

我國「政府資訊公開法」之制定與開展

紀振清*

目	次
壹、前言	
貳、從行政程序法到政府資訊公開法	
一、資訊公開制度於我國行政程序法上之落實及變革	
二、行政程序法之有關政府資訊公開之重要立法原則	
參、政府資訊公開法之立法目的與知的權利之內涵	
一、政府資訊公開法之立法目的	
二、知的權利與表現自由	
三、知的權利之性質	
四、知的權利於憲法之依據	
肆、政府資訊公開法之適用範圍與公開原則	
一、適用範圍	
二、以公開為原則，限制為例外	
三、公開形態	
四、更正或補充資訊之申請	
伍、政府資訊公開法之豁免規定	
一、國家機密	
二、國家檔案	
三、隱私權保護	
四、營業秘密	
陸、政府資訊公開法之執行與救濟規定	
一、否准公開之定性	
二、送達處分或移轉管轄	
三、行政救濟	
四、秘密審理制度	
五、公務員責任	
柒、結語	

關鍵詞：政府資訊公開法、行政程序法、知的權利、隱私權、營業秘密

Keywords: Openness of Government Information Act, Administrative Process Act, right to know, privacy, trade secret.

*紀振清，臺灣大學法學博士，高雄大學法律系副教授兼系主任

中文摘要

我國「政府資訊公開法」自 2005 年 12 月 18 日公布施行以來，迄今雖然才歷經短短數年而已，但回顧其立法沿革甚久，亦遠遠落後世界上其他民主法治國家之立法時程，故隨時對該法作法制上之定期檢驗，即為十分重要之事。

本文首先回溯「政府資訊公開法」之立法前有關部門研究及法令更迭，以明我國政治環境影響所致之努力歷程；再者，國內學者對於作為政府資訊公開法制之核心概念--『知的權利』，於現階段討論所得之見解為何，以供未來法制變革之檢討基礎；最末，藉由闡述該法立法構造，亦補充各條款之相關司法裁判及行政解釋，以為我國行政法制之見證。

The Legislation and Issues of "Openness of Government Information Law "

CHEN-CHING CHI

Abstract

Taiwan's "Openness of Government Information Act" (so called "the Act" below) enacted from Dec. 18, 2005. "The Act" spent a long term process before its legislation. And we believe that the birth of "the Act" had fallen behind obviously the major other Countries that having enforced the similar institution concerning information disclosure over the world.

This research aims to make an exploration about the legislative history of "the Act". More over, for helping people to understand the core concept of "the Act", it collates the academic opinions all about discussing right to know. At last, it supplies not only judicial judgments but also administrative explanations to correlative statutes in order to keep the enforcement of "the Act" under the right way.

壹、前言

政府資訊公開制度，肇始於北歐瑞典(Sweden)在 1766 年所制定之「出版自由法」(Freedom of the Press Act)¹；美國則於 1946 年制定「聯邦行政程序法」(Federal Administrative Procedure Act)，該法第 3 條即設有關於資訊公開之規定²，且其對於資訊請求權人之資格限定於「具有適切且直接利害關係者」，然因該法充斥許多例外，以至於絕多數行政機關均豁免於公開，直至 1966 年「資訊自由法」(Freedom of Information Act)之制定，始確立政府資訊公開之原則³。美國於 1966 年制定「資訊自由法」後，世界各國紛紛跟進，目前已制定有政府資訊公開相關法制相當多，諸如北歐之瑞典、丹麥、芬蘭及挪威，以及歐洲之其他國家，諸如荷蘭、法國、英國、愛爾蘭、德國，另外澳大利亞、加拿大、紐西蘭以及亞洲地區之日本及韓國等等。大致上，於 1990 年代後半，資訊公開法制迅速普及於民主主義國家，截至 2006 年 3 月之統計資料，已制定資訊公開法制之國家約有 60 國⁴。

我國政府早於 1981 年即已注意到政府資訊公開法制之議題，諸如行政院研考會委託翁岳生教授等於 1985 年完成「資訊立法之研究」，然而，由於時移勢易，關於政府資訊公開議題之討論，先前之研究已不符時代需求，研考會遂再度委託葉俊榮教授等於 1996 年完成「政府資訊公開制度之研究」⁵。其後，有鑒於世界各先進國家對於政府資訊公開之重視，以及政府資訊公開制度之建立對國家發展之重要性，並配合我國加入世界貿易組織 (WTO) 後之需要，法務部於 1997 年 3 月完成第一版的「政府資訊公開法草案」，經行政院退回後，1998 年 12 月，法務部再度函報行政院審查，於 1999 年 4 月間經行政院院會通過後，5 月間即函送立法院審查。之後，立法院經過多次協商，終於 2005 年 12 月 6 日三讀通過「政府資訊公開法」，並於同年 12 月 28 日公布施行。同時刪除業於 2000 年公布之行政程序法第 44 條及第 45 條等有關資訊公開原則性規定，從此，政府資訊公開制度得以專法規範。

「政府資訊公開法」第 1 條明示：「為建立政府資訊公開制度，

¹ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説，頁 3，有斐閣，2006 年 5 月 3 版。

² 法治斌，「迎接行政資訊公開時代的來臨」，收錄於氏著，資訊公開與司法審查，頁 7，正典出版文化有限公司，2003 年。

³ 范江真嫻，「政府資訊公開與個人隱私上保護」，法令月刊，第 52 卷第 5 期，頁 29，2001 年 5 月。

⁴ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説，頁 8，有斐閣，2006 年 5 月 3 版。

⁵ 有關政府資訊公開法之研究過程及立法沿革，請參閱，林素鳳，「我國政府資訊公開法制初探」，月旦法學雜誌，第 136 期，頁 34 至 35，2006 年 9 月；其間亦有部分相關之議題研究，例如，行政院經濟建設委員會委託翁岳生教授等於 1990 年完成「行政程序法之研究」，以資配合。

便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法」；本法不但係我國首度將保護人民「知的權利」(right to know)明定於法條之內，同時亦宣示「民主參與」(civil participation)之理念，可見政府欲藉由本法實踐國民主權原則，以及施政公開、透明性及讓人民得以共享、公平利用政府資訊之決心。

由上可知，我國「政府資訊公開法」自 2005 年公布施行以來，迄今雖然才歷經短短數年而已，但回溯政府對其立法之重視，益以立法沿革甚久，不可謂不費心！然而，從立法時程上觀察，則顯係遠遠落後世界上其他民主法治國家，故隨時對該法作固定於一定的短時期性之觀察與檢討，即為十分重要之事。尤其，對於首度以「知的權利」明定於法條之內，即是「政府資訊公開法」之存在理由，惟其核心概念為何？更是應該值得加以探究！

本文首先回溯「政府資訊公開法」之立法前有關部門研究及法令更迭，以明我國政治環境影響所致之努力歷程；再者，國內學者對於作為政府資訊公開法制之核心概念--『知的權利』，於現階段討論所得之見解為何，以供未來法制變革之檢討基礎；最末，藉由闡述該法立法構造，亦補充各條款之相關司法裁判及行政解釋，並以其他法律之相關規定作區分、比較，以明確各該法條款規定之具體適用情形，希冀以為我國法制建設之見證，並能策勵「政府資訊公開法」未來之修法方向。

貳、從行政程序法到政府資訊公開法

一、資訊公開制度於我國行政程序法上之落實及變革

我國有關「資訊公開」乙詞之問世，並非首見於「行政程序法」。緣由於我國之民主法治建設隨著民主化潮流之衝擊，以垂直權力分立來確保住民基本人權之呼聲日高，在 1994 年第 3 次修憲公布的增修條文第 8 條獲得落實，該條文規定：「省、縣地方制度，...，以法律定之」，且於同年實施「省縣自治法」與「直轄市自治法」。依省縣自治法第 10 條第 4 款之規定：「省民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利如下：...四、對於地方政府資訊有依法請求公開之權。」又直轄市自治法第 9 條第 4 款規定：「市民之權利如下：...四、對於地方政府資訊有依法請求公開之權。」而後 1997 年修憲精省，整合省縣自治法與直轄市自治法，並於 1999 年 1 月 25 日完成以「地方制度法」之面貌重生，該法第 16 條第 5 款規定：「直轄市民、縣（市）民、鄉

(鎮、市) 民之權利如下：...五、對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。」；我國有關政府資訊公開之法制，其實即肇始於此，同時，亦顯示出未來資訊公開制度與實踐地方自治，保障住民權益有著密不可分的關係⁶。

然而，率先針對政府資訊公開制度雛型加以規範之法律，應屬民國 1999 年 2 月 3 日公布之「行政程序法」，而於其前後公布之「檔案法」、「營業秘密法」或「電腦處理個人資料保護法」等法與之相較，則僅為消極之保護規定，或者僅有寥寥數條之反面解釋為不公開之附帶限制規定而已。復於「行政程序法」研究及草擬過程中，「政府資訊公開法」草案實則已甚早提出於立法院，如 1993 年 10 月黃爾璇等 29 位立法委員提案、1994 年 3 月程建人等 44 位立法委員提案，以及 1997 年法務部完成立法草案。惟行政院遲至 1999 年 5 月始經行政院會議通過「政府資訊公開法」草案，並函送立法院審議⁷。

復「行政程序法」第 44 條及第 45 條雖因「政府資訊公開法」於 2005 年 12 月 28 日經總統公布施行而於同日通過刪除⁸，惟其提供保障人民向政府機關請求資訊公開權利之功能不容抹滅，是以，本文亦對其稍作回顧，以為對照二法之立法精神。

依(舊)「行政程序法」第 44 條第 3 項規定：有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法，而未能依法律保留原則完成立法之前，2001 年 2 月 21 日由行政院與考試院會銜訂定「行政資訊公開辦法」，即係依行政程序法第 44 條第 3 項規定授權訂定之行政命令，以為過渡時期之暫行立法措施。

二、行政程序法之有關政府資訊公開之重要立法原則

綜上可知，於政府資訊公開法制上具有真正延續關係者，乃「行

⁶ 紀振清，「我國地方自治團體之資訊公開法制化芻議」，收錄於法律哲理與制度—公法理論：馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集，馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集編輯委員會，頁 190，元照出版公司，2006 年 1 月。

