的“欧洲复兴计划”，即马歇尔计划，是遏制战略在经济层面的关键体现。美国担心，战后欧洲的经济凋敝和政治不稳会成为苏共思想渗透的温床。为此，美国向西欧国家提供了大规模的经济援助，帮助其重建经济、稳定社会秩序，从而有效削弱了苏联在这些国家的影响力，并巩固了西方的反苏阵线。

然而,随着1949年苏联成功试爆原子弹和中国共产党领导下新中国的建立，美国对苏联威胁的感知急剧升级。作为回应,美国国家安全委员会(NSC)于1950年出台了NSC-68号文件，这份机密文件标志着遏制战略从政治经济手段为主，转向以军事对抗为核心。文件将美苏冲突描绘为一场不可调和的零和博弈，主张

美国必须进行大规模的常规及核力量的军备建设，以应对苏联构成的全球性军事挑战。NSC-68 为之后几十年的军备竞赛和高额国防预算提供了政策依据，深刻地改变了遏制政策的执行方式。

（二）国家安全国家的构建：《国家安全法》问世

为有效执行遏制战略，美国政府推行了自建国以来最重要的一次组织结构改革。1947 年 7 月 26 日，杜鲁门总统签署了《国家安全法》，这部法律成为推行安全治理结构改革的核心，重塑了美国的外交、军事和情报决策体系，建立起一整套应对冷战挑战的永久性国家安全机构。

《国家安全法》的主要内容包括三方面：一是创建国防部（Department of Defense），法律将原有的战争部和海军部合并，并新设空军部，统一置于一个新成立的“国家军事机构”（National Military Establishment）之下，由国防部长领导；二是设立国家安全委员会（National Security Council，NSC），作为一个总统顾问机构被创立，NSC 的法定职责是就国内外政策整合向总统提供建议，以协调各政府部门的国家安全相关活动，成为总统制定和协调国家安全政策的中心平台；三是成立中央情报局（CIA），法律解散了二战时期的战略情报局（OSS），并在此基础上成立了中央情报局。CIA 的初始法定职能是协调、评估和传播来自各部门的情报。然而，法律中“执行其他与情报有关的职能和职责”的模糊措辞，为 CIA 日后从事秘密行动（covert operations）和全球情报搜集活动留下了广阔空间。

《国家安全法》自颁布后经历了多次修订，以适应不断变化的国家安全需求，特别是其中两次重要的修订。一次是 1949 年修正案（Public Law 81-216）将“国家军事机构”更名为“国防部”，并显著加强了国防部长对各军种的领导和控制权，旨在进一步推动军事一体化。另一次是 1953 年修正案赋予总统任命中央情报局副局长的权力，以确保在局长职位空缺或无法履职时，机构领导的连续性。1958 年《国防部重组法》进一步加强了国防部长的权力，并重组了军事指挥链，使其更加集中化，以应对复杂的全球军事部署和核威慑需求。

《国家安全法》以及相关机构的建立与演变，共同构成了美国庞大而复杂的“国家安全国家”[4]，为与苏联进行长期的全球对抗提供了制度保障。由此，国

4 M. Kent Bolton, The Rise of the American Security State: The National Security Act of 1947 and the Militarization of U.S. Foreign Policy, Praeger Security International,2017.

家安全国家也成为美国政府的第二张面孔。

（三）内部安全：反苏共立法与公民自由的张力

冷战不仅是外部的地缘政治对抗，也在美国国内引发了对苏共渗透和颠覆的深刻恐惧。这种恐惧催生了一系列旨在维护“内部安全”的严厉法律，其中最具代表性的是《麦卡伦内部安全法》。

在麦卡锡主义兴起的背景下，国会于1950年通过了《内部安全法》（又称《麦卡伦法》），甚至推翻了杜鲁门总统的否决。该法旨在从内部清除共产主义威胁，其核心条款包括：一是要求所有“共产主义行动组织”和“共产主义阵线组织”及其成员必须在美国司法部登记，并向政府提交其成员名单和财务报告；二是设立颠覆活动控制委员会（Subversive Activities Control Board），其被授权调查并认定哪些组织属于“共产主义组织”，从而对其施加各种限制；三是禁止共产主义组织的成员在联邦政府或国防工业中任职，并加强了针对有共产主义背景的外国人的入境和驱逐法律；四是该法最具争议性的部分，第二章“紧急拘留法”授权总统在宣布“内部安全紧急状态”时，可以不经审判就拘留任何被“合理怀疑”可能从事间谍或破坏活动的人。

《麦卡伦法》是冷战时期美国国内反苏反共情绪的集中体现。它为联邦调查局（FBI）等机构大规模监视和调查左翼人士及组织提供了法律依据，严重冲击了美国宪法保障的言论、集会自由和正当法律程序权利。虽然该法旨在打击苏联在美国的间谍和颠覆活动，但其实施过程造成了广泛的政治迫害和“红色恐慌”。

最终，该法的许多关键条款，特别是强制登记和紧急拘留条款，因违反宪法第五修正案（反对自证其罪）和第一修正案，在之后数十年间被美国最高法院逐步裁定为违宪。尽管如此，《麦卡伦法》的存在本身就反映了冷战高峰期，国家安全是如何压倒公民自由的。

（四）适得其反的国会制衡：美国紧急状态国家的兴起（1970年代）

早在20世纪前半叶，国会就通过立法不停地授予总统日渐扩张的紧急权力。1917年在美国宣布参与第一次世界大战后，国会通过了《与敌贸易法》（Trading with Enemies Act，TWEA），以期规制在战争期间美国与敌对国家之间的国际贸易。1917年，威尔逊总统第一次作出正式的全国紧急状态宣告。 这一紧急状态

令直到 1921 年才随着其他战时措施一起终止发生效力。

1930 年代，国会将这一法案授予总统的权力继续扩展适用至和平时期，也就是说，总统在和平时期也可以宣布国家紧急状态（national emergency），从而在国内与国际交易中拥有了更加广泛的规制权力。从 1933 年任职到 1944 年 10 月，罗斯福至少 92 次宣布美国存在危机、紧急状态、危险或者是严重的情况。[5]1933 年，罗斯福在入职总统两天后就宣布全国进入紧急状态，这是美国总统第二次行使这样的紧急权力。同年 3 月初，罗斯福援用《与敌贸易法》宣布美国“银行假期”，通过停止银行业务中止了一揽子重要的金融交易。国会也在三天内通过了《紧急银行业务法案》（Emergency Banking Act）。有了这一法案的支持，罗斯福继续延长了银行假期，直到银行完全按照新政策办事时才停止了这一紧急状态。此后，罗斯福又连续宣告了两次全国紧急状态（1939，1941）。虽然他没有采取特别措施的权力，却通过宣布紧急状态提醒美国人注意当时在欧洲与亚洲日益紧张的战争形势。直至 1952 年正式宣称结束这两次紧急状态，杜鲁门总统仍然保留了国会特别立法授权总统的那些紧急权力。此外，杜鲁门也没有停止 1950 年因朝鲜战争爆发而公布的全国紧急状态。这一次的紧急状态到了越南战争的时候依然有效并发挥作用。

直到 1972 年，为了调研如何结束 1950 年所宣布的全国紧急状态，国会成立特别委员会（The Special Committee on National Emergencies and Delegated Emergency Powers），才发现事实上存在着四个依然生效的全国紧急状态（1933,1950,1970,1971），而这四次紧急状态都相应赋予了总统不同的紧急权力。不仅如此，特别委员会还发现，当时联邦法律中有 470 种条款可以在全国进入紧急状态的时候授予总统特别的权力。[6]更可怕的是，当时的法律并没有提供任何程序上的规定令上述四种紧急状态自动终结。

1974 年，国会特别委员会一致通过了立法建议，主张建立总统宣告紧急状态的程序与国会对全国紧急状态作出规制，同时限制各式各样的紧急权力。特别委员会与行政部门一道磋商改革当时的紧急法律。1976 年，就在《国家紧急状态法》（NEA）通过的前夕，特别委员会再次强调，“美国紧急法律及其程序已经

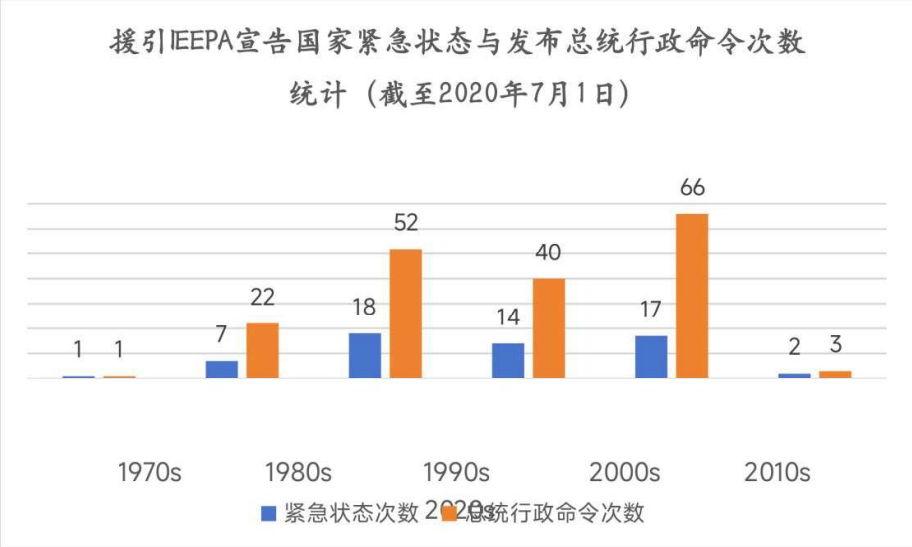
5 参见 Albert L. Sturm,《紧急状况与总统职位》,《政治杂志》第 11 卷（1949 年 2 月），第 121 页。

