

114 年 8 月份公務機密維護宣導

一般公務機密常見疑義解析

(日期 114/8/1)

法令天地



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。

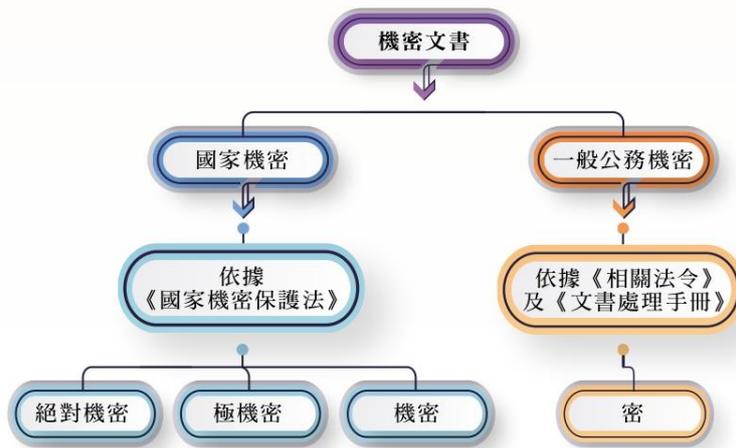


圖 1 機密文書依據法源與分類

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

果知悉或持有者擅自洩漏或使用，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

機密檔案複製與檢調作業簡表

《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/refile/68766/125191/1c638075-b294-49e0-ac37-603a40f817eb.pdf>)

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有】



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>)

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。

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

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。