FINANCIAL / TECH LAW
金融／科技法律

營業秘密保護與國會調閱權之均衡與協調

章忠信

東吳大學法學院、國立台北科技大學智慧財產研究所兼任助理教授

經濟部智慧財產局著作權審議及調解委員會委員

著作權法修正諮詢委員會委員

曾任職智慧局簡任督導，主管營業秘密業務

E-mail:ch7943wa@ms12.hinet.net。

CONTENTS
目次

壹、緣起

貳、保護營業秘密之本質

一、營業秘密之範疇

二、保護營業秘密之目的在維護公平競爭

三、營業秘密不是「權利」

四、小結

參、新修正立法院職權行使法之相關規定

一、立法院調查權之行使

二、立法院聽證會之舉行

肆、現行法規要求揭露營業秘密之相關規定

一、食品安全衛生管理法

二、藥事法

三、政府資訊公開法

四、行政程序法

五、政府採購法

六、檔案法

伍、營業秘密之揭露與相關法規之適用

一、立法院職權行使法增修前

二、立法院職權行使法增修後

陸、結論

壹、緣起

113 年 8 月初，憲法法庭針對立法院 6 月新修正通過之立法院職權行使法是否違憲之釋憲案召開言詞辯論庭，大法官朱富美就立法院調查權之行使及聽證會之舉行，提出立法委員得否向台積電調取與營業秘密有關之資料、台積電得否拒絕、如拒絕是否將受處罰等質疑。

大法官之提問，未必真正係對相關議題有所質疑，外界亦不必因此認定大法官已對外揭露其心證，其僅係促使當事人面對其主張所可能孳生之負面效果，並為詳細說理，以解反對者之疑慮[1]。

營業秘密係企業經營者之重要利益，為營業秘密法所保護之標的。公權力關於保障公益之執行，如涉及營業秘密之揭露，企業經營者得否拒絕，有無請求救濟之可能，法制上，立法院職權行使法並非首次面對此議題之法律，既有法規已見不少相關規範，鬆緊之間，各有考量及因應。本文從營業秘密法之本質，檢視立法院職權行使法本次修正增訂之妥適性，並探討其他法規之相關規範，或可供各方思考其是否果真有違憲之實，又或可如何進一步修正，以均衡或協調營業秘密之「私利」保護與國會調閱權之「公益」執行。

貳、保護營業秘密之本質

一、營業秘密之範疇

凡人皆有秘密，並願意為維護該件秘密而付出適當代價。企業之經營亦然，凡企業均有營業秘密，而該項營業秘密亦具備相當價值。營業秘密法第 2 條規定：「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」營業有關之資訊，必須符合前述三項條件，始得構成營業秘密，並依其內容之性質，得再區分為「技術性營業秘密」及「商業性營業秘密」二大類型[2]，前者包括「方法、技術、製程、配方、程式、設計」等資訊；後者包括「可用於生產、銷售或經營」等資訊。

二、保護營業秘密之目的在維護公平競爭

營業秘密之保護，主要在於禁止任何人以不正當方法取得、使用或洩漏他人營業秘密，大陸法系國家多以競爭法規範。

1　釋憲案聲請人之一賴清德總統，於 113 年 6 月 24 日公布新修正立法院職權行使法後所召開記者會中指出，企業界憂慮該法將使營業秘密可能不保，係其提出釋憲之主要原因。參見自由時報，113 年 6 月 24 日，記者陳昀報導，「親曝國會擴權法聲請釋憲主因 賴清德：企業、外資憂商業機密外洩」，https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4714768，（最後瀏覽日：2024/08/25）。

2　參見智慧財產法院 103 年度民營上字第 5 號民事判決：「按企業內部之營業秘密，可以概分為『商業性營業秘密』及『技術性營業秘密』二大類型，前者主要包括企業之客戶名單、經銷據點、商品售價、進貨成本、交易底價、人事管理、成本分析等與經營相關之資訊，後者主要包括與特定產業研發或創新技術有關之機密，包括方法、技術、製程及配方等。」

我國於 85 年制定營業秘密法前，已於公平交易法第 19 條第 1 項第 5 款規範事業不得有「以脅迫、利誘或其他不正當方法，獲取他事業之產銷機密、交易相對人資料或其他有關技術秘密之行為」，致妨礙公平競爭之虞。其時，營業秘密之保護如同其他公平交易法規範公平競爭行為一般，僅禁止一定之不正當行為，以達公平交易之社會秩序，使產業之經營獲得公平對待之利益。85 年制定之營業秘密法，關於營業秘密之侵害行為，於第 10 條規定，主要係以「竊盜、詐欺、脅迫、賄賂、擅自重製、違反保密義務、引誘他人違反其保密義務或其他類似」之「不正當方法」，「取得、使用或洩漏」營業秘密，強調的仍係禁止「以不正當方法」，「取得、使用或洩漏」營業秘密，達到該法第 1 條所揭櫫之「維護產業倫理與競爭秩序」，其與 80 年制定公布之公平交易法第 1 條所揭櫫之「維護交易秩序與消費者利益，確保公平競爭，促進經濟之安定與繁榮」，相去不遠。

