

美国保密法律制度

国家保密局法规处编

金城出版社

美国保密法律制度

国家保密局法规处 编

金城出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国保密法律制度/国家保密局法规处编. - 北京: 金城出版社, 2000.7

ISBN 7-80084-293-2

I. 美… II. 国… III. 保守国家机密-法律-制度-美国
IV. D971.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 65223 号

金城出版社出版发行

(北京市朝阳区和平街 11 区 37 号楼 100013)

中国农业出版社印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 12 印张 290 千字

2001 年 1 月第 1 版 2002 年 4 月第 2 次印刷

*

ISBN 7-80084-293-2/D·88

定价: 17.80 元

加强保密法制理论研究 推进保密工作法制化进程

(序 言)

《中华人民共和国保守国家秘密法》(以下简称《保密法》)的颁布,使我国的保密工作有法可依,标志着我国的保密工作开始走上了法制化的轨道。《保密法》的实施,对规范我国的保密工作发挥了重要作用。随着社会主义民主法制建设的不断完善,保密法制建设也不断得到加强,在保密立法、保密行政执法和普法教育等方面都取得了丰硕的成果。保密工作在维护国家安全和利益,保障、促进改革开放和经济建设中发挥了重要作用。

值此世纪交替、千年更迭的历史时刻,保密工作面临着我国进一步深化改革、扩大开放、建立社会主义市场经济体制和世界范围内科学技术迅猛发展的新形势。新形势下的保密工作遇到了许多前所未有的新情况、新问题,这些问题迫切需要通过法律手段加以规范和解决。事实已经证明,没有法律依据,保密工作领域一些新的问题就无法加以解决。党的十五大提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,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”写入了我国宪法。社会主义法治国家的治国方略给我国保密工作提出了新的、更高的要求。推进我国保密工作的法制化进程,是新形势下加强保密工作的重要组成部分,已成为摆在我们面前的一项迫切任务。因此,必须下大力气加强保密法制建设,加快保密立法步伐,尽快

完善我国的保密法律制度；要加强依法行政，保证保密法律法规得到严格的贯彻和执行；要重视和加强保密法制理论研究，推进保密工作的法制化进程；要有效地开展保密法制教育，不断提高全体公民和涉密人员的保密观念和法律意识。

加强保密法制理论研究，要研究、借鉴我国历史上好的做法和成功经验。在起草、制定我国《保密法》的过程中，我们注重研究我国历史上保密立法的经验，特别是对我们党和国家在长期的保密工作实践中形成的行之有效的经验进行了理论总结，将其通过法律的形式表现出来，这是《保密法》在实践中发挥了重要作用并被认为是一部好的法律的一个重要原因。与此同时，还要注意学习和借鉴国外保密法制建设的成功做法和经验。任何国家，为了做好自身的保密工作，维护其国家安全与利益，都会从本国实际出发，制定一些切合自己实际的行之有效的法律法规。在法制建设包括保密法制建设方面，美国、英国、德国、法国等发达国家有长达几百年的历史，具有丰富的经验，在长期的实践中形成了一些具有各自特色的保密法律制度。如德国、美国的涉密人员安全审查制度，美国的定密复议制度，等等。它山之石，可以攻玉。对于外国的保密法律制度，我们应当本着以我为主、为我所用的原则，从我国的实际需要出发，借鉴和吸收适合我国国情、对我国有益的内容。国家保密局法规处长期以来注意收集、整理、研究国外保密法制建设的情况，积累了大量资料，形成了一些研究成果，《美国保密法律制度》一书就是其中之一。在这项研究成果即将出版之际，我期望有更多的保密法制理论研究成果问世。

沈永社

2000年4月10日

目 录

上编 美国保密法律制度概况

第一章 保密法律制度基本框架	(3)
第一节 保密法律制度基本框架	(3)
第二节 关于信息公开立法的理论解释	(6)
第二章 信息公开法律制度	(9)
第一节 《信息自由法》的主要内容	(9)
第二节 《阳光下的联邦政府法》的主要内容	(17)
第三节 《联邦咨询委员会法》的主要内容	(21)
第三章 保密法律制度	(24)
第一节 定密制度	(26)
第二节 保密措施	(52)
第三节 美国联邦政府主要的保密工作机构	(63)
第四节 美国最新保密立法动态	(69)
第四章 个人隐私保护法律制度	(73)
第一节 概 述	(73)
第二节 禁止公开个人记录的限制	(75)
第三节 个人取得和要求修改自己记录的权利	(77)
第四节 对行政机关的要求	(78)
第五节 免除的规定	(81)
第六节 隐私权法诉讼	(84)

