

## 調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係包宗和、江綺雯、楊美鈴委員自動調查。

貳、調查對象：衛生福利部食品藥物管理署、屏東縣政府。

參、案由：衛生福利部食品藥物管理署於103年10月9日以電子郵件要求屏東縣衛生局提供頂新公司內埔廠越南進口油脂資料，惟文書傳遞作業過程出現重大差錯，疑涉洩露公務機密讓該廠知所因應等情案。

肆、調查意見：

「衛生福利部食品藥物管理署於103年10月9日以電子郵件要求屏東縣衛生局提供頂新公司內埔廠越南進口油脂資料，惟文書傳遞作業過程出現重大差錯，疑涉洩露公務機密讓該廠知所因應」等情乙案。經向衛生福利部食品藥物管理署(下稱食藥署)、屏東縣政府衛生局(下稱屏東縣衛生局)、臺灣屏東地方法院檢察署(下稱屏東地檢署)、屏東縣政府政風處(下稱屏東縣政風處)調閱本案相關法令、偵查卷證暨有關公文影本，並請上開被調查機關承辦人以職務報告書說明處理流程後，並於本(104)年2月25日諮詢行政院法規委員會主任委員劉文仕與銓敘部法規司司長蔡敏廣等，再於5月14日約詢衛生福利部(下稱衛福部)常務次長許銘能、食藥署署長姜郁美、同署簡任技正王德原與同署南區管理中心科長蘇秀琴；屏東縣衛生局前科長李佳芳與獸醫師蔡青蓉；屏東縣政風處處長林進丁等，業調查竣事，爰將調查意見臚陳如下：

- 一、屏東縣衛生局獸醫師蔡青蓉就衛福部依據食品安全衛生管理法第41條，對頂新公司執行行政檢查事項相關公文，過於輕率竟疏未注意而提供該公司，違反公

務員服務法第4條第1項規定，自有違失，屏東縣政府應以此為鑑，詳加檢討並督促所屬注意機密維護，俾避免相類違失，再次發生。

- (一)執行食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項，縱未依國家機密保護法與文書處理手冊核定為機密者，仍屬政府資訊公開法第18條第1項第3款與第4款所定限制公開或不予提供之公文書，公務員洩漏時，亦有公務員服務法第4條第1項規定之適用。

按公務員服務法第4條第1項規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。」；文書處理手冊第76點第1項規定：「各機關員工對於本機關任何文書，除經特許公開者外，應遵守公務員服務法第4條之規定，絕對保守機密，不得洩漏。」；屏東縣政府衛生局公務機密維護作業要點第11點第4項：「調查或處理中之事項，有保密之必要。」；政府資訊公開法第18條第1項第3款規定：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」、同項第4款規定：「政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。」，應限制公開或不予提供之。銓敘部103年7月7日部法一字第1033866128號意旨，公務員服務法第4條第1項規定所稱「機密」舉凡公務上各種機密均應屬之，故除依機密法相關規定核定為國家機密外，尚涵括依各機關訂定之文書處理手冊核定為一般公務機密者。公務員如違反規範公務機密之相關規定，亦有本條適用。復按食品安全衛生管理法第41條規定：「直轄市、縣(市)主管機關為確保食

品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者不得規避、妨礙或拒絕：1. 進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。2. 為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。3. 查核或檢驗結果證實為不符合本法規定之食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑，應予封存。」是則，執行食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項，縱未依國家機密保護法與文書處理手冊核定為機密者，仍屬政府資訊公開法第18條第1項第3款與第4款所定限制公開或不予提供之公文書，公務員洩漏時，亦有公務員服務法第4條第1項規定之適用，且依據上開文書處理手冊第76點第1項亦有較法律更為嚴格之概括規定，合先敘明。

