

## 《中华人民共和国保守国家秘密法 实施条例》学习宣传提纲

《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》(以下简称实施条例)于 2014 年 1 月 17 日,由李克强总理签署第 646 号国务院令予以公布,自 2014 年 3 月 1 日起施行。这是保密法修订后我国保密法律建设的又一件大事,对于进一步健全我国保密法规体系,提高全社会保密法制观念,促进各级领导干部、涉密人员和保密干部准确理解、全面贯彻实施保密法,推动保密工作科学发展,更好地维护国家安全和利益,具有十分重要的意义。

依据 2010 年新修订保密法,实施条例对 1990 年发布实施的《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)作了全面修订。实施条例共 6 章 45 条。在学习贯彻中应着重把握以下内容。

### 一、关于修订的必要性

第一,是全面、准确贯彻实施保密法,进一步完善保密法规体系的客观要求。2010 年 4 月 29 日第十一届全国人大常委会第十四次会议修订通过的保密法,着眼于新形势新任务的变化,从法律层面进一步健全了保密管理制度,明确了保密

工作责任,强化了保密管理措施,完善了法律责任。作为一部保密管理领域的基本法律,保密法的规定相对比较原则,特别是一些重要的保密制度,需要通过配套法规予以具体化,以便于贯彻实施。实施条例在修订中坚持“细化落实、切实可行”的原则,对保密法确立的一系列新制度、新措施进行了集中诠释,将近年来保密工作实践中形成的相对成熟的思路和做法上升为法律规范,解决了1990年实施办法与修订后的保密法明显脱节、难以适应新形势下保密工作需要的现实问题,为全面、准确理解保密法,推动保密法贯彻实施提供了制度保障。作为国务院制定的行政法规,实施条例与保密法一起,组成了我国保密法律制度的主干内容。它的修订,进一步充实和完善了我国保密法律制度体系,为机关、单位依法开展保密工作,有关部门制定保密规章、标准等提供了重要遵循。

第二,是加强和规范保密管理,推进保密事业科学发展的现实需要。随着市场经济深入发展,信息化建设快速推进和对外开放进一步扩大,保密工作面临的形势更加复杂严峻,保密管理的难度日益加大。特别是新技术产品的广泛应用,使原有的一些保密管理方式失去有效性,泄密渠道增多,涉密人员、涉密会议活动、涉密载体等保密管理亟需调整规范。实施条例严格遵循保密法,进一步突出重点,对新形势下机关、单位依法管理国家秘密提出了具体要求,进一步健全了机关、单位保密工作责任制,规范了国家秘密确定、变更和解除的标准

和程序,明确了国家秘密载体、涉密信息系统、涉密采购以及涉密会议活动等保密管理措施,授予国家保密行政管理部门会同国务院有关主管部门制定涉密人员管理辦法的职权,强化了对机关、单位保密管理工作的监督检查等,为机关、单位依法履行保密职责,加强国家秘密管理提供了更加明确的依据,为提升新形势下保密管理的科学化和规范化水平提供了制度保证。

第三,是规范和强化保密管理职能,提高保密依法行政水平的重要举措。近年来,党中央、国务院高度重视行政管理体制改革,对推进依法行政、建设法治政府作出全面部署。保密法在总结提炼新时期党和国家保密工作经验的基础上,规范和加强了保密行政管理职能,对各级保密行政管理部门依法行政的能力和水平提出了新的要求。实施条例进一步明确了保密行政管理部门的法定职责,对保密行政管理部门按照法定职权和程序开展保密审查、保密检查和泄露国家秘密案件查处工作作出规范,并对保密行政管理部门及其工作人员严格、公正执法提出了明确要求。将保密法关于保密行政管理职能的规定要求进一步具体、细化,是深入贯彻中央有关部署,推进保密依法行政的具体举措和有效途径,也是提高保密行政管理部门及其工作人员的依法行政责任意识,提升保密行政管理水平的客观要求,对于规范保密行政行为,实现保密行政管理科学、公正、严格、高效将起到积极推动作用。

## 二、关于总则

总则部分规定了实施条例的立法宗旨、保密工作管理体制、保密工作装备和经费保障、保密与信息公开的关系、保密工作责任制和保密宣传教育的内容。主要是：

1. 强化了保密工作保障。针对当前我国保密基础设施建设薄弱、关键保密科技产品配备不足、保密工作经费保障机制尚不完善等问题，实施条例第四条规定，县级以上人民政府应当加强保密基础设施建设和关键保密科技产品的配备；省级以上保密行政管理部门应当加强关键保密科技产品的研发工作；保密行政管理履行职责所需的经费，应当列入本级人民政府财政预算；机关、单位开展保密工作所需经费应当列入本机关、本单位的年度财政预算或者年度收支计划。在总则部分规定强化保密工作保障的内容，有利于明确保守国家秘密的政府责任，增强机关、单位的保密责任意识，加大保密工作投入，推动保密科学技术快速发展，切实为确保党和国家秘密安全提供有力保障。

