

機密檔案管理

課程大綱

- 壹、前言
- 貳、機密檔案管理法令及範圍
- 參、機密檔案管理實務
- 肆、結語

壹、前言

政府資訊公開是現代化民主國家行政管理之趨勢，目的在於保障人民知的權利，落實民主政治真諦。但現實中基於國家安全或一般公務特定需求，部分政府資訊機密性之維持，仍屬必要。因此，如何在人民知的權利與應守國家機密或一般公務機密間取得平衡及調和，則是身為國家公務員在執行公務上應謹慎為之的要務。

檔案法（以下簡稱本法）施行前，機密檔案管理作業係依行政院秘書處原編印之文書處理檔案管理手冊與行政院頒之國家機密保護辦法相關規定辦理，前者規範對象僅及於行政院暨所屬，後者則為中央各院、部、會、局、處、署等機關適用。本法施行後，第16條明定機密檔案管理之方法，由檔案中央主管機關報請行政院定之。

謹將機密檔案管理法令、範圍及各項實務管理等作業，分述如下。

貳、機密檔案管理法令及範圍

一、適用法令

- (一) 檔案法。
- (二) 機密檔案管理辦法。
- (三) 國家檔案移轉辦法。
- (四) 國家機密保護法。
- (五) 國家機密保護法施行細則。
- (六) 事務管理手冊文書處理部分。

二、機密檔案範圍

稱機密檔案者，指依法規定列為機密等級之檔案，亦即有關公務活動之紀錄，依法列有機密等級者，包括國家機密及一般公務機密均屬之。是各機關因公務產生之文字或非文字資料及其附件，涵蓋所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱覽或理解之文書或物品，依法列屬機密等級者，應歸檔納入管理。

參、機密檔案管理實務

一、歸檔點收

點收是文書歸檔的首要工作，一般檔案點收需查核之事項，包括歸檔檔案是否有不得歸檔物品、歸檔清單所載內容及數量是否與歸檔檔案相符、有無不符機關檔案點收作業要點第8點之情事等。而機密文書歸檔點收作業較之一般檔案不同，除業務承辦人員依循上開原則辦理歸檔外，檔案管理人員應就歸檔案件裝封之封套上應載事項與歸檔清單進行核對，封套上內容未依規定記載或與歸檔清單不符者，應退回補正無誤後，方可於歸檔清單上註記點收或簽收，茲敘述如下：

（一）歸檔前業務承辦人員應辦事項

1.使用機密檔案專用封套裝封

為維護檔案內容保密性，依據機密檔案管理辦法第4條規定，機密文書歸檔時，業務承辦人員應使用機密檔案專用封套裝封，送交檔案管理單位辦理點收。但其無法以專用封套裝封者，仍應進行適當掩護。

2. 專用封套封面欄位註記

機密文書裝入機密檔案專用封套前，業務承辦人員應於封套上填註單位名稱、收發來文字號、案由或案名、分類號、頁數、件數、附件數、案卷內文件起迄日期、保存年限、機密等級、保密期限或解密條件等項目。填列案由或案名時，應避免洩露機密內容，必要時，得以代碼或代名表示。

3. 封套封口處蓋印章或職名章

機密檔案專用封套於裝封後，業務承辦人員應於封口加蓋印章或職名章，以明權責。

(二) 點收時檔案管理人員應辦事項

進行歸檔點收作業時，僅得依機密檔案專用封套記載事項檢視，不得拆開封套，即僅查檢封套上應記載之項目是否完整及封口是否彌封蓋章，未依規定辦理者，應退請業務承辦人員補正。

