政府資訊公開法裁判彙編

The Freedom of Government Information Law

法務部編印

中華民國 102 年 3 月

例　　言

政府施政之公開與透明，乃是國家邁向民主化與現代化的指標之一。因此，政府機關皆應依本法盡力將政府資訊置於陽光下，主動公開或提供於人民，滿足其「知的權利」。惟人民固有「知的權利」，但在符合憲法第 23 條的範圍內，仍得以法律為必要的限制。為避免爭議，本法亦賦予政府資訊申請人，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，得依法提請行政救濟之權利。

本部於 99 年 12 月，首次出版「政府資訊公開法裁判彙編」，自司法院網站建置之「法學檢索系統」(http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm)收錄最高行政法院適用本法所做成之裁判，作為行政機關處理相關案件之參考，獲得各界重視。本次發行第 2 版，再增加蒐集自 99 年 12 月至 101 年 9 月最高行政法院適用本法作成之裁判，部分案件並收錄前審判決供參考，希冀行政機關於依本法規定處理人民申請提供政府資訊案件時，能參考實務見解，俾落實本法目的。

法務部　謹誌

102 年 3 月

目　錄

第 一 章 總則

第 1 條 …… 1

第 2 條 …… 1

【最高行政法院裁定 101 年 7 月 26 日 101 年度裁字第 1582 號】 …… 1

前審判決：【臺中高等行政法院判決 101 年 5 月 10 日 101 年度訴更一字第 5 號】…… 4

前審判決：【最高行政法院判決 100 年 12 月 22 日 100 年度判字第 2222 號】…… 30

【最高行政法院裁定 99 年 10 月 22 日 99 年度裁字第 2510 號】 …… 44

前審判決：【臺北高等行政法院判決 99 年 8 月 5 日 99 年度訴字第 901 號】…… 46

【最高行政法院判決 99 年 10 月 7 日 99 年度判字第 1030 號】 54

第 3 條 …… 59

【最高行政法院裁定 99 年 10 月 22 日 99 年度裁字第 2510 號】 …… 59

前審判決：【臺北高等行政法院判決 99 年 8 月 5 日 99 年度訴字第 901 號】…… 59

【最高行政法院裁定 99 年 7 月 21 日 99 年度裁字第 1556 號】 60

前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 9 月 10 日 97 年度訴字第 355 號】…… 62

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】…… 78

【最高行政法院裁定 99 年 1 月 29 日 99 年度裁字第 265 號】‥ 87

前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 8 月 26 日 98 年度訴字第 221 號】…… 90

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1267 號】 98
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 1 月 15 日 97 年度訴字第 699 號】 ····· 100
【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】 107
前審判決：【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】 ····· 113
第 4 條 ····· 135
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 ·· 136
第 5 條 ····· 136
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 ·· 136
【最高行政法院裁定 97 年 9 月 4 日 97 年度裁字第 4335 號】 136
【最高行政法院判決 95 年 6 月 22 日 95 年度判字第 916 號】 139
第 二 章 政府資訊之主動公開
第 6 條 ····· 146
第 7 條 ····· 146
【最高行政法院裁定 100 年 4 月 14 日 100 年度裁字第 892 號】 ····· 147
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 10 月 27 日 98 年度訴字第 1342 號】 ····· 151
【最高行政法院判決 100 年 1 月 20 日 100 年度判字第 46 號】 ····· 173
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 5 月 14 日 98 年度訴字第 120 號】 ····· 182
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 ·· 209
【最高行政法院裁定 98 年 7 月 30 日 98 年度裁字第 1884 號】 ····· 209
前審判決:【臺中高等行政法院判決 98 年 3 月 11 日 97 年度訴字第 480 號】 ····· 212

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1283 號】 ····· 218
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 12 月 31 日 97 年度訴字第 86 號】 ····· 220
【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1267 號】 ····· 228
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 1 月 15 日 97 年度訴字第 699 號】 ····· 228
【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 404 號】 228
【最高行政法院裁定 97 年 6 月 27 日 97 年度裁字第 3354 號】 ····· 233
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 2 月 29 日 96 年度訴字第 1791 號】 ····· 235
【最高行政法院裁定 97 年 1 月 24 日 97 年度裁字第 728 號】 252
前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 8 月 2 日 95 年度訴字第 3718 號】 ····· 254
第 8 條 ····· 267
第 三 章 申請提供政府資訊
第 9 條 ····· 267
【最高行政法院判決 101 年 7 月 26 日 101 年度判字第 666 號】 ····· 267
【最高行政法院判決 100 年 1 月 20 日 100 年度判字第 46 號】 ····· 275
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 5 月 14 日 98 年度訴字第 120 號】 ····· 276
【最高行政法院裁定 99 年 10 月 28 日 99 年度裁字第 2541 號】 ····· 276
前審判決：【臺中高等行政法院判決 99 年 7 月 7 日 99 年度訴字第

128 號】 …… 279
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 ‥ 287
【最高行政法院裁定 98 年 7 月 30 日 98 年度裁字第 1884 號】
…… 287
第 10 條 …… 287
【最高行政法院裁定 100 年 5 月 12 日 100 年度裁字第 1173 號】
…… 288
前審判決：【臺中高等行政法院判決 99 年 3 月 10 日 98 年度訴字第 309 號】 …… 292
第 11 條 …… 314
第 12 條 …… 315
【最高行政法院裁定 97 年 9 月 4 日 97 年度裁字第 4335 號】 315
【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】 315
前審判決：【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】 …… 315
第 13 條 …… 315
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 ‥ 316
【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】 316
前審判決：【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】 …… 316
【最高行政法院判決 96 年 5 月 10 日 96 年度判字第 790 號】 316
第 14 條 …… 326
【最高行政法院裁定 99 年 11 月 11 日 99 年度裁字第 2776 號】
…… 327
【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 430 號】 329
前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 3 月 19 日 95 年度訴字第 3100 號】 …… 333
【最高行政法院裁定 97 年 1 月 17 日 97 年度裁字第 490 號】 335

前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 5 月 17 日 95 年度訴字第 2057 號】 …… 339
第 15 條 …… 362
【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 430 號】 362
前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 3 月 19 日 95 年度訴字第 3100 號】 …… 362
第 16 條 …… 362
第 17 條 …… 363
【最高行政法院裁定 99 年 7 月 21 日 99 年度裁字第 1556 號】 …… 363
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 9 月 10 日 97 年度訴字第 355 號】 …… 363
第 四 章 政府資訊公開之限制
第 18 條 …… 363
【最高行政法院裁定 101 年 9 月 7 日 101 年度裁聲字第 90 號】 …… 364
【最高行政法院裁定 101 年 7 月 26 日 101 年度裁字第 1582 號】 …… 366
前審判決：【臺中高等行政法院判決 101 年 5 月 10 日 101 年度訴更一字第 5 號】 …… 366
前審判決：【最高行政法院判決 100 年 12 月 22 日 100 年度判字第 2222 號】 …… 366
【最高行政法院判決 101 年 6 月 21 日 101 年度判字第 558 號】 …… 366
【最高行政法院裁定 101 年 4 月 30 日 101 年度裁字第 908 號】 …… 383
前審判決：【臺北高等行政法院判決 101 年 2 月 2 日 100 年度訴字第 1880 號】 …… 385

【最高行政法院判決 101 年 2 月 16 日 101 年度判字第 171 號】 ····· 392
【最高行政法院判決 101 年 2 月 16 日 101 年度判字第 143 號】 ····· 402
【最高行政法院判決 100 年 12 月 29 日 100 年度判字第 2253 號】 ····· 410
【最高行政法院裁定 100 年 11 月 10 日 100 年度裁字第 2697 號】 ····· 425
前審判決：【臺北高等行政法院判決 100 年 9 月 1 日 100 年度訴字第 934 號】 ····· 428
【最高行政法院判決 100 年 10 月 27 日 100 年度判字第 1845 號】 ····· 435
前審判決：【臺北高等行政法院判決 100 年 4 月 28 日 100 年度訴字第 159 號】 ····· 449
【最高行政法院判決 100 年 7 月 28 日 100 年度判字第 1312 號】 ····· 469
前審判決：【臺北高等行政法院判決 99 年 7 月 15 日 99 年度訴字第 850 號】 ····· 483
【最高行政法院判決 100 年 6 月 9 日 100 年度判字第 928 號】 ····· 510
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 12 月 7 日 98 年度訴字第 873 號】 ····· 520
【最高行政法院裁定 100 年 4 月 28 日 100 年度裁字第 614 號】 ····· 539
【最高行政法院裁定 100 年 4 月 21 日 100 年度裁字第 954 號】 ····· 556
前審判決：【高雄高等行政法院判決 97 年 9 月 25 日 96 年度訴字第 946 號】 ····· 559

【最高行政法院裁定 100 年 4 月 14 日 100 年度裁字第 892 號】 ····· 579
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 10 月 27 日 98 年度訴字第 1342 號】 ····· 579
【最高行政法院裁定 100 年 3 月 24 日 100 年度裁字第 727 號】 ····· 579
前審判決：【臺北高等行政法院判決 99 年 12 月 16 日 99 年度訴字第 961 號】 ····· 582
【最高行政法院判決 100 年 1 月 20 日 100 年度判字第 46 號】 ····· 593
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 5 月 14 日 98 年度訴字第 120 號】 ····· 593
【最高行政法院裁定 99 年 10 月 28 日 99 年度裁字第 2541 號】 ····· 594
前審判決：【臺中高等行政法院判決 99 年 7 月 7 日 99 年度訴字第 128 號】 ····· 594
【最高行政法院裁定 99 年 9 月 16 日 99 年度裁字第 2158 號】 ····· 594
前審判決：【臺北高等行政法院判決 99 年 6 月 10 日 99 年度訴字第 194 號】 ····· 596
【最高行政法院判決 99 年 8 月 5 日 99 年度判字第 804 號】 ·· 610
【最高行政法院判決 99 年 7 月 29 日 99 年度判字第 769 號】 614
【最高行政法院裁定 99 年 7 月 21 日 99 年度裁字第 1556 號】 ····· 621
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 9 月 10 日 97 年度訴字第 355 號】 ····· 621
【最高行政法院判決 99 年 6 月 17 日 99 年度判字第 629 號】 621
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 ·· 630

【最高行政法院判決 99 年 2 月 25 日 99 年度判字第 177 號】 630
【最高行政法院裁定 99 年 1 月 29 日 99 年度裁字第 265 號】 640
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 8 月 26 日 98 年度訴字第 221 號】 …… 640
【最高行政法院裁定 98 年 9 月 30 日 98 年度裁字第 2342 號】 …… 640
【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1283 號】 …… 644
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 12 月 31 日 97 年度訴字第 86 號】 …… 644
【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1267 號】 …… 644
前審判決：【臺北高等行政法院判決 98 年 1 月 15 日 97 年度訴字第 699 號】 …… 644
【最高行政法院判決 97 年 11 月 20 日 97 年度判字第 1028 號】 …… 644
【最高行政法院裁定 97 年 6 月 27 日 97 年度裁字第 3354 號】 …… 651
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 2 月 29 日 96 年度訴字第 1791 號】 …… 651
【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】 651
前審判決：【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】 …… 651
【最高行政法院裁定 97 年 1 月 24 日 97 年度裁字第 728 號】 651
前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 8 月 2 日 95 年度訴字第 3718 號】 …… 652
【最高行政法院判決 96 年 5 月 10 日 96 年度判字第 790 號】 652
【最高行政法院裁定 96 年 4 月 30 日 96 年度裁字第 900 號】 652

前審判決：【臺中高等行政法院判決 95 年 8 月 8 日 95 年度訴字第 313 號】 658
【最高行政法院判決 95 年 11 月 23 日 95 年度判字第 1898 號】 662
【最高行政法院判決 95 年 6 月 22 日 95 年度判字第 916 號】 679
第 19 條 679
【最高行政法院判決 97 年 10 月 30 日 97 年度判字第 957 號】 679
【最高行政法院裁定 97 年 6 月 27 日 97 年度裁字第 3354 號】 685
前審判決：【臺北高等行政法院判決 97 年 2 月 29 日 96 年度訴字第 1791 號】 686
【最高行政法院裁定 97 年 1 月 24 日 97 年度裁字第 728 號】 686
前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 8 月 2 日 95 年度訴字第 3718 號】 686
第 五 章 救濟
第 20 條 686
【最高行政法院裁定 100 年 11 月 17 日 100 年度裁字第 2740 號】 686
【最高行政法院裁定 100 年 4 月 21 日 100 年度裁字第 983 號】 690
前審判決：【高雄高等行政法院判決 100 年 1 月 28 日 99 年度訴字第 566 號】 692
【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】 698
【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 430 號】 699
前審判決：【臺北高等行政法院判決 96 年 3 月 19 日 95 年度訴字第 3100 號】 699
【最高行政法院裁定 97 年 1 月 17 日 97 年度裁字第 96 號】 699

【最高行政法院裁定 96 年 8 月 17 日 96 年度裁字第 1914 號】
…… 701
第 21 條 …… 705
【最高行政法院判決 101 年 2 月 16 日 101 年度判字第 143 號】
…… 705
第 六 章 附則
第 22 條 …… 705
第 23 條 …… 705
第 24 條 …… 705

政府資訊公開法裁判彙編

中華民國九十四年十二月二十八日總統華總一義字
第 09400212561 號令制定公布全文 24 條；並自公布日施行

第一章　總則

第 1 條

為建立政府資訊公開制度，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。

第 2 條

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。

【最高行政法院裁定 101 年 7 月 26 日 101 年度裁字第 1582 號】

〈提供行政資訊事件〉

上　訴　人　李志仁

被 上訴 人　行政院農業委員會臺中區農業改良場

代　表　人　張致盛

訴訟代理人　王東山　律師

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 101 年 5 月 10 日臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 5 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣，倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人於民國 98 年 10 月 20 日向被上訴人申請提供「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」（下稱系爭報告）之政府資訊，案經被上訴人以 98 年 11 月 18 日農中改作改字第 0982808051 號函提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及機密部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未予提供。上訴人不服，向行政院農業委員會（下稱農委會）提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。經原審法院 99 年度訴字第 172 號判決將訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人應依該判決之法律見解，對於上訴人 98 年 10 月 20 日申請閱覽、抄錄及複製「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」之資訊，作成決定；並駁回上訴人其餘之訴。被上訴人對其不利部分不服，提起上訴，經本院以 100 年度判字第 2222 號將該判決關於撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人作成決定暨該訴訟費用部分均廢棄，發回原審法院更審。嗣經原審法院審理結果，以 101 年度訴更一字第 5 號判決（下稱

原判決）駁回其訴，上訴人不服，提起本件上訴。

三、本件上訴人對於原判決提起上訴，上訴意旨略以：(一)原審未依職權調查原則之規定，審酌究明系爭報告「是否屬應主動公開之政府資訊」、「是否屬機密性質」及「有否符合豁免公開之事由」，亦未說明理由，即遽為判決，即有不適用行政訴訟法第 125 條第 1 項、第 133 條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違法。(二)系爭報告第 12 頁至第 15 頁「四、工作成果」及第 20 頁、第 21 頁「五、檢討與建議」未提供予上訴人部分，原判決所為之認定，均不具備政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款豁免公開規定之要件。原審未究明政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定各款豁免公開規定之要件，亦未考量系爭報告公開或提供是否「對公益有必要」，即遽為判決，亦有法規適用不當之違法。(三)系爭報告係屬政府資訊公開法第 7 條規定之應主動公開之政府資訊，且亦無豁免公開之機密事由，依法本應公開之。而該 3 名考察人員留存圖像於系爭報告中，僅為證明確有參與赴越南考察之行程之用，及供被上訴人及農委會審核之用，此亦為執行本件出國任務所必要，如予以公開，對於該 3 名考察人員隱私之侵害，顯然相對輕微。是依比例原則而兩相權衡下，系爭報告之公開或提供，顯然對公益有必要。原判決僅以保護該 3 名考察人員之隱私，率稱「此部分資訊涉及赴越南參與雜糧蔬菜特作協助鑑定小組 3 名成員之圖像，誠與公益無涉。」，亦顯有違誤。(四)原審對上訴人所提出之重要攻擊防禦方法均未予審酌，亦未就上訴人所論駁之各項何以不採說明理由，亦有判決不備理由之違法等語，為其論據。惟核其上訴理由所陳，或係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或係就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項，指摘其為不當，或係就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，泛言原判決有不適用法規或適用不當及不備理由之違法，而未具體表明原判決究竟有如何合於不適用法規或適用不當、或有行政訴訟

法第 243 條第 2 項所列各款之情形，尚難認為已對原判決之如何違背法令有具體之指摘。依首揭規定及說明，應認其上訴為不合法，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 101 年 5 月 10 日 101 年度訴更一字第 5 號】

〈提供行政資訊事件〉

原　　告　李志仁

被　　告　行政院農業委員會臺中區農業改良場

代　表　人　張致盛

訴訟代理人　羅豐胤　律師

複 代 理人　謝采薇　律師

上列當事人間因提供行政資訊事件，被告不服本院中華民國 99 年 12 月 21 日 99 年度訴字第 172 號判決，提起上訴，經最高行政法院 100 年度判字第 2222 號判決廢棄發回更審，本院更為判決如下

主文

原告之訴駁回。

本審及發回前上訴審訴訟費用均由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告於民國（下同）98 年 10 月 20 日向被告申請提供「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」（下稱系爭報告）之政府資訊，案經被告以 98 年 11 月 18 日農中改作改字第 0982808051 號函提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及機密部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未予提供。原告不服，向行政院農業委員會（下稱農委會）提起訴願，遭決定駁回，遂

提起行政訴訟。經本院 99 年度訴字第 172 號判決(下稱原判決)：「訴願決定及原處分均撤銷。被告應依本判決之法律見解，對於原告民國 98 年 10 月 20 日申請閱覽、抄錄及複製『赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告』之資訊，作成決定。原告其餘之訴駁回。」被告對其不利部分不服，提起上訴，經最高行政法院以 100 年度判字第 2222 號將原判決關於撤銷訴願決定及原處分，並命被告作成決定暨該訴訟費用部分均廢棄，發回本院更審。

二、本件原告主張：

(一)按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款、第 2 項規定，凡派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之研究報告，除有第 18 條規定限制公開或不予提供者外，當屬應主動公開之政府資訊。倘權責機關並未核定該研究報告為限制公開或不予提供，則申請人向持有機關申請閱覽、抄錄及複製該研究報告，由於該研究報告既屬應主動公開之政府資訊，持有機關依職權應無核定該研究報告為限閱（機密）之餘地，否則，即難謂合法。經查:

1. 被告主張「本次之系爭報告於製作完成後，於出國報告審查表中之『計畫主辦機關審核意見欄第 9 點』並未勾選，意即表示本件系爭報告不採行公開發表」（前審被告答辯狀第 3 頁），並表明「本件限閱之簽呈業已附於原處分卷內，原告閱卷即明」(前審被告辯論意旨狀答辯第 3 頁)，以證明本件系爭報告業已核定為限閱（機密）。

2. 然本件系爭報告之「出國報告審查表」(原處分卷第 2 頁)上「計畫主辦機關審核意見」欄係被告自行勾選；「審核人」欄亦被告首長擅自核章，而非主辦機關農委會所勾選及核章，實與行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點第 11 點「出國計畫相關資料之登錄及出國報告之『審核』、追蹤，由『計畫主辦機關』統籌處理」之規定不符。被告

既非本件之計畫主辦機關，應無於本件「出國報告審查表」上勾選及核章之事務管轄權限，被告擅自於本件「出國報告審查表」上勾選及核章，即顯有逾越事務管轄權限之違法。

3. 又被告所謂本件限閱之「簽呈」（原處分卷第 1 頁）載明：「檢陳職奉派前往越南調查及蒐集大蒜樣品，出國報告及出國報告審查表各乙件，簽請核閱並於審查表簽章後，『准予上網登錄及印刷裝訂，並函送農業委員會。』呈請裁示。」可見，前揭簽呈僅係本件系爭報告出國人簽請其服務單位（即被告）「准予上網登錄及印刷裝訂，並函送農委會」，而非簽請准予核定限閱，是上開簽呈亦無法證明本件系爭報告業已核定為限閱（機密）。

4. 況依公文程式條例第 12 條規定，應保守秘密之公文，其制作、傳遞、保管，均應以「密件」處理之。惟被告檢附本件系爭報告陳報農委會之函件（前審被告陳報狀證物一）所標示之密等（機密等級）為「普通件」而非「密件」；而農委會退回被告自行保存之函文（請被告提出）亦非標示為「密件」，足證，本件系爭報告顯未依法已核定為限閱（機密）。

5. 承上，被告所辯，實難以證明本件系爭報告業已核定為限閱（機密）。從而，本件原告向被告申請閱覽、抄錄及複製系爭報告之當時，權責機關農委會既未核定系爭報告為限閱（機密）而限制公開或不予提供，是系爭報告仍屬應主動公開之政府資訊，持有機關依職權應無核定系爭報告為限閱（機密）之餘地，被告即應提供系爭報告全文予原告，否則即屬違法。

（二）縱被告以其為系爭報告之持有機關，自得本於職權認定系爭報告是否具備政府資訊公開法第 18 條規定之限制公開或不予

提供，而核認系爭報告之部分為限閱（機密），惟仍應符合政府資訊公開法第 18 條規定之要件，始為合法。然查：

1. 有關被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，核認系爭報告「四、工作成果」第 12-15 頁部分為限閱（機密）：依關稅法第 28 條第 1 項前段規定，「海關對進口貨物原產地之認定，應依原產地認定標準辦理」；及海關緝私條例第 1 條第 1 項規定，「私運貨物進出口之查緝，由海關依本條例之規定為之」。則有關進口貨物原產地之認定以及私運貨物（走私貨物）之監督、管理、檢（調）查、取締及查緝等業務權責機關應為海關。據研商「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」運作事宜會議紀錄（下稱會議紀錄）之說明二即稱：「由本會成立・・・等六個協助鑑定小組，其中由中部辦公室（即現今之農糧署）成立『雜糧蔬菜特作小組』（下稱鑑定小組），負責『協助』查緝單位『鑑定』所移送之疑似走私農產品・・・。」可知，鑑定小組之業務僅係為協助海關等查緝單位鑑定疑似走私農產品而已。又行政程序法第 19 條第 1 項規定，「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」係指不相隸屬之行政機關間，於其權限範圍內之互相「協助」，並不生管轄權移轉之情形（法務部 90 年 3 月 14 日（90)法律字第 007579 號函參照)。由前述之說明，顯見，依法海關並未亦不能將進口貨物原產地之認定及對於走私貨物之監督、管理、檢（調）查、取締及查緝等業務之權責，移轉予協助鑑定之鑑定小組，是鑑定小組並非為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款所稱「實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務」之機關（或單位）。至會議紀錄之決議二亦載明：「為利『雜糧蔬菜特作協助鑑定小組』之運作，『其基本成員依作物別請本會試驗場所指派專家

擔任』，各項作物協助鑑定專家以不少於三人為原則，其分工組成如下：・・・(四)大蒜：・・・臺中區農業改良場（一人）・・・。」亦知，鑑定小組之基本成員為試驗場所所指派之「專家」為「人」，並非「機關」，故被告亦顯非屬鑑定小組之成員。況會議紀錄之決議五又載稱：「中部辦公室之聯絡人・・・於接獲查緝單位函詢協助之案件時，即聯絡相關業務科以『密件』函請或傳真前列各負責單位，轉交協助鑑定小組專家協助鑑定，所鑑定結果填送鑑定報告以『密件』函送中部辦公室，據以填製電傳通聯單函復查緝單位・・・。」即知，鑑定小組之聯絡人自接獲查緝單位之協助案件後，聯絡專家協助鑑定、鑑定結果填送等，均以「密件」處理之。顯然，一般人均無法得知鑑定小組何時、何地鑑定以及鑑定之結果為何，故應不至於對鑑定小組實施協助鑑定之目的造成困難或妨害其公正性及客觀性。則本件系爭報告「四、工作成果」第 12-15 頁部分之公開與否，實與鑑定小組實施協助鑑定之目的造成困難或妨害間，亦無合理及實質之關聯性。據上，被告並非鑑定小組之成員，亦非為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款所稱「實施監督、管理，檢（調）查、取締等業務」之機關，自無依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，核認系爭報告「四、工作成果」第 12-15 頁部分為限閱（機密）之事務管轄權。況本件系爭報告前述部分之公開與否，亦與鑑定小組實施協助鑑定之目的造成困難或妨害間，並無合理及實質之關聯性，足證，被告將此系爭報告核定為限閱（機密），即顯有違法。

2. 關於被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，核認系爭報告第 20 及 21 頁之「五、檢討與建議部分為限閱（機密）」：依所謂「行政決定前之擬稿或其他準備作業

文件」，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言（法務部（89）法律字第 000335 號函釋參照）。復行政院所頒「文書處理手冊」有關公文製作第 15 點規定，承辦人員就職掌事項，或下級機關首長對上級機關首長有所陳述、請示、請求、建議時應使用「簽」呈請裁核；而「報告」係指公務用報告如調查報告、研究報告、評估報告等，或機關所屬人員就個人事務，有所陳請時使用。而函稿，簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件，均應載明「受文者」、「主旨」、「說明」及「擬辦」（或「辦法」、「請求」、「核示事項」），以符合公文書製作之一般原則及公文結構。就本件系爭報告之格式及公文結構觀之，實無從得知「受文者」、「主旨」、「說明」及「擬辦」或「辦法」等，則系爭報告顯非具備前述函釋所謂之函稿、簽呈或會辦意見等內部作業文件所必要之公文結構。況被告既為行政機關，理應熟悉處理公文應依文書處理手冊之規定辦理，如有呈請裁核，則應以「簽」呈請裁核，而非以「報告」替代「簽」呈請裁核。然被告實際上並未將系爭報告呈請農糧署裁核（如有。則請被告提出呈請裁核之簽呈或函送公文為證），竟以「本場依法須製作出國報告，內容包括檢討及建議，所建議事項仍需農糧署裁核」（訴願決定書理由二）為由，並依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，核認系爭報告之檢討與建議部分為限閱（機密）。基上，系爭報告顯非「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」，被告實際上亦未將系爭報告呈請農糧署裁核，竟依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，核認系爭報告之檢討與建議部分為限閱（機密），顯然欠缺合理性及正當性，亦有違誠信原則。

3. 至於被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，核認系爭報告第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等為限閱（機密）：依農糧署農糧生字第 0981044332 號函說明二即載：「本署將於 98 年 6 月 17、18、19 日會同駐越南臺北經濟文化辦事處人員赴貴公司契作種植地點瞭解大蒜生產情形及樣品蒐集，請貴公司惠予派員會同前往辦理，相關行程詳附件（行政院農業委員會越南大蒜產業考察行程表）」。而本件考察過程亦均公開，任由駐外單位、台商公司、當地政府機關及配合廠商拍照存留。且上開照片均有系爭報告 3 位出國人之圖像，並自考察返國後，早已在臺灣大蒜業者間廣為公開流傳。又原告既已知悉該 3 人之圖像，惟事實上亦未有騷擾該 3 人之情事。雖被告辯稱「因原告之前即曾多次至被告處散發不當言論，故為保護該 3 人之個人隱私，並避免該 3 人受不必要之騷擾」。究原告何時至被告處散發何「不當言論」?而有「騷擾」之情形？被告並末舉證以實其說，其辯詞顯難採信。況「・・・『雜糧蔬菜特作協助鑑定小組』業務主管機關為本會農糧署，本項出國任務係依據本會 98 年 4 月 22 日農授糧字第 0981043924 號函核派。」既鑑定小組之業務主管機關為農糧署，而本件出國任務亦由農委會授權農糧署所核派，可證，被告並非鑑定小組之業務主管機關，本件出國任務亦非由被告所核派，系爭報告「四、工作成果」圖片之公開與否，自與被告無涉，被告擅自將系爭報告此部分核認為限閱（機密），亦屬逾越事務管轄權限。再者，該 3 人圖像之照片自返國後，實已公開，原告亦未因此而有騷擾該 3 人之情事，則被告以「保護該 3 人個人隱私，並避免該 3 人受不必要之騷擾」為由，核定此 3 圖為限閱，顯然欠缺必要性及正當性，亦不合法。

（三）按行政處分應符合法秩序之所有要求，包括形式上及實質上合法之要求。被告非屬鑑定小組之成員，又非鑑定小組之業務主管機關，亦非本件系爭報告之計畫主辦機關，更非「實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務」之機關，其擅自核認本件系爭報告為限閱（機密），即有欠缺事務管轄權及違背正當法律程序之形式上不合法；縱被告以其為系爭報告之持有機關，自得本於職權認定系爭報告為限閱，而其核認限閱之理由，亦有欠缺合理性、正當性、必要性及有違誠信原則之實質上不合法。足證，被告將系爭報告核認為限閱（機密），而未將系爭報告全文交付予原告閱覽、抄錄及複製之否准處分為不合法。又權責機關既未核定本件系爭報告為限制公開或不予提供，是系爭報告仍屬應主動公開之政府資訊，被告即應交付系爭報告全文予原告閱覽、抄錄及複製等情。並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷，被告並應交付系爭報告全文予原告閱覽、抄錄及複製。

三、被告則以：

（一）按檔案法第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」同法第 18 條規定「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一有關國家機密者。二有關犯罪資料者。三有關工商秘密者。四有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五有關人事及薪資資料者。六依法令或契約有保密之義務者。七其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」次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：・・・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。・・・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。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。」按政府資訊公開制度，係為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，並促進民主參與而設，是其公開之對象為一般人民，該政府資訊之公開除依政府資訊公開法應主動公開者外，應由人民依其程序，申請政府機關提供，倘有法定情形，政府機關亦得不予提供或限制提供。本件係原告主動申請要求被告提供系爭報告，被告收受後即轉請農糧署及相關業務單位處理，並經前揭單位函覆要求被告，應依「機關檔案作業手冊」第 21 章「應用」第 21.3.3.2 條規定，檔案不宜公開之部分，應抽離、適當隱藏或遮蓋後影印提供應用。被告即依前揭方式於 98 年 11 月 18 日以農中改作改字第 098280851 號函提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及政府資訊公開法第 18 條不公開部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未提供。

(二)原告訴稱被告歷年 4 次指派鑑定小組成員出國蒐集大蒜產銷資訊之出國報告，包括檢討與建議、當事人圖相之附錄圖片等全部內容之全文紙本，惟本次提供之系爭報告係節錄本有違憲法平等原則云云，惟查：

1. 農糧署歷年派鑑定小組成員出國蒐集大蒜產銷資訊之出國報告電子檔固有於政府出版資料回應網公開，然本次系爭報告於製作完成後，於出國報告審核表中之「計畫主辦機關審核意見欄第 9 點」並未勾選，意即表示系爭報告不採行公開發表。基此，雖之前之報告採公開發表，然不代表

已形成工作報告應予公開之先例。

2. 況之前報告內容全部公開係因工作報告之建議已無就各該個案再檢討之必要，故予公開。至於原告所稱：「農糧署依 92 年『收集泰國、越南敏感性農產品產銷資料出國工作報告』之檢討與建議，經檢討後指示鑑定小組發表『如何由外觀區別本蒜與進口蒜』文章；及於 93 年再次派員赴雲南、四川、廣西等地蒐集大蒜樣品及產銷資訊。又據 93 年收集韓國、中國大陸大蒜產銷資料出國工作報告之檢討與建議，經檢討後將『開發敏感性蔬菜（大蒜等）產地之鑑定方法』編列為該署 94 年度農業科技計畫研究重點之一」云云，然查，原告所述僅為其個人臆測之詞，並無證據足證其所指各該個案於公開後仍有檢討之必要，並於檢討後被告指示鑑定小組發表文章、再次派員蒐集資訊抑或經檢討後編列為研究重點等事實。而本件系爭報告未公開之部分內容及建議事項針對進口大蒜之管理及協助鑑定作業之調查確有呈裁核之必要，故未全部公開，是未公開之理由實基於此。

3. 況依法務部法律決第 0950009957 號函說明三：「次按人民申請政府資訊時，是否具備政府資訊公開法第 18 條規定之限制公開或不予提供情形，應由該資訊持有機關本於職權認定，並此敘明。」本件被告係本於職權依法限閱，並無違反平等原則或相關法令之規定，原告執此認不予公開違反相關法律規定云云，並無理由。

（三）本案訴願決定業就被告之系爭報告全文與原告所取得部分不予公開之節錄本內容比對，並作成訴願決定認：被告所為註記「節錄本空白部分」確實符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3、4、6 款規定，訴願決定並無違誤。

（四）原告另訴稱被告於訴願答辯狀自承系爭報告檔案屬政府資訊

公開法第 7 條第 5 款規定，應主動公開之政府資訊，並明知本件共同出國當事人均知曉並同意將有當事人圖相之附錄圖片編於本件系爭報告中，本應主動公開云云。然查，被告於訴願答辯狀並無如同原告所述之自承屬應主動公開之政府資訊。況共同出國當事人固知曉並同意將有當事人圖相之附錄圖片編於系爭報告，然不代表被告機關即應主動公開供人閱覽，被告仍得本於職權認定是否公開或限制公開，否則即無政府資訊公開法第 18 條規定之必要。且縱認屬政府資訊公開法第 7 條之應主動公開之資訊，惟該法第 7 條條文開宗明義即謂：「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」，故仍有例外，本件系爭報告未公開部分即屬例外。

（五）至於本件系爭報告第 11 頁圖 15、第 12 頁圖 19、第 17 頁圖 22、24、26；第 18 頁圖 30；第 19 頁圖 38 等圖片中，均攝有他人之影相，何以公開並提供予原告，原因在於前揭圖片中之他人影相，並非本件赴越南參與雜糧蔬菜特作協助鑑定小組三名成員之一，而屬當地之蒜農或其他當地人員，故認無拒絕提供之必要而予以提供。惟就未提供之空白部分照片，均係涉及本件赴越南參與雜糧蔬菜特作協助鑑定小組三名成員之圖相，且因原告之前即曾多次至被告處散發不當言論，故為保護該三人之個人隱私，並避免該三人受不必要之騷擾，爰於提供照片時，就涉及該三人部分之圖相均予以空白遮掩。至於系爭報告審核表第 6、7 點即「送本機關參考或研辦」及「送上級機關參考」部分，被告副研究員郭孚燿於前往越南調查及蒐集大蒜樣品返國並製作完成系爭報告後，即簽請核閱並於審查表簽章後，准予上網登錄及印刷裝訂，並函送農委會。嗣經各級主管及科室於 98 年 9 月 21 日簽核後，即將該報告依規定上網登錄供公務機關參考，並印刷裝訂後

存於被告處供內部人員參考，被告另於 98 年 9 月 22 日以農中改行字第 0982806478 號函檢陳本件系爭報告一式 2 份予上級機關農委會。經該機關承辦人員於函上批示：「本出國報告因屬機密性質，擬退回原主辦機關自行保存」，經農委會退回被告機關並指示由被告機關自行保存。本件系爭報告既經農委會於收受後裁示被告因屬機密性質，擬退回原主辦機關自行保存，所以系爭報告係經農委會認定屬機密性質，而不予公開，並無違誤。如依原告所言，系爭報告主辦機關為農委會，而非被告，則原告應向農委會提出申請，而非向被告申請。

(六)又原告訴稱系爭報告是否確已依法核定為機密，行政法院應對系爭報告核列機密是否合法適切，進行實質審查云云。惟查，本件限閱之簽呈業已附於原處分卷內，原告閱卷即明，本件限閱理由並非因核定為有關國家之機密，並無原告所稱應由行政法院對系爭報告之「核列機密是否合法適切」，加以實質審查之必要。再依行政院農委會 91 年 2 月 26 日函所附研商「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」運作事宜會議紀錄，可見雜糧蔬菜特作協助鑑定小組關於大蒜之成員為農業試驗所、臺中區農業改良場、臺南區農業改良場，該會議紀錄決議事項經指派被告為「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組(四)大蒜」成員之一，故被告確為協助鑑定小組成員，並非如原告所稱為鑑定專家始為鑑定小組成員。至於原告指稱本件係授權農糧署決行云云，應僅限於農委會 98 年 4 月 22 日農授糧字第 0981043924 號函所示變更行程部分。關稅總局就查獲疑似走私農產品時，若遇爭議案件為求時效以避免保管走私農產品之困擾，查緝單位通常會逕以函詢農委會相關單位，而各有關單位於臨時接獲各種不同鑑定案件時亦常難以有效鑑別，故方有上揭鑑定小組之成立，該各小組成立後，被告所負責

者在於協助查緝單位鑑定所移送之疑似走私農產品，而為鑑於方便辯識，方有赴各產地進行瞭解作物生產情形及蒐集樣品之考察，並於考察後返國製作工作報告。本件系爭報告之內容未公開部分係涉及管理、檢查、取締對象之相關資料，故不宜公開閱覽而有限閱之必要。

（七）按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：・・・五施政計畫、業務統計及研究報告。・・・前項第五款所稱研究報告，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。・・・」分別為政府資訊公開法第 1 條、第 7 條第 1 項第 5 款及第 2 項明定。次按「為促進行政院與所屬各機關、機構、學校及公營事業（以下簡稱各機關）人員出國所獲資訊廣泛流通，便利公眾共享，特訂定本要點。」、「各機關以政府經費派赴國外從事考察、進修、研究、實習及其他公務有關活動之人員（下稱出國人員），除屬機密性質外，應依本要點規定提出出國報告。」及「考察、進修、研究、實習類別之出國報告，其內容架構應涵蓋目的、過程、心得及建議等要項，並依據出國報告電子檔規格辦理。」、「組團出國執行同一出國任務者，出國報告得共同署名提出；出國計畫相關資料之登錄及出國報告之審核、追蹤，由計畫主辦機關統籌處理。」、「出國報告著作財產權歸屬中華民國，其管理由計畫主辦機關負責。」亦有行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點第 1 點、第 2 點、第 7 點、第 11 點及第 17 點所明文。

（八）次按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「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。」政府資訊公開法第 1 條、第 2 條定有明文。又按「（第 1 項）為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。（第 2 項）本法未規定者，適用其他法令規定。」檔案法第 1 條亦定有明文。查政府資訊公開法於立法當時，依該法第 2 條立法理由，已將之「定位為普通法」，是其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。準此，關於機關檔案亦為政府資訊之一環，固應優先適用檔案法，如為檔案法所未規定者，應併適用政府資訊公開法；且查，政府資訊公開法之立法目的可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟人民知的權利之保障並非全無限制，政府資訊亦非一律須公開，政府資訊公開法第 18 條即係就公開之限制而為規定。又政府資訊之公開與限制公開，二者範圍互為消長，如限制公開範圍過大，勢將失去政府資訊公開法制定之意義，惟公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私，因此政府資訊公開法第 18 條乃就公開之限制（或稱「豁免公開」）為規定。是「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」間，即須依個案比較衡量判斷之，始為適法。

（九）續查，本件被告已就系爭報告，除認有機密不公開之部分「登載節錄本空白部分為機密不公開」外，其餘大部分內容均予公開，並提供節錄本予原告在案，此為兩造於行政訴訟中業已不爭執之事實。而系爭報告關於原告請求公開不予公開之

節錄本部分，業經被告之原處分否准在案。參諸系爭報告內容，是由「一、緣起及目的」、「二、執行期間」、「三、工作行程」、「四、工作成果」、「五、檢討與建議」等 5 個部分構成。參酌最高行政法院 100 年度判字第 2222 號判決意旨，分別說明論述如下：

1. 其中系爭報告第 12 頁至第 15 頁，乃有關「四、工作成果」部分：

(1) 依政府資訊公開法之立法目的可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟人民知的權利之保障並非全無限制，政府資訊亦非一律須公開，政府資訊公開法第 18 條及檔案法等規定，即係就公開之限制而為規定；又政府資訊之公開與限制公開，二者範圍互為消長，如限制公開範圍過大，勢將失去政府資訊公開法制定之意義，惟公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私，因此政府資訊公開法第 18 條乃就公開之限制（或稱「豁免公開」）為規定。故「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」間，即須依個案比較衡量判斷之，始為適法，合先敘明。

(2) 被告辯稱依系爭限閱之「簽呈」及陳報農委會之函件所標示密等為「普通」，可知系爭報告未依法已核定為限閱（機密）云云；然查：按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款及第 2 項規定：「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：・・・五、施政計畫、業務統計及研究報告。・・・前項第五款所稱研究報告，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。・・・」，可知並非所有行政機關派員出國考察提出之報告皆應公開、或不予限閱。次按，「三、人民申請政府資訊時，是否具備政府資訊公開法第18條規定之限制公開或不予提供情形者，應由該資訊持有機關本於職權認定。」法務部 95 年 3 月 16 日法律決第 0950009957 號函示參照。查被告既係系爭報告之持有者，自得依職權核定是否有前揭法律規定之限制公開或不予提供之情形，並有裁量權可茲認定。況查，系爭報告是否有限制公開之必要，係依出國考察人員撰寫後，依規定需提送主管單位審核之簽呈、出國報告審查表所載為判斷依據，故系爭報告之撰寫人（即訴外人郭孚燿）於 98 年間經被告指派赴越南考察，返國後撰寫被告送請簽核之出國報告、出國報告審查表上之計畫主辦機關審核意見欄位，既未勾選「9.本報告除上傳至出國報告資訊網外，將採行之公開發表」（請參原處分訴願卷第 2-3 頁），及原告於 98 年 10 月 20 日向被告申請應用系爭報告，經被告向農委會陳報之說明二所載「本案係依貴 98 年 4 月 22 日農授糧字第 0981043924 號函派『雜糧蔬菜特作協助鑑定小組』大蒜小組成員，臺中區農業改良場郭孚燿、台南區農業改良場陳水心及鳳山熱帶園藝試驗分所林楨祐出國。該報告已簽核限閱。」等語，均可證系爭報告確非應予公開之文件，被告依職權尊重系爭報告撰寫者之意見，核定為限閱、機密文件，並無違誤。

(3) 原告主張系爭報告未依法經農委會核定為限閱（機密）云云；然自農糧署 98 年 11 月 12 日函覆說明及核定所

載「二、依『機關檔案管理作業手冊』第 21 章『應用』第 21.3.3.2 條規定，檔案不宜公開部分，應抽離、適當隱藏或遮蓋後影印提供應用，並將各該部分註記於檔案應用簽收單告知申請人。」、「一、本案農糧署及台南場、鳳山所均已來文同意節錄提供。」等語，可證系爭報告業經農糧署尊重被告和其他機關職權核定為限閱（機密），被告始提供系爭報告限閱影本予原告，並無違法。

2. 次查，關於系爭報告第 20 頁、第 21 頁，係有關「五、檢討與建議」部分：原告另主張被告非鑑定小組之成員，亦非政府資訊公開法第 18 條第項第 4 款所稱「實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務」之機關，系爭報告此部份公開與否，亦與鑑定小組實施協助鑑定之目的造成困難或妨害間，並無合理及實質之關連性云云；惟查：

(1) 自被告提出 91 年 2 月 5 日會議紀錄可知，被告已經受委託指派成立「雜糧蔬菜特作小組」，協助鑑定查緝單位鑑定是否為走私產品案，非僅只指派專家或人協助上開鑑定公務，而係鑑定小組之成員，負責查緝單位鑑定所移送疑似走私大蒜之農產品。

(2) 另查 96 年 10 月 31 日公佈之「疑似大陸大蒜除經雜糧蔬菜特定協助鑑定小組鑑定為大陸大蒜者均得押款放行」之規定，可知被告確係負責鑑定海關查獲進口疑似大陸大蒜者之機關，而屬政府資訊公開法第 18 條第項第 4 款所稱之負責調查、取締等業務之機關；且系爭報告之結論與建議部分，因攸關出國考察後依蒐集資料呈請農委會判別是否為大陸走私蒜頭之依據，如未予限閱、保密，將對鑑定小組實施協助鑑定之目的造成困難或妨礙，此點自農委會 99 年 10 月 21 日函覆

原審說明四：「・・・事涉大蒜產業及大蒜進行作業流程，經本會臺中區農業改良場（資訊持有機關）本於職權，依政府資訊公開法第 18 條規定，認定係屬限閱（機密）。」等語（請參原審卷第 139-140 頁）；詎原審不察誤以為該部分內容有關公益應予公開，顯有認識用法之違誤。

(3) 原告復主張被告實際尚未將系爭報告呈請農糧署裁核、顯非「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」，竟依政府資訊公開法第 18 條第項第 3 款規定，核認系爭報告之檢討與建議部分為限閱（機密），顯然欠缺合理性及正當性云云；然查，被告於 98 年 9 月 22 日以農中改行字第 092806478 號函，將系爭報告函請農委會審核，及經農委會准予同意依系爭報告撰寫人郭孚燿於公務出國報告資訊網內登錄出國各項資料並點選限閱（機密）之研判，核准無公開之必要，將系爭報告退回被告自行保存在案（請參原審卷第 140 頁）；且原告於原審亦自承渠係大蒜貿易進口商，因為業務有關要閱覽系爭報告資料（請參原審 99 年 11 月 19 日準備程序筆錄，原審卷第 161 頁），可證被告為防免上開鑑定小組所依據查緝判斷走私大蒜之機密資料外洩，致進口商人取巧、逃避查緝走私成功，依職權認為有將系爭報告之檢討與建議部分，核定為限閱（機密）之必要，並無欠缺合理性及正當性。

3. 復查，關於系爭報告第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等 3 處，係有關本件被派出國之被告副研究員郭孚燿等人之圖像部分：

(1) 原告主張系爭考察過程亦均公開，任由駐外單位、台

商公司、當地政府機關及配合廠商拍照存留，且上開照片均有系爭報告 3 位出國人之圖像，並自考察返國後，早已在臺灣大蒜業者間廣為公開流傳云云；然系爭考察行程公開並不當然能推認被告派駐 3 名考察人員之照片可恣意公開，該 3 名考察人員留存圖像於系爭報告中，亦僅證明確有參與赴越南考察之行程之用，供被告及農委會審核之用；且被告於鈞院及前審所提出照片中人物，實非渠標示之 3 名考察人員，被告亦否認原告所主張該 3 名考察人員之照片已在臺灣大蒜業者間廣為公開流傳之情事。

(2) 再者，如原告稱渠已知悉該名考察人員之圖像乙事屬實，焉有可能提出錯誤圖像照片？且原告確曾至被告處散發不當言論、騷擾，故被告為保護該 3 名考察人員之隱私及人身安全，自有需限閱郭孚燿等 3 人圖像之必要性及正當性，依法有據，此點自原處分卷內檔案應用簽收單上備註欄上載有「第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 遮掩其他當事人圖像」等語，而該簽收單上承辦人係記載「郭孚燿」（即系爭報告之撰寫人，參見原處分卷第 4 頁），可證此部分資訊涉及郭孚燿等人之圖像，並經由承辦人於該備註欄載有遮掩之意，顯見彼等已表明不願提供個人影像之情，自應尊重其隱私權，而與公益無涉，原告之主張顯有倒果為因之謬誤。

（十）法務部法律決第 0950009957 號函（參原處分卷第 40 頁）說明三、認為：「・・・次按人民申請政府資訊時，是否具備政府資訊公開法第 18 條規定之限制公開或不予提供情形，應由該資訊持有機關本於職權認定，並此敘明。」是本件被告本於職權依法限閱，並無違反相關法令規定，原告執此認為

被告不予公開違反相關法律規定云云，並無理由。

(十一)依據 91 年 2 月 5 日研商「雜糧蔬菜特別協助鑑定小組」運作事宜會議紀錄，說明會議紀錄之重點如下：

1. 為提升鑑定成效農委會曾於 90 年 7 月 19 日召開「研商加強查緝農產品走私進口之具體措施事宜會議」決議由成立稻米、水果花卉、雜糧蔬菜特作、林產品、畜產品、漁產品等六個協助鑑定小組，其中由中部辦公室成立「雜糧蔬菜特作小組」，負責協助查緝單位鑑定所移送之疑似走私農產品（參照「會議紀錄」說明：二、），合先敘明。
2. 且根據以往經驗，各相關試驗場所之專家在奉派協助鑑定時，往往因面臨資訊不足無從確認或感受心理壓力而有裹足不前之抗拒心態，為使專家協助鑑定時不受外界之干擾，各項作物專家成員應維持至少三人以上，由中部辦公室以密件方式分別洽請協助辦理(參照「會議紀錄」說明：五、）。
3. 為利「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」之運作，其基本成員依作物別由各試驗場所等指派專家擔任，各項作物協助鑑定專家以不少於三人為原則，其中「大蒜」之分工組成為「(四)大蒜：農業試驗所(一人)、臺中區農業改良所(一人）、臺南區農業改良所（一人）」（參照「會議紀錄」決議：二、(四)大蒜）。

(十二)本件「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」係由被告負責製作完成系爭報告，並簽請核閱並於審查表簽章後，准予上網登錄及印刷裝訂，並函送農委會。嗣經各級主管及科室於 98 年 9 月 21 日簽核後，即將該報告依規定上網登錄供公務機關參考，並印刷裝訂後存於被告處供內部人員參考，被告另於 98 年 9 月 22 日以農中改行字第 0982806478 號函檢陳本件系爭報告一式 2 份予上級機關農委會。經該機

關承辦人員於函上批示：「本出國報告因屬機密性質，擬退回原主辦機關自行保存」，經農委會退回被告並指示由被告自行保存，併予敘明。

(十三)末查，本件被告已就系爭報告，除認有機密不公開之部分「登載節錄本空白部分為機密不公開」外，其餘大部分內容均予公開，並提供節錄本予原告在案，此為兩造於行政訴訟中業已不爭執之事實。參照司法院釋字第 553 號解釋意旨「上開法條使用不確定法律概念，即係賦予該管行政機關相當程度之判斷餘地，・・・上級監督機關為適法性監督之際，故應尊重該地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更」，可知被告以其負責者在於協助查緝單位鑑定所移送之走私農產品，而為方便辨識，方有赴各產地進行瞭解作物生產情形及蒐集樣品考察，並製成系爭工作報告，該報告內容係農委會指派副研究員郭孚燿等 3 人赴越南考察蒐集大蒜樣品，並瞭解當地生產大陸地區嘉定蒜之情形，係為協助海關對於業者進口大蒜原產地之認定，出國考察後撰寫完成之報告；至未公開部分，有無涉及被告上揭管理、檢查、取締對象等事宜，如公開或提供，是否影響被告實施目的或造成困難，應係被告得依職權斟酌考量事項，倘無逾越職權濫用情事，原則上宜予以尊重；且系爭報告是否應予限閱，既屬於被告依職權認定之判斷餘地事項，並經委辦之上級機關農委會同意尊重被告依系爭報告撰寫人郭孚燿呈請，及於檔案應用簽辦單備註欄註記，而認定應予限閱之合法性，其判斷又無恣意濫用或其他違法情事。故原審率爾撤銷、變更命被告應提供全文予原告，顯有違反前揭法律規定及司法院釋字第 553 號意旨之違誤。

(十四)綜上所述，被告本於職權依法限閱及提供標示機密之節錄

影本予原告，並無違反相關法令規定，原告執此認為被告不予公開、否准其申請交付全文之處分為不合法定云云，洵屬無據等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：被告有無作成限定閱覽之權限？原告向被告申請閱覽、抄錄、複製系爭報告，被告僅給予節錄本，就系爭報告部分內容及檢討建議註記「節錄本空白部分為機密不公開」，是否具有政府資訊公開法第 18 條第 3、4、6 款不予提供之情形？經查：

(一)按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「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。」政府資訊公開法第 1 條、第 2 條定有明文。次按「（第 1 項）為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。（第 2 項）本法未規定者，適用其他法令規定。」檔案法第 1 條亦定有明文。查政府資訊公開法於立法當時，依該法第 2 條立法理由，已將之「定位為普通法」，是其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。準此，關於機關檔案亦為政府資訊之一環，固應優先適用檔案法，如為檔案法所未規定者，應併適用政府資訊公開法。

(二)又「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」為檔案法第 18 條所規定。再「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：・・・五、施政計畫、業務統計及研究報告。・・・前項第五款所稱研究報告，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。」、「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：・・・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。・・・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。・・・」政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款、第 2 項及第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款、第 6 款亦分別定有明文。

(三)查原告於 98 年 10 月 20 向向被告申請提供系爭報告之政府資訊，被告以 98 年 11 月 18 日農中改作改字第 0982808051 號函提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及機密部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未予提供，有被告 98 年 11 月 18 日農中改作改字第 0982808051 號函、該節錄本乙冊附原處分卷可稽（見原處分卷第 11 頁至第 33 頁），且為兩造所不爭執。參諸系爭報告內容，是由「一、緣起及目的」、「二、執行期間」、「三、工作行程」、「四、工作成果」、「五、檢討與建議」等 5 個部分構成。原告主張被告無權限閱，其限閱處分為無效云云，然查：本件「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」係由被告負責製作完成系爭報告，並簽請核閱並於審查表簽章後，准予上網登錄及印刷裝訂，並函送農委會。嗣經各級主管及科室於 98 年 9 月 21 日簽核後，即將該報告依規定上網登錄供公務機關參考，並印刷裝訂後存於被告處供內部人員參考，被告另於 98 年 9 月

22 日以農中改行字第 09828 06478 號函檢陳本件系爭報告一式 2 份予上級機關農委會。經該機關承辦人員於函上批示：「本出國報告因屬機密性質，擬退回原主辦機關自行保存」，經農委會退回被告並指示由被告自行保存。依法務部法律決第 0950009957 號函（參原處分卷第 40 頁）說明三、認為：「．．．次按人民申請政府資訊時，是否具備政府資訊公開法第 18 條規定之限制公開或不予提供情形，應由該資訊持有機關本於職權認定，並此敘明。」是本件被告本於職權依法限閱，並無違反相關法令規定，原告主張限閱處分無效，應予撤銷云云，核無足採。

（四）而對於被告未予提供之資訊即就該赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告（出國報告）節錄本空白部分為機密不公開部分，認原處分並無違誤，蓋：

1. 系爭報告第 12 頁至第 15 頁，有關「四、工作成果」部分：此部分被告陳明應不予公開之理由，乃因政府資訊公開法第 18 條第 1 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。」查該條款之立法理由乃謂「政府機關為實施監督、管理、檢（調）查或取締等業務，而取得或製作其監督、管理、檢（調）查或取締對象之相關資料，如該資料之公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者（例如：將造成取締之困難），該等政府資訊自應限制公開或不予提供」等語。茲依卷內資料可知，被告係農委會 91 年 2 月 26 日函所附研商「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」運作事宜會議紀錄之決議事項，經指派「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」關於「大蒜」組之成員之一，此有行政院農業委員會 91 年 2 月 26 日農授中字第 0911076145

號函、91 年 2 月 5 日研商「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」運作事宜會議紀錄、協助鑑定流程圖附於本院 99 年度訴字第 172 號提供行政資訊事件卷可參(見本院 99 年度訴字第 172 號卷第 88 頁至第 95 頁），是被告應為鑑定小組之成員。被告以其負責者在於協助查緝單位鑑定所移送之走私農產品，而為方便辨識，方有赴各產地進行瞭解作物生產情形及蒐集樣品考察，並製成系爭工作報告。該報告內容係農委會指派被告副研究員郭孚燿等人赴越南考察蒐集大蒜樣品，並瞭解當地生產大陸地區嘉定蒜之情形，係為協助海關對於業者進口大蒜原產地之認定，出國考察後撰寫完成之報告。至未公開部分，經審閱其內容(屬機密文件)，涉及我國海關對於進口大蒜業者其原產地認定之查證建議，如公開或提供，將影響被告未來認證上之困難或妨害，符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款之規定，應屬被告得依職權斟酌考量事項，被告基於業務考量予以限閱，並無違誤，尚無逾越職權濫用情事。

2. 關於系爭報告第 20 頁、第 21 頁有關「五、檢討與建議」部分：此部分被告陳明應不予公開之理由，因認此部分性質上屬政府資訊公開法第 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。但對公益有必要者，得公開或提供之。」而不予公開。經審查其內容（屬機密文件），主要為此次工作人員對於將來進口大蒜之產地管理與查核上，存在之爭議點與應改進事項。其性質偏向於業務管理之建議，符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款「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。」之規定。雖然被告以政府資訊公開法第 18

條第 1 項第 3 款予以限閱，然其限閱之結果並無不同，其限閱處分應屬被告之職權認定，且其並未逾越權限，法院自應予尊重。

3. 關於系爭報告第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等 3 處，有關本件被派出國之被告副研究員郭孚燿等人之圖像部分：被告陳明其不予公開之理由，乃認此部分合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定「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。」之不予公開情形。參諸該條款之立法理由明揭「政府資訊之公開或提供有侵害個人隱私、執業中所獲得之秘密或著作權人之公開發表權時，為保護當事人之權益，該等政府資訊自應限制公開或不予提供；惟對公益有必要或為保護人民、身體、健康有必要或經當事人同意公開或提供者，自不在限制範圍之列」等語，是以政府資訊如非對公益有必要，該資訊之公開或提供，涉及侵害個人隱私，且當事人亦不同意公開時，自有保護該當事人權益之必要。查此部分資訊涉及赴越南參與雜糧蔬菜特作協助鑑定小組 3 名成員之圖像，誠與公益無涉。又依政府資訊公開法第 12 條第 2 至 4 項規定，如該政府資訊涉及特定個人之權益者，除該特定個人已表示同意公開或提供者，應先以書面通知該特定個人於 10 日內表示意見。參諸原處分卷內檔案應用簽收單上備註欄上載有「第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 遮掩其他當事人圖像」等語，而該簽收單上承辦人係記載「郭孚燿」（見原處分卷第 4 頁），則此部分資訊涉及郭孚燿等人之圖像，該備註欄既經由承辦人載有遮掩之意，顯見彼等已表明不願提供個人影像之情，自應尊重其隱私權。被告以政府資

訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定予以限閱，並無違誤。

五、綜上所述，被告以系爭報告中部分資訊分別有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 6 款規定情形（雖然第 3 款部分適用上尚嫌不當，然其結果並無不合），拒絕提供系爭報告第 12 頁至第 15 頁，有關「四、工作成果」部分、系爭報告第 20 頁、第 21 頁有關「五、檢討與建議」部分及系爭報告第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等 3 處，有關本件被派出國之被告副研究員郭孚燿等人之圖像部分予原告，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘之陳述及舉證，不影響於本判決之判斷，爰不一一論列。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項後段、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

前審判決：

【最高行政法院判決 100 年 12 月 22 日 100 年度判字第 2222 號】

〈提供行政資訊事件〉

上　訴　人　行政院農業委員會臺中區農業改良場

代　表　人　張致盛

訴訟代理人　王東山　律師

被 上訴 人　李志仁

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 99 年 12 月 21 日臺中高等行政法院 99 年度訴字第 172 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於撤銷訴願決定及原處分，並命上訴人作成決定（即原判決主文第 1、2 項）暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺中高等行法院。

理　由

一、被上訴人於民國 98 年 10 月 20 日向上訴人申請提供「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」（下稱系爭報告）之政府資訊，案經上訴人以 98 年 11 月 18 日農中改作改字第 0982808051 號函（下稱上訴人 98 年 11 月 18 日函）提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及機密部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未予提供。被上訴人不服，向行政院農業委員會（下稱農委會）提起訴願遭駁回，循序提起行政訴訟，經原審法院判決將訴願決定及原處分均撤銷，上訴人應對被上訴人 98 年 10 月 20 日申請閱覽、抄錄及複製「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」之資訊，作成決定；被上訴人其餘之訴駁回。上訴人對其不利部分不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張略以：系爭報告既已依「行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點」（下稱處理要點）提出即非屬機密性質，屬政府資訊公開法應主動公開之範圍，則系爭報告之目的、過程、心得及建議等項，均應依出國報告電子檔規格辦理上網登錄並主動公開；又系爭報告為郭孚燿副研究員等人出國共同提出，依上開規定當應由計畫主辦機關農委會或其授權之下級機關行政院農業委員會農糧署（下稱農糧署）統籌處理本件出國計畫相關資料之登錄及報告之審核、管理，而非上訴人之職權，上訴人既非雜糧蔬菜特作協助鑑定小組（下稱鑑定小組）成員，亦非該小組之業務主管機關，自無核定報告機密等級之事務管轄權。次依上訴人於系爭報告所附簽呈，足證該報告僅由出國（報告）人簽請其服務單位「准予上網登錄及印刷裝訂，並函送農委會」，而非簽請准予核定限閱；縱認系爭報告審查表中「計畫主辦機關審核意見欄第 9 點」並未勾選而已簽准限閱，惟核密程序仍欠完備。況上訴人檢附系爭報告陳報農委會函件所標示之機密等級為普通，並未依法核為限閱（機密），且依報告之名稱文義及格式觀之，

並非屬函稿、簽呈或會辦意見等內部作業文件；又系爭報告既非以密函陳報，則農委會何以知悉系爭報告屬機密性質而批示將報告退回原主辦機關保存，此顯矛盾。此外，農委會指派鑑定小組成員出國考察，旨在瞭解越南大蒜生產情形及蒐集樣品，俾協助委託單位進行農產品性狀鑑定，供其原產地認定之參考，況大蒜產業及大蒜進行作業流程，均屬市場公開資訊而無機密可言，且系爭報告為公務員執行公務所為報告，與公益有相當之關連性，其中不予公開部分，亦非屬取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，上訴人復未　明系爭報告將使鑑定小組之鑑定作業形成困難或妨害其客觀、公正之理由；復依關稅法第 28 條規定，進口大蒜之產地認定核屬海關職權，當應按進口貨物原產地認定標準為據，上訴人實無核定系爭報告為限閱或機密文件之權限。另農糧署於 92 至 94 年多次派員至泰國、越南及大陸等地蒐集大蒜樣品及產銷資訊，並認為鑑定小組歷年出國報告建議事項均無再予檢討必要而應予公開，則系爭報告與上開報告並無不同，依理自應予公開等語，求為判決將原處分及訴願決定均撤銷，上訴人並應交付系爭報告全文予被上訴人閱覽、抄錄及複製。

三、上訴人則略以：被上訴人申請上訴人提供系爭報告，上訴人於收受後即轉請農糧署及相關業務單位處理，並經前揭單位函覆要求上訴人應依「機關檔案作業手冊」第 21 章「應用」第 21.3.3.2 條規定，檔案不宜公開部分，應抽離、適當隱藏或遮蓋後影印提供應用，上訴人據此即以 98 年 11 月 18 日函提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及政府資訊公開法第 18 條不公開部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未提供。農糧署歷年派鑑定小組成員出國蒐集大蒜產銷資訊之出國報告電子檔固有於政府出版資料回應網公開，然系爭報告於製作完成後，於出國報告審核表中「計畫主辦機關審核意見欄第 9 點」並未勾選，表示系爭報告不採行公開發表，準此，雖先前報告採公開方式發表，然不表示已

形成工作報告應予公開之先例；況先前報告內容全部公開係因報告之建議已無就各該個案再予檢討之必要而公開，並無證據足證被上訴人所指各該個案於公開後仍有檢討之必要，並於檢討後上訴人指示鑑定小組發表文章、再次派員蒐集資訊抑或經檢討後編列為研究重點等事實。而系爭報告未公開部分之內容及建議事項，係針對進口大蒜之管理及協助鑑定作業之調查、取締對象之相關資料，故未予全部公開閱覽而有限閱必要；況依法務部法律決第 0950009957 號函釋意旨，上訴人係本於職權依法限閱，並無違平等原則或相關法令規定。此外，共同出國當事人固知曉並同意將有當事人圖相之附錄圖片編於系爭報告，然不代表上訴人即應主動公開供人閱覽，仍得本於職權認定是否公開或限制公開；系爭報告第 11 頁圖 15、第 12 頁圖 19……等圖片中，雖攝有他人影相，然係當地蒜農或其他人員，而非本件鑑定小組成員，自無拒絕提供之必要，至未提供之空白部分照片，則係鑑定小組成員照片，為保護成員隱私免受被上訴人之騷擾而予以空白遮掩。系爭報告既經農委會收受後裁示以因屬機密性質，擬退回原主辦機關自行保存而不予公開，況如依被上訴人所言，系爭報告主辦機關實為農委會，則被上訴人理應向農委會提出申請等語，資為抗辯。

四、原審為上訴人敗訴之判決，係以：(一)上訴人持有、保管之系爭報告為農委會（授權農糧署決行）以 98 年 4 月 22 日函指派上訴人所屬郭孚燿副研究員等 3 人赴越南蒐集大蒜樣品所撰寫提出，並經上訴人以 98 年 9 月 22 日函報農委會鑑核，嗣經原審法院函以農委會請檢送該會 97 年 4 月 23 日農秘字第 0970121242 號函(下稱農委會 97 年 4 月 23 日函），並查復上訴人前揭函送上述出國報告處理情形暨認定屬機密性質之理由及法令依據，據農委會以 99 年 10 月 21 日農秘字第 0990170349 號函（下稱農委會 99 年 10 月 21 日函）復略以：「……二本會 97 年 4 月 23 日函係轉行政院

函頒『行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點』。三查前開要點第 2 點規定，各機關以政府經費派赴國外從事考察、進修、研究、實習及其他公務有關活動之人員，除屬機密性質外，應依本要點規定提出出國報告；復查『機密檔案管理辦法』第 5 條規定，機密檔案目錄，不予彙送公布；再查『政府資訊公開法』第 18 條第 1 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。四本會臺中區農業改良場研究員於 98 年赴越南了解大蒜生產情形，回國後所撰出國報告，事涉大蒜產業及大蒜進行作業流程，經本會臺中區農業改良場（資訊持有機關）本於職權。依政府資訊公開法第 18 條規定，認定係屬限閱（機密）。五本會臺中區農業改良場經於 98 年 9 月 22 日以農中改行字第 0982806478 號將上開出國報告函送本會，同時於公務出國報告資訊網內登陸出國各項資料並點選限閱（機密），故無公開之必要，本會隨即將上開報告退回該場自行保存」等語。而依處理要點第 1 點至第 8 點規定，乃行政院為促進其所屬各機關人員出國所獲資訊廣泛流通、便利公眾共享而訂定，且為強化出國報告公開及利用，行政院研究發展考核委員會應建置政府出版資訊回應網公務出國報告專區，各機關應將審核完畢內容架構涵蓋目的、過程、心得及建議等要項之出國報告傳送至資訊網，並登錄出國報告相關資料。綜觀農委會 98 年 4 月 22 日函（載明系爭報告所需經費由該會國際處 98 年度相關預算支應）、上訴人 98 年 9 月 22 日函（明載系爭報告係按農委會 97 年 4 月 23 日函檢送之「處理要點」辦理）等情，顯見系爭報告屬政府資訊公開法第 7 條第 5 款所稱「研究報告」，且經依管理程序歸檔之政府資訊，故除該報告有同第 18 條或檔案法第 18 條限制公開或不予提供者外，應予主動公開。(二)次依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3

款規定，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供，乃因政府內部單位之擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供以免引起外界誤解、衍生爭議與困擾；而所指「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件，倘僅屬機關內部單位為擬稿或其他準備作業所蒐集、參考之相關資訊文件，因非（或等同）函稿或簽呈意見本身，自不得引據上開規定限制公開或不予提供。系爭報告係以政府經費派赴國外考察返國後撰寫完成，該報告依處理要點第 7 點規定，其內容架構本應涵蓋目的、過程、心得及「建議」等要項，若其報告即為或等同機關作成意思決定前內部單位之擬稿，則政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款及處理要點所規定「出國所獲資訊廣泛流通，便利公眾共享」之目的，將形同具文。復按關稅法第 28 條規定及行政院 89 年 12 月治安會報指示「對市面上非法大陸農產品如何認定，請農委會提供相關資訊作為查緝人員執行任務之參考」，故為提升鑑定成效，農委會曾於 90 年 7 月 19 日召開「研商加強查緝農產品走私進口之具體措施事宜會議」決議成立稻米、水果花卉、雜糧蔬菜特作、林產品、畜產品、漁產品等協助鑑定小組，由中部辦公室成立「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」，負責協助查緝單位所移送疑似走私農產品之鑑定；嗣農委會並於 91 年 2 月 5 日召開「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」運作事宜，會中除決議中部辦公室所成立之鑑定小組仍負責聯繫處理查緝單位請求協助鑑定事宜，且為利於小組運作，其基本成員依作物別請試驗場所等指派專家擔任，其分工組成為：……(四)大蒜：農業試驗所 1 人、臺中區農業改良場 1 人、臺南區農業改良場 1 人。……而各產業之作物專家除前述相關試驗所推薦之專家外，必要時得另邀學術研究單位及產業協會人員協助，並請各產業協會協助蒐集有關國外品種資訊（相片、實物識別特徵等）供該會及各試驗場所研訂

鑑定標準作業程序參考。而中部辦公室聯絡人（或第一、第二順位代理人）於接獲查緝單位函詢協助案件時，即聯絡相關業務科以密件函請或傳真前列各負責單位，轉交協助鑑定小組專家協助鑑定，所鑑定結果填送鑑定報告以密件函送中部辦公室，據以填製電傳通聯單函復查緝單位，並副知國際合作處；復依上訴人以原處分供予被上訴人之系爭工作報告節錄文第 1 頁記載本報告共 21 頁，內容摘要載稱：「為建立『雜糧蔬菜特作協助鑑定小組』執行任務之必要資訊及落實產地管理，乃前往越南瞭解當地大蒜之生產。小組成員於 2009 年 6 月 17 日於越南……等地進行實地調查，於該時間點在上述 4 個地點，確有栽培自中國引進之嘉定蒜。……中國進口之大蒜於越南市場之佔有率達 50%，越南為中國蒜第三大進口國，且價格較當地生產之大蒜便宜 20~30%，因此仍有轉口貿易之潛在性存在，仍需加強產地之查核管理」等語；而第 3 頁「緣起及目的」則載述：「我國在加入 WTO 之後長期面對全球貿易自由化及 WTO 規範之壓力下，農產品之輸入面臨需逐步開放，惟為保護我國部分農產品產業，乃針對中國所生產之產品予以限制進口，大蒜為受限制農產品當中之一項。……我國大蒜之進口僅限制自中國進口，而未限制由其他地區、國家輸入。由於利潤之誘使，常有進口業者將中國生產之大蒜，以開具其他地區、國家之【原產地證明】混充進口至我國，致使在產地之驗證上造成諸多困難。進口物品產地之認定乃海關驗放之權責，原本亦有產地認定審議委員會之設置，但其後因故而裁撤該審議委員會。農產品產地之認定則經行政院會之協議由前行政院農業委員會中部辦公室，依 91 年 2 月 5 日農授中字第 0911076085 號函會議及 91 年 2 月 16 日農授中字第 0911076145 號函決議設置『雜糧蔬菜特作協助鑑定小組』，協助產地之認定，但執行以來仍產生許多之爭議，為落實【產地之管理】，而有此次前往越南瞭解越南當地大蒜之生產」等語；徵諸系爭報告可知，農委會指派上訴

人所屬副研究員等赴越南考察蒐集大蒜樣品，並瞭解當地生產大陸地區嘉定蒜之情形，係為協助海關對於業者進口大蒜原產地之認定，該出國考察後撰寫完成之系爭工作報告，應屬判斷、區別大陸地區嘉定蒜及其他地區、國家大蒜之一般性資訊，其考察成果如予公開，除可供大蒜進口業者利用、認識限制進口之大陸地區嘉定蒜之特徵，以避免違法進口，且政府提供系爭資訊亦供海關作為查獲違法進口嘉定蒜業者是否具故意過失責任之參考外，且便於一般消費民眾共享，而有利於購買合法進口之大蒜，落實政府限制進口大陸地區大蒜（農產品）之政策。佐以「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」之運作，其基本成員依作物別除由上訴人等指派（推薦）專家擔任外，必要時並得另邀學術研究單位及「產業協會人員」協助，「並請各產業協會協助蒐集有關國外品種資訊（相片、實物識別特徵等）」供農委會暨所屬各試驗場所研訂鑑定標準作業程序之參考；且協助鑑定小組於接獲查緝單位具體個案時，始以密件方式組成並協助鑑定；而上訴人及各試驗場所既得依各作物別產業協會協助蒐集之有關國外品種含「相片、實物識別特徵」等，俾供研訂鑑定標準作業程序之參考；另依處理要點第 7 點規定，其內容架構本應涵蓋目的、過程、心得及「建議」等要項，益見系爭報告之公開或提供對於落實大蒜產地管理與取締之目的，不致造成困難或妨礙。準此，系爭報告係由農委會國際處 98 年度相關預算支應，依規定應主動公開流通、供民眾共享，被派赴出國之副研究員 3 人熟知出國報告應依規定主動上網公開，仍將考察過程拍攝之個人相片編列在出國報告內，已可推知其等有事前同意公開影像之意；縱認尚難據此推知彼等有事前同意公開，上訴人亦應依政府資訊公開法第 12 條第 2 至 4 項規定辦理，卻逕將系爭報告中第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等 3 處全部遮蓋空白，亦有未合。是原處分認系爭報告中部分資訊分別有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 4 款及

第 6 款情形而拒絕提供其中第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等 3 處，及第 12 頁、第 13 頁、第 14 頁、第 15 頁、第 20 頁、第 21 頁，尚嫌違誤；又人民申請提供政府資訊時，是否具備政府資訊公開法第 18 條規定限制公開或不予提供之情形，涉及持有、保管系爭資訊之上訴人行政裁量決定，爰依行政訴訟法第 200 條第 4 款，判命上訴人應依該判決法律見解，對於被上訴人 98 年 10 月 20 日申請閱覽、抄錄及複製系爭報告之資訊，作成決定；被上訴人逾此請求部分，於法尚非有據，駁回上訴人此部分之訴等詞，為其判斷之基礎。

五、 本院查：

(一)按「為建立政府資訊公開制度，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。」「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。」政府資訊公開法第 1 條、第 2 條定有明文。次按「（第 1 項）為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。（第 2 項）本法未規定者，適用其他法令規定。」檔案法第 1 條亦定有明文。查政府資訊公開法於立法當時，依該法第 2 條立法理由，已將之「定位為普通法」，是其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。準此，關於機關檔案亦為政府資訊之一環，固應優先適用檔案法，如為檔案法所未規定者，應併適用政府資訊公開法。

(二)原判決認系爭報告屬政府資訊公開法第 7 條第 5 款之「研究報告」，且經管理程序歸檔之政府資訊，故除報告有政府資訊公開法第 18 條或檔案法第 18 條限制公開或不予提供之情形外，應主動公開。且系爭報告係以政府經費派赴國外考察返國後撰寫完成，徵諸系爭報告可知，農委會指派上訴人所

屬人員赴越南考察蒐集大蒜樣品，並瞭解當地生產大陸地區嘉定蒜之情形，係為協助海關對於業者進口大蒜原產地之認定，該出國考察後撰寫完成之系爭工作報告，應屬判斷、區別大陸地區嘉定蒜及其他地區、國家大蒜之一般性資訊，其考察成果如予公開，除可供大蒜進口業者利用、認識限制進口之大陸地區嘉定蒜之特徵，以避免違法進口，且政府提供系爭資訊亦供海關作為查獲違法進口嘉定蒜業者是否具故意過失責任之參考外，且便於一般消費民眾共享，而有利於購買合法進口之大蒜，落實政府限制進口大陸地區大蒜（農產品）之政策。而上訴人及各試驗場所既得依各作物別產業協會協助蒐集之有關國外品種含「相片、實物識別特徵」等，俾供研訂鑑定標準作業程序之參考，系爭報告之公開或提供對於落實大蒜產地管理與取締之目的，應不致造成困難或妨礙。因認系爭報告係由農委會國際處 98 年度相關預算支應，依規定應主動公開流通、供民眾共享，且被派赴出國之副研究員 3 人熟知出國報告應依規定主動上網公開，仍將考察過程拍攝之個人相片編列在出國報告內，已可推知其等有事前同意公開影像之意；縱認尚難據此推知彼等有事前同意公開，上訴人亦應依政府資訊公開法第 12 條第 2 至 4 項規定辦理，因認原處分拒絕提供上揭資訊，尚屬違誤；又人民申請提供政府資訊時，是否具備政府資訊公開法第 18 條規定限制公開或不予提供之情形，涉及持有、保管系爭資訊之上訴人行政裁量決定，爰依行政訴訟法第 200 條第 4 款，判命上訴人應依該判決法律見解，對於被上訴人 98 年 10 月 20 日申請閱覽、抄錄及複製系爭報告之資訊，作成決定，而認被上訴人此部分之訴為有理由等情，固非無見。

（三）按政府資訊公開法之立法目的可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申

請提供政府資訊之權，惟人民知的權利之保障並非全無限制，政府資訊亦非一律須公開，政府資訊公開法第 18 條即係就公開之限制而為規定。又政府資訊之公開與限制公開，二者範圍互為消長，如限制公開範圍過大，勢將失去政府資訊公開法制定之意義，惟公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私，因此政府資訊公開法第 18 條乃就公開之限制為規定。是「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」間，即須依個案比較衡量判斷之，始為適法。

（四）查本件上訴人已就系爭報告，除認有機密不公開之部分「登載節錄本空白部分為機密不公開」外，其餘大部分內容均予公開，並提供節錄本予被上訴人在案，為被上訴人所不爭，復有該節錄本附卷可按，為原審確定之事實。而系爭報告關於被上訴人請求公開不予公開之節錄本部分，業經原處分否准在案。參諸系爭報告內容，是由「一　緣起及目的」、「二　執行期間」、「三　工作行程」、「四　工作成果」、「五　檢討與建議」等 5 個部分構成。其中系爭報告第 12 頁至第 15 頁，乃有關「四　工作成果」部分，此部分上訴人陳明應不予公開之理由，乃因政府資訊公開法第 18 條第 1 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。」查該條款之立法理由乃謂「政府機關為實施監督、管理、檢（調）查或取締等業務，而取得或製作其監督、管理、檢（調）查或取締對象之相關資料，如該資料之公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者（例如：將造成取締之困難），該等政府資訊自應限制公開或不予提供」等語。茲依卷內資料可知，

上訴人係農委會 91 年 2 月 26 日函所附研商「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」運作事宜會議紀錄之決議事項，經指派「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」關於「大蒜」組之成員之一，是上訴人應為鑑定小組之成員。上訴人以其負責者在於協助查緝單位鑑定所移送之走私農產品，而為方便辨識，方有赴各產地進行瞭解作物生產情形及蒐集樣品考察，並製成系爭工作報告。該報告內容係農委會指派被上訴人副研究員郭孚燿等人赴越南考察蒐集大蒜樣品，並瞭解當地生產大陸地區嘉定蒜之情形，係為協助海關對於業者進口大蒜原產地之認定，出國考察後撰寫完成之報告。至未公開部分，有無涉及上訴人上揭管理、檢查、取締對象等事宜，如公開或提供，是否影響上訴人實施目的或造成困難，應係上訴人得依職權斟酌考量事項，倘無逾越職權濫用情事，原則上宜予以尊重。且經原審函詢農委會，亦據農委會以 99 年 10 月 21 日函復略以「……四　本會臺中區農業改良場研究員於 98 年赴越南了解大蒜生產情形，回國後所撰出國報告，事涉大蒜產業及大蒜進行作業流程，經本會臺中區農業改良場（資訊持有機關）本於職權。依政府資訊公開法第 18 條規定，認定係屬限閱（機密）。五　本會臺中區農業改良場經於 98 年 9 月 22 日以農中改行字第 0982806478 號將上開出國報告函送本會，同時於公務出國報告資訊網內登陸出國各項資料並點選限閱（機密），故無公開之必要，本會隨即將上開報告退回該場自行保存」等語（參見原審卷第 139、140 頁），則本件上訴人認此部分資料屬限閱乙節，亦經上訴人之主管機關農委會予以肯認。是上訴人此項職權之行使，有無逾越權限，自有進一步探究之必要。原判決僅以系爭報告之敘述，應屬判斷、區別大陸地區嘉定蒜及其他地區、國家大蒜之一般性資訊，其考察成果如予公開，除可供大蒜進口業者利用、認識限制進

口之大陸地區嘉定蒜之特徵，以避免違法進口，且政府提供系爭資訊亦供海關作為查獲違法進口嘉定蒜業者是否具故意過失責任之參考外，且便於一般消費民眾共享，而有利於購買合法進口之大蒜，落實政府限制進口大陸地區大蒜（農產品）之政策等情，自行認定系爭報告之公開或提供，對實施目的－落實大蒜產地之管理與取締，不致造成困難或妨礙，而遽認原處分此部分有違誤云云，尚嫌速斷。次查關於系爭報告第 20 頁、第 21 頁，係有關「五　檢討與建議」部分，此部分上訴人陳明應不予公開之理由，因認此部分性質上屬政府資訊公開法第 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。但對公益有必要者，得公開或提供之。」，而不予公開。參諸該條款之立法理由明揭「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，故應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡」等語，是以，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾。則關於此部分資料究是否合於政府機關作成意思決定前之相關準備資料？該資料之公開是否對公益有必要等要件，均有推究、審論之必要，此涉及上訴人否准被上訴人此部分請求是否可採，自應依職權予以查明。原判決未詳予調查，逕以此部分資料因非（或等同）函稿、或簽呈意見本身、自不得引據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定限制公開或不予提供之結論，核有

認定事實，未依證據之違誤，亦與上揭立法意旨有違，顯非妥適。復查關於系爭報告第 11 頁圖 17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 等 3 處，係有關本件被派出國之上訴人副研究員郭孚燿等人之圖像部分，上訴人陳明其不予公開之理由，乃認此部分合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定「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。」之不予公開情形。參諸該條款之立法理由明揭「政府資訊之公開或提供有侵害個人隱私、執業中所獲得之秘密或著作權人之公開發表權時，為保護當事人之權益，該等政府資訊自應限制公開或不予提供；惟對公益有必要或為保護人民、身體、健康有必要或經當事人同意公開或提供者，自不在限制範圍之列」等語，是以政府資訊如非對公益有必要，該資訊之公開或提供，涉及侵害個人隱私，且當事人亦不同意公開時，自有保護該當事人權益之必要。查上訴人業於原審時陳明此部分資訊涉及赴越南參與雜糧蔬菜特作協助鑑定小組 3 名成員之圖像，且因被上訴人之前即曾多次至上訴人處散發不當言論，故為保護該 3 人之個人隱私，並避免該 3 人受不必要之騷擾，爰於提供照片時，就涉及該 3 人部分之圖相予以空白遮掩等語。則以此部分政府資訊既僅涉及彼 3 人之圖相，似與公益無涉，且上訴人上揭主張是否可採，亦有再予深究之必要，以保障當事人權益。又依政府資訊公開法第 12 條第 2 至 4 項規定，如該政府資訊涉及特定個人之權益者，除該特定個人已表示同意公開或提供者，應先以書面通知該特定個人於 10 日內表示意見。則本件此部分政府資訊既涉及上揭鑑定小組成員圖相之隱私，則是否願意公開此部分資訊，自應尊重彼等意見。復參諸原處分卷內檔案應用簽收單上備註欄上載有「第 11 頁圖

17、第 12 頁圖 20、第 18 頁圖 29 遮掩其他當事人圖像」等語，而該簽收單上承辦人係記載「郭孚燿」（參見原處分卷第 4 頁），則此部分資訊涉及郭孚燿等人之圖像，該備註欄既經由承辦人載有遮掩之意，是否可認彼等已表明不願提供個人影像之情？原審未斟酌及此，或請上訴人表示意見，遽謂郭孚燿等人係被派赴出國應熟知出國報告應依規定主動上網公開，仍將考察過程拍攝之個人相片編列在出國報告內，即已可推知彼等有事前同意公開其等影像，並謂上訴人未依政府資訊公開法第 12 條第 2 至 4 項規定辦理，逕將此部分遮蓋空白，核有未合，而認原處分此部分違誤等詞，尚屬臆測之詞，並有認定事實未依卷內資料及判決不備理由之違誤。

（五）從而，原判決關於不利於上訴人部分，核有違誤。上訴意旨執以指摘求為廢棄，為有理由。因本件事證尚未臻明確，爰將原判決該部分廢棄，發回原審法院更為審理，另為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

【最高行政法院裁定 99 年 10 月 22 日 99 年度裁字第 2510 號】

《申請閱覽卷宗事件》

上 訴 人　甲○○

被上訴人　臺北市政府警察局

代 表 人　謝秀能

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 99 年 8 月 5 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 901 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。

是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：上訴人因被上訴人基於不實事件予以降調職務，影響權益至鉅，而被上訴人 91 年度第 12 次人事小組會議紀錄，與 91 年度第 14 次人事甄審委員會議紀錄，足以釐清被上訴人錯誤作為真相，為維護上訴人權益，有加以調閱之必要。檔案法第 18 條既明定「得拒絕前條之申請」，被上訴人應就個案事實逐一審酌；被上訴人採取一致拒絕申請之處分，係濫權而違法。被上訴人 91 年度第 12 次人事小組會議紀錄，與 91 年度第 14 次人事甄審委員會議紀錄空泛疏漏，實質違法，原審未予審酌，係判決不備理由之違法等語，為其理由。**惟原判決認政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即檔案仍屬政府資訊之一部分。**

再按「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」，為政府資訊公開法第 2 條所明定。故人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定。上訴人請求閱覽、抄錄、複製之檔案（即系爭 2 次會議紀錄），乃被上訴人就其所屬人員人事異動之審議決議資料，系爭 2 次會議紀錄，核皆為公務人員評擬、核定等過程之會議紀錄、準備作業等文件，核屬檔案法第 18 條第 5 款所定有關人事資料之事項，故被上訴人不予提供應用閱覽、抄錄、複製，於法尚無不合等語，業已於理由中詳予論斷。上訴意旨，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由書所載內容，無非復執業經原審論斷不採之陳詞，再予爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，或係以其一己對法規之主觀見解，任意指摘原判決所為論斷有不適用法規或適用不當之情，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷不合法，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

三、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 99 年 8 月 5 日 99 年度訴字第 901 號】

《申請閱覽卷宗事件》

原告　甲○○

被告　臺北市政府警察局

代　表　人　乙○○○○○○住同上

訴訟代理人　丙○○

蔡曉雯

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服臺北市政府中華民國 99 年 3 月 19 日府訴字第 09900066800 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告原任職被告所屬少年警察隊隊長，於 91 年 8 月 26 日經被告 91 年第 12 次人事小組會議暨 91 年第 14 次人事甄審委員會會議決議(以下簡稱系爭 2 次會議決議)，調任被告所屬秘書室秘書，並經臺北市政府以 91 年 8 月 26 日府人二字第 09119524500 號令（以下簡稱北市府 91 年 8 月 26 日令）核定發布。迨 95 年 4 月 2 日，原告辦理自願退休在案。嗣原告於 98 年 12 月 23 日，向被告以個人資料查詢及學術研究為由，申請閱覽、抄錄及複製上開 2 次會議紀錄。經被告審查結果，認上開檔案內容涉及人事及薪資資料，乃依檔案法第 18 條第 5 款規定，於 98 年 12 月 30 日以北市警人字第 09836042600 號書函（以下簡稱原處分）否准所請。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、 本件原告主張：

(一) 原告因被告基於不實事件予以降調職務，影響權益至鉅，而被告 91 年度第 12 次人事小組會議紀錄，與 91 年度第 14 次人事甄審委員會議紀錄，足以釐清被告錯誤作為真相，為維護原告權益，有加以調閱之必要。

(二) 原告原任秘書（第二序列）職務滿 3 年半左右，經公開考試成

績特優，才得以調升刑警大隊副大隊長（第三序列），而後逐次調升副分局長（第三序列）、少年隊長（第三序列）。直到因被告錯誤作為才被降調秘書（第二序列），先此陳明。

(三) 原告被降調處分案略以，91 年 8 月 24 日晚間 11 時許，中時電子報上率先刊載臺北市少年隊被檢舉提供辦案線索之民眾疑涉白嫖陰陽人事宜。同年 8 月 26 日因考慮本案可能影響約百日後投票之市長選情，乃作成原告調職處分之決議。同年 8 月 27 日經地檢署、警政署會同被告清查確定為烏龍事件，媒體稱為「白嫖烏龍案」。

(四) 被告人事小組或人事甄審委員會會議，依慣例對委員發言都需詳細記錄，並有錄音存證。原告降調案因涉及當時市長選舉沸沸揚揚，有犧牲幹部成全自我之報導傳言，加上原告僅因所屬同仁辦案工作連帶申誡 1 次即被降調職務，在警界幹部升調作業上絕無僅有，乃成為社會各界關注的焦點。於當時小小少年隊長職務交接，竟有多臺電視臺派出 SNG 車轉播，可見事涉敏感，被告相關人事作業必留有完整紀錄可稽。惟於調閱相關檔案過程中，意想不到被告、臺北市政府何以大力悍拒，愈發讓人認為被告該等紀錄是否有不實記載或有不敢面對事實之情事。

(五) 續上所述，在當時警界即盛傳，原告降調處分案，係由臺北市政府長官指示，被告配合，因該事件有關選舉勝負而干預原本須保持中立的警察人事作業，此其一。另盛傳指出，部分出席人事甄審委員，以其辦案經驗，從地檢署、警政署和被告調查「烏龍白標案」的作為和進度，深知捏造成分居多，為求人事作業之公平正義，及警界儲才之不易，仗義直言希望降調處分案不急於一時，暫緩 1 至 2 日為宜；否則被告恣意而為，則其破壞人事體制之危害，恐遠大於員警因辦案疏失對警譽的損傷。以上相關傳言是否屬實，皆可由該等檔案

予以釐清或證實。

(六) 原告秉承政府一向講究人事作業公開透明之呼籲，申請調閱與原告權益相關之檔案，政府機關自應以「得」調閱之裁示為當。詎料被告以為維護陞遷作業之公平正義及機關首長用人權限，而就本案陞遷評定過程仍應「嚴守祕密」為由，拒絕原告調閱檔案。殊不知被告所持仍應「嚴守祕密」才能維護機關首長用人權限之理由何在？是否與公開透明原則相牴觸？此不無「此地無銀三百兩」之啟人疑竇。

(七) 原告曾當面請教時任人事主管楊啟庸，其不予正面回應，其維護被告作業作為乃情理中事。茲人事更迭，且臺北市政府口口聲聲苦民所苦，但不料此一調閱檔案小事，臺北市政府和被告本可輕易解決，竟然予以悍拒，且推給行政訴訟解決，如此，徒增浪費國家整體資源。就此，惟或許檔案中確有難以為外界說明之事由。

(八) 原告必須調閱該等檔案，否則無從行使恢復原告名譽及維護相關權益之作為，蓋因曾徵詢原告是否為降調處分，被告回答語焉不詳，徵詢基於何理由降調處分，被告回答更見故意迴避之能事。茲由被告此等作為，合理懷疑該等檔案資料是否記載與事實不符，或應記載而未予記載等情。

並聲明求為判決：

1. 訴願決定、原處分均撤銷。
2. 被告應作成准予閱覽、抄錄、複製卷宗臺北市政府警察局 91 年度第 12 次人事小組會議記錄及 91 年度第 14 次人事甄審委員會會議紀錄之處分。

三、被告則以：

(一) 按檔案法第 1 條、第 2 條、第 17 條、第 18 條第 5 款規定，政府資訊公開法第 2 條規定，警察人員陞遷辦法第 8 條第 2 項規定，且「……說明：……二、按政府資訊公開法（以下簡

稱本法）第 3 條規定……另依檔案法第 2 條第 2 款規定，所謂『檔案』係指『各機關依照管理程序而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件』。準此，本法所定義之『政府資訊』，其涵蓋範圍較檔案法所定義之『檔案』為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分，又依本法第 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。』故人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理。」經法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函釋在案。

(二) 卷查本案原告職務調整處分，業經臺北市政府於 91 年 8 月 26 日府人二字第 09119524500 號令核布在案，查案內人員均未提行政救濟，業逾法定救濟期間，本職務調整案已臻確定。行政處分於生效後，即產生規制作用，形成一定之法律關係。人民如未依限提起行政救濟，依法不得再為爭訟時，該行政處分即具有形式存續力；而對一行政處分，人民不得再為爭訟，爰此，原告職務調整之處分依法具有形式存續力，對原告而言，具有不可爭力，應受拘束，原告不得再對之爭執。

(三) 次查本案被告 91 年第 12 次人事小組會議暨 91 年第 14 次人事甄審委員會會議紀錄相關資料，為被告依其管理程序，而歸檔管理之文字資料，屬檔案法所稱之檔案。又申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕；惟檔案內容係有關人事及薪資資料者，則得拒絕閱覽之申請，為檔案法第 17 條、第 18 條第 5 款所明定。按警察人員人事條例第 2 條及第 20 條第 1 項規定，是有關被告所屬秘書及少年警察隊隊長職務派補事項所作成之文件，即被告 91 年第 12 次人事小組會議暨 91 年第 14 次人事甄審委員會會議紀錄相關資料，自屬人事資料，被告依檔案法第 18 條第 5 款規定，否准原告閱覽該卷宗資料之申請，尚非無

據。

(四) 另按警察人員陞遷辦法第 29 條及政府資訊公開法第 18 條第 3、6 款規定，系爭人事小組會議暨人事甄審委員會會議紀錄相關資料係被告辦理職務調整案前所為之內部擬稿及準備作業，機關首長在合理及必要之範圍內，基於內部管理、領導統御及業務運作需要，就警察人員之職務調動，本係機關首長固有之權限，辦理甄審人員應嚴守秘密，尚不得將陞遷評定過程等相關資料予以公開，為維護陞遷作業之公平正義，被告對系爭人事小組會議暨人事甄審委員會會議紀錄相關資料仍負有保密之義務，縱使陞遷案業經核定機關核定，陞遷結果已為陞遷人員知悉，上開陞遷評定過程仍應嚴受祕密。

(五) 復以，被告對於是類檔案之閱覽申請，均以不予提供為原則，非僅針對原告之申請，原告所稱被告拒絕其申請，係因該檔案有難以為外界說明等語，與事實不符，洵不足採。

(六) 另有關所謂政府資訊公開透明原則，政府資訊的公開必須兼顧國家機密、程序正義與民眾個人權利。因此舉凡國家機密，影響民眾個人權益，如隱私權、著作權、營業秘密，或與政府執行公權力相關的程序正義，如檢調取締、專業考試等，依據政府資訊公開法、檔案法相關規定，政府單位可以拒絕公開前開資訊，被告依檔案法第 18 條第 5 款規定，否准原告閱覽該卷宗資料之申請，依法有據，與政府資訊公開透明原則並無抵觸等語，資為抗辯；並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、 本件兩造之爭點厥在於被告否准原告閱覽、抄錄及複製系爭檔案之申請，有無違誤？經查：

(一) 我國就政府資訊公開，分別定有行政程序法（係就行政行為之程序進行中，當事人或利害關係人得閱覽卷宗之程序規定）；政府資訊公開法（係規範政府機關於職權範圍內作成或取得資訊之公開事宜）；檔案法（係規範政府機關已歸檔管理之

檔案，其資訊之公開範疇等事宜）。各該法律之規範內容、權利主體、權利存續期間及救濟方法均有不同，不容混淆。次按政府資訊公開法第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，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。」。又依檔案法第 2 條第 2 款規定，所謂「檔案」係指「各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件」。準此，政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。再按「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」，為政府資訊公開法第 2 條所明定。故人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理，合先敘明。

(二) 本件原告原任職被告所屬少年警察隊隊長，於 91 年 8 月 26 日經被告 91 年第 12 次人事小組會議暨 91 年第 14 次人事甄審委員會會議決議，調任被告所屬秘書室秘書，並經北市府 91 年 8 月 26 日令核定發布。迨 95 年 4 月 2 日，原告辦理自願退休在案。嗣原告於 98 年 12 月 23 日，向被告以個人資料查詢及學術研究為由，申請閱覽、抄錄及複製上開 2 次會議紀錄。經被告審查結果，認上開檔案內容涉及人事及薪資資料，乃依檔案法第 18 條第 5 款規定，以原處分予以否准所請。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟，並主張如事實欄所載。經查：

(1) 按「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。

五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」，**檔案法第 18 條定有明文。**次按「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：・・・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。」，亦分別為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所規定。

(2) 又檔案法第 17 條明文規定「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」，該條規定所稱得拒絕閱覽、抄錄或複製之申請之法律依據，除檔案法本身之規定（例如第 18 條）外，尚包括其他法律之規定，亦即於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法（第 1 條明揭「為建立政府資訊公開制度，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。」法源）第 18 條所列各款規定，亦得限制之，爰先予說明。

(3) 本件原告請求閱覽、抄錄、複製之檔案（即系爭 2 次會議紀錄），乃被告就其所屬人員人事異動之審議決議資料，業經被告提出該等檔案卷宗全卷影本附於原處分卷（屬不可閱覽卷宗）可稽，並經本院於 99 年 6 月 9 日準備程序時當庭核對查閱結果，確係屬被告內部會議紀錄，有準備程序筆錄可資參照。第以系爭 2 次會議紀錄既係屬被告處理原告職務調整之相關會議資料，自屬人事資料，且為被告依其管理程序歸檔管理之文字資料，屬檔案法所稱之檔案，自堪認被告所言該等檔案因係屬檔案法第 18 條第 5 款規定部分，故不予提供等語為真正。

(4) 經查原告請求閱覽、抄錄、複製之系爭 2 次會議紀錄，核

皆為公務人員評擬、核定等過程之會議紀錄、準備作業等文件，核屬檔案法第 18 條第 5 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所規定豁免公開之資訊，故被告不予提供應用閱覽、抄錄、複製，於法尚無不合，原告所稱殊有誤解。

(5) 又查課予義務訴訟，其違法判斷基準時點，依目前學理及實務通說，原則上應以事實審行政法院言詞辯論終結時之法律及事實狀態為準。本件係據以申請案件，原告請求被告應作成准許其閱覽、抄錄、複製系爭 2 次會議紀錄之行政處分，依課予義務之訴之裁判基準時點，應以本院言詞辯論終結前之法律及事實狀態為基礎予以審酌。經查本件係以檔案法為適用法規，因系爭 2 次會議紀錄檔案係屬公務人員評擬、核定等過程之會議紀錄、準備作業等文件，為豁免公開之資訊，仍屬檔案法第 18 條第 5 款之有關人事資料之事項，自不得許原告閱覽，故本件原告之訴仍屬無理由，應予駁回。從而本件原告請求閱覽、抄錄、複製系爭 2 次會議紀錄，被告以原處分予以否准所請，揆諸上開法律規定及前述說明，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷訴願決定、原處分，並請求被告應作成准許其閱覽、抄錄、複製系爭 2 次會議紀錄之行政處分，皆為無理由，均應予以駁回。另兩造其餘之主張及陳述等，因與本件判決結果不生影響，爰不予一一指駁論究，附此述明。據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 10 月 7 日 99 年度判字第 1030 號】
《提供行政資訊事件》

再審原告　甲○○

再審被告　南投縣南投市公所

代 表 人　許淑華

上列當事人間提供行政資訊事件，再審原告對於中華民國 98 年 1 月 22 日本院 98 年度判字第 72 號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理由

一、緣再審原告為再審被告所屬市立托兒所護士，再審被告以再審原告負責民國 94 年親子運動大會醫療站工作，擅離職守，貽誤公務為由，依南投縣政府暨所屬各級機關學校公務人員平時獎懲標準表第 4 點第 1 款規定，以 94 年 3 月 17 日投市人字第 5493 號令核定再審原告記過 1 次懲處。再審原告於 94 年 3 月 18 日向再審被告申請閱覽、複製本案懲處之卷宗，經再審被告以 94 年 3 月 28 日投市人字第 0940005868 號函否准。再審原告復於 94 年 4 月 15 日依公務人員保障法規定對否准提供行政資訊及懲處處分一併請求再審被告轉陳公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審，再審被告以再審原告依法應係提起申訴，而非復審，以 94 年 5 月 6 日投市人字第 0940009675 號函駁回其申訴。再審原告不服，於 94 年 6 月 6 日逕向保訓會提起復審，經保訓會以 94 公審決字第 168 號復審決定不受理。再審原告仍不服，提起訴願，經南投縣政府 95 年 2 月 14 日府行救字第 09500346240 號訴願決定：「一、訴願人不服原處分機關 94 年 3 月 28 日投市人字第 0940005868 號函有關請求提供行政資訊否准處分部分，訴願駁回。二、訴願人不服原處分機關 94 年 5 月 6 日投市人字第 0940009675 號函復通知懲處案件申訴救濟程序部分，訴願不受理。」，再審原告不服，提起行政訴訟，經臺中高等行政法院以

95 年度訴字第 198 號判決（下稱原判決）駁回，並經本院以 98 年度判字第 72 號判決（下稱原確定判決）駁回上訴而告確定。再審原告復依行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款，提起本件再審之訴。

二、再審意旨略謂：(一)原確定判決對再審原告前於 95 年 12 月 25 日所提出行政訴訟上訴理由狀請求判決，再審被告未於法定期限內將再審原告所提訴願移送訴願機關審理部分，未載明判決理由，率爾駁回再審原告之上訴，自屬判決違背法令。(二)原確定判決及原判決認依檔案法規定人事資料經歸檔後，即不准閱覽、抄寫、複印或攝影該有關資料或卷宗，甚不合理，且檔案法之立法意旨及目的係為政府機關檔案管理，與「行政資訊公開辦法」、「政府資訊公開法」之立法意旨與目的係為保障人民知的權利，迥然不同。再審原告之申請係為維護自身法律上利益之必要，應適用行政資訊公開辦法及政府資訊公開法而非檔案法，故原確定判決及原判決適用法規顯有錯誤，並牴觸平等原則、比例原則、法治國原則、憲法優位原則及法律優位原則。(三)政府資訊公開法公布施行時，本案之行政救濟程序仍在進行審理中，依中央法規標準法第 18 條規定及相關判例意旨，本案因在行政救濟程式進行中法規有變更，應有實體從舊程序從新之適用，即本案是否成立之實體判斷，應依「行政資訊公開辦法」，而有關訴願及行政訴訟之行政救濟所為程序之踐行，則應適用「政府資訊公開法」，又若舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，仍可適用舊法規，且無法律不溯既往之適用。本案行政資訊公開辦法與政府資訊公開法法條內容近乎相同，於新法法條文中並無任何廢除或禁止舊法之事項，依中央法規標準法第 18 條規定意旨，即舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項，仍可適用舊法規（本院 95 年 9 月份庭長法官聯席會議決議及中央法規標準法第 18 條參照），應無法律不溯及既往之適用甚明。

惟原確定判決及原判決援引法律不溯及既往原則，認定本案無行政資訊公開辦法及政府資訊公開法之適用，顯有違中央法規標準法第 18 條、本院 95 年 9 月份庭長法官聯席會議決議、72 年判字第 1651 號、94 年判字第 1309 號判例及司法院釋字第 181 號、第 185 號、第 177 號、第 137 號、第 216 號、第 181 號解釋意旨及憲法第 80 條規定，構成判決違背法令等語。

三、本院查：

(一) 行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款所謂適用法規顯有錯誤，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與司法院解釋、本院判例有所牴觸者而言。至於法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由。本院 62 年判字第 610 號判例著有明文。申言之，所謂「適用法規顯有錯誤」，係指依確定的事實適用法規錯誤而言，並不包括認定事實的瑕疵、法律上見解之歧異、判決不備理由或理由矛盾等問題。

(二) **本院原確定判決駁回再審原告之上訴，其理由略以：**1.關於再審被告 94 年 3 月 28 日投市人字第 0940005868 號函否准閱覽、抄錄或複製檔案文件部分：(1)**依行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款，足見同法第 44 條第 3 項授權訂定之行政資訊公開辦法所規制範圍自不包括人事行政行為事項。**(2)**依本院 72 年判字第 1651 號判例，人民請求行政機關為行政資訊之提供，行政機關須依相關規定為審查，而為准否提供之決定，並通知申請人（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），其准否提供之決定，事涉實體內容之審查，並無得適用 94 年 3 月 28 日投市人字第 0940005868 號函作成後始於 94 年 12 月 28 日公布施行之政府資訊公開法規定之情形。**(3)**依檔案法第 2 條第 2 款、第 17 條、第 18**

條第 5 款及第 19 條規定，再審原告於 94 年 3 月 18 日請求再審被告提供之「再審被告懲處再審原告負責 94 年親子運動大會醫療站工作，擅離職守，貽誤公務」全案案卷資料，係再審被告依其管理程序，而歸檔管理之文字資料，自屬檔案法所稱之檔案，為原判決依法確定之事實，而上開檔案既係有關人事資料，依檔案法第 18 條第 5 款規定，乃各機關得拒絕閱覽、抄錄或複製檔案之文件，再審被告就再審原告此部分之請求予以否准，於法洵屬有據，且無確切證據足以證明再審被告有逾越裁量或濫用裁量之情形。又法院適用法條，並不受當事人意思之限制。原判決援引公務人員考績法第 20 條規定，認再審被告否准再審原告閱覽、抄錄或複製上開檔案文件並無不合，核亦符合檔案法第 18 條第 6 款規定。2.關於再審被告 94 年 5 月 6 日投市人字第 0940009675 號函復申訴駁回部分：(1)按行政機關對於所屬公務人員所為記過處分，並未直接改變公務員之身分關係，或影響人民服公職之權利，僅得依公務人員保障法所定申訴、再申訴程序請求救濟，核其非屬訴願救濟範圍內之事項，亦非屬行政訴訟法撤銷訴訟之救濟範圍。本件再審原告不服再審被告 94 年 3 月 17 日 94 投市人字第 5493 號令記過 1 次之處分，經再審被告以系爭 94 年 5 月 6 日投市人字第 0940009675 號函復申訴駁回，再審原告如有不服，應循再申訴程序請求救濟，而不得提起訴願及行政訴訟。是南投縣政府不受理再審原告此部分之訴願，於法洵無不合，原判決以再審原告仍就此部分提起行政訴訟，於法不合為由，併予駁回再審原告此部分之訴，尚無不妥（再審原告另案向保訓會提起復審，遭復審不受理後，循序訴經原審法院 94 年度訴字第 535 號裁定駁回及本院 95 年度裁字第 2557 號裁定駁回在案）。(2)本件獎懲事件既不得提起行政訴訟，則有關申訴以及另案之復審是否違反相關規

定，即非本院應予審理之範圍。再審原告主張再審被告系爭 94 年 5 月 6 日投市人字第 0940009675 號函復申訴駁回，為逾越權限、濫用權力之違法行政處分，及再審被告逾越 10 日期限方核轉訴願書予南投縣政府審理，據此指摘原判決此部分有判決不適用法規或適用不當之違法云云，並無理由等語。

(三)**經核原確定判決並無所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與司法院解釋、本院判例有所牴觸之情形**，觀諸前揭再審意旨，無非係重述原確定判決已論斷而不採之理由，暨執其一己之法律上歧異見解再為爭議，並指摘原確定判決理由不備云云，揆諸前開說明，尚與所謂「適用法規顯有錯誤」不符，本件再審之訴為顯無再審理由，應予駁回。

四、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第 278 條第 2 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

