

## 政府資訊公開法制概述

謝碩駿\*

### 壹、前言

「開放政府」(open government)此一概念，指涉的內容繁多，雖然目前對於何謂「開放政府」尚無統一的定義，但舉凡一切以「在人民與國家的關係中，建立開放的資訊溝通結構」為目的之舉措，均可納入「開放政府」的概念範疇<sup>1</sup>。作為「開放政府」的要素，「開放政府資料」(open government data)則是另一個常被提及的概念，此一概念指涉的是，原本供政府機關內部使用之資料，開放讓人民也能使用<sup>2</sup>。從這個角度來看，政府機關之資料是否以及如何開放讓人民使用，乃是檢驗「開放政府」落實程度的重要觀察指標。基於此一理念，行政院國家發展委員會在 2021 年 1 月擬定「台灣開放政府國家行動方案」(2021 年至 2024 年)，將「推動資料開放與資訊公開」列為推動「開放政府」政策的五大範疇之一<sup>3</sup>，並在「推動資料開放與資訊公開」的範疇內，列出「完備政府資料開放與再利用制度」、「建立開放資料集平台，提

\*世新大學法律學院副教授。

<sup>1</sup> Florian Claus Albrecht, in: Hoeren/Sieber/Holznel, Multimedia-Recht, Werkstand: 54. EL Oktober 2020, Teil 28 Rn. 12.

<sup>2</sup> Albrecht (Fn. 1), Teil 28 Rn. 12.

<sup>3</sup> 行政院國家發展委員會，台灣開放政府國家行動方案，頁 2-3。全文檔案下載網址：[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=478D4A6E6EABF2D4](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=478D4A6E6EABF2D4) (最後瀏覽日期：2021 年 4 月 6 日)。

供加值運用」、「強化數位隱私與個資保護」、「落實政府資訊公開法之資訊取用權」、「環境領域的資訊揭露」五大承諾事項<sup>4</sup>。

觀諸「推動資料開放與資訊公開」範疇的各項承諾事項，其內容包含兩大要素，其一為「政府資料開放人民使用」，其二則為「政府資訊公開」。「政府資料開放人民使用」涉及的是人民對於政府資料「用的權利」（政府機關之資料對人民以何種方式開放作如何之使用），而「政府資訊公開」涉及的則是人民對於政府資訊「知的權利」（政府機關掌有之資訊在何種要件下提供或不提供予人民知悉），兩者分屬不同理念，且問題脈絡各自殊異，但彼此卻也有密切關連。政府機關掌有之資訊，若完全不提供予人民知悉，則人民即難以進一步行使對政府機關資料「用的權利」，從這個角度來看，「政府資訊公開」可謂是「政府資料開放使用」的前提。

有鑑於「政府資訊公開」對於「開放政府」理念之具體落實具有重要意義，本文擬以政府資訊公開法之規定為基礎，就我國政府資訊公開法制略作簡介概述，描繪我國政府資訊公開之法制應然面的輪廓，俾供各界處理政府資訊公開事宜時參考。

<sup>4</sup> 行政院國家發展委員會，同註 3，頁 7-20。

## 貳、政府資訊公開法制之歷史沿革

雖然政府資訊公開法在 2005 年的年底始公布施行，但其實在政府資訊公開法公布施行前，我國法規早已針對「行政資訊公開」設有相關規定。1999 年 2 月 3 日公布並自 2001 年 1 月 1 日正式生效施行的行政程序法，第一章第七節設有「資訊公開」之規定（第 44 條至第 47 條），其中，第 44 條第 1 項規定：「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」，同條第 3 項則規定：「關於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」，第 45 條則規定應主動公開之行政資訊。雖然此等「以行政命令取代立法」的規定，引起批評<sup>5</sup>，但至少從行政程序法公布施行後，我國的行政資訊公開正式有了法律層次的依據。由於行政程序法對於行政資訊公開的規定過於簡陋，所以在行政程序法第 44 條第 3 項後段的授權下，行政院會同考試院於 2001 年 2 月 11 日發布行政資訊公開辦法（全文共計 19 條），作為我國實施行政資訊公開的具體規範。

