## 第五章 国家安全保障

保障措施是确保法律得到实施的重要条件。我国制定的244部法律中，有二十多部法律对保障措施进行了专章规定，如：国防动员法、国防教育法、武装警察法、传染病防治法等；没有进行专章规定的，一般在总则或其他部分也有相应的条款，如：国防法在国防经费部分就规定了国家对国防经费实行财政拨款制度。国家安全法作为维护国家安全领域起支架作用的基础性法律，为了确保本法的实施与执行，也应当规定相应保障措施。本章规定的保障措施有：法律保障、财政保障、物资保障、科技保障、人才保障等。此外，本法还规定了一条总体保障措施。这些保障措施对确保国家安全各项制度的实施是非常必要的。

第六十九条 国家健全国家安全保障体系，增强维护国家安全的能力。

【释义】 本条是关于国家安全总体保障措施的规定。

国家安全事务事关一国生存发展，又属于中央事权，在世界各国都受到高度重视，一般都能确保其得到充分保障。拿军费保障来说，美国2014年国防预算高达5266亿美元，包括国防部人员开支、武器研发、军事采购、设施保养等费用，其中陆军军费1300亿美元，海军军费1560亿美元，空军军费1440亿美元。美国国防预算在全球是最高的，其占政府总预算的比重约20％，即使实行“先军政治”的朝鲜，2013年国防预算占总预算也仅15．8％。我国国防预算占财政预算约6％。

同时也要看到，各个国家国家安全战略不同、所处的发展阶段不同、历史文化不同，对国家安全保障的理念和程度也会不同。当前，国际形势风云变幻，我国经济社会发生深刻变化，改革进入攻坚期和深水区，社会矛盾多发叠加，各种可以预见和难以预见的安全风险挑战前所未有。这是我国当前面临的国家安全形势，全党全国都必须增强忧患意识，做到居安思危。另一方面，我国社会主义性质和国家根本利益以及走和平发展道路的客观要求，决定了我国在军事战略方面坚持积极防御战略思想，坚持战略上防御与战役战斗上进攻的统一，坚持防御、自卫、后发制人的原则。在安全理念上，我们强调坚持正确义利观，实现全面、共同、合作、可持续安全，在积极维护我国利益的同时，促进世界各国共同繁荣。这些都决定了我国的国家安全保障是客观理性、实事求是、坚持底线、与时俱进的，不是追求绝对、无限扩张的。

长期以来，我国通过立法对国家安全保障措施作出了一些规定，已经基本形成国家安全保障体系。如：国防教育法规定了国防教育保障，国防动员法规定了战略物资储备与调用，突发事件应对法规定了应急物资储备和使用，科学技术进步法和专利法规定了加大科技对国家安全事业的支持。这些法律制度为构筑国家安全防线、提升国家安全能力提供了坚实支撑。根据总体国家安全观重大战略思想，在新的国家安全形势下，国家安全的内涵和外延不断拓展，国家安全需要的支撑和保障也越来越广泛，相互之间的关联也越来越紧密，迫切要求在国家层面形成一个周密完整的保障体系，加强共享、降低成本、提高效率，更好地实现国家安全战略目标、任务。

加强国家安全保障，有利于提升维护国家安全能力。古人讲“兵马未动，粮草先行”，说的就是后勤保障对于提高战斗力的重要性。这是传统意义上的保障，到了现代社会，科技、教育、特殊人才等都成为重要的保障内容。奥巴马任期内白宫情况室中有约70名支持性人员，占到整个国家安全委员会工作人员的一半左右，这些人员对于情报信息工作的重要意义已经不亚于正式的情报官。关于国家安全保障，还可以有一种划分范畴，以军事能力、情报能力为代表的国家安全能力同时也可以被认为维护国家安全的最基础的保障内容。而随着科学技术不断发展，人类社会对于科学技术的依赖也不断增强，大数据、云计算等被广泛运用于各种专业领域，一些以前被认为是纯粹保障的手段已经悄然成为维护国家安全本身的能力，成为国家安全攻防之间的重点。在这种情况下，保障和能力就成为不可分割、互相转化的内容，健全保障体系也就是直接作用于能力建设。

第七十条 国家健全国家安全法律制度体系，推动国家安全法治建设。

【释义】 本条是关于国家安全法治建设的规定。

法治是人类社会探索出来的治理国家的最理想模式。党的十一届三中全会总结“文化大革命”中法制被严重破坏的惨痛教训，明确提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制的目标任务。党的十五大将“依法治国，建设社会主义法治国家”确立为治国的基本方略；九届全国人大二次会议将“依法治国，建设社会主义法治国家”写入了宪法修正案。2014年，党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对全面推进依法治国作出了总部署，提出全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。国家安全是国家生存和发展的最基本最重要的前提，而国家安全立法又是国家安全的基本法律保障。通过制定法律来维护国家安全是各国通行的做法。

一、我国国家安全法律制度体系

新中国成立后，先后制定了一系列维护国家安全的法律法规。新中国成立初期，为应对国家安全方面的严峻复杂形势，我国制定了宪法、惩治反革命条例等法律法规，初步奠定了国家安全立法的基础。改革开放以来，我国加强社会主义民主法制建设，国家安全立法工作取得长足进展。1979年，五届全国人大二次会议通过了刑法、刑事诉讼法。1993年，七届全国人大常委会第三十次会议通过了国家安全法。

