

# 調 查 報 告

壹、案由：本院調查國防部違失個案時，發現該部有濫行核定機密、檔案遺失或未經核准而銷毀等情，究該部及所屬機關有無落實機密檔案之核定、保管、交接、銷毀等工作，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

有關本院調查國防部違失個案時，發現該部有濫行核定機密、檔案遺失或未經核准而銷毀等情，究該部及所屬有無落實機密檔案之核定、保管、交接、銷毀等工作，認有深入瞭解之必要乙案。經向國防部查察並約詢該部相關主官（管）人員後，謹將調查意見臚述於下：

一、國防部對於機密資訊之核定，雖訂有相關規定，惟所屬單位核定機密過於浮濫，亦未明確標明應行保密之範圍，應予檢討改進。

（一）按國家機密保護法（92年10月1日施行）第5條規定，國家機密之核定，應於必要之最小範圍內為之；並規定核定國家機密，不得為隱瞞違法或行政疏失、為限制或妨礙事業之公平競爭、為掩飾特定之自然人、法人、團體或機關（構）之不名譽行為以及為拒絕或遲延提供應公開之政府資訊。同法第23條則規定提供、答復或陳述國家機密時，應先敘明機密等級及應行保密之範圍。

（二）國防部則依據國家機密保護法及其施行細則之立法意旨，訂有「國防部國防機密資訊審認作業要點」，將機密資訊之機密屬性範圍區分為國家機密（指國家機密保護法及其施行細則所規定範圍）、軍事機密（指「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃

分準則」所規範與軍事作戰有關事項）、國防秘密（指「軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則」所規範軍事機密以外，與國防安全或利益有關事項）及一般公務機密（指除「國家機密」、「軍事機密」及「國防秘密」外，依其他法令應保守秘密之事項）。

- (三) 至於機密資訊核定之標準作業程序，國防部則於該部訂頒之「國軍保密工作教則」中規定：1. 研訂資訊種類範圍及屬性。2. 評估洩密危害擬訂至當機密等級。3. 建議至當保密期限或解密條件。4. 說明成就機密要件之理由。5. 標示機密形式要件。6. 呈請權責長官審核。7. 預先採取相同等級保密措施。
- (四) 上開「國軍保密工作教則」亦有規定，核定機密等級，不得基於下列目的為之：一、為隱藏違法或行政疏失。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。五、經有核定權責人員核定已解密公開之公務資訊。
- (五) 綜上，對於機密資訊之核定，國防部已訂有相關規定，惟查，本院調查國軍違失案件時，曾發現對不具保密必要之文件，涉有濫行核定為機密，妨礙公眾之檢視或監督情形，例如本院曾調查國軍退役人員轉任中科院外包人力乙案，即發現因草率將相關文件列為一般公務機密，造成該部及所屬單位97-99年所核列為一般公務機密之文件竟高達18,499件，不僅與上開法規精神未合，且列為機密，如經本院據以糾正或彈劾，均無法對外公布相關調查意見、糾正、彈劾案文，嚴重妨礙公眾之檢視或監督。

(六)另查，國家機密保護法第 23 條已規定，提供、答復或陳述國家機密時，應先敘明機密等級及應行保密之範圍；然查，國軍單位提供本院文件，卻未明確標明應行保密之範圍，此亦影響本院相關調查報告、糾正、彈劾案文等之公布，進而影響民眾知之權力。凡此，均應檢討改進。

二、國防部所訂「國軍保密工作教則」將提供立、監院委員機密資訊之規定等同視之，顯有未當，允應儘速檢討修正。

按本院與立法院在調查權之權力性質、功能與目的均不相同。司法院大法官釋字第 325 號解釋表示：「…原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第 95 條、第 96 條具有之調查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應專由監察院行使。立法院為行使憲法所賦予之職權，…得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本…。」第 585 號解釋亦說明：「立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，…立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制…，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。…」然而「國軍保密工作教則」將提供立、監院委員機密資訊之規定等同視之，顯有未當：