三、營業秘密不是「權利」

雖然，「技術性營業秘密」較有可能透過專利之申請，取得專利權，但也必須通得過專利法所要求之「產業實用性」、「新穎性」及「進步性」等「專利三性」之門檻。否則，研發者就其營業秘密，並無任何專有或排他權。於英雄所見略同之可能下，研發者無從禁止他人研發出內容相同之資訊，而各自享有自己研發之營業秘密，亦不得禁止他人透過「還原工程（Reverse Engineering）」方式，取得自己之營業秘密[3]。營業秘密法草案於 84 年 5 月 22 日立法院經濟、司法委員會第 2 次聯席審查會時，行政院代表明確地表示營業秘密係一種「權利」[4]。然而，整部營業秘密法始終僅有「營業秘密」，未見「營

3　參閱行政院 **84** 年 **1** 月 **21** 日向立法院所提營業秘密法草案第 **10** 條之說明二之㈢所述，「至於還原工程（**Reverse Engineering**），係指第三人以合法手段取得營業秘密所附著之物後，進而分析其成分、設計，取得同樣之營業秘密而言，為第三人自行研究開發取得之成果，並非不公平競爭之手段，美國統一營業秘密法第一條之註解中特別明列正當手段包括還原工程，前引日本學者橫田俊之亦認為還原工程非屬不公平方法，故本項所列『其他類似方法』一詞，並不包括還原工程在內，為免滋生疑義，特予說明。」

4　關於營業秘密法將營業秘密定位為係一種「權利」之說，當時負責草案的行政主管機關經濟部商業司司長陳明邦曾明白表示：「有關營業秘密法的立法架構，當初行政部門討論時，與會學者看法有兩派，一主利益說，一主權利說，兩派相持不下。一般說來，營業秘密仍被視為『利益』而非『權利』，但是其所屬性質為何，涉及架構確立問題，所以經與相關部門及學者專家一再研商討論，結論為：採取權利說。理由是，國際上的共識與潮流，已將營業秘密視為智慧財產權的一環，尤其是烏拉圭回合中與貿易相關之智慧財產權的 **TRIPS** 協定第三十九條中，視營業秘密為權利。而且，美國及加拿大已專門立法；亞洲國家中的日、韓兩國，也修正所謂不正利益防治法，以求明確保護權益。其次，過去學者專家之所以將營業秘密視為利益，主因在於吾國（沒）有法律明文規定營業秘密是一種權利。依據法學原則：非依法，權利不能創造，所以討論營業秘密法時，我們認為商場上運作之營業秘密，須有法律加以保護，以維商業上的倫理與秩序。綜上所述，我們根據國際上的見解，將營業秘密確定為權利之一種。所以本法草案第 **2** 條已有所定義，而第 **6** 條、第 **7** 條、第 **11** 條乃至第 **12** 條，均以權利之觀念為前題來訂出條文的，所以其可以讓與、處分、持有，這是在權利的基礎上架構出來的，也是根據法律來創造權利。」參見立法院公報，**84** 卷 **33** 期，委員會紀錄，頁 **205**。另參見拙作「營業秘密之保護與公平交易法之關聯」，第 **19** 屆競爭政策與公平交易法學術研討會，公平交易委員會主辦，頁 **235-268**，**2012** 年 **11** 月。**http://www.copyrightnote.org/paper/pa0065.doc**，（最後瀏覽日：**2024/08/25**）。

業秘密權」一詞，其主體於營業秘密法中，皆以「營業秘密所有人」稱之[5]，而非「營業秘密權利人」。尤其於司法院起草並主政之智慧財產案件審理法第 45 條第 1 項，亦以「智慧財產權益」一詞，含括「智慧財產『權』」及「智慧財產『利益』」，並於「智慧財產權」之「權利人」外，專為「營業秘密」之主體明列「營業秘密所有人」一詞[6]，更顯示營業秘密法所定之「營業秘密」，並非增列一項具專有或排他性質之「智慧財產權」之「權利」，而僅係如公平交易法禁止「不公平競爭」或「限制競爭」之下，相關事業或個人因此所獲得「公平競爭」保障之「利益」而已。

歐盟 2016 年 6 月 8 日為強化營業秘密保護所通過，2018 年 6 月 9 日生效之「保護未揭露專業技能及營業資訊（營業秘密）指令（DIRECTIVE (EU) 2016/943 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure）」序言第 16 點特別強調，該指令沒有對營業秘密創設一項專有權利，獨立研發而獲致相同資訊仍然可能，而就合法取得之物進行還原工程，除另有約定外，仍屬合法取得資訊之行為。但法律得限制禁止還原工程之約定[7]。

四、小結

由前述分析可知，營業秘密之保護，在「維護產業倫理與競爭秩序」，營業秘密法禁止「以不正當方法」，「取得、使用或洩漏」他人營業秘密。除非營業秘密合於其他智慧財權法規而取得專利權、商標權、著作權等專有或排他權利，否則，營業秘密研發者就其營業秘密，並無任何「權利」，僅有繼續維持產業競爭優勢之「利益」而已。從而，如係以合法方式取得、使用或揭露其屬於營業秘密法保護之資訊，並不致構成侵害營業秘密。更進一步言，以合法方式限制營業秘密之保護，要求適當揭露營業秘密全部或部分內容，不問係以法律明定、以還原工程之技術分析探知，或係司法判決認定，均可貫徹營業秘密法第 1 條之另一項立法目的「調和社會公共利益」之本旨。

