

材料 1:

信息公开中的保密法

■ 《保密法》的前身是《保守国家机密暂行条例》

1951年6月8日，周恩来总理签署中央人民政府政秘字377号命令，公布施行《保守国家机密暂行条例》。该条例框定的国家秘密共17个方面。但实际工作中国家秘密范围甚广，凡未公开的信息都被视为国家秘密，公开交流的信息比较少。

“文革”大动乱引发的“大民主”，给国家秘密工作带来了极大的冲击。“文革”结束后，1980年，《保守国家机密暂行条例》重新颁布，并对之前的保密工作进行检查、反省和完备。

1985年，《保密法》的制定提上日程。

■ 《保密法》的“前世今生”

1988年初，国家保密局成立。随后，七届全国人大常委会第三次会议审议通过《保密法》，1989年5月1日起施行，同时废止了《保守国家机密暂行条例》。中国人民大学法学院教授杨建顺接受记者采访时说：“这是新中国第一部全面规范保密法律关系的法律，它的制定施行意味着中国保密工作走向了依法行政的轨道。”

这位行政法专家注意到，《保密法》的制定施行与中国行政法的建设是同步的。“我国于1986年通过治安管理处罚条例，1987年研究行政诉讼法的制定，1989年通过行政诉讼法，《保密法》的制定施行正逢其时。”

《保密法》继承了暂行条例关于保密范围的制度设计，将暂行条例第二条共十七项保密范围精简排列，形成《保密法》第八条共七项国家秘密的基本范围。

了解立法进程的中国政法大学教授陈立骅于今年9月28日在法制日报撰文回忆，“在立法工作过程中曾经有过一些探讨研究，要不要规定相对比较抽象的国家秘密基本范围？最终形成了共识，《保密法》本身是公开的，它的条文并不保密，要保的是国家秘密事项。”

于是，我们今天看到《保密法》规定的七项国家秘密范围清晰直白：国家事务的重大决策中的秘密事项；国防建设和武装力量活动中的秘密事项；外交和外事活动中的秘密事项以及对外承担保密义务的事项；国民经济和社会发展中的秘密事项；科学技术中的秘密事项；维护国家安全活动和追查刑事犯罪中的秘密事项；其他经国家保密工作部门确定应当保守的国家

秘密事项。

有了基本范围，还不能据以定密。《保密法》为此在操作层面设计了一套完整的定密依据规范，即第十条和第十一条的规定：“国家秘密及其密级的具体范围，由国家保密工作部门分别会同外交、公安、国家安全和其他中央有关机关规定。”“各级国家机关、单位对所产生的国家秘密事项，应当按照国家秘密及其密级具体范围的规定确定密级。”

“这一创新性的规定，实际上是确立了我国相当长时期的定密机制，中央定规矩，全国统一执行。”陈立骅在文章中说。

《保密法》的制定施行，让很多人的保密意识苏醒了。但在很多年里，《保密法》和国家保密局一样，几乎是有形无声的，直到 2005 年。

■ 保守国家秘密与推进信息公开是相辅相成的

2005 年 9 月 12 日，国家保密局一改往日的低调，和民政部门联合召开新闻发布会。这是多年来国家保密局首次在公众面前亮相。

这一天，敏感部门发布的消息同样令人瞩目——从当年 8 月起，因自然灾害导致的死亡人员总数及相关资料，不再作为国家秘密事项。

当新闻发言人沈永社微笑着出现在记者面前时，他的国家保密局副局长的身份本身已经成了新闻。

似乎是为了呼应当年正在酝酿的《政府信息公开条例》，那次会上，沈永社表示：“保守国家秘密与推进信息公开是相辅相成的。”

新闻发布会四天后，民政部网站公布：截至 2005 年 9 月 14 日 16 时统计，今年以来全国各类自然灾害共造成 1626 人死亡，失踪 426 人，紧急转移安置 1316.1 万人；倒塌房屋 145.2 万间；因灾直接经济损失 1571.4 亿元。

