

# 論國家機密成就要件

國家機密保護法（簡稱本法）及其施行細則，行政院業於九十二年九月二十六日明令自九十二年十月一日起施行。由於行政院程序法宣示：「政府資訊以公開為原則，限制為例外」之基本精神（參閱行政程序法第四十四條）；故本法係政府資訊公開之限制法規，亦是阻斷人民獲取政府資訊的手段，施行後必將成為民眾檢驗的焦點。遵此，本法對於國家機密之形成，業已律定嚴格且明確之程序，殊值全體公務人員重視，本文特依國家機密保護法令，闡明國家機密成就要件，期能加深法令認知，並建立良好機密作業機制。

何謂「國家機密」？本法第二條：「本法所稱國家機密，指為確保國家安全或利益而有保密之必要，對政府機關持有或保管之資訊，經依本法核定機密等級者。」得視為國家機密之定義，深究其意涵，推知成就國家機密必須具備三個必要條件，缺一不可，否則即不符法令定義之國家機密。

## 一、必須為確保國家安全或利益而有保密必要之資訊：

至於何謂國家「安全」與「利益」，法令並未明確界定，而係由政府機關審查核定。但審定亦非漫無標準，而是必須受下列限制：

1. 必須屬國家機密範圍：本法第五條：「國家機密之核定，應於必要之最小範圍內為之。」其具體範圍，則於施行細則第二條明訂七項。換言之，凡不屬該範圍者，均不得審定為國家機密。
2. 必須資訊洩漏後，足以損害國家安全或利益：本法第四條對於國家機密等級區分，係以洩漏後足以損害國家安全或利益程度，予以區分為三個等級，而其損害程度之認定，則於施行細則第五條至第七條明訂。申言之，政府資訊洩漏後，若不符或未違法令所定之「損害程度」，亦不得審定為國家機密。
3. 必須非基於特定目的之核密：本法第五條第二項：「核定國家機密，不得基於下列目的為之：一、為隱瞞違法或行政疏失。二、為限制或妨礙事業之公平競爭。三、為掩飾特定之自然人、法人、團體或機關（構）之不名譽行為。四、為拒絕或遲延提供應公開之政府資訊。」故若核定機密隱含上述目的，亦不得審認為國家機密。

## 二、必須為政府機關持有或保管之資訊：

1. 「政府機關」定義：本法第三條：「指中央與地方各級機關及其所屬機構暨依法令或受委託辦理公務之民間團體或個人。」而本法施行細則第四條：「機構，指實（試）驗、研究、文教、醫療、軍事及特種基金管理等機構。」足見機關之定義，並未包括一般民間團體、公司或個人；但若其因收集或刺探國家機密事項，而自行加工製成之資訊，雖非屬政府機關持有或保管者，但該資訊內容業已洩漏依法令程序核定製作之國家機密，仍可依本法第五章罰責追究其法律責任。

2. 「資訊」定義：本法施行細則第三條有明確定義，但究其內容，已包括政府機關依職權製作或取得，以任何態樣存在之記錄訊息。

3. 本法第十五條第一項前段：「國家機密之收發、傳遞、使用、持有、保管、複製及移交，應依其等級分別管制」。而施行細則對國家機密資訊收發登載處理（第十八條、第十九條）、會辦（第二十條）、傳遞（第二十一條）、用印（第二十二條）、封發（第二十三條）及保管（第二十八條）等均有明確規定。且國家機密資訊歸檔後，復受「檔案法」之拘束；故政府持有或保管之機密資訊，係有一套完整且嚴謹之保密規範，此自然與一般民間團體或個人持有資訊之存管不同，其取得之難易亦迥異。

### 三、必須依本法核定機密等級之資訊：

就國家機密定義而言，似乎只要核定機密等級即可，但深究本法相關規範，並遵循行政程序法揭示之「程序正義」，及秉持「善盡告知」義務之原則，嚴謹之國家機密核定，仍應遵守下列規範：

1. 由法令授權人員親自核定機密等級：國家機密核定權責業於本法第七條以列舉表示，其原則為：「一、區分等級分別授權。二、區分平戰時授權。三、直接書面授權核定人員，且不得再授權。」另施行細則第十一條規定：「國家機密之核定，應留存書面或電磁紀錄。」足見核定作業方式，應以電子或紙本文書完成紀錄，其程序始符合規範。換言之，若非法令授權人員親自核定，並留存核定紀錄，即不符成就機密之程序。

2. 無權核密者應報請權責人員核定密等：本法第六條：「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；有核定權責人員，應於接獲報請後三十日內核定之。」申言之，無權核密者，非但應報請權責人員核密，更應先期擬訂密等及按本法第十三條至第二十六條規定，採取保密措施；若因保密措施不當，肇生妨害機密行為，則可依本法第三十二條追訴法律責任。

3. 嚴謹標示機密等級及保密期限或解密條件：本法第十三條：「國家機密經核定後，應即明確標示其等級及保密期限或解除機密之條件。」更於施行細則第十七條詳定機密等級標示方式，並進而律定變更機密等級、解除機密等級及國家機密複製物之標示方式，足見國家機密等級及其保密期限標示至為重要；基此，國防機關特將機密屬區分為「國家機密」及「公務秘密」，前者除依本法標示外，另要求加蓋「保密警語戳章」；後者，則不區分機密等級，僅以「保密警語戳章」（註譯）標示之，實更能善盡告知之義務，亦有助於減少追究違犯保密法令行為時之爭議。

國家機密保護法令之施行，實為建構國家機密保護法治化之根基，但各機關以往依行政院頒布之「國家機密保護辦法」核定製作國家機密事項，將因本法施行，而面臨必要的調整與適應，因此，對公務機關或公務人員而言，均係一項挑戰；而本文所探討之國家機密成就要件，實為國家機密保護法令之核心，自有其深研之價值，惟恐仍有不周之處，尚祈指正。

註譯：「保密警語戳章」（除公務秘密使用藍色外，餘使用紅色）分別加蓋於「簽呈、文稿、會辦」等文件左上角，樣式如下：

消費者在簽約時，要看清楚契約內容，免得有理說不清！

轉錄自清流月刊 93 年 2 月號作者鄭昇陽