此后，根据国家安全面临的形势和问题，我国制定了一系列法律法规。总的来看，我国国家安全立法数量较多，据统计，涉及国家安全的法律法规达一百九十多部，其中数十部主要规范国家安全问题；内容广泛，覆盖政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络信息安全、生态安全、能源资源安全、核安全等领域；形式多样，既有宪法、法律，也要行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章，已初步搭建起我国国家安全法律制度框架。具体而言，我国国家安全立法主要包括以下三类。

1.宪法。宪法第二十八条规定，国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动。具体到保障国家安全的规定，既有政治安全的，也有经济安全、军事安全的，还包括公民、组织的具体义务等，如规定：禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度；禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为；国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；国家保障国有经济的巩固和发展；反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想；国家维护社会秩序，镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动，制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动，惩办和改造犯罪分子；中华人民共和国的武装力量任务是巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务；保护在中国境内的外国人的合法权利和利益；任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民；任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动；宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配；公民的人身自由不受侵犯；保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务；公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密；公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为；保卫祖国、抵抗侵略是中华人民共和国每一个公民的神圣职责；国家在必要时得设立特别行政区；完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责；等等。

2.专门立法。包括反间谍法，主要规定国家安全机关反间谍侦查工作；保守国家秘密法及其实施条例，规范保密工作；维护国家统一和领土完整的立法，如反分裂国家法、领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法；维护国家政治秩序和社会秩序的立法，如集会游行示威法及其实施条例、戒严法；维护国防和军事安全的立法，如国防法、人民防空法、国防动员法、军事设施保护法及其实施办法。

3.相关法律中涉及维护国家安全的部分条款和内容。包括大量涉及政治、经济、社会、文化、生态等领域安全的法律规定。如刑法设单章规定危害国家安全罪和危害国防利益罪，刑事诉讼法用九个条款规定办理危害国家安全犯罪的特别诉讼程序；突发事件应对法，全国人大常委会关于维护互联网安全的决定，全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定，全国人大常委会关于取缔邪教组织、防范和惩治邪教活动的决定，均将维护国家安全作为立法目的；对外贸易法第十六条规定，为维护国家安全，国家可以限制或者禁止有关货物、技术的进口或者出口；反垄断法第三十一条规定，对外资并购境内企业或者以其他方式参与经营者集中，涉及国家安全的，应当按照国家有关规定进行国家安全审查；邮政法第三条规定，除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关、国家安全机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密；等等。

二、我国国家安全法治建设情况

本条规定，国家推动国家安全法治建设。各国普遍重视国家安全立法，并从本国国情和维护国家安全的实际需要出发，有针对性、有重点地将国家安全领域的相关事项在立法中予以明确。

推动国家安全法治建设，应当落实习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上的重要讲话精神，坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路，以国家安全发展战略为依托，以宪法为根本，以国家安全法为基础，以维护党的执政安全、维护国家政权安全、反颠覆、反渗透、反恐怖等方面立法为重点，统筹推进政治安全、经济安全、军事安全、社会安全、信息安全、生态安全等方面立法，加快国家安全立法进程，争取到2020年基本形成一套立足我国国情、体现时代特点、适应我国所处战略安全环境，内容协调、程序严密、配套完备、运行有效的中国特色国家安全法律制度，为维护我国国家安全提供坚实的法律制度保证。

为落实党的十八大以来中央关于维护国家安全的一系列战略部署，中央决定根据贯彻总体国家安全观的要求，制定一部统领各安全领域的具有综合性、全局性、基础性的新的国家安全法。考虑到1993年制定的国家安全法，主要是规范国家安全机关履行各项职责特别是反间谍工作方面的职责，难以适应维护国家安全需要，2014年11月1日，第十二届全国人大常委会第十一次会议审议通过《中华人民共和国反间谍法》，相应地废止了原有的国家安全法。

与此同时，有关方面正在抓紧制定和修改境外非政府组织管理法、陆地国界法、海洋基本法、粮食法、能源法、反恐怖主义法、刑法修正案（九）、国防交通法、人民防空法（修改）、网络安全法、电信法、核安全法等。国务院及其相关部门也在抓紧制定有关国家安全的法规等。

第七十一条 国家加大对国家安全各项建设的投入，保障国家安全工作所需经费和装备。

【释义】 本条是关于经费和装备保障的规定。

一、国家安全工作的投入范围

财政和装备保障是国家安全工作的物质基础，在各项保障措施中处于重要的基础地位。本条所指国家安全建设既包括设备、器械、基础设施等硬件方面的建设，也包括人才培养、科技研发等软件方面建设。国家要加大这方面投入，确保国家安全各项工作的经费，建立起坚强的维护国家安全的体系。承担战略物资储备的单位，是指具备国家规定的资格条件，并经国务院有关主管部门审核批准，实际负责承担战略物资储备任务的企业事业单位，既包括国有企业事业单位，也包括其他各类所有制单位。

国家安全工作涉及面很广。从领域方面讲，国家安全工作涉及政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、网络信息安全、生态安全、能源资源安全、核安全等。从工作任务方面讲，国家安全工作涉及情报与信息的收集，风险的预防、评估和预警，国家安全审查和监管，危机管控等。从具体投向方面讲，包括国家安全基础设施、国家安全工作所需物质、设备、器械、科技研发、人才培养等。做好这些工作都必须有适当经费作为基本保障，否则，很多工作就难以开展。

