

国家保密局 编著

BAO MI GONG ZUO GAI LUN

保密工作

概论

金城出版社

国家保密局 编著

BAO MI GONG ZUO GAI LUN

保密工作 概论

金城出版社

1991年

顾问
主编
编委

沈鸿英 姜 平

顾士光

(依姓氏笔划为序)

王立成 张 健

杨世保 顾士光

黄赤青 薛金升

前 言

在各级保密工作部门和有关单位的关心和大力支持下,《保密工作概论》出版了。

《保密工作概论》从1985年12月中央保密办在北京召开的一次会议开始酝酿编写,拟定了篇章目录。1986—1987年间,请吉林、辽宁、浙江、广东、四川、湖北省委保密办和新华社、国家科委的同志编写了部分章节。后因等待《保密法》和《保密法实施办法》的颁布,编写工作一度暂停。《保密法实施办法》基本定稿后,1990年2月,国家保密局组织了由本局顾士光、湖北省保密局杨世保、山西省保密局薛金升、湖南省保密局黄赤青、黑龙江省保密局王立成、北京市保密局张健等同志参加的写作班子。根据《保密法》和保密工作的发展情况,写作班子重新拟定了《保密工作概论》提纲,并于6月写出了第一稿,8月和10月改出了第二、第三稿。年底,国家保密局又将重点章节分送北京、安徽、江苏、吉林四省市保密局,长春市保密局,以及中央办公厅秘书局、国家计委保密办和国家科技保密办征求意见。根据上述单位的意见,国家保密局金城出版社《保密工作》杂志编辑部王德成、赵蜀蓓二同志又作了进一步的修改。

《保密工作概论》以新时期保密工作的指导思想和《保密法》为主要依据,着重对国家秘密、新时期的保密工作、保密法律法规,以及科技、经济、外事、通信、秘书、宣传报道和出版等工作中的保密问题作了论述。其中绪论和第一、二、四、七、十章由杨世保执笔,第五、十三、十五、十六章由薛金升执笔,第三、

十一、十四章由黄赤青执笔，第八、九、十二章由王立成执笔，第六章由张健执笔。酝酿提纲和修改书稿一直是在国家保密局领导同志的关心和指导下进行的，并且得到了国家保密局各处（室）的大力支持和协助。

由于认识水平所限，本书不足之处在所难免，请各级保密工作部门、保密干部和一切关心保密工作的同志批评指正。

在本书出版之际，我们对在成书过程中给予各种指导、帮助的单位 and 同志表示衷心的感谢。

编者

1991年4月

绪 论

在我国，“秘密”、“国家秘密”、“保密”、“保密工作”这些概念虽然早已见诸于文端，也为人们所熟知，但是保密工作的理论体系尚未形成，这是影响我国保密工作发展的因素之一。党的十一届三中全会以后，国家的政治、经济和社会各个方面在拨乱反正的基础上，坚决推进全面改革和对外开放，各行各业都取得了很大的成就，保密工作也得到了发展，保密工作理论研究逐渐开展起来，并取得了一定的成绩。《保密工作概论》正是在现有理论研究的基础上，对新时期保密工作若干理论和实践问题进行的又一次有益的研究与探索。

保密不是目的，而是一种行为手段。保密工作的宗旨是：保守国家秘密，维护国家的安全和利益，保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行。它是通过保守国家秘密，实现维护国家安全和利益的目的。在现阶段，也可以说在一个相当长的历史时期，保障和促进改革开放和社会主义建设事业的顺利进行是保密工作的主要任务，是维护国家安全和利益的根本体现。保密工作的理论研究必须以保密工作的基本宗旨为出发点，以马克思主义的基本原理为指导，着重研究保密工作理论和实践问题，研究保密工作所面临的国际国内的各种新情况、新问题，研究在改革开放以后，各行各业对保密工作提出的新要求，这是我国保密工作理论研究的方向。

