

 高等学校保密专业国家级规划系列教材



保密管理概论

BAOMI GUANLI GAILUN

■ 封化民/主编



金城出版社
GOLD WALL PRESS

  高等学校保密专业国家级规划系列教材

保密管理概论

BAOMI GUANLI GAILUN

■ 封化民/主编



金城出版社
GOLD WALL PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

保密管理概论 / 封化民主编. —北京: 金城出版社,

2013.10

ISBN 978-7-5155-0829-0

I. ①保… II. ①封… III. ①保密—管理—概论

IV. ① D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 218820 号

保密管理概论

主 编 封化民

特约编审 潘 涛

责任编辑 蔡传聪 陈珊珊

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 27

字 数 570 千字

版 次 2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

书 号 ISBN 978-7-5155-0829-0

定 价 58.00 元

出版发行 **金城出版社** 北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼 邮编: 100013

发行部 (010) 84252396

编辑部 (010) 64222699

总编室 (010) 64228516

网 址 <http://www.jccb.com.cn>

电子邮箱 jinchengchuban@163.com

法律顾问 陈鹰律师事务所 (010) 64970501



《保密管理概论》编写组

主 编：封化民

副 主 编：孙宝云

成 员：徐东华 祝 璐 李波洋 赵 冬 马英彬 融 燕



内容简介

《保密管理概论》是保密管理专业的核心骨干教材，是国家保密局批准的首批专业规划教材之一。本书详细介绍了保密管理思想、体制、职能，信息公开与保密审查等基本理论；全面阐释了机关单位、涉密人员、涉密载体与涉密信息系统及专项涉密活动的保密管理；系统研究了保密法制、保密监督管理、保密技术和保密宣传教育培训的主要内容；并结合保密管理实践，探讨了武器装备科研生产单位、对外经济合作、外事活动及出版领域的保密管理工作。

本书既可作为高等学校保密管理专业的本科生教材，亦可作为保密工作教育培训的参考教材，还可当作保密管理工作研究者的重要参考书目。



序

《保密管理概论》一书终于出版了。这对我国保密管理专业建设是一件大事、喜事，也是保密管理专业教材建设的一项标志性成果。我曾经在保密战线工作多年，到高校工作后又见证了保密管理专业的筹建、开办和快速发展的历程。编写组的老师希望我在概论出版时写几句话，我愿借此机会介绍一下保密管理专业的有关情况。

(一)

大学的发展以学科专业发展为基础，是高等教育发展的规律之一。专业是高等学校培养人才的基本单位，我国所有的高等学校都是按照专业来培养人才的。一般来讲，专业主要按学科划分，学科是依据一定的教学理论组织起来的科学基础知识体系。设立一个专业，要有明确的主干学科或主要学科基础，确定的专业范围既使培养的人才具有较广泛的适应性，又适宜在本学科学制内完成合格人才的培养。专业设置关系到人才培养目标与规格，关系到教育教学资源的配置与优化，关系到教育质量与效益，也关系到高等教育与社会发展的协调与适应。

科学合理设置专业并随着国家新的战略发展需求、经济社会以及教育自身变化对专业及时进行调整，是国家教育主管部门的重要职责，也是高等教育适应经济社会发展需求和人的全面发展需要的基本保证。建国后到“文革”前，我国对专业进行过两次调整。1953年，专业种数215种；1965年，专业种数627种。1978年我国高校恢复招生以后，已经进行过4次大规模的学科专业目录修订和专业设置调整工作，每次修订后都要颁布新的《普通高等学校本科专业目录》。1987年，第一次修订目录，专业种数从1343种调减到671种。1993年，第二次修订目录，专业种数从671种调减到504种。1998年，第三次修订目录，专业种数调减到249种。

但是，为了适应经济社会发展需求的变化，适应高等教育的快速发展，满足高校多样化人才培养的需要，1998年之后十多年的时间里，教育主管部门陆续批准目录之外的专业386种，占到了专业总数的60.8%。2012年，第四次修订目录，学科门类由之前的11

个(哲学、经济学、法学、教育学、文学、历史学、理学、工学、农学、医学、管理学)增加到12个,新增加了“艺术学”门类(从文学门类中独立出来),与研究生学科目录的学科门类一一对应;专业类由原来的73个增加到92个,与研究生学科目录的一级学科基本对应;专业种数从635种(目录内249种,目录外386种)调减到506种,由352种基本专业、154种特设专业(截至专业目录颁布时)构成,在基本专业和特设专业中确定了62种国家控制布点专业。保密管理(专业代码120106TK,T表示特设专业,K表示国家控制布点专业)就是首次设立的154个特设专业之一。

