

# 保密法条文释义

国家保密局 编

BAOMIFA TIAOWEN SHIYI

BAOMIFA TIAOWEN SHIYI

BAOMIFA TIAOWEN SHIYI

BAOMIFA TIAOWEN SHIYI

MIFA TIAOWEN SHIYI

22.1405

金城出版社

责任编辑 苏公望

**保密法条文释义**

国家保密局编

\*

金城出版社出版 发行

冶金胶印厂印刷

开本：787×1092 1/32 印张：3.5 字数：80千字

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

印数：1—30,000

ISBN 7-80084-003-4/D·3

定价：1.3元

(内部发行)

---

## 前 言

为便于正确理解、准确施行《中华人民共和国保守国家秘密法》，国家保密局组织编写了《保密法》条文释义。现连同《保密法》、《保密法实施办法》及有关文件、文章一并编辑成书，定名为《保密法条文释义》。条文释义由全国人大常委会法工委柳晓明、国务院法制局陈立骅和国家保密局赵国卫三同志执笔撰写，穆生泰（全国人大常委会法工委）、季泽民、章波（国务院法制局）、张振文（国家保密局）同志参与了释义初稿的部份草拟工作。由于缺乏经验，加之时间仓促，本书难免有不足之处，敬请读者提出意见。

编 者

一九九〇年六月十日

# 目 录

保密法条文释义..... (1)

附件:

中华人民共和国保守国家秘密法

(1988年9月5日第七届全国人民代表大会

常务委员会第三次会议通过) ..... (44)

中华人民共和国主席令(第六号) ..... (50)

《刑法》中有关保密条款..... (51)

全国人民代表大会常务委员会关于惩治泄露

国家秘密犯罪的补充规定

(1988年9月5日第七届全国人民代表大会

常务委员会第三次会议通过) ..... (52)

中华人民共和国主席令(第七号) ..... (53)

李鹏代总理提请人大常委会审议

《保守国家秘密法》(草案)的议案..... (54)

国务院副秘书长张文寿关于《中华人民共和国

保守国家秘密法(草案)》的说明..... (55)

宋汝芬作保守国家秘密法草案审议结果报告 ..... (60)

宋汝芬在七届人大三次会议上汇报关于保密法草案

修改意见 ..... (64)

国家保密局召开《保密法》新闻发布会 ..... (67)

国务院法制局局长孙琬仲同志在《中华人民共和国保守国家秘密法》新闻发布会上的讲话要点 .....	(74)
国家保密局局长沈鸿英就保密法与新闻报道关系问题答中国记者问 .....	(77)
改革和加强保密工作的重要法律	
《人民日报》评论员 .....	(80)
加强保密工作的法制建设	
《法制日报》社论 .....	(82)
国家保密局局长沈鸿英就《保密法》今起施行对记者的谈话 .....	(84)
依法管理保密工作	
《法制日报》特约评论员 .....	(86)
国务院关于《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》的批复 .....	(88)
国家保密局令（第1号） .....	(89)
中华人民共和国保守国家秘密法实施办法 .....	(90)
国家保密局局长沈鸿英就《保密法实施办法》有关问题答记者问 .....	(98)
加强保密工作 健全保密法制	
《法制日报》评论员 .....	(102)

# 《中华人民共和国保守国家秘密法》释义

《中华人民共和国保守国家秘密法》于1988年9月5日经第七届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过，自1989年5月1日起施行。保密法是我国建国以来继1951年《保守国家机密暂行条例》之后，关于保守国家秘密工作的又一部重要立法。

1951年周恩来总理签署中央人民政府政务院政秘字第377号命令，公布施行《保守国家机密暂行条例》，该条例对保障国家秘密的安全、同一切窃取和泄露国家秘密的行为进行斗争，发挥了重要作用。三十多年来保密工作积累了许多宝贵的经验，也提出了若干需要立法解决的新问题。尤其在我国实行改革开放的条件下，国内外敌对势力利用各种渠道采用公开或者隐蔽手段，加强了搜集、窃取我国家秘密的活动，如何既确保国家秘密又有利于改革开放，进而保障和促进社会主义建设事业的顺利进行，这是新的保密立法所需解决的一个带有根本性的问题。

为适应客观形势的需要，健全和完善我国的保密法制，自1980年开始，以国家保密工作部门（即现在的国家保密局）为主，组织有关部门参加，成立了保密法起草小组。起草小组在1951年的条例和其它保密法规、文件的基础上，经过反复调查研究，并借鉴了国外某些经验，草拟了保密法草稿。对

