

美國“大”國家安全法模式： 關於美國國家安全框架性立法的初步分析

江照信*

摘要：

本文主要比較研究美國國家安全法提供一個總體的可比較的知識框架，以此為未來國家安全法比較研究的深化貢獻芻蕘之見。本文主體內容是對美國國家安全框架性法律 (framework statute) 作出初步的分析。總體而言，因為美國國會國安立法的頻繁與細密，因而產生出“大”國家安全法與“小”國家安全法的概念。前者代表着美國涉及國安立法的各個層面的總和，也即廣義上的國家安全憲法；後者即直接以“國家安全”為名的立法。本文的基本觀點是，具體從學術的視角而言，第一，我們需要注意國家安全憲法的認知。第二，我們需要注意大國家安全法的理念及其與小國家安全法的差別。第三，我們應當理解框架性立法的重要性，同時需要注意框架性立法的多元性與持續性。

關鍵詞：美國國家安全憲法 “大”國家安全法 “小”國家安全法

國家安全法是“一國兩制”與港澳《基本法》發展進程不可分割的組成部分，國家安全法已經成為構成港澳宏觀憲制秩序 (wider constitutional order) 的基本內容之一，未來將會演化成為一門更加完整而有系統的法律體系，因而從學術上進行解讀與研究是必要且不可或缺的。對於國家安全法進行比較的研究與介紹同樣是不可或缺的，也是可行的。

早在 1990 年，至少有兩本美國《國家安全法》(National Security Law) 教材出版，其中一本至今已經出版第七版，成為美國法學院通用的教材。(例如 Corn et. al, 2021 第二版；Dycus et. al, 2020 第七版)¹ 這意味着三十年前關於國家安全法的研究在美國已經成為一門獨立的法學學科。簡單言之，作為一個學科體系，美國國家安全法學既已確立與明確，因而比較上的研究解讀不僅是必要的，也是可行的。

本文旨在為比較研究美國國家安全法提供一個總體的可比較的知識框架，為未來國家安全法比較研究的深化貢獻芻蕘之見，拋磚引玉，有待於大方之家的批評指正與啟發後續的研究。

本文將分析美國國家安全憲法 (national security constitution) (具體含義請參見本文第一節內容) 構成中的重要而且內容豐富的層面：即國會框架性立法。事實上，自 1947 年以迄於今，美國國會不僅僅就國家安全持續進行立法，而且是非常頻繁地進行立法。關於這一點，舉例而言，可以從美國法律匯編第 50 編戰爭與國防 (50 USC Wars and National Defense) 所囊括的 62 類法律就非常明確。(詳見本文第二

* 江照信，香港中文大學亞太研究所中國法制研究計劃名譽研究員，法學博士 (JSD)，史學博士 (PH.D)。

1. 參見 John Norton Moore, Frederick S. Tipson, and Robert F. Turner, *National Security Law* (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1990; 2nd edition, 2005) ; Stephen Dycus, Arthur L. Berney, William C. Banks, and Peter Raven-Hansen, *National Security Law* (Boston, Mass.: Little, Brown & Co., 1990; 7th edition, 2020)。該教材第七版共分9編41章，內容非常詳細。

節論述)因為美國國會國安立法的頻繁與細密,因而產生出“大”國家安全法與“小”國家安全法的概念。前者代表着美國涉及國安立法的各個層面的總和,也即廣義上的國家安全憲法;後者即直接以“國家安全”為名的立法。不過,在美國,“小”國家安全法,至少也包括了1947年的國家安全法(National Security Act)、1950年的國內安全法(Internal Security Act)、2002年的國土安全法(Homeland Security Act)。僅僅從數量與分類上比較來看,港、澳國安法明顯是少於美國“小”國安法的國家安全立法。

本文結論部分重點在於提示,在未來關於澳門、香港國安法的研究方面,美國國家安全憲法與國家安全法律體系的確立與發展經驗可以作為我們進行比較研究的範式。不僅如此,這一範式自始就可以為港澳國安立法提供豐富的可以借鑑的理念與框架,但很可惜這一範式卻一開始被忽略了。無論如何,現在是時候應該認真對待國家安全法的比較研究了。

一、美國國家安全憲法(National Security Constitution):理解美國國安法的一個認識前提

1990年4月,大致在《香港基本法》公佈的同一個時間,美國國防大學出版社出版了一本名為《憲法與國家安全:兩百年史鑑》(Constitution and National Security: A Bicentennial View)的論文集,內容涉及美國資深的政客與著名的學者對於兩百年來美國憲法與國家安全之間的關係所作的最廣泛而深入的討論²。曾經任職參議員與國務卿的艾德蒙·馬斯基(Edmund S. Muskie)在為該書所作的導論中主張,“建國之父們制訂憲法,讓政府的兩個機關之間進行制衡,但憲法體制並不是讓我們陷入無休止的爭執與毫無結果的僵局之中。只有當行政與立法機關齊心協力共赴艱難的時候,憲法才能有助於身在其位的人為了公共利益各盡所長。在國家安全政策領域中,這尤其應當如此。如果政府機關之間不能分擔責任與同受制約,我們的國家就會前景堪憂。”³

1990年,同樣是作為美國憲法制定二百周年、美國國家安全法頒佈四十周年紀念活動的一部分,美國耶魯大學出版社推出了後來曾任耶魯大學法學院院長的高洪株(Harold Hong-ju Koh)教授所著的美國《國家安全憲法》(The National Security Constitution)一書。該書首要一個觀點就是,美國憲法中不僅僅內在包含了一部國家安全憲法,其核心原則就是國家安全領域中的均衡制度參與及合作,而且美國需要在實踐中更進一步,繼續制定一個獨立的美國國家安全大憲章(national security charter)⁴。

這樣的觀點,在美國憲法與國家安全法學的學術界有非常廣泛的影響力,以至於當下最新的美國國家安全法原則與政策教材,明確就是以美國國家安全憲法這一概念為中心進行論證與講述的⁵。2018年,舉例來說,哈佛大學法學院教授馬克·圖施耐特(Mark Tushnet),美國最優秀的比較憲法學者之一,即依據美國國家安全憲法的正當性與合法性,並因此討論當時美國總統特朗普的移民政策與國家安全

2. 參見Howard E. Shuman; Walter R. Thomas (Eds). Constitution and National Security: A Bicentennial View (Washington, DC: National Defense University Press, 1990).

3. 參見Shuman, et al. (eds.), Constitution and National Security, pxxxiii.