第 3 條

本法所稱政府資訊，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。

【最高行政法院裁定 99 年 10 月 22 日 99 年度裁字第 2510 號】
詳見本彙編第 44 頁(§2)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 99 年 8 月 5 日 99 年度訴字第 901 號】
詳見本彙編第 46 頁(§2)。

【最高行政法院裁定 99 年 7 月 21 日 99 年度裁字第 1556 號】
《提供行政資訊事件》
上訴人　甲○○
被上訴人　法務部
代　表　人　曾勇夫
上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 97 年 9 月 10 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 355 號判決，提起上訴，本院裁定如下：
主文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理由
一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。
是當事人以高等行政法院判決有不適用法規或適用法規不當為上訴最高行政法院之理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實，如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。
二、本件上訴人於民國 96 年 6 月 2 日向被上訴人申請提供該部就內政部 96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函詢，有關其於 96 年 2 月 13 日向臺南縣永康地政事務所（下稱永康地政事務所）申請繼承登記事件之全程辦理紀錄，包括各項回復及諮詢函文（含附件）、該案之書函全案簽辦紀錄、專案申請紀錄、展延申請紀錄、回復及其所提意見書、陳情書簽辦紀錄、專案申請紀錄、展期申請紀錄與回復等資料。被上訴人以 96 年 6 月 14 日法總字第 0960021784 號函附檔案應用審核表，以上訴人申請應用檔案，可

提供複製品供閱，並檢送該部 96 年 4 月 26 日法律決字第 0960015316 號函檔案複製品 1 頁予上訴人;復以 96 年 7 月 3 日法總字第 0961200634 號函復上訴人，敘明所請部分不提供部分，其中非屬該部作成之上開內政部函文及司法院秘書長 96 年 5 月 23 日秘台廳少家二字第 0960009093 號函，應由權責機關決定是否提供，另該部曾以正式書函覆上訴人陳情或意見書部分，應無提供必要外，其餘所請各項紀錄資料部分均屬內部單位之擬稿或其他準備程序，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定應不予提供。上訴人不服被上訴人前開二函，遂循序提起本件行政訴訟。

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，係以原審法院未善盡調查之職權，致判決內容顯與事實不符且推論過程多所謬誤，復漏未審酌上訴人主張之各項事證及漏未敘明不予採認之理由，逕以上訴人之主張為無理由而作成不利之判決，顯有違職權調查原則及調查證據程序，自屬判決適用法規不當、不備理由之違法云云；惟查，原審判決業就上訴人所主張其申請提供之資訊既屬業經歸檔管理之檔案，應優先適用檔案法之規定處理，並不適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，洵無足採等情論述甚詳。上訴意旨，無非重申其業經原審法院詳為指駁之各項主張，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，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。

四、 據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 97 年 9 月 10 日 97 年度訴字第 355 號】

《提供行政資訊事件》

原　　告　甲○○

被　　告　法務部

代　表　人　乙○○（部長）

訴訟代理人　戊○○

　　丙○○

　　丁○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服行政院中華民國 96 年 9 月 26 日院台訴字第 0960091552 號訴願決定，提起行政訴訟。

本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實

一、事實概要：原告以 96 年 6 月 2 日申請書，向被告申請提供該部就內政部 96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函詢，有關其於 96 年 2 月 13 日向臺南縣永康地政事務所(下稱永康地政事務所)申請繼承登記事件之全程辦理紀錄，包括各項回復及諮詢函文(含附件)、辦理該案之書函全案簽辦紀錄、專案申請紀錄、展延申請紀錄、回復等及其所提意見書、陳情書簽辦紀錄、專案申請紀錄、展期申請紀錄、回復等全部紀錄資料。被告以 96 年 6 月 14 日法總字第 0960021784 號函附檔案應用審核表，以原告申請應用檔案，可提供複製品供閱，並檢送該部 96 年 4 月 26 日法律決字第 0960015316 號函檔案複製品 1 頁予原告；復於 96 年 7 月 3 日以法總字第 0961200634 號函原告，說明所請部分不提供之理由。原告不服被告前開二函，提起訴願，經訴願決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。原告未於言詞辯論期日到場，僅提出書狀為聲明、陳述。

二、兩造聲明：

(一)原告聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。

2. 被告應准許原告檔案應用申請並提供如原告申請書狀所載明之全部檔案記錄資料影本，即內政部以「內授中辦地字第 0960044144 號號函」諮詢被告有關原告土地繼承登記案件之全程辦理紀錄，包括各項回復及諮詢函文（含附件），及辦理該案之書函、全案發辦記錄、專案申請紀錄、展期申請記錄、回復等全部記錄資料；以及被告就原告針對該案所提意見書及補充意見書暨陳情書等之發辦記錄、專案申請紀錄、展期申請記錄與函復等全部記錄資料。

(二)被告聲明：原告之訴駁回。

三、兩造之爭點：被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定否准原告之申請，是否合法？

(一)原告主張之理由：

1. 按憲法所保障的知的權利，符合民主原則。(憲法第 22 條、大法官釋字第 509 號解釋理由書、釋字第 532 號解釋協同意見書參照)。又各國之資訊公開法相關法制之立法精神均以公開為原則、不公開為例外，並且朝向最大可能的公開，我國行政程序法第 44 及 45 條即明示此原則。此揆諸政府資訊公開法第 1 條規定及其立法說明甚明。次按政府資訊公開法第 6、7、8、9 條規定亦均揭示此原則；再按檔案法第 1、17 條規定亦以開放應用為原則，第 8 條更明示檔案目錄應公開，甚至就第 22 條規定而言「國家檔案至遲應於 30 年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意，延長期限。」可見政府資訊歸檔納入國家檔案，屆時就無檔案法第 18 條之適用，最終仍是以公開應用為原則。

2. 觀諸政府資訊公開法第 6 條規定，機關主動公開之資訊並

不以同法第 7 條第 1 項各款所列者為限。被告因地政機關就原告繼承登記權益攸關之請示與諮詢辦理之行政行為產生之相關檔案記錄，應屬本條所稱之措施及其他有關之政府資訊之範圍內，被告應以主動公開為原則，至少被告亦可在原告提出申請時予以適時提供，公務機關不可為避免監督而僅以內部簽辦文件為由拒不提供，被告若有依法申請之紀錄，自當提供檔案應用，甚或被告應負舉證之責任證明確有該等檔案，否則被告辦理本件諮詢案件延宕日久，不僅違反誠信原則，也違反行政程序法與相關文書處理手冊規定，除非被告違反相關規定自始並無所謂的專案申請記錄或展期申請記錄而無法提出而未於原處分說明並規避檔案應用。未知是否「專案申請記錄」或「展期申請記錄」等檔案納入被告所提出之不可閱的檔案卷宗中（97 年 8 月 7 日準備庭錄音光碟提及不可閱卷宗事），原告因無檔案目錄可資對照，亦無從得知其真實性，被告倘於本件諮詢案件歸檔日久後仍提不出檔案目錄與該等資料或未於第一時間提供應用，或倘於時隔近一年後始提出而納入不可閱的卷宗中，則其真實性令人質疑，因法院並未通知調查證據果，而原告無從表達意見，顯失武器公平原則，是則法院調查證據應就此部分審慎確認其真實性，以昭公信。否則行政程序若不公開透明、又限制人民之閱卷權，甚或藉以規避監督，恐怕都是明顯違反公益的，也違反人民對政府的期待，當然也違背政府資訊公開法、檔案法等最大公開之原則，被告更應提供應用。

3. 次依政府資訊法第 7 條第 1 項第 2 款規定，以本件情形言，永康地政事務所於 96 年 3 月 3 日以請示文請示其臺南縣政府有關原告繼承登記申請案件之適用法令疑義，而臺南縣政府為求疑義之釐清會辦相關單位甚至又請示上級內政

部，內政部又諮詢被告有關法律適用疑義，禁揭相關檔案資訊應為被告機關作為全國法規統一解釋單位為協助地政機關所為之行政行為，其所作成之相關函文應可視為協助解釋法規疑義及說明辦理該申請案的裁量基準，就如同歷年來地政機關就日治繼承案件多所向被告請示所做成之解釋函令一般，系爭之有關原告繼承登記請示函文及其附件檔案經遮除個人隱私部分應屬主動公開之資訊，至於內部簽辦意見或會辦意見若為相關之裁量基準之闡釋或說明意見以及認定之基礎事實，恐怕也應涵蓋於此款之主動公開資訊範圍之內。原告曾向內政部申請地政機關於請示文中所援引類似日治時期繼承個案申請解釋之檔案，除銷毀的部分外，在遮除當事人個人隱私部份後包括簽稿檔案大多提供應用，更何況本件原告所請是地政機關就原告自身權益攸關所為之解釋案件，無涉及他人隱私部分，更應非為豁免公開之範圍。

4. 至於被告在審核處理時，若有認為應限制提供之部份應可依據檔案法施行細則第 17 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，一律採行「分離原則」之審核方式處理，且再按政府資訊公開法第 19 條規定，被告於 96 年 7 月 3 日函之補充說明時，不僅未撤銷原核准原告所請之檔案應用行政處分，亦未有更正與補正原 96 年 6 月 14 日函之「法務部檔案應用審核表」，顯然違反檔案法、行政程序法之相關規定，而該函竟僅說明部分不提供之理由，縱被告誤認原告所請案件屬行政程序進行中案件，惟原告之繼承登記案件於 96 年 6 月 23 日經臺南縣永康地政事務所作成駁回之處分，屬因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供，被告顯然違反政府資訊公開法第 19 條之規定。然查被告以檔案法審理，顯然本案已

結案歸檔，若被告以程序進行中或以政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定認為「內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成而限制公開檔案應用，則屬自相矛盾，自不足採。

5. 被告僅以所謂的內部簽辦文件即認為其屬「內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人(單位、機關)造成困擾，故不予提供或公開」恐有違誤，除被告未能說明舉證如何「對不同意見之人（單位、機關）造成困擾」外，又本案日治繼承解釋函文既已作成結案歸檔，原告申請檔案應用如何「有礙於最後決定之作成」？此亦經 97 年 8 月 7 日準備庭錄音光碟中法院對被告僅以有內部簽章資料即納入「不可閱卷」中而質疑被告「這有什麼不能給當事人看？」云云，顯見被告以此理由拒絕原告檔案應用顯然不當，顯然被告所拒絕提供之檔案並無其所謂之前揭不可提供之理由，被告拒絕提供應用亦於該法規之豁免公開之立法原意相去甚遠。

6. 檔案法為政府資訊公開法之特別法，倘特別法律公開之範圍較之更廣，自當依特別法律之規定，是以檔案法第 18 條所羅列豁免公開之項目與基本法的政府資訊公開法較少，即公開範圍較廣，自當依特別法律之規定，當無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之適用，被告自不可為規避公開與監督而自行限縮解釋。被告縱認本件申請屬行政程序進行中而不提供，惟於 96 年 6 月 23 日繼承登記案件已作成駁回之決定，情勢顯然改變，依檔案法第 19 條當無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之適用，被告 96 年 7 月 3 日另為拒絕提供之說明仍不適法。更遑論被告完全忽視與日俱增的檔案應用件數，未提供檔案應用造成人民「知的權利」受損的「公共利益」，被告認為本件檔案應用與公

益無關，顯然未進行相關公益之衡量與測試，亦未考量民眾之觀感，被告完全未考量政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書規定顯然裁量有所瑕疵。

7. 本件檔案應用申請並未有「公共利益測試」以及具體事證說明限制公開「非為公益有必要者」：若依政府資訊公開法第 18 條第 1 條第 3 項規定，被告不提供原告檔案應用所維護之公共利益與「人民知的權利」受侵害之公共利益孰重孰輕？又限制政府資訊公開造成人民對於政府行政不公開、不作為、延宕辦理業務、承辦人員違反誠信原則等違法情事無法善盡公民監督責任甚或因此影響個人或大眾權益等「公共利益」遭受侵害有無衡量？被告是否有如英國與美國等多國法例有作「公共利益試」？並有學者陳昭珍所諸「全球資訊自由與取用政府資訊之現況研究」一文可參。又政府資訊公開法相關法規固無此「公共利益測試」之明文，惟行政程序法第 7、9、10 條仍有相關規定，我國雖無此資訊委員之制度，申請人不服處分僅能循訴願、行政訴訟等管道提起行政救濟，政府資訊公開法有秘密審查制度之設計，輔以相關職權調查證據之程序，某種程度應可達成先進國家之進步設計之理想，例如鈞院 94 年訴字第 2330 號判決略以：「被告雖以稅籍証明係個人機密資料文件，並不屬於應公開提供之行政資訊云云，惟查稅籍証明有何機密性？有何『侵犯個人隱私』？債權人取得稅籍証明後，可能會用何種方式生損害於債務人？訊之被告亦無法想像任何可能之情況，被告拒絕提供，已有未洽」，該案調查事證之進步作法可供參酌，亦是效法國外先進「公共利益測試」法例的一種展現，也更符合「利益衡量原則」。

8. 參諸世界各國資訊公開法例，倘檔案之公開有妨礙公共利益、國家機密與安全、個人隱私等豁免公開事項之虞，則

主張豁免公開之政府機關應負責舉證：原告申請自身繼承登記請示案件檔案而非為不相干第三人申請，且若涉及個人資料，亦由原告所提供，被告應無豁免公開之理由。原告為主張或維護其法律上之利益，申請原告之繼承登記諮詢案件等檔案應用，被告並未具體說明若核准應用該檔案，何以將妨礙「最後決定之作成」，何以「可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾」之虞，即率爾引政府資訊公開法第 18 條第 1 條第 3 項，否准原告之申請，顯屬違法。復參諸檔案法及政府資訊公開法政府資訊應以公開為原則、限制為例外之基本原則，主張豁免公開之機關應負舉證責任，被告完全未舉證說明，倘原告申請公開所請檔案，何以將「有礙於最後決定之作成」或何以「可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾」之虞，即率爾拒絕公開顯有不妥。且再按政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，行政機關如遮除部分所請資訊如承辦人員姓名，而能避免其所疑慮者，即無完全拒絕公開資料之理。

9. 人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理，政府機關作成意思決定後之內部單位之擬稿或其他準備的作業檔案資料，當然不適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定之豁免公開。被告援引之 92 年 10 月 7 日法律字第 0920039625 號函釋係就「政府資訊公開辦法」所為之函釋，該辦法已於 95 年 3 月 20 日發布廢止，該函釋於本案應無適用之餘地；另臺中高等行政法院 95 年度訴字第 00504 號判決個案內容，係教師考績等人事資料及就行政程序進行中之閱卷權之爭議，其豁免公開之事項與本案事實不同，該個案之法規適用並不影響本件個案就檔案法之適用，且鈞院 96 年度訴字第 3309 號則認為「人民申請閱覽或複製之政府資訊

如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理」，再者，被告此說法顯然與被告送該法案於立法院審議時，當時法務部施茂林部長就立法委員質詢政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款回覆：「根據第 19 條第 1 項第 3 款的規定，在做成決定以前是不得去瞭解；但是決定以後就可以了。」被告自相矛盾，斷章取義，自行限縮解釋，而作成不利政府資訊公開與原告知的權利的行政處分，委不足採。

10.被告拒絕提供內政部「96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函」及司法院秘書長「96 年 5 月 23 日秘台廳少家二字第 0960009093 號函」部分，明顯違法：按政府資訊公開法第 17 條規定，前揭系爭檔案雖非被告所作成，但實際上為被告管有，此可從被告所提供之原處分卷宗第 51、52 頁可證。是內政部、司法院秘書長之前揭函文，雖非被告所作成，但既然為被告因原告土地繼承諮詢案件合法取得並執有「處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件」，且為被告所「歸檔管理之文字或非文字資料及其附件」，且無檔案法第 18 條規定不能公開之理由，被告即應主動提供原告檔案應用。訴願決定及原處分就此部分拒絕原告檔案應用之理由，顯然違反檔案法及檔案法施行細則之前揭規定，自應予撤銷。

11.被告並未提出本件檔案應用申請案件之全部卷宗：從鈞院準備庭筆錄與錄音光碟得知，被告於開庭時始提供本件「原處分相關資料影本」，而非原檔案卷宗，其真實性頗令人質疑，本院亦於開庭命被告提出原處分原卷宗，惟原告經閱卷申請於 97 年 8 月 20 日送達之「原處分卷宗」影本 78 頁中，原處分 1 至 50 頁部份除第 1 頁函復與第 2 頁原告 96 年 4 月 17 日「意見書」之「法務部陳情案件分辦單」（除

收文章外無任何擬辦與批示內容）影本外均為原告所提之文件影本（非原告申請標的），而原告 96 年 5 月 11 日「補充意見書及陳情書」之陳情件卷宗則付之闕如，更遑論簽辦記錄，實際情形是原告迄今未收到被告就該陳情案之回復，顯然已違反行政程序法等相關人民陳情案件處理之規定。恐怕亦是因此違法不作為而規避提供，而僅以提供 96 年 4 月 17 日「意見書」之多頁檔案資料來混淆視聽。

12.人民請願為憲法所保障的權利，行政程序法第 168 至 173 條相關規定人民可合法陳情，甚至「行政院暨所屬各機關處理人民陳情案件要點」亦有相關規定，依該要點第 2 點，人民本可以書面與言詞進行相關事宜之陳情，以監督政府施政。依該要點第 4 點之規定作成電話記錄，被告應依第 8、16 點規定處理，甚至依第 9 點辦理。惟本件因被告辦理期間甚長，致地政機關對於原告繼承登記案件違法逾限遲未作成決定，經提起陳情多次始遲為決定，顯然不符第 5 條之規定，被告延宕辦理影響人民權益，又未依規定處理原告陳情，檔案應用又拒絕提供，且未提供該等檔案供原告與本院參考，恐怕因違法規避監督之意圖甚為明顯！另外系爭之內政部諮詢文件檔案(含附件)、被告函詢司法院檔案之附件等諮詢基礎事實文件屬應公開之檔案均未所見，況且這些文件並非所謂的內部簽辦文件，不提供閱卷顯無法律依據。

13.至於本件原處分卷宗而言，被告之訴願答辯書稱有掛號、限時掛號函件存根及簽收文件影本於訴願卷宗與被告卷宗中，惟經查並未見諸揭檔案資料，且第 51(57)頁法務部本件檔案應用原處分卷宗竟未提出自己留存總務司之副本(含附件)竟提出原告起訴狀所附之証 3 號影本，令人匪夷所思，更遑論本件檔案應用行政處分之簽辦或會辦紀錄等主

要檔案，可證被告並未提出本件原處分之全部卷宗。從被告為全國法規解釋機關而其所為之行政處分與行政處置竟多所違誤，曾於 97 年 8 月 7 日準備庭中遭鈞院訓斥其之不可取，益可見原告為何對被告行政處理能力之不信賴而亟欲檔案應用以瞭解自身案件被審理詳情之急切心情。由上可證鈞院指示被告提出本件原處分卷宗乙事，被告聲稱照辦並將全數提出，惟未全部提供，違反誠信原則，亦違反武器公平原則，連本件原檔案應用原處分卷宗都拒絕提供本院與原告參考，且其所提之原卷宗又為「影本」，不僅真實性令人質疑，更令人認為被告拒絕提供原告檔案應用恐因其有不法之情事或規避監督之情事所致，被告羅列不提供之理由恐為其推諉之藉口，自不足採。

14.原處分 96 年 6 月 14 日函之瑕疵並未因「96 年 7 月 3 日函而治癒：(1)被告 96 年 6 月 14 日函僅提供「法務部 96 年 4 月 26 日法律字 0960015316 號函送司法院秘書長」檔案資料 1 頁，其他申請檔案資料則付之闕如。若當時既已會辦業務單位，若有不提供之理由應已於審核完畢後於「法務部檔案應用審核表」於「暫無法提供」及其「原因」欄勾選，怎會在勾選「提供應用」做成決定後，又另以 96 年 7 月 3 日函說明不提供之理由，竟無完備之法律依據而限制人民權利，行政程序法第 116 條猶有明文之規定，更何況該函並未撤銷原處分，僅為補充說明，該行政處置顯然與行政程序法第 8 條等相關規定相違，而影響原告合法申請之權益。另參諸行政程序法第 114 條第 1 項第 2 款、第 2 項規定，被告雖主張另以 96 年 7 月 3 日函說明拒絕請求之理由以及部分法律依據與「喻知得以提起行政救濟的教示條款」，惟該補充函除說明六外第一至五點說明皆無法律依據，而拒絕原告申請並限制原告「知的權利」，其法律

依據說明仍不完備，雖被告於行政答辯狀時說明業經函轉原告申請書至內政部與司法院而認為有政府資訊公開法第17 條之適用以為拒絕提供原告檔案應用之理由，而該法律依據如前述原告認為無理由，且其他補充函說明二、五並無補正法律依據，亦顯無理由，顯然原處分之瑕疵並未治癒。

(二)被告主張之理由：

1. 揆諸檔案法第 1 條第 2 項、第 17 條、第 18 條規定可知，行政機關對於人民申請檔案應用時，檔案法第 18 條固有 7 款拒絕提供檔案之規定，但並非以此為限，倘其他法律確有具體規範者（例如政府資訊公開法第 18 條），機關自得予以拒絕。準此，檔案法雖優先於政府資訊公開法而適用，惟檔案法未規定部分，政府資訊公開法仍可適用。
2. 按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，及其立法說明「四、」略以：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡…」核其意旨，係認為內部意見等資訊之公開將有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故不予提供或公開，縱於政府機關作成決定後，亦同。準此，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，於機關作成意思決定後仍有適用（臺中高等行政法院 95 年度訴字第 00504 號判決、92 年 10 月 7 日法律字第 0920039625 號函釋參照）。
3. 原告因向地政機關申辦地政登記，經內政部函詢被告意見，被告因案屬司法實務見解之解釋適用問題，而函詢司法院意見，並轉復內政部在案。原告據此向被告申請提供

辦理本案相關文件等政府資訊，係屬前揭規定所稱「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」，經核與公益無關，不符政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書之規定，被告自有權決定應限制公開或不予提供之。縱於政府機關作成決定後，亦同。

4. 再按政府資訊公開法第 17 條規定，原告申請提供內政部 96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函及司法院秘書長 96 年 5 月 23 日秘台廳少家二字第 0960009093 號函，因涉及內政部及司法院職權，宜由各該作成機關本於權責審酌是否符合檔案法或政府資訊公開法之規定以決定是否提供。被告對原告申請提供之行政資訊除已詳予說明不予提供之理由外，並已依前揭規定及行政院院臺訴字第 0960091552 號訴願決定意旨，將原告申請分別以 96 年 10 月 9 日法總字第 0961201098、09612010981 號函轉內政部及司法院，並均副知原告在案，應足資保障原告權益，並符政府資訊公開法之立法意旨。

理由

一、本件原告起訴時，被告之代表人為施茂林，嗣於訴訟中變更為乙〇〇，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核無不合，應予准許。又原告經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 386 條各款所列之情事，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決，均合先敘明。

二、原告以 96 年 6 月 2 日申請書，向被告申請提供該部就內政部 96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函詢，有關其於 96 年 2 月 13 日向永康地政事務所申請繼承登記事件之全程辦理紀錄，包括各項回復及諮詢函文(附件)、辦理該案之書函全案簽辦紀錄、專案申請紀錄、展延申請紀錄、回復等及其所提意見書、陳情書簽辦紀錄、專案申請紀錄、展期申請紀錄、回復等全部紀錄

資料。經被告以 96 年 6 月 14 日法總字第 0960021784 號函附檔案應用審核表，以原告申請應用檔案，可提供複製品供閱，並檢送該部 96 年 4 月 26 日法律決字第 0960015316 號函檔案複製品 1 頁予原告，再以 96 年 7 月 3 日法總字第 0961200634 號函知原告，說明所請不予提供部分，其中非屬該部作成之內政部上開函、司法院秘書長 96 年 5 月 23 日秘台廳少家二字第 0960009093 號函，應由該等權責機關決定是否提供，另該部曾以正式書函覆原告陳情或意見書部分，應無提供必要外，其餘原告所請各項紀錄資料部分均屬該部內部單位之擬稿或其他準備程序，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定不予提供之事實，有原告前開申請書及被告前開各函附原處分卷可稽，堪信為真實。

三、原告起訴主張：檔案法為政府資訊公開法之特別法，且檔案法第 18 條所定豁免公開之項目較政府資訊公開法少，自當依該特別法之規定，而無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之適用，被告不可自行限縮解釋；是人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理，政府機關作成意思決定後之內部單位之擬稿或其他準備的作業檔案資料，自不適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定之豁免公開，被告否准其申請，明顯違法等語。故本件之爭執，在於被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，不提供上開資料予原告，是否合法？

四、經查：

(一) 按「為建立政府資訊公開制度，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。」「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。」「本法所稱政府資訊，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。」政府資訊公開法第 1 條、第 2 條、第 3 條分別定有明文。又「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令規定。」「本法用詞，定義如下：…2、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。」「本法第 2 條第 2 款所稱文字或非文字資料及其附件，指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各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覽或理解之文書或物品。」亦分別為檔案法第 1 條、第 2 條第 2 款及同法施行細則第 2 條所明定。**準此，政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即檔案乃屬政府資訊之一部分。故從法律性質而言，政府資訊公開法乃資訊公開法制之基本法規，檔案法則係屬於資訊公開法制之周邊性配套立法，故人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，雖應優先適用檔案法之規定處理，惟並非完全排除政府資訊公開法或其它法律之適用，此觀諸前揭檔案法第 1 條後段之規定甚明。**

(二) **次按，檔案法第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」固以資訊公開為原則，惟其同時規定如有法律之依據得拒絕人民閱覽、抄錄或複製，而此所稱之法律依據，除檔案法本身之規定外，尚包括其他法律之規定，亦即於符合其他法律限制之要件時，例如依據行政程序法第 44 條第 3 項授權訂定之行政資訊公開辦法第 5 條(即現行政府資訊公開法第 18 條)所列各款規定，亦得限制之(最高行政法院 96 年度判字第 1426**

號判決參照)。又政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定：「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：…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。…」參諸其立法說明略以：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡…」等語(見本院卷第 14 頁)，可知該規定在使公務員能暢所欲言、無所瞻顧，俾機關內部得為翔實之思考辯論，形成妥善決策，故為避免事後仍可能發生對不同意之人加以攻訐或造成困擾情事，縱於行政機關作成決定後，仍應有上開條款之適用；而該款豁免規定既在保護「思辯之過程」，則得依該款豁免公開之資訊必為「作成決定前之意見溝通或文件」，且該作成決定前之意見溝通或文件，是否因公益而有必要准許公開或提供，行政機關應有裁量權，此觀諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書係規定「但對公益有必要者，『得』公開或提供之」益明。

(三) 查原告向被告申請提供該部就內政部 96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函詢，有關其於 96 年 2 月 13 日向永康地政事務所申請繼承登記事件之全程辦理紀錄，包括各項回復及諮詢函文(附件)、辦理該案之書函全案簽辦紀錄、專案申請紀錄、展延申請紀錄、回復等及其所提意見書、陳情書簽辦紀錄、專案申請紀錄、展期申請紀錄、回復等全部紀錄資料，經被告審核結果，以前揭 96 年 6 月 14 日法總字第 0960021784 號函檢附檔案應用審核表，同意提供該部回覆內政部之 96 年 4 月 26 日法律決字第 0960015316 號函檔案複製品 1 頁予原告(已隨函檢附該覆函)，並就其不同意提供部分，

以前揭 96 年 7 月 3 日法總字第 0961200634 號函知原告，其中原告所請內政部上揭函及司法院秘書長上揭函，均非被告作成及掌有，應由該等機關本於權責決定是否提供；原告 96 年 4 月 17 日所提意見書、95 年 5 月 11 日補充意見書暨陳情書，業據被告分別以 96 年 4 月 26 日法律決字第 0960015798 號函覆原告、96 年 5 月 31 日法律決字第 0960020466 號函覆內政部並副知原告，應無重複提供之必要；**另原告其餘申請屬於該部辦理內政部上開函諮詢事項之簽辦紀錄、專案申請紀錄及展期申請紀錄等，均屬內部單位之擬稿或其他準備作業程序，因認與公益無關，故依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，不予提供原告，經核屬被告之裁量權範圍，揆諸前揭說明，於法並無不合。**原告主張其申請提供之資訊既屬業經歸檔管理之檔案，即應優先適用檔案法之規定處理，並不適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定云云，洵無足採。

(四) **又按，「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。」為政府資訊公開法第 17 條規定。原告申請提供上揭內政部 96 年 4 月 14 日內授中辦地字第 0960044144 號函及司法院秘書長 96 年 5 月 23 日秘台廳少家二字第 0960009093 號函，因涉及內政部及司法院職權，宜由各該作成機關本於權責審酌是否符合檔案法或政府資訊公開法之規定以決定是否提供，已如前述。被告對原告申請提供之行政資訊除已詳予說明不予提供之理由外，亦依訴願決定意旨，將原告申請分別以 96 年 10 月 9 日法總字第 0961201098、09612010981 號函轉內政部及司法院，並均副知原告在案(見原處分卷第 76、77 頁)，已足資保障原告之權益，並符合政府資訊公開法**

之立法意旨，附予敘明。

(五) 末按，「證人所在與法院間有聲音及影像相互傳送之科技設備而得直接訊問，並經法院認為適當者，得以該設備訊問之。」為民事訴訟法第 305 條第 5 項所明定，依行政訴訟法第 176 條規定，上開規定於行政訴訟程序固準用之，惟揆諸前揭法條明文可知，得依該規定進行遠距訊問者，僅限於證人之訊問，原告及被告等當事人並無適用之餘地，原告援引該法條及司法院依民事訴訟法第 305 條 8 項授權訂定各級法院辦理民事事件遠距訊問作業辦法等規定，聲請本院准予在台灣高等法院台南分院或台灣台南地方法院進行遠距訊問，於法無據，本院無從准許。另兩造其餘主張，經核與判決之結果不生影響，爰不再一一論述，均併予敘明。

五、綜上所述，原告之主張均無足採。原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 218 條、民事訴訟法第 385 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】

《政府資訊公開法事件》

上訴人　財團法人人本教育文教基金會

代　表　人　甲○

訴訟代理人　吳梓生律師

鄭志誠律師

被上訴人　彰化縣立二林高級中學

代　表　人　乙○○

（下略）

共同

訴訟代理人　黃明看律師

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 97 年 4 月 3 日臺中高等行政法院 96 年度訴字第 495 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院。

理由

一、緣上訴人為明瞭彰化縣政府落實國民教育法第 8 條之 2 的情形，以及展開對教育事務之監督，進而希冀對執行教育事務之機關有所了解與信賴，乃於民國 96 年 3 月 16 日依據政府資訊公開法第 5 條、第 9 條、第 10 條向被上訴人發函請求提供「彰化縣 95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之相關資訊：即「1. 前述試辦計畫之委託書影本。2. 前述試辦計畫之教科書委託領域調查表影本。3. 前述試辦計畫之教科書版本選用調查表影本。4. 前述試辦計畫同意委託之校務會議紀錄影本。5. 95 學年五大領域所採用之版本。6. 依國民教育法第 8 條之 2 由校務會議訂定並通過之教科書選用辦法」，並副知彰化縣政府教育局。因被上訴人均未函覆，嗣彰化縣政府教育局以「因應教科書選用相關問題之策進作為報告」之資料提供給上訴人，上訴人認該資料並非其所申請之政府資訊，而向彰化縣政府提起訴願，經遭訴願駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：政府資訊公開之型態，依政府資訊公開法第 5 條之規定，可分為主動公開及應人民申請而提供。而在人民申請提供政府資訊之型態中，其提供之方式係以按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影為主。若人民申請提供之政府資訊，如已刊載於政府公報或其他出版品，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、錄音、錄影或攝影者，政府機關得以告知查詢方法，代替提供。而「國民小學及國民中學之教科圖書，由學校校務會議訂定辦法公開選用之。」國民教育

法第 8 條之 2 第 2 項定有明文。本件上訴人向被上訴人申請提供之政府資訊，第 1 項至第 3 項係為被上訴人在「彰化縣 95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」中，所出具之各項資料，第 4 項資訊是依據前述試辦計畫同意委託之校務會議紀錄影本，均為被上訴人對於教科書選用之相關事宜。該第 1 項至第 4 項資訊係被上訴人應予公開之事項，其均屬被上訴人於 95 學年度之前已作成決定之事項，並根據「彰化縣 95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」所製作之文件，並非被上訴人所謂之「作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，上訴人基於為明瞭彰化縣政府落實國民教育法第 8 條之 2 的情形，以及展開對教育事務之監督，進而希望對執行教育事務之機關有所了解與信賴之目的，於 96 年 3 月 16 日發函向被上訴人申請提供上開資料，應屬合法，被上訴人無拒絕提供之理由。至於上訴人申請提供之第 5 項及第 6 項資料，縱被上訴人已將上項 2 項資訊公開，於上訴人向被上訴人申請提供時，被上訴人亦應以告知上訴人相關之查詢方式代替提供資訊，方為適法，然被上訴人對於上訴人之申請，竟未予置理，既未提供查詢方式，亦未於法定期間內為准駁之決定，故被上訴人之消極不作為，實已違反政府資訊公開法之規定，侵害上訴人之權利。上訴人係依法設立之法人，具有獨立之法人人格，而被上訴人係彰化縣政府所設立之文教機構，上訴人向被上訴人申請提供資料，於法有據，被上訴人未於政府資訊公開法第 12 條所定之法定 15 日期間內為准駁之決定，自有侵害上訴人知的權利，上訴人自得依同法第 20 條規定提起行政救濟，上訴人所提本件訴訟，係因被上訴人對於上訴人依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，致上訴人「知的權利」受有損害等語，求為判決撤銷訴願決定，被上訴人對於上訴人以 96 年 3 月 16 日人本中字第 27 號函申請提供資料事件，應做成准予提供之行政處分，並提供所申請之各項資料。

三、被上訴人則以：上訴人請求被上訴人提供「彰化縣 95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之相關資訊，被上訴人之主管機關彰化縣政府已提供「因應教科書選用相關問題之策進作為報告」。況即使被上訴人未提供上訴人所申請之資訊，對於上訴人並未直接發生任何法律效果。上訴人請求被上訴人提供上開計畫，並非「具體事件」，係屬抽象，無法如同「損害之金額」為具體衡量；而民主政治之參與和促進亦無法量化為損害數據，足證並無違法行政處分之存在，致損害上訴人之權利或法律上之利益，是以並未構成提起行政訴訟之要件。而本件上訴人對於上開計畫，並非行政程序法第 46 條第 1 項之個案當事人或利害關係人，被上訴人依法即無提供上訴人之義務。又上訴人請求被上訴人提供上開計畫之相關資訊，依政府資訊公開法第 7 條第 1 項、第 18 條第 1 項第 3 款、行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款規定，其中一部分非屬應主動公開之資訊，從而，上訴人之請求即無理由；另一部分，被上訴人咸以公告各該校之網站，其無法上網公告者亦以書面公告於學校，上訴人無「知的權利」受損害等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審以：本件上訴人雖得依據政府資訊公開法第 5 條及第 10 條規定向各被上訴人申請提供政府資訊，惟查上訴人上開申請函並未具體明確記載政府資訊公開法第 10 條第 4 款所明定「申請政府資訊之用途」，上訴人僅於起訴狀主張上訴人為明瞭彰化縣政府落實國民教育法第 8 條之 2 的情形以及展開對教育事務之監督，進而希冀對執行教育事務之機關有所瞭解與信賴；且上訴人向各被上訴人所欲申請之政府資訊，係為各被上訴人依據彰化縣政府「95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之辦理結果相關資料，分別為：(1)95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫之委託書影本。(2)95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫之教科書委託領域調查表影本。(3)95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫之教

科書版本選用調查表影本。(4)95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫同意委託之校務會議紀錄影本。依政府資訊公開法第 7 條第 1 項及第 18 條第 1 項第 3 款規定，尚非屬應主動公開之資訊。而(5)95 學年五大領域所採用之版本。(6)依國民教育法第 8 條之 2，校務會議訂定並通過之教科書選用辦法，被上訴人咸以公告各該校，亦據被上訴人陳述在卷，尚無需向彰化縣各國民中小學分別發函申請。上訴人既得在各校網站上搜尋並取得上開資料，即無再向被上訴人請求提供之理。況上訴人上開申請函，亦以副本函送彰化縣政府教育局，彰化縣政府教育局，業已以彰化縣政府 96 年 4 月 10 日府教學字第 0960068313 號函檢附彰化縣「因應教科書選用相關問題之策進作為報告」函復上訴人，上開報告參、四「辦理國民中小學教科書版本統計彙整作業」中載有彰化縣各國民中小學依據「95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之辦理結果，再依據上訴人所提捐助章程，並無對於教育事務監督之事項，上訴人又未能提出其因被上訴人未提供上開資料致其權利或利益受損之具體情事，上訴人主張其「知的權利」利益受有損害，亦非可採。又本件上訴人所請求被上訴人提供各被上訴人依據彰化縣政府「95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之辦理結果相關資料，其請求內容乃事實行為，應屬得否提起給付之訴之問題。而資訊公開之否准，雖為行政處分，上訴人得單獨對之提起爭訟，然請求撤銷決定並無實益，被上訴人未依上訴人之請求提供上訴人請求之資訊，僅屬不為該行為之意思表示，自無對之請求撤銷之餘地。上訴人提起課以義務之訴，其訴訟類型之選擇亦有未合，上訴人之訴為無理由等詞，為其判決之論據。

五、本院按：

(一) 政府資訊公開法係為建立政府資訊公開制度，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，並促進民主參與而制定（同法第 1

條）。依第 3 條、第 5 條、第 18 條規定：「本法所稱政府資訊，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。」「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」「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：・・・」由此可知，政府資訊公開法施行後，保障人民「知的權利」，承認人民有向政府機關請求提供政府資訊的一般性資訊請求權，凡無須主動公開之政府資訊，於受請求時應被動公開；詳言之，政府機關對於「人民申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使人民得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。次按政府資訊公開法第 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。」得豁免公開，乃在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性。而政府資訊准予公開之方式，依政府資訊公開法第 13 條規定：「（第 1 項）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型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。（第 2 項）申請提供之政府資訊已依法律規定或第 8 條第 1 項第 1 款至第 3 款之方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。」即

應給予申請人重製或複製品或提供閱覽、抄錄或攝影，又為謀程序經濟，對業已主動公開之資訊，處於可供公眾輕易檢閱之狀態，受理機關基於無重複提供之必要，得以「告知查詢之方式以代提供」，惟此非豁免提供之事由，尚不得因業已主動公開而豁免「告知查詢之方式以代提供」。再按「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。」政府資訊公開法第 9 條第 1 項規定甚明。可知，由具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民所設立之「法人」，即符合為申請政府機關提供政府資訊之主體，並無其他條件之限制。

(二) 經查：

1. 本件上訴人於 96 年 3 月 16 日向被上訴人發函請求提供「彰化縣 95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之相關資訊，即「(1)前述試辦計畫之委託書影本。(2)前述試辦計畫之教科書委託領域調查表影本。(3)前述試辦計畫之教科書版本選用調查表影本。(4)前述試辦計畫同意委託之校務會議紀錄影本。(5)95 學年五大領域所採用之版本。(6)依國民教育法第 8 條之 2 由校務會議訂定並通過之教科書選用辦法」。本件被上訴人對上訴人所請求提供上開(1)-(6)之資訊均未函覆，此為原審所確定之事實。被上訴人係彰化縣政府設立之文教機關，為政府資訊公開法第 4 條第 1 項所稱之「政府機關」，上開(1)-(4)之政府資訊依政府資訊公開法第 7 條規定，固非屬應主動公開，惟如僅係被上訴人作成意思決定之基礎事實，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，於受請求時，仍應公開，並非屬依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段規定得豁免公開之資訊。上開(1)至(4)之政府資訊有無政府資訊公開法第 18 條第 1

項第 3 款前段情形，原審自應詳查審認。而上開(5)之政府資訊為被上訴人彙整教科書版本選用調查表後之調查統計結果，上開(6)之政府資訊為被上訴人依國民教育法第 8 條之 2 由校務會議訂定並通過之教科書選用辦法，屬應主動公開之資訊（政府資訊公開法第 7 條第 5 款）為被上訴人所不爭執。本件被上訴人固陳稱對上開(5)(6)應主動公開之資訊，咸以公告於各該校之網站，無法上網者亦以書面公告於學校等語，姑不論其是否確有依上開方式主動公開，縱已公開，仍應以「告知查詢之方式以代提供」，被上訴人不得因業已主動公開而豁免「告知查詢之方式以代提供」。至彰化縣政府雖以「因應教科書選用相關問題之策進作為報告」提供上訴人，惟該報告並不等同於上開(1)-(6)資訊，顯非上訴人所請求被上訴人辦理選用教科書版本事項之個別學校所具有之資訊，如屬被上訴人應公開之資訊，是否即能謂被上訴人對上訴人所請求上開(1)-(6)資訊並無提供義務？被上訴人對上訴人之請求均無答覆，則上訴人依政府資訊公開法第 5 條規定向政府機關請求提供政府資訊的一般性資訊請求權（或簡稱第 1 條規定「知的權利」）是否即無受損害？又本件上訴人為「財團法人人本教育文教基金會」，向被上訴人申請時，代表人為朱台翔，現為甲○，上訴人究是否為由具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民所設立之法人，從而為符合申請政府機關提供政府資訊之主體？上訴人於 96 年 3 月 16 日人本中字第 27 號申請函雖未依政府資訊公開法第 10 條第 1 項第 4 款規定記載「申請政府資訊之用途」，僅為被上訴人依政府資訊公開法第 11 條通知補正之問題，應與上訴人是否得作為申請主體無關。原審法院就上述應依職權調查之事實，未詳予調查釐清，逕以上開(1)-(4)資訊，依政府資訊公開法第 7 條

第 1 項及第 18 條第 1 項第 3 款規定，尚非屬應主動公開之資訊，而上開(5)(6)資訊，被上訴人已公告各該校網站，上訴人得在各校網站取得，無須再向被上訴人請求提供，及彰化縣政府教育局對上訴人之申請函業已檢附彰化縣「因應教科書選用相關問題之策進作為報告」，且上訴人捐助章程無對於教育事務監督之事項，其又未能提出其因被上訴人未提供上開資料致其權利或利益受損之具體情事，遽認上訴人主張其「知的權利」受有損害並非可採，自有判決不適用法規及不備理由之違法。2.又按「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。」政府資訊公開法第 20 條定有明文。政府機關就人民申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定，乃係機關就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其性質為行政處分，是以，政府機關於否准資訊公開之請求時，人民自得對之循序提起課予義務訴訟，以資救濟。上訴人向被上訴人為請求提供上開(1)-(6)資訊，被上訴人均未函覆，上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，訴之聲明第 1 項及第 2 項前段：「1.訴願決定應予撤銷。2.被上訴人對於上訴人以 96 年 3 月 16 日人本中字第 27 號函申請提供資料事件，應做成准予提供之行政處分」，為課予義務訴訟類型，程序上並無不合，原審以上訴人提起課予義務訴訟，認其訴訟類型之選擇未合，即有判決適用法規不當之違法。

(三) 綜上所述，原判決既有如上所述之違法，並其違法又與判決結果有影響，故上訴意旨求予廢棄，即有理由。惟因本件尚有由原審法院再為調查及闡明之必要，本院尚無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審法院另為適法之裁判。

【最高行政法院裁定 99 年 1 月 29 日 99 年度裁字第 265 號】
※本案程序駁回，詳見前審判決。
《申請閱覽卷宗事件》
上　訴　人　甲○○
訴訟代理人　吳永茂　律師
被上訴人　行政院衛生署
代　表　人　乙○○
上列當事人間申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 98 年 8 月 26 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 221 號判決，提起上訴，本院裁定如下：
主文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理由
一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第 243 條第 2 項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之具體事實。上訴狀或理由書如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。
二、緣上訴人之女魏淑華於民國（下同）87 年間安置在高雄市立凱旋醫院（下稱凱旋醫院）附設大寮社區復健中心（下稱大寮復健中心）治療疾病期間，遭受其他病患攻擊成傷，罹為植物人，嗣不

治死亡。上訴人為瞭解凱旋醫院 86 年度精神醫療院受評鑑之範圍有無包括大寮復健中心在內及評鑑合格證書有效期間等事項，乃於 96 年 8 月 25 日依政府資訊公開法第 6 條、第 7 條及第 8 條等規定向被上訴人申請閱覽、抄錄並影印凱旋醫院 86 年精神醫療院所評鑑相關資料，經被上訴人以 96 年 10 月 4 日衛署醫字第 0960039973 號函准給閱部分資料，但關於凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表（精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表等資料則不予公開。嗣上訴人再申請補閱被上訴人其餘未給閱部分之資料，復經被上訴人以 96 年 12 月 4 日衛署醫字第 0960053935 號函復上開資料依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定不得提供。上訴人又於 96 年 12 月 10 日申請要求給閱，又經被上訴人以 96 年 12 月 24 日衛署醫字第 0960065361 號函復否准所請之旨。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起本件上訴。（被上訴人於原審繫屬中已准許將上開凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1 資料提供予上訴人。）

三、上訴意旨雖主張：(一)原判決認事用法有所違誤，且有適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款及第 6 款規定之不當及未適用政府資訊公開法第 13 條第 1 項規定之違背法令。(二)原判決未審究上訴人所提出申請書之內容及被上訴人並未認定上訴人所申請閱覽抄錄影印「高雄市立凱旋醫院於 86 年精神醫療院所評鑑資料」為政府資訊公開法第 18 條所規定「應限制公開或不予提供」之資料，且已發函上訴人前往閱覽抄錄影印等事實，徒以被上訴人事後翻異其先前所為「准許」之法效意思及辯駁，構成判決不適用法規及適用法規不當之違背法令。(三)高雄市立凱旋醫院 86 年度

臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)之附表九(二)、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表及 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表等資料，與上訴人之女兒於住院期間遭病友以暴力攻擊成為植物人，是否肇因於高雄市立凱旋醫院之醫療設備、醫護品質，上訴人有知的權利，原判決以其有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款及第 6 款之適用，構成適用法律不當之違背法令。(四)被上訴人既無異議核准上訴人申請案件，亦未列明哪一部分不得提供，自屬依所請事項核准。原判決事實及理由二、事實概要(一)第五行末段所載，與事實不合，明顯捏造事實，無視上訴人一再主張請求依政府資訊公開法第 13 條第 1 項規定，而作成駁回上訴人之訴訟，其認事用法有所違誤等語。然原判決已就(一)被上訴人認上開凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)附表九(二)部分、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表（精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表及 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表屬於不得公開之政府資訊，不提供予上訴人，於法是否有據？(二)上訴人就被上訴人在本件訴訟繫屬中已准許提供之凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1 評鑑資料，其起訴是否仍具權利保護必要之要件？等重要爭點，詳述其判斷之理由，並就上訴人之主張，何以不足採，分別予以指駁甚明。觀諸前開上訴意旨無非重述其在原審主張之歧異見解，對原審認定事實及適用法律之職權行使，指摘為不當，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

四、依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95

條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 98 年 8 月 26 日 98 年度訴字第 221 號】

《申請閱覽卷宗事件》

原　　告　甲○○

被　　告　行政院衛生署

代　表　人　乙○○(署長)

訴訟代理人　丙○○

上列當事人間因申請閱覽卷宗事件，原告不服行政院中華民國 97 年 12 月 1 日院臺訴字第 0970085147 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序部分：

(一) 按所謂行政處分，依訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。是故行政機關對於當事人之請求，為實體上審查，而為規制性之處置，已發生法律效果，無論其否准當事人之請求，係基於程序性或實體性理由，實質上均已作成行政處分，非屬觀念通知，而得為行政爭訟之標的。復按行政訴訟法第 5 條第 1 項前段規定，人民因中央或地方機關對其依法申請之案件應作為而不作為，其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。

(二) 查本件被告雖辯稱：被告 96 年 12 月 24 日衛署醫字第

0960065361 號函僅係就原告先前陳情之質疑為說明，依其性質並非行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律上效果之單方行政行為，係屬事實敘述性質，欠缺法效性之觀念通知，實體上不直接發生法律效果，尚非行政處分云云。惟被告上開函文係對於原告 96 年 12 月 10 日申覆書之處理情形答覆原告，而稽之原告 96 年 12 月 10 日申覆書已載稱申請補給高雄市立凱旋醫院參加 86 年度精神醫療院所評鑑資料及相關公文字號及日期等事項，被告未直接、明確就該申請事項為准駁之函覆，僅就原告所述其他疑問為說明，依其載述意旨乃謂除該函文所揭露公文日期及字號外，已不能再提供其他資訊，可認已否准原告之申請，自屬行政處分，原告自得對之為訟爭，至於其請求有無理由，則屬另一問題。是以被告所辯，難謂允洽，不能採取。

二、事實概要：

(一) 緣原告之女魏淑華於 87 年間安置在高雄市立凱旋醫院(以下簡稱凱旋醫院）附設大寮社區復健中心（以下簡稱大寮復健中心）治療疾病期間，遭受其他病患攻擊成傷，罹為植物人，嗣不治死亡(關於訴請國家賠償部分已據最高法院 93 年度台上字第 1486 號民事判決敗訴確定在案)。原告為瞭解凱旋醫院 86 年度精神醫療院受評鑑之範圍有無包括上開復健中心在內及評鑑合格證書有效期間等事項，乃於 96 年 8 月 25 日依政府資訊公開法第 6 條、第 7 條及第 8 條等規定向被告申請閱覽、抄錄並影印凱旋醫院 86 年精神醫療院所評鑑相關資料，經被告以 96 年 10 月 4 日衛署醫字第 0960039973 號函准給閱部分資料，但關於凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、

86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表等資料則不予公開。嗣原告再申請補閱被告其餘未給閱部分之資料，復經被告以 96 年 12 月 4 日衛署醫字第 0960053935 號函復上開資料依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定不得提供。原告又於 96 年 12 月 10 日申請要求給閱，又經被告以 96 年 12 月 24 日衛署醫字第 0960065361 號函復否准所請之旨。原告不服提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

(二) 被告於本件訴訟繫屬中已准許將上開凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1 資料提供予原告。

三、原告起訴主張略以：

(一) 被告雖以 96 年 10 月 4 日衛署醫字第 0960039973 號函准原告閱卷，惟不將原告主要申請閱覽之文件提供原告閱覽，被告既已發給凱旋醫院 86 年評鑑合格證明，原告自得依政府資訊公開法第 13 條第 1 項規定申請被告將全部評鑑資料提供予原告閱覽抄錄，並無所謂無資料或不得讓原告閱覽之理。

(二) 原告對於被告 86 年就凱旋醫院所為之評鑑，是否包括大寮社區復健中心、該復健中心設立及營運是否合法、該評鑑之評鑑項目、內容及結果為何，均有事實上及法律上利害關係，原告為瞭解凱旋醫院受評鑑之實際情形，自得依行政程序法第 46 條第 1 項、檔案法第 17 條、檔案法施行細則第 2 條、政府資訊公開法第 1 條、第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 9 條、第 10 條及第 13 條等規定，申請被告提供 86 年對凱旋醫院之全部評鑑資料予原告閱覽、抄錄及影印等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分，判命被告作成准予原告閱覽、抄錄及影印原未公開之凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學

醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表之處分。

四、被告則抗辯略謂：

(一) 原告申請閱覽、抄錄、複製之凱旋醫院評鑑相關資料，除其中屬於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定之情形者，應予限制公開，未提供外，其餘部分皆准許原告之申請。

(二) 被告原未提供予原告之資料包括：凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表。惟其中凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)未涉及個人資料部分，被告嗣已函知原告同意提供。至於其餘部分之附表九(二)部分因涉及個人資料之隱私權，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款之規定，應不予提供；而 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表（精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表則屬於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款亦規定，亦不得提供原告閱覽等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、 本件兩造實體上爭執要點如次：

(一) 被告認上開凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)附表九(二)部分、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用)、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表屬於不得公開之政府資訊，不提供予原告，於法是否有據？

(二) 原告就被告在本件訴訟繫屬中已准許提供之凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1 評鑑資料，其起訴是否仍具權利保護必要之要件？

六、按政府資訊公開法第 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。」第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，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。」第 4 條第 1 項規定：「本法所稱政府機關，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等機構。」第 9 條第 1 項前段規定：「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。」第 18 條第 1 項規定：「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。二、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。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。五、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。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。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、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。」

七、經查原告前向被告申請提供凱旋醫院86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑全部資料，被告除提供部分資料外，將其中之凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用)、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表列為不得公開之政府資訊，未予提供，嗣於本件訴訟繫屬中復准許提供凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1 等情，為兩造所不爭執(見本院 98 年 5 月 26 日準備程序筆錄)，復有被告 96 年 12 月 24 日衛署醫字第 0960065361 號函（見本院卷第 13 頁）、原告 96 年 6 月 13 日申請書（見本院卷第 32 至 36 頁）、被告 96 年 8 月 2 日衛署醫字第 0960032166 號函（見本院卷第 11 頁）、原告 96 年 8 月 25 日申請書(見本院卷第 38 頁)、被告 96 年 10 月 4 日衛署醫字第 0960399973 號函（見本院卷第 39 頁）、原告 96 年 11 月 20 日申請書（見本院卷第 40 頁）、被告 96 年 12 月 4 日衛署醫字第 0960053935 號函（見本院卷第 12 頁）、原告 96 年 12 月 10 日申覆書（見本院卷第 42 頁、第 43 頁)、被告 98 年 6 月 1 日衛署醫字第 0980260731 號函（見本院卷第 107 頁）、被告 98 年 6 月 24 日衛署醫字第 0980261029 號函(見本院卷第 120 頁)、高雄市立凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表（精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品

質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表（見原處分卷２第 1 頁反面至第 65 頁正面）在卷可稽。

八、原告雖主張上揭高雄市立凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)之附表九(二)、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用）、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表均非屬不可公開或提供之資訊云云。惟查：

(一) 按衛生署為辦理精神醫院評鑑所取得申請評鑑醫院設施、人事基本資料及委請評鑑委員進行評鑑之意見資料，乃本於中央醫療主管機關之職權範圍，而取得之文書資訊，固屬於政府資訊公開法第 3 條所稱之政府資訊無訛。惟上開政府資訊如有同法第 18 條第 1 項各款所列之情形之一，仍不能依同法第 5 條之規定主動公開或應人民申請提供之。

(二) 揆之卷附高雄市立凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)之附表九(二)為凱旋醫院職員個人資料，其公開或提供將有侵害個人之隱私，且核與公益或保護人民生命、身體、健康無必要，復未經其本人之同意。再被告本於中央醫療主管機關之地位辦理醫院評鑑旨在建立優良的醫療體制，評核醫院提供之醫療服務品質給就醫民眾參考，並提升教學研究醫院之水準，其性質乃政府機關實施監督、管理醫療業務之措施，則被告為達成評鑑之客觀、公正之目的，自有委請專業人士以不公開方式評量計分，並表示具體意見，以為評鑑之依據。上開 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表、86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表及 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表，皆為評鑑委員之實際評量數據及填寫之建議及改進意見，乃被告為實施醫療監督、管理業務，而委請評鑑委員提供評鑑參考之資料，若對此等資訊公開或提供，將使評鑑委員憚於捲

入爭端，不敢秉持專業知能，如實評量及表示意見，殊與評鑑委員不獨自對外負責之設計相悖離，對於往後之評鑑實施將造**成困難或妨害，要屬無疑。**

(三) 故上開高雄市立凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)附表九(二)之資訊，符合前引政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定公開或提供有侵害個人隱私之情形；而上揭各該評鑑評量表及評鑑意見表，則具有同條項第 4 款規定應不予提供之情形。

九、 又按行政訴訟法第 5 條第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」由是可知，行政法院審理課予義務訴訟事件，對於原告之請求有無理由，並非單就行政機關當初受理原告申請時是否應予核准為審查，尚及於法院判決時原告之請求權是否仍成立？行政機關有無作成處分之行為義務？易言之，原告提起課予義務訴訟，須至事實審言詞辯論終結時，其權利保護必要之要件仍然存在為必要，否則即屬無理由。查被告於本件訴訟繫屬中已表示同意提供上開凱旋醫院 86 年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1，並函請原告前往辦理在案，已如前述，不問原告已否前往閱覽、抄錄或複製？原因為何？其就此部分資訊之取得，已無以訴訟保護其權利之必要，依法自應駁回其之起訴。

十、 綜上所述，本件原告請求被告准予提供之上開資訊，或因該部分資訊具有法定不得提供之情形，或因已無起訴請求保護權利之必要，其起訴所為之請求，均為無理由，應予駁回，則原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，所據理由雖有不同，但結論並無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並請求判命被告應准其閱覽、抄錄及影印如前開所示之政府資訊，均為無理由，應予駁

回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 200 條第 2 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1267 號】

※本案程序駁回，詳見前審判決。

《有關教育事務事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　國立臺灣大學

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　黃鈺華　律師

上列當事人間有關教育事務事件，上訴人對於中華民國 98 年 1 月 15 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 699 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣，倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示

合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、上訴人係被上訴人進修推廣部法律系之學生，前因違反被上訴人法律系民國 91 學年度第 2 學期第 1 次系務會議臨時動議第 2 案之規定，在未經任課教師同意下進行共筆之製作，經被上訴人所屬學生獎懲委員會（下稱學生獎懲委員會）第 147 次會議審議，依學生個人獎懲辦法第 8 條第 12 款及第 12 條第 1 款之規定，予以申誡 2 次之懲處。上訴人不服提出申訴，經被上訴人所屬學生申訴評議委員會（下稱申評會）決議駁回（上訴人就此部分提起行政爭訟，業經教育部以 96 年 8 月 3 日台訴字第 0960087176A 號決定不受理，原審法院以 96 年度訴字第 3428 號裁定駁回其訴確定）。上訴人於 96 年 9 月 3 日提出「國立臺灣大學提供政府資訊申請書」，請求被上訴人提供申評會第 35 次會議開會書面紀錄、全程錄音及學生獎懲委員會第 147 次會議之書面紀錄與全程錄音，經被上訴人以 96 年 9 月 26 日校學字第 0960033258 號函（下稱原處分）復上訴人略以，被上訴人僅提供申評會第 35 次會議開會書面紀錄、上訴人在該次會議答詢時之錄音及學生獎懲委員會第 147 次會議中與委員答詢之錄音與文字稿，但均不提供全程錄音。上訴人不服，遂循序提起行政訴訟，求為判決訴願決定及原處分均撤銷且命被上訴人提供申評會第 35 次會議開會及學生獎懲委員會第 147 次會議之全程錄音，經原審法院判決駁回。

三、上訴人對於原判決上訴，雖以該判決違背法令為由，惟其於原審準備程序，經受命法官訊問有何公法上法律關係請求時，明確告以：「根據政府資訊公開法第 6 條之規定，該項資訊與原告的權益攸關，因為我將根據此資訊來決定我是否提起國家賠償」。上訴人雖於 97 年 11 月 3 日之補充訴狀提及本案於公法上之請求資訊公開權基礎有二，一為政府資訊公開法，二為行政程序法第 46

條，然其同時表明「查政府資訊公開法為行政程序法第 46 條資訊公開之特別法，依特別法優於普通法之法理，應予優先適用。故本案所請政府檔案資訊公開部分，基本上無關行政程序法第 174 條，應予以(按狀載「以予」)適用」(原審卷第 103 頁)。足見上訴人並未根據行政程序法第 46 條為本件訴訟上請求。上訴人以其在原審未主張之請求權，指原判決未斟酌違背法令云云，不能認對該判決之違背法令有具體之指摘。又上訴人雖敘述關於通訊監察法之司法院釋字第 631 號及關於檢肅流氓條例之 636 號解釋，但未對原判決如何違背法令，有具體敘明，自非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首揭說明，應認其上訴為不合法。

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 98 年 1 月 15 日 97 年度訴字第 699 號】

《有關教育事務事件》

原　　告　甲○○

送達代收人　乙○○

被　　告　國立臺灣大學

代　表　人　丙○○（校長）

訴訟代理人　黃鈺華律師

上列當事人間因有關教育事務事件，原告不服教育部中華民國 97 年 1 月 9 日台訴字第 0960195580A 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告經合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 386 條所列各款情形，依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。原告雖於事後具狀陳稱當日到院向法警報到後，因感覺呼吸困難至院外服藥以緩解症狀，10 分鐘後返回已遲誤期日云云。惟查當事人是否已於言詞辯論期日到場，以期日開始時到場，向參與審判之合議庭報到為準。原告當天縱已到院，惟於本件言詞辯論期日開始時，經點呼未到，迄於被告為一造辯論終結退庭時仍未到場，其已遲誤期日至為明確。又原告當天明知本案言詞辯論即將進行，果如所言到院後感覺身體不適，其非不能在院內服藥休息，而無必至院外之理；縱有定須至院外之必要，亦非不能告知庭務人員其去處，乃竟自行離去致點呼無著而遲誤期日，難謂有何不能到庭之正當理由。況原告檢附病名為「高血壓」之診斷證明書，係於事後就診所開立，而高血壓係慢性病，醫囑繼續藥物治療，顯無重大疾病不能到庭之情事。又人體之血壓瞬息變化，影響因素甚多，原告所附載有血壓值之小紙條影本，並非診斷證明書之內容，縱然屬實，亦僅能顯示原告看診時之血壓值，不能證明其有何身體不適無法到庭之情事，自不足以為遲誤期日之正當理由，合先敘明。

二、事實概要：原告係被告進修推廣部法律系之學生，前因違反被告法律系民國（下同）91 學年度第 2 學期第 1 次系務會議臨時動議第 2 案之規定，在未經任課教師同意下進行共筆之製作，經被告所屬學生獎懲委員會（下稱學生獎懲委員會）第 147 次會議審議，依學生個人獎懲辦法第 8 條第 12 款及第 12 條第 1 款之規定，予以申誡 2 次之懲處。原告不服提出申訴，經被告所屬學生申訴評議委員會（下稱申評會）決議駁回（原告就此部分提起行政爭訟，業經教育部以 96 年 8 月 3 日台訴字第 0960087176A 號決定不受理，本院以 96 年訴字第 3428 號裁定駁回其訴確定）。原告於 96 年 9 月 3 日提出「國立台灣大學提供政府資訊申請書」，請求被

告提供申評會第 35 次會議開會書面紀錄、全程錄音及學生獎懲委員會第 147 次會議之書面記錄與全程錄音，經被告以 96 年 9 月 26 日校學字第 0960033258 號函（下稱原處分）復原告略以，被告僅提供申評會第 35 次會議開會書面紀錄、原告在該次會議答詢時之錄音及學生獎懲委員會第 147 次會議中與委員答詢之錄音與文字稿，但均不提供全程錄音。原告不服，提起訴願遭決定駁回後，遂提起行政訴訟。

三、原告起訴主張（原告未於言詞辯論期日到庭，其聲明及陳述依其起訴狀記載及準備期日到庭陳述）：

(一) 原告係為依國家賠償法之規定與被告進行協議，而須確知被告非法進入原告網路硬碟之次數、有無公務員之教唆指使幫助及渠等公務員之職級高低與行為情節輕重等。是原告所請求給付錄音，屬行政程序法第 46 條第 1 項所稱「主張或維護其法律上利益有必要者」。又政府資訊公開法為行政程序法第 46 條資訊公開之特別法，依特別法優於普通法之法理，應予優先適用。故本案所請政府檔案資訊公開部分，無關行政程序法第 174 條之規定。且原告於 96 年 9 月 3 日申請時，被告所為調查、懲戒與申訴等行政程序已結束，被告所為申誡 2 次之處分，亦因司法院釋字第 382 號解釋意旨，不得提起行政救濟，是被告所為否准提供錄音之決定，並無可得依附之實體決定，而係一獨立之行政處分。

(二) 被告願意給予申評會第 35 次會議及學生獎懲委員會第 147 次會議之部分會議記錄，顯已肯認申評會及學生獎懲委員會屬政府資訊公開法第 7 條第 10 款之合議制機關。

(三) 被告所稱根據機關內部規章命令保密合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之見解，已為鈞院 94 年度訴更一字第 152 號判決所不採。且應秘密事項，對於解密條件與時日均未規定，被告實為恣意行政。

(四) 被告以為保護他人生命、身體、自由、財產為由拒不提供部分資訊，惟證人之姓名並非隱私，錄音亦未揭示其私生活資訊如生物特徵或住址電話，原告所請實無關個人隱私。又被告所稱證人可能遭受侵害與危害之虞，並無舉出令人信服之具體證據，純屬臆測之詞，自不足採信。復觀之證人保護法可知刑事犯罪之檢舉人與證人之保護密度尚且未必會受到此種法律明定之保護，被告僅以違反校規為由對具有非法侵害他人權益嫌疑之證人進行隱匿，顯有不當。並聲明求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應提供學生獎懲委員會 96 年 1 月 5 日第 147 號會議及申評會 96 年 3 月 20 日第 35 次會議之全程錄音。

四、被告則以：

(一) 依行政程序法第 174 條規定，原告不得單獨就申請閱覽卷宗提起給付訴訟，而應於不服被告對原告製作共筆乙事作成行政處分，提起訴願及行政訴訟時，一併就閱卷申請被駁回部分，提起給付訴訟。又原告在學生獎懲委員會及申評會上已自認製作共筆之事實，被告依此就原告在 96 年年 6 月 9 日前製作共筆之行為給予申誡 2 次之懲處。至原告在 6 月 9 日後有無製作共筆，被告因證據不足，未就此部分為評價。原告請求閱覽該等資訊其中一理由，係欲知學生獎懲委員會及申評會有無對 6 月 9 日後之行為評價。惟此於懲處之行政處分已就未將 6 月 9 日後之行為評價敘述明確，有鈞院 96 年度訴字 1852 號判決及 95 年度訴字 4204 號判決意旨為憑。故原告要求將系爭錄音供其閱覽，為無理由且無實益。

(二) 國立台灣大學學生獎懲會組織辦法（下稱學生獎懲會組織辦法）及國立台灣大學學生申訴評議辦法（下稱申訴評議辦法）係本於大學自治原則，依據被告組織規程第 64 條第 3 項、第 69 條規定之授權所制定。且申訴評議辦法更是本於大學法第

33 條第 4 項規定之授權制定而成，性質上屬法規命令。按學生獎懲會組織辦法第 7 條規定：「與會人員對開會之內容及各委員陳述之意見應嚴守秘密」及申訴評議辦法第 13 條規定：「評議內容關涉申訴人或關係人之隱私，或原處分單位之機密資料應予保密」，是前開會議之全程錄音中，勢必涉及獎懲委員會之開會內容及各委員陳述之意見，以及申訴評議內容中涉及關係人隱私、原處分單位之機密資料等，已符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定，被告當無提供前開會議「全程錄音」之義務。

(三) 被告為調查原告是否有未經任課教師同意而進行共筆製作乙事，而取得證人之證言及其所提供之相關資料，原告曾向被告請求提供該資料遭拒絕後，提出訴願經駁回在案。原告所以再請求提出前開會議之全程錄音，係為知悉證人為何人，為免因被告提出前開會議之全程錄音，致證人之私生活領域或其生命、身體、自由、財產等權利有遭受侵害或危害之虞，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款及第 6 款規定，被告當得不予提供前開會議之全程錄音予原告。且前開會議之全程錄音中，涉及證人之證言及其所提供之相關資料等部分，屬被告為實施調查、取締等業務，而取得或製作調查、取締對象之相關資料，為免對被告實施調查、取締之目的造成困難，被告當得依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款規定，不予提供前開會議之全程錄音予原告。

(四) 最高行政法院 96 年度判字第 790 號判決所肯認者，係無行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款（相當於政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之事由）以外之資訊，政府機關有提供之義務。故如屬於政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款之資訊，被告仍無提供予原告之義務等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本院之判斷：

(一) 按「本法所稱政府資訊，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。」「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」「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：・・・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。・・・六、公開或提供有侵害個人隱私・・・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。・・・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。」「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。」為政府資訊公開法第 3 條、第 5 條、第 18 條及第 20 條所明定。

(二) 如事實概要欄所載之事實，有原告 96 年 9 月 3 日申請書、96 年 10 月 2 日閱覽文件簽收字據、95 年 10 月 4 日詢問記錄、電子書信往來紀錄、96 年 3 月 19 日書面說明、學生獎懲委員會第 147 次會議紀錄、申評會第 35 次會議紀錄等件影本在卷可稽，且為原告所不爭執，堪認為真實。

(三) **原告因違反規定製作共筆，經學生獎懲委員會第 147 次會議審議予以申誡 2 次之懲處，申評會決議駁回其申訴，前開會議紀錄等相關資料固為政府資訊公開法第 3 條所稱之政府資訊，惟依同法第 18 條之規定，人民申請提供之政府資訊含有該條第 1 項各款之限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他可公開或提供之部分予以提供。查前開會議業將其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單作成書面**

紀錄；而本件原告申請提供之前開會議全程錄音，核係以錄音方式記錄該會議進行中有關報告說明事項、議案之發言討論及作成決議之過程，參照依大學法第 33 條第 4 項及被告組織規程第 64 條第 3 項、第 69 條規訂定之學生獎懲委員會組織辦法第 2 條：「本會負責學生懲案件之審定。・・・前項案件，應提請學生輔導委員會議備查。」第 3 條：「本會委員由學生事務處、夜間部、各學院各選薦助理教授以上之教師 1 人，與學生代表 2 人共同組成。・・・」第 6 條：「本會開會時，屬懲戒案件應通知當事學生個人到會陳述，並應請相關導師列席會議。必要時，亦得由主任委員核定邀請或通知有關人員列席會議。・・・」第 7 條：「與會人員對開會之內容及各委員陳述之意見應嚴守祕密。」申訴評議辦法第 2 條：「學生、學生會及其他相關學生自治組織申訴事件，由申評會綜理之。・・・」第 12 條：「評議採不公開原則，惟得通知申訴人、原處分單位及關係人到會說明。」第 13 條：「評議內容關涉申訴人或關係人之隱私，或原處分單位之機密資料應予保密。」第 15 條：「評議效力一、申評會做成評議書後，陳校長核定時，應副知各系所及原處分單位，原處分單位如認為有與法規牴觸或事實上窒礙難行者，應自收到評議決定書副本之次日起 10 日內，列舉具體事實及理由陳報校長，並副知申評會。校長如認為有理由者，得移請申評會再議（以 1 次為限）。評議書經完成行政程序後，學校應即採行。」之規定，應屬被告作成前開懲處及申訴決定之準備作業程序，且其非關公益（原告稱係為依國家賠償法與被告進行協議而為申請），依法自得限制公開或不予提供。被告既將申評會第 35 次會議開會書面紀錄及原告在該會議答詢之錄音、原告在學生獎懲委員會第 147 次會議中與委員答詢之錄音（即會議錄音可公開提供部分）與文字稿提供原告，是

其全程錄音不予提供，揆諸首開規定，並無不合。

(四) **另政府機關縱使為形成決策而以委員會方式開會討論形成共識，然其仍與政府資訊公開法第 7 條第 3 項所稱由依法獨立行使職權之成員組成之決策機關不同，被告及學生獎懲委員會、申評會均非所謂之「合議制機關」，故前開會議記錄全程錄音即非同法第 7 條第 1 項第 10 款規定之合議制機關會議紀錄。**

六、 綜上所述，原告主張均無可採。從而原處分及訴願決定均無違誤，原告徒執前詞訴請撤銷，並請求被告提供學生獎懲委員會 96 年 1 月 5 日第 147 號會議及申評會 96 年 3 月 20 日第 35 次會議之全程錄音，為無理由，應予駁回。

七、 兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 218 條、第 98 條第 1 項前段，民事訴訟法第 385 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】

《行政資訊公開法事件》

上　訴　人　萬國國際開發股份有限公司

代　表　人　甲○○

訴訟代理人　乙○○

被上訴人　行政院公平交易委員會

代　表　人　丙○○

上列當事人間行政資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 95 年 5 月 11 日臺北高等行政法院 94 年度訴更一字第 152 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

原判決關於駁回上訴人其餘之訴及追加之訴暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。

理由

一、被上訴人因上訴人違反公平交易法，以民國 86 年 8 月 27 日第 304 次委員會及 88 年 9 月 29 日第 412 次委員會決議，作成 88 年 10 月 6 日　公處字第 125 號處分書，處上訴人罰鍰新台幣(下同)50 萬元及歇業處分。上訴人為求明瞭會議之過程，於 92 年 2 月 10 日向被上訴人申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料(包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄)。案經被上訴人提經 92 年 3 月 6 日第 591 次委員會議決議，以 92 年 3 月 11 日公參字第 0920002121 號函否准其申請。上訴人不服，提起訴願，經訴願決定駁回，經上訴人向原審法院提起行政訴訟。經該院以 92 年度訴字第 3018 號裁定(下稱原審裁定)駁回其訴，上訴人猶未甘服，提起抗告，經本院以 94 年度裁字第 1505 號裁定將原審裁定廢棄，復經原審更為審理後，以 94 年度訴更一字第 152 號判決(下稱原審判決)：「(一)訴願決定及原處分均撤銷。(二)被告(本件被上訴人)應於原告(本件上訴人)依『行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點』繳納費用後，將被告民國 86 年 8 月 27 日第 304 次及民國 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會會議紀錄包括『出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名』、『報告事項』、『討論事項與決議』、『據以處分之證據資料』，除函稿、簽呈或會辦意見、檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證以外之資訊，交付予原告閱覽、影印或複製。(三)原告其餘之訴及追加之訴駁回」。上訴人對於上開原審判決主文(三)部分不服，提起本件上訴。

二、上訴人上訴意旨略謂：(一)依上訴人請求時之政府資訊公開法第 3 條、行政資訊公開辦法第 3 條、第 4 條第 1 項第 8 款、第 5 項及行政程序法第 44 條第 1 項前段、第 2 項、第 45 條第 1 項第 8 款之規定，即可證系爭「上訴人之總經理乙〇〇於 86 年 8 月 5 日與被上訴人之承辦人員左天梁談話之錄影內容」(下稱系爭錄影內容)，應屬被上訴人所製作及持有之行政資訊無疑。再者，被上訴

人既係以系爭錄影內容，作為處分上訴人之行政資訊，則該錄影內容確實存在，此業經原審審認：「足認被告作成一定處分前，依法應進行調查之程序，乃得以獲得裁處所必需之證據資料。是以，關於原告請求之會議紀錄中包括『據以處分之證據資料』，亦應屬客觀存在」等情無訛。且所謂「86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之全部相關行政資訊」(參上訴人於原審之起訴聲明第 2 項)，即已包括系爭錄影內容在內。是上訴人為求明確而另為起訴聲明第 3 項請求被上訴人應將系爭錄影內容複製乙份交付予上訴人，並非訴之追加；原審就此有「理由矛盾」之違法。(二)退步言之，縱認上訴人就系爭錄影內容之聲明為訴之追加，惟上訴人仍非不得在「基於請求之基礎不變」之情形下，依法追加之。原審法院忽略上情，錯認系爭「錄影內容」之請求提供係「追加之訴」，進而誤以程序駁回該部分之請求，其認事用法即顯非無誤，而有「判決不適用法規及適用不當」之違法。(三)被上訴人於 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄之「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊，確實存在，上訴人之訴訟代理人曾於 95 月 4 月 27 日原審法院言詞辯論程序中，直接詰問被上訴人之訴訟代理人：「被上訴人是否持有、保管系爭 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之與會發言者之發言要旨紀錄？」而被上訴人之訴訟代理人卻故意答非所問地辯稱：「現在」之被上訴人委員會議，均未製作發言要旨紀錄等語。原審明知上開被上訴人之訴訟代理人所述不實，卻對各項有利於上訴人之事證，未予調查、斟酌，亦未於原審判決理由項下為任何之論述，遽認無法證明被上訴人持有、保管上開行政資訊，而駁回上訴人在原審之訴，顯然違背法令等語，求為判決：(1)原判決不利於上訴人部分廢棄。(2)被上訴人應於上訴人依「行政院公平交易委員會公

開或提供資訊收費要點」繳納費用後，將被上訴人於 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄之「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊)交付予上訴人閱覽、影印及複製。(3)被上訴人應於上訴人依「行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點」繳納費用後，將系爭錄影內容，複製乙份交付予上訴人。

三、被上訴人則以：(一)本件上訴人於原審所為訴之追加，既未經被上訴人同意，且影響被上訴人之防禦，原審認為訴之追加不適當而予駁回，應無違誤。(二)原審既已認定系爭會議紀錄中並無「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」，被上訴人主張未保管、持有上開資訊，應可成立。則上開事實業經原審判決確認，上訴人自不得再行爭執，否則即違反行政訴訟法第 254 條第 1 項之規定。(三)上訴人之訴為不合法，且顯無理由等語，求為判決駁回上訴。

四、本院查：(一)本件被上訴人對於曾派員赴上訴人公司營業處所進行訪談，該公司總經理乙○○(即本件訴訟代理人)並於 86 年 8 月 5 日主動到被上訴人處說明且有錄影存證等情並不爭執，則其後被上訴人於第 304 次委員會議決議處分上訴人，乙○○於 86 年 8 月 5 日與被上訴人之承辦人員談話之系爭錄影內容，自係上訴人前於 92 年 5 月 14 日向被上訴人申請「…閱覽、抄錄鈞會(即被上訴人)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，被上訴人所為之原處分亦包含否准此部分之申請。從而，上訴人於 92 年 7 月 2 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』…」自亦包括系爭錄影內容，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。況依行政訴訟法第 125 條之規定，行政法院應職權調查事實關係，

不受當事人主張之拘束，如當事人所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，原審法院之審判長即應令其敘明或補充之。乃原審不察，審判長亦未依上開規定為適當之闡明，逕認上訴人於原審之前審(92 年度訴字第 3018 號)其應受裁判事項之聲明，僅請求「閱覽 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄，及複製前揭委員會議之錄影紀錄」，並未主張「被上訴人應將系爭錄影內容，複製乙份交付予上訴人」，上訴人遲至原審更為審理中，始於訴之聲明另為該項之主張，應為訴之追加，因未經被上訴人同意，且影響被上訴人之防禦，應不得追加提起，並駁回此部分之起訴，即有適用法規不當之違法。(二)原審為上開不利於上訴人之認定，係以上訴人主張會議紀錄中尚應包括「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」等。惟被上訴人否認其會議紀錄包含該等資訊，且依被上訴人委員會會議規則第 14 條之規定，被上訴人委員會之會議紀錄也無需記載上開資訊，上訴人復未能證明被上訴人持有、保管該等資訊，則被上訴人主張系爭會議紀錄中並無「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」均無法提供，應屬可採，為其論據。然查，被上訴人委員會會議規則第 16 條規定：「委員會議對外不公開，所有出席列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會決議應秘密之事項，不得洩漏」；另依 92 年 6 月 24 日修訂之行政院公平交易委員會委員會議資訊保密及公開辦法第 2 條規定：「委員會議之會議資料及可否決議之過程應予保密」，惟上訴人請求時之「行政院公平交易委員會委員會議資訊保密及公開辦法」第 2 條第 2 項前段、第 3 條第 2 項及第 6 條亦分別規定：「委員會議之會議資料於該次會議決議通過後 6 個月自動解密」、「前項發言要旨或錄音、錄影等紀錄應一併保存，除委員會議另有決議，於該次會議後 5 年自動解密」、「第 2 條及第 3 條應予

保密之資訊解密後，得依檔案法及行政資訊公開辦法之規定，提供申請人閱覽、抄錄或複製」。上訴人主張依被上訴人所自訂之上開行政規則，即可推知被上訴人確有「依法」保存系爭被上訴人於 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄之「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊之義務，即非全然無見。再者，被上訴人前於 92 年 3 月 11 日公參字第 0920002121 號函略以：「…本會依前揭規定，徵詢與會發言者之意見後，與會發言者並不同意公開或提供…。」等語，否准上訴人之申請。並於 92 年 4 月 8 日公法字第 0920003100 號訴願答辯書以：「…90 年 8 月 7 日刪除之前本會會議規則第 16 條尚有『委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議應秘密之事項，不得洩漏』之明文規定，訴願人任意指摘本會不提供當時依法令應予保密之資訊，進而忽略相關法律適用原則，甚指稱本會故意牽強錯解法令，尚難認有理」等語置辯；其於原審之前審程序(92 年度訴字第 3018 號)所提 92 年 12 月 15 日(行政法院收文日為同年月 18 日)行政訴訟答辯狀亦有：「作成相關委員會議之本會第二屆委員及當場與會發言者因信賴修正前本會會議規則第 16 條之保密規定，而於該二次委員會議中充分發言，並經由合議制之討論，作出最妥適之決定。上開會議發言內容之所以具秘密性，乃因涉及會議過程發言者之權益，本會依行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項規定，徵詢與會發言者對於提供相關會議資訊之意見，原係考量倘與會者均同意公開或提供是次委員會議之相關資訊，縱法規有不溯及適用之原則，本會將不排除因受影響之相關特定個人之同意，而例外經由委員會議決議對外提供是案之行政資訊」等語。**顯見被上訴人係以「系爭二次會議之發言要旨紀錄，涉及會議過程發言者之權益」及「與會發言者不同意公開系爭二次會議之發言要旨紀錄」，**

而非以「無系爭二次會議之發言要旨紀錄」等情(詳該前審卷第 63 頁)為由，否准上訴人之上開請求。則系爭被上訴人於 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄之「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊，被上訴人是否確因未持有、保管，而無法提供交付予上訴人上訴人閱覽、影印及複製，自非全然無疑。原審就上開對上訴人有利之事證，未依行政訴訟法第 133 條之規定，依職權詳加調查，並深究上訴人未依上開規定持有、保管之原因，遽認被上訴人之主張為可採，尚與經驗法則及證據法則有違，亦有判決理由不備之違法。上訴人執此指摘原判決違背法令，求予廢棄，應認為有理由。又本院原則上為法律審，除別有規定外，無判斷事實之職權，故原判決既經廢棄，本件復無依同法第 259 條應自為判決之情形，應發回原審法院就上開待證事項詳加調查認定後，另為適法之判決。

五、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】

《行政資訊公開法事件》

原　　告　萬國國際開發股份有限公司
代 表 人　甲○○
訴訟代理人　戊○○
被　　告　行政院公平交易委員會
代 表 人　黃宗樂（主任委員）
訴訟代理人　乙○○
　　丙○○
　　丁○○

上列當事人間因行政資訊公開法事件，原告不服行政院中華民國 92 年 10 月 20 日第 0000000000 號訴願決定，提起行政訴訟。本院於 93 年 06

月 21 日以 92 年度訴字第 3018 號裁定原告之訴駁回。原告不服，提起抗告，經最高行政法院於 94 年 08 月 04 日以 94 年度裁字第 1505 號將原裁定廢棄，發回本院更審。本院判決如下：

主文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應於原告依「行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點」繳納費用後，將被告民國 86 年 8 月 27 日第 304 次及民國 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會會議紀錄包括「出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」、「據以處分之證據資料」，除函稿、簽呈或會辦意見、檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證以外之資訊，交付予原告閱覽、影印或複製。

原告其餘之訴及追加之訴駁回。

前述第 1、2 項之第一審及發回前第二審訴訟費用由被告負擔，餘由原告負擔。

事實

一、 事實概要：被告因原告違反公平交易法，以民國（以下同）86 年 08 月 27 日第 304 次委員會及 88 年 09 月 29 日第 412 次委員會決議，作成 88 年 10 月 06 日（88）公處字第 125 號處分書，處原告罰鍰新台幣（以下同）50 萬元及歇業處分。原告為求明瞭會議之過程，於 92 年 02 月 10 日向被告申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料（包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄）。案經被告提經 92 年 03 月 06 日第 591 次委員會議決議，以 92 年 03 月 11 日公參字第 0920002121 號函否准其申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告猶未甘服，遂向本院提起行政訴訟。經本院裁定原告之訴駁回，原告猶未甘服，提起抗告，經最高行政法院將原裁定廢棄，發回本院更審。

二、 兩造聲明：

(一)原告聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2. 被告應將民國 86 年 08 月 27 日第 304 次及民國 88 年 09 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄（即包括「出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」、「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「據以處分之證據資料」及「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊）交付予原告閱覽、影印及複製。
3. 被告應將原告於民國 86 年 08 月 05 日與被告之承辦人員左天梁談話之錄影內容，複製乙份交付予原告。
4. 訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之主張：

甲、原告主張：

(一)程序部分：

1. 按「清算人之職務如左：1、了結現務。...清算人執行前項職務，有代表公司為訴訟上或訴訟外一切行為之權。」「公司經中央主管機關撤銷或廢止登記者,準用前 3 條之規定。」「解散之公司除因合併、分割或破產而解散外,應行清算。」「解散之公司，於清算範圍內，視為尚未解散。」「前條解散之公司，在清算時期中，得為了結現務及便利清算之目的,暫時經營業務。」分別為公司法第 84 第 1 項第 1 款、第 2 項、第 26 條之 1 及第 24 條至第 26 條之規定。且股份有限公司之董事即為公司之清算人。又清算人有數人而未推定何人為代表公司之清算人時，則各清算人均有對於第三人代表公司之權，且各清算人為執行職務，有代表公司為訴訟上或訴訟外一切行為之權，分別為公司法第 322 條

第 1 項、第 84 第 1 項第 1 款、第 2 項、第 85 條第 1 項前段所明定。

2. 原告係於 92 年 02 月 10 日即已依法向被告申請閱覽、抄錄系爭會議紀錄等行政資訊，並於同年 03 月 13 日提起行政救濟（即向訴願決定機關提起訴願）。嗣同年月 17 日遭主管機關廢止公司登記，亦為被告所自認。原告固於提起行政救濟之期間遭廢止公司登記，惟原告之章程並無選任清算人之規定，其股東會亦未另選任清算人，則原告公司之董事甲○○、鄭坤忠、蘇再賢等人，即依法當然成為原告公司之清算人；今本件行政救濟事件即係原告所尚未完成之重要現務，得於未推定何人為代表公司之清算人之情形下，各有代表公司（即原告）對第三人（即被告）為訴訟上或訴訟外一切行為之權。故本件並無被告所稱：「原告已喪失法人格，不再具提起行政訴訟之主體資格」之問題，且原告已由「萬國國際開發股份有限公司」補正為「萬國國際開發股份有限公司之清算人甲○○」，原告應為適格。

(二)實體部分：

1. 查原告係被告系爭會議所決議處分之行為人，為明悉系爭二次會議之完整決議過程，遂於 92 年 02 月 10 日依行政程序法、行政程序法授權訂定之行政資訊公開辦法及行政院公平交易委員會委員會議資訊保密及公開辦法（以下簡稱被告會議資訊保密及公開辦法）等相關規定，以書面向被告請求閱覽、抄錄系爭會議紀錄等行政資訊，惟被告以「本會（即被告）第 304 次委員會議，及 88 年 09 月 29 日被告第 412 次委員會議，係依據修正前行政院公平交易委員會會議規則（以下簡稱被告會議規則，已於 90 年 08 月 07 日刪除）第 16 條規定作成，而本會會議資訊保密及公開辦法僅得適用實施後本會委員會議相關會議資料等資訊之解密

及提供，自不溯及適用修正前被告會議規則第 16 條規範委員會議有關不對外公開等資訊之提供。另前揭公開辦法第 12 條第 2 項前段規定，行政機關受理提供行政資訊之請求後，如該資訊涉及特定個人、法人或團體之權益時，應先通知該特定個人、法人或團體於 10 日內表示意見。被告依前揭規定，徵詢與會發言者之意見後，與會發言者並不同意公開或提供。」為由，而拒絕原告之請求。

2. 被告應提供系爭會議紀錄予原告，不得拒絕:(1)按「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外。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。」「行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開：8、合議制機關之會議紀錄。」為行政程序法第 44 條第 1 項前段、第 2 項及第 45 條第 1 項第 8 款所明定。次按「本辦法所稱行政資訊，指行政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。」「行政機關之下列行政資訊，應主動公開。但涉及國家機密者，不在此限：...8、合議制機關之會議紀錄：...第 1 項第 8 款所定合議制機關之會議紀錄，指該機關決策層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者，其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單。」為行政資訊公開辦法第 3 條、第 4 條第 1 項第 8 款及第 5 項所明定。又「委員會議紀錄，分別載明左列事項：...7、報告事項。8、討論事項與決議。9、其他應行記載之事項。」為前揭被告會議規則第 14 條第 7 款至第 9 款分別明定。(2)被告係採合議制之機關，其所作成之

委員會會議紀錄（包括委員會之會議可否議決過程、發言要旨或錄音、錄影等紀錄均在內），顯係行政程序法第 44 條第 1 項前段及行政資訊公開辦法第 3 條所稱應予公開之行政資訊。且依前揭被告會議規則，可知系爭委員會議紀錄等行政資訊充其量僅係被告就行政處分事件之具體個案所作成之會議紀錄而已，顯無任何秘密可言（如有應秘密事項，則請被告說明之），則被告應提供其委員會之會議紀錄予原告知悉，不得拒絕

3. 前揭被告會議資訊保密及公開辦法，牴觸行政程序法及行政資訊公開辦法等規定:

(1) 按「除前項規定外，委員會議之會議資料於該次會議決議通過後 6 個月自動解密。」「委員會議可否議決之過程應予保密。但得由議事單位或其他指定人員就會議進行之要領製作發言要旨或錄音、錄影。前項發言要旨或錄音、錄影等紀錄應一併保存，除委員會議另有決議，於該次會議後 5 年自動解密。」「第 2 條及第 3 條應予保密之資訊解密後，得依檔案法及行政資訊公開辦法之規定提供申請人閱覽、抄錄或複製。」為前揭被告會議資訊保密及公開辦法第 2 條第 2 項、第 3 條及第 6 條之規定。次按「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」「法規命令，有下列情形之一者，無效：1、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。2、無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。」行政程序法第 150 條第 1 項、第 2 項及第 158 條第 1 項第 1 款、第 2 款業有明文。再按「左列事項應以法律定之：...2、關於人民之權利、義務者。」「法律不得牴觸憲法，命令不

得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」為中央法規標準法第 5 條第 2 款及第 11 條所明定。末按「人民自由及權利之限制，依憲法第 23 條規定，應以法律定之。得由法律授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，始得據以發布命令，以符合憲法保障人民自由、權利之本旨。」亦為司法院大法官會議自釋字第 313 號至釋字第 570 號等歷來不變之見解。

(2) 查被告係依據其組織條例第 23 條及第 15 條之 1 第 3 項等授權規定，分別制定前揭會議規則及被告會議資訊保密及公開辦法，核其性質應分別屬於「行政規則」及「無法律授權之法規命令」，被告以規範其機關組織架構之組織條例之空泛授權，作為取得限制人民權利義務之「職權命令」之法源依據，制定前揭被告會議規則第 16 條、被告會議資訊保密及公開辦法（92 年 06 月 24 日修訂）第 2 條、第 3 條第 1 項但書、第 2 項等規定，除與行政程序法第 44 條至 46 條、行政資訊公開辦法等有關公開行政資訊之法令規定牴觸外，亦與行政程序法第 150 條第 2 項規定不符，且係同法第 158 條第 1 項第 1 款、第 2 款所稱法規命令無效之情形。故被告以顯然無效之法規命令（即被告會議規則第 16 條），充作行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款所稱「其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開」之情事，而拒絕原告之請求，自非可採。

4. 依上開行政程序法及行政資訊公開辦法等相關規定，顯無所謂「不溯及既往」之相同法理，被告應依法予以公開:

(1) 按「為保障人民知的權利，本法於第 1 章第 7、8 節中明定，當事人或利害關係人有權向行政機關要求就其所持有之資料允以公開。其次，為避免行政機關以秘密會議的方

式私相授受，亦規定行政機關之會議以公開為原則。」為行政程序法第 44 條至第 46 條之立法精神。又按「行政資訊雖非屬應主動公開者，人民亦得請求提供（本辦法第 9 條），除符合本辦法第 5 條第 1 項限制公開或提供者外，行政機關應予提供。」「按行政程序法及其授權訂定之行政資訊公開辦法（以下簡稱公開辦法）分別於 90 年 01 月 01 日及同年 02 月 23 日開始施行。依行政程序法及公開辦法規定行政資訊公開之型態有二，即應主動公開之行政資訊（行政程序法第 45 條第 1 項及公開辦法第 4 條第 1 項規定參照）及應人民請求而公開或提供（被動公開）之行政資訊（除應主動公開者外皆屬之）。屬被動公開之行政資訊，不論其為本法及公開辦法施行前或施行後所作成或取得者，人民均得向持有或保管該資訊之行政機關請求提供（公開辦法第 9 條），除符合公開辦法第 5 條第 1 項限制公開或提供者外，行政機關應予提供，不得拒絕。」分別為法務部 90 年 03 月 14 日法 90 律字第 005502 號及 90 年 09 月 13 日法 90 律決字第 034050 號等書函所闡明。

(2) 由行政資訊公開辦法第 3 條之規定，可知其顯係針對行政機關所作成或取得之全部行政資訊而言，自然包括該辦法發布前（90 年 02 月 21 日）已由行政機關所作成或取得，並繼續持有、保管之全部媒介物及紀錄等一切行政資訊均在內；又由前揭法務部函釋內容，可知行政資訊公開之相關法令規定有溯及既往之效力，則無論於行政程序法及行政資訊公開辦法施行前或施行後所作成或取得之行政資訊，人民均得向持有或保管該資訊之行政機關請求提供，即無所謂「法令不溯及既往原則」之適用餘地。並非被告所稱「被告訂定之行政院公平交易委員會委員會議資訊保密及公開辦法係於 91 年 12 月 12 日始發布施行，於該辦

法施行前之相關委員會議資訊原則上並無自動解密之規定」、「鑑於法規不溯及既往原則，原告所擬申請之行政資訊乃屬依法令規定(行政院公平交易委員會會議規則 91 年 08 月 07 日刪除前之第 16 條）應秘密事項」，否則將使被告委員會議資訊保密及公開辦法實施前之一切行政資訊「無限期保密」，亦將使行政程序法第 44 條第 1 項、第 2 項，及行政資訊公開辦法等規定淪為具文。

(3) 由被告會議規則可知被告之各委員於召開委員會議時「充分發言，並經由合議制之討論，作出最妥適之決定」，乃各委員之權利及義務，自不因被告會議規則第 16 條有關會議保密規定之存否，而有所不同；且委員會議紀錄等行政資訊是否具秘密性，端視其會議紀錄之實質內容等客觀情事，而絕非以「與會發言者之權益」即發言、決議等過程為斷。縱依修正前被告會議規則第 16 條之規定（已於 90 年 08 月 07 日刪除)或前揭被告會議資訊保密及公開辦法（遲於 92 年 06 月 30 日才擅自修改）等行政規則，該辦法就被告委員會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，均已載明其保密之範圍、解密之條件與期間、對外公開或提供之程序及其他有關事項，故除有行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項但書及第 5 條各款所稱不應公開、限制公開或提供等情形外，其他各類行政資訊，依上開行政程序法及行政資訊公開辦法等相關規定，則顯無所謂「不溯及既往」之相同法理，自亦應依法予以公開。

(4) 且系爭會議紀錄，縱然本屬於應予保密之事項，惟其既係被告在「委員會議未另有決議不予解密」之情形下，而分別於 86 年 08 月 27 日之第 304 次及 89 年 09 月 29 日之第 412 次等委員會議所作成，則依前揭有關公開行政資訊之法令規定，應認系爭委員會議紀錄等相關資料，因顯逾解

密期間，而自動解密在案（請參被告委員會議資訊保密及公開辦法第 2 條第 2 項及第 3 條第 2 項之規定），已回溯地成為業經解密且非主動公開（即應被動公開）之行政資訊，故於原告請求後，被告自應被動提供，不得拒絕。

5. 按行政資訊公開辦法第 2 條所稱之行政機關乃指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨地位之組織，其與同辦法第 12 條第 2 項所稱之特定個人、法人或團體有別。意即其所稱之特定個人、法人或團體，顯然不包括作成行政資訊之行政機關或承辦公務人員在內。被告僅以「本會徵詢與會發言者之意見後，與會發言者並不同意公開或提供（系爭行政資訊）」為由，而拒絕原告之請求，可知被告將「委員會議之與會發言者」錯解為前揭公開辦法第 12 條第 2 項所稱之特定個人、法人或團體，於法即有未合。

6. 原告實施多層次傳銷之行為，業經台灣高等法院以 94 年度上更一字第 760 號刑事判決，改判原告無罪確定在案；且系爭二次會議所作成之行政資訊並無行政程序法第 46 條第 2 項所列各款之情形，原告並已於 91 年 02 月 19 日向最高行政法院提起再審之訴，原告自得依同法條第 1 項之規定，向被告請求閱覽、複印系爭會議之相關資料、卷宗等行政資訊。

(三) 綜上所述，被告係企圖遮掩重大違法情事（即未達法定人數而議決、濫用行政裁量權，及相關委員為圖脫罪而以偽造之公文書欺騙台灣台北地方法院刑事庭等行政及刑事不法行為），而拒絕公開系爭二次會議紀錄等相關行政資訊，其認事用法顯有違誤，訴願決定竟未予糾正，亦有未洽。懇請　鈞院鑒核，惠賜判決如訴之聲明，以維權益，俾符法制。

乙、被告主張：

(一)程序部分：

1. 按「...解散之公司，在清算時期中，得為了結現務及便利清算之目的，暫時經營業務。」「公司經中央主管機關撤銷或廢止登記者，準用前 3 條之規定。」「清算人之職務如左：1、了結現務。2、收取債權、清償債務。3、分派盈餘或虧損。4、分派賸餘財產。清算人執行前項職務，有代表公司為訴訟上或訴訟外一切行為之權。」分別為公司法第 26 條、第 26 條之 1 及第 84 條設有明文規定。次按「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」「原告之訴，有左列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：...3、原告或被告無當事人能力者。」分別為行政訴訟法第 22 條及第 107 條第 1 項第 3 款之規定。原告曾為股份有限公司，依照公司法第 334 條規定，同法第 84 條於股份有限公司之清算準用之，合先敘明。
2. 查撤銷或廢止登記與解散同屬公司法人人格消滅之法定事由，亦有進行清算以了結債權債務關係之必要，鑑於修正前公司法並無明文規定，爰於 90 年 11 月 12 日增訂公司法第 26 條之 1 之準用規定，以資明確。復依照前揭公司法之相關規定，足見公司法人人格消滅時所踐行之清算程序，其目的在於終結其私法上之權利義務關係，此觀前揭清算人之職務，不論係收取債權清償債務、分派盈餘或虧損，抑或分派賸餘財產，其所指均係關於私法關係之處理即明。是所謂「了結現務」，必也係為終結其私法關係所為之行為，而不包括公法關係之行為。
3. 今原告因違反公平交易法事件，經被告以 88 年 10 月 06 日（88）公處字第 125 號處分書處罰鍰 50 萬元，並因其違法情節重大，應自 86 年 09 月 02 日起歇業。原告因不服系爭

處分，遞經提起訴願、再訴願及行政訴訟程序，並經最高行政法院以 91 年度判字第 90 號判決駁回原告之訴，系爭處分旋為確定。另原告復於 91 年 02 月 19 日提起再審之訴，經查亦經最高行政法院於 92 年 02 月 13 日以 92 年度裁字第 178 號予以裁定駁回，故原告稱其為「了結現務」而得提起本件有關公法關係之行政訴訟，顯已誤認清算公司所能暫營業務之範圍。且原告對於其 92 年 03 月 17 日遭主管機關廢止公司登記之事實並不爭執，則依照首開公司法相關規定，其提起本件訴訟既在了結現務範圍之外，當不具備法人人格。原告當事人能力既有所欠缺且無法補正，其起訴不備要件，至為顯然。

(二)實體部分:

1.本案無適用行政資訊公開辦法公開辦法第 4 條之餘地:

(1) 查本案原告請求閱覽、抄錄系爭會議之議決過程、發言要旨及錄影資料；而行政資訊公開辦法於 90 年 02 月 13 日施行，並無法規溯及既往之規定，故本案自無適用該辦法第 4 條有關主動公開之規定之餘地。法務部 90 年 03 月 14 日法 90 律字第 005502 號函「...按本法及其授權訂定之公開辦法分別於 90 年 01 月 01 日及同年 02 月 23 日開始施行，依法規不溯及既往原則，行政機關於本法施行前持有或保管之資訊，於本法施行後，原則上得不主動公開之」，亦同此旨。故被告針對原告所請求提供之行政資訊，自應考量必須在「無」行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款中，關於限制公開或提供之情事。

(2) 經查，被告會議規則第 16 條（已於 90 年 08 月 07 日刪除）尚有「委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否議決之過程及其他經委員會議應秘密之事項，不得洩漏」之明文規定，前揭委員會議之議決過程、

發言要旨及錄影資料既未解密，依行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款規定「經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，為限制公開或提供之事由，故被告據以拒絕，自屬依法有據。

2. 原告訴稱，被告依據其組織條例第 15 條之 1 之規定，訂定前揭被告會議資訊保密及公開辦法，其對委員會議可否議決之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，均已載明其保密之範圍、解密之條件與期間、對外公開或提供之程序及其他有關事項。原告所申請提供之二次委員會議紀錄等行政資訊，既業經自動解密且需永久保管，當無以其係依據修正前被告會議規則第 16 條應予保密之規定所作成，而拒絕提供云云。按關於法規溯及既往之問題，我國法制上雖無直接訂有「禁止制定溯及既往法律」之條款，但法規適用仍以不溯及既往為原則。且被告會議資訊保密及公開辦法係於 91 年 12 月 12 日始發布，於該辦法施行前之相關委員會議資訊原則上並無自動解密之規定，況被告會議規則於 90 年 08 月 07 日刪除之前，第 16 條尚有「委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否議決之過程及其他經委員會議應秘密之事項，不得洩漏」之明文規定，故原告所稱，難認有理。

3. 原告復稱，被告援用「法規不溯及既往原則」，將使被告委員會議資訊保密及公開辦法實施前之一切行政資訊「無限期保密」，牴觸行政資訊公開之相關法令規定云云。查行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款，既然將「經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，作為限制資訊公開之事由之一，顯見縱依行政資訊公開辦法所為之申請，行政機關仍得以該資訊業經依法核定為機密，而作成拒絕申請之決定；即鑑於法規不溯及既

往原則，原告所擬申請之行政資訊乃屬依法令規定（被告會議規則 91 年 08 月 07 日刪除前第 16 條）應秘密之事項，縱依行政資訊公開辦法仍屬不在提供之列，此於相關資訊是否「無限期保密」無關，原告執此爭執原處分，更屬無理。

4. 另原告指稱，行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項所稱特定個人、法人或團體，自不包括作成行政資訊之行政機關，倘作成之行政機關得以「影響自己權益」為由，自為通知後，逕表示不同意公開或提供行政資訊，行政程序法第 44 條第 3 項及依據同法條項所訂定之前揭公開辦法均形同具文乙節云云。

(1) 查被告拒絕原告之申請，乃係基於上開所稱之法規不溯及既往原則之適用，且相關委員會議資訊並未對外解密所致，並非純然援引前揭公開辦法第 12 條等相關規定，作為拒絕提供系爭委員會議資訊之依據。

(2) 次按行政程序法第 44 條第 3 條授權訂定之行政資訊公開辦法，原則上乃為提供人民相關之行政資訊以瞭解行政機關之作為，然參照該辦法第 5 條第 1 項第 6 款之規定，經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，應為限制公開或提供之事由。如前所述，原處分拒絕原告申請閱覽、抄錄或提供之相關委員會議資訊，乃係衡酌其擬申請閱覽之委員會議資訊依 91 年 08 月 07 日修正前被告會議規則第 16 條規定屬應秘密事項，被告自得依法拒絕其申請。

(3) 復查作成相關委員會議之第 2 屆委員及當場與會發言者因信賴修正前被告會議規則第 16 條之保密規定，而於該二次委員會議中充分發言，並經由合議制之討論，作出最妥適之決定。上開會議發言內容之所以具秘密性，乃因涉及

會議過程發言者之權益，被告依行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項規定，徵詢與會發言者對於提供相關會議資訊之意見，原係考量倘與會發言者均同意公開或提供是次委員會議之相關資訊，縱法規有不溯及適用之原則，被告將不排除因受影響之相關特定個人之同意，而例外經由委員會議決議對外提供本案之行政資訊。故此與原告所稱被告「以影響自己權益為由，自為通知」之說詞，顯屬有間。原告所訴，殊無足採。

5. 另原告主張被告係企圖遮掩重大違法情事，即未達法定人數而議決、濫用行政裁量權及相關委員為圖脫罪，而拒絕公開系爭兩次委員會議紀錄等相關行政資訊云云。按原告所舉「證明 86 年 08 月 27 日僅有 3 位委員參與會議之公文」乙事，查本件僅係被告發函過程之內部簽呈，並非該次委員會議之會議記錄，並不具證據能力。再者，原告因從事非法多層次傳銷行為，違反公平交易法第 23 條規定，於 86 年及 88 年間二度遭被告處分在案，經查對相關處分案件，原告業已先後依法提起訴願、再訴願及行政訴訟程序以資救濟，然相關行政爭訟程序均遞遭駁回確定。該等處分案卷之相關卷宗資料（即原告本案擬申請閱覽之委員會議資訊），依法均曾送交行政院及行政法院審查，經查行政院及行政法院之相關決定或裁判中並無指摘原處分案卷有何違法情事，足見原告關於「為遮掩系爭行政資訊中之重大違法情事」之說詞，顯然僅係妄自臆測，殊不知被告相關行政程序之妥適與否，業早經司法機關審酌在案。原告以個人意見，並不足採。

(三) 綜上，原告主張或為不合法或為無理由，請判決如被告之聲明。

理由

甲、程序部分：

一、按公司法第 322 條第 1 項規定：「公司之清算，以董事為清算人，但本法或章程另有規定或股東會另選清算人時，不在此限。」；同法 85 條第 1 項規定：「清算人有數人時，得推定一人或數人代表公司，如未推定時，各有對於第三人代表公司之權。・・。」，另依公司法第 334 條準用同法第 85 條第 1 項規定，可知，清算人有數人時，得推定一人或數人代表公司，此際，僅被推定之人始有代表公司之權限，未被推定時，只有執行清算事務之權限，而無代表公司之權限，如未推定時，清算人各有單獨代表公司之權限。查本件原告公司章程並無選任清算人之規定，其股東會亦未另選任清算人，雖有原告之董事長甲〇〇及董事鄭坤忠、蘇再賢三位當然之清算人，依上開說明，清算人各有單獨代表公司之權限。是以，原告之起訴狀僅列董事長甲〇〇為代表人，依法自無違誤。

二、按訴係由當事人、起訴聲明及訴訟標的三要素所構成；因之，原告起訴後，訴之要素中如有其中之一個或數個要素追加或變更時，即發生訴之追加或變更問題。為保護被告之利益，行政訴訟法第 111 條第 1 項前段規定，訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。依同法第 4 條規定，對於違法行政處分，提起行政訴訟前，須先經訴願之前置程序；故如變更或追加之訴訟，自應先經訴願前置程序；故如未經訴願程序，自不得逕行提起。同法第 111 條第 4 項規定：「前三項規定，於變更或追加之新訴為撤銷訴訟而未經訴願程序者不適用之。」即明示此旨；惟行政訴訟之提起，須經訴願前置程序者，除撤銷訴訟外，於其他訴訟，如亦需訴願前置程序者，亦應類推適用第 111 條第 4 項之規定。查本件原告於本院前審（92 年度訴字第 3018 號），其應受判決事項之聲明，僅請求「閱覽 86 年 08 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄，及複製前揭委員會議之錄影紀錄」，並未主張「被告應將原告於民國 86 年 08 月 05 日與被告