6 Congressional Research Service， National Emergency Powers， p3. 这些法律大部分时间里都是处于睡眠状态的（dormant）不发生效力，但一经总统启动，就会生效并授予总统权力。

被忽视太久了，国会必须通过 NEA 以结束这一潜在非常危险的境况。”[7]1976 年 9 月，福特总统签署后，NEA 正式生效。

《国家紧急状态法》的内容包括五个部分，重要的是前两部分。第一部分规定所有经过全国紧急状态启动的各种备用紧急授权法律，在该法生效后两年内回到睡眠状态（a dormant state）。然而，该法却没有撼动当时生效的四次全国紧急状态宣告本身的效力，原因是总统发布紧急状态所依据的是宪法第二条所赋予总统的权力；第二部分规定了总统未来宣布全国进入紧急状态所应遵循的程序，并规定了国会对于这一程序的规制途径。该法确立了宣称全国进入紧急状态的唯一途径，而且规定除非总统正式延展其失效期间，紧急状态宣告一年后自动失效。当然，总统或者国会都可以中途终结这种紧急宣告。自 1985 年始，《国家紧急状态法》规定国会参众两院作出的联合决议，可以作为取消全国紧急状态宣告的方式。可实际上，总统一直在延续紧急状态的持续时间，而国会却很少通过联合决议结束那些漫长的国家紧急状态。

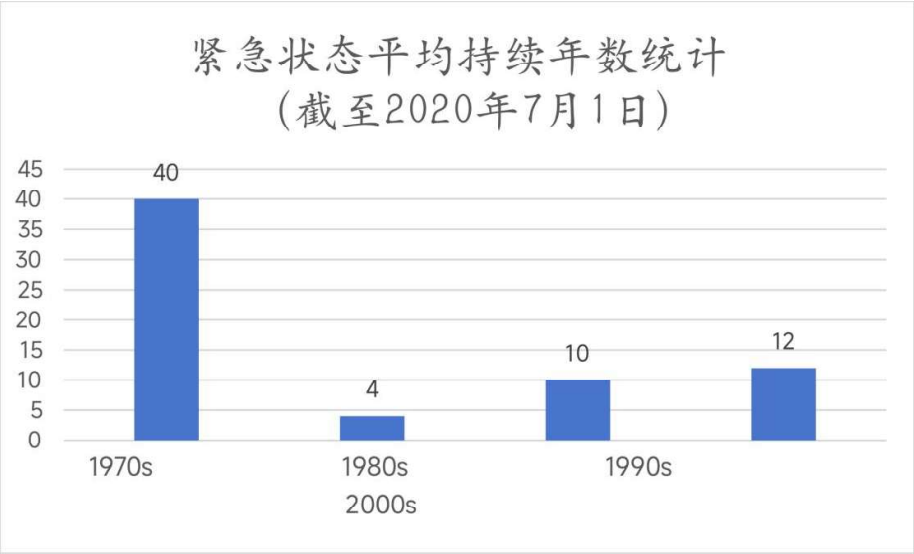
按照美国国会研究服务处的统计（如下表所示），[8]自 1980 年代至 2010 年代，在美国历届总统任职期间所颁布的行政命令中，有近三分之一的数量都是用来宣告国家紧急状态。



7 参见美国国会，参议院国家紧急状态及授权紧急权特别委员会，国家紧急状态与授权紧急权力，第 19 页。

8 参见国会研究服务，《 国际紧急经济权力法案：起源、演变与使用》（R45618），第 18 页，2020 年 7 月 14 日更新。

更重要的是，每次紧急状态的平均持续时间（1980 年代除外）远在 10 年以上（如下表），[9]而且迄今大多仍然有效。



从宪法上说，在国家遭遇紧急状况之时，美国总统享有一定的紧急权力。但是，总统行使紧急授权的时候应当受到各种限制，比如国会与法院均可对紧急权力施加一定的限制。然而，依据《国家紧急状态法》的规定，总统有相当大的自由裁量权力进行紧急状态宣告，而且除了“紧急状态”一词外，国会制订的所有法律都没有规定何种事件应当属于紧急状态。虽然说，法律规定全国紧急状态一年后自动失效，除非总统延长它的生效期，但事实上，总统延长全国紧急状态的有效期却是经常地、如同例行公事一样。[10]尽管国会有权投票终结总统宣告的紧急状态，但在过去四十年多年里，国会只否决过一次。[11]也就是说，由于总统紧急权力常态化[12]的存在，国家紧急状态在美国已经常态化，也即存在“永久的紧急状态”。[13]

9 参见国会研究服务，《国际紧急经济权力法案：起源、演变与使用》（R45618），第 19 页。

10 参见布伦南司法中心，《紧急权力及其使用指南》，背景页面，2020 年 4 月 20 日，可访问：https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/guide-emergency-powers-and-their-use

11 仅有的这一次即国会否决了特朗普希望宣布全国紧急状态以获得资金继续在美国南部边境造墙。参见 Emily Cohrane 和 Glenn Thrush，《参议院否决特朗普的边境紧急状态宣言，设立首次否决权》，《纽约时报》，2019 年 3 月 14 日。

12 参见 Bruce Ackerman，《美利坚共和国的衰落与灭亡》（哈佛大学出版社 Belknap 出版社，2010 年），第 72 页，第 168 页。

13 可以参见 Jack Goldsmith, The Terror Presidency: Law and Judgment Inside the Bush Administration (New York, London: W.W.Norton & Company, 2009), p216.

（五）小结

从1947年到1991年，美国国家安全政策与法律的发展，是一部围绕着如何应对苏联威胁而不断调整、演化和自我修正的历史。在政策层面，美国以“遏制”为总战略，从初期以政治经济援助为主，到中期以大规模军事建设为核心，再到后期在强硬对抗与缓和之间摇摆，整个过程的根本动力始终是如何最有效地管理与苏联的全球竞争。在法律层面，通过《国家安全法》及其后续修正案，美国创建了一个前所未有的庞大国家安全机器，为执行遏制战略提供了强大的组织保障。

特别要指出的是，在国家紧急状态层面，美国国会试图通过制定NEA（1976）与IEEPA（1977）两项法律来制约总统的权力，结果却适得其反，[14]两部法律不但没有遏止1970年代持续存在的国家紧急状态，反而令总统紧急自由裁断权力的行使[15]成为国家安全法律实践中的“准宪法惯例”，由此促生了美国国家安全法的第三种面孔:国家紧急状态国家。

综上所述，冷战四十年间，美国国家安全法律体系从一个相对松散的战时体系，转变为一个制度化、官僚化且受到多重制衡的复杂系统。这一演变不仅决定了美苏对抗的进程与结局，其塑造的国家权力结构和法律框架，至今仍深刻地影响着21世纪的美国及其在世界舞台上的角色。

三、一超独霸时代的美国国家安全法体系（1990年代-2001年）

20世纪90年代初，柏林墙的倒塌和苏联的最终解体标志着，自1947年《国家安全法》颁布以来一直主导美国国家安全思维的“冷战”范式宣告终结。美国国家安全机构进入了一个充满不确定性的新时代，曾经明确的对手不复存在，取而代之的是一系列模糊且多样的威胁。这一背景决定了1990年代美国国家安全

---

14 参见Harold Hong-ju Koh, The National Security Constitution: Sharing Power after the Iron-Contra Affair, (New Haven and London: Yale University Press, 1990), p71.按照作者的看法，“宪法文本本身并未规定哪一个政府机关在战时或者非战时行使国际紧急经济权力，而这一问题的解决留给了制度实践（也即由准宪法惯例quasi-constitutional custom来解决。)”

15 关于总统自由裁断权这一点，参见Elizabeth Goitein, “The Alarming Scope of the President’s Emergency Powers,” The Atlantic, January/February 2019 Issue, available at: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/01/presidential-emergency-powers/576418/.

法体系发展的基调，法律体系的演变没有革命性的进步，更多是渐进式的调整与适应。国会、白宫和司法系统在现有的法律框架内进行修补与解释，试图在维护国家安全、应对新兴威胁与保护公民自由之间寻求新的平衡。

（一） 国会立法：从年度授权到应对新威胁的渐进式调整

在1990年代，国会在国家安全领域的立法活动主要表现在两方面，一是通过年度《情报授权法》（Intelligence Authorization Act）进行常规的预算授权和监督；二是通过制定针对性法律来应对经济间谍、网络安全等新兴威胁。

整个90年代，国会维持了通过年度《情报授权法》来为情报界的各项活动拨款并施加监督的传统。这些法案是国会影响情报政策、预算分配和机构行为的主要杠杆。《1990财年情报授权法》和《1991财年情报授权法》不仅批准了中央情报局等机构的预算，还包含了加强国会监督的条款，要求情报机构提交更详细的预算报告和行动记录。通过控制钱袋子，国会得以对情报界的优先事项和运作方式进行年度审视和调整，这反映了后冷战时期国会对情报活动问责制和效率的日益关注。

随着全球安全环境的变化，国会也开始着手处理冷战时期不曾凸显的威胁。1991年《国家安全教育法》（National Security Education Act）旨在通过支持外语和国际问题研究，培养具备专业知识的国家安全人才，以应对后冷战时代多样化的全球挑战。这从侧面反映了，美国已经认识到国家安全未来将更多依赖于对特定区域和文化的深入理解，而不仅仅是军事和技术优势。1992年《情报组织法》（Intelligence Organization Act）对情报界的组织和运作进行了调整，以适应新的任务需求。1996年《经济间谍法》（Economic Espionage Act）是90年代最具标志性的国家安全立法之一，它将窃取商业秘密的行为定为联邦犯罪，并赋予执法机构相应的调查权力。它的出台清晰地表明，美国的国家安全概念正在扩展，经济安全被正式纳入国家安全的范畴。这直接回应了当时日益猖獗的、由外国政府或企业支持的工业和经济间谍活动。

