

# 水利保密 工作手册

水利部办公厅 编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

# 水利保密 工作手册

---

水利部办公厅 编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

## 内 容 提 要

本书分为三篇。第一为基础知识篇,回答和解释了有关保密的基本知识;第二为法律法规篇,汇集了29个有关的规章、制度;第三为典型事例篇,以5个典型案例,形象生动地讲述了保密工作的重要性 and 增强保密意识的必要性。

三部分内容既可独立成篇,又相互关联地组成一个统一的整体,使本书既具有普及保密工作知识的科普读物的作用,又具有工具书备查和释疑解惑的功能。因此,可供水利系统从事保密工作的人员使用,也可供所有涉密人员和対保密工作有兴趣的人员阅读。

由于本书涉及了有关保密的许多具体规定,因此仅供内部学习参考。

### 水利保密工作手册

水利部办公厅 编

\*

中国水利水电出版社出版、发行

(北京市三里河路6号 100044)

水利电力出版社印刷厂印刷

\*

850×1168毫米 32开本 6.25印张 160千字

2000年7月第一版 2000年7月北京第一次印刷

印数 0001—5000册

\*

书号 155084·31

定价 15.00元

## 编写人员名单

主 审 顾 浩

主 编 蒋旭光

副主编 卢胜芳 罗湘成

编 辑 李中锋 张 焰

## 序

部保密办组织编写了一部书稿，书名叫《水利保密工作手册》，请我作序。我曾主管保密工作多年，算是保密工作战线的一名老兵。阅毕书稿，感慨良多，遂欣然提笔，与同志们共勉。

我们党历来重视保密工作，党的三代领导人对保密工作都有过精辟的批示。水利部自建部以来，不论水利、电力怎么分合，历届部党组对保密工作都很重视。客观讲，水利系统保密工作成绩是显著的，保密工作部门的同志默默无闻，忠于职守，为此付出了辛勤的劳动。

现在，国际国内形势发生了很大变化，保密工作面临一些新的情况和新的问题。尤其是近几年来，以计算机技术、互联网技术和信息技术为代表的高新技术迅猛发展，泄密渠道增多，窃密手段更加先进和多样化，保密难度增大，保密任务十分艰巨。我们水利系统的各级干部，特别是领导干部，要从讲政治的高度，充分认识保密工作的重要性和必要性，坚决维护国家安全和利益。保密工作没有小事，出了事就是大事，对此我们要有清醒的认识。

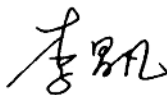
做好保密工作，首先得掌握一些保密工作的基本知识，了解我国现行的主要的保密法律法规，按法律规章办事，按程序办事。部保密办组织编写《水利保密工作手册》，也正是基于这样的考虑。我希望同志们在百忙之中能够抽点时间读一读这本书，使自己成为行家里手。只有这样才能担当起保护党和国家秘密的重任。

保密工作属于行政管理范畴，讲求规范和程序。现在，全国上下把依法行政提到建立法治国家的高度，保密工作也要依法行政。从事保密工作的同志，不论是部机关的同志还是基层保密部门的同志，都要有依法保密的意识。依法保密最重要的一点，也是首要的一点，就是要熟悉保密法律法规，领会法律的精神和实

质。《水利保密工作手册》收集了我国现行的主要的保密法律法规，是我们学习保密法律法规很好的参考读物，也是我们平时工作的重要参考工具书。我希望这本书的出版，能够引起大家对依法保密这个问题的关注，对依法行政的重视，切实把水利系统依法保密工作做好，提高到一个新的水平。