《保密工作概论》以国家秘密和保密工作为主要研究对象。

人类社会发展到一定的历史阶段,社会关系开始发生变化。人们在生产实践和社会实践活动过程中逐渐认识到,为了自身的安全和利益,需要将某些与己密切相关的事项隐蔽起来,不为别人所知悉。那些“秘而不宣、隐而不露”的事项,就是人们通常所说的“秘密”。秘密作为一种社会现象的出现,应当说是在阶级和国家产生以后。它是由于社会生产力在一定程度上得到发展,剩余产品的出现,人类私有意识产生后的必然结果。因此,秘密是人类社会历史进程中的一种必然的社会现象。随着社会进一步发展,人类共同居住的地球上出现了按地区划分国民的国家。国家是阶级矛盾和各种社会矛盾的产物,是维护统治阶级的政治地位和阶级利益的工具。为了维护统治阶级的国家安全和利益,保障其生存和发展,必然要将某些与国家命运息息相关而又不能公之于众的事项隐蔽起来,并且以国家的力量予以保护。这种借助国家的力量予以保护,在一定时间内限制接触范围,不予泄露的事项,就是由普通意义上的秘密演化而来的国家秘密。国家秘密是本书研究的主要对象。

“保密”是在人类社会最初的私有观念下形成的一种意识,并由这种意识所支配而产生的一种社会行为。它伴随着秘密的产生而产生,又相对于泄密和窃密的存在而存在。在国家秘密出现以后,保密又以国家意志为其表现形式,并在近代被人称之为保密工作。保密及保密工作作为一种客观存在的社会行为,已经随着历史的发展、社会的进化,自然地走过了由发生到发展的漫长历史过程。它一方面为各种社会因素(如国家的社会制度、经济基础)所制约,另一方面又对社会的进步起着不可缺少的作用。同

时，它又从社会实践中不断吸取各种成分，丰富自身。作为社会科学的一个组成部分，保密工作具有重要的理论研究价值和社会实践意义。保密工作的基本理论及其实践，构成了本书所要研究的又一重要内容。

《保密工作概论》不仅研究我国国家秘密的基本理论，研究保密工作的基本原理及其一般规律，而且研究保密工作在国家事务中的地位 and 作用，保密工作与其他领域工作的关系，以及如何结合实际做好保密工作的问题。

二

保密工作是国家行政管理工作的一个组成部分。它是根据党和国家的方针政策以及保密工作的指导思想、保密工作的具体政策规定、保密法律法规的规定管理国家秘密的。保密工作的管理手段主要包括一般行政措施、法制管理措施和采用技术手段的管理措施。

一般行政管理措施，主要是指国家行政机关根据国家的方针政策和依照行政管理权限对国家秘密的确定、使用、管理以及保密工作的有关活动进行行政干预，以保障保密工作的正常进行。这种管理是必要的，也是我国传统的保密工作管理形式。它包括两个方面：一是国家各部门在对其主管业务进行管理的活动中，同时对其本身的业务活动中的保密工作进行管理。这种管理不是附加的，而是各部门各单位的业务工作的内在要求，是自身业务管理活动、组织活动的一个组成部分。因此，《保密法》对此作出了明确规定：“中央国家机关在其职权范围内，主管或者指导本系统保守国家秘密的工作”；“县级以上国家机关和涉及国家秘密的单位，根据实际情况设置保密工作机构或者指定人员，管理本机关

和本单位保守国家秘密的日常工作”^①。从国家秘密的形成、分布、利用的情况看，大量的实际管理工作是在涉及国家秘密的各业务主管部门和工作部门。我们提出主管什么业务就同时主管该项业务中的保密工作和业务工作管到哪一级，保密工作也同时管到哪一级的管理原则，就是针对保密工作同国家的各项行政管理活动的这种内在联系所确定的一种行政管理措施。一般行政管理措施的另一个方面是国家的专门机关即各级保密工作部门对保密工作所实施的管理。专门机关对保密工作的管理同国家业务主管机关的管理有着不同的特点。它是根据国家所规定的职权范围行使其管理权，有效地组织和协调管理国家秘密的诸方面的活动，目的在于提高各业务机关对国家秘密的管理效率、实际管理能力和管理水平。专门机关对保密工作的管理内容广泛。它包括保密工作的方针、政策的制定和实施；保密法律、法规的组织实施；规章和制度的建设；保密宣传教育工作的组织；对各业务机关实施保密管理工作的情况检查和泄密事件的查处；保密技术开发、应用工作的组织；保密组织机构及干部队伍建设等等。专门机关对国家保密工作的管理，是其他机关所不能替代也无法替代的。所以，国家的法律明确规定了各级保密工作部门的管理职权，即：“国家保密工作部门主管全国保守国家秘密的工作。县级以上地方各级保密工作部门在其职权范围内，主管本行政区域保守国家秘密的工作。”^②这两个方面的管理是互为补充，相辅相成的。任何一方在管理上的失误，都会影响到国家对国家秘密实施行政管理的实际效果。

