



# 党政干部保密教育

★  
/ 学 / 习 / 辅 / 导 /

DANGZHENG GANBU BAOMI JIAOYU  
XUEXI FUDAO

主编 © 王玉堂 孙忠权 燕永吉



中国出版集团公司  
华文出版社



# 党政干部保密教育



/ 学 / 习 / 辅 / 导 /

DANGZHENG GANBU BAOMI JIAOYU  
XUEXI FUDAO

主编 © 王玉堂 孙忠权 燕永吉



中国出版集团公司  
华文出版社

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

党政干部保密教育学习辅导 / 王玉堂, 孙忠权, 燕永吉主编. — 北京: 华文出版社, 2018. 12

ISBN 978-7-5075-5037-5

I. ①党… II. ①王… ②孙… ③燕… III. ①保密—工作—中国—干部教育—学习参考资料 IV. ① D631.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 284599 号

### 党政干部保密教育学习辅导

策 划: 王大军 刘 哲

作 者: 王玉堂 孙忠权 燕永吉

责任编辑: 张超琪

版式设计: 华文图治

出版发行: 华文出版社

社 址: 北京市西城区广外大街 305 号 8 区 2 号楼

邮政编码: 100055

网 址: <http://www.hwbs.com.cn>

电 话: 总编室 010-58336239 发行部 010-58336253 58336212

责任编辑 010-58336196

经 销: 新华书店

印 刷: 河北鸿祥信彩印刷有限公司

开 本: 710 × 1000 1/16

印 张: 13

字 数: 260 千字

版 次: 2018 年 12 月第 1 版

印 次: 2018 年 12 月河北第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5075-5037-5

定 价: 36.00 元

版权所有 侵权必究

---

# 目 录

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 秘密与国家秘密        | 1  |
| 一、秘密的起源            | 2  |
| (一) “秘密”解字         | 2  |
| (二) 秘密的产生          | 2  |
| 二、国家秘密概述           | 3  |
| (一) 国家秘密的含义        | 3  |
| (二) 国家秘密的基本范围      | 4  |
| (三) 国家秘密等级的确定及标志   | 5  |
| (四) 国家秘密的保密期限和知悉范围 | 7  |
| (五) 国家秘密与工作秘密的区别   | 8  |
| (六) 国家秘密与商业秘密的区别   | 9  |
| 第二章 我国保密制度的演变历史    | 11 |
| 一、中国古代保密制度         | 12 |
| (一) 先秦时期           | 12 |
| (二) 秦汉时期           | 12 |
| (三) 唐宋时期           | 13 |
| (四) 元明清时期          | 13 |
| 二、中国近代保密制度         | 14 |
| (一) 清末时期           | 14 |
| (二) 北洋政府时期         | 14 |
| (三) 民国时期           | 15 |
| 三、新中国成立前党的保密制度     | 15 |
| (一) 建党初期           | 15 |
| (二) 国内革命战争时期       | 16 |
| (三) 抗日战争时期         | 17 |
| (四) 解放战争时期         | 18 |



|                       |    |
|-----------------------|----|
| <b>第三章 我国的保密制度现状</b>  | 19 |
| 一、我国保密法律制定的原则         | 20 |
| (一) 党管保密原则            | 20 |
| (二) 依法行政原则            | 20 |
| (三) 责任行政原则            | 21 |
| (四) 政府管理原则            | 21 |
| 二、我国保密相关法规            | 22 |
| (一) 我国保密相关法规的发展历程     | 22 |
| (二) 我国保密相关法规的基本框架     | 24 |
| 三、我国保密工作的组织机构         | 25 |
| (一) 我国保密工作组织机构的框架     | 26 |
| (二) 我国保密工作组织机构的职责     | 27 |
| <b>第四章 新时代我国的保密工作</b> | 28 |
| 一、我国保密工作的外部形势         | 29 |
| (一) 敏感信息收集            | 29 |
| (二) 策反重点部门人员          | 30 |
| (三) 幕后操作遥控和长线培养       | 32 |
| 二、我国保密工作的内部形势         | 33 |
| (一) 保密意识不强            | 33 |
| (二) 诱惑面前失节            | 35 |
| (三) 防范措施不力            | 36 |
| 三、我国保密工作面临的新挑战        | 37 |
| (一) 防范互联网泄密难度大        | 37 |
| (二) 敌对势力加大攻势          | 38 |
| (三) 窃密手段持续升级          | 39 |
| 四、我国保密工作的新举措          | 40 |
| (一) 积极防范              | 40 |
| (二) 突出重点              | 40 |
| (三) 依法管理              | 42 |