二、国家安全工作经费来源

中央和地方各级人民政府要加大对国家安全工作的投入，确保维护国家安全各项工作所需必要经费。从长远讲，国家对国家安全工作的投入应与国民经济增长的水平相适应。

三、国家安全工作经费筹措和使用原则

一是中央和地方共同出资原则。维护国家安全是一种国家行为，中央必须是国家安全工作经费来源的主体；按照守土有责原则，地方也应承担与其责任相适应的经费，分别列入中央和地方财政预算。

二是高效使用和节约原则。要重视国家安全工作的投入产出，高效使用，杜绝浪费。

三是突出重点原则。特别是从中央层面讲，应把维护国家安全的经费主要投向重点地区和重点领域，把国家安全工作经费用在刀刃上。

第七十二条 承担国家安全战略物资储备任务的单位，应当按照国家有关规定和标准对国家安全物资进行收储、保管和维护，定期调整更换，保证储备物资的使用效能和安全。

【释义】 本条是关于承担国家安全战略物资储备任务单位职责的规定。

一、国家安全战略物资储备制度

战略物资储备，是国家在平时有计划建立的对国计民生和国家安全具有重要影响的物质资料的储存和积蓄，目的是为了应付战争或者其他意外情况，保障国民经济正常运转和国家安全的需求。国家安全战略物资储备不同于一般物资储备，国家一般物资储备主要是用于抵御市场风险的目的，当某种物资出现市场紧缺，国家就可抛售储备的相关物资，以平抑市场价格和需求。而国家安全战略物资储备只能在国家遇到非常情况方可动用，一般情况下（除非是定期更换）是不能随便动用的。

战略物资储备的品种一般包括：对国计民生和国家安全十分重要的物资；国内资源少或者生产能力不足、需要进口的重要物资；高新技术产业发展必需的稀贵金属和材料等。主要有粮食、棉花、布料、药品、食盐、燃料、钢铁、有色金属、木材、橡胶、纸张、机械设备、武器弹药、运输工具等。

通过立法对战略物资储备作出规定，是世界许多国家的通行做法。例如，美国1946年颁布实施了《战略和急需物资储备法令》，1979年又颁布实施了《重要战略物资储备法》。本条规定的国家安全战略物资储备制度，包括了国家已经建立的一系列与国家安全密切相关的战略物资储备制度，如国防动员法第三十三条规定，国家实行适应国防动员需要战略物资储备和调用制度；突发事件应对法第三十二条规定，国家建立健全应急物资储备保障制度，完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系。此外，国家还建立了石油储备、粮食储备等制度。应该说，在非常状态下维护国家安全所需的各种战略物资均包括在上述储备之中，无需重复建设。因此，本条应与国防动员法、突发事件应对法所建立的物资储备制度和国家其他战略物资储备制度结合起来理解。

国家安全战略物资储备的原则包括：一是服从国家安全需要，同时兼顾经济效益，不应造成浪费；二是尽量做到足量够用，但也要符合国情和发展阶段，不要盲目追求数量；三是既要确保种类齐全，但同时又要突出重点；四是要布局合理，确保调用物资能快速抵达使用现场。战略物资储备的布局要做到既安全又方便动用，一般应选择在不易受战争破坏和有完善交通设施的地区。可采用国家储备、军队储备、企业储备等多种方式进行存储。

二、承担国家安全战略物资储备任务的单位

承担国家安全战略物资储备任务的单位，是指根据相关法律法规规定，具备国家规定的资格条件，并经国务院有关主管部门审核批准，实际负责承担战略物资储备任务的企业事业单位。在我国，既有国有企业、事业单位，也有其他各类所有制单位。

国有企业事业单位，如承担专户储存中央储备粮任务的中国储备粮管理总公司及其有关直属企业，《中央储备粮管理条例》明确规定：“中国储备粮管理总公司具体负责中央储备粮的经营管理，并对中央储备粮的数量、质量和储存安全负责。”根据《国务院关于组建中国储备棉管理总公司有关问题的批复》，中储棉公司受国务院委托，具体负责国家储备棉的经营管理。此外，还有承担食糖和猪肉储备任务的华商储备中心，承担边销茶和羊毛储存任务的全国供销合作总社，承担食盐储备任务的中国盐业总公司，以及承担军工有关专用生产设备、专用元器件、专用材料及半成品等储备任务的军工企业，等等。

其他所有制单位，如实际承担中央储备粮代储任务的有关代储企业，承担列入民转军计划并负责军工有关专用生产设备、专用元器件和专用材料等储备任务的相关民营配套企业，以及实际承担军队药品代储任务的地方相关企业等。

三、承担国家安全战略物资储备任务单位的职责

根据本条规定，承担国家安全战略物资储备任务的单位需要依法收储、保管和维护，定期调整更换，最终目标是保证储备物资的使用效能和安全。

一是，国家战略物资储备行政主管部门应在广泛征求有关部门意见的基础上做好储备工作的总体规划和设计，要对战略储备物资的种类、规格、数量、储备地点、收储单位职责等作出总体安排。