二、立案編目

檔案立案編目，為健全檔案管理及促進檔案應用之基礎，為妥善管理機密檔案，其仍應辦理立案編目作業，相關作法如下：

(1) 機密檔案分類

業務承辦人員辦理歸檔時依據機關檔案分類表，就案件案情或性質歸入適當類目，並於機密專用封套上填列所屬分類號。經檔案管理人員檢視分類號有誤者，應予補正。

(二) 依專用封套所載項目進行編案與編目

1. 檔案管理人員就機密檔案專用封套上註記之分類號、案由或案名，查檢是否有性質相同之前案；性質相同併入同一案名，無前案可併者，應立新案並依檔案分類編案規範相關規定賦予簡要案名，其案名應避免洩露機密內容，必要時，得以代碼或代名表示。俟完成編案後，並於專用封套適當處標記檔號。

2. 檔案編目指就檔案之內容及形式特徵，依機關檔案編目規範著錄整理後，製成檔案目錄。機密檔案之編目，原則上依機密檔案專用封套各欄位揭示資訊辦理。

3. 檔案管理人員如無法依專用封套所載項目判斷應歸入之案卷，致影響編目作業進行時，得俟其解密後，再行辦理上開作業。

(三) 機密檔案目錄不彙送公布

本法第8條第2項規定，各機關應將機關檔案目錄定期送交檔案中央主管機關；同條第3項規定，檔案中央主管機關應彙整國家檔案目錄及機關檔案目錄定期公布之。第8條公布立法意旨在以促進檔案開放與運用，機密檔案基於保密需

要得拒絕申請應用，其目錄理應無彙送檔案中央主管機關公布之必要。

三、保管原則

- (一) 專人管理：機密檔案管理辦法第 8 條規定，機密檔案應由機關首長指定專人或由檔案管理單位主管管理。
- (二) 與一般檔案分別存放：依機密檔案管理辦法第 6 條規定，機密檔案應與一般檔案分別存放；如有微縮片或其他複製品者，其存放方式亦應比照前開規定辦理。
- (三) 分級保管：國家機密保護法第 15 條規定，國家機密之保管應依其機密等級分別管制，同法施行細則第 28 條第 1 項第 2 款規定，國家機密檔案應與非國家機密檔案隔離，並依機密等級分別保管。
- (四) 備保險箱或其他具安全防護箱櫃、保險室或密室：機密檔案置放之保密箱櫃，應具備安全防護功能並加裝密鎖；必要時，應於庫房裝置警報及監視系統。保險箱櫃之密鎖、警報及監視系統至少應每月檢查 1 次。
- (五) 人員、物品進出管制：機密檔案存置場所或區域，得禁止或限制人員或物品進出，並為其他必要之管制措施（機密檔案管理辦法第 7 條）。
- (六) 機密檔案複製原則
國家機密保護法第 15 條第 3 項規定，絕對機密不得複製；機密檔案管理辦法第 16 條第 1 項亦規定，絕對機密檔案不得複製。另，國家機密等級區分之極機密、機密及一般公務機密之密雖未有不得複製之規定，惟依國家機密保護法第 14 條規

定，國家機密之知悉、持有或使用，除辦理該機密事項業務者外，以經原核定機關或其上級機關有核定權責人員以書面授權或核准者為限；同法施行細則第 25 條規定：本法第 18 條所定國家機密之複製物，其複製，應先經原核定機關或其上級機關有核定權責人員以書面授權或核准；又，機密檔案管理辦法第 16 條第 2 項規定：機密檔案之複製，屬國家機密者，應經原核定機關或其上級機關有核定權責人員以書面授權或核准。屬一般公務機密檔案者，應經單位主管以上人員核准。綜合以上規定，屬國家機密之檔案，機關檔案管理單位誠應慎重，以避免洩露國家機密，危害國家安全或利益。

