

【公務機密維護宣導】公務員保密範圍探討

作者◎李志強

壹、前言

國內媒體曾大幅報導某公務員將上級機關的公文傳真給受稽查的廠商，當事人指稱該公文並未標註機密等級，係屬誤傳且否認洩密。此不禁令人好奇，公文書若未註記密等，一旦洩漏出去是否就非屬洩密行為；換句話說，公務員之保密義務是取決於公文書上有無註記密等？還是應從公文書之實質內容來認定？以上種種疑慮，其關鍵在於究竟哪些屬於保密範圍。由於保守公務機密是公務員應盡之義務，而且洩密還將面臨刑事、行政等相關責任之追究，因此，所有公務員對於保密範圍均應建立正確認識，以免一時不察以致洩密，後果不僅將造成個人權益受損，嚴重者還可能危及國家安全或利益。有鑑於此，本文將從相關法令及實務層面歸納分析公務員之保密範圍。

貳、保密範圍探討

首先說明，〈文書處理手冊〉明定：機密文書區分為國家機密文書及一般公務機密文書，而各政府機關處理機密文書除依據《國家機密保護法》與其施行細則及其他法規外，依本手冊辦理。以下分成國家機密、一般公務機密說明：

一、國家機密

法務部函釋，國家機密應同時具備形式及實質之概念要素，前者指政府機關所持有或保管之資訊，須由法定有權責之機關及人員將其核定為國家機密之等級，如「絕對機密」、「極機密」、「機密」；後者指被列為國家機密之政府資訊，必須是為確保國家安全或利益而有保密之必要者，亦即在實質內容上必須具備值得保密之必要性，例如軍事計畫、武器系統、外國政府之情報組織及其活動、政府資訊之保密技術、外交或大陸事務等。在此特別提醒，凡是國家機密核定人員、辦理國家機密事項業務人員，以及前述退、離職或移交國家機密未滿三年之人員，依《國家機密保護法》及其施行細則規定，若欲出國，應於出境 20 日前檢具行程、所到國家或地區、從事活動及會晤之人員等書面資料，向（原）服務機關提出申請，由該機關審酌申請人之涉密、守密程度等相關事由後據以准駁出境。

二、一般公務機密

依〈文書處理手冊〉之定義，此係指政府機關持有或保管之資訊，除國家機密外，依法令或契約有保密義務者。所稱法令之範圍非常廣泛，現行法條內容中定有保密規定者多達四百餘種，若再加上各機關就其主管業務，依法規自訂應保密之具體事項，其範圍恐怕難以估算。在契約部分，如政府機關委託其他公民營機構或個人研究、設計、發展、試驗、採購、生產、營繕、銷售或保管文件，為保障當事人權益，

委託單位應要求簽訂「保密契約」或於主契約中規範「保密義務條款」。

歸納常見之公務員應保密事項如下：

（一）採購資料

為建立公平、公開的採購程序，《政府採購法》及相關法令設有保密規定，如公告前的招標文件、受評廠商資料、開標後至決標前的底價資料、於開始評選前的採購評選委員會委員名單、各出席評選委員之評分或序位評比表、採購稽核或工程施工查核資料等，除有法定例外情況外均應保密。（註：對此有興趣的讀者，可參考作者於本月刊第 19 卷第 7、8 期發表之「淺談採購業務之保密規定」乙文。）

（二）個人資料

由於政府機關持有龐大的個人資料，在處理涉及個資時，常會困擾是否應以密件為之，有幾種常見情形：若是陳情人資料，依《行政程序法》規定，人民之陳情有保密必要者，受理機關在處理時應不予公開；若是檢舉人資料，受理檢舉機關依《獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法》，對於檢舉人及檢舉有關資料應予保密；若是納稅義務人之財務狀況資料，稅捐稽徵人員依《稅捐稽徵法》，對於其財產、所得、營業、納稅等資料，應絕對保守秘密；另若屬前述以外之個資，《個人資料保護法》並無保密之規定，僅明定公務機關對於個資檔案應指定專人辦理安全維護事項，非公務機關應採行適當之安全措施，其目的