(一)有關文件調閱部分：

1、該教則第 11 章第 4 節「機密資訊提供其它機關注意事項」第 2 款第 7 點規定：「立、監兩院所調閱之文件，由各該調閱委員會調閱小組之委員或院長指派之專業人員親自查閱之，前項查閱人員，對機密文件不得抄錄、攝影、誦讀、錄音或

其他複製行為，亦不得將文件攜離查閱場所或秘密會議場所。」該點內容依上揭司法院大法官解釋，不能據以限制本院調查權之行使。

- 2、該節第 2 款第 10 點雖針對監察委員持監察證或派員持調查證赴各單位調查檔案及相關文件時，有不同於立法院之特別規定（該規定係引用監察法第 26 條第 1 項前段），然本院調查案件多數係以函調方式為之，國防部僅針對本院趨赴調卷之時機予以特別規定，顯有未足。

（二）有關約詢相關人員部分：

監察法第 26 條第 1 項後段規定，本院調查案件於必要時，得通知被調查人員就指定地點詢問，相關人員接受詢問時應負責為詳實之答覆。然該教則卻規定：「各單位赴立法院監察院召開之會議或實施專題報告時，…其內容不得涉機密資訊…。（同節第 3 款）」顯然違反憲法及監察法之相關規定，未尊重本院委員職權行使。

- 三、國防部對於機密資訊之保管、交接、銷毀、檢查等，俱訂有相關規定，但所屬單位之執行卻屢生疏失，有應保密而未落實，亦有將驅赴調卷之本院委員拒之於門外者，應嚴予檢討改進。

- （一）國家機密保護法及其施行細則於 92 年 10 月 1 日施行，本法之制定，係為建立公務機關對於國家機密之保護制度，以確保國家安全及利益，國防部屬行政院所轄機關之一部，自應受本法之規範。據國防部表示，該部遵循立法意旨，並結合單位特性訂定相關行政規則，如國軍保密工作教則、國軍檔案管理手冊等，以完備國軍機密資訊保密維護機制；有關機密資訊之保管、交接、銷毀、檢查等，規定：
  - （一）機密資訊保管：（法規來源：國軍保密工作

教則)處理案件應由承辦人依據卷夾使用規定，並主動登錄於內收發室及主官(管)隨員室建立之「呈核案件登記簿」，由文案卷管理部門定期管制歸檔。持有或處理機密資訊，必須限於有安全保管設備處所，並與一般辦公處所適當隔離。如該機密資訊無法由保管人員親自監管時，必須依機密等級，分別採取保護措施。機密資訊之檔案，必須與非機密資訊之檔案分隔容器保管，但容器外觀不得標示機密等級。(二)機密資訊交接：(法規來源：國軍檔案管理手冊)主官更迭，如綜合業務單位要求繕具移交清冊時，得提供現存之檔案及有關設備等數量，由其按規定統一辦理交接。單位撤銷或業務歸併其他單位者，當年度不得辦理銷毀作業，該主管檔案管理單位，應將所有檔案澈底清理，連同分類目錄、對照表及電子目錄檔、設備工具等，列冊移交其上級檔案管理單位、上級指定之單位或接管之新單位接管之。(三)機密資訊銷毀：(法規來源：國軍保密工作教則)機密資訊非經解密程序不得銷毀，其銷毀仍應受檔案保存年限之限制，並依銷毀作法銷毀之，作法為：絕對機密、極機密文書，由保管人員在單位主官指定之人員見證下，採燒毀、浸蝕、打碎或水銷等方法，予以銷毀；並應逐件登記銷毀文書之來文單位、日期、字號、簡由、奉准銷毀文號、銷毀日期、保管人及見證銷毀人之級職、姓名，以及向單位主官及原發文單位報備。機密、密文書，由保管人員在單位主官指定之人員見證下銷毀。對於大量之機密資訊，無法由保管人親自銷毀時，可由單位主官指定人員執行，但如指定數人，則應指定其中一人為領隊，並由政戰(保防安全)部門人員實施全程監毀。任何失效機密資訊

