

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。

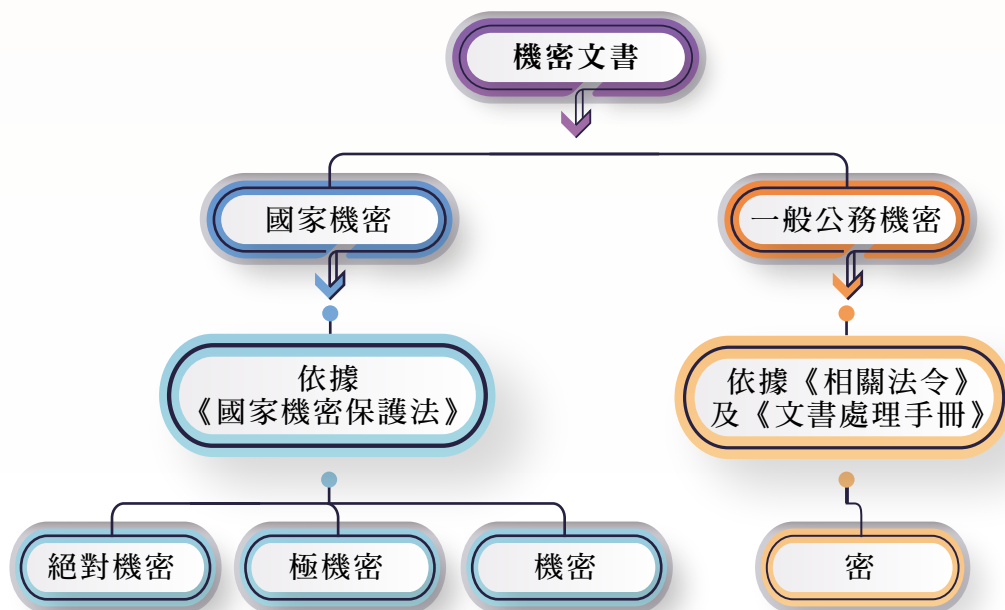


圖 1 機密文書依據法源與分類

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（如保護檢舉人身份、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

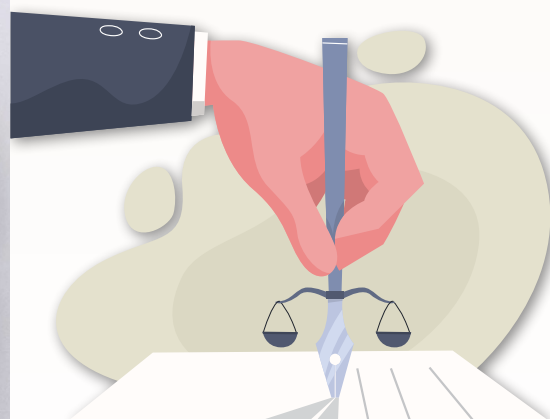
實際狀況適時解密」之程度，亦即保護尚無完成期限，依法應持續保密。

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>）



也就是說

一個性侵害被害人照片雖然打上馬賽克...但



以上資訊任意組合，仍然可以讓身邊親友或一般人直接識別被害人是哪一位，就是揭露被害人身分資訊

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。



建構〈跟騷法〉配套， 讓生活更安全安心

◆ 大學助理教授 — 趙萃文

《跟蹤騷擾防治法》制定，綿密法網及重刑伺候具嚇阻效果，然即便公權力防護網全面建構，若缺乏人性關照，亦難阻絕社會中不再純淨的人心滲漏！

臺灣社會呈現人心不古， 文化沉淪現象

2014 年臺大碩士生當街砍殺女友 47 刀致死，2017 年世新大學男大生因求愛不成追砍學妹，2020 年臺南發生馬來西亞籍女大生命案，2021 年屏東發生通訊行女員工遭假車禍真擄殺，震驚社會。此種被愛慕者或不名人士跟蹤，甚或透過簡訊、無聲電

話等，傳遞一些讓人不安和不愉快訊息等，在日常生活中時有聽聞；而反覆持續之跟蹤、騷擾，不僅造成被害人心理上莫大恐懼，除影響日常生活或社會活動外，當事人甚遭性暴力對待或因此不幸喪失生命。

近年層出不窮之跟騷事件，已造成數名被害人死亡，足見臺灣社會呈現人心不古，文化沉淪的現象，法律保護體系有所



曾獲校內電玩冠軍之張姓碩士生，因懷疑其女友另結新歡，於2014年當街殺死女友47刀致死，凶嫌並當眾親吻屍體。（圖片來源：截自TVBS新聞，<https://youtu.be/C3OCqnXBB7A>）



2017年世新大學男大生因求愛不成追砍學妹；被砍殺的世新女大生早曾向警方指控，其遭到同校學長跟蹤。（圖片來源：截自東森新聞，https://youtu.be/SnB_HVRMjck）

