



中国保密法制史研究

Government Secrecy in Chinese Legal History

张群 著

上海人民出版社



中国保密法制史研究

Government Secrecy in Chinese Legal History

张群 著



图书在版编目(CIP)数据

中国保密法制史研究/张群著. —上海:上海人民出版社, 2017

ISBN 978-7-208-14510-8

I. ①中… II. ①张… III. ①保密法-法制史-研究-中国 IV. ①D922.142

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 112163 号

责任编辑 汪 娜

封面设计 夏 芳

中国保密法制史研究

张 群 著

世 纪 出 版 集 团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 21 插页 4 字数 347,000

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14510-8/D·3038

定价 68.00 元

国家社科基金后期资助项目出版说明

后期资助项目是国家社科基金项目主要类别之一,旨在鼓励广大人文社会科学工作者潜心治学,扎实研究,多出优秀成果,进一步发挥国家社科基金在繁荣发展哲学社会科学中的示范引导作用。后期资助项目主要资助已基本完成且尚未出版的人文社会科学基础研究的优秀学术成果,以资助学术专著为主,也资助少量学术价值较高的资料汇编和学术含量较高的工具书。为扩大后期资助项目的学术影响,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

2014年7月

目 录

第一章 导论.....	1
一、他山之石	1
二、中国问题	5
三、研究现状	8
四、写作思路	14
第二章 中国古代的保密观	17
一、引言	17
二、《左传》的多元保密观	17
三、《孙子兵法》的军事保密观	23
四、《韩非子》的君主保密观	27
五、《史记》、《汉书》与儒家保密观	32
六、武则天的保密观	37
七、陆贽的保密观	42
八、韩愈的质疑	44
九、《资治通鉴》与司马光的保密观	47
十、朱熹的保密观	53
十一、左懋第的保密适度观	56
十二、顾炎武对保密问题的反思	61
十三、康熙、雍正和乾隆三帝的保密观	64
十四、结语	72
第三章 中国古代的保密法制	73
一、引言	73
二、漏泄禁中语	73

三、起居注	76
四、风闻言事	81
五、漏泄大事罪	85
六、糊名誉录	87
七、秘密建储	90
八、奏折	97
九、涉密人员管理	107
十、涉外保密管理	114
十一、结语	119
第四章 中国古代保密史的反思	121
一、引言	121
二、何为密	121
三、密奏与告密	131
四、保密的困境	135
五、泄密案的背后	140
六、保密与皇权政治	146
七、保密是政治智慧	150
八、并非都是保密的错	154
第五章 中国近代的保密观	159
一、引言	159
二、林则徐	159
三、奕訢	160
四、沈家本	162
五、郑观应	164
六、康有为	165
七、袁世凯	167
八、蒋介石	168
九、叶德浩	172
十、陈克文	172
十一、结语	176

第六章 中国近代的保密法制与国家安全	177
一、引言	177
二、中国近代国家安全危机	177
三、中国近代保密立法的演进与特点	184
四、中国近代保密法律制度	187
五、中国近代保密法制的实施	202
六、余论:信息公开与中国近代保密法制	206
第七章 中国近代的保密法制与新闻自由	212
一、引言	212
二、清末民初的论争	214
三、战时新闻检查制度	223
四、法理分析	229
五、案例分析	237
六、余论:新闻自由与中国保密法制近代化	243
第八章 中国共产党的保密观	245
一、领袖的保密言论	245
二、主要问题和基本观点	259
三、比较、思考和结论	267
第九章 革命、建设、改革与保密法制	269
一、保密工作历史概况	269
二、红色传统的继承	273
三、改革开放与保密	279
四、保密制度的中国特色	283
第十章 从“资料供应”到“信息公开”	287
一、1957 年的“保密风暴”	287
二、政府对批评的回应	294
三、初步评估	296
四、信息公开背景下的保密问题	298
五、应当改进的误读	302