**(二) 本案系爭公文之公文流程與提供頂新公司之過程如下：**

- 1、緣103年10月9日(星期四)15時12分食藥署北區管理中心(下稱北管中心)副研究員唐玉芸接獲外交部越南代表處電話及電子郵件暨附件(專號VNM 0754)包括103年10月9日越輸台豬油安全性電報與103年10月9日越輸台豬油安全性越復函(越南工商部2014年10月8日9930/BCT-KHCN)等，說明越南Dai Hanh Phuc Co. LTD (中文簡稱大幸福公司)進口到臺灣之油品僅作為飼料用，並不用於食品。唐玉芸於同日15時44分電郵同中心簡任技正王德原，王德原隨即通報衛福部次長許銘能，電郵說明頂新公司豬油來源大幸福公司僅出口飼料油

，並無任何食品用油，其後唐玉芸查詢IFI系統中有關大幸福公司之輸入明細資料，發見頂新公司除豬油外，亦同時自大幸福公司輸入食品報驗之牛油與椰子油，與之前食藥署赴頂新公司稽查時取得之數據不一致，經該部討論決定對頂新公司與屏東縣頂新油脂工廠同步稽查，常務次長許銘能則直接以電話通知彰化縣政府衛生局局長葉彥伯對頂新公司稽查，並請葉查照彰化地檢署同步搜索。

- 2、同日17時49分王德原將擬妥電子郵件分別傳送給食藥署中管中心及南管中心之稽查科長林宜蓉與蘇秀琴，要求儘速與轄區衛生主管機關同步稽查頂新公司彰化總公司及屏東廠。該電郵主旨略為，奉許次長指示，請儘速同步赴頂新公司稽查越南進口油脂，並向頂新公司取得下列資料：「1. 如何評估油脂原料供應商？允收標準？是否曾赴供應商稽核？紀錄？如何確認為可食用？」、「2. 各批越南Dai Hanh Phuc Co. LTD輸入油脂是否皆有所需報驗資料？有無輸出國食品安全衛生證明文件？是否皆有公證報告？」上開電子郵件除本文外(計1頁)，並以附件方式同時傳送我國駐越南代表處自越南工商部取得之大幸福公司外銷油品僅作為飼料用之調查結果(計4頁)、頂新公司自大幸福公司進口油脂的申請書號碼、報單號碼、受理日期等統計表(計4頁)、頂新公司自100年至103年9月自大幸福公司進口各類油脂數量統計表(計1頁)。同日20時38分南管中心科長蘇秀琴將17時49分所收之系爭主旨暨檔案轉寄給屏東縣衛生局科長李佳芳與獸醫師蔡青蓉，該附件檔案並未加密。其後蘇秀琴聯繫蔡青蓉，蔡表示未收到，

蘇於同日20時42分再行補寄。蔡青蓉接收該電子郵件後，以電話與食藥署南管中心張鈴櫻約妥次日(10月10日)上午前往頂新公司屏東廠稽查，又為使頂新公司屏東廠能在10月10日稽查當日即備妥上述電子郵件中所要求之油脂進口報單，蔡青蓉乃於同日20時54分許與頂新公司屏東廠廠長曾啟明聯繫，告知提供油脂進口報單供稽查，曾啟明回應屏東廠人員已下班後，蔡青蓉乃表示要先把頂新公司應提供之進口報單的「號碼」傳真至屏東廠，蔡青蓉將上開電子郵件自其電腦列印為紙本後(共計10頁)，於當日21時8分以衛生局傳真電話將上揭電子郵件本文及附件內容共計10頁傳真至頂新公司屏東廠辦公室傳真電話。103年10月10日上午頂新公司屏東廠員工葉○○至屏東廠後，於是日上午7時47分將上揭傳真文件再以傳真機傳真至頂新彰化總公司傳真機。頂新彰化總公司員工詹○○收取該傳真文件後，立即交由當時在公司之總經理陳○○，詹○○再依陳○○指示，於是日上午9時許，將傳真文件掃描成電子檔後，以網路電子郵件之方式寄送給台北黃○○(董事長室經營企劃副理)，黃○○再以電子郵件轉寄給李○○(頂立公司員工，其業務包括頂新公司製油部分之業務)，臺灣彰化地方法院檢察署(下稱彰化地檢署)檢察官於103年10月16日至台北搜索頂新集團相關企業辦公室時，在李○○使用之電腦之電子郵件信箱內，始發現上揭蔡青蓉傳真給頂新公司屏東廠之電子郵件，並於103年10月17日通知該署而分案偵辦。