5　營業秘密法第 2 條、第 7 條、第 13 條之 1、第 14 條之 2 及第 14 條之 3。

6　智慧財產案件審理法第 45 條第 1 項規定：「智慧財產權益經專屬授權者，權利人、營業秘密所有人或專屬被授權人之一方，就該專屬授權之權益，與第三人發生民事訴訟時，應於言詞辯論終結前相當時期，將訴訟事件及進行程度告知他方。受訴訟之告知者，得遞行告知。」

7　**(16)In the interest of innovation and to foster competition, the provisions of this Directive should not create any exclusive right to know-how or information protected as trade secrets. Thus, the independent discovery of the same know-how or information should remain possible. Reverse engineering of a lawfully acquired product should be considered as a lawful means of acquiring information, except when otherwise contractually agreed. The freedom to enter into such contractual arrangements can, however, be limited by law.**

參、新修正立法院職權行使法之相關規定

本次引發釋憲爭議之條文，其與營業秘密之保護有關者，在於立法院調查權之行使及聽證會之舉行方面，前者集中於立法院職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第 47 條、第 48 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會及調查專案小組之相關規定；後者則包括立法院職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項及刑法第 141 條之 1 違反立法院職權行使法 59 條之 5 第 5 項之藐視國會罪之處罰相關規定。上開規定均經憲法法庭以「其違憲疑義，如不暫停適用，足使人民受憲法保障之相關權利，蒙受難以回復之重大損害，有暫停適用上開規定之迫切必要性與手段上之無可替代性」，裁定暫時停止適用[8]。

一、立法院調查權之行使

㈠調查委員會或調查專案小組之成立

依據立法院職權行使法第 45 條規定，立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得經院會決議，設調查委員會，或得經委員會之決議，設調查專案小組，對相關議案或與立法委員職權相關之事項行使調查權及調閱權，委員會或專案小組得要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言及資料、物件。調查委員會之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，由立法院院會議決。調查專案小組之名稱、調查事項、目的、方法及成員人數，則由委員會議決定。

㈡調查權之限制

依據立法院職權行使法第 46 條之 2 規定，立法院行使調查權有其限制，包括：

1. 不得逾越調查目的、事項與範圍，並應尊重其他國家機關受憲法保障獨立行使之職權，及行政首長就特定機密決定不予公開之行政特權。
2. 不得對於裁判確定前之訴訟案件之偵查或審判所為之處置及其卷證行使調查權。
3. 不得對於尚未確定之訴願事件行使調查權。
4. 不得對於其他依法應獨立行使職權之機關本於職權處理中之案件行使調查權。

除以上之強制限制，調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得決定是否停止調查，以避免公權力資源浪費。雖然，其所稱「依法應獨立行使職權之機關」，依立法理由僅指「司法機關」[9]，然而，除法院、檢察署及公務人員懲戒委員會之司法機關外，監察院、考

8　憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定。

9　參閱立法委員羅智強等 16 人提案第 46 條之 2 說明三「針對立法院先成立調查委員會，司法機關後成立案件時，調查委員會得斟酌，適時停止調查。」立法院第 11 屆第 1 會期第 14 次會議院總第 20 號委員提案第 11003385 號議案關係文書。

試院、符合中央行政機關組織基準法第 21 條所定之國家通訊傳播委員會、中央選舉委員會、金融監督管理委員會、公平交易委員會及中央銀行等獨立行政機關，均應包含在內。

關於立法院調查權所得調查事項，基於權力分立與制衡原則，司法院釋字第 325 號、第 585 號及第 729 號解釋曾認為，其必須與行使憲法所賦予之職權有重大關聯者為限，不應及於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範圍，且為避免影響或干預行政部門有效運作，亦不應及於行政首長依其行政權固有權能之資訊。立法院職權行使法第 46 條規定，使調查委員會得自由衡酌是否停止調查，目的在突破上開解釋之限制，能否成功，尚待憲法法庭之最終決定。

㈢資料調閱及要求相關人員出席為證言

依據立法院職權行使法第 47 條規定，立法院行使之調查權，調查委員會或調查專案小組，得要求政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員，於 5 日內提供相關文件、資料及檔案。但相關文件、資料及檔案原本業經司法機關或監察機關先為調取時，應敘明理由，並提供複本。調查委員會或調查專案小組並得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日 5 日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。前述被調閱文件、資料及檔案之政府機關、部隊、法人、團體或社會上有關係人員在調閱期間，應指派專人將調閱資料送達立法院指定場所，以供參閱，由立法院指派專人負責保管。

㈣拒絕調閱之效果

對於立法院調閱文件、資料及檔案時，拒絕、拖延或隱匿不提供者，立法院職權行使法第 48 條依據其身分，規範兩種不同效果：

1. 政府機關或公務人員：得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。
2. 法人、團體或社會上有關係人員：得經立法院院會之決議，處新臺幣 1 萬元以上 10 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰至改正為止。其受處分而不服者，準用行政程序法及行政執行法規定，得於處分書送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。