之承辦人員左天梁談話之錄影內容，複製乙份交付予原告。」，是原告遲至本院更為審理中，始於訴之聲明另為該項之主張，應為訴之追加，原告主張係補充閱卷內容，洵不足採；原告所追加之新訴，既未經被告同意，且影響被告防禦，本院認為不適當，揆諸上開說明，自不得追加提起。

乙、實體部分：

一、本件係被告因原告違反公平交易法，以 86 年 08 月 27 日第 304 次委員會及 88 年 09 月 29 日第 412 次委員會決議，作成 88 年 10 月 06 日（88）公處字第 125 號處分書，處原告 50 萬元及歇業處分。原告為求明瞭會議之過程，於 92 年 02 月 10 日向被告申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料（包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄）。案經被告提經 92 年 03 月 06 日第 591 次委員會議決議，以 92 年 03 月 11 日公參字第 0920002121 號函否准其申請。原告則表不服，為如事實欄所載之主張。

二、本件應適用之法規及兩造爭執要點：

(一) 按行政程序法第 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。」第 44 條第 1 項、第 2 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」、「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。・・・。」，另依行政程序法第 44 條第 2 項授權制定之行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項規定：「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：一、公開或提供有危害國家安全、

整體經濟利益或其他重大利益者。二、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。三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或其他機關間意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，不在此限。四、行政機關為實施監督、管理、檢（調）、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）、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。五、公開或提供有侵害營業或職業上秘密、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。六、經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。第 9 條第 1 項規定：「中華民國國民及依法在中華民國設有事務所、營業所之本國法人、團體，得依本辦法規定請求行政機關提供行政資訊」。

(二) 綜上，行政機關除依行政程序法第 45 條公開該規定例示之行政資訊外（主動公開），人民依法可以向行政機關請求提供其持有、保管之行政程序法第 44 條第 2 項所稱之行政資訊(被動公開），非有行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款所列之情形，不得限制。上開申請抄閱卷宗之否准，本屬程序行為，原則上僅當事人或利害關係人得於對本案實體決定不服時併聲明不服（參照行政程序法第 174 條），惟符合上開行政程序法第 46 條之情形者，應得對上開行政程序中之事實行為，提起一般給付訴訟。若人民申請閱覽卷宗或提供資料遭拒絕時，該拒絕本身固係行政處分，但依行政訴訟法第 8 條第 2 項之規定，該申請閱覽卷宗或提供資料給付訴訟之裁判，係以行政處分應否撤銷為據，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。是以人民申請閱覽卷宗或提供資料遭拒，向行政法院提起訴訟之種類，其性質仍應為一般給

付訴訟，合先敘明。

(三) 按關於一般給付訴訟之適用法規基準時點，與民事訴訟相似，以事實審行政法院言詞辯論終結前為法律及事實狀態為基準時，是以本件應以上開所引本院言詞辯論終結前有效之法規為法律基準時，被告及訴願決定書認：行政資訊公開辦法於 90 年 2 月 13 日施行，無適用行政資訊公開辦法第 4 條有關主動公開之規定之餘地云云，顯非有理。至於被告主張：「90 年 8 月 7 日刪除之會議規則第 16 條有限制公開之規定，前揭委員會議之議決過程、發言要旨及錄影資料既未解密，依行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款規定，為限制公開或提供之事由」云云，亦係以否准處分時之法規範為基準時之主張，顯與本件一般給付訴訟之法規基準時係為本院言詞辯論終結前為準有違，自不足採。

(四) 是以，本件之爭點即在於原告 92 年 2 月 10 日請求被告提供之行政資訊，是否該當於行政程序法第 44 條第 2 項規定之「資訊」？被告是否持有、保管該行政資訊？本件有無行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款所列情事，而不得提供？

三、本院判斷如下：

(一) 被告請求提供之資訊為 86 年 08 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄，性質上自屬行政程序法第 44 條第 2 項所規定之機關持有或保管之文書、錄影（音）資料。

(二) 被告辯稱委員發言紀錄單，我們並沒有作任何紀錄云云，惟查：

1.有關原告請求提供之會議紀錄部分：

(1) 按行政院公平交易委員會會議規則第 14 條規定：「委員會議紀錄，分別載明左列事項：一、會議次別。二、會議時間。三、會議地點。四、主席之姓名。五、出列席人員及請假人員之姓名。六、紀錄人員之姓名。七、報告事項。

八、討論事項與決議。九、其他應行記載之事項」，是以被告依法作成之會議紀錄自應包括上開 9 項內容，則原告請求提供會議紀錄包含「出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」，應屬客觀存在。

(2) 另依公平交易法第 26 條規定：「公平交易委員會對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理」；第 27 條規定：「公平交易委員會依本法為調查時，得依左列程序進行：……」，足認被告作成一定處分前，依法應進行調查之程序，乃得以獲得裁處所必需之證據資料。是以，關於原告請求之會議紀錄中包括「據以處分之證據資料」，亦應屬客觀存在。

(3) 至其餘原告主張會議紀錄中尚應包括「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」等。惟被告否認其會議紀錄包含該等資訊，且依法被告委員會之會議紀錄也無需記載上開資訊，原告復未能證明被告持有、保管該等資訊。是以，被告抗辯主張系爭會議紀錄中並無「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」，應可成立。

2. 本件有無行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款所列情事，而不得提供？

(1) 按行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款所規定之限制事由為「行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換」，此應係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言。另參酌行政程序法第 45 條第 1 項第 8 款及行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項第 8 款均明定「合議制機關之會議紀錄」乃屬行政機關

應主動公開之資訊，及同辦法同條第 5 項所作定義性之規定：「第 1 項第 8 款所定合議制機關之會議紀錄，指該機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者，其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單」，被告召開委員會所為會議紀錄，自該當於上開規定，應屬主動公開之行政資訊。系爭會議紀錄既應主動公開，使一般不特定人可以見聞，更遑論受人民請求提供時，其無拒絕之理。

(2) 另同條項第 6 款規定「經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，應係指符合公文保密等級及法律明文應秘密之事項，如檢舉人資料或屬刑案相關之資訊，基於「偵查不公開」原則之要求而應禁止公開等。至被告抗辯依系爭委員會議時期之會議規則第 16 條規定：「委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，不得洩漏」，及被告 92 年 6 月 24 日修正之保密及公開辦法第 3 條規定：「委員會議可否議決之過程應予保密。但得由議事單位或其他指定人員就會議進行之要領製作發言要旨或錄音、錄影。前項發言要旨或錄音、錄影等紀錄應一併保存，除委員會議另有決議，於該次會議後 5 年自動解密」等為據，拒絕原告之請求。姑不論被告援引之會議規則第 16 條乃屬行政規則，僅有拘束被告內部之效力，尚不得據為對外否准原告請求之依據；及上開保密及公開辦法之制定緣於「行政院公平交易委員會組織條例」第 15 條之 1 第 3 項之授權，係屬法規命令之一種，被告引為限制人民請求提供資訊之依據，恐有違法律保留原則。況依行政資訊公開辦法之規定，可知我國關於行政資訊之公開乃採主動公開及被動公開二種法制，為使行政

機關之作為透明化，以達到取信於民，有效施政之積極目的，對於人民得請求提供之資訊，自係指依行政資訊公開辦法第 2 條所稱「行政機關於職權範圍內作成或取得而存在」之資訊，不問該資訊係於行政程序法施行前或後所作成、取得。被告援引法務部 90 年 3 月 14 日法 90 律字第 005502 號函釋支持其主張，然該函釋乃在闡述行政資訊之「主動公開」，得不包含行政程序法施行以前之資訊，非指「被動公開」時亦有適用，被告顯然不解行政資訊公開之方式有二。是被告援引上開函釋為據，自難成立。

(3) 又按行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項前段規定「行政機關受理提供行政資訊之請求後，如該資訊涉及特定個人、法人或團體之權益時，應先通知該特定個人、法人或團體於 10 日內表示意見」，此係指與資訊具有利害關係之人應受通知表示意見，如政府採購事件中，申訴人、異議人或廠商請求提供與得標廠商或競爭廠商相關之資訊，即其適例。本件被告之組成委員與原告請求提供萬國公司及其本人違反公平交易法有關之資訊，不致產生何等利害關係，被告援引上開規定通知徵詢與會者表示反對，作為否准之依據，於法顯有未合。

(4) 綜上，被告未逐一審究原告之請求有無限制提供之事由，即遽行否准，於法固有未洽。惟原告於本件聲明第 2 項所請求提供之資訊，其中會議紀錄中之「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」等資訊，無法證明為被告所持有、保管而存在。其餘資訊中包括函稿、簽呈或會辦意見，符合行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款規定；及檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其提供之書證，符合同條項第 2 款「公開或提供有危害他人生命、身體、自由、財產者」之規定，均不得提供。

四、 末按行政資訊公開辦法第 13 條前段規定：「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」；另被告為因應資訊公開作業，訂有「行政院公平交易委員會公開或提供行政資訊收費要點」，被告提供行政資訊並對該申請閱覽卷宗或提供資料之人民予以收費，係屬申請閱覽卷宗或提供資料人民應負之協力義務，該協力義務係屬人民要取得到閱覽卷宗或被告提供資料行政程序行為之必要相對行為。是以，原告於依該收費要點繳費後，就前述可以請求提供之資訊，關於會議紀錄部分，其請求交付閱覽、影印或複製；關於談話錄影帶，其請求複製品一份，即應許可。

五、 綜上所述，原告請求提供之行政資訊中，除系爭會議紀錄中「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」，無法證明為被告所持有、保管，其他會議資訊中有害及被害人、檢舉人之身分洩漏之虞之檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證，及簽呈、函稿或會辦意見等屬於被告內部作業文件，難以提供外，其餘請求合於法律規定，被告遽予全部否准，自有未當；訴願決定未予糾正，亦有未合。原告請求撤銷原處分與訴願決定並請求提供如其聲明第 2 項之資訊，於法有據，應予准許；其餘部分則與行政資訊公開辦法尚有未合，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為一部不合法、一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條，民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

第 4 條

本法所稱政府機關，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等機構。

受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍

內，就其受託事務視同政府機關。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】
詳見本彙編第 78 頁(§3)。

第 5 條

政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】
詳見本彙編第 78 頁(§3)。

【最高行政法院裁定 97 年 9 月 4 日 97 年度裁字第 4335 號】
《申請閱覽卷宗事件》
抗　告　人　甲○○
相　對　人　國防部總政治作戰局(承受國防部軍備局業務)
代　表　人　乙○○
上列抗告人因與國防部總政治作戰局間申請閱覽卷宗事件，對於中華民國 97 年 4 月 3 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 2587 號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主文

原裁定廢棄，應由臺北高等行政法院更為裁判。

理由

一、抗告法院認為抗告為有理由者，應廢棄或變更原裁定；非有必要，不得命原法院或審判長更為裁定，行政訴訟法第 272 條準用民事訴訟法第 492 條規定甚明。

二、原裁定以：抗告人於民國 95 年 9 月 29（下稱第 1 次申請書）及 95 年 10 月 26 日（下稱第 2 次申請書）曾先後向國防部軍備局（嗣由國防部總政治作戰局承受其業務）提出申請閱覽卷宗之申請書。惟經國防部軍備局審查發現，抗告人前曾於 95 年 2 月 7 日提

出同樣請求，且業經國防部軍備局以 95 年 2 月 13 日昌易字第 0950001599 號函轉請臺北市懷德新村之眷舍管理機關國防部軍事情報局受理其申請，國防部軍事情報局乃以 95 年 2 月 21 日劍往字第 0950001014 號函覆抗告人。國防部軍備局檢視抗告人第 1 次及第 2 次申請書內容，認為均有請抗告人補正敘明之處，遂以 96 年 1 月 9 日昌易字第 0960000634 號函（下稱 96 年 1 月 9 日函）請抗告人按政府資訊公開法第 10 條規定申請書應載明之事項補正其申請，然抗告人對該補正通知不服，乃提起訴願、行政訴訟。查 96 年 1 月 9 日函係通知抗告人依政府資訊公開法第 11 條之規定為補正，核其性質僅屬事實通知，國防部軍備局並未作成任何具有法律效果之單方行政行為，自不生法律上之效果，非屬否准之行政處分，自不得提起訴願，抗告人復提起行政訴訟，請求撤銷原處分及訴願決定，自非合法，應予駁回。又抗告人既未依 96 年 1 月 9 日函之內容補正，國防部軍備局亦未否准抗告人之請求，則其並無行政訴訟法第 5 條第 1 項所定「於法令所定期間內應作為而不作為」之情形，則抗告人據以提起課予義務訴訟，請求國防部軍備局應准予提供資訊資料，於法即有未合，應予駁回。

三、本件抗告意旨略謂：抗告人於 95 年 9 月 29 日及 95 年 10 月 26 日即提出申請書，惟國防部軍備局於 96 年 1 月 9 日始發函通知補正，兩者分別有 101 天及 74 天之時日差距，顯然與政府資訊公開法第 15 條第 1 項 30 日之規定不符。又抗告人於兩次申請書上均載明「茲因有訴訟上法律原因」之用途，實難謂有國防部軍備局所稱欠缺申請目的，而需補正之情等語。

四、本院查：

(一) 行政訴訟法第 5 條：「(第 1 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政

處分之訴訟。(第 2 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」又**政府資訊公開法第 5 條：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」賦予人民向政府機關請求公開其持有資訊之權利(資訊公開請求權)。其公開方式包括提供複製品、供閱覽、抄錄或攝影(同法第 13 條第 1 項)。同法第 12 條：「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；必要時，得予延長，延長之期間不得逾 15 日。」準此，人民依政府資訊公開法向政府機關請求公開其持有資訊，政府機關未於申請起 15 日內或延長之期間內，為准駁之決定時，該政府機關即處於行政訴訟法第 5 條第 1 項所稱，對於人民依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為之狀態，人民得隨時提起行政訴訟。**

(二) **本件抗告人於 95 年 9 月 29 日及 95 年 10 月 26 日先後向國防部軍備局依政府資訊公開法第 5 條及行政程序法第 46 條申請閱覽卷宗，依本案相關卷證，國防部軍備局似未延長法定准駁期間，而未於法定期間 15 日內為准駁決定，遲至 96 年 1 月 9 日始以抗告人欲查閱事項、對象及用途不明而命其詳予敘明(國防部軍備局誤引已失效之行政資訊公開辦法)。依照上述說明，國防部軍備局既未於法定期間內，對抗告人依法申請公開其持有資訊(閱覽卷宗)為准駁，於法定期間屆滿後，即該當於行政訴訟法第 5 條第 1 項不作為之要件。其嗣雖命抗告人就其欲查閱事項、對象及用途詳予敘明，仍無法改變其處於上開不作為之狀態。何況依抗告人第 1 次申請書及第 2 次申請書所載，抗告人申請閱覽相對人管理土地上俗稱「懷德新村」社區，依前國軍軍眷業務處理辦法第 30 條眷舍申請**

列管資料：撥地或核准興建命令影本、建築平面關係位置圖及營產單位建卡(獲得)通知單；申請原因為「訴訟上原因」，其查閱事項、對象及用途並無不明之處。抗告人因國防部軍備局上開不作為，經訴願程序後，自得提起本件課予義務訴訟。原裁定以國防部軍備局 96 年 1 月 9 日函為事實通知、國防部軍備局無於法令所定期間內應作為而不作為，認抗告人提起撤銷訴訟(此項法律見解亦有誤詳下述)及課予義務訴訟，起訴不合法而駁回其訴，尚有違誤。抗告意旨執以指摘，尚屬有據。

(三) 抗告人係以國防部軍備局不作為而起訴，其訴之聲明係請求國防部軍備局對於其第 1 次申請書及第 2 次申請書請求提供資訊事件，應作成准予提供之行政處分，此訴訟為課予義務訴訟。抗告人雖同時聲明「訴願決定及原不作為處分均撤銷」，然此為課予義務訴訟聲明之一部分(是否全有必要係屬另一問題)，非獨自構成另一撤銷訴訟。原裁定認抗告人提起撤銷訴訟，亦有誤解。

(四) 綜上所述，原裁定既有未合，應認抗告為有理由，且本件尚需由原審法院為事實調查後更為裁判，爰裁定如主文。

【最高行政法院判決 95 年 6 月 22 日 95 年度判字第 916 號】
《提供行政資訊事件》
上　訴　人　甲○○
被上訴人　高雄市政府教育局
代　表　人　乙○○
上列當事人間因提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 94 年 1 月 18 日高雄高等行政法院 93 年度訴字第 743 號判決，提起上訴。
本院判決如下：
　　主文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、本件上訴人於民國（下同）93 年 1 月 13 日向高雄市政府申請提供依「教育部 74 年度召開幼稚教育研討會曾對如何輔導公立國民小學附設幼稚園之決議內容」高雄市政府辦理情形、教育部函文內容、高雄市政府辦理函文及該府函知所屬各國民小學附設幼稚園自立班之內容、文號、日期等資料，經高雄市政府轉請被上訴人處理，被上訴人乃以 93 年 1 月 28 日高市教三字第 0000000000 號函答復略以：「所詢事項已逾十八年，因年代久遠，本局已查無相關資料可資提供，特此說明。」等語，拒絕所請。上訴人不服，循序提起行政訴訟，遭原審判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人在原審起訴意旨略以：（一）上訴人查有教育部公報第 122 期內載明教育部 74 年 1 月舉行幼稚教育研討會，會中並有作出 5 項決議。（二）本件請求申請提供相關資訊，上訴人係依行政訴訟法第 5 條第 3 項、行政資訊公開辦法第 6、9 條、檔案法第 17 條及其施行細則第 17 條第 2 項等規定；而行政資訊公開辦法之立法意旨，係屬一般性之資訊公開，依該辦法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（法務部 91 年 9 月 2 日法律字第 0910033663 號函參照）。（三）依高雄市政府訂「檔案保存年限基準表」，教育類、教育綱、教育行政目、教育法規為永久保存，非訴願機關所調查自始未作成或年代久遠無從查考，足證訴願機關未依職權調查證據，明顯違反訴願法第 67 條之規定。（四）本件系爭教育部決議事項依上開「檔案保存年限基準表」均屬永久保存及有關法規訂定修正、廢止或解釋案件均屬永久保存，訴願機關未詳查及此，又拒絕上訴人申請陳述意見、言詞辯論、調查證據之權利，即違反憲法第 16 條上訴人訴願之權利，訴願機關於本件亦未調查被上訴人 74 年之公文登記簿目錄，均難謂適法。為此，訴請撤銷訴願決定及原處分，被上訴人應依

上訴人申請提供教育部74年度召開幼稚教育研討會輔導公立國民小學附設幼稚園之決議事項、教育部公函及依其事項所定高雄市公立國民小學附設幼稚園教師適用法規等語。

三、被上訴人則以：（一）上訴人所欲申請之相關資料已逾18年，因年代久遠，現今已無資料可研判當時之行政作為，檔案法第17條固定明文非有法律不得拒絕，惟該資料已無案可稽，非被上訴人不予提供，而係事實無法提供，被上訴人93年1月28日高市教三字0000000000號之覆函係就事實說明，並無違誤。（二）依「高雄市政府教育局檔案分類暨保存年限基準表」（91年5月20日訂），其中工作項目「幼稚園之行政管理輔導」，其保存年限為10年，本件係申請18年前被上訴人針對幼稚園自立班之行政輔導資料，惟依保存年限基準表所訂10年之年限，該相關資料檔案已逾保存期限，確實無法提供，被上訴人之函覆僅就事實之說明，非行政處分，上訴人執意請求，並提起行政爭訟，顯係無理等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）申請閱覽卷宗係請求行政機關為事實行為，行政機關所為拒絕之答復，亦屬事實行為，而非行政處分；本件上訴人係對被上訴人提起課予義務之訴，請求被上訴人提供教育部74年度召開幼稚教育研討會輔導公立國民小學附設幼稚園之決議事項、教育部公函及依其事項所定高雄市公立國民小學附設幼稚園教師適用法規，然請求行政機關提供資訊係屬事實行為，並不得提起課予義務訴訟，則上訴人之訴已屬誤用訴訟種類，經闡明後，上訴人仍維持其原來主張之訴訟類型，其請求已屬欠缺權利保護要件。（二）縱認上訴人之主張，係符合行政訴訟法第5條第2項課予義務訴訟之要件，然上訴人所申請閱覽之資料，屬幼稚園之行政管理輔導事項，依「高雄市政府教育局分類暨保存年限基準表」中之「幼稚園之行政管理輔導」保存年限為10年，是被上訴人稱因年代久遠，已查

無相關資料可資提供等語，足以採信，上訴人請求提供之資料乃屬事實不能，被上訴人以其無從提供為由予以拒絕，於法並無不合；被上訴人為高雄市政府主管教育之行政機關，本件上訴人函詢事項核屬被上訴人所執掌之事務，高雄市政府轉請被上訴人以其機關名義函復上訴人，並適用上開「高雄市政府教育局分類暨保存年限基準表」之相關規定，而非適用上訴人所提高雄市政府訂「檔案保存年限基準表」之相關規定，仍無不合。從而，上訴人提起本件課予義務訴訟，顯屬誤用訴訟種類，欠缺權利保護要件；況其請求被上訴人提供之相關資料已逾保存年限，被上訴人予以拒絕，洵無違誤，而為駁回上訴人在原審之訴之判決。

五、上訴人上訴意旨復以：（一）原審認本件上訴人提起課以義務訴訟係屬誤用訴訟種類，惟上訴人係依行政資訊公開辦法、檔案法，向被上訴人依法申請提供其所訂之法規，被上訴人拒絕，經訴願提起課予義務之訴，應屬合法，原判決剝奪上訴人憲法上人民訴訟之權利，即屬違法、違憲；又本件之提供資訊，上訴人若執意提起課予義務訴訟，訴請行政機關以行政處分作成決定，則該訴訟之提起仍屬合法，蓋得否請求以行政處分作成決定，乃屬實體法上及訴訟有無理由之問題，故本件上訴人提起課予義務訴訟，依法有據，原判決認係誤用訴訟種類，即屬違背法令。（二）原審並未查明被上訴人公文登記簿於何時銷毀，且法規依法應永久保存，並非原審所稱幼稚園之行政管理輔導事項；而依高雄市政府訂「檔案保存年限基準表」，本件相關資訊應永久保存，原判決理由容屬有誤，自無足採。（三）上訴人於原審聲明「高雄市政府組織規程」、「高雄市政府文書處理要點」、「高雄市政府公文處理注意事項」、「被上訴人總收發（公文登記簿）」、「臺灣省依教育部 74 年幼稚研討會決定事項法規」等請求原審調查證據，原審均未依法調查，自與行政訴訟法第 125、133、163、164、166、167、189 條有違，違反行政訴訟法第 176 條準用民事訴訟法

第 286 條規定。（四）本件原審明顯判決不公，其於職權調查能事殊有未盡，其所形成之心證，即難期能客觀正確，從而其所為之判決當然為違背法令，自與憲法第 16、18 條、司法院釋字第 137 號解釋及法官守則判決不公正，第 4 條不尊重人民司法上權利和第 5 條裁判品質低劣有違，其判決當然違反行政訴訟法第 243 條之違法、違憲（認定事實、適用法律及調查證據均違法）。為此，訴請廢棄原判決，撤銷訴願決定及原處分，並判命被上訴人依上訴人申請提供行政資訊資料等語。

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，應以書面敘明理由為之，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，並應敘明理由。」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，而為准否提供之決定，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。

(二) 經查：依原審所確定之事實，上訴人向原審訴請被上訴人提供者，乃「教育部 74 年度召開幼稚教育研討會輔導公立國民小學附設幼稚園之決議事項、教育部公函及依其事項所定高雄市公立國民小學附設幼稚園教師適用法規」，其等性質應屬上述檔案法規定之檔案，故依上開所述，本件自應優先適用檔案法之規定，先予敘明。又上訴人請求閱覽之此等資料係屬幼稚園之行政管理輔導事項，惟依「高雄市政府教育局分類暨保存年限基準表」，其保存年限為 10 年，故上訴人所欲申請閱覽之相關資料，確已如被上訴人所稱因年代久遠事實上不能提供等情，已經原審判決依調查證據之辯論結果，詳述其得心證之理由，並就上訴人關於系爭資料依高雄市政

府訂定之「檔案保存年限基準表」規定，係永久保存暨上訴人本件申請是否屬被上訴人職權等之指摘，分別予以指駁在案；而依原審卷附機關檔案年限區分表及總說明之記載，上訴人請求閱覽者既非高雄市政府或高雄市政府教育局本身之重要會議或會議決議，且高雄市政府或高雄市政府教育局依上訴人所主張之會議結論亦非必然有重要法規之訂定；故原審以被上訴人係屬高雄市政府主管教育之機關，故上訴人本件請求確屬被上訴人職權，暨系爭資料既非應永久保存，而事實上亦已逾保存期限，乃未再為系爭資料何時銷毀之調查；並此亦屬原審關於調查事實之證據取捨等職權行使事項，而因證據取捨致事實認定異於當事人之主張，究難指為原判決違法，故上訴意旨以原審未調查「高雄市政府組織規程」、「高雄市政府文書處理要點」、「高雄市政府公文處理注意事項」及「被上訴人總收發（公文登記簿）」等證據，指摘原判決違法，自難採取。又依上開所述，關於本件上訴人所為檔案或資訊提供之請求，係應提起課予義務訴訟以為救濟，原審認上訴人應提起一般給付訴訟卻誤提課予義務訴訟，係欠缺權利保護要件云云，其法規之適用雖有不當，惟因原審判決亦就上訴人本件請求實體上亦無理由為論斷，並據為駁回之論據，故原判決仍應予以維持，上訴意旨據以指摘原判決違法，求為廢棄，即難採取。再本件係屬上訴人請求閱覽檔案而生之爭議，並原審判決業已認定因上訴人請求閱覽之檔案逾保存期限，事實上無法提供，故被上訴人否准提供並無違誤，是上訴人請求就檔案內容即「臺灣省依教育部 74 年幼稚研討會決定事項法規」為實體調查部分，原審自無予以調查之必要；原審判決就該等證據未予調查，雖未敘明理由，而有所不備，惟因於判決結論無影響，尚難指為原判決違法。

(三) 綜上所述，上訴論旨均無足採，其指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

第二章　政府資訊之主動公開

第 6 條

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。

第 7 條

下列政府資訊，除依第十八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。

前項第五款所稱研究報告，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。

第一項第十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。

【最高行政法院裁定 100 年 4 月 14 日 100 年度裁字第 892 號】

〈政府資訊公開法事件〉

上　訴　人　黃帝穎

被 上訴 人　監察院

代　表　人　王建煊

訴訟代理人　王增華

　　蔡智惠

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 98 年 10 月 27 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 1342 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第 243 條第 2 項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。且依同法第 307 條之 1 準用民事訴訟法第 470 條第 2 項第 1 款、第 2 款規定，上訴理由應表明原判決所違背之法令及其具體

內容，暨依訴訟資料合於該違背法令之具體事實。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之具體事實。上訴狀或理由書如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。又原判決如已明確說明其適用法律之見解，並就當事人主張之法律見解，說明其不採之理由，且原判決所採見解與司法院解釋、本院判例及通說見解均無牴觸者，當事人如仍堅持其於原審主張之歧異見解作為上訴理由，即與所謂原判決「違背法令」之情形顯不相當，要難謂為適法之上訴理由。

二、緣上訴人依據政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定，於民國 98 年 1 月 19 日具狀向被上訴人請求提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由相關資訊，經被上訴人以 98 年 2 月 12 日 98 院臺業貳字第 0980160596 號函覆（下稱原處分），上訴人不服原處分，復於 98 年 2 月 16 日向被上訴人提出「訴願書」，請求撤銷原處分或另作適法處分，被上訴人訴願審議委員會遂將該案重新交由監察業務處主辦，經該處處長先致電上訴人溝通說明後，另以 98 年 4 月 1 日 98 院臺業貳字第 0980702200 號函覆，上訴人仍表不服，遂於訴願審議期限 3 個月經過後提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起上訴。

三、上訴意旨雖主張：(一)監察院機密文書處理作業規定僅係行政規則，不足作為人民權利限制之基礎，被上訴人據此限制人民而原判決依此判人民敗訴，顯違反憲法第 23 條及司法院釋字第 443 號解釋意旨，構成判決不適用法規或適用不當之違背法令。且原判決既已肯定人民知的權利，卻又以被上訴人之內部行政規則為依據，亦構成判決理由矛盾。且行使彈劾權之被上訴人係合議制機

關，其審查會如何運作並非所問，不應有所混淆。(二)政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之限制公開事由，係為保障涉及國防或外交等有關國家安全之重大國家利益，需依法核定機密者，方限制公開，被上訴人顯無該條款之適用，原判決誤解該條規範意旨，構成判決不適用法規或適用不當之違背法令。(三)原判決認被上訴人就彈劾案有不公開裁量權，與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款及其立法目的牴觸，顯誤解其規範意旨，構成判決違背法令。(四)依司法院釋字第 539 號解釋意旨，在司法權範圍內，除司法權行使外，仍有司法行政行為之適用，原判決逕認被上訴人彈劾會議紀錄公布與否非屬行政範疇，逾越司法院釋字第 539 號解釋，顯有違憲之虞，其亦誤解行政程序法第 3 條第 2 項之適用範圍，構成判決違背法令。(五)原判決未依上訴人所主張之平等原則、行政自我拘束原則等行政法上一般法律原則為司法審查，欠缺說理，僅以「難以相提並論」、「無差別待遇之情事」帶過，未有任何論證，構成判決不適用法規。是以，上訴人主張公開政府資訊，於法有據，且未獲實現等語。

四、惟原判決駁回上訴人之訴，已於理由欄就被上訴人彈劾案審查會之組織性質為何？其作成之審查決定是否屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款之「合議制機關會議紀錄」而應主動公開？被上訴人不予公布系爭資訊之法律上依據是否充分？不予公布之決定是否屬「監察行政行為」而應適用行政自我拘束原則？有無差別待遇之情事？等重要爭點，論明：(一)依憲法第 90 條、第 97 條第 2 項、憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 5 項規定，可知被上訴人對於公務人員認為有失職或違法情事，得提出彈劾案，此係基於憲法所賦予監察權獨立運作之權限範圍，各機關及人民均應予以尊重。另依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定，被上訴人依據憲法、監察法及其施行細則等規定組成之彈劾案審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，應屬該條所稱法律及法規

命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。又監察院機密文書處理作業規定第 30 點亦明定，經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。準此，被上訴人彈劾案審查會依據監察法第 13 條第 1 項、第 2 項及監察法施行細則第 7 條第 2 項之規定，由出席委員作成彈劾案成立但不予公布之決定（同意公布之票數未過半），是以不予公布系爭資訊，於法自屬有據。(二)政府資訊公開法第 7 條第 3 項就「合議制機關之會議紀錄」係定義為「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」，再者，依監察法第 9 條及同法施行細則第 4 條等規定可知，被上訴人彈劾案審查會並非常設機關，而係依委員籤定席次輪流擔任審查，每有案件審查需求始組成審查會，且其成員均非固定，探其性質應屬「機關內部任務編組之臨時性組織」，縱屬合議制之決策階層，但非為機關組織型態，故被上訴人彈劾案審查會非屬政府資訊公開法第 7 條第 3 項所謂之「合議制機關」甚明，進而由該審查會所為之彈劾決定亦非政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之「合議制機關之會議紀錄」，而無主動公開原則之適用，自不待言。縱認該審查會性質為政府資訊公開法第 7 條第 3 項之「合議制機關」，但其作成之資訊是否公開，仍應受同法第 18 條規定之限制。依監察法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條第 4 款等規定觀之，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，故賦予審查機關針對不同案件之目的考量，有決定彈劾案成立或公布與否之裁量權限。準此，被上訴人彈劾案審查會作成系爭成立但不予公布之決議，屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款後段規定之「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。又本件屬憲法授權監察權行使之獨立運作範圍，法院自應尊重，又臺北高等行政法院 93 年度訴字第

4156 號、90 年度訴字第 6952 號及 90 年度訴字第 2063 號判決內容所涉文書性質與本件不同，屬個別案件之認定，自不得比附援引。(三)依監察法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條第 2 項規定意旨，可知彈劾案成立後公布與否，仍係屬被上訴人委員職權行使範疇，尚非行政單位權責所能決定，自非屬行政行為；而被上訴人彈劾案審查會既經審查委員決議「成立但不公布」，則行政單位依法自應依該決議辦理，不得予以變更，各界就該決議亦應予以尊重。是以，上訴人指稱彈劾案公布與否係屬行政事項，須受行政自我拘束原則之規制云云，屬對監察職權及其行使程序有錯誤認知。(四)政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款「限制公開」之情形，並非限縮於國防或外交事項，尚考量公務執行或保護個人權益、隱私等，本件臺東縣長鄺麗貞彈劾案與其他彈劾案尚有個案上之差異，難以相提並論，且被上訴人彈劾案決議成立公布或不公布，係出席審查委員本於個人意志所為認定下之投票結果，並無差別待遇情事等語，並就上訴人之主張，何以不足採，分別予以指駁甚詳。經核原判決之結論與前揭理由於法均無不合。觀諸前開上訴理由，仍執與起訴意旨雷同且經原審不採之陳詞及歧異見解，就原審適用法律及涵攝事實之職權行使，指摘為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，核與所謂判決「違背法令」之情形顯不相當，難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 98 年 10 月 27 日 98 年度訴字第 1342 號】

〈政府資訊公開法事件〉
原告　甲○○
被告　監察院
代　表　人　乙○○（院長）住同.
訴訟代理人　丙○○
丁○○
上列當事人間因政府資訊公開法事件，原告不服被告中華民國 98 年 4 月 1 日 98 院臺業貳字第 0980702200 號函，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。
事實及理由
一、事實概要：

原告依據政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定，於民國（下同）98 年 1 月 19 日具狀向被告請求提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由相關資訊，經被告以 98 年 2 月 12 日 98 院臺業貳字第 0980160596 號函覆略以:「……二、本案監察委員所提臺東縣長鄺麗貞彈劾案，經本院依規定召開審查會，因出席委員同意彈劾票未過半數，故依法該彈劾案不成立，並依規定於 3 日內將審查結果通知提案委員。嗣經提案委員依監察法第 10 條、監察法施行細則第 9 條規定提出異議，本院即依規定召開再審查會，因出席委員同意彈劾票數超過半數，同意公布票數未過半數，故依法該彈劾案成立但不予公布，本院隨即依規定函送公務員懲戒委員會處理。三、至各界對本院處理鄺縣長彈劾案之批評與誤解，本院曾發布新聞稿。對於彈劾案件經審查成立卻不對外公布，確會引起疑慮，本院對本（98）年 1 月 16 日之 97 年工作檢討會議中，獲致共識，今後凡無國防及外交機密者，原則上均予公布。」等語（下稱原處分）。原告不服，於 98 年 2 月 16 日向被告提出「訴願書」，請求撤銷原處分或另作適法處分，被告訴願審議委員會遂將該案重新交由監察業務處主辦，經該處處長先致電原告溝通說明後，另以 98 年 4 月 1 日 98 院臺業貳字第 0980702200 號函覆略以:「……本院依據前揭憲法、監察法及監察法施行細則規定辦理彈劾審查會，其決定成立之案件

如經決議不予公布，當屬法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，自應依上開規定辦理。本案本院彈劾案再審查會出席委員同意公布票數未過半數，依法自應不予公布及依上開政府資訊公開法第 18 條規定辦理。並不因政府資訊公開法公布後於監察法而有不同。至 98 年 1 月 16 日本院工作檢討會所獲共識，乃針對監察院辦理糾舉彈劾案件注意事項第 13 點，彈劾案經審查成立者，除涉及國防、外交機密者，以公布為原則之規定，為提增人民知的權利，針對爾後所再自我拘束，以回應外界期許，請再參 98 年 2 月 12 日影復臺端之新聞稿第二點說明益明。臺端對於監察職權行使之關注，深表敬佩與感謝，本案本院委員職權行使之結果，亦請瞭解與尊重，並盼請共待公懲會議決結果。」等語，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)被告否准公開本件申請之彈劾案文，確屬違法行政行為：

依政府資訊公開法之主張與對監察權之尊重並無扞格：1.政府資訊公開法第 1 條即揭示，政府資訊公開制度，係按為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，故被告作為憲政機關，依法即應保障國人「知的權利」並具增進人民對政府瞭解與信賴之責任，就鄺麗貞彈劾案文及相關文書，自應公開。按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊，此乃援引美國法例，即美國政府陽光法案(Government in the Sunshine Act)，避免政府黑箱作業，故立法者以法律明文要求我國政府縱未能做到會議公開，但至少會議紀錄公開應是最基本得要求。2.被告答辯稱「監察委員依據法律獨立行使職權…各機關及人民均應予以尊重云云」，與本件原告主張政府資訊公開並無扞格，被告彈劾公務員之權限，原告並無質疑，惟彈劾結果是否依法公開乃行政行為，並非彈劾權之行使，監察院仍不得違背政府資訊公開法之明文，當需與依法行政原則相符。3.被告未依法完足公開原告請求之政府資訊，難認合法：按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款之規定，「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊，其內容應至少包括：審議議案之案由、議程、決議內容及出

席會議成員名單，然被告並未依法提供案由、議程、決議內容等完足之政府資訊，卻仍辯稱已予詳盡說明，實難謂合法。

(二)政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之規範意旨：

1. 按「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。」政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款定有明文。此例外限制公開事項，係為保障涉及國防或外交等有關國家安全之重大國家利益，需經依法核定機密者，方限制公開（政府資訊公開之研究，行政院研考會)，惟本件彈劾臺東縣長鄺麗貞案，無涉國防或外交等有關國家安全之重大國家利益，依法即應公開。

2. 被告答辯稱依據憲法、監察法及其施行細則等規定辦理彈劾審查，其決議成立之案件如經決議不予公布，即屬法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，而認符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款云云；係空泛憑稱法律依據，無視政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之具體明文，又對於原告起訴書「新法政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款立法意旨，僅係保障國家安全及重大利益事項，倘若非屬此等機密事項，自非「豁免公開」事由，且民選縣長之彈劾，影響全體縣民之意志與福祉，又被告彈劾決定之判準，干係全體公務人員行為之準據，難謂無涉公益，而機關有裁量不予公開之權限，學說有稱「裁量限縮至零」，係國家對於非豁免公開事項，並無否准公開之權，機關自有作為義務，倘只因法令明文「得」字，而成為機關可自為解釋何為機密之授權，無疑讓機關擁有無限制之裁量權限，則勢必使政府資訊公開法成為具文，架空國家機密保護法第 2 條「經依本法核定機密」之立法意旨，甚至因被告之不守法，形同踐踏立法機關，進而破棄憲法權力分立原則」之憲法與行政法之具體論證，避而不答，然「例外解釋從嚴」乃基礎之法學方法，被告既欲解釋本件乃政府資訊公開之例外，卻無嚴謹而詳實之論證，更對於起訴書重要論證漏而未答，恐難認監察院主張之「例外不予公開」有法律上、事實上之理由。

3. 另查，被告機密文書處理作業要點，乃就機關內部執行業務之程序所為非直接對外發生法規範效力之一般性、抽象性規定，僅屬行政程序法第 159 條「行政規則」之性質，並非法規命令，被告答辯援引其機密文書處理作業要點第 30 點規定糾彈案件以機密文書處理云云，顯將行政規則誤會係法規命令，進而誤引被告機密文書處理作業要點為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款「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」之限制公開依據，難認合法。退萬步言，縱被告存在法規命令，亦必需具體、明確，並符合國家機密保護法之規範意旨，且經機關依法核定為機密者，始符政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款限制公開之要件，否則尚難輕易認有「限制公開」之法律依據。

(三)被告辯稱其係依據監察法等規定而不予公開彈劾案之政府資訊，乃錯誤理解監察法與政府資訊公開法之規範適用，不符依法行政原則：

1. 被告辯稱其彈劾審查會並非「合議制機關」，顯屬對合議制機關定義理解錯誤。按中華民國憲法增修條文第 7 條 2 項規定：「監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長……」及同條第 5 項規定「監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」已於憲法中明文其組織法上為「合議制之憲法機關」。再者，關於「彈劾權」之行使，監察法第 8 條第 1 項既明文「彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後……」，即證立被告於「彈劾權」之職權行使需為「合議制」之明文，亦即被告只要有「行使彈劾權限」，即必須符合法定之「合議制」形式，惟被告忽視其「合議制」乃為行使憲法上賦予之職權，且有法律明文之方式要求，「合議制機關」在定義上乃機關職權之行使，由多數同等權利之人共同負決定處理之責任者而言，被告在組織上由多數監察委員共同行使職權，雖有院長，但非首長制機關，而係「合議制機關」。退步言，若認「合議制機關」其機關首長在某一限度之範圍內，仍有綜理業務之責任者，得不以合議制行使之，即被告辯稱「合議之機關」非「合議制」等語，惟此情形僅

於該綜理之日常性業務事項上，而非彈劾權行使之決定事項，且除此之外之法定職權行使皆需以「合議制」為之，按被告組織法第 6 條規定：「監察院院長綜理院務，並監督所屬機關」，換言之，非屬該綜理事項者即非屬機關首長得以自行決定之權限，「彈劾權」不屬「綜理院務」之範圍，故仍屬需以「合議制」行使之範疇。況且我國諸多「合議制」機關或單位行使職權，其以「合議制」做成決議也多僅於「行使職權」之時，如各層級行政機關所屬之「訴願會」。再者，監察法第 8 條第 1 項既明文監察院於「彈劾權」之「職權行使」需為「合議制」，被告若一再辯稱其就鄺麗貞一案之彈劾權行使非屬「合議制」，無異自認其為不合法之彈劾權行使為一違法之彈劾。

2. 被告抗辯其已檢附新聞稿，惟新聞稿並非「會議紀錄」， 抗辯顯無理由：原告所要求者，乃做成鄺麗貞彈劾案之決議理由與結果之會議紀錄，即屬本條明文之「決議內容」範疇，被告先前所辯稱已提供之審查結果僅為一「新聞稿」，會議紀錄乃該合議制機關以合議制作成彈劾決議所不可或缺者，惟新聞稿乃事後該機關另外作成對外發布者，兩者概念上顯有差距。按政府資訊公開之立法意旨，乃規定於該法第 1 條所稱：「為建立政府資訊公開制度，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。」是以，本法要求政府提出其資訊乃為使人民得瞭解並監督政府，所要求者乃政府作成行為時所據之資訊，惟若允許政府部門以事後對外發佈之新聞稿代替，則新聞稿之內容與原本之資訊本身可能不盡相同，或是因事後的修改潤飾而與原本資訊有所出入，無異提供政府部門於不願公開政府資訊時之迂迴空間。換言之，新聞稿可能刻意遺漏某些內容，而使行政機關「選擇性公布」，進而妨害人民知的權利行使，侵蝕人民政府資訊公開請求權之內涵，此舉顯屬違法。原告無法由新聞稿確定彈劾案作成之真實內容，無論被告機關如何片面泛稱「新聞稿」已包含「會議紀錄」，原告仍無從加以核對，何況被告亦自認「彈劾理由」僅有「概要」，顯乃經過被告篩選內容，無異選擇性公

布彈劾之會議紀錄，侵害原告對完整彈劾會議紀錄之請求權利，無法落實監督政府，促進民主參與等目的，自與政府資訊公開法之立法意旨不符，且既「新聞稿」與「會議紀錄」無法完全等同，故不能解為被告有滿足原告針對政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所明文之權利。

3. 被告稱其依監察法第 13 條第 2 項規定「得公布」，與監察法施行細則 7 條 2 項規定「有公布或不公布之決議」，得不公布云云。惟按監察法第 13 條第 2 項規定，雖賦予被告裁量權限，但仍須受憲法與法律之拘束，並非放任國家機關自由決定，而容許法治國內有機關恣意之情況，亦即，法治國並無所謂「自由裁量」，而係「合義務裁量」與「法律拘束之裁量」。政府資訊公開法相較於監察法為「新法」，依「新法優先舊法適用」之法理，被告並無迴避政府資訊公開法適用之理，故被告裁量不予公開並不符合政府資訊公開法之「豁免公開」事由，即「裁量限縮至零」，被告依法「應」為公開，若逕為「不予公開」之決議，即構成「裁量瑕疵」之違法，違背監察法第 13 條第 2 項與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之規定，被告辯稱審查委員得自由心證決定不予公開，實為逃避司法審查。

4. 被告所引監察法施行細則第 7 條第 2 項「有公布或不公布之決議」，其分類公布或不公布，僅係區分是否受政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款為「豁免公開」事由而為「不公布」之適用，並非乃賦予被告得有任何「自由裁量」之法外空間，被告不查而引用之，乃誤解法律規範意旨。按監察法第 13 條第 2 項與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之明文，乃法律規定其應依法決議，而非決議得取代法律，是故，被告有依法提供原告所請求之會議記錄之法定義務，其「不予公開」尚無任何法律依據，即對人民權利增加法律所無之限制，自屬違反「法律保留原則」。被告亦於答辯二狀自認其先前引述「監察院機密文書處理作業規定」僅係補充論述，不足作為法律依據而限制人民請求，即應即刻將該彈劾會議紀錄公開並交付原告，方屬適法。

(四)政府資訊公開法第 18 條之且「公布與否」係行政事項，係猶如司法行政行為之監察行政行為，當非監察權之範疇：

1. 無論何種法律，均未賦予「應秘密」之權限政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款前段為「核定為國家機密」；第 1 款後段才是「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。而原告已說明「系爭事項為第 1 款後段」而非第 1 款前段，被告卻於第三次答辯狀中，再次提及第 1 款前段之「國家機密」，恐有誤解。再者，被告將政府資訊公開法第 18 條第 1 款後段稱為「一般公務機密」，並舉行政程序法第 46 條為「同一名詞」之說明，惟基於對行政程序法之「體系解釋」，該條規定於行政程序法之「總則規定」，且為「特定程序進行中」請求接觸本案資訊，故其性質多被學者認定為「閱覽卷宗」，與本案乃屬程序確定後，原告以「國民」的身分請求「資訊公開」之概念不同。退步言之，縱肯認資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款後段之性質屬於行政程序法第 46 條第 2 項第 2 款之「一般公務機密」，惟行政程序法後段強調需「依法規規定有保密之必要者」，但監察法第 13 條第 2 項僅提及「監察院於彈劾案移付懲戒機關時『得公布之』」。質言之，監察法並未授權於監察院可將彈劾案文列為「有保密必要」之範圍。相關實務見解如本院 93 訴 4156 號判決認定「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法第 10 條前段規定：『受理檢舉機關，對於前條第 1 項第 1 款之資料及檢舉書、筆錄或其他有關資料，應予保密，另行保存，不附於偵查案卷內』，始為行政程序法第 46 條之『依法規規定有保密之必要之一般公務機密』」（90 訴 6952 號判決亦同）、90 訴 2063 號判決則認定「專科以上學校教師資格審定辦法第 7 條第 4 項（現為第 33 條）：『學校與本部評審過程及審查人之評審意見，除依規定提供教師申訴受理機關及其他救濟機關外，應予保密，以維持評審之公正性』，而屬於一般公務機密」，可見本院均認定所謂保密，係相關法規明文要求「應秘密」事項。2. 公布與否為行政行為，並非監察行為：依司法院釋字 539 號解釋文可知：「凡足以影響因法官身分及其所應享有權利或法律上利益之人事行政行為，固須依據法律始得為之，惟不以憲法明定者為限。若未涉及法官身分及其應有權益之人事行政行為，於不違反審判獨立原則範圍內，尚非不得以司法行

政監督權而為合理之措置」、「免兼庭長之人事行政行為，僅免除庭長之行政兼職……，故性質上僅屬機關行政業務之調整」。質言之，在司法權之範圍內，除司法權行使外，仍有「司法行政行為」之適用，故其適用法規上，必須受到行政程序法的拘束。同理可證，在被告的行使範圍內，除行使彈劾權等之監察權外，仍有「監察行政行為」之適用。

3. 有關「公布與否」之行政事項仍須受「行政自我拘束原則」之規制：

(1)平等原則為憲法第 7 條所明定，作為支配國家各機關職權行使之原則，在行政法上又被稱為「一般法律原則」、「行政法之一般原則」。司法院釋字第 571 號解釋理由書甚至對總統發布之緊急命令，亦闡釋須受「平等原則」拘束而有所明文：「該緊急命令以及執行機關所為之補充規定…惟其內容仍應符合法治國家憲法之一般原則」，前述原則並於行政程序法第 5 條以降予以明定，亦即各機關在行使職權係屬行政行為者，當必須受到「行政法之一般原則」，尤其是本案關涉行政程序法第 6 條之平等原則拘束。學理上並進一步導出「行政自我拘束原則」，乃要求法治國之國家機關為行政行為時，必需公平為之，若依照事件性質，無法作不同處理之明顯依據時，即不得為「差別待遇」，以使人民對國家機關予以信賴。實務上，如最高行政法院 93 年判字第 1392 號判例意旨：「按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同的事件作相同的處理，乃形成行政自我拘束」亦採取相同見解。

(2)被告之權限為憲法增修條文第 7 條第 1 項所賦予「監察權之行使」，惟憲法及前開法律僅賦予監察院「行使監察權」之「實體權限」，而相關之其他行政行為，基於前述之「法治國原則」下的「平等原則」拘束所有國家機關之行為，不容許任何恣意與專斷，而造成人民權利之侵害，被告自須受到該原則之拘束。故被告之第二次答辯狀中，論及「公布與否乃是自由心證下之投票結果」云云，似認為投票行為的自由心證包含於不予公開

之行政行為，惟被告委員的「投票行為」僅包含「行使監察權」之權限範圍，然若涉及到其餘之「行政事項」，仍須受到「平等原則」之拘束，並無法藉由「表決的恣意」或「自由心證」作為推託之辭。畢竟自由心證之行使，乃僅限於各機關在行使「實體權限」事項調查完足後，對於相關證據的證明力之心證事實，與其他行政事項無涉，否則任一機關將可藉由「表決結果」取代行政法規制效力，而架空法治國下之依法行政。

(3)被告對「是否公布」臺東縣長彈劾案之行政行為，自應受到平等原則下之行政自我拘束原則之規制，而不得以「自由心證」予以規避。而所謂的自我拘束乃指：被告自 98 年 1 月至 7 月 31 日，共將 19 件彈劾案文公開，既然被告已將 19 件彈劾案文予以公開，基於行政自我拘束原則，關於臺東縣長彈劾案自應予以公開，況被告已自認無國防外交機密者，不予公開係有違法或不當之處。縱使被告在第二次答辯理由狀中表示：「政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之例外後段規定，包含其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，而監察法第 13 條第 2 項規定「監察院彈劾案移付懲戒機關時得公布之」可作為法律之一種，而以此為由拒絕公布，但監察法第 13 條第 2 項僅規定「得公布」，但此並非政府資訊公開法之其他法律「應秘密」事項，法條「文義解釋」已甚明確。若欲以「監察院機密文書處理作業要點」作為「應秘密」之依據，亦有混淆行政規則與法規命令之虞。退步言之，縱使被告欲將「得公布」作為考量「被彈劾人權益、隱私」等，而以正當理由作為差別待遇之辯白，惟除了此部分由被告舉證外，甚至被告對於前外交部長黃志芳、前國安會秘書長邱義仁涉及「國防外交機密」之彈劾案，都以「表決結果」予以公布，那依據「舉重以明輕」之法理，涉及國家外交機密事項者都可公布，那對於非屬此一事項者，豈有不公布之理；若被告無法舉證證明「鄺麗貞案」與其他案件有何不同之正當理由，須給予差別待遇者，自應依「行政自我拘束原則」，公布系爭案件之內容。

(五)被告未召開訴願會議之違法：

1. 按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第 4 條第 1 項定有明文。本件未依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊之規定，公開申鄺麗貞彈劾一案，即屬違法行政處分，又被告未依法召開訴願會，自 98 年 2 月 16 日原告依法提起訴願之日起，已逾法定 3 個月之監察院訴願審會應作為期間，依法得提起行政訴訟。
2. 惟被告答辯稱「原告向本院提出訴願書……經本院秘書長指示有關陳情案與訴願案之劃分如屬職權部分請先送業務處，或建議民眾以陳情方式處理云云」，似將人民訴願提起認作內部職權作業事項，按訴願法第三章之規定，除法定不受理事項，訴願機關應為審議與決定，然監察院竟無視訴願法之明文，以職權將訴願轉陳情，背離「依法行政」之法治國基本要求。又被告答辯論及「經業務處長致電向原告委婉說明本案處理……原告亦表示瞭解與體諒」，係原告對於公務員可能被迫執行違法行為之無奈表示體諒，亦能瞭解業務處長處理事務之辛勞，惟絕非同意機關可恣意違法，亦無違法後獲原告寬恕之失權法律效果。

(六)原告權利未獲實現，自有保護必要：

1. 按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定「合議制機關之會議紀錄」為應主動公開之政府資訊，其內容應至少包括：審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單，然被告 98 年 2 月 12 日(98)院臺業貳字第 0980160596 號函及 98 年 4 月 1 日（98）院臺業貳字第 0980702200 號函並未依法提供案由、議程、決議內容等完足之政府資訊，其內容僅為新聞稿等資訊，又被告院臺業貳字 0980713470 號函、98 院臺業字第 0980714229 號函所附公懲會決議，僅就公務員懲戒委員會已為議決為通知，與法律明文應主動公開之審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單相去甚遠，被告自始未曾依法公開原告主張之政府資

訊，且查公懲會網站資訊，並無被告針對鄺麗貞縣長行使彈劾權之會議紀錄，原告「知的權利」未曾獲得保障。

2. 退萬步言，縱公懲會已然公開被告彈劾鄺麗貞之會議紀錄等政府資訊，惟依法公開之機關主體係公懲會，與違法未予公開之被告無涉，被告之違法性並未因此消逝，按「提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提，倘對於當事人被侵害之權利或法律上利益，縱經審議或審判之結果，亦無從補救，或無法回復其法律上之地位或其他利益者，即無進行爭訟而為實質審查之實益。惟所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，人民因參與或分享，得反覆行使之情形」司法院釋字第 546 號解釋已揭示。被告辯稱依據監察法等規定得不予公開，即國家制度設計，致被告適用法律產生爭議，原告反覆申請彈劾案會議紀錄之權益，被告得重覆基此駁回原告或其他人民之申請，進而反覆、連續侵害人民之「知的權利」，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，仍有確認其行為違法之利益等語。

(七)為此，原告依據行政訴訟法第 5 條第 2 項規定提起本件課予義務訴訟，並聲明求為判決：

1. 原處分撤銷。
2. 應命被告就原告 98 年 1 月 20 日政府資訊公開申請案作成准許公開鄺麗貞彈劾案會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單之行政處分。
3. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一)按公務員之彈劾、懲戒，依憲法第 90 條及第 77 條規定，乃分由監察院及司法院為之，而其結果對於公務員之名譽自有重大影響，是以監察法第 13 條規定，彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩，監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之，兼以保障被彈劾人之人權。依據憲法第 97 條第 2 項及憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 5 項之規定，被告對於公務人員認為有失職或違法（即違失）情事，得提出彈劾案，且監察委員乃依據法律獨立行使職權。是以被告委員依據憲

法及其增修條文，以及監察法、監察法施行細則等規定行使憲法職權之結果，各機關及人民均應予以尊重。

(二)被告確已就原告所請提供資訊內容，予以詳盡說明：本件原告爭執本院未依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定檢附「案由、議程、決議內容等資訊」，惟查，原告於 98 年 1 月 19 日致被告提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之資訊內容係「彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由」，且其所請內容經以被告 98 年 2 月 12 日（98）院臺業貳字第 0980160596 號函詳盡答覆如下：1.彈劾結果：由該函說明二可知，第一次審查會：彈劾案不成立；第二次審查會：彈劾案成立但不予公布，已依規定函送公務員懲戒委員會處理。最後結果依法自應待該會議決。2.彈劾理由：依憲法第 97 條第 2 項規定，監察院對於公務員認為有失職或違法（即違失）情事，得提出彈劾案，被告彈劾鄺麗貞縣長之違失情事，由該函所附附件新聞稿四之說明可參。3.前後次彈劾判準變更理由：依監察法施行細則第 5 條第 2 項規定「彈劾案審查會投票時，應有審查委員九人以上之出席，由出席委員用無記名投票表決，以投票委員過半數同意成立決定之」，是以，僅有投票結果：成立不成立、公布不公布，尚無前後次彈劾判準變更理由。爰該函說明一敘明「由出席委員用無記名投票表決，以投票委員過半數同意成立決定之」，輔以說明二敘明監察法第 10 條，如參該條規定：「彈劾案經審查認為不成立，而提案委員有異議時，應即將該彈劾案另付其他監察委員九人以上審查，為最後之決定」自明。4.故被告未召開訴願會，係因已就原告所請分別予以敘明如上，又該申請案涉及本院職權行使範圍之資料，且已函復說明，被告爰改分由監察業務處主辦，持續與原告溝通、說明，避免不必要誤會及浪費國家資源。

(三)被告依據監察法等規定，未便提供鄺麗貞案彈劾案文，係依法行政，未違反政府資訊公開法相關規定：

1.被告召開彈劾案審查會，並非作成會議紀錄，且該審查會性質尚不符「合議制機關」定義：該彈劾案涉及監察法第 13 條第 1 項、第 2 項、監察法施行細則第 7 條第 2 項之規定，及該次彈劾案再審查會出席委員依據該等法條之投

票結果（彈劾案成立但不公布），被告礙於前揭原因，未能檢附該彈劾案文供參。合議制機關內，不一定每個會議均採合議制或均由其合議制機關為之；而非合議制機關內，亦不見得每個會議均非採合議制或非由合議制機關為之，依政府資訊公開法主管機關法務部編印之「政府資訊公開法問答暨解釋彙編」第 3 頁問 4 、答一、(十）已明示「至於其決策階層雖為合議制，但屬機關內部任務編組之臨時性組織，而非為機關組織型態者，則均不屬之」。是以，縱認被告係合議制機關，惟被告委員行使監察職權包含諸多形式，尚非均採合議制，亦非均以常設組織型態為之，不宜混淆。憲法增修條文第 7 條第 5 項明訂監察委員依據法律獨立行使職權，值日監察委員核批值日收受人民陳訴書狀，即非合議制。而被告採合議制之會議係「院會」(監察院組織法第 7 條）及「各常設委員會議」(監察院各委員會組織法第 6 條）等，該等會議均依政府資訊公開法規定，公開歷次會議紀錄，刊登於公報；然而，彈劾案審查會性質不同，依監察法第 9 條、第 10 條、監察法施行細則第 4 條規定，係依委員籤定席次輪流擔任審查，因此每案或每次審查會審查委員皆不相同，亦即，每次有案件則組成審查會，開完會即解散，下次有案件再由不同委員另組，其性質屬「機關內部任務編組之臨時性組織」，依上述法務部說明，自非為政府資訊公開法第 7 條所謂之「合議制機關」。再參最高行政法院 98 年度判字第 404 號理由「性質上屬機關內部……之臨時任務編組，顯與『由依法獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關』不相當，自非上開規定所稱之『合議制機關』甚明。」亦有同旨。

2. 另被告彈劾案審查會作成「成立但不公布」之決議，亦符合政府資訊公開法第 18 條規範；且被告委員依據監察法及監察法施行細則規定，作成彈劾案成立與否、成立後公布與否之決議，均係監察職權行使之一環：

(1)依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款及第 3 項所定，應公開者係議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單而言，尚不包括原告本次提出主張之彈劾案文。

(2)縱認被告彈劾案審查會投票結果符合政府資訊公開法第 7 條第 3 項定義，惟監察法第 13 條第 2 項規定：「監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之」及監察法施行細則第 7 條第 2 項規定：「審查成立之案件應有公布或不公布之決議」等，即係政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款所訂政府資訊公開之限制範圍：「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」，自應限制公開或不予提供。按該項條文涉及二個範疇：「經依法核定為國家機密」及「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，前者係指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，經依國家機密保護法核定機密等級者。而監察法乃法律之一種，係屬前開政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款後段（其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者）之規定。原告指稱該法例外限制公開事項，須符國家機密保護法經依該法核定機密者，方限制公開云云，顯係對該條款有所誤解。另參「政府資訊公開制度之研究」第 4 頁，問 6 答一表示「限制公開或不予提供之理由……以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私……」等語益證。再觀諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款立法理由：「依法核定為國家機密或依法律、法規命令規定應秘密之事項，符合法律保留原則，本為本法之特別規定，爰明定應限制公開或不予提供，以利適用，爰為第 1 項第 1 款之規定」自明。且監察法屬法律、該法施行細則亦為法規命令，分別明文有關彈劾案得否公布及成立後公布與否應經決議之規定，自不悖於法律保留原則。原告認該條款僅係為保障涉及國防或外交等有關國家安全之重大國家利益者，始得限制公開云云，並引政府資訊公開法制定（94 年 12 月 28 日）前，有關「政府資訊公開『制度』」之學者研究意見，尚難謂有法律上理由及符合該條款內容。

(3)因此彈劾案成立後公布與否，依據前開規定，仍係屬本院委員職權行使範疇，尚非行政單位權責所能決定，而

非屬行政行為；本案彈劾案再審查會既經審查委員決議「成立但不公布」，行政單位依法自應依該決議辦理，不得予以變更，各界就該決議亦應予以尊重。原告指稱被告彈劾案公布與否係屬「行政事項」，須受「行政自我拘束原則」之規制云云，容屬對監察職權及其行使程序不瞭解之錯誤認知。

(4)至原告以「裁量權限」等詞爭執，認定彈劾案如擬不公布，須經國家機密保護法核定為國家機密云云，應係對法律規定之誤解。因政府資訊公開法係就政府資訊公開制度之原則規範，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，則其他法律既考量特定目的而有特殊規定，自應依據該法第 18 條第 1 項規定，予以例外限制公開。

(5)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。」原告一再主張本件應依政府資訊公開法提供資訊，卻忽略上開但書規定，而不論監察法第 13 條之規定，實有誤解；另被告所引述「監察院機密文書處理作業規定」，僅係作為監察法及監察法施行細則之補充論述，非謂將該規定視同法規命令，而直接作為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款限制公開之依據，亦屬誤會。

(四)本案無涉行政行為之差別待遇：被告彈劾案審查決定成立之案件應有「公布或不公布」之決議，監察法施行細則第 7 條第 2 項第 4 款定有明文，且係以無記名投票表決，是以，僅有出席委員各自投票，及全體票數開票之結果。故彈劾案成立公布或不公布，乃出席委員斟酌各項條件後，自由心證下之投票結果。原告指稱本院辦理彈劾案涉有差別待遇，理由略謂：「監察院對可能牽涉政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之國防或外交之國家安全機密的前國安會秘書長、外交部長之彈劾，皆依法公開，則本件臺東縣長鄺麗貞彈劾案，難涉國防或外交之國家安全機密……則何有否准公開之理？」有關該條款並非限縮於國防或外交事項，尚考量公務執行或保護個人權益、隱私等，且被告歷次彈劾案決議成立

公布或不公布，係出席審查委員自由心證下投票結果，乃依法行政，尚無差別待遇情事。

(五)本案原告並無權利保護利益：原告之申請除不符政府資訊公開法之規定，且其所申請資訊包括臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由等，被告已二次函復一一說明提供。另公務員懲戒委員會於 98 年 8 月 28 日議決記過二次，被告旋於 98 年 9 月 9 日以（98）院臺業貳字第 0980713470 號函知提醒原告（並副知本院），該議決書完整內容包含彈劾意旨（彈劾案文）、被付懲戒人歷次申辯意旨、本院原提案委員歷次對被付懲戒人申辯意旨之意見，及該會議決理由等，原告如仍擬瞭解，俟該會將該議決書可公開部分公告於該會網站後，即可予以參閱。

(六)綜上所述，原告提起本件訴訟後，除原先請被告提供之資訊外，另一再要求提供自始不存在之「合議制機關會議紀錄」，應係就被告制度運作不瞭解所致等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分書、被告 98 年 4 月 1 日 98 院臺業貳字第 0980702200 號函、98 年 9 月 17 日院臺業貳字第 0980714229 號函、原告 98 年 1 月 19 日提供政府資訊申請書、系爭彈劾案新聞稿、系爭彈劾案再審查紀錄及決定書、彈劾案文、監察院公報、政府資訊公開法問答暨解釋彙編、政府資訊公開法制改進研究期末報告、公務員懲戒委員會 98 年度鑑字第 11497 號議決書等件附卷可稽，為可確認之事實。

五、歸納兩造之上述主張，**本件之爭執重點厥為：被告彈劾案審查會之組織性質為何？其作成之審查決定是否屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款之「合議制機關會議紀錄」而應主動公開？被告不予公布系爭資訊之法律上依據是否充分？**不予公布之決定是否屬「監察行政行為」而應適用行政自我拘束原則？有無差別待遇之情事？茲分述如下：

(一)按政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，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。」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。」第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，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。」第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」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。」第 7 條規定：「下列政府資訊，除依第十八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。……第一項第十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 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。二、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。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。五、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。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。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、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。……」究其立法意旨，可知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，政府為保障人民知的權利，本於「資訊共享」及「施政公開」之理念，制定該法，以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。又按監察法第 13 條規定:「監察院人員對於彈劾案在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩。監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。」同法施行細則第 7 條規定:「彈劾案審查會對審查之案件，應決定成立或不成立。審查決定成立之案件應有左列之決議：一、送達機關。二、是否通知該主管長官為急速救濟之處理。三、是否移送司法或軍法機關辦理。四、公布或不公布……。」另監察院機密文書處理作業規定第 2 條第 1 項規定:「機密文書區分為國家機密文書及一般公務機密文書。」第 30 條規定:「糾彈案件應由指派之專人負責，切實依規定之作業流程辦理。經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。」上開監察院機密文書處理作業規定係主管機關監察院基於職權，依據國家機密保護法及其施行細則等相關規定所訂定具有細節性之行政規則，為法律必要之補充，未對人民權利之行使增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，自可加以適用。

(二)依憲法第 90 條規定:「監察院為國家最高監察機關，行使同意、彈劾、糾舉及審計權。」第 97 條第 2 項規定:「監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，得提出糾舉案或彈劾案，如涉及刑事，應移送法院辦理。」憲法增修條文第 7 條第 3 項及第 5 項分別規定:「監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委

員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。」由上可知，被告對於公務人員認為有失職或違法情事，得提出彈劾案，此係基於憲法所賦予監察權獨立運作之權限範圍，各機關及人民均應予以尊重。按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定：「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。」是以，被告依據憲法、監察法及其施行細則等規定組成之彈劾案審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，應屬該條所稱法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定。另監察院機密文書處理作業規定第 30 點亦明定，經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。準此，被告彈劾案審查會依據監察法第 13 條第 1 項、第 2 項及監察法施行細則第 7 條第 2 項之規定，由出席委員作成彈劾案成立但不予公布之決定(同意公布之票數未過半)，是以不予公布系爭資訊，於法自屬有據。

(三)原告雖主張被告彈劾案審查會投票結果係屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所謂「合議制機關之會議紀錄」，應予主動公開，若辯稱行使非合議制，無異自認為不合法之彈劾權行使云云。惟查，該條第 3 項就「合議制機關之會議紀錄」係定義為「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」，再者，依監察法第 9 條：「彈劾案之審查，應由全體監察委員按序輪流擔任之。」及同法施行細則第 4 條：「監察委員依本法第六條及第七條規定提出彈劾案後，應即依本法第八條及第九條之規定由監察委員依籤定席次輪流擔任審查。彈劾案之審查，以監察委員十三人為審查委員。但舉行再審查會時，如可參加審查委員人數不足十三人時，不在此限。依輪序應擔任審查之委員，如有經院長核定應行迴避或因故請假者，由其他委員依輪序遞補。」等規定可知，被告彈劾案審查會並非常設機關，而係依委員籤定席次輪流擔任審查，每有案件審查需求始組成審查會，且其成員均非固定，

探其性質應屬「機關內部任務編組之臨時性組織」，縱屬合議制之決策階層，但非為機關組織型態，故被告彈劾案審查會非屬政府資訊公開法第 7 條第 3 項所謂之「合議制機關」甚明，進而由該審查會所為之彈劾決定亦非政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之「合議制機關之會議紀錄」，而無主動公開原則之適用，自不待言。原告上開所指，即非可採。退萬步言，縱認該審查會性質為政府資訊公開法第 7 條第 3 項之「合議制機關」，但其作成之資訊是否公開，仍應受同法第 18 條規定之限制，換言之，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定政府資訊公開之限制範圍有「經依法核定為國家機密」、「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，即包括「國家機密」和「一般公務機密」。再由監察法第 13 條第 2 項「監察院於彈劾案移付懲戒機關時得公布之。」及同法施行細則第 7 條第 4 款「彈劾案審查會對審查之案件，應決定成立或不成立。審查決定成立之案件應有左列之決議：四、公布或不公布。」等規定觀之，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，故賦予審查機關針對不同案件之目的考量，有決定彈劾案成立或公布與否之裁量權限。準此，被告彈劾案審查會作成系爭成立但不予公布之決議，屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款後段所規定之「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，故原告以「裁量限縮至零」等詞爭執，主張彈劾案如擬不公布，須經國家機密保護法核定為國家機密云云，洵屬誤解。原告復主張本院 93 年度訴字第 4156 號、90 年度訴字第 6952 號及 90 年度訴字第 2063 號判決，均認定所謂「保密」事項，係法規明文要求「應秘密」事項云云。然，本件屬憲法授權監察權行使之獨立運作範圍，本院自應尊重，又上開判決內容所涉文書性質與本件不同，屬個別案件之認定，自不得比附援引。

(四)至原告稱本件彈劾案公布與否涉及「監察行政行為」之行使，須受行政自我拘束原則之規制云云。然按，行政程序法第 3 條第 2 項規定：「下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：……三、監察機關。」依原告所稱：「各機關在行使職權

係屬行政行為者，當必須受到『行政法之一般原則』，尤其是本案關涉行政程序法第 6 條之平等原則拘束。學理上並進一步導出『行政自我拘束原則』，乃要求法治國之國家機關為行政行為時，必需公平為之，若依照事件性質，無法作不同處理之明顯依據時，即不得為『差別待遇』，以使人民對國家機關予以信賴。」所謂「行政自我拘束原則」既係源自於行政程序法第 6 條所規定之平等原則，依照首開規定，被告所為之行政行為，自無該原則之適用。況且，依監察法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條第 2 項規定意旨，可知彈劾案成立後公布與否，仍係屬被告委員職權行使範疇，尚非行政單位權責所能決定，自非屬行政行為；而被告彈劾案審查會既經審查委員決議「成立但不公布」，則行政單位依法自應依該決議辦理，不得予以變更，各界就該決議亦應予以尊重。是以，原告指稱彈劾案公布與否係屬行政事項，須受行政自我拘束原則之規制云云，屬對監察職權及其行使程序有錯誤認知。

(五)原告另稱被告對可能牽涉政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之國防或外交之國家安全機密的前國安會秘書長、外交部長之彈劾，皆依法公開，則本件彈劾案難涉國防或外交之國家安全機密，不予公布即有差別待遇云云。但查，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款「限制公開」之情形，並非限縮於國防或外交事項，尚考量公務執行或保護個人權益、隱私等，已如前述，本件臺東縣長鄺麗貞彈劾案與其他彈劾案尚有個案上之差異，難以相提並論，且被告彈劾案決議成立公布或不公布，係出席審查委員本於個人意志所為認定下之投票結果，均屬依法行政，並無差別待遇情事。原告所稱，委非可採。

(六)另按，行政訴訟法第 5 條規定：「(第 1 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。(第 2 項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求

該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」是以提起上開所規定之課予義務訴訟，須由人民先向中央或地方機關申請為前提，若未踐行此依法申請之前置程序，逕行提起訴願及行政訴訟，即屬起訴不合法。本件原告於本院審理時，固請求被告應就原告 98 年 1 月 20 日政府資訊公開申請案，作成准許公開鄺麗貞彈劾案會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單之行政處分，且主張上開會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單，其實是依據政府資訊公開法第 7 條第 3 項有關「合議制機關之會議紀錄」之規定而來。但查，原告向被告提出本件申請時，僅主張應公開彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由等，並未述及上開彈劾案之會議紀錄，此觀原告 98 年 1 月 20 日之申請書即可知。顯見，原告此處請求公開之項目，亦未踐行依法申請之前置程序。

(七)綜上所述，被告以原告本件申請公開之資訊，不符政府資訊公開法所規定應主動公開之要件，乃分別以 98 年 2 月 12 日 98 院臺業貳字第 0980160596 號函、98 年 4 月 1 日 98 院臺業貳字第 0980702200 號及 98 年 9 月 9 日以(98)院臺業貳字第 0980713470 號函提供說明，並無違誤，原告徒執前詞，訴請撤銷原處分並請求被告應作成准許公開鄺麗貞彈劾案會議紀錄、案由、議程、決議內容、出席委員名單之行政處分，均無理由，應予駁回。

六、兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 1 月 20 日 100 年度判字第 46 號】

〈有關環保事務事件〉

上　訴　人　蔡雅瀅

被 上訴 人　行政院環境保護署

代　表　人　沈世宏

訴訟代理人　潘正芬律師

　　陳修君律師

上列當事人間有關環保事務事件，上訴人對於中華民國 98 年 5 月 14 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 120 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人經由中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於民國 97 年 4 月 23 日向被上訴人申請列席 97 年 4 月 25 日被上訴人環境影響評估審查委員會第 166 次會議旁聽及表達意見。被上訴人因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議 20 名代表進入會場，協議結果，上訴人遭禁止進入會場，被上訴人並依上訴人請求作成 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號書函，略以被上訴人辦理環境影響評估審查委員會第 166 次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見，上訴人以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。上訴人不服，就被上訴人禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第 0970030756 號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、上訴人於原審起訴主張略以：(一)、被上訴人除環評會議會場本身外，並設有 2 間旁聽室，每間各有 3、40 人之座位，絕非僅能容納 20 人旁聽。況旁聽室仍有大量空位之情形下，以為維護會場秩序為由，禁止上訴人進入旁聽，顯然不當。另被上訴人所稱自行協議 20 名代表，既建立在事先將申請旁聽之民意機關、團體或個人分為兩類之不當前提，且申請旁聽者除同一團體之代表外，彼此大多互不相識，甚至未必接受被上訴人所為之分類，如何自行協議，並要求申請旁聽者依其分類各自自行協議 10 名代表，其限制入場人數之作法，顯有不當。(二)、被上訴人於 97 年 4 月 25 日禁止上訴人進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見，已發生剝奪上訴人受政府資訊公開法及環境

影響評估法(下稱環評法)所保障之「資訊取得權」與「程序參與權」之法律效果，實際上已對外發生效力，自屬行政處分。(三)、上訴人於 97 年 4 月 25 日遭被上訴人禁止進入時，曾請求被上訴人依行政程序法第 95 條第 2 項規定，將其禁止上訴人進入會場之行政處分作成書面，有聲請書及現場錄音內容可稽。其後被上訴人亦於 97 年 5 月依上開規定將同年 4 月 25 日所為之行政處分作成書面，是被上訴人於訴願程序中辯稱本件並非行政處分云云，顯自相矛盾。(四)、上訴人雖因環境影響評估審查委員會第 166 次會議已召開完畢，無從再次旁聽會議經過，或於該次會議陳述意見。惟人民就環境影響評估會議旁聽及陳述意見之權利既為法律所保障，且性質上得反覆行使，若該項會議制度繼續存在，則訴願或審判結果對上訴人申請就他次環評會議旁聽或陳述意見，不受被上訴人以相同違法理由拒絕之權利，仍具實益，自有權利保護之必要。被上訴人故意禁止上訴人進入環評會場旁聽或陳述意見之行為如屬違法，上訴人得就被上訴人不法侵害上訴人資訊取得權、程序參與權及言論自由，所造成之精神痛苦與時間浪費之損失請求損害賠償，是有確認利益。(五)、被上訴人所設環境影響評估旁聽室，係以「同步影音轉播」方式供民眾旁聽會議進行情形，民眾輪到發言時始得進入會場，發言完畢需回到旁聽室繼續觀看同步轉播。被上訴人既將環評會議進行之即時資訊，同步轉化為電子影音訊息輸出在旁聽室的螢幕及擴音器材上供人觀看、聽聞，自符合政府資訊公開法第 3 條。另依被上訴人制定之行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點第 5 點顯已賦予一般民眾申請參加環評會議之公法上權利。(六)、被上訴人之旁聽室明明尚有大量空間，能容納上訴人及其他申請旁聽者入場，卻不當預先審查言論內容，並對被分類為「反對興建蘇花高」者為不利之對待，顯違反行政程序法第 6 條平等原則、同法第 7 條比例原則、同法第 8 條誠信原則。(七)、又民眾於環境影響評估審查會議表達意見，屬「政治性言論」，為維護民主制度之健全發展，此類言論受憲法保護之程度較高，被上訴人將申請旁聽或表達意見者不當分為兩類並要求雙方各自行協議 10 名代表，限制入場人數之行為，違反憲法第 11 條規定等語。

三、被上訴人則略以：(一)、被上訴人當日未使上訴人進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之

行為係屬行政機關所為之事實行為；至於被上訴人 97 年 5 月 12 日書函，則係基於機關權責，積極主動告知上訴人環境影響評估審查委員會第 166 次會議參與人員之安排方式，以及上訴人所屬團體已有代表參與該次會議並表達意見之事實陳述，應屬前揭提供資訊之「知之表示」。兩者皆為事實行政行為，而非對上訴人所為之行政處分。且一般亦認為，人民申請作成事實行為(如進場旁聽)者，拒絕之答復則屬事實行為而非行政處分，故上訴人對之逕行提起訴願，本非法之所許，訴願決定不受理自無違誤。(二)、另查環評法及其他相關法規關於環境影響評估審查委員會審議程序之規定，並無一般人民得申請旁聽程序進行之規定，至於上訴人所稱專案小組初審會議作業要點為被上訴人所訂之行政規則，且所指為「專案小組初審會議」而非「委員會會議」，於本案自無適用；此外政府資訊公開法第 3 條並未包括上訴人所稱之直接到場聽聞，故本案亦無該法之適用，是本件上訴人亦無向被上訴人申請到會旁聽程序進行之公法上請求權可資主張。(三)、被上訴人審議相關案件，除事前廣泛蒐集意見外，亦皆依環評法施行細則第 13 條第 1 項之規定，將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路，除已充分將政府資訊公開以保障人民知的權利外，亦多兼顧目的事業主管機關、開發單位乃至民眾實體權益及程序利益，過程中並提供充分而完整之資訊，上訴人所訴多屬誤解。另被上訴人對於環境影響評估審查委員會會議參與人員之安排方式除循往例辦理外，尚考慮參與人員應能兼採多方意見、在客觀環境得配合之情況下，同意各相關團體得推派相當代表進場表示意見，並無違反誠信原則、比例原則乃至平等原則之情事。(四)、當日該委員會主任委員詹順貴律師已參與該次會議，應可充分代表並反應該團體對於相關案件之意見，上訴人所屬團體既有代表參與該次會議，上訴人亦儘可將其意見交由其代表彙整提出或以書面方式提供，非「親身」參與說明不可。縱上訴人認詹順貴律師無法充分表達該團體或其個人意見，亦僅係該團體內部民主問題。被上訴人未有限制其言論自由之情事等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，略以：(一)、按環評法第 4 條第 2 款規定，可知此款規定該法所稱「環境影響評估」之定義，並未有任何人得依該條項規定，請求被上訴人應准許其申請列席環評委員會之授權。上訴人主張依上該規定有請求列席系爭環評委員

會之權利，自屬無據。(二)、政府資訊公開法第 1 條有關立法目的之規定及第 5 條規定政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。係就政府資訊公開型態為規定；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。係揭示「主動公開之原則」；惟政府資訊之主動公開之方式，依同法第 8 條規定可知依政府資訊公開法應「主動公開」之資訊均屬行政機關做成一定行政行為之階段成果，而不包括程序正在進行中之資訊，尤其更無環境影響評估委員會之召開應予「主動公開」其委員會進行程序，由任何人進場列席、表示意見之義務規定。(三)、又政府資訊公開法第 18 條規定可知無論依政府資訊公開法第 18 條正面或反面解釋(包括各款之但書)，其限制公開或提供之政府資訊，以及不應限制公開、提供之資訊均與第 7 條之「政府資訊」相同，均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，而非正欲進行、尚待討論之「建立資訊之過程」。準此，上訴人主張其依環評法第 4 條第 2 款、政府資訊公開法第 1、5、6 條、政府資訊公開法第 18 條反面解釋等，具有得請求被上訴人准許其列席系爭第 166 次環評審查委員會，要屬誤解，洵不足採。(四)、次查被上訴人於 88 年 6 月 10 日以環署綜字第 0038050 號公告、93 年 2 月 10 日、96 年 9 月 12 日修正之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第 5 點規定：「相關團體、當地居民或代表欲列席參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加(第 1 項。各團體或各村(里)居民列席會議人數，以 2 人為限(第 2 項)。依第 1 項規定參加列席之總人數以 20 人為限，由本署依申請者意見代表性及第 1 項申言請到達時間順序定之。但經本署邀請列席者不在此限(第 3 項)」，其適用對象為「專案小組初審會議」，而本件系爭會議係「環境影響評估委員會」，自無上開要點之適用，上訴人於起訴書雖曾據此執為主張其請求列席之依據；惟於原審法院準備程序中已明確陳稱「那不是上訴人申請的法條依據」，合此敘明。此外，被上訴人於 98 年 2 月 17 日以環署綜字第 0980013331 號公告「行政院環境保護署影響評估審查旁聽要點」一則，惟查該要點係公布於 98 年 2 月 17 日，而本件系爭請求列席審查會遭拒係發生於 97 年 4 月 25 日，自無上開旁聽要點之適用，要無疑義。此外，環評法施行細則第 13 條規定足見有關環境保護之資料應如何公

開，業依環評法施行細則另有明定，而本件審查委員會第 166 次會議係依環評法第 16 條之 1 及第 18 條規定召開，亦無上開施行細則第 13 條之適用；惟查原審法院業已自網際網路下載系爭 166 次會之會議紀錄附卷，可知環評法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定至明。(五)、按政府資訊公開法第 3 章訂有「申請提供政府資訊」之專章，其第 9 條規定：「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」，惟其所申請，而由政府機關提供者係指前揭第 7 條所規定之「政府資訊」，並非政府機關進行某項行政行為之過程的參與、列席或提供意見，上訴人固曾透過詹順貴律師具名之「申請函」申請列席系爭 166 次環評審查委員會，但此項申請非政府資訊公開法第 9 條所規定之「申請」，雖政府資訊公開法第 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」，惟本件上訴人所為系爭進入被上訴人 166 次環評委員會列席、發表意見之申請，既不合政府資訊公開法上揭要件，即非政府資訊公開法第 9 條所規定之「申請」。退而言之，縱上訴人本件「申請」合法，被上訴人亦無依法准許其進場列席、發表意見之義務。(六)、再參照本院 93 年度判字第 1180 號判決，上訴人依現行任何法令，均無得請求被上訴人准許其列席 97 年 4 月 25 日假被上訴人舉行之「環境評估審查委員會第 166 次會議」之請求權，則被上訴人即無應准許上訴人列席上開會議之義務，即無行政程序法第 8 條誠信原則之適用。被上訴人雖參酌其於 88 年 6 月 10 日公告之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第 5 點規定為由，資為拒絕上訴人列席之理由，因上訴人本身既無請求權，被上訴人予以拒絕，核即無有違誤可言。(七)、行政程序法第 6 條平等原則及第 7 條比例原則固已定為明文，惟人民主張有上開原則之適用，必以其有依法請求行政機關依其申請作為之義務為前提。上訴人既無請求列席之請求權，被上訴人亦無准許其請求列席之法定義務，則無上訴人主張被上訴人拒絕其列席之行為，違反平等原則及比例原則可言。雖然 97 年 4 月 25 日被上訴人 166 次環境評估委員會會議在相關人士抗爭後，曾允許證人劉如慧教授、林三加律師進入會場之旁聽室，而未允許上訴人進入，但因上訴人並無依法請求進入會場列席、發表意見之權利，被上訴之

否准上訴人進場之處分，自無不合。(八)、本件上訴人依政府資訊公開法及環評法等既無得請求進入會場列席、發表意見之權利，被上訴人予以否准，要無上訴人主張違反憲法第 11 條及第 22 條規定之餘地。至於被上訴人否准上訴人進入會場，所持「經協調由支持及反對蘇花高興建之人士各舉十人進場」之理由，以及會場尚有三間旁聽室，仍有空位等情，業據證人劉如慧教授、林三加律師、陳柏舟律師等於原審法院言詞辯論時到庭指證在卷；惟上開情況縱然屬實，亦均未能據為被上訴人否准上訴人進場不合法之理由。充其量只能認定被上訴人未能體察「環保對於國計民生之重要性」、未能斟酌資訊公開法「主動公開」的精神以及人民直接參與行政作為的趨勢，有所不當，但尚無法執為被上訴人在無法定義務情況下，否准上訴人進場列席、發表意見之處分，有何違法之處。(九)、綜合上述，本件上訴人起訴論旨均不足採，其既無請求被上訴人准許列席 97 年 4 月 25 日在被上訴人處召開之「環境影響評估審查委員會第 166 次會議」之請求權，被上訴人亦無依法應審酌是否准許其列席發表意見之法定義務，被上訴人基於維持會議秩序必要，對於上訴人申請列席予以拒絕，於法並無違誤，上訴人提起本件確認行政處分違法之訴，於法無據，應予駁回。按有權利斯有救濟，必權利受有侵害，方予以救濟之機會，倘當事人權利未受侵害，只因為參與環境保護之公益而欲發表其關心環保意識的真知灼見遭拒，於目前我國之法制，徵之行政訴訟法第 9 條「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟，但以法律有特別規定者為限」之規定意旨，確實尚無以自己權益受損為由，提起訴訟之餘地。至於法制之不備，未能如美國、德國對於環保法制力求完備之措施，要屬「立法政策」及是否「立法懈怠」之職責，在「依法行政」原則之下，尚難認被上訴人否准上訴人進場列席、發表意見之處分有何違法之處等語。因而將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院經核原判決於法尚無違誤。上訴意旨仍執前詞並主張略以：(一)、環評公開審查指環評審查時，不特定民眾得請求列席旁聽、共聞共見。由司法院院字第 1701 號解釋、最高法院 51 年台上字第 551 號判例、31 年上字第 2443 號判例。可知環評法第 4 條第 2 款之「公開審查」，係指不特定民眾均得於環評審查時請求列席旁聽、共見共聞，而非允許主管機關恣意限制符合其偏好之特定申請者始

得列席，拒絕不符其偏好之列席申請者見聞環評之權利。環評公開審查，由公民在場監督環評程序，可確保國民「知的權利」、預防委員徇私、使開發單位及有關機關代表欲為虛偽陳述時有所顧忌，促使環評程序公正進行、增進環評公信力等機能。對於動輒牽涉數千萬至上百億元經濟利益且影響環境保護甚鉅之開發案，公民參與環評「公開審查」程序，顯具興利防弊之重要意義。原判決誤認上訴人無權請求列席環評會，顯有適用環評法第 4 條第 2 款不當之違法。況且，被上訴人在尚有旁聽空間之情況下，恣意禁止無礙公序良俗之上訴人入場旁聽，顯然違反環評法第 4 條「公開審查」之規定。(二)、被上訴人製作之會議記錄，係經過摘要篩選之資訊內容，其記載十分簡要，僅閱讀該會議紀錄無法充分瞭解會議過程，顯無法取代直接參與環評程序。會議紀錄之資訊取得權與列席程序參與權二者可併存，無互斥關係。原判決以環評審查結論之會議紀錄依環評法施行細則第 13 條應公開於網際網路，推論民眾不得請求直接列席環評會議，有違論理法則。況施行細則不得逾越母法授權，環評法第 4 條既明定環評程序應公開審查，自應准許民眾申請旁聽，環評法施行細則第 13 條如有相反規定，亦將因牴觸母法而無效。原判決既認本案無環評法施行細則第 13 條之適用，復以該條為由駁回上訴人之訴，顯有適用法規不當及判決理由矛盾之違法。(三)、環評法第 23 條第 8 項、第 9 項、同法施行細則第 15-1 條、憲法第 1 條、第 22 條均可推得人民有參與環評審查程序之權利，原判決誤認上訴人無列席請求權，實有判決不適用法律之違法。(四)、又政府資訊公開法第 3 條既稱「『任何』紀錄內之訊息」，顯未排除程序正在進行中，存於媒介物得以看、聽、理解之同步影音轉播紀錄訊息，亦未將應公開之資訊限縮在同法第 7 條、第 18 條明定之資訊種類。是原判決將「政府資訊」限縮在「完成階段行為之成果的資訊」顯增加法律所無之限制，違反政府資訊公開法第 3 條；而以資訊公開法第 7 條、第 18 條之資訊均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，認定上訴人不得請求列席系爭會議，及認定請求列席評會議非政府資訊公開法第 9 條之申請，亦有適用政府資訊公開法第 7 條、第 9 條及第 18 條不當之違法。(五)、人民有權純粹為瞭解公共事務、監督政府、促進民主參與，而請求政府資訊公開，不需就「資訊內容本身」具有公權利，原判決誤認上訴人尚無以自己權益受損為由，提起訴訟之餘地，有判決

不適用政府資訊公開法第 1 條之違法。又依憲法第 1 條、同法第 22 條，上訴人身為公民之一員，請求被上訴人公開環評審查程程序資訊，無礙社會秩序與公共利益，資訊取得權自受憲法保障。上訴人之「資訊取得權」受憲法保障，上訴人得單純為滿足「知的權利」，而請求被上訴人提供環評審查程序資訊，無須以該項資訊內容與維護上訴人本身權益有關為必要，況依環評法第 23 條，上訴人所屬公益團體就被上訴人疏於監督開發單位違反環評法之行為，既有潛在之訴權，難謂上訴人就取得環評審查程序相關資訊不具公權利。(六)、第 166 次環評會議召開當日，被上訴人之旁聽室明明尚有空間，卻以空間有限之不實理由拒絕上訴人入場，所為顯違誠信。而上訴人依法申請列席後，未事先收到拒絕入場之通知，合理信賴得參與環評公開審查程序，於抵達會場後始獲告知，環保團體僅能推派 10 位，信賴利益受有損害。原判決認定被上訴人所為無違誠信原則，實有適用行政程序法第 8 條不當之違法。又被上訴人對其分類為不同立場之群眾，採取差別待遇，顯不公平至明，原判決卻認為求內政公平起見，被上訴人之行政行為亦符合客觀衡平原則，上訴人實難甘服。(七)、無論上訴人在法律上是否有權請求入場，被上訴人依支持興建蘇花高與否之政治立場分類，對立場非其所好之申請者為歧視性差別待遇，所為顯違平等原則。再言，旁聽室既尚有空位，旁聽室與會場係分隔開來，旁聽者縱有喧嘩，亦不致影響會議進行，被上訴人禁止上訴人入場旁聽顯無助會議秩序之維持，原判決有違反比例原則。且原判決疏未敘明上訴人有何可能妨礙會議秩序之跡象，遽認被上訴人基於維持會議秩序之必要，拒絕上訴人列席合法，實有判決不備理由之違法等語。然查：本件被上訴人 97 年 4 月 25 日召開之 166 次環境影響評估委員會係依環境影響評估法第 3 條組成環境影響評估審查委員會，以及依行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第 2 條第 1 款、第 2 款規定之任務，進行環評法第 16 條之 1 及第 18 條所規定之「環境現況差異分析及對策檢討報告」之審查。而本件上訴人係請求被上訴人做成准許其申請，列席 97 年 4 月 25 日列席環境影響評估審查委員會第 166 次會議遭拒，從而，**本件所應論究者，厥為上訴人有無請求被上訴人准許列席上開環評審查委員會之請求權？**茲**上訴人於原審起訴主張其據以請求之法令依據為：**(一)憲法第 11 條、第 22 條。(二)環評法第 4 條第 2 款；(三)**政府資訊公開法第**

1、5、6、9、18 **條反面解釋及第 20 條。**而原判決就上訴人主張各節，為不可採等情，明確詳述其得心證之理由，有如前述。並與前開法令規定意旨要無不合，尚無判決不適用法規或適用不當或判決不備理由之違法，況縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，亦與所謂判決不備理由之違法情形不相當。又查環評法施行細則第 13 條規定「主管機關依本法第 7 條第 2 項規定就環境影響說明書或依本法第 13 條第 2 項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路。」從而，原判決論以：足見有關環境保護之資料應如何公開，業依環評法施行細則另有明定，而本件審查委員會第 166 次會議係依環評法第 16 條之 1 及第 18 條規定召開，亦無環評法施行細則第 13 條之適用。惟因原審法院業已自網際網路下載系爭 166 次會之會議紀錄附卷，原審法院乃推論環評法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定等情。惟其並未依環評法施行細則第 13 條之規定駁回上訴人之訴，要難謂原判決有判決理由矛盾之違法。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實、法律適用之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 98 年 5 月 14 日 98 年度訴字第 120 號】

〈有關環保事務事件〉

原　　告　甲○○

訴訟代理人　蔡志揚　律師

　　王誠之　律師

被　　告　行政院環境保護署

代　表　人　乙○○(署長)

訴訟代理人　潘正芬　律師

　　陳修君　律師

上列當事人間因有關環保事務事件，原告不服行政院中華民國 97 年 11

月 19 日院臺訴字第 0970092613 號訴願決定，提起行政訴訟。
本院判決如下：
主　文
原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。
事　實
一、事實概要：
原告透過中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於民國(下同)97 年 4 月 23 日向被告申請列席同年、月 25 日被告環境影響評估審查委員會第 166 次會議旁聽及表達意見。被告因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議 20 名代表進入會場，協議結果，原告遭禁止進入會場，被告並依原告請求作成 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號書函，略以被告辦理環境影響評估審查委員會第 166 次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見，原告以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。原告不服，就被告禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第 0970030756 號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。
二、兩造聲明：
(一)原告聲明求為判決：
1.請求確認被告於民國 97 年 4 月 25 日所為禁止原告進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之處分違法。
2.訴訟費用由被告負擔。
(二)被告聲明求為判決：
1.原告之訴駁回。
2.訴訟費用由原告負擔。
三、兩造之爭點：
(一)本案爭執點如下：
1.被告禁止原告在 97 年 4 月 25 日列席環境影響評估審查委

員會第 166 次會議，是否為行政處分？

2.原告提起本件確認訴訟是否符合要件？有無訴之利益？

3.被告拒絕原告列席會議是否違反行政程序法第 6、7、8 條？

4.被告拒絕原告列席會議是否違反憲法第 11 條、第 22 條？

5.被告拒絕原告列席會議是否違反環境影響評估法第 4 條第 2 款及政府資訊公開法第 5、6、9、20 條？

(二)原告主張之理由：

1.事實經過：

(1)原告前曾透過「中華民國律師公會全國聯合會」申請旁聽 97 年 4 月 25 日召開之環境影響評估審查委員會第 166 次會議(下稱系爭環評會議)，經被告受理申請在案(原證 1)。

(2)詎系爭環評會議當日，原告欲入場旁聽時，卻於被告大門口遭武警及政風室范大維主任禁止進入。被告政風室范大維主任並提示「分類名單」(分類名單部分懇請鈞院依行政訴訟法第 164 條命被告提出)，告知原告該機關已將申請旁聽之民眾區分為「支持蘇花高興建」及「反對蘇花高興建」兩類團體，雙方各推派 10 名代表進入會場，而原告所屬之「中華民國律師公會全國聯合會」被歸類為「反對蘇花高興建」之團體，原告既不在反對興建之團體所推派之 10 名代表名單內，自不得進入會場旁聽。原告當場對該機關將申請旁聽之民眾不當分類及推派代表限制人數之作為表示不服(原證 2)，請求准許原告入場旁聽，並在請求遭拒後，表明如座位不足，願站著旁聽，仍遭拒絕。

(3)又原告在被禁止進入會場之情形下，請求被告依行政程序法第 95 條第 2 項規定，將禁止原告進入會場之行政處分作成書面，亦遭當場拒絕(原證 3)。原告經多次溝通無效後，遂與同遭拒絕入場之陳柏舟律師當場聯名聲請被告依法作成書面，遞交被告收執(原證 2)。

(4)嗣原告於 97 年 5 月 14 日接獲被告之回函，載明:「‧‧‧當日向本署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人為數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，本署爰請申請旁

聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見・・・」(原證 1)。惟查： 被告除環評會議會場本身外，並設有 2 間旁聽室，每間各有 3、40 人之座位，絕非僅能容納 20 人旁聽。且原告嗣後據當日曾入場旁聽者告知：97 年 4 月 25 日上午會議當時，其中一間旁聽室僅有 2、3 人在內，幾近全空。是被告以「空間有限」禁止原告及其他申請旁聽之民眾進入，依據之理由顯與事實不符。 又該 2 旁聽室與環評會議會場本身有厚玻璃及牆壁隔絕，僅透過影音轉播會議進行情況，民眾於旁聽室旁聽，縱有鼓譟、喧嘩或其他妨礙秩序之行為，亦無從影響會場內之會議進行。況原告已表明律師身分，僅持法典向被告說理，並未攜帶任何危險物品，亦無任何將妨礙會場秩序之事證，被告在旁聽室仍有大量空位之情形下，以「為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行」為由，禁止原告進入旁聽，顯然不當。 另被告所稱「自行協議 20 名代表」，既建立在事先將申請旁聽之民意機關、團體或個人分為兩類之不當前提，且申請旁聽者除同一團體之代表外，彼此大多互不相識，甚至未必接受被告所為之分類(至少原告個人反對將「中華民國律師公會全國聯合會」歸類為「反對興建蘇花高」之團體)，如何在被告大門外人來人往且有集會遊行進行中之開放空間「自行協議」？被告要求申請旁聽者依其分類各自自行協議 10 名代表，據以限制入場人數之作法，顯有不當。

(5)原告對被告所為違法之行政處分不服，於 97 年 5 月 20 日提出確認行政處分違法聲請書及訴願書並均於同年月 21 日寄達被告(原證 4)，惟被告就原告上開聲請書於 97 年 7 月 15 日函覆稱：有關本署辦理環境影響評估委員會第 166 次會議當日安排各團體旁聽及發表意見事宜，均依環境影響評估相關法規進行審查議事等語。否認其行政處分違法。嗣原告就上開行政處分所提訴願於 97 年 11 月 21 日遭行政院訴願審議委員會以「環保署以該署召開環境影響評估審查委員會第 166 次會議，囿於會場空間有限，為維護議事秩序，採限制非受邀單位、

人員進入會場旁聽人數之處置，核其性質屬事實行為，至該署依原告之請求作環署綜字第 0970030756 號書函，係就該屬管制會場人數之處置，為單純的事實敘述及理由說明，並不因而生法律上之效果均非訴願法所稱之行政處分」，而為不受理之決定(原證 5)。

2.被告於 97 年 4 月 25 日禁止原告進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見，已發生剝奪原告資訊取得權與程序參與權之法律效果，屬行政程序法第 92 條第 1 項之「行政處分」:

(1)行政程序法第 92 條第 1 項明定:「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為」、司法院大法官釋字第 423 號曾闡明:「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式及是否有後續行為或記載不得聲明不符之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符」。查被告於 97 年 4 月 25 日禁止原告進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見，已發生剝奪原告受政府資訊公開法及環境影響評估法所保障之「資訊取得權」與「程序參與權」之法律效果，實際上已對外發生效力，自屬行政處分。並應予原告行政救濟之機會，以符憲法第 16 條保障人民訴願及訴訟權利之意旨。

(2)學者李建良曾指出:「・・・行政處分係行政機關就具體事件所為之公法上單方行為，其主要特徵在於具有規範作用，亦即對於權利或義務產生規制作用，或發生、變更、消滅一定之法律關係，或對法律關係有所確認。而法律效果發生與否之判斷，應就行政機關表示於外部之客觀意思予以認定，至於行政機關所採取之方式如何，則非所問，舉凡・・・口頭、手勢或默示等方式，只要具有規制作用，均可視作行政處分・・・若有准駁

之意旨，且對相對人之權益有所影響者，即可視為行政處分・・・拒絕到場陳述意見等，均屬對於人民之『程序權』有所規制，難謂不發生法律上之效果，故應具有行政處分之性質・・・行政強制執行之措施，通常帶有貫徹法律上之要求或禁止規制之意旨，其外表上雖以『事實行為』為之，惟實際上寓有規制之作用，故亦屬此所謂之『公權力措施』，而為行政處分。此種情形最常見於警察行政，例如將違法集會遊行之民眾『拖離』現場、以『拒馬』或『盾牌』阻止違法遊行民眾前進・・・等，均屬之・・・」(原證 8)。查：被告拒絕原告進入環評會場及旁聽室陳述意見或旁聽，對原告之程序權及資訊取得權，已有所規制，顯屬行政處分之性質。而政府以盾牌阻擋違反箝制人民言論自由之集會遊行(惡)法之民眾前進之行為，既屬行政處分；同理，被告派遣大量警力以盾牌阻擋「合法」申請旁聽環評會議或陳述意見之原告，自顯屬行政處分。

(3)學者陳新民指出：「・・・　一般(不特定多數對象)但具體(特定事項)：例如警方為禁止某項示威活動的舉行，或防備瘟疫蔓延、災難擴大，而定期封閉某個街道或地區，這是就特定事項而禁止不特定行人通過之決定・・・由於受拘束者之人數並未特定，在外觀上易令人誤為行政命令，而非行政處分・・・但是，與行政命令之相對人係完全抽象性相較，上述　情形，事項雖具體而其規範對象，在特定的時間及空間(施行地區)因素下，雖不特定，但是可得確定。亦即上述之　，在特定之時間內，凡欲行經某特定街道者之行人，或欲參加示威者，都可被阻止之，被限制者之範圍實可確定也，故不宜列入行政命令之範圍。像　之情形，已是行政處分中之另一種概念模式。例如交通標誌，禁止某種車輛之進入等，都是對不特定之相對人所為之處分。德國行政法學稱之為『一般處分』(Allgemeinverfuegung)，可視同一個行政處分之效力，我國甚早即承認此種形式的行政處分・・・」(原證 9)。查：遭被告不當分類為「反對興建蘇花高」之團體或個人，大量被阻擋在被告門

外，其中許多係事前已依法申請入場旁聽(如：原告、訴外人陳柏舟律師等)。阻擋未事先申請而有意進入特定場所之不特定多數對象之行為既屬行政處分，同理，阻擋已事先聲請入場旁聽或陳述意見之原告(原證10)，自更屬行政處分無疑。

(4)另原告於97年4月25日遭被告禁止進入時，曾請求被告依行政程序法第95條第2項規定，將其禁止原告進入會場之行政處分作成書面，有聲請書(原證2)及現場錄音內容(原證3)可稽。其後被告亦於97月12日依上開規定將同年4月25日所為之行政處分作成書面(原證1)，是被告於訴願程序中辯稱：本件並非行政處分云云，顯自相矛盾。

3.原告就本件訴訟有確認利益:行政訴訟法第6條第1項:「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他是由而消滅之行政處分為違法之訴訟亦同」。查原告就本件確認被告於民國97年4月25日所為禁止原告進入環境影響評估審查委員會第166次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之處分違法。有下列確認利益：

(1)進入環評會場，旁聽或表達意見之權利性質上得反覆行使，有訴訟實益： 司法院大法官釋字第546號解釋：「‧‧‧所謂被侵害之權利或利益，經審議或審判結果，無從補救或無法回復者，並不包括依國家制度設計，性質上屬於重複發生之權利或法律上利益，人民因參與或分享，得反覆行使之情形。是人民申請為公職人員選舉候選人時，因主管機關認其資格與規定不合，而予以核駁，申請人不服提起行政爭訟，雖選舉已辦理完畢，但人民之被選舉權，既為憲法所保障，且性質上得反覆行使，若該項選舉制度繼續存在，則審議或審判結果對其參與另次選舉成為候選人資格之權利仍具實益者，並非無權利保護必要者可比，此類訴訟相關法院自應予以受理，本院上開解釋，應予補充」。 查原告雖因環境影響評估審查委員會第166次會議已召開完畢，無從再次

旁聽會議經過，或於該次會議陳述意見。惟人民就環境影響評估會議旁聽及陳述意見之權利既為法律所保障，且性質上得反覆行使，若該項會議制度繼續存在，則訴願或審判結果對原告申請就他次環評會議旁聽或陳述意見，不受被告以相同違法理由拒絕之權利，仍具實益，自有權利保護之必要。

(2)確認原行政處分違法得作為原告請求損害賠償之依據：國家賠償法第 2 條第 2 項：「公務員執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。」可知被告機關故意禁止原告進入環評會場旁聽或陳述意見之行為如屬違法，原告得就被告機關不法侵害原告資訊取得權、程序參與權及言論自由，所造成之精神痛苦與時間浪費之損失請求損害賠償，是有確認利益。

4. 環境影響評估程序依環評法第 4 條第 2 款應「公開審查」：環評法第 4 條第 2 款明定：「環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」。可知：環評審查程序依法應「公開說明及審查」，不得秘密進行，恣意剝奪人民之資訊取得權與程序參與權。

5. 人民「知的權利」，受法律保障：

(1)政府資訊公開法第 1 條明定：「為建立政府資訊公開制度，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。」同法第 5 條：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」同法第 6 條：「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。」可知人民「知的權利」受法律保障，政府資訊應主動公開或應人民申請提供，且攸關人民權益之資訊應適時公開。

(2)又依政府資訊公開法第 18 條之反面解釋，環境影響評

估會議之進行過程既非應限制公開或不予提供之政府資訊，自應依人民之申請公開之，亦即應准予申請旁聽之人民到場旁聽環評會議過程，以符同法第 6 條「適時公開」原則。

(3)被告所設環境影響評估旁聽室係以「同步影音轉播」方式供民眾旁聽，符合政府資訊公開法第 3 條「政府資訊」之要件，並應依同法第 6 條於會議進行當下「適時」公開。被告狀稱：資訊公開法第 3 條並未包括直接到場聽聞，故本案亦無該法之適用云云(見行政訴訟答辯狀第 5、6 頁)。惟查： 被告所設環境影響評估旁聽室，係以「同步影音轉播」方式供民眾旁聽會議進行情形，民眾輪到發言時始得進入會場，發言完畢需回到旁聽室繼續觀看同步轉播。被告既將環評會議進行之即時資訊，同步轉化為電子影音訊息輸出在旁聽室的螢幕及擴音器材上供人觀看、聽聞，自符合政府資訊公開法第 3 條：「本法所稱政府資訊，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」。 又依政府資訊公開法第 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。」查環評會議與會成員之發言內容，均可能影響會議結論，申請旁聽及陳述意見者如欲說服他人接受不同意見，自有必要「同步」獲悉其他與會成員之發言內容，以即時回應。否則待會議結束、結論作成，縱嗣後知悉會議內容，亦無從動搖結果。是就環境影響評估會議審查經過之政府資訊，其公開之適當時點自應包含「同步公開」。