4. 參見Koh, The National Security Constitution. 尤其是該書第三章。儘管當時有學者批評該書“基於程序的理論(process-based theories)試圖避開作出艱難的實質選擇而解決棘手的難題。”參見Lobel, Jules. “The Relationship between the Process and Substance of the National Security Constitution” Yale Journal of International Law, vol. 15, no. 2, Spring 1990, pp. 360–381。這並沒有阻礙“national security constitution”一詞後來逐漸為學者們所接受,去討論美國國家安全與憲法之間的關係問題。下文會有詳細介紹。

5. 參見Geoffrey Corn, et al., National Security Law: Principles and Policy (Second Edition), (New York: Wolters Kluwer, 2019)。更加直接地論述憲法與國家安全國家之間關係的代表性論文可以參見Aziz Rana, “Constitutionalism and the Foundations of the Security State”, California Law Review 103, no. 2 (April 2015)一文。

之間的關係，呼籲美國總統認真對待“影響權利的國家安全憲法”(right-affecting national security constitution)⁶。英國也有學者同樣以國家安全憲法的名義在 2018 年提出推動以國家安全為中心擴展對於英國憲制秩序(wider constitutional order)的認識與建設⁷。

關於國家安全憲法的界定，高洪株首先認為國家安全憲法的觀念是自始至終存在的(inherent)，貫徹整個美國憲法史。自美國建國以來至 1990 年，國家安全憲法經歷了四個各具特徵的歷史發展時期⁸：美國內戰之前的國家安全憲法形成期。那時，美國處於世界的邊緣。內戰至二十世紀初期的國家安全憲法成長期。在此期間，美國成長為北美洲一方霸主。由一戰到二戰期間，美國國家安全憲法的迅速成熟期。此時，美國成為世界強國。冷戰期間，國家安全憲法的鼎盛時代(a period of mature dominance)，美國享有獨一無二的霸權地位⁹。但是，美國憲法對於“外交事務”的權力幾乎沒有任何的規定。在憲法文本中，也找不到“國家安全”的詞匯。此外，加上現實權力行使上的齟齬，所有這些因素都提示人們應當去思考憲法文本之外“更加寬廣的憲法原則”(the broader constitutional principles)¹⁰。

高洪株認為，在憲法規範系統中蘊含了一部明顯可見的國家安全憲法(an identifiable national security constitution)，並為那些憲法文本只能部分涉及到的對外政策制定進程提供一種規範指引。與其他學者所論述的美國財政憲法(fiscal constitution)與美國行政憲法(administrative constitution)一樣，美國國家安全憲法包含了指引美國國家安全決策的一套公法規範。國家安全憲法確立政府處理國家安全問題的基本制度，確立各種制度之間的根本權力關係，並對各機關的權力施加限制¹¹。

按照上述的觀點，我們可以認為構成美國國家安全憲法是由效力等級不同的三個部分組成的。第一層次就是美國的憲法文本。它為國家安全憲法提供了一個制度框架，確立聯邦政府的三個權力機關，並賦予各機關不同的處理外交事務的權力。在這一層面，對於國家安全憲法的核心原則的識別，僅僅通過對某一具體憲法條款的闡釋是不夠的，而且需要對依據憲法產生的各種制度結構與關係的解讀才能做到。在美國過去兩百多年的歷史中，法院基於其對基本憲法結構與文本的解讀所做出的各種判決也可以視為一種對這些核心國家安全憲法原則的權威宣告(authoritative declaration)。美國憲法結構及其關係的歷史表明，美國國家安全憲法仰賴於一個簡單的觀念，即一般來說，美國的外交權力是由聯邦政府的三種機關分享的

6. 不過，圖施耐特教授所言的影響權利的國家安全憲法與關乎權力分配(separation of powers)的國家安全憲法，在意義側重上，明顯有些不同。按照圖施耐特的觀點，“影響權利的國家安全憲法的發展可能會是一件好事情。不過，我認為我們應該直接依據當下的理由去維護這一觀點就好，而不必費力去論證現在的這一部憲法就是我們兩百多年前既有的那部優良的舊憲法。”這種內涵上的差別，正可以說明，國家安全憲法本身也是一個發展的進程。參見Mark Tushnet, “Trump v Hawaii: ‘This President’ and the National Security Constitution,” Supreme Court Review, Volume 2018, p16–17 available at: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/703316>.

7. 參見Paul F. Scott, *The National Security Constitution* (Oxford, et al: Hart Publishing, 2018).

8. 關於美國國家安全法的歷史分期，喬治城大學(Georgetown University)法學院的勞拉·多諾霍(Laura Donohue)2011年所作的界定比高洪株更加有說服力。按多諾霍教授的看法，美國國家安全法發展經歷四個歷史時期(epochs): 1.1776–1898年保護合眾國(protecting the union)時期; 2.1898–1930年參與國際事務與形成國內權力的時期; 3.1930–1989年的國家安全崛起(ascendancy)時代; 4.1989–2012年，風險平衡(balancing risk)時代。參見Donohue, Laura K., “The Limits of National Security”(2011). Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 1010. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1010>.

9. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp72–73.

10. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp67,68.

11. 參見Koh, *The National Security Constitution*, p68.

權力 (shared power)。無論對外還是對內事務，美國憲法均要求各分立的機構分享外交與國家安全權力。換句話說，美國國家安全憲法賴以存在的結構性原則是均衡的制度參與¹²。

在第二個從屬等級的層面上，關於政府各機關在國家安全決策中的法律權力與職責的各種具體規則大都存在於“框架性法律”(framework statutes)之中，即由國會制定、由總統簽署生效因而獲得行政與立法權威同時支援的各種法律。這類法律包括 1789 年的司法法案、1947 年的國家安全法、1973 年的戰爭權力決議、1974 年的國會預算與截留控制法案、1976 年的國家緊急狀態法、1977 年的國際緊急狀態經濟權力法。這些法律都是通過建立一種制定法上的超級架構 (superstructure) 來加強與細化權力共享的憲法根基。國會制定這些法律用來清晰釐定各具體機關行使權力的法律許可權，提供據以評價與控制國會授權具體實施的各種程序，並說明各種機構養成未來行使各種具體授權的法律預期。需要注意，在憲法授予權力的有限範圍內，總統可以進行單邊“立法”(legislate)，如同國會一樣，確立框架性總統行政命令 (framework presidential orders)¹³。可是，框架性法律與框架性行政命令都只能用來表達與強化憲法，但不能修改憲法¹⁴。