此項規定即朱富美大法官所提問疑慮，認為公私部門人員必須提供相關資料及出席為證言，如有不從，將受懲處，可能揭露營業秘密而損及私人財產權。立法院對於調閱資料之抗拒，在公部門方面，仍需移送監察院辦理，最後是否被糾正、糾舉或彈劾，均非立法院所能左右；在私部門方面，其救濟結果，權在司法機關，亦非立法院所能控制。

㈤拒絕資料調閱及為證言之權利

對於立法院所為出席為證言之要求，立法院職權行使法第 50 條第 2 項規定，其詢問不得有強暴、脅迫或以其他易導致心理強制的狀態，並不得強迫證人為不利己之供述，第 3 項並規定應告知其有拒絕證言之權利及事由。第 4 項明定拒絕證言之事由，準用行政訴訟法相關規定，則依據行政訴訟法第 146 條拒絕證言之事由，包括「證人為醫師、藥師、藥商、心理師、助產士、宗教師、律師、會計師或其他從事相類業務之人或其業務上佐理人或曾任此等職務之人，就其因業務所知悉有關他人秘密之事項受訊問」、「關於技術上或職業上之秘密受訊問」，均得使證人得拒絕揭露他人或自己之營業秘密。不過，依據行政訴訟法第 148 條規定，證人不陳明拒絕之原因事實而拒絕證言，或以拒絕為不當之裁定已確定而仍拒絕證言者，得處新臺幣 3 萬元以下罰鍰。

此外，第 5 項並使接受調查詢問之人員，認為調查委員會或調查專案小組已逾越其職權範圍或涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關者，得於陳明理由，經會議主席裁示同意後，拒絕證言或交付文件、資料及檔案。據此規定，證人對於他人或自己之營業秘密，因並非「涉及法律明定保護之個人隱私」，最多只能以「逾越調查委員會或調查專案小組職權範圍」而陳明理由，經會議主席裁示同意後，始得拒絕證言或交付文件、資料及檔案。此亦顯示立法院職權行使法認為法律明定保護之個人隱私，該項人格權之價值優於屬於財產權價值之營業秘密。

㈥保密義務

調查委員會所調取之資料等，依據立法院職權行使法第 50 條規定，限由該調查委員會之委員或院長指派之專業人員親自查閱，該等人員對依法應保密之文件、資料或物件不得抄錄、攝影、影印、誦讀、錄音或為其他複製行為，亦不得攜離或傳輸至查閱場所外，對其內容或存在，負有保密之義務；縱使離職後，於解密前之期間內，亦負相同義務。

此外，立法院職權行使法第 52 條並規定，調查、調閱報告書及處理意見未提出前，其調查人員、工作人員、專業人員、保管人員或查閱人員負有保密之義務，不得對調查、調閱內容或處理情形予以揭露。其涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，於調查、調閱報告及處理意見提出後，仍應依相關法令規定保密，並依秘密會議處理。

從而，縱使營業秘密被提出於調取資料之程序中，仍應依上述相關程序加以保密，即使於調查、調閱報告及處理意見提出後，均不影響其應受保護之狀況。

上開負保密義務責任之人，於營業秘密方面，屬於營業秘密法第 9 條應保密之人，違反者之刑事責任，依該法第 13 條之 3 第 3 項規定，將加重其刑至二分之一。

二、立法院聽證會之舉行

㈠立法院聽證會之依據

立法院常年以來舉辦諸多公聽會，目的在廣徵各方意見，作為立法參考，但未曾有聽證會之制度。公聽會之程序寬鬆，各方所提意見對立法程序並無拘束力；聽證會於既有法規多為行政機關為行政行為或行政罰前之相關程序，程序及證詞嚴謹，並影響行政行為或行政罰之決定。

88 年公布，90 年施行之行政程序法明定聽證程序，除一般規定（第 54 條至第 66 條）外，並針對行政處分之聽證程序（第 102 條、第 107 條至第 108 條）、法規命令之聽證程序（第 155 條及第 156 條）及行政計畫之經聽證程序（第 164 條第 1 項），分別做特別規定。其中，第 108 條第 1 項並規定：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」又行政罰法第 43 條要求行政機關為限制、禁止行為、剝奪或消滅資格、權利之處分前，應依受處罰者之申請，舉行聽證。

立法院職權行使法此次新修正增訂第 59 條之 1，明文援引憲法第 67 條第 2 項規定，將各方討論已久之立法聽證會制度入法。依據憲法第 67 條規定，立法院得設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。立法院組織法第 10 條第 1 項據此明定設立內政委員會、外交及國防委員會、經濟委員會、財政委員會、教育及文化委員會、交通委員會、司法及法制委員會、社會福利及衛生環境委員會等 8 個常設委員會。至於該條第 2 項所定：「立法院於必要時，得增設特種委員會。」目前有程序委員會、紀律委員會、修憲委員會及經費稽核委員會等 4 個特種委員會。

