

BAOMIPAXUE
ZHENGCE GAILUN



保密法学政策概论

主 编◎王智江

副主编◎李 扬

西北工业大学出版社

保密法学政策概论

主 编 王智江

副 主 编 李 扬

参编人员 阎诗晨 牟 升

王飞群 王一凡

西北工业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保密法学政策概论/王智江主编. —西安:西北工业大学出版社,2016.7
ISBN 978-7-5612-4993-2

I. 保… II. ①王… III. ①保密法-法的理论-中国 IV. ①D922.141

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 187501 号

出版发行:西北工业大学出版社

通信地址:西安市友谊西路 127 号 邮编:710072

电 话:(029)88493844 88491757

网 址:www.nwpup.com

印 刷:陕西向阳印务有限公司

开 本:727 mm × 960 mm 1/16

印 张:8.625

字 数:119 千字

版 次:2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

定 价:21.00 元

前言

新形势下的保密工作面临着严峻的挑战,特别是互联网、物联网以及大数据技术的发展,给我国的保密工作增加了前所未有的难度。为了应对这样的挑战,使保密工作有序开展,国家先后设立十大国家保密学院,培养保密专业型人才。新设立的保密学院在保密教育方面发挥着重要的作用。但巧妇难为无米之炊,在实际教学过程中,笔者发现,关于保密方面的教材比较匮乏。因此,笔者以5年来保密教学的工作经验为基础,按照保密法学的发展脉络,并结合对保密法学的认识和理解以及保密工作的当前形势,编写了本书。

本书结合笔者在保密教学工作中遇到的难点与重点,从法律、政策层面切入,分层次、多角度地介绍了保密的基本概念、保密制度的发展历史以及保密法学的理论体系等,最后结合当前保密工作的形势,重点介绍了保密法的基本内容,让读者由浅入深地理解保密的相关概念,建立起较为完善的保密理论体系,并认识到保密工作的重要性。

本书分为三个部分,结合保密法的法的属性及时代特点,较为系统地介绍了《中华人民共和国保守秘密法》(下称《保密法》)的基本内容。

第一部分由第一章和第二章组成,主要从法律政策角度,详细介绍法的基本情况。其中,第一章主要介绍法律的概念,对比大陆法系、英美法系及中国特色社会主义法律体系之间的异同。第二章则主要从政策的角度,详细介绍政策的性质、特点、功能及其制定过程,并分析政策和法律之间的关系。这两章的目的是让读者从宏观视角建立起法律体系的概念。

第二部分由第三章组成。鉴于保密本身具有的时代属性及地域文化属性,本章首先从历史角度,介绍我国不同历史时期保密制度的内容及特点。然后,横向对比不同国家保密法制的情况,较为详细地介绍欧美主要国家(美国、英国、德国、俄罗斯)及亚洲主要国家(日本、韩国)的保密法制。读者在学习过程中,要具备对比学习的能力,对比学习不同历史时期、不同国家的保密法制,最终能够分析我国保密法制的特点。

第三部分由第四章和第五章组成,详细介绍保密法的法的属性及基本内容。其中,第四章主要从法理学的视角,介绍保密法学的内涵及与其他部门法之间的关系,然后结合法律关系的内涵,详细介绍保密法律关系的基本内容,最后介绍《保密法》的修订及其亮点等。而第五章的内容,则以当前的《保密法》为主,详细介绍《保密法》在国家秘密的密级及范围、保密制度、监督管理、法律责任等方面的详细规定。

第一部分是基础,第二部分是辅助,而第三部分是重点。

本书由王智江任主编,李扬任副主编。编写分工如下:阎诗晨编写第一章,牟升编写第二章,王飞群编写第三章,王一凡编写第五章,李扬编写第四章及负责全书统稿工作。

本书是一本保密专业的教材,可作为研修保密专业及信息安全专业的教材,也可供从事武器装备科研生产、使用、维修、管理方面的工程技术人员以及军工企事业单位的保密管理人员等参考。希望读者通过学习,掌握当前形势下保密工作的基本要求,学习保密工作的发展历史,认识到保密工作的重要性,并全面掌握保密法律的知识体系,初步具备从事涉密工作和保密管理工作的能力等。