⁷ 林明鏘，「資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與國家機密保護法草案」，月旦法學雜誌，第 62 期，頁 46、49，2000 年 7 月。

⁸ 舊「行政程序法」第 44 條規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。前項所稱資訊，係指行政機關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讀或理解之文書或物品。有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」

舊「行政程序法」第 45 條規定：「行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開。但涉及國家機密者，不在此限：一、法規命令。二、行政指導有關文書。三、許（認）可條件之有關規定。四、施政計畫、業務統計及研究報告。五、預算、決算書。六、公共工程及採購契約、對外關係文書。七、接受及支付補助金。八、合議制機關之會議紀錄。前項各款資訊之主動公開，應以刊載政府公報或其他適當之方式，適時公布。」

政程序法」與「政府資訊公開法」二者而已。因此，本文於探討「政府資訊公開法」相關原則議題上，即有先就「行政程序法」所持基本原則說明之必要⁹。

(一)、採原則公開例外限制之基本原則

依「行政程序法」第 44 條第 1 項前段規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外。」，亦即表示「限制」為「非常態」之例外情形，故於後續之「政府資訊公開法」立法時，即應秉持此一基本原則，從嚴限制例外之情形，以避免「量變導致質變」，或者因為例外情形甚多，「原則公開」之立法精神恐將形同具文而已。

另者，「行政程序法」為確保此一原則之貫徹，不受其他後續立法之破壞，有意識地於法律位階上之設定，就未來制定政府資訊公開乙節部分，採取「特別法」之立場，與通說認為整部「行政程序法」，原則上係屬有關行政程序之「普通法」、「補充法」之地位，顯有極大程度之差別。蓋依「行政程序法」第 44 條第 1 項後段規定：「其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。」按凡法律文字使用「除…外」，通常即係表示其具較高位階之效力，故本條規定之立法意旨亦復如此。是以，「行政程序法」第 44 條刪除後，「政府資訊公開法」即係該法之特別法。

惟如自「政府資訊公開法」第 2 條規定觀之，「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。」，同時觀諸該條之立法說明：「現行法律涉及政府資訊公開事項之規定繁多，例如公司法…均屬政府資訊公開之特別規定，該等特別規定各有其特別之立法目的，為符合各該特別規定之意旨，本法宜定位為普通法，始足以因應各該法之特殊需要」¹⁰，即亦可知「政府資訊公開法」與其他規定特殊資訊公開之法規相較，又係各該法規之普通法。

(二)、主動公開與被動申請公開相互為用

「行政程序法」另一重要之立法原則，即係採主動公開與被動申請公開之雙軌併行制。該原則一方面課以行政機關有適時主動公布（釋出）行政資訊之義務，另方面賦予人民（即當事人與利害關係人）得請求行政機關對其公開相關之資訊，以督促或避免個案資訊之公開不足。此二者不具有隸屬主從，或者先後關係，而係同時並進、相輔

⁹ 林明鏘，「資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與國家機密保護法草案」，月旦法學雜誌，第 62 期，頁 47 至 49，2000 年 7 月。

¹⁰ 王仁越，「政府資訊公開法簡介（一）」，法務通訊，第 2310 期，第 3、4 版，2006 年 10 月 12 日。

相成之雙軌制度。

茲以最高行政法院 93 年度判字第 901 號判決為例，即可明白此一原則之適用情形：「...。本院按：本件上訴人於原審起訴時，主張：依據法務部法 90 律第 005502 號函，說明欄第三點後段稱『行政資訊雖非屬應屬主動公開者，人民亦得請求提供，除符合本辦法（行政資訊公開辦法）第 5 條第 1 項限制公開或提供者外，行政機關應予提供』，同函之第六點亦稱『至本法第 46 條第 1 項規定，係針對當事人或利害關係人於行政程序中個案性質閱覽卷宗之規定，與前述之行政資訊提供請求權係屬二事。』足證行政資訊提供請求並無利害關係人之資格限制。被上訴人所屬民政局八十年至九十年間所有行政資訊目錄乃公有財產，上訴人自得請求影印云云。上訴人所引法務部上開之函釋意旨，係針對行政程序法第 46 條第 1 項所為之說明，且行政資訊公開辦法係由行政程序法第 44 條第 3 項授權訂定，則本件上訴人申請之法源與該法條有關，原審判決理由依該法條規定意旨，認為當事人或利害關係人向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，自應以主張或維護其法律上利益有必要者為限。本件上訴人就其所請求影印之資料並非個案之當事人或利害關係人，自不能依該條規定請求影印上述資料，於法並無不合。況法院適用法條，並不受當事人意思之限制。本件原審判決自無就未請求事項予以裁判之違法。

又行政資訊公開辦法第八條明文規定：『行政資訊之主動公開，除法律另有規定外，其方式如下：一、刊載於政府機關公報或其他出版品。二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。四、舉行記者會、說明會。五、其他足以使公眾得知之方式。』以目前網際網路之普及，為最佳資訊公開之方法，原審認定被上訴人將其九十年度行政資訊目錄完成後，登錄於其全球資訊網站，符合主動公開行政資訊之規定，揆諸上開條文第二款規定，尚無違誤。上訴人不得以非每人均會上網查資料之個人智能情節，而認定其為違法。」

參、政府資訊公開法之立法目的與知的權利之內涵

我國於 1999 年 2 月 3 日公布「行政程序法」，且於 2001 年 1 月 1 日開始施行後，依該法第 44 條第 3 項之規定，有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法，然而資訊公開相關法規卻經立法院多次協商，而於 2005 年 12 月 6 日始三讀通過「政

府資訊公開法」，並於同年 12 月 28 日公布施行，分為六章，共計 24 個條文。茲略述其主要內容分述如下¹¹：

一、立法目的

各國以立法方式為政府資訊公開法制化，其目的不外以法律保障人民「知的權利」¹²，因政府持有保管之資訊係屬公共財，故賦予人民一般性之政府資訊接觸請求權，冀希藉由人民充分獲知政府運作等相關資訊，得以有效監督政府，對抗濫權貪腐，落實政府公共事務施政之透明化，亦即人民可全面接觸政府持有、保管之資訊，其中尚包含該個人資料，以增進人民對公共事務之瞭解，便利人民適時主動參與政府決策，實現深化民主原則，並匡補「代議民主」之不足。

因此，政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，為保障人民「知的權利」，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，該「政府資訊公開法」之制定，係便利人民公平利用政府依職權所做成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之了解、信賴及監督外，更促進民主之參與。此即係「政府資訊公開法」第 1 條開宗明義所揭櫫之立法目的。

然而，日本之「情報公開法」第 1 條之立法目的，雖然言及該法係基於國民主權之理念，但卻未能將「知的權利」明定於該條文之內，推究其因，乃於學者見解仍然認為，於該國之學說及判例均未完全確定「知的權利」內涵，以致贊否二論互有堅持¹³；然而，亦有認為即使該法草案自始即未將「知的權利」明示於立法之中，但由其第 1 條規定所示秉持國民主權的理念，對於行政文書之開示具有請求的權利，亦足以解釋係「知的權利」之表現¹⁴。相較於我國則將「知的權利」明定於「政府資訊公開法」第 1 條之立法目的，或可暫予推知國內學界之見解，係普遍持贊成意見之立場！

二、知的權利與表現自由

由於「表達」(expression)係人之本性，舉凡人心中有某種想法、思想，自然會要透過外在的語言、行為表現出來，讓他人知曉，期引

¹¹ 林素鳳，「我國政府資訊公開法制初探」，月旦法學雜誌，第 136 期，頁 33 至 47，2006 年 9 月。

¹² 湯德宗，「政府資訊公開法比較評析」，臺大法學論叢，第 35 卷 6 期，頁 43 至 44，2006 年 11 月。

¹³ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説，頁 15，有斐閣，2006 年 5 月 3 版。

¹⁴ 奥津茂樹，情報公開条例の論点—アカウンタビリティ実現のために，頁 21，ぎょうせい，1999 年 7 月 20 日。

起他人共鳴¹⁵。世界人權宣言第 19 條表示：「人人有權享有主張和發表意見的自由；此項權利包括持有主張而不受干涉的自由，和通過任何媒介和不論國界尋求、接受和傳播消息和思想的自由」¹⁶。德國基本法第 5 條第 1 項規定：「人人有以語言、文字及圖畫自由表示及傳布其意見之權利，並有自一般公開之來源接受知識而不受阻礙之權利。出版自由及廣播與電影之報導自由應保障之。檢查制度不得設置」¹⁷。我國憲法第 11 條規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」凡此規定，無非在肯定與強調表現自由之珍貴。

人權體系中的表現自由，在憲法學上一般被歸類為外部精神自由，具有人權體系核心地位之價值，而所謂外部精神自由，日本學說將之定義為「將人內心之精神作用，不論以何種方法，公開在外部的精神活動之自由」，而表現自由之「表現」，並非只是限定在嚴格意義的思想，而是包含「有關思想、信仰、意見、知識、事實、感情等個人精神活動之一切傳達」¹⁸。

傳統上討論「表現自由」(freedom of expression) 時，均認為人性尊嚴之表現，外部上莫過於不受任意之逮捕、拘禁，內部則重視內心思想活動不受干預。思想自由積極面指人生觀、宇宙觀、哲學觀形成的自由；消極面則指個人有不接受特定意識形態灌輸之自由。

由思想自由所表現於外者乃表現自由，其價值在可以實現個人成就、透過思想自由，期待發現真理、促進政治參與、令人民暢言，保持社會安定並呈現多元化社會，進而形成民主國家，故有稱表現自由為「民主政治之生命線」¹⁹。從而，表現自由應不限於特定的表意形式，而且包括個人意念向外表達的自由「過程」²⁰。表現自由屬制度性保障之自由，即國家有義務形成制度以規制人民的表現自由，使每個人的表現自由皆得充分發揮²¹。

隨著通訊科技之發展，負責流通資訊的大眾媒體 (mass media)，

¹⁵ 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，現代憲法論，頁 127，元照出版公司，2002 年 10 月 3 版。

¹⁶ Universal Declaration of Human Rights, Article 19：「Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.」1948 年通過。

¹⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 5：「(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.」2006 年通過。