草稿征求意见的工作进行了多次，每次都广泛听取专家、学者、党政军各部门及长期从事保密工作的同志的修改或补充意见。保密法草案经 1987 年 12 月国务院常务会议讨论通过，作为议案提交全国人大常委会审议。1988 年 1 月，六届人大常委会第二十四次会议进行了首次审议，于 1988 年 9 月经七届人大常委会第三次会议再次审议并予以通过。在保密法通过的同时，人大常委会还通过了《关于惩治泄露国家秘密犯罪的补充规定》（以下简称补充规定）。

保密法共分五章三十五条。保密法体现了为我国改革开放和社会主义建设事业服务的思想，反映了新形势下我国保密工作自身的重大改革，为我国保密工作的科学化、规范化奠定了基础。保密法和补充规定是全体公民特别是国家工作人员履行保密义务的法律依据，是制止泄密违法行为、准确而有力地打击各种泄密犯罪行为法律武器。

## 第一章 总 则

本章是关于保守国家秘密工作的若干最基本的规定，包括立法宗旨、国家秘密的法律定义、保密工作的方针、保密工作的管理体制、保密义务的设定以及奖励。总则中规定的精神是其余各章有关内容的指导性原则，其余各章规定的具体内容不得与总则规定的内容相抵触。

法律的总则不是空洞的、可有可无的，它的必要性和重要性在于，通过对总则的研究和领会能够掌握一部法律的核心和框架。我国保密法的核心是通过保密工作维护国家的安全和利益，保密法的框架是划定国家秘密，保守国家秘密，同泄密行为进行斗争。全部保密法的内容正是围绕着上述一个核心、三个层次展开的；在保密法的总则一章中，正是通过

本章的六条规定，既概括而又集中地体现了这些精神。

**第一条** 为保守国家秘密，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，制定本法。

**【释义】** 本条是关于制定保密法的目的，即立法宗旨的规定。

“保守国家秘密”是本法的立法目的，在工作中接触国家秘密、合法利用国家秘密，均应当以履行保密法律义务为前提。因此，开宗明义地指出，为保守国家秘密制定本法，是非常必要的。但是，“保守国家秘密”并非保密工作的目的，不能为保密而保密，保密工作的目的是“维护国家的安全和利益”。保密法是通过明确保密工作的方针、任务和若干保密制度以及违法者应负的法律 responsibility，来要求维护国家的安全和利益的。保密工作“维护国家的安全和利益”的作用，在不同的历史时期有不同的体现。在新中国成立前后，保密工作的作用体现为夺取政权和巩固政权；自党的十一届三中全会以来，保密工作的作用体现为“保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行”。

“国家秘密”的概念是1982年宪法规定的，宪法要求中华人民共和国公民必须保守国家秘密。1982年宪法颁布以前的其它法律，例如刑法有关于泄露国家机密罪的规定，这是与1951年6月公布的《保守国家机密暂行条例》中的用语相一致的。因此，一般说来，对于1982年宪法颁布以前有关法律中出现的“国家机密”，现在应当改称为“国家秘密”。

“保守”，应当从广义理解，即包括依法确定国家秘密事项，采取使国家秘密不被泄露的措施，同泄密行为进行斗争这样三个环节。



“国家的安全和利益”所涉及的范围很广。从保守国家秘密的角度出发，凡某一事项泄露后会使国家的安全和利益遭受损害的，才是保密法所要维护的对象。具体内容见《中华人民共和国保守国家秘密法实施办法》（以下简称《实施办法》）第四条的规定。

本条没有援引宪法条文作为立法依据，是我国立法工作在技术处理方面近年来约定俗成的作法，即，有些专业性比较强的部门法，可以不写“依据宪法，制定本法”。不援引宪法条文，当然也必须在实际上依据宪法。我国宪法第5条第2款规定，“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”保密法的制定所依据的宪法条文很多，例如第53条关于公民必须保守国家秘密的规定，第54条关于公民有维护祖国的安全、利益的义务的规定，第28条关于国家制裁犯罪活动的规定等。

明确本条的内容，可以使公民把履行宪法规定的保守国家秘密的义务同维护国家的安全和利益联系在一起，同保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行联系在一起，从而增强保密观念，提高遵守保密法的自觉程度。