由于水平所限,书中难免疏漏,敬请读者谅解并提出宝贵意见或建议。

王智江

2016年3月

目 录

第一章 法律和法规	(1)
第一节 法律的概念及其历史发展	(1)
第二节 社会主义法律精神	(5)
第三节 法律体系	(10)
第二章 社会政策	(17)
第一节 政策概述	(17)
第二节 社会政策概述	(24)
第三节 社会政策的制定过程、实施、评估与变动	(30)
第四节 政策和法律的关系	(40)
本章小结	(46)
问题讨论	(47)
第三章 中国保密法制的历史沿革	(48)
第一节 中国古代保密法制	(48)
第二节 中国近代保密法制	(55)
第三节 新中国保密法制	(57)
第四节 国外保密法律概况	(59)
第五节 保密法制的当前形势	(69)
本章小结	(70)
问题讨论	(70)

第四章 保密法学	(71)
第一节 保密法学概述	(71)
第二节 保密法律关系	(81)
第三节 《保密法》修订目标及要求	(85)
第四节 新《保密法》基本框架及亮点	(88)
本章小结	(90)
问题讨论	(91)
第五章 保密制度	(92)
第一节 保密工作概述	(92)
第二节 国家秘密	(98)
第三节 国家秘密的范围与定密	(103)
第四节 保密管理制度	(109)
第五节 违反《保密法》的责任	(122)
本章小结	(130)
问题讨论	(130)
参考文献	(132)

第一章

法律和法规

本章主要介绍法律的基本知识,包括法律的一般含义、法律的分类、法律的历史发展,以及社会主义法律精神、法律的作用等,探讨不同法系之间的关系,着重介绍中国特色社会主义法律体系的构成。学习法律的基本知识,是进一步学习政策和保密法规的基础。

通过本章的学习,应该能够了解以下内容:

1. 法律的概念、分类及历史。
2. 社会主义法律的本质。
3. 社会主义法律的规范作用和社会作用。
4. 资本主义国家的法律体系。
5. 中国特色社会主义法律体系的构成。

第一节 法律的概念及其历史发展

一、法律的一般含义

在现代汉语中,“法律”一词有广义和狭义两种含义。就我国现行的法律而言,广义的法律是指法律的整体,主要包括宪法、全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律、国务院制定的行政法规、地方国家权力机关制定的地方性法规、民族自治地方的人民代表大会制定的自治条例和单行条例等。狭义的法

律仅指全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律。在一般场合,根据约定俗成的原则,把所有的法统称为法律。

而在西文中,含有“法”“法律”语义的词语更为复杂。除英语中的“law”一词同汉语中的“法律”对应外,在欧洲大陆各主要民族语言中,广义的法律(法)与狭义的法律分别用两个不同的词来表达,如拉丁文的“jus”和“lex”,法文中的“droit”和“loi”,德文中的“recht”和“gesetz”等。特别值得注意的是,“jus, droit, recht”等词语不仅有“法”的意思,而且都兼有权利、公平、正义等含义。有的西方学者认为,法指的是永恒的、普遍有效的正义原则和道德公理,而法律则是指由国家机关制定和颁布的具体行为规则。

法律不是从来就有的,是随着私有制、阶级和国家的出现而逐步产生的。从法律发展史来看,法律是一种复杂的社会历史现象。只有透过各种法律现象,把握其本质,才能深刻揭示法律的一般含义。

1. 法律是由国家创制并保证实施的行为规范

法律区别于道德规范、宗教规范、风俗习惯、社会礼仪和职业规范等其他社会规范的首要之处在于,它是由国家创制并保证实施的社会规范。国家创制法律规范的方式主要有两种:一是制定,即国家机关在法定的职权范围内依照法律程序,制定、补充、修改和废止规范性法律文件的活动。二是认可,即国家机关赋予某些已有的社会规范以法律效力,或者赋予先前的判例以法律效力的活动。

