

# 從電影看政府資訊公開法

---

劉靜怡

台灣大學國家發展研究所專任教授

**J.S.D., The University of Chicago Law School**

**LL.M., Harvard Law School**

# 前言

---

- 從「調查報導」（investigative reporting）談起：CBS show “60 minutes” on the Big Tobacco case
- 政府資訊公開法（簡稱資公法）於94年12月6日完成三讀、12月28日公布施行，施行經驗有限、但以促成行政決策的公正（impartiality）、公平（fairness）、透明（transparency）為原則
- 資公法之立法目的：保障人民「知」的權利
- 「知」權利：人民保護自身權益、參與公共事務和追求透明正確的民主治理結果

## 政府資訊公開之基礎理論與相關概念澄清

---

- 「知的權利」具體意義：資訊接受權、資訊蒐集權、資訊公開請求權、公眾知的權利
- 「他人資訊」**v.s.**「本人資訊」請求之依據：資公法和個資法之適用關係
- 資訊公開與閱覽卷宗之關係：「一般性之資訊公開」**v.s.**「行政程序中之個案資訊」。  
「實體權利」**v.s.**「程序權利」
- 資公法的解釋適用：為滿足以公開為原則、不公開為例外

# 「知」的權利如何受到資公法的保障？

---

依本法規定，人民享有下列權利：

- ❑ 政府資訊申請提供權（本法第**5**條、第**9**條至第**13**條及第**16**條）
- ❑ 政府資訊申請更正、補充權（本法第**14**條至第**16**條）
- ❑ 申請資訊被拒絕之行政救濟權（本法第**20**條至第**21**條）
- ❑ 對於人民知的權利，應給予「最大尊重」

# 本法之定位－普通法

---

- 本法第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」。可見本法可定位為普通法、例如檔案法具有優先適用地位。
- 雖然本法定位為普通法，惟除其他法律另有規定者，依其規定外，仍適用本法規定，例如：公開資訊或申請資訊之程序規定，以及行政救濟規定等，仍有適用。從而，並非其他法律另有資訊公開之特別規定，即完全排除本法適用
- 基本法之定位：如檔案法第三章之規定、行政程序法閱覽卷宗之規定

# 本法與其他法律之關係(1)：檔案法

---

- 檔案法規範之對象，除具有永久保存價值，而移交中央主管機關（國家檔案管理局）管理之「國家檔案」外，尚有由各機關自行管理、難以計數之「機關檔案」。  
「機關檔案」皆屬本法所稱之「政府資訊」。
- 本法與檔案法之關係：由於本法第3條所定政府資訊，其涵蓋之範圍較檔案為廣，檔案應屬政府資訊之一部分，且檔案法第17條至第22條亦設有申請閱覽、抄錄或複製檔案等有關資訊公開之規定；本法第2條規定既將本法定位為普通法，本法與檔案法在適用上發生競合，檔案法相對於政府資訊之公開另有規定者，應優先適用。

## 本法與其他法律之關係（2）：個資法

---

- 本法與「個人資料保護法」之關係：本人（資訊之主體）就其個人資料依個資法之規定行使權利時，自應優先適用該法之規定處理。但本人以外之第三人，向政府機關申請提供（經電腦處理之）個人資料時，因該個人資料亦屬政府資訊之一部分，故除須符合個資法有關利用之規定外，尚須依政府資訊公開法規定判斷有無限制公開或提供之情事；如有限制公開或提供之情事，縱符合個資法有關得利用之規定，仍不得公開或提供之。

# 本法與其他法律之關係 (3) : 行政程序法 第46條閱覽卷宗規定

---

- 行政程序法第46條第1項規定：「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。」
- 此係行政程序中卷宗閱覽請求權，與政府資訊公開請求權性質不同。兩者比較如下：

# 本法與其他法律之關係 (3)

	請求公開政府資訊(資公法)	卷宗閱覽請求(行程法)
權利人	本國人、法人或團體	行政程序中的當事人或利害關係人
規範內容	一般性資訊公開，滿足人民知的權利並增進人民對公共事務的信來及監督	行政程序中個案資訊公開
規定性質	依資公法規定申請政府機關提供資訊之權利，屬獨立的實體權利	附屬性的程序權利
權利存續期間	非以個案存在為必要，故無權利存續期間的問題，隨時可提出	行政程序存續期間(已開始、未終結，法定救濟期間前)
救濟	政府機關對於申請資訊公開所為之准駁，係屬行政處分，申請人如有不服，得依法提起訴願	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，不得單獨提起救濟

# 政府資訊之主動公開：主動公開為原則

---

- 本法所定政府資訊之公開方式分有二：主動公開與被動公開，前者無待人民申請，政府機關應及時自行公開特定資訊，後者政府機關依民眾申請，公開所請求的資訊。
- 依本法第六條規定：「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。」

# 政府資訊之主動公開：主動公開之資訊（1）

- 應主動公開政府資訊之範圍：本法第7條規定：「下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：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。」

## 政府資訊之主動公開：主動公開之資訊(2)

---

- 雖屬本條列舉之政府資訊，如其中含有「依第**18**條規定限制公開或不予提供」之事項者，就該部分仍應限制公開或不予提供，而僅就其他部分公開或提供之（第**18**條第**2**項）
- 第**5**款所稱「研究報告」，專指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告而言。又上開第**10**款所稱「合議制機關之會議紀錄」，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單（第**7**條第**2**項、第**3**項）