¹⁸ 佐藤幸治，憲法，頁 513，青林書院新社，1995 年 3 版。

¹⁹ 許志雄，「廣告與表現自由」，月旦法學雜誌，第 33 期，頁 10，1998 年 2 月。

²⁰ 林明鏘，「表現自由」，月旦法學雜誌，第 14 期，頁 55，1996 年 7 月。

²¹ 李惠宗，憲法要義，頁 165 至 166，元照出版公司，2006 年 9 月 3 版。

地位上已不僅是訊息的傳達者，更進一步成為訊息的來源者。20世紀後隨著福利國家之發展，行政權漸漸擴大，國家掌握大量資訊，而在民主主義的精神下，國民為了能達到監督政府施政之目的，便需有充分的資訊，使其於參與政治時，能發揮監督之效果。惟傳統上保障的表現自由卻無法因應，因此欲落實憲法保障之表現自由，有關表現自由之內涵，便有充實之必要²²。

其中近年來普遍被提倡的，即是「知的權利」(right to know)之概念。所謂「知的權利」，係指人民得不受干擾自由取得各種資訊並進而請求提供資訊的權利。一般而言，知的權利有三個層面的意義，一、為基於自由權的性質，人民有權自由獲取各種資訊的權利，國家權力及各種社會力不得阻擾；二、為參政權的性質，人民在面對巨大組織化的國家權力時，若未能主動掌握其活動的相關資訊，僅依一般的了解實無法監督之；三、為基於請求權的本質，要求國家各級政府、機關，應該將其擁有的資訊向人民公開。人民必須有權利主動、積極的探查國家資訊，才能有效的行使國民主權制衡國家權力。

為求表現自由的完整性，人民必須享有知的權利，始能毫無受限的接受各種訊息，而後經由思考，產生關於公眾事物的意見，否則所發表的意見，將僅僅是喋喋不休的無意義空言。誠如，美國憲法學者James Madison所言：「知識永遠統御無知，人民如欲為自己的主人，即必需具備知識所賦予之權力。一個政府如未提供人民所需之消息，或規定如何取得消息之方式，其即不過是鬧劇或悲劇或者二者兼具之序幕前奏而已」²³。

三、知的權利之性質

(一)、自由權之性質

表現自由為因應科技的革新，資訊的質、量及速度顯著的增大，國家行政權的擴張，及媒體的獨占擴大化²⁴，而發展出知的權利，人

²² 柯瑩芳撰，「論知的權利之射程——以日本法制為中心」，中國文化大學法律學研究所碩士論文，頁28，2000年12月。

²³ 9 THE WRITINGS OF JAMES MADISON 103 (Gaillard Hunt ed., 1900-1910) (“A popular Government, without popular information or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy; or, perhaps, both. Knowledge will forever govern ignorance: And a people who mean to be their own Governors, must arm themselves with the power which knowledge gives.”) 轉引自法治斌，「知的權利」，收錄於氏著，人權保障與釋憲法制/憲法專論(一)，頁286，月旦出版社，1993年9月再版；湯德宗，「政府資訊公開請求權入憲之研究」，收錄於湯德宗、廖福特主編，憲法解釋之理論與實務(第五輯)，頁266，中央研究院，2007年3月。

²⁴ 李俊增撰，「論美日憲法上知的權利之發展」，國立台灣大學政治研究所碩士論文，頁8至9，1988年6月。

民有權自由獲取各種資訊的權利，國家權力及各種社會力不得阻擾，故知的權利具有自由權之性質。日本實務認為：「…憲法上國民之表現自由受保障，所謂『知的權利』亦保障為其適用面之一。即在『民主主義社會，國民為參加國政，獲得重要判斷資料』，亦有『知的權利』」²⁵；顯然也是認為知的權利具有自由權之性質。

(二)、參政權之性質

知的權利雖然是「不受國家干涉之自由」之自由權，但卻不侷限於此，也扮演參政權的角色，蓋因個人必須透過知道各種事實與意見，始能夠有效地參與政治²⁶。人民接受或尋求關於公共事務之資訊，依此形成政治之意見，以確保在參加民主政治之過程中，實現所謂自我統治之價值，因此知的權利具有參政權之特性。

日本「西山事件」判例謂：「民主政治以就國政具有充分理解與知識，經啟發之市民存在為前提。從而，在民主制度下，每一個國民就對其本身有重大影響之重要政策、政治，知之機會（權利）應受最大限度之保障」²⁷。另外，在德國聯邦憲法法院有關資訊自由權之判決中，所描述「接受知識的權利正如同自由的言論表達之基本權一樣，均係自由民主之最重要條件之一」明示了知的權利與意見表達之自由同是自由民主政治最重要的前提²⁸。

(三)、請求權性質

知的權利雖係由表現自由演變而來，但亦有不同於表現自由之特質，即除了接收資訊及思想不受干擾的消極權利外，亦含有積極主動向外收集或請求資訊的權利。由於知的權利並未在憲法中明文出現，

²⁵ 日本國憲法判例譯本(八)，頁 188，司法院秘書處編輯，司法周刊雜誌社，1990 年 7 月再版。

²⁶ 蘆部信喜著，李鴻禧譯，憲法，頁 172，月旦出版社，1995 年 1 月。

²⁷ 此事件又稱「外務省(外交部)洩漏秘密電報事件」。昭和 46 年 6 月 17 日美國同意將沖繩回歸日本政府之統治，而與日本簽定了返還沖繩協定，該協定被報告並無秘密締結之內容，惟昭和 47 年 3 月 27 日，日本社會黨之橫路孝弘議員於眾議院之預算委員會中卻揭發外交部極機密之電報內容，指出日本政府與美國簽定之協定中竟包括由日本政府以 400 萬美元承接沖繩美軍用地之補償費，而向政府追溯，外交部基此告發而調查此一洩密事件之責任歸屬，調查結果認為外交部某一事務官違反國家公務員法第 100 條第 1 項(守密義務)，另外將電報轉交於橫路議員之每日新聞社記者西山太吉違反了國家公務員法第 111 條規定(教唆洩漏秘密罪)，而將兩人起訴。第一審判決(東京地判昭和 49 年 1 月 31 日)認為事務官有罪(判決確定)；西山記者無罪，就西山記者無罪部分檢察官復提起上訴，第二審判決廢棄原判決而為有罪判決(東京高裁昭和 51 年 7 月 20 日)，西山記者提起上訴，最高法院駁回其訴，維持了西山記者有罪之判決而告確定(最高高裁昭和 53 年 5 月 31 日第一小法庭決定)請參閱野中俊彥·江橋 崇編，憲法判例集[第 6 版]，頁 90，有斐閣，1993 年 4 月 25 日；司法院秘書處編輯，日本國憲法判例譯本(八)，頁 185，司法周刊雜誌社，1990 年 7 月再版。

²⁸ 黃錦堂譯，「關於『資訊自由權』之判決—聯邦憲法法院判決集第二十七卷第七十一頁以下」，收錄於司法院大法官書記處編輯，德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)，頁 82、93，司法院秘書處，1993 年 6 月。

無法推導出當事人有請求提供資訊之請求權，故有必要以法律規範之。然資訊的來源可分為國家與大眾傳播媒體，惟大眾傳播媒體並非國家公權力，無法成為基本權之接行使之對象，故對大眾傳播媒體所掌握資訊應有的權利²⁹，非屬憲法層次之權利，故此討論知的權利的積極面相係針對國家而言。

四、知的權利於憲法之依據

日本最高法院於博多車站電視錄影帶提出事件³⁰中即指出「於民主主義的社會中，報導機關的報導，係在提供國民參與國家政治的重要判斷資料，以服務國民之『知的權利』」。該判決意旨也在其後「西山事件」獲得承認。因此國民知的權利應獲得確保的看法，已無異議，憲法第 21 條所規定「言論、出版以及其他一切的表現自由」³¹，應認定係包括知的權利之保障在內³²。而德國基本法第 5 條第 1 項第 1 句所保障之不受阻礙地由一般大眾得接近之資訊來源接受知識的權利，係獨立且與言論自由及出版自由並立之基本權³³。

我國憲法對於知的權利並未明文予以保障，然非謂該權利不受憲法之保障，蓋憲法第 22 條明白揭示：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」故應對知的權利加以肯定。惟較有爭議的問題是，知的權利究屬憲法那一項基本權所保障。

(一)、學者見解

甲、林子儀教授認為憲法第 1 條：「中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」及第 2 條：「中華民國之主權屬於國民

²⁹ 即「接近使用媒體權」(the right of access to the media)，係 20 世紀下半葉美國法學界提出的一項權利，美國學者 Jerome A. Barron 教授於 1967 年在哈佛大學法學院出版的 Harvard Law Review 發表了 Access to the Press: A New First Amendment Right 一文，首先提出了「接近使用媒體」為新的言論自由權概念。學者將其構想為「一種法律上可強制執行的權利，一般私人可根據該權利，無條件地或在一定條件下，要求媒體提供版面或時間，允許私人免費使用或付費使用，藉以表達其個人之意見。」請參照林子儀，「論接近使用媒體權」，收錄於氏著：言論自由與新聞自由，頁 232，元照出版公司，1999 年。

³⁰ 此即「博多車站事件」。1968 年 1 月，參加反對美國航空母艦停泊於日本之學生與警備人員發生衝突之際，警備人員被以公務人員施暴行以及濫用職權等罪告發，福岡地方法院對 NHK 等電視台請求提出事件當日之電視影帶。電視台以侵害報導自由為由而提出抗告。最高法院雖認同媒體對於國民「知的權利」之貢獻，但是考量命令提出影帶對於報導機關之不利益很小，且提出影帶對於審判有其必要性，而駁回了原告等之抗告(最高裁昭和 44 年 11 月 26 日)。此裁定請參閱野中俊彥・江橋 崇編，憲法判例集[第 6 版]，頁 83，有斐閣，1993 年 4 月 25 日。

³¹ 日本國憲法第 21 條：「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」

³² 松井茂記著，蕭淑芬譯，媒體法，頁 22，元照出版公司，2004 年 11 月。

³³ 黃錦堂譯，「關於『資訊自由權』之判決—聯邦憲法法院判決集第二十七卷第七十一頁以下」，收錄於司法院大法官書記處編輯，德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)，頁 82，司法院秘書處，1993 年 6 月。

