



浅议科研院所定密现状及做好定密工作的建议

郭振永 余 蓉

引言

随着我国在政治、军事、经济、科技等领域日益增强，以及数字化、信息化、网络化的快速发展，境外情报机构加紧对我国实施全方位的情报战略，保密与窃密斗争日趋尖锐复杂，保密工作面临着严峻形势和艰巨任务。科研院所作为国家科研工作重要生力军，在承担科学研究和科技创新任务的同时，又担负着军工武器装备科研生产任务。所以，科研院所成为了窃密与反窃密、渗透与反渗透的主战场。目前，随着各大国对信息和情报需求的急剧上升，窃密活动主体的多元化，使“窃密与反窃密斗争形势异常尖锐复杂”^{【1】}，对科研院所的保密工作提



出了更高要求。

准确界定国家秘密和密级，是做好保密工作，提高国家秘密管理水平的前提。定密标准把握不准，定密宽严不当，密级调整不及时，不仅造成泄密隐患，同时也给保密工作和其它业务工作带来影响。只有做好了定密工作，才能做到“保放结合”，切实维护好国家利益和安全。而如何更好地做好定密工作，从根本上提高保密工作水平，发挥其“保安全、保发展、保稳定”的作用，是科研院所亟待解决的问题。

1

科研院所定密工作现状及存在问题 分析

科研院所定密工作基本是科研事项的定密。科研涉密事项主要有两类，一是本单位自主设置科研项目所产生的涉密事项；二是来自于甲方（第三方）的密级已明确的科研任务所产生的涉密事项。对于第一类，在项目立项时，因缺乏明确的应用背景（或没有明确用户），往往忽视或不愿界定密级或认为不用界定密级；第二类是项目密级已由甲方明确，但是该项目所产生事项的密级界定工作因各种原因（或嫌定密麻烦或其他原因）而没有开展，与该项目有关的所有事项均按照项目密级而进行保密管理工作。这些现象造成保密管理范围扩大，涉密材料偏多，造成工作上不便利而影响科研工作，也带来管理成本增加等问题。在定密实践过程中，科研院所定密工作存在的主要问题和原因如下：



（一）定密依据不清楚，保密范围模糊

目前承担军工科研任务的科研院所涉密资料偏多，密级偏高，其原因在于【2】：1. 国家保密局会同相关部门制定的定密规范性文件，仅原则性描述了定密规定，定密范围界限仍模糊。定密主体难以据此准确判断某事项是否属于国家秘密。2. 定密主体为避免承担遗漏定密有关责任，在无法准确判断某事项是否属于国家秘密及何种密级时，通常会按“宁高勿低”、“宁宽勿窄”、“宁多勿少”原则进行定密。

（二）定密责任人不能及时有效开展定密工作，缺乏管理机制

尽管2010年10月1日实施的《中华人民共和国保守秘密法》第12条规定，机关、单位负责人及其指定人员为定密责任人，负责本机关、本单位的国家秘密确定、变更和解除工作。但是科研院所在具体实施过程中仍存在以下几类现象：

1. 定密主体不明确，责任不清楚。尚未接受新一轮保密资格审查认证的单位，对定密责任人制度以及2009年1月起实施的《武器装备科研生产单位保密资格审查认证管理办法》及相关评分标准没有深入学习和研究，没有建立定密责任人制度。定密工作存在“人人皆可定密”、或“该定不定”、“密级混乱”的情况。

2. 对定密工作重视不够，对定密环节把关不严。已通过新一轮保密资格审查认证单位，基本建立定密责任人制度以及相关定密程序，也开展了相关工作。但是在定密科学性、有效性及及时性方面缺乏有效的管理措施，流于形式。基本上是项目负责人依据经验提出密级，相关负责人审核，定密责任人签署“同意”意见。至于定密依据是否客观，密级界定是否准确，保密期限和知悉范