|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| (四) 既确保国家秘密安全又便利信息资源合理利用      | 43        |
| (五) 规定“法律、行政法规规定公开的事项，应当依法公开” | 44        |
| <b>第五章 党政干部保守秘密的重要意义</b>      | <b>45</b> |
| 一、保密的作用和意义                    | 46        |
| (一) 保密的作用                     | 46        |
| (二) 保密的意义                     | 46        |
| 二、保守国家秘密的重要意义                 | 48        |
| (一) 保守国家秘密直接关系到国家安全           | 48        |
| (二) 保守国家秘密直接关系到国家利益           | 50        |
| (三) 保守国家秘密是对党政干部的基本要求         | 51        |
| <b>第六章 党政干部必须保守秘密</b>         | <b>53</b> |
| 一、党政干部保守秘密的基本素质与要求            | 54        |
| (一) 党政干部保守秘密的基本素质             | 54        |
| (二) 党政干部保守秘密的基本要求             | 55        |
| 二、党政干部保守秘密必须遵循的基本制度           | 56        |
| (一) 定密工作制度                    | 57        |
| (二) 国家秘密载体管理制度                | 59        |
| (三) 保密要害部门、部位管理制度             | 62        |
| (四) 涉密人员管理制度                  | 63        |
| (五) 涉密会议、活动保密管理制度             | 64        |
| 三、党政干部保守秘密的具体行为规范             | 65        |
| (一) 切实履行领导保密工作的责任             | 66        |
| (二) 私人交往和通信中的保密行为规范           | 66        |
| (三) 社会交往和对外交往中的保密行为规范         | 67        |
| (四) 严格管好亲属和身边工作人员             | 67        |
| (五) 自觉接受保密监督                  | 68        |
| (六) 切实履行奖罚措施                  | 68        |



|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 四、党政干部的保密事项             | 68        |
| (一) 保密文件                | 69        |
| (二) 涉密会议                | 70        |
| (三) 人事信息                | 73        |
| (四) 机关内部事务              | 74        |
| (五) 政府内部信息和过程性信息        | 75        |
| <b>第七章 泄密主体、渠道及防范措施</b> | <b>76</b> |
| 一、泄密的主体                 | 77        |
| (一) “体制内”人员泄密           | 77        |
| (二) “体制外”人员泄密           | 77        |
| 二、泄密的主要渠道               | 78        |
| (一) 公文处理过程中的泄密渠道        | 78        |
| (二) 办公自动化泄密渠道           | 81        |
| (三) 通信泄密渠道              | 83        |
| (四) 新闻宣传、出版物泄密渠道        | 89        |
| (五) 涉外活动泄密渠道            | 91        |
| 三、保密工作防范手段              | 94        |
| (一) 信息系统保密手段            | 94        |
| (二) 办公自动化设备的保密手段        | 97        |
| (三) 通信系统保密手段            | 102       |
| (四) 宣传报道和新闻公开保密手段       | 104       |
| (五) 涉外工作保密手段            | 105       |
| (六) 其他保密工作的保密手段         | 107       |
| 四、防止泄密相关的工作要求           | 109       |
| (一) 保密技术防范常识            | 109       |
| (二) 涉密载体管理要求            | 110       |
| (三) 保密技术检查相关要求          | 114       |
| (四) 防止通信泄密的保密要求         | 115       |
| (五) 工作计算机信息系统保密要求       | 115       |