立法院職權行法第 59 條之 1 第 1 項援引憲法第 67 條第 2 項「各委員會」得「邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」之規定，作為舉行聽證會之依據，並於「各委員會」之外，增列「調查委員會」及「調查專案小組」為得舉行聽證會之主體，且要求「社會上有關係人員」不得缺席、拒絕表達意見、拒絕證言等法律義務，引發是否逾越憲法第 67 條第 2 項之擴權爭議[10]。若以行政程序法明定聽證程序並無憲法依據觀之，立法院職權行法增訂聽證會之舉行，應亦無違憲之理。

---

10 憲法法庭以立法院職權行第 **59** 條之 **1**「適用於『社會上有關係人員』部分，於委員會舉行聽證會時，明文課予受邀之社會上有關係人員，無正當理由不得 缺席、拒絕表達意見、拒絕證言等法律上義務，是否逾越憲法第 **67** 條第 **2** 項規定之規範意涵，已非無疑。且上開規定對人民課予提供資料之義務，並未設定資料範圍、得拒絕提供資料之正當事由，及發生爭議時之紛爭解決機制等之規定，對被課予義務之人民受憲法保障之相關權利，如隱私權、資訊隱私權與財產權等憲法上權利影響至鉅，存有違憲疑義。」作為裁定暫停該條文適用之理由。參見憲法法庭書記廳依憲法法庭 **113** 年憲暫裁字第 **1** 號裁定主文及理由摘錄而成之摘要，**https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=75&id=353187**，（最後瀏覽日：**2024/08/25**）。

㈡立法院聽證會之保密義務

立法院職權行法第 59 條之 1 第 2 項明定聽證會涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，應以秘密會議進行。其所稱「其他依法令應秘密事項」，原應已可及於營業秘密，但第 3 項第 3 款復將「營業秘密遭受不當侵害之虞」單獨列為聽證會部分或全部不公開之理由之一，並於第 4 項課以所有與會者對於應秘密事項負有保密之義務，違反者將適用國家機密保護法、刑法及其他有關法令之規定處罰。

㈢立法院聽證會之出席證言義務

立法院職權行使法第 59 條之 3 第 1 項明定，聽證會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見與證言，第 2 項並明定，應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。應邀出席人員依第 59 條之 4 規定，於必要時，經主席同意，得由律師、相關專業人員或其他輔佐人在場協助。

應邀出席人員除立法院職權行使法第 59 條之 5 第 1 項所定 4 款原因之外，不得拒絕證言或表達意見，如無正當理由，缺席、拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，依該條第 2 項規定，得經立法院院會決議，處新臺幣 1 萬以上 10 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰，其不服者，得依該條第 3 項規定，於處分書送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。此處之罰責及救濟程序，在「社會上有關係人員」拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料方面，與立法院職權行使法第 48 條之違反立法院調閱資料之罰責相當，但於「公務人員」拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料方面，則未如立法院職權行使法第 48 條之違反立法院調閱資料者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出彈劾，似較為寬鬆，應係因其已出席聽證會，不再深究。

關於應邀出席人員得拒絕證言或表達意見之原因，立法院職權行法第 59 條之 5 第 1 項所定 4 款，皆可能與營業秘密之揭露有關：

1. 涉及國家安全、國防及外交之國家機密事項：國家安全法第 3 條及第 8 條將「國家核心關鍵技術之營業秘密」之侵害，列為與內亂、外患罪同等級之國家安全議題，並科以刑罰，「國家核心關鍵技術之營業秘密」得被認定為涉及國家安全之國家機密事項。
2. 逾越聽證會調查之目的所提出之詰問或對質：如同部分學者所關切，立法院可藉此要求企業出示和他國企業合作，或是技術交流合約書這類高度涉及半導體的營業秘密，以及企業發展的營業資訊，對科技業發展造成嚴重影響[11]。營

11　參見 2023 年 4 月 4 日，「風傳媒」記者林湘琪報導，「國會改革 憂藐視國會罪衝擊科技業 林志潔：張忠謀恐被迫交台積電機密」，https://tw.news.yahoo.com/ 國會改革 - 憂藐視國會罪衝擊科技業 - 林志潔 - 張忠謀恐被迫交台積電機密 -011001745.html，（最後瀏覽日：2024/08/25）。

業秘密持有人[12]如認為「調查委員會」及「調查專案小組」之詰問或對質，逾越聽證會調查之目的，自得拒絕證言或表達意見，以免不當揭露營業秘密。

3. 依行政訴訟法之規定得拒絕證言之事項：依據行政訴訟法第 146 條拒絕證言之事由，包括「證人為醫師、藥師、藥商、心理師、助產士、宗教師、律師、會計師或其他從事相類業務之人或其業務上佐理人或曾任此等職務之人，就其因業務所知悉有關他人秘密之事項受訊問」、「關於技術上或職業上之秘密受訊問」。營業秘密持有人如認其有上開情事，自得拒絕證言或表達意見，以免不當揭露營業秘密。

4. 涉及受法律明定保護之個人隱私或其他秘密事項：營業秘密確實為「受法律明定保護之其他秘密事項」。營業秘密持有人如認其有上開情事，自得拒絕證言或表達意見，以免不當揭露營業秘密。

