

宁夏回族自治区党委保密委员会
宁夏回族自治区教育委员会 组织编写

保密法概论

刘志才 主编

金城出版社

宁夏回族自治区党委保密委员会
宁夏回族自治区教育委员会 组织编写

保 密 法 概 论

刘志才 主编

金城出版社

图书在版编目 (CIP)

保密法概论/刘志才主编. —北京: 金城出版社, 1996. 11

ISBN 7-80084-153-7

I. 保… II. 刘… III. 保守国家机密法-中国-概论

IV. D922.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 22362 号

金城出版社出版发行

(北京市劳动人民文化宫内 100006)

廊坊日报社印刷一厂印刷

850×1168 毫米 $1/32$ 8.125 印张 204 千字

1996 年 11 月第 1 版 1996 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1—16000 册

ISBN 7-80084-153-7/D·38

定价: 10.50 元

《保密法概论》编委会名单

主 任：李一凡

副 主 任：雒秀兰 刘金声 张殿清

编 委：苏聚宝 吕 进 薛亚平

张秉民 刘志才 邓成龙

李治远

编委办公室：刘志才 李治远 梁天玲

主 编：刘志才

副 主 编：邓成龙 李治远

撰 稿 人：张殿清 刘志才 薛亚平

刘金声 原立荣 李治远

梁天玲 王宁柱 雍宁生

侯国斌 刘 芳

序 言

马 锡 广

在宁夏回族自治区党委保密委员会的支持下，以李一凡同志为编委会主任，由刘志才同志主编的《保密法概论》一书出版了。这是保密法学研究领域的可喜收获，为深入开展保密法教育，普及保密法知识做了一件有益的事。

在当今世界各国综合国力的竞争中，窃密与保密的斗争日益尖锐复杂。西方敌对势力亡我之心不死，他们一刻也没有停止窃取我国秘密，千方百计破坏我国改革开放和经济建设，企图达到对我渗透、分化、演变的目的。因此，保密就是保国家的安全和利益，保密就是保革命和建设的胜利。无论过去、现在和将来，保密工作都事关全局，都关系着社会主义事业的成败。我们必须从战略的高度，从改革、发展和稳定的大局，认清越是改革开放越要加强保密工作的必要性和紧迫性。

加强新时期的保密工作，必须纳入法制的轨道，依法管理国家秘密。国家的保密法律法规具有权威性和约束力。每个公民必须遵守宪法和法律，保守国家秘密，这是公民的一项基本义务。我们要在进一步健全和完善保密法规的同时，持续不断地在全体公民特别是国家工作人员中开展保密法的宣传教育，普及保密法知识，增强全民的保密意识。要通过广泛深入的宣传教育，严格而

有效的执法、监督等手段，使各项保密法规落到实处。《保密法概论》的出版，无疑为普及保密法知识提供了一份教材，可供实际应用参考，亦可作教学研究参考。

保密工作科学性很强，涉及许多学科门类，有其内在规律。做好保密工作，不能总是停留在感性层面上，而是要以科学的理论作基础。这就需要探索新形势下保密工作的特点和规律，研究保密工作的科学思维方式和运作机制，发展保密技术，提高防范能力，使其理性化、系统化、法制化。通过法律、法规和制度建设使科学理论变成人们的行为规范，使保密工作在科学的基础上有章法可循，有规则可依。本书在这些方面进行了有益探索，围绕我国保密法的理论和实际问题作了较为全面的探讨，回答了新形势下保密工作提出的新问题。作者以马克思主义法学理论为指导，贯彻党的基本路线，从我国经济建设和改革开放的现实出发，以我国现行保密法律法规为依据，系统地概括了我国保密法理论研究的成果。在总结我国保密工作和保密法制建设经验的基础上，研究了当前保密工作面临的新情况和新问题，既全面论述了保密法学的基本理论，又具体地介绍了保密工作的重要问题和发展趋势。通俗地、有针对性地论述了我国保密法中的一系列基本问题。全书主题明确、立意新颖、重点突出、实用性强，是一部适用性较强的保密法教科书。由于时间关系，本书难免有不足之处。随着国际国内的形势的变化和保密事业的发展，也要求对本书的内容修改、补充和更新。希望作者要认真听取读者及各方面的意见，及时修订，使其更加切合需要，臻于完善。

1996. 10.