不足之爭論，由是而起，需要制定《跟蹤騷擾防治法》（下稱〈跟騷法〉）來保障婦女人身安全。

〈跟騷法〉將於 2022年5月正式上路

歷時近6年，〈跟騷法〉於2021年11月終於完成三讀，這毋寧是防範騷擾及落實性別暴力防治的重要一步。重點包含「明確定義跟蹤騷擾8種樣態，包括數位與實體」、「訂定跟騷相關罰則，包括判處刑期、拘役或併科罰金」、「具體保護被害人措施：針對跟騷行為犯罪嫌疑人，警方可發出書面告誡、被害人可向法院聲請保護令，法院可對行為人進行預防性羈押」，將監視、守候、尾隨等8類跟蹤騷擾行為入罪化，過往無法可管之瘋狂傳送訊息、打電話、網路騷擾行為，均納入規制約束，明定實行跟蹤騷擾行為者，處1年以下有期徒刑；攜帶凶器或其他危險物

品犯之者，處5年以下有期徒刑；違反保護令者，處3年以下有期徒刑。為因應法案將在2022年5月間施行正式上路，相關部會正積極準備訂定配套子法。

家庭暴力防治法之設計， 有些為德不卒

我國對於婦幼人身安全及性別平權，向來極為重視，立法建構了許多婦幼保護及性別平等相關法令，包括《性侵害犯罪防治法》、《家庭暴力防治法》、《性別工作平等法》、《性別平等教育法》及《性騷擾防治法》等，《刑法》亦同時修正相關規範，使長久以來遭受傷害或不平等對待之被害人，有尋求法律保護之管道。然而，即令有如此綿密之保護網，近來社會上仍發生憾事。觀諸《家庭暴力防治法》雖有民事保護令之設計，當家庭成員間出現家庭暴力事實，而認有必要之時，得由法院來核發以保護被害人。但保護令之對



在屏東通訊行上班的曾姓女員工，在遭到黃姓男子多次騷擾後，雖兩度到警局提告，然因法規限制無法申請保護令，最後命喪惡徒之手。（圖片來源：截自中視新聞，<https://youtu.be/JmtDERLQYFI>）

象係家庭成員，或是現有或曾有親密關係之未同居伴侶，無關係或情感關聯之其他人，並無法透過保護令來要求他人禁止騷擾跟接觸，保護顯有不足。前揭在屏東通訊行上班甫新婚 1 年的曾姓女員工，因面貌姣好，在多次遭到黃姓男子騷擾後，雖兩度到警局提告，然因法規限制，卻無法申請到保護令，最後命喪惡徒之手，使其親友悲慟萬分。

為降低被跟蹤騷擾之風險，讓民眾免於恐懼，本法針對反覆持續之跟蹤騷擾入罪化，並及早讓警察機關介入調查、告誡。被害人、檢察官和司法警察可以透過聲請，讓法院核發保護令，禁止跟蹤騷擾行為、要求遠離特定場所、完成治療處遇計畫，以及其他必要防止措施，落實被跟騷者之即時保護。

法律架構	行為態樣	視為犯罪	即時約制	保護令狀
	監視觀察	不當追求		
	尾隨接近	寄送物品		
	歧視貶抑	妨害名譽		
	通訊騷擾	冒用個資		
使心生畏怖，足以影響日常生活或社會活動。				

為降低被跟蹤騷擾之風險，讓民眾免於恐懼，〈跟騷法〉將監視、守候、尾隨等 8 類跟蹤騷擾行為入罪化，及早讓警察機關介入調查、告誡。（資料來源：行政院，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/9b052834-00e3-4796-a32a-f6f9a0a01eec>）

相關國家立法例大多有概括條款，避免處罰漏洞

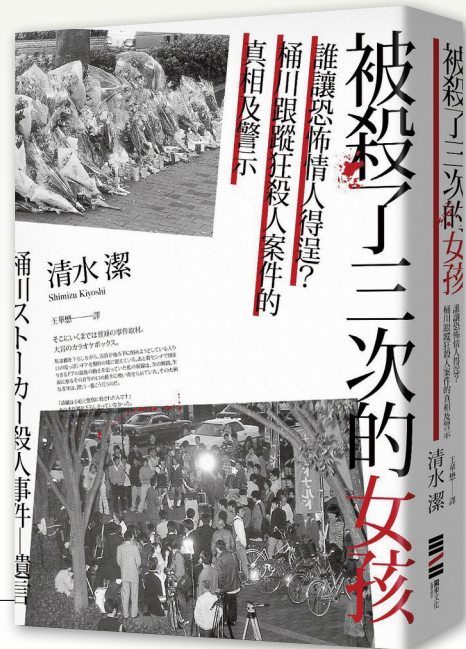
隨著社會情勢變化，瘋狂追求者或恐怖情人案例屢見不鮮，歐美各國率先於刑法或另立刑事特別法處罰嚴重之跟蹤糾纏行為；我國〈刑法〉長期模仿德、日。德國刑法於 2007 年增定第 238 條跟追罪，除列舉態樣外，亦有「實行其他相類行為」概括規定，惟因採結果犯立法方式，禁制效果有限；於 2017 年再修正，只要嚴重侵害他人生活空間者即可成罪，已幾乎可避免處罰漏洞。