法制管理措施，是指依据国家保密法律、法规，对国家秘密

① 《保密法》第五条和第六条。

② 《保密法》第五条。

进行管理。在现代的国家管理中，依法管理是不可缺少的。从某种意义上讲，法制管理手段是最有效、最得心应手的。通过法律就使国家对国家秘密的管理意志成为人民普遍遵守的行为规则。各业务部门和保密工作专门部门对保密工作所实施的行政管理，只有依照国家的法律，才能使行政管理具有法律效力，并具有强制力。因此，我国为了对保密工作实施有效的法制管理，制定了《保密法》，并且在国家的根本大法——《宪法》中明确规定了公民的保密义务，在《刑法》等基本法中以及有关的部门法的法律文件中，也明确规定了相应的保密条款。《保密法》及其有关法律法规中关于保守国家秘密的规定是我们依法开展保密工作的法律依据，是实现了对保密工作有效管理的根本保证。

技术手段的管理措施，是指采用技术保障手段确保国家秘密的安全。这是保密工作的行政管理和法制管理所无法替代的一种必不可少的管理手段。我国过去在少数业务领域中采用过保密技术手段，但其范围很有限，很不适应现代保密工作的客观需要。随着当代科学技术的迅猛发展，窃密技术日益现代化，保密技术手段的开发、应用便成为各国保密工作研究的重要课题和发展方向。因此，把科学技术引进保密工作，已成为我国保密工作的迫切需要。

对保密工作实施管理，包括对管理国家秘密者的管理，还包括对各级保密工作部门的管理。各种管理活动必须符合管理对象的自身运动发展规律，否则就难以达到管理的最终目的。这就要求我们的管理必须是科学的。而为了实现科学的管理就必须对管理对象的基本性质及其运动发展的规律进行科学的研究，对各种管理手段的基本特征、基本原理以及它的历史、现状和未来的发展趋势等各个方面进行科学的研究，建立保密工作管理理论体系。

三

学习和研究保密工作理论具有重要的意义。

学习和研究保密工作理论是增强干部职工保密意识和保密观念的迫切需要。

保密工作在任何时候、任何情况下总是同国家的安全和利益密切相关。特别是在当前和今后一个相当长的时期内，各国越来越重视自身社会、经济和综合国力竞争的情况下，世界范围内的情报窃密活动将不断发展，不断加强，窃密与反窃密的斗争将日益尖锐化和复杂化，任何一个国家都无法回避这一严酷的斗争现实，我国也同样如此。随着我国对外开放政策的深入贯彻实施，对外开放的广度和深度将日益扩大。对外开放促进了我国经济的繁荣和发展，同时也为境外敌对势力和异己势力对我国的情报窃密活动提供了机会。他们利用我对外开放的种种渠道，采取公开的或者隐蔽的，合法的或者非法的手段，窃取我国国家秘密。特别是境外情报机关利用高科技手段窃取我国国家秘密，建立了窃取我国空中涉密信号的技术侦察体系，对我国秘密的安全构成了严重的威胁。国内也同样面临着一种复杂严峻的形势。阶级斗争仍在一定的范围内存在，极少数敌视社会主义制度的人为了迎合国际上的反动势力对我国的颠覆、渗透和和平演变的阴谋，必然要进行种种破坏活动，其中当然也包括窃取和非法对外提供国家秘密。还有一种人经不起改革开放的考验，为了谋取私利，非法对外提供国家秘密。在我们内部，也有一部分人思想麻痹，保密观念淡薄，时常在无意中泄露国家秘密。所有这些，都构成了对我国家秘密安全的严重威胁，同时也构成了我国过去的保密工作中不曾有过或者很少出现的复杂情况和问题。值得注意的是，在我国家秘密的安全受到严重威胁的情况下，还时常出现种种有害于保密工作

