

建構數位時代， 政府加密資訊法制新藍圖

陳柏良 助理教授

國立政治大學創新國際學院



國家安全與民主韌性法制研究群 | 政策白皮書 | 2025.11

摘要

我國對於政府加密資訊法制，長期採行包含「軍事機密」、「國防秘密」、「公務秘密」及「國家機密」在內的多軌體系，然而，在資訊數位化時代下，因訊息產製與傳遞速度大幅提升，這樣的多軌體系嚴重影響政府對加密資訊的治理，再加上現行立法仍有停留在紙本時代之滯後思維，難以因應數位時代的加密資訊問題。以上困境皆造成國家安全隱患。

為解決我國政府加密資訊多軌法制的結構困境，本政策白皮書中，建議借鑑美國經驗，於《國家機密保護法》引入「衍生性加密」與「安全查核許可」制度，以提升資訊加密的行政效率，以強化國家安全，兼顧憲法保障的言論自由權與民主監督。

國安風險辨識與風險分析

1. 政府加密資訊的歷史與制度性困境

我國自 1920 年代後期開始建立政府加密資訊法制，歷經訓政與戒嚴時期，已分別在妨害軍機治罪條例、陸海空軍刑法、刑法，建構「**軍事機密**」、「**國防秘密**」、「**公務秘密**」及「**國家機密**」的多軌體系。在 1990 年代的民主化時期，立法者在保障表意自由與新聞自由權的浪潮下，啟動政府加密資訊法制化的基礎工程，並選擇維持既有的多軌法制結構。

然在資訊數位化時代，訊息產製與傳遞速度大幅提升，我國長期採行的多軌法制架構，卻呈現**體系割裂、疊床架屋**，導致規範適用相互扞格的結構性難題。政府加密資訊的多軌架構，嚴重影響政府對加密資訊的治理效能，對資訊時代的國家安全，構成重大挑戰。

2. 現行法制的結構性困境之一：治絲益棼的多軌法制

我國刑事司法實務在處理洩密案件時，長期面臨兩項結構性難題：

(1) **國家機密保護法**，是否為政府加密資訊的特別法或基本法？

(2) **政府加密資訊的認列**，是否全須經「**行政核定**」？(形式定義模式)

我國司法實務對政府加密多軌法制，在解釋上出現重大路徑分歧。就**國家機密與軍事機密**部分，以最高法院 104 年度台上字第 2627 號判決為代表的「**國家機密保護法模式**」，採取「**形式定義模式**」。要求加密資訊，必須經行政「核定」，始受法律規制。就**公務秘密**部分，司法實務則以最高法院 109 年度台上字第 2793 號判決為代表的「**國家安全法模式**」，採「**實質定義模式**」，不以該資訊經行政「核定」為必要，由司法機關依資訊本質與專業鑑定意見，在個案具體認定。

我國司法實務長期游移於形式與實質模式間的解釋分歧，嚴重損及法規範的**明確性與受規範者的可預測性**，不僅使受規範者陷入動輒得咎的困境，嚴重損及政府內部跨部會的資訊流通與行政效能，更使有心人心存僥倖，或試探規範底線，或以國家機密為由刻意隱匿違法事證，可謂治絲益棼。

3. 現行法制的結構性困境之二：紙本時代的滯後性思維

現行法制的立法圖像，停留在紙本時代。對數位時代的資訊收集、處理、傳遞與保存機制，以及政府核定加密資訊的整體行政效能，欠缺通盤規劃。

(1) 加密資訊的行政核定量能不足：

國家機密保護法，立法者僅制定原始核定與授權核定，欠缺「衍生性加密」機制。從而使加密資訊在政府公文或軍事指揮系統內流通與再製時，承辦人員需重複踐行繁瑣的行政核定流程，不僅嚴重影響行政效率與加密時程，更間接促使承辦人員對加密資訊的行政核定態度消極，導致我國加密資訊的質與量，長期處於不足狀態，嚴重增加國安風險。

(2) 觸密人員的管制密度不足：

儘管我國定有公務員任用法、情報法等零散規範，但並未對政府內外的「潛在觸密人員」，建立完整的「安全查核許可」(security clearance) 制度。導致對潛在接觸機密人員的資格審查、定期查核與持續監督體系，無論在立法密度、法源位階與實務執行，均有顯著不足。

除此之外，現行國軍文書檔案作業手冊第 02114 條在處理機密資訊人員的機密再製規範，過度自我設限。僅在未增加涉密資訊內容時，始得沿用原機密層級與要件。若有新增涉密內容，承辦人員需「建請」上級核定。該機制導致基層人員在引用、抄錄或改寫機密文書的資訊內容時，需耗費時間重複踐行核定流程，嚴重影響行政效率，在分秒必爭的資訊時代，因行政程序冗長，徒增加密資訊外洩的國安風險。

比較法參考

美國在二戰期間，藉由總統頒布的行政命令，建構國家安全相關資訊的**單軌法制**。藉由一元化的資訊治理模式，提升加密資訊的核定量能。對政府加密資訊的認列，明確採取**形式定義模式**。

我國國家機密保護法在立法理念，參照美國在 1982 年頒布的第 12356 號行政命令，制度設計傾向於形式定義模式。美國現行第 13526 號行政命令建立的政府資訊加密與管理制度。但法律移植上，僅具其形，未得其意。美國的立法核心在於：透過一元化的行政機制，強化核定效能。並加強觸密人員的行政管控。