保密宣传教育，既是思想工作不可或缺的部分，也是保密工作的重要内容，加大保密宣传教育力度，既是形势所迫，也是实际工作的需要。作为宣传教育的一种形式之一，我相信《水利保密工作手册》的出版，对水利系统的保密工作将是有益的推动。应该看到，现在我们的一部分干部，包括少数领导干部，保密观念淡薄，防范意识不强，认真地读一读这本书，是很必要的。当然，任何一本书都不可能穷尽本学科的一切知识。严格讲，《水利保密工作手册》只是一本简单通俗的思想教育读物，一本参考书和工具书。它的三个部分，即基本知识、法律法规、典型案例，既可以独立成篇，又组成一个统一的整体。读者可以各取所需，有兴趣的也可以通篇地读下来。之所以这样编排，也正是考虑到了机关干部工作忙、业余时间少的特点。学习是一项艰巨而紧迫的任务，要学习的东西也很多，希望这本书对大家的学习有所教益，有所帮助，而不至于添乱。

春天是播种的季节。但愿这本书的出版，能在水利系统各级干部中播下保密工作的种子，我期望着不久的将来能看到同志们都有丰硕的收获。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '李俊' (Li Jun), written in a cursive, flowing style.

2000年春于北京

# 目 录

## 序

## A 篇 基础知识

|     |                    |    |
|-----|--------------------|----|
| A1  | 国家秘密的基本含义 .....    | 1  |
| A2  | 国家秘密的性质 .....      | 2  |
| A3  | 国家秘密的存在形式 .....    | 2  |
| A4  | 国家秘密的基本范围 .....    | 3  |
| A5  | 国家秘密的具体范围 .....    | 3  |
| A6  | 国家秘密的等级 .....      | 4  |
| A7  | 定密及其基本要求 .....     | 5  |
| A8  | 密级的变更 .....        | 6  |
| A9  | 保密与保密工作 .....      | 6  |
| A10 | 保密工作的五大要素 .....    | 7  |
| A11 | 保密工作部门的具体职责 .....  | 8  |
| A12 | 关于保密期限的规定 .....    | 8  |
| A13 | 保密期限的变更 .....      | 9  |
| A14 | 保密组织形式 .....       | 9  |
| A15 | 保密宣传与保密教育 .....    | 10 |
| A16 | 保密检查及其原则 .....     | 11 |
| A17 | 公民和法人的保密义务 .....   | 11 |
| A18 | 什么是国家秘密被合法公开 ..... | 12 |
| A19 | 什么是保密专利 .....      | 12 |
| A20 | 保密监督与保密审查 .....    | 13 |
| A21 | 什么是保密纪律 .....      | 13 |

|     |                      |    |
|-----|----------------------|----|
| A22 | 保密处理是怎么回事 .....      | 13 |
| A23 | 保密工作的宏观管理和微观管理 ..... | 14 |
| A24 | 我国的保密法规体系 .....      | 15 |
| A25 | 《保密法》的基本内容和作用 .....  | 16 |
| A26 | 涉密人员及其管理 .....       | 17 |
| A27 | 保密技术项目 .....         | 18 |
| A28 | 保密地图 .....           | 18 |
| A29 | 保密技术及其特性 .....       | 19 |
| A30 | 国家秘密载体准印证 .....      | 20 |
| A31 | 国家秘密载体复制许可证 .....    | 20 |
| A32 | 测绘资料一般指什么 .....      | 21 |
| A33 | 出国时要注意哪些保密事项 .....   | 21 |
| A34 | 出境证明表 .....          | 22 |
| A35 | 什么是泄漏国家秘密 .....      | 22 |
| A36 | 一般有哪些泄密渠道 .....      | 23 |
| A37 | 泄密事件的报告与调查 .....     | 24 |
| A38 | 泄密事件的处理 .....        | 25 |
| A39 | 宣传报道应遵循哪些保密原则 .....  | 26 |
| A40 | 公文保密要注意哪些问题 .....    | 27 |
| A41 | 公文保密工作的基本要求 .....    | 27 |
| A42 | 密件及其标识 .....         | 29 |
| A43 | 什么是密品 .....          | 29 |
| A44 | 密件出境要注意哪些问题 .....    | 30 |
| A45 | 密件保管要注意哪些问题 .....    | 30 |
| A46 | 密件如何清退 .....         | 31 |
| A47 | 什么是密级鉴定 .....        | 31 |
| A48 | 什么是密级纠正 .....        | 31 |
| A49 | 什么是解密和提前解密 .....     | 32 |
| A50 | 什么是科技秘密 .....        | 32 |

