

信息公开保密审查教育培训用书

信息公开保密审查 工作手册

本书编写组 编

- ◎ 信息公开及政府信息公开的基本概念及概述
- ◎ 信息公开保密审查的依据、原则、程序及监督管理
- ◎ 定密与信息公开工作
- ◎ 上网信息、新闻出版、对外提供资料的保密审查
- ◎ 信息公开中的泄密责任
- ◎ 政府信息公开泄密典型案例

信息公开保密审查 工作手册

本书编写组 编



金城出版社
GOLD WALL PRESS

图书在版编目(CIP)数据

信息公开保密审查工作手册 / 《信息公开保密审查工作手册》编写组编. —北京: 金城出版社, 2009.5

ISBN 978-7-80251-184-2

I. 信… II. 信… III. 国家机构—信息管理—保密—工作—审查—中国 IV. D631.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第069712号

信息公开保密审查工作手册

责任编辑	陆建伟 谢艳芝
开 本	880×1230毫米 1/32
印 张	7.25
字 数	89千字
版 次	2009年6月第1版 2009年6月第1次印刷
印 刷	北京金瀑印刷有限责任公司
书 号	ISBN 978-7-80251-184-2
定 价	22.00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)84254364
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

依法公开政府信息

维护公民合法权利

依法保守国家秘密

维护国家安全利益

· 撰稿分工 ·

初稿撰写

序 言：杨世保

第一部分：陈立强

第二部分：陈立强

第三部分：杨世保

第四部分：杨世保

第五部分：郭 杰

第六部分：罗江淮

第七部分：罗江淮

修改补充统稿：杨世保

内容提要

2008 年以来,随着《中华人民共和国政府信息公开条例》的实施,政府信息公开工作正在深入推进。但由于一些地方和部门执行保密审查制度不力,对信息公开保密审查把关不严,致使大量涉密信息被泄露,特别是网上泄密呈多发高发势头,有的给国家安全和利益造成重大损失,有的侵害了商业秘密权利人的利益和公民的隐私权。为了既确保信息公开工作的顺利推进,又有效防范信息不当公开而造成泄密,普及信息公开保密审查知识,国家保密局金城出版社认真策划、组织专家编写了《信息公开保密审查工作手册》一书。

本书以《中华人民共和国保守国家秘密法》、《中华人民共和国政府信息公开条例》和有关保密规定为依据,吸收了我国对外提供经济、科技资料和新闻出版保密审查工作的实践经验,采用条目形式,较为系统地介绍了做好信息公开保密审查工作所必须掌握的基本知识。

全书内容具有较强的针对性、实用性和可操作性,既适合政府行政机关从事信息公开工作人员的工作需要,也满足了党的机关开展党务和其他国家机关、单位政务事务公开保密审查工作的需求,还可作为信息公开工作业务培训的教材。

· 序 言 ·

《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》）的颁布实施，是我国社会主义民主和法制建设中的一件大事，对于保障公民民主权利，提高政府机关工作透明度，开发利用政府信息资源的经济和社会价值，促进经济发展和和谐社会建设，发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用，具有非常重要的意义。在推进政府信息公开的过程中，加强机关、单位涉密信息的保密管理，对拟公开信息认真做好保密审查工作，同样十分重要。

做好信息公开保密审查工作，是确保国家秘密安全的必要措施。行政机关在履行职责，实施行政管理过程中制作或者获取的信息，按知悉范围划分，分为可公开的信息、有条件公开的信息和不能公开的涉密

信息。涉密信息又分为国家秘密信息、商业秘密信息、个人隐私信息和其他敏感信息等。国家秘密信息是国家信息主权的重要内容，事关国家的安全和利益，属于重要的国家战略资源，一旦泄露，会危害国家的政治安全、经济安全、国防安全和社会稳定，损害国家和人民的利益。商业秘密信息是不为公众所知悉，能为企业和权利人带来经济利益、获得竞争优势的技术信息和经营信息，本质上构成了持有人的财产。行政机关在履行职责、提供公共服务和其他行政活动中，基于行政管理的需要，有必要了解和掌握有关的商业秘密信息，如果不适当地公开或泄露商业秘密信息，会损害信息所有者的利益，使之在激烈的市场竞争中处于不利地位。个人隐私信息涉及公民的重要权利，即隐私权。保护公民的隐私权，是《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》等国际人权文件已予确认和保障的，我国政府对此已引起高度关注，并在《政府信息公开条例》中作出规定。行政机关在管理社会和服务人民群众的行政活动中，也会