一方面，行政資訊公開辦法僅是行政程序法第 44 條第 3 項所稱兩年立法期間的過渡性規定；另一方面，行政資訊公開辦法終究不是法律，僅具法規命令的位階。行政程序法第 44 條第 3 項所稱的兩年立法期間，在 2001 年 2

<sup>5</sup> 陳新民，行政法學總論，10 版，2020 年，頁 250，註釋 11。

月屆滿後，仍未見立法院制定有關行政機關資訊公開之專法，我國的行政資訊公開，只好繼續以僅具法規命令位階的行政資訊公開辦法作為具體實施之法律依據。2005 年 12 月 28 日，政府資訊公開法終於完成立法並經總統公布，自 2005 年 12 月 30 日正式生效實施，而行政程序法第 44 條、第 45 條也功成身退，一併予以刪除。依行政程序法第 44 條第 3 項授權訂定之行政資訊公開辦法，也因法律授權依據已不存在，而在 2006 年 3 月 20 日由行政院及考試院予以廢止。

相較於行政程序法第 44 條、第 45 條以及行政資訊公開辦法係以「行政機關之資訊」為規範標的，政府資訊公開法的規範範圍則不限於行政機關之資訊。依據政府資訊公開法第 4 條第 1 項之規定，受本法規範而負有資訊公開義務之政府機關，係指「中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究文教、醫療及特種基金管理機構」<sup>6</sup>。質言之，一切中央及地方機關，包括總統（府）及其所屬各機關、行政院及其所屬各機關、立法院、司法院及其所屬各機關、考試院及其所屬各機關、監察院及其所屬各機關，以及地方行政機關與地方立法機關，均係政府資訊公開法所要規範之「政府機關」<sup>7</sup>，而各機關在職權範圍內掌有之資訊，均屬於政府資訊公開法第 3 條所稱之「政府資訊」。承繼行政程序法第 43 條、第 44 條（行政機關之資訊公開）而來的

<sup>6</sup> 另依據政府資訊公開法第 4 條第 2 項，受委託行使公權力之私人，在受託範圍內，視同政府機關，亦有本法之適用。

<sup>7</sup> 政府資訊公開法第 4 條之立法理由對此即有清楚之闡明，參見：立法院公報，第 94 卷第 34 期，2005 年，頁 74。

政府資訊公開法，在立法者的設定下，其適用範圍遍及一切機關職權範圍內之資訊（不限於行政機關之資訊），廣開政府資訊公開之大門，確實使我國政府資訊公開之法制邁向一個新的里程碑。

### 參、政府資訊之主動公開

政府資訊公開法規定之政府資訊公開，分成兩種類型，第一種是政府資訊主動公開（政府資訊公開法第二章），第二種是政府資訊被動公開（亦即政府資訊公開法第三章所稱「申請提供政府資訊」）。各政府機關無待人民申請即應主動公開之政府資訊，明文列舉於政府資訊公開法第 7 條第 1 項各款<sup>8</sup>。對於不屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項各款列舉範圍內之政府資訊，人民則可透過政府資訊公開法第三章之「被動公開」相關規定，申請各政府機關提供之。

關於政府資訊主動公開之方式，除法律另有規定，以及政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 1 款之政府資訊（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）應刊載於政府機關公報或其他出版品<sup>9</sup>，依據政府資訊公開法第 8 條第 1 項之規定，原則上並無特定之公開方式，由各政府機關斟酌公開技術之可行性，選擇適當之方式公

<sup>8</sup> 政府資訊公開法第 7 條第 1 項各款，大多是沿襲行政程序法第 45 條第 1 項各款（已刪除）以及行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項各款（已廢止）而來。

<sup>9</sup> 參見政府資訊公開法第 8 條第 2 項。

開。實務上，為方便任何民眾在任何時間獲悉主動公開之政府資訊，許多政府機關選擇在機關網站上設置政府資訊公開專區，將應主動公開之政府資訊放置於該專區內，供民眾透過網路連結不受地理位置及時間限制自行瀏覽。