六、余论：工作秘密 305

第十一章 结语..... 312

主要参考文献..... 315

后记..... 326

第一章 导 论

本书主要考察中国历史上的保密思想和法制,兼及保密与政治制度、思想文化、社会变迁的关系。但是,当今世界,公开已经成为社会主流价值和权威话语,保密只是公开的例外情形,世界上颁布保密法的国家和地区屈指可数,且依附和从属于信息公开法。在这种情况下,专门研究保密问题还有什么意义?这是本书要首先回答的问题。

一、他山之石

为了有个参照,本书首先简单介绍一下西方历史上的保密问题。^①2009年,美国出版了一本题为《政府秘密:经典与当代文献》的文集,全书近800页,收录了西方从18世纪末到21世纪初200多年间多关于保密问题的重要文献。^②从书中不难看出,在西方思想史上,保密有着较为丰富的理论内涵与深厚的学术积淀。

起初,保密只是在谈到军事和政治问题的时候偶尔涉及,^③至19世纪末20世纪初,两位划时代的社会学家——马克斯·韦伯(Max Weber, 1864—1920年)和格奥尔格·齐美尔(Georg Simmel, 1858—1918年)首次对保密问题进行了系统研究。前者从管理层面,认为保密是官僚体系正常运行的一种必要手段,没有秘密,就没有权威和统治;^④后者从个人与社会

① 更多内容参见张群:《西方保密法制札记》,金城出版社2017年版。

② Susan L. Maret and Jan Goldman (Ed.), *Government Secrecy—Classic and Contemporary Readings*, Libraries Unlimited, 2009。

③ 例如,[古罗马]弗龙帝努斯:《谋略》,袁坚译,解放军出版社2014年版,第5、10、113、117页。

④ Max Weber, *Economy and Society*, ed. Guenther Roth and Claus Wittich, vol.2, pp.992—993 (Berkeley, CA: University of California Press, 1978)。

关系角度,认为保密是一种社会行为形式,是个人为保持自己的安全感和优越感而采取的蓄意隐瞒行为。^①还有学者将保密(Secrecy)与宣传(Propaganda)相提并论,认为二者都是政治操纵的手段,前者是封锁消息、拒绝提供信息;后者则是提供虚假的或经过筛选的信息,最终目的都是巩固统治;所谓泄密则是人民希望自己直接管理自己的表现。^②其他学者也提出过一些不同观点,但大都没有超越上述范围。^③

但是,西方思想界对保密价值和作用的看法并不一致。一般来说,对个人、家庭与社会组织的保密行为基本持认可态度,认为保密属于个人对自己信息的处分,属于私法自治范畴,不应干预。但对政府保密则有较多争议。一方面,学者们都承认,保密有着显而易见的必要性,如保护军事计划顺利实施、便利谈判、有利于政府内部进行充分而坦诚的讨论、避免利益集团的压力、鼓励他人与政府进行信息沟通等。但另一方面,保密特别是过度保密又有许多负面作用,如损害民主监督、阻碍科技进步、破坏市场竞争等。^④此外,相关研究几乎无一例外地证明,政府总是更倾向于保密、逃避、抵制甚至反对公开。因此,目前西方学者关注的焦点已经不是应当不应当保密,而是如何规范与限制保密,从而最大限度地确保保密活动的正当化与保密范围的最小化。

在西方法制史上,保密很早就成为法律规制对象。英美普通法在资产阶级革命之前就确立了对个人秘密(个人隐私)和商业秘密的保护制度,如牧师对信徒的忏悔内容、医生对患者的病情、夫妻对家庭隐私、律师对委托人的秘密、银行对储户的秘密等,除法律规定情形外,对法庭也不得透露。这又称为保密特权、拒绝作证权。^⑤资产阶级革命后,西方又陆续确立了一些涉及政治权利的保密制度,如秘密投票制度,为投票人不受干扰独立表达自己的意志提供保障;^⑥新闻来源保密制度,为不少勇敢揭露真相、主持正

① [德]齐美尔:《社会学:关于社会化形式的研究》第五章“秘密和秘密社会”,林荣远译,华夏出版社2002年版,第261页。

② Carl J. Friedrich, *The pathology of politics; violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*, New York, Harper & Row, 1972, pp.176—177.

