



“十二五”国家重点图书出版规划项目

信息安全定密

(第一卷)

定密概述、历史和负面影响

SECURITY CLASSIFICATION
OF INFORMATION

Introduction, History, and Adverse Impacts



【美】阿尔文·S. 奎斯特 (Arvin S. Quist) 著

彭志 孙战国 等 译



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



“十二五”国家重点图书出版规划项目

信息安全定密

(第一卷)

定密概述、历史和负面影响

SECURITY CLASSIFICATION
OF INFORMATION

Introduction, History, and Adverse Impacts

【美】阿尔文·S. 奎斯特 (Arvin S. Quist) 著

彭志 孙战国 等 译



金城出版社
GOLD WALL PRESS



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

信息安全定密：定密概述、历史和负面影响 /
(美) 奎斯特著；彭志，孙战国等译. — 北京：
金城出版社：社会科学文献出版社，2012.8
(国家安全战略研究丛书)

书名原文：Security classification of information:
introduction, history, and adverse impacts
ISBN 978-7-5155-0533-6

I. ①信… II. ①奎…②彭…③孙… III. ①保密—
工作—美国 IV. ① D771.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 160975 号

信息安全定密：定密概述、历史和负面影响

作 者 [美] 阿尔文·S. 奎斯特
译 者 彭 志 孙战国 等
责任编辑 谢艳芝 陈珊珊
开 本 700毫米×960毫米 1/16
印 张 14.75
字 数 210千字
版 次 2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷
印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
书 号 ISBN 978-7-5155-0533-6
定 价 35.00元

出版发行 **金城出版社** 北京市朝阳区广泽路2号院(东区)14号楼 邮编：100102
发 行 部 (010) 84252396
编 辑 部 (010) 64222699
总 编 室 (010) 64228516
网 址 <http://www.jccb.com.cn>
法律顾问 陈鹰律师事务所 (010) 64970501

出版前言

习近平同志在中央国家安全委员会第一次会议讲话中指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。

为深入研究国内外安全形势，广泛借鉴国外安全理论研究成果和实践经验，金城出版社与社会科学文献出版社共同策划了“国家安全战略研究丛书”项目。项目包括两个系列：一个是引进国外国家安全理论研究成果及最新政策研究，具体包括国家安全理论分析、情报研究方法、最新反恐战略等，旨在为我国相关人员研究国外安全战略和政策提供参考借鉴；另一个是邀请我国相关领域专家学者，对当代中国非传统安全进行系统研究，内容涵盖经济、社会、文化、生态、资源等各个领域。希望本套丛书的编辑出版，为了解和研究国家安全问题、探索中国特色国家安全道路，提供一方丰田沃土。

修订版序言

此次虽然对各章或多或少均有所修订，但新增内容最多的是第二、三、四、五章。

第二章新增了许多美国南北战争至第一次世界大战期间美国、英国和法国信息安全定密的相关资料。美国的保密体系于一战期间初具雏形，大量借鉴了英国、法国——尤其是英国——的保密制度。在此，我要感谢耶鲁大学的小安德鲁·帕特森（Andrew Patterson, Jr.）教授，他无私地向我提供了自己尚未付梓的《“秘密”：国防信息标志的开始》（*“CONFIDENTIAL”-The Beginning of Defense-Information Marking*）一书，书中有大量一战前英国、法国定密体系的相关信息。第二章还新增了许多由一战至二战初期美国陆军、海军定密的有关规定。关于信息安全定密的首部行政命令和原子能信息的定密体系，追根溯源都是这些规定。在此，我还要感谢国家档案馆的埃德温·艾伦·汤普森（Edwin Alan Thompson）博士，他向我提供了达拉斯·欧文（Dallas Irvine）为国家档案馆准备的手稿《陆军部和前战争部国防信息标志的起源》（*Origin of Defense-Information Markings in the Army and Former War Department*）。第二章中对二战前陆军、海军保密体制相关细节的介绍，大多源自该手稿及其附件。