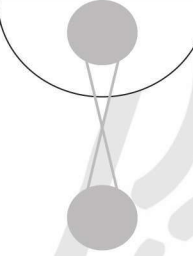


|                       |            |
|-----------------------|------------|
| (六) 使用党政专用电话网的保密要求    | 116        |
| <b>第八章 泄密的责任追究</b>    | <b>117</b> |
| 一、泄密事件的处理程序           | 118        |
| (一) 泄密的界定             | 118        |
| (二) 泄密事件的上报           | 118        |
| (三) 泄密事件的查处           | 120        |
| 二、泄密事件的处理依据           | 122        |
| (一) 泄密案件的划分标准         | 123        |
| (二) 查处泄密事件的职权划分       | 124        |
| 三、泄密人员的责任追究           | 125        |
| (一) 党纪处分              | 125        |
| (二) 政纪处分              | 127        |
| (三) 泄露国家秘密犯罪的处罚       | 129        |
| <b>第九章 加强党政干部保密工作</b> | <b>140</b> |
| 一、加强保密制度建设            | 141        |
| (一) 建立健全国家秘密载体收发及传递制度 | 141        |
| (二) 加强要害部门的保密安全管理制度建设 | 142        |
| (三) 完善档案保密管理制度        | 143        |
| 二、加强保密教育培训            | 145        |
| (一) 保密教育培训的主要内容       | 145        |
| (二) 保密教育培训工作存在的主要问题   | 148        |
| (三) 做好保密教育工作的有效途径     | 150        |
| 三、加强保密检查防范            | 152        |
| (一) 自查自评              | 152        |
| (二) 加强保密会议管理          | 155        |
| (三) 专业检查              | 156        |
| (四) 专业防范              | 158        |



|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第十章 国外保密工作概述 .....       | 160 |
| 一、美国的保密工作 .....          | 161 |
| (一) 美国式定密 .....          | 161 |
| (二) 超级大国超级保密 .....       | 163 |
| (三) “密界”霸主 .....         | 164 |
| 二、英国的保密工作 .....          | 165 |
| (一) 百年保密法 .....          | 165 |
| (二) 保密体系完备 .....         | 166 |
| 三、俄罗斯的保密工作 .....         | 168 |
| (一) 秉承苏联衣钵 .....         | 168 |
| (二) 保密手段毒辣 .....         | 168 |
| 四、日本的保密工作 .....          | 170 |
| (一) 保密意识极强 .....         | 170 |
| (二) 《特定秘密保护法》 .....      | 170 |
| 五、法国的保密工作 .....          | 172 |
| (一) “国防机密”的法律文件 .....    | 172 |
| (二) “国防机密”制度的具体规定 .....  | 172 |
| 六、荷兰的保密工作 .....          | 174 |
| (一) 保密制度的一般规定 .....      | 174 |
| (二) 保密与公开 .....          | 174 |
| 附录：中华人民共和国保守国家秘密法 .....  | 176 |
| 中华人民共和国保守国家秘密法实施条例 ..... | 183 |
| 国家秘密定密管理暂行规定 .....       | 190 |
| 中华人民共和国刑法（节选） .....      | 196 |

# 第一章 秘密与国家秘密



保守国家秘密关系到国家的安全和利益，关系到家庭幸福、个人前途。国家工作人员要做到懂保密、会保密、善保密。做好保密工作，首先必须学习和掌握基本保密知识，为保密工作打下扎实的基础。本章主要通过秘密的起源、国家秘密概述这两节内容来详细介绍保密的基本知识。



## 一、秘密的起源

保密作为主体维护自身生存、安全和利益的一种特殊的活动和实践方式，是以秘密的存在为前提，并紧紧围绕秘密而展开的。秘密是在一定时间、空间条件下，只许一定主体知悉、谋划和实施的事项。机关事业单位人员必须明确秘密的含义、产生及秘密对一个国家安全和利益的重要性。