另，國家機密保護法 31 條規定：國家機密解除後，原核定機關應將解除之意旨公告，並應通知有關機關。前項情形，原核定機關及有關機關應在國家機密之原件或複製物上為解除機密之標示或為必要之解密措施。國家機密保護法施行細則第 17 條第 4 項規定：國家機密之變更或解除，應於變更或解除生效後，將該國家機密原有機密等級、保密期限或解除機密之條件以雙線劃除，並於左右兩側或其他明顯之處，註記下列各款事項：一、解除機密或變更後之新機密等級、保密期限及解除機密之條件。二、生效日期。三、核准之機關名稱及文號。四、登記人姓名及所屬機關名稱。另，事務管理手冊文書處理部分捌、文書保密 75 (4) 亦規定：變更機密等級或解密者，應將案卷封面及文件上原有機密等級之註記以雙線劃去，並於明顯處浮貼已列明資料經登記人簽章之紀錄單（戳）。機密檔案完成解降密程序，為應檔案應用之需，原機密檔案複製物之標示，即應與解密後之原件標示相同，爰應重行辦理檔案複製儲存作業，將造成重製之資源勞費，非有必要，建議以不辦理複製為原則。

四、檢調作業

檢調為機關檔案內部或機關與機關間檔案使用之重要機制，至機密檔案之檢調作業，基於其檔案內容之機密性，相關作業則較一般檔案更為嚴謹，以下謹就不同情形之檢調分別簡述：

- (一) 機關內部借調（國家機密保護法第 14 條、機密檔案管理辦法第 9 條）

1. 填具調案單

2. 核定層級

- 國家機密：辦理該機密事項者，由業務承辦單位主管核准；

非辦理該項事者，由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。

- 一般公務機密：由業務承辦單位主管核准。

3. 借調期限

- 期限由各機關逕行訂定。

- 屆期如需繼續使用，應提出展期申請。

- 借出之檔案如有必要，得隨時催還。

4. 展期次數

展期次數，機密檔案管理辦法未規定，是否比照機關檔案檢調作業要點第 12 點規定以 3 次為限，各機關得自行斟酌。

5. 檔案遞送

應加外封套或用機密檔案傳遞專用箱盒（袋），送調案人簽收；惟由調案人親自到檔案管理單位簽收，則得不加裝外封套。歸還時，其傳遞方式比照前開規定辦理。

(二) 機關間借調（國家機密保護法第 21 條、機密檔案管理辦法第 11 條）

1. 書面申請

- 借調期間、業務承辦單位、承辦人員姓名及有關聯絡資料。

2.核准層級

—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。

3.屆期如需繼續使用，應提出展期申請。

4.借出之檔案如有必要，得隨時催還。

5.檔案遞送應併同函復公文，依文書處理手冊捌、文書保密 64 規定傳遞方式處理；惟該機關如派員親至調案時，則應持機關函復公文並經機關相關業務承辦單位人員填具調案單後，向檔案管理單位辦理調案。

(二) 依法有權調用（機密檔案管理辦法第 12 條）

備函載明法律依據、調用目的、調用期間、業務承辦單位名稱、承辦人員姓名及有關聯絡資料。此處所稱依法有權調用者，如監察法第 26 條規定，監察院為行使監察職權，得由監察委員持監察證或派員持調查證，赴各機關部隊公私團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕。

五、清查作業

(一) 每年至少清查檢討 1 次

檔案法施行細則第 8 條規定，各機關檔案管理單位至少每年辦理檔案清理 1 次；機密檔案管理辦法第 22 條規定：業務承辦單位應依有關法規之規定，主動辦理機密檔案之機密等級變更或解密事宜。檔案管理單位應定期清查機密檔案。清查時，得

請業務承辦單位依法辦理機密檔案機密等級之變更或解密事宜。保密期限屆滿者，其解密事宜，由檔案管理單位會同業務承辦單位辦理之。另，事務管理手冊文書處理部分捌、文書保密 73 亦規定，納入檔案管理之機密文書，應隨時或定期查核，其須變更機密等級或解密者，應即按規定辦理變更或解密手續。

機關檔案管理人員清查發見已成就解密條件或未列解密條件者，應彙編機密檔案目錄，送請業務承辦單位檢討，並由承辦人員依法令規定程序辦理機密等級之變更或解密事宜。但保密期限屆滿者，由檔案管理單位送業務單位依規定辦理機密等級註銷。如有遺失情事時，應依機關檔案管理作業手冊 15.4.2.4 之規定進行必要之處置，涉及法律責任者，應依法處理。