(4)另依被告制定之行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點第 5 點:「相關團體、當地居民或代表欲列席參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加」(原證 6)上開要點顯已賦予一般民眾申請參加環評會議之公法上權利。

6. 被告既有足夠的旁聽空間，不應以「內部民主」限制團體代表人數：
   (1)社會矚目之重大開發案，相同團體常有多人均欲列席旁聽或陳述意見(以本案為例，中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會即有詹順貴律師、林三加律師、許淑華律師及原告聲請列席，見原證 10)。被告既有足夠之旁聽空間，自應准許關心系爭環評者均入內參與環評程序，而非以「內部民主」為由不當限制入場，剝奪申請者親自見聞環評程序及陳述意見之機會。
   (2)不僅因為言論自由與資訊取得權係個別存在每一個人身上，不能以「已有代表」為由限制其他人的自由與權利；也因為團體成員間的經驗需要累積傳遞，若分明尚有空間卻不當限制團體入場人數，將造成團體僅能選擇較有能力經驗的人入場，而無法讓其他生手成員有從旁觀摩成長的機會，對於團體的健全發展與環評法制之進步，實有阻礙。
7. 被告之旁聽室明明尚有大量空間，能容納原告及其他申請旁聽者入場，卻不當預先審查言論內容，並對被分類為「反對興建蘇花高」者為不利之對待，顯違反行政程序法第 6 條平等原則、同法第 7 條比例原則、同法第 8 條誠信原則。被告狀稱：被告對於環境影響評估審查委員會會議參與人員之安排方式除循往例辦理外，尚考慮參與人員應能兼採多方意見、在客觀環境得配合之情況(如會議場所之配置，當日案件之多寡等)下，同意各相關團體得推派相當代表進場表示意見，並無違反誠信原則、比例原則乃至平等原則云云。惟查：
   (1)被告以「空間有限」之不實理由禁止原告入場，顯違誠信： 被告除環評會場外，並設有兩間旁聽室，每間約可容納 40 人(此部分，懇請鈞院命被告提出環評會場及兩間旁聽室之現場照片)，會議當日，其中一間旁聽室據聞僅 2、3 人在內，幾近全空，容納原告及其他旁聽申請者綽綽有餘，顯無客觀環境不能配合之問題。被告以空間有限之不實理由，禁止原告入內，顯違誠信原則。 又被告先以「空間不足、環保團體只能推派 10

位」為由，拒絕原告入場，旋即從寬准許被分類為「支持興建蘇花高」之團體代表 24 人入場(見原證 3)，其後被分為此類者又有 2 人獲准入場，顯見空間不足純屬謊言！　又原告經合法申請旁聽或陳述意見後，對被告受理申請未預先告知不得入場，已產生正當合理之信賴，並向任職之事務所請假。詎系爭環評會議當日卻於被告大門口遭被告禁止進入，信賴利益顯受侵害。

(2)被告以「禁止原告進入會場」之方式，維護秩序，違反比例原則：　原告係透過「中華民國律師公會全國聯合會」合法申請旁聽，被告實無任何理由懷疑原告入場旁聽，將擾亂會場秩序或妨礙會議順利進行。況如前述，被告之旁聽室與環評會議會場本身有厚玻璃及牆壁隔絕，僅透過影音轉播會議進行情況，原告於旁聽室旁聽，縱有鼓譟、喧嘩或其他妨礙秩序之行為，亦無從影響會場內之會議進行。是被告禁止原告入場旁聽，顯無助於會場秩序之維護目的。　又被告派遣大量武警，將原告及其他合法申請入場旁聽或陳述意見之民眾阻擋於被告大門外，耗費大量警力與國家資源，卻徒增無法入場者對會議進行過程為何如此神秘之質疑，並減損遭不當禁止入場者，對環評會議結論公正性之信賴。若被告容許所有關心環境影響評估會議並依法申請旁聽之民眾入場聆聽會議過程，甚至給予表達意見之適當機會，待申請者有妨礙會場秩序之不當行為時，再加以制止或請制止不聽者離席，既可達到維持會場秩序之目的，又能兼顧民眾之政策參與權及資訊取得權，對人民權益之損害顯然較少。　另維持會場秩序、使環評委員會議事能順利進行固然重要，惟會議過程公開、透明，增加民眾參與，使環評會議結果更有公信力，亦具重要價值。被告為預防「可能發生但未必會發生」之妨礙秩序行為，不當禁止合法申請者入場旁聽、表達意見，「立即發生」剝奪人民之政策參與權、資訊取得權、減少環評會議意見形成之多元性、減損環評會議結果之公信力之損害結果，其採取之方法所造成之損害(剝奪人民之政策參與權、資訊取得權、減少環評會議意見形成之多

元性、減損環評會議結果之公信力)與欲達成目的之利益(維持會場秩序、使環評委員會議事能順利進行)顯失均衡。

(3)欲兼採多元意見，卻不當將意見簡化為兩類，有違比例原則： 新新聞記者張世文曾在「蘇花替代方案百百款」一文中寫到：「・・・從二○○○年初推動蘇花高興建政策前後，就有許多不同單位與團體提出改善花東地區與西部的交通聯絡方案，但面對支持興建蘇花高的強勢壓力下，這些方案現在卻都變成了『不能說的秘密』・・・在馬英九參選總統時政策白皮書中的《推動花東地區經濟發展幸福工程》中，規劃在十年內改善花東聯外交通，包括擴增鐵路客運與貨運乘載容量，改善蘇花公路及南迴公路，並因應國際觀光客人潮，建構完善運輸系統，以及推動花蓮港為觀光及運輸並重之港口等項目・・・」(原證 11)。可知：人民及團體申請參與環評會議，未必僅能發表贊成或反對開發行為之言論，亦可能熱心提供各種替代方案，且「替代方案」亦係環評審查之重點(環評法第 6、10、11、14 條參照)。 況在民主法治國家中，人民之思想、意見應可自由迸發、風貌多元，不該簡化為僅能分成兩類。被告答辯理由宣稱欲兼採多方意見，卻將意見不當簡化為兩類，並據以限制入場人數，實有違比例原則。

(4)被告對被分類為「支持蘇花高興建」之申請者，放寬准許入場之人數，違反平等原則： 被告於系爭環評會議當日，除將申請入場者不當分為兩類，要求雙方僅得各推 10 名代表入場外，實際執行進場人數控管時，更對被分類為「支持蘇花高興建」之申請者，放寬准許入場之人數。亦即被分類為「反對興建蘇花高」之申請者，僅 10 人獲准入場，經多次異議後始再增加 3 人；而被分類為「支持蘇花高興建」之申請者，第一波有 24 人獲准入場，第二波有 2 人獲准入場，後者獲准入場之人數為前者之 2 倍，顯有差別待遇，違反行政程序法第 6 條。 又原告於系爭環評會議當日，對被告所為之差別待遇表示不服，並撥打電話向被告之政風室投訴上開

「差別待遇」情形(當時接聽電話者告知原告：政風室目前無人在位子上，其為會計室人員，僅能協助留言)。詎原告嗣後見到處理投訴之政風室主任即為執行上開差別待遇者，在投訴無效之情形下，遂於當場撰寫、遞交之聲請書中記載：「・・・貴署於會議召開當日，以雙方僅得各推 10 人為由禁止聲請人等進入會場，惟卻允許他方 26 人進入會場・・・」(原證 2)，另鈞院亦可向當日在場維持秩序之警察機構函詢系爭環評會議當日入場情形。　此外，就系爭環評會議當日被告不當將申請旁庭或表達意見之民眾分為「支持興建蘇花高」及「反對興建蘇花高」兩類，並就前者放寬入場人數，後者嚴格限制入場人數，有現場錄音譯文(原證 3)可證。

(5)被告就有立委撐腰之申請者向來給予從寬入場之禮遇，有違平等原則：　苦勞網實習記者楊宗興「環署『不能說的秘密』演續集？『環評旁聽要點』死灰復燃！」一文中記載：「・・・有與會記者問到旁聽要點是否適用中央層級的民意代表，因為歷次環評時常發生具利益關係的立委現身環評大會督軍，而且在發言時間上則完全沒有團體代表的三分鐘發言限制。環保署綜計處蔡玲儀簡任技正回應表示，因為環保署身為受到立法機關監督的行政機關之一，無可避免地會基於對立法委員的尊重，所以在以往立委的列席旁聽上往往給予很多禮遇。蔡玲儀坦承這點有檢討的空間・・・」(原證 12)。可知：被告就立委常給予較多禮遇。　查原告遭禁止進入環評會場當日，由立委動員來被分類為「支持興建蘇花高」之民眾，全數順利進場；而沒有立委撐腰，被分類為「反對興建蘇花高」之民眾，則遭到從嚴限制入場之差別待遇，顯違平等原則。被告機關大門口的警察人牆，盾牌圍起的防衛線開了又關，宣稱不夠的旁聽空間竟能忽小忽大，讓被拒卻在外的民眾深深感受到政府官員心中只有「上意」，沒有「法律」，只有「比後台」，沒有「競道理」的不公不義！

8.被告將申請旁聽或表達意見者不當分為兩類並要求雙方各自行協議 10 名代表，限制入場人數之行為，違反憲法第 11

條：

(1)人民有言論之自由，憲法第 11 條訂有明文。查被告枉顧申請旁聽或表達意見者之意見及動機多元，相同團體之成員亦可能有不同之意見，如：原告所屬「中華民國律師公會全國聯合會」申請列席該次會議之成員中，即有基於環境正義堅決反對興建蘇花高者、重視程序正義，認為無論蘇花高興建與否，決策過程均應符合正當法律程序者、對蘇花高應否興建之議題瞭解不深，但希望入場旁聽學習環評會議進行流程，並藉由觀察程序瑕疵，以法律行動監督政府行為者。申請列席者之動機及意見多元，無法一律簡化為「反對蘇花高興建」。況其他並未申請列席之律師公會成員，包含開發單位、政府機關、觀光業者之法律顧問，難認渠等亦反對蘇花高興建。被告實無理由將成員立場多元之律師公會，歸類為「反對蘇花高興建」之團體。是被告擅自將申請者區分為「支持蘇花高興建」與「反對蘇花高興建」兩類，並作為入場准駁之依據，顯然限制人民之言論自由。

(2)又民眾於環境影響評估審查會議表達意見，屬「政治性言論」，為維護民主制度之健全發展，此類言論受憲法保護之程度較高，被告依「言論內容」將申請者分類並據以限制入場人數，涉嫌預先審查言論內容，不當侵害言論自由之核心價值，所為顯然違憲。

9. 被告不當禁止被分類為環保團體成員者入場旁聽及陳述意見已非首例：

(1)被告身為我國環境最高主管機關，對環境保護團體成員或關心環境議題之個人卻相當不友善，經常不當拒絕民眾入場旁聽或陳述意見(原證 7)。遭被告不當分類為環保團體成員之原告並非第一個遭不當禁止進入會場或旁聽室者，更多真正關心台灣環境問題或與不當開發行為切身相關之民眾，長期遭被告阻擋在門外。

(2)承前，關心環境議題者欲旁聽環評會議所遭遇到的不當對待，經常受到漠視，被告把用自己的時間關心公共議題的民眾視為「危害及破壞事件」，以哄騙(如：對環保團體謊稱已無空位，卻讓支持開發者大量入場)，甚至

暴力行為(如：記者周富美案，原證 7)，阻擋民眾接觸環評會議經過，如何教被拒絕在門外的人民信賴被告所整理之會議記錄，而放棄「親自」見聞之權利。

10. 就環評會議之進行，應遵循公正、公開與民主之程序，以增進人民對行政之信賴：

(1)行政程序法第 1 條明定:「為使行政行為遵循公正、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，特制定本法。」查申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人為數眾多之環評會議，多為社會矚目、關心之重大開發案，被告身為環境保護之最高行政機關，執掌環境保護之使命，本應鼓勵人民參與環評會議、廣納各界多元意見、設法加強環評會議程序之公正、公開與民主之程序，以確保依法行政，使環評會議結論之形成更加審慎，並增進人民對環評會議結論之信賴。

(2)又被告只需以遠少於動員大量警力禁止人民旁聽所費之國家資源，稍加改善旁聽設施，如：准許申請列席者於旁聽室站立、席地而坐或臨時加放椅凳、增設旁聽室、戶外轉播或衛星直播社會矚目案件之會議進行過程等。即可實踐公正、公開之民主程序、增進人民對行政之信賴，詎被告卻反其道而行，寧願耗費大量警力資源促進人民對政府公正性之疑慮，所為十分不環保。

11. 綜上，系爭環評會議當日，被告明知仍有旁聽席位，卻禁止依法申請者入內旁聽或陳述意見，剝奪原告及其他被限制入場者之政策參與權、資訊取得權，所為顯已違法、不當。且該項違法處分如不確認違法或加以撤銷，被告日後仍有繼續以相同理由禁止包含原告在內之合法申請者入場旁聽環評會議之虞，閒置旁聽空間，卻拒絕人民參與，對公益實有不利之影響。本件訴訟主要受影響者雖係原告，惟對眾多長期遭被告不當拒卻於門外，對官僚文化感到憤怒與失望的民眾亦深具意義，爰狀謹請鈞院確認原處分違法或撤銷訴願決定及原處分，創立先例，促使被告檢

討、改進過去違法的行為，不再以相同理由恣意禁止包含原告在內之合法申請者入場旁聽環評會議或對申請旁聽之民眾給予差別待遇，俾使環評制度能更具公信力、強化民主參與，以維原告權利及公共利益，毋任感禱。

(三)被告主張之理由：

1.程序事項

(1)原告所述「被告於民國 97 年 4 月 25 日所為禁止原告進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見」之行為及 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號書函皆為事實行政行為(Realakte)，並非行政處分，非得提起撤銷訴訟(原告備位聲明)或確認訴訟(原告先位聲明)，請鈞院逕以裁定駁回之。 首按「原告之訴，有左列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。・・・十、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款定有明文。另行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」第 6 條第 1 項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」可知撤銷訴訟或確認違法訴訟皆係以行政處分為標的。

次按「而所謂行政處分，依行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至於觀念通知者，指行政機關就特定事實之認知或對一定事項之觀念向特定人為表達而言；觀念通知並不具有發生法律效果之意思，故不屬行政處分，有最高行政法院(民國 89 年 7 月 1 日改制前為行政法院)44 年判字第 18 號、62 年裁字第 41 號判例可資參照。・・・因此，對於行政機關所為事實通知或理由之說明不服，

提起行政訴訟，自有起訴不備其他要件之違法，且依其情形無法補正，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定裁定駁回之。」為鈞院 96 年度訴字第 3504 號裁定(附件 1)所揭示。　再按「次查本件原告不服被告強制拆除其上開房屋，未依行政執行法第 9 條所規定之聲明異議程序尋求救濟，而逕行就該強制拆除的行為提起本件確認違法之訴，揆諸前揭規定及說明，其起訴要件即屬不備，自非合法。且強制拆除的執行行為乃事實行為，並非行政處分，亦不得作為確認訴訟之標的，原告訴之聲明雖稱該強制拆除行為係行政處分行為，惟其實質仍係事實行為，其逕以強制拆除的事實行為作為確認違法訴訟的標的，亦非適法，應予駁回。」亦為鈞院 96 年度訴字第 2548 號裁定(附件 2)所揭示。　又按「下列事項因欠缺規制之性質，並非行政處分(1)事實行政行為：行政機關所為之事實行動，・・・並無規制性質，為事實行政行為，而非行政處分，於理自明。至於行政機關所為各種僅具有通知或評價內容之表示，未直接引起法律效果者，亦皆係事實行政行為，例如，行政機關單純之事實敘述或理由說明・・・等，皆係提供資訊之『知之表示』(Wissenserklaerung)，而非性質上為意思表示之行政處分。」為陳敏大法官於其著作(附件 3)中所揭示。　查被告當日未使原告進入環境影響評估審查委員會第 166 次會議之會場及旁聽室，旁聽或表達意見之行為係屬行政機關所為之事實行動；至於被告 97 年 5 月 12 日書函，則係基於機關權責，積極主動告知原告環境影響評估審查委員會第 166 次會議參與人員之安排方式，以及原告所屬團體已有代表參與該次會議並表達意見之事實陳述，應屬前揭提供資訊之「知之表示」。兩者皆為事實行政行為，而非對原告所為之行政處分。且一般亦認為，人民申請作成事實行為(如進場旁聽)者，拒絕之答復則屬事實行為而非行政處分，故原告對之逕行提起訴願，本非法之所許，訴願決定不受理自無違誤，且依前揭法令及實務見解，本件非得提起撤銷訴訟(原告備位聲明)或確認訴訟(原告先位聲

明)，故請鈞院逕以裁定駁回之。

(2)另查環境影響評估法及其他相關法規關於環境影響評估審查委員會審議程序之規定，並無一般人民得申請旁聽程序進行之規定(至於原告所稱專案小組初審會議作業要點為被告所訂之行政規則，且所指為「專案小組初審會議」而非「委員會會議」，於本案自無適用；此外政府資訊公開法第 3 條已明定「本法所稱政府資訊，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。」並未包括訴願人所稱之「直接到場聽聞」，故本案亦無該法之適用)，是本件原告亦無向被告申請到會旁聽程序進行之公法上請求權可資主張，併予陳明。

2.實體事項

(1)被告審議相關案件，除事前廣泛蒐集意見外，亦皆依環境影響評估法施行細則第 13 條第 1 項之規定，將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路，除已充分將政府資訊公開以保障人民知的權利外，亦多兼顧目的事業主管機關、開發單位乃至民眾實體權益及程序利益，過程中並提供充分而完整之資訊，原告所訴多屬誤解。　按「主管機關依本法第 7 條第 2 項規定就環境影響說明書或依本法第 13 條第 2 項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路。」為環境影響評估法施行細則第 13 條第 1 項所明定。　前揭規定已揭示公開審查委員會會議紀錄之適當時機及方式，非如原告所謂非得親自到場旁聽始符政府資訊公開法之精神與規範。　另被告對於環境影響評估審查委員會會議參與人員之安排方式除循往例辦理外，尚考慮參與人員應能兼採多方意見、在客觀環境得配合之情況下(如會議場所之配置，當日案件之多寡等)，同意各相關團體得推派相當代表進場表示意見，並無違反誠信原則、比例原則乃至平等原則之情事。

(2)另原告所屬團體已有代表參與該次會議並表達意見，原告儘可將其意見交由其代表彙整提出或以書面方式提供，被告未有限制其言論自由之情事。　查中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會主任委員詹順貴律師於 97 年 4 月 23 日發函請求將該委員會納為環境影響評估審查委員會第 166 次會議之民間團體，並由其本人與林三加律師、許淑華律師、甲〇〇律師參與會議。　當日該委員會主任委員詹順貴律師已參與該次會議，應可充分代表並反應該團體對於相關案件之意見，原告所屬團體既有代表參與該次會議，原告亦儘可將其意見交由其代表彙整提出或以書面方式提供，非「親身」參與說明不可。縱原告認詹順貴律師無法充分表達該團體或其個人意見，亦僅係該團體「內部民主」(亦即議決應由何人代表該團體參與該次會議)問題。

3.綜上所述，原告所提本件訴訟，程序即不合法，實體上亦無理由，敬請鈞院鑒核，賜如答辯聲明，俾符法旨。

理　由

一、按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政程序法第 92 條第 1 項定有明文。又「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」、「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 5 條第 2 項亦有明定。而「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不文字而有異。」復為司法院大法官會議釋字第 423 號解釋在案。惟若行政機關做成之行政處分，係對原告申請之否准，首應審究者，為原告有無請求行政機關做成該行政處分之權利為其標的，若行政機關依法無做成該行政處分之義務，其所為否准申請之處分自無不合。至個人之是否具有公法上

權利或法律上利益之認定，參照司法院釋字第 469 號解釋，係採保護規範說為理論基礎，至於如何判斷法律規定之目的係為保護人民之法益，該號解釋於理由書第二段中有所闡釋：「至前開法律規範合障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」可知人民有無請求行政機關為一定處分，係以法律明確規定特定人得享有權利；或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求者；或是如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨者(參照上述解釋理由書)為判斷標準。人民如無法律上之請求權，其聲請(申請)僅生促請主管機關考量是否為該行為，而行政機關對該聲請(申請)否准，自屬於法有據，合先敘明。

二、本件原告透過中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會，於 97 年 4 月 23 日向被告申請列席同年月 25 日被告環境影響評估審查委員會第 166 次會議旁聽及表達意見。被告因會議當日申請旁聽或陳述意見人數眾多，經請申請旁聽或陳述意見者自行協議 20 名代表進入會場，協議結果，原告遭禁止進入會場，被告並依原告請求作成 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號書函，略以被告辦理環境影響評估審查委員會第 166 次會議，除該會議邀請之出、列席單位者外，當日向該署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人人數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，爰請申請旁聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見，原告以中華民國律師公會全國聯合會申請旁聽，該團體已由詹順貴律師代表進入會場旁聽及表達意見等語。原告不服，就被告禁止其進入會場之管制作為及環署綜字第 0970030756 號書函，提起訴願遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。核兩造對於下列事項不為爭執：(一)被告於 97 年 4 月 25 日在環保署召開環境影響評估審查委員會第 166 次會

議。(二)原告曾透過中華民國律師公會全國聯合會申請列席 。(三)被告於開會當日拒絕原告入場列席。(四).被告拒絕之理由是認為現場空間有限，而將申請列席者區分為支持及反對蘇花高興建兩派，被告認為原告係反對蘇花高興建者，而反對者已有 10 人入場列席，故拒絕原告列席。(五)97 年 4 月 25 日原告欲列席第 166 次會議遭被告拒絕，曾當場寫了申請書(本院卷第 12 頁)要求入場，仍遭拒絕，原告不服被告對原告口頭及書面申請列席，兩次拒絕入場，是同一處分，而原告不服及爭執的對象，就是被告當日拒絕其列席之行為，非不服被告 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號書函。而**兩造主要爭執點如下：(一)被告禁止原告在 97 年 4 月 25 日列席環境影響評估審查委員會第 166 次會議，是否為行政處分？(二)原告提起本件確認訴訟是否符合要件？有無訴之利益？(三)被告拒絕原告列席會議是否違反行政程序法第 6 、7 、8 條？(四)被告拒絕原告列席會議是否違反憲法第 11 條？(五)被告拒絕原告列席會議是否違反環境影響評估法第 4 條第 2 款(六)原告是否有依政府資訊公開法第 1 條、第 5 條、第 6 條、第 9 條、第 18 條之反面解釋、第 20 條以及環境影響評估法第 4 條第 2 款規定取得請求列席之請求權？**本院判斷如下。

三、按本件原告於 97 年 4 月 23 日透過「中華民國律師公會全國聯合會」環境法委員會主任委員詹順貴律師具函(元貞聯合法律事務所書函，非中華民國律師公會全國聯合會書函)向被告聲請將中華民國律師公會全國聯合會環境法委員會納為「環境影響評估審查委員會第 166 次會議」環評會議之列度民間單位並提供環評書面資料。該函說明第 4 點記載「本會主任員詹順貴律師、林三加律師、許淑華律師、甲○○律師將全程參與會議。」第 5 點記載「本會主任委員詹順貴律師、林三加律師、許淑華律師、甲○○律師將針對討論事項第三案【國道東部公路蘇澳花蓮段環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析及對策檢討報告】提案發言。」等語(見本院卷第 79、80 頁)。嗣原告於 97 年 4 月 23 日被告召開環境影響評估審查委員會第 166 次會議」欲進場列席，為被告所屬人員及政風室范大維主任禁止進入。被告政風室范大維主任並提示「分類名單」，告知原告該機關已將申請旁聽之民眾區分為「支持蘇花高興建」及「反對蘇花高興建」兩類團體，雙方各推派 10 名代表進入會場，而原告所屬之「中華民國律師公會全國聯合會」被歸類為

「反對蘇花高興建」之團體，原告既不在反對興建之團體所推派之 10 名代表名單內，自不得進入會場旁聽。原告當場表示不服，遂與同遭拒絕入場之陳柏舟律師當場聯名聲請被告依法作成書面，遞交被告收執(見本院卷第 12 頁)，嗣被告以 97 年 5 月 12 日環署綜字第 0970030756 號函復原告略以：「・・・當日向本署申請旁聽或表達意見之各級民意機關、團體或個人為數眾多，囿於會議室空間有限，且為維護會場秩序，使環評委員會議事能順利進行，本署爰請申請旁聽或表達意見者自行協議 20 名代表進入會場旁聽或表達意見・・・」等語(見本院卷第 11 頁)，原告不服，於 97 年 5 月 20 日分別擬具「確認行政處分違法聲請書」及「訴願書」各一紙，向被告聲請確認 97 年 4 月 25 日拒絕原告入場之處分違法及請求撤銷該拒絕入場處分，行政院於 97 年 11 月 19 日以院臺訴字第 0970092613 號訴願決定書為不受理之決定，原告為提起本件訴訟，原以先位之訴聲明請求確認系爭拒絕入場處分違法；備位聲請求撤銷系爭拒絕入場處分及訴願決定，嗣經本院於準備程序闡明確認訴訟之補充性後，撤回備位撤銷之訴。

四、查本件被告 97 年 4 月 25 日召開之 166 次環境影響評估委員會係依環境影響評估法第 3 條組成環境影響評估審查委員會，以及依行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規定第 2 條第 1 款、第 2 款規定之任務，進行環境影響評估法第 16 條之 1 及第 18 條所規定之「環境現況差異分析及對策檢討報告」之審查。而本件原告係請求被告做成准許其申請，列席 97 年 4 月 25 日列席環境影響評估審查委員會第 166 次會議遭拒，從而，所應論究者，厥為原告有無請求被告准許列席上開環評審查委員會之請求權，以及被告有無做成准許其列席之義務。

五、按「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」查本件原告並非環境影響評估法所規定之「開發單位」，亦非該法第 23 條第 8 項、第 9 項所規定之「受害人民眾」及「公益團體」，其本身無基於個人身分請求被告做成准許其開發或因被告怠於執行職務之行為，依環保法第 23 條第 9 項向本院提起訴訟，請求判令被告執行之請求權，至臻明確。原告之所以提起本件訴訟，依其起訴主張，係基於其欲以個人對環保之熱心，而申請被告准許列席前開環評會遭拒，致其個人權益受損為由，可知原告提起

本件確認訴訟，係基於個人權益受損之主觀訴訟，而非為環保之是否適法的客觀訴訟。從而，應進一步審究者，原告請求被告准許其列席系爭環評委員會是否有法定請求權？

六、查依原告主張其據以請求之法令依據為：(一)憲法第 11 條、第 22 條。(二)環境影響評估法第 4 條第 2 款；(三)政府資訊公開法第 1 、5 、6 、9 、18 條反面解釋及第 20 條云云。惟按：(一)環境影響評估法第 4 條第 2 款規定：「本法專用名詞定義如下：...二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第一階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序」，可知此款規定明定該法所稱「環境影響評估」之定義，並未有任何人得依該條項規定，請求被告應准許其申請列席環評會之授權。原告主張依上該規定有請求列席系爭環評委員會之權利，自屬無據。(二)**政府資訊公開法**第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，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。」乃有關「立法目的」之規定；第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」係就政府資訊公開型態為規定；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。」係揭示「主動公開之原則」；惟政府資訊之主動公開之方式，依同法第 8 條規定如下：「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(第一項)。前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。」而其應主動公開之政府資訊依同法第 7 條之規定，係指「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。」可知**依政府資訊公開法應「主動公開」之資訊均屬行政機關做成一定行政行為之階段成果果，而不包括程序正在進行中之資訊，尤其更無環境影響評估委員會之召開應予「主動公開」其委員會進行程序，由任何人進場列席、表示意見之義務規定。**(三)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關或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、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。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。五、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。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。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公益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。」可知**無論依政府資訊公開法第 18 條正面或反面解釋(包括各款之但書)，其限制公開或提供之政府資訊，以及不應限制公開、提供之資訊均與前揭第 7 條之「政府資訊」相同，均屬行政機關完成某一階段行政行為之成果的「資訊」，而非正欲進行、尚待討論之「建立資訊之過程」。準此，原告主張其依**環境影響評估法第 4 條第 2 款；**(二)政府資訊公開法第 1 、5 、6 條；(三)政府資訊公開法第 18 條反面解釋等，具有得請求被告准許其列席系爭第 166 次環評審查委員會，要屬誤解**，洵不足採。

七、次查被告於８８年6月１０日以環署綜字第００３８０５０號公告、９３年2月１０日、９６年9月１２日修正之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」(見本院卷第２５頁)第五點規定:「相關團體、當地居民或代表欲列度參加初審會議，得於會議前，以書面或電話，敘明參加人員姓名、聯絡電話及地址，向本署申請參加(第１項。各團體或各村(里)居民列度會議人數，以２人為限(第２項)。依第１項規定參加列席之總人數以２０人為限,由本署依申請者意見代表性及第１項申言請到達時間順序定之。但經本署邀請列席者不在此限(第３項)」，其適用對象為「專案小組初審會議」，而本件系爭會議係「環境影響評估委員會」，自無上開要點之適用，原告於起訴書雖曾據此執為主張其請求列席之依據；惟於本院準備程序中已明確陳稱「那不是原告申請的法條依據」(見本院卷第６６頁)，合此敘明。此外，被告於９８年2月１７日以環署綜字第０９８００１３３３１號公告「行政院環境保護署影響評估審查旁聽要點」一則(見本院卷第８６頁)，惟查該要點係公布於９８年2月１７日，而本件系爭請求列席審查會遭拒係發生於９７年4月２５日,自無上開旁聽要點之適用,要無疑義。此外,環境影響評估法施行細則第 13 條規定:「主管機關依本法第7 條第2 項規定就環境影響說明書或依本法第13 條第 2 項規定就評估書初稿作成審查結論後，應將審查結論及環境影響評估審查委員會會議紀錄公開於網際網路。」足見有關環境保護之資料應如何公開，業依環境影響評估法施行細則另有明定，而本件審查委員會第 166 次會議係依環境影響評估法第 16 條之 1 及第 18 條規定召開,嚴格而言,亦無上開施行細則第 13 條之適用;惟查本院業已自網際網路下載系爭 166 次會之會議紀錄附卷，可知環境影響評估法並無將審查會進行時應准人民或環保關心人士進場列席、發表意見之規定至明。

八、次按**政府資訊公開法第三章訂有「申請提供政府資訊」之專章，其第 9 條規定:「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」惟其所申請,而由政府機關提供者係指前揭第７條所規定之「政府資訊」，並非政府機關進行某項行政行為之過程的參與、列席或提供意見，原告固曾透過詹順貴律師具名之「申請函」申請列席系爭１６６次環評審查委員會，但此項申請非政府資訊公開法第 9**

條所規定之「申請」，雖政府資訊公開法第 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」惟本件原告所為系爭進入被告 166 次環評委員會列席、發表意見之申請，既不合政府資訊公開法上揭要件，即非政府資訊公開法第 9 條所規定之「申請」。退而言之，縱原告本件「申請」合法，被告亦無依法准許其進場列席、發表意見之義務，併此敘明。

九、再按「無法律明文規定上訴人有上開公法請求權，則被上訴人拒不准許上訴人之請求，無違主觀善意原則，且為求內政公平起見，被上訴人之行政行為亦符合客觀衡平原則，即無違誠信原則。另行政法上所謂信賴保護原則，係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損害，用以保護人民之既得權益。是行政法上信賴保護原則之適用，係在禁止新制定或修正法規有溯及既往之效力。」最高行政法院 93 年判字第 1180 號判決可資參照。查本件原告依現行任何法令，均無得請求被告准許其列席９７年４月２５日假環保署舉行之「環境評估審查委員會第１６６次會議」之請求權，則被告即無應准許原告列席上開會議之義務，即無行政程序法第 8 條誠信原則之適用。被告雖參酌其於８８年６月１０日公告之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會專案小組初審會議作業要點」第五點規定為由，資為拒絕原告列席之理由，因原告本身既無請求權，被告予以拒絕，核即無有違誤可言。

十、按行政程序法第６條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」(平等原則)；第７條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」(比例原則)。惟人民主張有上開原則之適用，必以其有依法請求行政機關依其申請作為之義務為前提。原告既無請求列席之請求權，被告亦無准許其請求列席之法定義務，已如上述，則無原告主張被告拒絕其列席之行為，違反平等原則及比例原則可言。雖然 97 年 4 月 25 日被告 166 次環境評估委員會會議在相關人士抗爭後，曾允許證人劉如慧教授、林三加律師進入會場之旁聽室，而未允許原告進入，但因原告並無依法請求進入會場列席、發表意見之權利，被告之否准原告

進場之處分，自無不合。

十一、末按「人民有言論... 之自由」、「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。」憲法第 11 條及第 22 條固有明文；惟憲法第 23 條亦明定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」可知憲法所規定之言論自由及知的權利，均應以「法律」加以落實。人民「知的權利」之保障，業有政府資訊公開法為其依據；而人民言論之自由亦必須在其合法行使之範圍內始得為之，要屬當然。本件原告依政府資訊公開法及環境影響評估法等既無得請求進入會場列席、發表意見之權利，被告予以否准，要無原告主張違反憲法第 11 條及第 22 條規定之餘地。至於被告否准原告進入會場，所持「經協調由支持及反對蘇花高興建之人士各舉十人進場」之理由，以及會場尚有三間旁聽室，仍有空位等情，業據證人劉如慧教授、林三加律師、陳柏舟律師等於本院言詞辯論時到庭指證在卷；惟上開情況縱然屬實，亦均未能據為被告否准原告進場不合法之理由。充其量只能認定被告未能體察「環保對於國計民生之重要性」、未能斟酌資訊公開法「主動公開」的精神以及人民直間接參與行政作為的趨勢，有所不當，但尚無法執為被告在無法定義務情況下，否准原告進場列席、發表意見之處分，有何違法之處。

十二、綜合上述，本件原告起訴論旨均不足採，其既無請求被告准許列席９７年４月２５日在被告處召開之「環境影響評估審查委員會第１６６次會議」之請求權，被告亦無依法應審酌是否准許其列席發表意見之法定義務，被告基於維持會議秩序必要，對於原告申請列席予以拒絕，於法並無違誤，原告提起本件確認行政處分違法之訴，於法無據，應予駁回。按有權利斯有救濟，必權利受有侵害，方予以救濟之機會，倘當事人權利未受侵害，只因為參與環境保護之公益而欲發表其關心環保意識的真知灼見遭拒，於目前我國之法制，徵之行政訴訟法第 9 條「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟，但以法律有特別規定者為限。」之規定意旨，確實尚無以自己權益受損為由，提起訴訟之餘地。至於法制之不備，未能如美國、德國對於環保法制力求完備之措施，要屬「立法政策」及是否「立法懈怠」之職責，在「依法行政」原則之下，尚難認被告否准原告

進場列席、發表意見之處分有何違法之處。

十三、本件事件已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

十四、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】

詳見本彙編第 78 頁(§3)。

【最高行政法院裁定 98 年 7 月 30 日 98 年度裁字第 1884 號】

※本案程序駁回，詳見前審判決。

《資訊公開事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　內政部國土測繪中心

代　表　人　乙○○

上列當事人間資訊公開事件，上訴人對於中華民國 98 年 3 月 11 日臺中高等行政法院 97 年度訴字第 480 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係

成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之如何違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、緣臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭（下稱雲林地院虎尾簡易庭）前為審理該院民國（下同）88年度虎簡調字第53號詹德勝等確認經界事件，囑託原臺灣省政府土地測量局勘測雲林縣崙背鄉○○段280、280-2及280-26號土地之界址，經該局鑑測完竣，被上訴人（改制前為內政部土地測量局）以88年10月28日88地測二字第15995號函將土地鑑定書（含圖，下稱系爭鑑定書圖）檢送雲林地院虎尾簡易庭。嗣上訴人與雲林縣西螺地政事務所（下稱西螺地政事務所）間因地籍重測事件，不服高雄高等行政法院94年度訴字第59號判決，乃於96年1月22日向西螺地政事務所申請閱覽系爭鑑定書圖等有關資料，經該所否准。上訴人復於97年6月17日向被上訴人請求依行政程序法第46條第1項規定就近至西螺地政事務所閱覽、抄錄、複印系爭鑑定書圖，經被上訴人以其申請不符同法第46條第1項規定，依同法第3條第2項第2款規定，以97年6月30日測籍字第0970006309號函否准。上訴人再於97年7月4日提出陳情，被上訴人仍依同法第3條第2項第2款及第3項第5款規定，以97年7月16日測籍字第0970007017號函否准所請。上訴人不服上開2函文，循序提起行政訴訟。

三、上訴人以原判決違背法令，主張：上訴人與西螺地政事務所間，因地籍圖重測事件而爭訟，不服高雄高等行政法院94年度訴字第59號判決並已上訴，為維護法律上之利益，始申請閱覽、抄錄、複印系爭鑑定書圖，符合行政程序法第34條、第46條第1項及政府資訊公開法第9條第1項與地籍測量實施規則第222條第1

項之規定，且無違反行政程序法第 46 條第 2 項規定，被上訴人依法不得拒絕；又被上訴人於原審言詞辯論期日中自承其對上訴人申請所為之拒絕即屬行政處分，足見其所為與司法機關之行政行為係屬二事，被上訴人所為既係行政處分，即有行政程序法第 46 條第 1 項規定之適用，原判決卻以「當事人或利害關係人向行政機關閱覽卷宗請求權，係以政府機關啟動行政程序為前提，屬行政程序中之個案公開，如行政機關受其他機關、單位囑託或委託，而行使職掌上之行政行為，並非對人民所為，縱使行政機關之行為涉及個別人民之資料，除符合政府資訊公開法第 7 條第 1 項各款規定之資訊，政府應主動公開，或人民得依同法第 9 條第 1 項之規定申請政府機關提供政府資訊外，人民尚不得依行政程序法第 46 條第 1 項之規定，向行政機關申請對於該機關受其他機關、單位囑託所為行政行為相關資料之閱覽、抄寫、複印或攝影」為由，認定屬司法機關之鑑測，無行政程序法第 46 條第 1 項規定之適用，駁回上訴人之訴，自有判決不適用法規之違法。另上訴人之申請符合政府資訊公開法第 9 條第 1 項規定，原判決卻漏未審酌；且上訴人於原審主張被上訴人完全違反雲林地院虎尾簡易庭法官囑託之界址點為測試及上訴人僅要求閱覽而不必被上訴人蓋關防等情事，原判決亦未於判決理由中載明其不採之理由，顯有判決理由不備。再，被上訴人未於訴願程序終結前作成補正書通知上訴人，業已違反行政程序法第 114 條第 2 項規定，應依法撤銷，然原判決卻以被上訴人已於訴願程序終結前補正理由，顯有判決適用法規不當之違法。另查系爭鑑定書圖為兩造爭執之所在，故原審駁回上訴人請求調查系爭鑑定書乙節，亦有審判期日應調查證據未調查之違法等語。

四、經核被上訴人 2 次否准上訴人申請閱覽、抄錄、複印系爭鑑定書圖之處分，係屬行政處分，然系爭鑑定書圖為雲林地院虎尾簡易庭因審理案件所需而囑託被上訴人所為，故屬受司法機關委託而

為，並非被上訴人依當事人申請而發動行政程序所為，人民尚不得依行政程序法第 46 條第 1 項之規定申請閱覽、抄錄、複印等情，為原判決所認定之事實，並已明確論述其理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，上訴理由無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使，泛言未論斷或適用法規不當，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條，民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 98 年 3 月 11 日 97 年度訴字第 480 號】

《資訊公開事件》

原　　告　甲○○

輔　佐　人　丙○○

被　　告　內政部國土測繪中心

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　丁○○

上列當事人間因資訊公開事件，原告不服內政部中華民國 97 年 10 月 2 日台內訴字第 0970154155 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣台灣雲林地方法院虎尾簡易庭前為審理該院民國 88

年度虎簡調字第 53 號詹德勝等確認經界事件，以 88 年 7 月 31 日雲院洋民虎甲虎簡調字第 53 號函囑託原台灣省政府土地測量局勘測雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2 及 280-26 地號土地之界址，經該局鑑測完竣，被告（改制前為內政部土地測量局）乃以 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函將土地鑑定書（含圖）檢送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭。嗣原告與雲林縣西螺地政事務所間因地籍重測事件，不服高雄高等行政法院 94 年訴字第 59 號判決，上訴最高行政法院審理中，原告乃於 96 年 1 月 22 日向雲林縣西螺地政事務所申請閱覽被告 88 年 10 月 28 日 88 地測二第 15995 號函檢送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭有關鑑定書圖等有關資料，經該所以 96 年 2 月 5 日雲西地二字第 0960000543 號函否准。原告復於 97 年 6 月 17 日向被告提出陳情，請求依行政程序法第 46 條第 1 項規定就近至西螺地政事務所閱覽被告上開鑑定資料，經被告以原告申請不符同法第 46 條第 1 項規定，及依同法第 3 條第 2 項第 2 款規定，以 97 年 6 月 30 日測籍字第 0970006309 號函予以否准。原告再於 97 年 7 月 4 日向被告陳情，仍經被告依同法第 3 條第 2 項第 2 款及第 3 項第 5 款規定，以 97 年 7 月 16 日測籍字第 0970007017 號函否准所請。原告不服上開 2 函，提起訴願遞遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、 兩造聲明：

(一) 原告聲明求為判決：

1. 原處分及訴願決定均撤銷。
2. 被告應依原告請求，作成准予原告閱覽、抄錄、複印或攝影被告 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2 及 280-26 地號之鑑定書圖（含坐標）之處分。

(二) 被告聲明求為判決：駁回原告之訴。

三、原告訴稱略以：

(一) 原告為維護法律上權利與利益，向被告申請閱覽其 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2 及 280-26 地號之鑑定書圖（下稱系爭鑑定書圖），遭被告否准，為符合行政程序法第 2 條第 1 項之行政處分。又原告係以當事人之身分申請閱覽，符合依同法第 46 條第 1 項規定，被告拒絕原告申請顯屬違法，訴願決定未予糾正，並認原告係以利害關係人身分申請閱覽，當有違誤。被告雖稱應經雲林地方法院同意始得閱覽等語，惟依中央法規標準法第 5 條規定，關於人民權利義務者，應以法律定之，則被告前開主張之法律依據何在？訴願決定漏為審酌，顯然違法。

(二) 被告 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函上蓋有被告代表人關防，此為被告之行政行為，並非司法機關之行政行為。被告雖主張系爭鑑定書圖為司法機關行政行為及行政裁決之前置作業等語，惟其法律依據何在？是系爭鑑定書圖仍為被告特定行為之行政處分。又被告違反雲林地方法院法官之囑託意旨，擅自將鑑定圖上之 B 點往前拉 60 公分，J 點往柱子外移 14 公分，被告測量員已於 90 年 12 月 30 日在雲林地方法院 90 年度簡上字第 32 號撤銷調解作證時坦承在案。是該等鑑定為被告單方行政行為，又未依法院囑託之界址點施測，為被告之違法行政處分，符合行政程序法第 2 條第 1 項規定。且雲林縣西螺地政事務所未依土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點第 16 條規定，於法院判決確定後再實地施測並將測量結果公告，反而擅自抄襲被告上開違法處分，則原告自有必要閱覽系爭鑑定書圖。

(三) 被告雖援引地籍測量實施規則第 222 條第 1 項規定，惟其僅係行政規則，無拘束原告依行政程序法第 46 條規定申請閱覽系爭鑑定書圖之效力，依憲法第 172 條所揭示之法律優位原則，

該規則因抵觸法律而無效。況地籍測量實施規則第 222 條規定所指者為土地複丈成果圖，原告本件所請求者並非該成果圖，而僅是請求閱覽、抄錄及複印而已。

(四) 雲林地方法院當初囑託鑑測之土地有雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2 及 280-26 地號，原告僅有同段 280-2 地號之鑑定書圖（即原告起訴狀附件 3 所示），其餘兩筆則無。而 280-2 地號鑑定書上坐標表內所示 A 至 K 點坐標，均為 280-2 地號坐標，並非上開 3 筆土地之坐標，則如無其他坐標，如何計算面積？又 280-2 地號鑑定書上載有「本鑑定圖係依據鑑測原圖調製後影印，如有伸縮應以鑑測原圖實測界址為準」等語，原告遂再提出準備書（一）狀附件 8 所示鑑測原圖，以證明不只如被告所稱僅有 1 張鑑定圖。是原告確有閱覽系爭鑑定書圖之必要，原告為行政程序法第 46 條第 1 項所規定之當事人、利害關係人，請求閱覽之資料又未涉及國家機密等，自得依該條為規定請求閱覽。

四、 被告答辯略以：

(一) 按司法機關囑託之複丈案件，應依司法機關所囑託事項辦理，對土地所有權人不得發給土地複丈成果圖，為地籍測量實施規則第 222 條第 1 項所明定。被告測量人員除依上開規定，並依內政部訂頒「辦理法院囑託土地界址鑑定作業程序及鑑定書圖格式」相關規定辦理鑑測後，將鑑定書圖函送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭，供審判之參考。是被告受理司法機關囑託鑑測，係屬司法機關行政行為及行政裁決之前置作業，依行政程序法第 2 條第 1 項及第 3 條第 1 項及第 2 項第 2 款規定，自不受行政程序法所規範，原告申請閱覽、抄寫、複印或攝影系爭鑑定書圖，與上開規定不合。

(二) 行政程序法第 46 條所稱之利害關係人，係指未參加同法第 2 條所稱行政程序之利害關係人而言。又依民事訴訟法第 289

條第 1 項、第 324 條及第 328 條規定，鑑定乃調查證據之方法，而鑑定人之鑑定或檢察官、法官囑託醫院、學校或其他相當機關實施之鑑定，固屬於證據資料之一種，法官仍應踐行調查證據之程序而後定其取捨。是司法機關審查私權爭執，為瞭解土地界址，囑託地政機關辦理界址鑑定，該項鑑定行為及鑑定後製作成結果之報告均屬司法程序事項，供法官作為審判之參考；受囑託鑑定人或鑑定機關併受證人規定之拘束，此與行政程序法係在規範作成行政行為之行政機關為事件當事人之情形有別。本件系爭鑑定書圖因待法官踐行調查證據之程序而後定其取捨，僅具有證據方法及輔助審判官之性質，此與行政程序法第 2 條所指者究有不同，自不得依同法第 46 條規定申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。被告否准原告申請，並無不合。

五、本件兩造之爭點為：原告主張被告將系爭鑑定書圖檢送雲林地方法院虎尾簡易庭函文蓋有其代表人關防，為行政程序法第 2 條第 1 項之行政行為，非司法機關之行政行為，且原告有閱覽系爭鑑定書圖之必要，為同法第 46 條第 1 項所規定之當事人、利害關係人，自得依該條為規定請求閱覽系爭鑑定書圖等語；被告則以其受理司法機關囑託鑑測，屬司法機關行政行為及行政裁決之前置作業，且系爭鑑定書圖僅具有證據方法及輔助審判官之性質，依行政程序法第 2 條第 1 項及第 3 條第 1 項及第 2 項第 2 款規定，自不受行政程序法所規範，況原告並非同法第 46 條所稱之利害關係人，被告駁回原告所請，並無違誤等語置辯。

六、**按「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。」行政程序法第 46 條第 1 項定有明文。是當事人或利害關係人主張或維護其法律上利益有必要者，得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，行政機關原則上不得拒絕。**

惟此當事人或利害關係人向行政機關閱覽宗卷請求權，係以政府機關啟動行政程序為前提，屬行政程序中之個案公開，如行政機關受其他機關、單位囑託或委託，而行使職掌上之行政行為，並非對人民所為，縱使行政機關之行為涉及個別人民之資料，除符合政府資訊公開法第 7 條第 1 項各款規定之資訊，政府應主動公開，或人民得依同法第 9 條第 1 項之規定申請政府機關提供政府資訊外，人民尚不得依行政程序法第 46 條第 1 項之規定，向行政機關申請對於該機關受其他機關、單位囑託所為行政行為相關資料之閱覽、抄寫、複印或攝影。

七、 經查，本件原告向被告請求閱覽、抄錄、複印或攝影被告 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉〇〇段 280、280-2 及 280-26 地號之鑑定書圖（含坐標）等資料，係原告與訴外人詹德勝因確認經界事件，被告受台灣雲林地方法院虎尾簡易庭囑託鑑測上開土地（本院卷 43 頁），嗣將鑑定書圖函送該法院虎尾簡易庭（同卷 45-48 頁），供該庭審判上之參考，屬被告受理司法機關囑託鑑測之行政行為，並非對原告依職權行使行政行為，原告自不得依行政程序法第 46 條第 1 項之規定，向被告請求閱覽、抄寫、複印或攝影上開鑑測等相關資料。

八、 從而，原告於 97 年 6 月 17 日及 97 年 7 月 4 日 2 次向被告陳情，請求依行政程序法第 46 條第 1 項規定就近至西螺地政事務所閱覽被告上開鑑定資料，經被告以 97 年 6 月 30 日測籍字第 0970006309 號函，以原告申請不符同法第 46 條第 1 項規定，予以否准原告 97 年 6 月 17 日所請（同卷 58 頁），依上開規定及說明，並無違誤。至被告以 97 年 7 月 16 日測籍字第 0970007017 號函否准原告 97 年 7 月 4 日申請之理由（同卷 59 頁），係以原告請求不符同法第 3 條第 2 項第 2 款及第 3 項第 5 款之規定，並未記載原告之申請與同法第 46 條第 1 項規定不合，而拒絕原告之申請，雖有未洽，惟

依同法第 114 條第 1 項第 2 款及第 2 項之規定，行政處分必須記明之理由，得於訴願程序終結前為之，而被告於本件訴願程序中予以補正該理由（訴願卷 36 頁被告訴願答辯書），亦屬正當。訴願決定對被告該 2 處分予以維持，亦無不合，原告請求撤銷原處分及訴願決定，及被告應依原告請求，作成准予原告閱覽、抄錄、複印或攝影被告上開鑑定書圖（含坐標）之處分（原告此部分聲明係請求被告作成准予閱覽及抄錄等上開資料，其意在於被告作成准予原告該行為之行政處分，原告聲明顯漏列處分二字），為無理由，應予駁回。另本件事證已明，兩造其他主張及陳述，與本件判決結果不生影響，爰不逐一論究，又原告請求本院向被告調閱 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函台灣雲林地方法院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉〇〇段 280、280-2 及 280-26 地號之鑑定書圖及全部坐標，因與原告本件請求無關，核無必要，均併予敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項後段、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1283 號】

※本案程序駁回，詳見前審判決。

《提供行政資訊事件》

上　訴　人　甲○○

訴訟代理人　李聖隆律師

被上訴人　行政院衛生署

代　表　人　乙○○

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 97 年 12 月 31 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 86 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由，並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。準此，當事人對於高等行政法院判決提起上訴，如以高等行政法院判決有行政訴訟法第 243 條第 1 項規定之不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容；如以高等行政法院判決有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於臺北高等行政法院民國（下同）97 年度訴字第 86 號判決（下稱原判決）上訴，雖以：(一)原判決對於行政院衛生署醫事審議委員會（下稱醫審會）編號第 90289 號及第 0000000 號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單的公開為何「無涉於公益」？何以醫審會不是「依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關」？而不得主張應依「政府資訊公開法」第 7 條第 1 項第 10 款「合議制機關之合議記錄，予以公開」的理由何在？均未有理由說明，有判決不備理由的違法。上訴人在原審所提出之起訴狀略以，醫審會就受託而為醫療鑑定任務之執行，係由鑑定委員獨立各別為之，以委員達成一致之意見為鑑定意見，其醫療鑑

定任務之執行，顯然不受被上訴人之監督。醫療鑑定委員的名單係查核鑑定委員是否具有醫療鑑定事項之專門知識及經驗等能力的判斷依據，顯然與公益密切相關，故鑑定委員名單的揭露自對公益有其必要。醫審會鑑定報告既由醫審會全體一致決議所製作，其鑑定書應如「臺灣省醫療糾紛鑑定委員會」、「中華民國醫療糾紛鑑定委員會」、法務部法醫研究所等醫療鑑定機構將鑑定委員名單列出，否則有如黑箱作業，自非法、理、情所許等情具體指摘，原判決並未說明不予採信之理由，自有判決不備理由之違法。(二)原判決對於卷內法務部及行政院法規委員會對於被上訴人之相關委員會，其委員名單得否對外公開的意見分別認為「為實現國民主權，並促進行政程序之公開化與透明化，進而達成提昇行政效率之目標，似不宜拒絕提供」及「贊同法務部意見」等有利於上訴人之證據資料，未予斟酌，又未說明不予斟酌的理由，亦有違背法令之處等語，為其論據。惟查，原判決或未就上訴人之上開陳述逐一論列，惟尚不影響判決之結果，自難謂有判決不備理由之違法。另核上訴狀所載其餘內容，或係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或係就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，泛言原判決不備理由，而未具體表明原判決究竟有如何合於不適用法規或適用不當、或有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，尚難認為已對原判決之如何違背法令有具體之指摘。依首揭規定及說明，應認其上訴為不合法，應予駁回。

三、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 97 年 12 月 31 日 97 年度訴字第 86 號】

《提供行政資訊事件》
原　　告　甲○○
訴訟代理人　李聖隆律師
被　　告　行政院衛生署
代　表　人　乙○○（署長）
訴訟代理人　丙○○
上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服行政院中華民國 96 年 11 月 12 日院臺訴字第 0960093269 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告起訴後，被告代表人先後變更為林芳郁、乙〇〇，均經分別具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、事實概要：

(一) 原告之女魏淑華於民國（下同）93 年 11 月 14 日向被告申請提供被告 91 年 10 月 16 日醫事審議委員會（下稱醫審會）第 0000000 號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員等名冊，經被告以 93 年 11 月 24 日衛署醫字第 0930048457 號書函（下稱 93 年 11 月 24 日函）復魏淑華，依據衛生署醫療糾紛鑑定作業要點規定，醫審會對於鑑定案件之審議，以委員達成一致之意見為鑑定意見，即係採合議制，並非個人意見，關於函查醫審會第 0000000 號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員名單，誠有不便。魏淑華復於 93 年 11 月 29 日向被告申請提供上開資料及醫審會第 90289 號鑑定書參與人員名冊，經被告以 93 年 12 月 8 日衛署醫字第 0930050979 號書函（下稱 93 年 12 月 8 日函）復，以其對醫審會第 0000000 號鑑定書有疑義，宜循相關程序向司法或檢察機關陳明，認有重新鑑定之必要而委託醫審會重新鑑定時，將委請專家深

入瞭解並召開醫審會，提出公正之鑑定意見送請委鑑之司法或檢察機關參考。魏淑華再於 94 年 2 月 4 日向被告申請上開資料，被告即以 94 年 3 月 23 日衛署醫字第 094005475 號書函復所請事項業已函復在案。

(二) 魏淑華不服提起訴願，經行政院以 95 年 1 月 16 日院臺訴字第 0950080719 號訴願決定撤銷被告 93 年 11 月 24 日函，由被告於 2 個月內另為適法之處分；被告 93 年 12 月 8 日函部分訴願駁回；其餘部分訴願不受理（訴願決定駁回及不受理部分經魏淑華提起行政訴訟後具狀撤回起訴而告確定）。復於 95 年 5 月 2 日以被告未於 2 個月內另為適法之處分，依訴願法第 2 條規定提起訴願。嗣被告依前開訴願決定撤銷意旨，以 95 年 7 月 26 日衛署醫字第 0950214055 號函（下稱 95 年 7 月 26 日函）復原告，略以依衛生署醫療糾紛鑑定作業要點規定，醫審員對於鑑定案件之審議，以委員達成一致之意見為鑑定意見，即採合議制，並非個人意見，故申請提供個別醫事鑑定書之參與審查委員名單，被告無法提供，至要求提供參與個案鑑定之委員名單等資料，係屬該署行政決定前，提供法院鑑定意見前之擬稿或其他準備作業文件之一，依行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款規定，亦不予提供；另原告如係要求提供被告醫審會全體名單，按政府機關資訊公開之程度，提供被告醫審會 90 年及 91 年全體委員名單 1 份供參。旋又因 95 年 7 月 26 日函之受文者誤載為原告，以 95 年 9 月 18 日衛署醫字第 0950214051 號函（下稱原處分）予以撤銷，並以與該函相同內容函復原告之女魏淑華。魏淑華再以原告為其法定代理人，對原處分及 95 年 7 月 26 日函提起訴願，訴願決定就原處分部分予以駁回，95 年 7 月 26 日函部分不受理（魏淑華於 96 年 2 月 10 日死亡，原告於 96 年 3 月 23 日聲明承受訴願），原告遂提起行政訴訟。

三、 原告起訴主張

(一) 醫審會固設置於被告，惟醫療鑑定係由鑑定委員獨立各別行使職務，由全體鑑定委員作成集體決議，其醫療鑑定任務之執行不受被告之監督，僅係以被告名義對外行文，故醫審會係根據醫療法成立之特殊機構。醫審會在被告之組織法中並無設置之法源根據，且實務上司法或檢察機關委託鑑定之函文作業亦皆以「醫審會」為行文對象。是醫療鑑定並非被告之意思決定，亦非其內部單位之擬稿或其他準備作業。

(二) 醫療鑑定在訴訟法上係一種證據方法，審判或偵查事務為國家公權力之行使，醫療鑑定可影響偵查或審判之公正性。醫審員之名單係查核鑑定委員是否具有醫療鑑定事項之專門知識及經驗等能力之判斷依據，其揭露對公益有其必要。並聲明求為判決：1.訴願決定駁回部分及原處分均撤銷。2.被告應准許原告閱覽、抄錄、複印、攝影參與作成醫審會編號第 90289 號及 0000000 號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單。

四、被告則以：

(一) 按醫審會係依醫療法第 98 條第 2 項規定設置，並訂定「行政院衛生署醫事審議委員會設置要點」（下稱醫審會設置要點），該委員會之遴選係依前開設置要點第 3 點、第 4 點規定遴聘，而該會所為之決議，係以被告名義行之，為前開設置要點第 8 點所明定。是醫審會並無獨立之編制、人事、預算，及依印信條例須發之印信或關防，係屬被告之任務編組。

(二) 依醫療法第 98 條規定，醫審會之醫事鑑定，僅受理司法或檢察機關之委託鑑定，就所託事項，依所提供之事證資料，基於醫學知識及醫療常規，提供書面專業意見，以供委鑑機關審判之參考，為司法鑑定程序之一環，其性質應屬刑事訴訟法第 208 條第 1 項所定之相關鑑定，非屬行政資訊。又醫療過失責任之認定，係屬司法機關職責，被告所提出之鑑定意

見，亦僅供委鑑機關偵查或審判之參考，至該意見是否被採用，則由法官或檢察官依據經驗法則與論理法則自行判斷，司法檢察機關並不受鑑定意見之約束，仍得自為判斷，或另行選任鑑定人從事鑑定。當事人若對鑑定書內容有疑義，本可於偵查或審判中，循相關程序向司法檢察單位陳明，如認有請醫審會再予鑑定之必要時，亦可詳述問題，再函請被告鑑定。

(三) 縱認醫審會接受司法或檢察機關之委託鑑定屬行政行為，其性質上仍屬被告行政決定前，內部單位提供法院鑑定意見前之擬稿或其他準備作業文件之一，非屬原告維護其法律上利益有必要者之資料，合於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，得拒絕提供當事人或利益關係人，並無違誤等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、 本院之判斷：

(一) 如事實概要欄所載之事實，有原告 93 年 11 月 14 日申請書、93 年 11 月 29 日申請書、被告 93 年 11 月 24 日函、93 年 12 月 8 日函、95 年 7 月 26 日函、行政院 95 年 1 月 16 日院臺訴字第 0950080719 號訴願決定及原處分在原處分卷可稽，並經調閱本院 95 年度訴字第 1002 號卷宗，且為兩造所不爭執，堪認為真實。本件原處分緣自原告之女魏淑華於 93 年 11 月 14 日向被告申請提供醫審會第 0000000 號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員等名冊，經被告以 93 年 11 月 24 日函復否准，該函經行政院以院臺訴字第 0950080719 號訴願決定撤銷，囑由被告於 2 個月內另為適法之處分，被告即依前開訴願決定撤銷意旨而作成，合先敘明。

(二) 按「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。」「本法所稱政府資訊，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。」「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：・・・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。・・・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。」為政府資訊公開法第 2 條、第 3 條及第 18 條所明定。次按「本法所稱主管機關：在中央為行政院衛生署・・・」「中央主管機關應設置醫事審議委員會，依其任務分別設置各種小組，其任務如下：・・・四、司法或檢察機關之委託鑑定。・・・前項醫事審議委員會之組織、會議等相關規定，由中央主管機關定之。」為醫療法第 11 條及第 98 條所明定。依醫審會設置要點第 1 點規定：「本要點依醫療法第 98 條第 2 項規定訂定之。」第 2 點規定：「依醫療法第 98 條第 1 項規定，行政院衛生署醫事審議委員會（以下簡稱本會）任務如下：・・・（四）司法或檢察機關委託鑑定。・・・」第 3 點規定：「本會置主任委員 1 人，委員 14 人至 24 人，均由行政院衛生署（以下簡稱本署）署長就不具民意代表、醫療法人代表身分之醫事、法學專家、學者及社會人士遴聘之・・・」第 4 點規定：「本會設下列小組，分別辦理第 2 點所列事項：・・・（二）醫事鑑定小組。・・・醫事鑑定小組置委員 21 人至 27 人，各小組並以其中 1 人為召集人，除由本署署長就本會委員中指定兼任外，並就其他不具民意代表、醫療法人代表身分之醫事、法學專家、學者及社會人士遴聘之・・・」第 6 點規定：「本會會議每年至少召開 1 次，必要時得舉行臨時會。・・・本會各小組得視需要召開小組會議，以召集人為主席；醫事鑑定小組並得依鑑定案件性質，分組召開會議。・・・」第 8 點規定：「本

會之決議事項，以本署名義行之。」第 9 點規定：「本會主任委員、委員、小組召集人及小組委員，均為無給職。」

(三) 原告之女魏淑華於 93 年 11 月 14 日向被告申請提供醫審會第 0000000 號鑑定書之參與審議鑑定主持人及各審議委員名冊（見原處分卷 1 第 59、60 頁）。經查醫審會係依醫療法第 98 條第 2 項規定設置，由被告之代表人（署長）依醫審會設置要點遴聘該會主任委員、委員及各小組委員，各委員均為無給職，而該會所為之決議，係以被告名義行之。是醫審會並無獨立之編制、人事、預算，及依印信條例頒發之印信或關防，並非獨立之行政機關，而屬被告之任務編組。又對於司法委託鑑定案件，依被告醫療糾紛鑑定作業要點規定，係由醫審會進行審議，以委員達成一致之意見為鑑定意見，即採合議制，並非個人之意見，鑑定書之出具係以醫審會名義為之，並以被告名義將鑑定書送達委託鑑定機關。而醫審會之醫事鑑定，係就司法或檢察機關之委託鑑定事項，依所提供之事證資料，基於醫學知識及醫療常規，提供書面專業意見，以供委鑑機關個案偵查或審判之參考，並無拘束委鑑機關之效力。是關於個別醫事鑑定書參與審議鑑定之審查委員（含主持人）名單，係屬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之政府資訊，且無涉於公益，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定自應限制公開。另醫審會對於審議之案件雖屬合議制，惟其既非政府資訊公開法第 7 條第 3 項規定「依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關」，原告自不得主張應依同條第 1 項第 10 款規定「合議制機關之會議紀錄」，予以公開。從而原處分否准原告之女魏淑華 93 年 11 月 14 日所為之申請，訴願決定予以維持，揆首開規定，並無不合。原告徒執前詞訴請撤銷訴願決定駁回部分及原處分，並請求被告准許其閱覽、抄錄、複印、攝影參

與作成醫審會編號 0000000 號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單，為無理由，應予駁回。

(四) 按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴訟法第 5 條所明定。是人民如未向行政機關依法提出申請作成行政處分，自不許提起課予義務訴訟。查原處分係就原告之女魏淑華 93 年 11 月 14 日所為申請而作成，本件原告請求被告准許其閱覽、抄錄、複印、攝影參與作成醫審會編號第 90289 號鑑定書之審議委員、主持人及初審醫師名單，不在 93 年 11 月 14 日其女魏淑華所為申請範圍內，為原告所不爭執（見本院卷第 52 頁），原告既未依法向被告提出該項申請，即逕行提起行政訴訟，顯與行政訴訟法第 5 條課予義務訴訟之要件不符，其訴不合法，自應予駁回。至於原告之女魏淑華 93 年 11 月 29 日向被告所為申請固包含醫審會第 90289 號鑑定書參與人員名冊，惟經被告 93 年 12 月 8 日函復否准，行政院亦以 95 年 1 月 16 日院臺訴字第 0950080719 號訴願決定駁回（見原處分卷 1 第 7-13、55、56 頁），原告之女魏淑華提起行政訴訟後具狀撤回起訴而告確定，原告無從據以提起課予義務訴訟至明。

六、 兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為一部無理由，一部不合法，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 104 條、第 107 條第 1 項第 10 款，民事訴訟法第 95 條、第 78 條，判決如主文。

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1267 號】
詳見本彙編第 98 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 98 年 1 月 15 日 97 年度訴字第 699 號】
詳見本彙編第 100 頁(§3)。

【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 404 號】
《政府資訊公開法事件》
上　訴　人　甲○○
被上訴人　臺灣高等法院
代　表　人　乙○○
上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 96 年 3 月 7 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 2864 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人因與周麗美間給付工資小額訴訟事件，不服被上訴人民國 94 年度再抗字第 37 號民事裁定、93 年度再抗字第 75 號民事裁定，遂於 94 年 10 月 25 日、27 日請求被上訴人將承審之庭長及法官共 6 名，移送法官評鑑委員會評鑑，案經被上訴人認上訴人聲請評鑑事件，非屬法官評鑑辦法第 2 條所定嚴重違反辦案程序事項之案件，無移送評鑑之必要，且依法官評鑑辦法第 3 條規定，個人並無聲請評鑑之權利，亦不得聲請覆審，遂以 95 年 1 月 12 日院信人一字第 0950000315 號函復否准之。上訴人旋於 95 年 1 月 16 日依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定，請求被上訴人提供法官評鑑委員會審查小組審議前述 6 名庭長及法官之會議紀錄，

經被上訴人以 95 年 3 月 2 日院信人一字第 0950001316 號函復否准其請求（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，經司法院 95 年 6 月 8 日 95 年訴字第 6 號訴願決定書駁回，上訴人仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：本件訴願決定內容，並無司法院之行政處分，僅有被上訴人之原處分，本訴願案件司法院無管轄權，故其所為訴願決定自屬違法。被上訴人「法官評鑑委員會審查小組」審查民事庭法官相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，非政府資訊公開法第 18 條所定應限制或不予提供之政府資訊。訴願決定及原處分拒絕上訴人之理由，非行政程序法第 46 條第 2 項所定得以拒絕之法定理由，又該等機關所為之處分，未敘明其拒絕理由之依據及維持原處分之法律依據。法官評鑑辦法第 3 條固無明文規定「個人」可以申請法官評鑑，但亦無不許之規定。司法院 85 年 7 月 5 日（85）院臺人一字第 10049 號函，其對於「法官評鑑作業」有關個人逕向法官評鑑委員會申請評鑑之案件係採許可態度，自然亦得申請覆審，該函有拘束被上訴人之效力，被上訴人未制定相關行政規則辦理，即應依「司法院處理人民陳訴案件應行注意事項」辦理等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人應依政府資訊公開法之規定准許上訴人之申請案，並交付被上訴人「法官評鑑委員會審查小組」審查民事庭法官黃熙嫣等 6 人被申請法官評鑑，相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，並送達上訴人。

三、被上訴人則以：被上訴人就司法院 94 年 3 月 1 日院臺人一字第 0940003534 號函核定 94 年度法官評鑑委員會候選人名冊及前開司法院 85 年函釋規定，遴選被上訴人法官評鑑委員會審查小組 5 人，並指定 1 人先予初步審查。案經委員初步審查意見以：(1)依法官評鑑辦法第 3 條規定，限於該條所列之機關、團體或法官，並不包括受裁定之當事人，且有評鑑之「必要」者為限。(2)上訴

人係前開受裁定之當事人，亦無權聲請。本件無移送評鑑之必要。(3)被上訴人 93 年度再抗字第 75 號及 94 年度再抗字第 37 號再審案件，均以上訴人未繳裁判費以程序駁回，未進入實體審認。上訴人申請提供合議制會議紀錄一案，被上訴人以一般陳訴案件函復上訴人，自無不合。上訴人所稱「法官評鑑委員會審查小組會議紀錄」自始並不存在，訴願決定書駁回其訴願，亦無不合。至於政府資訊公開法第 12 條未有逾時准駁不生效力之規定，且原處分僅係一種事實陳述行為，非發生法律效果之行政處分，亦未造成上訴人任何損害，上訴人逕為訴願，自屬誤會等詞置辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）本件上訴人請求交付「法官評鑑委員會審查小組」之會議紀錄部分，其所稱之「法官評鑑委員會審查小組」，並非法官評鑑辦法或法官個案評鑑作業注意事項之法定組織，而係司法院 85 年 7 月 5 日（85）院臺人一字第 10049 號公函所載進行法官評鑑與否之初步審查機制，此觀上開規定及公函意旨自明。考其性質，應屬機關內部為辦理法官評鑑案件而設置之臨時任務編組，而非由獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關，自不屬「合議制機關」，其會議紀錄即不在政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所得公開之範圍。是以，上訴人此部分請求，顯然於法無據。（二）當事人提起一般給付之訴請求金錢給付，必須以該訴訟可直接行使給付請求權時始可為之，如依其請求基礎法律關係之規定，尚須先由行政機關核定其請求權者，則於提起一般給付之訴前，應先提起課予義務之訴，請求行政機關作成核定之處分，並為一定金額之給付，如對行政機關核定之法令合法性有疑義而加以爭執時，則應先請求該管機關重新核定，法院尚不得代替行政機關為之，在請求行政機關重新核定之前，當事人請求權尚未確定，尚不得逕行提起一般給付之訴，本院 93 年度判字第 35 號判決可資參照。

是提起課予義務訴訟者，須是人民向行政機關申請之案件，行政機關於法令所定期間內應作為而不作為，或遭駁回，申請人認為其權利或法律上利益受損害，經合法訴願程序後始得提起，否則起訴不合法。（三）本件上訴人除請求被上訴人應交付「法官評鑑委員會審查小組」辦理黃熙嫣等 6 位法官是否應送法官評鑑之審查會議紀錄外，尚請求交付其程序應遵守之有關行政資訊文件。然查，上訴人請求交付程序應遵守之有關行政資訊文件部分，並未經向被上訴人申請，亦未有被上訴人於法令所定期間內應作為而不作為，或予以駁回之情形，此觀卷附之「臺灣高等法院提供行政資訊申請書」即可知，雖上訴人主張曾補充申請，但均未提出任何證據證明，自難採信，故參酌前開說明，上訴人自不得提起此部分之課予義務訴訟或一般給付訴訟。縱認上訴人業已申請，然因上訴人此部分申請，及其於申請書另外載明一併請求之「95 年 1 月 12 日院信人一字第 0950000315 號函」，均非上開政府資訊公開法第 3 項所稱之「審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，亦不合申請之要件，其逕行起訴即與法有違。（四）「上訴人之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第 107 條第 3 項定有明文。本件上訴人所訴之事實，皆與法律規定不合，已如前述，上訴人仍執前詞，請求撤銷訴願決定及原處分，並為訴之聲明第 2 項之主張，在法律上顯無理由，爰依上開規定，不經言詞辯論，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院按：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第 107 條第 3 項定有明文。所謂依其所述事實在法律上顯無理由者，係指事件之事實明確無須調查，且法律上之主張亦顯無理由者。現行行政訴訟法以主觀訴訟為原則。主觀訴訟以保護人民主觀之公

權利為目的。所謂公權利，為法律所保護之權利或利益，自亦必須由法律保障其實現。因此，須個人之權利或法律上利益遭受公權力之違法侵害，在行政訴訟上始應給予對應之救濟。本件上訴人向被上訴人申請提供「法官評鑑委員會審查小組」之會議紀錄，經被上訴人拒絕後，循序提起行政訴訟，訴之聲明「撤銷訴願決定及原處分，並命被上訴人應依政府資訊公開法之規定准許上訴人之申請案，並交付被上訴人『法官評鑑委員會審查小組』審查民事庭法官黃熙嫣等 6 人被申請法官評鑑，相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，並送達上訴人。」其主張請求之依據為政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款、行政程序法第 46 條。**按「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：…十、合議制機關之會議紀錄。」「第 1 項第 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。」政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款、第 3 項分別定有明文，由此可知，行政機關應主動公開之資訊，法律係採列舉規定。惟上訴人所稱「法官評鑑委員會審查小組」，並非法律或法官評鑑辦法或法官個案評鑑作業注意事項規定之法定組織，而係司法院 85 年 7 月 5 日（85）院臺人一字第 10049 號函：「…二、關於貴院建議之法官評鑑相關事項，說明如后：(一)嗣後有關民眾逕向法官評鑑委員會聲請評鑑之案件，本院部分將參照『司法院處理人民陳訴案件應行注意事項』規定移請相關業務廳處理；高等法院及其分院則應組成審查小組，由院長就具體事件指定小組成員一人，先予初步審查。若經審查結果認有評鑑之必要時，再依規定移請評鑑，否則依一般處理人民陳訴案件之規定處理。」所載性質上屬機關內部對於是否進行法官評鑑程序前之臨時任務編組，顯與「由依法獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關」不相當，自非上開規定所稱之「合議制機**

關」甚明，其會議紀錄或上訴人所稱之程序遵守之行政資訊文件，並不在政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所得公開之範圍，且「法官評鑑委員會審查小組」之審查過程、紀錄及意見等之相關文件僅為向所屬法院建議是否有進行法官評鑑必要之內部其他準備作業文件，依行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款規定，亦不在得公開之範圍。故上訴人主張請求之依據既為政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款及行政程序法第 46 條第 2 項規定，其請求自屬欠缺法律上依據，而難謂有此公權利，被上訴人拒絕所請，上訴人顯無何法律所保護之權利或利益受損害，其自無據以提起（各類型）行政訴訟之公權利。原審以此確定之事實，認依上訴人所述之事實，在法律上顯無理由，依前揭行政訴訟法第 107 條第 3 項規定，不經言詞辯論，逕以判決駁回，核無不合，並無上訴人指摘之判決不適用法規、適用法規不當之違法情事。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 97 年 6 月 27 日 97 年度裁字第 3354 號】

※本案程序駁回，詳見前審判決。

《提供行政資訊事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　桃園縣政府

代　表　人　乙○○

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 97 年 2 月 29 日臺北高等行政法院 96 年度訴字第 1791 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：以上訴人申請閱覽 91 年、93 年到 95 年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料(下稱系爭資料)之時間點係在各該年度地價公告決定「後」觀之，系爭資料已非屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所指政府機關作成意思決定「前」之準備作業，且政府資訊之公開本身即具有一定之公益性，詎原審仍援引上開法條，拒絕上訴人之閱覽申請，並認系爭資料僅係普遍性資料而彙整，並非具體公益呈現，復認上訴人所為「系爭資料在地價公告決定後已不符上開法條所指政府機關作成意思決定『前』之要件」之主張，並非政府資訊公開法第 19 條所指之情事變更情形，卻對上訴人於原審所舉有情事變更之情，未予詳加說明不採之理由，均有解釋或適用法條違誤及理由不備之違法等語，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非復執業經原審詳論不採之前詞，而就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就

原審已論斷者，泛言未論斷而有理由不備，或就原審所為論斷，泛言其論斷有解釋、適用法條違誤，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。至於原審另指「何況每年地價都會於年底評定後公告，當事人如果不服可以根據平均地權條例第 46 條規定於 1 個月內依據地價及標準地價評議委員會組織規程第 6 條提出異議，本件原告(即上訴人)並未適時依法提出異議而尋求逐年評定地價之救濟，關於原告所稱具體土地數年內地價評定之疑義，自當循逐年異議程序處理，亦此敘明。」僅係贅述，與本件判斷結果不生影響，上訴人就此質疑「當年度可以(於每年地價審議前舉行公開說明會)看的資料，過了該時期，原可公開的資料即變成不得公開的資料，此理之依據為何？」，要屬誤會，附此敘明。

三、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 97 年 2 月 29 日 96 年度訴字第 1791 號】

《提供行政資訊事件》

原　　告　甲○○

被　　告　桃園縣政府

代　表　人　乙○○縣長

訴訟代理人　丙○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服內政部中華民國 96 年 4 月 9 日台內訴字第 0960029041 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實

一、事實概要：原告以所有坐落桃園縣中壢市○○段 591 號土地遭被告逕為分割，其中部分土地劃歸為公共設施保留地，惟該地之公告現值自民國（下同）91 年起即有低估為理由，依據政府資訊公開法第 5 條及第 7 條第 1 項第 10 款規定，於 95 年 4 月 27 日向被告申請閱覽及影印桃園縣 91 年、93 年、94 年、95 年之歷次地價及標準地價評議委員會開會紀錄內容與該會議中作為地價評議審定之認定基礎資料，前經被告以 95 年 5 月 16 日府地價字第 0950137991 號函復原告不適用政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所稱合議制機關之會議紀錄。原告不服，提起訴願，經內政部以 95 年 8 月 7 日台內訴字第 0950113736 號訴願決定撤銷原處分，囑由被告另為適法之處分，被告乃以 95 年 9 月 29 日府地價字第 0950290962 號函復原告（對會議記錄及參考資料均不提供），原告不服，於 95 年 11 月 3 日提起訴願。訴願期間，被告自我重新審查，以 95 年 11 月 29 日府地價字第 0950341238 號函復原告（同意提供會議記錄，但否准提供相關參考資料），原告仍不服，就否准部分仍維持訴願（參見內政部 96 年度 0111 號訴願卷 p-16，原告所提訴願意見書），該部分訴願經遭駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、兩造聲明：

(1)原告聲明：

訴願決定、95 年 11 月 29 日府地價字第 0950341238 號原處分就駁回之部分均撤銷。

請求准予閱覽 91 年、93 年到 95 年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料。

訴訟費用由被告負擔。

(2)被告聲明：

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之主張：

(1)原告主張之理由：

原告依據政府資訊公開法第 5、9、10 條向政府申請提供政府資料，遭被告駁回而提起本件訴訟，故「主要爭點」並非屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項被告應否主動公開之範疇。

依平均地權條例第 46 條之規定，直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年 1 月 1 日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。

又直轄市或縣（市）地政機關為地價調查估計之主辦機關。並得授權所轄地政事務所辦理之；地價調查估計之辦理程序如下：一蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。....；第 3 條第 1 款所稱基本圖籍及資料包括下列事項：一不動產相關資料、都市計畫地籍套繪圖、非都市土地使用分區○○街道圖、都市計畫圖說、禁限建範圍圖。....；調查買賣實例或收益實例時，應依買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表之項目調查並填寫之。....；買賣實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就買賣實例價格進行調整，並記載於買賣實例調查估價表....；第 3 條第 2 款所稱影響區段地價之因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢及其他影響因素之資料等。前項影響區段地價之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫等，地

價調查估計規則第 2、3、5、6、8、9 條分別定有明文。

而桃園縣實施地價調查估計作業規定各條文對於桃園縣政府及其所屬各地政事務所辦理地價調查估計之作業程序亦均定有明文外，並規定地政事務所應作成公告地價現值（公告地價）評議表，且應將上開評議表併合地價區段略圖、地價區段勘查表、區段地價估價報告表、買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表等必要文件提供桃園縣地價評議委員會評議，此部分規定詳見上開地價調查估計作業規定第 3 條各項可資參照。

依政府資訊公開法第 1、3、5、6、18 第 1 項至第 2 項、19 條之規定，為建立政府資訊公開制度，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，特制定政府資訊公開法。該法所稱政府資訊，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；政府資訊應依該法主動公開或應人民申請提供之；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。二、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。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。五、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。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。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、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。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；前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。

原告申請閱覽資料之法律定性：

關於原告欲閱覽之原告所有土地 91 年起公告現值之地價決定之相關地價調查查估資料，性質上為地政機關依土地法、平均地權條例及地價調查估計規則之規定，依法應根據客觀之現實狀況予以勘查、查估所為之報告及資料（其中應包含稱影響區段地價之因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢及其他影響因素之資料等，此項影響區段地價之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫）。該等資料本身即屬於政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，人民依法即得申請閱覽之。

上開政府資訊提供地價評議委員會作為地價審議之基礎資料後，並無該當於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之要件，而有不予提供之法律依據：

I 本件原告申請閱覽之資料，原為得公開之政府資訊，若僅因「提供地價委員會參考」後，即會變更其法律性質為「不予提供」之資訊，則被告依何法論述其變更法律性質之依據？舉例來說，一份依照政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款之政府「業務統計」資料（例如年度土地買賣價格之統計），是否會因該份統計資料提供予某行政機關作為施政計畫、都市規劃，或是地價委員會評議地價參考使用，而使得應公開之政府統計資料轉換為不得公開之資料。

II 原告於 95 年間申請閱覽 91 年至 95 年間之相關地價查估資料，在時間點的觀察，非屬「政府機關作成意思決定前」之要件，而係政府機關作成意思決定後之政府資訊。此外，尚有以下理由認被告駁回原告申請之理由違法：

A 從基本立法意旨觀之：

政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之立法意旨為「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡，爰為第一項第三款之規定。」，是該法之立法目的在於保障「意思決定作成前」免因公開內部意見而受困擾以致無法作成決定之情形，故對該條款之解釋應顧及申請時間點對於該文件的法律定性。縱認上開欲申請之資料係合致於該法第 18 條第 1 項第 3 款所稱之「政府機關作成意思決定前」之要件，仍應檢視該等資料是否屬於「內部單位之擬稿或其他準備程序」之要件。地價評議委員會在政府組織上雖非獨立之行政機關，然就地價評議及決定上，依法則為具有決策權之機關；若被告以該委員會不具有獨立之編制及預算、無印

信而認其非法律定義之「合議制」「行政機關」，解釋政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款之「合議制機關」。被告亦應以同樣的法律解釋方法，來認定該委員會是否屬於狹義之內部單位及該委員會評議性質上是否屬於擬稿或其他準備作業。該委員會對地價作成評議結果非任何他人得以否定，即便是發表結果之機關代表人。另依上開立法意旨，該等資料為一客觀對買賣價格、外在環境發展數據、認知之集合，絕非如擬稿或類如擬稿性質之其他準備程序。相互參照，該委員會對於土地現值之決策權，非如一幕僚之內部單位之個人內部意見，性質上反較接近合議制機關，因合議制之行政機關應對其決策負責，故法律規定應主動公開其等決議，以對其等決策負責之意旨。被告若欲引用該條款之規定，應說明該委員會對於事關國民財產權、國家稅收有重大影響之土地現值之決定具有決策權，何以具有權限卻不須接受大眾檢視其是否有依照客觀數據或調查報告內容為評議，何以客觀之數據集合與調查報告得以類同擬稿或其他（類如擬稿）之準備作業，何以有此與違反政府資訊公開法之立法精神及民主國家監督之機制之處理。蓋所謂的內部單位擬稿與其他準備程序在性質上應屬於個人意見性之表達，或有擬稿之個人主觀意見表達性質之簽呈或基層公務員之研究意見單，或有不予公開之理由，然本件申請之政府資訊為提供該委員會審定影響人民權益甚鉅之公告現值所憑據之客觀、基礎資料（包括地價交易資料之蒐集、情況調整、個別、區域因素之影響、區段地價查估或相關圖籍等資料）應屬客觀存在之數據、資料，應無得以限制公開之理由，其限制公開牴觸政府資訊公開法所稱「為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」之立法意旨。

B從政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定觀之：

本件欲閱覽者縱包含有個人意見表示之準備內容，然就客觀查估之資料，例如買賣價格統計、附近區域之商業發展建設等客觀資料，亦屬得以公開之資料，並非一部分有限制之理由，全部資料即不得閱覽。

C從政府資訊公開法第 19 條規定觀之：

依政府資訊公開法第 19 條之規定及其立法意旨「政府機關於職權範圍內作成或取得之資訊，如符合第 18 條第 1 項所定各款情形之一者，自應限制公開或拒絕提供。惟因情事變更，已無繼續限制或拒絕之必要者，為貫徹政府資訊公開原則，自當允許並受理申請提供，以滿足人民知的權利。」均可認被告於 95 年間駁回閱覽 91 年至 95 年之政府資訊之處分有違上開法律規定及立法意旨。

根據政府資訊公開法第 18 條第 3 項但書，本件申請閱覽之資料，公開對公益亦有所必要，因而具有得公開或提供之情形：

I 根據閱覽被告中壢地政事務所網頁（http://www.jungli.gov.tw/chhtml/landfaqmain.asp?pagenum=2&cid=79&ltype=03&），其上所載之問與答內容如下：「Q9 土地現值作業如何公開化、透明化？」、「A9、地政機關於地價評議前，會先舉行公開的作業說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一年來地價動態，並廣泛聽取民眾反映意見，於評議會召開時，也開放記者們採訪，加強政府與民眾雙向溝通，使地價評議作業更臻公平合理」；「Q10、地價評議委員會，土地所有權人能不能參加？」、「A10、地價評議委員會是採委員制，開會時，除委員及必要工作人員外，原則上一般土地所有權人不得

參加，惟如果是依法評議異議人民案件時，異議人得推派代表列席說明，但仍應於表決前退席。」由上開資料可知，為了避免歷來社會認為土地現值審定與公告有黑箱作業之弊，土地現值公告掌握在特定委員會手中，若該等資訊無法公開，實難避免委員因人事請託或個人利益糾葛，而有不依據調查報告之客觀數據而為決定之情事（過低則有損於徵收土地所有權人之利益，無端調高亦有圖利特定土地所有權人之嫌疑），故全國之地政機關均設有推動公開化、透明化之目標。也因此提供此等資料對於避免公告現值作業的黑箱化，有防弊、興利之公益目的（加深民眾對於政府決策係出於理性之信賴），而符合該法第 18 條第 1 項第 3 款但書之要求。

II 上開網頁資料說明稱：就相關地價估計作業情形可以開說明會說明；對異議案件，異議人也可參加當次的評議，直到最後的表決進行前，也可看出被告肯定公告現值作業化追求公開化、透明化之價值與努力，且與政府資訊公開法之立法意旨不謀而合。惟異議人若可以參與會議討論，僅只有在表決前，才需要離開，則在表決前的會議中，異議人若不得參閱會議所發之資料，則這也只是形式上的假公開、假民主，實質的進行還是操縱在不需被檢驗少數委員會委員的動念之間。

III原告欲閱覽及影印桃園縣 91 年至 95 年之歷次地價及標準地價評議委員會開會紀錄、提供與會委員作為審定地價依據之附件資料及當年度桃園縣政府地政事務所所為之地價查估資料，緣起於原告所有土地公告現值由 85 年至 90 以降，均呈提升之曲線，在 90 年之公告現值已達每平方公尺 32,120 元，然在 91 年 5 月 31 日之第 3 次會議卻評定為 11,900 元，公告現值無端下跌近 6 成。短短 1 年間，該區域有何

重大政、經、社會因素，使得將被徵收作為高鐵、桃園捷運車站預定地之周邊土地公告現值鉅降之理。又 93 年 12 月 17 日第 4 次會議改評為 21,318 元，94 年 12 月 20 日第 7 次會議又復降為 16,829 元，此等反覆有何客觀要素。蓋原告所有土地周遭之發展，91 年市場價格絕無如此劇烈之慘跌原因，近年來因附近交通網路興建，市政建設亦有良好發展，公告土地現值亦未能反應市價呈現相當之交通、商業價值，已令人費解，更不用說其反覆升降，緩升遽降之作為。而 95 年間原告所有土地遭逕行分割，顯見徵收在即，原告自有瞭解評議委員會認定事實之基礎，方能釋疑。請求閱覽的資料為過去地價評議委員會參考過的資料，決定也已經作了，即使現在提供給原告閱覽也不會影響往後的決定，所以不符合事前會議的準備資料不可以閱覽的條件。

(2)被告主張之理由：

政府資訊公開法第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 7 條第 1 項第 10 款及第 3 項規定：「本法所稱政府資訊，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。」、「本法所稱政府機關，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等機構。受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「下列政府資訊，除依第十八條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：....十、合議制機關之會議紀錄。....第一項第十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。」、同法第 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：....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。....」又按地價及標準地價評議委員會組織規程第 3 條及第 12 條規定：「本會任務為下列事項之評議：一、地價區段之劃分及各區段之地價。..」、「本會委員、執行秘書及工作人員均為無給職。但非由本機關人員兼任者，得依規定支給出席費。」桃園縣地價及標準地價評議委員會係被告為評議地價、標準地價事項，依內政部訂頒之地價及標準地價評議委員會組織規程所設置之任務編組，其委員及工作人員均屬兼任，並無獨立預算，亦不得以該委員會名義獨立對外行文，非具有單獨法定地位之行政機關，自非合議制行政機關，該地價及標準地價評議委員會作成之地價評議、標準地價等會議紀錄，自非政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定事項，被告不予主動公開。又地價及標準地價評議委員會開會紀錄內容與該會議中作為地價評議審定之認定基礎資料屬機關內部意見或委員間意見之交換等資訊，包括地價交易資料之蒐集、情況調整及個別、區域因素之影響，區段地價查估、推估以及編製相關圖籍等，均係該委員會作為意思決定前之準備作業，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款，應限制公開或不予提供。每年地價都會於年底評定後公告，當事人如果不服可以根據平均地權條例第 46 條規定於 1 個月內依據地價及標準地價評議委員會組織規程第 6 條提出異議。本件原告沒有提出異議。

理由

一、本件原告因申請閱覽及影印桃園縣 91 年、93 年、94 年、95 年之歷次地價及標準地價評議委員會開會紀錄內容與該會議中作為地價評議審定之認定基礎資料，不服被告 95 年 9 月 29 日府地價字第 0950290962 號函提起訴願，嗣被告自我審查重作處分，另以 95 年 11 月 29 日府地價字第 0950341238 號函通知原告（同意提供會議記錄），經內政部以 96 年 2 月 2 日台內訴字第 0950195015 號函請原告釋明訴願真意，原告表示僅就原處分未變更部分（否准提供參考資料）聲明不服，故原告實亦不服被告 95 年 11 月 29 日

府地價字第 0950341238 號函提起訴願（參內政部 96 年 4 月 9 日台內訴字第 0960029041 號訴願決定書 p-04），經本院闡明後，原告更正訴之聲明「訴願決定、95 年 11 月 29 日府地價字第 0950341238 號原處分就駁回之部分均撤銷。請求准予閱覽 91 年、93 年到 95 年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料（參本院卷 p-56）」，合先敘明。

二、依政府資訊公開法第 1、3、5、6、18、19 條之規定，為建立政府資訊公開制度，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，特制定政府資訊公開法。該法所稱政府資訊，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；政府資訊應依該法主動公開或應人民申請提供之；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；（第 18 條）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。二、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。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。五、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。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。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、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。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。（第 19 條）前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。

三、關於原告申請被告提供「91 年、93 年到 95 年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料」等政府資訊；被告以「該資料是供桃園縣地價及標準地價評議委員會作為意思決定前之準備作業」，該委員會並非政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之合議制機關，故被告不予主動公開，且依據同法第 18 條第 1 項第 3 款，作為意思決定前之準備作業應不予提供而否准之。原告主張以目前時間點的觀察，該資訊非屬「政府機關作成意思決定前」之要件，而係政府機關作成意思決定後之政府資訊，並認為依政府資訊公開法第 19 條之規定及其立法意旨「政府機關於職權範圍內作成或取得之資訊，如符合第 18 條第 1 項所定各款情形之一者，自應限制公開或拒絕提供。惟因情事變更，已無繼續限制或拒絕之必要者，為貫徹政府資訊公開原則，自當允許並受理申請提供，以滿足人民知的權利。」，本件申請自有提供之必要為爭執重心。

因此，**桃園縣地價及標準地價評議委員會是依據依內政部訂頒之地價及標準地價評議委員會組織規程所設置之任務編組，其委員及工作人員均屬兼任，並無獨立預算，亦不得以該委員會名義獨**

立對外行文，非具有單獨法定地位之行政機關，自非合議制行政機關，並非政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之合議制機關，被告無須主動公開相關資訊應無疑義，亦非本件爭議所在；故本件尚待釐清者為系爭資訊是否為「同法第 18 條第 1 項第 3 款，作為意思決定前之準備作業」而不提供，或得否依據「因情事變更已無拒絕提供之必要者」而受理申請提供。

四、關於地價之評議：

(1) 依平均地權條例第 46 條之規定，直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年 1 月 1 日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。

(2) 又直轄市或縣（市）地政機關為地價調查估計之主辦機關。並得授權所轄地政事務所辦理之；地價調查估計之辦理程序如下：一蒐集、製作或修正有關之基本圖籍及資料。二調查買賣或收益實例、繪製地價區段草圖及調查有關影響區段地價之因素。....；第 3 條第 1 款所稱基本圖籍及資料包括下列事項：一不動產相關資料、都市計畫地籍套繪圖、非都市土地使用分區○○街道圖、都市計畫圖說、禁限建範圍圖。....；調查買賣實例或收益實例時，應依買賣實例調查估價表或收益實例調查估價表之項目調查並填寫之。....；買賣實例除依前條規定辦理外，並應就下列事項詳予查證確認後，就買賣實例價格進行調整，並記載於買賣實例調查估價表....；第 3 條第 2 款所稱影響區段地價之因素，包括土地使用管制、交通運輸、自然條件、土地改良、公共建設、特殊設施、工商活動、房屋建築現況、土地利用現況、發展趨勢及其他影響因素之資料等。前項影響區段地價之資料，應依地價區段勘查表規定之項目勘查並填寫等，地價調查估計規則第 2、3、5、6、8、9 條分別定有明文。

(3) 桃園縣實施地價調查估計作業，依據地價及標準地價評議委員會組織規程及其補充規定，組織桃園縣地價及標準地價評議委員會，依法評議地價暨標準地價事項，並依據內政部定頒之地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範為之。參照該作業規範：（第 2 點）地價及標準地價評議委員會依規定開會時，應由地政機關將地價、土地改良物價額、標準地價或徵收補償地價加成補償成數調查估計之經過情形，提出報告，並作成書面議案，作為評議之依據。（第 3 點）地政機關根據平均地權條例第 15 條或第 46 條規定提送本會評議區段地價之議案，應先行舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，提送本會作為評議之參考。（第 4 點）地政機關依第 3 點規定舉辦說明會後，於本會開始評議前，應準備相關資料先向本會簡報下列事項：地價調查、區段劃分、地價估計等作業情形及其他相關統計圖、表。最近一期地價動態情形及影響地價主要因素分析。公共建設及其鄰近土地地價調整情形。說明會民眾反應意見及研處情形。相鄰鄉、鎮、市、區間及市、縣間地價情形。前項簡報，得視地方實際情形分區辦理之；必要時，並得邀請本會委員實地查訪之。

五、地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範（第 3 點）：地政機關根據平均地權條例第 15 條或第 46 條規定提送本會評議區段地價之議案，應先行舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，提送本會作為評議之參考。顯見原告請求准予閱覽 91 年、93 年到 95 年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料，是地政機關提送地價及標準地價評議委員會作為評議之參考資料，應屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款，作為意思決定前之準備作業，而得不予提供。

(1) 至於，該資料之內容涉及「舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告」有些當然來自於政府其他資訊，如果原為得公開之政府資訊，原告自得依原來可得公開之方式取得之。誠如原告所稱，一份依照政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 5 款之政府「業務統計」資料（例如年度土地買賣價格之統計），不會因該份統計資料提供予某行政機關作為施政計畫、都市規劃，或是地價委員會評議地價參考使用，而使得應公開之政府統計資料轉換為不得公開之資料。只是申請閱覽方式的不同，原告仍可循「業務統計」資料公開之方式閱覽，但不得主張一部分可公開資料提供為地價及標準地價評議委員會作為評議之參考資料，就認定全部評議之參考資料都應公開。

(2) 關於土地現值作業之公開化、透明化，地政機關於地價評議前，會先舉行公開的作業說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一年來地價動態，並廣泛聽取民眾反映意見，於評議會召開時，也開放記者們採訪，且地價評議委員會是採委員制，開會時，除委員及必要工作人員外，原則上一般土地所有權人不得參加，惟如果是依法評議異議人民案件時，異議人得推派代表列席說明，但仍應於表決前退席（參照地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範第 3、5 點），足見資訊公開並非顯示決議內容公開，而僅為決議結果公開及相關會議紀錄公開，由土地現值作業之公開化、透明化之目的，也無法推論作為地價評議委員評議之參考資料，需要通盤公開。政府機關作成意思決定後之政府資訊，就本案情節是委員會評議會議決議公開及相關會議紀錄所公開之政府資訊，是意思決定後而衍生之政府資訊，而非「政府機關作成意思決定前之準備作業相關資料」，即使政府機關作成意思決定後，「決

定前準備作業之資料」仍是決定前之準備作業，而非轉換成政府機關作成意思決定後之政府資訊。

(3) 地價及標準地價評議委員會評議會議作業規範（第 3 點）：地政機關就相關資料予以彙整處理作成報告，是一份綜合研判之資料，故無法區隔為一部分可公開或其他部分不宜公開，自無政府資訊公開法第 18 條第 2 項「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。」之適用。又該內容為舉辦公開說明會，說明地價調查、區段劃分、地價估計作業情形及最近一期地價動態情況，並受理當地民眾意見予以彙整處理作成報告，是普遍性資料收集而彙整，並非具體之公益之呈現，否則政府施政是以造福人民為依歸，任何施政因有利於民眾有利於大多數民眾，即屬有利於公益，則就廣義公益之立場，任何政府資訊均應公開，故政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書所稱對公益有必要者得公開，當屬對具體公益呈現有其必要性，而非如原告所稱有防弊、興利之公益目的（加深民眾對於政府決策係出於理性之信賴）即得公開，故原告此部分之主張亦無可憑。

六、 **系爭「91 年、93 年到 95 年地價評議委員會評定地價參考之地價查估報告及參考資料」，至 97 年間是否因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要，原告應更具體說明，但原告僅稱政府機關作成意思決定後即應公開，自與政府資訊公開法第 19 條規範本旨不符**，何況每年地價都會於年底評定後公告，當事人如果不服可以根據平均地權條例第 46 條規定於 1 個月內依據地價及標準地價評議委員會組織規程第 6 條提出異議，本件原告並未適時依法提出異議而尋求逐年評定地價之救濟，關於原告所稱具體土地數年內地價評定之疑義，自當循逐年異議程序處理，亦此敘明。而**本件為地價及標準地價評議委員會作為地價評議審定之認定基礎資料，屬機關內部決定前準備作業，包括地價交易資料之蒐集、情**

況調整及個別、區域因素之影響，區段地價查估、推估以及編製相關圖籍等，均係該委員會作為意思決定前之準備作業，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款，且無同法第 19 條情事變更之情節，自應限制公開或不予提供。被告否准原告閱覽之申請，於法有據，訴願決定亦無違誤，原告之訴應予駁回。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 97 年 1 月 24 日 97 年度裁字第 728 號】

※本案程序駁回，詳見前審判決。

《提供行政資訊事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　臺北市政府勞工局

代　表　人　蘇盈貴

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 96 年 8 月 2 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 3718 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人以高等行政法院判決有不適用法規或適用法規不當為上訴最高行政法院之理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實，如

未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

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。

四、依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 96 年 8 月 2 日 95 年度訴字第 3718 號】

《提供行政資訊事件》

原　　告　甲○○

被　　告　臺北市政府勞工局

代　表　人　蘇盈貴（局長）

訴訟代理人　乙○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服台北市政府中華民國 95 年 9 月 20 日府訴字第 09584951200 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實

一、事實概要：原告前係被告所屬就業服務中心就業輔導員，因不服被告依民國（下同）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」之規定核定原告之起薪及提敘薪級，並主張被告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（下稱系爭會議）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，經本院 94 年度訴字第 3011 號判決駁回原告之訴。嗣原告於 95 年 6 月 15 日向被告申請提供系爭會議過程之錄音拷貝資料，經被告以 95 年 6 月 26 日北市勞三字第 09534620900 號函復原告略謂：「主旨：臺端申請臺北市身心障礙者就業基金專戶委員會第 40 次會議（90 年 7 月 10 日）會議紀錄

之錄音拷貝資料 1 案，復如說明・・・說明：・・・二、按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：『申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：（一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄・・・或其他行政決定前之準備作業文件。』查所請錄音資料係屬行政決定前之準備作業文件，依上開規定礙難提供。」原告不服提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、 兩造聲明：

(一) 原告聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 被告應許原告申請依政府資訊公開法拷貝系爭會議錄音帶資料。
3. 訴訟費用由被告負擔。

(二) 被告聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、 兩造之爭點：被告否准提供系爭會議之錄音拷貝資料，是否合法？

(一)原告主張之理由：

1. 依臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 1 點規定：「臺北市政府為執行行政程序法第 46 條之規定，以保障行政程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。・・・四、申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有其必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕・・・」並無規定需原告舉證證明所申請提供之政府資訊之公開對公益有必要，訴願決定乃擴張法解釋，自屬謬誤。自行政

訴訟法第 133 條立法理由可知，行政訴訟以保障人民權益及確保行政權之合法行使為主要目的，可知行政訴訟（含訴願）本身即與公益有關。

2. 政府機關為公務部門，依法執行國家所賦予公權力，行政措施或會議均屬公益性質，自不待言。縮減部分人民之福利，無形中亦是擴張或保障另一部分人民之福祉，事涉公益。系爭會議當次報告事項與討論事項議題，均為公益性事項：

◎報告事項：

(1) 確認第 39 次會議紀錄。

(2) 臺北市政身心障礙者就業基金 90 年 6 月底累計餘額暨 90 年截至 6 月底基金執行狀況表。

(3) 第 39 次會議決議事項執行情形報告案。

◎討論事項：

(1) 臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金 90 年度補助暨委託計畫人事費調整案報告案。

(2) 有關「90 年度臺北市職災致殘通報系統暨服務制度工作計畫」預算追減乙案，提請審議。

(3) 臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金 90 年度補助計畫申請變更案，審查結果，提請審議。

(4) 有關本年度臺北市身心障礙者就業基金預算計畫經費編列單位變更案，提請審議。

(5) 有關修正「臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金 90 年度補助民間團體（機構）暨本局之補助款財物運用暨會計作業輔導與查核實施計畫」與追加計畫經費預算新台幣 19,161,931 元，提請審議。

(6) 有關身心障礙者保護法就業促進相關條文修正案，提請討論。

(7) 臺北市政府勞工局身心障礙者就業基金 91 年度補助政策暨作業規定修正案，提請審議。

(8) 有關「臺北市身心障礙者教育與就業轉銜試辦計畫（草案）」追加總經費預算，提請審議。

(9) 有關「臺北市精神障礙者就業促進計畫—永續經營方案(草案）」及追加經費預算，提請審議。

(10)有關修訂「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者就業促進人員作業須知」及「臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員支給報酬表」，提請審議。

3. 由下列 A.系爭會議決議「討論事項十」紀錄，以及 B.「台北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知（修正草案）」條文內容比對，可知確有聆聽錄音帶或拷貝之理由：

A.被告製作系爭會議決議紀錄「討論事項十」：

案由：有關修訂「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者就業促進人員作業須知」及「臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員支給報酬表」，提請審議。說明：詳見會議資料。

決議：

(一) 修訂之「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者就業促進人員作業須知」第 12 條刪除，第 7 條於修正條文後加列「考績獎金發放標準由本局另定之」。

(二) 本案同意追溯至 89 年 9 月 5 日。依修正後之規定重新審定薪點及提敘薪級，並補發其差額；重新審定薪點及提敘薪級人員僅就其薪資差額予以補發。

(三) 既追溯至 89 年 9 月 5 日生效，同意考績獎金於績效獎金未訂定前先予適用，補發 89 年度考績獎金，績效獎金考評辦法及

獎勵標準則於本（90）年底前制定、取代考績獎金。

(四) 本局所屬就業服務中心運用本基金聘用、並於 89 年 9 月 1 日移撥本局之人員，其起薪及提續標準比照本局就業促進人員（推展員）辦理。

(五) 其餘照案通過。

臨時動議

散會（下午 5 時 30 分）

B.「台北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知（修正草案）」（下稱作業須知修正草案）：

(一) 臺北市政府勞工局（以下簡稱本局）為推展身心障礙者就業促進與職業訓練等業務，特運用臺北市身心障礙者就業基金（以下簡稱本基金）聘用身心障礙就業促進人員（以下簡稱就業促進人員）以進行各項工作，並訂定本須知。

(二) 本須知所稱就業促進人員，係指為辦理身心障礙者就業服務等相關業務，由本局運用本基金聘用之人員，其聘用職稱為主任、秘書、執行長、督導、助理督導、推展員、助理推展員。

(三) 就業促進人員之報酬，參照「行政院暨所屬各級機關聘用人員注意事項」附表「聘用人員比照分類職位公務人員俸點支給報酬標準表」及「行政院暨所屬各級機關約僱人員僱用辦法」附表「約僱人員比照分類職位公務人員俸點之給報酬標準表」之報酬薪點訂定之；其職責程度及所具專門知能條件，亦參照上開附表之規定辦理。前項就業促進人員「支給報酬標準表」如附件。

(四) 就業促進人員之聘用應訂立書面契約，其內容如下：(1)聘用期間。(2)擔任工作內容及工作標準。(3)聘用期間報酬及給酬方式。(4)受聘人員違背義務時，應負之責任及解聘原因。(5)其他必要事項。前項第 1 款之聘用期間，以 1 年為限，期滿

如需繼續聘用，每年得予換約聘用 1 次。工作計畫完成，或年滿 65 歲，應即解聘。

(五) 就業促進人員之遴用，以具業務所需專門知能條件及適才適所者，公開甄選。

(六) 本局得視業務特殊需要，另以特約方式聘用人員，其工作條件及報酬應以書面契約訂之。但其聘期以 2 年為限。

(七) 就業促進人員服務每滿 1 年（以當年 12 月底往前推算），經年終考核評定成績優良達 80 分以上者，薪點調升 1 級，並給予考績獎金，但以調升至各該職稱最高級為限。