2. 明确了保密与信息公开的关系。国家秘密是国家的重要战略资源，关系国家安全和利益，与人民群众的根本利益息息相关。信息公开有利于充分保障公民的知情权、参与权和监督权，有利于公民更好地参政议政。为更好地处理保密与信息公开的关系，既确保国家秘密安全，又便利信息资源合理利用，实施条例第五条在保密法关于“法律、行政法规规定公

开的事项,应当依法公开”的基础上,进一步规定:“机关、单位不得将依法应当公开的事项确定为国家秘密,不得将涉及国家秘密的信息公开。”

3. 规定了机关、单位保密工作责任制。保密法对机关、单位实行保密工作责任制提出了原则性要求。为加强保密工作组织领导,明确相关人员保密工作职责,确保保密工作落到实处,实施条例第六条对保密工作责任制内容进行了细化:

一是规定领导干部保密工作责任制,明确机关单位负责人对本机关、本单位的保密工作负责。机关、单位负责人是指机关、单位党政主要负责同志,他们要担负起对机关、单位保密工作的全面领导责任,重视、关心和支持保密工作。同时,根据工作职责,机关、单位分管保密工作的负责同志要担负起具体组织领导的责任,分管有关方面工作负责同志要管好分管工作范围内的保密工作。

二是规定工作人员岗位责任制,明确工作人员对本岗位的保密工作负责。岗位责任制是确保保密工作落到实处的重要保证。无论是涉密岗位工作的人员还是在非涉密岗位工作的人员,都有义务保守工作中知悉的国家秘密,严格按照保密法律法规和机关、单位保密工作制度要求,采取措施确保国家秘密安全。

三是规定机关、单位应当根据保密工作需要设立保密工作机构或者指定人员专门负责保密工作。当前,我国保密力

量薄弱、机构队伍建设滞后的问题突出,直接影响和制约保密工作开展。涉密程度高、产生秘密多、保密任务重的机关、单位,应当设立专门保密工作机构;人员编制紧张、设立机构确有困难的,应当配备专门从事保密工作的干部。这既是机关、单位保密工作责任制的具体要求,也是机关、单位落实保密责任制的有效保障。

四是规定机关、单位及其工作人员履行保密工作责任制情况应当纳入年度考评和考核内容。对保密工作责任制落实情况进行考评和考核,是提高领导干部和涉密人员的保密意识,推动保密法规定的各项保密管理制度实施的重要手段。通过考评和考核,可以有效推动保密责任和工作要求的落实。

4. 强调了保密宣传教育。保密宣传教育是增强保密意识,学习保密技能,提高保密素质,加强保密能力建设的基础工程。保密行政管理部门在保密宣传教育工作中发挥着主导作用,是保密宣传教育的组织者、参与者,实施条例第七条增加了关于各级保密行政管理部门宣传教育职责的规定,要求各级保密行政管理部门应当组织开展经常性的保密宣传教育。机关、单位是保密宣传教育的重要对象,又是具体实施主体,第七条对机关、单位保密宣传教育的频次和基本内容作出规定,要求机关、单位应当定期对本机关、本单位工作人员进行保密形势、保密法律法规、保密技术防范等方面的教育培训。

### 三、关于国家秘密的范围和密级

为与保密法保持一致，实施条例将实施办法第二章“确定密级、变更密级和解密”修改为“国家秘密的范围和密级”，并对保密事项范围、定密责任人、定密授权、定密工作内容和流程、定密标志、国家秘密的变更和解除、定密不当行为纠正以及不明确事项和有争议事项的确定等进行了具体规范。主要内容有：

1. 规定了保密事项范围。保密事项范围是对保密法规定的国家秘密基本范围的具体化，是机关、单位定密的直接依据。根据实施条例第八条规定，国家秘密及其密级的具体范围简称保密事项范围，应当明确规定国家秘密具体事项的名称、密级、保密期限和知悉范围。保密事项范围不是一成不变的。第八条还规定，保密事项范围应当根据情况变化及时调整。保密事项范围制定施行后，中央有关机关应当定期对保密事项范围进行审核，对于因形势、任务等发生变化，或者原有保密事项范围不能适应工作需要的，及时提出修订、补充建议。目前，我国保密事项范围是按照行业、领域制定的。为突出保密事项范围的专业性、行业性特点，实施条例要求，制定、修订保密事项范围应当充分论证，听取有关机关、单位和相关领域专家的意见。