(三)系爭文書雖未依國家機密保護法核定為國家機密或依文書處理手冊核定為一般公務機密，該系爭公

文仍屬依法不得提供頂新公司之公文書，且亦屬文書處理手冊第76點第1項所定非特許公開事項，蔡青蓉竟過於輕率而疏未注意，將上開電子郵件自其電腦列印為紙本提供頂新公司，自有違失。

- 1、按系爭文件共10頁內容包括：1.頂新公司進口油脂的進口報單「號碼」(計4頁)。2.我國駐越南代表處提供之越南主管機關對大幸福公司外銷油脂僅作飼料用之查證報告(計4頁)。3.頂新公司自100年至103年9月自大幸福公司進口各類油脂數量統計表(計1頁)。4.食藥署與當地衛生主管機關稽查頂新公司時之行政檢查事項(1頁，即電子郵件本文)等，蔡青將上開電子郵件自其電腦列印為紙本後，傳送於頂新公司屏東廠，業如前述。
- 2、細查食藥署指示南管中心轉屏東縣衛生局稽查頂新公司為衛福部簡任技正王德原所下達，內容為：「宜蓉科長，今日接到我國駐越南代表處回傳越南工商部回復Dai Hanh Phuc Co. LTD公司所外銷之脂油類產品僅作為飼料用，並不用於食品(食油)，而該廠自101年起迄今以申請食品報驗方式輸入我國多批牛、豬油脂及椰子油。經查其中以頂新公司為最大宗，含豬油26批，3216670KG。牛油18批、2476500KG椰子油一批110930KG。奉許次指示，請儘速同步發起稽查，許次亦已通知彰化縣政府衛生局共赴頂新公司稽查，因檢附IFI統計批次資料與先前本署與衛生局赴該公司稽查時取得數據不一致，請務必先請該公司提供各年度輸入油脂批量資料後，再與本署IFI系統資料比對，若確實有差異，需請該公司說明緣由，並請至少取得下列資料：『1.如何評估油脂原料供應商？允收標準？是否曾赴供應商稽核？紀錄？如

何確認為可食用？』、『2. 各批越南Dai Hanh Phuc Co. LTD輸入油脂是否皆有所需報驗資料？有無輸出國食品安全衛生證明文件？是否皆有公證報告？』細究上開公文內容顯肇因於外交部駐越南代表處查復頂新進口外銷之脂油類產品僅作為飼料用，並不用於食品(食油)，而由衛福部次長直接下令聯合同步稽查，其內容與附件揭露事項包括：1. 衛福部下令彰化縣與屏東縣同步稽查。2. 衛福部次長下達指示與所屬接受命令。3. 外交部查詢結果大幸福公司所外銷之脂油類產品僅作為飼料用，並不用於食品等。上開事項均涉及食藥署依據食品安全衛生管理法第41條規定為進入頂新公司執行現場查核及抽樣檢驗所取得之資料與紀錄，以及為執行前項查核所實施之步驟，為政府機關作成意思決定前之準備作業。該系爭公文屬前揭政府資訊公開法第18條第1項第3款與第4款所定，政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業與政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其提供頂新公司，將使其有因應機會，自會對於同步發起稽查，所欲達成之目的造成困難或妨害，此亦有食藥署104年6月9日FDA北字第1042001811號函可稽<sup>1</sup>；又上開駐越南代表處亦有附註「洩漏、交