此前的 8 月 8 日，两个部门共同发布了《关于因自然灾害导致的死亡人员总数及相关资料解密的通知》。这个文件对 5 年前的 71 号文件进行了修订：71 号文件“秘密级”中的内容包括：全国及省、自治区、直辖市因自然灾害导致的“死亡人员总数”。而在新文件中已经删除了“死亡人员总数”。

回望历史。1976 年的唐山大地震，直到 1979 年 11 月 17 日，中国地震学会成立大会才披露地震死亡 24 万多人。而发生于 1970 年 1 月 5 日的云南大通海地震，30 年后才解密死亡人数为 15621 人。

近年来，我们看到一些政府部门顺应信息公开趋势，将一些“神秘”的历史事件还原给公

众，如外交部。

从 2004 年 1 月 16 日开始，中外人士均可到外交部开放档案借阅处查阅自己感兴趣的解密文件：包括前党和国家领导人的指示、各种重大外交事件文电、政府间条约和协定等。具体到日本战犯被免于起诉、解放军炮轰金门、中苏关系演变时两党的会谈记录，皆可一览无余。

这些标志性事件，除了注释“保守国家秘密与推进信息公开是相辅相成的”以外，也推动《保密法》修订快马加鞭。

■ 法学家受邀走进国家保密局

2006 年 2 月 15 日下午两点半，坐落在北京一条深灰色胡同中的国家保密局迎来了杨建顺、姜明安、白建军等知名法学家。

他们是来参加国家保密局举办的《保密法》修订专家座谈会。

1989 年 5 月 1 日生效实施的《保密法》，沿用传统的“以保密为原则，以公开为例外”的原则，定密标准模糊、范围过宽、程序不严、期限过长等问题明显。从 1995 年开始，《保密法》修订工作启动。

这次会议的召集者，是 2005 年履新的国家保密局局长夏勇。夏勇此前的“中国社会科学院法学研究所所长”身份，让人容易理解他此举的含义：借助昔日同行的法学思维，使《保密法》的修订更完善。

杨建顺介绍说：“《保密法》的修订工作始于 1995 年，1996 年国家保密局起草了修法草案，但直到 2007 年，草案才上报国务院法制办。历经十年的《保密法》修改太难了。”

那次会议，给杨建顺留下的是“畅所欲言，气氛热烈”的印象。“当时我就如何完善定密，解决秘密过多过泛等 18 个问题谈了自己的看法，还提交了修订《保密法》的建议。大家争先恐后发言，基本上该研究的问题都研究了，大家评价都不错，对《保密法》的修改寄予厚望。”

今年 5 月 13 日，杨建顺又接到了全国人大常委会内司委的请柬，邀请其参加《保密法》修改专家座谈会，收集对《保密法》修订草案的意见。

那次会上，13 位法学家都畅谈了自己的看法。会后，杨建顺和他的学生一起，花了半个多月时间写出了 17 页、1.8 万字的修改意见，提交给全国人大常委会法工委。

6 月 22 日，全国人大常委会首次审议《保密法》修订草案。草案增加了针对涉密信息系统的保密措施；加强了保密管理；完善了国家秘密的确定、变更和解除制度；明确了保密行政

管理部门的行政管理职能;强化了《保密法》律责任。

6月27日,《保密法》修订草案在全国人大常委会的官方网站——中国人大网全文公布,向社会公开征集意见。

这个公开的姿态有很重要的宣示意义:如今,阳光立法已成常态,就连《保密法》也不例外。

(以上材料来自于互联网: <http://news.qq.com/a/20090903/001582.htm>)

材料 2:

美国案例: 罪案调查所得信息来源是否都保密

随着我国《政府信息公开条例》的实施,信息公开和保密的拉锯战愈演愈烈。企业排污信息要保密,路桥费收了多少要保密,人大主任被盗巨款的来源要保密……有些保密显然是官场长久以来形成的衙门习气,但有些保密与公开之争却颇有些值得考量之处,例如清华女生15年前铊中毒案、黄光裕事件等司法相关的信息公开。