第三也是效力等級最低的一個層次，可以視為準憲法慣例 (quasi-constitutional custom) 的相關歷史先例的總稱。放在比較公法的視野中，我們也可以稱這些憲法慣例為國家安全軟法 (soft law)。這種準憲法慣例包含基於聯邦政府各機關之間長期互動而產生的一套制度規範，比如國會批准或者默認下的各種行政行為，總統向來所遵從的各種正式與非正式的國會決定，以及法院的一些失去效力但卻對其他兩個機關能夠提供重要參考的法庭意見。無論哪一種歷史形式都有助於憲法習慣法 (customary constitutional law) 的產生¹⁵。舉例來說，憲法文本本身並未規定哪一個政府機關在戰時或者非戰時行使國際緊急經濟權力，而這一問題的解決留給了制度實踐（也即由準憲法慣例來解決）。進入二十世紀，國會與總統最終才通過制定三部框架性法律來解決這一問題，即 1917 年的與敵貿易法、1976 年的全國緊急狀態法和 1977 年的國際緊急狀態經濟權力法。法院一般都支援由這三部法律所提供的框架性法律結構的合憲性¹⁶。

需要注意，事實上，美國學者非常強調“國家安全習慣法”(customary national security law) 的意義：“習慣在國家安全法中發揮着非常特別的角色，因為國會的能力明顯受到限制，國會不可能為行政機關制定前瞻性的所有國家安全行為準則。”¹⁷

簡單言之，基於美國憲法結構與文本，經由法院判例解釋、立法法案、行政命令以及持續的歷史實踐所形成的國家安全習慣法，美國已經構建出一部內涵豐富的國家安全憲法，而且其根本原則就是均衡的制度參與。這一法律結構既能促進又可以制約國家安全政策的實施進程。¹⁸

12. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp 68–69.

13. 關於總統“框架性行政命令”在美國國家安全憲法中的意義與發展趨勢的分析，請參見拙著《放寬香港視野》第四章美國國家緊急狀態國家 (American Emergency State) 的詳細論述。

14. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp69–70.

15. 參見Koh, *The National Security Constitution*, p70.

16. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp71–72.

17. 參見William C. Banks; Peter Raven-Hansen, *National Security Law and the Power of the Purse* (New York; Oxford: Oxford University Press, 1994), pp114–118.

18. 參見Koh, *The National Security Constitution*, p72.

二、以國會框架性法律為核心的“大”國家安全法：美國國安立法的統計分析

美國國家安全憲法的核心原則，在第一層次關於政府三種機關“分享”國家安全權力的理解，由於學者與民眾的關注點一直也集中於此，因而對於國家安全憲法的“憲法”層面的理解幾乎是眾所周知的。比如美國建國初期影響力最大的最高法院首席大法官約翰·馬歇爾(John Marshall)的法庭意見，“明顯描繪出一種兼具行政與立法權威的國家政府的觀念(a vision of a national government)。自建國之時起，那種認為國會權力終止之處乃是行政權力所由以始（更不用說司法權力介入本身）的（三權截然分立的）觀點一直就是有商榷餘地的(contested)¹⁹。”在當下的美國，按照耶魯大學阿克曼教授的看法，美國憲法文本上的權力配置自然而然地促生出極端的行政憲政主義(executive presidentialism)，在其中“美國總統的律師們發展出尤其是關於戰爭、國家安全、緊急權力之類領域中的一套進攻性的憲法原則，並無懼於最高法院的干預與修正。最高法院對於這些問題很少發表見解，而服務於行政機關的律師們卻能嫺熟地利用最高法院僅有的判決所存在的模糊之處大做文章，由此不停地擴張總統的權力。”²⁰

（一）國會框架性立法：“大”國家安全法

本文的觀點是，美國國家安全憲法的主體部分應當集中於第二層面，即國會框架性法律，而非其他。至少從事實層面來看，例如在美國國際事務(international affairs)方面的國家安全立法，截至2022年12月31日，美國國會自1973年以來的有關國家安全法的已生效法律總量為384部²¹。在美國國會官方搜索網站(www.congress.gov)，輸入關鍵字“national security”(安全)，並選擇“legislation”(立法)，“Bills”，“Subject_Policy Area: International Affairs”(主題—政策領域：國際事務)，“became law”(已成為法律)，就會得到這一結果。²²

依照上述搜索條件，美國第117屆國會(2021–2022)已經引入立法程序的(introduced)法案總量為913件。其中法案舉例如下：

法案序號及名稱(英文)	法案名稱(關鍵字中文翻譯)
S.2391 National Security Powers Act of 2021	2021 國家安全權力法案
H.R.5410 National Security Reforms and Accountability Act	國家安全改革與責任法案
S.3492 A bill to address the importance of foreign affairs training in national security, and for other purposes.	以國家安全為目的之對外事務訓練的重要性法案
H.R.6383 National Security Moratorium on Foreign Purchases of U.S. Land	以國家安全為理由中止外國購置美國土地法案

19. 參見Geoffrey S. Corn, et al., *National Security Law and the Constitution* (New York: Wolters Kluwer, 2021), pp67–68, 69.

20. 參見Bruce Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic* (The Belknap Press of Harvard University Press, 2010), p144.

21. 關於美國國會立法，早些時候學者所作的節選匯編可以參見：John Moore, Guy Roberts, and Robert Turner (eds.), *National Security Law Documents* (Carolina Academic Press, 1995; 2006).