(八) 就業促進人員於年度內調升職務而調升薪點者，其年終考核仍得依前項規定辦理。

(九) 就業促進人員年終工作獎金比照「軍公教人員年終工作獎金（慰問金）發給注意事項」辦理。

(十)就業促進人員之離職儲金給與，由本局另定之。

(十一)就業促進人員因業務績優，本局得發放績效獎金予以獎勵績優人員，績效獎金之發放標準由本局另定之。

(十二)就業促進人員之考績獎金參照「公務人員考績法」及「公務人員考績法施行細則」辦理。

(十三)就業促進人員之差假勤惰考核管理，參照行政院頒聘僱人員差假勤惰考核管理之規定辦理。

(十四)本作業須知追溯自 89 年 9 月 5 日生效。

(十五)本作業須知得隨時修訂之。

前揭 A 與 B 兩文件均為被告所製作，同屬會議決議事項，卻有不同，故需藉錄音帶資料釐清疑點者為：

(1) 「作業須知修正草案」第 7 條應加「考績獎金發放標準由本局另定之」。

(2) 「作業須知修正草案」第 12 條應刪除，卻仍存在。且另多出「就業促進人員之考績獎金參照『公務人員考績法』

及『公務人員考績法施行細則』」辦理之部分。

(3) 前揭 A 第 5 項：「其餘照案通過」，顯示應有「其餘」項未記載於紀錄中，而記載於何處，有聆聽錄音帶或拷貝之必要。

4. 被告 93 年 2 月 11 日北市勞人字第 09330421100 號函之說明，顯有疑義，應以錄音帶為憑，方得客觀公正：

(1) 上開函文說明四、第 7 行「係簽陳案陳核時奉長官指示再修正者，為應提第 40 次會議，奉示當日於身障基金管理委員會上現場抽換，當時未及抽換比較表，因此，第 40 次身障基金管理委員會審議及通過者係為現場抽換之作業須知及支給報酬標準表修正草案・・・」會議現場既然有此過程，復為兩造爭議之所在，故需藉系爭會議錄音帶釐清。

(2) 另同前項內文說明四、第 7、8 行「・・・奉示於身障基金管理委員會上現場抽換，當時未及抽換比較表，・・・」既然可於會議現場抽換某些文件，為何仍有某些文件未及抽換？該函文說明四、第 9 行「・・・因此，第 40 次身障基金管理委員會審議及通過者係為現場抽換之作業須知及支給報酬標準表修正草案・・・」為何委員會都不用討論，僅現場抽換，並依抽換「入會場」之文件就通過了？

5. 被告主張系爭會議錄音資料非為製作會議紀錄之參考，僅係會議決議之討論過程，屬行政決定前之準備作業文件，然其理由卻仍欠充分：

(1) 被告既於 89 年 7 月 5 日訂定「台北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會會議旁聽要點」許可民眾就基金專戶委員會之會議申請旁聽，卻又否准原告申請拷貝該第 40 次會議之錄音帶，顯然邏輯不合，更有違政府資訊公開法第 1 條所揭示增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督之立

法意旨。

(2) 行政部門，因政策、業務需要或上級指示產生對某項議題準備如何興革、作法或預算之分配等新工作事項之文件、簽呈，於業務部門內部先行討論或經批示修正等，不一而足，此等文件是為行政決定前之準備作業文件；一旦形成共識之議題，囿於法令機制，非被告行政部門本身能單獨核示辦理，需提出由基金專戶委員會審議並審議通過，該項議題方得執行，已非被告所謂「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」。被告復指出「委員會決議事項應報主管機關核定後辦理・・・。」實可證被告主張前後矛盾，何不直接「核定」後執行決策即可，而需再送委員會形成決策？另所謂報主管機關「核定」後辦理，應是指依決策者「基金專戶委員會」之決議辦理核定，本「核定」僅是形式追認而已，因該基金專戶委員會當然主席即為被告代表人，被告如對議題有意見，在該委員會討論議題時就不會通過，一旦於該委員會形成共識並決議通過時，該決議對被告有拘束力；縱該決議事後被發現有瑕疵或錯別字，亦應提報次屆委員會更正之，被告本身無權更改。

(3) 觀諸被告於系爭會議「討論事項十」案由：有關修訂「臺北市勞工局運用台北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙者就業促進人員作業須知・・・」及「台北市身心障礙者就業基金聘用就業促進人員支給報酬標準表」，提請審議。既已形成內部共識議案，提請有權審議之「基金專戶委員會審議」已屬另一階段，絕非「作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」。系爭會議錄音帶是製作會議紀錄依據、整個會議過程動態性之情境記載，呈現對會議當時內外在環境與氛圍之客觀性，為決議及日後爭論

依循之根本磐石。

6. 政府資訊公開法第 19 條規定：前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。原告申請提供系爭會議錄音帶之拷貝，迄今已有多年，已達前開要件，自應許原告之申請，以維原告法益。

(二) 被告主張之理由：

1. 按依政府資訊公開法第 3 條規定，該法所稱之政府資訊，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。查原告係向被告申請提供系爭會議過程之錄音拷貝，依前揭規定，該會議過程之錄音拷貝資料，應屬政府資訊公開法所稱政府機關於職權範圍內作成而存在於磁碟或磁帶之政府資訊。復依同法第 18 條第 1 項第 3 款規定，政府資訊屬於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者，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供之。又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 2 項第 1 款規定，各機關對申請人提出之閱卷申請，除屬行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件外，不得拒絕，易言之，如申請人所申請閱覽者，若屬前揭情形，行政機關得予拒絕。系爭會議過程錄音拷貝資料，均為會議之討論過程，會議中由委員就議程討論事項進行討論發言，最後由主任委員依共識做成決議，又委員會決議事項應依臺北市身心障礙者就業基金收支保管及運

用自治條例第 6 條第 3 項規定：「委員會決議事項應報主管機關核定後辦理之。・・・」故錄音資料非為製作會議紀錄之參考，亦係會議決議之討論過程，是其屬行政決定前之準備作業文件無誤，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及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 2 項第 1 款規定，除對公益有必要外，應限制公開或不予提供之，原告既未舉證證明其所申請提供之政府資訊之公開對公益有其必要，則被告依規定，否准其請，自屬有據。

2. 依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款及第 3 項規定:「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：・・・十、合議制機關之會議紀錄。」「第 1 項第 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。」是政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所指除依同法第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開之合議制機關之會議紀錄，係指該機關所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單，尚不包含會議過程之錄音資料，是本件縱認臺北市身心障礙者就業基金專戶管理委員會為政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所規定之合議制機關，其會議過程之錄音資料亦非屬前揭規定所指應主動公開之會議紀錄。復按政府資訊公開法第 19 條規定：「前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。」查原告主張系爭會議迄今已逾 5 年，相關與會人員均有所更動，當時相關事務決議之規定，業經多次修正等節，均非政府資訊公開法第 19 條所指情事變更之情形，無法適用。

理由

一、原告起訴後，被告代表人師豫玲變更為蘇盈貴，是新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、按政府資訊公開法第 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。」第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，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。」第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第 9 條規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊．．．」第 18 條第 1 項第 3 款規定：「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：．．．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。」次按臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點第 1 點規定：「臺北市政府為執行行政程序法第 46 條之規定，以保障行政程序當事人及利害關係人之權益，特訂定本要點。」第 2 點規定：「臺北市政府及所屬各機關、學校（以下簡稱各機關）受理當事人或利害關係人申請閱覽、抄錄、影印或攝影與行政程序有關之卷宗資料（以下簡稱閱卷），除其他法令另有規定外，依本要點規定辦理。」第 3 點第 3 項規定：「當事人或利害關係人申請閱覽卷宗之期間，不以行政程序進行中為限，於行政程序進行前或終結後，仍得申請閱覽卷宗。」第 4 點規定：「申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：（一）行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、合議制以外機關之會議紀錄、上級有關之交代或批示或其他單

位、機關所為之知會意見或其他行政決定前之準備作業文件・・・」。

三、如事實概要欄所載之事實，有本院 94 年度訴字第 3011 號判決、原告 95 年 6 月 15 日申請函、被告 95 年 6 月 26 日北市勞三字第 09534620900 號函等件影本在訴願卷可稽，且為兩造所不爭執，堪認為真實。原告雖主張其為維護與被告間行政訴訟之法益，依政府資訊公開法規定，向被告申請發給或拷貝系爭會議錄音資料，被告應受理並予提供云云。惟查：

(一) 臺北市身心障礙者就業基金收支保管及運用自治條例第 1 條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為促進身心障礙者就業，保障其公平參與社會生活之機會，並妥善運用本市身心障礙者就業基金（以下簡稱就業基金），特依身心障礙者保護法（以下簡稱本法）第 36 條第 2 項及地方制度法第 28 條第 4 款規定制定本自治條例。」第 3 條規定：「本自治條例之主管機關為臺北市政府（以下簡稱市政府）勞工局。・・・」第 6 條規定：「為提高就業基金運用效益，促進身心障礙者就業，主管機關應設置『臺北市身心障礙者就業基金委員會』（以下簡稱委員會），除就身心障礙者就業促進政策提出研議意見外，並審議下列事項：・・・委員會決議事項應報主管機關核定後辦理之。主管機關不予核定者，應交由委員會重新審議，經出席委員 3 分之 2 以上維持原決議者，主管機關應即接受該決議。」

(二) 系爭會議係被告為審議修正「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」及「臺北市身心障礙者就業基金聘用身心障礙就業促進人員支給報酬表」規定，由臺北市身心障礙者就業基金委員會所召開，委員會決議事項應報請被告核定後始得辦理。而系爭會議紀錄及決議通過修正之內容業經被告依原告申請函送予原

告，有原告所提被告93年2月11日北市勞人字第09330421100號函、系爭會議紀錄、前開作業須知及支給報酬表修正前後比較表等件影本可稽（本院卷20－31頁）。**本件原告申請提供之系爭會議錄音拷貝資料，核係以錄音方式記錄該會議有關報告事項、議案之發言討論及作成決議之過程，應屬被告修正前開作業須知、支給報酬表之準備作業程序。是被告主張系爭會議錄音資料係屬行政決定前之準備作業文件，不予提供，揆諸首開規定，並無不合。**

(三) 原告於其所提訴願書自稱係為維護其就敘薪事件與被告間行政訴訟之法益，於95年6月15日依政府資訊公開法第5條規定，向被告申請發給或拷貝系爭會議紀錄之會議錄音資料（見訴願卷第3頁），顯非基於公益必要而為本件申請。此外原告並未舉證系爭會議錄音拷貝資料之公開對公益有何必要，被告依法自得限制公開不予提供。

(四) 另，政府機關縱使為形成決策而以委員會方式開會討論而形成共識，然其仍與依法獨立行使職權之成員所組成之決策機關之合議制機關不同。被告及委員會並非合議制機關，故系爭會議記錄即非屬政府資訊公開法第7條第1項第10款規定之合議制機關會議紀錄，況縱屬之，其公開須應受同法第18條規定之限制，系爭會議錄音拷貝資料既為行政決定前之準備作業文件，依政府資訊公開法第18條第1項第3款規定應限制公開，原告自不得依同法第7條第1項第10款規定為主張。又原告所稱系爭會議迄今已多年，相關與會人員有所更動云云，均非政府資訊公開法第19條所指之「情事變更」，亦無該條規定之適用。

四、綜上所述，原告主張均無可採。從而原處分及訴願決定均無違誤，原告徒執前詞訴請撤銷，並請求被告應許原告申請依政府資訊公開法拷貝系爭會議錄音帶資料，為無理由，應予駁回。

五、 兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。
據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

第 8 條

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。

前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。

第三章　申請提供政府資訊

第 9 條

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。

外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。

【最高行政法院判決 101 年 7 月 26 日 101 年度判字第 666 號】

上　訴　人　詹白晶

　　方錦蓮

詹亞元
方文英
詹楚珠
林　卿
黃惠華
詹文厚
被 上訴 人　國防部軍事情報局
代　表　人　湯家坤

上列當事人間有關國防事務事件，上訴人對於中華民國 101 年 2 月 23 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1233 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決除關於上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚依政府資訊公開法之請求暨該訴訟費用部分外廢棄，發回臺北高等行政法院。上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚關於依政府資訊公開法請求之上訴部分駁回。駁回部分之上訴審訴訟費用，由上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚負擔。

理　由

一、上訴人以渠等家屬詹大文、詹漢松、詹豐弟、詹亞雄、詹厚弟、詹益忠、詹慶泉等 7 人（下稱詹大文等 7 人），於民國 69 年 9 月 1 日抵達臺南安平港，遭被上訴人拘留羈押後失蹤，委任詹大平為代理人，於 99 年 12 月 15 日向被上訴人請求對詹大文等人案卷解除機密，及於 99 年 12 月 20 日向被上訴人請求提供詹大文等人之全部檔案卷宗閱覽，經被上訴人審認已將上開相關資料作成「忠義 22 號」檔案（下稱系爭檔案），因案卷內容涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，並已於 96 年依據國家機密保護法訂定之程序核定列屬「機密」級之「國家機密亦屬軍事機密」，保密期限為「永久保密」，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定

應限制公開或不予提供，是以該等案卷現今仍有維持其機密屬性、等級及保密年限之必要，礙難解密公開，以 99 年 12 月 30 日國報督察字第 0990007637 號函（下稱原處分）否准所請。上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審以 100 年度訴字第 1233 號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：本件並不具有任何機密性之事實或理由，縱使退萬步言之，系爭檔案於國家機密保護法施行前即為機密，則依國家機密保護法第 39 條之規定：「本法施行前，依其他法令核定之國家機密，應於本法施行（92 年 10 月 1 日）後 2 年內，依本法重新核定，其保密期限溯自原先核定之日起算；屆滿 2 年尚未重新核定者，自屆滿之日起，視為解除機密，依第 31 條規定辦理。」被上訴人並未依法在法定期限（即 94 年 10 月 1 日）內重新辦理是否為機密，依法本件已視為解除機密。又因被上訴人核定系爭檔案為機密，致上訴人申請戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償金之權利及申請閱覽之權利受到損害，故依國家機密保護法第 10 條規定請求對於系爭檔案解密及依政府資訊公開法請求閱覽等語，為此，訴請：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人應解除詹大文等 7 人案之機密等級，並准許上訴人閱覽、抄錄及攝影其案卷內容之資訊。」

三、被上訴人則以：系爭檔案涉及情戰專案清考作業、情報來源管道、情報人員運用與派遣等情戰資訊，且卷內本有「極機密」、「機密」等文件，若公開或洩漏將損及卷內人員隱私，更將不利我國情報蒐集、研析、處理或運用，足使軍事作戰安全或利益遭受損害，有國家機密保護法第 4 條第 3 款及同法施行細則第 4 條第 3 款所列「洩漏後足以使國家安全或利益遭受損害之事項」及「有利他國或減損我國情報蒐集、研析、處理或運用」之虞，被上訴人遂於 96 年 6 月 21 日依國家機密保護法第 4 條第 3 款、第 12 條、

同法施行細則第 2 條第 3 款、第 7 條第 1 款、第 10 條第 2 項、第 16 條及軍事機密與國防秘密種類範圍等級劃分準則第 3 條第 1 項、第 6 條第 1 款、第 20 條第 1 項第 3 款之規定，由依法具有核定機密權責之被上訴人前局長沈世籍中將，核定系爭檔案為「機密」級之「國家機密亦屬軍事機密」，保密期限為「永久保密」，屬檔案法第 2 條第 4 款所稱之機關檔案。又上訴人請求閱覽或要求系爭檔案解密之目的，係為請求相關補償或賠償，然我國就補償或賠償均有法律規定主管機關及程序（例如國家賠償、戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件之補償等）。上訴人依法提出聲請後，主管機關認有必要時，被上訴人即依法規或行政程序法第 19 條之行政一體原則，提供必要資訊；且上訴人前向戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會（下稱補償基金會）聲請補償時，被上訴人已依規定提供必要案卷予其審酌，故與系爭檔案是否應予解密公開無關等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：（一）上訴人之家屬詹大文等 7 人偕同其餘人等共計 25 人，於 69 年 9 月 1 日駕船非法入境臺南安平港，被上訴人依前參謀總長海軍一級上將宋長志 69 年 9 月 5 日(69)正恥字第 14274 號令，於 69 年 9 月 7 日起由警總護送上開 25 人，並由被上訴人執行 3 個月清考、訪談後分案處理；期間並曾發予每人慰問金新臺幣 1,000 元及禦寒衣物。被上訴人以詹大文等 7 人未能坦誠說明該船如何突破海峽警戒線及來臺真實動機，基於維護國家安全之考量，於 69 年 11 月 30 日嚴密護送經由海上強制遣返，被上訴人並將上開相關資料作成「忠義 22 號」檔案（檔號：1366/5033）即系爭檔案存管，內含極機密、機密等文件。嗣 92 年 2 月 6 日制定公布國家機密保護法，被上訴人於 96 年間辦理系爭檔案機密等級重新審認，以系爭檔案為情戰專案清考作業，案卷內容涉及人員運用及派遣等情戰作為、國家安全情報來源或管道，洩漏後將不利於我國情報蒐集、研析、處

理或運用，且足以使軍事作戰安全或利益遭受損害，依據國家機密保護法第 2 條、第 4 條第 3 款、第 12 條及國家機密保護法施行細則第 2 條第 3 款、第 7 條第 1 款、第 16 條，由被上訴人前局長沈世籍中將於 96 年 6 月 21 日核定列屬「機密」級之「國家機密亦屬軍事機密」，保密期限為「永久保密」，有被上訴人提出之檔案機密等級審認核密依據文件在卷（參見訴願卷第 4 頁至第 13 頁）可稽。（二）國家機密等級核定後，依國家機密保護法第 10 條規定，「原核定機關……得依職權或依申請，就實際狀況適時……解除機密」，申請者並須「以所爭取之權利或法律上利益因國家機密之核定而受損害或有損害之虞為限」，其第 29 條規定，「國家機密於保密期限屆滿前……，已無保密之必要者，原核定機關……應即為解除機密之核定。」準此可知，上訴人申請解密，須以所爭取之權利或法律上利益因國家機密之核定而受損害或有損害之虞為限，原核定機關即被上訴人受理申請後，有權就實際狀況，判斷系爭檔案有無解密之必要。上訴人詹白晶、方錦蓮於 95 年 6 月 6 日以其子詹大文於 69 年 9 月間偕同他人投奔自由抵達臺南安平港後，旋被帶往被上訴人之營區限制人身自由，嗣即生死不明等為由，向補償基金會申請補償金，被上訴人依補償基金會所請以 96 年 9 月 21 日劍後字第 0960005475 號函（影本附於原審法院卷）檢送系爭檔案供審酌，並經補償基金會以 98 年 2 月 5 日基修法字第 0980000110 號及第 0980000111 號函復否准申請補償金，上訴人詹白晶、方錦蓮循序提起行政訴訟（原審法院 98 年度訴字第 2045 號），該案審理中原審法院復向被上訴人調取系爭檔案，經被上訴人以 99 年 5 月 25 日國報督察字第 0990002596 號函檢送全部檔案，原審法院依據此查復資料及卷內其他資料，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，認定事實及適用法律，以補償基金會以渠等請求與戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例第 15 條之 1 第 3 款及第 15 條之 2 規定之法定要件不符而否准所

請並無違法，判決駁回上訴人之訴，並經本院 100 年度判字第 1303 號判決上訴駁回確定。另上訴人方文英、詹楚珠、詹亞元、黃惠華、詹文厚、林卿，於 98 年 1 月 5 日以其家屬詹慶泉等人於 69 年 9 月間偕同他人投奔自由來臺後，遭被上訴人拘留於營區而人間蒸發為由，向補償基金會申請補償金，補償基金會依被上訴人 96 年 9 月 21 日劍後字第 0960005475 號及 98 年 3 月 18 日國報督察字第 0980001449 號函檢復系爭檔案資料，以 98 年 12 月 28 日基修法字第 0980003363 號函復否准申請補償金，上訴人方文英等循序提起行政訴訟（原審法院 99 年度訴字第 1612 號繫屬中），該案審理中原審法院復向被上訴人調取系爭檔案，經被上訴人以 99 年 11 月 9 日國報督察字第 0990006305 號函檢送全部檔案等情。以上經原審法院調取 98 年度訴字第 2045 號、99 年度訴字第 1612 號卷宗核認屬實。足見上訴人有關戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償金之權利行使，於行政程序、訴訟程序中被上訴人均確有依法檢送系爭檔案供審酌，是系爭檔案固未解密，惟對上訴人所爭取之該補償金權利及其行政救濟程序之攻擊防禦，尚難認因此受損害或有損害之虞。（三）上訴人陳明其為大陸地區人民，並未具中華民國國籍。是上訴人請求依政府資訊公開法申請閱覽政府資訊，尚難遽認渠等符合政府資訊公開法第 9 條所規定「（第 1 項）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。（第 2 項）持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。（第 3 項）外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。」申請閱覽政府資訊之資格要件等由，而駁回上訴人在原審之訴。

五、 本院按：

甲、 駁回部分：

政府資訊公開法第 9 條：「（第 1 項）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。（第 2 項）持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。（第 3 項）外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。」原判決依上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚之訴訟代理人於原審之自認(不具中華民國國籍)(見言詞辯論筆錄)，認定彼等為大陸地區人民，核與附予可供閱覽訴願卷內之中華人民共和國廣東省惠來縣公證處出具公證書所載相符。是上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚並不符合上開政府資訊公開法第 9 條申請政府機關提供政府資訊之要件，其依政府資訊公開法請求被上訴人准其閱覽、抄錄及攝影系爭檔案內容之資訊，即屬無據。原判決駁回上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚此部分之訴，並無不合。上訴人詹亞元、方文英、詹楚珠、林卿、黃惠華及詹文厚上訴求予廢棄此部分之原判決，並無理由，應予駁回。

乙、廢棄部分：

(一)國家機密保護法第 39 條：「本法施行前，依其他法令核定之國家機密，應於本法施行後 2 年內，依本法重新核定，其保密期限溯自原先核定之日起算；屆滿 2 年尚未重新核定者，自屆滿之日起，視為解除機密，依第 31 條規定辦理。」第 31 條：「(第 1 項)國家機密解除後，原核定機關應將解除之意旨公告，並應通知有關機關。前項情形，原核定機關及有關機關應在國家機密之原件或複製物上為解除機密之標示或為必要之解密措施。」第 41 條：「本法施行日期，由行政院定之。」查行政院於 92 年 9 月 26 日以院臺法字第 0920051385 號令定國家機密保護法自 92 年 10 月 1 日施行。是國家機密保護法 92 年 10 月 1 日施行前，依其他法令核定之國家機密，應於 94 年 9 月 30 日以前，依國家機密保護法重新核定，否

則 94 年 10 月 1 日起，視為解除機密，原核定機關應將解除之意旨公告，並應通知有關機關。依原判決認定之事實及上訴人於原審之主張(原審卷第 101 頁)，系爭檔案似於 69 年間為有關機關列為機密、極機密。苟如此，則系爭檔案有無在 94 年 9 月 30 日以前，由權責機關人員依國家機密保護法重新核定機密等級？如無，則系爭檔案自 94 年 10 月 1 日起，視為解除機密，被上訴人何能於 96 年間辦理系爭檔案機密等級重新審認，將之列為機密？上訴人於原審亦已主張若系爭檔案於國家機密保護法施行前即為機密，則被上訴人最遲應於 94 年 10 月 1 日前重新核定，惟被上訴人未依限辦理等語，被上訴人則未對此為答辯。是被上訴人究有無在 94 年 9 月 30 日以前，由權責人員依國家機密保護法重新核定機密等級，攸關本案判決結果，詎原判決未調查說明上訴人上開主張不可採之理由，而遽駁回上訴人解除系爭檔案中詹大文等 7 人案之機密等級之請求，此部分判決自屬不備理由。

(二)依行政訴訟法第 125 條第 1 項之規定，行政法院應依職權調查事實，不受當事人主張之拘束，再依同法第 133 條及第 134 條之規定，於行政訴訟當事人自認之事實，行政法院仍應調查其他必要之事實。上訴人詹白晶及方錦蓮之訴訟代理人雖於原審自認上訴人詹白晶及方錦蓮不具中華民國國籍，然查上訴人詹白晶及方錦蓮向被上訴人請求閱覽政府資訊申請書上，及提起訴願之訴願書上(可供閱覽訴願卷第 15 頁及第 61 頁)，均載有上訴人詹白晶之身份證統一編號：Z000000000，設籍臺北市，及方錦蓮之身份證統一編號：Z000000000，設籍臺北市，上開彼等之訴訟代理人於原審之自認內容，與事實是否相符，即有疑問。如上開記載屬實，上訴人詹白晶及方錦蓮即具我國國籍，符合政府資訊公開法第 9 條之規定，原判決未依職權查明事實真相，遽以上訴人詹白晶及方錦蓮

為大陸地區人民，不符政府資訊公開法第 9 條之規定，而駁回其依政府資訊公開法請求被上訴人准其閱覽、抄錄及攝影系爭檔案內容資訊之訴，不適用行政訴訟法第 125 條、第 133 條及第 134 條規定不當。

(三)從而，原判決關於上訴人解除系爭檔案中詹大文等 7 人案之機密等級請求部分，有判決不備理由之違背法令事由；關於上訴人詹白晶及方錦蓮依政府資訊公開法之請求部分，有判決不適用法規不當之違背法令事由，其或為上訴意旨所指摘，或為本院依職權調查所得，是上訴意旨求予廢棄此等部分之原判決，為有理由。因上訴人之此等部分請求是否有理由，尚須由原審法院調查事實始能判斷，自應由本院將原判決此等部分廢棄，發回原審法院更為審理。又屬於國家機密之政府機關卷案，如攸關訴訟當事人之訴訟請求有無理由，訴訟當事人能否於訴訟中依行政訴訟法第 96 條規定聲請閱覽、抄錄、影印及攝影，在司法實務未予明確肯定前，訴訟當事人依國家機密保護法第 10 條第 1 項申請註銷、解除或變更機密等級，應認符合同條第 2 項之要件，惟為被申請人之原核定機關或其上級機關之核定權責人員是否准註銷、解除或變更機密等級，乃應就實際狀況適時為之，非謂申請人符合國家機密保護法第 10 條第 2 項之要件，權責人員即應准註銷、解除或變更機密等級，併此指明。

六、據上論結，本件上訴為一部無理由、一部有理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條，民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 1 月 20 日 100 年度判字第 46 號】

詳見本彙編第 173 頁(§7)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 98 年 5 月 14 日 98 年度訴字第 120 號】

詳見本彙編第 182 頁(§7)。

【最高行政法院裁定 99 年 10 月 28 日 99 年度裁字第 2541 號】

《政府資訊公開法事件》

上訴人　臺中縣政府

代　表　人　甲○○

訴訟代理人　李淑女　律師

被上訴人　乙○○

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 99 年 7 月 7 日臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法

院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：行政程序法第 46 條有關資訊公開之規定應屬政府資訊公開法第 2 條但書所謂「其他法律另有規定者」，亦即申請政府資訊者，須以主張或維護其法律上利益有必要者為限。原判決未審酌，即認定申請政府資訊之主體並未以具法律上利害關係為限，而認上訴人以被上訴人未具法律上利害關係為由，否准被上訴人之申請，與政府資訊公開法第 9 條第 1 項有違，顯有應適用政府資訊公開法第 2 條但書及行政程序法第 46 條第 1 項之規定，而未適用之違法。依政府資訊公開法第 18 條第 7 款及第 12 條第 2 項之規定，顯見政府資訊倘涉及特定個人、法人或團體之權益者，政府機關應先以書面通知該特定個人、法人或團體，並斟酌其資訊公開有無侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益，如該特定個人、法人或團體不同意公開，或政府機關斟酌結果認資訊公開有侵害該特定個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者，即應不予公開；原判決認上訴人應舉證證明符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，有適用法規錯誤及違背證據法則之違誤。縱令不以具有法律上利害關係為必要，即應就政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定之 3 要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事，加以審酌，惟原判決僅就上訴人對公開系爭資訊究對芝麻街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害為審酌，對其餘 2 要件則未提及，自有判決不備理由之違法等語，為其理由。**惟原判決認政府機關對於「申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使申請人得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。若依政**

府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定限制公開或不予提供者，即須符合下列 3 要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事。又按政府資訊公開法第 9 條已明定得申請政府機關提供政府資訊之主體，且未另定需以具法律上之利害關係為限。被上訴人既具中華民國國籍並在中華民國設籍，即得依政府資訊公開法向上訴人申請提供政府資訊，上訴人以被上訴人未具法律上之利害關係為由，否准申請，自與上開法令有違。上訴人以該條第 1 項第 7 款所定「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個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者」之公開豁免事由否准被上訴人之申請，惟其卻對公開系爭資訊究對芝麻街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害，未提出任何說明，其逕依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定否准被上訴人申請，即難謂合法。訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未合等語，業已於理由中詳予論斷。上訴意旨，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由書所載內容，無非復執業經原審論斷不採之陳詞，再予爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，或係以其一己對法規之主觀見解，任意指摘原判決所為論斷有不適用法規或適用不當之情，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷違反證據法則，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，應認其上訴為不合法。

三、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 99 年 7 月 7 日 99 年度訴字第 128 號】

《政府資訊公開事件》

原告　甲○○

被告　臺中縣政府

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　丙○○

　丁○○

上列當事人間因政府資訊公開事件，原告不服教育部中華民國 99 年 2 月 10 日台訴字第 0990012486A 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

　　主文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應依本件判決之法律見解，對於原告於 98 年 7 月 13 日申請提供芝麻街幼稚園(園址：臺中縣清水鎮○○路 77 號)擬設幼稚園之面積、園舍圖之資訊，作成決定。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告於民國(下同)98 年 7 月 13 日向被告申請提供芝麻街幼稚園(園址：臺中縣清水鎮◯◯路 77 號)設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件，經被告於 98 年 7 月 20 日以府教幼字第 0980222805 號函否准提供該幼稚園面積、園舍圖資料部分。原告不服，提起訴願，經教育部以 98 年 10 月 16 日台訴字第 0980171449A 號訴願決定將原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。嗣被告於 98 年 11 月 13 日以府教幼字第 0980353754 號函復原告略以：「．．．台端與該園係鄰居關係，因該園噪音問題欲申請該園面積、園舍圖等相關文件，有關噪音部分經會請警察單位勘驗分貝未達噪音標準，且台端與該園並未具法律上之利害關係，為考量該園學童安全及該園個人隱私、營業秘密之利益，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定不予提供。」等語，仍否准

原告關於提供芝麻街幼稚園「擬設幼稚園之面積、園舍圖」資訊(下稱系爭資訊)之申請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一) 被告於 98 年 11 月 13 日府教幼字第 0980353754 號函中以「台端與該園並未具法律上利害關係」為由，作為拒絕原告申請政府資訊公開的理由之一，顯有不合。亦即「民主共和國家」之「政府資訊」(政府資訊公開法第 3、4 條)形式上雖係由政府所「持有」，然實質上則屬全體國民所「共有」。而人民既為資訊擁有者，對於政府資訊之利用理當本可主動自行取用之。只是，若毫無限制的任由人民隨意取用，則恐有造成因資訊的曝光而使他人、甚至國家利益受到損害的情形發生。因此，作為資訊持有者的政府，有義務建立一套可以讓人民妥適利用政府資訊的法律制度(建立資訊秩序)，使全體國民能夠在一定條件的控制之下(同法第 18 條)，公平合理的取用政府資訊，俾以落實憲法對於人民平等權、參政權、以及憲法第 22 條「知的權利」等基本權的保障(同法第 1 條)。所以，政府資訊公開法所賦予之資訊請求權係「人民對國家」之「一般性的請求權」。此觀政府資訊公開法第 6、9 條之規定亦可獲明瞭。故本件適格的申請人根本無需「與該園具有法律上利害關係」，亦無須證明係為「維護其特定之法益」始得申請政府資訊公開。

(二) 關於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款事由之有無：

1. 訴願決定及被告之理由，係認為「涉及該園及園區設計者經營事業有關之資訊、營業上秘密及人員進出園區之管理，倘予公開，有侵害芝麻街幼稚園及第三人權益之虞」。然系爭資訊並非係該園以不公開為條件所任意提供於被告之資料。蓋若要籌設私立幼稚園，依幼稚教育法第 6 條第 2

項規定，創辦人必須依法強制提供系爭資訊給所在地主管教育行政機關，經核准後方能籌設，被告依法本即有權獲取該園所保有之該等資訊。又被告公開系爭資訊也不可能會減弱被提供資訊之信賴度或其品質，蓋依同法第 6 條第 3 項規定，私立幼稚園籌設完竣後尚須報請立案，經核准後始得開辦招生。此時若為不完全或不正確之提供系爭資訊，除了無法獲准招生外，更因違反同法第 21 條第 1 項第 7 款之規定，而有相關行政及刑事責任等。再者，公開系爭資訊對於資訊提供人之競爭地位也不致產生實質上損害之虞。蓋單憑該園面積、園舍圖的公開，就認為會對該園競爭地位產生影響，本即殊難想像，而唯一可被想像之損害只有該遊樂設施之設立位置可能不合法有被公諸於世之虞，而使該園無法續用，甚至當成招生廣告之損害。然此損害是該園依法本即有義務使其回復成合法妥適狀態之損害，被告不能以此當成豁免公開系爭資訊之理由。是本件事實上是否還存有「侵害芝麻街幼稚園及第三人權益」的情形在，實有商榷之餘地。

2. 訴願決定及被告理由認為「倘予公開・・・甚至影響園內學童之人身安全・・・」云云。惟有關介紹園舍環境的招生廣告與網站，坊間比比皆是，甚至比園舍圖還要詳細，難道都要因為有影響學童之人身安全而須禁止與關閉？又全國有附設幼稚園之公立學校，難道也都要因為認為有侵害學童人身安全之虞，而自即日起有必要加裝高牆，以防晚間或假日入校休憩之民眾假拍照寫生之舉，行繪製幼稚園園舍圖之實？更有甚者，因為園舍圖會影響學童之人身安全，所以全國各級學校都不准將園舍圖當成校園導覽或消防逃生之用？況且「對外管制門禁、強化園區周界，對內加強巡邏、積極查察人員」方才係真正確保學童人身安

全之道，而被告與訴願決定竟皆一致在未做合理回應的情況下，即認定「有影響園內學童之人身安全」，恐難脫擅斷之嫌。

(三)原告申請資訊公開之目的：

1.園舍圖部分：

(1) 審查該園負責人與被告之監管公務員是否有私自勾串違法變更遊樂設施之設立位置。若被告承辦公務員執意核准依法不應存在於該處之遊樂設施或擅自變更設立位置，即可能必須承擔「圖利特定人士」所衍生之行政、甚至刑事責任，原告才會想要申請該園「經核准之擬設幼稚園的園舍圖」以釐清事實真相，並使行政機關之活動透明化，而讓被告執行上述法定職務之狀況可揭露予公眾知悉，使其得以接受人民之公評與責任之追究(含政務官之政治責任與事務官之行政責任)。

(2) 為「取得介入政府施政之地位」，而可與被告及該園有展開對話之空間，進而針對該遊樂設施設立位置不合妥的問題，可以有主動參與、表達意見之機會。該園遊樂設施不應設置於該處的事實，縱使是諸多被告相關機關之公務員「共同疏忽」所導致，也不可能因此就合法與合理化遊樂設施可以設於該處。因此，站在消費者立場，該園何處才是最能保障遊樂器材使用中幼童安全之地點；站在該園鄰人立場，何處才是較不會干擾鄰人生活安寧之位置，若不取得該園園舍圖之「官方資料」，何以取得與被告及該園展開對話之空間，進而達到保護該園幼童(消費者)人身安全、減少鄰人受干擾、與監督施政減少行政瑕疵之目的呢？

2. 面積部分：為審查該園「法定」可負荷之最多招生人數。此即如同大眾運輸工具或電梯的「限乘人數或限載重量」

一樣，皆屬攸關重大公安之重要資訊，亦與所衍伸之消防逃生、環境衛生等問題，有著相當程度之關聯性存在。且依現行法令之規定，欲了解該園「法定」可負荷之最多招生人數，除申請該園「面積」外，並無他法。

(四) 綜上，被告拒絕提供系爭資訊之理由，殊有乖謬，訴願決定機關對於相關卷證之審酌亦欠縝密，致使所為之訴願決定多有違誤而有失公信。職是，原告依政府資訊公開法所賦予之權利受到被告違法之損害等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分，被告對於原告 98 年 7 月 13 日請求提供政府資訊之申請，應作成准予提供清水芝麻街幼稚園(園址：臺中縣清水鎮○○路 77 號)經核准擬設幼稚園之面積、園舍(平面)圖之行政處分。

三、被告則以：

(一) 原告並不是芝麻街幼稚園負責人亦非股東，既非該園當事人或利害關係人，其申請之 1.「設園計畫」中所載明之「擬設幼稚園之園址、面積、園舍圖」及「擬設立班級」等有關事項之文件(幼稚教育法第 6 條第 2 項)；2.該幼稚園合法立案(87 府教國字第 27649 號)及經核准招生的相關文件(同法第 6 修第 3 項)乙節，被告僅提供幼稚園園址及設立班級數，惟幼稚園之面積及園舍圖，因事涉個人隱私及營業上秘密，且該園負責人亦表示不願意提供設園相關資料，依據行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定否准提供幼稚園面積、園舍圖等相關資料，依法並無不合。

(二) 又該園於 87 年 2 月 16 日經被告教育、工務、建設、消防、衛生等相關單位實地勘查後同意核准立案，並依核定地點設置從未變更，且一切程序依法行政，今原告因所有之年久失修樓房恐對幼童造成人身安全，即認為該園遊樂設施地點不安全，又對核准該園立案之公務員有無違法失職問題存疑，被

告深感遺憾。

(三) 另原告陳述該園超收幼童問題，經被告前往該園瞭解結果，該園確實有超收事宜，被告亦依幼稚教育法第 19 條規定函請該園限期改善在案，另該園負責人陳述刻正辦理增班事宜中，屆時被告將偕同相關單位到場進行勘查。

(四) 綜上，學童人身安全係由地方政府以公權力介入，權責單位秉專業測試及判斷為之，而非原告取得幼稚園面積或園舍圖等相關資料即可解決，且原告應依建築法第 77 條第 1 項規定維護其建築物構造及設備安全，以維護該園幼童人身安全，其為確保幼童人身安全而申請資訊公開之公益未大於保護當事人個人隱私及營業上秘密之私益，且該園負責人亦表示不願意提供設園相關資料。再者，園舍圖涉及門戶安全，如冒然提供對學童人身安全影響至鉅，需審慎為之等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、 兩造之爭點在於原告申請系爭資訊應否具備利害關係人身分？被告否准提供系爭資訊是否符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定所稱「個人、法人或團體經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利者」得豁免公開之情形，經查：

(一) 按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「本法所稱政府資訊，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。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「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：・・・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。・・・」政府資訊公開法第 1 條、第 3 條、第 5 條、第 18 條第 1 項第 7 款定有明文。詳言之，**政府機關對於「申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使申請人得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。若依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定限制公開或不予提供者，即須符合下列 3 要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事。**

(二) 本件原告於 98 年 7 月 13 日向被告申請提供芝麻街幼稚園設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件，嗣經被告於 98 年 11 月 13 日以府教幼字第 0980353754 號函復原告略以：「・・・台端與該園係鄰居關係，因該園噪音問題欲申請該園面積、園舍圖等相關文件，有關噪音部分經會請警察單位勘驗分貝未達噪音標準，且台端與該園並未具法律上之利害關係，為考量該園學童安全及該園個人隱私、營業秘密之利益，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定不予提供。」等語，否准原告請求提供系爭資訊之申請，原告則為上揭情詞之主張。

(三) **政府資訊公開法第 1 條之立法理由業已載明：「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，制定本法以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資**

訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。」等語，又同法第 9 條第 1 項並規定：「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。」已明定得申請政府機關提供政府資訊之主體，且未另定需以具法律上之利害關係為限。原告既具中華民國國籍並在中華民國設籍，即得依政府資訊公開法向被告申請提供政府資訊，被告以原告未具法律上之利害關係為由，否准原告之申請，自與上開法令有違。

(四) 又按首揭法律及說明，政府機關對於原告申請時所持有關於系爭資訊，原則上應依申請而提供，例外於有符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之要件者，始可否准其申請。**本件被告以該條第 1 項第 7 款所定「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個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者」之公開豁免事由否准原告之申請，惟其於本院辯論時僅稱「公開後會擔心大眾會知道其中地形，進出學校會很容易，及擔心其中幼童之安全」等語，卻對事件被告公開系爭資訊究對芝麻街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害，未提出任何說明，其逕依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定否准原告申請，即難謂合法。**訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未合。原告聲明求為撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應由本院將之均予撤銷，由被告查明後另行處理，以符法制。兩造其餘訴辯事由，與上揭判斷無影響，爰不逐一審論，併予敘明。

(五) 復按「行政法院對於人民依第五條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為左列方式之裁判：一、・・・・四、原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確

或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」行政訴訟法第 200 條第 4 款定有明文。本件原告另請求被告對於原告 98 年 7 月 13 日申請清水芝麻街幼稚園(園址：臺中縣清水鎮○○路 77 號)經核准之擬設幼稚園之面積、園舍(平面)圖之資訊，應作成准予提供之處分，係提起行政訴訟第 5 條之為特定內容之行政處分之訴訟，被告原處分駁回原告之申請，固有上揭違法，而由本院予以撤銷，惟本件原告申請，是否應予准許，尚須經被告審核有無政府資訊公開法第 18 條第 1 項得豁免公開之情形，故本件原告之上揭申請，事證尚未臻明確，爰依行政訴訟法第 200 條第 4 款規定，判決如主文第 2 項所示。五、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 200 條第 4 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】
詳見本彙編第 78 頁(§3)。

【最高行政法院裁定 98 年 7 月 30 日 98 年度裁字第 1884 號】
詳見本彙編第 209 頁(§7)。

第 10 條

向政府機關申請提供政府資訊者，應填具申請書，載明下列事項：

一、申請人姓名、出生年月日、國民身分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。

二、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。

三、申請之政府資訊內容要旨及件數。

四、申請政府資訊之用途。

五、申請日期。

前項申請，得以書面通訊方式為之。其申請經電子簽章憑證機構認證後，得以電子傳遞方式為之。

【最高行政法院裁定 100 年 5 月 12 日 100 年度裁字第 1173 號】

〈有關核發證明事務事件〉

上　訴　人　張滄田

被 上訴 人　臺中市太平區公所

代　表　人　余文欽

上列當事人間有關核發證明事務事件，上訴人對於中華民國 99 年 3 月 10 日臺中高等行政法院 98 年度訴字第 309 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列

各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、上訴人於民國 94 年 7 月 11 日因拍賣取得之坐落臺中縣太平市(改制後為臺中市○○區○○○○○○路段 124 之 80 地號及 125 地號土地（下稱系爭土地），業於 69 年間經「太平市（新光地區）都市計畫」劃設為應徵收之公共設施用地。惟上訴人未取得都市計畫公共設施保留地臨時建築使用許可證，即擅自於系爭土地新建鋼骨鐵皮屋乙棟，經查報為違章建築。嗣上訴人於 96 年間 3 次向被上訴人申請發給系爭土地 5 年內未開發證明，以作為申請核發前揭臨時建築使用許可證之用，均經被上訴人否准。上訴人不服，提起訴願，經臺中縣政府（改制後為臺中市政府，下同）以訴願決定將原處分撤銷，責由被上訴人另為處分。嗣被上訴人以 98 年 4 月 24 日函復上訴人略以：因被上訴人非都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法（以下簡稱臨時建築使用辦法）第 2 條所指定權責機關，仍請上訴人逕向公共設施保留地開發核定主管機關，亦為臨時建築使用主管機關之臺中縣政府洽詢辦理等語，上訴人遂提起行政訴訟，為原審判決駁回，而提起本件上訴。

三、上訴人上訴主張略以：上訴人所有系爭土地經都市計畫劃設為應徵收之公共設施用地，至今近 30 年未辦理徵收，上訴人向臺中縣政府建管科申請同意臨時建照許可，並令上訴人補正由被上訴人發給系爭土地近期不開發說明。惟被上訴人否准上訴人所請，且未明確說明近期內是否有計畫開發使用。又被上訴人曾於 95 年間針對該市○○段 877 地號公共設施保留地，為申請臨時建築許可時，回覆該申請人短期內並無開闢計畫之說明。依平等原則，就系爭土地被上訴人應向上訴人回覆近短期內無開闢公共設施計畫說明。臺中縣政府復於 97 年 10 月 21 日函謂，雖其並無規定應檢附 5 年內不

開發證明，惟應依據臨時建築使用辦法第 2 條取得相關單位近短期內，或目前暫不開發說明函。是依據都市計畫法第 13 條、第 48 條、地方制度法第 20 條、行政程序法第 10 條平等行政之法理，政府有義務明確告知人民申請之公共設施保留地，近期是否有開發計畫及經費預算，並經上級機關核定發布實施。上訴人依法規向被上訴人申請近期不開發說明，然被上訴人藉口搪塞，故意不發近期不開發說明，使上訴人系爭土地上之鋼骨鐵皮屋因無法申請臨時建照許可，遭命拆除，致上訴人蒙受損失。經核，原判決業已就按都市計畫法、臨時建築使用辦法等規定，公共設施保留地在未取得前，土地所有權人得依前開規定向該土地所在之直轄市、縣（市）主管建築機關申領臨時建築許可證後為臨時建築使用。又直轄市、縣（市）主管建築機關於人民依上開規定向其申領臨時建築許可證時，自應就該公共設施保留地是否有臨時建築使用辦法第 2 條所規定「已擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」之事實，依其職權予以調查認定，作為是否發給臨時建築許可證之依據，不得要求人民另提出證明書予以證明。又上訴人提起本件訴訟，不論係請求被上訴人對於上訴人 96 年 8 月 24 日申請近期不開發證明，應作成准予核發之處分；抑或請求被上訴人發給系爭土地近期不開發之說明函，均須有其法令上之請求權依據。查本件上訴人並未對於何以得請求被上訴人核發「近期不開發證明」，或得請求被上訴人發給系爭土地近期不開發說明函之法令依據有具體之說明。再觀諸臨時建築使用辦法第 8 條所規定，公共設施保留地臨時建築，申請時須具備之文件，並不包括「近期不開發證明」，足認公共設施保留地申請臨時建築，臨時建築使用辦法並未要求申請人應提出需用地機關近期不開發證明或說明函。就人民權利之行使言，如臺中縣政府要求附具「近期不開發證明」，自屬已超出法令所規定之要求，應係對人民權利之行使增加法律所無之限制，自不得以臺中縣政府臨時建築許可證之承辦人員之意見，作為提起本件訴訟之請求依

據。臺中縣政府 99 年 1 月 6 日府工建字第 0980390206 號函與該府交通旅遊處之函文，仍無法認臺中縣政府以申請公共設施保留地臨時建築許可證，應提出「近期不開發證明」於法有據之說明。又公共設施保留地是否已經需用地機關「擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」為事實存否之問題，並非行政機關就公法上具體事件所為之決定。主管機關審核是否應發給臨時建築許可證，並非屬應由需用地機關作成「近期不開發證明」之行政處分為前提。准此，本件上訴人自無需提出「系爭土地 5 年內不開發證明」，而被上訴人所為之表示，應非屬對上訴人之公法上權利，予以否准，應僅為其對系爭土地主觀上有開發之意思之表示，又因該函復亦非「申請作臨時建築之使用」所必須之無「擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」事實之證明，自不合行政處分之要件。臺中縣政府所為訴願決定，未釐清上訴人請求權依據，尚有誤解。再按本件上訴人原係向被上訴人申請發給系爭土地 5 年內不開發證明，以作為申請核發前揭臨時建築使用許可證之用，於本件訴訟中始改請求發給系爭土地近期不開發之說明函，依上訴人請求之經過及內容，其性質自非屬政府資訊公開法第 10 條所為之申請。另本件上訴人所有系爭土地被上訴人是否有於短期內開闢公共設施計畫，與太平市〇〇段 877 地號土地之情形，本不相同，是難以被上訴人曾對原裕貿易有限公司之詢問為函復，而認被上訴人依平等原則，亦應就系爭土地函復上訴人其近期不開發。綜上各情，尚難認臺中縣政府於上訴人申請系爭土地臨時建築許可時，要求上訴人提出「近期不開發證明」有其依據，亦難認臨時建築使用辦法第 2 條規定，得為被上訴人有作成系爭土地不開發證明予上訴人之義務依據。是本件難認上訴人有請求被上訴人就系爭土地發給「近期不開發證明」或說明函之權利。又多階段行政處分，行政法院於審查時，其審查之範圍包含各個階段行政行為是否適法。是本件縱認上訴人就系爭土地向臺中縣政府申請公共設施保留地臨時建築許可

證時，因系爭公共設施保留地係由被上訴人負責用地之取得及開闢，須被上訴人有於近期不開發之事實存在，臺中縣政府應受該前提處分之拘束，據以核發公共設施保留地臨時建築許可證；又上訴人雖以「核發 5 年內不開發證明」提出申請，實為請求被上訴人確認是否「擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」事實，然依本院 91 年度判字 2319 號判例意旨，亦應由臺中縣政府作成最後之處分，始予以救濟。本件上訴人以被上訴人未發給上訴人系爭土地近期不開發之說明函，認因此導致上訴人受有損害，然依前開所述，上訴人向臺中縣政府就系爭土地申請公共設施保留地臨時建築許可證，並不須提出被上訴人所為之此一函文。從而，本件之情形尚難認被上訴人未依上訴人之請求發給系爭土地「五年內不開發證明」或「近期不開發證明」或近期不開發說明函，係其於系爭土地上之違章建築無法取得都市計畫公共設施保留地臨時建築使用許可證之原因，上訴人據此作為被上訴人賠償之請求，自難認為有據等情，敘述甚詳。本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非係重述其於起訴已主張而為原審所不採之理由，並就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，或就原審已論斷者，泛言未論斷，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 99 年 3 月 10 日 98 年度訴字第 309 號】

〈有關核發證明事務事件〉

原　　告　甲○○

被　　告　臺中縣太平市公所

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　丙○○

上列當事人間因有關核發證明事務事件，原告提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告於民國（下同） 94 年 7 月 11 日因拍賣取得之坐落臺中縣太平市○○路段 124 之 80 地號及 125 地號土地（下稱系爭土地），業於 69 年 9 月 12 日經「太平市（新光地區）都市計畫」劃設為應徵收之公共設施用地（兒童遊戲場用地）。惟原告未依都市計畫法第 50 條規定取得都市計畫公共設施保留地臨時建築使用許可證，即擅自於系爭土地新建樓高 1 樓、高度約 6.5 至 8 公尺、面積約 600 平方公尺之鋼骨鐵皮屋乙棟，經被告以 96 年 8 月 16 日太市工字第 0960024999 號函報臺中縣政府查報為違章建築。嗣原告於 96 年 8 月 24 日向被告申請發給系爭土地 5 年內未開發證明，以作為申請核發前揭臨時建築使用許可證之用，經被告以 96 年 9 月 4 日太市公字第 0960026957 號函復略以：因市民對於公園需求殷切，為符民意，歉難同意所請等語。原告再於同年 9 月 19 日提出相同申請，仍經被告以 96 年 11 月 12 日以太市公字第 0960034415 號函復略以：被告前以 96 年 9 月 4 日太市公字第 0960026957 號函復，因市民對公園需求殷切，為符民意歉難同意所請等語。原告復於 97 年 3 月 27 日提出相同申請，又經被告以 97 年 4 月 15 日太市公字第 0970011365 號函重申前旨函復原告。原告對前揭 3 函皆不服，提起訴願，經臺中縣政府以 97 年 8 月 27 日府訴委字第 0970236894 號訴願決定將原處分撤銷，責由被告於

收受決定書之次日起60日內另為處分。嗣被告以 98年4月24日太市公字第0980013507號函復原告略以：關於原告詢及系爭土地近期是否已有開闢計畫、經費預算與經上級政府核定發布實施乙節，因被告非都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2條所指定權責機關，仍請原告逕向公共設施保留地開發核定主管機關，亦為臨時建築使用主管機關之臺中縣政府洽詢辦理等語，原告遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)原告依據都市計畫法第 50條第1項及都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2條規定，於96年間委託林明道建築師事務所依法申請系爭土地臨時建築使用許可證，臺中縣政府建管科雖同意申請，惟須被告開立近期不開發說明函。原告曾多次向被告申請，然均遭被告以市民需求欠難同意為由予以駁回，有被告 96年11月12日、97年4月15日等函足憑，原告為此提起訴願，業經臺中縣政府以 97年8月27日府訴委字第0970236894號訴願決定認定被告確有違誤，並責令被告重為適法處分，則被告自應依法核發不開發說明函。其後臺中縣政府曾多次函請被告依法核處，該府並以97年11月28日府工建字第0970304044號函說明略以：被告針對太平市◯◯段877地號市場用地申請臨時建築案，曾以 95年1月5日太市公字第0950000686號函復申請人短期內無開闢公共設施計畫，是類此案件請被告審酌辦理等語。惟被告均抗辯臺中縣政府須提供相關法令依據，以供被告辦理。臺中縣政府復以98年4月8日府工建字第0980097751號函發被告，請其依規定核處，惟被告仍不予理會，並以98年4月24日太市公字第0980013507 號函復原告請依規定向臺中縣政府洽詢辦理，被告與之無關等語。

(二)系爭土地於 69年9月12日經太平市（新光地區）都市計畫

劃設為應徵收之公共設施用地，至今已有近 30 年尚未徵收。因系爭土地規劃為兒童遊戲場，主管機關為臺中縣政政府旅遊局，原告於 96 年 9 月 19 日向其函詢近期是否有開發計劃，經該局以 96 年 9 月 27 日府交觀字第 0960268816 號函復略以：系爭土地 5 年內尚無開發使用計劃，惟被告是否有開發計劃，請逕洽被告等語，有 96 年 9 月 27 日函文為證。又依臺中縣政府 97 年 10 月 21 日府工建字第 0970263409 號函，臺中縣政府於 97 年間並無規定應檢附 5 年內不開發證明，只需相關單位說明近短期內或目前暫不開發之說明函即可（近短期內為 3 年內期限），以維申請民眾之權益。原告向被告申請近期內是否有開發計劃，及如有計劃，將於幾年內實施徵收、開發使用？至今亦無正確函文。按政府有義務告知申請人之公共設施保留地，是否有開發計劃及經費預算，並由政府核定發佈實施。被告為相關單位，應說明近期內或目前暫不開發之說明函，以維申請民眾之權益，而非如被告 97 年 10 月 30 日太市公字第 0970033738 號函所稱，因市民對於公園需求殷切為由，而被告才正擬具計畫積極籌措財源，待經費有著後即予徵收（價購）、開闢等語。被告搪塞推拖，不依法行政，為不負責任之地方政府，誠屬人民不幸。

(三)被告於 95 年 1 月 5 日曾針對太平市〇〇段 877 地號核發近期不開發證明書，則何以原告同樣申請近期不開發說明，甚至立下切結書，載明如被告需計劃開發使用，原告無條件自動拆除，以配合被告之德政之情況下，被告卻不予理會，並多次駁回申請？被告二面作法及施政標準，對原告確實有失公平。原告於 99 年 1 月 14 日再次向被告申請系爭土地近期內是否有開發計劃說明，被告仍以 99 年 1 月 26 日太市公字第 0990002919 號函復因市民需求，且經費龐大，被告目前財源拮据，俟籌措經費有著落後，再行辦理等語。

(四)因被告堅持不發給系爭土地近期不開發說明函，致臺中縣政府以 96 年 10 月 3 日府工建字第 090276573 號函發違章建築補辦手續通知單，原告亦無從依臺中縣政府 96 年 12 月 5 日府工建字第 0960327775 號函，依建築法第 36 條規定，於接獲補正通知書起 6 個月內即於 97 年 6 月 5 日前，補辦建照手續。臺中縣政府工程隊遂提前於 97 年 3 月間強制拆除原告於系爭土地上所新建之鋼骨鐵皮屋，此與被告拒不發給近期不開發證明，實質上有因果關係。原告依法向被告申請近期不開發證明，惟被告竟不依法行事，甚至違法抗辯及瀆職，使原告深受精神壓力，並遭受財產及土地使用權之損失，金額共計新臺幣（下同）350 萬元，明細表如下：

為此，乃聲明求為判決被告應對於原告 96 年 8 月 24 日申請近期不開發證明，應作成准予核發之處分，並請求被告賠償 350 萬元；惟嗣又變更訴之聲明求為判決被告應發給坐落臺中縣太平市○○路段 124 之 80 地號及 125 地號土地系爭土地近期不開發之說明函，並請求被告給付新台幣 1,599,650 元。

三、被告則以：

(一)程序部分：

1. 原告起訴聲明被告就其 96 年 8 月 24 日申請近期不開發證明多次駁回，經訴願決定命於 60 日應另為處分，被告竟置之不理，遂提行政訴訟請准作成核發證明之處分等語，核其訴之內容應屬行政訴訟法第 5 條規定之課予義務訴訟，先予敘明。又原告雖以 99 年 1 月 21 日聲請更正狀及於 99 年 1 月 28 日準備程序中變更訴之聲明為「求為判決被告應核發系爭土地近期不開發之說明函，並請求被告賠償 350 萬元。」惟依行政訴訟法第 111 條第 1 項規定，訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。原告原起訴請求撤銷被告之行政處分行為，另應對系爭土地作成不開發之特

定內容處分，後變更聲明請求被告應說明系爭土地都市計畫開發利用情形，按前者聲明係被告應作成具法律效力之處分行為，後者則屬事實說明之事實行為，兩者所據為不同基礎事實，不屬同法第 111 條第 3 項第 2 款規定「請求之基礎不變」之情形，原告訴訟聲明之變更即非適法。

2. 按訴願機關決定將原處分撤銷，由原處分機關另為處分，詎原處分機關「另為處分」仍間接予以否准，訴願人對原處分機關之「另為處分」不服，未循序再向訴願機關提起訴願，應認為其並未完全履行訴願程序，其逕行向行政法院提起應為特定內容之行政處分，在程序上尚有未合（高等行政法院 89 年度第 2 次法律座談會提案第 1 號研討結論參照）。本件前經臺中縣政府 97 年 8 月 27 日府訴委字第 0970236894 訴願決定將原處分撤銷，責由被告於 60 日內另為處分，然被告仍拒絕核發 5 年內不開發證明，原告不服，未循序再向訴願機關提起訴願，逕行向行政法院提起訴訟，依上揭研討結論，其程序上與法即有未合，應認為其並未完全履行訴願程序。

3. 退萬步言，縱認原告對被告相同理由之「另為處分」結果不服，再提起訴願，訴願機關不免又以同一理由將該處分撤銷，反復循環，造成原告將永無起訴之機會，而應解為已踐行訴願程序。按行政訴訟法第 5 條第 2 項雖未規定起訴期間，惟人民提起本訴訟之前提要件，係認行政機關有拒絕其申請之行政處分存在，違法損害其權利或法律上利益，經依訴願程序猶有不服，與提起撤銷訴訟之前提要件，並無不同，此觀訴願法第 90 條規定並未對於同法第 1、2 條分別規定即明。準此，原告提起行政訴訟法第 5 條為准許其申請之行政處分之訴訟，實含有撤銷已為拒絕之行政處分之意，亦如撤銷訴訟之提起，應認提起本訴訟之起訴

期間，類推適用行政訴訟法第 106 條第 1 項規定，應於訴願決定書送達後 2 個月之不變期間內為之（最高行政法院 93 年度裁字第 557 號裁定意旨參照）。本件訴願決定係於 97 年 8 月 27 日作成，至原告提起本件行政訴訟已逾上揭最高行政法院裁定意旨所推認之救濟不變期間，況縱稱被告於訴願決定後有怠於處分之行為，然如以被告最後以 98 年 4 月 24 日太市公字第 0980013507 號函作為訴願決定另為適法處分後之起算不變期間依據，原告卻遲至 98 年 8 月始提起本件訴訟，間隔已逾 2 個月以上，其所提起之行政訴訟，程序上即非合法。

(二)實體部分：

1. 被告 96 年 9 月 4 日太市公字第 0960026957 號、96 年 11 月 12 日太市公字第 0960034415 號、97 年 4 月 15 日太市公字第 0970011365 號函之性質為觀念通知，屬事實行為，並非行政處分：

(1)按提起訴願，以有行政處分之存在為前提要件。所謂行政處分者，係指行政主體，基於職權，就具體事件，所為發生公法上法律效果之單方行政行為而言，至行政機關所為單純事實之敘述（或事實通知）或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分，人民即不得對之提起訴願」（最高行政法院 44 年判字第 18 號及 62 年裁字第 41 號判例參照）。又人民申請作成行政處分者，拒絕其申請之答覆亦屬行政處分；反之，人民申請作成事實行為者，拒絕之答覆則屬事實行為而非行政處分（參各級行政法院 93 年度法律座談會第 5 則法律問題之研討結果）。

(2)依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條規定，其性質乃主管建築機關據以審查是否核發臨時建

照之法定要件。本件臨時建築縣市主管機關臺中縣政府於臨時建築許可處分作成前，為查明該公共設施保留地近期有無開闢計畫，得本於職權向各機關徵詢意見，據以審核人民之申請有無違反主管法令情事後，為一准駁之處分決定。準此，該徵詢之意見內容，僅屬行政程序上機關間內部之準備行為，尚未對外直接發生法律效果，亦即該各機關之意見回覆，僅屬主管機關臺中縣政府作成終局許可處分前之內部行政，為行政事實行為之一種，並非行政處分。然臺中縣政府捨棄上述應主動徵詢各機關意見之行政調查義務而不為，卻轉強令人民應於申請建築許可處分前，應檢附各相關單位開具之「5年內不開發證明」或意見，作為其准駁決定之參酌。臺中縣政府前開命令或要求是否合法、有無理由，暫不予論述，然無論本件係由臺中縣政府主動徵詢或由人民申請之各機關意見回覆函文，其性質應無不同，均仍屬主管機關臺中縣政府為作成行政決定過程中之準備行為而已，性質上屬事實行為。被告既非法定臨時建築之核准機關，於最終之核准臨時建築許可處分前，原告請求被告核發系爭「 5 年內不開發證明」之意見說明，被告拒絕其請求，依前揭法律座談會研討結論，僅係不為該事實行為之觀念通知，不能認係請求作成行政處分，被告答覆行為仍屬事實行為，而非行政處分。

(3)迭自 94 年起即有本市市民、里長多方陳情相關機關徵收系爭土地闢為公園，作為民眾遊憩休閒使用，經通盤考量本市市政建設需要、市民對於公園公共利益需求殷切等情形，被告積極研議籌措財源，並多次提報上級以爭取經費，亟欲辦理徵收用地，而被告多次答覆書函以「因市民對公園需求殷切，為符民意，本所欠難同意所

請。」之陳述，係就當地民眾與都市計畫需求，所為事實敘述暨理由為說明，即與法無違，亦不生公法上法律效果，並非行政處分，否則不啻令被告向人民「保證」並受該證明處分效力拘束，不得依公告實施之都市計畫徵收開發公共設施用地，造成公共利益更大之損害？故被告視其申請陳情提議內容，依行政程序法第 171 條陳情規定予以處理或答覆函文僅屬事實通知，並非行政處分，原告對於所請核發證明不能辦理之理由答覆非屬「行政處分」，無論其滿意與否，因對其權益並無直接之損害，僅屬反射利益而已，不得提起課予義務訴訟或聲明不服。

2. 本件原告無請求被告核發系爭土地 5 年內（或近期）不開發證明之公法上請求權：

(1)人民於提起行政訴訟法第 5 條第 2 項之課予義務訴訟時，就其主張行政機關有應作為或不作為之義務，應有明確實體法規定為其根據（最高行政法院 93 年度判字第 932 號判決意旨參照）。亦即本項規定之課以義務訴訟，須以人民有依法請求中央或地方機關為行政處分之權利為前提，苟人民無此申請之權利，其提起之課予義務訴訟，於法即有未合（鈞院 95 年度訴字第 117 號裁判理由參照）。又行政訴訟法第 5 條中所謂「依法申請」，係指有依法請求行政機關作為的權利之謂，具體而言，即有請求行政機關做成受益處分之法律上依據；又所稱依「法」不限於法律，包括各種法規命令、自治規章在內。

(2)系爭土地經太平市新光地區都市計畫劃設為兒童遊戲場公共設施保留地後，於被告或其他機關依法定程序取得前，原告本得依都市計畫法第 50 條之規定向主管建

築機關申請作為臨時建築使用，而細究本條立法意旨，乃為土地所有權人財產權之保障，使其在行政機關依法取得其土地前可自由使用，惟仍非得謂原告依本條規定有請求被告承諾「5 年內」或「近期」不得徵收系爭土地予以開發之權利。

(3)原告雖訴稱為申領臨時建築執照，須取得被告核發之近期不開發證明等語，然被告自治事務中並無辦理是項證明業務，亦非委辦事務，而相關都市計畫法、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，乃至臺中縣政府、被告自治規章均無規定，被告依法無據，無法依原告申請核發證明。再據被告多次函請臺中縣政府解釋、提供相關法規結果，乃謂依「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」第 2 條規定，政府有就申請之公共設施保留地是否有開闢計畫及經費預算，並經上級政府核定發佈實施之告知義務等語。然該辦法所規範之行政主體乃直轄市、縣（市）政府主管建築機關，而非被告之縣轄市公所，原告非有依法向被告請求特定作為義務之請求權。退萬步言，縱依保護規範理論推認原告受有法律上利益之保護必要而有請求權存在，依該法規文義解釋，本件原告因系爭土地經都市計畫劃設公共設施保留地，依法申領臨時建築執照時，僅需同法第 8 條規定具備申請書，土地登記簿謄本或土地使用同意書或土地租賃契約，工程圖樣及說明書，向臺中縣政府主管建築機關申領即可，至於系爭土地是否開發、是否有預算及經上級核定等乃主管機關核照時之審查要件，該機關如有疑異，自可更向其他相關機關詢問，此時他機關答覆函文之性質僅屬機關內部行為，對外不生法律效果，因不影響原告權益，即尚難認為原告得據以請求被告一定處

分之權利。依上陳述，課予義務訴訟乃以原告對於行政機關享有請求作成行政處分的法律上請求權為前提，然原告本件訴訟標的請求，對於被告並無實體法規定申請不開發證明之權限，而被告自原告請求以來，多次函復「歉難同意」即非有消極不作為。因原告並不屬「依法申請」之人，則其提起本件課予義務訴訟即因欠缺公法上之請求權基礎，而不具行政訴訟法第 5 條所規定實體訴訟要件。

3. 依行政程序法第 174 條本文規定，原告不得對被告系爭行政程序中所為之準備行為或決定單獨提起行政爭訟：

(1)按行政機關於作成完全及終局之決定前，為推動行政程序之進行，所為之指示或要求， 學理上稱之為「準備行為」，準備行為未設定有拘束力之法律效果者，因欠缺規制之性質，並非行政處分；如具有規制之性質，亦因其並非完全、終局之規制，為程序經濟計，不得對其單獨進行行政爭訟，而應與其後之終局決定，一併聲明不服。行政程序法第 174 條前段規定： 「當事人或利害關係人不服行政機關之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」，即是本於此意旨而訂定（最高行政法院 94 年裁字第 150 號裁判要旨參照）。

(2)依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條規定，人民申請臨時建築許可時，除中央、直轄市、縣市政府等主管機關自行已有開闢計畫外，根本無須鄉鎮市公所等機關再出具相關意見或證明補充；或又以臺中縣政府復鈞院 99 年 1 月 6 日府工建字第 0980390206 號函說明欄第二項(三)稱「在未查明該公共設施近期有無開闢計畫，而發給臨時建築許可，明顯違法」，而有需

由被告查復事實或說明供主管機關作為審核要件等語，則該鄉鎮市公所出具之「5 年內不開發證明」，僅係主管機關臺中縣政府作成終局之決定前之準備行為已為前述，除有法規另有規定外，參照上揭最高法院裁判要旨，為程序經濟計，本件原告仍不得對被告參與臺中縣政府作成許可處分前之準備行為，單獨聲明不服提起行政救濟。

(3)按都市計畫法、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法等規定，有關臨時建築之許可核准權限係屬中央、地方主管機關即內政部、各直轄市、縣市政府，至於鄉鎮市公所則無准否之權責。又該等法規內容，並未提及任何核發「5 年內不開發證明」之要件與法律效果，解釋上亦無法推導出該等法規有保護人民該「5 年內不開發證明」法律上利益之目的。準此，被告縱有拒絕原告請求，惟被告系爭函復既非屬行政處分，又原告亦無申請核發「5 年內不開發證明」之公法上請求權利存在，自無得提起為行政訴訟請求，其提起之本件課以義務訴訟，於法尚有未合。

(4)末按「行政處分之作成，須 2 個以上機關本於各自職權先後參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法。」（最高行政法院判決 91 年度判字第 2319 號判例參照）退萬步言，今縱臺中縣政府為查明相關臨時建築之事實，依其法定職權依行政程序命被告應對原告作成「不開發證明」，而被告卻以系爭函文拒絕其請求，對原告權益發

生法律上效果，屬行政處分，致臺中縣政府亦無法據為作成核准原告臨時建築申請之最終決定。按臺中縣政府之臨時建築許可准駁處分即屬上揭最高行政法院判例所稱之「多階段行政處分」，依訴願法第 13 條規定與判例意旨，原告提起本件訴訟仍應以最後作成行政處分，即准駁受理其臨時建築申請之臺中縣政府為原處分機關，以其為被告提起課予義務訴訟救濟，方為適法。

4. 本件系爭土地經太平都市計畫劃定兒童遊戲場之公共設施保留用地，依都市計畫法第 48 條、土地徵收條例第 11 至 14、18、19 條及都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2、8 條規定，若地方主管機關臺中縣政府或相關事業機構、鄉鎮縣轄市公所有需用者，應先經協議價購程序不成後，擬具徵收計畫書層送中央主管機關核准徵收，再由臺中縣政府收受核准通知時，完成徵收公告、發放徵收補償費用，始得由需用人進行闢建公園。系爭土地未受徵收前，土地所有權人或相關人有權僅需備妥都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 8 條規定之文件，向主管機關臺中縣政府申請作臨時建築使用即可，根本無須每一個需用土地之機關提出不開發證明，況都市計畫法之建築管理與土地徵收程序並無相關。承上所述，人民申領臨時建築執照程序無須有需用土地之政府機關或事業機構共同參與決定，且舉凡任何徵收計畫均應層送縣（市）主管機關審議或副知備案知悉，最後更由縣市主管機關公告徵收與轉發補償費用等徵收程序，是臺中縣政府對於申領臨時建築使用案件是否有同辦法第 2 條之「開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」等法定情事本應自知甚詳，縱有疑義，係應由其以相當方式詢問相關機關對系爭土地近期有無闢建計畫（此僅內部行為，非行政處分），而非令人民

自行向每一個可能機關單位分別索取不開發證明，對人民強加法無明文之負擔。

5. 被告依據民眾湯富淳與社區代表等人 94 年 4 月 10 日陳情書、94 年 10 月 31 日新光里辦公處新光里字第 0940000357 號函與太平市○○○路市民論壇留言建議，將擬籌綽經費徵收闢建系爭本市○○路段第 124 之 80、125 地號土地為公園等情告知原告之函復文，屬觀念通知，又被告係據實答覆，難認與法有違，此有因所需建設經費龐大，被告於 96 年 12 月以太市公字第 0960038137 號惠請臺中縣政府優先補助被告以為闢建公園函與多件轉請市民建議臺中縣政府核准徵收陳情書為憑。被告為市民公益有心建設公園，實囿於財政困難等情，在在屬實。況縱令本件為被告答覆臺中縣政府准否臨時建築許可決定之意見說明者，被告也必當然為相同內容之答覆，蓋因事實情形本即如此，更無其他。

6. 依都市計畫法第 42 條、第 48 條及第 77 條第 1 項規定，為開闢都市計畫公共設施建設，各級政府須以當地都市計畫為依據，籌措所需經費，再循相關規定辦理徵收私有土地或依法申請撥用公用土地，進行開闢興建。臺中縣太平市（新光地區）都市計畫案自民國 69 年 12 月公告實施以來，迭經臺中縣政府於 80 年 7 月 22 日以 80 府工都字第 134893 號、82 年 4 月 9 日以 82 府工都字第 049698 號、86 年 8 月 7 日以 86 府工都字第 203511 號、88 年 4 月 8 日以 88 府工都字第 93831 號公告發布實施兩次通盤檢討與多次細部計畫修正，並配合臺中縣政府旗艦計畫太平市區徵收案進行兩次專案變更。本件系爭土地部分，係考量本市新光地區人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，迭經上開都市計畫或專案變更都市計畫公告決定劃設兒童遊戲場

（編號「遊三」）用地。上述由被告擬定、臺中縣政府辦理之太平市（新光地區）都市計畫書（案），均按都市計畫法第 15 條規定，於都市計畫書內逐項表明當地自然社會及經濟狀況之調查與分析、行政區域及計畫地區範圍、人口與經濟發展之推計、土地使用之配置、道路下水道系統、公共設施用地以及都市計畫實施進度及經費等等事項，已就達成都市計畫目的有關之方法、步驟為充分規劃。是被告因地方市民請求與需要，為實現本案都市計畫內容，闢建系爭土地作為兒童遊戲場，依首開說明，當以有本市新光地區都市計畫書為實施依據即為已足，並依法籌措經費後，依土地徵收條例、土地法等規定辦理協議價購或申請核准徵收，取得該系爭私人用地，最後再依政府採購法相關規範程序，即得進行闢建工程之發包、設計規劃、施作、完成驗收，開放公眾使用。準此，系爭土地既經太平市（新光地區）都市計畫決定作為兒童遊戲場公共設施用地，並有充分實施規劃與其後續之法定徵收、施作程序應為遵循，被告以本案都市計畫為依據，無庸再疊床架屋另制訂同內容之計畫書層送主管機關核定，其行政作為即難認有不適法之處。又被告依法行政闢建公共設施，更證明原告本件訴訟請求「5 年內不開發證明」乙事之不當，蓋本件原告之請求不但依法無據，且只要本市新光都市計畫內容未有變更，被告或各行政機關即應按計畫書規範逐步實現其內容，此亦為行政程序法第 163 條行政計畫之規範意旨所在。故被告依規劃按都市計畫法第 77 條第 1 項規定開始籌措經費財源程序，待經費有著後，更將依序進行協購或徵收土地、辦理建設工程採購等等諸般行政行為，均係按步就班、依法循序為之，如何令被告預見未來之 5 年、3 年甚至近期將有不作為情形發生而出具保證會「不開闢」？

是原告本件訴訟請求顯屬無稽。

7. 按行政法院就課予義務訴訟命為特定內容之處分，須依事件之內容，達到行政法院可為特定行政處分內容之裁判程度始可，若特定內容行政處分之作成尚涉及行政判斷或尚須踐行其他行政程序等情形，基於權力分立之原則，行政法院自不得據予為之，此觀行政訴訟法第 200 條第 3 款、第 4 款規定自明。本件原告起訴請求法院作成准予核發近期或 5 年內不開發之證明，縱如臺中縣政府最後於 98 年 4 月 8 日以府工建字第 0980097751 號函文所述確有所據，然被告既尚需就是否有開闢計畫、經費預算並經上級政府核定發布實施等事項為行政判斷，基於權力分立之原則，行政法院自不得據予為之。是原告所為請求，不合上揭行政訴訟法第 200 條第 3 款、第 4 款規定。

8. 再按行政訴訟法第 8 條第 1 項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」依此規定提起一般公法上給付訴訟，須因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，自以原告有該給付之請求權為其前提要件(最高行政法院 97 年判字第 822 號判決參照)。退萬步言，縱認原告訴之變更適法，原告變更聲明請求被告作成行政處分以外之非財產給付行為，依上裁判要旨說明，仍應以原告有公法上給付請求權為要件，否則即應認本案起訴程式於法不合。

9. 末按原告主張被告應核發近期不開發證明提起課予義務訴訟既非合法，則原告據以合併請求損害賠償即失所附麗，原告請求被告應給付 350 萬元部分，即屬不合法。況有關損害賠償請求，應準用國家賠償法或民法相關規定，惟原

告未就損害之發生及有責原因之事實，並二者之間有相當因果關係等侵權行為成立要件舉證以實其說，即難謂其有損害賠償請求權存在等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、經查：

(一)原告提起本件訴訟係以被告就其於 96 年 8 月 24 日申請近期不開發證明多次遭駁回，經訴願決定命被告於 60 日內應另為處分，被告竟置之不理，遂提行政訴訟請求被告准作成核發證明之處分等語，核其訴之內容，關於此部分，應係依行政訴訟法第 5 條規定提起課予義務訴訟。嗣原告另以 99 年 1 月 21 日聲請更正狀及於 99 年 1 月 28 日準備程序中，將此部分所為訴之聲明變更為「求為判決被告應核發系爭土地近期不開發之說明函。」，此部分經闡明，原告主張係請求被告作成答復原告之事實行為（見本院卷第 185 頁）；另原告就請求被告給付 350 萬元部分，於言詞辯論時減縮為 1,599,650 元，均屬訴之變更，惟依原告本件主張之事實，原告為上開訴之變更，並不影響案件之進行，是本院認原告所為之變更仍屬適當，應予准許。

(二)按「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。．．．都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」為都市計畫法第 50 條所規定；次按「都市計畫公共設施保留地（以下簡稱公共設施保留地）除中央、直轄市、縣（市）政府擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施者外，土地所有權人得依本辦法自行或提供他人申請作臨時建築之使用。」、「本辦法所稱臨時建築權利人係指土地所有權人、承租人或使用人依本辦法申請為臨時建築而有使用權利之人。」、「公共設施保留地臨時建築，須具備申請書，土地登記簿謄本或土地使用同意書或土地租賃契約，工

程圖樣及說明書向直轄市、縣（市）主管建築機關申領臨時建築許可證後始得為之。」則分別為內政部依都市計畫法第 50 條第 3 項授權訂定之都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條、第 3 條及第 8 條所規定。准此，公共設施保留地在未取得前，土地所有權人得依前開規定向該土地所在之直轄市、縣（市）主管建築機關申領臨時建築許可證後為臨時建築使用。又直轄市、縣（市）主管建築機關於人民依上開規定向其申領臨時建築許可證時，自應就該公共設施保留地是否有都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條所規定，是否有「已擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」之事實，應依其職權予以調查認定，作為是否發給臨時建築許可證之依據，不得要求人民另提出證明書予以證明。況公共設施保留地是否不具「已擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」之事實，而得發給臨時建築許可證，究其應具備之事實條件，亦非僅由公共設施保留地之需地機關出具「近期不開發證明」所得以證明。

(三)又按，人民不問係依行政訴訟法第 5 條規定提起「課予義務訴訟」，請求政府機關作成行政處分；或係依同法第 8 條之規定，請求政府機關為財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，均須人民依法有請求之權利，始得據以作為請求之依據，而提起該等訴訟。是原告提起本件訴訟，不論係請求被告對於原告 96 年 8 月 24 日申請近期不開發證明，應作成准予核發之處分；抑或請求被告發給系爭土地近期不開發之說明函，均須有其法令上之請求權依據。查本件原告請求臺中縣政府核發臨時建築許可證之系爭土地，雖經被告以太平（新光地區）都市計畫劃定為兒童遊戲場之公共設施保留用地，被告為該土地之需用地機關，惟得否出具「近期不開發證明」，則為被告所堅決否認，而原告為本件

之請求，主張其依都市計畫法第 50 條及都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條規定， 向臺中縣政府建管科申請臨時建照，該府建管科同意其申請臨時建照，惟須要被告核發近期不開發證明方能取得建照（見本院卷第 122 頁原告行政訴訟聲請辯論狀-補充 1)，亦經原告表示 「是臺中縣政府的人員告訴我要如此處理，所以我才向被告申請。」 （見本院 98 年 11 月 5 日準備程序筆錄)，是原告並未對於何以得請求被告核發「近期不開發證明」，或得請求被告發給系爭土地近期不開發說明函之法令依據，有具體之說明。再觀諸前揭都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 8 條所規定，公共設施保留地臨時建築，申請時須具備之文件為：申請書、土地登記簿謄本或土地使用同意書或土地租賃契約、工程圖樣及說明書等， 並不包括「近期不開發證明」，足認公共設施保留地申請臨時建築，都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法並未要求申請人應提出需用地機關近期不開發證明或說明函。就人民權利之行使言，如臺中縣政府要求附具「近期不開發證明」，自屬已超出法令所規定之要求，應係對人民權利之行使增加法律所無之限制，自不得以臺中縣政府臨時建築許可證之承辦人員之意見，作為本件提起本件訴訟之請求依據。此外，原告提起本件訴訟後，本院向建築法之主管機關內政部函查申請公共設施保留地臨時建築，是否須提出「五年內不開發證明」，經內政部營建署以 98 年 12 月 10 日營署建管字第 0982923329 號函函復本院，僅建議逕向當地主管建築機關洽詢，並未為答復是否有此需要，及其依據（見本院卷第 146 頁)。其後臺中縣政府則以 99 年 1 月 6 日府工建字第 0980390206 號函表示 「・・・有關提出近期不開發證明，係因本辦法（按即都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法） 第 2 條規定・・・申請土地條件規定，二

者皆須符合者始得核准該申請。・・・應向何機關提出申請該證明？・・・本案座落於本縣太平市（新光地區）都市計畫區兒童遊戲場－遊三用地範圍內，經查本府主管單位為交通旅遊處，故是否符合本辦法第 2 條申請資格查證部分， 依本府（交通旅遊處）97 年 3 月 24 日府交觀字第 0970072114 號函・・・『・・・經查上開地號土地本府近期內並無開發計畫，另應向太平市公所查詢該所是否有開發計畫，・・・』及本府 98 年 6 月 19 日府交觀字第 0980177446 號函・・・其用地取得及經費來源規定由太平市公所逐年編列預算辦理，故應由太平市公所負責用地取得及開闢。綜上，本件應查復主管機關應為臺中縣太平市公所・・・」等語（見本院卷第 151 頁)。 該函所引用臺中縣政府交通旅遊處 97 年 3 月 24 日府交觀字第 0970072114 號函之內容，既謂：「本府近期內並無開發計畫，另應向太平市公所查詢該所是否有開發計畫」，自認該府受理原告申請公共設施保留地臨時建築之承辦人，於核發前，尚應另向太平市公所「查詢」該所對系爭土地是否有開發計畫，作為認定系爭土地是否已擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施。是依該函之意旨，仍無法認臺中縣政府以申請公共設施保留地臨時建築許可證，應提出「近期不開發證明」於法有據之說明。

(四)另按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」為行政程序法第 92 條第 1 項所規定。又公共設施保留地是否已經需用地機關「擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」為事實存否之問題，並非行政機關就公法上具體事件所為之決定。是依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條規定，提出「申請作臨時建築之使用」，主管機關審核是否應發給臨時建築許可證，並非屬應

由需用機關作成「近期不開發證明」之行政處分為前提。准此，本件原告為申請核發前揭臨時建築使用許可證，自無需提出「系爭土地5年內不開發證明」，而被告太平市公所以96年9月4日太市公字第0960026957號函、96年11月12日太市公字第0960034415號函及97年4月15日太市公字第0970011365號函所為之表示，依前所述，應非屬對原告之公法上權利，予以否准，應僅為其對系爭土地主觀上有開發之意思之表示，又因該函復亦非「申請作臨時建築之使用」所必須之無「擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」事實之證明，自不合前揭行政處分之要件。原告對被告所為上開函復認係行政處分，並對之表示不服提起訴願，臺中縣政府雖作成97年8月27日府訴委字第0970236894號訴願決定，作成「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起60日內另為處分」之決定，然該決定並未釐清原告依何得認有請求被告作成不開發證明處分之請求權；又依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第2條之規定， 如何認申請核發臨時建築使用許可證須提出「不開發證明」；又該證明是否為核發臨時建築使用許可證之前提處分等，僅以「原處分機關以・・・等理由駁回訴願人之申請，依據都市計畫法第50條第1項及都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第2條規定，原處分機關所為處分，依法即有違誤」為由，作成訴願決定，尚有誤解。

(五)再按人民得填具申請書向政府機關申請提供政府資訊，固為政府資訊公開法第10條所規定，然本件原告原係向被告申請發給系爭土地5年內不開發證明，以作為申請核發前揭臨時建築使用許可證之用，於本件訴訟中始改請求發給系爭土地近期不開發之說明函，依原告請求之經過及內容，其性質自非屬政府資訊公開法第10條所為之申請。至被告於95年1

月 5 日曾依原裕貿易有限公司之詢問，以太市公字第 0950000686 號函函復該公司，太平市○○段 877 地號土地該所短期內無開闢公共設施計畫（見本院卷第 156 頁）一節。查本件原告所有系爭土地被告是否有於短期內開闢公共設施計畫，與太平市○○段 877 地號土地之情形，本不相同，是難以被告曾對原裕貿易有限公司之詢問為前開函復，而認被告依平等原則，亦應就系爭土地函復原告其近期不開發。綜上各情，尚難認臺中縣政府於原告申請系爭土地臨時建築許可時，要求原告提出「近期不開發證明」，有其依據，亦難認都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第 2 條規定，得為被告臺中縣太平市公所有作成系爭土地不開發證明與原告之義務依據。是本件難認原告有請求被告就系爭土地發給「近期不開發證明」或說明函之權利。

(六)又行政處分之作成，須 2 個以上機關本於各自職權先後參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，而對最後作成行政處分之機關提起訴訟，行政法院於審查時，其審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法。(最高行政法院 91 年度判字第 2319 號判例參照)。是本件縱退萬步言，認原告就系爭土地向臺中縣政府申請公共設施保留地臨時建築許可證時，因系爭公共設施保留地係由被告太平市公所負責用地之取得及開闢，須被告太平市公所有於近期不開發之事實存在，臺中縣政府應受該前提處分之拘束，據以核發公共設施保留地臨時建築許可證；又原告雖以 「核發 5 年內不開發證明」提出申請，實為請求被告太平市公所確認是否「擬有開闢計畫及經費預算，並經核定發布實施」事實，然依前開最高行政法院之判例意旨，亦應由臺中縣政府作成最後之處分，始予以救濟。

(七)綜上所述，原告提起本件訴訟請求判決被告應發給系爭土地近期不開發之說明函部分，為無理由。而原告聲明請求被告應給付原告 1,599,650 元部分， 原告於言詞辯論時主張係依國家賠償法第 2 條規定， 以被告未依原告請求發給系爭土地近期不開發之說明函，致其所有房子遭臺中縣政府拆除，造成其損失，而為此一賠償請求。按「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」固為國家賠償法第 2 條第 2 項所規定，然依此一規定請求賠償，須以公務員執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利，且其違法與人民之損害間有因果關係為其要件。本件原告以被告未發給原告系爭土地近期不開發之說明函，認因此導致原告受有損害，然依前開所述，原告向臺中縣政府就系爭土地申請公共設施保留地臨時建築許可證，並不須提出被告所為之此一函文。從而，本件之情形尚難認被告未依原告之請求發給系爭土地「五年內不開發證明」或「近期不開發證明」或近期不開發說明函，係其於系爭土地上之違章建築無法取得都市計畫公共設施保留地臨時建築使用許可證之原因，原告據此作為被告賠償之請求，自難認為有據。此外，本件兩造其餘之主張及舉證，經核均不足以影響本件判決之結果，爰不一一指陳，併予敘明。

五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項後段、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

第 11 條

申請之方式或要件不備，其能補正者，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，得逕行駁回之。

第 12 條

政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。

前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。

前項特定個人、法人或團體之所在不明者，政府機關應將通知內容公告之。

第二項所定之個人、法人或團體未於十日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定。

【最高行政法院裁定 97 年 9 月 4 日 97 年度裁字第 4335 號】
詳見本彙編第 136 頁(§5)。

【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】
詳見本彙編第 107 頁(§3)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】
詳見本彙編第 113 頁(§3)。

第 13 條

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型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。
申請提供之政府資訊已依法律規定或第八條第一項第一款至第三款之方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】
詳見本彙編第 78 頁(§3)。

【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】
詳見本彙編第 107 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】
詳見本彙編第 113 頁(§3)。

【最高行政法院判決 96 年 5 月 10 日 96 年度判字第 790 號】
※本判決評釋：湯德宗(中央研究院法律學研究所研究員兼主任)著，資訊公開暨資訊隱私法案例研究(2006/11~2007/12)，中央研究院法律學研究所網站(http://www.iias.sinica.edu.tw)首頁研究成果>專書>2007 行政管制與行政爭訟－法學專書系列之六

《提供行政資訊事件》
上　訴　人　行政院公平交易委員會
代　表　人　甲○○
被上訴人　乙○○
上列當事人間因提供行政資訊事件，上訴人不服中華民國 94 年 10 月 18 日臺北高等行政法院 92 年度訴字第 5375 號判決，提起上訴。
本院判決如下：
主文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理由

一、被上訴人於民國(以下同)92 年 5 月 14 日以其實施雙向制多層次傳銷獎金制度，遭上訴人認有違反公平交易法情事，並經上訴人向臺灣臺北地方法院檢察署告發，為求明瞭會議過程，向上訴人申請閱覽、抄錄該會第 304 次及第 412 次委員會議(以下簡稱系爭會議)之相關資料，包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄。經上訴人以 92 年 5 月 21 日公參字第 0920004667 號函復被上訴人，否准所請。被上訴人不服，提起訴願，遭駁回後，遂提起行政訴訟，案經原審法院判決「(第 1 項)訴願決定及原處分均撤銷。(第 2 項)被告(即上訴人)應於原告(即被上訴人)依『行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點』繳納費用後，將被告(即上訴人)86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會會議紀錄包括『出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名』、『報告事項』、『討論事項與決議』、『據以處分之證據資料』，除函稿、簽呈或會辦意見、檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證以外之資訊，交付予原告(即被上訴人)閱覽、影印或複製。(第 3 項)被告(即上訴人)應於原告(即被上訴人)依『行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點』繳納費用後，將原告(即被上訴人)於 86 年 8 月 5 日與被告(即上訴人)承辦人員談話之錄影內容，複製一份交付原告(即被上訴人)。(第 4 項)原告(即被上訴人)其餘之訴駁回。」上訴人就主文中第 3 項部分不服，乃提起本件上訴。

二、被上訴人於原審起訴主張略以：由 90 年 1 月 1 日開始施行之行政程序法第 44 條第 2 項，及 90 年 2 月 21 日發布之行政資訊公開辦法第 3 條等有關「應予公開之行政資訊」之定義性規定，可知所謂「應予公開之行政資訊」係指行政機關「已」作成或取得，及

「將來」作成或取得之全部行政資訊而言。意即在上開各法令條文之文義解釋上，自然包括於行政程序法公布施行前及行政資訊公開辦法發布前已由行政機關所作成或取得，並繼續持有或保管之全部媒介物及委員會議紀錄等一切行政資訊等均在內，自無所謂「法令不溯及既往原則」之適用與否之問題。此可由法務部 90 年 3 月 14 日法 90 律字第 005502 號及 90 年 9 月 13 日法 90 律決字第 034050 號等函釋意旨得到印證。復依行政程序法第 44 條第 1 項前段、第 2 項、第 45 條第 1 項第 8 款，及行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項第 8 款、第 5 項等有關行政資訊公開之規定，其法令之性質及立法原意，可知「行政資訊公開」事關公益，係對於人民及政府施政均有利益，更無「法令不溯及既往原則」之適用餘地。上訴人徒以無對外發生規範效力之行政院公平交易委員會會議規則(以下簡稱會議規則)第 16 條規定，及顯然無效之行政院公平交易委員會委員會議資訊保密及公開辦法(以下簡稱保密及公開辦法)第 2 條、第 3 條第 1 項但書、第 2 項等法規命令，充作行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款所稱之情事，而拒絕被上訴人之請求，自非可採。又於臺灣臺北地方法院刑事庭審理時，上訴人應法官要求曾提出 1 捲錄音帶，並當庭勘驗約 10 餘分鐘；另被上訴人所經營之萬國國際開發股份有限公司(以下簡稱萬國公司)遭上訴人處分後，提出行政救濟，行政院 87 年 5 月 22 日台 87 訴字第 25539 號再訴願決定書(以下簡稱系爭再訴願決定書)第 6 頁第 2 行、第 11 行分別記載「…有錄影帶為證」、「…亦有錄影帶為證」等語，堪認確有 86 年 8 月 5 日被上訴人於上訴人機關說明時之錄影帶。綜上，上訴人所作成及持有之歷次會議紀錄等行政資訊，充其量僅係上訴人就個案之行政處分事件，依法所作成之會議紀錄而已，顯無任何「應秘密之事項」可言。且上訴人所作成之歷次會議紀錄是否即係「應秘密之事項」，並不會因行政程序法及行政資訊公開辦法之公布施行與否，而有所區別。為此，求為判

決：(一)訴願決定及原處分均撤銷。(二)上訴人應將 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議紀錄(包括「出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」、「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「據以處分之證據資料」及「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊均在內)交付予被上訴人閱覽、影印或複製。(三)上訴人應將被上訴人於 86 年 8 月 5 日與上訴人之承辦人員左天梁談話之錄影內容，複製乙份交付予被上訴人等語。

三、上訴人則略以：本件被上訴人請求閱覽、抄錄之行政資訊，為上訴人系爭會議之議決過程、發言要旨及錄影資料，而行政資訊公開辦法於 90 年 2 月 13 日施行，並無法規溯及既往規定，故本件自無適用行政資訊公開辦法第 4 條有關主動公開之規定之餘地，法務部 90 年 3 月 14 日法 90 律字第 005502 號函亦同斯旨。因此上訴人針對被上訴人所請求提供之行政資訊，自應考量必須在「無」行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款關於限制公開或提供之情事之下，方可應被上訴人請求而提供。經查，90 年 8 月 7 日刪除之會議規則第 16 條有限制公開之規定，前揭委員會議之議決過程、發言要旨及錄影資料既未解密，依行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款規定，為限制公開或提供之事由，是上訴人據以拒絕，自屬依法有據。又我國法制上雖無直接訂有「禁止制定溯及既往法律」之條款，但法規適用仍以不溯及既往為原則。上訴人訂定之保密及公開辦法係於 91 年 12 月 12 日始發布施行，於該辦法施行前之相關委員會議資訊原則上並無自動解密之規定，況會議規則於 90 年 8 月 7 日刪除之前，第 16 條尚有「委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否議決之過程及其他經委員會議應秘密之事項，不得洩漏」之明文規定，此與相關資訊是否「無限期保密」無關，被上訴人指摘上訴人不提供當時依法令應予保密之資訊，忽略相關法律適用原則，指稱上訴

人故意錯解法令，難認有理。另上訴人拒絕被上訴人之申請，乃係基於法規不溯及既往原則之適用，且相關委員會議資訊並未對外解密所致，並非純然援引行政資訊公開辦法第 12 條等相關規定，作為拒絕提供系爭會議資訊之依據。況且作成相關委員會議之第 2 屆委員及當場與會發言者因信賴修正前會議規則第 16 條之保密規定，而於系爭會議中充分發言，並經由合議制之討論，作出最妥適之決定。系爭會議發言內容之所以具秘密性，乃因涉及會議過程發言者之權益，上訴人依行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項規定，徵詢與會發言者對於提供相關會議資訊之意見，原係考量倘與會發言者均同意公開或提供是次委員會議之相關資訊，縱法規有不溯及適用之原則，上訴人將不排除因受影響之相關特定個人之同意，而例外經由委員會議決議對外提供是案之行政資訊。另萬國公司提起行政救濟案件，業經駁回確定，行政院及行政法院之相關決定或裁判中並無指摘原處分案卷宗有何違法情事。而被上訴人請求提供之資訊中關於委員發言要旨、錄音、錄影等，並非上訴人依法應予保存之資料；至於錄影帶乃被上訴人無中生有，上訴人於被上訴人來會說明時，並未對被上訴人錄影，被上訴人主張系爭再訴願決定書記載有錄影帶一節，實乃被上訴人誤將萬國公司舉辦說明會所為之錄影，認為上訴人對被上訴人來會說明所為之錄影，上訴人確無該捲錄影帶云云，資為抗辯。

四、原審審酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：按行政程序法第 46 條第 1 項、第 44 條第 1 項、第 2 項及行政資訊公開辦法(依行政程序法第 44 條第 3 項授權制定，嗣因政府資訊公開法之施行，於 95 年 3 月 20 日廢止)第 5 條第 1 項、第 9 條第 1 項規定，即明行政機關除依行政程序法第 45 條公開該規定例示之行政資訊外(主動公開)，人民依法可以向行政機關請求提供其持有、保管之行政程序法第 44 條第 2 項所稱之行政資訊(被動公開)，非有行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款所列之情形，不得限制。上開申

請抄閱卷宗之否准，本屬程序行為，原則上僅當事人或利害關係人得於對本案實體決定不服時併聲明不服(參照行政程序法第 174 條)，惟符合上開行政程序法第 46 條之情形者，應得對上開行政程序中之事實行為，提起一般給付訴訟。若人民申請閱覽卷宗或提供資料遭拒絕時，該拒絕本身固係行政處分，但依行政訴訟法第 8 條第 2 項之規定，該申請閱覽卷宗或提供資料給付訴訟之裁判，係以行政處分應否撤銷為據，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。是以人民申請閱覽卷宗或提供資料遭拒，向行政法院提起訴訟之種類，其性質仍應為一般給付訴訟，合先敘明。次按關於一般給付訴訟之適用法規基準時點，與民事訴訟相似，以事實審行政法院言詞辯論終結前為法律及事實狀態為基準時，是以本件應以上開所引本院言詞辯論終結前有效之法規為法律基準時，上訴人及訴願決定書認：行政資訊公開辦法於 90 年 2 月 13 日施行，無適用行政資訊公開辦法第 4 條有關主動公開之規定之餘地云云，顯非有理。至於上訴人主張：「90 年 8 月 7 日刪除之會議規則第 16 條有限制公開之規定，前揭委員會議之議決過程、發言要旨及錄影資料既未解密，依行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款規定，為限制公開或提供之事由」云云，亦係以否准處分時之法規範為基準時之主張，顯與本件一般給付訴訟之法規基準時係為原審法院言詞辯論終結前為準有違，自不足採。本件之爭點(一)關於被上訴人請求上訴人提供之行政資訊，是否該當於行政程序法第 44 條第 2 項規定之「資訊」部分：上訴人請求提供之資訊為系爭會議之會議紀錄及被上訴人於 86 年 8 月 5 日與上訴人之承辦人員左天梁談話之錄影內容，性質上自屬行政程序法第 44 條第 2 項所規定之機關持有或保管之文書、錄影(音)資料。(二)關於上訴人是否持有、保管該行政資訊部分：上訴人依法作成之會議紀錄應包括會議規則第 14 條規定之 9 項內容，則被上訴人請求提供會議紀錄包含「出列席人員、請假人員及紀錄

人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」，應屬客觀存在。另依公平交易法第 26 條及第 27 條規定，足認上訴人作成一定處分前，依法應進行調查之程序，乃得以獲得裁處所必需之證據資料。是以，關於被上訴人請求之會議紀錄中包括「據以處分之證據資料」，亦應屬客觀存在。至其餘被上訴人主張會議紀錄中尚應包括「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」等，惟上訴人否認其會議紀錄包含該等資訊，且依法上訴人之委員會會議紀錄也無需記載上開資訊，被上訴人復未能證明上訴人持有、保管該等資訊。是以，上訴人抗辯主張系爭會議紀錄中並無「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」，應可成立。另經核閱系爭再訴願決定書意旨，所指之錄影帶所欲佐證者為被上訴人於接受上訴人調查時之陳述，文義中所稱之「至『會』說明」、「到『會』陳述」，自係指上訴人機關，則自系爭再訴願決定書上下全文觀之，該可以為證之錄影帶，應是被上訴人於接受上訴人調查時，上訴人所拍攝之錄影帶。且上訴人提出之系爭第 304 次會議提案說明第 6 頁，亦載明「…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…」，此有上訴人提出其查處萬國公司違反公平交易法之原處分卷可稽。是以，被上訴人請求之談話錄影帶確實存在。(三)關於本件有無行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項各款所列情事，而不得提供部分：按行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款所規定之限制事由，應係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言。另參酌行政程序法第 45 條第 1 項第 8 款及行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項第 8 款均明定「合議制機關之會議紀錄」乃屬行政機關應主動公開之資訊，及同辦法同條第 5 項所作定義性之規定：「第 1 項第 8 款所定合議制機關之會議紀錄，指該機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權

之成員組成者，其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單」，上訴人召開委員會所為會議紀錄，自該當於上開規定，應屬主動公開之行政資訊。系爭會議紀錄既應主動公開，使一般不特定人可以見聞，更遑論受人民請求提供時，其無拒絕之理。另同條項第 6 款規定，應係指符合公文保密等級及法律明文應秘密之事項，至上訴人抗辯依系爭委員會議時期之會議規則第 16 條及上訴人 92 年 6 月 24 日修正之保密及公開辦法第 3 條規定等為據，拒絕被上訴人之請求。姑不論上訴人援引之會議規則第 16 條乃屬行政規則，僅有拘束上訴人內部之效力，尚不得據為對外否准被上訴人請求之依據；及保密及公開辦法之制定緣於行政院公平交易委員會組織條例第 15 條之 1 第 3 項之授權，係屬法規命令之一種，上訴人引為限制人民請求提供資訊之依據，恐有違法律保留原則。況依行政資訊公開辦法之規定，可知我國關於行政資訊之公開乃採主動公開及被動公開二種法制，為使行政機關之作為透明化，以達到取信於民，有效施政之積極目的，對於人民得請求提供之資訊，自係指依行政資訊公開辦法第 2 條所稱「行政機關於職權範圍內作成或取得而存在」之資訊，不問該資訊係於行政程序法施行前或後所作成、取得。上訴人援引法務部 90 年 3 月 14 日法 90 律字第 005502 號函釋支持其主張，然該函釋乃在闡述行政資訊之「主動公開」，得不包含行政程序法施行以前之資訊，非指「被動公開」時亦有適用。又按行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項前段規定，係指與資訊具有利害關係之人應受通知表示意見，本件上訴人之組成委員與被上訴人請求提供萬國公司及其本人違反公平交易法有關之資訊，不致產生何等利害關係，上訴人援引上開規定通知徵詢與會者表示反對，作為否准之依據，於法顯有未合。復按行政資訊公開辦法第 13 條前段及行政院公平交易委員會公開或提供行政資訊收費要點之規定，被上訴人於依該收費要點繳費後，就前述可以請求提供之資訊，關於會議紀錄部

分，其請求交付閱覽、影印或複製；關於談話錄影帶部分，其請求複製品一份，即應許可。綜上所述，上訴人未逐一審究被上訴人之請求有無限制提供之事由，即遽行否准，於法固有未洽。惟被上訴人於本件聲明第 2 項所請求提供之資訊，其中會議紀錄中之「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」等資訊，無法證明為上訴人所持有、保管而存在，其餘資訊中包括函稿、簽呈或會辦意見，符合行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款規定，檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其提供之書證，符合同條項第 2 款規定，均不得提供外，其餘請求合於法律規定，上訴人遽予全部否准，自有未當；訴願決定未予糾正，亦有未合等由，乃部分准許、部分駁回上訴人在原審之訴(詳如本判決理由欄第 1 點所述)。

五、上訴意旨略以：被上訴人於 92 年 5 月 14 日向上訴人請求閱覽、抄錄上訴人 86 年 8 月 27 日第 304 次、及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之全部相關行政資訊(即完整之委員會議紀錄，包括委員會議可否議決之全部過程、委員會議發言要旨紀錄及委員會議錄音錄影紀錄等均在內)，尚未包括請求複製渠 86 年 8 月 5 日到會陳述之錄影帶，被上訴人依法不得於行政訴訟訴之聲明中提出是項請求，渠向原審法院提出是項請求，未符合起訴之要件，原審法院應以行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定「不備訴訟要件」為由，裁定駁回是項請求，惟原審法院針對是項請求逕為判決，顯有判決不適用法規之情事。退萬步言之，縱認系爭錄影帶係上訴人據以作為被處分人(即萬國公司)違法之證據，屬被上訴人向上訴人申請之「委員會議之全部相關行政資訊」之範圍，核屬行政程序法第 44 條第 2 項所稱之行政資訊，但因該錄影帶除被上訴人外，尚有上訴人同仁 2 人之影像，涉及個人隱私，且本案之被上訴人於上訴人處分萬國公司後，即對上訴人之承辦人員及各級長官以涉及誣告、偽造文書等罪向臺灣臺北地方法院提起

自訴，亦多次恫嚇上訴人之承辦人員，故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。是以，原判決(按，指主文第 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。

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。

(三) 綜上所述，上訴意旨指摘原判決上開部分違誤，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

第 14 條

政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個

人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。

前項情形，應填具申請書，除載明第十條第一項第一款、第二款及第五款規定之事項外，並載明下列事項：

一、申請更正或補充資訊之件名、件數及記載錯誤或不完整事項。

二、更正或補充之理由。

三、相關證明文件。

第一項之申請，得以書面通訊方式為之；其申請經電子簽章憑證機構認證後，得以電子傳遞方式為之。

【最高行政法院裁定 99 年 11 月 11 日 99 年度裁字第 2776 號】

〈刑事事件〉

抗　告　人　林宗志

上列抗告人因與相對人法務部法醫研究所間刑事事件，對於中華民國 99 年 3 月 24 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 517 號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、原裁定以：檢察官相驗屍體，遇有疑為非病死者，交由鑑定機關鑑定死因，係偵查犯罪蒐集證據之程序。鑑定機關縱為公務機關，所出具之鑑定書，僅係專業判斷之提供，無關公權力之行使，且在於供囑託鑑定者之參考，並不對外發生法律上之效果，即非行政處分。鑑定結果供為檢察官處分或法院裁判之根據，已成為處分或裁判之內容，當事人受有不利，雖由於鑑定結果之採憑，僅得依對於檢察官之處分或法院之裁判不服之方式以為救濟，不得單對鑑定結

果不服，尤不得對鑑定結果循訴願及行政訴訟救濟。若竟對於鑑定結果提起撤銷訴訟，不備撤銷訴訟以有行政處分存在之要件，顯不合法，又不能補正，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款規定裁定駁回之。經查，91 年 2 月 25 日(90)法醫所醫鑑字第 1134 號鑑定書（下稱系爭鑑定書），係由相對人所屬人員王約翰、蕭開平為鑑定人，依檢察官以嘉檢博字第 20538 號函，囑託鑑定死者蘇秋美（懷胎 7 個月）死因之鑑定結果報告。抗告人雖因檢察官及法院採據該鑑定結果，遭受不利之認定，參照前述規定與說明，不得對該鑑定循訴願及行政訴訟救濟。抗告人對之提起訴願，訴願決定不受理，實無不合。抗告人進而提起撤銷訴訟，並非合法，應予裁定駁回。