係防止個資被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏；然為避免不當洩漏引致責任，政府機關現行多以密件方式處理。此依作者淺見，若個資不列密件亦可，但因其具機敏性質，建議在相關資料上以戳記或浮水印註明「本資料因涉個人資料，請依法妥善蒐集、處理、利用及保管。」等字樣，不僅可發揮提醒及警示作用，同時也免除密件文書的處理程序。

（三）營業秘密

《營業秘密法》所保護之客體係指方法、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，且必須符合秘密性、價值性及保密性等要件。公務員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏，故此自屬公務員保密事項。（註：可參考作者登載於本月刊第 22 卷第 7 期「淺析營業秘密法」乙文。）

（四）工商秘密

《中華民國刑法》第 318 條定有公務員或曾任公務員之人，無故洩漏因職務知悉或持有他人工商秘密之刑責規定，但由於相關條文對於工商秘密並無明確定義，故其與營業秘密之概念似為相同。作者認為，公務員若洩漏營業秘密，自應依《營業秘密法》從嚴論處；惟雖不構成營業秘密卻涉及工商秘密者，則以本條文論斷。

（五）人事作業

各機關辦理陞遷業務以及甄審委員會選務等相關人員，不得洩漏秘密；而辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，此在《公務人員陞遷法》有所明定。

（六）政府資料

此可分成三部分說明，首先在《行政程序法》明定，除依法規規定有保密之必要者外，凡是行政決定前之擬稿或其他準備作業文件、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，或有侵害第三人權利、嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者，皆屬政府機關拒絕提供或公開之資料。其次，除上述以外，《政府資訊公開法》另將以下列為豁免公開情形，例如公開或提供有礙犯罪偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、財產者；政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作相關對象之資料；專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料；公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者；為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者；公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。最後，《檔案法》將涉及國家機密、犯罪資料、工商秘密、學識技能檢定及資格審查之資料、人事及薪資資料、依法令或契約有保密義務者、其他為維護公共利益或

第三人之正當權益者亦列為各政府機關得拒絕人民申請之範圍。綜上，為避免政府機關執行公權力遭受不當干預或為保護當事人權益，公務員處理或知悉上開事項均應保密。

參、疑義解析

首先，《文書處理手冊》規定，政府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，應即改作機密文書處理。可見承辦人員具有相當大的裁量空間，也因此，公務員對保密範圍建立正確認識亦相對重要。若為他機關來文，則得建議來文機關依本手冊變更機密等級或解密，收文機關絕不可恣意變更密等或擅自解密。

再者，規範公務員洩密行為之規定，除《國家機密保護法》以外，主要是《中華民國刑法》第 132 條第 1 項，其條文為「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，處三年以下有期徒刑。」此即俗稱洩漏國防以外秘密罪，依最高法院見解，所謂「應秘密」者，係指文書、圖畫、消息或物品等與國家政務或事務上具有利害關係而應保守之秘密者而言，非以有明文規定為唯一標準，是以個人之車籍、戶籍、口卡、前科、通緝、勞保等資料及入出境紀錄，或涉個人隱私，或攸關國家之政務或事務，均屬應秘密之資料，公務員自有保守秘密之義務。顯見保密範圍絕非以有無明文

規定為準，必須端視其內容有無保密之必要而定。最後附帶一提，本條文不僅處罰過失犯，即使非公務員，若因職務或業務知悉或持有應秘密之資料而洩漏或交付者，亦屬不法行為，由此可見保密並非專屬公務員之義務。

肆、結語

從上可知，機密種類若屬國家機密，其保密程序較為完備嚴謹，惟國家機密以外之一般公務機密事項，不論是認定標準或保密程序都存有灰色地帶，尤其是承辦人員擁有相當大的裁量空間。然而透過本文讀者可以清楚了解，到底哪些屬於公務員保密範圍，並非單純以法令明定者為限，也不能僅依公文書上有無核列密等來決定。是以，公務員除可依據法令或各政府機關自訂之保密範圍進行認定外，對於個案若認為有保密必要者亦可以密件處理。尤其在資訊發達、高度倚賴電子設備的今日，若稍有不察，洩密事件恐將引發雪球效應一發不可收拾，因此所有公務員均不可不慎。