|     |                   |    |
|-----|-------------------|----|
| A51 | 什么是失密 .....       | 33 |
| A52 | 什么是升密和降密 .....    | 33 |
| A53 | 什么是通信 .....       | 34 |
| A54 | 电话等级和电报等级 .....   | 36 |
| A55 | 什么是电传机泄密 .....    | 36 |
| A56 | 什么是机要通信 .....     | 36 |
| A57 | 什么是无线电通信泄密 .....  | 36 |
| A58 | 什么是无线电通信保密 .....  | 37 |
| A59 | 什么是有线电通信泄密 .....  | 37 |
| A60 | 保密通信和通信保密 .....   | 38 |
| A61 | 什么是专用通信网 .....    | 38 |
| A62 | 什么是专用保密电话 .....   | 38 |
| A63 | 什么是通信安全检查 .....   | 39 |
| A64 | 密语通信和密码通信 .....   | 39 |
| A65 | 什么是信道保密技术 .....   | 39 |
| A66 | 什么是信源保密技术 .....   | 40 |
| A67 | 什么是信息系统物理保护 ..... | 40 |
| A68 | 什么是电子墙 .....      | 40 |
| A69 | 什么是计算机网络 .....    | 41 |
| A70 | 什么是计算机泄密 .....    | 41 |
| A71 | 什么是计算机保密 .....    | 41 |
| A72 | 什么是密电明复 .....     | 42 |
| A73 | 什么是计算机系统安全 .....  | 42 |
| A74 | 什么是电脑病毒 .....     | 42 |
| A75 | 密钥和主密钥 .....      | 43 |
| A76 | 什么是保密纸 .....      | 44 |
| A77 | 什么是保密碎纸机 .....    | 44 |
| A78 | 什么是屏蔽 .....       | 44 |
| A79 | 什么是办公自动化 .....    | 44 |

## B 篇 法律法规

|     |                                                 |     |
|-----|-------------------------------------------------|-----|
| B1  | 中华人民共和国保守国家秘密法 .....                            | 46  |
| B2  | 中华人民共和国保守国家秘密法实施办法 .....                        | 51  |
| B3  | 中华人民共和国刑法 (摘录) .....                            | 58  |
| B4  | 关于建立健全和严格执行泄密报告制度的通知 .....                      | 61  |
| B5  | 国家秘密保密期限的规定 .....                               | 63  |
| B6  | 国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定 .....                       | 65  |
| B7  | 关于贯彻执行《国家秘密文件、资料和其他<br>物品标志的规定》的补充通知 .....      | 70  |
| B8  | 关于认真贯彻执行国家保密局第 2 号令、<br>第 3 号令的通知 .....         | 71  |
| B9  | 科学技术保密规定 .....                                  | 75  |
| B10 | 新闻出版保密规定 .....                                  | 82  |
| B11 | 关于禁止邮寄或非法携带国家秘密文件、资料和其他<br>物品出境的规定 .....        | 85  |
| B12 | 《关于禁止邮寄或非法携带国家秘密文件、资料和其他<br>物品出境的规定》的工作办法 ..... | 90  |
| B13 | 对外经济合作提供资料保密暂行规定 .....                          | 96  |
| B14 | 印刷、复印等行业复制国家秘密载体暂行管理办法<br>.....                 | 100 |
| B15 | 泄密事件查处办法 (试行) .....                             | 108 |
| B16 | 国家保密设备、产品的保密规定 .....                            | 111 |
| B17 | 查处泄漏国家秘密案件中密级鉴定工作的规定 .....                      | 114 |
| B18 | 各级国家档案馆馆藏档案解密和划分控制使用<br>范围的暂行规定 .....           | 117 |
| B19 | 关于领取、使用和保存测绘成果的保密管理规定 .....                     | 121 |
| B20 | 水利工作中国家秘密及其密级具体范围的规定 .....                      | 124 |