(二) 機密檔案清查目的

1. 辦理解降密檢討：以往機密等級之編列過於浮濫，通常未能有事先嚴謹編定之審核，且事後定期清查辦理解降密之機制亦未能落實。本法施行後，各機關檔案管理單位藉檔案清查、檔案回溯編目建檔之際，始發現其原來管有年代久遠之機密回溯檔案者為數甚多，為符應檔案開放應用之立法目的，爰思考應依規定辦理解降密之必要。

2. 屆滿保存年限之處理：機密檔案依機密檔案管理辦法第 18 條規定，未經解密，不得銷毀。是機關檔案如屬定期保存者，其保存年限屆滿時，如保密期限或解密條件尚未成就，依上開規定應延長該檔案之保存年限，不得辦理銷毀；如無明確之保密期限或解密條件，則應依規定送請業務單位依法令規定完成解密程序後，始可辦理檔案銷毀。

3.永久保存檔案移轉：依國家檔案移轉辦法第2條規定，各機關永久保存檔案自文件產生之日起屆滿25年者，應於次年移轉檔案中央主管機關管理。同辦法第3條，機密檔案如屬永久保存者，於檔案移轉前，應依法完成檢討辦理機密等級之變更或解密事宜，經檢討後仍維持機密等級者，仍應辦理檔案移轉。

六、特殊情形銷毀處理

機密檔案有機關檔案保存年限及銷毀辦法第14條第1項所定：（1）因變質而散發有毒物質，致嚴重影響人體健康者；（2）遭遇戰爭或暴動，為保護國家安全或利益而須即時銷毀者，不受機密檔案管理辦法第18條之限制。國家機密保護法第16條復規定，國家機密因戰爭、暴動或事變之緊急情形，非予銷毀無法保護時，得由保管機關首長或其授權人員銷毀後，向上級機關陳報；國家機密保護法施行細則第24條第1項及第3項針對上開緊急情形辦理銷毀國家機密者，後續應於緊急情形終結後7日內，將銷毀之國家機密名稱、數量與銷毀之時間、地點、方式及銷毀人姓名等資料以書面陳報上級機關；銷毀機關非該國家機密核定機關者，並應同時以書面通知核定機關；屬檔案法規定之檔案者，應即通知檔案中央主管機關。至機密檔案因天災或事故毀損，經鑑定結果認無法修復者，除依機關檔案保存年限及銷毀辦法第15條之規定，將其原因及已毀損檔案之檔號、案名及案件數量等詳細情形，函送檔案管理局備查後辦理銷毀外，

在鑑定過程中，針對上開檔案屬本機關核定機密者，應告知業務承辦人員預為因應，俾利後續相關文書解密工作。另事後，檔案管理單位宜全面檢討其安全維護機制，避免再次發生。

七、調離職規定

(一) 機密檔案管理人員調、離職時，應將所保管之機密檔案逐項點交機關首長指定之人員或檔案管理單位主管，並列冊陳核。

(機密檔案管理辦法第 21 條)

(二) 保管國家機密人員調離職務時，應將所保管之國家機密，逐項列冊點交機關首長指定之人員或檔案管理單位主管。(國家機密保護法施行細則第 29 條)

八、解密後檔案目錄補正

依機密檔案管理辦法第 24 條規定，機密檔案經解密後，依一般檔案管理之，其檔案目錄應進行補正作業（如案名或案由以代名或代碼著錄者），有關著錄之規定應依機關檔案編目相關規範辦理，並依本法相關規定彙送目錄公布及後續清理等各項作業。

肆、結語

機密保護之必要性不容置疑，惟一般民眾、各機關業務承辦人員，甚或檔案管理人員，對於機密的相關規定，觀念與認知尚無法全面釐清，致在機密檔案的管理上多有窒礙難行之處，如何落實推動機

密檔案管理及前端機密文書各項規定事項，有賴全體政府機關各階層公務部門相關人員共同努力。