# 政府資訊主動公開之方式

- 本法第8條第1項規定：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：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。」
- 除第7條第1項第1款之條約、對外關係文書及法規等政府資訊，必須以上述第1款之方式主動公開外；其他應主動公開之資訊，政府機關則應斟酌公開技術之可行性，就上述方式中選擇其適當者行之（第8條第2項）。

# 申請提供政府資訊（或稱「被動公開」）

---

- 申請人之範圍：請求權人（第九條）
- 申請方式及程序：採要式主義。須填具申請書，載明申請人姓名、法定代理人等相關基本資料，申請之政府資訊內容要旨及件數、申請政府資訊之用途及申請日期等事項。

# 申請提供政府資訊

---

- 處理期間：政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起**15**日內，為准駁之決定
- 處理程序：涉及第三者權益資訊之特別處理程序。行政機關應先通知資訊公開可能受到影響的第三人，若第三人不欲該資訊為他人知悉，可依本法第**12**條規定陳述意見，該意見將成為政府機關決定公開與否的考量基礎。
- 准駁之書面通知
- 更正或補充資訊之申請：政府機關保有之資訊如不正確或不完整時，應准許人民申請更正或補充。

# 政府資訊公開之限制（或稱「豁免公開」）

---

- 本法第**18**條所列舉政府資訊限制公開或提供之事項共**9**款，依其性質可分為四類
  1. 國安資訊或依法應保密事項
  2. 執法資訊
  3. 其他公務資訊
  4. 私密資訊
- 分離原則：本法第**18**條第**2**項規定

## 豁免公開(一)：國安資訊

---

- 我國國家機密保護法第二條定義國家機密為「為確保國家安全或利益而有保密之必要，對政府機關持有或保管之資訊，經本法核定機密等級者」。同法並將國家機密區分為絕對機密、極機密與機密三等級。除涉及國家安全情報來源或管道之國家機密為永久保密外，其餘在罹於核定機密期限屆滿時，即自動解除機密。

## 豁免公開(二)：執法資訊

---

所謂執法一般是指刑事案件之偵查，及民事、行政訴訟之進行。廣義之執法上包含行政機關發動之行政檢查、取締活動等。

- 其公開有妨礙犯罪偵查、起訴或各種訴訟程序之虞者
- 其公開將妨害刑事被告受公正之裁判者
- 其公開將妨害機關實施監督、檢查、取締之業務者
- 其公開有危害他人生命、身體安全之虞者

## 豁免公開(三)：公務資訊

---

- 政府內部溝通意見之豁免。資公法第**18**條第**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。但對公益有必要者，得公開或提供之」。
- 其他法令限制公開。
- 公營事業經營資料之公開，將妨害其經營上正當利益者，可豁免公開，以維護公營事業競爭利益。

## 豁免公開(四)：私密資訊 (1)

---

- 職業秘密：指執行專門職業業務，例如醫師或律師業務時，基於當事人信賴獲得的資訊
- 商業秘密：其公開將侵害該資訊主體競爭地位的資訊
- 個人隱私資訊：適用本項豁免有兩大關鍵，一、個人隱私的界定，資公法所稱個人隱私應不限於足以識別該個人之資料；二、「公開」與「不公開」之間的「利益權衡」。

## 豁免公開(四)：私密資訊 (2)

---

「公開」與「不公開」的「利益衡量」應考量下列因素：

- 該個人資訊的公開是否有利於公益，應取決於系爭資訊之本質，及該資訊與公共利益間的關連。至於請求公開資訊之目的，或申請人之身份，不應作為衡量的因素。
- 所謂「公共利益」應特別考慮「資公法」之立法目的，包含揭露不為人知的公共事務黑暗面、揭發政府弊端、促進政府負責等。
- 公開系爭資訊與預期之公益增進兩者之間，應有關連。

# 豁免公開的分離原則

---

- 本法第**18**條第**2**項規定：「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」準此，政府資訊可得分割時，其中若含有限制公開或不予提供之部分，並非該資訊之全部內容者，應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅公開或提供其餘部分，此即所謂之「分離原則」。

# 救濟及收費

---

- 救濟方式：政府機關就申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定，係屬行政處分，對於處分不服者自得提起爭訟，是以，本法第**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。」
- 秘密審理：本法第**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。」
- 收取費用：本法第**22**條規定

## 案例思考：

---

**A**是一家頗具規模的科技公司，生產產品過程中會排使用高劑量的特殊化學藥劑。環保團體**B**得悉**A**公司對於化學藥劑的使用、處理和排放方式有不法的嫌疑，故向環保署檢舉此事，環保署隨後啟動行政檢查程序，除到**A**公司廠區實地採樣檢測之外，並要求**A**公司提供和化學藥劑的使用、處理和排放方式有關的文件、通訊內容和相關員工資訊等，以便綜合判斷是否有要求**A**公司改善或改正之處。但經過半年，環保署對此檢舉案的處理結果並不明朗，因此環保團體**B**依政府資訊公開法向環保署申請提供在行政檢查過程中所取得之上述文件和資訊，環保署則以**A**公司所提供之相關文件和資訊具有執法需求、個人隱私和營業機密等考量，因此主張政府資訊公開法第十八條關於限制公開的規定在本案中應有適用，拒絕提供上述文件和資訊。試問環保署上述主張是否有理？

# 案例思考方向

---

- 根據我國政府資訊公開法的規定，公司之類的法人組織，並非完全不能主張政府資訊公開的豁免，但是，法定豁免事由畢竟是例外規定，在解釋適用時自應嚴格為之。
- 環保署可遵循分離原則，將真正屬於「營業機密」核心內容的文件和涉及員工「個人隱私」的資訊以適當方式予以保留之後，再提供給申請人。