目 录

导 论	(1)
第一章 保密法的产生和发展	(13)
第一节 我国古代保密法规制度的产生和发展	(14)
第二节 近现代各国保密法的产生和发展	(18)
第三节 我国近现代保密法的产生和发展	(21)
第二章 我国的保密法	(29)
第一节 保密法的概念	(29)
第二节 《保密法》的制定	(35)
第三节 《保密法》的性质、特点和任务	(41)
第四节 《保密法》的基本原则	(47)
第三章 国家秘密	(57)
第一节 国家秘密的概念	(57)
第二节 国家秘密的性质和存在方式	(62)
第三节 国家秘密的范围	(68)
第四节 国家秘密的密级	(73)
第五节 国家秘密的保密期限和标志	(78)
第四章 保密制度	(83)
第一节 保密制度的概念和意义	(83)
第二节 几种主要的保密制度	(86)
第五章 保密工作概述	(98)

第一节	保密工作的性质和方针	(9 8)
第二节	保密工作的地位和作用	(105)
第三节	社会主义市场经济条件下的保密工作	(109)
第六章	几项主要的保密工作	(122)
第一节	公文和会议的保密	(122)
第二节	经济工作的保密	(131)
第三节	科学技术工作的保密	(143)
第四节	涉外工作的保密	(155)
第五节	新闻出版的保密	(165)
第六节	军事和政法工作的保密	(178)
第七节	办公自动化系统的保密	(189)
第七章	泄密、窃密及其防范	(205)
第一节	泄露国家秘密的含义	(205)
第二节	泄密的原因及其预防	(209)
第三节	窃密与防窃密斗争	(215)
第八章	违反保密法的法律责任	(222)
第一节	刑事法律责任	(222)
第二节	行政法律责任	(231)
第九章	认真贯彻执行保密法	(236)
后 记		(247)

导 论

保密法学是法学中一门新兴的、发展中的学科，也是一门综合性的学科。它同其它学科一样，有自己特定的研究对象。保密法学是以保密法为研究对象的一门法律学科。它研究保密法的产生和发展，概念、性质和特点，体系和内容，原则、任务和作用等基本问题；研究国家秘密的概念、性质、存在方式、范围和密级等；研究保密工作的性质、方针、地位和作用；研究各种保密制度和保密工作；研究泄密、窃密及其防范；研究保密法与其它社会现象和其它法律关系；研究如何正确地制定和执行各项保密法律、法规以及各项保密法律、法规的精神实质和权利义务关系等问题。这就是说，保密法学不仅要研究现有的保密法律法规，而且还要研究保密立法和执法，并对其中遇到的问题，从理论和实践上进行探讨。例如，当前要研究保密法的概念和调整对象，我国应建立什么样的保密法学体系，保密法与保密政策、经济建设、改革开放以及与其它法律的关系等问题，尤其是在社会主义市场经济的新形势下，如何进一步改进和加强保密工作的问题，急需作出科学的阐释。

在我国，保密法成为一个独立的法律部门，还是在党的十一

届三中全会以后出现的。新中国成立以后，从1950年到“文化大革命”前的17年中，党中央对保密工作发布了一系列指示，国家先后制定了《关于各级政府工作人员保守国家机密的指示》、《保守国家机密暂行条例》（以下简称《暂行条例》）、《各级人民政府保密委员会暂行组织通则》、《中国人民解放军秘密文件保密工作细则》、《关于划分保密范围和改善资料供应工作的通知》、《关于保守国家机密问题的暂行规定（草案）》等一系列法规。同时，保密工作继承和发扬了革命战争时期的优良传统，又积累了和平建设时期一些有益的新鲜经验。特别是在这个时期通过对实践经验的总结提出的理论问题和对这些问题的探讨，为保密工作的发展开辟了无限广阔的前景。尽管这一时期，我国在保密法制建设和保密理论研究等方面取得了较大成绩，但同外国尤其是发达国家相比，还有很大的差距。“文化大革命”期间又遭到了严重的破坏。而当今世界，各国对保密很重视，保密法在各国发展很快。但是，我国直到党的十一届三中全会前还没有一部基本的保密法律，更谈不上与此相配套的法规和保密法规体系了；一些保密法学理论问题有些未提出来，有些提出来未解决。例如，对于国家秘密这一概念立法上未作定义式的明确规定，有关规定和解释也不完善和准确，缺乏严密的科学性。对秘密等级的确定没有规定，密级一经确定长期不变，还存在着保密范围过宽等问题，直到党的十一届三中全会以后，随着党和国家工作重点的转移，保密立法的加强和保密执法工作的开展，我们才把保密法作为一个独立的法学学科引进我国法学研究领域，保密法学才开始在我国法学界提出来探讨和研究，并逐渐引起了人们的重视，“保密法”作为一个有特定内涵的概念，也是随着保密法制建设的加强而逐渐得到广泛使用的。所以说，保密法学在我国还是一门新兴的、发展中的学科，同时也是一门很有发展前途的学科。