二是，按照国家有关规定和标准对储备物资进行保管和维护。承担国家安全战略物资储备任务的单位严格按照国家规定与标准保管和维护储备物资，保证储备物资的使用效能和安全，进而更好地满足国家应对战争或者其他军事威胁的需要，具有重要意义。例如，《中央储备粮管理条例》规定，中国储备粮管理总公司直属企业、中央储备粮代储企业（以下统称承储企业）储存中央储备粮，应当严格执行国家有关中央储备粮管理的行政法规、规章、国家标准和技术规范，以及中国储备粮管理总公司依照有关行政法规、规章、国家标准和技术规范制定的各项业务管理制度。承储企业必须保证入库的中央储备粮达到收购、轮换计划规定的质量等级，并符合国家规定的质量标准。承储企业应当对中央储备粮实行专仓储存、专人保管、专账记载，保证中央储备粮账账相符、账实相符、质量良好、储存安全。

三是，按照国家有关规定和标准定期调整更换储备物资。储备物资在储存期间，由于受到风吹日晒等自然力的作用，容易发生锈蚀、霉变等有形损耗，从而影响其使用价值；同时，由于科技进步、产品更新换代等原因，储备物资还会遭遇淘汰、报废等无形损耗。因此，必须按照国家有关规定和标准定期调整更换储备物资，才能确保其适应国家安全需要。国防法第四十六条第二款规定，战略物资储备应当定期更换。《中央储备粮管理条例》规定，中央储备粮实行均衡轮换制度，每年轮换的数量一般为中央储备粮储存总量的20％至30％。《国务院关于改革和加强医药储备管理工作的通知》提出，承担医药储备任务的企业，要按照科学、合理的储备周期，制定相应的轮换办法，在确保储备品种和数量的前提下，及时对储备药品和医疗器械进行轮换。《国务院关于组建中国储备棉管理总公司有关问题的批复》提出，原则上国家储备棉2—3年轮换一次。

四是，按照国家有关规定和标准保证储备物资的使用效能和安全。国防法第四十六条第二款明确规定，战略物资储备应当储存安全。国家物资储备管理规定要求，国家物资储备的安全保障工作遵循安全第一、预防为主、综合治理的方针。储备局应当建立健全安全责任、重大事项报告等安全保障工作制度，并负责对国家储备物资、储备仓库等的安全进行监督检查。国家物资储备仓库应当在地方政府的统一组织下，积极会同政府有关部门与周边村镇、街道、企业、事业单位成立保卫工作联防组织。国家物资储备仓库应当组织专职守卫力量开展守卫工作。符合武警部队内卫执勤任务范围规定的国家物资储备仓库，应当按照国家有关规定申请派驻武警部队进行守卫。储备局应当按照国家有关规定，为驻库武警部队提供相关保障。

第七十三条 鼓励国家安全领域科技创新，发挥科技在维护国家安全中的作用。

【释义】 本条是关于科技保障的规定。

党的十八大明确提出，“科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。”保障国家安全，发挥科技的战略支撑作用非常重要。目前，涉及国家安全保障各个领域的许多法律法规都对科技创新提出了许多明确要求。例如，涉及政治安全领域，反间谍法第十六条规定，国家安全机关根据反间谍工作需要，可以会同有关部门制定反间谍技术防范标准，指导有关部门落实反间谍技术防范措施，对存在隐患的部门，经过严格的批准手续，可以进行反间谍技术防范检查和检测。

涉及军事安全和国土安全领域，国防法第五章专门对国防科研生产作了规定，明确规定国家建立和完善国防科技工业体系，发展国防科研生产，为武装力量提供性能先进、质量可靠、配套完善、便于操作和维修的武器装备以及其他适用的军用物资，满足国防需要。国家统筹规划国防科技工业建设，保持规模适度、专业配套、布局合理的国防科研生产能力。国家促进国防科学技术进步，加强高新技术研究，发挥高新技术在武器装备发展中的先导作用，增加技术储备，研制新型武器装备。国家为承担国防科研生产任务的企业事业单位提供必要的保障条件和优惠政策等。

涉及资源能源安全领域，节约能源法对节能技术进步作了专门规定。第五十七条规定，县级以上各级人民政府应当把节能技术研究开发作为政府科技投入的重点领域，支持科研单位和企业开展节能技术应用研究，制定节能标准，开发节能共性和关键技术，促进节能技术创新与成果转化。第五十八条规定，国务院管理节能工作的部门会同国务院有关部门制定并公布节能技术、节能产品的推广目录，引导用能单位和个人使用先进的节能技术、节能产品。国务院管理节能工作的部门会同国务院有关部门组织实施重大节能科研项目、节能示范项目、重点节能工程。

涉及粮食安全领域，农业法第七章对于农业技术作了专门规定。其中第四十八条规定，国务院和省级人民政府应当制定农业科技、农业教育发展规划，发展农业科技、教育事业。县级以上人民政府应当按照国家有关规定逐步增加农业科技经费和农业教育经费。国家鼓励、吸引企业等社会力量增加农业科技投入，鼓励农民、农业生产经营组织、企业事业单位等依法举办农业科技、教育事业。第四十九条规定，国家保护植物新品种、农产品地理标志等知识产权，鼓励和引导农业科研、教育单位加强农业科学技术的基础研究和应用研究，传播和普及农业科学技术知识，加速科技成果转化与产业化，促进农业科学技术进步。国务院有关部门应当组织农业重大关键技术的科技攻关。国家采取措施促进国际农业科技、教育合作与交流，鼓励引进国外先进技术。