第七节 电脑匹配和隐私权保护	(85)
----------------------	------

下编 美国主要保密法规资料选编

信息自由法	(91)
国家安全信息保密 (总统第 12958 号行政命令)	(101)
《国家安全信息保密》实施细则	(131)
《美国法典》中授权总统颁布涉密人员审查命令的 有关规定	(167)
接触秘密信息的规定 (第 12968 号总统行政命令)	(171)
就接触秘密信息而进行背景调查的调查标准	(187)
确定接触秘密信息资格的裁判原则	(195)
针对临时接触资格而规定的调查标准	(211)
国家安全秘密信息保护指令	(213)
保密协议 (第 312 号标准表格)	(228)
整批解密 (第 12937 号行政命令)	(252)
图像解密 (第 12951 号行政命令)	(255)
国家工业安全方案 (第 12829 号行政命令)	(257)
重要基础设施保护 (第 13010 号总统行政命令)	(266)
原子能法 (节选)	(272)
美国国家安全法	(283)
隐私权法	(298)
美国 1997 政府保密法 (草案)	(322)
1998 政府保密改革法 (草案)	(329)
自动解密指南 (草案)	(341)
美国 1997 财政年度保密工作报告	(345)
后记	(373)

上 编

美国保密法律制度概况

保守国家秘密的工作，是维护国家安全与利益的一项重要工作，历来为各国政府所重视。美国政府十分重视保密工作，第二次大战之后，几乎每一位联邦政府总统都要颁布一系列保守国家秘密的法律、法令，保密工作方面的财政开支也非常惊人。作为资本主义法治国家的典型代表，美国在保密法律制度建设方面也独树一帜，无论是在保密法律、法规的数量方面还是在保密法律制度的框架、结构及基本制度的科学性方面，其它资本主义国家都是无法与之相比拟的；就我们所掌握的资料和初步的研究情况来看，得出这样一个结论是比较稳妥的。美国的保密法律制度在资本主义国家中有相当广泛的影响，如以色列等国家大量地借鉴美国的保密法

律制度；另外，在北大西洋公约组织内部，美国将自己保密法律制度方面的有代表性的做法转化为北约组织的制度，要求北约成员国遵照执行，因而对这些国家的保密法律制度建设产生了一定的影响，如德国。

美国最早的保密法规是第一次世界大战期间于 1917 年颁布的《间谍法》，这部法律规定，美国的军职人员必须对美国政府恪守忠诚义务，如果泄露军事秘密，背叛美国政府，将被处以刑事处罚。据美国国会的一份调查报告介绍，美国的保密工作形成于本世纪初的第一次世界大战期间，在第二次世界大战中及以后得到了加强和发展。如果以此作为背景，我们发现，在第二次世界大战之前，除 1917 年的《间谍法》外，很难发现美国有其它的保密法律、法规。因此，我们关注并研究美国保密法律制度建设重点也就集中在第二次世界大战之后。第二次世界大战以后的 50 多年来，美国的保密法律制度建设取得了相当大的成绩。据我们分析，美国已经建立起了规范保密工作的较为完整的法律体系。

另外一点需要说明的是，美国的政治体制实行联邦制，各州享有独立的立法权，在许多方面都有不同于联邦的立法，我们所介绍的美国保密法律制度仅限于美国联邦政府层次，而不涉及州一级的保密立法，美国各州与联邦政府的保密法律制度建设是否具有共同特点，是一个需要单独研究的课题。

第一章 保密法律制度基本框架

第一节 保密法律制度基本框架

尽管美国联邦政府在保密工作的长期实践中,制定了大量的法律、法规,但从法律的表现形式上看,至今没有形成一部统一的保密立法。正因为此,美国国会根据 1994 至 1995 财政年度“对外关系授权法”而成立的“减少并保护政府秘密委员会”,经过调查研究后,呼吁制定统一的保密法。

