一般公務機密常見疑義解析

◆ 行政院環境保護署政風室科長 — 李志強

公務員因業務需要，以密件方式處理公文書自非罕見，然何種內容屬於國家機密或一般公務機密？應由誰來核定？解密期限該設定多久？遇有法規競合又如何處理？此外，因保密義務並非專屬公務員之義務，即使一般民眾洩密亦有刑事責任。[1]

重要概念

依據《文書處理手冊》可知，機密文書區分為國家機密文書（等級區分為絕對機密、極機密、機密）及一般公務機密文書（等級僅有密）。以下擇要說明兩者差異。

首先，在法源部分，國家機密主要是《國家機密保護法》，而一般公務機密並無專法，如《文書處理手冊》所示，各機關處理一般公務機密文書，除依法規外，依本手冊辦理，由於保密條款係散見在不同法令中，所以此自當依相關規定及《文書處理手冊》處理。

[1] 如依據《刑法》第 132 條，即分就公務員、非公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，分別規定其洩密之刑事責任。

再者，就定義而言，依據《國家機密保護法》，指為確保國家安全或利益而有保密之必要，對機關持有或保管之資訊，經依本法核定機密等級者，而一般公務機密係機關持有或保管之資訊，除國家機密外，依法律或法律具體明確授權之法規命令有保密義務者。由此可知，一般公務機密即在不同法令中設予不同之定義，以營業秘密為例，依據《營業秘密法》乃指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合下列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。

其次，有關**保密範圍**，依據《國家機密保護法施行細則》，國家機密包括：一、軍事計畫、武器系統或軍事行動。二、外國政府之國防、政治或經濟資訊。三、情報組織及其活動。四、政府通信、資訊之保密技術、設備或設施。五、外交或大陸事務。六、科技或經濟事務。七、其他為確保國家安全或利益而有保密之必要者。而一般公務機密因在不同法令中有所規定，致使保密範圍不一。

最後，在核定**權責人員**部分，依據《國家機密保護法》，各機關之人員於其職掌或業務範圍內，有應屬國家機密之事項時，應按其機密程度擬訂等級，先行採取保密措施，並即報請核定，而有核定權責人員，應於接獲報請後 30 日內核定之，而該法另依絕對機密、極機密、機密不同等級明定核定權責人員。一般公務機密則依《文書處理手冊》規定，由原核定機關權責主管核定之，惟實務上多是由承辦人自行判定。

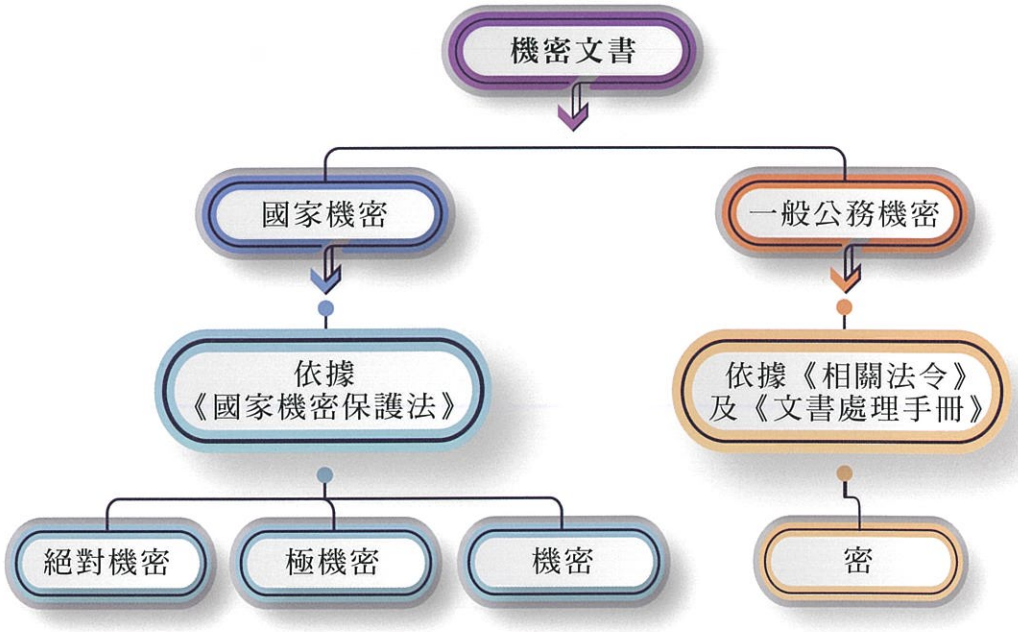


圖 1　機密文書依據法源與分類

五十五、各機關應指定專責人員負責辦理機密文書拆封、分文、繕校、蓋印、封發、歸檔，以及機密公文電子交換等事項，並儘可能實施隔離作業。

五十六、機密文書之簽擬、陳核（判），應由業務主管或其指定之人員處理，並應儘量減少處理人員層級及程序。

五十七、各機關承辦人員處理一般文書，應審核鑑定是否具保密價值，如確有保密必要，應改以機密文書處理。如為他機關來文，得依本手冊機密等級變更或解密程序，建議來文機關變更密等及解密條件或保密期限。