涉及社会安全领域，突发事件应对法第三十六条中规定，国家鼓励、扶持教学科研机构和有关企业研究开发用于突发事件预防、监测、预警、应急处置与救援的新技术、新设备和新工具。

涉及环境安全领域，环境保护法第七条规定，国家支持环境保护科学技术研究、开发和应用，鼓励环境保护产业发展，促进环境保护信息化建设，提高环境保护科学技术水平。

涉及核安全领域，民用核安全设备监督管理条例第六条第二款规定，国家鼓励民用核安全设备设计、制造、安装和无损检验的科学技术研究，提高安全水平。

本条对科技保障作出明确规定，目的就是进一步鼓励政府和企业采取多种措施，包括增加研发投入等措施，加快推进技术创新，为维护国家安全提供技术手段保障。从政府层面来看，要根据国家安全领域提出的要求，设立科技专项，组织科研攻关，提高自主创新能力，不断解决维护国家安全面临的技术难题；同时，要制定鼓励引导企业重视人才、积极开发研究抢占科技制高点的高新技术、关键技术，为维护国家安全提供高技术保障支持。

第七十四条 国家采取必要措施，招录、培养和管理国家安全工作专门人才和特殊人才。

根据维护国家安全工作的需要，国家依法保护有关机关专门从事国家安全工作人员的身份和合法权益，加大人身保护和安置保障力度。

【释义】 本条是关于专门人才和特殊人才保障的规定。

一、明确对专门人才和特殊人才保障的必要性

国家安全工作特别是维护国家安全的专门工作，是对抗性、专业性、机密性极强的工作，从事这项专门工作的人员必须具备一定的专业知识和较强的专业能力。加强国家安全工作人员的专业化，提升业务能力，提高专业素质，需要建立一整套符合国家安全工作特点的队伍管理制度和职业保障体系。因此有必要从专门工作的特点出发，对国家安全专门人才和特殊人才的招录、培养和管理各个环节加强顶层设计和法律支持。本条规定了对国家安全工作专门人才和特殊人才在招录、培养和管理等方面的保障要求。其中，“专门人才”主要是指为了开展国家安全工作的需要，招录、培养、选拔、任用的具有开展有关专门工作职业素养的人才力量。“特殊人才”主要是指国家安全工作中，具备特殊能力、才能的人才力量。“招录”主要是指招考、录用、遴选，也就是专门人才和特殊人才的“进口”关。“培养”主要是指根据国家安全工作的需要，对国家安全工作人员进行培训、教育，使其具备从事相关专门、特殊工作的有关技能和素养。“管理”主要是指根据国家安全工作需要和专门人才、特殊人才的特点，对专门人才、特殊人才的任用、考核、晋升、退出、职级待遇、补贴优待等方面的综合管理措施。

二、在法律中明确对从事特定行业专门人才和特殊人才的保障，是一种通行做法

世界主要国家对特殊行业、专业人才的保障均有特殊的制度安排，特别是对于国家安全工作，考虑到维护国家安全有关工作的复杂性和特殊性，多数国家均在法律中对国家安全工作专门人才、特殊人才的保障作出了规定。

一是对专门人才、特殊人才的招录作出规定。比如，美国《1947年国家安全法》规定，国家情报主任与情报系统的其他机构或部门负责人及其相关部门负责人协商后，应当制定符合情报系统需要的人事政策和计划。美国《国家安全局法》规定，为实现美国国家安全局职能，在必要时，可以设立有关职位并任命相应的工作人员，不受公务员法的约束。韩国《国家情报院职员法》要求，国家情报院的职员在资格、任用、教育培训、服务和奖励等方面，均不同于普通国家公务员法的规定，其中，对于具备与维护国家安全的职务相关的特别学识、经验、技术或者具有一定研究业绩的人员，可以在录用时不用参加有关竞争考试。

二是对专门人才、特殊人才的培养作出规定。比如，美国《1947年国家安全法》第十章规定了教育对国家情报工作的支持，根据这些规定，国家情报主任有权对根据国家安全工作需要攻读有关科学和技术专业硕士学位的个人提供奖学金，并有权集中情报系统资源开展跨学科教育培训，设定情报系统奖学金计划、外语计划等。美国《中央情报局条例》规定，中央情报局的任何官员和雇员可以被指定或者选派在美国国内外各种机构、协会、军事机构、商行等的课程或训练班，接受特别的指导、研究和训练。韩国《国家情报院职员法》规定，根据情报工作需要，必要时，韩国国家情报院可以派遣其职员到韩国国内外各种教育机构、研究机构进行有关培训。