美國核心制度	規範意涵	對我國法制的啟示
衍生性加密 (Derivative Classification)	已核定的加密資訊在引述、改寫、重製或轉化為新文件時，應依原始文件的加密等級與標示，對新文件標示相應等級，無需重複原始核定程序	確保資訊流轉時，持續受到保護。 簡化加密的行政流程，避免因行政量能不足或時程冗長，增加國安風險。
安全查核許可 (Security Clearance)	確認潛在觸密人員是否具備近用政府加密資訊的「資格」，區分為機密、極機密、絕對機密等不同等級。通過查核者僅具備接觸加密資訊的「資格」，尚須簽署保密協定，並於具體個案符合「知悉必要性」後，始可近用。	建構觸密人員行政管控的第一道防線。 透過多層次資格審查、定期與不定期查核，確保所有接觸國家安全資訊者，符合高度信任標準。
法源基礎與定位	國會制定加密資訊的基本規範框架，再由總統頒布行政命令，具體認列及管理加密資訊，建立司法審查機制。	以明確的行政命令。重建行政院與國防部的文書製作規則，提升加密資訊的治理效能。

因應策略的政策建議

有鑒於我國多軌法制的結構困境，以及數位時代對資訊即時性的需求，應採取「立法通盤修正」與「行政機制優化」雙管齊下的策略。

策略一：立法通盤修正 - 國家機密保護法，增訂衍生性加密制度

建議儘速推動國家機密保護法及其施行細則修正，在國家機密保護法 17 條¹，明文引入「衍生性加密」制度。

- **明確授權：**賦予機密文件承辦人員在引述、抄錄、改寫已核定加密資訊時，得依既有機密等級與標示逕行核定新文件為衍生性機密，無需重複踐行繁瑣的原始核定流程。
- **優化行政規則：**增訂國家機密保護法 17 條相關的施行細則，並修正《行政院文書處理手冊》及《國軍文書檔案作業手冊》，補充衍生性加密的行政流程與指引，簡化文書產製與流轉過程中的加密程序，以提升核定的行政量能。
- **定期訓練與監督：**建立強制性的衍生性加密原則的法制訓練，避免過度加密或加密不足，並將訓練記錄納入考核機制，以維持行政效率、資訊安全與民主監督。

策略二：行政機制優化 — 建立觸密人員「安全查核許可」制度

建議以專法或在《國家機密保護法》中增訂專章，建立層級化、跨機關適用的「安全查核許可」制度，作為管制政府加密資訊法制的關鍵閘門。

- **明確法源：**提升安全查核相關規範的法源位階、查核標準與具體查核機關，避免僅以行政命令規範而產生干涉基本權的疑慮。
- **查核範圍與等級：**查核範圍應涵蓋所有因職務需近用加密資訊的政府僱員、軍人及私部門承包商。應依美國經驗，將查核許可的等級，比照國家機密保護法的資訊類型，分為「機密」、「極機密」及「絕對機密」等級，明確界定潛在觸密人員的近用「資格」與範圍。
- **持續查核機制：**修正現行法規中僅限任職前的身家背景查核，導入在職期間的不定期查核機制，確保觸密人員持續符合信任標準。

¹ 國家機密保護法第 17 條：「不同等級之國家機密合併使用或處理時，以其中最高之等級為機密等級」

- **專責機關整合：**考量由單一專責機構，承擔絕大多數身家背景調查任務，整合現行散見於國安、情報、國防、資訊安全、反貪機構的查核職能，提高查核的一致性與專業性。
- **憲政職位豁免與幕僚限制：**應明確界定特定憲法創設職位，如：總統、副總統、立委、大法官的豁免權。但強化相關幕僚的接受查核義務，以確保加密資訊的機密性。

策略三：建議廢止《軍事機密與國防秘密劃分準則》

廢止劃分準則的主要原因包括：

- (1) **法源基礎不明確：**劃分準則的法源基礎為陸海空軍刑法第 78 條，但均刑法僅規範「軍事機密」，卻對「國防秘密」隻字未提。該準則逕自規範國防秘密，有違反法律保留原則的授權明確性疑慮。
- (2) **立法圖像錯置：**劃分準則第三條明定若未規定事項，準用國家機密保護法。但國家機密保護法的立法圖像為具體加密文書，未涵蓋軍事指揮系統常見的抽象資訊或即時口頭命令。若將所有軍事機密與國防秘密，一律適用國家機密保護法，將對涉及即時軍事部署的資訊保障，造成嚴重漏洞。
- (3) **對行政實務的衝擊：**劃分準則對軍事機密的資訊分類過於限縮，易導致「平時無軍機可核」的窘境，使我國軍事資訊保障體系，在非戰爭期間容易出現破口，潛藏重大國安風險。

結論與展望

我國政府加密資訊法制在百年發展中，積累的「多軌並行」結構，已成為數位時代國家安全防護與行政效率的重大阻礙。司法實務在個案中對「形式」與「實質」定義模式的歧異，更凸顯了立法者結構困境，及規範適用難題。

唯有正視結構困境，並借鑑美國等民主國家的政府資訊治理經驗，在《國家機密保護法》的架構下，引入「衍生性加密」制度，以優化核定加密資訊的行政量能，並建立「安全查核許可」制度，以強化觸密人員管控，方能在數位時代，建構具備前瞻性的資訊治理架構，並提升資訊加密的行政效能。以確保國家安全與自由民主憲政秩序的動態平衡。