司法部门出于办案的需要,或是保护线人,通常有正当的理由拒绝公开其掌握的一些信息,但这并不意味着公安人员所掌握的信息想保密就保密,这其中的原则需要通过一个个具体的信息公开案例来摸索。我国实施信息公开毕竟只有一年,还没有积累很多的案例给学者、公众提供参考,那么我们不妨借鉴已经有多年实践的美国。在司法相关的信息公开上,美国有一个经典的案例,这里面包含了一个被判终身监禁的囚犯与联邦调查局(FBI)之间的斗争,一个“杀人犯”为了洗清罪名的22年努力。

■ 一桩冤狱

1976年8月,新泽西州巡警斯诺在遭遇抢劫时被害,几名黑帮的成员为此被捕,他们供认文森特·詹姆斯·兰达诺是这起抢劫案的司机,也是他开枪打死了巡警斯诺。然而兰达诺并不是这个黑帮的成员,只是这个黑帮头目伏尔尼的幼年伙伴。这些黑帮成员是为了维护他们的老大伏尔尼而故意扯出兰达诺。当时兰达诺37岁,曾经由于盗窃入狱,是个瘾君子,过着漫无目的的生活。这不会给陪审团留下什么好印象,他虽然否认和此案有任何关联,但

现场有他的帽子作为物证，以及两位黑帮成员和其他目击者的供词，他被判终身监禁。幸亏当时联邦最高法院在全国范围内暂停死刑（后来新泽西州在 1982 年恢复死刑），兰达诺总算没丢掉性命，还能进行他长达 22 年的洗冤征程。

在狱中，兰达诺戒掉了毒瘾，开始学习法律，他一遍又一遍地阅读此案的庭审记录，并向每一个来监狱参观的人诉说他的冤屈。一位经常和美国民权联盟（ACLU）合作的律师内尔·穆林了解了他的案子，答应无偿地代理他的官司。

他们的努力终于在 1981 年得到了回报，一个关键的目击者收回了证言。这个证人是个卡车司机，当时看到逃跑汽车的驾车司机。当时联邦调查员给他看 8 张照片，他很快认出了其中一个，但调查员又抽走了他辨认出的那张，让他重新辨认，并引导他的注意力转向兰达诺的照片。

接着兰达诺又得知控方还有其他目击者，却没有告知他和他的律师，而这些目击者都指认黑帮老大伏尔尼才是驾车者，也是他开的枪。于是兰达诺再次提起上诉，联邦地区法官终于在 1989 年宣布释放兰达诺，因为记录表明控方“有组织地”（systematically）隐瞒了对兰达诺有利的信息和指证他人是凶手的证供。

此时兰达诺已经服了 13 年的刑。但控方仍旧不肯罢休，他们否认刻意隐瞒证据，并再次指控兰达诺。

而兰达诺和他的律师则开辟了另一阵地来打这场洗脱罪名之战：他们向 FBI 提交了信息公开申请，要求他们公开本案调查档案。但 FBI 给他们的 300 多页材料已经经过重新编辑，很多信息都被涂黑了。FBI 说，根据《信息自由法案》，所有犯罪调查所得信息都是保密的，他们毋须给兰达诺看到整个档案。

兰达诺对此提出质疑，官司一直打到联邦最高法院，9 位联邦大法官一致做出了有利于兰达诺的裁决。判决书上写道：当《信息自由法案》通过时，议会（即该法案的立法者）并没有给 FBI 全面豁免(blanket exemption)。兰达诺和他的律师终于拿到了该起抢劫谋杀案的 900 多页 FBI 文档。英美法系是判例法，这一判决打开了 FBI 的大门，使 FBI 的工作也能受到公众监督。

兰达诺在 1998 年的谋杀案重审中终于被陪审团裁定无罪，彻底摆脱了此案的纠缠，胜利结束了 22 年的申冤之路。4 年后，63 岁的兰达诺死于心脏病，此时他已是三个孩子的外祖父，总算是没有背着谋杀犯的罪名进入坟墓，而“兰达诺诉司法部”（Landano vs. Dept. of Justice）更成为美国信息公开的经典案例，使他的名字得以载入司法史册。