法律不但由国家制定或认可,而且由国家保证实施。也就是说,法律具有国家强制性。法律的国家强制性,既表现为国家对违法行为的否定和制裁,也表现为国家对合法行为的肯定和保护。国家强制力并不是保证法律实施的唯一力量。法律意识、道德观念以及纪律观念也在保证法律的实施过程中发挥着重要作用。

2. 法律是统治阶级意志的体现

首先,法律所体现的是统治阶级的阶级意志,即统治阶级的整体意志,而不是个别统治者的意志,也不是统治者个人意志的简单相加。统治阶级不仅迫使



被统治阶级服从和遵守法律,而且要求统治阶级的成员也遵守法律。其次,法律所体现的统治阶级意志,并不是统治阶级意志的全部,而仅仅是上升为国家意志的那部分意志。统治阶级的意志还体现在国家政策、统治阶级的道德、最高统治者的言论等形式之中。

3. 法律由社会物质生活条件决定

法律不是凭空出现的,而是产生于特定时代的物质生活条件基础之上的。社会物质生活条件是指与人类生存相关的物质资料的生产方式、地理环境和人口等条件。其中,物质资料的生产方式既是决定社会面貌、性质和发展的根本因素,也是决定法律本质、内容和发展方向的根本因素。生产方式包括生产力与生产关系两个方面,对法律产生决定性的影响。在阶级社会中,有什么样的生产关系,就有什么样性质和内容的法律。

综合以上三个方面,可以将法律定义为,法律是由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的,反映由特定社会物质生活条件所决定的统治阶级意志的规范体系。

二、法律的一般分类

法的分类是指从一定角度或根据一定标准,将法划分为不同的类别。法的一般分类是法的最基本的分类,也是世界上绝大多数国家公认和适用的一种分类。^①

1. 根本法与普通法

按法的内容、效力和制定程序的不同,法律可分为根本法和普通法。这一划分不适用于不成文宪法制的国家,如英国。根本法是规定国家最基本的政治、经济、社会制度,规定公民的基本权利和基本义务,规定国家机构的权限和活动基本原则的法,即宪法。根本法具有最高法律地位和法律效力,其制定和修改需要特别的程序。普通法是根本法以外的法律,只调整社会关系的某些领

^① 张文显:《法理学》,高等教育出版社,2007年版,第102-104页。

域,效力低于根本法,其制定或修改无须特别的程序。

2. 一般法与特别法

对一般的人或事的法是一般法,对特定的人、事或特定地区的法是特别法。同位阶的法律发生冲突时,特别法优于一般法。

3. 国内法与国际法

划分国内法与国际法的标准是法律的制定和实施的主体不同。国内法是指一个主权国家制定的法,国际法是两个或两个以上国家或国际组织间制定或公认的法律。

4. 成文法与不成文法

依法律创制方式和表现形式的不同,法律分为成文法与不成文法。成文法又称制定法,是国家制定的以法律条文形式表现出来的法律。不成文法是由国家认可的不以法律条文形式表现的法律,一般指习惯法。

5. 实体法与程序法

依法律所规定的内容不同,法律可分为实体法与程序法。实体法规定主体权利和义务关系,程序法规定保证实体权利和义务得以实现的程序或方式。

6. 公法与私法

依照首先提出这种划分学说的古罗马法学家乌尔比安的说法,公法是涉及保护国家利益和社会公共利益的法,私法是保护私人利益的法。

三、法的历史发展

马克思主义哲学中,历史唯物主义认为经济基础决定上层建筑,所以法律制度的基本内容和性质总是与其所在社会的生产关系相适应的。因此,除原始社会没有法律外,法律发展史上也相应地先后产生过奴隶制法律、封建制法律、资本主义法律和社会主义法律。