③ 韩姗姗:《社会学视野中的保密观》,《保密科学技术》2013年第11期。

④ [美]凯斯·森斯坦:《政府对信息的控制》,李志强译,《比较法研究》2007年第2期。

⑤ 参见刘荣军:《论证人的证言拒绝权》,《法学》1999年第5期;王进喜:《律师职业秘密问题研究》,载《诉讼法论丛》第3卷,法律出版社1999年版;蔡辉、李薇薇:《英美保密特权原则之比较与启示》,《国家检察官学院学报》2004年第1期。

⑥ 李智:《秘密投票——以私密的方式行使民主权利》,《南京社会科学》2009年第5期;张佛泉:《论“代书”与秘密投票》,载张佛泉:《自由的言说》,清华大学出版社2010年版,第395页。

义的线人和记者反抗暴政和迫害提供有力支持。^①

本书研究的保密法制,即保守国家秘密法,起初属于刑法,主要内容为反奸防谍、惩治泄密,其典型代表是英国 1889 年颁布的《公务秘密法》(Official Secret Act)。^②在两次世界大战以及随后的“冷战”期间,各国开始对定密标准和保密管理进行规范,其典型代表就是美国总统罗斯福 1940 年发布的第一个保密总统行政命令(Executive Order),此后几乎每任总统都会颁布一个新的保密行政命令。^③20 世纪 60 年代,蓬勃兴起的知情权运动推动美国国会通过了《信息自由法》(Freedom of Information Act,简称 FOIA),并确立了“公开为原则,保密为例外”原则。^④随后发生的一些重大案例,如 1971 年美国五角大楼文件案、^⑤1972 年日本外务省公电泄露案、^⑥1984 年英国庞廷案,^⑦引起人们对保密负面作用的深刻思考。在此期间,美国于 1974 年修订《信息自由法》,加强了国家秘密的司法审查力度。^⑧20 世纪 90 年代,以计算机和互联网为核心的信息技术革命,从根本上改变了信息存储、流动和获取的形式、途径和面貌,也对传统保密法制构成重大挑战。保密技术法规的分量越来越大、地位越来越重要。^⑨1995 年在南非通过的《约翰内斯堡关于国家安全、表达自由和获取信息自由原则》(The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information 以下简称约翰内斯堡原则)就保密问题提出了法律化、最小化等原则,^⑩这些对各国保密法制产生了深远影响。2000 年以

① CRS Report RL34193, *Journalists' Privilege: Overview of the Law and Legislation in Recent Congresses*. (January 19, 2011).

② Parliament and Constitution Centre, Number CBP07422, *The Official Secrets Acts and Official Secrecy*. (17 December, 2015).

③ CRS Report R41528, *Classified Information Policy and Executive Order 13526*. (December 10, 2010).

④ CRS Report 97-71, *Access to Government Information in the United States: A Primer*. (March 18, 2016).

⑤ 《英美判例百选》,北京大学出版社 2005 年版,第 91 页。

⑥ [日]右琦正博:《国家之秘密与国民之知的权利——外务省公电泄漏事件》,李鸿禧译,载荆知仁主编:《宪法变迁与宪政成长》,台湾正中书局 1984 年版,第 607 页。

⑦ 楚安生:《“庞廷事件”与英国的保密法》,《世界知识》1985 年第 8 期。

⑧ CRS Report R41406, *The Freedom of Information Act and Nondisclosure Provisions in Other Federal Laws*. p.7. (September 24, 2010).