三、抗告意旨略謂：系爭鑑定書之內容應屬「政府資訊」無誤，然其內容諸多明顯錯誤，人民依法提起行政救濟，訴願與行政訴訟請求撤銷系爭鑑定書或由其上級機關行文更正「政府資訊」之錯誤內容，顯然符合政府資訊公開法第 20 條明文規定。原裁定誤認抗告人法律上之爭點為系爭鑑定書遭受檢察官與法官為不利之認定，而提起撤銷訴訟；事實上，抗告人法律上之爭點乃是系爭鑑定書內容錯誤，而請求更正或無從補正撤銷，無關乎系爭鑑定書為誰採用認定之問題，惟原裁定將法理上之爭點混為一談，並以此為由，駁回抗告人之訴，誠屬違誤。再者，系爭鑑定書非單就囑託鑑定者之參考，有當事人或利害關係人亦可申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，於公法上對外發生法律上之效果，即應屬羈束行政處分，惟原裁定認定系爭鑑定書非行政處分，而駁回抗告人之訴，亦屬違誤等語。

四、本院按：提起行政訴訟法第 4 條第 1 項之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，始得向高等行政法院提起。所謂「行政處分」，依訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第

1 項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。如無具體行政處分存在，即屬欠缺提起撤銷訴訟之要件，且其情形無可補正，行政法院應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款後段不備其他要件，以裁定駁回其訴。本件相對人所屬法醫受檢察官囑託解剖屍體鑑定死因而出具鑑定書，係提供專業之鑑定意見，供檢察官偵查犯罪之參考，並未直接對外發生法律效果。即使檢察官根據該鑑定書對抗告人提起公訴，對抗告人直接發生不利法律效果者，乃該公訴之提起，而非相對人所屬法醫的鑑定行為，其出具之鑑定書顯非行政處分。原裁定以相對人所屬法醫之鑑定非行政處分，而駁回抗告人之訴，於法無不合。又**相對人所屬法醫之出具鑑定意見，既係提供其專業意見供檢察官參考，該鑑定意見係作判斷，該判斷即無政府資訊公開法第 14 條第 1 項所稱關於個人、法人或團體資料有錯誤之問題，自無同法申請更正規定之適用。**抗告人主張本件符合政府資訊公開法第 20 條明文規定云云，並不足採。是抗告人求予廢棄原裁定，並無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 430 號】

《更正錯誤事件》

上　訴　人　甲○○

被上訴人　臺北市政府都市發展局

代　表　人　乙○○

上列當事人間更正錯誤事件，上訴人對於中華民國 96 年 3 月 19 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 3100 號判決，提起上訴。本院判決如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人在原審起訴主張：上訴人所有坐落臺北市○○區○○路 245 巷 34 弄 56 號木造建築，遭臺北市政府建管單位誤認係違建，不准上訴人補正建築執照等手續。上訴人查知被上訴人於西元 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在西元 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之臺北市士林區地形圖上所示上訴人系爭住宅誤植為「花棚」所致，乃向被上訴人申請辦理更正。被上訴人認為該航測圖，僅係內部參考之用，不對外公開，不致侵害上訴人權利等理由拒絕更正。上訴人認為其因而無法取得建管單位核發之建照及使照，致房屋價值低落，造成損害，遂提起本件訴訟，請求被上訴人應將其於西元 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在西元 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之臺北市士林區地形圖上所示永公路 245 巷 34 弄 56 號地址上之「花棚」註記更正為「住宅」，並應給付上訴人新臺幣(下同)3 百萬元云云。

二、原判決以：按政府資訊公開法第 20 條之規定，上訴人依政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定，申請政府機關依法更正或補充，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，經訴願程序，再提起課予義務訴訟，然上訴人未經訴願程序，自無從提起行政訴訟法第 5 條第 2 項之課予義務訴訟，亦難以政府資訊公開法第 14 條規定，據為提起行政訴訟法第 8 條第 1 項之公法上請求權(公法上原因)。是上訴人對被上訴人並無行政契約、公法上不當得利、公法上無因管理、公法上之法令規定或其他公法上原因，有得請求被上訴人應將其於西元 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在西元 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之臺北市士林區地形圖上所示永公路 245 巷 34 弄 56 號地址上之「花棚」註

記更正為「住宅」之權利，是其請求，顯無理由，應予駁回。從而，上訴人依行政訴訟法第 8 條第 1 項後段規定，請求被上訴人應將其於西元 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在西元 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之臺北市士林區地形圖上所示永公路 245 巷 34 弄 56 號地址上之「花棚」註記更正為「住宅」，並賠償 3 百萬元，為顯無理由，爰不經言詞辯論予以判決駁回。

三、本件上訴意旨略謂：請求更正錯誤記載事件，為行政訴訟法第 8 條第 1 項後段所定，為作成行政處分以外之其他非財產上之給付請求權，並非行政訴訟法第 5 條第 2 項之課予義務訴訟，故無訴願前置原則之適用；另憲法第 16 條規定主要精神在於人民任何權利受到侵害者皆可透過訴訟程序得到國家之保障，上訴人依行政程序法第 46 條第 4 項及政府資訊公開法第 14 條第 1 項請求更正錯誤資訊內容，被上訴人卻置為民服務天職不顧繼續侵害人民之權利。原審不察，枉法裁判，請求廢棄原判決，另為適法判決云云。

四、本院查：按「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。前項情形，應填具申請書，除載明第 10 條第 1 項第 1 款、第 2 款及第 5 款規定之事項外，並載明下列事項：一、申請更正或補充資訊之件名、件數及記載錯誤或不完整事項。二、更正或補充之理由。三、相關證明文件。第一項之申請，得以書面通訊方式為之；其申請經電子簽章憑證機構認證後，得以電子傳遞方式為之。」「政府機關應於受理申請更正或補充政府資訊之日起 30 日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾 30 日。第 9 條、第 11 條及第 12 條第 2 項至第 4 項之規定，於申請政府機關更正或補充政府資訊時，準用之。」「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。」政府資訊公開法第 14、15 及 20 條分別有明文規定。經查，政府資訊公開法關於檔案及行政資訊提供之規範，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；依上述規定，依據政府資訊公開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，而為准否提供之決定，並通知申請人；換言之，人民依據政府資訊公開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。本件上訴人依政府資訊公開法第 14 條規定請求被上訴人更正系爭錯誤記載申請，係屬行政處分之性質，無論係依行政訴訟法第 5 條第 2 項或政府資訊公開法第 20 條之規定，均需先踐行訴願前置作業程序而未獲救濟後，始得提起行政訴訟。上訴人以行政訴訟法第 8 條第 1 項之非財產上之給付請求權逕行提起本行政訴訟，並不合起訴要件，原判決予以駁回，並無違背法令。上訴意旨則無非堅持其於原審主張之歧異見解作為上訴理由，針對原審認事用法之職權行使指摘其為不當，核與所謂原判決「違背法令」之情形亦顯不相當。又需先踐行訴願程序後再提起訴訟，並未剝奪上訴人憲法上之訴願及訴訟之權利，其指摘原審忽略司法為民服務之本質，亦不足採。綜上所述，上訴論旨，指摘原判決違誤，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 96 年 3 月 19 日 95 年度訴字第 3100 號】
《更正錯誤事件》
原　　告　甲○○
訴訟代理人　陳達成律師
被　　告　臺北市政府都市發展局
代　表　人　許志堅(局長)住同上
上列當事人間因有關更正錯誤事件，原告提起行政訴訟。本院判決如下：
主文
原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。
理由
一、按行政訴訟法第 8 條第 1 項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」本條所稱之公法上原因，例如行政契約、公法上不當得利、公法上無因管理或公法上之法令規定。次按原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之，行政訴訟法第 107 條第 3 項亦定有明文。
二、又按「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。前項情形，應填具申請書，除載明第十條第一項第一款、第二款及第五款規定之事項外，並載明下列事項：一、申請更正或補充資訊之件名、件數及記載錯誤或不完整事項。二、更正或補充之理由。三、相關證明文件。第一項之申請，得以書面通訊方式為之；其申請經電子簽章憑證機構認證後，得以電子傳遞方式為之。」「政府機關應於受理申請更正或補充政府資訊之日起三十日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾三十日。第九條、第十一條及第十二條第二項至第四項之規定，於申請政

府機關更正或補充政府資訊時，準用之。」「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。」政府資訊公開法第 14、15 及 20 條分別有明文規定。再按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第 5 條第 2 項定有明文。故依本條提起課予義務訴訟，須該案件為人民「依法」申請之案件。故若人民雖有所請求，惟所請求者並非依法申請，人民對中央或地方機關並無申請權，或有申請權而未為申請，或未經訴願程序者，即應認人民依據行政訴訟法第 5 條第 2 項提起之課予義務訴訟，係不備起訴要件，高等行政法院應以裁定駁回之。

三、原告起訴意旨略以:原告所有坐落台北市○○區○○路 245 巷 34 弄 56 號木造建築，遭台北市政府建管單位誤認係違建，不准原告補正建築執照等手續。原告查知被告於 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之台北市士林區地形圖上所示原告系爭住宅誤植為「花棚」所致，乃向被告申請辦理更正。被告認為該航測圖，僅係內部參考之用，不對外公開，不致侵害原告權利等理由拒絕更正。原告認為其因而無法取得建管單位核發之建照及使照，致房屋價值低落，造成損害，遂提起本件訴訟，請求被告應將其於 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之台北市士林區地形圖上所示永公路 245 巷 34 弄 56 號地址上之「花棚」註記更正為「住宅」，並應給付原告新台幣(下同)3 百萬元云云。

四、原告雖主張其於 95 年 8 月 24 日委託訴外人陳達成律師以(06)齡非字第 0824-1 號函請求被告更正錯誤之航測圖記載，並依政府資訊公開法第 14 條第 1 項及行政程序法第 46 條第 1 項、第 4 項提

起本件行政訴訟，屬新事實及新證據，不應認為重複起訴，無一事不再理之適用等語，有該函文及起訴狀各乙件附卷可稽。**惟依前揭政府資訊公開法第 20 條之規定，原告依政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定，申請政府機關依法更正或補充，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，經訴願程序，再提起課予義務訴訟，然原告未經訴願程序，自無從提起行政訴訟法第 5 條第 2 項之課予義務訴訟，亦難以政府資訊公開法第 14 條規定，據為提起行政訴訟法第 8 條第 1 項之公法上請求權(公法上原因)。是原告對被告並無行政契約、公法上不當得利、公法上無因管理、公法上之法令規定或其他公法上原因，有得請求被告應將其於 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之台北市士林區地形圖上所示永公路 245 巷 34 弄 56 號地址上之「花棚」註記更正為「住宅」之權利，是其請求，顯無理由，應予駁回。**

五、從而，原告依行政訴訟法第 8 條第 1 項後段規定，請求被告應將其於 1993 年 12 月根據行政院農業委員會林務局農林航空測量所，在 1982 年 5 月 4 日所拍攝之航空照片所繪製之台北市士林區地形圖上所示永公路 245 巷 34 弄 56 號地址上之「花棚」註記更正為「住宅」，並賠償 3 百萬元，為顯無理由，爰不經言詞辯論予以判決駁回。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 107 第 3 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 97 年 1 月 17 日 97 年度裁字第 490 號】

※本判決評釋：湯德宗(中央研究院法律學研究所研究員兼主任)著，資訊公開暨資訊隱私法案例研究(2007/11~2008/12)，中央研究院法律學研究所網站(http://www.iias.sinica.edu.tw)首頁>活動檔案>全所性研討會

>2009 年度>2009「行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之一

※本案程序駁回，詳見前審判決。

《銷毀檔案事件》

上　訴　人　甲○○

訴訟代理人　陳哲宏　律師

　　阮品嘉　律師

被上訴人　內政部

代　表　人　乙○○

被上訴人　臺北市政府

代　表　人　丙○○

上列當事人間銷毀檔案事件，上訴人對於中華民國 96 年 5 月 17 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 2057 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合法，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人之父許伯埏先生與張寶玉女士於民國(下同)70 年 1 月

15 日結婚，復於 80 年 6 月 6 日申請結婚登記，上訴人於 95 年 1 月 25 日以該結婚登記之申請文件有明顯且重大瑕疵為由，函請台北市中山區戶政事務所撤銷前開結婚登記。經中山區戶政事務所審認本件結婚登記合於戶籍法第 48 條及內政部 40 年 5 月 26 日台內戶字第 1642 號代電之規定，遂以 95 年 2 月 7 日北市中戶一字第 09530106200 號函駁回上訴人之申請。該函經於 95 年 2 月 10 日合法送達，上訴人不服，於 95 年 6 月 19 日依行政訴訟法第 8 條第 1 項規定提起本件給付之訴，主張其請求權之法律基礎為憲法第 22 條、政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定，請求被上訴人「銷毀登載有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之任何形式之任何檔案資料」。案經原審駁回其訴。

三、 本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，其上訴意旨略以：

(一) 上訴人在原審訴之變更，因請求之基礎不變，依行政訴訟法第 111 條第 3 項第 2 款規定，勿庸對造同意，原審未准許上開訴之變更，有不適用上開規定之違背法令。

(二) 原判決有未能正確適用憲法第 22 條之違背法令。

(三) 一般給付訴訟當中之「公法上結果請求權」，類型亦可作為本事件提起之依據。原審未予以審酌，亦有不當。

(四) 政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定，有行政法上之法律漏洞，而原審對此未說明不採之理由。另原審未依上訴人之聲請傳訊證人張石明，亦未說明不予傳訊之理由，均有判決不備理由之違背法令云云。雖以該判決違背法令為由，惟查上訴人在原審為訴之變更，其請求權之基礎已更易為電腦個人資料保護法第 13 條第 2 項及第 3 條第 5 款，已非上訴人原先主張之請求權之基礎，此項訴之聲明之更易，既未經對造之同意，亦有妨害本件訴訟之終結，依行政訴訟法第 111 條第 1 項規定，應不予准許。

又上訴人提起本件一般給付訴訟，雖主張其請求權之法律基礎為憲法第 22 條、政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項等規定。但查此等規定均非其提起本件給付訴訟之請求權基礎，上訴人所訴均委無足採，而與提起行政訴訟法第 8 條第 1 項規定一般給付訴訟之要件未合，為無理由，應予駁回等由，業經原判決敘明其得心證之理由甚詳。次查上訴人於原審並未主張一般給付訴訟當中之「公法上結果請求權」類型亦可作為本事件提起之依據，於上訴審始提出此項主張，自難採為上訴論據。是以上訴意旨猶執前詞對原判決已論斷之事項加以爭執，係就原審取捨證據、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，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首揭說明，應認其上訴為不合法。至政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定，係基於立法政策所訂定之法律，尚無上訴意旨所稱有行政法上之法律漏洞。另原審既認定本件不合行政訴訟法第 8 條一般給付訴訟之要件，則實體上是否有理由即無庸再加以審酌，故原審未依上訴人之聲請傳訊有關實體上事項之證人，並敘明本件判決基礎已經明確，兩造其餘主張或陳述，與判決結果無影響，不再一一論述。自無不合。均併此敘明。

四、據上論結，本件上訴為不合法，依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 96 年 5 月 17 日 95 年度訴字第 2057 號】
《銷毀檔案事件》
原　　告　甲○○
訴訟代理人　陳哲宏　律師
　　阮品嘉　律師
被　　告　內政部
代　表　人　乙○○部長
訴訟代理人　丙○○
被　　告　臺北市政府
代　表　人　馬英九市長.
訴訟代理人　丁○○
　　戊○○
上列當事人間因銷毀檔案事件，原告不服中華民國 95 年 2 月 7 日北市中戶一字第 09530106200 號函駁回原告之申請，逕行提起行政訴訟。本院判決如下：
　主文
原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。
　事實
壹、事實概要：
　緣原告甲○○之父許伯埏先生與張寶玉女士於民國(下同)70 年 1 月 15 日結婚，復於 80 年 6 月 6 日申請結婚登記，原告於 95 年 1 月 25 日以該結婚登記之申請文件有明顯且重大瑕疵為由，函請台北市中山區戶政事務所(下稱中山戶所)撤銷前開結婚登記。經中山戶所審認本件結婚登記合於戶籍法第 48 條及內政部 40 年 5 月 26 日台內戶字第 1642 號代電之規定，遂以 95 年 2 月 7 日北市中戶一字第 09530106200 號函(下稱系爭處分)駁回原告之申請。系爭處分書經於 95 年 2 月 10 日合法送達，原告不服，於 95 年 6 月 19 日依行政訴訟法第 8 條第 1 項規定提起本件給付之訴，主張其請求權之法律基礎為憲法第 22 條、政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定，請求被告「銷毀登載有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之任何形式之任何檔案資料」。
貳、兩造聲明：

(一)原告聲明求為判決：

1. 被告應銷毀登載有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之任何形式之任何檔案資料；被告並應將該資料已銷毀之事實公告之。

2. 訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明求為判決：

1. 駁回原告之訴。

2. 訴訟費用由原告負擔。

參、兩造之爭點：

一原告主張之理由：

(一)事實部份：

1. 原告甲○○為許伯埏先生之子(原證 1)，張寶玉小姐則是許伯埏先生生前在旁幫忙照料之人。許伯埏先生與張寶玉小姐均已分別於民國(下同)80 年 6 月 18 日與 90 年 10 月 30 日往生。

2.80 年 6 月 18 日許伯埏先生往生，遺族家屬感念張寶玉長期照料之情，為表回贖，乃以繼承之名，亦分配若該財產給張寶玉，供其安養天年。至 90 年 8 月間，張寶玉知其將不久於人世，乃委託許伯埏先生生前之親信張石明，為其處理後事，基本上就是要將其自許家所繼承之土地與其所使用之房屋，歸還給許家，部分並指定給張寶玉親愛而以孫相稱之原告之二子(原證 16)。張寶玉交代後事之後，旋於 90 年 10 月 30 日往生。張寶玉與許家間之這段往事，本可傳為人問互助相愛的美談。殊不知張寶玉生前沒有往來、死後亦不出面辦理後事之兄長張食祿，竟突然現身，硬要爭奪許家幫助張寶玉，供其生前照養自己之財產，並甚而對原告等多人提出刑事告訴。原告身為許家長子，不得不去瞭解張食祿所主張之原委。乃發現張寶玉小姐竟私自於

80 年 6 月 6 日，即許伯埏先生過世前 12 天，赴臺北市政府中山區戶政事務所辦理其與許伯埏先生之結婚登記(原證 3)，而進一步查証許伯埏先生因胰臟癌，於 80 年 4 月 26 日住進財團法人辜公亮基金會和信治癌中心醫院(下稱「和信醫院」)接受治療。依和信醫院提供之醫療護理紀錄摘要(原證 2)，許伯埏先生因身體健康狀況不佳，於同年 6 月 2 日清晨裝置氣管內管並接上呼吸器治療。根本不可能合法授權張寶玉獨自辦理結婚登記。而張寶玉辦理結婚登記所執之結婚登記影本，男方主婚人許葉白，係許伯埏先生之母，以結婚證書所載日期 70 年元月 15 日當天合算，許葉白逾 90 高齡，臥病在床且行動不便，並於同年 7 月逝世，根本不可能參加任何宴席，遑論出席婚禮主婚;且該結婚證書上於許葉白姓名之下所蓋用之章，亦非許葉白之印章，因許葉白之印章上之文字皆為「許氏葉白」，此許家使用印章印鑑之慣例。原告因此更加堅信有關許伯埏先生與張寶玉間之結婚登記，並非正確之檔案資料，且此不正確之檔案資料，直接損及其人權，並因須與張食祿有無謂的糾紛，間接亦損及其人格權，而不得不提此件訴訟，希望透過法院公正的力量，將正確性有疑問的檔案資料，造成人格痛苦的檔案資料，與衍生無謂訴訟的檔案資料，依法銷毀。

3. 如前所述，張寶玉小姐只是在許伯埏先生身邊幫忙照料的人，許伯埏先生生前從未表示與其有婚姻關係，而張寶玉小姐也絕非原告之繼母，原告雖將她當作自己人看待，但其應係外人。張寶玉最早是許伯堤先生的女性友人，兩人相好，進而同居。故張寶玉的屬性，很難用單一的概念來做完整說明。家人雖把張寶玉小姐當作自己人對待，但實際上張寶玉小姐確是外人。果真如張寶玉小姐辦理所謂的

結婚登記所稱曾有結婚，則何以自 70 年至 80 年長達 10 年間，張寶玉小姐未曾亦未能入戶。況許伯埏先生堅拒張寶玉小姐入許家名門，有證人張石明(住：台北市○○路○段 130 號)可供傳訊，可見兩人間之婚姻登記確有問題。

4. 張寶玉小姐於 80 年 6 月 6 日，趁許伯埏先生重病、意識不清時，持不明之結婚證書，前往戶政機關辦理結婚登記。依前述和信醫院提供之醫療護理紀錄摘要之記載，當時許伯埏先生「整個白天之意識狀況仍呈嗜睡情形」(原證 2)。因此，登記申請書(原證 3)上許伯埏先生之印文，絕非許伯埏先生本人所作，更絕非許伯埏先生授權所作。
5. 事實上，原告已於 95 年 1 月間函請台北市政府中山區戶政事務所依法撤銷許伯埏先生與張寶玉小姐間之結婚登記(原證 6)，惟該機關 95 年 2 月 7 日北市中戶一字第 19530106200 號函(原證 7)回復，引被告內政部 47 年 6 月 27 日的解釋，稱「應依上述規定，先行向司法機關為確認婚姻關係成立與否之訴，再憑該確定判決向本所為撤銷結婚登記之申請。」然而，許伯埏先生與張寶玉小姐皆已過世，提起確認婚姻關係成立與否之訴，已屬不能。

(二)聲明及被告部分：

1. 本件原先訴之聲明為「被告應銷毀或通知各機關與所轄單位銷毀，登載有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之任何形式之任何檔案資料。」原告認為該訴之聲明之請求給付範圍係可得確定。原告比較確定的是臺北市中山區戶政事務所保有檔案資料，至於被告其他單位是否保有，實無從知悉，不過不排除此一可能，故訴之聲明用語較廣，俾日任何發現仍可繼續執行。
2. 如鈞院認為仍有不妥，則訴之聲明可酌修為「被告應銷毀登載伯堤先生與張寶玉小姐結婚之檔案資料;被告並應將該

資料業已銷毀之事實公告之。」

3 被告內政部部分:如內政部以書面明白表示其無系爭檔案資料，原告同意將內政部部分撤回。

(三) 人格權為請求依據部分：

1. 查結婚登記之資料，可能保存於戶政機關，亦可能保存於戶藉中央行政主管機關內政部(請參考戶籍法第 2 條)及其所轄單位與機關，甚至可能由保存機關提供給其他機關或單位使用，而該資料保存之形式，可能包括文書、紀錄、電子檔案等各種形式。原告出生世家，畢生奉獻於台灣音樂文化，其父許伯埏先生係東京帝國大學畢業，社會地位聲望甚隆。按戶籍登記資料依法應永久保存，理當以正確之資料為限。而上述之結婚登記資料，既為錯誤，竟又永久保存，而且公示於眾，不但違背原告先人之意思，而且顯示張寶玉小姐曾為原告之繼母，再再使原告深感痛苦。依司法院大法官會議釋字第 399 號解釋及學說見解(原證 8)，人格權係憲法第 22 條的保障範圍，今原告之人格權遭到侵害，實有必要請求被告銷毀上述結婚登記相關資料，且行政機關本有義務維護資料之正確(請參照電腦處理個人資料保護法第 13 條)，以維公文書內容之真正。依行政訴訟法第 8 條規定，人民請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付之訴。

2. 原告在起訴狀曾指出「依司法院大法官會議釋字第 399 號解釋及學說見解，人格權係憲法第 22 條的保障範圍」，新近司法院大法官釋字第 603 號解釋(原證 17)亦持同一見解。學者另指出人格權係志未列舉、新興的基本權利，不應因人格權未被列舉，係由釋憲者新創，而減損其基本權利的功能(原證 1)。

3. 人格權的創設乃在實踐人性尊嚴(原證 19)，而維護人性尊

嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值(請參見原證 17 釋字 603 號解釋文)。就人格權的保護範圍，依學說見解，可歸類為三類(證 20)

(1) 自我決定權:即個人得自我決定，並自我發現其究竟為何人，此人格發展的基本條件。

(2) 自我保護權:此項權利在使個人得有退隱，有所抵擋，而能自我處，尤其是與他人的社會關係。

(3) 自我表現權:指個人應不受貶抑、虛構、割裂或專擅的公開呈現。

(4) 原告在行政訴訟起訴狀中已指出「結婚登記資料，既為錯誤，竟又永久保存，而且公示於眾，不但違背原告先人之意思，而且顯示張寶玉小姐曾為原告之繼母，再再使原告深感痛苦。」系爭結婚檔案資料顯示原告為張寶玉之繼子，創設原告與張寶玉間以及原告與張寶玉繼承人間錯誤的身分關係，使得任何人無法從該檔案資料認識原告與他人究竟有何身分關係，侵害原告的「自我決定權」;此亦侵害先父的人格權，因國家對死者的保護義務不因其人之死亡而停止(原證 21)。又此一錯誤檔案資料的呈現，同時也侵害原告及其先父的「自我表現權」。基此，原告的人格權因系爭錯誤檔案資料遭到侵害，人性尊嚴受損，此外，對身分人格之影響甚至延及子孫。

4. 以資訊請求權為請求權之依據

(1) 所謂「資訊請求權」，依學者李建良的見解(原證 13)，乃是人民向國家請求提供、修改或銷毀特定資訊之權利，諸如請求告知公務員之姓名及簽名、請求閱覽卷宗、請求將特定之資料及檔案塗銷，凡此均得依一般給付訴訟救濟之。所稱「資訊」者，包括文書、圖片、紀錄、照片、錄影(音)、為縮片、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。

(2) 學說認為「資訊權」是憲法第 22 條新保障之權利(原證 14)，上述資訊請求權，屬憲法上「資訊權」的保障範圍。政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。」，又電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定「公務機關應維護個人資料之正確，並應依職權或當事人之請求適時更正或補充之。」而所謂當事人，依電腦處理個人資料保護法第 3 條第 8 款，係指個人資料之本人。至於非個人資料之本人，基於正當理由請求行使資訊之權利，現行法漏未規定，係屬法律漏洞，應類推適用上述政府資訊公開法及電腦處理個人資料保護法之規定，填補法律漏洞，於裁判時加以補充，以貫徹憲法上基本權利之保障，並促進公平正義的實現(原證 15)。

(3) 事實上，「資訊請求權」近年來已成為先進國家所肯認的一項權利，與前述人格權有密切關聯，論者以為資訊請求權係基於人格權之「資訊控制權」基本權利(原證 26)。

(四) 為何不循其他途徑救濟部分:

1. 為何不依戶籍法申請更正:戶籍法第 24 條規定「戶籍登記事項有錯誤或脫漏時，應為更正之登記。」，又該法第 25 條規定「戶籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。」第 26 條規定「戶籍登記事項嗣後不存在時，應為註銷之登記。喪失中華民國國籍者，亦同。」本件應為戶籍法第 25 條撤銷之問題，而非第 24 條更正或第 26 條註銷之問題，因原告主張許伯埏先生與張寶玉間自始無婚姻關係存在，根本不應存在此一登記事項，此與戶籍法所稱更正的客體:本應存在的登記事項有所不同。如先前書狀所

述，事實上，原告已於 95 年 1 月間函請台北市政府中山區戶政事務所依法撤銷許伯埏先生與張寶玉間之結婚登記。

2. 為何不循訴願程序:

(1) 本件係銷毀檔案資料事件，非撤銷結婚登記事件：原告於起訴狀已明白表示，本件係依據行政訴訟法第 8 條第 1 項之規定，請求銷毀檔案資料，並不是請求撤銷結婚登記。鈞院 96 年 1 月 3 日開庭通知之案由，亦指明本件為「銷毀檔案資料」。被告內政部與台北市政府二人，不知為何原因，竟分別於 95 年 7 月 18 日行政訴訟答辯狀及 95 年 7 月 10 日行政訴訟答辯書，稱本件訴訟為撤銷結婚登記事件，而為答辯，似已有誤認，除其答辯不足採信外，類此之嚴重錯誤，恐滋生不必要的混淆，有必要先予以敘明。

(2) 本件因非撤銷結婚登記事件，故根本不發生被告答辯之當事人不適格問題，亦不生未依法提起訴願之問題。首先，本件係屬行政法上所承認的「一般給付之訴」，與撤銷訴訟是不同的行政訴訟類型。換言之，本件給付訴訟與撤銷訴訟無關，本不發生應先依法提起訴願之問題。其次，學說亦指出「本法對確認訴訟及一般給付訴訟之實體判決要件，其規定與撤銷訴訟及課予義務訴訟既有所不同，亦即前兩種訴訟並不直接具有對抗公權力侵害之要素，則尚不必援引訴訟權能之理論，比照民事訴訟確認訴訟及給付訴訟之法則即可。」(原證 9)觀諸起訴狀所載，原告請求銷毀之檔案資料，內政部應有保存相關之檔案資料，而台北市中山區戶政事務所，不但確有保存，且一望即知是台北市政府的所轄機關，故內政部及台北市政府於本訴訟中當然為適格之被告，毋待詳論。

(3) 本件因非撤銷婚姻登記事件，故亦不發生被告所言應訴請司法機關確認婚姻成立不或成立之問題。被告內政部答辯

略謂：「倘原告認其父許伯埏先生與張寶玉女士於 70 年 1 月 15 日之結婚係無效，應向法院提起確認婚姻無效之訴，並憑婚姻無效之確定判決，再憑婚姻無效之確定判決，依戶籍法第 25 條規定，向戶政事務所申請撤銷結婚登記。」(請參閱內政部 95 年 7 月 18 日行政訴訟答辯狀第 2 頁第 12 行至第 15 行)另一被告台北市政府亦答辯稱：「本案原告如認其父與張寶玉女士之結婚登記係屬無效，自應先行向司法機關起訴請求判決確認其父與張寶玉女士之婚姻關係不成立後，再憑該確定判決向中山戶所為撤銷結婚登記之申請。」(請參閱台北市政府 95 年 7 月 10 日行政訴訟答辯書第 4 頁第 5 行至第 8 行)姑不論原告於起訴狀中已指出「許伯埏先生與張寶玉小姐皆已過世，提起確認婚姻關係成立與否之訴，已屬不能。」蓋依民事訴訟法第 569 條第 1 項有關婚姻事件當事人之規定，「由夫或妻起訴者，以其配偶為被告。」同條第 2 項又規定，「由第三人起訴者，以夫妻為共同被告。但撤銷婚姻之訴，其夫或妻死亡者，得以生存者為被告。」本件許伯埏先生與張寶玉兩人既已過世，原告即無從依民事訴訟法相關規定提起民事婚姻無效之訴。最高法院 50 年台上字第 1341 號判例(原證 10)即指出「確認婚姻無效之訴由第三人提起者，須以夫及妻為共同被告，此即所謂必要之共同訴訟，如夫或妻死亡，則第三人不得提起此項訴訟。」最高法院 92 年台上字第 2764 號裁判亦有相同之意旨(原證 11)。因本件係爭執檔案資料應否銷毀，而非爭執婚姻登記應否撤銷，被告答辯或提出確認婚姻無效，或提出確認婚姻關係不成立之說法，該等民事確認訴訟與本件銷毀檔案資料，吾人實在看不出來有任何的關係。若被告堅持認為有關，則應命其為適當而完整之陳述，俾原告得以針對其答辯而為理由之

補充。否則，被告之如此答辯，應不予以斟酌，方屬適法。

(4) 原告當時依戶籍法申請撤銷，台北市政府中山區戶政事務所則以 95 年 2 月 78 北市中戶一字第 19530106200 號函回復，引內政部 47 年 6 月 27 日的解釋，稱「應依上述規定，先行向司法機關為確認婚姻關係成立與否之訴，再想該確定判決向本所為撤銷結婚登記之申請。」戶政機關對於結婚登記或撤銷結婚登記，向採取形式審查，後者一定是根據民事確定判決，才有可能撤銷結婚登記，實務上並無實質審查的可能。而最高行政法院對於撤銷結婚登記，亦指出應先循訴訟程序解決(原證 22)，高等行政法院的判決亦有相同的意旨(原證 23)。然而原告提起確認婚姻關係成立與否之訴，已屬不能(請參考原告 96 年 l 月 II 日補充理由狀第三項)，而依據行政訴訟法提起一般給付之訴，直接訴諸法院，則具有合法性及正當性。

(五) 將檔案資料銷毀部分:

1. 本件係銷毀檔案資料事件，應予查明者，係系爭檔案資料是否於法應予銷毀的問題。本件之系爭檔案資料，係指許伯埏先生與張寶玉小姐間之婚姻資料，舉凡結婚登記，或任何顯示許伯埏先生與張寶玉小姐二人間有婚姻關係之資料，均在本件請求銷毀之範圍內。

2. 何謂「檔案資料」?何謂「銷毀」?:

(1) 本件係請求銷毀檔案資料，所謂檔案資料，依檔案法第 2 條第 2 款之規定，係指「各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件」，又依檔案法施行細則第 2 條:「本法第 2 條第 2 款所稱文字或非文字資料及其附件，指各機關處理公務或因公務而產生之各類紀錄資料及其附件，包括各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覽或理解之文書或物品。」另外，依據政府資訊公開法第 3 條規定「本法所稱政府資料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。」，故檔案資料包含範圍甚廣。

(2) 至於所謂銷毀，依據檔案管理局所發布「機關檔檔案管理作業手冊」第 16 章 16.3.1，指「對不具保存價值之檔案，以焚化、化為碎紙及溶為紙漿等方式，將檔案內容完全消除或毀滅之作業程序。」而檔案銷毀的方式，依機關檔案保存年限及銷毀辦法第 13 條規定，包括「一、化為碎紙或溶為紙漿。二、焚化。三、擊碎至檔案內容無法辨識。四、化為粉末。五、消磁。六、消除電子檔或重新化。七、其他足以完全消除或毀滅檔案內容之方法。」被告台北市政府 96 年 4 月 2 日行政訴訟補充答辯書稱「已登記之事項，縱於日後證明確係錯誤，必須註銷、更正或予以撤銷，亦僅得於相關戶籍簿冊上加註記事，不可任意加以銷毀。」如台北市政府認為「加註記事」亦屬前開機關檔案保存年限及銷毀辦法第 13 條第 10 款「其他別完全消除或毀滅檔案內容之方法」，則原告欣然接受。

(3) 系爭檔案資料既具有不正確之性質且侵害人格權，其保存價值即不具價值，於法應有予以銷毀之理由。

3. 人格權及資訊請求權作為請求之依據:原告除主張基於人格權請挺亦主張基於資訊請求權請求。「資訊請求權」已成為先進國家所肯軸一項權利，歐盟「1995 年個人資料保護指令」(95/46/EC，該指令適用主體兼及於公、私部門，保護客體則及於自動化及非自動化方式處理之個人資料)第 12 條即賦予當事人 Right of Access 的權利，當事人發現個

人資料不合指令規定，特別是資料具有不完整或不正確的(incomplete or inaccurate nature)時，可向資料控制者要求適當更正、消除或凍結(原證 24)。日本 2003 年「個人資訊保護法」曾參考上述歐盟的規定，於該法第 26 條及第 27 條規定個人資料訂正等請求權(原證 25)。「正確性之確保」是日本上開立法重要原則之一，論者以為此係基於人格權之「資訊控制權」基本權利，日本案例亦認為訂正係基於人格權而為訂正(原證 26)。在我國法，如 96 年 l 月 11 日理由狀所述，應屬政府資訊公開法及電腦處理個人資料保護法之漏洞，宜於裁判時補充之(請參閱 96 年 1 月 II 日補充理由狀第 4 頁第 10 行以下)。

4. 檔案資料之保存，以檔案資料正確為前提;若檔案資料有不正確之可甚至是高度的可能，且有害人民之人格權者，則將該有不正確可能之資料予以銷毀之，應非於法無據:系爭之檔案資料，至少有以下大大疑點(如下列(1)至(6))，可疑性高，可以確認的是張寶玉所辦理之所謂結婚登記，具有重大明顯之瑕在該檔案資料之正確性有所動搖之情形下，自應慎重考慮銷燬之。證人張石明(住:台北市○○路○段 130 號，原告曾於起訴狀中聳請該證人)，其為許伯埏先生生前的親信，亦為張寶玉親筆書立委託書託人，可證明許伯埏先生一向不認為有此婚姻關係存在，更堅拒張賓玉入許家名門。此件應必要訊該證人。

(1) 張寶玉係於 80 年 6 月 6 日前往戶政機關辦理結婚登記(許伯埏先生是在 80 年 6 月 18 日往生)，此為被告所不否認。而依原告提出證物，和信醫院提供之醫療護理紀錄摘要之記載，當時許伯挺先生「整個白天之意識狀況仍呈嗜睡情形」(原證 2)。因此，登記申請書(原證 3)上許伯埏先生之印文，絕非許伯埏先生本人所作，更絕非許伯挺先生授權

所作。被告台北市政府 96 年 4 月 2 日行政訴訟補充答辯書指出「許伯埏先生亦經進一步查證有可能於尚有意識能力時，同意張寶玉女士辦理結婚登記。」惟如果是如此，張寶玉大可正大光明前往戶政事務所辦理登記，而不必趁許伯埏先生病危需要照顧時,私自前往辦理;此有傳訊上開證人之必要。

(2) 另辦理結婚登記申請時必須攜帶結婚當事人雙方之身分證以憑辦理，然依上開和信醫院之醫療護理紀錄摘要記載，許伯堤先生根本不可能有能力將其身分證交與任何人並委託其辦理事情，故辦理結婚登記時所憑之評伯堤身分證件是否為合法取得之文書即有疑義。

(3) 張寶玉單方前往辦理所謂的結婚登記，其所稱之結婚事實，若確實存在，則何以自 70 年至 80 年長達 10 年的期間，許伯埏先生不與張寶玉共同辦理或授權辦理結婚登記。

(4) 系爭結婚登記曾經發生錯誤，原先由被告台北市政府中山區戶政事務所登記兩人為 70 年 1 月 5 日結婚，嗣於同年 12 月 14 日校正登記為 70 年 1 月 11 日結婚，有登記當日補發之戶口名簿影本(原證 4)與戶籍登記簿影本(原證 5)可稽，該所校正時，亦未曾詢問當事人或關係人。此可說明系爭結婚登記確具有不正確的性質。

(5) 依張寶玉辦理結婚登記行為時當時有效之戶籍法第 48 條規定:「結婚或離婚登記，以當事人為申請人。」(原證 27)，而最高法院依行為時當時有效之戶籍法，曾作成 64 年台上字第 1985 號判例，謂「結婚者，應為結婚之登記，結婚登記以當事人為聲請人，在戶籍法第 25 條及第 48 條已有明定，而戶籍登記之申請，須由當事人協同為之始克辦理完竣者，各當事人在法律上即負有協同申請之義務，如

一方不履行此義務，他方自得訴求其履行。」(原證 28)最高法院 49 年台上字第 1014 號判例亦同此見解(原證 29)。顯見結婚登記必須由為結婚行為之男女雙方當事人協同辦理，若一方不克為之，他方不得逕自為之，而須訴請協同為之。依上開和信醫院提供之醫療護理紀錄摘要顯示，許伯埏先生根本不可能協同。

(6) 該結婚登記所憑的文件之一為「結婚證書」(請參見被告台北市政府 95 年 7 月 10 日行政訴訟答辯狀附件 1)，該結婚證書上所列之主婚人為許葉白與張食祿，許葉自為原告之祖母(請更正筆錄記載)，張食祿則為張寶玉之兄(住台北市○○街 210 號 3 樓)。許葉白絕非主婚人，蓋於結婚證書上所載之 70 年 1 月 11 日，許葉台已年屆 90，臥病在床的人移動不便，並於同年 7 月逝世，根本不可能參加任何宴席;且該結婚證書上於許葉白姓名之下所蓋用之印章，亦非許葉白之印章，因許葉白印章上之文字皆為「許氏葉白」，此為許家使用印章印鑑之慣例。至於結婚證書上許伯埏先生的印文是否與結婚登記申請書上之印文一致，不能僅憑目測，須以正本鑑定，更何況兩者大小不一。

5.系爭檔案資料既屬非正確之檔案資料，其保存價值即不具備，則於法應有予以銷毀之理由。戶籍登記資料之永久保存，係以正確資料為限，如資料錯誤，行政機關應不為保存，否則公示於眾將嚴重侵害人民的權益。政府資訊公開法已有行政機關資訊公開的相關規定，要求政府資訊公開與請求政府銷毀特定資訊之權利，兩者是密不可分、一體兩面的；蓋如果政府公開的資訊是不正確的，會對人民權益產生非常嚴重的影響。以政府所保管之資料而言，資料內容之記載甚至被推定為真正(參考民事訴訟法第 355 條第 1 項)，更可見政府資料之正確性無比重要。故維護人民資

訊之正確，是政府機關責無旁貸的義務。原告爰依法狀請鈞院賜判如訴之聲明，以維權益，實感德便。

二被告內政部主張之理由：

(一) 按訴願法第 1 條第 1 項規定，人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」有關原告之父許伯埏先生與張寶玉小姐之結婚登記，係屬臺北市中山區戶政事務所所為之處分，本部並未作任何處分，原告以本部為被告機關，與訴願法第 1 條第 1 項及行政訴訟法第 4 條第 1 項規定不符。

(二) 倘原告認其父許伯埏先生與張寶玉女士於 70 年 1 月 15 日之結婚係無效，應向法院提起確認婚姻無效之訴，並憑婚姻無效之確定判決，依戶籍法第 25 條規定，向戶政事務所申請撤銷結婚登記。依「戶籍登記簿冊卡書表保存年限表」規定戶籍登記申請書永久保存，另戶籍法及戶籍法施行細則相關規定，並無得銷毀民眾申請結婚或離婚登記留存資料之法令依據。經查臺北市中山區戶政事務所業於 95 年 2 月 7 日以北市中戶一字第 09530106200 號函復原告並駁回其聲請撤銷其父許伯埏先生與張寶玉女士於 70 年 1 月 15 日之結婚登記在案，依訴願法第 14 條第 1 項規定，訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。惟原告並未依訴願法規定提起訴願而逕向貴院提起行政訴訟，與行政訴訟法第 4 條第 1 項規定不符。

(三) 綜上所述，原告之訴無理由，且程序不合法，應予駁回。

三、被告台北市政府主張之理由：

(一) 按本案有關原告之父許伯埏先生與張寶玉小姐之結婚登記，被告並未作任何處分，係屬本市中山戶所所作之戶籍登記事項，是以，原告以被告作為處分或給付機關顯屬當事人不適格。

(二) 法令依據：

1. 民法第 982 條規定：「結婚，應有公開儀式及二人以上之證人。經依戶籍法為結婚之登記者，推定其已結婚。」

2.62 年 7 月 17 日公布之戶籍法第 48 條規定：「結婚或離婚登記，以當事人為申請人。

3. 內政部 40 年 5 月 26 日台內戶字第 1642 號代電略以：「查戶籍法第 43 條規定結婚或離婚登記以雙方當事人為聲請義務人，乃係規定雙方當事人均有聲請義務，並無結婚或離婚登記必須雙方當事人共同聲請之義務，任何一方持有合法書據，應准聲請登記，・・・。」(附件 5)及內政部 47 年 6 月 27 日臺(47)內戶字 11470 號函規定略以：「查婚姻關係是否成立，應訴請司法機關為確認婚姻成立，或不成立之訴。經判決確定後，始得更正戶籍登記・・・。」(附件 6)

4. 行政訴訟法第 5 條第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

5. 行政訴訟法第 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」及同法第 8 條第 2 項：「前

項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」

6. 本件原告之訴理由略謂：

(1) 原告之父親許伯埏先生於 80 年 4 月 26 日住進財團法人辜公亮基金會和信治癌中心醫院接受治療，於同年 6 月 2 日清晨裝置氣管內管並接上呼吸器治療，張寶玉小姐私自於 80 年 6 月 6 日，即許伯埏先生過世前 12 天，赴中山戶所辦理與許伯埏先生之結婚登記。

(2) 張寶玉小姐係許伯埏先生生病時於身邊幫忙照料之人，許伯埏生前從未表示與之有婚姻關係，張寶玉小姐於 80 年 6 月 6 日，趁許伯埏重病、意識不清時，持不明之結婚證書，前往戶政機關辦理結婚登記。

(3) 結婚登記資料既為錯誤，竟又永久保存，而且公示於眾，不但違背原告先人之意思，而且顯示張寶玉小姐曾為原告之繼母，再再使原告深感痛苦。依司法院大法官會議釋字第 399 號解釋・・・，實有必要請求被告銷毀上述結婚登記相關資料・・・，依行政訴訟法第 8 條規定，人民請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付之訴・・・云云。

(4) 卷查本案原告之父許伯埏先生與張寶玉小姐係於民國 70 年 1 月 15 日結婚，後於 80 年 6 月 6 日由張寶玉前往本市中山戶所申請結婚登記，按當時戶籍法第 48 條及內政部 40 年 5 月 26 日台內戶字第 1642 號代電之規定，結婚當事人任何一方持有合法書據，即得申請結婚登記，故本案結婚登記之適法性應無疑慮。原告陳述內容一再強調、主張張寶玉女士於 80 年 6 月 6 日前往中山戶政所申辦結婚登記之文件有明顯重大瑕疵，而要求依戶籍法第 25 條：「戶

籍登記事項自始不存在或自始無效時，應為撤銷之登記。」之規定將該結婚登記撤銷，然而戶政機關受理戶籍登記事項，均係依法審核申請人是否符合登記申請要件，合則受理，不合即予駁回。本案張寶玉女士於 80 年 6 月 6 日前往中山戶政所申辦結婚登記，提出結婚證書等證明，經戶政人員審核符合規定，戶政所自應受理辦理。爰基於此，中山戶政所以 95 年 2 月 7 日北市中戶一字第 09530106200 號函引述相關法令規定駁回原告之申請，洵屬有據。

(5) 原告就事實部分對張寶玉之身分無法明確交代，而所附原證 16 張寶玉於 90 年所立委託書，明確稱呼原告為繼子，原告之子為孫，原告亦於陳報狀中說明係因繼承張寶玉遺產有困難時才開始所謂查證動作，此似可推知，許伯埏先生死亡時，原告即知其婚姻關係，係因為繼承張寶玉財產需要，始以質疑其婚姻關係為方法，惟又無法舉證其婚姻不成立或無效，致未循訴願或行政訴訟程序針對臺北市中山區戶政事務所(以下簡稱中山戶政所)處分提出爭訟，逕向貴院提出銷毀檔案請求，綜此更可推知，中山戶政所所為之結婚登記並無違誤。

(6) 按民法第 982 條規定：「結婚，應有公開儀式及二人以上之證人。經依戶籍法為結婚之登記者，推定其已結婚。」及內政部 47 年 6 月 27 日臺(47)內戶字 11470 號函規定略以：「查婚姻關係是否成立，應訴請司法機關為確認婚姻成立，或不成立之訴。經判決確定後，始得更正戶籍登記・・・。」可知，本案原告如認其父與張寶玉女士之結婚登記係屬無效，自應先行向司法機關起訴請求判決確認其父與張寶玉女士之婚姻關係不成立後，再憑該確定判決向中山戶所為撤銷結婚登記之申請；又原告如主張其父於結婚當時(依戶籍資料記載為 70 年 1 月 15 日)已無意思能

力，致其父之結婚登記應予撤銷，仍應自行舉證循司法途徑取得其父婚姻無效之確定裁判後再行申辦。本案原告雖以其父於 80 年 4 月 26 日住進財團法人辜公亮基金會和信治癌中心醫院接受治療，於同年 6 月 2 日清晨裝置氣管內管並接上呼吸器治療，張寶玉小姐係其父病時於身邊幫忙照料之人，其父生前從未表示與之有婚姻關係，實係張寶玉小姐私自於 80 年 6 月 6 日，趁父重病、意識不清時，持不明之結婚證書，前往戶政機關辦理結婚登記，故其父與張女士之婚姻無效，惟本案結婚日期究係 70 年或 80 年，以及許伯埏與張寶玉有無結婚之儀式，實非中山戶所辦理結婚登記之時，所得探究，另查本案結婚之雙方當事人業分別於 80 年 6 月 18 日及民 90 年 10 月 30 日死亡(如附件 7)，而原先僅以結婚登記當時其父意識不清為由，未能提出其他證據證明其父婚姻無效則中山戶所否准原告撤銷許伯埏先生與張寶玉小姐結婚登記之申請，於法並無不合。至於原告請求銷毀檔案資料一節，更是認知錯誤，按戶政機關掌管之各項戶籍資料如須銷毀，皆應遵循規定依法辦理，非得任意銷毀。另戶籍法第 9 條規定：「本人或利害關係人得向戶政事務所申請閱覽戶籍登記資料或交付謄本；申請人不能親自申請時，得以書面委託他人為之。」是以，戶籍登記資料除本人或利害關係人外，並未公示於眾。且已登記之事項，縱然日後證明確係錯誤，必須註銷、更正或予以撤銷，亦僅得於相關戶籍簿冊上加註記事，不可任意加以銷毀。

(7) 次按行政訴訟法第第 5 條第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行

政處分之訴訟。」另同法 4 條第 1 項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟」及同法第 8 條第 2 項規定：「前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4 條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求・・・。」本案原告於向中山戶所提出撤銷許伯埏先生與張寶玉女士結婚登記之申請並經駁回後，其應先依訴願法第 1 條規定提起訴願，經訴願審議決定駁回後，始得依行政訴訟法第 5 條第 2 項之規定提起行政訴訟，然原告不思此途，竟於依法得提起訴願期間過後甚久之今日，以請求被告機關銷毀機關檔案資料，逕向　貴院提起行政訴訟，實有未洽。蓋戶政機關於實務上依戶籍法等相關作業規定所為之各項登記資料，有依法得撤銷之事由，仍應保存原始登載之紀錄，是縱該項戶籍登記係屬無效，戶政機關亦即僅得依戶籍法第 25 條規定辦理撤銷登記，尚不得逕將相關登記資料予以銷毀滅失。

(8) 綜上所述，中山戶政事務所拒絕原告之請求並無違法或不當之處，原告應循行政爭訟程序向中山戶政所主張。再者，本案檔案資料係在中山戶政所而非本府，原告以本府為被告，亦有錯誤。從而，本件原告之訴為無理由，請駁回原告之訴。

理由

一、 本件原告言詞辯論時表示訴之聲明請求減縮為「被告應停止利用登記有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之檔案資料」，惟為被告等 2 人表示不同意變更記明筆錄在卷。查原告係於起訴狀送達被告後言詞辯論時始表示訴之減縮，且其所稱減縮，係將原來訴之聲明

「銷毀有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之檔案資料」，改為「停止利用有許伯埏先生與張寶玉小姐結婚之檔案資料」，且其請求權之基礎已更易為電腦個人資料保護法第 13 條第 2 項及第 3 條第 5 款，已非原告主張之請求權之基礎：(一)憲法第 22 條人格權之保護；(二)政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項，此項訴之聲明之更易，顯為訴之變更，並非訴之減縮，既未經被告等 2 人之同意，亦有妨害本件訴訟之終結，依行政訴訟法第 111 條第 1 項規定，應不予准許，合先敘明。

二、按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」行政訴訟法第 8 條第 1 項定有明文。其合法要件為：(一)須因公法上原因發生之給付，有基於法規之規定、基於公法契約之約定或因事實行為而生者，其發生之原因不一而足，但給付之發生係基於私法上原因者，自不符本條之規定；(二)須限於財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付：所謂財產上之給付，包括金錢或物品之給付。所謂行政處分以外之其他非財產上之給付，係指不屬行政處分之其他高權性質之作為或不作為而言，例如請求行政法院判命被告機關為某種事實行為(Realakt)或單純之行政作為(schlichtes Verwaltungshandeln)；(三)須主張給付義務之違反損害原告之權利；(四)須不屬於得在撤銷訴訟中併為請求之給付(同法同條第 2 項)(參見吳庚著，行政爭訟法論，88 年 5 月修訂版，第 124 頁以下)。

三、查本件原告主張係依行政訴訟法第 8 條第 1 項規定，提起本訴請求被告等銷毀「登記有許伯埏與張寶玉結婚之任何形式」之任何檔案資料，有其起訴書之記載可考，是其訴訟類型係請求被告等機關為一定之事實行為(銷毀檔案)，則其訴訟類型參考上開吳庚學者之見解，應屬「一般給付訴訟」。原告固主張其起訴符合上

揭法條一般給付訴訟之要件，並謂其請求權之基礎在：(一)憲法第 22 條人格權之保護；(二)政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項等語。

四、惟查：

(一) 憲法第 22 條規定：「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。」固屬憲法對基本人權保障之概括規定，然與上開一般給付訴訟之第(一)要件須因公法上原因發生之給付，係基於法規之規定之內涵有別，亦即憲法固明定基本人權之保障，但對於何種具體人權及保障方法、內容為何，因欠缺明文，自有待立法機關另訂法律以明之，以使當事人之請求權基礎明文化、具體化。而憲法第 22 條並未規定賦予人民「銷毀政府檔案資料」之權利，自難謂其足為本件請求權之基礎。原告對此，容有誤解憲法規定之情事，難以憑採。

(二)又政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定：「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。」該條項對於政府資訊關於「個人・・・之資料有錯誤或不完整者」，賦予所謂「更正或補充」請求權，以更正資訊錯誤或補足不完整之資訊。然查，該條係明定「該個人・・・得申請政府機關依法更正或補充之。」可知依該條項之規定，限於該資訊之個人、法人或團體對於該錯誤或不完整之資訊享有「更正或補充」請求權，不及於他人。而原告請求之資料，核屬其父許伯埏與張寶玉等兩人相關之資訊，均與其個人資訊無涉，況該條項僅賦予該有關資訊之個人「更正或補充」請求權，並不及於「銷毀檔案」，足知政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定亦不足為原告本件請求權之法律基礎，其援引為攸關他人資訊資料銷毀之請求權基礎，亦難採取。

(三)至於電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項規定：「公務機關應維護個人資料之正確，並應依職權或當事人之請求適時更正或補充之。」固亦如政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定，為維護資料之正確性，而容許當事人適時對於個人資料「更正或補充」之請求權，惟自本條項規定之意旨，亦載明「或當事人之請求」，可知亦限於「個人資料」之當事人本人始有權請求更正或補充，亦不及於第三人及有關「銷毀檔案」之請求。原告據之為本件請求權之法律基礎，亦有未合，仍難謂可採。

五、 末查，本件原告係提起銷毀檔案資料之一般給付訴訟，並非戶政事務所結婚登記之撤銷訴訟。惟被告內政部與台北市政府均以本件為撤銷結婚登記之事件視之，以為本件有未依法提起訴願之問題，容有誤解本件訴訟類型，渠等答辯之思考即有部分偏離之情形；另提起一般給付訴訟，其當事人是否適格(有無主張權利之資格)，係以原告起訴之事實為主，資以認定其有無實施訴訟之權能，亦即主張權利者對相對權利侵害之主體請求，即屬當事人適格，至於其請求之內容是否成立則屬有無理由之問題，原告既主張其欲請求銷毀之檔案資料係由被告等 2 人為主要管理機關因而對之提起本件給付訴訟，即無當事人不適格之問題，被告等 2 人主張請求銷毀之檔案係由台北市政府中山戶政事務所管理，原告對之請求被告不適格等云，乃係基於撤銷結婚登記訴訟之思考，渠等有所誤會，均附此敘明。

六、 從而，原告提起本件一般給付訴訟，雖主張其請求權之法律基礎為憲法第 22 條、政府資訊公開法第 14 條第 1 項及電腦處理個人資料保護法第 13 條第 1 項等規定。但查，此等規定均非其提起本件給付訴訟之請求權基礎，已如上述，所訴均委無足採，而與提起行政訴訟法第 8 條第 1 項規定一般給付訴訟之要件未合，為無理由，應予駁回。其訴之聲明前段既經駁回，則其訴之聲明後段

公告之請求已失所附麗，應併予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘主張或陳述，與判決結果無影響，不再一一論述。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

第 15 條

政府機關應於受理申請更正或補充政府資訊之日起三十日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾三十日。

第九條、第十一條及第十二條第二項至第四項之規定，於申請政府機關更正或補充政府資訊時，準用之。

【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 430 號】

詳見本彙編第 329 頁(§14)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 96 年 3 月 19 日 95 年度訴字第 3100 號】

詳見本彙編第 333 頁(§14)。

第 16 條

政府機關核准提供、更正或補充政府資訊之申請時，除當場繳費取件外，應以書面通知申請人提供之方式、時間、費用及繳納方法或更正、補充之結果。

前項應更正之資訊，如其內容不得或不宜刪除者，得以附記應更正內容之方式為之。

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。

申請人依第十條第二項或第十四條第三項規定以電子傳遞方式申請

提供、更正或補充政府資訊或申請時已註明電子傳遞地址者，第一項之核准通知，得以電子傳遞方式為之。

第 17 條

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。

【最高行政法院裁定 99 年 7 月 21 日 99 年度裁字第 1556 號】
詳見本彙編第 60 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 97 年 9 月 10 日 97 年度訴字第 355 號】
詳見本彙編第 62 頁(§3)。

第四章　政府資訊公開之限制

第 18 條

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。

二、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。

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。

五、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。

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。

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。

八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。

九、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。

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。

【最高行政法院裁定 101 年 9 月 7 日 101 年度裁聲字第 90 號】

〈聲明異議事件〉

異　議　人　楊文榮

上列異議人因與相對人雲林縣西螺地政事務所間土地複丈聲請再審事件（本院 101 年度聲再字第 511 號），異議人對於本院 101 年 8 月 3 日書記官所為之處分書提出異議，本院裁定如下：

主文

異議駁回。

異議程序訴訟費用由異議人負擔。

理　由

一、按對於法院書記官之處分，得於送達後或受通知後 10 日內提出異議，由其所屬法院裁定，為行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 240 條第 2 項所明定。

二、異議意旨略以：本院書記官處分書以異議人所聲請閱覽內政部國土測繪中心民國 97 年 3 月 18 日測籍字第 0970002642 號函檢送高雄高等行政法院之 44 張相關資料，業經該院 96 年度訴字第 946 號判決，認非屬政府資訊公開法所提供之資料，或非該等資料之製作及保管機關等為由駁回異議人之起訴，異議人提起上訴，亦經本院 99 年度判字第 769 號判決駁回確定在案，系爭資料應屬不得閱覽云云，惟查上開理由，與異議人聲請閱覽系爭資料，無關聯性，因中央法規標準法第 5 條第 1 項第 2 款規定：「關於人民之權利、義務者。」應以法律定之。法律有規定經法院如何判決或經法院判決確定就不能閱覽訴訟卷宗否？又系爭資料並無違反政府資訊公開法第 18 條規定之限制，異議人為當事人，依行政訴訟法第 96 條規定，得聲請閱覽系爭資料。本院書記官處分書拒絕異議人閱覽，顯然違法等語。

三、本院查：按行政訴訟法第 213 條規定：訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。故訴訟標的經判決確定後，有法律上之拘束力（即既判力），當事人不得為與該判決內容相反之主張，行政法院亦不得與該判決內容相牴觸。查異議人所申請閱覽之系爭資料，得否准許閱覽，為高雄高等行政法院 96 年度訴字第 946 號判決及本院 99 年度判字第 769 號判決之訴訟標的，本院書記官處分書以異議人既受敗訴判決確定，系爭資料應屬不得閱覽，即無不合。異議意旨謂書記官處分書理由，與異議人聲請閱覽系爭資料，無關聯性；系爭資料無違政府資訊公開法第 18 條規定之限制，異議人依行政訴訟法第 96 條規定，得聲請閱覽系爭資料云云，

無非為其主觀之見解，均無可採。異議為無理由，應予駁回。

四、依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院裁定 101 年 7 月 26 日 101 年度裁字第 1582 號】

詳見本彙編第 1 頁(§ 2)。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 101 年 5 月 10 日 101 年度訴更一字第 5 號】

詳見本彙編第 4 頁(§ 2)。

前審判決：

【最高行政法院判決 100 年 12 月 22 日 100 年度判字第 2222 號】

詳見本彙編第 30 頁(§ 2)。

【最高行政法院判決 101 年 6 月 21 日 101 年度判字第 558 號】

〈會計師法事件〉

上　訴　人　邱明玉

　　盧啟昌

共　　同

訴訟代理人　陳錦隆律師

　　陳維鈞律師

被 上訴 人　會計師懲戒委員會

代　表　人　李啟賢

上列當事人間會計師法事件,上訴人對於中華民國 101 年 1 月 5 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 215 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣上訴人受託辦理遠東航空股份有限公司（下稱受查公司）民國 94 年度、95 年度、96 年上半年度及 96 年第 3 季財務報告查核（核閱）業務，受查公司於 97 年 2 月 5 日發生存款不足退票事件，而該公司之財務問題乃源自與吳哥航空股份有限公司（下稱吳哥公司）間應收帳款收付及預付旅行社款項等情形涉有異常。經財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心調閱受查公司 94 年度、95 年度、96 年上半年度及 96 年第 3 季財務報告之工作底稿,發現上訴人於查核受查公司應收款項、預付款項及租賃固定資產等事項涉有疏失。案經行政院金融監督管理委員會（下稱金管會）證券期貨局（下稱證期局）報請交付懲戒，被上訴人審認上訴人未針對受查公司應收吳哥公司款項增加之合理性及其收款情形加強查核，並評估備抵呆帳適足性、應收旅行社款項收款方式未符營業常規，未執行相關查核程序、應收旅行社款項收款條件與書面合約不符，未查核其有效性據以評估備抵呆帳之適足性、未妥適評估應收帳款函證回函之可靠性、未驗證受函證者傳真回函之可靠性、未編製函證彙總表及保存詢證回函、資本租賃誤作營業租賃，上訴人未查明會計處理之適當性，核有疏失，違反會計師法第 11 條及第 41 條規定，決議對上訴人各裁罰新臺幣（下同）120 萬元，上訴人不服，提起覆審未獲變更，遂提起行政訴訟，經原判決駁回。

二、上訴人於原審起訴主張：(一)會計師查核或核閱財務報告，固應依審計準則公報與會計師查核簽證財務報表規則（下稱查簽規則）

辦理，惟審計準則公報既係一般公認之審計原則，查簽規則又以審計準則公報為依歸，則審計準則公報之相關規定即屬會計師執行財務報告查核或核閱工作應履踐之最低標準，如會計師已依審計準則公報之規定執行財務報告查核或核閱工作，即不應認為有會計師法第 41 條所稱「不正當行為或違反或廢弛其業務上應盡之義務」之情形。(二)原處分與覆審決議指摘上訴人未盡專業應有之注意，顯係以高於審計準則公報與查簽規則所定標準而為判斷，自難認為合法。且上訴人 96 年上半年度查核受查公司時係適用 94 年 12 月 26 日修訂之查簽規則，依該規則第 20 條第 1 項第 3 款第 10 目規定，上訴人僅須查明備抵壞帳之提列方法及其金額是否適當即可，而於逾期應收帳款或應收票據占該科目比例重大時，始須查明原因及其合理性並評估備抵壞帳金額之適足性。而原處分並未說明受查公司對吳哥公司之應收帳款占全部應收帳款比例為何，是否具重大性，上訴人就該應收帳款之判斷是否有違誤；亦未說明上訴人就受查公司對吳哥公司之備抵呆帳評估重點是否有違誤，甚且未就上訴人於執行帳齡分析程序外，另執行吳哥公司現金還款能力之評估、取得吳哥公司還款進度計畫聲明書及吳哥公司應收款期後收現情形評估等程序，是否仍有不足，亦未說明上訴人要求受查公司加強執行帳款之收款及資產保全措施為何仍有不足，即指摘上訴人違反查簽規則第 20 條第 1 項第 3 款第 11 目規定，未加強評估提列備抵呆帳之適足性而僅依公司提列政策提列呆帳，自與行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定有違。且原處分未審究受查公司 96 年 6 月底應收 HANA-consortium 公司（下稱 HANA 公司）款項之實際收款條件與書面合約收款條件不符部分是否屬於「重大」，亦無隻字片語加以說明，即認上訴人「未查核書面合約之有效性及實際收款條件與合約不一致之原因及合理性，逕行作為評估逾期應收款項備抵呆帳適足性之依據」，課上訴人以較重之查核義務，亦違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2

款之規定，抑且有適用查簽規則規定錯誤之違法。蓋受查公司與 HANA 公司間既有書面契約約定，其有效性自無疑義，至其應收帳款收款條件變更既經上訴人載明於工作底稿（96Q2-5334-2），上訴人所為專業判斷亦屬合理，則在受查公司對 HANA 公司之應收帳款未逾期之狀況下，即無上開查簽規則第 20 條第 1 項第 3 款第 11 目後段規定之適用，原處分未予區別，率爾指摘上訴人違反上開規定，自有違法。(三)查核工作底稿並非法定證據，僅為會計師是否已盡專業工作責任之證據方法之一，然非唯一之證據方法，故仍容許其他證據方法。原處分以上訴人所稱查核過程未附載於查核工作底稿內而認定上訴人未依規定執行查核程序，然就上訴人所提供之其他證據方法恝置不顧，亦未說明其不予調查之理由，顯未注意對上訴人有利之事實，亦不符行政程序法第 36 條、第 37 條與第 96 條第 1 項第 2 款等規定。另，受查公司於 96 年 6 月 4 日向眾揚租賃股份有限公司（下稱眾揚公司）承租 MD-82 型飛機 1 架為資本租賃，其最低租金給付額之折現值占受查公司 96 年 6 月 30 日總資產比例約 1%，而使用資本租賃與營業租賃，對受查公司 96 年上半年度及 96 年前 3 季損益表之影響僅各相差約 4 萬元及 15.5 萬元，並不重大，原處分認上訴人對此有過失，等於課予上訴人不論金額大小，對受查公司之任何會計事項均應擔保正確無誤之責，違反審計準則公報第 24 號第 3 條、第 7 條及第 9 條規定。再，審計準則公報第 43 號第 17 條、第 20 條第 1 項規定賦予會計師裁量空間，由會計師依受查公司之情形，自行決定其應執行之查核項目與工作內容，故會計師之判斷除顯有錯誤外，其專業之決定應受尊重。而上訴人已說明查核受查公司財務報告時，對於重大性與查核決定之判斷基礎事實，原處分未細究 96 年間受查公司面臨之經營困境，即率以其對重大性與查核決定之判斷取代上訴人之判斷，自難認為合法。(四)依被上訴人提供之資料，除被上訴人之「移付懲戒處分報告書」與「覆審答辯狀」及

上開書狀所附證物外，並無懲戒委員或覆審委員審查之紀錄與審查意見書，亦無懲戒委員會或覆審委員會討論本件懲戒或覆審案件之會議紀錄或決議過程，難認原處分或覆審決議係依會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會組織及審議規則（下稱審議規則）第 8 條第 1 項、第 10 條、第 11 條第 1 項與第 18 條規定作成，原處分與覆審決議實難謂無違法。又被上訴人於 98 年 12 月 31 日召開會議為原處分時，俞洪昭與薛富井委員（係會計專長學者）因故請假未出席，致該次會議「具有法律、會計等專長之學者或公正人士」未達審議規則第 2 條應達委員人數 1/3 之規定；覆審時，吳當傑委員公出，具會計師資格之劉啟群、林谷同及張威珍等委員均迴避、具法律專長之學者劉宗榮亦請假，致懲戒覆審委員會為覆審決議時，該委員會之委員組成違反會計師法第 67 條第 2 項與審議規則第 4 條第 1 項規定，則覆審決議亦屬違法。另，依審議規則第 2 條第 1 項及第 4 條第 1 項規定，被上訴人及懲戒覆審委員會委員中，會計師公會代表僅佔 1/3，致執業會計師之意見無法形成多數決，讓多數不具執業會計師背景的委員審查會計師執行業務，極易發生解釋或涵攝錯誤，難謂已對受規範之會計師提供正當法律程序之保障，與美國統一會計業法第 4 條規定主管會計師業務並負責執行該部法律之理事會之理事必須半數加 1 為執業會計師不同，且被上訴人與覆審委員會之實際運作，係由金管會辦事人員撰擬初稿後再交由懲戒或覆審委員審閱，與審議規則第 8 條與第 10 條規定應由懲戒或覆審委員自行製作審查意見書不符，違反司法院釋字第 462 號解釋，應停止訴訟程序並聲請大法官解釋。(五)被上訴人以政府資訊公開法第 18 條規定限制上訴人閱覽懲戒委員審查之紀錄及審查意見書等資料，然該規定應限於機關作出最終決定前，如已為決定即不得限制，否則就該部分依行政訴訟法第 188 條、第 189 條規定，不能採為裁判基礎。又上訴人選任訴訟代理人後，被上訴人仍將補充答辯狀繕本送達至上訴人

本人居所，且未附任何附件，難謂合法。另，我國法令就受懲戒處分之會計師執行業務，並未區分處分種類，凡會計師受懲戒處分，即於一定期間內限制其業務之執行，致影響會計師受憲法第 15 條保障之工作權，故罰鍰與警告處分於程度上應無區分，甚至罰鍰處分更令遭處分之會計師受到財產上更大之不利益，況原處分或相關卷宗內均未載明被上訴人之裁量基準與依據，即依會計師法第 62 條第 1 款規定，逕裁處最重之 120 萬元罰鍰，難認已依行政程序法第 96 條第 2 款規定載明理由，實有違法等語，求為「撤銷覆審決議及原處分」之判決。

三、被上訴人則以：(一)依會計師法第 11 條第 2 項及查簽規則第 2 條第 1 項規定，會計師為查核或核閱財務報告時，應依查簽規則及審計準則公報規定辦理。上訴人主張審計準則公報之相關規定即屬會計師執行財務報告查核或核閱工作應踐行之最低標準，容有誤解。(二)上訴人查核受查公司 94 年至 96 年對吳哥公司應收款項部分，並未查證受查公司給予該公司較書面合約寬鬆之收款條件之有效性，以深入查明其原因及合理性，而逕採信管理當局所稱之口頭約定。又受查公司有應收票據轉匯款及應收票據撤票重新開立等可能導致公司有修飾應收票據帳齡之異常情事，上訴人未進一步了解其動機及分析其合理性，顯未盡專業應有之注意。上訴人對於前開管理當局所稱之理由不盡適當，未再採用其他查核程序作進一步調查，尚難謂已依審計準則公報第 12 號第 14 條規定向管理階層查詢並評估查詢結果之合理性。上訴人主張其曾與管理階層開會討論、蒐集相關媒體報章雜誌及網路相關報導等資料，並作成結論等，然並未將相關紀錄及資料附載於查核工作底稿，尚難證明上訴人已執行相關之查核程序。況依查簽規則及審計準則公報等相關規定，由上訴人之查核或核閱工作底稿即可究知其有無疏失責任，原處分已　明受查公司 94 年至 96 年之應收款項－吳哥公司之金額及比率，並已詳載上訴人執行查核程序

之缺失事項。上訴人主張被上訴人未予區別核閱及查核程序云云，核不足採。另，受查公司與 HANA 公司實際收款條件，工作底稿「Q2-5334-2：5/8」與「Q2-5334-2：6/8」記載不一致，與書面合約亦不符；上訴人就受查公司對於 HANA 公司應收款項已逾期部分，僅詢問受查公司即認定無逾期，自有疏失。(三)上訴人雖主張曾詢問旅行社透過私人帳戶匯款予受查公司之原因、HANA 公司應收款項實際收款條件與書面約定不同之原因、對於 HAN-MA 旅行社及 HANA 公司之應收帳款之函證，函證地址相似、傳真號碼相同，且回函皆由 HAN-MA 旅行社傳回之原因等情，然其未將上開詢問過程及結果記載於工作底稿，對於已執行之查核證據亦未妥為保管，明顯違反查簽規則第 22 條及第 23 條之規定，被上訴人據以認定上訴人未依規定執行查核程序，尚無不當；另，就資本租賃誤作營業租賃部分，上訴人未依協議書查明租賃會計處理之適當性，亦與查簽規則第 20 條第 1 項第 9 款第 13 目規定相悖，上訴人以上開二者差異及影響甚微，主張無過失，亦非有據。從而，原處分業已記載主文、事實、理由及相關法令依據，無違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，亦無上訴人所主張就其他證據方法恝置不顧之情事。且被上訴人業已考量個案情節輕重及事實，審慎權衡其疏失程度後為原處分，並無不當。(四)被上訴人審理相關案件均遵循審議規則第 8 條第 1 項、第 10 條、第 11 條第 1 項及第 18 條規定，由審查委員審查完畢，將審查結果作成審查意見書，提交懲戒委員會討論並作成決議，該部分依政府資訊公開法第 18 條規定不提供當事人閱覽，並無不當。又金管會依會計師法第 67 條第 2 項規定遴聘 5 位會計師公會代表擔任被上訴人委員，已兼顧會計師權益，且出席及參與表決人數悉依審議規則之規定，故所為之決定並無違法。另，會計師法第 67 條第 2 項與審議規則第 4 條第 1 項規定，係規範主管機關遴聘會計師懲戒及覆審委員會委員之比例，並非涉及處分及覆審決議相關會議之決

議之方式，亦無另行規範於處分作成時，倘有委員請假應再指派會計或法律專長之學者遞補開會之程序，本件為原處分時，固有俞洪昭及薛富井委員請假，然該決議亦無違法，上訴人主張決議違法，容有誤解。再，考量會計師如因執行業務上之輕微過失，即受警告、申誡等懲戒處分，對其嗣後執業恐造成無法回復之傷害，似未盡衡平，故 96 年 12 月 26 日修正公布會計師法時，始於新法第 62 條警告處分前增列罰鍰處分，以利會計師自勵自新，被上訴人依行政罰法第 5 條規定，優先適用較上訴人有利之罰鍰規定，自屬有據等語，資為抗辯。

四、原判決係以：(一)被上訴人及會計師覆審委員會就上訴人所涉之責任為審議時，其委員組成及人數皆符合會計師法第 67 條之規定，該規定係就我國國情及程序所需而設，雖因美國社會結構與我國不同致未如上訴人主張採用美國統一會計師法第 4 條規定之委員人數，然既符合上開會計師法第 67 條規定之比例，自無違法。上訴人主張未依美國統一會計師法第 4 條規定之委員人數比例為之即屬違憲，當無足採。另，迴避制度是建立於委員會組成之後的公信力，非以迴避制度來重新組成委員會，因此委員會組成符合會計師法第 67 條所規定之比例，即已符合法規範。待個案發生時，再行查核各委員與個案當事人間之關係決定該委員是否應迴避，非以迴避之結果來否定委員會之組成是否符合法律規定，縱因迴避致會計師之代表不足 1/3，仍不影響委員會組成之合法性。又，原處分與覆審決議之實質審查意見，已　明於原處分與覆審決議，至本案於進入委員會審議前究分配予何委員查核，乃屬先行準備之不應公開事項，且被上訴人討論決議之提會紀錄及覆審決議之討論決議確實存在且經公開，足以顯示原處分與覆審決議確實遵循審議規則第 8 條第 1 項、第 10 條、第 11 條第 1 項與第 18 條之規定辦理。再，懲戒委員審查之紀錄及審查意見書等係屬內部簽辦文件，為行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或

其他準備作業，依政府資訊公開法第 18 條規定，不對外公開，被上訴人列為不可閱覽文件，於法有據，且該部分未採為判決基礎，無礙上訴人之訴訟權。(二)受查公司 94 年至 96 年之應收吳哥公司款項部分逐年大幅增加，收現情況亦不佳，且受查公司 96 上半年度全體應收款項之收現比率 67.9%，而吳哥公司應收款項收現比例僅為 40%，且應收吳哥公司款項之期後收現比率亦僅為 19%，上訴人表示自 96 年上半年度起，受查公司就應收吳哥公司款項，給予較書面合約寬鬆之收款條件，惟上訴人未深入查明其原因及合理性，而逕採信管理當局所稱之口頭約定。又受查公司有應收票據轉匯款及應收票據撤票重新開立之異常情事，上訴人未進一步了解交易動機及分析其合理性，顯未盡專業應有之注意。另，上訴人主張其與管理階層開會討論之相關紀錄、蒐集之相關媒體報章雜誌、網路相關報導等資料及作成之結論等，96 年 8 月與管理當局開會討論，與受查公司往來文件之 Letter Files（往來文件檔），於查核工作底稿均未附載或未引相關會議紀錄，尚難證明上訴人已執行相關之查核程序。又上訴人建議請受查公司就吳哥公司應收帳款取具十足擔保，並取具還款計畫聲明，惟嗣後受查公司仍未取具吳哥公司提供十足之擔保，故該會議是否足以支持管理當局陳述之合理性，無法得知；上訴人雖主張其已採用分析比較之方法，瞭解應收吳哥公司款項增加之合理性，但上訴人所稱蒐集之相關媒體、網路之資料，未附於工作底稿及為相關記載之陳述，無法證明上訴人已經執行相關之查核程序。再，工作底稿固不得為是否查核之唯一證據，但是否有進行查核或參酌相關資料，當以工作底稿之記載為判斷，工作底稿無法呈現之查核作業，自無足為上訴人當時查核內容之判斷。(三)受查公司自 96 年上半年度即發生對吳哥公司應收帳款未依書面合約約定收款條件，上訴人雖主張取具收審部張玲鳳及吳勇璋出具有特殊原因可未依約付款之聲明書，惟該聲明書未附於 96 年上半年度之查

核工作底稿（按係置放於 96 年第 3 季工作底稿中），且該聲明書（核准人為受查公司之財務副總吳勇璋而非受查公司之負責人）所載簽訂日期為 95 年 12 月 7 日與永久性檔案所附合約實際簽訂日期為 2005 年 12 月 7 日不符，有其不合理處；其內容僅　明同意可因特殊情況未依約付款，未載明適用特殊情況之情事，書面合約亦無相關約定；另聲明書僅載明「暫時未向吳哥航空收取該項加計之利息」，未載明不依約加計利息之期限，書面合約亦無相關約定，況又無相關查核紀錄及查核結論供為參考，足見上訴人未進一步查明收款條件之有效性及合理性即予採信，自欠妥適。另就受查公司有撤票轉匯款及撤票重新開立票據可能導致公司有修飾應收票據帳齡之異常情事，雖已就帳齡超過 4 個月之票據餘額增提 5%之備抵呆帳，惟未　明其評估之依據及合理性，仍僅依公司提列政策提列呆帳，核有違反查簽規則第 20 條第 1 項第 3 款第 11 目應查明備抵壞帳之提列方法及其金額是否適當之規定，故上訴人有違反審計準則公報第 12 號第 13 條、第 14 條之情事，應堪認定。(四)受查公司應收 HAN-MA 旅行社之帳款係透過 Suk Chung Yung 私人帳戶匯款予受查公司，不合常規。上訴人雖主張已取得受查公司與 HAN-MA 旅行社之協議書，然該協議書係於訴訟審理時提出，未附於工作底稿，且未註明取得日期及相關查核紀錄及結論，工作底稿上雖標記【沖轉對象】查核之底稿索引，但未見底稿及相關查核之說明及結論，難以證明已執行相關查核程序，上訴人有違反查簽規則第 20 條第 1 項第 3 款第 7 目規定。又 HANA 公司之款項應於包機前 7 天付款，然依 96 年上半年度工作底稿係載明「原則上為次月結 30 天，帳齡尚屬合理」；實際收款則載明「收款條件：每 3 個月結付 1 次」，彼此不一致，且與書面合約「包機前 7 天付款」不符，上訴人未查核書面合約之有效性及實際收款條件與合約不一致之原因及合理性，逕行作為評估逾期應收款項備抵呆帳適足性之依據，核有違反查簽規則第 20 條第

1 項第 3 款第 11 目之規定。上訴人申復時固稱「因與書面合約不一致，故將其實際之收款約定予以查詢後記載於工作底稿」、「並進一步向受查公司詢問其實際收款方式與原書面約定不同的原因……經受查公司表示，……推廣韓國旅行業者包機組團來推動此項新業務，故在收款時，對收款條件放寬」，但工作底稿未記載相關內容，亦未　明詢問受查公司未依書面合約收款之原因及實際收款條件係雙方合意，上訴人未查核書面合約之有效性及實際收款條件與合約不一致之原因及合理性，作為評估逾期應收款項備抵呆帳適足性之依據，實有疏失。至上訴人主張上述有關問題屬專業判斷性質，其認為查核程序已足夠乙節，並無法提出相關資料供查，自無法對之為有利之認定，則上訴人有違反審計準則公報第 1 號第 2 條及查簽規則第 20 條第 1 項第 3 款第 11 目規定，應無疑義。(五)依上訴人 96 年上半年度之工作底稿所載，上訴人對於 HAN-MA 旅行社及 HANA 公司之應收帳款之函證，其函證地址相似、傳真號碼相同，且回函皆由 HAN-MA 旅行社傳回，未見上訴人進一步驗證分析其回函之可靠性，雖主張於查核時已向受查公司張玲鳳經理查詢原因並依據客戶之陳述，認為依商業常態，實務上不同公司共用同一辦公室、共享部分辦公資源，均屬正常，實無從依審計準則公報第 38 號第 29 條及第 33 條之規定，得出「函證對象之傳真機號碼相同即必有異常」之結論等云云，惟於工作底稿並無相關記載，尚難證明上訴人已執行相關之查核程序，核有違反審計準則公報第 38 號第 29 條及第 33 條規定。另受查公司 94 年應收票據 56,900 千元，94 年度工作底稿未編製應收票據函證彙總表，亦未見所有函證回函；受查公司 95 年應收吳哥公司款項 268,926 千元，95 年度工作底稿之函證彙總表註明該吳哥公司函證回函相符，惟未見吳哥公司之回函。又櫃買中心於 97 年 2 月 19 日調閱受查公司查核工作底稿時，上訴人已出具檢送與受查公司 94 年度及 95 年度財務報表查核簽證有關之全部工作

底稿聲明函，然於 98 年 10 月 29 日始提出 94 年度應收票據函證彙總表及函證之實體回函，歷時已久；對於 95 年度吳哥公司之實體回函則仍未說明。亦難認定上訴人已踐行審計準則公報第 38 號第 29 條及查簽規則第 22 條規定之查核程序。(六)受查公司於 96 年 6 月 4 日向眾揚公司承租 MD-82 型飛機 1 架，依 96 年上半年度上訴人工作底稿所附雙方簽訂之協議書第 5 款訂明「租賃續租期屆滿，航空器歸受查公司所有」，已符合財務會計準則公報第 2 號資本租賃之條件。上訴人雖主張無論依營業租賃或資本租賃方式處理，對受查公司 96 年上半年度及 96 年前 3 季損益表影響各約 40 千元及 155 千元，損益影響不大云云；然上訴人未就受查公司協議書之約定，查明租賃會計處理之適當性，已違查簽規則第 20 條第 1 項第 9 款第 13 目規定之查核程序。(六)會計師法於 96 年 12 月 26 日修正公布，有關懲戒處分規定條次自第 40 條變更為第 62 條，其立法理由　明考量會計師如因執行業務上之輕微過失，即受警告、申誡等懲戒處分，對其嗣後執業恐造成無法回復之傷害，似未盡衡平，爰於警告處分前增列一款罰鍰處分，以利會計師自勵自新。又處罰之規定是循序漸進由輕而重，裁處罰鍰當較警告為輕，且本案得類推適用行政罰法第 5 條從新從輕之處罰原則。又處罰裁量係以「罰鍰、警告、申誡、停止執行業務、除名」整體考量，並非僅就罰鍰單項為考慮，原處分於審查決議中已經　明查核深度雖有不足，但考量已經執行相關查核程序等由而裁罰 120 萬元，被上訴人既已說明理由，上訴人主張行為時（94 年度、95 年度、96 年上半年度及 96 年第 3 季）會計師法並無「12 萬元以上 120 萬元以下罰鍰」之規定，故會計師法第 62 條之罰鍰處分應非較警告輕微，且被上訴人未說明相關依據逕處上訴人最重之 120 萬元罰鍰，於法有違云云，亦不足採等詞，資為論據，駁回上訴人在原審之訴。

五、本院查：

(一)按「會計師懲戒委員會(下稱懲戒委員會)置委員 15 人,分別由行政院金融監督管理委員會(下稱金管會)就下列各款人員派兼或聘兼之,並指定 1 人為主任委員:一會計師公會代表 5 人。二具法律或會計等專長之學者或公正人士 5 人。三行政機關代表 5 人:(1)金管會代表 3 人,包括:銀行局局長、法律事務處處長及證券期貨局局長。如有特殊情況時,主管機關得另指派之。(2)財政部賦稅署署長。(3)經濟部商業司司長。前項第 1 款之委員,除由會計師公會理事長兼任者,隨其本職異動而改聘外,其任期與第 2 款之委員同為 2 年,期滿得予續聘,續聘以 1 次為原則;第 3 款之委員,其本職異動者,應即改派。第 1 項第 1 款會計師公會代表,應由中華民國會計師公會全國聯合會(下稱全國聯合會)於委員任期屆滿前 2 個月提報委員名單,檢附其學經歷、現行職務及相關證明文件,報金管會遴聘之。第 1 項第 1 款及第 2 款委員出缺時,應予補聘,其任期以至原委員任期屆滿之日為止。第 1 款委員之補聘,應由全國聯合會提報委員名單,檢附前項所定文件,報金管會補聘之。」「會計師懲戒覆審委員會(下稱覆審委員會)置委員 15 人,分別由金管會就下列各款人員派兼或聘兼之,並指定 1 人為主任委員:一會計師公會代表 5 人。二具法律或會計等專長之學者或公正人士 5 人。三行政機關代表 5 人:(1)金管會代表 2 人。(2)最高法院檢察署指派檢察官 1 人。(3)行政院主計處副主計長 1 人。(4)審計部副審計長 1 人。前項第 1 款之委員,除由會計師公會理事長兼任者,隨其本職異動而改聘外,其任期與第 2 款之委員同為 2 年,期滿得予續聘,續聘以 1 次為原則;第 3 款之委員,其本職異動者,應即改派。第 1 項第 1 款會計師公會代表,應由全國聯合會於委員任期屆滿前 2 個月提報委員名單,檢附其學經歷、現行職務及相關證明文件,報金管

會遴聘之。第 1 項第 1 款及第 2 款委員出缺時，應予補聘，其任期以至原委員任期屆滿之日為止。第 1 款委員之補聘，應由全國聯合會提報委員名單，檢附前項所定文件，報金管會補聘之。懲戒委員會之委員，不得兼任覆審委員會之委員。」「懲戒委員會會議之決議，應有 3 分之 2 以上委員之出席，出席委員過半數之同意行之；或過半數委員之出席，出席委員 3 分之 2 以上之同意行之。前項會議，以主任委員為主席，主任委員因故不能出席時，應指定其他委員 1 人為主席。主席未指定時，由委員互推之。」「覆審委員會之開會決議方法、決議書之製作、記載、送達及被付懲戒會計師陳述意見等事項，準用本規則關於懲戒審查之規定。」依會計師法第 67 條第 1 項規定授權訂定之審議規則第 2 條、第 4 條、第 11 條、第 18 條分別定有明文。依上述規定可知，會計師懲戒委員會與覆審委員會之決議係採委員會制，所為決議僅需其組織成員及表決方式符合上開規定即屬合法。本件上訴人對於被上訴人及覆審委員會為決議時，其組成委員及決議方式係依上開規定組成及決議乙節，並無爭議，惟主張被上訴人為原處分時，因俞洪昭與薛富井委員請假未出席，被上訴人未另行指派會計或法律專長者遞補開會；覆審委員會於 99 年 10 月 25 日審議時，委員吳當傑及劉宗榮分別因公出或請假未出席、委員劉啟群、林谷同、張威珍則因迴避而未與會，因認原處分及覆審決議違背法定程序云云。然查，依上開規定，被上訴人及覆審委員會之組成委員之聘任具有一定之資格及條件與任期，且個案具體情形不同，縱使個案有委員迴避，亦非出缺，自無於委員個案須迴避時須再補聘其他人員遞補之可能與必要性。原判決以委員會之組成符合會計師法第 67 條所規定之比例（按應指依該條授權規定之審議規則所規定之比例），即足以符合法規範之要求，待個案發生時，再行

查核各委員與個案當事人間之關係決定該委員是否應迴避，而不是以迴避之結果來否定委員會之組成是否符合法律規定，核無違誤，上訴意旨仍執詞指摘被上訴人及覆審委員會之組成不符審議規則之規定，委無足取。

（二）又按「（第 1 項）會計師執行業務事件，應分別依業務事件主管機關法令之規定辦理。（第 2 項）會計師受託查核簽證財務報告，除其他法律另有規定者外，依主管機關所定之查核簽證規則辦理。」「會計師執行業務不得有不正當行為或違反或廢弛其業務上應盡之義務。」「會計師懲戒處分如下：一新臺幣 12 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。二警告。三申誡。四停止執行業務 2 個月以上 2 年以下。五除名。」會計師法第 11 條、第 41 條、第 62 條分別定有明文。次按「執行查核工作及撰寫報告時，應保持嚴謹公正之態度及超然獨立之精神，並盡專業上應有之注意」「查核人員依前條進行調查時，通常先向管理階層查詢，並評估查詢結果之合理性。管理階層對前項查詢無法說明，或理由未盡適當，查核人員應採其他查核程序作進一步之調查。」「會計師規劃及執行核閱工作時，對可能造成財務報表重大不實表達之情況，應盡專業上應有之注意」「查核人員於執行函證程序時，對於受函證者之選取、詢證函之準備與寄發程序、受函證者之回復方式及回函之彙總、追蹤等應加以控制，以提高函證之有效性。查核人員應確認詢證函係由查核人員寄發、詢函證所填寫之地址係適當及直接函復查核人員，如情況特殊，查核人員亦須考慮回函是否來自真正之受函證者。」「查核人員須考慮是否有跡象顯示回函缺乏可靠性，亦即應考慮回函之真實性，並執行必要之程序，以消除任何疑慮。例如，查核人員可能選擇以電話向受函證者證實回函之來源與內容，並要求受函證者再次以書面直接回函予查核人員。受函證者如以傳

真或電子郵件等方式函復時，查核人員應考慮其回函之可靠性。查核人員如選擇口頭查詢時，應將其結果記錄於工作底稿；如口頭查詢之資訊具重要性，查核人員應要求受詢者以書面確認並直接交予查核人員。」亦為審計準則公報第 1 號第 2 條、第 12 號第 14 條、第 36 號第 6 條、第 38 號第 29 條、第 33 條所明定。又查簽規則第 20 條第 1 項第 3 款第 7 目及第 11 目、第 6 款第 3 目、第 9 款第 13 目、第 22 條亦分別規定：「會計師查核簽證財務報表，應先就財務報表所列各科目餘額與總分類帳逐筆核對，總分類帳並應與明細帳或明細表總額核對相符後，再依下列程序查核：……三應收票據與應收帳款及營業收入……(7)查明重大應收帳款之沖轉對象與銷售對象是否相符，如發現有不符情事，應瞭解其原因及合理性。……　查明備抵壞帳之提列方法及其金額是否適當，若逾期應收帳款或應收票據占該科目比例重大者，應查明原因及其合理性並評估備抵壞帳金額之適足性。……六預付款項……(3)查明預付款項是否具有契約關係及其契約內容與對方履行契約義務之程度，金額重大或性質特殊者，並向對方發函詢證。……九固定資產及無形資產……　查明有無租賃固定資產情事及其會計處理是否適當。……」「會計師受託查核財務報表，應就其依照本規則辦理之經過，確實作成紀錄，連同其所得之有關查核證據，彙訂為查核工作底稿。」。

(三)經查，事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，亦不得謂為原判決有違背法令之情形。本件上訴人受託辦理受查公司 94 年度、95 年度、96 年上半年度及 96 年第 3 季財務報告之查核（核閱）業務時，未針對受查公司應收吳哥公司款項增加之合理性及

其收款情形加強查核，並評估備抵呆帳適足性、應收旅行社款項收款方式未符營業常規，未執行相關查核程序、應收旅行社款項收款條件與書面合約不符，未查核其有效性據以評估備抵呆帳之適足性、未妥適評估應收帳款函證回函之可靠性、未驗證受函證者傳真回函之可靠性、未編製函證彙總表及保存詢證回函、資本租賃誤作營業租賃，上訴人未查明會計處理之適當性，有違會計師法第 11 條及第 41 條之規定等事實，乃原判決所是認，核與卷證資料相符，亦與證據法則無違。原判決乃據以維持原處分及覆審決議，依上開規定及說明，核無違誤。

(四)次查，關於會計師之懲戒，修正前會計師法第 40 條原規定：「一警告。二申誡。三停止執行業務 2 月以上、2 年以下。四除名。」，96 年 12 月 26 日修正，有關懲戒處分規定條次自第 40 條變更為第 62 條，並增列第 1 款：「12 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。」其餘第 2 款至第 5 款所定警告、申誡、停止執行業務 2 個月以上 2 年以下及除名等處分，均與修正前同法第 40 條規定相同，揆其修正理由：「會計師如因執行業務上之輕微過失，即受警告、申誡等懲戒處分，對其嗣後執業恐造成無法回復之傷害，似未盡衡平，爰於現行警告處分前增列 1 款罰鍰處分，以利受懲戒會計師自勵自新。」可知，增列罰鍰懲戒措施較修正前原規定警告等處分為輕，使主管機關對會計師之輕微過失，有較彈性處理方式；且於法令適用上對於會計師受警告等以上之懲戒，均將限制會計師業務之執行(中華民國銀行公會會員徵信準則第 18 條規定參照)，亦比罰鍰為重。故修正後會計師法第 62 條較修正前同法第 40 條規定，為有利於上訴人之規定，原處分依修正後規定各裁罰上訴人罰鍰 120 萬元，與行政罰法第 4 條、第 5 條規定無違，業據原判決理由　明綦詳在卷，原判決亦述及處罰裁量

係以「罰鍰、警告、申誡、停止執行業務、除名」整體考量，並非僅就罰鍰單項為考慮，原處分於審查決議中已經　明是因為「查核深度雖有不足，但考量已經執行相關查核程序而裁罰 120 萬元，並非未載理由。上訴意旨主張會計師法第 62 條中罰鍰與警告並無程度不同，甚至受懲戒處分之會計師將受財產上不利益，未將裁量基準與理由記載於行政處分理由內，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，又原判決稱原處分於審查決議已　明上訴人查核深度不足，考量已執行相關查核程序而為罰鍰處分云云，該項理由並未載明於原處分中，而係因上訴人一再要求，被上訴人始於原審審理時提出，原審自有不適用上開規定之違法等語，亦無足採。

（五）綜上所述，原判決認事用法並無違誤，並已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當等違背法令之情形。上訴人執其歧異之法律見解，對於業經原判決詳予論述不採之事項再予爭執，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條，民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 101 年 4 月 30 日 101 年度裁字第 908 號】

〈政府資訊公開法事件〉

上　訴　人　劉泓志即祐民診所

被 上訴 人　行政院衛生署中央健康保險局

代　表　人　戴桂英

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國101年2月2日臺北高等行政法院100年度訴字第1880號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。是對於高等行政法院判決上訴，非主張該判決違背法令以為上訴理由即屬不應准許，自應認為不合法而駁回之。

二、被上訴人依衛生署及全民健康保險醫療費用協定委員會之會議決議，自民國100年1月1日起，開始試辦「全民健康保險高診次保險對象藥事居家照護試辦計畫」（下稱居家照護試辦計畫），該試辦計畫係經門診次數大於100次之保險對象同意後，由專業藥師人員進行居家訪視及輔導正確用藥，期能避免藥物重複使用，揭示用藥安全，並間接減少醫療資源之浪費。嗣上訴人於100年6月26日向被上訴人申請公布該居家照護試辦計畫各縣市特約藥局之藥師名單及基本資料，被上訴人於100年7月15日以健保南字第1005056433號函（下稱系爭函）回復上訴人略以，請其依專業判斷，將認為需要藥事居家照護服務之保險對象資料轉知被上訴人南區業務組，以利辦理後續事宜，而否准上訴人之請求。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審判決駁回，遂提起本件上訴。經核上訴狀所陳各節，並未具體說明原判決有何違背法令情形。依首開規定及說明，其上訴為不合法。

三、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 101 年 2 月 2 日 100 年度訴字第 1880 號】

〈政府資訊公開法事件〉

原　　告　劉泓志即祐民診所

被　　告　行政院衛生署中央健康保險局

代　表　人　戴桂英（局長）

訴訟代理人　王英嬌

　　楊宗哲

上列當事人間政府資訊公開法事件，原告不服行政院衛生署 100 年 9 月 29 日衛署訴字第 1000018535 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 386 條各款所列情形，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

二、事實概要：

緣被告依衛生署及全民健康保險醫療費用協定委員會之會議決議，自民國 100 年 1 月 1 日起，開始試辦「全民健康保險高診次保險對象藥事居家照護試辦計畫」（下稱「居家照護試辦計畫」），該試辦計畫係經門診次數大於 100 次之保險對象同意後，由專業藥師人員進行居家訪視及輔導正確用藥，期能避免藥物重複使用，揭示用藥安全，並間接減少醫療資源之浪費。嗣原告於 100 年 6 月 26 日向被告申請公布該居家照護試辦計畫各縣市特約藥局之藥師名單及基本資料，被告於 100 年 7 月 15 日以健保南字第 1005056433 號函（下稱「系爭函」）回復原告略以，請其依專業

判斷，將認為需要藥事居家照護服務之保險對象資料轉知被告南區業務組，以利辦理後續事宜，而否准原告之請求。原告不服，提起訴願,經行政院衛生署100年9月29日衛署訴字第1000018535號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：按政府資訊公開法第7條、第20條、第21條、第18條及行政先例，該居家照護試辦計畫非秘密且實具公益性，對人民健康亦有幫助，可讓醫師與藥師溝通共同解決濫用健保之病人問題，如發現浪費醫療人士，可轉介高就診病人聯絡有參與該計畫之藥師，透過醫師與藥師之互相聯絡，更可收事半功倍之效果，以維公益，且101年1月3日衛生署函亦強調醫師藥師分工原則，甚至電信局黃頁亦有刊登藥局電話，故被告有公布參與計畫藥師及其藥房電話之義務，然被告卻以系爭函表示不公布，原告因此依訴願法第2條提起課予義務訴願，經訴願駁回，再依行政訴訟法第5條提起課予義務訴訟。又按司法院大法官會議解釋第469號及第603號解釋，有關保護規範理論，原告具訴權且非屬反射利益等語。並聲明：被告必須作成准允公布藥師名單及藥師基本資料（如服務地點、時段、提供服務藥局名稱、藥師姓名、年齡、性別、科別等）之行政處分，並公布於被告官方網站上每月更新之。

四、被告則以：依訴願法第3條及行政程序法第92條有關行政處分之規定，被告系爭函係答覆原告略以，經醫師專業判斷，如需藥事居家照護服務者，請原告提供個案資料，以利辦理後續事宜，以上內容僅在向原告說明該試辦計畫之實施辦法及收案條件等，為單純之事實敘述，核屬觀念之通知，並未對原告之請求有所准駁，不發生具體之法律上效果，自非原告所稱之行政處分。且原告來函請求公布之事項，非屬政府資訊公開法第7條第1項所定應公開事項，被告函請原告提供個案資料，以利辦理後續事宜，也無於法令所定期間內應作為而不作為，或予以駁回，致損害原告之

權利或法律上利益情事。又「100 年度全民健康保險西醫基層總額醫療資源不足地區改善方案」為利保險對象可獲得醫療服務，故需公告服務提供之地點及時間，與藥事人員至個案家中提供服務不同，故無需公告週知，且本計畫亦不似「100 年度全民健康保險醫院支援西醫基層總額醫療資源不足地區改善方案」於方案八、申請程序明訂「本保險人分區業務組應將基層診所已核定新開業及巡迴醫療服務案件服務地點、時段、提供服務診所名稱、醫師姓名、科別等訊息建置並維護於全球資訊網站，以供醫師公會全聯會、基層診所及醫療資源不足地區民眾連結」之程序。本居家照護試辦計畫係屬一試行試辦中之計畫，實施期間亦僅為期 1 年，在法律保留及依法行政原則下，未有相關法令為據，被告實無法逕行公告相關藥師個人基本資料及藥局資訊。復就原告所稱公益性之考量，本試辦計畫收案條件之設計，實已兼顧多種面向，除由中央健保局主動篩選輔導對象，亦可由醫師通報轉介，對公眾利益及就醫權益等應無缺失。且就居家照護試辦計畫之藥師名單，原告如確需轉介輔導之個案，而需諮詢實際參與本試辦計畫之相關藥師，當非因資訊故意保密或資訊不公開而無從查索。另公布藥事人員居家藥事服務之服務地點及時間涉及輔導個案之隱私，藥事人員亦無服務科別之分，故無科別資料，年齡與性別亦與本項服務提供無關，且「100 年度全民健康保險西醫基層總額醫療資源不足地區改善方案」亦未公布醫師之性別及年齡等語，資為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過為兩造所不爭執，並有原告 100 年 6 月 26 日申請公布「全民健康保險高診次保險對象藥事居家照護試辦計畫」各縣市特約藥局之藥師名單及基本資料函影本、被告 100 年 7 月 15 日健保南字第 1005056433 號函影本、行政院衛生署 100 年 9 月 29 日衛署訴字第 1000018535 號訴願決定書影本（本院卷第 17 頁、答辯卷第 24 至 25 頁、本院卷第 25 至 28 頁）

在卷可稽，自堪認為真正。

六、 本件之爭點為：(一)原告請求被告公開居家照護試辦計畫各縣市特約藥局之藥師名單及基本資料是否合法？本院判斷如下：

(一)按行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。而此所謂行政處分，依訴願法第 3 條第 1 項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。又官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許，改制前行政法院 62 年度裁字第 41 號固著有判例。惟行政機關作成之函文，若事實上已拒絕原告之請求，即屬對於人民之請求有所准駁，尚難謂為僅係「單純的事實敘述或理由說明」而非行政處分。本件原告向被告申請公布居家照護試辦計畫各縣市特約藥局之藥師名單及基本資料，被告於 100 年 7 月 15 日以健保南字第 1005056433 號函回復原告略稱請原告依專業判斷，將認為需要藥事居家照護服務之保險對象資料轉知被告南區業務組，以利辦理後續事宜，核其性質，係就原告上開申請為否准之處分，自屬行政處分，合先敘明。

(二)復按政府資訊公開法第 1 條、第 3 條、第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 9 條第 1 項前段、第 13 條、第 18 條第 1 項第 6 款分別規定：「為建立政府資訊公開制度，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。」、「本法所稱政府資訊，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。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「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。」、「下列政府資訊，除依第十八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。前項第五款所稱研究報告，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。第一項第十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。」、「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。...」、「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型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。申請提供之政府資訊已依法律規定或第八條第一項第一款至第三款之方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。」、「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：...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...」。

(三)為建立政府資訊公開制度，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，特制定政府資訊公開法，俾人民及政府機關遵循。由上開政府資訊公開法第二章及第三章之章名分別規定為「政府資訊之主動公開」及「申請提供政府資訊」，及該法第 7 條及第 9 條條文之規範意旨可知，政府資訊之公開分為主動公開及依人民申請而公開 2 類。而政府資訊雖以主動公開為原則，依人民申請而公開為例外，惟不論是主動公開或依申請而公開，其公開之範圍均不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私等，乃於政府資訊公開法第 18 條第 1 項列舉政府資訊限制公開或提供之範圍，以資明確。政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定：「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：...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。」其立法理由明揭：「政府資訊之公開或提供有侵害個人隱私、執業中所獲得之秘密或著作權人之公開發表權時，為保護當事人之權益，該等政府資訊自應限制公開或不予提供；惟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公開或提供者，自不在限制範圍之列，爰為第 1 項第 6 款之規定。」查原告所請求被告公布之系爭居家照護試辦計畫參與藥師名單及藥師基本資料（如服務地點、時段、提供服務藥局名稱、藥師姓名、年齡、性別、科別等），經核並非政府資訊公開法第 7 條第 1 項所列應主動公開之政府資訊，是被

告機關並無主動加以揭露之義務。原告雖申請被告加以公開，惟該居家照護試辦計畫所參與之藥師名單、執業藥局及藥局坐落地點業經中華民國藥師公會全國聯合會藥事照護發展中心公布於其網站（見本院卷第 110 至 113 頁），原告自可經由該網站查得該參與試辦計畫之藥師名單、執業藥局、服務地點等資料，核無再請求被告公開之必要。至於原告雖另請求被告公布該等參與藥師之基本資料如時段、年齡、性別、科別等資料，惟依該居家照護試辦計畫之計劃內容以觀，參與該試辦計畫之藥師並非如醫師般有特定之看診時段，亦無科別之分，且參與藥師之年齡、性別等等資訊事涉個人隱私，如予公開，將對參與藥師之隱私或其他權益有造成侵害之危險，且上開資訊之公開亦與公益或保護人民生命、身體、健康等事項無直接關聯，復未經當事人同意，原告請求被告加以公開，衡諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定，並無理由，被告予以否准，並無違誤。

(四)原告雖另請求被告應於其官方網站上公布上開資訊並每月更新之云云，然按本件上開參與居家照護試辦計畫之藥師名單等資訊非屬政府資訊公開法第 7 條應主動公開之資訊已如上述，原告雖請求被告加以公開，惟依政府資訊公開法第 13 條第 1 項規定，即或被告機關准予提供該政府資訊，亦僅得按政府資訊所在媒介物之型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，並得僅供閱覽，並無應於網站上公布該資訊之選項，蓋如依原告之申請，在網站上公布該等資訊，即等於主動公開，與政府資訊公開法區隔主動公開與依人民申請而公開之立法意旨不符。是原告請求被告應於其官方網站上公布上開資訊並每月更新之，核無理由，併此敘明。

七、綜上所述，原告之主張均無可採，被告否准原告之申請，並無不

合；訴願決定遞予維持，亦無違誤。原告猶執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 218 條、民事訴訟法第 385 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 101 年 2 月 16 日 101 年度判字第 171 號】

〈提供行政資訊事件〉

上　訴　人　社團法人台灣動物社會研究會

代　表　人　詹順貴

送達代收人　朱增宏

訴訟代理人　黃英哲　律師

　　翁國彥　律師

　　謝庭恩　律師

被 上訴 人　行政院農業委員會

代　表　人　陳保基

訴訟代理人　林國彰

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 98 年 11 月 12 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 938 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人之代表人原為陳武雄，本院審理中變更為陳保基，其新任代表人雖未聲明承受訴訟，惟被上訴人委任有訴訟代理人，依