## 肆、政府資訊被動公開

政府資訊公開法規定之第二種資訊公開類型，乃是政府機關應人民之申請而被動公開政府資訊。在政府資訊公開法第三章中（第 9 條至第 17 條），對政府資訊之被動公開有詳盡之規定。

### 一、程序之性質

政府資訊公開法第三章規定之「政府資訊被動公開」，程序始於申請人提出申請，終於政府機關對申請作成准駁決定。政府資訊公開申請案之處理與回覆，其性質乃是行政作用，因此，雖然適用政府資訊公開法之機關不限於行政機關，但行政機關以外之其他機關在適用政府資訊公開法處理與回覆政府資訊公開申請案時，均屬於實質意義的行政機關。政府資訊被動公開之程序，從而在性質上乃是一種（經相對人申請而開啟之）行政程序。也正因為政府資訊被動公開程序之性質為行政程序，所以若政府資訊公開法對於相關程序問題未設有規定，應回歸適用行政程序法之規定。

## 二、申請權人

依政府資訊公開法第 9 條第 1 項之規定，任何人只要具有我國國籍，均有權向各政府機關申請政府資訊公開。由於政府資訊公開法第 9 條第 1 項並未設有申請權人之年齡門檻限制，因此未成年人也同樣享有政府資訊公開請求權，只不過就申請程序而言，未成年人之申請行為須由法定代理人代為<sup>10</sup>。另外，依據政府資訊公開法第 9 條第 2 項之規定，關於外國人可否申請政府資訊公開，則採取「平等互惠原則」<sup>11</sup>，也就是外國人所屬之國家若未限制我國國民申請該國之政府資訊公開，該外國人亦得在我國享有政府資訊公開之申請權。由於政府資訊公開法第 1 條明文揭櫫本法之立法目的係在保障「人民知的權利」，所以政府機關若在行使職權時有請求其他機關提供資訊之需求，既然此等情形與「人民知的權利」無關，當然也就不能依據政府資訊公開法的規定提出申請，而應該依其他專業法律或行政程序法第 19 條（職務協助）之規定向其他機關提出請求<sup>12</sup>。

政府資訊公開法保障之政府資訊公開請求權，幾乎沒有實體要件（外國人只須符合「平等互惠原則」即可），乃是一種任何人都得向政府機關主張之公法權利。相較之下，行政程序法第 46 條規定之「程序當事人閱

<sup>10</sup> 參見行政程序法第 22 條第 2 項。

<sup>11</sup> 立法理由對此之明文揭示，參見：立法院公報，第 94 卷第 34 期，2005 年，頁 78。

<sup>12</sup> 蕭文生，行政法－基礎理論與實務，3 版，2020 年，頁 594。

覽卷宗請求權」，其行使必須「以主張或維護其法律上利益有必要者為限」，政府資訊公開法為人民創設「沒有任何實體要件，任何人均得享有」之權利，確屬進步之立法，也使「開放政府」之理念在法制上獲得顯著之落實。

### 三、申請方式

關於政府資訊公開之申請方式，由於政府資訊公開法第 10 條第 1 項規定應填具申請書，所以原則上，應以書面方式為之。不過，若經電子簽章憑證機構認證，則依據政府資訊公開法第 10 條第 2 項後段，亦得將申請書製作成電子文件以電子傳遞方式為之。如前所述，以「滿足人民知的權利」為其立法目的之政府資訊公開法，為人民創設「任何人均得享有，沒有任何實體要件」之政府資訊公開請求權，人民依政府資訊公開法申請政府資訊公開，無須任何特定理由，因為「滿足知的權利」本身即是申請理由<sup>13</sup>。因此，政府資訊公開法第 10 條第 1 項第 4 款雖然規定申請書應載明申請政府資訊之用途，但無論申請人填寫之申請用途為何，政府機關均不得將之當成駁回申請案之原因。政府資訊公開法第 10 條第 1 項第 4 款之所以要求申請人在申請書載明申請用途，目的係在讓政府機關得藉以判斷是否依據政府資訊公開法第 22 條後段之規定（學術