之銷毀，均應簽奉權責長官核准；另應記錄於「作廢機密資訊銷毀登記簿」備查。對於產製密級以上文書之廢棄文稿紙張，應由承辦人員即時打碎後裝箱集中管制方式，定期實施銷毀。（四）機密資訊檢查：（法規來源：國軍保密工作教則）保密檢查為驗證保密工作執行情形之重要手段，各單位對機密資訊之維護，應隨時或定期查核，並指派專責人員辦理機密資訊維護事項，確保機密資訊安全。檢查方式區分如后：1. 保密突擊檢查：為提升單位保密安全強度，藉突擊方式重點抽查，驗證保密工作現況。各單位依實況需要，得隨時實施之，惟每月至少必須實施乙次。2. 專案保密檢查：經編階少將以上權責主官（管）核定為機密級以上之攸關國家、國防與軍事安全或利益之機敏性專案等，均屬之。檢查期程為每半年至少抽檢乙次。3. 保密總評：為評鑑單位保密安全維護強度之作法，國防部每年依各司令部及自評單位總評報告及保密實況，配合年終輔檢，編組驗證各單位總評成果及抽評事宜。

（二）上開國防部有關機密資訊之保管、交接、銷毀、檢查等規定，不可謂不詳盡；惟查，本院曾於調查國軍違失案件時，發現國防部所屬單位就機密文件及檔案之保管、交接、銷毀等，涉有下列普遍性之違失：

- 1、文件保管不當，交接不清：部分機密文件未登錄於公文系統列管，由承辦人自行列管，承辦人離職時，該等文件因無「文號」，而無歸檔管制，形成管制漏洞。例如本院調查○○○少將洩密乙案，發現該部參謀本部遺失相關機密電報之簽文；又本院調查情報監聽乙案，發現憲兵司令部遺失部分通訊監察所得資料，足徵管理機制存在

疏漏。

- 2、機密文件未經解密，且未經核准，即逕予銷毀：  
例如本院調查國防部總政治作戰局及參謀本部執行「國軍高級專案諮詢部署計畫」乙案，發現相關憑證未妥善存管，且未經解除機密，逕予銷毀，詢據相關人員表示，本案執行時，主管人員指示，該案為求機密，不建名冊、不須留存、可自行處理或銷毀，惟需注意隱密要求避免後遺，執行人員遂於離職及職務調整後，併同相關資料銷毀等語，在在均違反文書處理之規定。

(三)另本院曾請國防部清查 98 年 7 月至 101 年 7 月之 3 年期間文件，亦發現此期間，未經核准而銷毀之文件，計 3 案 6 件，其中屬機密類即有 1 案 2 件；至於遺失文件，計有 10 案 68 件，其中屬機密類，即有 4 案 26 件；遺失之 10 案 68 件中，由民間人士發現者計有 3 案 40 件，其餘文件發覺原因，則為承辦人員主動回報、督檢清點時機、文檔部門稽催、職務異動清點等。上開遺失及未經核准而銷毀之 13 案 74 件中，陸軍單位計 3 案 58 件，海軍單位 1 案 2 件，空軍及聯勤單位均 2 案 3 件、後備單位 1 案 3 件，憲兵單位 2 案 3 件以及國防部電訊發展室 2 案 2 件；13 案之承辦人及相關主官（管）雖均已受懲處或移送法辦，惟足顯國防部對於機密資訊之保管、交接、銷毀、檢查等，雖亦俱訂有相關規定，所屬單位卻屢生疏失，國防部允應督飭各相關單位嚴予檢討改進，對於文件尤其機密文件，應確實作好翔實登載紀錄、嚴格公文傳遞、妥善存管地點、確實簽領歸檔及落實離職移交，並列為檢查重點；至於上開缺失遍布各軍種之事實，該部亦應正視，引為案例落實於國軍各單位宣教。