对第三章的修订，主要是增加了第 9182 号和第 12958 号行政命令的相关内容。1942 年 6 月 13 日颁行的第 9182 号行政命令，授权成立战

争信息办公室 (Office of War Information, OWI), 负责信息安全事宜。战争信息办公室制定的信息保密规定适用于政府各机关, 是此后一系列保密行政命令的基础。1995 年出台的第 12958 号行政命令, 是现行有效的保密行政命令, 第三章对其有详细介绍。

第四章的变化, 主要是增加了对修订后的《1954 年原子能法》(Atomic Energy Act of 1954) 规范的非定密信息的讨论。第五章新增了 1954 年后原子能信息解密审查方面的情况, 包括能源部的“公开行动 (Openness Initiative, 1993—2001)”。同时, 还增加了对大规模文件解密审查所引发问题的介绍。

本次修订大都完成于 9·11 事件之前, 因此, 虽然目前将有助于恐怖分子计划、执行恐怖袭击的信息定为秘密或者敏感信息的呼声日益高涨, 此次修改却很少涉及, 因为在前 9·11 时代, 国民的共识仍然是尽可能地减少定密或者敏感信息。

我还要感谢已退休的能源部核能与国家安全信息办公室主任罗杰·赫斯 (Roger Heusser) 先生, 他对本次修订提供了大力支持。

第一版序言

信息定密，是指美国政府对信息进行安全分类，以明确某一信息未经授权予以公开会损害国家安全。需要定密的信息一旦生成，尽快予以确认非常重要。否则，限制其传播所需之防范措施便无法执行，未经授权的人员便可以获得可乘之机，得到该信息，并损害我国国家安全。

信息被定密，且包含或者会泄露该信息的文件、材料被恰当地标注秘密标志后，用以保护该信息的安全保密规定便告生效。这些安全措施，包括存储、使用、传输定密信息过程中的物理保护措施、人员审查及其他程序，均代价不菲。因此，仅将真正需要保护的信息定密非常重要。

定密信息仅限“因工作需要”（need to know）的人知悉。因此，对科学技术信息进行不必要的定密，会限制我国部分科学家使用该信息，这必将延缓我国科学技术的总体发展进程，而我国国家安全又严重依赖科学技术的发展。不必要的定密还将妨碍美国公民充分了解政府的重大活动，此种限制显然并非我国政府所愿，因为我国政府将公众有权（亦有必要）了解政府活动作为一项基本原则。最后，不必要的定密还会降低定密工作可信度，从而削弱对于正确定密信息的保护。

将信息、文件或者资料定密是项十分复杂的工作。从严格意义上讲，它并不是一门真正的科学，而是需要定密官员做出主观判断。要做出合理的定密决定，定密官员必须做到以下几方面：（1）了解定密决定所涉及的领域；（2）获得恰当的定密指导；（3）理解并实施定密的基本

原理。通常，定密决定所涉及行业领域的知识（比如铀浓缩技术），定密官员可以通过教育、培训和实践获得。定密指导方面，定密官员会收到书面形式的“定密指南”。然而，关于定密原理以及如何通过实施这些原理做出正确定密决定的相关知识，定密官员只能通过自学和岗位实践获得。在定密官员培训方面，至今尚无正式教材。

在自学、内部培训以及准备定密指南过程中，广泛涵盖信息定密工作的文件对定密官员们大有帮助，对定密管理官员制定合理的定密方案也会有所帮助。就笔者所知，至今美国仍没有一份文件能够提供信息定密的背景知识，介绍定密原理，指导定密官员的选拔和培训，提供有助于定密指南制作的信息，探讨雇员的定密教育以及对与机关定密和定密方案相关的其他重要问题进行思考。本书是为改变该情况所做的一次尝试，旨在帮助定密官员改进工作，协助定密管理官员完善定密方案。

本书最初系为能源部 (Department of Energy, DOE) 及其承包商负责制定和执行定密指南的官员所著，但对于其他政府机构及承包商涉及信息定密的官员和雇员亦能有所助益，因为政府机关定密的基本原理大致相同。