■ 公开与保密的法理折衷

本文不仅是为了讲述这个冤狱得雪的故事，也不希望读者得出司法档案都该公开的结论。除了这个故事的曲折外，笔者同样关注联邦最高法院对“兰达诺诉司法部”一案的判决书。联邦大法官们面对的不仅仅是个案，他们的裁决将成为判例，成为美国大小法院的判决依据，和各州立法者调整本州法律的准绳，于是他们在判决措辞上的审慎和分寸堪称法律案牍的楷模。

以下是“兰达诺诉司法部”最高法院判词的主要观点陈述，其中关于公开和保密之间的折衷考量显示了大法官们是如何像走钢丝一样平衡控辩双方的意见。

《信息自由法案》的豁免公开条款 7(D) 这样规定：对于执法部门在罪案调查过程中收集到的信息，如果“有理由预期”信息的公开会泄露“保密”的信息提供者的身份，这些信息可免于公开。本案牵涉到，政府需要怎样证明一个信息提供者确实是 7(D) 条款所说的“保密”信息来源。申诉人请求本庭来裁决：政府是否有权认定所有 FBI 的罪案信息提供来源都是保密的。

本庭认为：

1、7(D) 条款并没有给政府这样一个认定 (presumption)，即在 FBI 罪案调查过程中所有信息提供来源都是保密的。

(a) 如果信息提供者（个人或机构）在提供信息的当时，已获知 FBI 除了执法必要外，不会泄露此次交流，那么这个信息提供者应该被认为是“保密的”。与答辩方（即兰达诺一方，此次申诉方是司法部，所以兰达诺是答辩方）的观点相反的是，议会立法者的意图并非把豁免限制得如此严格：即仅有那些获得保密承诺的信息提供者才是“保密”的，因为在谈话进行的时候，不管是信息提供者还是 FBI 常常难以确知这次交流需不需要公开。

(b) 然而，在本案中政府所持的认定 (presumption) 是没有根据的，因为它不合乎常识和可能性。在罪案调查过程中，FBI 收集了多种多样的信息，有极度敏感的，也有一般的信息，其来源有个人和机构。虽然**大部分**信息提供个人可能都希望保密，政府却没能解释除了行事方便之外，**所有的**信息提供都该被认定为保密的。考虑到机构信息提供者所提供的信息范围极为广泛，所有机构都需要保密的理由就更缺乏说服力了。从公平角度考虑，政府的认定也不适当。它的这种认定在实际执行时是不可反驳的，因为一个信息公开请求者不知道特定的信息提供者，也不知道被隐瞒的信息，他将极难提供有说服力的证据说明该信息提供者不需要保密。虽然 7(D) 豁免条款的条文“有理由预期”，以及本庭在以往案例“司法部诉新闻自由委员会”的判决，或许能支持一些倾向保密的推断，但并不能支持这个认定，即所有 FBI 罪案调查的信息提供者都是豁免公开的。《信息自由法案》的立法历史也不能表明议会会有意制定这样的规则。

2. 一些严格定义的情形可以作为推断为保密的基础。例如，有理由推断那些取得报酬的线人通常期望他们与 FBI 的合作是保密的。同样，罪案的特征、信息提供者与此案关系也许能够足以判断：信息提供者是否在不言自明的保密保证下与 FBI 合作。大多数人会认为一个黑社会谋杀案的目击者很可能不愿意和 FBI 合作，除非对方能保密。上诉法庭（即到达最高法院前的法庭）拒绝依赖于这种情形判断是否保密，这是错的。当一份包含秘密信息提供者的文件被申请公开时，通常能够确定罪案的性质，以及信息提供者和此案的关系。于是，信息公开申请者能够有更现实可行的机会，来陈述为什么该种情形不能支持保密推定。在不损害立法利益的范围内，政府仍然可以使用秘密作证来执行它的任务。

从高院的判决书上，我们可以看到，大法官们并没有一味地倾向公开，反之他们纠正了前审法庭（即上诉法庭）把豁免解释得过于狭窄的倾向，但同时也支持了前审法庭的主要决定，即希望政府方（本案的司法部以及 FBI）能提供更细致的需要保密的情形解释，而不是简单地认定所有罪案信息提供者都是保密的。同时我们还可以看到，虽然法律的专业性很强，但判决文书却并不难看懂，大法官们尽量使用严谨的语言，但又是易懂的逻辑。说到底，法院是讲理的地方，如果判决书为了显示自己的“专业”，使普通老百姓都看不懂，就会使法律成为远离公众的神秘系统，也将失去公众的信任。