⑨ 周汉华:《互联网对传统法治的挑战》,《法学》2001 年第 3 期。

⑩ 英文本请访问 <http://www.article19.org>, 中文参见中国人民大学法学博士高中的中译本,中国法理网, <http://www.jus.cn>, 2013 年 5 月 25 日访问。

来,越来越多的国家(包括英国)按照这一精神,在信息公开和知情权框架下对保密法制进行修改,保密法制有从刑法附庸演变成为信息公开法附庸的趋势。^①

西方各国保密法制体例不一,但大都包括三方面内容:一是定密(classify),^②包括确定、变更和解除国家秘密。定密明确保密的具体对象和范围,回答什么是国家秘密的问题,被视为保密工作的基础,在保密法制体系中具有举足轻重的地位。各国信息公开法差不多都将国家秘密作为例外,因此,定密对公民知情权影响很大。保密范围是否适度、定密程序是否科学规范、定密决定是否接受司法审查,也被视为一个国家政府开放和民主法治程度的重要标志。二是秘密信息的保护,即对国家秘密信息采取的各种防范性保护措施,包括涉密人员、涉密载体、涉密活动、涉密会议等的保密管理,其中,涉密人员管理通常需要采取一些限制公民权的措施,如采集指纹、提供个人和家庭隐私信息、审查回忆录乃至监控其社会交往等,争议较多。三是法律责任追究,主要是指违反保密规定乃至造成泄密的刑事法律责任,这是各国刑事法律的当然内容。

此外,从世界史角度观察,政体不同,保密范围和保密手段确实存在一些差异。如皇权社会的“奏章非发抄,外人无由闻;非奉旨,邸报不许抄传”,^③纳粹国家的“凡事皆秘密”,^④但现代民主国家的保密范围大多由法律或者行政法规明确规定,且相对较小,主要限定在国防、外交、军事、武器和情报等国家安全领域。具体事项是否涉密也只有法律规定的主体才有资格确定,非领导者个人意志或者任何行政机关可以左右。保密事项亦非一定终身,保密期满必须解密。定密决定也非不可挑战,公民可以质疑甚至提起诉讼,司法机关可以审查。泄密罪必须经过独立司法程序才能定罪量刑,犯罪嫌疑人有辩护的权利,只不过在审判公开性上可能受到一些限制。因此,保密固然不能简单视为民主还是专制的标尺,但确是可以作为分析一个政体和社会的一把钥匙。

① 托比·曼德尔:《信息自由:多国法律比较》,龚文庠等译,社会科学文献出版社2011年版。

② 中国台湾地区翻译为“区分”,大陆有学者翻译为“归类”。参见张千帆:《政府公开的原则与例外——论美国信息自由制度》,《当代法学》2008年第5期。本书统一译为“定密”。

③ 《明史》列传第一百四十一《王应熊》。

④ 党卫军里几乎凡事皆秘密。最大的秘密是集中营里的行为,甚至连盖世太保成员未经特许也不得入内。参见[美]汉娜·阿伦特:《极权主义的起源》,林骧华译,三联书店2012年版,第545页。

二、中国问题

中国有着悠久的保密传统。很早就有人提出“君不密，则失臣；臣不密，则失身”、^①“国之利器，不可以示人”、^②“忠臣不显谏，大臣奏事不宜漏泄”^③等箴言，民间也有“天机不可泄露”、^④“家丑不可外扬”^⑤等俗谚，《唐律疏议》中的“漏泄大事”条影响甚至及于整个东亚。清末以来，密码电报等保密技术为战胜外敌侵略、实现民族独立提供了有力保障。新中国成立以来，保密工作稳步发展，为保障社会主义建设和改革开放顺利进行做出重要贡献。但以上只是一个大概情况，理论上和实践中都还有一些没有得到明确回答甚至有较大争议的问题，需要进一步研究。

（一）中国古代是保密国家？

西方学者几乎普遍认为，中国古代是一个保密国家。主要理由是中国古代实行的是君主专制，而民主欠发达的社会，保密当然会多一些。^⑥但也有西方学者不同意上述观点，认为中国古代也存在信息公开的传统，并非一味保密。瑞典“信息公开法之父”——安德斯·屈德纽斯(Anders Chydenius)坦承自己是受中国古代监察制度的启发，才在瑞典倡导信息公开，并撰写了《中国新闻自由报告》(A Report on the Freedom of the Press in China)。^⑦日本学者研究发现，明清时期的善会善堂等民间慈善组织普遍编印征信录，公开捐款和支出明细。从起源看，征信录属于完全意义上的中国传统社会的产物，显示当时中国人已经自觉应用信息公开原理进行社会管理。^⑧宋代司马光倡导的“事无不可对人言”，^⑨更被曾国藩为代表的士大夫阶层视为做人的基本原则。