<sup>13</sup> 至於申請人為何要「知悉政府資訊之內容」，則是申請之「動機」，此與申請之理由（滿足「知的權利」）分屬二事。



研究或公益用途) 減免費用<sup>14</sup>。即便申請人在申請書中未載明申請用途，在法律上也不會對政府資訊公開申請案之處理造成影響<sup>15</sup>。政府機關要駁回政府資訊公開之申請，必須以政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之規定為依據，至於「申請之用途為何」、「該申請用途對申請人是否具有利益」，則非政府機關對申請案應准許或駁回之考量點。

#### 四、處理程序

政府機關受理人民提出之政府資訊公開申請案後，依據政府資訊公開法第 12 條第 1 項以及第 16 條第 1 項、第 3 項之規定，必須在十五日內以書面<sup>16</sup>作成准駁決定，必要時得延長，延長期間不得逾十五日。若政府機關發現申請人申請提供之政府資訊涉及第三人之權益，依據政府資訊公開法第 12 條第 2 項，政府機關應先以書面通知該第三人於十日內表示意見。政府資訊公開法第 12 條第 2 項「利害關係第三人限期表示意見」之規定，乃是行政程序法第 105 條第 2 項及第 106 條第 1 項「利害關係人陳述意見」之特別規定，因此雖然政府資訊公開法並未規定利害關係第三人表示意見之方式，但依據行政程序法第 105 條第 2 項及第 106 條第 1 項之規定，利害關係第三人之意見得選擇以書面或言詞方式表示之。對於政府機關而言，利害關係第三人表示之意見僅具參考意義，政

<sup>14</sup> 湯德宗，行政程序法，翁岳生（編），行政法（下），4 版，2020 年，頁 158；蕭文生，同註 12，頁 595。

<sup>15</sup> 蕭文生，同註 12，頁 595。

<sup>16</sup> 政府資訊公開法第 16 條第 1 項、第 3 項所稱之「書面」，係指「正式書面」，亦即須以機關公文回覆申請人。

府機關對於申請案之准駁，並不受利害關係第三人意見之拘束<sup>17</sup>。

## 五、豁免公開事由

政府資訊公開法第 18 條第 1 項明文列舉九款政府資訊豁免公開事由，此乃政府機關得駁回政府資訊公開申請案之法律依據。這九款政府資訊豁免公開之規定，每一款均係為保障某種與「人民知的權利」相衝突之法益（包括公共利益以及私人法益）。這九款規定可以分成兩種類型，一種是未設有但書的「政府資訊絕對不公開事由」（政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 4 款、第 5 款、第 8 款），政府資訊公開申請案若合於此等規定，政府機關應作成駁回決定；另一種則是設有但書的「政府資訊相對不公開事由」（政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款、第 7 款、第 9 款），政府資訊公開申請案若合於此等規定，政府機關仍得視個案利益權衡之結果，決定同意或駁回申請。

由於政府資訊公開法第 1 條已明文揭櫫本法之立法目的為「保障人民知的權利」，所以在本法的規範脈絡下，政府資訊以公開為原則，以不公開為例外<sup>18</sup>。基於這樣的原則與例外關係，所以政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之豁免公開規定，在整部政府資訊公開法中具有例外規定之性質，從而依據「例外規定，應從嚴解釋」之法理，政府機關在認定

<sup>17</sup> 湯德宗，同註 14，頁 159。

<sup>18</sup> 湯德宗，同註 14，頁 152。

政府資訊公開申請案是否符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之豁免公開要件時，應從嚴認定，盡可能限縮政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之適用範圍。

人民申請提供之政府資訊，若僅有部分合於豁免公開之規定，應注意政府資訊公開法第 18 條第 2 項揭櫫之「分離原則」。依據「分離原則」，政府機關應該對「一部不公開」之政府資訊作分離處理，亦即將合於豁免公開規定的部分作適度技術處理（例如遮掩、塗黑、匿名化……等）不予公開，並公開其餘部分。在「分離原則」的要求下，即便人民申請提供之政府資訊有部分合於豁免公開之規定，該申請案也不會因此被政府機關全部駁回，從而「人民知的權利」與「因不公開而受保障之利益」兩者得以兼顧。