1. 奴隶制法律

奴隶制法律是人类历史上出现最早的剥削阶级类型的法。在奴隶制社会



的经济结构中,奴隶主阶级占有生产资料,同时也占有作为生产劳动者的奴隶。因此,奴隶制法律是奴隶主阶级专政的国家意志的表现,是奴隶主阶级对广大奴隶实行统治的工具。奴隶制法律通常采用最极端的经济剥削和政治压迫的方式,其主要特征如下:一是具有明显的原始习惯残留痕迹,二是否认奴隶的法律人格,三是刑罚方式极其残酷,四是确认自由民之间的等级划分。

2. 封建制法律

封建社会是以农业为基础的自然经济占主导地位的社会,在封建社会的经济结构中,封建地主阶级占有生产资料,同时不完全占有作为生产劳动者的农奴或农民。封建制法律是封建地主阶级对广大农民阶级实行统治的工具,以维护封建地主阶级的共同利益为根本使命。封建制法律的基本特征如下:一是肯定人身依附关系,二是封建等级制度,三是维护专制王权,四是刑罚严酷、野蛮擅断。

3. 资本主义法律

资本主义社会是以发达的社会生产力和社会化大生产为基础而建立起来的商品生产高度发展的社会,生产资料和劳动力都变成了商品。以资本主义生产关系为经济基础而建立的资本主义法律,其根本任务是维系有利于资产阶级的经济和政治秩序。尽管它强调形式上的平等和自由,但它仍然是以资产阶级意志和利益为依归的法律制度,仍然属于剥削类型的法律。

第二节 社会主义法律精神

我国制定和实施的是中国特色社会主义法律,社会主义法律精神贯穿于法律制定和运行的始终。领会社会主义法律精神,就是要正确认识我国社会主义法律的本质和作用,深刻理解我国社会主义法律的运行机制。

一、社会主义法律的本质

我国社会主义法律,是在中国共产党领导的新民主主义革命时期孕育,在

社会主义制度建立后确立并在社会主义建设中不断发展的。在新民主主义革命时期,中国共产党领导的革命根据地政权,制定和实施了一批反映人民意志的法律,如《土地法》《政府组织法》和《选举法》等,为新中国的法制建设积累了宝贵经验。新中国成立后,国家先后制定了《中华人民共和国婚姻法》《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)等一系列法律。“文化大革命”时期,由于受“左”的错误的严重干扰,社会主义法制建设一度遭到严重破坏,社会主义法制建设进程被迫中断。党的十一届三中全会以来,党和国家把社会主义法制建设摆在极其重要的位置,我国社会主义法制建设进入了前所未有的快速发展时期。目前,我国在政治、经济、文化和社会生活的主要方面基本做到了有法可依。我国社会主义法律从本质上看,体现了广大人民的意志,具有鲜明的科学性和先进性。

从法律所体现的意志来看,我国社会主义法律体现了工人阶级领导下广大人民的意志。社会主义法律的建立是以公有制为基础的,工人阶级领导下的全体人民都是国家的主人,国家的立法、执法和司法权力都属于人民并服务于人民。在人民内部,全体人民的根本利益是一致的,因此,社会主义法律制度既是领导阶级即工人阶级的利益和意志的体现,也是最广大人民利益和意志的体现。社会主义法律的阶级性与人民性是根本一致的关系,其阶级性正是通过对全体人民的共同利益和意志加以确认而表现出来的。我国社会主义法律体现了阶级性与人民性的统一。在全体人民当中,工人阶级作为新的生产方式的代表,在政治上居于领导地位。因此,我国社会主义法律首先是工人阶级意志的体现。同时,由于工人阶级的意志和利益与全体人民的意志和利益在根本上是一致的,我国社会主义法律也是工人阶级领导下的全体人民共同意志的体现。当然,我国社会主义法律所体现的共同意志,并不是人民中各个阶级、阶层和群体意志的简单相加,也不是自发形成的,而是在中国共产党的领导下逐步形成的。