日本於 1999 年發生「桶川事件」，一名女大生被騷擾並殺害，¹ 國會遂於次年通過《糾纏行為規制法》；規定騷擾行為，係指以滿足對特定人之感情或感情無法滿

¹ 「桶川事件」是日本著名的跟蹤狂殺人案件，這宗情殺案恐怖之處在於跟蹤狂男友精神狀況不穩定，經常揚言「敢提分手就殺了妳！」；21 歲貌美女大生豬野詩織受不了男友長期監視與緊迫盯人，最終決定分手；然恐怖情人竟買兇，在日本埼玉縣 JR 桶川車站前 1 刀刺死了豬野詩織。



日本 1999 年發生「桶川事件」，一名女大生被騷擾並殺害，此事件催生日本政府制定《糾纏行為規制法》，甚至有記者深入報導此事件出版成書，揭露事件完整過程及真相。（圖片來源：HKBIZ，<https://crimefever.com/2019/08/11/> 日本奇案實錄-桶川跟蹤狂殺人案；獨步文化）



足時之怨恨為目的，對特定人糾纏、於其通常所在場所盯梢、擅闖住居或要求見面等行為。²

我國〈跟騷法〉之制定，讓落實性別暴力防治，往前邁出重要一步；三讀通過條文，仿日本法將實務常見之跟騷態樣明定，惟上屆政黨協商版本列有「其他相類之行為」，本次條文並無此規定，因此，狗仔跟拍名人、討債、私人恩怨等非「性別暴力」之情形則不在適用範圍。參諸日本學界近來迭有刪除具體行為態樣之主張，抑或在現有 8 款事由外增訂第 9 款「其他與前 8 款相當之行為」，以期完善。此所以在野黨和民團質疑過度限縮範圍在性與性別將難以舉證，無疑加重被害人和原

本就工作繁重的警政負擔，恐形同虛設，被害人可能無法及時獲致國家的協助。且本法跟《性騷擾防治法》產生適用疑義，仍待調適一段時間，而〈刑法〉中對精神病犯之犯罪抗制仍極為缺漏，凡此，均有待行政、立法等各相關機關攜手合作，以建構完善的社會安全網。

納入刑法規制， 增生社會大眾遵法意識

跟蹤騷擾雖僅係對法益輕微侵害之行為，但其可能推升為性騷擾、性強制、性暴力甚或性殺害，從歐美各國立法趨勢來看，仍有納入〈刑法〉規制必要，既可彰顯國家對遏止性別暴力之重視，亦能增生

² 日本《糾纏行為規制法》所明定之騷擾行為，指以滿足對特定人之戀愛感情或感情無法滿足時之怨恨為目的，對該特定人、其近親屬等有密切關係之人，為糾纏埋伏或於其通常所在場所盯梢、擅闖住居，或無故在住居附近徘徊；要求見面、交往或為其他無義務之事；告知有害名譽之事項，或將該事項置於其可得而知之狀態；告知有害其性羞恥之事項，或寄送有害於性羞恥之文書、圖畫或電磁紀錄，或將該等物品置於其可得而知之狀態等行為。

社會大眾之遵法意識。由於犯罪手段不斷推陳出新，〈刑法〉係與人民生活最密切相關之律條，將來修法或可仿德國刑法增訂此一概括條款，以遏止類此行為，達致人民生命、身體法益的完善保護。更且，除加重行為人刑責外，從被害人角度考量，如何下架、移除性私密影像亦是重點，蘇貞昌院長已指示，就法務部提送行政院審查的「刑法妨害秘密及性隱私罪章」修正案，協調跨部會研商，針對預防性防止、減少損害擴大及對犯罪者嚴厲懲處等，尤其私密影片一定要盡快截斷（止），避免流傳，對「色情報復」的處罰亦將一併納

入討論，盡可能達到即時保護，完善保護被害者之性隱私。

充分人性關照， 婦女安全保障才能落實

綜言之，〈跟騷法〉的制定，綿密法網及重刑伺候具有嚇阻效果。惟道高一尺，魔高一丈，本法立意甚佳，但如何落實調查才是未來必須面對的難題！此類犯罪行為人大抵具變態性格，健全社會安全防護網及精神病院機制亦同屬重工作，事前預防應重於事後追懲，否則對已然造成的實害，亦

無濟於被害人的保護！建構由司法、警政、社政、醫療及教育等機關與民間團體協作的整體防治網絡，除了確保被害人安全外，並讓加害人得到有效之治療輔導。但縱令再多公權力防護網的建構，以及專業人員的協助，亦難阻絕社會中不再純淨的人心滲漏，被害人的創傷亦難以復原，要杜絕跟騷行為，讓國人生活更加安全安心，人心才是關鍵因素，唯有充分之人性關照，婦女安全保障才能真正獲致解決。



跟蹤騷擾仍有納入〈刑法〉規制的必要，除加重行為人刑責外，從被害人角度考量，如何下架、移除性私密影像亦是重點。