明确本条的内容，有利于使涉密人员，尤其是国家工作人员把对保密工作的认识提到应有的高度，同各种形式的忽视保密工作、甚至认为保密工作与改革开放完全对立的观念划清界限。

**第二条** 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。

**【释义】** 本条是关于国家秘密的法律定义的规定。

什么是国家秘密，亦即本法所调整的社会关系的范围，是

以法律定义的形式出现的。学术界关于这一问题如何阐述，可以另行探讨。

保密法关于国家秘密的法律定义是总结我国保密工作多年来实践经验形成的，它具有严密的科学性，这个定义还体现了本法适应新形势需要的改革精神。同过去有的规定相比，有若干明显的不同点。第一，明确了国家秘密的范围。它纠正了一度存在的保密范围过宽的倾向，把国家秘密限定在其内容本质上关系到国家安全和利益的那一部分事项，突出了国家的安全和利益，排除了不属于国家的那些内容。第二，增加了确定为国家秘密的程序性规定。它表明，即使是关系到国家的安全和利益的事项，如果未依照法定程序确定，也不是国家秘密。这样规定，既防止了任何人都可以随意确定国家秘密的不正常现象，也要求应当划为国家秘密的事项必须依照法定程序确定，以增强其法律效力，体现了国家秘密事项的统一性、权威性和严肃性。第三，规定了国家秘密的时间性和空间性。秘密事项并非不允许任何人接触，只是在一定时间内限定一定范围的人员接触，它必然引申为要求确定国家秘密的保密期限、限定国家秘密的接触范围。

本条规定的国家秘密的三个要素分述如下：

#### 一、关系国家的安全和利益

所谓“关系”，是从某一事项泄露后的危害性出发的，而限于该事项本身是否重大。重大事项也有应当公开的，非重大事项也有不能公开的，反之亦然，关键在于该事项一旦泄露后是否会损害国家的安全和利益。这里的“会”即能或可能。因此，在本法的实施办法第四条中，原则性地规定了八种情况，凡是泄露后会造成这八种后果之一的事项，都应当列入国家秘密及其密级的具体范围（以下简称保密范围），

作为国家秘密予以保守。

“国家的安全和利益”，是国家秘密定义中的实质要件。国家的安全和利益，是全局性的、统一的。有时某个事项就局部而言需要公开，但从全局看不能公开；或者从局部看不宜公开，但从全局看需要公开，在这些情况下，都应该使局部服从全局。那些只涉及部门或者单位的利益的事项，如某些技术秘密、业务秘密、商业秘密，可以称之为部门或单位的秘密，而不能称为国家秘密，也不能因为它们间接地与国家利益有关，就称为国家秘密。

## 二、依照法定程序确定

保密法关于确定国家秘密的法定程序包括第十条、第十一条和第十二条的全部内容，其中第十一条是最关键的内容。

第十条关于保密范围的规定，要求国家保密工作部门会同各中央有关机关将“国家的安全和利益”具体化，国防方面的保密范围由中央军事委员会规定。

第十一条第一款要求各级国家机关、单位在一般情况下，依照保密范围“对号入座”式地、照章办事地确定具体事项的密级，一经确定即发生法律效力。

特殊情况下，即在“保密范围”中没有规定的事项，无法“对号入座”而又“关系国家的安全和利益”时，则依照第十一条第二款一事一议地报请有关保密工作部门或在国家保密工作部门审定的机关确定。依照这一程序确定的事项，同样是一经确定即发生法律效力。

第十二条要求标明密级，是对于确定程序的形式要件规定。

程序是对于实体的保障。保密法规定的具体确定密级的程序简明易行，既保证国家秘密的统一性，又充分发挥各有

关机关、单位的作用，符合我国保密工作的实际需要。

当然，除了确定密级的法定程序外，保密法第十三条至第十六条还对确定密级有争议的事项、确定保密期限、密级和保密期限的变更及解密规定相应的程序，亦属有关工作的“法定程序”。

### 三、在一定时间内只限一定范围的人员知悉

这是关于国家秘密的时间性和空间性的规定。按照这个规定，国家秘密应当确定相应的保密期限并限定接触范围。确定保密期限，便于随着时间的推移而使已失去保密价值的国家秘密及时解密；限定接触范围，利于明确有关人员的保密职责。