全體。」係知的權利之依據，蓋基於民主原則之要求，則主權在民，政府所握有之資訊均係利用國民繳納之稅金所取得，為公共財，屬人民所有，人民有權取用，另方面人民對政府必須進行監督，因此必須取得政府資訊以了解政府所為，故主張我國憲法第 1 條及第 2 條，均為知的權利之依據³⁴。

乙、李震山教授認為尚可從憲法第 22 條找到依據，其理由為³⁵：

1、若不賦予人民知的權利，憲法第 11 條之言論、講學、著作及出版自由將被掏空，惟若因此而認為知的權利之依據為憲法第 11 條，則人民之請願、訴願、罷免、創制...等基本權利，亦可作為要求政府資訊公開之權利，否則各權利亦有被掏空之虞。故，知的權利具有個別權利之個別性質，在為具體明文規定前，宜以憲法第 22 條為依據較適。

2、該權利已具有普遍性及不可侵害性，因而具有人權之品質，至少已成為維繫自由民主憲政不可或缺之基本權利，惟有賦予其憲法權利之地位，方能發揮其功能。

3、綜上，要求政府資訊公開之資訊請求權，在不妨害社會秩序、公共利益下，應屬憲法第 22 條人民之「其他」自由及權利。

丙、陳愛娥教授認為應從憲法第 11 條取得依據，蓋憲法第 22 條作為補充性基本權規定，其所保障的仍是防衛性自由權，因此，殊不能求所有憲法未規定之給付請求權的依據於此，而應以事物脈絡關聯上更加密切之憲法第 11 條為依據³⁶。

(二)、憲法第 11 條保障表現自由，包含「知的權利」之理念

我國憲法第 11 條之規定，依據學者通說，該條所規範者僅是言論或意見等思想上的表達方法或形式，一般亦統括地以「表現自由」稱之。而表現就是將思想、觀念或意見以言行或其他可作為傳達的方法表現於外之意。言論、講學、著作及出版當然是表現的方式；其餘集會、遊行、舉行信仰儀式、請願、行使參政權也含有表現的作用，但這些項目憲法都有專條加以保障，所以表現自由的敘述，只限於憲法第 11 條的四種自由。而其中言論自由事實上也包含講學、著作及

³⁴ 林子儀，「『資訊取得法』立法制策與法制之研究」，收錄於氏著，權力分立與憲政發展，頁 180，月旦出版社，1993 年。

³⁵ 李震山，「論人民要求政府公開資訊之權利與落實」，月旦法學雜誌，第 62 期，頁 37 至 38，2000 年 7 月；李惠宗，中華民國憲法概要—憲法生活的新思維，頁 147，元照出版公司，2006 年 2 月 4 版。

³⁶ 陳愛娥，「政府資公開法制的憲法基礎」，月旦法學雜誌，第 62 期，頁 28，2000 年 7 月。

出版，但憲法既然將四種並列，則言論自由只能將其餘三種除外，採取狹義的理解³⁷。而表現自由為實施民主政治最重要的基本人權，既為大法官釋字第 445 號解釋所肯認³⁸，對於表現自由之內涵之解釋，例如，學者通說向來主張報紙或電視等新聞媒體，係以印刷或以攝影、錄音的方式，將其欲傳達的各種資訊或意見散布於眾，屬於「出版」的形式之一³⁹；而大法官釋字第 364 號解釋亦肯定，憲法第 11 條對於以廣播、電視等方式表達言論之自由，亦為保障之範圍，擴大媒體形式之表達方式，具有與時俱進之延展性。而大法官釋字第 509 號更說明言論自由之功能，在於：「實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障。」⁴⁰；而國內之學者通說，更認為即使憲法第 11 條無明文規定，從我國保障表現自由之意旨，可明白推知亦包含「新聞自由」在內⁴¹。

自第二次世界大戰以後，對於表現自由之理解，以自傳統上係著重於表現人之一方(通常係新聞媒體(media))之自由，轉而著重於資訊接受者(通常是屬於社會大眾之閱聽人(audience))之思考模式，即媒體之報導乃為國民「知的權利」而為之主張⁴²。藉由新聞自由，新聞媒體提供重要的判斷資訊給社會大眾知曉，使之得以有參與國家施政的機會⁴³。而各個不同的新聞媒體依新聞自由，對社會大眾發表形形色色的評論，使社會大眾得以經由聆聽、閱讀，而知悉、反映，終至展現，形成多元化的「思想之自由市場」(free marketplace of ideas)，而且，藉由如此「思想之自由市場」的思維，使表現自由之內容，順理成章地涵蓋了言論與聆聽、出版與閱讀之供需雙方之自由，充實其民主憲政的意義⁴⁴。故「思想之自由市場」可謂為新聞自由所欲保障及達成的最終表現形式，而新聞媒體得以藉此(或代表人民)充分發揮監

³⁷ 吳庚，憲法的解釋與適用，頁 209，2003 年 9 月修訂版。

³⁸ 請參閱釋字 445 號之解釋理由書。

³⁹ 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，頁 172-173，三民書局，1982 年 2 月修訂版。有學者以為憲法第 11 條之表現自由，除了狹義的言論自由外，尚包含傳播自由：出版自由(部分)、媒體自由及電影自由，學術自由(含講學及著作自由)：研究自由及教學自由，請參考林騰鵬，中華民國憲法，頁 96，三民書局，2004 年 10 月修訂 3 版。

⁴⁰ 釋字第 509 號之解釋理由書。

⁴¹ 紀振清撰，「新聞報業之競爭規範」，國立台灣大學法律學研究所博士論文，頁 21-23，民國 85 年 6 月。

⁴² 松井茂記，マス・メディア法入門，頁 19，日本評論社，1994 年 9 月 25 日。

⁴³ 同前註，頁 20。

⁴⁴ 李鴻禧，「言論出版自由之民主憲政意義」，收錄於氏著，憲法與人權，頁 388，1986 年 12 月 3 版。

督政府的功能⁴⁵。

肆、「政府資訊公開法」之適用範圍與公開原則

一、適用範圍

所謂政府資訊，係「政府機關」於職權範圍內作成或取得，而存於一定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。透過對規範客體—政府資訊之定義，「政府資訊公開法」將適用主體之範圍作了概念上之理解，並對政府機關予以定義，此舉界定了「政府資訊公開法」適用主體範圍⁴⁶。

(一)、適用主體

依「政府資訊公開法」第4條規定，除行政院及其所屬各級機關外，尚包括總統府及其所屬機關、立法院、司法院及其所屬機關、考試院及其所屬機關、監察院及其所屬機關及各級地方自治團體之機關。且各機關所設立之非狹義機關形態之實（試）驗、研究、文教、醫療機構，與機關有隸屬關係，均屬政府所設立，亦一併納入適用對象。另依「預算法」第4條第2款規定，歲入供特殊用途者，為特種基金，此類基金來自人民之納稅，則其運作及保管等事項，均有對民眾公開之必要，故亦為本法之適用對象。

另者，同條第2項復明定，受政府機關委託行使公權力之個人或團體，就其受託事務範圍視同政府機關，而將受託行使公權力者亦納入適用對象。惟「公營事業機構」卻遺漏未為規定，雖該機構具企業性質，然因某些公營事業機構與吾人民生物資或自然資源息息相關，例如自來水、石油、電力及電信等公營機構，該類排除於資訊公開外，恐非得宜，故應予以納入為妥。

(二)、適用客體

依「政府資訊公開法」第3條規定，該法適用客體為，政府機關於「職權範圍內」作成或取得，而存在於文書等媒介物之得以任何方法理解之任何紀錄內之訊息。惟此適用客體限制於政府機關「職權範圍內」部分，實有斟酌之餘地，蓋因政府機關若以非法手段取得或作成之資訊，則難謂係依「職權範圍內」所作成或取得，如依現行規定，此係非公開適用之範疇，然基於「知的權利」保護原則，人民亦有權

⁴⁵ 紀振清，「我國地方自治團體之資訊公開法制化芻議」，收錄於法律哲理與制度—公法理論：馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集，馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集編輯委員會，頁214，元照出版公司，2006年1月。

⁴⁶ 王珍珠，「政府資訊公開法制對現行檔案制度之影響」，檔案季刊，第5卷3期，頁31，2006年9月。

知悉該非法取得之資訊內容，於此情況下，政府機關可否亦應予公開該資訊？又該條文係仿德國立法例，惟該國條文係指「官方資訊」，且各國界定「政府資訊」時，皆將重點置於「事實上之控制」，亦即受請求機關「事實上是否持有」該資訊⁴⁷。湯德宗教授即直言，此係立法制定該法時不察錯誤所致⁴⁸，故該法規範適用客體僅限於「職權範圍內」，實在有待商榷。

另關於資訊公開之媒介形態，早期立法國家，有限制資訊所附著之材質者，惟絕多數國家均持開放態度，我國亦如是。亦即，該資訊無論存在於何種媒介物，僅需得以讀、看、聽或以技術、輔助方法得以理解者，均屬公開之對象。

二、以公開為原則，限制為例外

(一)、公開原則

「政府資訊公開法」之目的，係為保障人民「知的權利」，便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除了可以增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，進而促進民主之參與之目的，且唯有資訊共享予民眾，始可能達成施政公開與透明化。舉凡政府機關於職權範圍內作成或取得之任何紀錄內之訊息，可以用讀、看、聽或以技術、輔助方法以理解，即稱政府資訊。而此類資訊則可存於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物等。

依「政府資訊公開法」第5條、第6條所示，政府資訊除規定限制公開者外，皆應予公開，且凡涉及人民權益攸關者，更應主動公開之，換言之，凡政府保有之資訊，係以公開為原則，不公開為例外。此法乃係將「知的權利」保障具體化，故於解釋相關規範時，應以憲法保障之「知的權利」為前提，此具有明確化政府資訊以公開為原則之意義。故於解釋上，無論有無「以公開為原則」之明文宣示，對人民「知的權利」皆應予最大尊重，舉凡政府保有之資訊，原則上應公開之，且盡可能限縮不公開之範圍。