|     |                                         |     |
|-----|-----------------------------------------|-----|
| B21 | 纪检监察工作中国家秘密及其密级具体范围的规定 .....            | 127 |
| B22 | 审计工作中国家秘密及其密级具体范围的规定 .....              | 129 |
| B23 | 关于安装使用无线电话保密管理的暂行规定 .....               | 132 |
| B24 | 涉密计算机系统口令字使用管理指南 .....                  | 134 |
| B25 | 计算机信息系统保密管理暂行规定 .....                   | 137 |
| B26 | 涉及国家秘密的通信、办公自动化和计算机<br>信息系统审批暂行办法 ..... | 141 |
| B27 | 《信息设备电磁泄漏发射限值》使用指南 .....                | 145 |
| B28 | 计算机信息系统国际联网保密管理规定 .....                 | 150 |

## C 篇 典型案例

|    |                      |     |
|----|----------------------|-----|
| C1 | 席世国窃密案始末 .....       | 153 |
| C2 | 电子邮件丢失案 .....        | 160 |
| C3 | “洞房”怎么变成了“牢房”? ..... | 162 |
| C4 | 沦为间谍的女大学生 .....      | 167 |
| C5 | 误入歧途的翻译官 .....       | 175 |

## A 篇 基础知识

### A1 国家秘密的基本含义

1951年，中央人民政府政务院公布的《保守国家机密暂行条例》，把“一切未经决定或者虽经决定尚未公布的国家事物”规定为国家秘密。这一规定在当时国家政权刚刚建立的客观环境和条件下是必要的，但具有历史局限性。

1988年9月5日颁布的《中华人民共和国保守国家秘密法》（以下简称《保密法》）第二条明确规定：“国家秘密是关系国家的安全和利益，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围的人员知悉的事项。”这一规定比较科学地阐述了我国国家秘密的基本含义，既揭示了国家秘密的内涵，又对其外延作了适当概括。

按照这个规定，国家秘密事项必须具备三个基本条件，或者说国家秘密应由三个基本要素组成：①必须同国家的安全和利益密切相关；②必须是依照国家的法律、法规所规定的程序确定的；③在一定时间内只限一定范围的人员知悉。

“关系国家的安全和利益”，是国家秘密最本质的特征，是区分国家秘密与非国家秘密的最主要的标志，是确定国家秘密的内在依据。某一事项是否属于国家秘密，要看该事项一旦公开或泄漏是否会使国家安全和利益受到损害。损害包括以下几个方面：①危害国家政权的巩固和防御能力；②影响国家统一、民族团结和社会安定；③损害国家在对外活动中的政治、经济利益；④影响国家领导人、外国要员的安全；⑤妨害国家重要的安全保卫工作；⑥使保护国家秘密的措施可靠性降低或者失效；⑦削弱国家的经济、科技实力；⑧使国家机关依法行使职权失去保障。

“依照法定程序确定”，表明了国家秘密的法律效力。

“在一定时间内只限一定范围的人员知悉”，是对国家秘密的时间和空间所作的限制，表明国家秘密具有相对性。

构成国家秘密的三个基本要素，不能独立存在，一个事项只有同时具备上述三个基本要素，才能确定为国家秘密。

## **A2 国家秘密的性质**

国家秘密具有以下属性：

一是阶级性。国家秘密是国家最根本利益的体现，但归根结蒂是一个国家的占统治地位的那个阶级的最根本利益的体现，是把阶级的秘密以国家秘密这一形式表现出来。在某种特定的历史条件下，国家秘密也表现为统治阶级和被统治阶级的共同利益的体现。这种情况通常是在一个国家受到外来势力入侵、民族矛盾上升为主要矛盾并表现异常激烈的时候。我国是社会主义国家，人民是国家的主人，国家的安全同人民的安全、国家的利益同人民的利益，从根本上讲是一致的。因此，我国国家秘密是人民利益的根本体现。