(二)

北京电子科技学院隶属于中共中央办公厅,是一所为全国党政系统培养信息安全与办公自动化专门人才的高等学校。多年来,一直把高水平、有特色作为学院努力方向和奋斗目标。学院遵照中央和中央办公厅领导的指示精神,把握特色办学定位,找准发展方向,确立人才培养目标和规格,确定服务面向,明确科研攻关方向,锐意进取,学科建设水平不断提高。

2007年,国家保密局向中央办公厅请示在北京电子科技学院设立保密管理专业。2007年8月,中央办公厅主任办公会议同意在我院设立保密管理本科专业。我院随即向教育部提出申请。按照申请设立新专业的要求,我院在当时的11个学科门类中,向教育部申请把保密管理专业列入“管理学”学科门类中的“管理科学与工程类”一级学科,在“信息管理与信息系统”下开设“保密管理方向”(保密管理专业)。

2008年1月28日,教育部下发《教育部关于公布2007年度高等学校专业设置备案或审批结果的通知》(教高[2008]2号文件),同意我院在信息管理与信息系统专业下开设保密管理方向,招收应届高中理科学生,毕业合格授予管理学学位。随后,学院根据教育部的规范要求,制定了包括专业培养目标、培养要求、主干学科、核心课程、主要实践性教学环节、主要专业实验等内容在内的保密管理专业人才培养方案与课程教学大纲,为保密管理本科学历教育奠定了坚实基础。

2008年3月,国家保密局与我院共同组成了保密管理专业建设委员会,由国家保密局局长任主任,学院领导和国家保密局副局长任副主任,负责领导和协调保密管理专业建设,下设三个工作小组,分别负责保密管理专业教学指导、教材编写和招生就业协调工作。

2008年9月1日,我院迎来自全国各地的首届保密管理专业30名学生,标志着我国正规保密管理本科教育的正式开始。同期,原来设有信息管理与信息系统专业且正在申请设立保密管理专业的高校,从2006级信息管理与信息系统专业学生中选拔部分优秀学

生改按保密管理方向进行培养，并于2010年毕业。按照独立的人才培养方案，我院完成从招生到毕业完整四年培养周期的学生于2012年毕业。完成学业的毕业生全部到机要、保密部门从事保密管理和技术方面的工作。

(三)

教材是教学的三个要素之一。它是依据教育的目标与内容，为有利于教学活动的展开而有计划编制的材料，包括作为主要材料的教科书以及除教科书外的其他图书资料。教材是体现高校教学内容和教学方法的载体，是高校教学的基本工具，是学生学习之本、教师施教之据，也是影响教育质量的关键因素，在整个教学活动中具有不可替代的重要地位。教材建设是高校教学基础建设的重要组成部分，是深化高等教育教学改革、全面推进素质教育、提高教学质量、培养创新人才的重要保证。教材建设还是高等学校学科专业建设的重要组成部分，是教学管理的重要内容，是巩固教学内容、优化教学成果的集中体现。

保密管理作为特设专业必须在教材建设上体现自身特色。国家保密局在教育部批准设立保密管理方向后不久，就牵头研制保密管理专业的教材规划并组织相关高校同步编写，十分具有前瞻性和战略眼光。我院负责的《保密管理概论》是保密专业国家级规划教材，是国家保密局批准的首批专业规划教材之一。作为教材，既要满足大学课堂的教学需要，又要体现丰富多彩的保密管理工作实践，并力图从理论上加以概括总结。这本书详细介绍了保密管理思想、体制、职能，信息公开与保密审查等基本理论；全面阐释了机关单位、涉密人员、涉密载体与涉密信息系统及专项涉密活动的保密管理；系统研究了保密法制、保密监督管理、保密技术和保密宣传教育培训的主要内容；并结合保密管理实践，探讨了武器装备科研生产单位、对外经济合作、外事活动及出版领域的保密管理工作。通览全书，可以看出作者在编写过程中充分考虑了内容设置的科学性、先进性、新颖性、实用性和实践性，突出了培养保密管理人才厚基础、重能力、求创新的总体思路，契合保密管理专业人才培养方案的基本要求。该书既可作为保密管理专业的本科生教材，亦可作为保密工作教育培训的参考书，对于保密管理工作研究者也会开卷有益。