美国最早涉及保密制度的法律为美国宪法,该法第 5 条第 1 款规定:“众议院各院均应当制定一套程序规则,并随时予以公布,除非他们认为其中某些部分需要保密。”但是,这条法律仅仅涉及国会程序,与行政机关的活动无关。就行政系统而言,保密工作一直是沿袭历史传统而运转。美国早期的管家法(House-keeping Act)授权行政机关的长官控制其所主管机关的文件的散发,这种授权是行政机关的一种特权,行政机关正是通过行使这种特权而管理保密工作。一直到当代,美国法典还只是笼统地规定:“行政部门或军事部门的机关长官可以制定法规,管理该机关以及该机关的记录、公文、财产的保管、使用和维护。”美国的研究人员认为,这种传统的保密工作管理方式要求,所有机关的长官都要对保密工作负责,并采取一切可行的措施包括制定规章制度,确保秘密的安全。

美国现行保密立法有两类:法律和总统行政命令。其中,美

国总统的行政命令是美国保密法律制度最主要的表现形式。保守秘密方面的法律主要有四部：（1）1917 年间谍法；（2）1947 年国家安全法；（3）1954 年原子能法；（4）1966 年信息自由法。这四部法律的内容分别是，1917 年间谍法规定，对于泄露政府秘密的犯罪行为，以叛国罪严惩。1947 年国家安全法规定，美国政府的情报来源和情报方法，要作为政府秘密加以保护。1954 年原子能法规定，美国政府所产生的原子能信息，自其产生之时就是政府秘密，即“天生是密”，要严格保护。1966 年信息自由法规定，政府所拥有的信息一般情况下应当向民众公开，但是，应当保密的除外，信息自由法规定了 9 类不得公开的保密事项，包括国家安全信息、涉及个人隐私权的信息，等等。

美国自本世纪 50 年代以来颁布了许多关于保密的总统行政命令，美国主要的保密法律制度都集中体现在这些总统行政命令之中。美国现任总统克林顿于 1995 年 5 月 17 日颁布了适应自己统治需要的第 12958 号总统行政命令《国家安全信息保密》。除此之外，克林顿还于 1995 年 8 月 2 日颁布了第 12968 号总统行政命令《接触秘密信息的规定》。这两个行政命令所规定的保密制度居于美国保密法律制度的核心地位。另外，1994 年 11 月 10 日颁布了第 12937 号总统行政命令《整批解密》；1995 年 2 月 22 日颁布了第 12951 号总统行政命令《图像解密》，等等。为了有效地贯彻执行总统行政命令中所规定的保密措施和要求，根据授权，保密工作的主管部门和相关部门还要制定一些保密规章，如信息安全监督局制定的《国家安全信息保密》（第 12958 号总统行政命令）实施细则。

根据美国保密立法的基本框架，结合其保密工作的一些实践情况，可以发现，美国的保密立法有如下特点：

1. 习惯与立法相结合。美国已有 200 多年的历史，其间，保密工作一直是沿袭传统习惯而运作，立法是本世纪的产物。依

照传统习惯行事，将保密视为一种政府特权，过分强调保守秘密，其结果是保密过度，美国的研究人员将其称作“秘密文化”。政府保密信息的范围很宽泛，不受任何限制，仅国防部就有 60 多种秘密，本世纪以来的保密立法只是选择其中一些重点领域如原子能信息、国家安全信息、情报活动信息等作了特殊的要求。美国国会减少并保护政府秘密委员会认为，美国政府所存在的密级偏高和不该定密的乱定，正是由于保密工作缺乏统一的立法基础所致。

2. 信息公开立法和信息保密立法并举。美国政府对信息保密非常重视，克林顿政府在第 12958 号总统行政命令中强调，保护涉及国家安全和利益的信息、从而保护美国政府和公民，是美国政府的优先选择。美国国会设立减少并保护政府秘密委员会的意图正是为了有效地保护政府秘密，但同时，该委员会又认为，只有减少了政府秘密的数量，才能够有效地保护真正的政府秘密。在重视保密立法的同时，美国政府于 1966 年就颁布了《信息自由法》，目的是促进政府公开那些不应当保密的信息，根据《信息自由法》的规定，公民有权请求政府公开信息，对于需要保密的信息，政府要说明不予公开的理由。美国的研究人员认为，在美国一直存在着公开和保密的冲突和紧张关系，所以，在实际工作中，来自公开的压力就反过来迫使政府机关采取一切有效措施对真正的秘密加以保护。

