

《俄罗斯联邦安全法》的 演进及国家安全体系改革趋势^{*}

刘再起 魏 玮

【内容提要】 20世纪90年代到21世纪初的北约东扩、两次车臣战争、2008年俄格冲突、2013年开始的乌克兰危机、西方对俄罗斯的经济制裁、2015年末土耳其在叙利亚境内击落俄战机，这些重要的地缘政治事件以及国际恐怖主义等刺激了俄罗斯的国家安全意识，使得俄罗斯不断修改国家安全战略及相关法律。迄今俄罗斯已两次颁布《2020年前俄罗斯国家安全战略》和《俄罗斯联邦安全法》，特别是2015年最后一天，普京总统签署了新的《2020年前俄罗斯国家安全战略》，深刻地反映出俄罗斯所面临的地缘政治问题和传统及非传统安全问题。研究俄罗斯安全法的演进可以窥见其国家安全体系的改革趋势，对中国的安全立法也有借鉴意义。

【关键词】 俄罗斯 国家安全 安全战略 安全法

【作者简介】 刘再起，武汉大学经济与管理学院教授、俄罗斯乌克兰研究所所长；魏玮，武汉大学经济与管理学院博士生。

2015年最后一天，普京总统签署了新的《2020年前俄罗斯国家安全战略》，这是俄罗斯国家安全的纲领性文件，是对俄罗斯未来五年国家安全体系的战略方向指引，必将在俄罗斯国家安全立法体系、国家安全运行体系等方面产生重要影响。2009年5月第一版《2020年前俄罗斯国家安全战略》颁布后不久，《俄罗斯联邦安全法》即于2010年12月更新并再次颁布，这是继1992年《俄罗斯联邦安全法》颁布以来的第一个全面修订版。作为俄罗斯联邦国家安全体系的重要组

^{*} 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“世界主要国家安全体制机制研究”（项目编号：11JZD046）的阶段性成果。感谢匿名审稿人审阅此文，文中疏漏之责由作者承担。

成部分,《俄罗斯联邦安全法》同样也是俄罗斯国家安全战略重要的实施措施。我们试图通过《俄罗斯联邦安全法》从1992年第一次正式颁布到2010年的改版,研究两个版本的立法背景及主要内容,了解俄罗斯国家安全体系的变化,以及俄罗斯安全体系未来发展方向,为正在完善法制建设的中国提供参考,同时作为发展中俄两国建设战略性合作伙伴关系的依据。

一 1992年版《俄罗斯联邦安全法》颁布的背景及主要内容

苏联解体前夕,苏联按照西方的政治模式设立总统职务,并且参考美国国家安全委员会的设置,根据1990年12月26日通过的《关于完善国家管理体制修改和补充宪法(基本法)的法律》成立了苏联安全会议^①。

独立之初的俄罗斯满目疮痍,经济困难、社会混乱、政治动荡已成为俄罗斯日常生活的常态,军事经费缺乏使其国防几乎处于瘫痪状态。在情报机构上,不同情报体制条块分割,缺乏协调情报的中心机构;在应急安全问题上,各类恐怖事件频繁发生。在这样的背景下,俄罗斯急需进行国家安全体制的改革,更需要一个指导解决这些问题的决策机构。作为苏联的继承者,俄罗斯在1991年4月24日通过的《俄罗斯联邦总统法》中,规定设置俄罗斯联邦安全会议^②。同年5月24日,俄罗斯联邦宪法修改和补充法确定了联邦安全会议的法律地位、机构和运行规则^③。1992年2月3日,俄罗斯国家杜马依据宪法通过了《俄罗斯联邦安全法》。该法对俄罗斯联邦安全会议进行了具体规定,包括联邦安全会议的法律地位、基本任务、基本职能、成员构成和运作流程。1992年3月5日,俄罗斯颁布了《俄罗斯联邦安全法》。1992年6月3日,根据《俄罗斯联邦安全法》,俄罗斯联邦安全会议成立。