機關內部行政流程如有保密必要時，於文書核擬過程中採取保密措施即可。

依《文書處理手冊》規定，一般公務機密文書之簽擬由原核定機關權責主管核定，惟實務上多由承辦人自行判定，而在此之前，一般文書是否以機密文件處理，一樣由承辦人依實務經驗判斷。（資料來源：行政院，https://www.ey.gov.tw/Page/43FD318D966A30DD）

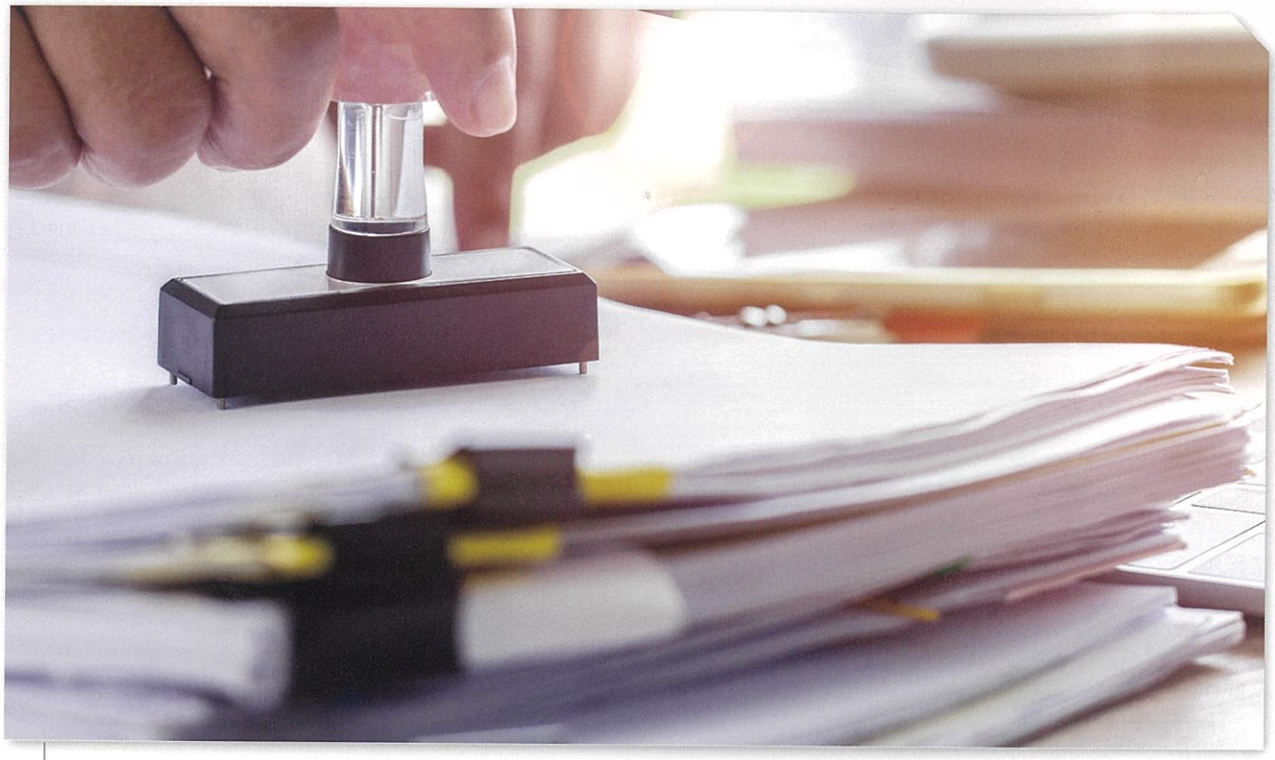
常見疑義解析

由於國家機密有制定專法，故在實際執行上爭議不大，而一般公務機密因無專法，且散見在不同法令，加上規範內容不一，尤其在保密期限或解密條件多缺乏明確性，致使公務員無所適從，僅能依個人判斷或慣例處理。以下就一般公務機密常見疑義提出說明：