值得注意的是，在整个90年代，构成美国国家安全监控法体系基石的法律，1978年《外国情报监视法》（Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA）和1986年的《电子通信隐私法》（Electronic Communications Privacy Act, ECPA），主要框架基本保持不变。FISA为针对“外国势力或外国势力的代理人”

进行电子监控和物理搜查提供了法律程序，试图在情报收集与第四修正案的隐私保护要求之间取得平衡。尽管国会在90年代通过的年度授权法中可能对FISA进行了微小的技术性修正，但并未有根本性的改革。这表明，在911事件之前，立法者认为现有框架总体上仍足以应对当时的外国情报威胁。

（二）行政单边主义的强化：总统指令下的权力调整与政策转向

在国会进行渐进式立法的同时，行政部门，特别是总统，通过发布行政命令（Executive Orders）和国家安全指令（National Security Directives）来塑造国家安全政策和情报界的运作。这些指令往往比公开的法律更为具体和机密，直接影响着情报机构的权责范围。

里根总统于1981年签署的第12333号行政命令（E.O. 12333），在整个90年代仍然是规范美国情报界活动最重要、最全面的行政文件。该命令界定了包括CIA、国家安全局、国防情报局（DIA）在内的各情报机构的职责、权力和限制。90年代的历届政府都是在E.O.12333建立的安全框架下运作，并在此基础上发布新的指令进行微调。

在老布什总统任期内，国家安全指令（NSD）成为指导情报工作的重要工具。1990年7月发布的《国家安全指令42号》（NSD42）主要关注“国家安全电信和信息系统安全”（INFOSEC）。为了协调政府内部的通信和信息系统保护工作，它设立了国家信息系统安全委员会（NTISSC）。NSD42的发布，也标志着美国高层决策者对新兴的数字和网络领域安全风险的早期认知，尽管其重点是保护政府自身系统，而非后来广为人知的网络攻击或防御。1990年10月发布的《国家安全指令147号》（NSD147）则要求联邦调查局和其他情报机构“重建”其反间谍计划。这反映了在冷战即将结束之际，美国对苏联之外的持续存在的外国间谍威胁保持着警惕。

克林顿政府延续了通过行政命令调整国家安全政策的做法，其中最引人注目的是在信息保密制度上的改革。1995年发布的第12958号行政命令（E.O.12958）对美国的国家安全信息保密系统进行了重大改革，被视为后冷战时代透明化努力的里程碑。其主要内容包括：一是自动解密，规定除少数例外情况，大多数超过25年的历史机密文件将被自动解密，这颠覆了此前信息可以被无限期保密的做法；二是收紧定密标准，提高了为信息定密的要求，强调只有在国家安全受到“可

识别的损害”的情况下才能定密。这一行政命令表明，克林顿政府试图在信息开放的民主价值观与必要的保密需求之间重新平衡，是对冷战时期过度保密文化的及时调整。

另外，克林顿政府将国家安全指令更名为“总统决策指令”（Presidential Decision Directives, PDDs），如1998年的PDD63关注关键基础设施保护，进一步深化了对网络和物理基础设施脆弱性的认识。这一更名表明，行政部门正在努力将国家安全的关注点从传统的军事和情报领域，扩展到更广泛的经济和社会领域。

（三）司法领域：平静表面下的暗流

相比起立法和行政领域，1990年代的联邦司法系统在国家安全法领域显得相对平静。在1990年至2001年前，联邦最高法院或上诉法院并未就FISA或ECPA等核心国家安全法律作出具有重大意义的判决。

这种司法上的平静，在某种程度上反映了当时这些法律尚未受到后来那样激烈的挑战。FISA法院的运作高度保密，其批准的监控令几乎不为公众所知，也鲜有进入公开司法诉讼程序的机会。然而，这并不意味着没有争议。在90年代初涉及《电子通信隐私法》（ECPA）的“史蒂夫·杰克逊游戏公司诉美国特勤局案”（Steve Jackson Games, Inc. v. United States Secret Service）中，一家地方法院处理了关于电子公告板系统（BBS）上的电子邮件隐私保护问题，凸显了现有法律在适应新兴技术时的挑战。此外，90年代末，FBI开发的“食肉动物”（Carnivore）互联网与监控系统也引发了关于ECPA和第四修正案的激烈辩论 。

总的来说，在司法层面，90年代是一个沉潜期。“第一种面孔”所搭建的法律框架已然存在，新兴技术带来的挑战也已出现，但法院对国家安全权力行使进行司法控制的情形是非常少见的。

（四）小结

从1990年到2001年911事件前，美国国家安全法体系经历了一段深刻而复杂的转型。它告别了冷战时期清晰的两极对抗模式，在一个充满不确定性的多极世界中摸索前行。这一时期的国家安全法体系主要表现出三个特征：一是渐进主义，无论是国会立法、总统指令还是机构改革，都倾向于在现有框架内进行修补

和调整，缺乏彻底的、颠覆性的变革；二是观念扩展，国家安全的内涵从传统的军事和政治领域，扩展到了经济安全、信息安全和关键基础设施保护等新领域，《经济间谍法》的出台是典型代表；三是透明与保密的再平衡，后冷战的时代精神推动了政府透明化的努力，克林顿总统的第12958号行政命令是这一趋势的集中体现，试图纠正冷战时期的过度保密。

总体而言，1990年代的美国国家安全法体系是一个处于调整期的体系，美国政府的第一种面孔与第二、第三种面孔之间的紧张有所缓和。然而，这个在相对和平时期演进的法律框架，即将在2001年9月11日的恐怖主义撞击事件中，迎来史上最严峻的考验和最剧烈的变革。

四、以反恐为中心：美国国家安全法律的重塑与扩张（2001-2016）

2001年9月11日的恐怖袭击是美国本土有史以来遭受的最严重的外部攻击，它不仅重塑了美国的对外政策和军事战略，更从根本上改变了其国内国家安全法律的范式。在此之前，国家安全法体系主要聚焦于传统的军事和情报对抗，执法与情报之间的界限相对分明。911事件后，一种以“预防”为中心的新范式迅速主导了立法议程，其逻辑是必须赋予行政部门更广泛、更灵活的权力，以在恐怖威胁形成之前就将其识别并摧毁。这一转变催生了一系列影响深远的立法，极大地扩展了政府的监控、调查和信息收集能力，同时也引发了关于行政权力边界、公民隐私权和宪法保护的激烈辩论。

（一）美国反恐法律体系的构建（2001-2004）

在911事件带来的巨大冲击和全国性的安全焦虑下，美国总统在事发数日之内宣告美国进入国家紧急状态（第7463号公告），美国国会以空前的速度通过了一系列强化国家安全的法律，奠定了此后十余年反恐法律体系的基础。

2001年10月26日，即911袭击发生后第45天，国会便通过了《通过提供拦截和阻止恐怖主义的适当工具以统一和巩固美国的法案》，简称《爱国者法案》（PATRIOT Act）。这部法案堪称911事件之后最具标志性的立法，首要目标就是打破执法与情报机构之间的“墙”，促进信息共享，并授予政府前所未有的国内监控权力，相关内容主要包括：一是扩大监控范围，显著增强了政府进行电子监

控和物理搜查的能力，并降低了启动调查的法律门槛；二是修订 1978 年的《外国情报监视法》(FISA)，允许在 FISA 授权下的监视行动中，将“重要的”外国情报收集作为主要目的，而非唯一目的，这使得将 FISA 用于涉及美国公民的刑事调查变得更加容易；三是第 215 条（Section 215）授权联邦调查局（FBI）向 FISA 法院申请命令，要求第三方，如图书馆、银行、电话公司等，交出任何与恐怖主义或秘密情报活动调查相关的“有形物项”，这一条款后来成为大规模数据收集计划的法律基础，也成为争议的焦点；四是法案还包含了打击恐怖主义融资、加强反洗钱措施以及强化边境保护的条款。同时，为配合《爱国者法案》赋予的新权力，美国政府进行了自二战以来最大规模的机构重组。2002 年通过的《国土安全法》(Homeland Security Act）整合了 22 个联邦机构，成立了庞大的国土安全部（DHS），旨在统一协调国内安全事务，预防和应对恐怖袭击。

2004 年，基于 911 委员会的调查报告，国会通过了《情报改革与反恐预防法案》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)。该法案是情报界的重大改革，设立了国家情报总监（DNI）职位，以协调美国所有情报机构的工作，并建立了国家反恐中心（National Counterterrorism Center, NCTC），专门从事整合和分析来自不同渠道的反恐情报。

（二）监控权力的巩固、争议与司法审查（2005-2012）

在初步的法律和组织框架建立之后，国会对前期授予的临时性权力进行永久化或长期化，同时，这些权力的具体应用开始受到司法系统的审视和挑战。《爱国者法案》的许多关键条款最初都包含“日落条款”(sunset provisions)，即在特定日期自动失效，以促使国会定期重新审视其必要性。然而，在反恐战争持续的背景下，这些条款多次被延长。2005 年，国会通过了《美国爱国者改进和再授权法案》(USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act)，不仅延长了大部分即将到期的条款，还将其中一些条款永久化，并对 FISA 进行了进一步修订。此后，在 2009 年和 2011 年，国会再次通过立法，延长了法案中剩余的关键监控授权。这一系列的续期行为表明，最初作为紧急应对措施的监控权力，已逐渐内化为美国国家安全法律体系的常态化组成部分。

随着技术发展，特别是全球通信网络化，政府认为原有的 FISA 框架已无法有效监控位于海外的外国目标的通信。为此，国会采取了进一步的立法行动，2007

年颁布《保护美国法》(Protect America Act)，该法在澄清和扩大政府享有未经FISA法院个别授权令的情况下，对位于美国境外的非美国人的通信进行监控的权力，即使这些通信通过了美国的电信基础设施。2008年推出《FISA修正案》(FISA Amendments Act)，将《保护美国法》中的许多授权永久化。法案中最核心的是第702条，它允许情报机构在针对海外非美国人目标时，进行大规模的、程序化的电子监控，而无需针对每个监控对象申请单独的许可。这一条款授权了后来被披露的“棱镜计划”等项目，同时也因其可能“偶然”收集到大量与海外目标通信的美国公民信息而备受争议。