围是否科学明确等，缺乏有效的监督和检查机制。

3、定密责任人定密能力不强，不按定密工作程序定密。定密责任人对定密要求不熟悉，对定密程序不了解，甚至有的不知道有保密范围，或凭经验定密，或依据类似文件定密，很少有人依据相关保密范围，按照法定程序定密。“想当然”定密现象严重，造成定密准确率不高、随意性大。存在非密定密、低密高定、高密低定等问题。

4、定密责任人对定密重要性认识不足，也造成定密随意，密级偏高现象。在定密工作中，怕担责任，定密经常是“宁高勿低”。认为定多了、定高了没有危害，任意将不想为外界知道或把握不准的资料，统统定为国家秘密，而造成秘密事项偏多，增加了保密成本和难度，阻碍了正常信息交流，造成信息资源的浪费。

5、在实际工作中，对定密责任人缺乏有效的监督、管理机制，以及存在可定密人员责、权、利不统一的现象，造成定密工作积极性普遍不高，导致了定密工作“有责任、不好干、不愿干”的现状^[3]。

（三）定密程序不规范，责任不清，监督不强^[4]

目前，科研院所定密流程往往流于形式，造成普通项目负责人把定密审核寄托于定密工作领导，而定密工作领导因太忙不能做得过细。究其原因，定密责任不清导致推脱定密工作频频出现。

（四）当前定密机制影响了科研院所定密工作^[2]

按当前定密机制要求，定密单位为了避免承担责任或出于其他原因，一般都将涉密科研项目整体确定为国家秘密。涉密科研项目下达到科研院所时，不明确告知该项目真正涉密的具体内容。承担科研项目的科研院所即使明知该项



目中某些部分明显不属于国家秘密也无权变更密级和保密期限，或者要对有关事项变更密级则需征求原定密单位的意见，而原定密单位而又不给予答复。造成承担任务的科研院所无法对相关事项进行定密。

（五）缺乏对保密工作的明确要求

在科研项目管理工作中，缺乏对保密工作的明确要求，造成保密工作在科研工作中处于：“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的尴尬局面。保密管理无法与项目管理同步，造成保密管理不能主动地服务于科研工作。在实际工作中，存在科研过程的材料和文件（或讨论稿、原始材料）不定密（也没有按密级材料管理），而正式稿却标密级，忽略了起草、传递过程的保密环节。给国家秘密管理以及追究泄密者法律责任造成了很大困难。

（六）科研院所保密工作机构力量薄弱，对定密工作监管不力

目前科研院所保密工作机构力量不足，监管工作比较薄弱。于2009年1月起实施的《武器装备科研生产单位保密资格审查认证管理办法》及相关评分标准对保密工作机构人员岗位设置有明确要求，但是各单位几乎是以基本要求设置保密工作机构岗位及人员，而不考虑是否满足工作需要，是否科学。大多数科研院所对保密工作没有予以充分重视。在实际工作中，保密工作机构开展工作缺乏相应支持，严重影响工作人员的工作态度和质量。这种情况造成保密工作机构对定密工作监督不力或无法监督或不愿监督。



2

构建科研院所科学规范的定密管理体系的建议

定密工作专业性强、环节多、涉及面广。对科研院所而言，实现科学定密任重而道远。需要从国家保密管理部门、科研院所、科研管理等多层面开展相关工作，构建定密权责明晰、程序规范、解密及时、监督有力的科学定密管理体系。

（一）国家行政部门及有关部门应加强对科研院所定密工作的监督、检查和指导工作

加强定密监督检查是提高定密准确性、规范性，做好定密工作的重要保证^{【3】}。各级保密工作部门应充分发挥职能作用，依法对定密工作实施监督检查，定期开展专项检查，及时发现定密中存在的问题，督促其纠正错定、漏定国家秘密事项和其他不符合依法定密的行为，并将定密工作开展情况纳入综合检查考核内容，督促做好定密工作。科研院所的上级机关应定期对所属单位产生的涉密事项的密级进行审核，并将审核情况纳入对单位目标管理考核以及对定密责任人的考核。项目的定密单位要加强对涉密项目相关事项的定密工作的检查，确保涉密事项的保密工作顺利开展。科研院所保密工作机构和定密领导小组，要加强对本单位定密工作的监督检查，督促有关人员认真履行职责，把定密工作列入部门保密工作目标管理，要做到平时定密有登记，年终有汇总，将定密情况纳入各部门保密工作考核。通过加强检查督导，落实不同人员在定密工作中的不同责任，不断促进定密工作规范化、制度化。通过加强检查督导，积极构建国家秘密动态管理机制，及时开展清理整治，对定密依据不足、