㈣立法院聽證會之虛偽陳述之效果

對於出席立法院聽證會人員為虛偽陳述之證言者，立法院職權行使法第 59 條之 5 第 4 項至第 7 項規定，依據其身分，規範兩種不同效果：

1. 政府人員：除依法追訴其刑事責任外，並得由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。其所稱「依法追訴其刑事責任」，係指本次修法同時新增訂，並為憲法法庭裁定暫時停止適用之刑法第 141 條之 1 規定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金。」

2. 社會上有關係人員：得經立法院院會決議，處新臺幣 2 萬元以上 20 萬元以下之罰鍰，其不服者，得於處分送達之次日起 2 個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。

關於證言之「虛偽陳述」與「不完全陳述」，容有不同，不等同科罰。「虛偽陳述」乃「指鹿為馬」，提供不實資訊；「不完全陳述」，係僅提供部分資訊，未「和盤托出」，惡性未如「虛偽陳述」，並未予處罰。

㈤立法院聽證會之紀錄及報告

立法院聽證會應依立法院職權行使法第 59 條之 7 規定，作成聽證會紀錄，載明出席人員所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、電磁紀錄、證據，並記明出席人員於聽證會進行中聲明異議之事由及主席對異議之處理。紀錄當場製作完成者，由陳述者及發問人當場簽名；未當場製作完成者，由主席指定日期、場所，供陳述者及發問人閱覽，並簽名。陳述者或發問人拒絕簽名或未於指定日期、場所閱覽者，應記明事由。陳述者或發問人對聽證

12　營業秘密「持有人」可能僅係「持有」他人營業秘密之人，未必是營業秘密「所有人」。

會紀錄之記載有異議者，得即時提出。主席認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

聽證會之目的，在做成報告供立法院特定議案之重要參考，立法院職權行使法第 59 條之 8 乃要求聽證會報告應於聽證會終結後 15 日內提出，經主席核定簽名後，除不公開之部分外，送交立法院全體委員，並將得公開之報告刊登公報。同時，立法院職權行使法第 59 條之 9 規定，聽證會報告作為審查該特定議案之重要參考，並應於報告中載明出席受調查者涉及違法或虛偽陳述之情形，以供有司憑辦。

肆、現行法規要求揭露營業秘密之相關規定

本次立法院職權行使法新增立法院調查權之行使及聽證會之舉行，並對拒絕資料調閱、出席為證言或聽證會之相關人員或於聽證會為虛偽陳述之社會上有關係人員加以處罰，出席聽證會之政府人員為虛偽陳述之證言者，更將適用新增訂之刑法第 141 條之 1 規定，處 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 萬元以下罰金，引發國會擴權及強迫揭露企業營業秘密之爭議。檢視現行各項法規，可以理解營業秘密畢竟係私法上之「利益」，其價值仍無法大於「公益」之考量而不受限制，相關法規要求強制揭露營業秘密者，不在少數。相對地，嚴格保護特定營業秘密者，亦有規範。

一、食品安全衛生管理法

該法第 22 條以下，對於食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑等，均要求應以中文及通用符號，明顯標示其名稱、成分、含量。基於保障公眾食品安全衛生之「公益」之考量，企業經營者並不得因其配方等營業秘密而拒絕遵守。

二、藥事法

該法第 39 條第 1 項規定，製造、輸入藥品，應將其成分、原料藥來源、規格、性能、製法之要旨，檢驗規格與方法及有關資料或證件，連同原文和中文標籤、原文和中文仿單及樣品，申請中央衛生主管機關查驗登記，經核准發給藥品許可證後，始得製造或輸入。基於「公益」大於「私利」之立法考量，企業經營者並不得因其藥品相關資訊為營業秘密而拒絕中央衛生主管機關查驗。惟為均衡「公益」及「私利」，制度上之設計，使藥品研發者得透過藥品專利之申請，轉換以專利權保護其製藥配方及方法之「技術性營業秘密」，而依專利法第 26 條規定，申請專利應檢具說明書，載明發明名稱、發明說明、摘要及申請專利範圍，「發明說明應明確且充分揭露，使該發明所屬技術領域中具有通常知識者，能瞭解其內容，並可據以實施。」此項揭露乃以公開其製藥配方及方法之「技術性營業秘密」，換取具排他性質之專利權。

又該法第 40 條之 1 並規定，中央衛生主管機關為維護公益之目的，得訂定公開事項範圍及方式之辦法，公開所持有及保管藥商申請製造或輸入藥物所檢附之藥物成分、仿單等相關資料。但對於藥商申請新藥查驗登記屬於營業秘密之資料，應保密之。該條於 93 年 4 月 21 日修正時，係配合行政程序法之施行，增列主管機關就其所持有及保管藥商申請製造或輸入藥物所檢附相關資料之公開範圍及方式等辦法之授權依據。原本行政院版並無第 1 項但書之「但對於藥商申請新藥查驗登記屬於營業秘密之資料，應保密之。」[13] 其係於立法院協商時，立法委員接受藥商之遊說所增訂。

以本次立法院修正立法院職權行使法所針對目標之一之高端疫苗採購爭議為例，高端公司即係引第 40 條之 1 第 1 項但書為抗拒依據[14]。不過，從中央衛生主管機關所發布之藥物資料公開辦法之內容可知，該條文僅係限制中央衛生主管機關不得以一般公告方式，任意公開藥商申請新藥查驗登記時所檢附之屬於營業秘密之藥物成分、仿單等相關資料[15]，於其他依法有據之情形，尚非不得對特定人之特定目的而揭露。