22. 美國國會官方網站地址為：<https://www.congress.gov/>。

法案序號及名稱 (英文)	法案名稱 (關鍵字中文翻譯)
S.604 Democracy Technology Partnership Act	民主技術夥伴關係法案
H.R.391 Global Health Security Act of 2021	2021 年全球健康安全法案
H.R.4430 To provide for the establishment of security standards for international research in key technology focus areas.	確立關鍵技術關注領域安全標準法案
S.816 — 117th Congress (2021–2022) Diplomatic Support and Security Act of 2022	2022 年外交支持與安全法案

需要注意，美國第 117 屆國會 (2021–2022) 已經引入立法程序法案之中，涉及中國的美國國家安全立法法案共有 140 件 (已成為法律 2 件)²³。茲舉例如下：

立法狀態 (Status of Legislation)	法案序號及名稱 (英文)	法案所涉中國之關鍵字 (中文翻譯)
已生效法律 (became law)	H.R.6256 To ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes.	新疆
已進入立法程序 (Introduced)	S.2543 A bill to require a study on the national security implications of the People's Republic of China's efforts to create an official digital currency.	數字貨幣
	S.1657 South China Sea and East China Sea Sanctions Act of 2021	南海
	H.R.6383 National Security Moratorium on Foreign Purchases of U.S. Land	中國人在美購置土地
	S.2606 Countering the Chinese Government and Communist Party's Political Influence Operations Act	中國政治影響力
	H.R.1214 Countering Chinese Propaganda Act	宣傳
	S.429 Countering Chinese Propaganda Act	宣傳

23. 美國國會近來針對中國的緊密國家安全立法，為拙著《放寬香港視野》第四章所論述的主題“美國國家緊急狀態國家”的形成提供了國會立法上的基礎與支援。國會針對中國的緊密立法，加上美國總統的行政命令，兩者為美國制定與實施遏制中國大國崛起的戰略與政策提供了憲法與法律上的保障。

立法狀態 (Status of Legislation)	法案序號及名稱 (英文)	法案所涉中國之關鍵字 (中文翻譯)
	H.R.992 No Taxpayer Funding for the Chinese Communist Party Act of 2021	科研合作
	S.1138 Ending China's Exit Ban for American Citizens Act of 2021	官員簽證
	H.R.5580 Countering China Economic Coercion Act	經濟
	H.R.4821 Combating the Persecution of Christians in China Act	檢控
	H.R.2329 Countering Chinese Communist Party Malign Influence Act	政黨影響力
	H.R.3695 To establish the China Censorship Monitor and Action Group, and for other purposes.	審查監控
	S.413 A bill to establish the China Censorship Monitor and Action Group, and for other purposes.	審查監控
	H.R.6269 Monitoring China-UAE Cooperation Act	監控中阿關係
	H.R.4080 China COVID-19 Restitution Act	新冠肺炎
	H.R.3018 Chinese Communist Party (CCP) Politburo Accountability Act	中央政治局
	H.R.2479 Assessing China's Presence and Influence in Latin America and the Caribbean Act of 2021	中國影響力
	H.R.4792 Countering Communist China Act	反中國法案
	H.R.5326 Chinese Military and Surveillance Company Sanctions Act of 2021	軍工企業
	H.R.5988 Fairness and Accountability in Underwriting Chinese Institutions Act	科研

立法狀態 (Status of Legislation)	法案序號及名稱 (英文)	法案所涉中國之關鍵字 (中文翻譯)
	S.3159 Fairness and Accountability in Underwriting Chinese Institutions Act	科研
	S.3735 Deterring Communist Chinese Aggression against Taiwan through Financial Sanctions Act of 2022	台灣地區
	H.R.7411 Ostracize China Act of 2022	孤立中國法案

在美國國會官方搜索網站 (www.congress.gov)，輸入關鍵字“national security”(安全)，並選擇“legislation”(立法)，”“Bills”(法案)，“Subject_Policy Area: Armed Forces and National Security”(主題—政策領域：武裝部隊與國家安全)，“became law”(已成為法律)，會得到數百項結果。其中很多法律即納入美國法典 (United States Code) 第 50 編戰爭與國防所囊括的六十多類國會正式立法體系中。(參見下圖)

美國法典第50編戰爭與國防 (50 USC War and National Defense) 共62類 (表內只是部分法律示例)

Laws	法律名稱 (中文)
CHAPTER 3—ALIEN ENEMIES (§§ 21 – 24)	外敵法
CHAPTER 4—ESPIONAGE (§§ 31 – 42)	間諜法 (移併，見 USC 第 18 編第 37 章)
CHAPTER 13—INSURRECTION (§§ 201 – 226)	暴亂法
CHAPTER 15—NATIONAL SECURITY (§§ 401 – 442b)	國家安全法 (移併入第 44 章國家安全法)
CHAPTER 22—UNIFORM CODE OF MILITARY JUSTICE (§§ 551 – 741)	統一軍事司法法典
CHAPTER 23—INTERNAL SECURITY (§§ 781 – 858)	國內安全法 (又稱顛覆行為控制法)
CHAPTER 33—WAR POWERS RESOLUTION (§§ 1541 – 1550)	戰爭權力決議
CHAPTER 34—NATIONAL EMERGENCIES (§§ 1601 – 1651)	國家緊急狀態法
CHAPTER 35—INTERNATIONAL EMERGENCY ECONOMIC POWERS (§§ 1701 – 1708)	國際緊急狀態經濟權力法

Laws	法律名稱 (中文)
CHAPTER 36—FOREIGN INTELLIGENCE SURVEILLANCE (§§ 1801 – 1885c)	外國情報監視法
CHAPTER 43—PREVENTING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION PROLIFERATION AND TERRORISM (§§ 2901 – 2932)	防止大規模殺傷性武器擴散和恐怖主義法
CHAPTER 44—NATIONAL SECURITY (§§ 3001 – 3238)	國家安全法
CHAPTER 46—CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (§§ 3501 – 3524)	中央情報局法
CHAPTER 47—NATIONAL SECURITY AGENCY (§§ 3601 – 3618)	國家安全機構法
CHAPTER 53—TRADING WITH THE ENEMY (§§ 4301 – 4341)	與敵貿易法
CHAPTER 56—EXPORT ADMINISTRATION (§§ 4601 – 4622)	出口管制法
CHAPTER 58—EXPORT CONTROL REFORM (§§ 4801 – 4852)	出口管制改革法

若以同樣的檢索條件，搜索“117th Congress (2021–2022)”（美國第117屆國會）、“introduced”（已引入立法程序），就會得到大量的立法資料，其中包括 S.849/H.R. 4295 Supply Chain Vulnerability Assessment Act of 2021（2021年供應鏈脆弱性評估法），S.3089 Food Security is National Security Act of 2021（食品安全是國家安全法案），National Security Council Membership Act of 2021（國家安全委員會成員資格法案），H.R.4491 National Security Council Modernization Act of 2021（國家安全委員會現代化法案），S.1197 QUANTUM for National Security Act of 2021（國家安全量子研究法案），H.R.119 Cyber Defense National Guard Act（網絡防禦國民警衛隊法案），H.R.3487 National Cold War Center Act of 2021（國家冷戰紀念中心法案）等等。