本书的重点是关于能源部及其承包商信息的定密，故以较多笔墨介绍了修订后的《1954 年原子能法》所规定的限制使用数据 (Restricted Data, RD)、前限制使用数据 (Formerly Restricted Data, FRD) 信息和根据行政命令（现行有效的为第 12958 号行政命令）定密的信息。同时，由于本文系为能源部所作，因而围绕科学技术信息、资料（包括硬件）进行了大量讨论，而较少涉及军事行动、外交、情报及其他定密领域的信息。

本书所称定密 (Classification)，是指安全定密 (Security Classification)。换言之，是以未经授权公开会对国家安全造成的损害为基础，对信息进行分类。本书通常将定语“安全 (Security)”省略，首先，是出于习惯和简练（略去一词）考虑；其次，也是为了减少读者对于定密和安全两个独立且不同术语的误解。安全习惯上指物理安全。在定密人

员做出定密决定并标注保密标志后，安全人员开始负责对该信息进行物理保护。

欢迎广大读者不吝赐教，下次修订时得以采摭群言，将是笔者莫大的荣幸。

译者说明

《信息安全定密》是美国著名保密学者阿尔文·S. 奎斯特（Arvin S. Quist）应美国能源部委托撰写的研究报告，共分四卷，本书是第一卷。

本书的英文原作，首次发表于1989年。9·11事件后，美国的定密政策发生了较大转变，加之作者又搜集到一些很有价值的文献资料，2002年前后作者对原作进行了较大修改。本书即为2002年修订版译本。本书重点介绍了定密的必要性、定密的基础、第二次世界大战前美国的定密工作、总统行政命令下的定密制度、《原子能法》规定的定密制度、原子能信息的解密、定密的负面影响等。本书是专题研究美国定密制度为数不多的著作之一，对于全面深入了解美国的定密制度及其发展沿革具有较高的参考价值，被西方其他保密理论著作广泛引用，称得上美国定密制度研究的经典之作。值得注意的是，本书修订于2002年，之后美国的保密法律法规又有一些新发展，如，现行最主要的保密总统行政命令已是奥巴马总统于2009年12月29日发布的第13526号行政命令，不再是第12958号行政命令。于此提醒读者，文中不再逐一标注。

本书由彭志、孙战国、余忠尧、文倩、赵涛共同翻译。具体分工为：余忠尧、彭志、孙战国、文倩、赵涛分别翻译第一、三、四、五、六章，彭志、孙战国共同翻译第二章。彭志负责了全书的统稿工作。

在翻译出版过程中，国家保密局有关领导和金城出版社王吉胜社长给予了大力支持，责任编辑谢艳芝女士、陈珊珊女士也倾注了大量心

血，在此一并致以衷心的感谢。

由于译者水平有限，加之本书专业性强、翻译难度大，错误与疏忽之处终有难免，敬请广大读者批评指正。

译者

2013 年元月于北京

目 录

Contents

第一章 定密概述 1

- 第一节 定密的必要性 1
- 第二节 信息定密的主要领域 2
- 第三节 美国定密的基础 7
- 第四节 定密与安全 8

第二章 二战前美国的定密制度 13

- 第一节 殖民地时代至南北战争时期 14
- 第二节 南北战争至第一次世界大战 20
- 第三节 第一次世界大战 32
- 第四节 两次世界大战期间 37

第三章 行政命令规定的定密制度 61

- 第一节 第 12958 号行政命令颁布之前的行政命令 62
- 第二节 第 12958 号行政命令 85

第四章 《原子能法》规定的定密制度 109

- 第一节 概 述 109
- 第二节 《1946 年原子能法》之前对原子能信息的控制 110
- 第三节 《1946 年原子能法》对原子能信息的控制 121

第四节	《1954 年原子能法》对原子能信息的控制	126
第五节	能源部定密条例——《联邦行政法典》第 10 部第 1045 章	133
第六节	《原子能法》对非密信息的控制	134
第五章	原子能信息的解密	147
第一节	概 述	147
第二节	曼哈顿计划中的解密规定	148
第三节	根据《1946 年原子能法》实施的解密	157
第四节	根据《1954 年原子能法》实施的解密	165
第五节	1954 年以来主要的文件解密审查活动	176
第六节	主要文件解密审查计划后记	183
第六章	定密的负面影响	193
第一节	概 述	193
第二节	定密损害宪法价值	196
第三节	《信息自由法》和定密	197
第四节	定密与科技进步	200
第五节	定密的经济成本	213