三是对专门人才、特殊人才的管理作出规定。比如，美国《1947年国家安全法》对专门人才、特殊人才的身份保密、福利、津贴、奖金等，都作出了详细规定。以其中关于身份保密的特殊管理制度为例，美国《1947年国家安全法》规定，情报官员、间谍、涉密人员身份和来源保护的内容，“不论何人，若未经授权获取或已经授权获取确认间谍身份的机密信息，却故意向未经授权接受该等机密信息的个人披露所属间谍身份，且明知所披露信息确认了所属间谍的身份并明知合众国正在采取正面的措施隐瞒所属间谍与合众国的情报关系，应根据《美国法典》第18篇处以罚款或10年以内的监禁，或并罚处理。”“不论何人，如果从事一系列故意识别或披露间谍身份的活动，且有理由相信所述活动可能损害或妨碍合众国的对外情报活动，却向未经授权接受该等机密信息的个人披露有关该间谍的身份信息，且明知所披露信息确认了所属间谍的身份并明知合众国正在采取正面的措施隐瞒所属间谍与合众国的情报关系，应根据《美国法典》第18篇处以罚款或3年以内的监禁，或并罚处理。”《俄罗斯联邦对外情报法》对专门人才、特殊人才的职级待遇、津贴补贴等保障措施作出了详细规定，对外情报机构工作人员及其家属的社会保障由联邦法律予以保护。对外情报机构的所有基干人员都享有联邦预算提供的国家人身保险，领取相当于15年生活费用的保险金。基干人员或家属在搜集情报过程中健康受到损害时要给予补偿。如在执行侦察任务死亡时，由国家承担遗体运输费开支及安葬费，给予死者家属相当于15年生活费用的一次性补助。在解决社会生活保障问题时，家属享受优惠待遇。对外情报机构的基干人员因密码被破译或其他不取决于本人的原因而全部或部分丧失工作能力时，对外情报机构必须给他安排工作或创造工作条件，包括为其重新找工作需要负担的费用。

在我国相关法律法规中，对一些特定行业的专门人才和特殊人才保障，也作出了规定。比如，突发事件应对法第三十六条规定：“国家鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理专门人才，鼓励、扶持教学科研机构和有关企业研究开发用于突发事件预防、监测、预警、应急处置与救援的新技术、新设备和新工具。”《中国人民解放军文职人员条例》第三十五条规定：“对紧缺专业人员和优秀人才，工资适当从优。”

因此，根据本条要求，根据国家安全工作的特殊性，国家采取必要措施，在国家教育体系中根据国家安全工作需要设置相应专业培养专业人才，国家安全工作相关职能部门采取有别于普通公务员的特殊标准、措施招录相关国家安全工作专门人才和特殊人才，并根据维护国家安全的需要进行培训、培养，建立符合国家安全工作特点的队伍管理制度和措施，完善干部职级、考核、奖惩、退出等方面制度机制，以及有关工作人员履行职责遇险时的营救、安置机制等。

第七十五条 国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作，可以依法采取必要手段和方式，有关部门和地方应当在职责范围内提供支持和配合。

【释义】 本条是关于专门工作手段保障的规定。

一、关于开展国家安全专门工作可以依法采取必要手段和方式

本法第四十二条明确了国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作的职责，规定国家安全机关、公安机关依法搜集涉及国家安全的情报信息，在国家安全工作中依法行使侦查、拘留、预审和执行逮捕以及法律规定的其他职权；有关军事机关在国家安全工作中依法行使相关职权。本条明确了国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作，可以依法采取必要手段和方式。

第一，立法明确开展国家安全专门工作可以采用必要手段和方式，是各国通行的做法。由于国家安全直接关系到国家的政权、主权、统一和领土完整等核心利益，在国家安全工作中，搜集情报信息和防范、制止、打击危害国家安全犯罪活动等国家安全专门工作，本质上是不同国家之间的较量，具有激烈的对抗性和很强的专业性，工作难度大、风险高、周期长、不确定性强。往往是一方极力通过各种手段、方法掌握和了解对方的情况，而另一方则千方百计保护自己的秘密，防止对方掌握和了解。因此，各国都通过专门的机构、专门的人员，运用专门的方法和手段，开展维护国家安全的专门工作，并在法律中对国家安全专门工作可以采用的特殊手段作出专门授权性规定，保障和规范专门工作职权的行使。比如，美国《第12333号行政命令——美国的情报工作》规定，有关部门必须使用一切适当与合法的手段确保美国得到一流的情报，情报部门可以派遣情报人员在不透露身份的情况下，以隐蔽方式参加美国国内的组织和机构。《2007年保护美国法案》规定，国家情报主任和司法部长可以决定采取电子监视的手段，对美国境外人员进行电子监视，为获取关于美国境外人员的情报，国家情报主任和司法部长可要求任何人无延误地提供一切与此相关的必要的信息、便利与协助，如果该个人拒绝服从，将以蔑视法庭罪接受处罚。《中央情报局条例》规定，中央情报局在履行其职责过程中，有权抽调政府其他部门的工作人员工作，给予抽调人员补偿，并且不考虑与此相抵触的法律规定。俄罗斯《俄罗斯联邦对外情报法》规定，俄罗斯联邦对外情报机构为了便于开展工作，可使用其他机关作为掩护，可以使用有关建筑物和交通工具，在进行情报活动时，俄罗斯联邦对外情报机构可以使用公开的和不公开的方法和手段，对是否使用特殊的方法和手段，由俄罗斯联邦对外情报机构根据情报活动的条件来决定。《俄罗斯联邦侦察活动法》规定，从事侦察活动时，可以采取询问公民，调查处所房屋建筑地段和交通工具，检控邮件电报和其他通信联络，监听电话，从技术联系渠道获取信息，采取行动手段等方式和手段。英国《2000年调查权力规范法》规定，秘密保安局、情报局或政府通信总局为了维护国家安全利益、防止或威慑犯罪、防止动乱等目的，在得到合法授权后，可以在被监视对象完全不知情的前提下，通过专门设计或改装的监视设备，对私人建筑或私人交通工具里的情况进行监视，可以采取普通监视和侵入式监视两种手段，也可以通过隐蔽的人力情报源采取行动来获取信息。在实践当中，有关专门机关往往根据维护国家安全的需要和具体情况，选择适宜的手段和方式，开展维护国家安全的情报信息、侦查等专门工作。比如，根据公开资料披露，以色列情报人员伊利·科恩，是出生在埃及的犹太人，1956年起自愿为以色列情报机构服务。1961年，科恩受以色列情报机构摩萨德派遣来到阿根廷，使用阿拉伯商人的掩护身份，使用塔马尔·阿明·塔贝特的化名，在阿根廷的叙利亚侨民中建立广泛的联系，为以色列获取了大量关于叙利亚的政治、军事和外交方面的情报，直至1965年被叙利亚反情报机构抓获并处决。再比如，上世纪50年代，苏联情报机构克格勃招募了一个名叫鲁迪克·泽门奈克的捷克侨民，指挥其借用已经死于第二次世界大战的德国人鲁道夫·赫尔曼的身份，以东德难民的身份前往西德，移居加拿大，最终辗转到达美国，表面上是一名普通的商人，实际上则为苏联开展情报搜集和传递工作。