(二)、例外限制

「政府資訊公開法」中關於限制公開之規定，始為資訊公開制度之核心部份，蓋限制公開部分係將原則變為例外而得不公開，如限制

⁴⁷ 該「官方資訊」係指，凡為公務目的製作之紀錄，不論其存儲形式為何。惟草稿與筆記不構成程序之部分者非屬之。參閱湯德宗，「政府資訊公開法比較評析」，臺大法學論叢，第35卷6期，頁48，2006年11月。

⁴⁸ 同前註之頁48(註44)。

公開部分之範圍過於廣泛，無異以例外限縮原則，以致破壞「政府資訊公開法」之立法原則。關於限制公開項目中之諸多概念，如未釐清或界定其範圍，亦可能因實務運作有意或無意之擴大限制範圍，進而限縮該公開資訊範圍，致難以達成公開之目的。

我國關於限制公開之資訊，概分為國安資訊、執法資訊、私密資訊與其他公務資訊等四大類⁴⁹。依「政府資訊公開法」第 18 條第 1 項，關於限制資訊公開之規定，計有下述九款：

1.國安資訊

「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。」(第 1 款)

茲以最高行政法院 95 年度判字第 10898 號判決，說明行政機關依法令應守密事項，不得任意公開相關資訊之情形⁵⁰：

「理由…三、…(四) 促參法第 44 條第 3 項規定所稱之公開，係指該甄審過程、作業程序、甄審之標準、評審項目、時程方法、協商作業、可協商項目、協商時程、協商程序事項等，應予公開。又申訴審議判斷機關即行政院公共工程委員會為達促參法第 44 條第 3 項所定甄審過程公開之要求，乃依促參法第 44 條第 3 項及同法第 56 條之授權，訂定「甄審辦法」與促參法施行細則，俾供遵循。本件被上訴人已依前揭法令設置甄審委員會及遴選甄審委員，並將評決方法、評審時程、協商作業、甄審標準及評審項目等公開列於招商文件第 12 章第 12.1 至 12.6.3 內，並予公告，又於 92 年 12 月 16 日公開甄審委員之名單。其後甄審委員會評選合格之入圍申請人，已遵循「申請須知」規定閱覽投資計畫書、聽取簡報暨系統設備展示、進行投資計畫書及簡報內容口頭詢答，甄審委員會並依「申請須知」規定之評決方法評選。至有關各申請人所提送本計畫案之所有文件，依該「甄審辦法」第 10 條之規定，主辦機關負有保密之義務，故難謂違反甄審過程公開為之之規定。又甄審之協商過程及內容，依甄審辦法第 15 條第 5 款之規定及被上訴人 92 年 11 月 19 日以政字第 09200028150 號函釋，亦應予保密，亦難謂違反甄審過程應公開為之之規定。…」。

2.執法資訊

(1).「公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。」(第 2 款)

⁴⁹ 同前註，頁 29 至 47。

⁵⁰ 最高行政法院 95 年度判字第 01898 號判決，2006 年 11 月 23 日。

- (2).「政府機關為實施監督、管理、檢查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢查、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。」(第4款)

3. 私密資訊

- (1).「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。」(第6款)

茲以最高行政法院 96 年度判字第 00790 號判決說明有關職業上或營業秘密不予公開之情形⁵¹：

「理由、…六、本院查：

(一)、原處分卷附之由提案單位即上訴人之第三處於 86 年 8 月提請審議之討論案之說明欄第二點第(五)小點記載「(五)萬國公司經派員赴萬國公司營業處所進行訪(約)談，該公司總經理乙○○代表之陳述紀錄及周君於本年 8 月 5 日主動到會說明(如本會當日錄影存證)及其參加人到會陳述受害經過與該公司報備實施之制度內容，謹彙整如附件 11。」嗣經上訴人依此討論案於第 304 次委員會議決議處分萬國公司，則上揭被上訴人於 86 年 8 月 5 日與上訴人之承辦人員談話之錄影內容，自係被上訴人前於 92 年 5 月 14 日向上訴人申請「…閱覽、抄錄鈞會(即上訴人)於 86 年 8 月 27 日第 304 次…委員會議之『全部相關行政資訊』…」中之一環，上訴人所為之原處分亦包含否准此部分之申請，從而，被上訴人於 92 年 12 月 5 日向原審法院訴請「…閱覽、抄錄行政院公平交易委員會於 86 年 8 月 27 日第 304 次…委員會議之『全部相關行政資訊』…」，亦包括上揭錄影內容，尚非未經依法申請之案件，且非未經上訴人為行政處分之案件，亦非訴之追加，上訴人主張被上訴人向原審法院提出是項訴求，未符合起訴之要件，原審法院未依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定，裁定駁回其是項訴求，顯有判決不適用法規之情事云云，委無可採。(二)、按「行政資訊，除依前條第 1 項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：…五、公開或提供有侵犯營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者。但法令另有規定、對公益有必要或經當事人同意者，不在此限。」及「行政機關核准提供行政資訊之請求時，得按資訊所在媒介物之型態給予申請人重製品。如涉及他人智慧財產權或難於執行者，得給閱覽。請求提供之行政資訊已依法律規定或第 8 條第 1 款至第 3 款之方式主動公開者，行政機關得以告知查詢處所或取得之方法，以代提供。」分別為行政資訊公

⁵¹ 最高行政法院 96 年度判字第 00790 號判決，2007 年 5 月 10 日。

開辦法第5條第1項第5款及第13條所明定。本件上訴人就其所指被上訴人多次恫嚇上訴人之承辦人員等情，並未舉證以實其說，且上訴人所稱「若提供系爭複製錄影帶予被上訴人，將可能造成上訴人之相關承辦人員及長官遭受不可預知之人身安全」云云，純屬臆測之詞，均難採信。況且上揭被上訴人於86年8月5日與上訴人之承辦人員談話之錄影內容，核與營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權及他人智慧財產權無涉，亦無難於執行之情事，自無行政資訊公開辦法第5條第1項第5款及第13條規定之適用。是上訴人主張原判決主文第3項部分未審酌行政資訊公開辦法第5條第1項第5款及第13條之規定，逕予判決上訴人應提供複製錄影帶予被上訴人，顯有判決不適用法規之情事云云，亦不足採。…」。

- (2).「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。」(第7款)

4.其他公務資訊

- (1).「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。」(第3款)
- (2).「有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。」(第5款)
- (3).「為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有蔑視或減損其價值之虞者。」(第8款)
- (4).「公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者，但對公益有必要者，得公開或提供之。」(第9款)

惟若資訊含有前項應限制公開或不予提供之事項者，則除去該限制公開部分後，應就其他部分公開或提供之，此亦即屬於部分公開之規定(第18條第2項)，而如果限制公開或不予提供之政府資訊，因情勢變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關仍應受理申請提供(第19條)。

茲以最高行政法院97年度裁字第00728號裁定，說明第19條之適用上判斷情形⁵²：

「理由、…」

⁵² 最高行政法院97年度裁字第00728號裁定，2008年1月24日。

二、本件上訴人前係被上訴人所屬就業服務中心就業輔導員，因不服被上訴人依民國 89 年 9 月 1 日起實施之「臺北市政府勞工局運用臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙就業促進人員作業須知」之規定核定上訴人之起薪及提敘薪級，並主張被上訴人應依臺北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會 90 年 7 月 10 日第 40 次會議修正通過之前揭作業須知之規定核敘薪級，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3011 號判決駁回上訴人之訴。嗣上訴人於 95 年 6 月 15 日向被上訴人申請提供系爭會議過程之錄音拷貝資料，經被上訴人以 95 年 6 月 26 日北市勞三字第 09534620900 號函復上訴人略謂：上訴人所請錄音資料係屬行政決定前之準備作業文件，依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 4 點第 1 款規定，礙難提供。

三、本件上訴雖以原審判決違背法令為由，惟核其上訴理由狀所載內容，係主張系爭會議記錄既按錄音帶逐字製成會議記錄並函寄與會者，何以可旁聽該會議之錄音帶卻不得拷貝，且依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點與政府資訊公開法等規定，並無須上訴人舉證證明請求資訊公開需具備公益性，更何況系爭會議距今已 7 年餘，與會人員更迭且作業須知多次更改，顯已符合政府資訊公開法第 19 條之情事變更，詎原審法院對於上開有利之主張，均未審酌並予敘明，且不當擴大政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定，實有判決適用法規不當及理由不備之違誤等理由，無非就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷違反論理及經驗法則，核屬對於法令規範意旨之誤解，而未具體表明原判決合於不適用法規、適用法規不當或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認為對原審判決之如何違背法令已有具體之指摘，依首揭說明，其上訴為不合法，應予駁回。…」。

三、公開形態

至於政府所保有資訊之公開形態，得分為主動公開與被動公開兩者，前者為政府應適時並以適當方法主動對一般人民公開，後者則待申請人申請後始對其提供資訊。

(一)、主動公開

依「政府資訊公開法」第 6 條規定：「凡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。」，蓋此等資訊對人民之影響至深且鉅，故有主動公開之必要，並規定以

公開為原則，且為使人民得以適時掌握資訊，避免資訊過時，故明定應適時為之，再者，除法律另有規定外，應斟酌選擇適當之方式公開之。

1.主動公開資訊內容

除限制公開之資訊以外，攸關人民權益之政府資訊，政府均應主動公開。依「政府資訊公開法」第7條第1項規定，此類主動公開之資訊內容則包含：一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。四、行政指導有關文書。五、施政計畫、業務統計及研究報告。六、預算及決算書。七、請願之處理結果及訴願之決定。八、書面之公共工程及採購契約。九、支付或接受之補助。十、合議制機關之會議紀錄。

2.公開方式

依「政府資訊公開法」第8條第2項之規定，政府資訊之主動公開方式，除第7條第1款資訊應「刊載於政府機關公報或其他出版品」之方式為之者外，該條第1項付規定其他資訊之公開則應斟酌公開技術之可行性，選擇：1.刊載於政府機關公報或其他出版品。2.利用電信網路傳送或其他供公眾線上查詢。3.提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。4.舉行記者會、說明會。5.其他足以使公眾得知之方式之適當方式公開。

