**什么是国家秘密**

实际工作中，关于什么是国家秘密，还有很多模糊理解、错误认识。有的人认为，国家秘密的概念与实际情况不相对应，实践中，有的事项没有经过法定程序也标注了国家秘密标志，成为了形式上的国家秘密；有的国家秘密虽然经过法定程序却没有规范的国家秘密标志，甚至没有作出国家秘密标志，但又必须采取保密管理措施。因此感觉，国家秘密的概念对认识国家秘密没有助益。有的人认为，国家秘密概念揭示了国家秘密的本质属性，是认识和处理国家秘密的根本遵循，据此，形式上具有国家秘密标志，但事实上不具备本质属性的事项，就不是国家秘密、不需要进行保密管理；又或者，国家秘密一旦泄露，就不能限定一定范围的人员知悉，不再符合国家秘密的条件，因此也不再是国家秘密、不必继续严加管理，等等。

笔者认为，解决上述认识问题，区分法律上和现实中的国家秘密，首先要深刻领会立法意图，弄清楚保密法关于国家秘密概念的核心要义；其次要找准站位，弄清楚是以定密者还是知密者的身份来认识国家秘密。

**法律上的国家秘密：国家秘密概念的核心要义**

“不知法之义而正法之数，虽博，每临事必乱。”要做到准确理解法律、在纷繁复杂的现象面前不迷失方向，必须明白法律的宗旨和目的。保密法第二条关于国家秘密的定义，主要从依法治密角度，对什么是正当、合法的国家秘密作出描述。其核心要义，应当从以下两个方面进行把握。

1.实质标准：泄露后会损害国家安全和利益。保密法第一条开宗明义，明确立法宗旨是“为了保守国家秘密，维护国家安全和利益，保障改革开放和社会主义建设事业的顺利进行”。保密法关于国家秘密概念的条款也强调了“关系国家安全和利益”这个本质特征。与此同时，保密法第九条规定，“下列涉及国家安全和利益的事项，泄露后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域的安全和利益的，应当确定为国家秘密……”第十条又依据泄露后损害后果的程度，对国家秘密的密级作出划分。综合以上条款，认识和理解国家秘密，最根本的是要从“国家安全和利益”的角度加以考量，充分认识到国家秘密与国家安全和利益密切相关，并且其泄露后会给国家安全和利益带来损害。这是国家秘密区别于其他秘密的关键所在，是区分国家秘密与非国家秘密的主要标准。

2.形式标准：依法确定、要素齐全。由法定的主体履行法定的程序、具备法定要素，是公权力依法行使的必然要求。保密法第二条关于“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”的规定，就是关于国家秘密的形式标准。一项关系国家安全和利益的事项，只有通过有权机关依照法定程序确定下来，才能成为合法的国家秘密，在保密法的调整下形成保密法律关系。国家秘密依法确定的外在表现就是国家秘密标志。具有国家秘密标志是判断某一事项、信息、资料或者物品是否属于国家秘密的外在标准，是将关系国家和安全利益的事项确定为国家秘密的主旨所在。依法确定的国家秘密必须赋予其国家秘密标志，提醒相关人员注意并采取相应保密管理措施。这样才能在国家、产生国家秘密的机关单位、涉密人员和依法不应当接触国家秘密的人员之间形成相应的权利义务关系，一旦发生泄密或者窃密的情形，才能根据保密法和刑法的有关规定追究法律责任。

**现实中的国家秘密：不同角色的不同认知要求**

合法的国家秘密是实质标准和形式标准相统一的结果。但实际工作中，可能存在实质与形式不统一的情形。如何正确认识和理解现实中的国家秘密？笔者认为，应当区分“定密者”和“知密者”两种角色，对实质和形式标准做不同把握。

1.定密者角色要求。从产生国家秘密的机关单位及其定密责任人、承办人（这里统称定密者）的角度，什么是国家秘密，应当把握“先实质后形式”的原则。即，对定密者来说，一个事项产生以后，首要的是看这个事项是否关系国家安全和利益。对符合保密事项范围等定密依据、泄露后会损害国家安全和利益的事项，就应视其为事实上的国家秘密，严格采取保密措施。其次是形式标准。产生的事项具备国家秘密本质属性的，定密者应当立即履行程序将其确定下来、标注特定的国家秘密标志；产生的事项不具备国家秘密本质属性，或者因形势变化不再具有本质属性的，不需要定密、应当对标密的事项及时作出纠正，或者及时予以解密。定密者的使命就是将一个“事实上是”的国家秘密转变为“形式上也是”的国家秘密，赋予国家秘密事项合法的地位。

2.知密者角色要求。从知悉范围内的机关单位及其人员（这里统称知密者）的角度，什么是国家秘密，应当把握“先形式后实质”的原则。即，对知悉者而言，首先要将具有国家秘密标志的事项视为合法的国家秘密。前文提到，具有国家秘密标志是判断某一事项、信息、资料或者物品是否属于国家秘密的外在标准。具备了国家秘密标志的事项，应当被默认为具备本质属性、并已经过合法程序确定。在被有权机关纠正或者解除前、在其标注的保密期限届满前，任何个人或者组织都不得否定其法律约束力，更不能擅自按照非国家秘密处理。

当然，具备国家秘密标志的事项并不绝对、当然是国家秘密。实践中，国家秘密标志被滥用的情况时有发生。对显而易见属于违法使用国家秘密标志的行为，如，无权组织甚至个人使用国家秘密标志的事项，显然不能作为国家秘密。对有权机关作出的虽然标有国家秘密标志，但事实上不具备本质属性的事项，知密者则不能简单按照违法使用国家秘密标志、违规定密处理，而应当通过有争议事项、密级鉴定途径解决。在有权机关作出纠正或者解除决定前，知密者对标注国家秘密标志的事项，应当视为合法的国家秘密，严格采取保密管理措施。

（原载于《保密工作》杂志2019年第4期）