第二，本条所规定的“必要手段和方式”，既包括一般手段，也包括特殊手段。其中，一般手段，主要是指依法开展的一般执法活动，包括治安管理处罚法、反间谍法、刑事诉讼法等法律赋予的行政执法和刑事执法职权，比如行政许可、行政处罚、行政强制，以及刑事侦查中的搜查、讯问犯罪嫌疑人、询问证人、勘验、检查等等，国家安全机关、公安机关和有关军事机关通过行使这些执法职权，及时掌握和了解开展国家安全专门工作所需要的情况和信息，有效防范、发现、制止和惩治危害国家安全的行为。特殊手段主要是根据维护国家安全的特殊需要，当一般手段无法实现维护国家安全的任务时，依法经过严格审批，由国家安全机关、公安机关、有关军事机关采取的特殊工作手段和方式。比如，刑事诉讼法规定的对危害国家安全案件的证人、鉴定人采取保护措施，对涉嫌危害国家安全案件的犯罪嫌疑人指定居所监视居住，采取技术侦查措施等；人民警察法规定的盘问、检查，遇有拒捕、暴乱、越狱、抢夺枪支或者其他暴力行为的紧急情况使用武器，采取技术侦察措施侦查犯罪，对严重危害社会治安秩序的突发事件根据情况实行现场管制等；反间谍法规定的优先乘坐公共交通工具、优先通行、优先使用或者依法征用、设置相关工作场所和设备设施，采取技术侦察措施侦察危害国家安全的行为，提请海关、边防等检查机关对有关人员和资料、器材免检，会同有关部门对有关公民或者其近亲属人身安全采取保护措施等；集会游行示威法规定的特定情形下制止和命令解散集会、游行、示威，拒不解散的，有权采取必要措施强行驱散，并对拒不服从的人员强行带离现场或者立即予以拘留等；军事设施保护法规定的对非法进入军事禁区、军事管理区，对军事禁区、军事管理区非法进行摄影、摄像、录音、勘察、测量、描绘、记述的，以及破坏、危害军事设施活动的，可以强制带离、立即制止信息传输等行为、扣押有关物品、清除相关障碍物、紧急情况下使用武器等。在实践当中，对于具体采用哪些手段和方式开展国家安全专门工作，要根据维护国家安全的实际情况决定，并坚持依法履职、职权法定、权责一致、严格审批，确保依法行使职权。

二、关于有关部门和地方应当在职责范围内提供支持和配合

国家安全工作不能脱离社会环境而孤立存在，国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作采取的各种手段和方式，特别是特殊手段和方式，往往需要有关部门和地方在其职责范围内提供支持配合。维护国家安全是全社会的共同责任，本法第十一条规定，中华人民共和国公民、一切国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织和其他社会组织，都有维护国家安全的责任和义务。第三十九条、第四十条分别对中央国家机关各部门和地方维护国家安全的职责作出了规定。有关部门和地方在职责范围内为国家安全专门工作提供支持配合，不仅是本法上述原则要求的具体化，也体现了维护国家安全坚持专群结合的原则。

实践中，对于具体提供哪些支持和配合，要根据国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作的具体需要来确定。比如，为协助及时掌握开展国家安全专门工作需要的有关情况，有关部门和地方应当依法向国家安全机关、公安机关、有关军事机关及时提供其履行职责中掌握的有关档案、资料、信息、数据等；为协助发现、调查、制止危害国家安全的行为，有关部门和地方应当配合国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展有关工作，出具有关证明文件，协助对支持国家安全工作的人员及其近亲属采取保护措施，在职责范围内配合对有关机关专门从事国家安全工作人员的人身保护和安置保障，并严格保守过程中知悉的秘密事项；为开展维护国家安全专门工作的需要，有关部门和地方在涉及国家安全的电信等重大基础设施的设计、建设和运行中，应当综合考虑国家安全因素，落实与国家安全和基础设施安全需求同步规划、同步建设、同步运行的法律责任；等等。

第七十六条 国家加强国家安全新闻宣传和舆论引导，通过多种形式开展国家安全宣传教育活动，将国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系，增强全民国家安全意识。