2. 厘清了定密责任人及其具体职责。定密工作政策性、专业性强，需要专人负责。实施条例第九条规定，机关、单位

负责人为本机关、本单位的定密责任人,根据工作需要,可以指定其他人员为定密责任人。专门负责定密的工作人员应当接受定密培训,熟悉定密职责和保密事项范围,掌握定密程序和方法。对于定密责任人的具体职责,实施条例第十条规定,定密责任人具体负责审核批准本机关、本单位产生的国家秘密的密级、保密期限和知悉范围;对本机关、本单位产生的尚在保密期限内的国家秘密进行审核,作出是否变更或者解除的决定;对是否属于国家秘密和属于何种密级不明确的事项先行拟定密级,并按照规定的程序报保密行政管理部门确定。

3. 细化了定密授权制度。为规范定密授权行为,实施条例第十一条对定密授权主体、方式、权限、形式和监督等作出规定。一是明确了授权主体,即依法享有定密权限的中央国家机关、省级机关以及设区的市、自治州级机关。二是规定了授权方式,即可以根据保密工作需要主动授权或者依有关机关、单位的申请作出授权。三是限定了授权权限,授权机关应当在国家保密行政管理部门规定的定密权限、授权范围内作出定密授权。四是规范了授权形式,定密授权应当以书面形式作出。五是规定了授权监督,一方面,授权机关应当对被授权机关、单位履行定密授权的情况进行监督;另一方面,授权机关应当通过定密授权备案,接受国家保密行政管理部门或者省(区、市)保密行政管理部门监督。

4. 确定了定密程序和内容。定密是一项具体、细致、严谨

的工作,需要明确流程、规范管理。实施条例第十二条至第十五条、第十八条对定密程序和内容进行了细化:一是规定了定密的一般程序,要求机关、单位在国家秘密产生的同时,由承办人依据有关保密事项范围拟定密级、保密期限和知悉范围,报定密责任人审核批准,并采取相应保密措施。二是规定了定密“三要素”,即密级、保密期限和知悉范围,明确保密期限自标明的制发日起计算,不能标明制发日的,自书面通知知悉范围内的机关、单位或者人员之日起计算;强调对知悉机密级以上国家秘密的人员,应当作出书面记录。三是规定了国家秘密标志内容,要求国家秘密载体以及属于国家秘密的设备、产品的明显部位应当标注国家秘密标志。四是规定了定密不当纠正程序,机关、单位发现定密不当的,应当及时纠正;上级机关、单位发现下级机关、单位定密不当的,应当及时通知其纠正,也可以直接纠正。

5. 规范了解密和延长保密期限。为落实保密法国家秘密定期审核制度和解密制度,实施条例第十六条、第十七条对符合保密法应当解密或者延长保密期限的情形作出细化规定。一是机关、单位对所产生的国家秘密,认为符合保密法有关规定的,应当及时解密或者延长保密期限。二是机关、单位对不属于本机关、本单位产生的国家秘密,认为符合保密法有关解密或者延长保密期限规定的,可以向原定密机关、单位或者上级机关、单位提出建议。三是已经依法移交各级国家档

案馆的属于国家秘密的档案,由原定密机关、单位按照国家有关规定进行解密审核。四是机关、单位被撤销或者合并的,该机关、单位所确定国家秘密的变更和解除,由承担其职能的机关、单位负责,也可以由其上级机关、单位或者保密行政管理部门指定的机关、单位负责。

6. 明确了不明确事项和有争议事项确定办法。不明确事项是指符合保密法规定,但保密事项范围没有规定的事项。实施条例第十九条规定,对不明确事项,机关、单位应当先行拟定密级、保密期限和知悉范围,采取相应的保密措施,并自拟定之日起10日报国家保密行政管理部门或者省(区、市)保密行政管理部门确定。保密行政管理部门接到报告后,应当在10日内作出决定。

有争议事项是指,机关、单位对某一事项是否属于国家秘密或者属于何种密级有不同意见的情形。实施条例第二十条规定,机关、单位对已定密事项是否属于国家秘密或者属于何种密级有不同意见的,首先可以向原定密机关、单位提出异议,对原定密机关、单位未予处理或者对作出的决定仍有异议的,报国家保密行政管理部门或者省(区、市)保密行政管理部门确定。