行政訴訟法第 180 條之規定，得不停止其訴訟程序，合先敘明。

二、 爰上訴人於民國 97 年 8 月 19 日依政府資訊公開法第 10 條規定，向被上訴人申請提供下列政府資訊：1.臺北市立動物園、財團法人莊福文化教育基金會附設動物園（下稱莊福文教基金會附設動物園）97 年申請輸入大貓熊相關文件，包含飼養處所、醫療照護、教育及學術研究計畫等。2.「大貓熊案專案審查小組」成員之遴選方式、審查標準、審查作業與時間表及審查會議紀錄。經被上訴人以 97 年 8 月 27 日農授林務字第 0970146980 號函（下稱原處分）復上訴人，略以臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園於 97 年 6、7 月提出申請輸入大貓熊案，該會就「飼養處所」、「醫療照護」、「教育及學術研究計畫」3 項目，邀請專家，成立 7 人專案小組進行審查。審查小組於 97 年 8 月 14 日至該 2 動物園實地履勘、聽取簡報、詢問並接受陳述意見後，審查委員一致同意臺北市立動物園通過審查，莊福文教基金會附設動物園則因「醫療設備」及「教育及學術研究計畫」不夠完善，現階段不適合輸入大貓熊。至有關審查會議紀錄係該會作成意思決定前，內部單位之準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條規定，未便提供；有關臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園申請文件，因涉及當事人之智慧財產權等權益，該會已依政府資訊公開法第 12 條規定，另函通知渠等表示意見等語。上訴人不服，提起訴願，訴願中因被上訴人獲臺北市立動物園同意而將該動物園申請資料提供上訴人，上訴人撤回此部分訴願，至於莊福文教基金會附設動物園部分，遭決定駁回，上訴人不服提起行政訴訟，遭臺北高等行政法院以 98 年度訴字第 938 號判決駁回，遂提起本件上訴。

三、 上訴人起訴主張：(一)被上訴人前曾以 95 年 4 月 3 日農授林務字第 0951700476 號函駁回臺北市立動物園申請自中國大陸輸入保育類野生動物大貓熊 2 隻之申請，97 年 8 月 14 日突然核准臺北市立動物園大貓熊輸入申請案，與被上訴人先前強調之「在地保育」、

「加強轉移至野外動物生態習性及棲息地保育之研究」，顯相違悖，被上訴人前後矛盾之行逕與常理不合，上訴人為瞭解政府核准輸入野生保育動物大貓熊之裁量基準及所依據之事實，爰依政府資訊公開法第 9 條規定，於 97 年 8 月 19 日提具政府資訊申請書，向被上訴人請求提供相關資訊。(二)按大貓熊屬瀕臨絕種之物種，其輸入及繁殖，事涉政府野生動物保育之施政方向與措施，具有高度公益性，故輸入審查會議紀錄及申請文件當然屬政府資訊。(三)就上訴人請求被上訴人供閱覽之會議紀錄言，被上訴人前後 2 次（94 至 95 年、97 年）對貓熊輸入申請案審查委員之組成合法性顯有疑義，且審查標準不一，顯有非專業因素存在；就申請理由而言，第 2 次的審查項目，刻意忽視前次尊重國際保育趨勢、需有保育團體支持等條件，且有藉操作系爭專案審查會議成員以達到特定目的之情形。(四)原處分未符行政明確性原則，對於構成要件之適用亦有錯誤，更有裁量怠惰之情形。行政機關之內部準備文件，與外部專家之會議決議，在性質上、程序上等皆有顯著不同，例外規定應從嚴解釋，故外部專家之會議紀錄並非如原處分及訴願決定所云，係政府資訊公開法第 18 條第 3 款之內部準備文件。再者，依歷史解釋，參酌立法意旨，既已做成行政處分，並涉基礎事實，仍應予以公開或提供；縱審查會議紀錄該當所謂「內部單位之擬稿或其他準備作業」，惟本次審查會議紀錄之公布，同時兼具促進公眾野生保育觀念與節省政府行政成本之功能，具有重大公益性，為可受公評之事，依政府資訊公開法第 18 條第 3 款後段，應公開或提供之。(五)依野生動物保育法第 24 條之規定，活體野生動物之輸入，以教育、學術研究之用為限，不得據此謀利，若如申請文件所稱，係為教育及學術研究之用，則顯非前述之經濟營利行為，非以大貓熊作為謀利工具等等，則當然非「財產權」之行使，更非營業秘密。此外，該動物園申請文件究竟係專利、商標或著作權，訴願決定竟均未置一詞，率

爾駁回上訴人之訴願，顯有理由不備之違法。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：1.訴願決定、原處分均撤銷。2.被上訴人對於上訴人 97 年 8 月 19 日的申請書，應作成准許提供大貓熊輸入案專案審查會議紀錄，及莊福文教基金會附設動物園申請文件（包含飼養處所、醫療照護、教育及學術研究計畫）的處分。

四、被上訴人則以：(一)本案審查會議紀錄及 2 動物園之申請文件非屬應主動公開之資訊：本案審查會議紀錄非屬「訂頒之解釋性規定及裁量基準」，僅為依野生動物保育法申請保育類野生動物輸入之規定文件及依法審查之結果紀錄，故非屬政府資訊公開法第 7 條第 2 項之範圍。2 動物園之申請文件乃申請者經營事業有關之資訊及當事人之智慧財產權等權益，均非屬上訴人所謂之「公共財」。另被上訴人於 97 年 8 月 14 日審查會議結束後，即發布新聞稿，公開審查會議結論並公布審查委員名單，足以保障人民知的權利。(二)審查會議紀錄係被上訴人作成意思決定前，內部單位擬稿或其他準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，屬不予提供之範疇，且於行政機關作成意思決定後，仍有其適用（參照法務部 92 年 10 月 7 日法律字第 0920036925 號函釋）。(三)上訴人訴請提供之 2 動物園申請文件，係 2 家動物園依據野生動物保育法施行細則第 26 條規定所撰之著作，事涉申請者經營事業有關之資訊及當事人之智慧財產權等權益，被上訴人認其屬營業秘密法第 2 條所定之「經營之資訊」範疇。縱申請計畫書非為經濟活動，仍為著作權法所規範，須徵求當事人同意方得提供。(四)臺北市立動物園、莊福文教基金會附設動物園大貓熊輸入之申請係依據野生動物保育法第 24 條第 1 項規定，申請案通過與否，僅涉及申請者之個人權利，未對公眾之利益發生效果，亦不影響及我國既定之保育施政方向與措施。本申請案雖為眾所注目之案件，然大貓熊輸入與否，尚未有對公益必要之影響，相關審查會議紀錄及 2 家動物園之申請文件亦非公共事務，無政府

資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款後段規定「但對公益有必要者，得公開或提供之」之適用，並無上訴人所謂「顯係剝奪人民對公共事務知的權利」之情事。綜上論述，原處分及訴願決定並無違誤，求為判決：駁回上訴人之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)本件上訴人申請被上訴人提供系爭審查會議紀錄，就 97 年 8 月 14 日下午 4 時召開之專案審查會議部分，既僅有會議結論而無書面會議紀錄，被上訴人自無此會議紀錄得予提供。至當日審查小組至 2 動物園進行實地履勘、聽取簡報、詢問並接受陳述意見時所製作之履勘及答詢紀錄部分，其內容係記載審查委員前往臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園進行實地履勘後，就該 2 動物園之飼養處所、醫療照護、教育及學術研究計畫是否適合輸入大貓熊之相關事項所為之詢問及申請人之答覆，暨審查委員於詢答過程中所表示之意見，且審查委員當日下午 4 時即係依據履勘情況及詢答內容，綜合審認後，作成建議被上訴人發給供臺北市立動物園向輸出國申請出口許可證文件之決議，故上開履勘及答詢紀錄係屬被上訴人作成意思決定前之內部單位準備文件，堪可認定。(二)政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款明定，政府資訊如屬機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，得不予提供，參其立法理由意旨，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾。被上訴人依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定拒絕上訴人之申請，即非無據。(三)莊福文教基金會附設動物園向被上訴人提出輸入大貓熊申請時所檢送之系爭申請文件，包含該園就首次輸入大貓熊對國內動植物影響評估報告及兩岸貓

熊和野生動物保育「學術」暨「大眾」推廣企劃書，且上開企劃書內又有「六福村貓熊進口後損益預測表」、「貓熊研究計畫支出總預算」、大貓熊飼養處所及教育展示室外活區之設計規畫及技術、大貓熊之醫療照護技術及飲食配方等資訊，核其內容或涉飼養方法、技術，或涉經營資訊，且上開評估報告亦屬該園之創作，難謂無涉該園營業秘密或智慧財產權。(四)末查，臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園向被上訴人申請輸入大貓熊，該申請案雖為社會大眾矚目，然許可與否僅涉及上開 2 動物園之權益，難認與公益有關，因此上訴人申請提供之系爭會議紀錄與申請文件，該等資料之提供自非屬對公益有所必要，此外亦無為保護人民生命、身體、健康而有提供必要之情形，被上訴人未適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 6 款但書之規定，尚無裁量怠惰可言。另原處分已詳細載明否准上訴人申請之理由及其法令依據，亦無上訴人所指違反行政行為明確性之違法情事。綜上所述，上訴人所訴各節，均非可採，被上訴人原處分核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，上訴人徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、上訴人上訴意旨略謂：(一)系爭審查小組係依「野生動物活體輸出入審核要點」第 2 點第 3 項之規定，邀外部學者專家組成，其審查會議紀錄，與行政機關內部單位之擬稿顯不相同。行政機關之內部準備文件，與外部專家之會議決議，在性質上、程序上等皆有顯著不同，例外規定應從嚴解釋，故外部專家之會議紀錄並非如原判決所云，係政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之內部準備文件。原判決認系爭文件係內部文件，而無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款之適用云云，有行政訴訟法第 243 條第 1 項適用法規不當之情事。且上訴人於原審業已說明系爭審查會議之性質、程序及組成員均與一般行政內部單位不同，然原判決全未採納，亦未將採或不採之理由說明於判決理由，逕認上訴人之上

訴不可採，顯有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決不備理由之違誤。(二)參酌立法意旨，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所謂「政府機關作成意思決定前」，並非行政機關作成意思決定前之所有文件皆不得閱覽，而係指在行政機關「尚未」作成意思決定前，不得提供或公開。然原判決竟認在行政機關之文書作成意思後，仍屬行政機關內部文書，顯有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決適用法規不當之違誤。(三)原判決理由第(五)點開宗明義認為「政府資訊之公開與限制公開，二者範圍互為消長，如限制公開範圍過大，勢將失去政府資訊公開法制定之意義……」顯然原判決亦贊成政府資訊之限制公開範圍應受嚴格限制，亦應考量個案判決對於未來實務申請資訊公開之正負效應。原審法院一方面雖肯定政府資訊不予公開之例外應從嚴解釋，卻僅僅以同法第 18 條規定個別之立法目的為理由否准上訴人所請，應有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決理由矛盾之違法。(四)莊福文教基金會既係依野生動物保育法第 24 條申請活體野生動物之輸入，其自不能以營利為目的，其手段應亦與營利無涉，否則豈有以營利為手段，不以營利為目的之理！因此，原判決認「考量該園所提系爭申請文件涉及財務狀況及預算支出等屬於營業秘密事項」等語，顯係對營業秘密法及野生動物保育法為錯誤之解釋。且所謂智慧財產權之侵害，應是指非權利人於知悉或接觸著作物、專利、商標等客體後，加以重製、模仿等非法使用而言，單純使特定人民得閱覽系爭申請報告或特定資訊，究竟使智慧財產權受到何種侵害？原判決逕推論上訴人申請相關文件屬智慧財產權保障之範疇，而將令莊福文教基金會之營業秘密及智慧財產權受到侵害，故原判決有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決適用法規不當之違誤。另，原判決僅稱「……惟保育類野生動物之活體，其輸入目的，與為申請輸入提出之申請資料內容有無涉及個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權係屬二事，並無關連……」而對

於上訴人主張本件應適用野生動物保育法，及為何本件與野生動物保育法規定應為「教育、學術研究」為限之規定無涉等情，均未為審認，縱認上訴人之主張不可採，亦未說明其理由何在，即遽適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款之規定，而認該等文件得不對民眾公開，顯有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決不備理由之違法。再者，莊福文教基金會附設動物園亦從未拒絕提供該等資料，故該系爭申請文件究竟是否確實涉及營業秘密，原審亦未深究，更何況若當事人之申請文件真涉及營業秘密與智慧財產權等攸關動物園營業機密之資訊，則為何臺北市立動物園願意提供相關文件資訊？而除非兩家動物園申請文件南轅北轍，否則應可從臺北市立動物園之申請文件合理推測莊福文教基金會附設動物園之申請文件內容與性質是否確實涉及重大營業機密而以不公開為宜，原判決卻僅以「內容涉及飼養方法、技術或涉經營資訊」而拒絕上訴人所請，實有判決不備理由之情形。(五)本件上訴人於原審 98 年 10 月 20 日所呈辯論意旨狀第 3 頁及第 4 頁分別從大貓熊稀有之生態、野生動物保育法、我國因輸入可能造成之危害及是否偏重商業上目的等角度切入，論述輸入大貓熊之高度公益性，輸入大貓熊不僅僅只有該二申請單位之私人商業利益，同時具有高度之公益性質，然原判決對上訴人此一主張全未說明，縱認上訴人之主張不可採，亦未敘明不採之理由，原判決顯有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決不備理由之違誤。

七、 本院按：(一)按「本法所稱政府機關，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等機構。受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」「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……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。……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。」政府資訊公開法第 3 條、第 18 條第 1 項第 3 款、第 7 款分別定有明文。(二)經查本件原判決已詳為敘明上訴人申請被上訴人提供之系爭審查會議紀錄，就 97 年 8 月 14 日下午 4 時召開之專案審查會議部分，被上訴人已陳明僅有會議結論而無書面會議紀錄，被上訴人自無此會議紀錄得予提供。至當日審查小組至 2 動物園進行實地履勘、聽取簡報、詢問並接受陳述意見時所製作之履勘及答詢紀錄部分，其內容係記載審查委員前往臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園進行實地履勘後，就該 2 動物園之飼養處所、醫療照護、教育及學術研究計畫是否適合輸入大貓熊之相關事項所為之詢問及申請人之答覆，暨審查委員於詢答過程中所表示之意見，審查委員當日下午 4 時即係依據履勘情況及詢答內容，綜合審認後，作成建議被上訴人發給供臺北市立動物園向輸出國申請出口許可證文件之決議，故上開履勘及答詢紀錄係屬被上訴人作成意思決定前之內部單位準備文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款明定,政府資訊如屬機關作成意思決定前,內部單位之擬稿或其他準備作業，得不予提供。至於莊福文教基金會附設動物園向被上訴人提出輸入大貓熊申請時所檢送之系爭申請文件，包含該園就首次輸入大貓熊對國內動植物影響評估報告及兩岸貓熊和野生動物保育「學術」暨「大眾」推廣企劃書，且上開企劃書內又有「六福村貓熊進口後損益預測表」、「貓熊研究計畫支出總預算」、大貓熊飼養處所及教育展示室外活區之設計規畫及技術、大貓熊之醫療照護技術及飲食配方等資訊，核其內容或涉飼養方法、技術，或涉經營資訊，且上開評估報告亦屬該園之創作，難謂無涉該園營業秘密或智慧財產權，本件經被上訴人向該園函詢是否同意依政府資訊公開法提供其申請書予上

訴人，該園未曾函復同意，被上訴人依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，不得提供予上訴人，而函復上訴人請其逕向該園洽詢。並以臺北市立動物園及莊福文教基金會附設動物園向被上訴人申請輸入大貓熊，該申請案雖為社會大眾矚目，然許可與否僅涉及上開 2 動物園之權益，難認與公益有關，上訴人申請提供之系爭會議紀錄與申請文件，該等資料之提供自非屬對公益有所必要，此外亦無為保護人民生命、身體、健康而有提供必要之情形，被上訴人未適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 7 款但書之規定，尚無裁量怠惰可言，原判決雖係引用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款之規定，並非引用同條項第 7 款之規定駁回，惟其結果並無二致，尚無廢棄改判之必要，併予敘明。(三)上訴人上訴意旨雖主張政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所謂「政府機關作成意思決定前」，並非行政機關作成意思決定前之所有文件皆不得閱覽，而係指在行政機關「尚未」作成意思決定前，不得提供或公開。然原判決竟認在行政機關之文書作成意思後，仍屬行政機關內部文書，顯有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決適用法規不當之違誤云云。惟查依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業，除係意思決定作成之基礎事實外，應限制公開或提供，其立法目的在於此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關之最後決定之作成及易茲生後遺症，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或提供。準此，因該類資訊係政府機關作成意思決定前之擬稿或準備作業，於政府機關作成意思決定後，仍有上開規定之適用。上訴人主張政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所謂「政府機關作成意思決定前」，係指在政府機關「尚未」作成意思決定前，不得提供或公開。至於在政府機關之文書作成意思後，即非屬政府機關內部文書，原判決認其仍有該條款之適用，有行政訴訟法

第 243 條第 1 項判決適用法規不當之違誤等語，自屬誤解。至於上訴人其餘上訴理由，雖以原判決違背法令為由，惟核其上訴理由，係就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、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，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 101 年 2 月 16 日 101 年度判字第 143 號】

〈建物登記事件〉

上　訴　人　王有

被 上訴 人　臺北市大安地政事務所

代　表　人　簡玉昆

上列當事人間建物登記事件，上訴人對於中華民國 100 年 9 月 1 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 612 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人於民國 99 年 6 月 22 日起多次向被上訴人就臺北市〇〇區〇〇路〇段 137 號 13 樓之 1 建物（下稱系爭 13 樓之 1 建物）申請時效取得所有權登記。經被上訴人審認系爭 13 樓之 1 建物所屬之大樓領有 66 使字第 0666 號使用執照（下稱系爭使用執照），已辦竣建物所有權第一次登記，系爭使用執照建築物樓層範圍僅至 12 層，爰核認本件尚有應補正事項，乃分別以補正通知書，通知上訴人限期補正。嗣因上訴人均逾期未補正，經被上訴人分別

以 99 年 9 月 14 日 099 大安字 214870 號、99 年 10 月 13 日 099 大安字 277260 號及 99 年 10 月 25 日 099 大安字 286270 號駁回通知書駁回其申請。而上訴人於 99 年 8 月 3 日向被上訴人申請系爭建物之 12 樓及 12 樓之 1 等樓頂建物第一次測量部分，經被上訴人審認依臺北市政府辦理建物第一次測量僅勘測建物位置免再勘測建物平面圖作業要點（下稱作業要點）第 4 點規定，屋頂平臺不得勘測轉繪平面圖，依法不應測量，依地籍測量實施規則第 213 條第 2 款及第 268 條規定，以 99 年 11 月 11 日新測駁字第 000157 號駁回通知書駁回上訴人之申請。上訴人不服上開 4 件駁回通知書，循序提起行政訴訟，為原審判決駁回，而提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：(一)、上訴人於本件申請中，皆一再親自至被上訴人處辦理，並無以通信方式辦理，訴願決定不查，誤認上訴人係以通信方式辦理，顯有認事用法之違誤。(二)、被上訴人所援引之通知補正法律基礎，竟係土地登記規則第 118 條，惟土地登記規則第 118 條僅就時效完成地上權及地役權之規定，完全未包括上訴人於本件所主張之時效取得所有權，是原處分顯有適用法律之違誤。上訴人早已於申請時檢附相關證明文件，業已符合土地登記規則相關規定，自無庸再為任何補正，詎被上訴人竟錯引上開土地登記規則第 118 條命上訴人補正，則原處分違法之處，要屬顯然。(三)、被上訴人另以依據作業要點規定，屋頂平台不得測量為由，駁回上訴人之申請，惟依作業要點之立法意旨，作業要點第 4 點所規定之「下列各款建物不得勘測轉繪平面圖」，係指對於「屋頂平台」無庸勘測轉繪平面圖，而為簡化作業程序，提高工作效率，加強為民服務，僅勘測建物位置即為已足，且上開作業要點要無任何規定不得測量之用語。本件亦與地籍測量實施規則第 259 條所規定之不得申請測量情形有別，被上訴人及訴願決定徒以本件不得測量駁回上訴人之申請，顯有認事用法之當然違誤。(四)、另依據土地登記規則第 27 條及第 53 條之規定，

上訴人係申請依民法第 769 條、第 770 條規定因時效完成之登記，被上訴人自應依土地登記規則第 53 條規定辦理審查、公告、登簿等程序，被上訴人竟故意錯誤援引土地登記規則第 118 條逕命上訴人補正，且未審酌上訴人早已提出證明文件之事實，即以上訴人逾期未補正為由駁回上訴人之申請，業顯已侵害上訴人依法時效取得所有權之權利等語，求為判決撤銷時效取得所有權及申請建築物第一次測量之訴願決定及原處分、被上訴人應作成准予上訴人登記及測量之行政處分。

三、被上訴人則以：(一)、上訴人於 99 年 7 月 16 日以公文書申請登記，雖其親至被上訴人總收文室辦理公文收文，惟並未檢附登記申請書及土地登記規則第 34 條規定等文件，依土地登記規則第 53 條規定程序提出申請，故申請程序上未臻完備。(二)、且上訴人之申請非屬臺北市政府為便利民眾申辦簡易案件而訂定之「臺北市各地政事務所受理通信申請土地登記實施要點」所涵蓋範圍內，當由登記案件收件人員確認其身分，案經被上訴人收件及通知補正，上訴人始於 99 年 9 月 2 日以登記申請書及其他公文函、拆除照片影本等文件辦理補正，上訴人所稱被上訴人誤認其係以通信方式辦理，係屬誤解。(三)、再查系爭 13 樓之 1 建物及 12 樓樓頂建物之時效取得所有權登記，被上訴人係依民法第 769、770、771、772 條、土地登記規則第 78、79、118 條、地籍測量實施規則第 279 至 281 條等規定審查，並非上訴人所稱僅依土地登記規則第 118 條規定為法律基礎。(四)、且民法物權編施行前占有他人之不動產而具備民法第 769 條或第 770 條之條件者，依民法物權編施行法第 7 條（修正後為第 8 條）之規定，僅自民法施行之日起，取得請求登記為所有人或他物權人之請求權而已，並非當然取得該不動產之所有權或他物權（參照最高法院 43 年台上字第 921 號判例及 65 年台上字第 1709 號判例），故上訴人縱具備時效取得條件，僅有請求登記之權利，並非當然取得該權利。

是以上訴人未依上開法令規定提出其和平、公然、繼續占有他人不動產之相關證明文件，被上訴人依據土地登記規則第 56 條等規定通知上訴人補正及依第 57 條規定駁回上訴人之申請，於法並無不合。(五)、又被上訴人審查除登記申請書格式外，上訴人所附其他文件皆未符合上開民法、土地登記規則及地籍測量實施規則等規定。上訴人所提之房屋委建契約書及建築師鑑定書所載標的係該大樓第 12 樓，與本件申請標的無涉，所附公文書函影本亦無法證明與民法時效取得規定有關。(六)、且依本院 95 年判字第 1725 號裁判意旨，上訴人仍需依照土地登記規則有關建物所有權第一次登記之規定辦理，其所附臺北市政府函影本及臺北市建管處違建拆除現場照片影本為既存違建被拆除事件，亦非土地登記規則第 78、79 條規定之文件，其主張所附函文及拆除照片影本等已符合土地登記規則相關規定，自無庸再為任何補正云云，實不足採。(七)、又本件不論依地籍測量實施規則第 271 條規定實地測繪，抑或依作業要點轉繪，均不得將「屋頂平台」辦理建物第一次測量及建物所有權第一次登記，故上訴人所稱無任何規定不得測量，顯係誤解等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)、經查該系爭房屋「12 樓頂平臺」，為該棟大樓之共有部分，為該大樓之成分，並無獨立之物權（所有權），不得為時效取得所有權之標的，按公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項及第 9 條規定，可知專有部分所有權人必須依比例分擔共用部分（例如頂樓平臺、電梯間、樓梯間、公用走道），才有權利使用共用部分及基地，且於無其他約定之情形下，建築物頂樓平臺乃供防火逃生避難使用，不能作為其他目的或不相容之使用，故未擁有共有部分持分之人，不可能因時效取得「（屬違章建築之）專有部分」之所有權。本件上訴人並非該棟大樓之住戶，亦未擁有共有部分任何持分，若允許其時效取得系爭房屋 12 樓頂建物（即系爭 13 樓、13 樓之 1）之所

有權，無異以（時效取得之）法律來認可上訴人「於未補正共用部分持分前，可以無權使用基地及共用部分」之違法行為，並以法律來承認上訴人「於無其他約定之情形下，可以合法地違反避難目的，使用一部分頂樓平臺供個人房屋占用」，此顯與公寓大廈管理條例之規範目的不合，故系爭房屋 12 樓頂建物（即系爭 13 樓、13 樓之 1），應不得為時效取得所有權之標的，上訴人以「時效取得所有權」為由申請登記，即有土地登記規則第 57 條第 1 項第 2 款所稱「依法不應登記」之情形，而應駁回其登記之申請。至於臺北市拆除違章建築認定基準二（四）之規定，只是「不予拆除」之標準，屬消極地不拆除違建而遷就社會事實，不是積極地將違反頂樓平臺使用目的之違法狀態變成合法。且本件並非審查系爭房屋 12 樓頂建物「應否拆除」，而係審查該建物上訴人「可否為時效取得、第一次所有權登記」，自無庸適用臺北市拆除違章建築認定基準，而應適用民法有關時效取得、公寓大廈管理條例有關共用部分之規定。(二)、次按本院 95 年度判字第 1725 號判決理由及土地登記規則第 78 條、第 79 條規定，可知上訴人申請時效取得所有權，必須先為所有權第一次登記，而申請所有權第一次登記，應提出使用執照並先申請建物第一次測量，且應具備民法第 769 條、第 770 條所規定和平、公然、繼續占有他人不動產之相關證明文件，上訴人無法提出建物使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物第一次測量成果圖，被上訴人依據土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款（逾期未補正）規定否准上訴人歷次時效取得所有權登記之申請，並無違誤。(三)、再按地籍測量實施規則第 259 條、第 281 條及作業要點第 4 點規定，可知申請建物第一次測量須提出使用執照，且屋頂平臺不得勘測轉繪平面圖。且前開要點所謂「不得勘測轉繪平面圖」，亦包括「不得勘測」，且勘測結果須轉繪平面圖來表示，若不得轉繪平面圖，其勘測結果無從提出，勘測即毫無意義，系爭頂樓平臺既不得勘測

轉繪平面圖，當然不可申請第一次測量。本件上訴人申請測量屋頂平臺之第一次測量，但未能提出使用執照，且與作業要點第 4 點規定不符，被上訴人依地籍測量實施規則第 213 條第 2 款及第 268 條規定，駁回上訴人之申請，自無不合等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、 本院查：(一)、按民法第 769 條、第 770 條分別規定「以所有之意思，20 年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人。」、「以所有之意思，10 年間和平、公然、繼續占有他人未登記之不動產，而其占有之始為善意並無過失者，得請求登記為所有人。」又「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由或法令依據，通知申請人於接到通知書之日起 15 日內補正：一、申請人之資格不符或其代理人之代理權有欠缺者。二、登記申請書不合程式，或應提出之文件不符或欠缺者。三、登記申請書記載事項，或關於登記原因之事項，與登記簿或其證明文件不符，而未能證明其不符之原因者。四、未依規定繳納登記規費者。」、「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：一、不屬受理登記機關管轄者。二、依法不應登記者。三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。四、逾期未補正或未照補正事項完全補正者。」、「申請建物所有權第一次登記前，應先向登記機關申請建物第一次測量。」、「申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖。……」土地登記規則第 56 條、第 57 條、第 78 條、第 79 條分別定有明文。準此，欲取得未經建物第一次所有權登記之建物所有權者，申請時效取得所有權，必須先為所有權第一次登記，而申請所有權第一次登記，應提出使用執照並先申請建物第一次測量，且應具備民法第 769 條、第 770 條所規定和平、公然、繼續占有他人不動產之相關證明文件。經

查本件上訴人未提出建物使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物第一次測量成果圖，被上訴人依據土地登記規則第 56 條規定通知上訴人補正，並於上訴人未能補正後，依同規則第 57 條第 1 項第 4 款規定駁回上訴人之申請，於法並無不合。至原判決固曾論及本件依公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項及第 9 條規定，可知專有部分所有權人必須依比例分擔共用部分（例如頂樓平臺、電梯間、樓梯間、公用走道），才有權利使用共用部分及基地，且於無其他約定之情形下，建築物頂樓平臺乃供防火逃生避難使用，不能作為其他目的或不相容之使用，且未擁有共有部分持分之人，不可能因時效取得「（屬違章建築之）專有部分」之所有權。本件上訴人並非擁有該棟大樓共有部分任何持分，系爭房屋 12 樓頂建物（即系爭 13 樓、13 樓之 1），應不得為時效取得所有權之標的，惟此尚屬原判決贅論，核與原處分依土地登記規則第 57 條第 1 項第 4 款規定駁回上訴人之申請無涉，上訴意旨主張本件無公寓大廈管理條例之適用及被上訴人錯引土地登記規則第 118 條規定命上訴人補正，有適用證據及法令不當之違，自無可採。(二)、又按「申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖。……」土地登記規則第 79 條規定、再「登記機關受理複丈申請案件，經審查有下列各款情形之一者，應以書面敘明法令依據或理由駁回之：一、不屬受理登記機關管轄。二、依法不應受理。……。」、「第 209 條、第 213 條、第 216 條及第 217 條之規定，於建物測量時，準用之。」、「新建之建物得申請建物第一次測量。但有下列情形之一者，不得申請測量：一、依法令應請領使用執照之建物，無使用執照者。二、實施建築管理前建造完成無使用執照之建物，無第 279 條第 2 項所規定之文件者。」、「申請建物第一次測量，應填具申請書，檢附土地登記規則第 79 條所規定之文件辦理(第 1 項)。建物起造人向主管建築機關申請建物使用執照時，得同時檢

附建造執照、設計圖、申請使用執照之相關證明文件及其影本，向登記機關申請建物第一次測量(第 2 項)。依前二項規定繳驗之文件正本，於繳驗後發還(第 3 項)。」、「申請建物第一次測量時，得同時填具土地登記申請書件，一併申請建物所有權第一次登記。」、「依第 279 條第 2 項申請辦理之建物第一次測量，申請人應於領取建物使用執照後，檢附該建物使用執照提供登記機關核對，據以發給建物測量成果圖。」地籍測量實施規則第 213 條、第 268 條、第 259 條、第 279 條、第 280 條、第 281 條分別定有明文。另作業要點第 4 點復規定：「下列各款建物不得勘測轉繪平面圖：……（二）屋頂平臺」。從而，可知申請建物第一次測量須提出使用執照，且屋頂平臺不得勘測轉繪平面圖。經查本件上訴人申請測量屋頂平臺「屋頂花園之實質性平方公尺多少」，為該屋頂平臺之第一次測量，惟未能提出使用執照，且與作業要點第 4 點規定不符，被上訴人依地籍測量實施規則第 213 條第 2 款及第 268 條規定，駁回上訴人之申請，自無不合。至上訴意旨主張實務上頂樓平臺亦得為獨立之所有權云云，惟查本件原處分乃係以上訴人未能提出使用執照，且與作業要點第 4 點規定不符，而駁回上訴人之為建物第一次測量申請，核與該平臺能否為獨立之所有權登記無涉，上訴意旨此部分之主張自無庸再予審酌。(三)、另上訴人於原審固請求給閱訴訟卷宗內不可閱覽部分，惟經原審審酌政府資訊公開法第 18 條、檔案法第 18 條規定，政府機關可就保密資訊、檔案，對「人民」主張豁免公開。另依政府資訊公開法第 21 條規定：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。可知我國政府機關雖不得對司法權主張豁免公開，惟若政府機關一旦將應豁免公開之資訊提出於法院，訴訟當事人即均可得閱覽，則所有豁免公開之資訊，當事人均可得提出訴訟後，藉由訴訟程序之當事人閱卷權而得以閱覽，前揭政府資訊公開法第 18 條及檔案法第

18 條豁免公開之規定，將無異形同虛設。從而，可豁免公開之資訊，行政機關既不得拒絕提出於法院，惟一旦提出成為卷宗資料後，法院亦得以豁免公開之規定，拒絕當事人閱卷，方符合政府資訊公開法第 18 條、檔案法第 18 條之法理，此有原審詳述駁回其聲請之裁定附卷可稽，從而上訴人指摘原審未給閱卷內訴訟案宗內不可閱覽部分，有適用政府資訊公開法不當之違法，即無可採，附此敘明。(四)、綜上，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 12 月 29 日 100 年度判字第 2253 號】

〈更正土地登記事件〉

上　訴　人　蔡鏡輝

被 上訴 人　臺北市古亭地政事務所

代　表　人　闕絹總

被 上訴 人　臺北市政府地政處土地開發總隊

代　表　人　韋彰武

上列當事人間更正土地登記事件，上訴人對於中華民國 100 年 3 月 17 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2326 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、(一)臺北市○○區○○段○○段 572、573 地號土地（下稱系爭土地）與相鄰同小段 569、574 地號土地（下稱相鄰土地）間界址，

於民國 66 年間由彼時土地所有權人指界，以現場建物牆壁中心為界，由前臺北市政府地政處測量大隊（下稱測量大隊，與前臺北市重劃大隊於 94 年 9 月 6 日合併為臺北市政府地政處土地開發總隊，下稱土地開發總隊）辦理地籍圖重測，重測結果經公告確定無人異議後，即移由被上訴人臺北市古亭地政事務所（下稱古亭地政事務所）於 67 年 4 月 9 日辦竣標示變更登記，上訴人則分別於 68 年 9 月 17 日及 70 年 7 月 1 日買受系爭土地。嗣於 91 年 10 月間，上訴人以應回復至 66 年重測前地籍線為由，向測量大隊請求更正系爭土地與相鄰土地間地籍線，經測量大隊就上訴人之疑義收集相關資料加以研判後，以 92 年 4 月 18 日北市地測三字第 09230240500 號函復上訴人略謂：上開地號土地重測時雙方指界一致，測量大隊依指界結果辦理重測並無違誤，上訴人於辦竣變更登記 26 年後，始以重新指界為由申請更正，與規定不符礙難受理等語。上訴人不服而向測量大隊提出申復，經該隊以 92 年 5 月 23 日北市地測三字第 09230318100 號函就上開內容再予答復後，上訴人仍就同一事由再次陳情或提出申請，迭經測量大隊以 92 年 7 月 1 日、92 年 8 月 6 日函及被上訴人土地開發總隊 95 年 10 月 27 日函復該次測量結果與法並無不符情事。然上訴人仍表不服提出申請，經土地開發總隊依行政程序法第 173 條規定簽結，上訴人遂於 96 年 3 月 3 日對土地開發總隊之不作為向臺北市政府提起訴願，經臺北市政府以 96 年 8 月 22 日府訴字第 09670198200 號訴願決定（下稱第 1 次訴願決定）駁回後，再向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經該院 96 年度訴字第 3537 號判決駁回在案。(二)上訴人復於 97 年 9 月 16 日、10 月 21 日及 11 月 13 日以申請書及書函就同一事由向古亭地政事務所申請將系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度回復為 363.6 公分（即 12 台尺），古亭地政事務所分別以 97 年 10 月 8 日北市古第二字第 09731420100 號函、97 年 10 月 27 日北市古第二字第 09731589700 號函及 97 年

12 月 3 日北市古第二字第 09731720800 號函回復上訴人所陳涉及其業務疑義，並同函副請重測業務權責機關土地開發總隊就 67 年重測結果疑義（系爭土地面寬回復為 363.6 公分）查明逕復，經該隊先後以 97 年 10 月 15 日北市地發四字第 09731167000 號函、97 年 11 月 4 日北市地發四字第 09731245500 號函(下稱系爭函文 1）回復上訴人在案。惟上訴人仍於 97 年 12 月 22 日請求古亭地政事務所回復系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度為 363.6 公分，該所以所請事項非其權責，遂以 97 年 12 月 31 日北市古地二字第 09731922100 號函（下稱系爭函文 2）請土地開發總隊卓處逕復並副知上訴人，上訴人因土地開發總隊依行政程序法第 173 條規定簽結未予答復，遂於 98 年 7 月 13 日再次提起訴願併同請求地政機關損害賠償，又於同年月 23 日向古亭地政事務所申請登記錯誤損害賠償，再於同年 8 月 26 日向臺北市政府地政處（下稱地政處）、古亭地政事務所申請土地更正登記及請求損害賠償，古亭地政事務所以 98 年 8 月 13 日北市古第二字第 09831236900 號函（下稱系爭函文 4）否認上訴人有損害事實，另以 98 年 9 月 1 日北市古地二字第 09831328400 號函（下稱系爭函文 3）提出訴願答辯狀予臺北市政府，地政處則以 98 年 9 月 1 日北市地一字第 09832383800 號函請土地開發總隊辦理並副知上訴人，土地開發總隊嗣以 98 年 9 月 14 日北市地發四字第 09831287710 號函回復上訴人：擬於 98 年 9 月 16 日前往實地檢測。再以 98 年 9 月 21 日北市地發四字第 09831287700 號函檢附會勘紀錄予上訴人（下稱系爭函文 5）。臺北市政府則以 98 年 9 月 22 日府訴字第 09870114100 號訴願決定駁回（下稱第 2 次訴願決定），地政處亦以 98 年 11 月 5 日北市地籍字第 09833047200 號函檢送地政處登記損害賠償事件處理委員會 98 年 10 月 29 日 98 年第 3 次會議決議：「本市古亭地政事務所毋須負賠償責任」副知古亭地政事務所，古亭地政事務所再以 98 年 11 月 13 日以北市

古地二字第 09831764800 號函（下稱系爭函文 6）回復上訴人上開決議結果在案。(三)嗣上訴人仍以同一事由及損害賠償事件先後於 98 年 11 月 25 日、98 年 12 月 18 日、99 年 1 月 25 日、99 年 3 月 8 日一再向古亭地政事務所提出再議書、申請更正書、異議書與土地登記錯誤更正申請書，經該所分別以 98 年 12 月 14 日北市古地二字第 09831878800 號函（下稱系爭函文 7）、99 年 1 月 12 日北市古地二字第 09832000300 號函（下稱系爭函文 8）、99 年 2 月 11 日北市古地二字第 09930157900 號函、99 年 3 月 30 日北市古地二字第 09930396700 號函（下稱系爭函文 9）說明上開事實，並按行政程序法第 173 條第 2 款規定不予函復。上訴人不服，於 99 年 5 月 6 日提起訴願，經臺北市政府以 99 年 9 月 23 日府訴字第 09970100300 號訴願決定不受理（下稱系爭訴願決定），嗣提起訴訟亦遭駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張略以：系爭訴願決定以訴願法第 77 條第 8 款規定為由而作成不受理決定，惟第 1 次訴願決定之相對人為土地開發總隊，第 2、3 次訴願則以古亭地政事務所為相對人；又第 1 次訴願之標的為 6 公分，第 2、3 次訴願標的則分別為 10 公分與 13 公分；而第 1、2 次訴願之聲明為請求撤銷，第 3 次訴願則係請求更正，故非同一事件，其所提第 3 次訴願及本件訴訟，係因不服第 2 次訴願以後之系爭函文 3 至 9，訴願機關自應依法實質審查。被上訴人等所提相關證物皆錯誤登記為 3.63 公尺，並與 45 年 1 月 5 日相鄰土地寬度為 2：1：1 登記在案之比例不符：相鄰土地面寬各增加 6.5 公分，系爭土地面寬則減縮達 13 公分。若以牆壁中心為界址，其寬度為 3.76 公尺，而木柱中心間距離約 3.63 公尺，此有古亭地政事務所系爭函文 3 可證；惟全部木柱係伊所有，並於 98 年 11 月 5 日地政處登記損害賠償審議委員會舉行第 3 次審議時顯示在案。又系爭訴願決定以系爭函文 1 至 9 並非行政處分而作成不受理決定，然上開函文均副知其合於土地法第 68 條及第

69 條規定，足認上開函文實屬行政處分；被上訴人等未審酌陳情內容，復未作何處理，實屬消極之行政處分等語，求為判決(一)將系爭訴願決定及系爭函文 3 至 9 均撤銷。(二)古亭地政事務所應作成將系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度回復登記為 3.76 公尺之行政處分。(三)土地開發總隊應交付系爭函文 5 附件「會勘紀錄」中所述之檢測成果圖予上訴人。(四)被上訴人等應連帶賠償上訴人新臺幣（下同）250 萬元。

三、被上訴人等則略以：系爭函文 3 至 9 僅係單純事實敘述與理由說明之觀念通知，非本於行政權而對上訴人為任何行政處分，故上訴人提起訴願，自應作成不受理決定；況上訴人遲至 99 年 5 月 6 日始提起訴願，已逾訴願法第 14 條第 1 項規定之訴願期限，縱認本件係被上訴人等應作為而不作為，然上訴人逾期提起訴願，亦有違訴願法第 2 條第 2 項及第 77 條第 2 款規定。此外，上訴人請求更正地籍線寬及面積事件，先前循序提起訴願及行政訴訟，分別經臺北市政府作成訴願駁回決定，及臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3537 號判決在案，故依訴願法第 77 條第 7 款規定應予不受理。縱程序方面無疑義，然系爭土地地籍線係依 66 年間原土地所有權人雙方認章同意以「牆壁中心」辦理地籍圖重測，重測結果並依規定經公告期滿而確定，另經被上訴人前往實地檢測結果，系爭土地與相鄰土地間地籍線與地籍圖重測地籍調查表記載界址相符，系爭土地與相鄰土地間之地籍線並無原測量或抄錄錯誤情事，顯不符地籍測量實施規則第 232 條第 1、2 項規定辦理更正之要件，故上訴人要求將系爭土地地籍線（臨牯嶺街部分）寬度更正為 3.76 公尺，於法無據等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，略以：(一)上訴人於 97 年 9 月 16 日向古亭地政事務所申請將系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度回復為 363.6 公分，經該所以 97 年 10 月 8 日北市古第二字第 09731420100 號函復以非其權責事項而副請土地開

發總隊查明逕復等語，上訴人不服，遂先後於 97 年 10 月 21 日、11 月 13 日及 12 月 22 日以申請書及書函就同一事由再向古亭地政事務所申請，古亭地政事務所則以 97 年 10 月 27 日北市古地二字第 09731589700 號函、97 年 12 月 3 日北市古地二字第 09731720800 號函及系爭函文 2 重申上開 97 年 10 月 8 日函文意旨。嗣上訴人以古亭地政事務所就其依法申請案件應作為而不作為，於 98 年 7 月 13 日向臺北市政府提起第 2 次訴願仍遭駁回，其間古亭地政事務所雖曾於 98 年 9 月 1 日以系爭函文 3 向臺北市政府提出訴願答辯狀，惟核屬機關內部之職務表示而非行政處分，自不得為行政爭訟標的。又上訴人於提起第 2 次訴願同時，另以登記錯誤致其受損害為由，請求地政機關賠償，經臺北市政府訴願審議委員會轉由古亭地政事務所辦理，該所則以系爭函文 4 拒絕賠償；上訴人再於 98 年 8 月 26 日向地政處及古亭地政事務所申請土地更正登記及請求損害賠償，地政處則以 98 年 9 月 1 日北市地一字第 09832383800 號函請土地開發總隊辦理並副知上訴人，土地開發總隊嗣以系爭函文 5 檢送會勘紀錄予上訴人，並未為准駁之意思表示，核屬觀念通知。古亭地政事務所則以系爭函文 6 轉知上訴人關於地政處登記損害賠償事件處理委員會 98 年第 3 次會議決議謂古亭地政事務所毋須負賠償責任。嗣上訴人仍以申請更正登記及損害賠償事件先後於 98 年 11 月 25 日、98 年 12 月 18 日、99 年 1 月 25 日、99 年 3 月 8 日一再向古亭地政事務所提出再議書、申請更正書、異議書、土地登記錯誤更正申請書，經該所再各以系爭函文 7、系爭函文 8、99 年 2 月 11 日北市古地二字第 09930157900 號函及系爭函文 9 重申前函意旨及拒絕賠償之意，並表示上訴人如再以同一事由陳情，將按行政程序法第 173 條規定不予處理等語，依土地法第 71 條規定亦不得為訴願標的，故訴願受理機關對此部分依訴願法第 77 條第 8 款規定作成不受理決定，並無不合，則上訴人提起本件課予義務訴訟，請求撤銷系爭訴願決定及系爭

函文 3 至 9，並判命古亭地政事務所應作成將系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度回復登記為 3.76 公尺之行政處分，即屬起訴不備其他要件，且無法補正，應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款後段駁回。(二)上訴人固曾以土地開發總隊為被告，向原審法院提起 96 年度訴字第 3537 號課予義務訴訟，並聲明將第 1 次訴願決定及原處分（即土地開發總隊 95 年 10 月 27 日北市地發四字第 09531228400 號函）均撤銷，並命土地開發總隊應准更正登記系爭土地回復寬 363.6 公分即 12 台尺，此與本件課予義務訴訟雖均基於相同之目的及訴求，惟因起訴之被告（本件為古亭地政事務所）、訴之聲明（本件為撤銷系爭訴願決定，古亭地政事務所應作成將系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度回復登記為 3.76 公尺之行政處分。）均不相同，自非屬同一事件，被上訴人認上訴人提起本件課予義務訴訟部分有違一事不再理原則，尚無足採。(三)縱上訴人提起本件課予義務訴訟合法，惟依卷附地籍調查表所載，系爭土地於 66 年重測時，分屬財政部國有財產局管理及上訴人之母蔡顏栓所有，重測時有關系爭土地與相鄰土地間界址，係經雙方認章同意以牆壁中間為界，重測結果經公告期滿無異議確定，並移由古亭地政事務所於 67 年 4 月 9 日辦竣標示變更登記。系爭土地面寬現係 3.63 公尺，並非上訴人所主張之 3.76 公尺，經古亭地政事務所及重測大隊分別勘測結果，亦認現場與地籍圖及 66 年度測量大隊辦理地籍圖重測之地籍調查表記載相符，顯見系爭土地並無土地法第 69 條及土地登記規則第 13 條所規定「登記事項與登記原因證明文件所載內容不符之登記錯誤」情形，上訴人縱認 66 年度測量大隊辦理地籍圖重測之地籍調查表內容有瑕疵，致地籍線臨牯嶺街之寬度短少 13 公分，惟因其主張超出「登記原因證明文件所載內容」之範圍，而妨害原登記之同一性，依本院 91 年度判字第 564 號、93 年度判字第 682 號判決意旨，上訴人當應另循民事訴訟程序解決。又系爭土地於 66 年

重測結果經公告期滿無異議確定，並由古亭地政事務所於 67 年 4 月 9 日辦竣標示變更登記後，上訴人嗣於 91 年 10 月間向測量大隊請求更正地籍線，案經測量大隊於 91 年 12 月 13 日辦理現場會勘，並以 91 年 12 月 17 日北市地測三字第 09130810000 號函知結果，上訴人仍於同年月 26 日就該結果表示不服；嗣測量大隊就上訴人之疑義收集相關資料研判，並以 92 年 4 月 18 日北市地測三字第 09230240500 號函復略謂：依指界結果辦理重測並無違誤，上訴人申請更正礙難受理。上訴人不服，旋即向測量大隊提出申復，嗣就同一事由分別於 92 年 6 月 21 日、92 年 7 月 16 日、95 年 10 月 16 日一再陳情或提出申請,經測量大隊以 92 年 7 月 1 日、92 年 8 月 6 日函及土地開發總隊以 95 年 10 月 27 日函復該次測量結果與法並無不符等情；然上訴人仍不服，於 95 年 11 月 21 日提出申請，經土地開發總隊簽結，上訴人遂於 96 年 3 月 3 日對土地開發總隊之不作為向臺北市政府提起第 1 次訴願並遭決定駁回，遂循序提起行政訴訟經駁回在案。顯見系爭 66 年度之地籍重測既已確定，且經前案判決確認並無因技術引起之錯誤或抄錄錯誤，而得依地籍測量實施規則第 232 條規定逕行更正，況上訴人於 68 及 70 年間先後取得系爭土地所有權時，並未提出異議，當理應承受前所有權人國有財產局及蔡顏栓指界範圍所作之地籍圖重測程序與登記，則古亭地政事務所否准上訴人更正回復之申請，於法自無不合。(四)上訴人以系爭土地地籍線及面積登記錯誤，於 98 年 7 月 23 日向古亭地政事務所申請登記錯誤之損害賠償，於 98 年 8 月 19 日及 8 月 26 日向地政處陳情損害賠償事宜，地政處為利地政機關登記損害賠償事件處理委員會案件審議，爰以 98 年 8 月 25 日北市地一字第 09832309900 號函、98 年 9 月 1 日北市地一字第 09832383800 號函及 98 年 9 月 9 日北市地一字第 09832456000 號函請土地開發總隊就陳情事項查處並陳報系爭土地現場寬度檢測圖說，俾供委員參考。土地開發總隊遂於 98 年 9 月 16 日會同

上訴人現場實地檢測及製作會勘紀錄（結論為「俟土地開發總隊檢測並整理相關圖籍資料後，再檢陳資料提報本府地政處」），並以系爭函文 5 檢送會勘紀錄及檢測成果圖予地政處並副知上訴人，惟未檢附上開檢測成果圖。嗣上訴人於 99 年 6 月 24 日向土地開發總隊申請閱覽、抄錄及複製前揭檢測成果圖，經土地開發總隊審認該資料屬「臺北市政府地政處登記損害賠償事件處理委員會」98 年第 3 次會議作成賠償決定前之準備作業文件，乃依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，以 99 年 7 月 1 日北市地發四字第 09930729600 號函（下稱土地開發總隊 99 年 7 月 1 日函）否准所請。上訴人不服，提起訴願經臺北市政府以 99 年 11 月 3 日府訴字第 09970124000 號訴願決定駁回，遂於本件審理中 100 年 1 月 18 日為訴之追加，請求土地開發總隊交付上開檢測成果圖，惟因上訴人已於 99 年 11 月 5 日收受上開訴願決定，則其遲至 100 年 1 月 18 日始追加提起行政訴訟，已逾行政訴訟法第 106 條第 1 項前段規定之 2 個月不變期間，且依其情形無法補正，依同法第 107 條第 1 項第 6 款規定，應以裁定駁回；縱認其訴之追加並未逾期，然系爭檢測成果圖係供委員參考之準備作業文件，則土地開發總隊依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，否准上訴人閱覽、抄錄及複製之申請並無違誤。(五)又系爭土地並無「登記事項與登記原因證明文件所載內容不符之登記錯誤」情形，則上訴人依土地法第 68 條規定，訴請被上訴人連帶賠償其因系爭土地登記錯誤所受之損害 250 萬元，即屬無據；縱認上訴人有損害賠償請求權，惟因系爭土地前於 66 年重測結果經公告期滿無異議確定，並由古亭地政事務所於 67 年 4 月 9 日即已辦竣標示變更登記，嗣上訴人於 68、70 年間分別取得系爭土地，迄 98 年 7 月 13 日始以登記錯誤為由，依土地法第 68 條請求損害賠償，分別已逾 29 年及 28 年，其損害賠償請求權早已罹於 5 年時效而消滅，雖上訴人先後所主張錯誤之程度不同，惟屬損害額之變更，

並不影響請求權消滅時效之進行。至於司法院釋字第 107 號解釋，係針對不動產之「回復請求權」是否適用消滅時效規定所為闡釋，與本件因登記錯誤所生損害賠償請求權無涉。故上訴人之訴一部為不合法、一部為無理由，因將訴願決定予以維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略以：系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度，於 66 年重測時遭錯誤登記，嗣經上訴人多次陳情，均為被上訴人等以各種理由搪塞，其所作成之各復函當屬行政處分，且上訴人係收受系爭函文 3 後始知悉遭侵奪 13 公分，故其請求損害賠償並未逾請求權時效；又上訴人於 97 年 9 至 11 月間就本件地籍線寬度回復事件，分向土地開發總隊及古亭地政事務所請求更正，嗣以系爭函文 1、2 回復上訴人在案，而此均係消極之行政處分，然原審對此卻未予審酌，自有判決不適用法規之違誤。此外，上訴人於 98 年 7 月間以登記錯誤為由，依土地法第 68 條規定向古亭地政事務所請求損害賠償，嗣由該所轉請地政處審議，而地政處登記損害賠償事件處理委員會則作成古亭地政事務所無須負賠償責任之決議，古亭地政事務所遂以系爭函文 6 回復上訴人上開決議結果，除系爭函文 6 外，另其餘系爭函文 7 至 9 均已合於訴願法第 3 條規定之行政處分要件，故上訴人對此提起訴願及行政訴訟實屬合法，詎原審無視法規及判例意旨，仍謂此非行政處分，復未予審酌上訴人所提各項事證，亦有判決不適用法規及適用法規不當之違誤，其所為判決顯然無據等語。

六、本院查：(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為 2 個月。」訴願法第 1 條、第 2 條分別定有明文。次

按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第 5 條、第 107 條第 1 項第 10 款定有明文。復按「重新實施地籍測量時，土地所有權人應於地政機關通知之限期內，自行設立界標，並到場指界。逾期不設立界標或到場指界者，得依左列順序逕行施測：一鄰地界址。二現使用人之指界。三參照舊地籍圖。四地方習慣。」「重新實施地籍測量之結果，應予公告，其期間為 30 日。土地所有權人認為前項測量結果有錯誤，除未依前條之規定設立界標或到場指界者外，得於公告期間內，向該管地政機關繳納複丈費，聲請複丈。經複丈者，不得再聲請複丈。逾公告期間未經聲請複丈，或複丈結果無誤或經更正者，地政機關應即據以辦理土地標示變更登記。」「登記人員或利害關係人，於登記完畢後，發見登記錯誤或遺漏時，非以書面聲請該管上級機關查明核准後，不得更正。」土地法第 46 條之 2 第 1 項、第 46 條之 3、第 69 條前段亦定有明文。另內政部訂頒「土地法第 46 條之 1 至第 46 條之 3 執行要點」其第 17 點並規定：「重測結果公告期滿無異議者，即屬確定。土地所有權人或關係人不得以任何理由申請複丈更正。……」。再「（第 1 項）複丈發現錯誤者，除有下列情形之一，得由登記機關逕行辦理更正者外，應報經直轄市或縣（市）主管機關核准後始得辦理：一原測量錯誤純係技術引起者。二抄錄錯誤者。（第 2 項）前項所稱原測量

錯誤純係技術引起者，指原測量錯誤純係觀測、量距、整理原圖、訂正地籍圖或計算面積等錯誤所致，並有原始資料可稽；所稱抄錄錯誤指錯誤因複丈人員記載之疏忽所引起，並有資料可資核對。」地籍測量實施規則第 232 條復定有明文。(二)本件經原審調查全案證據資料及斟酌辯論意旨後，認定系爭函文 3 係被上訴人古亭地政事務所向臺北市政府提出訴願答辯狀，核屬機關內部間所為之職務表示，並非對上訴人所為之行政處分，自不得為行政爭訟之標的；系爭函文 4 係被上訴人古亭地政事務所為拒絕賠償意旨，系爭函文 5 係由被上訴人土地開發總隊檢送會勘紀錄予上訴人，並未為任何准駁之意思表示，核屬觀念通知；系爭函文 7、8、9 係上訴人仍以更正登記及損害賠償事件先後於 98 年 11 月 25 日、98 年 12 月 18 日、99 年 1 月 25 日、99 年 3 月 8 日一再向被上訴人古亭地政事務所提出再議書、申請更正書、異議書、土地登記錯誤更正申請書，經被上訴人古亭地政事務所分別以系爭函文 7、8、9 重申前函意旨及拒絕賠償之意，並表示上訴人再以同一事由一再陳情，將按行政程序法第 173 條規定不予處理等語，核屬拒絕賠償上訴人之復函，依土地法第 71 條規定，亦不得作為訴願之標的，是訴願受理機關就此部分，依訴願法第 77 條第 8 款為不受理之決定，並無不合。復以提起撤銷訴訟及課予義務訴訟，以經合法訴願為要件，當事人未經合法訴願而提起行政訴訟，其起訴即屬不備其他要件，行政法院應依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款後段規定，以裁定駁回。因認上訴人此部分訴訟，屬起訴不備其他要件，且依其性質無法補正，應依上揭規定予以駁回；次認定上訴人請求被上訴人土地開發總隊交付系爭函文 5 附件「會勘紀錄」中所述之檢測成果圖部分，茲因此部分資料經被上訴人土地開發總隊審認，以該資料屬「臺北市政府地政處登記損害賠償事件處理委員會」98 年第 3 次會議作成賠償決定前之準備作業文件，乃依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，故以土地

開發總隊 99 年 7 月 1 日函否准上訴人所請，上訴人不服，於 99 年 8 月 19 日提起訴願，經臺北市政府於 99 年 11 月 3 日以府訴字第 09970124000 號訴願決定駁回，上訴人對上揭訴願決定不服，於本案審理中之 100 年 1 月 18 日為訴之追加，請求被上訴人土地開發總隊交付上開檢測成果圖，惟因上訴人業於 99 年 11 月 5 日收受上開訴願決定，則其遲至 100 年 1 月 18 日始提起本件行政訴訟，已逾行政訴訟法第 106 條第 1 項前段應於訴願決定書送達後 2 個月之不變期間內起訴之規定，應予駁回，且該文件係屬地政處召開「臺北市政府地政處登記損害賠償事件處理委員會」98 年第 3 次會議，對上訴人申請案件作成賠償決定前，供委員參考之準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，自應限制公開或不予提供，是被上訴人土地開發總隊否准上訴人閱覽、抄錄及複製之申請，洵無違誤，訴願決定駁回，亦無不合，上訴人請求被上訴人土地開發總隊交付系爭函文 5 附件「會勘紀錄」中之檢測成果圖，自屬無據，因認上訴人上揭主張均不可採等情，已於判決理由內　明，經核無誤，上訴人指摘原判決違背法令云云，自屬主觀誤解法令，核不足採。(三)次查上訴人請求被上訴人古亭地政事務所將上訴人所有系爭土地與相鄰土地間地籍線臨牯嶺街之寬度回復登記為 3.76 公尺之行政處分，可見上訴人於原審就此部分係提起課予義務訴訟。茲依原審認定事實可知，其曾一再向被上訴人古亭地政事務所提出更正申請暨損害賠償請求，惟未經該所允准。參諸被上訴人地政事務所曾以系爭函文 6 回復上訴人略以「主旨：有關台端認所有本市○○區○○段○○段 572、573 土地地籍線及面積登記錯誤致受損害，依土地法第 68 條規定請求地政機關損害賠償一案，業於 98 年 11 月 15 日經臺北市政府地政處登記損害賠償事件處理委員會 98 年第 3 次會議決議『本市古亭地政事務所毋須負賠償責任，理由如說明二、三，請查照。說明：……(二)台端申請更正本市○○區○○段○○段

572、573 地號等 2 筆土地寬度尺寸一節，係屬請求作成行政處分，依臺北市政府地政處受理土地法第 68 條地政機關登記損害賠償事件處理要點第 4 點規定，非屬臺北市政府地政處登記損害賠償事件處理委員會職權。三實質上，本案土地於 67 年辦竣地籍圖重測後迄今無任何更動，台端於重測後買受該 2 筆土地並無受有損害之情形……」等語，則由上揭函文意旨可知，雖其主要函復上訴人其無賠償責任，但亦申明系爭土地於 67 年辦竣地籍圖重測後無任何更動之情，乃含有拒絕上訴人申請之意，嗣被上訴人古亭地政事務所於其後復以系爭函文 7、8、9 函重覆上揭意旨，故應認系爭函文 6 應為被上訴人古亭地政事務所關於其申請更正登記案，所為否准之行政處分，又因系爭函文 6 部分，業經上訴人提起訴願，應認其已踐行訴願程序，故此部分上訴人所提課予義務訴訟，應屬合法，應為實體審理。原判決認此部分仍屬被上訴人古亭地政事務所之觀念通知覆函，非行政處分等語，固非妥適。然因原判決已就本件上訴人所提課予義務訴訟是否有理由為實體審理，並於理由內載明依卷附地籍調查表所載，系爭土地於 66 年重測時，分屬財政部國有財產局管理及上訴人之母蔡顏栓所有，重測時有關系爭土地與相鄰土地間界址，係經雙方認章同意以牆壁中間為界，重測結果經公告期滿無異議確定，並移由古亭地政事務所於 67 年 4 月 9 日辦竣標示變更登記。系爭土地面寬現係 3.63 公尺，並非上訴人所主張之 3.76 公尺，經古亭地政事務所及重測大隊分別勘測結果，亦認現場與地籍圖及 66 年度測量大隊辦理地籍圖重測之地籍調查表記載相符，顯見系爭土地並無土地法第 69 條及土地登記規則第 13 條所規定「登記事項與登記原因證明文件所載內容不符之登記錯誤」情形，上訴人縱認 66 年度測量大隊辦理地籍圖重測之地籍調查表內容有瑕疵，致地籍線臨牯嶺街之寬度短少 13 公分，惟因其主張超出「登記原因證明文件所載內容」之範圍，而妨害原登記之同一性，依本院 91 年度判字第 564

號、93年度判字第682號判決意旨，上訴人當應另循民事訴訟程序解決。又系爭土地於66年重測結果經公告期滿無異議確定，並由古亭地政事務所於67年4月9日辦竣標示變更登記後，上訴人嗣於91年10月間向測量大隊請求更正地籍線，案經測量大隊於91年12月13日辦理現場會勘，並以函知結果，上訴人仍於同年月26日就該結果表示不服；嗣測量大隊函復略謂：依指界結果辦理重測並無違誤，上訴人申請更正礙難受理。上訴人不服，旋即向測量大隊提出申復，嗣就同一事由迭次陳情或提出申請，經測量大隊以92年7月1日、92年8月6日函及土地開發總隊以95年10月27日函復該次測量結果與法並無不符等情；然上訴人仍不服，於95年11月21日提出申請，經土地開發總隊簽結，上訴人遂於96年3月3日對土地開發總隊之不作為向臺北市政府提起第1次訴願並遭決定駁回，遂循序提起行政訴訟經駁回在案。顯見系爭66年度之地籍重測既已確定，且經前案判決確認並無因技術引起之錯誤或抄錄錯誤，而得依地籍測量實施規則第232條規定逕行更正，況上訴人於68及70年間先後取得系爭土地所有權時，並未提出異議，當理應承受前所有權人國有財產局及蔡顏栓指界範圍所作之地籍圖重測程序與登記，則被上訴人古亭地政事務所否准上訴人更正回復之申請，於法自無不合等語，而認上訴人此部分課予義務之請求，仍屬無理由之結論，並無不合。是原判決就系爭函文6非屬行政處分之理由雖屬不當，但既已就上訴人本件課予義務訴訟請求實體上有無理由為實體審理，且其結論亦屬正確，原判決仍應予以維持。(四)至上訴人請求被上訴人連帶賠償250萬元部分，原判決已說明土地法第68條第1項所謂登記錯誤，依司法院釋字第598號解釋理由及土地登記規則第13條規定，係指登記事項與登記原因證明文件所載之內容不符而言。又系爭土地並無「登記事項與登記原因證明文件所載內容不符之登記錯誤」情形，已如上述，則上訴人依土地法第68條規定，訴

請被上訴人連帶賠償其因系爭土地登記錯誤所受之損害 250 萬元，即屬無據等語，而認上訴人主張不可採之結論，並無不合。茲因上訴人提起本件課予義務訴訟既屬無據，即難認上訴人有何據以請求被上訴人因登記錯誤、遺漏或虛偽而致上訴人受損害，而應由彼等負連帶損害賠償責任之權利。是上訴人此項主張亦顯不足採，原判決雖贅論述縱上訴人得請求，其請求權已罹於時效而消滅等語，惟此與判決結論無涉，上訴人上訴意旨主張其未罹於時效云云，乃無再予審酌之必要。(五)綜上所述，經核原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違誤，並無所謂原判決有違背法令情形；此外，上訴人其餘所訴各節，無非重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，再予爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，或係以其一己對法規之主觀見解，任意指摘原判決有適用法規不當或判決不備理由等，均無足採。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 2 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 100 年 11 月 10 日 100 年度裁字第 2697 號】

〈有關交通事務事件〉

上　訴　人　楊思勤

被 上訴 人　交通部公路總局臺北區監理所

代　表　人　張朝陽

上列當事人間有關交通事務事件，上訴人對於中華民國 100 年 9 月 1 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 934 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人於民國 100 年 1 月 17 日向被上訴人所屬基隆監理站(下稱基隆監理站）陳稱其於同年月 12 日駕車遭訴外人黃皇基所駕駛拖板車號牌 007-KN、板架號牌 3K-02 拖板車（下稱系爭車輛）自後超車擦撞，致其所有車輛左前側嚴重受損，因民事部分不屬警方處理範圍，故向基隆監理站申請提供系爭車輛所屬公司名稱，俾供追究賠償責任，嗣經基隆監理站以 100 年 1 月 26 日北監基一字第 1000001074 號函（下稱原處分）復上訴人略謂：依電腦處理個人資料保護法規定及交通部 87 年 5 月 29 日交路 87 字第 004278 號函釋，否准所請，惟未教示救濟期間。上訴人嗣於 100 年 2 月 9 日函請交通部轉知基隆監理站，請其提供系爭車輛車主資料，然基隆監理站以 100 年 2 月 22 日北監基一字第 1000002133 號函再次函復上訴人歉難提供。上訴人不服，提起訴願及行政訴訟均遭

駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴人對於高等行政法院判決上訴係以：依行政程序法第 46 條第 1 項規定精神暨政府資訊公開法之立法精神，則政府機關對於人民申請事項，除法令有所限制外，不因人民所申請事項無法令依據為限；是以，上訴人因駕駛之小自客車，遭黃皇基所駕駛之系爭車輛擦撞，而申請提供系爭車輛所屬公司名稱，以便求償，應屬權利之正當行使，殊無侵害該公司之隱私可言，原判決駁回上訴人之訴，顯違反政府資訊公開法第 1 條、第 5 條、第 18 條第 1 項第 6 款規定之違背法令等語。

四、原判決以：上訴人係為追究系爭車輛車主之賠償責任所需，而向被上訴人申請提供系爭車輛車主名稱等資料，足見上訴人於本件申請前，並無先行之行政程序存在，且上訴人既非申請核發行車執照程序之當事人，亦非因核發行車執照予車主，致其權利或法律上利益將受影響而未參與為當事人之利害關係人，自不得依行政程序法第 46 條第 1 項，為本件申請。又行政程序法第 46 條規範目的，係為確保當事人或利害關係人於行政程序進行中充分瞭解程序進行之情形，而能適時主張其權益，則上訴人於申請程序中，自以該行政程序中之相關資料為限，至系爭車輛之車主資料，則非屬本件申請程序之資料；況系爭車輛之車主資料，事涉該車主個人隱私或職業上秘密，而屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款規定豁免公開之範圍，況公開或提供該車主資料並非公益所必要，亦未經該車主同意，且上訴人請求之目的在於追究財產所受損害，而非保護上訴人生命、身體、健康所必要，因將原處分維持，駁回上訴人之訴，業已於理由中詳予論斷。上訴意旨，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，無非復執業經原審論斷不採之陳詞再予爭執，或係以其一己對法規之主觀見解，任意指摘原判決所為論斷有不適用法規或適用不當之情，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷違反政府資

訊公開法等相關法令，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。且查原判決就上訴人本件申請何以未能准許，已就政府資訊公開法第 1 條、第 5 條及第 18 條第 1 項第 6 款等規定詳加說明，上訴人猶再為指摘，顯屬其主觀誤解，核不足採。是依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條，民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 100 年 9 月 1 日 100 年度訴字第 934 號】

〈有關交通事務事件〉

原　　告　楊思勤

被　　告　交通部公路總局臺北區監理所

代　表　人　張朝陽（所長）住同上

訴訟代理人　張慶華

上列當事人間有關交通事務事件，原告不服交通部中華民國 100 年 5 月 27 日交訴字第 1000027760 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按交通部組織法第 11 條規定：「交通部設公路總局；其組織以法律定之。」交通部公路總局組織條例第 8 條規定：「本局為辦理公路監理業務，分為 5 區，各設監理所；其組織通則另定之。」而交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條規定：「交通部公

路總局各區監理所（以下簡稱各區監理所）掌理下列事項：一、車輛檢驗、發照登記及審核管理事項。……」第 12 條則規定：「各區監理所為應轄區業務需要，得設監理站，置站長 1 人、副站長 1 人，並得視業務需要設 3 股至 5 股，股置股長 1 人，由課員或工務員以上人員兼任。各監理站得視業務需要設監理分站，置分站長 1 人；其餘所需工作人員，就本通則所定員額內派充之。」可知依交通部公路總局組織條例第 8 條、交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條所成立之交通部公路總局臺北區監理所（下稱「臺北區監理所」），固屬有法律依據、法定職權及單獨法定地位行政機關，惟臺北區監理所為應轄區業務需要，所設之臺北區監理所基隆監理站（下稱「基隆監理站」），則係隸屬於臺北區監理所之內部單位，非對外獨立行使職權之機關，自無獨立以自己名義對外作成行政處分之權限。是於處理臺北區監理所之業務而有作成行政處分之必要時，應以臺北區監理所之名義為之，縱基隆監理站以自己名義對外表示其決定，亦應視為臺北區監理所所為之行政處分（最高行政法院 78 年度判字第 1311 號、90 年度判字第 1230 號判決意旨參照）。是原處分雖為基隆監理站所作成，亦應視為臺北區監理所所為之行政處分，故原告提起本件訴訟，以原處分機關即臺北區監理所為被告，即屬適格，合先敘明。

二、事實概要：

原告於民國 100 年 1 月 17 日以書面向基隆監理站陳稱其於 100 年 1 月 12 日駕車遭訴外人黃皇基所駕駛車號 007-KN、板架 3K-02 拖板車（下稱「系爭車輛」）自後超車擦撞，致其所有車輛左前側嚴重受損，因民事部分不在警方處理範圍，故向基隆監理站申請提供系爭車輛所屬公司名稱，以便追究賠償責任，經基隆監理站以 100 年 1 月 26 日北監基一字第 1000001074 號函（下稱「原處分」）復原告，依「電腦處理個人資料保護法」之規定及交通部 87 年 5 月 29 日交路 87 字第 004278 號函釋（下稱「交通部 87

年5 月29日函釋」），否准所請，惟未教示救濟期間。原告嗣又於100 年2 月9 日函請交通部轉知基隆監理站，提供系爭車輛車主資料，然基隆監理站於 100 年 2 月 22 日以北監基一字第1000002133 號函（下稱「100 年 2 月 22 日函」）再次函復原告歉難提供。原告不服原處分，提起訴願，經交通部以交訴字第1000027760 號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、 本件原告主張：依行政程序法第46條第1 項及政府資訊公開法第5 條規定，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。伊無論係基於當事人或利害關係人之身分，均符合上開規定，故得向被告請求提供系爭車輛所有權人之名稱及地址，以便追究其賠償責任，故與政府資訊公開法第18 條第 1 項第 6 款及電腦處理個人資料保護法第 8 條之限制無關。另交通部87年5 月29日函釋，係在行政程序法、政府資訊公開法或電腦處理個人資料保護法公布施行之前，自不得與上開法令牴觸。又伊之申請應屬行政事項，倘不違反法令之限制，應即有行政程序法第46條規定之適用，訴願機關以非屬對被告行政程序進行中所涉事項之請求，並無行政程序法第46條之適用，限縮人民對行政機關之申請權，自有違誤等語。並聲明：(一)原處分及訴願決定均撤銷。(二)被告應提供系爭車輛所屬公司名稱予原告。

四、 被告則以：被告為保護一般民眾之權益及個人資料不被隨意利用，依照電腦處理個人資料保護法第7 條、第8 條、政府資訊公開法第 18 條及行政程序法第 46 條第 2 項之規定否准原告之申請，依法有據。當事人駕駛車輛發生交通事故，且已請警方處理，當事人或利害關係人可依道路交通事故處理辦法第13條之規定，向警方申請閱覽或提供相關資料，並循司法途徑加以解決，又被告依交通部87年5 月29日函釋辦理，並無違誤。另原告訴稱依行政程序法第46條第1 項之規定，被告有提供系爭車輛所有權人

名稱及地址之必要，然上開條文所規定之閱覽請求權，僅限於行政程序中之當事人或利害關係人才有適用，本件非屬基隆監理站行政程序法進行中所涉事項之請求，自無上開條文之適用等語，資為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有原告 100 年 1 月 17 日申請書影本、原告 100 年 2 月 9 日函影本、基隆監理站 100 年 2 月 22 日函影本、原處分影本及訴願決定書影本在卷可稽（訴願卷第 49、51、56、58 頁，本院卷第 9 至 11 頁），堪認為真正。

六、經核本件兩造爭點即為：原告依行政程序法第 46 條第 1 項及政府資訊公開法第 5 條規定請求被告提供系爭車輛之車主名稱，是否有據？本院判斷如下：

(一)按行政程序法第 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。」其立法目的在於當事人或利害關係人於行政程序進行中，為能適時主張其權益，必須對程序進行之情形有所瞭解，爰賦予其等有申請閱覽卷宗之權。惟如無限制地任當事人閱覽卷宗，則不免有侵害他人權利、妨礙社會治安、公共安全或行政正常運作等公共利益之虞。是以同條第 2 項規定：「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、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者。四、有侵害第三人權利之虞者。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。」是以，為確保當事人等之卷宗閱覽權與公共利益間之衡平，行政機關對於當事人或利害關係人申請卷宗抄錄閱覽之准許與

否，除應審查是否具有同條第 2 項所列之情形外，尚須考量該申請是否為主張或維護其法律上利益所必要。

(二)次按行政程序法第 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，僅限於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」；於特定情形，行政機關並得拒絕閱覽、抄寫、複印或攝影。而其所謂「當事人」，依同法第 20 條規定，係指「一、申請人及申請之相對人。二、行政機關所為行政處分之相對人。三、與行政機關締結行政契約之相對人。四、行政機關實施行政指導之相對人。五、對行政機關陳情之人。六、其他依本法規定參加行政程序之人。」又其所謂「利害關係人」，係指因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受影響而未參與為當事人之第三人。是必須先有一行政程序存在，而該人符合第 20 條規定之身分或屬利害關係人者，始具備申請之資格。苟無一先行之行政程序存在，僅為訴訟之須，即不得依行政程序法第 46 條規定而申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗（最高行政法院 99 年度判字第 476 號、95 年度判字第 572 號、94 年度判字第 1222 號判決意旨參照）。

(三)被告經由執行交通部公路總局各區監理所組織通則第 2 條第 1 款所規定「車輛檢驗、發照登記及審核管理事項」之權限，而受理系爭車輛之檢驗及發照等申請，並作成核發行車執照予系爭車輛車主之處分。而本件原告係為追究系爭車輛車主之賠償責任所需，而向被告申請提供系爭車輛車主名稱等資料，足見於原告為本件申請前，並無一先行之行政程序存在，且原告既非申請核發行車執照程序之當事人，亦非因被告核

發系爭車輛行車執照予車主之結果，其權利或法律上利益將受影響而未參與為當事人之利害關係人，則揆諸前揭說明，原告自不得依行政程序法第 46 條第 1 項之規定，向被告申請提供系爭車輛之車主名稱等資料。被告以原處分否准原告之申請，自屬有據。是原告主張原處分違反行政程序法第 46 條第 1 項之規定，洵不足採。

（四）至於原告主張伊提出申請即屬行政事項，倘不違反法令之限制，應即有行政程序法第 46 條規定之適用云云。惟查，行政程序法第 46 條之規範目的，既係為確保當事人或利害關係人於行政程序進行中充分瞭解程序進行之情形，而能適時主張其權益，則原告於申請提供系爭車輛車籍資料之程序中，所得申請閱覽、抄寫、複印或攝影之資料或卷宗，自以本件行政程序中之相關資料為限，至於系爭車輛之車主資料，則非屬本件申請程序之資料，而係該車車主申請核發行車執照之行政程序中之卷宗資料，是原告主張上情，亦不足採。

（五）又按政府資訊公開法係為建立政府資訊公開制度，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，並促進民主參與而制定，此觀諸該法第 1 條規定自明。依同法第 3 條、第 5 條、第 18 條第 1 項 規定：「本法所稱政府資訊，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。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「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：……。」準此，政府資訊公開法施行後，基於保障人民「知的權利」，人民固有向政府機關請求提供政府資訊的一般性資訊請求權，凡無須主動公開之政府資訊，於受請求時

應被動公開；亦即政府機關對於「人民申請時」所持有或保管之政府資訊,除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定應限制公開或不予提供之情形外，概應依申請而提供，使人民得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，進而落實人民參政權。

（六）惟按政府資訊之公開或提供，有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者，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,不在此限,政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款定有明文。本件被告所保管系爭車輛之車主資料，事涉該車主之個人隱私或職業上秘密，而屬上開豁免公開之範圍。況公開或提供該車主資料並非公益所必要，亦未經該車主之同意，且原告請求提供該車主資料之目的，係為其所有車輛所受之財產上損害，追究該車主之賠償責任，而非為保護原告之生命、身體、健康所必要，則揆諸前揭規定，被告基於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款之規定，駁回原告之申請，亦屬有據。

（七）綜上所述，原告起訴主張各節，均無可採。從而，被告以原告申請提供系爭車輛之車主名稱不符合行政程序法第46條第 1 項所規定之要件，且屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款所定豁免公開之資料，而以原處分駁回原告之申請，認事用法，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請判決撤銷，並判命被告應提供系爭車輛之車主名稱予原告，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 10 月 27 日 100 年度判字第 1845 號】

〈原住民族工作權保障法事件〉

上　訴　人　誠品股份有限公司

代　表　人　吳清友

訴訟代理人　張世柱　律師

　　黃偉雄　律師

被 上訴 人　行政院原住民族委員會

代　表　人　孫大川

上列當事人間原住民族工作權保障法事件，上訴人對於中華民國 100 年 4 月 28 日臺北高等行政法院 100 年度訴字第 159 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣被上訴人以上訴人標得行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院工務室（下稱臺北榮民總醫院工務室）「洗衣設備定期委外保養」等 15 件採購案，於民國（下同）95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日履約期間僱用員工總人數逾 1 百人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項之標準，乃依同條第 3 項規定，以 99 年 6 月 22 日原民衛字第 0990034853 號處分書（下稱原處分）追繳上訴人原住民就業代金新臺幣（下同）763,968 元。上訴人不服，循序提起訴願及行政訴訟，均遭駁回後，遂向本院提起上訴。

二、上訴人起訴主張：原處分援引業經廢止失效之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定，計算上訴人國內員工總人數，並據此計算上訴人依原住民族工作權保障法第 12 條規定應僱用之法定最低原住民人數，實已違反法律保留原則，而有適用法規錯

誤之情形，應予廢棄。且原處分書記載之事實顯有缺漏，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，係為瑕疵之行政處分，依法應予撤銷。又，上訴人有受憲法及個人資料保護法等相關法律應對他人隱私權予以尊重、維護之義務，被上訴人一再陳稱其對原住民之基本資料有保密義務為由，而拒絕提供上訴人僱用原住民身分名單云云，明顯不顧上訴人如就其所僱用員工身分族別為調查，亦有因此侵犯他人人格權之風險。且被上訴人為行政機關，享有公權力之便利，對於如何兼顧原住民族人格權之保護及上訴人權利之保障，當有更多行政方法選擇自由，被上訴人不思盡其職責兼顧二者權益，反一再指稱上訴人負有查知義務云云，顯有行政怠惰之情。被上訴人拒絕於原處分揭露上訴人僱用之原住民員工名單，而原處分於 99 年 6 月 22 日命上訴人繳納未足額僱用法定最低原住民人數之代金核課期間為 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，則上訴人實無從於伊始未足額僱用法定最低原住民人數時即補足僱用人數，而只能靜待被上訴人嗣後處分上訴人繳納代金時方得知其於數年前履行政府採購契約期間內未足額僱用原住民員工之情，顯見被上訴人之作為不在促進原住民就業，而是單純對上訴人財產權之侵害，被上訴人所為處分實有違反行政程序法第 7 條比例原則，應予撤銷。末查，原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定恐有違反平等原則及比例原則之疑義，原審法院有依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定，聲請大法官會議解釋憲法之必要等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：按政府採購法施行細則第 107 條第 1 項規定，所謂「員工總人數」係依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理，嗣身心障礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法，並將上開施行細則之規定明定於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，亦即關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，並未因前述法律之修正而受影響，參諸中央法

規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」，是被上訴人以勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，認定員工總人數，並無違法。又，被上訴人依法為保護個人隱私，無從提供個人身分之基本人資。且縱使被上訴人依法未提供上訴人個人隱私之政府資訊；上訴人基於公司內部人事之管理、契約條款之掌握，豈有難以知悉上訴人僱用人員有無原住民身分之情事。上訴人得藉由修改僱傭契約之內容、內部人事管理、甚至要求上訴人之受僱人揭露等手段，切實掌握上訴人內部之原住民員工，此種方式應較被上訴人一一篩檢、比對個人人資來得便捷、快速、耗費較低之成本。因此縱被上訴人拒予提供個人族別之資料，仍會向法院提供有關本件之所有資料，非但不會阻礙訴訟之公平，亦無陷上訴人於兩難。末查，原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項乃立法者調和原住民與非原住民之工作氛圍，自無違憲之虞。衡酌憲法增修條文第 10 條第 12 項之精神與原住民族工作權保障法之意旨，整體以觀，足認原住民族工作權保障法乃立法者就原住民與非原住民間工作權之判斷、調和；非上訴人所稱原住民與非原住民族間工作權之襲奪、衝突，因此不生違反比例原則與平等原則之疑義，亦無大法官解釋之必要等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)上訴人標得系爭採購案，涉有履約期間之 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，僱用員工總人數逾 1 百人，進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項標準之情事：1.本件被上訴人以上訴人標得系爭臺北榮民總醫院工務室「洗衣設備定期委外保養」等 15 件採購案，經被上訴人依勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，據以認定員工總人數，有上訴人 95 年 10 月至 97 年 12 月間應納代金及檔案資料可稽，調查結果，因認上訴人於 95 年 10 月 1 日

至 97 年 12 月 31 日履約期間僱用員工總人數逾 1 百人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項之標準，核無不合。2.上訴人主張被上訴人之原處分援引已廢止失效之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定，計算上訴人國內員工總人數，並據此計算上訴人依原住民族工作權保障法第 12 條規定應僱用之法定最低原住民人數，有違反法律保留原則，適用法規錯誤之情事云云。經查，政府採購法於 87 年 5 月 27 日公布施行時，第 98 條規定：「得標廠商其於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用殘障人士及原住民，人數不低於總人數百分之 2，僱用不足者，應繳納代金。」，係採取原住民及身心障礙者合計達百分之 2 之僱用比例方式，課予得標廠商僱用之義務。然 86 年 4 月 26 日修正公布之身心障礙者保護法第 31 條第 2 項業已明定私立學校、團體及民營事業機構員工總人數逾 1 百人者，需進用身心障礙者百分之 1，使得身心障礙者於採購案履約期間內至少獲得百分之 1 之保障。而原住民族因缺乏專法保護，為避免政府採購法所採合計方式造成僱用偏頗不均之流弊，原住民族工作權保障法於 90 年 10 月 31 日公布施行時，乃於第 12 條第 1 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1。」，以期確實保障原住民於政府採購案件中達到百分之 1 比例進用之就業機會。故原住民族工作權保障法第 12 條之規定，僅在補充規範得標廠商依政府採購法第 98 條規定進用之原住民比例標準及其追繳代金應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納，得標廠商依政府採購法第 98 條規定所負之義務並未變更，因此除原住民僱用之比例及代金收取機關應依原住民族工作權保障法第 12 條所定外，其餘規範仍應回歸政府採購法之相關規定。又依行為時政府採購法施行細則第 107 條第 1 項之規定，所謂「員工總人數」係依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理，嗣身心障

礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法，並將上開施行細則之規定明定於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，亦即關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，並未因前述法律之修正而受影響。且參諸中央法規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」，是以被上訴人依勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，據以認定員工總人數，有上訴人 95 年 10 月至 97 年 12 月間應納代金及檔案資料可稽，揆諸前揭規定及說明，於法並無不合；亦無上訴人所稱原處分其援引法規有違反法律保留原則，及有適用法規錯誤之情事云云。上訴人上開主張，核不足採。3.上訴人主張被上訴人以對原住民之基本資料有保密義務為由，拒絕提供上訴人僱用原住民身分名單，係不顧上訴人如就其所僱用員工身分族別為調查亦有侵犯他人人格權之風險，被上訴人對於如何兼顧原住民族人格權之保護及上訴人權利之保障，未盡兼顧之職責，反指上訴人負有查知義務，使上訴人陷於兩難，顯有行政怠惰；且被上訴人未提供上訴人僱用原住民身分名單，使上訴人無從補足法定最低原住民僱用人數，則被上訴人嗣後處分之作為不在促進原住民就業，而是單純對上訴人財產權之侵害，有違比例原則云云。按為保護個人隱私，行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款、檔案法第 18 條第 5 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款等，均明定政府各級機關就個人隱私之資訊應予保密，依法不得主動或據申請而公開。且按「隱私權，雖非憲法揭明之權利，但司法院釋字第 603 號解釋，指明其仍為憲法之基本權，受憲法第 22 條保障。與人性尊嚴，個人主體性及人格發展有關。在保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制。而國家『基於公益之必要』，得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。至該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、

利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量（上開同號解釋理由書參照）。是知個人資訊涉及個人隱私權，應加以保護，除基於公益之必要而訂定法律始得據以公開外，原則上不得任意公開。就此，政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定：『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：・・・七、個人・・・有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人・・・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。』可知個人資訊之公開須符合一定要件，或基於公益之必要，或為保護人民生命、身體、健康之必要（未明定包括保護財產權在內），或經該當事人之同意，始得加以公開，因此請求公開個人資訊者，依例外從嚴之法理，必須證明其請求公開之個人資訊符合上開法條但書之要件，否則應不予公開。」，本院 100 年度判字第 427 號判決意旨可資參照。準此，被上訴人主張其於本件處分書中未明列上訴人所僱用具原住民身分之人，係基於法律限制不得主動公開有關個人隱私之政府資訊，揆諸前揭規定及判旨所示，並無不合。且縱使被上訴人依法未提供上訴人有關個人隱私之政府資訊，上訴人基於公司內部人事之管理、契約條款之掌握，亦得知悉其僱用人員是否具有原住民之身分。故上訴人在法令允許之範圍內，自得藉由修改僱傭契約之內容、內部人事管理、甚至要求上訴人之受僱人揭露等方式，切實掌握其內部之原住民員工，並無上訴人所稱被上訴人有使其陷於兩難之行政怠惰等情事。且上訴人所僱用之員工是否具有原住民身分，乃其內部人事管理之一環，上訴人實難諉為不知，亦不得因被上訴人未提供其所僱用原住民員工之資料，而指被上訴人嗣後之處分不在促進原住民就業，而係單純對上訴人財產權之侵害，有違比例原則。上訴人上開主張，並不足採。4.上訴人復主張原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項之規定有違反平等原

則及比例原則之疑義，請依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定，聲請大法官會議解釋憲法云云。按中華民國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，即揭櫫平等原則之意旨。惟平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等。立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，此有司法院釋字第 485 號、第 596 號解釋意旨可參。故立法者得以和行政目的有合理連結之手段保障較一般社會大眾弱勢之社群，以提升其生活環境、完滿人性尊嚴；非謂法律形式上給予不同對待即認定或推定系爭法律違反平等原則。次按比例原則為憲法位階之一般法律原則，其拘束所有之國家行為，應無疑義。而原住民族工作權保障法第 1 條規定：「為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。…」，係揭示本法所欲保護之公益，乃立法者為實現中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項之基本國策所制定之規定，其非追求明顯違憲之法益，符合憲法目的及適當性原則。又必要性原則並非要求國家行為不得侵害人民，而係要求最小的侵害，因此立法者於政府採購法及原住民族工作權保障法中規定進用原住民之比例為國內員工總人數的百分之一；若未達進用比例時，則以差額人數乘以最低工資向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金以供被上訴人機關針對原住民就業利用。上開手段相較於其他可能手段已符相同有效、較小限制及較少之成本消耗，難謂有違反必要性之原則。而觀之立法者於訂定原住民族工作權保障法第 12 條及政府採購法第 98 規定時，既已充分考量「廠商規模」等事項，始訂定規範員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數 1%，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金，業已就企業活動影響之程度，及得標廠商負擔此社會責任之能力予以衡酌，無

違憲法比例原則。是上開條文已就得標廠商規模之大小、履行期間及進用比例等為合理之區別對待，因此，凡具一定規模及於標案履約期間之得標廠商，即生一體適用系爭條文之結果，尚無差別待遇情形，就此即無違憲法平等原則（本院100年度判字第427號判決意旨，亦採此見解可參）。由上說明可知，原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項乃立法者調和原住民與非原住民之工作權，尚無違憲之疑慮。則上訴人據以主張本件處分所適用之系爭條文違憲，請求聲請大法官解釋，核無必要，附此敘明。(二)被上訴人所為追繳原住民就業代金之處分，並無違誤：上訴人標得系爭臺北榮民總醫院工務室「洗衣設備定期委外保養」等15件採購案，涉有履約期間之95年10月1日至97年12月31日，僱用員工總人數逾 1 百人，進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第12條第1項標準之情事，被上訴人乃依同條第3項規定，以99年6月22日原民衛字第0990034853號處分書追繳上訴人原住民就業代金 763,968 元，並無違誤。從而，本件上訴人標得系爭採購案，涉有履約期間之95年10月1日至97年12月31日，僱用員工總人數逾 1 百人，進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第12條第1項標準之情事，被上訴人所為追繳原住民就業代金之處分，於法並無違誤，因將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、 本院按：

(一)按「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」為憲法增修條文第10條第 12 項所明定。基於上開憲法增修條文所規定之基本國策，立法院分別於87年5月27日及90年10月31日制定政府採購法第 98 條「得標廠商於其國內員工總人數逾 1 百人

者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之 2，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。」及原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項、第 3 項「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1。」「得標廠商進用原住民人數未達第 1 項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」等規定，以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活。依上開規定，員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金，此項有關得標廠商於履約期間僱用一定比例原住民之限制，係為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活之考量所為之特別規定，屬立法裁量範圍。次按「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理；所稱履約期間，自訂約日起至廠商完成履約事項之日止（第 1 項）。依本法第 98 條計算得標廠商於履約期間應僱用之身心障礙者及原住民之人數時，各應達國內員工總人數 1%，並均以整數為計算標準，未達整數部分不予計入（第 2 項）。」「得標廠商僱用身心障礙者及原住民之人數不足前條第 2 項規定者，應於每月 10 日前依僱用人數不足之情形，分別向所在地之直轄市或縣（市）勞工主管機關設立之身心障礙者就業基金專戶及原住民中央主管機關設立之原住民族就業基金專戶，繳納上月之代金（第 1 項）。前項代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資計算；不足 1 月者，每日以每月基本工資除以 30 計（第 2 項）。」政府採購法施行細則第 107 條、第 108 條定有明文。考諸政府採購法第 98 條立法理由，乃係參考當時「身心障礙者保護法」第 31 條規定（身

心障礙者保護法已於 96 年 7 月 11 日更名為身心障礙者權益保障法），而明定得標廠商達一定規模者，應於履約期間僱用一定比例之殘障人士或原住民，如有僱用不足者，得標廠商應繳納代金，以保障殘障人士及原住民。而「本法第 31 條之各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數之計算方式，以勞工保險局、中央信託局所統計各該機關、學校、團體或機構每月 1 日參加勞保、公保人數為準。・・・」行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段定有明文（嗣已修正移列身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項前段，自 98 年 7 月 11 日施行）。

（二）本件原審本於職權調查證據後，認定上訴人標得系爭採購案，經被上訴人函請招標機關確認上開採購之標案名稱、得標廠商、履約日期等，並經該等招標機關依採購決標資料所記載確認事項逐一勾填確認；又被上訴人依照勞工保險局所提供之上訴人按月提供投保單位投保人數資料核對，上訴人於該採購案件履約期間國內僱用員工總人數已逾 100 人，上訴人上開政府採購案計 15 件，於 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日之履約期間內應僱用原住民人數，實際僱用人數，不足人數，有政府採購履約期間內雇用原住民人數未達法定標準及應繳納代金一覽表、應繳代金清單、勞保原住民名單、個人戶籍資料附卷可按，上訴人違規事證明確，被上訴人以原處分追繳上訴人原住民就業代金經核算為 763,968 元，經核並無違誤。上訴人雖認原處分所提出之統計人數事實認定有誤云云，惟原判決以被上訴人依勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，據以計算認定上訴人員工總人數，並非無據，其此部分認定事實難認有錯誤情事，雖原判決就此未詳予論述，但其結論並無不合，核無違反論理及經驗法則違背法令情事。次按行為時政府採購法施行細則第 107 條第 1 項

既規定：「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理」，而本件行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定，嗣已修正移列身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項前段，自 98 年 7 月 11 日施行，已如上述，又參諸上揭規定可知，關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，其實質內容並未因上揭法律之修正而受影響。復參諸中央法規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」則原處分雖誤引該行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段法條，但其實質內容既與身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項意旨相同，而以勞工保險局所統計上訴人每月 1 日參加勞保人數，認定上訴人員工總人數，並無違誤，核無上訴人所指原處分援引法規有違反法律保留原則，及適用法規錯誤情事。

(三) 又按司法院釋字第 593 號解釋：「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。該法律或命令規定之課徵對象，如係斟酌事物性質不同所為之合目的性選擇，其所規定之課徵方式及額度如與目的之達成具有合理之關聯性，即未牴觸憲法所規定之平等原則與比例原則。」本案就已開徵原住民就業基金代金部分之費率類別，已依預算法之規定，設置單位預算「原住民族綜合發展基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，且由被上訴人徵收後，妥為管理運用，符合立法所欲實現之輔導原住民就業政策目標，以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，其課徵目的、對象、額度有法律明定，並有法律具體明確之授

權，由被上訴人於授權範圍內為必要之規範，且所規定之課徵對象為「依政府採購法得標之廠商，其僱用員工總人數在一定數額(100 人)以上者」，其所規定之課徵方式及額度「依差額人數乘以每月基本工資計算，向主管機關設立之原住民族綜合發展基金專戶繳納就業基金之代金」，核與保障原住民就業之法規範目的達成具有合理之關聯性。且被上訴人代金之處分係屬於羈束處分，法規並未賦予被上訴人對於計算代金標準有裁量空間，即當法律規定之特定構成要件事實存在時，即應為特定法律效果之行為，並無權選擇作為或不作為之裁量權。此外，原住民就業代金於立法之初，即希冀透過政府採購方式給予弱勢團體更多就業機會，而課予達一定規模得標廠商僱用原住民之公法上義務，符合目的性原則；並以代金繳納之取代未足額僱用原住民之法律效果，且立法設計上以最低基本工資作為代金之計算基準，並規定國內員工總人數逾 100 人之廠商於履約期間內具此等義務，侵害已屬最小；原處分之目的係以扶助原住民就業，其手段有助於目的之達成，並未有應為而未為之行政怠惰情事，亦與「比例原則」無違，原判決核尚無不適用行政程序法第 7 條規定之違誤。

(四)再按，隱私權，雖非憲法揭明之權利，但司法院釋字第 603 號解釋，指明其仍為憲法之基本權，受憲法第 22 條保障。與人性尊嚴，個人主體性及人格發展有關。在保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制。而國家「基於公益之必要」，得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。上訴人爭執被上訴人為保護個人隱私拒絕提供已僱用原住民之資料來源等語。而查，上訴人所僱用之員工是否具原住民身分，乃其內部人事管理之一環，上訴人難諉為不知所僱用之員工是否非具備原

住民身分。又個體是否具備原住民身分，事涉個人基本資料之隱私，基於憲法保護個人隱私權之意旨，非依法律或該個體之同意，尚不得任意揭露，被上訴人未同意提供上訴人公司內部人事管理關於員工基本資料之隱私，尚無不合。上訴人以被上訴人未同意提供已僱用原住民之資料來源致無從核對計算基礎，認已違反明確性原則之主張，難謂有據，原判決對此雖未為說明，仍不足以影響其認定原處分未違反行政程序法第 96 條第 1 項規定明確性原則之結論。上訴人以被上訴人未同意揭露上訴人僱用原住民員工名單，致上訴人對原處分計算其應繳納代金之基準，無法全面予以複驗檢算，認已違反明確性原則之主張，難謂有據。

（五）復按憲法第 7 條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇；又憲法第 7 條所揭示之平等原則，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，且其基於合理之區別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第 23 條規定比例原則之要求（司法院釋字第 666、608 號解釋意旨參照）。查本件憲法增修條文明文保障原住民族之國策，尚無限制具原住民身分者僅得從事特定類型工作之意旨，而立法者於訂定原住民族工作權保障法第 12 條及政府採購法第 98 條規定時，既已充分考量「廠商規模」等事項，始訂定規範員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數 1%，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金，業已就企業活動影響之程度，及得標廠商負擔此社會責任之能力予以衡酌，無違憲法比例原則，前已言之。且參照政府採購法第 98 條之規定可知，該規定係立法者思藉立法方式作

為保障弱勢團體之政策工具，始將政府採購與原住民族工作權保障法或身心障礙者保護法做連結，並且考量採購案得標者之影響程度，自屬合理、合憲之連結。是上開系爭條文已就得標廠商規模之大小、履行期間及進用比例等為合理之區別對待，因此，凡具一定規模及於標案履約期間之得標廠商，即生一體適用系爭條文之結果，尚無差別待遇情形，就此即無違憲法平等原則。上訴人主張上揭系爭條文未就得標廠商之標案類型、性質或履約情況等作不同處理，有違憲法第 7 條平等原則。惟按憲法第 7 條之平等原則係在保障人民在法律上地位之實質平等，上訴人所指上揭系爭條文未就得標廠商就各採購案投入之人力、時間及各項成本，以及其獲利多少，顯係對本質不相同之事件，任意做相同處理，有違司法院釋字第 485 條解釋揭露之平等原則云云，核與上揭憲法平等原則之實質內涵有別，難謂原判決所適用之系爭法條有違憲法平等原則。從而，上訴人據以主張本件處分所適用之系爭條文違憲，請求聲請大法官解釋，惟因本件所適用之原住民族工作權保障法第 12 條及政府採購法第 98 條規定，與憲法第 7、23 條規定尚無牴觸，並無違反平等原則、不當聯結禁止及比例原則，自無依職權裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋之必要，併此敘明。

（六）綜上所述，經核原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；此外，上訴人其餘所訴各節，無非係重述為原審所不採之陳詞，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無足採。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、

第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 100 年 4 月 28 日 100 年度訴字第 159 號】

〈原住民族工作權保障法事件〉

原告　誠品股份有限公司

代　表　人　吳清友（董事長）

訴訟代理人　張世柱　律師

　　黃偉雄　律師

被告　行政院原住民族委員會

代　表　人　孫大川（主任委員）

訴訟代理人　李述奇

張淳茵　律師

上列當事人間原住民族工作權保障法事件，原告不服行政院中華民國 99 年 11 月 25 日院臺訴字第 0990106887 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

本件被告以原告標得行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院工務室（下稱臺北榮民總醫院工務室）「洗衣設備定期委外保養」等 15 件採購案（標案資料如附表），於 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日履約期間僱用員工總人數逾 1 百人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項之標準，乃依同條第 3 項規定，以 99 年 6 月 22 日原民衛字第 0990034853 號處

分書追繳原告原住民就業代金新臺幣（下同）763,968 元。原告不服，提起訴願，亦遭駁回，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、兩造聲明：

(一)原告聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、原告主張：

(一)原處分援引業經廢止失效之身心障礙保護法施行細則第12條第 1 項前段規定，計算原告國內員工總人數，並據此計算原告依原住民族工作權保障法第12條規定應僱用之法定最低原住民人數，實已違反法律保留原則，而有適用法規錯誤之情形，原處分應予廢棄：

1.按法行政原則乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦為一切行政行為必須遵循之首要原則，此從行政程序法第 4 條規定即明。行政機關所為之行政行為或其他一切行政活動，不僅不得與法律相牴觸（法律優越原則），且如其所為之行政行為屬干涉行政，因涉及人民生命、自由及財產之保障，非有法律或法律授權之命令，行政機關不得作成行政處分或其他措施（法律保留原則），否則其合法性即生問題。

2.查原處分據以計算原告應繳納代金金額之基準，係原告國內員工總人數，是可見計算原告國內員工總人數此節，顯係關涉原告有無政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之適用及是否有未達法定最低僱用原住民人數而應依原住民族工作權保障法第 24 條繳納代金之重

要事項，乃原處分課以原告繳納代金義務內容之一部。惟本件原處分計算上開原告「國內員工總人數」之法律依據，係政府採購法施行細則第 107 條第 1 項前段規定：「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法第 12 條第 1 項辦理」暨身心障礙保護法施行細則第 12 條第 1 項前段之規定，然身心障礙者保護法施行細則之母法經立法院三讀通過修正全文及名稱為身心障礙者權益保障法，且於 96 年 7 月 11 日公佈施行，嗣主管機關乃依據修正後之母法第 108 條規定，另行訂定身心障礙者權益保障法施行細則並於 97 年 4 月 15 日發布實行。

3. 依中央法規標準法第 21 條第 1 項第 4 款之規定，同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者，原法規即廢止失效。可見上開原處分作為課予原告繳納代金義務之身心障礙者保護法施行細則不僅於 96 年 7 月 11 日，因其母法修正全文及名稱而失其授權法源，且自 97 年 4 月 15 日起，亦因身心障礙者權益保障法施行細則之發布實行致其廢止失效，原處分不察，逕以已廢止失效之法律作為剝奪原告財產權之行政處分依據，業已上開所揭依法行政原則及法律保留原則相違背，原處分自有違法失當之處，應予廢棄為是。

4. 本件訴願決定雖以政府採購法施行細則第 107 條固未配合上開身心障礙者權益保障施行細則之修正並予修正條文內容，惟上開身心障礙者保護法施行細則與身心障礙者權益保障法施行細則二者間僅為法規名稱之修正，非謂修正前之法規範即遭廢止而失其效力，故認原處分以身心障礙者權益保障法施行細則第12條第1項前段為處分依據並無適用法規之違法云云。然查：

(1)原處分理由所載身心障礙者保護法施行細則第 12 條項

前段規定：「本法第 31 條之各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數之計算方式，以勞工保險局、中央信託局所統計各該機關、學校、團體或機構每月一日參加公、勞保人數為準。」，與現行身心障礙者權益保障法施行細則上之規範迥然不同，質言之，現行身心障礙者權益保障法施行細則上並無上開原處分所援用身心障礙者保護法施行細則第 12 條項前段所載之規範文字。

(2)本件訴願決定認定上開身心障礙者保護法施行細則與現行身心障礙者權益保障法施行細則二者間僅為法規名稱之修正，而身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定仍為存在有效云云，實有誤解。是原處分憑藉現已廢止不復存在之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定認定原告「國內員工總人數」此節事實並以此涵攝原告有無政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之適用，顯於法無據，而有認事用法之違誤。本件訴願決定未察上情而駁回原告所提訴願，實有違誤，應予撤銷廢棄始為適法。

(二)原處分書記載之事實顯有缺漏，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，係為瑕疵之行政處分，依法應予撤銷：

1. 按行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，行政處分以書面為之者，應記載「主旨、事實、理由及其法令依據」，復為鈞院 98 年度簡字第 274 號判決意指所肯認。是以，凡侵害人民基本權利之行政處分，應對其依據之事實詳細記載，其事實記載應足供人民「判斷行政處分是否合法妥當」，以彰顯處分之明確性，否則即有違誤應予撤銷。倘行政處分記載之事實有缺漏，致受處分人客觀上無法依其處分內容檢視該事實是否在原處分機關所援引法令依據涵

攝範圍內，即屬內容要件欠缺之瑕疵行政處分，依法自應予以撤銷。如准許行政機關以未詳盡之事實作為處分依據，使受處分人無法充分檢視其依據事實之正確性，憲法保障人民基本權利之機制將形同虛設。

2. 被告於本件原處分所載事實亦僅列原告僱用原住民員工之統計人數數據，而不願揭露原告僱用之原住民員工名單，致原告對原處分計算原告應繳納代金之基準，無法全面予以複驗檢算，尚難謂原處分已就原告違反政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之事實為明確記載。質言之，原告僱用之員工是否為原住民，嚴重影響原告應繳納之代金金額，而原告並無從由原處分上所載事實瞭解被告認定原告公司各月份所僱用之原住民族員工姓名，而難已據實核算原處分是否有誤記、漏記原告所僱用原住民員工等情，顯令原告客觀上無法檢視原處分記載事實之正確性，依行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定及相關司法實務見解，原處分記載事實顯有闕漏而有瑕疵，依法應予撤銷。

3. 至本件訴願決定以原住民身分取得、喪失戶籍資料及戶口名簿上內已有註記，原告客觀上並非不能取得該資料，而被告就原住民之資本資料有保密義務為由，認定被告於原處分不予提供原住民身分名單有所據云云，顯非可採。蓋本件訴願決定上開論旨，顯係強求原告一一詢問訪視原告公司每一員工身分族別，進而審視原處分事實當否，將可能侵害原住民身分隱私風險轉嫁於原告公司，而罔顧原告實則為該原處分下遭侵害權利之人，卻放任被告無庸為其侵害原告權益之處分適法性予以說明，本件訴願決定見解不僅明顯有悖上開行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定意旨，且其見解等若要求受處分人即原告需甘冒違法風險方

有尋求原處分行政救濟之可能，該訴願決定就本件所為風險、責任分擔配置顯有偏頗行政機關之嫌，而難令原告折服。

4. 況且，行政程序法第 96 條第 1 項所載行政處分書面要式規定既係防止行政機關任意侵害人民基本權利之重要機制，則倘有違反情形，非僅屬行政機關違法行政，更涉及憲法保障人民基本權利之議題。本件被告是否真無兩全其美之法，既可確保原住民基本資料不予洩露，並能確實符合行政程序法第 96 條第 1 項各款規定，並非無探究餘地，而此應為被告於對原告為原處分時應予思慮而為妥善處理作為，實不應放任原告自陷兩難（即遭事實未明之行政處分侵害權利無從救濟抑或為求明瞭事實而侵害他人隱私），故請鈞院審酌上情而為適法裁判，以杜行政機關藉此託言而致行政怠惰。

(三)且原告亦有受憲法及個人資料保護法等相關法律應對他人隱私權予以尊重、維護之義務，被告一再陳稱其對原住民之基本資料有保密義務為由，而拒絕提供原告僱用原住民身分名單云云，明顯不顧原告如就其所僱用員工身分族別為調查，亦有因此侵犯他人人格權之風險。且被告為行政機關，享有公權力之便利，對於如何兼顧原住民族人格權之保護及原告權利之保障，當有更多行政方法選擇自由，被告不思盡其職責兼顧二者權益，反一再指稱原告負有查知義務云云，顯有行政怠惰之情：

1. 被告一再執其對原住民之基本資料有保密義務為由，拒絕提供原告僱用原住民身分名單云云。惟被告上開論據，顯係完全不顧原告亦有維護其所僱用員工隱私權之義務。質言之，被告為避免侵犯他人隱私之行政責任而拒絕提供原住民身分名單與原告，惟原告倘為確認被告處分事實是否