罗马不是一日建成的，一个公正的司法系统也不可能一蹴而就，每当笔者读到美国联邦高院的案例时，都觉得正是这一个又一个经过审慎考量的判决逐渐形成了背景各异的美国人民唯一共同的文化。

（上述材料来自透明中国：http://www.360doc.com/content/090512/17/137630_3472921.html）

材料 3：

保密修法二十年之痒：保密与公开的冲突与平衡

《保密法》的修订，焦点在于公开与保密之间的冲突与平衡，《保密法》修订需要与《政府信息公开条例》、公民的知情权保障相衔接。

前不久，北京律师焦引（化名），为检验北京市政府信息公开情况做了一次实践，他向北京市各区县和部门一共快递出了 73 份政府信息公开申请表，按照条例规定的 15 个工作日的答复期，最终他只收到了 29 份答复。对于他所要求公开的信息，如公车使用、公款接待、

公款出国的“三公”消费情况，2008年预算执行情况和2009年预算，29份答复书都说要延期答复，有的部门还直接电话质问这位律师，申请公开这些信息有什么不可告人的目的，有的部门则指责他，说他没有资格知道这些信息。

焦引律师的遭遇在当今中国不是个案，其所遭遇拒绝的理由之一，就是有《保密法》作支撑。而法学专家指出，修订于1988年的《保密法》早已过时，与刚实施一周年的《政府信息公开条例》存在诸多冲突。

《政府信息公开条例》实施一周年来，1988年的《保密法》，坚持“以保密为原则，以公开为例外”的原则，以致存在定密标准模糊、范围过宽、程序不严、期限过长等诸多弊端，饱受各方人士批评。专家表示，1988年《保密法》显然有诸多与当前构建公共服务型政府的宗旨是相冲突的。《保密法》的修订实属必然。

而就在此事件发生后不久的6月22日，《保密法》修订草案正式提请全国人大常委会首次审议。据记者了解，新修订后的保密法草案，完善了解密审查制度，打破了密级的“一定终身”。

专家表示，此次修法，有望打破中国保密体制的20年之痒。

■ 保密体制症结

此前不久的4月12日，一场关于《保密法》修订的研讨会在北京大学紧锣密鼓地召开，此次会议，云集了国内外关注和研究保密法的专家学者，保密部门相关人员也被应邀出席，但不在会上表态。“《保密法》的修订本身也处于极为保密的状态，几乎没有学界人士参与。”多位专家对本刊记者表示。

此次会上，专家和律师就研究和实践中遇到的问题，对《保密法》修订提出了诸多建议。其中，对于保密制度中定密主体、定密范围、定密方法、定密期限等成为各方关注的核心，而如何在《保密法》中设计合适的公民参与和公民介入程序也引发了讨论。

对于司法实践中不少律师由于涉密被追究刑事责任，北京问天律师事务所律师周泽提出，由于定密比较泛滥，很多案卷材料中会有标有“秘密”的内容，律师出于业务需要接触相关材料将有机会导致泄密和追责。

律师办案是否属于泄密，北京大学法学院王锡铎教授对此表示，这个应该区别对待。律师办案时，如果触及非当事人的隐私，则可能会涉及隐私权的问题，但不属于泄密；但如果与当事人有关的信息必须要调阅查看某些政府信息，则属正常的工作范畴，自然也不存在泄密问题。

此外，有律师还表示，很多案件在进入司法程序之后，对于是否涉密还要由相关的行政机关进行认定，导致司法判决取决于行政机关的认定，司法难独立。这一问题被法学界和律师界抨击尤多。

“定密应该有一个明晰的程序。”周泽表示。而来自中央民族大学的熊文钊教授也表示，现行的保密审查的程序比较模糊，应该加以明确。

周泽还提出，保密的主体只能是少部分接触秘密的政府机构和官员，“保密的主体应该是有限的。”周泽认为，如果普通公民接触到从相关官员处泄露的秘密，应该追责的是相关官员，而不是公民。