本书从接受任务起到定稿付梓，历时两年多的时间，期间多次研讨、数易其稿。封化民教授、孙宝云副教授和编写组的老师们查阅了大量中外文献资料，搜集研究相关政策法规和规定，并深入有关高校和保密管理实践领域进行调研。在确定教材框架和初稿写作过程中，多次组织学术会议进行研讨，邀请保密管理领域的专家对教材结构和内容指点把关，反复推敲后才最终定稿。我在这里向编写组老师们表达崇高敬意！但是，成熟的教材一定要经过长期的教学实践检验才能日臻完善。因此，这本自著教材不可能十全十美，教材的教学适用性和教学效果有待检验。我希望编写组今后能在加强教材研究的基础上及时

总结经验，在教学实践中不断修订完善。我相信，经过几年教学实践的打磨，《保密管理概论》成为保密管理专业精品教材的目标一定能够实现。

是为序。

沈永社

2013年9月1日



前 言

2008年9月,北京电子科技学院迎来保密管理专业的首批学生,开启了我国保密管理学历教育的先河。此后,国家保密局携手国内部分知名高等院校快速推进国家保密学院的建立进程。截至2013年初,国家保密局已经在全国六大区建立了10所国家保密学院,加上北京电子科技学院和浙江保密学院,初步形成了“10+1+X”的总体布局。从本科生到研究生,我国保密管理学历教育初具规模,呈现欣欣向荣的良好发展态势。但是国家保密学院快速发展的背后也出现隐忧,作为跨学科的新兴专业,保密管理专业教材匮乏就是亟待解决的问题之一。为此,国家保密局在2010年底启动了首批6本教材的编写工作,北京电子科技学院承担了其中《保密管理概论》一书的编写任务。由封化民教授担任主编,管理系孙宝云副教授担任副主编,管理系从事保密管理专业教学工作的6位教师作为成员,共同组成了《保密管理概论》编写组。编写组自成立之日起,就全力以赴开展教材的编写工作:拜访保密领域的专家学者;到省(区、市)保密部门进行调研;举办多种形式的专题研讨会,全面了解我国保密管理的理论与实践。在此基础上,形成教材框架,并开始初稿撰写工作。初稿完成后,再次广泛征求保密专家学者的意见和建议,历时两年余,几易其稿,终于完成了40余万字的编写工作。

本书共分5编16章,分别介绍了保密管理的基础理论、保密管理体制、保密管理对象、保密管理方法和保密管理实践。围绕每章的主题,增加了内容摘要、本章小结和 problem 讨论,便于学生掌握章节重点。另外,为丰富教材内容,编者搜集了大量保密管理相关案例,除第一章外,每章均不同程度嵌入短小精悍的教学案例,希冀助力教学过程,满足课堂讨论所需。

本书在撰写过程中得到了国家保密局领导和专家的大力支持和鼎力相助,国家保密局总工程师杜虹同志主持教材大纲研讨会;国家保密局郭杰、杨世保等专家对本书提出了许多宝贵意见。学院领导十分关心本书的编写出版工作,学院党委书记沈永社同志提供了有关保密工作的珍贵资料,关心编写的进展,并在百忙中为本书作序。在此,编写组全体人员向所有支持、帮助我们的领导和专家们表示衷心感谢!

保密管理专业学历教育在我国刚刚起步,为保密管理专业撰写教材,属于开创性的工

作。编写组全体成员深知责任重大，两年多来认真研究专业知识和前沿理论，横贯中外，力图将保密管理的最新政策法规、理论研究成果、改革实践和国外经验尽揽于本书。但是囿于能力、水平有限，加之缺乏保密工作的实践经验，书中肯定会有很多遗漏、错误和不妥之处，尚祈有关专家、学者和广大读者不吝赐教！

《保密管理概论》编写组

2013年8月



目 录

基础编

第一章 导 论	2
第一节 保密管理概述.....	2
第二节 保密管理的基本原则与研究方法.....	12
第三节 保密管理研究的主要内容与意义.....	17
第二章 保密管理思想的起源及发展	21
第一节 保密管理的起源及发展.....	21
第二节 我国保密管理思想.....	32
第三节 外国保密管理思想.....	37
第三章 政府信息公开与保密审查	48
第一节 政府信息公开概述.....	48
第二节 保密审查概述.....	56
第三节 正确认识和处理公开与保密的关系.....	61
第四节 国外的信息公开与保密审查.....	63