一、**在核列密等之判斷標準部分：**由於公文書一經核列密等將影響人民知的權利，為提升政府施政之公開與透明，增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督，依據《文書處理手冊》及法務部之函釋，各機關核列一般公務機密應以法律或法律具體明確授權之法規為依據，以符合法律保留原則。然依目前實務狀況，在缺乏前述法律位階規範之情形下，承辦人員雖可依行政規則核列一般公務機密，惟當無行政規則得以遵循時，多仰賴承辦人員經驗法則加以判斷，恐造成相同業務是否核列密等，甚至於設定保密年限長短，皆因人而異之現象。

二、**在一般公務機密是否訂定最高保密期限部分：**因各機關業管法規保護法益之不同而採取不同保護，難以齊一規定通案性保密年限，故依法務部函釋，各機關應秉持資訊公開原則，依各該秘密事項所適用之法規滾動檢討解密。以政治檔案為例，為建立符合轉型正義精神、兼顧檔案當事人隱私之政治檔案開放應用制度，《政治檔案條例》特別明定政府機關（構）管有政治檔案於移轉為國家檔案前，應辦理機密檔案解降密檢討，而保密逾30年且無法律依據者，應予解密。

三、**在一般公務機密核定保密期限或解密條件部分：**此應依所據保密之法律或法規命令核定之，但考量在法規面通常並無明確規範，所以應衡量該法律或法規命令所定保密事項涉及之保護法益核定之。申言之，目前政府機關在核定一般公務機密時，尚無明確



一般公務機密多仰賴承辦人員經驗判斷，相同業務是否核列密等及保密年限長短的設定，皆因人而異。

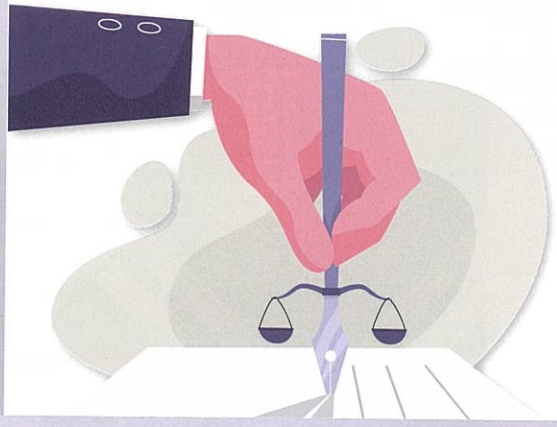
保密期限或解密條件之具體規範，即使應衡量保密事項涉及之保護法益加以核定之，但上述規定仍過於空泛抽象，實際上恐難認定，多由承辦人員自由判斷，是否妥適不無疑慮。法務部函釋以《性侵害犯罪防治法》為例，說明該法明定因職務或業務知悉或持有性侵害被害人姓名、出生年月日等資料，除法律另有規定外，應予保密，**衡諸其保護之法益為被害人隱私權**，被害人死亡前該等資料均應保密，**難謂一定期間經過後可予解密**。法務部另舉例說明，如《營業秘密法》係為維護產業倫理與競爭秩序，調和社會公共利益，而保護營業秘密。因營業秘密之構成要件之一即為秘密性，如果知悉或持有者擅予洩漏或使用，將造成營業秘密之侵害，並使營業秘密持有人遭受相當損害。含有營業秘密之機密文書係屬一般公務機密文書，其並無保密期限上限之規定，須俟該營業秘密已非營業秘密時（亦即已不符《營業秘密法》第 2 條之構成要件時），才能檢討解密。

四、**一般公務機密核定保密期限後，應否就實際狀況適時解密部分：**對此法務部認為，若有《政府資訊公開法》、《檔案法》規定豁免公開之情形（如保護檢舉人身分、防止妨害他人生命、身體、自由、財產、保護公共安全及社會秩序等），實體上即未達「就