《俄罗斯联邦安全法》对于俄罗斯安全体系的建立具有十分重要的意义,该法律是承接宪法,为联邦安全会议提供法律依据,确立和巩固个人、社会和国家安全保障的法律基础,明确了国家安全体制及其职能,并依法设立了一系列保障国家安全的相关财务、监督等机构,是相对比较完善的安全体系基础法律。

^① 《关于完善国家管理体制修改和补充宪法(基本法)的法律》,1990年12月26日, <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464>

^② 胡昊:《俄罗斯联邦安全会议的历史演进及对中国的启示》,载《国际安全研究》2014年第5期。

^③ 张骥:《世界主要国家国家安全委员会》,时事出版社2014年版,第74页。

1992 年版《俄罗斯联邦安全法》的基本结构

第一章 总则	1. 安全概念以及对象
	2. 保障安全主体
	3. 安全威胁
	4. 安全保障
	5. 安全保障准则
	6. 安全保障的立法基础
	7. 在安全保障条件下公民权利与自由的履行
第二章 俄罗斯联邦安全系统	8. 安全系统主要部分
	9. 安全系统基本功能
	10. 安全系统中权力机构职能的限制
	11. 安全保障国际机构的管理
	12. 安全保障的武装力量以及工具手段
第三章 俄罗斯联邦安全会议	13. 俄罗斯联邦安全会议现状
	14. 俄罗斯联邦安全会议构成及其形成办法
	15. 俄罗斯联邦安全会议主要任务
	16. 俄罗斯联邦安全会议作出决议的程序
	17. 俄罗斯联邦安全会议部际委员会
	18. 俄罗斯联邦安全会议机关
	19. 部际会议的基本任务以及俄罗斯联邦安全会议机构
第四章 安全保障活动的资金供给	20 安全保障行为活动的资金供给
第五章 安全保障活动行为的管理与监督	21. 安全保障活动行为的管理
	22. 对安全保障机构活动合法性的监督

该法律对俄罗斯联邦会议进行了明确定义，包括其构成、主要任务、采取决议的程序以及相应机关等，奠定了俄罗斯安全会议的运行基础^①。

^① 《俄罗斯联邦安全法》，1992 年 12 月 22 日，<http://akt-zakon.ru/zakon/27751/index.html>

二 2010年版《俄罗斯联邦安全法》颁布的背景及主要内容

叶利钦时期，俄罗斯国家安全机构已经进行了较为全面的改革，如出台和修改了《联邦侦察行动法》《联邦对外情报机构法》《联邦国家安全法》《国防法》等一系列规范国家安全机构的法律，并多次调整情报机构、改革国防体制、加强联邦安全会议等，但这些改革并没有从根本上改变俄罗斯安全机构的松散状况。特别是在叶利钦执政后期，由于其身体状况欠佳，几乎是大权旁落，国家安全机制建设也停顿不前。普京上台以后，在经历第二次车臣战争和一系列恐怖袭击，以及北约继续东扩的背景下，决心进一步加强对俄罗斯国家安全机构的改革，包括进一步发挥俄罗斯联邦安全会议的作用。2000年版《俄罗斯联邦国家安全战略构想》很快问世，明确提出了俄罗斯面临的国际安全压力，主要来自美国和北约。俄罗斯认为，多极化趋势与单极化企图之间的尖锐矛盾是当今世界的基本矛盾，美国和北约的扩张是俄罗斯面临的首要威胁。在美国保持经济和实力优势的情况下，单极化趋势正在加强。面对异常严峻的国际安全形势，普京认为，确保国家自身安全的根本保障和最终目的是重新恢复俄罗斯强国地位，他提出了以重新崛起为目标的强国战略。除加强经济和武装力量之外，还需要强而有力的国家安全体制，因此俄罗斯联邦安全会议作为一个决策咨询机构，其地位势必得到加强。2010年12月7日国家杜马通过新的《俄罗斯联邦安全法》，并于同年12月15日由联邦委员会批准。

从该法律的构架及主要内容来看，2010年版较1992年版更加完善，最后一章（尾则）增加了对失效条款的列示以及对有效期的说明，从中可以看到俄罗斯法制进程的进步体现在各个细节中。