第一章 定密概述

第一节 定密的必要性

政府应当对国家和人民的生存负责。为此，政府有时必须严格控制某些信息。这些信息要么使我国拥有比敌人明显的优势，要么阻止敌人取得某些损害我国的优势。对这些特殊信息的保护，政府只有通过定密制度来实现。换言之，政府需要通过确定某些信息属于国家秘密，防止其被不应知悉者知悉。例如，政府通过知悉的必要性要求和具体的安全措施来实现对信息的控制。

为确保国家安全，政府定密行为获得了人们的普遍认同。自古以来，政府就对优于敌人的某些信息进行保护。在战争时期，国家处于生死之地、存亡之秋，保守国家秘密的理由尤为充分，政府施加的保密限制十分宽泛，*而人们对于这些限制的认同也非常普遍。**相反，在平时时

* 和平时本可公开的很多事项，在战争时期公之于众却可能对战争造成不利影响。因此，战争状态下，公开这些事项将使人难以忍受，此时也不会有哪个法院会将这种公开行为作为宪法基本权利加以保护。[*Schenck v. United States*, 249 U.S. 47, 52 (1919) (J. Holmes)]

** 自从2001年9月11日恐怖分子袭击世贸大厦和五角大楼后，美国政府就处于反恐战争之中。随后，无论普通民众还是信息自由激进人士的观念均发生了重大转变，人们一致支持政府对可能有助于恐怖分子活动的信息实行控制。这种控制的加强，尤其对大规模杀伤性武器有关信息控制的加强，主要表现为：(1) 确立宽泛的信息定密标准和敏感信息标准；(2) 允许对已解密的信息重新定密；(3) 限制政府进一步分发已公开的文件资料。

期，保密理由逐渐减弱，定密信息逐步减少，人们的知情要求日益增加。

第二节 信息定密的主要领域

无论是平时时期还是战争时期，大多数民主国家所定密的信息一般限于与国防、外交相关的信息——军事、外交信息。绝大多数需要定密的信息可以划归于五个领域：（1）军事行动；（2）武器技术；（3）外交活动；（4）情报工作；（5）密码技术。后两个领域可能被视为前三个领域的特殊组成部分。换言之，情报工作和密码技术主要是为军事行动、武器技术和外交活动服务的。从历史角度看，对军事行动和外交活动信息进行定密的历史已有数千年之久，而对武器技术信息的定密活动，到 20 世纪才开始变得普遍起来。

一、军事行动信息

通常，军事行动方面需要定密的事项包括：兵力及其部署、军队调动、战舰航线、计划进攻的时间地点、战略战术、后勤供应等方面的信息。显而易见，如果我方即将发起进攻的主要细节为敌方掌握，胜算必将大大降低。只有保守作战计划，才能突袭敌人，使其惊慌失措，落荒而逃。^{*}为保持预测敌军行动或战胜敌军的能力，政府必须对所获悉的敌军行动或实力方面的信息进行保密。如果敌方知道这些信息已为我方掌握，就会改变作战计划或重新加强军事实力。军事行动信息的保密期限一般很短，军事行动结束，敌人也就知道了这些重要

^{*} 然而，对地中海地区的古希腊和古罗马而言，步兵均系至关重要的兵种，且拥有大致相当的武器装备。在许多战斗中，他们并不太注重保护部队行军和突袭作战的秘密。（B. and F. M. Brodie, *From Crossbow to H-Bomb*, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1973, p.17）

信息中的绝大部分。

二、武器技术

将武器技术定密的必要性在于：一是保持首次使用新式武器的奇袭优势；* 二是防止敌人开发反制新式武器的有效措施；** 三是防备敌人利用新式武器技术发展类似武器。就第三点而言，将武器技术定密的主要原因是获得“领先时间”（lead time）。只有对先进武器技术信息严格保密，才能防止敌人利用这些信息缩短同类武器系统的研制时间。因而，最早开发某种武器技术的国家如能对该技术持续保有优势，就会使敌人的武器系统显得落后，从而处于有利地位。