这一时期，随着政府监控权力的不断扩张和巩固，来自民权组织和个人的法律挑战也开始出现。尽管许多案件因涉及国家机密或原告难以证明自己被监控而面临程序性障碍，但一些联邦法院开始对《爱国者法案》的部分条款提出质疑。例如，有联邦法官曾裁定法案中的某些条款因模糊或侵犯宪法权利而违宪，但这些下级法院的判决往往在上诉过程中被推翻或搁置。更关键的是，绝大多数的监控活动是在FISA法院的秘密监督下进行的，该法院的运作不透明，其批准的监控请求比例极高，使得外部的司法审查极为有限。

然而，在21世纪之初，尤其在911事件发生后，美国联邦法院在国家安全案件处理方面似乎发生了影响重大的宪法运动。这个宪法运动的内容很明确，关注重心在于人身保护令作为美国宪法上保障的权利是否适用于美国司法管辖范围内的所有人员。例如，自2005年至2008年，在美国联邦哥伦比亚地区法院共受理226例代表561名羁押人员（主要是关于关塔那摩监狱羁押人员）之人身保护令诉请。[16] 此类案件，也因为涉及证据不公开、辩论不公开、程序不公开与远程听审、公开信息敏感、法庭指令与意见不公开等诸多事由，而让此类案件的审理经常遇到各种程序上的挑战，困难重重。[17]

2008年，联邦最高法院对布迈丁诉布什案（Boumediene v. Bush,553 U.S. 723）一案作出裁决，认为人身保护令的效力及于美国司法管辖区域内的所有人，不论美国人还是外国人，不论是恐怖主义战犯还是其他违法人员。可事情并非如法庭意见书写的那么简单。如最高法院首席大法官罗伯茨的激烈批评，“最高法

16参见Robert Timothy Reagan, National Security Case Studies: Special Case-Management Challenges, 7th Edition (Federal Judicial Center, 2022), pp.462-463.

17 参见Reagan, National Security Case Studies,pp.548-619.

院今天所作的裁决就是将那些敏感的外交政策与国家安全决定权由选举出来的机关转移到联邦法院手里。”[18]其实，归根结底，按照最受学者追捧的美国联邦法院法官波斯纳的观点，“宪法毕竟不是一部自杀性契约。”[19]

事实上，在 2010 年 Adahi 案件（Al-Adahi v. Obama, 698 F. Supp. 2d 48）裁决之前，起初 34 例人身保护令诉讼中 59%的在押人员胜诉。在 Adahi 案裁决之后，92%的案件败诉，因为法院一反之前对于事实发现的谨慎态度，转而对于政府提出的意见采取司法遵从的态度。[20]美国这一类人身保护令诉讼主要关系到一批危害国家安全的极其特殊的嫌犯，涉及到的时间与空间范围也十分有限，因而这类案件属于美国国家安全判例法传统上的例外与边缘。

（三）大规模监控的法律挑战与体系改革（2013-2015）

2013 年，前国家安全局承包商雇员爱德华·斯诺登的泄密事件，成为美国国家安全法体系发展的重大转折点。它将政府秘密实施的大规模监控计划公之于众，引发了全球范围内的震惊和美国国内关于隐私与安全平衡的深刻反思。

据斯诺登披露的文件，NSA 利用《爱国者法案》第 215 条款，长期、大规模地收集数亿美国人的国内电话元数据，包括通话时间、时长、双方号码等，但不含通话内容。这一行为的法律依据是政府对第 215 条款中“相关”（relevant）一词的极度宽泛解释，即认为所有电话记录都可能与未来的恐怖主义调查“相关”。这一秘密计划的曝光直接催生了对其合法性的重大司法挑战。

在斯诺登事件后，美国公民自由联盟（ACLU）提起的“ACLU 诉 Clapper 案”成为检验大规模数据收集合法性的关键战场。2015 年 5 月 7 日，美国第二巡回上诉法院作出了具有里程碑意义的判决。法院裁定，NSA 依据第 215 条款进行的大规模、无差别的电话元数据收集计划是非法的。

法院的判决逻辑至关重要：它并未直接裁定该计划是否违反宪法第四修正案关于禁止无理搜查的规定，而是从法律解释的角度出发，认为国会在制定或续期

---

18 参见 Roberts, C.J. Dissenting, p3, available at: https://www.law.cornell.edu/supct/pdf/06-1195P.ZD.

19 参见 Richard Posner, Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency （New York: Oxford University Press, 2006）.

20 参见 Columbia Oral History Project, Interviewee: Ricardo M. Urbina, Location: Washington, D.C.. Interviewer: Myron A. Farber, February 1, 2013, p.82; Harold Koh, “The 21st Century National Security Constitution,” The George Washington Law Review, Vol.91 2023, pp.1401-1402.

《爱国者法案》第215条款时，其文本和立法目的从未授权政府进行如此规模宏大且不加区分的数据收集活动。这一判决虽然回避了宪法层面的根本问题，但从法律上否定了行政部门长期以来的秘密实践。值得注意的是，在2015年之前，美国最高法院从未就第215条款下的大规模数据收集合宪性问题作出过直接裁决。

在第二巡回上诉法院作出判决以及第215条款即将再次到期的双重压力下，国会采取了行动。2015年6月2日，奥巴马总统签署了《美国自由法案》(USA FREEDOM Act)。该法案是对“后911时代”监控体系的首次重大改革，主要内容包括:明确禁止NSA或其他政府机构依据第215条款进行大规模、无目标的电话元数据收集；改革数据查询机制，取而代之的是一种更为目标明确的机制，即政府必须首先向FISA法院证明其具有“合理的、可明确的怀疑”，才能向电信公司索取与特定个人或组织相关的具体通话记录；政府和FISA法院被要求解密更多具有重要意义的法律意见，并设立一个由外部专家组成的“法庭之友”小组，以便在涉及新颖或重大法律问题的案件中向FISA法院提供独立的观点。

此外，该法案对《爱国者法案》第215条进行了修订，正式终止了国家安全局对美国国内电话元数据的大规模、无差别的“批量收集计划”。取而代之的是一种更为审慎的机制，即只有在获得外国情报监视法院（FISC）的具体指令后，才能向电信公司索取与特定恐怖主义威胁调查相关的通话记录。这被视为在国家安全与公民隐私之间寻求新平衡的重大尝试，通过增加透明度和司法审查，限制了行政部门的监控权力。

（四）网络安全成为国家安全新前沿（2010年代中期至今）

在围绕监控与隐私的争论达到高潮的同时，另一个国家安全新兴领域——网络安全的重要性日益凸显。来自国家行为体和非国家行为体的网络攻击对美国关键基础设施、经济和政府机构构成了严重威胁，推动了新的立法议程。

奥巴马政府早期通过“综合性国家网络安全倡议”等行政手段推动网络安全工作。但到了2010年代中期，国会认识到需要建立一个更坚实的法律框架来促进政府与私营部门在应对网络威胁方面的信息共享。

2014年《国家网络安全保护法》(National Cybersecurity Protection Act, NCPA）通过，正式授权国土安全部（DHS）建立一个全国性的网络安全和通信集

成中心（NCCIC），作为联邦政府、州和地方政府以及私营部门之间共享网络安全信息的中心枢纽。它修订了《国土安全法》，赋予 DHS 在保护联邦民用信息系统和协调关键基础设施网络安全方面的核心角色。

2015 年 12 月，《网络安全信息共享法》（Cybersecurity Information Sharing Act，CISA）作为《2016 年综合拨款法案》的一部分，颁布生效。它建立了一个自愿性的框架，鼓励私营企业与政府（主要是通过 DHS 的自动化信息共享平台）以及企业之间共享网络威胁指标和防御措施。为了克服企业的顾虑，该法案提供了强有力的责任豁免，保护善意共享网络威胁信息的公司免于承担法律诉讼风险。同时，为了平衡隐私关切，该法案要求企业在共享信息前，必须采取合理措施移除与网络威胁无关的个人身份信息。

（五）小结

从 2001 年到 2016 年，美国国家安全法律体系经历了一场深刻而动荡的演变。它始于对 911 恐怖袭击的紧急、激进且以扩张行政权力为导向的立法回应，以《爱国者法案》为代表的法律体系赋予了政府前所未有的国内监控能力。在随后的十年中，这些权力通过立法续期和修正案得以巩固和常态化，并扩展至全球电子通信领域。

然而，这一权力扩张的轨迹并非是线性的。斯诺登事件的曝光将美国政府的秘密监控行为置于公众和司法审查的聚光灯下，最终通过 ACLU 诉 Clapper 案的司法判决和《美国自由法案》的立法改革，对最受争议的大规模数据收集行为进行了限制。与此同时，网络空间的威胁促使国家安全的法律焦点从纯粹的反恐扩展到更广泛的网络安全领域，通过立法鼓励公私合作与信息共享，开启了国家安全治理的新篇章。

五、以“大国竞争”为中心的国家安全法（2017 年至今）

2015 年至今的十年，是美国国家安全领域经历剧烈变革的时期。这一时期的起点，以斯诺登事件的余波为标志，引发了全社会对政府监控权力与公民隐私权的深刻反思。2018 年之后，大国战略竞争的回归、网络攻击的常态化与规模化、以及人工智能等新兴技术的军事化应用潜力，共同塑造了美国国家安全的新

威胁环境。作为回应，美国的国家安全法律与政策体系从传统的以反恐为中心，逐步转向一个以“大国竞争”为重心的更加多元、复杂的框架。该框架不仅关注军事和情报威胁，更将技术优势、供应链安全和经济竞争力视为国家安全的核心支柱。