从主要内容来看，2010年的版本结合时代背景增加了“安全保障领域的国际合作”这一内容，这是俄罗斯国家安全体制因应时代发展的需要，也说明俄罗斯在国内局面趋于稳定，特别是经济社会得到较大恢复和发展之后，把眼光从国内逐渐转向国际。同时，第一章第6条“安全保障的协调工作”的增加，有利于俄罗斯加强安全工作的有效性、整体性和系统性。

可以看到，2010年版第二章较1992年版有了较大变化。1992年版较为概括和笼统地规定了俄罗斯安全系统的构成、职能，而2010年版则选取了各个安全系统中主要子系统的权力为切入点，较为详实地规定了俄罗斯总统、联邦会议、

2010 年版《俄罗斯联邦安全法》的基本结构和内容

第一章 总则	1. 本联邦法规定的对象
	2. 确保安全基本原则
	3. 确保安全活动内容
	4. 安全保障领域内的国家政策
	5. 安全保障的法律基础
	6. 安全保障的协调工作
	7. 安全保障领域的国际合作
第二章 安全保护领域中联邦当局的权力、俄罗斯联邦主体国家政权机关和地方自治机关的职能	8. 俄罗斯联邦总统在安全保障领域中的权力
	9. 俄罗斯联邦会议在安全领域中的权力
	10. 俄罗斯联邦政府在安全保障领域中的权力
	11. 联邦行政机构在安全保障领域中的权力
	12. 俄罗斯联邦主体国家权力机构和地方自治机关在安全保障领域中的职能
第三章 安全会议地位	13. 安全会议
	14. 安全会议的主要任务和职能
	15. 安全会议的组成
	16. 安全会议秘书
	17. 安全会议的活动组织
	18. 安全会议的决议
第四章 尾则	19. 关于某些俄罗斯联邦法令（法令规定）的废止
	20. 本联邦法律生效

联邦政府、联邦行政机构、俄罗斯联邦主体国家权力机构和地方自治机关的职权。在责任的划分及执行方面，2010 年版更加清晰，具有可操作性，真正成为俄罗斯安全机制以及各个子系统的法律基础。2010 年版第三章第 16 条对联邦安全会议秘书单独做了规定：“安全会议秘书是执行安全会议承担的任务和职能的官员，直属总统领导，并受总统任命和罢免，其权力也由总统规定”，此条款使安全会议的实际操作性更强，地位更强，受总统的控制更强^①。

① 《俄罗斯联邦安全法》，2010 年 12 月 28 日，<http://www.scrf.gov.ru/documents/1/11.html>

俄罗斯联邦安全会议是俄罗斯处理安全问题的最高决策机构，在俄罗斯安全体制中占有重要地位，而《俄罗斯联邦安全法》作为俄罗斯联邦安全会议的法律基础，不仅对俄罗斯联邦安全会议的地位给予了法律保证，也对安全会议的职能、主要任务作出了明确规定。比较两版法律对安全会议的职能、主要任务的规定，近20年来的变化可窥一斑。

从对国家安全会议的定义来看，1992年版仅描述了“俄罗斯联邦安全会议是宪法性机构，在安全保障领域为俄罗斯联邦总统决议作准备工作。俄罗斯联邦安全会议研究安全保障范围内俄罗斯联邦的内部政治与外部政治问题，国家、经济、社会、国防、信息，生态以及其他类型安全，居民健康保护，紧急状态时的预警与预防以及后果的消除，稳定性与法律程序保障的战略难题，并且保护公民、社会以及国家不受外部与内部威胁。”在2010年版本里，分成4小条对安全会议进行了定义，指出“安全会议是宪法性咨议机关，对俄罗斯联邦总统有关安全保障、国防组织、军事建设、国防生产、俄罗斯联邦与国外的军事—技术合作的问题以及其他有关保护宪法体制、主权、独立与俄罗斯联邦领土完整的问题，以及对安全保障领域国际合作相关的问题采取决议时进行准备工作。”明文规定“安全会议是由俄罗斯联邦总统组成并领导”。由此可见，2010年的《俄罗斯联邦安全法》赋予了联邦安全会议更宽更高的权力范围，从传统的国防、经济、生态等安全领域延伸到所有保护宪法体制的安全问题，同时也体现了俄罗斯政权高度集中在总统手里。