二

保密法学在我国社会主义法学体系中占有重要的地位。随着党和国家工作重点的转移，社会主义现代化建设的蓬勃发展，改革开放的深入进行，特别是社会主义市场经济体制的建立和发展，保密法在我国法律体系中的地位不容忽视。它是维护国家安全和利益的重要法律武器，对保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行有着重要作用。它的地位和作用，是由保密工作本身在党和国家整个工作中的地位和作用所决定的。保密工作是党和国家整个工作的一个重要组成部分，党和国家历来是很重视的。越是改革开放，越是发展经济，越要加强保密工作。党中央和国务院对新形势下的保密工作非常重视。各地方和各部门党政领导，特别是主要领导，要从战略高度加强对保密工作重要性的认识。保密工作这种重要地位必然决定保密法在整个法律体系中占有重要的地位。因此，全体公民特别是国家工作人员应当学习和懂得一些保密法知识，党政机关、企事业单位的领导、保密工作人员、经管国家秘密的工作人员和作为祖国未来建设者的大学生更应当懂得与掌握一定的保密法知识。

“法与时转在治，治与世宜则有功”。法律一定要跟时代的发展，这是法律建设的规律。保密法制建设也要从我国改革开放和经济建设的实际出发，要依照社会主义市场经济发展的情况，不断地改进和加强。保密法同经济体制改革、政治体制改革是紧密相关的。随着改革开放的深化，经济建设的发展，对外合作与交往的增多，保密法越来越重要，保密法制建设发展越来越快。改革开放的逐步深入和国民经济的进一步发展，越来越要求把更多的保密关系和保密活动的准则用法律的形式固定下来，使法律成为调节保密关系和保密活动的主要手段，也越来越要求由过去那

种主要采用行政手段管理保密工作转变为主要运用法律手段和行政手段、技术手段管理保密工作。为此，必须加强保密法制建设。邓小平同志十分重视民主和法制建设，多次提出：“为了保障人民民主，必须加强法制”。^①“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”^②“要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。”他提出了“一手抓建设，一手抓法制”的思想。十一届三中全会以来，党中央、国务院把加强社会主义法制建设作为一项战略任务提到全党全国人民的面前。我们国家各方面的工作，包括保密工作，都要逐步走上法制轨道。

在党的“一个中心，两个基本点”总方针的指引下，我国政治、经济及各个领域的工作都发生了伟大的历史性的转变，保密工作也从此进入了一个重要的历史发展时期。

1983年4月，中央保密委员会根据中共中央的指示召开了省、市、自治区保密工作座谈会。会议认真地分析了我国进入新的历史时期以后，保密工作所面临的一系列的新情况、新问题，认为保密工作必须适应以经济建设为中心，实行全面改革开放的客观形势的需要。会议集中各地的经验，提出新时期保密工作的指导思想，即：“提高革命警惕，贯彻突出重点，积极防范的方针，坚持内外有别、既便利工作又确保秘密的原则，确保党和国家的核心秘密，有领导、有控制地放宽对非核心秘密的限制，更好地为社会主义现代化建设服务。”同年5月，中央书记处批准了这一指导思想。

在经历了十年浩劫之后，我国的保密法制建设是从1980年4月中央书记处召开保密问题报告会开始的。会后，一方面着手组织力量起草《保密法》；一方面又决定由国务院重新发表1951年

① 《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第一版，146页。

② 《邓小平文选》，人民出版社1983年7月第一版，168页。

政务院公布的《暂行条例》，作为《保密法》颁布前保密工作的法律规范。此后，在全国人民代表大会和国务院颁布的一些法律、法规中，列入了有关保密工作的条款，1986年中国人民解放军重新修订颁发《中国人民解放军保密条例》；中央、国家机关及一些省、市、自治区相继修订了有关对外交往、科学技术、新闻出版、宣传报导、有线无线通信、文件资料和会议的管理等保密条例、规定和守则近百个。所有这些，不仅对规范保密工作起了重要作用，而且为制定《保密法》奠定了基础。经过八年的努力，1988年9月5日，一部具有中国特色的社会主义保密法——《中华人民共和国保守国家秘密法》正式诞生了。

