

试论国外科技保密法律制度及实施的特点

石新中¹, 程子园²

(1. 首都师范大学 学报编辑部 北京 100037 2. 中国政法大学 民商经济法学院, 北京 100088)

[摘要] 作为成熟的市场经济国家,美国等西方发达国家的科技保密法律制度及实施有不同于中国的显著特点。在制度的构建上它们已形成了较为完善的科技保密法律体系;在法律的指导思想上注重利益平衡机制;在法律的具体内容上规定细致具体,可操作性强;在法律责任的制度设计上,对违反科技保密法律的行为惩罚严厉。西方发达国家的科技保密法律制度之所以能够得到有效实施,是由于其职责分明的政府管理机构、充分的保密经费、社会良好的法治意识及执行法律时的灵活性等原因。

[关键词] 外国; 科技保密; 法律的实施

[中图分类号] D912.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2006)03-0060-05

进入 21 世纪,随着科学技术更快速度的发展及其在军事领域的应用,科学技术与国家安全和利益的相关性达到前所未有的程度,没有高度发达的科学技术,国家安全很难得到保障。可以说,科学技术水平的高低是决定一个国家综合国力和国家安全的最为重要的因素。由于科学技术自身的特点,各国之间为保持本国的科技竞争优势,在不断提升自身科技水平的同时,必然会一方面投入更多的人力、物力去获取其他国家的科技信息;另一方面采取更多、更为有效的手段防止本国的科技信息被别国窃取。因此,科技保密工作对于国家安全及综合国力的提升具有极为特殊的意义。在当今法治的时代,构建完善的科技保密法律制度是科技保密工作的基础。由于历史的原因,中国科技保密的基础性法律是在计划经济的大背景下制订的,其相关制度已与现实的国情形成相当大的反差,在构建适应市场经济体制的科技保密法律制度中,了解发达国家的科技保

密法律制度及实施的特点具有重要的理论及现实意义。

一、国外科技保密法律制度的特点

科技保密的对象是先进性技术或其他敏感信息,而发达国家拥有更多的该类信息。科技保密对发达国家来说有着更为重要的意义。因此,相对于发展中国家,以美国为首的西方发达国家在科技保密的法律制度建构方面也较为完整和成熟。所以,本文主要以美国的科技保密法律制度为依据,同时兼顾其他国家的情况进行分析论述。

(一)在法律的制度构建上形成了较为完善的体系

由于其发达的市场经济体制,西方发达国家的科技秘密不止被政府机构的涉密人员所掌握,与政府订约从事科技保密项目的科研机构及社会一般从

事科技开发的企业都掌握有大量的科技秘密。为了有效地控制科技秘密的泄露,经过多年的发展,美国等西方发达国家从多角度、全方位构建了较为完善的科技保密法律体系。

1. 政府机构及其涉密人员的科技保密法律制度

由于多方面的原因,对于政府机构及其涉密人员的科技保密法律制度,国外并没有单独的行政法规,而是通过保密法规或总统令的形式来体现的。如美国的《美国统一保密条例》、《美国国家安全法》、《美国信息保密计划执行条例》、《美国情报人员身份保护法》英国的《英国保密法》、《英国1989年官方保密条例》加拿大的《加拿大国家保密法》、《加拿大信息获取法》等,国外的保密法规中都把科技保密作为重要内容。因此,西方发达国家的科技保密制度蕴含于其国家一般的保密制度之内,国家保密制度的一般规定也同时是其科技保密的规范。美国现行的规范政府机构及其涉密人员的法律规范主要是布什总统于2003年颁布的13292号行政命令及其实施细则。该命令对定密制度、降解密制度、涉密人员管理制度等作出了详细的规定。其定密制度规定只有定密官有权对信息进行定密,将其确定为国家秘密,其他人不得随意确定国家秘密并对信息采取保密措施。定密官分为原始定密官和派生定密官,其中,原始定密官是主要的。

2. 与政府订约的单位的科技保密法律制度

美国政府在将涉密项目委托给企业去承担时,为使订约单位能够保证秘密信息的安全,专门制定了《国家工业安全方案》(National Industrial Security Program),亦即美国总统第12829号行政命令。该行政命令在开篇即说明设立该命令是为了“保护联邦政府提供给合众国政府订约单位、执照持有单位和被授权单位的秘密信息的安全。”美国政府在将这些合约、执照或授权颁发给非政府组织时,这些组织有可能需要接触包含于其中的秘密信息。该计划从国家安全的角度出发,提出了政府组织与外界接触中对秘密信息的保护方案,并要求达到与政府部门内部一样的保密方式。该计划作为一个统一的、