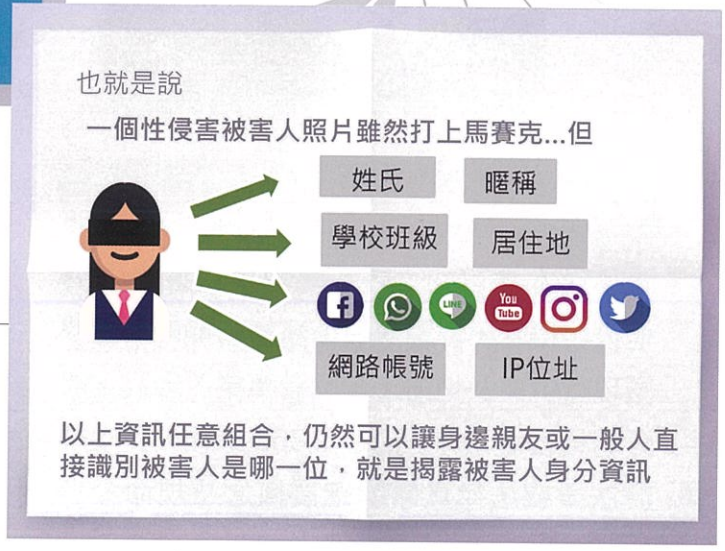
實際狀況適時解密」之程度，亦即保護尚無完成期限，依法應持續保密。

五、**在國家機密與一般公務機密競合部分：**依《文書處理手冊》規定，機密文書與非機密文書或國家機密文書與一般公務機密文書合併處理時，應以其中最高之等級為機密。亦即等級越高之機密其核密期限越長，且依前揭規定如有適用多種情形時，僅得擇一適用，如於核密時即決定其最高核密期限，除法規另有規定得展延者外，不得再行認定為其他機密再次核密。

六、**在調閱他機關機密文書部分：**實務上常有民意代表、各級法院、司法警察機關等，因案需要調閱他機關之機密文書，或者提供機密文書予受委託辦理公務之團體、法人或個人。此依《機密檔案管理辦法》明文，調閱機關調用機密檔案時，應備函載明法律依據、調用目的、期間、承辦人員有關聯絡資料等，且於用畢後應即歸還，而機關借出機密檔案時，應注意其安全維護及防護措施，並應以書面告知該機密檔案之機密等級及保密之義務。



《性侵害犯罪防治法》明定被害人姓名、出生年月日等資料，除法律另有規定外，應予保密，其保護之法益為被害人隱私權，被害人死亡前該等資料均應保密，難謂一定期間經過後可予解密。（資料來源：衛生福利部保護服務司，https://dep.mohw.gov.tw/dops/cp-1143-63338-105.html）



《機密檔案管理辦法》明文，調用機密檔案時應備函載明法律依據、調用目的、期間、承辦人員有關聯絡資料等，且於用畢後應即歸還，而機關借出機密檔案時，應注意其安全維護及防護措施。（資料來源：高雄市政府、國家發展委員會檔案管理局，https://orgws.kcg.gov.tw/001/KcgOrgUploadFiles/289/relfile/68766/125191/1c638075-b294-49e0-ac37-603a40f817eb.pdf）

機密檔案複製與檢調作業簡表

機密檔案	範圍	核決權責	備註
複製作業	國家機密	屬機密、極機密者，應經原核定機關或其上級機關有核定權責人員書面授權或核准	絕對機密不得複製
	一般公務機密	除辦理該機密業務者外，應經單位主管以上人員核准	
機關內部借調檔案	國家機密	除辦理該機密事項業務者外，應經原核定機關或其上級機關有核定權責人員書面授權或核准	應由調案人填具調案單提出申請
	一般公務機密	經業務承辦單位主管核准	
機關間借調檔案	國家機密、一般公務機密	經該機密核定機關首長或其授權人員核准	應以書面提出請求，並註明借調期間、承辦單位名稱、承辦人員姓名及有關聯絡資料
依法有權調用檔案	國家機密、一般公務機密	應備函載明法律依據、調用目的、調用期間、承辦單位名稱、承辦人員姓名及有關聯絡資料	

【版權為國家發展委員會檔案管理局所

舉凡國家機密以外之其他公務機密，皆屬一般公務機密範疇，若能制定以一般公務機密為中心之專法，明確區分兩者的認定標準及相關程序，有助解決當前規範不一之情況，使公務員在處理相關案件時有所依循。（圖片來源：桃園市政府環境清潔稽查大隊，https://www.tyemid.gov.tw/AgainstCorruption/Detail/41）

結語

從本文可知，舉凡國家機密以外之其他公務機密，皆屬一般公務機密範疇，而我國現行中央及地方（含國營事業）涉及一般公務機密之法令[2]高達 2,300 餘種，其中屬於法律或法律具體明確授權之法規命令者卻占少數，可見在法律保留之原則下，實應提高其法律位階，復因《文書處理手冊》並未就一般公務機密文書之保密期限、展延次數等加以規範，可見現行依據顯有不足。

展望未來，若能制定以一般公務機密為中心之專法，並明確區分國家機密與一般公務機密之認定標準以及相關程序，不僅有助解決當前規範不一之情況，俾使公務員在處理相關案件時有所依循，同時也避免發生公務員甚至是民眾稍一不慎洩密觸法之憾事，此亦符合罪刑法定原則，可謂一舉數得。

[2] 此所稱之法令包含法律、法規命令、行政規則、自治法規、自治條例、自治規則及國營事業之內部規章。