---

<sup>1</sup>大院來函調查案內文件應為政府資訊公開法第18條第1項第3款、第4款所定文件。食品安全衛生管理法第41條規定：「直轄市、縣(市)主管機關為確保食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝及食品用洗潔劑符合本法規定，得執行下列措施，業者不得規避、妨礙或拒絕：一、進入製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣場所執行現場查核及抽樣檢驗。二、為前款查核或抽樣檢驗時，得要求前款場所之食品業者提供原料或產品之來源及數量、作業、品保、販賣對象、金額、其他佐證資料、證明或紀錄，並得查閱、扣留或複製之。……」，是案內文件乃刻意提醒，促其注意開始查核時，應先行要求業者提供相關資料，以便與本署IFI系統資料比對。

付、毀棄、損壞、隱匿或遺失國家機密，依法究辦」等警語。蔡青蓉對此竟視而不見，將此系爭公文傳遞於頂新公司，自難認有盡善良管理人之注意義務。

- 3、是則，系爭文書雖未依國家機密保護法核定為國家機密或依文書處理手冊核定為一般公務機密，該系爭公文仍屬依法不得提供頂新公司之公文書，蔡青蓉竟過於輕率而疏未注意，將上開電子郵件自其電腦列印為紙本提供頂新公司，自有違失。

(四)上開違失事實業據屏東地檢署以104年度偵字第363號提起公訴在案，並據蔡青蓉於104年5月14日本院約詢時，就起訴事實與檢察官相關偵查筆錄確認無誤並坦承不諱，有本院約詢筆錄足證；食藥署北區管理中心簡任技正王德原亦就次長許銘能交辦指示事項與傳送過程詳述在案，此亦有本院約詢筆錄在卷可稽，並由本院向屏東地檢署調取偵查案卷，核對蔡青蓉與各關係人偵查筆錄與食品衛生科獸醫師蔡青蓉、前科長李佳芳就103年10月9日夜洩密案之相關行政作為與處置之職務報告書及食藥署北區管理中心簡任技正王德原、副研究員唐玉芸、中區管理中心科長林宜蓉、科長吳明美、科員林鈺馨、南區管理中心科長蘇秀琴對103年10月9日聯合稽查前置公文聯繫作業之職務報告書，經互核上揭事證一致查明屬實，自堪信為真正。

(五)綜上所述，屏東縣衛生局獸醫師蔡青蓉就衛福部依據食品安全衛生管理法第41條，對頂新公司執行行政檢查事項相關公文，過於輕率竟疏未注意而提供該公司，違反公務員服務法第4條第1項規定，自有違失，屏東縣政府應以此為鑑，詳加檢討並督促所

屬注意機密維護，俾避免相類違失，再次發生。

- (六)另蔡青蓉因上開違失，屏東縣衛生局業於103年11月19日以屏衛人字第10333434200號函核定記過一次。本院考量該員違失之動機、違法之目的與所受專業訓練欠缺程度、渠品行與平日工作態度尚屬積極勤奮及被侵害法益之程度與所生危險或損害尚非重大，及違失行為後之態度良好，認前揭懲處尚符合比例原則，並無重行檢討懲處之必要，附予敘明。

二、食藥署對執行食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項並未訂定相關行政規範，用以保護資訊安全，致同一系爭公文北管中心與南管中心就是否加密程序處理各異，引致外界質疑，自非所宜；又衛福部應鑑於本案缺失，全面進行通案檢討；另該部訂定之執行性規範，允應將所謂「敏感性」資料詳加定義或列舉，俾利所屬遵循，始為正辦。

- (一)政府資訊公開法第18條所列限制公開或不予提供之事項，行政機關允應研擬相關資訊保護措施，俾齊一業務之執行並用以兼顧人民對公共事務之瞭解、信賴及監督與公共利益及高權行政之維護。