这部法律之所以成为一部具有中国特色的社会主义保密法，最根本的是因为它以马列主义、毛泽东思想，特别是建设有中国特色社会主义理论为指导思想，从中国的国情出发，把马克思列宁主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，总结了我国保密法制建设正反两方面的经验，又借鉴了国外有益的经验，结合当前改革开放和社会主义建设的客观形势和实际需要而制定出来的。它是我国历史上第一部比较完备的社会主义保密法律，是我国保密工作的历史经验，特别是党的十一届三中全会以来保密工作的经验，同我国实现社会主义现代化历史任务的要求相结合的产物，是进一步改革和加强保密工作的法律保障。它的颁布和实施，标志着我国保密工作进入了一个依法治密的新阶段。具体说来，主要有以下几个方面：

第一，它适应了新时期客观形势发展的需要。党的十一届三中全会以后，党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的轨道上来，实行了改革开放的方针，加强了对外的交流与合作，我国社会主义建设进入了一个新的历史时期。与此同时，国内外各种势力也乘机加紧了对我国的情报窃密活动。新时期的形势和任务，对保密工作提出了许多新的问题，过去有关保密工作的法规

已经不能适应客观形势的需要。一方面，保密范围过宽，密级的确定没有规定，密级一经确定长期不变等，影响改革开放和各项工作的进行。保密的范围和内容需要作必要的调整，保密制度也需要进行必要的改革，以适应工作重点的转移和改革开放的要求；另一方面，对外开放的扩大，使泄密渠道增加，保密与窃密的斗争更加复杂，窃密技术手段的日益先进，也增加了防范泄密、窃密的困难。在这种情况下，《暂行条例》和《刑法》的有关条款，已经不能完全适应客观形势的需要，迫切需要制定一部新的保密法律。

第二，它体现了新时期保密工作的指导思想。这个指导思想完全符合党的基本路线的要求，是党的基本路线在保密工作上的具体化。它对我国开展保密工作的基本前提，保密工作的方针、原则、根本任务和基本要求作了比较完整的概括和表述，并且第一次提出了确保核心秘密和有领导、有控制地放宽对非核心秘密限制的辩证统一关系问题。这是保密工作上的一个重大改革，是保密工作思想上的一次解放和认识上的深化，为在改革开放形势下做好保密工作指明了方向。实践证明，这一指导思想是符合客观实际的，是正确的，因而成为《保密法》的宗旨和保密工作的方针，被以法律的形式确定下来。如《保密法》第四条规定：保密工作“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。”将党在新时期保密工作的指导思想上升为国家意志，以法律形式确定下来，使得这一指导思想具有了更为广泛的社会作用。

第三，它总结了我国过去保密立法的经验

我国 1951 公布的《暂行条例》，此后以这个条例为依据和核心，各有关部门先后制定、施行了有关政治、军事、外交、科技等方面的一些保密法规、制度，为我国依法治密打下了良好的基础。《保密法》继承了《暂行条例》等保密法规中成功的经验与正

确内容的精神实质。比如,《保密法》继承了该条例中关于保密义务、国家秘密及密级具体范围的规定。又如,《保密法》吸收了1960年3月5日中央保密委员会《关于保守国家秘密问题的暂行规定(草案)》中关于绝密、机密和秘密的划分等。

第四,它完善与发展了我国的保密法律制度。

《保密法》针对新时期保密工作所面临的新形势、新特点和新情况,进一步完善和发展了我国的保密法律制度。比如,《保密法》改变了过去不精确的国家秘密定义,科学地界定了国家秘密定义。《暂行条例》第二条规定:“一切未经决定或虽经决定尚未公布的国家事务”都是国家秘密,这不仅有历史的局限性,而且不完善、不精确。《保密法》第二条规定:“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。”这一法律定义是总结了我国保密工作多年来实践经验形成的,具有严密的科学性。《保密法》规定根本宗旨是保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行,强化保密工作为经济建设中心任务服务的职能,改变过去随意定密,国家秘密及其密级“一定终身”的做法,确立了违反《保密法》的法律责任等。