① 《周易·系辞上第七》。

② 《老子》第三十六章。

③ 《汉书》卷八十六《师丹传》。

④ (清)翟灏：《通俗编》卷一《天文》“泄天机”条，中华书局2013年版，第3页。

⑤ (清)翟灏：《通俗编》卷二十二《妇女》“家丑不外扬”条，中华书局2013年版，第308页。

⑥ Carl J. Friedrich, The pathology of politics; violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda, New York, Harper & Row, 1972, p.188.

⑦ 杨伟东：《政府信息公开主要问题研究》，法律出版社2013年版，第7页；[美]威廉·R.安德森、彦廷、任东来：《美国〈信息公开法〉略论》，《南京大学学报》2008年第2期。

⑧ [日]夫马进：《中国善会善堂史研究》，伍跃等译，商务印书馆2005年版，第714页。

⑨ 语出《宋史》卷三百三十六《司马光传》。清代翟灏《通俗编》卷十七《言笑》亦收录此条。

这两种说法哪一个更符合历史事实?有中国学者几乎不假思索的相信前者,认为瑞典故事不过是历史的美丽误会。这不但在情感上过于妄自菲薄,在认知方式上也不具备一个现代人应有的理性——康德批评的盲目相信没有经过自由而公平的批判的各种观念。中国古人是如何看待保密和公开的性质和功能?是否纯粹鼓吹保密、反对公开?保密传统(如果有的话)对中国政治、经济、科技和文化发展乃至民族性格有着怎样的积极和消极影响?这些无疑都是只有经过深入探讨才可以作出结论。这是研究中国保密法制史的第一个重要意义。

(二) 新中国保密法是“特例”?

1995年12月29日,我国台湾政治大学组织召开关于保密问题的研讨会。原文如下:

“国家机密,一般系指攸关国家安全或利益,而有保密必要之事项。因其牵涉国家安危与其他重大利益,举世各国,无论采何种政体,莫不对国家机密严加保护。惟各国对国家机密之维护,多定位为机关内部事项,鲜有以国会制定法规范者。例如,美国以总统命令为之;韩国、德国以委任命令为之;日本、瑞士以职权命令为之;中共之保守国家秘密法则为一特例。”^①

马英九对西方保密法制的认识大体不错。至于说《中华人民共和国保守国家秘密法》为“特例”,其实并不准确。英国早在1889年就颁布《公务秘密法》,俄罗斯1993年颁布《俄罗斯联邦国家保密法》。但新中国的确是世界上少数几个颁布专门保密法,并将保守国家秘密作为公民义务写进宪法的国家。在政治上,新中国保密工作一直居于较为尊崇和特殊的地位,实行“党管保密”领导体制(与之相似的仅有军事、干部、宣传等领域),中央保密委员会在党中央领导下,组织开展全国党政军民各系统各领域的保密工作,中共中央保密委员会办公室与国家保密局一个机构、两块牌子。^②新中国保密工作地位为何如此重要?回顾历史,可能是寻找答案的最佳途径。这是研究中国保密法制史的第二个重要意义。

(三) 当前保密工作的“两难”

研究中国保密法制史的第三个重要意义就是为现实服务。保密不仅是耐心细致的思想政治工作,更是需要智慧和力量的“技术活”。当前中国保

^① 《“国家机密”法制与新闻采访权》,台湾政大传播学院1996年版,第3页。

^② 周恩来曾长期担任中央保密委员会主任。现任主任为中共中央政治局委员、中央书记处书记、中央办公厅主任栗战书。

密工作面临的形势比较严峻,可谓“内忧外患”。一方面,保密工作的合法性和正当性遇到更多质疑和挑战,“不必保”、“不应保”的论调甚嚣尘上。特别是2008年《政府信息公开条例》实施以来,申请政府信息公开成为公民一项法定权利,全社会知情权意识高涨。而在拒绝信息公开的案例中,以国家秘密为由的占到总数的7%至20%以上。这些案例中,绝大部分是既有明确法律依据,又是依照法定程序确定的,但也有极少数是站不住脚的,其结果是造成民众对国家秘密的反感与严重不信任。要解决这些问题,不仅要从事现行保密制度及其实施上找原因,还需要从历史和文化层面对保密体制和保密观念进行反思。