的错误理论和糊涂观念。如何认识新形势下保密工作所面临的各种复杂情况和问题，如何认识种种错误思想理论对保密工作所造成的危害性并对其作出透彻的分析和有力的批驳，是摆在我们面前的一项艰巨的任务。因此，我们必须从理论的高度认识保密工作的作用，加强保密工作的理论研究。

学习和研究保密工作理论是保密工作自身建设和发展的需要。

现代科学技术的高度发展，带来了人类理论科学的繁荣，几乎人类社会活动的一切领域都产生了相应的理论和科学知识体系。在新的历史条件下，保密工作的情况日渐复杂。比如：在经济建设方面，为了进行同境外的经济技术合作，引进和利用外资，引进技术和人才，我们既要对外提供必要的资料，包括提供秘密的经济和技术资料，又要防止国家秘密外泄；在科学技术方面，我们既要开展国际交流，又要保护我国科学技术秘密，以增强我国在国际上的竞争能力；在政治领域，我们既要提高领导机关活动的开放程度，同时又要对国家事务活动中的国家秘密予以控制，以保障国家机器的正常运转；在信息交换方面，我们既要使信息的传递准确、迅速、畅通，又要以相应的技术手段予以保障，以防止在传递途中泄露国家秘密。所有这些复杂的情况和问题，已经不是过去传统的保密工作方法所能奏效的，保密工作必须适应客观形势的需要进行自身的改革。理论是行动的指南。保密工作要改革，要有新的发展，进行新的实践，就必须有自己的科学理论为指导。理论又是实践经验的科学总结。我国有着丰富的保密工作的历史经验和十一届三中全会以来改革开放时期保密工作新的实践。只要我们坚持马克思列宁主义、毛泽东思想的观点和方法，认真总结经验教训，研究未来的发展趋势，就能不断丰富和发展我国社会主义的保密工作理论。

学习和研究保密工作理论是提高保密干部队伍政治和业务素质的需要。

党的十一届三中全会以后，我国保密工作干部队伍也不断扩大。这支队伍在实际工作中能否有很强的工作预见性和科学性，能否出色地完成历史赋予的重任，能否在各种复杂的情况下始终保持清醒的头脑，取决于其思想政治觉悟、理论政策水平和业务素质的状况。而学习、研究保密工作的理论，则是提高保密工作干部思想政治素质和业务知识水平的重要途径。因此，从保密干部队伍的建设来看，建立我国保密工作理论体系也成为一种迫切需要。

四

保密工作理论作为社会科学理论的一个组成部分，也象学习和研究其他理论学科一样，有其科学的学习和研究方法。

1. 理论联系实际的方法

理论和实践相结合，是马克思主义的一个基本原则，也是学习和研究一切社会科学必须发扬的优良学风。就保密工作理论的学习和研究而言，理论联系实际的方法，就是在马克思列宁主义、毛泽东思想的指导下，从国内外保密工作的实际出发，以大量的历史的和现时的、国内的和国外的保密工作实践为对象，进行学习和研究。毛泽东同志谈到研究马克思主义理论时曾明确指出：“应确立以研究中国革命实际问题为中心，以马克思列宁主义基本原则为指导方针，废除静止地孤立地研究马克思列宁主义的方法。”^①我们学习和研究保密工作理论，也必须贯彻这个方针，认真研究我国保密工作的实际问题，而不能单纯从抽象的概念和定

^① 引自《改造我们的学习》一文，见《毛泽东选集》（一卷本）第760页。

义出发。必须从党和国家的保密工作的方针、政策、基本原则、法律、法规、制度和我国已有的实践出发，进行具体的分析研究。既要使理论具有认识的价值，即分析研究问题、认识问题基本特征的作用，又要使理论具有实践的价值，即运用理论指导实践，按照理论原理进行实际操作的作用。这就是说，保密工作理论既要具有一定的理论高度和深度，又要具有很强的适用知识性。理论联系实际，还必须敢于接触实践中提出的种种现实问题。理论愈敢接触实际问题，就愈加深刻、彻底，愈能掌握群众，愈能变成物质力量。