當然，因為搜索主題涉及“武裝部隊與國家安全”兩個內容，因而統計中存在不少與國家安全並非直接相關的立法，但這足以說明，美國國會不僅僅就國家安全持續進行立法，而且是非常頻繁地進行立法。所以，不論如何，美國國家安全立法是不斷進行而且是頻繁進行的事實，這應該是學者與一般民眾應該注意到的。

從最近美國國家安全立法發展趨勢來看，首先需要注意，美國自進入 21 世紀以來一直在強化國家安全立法，例如，至特朗普當政時的國家安全立法數量反而比起 911 事件後的小布希政府時期的國家安全立法數量更為激進，而且有恢復到 1990–1992、1973–1974 國安立法的趨勢。畢竟，在美國國安立法的這後兩

個高峰時期，美國處於戰爭或者戰爭的末期（越南戰爭、海灣戰爭）。由此可以看出，特朗普當政時代是美國近 20 多年以來，國家安全立法最密集的時期。大量的國家安全立法的存在也能說明為什麼美國會形成持續的“國家緊急狀態”（National Emergencies）²⁴ 或者“永久的緊急狀態”²⁵ 問題。

其次，需要注意，美國國會的國家安全立法相對美國各州法律而言，明確具有效力上的至高性（supremacy）（美國憲法 Article 1, Section 10, Clause 3），明確具有國家主義精神。按照美國國家安全法研究學者的觀點，美國國安立法的這一國家主義精神自始就是如此。例如，美國首任聯邦法律法官約翰·傑伊（John Jay）對於國家主義的號召，“國內的分裂與貧弱會招致外敵入侵，沒有什麼比聯邦國家、我們自己的力量與好政府更能保護人民免受外來威脅……如果各州不精誠一致建立聯邦，遠離因利益紛爭帶來的彼此怨恨，那麼妒忌與彼此猜忌將會消磨掉所有的信心與親切情感。美國的共同利益不再，徒留狹隘與彼此忌諱的部分私利²⁶。”又如美國聯邦最高法院的大法官蘇特（David Souter）所作的法庭意見，“美國憲法的一個根本原則就是國會有權排斥各州立法。當國會希望立法以‘佔領一個法律領域’（occupy the field）之時，在相關領域內的州立法就是無效的。即使國會沒有在某一領域立法，只要州法律與某一聯邦法律存在任何的衝突，該法律自然就是無效的²⁷。”

第三，需要注意關於理解美國安全立法非常重要的一個視角，即從立法技術上看，因為美國憲法與法律對國家安全採用不進行明確定義的方式進行立法，因而凡是直接或者間接關乎國家安全的法律，都可以視為關於國家安全方面的立法。我們可以查閱《美國法典》（United States Code，收錄美國聯邦長期有效的一般法律），與《美國法律匯編》（U.S. Statutes at Large，未收入美國法典的法律都會記錄與收編入法律匯編。美國法律匯編是每屆國會按年次分類收入所有國會立法以及其他具有法律效力的政府文件的匯編），就會得到認識上的更多分類依據。

（二）“大”國家安全法 vs.“小”國家安全法

從總體上看，國會關於國家安全的框架性立法可以包括組織法、實體法、程序法任何或者所有內容。也就是說，國會立法形式既是多元的，又是靈活的，也是綜合的。也就是說，從法律的視角來看，在美國，美國安全法是廣義的。能夠涵蓋這一廣義的國家安全法的概念，只能是“國家安全憲法”一詞。或者，我們可以把這一廣義的國家安全法稱為“大國家安全法”。與廣義的國家安全法相對應，對於美國明確以“國家安全”的名稱制定的法律，我們可以稱之為“小國家安全法”。不過，這種小版的國家安全法至少應當包括三種：國家安全法（1947 年，National Security Act，二戰後偏重國防制度建構的國安法，也可以視為以國防為中心的國安立法），國內安全法（Internal Security Act，又稱為 1950 年顛覆行為控制法，冷戰時期國安立法的典型實例），與國土安全法（Homeland Security Act，2002 年，911 事件之後的國安立法，也可以視為以反恐為中心的國安立法）。

24. Congressional Research Service, National Emergency Powers (98-505), updated April 8, 2021, available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505/31>.

25. 參見Ryan Alford, *Permanent State of Emergency: Unchecked Executive Power and the Demise of the Rule of Law*, McGill-Queen's University Press, 2017.

26. 原文出自John Jay, *Federalist Papers* No. 5, available at: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed05.asp.

27. 原文出自Crosby v. National Foreign Trade Council, 530 U.S. 363 (2000), J. Souter, court opinion. 參見Geoffrey S. Corn, et al., *National Security Law and the Constitution*, p116.蘇特法官所撰法庭意見全文收錄該書第115-120頁。

以 1947 年國家安全法為例，這部法律收錄在美國法典第 50 編國防與國家安全編。按該法第二條規定國會立法之目的：國會制定本法之目的在於為未來美國安全作出全面的規劃；為政府有關國家安全的部門、機構和職位制定協同一致的政策和程序；建立國防部，包括陸軍、海軍（包括海軍航空兵和美國海軍陸戰隊）和空軍的三個軍事部門，並設立國防部長，由其負責指導、授權和控制國防部；規定每個軍事部門應由其首長單獨組織，並在國防部長指導、授權和控制下運作；在國防部長的文職控制下提供統一指導，但並非合併這些部門或服務；規定建立統一或具體的作戰指揮部，以及為這些指揮部提供明確直接的指導方針；通過將總體指導和控制權交予國防部長，消除國防部特別是在研究和工程建設領域中不必要的重複工作；確立更加實用、有效與經濟的國防部行政；規定作戰部隊的統一戰略方向，確立作戰行動的統一指揮下，並整合成一支高效的陸、海、空三軍隊伍，但並不為武裝部隊或者武裝部隊一般職員設立單一的參謀長。

顯然，這部法律是以國防制度建立為目的的立法，因而這部法律的內容主要體現在機構與制度確立方面（如下圖所示）：

美國法典第50編第44章國家安全法
(50 U.S. Code CHAPTER 44—NATIONAL SECURITY)