超过保密期限、失去保密价值等涉密信息，应及时清理、解密和公开，进而达到合理利用信息资源的目的。通过对定密工作的依法监督检查，提高科研院所领导对定密工作的重视程度，而领导重视是做好定密工作的重要保证。

（二）在科研院所建立完善的定密责任人制度，明确定密责任人定密资格要求，强化定密责任

科研院所要避免“定密随意、密级偏高”情况的发生，就必须严格保密法规定明确定密责任人，负责整个单位国家秘密的确定、变更和解除工作，强化定密责任。定密是一项专业性较强的工作，需要具备系统的定密知识，缺少专业知识则难以胜任。国家保密工作机构要在定密责任人资格、培训、职责和考核管理等方面强化管理和监督指导，明确定密责任，提高定密责任意识、业务水平，提高定密的准确性。

1. 严格定密责任人的确定

新《保密法》第十二条规定：机关、单位负责人及其指定人员为定密责任人，负责本机关、本单位的国家秘密确定、变更和解除工作。在实际工作中，本单位主要负责人担任定密第一责任人，并对本单位定密工作负总责。同时，可根据本单位规模和性质，成立定密工作专家组。专家组成员包括本单位各业务部门的主要负责人或业务方面专家，保证定密工作专家组在定密事务上的权威性和专业性。如果该单位涉及国家秘密的数量较大、性质敏感或专业性较强，则可以由定密第一责任人指定人员专职负责处理本单位定密日常工作。

2. 明确定密责任人的工作职责

新《保密法》仅对定密责任人制度作了原则规定，科研院所为使定密责任人能很好的履行定密工作职能，还须制定相关制度，进一步细化定密责任人的职责权限等，对定密责任人应履行的各项职能及职责做出详细、清晰、明确



的规定。制度内容应包括：定密工作组织、秘密确定程序、解密审查、定密统计、报告及其他方面的具体工作等。

3. 严格实施定密责任人上岗培训制度，加强定密培训

定密工作涉及法律、业务及定密方法等多项知识，要求定密人员必须具备较高的政治和业务素质。所以对定密责任人必须实施上岗培训制度。定密责任人必须进行严格的资格考核与业务培训，经考核合格后方可授予定密权。这是定密责任人有效履行职责的前提，也是专业技能方面的基本保障。相应的业务培训包括岗前培训、知识更新培训等，以确保定密责任人对定密标准、程序以及责任的了解。定密责任人经过业务培训，可考取不同的定密资格，授予其不同的定密权。

国家保密行政管理部门应加强定密责任人资格制度的管理和培训制度的实施，明确规定定密责任人的权利义务及考核管理办法。对不同级别、不同部门、不同性质的单位，其培训、考核可以根据实际需要按不同方式组织实施。在培训中，要组织学习保密法律法规和有关规定，讲解依法定密的程序、标准、方法和步骤，使定密人员和保密干部全面深入了解定密制度、定密原则、定密法定程序，正确理解和使用保密范围，掌握密级和保密期限的标注方法，提高定密操作能力，为准确定密和做好保密工作打下良好基础。对于经过培训考核的定密责任人提出的关于确定国家秘密及其密级的意见，定密机关、单位负责人无法定理由不得轻易否决。

4. 加强对定密责任人的管理和责任追究制度

实施定密责任人备案制度。定密责任人确定并通过上岗资格考核后，需报送单位上级保密管理部门和同级保密工作部门审查与备案，接受其监督和指导。

对定密责任人实施监督检查制度。定密责任人作为单位定密工作主要负责人，其个人的工作态度、工作标准和履行职责情况，直接关系到该单位定密工作乃至保密工作的整体水平。上级主管部门应加强监督检查，并且充分发挥各级科研院所的自我监督机制，及时发现并纠正问题。国家保密行政管理部门