另一方面,国家秘密“保不住”、“保不了”的问题依然突出。各类网络窃密泄密行为不再局限于国家行为体、不再受限于地理距离,中国只能采取最原始的物理隔离手段,“涉密不上网、上网不涉密”。^①同时,中国加入WTO后,必须遵守WTO协定的一系列透明度要求,不得将WTO要求披露的信息作为保密信息(confidential information)而拒绝提供。^②可以说,中国保密工作正遭遇前所未有的,涉及观念、制度、体制与技术各方面多层次的严峻挑战。^③

“以史为鉴,可以知兴替”。中国古代保密经验之丰富与珍贵自不必多言,清末民初是中国三千年未有之变局,一方面外患深重,国家信息主权受到严重威胁,迫切需要加强对外情报保密斗争,严格管控涉及国家安全的信息流动;另一方面,新闻媒体如雨后春笋,民权观念伸张,社会开放趋势不可逆转,保密工作必须同时应对国家安全与新闻自由的双重冲击与挑战。这个时期又恰逢中华法系传统解体、大面积移植西方法制的历史关头,保密法制身处中西法制和文化冲突之中,其历史经验尤其可以为当前保密工作提供启示和借鉴。

此外,国家教育行政主管部门已经批准设立保密管理专业,保密法学和保密史学均被列为专业必修课。国家保密局先后在哈尔滨工程大学、北京交通大学、天津大学、南京大学、复旦大学、武汉大学、中山大学、四川大学、西北工业大学等十余所大学设立国家保密学院,组织开展保密管理专业教学研究工作。保密法制史主要是以历史和法学方法,通过考察保密法制背

① 美国机密的军事网络从1982年就开始与非涉密网络采取了物理隔离。

② 商务部世贸司编译:《中国加入世界贸易组织法律文件》,中国商务出版社2011年版,第271页。

③ 这种两难处境同样体现在个人信息保护上。参见闫晓丽:《大数据时代的个人信息及隐私保护立法研究》,《保密科学技术》2015年第9期。

景、起源、发展、内容、实施状况,对其经验、教训和规律进行总结的学问。研究中国保密法制史,不仅可以为保密法学、保密史学乃至整个保密管理专业学科建设奠定坚实基础,更能使我们不断深化对历史规律的认识,汲取历史的经验与智慧。在我国,保密还是一个比较稚嫩的学科,研究中国保密法制史尤其具有重要的理论价值和现实意义。^①

三、研究现状

著名文史学家程千帆先生曾指出:从事学术研究,“必须在前人已取得的成绩的基础上向前发展”,“必须从掌握已有文献开始”。^②保密研究同样应当遵循这一要求。中国保密法制史是一个综合性课题,涉及法律、历史和政治等多个学科。要全面了解其研究情况,比较可取的是从法学和史学两个方面说起。

(一) 保密法研究

目前,国外保密法研究大致集中在以下两个领域:一是刑事法研究领域,主要是阐释国家秘密涵义,分析涉密犯罪行为构成要件及行为态样;二是宪法和行政法研究领域,主要是探讨国家安全利益与信息公开、新闻自由、审判公开等法益的衡平。例如,日本外务省密电泄露案,刑法学者主要研究应当采纳何种标准认定国家秘密才最符合人权、正义,宪法学者则从表达自由、新闻自由角度探讨国家秘密与知情权的关系。新中国保密法制研究路径大略同此,但在广度和深度上远逊于发达国家。