掌握和了解某些特定公民的个人隐私信息。如果在未经公民本人同意的情况下，公开或对他提供个人隐私信息，实际上构成了行政机关对公民隐私权的侵犯。此外，行政机关还掌握着大量的敏感信息，这方面的信息有的直接关系社会稳定、国家政权建设和经济生活秩序。保护敏感信息安全，是维护社会稳定，保障国家政权建设有序推进和经济建设又好又快发展，构建社会主义和谐社会的必然要求。不适当地公开有关敏感信息，大则造成不安定、不安全、不和谐社会问题发生，损害党、政府和人民群众的利益，小则影响机关单位正常工作秩序。因此，认真做好信息公开保密审查工作，防止不应公开的信息被公开或泄露，是各级党政机关的一项重要职责。

做好信息公开保密审查工作，是信息化条件下保密管理的重要内容。随着我国信息化建设的快速推进和现代信息技术的普及应用，信息的存储、处理、传输和公开方式发生了巨大变化，特别是通过互联网和各种媒体公开的信息，很快就会有更大范围乃至全球

范围内传播。如果因工作失误或操作不当，造成涉密信息上网公开，就如覆水难收，无法限定和控制知悉范围。在信息社会，互联网和各类公开媒体已成为各国获取有价值信息的重要渠道。近年来，由于对政务信息保密管理不严，特别是对拟公开信息的保密审查工作不到位，关口未能很好把住，而造成涉密信息泄露，特别是把国家秘密文件、资料在政府门户网站上直接登载的泄密事件时有发生，造成了非常严重的后果。因此，认真做好信息公开保密审查工作，是强化机关、单位保密管理，有效防范泄密的重要关口。

做好信息公开保密审查工作，是推进政府信息公开制度顺利实施的重要保障。信息公开和涉密信息保护，是开展信息公开工作首先要处理好的最主要、最核心的问题。该公开的信息不公开，不该公开的信息公开，都会损害国家和人民的利益。国家保密局局长夏勇同志在谈到信息公开与信息保密的关系时非常形象地指出，信息公开保密审查就是一道“安全阀”，犹如只有安全阀最好的车，才能跑得最快、最稳。只

有坚持做好保密审查，才能健康平稳推进信息公开制度的实施。正因为如此，《政府信息公开条例》明确规定，行政机关信息公开，不得涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定，并确立了政府信息公开保密审查机制，从法规制度的层面对信息公开工作主管部门和保密行政管理部门的保密审查职责作了明确划分。行政机关在信息公开前，应当依照保密法律、法规和国家有关规定，对拟公开信息进行严格审查，对不能确定是否可以公开的信息，要报请有关主管部门或者同级保密行政管理部门确定。

实行信息公开保密审查制度，也是外国特别是西方发达国家通行的做法。1766年瑞典制定了有关著述与出版自由的法律后，一些国家相继制定了包括信息豁免公开等信息保密法律制度。豁免公开的信息就是要予以保密的信息。《美国法典》第5编就明确规定了9类不予公开的信息，其中包括国防和外交信息，机关内部人事规章和实践的信息，贸易秘密信

息，机关之间和机关内部的备忘录，人事、医疗及类似的档案，为执法目的而编制的记录或信息，有关商业、金融和金融机构的信息，矿井地质和地球物理学方面的有关信息及其他法律规定应当保密的信息等。美国还把有的信息，如原子能信息规定为“天生的秘密”。美国前总统克林顿曾经说过：“为了保护我们的人民以及我们国家所参与的国际社会，对特定信息需要作为秘密加以保护，保守对国家安全至关重要的信息，仍然是政府的优先考虑。”由此可见，信息公开不得公开必须保密的信息，是世界各国的通行惯例。