#### **四、关于保密制度**

实施条例第三章对保密法“保密制度”一章进行了细化,对保密管理的基本制度和要求做出了具体规定。主要包括:

1. 国家秘密载体保密管理制度。实施条例第二十一条、第二十二条对国家秘密载体的制作、收发、传递、使用、复制、保存、维修、携带和销毁等各个具体环节的保密管理作出了具体规定,如,制作国家秘密载体,应当由机关、单位或者经保密行政管理部门保密审查合格的单位承担,制作场所应当符合保密要求;收发国家秘密载体,应当履行清点、编号、登记、签收手续;销毁国家秘密载体应当符合国家保密规定和标准,确保销毁的国家秘密信息无法还原,等等。

2. 涉密信息系统保密管理制度。针对当前涉密信息系统保密管理风险大、隐患多的严峻形势,实施条例第二十三条至第二十五条对涉密信息系统分级保护、投入使用和运行管理等方面作出详细规定。一是分级保护制度。规定涉密信息系统按照涉密程度分为绝密级、机密级、秘密级;机关、单位应当根据涉密信息系统存储、处理信息的最高密级确定系统的密级,按照分级保护要求采取相应的安全保密防护措施。二是投入使用审查制度。规定涉密信息系统应当由国家保密行政管理部门设立或者授权的保密测评机构进行检测评估,并经设区的市、自治州的保密行政管理部门审查合格后,方可投入使用。针对公安、国家安全机关的特殊需求,实施条例规定公安、国家安全机关的涉密信息系统投入使用的管理办法,由国家保密行政管理部门会同国务院公安、国家安全部门另行规定。三是运行使用管理制度。规定机关、单位指定专门机构

或者人员负责运行维护、安全保密管理和安全审计,定期开展安全保密检查和风险评估;涉密信息系统的密级、主要业务应用、使用范围和使用环境等发生变化或者涉密信息系统不再使用的,应当按照国家保密规定及时向保密行政管理部门报告,并采取相应措施。

3. 涉密采购保密管理制度。为解决当前涉密采购中存在的定密不准、保密管理不严等问题,实施条例第二十六条要求机关、单位采购涉及国家秘密的工程、货物和服务的,应当根据国家保密规定确定密级,并符合国家保密规定和标准;对提供工程、货物和服务的单位提出保密管理要求,并与其签订保密协议。同时,规定政府采购监督管理部门、保密行政管理部门应当依法加强对涉及国家秘密的工程、货物和服务采购的监督管理。

4. 涉密会议活动保密管理制度。在总结近年来重大涉密会议活动保密管理经验基础上,实施条例第二十七条规定,举办会议或者其他活动涉及国家秘密的,主办单位应当采取保密措施。主要包括:根据会议、活动的内容确定密级,制定保密方案,限定参加人员范围;使用符合国家保密规定和标准的场所、设施、设备;按照国家保密规定管理国家秘密载体;对参加人员提出具体保密要求。

5. 从事涉密业务企业事业单位保密审查制度。保密法规定,从事涉及国家秘密业务的企业事业单位,应当经过保密审

查。实施条例对这一制度进行了具体化。第二十八条规定，企业事业单位从事国家秘密载体制作、复制、维修、销毁，涉密信息系统集成或者武器装备科研产生等涉及国家秘密的业务，应当由保密行政管理部门或者保密行政管理部门会同有关部门进行保密审查。保密审查不合格的，不得从事涉密业务。根据国务院行政审批改革精神，对从事以上涉密业务的企业事业单位进行的保密审查，属于行政许可行为。同时，实施条例第二十九条对从事涉密业务的企业事业单位应当具备的基本条件予以明确，为保密审查提供了法定标准和尺度。

6. 涉密人员管理制度。涉密人员管理是保密工作的核心要素，加强涉密人员管理制度建设非常必要和迫切。由于涉密人员管理涵盖内容较多，难以在实施条例中用少量条文规定，同时，涉密人员管理又涉及多个部门，需要与组织人事、公安、国家安全部门协调配合。因此，实施条例第三十条规定，涉密人员的分类管理、任（聘）用审查、脱密期管理、权益保障等具体办法，由国家保密行政管理部门会同国务院有关主管部门制定。

## **五、关于监督管理**

实施条例从报告制度、保密检查、泄密案件调查、密级鉴定等方面，对保密法“监督管理”一章的内容作了细化，并对保密行政管理部门提出了“科学、公正、严格、高效”的履职要求。主要包括：