完整的和综合的工业安全方案来保护秘密信息,以保障国家的经济与科技利益。根据第12829号总统行政命令,还颁布了《国家工业安全方案执行手册》,其中详细规定了秘密信息的定密、保护、安全培训、访问与会议中的秘密信息保护、自动信息系统的安全等内容。

3. 一般企业的科技保密法律制度

美国大量的科技秘密散落在一般企业之中,企业通常会采用商业秘密的方式保护本企业的技术秘密。美国国家统一州法委员会1979年制定、1985年修订的《统一商业秘密法》对侵犯商业秘密的行为进行了详细界定。对于侵犯商业秘密的行为主要有两种方式的法律救济,一种是禁令救济,一种是损害赔偿。禁令救济主要是通过法院发布禁令禁止被告披露或使用商业秘密来保护所有人的商业秘密。损害赔偿是对原告被侵犯商业秘密的一种民事救济。在《统一商业秘密法》中规定了两种损害赔偿方式,一种是补偿性损害赔偿,一种是惩罚性损害赔偿。1990年代之后,由于各国经济竞争的加剧,美国的科技保密工作面临国外经济间谍的挑战,为遏止国外经济间谍对美国高新技术的侵害,1996年美国政府颁布了《经济间谍法》(Economic Espionage Act)。该法的内容主要由两部分组成:一是为外国政府的利益而盗窃商业秘密,即对经济间谍行为的规定;二是一般性的禁止商业秘密盗窃的行为,此类行为涉及到由私人实施的传统的商业秘密的侵占行为。该法规定,对侵犯商业秘密行为除作民事处罚外,还要进行刑事处罚,尤其是对为外国人的利益而盗窃技术秘密的行为该法作出了更为严厉的处罚规定。在立法价值的取向或观念上可以看出,美国的《经济间谍法》更注重从国家安全角度保护商业秘密,它把侵犯商业秘密的行为看作是对自己国家经济利益的侵害。

4. 科技秘密的出口控制法律制度

出口控制是美国科技保密的又一个重要方面,美国从1949年开始颁布第一部《出口控制法》以来,一直重视对出口进行控制。美国对科学技术的出口控制主要包括两大类,一类是军事技术,主要包

括各种武器的出口控制,目前由《武器出口控制法》来规范;另一类是具有双重用途的技术,即该技术除了具有民事用途外,还可能具有军事用途,这类技术的出口目前受《出口管理法》规范。

5. 科技成果的发布控制法律制度

研究人员的科研成果主要以学术论文与发明专利的形式体现。为避免论文的发表或专利的公开泄露有关科技秘密,美国等发达国家形成了一套科研成果的发布控制制度。美国相关法律规定其学术期刊的出版要经过严格的审核,以避免相关科技秘密的泄露。美国专门制定了《发明保密法》(Invention Secrecy Act),该法规定,对被认为会损害国家安全的发明要通过颁发保密命令的形式来禁止其专利的授权、发布或披露。法国、巴西、英国、德国、印度、墨西哥、罗马尼亚、泰国、前苏联等国在其专利法中也都规定,如果政府认为某项发明因授予专利证书而公布或该项发明可能有损国家安全时,应将该项发明保密。

(二) 在法律的指导思想注重利益平衡机制

作为成熟的市场经济国家,美国等发达国家的科技保密制度在考虑国家利益的同时也兼顾了企业和个人的利益,注重国家利益与企业或个人利益的平衡。这一点表现较突出的是其保密专利制度。如美国的《发明保密法》在第 183 条专门就保密专利的赔偿问题作了详细的规定。该条规定,专利的申请人或其继承人、受让人或法定代理人,当其专利对政府有财产上的利益或可能有损国家安全,其专利证书被扣发时,有权向提请发出保密命令的部门或机构的首长请求赔偿其由于保密命令或由于公布发明后政府使用该项发明或同时由于这两种原因而造成的损害。同时,英国 1977 年《专利法》在其 22 条第 7 部分、德国在其《专利法》第 30 条第 1 项中、印度在其 1970 年《专利法》第 37 条第 2 项中也就国家对专利申请人的赔偿问题作了专门规定。另外,美国等发达国家给予科技涉密人员较高的福利待遇,科技涉密人员的队伍很稳定,不存在大范围涉密人员流动带来泄密隐患的问题。发达国家在给涉密项目下定单时,明确要求在整体的科研、生产经费中要