按文書處理手冊第49點規定：「機密文書區分為國家機密文書及一般公務機密文書。各機關處理機密文書，除依國家機密保護法與其施行細則及其他法規外，依本手冊辦理。」同手冊第51點「一般公務機密，指本機關持有或保管之資訊，除國家機密外，依法令或契約有保密義務者。」同手冊第52點「各機關應就其主管業務，依第49點第2項各法規所定事項，於必要之最小範圍內，分別詳定應保密事項之具體範圍。」同手冊第53點「一般公務機密，指本機關持有或保管之資訊，除國家機密外，依法令或契約有保密義務者。」同手冊第76點第1

項規定，除經特許公開者外之公文書，應保守機密，不得洩漏；復按政府資訊公開法第18條規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。（中略）三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。（下略）」從而，公文書未依國家機密保護法或文書處理手冊經依法核定為國家機密或公務機密者，若有政府資訊公開法第18條所列事項，仍應限制公開或不予提供之；又上開手冊第76點第1項規定，除經特許公開者外之公文書，應保守機密，不得洩漏。行政機關對此自應研擬相關資訊保護措施，用以兼顧人民對公共事務之瞭解、信賴及監督與公共利益及高權行政之維護。

- (二)食藥署雖認依據相關職掌法令尚未要求與地方政府衛生局聯繫食品衛生稽查相關事宜時，需以密件處理，亦無其他就系爭事項應予保密之契約義務，毋庸核定為公務機密。但系爭公文係屬執行食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項，為政府資訊公開法第18條為不得公開或提供之政府資訊；且按現行實務依據文書處理手冊第76點第1項規定，亦非任何文件都須加密，公務員對於非特許公開之文書均有保密責任與義務之見解。茲食藥署對此並未訂定相關行政規範，致同一系爭公文北管中心與南管中心就是否加密，處理程序各異，不僅引致外界

質疑，亦肇致該相關資料如有洩漏公開時，是否應科予洩密責任之爭議，自非所宜。

- 1、按衛福部食品藥物署主張依據行政院文書處理手冊第51點規定，一般公務機密，指本機關持有或保管之資訊，除國家機密外，依法令或契約有保密義務者。然該署之「處理機密文書注意事項」及該署區管理中心「輸入產品邊境查驗標準作業程序」、「流通稽查手冊」，均未就本案中應予保密之事項具體規範。另按該署「區管理中心流通稽查業務保密處理作業流程」，雖就人民陳情案件及稽查結果等要求予以保密，並未要求食品衛生稽查相關事項之聯繫，須以密件處理。所以事發當時該署相關職掌法令(含保密規範)尚未要求與地方政府衛生局聯繫食品衛生稽查相關事宜時，需以密件處理(人民陳情案件除外)，亦無其他就系爭事項應予保密之契約義務等語。從而，本件主管機關並未依文書處理手冊列為「一般公務機密」。
- 2、惟查，本案如調查意見一所述系爭公文係主管機關依據食品安全衛生管理法第41條規定所為執行行政檢查事項，涉及食藥署依據上開規定，所先行調查取得之資料，以及進入頂新公司執行現場查核及抽樣檢驗之實施步驟，自屬政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，將其相關資料提供頂新公司自會對於該署同步發起稽查，造成相當困難或妨害，為政府資訊公開法第18條所明定不得公開或提供之政府資訊。然食藥署對此並未訂定相關行政命令，致同一系爭公文，北管中心科員林鈺馨依科長吳明美