定密随意，解密不及时，国家秘密范围过宽，已成多年来国家秘密确定体制的症结。有关专家介绍，随意定密导致缺少密级变更和解密机制，往往一密定终身，导致大量已无保密意义的涉密载体堆积，不仅增加了管理成本，而且有失国家秘密的科学性和严肃性。

据此，新修订的草案规定，国家秘密的保密期限已满的，自行解密。

修订草案还明确，机关、单位应当定期对所确定的国家秘密进行审核。对在保密期限内不需要继续保密的，应当及时解密；对保密期限需要延长的，应当重新确定保密期限。

国家保密局相关负责人表示，此次《保密法》修改的主要思路是着力缩小国家秘密范围，完善国家秘密的确定、变更和解除机制，实现对国家秘密的全面统一严格管理；着力规范和加强保密行政管理职能，提高保密依法行政水平。

“定密是保密工作的基础，是保密工作的关键所在。严格定密权限，规范定密程序，明确定密责任，防止定密随意，解决错定、漏定、滥定等问题，是这次修改的重点之一。”该人士向记者解释。

■ 保密与公开的冲突与平衡

《保密法》的修订，学界关注的焦点在于公开与保密之间的冲突与平衡。王锡锌说，《保密法》和《政府信息公开条例》的冲突在于，信息公开往往是告诉信息公开申请人，如果有关部门不予公开，那么这只是结果不是理由，这不符合现代政府的理念。但现实中，政府往往将结果作为了理由。

在王锡锌看来，《保密法》和《政府信息公开条例》本身是不应该冲突的，而是各有分疏。《保密法》侧重于国家对外层面的信息安全和保密，主要指外交、军事、国防、经济安全和国际事务等领域的信息安全，其对象是对外而非对内，而《政府信息公开条例》则侧重于与公民相关的经济社会领域的信息公开，主要针对的是普通公民。

但是,“《保密法》的部分条款,存在一些含混之处。”王锡锌说,比如,“关于国家秘密的范围和密级,第二章第四条就明确规定‘国民经济和社会发展中的秘密事项’也属于保密法的秘密范围。这个表述就存在诸多含混之处。因为,国民经济和社会发展本身就是与公民息息相关的,比如,各地方政府的财政收入和分配情况,比如,四万亿投资的去向和具体用途,这些也属于国民经济和社会发展的范畴,但也属于事关老百姓切身利益的国计民生的范畴,理当公开。”

“《保密法》的修订确实考虑了《信息公开条例》已经出台这个背景。”一位知情的官员向本刊记者表示,《保密法》在修订过程中确实注意到了两项立法之间的冲突问题,也从各个角度对于保密体制进行了改造以寻找公开与保密之间的平衡。

显然,《保密法》修订需要与《政府信息公开条例》、公民的知情权保障相衔接。中国政法大学教授蔡定剑表示,在我国提出要建立开放透明政府的背景下,《保密法》也需要与时俱进。

王锡锌告诉记者,事实上,在现实生活中,经常遇到公民依法向政府财政部门申请信息公开的案例,而财政部门往往以“属国家秘密为由”拒绝向申请者公开。在特殊情况下,政府信息公开往往不得不让位于所谓的国家秘密。这也是我国《保密法》保密范围过宽、定密过严的问题所在。

去年6月,全国政协委员、民革中央委员、上海财经大学公共政策研究中心主任蒋洪教授曾精心设计了一份问卷,组织了十位老师和100多名学生依据刚实施不久的《政府信息公开条例》,向全国31个省市自治区、政府信息办公室和财政厅进行财政信息调查,希望各省提供2006年的财政信息,在蒋洪精心设计的问卷中共有113个问题,他还以全国政协委员的身份发函至31个省人大财经委和下面的预算工作委员会,希望他们也提供这113个问题的财经信息。

经过半年的努力,尽管有心理准备,但是最后的调查结果依然让蒋洪吃惊,凡是涉及细节的财政信息基本上无法获得。全国31个省市自治区财政透明度只有福建一省及格,得分仅为62.7分,最低的省份不到15分,全国财政的透明度总体平均分仅为22分。