(二)、被動公開

1.請求人

依「政府資訊公開法」第9條規定，本國人及資訊平等互惠國之外國人，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊⁵³。

2.請求方式

對資訊提供之申請，「政府資訊公開法」係採要式主義。亦即，申請人應填具申請書，並記載該法第10條第1項規定之內容⁵⁴。復依

⁵³ 「政府資訊公開法」第9條：「具有中華民國國籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。外國人，以其本法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限。」

⁵⁴ 申請書應載明下列事項：(1)申請人姓名、出生年月日、國民身份證統一編號及設籍或通訊地址及聯絡電話；申請人為法人或團體者，其名稱、立案證號、事務所或營業所所在地；申請人

同條第 2 項規定，申請書之遞交方式，除得以書面通訊方式為之外，如其申請經電子簽章憑證機構認證後，亦得以電子傳遞方式為之。

3.處理程序

關於申請資訊公開之案件，依「政府資訊公開法」第 11 條規定，行政機關之審查係採先程序後實體之方式，亦即先行審查申請方式或要件是否具備，如申請之方式或要件不備而能補證者，政府機關應通知申請人於七日內補正。不能補正或屆期不補正者，始得逕行駁回之。

4.提供方式

為避免因提供而毀滅或滅失，並顧及與原本之一致性，「政府資訊公開法」第 13 條第 1 項規定：「政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之形態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。」

然若人民申請提供之政府資訊，已刊載於政府機關公報或其他出版品，或已經利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢，或已提供公開閱覽、抄錄、影印、錄影或攝影者，為節省行政成本，該法條第 2 項規定，政府機關得逕行告知查詢方法，以替代提供。

四、更正或補充資訊之申請

依「政府資訊公開法」第 14 條第 1 項規定，政府保有之資訊如有不正確或不足時，應准許人民申請更正或補充。關於更正或補充之申請，依該法第 15 條規定，應於三十日內為准駁之決定。准駁無法於前述之三十日內決定者，得於三十日期間內延長之。

伍、資訊公開之豁免規定

政府資訊之公開須兼顧國家機密，程序正義與民眾個人權利，自不待言，因此，舉凡涉及國家機密與影響民眾個人權益者，如隱私權、著作權、營業秘密等，或與政府執行公權力相關之程序正義，如檢調取締、專業考試等，依據「政府資訊公開法」規定，政府單位則可拒絕公開上開資訊。惟立法者於訂定「政府資訊公開法」時，瞭解資訊公開與限制兩者間關係互為消長，故對於該類限制，則規定於「政府資訊公開法」第 18 條係採臚列方式，如不於限制範圍內之資訊，依

為外國人、法人或團體者，並應註明其國籍、護照號碼及相關證明文件。(2)申請人有法定代理人、代表人者，其姓名、出生年月日及通訊處所。(3)申請之政府資訊內容要旨及件數。(4)申請政府資訊之用途。(5)申請日期。

法不得拒絕民眾申請，此應敘明之。下述僅將將與「政府資訊公開法」公開原則影響較鉅者說明之。

一、國家機密

於「知的權利」之理念及「資訊公開原則」下，尚非完全否定一切有關公共事務之秘密性，以民主政治過程中選舉制度為例，即肯定投票秘密之存在，因此，倘某一具體公共事務，其本質涉及國家機密性質而有保持其機密必要者，雖資訊公開制度以公開為原則，仍不妨礙其公開豁免之例外。

政府資訊公開制度與國家機密保護制度兩者似為對立與相互衝突，但是，倘若自二者之立法規範目的檢視，實則二者所欲追求之目的並無相互扞格，蓋資訊公開制度之立法，係為落實國民主權原理與確保人民「知的權利」，以便利人民接近使用政府資訊及對公共事務之了解與監督，進而促進人民之民主參與；然國家機密保護法制係為建立國家機密保護制度，以確保國家安全及利益，而對政府機關持有或保管之資訊，認有保密必要者予以核定其機密等級保護之。

何者應係國家機密之認定與其等級判定，昔日係行政機關以職權命令規範，此非僅不符民主原則與法律保留原則，更易流於行政機關之恣意，而無明確規範可循，爰此，立法機關遂於 2003 年 2 月 6 日制定「國家機密保護法」，以提升至法律規定層次，並於該年 10 月 1 日施行。

國家機密與資訊公開實為一體之兩面，於立法政策規定範圍內兩者相互影響，依其規定，國家機密有其一定等級區分及核定之程序，如非依一定程序處理者，自不得解為國家機密，此為當然之解釋；故非屬國家機密範圍之「政府資訊公開法」所限制提供事由者，實應予公開才是⁵⁵。復依「國家機密保護法」第 39 條規定，該法施行前，依其法令核定之國家機密，應於該法施行後兩年內（即至 2005 年 9 月 30 日止），重新核定國家機密等級，如屆滿兩年尚未重新核定時，自屆滿之日起，視為解除機密。

二、國家檔案

「檔案法」則係為健全政府機關檔案管理、促進檔案開放及運用與發揮檔案功能所制定，其規範事項包含檔案之管理、保存、目錄編製等。「檔案法」之檔案係屬政府資訊之一部分，「檔案法」如與「政府

⁵⁵ 陳美伶，「現行政府資訊公開法制及其落實」，研考雙月刊，第 29 卷 3 期，頁 26 至 27，2005 年 6 月。

資訊公開法」相較，似應屬較狹義規定，因其具邏輯上之特殊性，如該法效果互相排斥，則應優先適用之⁵⁶；然優先適用「檔案法」者，應於「檔案法」之規定與「政府資訊公開法」規定產生競合時，始有優先適用而排除「政府資訊公開法」適用之可能，此自不待言。另外，湯德宗教授認為⁵⁷，自「政府資訊公開法」第2條文義觀察，似以該法為「基本法」定位，其且認為自「政府資訊公開法」公布施行後，於「檔案法」修法前，行政院宜藉以函釋方式(行政規則)，通令將「檔案法」之適用侷限於國家檔案，而機關之相關檔案，則概依「政府資訊公開法」規定辦理。因此，為解決此疑義，本文認為宜將「政府資訊公開法」第2條修正，以確定其「基本法」定位，防杜爭議。

另於「檔案法」關於拒絕檔案閱覽、抄錄或複製之規定過於抽象與籠統，且政府之資訊除了尚在處理中之文件外，通常於發文時即已依「檔案法」之規定歸檔，此造成僅少數正處理中之案件可適用「政府資訊公開法」之餘地。國內有論者以為⁵⁸，「政府資訊公開法」對於政府資訊之公開機制既已有完善且詳盡之規範，「檔案法」中有關檔案公開與拒絕公開之規定則應儘速刪除，使「檔案法」回歸檔案管理、保存等本質事項。惟於「檔案法」未修正前，各機關依「檔案法」第18條規定拒絕檔案閱覽時，就不確定法律概念行使判斷時，宜參酌「政府資訊公開法」第18條有關拒絕提供或限制公開之事由，方符合「政府資訊公開法」以公開為原則，不公開為例外之基本精神。

茲以最高行政法院95年度00916號判決說明人民依檔案法與政府資訊公開辦法(已廢止)，具有相關資訊請求權之適用情形⁵⁹：

「六、本院查：

(一)按「檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文件資料及其附件。」「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面載明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請；…。」「各機關對於…申請案件之准駁，應自受理之日起三十日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應

⁵⁶ 所謂邏輯上之特殊關係，意指特殊規範之適用範圍完全包含於一般規範之適用範圍內，依學者Dietz見解，特殊規範始終可排除一般規範之適用。然Karl Larenz卻認為，假使競合法條之法效果彼此可相容，則須依立法者之規定意向以決定在其適用範圍內，特殊規範之法效果僅具補充性質，或欲修正一般規範，甚或擬根本係欲取代一般規範地位。因此，僅於法效果相互排斥時，邏輯上之特殊關係才必然會排除一般規範之適用。參閱Karl Larenz著，陳愛娥譯，法學方法論，頁165，五南圖書出版公司，2000年10月。

⁵⁷ 湯德宗，「政府資訊公開法比較評析」，臺大法學論叢，第35卷6期，頁15，2006年11月。

⁵⁸ 林秀蓮，「政府資訊公開法與其他法律之關係」，法務通訊，第2306六期，第4版，2006年9月14日；王仁越，「政府資訊公開法簡介（一）」，法務通訊，第2310期，第4版，註28，2006年10月12日。

⁵⁹ 最高行政法院95年度判字00916號判決，2006年6月22日。

載明理由。」分別為檔案法第 2 條第 2 款、第 17 條、第 18 條及第 19 條所明定。另依行政程序法第 44 條第 3 項規定授權訂立之行政資訊公開辦法（已因政府資訊公開法之施行，於 95 年 3 月 20 日廢止）第 6 條、第 5 條、第 11 條及第 17 條第 1、2 項復分別規定：「行政資訊應依本辦法主動公開或應人民請求提供之。」「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：…。」「請求之方式或要件不備，…得逕行駁回之。」「行政機關核准提供…應以書面通知申請人提供之方式、時間及費用…。」「行政機關全部或部分駁回提供…時，應以書面通知聲請人。」查不論是檔案法或行政資訊公開辦法關於檔案或資訊提供之規範，係在滿足人民知的權利，使人民在法規規定之要件下，享有請求行政機關提供檔案或行政資訊之權利；且依上述規定，不論是依據檔案法或行政資訊公開辦法請求行政機關為檔案或行政資訊之提供，行政機關均須依據相關規定為審查，而為准予提供之決定，並通知申請人；換言之，人民依據檔案法或行政資訊公開辦法向行政機關請求檔案或行政資訊之提供，性質上係請求行政機關作成一准予提供之行政處分，而非僅請求行政機關作成一單純提供之事實行為，故於行政機關否准申請人關於提供檔案或行政資訊之請求時，申請人應循提起訴願及行政訴訟法第 5 條課予義務訴訟之途徑為救濟。又依行政程序法第 3 條第 1 項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」可知，行政程序法乃一普通法，於其他法律有特別規定時，即應優先適用其他法律規定；故申請人申請閱覽者若屬檔案法所規定之檔案，則檔案法關於檔案公開之規定即應優先適用。再不論是屬檔案法之檔案提供或行政資訊公開辦法之提供行政資訊，均以該檔案或行政資訊事實上存在為前提，否則行政機關即無從為准予提供之處分。…」。