（一）立法体系在制衡与赋权之间的演进

国会作为美国主要的立法机构，在过去十年间通过了一系列重要法案，试图在赋予政府必要权力以应对新威胁的同时，加强对行政权力的监督和制衡。

后斯诺登时代最显著的立法成果是上面已经提到的2015年《美国自由法案》，其核心目标是改革此前备受争议的大规模监控项目。然而，关于监控的争议并未就此平息。《外国情报监视法》（FISA）及其修正案，特别是允许在没有搜查令的情况下监控境外非美国人（但可能附带收集到美国公民通信）的第702条，成为持续的辩论焦点。

在2016年至2025年间，FISA第702条经历了多次“日落条款”的考验和重新授权。2018年初，刚生效的《FISA修正案重新授权法案》将第702条的有效期延长，同时增强了政府的外国情报收集能力。但这引发了对政府可能滥用该权力、“后门搜查”美国公民数据的担忧。作为回应，国会内部出现了强烈的改革呼声。2023年，国会收到关于《政府监控改革法案》（Government Surveillance Reform Act）等提案，目的就是为了禁止无证搜查美国人的通信数据，并加强对FISA程序的监督。尽管这些改革法案的最终版本和通过情况在国会内部存在巨大分歧，但它们反映了在监控权力问题上，立法者之间以及立法与行政部门之间持续存在的紧张关系。相关修正案将FISA的有效期延长至2025年及以后，并试图加入更多隐私保护和透明度条款，例如加强隐私与公民自由监督委员会的权力。

此外，2018年《云法案》（CLOUD Act）的通过，明确了美国执法部门有权要求在美国运营的科技公司提供存储在海外的数据，进一步扩展了美国数据管辖权的域外效力，对全球数据流动和科技行业产生了深远影响。

自2015年以来，网络安全已从一个技术性问题全面上升为国家安全的核心议题。国会通过了一系列立法，旨在构建一个多层次、公私合作的网络安全防御体系。2015年《网络安全信息共享法案》（Cybersecurity Information Sharing

Act，CISA）是这一时期的标志性立法。该法案通过提供法律责任豁免，鼓励私营部门与政府机构之间自愿共享网络威胁指标和防御措施信息，为的是打破公私部门间的信息壁垒，形成应对网络攻击的统一战线。

保护能源、金融、交通等关键基础设施免受网络攻击是立法的重中之重。2018年《网络安全与基础设施安全局法案》（CISA Act）将国土安全部下属的国家保护与计划局（NPPD）提升为独立的网络安全与基础设施安全局（CISA），使其成为领导全国网络防御、协调公私合作的核心机构。2022年，国会通过《关键基础设施网络事件报告法》，强制要求关键基础设施的运营者在发生重大网络攻击或支付勒索软件赎金后，限时向CISA报告，这极大地增强了联邦政府对全国网络安全态势的感知能力。

从2016年到2025年，国会每年都会审议大量网络安全相关法案。这些法案涵盖了联邦政府网络安全现代化、网络安全人才培养、供应链安全、物联网安全等多个方面。尽管并非所有提案都能成为法律，但这一持续的立法活动表明，构建全面、有韧性的网络安全法律框架已成为国会的长期优先事项。

（二）总统行政命令塑造安全议程

在国会立法程序相对缓慢和复杂的背景下，总统行政令（Executive Order）成为行政部门快速响应国家安全威胁、推行特定政策议程的有力工具。

总统通过行政令来设定网络安全的国家战略方向，首要任务是强化联邦网络与关键基础设施安全。2017年，特朗普总统发布行政令《加强联邦网络和关键基础设施的网络安全》（EO13800），要求所有联邦机构负责人对其部门的网络风险负责，并采用国家标准与技术研究院（NIST）的网络安全框架，推动联邦政府IT系统的现代化。2021年，在SolarWinds等重大网络攻击事件后，拜登总统发布了《改善国家网络安全行政令》（EO14028）。该行政令具有里程碑意义，它不仅要求联邦政府机构采纳“零信任”安全架构[21]、强制实施多因素认证等现代安全措施，还通过联邦采购权，对向政府提供软件的私营公司设定了新的安全软件开发标准，如提供软件物料清单（SBOM），从而将安全要求传导至整个软件供应链。进入2025年，新的行政令进一步深化了这些举措，重点关注后量子密码的迁移、利用人工智能增强网络防御能力、以及建立更严格的数据安全评估与报告

21 零信任安全架构(Zero Trust Architecture）是一种允许用户完全访问权限，但仅限于完成工作所需的最低限度的架构。

制度。

2015年后，美国国家安全法体系最显著的动态之一，是将经济和技术问题全面纳入国家安全范畴，特别是针对与中国的战略竞争。2023年8月，拜登总统签署行政令，授权财政部审查并可能禁止美国实体在“受关切国家”（明确指向中国）的特定高科技领域进行投资。这些领域包括半导体与微电子、量子信息技术和人工智能，因为它们被认为对下一代军事和情报能力至关重要。该行政令及其实施细则在2024年发布，并于2025年初生效，标志着美国首次系统性地限制对外资本流动以维护国家安全，对风险投资、私募股权等行业产生了重大影响。特朗普第二届任期将此议题继续延续和深化。早在第一届任期的2020年，特朗普总统签署行政令，调查美国对关键矿物进口的依赖风险。2025年以来，通过多种政策工具审查和加固从半导体到药品的各类关键供应链，以降低地缘政治风险。

除了新兴领域，总统行政令在边境安全、反恐和制裁等传统领域也发挥着持续作用。例如，2025年新一届政府上任伊始，便签署了一系列涉及加强边境管控、宣布南部边境进入国家紧急状态的行政令，以应对非法移民和毒品走私等被定义为国家安全的威胁。此外，针对朝鲜等国的制裁行政令也得到延续和加强。

（三）AI等新兴技术促进国家安全能力的提升

人工智能和量子计算等颠覆性技术成为安全机构投资和发展的焦点。国会监督报告和预算文件显示，自2015年以来，尤其是在近几年，美国政府对AI和量子信息科学（QIS）的研发投资显著增加。根据美国网络与信息技术研发计划（NITRD）和国家人工智能倡议办公室（NAIIO）的报告，2025财年仅AI研发的联邦投资请求就超过30亿美元。这些资金中的相当一部分通过情报预先研究计划署（IARPA）等机构，流向了旨在增强情报能力的前沿项目。

同时，安全机构正积极将这些技术融入实际工作流程。美国国家地理空间情报局（NGA）利用AI算法自动分析海量卫星图像，以更快地识别目标和变化。各机构正在向云端迁移，构建“大数据融合环境”，以利用AI和机器学习技术处理和分析来自不同渠道的海量数据。情报界监察长办公室（OIG）也在2023年启动了对ODNI人工智能整合情况的审计，反映出AI的部署已进入实质性阶段。

（四）小结

从2015年至今，美国国家安全法体系呈现出多重发展趋势，三种面孔之间的融合水平越来越高。从《美国自由法案》到围绕FISA的反复辩论，如何在赋权政府应对安全威胁的同时保护个人权益，仍然是美国社会和立法领域的主要矛盾。同时，国家安全的概念已被极大扩展，涵盖了技术领导地位、供应链韧性和经济影响力。通过投资限制、出口管制和网络安全立法，美国正试图构建一个以技术和经济实力为核心的“小院高墙”式安全壁垒。通过强化CISA的中心地位、强制信息共享和事件报告，以及利用联邦采购力推行安全标准，美国从被动应对网络攻击转向主动构建防御体系，一个更为主动和体系化的网络安全法律框架正在形成。

六、美国国家安全法体系的总体观察：四副面孔的整体形象

从立法技术上来看，美国宪法与法律对国家安全采用不明确定义的方式进行立法，凡是直接或者间接关乎国家安全的法律，都可以视为是关于国家安全方面的立法，可以说，美国构筑了一个“大”国家安全法律体系。美国的“大”国家安全法可以称之为广义的国家安全法，是“国家安全宪法”统领下的涉及国家安全的法律体系。与广义的国家安全法相对，明确以“国家安全”的名称制定的法律，可以称之为“小国家安全法”。这种小版的国家安全法至少包括三种：一是国家安全法（1947年），二战后偏重国防制度建构的国安法，也可以视为以国防为中心的国安立法；二是国内安全法（1950年），又称为颠覆行为控制法，冷战时期国安法立法的典型实例；三是国土安全法（2002年），911事件之后的国安立法，也可以视为以反恐为中心的国安立法。

（一）庞杂的国家安全法体系

观察《美国法典》(United States Code，收录美国联邦长期有效的一般法律）与《美国法律汇编》(U.S. Statutes at Large，未收入美国法典的法律都会记录与收编入法律汇编，美国法律汇编是每届国会按年次分类收入所有国会立法以及其他具有法律效力的政府文件的汇编)，可以直观感受到大国家安全立法的庞杂（参见附件1、2）。

从《美国法典》的编章构成来看，美国以“战争与国防”为名进行的更加完

整的大国家安全立法，至少包括了62类。除1947年《国家安全法》之外，还包括（如附件1所示）的出口管制法、外国情报监视法、国家紧急状态法、国际紧急状态经济权力法、间谍法（有死刑条款）、与敌贸易法（有死刑条款）之类的法律。显然，这些法律都是广义上的国家安全立法。从这一角度来看，美国国会所进行的国家安全立法具有明确服务于战争与国防的目的，理由就是国会框架性国家安全立法的主体就是美国法典第50编“战争与国防”立法。换句话说，在美国国家安全宪法的语境中，国防可以视为“国家安全”的宪法表达，也即美国宪法序言中所表述的“为了共同防卫”。需要注意，按照美国学者的观点，广义的国家安全立法，“不仅仅涉及国防，而且还包括国家治理（statecraft）、外交关系、和经济政策。”因此，美国法典第50编以战争与国防为主题，但实际涉及到的内容却是非常广泛的。