通过开展定期联合检查和不定期专项检查等方法，加大对定密责任人工作的监督检查力度。

建立定密责任人奖惩制度。国家保密行政管理部门应制订相关管理规定，对定密责任人在履行职责过程中所取得的成绩或出现的问题，要奖罚分明，提高定密责任人定密工作主观能动性。

（三）规范细化定密工作流程，加强定密监督

规范定密程序，是实现定密工作科学化、规范化的有效保证。定密过程是定密责任人行使定密权的过程。因此，设计科学有效的定密程序是建立定密权专职化制度的要求，也是完善保密法律制度的必然选择^{【5】}。

各单位应根据实际情况，明确定密责任人，按照要求制定规范的定密工作程序。按照保密法作如下规范：对本单位产生的涉密事项，由承办人拟定密级、知悉范围和保密期限，部门负责人和业务主管部门负责人审核后，提交定密责任人审核，将审核意见报主管领导批准，同时将最终定密意见反馈给承办人。对于《国家秘密及其密级具体范围的规定》和本行业定密标准以外的，属于严重争议的不明确事项以及查不到保密范围规定的，要按规定程序，依法上报主管部门或有确定权的保密工作部门审定。对在保密期限内因情况变化需变更密级和保密期限的，由定密责任人按定密流程，及时变更密级。对不适合继续保密的事项，应及时予以解密。在定密审核过程中，应遵照以下原则：

掌握标准，严格审核把关^{【6】}。严格依据《国家秘密事项范围》“对号入座”定密，严格按照“法定程序”审批确定，使其具有法律效力，不得随意提高标准或降低标准定密。对确定的秘密事项应尽量具体化。

坚持说明理由原则。严格实施定密必须说明理由原则^{【7】}，说不出定密理由，或理由阐述不充分、或所作阐述不符合定密依据而进行定密的，则属于滥用定



密权。定密理由必须以书面形式进行说明，还应对该事项公开后损害国家安全的程度进行合理预见。对引用、摘录有关涉密文件、资料所形成的事项进行的派生定密，必须说明所引用、摘录的内容哪些属于秘密内容；对本单位自行产生的事项进行原始定密的，必须注明相关保密范围的有关规定。在密级确定以后，要作出密级和保密期限的标志。

建立定密、解密统计报告制度。定密、解密统计报告制度，对落实定密责任人制度、准确评估定密工作开展情况，有极大促进作用。定密单位必须定期将定密情况包括定密数量与密级确定情况等向同级保密工作部门备案。可通过月报、季报、年报等形式上报数据，并制定相关报表数据格式，建立定密报告数据库，加强对定密、解密情况的综合分析，从而使上级机关和国家保密行政管理部门能够全面掌握定密、解密工作开展情况。

（四）各单位应研究制定本单位详细的《国家秘密范围》或《涉密事项一览表》，细化定密范围，使定密依据科学有效。

定密范围是定密的直接依据。科研院所应严格依照保密事项范围来确定密级。新保密法规定，国家秘密及其密级的具体范围，由国家保密行政管理部门分别会同外交、公安、国家安全和其他中央有关机关规定。机关、单位对所产生的国家秘密事项，应当按照保密具体范围来确定密级。目前，国家保密局会同中央有关机关制定了90多个保密事项范围，使绝大多数行业、领域都有了定密依据。这些保密事项范围具有法律效力，机关、单位在定密时须严格遵循。科研院所的涉密事项主要包括军工科研项目及外单位涉密来文，各单位要在深入理解国家保密法律法规关于国家秘密规定基础上，根据国家相关定密范围规定，结合实际，认真研究制定本单位《国家秘密范围》或《涉