信息公开中的保密审查，是一项政治性、政策性和技术性都很强的工作。做好信息公开保密审查工作，一是要正确认识和处理好公开与保密之间的关系。在思想认识方面，要纠正“公开就无密可保”和“保密审查有碍信息公开”的错误认识和糊涂观念。既不能简单地说保密影响了公开，也不能简单地说公开影响了保密。从实际情况来看，二者的关系处理好了，是可以实现互为补充，互为促进的，可以公开的

清楚了，需要保密的就突出了；反过来看，需要保密的明确了，信息公开也就大胆了。二者不可偏废，必须兼顾。总的要求是公开和保密都要依法进行，即依法公开和依法保密。二是要切实做好定密工作。定密既是保密工作的基础，也是信息公开工作的基础。定密不准不当，或者该解密的不及时解密，都会直接影响信息公开工作的顺利开展，同时又会增加行政成本，给保密审查工作增加难度。三是要健全保密审查工作机制，明确各个相关部门和人员的责任。保密法规制度和信息公开法规制度，都对信息公开发布、提供和保密审查工作的管理、监督和责任追究作了相应规定，这些法规制度是做好两方面工作的行为规范，应当认真地贯彻执行。四是要认真地吸收和借鉴成熟的经验和做法。保密审查在许多方面是相通的。在对外经济、科技交流合作中，根据平等互利、权衡利弊、实现共赢的原则，经过审查批准对外提供资料，剔除极少数涉密信息，其他信息的提供实际上就是信息公开的一种形式。在现代信息社会，报刊、广播、

电视、互联网络及公共信息网络、通信网络及其他各种出版物，是人民群众获取各种信息，特别是获取党政机关公务信息的最主要途径，也是信息公开的最主要方式。在对外提供资料和新闻出版方面，保密审查工作中探索积累的成功做法，已经形成的一些管理制度，对信息公开保密审查工作的开展，具有直接的参考价值。

· 目 录 ·

序 言

第一部分 信息公开概述

1. 信息公开	003
2. 信息公开的意义和作用	004
3. 政府信息公开工作	007
4. 政府信息公开的原则	008
5. 政府信息公开工作的主要内容	011
6. 主动公开信息的基本范围	013
7. 县级以上人民政府及其部门重点公开 信息的范围	015
8. 信息公开的方式	017
9. 主动公开信息的程序	018
10. 依申请公开政府信息的程序	020
11. 信息公开的组织管理	021

12. 信息公开的监督管理	023
---------------------	-----

第二部分 信息公开保密审查工作

13. 信息公开保密审查的含义	029
14. 信息公开保密审查的依据	030
15. 信息公开保密审查的原则	031
16. 信息公开保密审查机制	034
17. 信息公开保密审查的程序	036
18. 信息公开保密审查的形式	037
19. 是否涉及国家秘密的保密审查	040
20. 对标注有国家秘密标志又确需公开的 信息的处理	041
21. 是否涉及商业秘密的保密审查	043
22. 是否涉及个人隐私信息的保密审查	045
23. 是否涉及国家安全信息的鉴别方法	048
24. “关系国家安全和利益”的定义群	051
25. 是否涉及公共安全信息的鉴别方法	055
26. 是否涉及经济安全信息的鉴别方法	057
27. 是否涉及社会稳定信息的鉴别方法	058
28. 关于工作秘密的认识和相关信息的处理	059
29. 行政机关保密审查工作管理	061

30. 信息公开工作机构的保密审查职责	063
31. 保密行政管理部门在保密审查工作 中的职责	064
32. 信息公开保密审查的监督管理	066

第三部分 定密与信息公开工作

33. 国家秘密	071
34. 国家秘密事项	072
35. 国家秘密事项的存在方式	073
36. 国家秘密的密级	073
37. 国家秘密的保密期限	074
38. 国家秘密的知悉范围	076
39. 国家秘密的标志	077
40. 国家秘密的范围	078
41. 定密	078
42. 定密程序和方法	080
43. 解密	083

第四部分 相关保密审查

一、上网信息保密审查

44. 上网信息保密审查	089
--------------------	-----