总而言之，从附件的表格中，可以看出，美国国家安全立法不仅宽泛，细密，而且惩罚严苛（至少三类犯罪明确列明死刑条款：叛国、恐怖主义、间谍）。从大国家安全法的观点来看，美国国安立法之所以呈现这一总体上的发展趋势，主要的原因很明显：美国战争建国的历史观念（突出表现在宪法序言中的“为了共同的防卫 ”）、由战争向紧急状态的转化（对外战争、美国内战、两次世界大战、冷战、后911时代持续的国家紧急状态）。

（二）国家安全法体系的四种面孔：由“三面政府”构成的一个帝国画像

从美国国家安全法律发展的历史中，可以看到，美国作为典范的三权分立的宪制国家，无论如何阐释与建构，都只是美国作为国家的一个面孔。对于美国国家安全的性质更为全面与准确的看法，应该至少包括了三面政府：一面政府：宪制国家（行政国家）、双面政府：宪制国家+国家安全国家（深层国家）、三面政府：双面政府+国家紧急状态国家（紧急政府）。由这三面政府的总和所构成的才是美利坚霸权国家相对完整的整体画像（第四种面孔）。关于美国国家性质的类型，参见下图。

三面政府（Tripple-Government）	典型制度	法律基础/合法性	与宪法关系
宪制国家 Constitutional state	三权分立(separation of powers)	宪法	合宪
国家安全国家 National Security State	深层国家/国家安全官僚(deep state/national security bureaucracy)	国家安全法 (national security act)	合宪但基本不受违宪审查
国家紧急状态国家 National Emergency State	霸凌国家 (Bully/Rogue State)/制裁	国家紧急状态法（NEA）与国际紧急状态经济权力法 (IEEPA)	超出宪法但排除违宪审查

在历史上，美国人素以宪法建国而自豪，并以宪法民族主义作为其民族国家形成的基本精神。宪法文本常常被奉为神圣的美国政治智慧的结晶。基于宪法而来的三权分立与制衡的观念，也因此在美国人心目中根深蒂固。进入 20 世纪以来，尤其是在罗斯福新政期间，美国人因于时势开始日益接受行政权力的崛起与政府权力关系的重整。1941 年珍珠港事件发生之后，罗斯福总统通过战争的动员，进一步改变了美国宪法所规定的国会与总统权力之间的平衡格局。总统的权力迅速得到强化，总统所代表的“行政国家”（the administrative state）也因此加强，相形之下，国会与最高法院的权力日有减损。一般而言，罗斯福新政之所以被视为是美国行政国家崛起的原因，就在于新政期间大量新设的行政机构及其所享有的广泛权力。不过，这些新机构虽然直隶于总统，但其权力的行使又不受宪法分权与制衡意义上的传统边界约制。这些新官僚机构的权力同时兼有立法与司法的性质，而且权力行使的方式又往往是独立于行政权力，因而美国人现在习惯于称这些新设的机关构成了三权分立之外独立的第四种权力。但在立法与司法权力看来，第四种权力其实就是行政权力的扩张。[22]

第二次世界大战期间，“国家安全”已经是美国总统动员全国人民起而行动的最有效的工具，罗斯福曾自豪地称之为“天字第一号讲坛”（“the bully pulpit”）。[23]事实上，以 1947 年国家安全法为标志，国家安全进一步成为了战后美国的冷战政治共识，一种冷战意识形态。这种共识能够达成的理由，很大程度

22 参见 Gary Lawson。《行政国家的兴起与崛起》，《哈佛法律评论》，第 107 卷，第 6 期，1994 年 4 月，第 1231-1254 页。

23 参见 James E. Baker，《共同防卫：危急时代的国家安全法》（剑桥大学出版社，2007 年），第 14 页。

上是由于美国参与二战前后的经验，尤其是珍珠港事件对于1947年美国国安法制定者们的重大影响。 按照《创造国家安全国家》一书作者斯图尔特教授的观点，“可以把那些1947年国安法创立的机构体系称为‘珍珠港机构体系’。”[24]作为一种冷战意识形态，这一新设国家安全机构体系反映出美国政治上关于制度化准备（institutionalized preparedness）所达成的共识，即军事顾问应当在华盛顿政策制定者们中占据永久而有影响力的位置，尽管这对于美国国务院体制文职传统而言是一种最大的背离。

第二次世界大战之后，随着总统权力的增强，美国宪制体系出现了“双面政府”（double governemnt）的发展趋势，即肉眼可见的行政国家（the administrative state）[25]的强化与隐形于其间的国家安全国家的兴起。前者明显表现在行政官僚机构的增加与权力的增长，也即传统三权分立之外第四种权力的持续增长。后者则表现为独立的国家安全机构系统的创立及其权力与影响力的崛起。关于美国“双面政府”模式下的国家安全政府的概念，按照曾任美国参议院外交事务委员会法律顾问的迈克尔·格伦农所言，在美国，类似的两套机构体系的演化过程也存在：“政治权力起初只是存在于总统、国会与法院几个机构中。这些都被视为是美国‘庄严的’（dignified）机构。然而，后来以保障国家安全为目的，第二套机构逐渐形成。这是美国的‘实效的’（efficient）机构（实际上，这些机构更像是一种权力网络）。”[26]这一网络在国家安全事务方面行使决断的权力，并非基于个人目的而是由于结构上的激励因素（structural incentive）而兴起。在该网络中，有数百名行政官员供职。他们分别就军事、情报、外交、法律适用等方面履行保护国家安全的职责。这些官员既不会乐意去提出新政策或废除旧政策，他们依军事与情报术语，而非根据政治与外交词汇，界定国家安全。[27] 总之，双面政府给美国宪制带来的一个结果，就是总统权力的进一步加强。关于这一点，参见下图：

---

24 参见 Douglas T. Stuart,《创造国家安全国家：改变美国的法律史》（普林斯顿大学出版社，2012年），第1-3页。

25 关于行政国家的最新论述，建议可以参见Cass R. Sunstein;Adrian Vermeule,《法律与利维坦：拯救行政国家》（哈佛大学出版社Belknap出版社，2020年）一书。

26 参见Micheal J. Glennon,《国家安全与双重政府》（牛津大学出版社，2014年），第6页。有关双面政府概念更多详细的论述，可以参见该书第1-9页。

27 相关内容的详细论述，可以参见Glennon， National Security and Double Government，pp113-118 结论章.

美国政府人事构成图 （分权与制衡神话破灭与美利坚宪制的衰落）

表 1[28]		
类别	**1802 年**	**1829 年**
行政机关（ExecutiveBranch）	132	318
立法机关（legislativeBranch）	152	299
法院（JudicialBranch）（法官+秘书）	6+1	7+1
总计	291	625
表 2[29]		
类别	**2020 年**	**2023**
行政机关文职人员（Executive Branch Civilian）	2,749,205	2,837,662
国防部（Department of Defense）	1,389,398	1,344,841
国土安全部(Department of Homeland Security)(USCG)	41,244	43,036
行政机关总数（Total, Executive Branch）	**4,186,218**	**4,231,775**
立法机关（Legislative Branch）	33,673	35,257
司法机关（Judicial Branch）	32,242	33,376
总计	**4,253,133**	**4,300,408**

2019 年，格伦农为《重新想象国家安全国家（Reimaging the National Security State）：自由主义的危机》一书撰文，再次强调了他所论述的双面政府的观念。不过，这一次，更在意美国人近来非常关注的“深层政府”(deep state)问题。[30]在美国的语境中，所谓深层政府，很大程度上指的就是国家安全国家的存在，即美国双面政府中的有效制度机构体系。在他看来，深藏的政府从来就不是遮遮掩掩的，“首先，国家安全国家是存在的。它由美国政府中军事、执法、情报机构与部门的数百名管理人员构成。它的存在并非是讳莫如深，故意遮掩着的，而是如同国防部的五角大楼就矗立在那里。但国家安全国家的一些部分的确是深不可测，无从知晓的。”[31]

---

28 资料来源：James Sterling Young, *The Washington community,1800-1828,* New York: Columbia University Press,1966, p31.Table 2 The Headquarters Establishment at Washington.

29 资料来源：Congressional Research Service, Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB, updated September 29, 2023, available at: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43590).

30 按照哈佛大学 Jack Goldsmith 教授 （2018）的定义，“深层政府，从狭义与中立的角度来说，意指美国情报及相关的国家安全官僚机构，拥有为获取或处理秘密情报而拥有特殊的权力。“关于”深层政府(deep state)“这一概念的详细论述，可以参见 Jack Goldsmith,《深层国家的悖论》，载于 Cass R. Sunstein 主编的《Can it Happen Here？》中。《美国的威权主义》(Dey Street Books，2018 年)，第 105-133 页。又可参见卡斯·R·桑斯坦;阿德里安·弗米尔,《法律与利维坦：拯救行政国家》(哈佛大学出版社贝尔纳普出版社，2020 年)，13,25 页。

31 参见 Michael J. Glennon,《谁在核对谁？》，载于 Karen J. Greenberg（编),《重新想象国家安全国

按照《美国安全国家的兴起》一书的作者肯特·博尔顿（Kent Bolton）的观点，美国宪法上所规定的权力分立与制衡（至少在行政与国会关系方面），在911事件之后不论是布什、奥巴马还是特朗普执政，“总统权力日益强大，而且美国外交政策也变得日益军事化，而美国人却不假思索地接受军事化为必要的。”[32]外交政策军事化的结果是，美国民主、共和两党“均同意派军队解决美国在世界政治中遇到的几乎所有的问题。 这不仅仅针对来自其他国家的军事威胁，还针对自1990年代以来的各种跨国威胁。由于派兵适合两党各自的利益，派兵常常就变成了一种预设选项。”[33]