体制编

第四章 保密管理体制	74
第一节 保密管理体制概述.....	74
第二节 我国保密管理体制的结构与特色.....	80

第三节	保密组织及保密工作责任制·····	86
第四节	国外保密管理体制概述·····	92
第五章	我国保密行政管理部门的职能·····	101
第一节	保密行政管理职能概述·····	101
第二节	保密行政管理部门的基本职能·····	108
第三节	保密行政管理部门的运行职能·····	112
第四节	国外保密职能管理的经验与启示·····	121
对象编		
第六章	机关、单位的保密管理·····	130
第一节	机关、单位的保密管理·····	131
第二节	机关、单位保密管理的内容及措施·····	137
第三节	保密要害部门部位管理·····	142
第七章	涉密人员的保密管理·····	151
第一节	涉密人员概述·····	151
第二节	涉密人员的素质修养·····	156
第三节	涉密人员的保密管理·····	164
第四节	领导干部的保密管理·····	172
第八章	涉密载体的保密管理·····	181
第一节	涉密载体概述·····	181
第二节	密件和密品的管理·····	185
第三节	印刷、复印行业复制涉密载体的管理·····	195
第四节	涉密载体的销毁管理·····	199
第九章	涉密信息系统的保密管理·····	204
第一节	涉密信息系统概述·····	204
第二节	涉密信息系统的管理要求·····	209
第三节	涉密信息系统的分级保护管理·····	215

第十章 专项涉密活动的保密管理	228
第一节 涉密会议的保密管理.....	228
第二节 涉密工程的保密管理.....	236
第三节 国家统一考试的保密管理.....	240

方法编

第十一章 保密法制	250
第一节 保密法制概述.....	251
第二节 保密立法.....	255
第三节 保密执法.....	263
第四节 保密司法和保密守法.....	273
第十二章 保密监督管理	283
第一节 保密监督管理概述.....	284
第二节 保密检查.....	290
第三节 泄密事件及查处.....	295
第四节 保密行政奖惩制度.....	306
第十三章 保密技术	314
第一节 发展保密技术的意义及作用.....	314
第二节 信息安全保密过程中存在的主要隐患.....	320
第三节 保密技术与信息安全技术的区别与联系.....	330
第四节 保密技术的分类与特性.....	333
第十四章 保密宣传教育培训	341
第一节 保密宣传教育培训概述.....	341
第二节 保密宣传教育培训的意义、内容及类型.....	346
第三节 开展保密宣传教育培训的方法.....	354

实践编

第十五章	武器装备科研生产单位的保密管理 ·····	366
第一节	武器装备科研生产单位概述·····	367
第二节	武器装备科研生产单位保密管理的原则与法规·····	372
第三节	武器装备科研生产单位保密资格审查认证·····	376
第四节	武器装备科研生产单位保密管理的内容·····	379
第十六章	对外经济合作、外事活动及出版领域的保密管理 ·····	385
第一节	对外经济合作中的保密管理·····	386
第二节	外事活动中的保密管理·····	393
第三节	出版领域的保密管理·····	401
参考文献 ·····		411
后 记 ·····		415

基础编

第一章 导 论

内容摘要

本章介绍了国家秘密的概念、特征，保密管理的含义、特征及特殊性，探讨了保密管理的基本原则、研究对象与研究方法。弄清这些基本问题，是学习保密管理知识的起点，也是掌握保密管理理论的基本前提。

通过本章的学习，应该能够：

1. 了解秘密的含义及分类，国家秘密的概念、特征。
2. 掌握保密管理的含义、特征及特殊性。
3. 熟悉保密管理的基本原则、研究对象与研究方法。
4. 了解研究和学习保密管理的意义。

第一节 保密管理概述

一、秘密及其分类

秘密是与人类社会相伴而生的一种客观存在，是各种不同主体为了维护自身利益而对某些信息采取隐蔽性的保护措施，使其呈现不为外界所知的状态。秘密通常含载于某个事项中或存储于某种形式的载体内，是信息的非本质属性，是信息持有者赋予信息的特性。因此，秘密具有一定的时空性，在一定条件下，可以转化为一般信息。

根据持有秘密主体的差异，可以分为国家秘密、商业秘密、工作秘密和个人隐私四类。它们都有自身独特的内涵，对这些本质特征进行准确界定，是研究保密管理的前提。