### （一）“秘密”解字

“秘”从汉语词源学上讲，已经有几千年的历史了，最早被称为“祕”。现用“秘密”中的“秘”是“祕”的异体字。祕者，神祕，不可为外界探测之意。这是《说文解字》中对“祕”的解释，也有隐秘、稀奇、封闭的意思。“祕”与“密”二字连用，意指不得外传的机要事宜，也就是紧要之事。《史记·陈丞相世家》中“高帝既出，其计祕，世莫得闻”就道出“秘密”一词的本质含义。我国古籍《管子·大匡》中的“夫诈密而后动者胜”和《韩非子·说难》中的“夫事以密成，语以泄败”都指出了保守秘密的极端重要性。

现代意义上的“秘密”，是指为了保护自身安全和利益，人在主观上刻意隐蔽起来，通过一定的措施、手段进行保护，并在一定时间内不让外界知悉的事项。凡是秘密，总要涉及一个国家、一个政党等某个主体的利益和安全。一般来说，秘密都是暂时的、相对的和有条件的。在一定条件下，“秘密”与“非密”可以相互转化。

### （二）秘密的产生

追溯秘密的起源，我们可以根据古籍文献中关于秘密的记载来探究。早在先秦时期，古人就认识到秘密的重要性，很多历史上的著名人物和著作都对保密做出过论述。例如，《墨子》一书中记载：“守入城，先以候为



始。”著名史学大家岑仲勉在《墨子城守各篇简注》中注释道：候，今名侦探或间谍。斥候可分骑兵和步兵，一般由行动敏捷的军士担任，是一个相当重要的兵种。又如，《东周列国志》中“言未毕，北路探子又报：晋兵亦至，已于北门立寨”。其中“探子”指从事情报搜集和传递工作的人，即古代侦查人员。可以看出，关于秘密的研究在我国有悠久的历史。不仅如此，我国历代统治者都认识到国家秘密的重要性，并非常重视保密体制机制的建设。例如，《周易·系辞上》：“君不密则失臣，臣不密则失身，凡事不密则害成，是以君子慎密而不出也。”因此，从先秦时期即有保密制度，一直延续下来，并在以后历代中不断修正、发展和完善。

## 二、国家秘密概述

国家秘密，是一种特殊的秘密，有着特定的含义和内容。以下将详细介绍国家秘密的含义、基本范围、等级的确定及标志、保密期限和知悉范围等，并将国家秘密与工作秘密、商业秘密做出区分，比较其在各个方面的不同。

### （一）国家秘密的含义

《中华人民共和国保守国家秘密法》（以下简称《保密法》）对国家秘密有如下表述：“国家秘密是关系国家安全和利益，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。”国家秘密受法律保护，一切国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业单位和公民都有保守国家秘密的义务。

国家秘密具备以下3个基本特征。

#### 1. 关系国家安全和利益

秘密事项如被不应知悉者所知，将对国家的安全和利益造成各种损害。这是构成国家秘密的实质要素，也是国家秘密的本质属性。



## 2. 依照法定程序确定

国家赋予一定管理职权的单位，根据国家秘密及其密级具体范围的规定，对该事项履行确定密级的手续后，该事项才能作为国家秘密受国家有关法律法规的认可和保护。情况特殊时，还需要有关保密工作部门审定，以确定是“非密”或“密”，以及属于何种密级。国家秘密必须依照法律规定的程序去确定，而不应由任何个人或组织任意确定，这是构成国家秘密的程序要素。

## 3. 在一定时间内只限一定范围的人员知悉

关系国家安全和利益的秘密事项，在依照法定程序确定为国家秘密后，应当限定在“一定的时间和空间范围”内，即在保密期限内，不能超出限定的知悉范围。这是相对于公开而言的，是构成国家秘密的时空要素。对于被人们加以保密、尚未公开的事项，要在保密时间和接触范围上加以控制，擅自公开或擅自扩大接触范围就是泄密。

国家秘密的3个基本特征是相互联系、相互制约的。有的事项虽然关系国家安全和利益，但并不要求限制知悉范围和时间；有些事项需要在一定的时间内限制一定的接触范围，但是不需要按照法定程序确定、公开，或泄露后不会对国家的安全和利益造成损害，这些都不能确定为国家秘密。例如，某一机关单位内部不宜公开的事项，若泄露后一般是对该机关单位的工作造成一定的影响，并不涉及国家的安全和利益，这样的内部事项就不属于国家秘密。