二是法定性。国家秘密依照法律规定的程序确定。我国《保密法》和《保密法实施办法》对国家秘密及其密级的确定、变更和解密等都作了具体规定。国家秘密受国家法律的认可和保护。

三是相对性。表现为两个方面：一方面，国家秘密是发展变化着的。一个具体的秘密事项在一个时期是秘密的，而在另一个时期就可能公开，保密价值丧失。在一个时期是绝密事项，而在另一个时期就可能降为机密或者秘密，甚至于完全解密。另一方面，国家秘密是相对公开的。任何国家秘密不可能在一切范围内对所有的人员都是保密的。国家秘密的相对性决定了保密工作的复杂性。

## **A3 国家秘密的存在形式**

国家秘密的存在形式分为有形和无形两种。

所谓有形的国家秘密，是指具有国家秘密基本属性的有一定的形态规模、客观存在于一定的时间和空间的、能够由人的感觉器官感觉到的物质实体，我们一般称为秘密载体。

所谓的无形的国家秘密，是指不具有一定形态的存在于人脑的一种看不见摸不着的意识和思维。这种意识和思维同样是客观存在的反映。例如，党和国家领导人对某一重大问题做出决策前的思考、分析，经管、经办国家秘密事项人员或从事国家秘密的科学技术研究人员，在实际工作中，由客观实际反映到他们头脑中关于国家秘密的记忆、理解、认识等。我们通常说的口头泄密，主要就是无形国家秘密的泄漏。

## **A4 国家秘密的基本范围**

国家秘密的范围分为基本范围和具体范围两种。国家秘密的基本范围是确定为国家秘密的事项的总和。《保密法》规定我国国家秘密的基本范围是：

- (1) 国家事务的重大决策中的秘密事项。
  - (2) 国防建设和武装力量活动中的秘密事项。
  - (3) 外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的事项。
  - (4) 国民经济和社会发展中的秘密事项。
  - (5) 科学技术中的秘密事项。
  - (6) 维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项。
  - (7) 其他经国家保密工作部门确定的应当保守的国家秘密事项。
- 国家秘密的基本范围，在一定时期内保持相对稳定，不能随意变动。但在必要的时候，可以根据客观实际情况的变化作适当的调整。

## **A5 国家秘密的具体范围**

国家秘密的具体范围也称保密范围，是指包含在国家秘密的

基本范围之内的各个业务系统的国家秘密的具体部分，是对国家秘密的基本范围的具体化，是根据国家秘密的概念，对各部门、各系统、各单位工作中哪类事项需要作为国家秘密加以保密的规定。

我国《保密法》第10条规定，国家秘密及其密级的具体范围，由国家保密工作部门会同外交、公安、国家安全和其他中央有关机关规定，如1997年国家保密局和水利部联合发布的《水利工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》。国防方面的国家秘密及其密级的具体范围，由中央军事委员会规定。保密范围要把虽非公开但不涉及国家安全和利益的事项与国家秘密加以正确的区分。保密范围是《保密法》的核心，是实质性的内容。在实际工作中要突出保密范围的作用，认真准确地贯彻保密范围。

## **A6 国家秘密的等级**

国家秘密的等级简称密级。它是根据各项国家秘密如被不应知悉者所知而会损害国家安全和利益的不同程度，对国家秘密所作出的级别划分。

密级分为绝密、机密、秘密三级。“绝密”是最重要的国家秘密，泄漏会使国家安全和利益遭受特别严重的损害。“机密”是重要的国家秘密，泄漏会使国家安全和利益遭受严重损害。“秘密”是一般的国家秘密，泄漏会使国家安全和利益遭受损害。

确定国家秘密的等级，是为了使属于保密范围内的每一具体事项成为国家有关法规所认可和保护的國家秘密，以便有关单位和人员根据各项国家秘密的密级不同而采取程度不同的保密措施，最大限度地保障国家安全和利益不受损害。因此，凡属于保密范围内的每一具体事项，有关单位均应及时确定密级。国家秘密事项的密级一旦确定，应当及时通知必须知悉的人员。上级机关或保密工作部门发现不符合保密范围规定的，应当及时通知确定或变更密级的单位予以纠正。确定、变更密级的机关、单位发现有不执行或执行中不符合保密范围规定的，应当及时纠正并向