减少并保护政府秘密委员会对政府信息保护立法的总体看法是，既要重视信息保密，又要重视通过信息公开减少国家秘密的数量。在考虑信息保密立法时，要在信息保密和信息公开这两个利益目标之间取得平衡：一方面是考虑对国家安全形成危害的可能性；另一方面是考虑公众知晓政府活动的权利。必须通过立法建立一种体制，将秘密限制在国家安全和对外政策的领域。

第二节 关于信息公开立法的理论解释

认识美国的保密法律制度，必然要涉及到信息公开法律制度。因为，信息公开与保密是一对既对立又统一的矛盾范畴，如果将政府信息作为一个恒量，那么，公开的信息越多，保密的信息就越少；反之亦然，公开的信息越少，保密的信息就越多。美国是利用法律手段处理二者关系的典型代表，美国既制定了《信息自由法》规范信息公开问题，同时又制定了一系列规范保密工作的法律法规。美国的《信息自由法》中既有规范信息公开的条款，又规定了保守秘密的制度。认识美国的保密法律制度首先就要关注其《信息自由法》。

《信息自由法》的核心思想是，政府信息公开是原则，不公开即保密是例外；换句话说，原则上所有政府信息都要公开，除非涉及国家安全、国防、外交等重大利益时，才可加以保密，并且，这种作为公开的例外的保密应当限制在很小的范围之内。美国《信息自由法》的制定是美国政治、法律领域一次革命性的变革，它改变了过去行政机关对政府文件的态度，限制了行使机关随意决定政府信息不予公开的权力。

美国重视信息公开法制建设，制定《信息自由法》的主要理由是：

1. 是强化民主政治建设的需要。美国建国之初即标榜自己将建设一个开放的政府，所以，美国很重视民主政治建设，于1946年制定了《行政程序法》。《行政程序法》第3条规定了信息公开制度，根据这一条款的规定，经修改、补充后，美国于1966年正式制定了《信息自由法》。美国总统约翰逊在1966年7月4日签署《信息自由法》时发表了一项声明，说明了建立信息公开制度的目的与意图，这份声明宣称：“今天我所签署的这个

法律修改行政程序法第3条的规定……，对公众取得联邦各部和行政机关的文件，规定了指导方针。这个法律发源于我们所信仰的一个重要原则：在国家安全许可的范围内，人民能够得到全部信息时，民主政治才能最好地运行。任何人不可能对可以公开的决定蒙上一个秘密的屏幕而不损害公共利益……。我怀着这样一个深刻的自豪感而签署了这个法律，美国是一个开放的社会，在这个社会里，人民的知情权受到重视和保护。”

《信息自由法》于1967年7月4日开始实施。在法律即将实施前夕，司法部于1967年6月发表了一份说明书，介绍法律的主要内容，作为联邦行政机关适用法律时的指导和参考。当时的美国司法部长拉姆兹·克拉克在说明书的序言中写道：“如果政府是属于人民、来自人民、为了人民的话，人民就应该详细了解政府的活动。没有什么能比秘密更毒害民主政治的了。只有公众拥有信息，市民自治、广泛参加国家事务才有可能。我们如果不了解信息，如何进行自我统治？所谓公民最大限度地参与国家事务只是一句空话”。克拉克还说：“信息公开是普遍原则，而不是例外。一切人均有平等地获得政府信息的权利。不可获得的文件，证明其保密的合法性的责任在于政府，而不是公民个人。获得信息的请求被非法拒绝时，个人拥有权利要求法院发布禁止令制止其侵权，给予救济。”

总统和司法部长的谈话，清楚地指明了《信息自由法》与民主政治建设的关系，以及制定《信息自由法》的目的。

2. 是加强监督、防止腐败的需要。美国民众有一条非常朴素的政治理念，认为阳光是最好的消毒剂，公开可以加强对权力的监督，防止腐败。行政机关是为了公共利益而开展活动的，因此，在法律没有特别规定时，行政文件、政府信息必须公开，接受社会的监督。从监督政府活动的角度去论述公开制度，可以追溯到资产阶级启蒙思想家的思想。英国启蒙思想家约翰·洛克首