三、隱私權保護

立法機關制定「政府資訊公開法」係為實現人民「知的權利」，而「電腦處理個人資料保護法」所保護之「個人資料」，則係屬隱私權保護之部分。

依「電腦處理個人資料保護法」第 3 條規定，「個人資料」係指經電腦處理之自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料，因政府機關持有經電腦處理之個人資料亦屬行政資訊之一部份，依「政府資訊公開法」第 2 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。」，

復依「電腦處理個人資料保護法」第2條規定：「個人資料之保護，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」，因此產生「電腦處理個人資料保護法」與「政府資訊公開法」兩者間適用之疑義，即符合「電腦處理個人資料保護法」第8條公務機關得為目的外利用之個人資料，因屬個人隱私之一部分，如依「政府資訊公開法」第18條第6款規定，卻係為涉及「個人隱私」之應限制公開或提供之資訊；換言之，依「電腦處理個人資料保護法」規定得提供者，依「政府資訊公開法」卻不得提供，此時究應如何適用？

本文將其區分為請求提供者為政府機關或人民，分別就此問題探討如下⁶⁰：

(一)、政府機關請求

依「政府資訊公開法」第9條第1項規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」依條文所述，政府機關係資訊提供者，故無滿足知的權利之問題，而非資訊公開請求權人，從而無一般政府資訊公開請求權。行政機關如因執行業務，需向他機關請求提供資訊者，其依據並非該法，故無「電腦處理個人資料保護法」與「政府資訊公開法」競合適用之問題。惟可依「行政程序法」第19條第1項第4款規定「執行職務所必要之文書或其他資料，為請求機關所持有者」之行政協助方式，請求其他機關提供之。但如有同條第4項第1款規定：「被請求機關對於協助行為有依法不得為之或非其權限範圍者」之情形，則應拒絕之。故行政機關對於其他機關基於行政協助請求提供之資訊（依行政程序法），係屬經過電腦處理之個人資料時，依「電腦處理個人資料保護法」規定不符合目的利用規定者，仍不得提供之。

(二)、人民請求

人民依「政府資訊公開法」規定請求提供之資訊，如屬於依「電腦處理個人資料保護法」第8條有關公務機關得為目的外利用之個人資料，與「政府資訊公開法」第18條第6款規定涉及「個人隱私」而應限制公開或提供，兩者之間，究應如何適用之問題？本文以為「電腦處理個人資料保護法」係為避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用所制定，對於個人資料並非屬保密或禁止公開之規定，而僅限制利用，此由「電腦處理個人資料保護法」第1條所揭示「促進個

⁶⁰ 林秀蓮，「政府資訊公開法與其他法律之關係」，法務通訊，第2306期，第4、5版，2006年9月14日。

人資料之合理利用」亦為該法制定意旨之一，即該法第 8 條及第 23 條有關個人資料得為目的外利用之範圍相當廣泛（「電腦處理個人資料保護法」對於隱私權之保護僅係最低密度之保護）自明。依「電腦處理個人資料保護法」規定可提供只是限制利用之解除，並不等於該涉及個人資料之政府資訊即應公開，是否公開仍應再依「政府資訊公開法」加以檢視判斷。

是以，「政府資訊公開法」雖係規範政府資訊之公開，惟對於涉及個人隱私之資訊，依「政府資訊公開法」第 18 條第 6 款則明定應限制公開或提供，其保障仍較「電腦處理個人資料保護法」保障密度更高，故此時應優先適用「政府資訊公開法」第 18 條第 6 款涉及「個人隱私」而拒絕公開或提供。

惟依「政府資訊公開法」第 18 條第 6 款但書規定，「對公益有必要」或「為保護人民生命、身體、健康有必要者」或「經當事人同意」等三種情形，則例外得對於個人隱私資訊與以公開或提供。至於所謂「對公益有必要」係不確定法律概念，除應符合「公益」外，尚須「有必要」，應由受理請求機關就隱私權益與公共利益為比較衡量，並符合比例原則。檢視「電腦處理個人資料保護法」第 8 條得為目的外利用規定觀之，其中第 3 款「為維護國家安全者」及第 4 款「為增進公共利益者」應均符合「公益」，惟人民請求提供資訊係為「維護國家安全者」殊難想像。至於第 7 款「為學術研究而有必要且無害於當事人重大利益者」是否屬「公益」？就此美國華盛頓特區巡迴法院認定：「名單之公開雖然侵害個人之隱私，但屬比較輕微之侵害。相對於此，原告等之調查研究具有學問研究之公益上目的，因此前述隱私權之被侵害之程度與公開請求目的中所包含之公共利益相較之下，顯然本件調查目的所為之公開是正當的」⁶¹。學術研究是否符合公益大於私益應個案判斷，國內有學者以為⁶²，有關學術機構對於SARS所為之研究，對人民生命、健康影響重大，應可認係符合公益大於私益，然一般人民則恐難同等視之。

陸、現行資訊公開之執行與救濟⁶³

「政府資訊公開法」第五章規定資訊公開之執行與救濟，雖其僅有二條，惟牽涉諸多問題而有探討必要。

⁶¹ 范姜真燉，「政府資訊公開與個人隱私的保護」，法令月刊，第 52 卷，第 5 期，頁 36，2001 年 5 月。

⁶² 林秀蓮，「政府資訊公開法與其他法律之關係」，法務通訊，第 2306 期，第 5 版，2006 年 9 月 14 日。

⁶³ 翁岳生編，行政法（下），頁 150 至 153，元照出版公司，2006 年 10 月 3 版。

一、否准公開之定性

按「行政程序法」第 174 條規定：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」就此，法務部以 91 年 9 月 2 日法律字第 0910033663 號函釋(摘錄)：

「...。二、按行政資訊公開辦法之立法意旨，係滿足人民知的權利及促進行政程序之公開化與透明化，其公開之對象為一般人民，當然亦包括已終結之個別行政程序之當事人或利害關係人，係屬『一般性之資訊公開』。依該辦法規定申請行政機關提供行政資訊之權利，屬實體權利，行政機關拒絕提供者，應屬行政處分之性質，申請人如有不服，得依法提起訴願。至於「行政程序法」第 46 條規定之申請閱覽卷宗請求權，係指特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利，該種資訊公開之對象，並非一般大眾，僅限行政程序中之當事人或利害關係人，係屬「行政程序中之個案資訊公開」。上開申請閱覽卷宗請求權，屬程序權利，如當事人或利害關係人提出請求遭行政機關拒絕時，依「行政程序法」第 174 條規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之，不得提起訴願。本件關於公務人員年終考績之評定及全年評鑑結果係屬服務機關之管理措施，如有不當，得依「公務人員保障法」第 23 條規定，提出申訴、再申訴，以資救濟。惟公務人員保障法有關申訴、再申訴程序，並無準用訴願法之規定。另依「行政程序法」第 3 條第 3 項第 7 款規定，對公務員所為之人事行政行為，不適用該法程序規定。準此，於申訴程序中，申訴人不得依「訴願法」第 49 條及「行政程序法」第 46 條規定申請閱覽卷宗。是以，於法制未備前，對服務機關年終考績之評定及全年評鑑結果不服而提出申訴者，如欲閱覽相關卷宗，似僅得依行政資訊公開辦法之規定，請求服務機關提供相關資訊。

三、末按，對不服考績評鑑提出申訴，其審議重點在於審視評定過程及事實是否妥當；對拒絕提供考績評定相關資訊之處分提起訴願，其考量重點在於考績評定相關資訊之拒絕提供是否合法，兩者之救濟程序雖有不同，但因權利性質及救濟標的不同，彼此似無齟齬之處。由於依行政資訊公開辦法規定得申請行政機關提供行政資訊者，為一般之人民，故對公務人員拒絕其相關考績評定資訊之申請時，該公務人員似宜依一般人民身分適用訴願法之救濟程序。」

由上述函釋可知，於「政府資訊公開法」未制定施行前之「行政資訊公開辦法」，係屬「一般性之資訊公開」。依該辦法規定申請行政

機關提供行政資訊之權利，屬「實體權利」，行政機關拒絕提供者，應屬「行政處分」之性質，申請人如有不服，得依法提起訴願。故今「政府資訊公開法」第 20 條規定從之：「申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。」，俾以確保人民於法律上擁有一般性之政府資訊公開請求權⁶⁴。

二、送達處分或移轉管轄

機關准否公開政府資訊，或拒絕更正其間所含個人資訊，既屬「行政處分」，自應為「決定告知」並「說明理由」。「政府資訊公開法」第 16 條第 3 項爰規定：「政府機關全部或部分駁回提供、更正或補充政府資訊之申請時，應以書面記明理由通知申請人。」另「政府資訊公開法」雖未有「行政救濟之教示規定」，理應適用「行政程序法」第 96 條第 1 項第 6 款之規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：...。六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」又「政府資訊公開法」第 3 條將「政府資訊」限定為「機關於職權範圍內作成或取得者」，人民申請公開之資訊如非屬受理申請機關於職權範圍內作成或取得者，該機關即無公開之義務。為免機關互踢皮球，政府資訊公開法第 17 條規定：「政府資訊非受理申請之機關於職權範圍內所作成或取得者，該受理機關除應說明其情形外，如確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得該資訊者，應函轉該機關並通知申請人。」惟受理機關如不確知所請資訊為其他機關於職權範圍內作成或取得時，自無函轉之義務，申請人即可能無從請求，如此對於申請人之權利有保護不周之嫌。

三、行政救濟

由於政府資訊掌握在政府機關手中，申請人實際處於劣勢，為落實資訊公開的良法美意，需有完善的行政救濟制度。而觀諸各國立法例關於資訊公開的行政救濟大抵有二種模式：「一般救濟」與「專業救濟」。前者如美國與我國，遭到否准之人民應循一般（普通）行政救濟途徑進行救濟；後者如英國、澳洲、加拿大，遭否准之人民應循特殊（專業）行政救濟途徑救濟，即向「資訊官」（Information Commissioner）申訴⁶⁵。又我國現制下，訴願受理機關關於資訊公開之爭議所給予之救濟不外兩種：一為「撤銷」原（否准公開）處分，含「撤銷原處分，由原處分機關另為處分」或「撤銷原處分，自為處分」；另一為「課予義務」，即指定相當之期間，命為一定處分。