有关的保密部门反映情况。

## A7 定密及其基本要求

定密也称“划密”，是指各级国家机关、单位对所产生的属于国家秘密的事项，按照国家保密局会同中央有关机关规定的国家秘密及其密级的具体范围确定密级的工作。定密工作分为三种情况：

第一，采用“对号入座”的办法直接对国家秘密事项确定密级。所谓“对号入座”，是指各机关、单位直接按照中央有关机关制定的保密范围的规定，对本机关本单位业务活动中所产生的国家秘密事项确定密级。“对号入座”是确定国家秘密密级的主要方法。但是，必须具备一个前提条件，就是在有关的保密范围中，已经对某类秘密事项应属于何种密级作了明确的规定。

第二，对不能“对号入座”的不明确事项，即是否属于国家秘密和属于何种密级不明确的事项，要按《保密法》和《保密法实施办法》有关规定的要求确定。绝密级由国家保密局确定，机密级由省、自治区、直辖市以上的保密局或相应的机构确定，秘密级由省、自治区、直辖市政府所在地市和国务院批准的较大的市以上的保密局或相应的机构确定。其他机关经国家保密工作部门审定，可以在其主管业务方面行使上述规定的确定密级权。有关单位对“不明确事项”申请确定密级时，应当具备充分的理由。接到申请的机关或保密工作部门，应当在法定的期限内做出批复。为了对那些是否属于国家秘密及属于何种密级不明确的事项的密级做出正确的判断，有关保密工作部门在批复前，要作深入的调查研究，征求有关业务部门的意见。有关机关、单位对不明确事项在确定密级前，应当按拟定的密级，先行采取保密措施。

第三，对是否属于国家秘密及属于何种密级有争议的事项，根据《保密法》，由国家保密工作部门或省、自治区、直辖市的保密工作部门确定。所谓“争议”，一般是指两个或者两个以上的机关、单位对某一事项是否属于国家秘密及属于何种密级持有不同意

见，并经过协商仍不能统一认识。一旦发生争议，争议双方应当先行采取保密措施，并将各自的意见上报有关的保密部门仲裁，国家保密工作部门拥有对此类事项的最终裁决权。

## **A8 密级的变更**

密级变更即密级的升降。根据《保密法》第15条、《保密法实施办法》第14条的规定，需要密级变更的情况是：该事项泄露后对国家的安全和利益的损害程度已发生明显变化的；因为工作需要，原接触范围需作很大改变的；同时还规定：情况紧急时，可以由上级机关直接变更密级。在一般情况下，密级变更由原确定密级的机关、单位决定。《保密法实施办法》中对密级变更还有一些具体的规定。主要是：密级变更应当由承办人员提出具体意见交本机关、单位的主管领导人审核批准；工作量较大的机关、单位可以由主管领导人授权本机关、单位保密工作机构或者指定负责人员办理批准前的审核工作；密级变更的执行情况应当有文字记载，密级变更后，应当及时通知有关的机关、单位，并在有关文件、资料和其他物品上标明；不能标明的，应当及时将变更密级或者解密的决定通知接触范围内的人员；被撤销或者合并的确定密级的机关、单位，密级变更的工作由承担其原职能的机关、单位负责；无相应的承担机关、单位的，由有关的上级机关或者保密工作部门指定的机关负责。密级和保密期限变更后，应当在原标明位置的附近做出标志，原标志以明显方式废除。

## **A9 保密与保密工作**

保密就是对个人、集团、国家的、不想让外界或外国知道而不能泄漏出去的秘密进行保护和隐蔽的活动。保密是在人类社会私有观念产生的同时，形成的一种意识和社会行为。伴随国家的产生而产生国家秘密后，保密又表现为国家意志，逐渐发展为法