第五,它促进了我国保密法制建设的发展。

《保密法》是建设我国保密法规体系的基础。它不仅从根本上规定了保密法制建设的宗旨、方针和原则,而且对有关办法、条例和规定等的制定作了明确规定,从而为制定和完善保密法规制度提供了法律依据,为克服中央和地方、部门和部门之间保密法规的不协调甚至矛盾的现象奠定了基础。正因为《保密法》是制定一切保密法规、规章和制度的基本依据。所以《保密法》的颁布,有力地促进了我国保密法制建设的发展。《保密法》颁布以来,我国先后制定了《保密法实施办法》、《国家秘密保密期限的规定》、《国家秘密文件、资料和其他物品标志的规定》、《〈关于国家秘密文件、资料和其他物品出境的管理规定〉工作细则》、《关

于禁止邮寄或非法携运国家秘密文件、资料和其他物品出境的规定》等一系列法规；各省、自治区、直辖市也制定了一些地方性的保密法规，如，我们宁夏就制定了《宁夏回族自治区〈中华人民共和国保守国家秘密法〉实施细则》、《宁夏回族自治区科学技术保密细则》。各部门、各单位也修订、完善了各自的保密规章制度。当前，我国已初步形成以《保密法》为主体的保密法规体系。为依法管理国家秘密提供了法律依据，使保密执法和保密监督检查也逐步走上制度化法制化的轨道。我们先后在全国范围内开展了一系列的保密检查工作。保密工作部门与有关部门配合查处了大量泄密事件。特别是查处了一批包括高级领导干部在内的泄密事件，对其责任者，根据情节作了不同的党纪、政纪或军纪处理，违法犯罪的依法予以制裁，取得了良好的效果。随着《保密法》的深入贯彻，我国保密法制建设必将得到不断改进和加强。

第六，它促进了我国保密法理论研究的发展。保密立法的发展，特别是《保密法》的制定和实施，和以《保密法》为主体的保密法规体系的初步形成，为我国保密法学的建立和发展奠定了基础。如何把保密法规体系与内容进一步系统化、理论化，即从理论上对保密法规体系的规律、特点和本质加以论证与阐明，这是保密法学需要解决的问题。保密法学的理论研究对保密立法和保密执法乃至整个保密法制建设都有着重要意义。随着《保密法》进一步贯彻执行，保密立法的增多，保密执法的加强，我国保密法学研究阵地必将更加繁荣与发展。

保密法制建设的日益发展和加强，必然带来保密法学的不断发展和繁荣，保密法律法规制定和实施中积累的丰富经验，必将为保密法学的发展创造必要的条件；在保密法律法规制定和实施中提出的许多新的理论问题和亟待解决的实际问题，又将推动保密法学的发展。因此，保密法学的发展，是维护国家的安全和利益，保障、促进改革开放和社会主义建设事业顺利进行的需要。

综上所述，学习和研究保密法的重要意义：一是为了适应我国保密立法的需要；二是为了适应运用法律手段管理国家秘密的需要；三是为了适应保密执法的需要；四是为了适应对外合作与交往的需要；五是为了加强保密法学自身建设的需要。

当前，我国改革开放不断深化，社会主义现代化建设蓬勃发展，特别是社会主义市场经济发展很快。形势要求我们既懂得保密，又懂得法律，在学会运用行政手段管理国家秘密的同时，也必须学会用法律手段和技术手段管理国家秘密，从而在各项业务工作与业务活动中，能够知法、守法、依法办事，并依法同一切违法犯罪行为作斗争。

三

保密法学不仅是一门新兴的、发展中的学科，而且是一门具有多科性、边缘性和综合性的学科，它涉及的领域十分广泛。保密法学不仅与法学中的其他学科，如刑法学、信息法学、行政法学等是邻近学科，有一定的联系和交叉，而且与非法学学科如情报学、秘书学、档案学等，有一种边缘学科或交叉学科的关系。为了在学习和研究保密法过程中收到事半功倍的效果，必须以马克思主义为指导，运用马克思主义的基本原理和立场、观点、方法去分析研究保密法这一社会现象，并注意以下几个方面：

1. 要与学习保密工作理论和政策、法学理论以及科技知识相结合

保密法学不仅涉及到法学的其他部门，还涉及到其他社会科学和自然科学的许多部门，同时还涉及到党和国家的路线、方针、政策问题，特别是保密工作的政策。在法学中，它涉及到法理学、宪法学、刑法学、行政法学、信息法学等，特别是它与刑法学有密切关系。在学习和研究保密法时，我们首先要了解刑法，正确