指示就附件檔案予以加密，而南管中心科長蘇秀琴則未就附件檔案予以加密處理，引致屏東縣政府質疑食藥署作法不當，致生爭議。

- 3、又本院104年5月14日約詢衛福部食藥署就上開加密為何作法不一部分。簡任技正王德原稱：「是我一開始未注意到要加密，而是我們同仁傳送時加密，他們新進同仁受訓練時就知道應該要加密。我第一封出去時，彰衛表示沒收到，所以我再轉請我們的承辦同仁與彰衛聯繫，她就有加密。去年11月已經檢討修訂，以後規定要加密。」、「我請林小姐寄給中區，所以他有加密處理，由林小姐郵件所轉寄的都會有加密，由我寄出的就無，是我的疏失。」亦可證食藥署於當時並未訂定相關執行規範，用以保護資訊安全，其相關制度顯有所欠缺。
- 4、是則，食藥署雖認依據相關職掌法令尚未要求與地方政府衛生局聯繫食品衛生稽查相關事宜時，需以密件處理，亦無其他就系爭事項應予保密之契約義務，毋庸核定為公務機密。但系爭公文係屬執行食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項，為政府資訊公開法第18條為不得公開或提供之政府資訊；且按現行實務依據文書處理手冊第76點第1項規定，亦非任何文件都須加密，公務員對於非特許公開之文書均有保密責任與義務之見解。茲食藥署對此並未訂定相關規範，致同一系爭公文北管中心與南管中心就是否加密，處理程序各異，不僅引致外界質疑，亦肇致該相關資料如有洩漏公開時，是否應科予洩密責任之爭議，自非所宜，政府機關允應訂定有關安全維護之執行規範，用以強化內部聯繫時資訊安全之程序之

必要。

(三)食藥署雖於事後訂定「衛生福利部食品藥物管理署以電子郵件處理公務之注意事項」，惟衛福部並未鑑於本案所生違失，針對該部之業務屬性進行全面通案檢討，研定周密之執行規範，致上開注意事項中，仍未詳加定義或列舉敏感性資料為何，恐致所屬仍各行其是，難以遵循，核有未盡周延，而有檢討改進之處。

- 1、按衛福部案發時並未就上開文書訂定相關注意事項業如前述，其雖於事發後，該署於103年11月19日訂定「衛生福利部食品藥物管理署以電子郵件處理公務之注意事項」用以規範非機密性之其他敏感性資訊電子傳遞保護措施，以提醒發送對象注意相關資訊之處理、利用與傳遞方式，避免誤用。
- 2、然查該注意事項僅沿襲行政院及所屬各機關資訊安全管理要點第27點：「各機關應訂定電子郵件使用規定，機密性資料及文件，不得以電子郵件或其他電子方式傳送。機密性資料以外之敏感性資料及文件，如有電子傳送之需要，各機關應視需要以適當的加密或電子簽章等安全技術處理。機關業務性質特殊，須利用電子郵件或其他電子方式傳送機密性資料及文件者，得採用權責主管機關認可之加密或電子簽章等安全技術處理。」之規定，惟遍觀該注意事項僅將文件區分為一般性與具敏感性，卻未對於何種文書屬於敏感性資料於該注意事項明定，易各行其是，難令所屬遵循，尚欠周妥。

(四)綜上，食藥署對執行食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項並未訂定相關行政規範，用以保護資

訊安全，致同一系爭公文北管中心與南管中心就是否加密程序處理各異，引致外界質疑，自非所宜；又衛福部應鑑於本案缺失，全面進行通案檢討；另該部訂定之執行性規範，允應將所謂「敏感性」資料詳加定義或列舉，俾利所屬遵循，始為正辦。

三、食藥署對食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項應本於職掌統合中央政府與地方政府之標準作業程序，俾提高查驗人員對整體工作流程的掌握，用以強化查驗效率與正確性，避免疏失；又有關查驗人員之教育訓練，除應增進查驗基本學能外，亦應增進查驗人員對基本倫理規範之認識，以避免本案類似事件再行發生。

(一)按行政程序法第1條規定，行政行為應遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。食品安全衛生管理法第1條規定：「為管理食品衛生安全及品質，維護國民健康，特制定本法。」同法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第2條之1復規定，為加強全國食品安全事務之協調、監督、推動及查緝，行政院應設食品安全會報，由行政院院長擔任召集人，召集相關部會首長、專家學者及民間團體代表共同組成，職司跨部會協調食品安全風險評估及管理措施，建立食品安全衛生之預警及稽核制度。是則，為確保依法行政，保障人民權益及提高行政效能，食藥署作為食品安全衛生法之主管機關，對於該法第41條行政檢查事項，應建立全國一致之標準作業程序，並落實食品安全衛生查驗人員之訓練，以提升食品衛生安全及品質，俾維國民健康，合先敘明。