(四)復次，按監察法第 26 條第 1 項規定：「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，遇有詢問時應就詢問地點負責為詳實之答覆，作成筆錄由受詢人員署名簽押。」之規定甚明。惟查，本院調查委員曾於調查國軍將級人員溢領年終慰問金案，於 98 年 9 月 4 日親赴國防部調卷，是日上午 9 時抵達國防部門口後，電話聯繫該部辦理本案之承辦人員某上校，該上校表示其辦公室應從國防部另一入口進入，本院調查委員爰於 9 時 5 分抵達該上校所述之處所，惟該上校尚未到達，經協查人員向門口 2 名值勤憲兵敘明來意，本院 2 位委員出示監察證，表明係因行使監察權方赴該部調閱卷證，惟渠等表示未接獲長官指示，不准本院人員進入，其後，該部 1 名女性職員到門口來，協查人員再度敘明來意，該女性職員表示：進入該部，需辦理會客登記及換證，並引導辦理登記事宜，委員則表示，本院赴該部之性質係查案及調卷，非會客，該女性職員雖引導協查人員至服務台，撥打電話與該上校聯絡，但兩位委員仍被擋在門口；9 時 15 分許，該上校、值日人員之主管先後抵達服務台，門口之值勤憲兵始准委員進入，該上校欲引領至其辦公室時，又被服務台之值勤人員攔下，堅持須辦理會客登記及換證，兩位委員再度出示監察證，表明此行係依監察法第 26 條規定赴各機關部隊或團體調查檔案冊籍及其他有關文件，各該機關有關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕，惟服務台之值勤人員仍堅持需辦理會客登記及換證，否則不准進入辦公室；嗣協查人員於



服務台打電話至該部部長辦公室國會聯絡處副處長，請其本人或派員協助，副處長表示因另有要公，將派員到場協助處理，9時35分許，國會處2名同仁抵達服務台，向值勤人員表明渠等將陪同委員調卷，本院委員始得進入該部人力司調卷。國防部顯未指示值勤人員依監察法第26條規定辦理，雖經詳為說明後，仍一再阻擋，嚴重影響本院監察權之行使，顯非允當，該部應嚴予檢討改進。

四、「國軍人員違犯保密規定行政懲處基準表」雖對當事人之懲處已明確律定懲處基準，但國防部所屬單位進行懲處時並未切實依照該基準辦理，不符「依法行政」原則；又，相關人員之懲處亦有懲處失衡、懲處過輕情事，該部允應督促所屬單位注意，俾免再有類此情事發生。

(一)按「國軍人員違犯保密規定行政懲處基準表」規定，處理、保管國防機密資訊（即「國家機密【含亦屬軍事機密或國防秘密】」、「軍事機密」、「國防秘密」、「一般公務機密」），未善盡職責，致肇生洩密事件，洩密者依法偵辦，其與直屬一、二級主官(管)、保密督導官依照該表追究行政責任；該表並規定國軍人員如違犯該表所列事項，應依該表議處違失人員，以符「依法行政」原則。

(二)基此，國軍軍、士官若遺失、未經核准銷毀機密等級為「機密」之「國家機密（亦屬軍事機密或國防秘密）或「軍事機密」文件，依上開基準表之懲處基準，除當事人移送法辦外，行政懲處為當事人記過兩次並調離現職，直屬一級、二級主官(管)及保密督導官分別為記過乙次、申誡兩次及記過乙次；國軍軍、士官若遺失、未經核准銷毀機密等級為「極機密」之「國家機密（亦屬軍事機密或國防秘密

)」或「軍事機密」，依上開基準表之懲處基準，除當事人移送法辦外，行政懲處為當事人記大過乙次並調離現職，直屬一級、二級主官(管)及保密督導官分別為記過兩次、記過乙次及記過兩次。上開基準表並規定若由單位主動查處或依法告發者，其直屬一、二級主官(管)、保密督導官得視實情，從輕議處或免予處分。是以，上開基準表之懲處基準，關於當事人軍、士官部分，可謂明確。

(三)惟經檢視國防部提供之國軍「98年7月至101年7月檔案(公文)遺失或未經核准銷毀件數彙整表」，可發現其中：

1、未符懲處基準方面：

(1)「98年12月網路蒐獲陸軍21及58砲指部產製之「固安作戰計畫94年修訂本附件」等21件公務資料。」乙案，係屬遺失機密等級為「機密」之國家機密(亦屬軍事機密)文件，21及58砲指部當事人為軍官，未被移送法辦及調離現職，應記過兩次僅記過乙次，未符懲處基準。