三、政府資訊公開法

該法所稱「政府資訊」，依第 3 條規定，「指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」是「政府資訊」得包括政府機關於「職權範圍內取得他人之營業秘密」，而該等資訊依第 18 條規定，應限制公開或不予提供，但亦得基於「公益」大於「私利」之立法考量，例外予以公開。

13　91 年 6 月 13 日院臺衛字第 0910009626 號函送藥事法部分條文修正草案第 41 條之 1：「中央衛生主管機關得公開所持有及保管藥商申請製造或輸入藥物所檢附之藥物成分、仿單、檢驗規格、查驗登記檔案及臨床試驗等相關資料；其公開之範圍及方式等事項之辦法，由中央衛生主管機關定之。」其修正增訂說明：「配合行政程序法之施行，增列中央衛生主管機關所持有及保管相關資料之公開規定，並授權其就公開之範圍及方式等事項，另訂辦法以落實。」https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfcacfcdcfcbcfcec5c8cfccd2c8ceca，（最後瀏覽日：2024/08/25）。

14　參閱「高端公司回應外界不實評論」，「1. 有關民意代表向食藥署索取本公司申請藥證文件被以營業秘密為由遭拒一事，公司回應如下：『藥事法』第 40-1 條規定：『對於藥商申請新藥查驗登記屬於營業秘密之資料，應保密之。』民意代表所欲索取的申請藥證文件等資料，確實是受『專利法』與『藥事法』保護之公司機密資料。在一個法治國家，所有藥商都一視同仁，當申請藥證時，其營業秘密資料都會受到法律保護。」https://www.medigenvac.com/news_view.php?id=239，（最後瀏覽日：2024/08/25）。不過，受專利法保護之資料，如屬已充分揭露於專利說明書者，即無從再以公司機密為由主張營業秘密。

15　藥物資料公開辦法第 3 條規定：「中央衛生主管機關公開藥物查驗登記資料，其方式如下：一、刊載於政府公報或其他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。三、其他足以使公眾得知之方式。」

第 18 條規定應限制公開或不予提供之「政府資訊」，其與營業秘密有觀者，可能包括「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」、「六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限」及「七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」依前述規定，政府機關於「職權範圍內取得他人之營業秘密」，原則上應限制公開或不予提供，但「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者」，仍得予以公開或提供，營業秘密之「私利」價值，並不致於高於「公益」。

四、行政程序法

行政程序法在規範行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為，能遵守依法行政之原則，以「保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴」。

該法第 46 條規範當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。其申請之主體，限於當事人或利害關係人，不及於其他人或組織，而行政機關對該項申請，原則上不得拒絕，但「涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要」或「有侵害第三人權利之虞者」，仍得加以拒絕。

五、政府採購法

該法第 34 條第 4 項規定，機關對於廠商投標文件，除供公務上使用或法令另有規定外，應保守秘密。廠商投標文件中含有營業秘密者，機關應保守秘密，但除供投標案件之公務上使用，或法令另有規定，例如政府資訊公開法、檔案法或本次修正之立法院職權行使法等之外，機關不得任意公開 [16]。

六、檔案法

民眾申請閱覽、抄錄或複製政府檔案，依據該法第 17 條規定，各機關非有法律依據不得拒絕。第 18 條則明列得拒絕之理由，其可能與營業秘密有關者，包括：「三、有關工商秘密者」、「五、有關人事及薪資資料者」、「六、依法令或

16　法務部 98 年 4 月 1 日法律字第 0980007237 號函釋參照政府資訊公開法第 2 條立法理由，以該條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」認為該法乃政府資訊公開之普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。政府採購法就政府資訊之公開既有特別規定，自應優先政府資訊公開法而適用。然而，政府採購法第 34 條第 4 項既明定於「法令另有規定」時，得例外不予保密，則廠商投標文件中含有營業秘密者，自得依政府資訊公開法、檔案法或本次修正之立法院職權行使法等加以接露。

契約有保密之義務者」及「七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」

伍、營業秘密之揭露與相關法規之適用

一、立法院職權行使法增修前

在立法院職權行使法本次增修前，營業秘密之揭露與相關法規之適用分別如下：

㈠企業經營者不得以營業秘密之保護為由，拒絕遵循食品安全衛生管理法之要求，標示食品、食品添加物、食品器具、食品容器或包裝、食品用洗潔劑等之名稱、成分、含量。

㈡中央衛生主管機關依藥事法雖不得以一般公告方式，任意公開藥商申請新藥查驗登記時所檢附之屬於營業秘密之藥物成分、仿單等相關資料，但於其他依法有據之情形，仍得對特定人之特定目的而揭露。

㈢政府機關於「職權範圍內取得他人之營業秘密」，依政府資訊公開法規定，原則上應限制公開或不予提供，但「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者」，仍得於違反營業秘密所有人之意願，予以公開或提供。

㈣行政程序法第 46 條雖限制當事人或利害關係人向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影「涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要」或「有侵害第三人權利之虞」之有關資料或卷宗，但對於屬政府機關於「職權範圍內取得他人之營業秘密」，依政府資訊公開法第 18 條規定，「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者」，仍得於違反營業秘密所有人之意願，予以公開或提供[17]。