法律結構	法律結構中文
§ 3001. Short title	本文可以稱為《1947 年國家安全法》
§ 3002. Congressional declaration of purpose	國會立法目的
§ 3003. Definitions	定義
§ 3004. Definitions of military departments	軍事部門定義
§ 3005. Department of Defense	國防部
§ 3006. Transferred	移併
SUBCHAPTER I—COORDINATION FOR NATIONAL SECURITY (§§3021— 3060)	國家安全協調
SUBCHAPTER II—MISCELLANEOUS PROVISIONS (§§3071—3078)	雜項規定
SUBCHAPTER III—ACCOUNTABILITY FOR INTELLIGENCE ACTIVITIES (§§3091 —3111)	情報活動相關職責
SUBCHAPTER IV—PROTECTION OF CERTAIN NATIONAL SECURITY INFORMATION (§§ 3121— 3126)	特定國家安全資訊之保護
SUBCHAPTER V—PROTECTION OF OPERATIONAL FILES (§§ 3141— 3146)	行動文件之保護

法律結構	法律結構中文
SUBCHAPTER VI—ACCESS TO CLASSIFIED INFORMATION (§§ 3161 –3164)	保密資訊之獲取
SUBCHAPTER VII—APPLICATION OF SANCTIONS LAWS TO INTELLIGENCE ACTIVITIES (§§ 3171–3175)	情報活動相關之制裁法適用
SUBCHAPTER VIII—EDUCATION IN SUPPORT OF NATIONAL INTELLIGENCE (§§ 3191–3224)	支持國家情報之教育
SUBCHAPTER IX—ADDITIONAL MISCELLANEOUS PROVISIONS (§§ 3231 – 3238)	附加雜項規定

相比較而言，按《美國法典》的編章構成來看，美國以“戰爭與國防”為名進行的更加完整的大國家安全立法，至少包括了62類²⁸。除1947年國家安全法之外，還包括（如下表所示）諸如出口管制法、外國情報監視法、國家緊急狀態法、國際緊急狀態經濟權力法、間諜法（有死刑條款）、與敵貿易法（有死刑條款）之類的法律。顯然，這些法律都是廣義上的國家安全立法。從這一角度來看，美國國會所進行的國家安全立法具有明確服務於戰爭與國防的目的，理由就是國會框架性國家安全立法的主體就是美國法典第50編“戰爭與國防”立法。換句話說，在美國國家安全憲法的語境中，國防可以視為“國家安全”的憲法表達，也即美國憲法序言中所表述的“為了共同防衛”（in the common defense）。需要注意，按照美國學者的觀點，廣義的國家安全立法，“不僅僅涉及國防，而且還包括國家治理（statecraft）、外交關係、和經濟政策。”²⁹因此，美國法典第50編以戰爭與國防為主題，但實際涉及到的內容卻是非常廣泛的。

此外，理解美國“大國家安全法”的觀念，還需要注意美國法典第18編犯罪與刑事程序方面的立法。該編的內容非常繁多，至少包含了國會針對122種犯罪所制定的法律，但我們很容易看到《香港基本法》及《香港國安法》中所列刑事罪名在《美國法典》中的相應規定（見下表）。

《美國法典》第18編第115章叛國、煽動、以及顛覆行動（10類犯罪行為）

罪名（中英文）	界定與罰則
§ 2381. Treason 叛國罪	應當效忠於美利堅合眾國之任何人，對合眾國發動戰爭或依附合眾國之敵人，在美國境內或境外援助或者協助敵人者，犯叛國罪，應當判處死刑，或者處五年以上有期徒刑，並依據本編法律規定處以10,000美元以上罰金，不得在美國擔任任何官職。
§ 2382. Misprision of treason 包庇叛國罪	應當效忠於美利堅合眾國之任何人，明知針對合眾國的任何叛國行為之存在，而故意隱瞞，或者拒不及時向總統或聯邦法官，或者具體各州州長或者州法官揭發者，即犯有包庇叛國罪，應當依照本編規定處以罰金，或者七年以下監禁，或者兩者並行適用之。

28. 參見美國法典第50編戰爭與國防（50 USC War and National Defense）。事實上，在美國的法律語境中，國家安全很大程度上就是指國防及外交關係。比如Classified Information Procedures Act（1980）給“國家安全”所作的定義（Section 1(b）：“本法所稱‘國家安全’，指美國國防與外交關係。”（“national security”，as used in this Act, means the national defense and foreign relations of United States.”）

29. 參見William W. Kaufmann, “Foreword,” in Edwards III and Walker(eds.), National Security and the U.S. Constitution（1988）, p viii.

罪名（中英文）	界定與罰則
§ 2383. Rebellion or insurrection 叛亂罪	煽動、發起、協助或參與任何反對美利堅合眾國權威或法律的叛亂，或為叛亂者提供幫助或方便者，應根據本編規定處以罰金，或者十年以下的監禁，或者兩者同時適用之，並且不得擔任美利堅合眾國的任何官職。
§ 2384. Seditious conspiracy 謀叛罪	兩人或者兩人以上在美國境內任何州、屬地、或者轄區內合謀武力推翻、對抗、或者破壞政府的權威，或者武力阻止、妨害、或者拖延合眾國任何法律的施行，或者非法以武力扣押、奪取、或佔用合眾國的任何財產，依照本編規定，每人將處以罰金，或者 20 年以下監禁，或者兩者同時適用之。
§ 2385. Advocating overthrow of Government 煽動顛覆政府罪	任何人明知且故意慫恿、協助、教唆他人，或者向他人灌輸責任感、必要性、可行性及適當性，以武力、暴力的方式，或者通過刺殺政府官員的方式，推翻合眾國政府或者任何一州、地區、佔用區政府、或者各分屬政治區域政府者；任何人以推翻或者破壞任何上述政府為目的，印刷、發表、編輯、發行、售賣、分發、或者公開展示任何書寫或者印刷物品，慫恿、教唆或者灌輸以武力、暴力的方式推翻或者破壞美國所屬任何政府的責任感、必要性、可行性及適當性者，或者試圖如此行為者；任何組織、說明或者試圖組織教唆、慫恿、鼓勵他人以武力或者暴力推翻政府之社團、組織、或者集會者；或者，明知而故意加入，或者歸屬於任何上述社團、組織或者集會者；應當依據本編規定處以罰金，或者 20 年以內監禁，或者兩者並罰之，並且應當在定罪後五年之內不得擔任合眾國任何政府及其機構之職員。若兩人或兩人以上共謀觸犯本節規定的罪行，每人應當依據本編規定處以罰金，或者 20 年以內監禁，或者兩者並罰之，並且應當在定罪後五年之內不得擔任合眾國任何政府及其機構之職員。本節所用“組織”這一動詞是指標對任何社團、組織、或者集會而言，包括招納新成員、建立新組織、或者對於任何該種社團、組織或者集會既有之俱樂部、學堂或者其他組織單位之重組與擴展。
§ 2386. Registration of certain organizations 違反特定組織註冊罪	(A) 本節所稱：“組織”是指任何團體、俱樂部、聯盟、社團、委員會、協會、政黨或個人組合，無論是否正式註冊成立，但該術語不包括專門用於宗教、慈善、科學、文學或教育目的的任何公司、協會、公益金、基金或基金會。“政治活動”是指其全部或者部分目的或目標是通過武力控制或推翻美利堅合眾國政府或其所屬政治機構，或者任何州政府或者所屬政治機關的任何活動……“受外國控制”之組織是指：(a) 該組織直接或間接地從外國政府或其政治機構，或其代理人、代理機構或仲介，或外國政黨，或國際政治組織，募集或接受任何形式的財政捐助、貸款或支持，或者直接或者間接地歸隸於它們。(b) 該組織之全部或者部分政策取決於、或者諮詢於、或者合作於某一外國政府或其政治機構，或其代理人、代理機構或仲介，或外國政黨，或國際政治組織。(B) (1) 下列組織應當向司法部長註冊：任何外國控制並從事政治活動之公司；任何同時從事文職軍事活動與政治活動之組織；任何外國控制並從事文職軍事活動之組織；以及任何組織，其全部或者部分目的是通過使用武力、暴力、軍事措施或威脅利用一種以上方式建立、控制、操縱、奪取或者推翻政府及其所屬機關者。……(下略)(C) 司法部長有權在必要時制定、修改、廢除為施行本節規定所需的包括規範各組織必須提交的陳述的各項規則與規定。(D) 任何人違反本節之規定，應當處以本編規定之罰金或者五年以下監禁，或者兩者同時並罰。任何人在依照本節規定提交報告中，故意作出虛假陳述，或者故意省略必須上報或確保不令人誤解而必要陳述的事實，應按本編規定處以罰金，或者五年以下監禁，或者兩者同時並罰。