## 六、准駁決定之性質與救濟

政府機關對政府資訊公開之申請案所為之准駁決定，符合行政程序法第 92 條第 1 項之行政處分定義，其法律性質為行政處分<sup>19</sup>。政府資訊之被動公開程序，其作為行政程序，係透過政府機關對申請案所為之准駁決定而終結，所以政府機關之准駁決定，並非「政府機關在行政程序進行中所為之程序行為」，而是「終結行政程序之實體決定」，因此不適

<sup>19</sup> 湯德宗，同註 14，頁 168；蕭文生，同註 12，頁 601。

用行政程序法第 174 條關於「禁止單獨針對程序行為提起救濟」之規定<sup>20</sup>。

人民申請政府資訊被動公開遭政府機關駁回，關於救濟之問題，政府資訊公開法在第 20 條及第 21 條設有規定。其中，政府資訊公開法第 20 條規定：「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」。由於人民認為其權利遭機關違法侵害，本來就可以依行政爭訟相關法律之規定提起行政救濟，所以政府資訊公開法第 20 條之規定對於人民行政救濟之權利保障而言，並無任何創設效果，僅具再次宣示之意義而已。至於人民對政府機關之駁回決定不服，應提起何種類型之行政訴訟？由於人民申請政府資訊被動公開，其申請標的為「作成授益行政處分（作成「同意提供政府資訊」之決定）」，故此等申請遭政府機關駁回，申請人應在踐行訴願程序後，提起行政訴訟法第 5 條之課予義務訴訟，訴請行政法院判令政府機關作成「同意提供政府資訊」之決定，而非逕行向行政法院提起行政訴訟法第 8 條之一般給付訴訟<sup>21</sup>。

考量到政府資訊公開爭訟案件的爭點在於「政府資訊應否公開或保密」，且有保密必要之政府資訊一旦公開，將發生難以回復之損害，所以政府資訊公開法第 21 條規定：「受理訴願機關及行政法院審理有關政府

<sup>20</sup> 湯德宗，同註 14，頁 168。

<sup>21</sup> 陳敏，行政法總論，10 版，2019 年，頁 834；蕭文生，同註 12，頁 602。

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」。此一規定之目的，乃在透過秘密審理，避免「應否公開」尚待行政救濟機關決定的政府資訊，在行政救濟之結果出爐前提早曝光。惟秘密審理應如何進行，政府資訊公開法本身未有進一步之規定，仍待相關救濟法律予以補充。

## 伍、總結

我國政府資訊公開法制，自政府資訊公開法完成立法正式施行後，翻開了嶄新的一頁。一方面，任何人依政府資訊公開法之規定，享有無任何實體要件即可向各政府機關主張之政府資訊公開請求權；另一方面，政府資訊公開法亦以法律位階之層次，確立「政府資訊以公開為原則，以不公開為例外」。作為政府資訊公開法制之基礎，政府資訊公開法能否確實被各政府機關遵守，攸關「開放政府」理念在我國能否真正落實。各政府機關在適用政府資訊公開法時，必須注意政府資訊公開法第 1 條揭櫫之立法目的，以「保障人民知的權利」為依歸，盡量滿足人民的政府資訊公開請求權，俾「增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」。另外，無論是政府資訊主動公開抑或是被動公開，均應注意政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之豁免公開規定。惟政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之豁免公開規定，在整部政府資訊公開法中，係屬於例外規定之性質，故基於「例外規定，從嚴

解釋」之法理，對豁免公開之情形應嚴格認定，盡量窄化政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之適用範圍，避免「政府資訊以公開為原則」的精神遭到架空。若確實存在政府資訊例外不公開之事由，各政府機關亦應注意政府資訊公開法第 18 條第 2 項之「分離原則」，以分離處理之技術，兼顧「人民知的權利」與「因不公開政府資訊而受保障之利益」。透過各政府機關對政府資訊公開法之正確適用，我國「開放政府」理念之實踐，必能益發成熟進步，形成典範。

*NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE*

國家文官學院