有安全保密经费的配比比例,同时,确保下达项目的研制经费充足,保证企业有所盈利。

(三) 在法律的具体内容上规定细致具体,可操作性强

美国等发达国家的科技保密法律对于政府机构、企业及社会公众的相应行为都有细致而严密的规定,对于法律规定中出现的名词术语也都有严格的界定,不致出现歧义。如对于秘密信息的传递,美国在《国家安全秘密信息保护指令》中对于秘密信息在传递时的包装都有严格而细密的规定,对于不同等级秘密的传递也分别规定了不同的传递方式。另外,如在美国国防部发布的《国家工业安全执行补充手册》中就国防部特别授权项目的保密培训的主体和组织机构、安全培训的 11 项具体内容、培训的类型、培训使用的材料等都作了细致严密的规定。法律条文对相关事项规定的清楚具体,有利于相关主体的准确执行,避免法律在适用的过程中受到人为因素的过多干扰。

(四) 在法律责任制度的设计上,对违反科技保密法律的行为惩罚严厉

发达国家在科技保密制度中对科技泄密行为的惩罚相当严厉,特别是在涉及对本国以外的国家泄露科技秘密。比如美国《武器出口控制法》对违反其规定的人将处以最多 10 年的监禁或最高 100 万美元的罚款。而在《经济间谍法》中对侵犯技术秘密的一般行为将处以最多 10 年的监禁,而如果这个行为是有利于外国的,则最多可被处以 15 年的监禁。对科技泄密行为的严惩一定程度上可减少科技泄密的发生,促进科技保密工作的顺利进行。

二、国外科技保密法律制度 制度的实施情况

从美国等发达国家在科技领域的领先优势可以看出,国外科技保密法律制度的实施是卓有成效的。它们的法律制度能够得到有效的实施,主要有以下几个方面的原因:

(一) 有职责比较清晰的政府管理机构来执行

法律制度是各国科技保密工作的基础和依据,同时,开展科技保密工作又离不开政府机构的管理活动。为了科技保密工作的顺利开展,各国都设置了特定的政府机构,并赋予其相应的管理职权。美国的科技保密工作管理机构主要有信息安全监督局、部际安全定密复议委员会、国家安全通讯和信息系统安全委员会、国防贸易控制办公室、工业与安全局、原子能监管委员会等部门。以下择要述之:

1. 信息安全监督局

根据现行的第 13292 号总统行政命令,信息安全监督局的职权为:(1)制定执行 13292 号行政命令的指南;(2)监督各部门的活动,保证符合 13292 号行政命令和实施指南的要求;(3)审查并许可各部门对系统解密审查的实施细则以及部门指南,该审查应该在颁行前进行;(4)对各部门根据 13292 号行政命令而制定的计划进行实地检查,要求各部门提供履行职责必需的报告、信息以及其他方面的配合;(5)对没有被授予原始定密权的部门或官员提出的原始定密请求进行审查,如果授权是适当的,通过预算管理局长提交总统批准;(6)对来自政府内外的人士依据 13292 号行政命令所建立的方案所制定的意见和建议予以考虑并采取行动;(7)在征求相关部门的意见后,有权制定程序和形式标准,以增进实施依据本命令而设立的方案的效果;(8)至少每年一次,向总统报告 13292 号行政命令的实施情况。(9)召开并主持部门之间的会议,讨论与依据 13292 号行政命令设立的方案相关的事项。

2. 部际安全定密复议委员会

13292 号行政命令规定了它的机构组成:国务卿、国防部长、司法部长、中央情报局局长、美国档案馆长以及总统国家安全事务助理分别任命一位高级代表,作为委员会的代表,这些委员或者是被代表机构首脑的专职代表,或者是被代表机构首脑的永久兼职官员或雇员。总统从委员会成员中选任委员会的主席。

部际安全定密复议委员会的职权为:(1)依据第 13292 号行政命令的规定对由个人对定密提出异议的请求作出裁定;(2)对于根据第 13292 号行政

命令而免除系统解密的部门的决定,作出认可或否决议见,或者加以修改;(3)对于根据第 13292 号行政命令强制性解密审查而由个人或组织提出的复议请求作出决定。

3. 国家安全通讯和信息系统安全委员会

国家安全通讯和信息系统安全委员会根据 1990 年国家安全指令第 42 号设立。该委员会主要负责技术问题,制定政策、程序、指南、说明和执行该指令(42 号)的必要标准,由助理国务卿主持,并由国务卿、财政部长、国防部长等各部部长的代表及其他有关人员组成。委员会应当根据主席的要求建立一个由国家安全局的人员和其他行政部门代表组成永久性的秘书处。国家安全局提供必要的支持和便利,其他行政部门根据主席的要求提供必要的支持和便利。该委员会设立两个附属委员会,一个负责电讯安全,一个负责信息系统安全。这两个附属委员会彼此协调相互的工作,适当的时候在同时涉及双方领域的情况下提出有关执行保障措施的建议。