密事项一览表)，同时根据科技发展和时代需求，实行动态管理、督促、指导定密工作。

5、在科研项目的管理过程提出保密管理的要求

保密工作是行政性工作，如何有效实施“业务工作谁主管，保密工作谁负责”的工作原则，必须把保密工作纳入到科研工作的整个过程，比如：立项时应有保密工作要求和保密工作方案，中期检查时应有保密管理工作总结，结题时应有保密工作总结。只有真正把定密工作纳入到科研管理日常工作中，才能更好完成保密工作为科研服务的使命。从顶层应把定密工作和保密工作作为评价科研院所承担涉密科研项目能力的重要内容和依据。

(1) 科研立项阶段要有保密管理的要求^{【8】}。在科研立项时应根据项目完成时将达到的技术水平，产生的经济效益，对国防建设和技术进步带来的影响以及该技术一旦泄露将会给国家安全和利益带来的损失程度等几个方面进行考虑，判断其是否在科技保密范围内。如属“密”就应依照《国家秘密事项范围》，按定密工作程序确定密级；如果对该项目很难判断密级，可先确定是属“密”还是“非密”，准确密级确定可待成果鉴定阶段再进行评价和审定，以确保科技秘密不被泄露。在确定密级同时，应确定保密期限、保密要点以及知悉范围，以便为该项目进入实施阶段的保密管理做好基础性工作。应进行密级界定而没有开展定密工作的项目将不予支持。

(2) 在涉密军工科研项目下达后，项目密级确定方应允许并要求承担任务的科研院所所有义务对项目产生的事项进行定密，定密情况报项目密级确定部门备案。项目密级确定部门应对承担涉密项目所产生的事项的定密情况进行检查和审核，确保定密准确，保密有效。

(3) 在项目阶段性总结、评估及项目验收和结题时应增加保密管理工作的评审验收和总结。

涉密项目的工作总结和结题报告应包括本项目科研过程中所产生的事项的定密情况，涉密材料的产生和管理情况、是否能确保与本项目有关的涉密材料受



控等相关保密管理工作总结。

通过在项目立项和过程管理、评审验收阶段提出对保密工作的要求，推进定密工作及时开展，把保密管理工作切实纳入到科研管理工作中。

3

结束语

通过多层面参与定密管理工作，实施定密责任人能力建设、保密工作部门以及相关部门的定密监督检查、规范定密程序、细化保密范围、将定密工作纳入科研项目管理过程等系统性、多方位的管理措施，确保承担涉密军工武器装备科研生产任务的科研院所，结合实际情况，改进定密工作，形成权责明晰、程序规范、解密及时、监督有力的科学定密管理机制，不断提高定密的规范性和准确性，努力实现确保国家秘密安全与促进信息资源合理利用的有机统一、信息保密与公开的有机统一。



参考文献

- [1] 马昌博. 中国保密形势严峻, 随意定密现象普遍. 南方周末, 2009.6.25
- [2] 李旻. 我国科技保密的定密机制及其法律完善——以高校为视角. 科技与法. 2009(3)
- [3] 赵继光, 桑洪敏. 关于做好新形势下定密工作的对策措施. 宁波通讯. 2009(12)
- [4] 刘丽华. 公文定密工作中存在的问题及对策. 秘书工作. 2000(3)
- [5] 刘名, 毕颖. 论我国定密权专职化制度的建立. 湖南社会科学. 2011(1)
- [6] 张光明. 定密工作的实践与思考. 办公室业务. 2000,(02)
- [7] 黄文. 应对定密自由裁量权进行合理限制. 中国保密在线 / 新闻动态 / 研究与争鸣. 2010-03-09
- [8] 王雁伟, 高燕丽等. 论科研项目立项和实施阶段的保密工作. 科学学与科学技术管理. 1998(2)
- [9] 张昭庆. 论国家秘密核定权的完善. 江海学刊. 2011(03)
- [10] 范杰, 林卓萍. 高校定密工作探索. 科教文汇. 2010(02)

郭振永 男, 中国科学院电子学研究所保密办公室主任

余蓉 女, 中国科学院电子学研究所保密专职干部