两版《俄罗斯联邦安全法》都对联邦安全会议的主要任务进行了规定。1992年版指出，俄罗斯联邦安全会议的主要任务是：界定涉及公民、社会与国家的重大利益以及确定安全对象面临的内部与外部威胁；制定俄罗斯联邦安全保障战略的基本方针并对其联邦保障方案组织拟定；在公民、社会以及国家安全保障部分针对相关内部与外部政治向俄罗斯联邦总统提供建议；有关预防会导致存在社会政治、经济、战争，生态或者其他紧急情况以及组织消除这些后果的有效决议的准备；向俄罗斯联邦总统建议进入、延期以及消除紧急情况；在实施安全保障决议过程中整理有关执行机构协调活动的建议，并且对其效力进行评价；通过根据改革对现有提议的制定或者根据建立新的保证公民、社会与国家的机构来完善安全保障系统。从这里可看出，俄罗斯联邦安全会议的角色更像国家安全智库而不是实权机构，研究的范围依然是传统安全领域问题的预警及准备。2010年版本不仅详尽规定了安全会议的主要内容，还增加了对其职能的描述，安全会议的主

要任务被分成了六条，并且将“为联邦总统行使国家安全保障方面的权力提供一切必要条件”放在第一条，第四条是“向联邦总统提供如下各方面建议”，体现出总统对联邦安全会议的绝对领导。同时“实施”、“制定”、“措施”等词汇出现的频次更高，显示对安全会议的定位从智库转向职能部门。这个机构的职能被列示为八条，包括“审议国家安全保障、武装力量及其他军事机构的建设和发展、武装力量的运用、军工生产、动员准备、对外军事和军工合作等问题，审议保卫俄罗斯联邦宪法制度、主权独立与领土完整、安保领域国际合作等问题”，“从战略上评估实施安保领域国家政策基本方针的进程、本国社会政治和经济形势、人权和公民权状况的执行效果”，“制定和修订保障国家安全的标准和指标”。这些安全战略上的职能，可以说是俄罗斯政府对安全体制新的系统化的认识，考虑到了安全体制系统既要在战略上高瞻远瞩，又要有标准和制度的保证以及日常的审议审核。

关于安全会议的组成，2010年版本对主席、秘书、常务委员、委员的产生程序、当选条件都作出了规定，使得联邦安全会议的组成更加法制化，更具备程序合理性。

对于安全会议的决议，1992年版的規定是：“俄罗斯联邦安全会议每月例会不少于1次。在必要情况下可以举行非例行会议。俄罗斯联邦安全会议常务委员在通过决议时具有同等的权利。安全会议委员参与工作时具有发言权。俄罗斯联邦安全会议的决议由参与会议的俄罗斯联邦安全会议的常务委员以超过总人数半数表决通过，并且由安全会议主席批准后正式生效。有关安全保障问题的安全会议决议是由俄罗斯联邦总统令而形成的。”2010年版显著增强了安全会议决议的可实施性和强制性，“生效后的安全会议会决议，国家机构以及负责人必须执行”，“为了落实安全会议的决议，俄罗斯联邦要颁布法令以及命令。”

通过以上比较可以看出，第一，2010年版的《俄罗斯联邦安全法》规定的联邦安全会议的地位明显提高，一方面说明自1992年《俄罗斯联邦安全法》颁布以来，俄罗斯面临的一系列国家安全问题，如车臣战争、2008年俄格冲突、俄罗斯国内政治局势及国际恐怖主义威胁等，凸显国家需要一个更加强势有力的安全决策机构。另一方面这也是普京政权逐渐稳定后规范治理国家的需要，特别是《俄罗斯联邦安全法》关系到国家宪政体制的安全与巩固。