从法律的实质内容来看,我国社会主义法律是社会历史发展规律和自然规律的反映,具有鲜明的科学性和先进性。在剥削阶级占统治地位的社会中,法律受少数人的利益所局限,容易与客观规律和历史发展趋势相背离。社会主义

法律反映的不是少数人的特殊利益,而是全体人民的共同利益,尽管这种共同利益的具体内容会随着社会发展而变化,但它与历史发展的基本方向和基本规律是一致的。因此,从本质上说,社会主义法律更能够尊重和反映客观规律,更具有科学性和先进性。我国社会主义法律的科学性和先进性主要体现在三个方面:一是我国社会主义法律坚持了辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论。辩证唯物主义和历史唯物主义指引人们去发现客观规律,在法律实践中尊重和反映客观规律。二是我国社会主义法律善于借鉴我国传统法律和外国法律的成功经验。前人和他人的成功经验实际上是客观规律的反映,因而对这些成功经验的吸收,就是对规律性认识的吸收。三是我国社会主义法律的立法体制、立法程序和立法技术适应时代发展,不断改革与创新,使立法的质量和水平不断提高。

二、法律的规范作用

根据法律的规范作用的指向和侧重,可以将社会主义法律的规范作用分为指引作用、预测作用、评价作用、强制作用和教育作用。

1. 指引作用

法律能够为人们提供一种既定的行为模式,从而引导人们在法律范围内活动。指引作用是法律最首要的作用。法律的首要目的并不在于制裁违法行为,而是在于引导人们正确的行为,合法地参与社会生活。法律的指引作用主要是通过授权性规范、禁止性规范和义务性规范三种规范形式实现的。与之相应的指引形式分别为授权性指引、禁止性指引和义务性指引。授权性指引是指运用授权性法律规范,告诉人们可以做什么或者有权做什么;禁止性指引是指运用禁止性法律规范,告诉人们不得做什么;义务性指引是指运用义务性法律规范,告诉人们应当或者必须做什么。

2. 预测作用

法律通过其规定,告知人们某种行为所具有的为法律所肯定或否定的性质以及它所导致的法律后果,使人们可以预先估计到自己行为的后果,以及他人

行为的后果。人们可以根据法律规定,对特定行为的法律后果进行预测,从而自觉地调整自己的行为,使之更加符合法律的规定,从而减少和化解一些矛盾和纠纷,减少违法犯罪行为的发生。预测作用有助于全社会确立正常的法律意识,自觉服从法律,严格依法办事。同时,预测作用对于法律的适用具有重要的意义。

3. 评价作用

法律具有评价人们行为的意义的作用。法律的评价客体是自然人、法人和其他社会组织的行为。法律评价的标准是合法与不合法,只要违反了法律规定,就必须承担相应的法律责任,受到法律制裁。行为评价标准有法律、道德、纪律等,但既不能用法律评价代替道德评价、纪律评价,也不能用道德评价、纪律评价取代法律评价。

4. 强制作用

法律是以国家强制力为后盾保障实施的。法律的强制作用是法律其他作用的保障。法律强制的主体是国家、社会成员与社会组织。国家是强制的主动主体,社会成员或社会组织作为被强制对象则是被动主体。法律强制的手段是国家强制力,包括警察、法庭、监狱等,目的在于实现法律权利与法律义务,确保法律权威,维护社会公平正义,维护良好社会秩序。

5. 教育作用

法律具有通过其规定和实施,发挥影响人们的思想,培养和提高人们的法律意识,引导人们依法行为的作用。教育作用主要有三种实现方式:一是通过人们对法律的了解和学习,发挥教育作用;二是通过对各种违法犯罪行为的制裁,使违法犯罪者和一般社会成员受到教育;三是通过对先进人物、模范行为的嘉奖与鼓励,为人们树立法律上的行为楷模。教育作用普遍存在于法律作用中,法律的指引作用、预测作用、评价作用、强制作用都有一定的教育意义。法律的教育作用有利于使法律获得人们内心的认同,进而自觉遵守。