## （二）国家秘密的基本范围

《中华人民共和国保守国家秘密法》（以下简称《保密法》）第九条规定：“下列涉及国家安全和利益的事项，泄露后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域的安全和利益的，应当确定为国家秘密。”

国家事务重大决策中的秘密事项；

国防建设和武装力量活动中的秘密事项；



外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的秘密事项；  
国民经济和社会发展中的秘密事项；  
科学技术中的秘密事项；  
维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项；  
经国家保密行政管理部门确定的其他秘密事项。

上述七项是国家秘密事项的基本范围。《保密法》第十一条又进一步规定：“国家秘密及其密级的具体范围，由国家保密行政管理部门分别会同外交、公安、国家安全和其他中央有关机关规定。军事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。”《保密法》虽然未对国家秘密及其密级的具体范围作具体划分，但已经明确地赋予其应有的法律效力。

依法制定的保密范围，需要各单位根据自身实际情况，在一定范围内公布实施。国家从上至下的机关单位、政党组织、社会团体、企事业单位，在确定本单位产生和最初掌握的国家秘密事项及其密级时，只能分别按照相关的保密规范执行，不能自立门户、自行其是、另搞一套。

### （三）国家秘密等级的确定及标志

国家秘密根据重要程度及泄露后造成损害的严重程度分为不同等级。对国家秘密的各种载体，应按照相关规定做国家秘密标志。

#### 1. 国家秘密等级的确定

国家秘密的等级简称密级。密级，是按照国家秘密事项与国家安全和利益的关联程度，以泄露后可能造成的损害程度为标准，对国家秘密做出的等级划分。

有的国家将国家秘密的密级分为最高机密、机密、秘密、限制级信息和保护级信息。最高机密是指能够加剧国际紧张局势、严重破坏与友邦的关系；对生命安全有直接影响，或对公共秩序、个人安全和自由有严重影响；对本国及盟国国家安全能够造成重大损失，或对国家安全和情报工作的开展有重要的影响；能够导致对国家金融和商业利益产生实质性破坏的



信息。

《保密法》第十条规定：“国家秘密的密级分为绝密、机密、秘密三级。”其中，绝密级国家秘密是最重要的国家秘密，泄露会使国家安全和利益遭受特别严重的损害；机密级国家秘密是重要的国家秘密，泄露会使国家安全和利益遭受严重的损害；秘密级国家秘密是一般的国家秘密，泄露会使国家安全和利益遭受损害。

## 2. 国家秘密标志

国家秘密标志是一种法定的文字与符号标志，用以表明所标志的物品、载体及设备、产品等承载的内容属于国家秘密，并提示其密级和保密期限。机关、单位对其制作的国家秘密载体必须标注密级、保密期限，这是法定的强制性要求。一个完整的国家秘密标志应为“国家秘密的密级★国家秘密的保密期限”。★是国家秘密的标志符。例如，在“机密★15年”这个标志中，表示该件为机密级，保密期限为15年。