“一个主要原因是这些信息不属于公开范围。”蒋洪说,“据我们所知,在《政府信息公开条例》当中明确规定,与公民的切身利益相关的,需要公民广泛参与的信息都应该属于政府主动公开的信息。但是另一方面,在现有的《保密法》和相关条例当中又规定,有关财政信息基本上都属于保密范围。所以一个最大问题是法律上的问题,此外就是态度问题,有些部门根本就不想公开。”

“很多官员动辄以国家机密为由拒绝信息公开，但他们往往连哪些是国家秘密范畴都不知道。这明显属于违法。”王锡锌说。

更有甚者，王锡锌还说，有些政府信息，先前本身不属于保密范畴，但在受到申请人被申请之后，有关政府机关工作人员又将其定为了国家秘密。“这种事后加密的案例在中国屡见不鲜。”

按照国际惯例，在西方发达国家，一般都是“以公开为原则，以保密为例外”，这与中国的“以保密为原则，以公开为例外”恰恰相反。王锡锌说，西方发达国家，一般都有信息公开法，并且将信息公开列入其国家的宪法大纲。中国的宪法中也有明确规定，但在实际实施中，公民的知情权往往让位于保守国家秘密。

按照王锡锌的表述，应“以公开为原则，以保密为必要”。保密是必要的，但按照国际惯例，应该将公开放在首位。

■ 建立“定密责任人制度”

自1988年《保密法》诞生以来，保密体制一直倍受学界和社会公众的非议。

其中，一个最为主要的问题即在于，定密主体过于宽泛。而此次修法，即对此作了明确规定，缩小了定密主体，并提出了建立定密责任人制度。保密部门人士介绍说，为了避免定密的泛滥，修法中确立了这项制度。

王锡锌表示，定密责任人制度，实际上是为了解决定密范围过宽、过严、定密主体不明确的问题，定密过宽、过严，既不利于公民社会和公共服务型政府的构建，也不利于保密工作的开展。

在王锡锌看来，中国的保密工作在两个向度上都存在问题：一是不该定密的被定密，二是该保密的却没有做好保密工作。导致这两个问题的主要原因即在于，定密范围过宽、过于随意，且我国《保密法》的定密、变更和解密都太随意，没有建立严格的定密责任人制度。

“定密责任人制度的建立是一个历史性进步。”王锡锌对记者表示，按照以往的惯例，很多定密者和保密者，为了怕担责任，往往将不是秘密的信息定为国家秘密，以此来推卸责任，造成“定密无责，泄密有罪”的思维惯性。“滥用定密权也是要负责任的。”而定密责任人制度实际上就是要规范定密者的行为，使其不敢随意扩大国家机密的范围，这在某种程度上是保护了一般老百姓，使得其他人不再无辜受牵连。但遗憾的是，关于这项制度，《保密法》修订草案中只有简单的描述，而没有细化。

记者了解到，修订后的《保密法》比以前有所进步，原来的规定是，凡是国家机关工作

人员，都有权定密，定密权太过宽泛，而现在，只局限于国家保密部门，虽然依然规定了地方各级政府部门有定密的资格，但是都要按照保密部门的规定来做。“定密责任人制度实际上是限定了原来每个人都可以定密的泛滥，就相当于我们现在的新闻发言人制度，即每个单位只能有一个人出来发言。”王锡铎说。

记者了解到，尽管 1988 年的《保密法》明确规定了国家政治、军事、外交等属于国家秘密范畴，但是，具体哪些内容是国家秘密，却没有明确的表述和分类列举，这就给执法者和普通老百姓带来了极大的难度。很多老百姓由于根本不知道哪些是国家秘密，可能不经意地就泄露了，从而造成了很多冤案。而根据法理原则，“不知者无罪”，“老百姓都不知道的秘密，如果无意泄露了，这怎么能说是犯罪呢？”王锡铎对记者如是说。

因此，王锡铎说，《保密法》的修订，应该在政治、军事、经济、外交和国防等领域，具体分类详细列举，并公之于众。但遗憾的是，此次《保密法》修订草案中，仍然只有一个笼统的规定。

（以上材料来自于人民网：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/10062063.html>）