国家安全通讯和信息系统安全委员会的职权:

(1)制定政策、程序、指南、说明、标准、目标等;(2)为执行部门、机关提供国家安全系统的系统安全指南;(3)根据各执行机关建立的目标,每年度向其提交有关国家安全系统的评估报告;(4)批准国家安全系统技术安全材料、信息的解密;(5)建立并维护发布将要实施的政策、程序、指南的国家系统;(6)必要的情况下,建立永久或临时性的附属委员会;(7)向政策协调委员会(Policy Coordinating Committee)提交有关国家安全通讯和信息系统安全委员会成员资格的标准,为来自其他部门永久观察员或因特定事项而被邀请参加会议的机关订立程序、标准;(8)必要的时候,根据 12472 号行政命令确立的原则与国家通讯系统委员会协作协调其职权。

另外,根据总统行政命令的规定,美国的法院负责审查行政机关所作出的定密决定是否准确、程序是否合法,但法院的审查通常偏重于程序方面。

(二)有充分的保密经费开支作保证

美国等发达国家为保密投入的开支分为两部分,一部分为企业的保密开支,一部分为政府投入的

保密经费。据美国信息安全监督局公布的数据,美国企业 1995-2004年每年的保密开支一直在 10亿美元左右,而美国政府的保密经费开支则一直在增长,尤其是自 9·11事件以来,美国在保密开支上不断增长。如 2004年美国政府在保护和管理国家秘密上的经费开支即达 72亿美元,在上一年保密经费开支基础上增长了 11%。美国政府的保密经费开支主要包括 6个方面:人员安全、物理安全、信息安全、职业教育与培训、安全管理与计划和特殊项目,其中信息安全在 6个方面的经费开支中最大。

(三) 以社会良好的法治意识为基础

美国等西方发达国家不仅是成熟的市场经济国家,同时也是全社会具有良好法治意识的法治国家。由于历史的原因及社会经济发展的推动,西方发达国家普遍具有民主政治、依法行政、司法独立与司法公正、保障人权等法治国家的基本要素。政府机构、企业及社会公众都有良好的法治意识,整个社会均有个人行为要遵守法律规范的基本意识。国家一旦就某项事宜颁布了法律,这项法律在社会上就会没有阻力地正常运行。

(四) 法律的执行能够随着形势的变化而调整

美国等发达国家对科技保密法律的执行能够随着形势的变化而调整。如在冷战时期,美国的科技

保密工作普遍存在密级偏高和定密较混乱的问题。而在冷战结束以后,美国政府认为,应该根据形势的需要,切实减少政府秘密,保护真正需要保密的信息。如 1997财政年度,美国整个行政机关共有定密官 4010个,比上一年度减少 410个。但随着 2001年 9·11恐怖袭击事件的出现,美国又开始重新审视自己的保密制度,为了防止再次遭受恐怖主义袭击,美国在许多领域都加强了保密控制。尤其是加强了对出口科学技术的检查,以防止敏感技术被出口到危险国家以危害到美国国家安全。美国信息安全监督局的统计数据显示,美国政府 2004年共加密文件 1560万份,比 2001年翻了一番,各联邦部门不但平均每分钟加密文件 125份,而且还创造出诸如“敏感安全信息”之类的半机密文件。与此同时,政府解密工作却相对大幅减缓。1997年,政府解密文件多达 2.04亿页,但 2004年这一数字仅为 2800万页。当然,美国现今的科技保密政策是否真正符合美国的利益也是一个需要讨论的问题。有越来越多的美国政界和社会人士已抱怨美国遍地都是秘密。政界人士担心,隐瞒信息可能适得其反。技术的过度保密阻碍了企业正常的技术交流,对科技创新并不一定有利。如何把握好保密与开放的尺度是需要根据形势的变化继续研究的重要问题。

[参考文献]

- [1] 国家保密局法规处编. 美国保密法律制度 [Z]. 北京:金城出版社, 2001.
- [2] 国家保密局法规处,北京大学法律系保密法比较研究课题组编. 国外保密法规选编 [Z]. 北京:金城出版社, 1997.
- [3] 邓玉山. 美国遍地机密惹恼百姓 [N]. 中国国防报, 2005-07-05(2).
- [4] Executive Order 13292 Further Amendment to Executive

Order 12958 As Amended Classified National Security Information [EB/OL]. <http://www.fas.org/spp/bush/eoamend.htm>

- [5] National Policy for the Security of National Security Telecommunications and Information Systems [EB/OL]. <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsd/nsd42.htm>

(责任编辑 如月)