国家秘密标志，可以根据不同的载体形式采用不同的标注方式，但应当易于识别。

（1）书面形式的载体应在封面或首页做出国家秘密标志；地图、图纸、图表则在其标题之后或者下方适当位置做出国家秘密标志。

（2）非书面形式的载体，要以能够明显识别的方式予以标注；凡有包装（套、盒、袋等）的载体，应以恰当方式在载体包装上标注。

（3）汇编涉密文件、资料，应对各独立文件、资料做出标志，并在封面或者首页以其中最高密级和最长保密期限做出标志。

（4）摘录、引用属于国家秘密内容的，应按照其中最高密级和最长保密期限做出标志。

（5）电子文档中含有国家秘密内容的，应做出国家秘密标志，且国家秘密标志与文档正文不可分离。

（6）对于不能或不宜做出国家秘密标志的、特殊的、涉及国家秘密的设备、产品，产生或制作机关、单位应对其做出文字记载，并将其密级和保



密期限及时通知知悉范围内的机关、单位或人员。

国家秘密标志专用于标注各类国家秘密载体和属于国家秘密的设备、产品。商业秘密、工作秘密、个人隐私及其他不涉及国家秘密的信息不得使用国家秘密标志。

#### （四）国家秘密的保密期限和知悉范围

国家秘密的一个基本特征就是在一定时间内只限一定范围的人员知悉，因此应根据相关规定确定国家秘密的保密期限及知悉范围。

##### 1. 国家秘密的保密期限

《保密法》第十五条规定：“国家秘密的保密期限，除另有规定外，绝密级不超过三十年，机密级不超过二十年，秘密级不超过十年。机关、单位应当根据工作需要，确定具体的保密期限、解密时间或者解密条件。”《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》（以下简称《保密法实施条例》）第十三条规定：“机关、单位对所产生的国家秘密，应当按照保密事项范围的规定确定具体的保密期限；保密事项范围没有规定具体保密期限的，可以根据工作需要，在保密法规定的保密期限内确定；不能确定保密期限的，应当确定解密条件。国家秘密的保密期限，自标明的制发日起计算；不能标明制发日的，确定该国家秘密的机关、单位应当书面通知知悉范围内的机关、单位和人员，保密期限自通知之日起计算。”

保密时限可以用3种方式来表现，分别是保密期限、解密时间和解密条件。保密期限指具体的保密时限，如规定保密期限为5年，则从制发之日起满5年，该秘密事项即自行解密；解密时间指具体日期或时刻，如规定某一秘密事项的解密时间为2020年5月1日，则到2020年5月1日该秘密事项保密期限到期，自行解密；解密条件主要用于具体明确便于判断的事件或情形，如规定某一秘密事项以执行完毕作为解密条件的，则该事项实施完成后，自行解密。

##### 2. 国家秘密的知悉范围

准确、适当地确定国家秘密的知悉范围，是确保国家秘密处于可控范围



之内并采取相应保密防护措施的重要前提。《保密法》第十六条规定：“国家秘密的知悉范围，应当根据工作需要限定在最小范围。国家秘密的知悉范围能够限定到具体人员的，限定到具体人员；不能限定到具体人员的，限定到机关、单位，由机关、单位限定到具体人员。国家秘密的知悉范围以外的人员，因工作需要知悉国家秘密的，应当经过机关、单位负责人批准。”

### （五）国家秘密与工作秘密的区别

工作秘密是指各级党政机关在其公务活动和内部管理中产生的不属于国家秘密而又不宜对外公开的事项。工作秘密是在国务院颁布的《国家公务员暂行条例》中首次提出的。它规定国家工作人员除了要保守国家秘密之外，还要承担保守工作中不能擅自公开的那一部分事项的义务。党政干部在实际工作中会经常接触到国家秘密和工作秘密，两者虽然都与秘密有关，但却又有不同之处。

（1）利益主体不同。工作秘密直接涉及的利益主体是有关国家机关，一旦泄露仅对有关国家机关履行其权力和职责等局部利益造成危害；而国家秘密直接涉及的利益主体是国家，一旦泄露会对国家的整体利益造成危害。

（2）确定方式不同。工作秘密的确定以各级国家机关自行确定为主，对少数中央国家机关有统一规定或明确授权的，才从其规定；国家秘密的确定必须依法进行，必须在国家保密工作部门会同有关中央国家机关制定和颁发的国家秘密及其密级具体范围的规定的范围内操作，不得随意确定。

（3）标志不同。属于工作秘密的文件、资料及其他载体，可以以“内部”为标志，不得标上国家秘密的密级标志。

（4）管理不同。各级国家机关对工作秘密的管理可以参照国家秘密的管理办法，但不需要按照法定的程序加以规范。例如，国家秘密文件、资料或其他物品，必须通过机要邮政，不得通过普通邮政传递；传递工作秘密的文件、资料或其他物品，则没有统一的要求，可以由各机关自行选择。

（5）适用的法律不同。对工作秘密加以保护所适用的法律规范是《国家公务员法》，主要以行政手段对工作秘密给予法律保护；而对国家秘密的