三、社会主义法律的社会作用

社会主义法律的社会作用是其阶级本质和经济基础的集中体现,对于确立



和维护社会主义的国家制度、经济制度、社会秩序以及推动社会改革与进步都具有重要的作用。

1. 确立和维护人民民主专政的国家制度

法律与国家是紧密相连的。我国社会主义法律确立和维护人民民主专政的国家制度,确立国家的性质,确立国家政权结构形式和组织形式,为国家不同权力部门的运行提供法律根据,通过履行社会公共事务的职能,维护政治统治所需要的社会秩序。在社会主义市场经济条件下,社会主义法律规定不同群体、不同阶层和不同成员的权利和义务,确定共同的行为准则,使个别利益服从整体利益,个别主张服从统一意志,以维护广大人民群众的利益和根本利益,保障人民当家做主的权利。

2. 确立和维护社会主义的经济制度

任何社会的法律都把维护一定的经济制度作为重要任务。我国社会主义法律确立和维护社会主义的经济制度,确立和维护人民民主专政的国家政权赖以存在的经济基础。社会主义市场经济是我国基本经济制度的运行模式。社会主义法律保障市场经济主体的合法权利,能够使市场经济主体平等地参与市场竞争和其他经济活动;维护市场经济秩序,处理经济领域中的矛盾和纠纷,打击经济领域中的违法犯罪活动,能够为社会主义市场经济的发展创造良好的法律环境。

3. 确立和维护和谐稳定的社会秩序

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,维护社会的和谐稳定是我国社会主义法律的重要职能。我国将长期处于社会主义初级阶段,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾,公共权力和公民权利、公共权力和政府责任、公民权利和义务之间仍然存在着矛盾和冲突。这些矛盾和冲突都需要法律予以调整 and 解决。我国社会主义法律具有保障人民群众享有广泛权利、协调社会利益关系、维护人与自然和谐等重要作用。

4. 推动社会改革与进步

社会变革与进步应该有秩序地进行。通过法律的立、改、废,推动社会改革

与进步,既是我国社会主义法律的一项重要职能,也是实现社会改革和进步的有效途径。改革开放以来,社会主义法制建设成为改革开放与社会进步的先导。中国共产党把自己的先进理念制度化、法律化,运用法律的力量引领社会进行全方位的社会主义现代化建设,实现了经济社会又好又快健康发展。同时,法律也必须随着社会的发展而发展,在中国特色社会主义法律体系基本形成、社会生活的各个方面基本做到了有法可依的情况下,更要通过对现行法律的修改和完善来推动社会改革和进步。

第三节 法律体系^①

在欧美近代史上,由于各国的历史传统、社会条件和发展道路方面的区别,在资本主义法律产生和发展的过程中形成不同的法系。资本主义国家的法律制度可以分为大陆法系和英国法系。

一、大陆法系概况

大陆法系是以法典形式作为其显著标志的。所谓法典,是指一定法律部门的比较集中而系统的规范性法律文件。大陆法系是起源于古代罗马法的,经《法国民法典》(也称为《拿破仑法典》)和《德国民法典》而发扬光大,以致逐步发展成为影响整个世界的重大的法系。大陆法系是以法国和德国为代表的。他们都是在古代罗马法的基础上发展形成起来的,都为大陆法系的发展做出了重要的贡献。于是也有学者将大陆法系划分为法国法系和德国法系两大分支。当然也有学者认为这两大分支的说法不尽科学。法国主要以其 1804 年的《法国民法典》来影响其他大陆法系国家。在欧洲,比利时、卢森堡等国甚至直接将《法国民法典》加以修改适用。《法国民法典》对荷兰、葡萄牙、西班牙、意大利等国也很有影响。在欧洲之外的亚洲、非洲,尤其是中、南美洲,由于法国、西班牙

^① 本节内容部分参考卓泽源:《法学导论》,法律出版社,2015 年版,第 103 - 110 页。