(2)「99年7月聯勤第二(東部)地區支援指揮部，疑未經核准銷毀99年7月份口令信號代碼表及99年7-12月通信諸元辨證表等2件公務資料。」乙案。係屬未經核准銷毀機密等級為「機密」之「軍事機密」文件，當事人為士官，卻未被移送法辦及調離現職，應記過兩次僅申誡兩次，未符懲處基準。

(3)「99年11月花蓮縣後備指揮部遺失後備旅編制(組)裝備表、地區後備司令部山地後備連(動員)編制裝備表及花蓮地區後備步三營94年固安作戰計畫修訂本」等3件公務資料。」

乙案，係屬遺失機密等級為「機密」之「軍事機密」文件，當事人為軍官，卻未移送法辦及調離現職，未符懲處基準。

- (4) 「100年3月憲兵花蓮憲兵隊遺失第二作戰區固安作戰計畫(100年修訂本草案)乙件公務資料。」乙案，係屬遺失機密等級為「極機密」之「國家機密(亦屬軍事機密)」文件，當事人為軍官，雖被移送法辦，惟行政懲處應記大過乙次卻僅記過兩次，未符懲處基準。

## 2、懲處失衡方面：

- (1) 「98年12月網路蒐獲陸軍21及58砲指部產製之「固安作戰計畫94年修訂本附件」等21件公務資料。」乙案，58砲指部當事人亦為單位保密督導官，情節較21砲指部當事人嚴重，但卻與21砲指部當事人受相同懲處(記過乙次)，以及21砲指部及58砲指部同屬遺失單位，二單位之直屬二級主官(管)分別為上校及少將，雖所屬人員遺失公文之行為相同，渠等懲處卻不一致，一為申誡兩次，一為申誡乙次，懲處顯見失衡。
- (2) 「101年6月海軍海蛟大隊函送 FABG-24、55艇誤銷『琉球嶼至安平港(圖號9360)』及偽造「高雄港附近海底地形圖『9362甲』」等2件，至南部地方軍事法院檢察署偵辦。」乙案，懲處當事人、直屬一級主官(管)、直屬二級主官(管)及保密督導官記過至申誡不等之處分，機密屬性及其機密等級迄今仍在鑑處中，24艇為誤銷，55艇為偽造，偽造顯然較誤銷嚴重，然24艇當事人為記過兩次，55艇當事人卻僅申誡兩次，懲處顯有失衡。

### 3、懲處過輕方面：

(1)「99年7月聯勤第二(東部)地區支援指揮部，疑未經核准銷毀99年7月份口令信號代碼表及99年7-12月通信諸元辨證表等2件公務資料。」乙案。本案為兩單位之違失，當事人士官長、士官共5人、直屬一級主官(管)中尉共2人，直屬二級主官(管)上尉1人，基此，該上尉身為二單位直屬二級主官(管)，僅懲處申誡兩次，顯有過輕。

(2)「99年4月民人發現陸軍前裝甲503旅，因單位裁簡併，將廢棄公務資料交由民間資源回收商處理，最後棄置於澎湖產業道路，計『拱北反空降應變作戰概要圖』等18件公務資料及公文卷夾283只」乙案及「100年5月民人拾獲陸軍航空601旅產製之『航路緊急落地圖』等19件公務資料」乙案，按「拱北反空降應變作戰概要圖」、「航路緊急落地圖」應屬重要文件，卻均列為「一般件」，致當事人及相關人員懲處過輕，亦有檢討之必要。

(四)綜上，「國軍人員違犯保密規定行政懲處基準表」中，對於當事人之懲處，既已明確律定懲處基準，國防部所屬單位進行懲處卻未切實依照該基準，不符「依法行政」原則；又，相關人員之懲處亦有懲處失衡、懲處過輕情事，該部允應督促所屬單位注意，俾免再有類此情事發生。

調查委員：馬秀如

葛永光