(二)按首揭法律要求事項，本院詢及食藥署對於食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項有無建立標準作業程序情事<sup>2</sup>，據署長姜郁美陳稱略以，目前食藥署有標準作業程序可資依循，並隨時檢討修正。但就中央與地方就標準作業程序，目前尚無一致作法等語；又本案詢問蔡青蓉時發見，渠雖承認有違失，但己身卻未意識違失責任之所在，且對查驗執行之資訊維護與倫理規範之認識，有所欠缺，引致執行公務時，因疏忽或不經意而致生事端。然蔡青蓉為資深公務人員，自79年起即歷任基隆、彰化與屏東各地衛生局，其職稱雖為獸醫師，然均擔任食品安全衛生查核之工作，於本院約詢時自承有關食品安全衛生查驗人員基本倫理規範之訓練，僅於初任職務時受短暫講習，其後雖於服務機關內受過在職訓練但均偏重於查驗技巧部分，經比對蔡青蓉公務人員履歷表訓練及進修部分，尚屬實情；復就上述簡任技正王德原因資安觀念與訓練不足致加密程序處理各異引致爭議乙節以觀，食藥署於99年成立迄今為執行食品安全衛生管理法，所辦理之各項專業訓練與訓練科目，其執行固有相當成果，但查該署所提供之資料，其訓練內容較偏重於食安技術等專業科目，而專業倫理與法治教育部分則有所不足；

---

<sup>2</sup> 問：這件事情後，相關的改進措施為11月有訂了守則，教育訓練也尚未進行，但我認為還有幾個缺點，比如查廠的SOP是否需要再檢討？可以讓保密更加完善；另外傳電子郵件居然第一次都沒收到，有無檢討資安有無問題？地方衛生局中，必非均依照貴部的守則辦理，但你們是會同稽查，各地方衛生局是否應有其一做法？平日與地方衛生局都有緊急聯絡窗口，但剛剛聽技正說有時不知道要找誰，所以這個聯絡網應該要建立好，是否完備？姜答：署裡訂的守則，有做了教育訓練課程放在網路上，每個同仁都要有訓練紀錄，希望未來這樣的訓練可以下放給地方衛生局；SOP我們是隨時檢討修正的，我們會對上一次的事件加以檢討，但地方衛生局與中央有一般稽查與突擊檢查，一般性的我們會將資料提供給地方衛生局，讓他們可以做好相關準備，這是與檢察官搜索是不一樣的；SOP是否須全國一致我是覺得應該，以我們為範本，再依地方特性調整；緊急聯絡窗口在我們署裡由Key Person掌握，王簡任技正是因為當時剛到任，尚未確實掌握，是個人因素，其餘業管人員對於緊急聯絡窗口的掌握是沒有問題的。

又訓練對象與人數分布不均，部分中高階公務人員或因公務而無法參予訓練，其所悉之法令與技術未與時俱進，致使食安機關整體訓練成效之一致性稍有不足，於執行公務時易生紛爭。是則，食藥署對於食品安全衛生管理法之標準作業程序與人員專業訓練，仍有待加強改進之處。

- (三)綜上，食藥署對食品安全衛生管理法第41條之行政檢查事項應本於職掌統合中央政府與地方政府之標準作業程序，俾提高查驗人員對整體工作流程的掌握，用以強化查驗效率與正確性，避免疏失；又有關查驗人員之教育訓練，除應增進查驗基本學能外，亦應增進查驗人員對基本倫理規範之認識，以避免本案類似事件再行發生。