为直观了解有关情况,我们不妨从一些知名学者的经历入手。中国社会科学院法学研究所周汉华研究员是国内较早从事保密法和信息法研究的专家。他在2007年的一篇文章中回忆了自己对保密问题从“断然拒绝”到“萌生兴趣”,再到“系统研究”的过程。

(1997年底)一天,经法学所陈泽宪教授的介绍,后来成为朋友的

^① “人文科学不比自然科学,必须与本国本民族的历史与现状结合起来才有意义、有价值,不能光是把洋人的学说介绍几家,外国的著作翻译几部过来,就算是中国也有了人文地理学。当前我们若要认真建立中国的人文地理学,那就必须充分重视继承本民族在这方面的遗产,撷取其成果,作为建立这门学科的一个重要组成部分。”谭其骧:《与徐霞客差相同时的杰出的地理学家——王士性》,载《长水集(续编)》,人民出版社2011年版,第200页。

^② 程千帆:《闲堂书简》,上海古籍出版社2004年版,第26页。

国家保密局法规处郭杰处长、宗建文副处长专门到法学所拜访我,希望邀请我担任《保密法》修改专家组顾问。由于当时律师事务所工作非常忙,加之自己不愿意“涉密”,所以非常坚决地回绝了两位处长。他们走后不久,宗建文先生又专门打电话到律师事务所,向我作了两点解释:一是国家保密局只是政策制定机关,本身并不涉密,不必担心;二是《保密法》修改必然涉及保密与信息公开的关系,作为一个行政法学者应该会对后者有兴趣。宗先生的解释,不但打消了我担任顾问的顾虑,也第一次使我对信息公开问题萌生了兴趣。1998年下半年,我利用在挪威奥斯陆大学做访问学者的机会,开始比较系统地对国外信息公开与保密法制进行资料收集和研究工作。2000年初,法学研究所组织了国内第一个信息公开制度研究课题组,邀请了许多政府部门和学术单位的同仁参与研究,由我担任负责人。2002年中,在时任中国法学会常务副会长孙琬钟先生和国家保密局副局长王善祺先生的大力支持和积极奔走之下,经我倡议并经信息产业部法规司李国斌先生、国务院信息办政策规划组欧阳武先生、公安部法制局柯良栋先生、国家安全部法制办公室张菁女士、国家保密局郭杰先生的共同努力,我们发起成立了中国法学会信息法学研究会。^①

周汉华的经历在一定程度上也是新中国保密法学发展的缩影。从新中国成立到1988年第一部保密法颁布的40年间,唯一公开出版的保密法著作是著名法学家江庸先生撰写的《保守国家机密暂行条例浅说》。^②该书只是逐条介绍1951年6月颁布的《保守国家机密暂行条例》内容,谈不上什么研究,尽管在当时环境下这已经非常难得。1988年保密法颁布实施后,出

① 周汉华:《政府监管与行政法·前言》,北京大学出版社2007年版。信息法学研究会已于近期正式更名为中国互联网与信息法学研究会。

② 江庸:《保守国家机密暂行条例浅说》,上海大众法学出版社1951年版。该书前三章分别介绍了条例通过的时局背景、经过、主要内容。从第四章开始依条文顺序分别说明了保守国家机密的目的、国家机密的基本范围、建立保守国家机密的组织。第七章通过批评过去一些人对保密责任的错误认识详细说明了如何进行保密教育,明确在各部门、各单位和各阶层中广泛地、深入地展开保守国家机密的宣传和教育工作,使得每一个人建立保守国家机密的观念。第八章在建立保密人事制度方面强调了首长责任制,第九、十、十一、十二、十三章分类介绍了文书档案、会议、电讯、新闻发布、政府系统出版物保密的具体做法。第十四章从当前失密、泄密的现状入手谈到了保密责任的相关问题,不仅区别了出卖、泄露国家机密的故意和过失两种不同情况的处理,还介绍了条例第十六条对严格保守国家机密的奖励措施。最后强调了各级人民监察机关对各单位及其工作人员是否能严格保守国家机密的经常性监督责任,呼吁各界用实际行动保守国家机密。