先提出国家行为应该公开的原则，他指出：“政府所拥有的一切权力，应该完全服务于社会福祉，决不允许任意妄为。权力实施必须通过明确、公开的法律。只有法律公开，人民才能了解自己的义务，遵守法律，社会才能保持稳定；同时，才能保证统治者不逾越限度”。近代以来的许多政治、法律思想家都论证了同样的道理，即拥有政治权力的人容易腐败，对抗腐化的最有效办法就是公开并接受监督。

1966年美国制定的《信息自由法》在世界范围内都产生了一定的影响，自此以后，瑞典、丹麦、挪威、荷兰、法国、加拿大、澳大利亚、日本等国相继制定了信息公开法。

鉴于美国保密法制建设中信息公开与信息保密立法并重的特点，为便于把握其保密法律制度的特色，有必要先了解一下美国信息公开法律制度的主要内容。

第二章 信息公开法律制度

信息公开, 又称作行政公开, 其主要含义是指, 政府有义务公开自己的活动情况即政府在行使管理权过程中形成的各种信息; 从另一个角度讲, 是指公民个人或团体有权知悉并取得行政机关的文件、档案资料和其他信息, 通常将公民的这种权利称作知情权。从内容上来看, 信息公开法律制度主要涉及公众的知情权和政府对公众知情权的限制两个方面。美国关于信息公开的最重要法律是 1966 年的《信息自由法》(Free dom of Information Act), 除此之外, 1976 年的《阳光下的联邦政府法》(The Federal Government in the Sunshine Act) 也是一部非常重要的信息公开法律。另外, 1972 年的《联邦咨询委员会法》(The Federal Advisory Committee Act) 也在广泛的范围内规定了会议和文件的公开与保密, 与信息自由法和阳光下的政府法有密切的关系。当然, 除了这些规范信息公开与信息保密的主要法律之外, 美国还有一些法律中的条款涉及这些内容, 此处, 只能择其要者介绍这几部主要法律中所规定的制度。

第一节 《信息自由法》的主要内容

政府信息的公开与保密, 在美国一直是一个纠缠不清的问题。在 1966 年《信息自由法》颁布以前, 最突出的问题是行政机关通过主张行政特权 (主要包括国家安全、法律规定的保密、行政机关内部的意见等), 而拒绝提供政府信息, 法律也不承认

公民有知情权。1946年美国制定了《行政程序法》，该法第3条规定公众可以得到政府文件，但同时规定了非常广泛的限制。行政机关可以以“公共利益”的理由而拒绝提供政府文件，在实践中，行政机关可以随意解释“公共利益”并将其作为拒绝提供文件的“正当理由”。更为重要的是，这部法律没有规定行政机关违法后的救济手段，这是《行政程序法》的一个致命的缺点。1955年开始，美国逐步考虑修改这项法律。1966年，美国国会制定了《信息自由法》，代替了1946年《行政程序法》第3条的规定，1967年，这部法律的主要条款编入了美国法典，成为美国法典第五编第552节，从1967年开始实施。由于1966年制定的《信息自由法》在立法时存在一些局限和缺陷，在实践中遇到了一些问题，因此，根据情况的变化，美国国会曾于1974年、1976年、1986年及1996年对《信息自由法》进行了重大修改，使之更趋完善。这部法律标志着美国政府第一次在成文法中保障了公民以个人名义取得政府信息的权利，这在美国历史上是一次革命，在世界行政的发展史上也是一个重要的里程碑。

《信息自由法》的主要原则包括：（1）政府信息以公开为原则，以不公开为例外，这条原则的含义是，强调所有政府信息都必须公开，不公开的信息仅限于该法规定的9项免除公开的情况。（2）获得政府信息的权利人人平等，政府信息具有公共财产的性质，一切人具有同等享受的权利，不受申请人资格的限制。（3）政府对拒绝提供的信息负有举证责任，政府如果拒绝申请人所要求的文件，必须负责提供拒绝的理由。（4）政府机关拒绝提供信息时申请人可以向法院请求获得司法救济，法院如认为行政机关拒绝提供的文件不属于法律所规定的免除公开的信息，可以判决行政机关公开申请人请求获得的信息。

《信息自由法》规定了公众可以利用三种方法了解和取得政府信息：