再者，按照《美國法典》第18編第113B章恐怖主義(18 U.S. Code CHAPTER 113B—TERRORISM)(參見下表)，我們可以看到關於美國針對恐怖主義所規定的相關法律規則：

Crimes	中文罪名
§ 2331. Definitions	本章所用—— (1) “國際恐怖主義”一詞是指以下活動—— (A) 涉及違反合眾國或任何州之刑法的暴力行為或危害人類生命的行為，或者構成合眾國或任何一州管轄範圍內之刑事違法行為；(B) 明顯有意為之 (i) 恐嚇或脅迫平民；(ii) 通過恐嚇或脅迫影響政府政策；或者 (iii) 通過大規模殺傷、暗殺或綁架影響政府行為；和 (C) 行為付諸實施之途徑、遭受故意恐嚇或脅迫之人、或者犯罪行為地點或者犯罪行為人避難之所，初始發生在美國領土管轄範圍之外，或超越國家邊界。 …… (4) “戰爭行為”一詞是指在以下過程中發生的任何行為——(A) 正式宣佈的戰爭；(B) 兩個或多個國家之間的武裝衝突，無論是否宣戰；或者 (C) 任何來源的軍隊之間的武裝衝突 (5) “國內恐怖主義”一詞是指以下行為：(A) 涉及違反合眾國或任何州之刑法的危害人類生命的行為；(B) 明顯有意為之 (i) 恐嚇或脅迫平民；(ii) 通過恐嚇或脅迫影響政府政策；或者 (iii) 通過大規模殺傷、暗殺或綁架影響政府行為；和 (C) 行為初始發生在美國領土管轄範圍之內。
§ 2332. Criminal penalties 刑事處罰	(a) 殺人——任何人在美國境外殺害美國人者，應當 (1) 若行為構成謀殺 (參見 1111 (a) 節定義)，則依據本編規定處以死刑、不限年數之監禁或者終身徒刑、或者兩者同時適用之。(2) 若行為構成本編第 1112 (a) 節規定之非預謀故意殺人，則依照本編規定處以罰金、或者十年以下監禁，或者兩者同時適用之；與 (3) 若行為構成本編第 1112 (a) 節規定之過失殺人，則依據本編規定處以罰金、三年以下監禁，或者兩者同時適用之。 (b) 企圖或合謀殺人——任何人在美國境外企圖或串謀殺害美國公民，應當——(1) 若企圖作出本章所規定謀殺之行為，則應當依照本編規定處以罰金、或者二十年以下監禁，或者兩者同時適用之。與 (2) 若兩人或者兩人以上合謀作出本編第 1111 (a) 節規定之謀殺行為，任何人所為之促進合謀目的達成之明顯行為，處以本編規定之罰金，不限年數之監禁或者終身監禁，或者兩者同時適用之。 (c) 任何人在美國境外參與實施暴力活動——(1) 意圖對美國國民造成嚴重的身體傷害；或者 (2) 結果對美國國民造成嚴重的身體傷害；應當依照本編規定處以罰金，或者十年以下監禁，或者兩者同時適用之。 (d) 檢控之限制——除非經司法部長或者負責刑事檢控之司法部最高官員之書面批准，認定犯罪行為之目的在於脅迫、恐嚇或者報復政府或一般民眾，否則不得依據本節規定之任何犯罪提起刑事檢控。

總而言之，從上列表格中，我們可以看出，美國國家安全立法不僅寬泛、細密，而且懲罰嚴苛（至少三類犯罪明確列明死刑條款：叛國、恐怖主義、間諜³⁰）。從國家安全憲法的視角，也就是從大國家安全法的觀點來看，美國國安立法之所以呈現這一總體上的發展趨勢，主要的原因同樣是清晰的：美國戰爭建國的歷史觀念（突出表現在憲法序言中的“為了共同的防衛”）、由戰爭向緊急狀態的轉化（對外戰爭、美國內戰、兩次世界大戰、冷戰、後 911 時代持續的國家緊急狀態）。大致而言，國家安全立法不僅僅是國會立法的重要內容，寬泛細密的國家安全立法事實上構成了美國國家安全憲法的最主要內容。

很明顯，放到比較的視野中來看，2020 年全國人大常委會制定的《香港國安法》明確採用小國安法的立法觀念與方式。關於這一點，這至少可以說明香港政府為何尚有繼續立法的憲制責任，原因不在於法律規範系統內部是否完善，而在於國家安全本身就是一個複雜而需要“大國安立法”的重大憲制問題。當然，如何具體在法律形式與立法技術上予以進行，這則是另外一個問題。從這一角度來思考先前以及當下有關《香港國安