1. 报告制度。为落实保密法关于保密行政管理体制的规定,推动保密行政管理部门依法履行监督管理职责,实施条例第三十一条规定了保密工作情况报告制度,要求机关、单位向同级保密行政管理部门,下级保密行政管理部门向上级保密行政管理部门报送年度保密工作情况;第三十四条规定了泄露国家秘密事件报告制度,要求机关、单位发现国家秘密已经泄露或者可能泄露的,应当立即采取补救措施,并在24小时内向同级保密行政管理部门和上级主管部门报告。地方各级保密行政管理部门接到泄密报告的,应当在24小时内逐级报至国家保密行政管理部门。

2. 保密检查。为落实保密法关于保密行政管理部门依法组织开展保密检查和泄密案件查处工作的规定,实施条例第三十二条对保密检查的内容作出细化,规定保密行政管理部门依法对机关、单位保密工作责任制落实情况、保密制度建设情况、保密宣传教育培训情况等12项保密工作进行检查;第三十三条规范了保密检查程序,规定保密检查可以采取的主要措施,如可以查阅有关材料、询问人员、记录情况,对有关设施、设备、文件资料等可以依法先行登记保存,必要时进行保密技术检测等,实施检查后,出具检查意见。

3. 泄密案件调查。为规范泄露国家秘密案件调查行为,实施条例第三十五条明确了保密行政管理部门的调查职责,规定对有关涉嫌泄露国家秘密的线索和案件,应当依法及时

调查或者组织、督促有关机关、单位调查处理；调查工作结束后，认为有违反保密法律法规的事实，需要追究责任的，可以向有关机关、单位提出处理建议。为促进保密行政管理部门更好地履行泄露国家秘密案件调查职责，切实保护国家秘密安全，实施条例第三十六条规定保密行政管理部门可以收缴非法获取、持有的国家秘密载体，并对收缴程序、有关部门协助配合等提出要求。

4. 密级鉴定。为规范保密行政管理部门的密级鉴定行为，实施条例第三十七条对密级鉴定的依据、内容和工作时限等予以明确，规定国家保密行政管理部门或者省（区、市）保密行政管理部门应当依据保密法律法规和保密事项范围，对办理涉嫌泄露国家秘密案件的机关提出鉴定的事项是否属于国家秘密、属于何种密级作出鉴定；保密行政管理部门应当自受理申请之日起30日内出具鉴定结论，不能按期出具鉴定结论的，经保密行政管理部门负责人批准，可以延长30日。

此外，为进一步强调保密行政管理部门的自律性，实施条例第三十八条还对保密行政管理部门及其工作人员依法履职提出了明确要求，规定应当按照法定的职权和程序开展保密审查、保密检查和泄露国家秘密案件查处工作，做到科学、公正、严格、高效，不得利用职权谋取利益。

## 六、关于法律责任

实施条例根据保密法第五章规定，对机关、单位和相关人

员违反保密法应承担的法律责任进行了具体细化。主要内容有：

1. 发生泄露国家秘密案件隐瞒不报和妨碍检查责任。实施条例第三十九条规定，机关、单位发生泄露国家秘密案件不按规定报告或者未采取补救措施的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。第四十条规定，在保密检查或者泄露国家秘密案件查处中，机关、单位及其工作人员拒不配合，弄虚作假，隐匿、销毁证据，或者以其他方式逃避、妨碍保密检查或者泄露国家秘密案件查处的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；企业事业单位及其工作人员协助机关、单位逃避、妨碍保密检查或者泄露国家秘密案件查处的，由有关主管部门依法予以处罚。

2. 违规从事涉密业务责任。一是实施条例第四十一条规定，经保密审查合格的企业事业单位违反保密管理规定的，由保密行政管理部门责令限期整改，逾期不改或者整改后不符合要求的，暂停涉密业务；情节严重的，停止涉密业务。二是实施条例第四十二条规定，涉密信息系统未按照规定进行检测评估和审查而投入使用的，由保密行政管理部门责令改正，并建议有关机关、单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。三是实施条例第四十三条规定，机关、单位委托未经保密审查的单位从事涉密业务的，由有关机关、单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处

分。未经保密审查的单位从事涉密业务的，由保密行政管理部门责令停止违法行为；有违法所得的，由工商行政管理部门没收违法所得。

3. 保密行政管理部门违规责任。实施条例第四十四条规定，保密行政管理部门未依法履行职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。