⁶⁴ 最高行政法院 95 年度判字第 00916 號判(2006 年 6 月 22 日)決之理由、六之(一)，亦肯定此情形即可提起訴願及行政訴訟法第 5 條課予義務訴訟之救濟途徑。

⁶⁵ 湯德宗，「政府資訊公開法比較評析」，臺大法學論叢，第 35 卷 6 期，頁 49，2006 年 11 月。

政府機關對於申請資訊公開等所為之准駁，係屬行政處分性質，如申請人對該處分結果不服自得提起行政救濟，此為「政府資訊公開法」第 20 條明文所示之救濟途徑。惟若政府機關怠於決定（於 15 日或再延長 15 日，仍未決定時），可否提起課予義務之訴願或訴訟，從條文觀之，並無關於怠於決定之規定，故是否准以提起爭訟，似有疑問，惟解釋上，似應許其提起，否則將有違立法目的。

四、秘密審理制度

若申請之資訊可能涉及機密或隱私等不適於公開者，於爭訟程序進行中則應秘密審理，故「政府資訊公開法」仿美國立法例，引進秘密審理制度⁶⁶，於第 21 條規定：「受理訴願機關及行政法院審理有關政府資訊公開之爭訟時，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理」。

惟此一新制如何運行，尚待觀察。又是否進行秘密審理，事實審法院具有廣泛裁量權。雖然如此，由於法官普遍欠缺專業知識，難以評估敏感資訊公開的後果，美國法院多以「秘密審理」為例外。亦即，如行政機關能夠具體具結（submission of detailed affidavits），說明其所採用的搜尋技術，以及何以系爭資訊屬於豁免公開資訊，法院即認為機關業已克盡舉證責任，乃無庸為秘密審理，僅於事實顯示行政機關係惡意拒絕公開，或機關之舉證與證據相互矛盾時，法院始為秘密審理，但申請人之訴訟代理人不得參與秘密審理。

五、公務員責任

「政府資訊公開法」第 23 條規定：「公務員執行職務違反本法規定者，應按其情節輕重，依法予以懲戒或懲處。」，惟其規定內容未臻明確。按行為人行為之處罰，應以故意或過失為原則，揆諸上開規定文義解釋，立法者亦以故意違反其作為或不作為義務作為處罰之要件，另自前揭條文所謂「按其情節輕重」，除考量其違法行為外，尚應兼顧違法程度，故該條文似應兼指「公務員執行職務，因故意或重大過失違反本法規定者」，始為合理。

柒、結語

政府資訊公開制度之目的，在於滿足人民「知的權利」，便利人民監督政府施政，以增進人民對政府行政施為之信賴。而政府資訊之公開，亦可促進資訊流通，健全民主政治，而且人民得以便捷即時取得有效資訊，以促進社會國家經濟發展，提升國家之整體競爭力。綜

⁶⁶ 同前註。

觀甫於 2005 年公布施行之「政府資訊公開法」全文規定，我國於政府資訊公開制度內容設計上，大致可謂完整，如能確實落實執行，將可達此制度之目的。

「知的權利」具有自由權、參政權及參政權之性質，乃係保障人民的重要基本人權，而「政府資訊公開法」將之明定於該法第 1 條之立法目的之內，可謂正鵠。而國內學者亦紛紛並探究「知的權利」於憲法之依據，未來必可提供有關人民的資訊權利是否入憲的重要基礎。

再者，本文不殫詞費地解析其中各條款之內涵及適時地補充最高行政法院之裁判見解及法務部之函釋，並以使該法之如何具體適用之判斷標準得以更臻明確。惟「政府資訊公開法」第 18 條第 1 項關於資訊公開豁免規定，存有諸多不確定法律概念，於解釋適用時，應秉持「限制為例外」之原則，對限制公開事項從嚴解釋，並視實際需要訂定資訊公開審查基準，以為認定資訊公開限制範圍參考，避免因不當之從寬解釋，進而限縮資訊公開範圍，致無法落實保障人民「知的權利」。

並且，經過與各個相關法規之相關資訊公開規定，該如何具體適用之比較分析之後，鑒於「政府資訊公開法」之立法既已定位為普通法，而為避免現行部分其他法律有關資訊公開之特別規定過於擴大，以致人民無法利用政府資訊公開之民主參與功能。是以，本文以為各該其他法律宜積極對照「政府資訊公開法」各條款之規範意旨，與各該法規之存在理由，作通盤檢討及修正，方能充分落實整體的政府資訊公開法制之意旨。

參考文獻

一、中文文獻

(依著者、譯者姓氏筆劃排列)

1. 專書

- 1.1. 吳庚，憲法的解釋與適用，2003年9月修訂版。
- 1.2. 李惠宗，中華民國憲法概要—憲法生活的新思維，元照出版公司，2006年2月4版。
- 1.3. 李惠宗，憲法要義，元照出版公司，2006年9月3版。
- 1.4. 林紀東，中華民國憲法逐條釋義(一)，三民書局，1982年2月修訂版。
- 1.5. 林騰鶴，中華民國憲法，三民書局，2004年10月修訂3版。
- 1.6. 翁岳生編，行政法(下)，元照出版公司，2006年10月。
- 1.7. 許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，現代憲法論，元照出版公司，2002年10月。

2. 譯書

- 2.1. 司法院秘書處編輯，日本國憲法判例譯本(八)，司法周刊雜誌社，1990年7月。
- 2.2. 李鴻禧譯，憲法(蘆部信喜著)，月旦出版社，1995年1月。
- 2.3. 陳愛娥譯，法學方法論(Karl Larenz 著)，五南圖書出版公司，2000年10月。
- 2.4. 蕭淑芬譯，媒體法(松井茂記著)，元照出版公司，2004年11月。

3. 專書論文

- 3.1. 李鴻禧，「言論出版自由之民主憲政意義」，收錄於氏著：憲法與人權，1986年12月3版。
- 3.2. 林子儀，「『資訊取得法』立法制策與法制之研究」，收錄於氏著：權力分立與憲政發展，月旦出版社，1993年。
- 3.3. 林子儀，「論接近使用媒體權」，收錄於氏著：言論自由與新聞自由，元照出版公司，1999年。
- 3.4. 法治斌，「知的權利」，收錄於氏著：人權保障與釋憲法制/憲法專論(一)，月旦出版社，1993年9月再版。
- 3.5. 法治斌，「迎接行政資訊公開時代的來臨」，收錄於氏著：資訊公開與司法審查，正典出版文化有限公司，2003年。
- 3.6. 紀振清，「我國地方自治團體之資訊公開法制化芻議」，收錄於「法律哲理與制度—公法理論：馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集」，馬漢寶教授八秩華誕祝壽論文集編輯委員會，元照出

版公司，2006 年 1 月。

- 3.7. 黃錦堂譯，「關於『資訊自由權』之判決—聯邦憲法法院判決集第二十七卷第七十一頁以下」，收錄於司法院大法官書記處編輯，德國聯邦憲法法院裁判選輯(四)，司法院秘書處，1993 年 6 月。
- 3.8. 湯德宗，「政府資訊公開請求權入憲之研究」，收錄於湯德宗、廖福特主編，憲法解釋之理論與實務（第五輯），中央研究院，2007 年 3 月。

4. 期刊論文

- 4.1. 王珍珠，「政府資訊公開法制對現行檔案制度之影響」，檔案季刊，第 5 卷 3 期，2006 年 9 月。
- 4.2. 李震山，「論人民要求政府公開資訊之權利與落實」，月旦法學雜誌，第 62 期，頁 37 至 38，2000 年 7 月。
- 4.3. 林素鳳，「我國政府資訊公開法制初探」，月旦法學雜誌，第 136 期，2006 年 9 月。
- 4.4. 林明鏘，「資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與國家機密保護法草案」，月旦法學雜誌，第 62 期，2000 年 7 月。
- 4.5. 范江真嫩，「政府資訊公開與個人隱私上保護」，法令月刊，第 52 卷第 5 期，2001 年 5 月。
- 4.6. 陳愛娥，「政府資訊公開法制的憲法基礎」，月旦法學雜誌，第 62 期，2000 年 7 月。
- 4.7. 陳美伶，「現行政府資訊公開法制及其落實」，研考雙月刊，第 29 卷 3 期，2005 年 6 月。
- 4.8. 湯德宗，「政府資訊公開法比較評析」，臺大法學論叢，第 35 卷 6 期，2006 年 11 月。

5. 學位論文

- 5.1. 紀振清撰，「新聞報業之競爭規範」，國立台灣大學法律學研究所博士論文，1996 年 6 月。
- 5.2. 李俊增撰，「論美日憲法上知的權利之發展」，國立台灣大學政治研究所碩士論文，1988 年 6 月。
- 5.3. 柯瑩芳撰，「論知的權利之射程—以日本法制為中心」，中國文化大學法律學研究所碩士論文，2000 年 12 月。

6. 其他

- 6.1. 王仁越，「政府資訊公開法簡介（一）」，法務通訊，第 2310 期，第 3、4 版，2006 年 10 月 12 日。
- 6.2. 林明鏘，「表現自由」，月旦法學雜誌，第 14 期，1996 年 7 月。
- 6.3. 林秀蓮，「政府資訊公開法與其他法律之關係」，法務通訊，第 2306 期，第 4 版，2006 年 9 月 14 日。

- 6.4. 許志雄，「廣告與表現自由」，月旦法學雜誌，第 33 期，1998 年 2 月。

二、日文專書

(依姓氏字母)

1. 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説，有斐閣，2006 年 5 月。
2. 奥津茂樹，情報公開条例の論点—アカウンタビリティ実現のために，ぎょうせい，1999 年 7 月 20 日。
3. 佐藤幸治，憲法，青林書院新社，1995 年。
4. 野中俊彦・江橋 崇編，憲法判例集[第 6 版]，有斐閣，1993 年 4 月 25 日。
5. 松井茂記，マス・メディア法入門，日本評論社，1994 年 9 月 25 日。