【释义】 本条是关于宣传教育保障的规定。

国家安全，不怕千日无患，就怕一日不防。当前，全社会国家安全意识在一定程度上还比较淡薄，一些领导干部对国家安全风险挑战认识不足，社会公众自觉维护国家安全的意识不容乐观，支持配合有关部门开展维护国家安全工作的意识不强。为此，本法第十四条规定，每年4月15日为全民国家安全教育日。本条对宣传教育作了规定，广泛开展国家安全教育活动，有利于在全社会形成学法用法的良好氛围，不断增强全民的国家安全意识，提高维护国家安全意识和能力，形成维护国家安全的整体合力。

一、加强国家安全新闻宣传和舆论引导

在国家安全立法过程中，一些西方国家政府、机构和组织，通过外交照会、约见我外交官等官方渠道传达意见，提出质疑、批评。西方国家联手向我施压，说明国家安全法对一些敌对势力形成了有效威慑。我们要保持战略定力，做好国家安全的宣传、普及和舆论引导。要坚持马克思主义新闻观，牢牢把握正确导向，提高国家安全新闻宣传和舆论引导的及时性、权威性和公信力、影响力，发挥宣传党的主张、弘扬社会正气、通达社情民意、引导社会热点、疏导公众情绪、搞好舆论监督的重要作用，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权。加强国家安全宣传，加强舆情分析研判，加强社会热点难点问题引导，从群众关注点入手，科学解疑释惑，有效凝聚共识。做好重大事件新闻报道，完善新闻发布制度，健全应急报道和舆论引导机制，提高时效性，增加透明度。要旗帜鲜明、理直气壮地回应国际国内各方关切。新闻宣传和舆论引导要注重解疑释惑，全面、准确、深入地宣传总体国家安全观，国家安全法的重大意义、国家安全法的特点和重点、中国特色国家安全道路和中国特色国家安全法律制度体系的特点和重点，牢牢占据舆论制高点，充分展现党和国家依法维护国家安全决心和信心，进一步增强人民群众维护国家安全的意识，确保法律真正深入人心、发挥作用。努力争取境内外舆论的理解和支持。为全面实施营造和谐稳定的舆论氛围，为维护国家安全、协调推进“四个全面”战略布局提供有力支撑。各地党委宣传部门和中央各新闻单位要高度重视，切实组织好宣传报道和舆论引导工作，确保掌握舆论引导主导权。

二、通过多种形式开展国家安全宣传教育活动

一切国家机关和武装力量、各政党、各社会团体、各企事业单位和其他社会组织，要切实提高思想认识，积极组织开展本部门、本单位以及面向社会的国家安全宣传教育。认真学习国家安全法，增强国家安全意识和法治意识。

要把国家安全宣传教育活动与学习贯彻党的十八届四中全会精神紧密结合起来，与学习贯彻总体国家安全观紧密结合起来，要深刻领会制定国家安全法的重要意义，全面把握国家安全法的基本要义。各级党委书记是维护国家安全的第一责任人，也是推进法治建设的第一责任人。广大党员特别是党的领导干部要带头学习法律，带头遵守法律，带头运用法律，以维护国家安全为己任，切实履行职责，维护国家安全。要加强对全民的国家安全教育，开展多种形式的国家安全宣传教育活动。一是推动国家安全教育进学校、进企业、进单位、进乡村、进社区，不断增强针对性和实效性。通过开辟宣传栏、组织文化活动等群众喜闻乐见的形式，开展宣传教育活动。二是借助现代媒体传播速度快、信息量大、覆盖面广的优势，开展宣传教育，引导广大人民群众正确认识国家安全形势，增强维护国家安全的积极性和自觉性。三是各级教育主管部门和公务员主管部门要将国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系，特别要注重从学校抓起，让国家安全知识进教材、进课堂，培养青少年报效祖国志向。四是在每年4月15日的全民国家安全教育日，应当大力开展适合本地情况的形式多样的国家安全教育宣传活动，形成宣传教育的高潮。

三、将国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系

现代国民教育体系，是指现代社会中，以现代教育理念为指导，由正规学校教育的国家基本教育制度和体系，一般包括学前教育、小学教育、初中教育、高中阶段教育和高等教育等层级，类型分为普通教育和职业教育。百年大计，教育为本。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径。为了增强全民的国家安全意识，使全社会树立国家安全风险挑战的正确认识，提高社会公众自觉维护国家安全和支持配合有关部门开展维护国家安全工作的意识，有必要将国家安全教育纳入国民教育体系，在各阶段的教育过程中，融入国家安全教育。

本法第四十三条规定：“国家机关及其工作人员在履行职责时，应当贯彻维护国家安全的原则。”“国家机关及其工作人员在国家安全工作和涉及国家安全活动中，应当严格依法履行职责，不得超越职权、滥用职权，不得侵犯个人和组织的合法权益。”为了在履行职责过程中更好地贯彻国家安全原则，建设高素质的公务员队伍，有必要对公务员进行国家安全教育培训，将国家安全教育纳入公务员教育培训体系。按照有关要求，公务员培训的对象是全体公务员。机关根据公务员工作和职业发展需要安排公务员参加相应的培训，分为初任培训、任职培训、专门业务培训和在职培训。担任县处级以上领导职务的公务员每5年应当参加党校、行政学院、干部学院或经厅局级以上单位组织（人事）部门认可的其他培训机构累计3个月以上的培训。其他公务员参加脱产培训的时间一般每年累计不少于12天。在公务员各类培训中，融入国家安全教育，有利于提高公务员的履职能力，自觉贯彻维护国家安全的原则。