总之，《国家安全法》以一部法律改变了整个美国。虽然这部安全基本法自身并没有直接创生一个安全国家，但由于该法案改变了美国外交政策的方向，后来所发生的变化亦逐渐产生出一个美国安全国家。也是因此，即使关于美国国家安全的珍珠港机构体系没有在军方的直接控制之下，它也在推动一种军事化的外交政策。“珍珠港共识与机构体系越来越让美国对于世界其他地方充满了狭隘的敌意，而且令华盛顿很难去优先思考其他如维持美国经济的活力与竞争性之类的国家利益，并不会去优先考量如何集聚美国政治与外交的影响力。”[34]从这一意义上来看，美国至今似乎仍未意识到这个道理，国家安全固然应当具有优越的位置，但不要让它成为外交政策的一切。

由于美国“双面政府”的兴起，国家安全法相应在整个国家法律体系中占有了独特的位置。尽管美国人在很多问题上从来没有形成过全国的共识，国家安全官僚体系已经控制了美国国家安全政策的制定。在这个机构体系中，美国法院、国会、甚至总统本人都会心照不宣地遵从国家安全官僚的专家知识与经验。司法审查几乎不存在、国会监督功能不能发挥、总统也只是在名义上能够控制、公共舆论也不足以制约这一机关体系。可现在人民普遍认为“最好不要对这一机构体系理解与干预更多。”[35]没有法官、参议员、或者总统会试图冒险承担因破坏国家安全而产生的责任。这一切所带来的结果就是在国家安全政策制定过程中，明确

家：边缘自由主义》（剑桥大学出版社，2019年），第3页。

32 参见M.肯特·博尔顿，《美国安全国家的崛起：1947年国家安全法与美国外交政策的军事化》（普雷格，2017年），第5页。

33 参见Bolton，《美国安全国家的崛起》，第17页。

34 参见Stuart， 《建立国家安全国家》，第284页。

35 参见Michael J. Glennon，《 国家安全与双重政府》，第114页。

或者隐含的权力移转是频繁而广泛的，以至于美国向来引以自豪的民主负责的尊严制度逐渐被关注于有效性的制度所取代。因此，不论如何，“双面政府”的观念是理解美国国家安全法体系的一个不可或缺的理论视角。

在双面政府的研究专家格伦农看来，国家安全国家兴起的原因之一在于，第一副面孔的宪制国家中的分权制衡机制并没有产生出权力上的均衡。分权与制衡只是个理论而已，理论不可能预测宪法批准之后实际会发生什么。在建国之初，官僚体系根本就不存在。美国后来的体制没有产生权力上的均衡，相反却造成了失衡。政党与职业野心实际上比制度野心更容易产生作用。建国之父们所期许的三权互相制约并没有如期运作，相反它为现代国家安全国家的产生打开了大门。美国人今日所遇到的挑战是如何把国家安全国家置于宪法体制的约束之下，同时还能意识到这一进程会遇到巨大的社会和政治上的阻碍。[36]这正是美国第一副面孔的危机所在，即国家安全国家日益不受宪法的约束，而没有人能够想出消除危机的办法。

不过，进入到21世纪20年代，尤其在中美关系方面，美利坚合众国的第三个面向，也就是上文所提到的美国国家紧急状态国家，才是我们迫切需要真正认真研究与应对的美国国家法律形态。

（三）大国竞争视角：对抗“中国崛起”的美利坚紧急状态国家

2019年5月15日，时任总统特朗普颁布第E.O.13873号行政命令(Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)，以确保信息与通讯技术与服务供应链的名义，宣告美国整个国家进入紧急状态。这一行政命令首次针对中国崛起，隐含认定中国为“敌对国家”(foreign adversaries)而宣告美国进入国家紧急状态，并据此于次日把华为公司及其海外68家子公司列入实体清单。重要的是，这一针对中国的美国国家紧急状态至今依然生效，而且这一针对中国的美国国家紧急状态只是一个开始而已。自2019年至2025年，美国两任政府都明确或隐含地针对中国，共11次宣告美国进入国家紧急状态，而且依然有效，成为美国任意针对中国或中国企业进行制裁的法律基础，详细参见下图。

36 参见Michael J. Glennon，《谁在监督谁？》，载于 《重塑国家安全国家》，第4-11页。

美国针对中国的11项紧急法令

声明名称/执行令	宣布日期	主要领域	针对内容与影响	当前状态
EO 13873: Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain	2019年5月15日	通信技术、网络安全	禁止外国对手(如中国)ICT设备进入美国供应链;针对华为、ZTE等。激活后，华为被列入实体清单,禁止美国技术出口，导致其5G业务全球受阻。	活跃（2025年11月5日续期）
EO 13959: Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the PRC (扩展至EO 14032)	2020年11月12日	投资、金融安全	禁止美国投资中国军工企业（如华为子公司）；扩展至大数据和AI领域。导致中美投资脱钩,影响中国企业融资。	活跃（2025年11月续期）
EO 13942: Addressing the Threat Posed by TikTok	2020年8月6日	大数据、数字安全	基于EO 13873,禁止TikTok数据收集;指控其算法可用于宣传和间谍。虽遭法院阻挡，但续期影响其美国运营。	活跃（2025年续期，特朗普干预延期）
EO 14195: Imposing Duties to Address the Synthetic Opioid Supply Chain in the PRC (扩展至EO 14228)	2025年2月1日	关税、公共卫生	针对中国芬太尼供应链,征收10%-20%额外关税；扩展至关键矿物（如锑,用于电池）。价格飙升4倍，美国电池协会称“国家紧急状态”。	活跃（2025年11月10日调整为10%）
EO 14193: Illicit Drug Emergency at the Northern Border (扩展针对中国)	2025年2月	关税、边境安全	与墨西哥/加拿大关税并行，针对中国毒品流入；影响大数据和物流领域。	活跃
Proclamation 10886: Declaring a National Emergency at the Southern Border (扩展至中国供应链)	2025年1月20日	关键矿物、供应链	激活军事资金,用于边境墙和供应链审查;间接针对中国矿物出口（如稀土）。	活跃（2025年3月扩展）
EO 14156: Declaring a National Energy Emergency	2025年1月	关键矿物、能源安全	针对中国主导的电池矿物（如锑、锂）；加速本土供应链，影响中国出口。	活跃
Blocking Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled	2015年4月1日	网络安全	针对中国黑客攻击;冻结资产，影响大数据流动。	活跃（奥巴马时代，特朗普/拜登续期）

声明名称/执行令	宣布日期	主要领域	针对内容与影响	当前状态
Activities				
EO on Reciprocal Tariffs（基于贸易赤字紧急状态）	2025 年 4 月 2 日	关税、经济安全	宣布贸易赤字为“国家紧急状态”，对华征收 10%普遍关税；针对安世等半导体。	活跃（2025 年 4 月生效）
EO 14157: Designating Cartels as Foreign Terrorist Organizations（扩展至中国毒品链）	2025 年 1 月 20 日	公共卫生、关税	链接中国-墨西哥毒品链；冻结相关资产。	活跃
Continuation of Emergency re: Bulk-Power System（针对中国设备）	2019 年扩展	网络安全、能源	禁止中国电网设备；影响华为等。	活跃（2025 年续期）

具体而言，2020 年，美国总统共六次宣布国家紧急状态。除去涉及国际法院的紧急状态行政命令已经宣告终止之外，其中四项国家紧急状态（加上 2019 年 5 月针对华为的一次国家紧急状态在 2020 年以后继续生效，共五项），六次总统行政命令[E.O.13920（针对中国电力设备）E.O.13936（针对香港）E.O. 13942（针对抖音） E.O. 13943（针对微信）E. O.13953（针对中国矿产）E.O.13959（针对中国军工企业）]均明确或者隐含地以中国为目标。此外，另一项因疫情而通过行政公告（proclamation）宣告的国家紧急状态亦时不时成为攻击中国的法律借口。也就是说，自 2020 年始，美国明确已经进入“针对中国”（Targeting China）的美国紧急状态国家，或者称之为“2020 版美国紧急状态国家”。

需要注意，2020 版美国国家紧急状态国家与其以往针对的目标与措施有很大不同，2020 年针对中国的行政命令大都指向技术与经济的一般交易行为。在一个更加深刻的层面上，美国还有针对中国“更新强国竞争”（renewed great power competition）的政策：“强国之间竞争的更新，深刻影响到在冷战结束以来关于美国防卫问题的对话：反恐怖主义与美国在中东地区的军事行动现在已经成为对话中不再具有统治性地位的因素，现在的对话或者未来更新的对话，全部都关系到中国与/或者俄罗斯。”[37]也就是说，美国国家安全无论如何从现在开始都会针对或围绕中国而展开。

37 参见国大研究服务，重振大国竞赛，摘要页。

2020版美国国家紧急状态国家是特朗普政府重要的政治遗产之一，对于中国的整体影响将是长期存在的。这一点，无论意识形态为何的学者与政策制定者如何解释，似乎都不能否认两者之间的关联。特朗普，作为“这一位总统”[38]只是适时利用了美国紧急状态国家中的总统职位以及由此而来的宽泛而几乎不受约制的权力而已。这也正是特朗普政府第二任期正在发生的事情。

七、总结

本报告从美国国家安全法律发展的历史讲起，揭示了美国从新兴民族国家转型为世界强国进而成为世界霸权的国家安全法体系的演进历程，可以发现，美国国家安全法体系有着四种面孔，四种面孔本身对内相互制约、对外协同一致，深刻影响并塑造了第二次世界大战以来的国际政治经济格局，也对正在实现民族伟大复兴的中国带来了一系列无可回避的影响。因此，面对美国国家安全法体系的“四面政府”，中国的应对措施至少应该是四个方面的：