第二，2010年版《俄罗斯联邦安全法》进一步加强了俄罗斯总统的地位。通过法律赋予总统对于安全会议的直接控制权，有利于总统在关键问题上，特别

是关系国家安全包括宪法安全的绝对话语权。2010年版《俄罗斯联邦安全法》明确规定总统是安全会议的主席，安全会议委员由总统按程序任命，安全会议秘书由总统直接任命和领导，无论是国家安全战略、安全会议成员，还是安全会议的日常工作都在总统的绝对领导下，这样就保证了总统对安全会议的绝对领导权和控制权。

第三，2010年版的《俄罗斯联邦安全法》更加注重法律程序规范，更加强调按程序、按制度办事。无论是法律构架，还是对具体工作操作程序，都尽可能地列入法律文本中，使本法律和其他有关国家安全的法律文件构成一个完整的国家安全法律体系。

三 未来俄罗斯国家安全体系改革趋势

进入21世纪以来，世界各国的相互联系和合作在稳定中发展，但领土问题、意识形态、种族、宗教、南北问题等依然存在，国际局势复杂多变，各个国家不得不将国家安全放在重要位置。面对乌克兰危机、“伊斯兰国”的威胁、传统与非传统安全问题，俄罗斯更加重视在全球化、信息化时代的国家安全，加快国家安全体制与机制的立法建设，使得俄联邦国家安全体制的运作更加成熟。

在2015年的最后一天，普京总统签署的《2020年前俄罗斯国家安全战略》第一次明确地把美国和北约称为“威胁”和“敌人”。对此，美国五角大楼称，“美俄之间虽然有分歧，但美国并不希望与俄发生冲突，俄罗斯无须视美国为威胁”^①。

根据最新的《2020年前俄罗斯国家安全战略》这一纲领性的指导文件，相信未来《俄罗斯联邦安全法》也将相应地进行修订更新。随着时代的进步与发展，《俄罗斯联邦安全法》也将更加完善，更加法制化、程序化、系统化，以便使2015年版的《2020年前俄罗斯国家安全战略》通过法律的形式得到落实，使《俄罗斯联邦安全法》更能反映俄罗斯今天和今后相当长一段时期所面临的复杂的国际局势，特别是在乌克兰危机迟迟得不到解决，西方的制裁难以解除的背景下。《俄罗斯联邦安全法》的修改也将立足其国内，反映国内的矛盾和政治现实，以巩固国内普京政权的稳定，维护国家的宪政体制安全，不仅要防止因经济

^① 宦佳：《北极熊不再掩饰进攻企图心》，载《人民日报（海外版）》2016年1月7日。

衰退带来的人民生活困难、失业率增高等影响社会稳定的状况的出现，也要防止人民对现任政府不满造成国内政局动荡。《俄罗斯联邦安全法》的修改也将防止北约与美国利用地缘政治问题等进一步遏制俄罗斯的战略空间。美国利用 TPP 和 TTIP 等国际贸易和投资新框架、亚太再平衡战略和已经东扩到俄罗斯家门口的北约，一步步压缩俄罗斯的经济和战略空间，从而危害俄罗斯的国家安全。《俄罗斯联邦安全法》的修改，将体现俄罗斯加强与东方国家，特别是中国和印度的大国关系。加强与中国和印度等东方国家的安全合作是俄罗斯目前能够突出西方重围的重要途径，唯此才能找到新的政治以及经济的国际平衡点。

对中国来说，目前面临的国内国际局势同样复杂。新常态下国内经济增长速度的放缓和经济结构的转型，东北亚局势的紧张，东海、南海领土问题的争议，“一带一路”战略实施面临的风险和挑战，特别是美国实施亚太再平衡战略，使得中国面临新的复杂的国内和国际安全局势。中国不仅要提出新的安全理念、新的安全观，同时需要与时俱进，加强对国家安全战略构想和国家安全战略的立法的研究。俄罗斯是中国重要的邻国，中俄有着长期的立法方面的交流与合作，因此，研究俄罗斯国家安全法的发展，借鉴其立法精神，研究俄罗斯国家安全体制机制建设，加强国际安全合作，对维护中国的国家安全，有效应对面临的国内国际安全环境，具有重要意义。

(责任编辑 陆齐华)