以上三个要素，缺一不可，否则都不能称其为国家秘密。

**第三条** 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。

**【释义】** 本条将保守国家秘密规定为我国一切组织机构和全体公民的法定义务。

“国家机关”包括中央和地方各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关，以及军事机关。“武装力量”是指中国人民解放军、武装警察部队和民兵。“政党”包括中国共产党，以及参加政治协商会议的各民主党派。“社会团体”是指有着共同宗旨的多数人依法成立的非营利性组织，即包括工会、共青团、妇联等人民团体，也包括各种学会、协会、研究会等社会团体。

保守国家秘密是每个公民的义务，这一内容已规定在宪法第五十三条中。本条进一步规定保守国家秘密既是公民的，又是其它机关、单位的义务。这就明确了保密法律关系主体

的范围，这个范围的前面冠以“一切”，表明没有任何例外，公民、法人和其它组织都是义务主体。

本条规定所体现的管辖原则基于“属人主义”，即“一切”中国公民、法人和其它组织都要承担、履行保守国家秘密的义务，不论是在境内还是在境外。从某种意义上说，在境外的中国公民、组织更应自觉地履行对祖国的这一法定义务。

至于保密法对于外国人、无国籍人、外国的或者国际的组织、机构是否适用，应当按照通行的国际法准则对待。从保密工作的本质特征上看，外国人、无国籍人、外国的或者国际的组织、机构通常不能了解、接触到我国的国家秘密，因而一般不能对我国的国家秘密承担保密义务；但是依据条约、协定、合同等接触了我国国家秘密事项的，均应承担相应的保密义务。

**第四条** 保守国家秘密的工作，实行积极防范、突出重点，既确保国家秘密又便利各项工作的方针。

**【释义】** 保守国家秘密的工作是国家行政管理工作的一个重要组成部分。工作方针是在总结保密工作历史经验的基础上归纳形成的。它对于保密行政管理工作起着指导作用。

这一工作方针包含三个组成部分，三者有机结合，完整地体现了立法宗旨，以期从全局出发来实现维护国家的安全和利益的根本目的。

“积极防范”，是正确处理保密工作的事先管理与事后管理二者关系的要求。它要求在保密工作中要把事先防范措施抓紧、抓严、抓落实，以减少窃密、泄密而给国家安全和利益造成的损害。这里的“事先”、“事后”是指窃密、泄密事

件发生之前和发生之后。事先与事后的工作都重要，但应当以“事先”为主，即“防范”工作做到前面。保密工作关系到国家的安全和利益，一旦发生窃密、泄密事件，其后果往往十分严重；事后处理，乃至追究行为人的刑事责任，是必要的，但是不如防患于未然。做好防范工作，可以最大限度地减少、以至杜绝窃密、泄密事件的发生。许多窃密、泄密案件的实例，揭示出一个规律，即防范工作有漏洞，就会使窃密者有机可乘，或者使国家秘密超出限定的接触范围。因此，实行积极防范，是我国保密工作方针的首要内容，是我国保密工作重要经验的总结。

在防范中，要积极地防而不是消极地防。消极防范是为防而防，往往表现为单纯限制、紧密封锁，把国家秘密事项束之高阁，难以发挥其应有的作用。这种思想，是一种片面性的表现，只注意了防和保，是在静态中的防，仅仅起到“保险柜”的作用。积极防范是充分发挥国家秘密事项应有的作用，在为改革开放，建设社会主义事业的服务活动中采取严密措施保守国家秘密，是在动态中的防范。

积极防范，包括紧、严、落实三个方面的要求。抓而不紧，等于不抓，任何时候都不能存在侥幸心理，放松防范工作。防范的制度和规定要严密，执行要严格，对于可能出问题的各个方面，各个角落都不能疏漏。每一项技术和行政的防范措施都要可行、有效，落到实处。