（一）针对作为宪制国家的美国，我们应当以宪法为中心，确立大国家安全法律观念，逐渐完善国家安全法律规范体系。

（二）针对作为“双面政府”的美国，我们应当注意制度创新和整合，逐渐确立有效的国家安全法律制度体系，做好制度上的准备。

（三）针对美国国家紧急状态国家，我们相应需要注意应急措施的制度和技术准备，同样，我们至少应当确立一种适当的“国家紧急状态”的观念。

（四）针对整体上作为世界霸权国家的美国，不论美国国家安全战略如何改变，我们应当注意与坚持“大国竞争”所需要的基本法律、制度和应急机制的总体建设。

38 参见Mark Tushnet，《特朗普诉夏威夷案：“这位总统”与国家安全宪法》，《最高法院评论》，2018年卷，可在 https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/703316 年获取。

附件 1：

美国法典第 50 编战争与国防（50 USC War and National Defense）

Laws（62 類）	法律名称（中文）
CHAPTER 1—COUNCIL OF NATIONAL DEFENSE (§§ 1 - 6)	国防委员会法(1966 废除)
CHAPTER 2—BOARD OF ORDNANCE AND FORTIFICATION (§ 11)	军械和防御工事委员会
CHAPTER 3—ALIEN ENEMIES (§§ 21 - 24)	外敌法
CHAPTER 4—ESPIONAGE (§§ 31 - 42)	间谍法 (移并，见 USC 第 18 编第 37 章)
CHAPTER 4A—PHOTOGRAPHING, SKETCHING, MAPPING, ETC., DEFENSIVE INSTALLATIONS (§ 45)	测绘及防御装置法
CHAPTER 4B—DISCLOSURE OF CLASSIFIED INFORMATION (§ 46)	加密信息披露法
CHAPTER 4C—ATOMIC WEAPONS AND SPECIAL NUCLEAR MATERIALS INFORMATION REWARDS (§§ 47a - 47f)	原子武器和特殊核材料信息奖励法
CHAPTER 5—ARSENALS, ARMORIES, ARMS, AND WAR MATERIAL GENERALLY (§§ 51 - 100a)	战争物资法
CHAPTER 6—WILLFUL DESTRUCTION, ETC., OF WAR OR NATIONAL-DEFENSE MATERIAL (§ 101)	故意破坏战争或国防物资
CHAPTER 7—INTERFERENCE WITH HOMING PIGEONS OWNED BY UNITED STATES (§ 111)	信鸽法（1948 废除）
CHAPTER 8—EXPLOSIVES; MANUFACTURE, DISTRIBUTION, STORAGE, USE, AND POSSESSION REGULATED (§ 121)	爆炸物规制法
CHAPTER 9—AIRCRAFT (§§ 151 - 160a)	航空法
CHAPTER 10—HELIUM GAS (§§ 161 - 167q)	氦气法
CHAPTER 11—ACQUISITION OF AND EXPENDITURES ON LAND FOR NATIONAL-DEFENSE PURPOSES (§§ 171 - 177)	国防用地法
CHAPTER 12—VESSELS IN TERRITORIAL WATERS OF UNITED STATES (§§ 191 - 196)	美国领海航船法
CHAPTER 13—INSURRECTION (§§ 201 - 226)	暴乱法
CHAPTER 14—WARTIME VOTING BY LAND AND NAVAL FORCES (§§ 301 - 351)	陆海军战时投票法
CHAPTER 15—NATIONAL SECURITY (§§ 401 - 442b)	国家安全法（移并入第 44 章国家安全法）
CHAPTER 16—DEFENSE INDUSTRIAL RESERVES (§§ 451 - 456)	国防工业储备法
CHAPTER 17—ARMING AMERICAN VESSELS (§ 481)	武装美国船只法
CHAPTER 18—AIR-WARNING SCREEN (§§ 491 - 494)	空中预警屏障法
CHAPTER 19—GUIDED MISSILES (§§ 501 - 504)	导弹法
CHAPTER 20—WIND TUNNELS (§§ 511 - 524)	风洞法
CHAPTER 21—ABACA PRODUCTION (§ 541)	马尼拉麻蕉生产法（已失效）
CHAPTER 22—UNIFORM CODE OF MILITARY JUSTICE (§§ 551 - 741)	统一军事司法法典
CHAPTER 22A—REPRESENTATION OF ARMED FORCES PERSONNEL BEFORE FOREIGN JUDICIAL TRIBUNALS (§ 751)	武装部队人员在外国司法代理法
CHAPTER 23—INTERNAL SECURITY (§§ 781 - 858)	国内安全法 （又称颠覆行为控制法）
CHAPTER 24—NATIONAL DEFENSE FACILITIES (§ 881)	国防设施法 （1956 废除）

Laws（62類）	法律名称（中文）
CHAPTER 25—ARMED FORCES RESERVE（§§ 901 - 1125)	武装部队储备法（1958废除）
CHAPTER 26—GIFTS FOR DEFENSE PURPOSES（§ 1151)	国防礼物法 （1990废除）
CHAPTER 27—RESERVE OFFICER PERSONNEL PROGRAM（§§ 1181 - 1399)	预备役人员人事计划（1958废除）
CHAPTER 28—STATUS OF ARMED FORCES PERSONNEL APPOINTED TO SERVICE ACADEMIES（§ 1411)	武装部队人员军校地位法（1958废除）
CHAPTER 29—NATIONAL DEFENSE CONTRACTS（§§ 1431 - 1436)	国防合同法
CHAPTER 30—FEDERAL ABSENTEE VOTING ASSISTANCE（§§ 1451 - 1471)	联邦缺席投票协助法
CHAPTER 31—ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS（§ 1501)	政府间关系咨询委员会法（移并）
CHAPTER 32—CHEMICAL AND BIOLOGICAL WARFARE PROGRAM（§§ 1511 - 1528)	化学和生物战争项目法
CHAPTER 33—WAR POWERS RESOLUTION（§§ 1541 - 1550)	战争权力决议
CHAPTER 34—NATIONAL EMERGENCIES（§§ 1601 - 1651)	国家紧急状态法
CHAPTER 35—INTERNATIONAL EMERGENCY ECONOMIC POWERS（§§ 1701 - 1708)	国际紧急状态经济权力法
CHAPTER 36—FOREIGN INTELLIGENCE SURVEILLANCE（§§ 1801 - 1885c)	外国情报监视法
CHAPTER 37—NATIONAL SECURITY SCHOLARSHIPS, FELLOWSHIPS, AND GRANTS（§§ 1901 - 1914)	国家安全奖学助学金法
CHAPTER 38—CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY RETIREMENT AND DISABILITY（§§ 2001 - 2157)	中央情报局退休残疾法
CHAPTER 39—SPOILS OF WAR（§§ 2201 - 2205)	战利品法
CHAPTER 40—DEFENSE AGAINST WEAPONS OF MASS DESTRUCTION（§§ 2301 - 2371)	大规模杀伤性武器防御法
CHAPTER 41—NATIONAL NUCLEAR SECURITY ADMINISTRATION（§§ 2401 - 2484)	国家核安全管理法
CHAPTER 42—ATOMIC ENERGY DEFENSE PROVISIONS（§§ 2501 - 2822)	原子能防御条款
CHAPTER 43—PREVENTING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION PROLIFERATION AND TERRORISM（§§ 2901 - 2932)	防止大规模杀伤性武器扩散和恐怖主义法
CHAPTER 44—NATIONAL SECURITY（§§ 3001 - 3238)	国家安全法
CHAPTER 45—MISCELLANEOUS INTELLIGENCE COMMUNITY AUTHORITIES（§§ 3301 - 3383)	情报界杂项权力法
CHAPTER 46—CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY（§§ 3501 - 3524)	中央情报局法
CHAPTER 47—NATIONAL SECURITY AGENCY（§§ 3601 - 3618)	国家安全机构法
CHAPTER 48—DEPARTMENT OF DEFENSE COOPERATIVE THREAT REDUCTION（§§ 3701 - 3751)	国防部降低协作威胁法
CHAPTER 49—MILITARY SELECTIVE SERVICE（§§ 3801 - 3820)	军事特种服务法
CHAPTER 50—SERVICEMEMBERS CIVIL RELIEF（§§ 3901 - 4043)	服役人员民事救济法
CHAPTER 51—WAR CLAIMS（§§ 4101 - 4147)	战争索赔法
CHAPTER 52—RESTITUTION FOR WORLD WAR II INTERNMENT OF	二战期间被收容日裔美国

Laws（62 類）	法律名称（中文）
JAPANESE-AMERICANS AND ALEUTS（§§ 4201 - 4251）	人与阿留申人赔偿法
CHAPTER 53—TRADING WITH THE ENEMY（§§ 4301 - 4341）	与敌贸易法
CHAPTER 54—MERCHANT SHIP SALES（§§ 4401 - 4406）	商船售卖法
CHAPTER 55—DEFENSE PRODUCTION (Sections 4501 - 4502)	国防生产法
CHAPTER 56—EXPORT ADMINISTRATION（§§ 4601 - 4622）	出口管制法
CHAPTER 57—CLAIMS UNDER THE CLARIFICATION ACT（§§ 4701 - 4705）	海员战时航船索赔法
CHAPTER 58—EXPORT CONTROL REFORM（§§ 4801 - 4852）	出口管制改革法

附件 2：

美国法典第六编国内安全（6 U.S. Code Title 6—DOMESTIC SECURITY）

Chapters 章次	法律（中文）
CHAPTER 1—HOMELAND SECURITY ORGANIZATION（§§ 101 - 674）	国土安全组织法
CHAPTER 2—NATIONAL EMERGENCY MANAGEMENT（§§ 701 - 811）	国家紧急管理法
CHAPTER 3—SECURITY AND ACCOUNTABILITY FOR EVERY PORT（§§ 901 - 1003）	港口安全与责任法
CHAPTER 4—TRANSPORTATION SECURITY（§§ 1101 - 1208）	运输安全法
CHAPTER 5—BORDER INFRASTRUCTURE AND TECHNOLOGY MODERNIZATION（§§ 1401 - 1405）	边境基础设施和技术现代化法
CHAPTER 6—CYBERSECURITY（§§ 1501 - 1533）	网略安全法