㈤政府採購法第 34 條第 4 項規定，廠商投標文件中含有營業秘密者，機關應保守秘密，但依政府資訊公開法第 18 條規定，「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者」，仍得於違反營業秘密所有人之意願，予以公開或提供。

㈥民眾依據檔案法申請閱覽、抄錄或複製政府檔案，其涉及他人營業秘密者，第 18 條雖明列為得拒絕之理由，但依政府資訊公開法第 18 條規定，「對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要者」，仍得於違反營業秘密所有人之意願，予以公開或提供[18]。

二、立法院職權行使法增修後

本次立法院職權行使法增修後，將發生法律適用之優先順序議題。由於調閱或要求之主體為「調查委員會」或「調查專案小組」，具備法定任務，其屬於特別法

17　臺中高等行政法院 95 年度訴字第 504 號判決。

18　林秀蓮，「政府資訊公開法與其他法律之關係」，法務通訊，2306 期，2006 年，頁 3-6。

規定，將優先前述既有法規之適用。無論係立法院調查權之行使或聽證會之舉行，其對於營業秘密之揭露，均有很強之效果，但未必就真的會對於營業秘密構成任意揭露結果。

㈠「公益」大於「私利」之立法考量

立法院調查權之行使或聽證會之舉行，均係民意機關代表人民對於行政機關之監督，揭發行政機關施政作為可能之弊端，遠超過前述個別民眾對於相關資訊之接觸知悉權益，應予特別之強制規範，始足以對掌握資源優勢之行政機關產生制衡效果。

㈡無須憲法依據

立法院調查權之行使或聽證會之舉行，引發必須修憲取得憲法依據之質疑[19]。然而，行政機關依據行政程序法舉行之聽證程序，亦無憲法依據，顯見要求立法院舉行聽證會必須取得憲法依據之說法，並無道理，以法律位階規定，並明訂違反之罰責，應已符合罪刑法定主義並足夠保障相關權益。

㈢是否提供營業秘密之主控權仍在持有人

相較於政府資訊公開法第 18 條，其營業秘密掌握於政府機關檔案，是否對公眾公開，決定權在政府機關，不在營業秘密所有人；立法院職權行使法之調查權或聽證權方面，營業秘密掌握在持有人一方，而不在立法院「調查委員會」及「調查專案小組」，其是否提供？是否對公眾揭露？營業秘密持有人有較大衡量或對抗空間。

㈣是否要求提供營業秘密仍受節制

藉由立法院調查權之行使或聽證會之舉行，要求營業秘密持有人提供營業秘密，其實際執行仍受程序節制，非可恣意為之。首先，其要求不得逾越調查目的、事項與範圍。其次，營業秘密持有人仍得敘明理由表示反對提供，由主席裁示可否。其三，被揭露之營業秘密，仍須以秘密會議或秘密程序處理。其四，相關人員必須承擔保密義務，違者將加重處罰。大法官朱富美之提問，其擔憂於此應得獲解除。

㈤營業秘密非必須全面揭露

營業秘密有兩個層次，一係有無該項營業秘密，二係該項營業秘密之內容。此外，營業秘密之內容亦得再進一步分割不同面項。以立法院所關切之高端疫苗採購案、小吃店快篩採購案或超思進口蛋標案等，未必需要揭露疫苗之成分、仿單或契約內容，基於保障「公益」之需求，要求揭露簽約日期、數量、價格、相關當事人等之資訊，亦並不違反藥事法第 40 條之 1 保護藥商藥物營業秘密之規定。

19　請參閱自由時報，**2024** 年 **7** 月 **25** 日，記者陳杉容報導，「新聞線上》要聽證調查權，請修憲」，**https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1658318**，（最後瀏覽日：**2024/08/25**）。

㈥司法救濟可避免立法處罰之濫權

雖然立法院職權行使法對於拒絕提供營業秘密之人定有罰責，若營業秘密持有人堅持拒絕提供，外界仍然不易知悉，立法院縱使啟動罰責，須經院會決議，司法機關亦未必支持，營業秘密仍可獲得有效保護。

陸、結論

立法院調查權之行使或聽證會之舉行，才能使立法機關代表人民對於行政機關進行有效監督。相對於行政機關掌握各項施政專業及行政資源之優勢，立法機關若無調查權之行使或聽證會之舉行等積極權能，對於行政機關之消極應付或迴避監督，難以產生制衡效果。本次立法係根據數年來立法權不彰現象之調整，行政機關自然想盡各種方式加以阻撓。營業秘密可能會被任意揭露之疑慮，其實僅係行政機關阻撓立法之各項說詞中之最細微，但卻可能造成國人對於營業秘密保護制度之錯誤認知。作為「私利」之營業秘密，於法律上受到充分之保障，但其價值絕不至於超越「公益」，成為掩飾行政弊端之黑幕。立法院職權行使法增修前，既有相關法規對於保障「公益」之必要時，得要求適當揭露營業秘密，多有規範，立法院職權行使法之增修，並非首創，以營業秘密為阻撓立法之說詞，實不具說服力。◆