四、行政院所定文書處理手冊第76點第1項以「機關內任何公文書以不得宣洩為原則，經特許公開為例外」為規範，而認公務員宣洩者有公務員服務法第4條第1項之法律責任，其所示與公務員服務法主管機關銓敘部對該法適用範圍之法律見解及94年12月28日所公布政府資訊公開法以「公開為原則，不公開為例外」之意旨，未盡相符，而有齟齬之處，行政院允宜本於權責，研酌釐清，以茲遵循。

- (一)本院於本(104)年2月25日就公務員服務法第4條第1項規定：「公務員有絕對保守政府機關機密之義務，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏，退職後亦同。」，該項所謂「政府機關機密」之法律射程範圍，是否僅限於國家機密保護法所稱之國家機密文書（「絕對機密」、「極機密」、「機密」）與文書處理手冊第51點所稱之一般公務機密，以及未核定上開機密等級之文書，公務員若公開或提供他人使用，是否有違公務員服務法第4條第1

項規定等法規疑義，諮詢行政院法規委員會與銓敘部法規司相關主管及承辦人員。

- (二) 行政院法規委員會對此主張，依據文書處理手冊第76點第1項規定：「各機關員工對於本機關任何文書，除經特許公開者外，應遵守公務員服務法第4條之規定，絕對保守機密，不得洩漏。」<sup>3</sup>故除經「特許公開」外之一切公文書，公務員均有保守機密之義務，不得洩漏而有該條適用，並舉公務員懲戒法案例二則（車籍資料、警察執勤命令或查緝行動為例，該二則案例中之文書，並不因未加密而排除公務員服務法第4條第1項之適用），然公務員服務法之主管機關銓敘部所屬法規司則主張該點僅為訓示規定，為避免公務人員動輒得咎，對於公務員服務法第4條第1項規定應從嚴解釋，而採「機關核定」作為形式機密之認定標準，並檢陳銓敘部103年7月7日部法一字第1033866128號函佐證，該司並認如將未加密卻不應公開之文書洩漏，所涉僅為公務員服務法第5條之責任。據上論結，行政院法規委員會依據上開手冊第76點所為主張，尚非無見，然與現行公務員服務法主管機關之法律見解存有歧異；又衡諸94年12月28日所公布之政府資訊公開法第6條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」惟上開手冊第76點規定則採「機關內任何公文書以不得宣洩為原則，經特許公開為例外」之規範，其所示與政府資訊公開法以「公開為原則，不公開為例外」之意旨，未盡相符；再依上開手冊第49點第2

---

<sup>3</sup>雖中華民國104年4月28日行政院院臺綜字第1040130453號函修正第76點改為：「各機關員工對於本機關文書，除經允許公開者外，應保守機密，不得洩漏。」然公開須經機關特許之性質不變。

項規定：「各機關處理機密文書，除依國家機密保護法與其施行細則及其他法規外，依本手冊辦理。」觀之，該手冊似又就其他機密文書之相關法令所無規定者，為補充規定，則上開手冊第76點究應如何適用？有無因政府資訊公開法之規定而需修正？又機密文書之處理涉及洩密責任時，所指機密文書是否需以「加密」為要件？均有研酌釐清之必要。

(三)綜上，行政院所定文書處理手冊第76點第1項以「機關內任何公文書以不得宣洩為原則，經特許公開為例外」為規範，而認公務員宣洩者有公務員服務法第4條第1項之法律責任，其所示與公務員服務法主管機關銓敘部對該法適用範圍之法律見解及94年12月28日所公布政府資訊公開法以「公開為原則，不公開為例外」之意旨，未盡相符，而有齟齬之處，行政院允宜本於權責，研酌釐清，以茲遵循。

#### 伍、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請屏東縣政府檢討改進。
- 二、調查意見二、三，函請衛生福利部檢討改進。
- 三、調查意見四，函請行政院參辦。
- 四、調查意見上網公告。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會會議處理。

調查委員：包宗和

江綺雯

楊美鈴

中華民國 104 年 7 月 9 日