“突出重点”是指在保密工作中，在全面贯彻保密法的基础上，在密级、部位和人员等方面，应当区别情况，确保最重要的国家秘密、掌握较多国家秘密的单位和人员不出问题。

首先，对于绝密级的国家秘密，应当采取比对机密、秘密级的国家秘密更为严格的保密措施，以防泄露；相应地，泄

露绝密级国家秘密的行为都是严重的泄密行为。

其次，对于国家秘密相对集中的地区和部门，应当加强防范工作。

第三，对于接触国家秘密较多的领导工作人员和经管国家秘密事项的专职人员，应当有更严格的要求，这些人员应当更为自觉地做好保守国家秘密的工作。

此外，不同的时期，不同的条件下，保密工作还可以从不同角度抓好有关的“重点”工作。

突出重点，是在全面贯彻保密法的基础上强调工作的重点，不是可以忽视那些“非重点”的方面。例如对于机密级和秘密级的国家秘密事项，尽管相对于绝密级事项而言，它们属于“非重点”的部分，却丝毫不意味着可以放任不管，更不能借口“非重点”而随意泄露。违反本法规定，泄露机密级、秘密级国家秘密，同样是要追究法律责任的。

“既确保国家秘密又便利各项工作”，是从保密工作的特点出发，要求正确处理它与其他各项工作的关系。保密工作不是孤立地存在于各项工作之外的，而是结合着各项业务工作进行。凡各项业务工作中关系到国家安全和利益的秘密事项，都应结合业务工作去保。国家秘密事项应限定接触范围，但是凡有工作需要的，又要允许依法接触、利用。借口保密，封锁情况，束缚有关工作人员的手脚，妨碍正常业务工作的开展，不利于改革开放和社会主义建设事业的顺利进行，是与保密法的立法宗旨相悖的。当然，为了便利工作，就认为不应当或不能保密，同样是违反保密法的立法宗旨的。在改革开放的形势下，如何做好保密工作，这是十分复杂的任务。方针要求既确保国家秘密又便利各项工作，体现了“兼顾”的思想，强调二者不能偏废。

**第五条** 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。

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。

**【释义】** 本条是关于保密工作管理体制方面的规定。

党的十一届三中全会以后，随着“一个中心、两个基本点”基本路线的深入贯彻，对保密工作及保密工作管理体制都提出了新的要求。把保密工作的管理纳入政府的行政管理中，保密工作成为各机关、单位日常行政性工作的一个重要部分，就是实现这种要求的必然结果。在国务院机构改革方案中，明确了国家保密局的地位、职责和任务，该局是主管全国保守国家秘密工作的行政主管部门。在立法技术上，不写“国家保密局”而写“国家保密工作部门”，是为了与其他法律相一致。一般来说法律条文中的“工作部门”等，实际上即是指国务院有关的部、委、局、署等。

县级以上地方各级政府的保密工作部门，按照地域管辖的原则，主管本行政区域保守国家秘密的工作。但是，这种地方性的“主管”一般是在本级政府职权范围内的主管。“县级以上”是指县、自治县、不设区的市、市辖区及其以上。

中央国家机关对本系统业务工作的管理大体分主管和指导两类。中央国家机关对其下级机关、单位保密工作的管理，要按照其业务工作的管理模式进行，即业务工作管理到哪里，有关的保密工作就管理到哪里；业务工作是如何管的，有关的保密工作就如何管。

属中央有关机关主管的保密工作，地方保密工作部门发挥协助作用；由地方保密工作部门主管的，中央有关机关应



当给予指导和协助。总之，无论是“条条”为主的管理还是“块块”为主的管理，均应当在实际工作中加强配合，实现维护国家安全和利益的共同目的。

**第六条** 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。

**【释义】** 本条是关于设置保密工作机构或者指定人员管理本机关、单位保密日常工作的规定。与第五条规定主管部门的内容不同，本条是对于作为涉及国家秘密的机关、单位的要求，这一要求是这些机关、单位履行本法第三条规定的法定义务的组织保障。

“县级以上国家机关”，即意味着不包括乡、镇机关。“涉及国家秘密的单位”则不分级别，泛指包括乡镇机关在内的产生或者接触国家秘密事项的武装力量、政党、社会团体、企业事业单位，其范围是极其广泛的。

“根据实际情况”是要求有关机关、单位充分考虑其保密工作的需要与可能。法律不作统一的规定必须设机构，也不要求一定设置专门机构或专门人员，“一刀切”的做法不利于各地方、各机关、单位从实际出发作出选择。“设置保密工作机构”，是指在机关、单位内部设置专门机构或赋予某个机构行使兼管保密工作的职权。这种机构的编制、级别、领导关系原则上由机关、单位自定。“指定人员”，是指在不需设置机构的机关或者单位，指定专人或者兼职人员管理日常的保密工作。

“日常工作”是指经常性的管理工作。机关、单位的全部工作包括保密工作，首先应当由其领导人负责，重大事项的