在“领先时间”方面，当武器技术能够获得大幅提高时，旧式武器信息的敏感性会比新式武器信息的敏感性小得多。以来福枪为例，前装式来福枪的技术信息没有后装式的敏感，后装式又不如杠杆式的敏感……半自动……全自动……机关枪，依此类推。然而，就核武器而言，无论流氓国家还是恐怖组织，通过以轮船或卡车运输的千吨 TNT 当量的初级核武器或是手提箱大小兆吨 TNT 当量的尖端核武器，均可轻易实现其目标。因此，即使老套过时的核武器技术，尤其是有关高浓缩铀或者其他核武器材料的生产技术，仍须继续保密。

武器技术包括与武器相关的科学和技术信息。一战标志着近代武器

* 在战争中，秘密武器的决定性作用已经得到证实。例如，在 1346 年克雷西战役中，新式武器的使用对战争胜负发挥了决定性作用。英国通过使用秘密武器“长弓”，取得了对抗战争的胜利。当时，法国军队约 4 万人，英国军队约 2 万人。虽然法国拥有两倍于英军的优势兵力，但战后法军损失了大约 11500 人，而英军仅损失约 100 人。（W. S. Churchill, *A History of the English-Speaking Peoples*, Vol. 1, Dodd, Mead and Co., New York, 1961, pp.332-351; B. and F. M. Brodie, *From Crossbow to H-Bomb*, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1973, pp.37-40）

** 二战期间，德国发明了一种以轮船螺旋桨声响为追踪目标的鱼雷。然而，盟国提前获得了该武器的有关信息，当德军首次使用该种鱼雷时，盟军早已采取了防范措施。（B. and F. M. Brodie, *From Crossbows to H-Bombs*, Indiana University Press, Bloomington, Ind., 1973, p.222）

时代的肇始，科学技术对于武器系统升级换代的影响，开始超过历史上任一时期。^[1]到二战时，随着科学技术的飞速进步，例如，原子弹、雷达和低空爆炸引信的产生，科技和武器发展之间的关系变得更为紧密。二战，尤其是原子弹的发明，标志着相对于工程师来说，科学家对军事技术的发展进步首次发挥了重大影响。^[2]

就定密而言，越是专用于武器研制的科技信息，越有可能被确定为国家秘密。但对基础性研究一般不定密，除非该项研究代表着重大突破，能形成一个全新的武器系统。例如，二战时期对原子能（原子武器）的基础性研究就采取了严格的保密措施，几年之后，原子弹诞生了。

三、外交活动

长期以来，在外交谈判和对外关系领域实行保密的必要性一直得到广泛认可。一国的谈判策略和目标如被其他国家预先掌握，其在谈判中获得有利条款的能力将大打折扣。^{*}国家间武器援助协定如为敌方获知，敌方必然着手化解，则该协定的效果无疑会受到影响。在“《纽约时报》诉美国”（*New York Times v. United States*），或称“五角大楼文件”（*Pentagon Papers*）案中，联邦最高法院的斯图尔特（Stewart）法官阐述了外交政策与国防事务保密的重要意义：

外交政策成功实施和维持有效国防需要定密和保密，这点道理浅显易懂。除非知道己方的涉密事项受到了保护，否则，其他国家不会在相互信任的气氛中与美国打交道……当然，在基本的国防领域，对绝对保密的频繁需求是不证自明的。^[3]

^{*} 1921年，美、英、法、意、日召开会议，商谈海军军备限制问题。当时，美国已破译日本的外交密码，从而掌握了日本所能接受的海军军备最低限制。因此，美方谈判代表以逸待劳，坐等日方谈判代表就最有利于美国的条款达成协议。（J. Bamford, *The Puzzle Palace*, Houghton, Mifflin Co., Boston, 1982, pp.9-10）