30. 有關間諜罪名與罰則的規定，參見 18 U.S. Code § 794。

法》的立法爭議，我們會明白所有的爭議從來就不是應不應當立法的問題，而是如何立法，以及大國安法與小國安法如何確立以及進程和形式的問題。關於這一點，對於澳門國安法的修法同樣有啟發意義。

三、初步的結論

對於港澳國安法的比較研究而言，美國國家安全憲法的核心原則不僅值得認真研究與借鑑，對這一核心憲法原則的認識與理解還可以有助於以美國範式的名義消除一些民眾因為想當然而對港澳國安法產生的消極態度。另一方面，哈佛大學法學院圖施耐特教授在論述特朗普移民政策之時，提示大家注意美國國家安全憲法的微妙轉化，即總統權力日益脫離憲法既定框架的制約。顯然，至少在短期內，美國總統權力無疑不可能回到最初的憲法框架之中。也就是說，不論總統為誰，一定都會強化美國國家安全憲法的效力，以此推進美國國家安全的能力，因此相應必然會針對港澳國安法進行法律與政治上的各種挑戰。也是因為如此，我們需要放開對於港澳國安法的研究視野，並拓寬以國家安全為中心的憲制秩序的視野，最終能夠有效地從國家安全憲法的各個層面回應各種挑戰。

具體從學術的視角而言，通過研究美國國家安全憲法的核心原則與基本構成，未來我們對於港澳國家安全法的比較研究具體至少可以在以下兩個方面進行努力：

第一，我們需要注意國家安全憲法的認知。

顯然，美國國家安全憲法的觀念（內在於憲法）、規則構成（多元化的法律形式）、與核心原則（均衡制度參與）對於我們理解中國憲法、港澳基本法、與港澳國安法有關國家安全的規定是非常有幫助的。首先，就中國憲法層面來講，我們可以認為，我們的憲法文本語義中亦應當包含了一部中國的國家安全憲法 (national security constitution)。這就是為什麼國家在推廣港澳基本法的進程中，一定要注意中國憲法的核心國家安全原則。其次，關於國家安全法的法律形式應當是多元性的，中國憲法、港澳基本法、港澳國安法文本之外，還會包括港澳地方立法、行政規制、法院判決，以及未來逐漸形成的基於均衡制度參與而出現的國家安全習慣法。在比較的視野中，我們會看到美國國家安全憲法實踐及其模式給予我們非常豐富的啟示。

第二，我們需要注意大國家安全法的理念及其與小國家安全法的差別。

在美國國家安全憲法的體系之內，國會針對國防與外交方面頻繁而細緻的國家安全立法，這在美國歷史上一直就是國會立法的重大組成部分，因而國會立法在事實上足以提供美國國家安全政策上所需的各種法律框架。國會框架性立法，不僅包括制度建制（財政撥款）、程序、實體法律規定（包括刑事、民事責任）以及各種救濟措施，而且各種立法都是開放式與不斷修正補充的（比如美國參議院已經提出討論的 QUANTUM for National Security Act of 2021）。美國這種以國家安全憲法核心原則為前提，在立法上的臨事議制、綜合而靈活的方式，無疑已經形成明確的大國家安全法的美國模式。

第三，我們應當理解框架性立法的重要性，同時需要注意框架性立法的多元性與持續性。

通過具體“大”國安法的規範體系的分析，我們可以看到在內容上，以《香港國安法》為例，相關罪名的規定均已包括在美國內容寬泛而技術細密的框架性立法之中。因此，在對美國國會框架性立法的內涵與構成稍有比較的瞭解之後，我們就會明白《香港國安法》只會是《香港國安立法》的一個開始，未來一定

會有後續立法的需要的。也就說，《香港國安立法》未來遇到的問題，不僅僅是數量問題，更會是品質問題。之所以有這一看法，根本的理由就是，國家安全憲法本身的構成不僅僅是寬泛的，而且是影響重大的。無論如何，與此相關的立法都會涉及到數量與品質上的均衡與妥當。反過來說，僅僅因為數量上的存在而批評國安立法，至少從比較憲法的觀點來看，是缺乏合理與合法的依據的。

總之，所有的一切，都需要我們認真對待國家安全法的比較研究，以期有更多的角度去為港澳國安法未來的均衡制度參與、國家安全與法治的平衡、國家主義的養成，與人民權利和自由的長久安全與保障作出更為有廣度與深度的研究與解讀。

參考文獻

1. Ackerman, Bruce. *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
2. Alford, Ryan. *Permanent State of Emergency: Unchecked Executive Power and the Demise of the Rule of Law*. McGill–Queen’s University Press, 2017.
3. Banks, William C.; Raven–Hansen, Peter. *National Security Law and the Power of the Purse*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1994.
4. Corn, Geoffrey; et al.. *National Security Law and the Constitution* (New York: Wolters Kluwer, 2021).
5. Corn, Geoffrey; et al., *National Security Law: Principles and Policy* (Second Edition). New York: Wolters Kluwer, 2021.
6. Dycus, Stephen; Banks, William C.; Raven–Hansen, Peter and Vladeck, Stephen I.. *National Security Law*. 7th edition. Wolters Kluwer, 2020.
7. Geib, Robin and Melzer, Nils(eds.) *Oxford Handbook of the International Law of Global Security*. Oxford University Press, 2021.
8. Gheciu, Alexandra and Wohlforth, William C. (eds.). *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford University Press, 2018.
9. Koh, Harold Hong–ju. *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iron–Contra Affair*. New Haven and London: Yale University Press, 1990.
10. Moore, John Norton; Tipson, Frederick S. and Turner, Robert F. *National Security Law* (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1990; 2nd edition, 2005).
11. Moore, John; Roberts, Guy and Turner, Robert(eds.). *National Security Law Documents*. Carolina Academic Press, 1995;2006.
12. Revere, Derek S., et al. (eds.). *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. Oxford University Press, 2018.
13. Scott, Paul F.. *The National Security Constitution*. Oxford, et al: Hart Publishing, 2018.
14. Shuman, Howard E.; Thomas, Walter R. (Eds). *Constitution and National Security: A Bicentennial View*. Washington, DC: National Defense University Press, 1990.
15. Stuart, Douglas T.. *Creating the National Security State: A History of the Law That Transformed America*. Princeton University Press, 2012.