2. 借鉴相关学科的学习研究方法

保密工作同国家一切领域的工作有着密切的联系，是各项业务工作的有机组成部分，保密工作的理论自然也就同其他领域的理论有着密切的联系。例如，保密技术开发、应用方面的理论就同有关的自然科学理论密切相关。因此，借鉴相关学科研究成果是必不可少的。但是，我们又不能不加分析地抄袭相关理论的研究成果，而应当从保密工作的实际出发，合理地科学地吸收有用的成分。同时，涉及到保密工作理论与相关学科理论时，既要从保密工作的实际出发揭示我国保密工作的理论实质，阐明保密工作理论的基本原理和法则，又要尊重相关工作的客观发展规律和基本理论原则，做到有机统一，相成不悖。

3. 借鉴国外经验的学习研究方法

世界各国都十分重视保密工作，注意对保密工作实践和理论的研究，并已经取得了一些具有较高价值的研究成果。特别是一些发达国家在保密法规建设和保密技术开发应用方面的研究令人瞩目。我国虽然有着丰富的保密工作经验，但是对保密工作进行系统研究起步较晚，在许多方面同发达国家相比还存在差距。因此，学习和借鉴国外的先进经验是十分必要的。学习和借鉴外国

保密工作经验又必须从我国实际需要出发，采取比较的方法吸取那些适合我国国情、对我国有益的保密工作经验，以此丰富我国保密工作的理论和实践。

保密工作理论研究是一项艰苦的工作。我们在进行理论研究的过程中必须有明确的指导思想和正确的研究方向。同时，我们还必须有一种改革的精神和开拓的精神，有一种适应时代要求的思维方式。只有这样，才能使我国保密工作的理论建立在时代的高度和科学的基础之上。

目 录

前言	
绪论	(1)
第一章 保密的由来与发展	(1)
第一节 源远流长的保密	(1)
第二节 民主革命时期我党的保密工作	(7)
第三节 建国初期的保密工作	(9)
第四节 新时期保密工作的新发展	(14)
第二章 国家秘密	(19)
第一节 国家秘密的定义	(19)
第二节 国家秘密的性质	(22)
第三节 国家秘密的存在方式	(25)
第四节 国家秘密的范围	(27)
第五节 国家秘密的等级	(35)
第六节 国家秘密的保密期限	(39)
第三章 保密工作	(43)
第一节 保密工作的概念	(43)
第二节 保密工作的性质	(44)
第三节 保密工作的方针、政策	(48)
第四节 保密工作的构成	(52)
第五节 保密工作的地位和作用	(56)
第四章 保密法规	(60)
第一节 保密法规调整的对象	(60)

第二节	保密法规的构成	(63)
第三节	中华人民共和国保守国家秘密法	(66)
第四节	保密法规的实施	(73)
第五节	公民的保密义务	(80)
第五章	保密宣传教育	(85)
第一节	保密宣传教育的任务和内容	(85)
第二节	保密宣传教育应遵循的原则	(89)
第三节	保密宣传教育的形式和方法	(92)
第四节	保密宣传教育的宏观管理	(94)
第六章	保密检查	(96)
第一节	保密检查的作用	(96)
第二节	保密检查的内容	(98)
第三节	保密检查的原则	(101)
第四节	保密检查的组织形式和方法	(103)
第七章	保密技术	(105)
第一节	发展保密技术的意义及作用	(105)
第二节	保密技术的种类和特性	(108)
第三节	保密技术的开发与应用	(112)
第八章	泄密及其查处	(119)
第一节	泄露国家秘密的含义	(119)
第二节	泄密的渠道及原因	(121)
第三节	泄密事件的报告与调查制度	(124)
第四节	泄密事件的处理	(127)
第五节	泄密事件的补救与利用	(130)
第九章	保密组织与干部	(133)
第一节	保密工作的管理体制	(133)
第二节	保密组织的职责	(136)