真實而欲蒐集、調查員工族別資料，亦受有個人資料保護法第 6 條及第 19 條規範而非當然得以為之。故被告所辯顯然是將原處分事實認定錯誤之風險，交由原告自行承擔而免除被告機關之行政責任；而忽略原告實為原處分下遭侵害權利之人，依法本得請求原處分機關即被告就處分事實予以載明，然被告不僅有悖行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，就原處分事實未詳為記載，且於訴願程序及鈞院審理時更為避免行政責任而一再陳稱原告得否知悉其所僱用員工為原住民為其內部管理問題，與被告無涉云云，被告作為實視行政程序法第 96 條行政處分書面要式性之法律規範於無物。

2. 且被告為行政機關，享有公權力之便利，對於如何兼顧「原住民隱私」及「提供原告所僱用原住民名單以確實符合行政程序法第 96 條第 1 項各款規定」二者，當有更多選擇方法可以為之，而不應置依法主張權利之原告自陷兩難（即遭事實未明之行政處分侵害權利無從救濟抑或為求明瞭事實而侵害他人隱私），故請鈞院審酌上情而為適法裁判，以杜行政機關藉此託言而致行政怠惰。

（四）被告拒絕於原處分揭露原告僱用之原住民員工名單，而原處分於 99 年 6 月 22 日命原告繳納未足額僱用法定最低原住民人數之代金核課期間為 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，則原告實無從於伊始未足額僱用法定最低原住民人數時即補足僱用人數，而只能靜待被告嗣後處分原告繳納代金時方得知其於數年前履行政府採購契約期間內未足額僱用原住民員工之情，顯見被告之作為不在促進原住民就業，而是單純對原告財產權之侵害，被告所為處分實有違反行政程序法第 7 條比例原則，原處分應予撤銷：1. 被告未於原告履行政府採購契約期間未足額僱用法定最低原住民人數之時，立即或儘

速通知原告應予補足僱用原住民人數，反而遲至於 99 年 6 月 22 日方以原處分命原告繳納 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日履行政府採購契約期間內未足額僱用法定最低原住民人數之代金 16 萬 3,968 元，則原告實無從於伊始未足額僱用法定最低原住民人數時即補足僱用原住民人數，而讓具原住民族身分之勞工進入就業市場，反而原告只能靜待被告嗣後處分原告繳納代金時，方得知其於數年前履行政府採購契約期間內未足額僱用原住民員工之情事，則被告此種行政行為實無法達到原住民族工作權保障法之「促進原住民族就業」立法目的。原處分實有違行政程序法第 7 條第一款「採取之方法應有助於目的之達成」之規定，而有違比例原則。2.原處分僅列原告僱用原住民員工之統計人數數據，而不願揭露原告僱用之原住民員工名單，且原處分徵繳代金之核課期間乃處分做出之數年前（原處分於 99 年 6 月 22 日命原告繳納 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日未足額僱用法定最低原住民人數之代金），則縱原告受此處分後欲依法補足應僱用之法定最低原族民族員工數，因原處分事實為數年前之事實且只有人數而無原住民員工之名單，原告實無法從原處分中知悉原告收受處分時（即 99 年 6 月 22 日），是否有未足額僱用法定最低原住民人數，而即刻為進用原住民族員工之行為，是原處分實無從達到原住民族工作權保障法之「促進原住民族就業」立法目的。原處分實有違行政程序法第 7 條第一款「採取之方法應有助於目的之達成」之規定，而有違比例原則。

3.原住民族工作權保障法第 12 條規定依政府採購法得標之廠商於履約期間內應僱用一定比例之原住民族員工，如僱用未達法定最低原住民人數者應繳納代金，其目的依同法第 1 條規定旨在「促進原住民族就業，保障原住民族工作權及經濟生活」。則被告依原住民族工作權保障法第 12 條

規定命原告為繳納代金之處分時，應以該處分能達到原住民族工作權保障法所欲達到之「促進原住民族就業」之立法目的，且對人民權益損害最小方為符合比例原則之適法處分。4.惟查，被告係於 99 年 6 月 22 日方以原處分命原告繳納 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日履行政府採購契約期間內未足額僱用法定最低原住民人數之代金 76 萬 3,968 元，而未於原告履行政府採購契約期間未足額僱用原住民人數時，即立刻或儘速通知原告應予補足僱用法定最低原住民人數，致令原告嗣後依法仍應繳納未足額人數每月基本工資計算之代金，卻無從得到與該所繳納代金相當之勞務服務，對原告之權益實有所侵害。換言之，被告如於原告履行政府採購契約期間有未足額僱用原住民員工時，即立刻或儘速通知原告應予補足僱用原住民員工，則原住民不僅可以實際獲得工作機會而達到原住民族工作權保障法「促進原住民族就業」之立法目的，且對原告而言其乃實際僱用原住民族員工而非繳納代金，原告尚可獲得其所僱用原住民族員工之勞動服務。然原處分此等處分內容僅係課予原告繳納代金卻未能使原住民族實際獲得工作機會，且原告繳納未足額僱用人數每月基本工資計算之代金，卻無從得到與該所繳納代金相當之勞務服務，亦有權益受損之情事。足見原處分實有違行政程序法第 7 條所揭「採取之方法應有助於目的之達成」、「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。」比例原則之規定，而有違法失當之處，應予撤銷。

(五)原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定恐有違反平等原則及比例原則之疑義，有請鈞院依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定，聲請大法官會議解釋憲法之必要：

1.按憲法第 5 條、第 7 條及就業服務法第 5 條第 1 項之規定，

為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族為由，予以歧視。倘認原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定，有助於雇主在選擇僱用原住民之機率，勢將排擠到非屬原住民之人之就業機會，不僅違反就業服務法第 5 條第 1 項之規定，亦有違憲法第 5 條規定及第 7 條規定之平等原則。

2. 又按政府採購法第 2 條之規定，各機關採購標的涵蓋項目包括工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等，各類採購案件不僅性質大不相同，其數額、執行期間長短亦均各異，採購金額從數萬至數百億元不等，得標廠商就各採購案亦有數千至數億元不等之獲利。倘按原住民族工作權益保障法第 12 條及第 24 條規定一律以得標廠商之全部員工人數計算應僱用之原住民人數及應繳納代金金額，而不問得標廠商就各採購案投入之人力、時間、金錢及各項成本，以及其獲利多少，顯係對「本質不相同之事件，任意地做相同處理」，亦有違司法院大法官會議釋字第 485 號解釋文揭露之平等原則。

3. 且按比例原則作為憲法位階之法律原則，凡以「法律保留」作為限制憲法上基本權利之準則者，均應以比例原則充當內在界線。參改制前行政法院 83 年判字第 2291 號判決意旨，凡所有行政、立法及司法行為，均應遵守比例原則之內涵，其所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始為合法。

4. 又司法院大法官會議釋字第 593 號解釋意旨，係指以法律或命令課予繳納租稅以外之金錢義務，除受法律保留之規範外，其所規定之課徵方式及額度，亦應與欲達成之行政目的具有合理之關連性，否則即抵觸憲法規定之比例原則。

5. 查原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定自公佈施

行以來，使國內各大企業人事成本增加，從經濟日報 93 年 12 月 15 日報導（鈞院卷第 48 頁，原證 6），當時國內即有超過 1500 家企業每月均須繳納高額代金，其造成損害不可謂之不大。惟原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定，並無提升原住民人力素質之功能，且礙於原住民之隱私權保護，企業經營者在選僱勞工時，並無法確實得知其選僱者是否為原住民，致無法實質保障原住民族之工作權益。其造成損害極大，且該損害與立法機關欲達成之目的並無合理之關連性，致其目的難以達成，所獲利益與所受損害亦顯不相當，不成比例，已違背憲法規定之比例原則，至為灼然。

6. 本此，原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項規定既有違背平等原則及比例原則之疑義，鈞院於審理本件適用該規定時，即得依司法院大法官會議審理案件法第 5 條第 2 項規定向司法院大法官會議聲請解釋憲法，方為妥適云云。

（六）提出本件原處分及訴願決定書、經濟日報 93 年 12 月 15 日報導等件影本為證。

四、被告主張：

（一）被告所適用之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段，依中央法規標準法第 17 條仍適用修正後之法規：1. 按政府採購法於 87 年 5 月 27 日公布施行時，第 98 條規定：「得標廠商其於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用殘障人士及原住民，人數不低於總人數百分之 2，僱用不足者，應繳納代金。」，採取原住民及身心障礙者合計達百分之 2 之僱用比例方式，課予得標廠商僱用之義務。然 86 年 4 月 26 日修正公布之身心障礙者保護法第 31 條第 2 項業已明定私立學校、團體及民營事業機構員工總人數逾 1 百人者，需進用身心障礙者百分之 1，使得身心障礙者於採購案履約期

間內至少獲得百分之 1 之保障，原住民族因缺乏專法保護，為避免政府採購法所採合計方式造成僱用偏頗不均之流弊，原住民族工作權保障法於 90 年 10 月 31 日公布施行時，乃於第 12 條第 1 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1。」，以期確實保障原住民於政府採購案件中達到百分之 1 比例進用之就業機會。由上可知，原住民族工作權保障法第 12 條規定，僅在補充規範得標廠商依政府採購法第 98 條規定進用之原住民比例標準及其追繳代金應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納，得標廠商依政府採購法第 98 條規定所負之義務並未變更，因此除原住民僱用之比例及代金收取機關應依原住民族工作權保障法第 12 條所定外，其餘規範仍應回歸政府採購法之相關規定。2. 再按政府採購法施行細則第 107 條第 1 項規定，所謂「員工總人數」係依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理，嗣身心障礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法，並將上開施行細則之規定明定於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，亦即關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，並未因前述法律之修正而受影響，參諸中央法規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」，是被告以勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，認定員工總人數，並無違法。3. 綜上所陳，被告於 99 年 06 月 22 日原民衛字第 0990034853 號處分，適用相關法律、法規命令並無違誤，無違反法律保留原則之情事，不生法律適用錯誤之疑義。

（二）被告依法為保護個人隱私，無從提供個人身分之基本人資：

1. 為保護個人隱私，行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款、檔案

法第 18 條第 5 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款等，均明文規定政府各級機關就個人隱私之資訊應予保密，不得主動或據申請而公開。職此，被告於系爭處分中未明列原告所僱用具原住民身分之人，係基於法律限制不得向原告主動公開有關個人隱私之政府資訊。2. 然退步言，縱使被告依法未提供原告個人隱私之政府資訊；原告基於公司內部人事之管理、契約條款之掌握，豈有難以知悉原告僱用人員有無原住民身分之情事。原告得藉由修改僱傭契約之內容、內部人事管理、甚至要求原告之受僱人揭露等手段，切實掌握原告內部之原住民員工，此種方式應較被告一一篩檢、比對個人人資來得便捷、快速、耗費較低之成本。因此縱被告拒予提供個人族別之資料，仍會向法院提供有關本件之所有資料，非但不會阻礙訴訟之公平，亦無陷原告於兩難。

(三) 原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項乃立法者調和原住民與非原住民之工作氛圍，自無違憲之虞：

1. 中華民國憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，揭櫫平等原則之意旨，惟平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，司法院大法官解釋第 596 號、第 485 號解釋明白揭示。因此立法者自得以和行政目的有合理連結之手段保障較一般社會大眾弱勢之社群，以提升其生活環境、完滿人性尊嚴；非謂法律形式上給予不同對待即認定或推定系爭法律違反平等原則。

2. 比例原則為憲法位階之一般法律原則，拘束所有國家行為，自屬無疑。原住民族工作權保障法第 1 條：「為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本

法。」，揭示本法所欲保護之公益，乃立法者在實現中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項基本國策之宣示，亦非追求明顯違憲之法益，此合憲之目的以符適當性原則。又必要性原則並非要求國家行為不得侵害人民，而係要求最小的侵害，因此立法者於政府採購法及原住民族工作權保障法中規定進用原住民之比例為國內員工總人數的百分之一；若未達進用比例時，則以差額人數乘以最低工資向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金以供被告機關針對原住民就業利用。上開手段相較於其他可能手段已符相同有效、較小限制及較少之成本消耗，因此難謂違反必要性原則。再者，政府採購法及原住民族工作權保障法所規定得標廠商應進用原住民之比例，相較於非原住民雇用比例，實距九十九倍；上開法律所欲保障之立法目的與限制人民之手段相比，無失均衡。

3. 綜上所陳，衡酌憲法增修條文第 10 條第 12 項之精神與原住民族工作權保障法之意旨。整體以觀，足認原住民族工作權保障法乃立法者就原住民與非原住民間工作權之判斷、調和；非原告所稱原住民與非原住民族間工作權之襲奪、衝突，因此不生違反比例原則與平等原則之疑義，亦無大法官解釋之必要等語。

五、按「本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。」；「得標廠商其於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。」，政府採購法第 8 條及第 98 條各定有明文。次按「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理；所稱履約期間，自訂約日起至廠商完成履約事項之日

止。依本法第 98 條計算得標廠商於履約期間應僱用之身心障礙者及原住民之人數時，各應達國內員工總人數百分之一，並均以整數為計算標準，未達整數部分不予計入。」；「得標廠商僱用身心障礙者及原住民之人數不足前條第二項規定者，應於每月十日前依僱用人數不足之情形，分別向所在地之直轄市或縣（市）勞工主管機關設立之身心障礙者就業基金專戶及原住民中央主管機關設立之原住民族就業基金專戶，繳納上月之代金。前項代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資計算；不足一月者，每日以每月基本工資除以三十計。」，行為時政府採購法施行細則第 107 條及第 108 條各設有規定。又按「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。」；「得標廠商進用原住民人數未達第 1 項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」，原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項及第 3 項各定有明文。末按「本法第 31 條之各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數之計算方式，以勞工保險局、中央信託局所統計各該機關、學校、團體或機構每月 1 日參加勞保、公保人數為準。…」，行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段設有規定。

六、前揭事實概要所載各情，為兩造所不爭，且有上開各該文件、原處分及訴願決定書等件影本附原處分卷及訴願機關卷可稽。茲依前述兩造主張之意旨，就下列各點敘明判決之理由。

七、原告標得系爭採購案，涉有履約期間之 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，僱用員工總人數逾 1 百人，進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項標準之情事：

(一)本件被告以原告標得系爭臺北榮民總醫院工務室「洗衣設備定期委外保養」等 15 件採購案，經被告依勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，據以認定員工總人數，有原告 95 年

10 月至 97 年 12 月間應納代金及檔案資料（原處分卷第 33 頁以下，被證 3）可稽，調查結果，因認原告於 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日履約期間僱用員工總人數逾 1 百人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項之標準，核無不合。

（二）原告主張被告之原處分援引已廢止失效之身心障礙保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定，計算原告國內員工總人數，並據此計算原告依原住民族工作權保障法第 12 條規定應僱用之法定最低原住民人數，有違反法律保留原則，適用法規錯誤之情事云云。經查，政府採購法於 87 年 5 月 27 日公布施行時，第 98 條規定：「得標廠商其於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用殘障人士及原住民，人數不低於總人數百分之 2，僱用不足者，應繳納代金。」，係採取原住民及身心障礙者合計達百分之 2 之僱用比例方式，課予得標廠商僱用之義務。然 86 年 4 月 26 日修正公布之身心障礙者保護法第 31 條第 2 項業已明定私立學校、團體及民營事業機構員工總人數逾 1 百人者，需進用身心障礙者百分之 1，使得身心障礙者於採購案履約期間內至少獲得百分之 1 之保障。而原住民族因缺乏專法保護，為避免政府採購法所採合計方式造成僱用偏頗不均之流弊，原住民族工作權保障法於 90 年 10 月 31 日公布施行時，乃於第 12 條第 1 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1。」，以期確實保障原住民於政府採購案件中達到百分之 1 比例進用之就業機會。故原住民族工作權保障法第 12 條之規定，僅在補充規範得標廠商依政府採購法第 98 條規定進用之原住民比例標準及其追繳代金應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納，得標廠商依政府採購法第 98 條規定所負之義務並未變

更，因此除原住民僱用之比例及代金收取機關應依原住民族工作權保障法第 12 條所定外，其餘規範仍應回歸政府採購法之相關規定。又依行為時政府採購法施行細則第 107 條第 1 項之規定，所謂「員工總人數」係依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理，嗣身心障礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法，並將上開施行細則之規定明定於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，亦即關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，並未因前述法律之修正而受影響。且參諸中央法規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」，是以被告依勞工保險局所統計每月 1 日參加勞保人數，據以認定員工總人數，有原告 95 年 10 月至 97 年 12 月間應納代金及檔案資料（原處分卷第 33 頁以下，被證 3）可稽，揆諸前揭規定及說明，於法並無不合；亦無原告所稱原處分其援引法規有違反法律保留原則，及有適用法規錯誤之情事云云。原告上開主張，核不足採。

（三）原告主張被告以對原住民之基本資料有保密義務為由，拒絕提供原告僱用原住民身分名單，係不顧原告如就其所僱用員工身分族別為調查亦有侵犯他人人格權之風險，被告對於如何兼顧原住民族人格權之保護及原告權利之保障，未盡兼顧之職責，反指原告負有查知義務，使原告陷於兩難，顯有行政怠惰；且被告未提供原告僱用原住民身分名單，使原告無從補足法定最低原住民僱用人數，則被告嗣後處分之作為不在促進原住民就業，而是單純對原告財產權之侵害，有違比例原則云云。按為保護個人隱私，行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款、檔案法第 18 條第 5 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款等，均明定政府各級機關就個人隱私之資訊應予保

密，依法不得主動或據申請而公開。且按「隱私權，雖非憲法揭明之權利，但司法院釋字 603 號解釋，指明其仍為憲法之基本權，受憲法第 22 條保障。與人性尊嚴，個人主體性及人格發展有關。在保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制。而國家『基於公益之必要』，得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。至該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量（上開同號解釋理由書參照）。是知個人資訊涉及個人隱私權，應加以保護，除基於公益之必要而訂定法律始得據以公開外，原則上不得任意公開。就此，政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定：『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：‧‧‧七、個人‧‧‧有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人‧‧‧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。』可知個人資訊之公開須符合一定要件，或基於公益之必要，或為保護人民生命、身體、健康之必要（未明定包括保護財產權在內），或經該當事人之同意，始得加以公開，因此請求公開個人資訊者，依例外從嚴之法理，必須證明其請求公開之個人資訊符合上開法條但書之要件，否則應不予公開。」，最高行政法院 100 年度判字第 427 號判決意旨可資參照。準此，被告主張其於本件處分書中未明列原告所僱用具原住民身分之人，係基於法律限制不得主動公開有關個人隱私之政府資訊，揆諸前揭規定及判旨所示，並無不合。且縱使被告依法未提供原告有關個人隱私之政府資訊，原告基於公司內部人事之管理、契約條款之掌握，亦得知悉其僱用人員是否具有原住民之身分。故原告在法令允許之範圍

內，自得藉由修改僱傭契約之內容、內部人事管理、甚至要求原告之受僱人揭露等方式，切實掌握其內部之原住民員工，並無原告所稱被告有使其陷於兩難之行政怠惰等情事。且原告所僱用之員工是否具有原住民身分，乃其內部人事管理之一環，原告實難諉為不知，亦不得因被告未提供其所僱用原住民員工之資料，而指被告嗣後之處分不在促進原住民就業，而係單純對原告財產權之侵害，有違比例原則。原告上開主張，並不足採。

(四)原告復主張原住民族工作權益保障法第12條第3項之規定有違反平等原則及比例原則之疑義，請依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定，聲請大法官會議解釋憲法云云。按中華民國憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，即揭櫫平等原則之意旨。惟平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等。立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，此有司法院大法官釋字第 485 號、第 596 號解釋意旨可參。故立法者得以和行政目的有合理連結之手段保障較一般社會大眾弱勢之社群，以提升其生活環境、完滿人性尊嚴；非謂法律形式上給予不同對待即認定或推定系爭法律違反平等原則。次按比例原則為憲法位階之一般法律原則，其拘束所有之國家行為，應無疑義。而原住民族工作權保障法第 1 條規定：「為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。…」，係揭示本法所欲保護之公益，乃立法者為實現中華民國憲法增修條文第10條第12項之基本國策所制定之規定，其非追求明顯違憲之法益，符合憲法目的及適當性原則。又必要性原則並非要求國家行為不得侵害人民，而係要求最小的侵害，因此立法者於政府採

購法及原住民族工作權保障法中規定進用原住民之比例為國內員工總人數的百分之一；若未達進用比例時，則以差額人數乘以最低工資向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金以供被告機關針對原住民就業利用。上開手段相較於其他可能手段已符相同有效、較小限制及較少之成本消耗，難謂有違反必要性之原則。而觀之立法者於訂定原住民族工作權保障法第 12 條及政府採購法第 98 規定時，既已充分考量「廠商規模」等事項，始訂定規範員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數 1%，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金，業已就企業活動影響之程度，及得標廠商負擔此社會責任之能力予以衡酌，無違憲法比例原則。是上開條文已就得標廠商規模之大小、履行期間及進用比例等為合理之區別對待，因此，凡具一定規模及於標案履約期間之得標廠商，即生一體適用系爭條文之結果，尚無差別待遇情形，就此即無違憲法平等原則(最高行政法院 100 年度判字第 427 號判決意旨，亦採此見解可參）。由上說明可知，原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項乃立法者調和原住民與非原住民之工作權，尚無違憲之疑慮。則原告據以主張本件處分所適用之系爭條文違憲，請求聲請大法官解釋，核無必要，附此敘明。

八、被告所為追繳原住民就業代金之處分，並無違誤：

綜上所述，原告標得系爭臺北榮民總醫院工務室「洗衣設備定期委外保養」等 15 件採購案（標案資料如附表），涉有履約期間之 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，僱用員工總人數逾 1 百人，進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項標準之情事，被告乃依同條第 3 項規定，以 99 年 6 月 22 日原民衛字第 0990034853 號處分書追繳原告原住民就業代金 763,968 元（原處分卷第 63 頁以下，被證 7），並無違誤。

九、本件事證，已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經審酌對於本件判決結果並不生影響，爰不予逐一論列，附此敘明。

十、從而，本件原告標得系爭採購案，涉有履約期間之 95 年 10 月 1 日至 97 年 12 月 31 日，僱用員工總人數逾 1 百人，進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項標準之情事，被告所為追繳原住民就業代金之處分，於法並無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 7 月 28 日 100 年度判字第 1312 號】

〈原住民族工作權保障法事件〉

上　訴　人　誠品股份有限公司

代　表　人　吳清友

訴訟代理人　張世柱　律師

　　黃偉雄　律師

被 上訴 人　行政院原住民族委員會

代　表　人　孫大川

上列當事人間原住民族工作權保障法事件，上訴人對於中華民國 99 年 7 月 15 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 850 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人以上訴人標得行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院工務室（下稱臺北榮民總醫院工務室）「洗衣設備定期

委外保養」等 19 件採購案（下稱系爭採購案，詳見原審卷第 103 頁附表所示），於民國 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日履約期間僱用員工總人數逾 100 人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項之標準，乃依同條第 3 項規定，以 98 年 5 月 11 日原民衛字第 0980022253 號處分書（下稱前處分）追繳原住民就業代金新臺幣（下同）2,864,400 元。上訴人不服，提起訴願。被上訴人以 98 年 7 月 23 日原民衛字第 0980035100 號處分書（下稱原處分）撤銷前處分，並將追繳原住民就業代金重新核算為 2,827,968 元，行政院爰以院臺訴字第 0980091291 號訴願決定對前處分訴願部分決定不受理（下稱前訴願決定）。上訴人對原處分仍不服，提起訴願及行政訴訟，均遭駁回，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張略以：原處分援引業已廢止失效之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定，計算上訴人國內員工總人數，並據此計算上訴人依原住民族工作權保障法第 12 條規定應僱用之法定最低原住民人數，違反法律保留原則，有適用法規錯誤情形；被上訴人所提出之統計人數並非完全正確，上訴人為確保自身權益不因行政機關疏失而有所侵害，須就被上訴人所為處分之「主旨、事實、理由及其法令依據」之實質正確性及適法性予以審視，然被上訴人不願揭露上訴人僱用之原住民員工名單，致上訴人對原處分計算上訴人應繳納代金之基準，無法全面予以複驗檢算，難謂原處分已就上訴人違規事實為明確記載，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定；原處分認定事實有誤，其處分課予對上訴人繳納代金不具正當性，顯為有瑕疵之行政處分，原處分所課予上訴人應繳納每月因未足額僱用法定最低原住民人數之代金金額，與原處分所列上訴人未足額僱用之原住民人數及基本工資相乘計算而得之金額多有不符，顯有錯誤；被上訴人拒絕於原處分揭露上訴人僱用之原住民員工名單，上訴人只能待被上

訴人嗣後處分時方得知上情，顯見被上訴人之作為不在促進原住民就業，而是單純對上訴人財產權之侵害，原處分違反行政程序法第 7 條比例原則；特別公課依司法院釋字第 426 號解釋文闡明其仍為對義務人課予繳納金錢之負擔，故特別公課之徵收目的、對象及用途應以法律定之，原處分雖課予上訴人繳納代金之負擔，然其徵收目的及用途為何均未明訂，原處分違反司法院釋字第 426 號解釋文；上訴人有受憲法及個人資料保護法等相關法律應對他人隱私權予以尊重、維護之義務，被上訴人拒絕提供上訴人僱用原住民身分名單云云，明顯不顧上訴人如就其所僱用員工身分族別為調查，亦有因此侵犯他人人格權之風險；原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項規定，恐有違反平等原則及比例原則之疑義，請原審法院依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定，聲請大法官會議解釋憲法等語，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則略以：被上訴人認定「國內員工總人數」之標準，係依政府採購法施行細則第 107 條第 1 項前段，依身心障礙者保護法第 12 條第 1 項規定辦理。嗣立法院於修正身心障礙者保護法為身心障礙者權益保障法，惟將有關公、私立義務機關（構）、學校、團體員工總人數之計算方式，自身心障礙者保護法施行細則第 12 條修正移列於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項。依中央法規標準法第 17 條規定，若法規之實質內容歷時迭新，仍適用或準用修正後之法規。因此被上訴人依政府採購法施行細則第 107 條第 1 項前段認定「國內員工總人數」，但實質內容仍須援引身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，原處分並無違反法律保留原則之情事；被上訴人於原處分所認定之事實資訊：僱用原住民人數未達法定標準及應繳代金一覽表、國內員工總人數、勞保原住民名單、個標案之履約期間、應繳代金清單，詳如事證所載，被上訴人認定事實並無違誤；被上訴人為保護個人隱私，無從提供

個人身分之基本人資，又縱被上訴人依法未提供該資訊，上訴人基於公司內部人事之管理、契約條款之掌握，豈有難以知悉上訴人僱用人員有無原住民身分情事；原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項乃立法者調和原住民與非原住民之工作氛圍，無違憲之虞，衡諸憲法增修條文第 10 條第 12 項之精神與原住民族工作權保障法之意旨，足認原住民工作權保障乃立法者就原住民與非原住民間工作之判斷、調和，不生違反比例原則與平等原則之疑義，亦無大法官解釋之必要等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：有關得標廠商於履約期間僱用一定比例原住民之限制，係為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活之考量所為之特別規定，屬立法裁量範圍。本件已開徵原住民就業基金代金部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「原住民族綜合發展基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，且主管機關徵收後，妥為管理運用，符合立法所欲實現之輔導原住民就業政策目標，以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，其課徵目的、對象、額度有法律明定並有法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範，且所為規定之課徵對象、其所規定之課徵方式及額度，核與保障原住民就業之規範目的達成具有合理之關聯性。原住民就業代金涉及法律義務之特別公課，此以有法律義務之違反為成立之前提，不問違章行為之故意過失，僅需得標廠商於履約期間違反僱用一定比例原住民之義務而符合法律所規定之構成要件，即應繳納就業代金。查上訴人標得系爭採購案，經被上訴人函請招標機關確認上開採購之標案名稱、得標廠商，履約日期等，並經該等招標機關依採購決標資料所記載確認事項逐一勾填確認。又被上訴人依照勞工保險局所提供之上訴人按月提供投保單位投保人數資料核對，上訴人於各該採購案件履約期間國內僱用員工總人數已逾 100

人，上訴人系爭採購案計 19 件，於 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日之履約期間內應僱用原住民人數，實際僱用人數，不足人數，有政府採購履約期間內雇用原住民人數未達法定標準及應繳納代金一覽表、應繳代金清單、勞保原住民名單、個人戶籍資料附卷可按，是上訴人違規事證明確。次查政府採購法於 87 年 5 月 27 日公布施行時第 98 條規定，採取原住民及身心障礙者合計達 2%之僱用比例方式，課予得標廠商僱用之義務。然 86 年 4 月 26 日修正公布之身心障礙者保護法第 31 條第 2 項業已明定私立學校、團體及民營事業機構員工總人數逾 100 人者，需進用身心障礙者 1%，使得身心障礙者於採購案履約期間內至少獲得 1%之保障，原住民族因缺乏專法保護，為避免政府採購法所採合計方式造成僱用偏頗不均之流弊，原住民族工作權保障法於 90 年 10 月 31 日公布施行時，於第 12 條第 1 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 100 人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數 1%。」以期確實保障原住民於政府採購案件中達到 1%比例進用之就業機會。由上可知，原住民族工作權保障法第 12 條規定，僅在補充規範得標廠商依政府採購法第 98 條規定進用之原住民比例標準及其追繳代金應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納，得標廠商依政府採購法第 98 條規定所負之義務並未變更，因此除原住民僱用之比例及代金收取機關應依原住民族工作權保障法第 12 條所定外，其餘規範仍應回歸政府採購法之相關規定。再依政府採購法施行細則第 107 條第 1 項規定，所謂「員工總人數」係依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理，嗣身心障礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法，並將上開施行細則之規定明定於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，亦即關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，並未因前述法律之修正而受影響，參諸中央法規標準法第 17 條規定，被上訴人以勞工保險局所統計上訴人每月 1

日參加勞保人數，認定上訴人員工總人數，並無違法。又核系爭有關得標廠商於履約期間僱用一定比例原住民並於違反時繳納代金之規定，既係為促進原住民就業考量，權衡促進原住民就業與部分人民財產權喪失二者，當以促進原住民族就業為優先之立法裁量範疇，法條且已限縮至標得政府採購案之一定規模廠商於履約期間內須足額僱用原住民，其對得標廠商法益之影響程度已屬最小，採取之方法且有助於目的之達成，乃有其法定正當理由，自無違憲法所保障之人民財產權及平等、比例等原則。再參照政府採購法第 98 條規定可知得標廠商若於國內員工總人數逾 100 人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數的 2%，則此規定係於政府採購法於 87 年制定當時，立法者思藉立法方式作為保障弱勢團體之政策工具，所以始將政府採購與原住民族工作權保障法或身心障礙者保護法做連結。只要是參與政府採購案之投標並且得標之廠商，其在履約期間即負有保障弱勢團體的義務，並且考量採購案得標者之影響程度，自屬合理、合憲之連結，尚無申請大法官解釋之必要。又僱用原住民名單暨原住民身分證明文件，有賴其他法定機關如戶役政單位、勞保局之提供，被上訴人非執掌該等資料之主管機關，受該等機關要求妥善保管、合法運用之拘束，基於行政機關權責劃分原則，被上訴人實非可任意外洩。且上開資料乃個人族別、身分之辨識，涉及個人隱私權及人格權甚鉅，參諸行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 3 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款、司法院釋字第 603 號解釋保護個人隱私權之意旨，被上訴人實難將該等資料提供予上訴人，亦無從認被上訴人違反行政程序法第 96 條第 1 項規定。又上訴人客觀上並非不能取得該等資料而據以確認其所僱用員工之原住民身分，被上訴人不予提供原住民身分名單，亦有所據。而原處分附件已載明上訴人得標之標案資料（含標案名稱、履約起迄日期及招標機關等）以供核對，並清楚記載法令依據、

處分理由及應繳納代金金額之計算，是原處分係依照行政程序法第 96 條之規定為記載，當屬適法等由，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略謂：

(一)原判決就上訴人於原審所提攻擊防禦方法，於判決書理由未記載其意見及法律上意見，有違行政訴訟法第 189 條及同法第 209 條第 1 項第 7 款及第 3 項規定，有判決不備理由之違背法令：原處分所課予上訴人應繳納每月因未足額僱用法定最低原住民人數之代金金額，與原處分所列上訴人未足額僱用之原住民人數及基本工資相乘計算而得之金額多有不符，顯有錯誤；又原處分有違行政程序法第 7 條所揭「採取之方法應有助於目的之達成」、「有多種同樣能達成目的之方法頭，應選擇對人民權益損害最少者」比例原則之規定，而有違法失當之處，應予撤銷。

(二)原處分違反行政行為之比例原則，原判決消極未適用行政程序法第 7 條規定為適法裁判，顯有判決不適用法規之判決違背法令。

(三)上訴人於原審已主張原處分援引經廢止失效之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定，計算上訴人國內員工總人數，並據此計算上訴人依原住民族工作權保障法第 12 條規定應僱用之法定最低原住民人數，有違法律保留原則。然原判決援引中央法規標準法第 17 條認定原處分並無違法，原判決有判決適用法規不當、判決不適用法規及判決不備理由之判決違背法令。

(四)原判決以被上訴人非執掌原住民名單資料之主管機關為由，認定原處分所載事實雖僅列上訴人僱用原住名員工之統計人數數據，而不願揭露上訴人僱用之原住民員工名單並無違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，顯有判決不適用法規、違反證據法則及判決不備理由之判決違背法令。(五)原住民

族工作權保障法第 12 條第 3 項之規定，恐有違反平等原則、不當連結禁止原則及比例原則之疑義，有請本院依司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項之規定，聲請大法官會議解釋憲法之必要等語。

六、本院查：

(一)按「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」為憲法增修條文第 10 條第 12 項所明定。基於上開憲法增修條文所規定之基本國策，立法院分別於 87 年 5 月 27 日及 90 年 10 月 31 日制定政府採購法第 98 條「得標廠商於其國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之 2，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。」及原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項、第 3 項「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1。」「得標廠商進用原住民人數未達第 1 項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」等規定，以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活。依上開規定，員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金，此項有關得標廠商於履約期間僱用一定比例原住民之限制，係為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活之考量所為之特別規定，屬立法裁量範圍。次按「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理；所稱履約期間，自訂約日起至廠商完成履約事項之

日止（第 1 項）。依本法第 98 條計算得標廠商於履約期間應僱用之身心障礙者及原住民之人數時，各應達國內員工總人數 1%，並均以整數為計算標準，未達整數部分不予計入（第 2 項）。」、「得標廠商僱用身心障礙者及原住民之人數不足前條第 2 項規定者，應於每月 10 日前依僱用人數不足之情形，分別向所在地之直轄市或縣（市）勞工主管機關設立之身心障礙者就業基金專戶及原住民中央主管機關設立之原住民族就業基金專戶，繳納上月之代金（第 1 項）。前項代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資計算；不足 1 月者，每日以每月基本工資除以 30 計（第 2 項）。」政府採購法施行細則第 107 條、第 108 條定有明文。考諸政府採購法第 98 條立法理由，乃係參考當時「身心障礙者保護法」第 31 條規定（身心障礙者保護法已於 96 年 7 月 11 日更名為身心障礙者權益保障法），而明定得標廠商達一定規模者，應於履約期間僱用一定比例之殘障人士或原住民，如有僱用不足者，得標廠商應繳納代金，以保障殘障人士及原住民。而「本法第 31 條之各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數之計算方式，以勞工保險局、中央信託局所統計各該機關、學校、團體或機構每月 1 日參加勞保、公保人數為準。……」行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段定有明文（嗣已修正移列身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項前段，自 98 年 7 月 11 日施行）。

（二）本件原審本於職權調查證據後，認定上訴人標得系爭採購案，經被上訴人函請招標機關確認上開採購之標案名稱、得標廠商、履約日期等，並經該等招標機關依採購決標資料所記載確認事項逐一勾填確認，有招標機關檢附之調查表影本可稽；又被上訴人依照勞工保險局所提供之上訴人按月提供投保單位投保人數資料核對，上訴人於該採購案件履約期間

國內僱用員工總人數已逾 100 人，上訴人上開政府採購案計 19 件，於 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日之履約期間內應僱用原住民人數，實際僱用人數，不足人數，有政府採購履約期間內雇用原住民人數未達法定標準及應繳納代金一覽表、應繳代金清單、勞保原住民名單、個人戶籍資料附卷可按（參見原審卷第 75 至 115 頁），上訴人違規事證明確，被上訴人以原處分追繳上訴人原住民就業代金經核算為 2,827,968 元（該核算明細表參見原審卷第 114、115 頁），經核並無違誤。上訴人雖認原處分代金事實認定有誤云云，惟其自行提出之計算表（參見原審卷第 16、17 頁）內所載之實際代金數額與原處分課代金數額不符之原因，乃因原處分附件 1 所載之不足人數，係以當月應僱用原住民人數減掉當月實際僱用人數（以當月單日之最高人數計），但因所僱用之人，於該月中有加、退保之情形（即未做滿足月之情形），故其代金之計算，應綜合原處分附件 1 所載之加、退保紀錄予以計算之（即當月未做滿 1 月者，以當月缺額日數核計），上訴人僅以該附件 1 記載之不足人數×基本工資為其計算依據，自屬有誤。是原判決就此部分認定事實並無錯誤情事，雖原判決未就此詳予指明，但其結論並無違誤，核無判決違背法令情事。

（三）次按行為時政府採購法施行細則第 107 條第 1 項既規定：「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理」，而本件行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定，嗣已修正移列身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項前段，自 98 年 7 月 11 日施行，已如上述，又參諸上揭規定可知，關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，其實質內容並未因上揭法律之修正而受影響。復參諸中央法規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準

用修正後之法規。」，則原處分雖誤引該行為時身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段法條，但其實質內容既與身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項意旨相同，而以勞工保險局所統計上訴人每月 1 日參加勞保人數，認定上訴人員工總人數，並無違誤，核無上訴人所指原處分援引法規有違反法律保留原則，及有適用法規錯誤情事。

(四)又按司法院釋字第 593 號解釋：「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。該法律或命令規定之課徵對象，如係斟酌事物性質不同所為之合目的性選擇，其所規定之課徵方式及額度如與目的之達成具有合理之關聯性，即未牴觸憲法所規定之平等原則與比例原則。」本案就已開徵原住民就業基金代金部分之費率類別，已依預算法之規定，設置單位預算「原住民族綜合發展基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，且由被上訴人徵收後，妥為管理運用，符合立法所欲實現之輔導原住民就業政策目標，以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，其課徵目的、對象、額度有法律明定，並有法律具體明確之授權，由被上訴人於授權範圍內為必要之規範，且所規定之課徵對象為「依政府採購法得標之廠商，其僱用員工總人數在一定數額(100 人)以上者」，其所規定之課徵方式及額度「依差額人數乘以每月基本工資計算，向主管機關設立之原住民族綜合發展基金專戶繳納就業基金之代金」，核與保障原住民就業之法規範目的達成具有合理之關聯性。且被上訴人代金之處分係屬於羈束處分，法規並未賦予被上訴人對於計算代金標準有裁量空間，即當法律規定之特定構成要件事實存

在時，即應為特定法律效果之行為，並無權選擇作為或不作為之裁量權。此外，原住民就業代金於立法之初，即希冀透過政府採購方式給予弱勢團體更多就業機會，而課予達一定規模得標廠商僱用原住民之公法上義務，符合目的性原則；並以代金繳納之取代未足額僱用原住民之法律效果，且立法設計上以最低基本工資作為代金之計算基準，並規定國內員工總人數逾 100 人之廠商於履約期間內具此等義務，侵害已屬最小；原處分之目的係以扶助原住民就業，其手段有助於目的之達成，尚與「比例原則」無違，原判決核無不適用行政程序法第 7 條規定之違誤。

（五）再按，隱私權雖非憲法揭明之權利，但司法院釋字 603 號解釋，指明其仍為憲法之基本權，受憲法第 22 條保障。與人性尊嚴，個人主體性及人格發展有關。在保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制。而國家「基於公益之必要」，得於不違反憲法第 23 條之範圍內，以法律明確規定強制取得所必要之個人資訊。至該法律是否符合憲法第 23 條之規定，則應就國家蒐集、利用、揭露個人資訊所能獲得之公益與對資訊隱私之主體所構成之侵害，通盤衡酌考量（上開同號解釋理由書參照）。是知個人資訊涉及個人隱私權，應加以保護，除基於公益之必要而訂定法律始得據以公開外，原則上不得任意公開。參諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定：「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：……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。」可知個人資訊之公開有侵害個人隱私者，須符合一定要件，或基於公益之必要，或為保護人民生命、身體、健康之必要（未明定包括保護財產權在內），或經該當事人之同意，始

得加以公開，因此請求公開個人資訊者，依例外從嚴之法理，必須證明其請求公開之資訊符合上開法條但書之要件，否則應不予公開。而保護個人隱私之意旨，兼有電腦處理個人資料保護個人人格權保護之限制，被上訴人因認難將該等資料提供予上訴人，尚難謂被上訴人違反行政程序法第 96 條第 1 項規定。且查上訴人所僱用之員工是否具原住民身分，乃其內部人事管理之一環，上訴人亦難諉為不知所僱用之員工是否非具備原住民身分。又個體是否具備原住民身分，事涉個人基本資料之隱私，基於憲法保護個人隱私權之意旨，揆諸上開規定及說明，上訴人尚未證明其請求公開之個人資訊符合上開法條但書之要件，自不得任意揭露，被上訴人未同意提供上訴人公司內部人事管理關於員工基本資料之隱私，自無不合。上訴人以被上訴人未同意揭露上訴人僱用原住民員工名單，致上訴人對原處分計算其應繳納代金之基準，無法全面予以複驗檢算，認已違反明確性原則之主張，難謂有據。至原判決所載僱用原住民名單暨原住民身分證明文件，有賴其法定機關如戶役政單位、勞保局之提供，被上訴人非執掌該等資料之主管機關等語，核係指卷內有關勞保原住民名單及統號查詢個人戶籍資料等資料而言，此等資料，被上訴人並非執掌該等資料之主管機關，並無違誤。至原處分所提及之「全國原住戶人口資料庫」，係由被上訴人函請勞工保險局複核受處分人實際僱用原住民人數之資料，核與上揭資料不同，並非關於原處分所認定上訴人僱用原住民名單及身分證明文件之依據，原判決亦未認定被上訴人非該資料之主管機關，原判決就此未特予說明及調查自無不合，難認原判決有上訴人所指違反證據法則情事。上訴人據以指摘原判決有判決不適用法規、違反證據法則及判決不備理由之違背法令云云，要不足採。

（六）復按憲法第 7 條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇；又按憲法第 7 條所揭示之平等原則，立法機關基於憲法之價值體系，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，且其基於合理之區別對待而以法律對人民基本權利所為之限制，亦應符合憲法第 23 條規定比例原則之要求（司法院釋字第 666、608 號解釋意旨參照）。查本件憲法增修條文明文保障原住民族之國策，尚無限制具原住民身分者僅得從事特定類型工作之意旨，而立法者於訂定原住民族工作權保障法第 12 條及政府採購法第 98 規定時，既已充分考量「廠商規模」等事項，始訂定規範員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數 1%，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金，業已就企業活動影響之程度，及得標廠商負擔此社會責任之能力予以衡酌，無違憲法比例原則，前已言之。是上開系爭條文已就得標廠商規模之大小、履行期間及進用比例等為合理之區別對待，因此，凡具一定規模及於標案履約期間之得標廠商，即生一體適用系爭條文之結果，尚無差別待遇情形，就此即無違憲法平等原則。且參照政府採購法第 98 條之規定可知，該規定係立法者思藉立法方式作為保障弱勢團體之政策工具，始將政府採購與原住民族工作權保障法或身心障礙者保護法做連結，並且考量採購案得標者之影響程度，自屬合理、合憲之連結。至上訴人主張上揭系爭條文未就得標廠商就各採購案投入之人力、時間及各項成本，以及其獲利多少，顯係對本質不相同之事件，任意做相同處理，有違平等原則云云。惟按憲法第 7 條之平等原則係在保障人民在法律上地位之實質平等，上訴人所指上情，核屬個別標案本身內

容之探討，未具標案比較之屬性，核與上揭憲法平等原則之實質內涵有別，難謂原判決所適用之系爭法條有違憲法平等原則。從而，上訴人據以主張本件原處分所適用之系爭條文違憲，請求裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋，惟因本件所適用之原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項規定，並無違反平等原則、不當連結禁止原則及比例原則之疑義，自無依職權裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋之必要，併此敘明。

（七）綜上所述，經核原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；此外，上訴人其餘所訴各節，無非係重述為原審所不採之陳詞，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無足採。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 99 年 7 月 15 日 99 年度訴字第 850 號】

〈原住民族工作權保障法事件〉

原　　告　誠品股份有限公司

代　表　人　甲○○（董事長）

訴訟代理人　張世柱　律師

　　黃偉雄　律師(兼送達代收人)

被　　告　行政院原住民族委員會

代　表　人　乙○○○○○○○○

訴訟代理人　林長振律師

上列當事人間原住民族工作權保障法事件，原告不服行政院中華民國99年2月12日院臺訴字第0990092739號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告以原告標得行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院工務室（下稱臺北榮民總醫院工務室）「洗衣設備定期委外保養」等19件採購案（詳見本院卷第103頁附表所示），於民國（下同）93年9月1日至95年9月30日履約期間僱用員工總人數逾100人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第12條第1項之標準，乃依同條第3項規定，以98年5月11日原民衛字第0980022253號處分書（下稱前處分）追繳原住民就業代金新臺幣（下同）2,864,400元。原告不服，提起訴願。被告以98年7月23日原民衛字第0980035100號處分書(下稱原處分)撤銷前處分，並將追繳原住民就業代金重新核算為2,827,968元，行政院爰以院臺訴字第0980091291號訴願決定對前處分訴願部分決定不受理（下稱前訴願決定）。原告對原處分仍表不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)原處分援引業經廢止失效之身心障礙保護法施行細則第12條第1項前段規定，計算原告國內員工總人數，並據此計算原告依原住民族工作權保障法第12條規定應僱用之法定最低原住民人數，實已違反法律保留原則，而有適用法規錯誤之情形，原處分應予廢棄：

1.按依法行政原則乃支配法治國家立法權與行政權關係之基

本原則，亦為一切行政行為必須遵循之首要原則，此從行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」即足自明。行政機關所為之行政行為或其他一切行政活動，不僅不得與法律相牴觸（法律優越原則），且如其所為之行政行為屬干涉行政，因涉及人民生命、自由及財產之保障，非有法律或法律授權之命令，行政機關不得作成行政處分或其他措施（法律保留原則），否則其合法性即生問題。

2. 查原處分據以計算原告應繳納代金金額之基準，係原告國內員工總人數，是可見計算原告國內員工總人數此節，顯係關涉原告有無政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之適用及是否有未達法定最低僱用原住民人數而應依原住民族工作權保障法第 24 條繳納代金之重要事項，乃原處分課以原告繳納代金義務內容之一部。惟本件原處分計算上開原告「國內員工總人數」之法律依據，係政府採購法施行細則第 107 條第 1 項前段規定：「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法第 12 條第 1 項辦理」暨身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段之規定，然身心障礙者保護法施行細則之母法經立法院三讀通過修正全文及名稱為身心障礙者權益保障法，且於 96 年 7 月 11 日公布施行，嗣主管機關乃依據修正後之母法第 108 條規定，另行訂定身心障礙者權益保障施行細則並於 97 年 4 月 15 日發布施行。而依中央法規標準法第 21 條第 1 項第 4 款之規定，同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者，原法規即廢止失效。可見上開原處分作為課予原告繳納代金義務之身心障礙者保護法施行細則不僅於 96 年 7 月 11 日，因其母法修正全文及名稱而失其授權法源，且自 97 年 4 月 15 日起，亦因身心障礙者權益保障施

行細則之發布實行致其廢止失效，原處分不察，逕以已廢止失效之法律作為剝奪原告財產權之行政處分依據，業已上開所揭依法行政原則及法律保留原則相違背，原處分自有違法失當之處，應予廢棄為是。

3. 至訴願決定雖以政府採購法施行細則第 107 條固未配合上開身心障礙者權益保障施行細則之修正並予修正條文內容，惟上開身心障礙者保護法施行細則與身心障礙者權益保障施行細則二者間僅為法規名稱之修正，非謂修正前之法規範即遭廢止而失其效力，故認原處分以身心障礙者權益保障施行細則第 12 條第 1 項前段為處分依據並無適用法規之違法云云。然查，原處分理由所載身心障礙者保護法施行細則第 12 條項前段規定：「本法第 31 條之各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數之計算方式，以勞工保險局、中央信託局所統計各該機關、學校、團體或機構每月一日參加公、勞保人數為準。」與現行身心障礙者權益保障法施行細則上之規範迥然不同，質言之，現行身心障礙者權益保障法施行細則上並無上開原處分所援用身心障礙者保護法施行細則第 12 條項前段所載之規範文字。故訴願決定認定上開身心障礙者保護法施行細則與現行身心障礙者權益保障法施行細則二者間僅為法規名稱之修正，而身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定仍為存在有效云云，實有誤解。是原處分憑藉現已廢止不復存在之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定認定原告「國內員工總人數」此節事實並以此涵攝原告有無政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之適用，顯於法無據，而有認事用法之違誤。訴願決定未察上情而駁回原告所提訴願，實有違誤，應予撤銷廢棄始為適法。

(二)原處分記載之事實顯有缺漏，違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款之規定，係為瑕疵之行政處分，依法應予撤銷：

1. 按行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，行政處分以書面為之者，應記載「主旨、事實、理由及其法令依據」；復按「行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，行政處分之作成，除須解釋法令及認定事實外，其決定內容涉及法律保留事項者，應有法律之授權；涉及裁量權之行使者，應作成合目的之裁量決定。對於行政機關作成行政處分之法規依據及解釋、事實之認定以及裁量之斟酌等，人民皆有瞭解之需要，以資判斷行政處分是否合法妥當，對該行政處分提起行政爭訟可以獲得救濟之機會。因此，書面之行政處分，除決定本身以外，亦須說明其事實、理由及法令依據。若針對聘僱未經許可之外籍勞工對雇主作成行政處分，應對該違法事實之地點、時間詳細記載，以特定所處罰之違法行為，以彰顯處分之明確性，否則即有違誤應予撤銷。」、「行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，書面行政處分應記載主旨、事實、理由及其法令依據，而主管機關對於人民有行政法上之違章行為，所為課處罰鍰之書面處分，應就行為人違章行為之事實予以明確正確記載，如違章行為人、日期、地點及違章行為之情形等，而其記載之內容，須達其要件已可得確定之程度，且得據以與其他行政處分為區別，及判斷其已否正確適用法律，方得謂行政處分已有事實之記載。故依行政機關所為行文之文義觀之，認該一處罰自有包含該日前之所有違章行為，該段期間之行為，依處分書內容難以區分，無從依其記載認定是否已合法定之要件，並據以區別本件行政機關第二次裁罰關於行為違章行為之期間，及判斷其已否正確適用法律，自有違誤。」鈞院 98 年度簡字第 274 號判決及臺中高

等行政法院 98 年度簡字第 93 號判決可資參照。是可知倘行政處分記載之事實有缺漏，致受處分人客觀上無法依其處分內容檢視該事實是否在原處分機關所援引法令依據涵攝範圍內，即屬內容要件欠缺之瑕疵行政處分，依法自應予以撤銷。如准許行政機關以未詳盡之事實作為處分依據，致違法侵害人民之基本權利，將使憲法保障人民基本權利之機制形同虛設。

2. 查本件被告前處分，向原告追繳 93 年 9 月 1 日起至 95 年 9 月 30 日期間之原住民就業代金 2,864,400 元整，惟該處分書僅記載原告僱用原住民之統計人數，卻無該統計人數之依據資料。然原告在 95 年 6 月 22 日已僱用原住民員工楊彩虹，並據此提出訴願，被告方按原告查出之事實，另以原處分撤銷前處分書，追繳原住民代金金額亦降為 2,827,968 元整。爰簡述被告該處分錯誤事實如下：

(1)原告在 95 年 6 月 22 日因僱用原住民員工楊彩虹，而向勞保網路就楊彩虹申辦加保，惟上開處分書檢附之原告原住民人員加退保紀錄中，並不見 95 年 6 月 22 日有任何加保紀錄。

(2)嗣楊彩虹因提出辭呈，擬在 95 年 9 月 24 日離職，而後又因值務交接問題，離職日延後至 9 月 30 日，原告乃分別在 95 年 9 月 24 日、25 日及 30 日，向勞保網路就楊彩虹申辦加退保，惟該處分書亦不見有上述加退保之紀錄。（原住民楊彩虹之勞保網路申辦作業紀錄）是依上開被告於前處分認定原告僱用原住民人數之事實有誤乙節，足見被告所提出之統計人數並非完全正確，原告為確保自身權益不因行政機關疏失而有所侵害，實須就被告所為處分之「主旨、事實、理由及其法令依據」之實質正確性及適法性予以審視為是。然被告於本件原

處分所載事實亦僅列原告僱用原住民員工之統計人數數據，而不願揭露原告僱用之原住民員工名單，致原告對原處分計算原告應繳納代金之基準，無法全面予以複驗檢算，尚難謂原處分已就原告違反政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之事實為明確記載。質言之，原告僱用之員工是否為原住民，嚴重影響原告應繳納之代金金額，而原告並無從由原處分上所載事實瞭解被告認定原告公司各月份所僱用之原住民族員工姓名，而難已據實核算原處分是否有誤記、漏記原告所僱用原住民員工等情，顯令原告客觀上無法檢視原處分記載事實之正確性，依上開所揭行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定及相關司法實務見解，原處分記載事實顯有闕漏而有瑕疵，依法應予撤銷。

3. 至訴願決定以原住民身分取得、喪失戶籍資料及戶口名簿上內已有註記，原告客觀上並非不能取得該資料，而被告就原住民之資本資料有保密義務為由，認定被告於原處分不予提供原住民身分名單有所據云云，顯非可採。蓋訴願決定上開論旨，顯係強要求原告如要審視原處分事實當否則應自行負擔可能侵害原住民身分隱私風險而一一詢問訪視原告公司每一員工身分族別，而罔顧原告實則為該原處分下遭侵害權利之人，卻放任被告無庸為其侵害原告權益之處分適法性予以說明，訴願決定見解不僅明顯有悖上開行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定意旨，且其見解等若要求受處分人即原告需甘冒違法風險方有尋求原處分行政救濟之可能，訴願決定就本件所為風險、責任分擔配置顯有偏頗行政機關之嫌，而難令原告折服。

4. 況且，行政程序法第 96 條第 1 項所載行政處分書面要式規定既係防止行政機關任意侵害人民基本權利之重要機制，

則倘有違反情形，非僅屬行政機關違法行政，更涉及憲法保障人民基本權利之議題。而本件被告是否無兩全其美之法，既可確保原住民基本資料不予洩露，並能確實符合行政程序法第 96 條第 1 項各款規定，並非無探究餘地，而此應為被告對原告為原處分時應予思慮而為妥善處理作為，實不應放任原告自陷兩難（即遭事實未明之行政處分侵害權利無從救濟抑或為求明瞭事實而侵害他人隱私），故請鈞院審酌上情而為適法裁判，以杜行政機關藉此託言而致行政怠惰。

（三）原處分認定事實有誤，其處分課予對原告繳納代金不具正當性，顯為有瑕疵之行政處分，依法應予撤銷：

1. 按以書面作成行政處分除應記載說明行政程序法第 96 條第 2 款規定之「主旨、事實、理由及其法令依據」，倘其記載之事實理由有與事實不符之顯然錯誤，即屬認定事實錯誤，其實際效果將影響行政處分內容之正確性，係屬內容要件欠缺之瑕疵行政處分，依法自應予以撤銷。

2. 查原處分以原告於 93 年 9 月 1 日起至 95 年 9 月 30 日止履行政府採購契約之期間內，因未按原住民族工作權保障法第 12 條規定足額僱用法定最低原住民人數，命原告應繳納原住民就業代金 2,827,968 元整。而上開應繳代金金額，依原住民族工作權保障法第 24 條第 2 項及政府採購法施行細則第 108 條第 2 項規定，應以差額人數乘以每月基本工資計算，而 96 年 7 月以前基本工資為 15,840 元，96 年 7 月（含）以後基本工資為 17,280 元，業經原處分明載可稽。惟查，原處分所課予原告應繳納每月因未足額僱用法定最低原住民人數之代金金額，與原處分所列原告未足額僱用之原住民人數及基本工資相乘計算而得之金額多有不符，顯有錯誤，應予撤銷。

(四)被告拒絕於原處分揭露原告僱用之原住民員工名單，而原處分於 98 年 7 月 23 日命原告繳納未足額僱用法定最低原住民人數之代金核課期間為 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日，則原告實無從於伊始未足額僱用法定最低原住民人數時即補足僱用人數，而只能靜待被告嗣後處分原告繳納代金時方得知其於數年前履行政府採購契約期間內未足額僱用原住民員工之情，顯見被告之作為不在促進原住民就業，而是單純對原告財產權之侵害，被告所為處分實有違反行政程序法第 7 條比例原則，原處分應予撤銷。

1. 按行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」；復按，原住民族工作權保障法第 1 條規定：「為促進原住民族就業，保障原住民族工作權及經濟生活，特制定本法。」合先敘明。

2. 查被告以原處分通知原告就 93 年 9 月 1 日起至 95 年 9 月 30 日止履行政府採購契約之期間內，因未按原住民族工作權保障法第 12 條規定足額僱用法定最低原住民人數，命原告應繳納原住民就業代金 2,827,968 元整。惟被告拒絕於原處分揭露原告僱用之原住民員工名單，且被告遲至 98 年 7 月 23 日方以原處分命原告繳納 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日履行政府採購契約期間內未足額僱用法定最低原住民人數之代金，則原告實無從於伊始未足額僱用法定最低原住民人數時即補足僱用法定最低原住民人數，核被告所為原處分實與上開原住民族工作權保障法第 1 條所揭示之「促進原住民族就業」之立法目的有違，而有違反行政程序法第 7 條比例原則，原處分應予撤銷。爰分述如後：

(1)被告未於原告履行政府採購契約期間未足額僱用法定最低原住民人數之時，立即或儘速通知原告應予補足僱用原住民人數，反而遲至於 98 年 7 月 23 日方以原處分命原告繳納 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日履行政府採購契約期間內未足額僱用法定最低原住民人數之代金 2,827,968 元，則原告實無從於伊始未足額僱用法定最低原住民人數時即補足僱用原住民人數，而讓具原住民族身分之勞工進入就業市場，反而原告只能靜待被告嗣後處分原告繳納代金時，方得知其於數年前履行政府採購契約期間內未足額僱用原住民員工之情事，則被告此種行政行為實無法達到原住民族工作權保障法之「促進原住民族就業」立法目的。原處分實有違行政程序法第 7 條第 1 款「採取之方法應有助於目的之達成」之規定，而有違比例原則。

(2)原處分僅列原告僱用原住民員工之統計人數數據，而不願揭露原告僱用之原住民員工名單，且原處分徵繳代金之核課期間乃處分做出之數年前（原處分於 98 年 7 月 23 日命原告繳納 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日未足額僱用法定最低原住民人數之代金），則縱原告受此處分後欲依法補足應僱用之法定最低原族民族員工數，因原處分事實為數年前之事實且只有人數而無原住民員工之名單，原告實無法從原處分中知悉原告收受處分時（即 98 年 7 月 23 日），是否有未足額僱用法定最低原住民人數，而即刻為進用原住民族員工之行為，是原處分實無從達到原住民族工作權保障法之「促進原住民族就業」立法目的。原處分實有違行政程序法第 7 條第 1 款「採取之方法應有助於目的之達成」之規定，而有違比例原則。

(3)原住民族工作權保障法第 12 條規定依政府採購法得標之廠商於履約期間內應僱用一定比例之原住民族員工，如僱用未達法定最低原住民人數者應繳納代金，其目的依同法第 1 條規定旨在「促進原住民族就業，保障原住民族工作權及經濟生活」。則被告依原住民族工作權保障法第 12 條規定命原告為繳納代金之處分時，應以該處分能達到原住民族工作權保障法所欲達到之「促進原住民族就業」之立法目的，且對人民權益損害最小方為符合比例原則之適法處分。惟查，被告係於 98 年 7 月 23 日方以原處分命原告繳納 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日履行政府採購契約期間內未足額僱用法定最低原住民人數之代金 2,827,968 元，而未於原告履行政府採購契約期間未足額僱用原住民人數時，即立刻或儘速通知原告應予補足僱用法定最低原住民人數，致令原告嗣後依法仍應繳納未足額人數每月基本工資計算之代金，卻無從得到與該所繳納代金相當之勞務服務，對原告之權益實有所侵害。換言之，被告如於原告履行政府採購契約期間有未足額僱用原住民員工時，即立刻或儘速通知原告應予補足僱用原住民員工，則原住民不僅可以實際獲得工作機會而達到原住民族工作權保障法「促進原住民族就業」之立法目的，且對原告而言其乃實際僱用原住民族員工而非繳納代金，原告尚可獲得其所僱用原住民族員工之勞動服務。然原處分此等處分內容僅係課予原告繳納代金卻未能使原住民族實際獲得工作機會，且原告繳納未足額僱用人數每月基本工資計算之代金，卻無從得到與該所繳納代金相當之勞務服務，亦有權益受損之情事。足見原處分實有違行政程序法第 7 條所揭「採取之方法應有助於目的之達成」、「有多種

同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。」比例原則之規定，而有違法失當之處，應予撤銷。

（五）被告雖陳稱原處分命原告繳納代金，其法律性質為「特別公課」而非行政罰，原告無故意過失亦不得據此免責云云，然「特別公課」依司法院釋字第 426 號解釋文闡明其仍為對義務人課予繳納金錢之負擔，故特別公課之徵收目的、對象及用途應以法律定之，本件原處分雖課予原告繳納代金之負擔，然其徵收目的及用途為何均未明訂，是原處分命原告繳納代金之處分，顯有違上開司法院釋字第 426 號解釋文，應予撤銷。查被告於前次鈞院準備程序時陳稱原處分命原告繳納代金並非行政罰而是「特別公課」，故縱使原告無故意過失亦不得據此免責云云。惟查「特別公課」依司法院釋字第 426 號解釋文「空氣污染防制費收費辦法係主管機關根據空氣污染防制法第十條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。上開法條之授權規定，就空氣污染防制法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。又已開徵部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算『空氣污染防制基金』加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，與憲法尚無違背。有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費用之後，應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收之目的，乃屬當然。」闡明「特別公課」仍為對義務人課與繳納金錢之負擔，故特別公課之徵收目的、對象及用途自應以法律定之，如由法律授

權以命令訂定者，其授權亦應具關聯性且符合具體明確之授權明確性原則。故退萬步言，縱使原處分命原告繳納代金，其法律性質為「特別公課」，然該代金徵收目的及用途為何均未以法律明定，顯有違上開司法院釋字第 426 號解釋意旨，是原處分命原告繳納代金並非適法，應予撤銷。

（六）原告有受憲法及個人資料保護法等相關法律應對他人隱私權予以尊重、維護之義務，被告一再陳稱其對原住民之基本資料有保密義由，而拒絕提供原告僱用原住民身分名單云云，明顯不顧原告如就其所僱用員工身分族別為調查，亦有因此侵犯他人人格權之風險。且被告為行政機關，享有公權力之便利，對於如何兼顧原住民族人格權之保護及原告權利之保障，當有更多行政方法選擇自由，被告不思盡其職責兼顧二者權益，反一再指稱原告負有查知義務云云，顯有行政怠惰之情。

1. 被告一再執其對原住民之基本資料有保密義務為由，拒絕提供原告僱用原住民身分名單云云。惟被告上開論據，顯係完全不顧原告亦有維護其所僱用員工隱私權之義務。質言之，被告為避免侵犯他人隱私之行政責任而拒絕提供原住民身分名單予原告，惟原告倘為確認被告處分事實是否真實而欲蒐集、調查員工族別資料，亦受有個人資料保護法第 6 條及第 19 條規範而非當然得以為之。故被告所辯顯然是將原處分事實認定錯誤之風險，交由原告自行承擔而免除被告機關之行政責任；而忽略原告為實原處分下遭侵害權利之人，依法本得請求原處分機關即被告就處分事實予以載明，然被告不僅有悖行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，就原處分事實未詳為記載，且於訴願程序及鈞院審理時更為避免行政責任而一再陳稱原告得否知悉其所僱用員工為原住民為其內部管理問題，與被告無涉云云，被

告作為實視行政程序法第96條行政處分書面要式性之法律規範於無物。

2. 且查被告為行政機關，享有公權力之便利，對於如何兼顧「原住民隱私」及「提供原告所僱用原住民名單以確實符合行政程序法第96條第1項各款規定」二者，當有更多選擇方法可以為之，而不應置依法主張權利之原告自陷兩難（即遭事實未明之行政處分侵害權利無從救濟抑或為求明瞭事實而侵害他人隱私），故請鈞院審酌上情而為適法裁判，以杜行政機關藉此託言而致行政怠惰。

（七）原住民族工作權益保障法第12條第3項之規定恐有違反平等原則及比例原則之疑義，有請鈞院依司法院大法官審理案件法第5條第2項之規定，聲請大法官會議解釋憲法之必要：

1. 按憲法第 5 條規定：「中華民國各民族一律平等。」與憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，以及就業服務法第5條第 1 項之規定，為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族為由，予以歧視。倘認原住民族工作權益保障法第12條第3項之規定，有助於雇主在選擇僱用原住民之機率，勢將排擠到非屬原住民之人之就業機會，不僅違反就業服務法第 5 條第 1 項之規定，亦有違憲法第5條規定及憲法第7條規定之平等原則。

2. 又依政府採購法第 2 條規定，各機關採購標的涵蓋項目包括工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等，各類採購案件不僅性質大不相同，其數額、執行期間長短亦均各異，採購金額從數萬元至數百億元不等，得標廠商就各採購案亦有數千元至數億元不等之獲利。倘按原住民族工作權益保障法第 12 條及第 24 條規定一律以得標廠商之全部員工人數計算應僱用之原住民人數及應繳

納代金金額，而不問得標廠商就各採購案投入之人力、時間、金錢及各項成本，以及其獲利多少，顯係對「本質不相同之事件，任意地做相同處理」，亦有違司法院釋字第 485 號解釋文揭露之平等原則。

3. 次按比例原則作為憲法位階之法律原則，凡以「法律保留」作為限制憲法上基本權利之準則者，均應以比例原則充當內在界線。改制前行政法院 83 年度判字第 2291 號判決：「比例原則，係淵源於憲法上法治國家思想之一般法律原則之一種，具憲法層次之效力，故該原則拘束行政、立法及司法等行為。因而，行政機關於選擇達成行政目的之手段時，其所作成之行政處分必須符合比例原則，換言之，除該行政處分須最適合於行政目的之要求，並不得逾越必要範圍外，尚須與所欲達成之行政目的間保持一定之比例，始足當之。」著有明文。是凡所有行政、立法及司法行為，均應遵守比例原則之內涵，其所造成之損害應輕於達成目的所獲致之利益，始為合法。
4. 又司法院釋字第 593 號解釋亦明白揭示：「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第十五條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律為之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。該法律或命令規定之課徵對象，如係斟酌事務性質不同所為之合目的性選擇，其所規定之課徵方式及額度如與目的之達成具有合理之關連性，即未牴觸憲法所規定之平等原則與比例原則。」核其意旨，係指以法律或命令課予繳納租稅以外之金錢義務，除受法律保留之規範外，其所規定之課徵方式及額度，亦應與欲達成之行政目的具有合理之關連性，否則即抵觸憲法規定之比例原則。

5. 查原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定自公布施行以來，使國內各大企業人事成本增加，從經濟日報 93 年 12 月 15 日報導，當時國內即有超過 1500 家企業每月均須繳納高額代金，其造成損害不可謂之不大。惟原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項之規定，並無提升原住民人力素質之功能，且礙於原住民之隱私權保護，企業經營者在選僱勞工時，並無法確實得知其選僱者是否為原住民，致無法實質保障原住民族之工作權益。其造成損害極大，且該損害與立法機關欲達成之目的並無合理之關連性，致其目的難以達成，所獲利益與所受損害亦顯不相當，不成比例，已違背憲法規定之比例原則，至為灼然。

6. 綜上，原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項規定既有違背平等原則及比例原則之疑義，鈞院於審理本件適用該規定時，即得依司法院大法官會議審理案件法第 5 條第 2 項規定向司法院大法官會議聲請解釋憲法，方為妥適。

(五) 綜上所述，原處分及訴願決定均有違誤之處，為此，原告依據行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，提起本件撤銷訴訟，並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一) 被告所適用之身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項前段依中央法規標準法第 17 條仍適用修正後之法規：

1. 依法行政原則乃法治國原則下之重要行政基礎，自屬無疑。被告依原住民族工作權保障法第 12 條、第 24 條、政府採購法第 98 條及其施行細則計算、課處就業代金。

2. 被告認定「國內員工總人數」之標準，係依政府採購法施行細則第 107 條第 1 項前段：依身心障礙者保護法第 12 條第 1 項規定辦理。嗣後，立法院於修正身心障礙者保護法為身心障

礙者權益保障法，惟將有關公、私立義務機關（構）、學校、團體員工總人數之計算方式，自身心障礙者保護法施行細則第 12 條修正移列於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，合先陳明。

3. 然而依中央法規標準法第 17 條：「法規對於某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」可知，若法規之實質內容歷時迭新，仍適用或準用修正後之法規。因此被告依政府採購法施行細則第 107 條 1 項前段認定「國內員工總人數」，但實質內容仍須援引身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項。因此，社會生活所發生的事實，同時涉及數個法律規範，而此數個法律規範之一有所修正時，其修正前之舊規定即被修正後之新規定所取代；縱相關法律規範尚未因應調整、修正、生效，根據後法優於前法之原則，仍得援引適用。4. 綜上所陳：原處分適用相關法律、法規命令並無違誤，無違反法律保留原則之情事，不生法律適用錯誤之疑義。

(二) 被告作成系爭處分之事實認定，理由如下所述：

1. 被告以原處分撤銷先前處分。查其原因，被告作成系爭處分以撤銷前處分之理由，即被告採認原告之陳述內容而另為適法處分，豈因事後採認原告之陳述反認被告認定事實生有闕漏、瑕疵、而生系爭處分應被撤銷之理。

2. 被告於原處分所認定之事實資訊：僱用原住民人數未達法定標準及應繳代金一覽表、國內員工總人數、勞保原住民名單、各標案之履約期間、應繳代金清單，各詳如事證所載，被告認定事實並無違誤。

3. 然而，訴願決定業已針對系爭行政處分之事實認定及法律適用進行合目的性之審查；再者，原住民就業代金之課處屬羈束行政行為，自無裁量瑕疵之疑慮。

(三)被告依法為保護個人隱私，無從提供個人身分之基本人資：

1. 為保護個人隱私，行政程序法第 46 條第 2 項第 2 款、檔案法第 18 條第 5 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款等，均明文規定政府各級機關就個人隱私之資訊應予保密，不得主動或據申請而公開。職此，被告於系爭處分中未明列原告所僱用具原住民身分之人，係基於法律限制不得向原告主動公開有關個人隱私之政府資訊

2. 然退萬步言，縱使被告依法未提供原告個人隱私之政府資訊；原告基於公司內部人事之管理、契約條款之掌握，豈有難以知悉原告僱用人員有無原住民身分之情事？原告得藉由修改僱傭契約之內容、內部人事管理、甚至要求原告之受僱人揭露等手段，切實掌握原告內部之原住民員工，此種方式應較被告一一篩檢、比對個人人資來得便捷、快速、耗費較低之成本。因此縱被告拒予提供個人族別之資料，仍會向法院提供有關本案之所有資料，非但不會阻礙訴訟之公平，亦無陷原告於兩難。

(四)原住民族工作權保障法第12條第3項乃立法者調和原住民與非原住民之工作氛圍，自無違憲之虞：

1. 中華民國憲法第 7 條：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」揭櫫平等原則之意旨，惟平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待，司法院大法官解釋第 596 號、第 485 號解釋明白揭示。因此立法者自得以和行政目的有合理連結之手段保障較一般社會大眾弱勢之社群，以提升其生活環境、完滿人性尊嚴；非謂法律形式上給予不同對待即認定或推定系爭法律違反平等原則。

2. 比例原則為憲法位階之一般法律原則，拘束所有國家行為，自屬無疑。原住民族工作權保障法第 1 條：「為促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活，特制定本法。」揭示本法所欲保護之公益，乃立法者在實現中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項基本國策之宣示，亦非追求明顯違憲之法益，此合憲之目的以符適當性原則。又必要性原則並非要求國家行為不得侵害人民，而係要求最小的侵害，因此立法者於政府採購法及原住民族工作權保障法中規定進用原住民之比例為國內員工總人數的百分之 1；若未達進用比例時，則以差額人數乘以最低工資向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金以供被告針對原住民就業利用。上開手段相較於其他可能手段已符相同有效、較小限制及較少之成本消耗，因此難謂違反必要性原則。再者，政府採購法及原住民族工作權保障法所規定得標廠商應進用原住民之比例，相較於非原住民雇用比例，實距九十九倍；上開法律所欲保障之立法目的與限制人民之手段相比，無失均衡。

3. 綜上所陳，小結如下：衡酌憲法增修條文第 10 條第 12 項之精神與原住民族工作權保障法之意旨。整體以觀，足認原住民族工作權保障法乃立法者就原住民與非原住民間工作權之判斷、調和；非原告所稱原住民與非原住民族間工作權之襲奪、衝突，因此不生違反比例原則與平等原則之疑義，亦無大法官解釋之必要。

(五)綜上論述，原處分及訴願決定並無違誤等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴、訴訟費用由原告負擔。

四、上開事實概要欄所述之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分書、原告 93 年 9 月至 95 年 9 月止政府採購履約期間內僱用原住民人數未達法定標準及應繳納代金一覽

表、原告 93 年 9 月至 95 年 9 月勞保總人數、原告勞保原住民名單、原告 93 年 9 月至 95 年 9 月得標案件之各個履約期間、96 年相關各機關（構）及學校辦理政府採購決標資料調查表、原告 93 年 9 月至 95 年 9 月原告應繳代金清單、被告 96 年 3 月 14 日原民衛字第 0960010034 號函、勞工保險局 98 年 6 月 26 日保承資字第 09810240160 號函、臺北市立聯合醫院 96 年 3 月 9 日北市醫總字第 09630954600 號函、臺北市立聯合醫院與原告之「忠孝院區洗碗機遷移至松德院區安裝（含維護）」與 94 年 4 月 12 日決標紀錄、原告 94 年 4 月 11 日投標廠商聲明書（臺北市立聯合醫院）、行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院 96 年 3 月 20 日北總工字第 0960005299 號函、行政院國軍退除役官兵輔導委員會高雄榮民總醫院 96 年 3 月 22 日高總補字第 0960003262 號函、國防醫學院 96 年 3 月 9 日集緯字第 0960001026 號函、行政院文化建設委員會 96 年 4 育 10 日文秘字第 0962109646 號函、臺北市立浩然敬老院 96 年 3 月 6 日北市浩院總字第 09630075100 號函、國立臺灣科技大學 96 年 3 月 19 日臺科大總字第 0960001710 號函、臺北市立聯合醫院與原告之「瓦斯三層炊飯鍋」契約、行政院國軍退除役官兵輔導委員會竹東榮民醫院 96 年 3 月 19 日竹醫秘字第 0960001330 號函、臺糖公司休閒遊憩事業部尖山埤江南渡假村 96 年 3 月 23 日尖人字第 0962005014 號函、臺北市政府文化局 96 年 3 月 20 日北市文化秘字第 09631338200 號函、臺北市立聯合醫院 98 年 3 月 4 日北市醫總字第 09832374900 號函、相關各機關（構）及學校辦理政府採購履約情形調查表等件分別附原處分卷、訴願卷及本院卷可稽，為可確認之事實。

五、歸納兩造上述之主張，本件爭執之重點在於:原告有無於 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日履約期間僱用員工總人數逾 100 人，惟進用原住民人數未達原住民族工作權保障法第 12 條第 1 項之標準?被告依原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項之，以原處分追繳原

住民就業代金是否適法?本院判斷如下：

(一)按憲法增修條文第 10 條第 12 項規定:「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同。」基於上開憲法增修條文所規定之基本國策，立法院分別於 87 年 5 月 27 日及 90 年 10 月 31 日制訂政府採購法第 98 條規定:「得標廠商於其國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。」及原住民族保障法第 12 條第 1 項、第 3 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之一。…得標廠商進用原住民人數未達第一項標準者，應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。」以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活（原民保障法第 1 條之立法目的參照）。第 24 條第 1 項及第 2 項規定「本法施行 3 年後，各級政府機關、公立學校及公營事業機構僱用原住民之人數，未達第 4 條及第 5 條所定比例者，應每月繳納代金。但經依第 14 條第 2 項規定函請各級主管機關推介者，於主管機關未推介進用人員前，免繳代金。」「前項及第 12 條第 3 項之代金，依差額人數乘以每月基本工資計算。」同法施行細則第 13 條規定：「本法第 24 條第 2 項所稱基本工資，指依勞動基準法第 21 條所定之基本工資。」依據上開條文，員工總人數逾 100 人以上之得標廠商，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數 1%，否則應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納代金。此項有關得標廠商於履約期間僱用一定比例原住民之限制，係為促進原住民

就業，保障原住民工作權及經濟生活之考量所為之特別規定，屬立法裁量範圍。

(二)次按「依憲法第 23 條之規定，國家對於人民之自由及權利有所限制，固應以法律定之。惟法律對於有關人民權利義務之事項，不能鉅細靡遺，一律加以規定，其屬於細節性、技術性者，法律自得授權主管機關以命令定之，俾便法律之實施。行政機關基於此種授權發布之命令，其內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的者，自為憲法之所許。」業經司法院釋字第 360 號解釋在案。查政府採購法施行細則第 107 條規定：「本法第 98 條所稱國內員工總人數，依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理；所稱履約期間，自訂約日起至廠商完成履約事項之日止。依本法第 98 條計算得標廠商於履約期間應僱用之身心障礙者及原住民之人數時，各應達國內員工總人數百分之一，並均以整數為計算標準，未達整數部分不予計入。」同法施行細則第 108 條規定：「得標廠商僱用原住民之人數不足前條第 2 項規定者，應於每月 10 前依僱用人數不足之情形，向原住民中央主管機關設立之原住民族就業基金專戶，繳納上月之代金。前項代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資計算；不足一月者，每日以每月基本工資除以 30 計。」及身心障礙者保護法施行細則（按身心障礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法）第 12 條第 1 項規定：「……各級政府機關、公、私立學校、團體及公、民營事業機構員工總人數之計算方式，以勞工保險局、中央信託局所統計各該機關、學校、團體或機構每月 1 日參加勞保、公保人數為準。」分別為主管機關公共工程會及內政部，基於政府採購法及身心障礙者保護法之授權所頒訂屬於細節性、技術性之法規命令，經核未逾越母法之授權範圍及內容，並與原住民工作保障法及身

心障礙者保護法之立法意旨相符，自得予適用。

(三)又司法院釋字第 593 號解釋意旨揭櫫：「國家基於一定之公益目的，對特定人民課予繳納租稅以外之金錢義務，涉及人民受憲法第 15 條保障之財產權，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範。該法律或命令規定之課徵對象，如係斟酌事物性質不同所為之合目的性選擇，其所規定之課徵方式及額度如與目的之達成具有合理之關聯性，即未牴觸憲法所規定之平等原則與比例原則。」本件已開徵原住民就業基金代金部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「原住民族綜合發展基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，且主管機關徵收後，妥為管理運用，符合立法所欲實現之輔導原住民就業政策目標，以促進原住民就業，保障原住民工作權及經濟生活（原住民族工作權保障法第 1 條之立法目的參照），其課徵目的、對象、額度有上開法律明定並有法律具體明確之授權，由主管機關於授權範圍內以命令為必要之規範，且所規定之課徵對象為「依政府採購法得標之廠商，其僱用員工總人數在一定數額（100 人）以上者」，其所規定之課徵方式及額度「依差額人數乘以每月基本工資計算，向主管機關設立之原住民族綜合發展基金專戶繳納就業基金之代金」核與保障原住民就業之法規範目的達成具有合理之關聯性。原住民就業代金係涉及法律義務之特別公課，此一特別公課，以有法律義務之違反為成立之前提，不問違章行為之故意過失。蓋特別公課之性質究與行政罰有別，無涉可責性或歸責性，故僅需得標廠商於履約期間違反僱用一定比例原住民之義務而符合法律所規定之構成要件，即應繳納就業代金。是原告主張在承包政府工程前原告不會知道有多少員工

是原住民，也不能要求員工說明是否為原住民身分，原告沒有故意過失云云，尚非可採。

（四）查原告標得臺北榮民總醫院工務室「洗衣設備定期委外保養」等 19 件採購案，經被告函請招標機關確認上開採購之標案名稱、得標廠商，履約日期等，並經該等招標機關依採購決標資料所記載確認事項逐一勾填確認，有招標機關檢附之調查表影本可稽(見本院卷第 103-113 頁)。又被告依照勞工保險局所提供之原告按月提供投保單位投保人數資料核對，原告於各該採購案件履約期間國內僱用員工總人數已逾 100 人，原告上開政府採購案計 19 件，於 93 年 9 月 1 日至 95 年 9 月 30 日之履約期間內應僱用原住民人數，實際僱用人數，不足人數，有政府採購履約期間內雇用原住民人數未達法定標準及應繳納代金一覽表、應繳代金清單、勞保原住民名單、個人戶籍資料附卷可按（見本院卷第 75-102、114 頁）。是原告違規事證明確，被告依照原住民族工作權保障法第 12 條第 3 項之規定，追繳原告原住民就業代金 2,827,968 元，尚無不合。

（五）原告雖主張原處分援引業經廢止失效之身心障礙保護法施行細則第 12 條第 1 項前段規定，計算原告國內員工總人數，並據此計算原告應僱用之法定最低原住民人數，已違反法律保留原則，而有適用法規錯誤之情形云云。惟查，政府採購法於 87 年 5 月 27 日公布施行時，第 98 條規定：「得標廠商其於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用殘障人士及原住民，人數不低於總人數百分之 2，僱用不足者，應繳納代金。」採取原住民及身心障礙者合計達百分之 2 之僱用比例方式，課予得標廠商僱用之義務。然 86 年 4 月 26 日修正公布之身心障礙者保護法第 31 條第 2 項業已明定私立學校、團體及民營事業機構員工總人數逾 1 百人者，需進用身心障

礙者百分之 1，使得身心障礙者於採購案履約期間內至少獲得百分之 1 之保障，原住民族因缺乏專法保護，為避免政府採購法所採合計方式造成僱用偏頗不均之流弊，原住民族工作權保障法於 90 年 10 月 31 日公布施行時，乃於第 12 條第 1 項規定：「依政府採購法得標之廠商，於國內員工總人數逾 1 百人者，應於履約期間僱用原住民，其人數不得低於總人數百分之 1。」以期確實保障原住民於政府採購案件中達到百分之 1 比例進用之就業機會。由上可知，原住民族工作權保障法第 12 條規定，僅在補充規範得標廠商依政府採購法第 98 條規定進用之原住民比例標準及其追繳代金應向原住民族綜合發展基金之就業基金繳納，得標廠商依政府採購法第 98 條規定所負之義務並未變更，因此除原住民僱用之比例及代金收取機關應依原住民族工作權保障法第 12 條所定外，其餘規範仍應回歸政府採購法之相關規定。再依前揭政府採購法施行細則第 107 條第 1 項規定，所謂「員工總人數」係依身心障礙者保護法施行細則第 12 條第 1 項規定辦理，嗣身心障礙者保護法於 96 年 7 月 11 日修正公布名稱為身心障礙者權益保障法，並將上開施行細則之規定明定於身心障礙者權益保障法第 38 條第 3 項，亦即關於員工總人數之計算，其標準仍屬相同，並未因前述法律之修正而受影響，參諸中央法規標準法第 17 條規定：「法規對某一事項規定適用或準用其他法規之規定者，其他法規修正後，適用或準用修正後之法規。」是被告以勞工保險局所統計原告每月 1 日參加勞保人數，認定原告員工總人數，並無違法。

（六）原告另主張原住民族工作權益保障法第 12 條第 3 項規定有違背平等原則及比例原則之虞，得依司法院大法官會議審理案件法第 5 條第 2 項規定，向司法院大法官會議聲請解釋憲法，方為妥適云云。核系爭有關得標廠商於履約期間僱用一定比

例原住民並於違反時繳納代金之規定，既係為促進原住民就業考量，權衡促進原住民就業與部分人民財產權喪失二者，當以促進原住民族就業為優先之立法裁量範疇，法條且已限縮至標得政府採購案之一定規模廠商於履約期間內須足額僱用原住民，其對得標廠商法益之影響程度已屬最小，採取之方法且有助於目的之達成，乃有其法定正當理由，自無違憲法所保障之人民財產權及平等、比例等原則。再參照政府採購法第 98 條之規定可知得標廠商若於國內員工總人數逾 100 人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數的百分之 2，則此規定係於政府採購法於 87 年制定當時，立法者思藉立法方式作為保障弱勢團體之政策工具，所以始將政府採購與原住民族工作權保障法或身心障礙者保護法做連結。易言之，只要是參與政府採購案之投標並且得標之廠商，其在履約期間即負有保障弱勢團體的義務，此部分係立法者以法律規定將政府採購與弱勢人權保障做連結，並且考量採購案得標者之影響程度，自屬合理、合憲之連結，尚無申請大法官解釋之必要，故原告此部分之主張，亦無可採。

（七）原告又主張：被告於原處分所載事實亦僅列原告僱用原住民員工之統計人數數據，而未揭露原告僱用之原住民員工名單，致原告對原處分計算原告應繳納代金之基準，無法檢算，尚難謂原處分已就原告違反政府採購法第 98 條、原住民族工作權保障法第 12 條規定之事實為明確記載云云。惟按僱用原住民名單暨原住民身分證明文件，有賴其他法定機關如戶役政單位、勞保局之提供，被告非執掌該等資料之主管機關，受該等機關要求妥善保管、合法運用之拘束，基於行政機關權責劃分原則，被告實非可任意外洩。且上開資料乃個人族別、身分之辨識，涉及個人隱私權及人格權甚鉅，參諸行政

程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 3 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款：「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：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。」規定，並參照司法院釋字第 603 解釋：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障（本院釋字第 585 號解釋參照）。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」保護個人隱私權之意旨，兼有電腦處理個人資料保護法個人人格權保護之限制，被告實難將該等資料提供予原告，亦無從認被告違反行政程序法第 96 條第 1 項規定。再者，被告為查核得標廠商實際僱用原住民人數，定期將年滿 14 歲以上之原住民人口資料函送勞工保險局比對，嗣依據勞工保險局彙送之投保單位投保人數資料查核，如有疑義，再透過連線各縣（市）之戶役政資訊系統確認是否確實具有原住民身分及取得原住民身分日期。又依原住民身分法第 11 條第 1 項規定，原住民身分取得、喪失，於戶籍資料及戶口名簿內已有註記(參見本院卷第 80 頁)，原告客觀上並非不能取得該等資料而據以確認其所僱用員工之原住民身分，被告不予提供原住民身分名單，亦有所據。而原處分附件已載明原告得標之標案資料（含標案名稱、履約起迄日期及招標機關等）

以供核對，並清楚記載法令依據、處分理由及應繳納代金金額之計算，是原處分係依照行政程序法第 96 條之規定而為記載，當屬適法。故原告此部分之主張，亦非可採。

六、綜上，原告所訴各節，均非可採，原處分認事用法核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張陳述，於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 6 月 9 日 100 年度判字第 928 號】

〈政府資訊公開法事件〉

上　訴　人　簡錫堦

訴訟代理人　詹順貴　律師

　　黃旭田　律師

　　高涌誠　律師

被 上訴 人　勞工保險局

代　表　人　陳益民

訴訟代理人　蔡順雄　律師

　　曹詩羽　律師

　　陳怡妃　律師

上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 98 年 12 月 7 日臺北高等行政法院 98 年度訴字第 873 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人於民國 97 年 10 月 7 日檢具人民公開閱覽政府資訊申請書，向被上訴人申請提供自 93 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日，勞工保險基金（下稱勞保基金）有關個股股票買賣之持股明細與買賣時間紀錄、盈虧情況等資訊（下稱系爭資訊）。案經被上訴人依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定，以 97 年 10 月 15 日保財基字第 09710533180 號函（下稱原處分）復不予提供。上訴人不服，提起訴願及行政訴訟均遭駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：政府資訊以公開為原則，限制為例外，若無法律之限制，均應公開。原處分違反行政程序法第 5 條規定之行政明確性原則，未解釋何謂正當利益、如何妨害其經營上正當利益及其因果關係，不符行政明確性原則，對於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款構成要件之適用亦有錯誤。依勞工保險條例（下稱勞保條例）第 5 條第 1 項前段規定並觀諸該條例之章節名稱，股票買賣並非被上訴人經營範圍。縱買賣股票屬被上訴人之「營業項目」，上訴人僅請求閱覽勞保基金投資股票持有明細等資料，並未要求被上訴人說明選股之方式，顯然不涉及營業秘密，並無訴願決定書所謂相當隱密性可言。且不論持股是否已出清、不問買入日期距申請日多久，被上訴人一概不准提供予上訴人此等歷史資料，顯有怠於裁量之明顯違法。縱有少數檔股票遭受狙擊，本於公益衡量，人民知的權利仍不應遭排除等語，求為判決：訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人對於上訴人 97 年 10 月 7 日的申請，應作成准許提供 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日（按上訴人申請時請求提供時間為 93 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日，於原審訴訟中減縮）勞保基金有關系爭資訊之處分。

三、被上訴人則以：依勞工保險基金管理及運用辦法（下稱勞保基金管理及運用辦法）第 4 條第 5 款、第 5 條第 1 項第 4 款規定，勞保基金依法得投資權益證券。另依政府資訊公開法第 18 條第 1 項

第 9 款規定、法務部 95 年 4 月 25 日函釋意旨，及政府資訊公開法第 6 條之立法理由，勞保基金之投資經營有關資料，如公開或提供將妨害本基金投資經營上之正當利益時，被上訴人得依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定不予提供。基金個股股票之持股明細、買賣之時間紀錄涉營業上秘密，如公開會影響基金之操作；被上訴人已於全球資訊公開網站上定期公布基金財務限制公開以外之相關資訊，符合政府資訊公開法第 18 條第 2 項之分離原則等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)行政院勞工委員會（下稱勞委會）依勞保條例第 67 條第 2 項授權，訂定勞保基金管理及運用辦法，依其第 2 條、第 5 條第 1 項規定，勞保基金之管理及運用由被上訴人辦理，依法得投資權益證券，權益證券係指公司籌措長期資金的工具，可分為普通股與特別股兩種，股票自屬權益證券之一種，因此投資買賣股票即為被上訴人經營項目，系爭資訊係屬被上訴人經營之有關資訊。且依勞保條例第 67 條第 2 項授權應已明確。上訴人稱勞保條例第 67 條第 1 項前 4 款規定之運用範疇均具有投資風險低之保本性質，第 5 款規定應從嚴解釋，不包括投資風險大且不具保本性質之股票買賣，尚非可採。(二)被上訴人勞保基金投資之股票均係長期持投，勞保基金投資之個股重疊性高，持有者又多為權值股，因此若將個股買賣時間、盈虧及持股明細予以公開，縱為過往資料，仍易使有心人士藉此預測基金未來投資走向，甚至進場為反向對作或同向拉抬之行為，此除造成股票市場受人為干預，亦使勞保基金易受外資或法人狙擊，影響基金之操作與投資績效。系爭資訊雖屬過去資料，如予提供仍將侵害其權利、競爭地位及其他正當利益。雖上訴人以市場三大法人、外資、投信及自營商每日均揭露個股交易買賣數量為例，主張系爭資訊之提供不致影響勞保基金運作。然此顯然忽視被上訴人長期持股且投資之個股具有高度重疊性之事

實。且市場三大法人目前雖每日揭露個股交易買賣數量，惟係以外資、投信、自營商等三大類彙整性資料予以揭露，且個別外資或投信所揭露者僅係每日交易個股買進、賣出張數，在機構數量甚多及揭露之資料非個別具體明確之情形下，個別機構之交易資料仍具有相當之隱密性，與系爭資訊情況顯不相同，無從比附援用。(三)上訴人以媒體資料載述勞保基金虧損即認其中恐有勾結、圖利及炒作股票等弊端，要屬臆測之詞，況若確有不法情事，亦應由檢察官偵查，尚非提供系爭資訊予上訴人查核。再勞保基金投資上市、上櫃公司股票之獲利狀況，涉及勞工權益，固為勞工所關注，然尚難認與公益有關，系爭資訊之提供自非於公益有必要。又被上訴人於其全球資訊公開網站上定期公布勞保基金財務相關資訊，已就不影響其權益或競爭地位之相關資訊予以公開，與政府資訊公開法第 1 條意旨無違。因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略以：(一)自勞保條例之各章節名稱可知，被上訴人之業務係從事「保險人」所應為之業務，股票買賣非屬之。原審以子法（勞保基金管理及運用辦法第 5 條）倒推母法（勞保條例第 67 條第 1 項）各款解釋範圍，有違論理法則。又勞保條例第 67 條本身並未規定股票買賣操作為被上訴人經營之範圍。同條例第 67 條第 1 項前段屬列舉事項，應從嚴解釋，故該項第 5 款「政府核准有利於本基金收入之投資」其風險等級、運用安全性審酌、正當性與目的性等均應與前 4 款具相同性質及內涵，股票買賣則非屬之。原審不備理由遽認該款範圍包括股票買賣，違背法令。且原審對於勞保基金管理及運用辦法之授權明確性判斷，有循環論證之謬誤。(二)所謂「正當利益」須具高度期待可能性，原審對高風險之股票買賣獲利是否屬正當利益未置一詞，逕認提供系爭資訊將損害被上訴人正當利益，判決不備理由。又「長期投資」有其學理上定義與權益法、成本法等不同處理方式，然原審對何

謂長期投資不但未賦予明確定義，對被上訴人所提「6 個月以上即為長期投資」之主張是否正確亦完全未評價，究以何種標準認定不得而知，顯有判決不備理由之違誤。再原審認上訴人懷疑勞保基金操作不合商業常規屬臆測之詞，然原審顧慮系爭資訊公開可能遭受狙擊，亦屬臆測，是其標準不一，判決理由矛盾。又縱有狙擊情事，其對象亦非針對勞保基金，而僅係針對被投資公司個別因素所致，核與勞保基金無關，原審顧慮誠屬臆測，原審擔心之狙擊情形與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款（上訴人誤載為第 7 款）主體不符，涵攝錯誤，適用法令不當。(三)原審以勞保基金縱有不法情事致虧損，亦應由檢察官調查偵辦，無須提供系爭資訊予上訴人查核。惟政府資訊公開法立法目的本即在促使人民監督政府，人民之監督與檢調體系之監督，兩者面向本有不同，其功能不能相互取代。又政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款乃政府資訊公開義務之例外，本應嚴格限縮，原審以系爭資訊之請求非屬公益否准上訴人所請，惟政府資訊公開本為原則，於請求之資訊涉公益時進一步限縮例外不公開之範圍，又倘同涉公益與營業祕密時，將兩者比較衡量，而非如原審自始即將資訊本身與公益視為互綁之要件。再勞保基金關係勞工甚至全民之權益，其基金運用是否獲利必受關注，原審遽認其獲利不涉勞工權益、與公益無關，頗值商榷，有判決理由矛盾之情形。且被上訴人公布之資訊既無持股明細之資訊，如何證明其收益情形，如何有助於證明其並無圖利特定人之黑箱作業？原審對此部分上訴人之主張未置一詞，僅認被上訴人已盡其資訊公開義務，顯有判決不備理由之情形。

六、 本院查：

(一)按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「政府資

訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「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：……九　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。」政府資訊公開法第 1 條、第 5 條、第 18 條第 1 項第 9 款定有明文。依上開規定可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟人民知的權利之保障並非全無限制，政府資訊亦非一律公開，政府資訊公開法第 18 條即係就公開之限制而為規定。同條第 18 條第 1 項第 9 款明定公營事業機構經營有關資料之公開或提供將妨害其經營上之正當利益者，應限制公開或不予提供，其立法理由亦明揭「政府機關於職權範圍內作成或取得公營事業機構經營之有關資料，往往涉及其營業上秘密，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者，自應限制公開或不予提供；惟如對公益有必要者，則不在限制範圍。」

(二) 查本件上訴人申請被上訴人提供系爭資訊，被上訴人以系爭資訊屬其經營之有關資料，如予提供將妨害其經營上之正當利益，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定拒絕提供。茲經原審查明系爭資訊屬勞保基金運用之項目；系爭資訊屬被上訴人經營之有關資訊；系爭資訊如予提供妨害被上訴人經營上之正當利益；上訴人請求提供系爭資訊非於公益有必要等情，業經原判決敘明甚詳，且原判決就上訴人主張各節，為不可採等情，明確詳述其得心證之理由，有如前述。並與前開法令規定意旨要無不合，尚無判決不適用法規或適用不當或判決不備理由之違法，況縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，亦與所謂判決不備理由之違法情形不相當。茲再就其上訴理由指摘論斷如下：

1. 上訴人主張原判決就買賣股票是否屬勞保基金運用之項目，系爭資訊是否屬被上訴人經營之有關資訊之認定有誤云云，惟規範勞保基金運用之勞保基金管理及運用辦法，乃勞委會依母法勞保條例第 67 條第 2 項授權訂定，自有其授權依據。而勞保基金管理及運用辦法第 5 條明定政府核准有利於勞保基金收入者為何，依該條第 1 項第 4 款規定可知，勞保基金得投資權益證券，而股票乃屬權益證券之一，因此原判決認投資買賣股票為占上訴人經營項目。核其內容並未逾越母法勞保條例之授權，且無授權不明確之情事，自為憲法所許，乃屬有據。故原判決就系爭資訊屬被上訴人經營之有關資訊之認定並無違誤，核與論理法則無違。上訴人指摘原判決以子法解釋母法範圍，所為上揭認定，違背論理法則有法律適用不當之錯誤云云，顯係其主觀誤解，委不足採。
2. 又上訴人認原判決就系爭資訊如予提供，有妨害被上訴人經營之正當利益乙節之認定有誤云云，然原判決就此部分認定之理由，業已論述甚詳，關於原審核認被上訴人所稱其勞保基金屬長期投資性資金，投資之股票均長期持有乙節，業據被上訴人於原審提出臺灣集中保管結算所股份有限公司函暨所附各保管帳戶客戶餘額表附原審卷及被上訴人依上開資料製作之資料為證，茲依被上訴人提出之資料顯示，被上訴人就勞保基金投資之股票均長時間期持有，就平均而言，勞保基金長期持有達 10 年以上之股票有 6 成，此為原審所確認之事實。顯見勞保基金並非屬短線操作投資之情甚明。又依該資料顯示，勞保基金投資之個股重疊性高，持有者多為權值股，因此原判決認若將個股買賣時間、盈虧及持股明細予以公開，縱屬過往資料，仍易使有心人士藉由一窺勞保基金之過去交易紀錄，從中分析

個股成本，發現勞保基金長期操作之投資模式，並藉此預測基金未來投資走向，甚至進場為反向操作或同向拉抬之行為，除造成股票市場受人為干預而違反自由市場原則外，亦使勞保基金易受外資或法人狙擊，而影響基金之操作與投資績效等語之論述，並無不合，是原判決此部分認定亦屬有據，並無違背法令之情形。至上訴人所稱究竟持股時間多久為長期投資云云，則以長期、短期投資乃相對概念，雖法並未明文定義之，然就原審核認之事實觀之，勞保基金投資股票時間長達 10 年以上之比例超過 6 成，則依其持有時間及比例觀之，自可認定其確有長期持股之情。復查關於勞保基金投資股票之細節資訊，如經有心人士加以分析、不當利用，衡諸一般經驗法則，自屬對被上訴人之權利、競爭地位或其他正當利益有造成一定影響之虞，被上訴人依此理由拒絕提供，核屬正當有據。再上訴人雖主張其於原審已提出不可能有人有此財力全面狙擊勞保基金持股，而原審未加以評價云云，但上訴人此項主張已屬臆測，並未舉證以實其說，且查依勞保基金管理及運用辦法第 6 條第 1、3 款規定「本基金國內投資之限制，規定如下：一投資於單一購入單一權益證券之總成本，不得超過投資當時本基金總額百分之 5;單一債務證券或單一國內基金之總成本，亦同。……三投資於單一權益證券之總額，不得超過各該證券發行總額百分之 10。」是依上揭規定可知，勞保基金投資股票，乃有一定之比例限制。故如有心人士欲操作狙擊勞保基金，非無可能。又被上訴人於原審業已提出市場狙擊政府基金之例，即 90 年行政院國安基金遭監察院糾正一案，89 年 11 月 16 日國安基金遭特定券商對作套取暴利，糾正案中提及「國安基金運作之保密機制不足，致外界藉機對作套利，使國庫蒙受損失，確有

失當」等語，而經監察院以監察法第 24 條規定提案糾正等情，有該糾正案相關資料附原審卷可按（參見原審卷第 90 至 91 頁），此核與原審　明勞保基金易受外資或法人狙擊之結論並無不合，依此亦顯見上訴人之主張不可採。至原審就上訴人此項主張，雖未特別加以指駁，然因對原判決結論並無影響，故未再予論述，核無判決不備理由之違背法令情形。另上訴人主張縱有狙擊情事，其對象亦非針對勞保基金，而係被投資公司個別因素所致，核與勞保基金有無買賣或持股等情無關云云，然以系爭資訊不但攸關勞保基金過去之操作，亦與現在及未來之操作，具有極高之相關性，且對於勞保基金所持股票均有影響之可能性，故仍足以影響勞保基金之運作。則原判決依上揭說明，認系爭資訊之提供將侵害被上訴人之權利、競爭地位或其他正當利益，並無違誤，上訴人主張原判決此部分違背法令云云，亦顯有誤解。

3. 再者，上訴人主張原審未慮政府資訊公開法立法精神，認上訴人請求系爭資訊於公益並無必要，顯有判決違背法令及判決理由矛盾云云，惟查上訴人對於何以其請求系爭資訊有公益之必要乙節，僅以媒體資料載述勞保基金虧損即認其中恐有弊端，然並未具體舉證及說明，尚難遽認其主張可採。且原審審認勞保基金就投資股票獲利狀況，雖涉及勞工權益，然尚難認與公益有關，因此系爭資訊之提供非屬對公益有所必要，且被上訴人於其全球資訊公開網站上定期公布勞保基金財務相關資訊，供民眾參閱乙節，為兩造所不爭，是被上訴人就不影響其權益或競爭地位之相關資訊予以公開，有助民眾了解勞保基金經營管理之狀況，已符合政府資訊公開法之立法目的，核已就政府資訊公開法之立法精神予以考量，而認上訴人請求提供系爭資

訊於公益並無必要之結論，業已詳述其理由。雖原判決所提及勞保基金投資股票獲利狀況，涉及勞工權益，尚難認與公益有關部分，有待商榷，因勞保基金投資股票既攸關全體勞工權益，尚難認與公益全然無涉。惟以上訴人得否請求提供系爭資訊，乃應核認於公益有無必要，為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款但書所明定。是縱與公益有關，仍應於有必要時，始得准許之，又衡諸有無必要性，當考量方法目的之比例性。觀諸上訴人所謂揭弊乙節，然以勞保基金依法受有一定之監督機制，茲以被上訴人受有監察院審計部、主計處、立法院、勞保監理委員會、被上訴人之稽核室等機關之監督，且依審計法第 13 條、第 14 條第 1 項、第 15 條第 1 項、第 17 條等規定，於審計人員調閱簿籍、憑證或其他文件，各該負責人不得隱匿或拒絕；遇有疑問，並應為詳實之答復；審計人員發現有刑事案件應移送法院辦理等節，足證被上訴人依法已受有其他機關及法院之監督甚明，上訴人以揭弊為由，主張其有公益必要云云，顯不可採。又上訴人主張之揭弊理由，藉由上開監督機制即可達成，且相關公務人員依法負保密義務，系爭資訊不致於無法控管。惟如將系爭資訊提供予上訴人知悉，則上訴人如何運用及處理，並非被上訴人所得控制及掌握，比較二者之利害得失，當以上揭所述監督機制防弊，較諸提供系爭資訊予上訴人防弊，更合乎比例性之考量。原判決就系爭資訊是否與公益有關之用語，雖有未洽，然就系爭資訊之提供非於公益有必要之結論，並無違誤，難認有判決理由矛盾之情。復查勞保基金之管制乃有一定之監督機制，已如上述，上訴人未舉實證，泛言被上訴人公布之資訊既無持股明細之資訊，如何證明其收益情形，如何有助於證明其並無圖利特定人之黑箱作業云云，顯係主

觀推測之詞，不足採信。原判決就此雖未特予指駁，然核與其結論不生影響，上訴人據此指摘原判決不備理由云云，委不足採。

（三）上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【相同意旨裁判，另可參見同院 100 年 6 月 9 日 100 年度判字第 929 號判決】

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 98 年 12 月 7 日 98 年度訴字第 873 號】

〈政府資訊公開法事件〉

上列當事人間因政府資訊公開法事件，原告不服行政院勞工委員會中華民國 98 年 3 月 6 日勞訴字第 0970034654 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件被告代表人原為蔡吉安，訴訟中變更為羅五湖，嗣再變更為乙○○，已分據羅五湖、乙○○提出承受訴訟狀聲明承受訴訟，皆核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告於民國（下同）97 年 10 月 7 日檢具公開閱覽政府資訊申請書，向被告申請提供自 93 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日，勞工保險基金（下稱勞保基金）有關個股股票買賣之持股明細與

買賣時間紀錄、盈虧情況等資訊（下稱系爭資訊）。案經被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定，以 97 年 10 月 15 日保財基字第 09710533180 號函（下稱原處分）復不予提供。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、 本件原告主張略以：

(一)政府資訊以公開為原則，勞保基金投資之股票，是否有為特定不良企業護盤，此涉及全國廣大勞工權益，更涉全體納稅義務人之權益（因未達最低保證收益率，將以國庫補貼），具高度公益性，不論係勞工或納稅義務人，均有知悉之權利，且政府資訊公開法第 6 條、修正前之行政程序法第 44 條均規定以公開為原則。蓋現代民主國家，政府為人民透過選舉選出，並委託以統治權以管理、統治國家者，人民為國家真正之主權人，因此政府保有之資訊本質上為全體人民共有之「公共財」，自應提供給人民利用。再者，被委託行使統治權之政府對身為主權者之人民更有責任說明其決策過程、施政之經過及結果，以透過公開資訊方式讓人民能檢視及監督其施政有無違背民意，是否透明、公平，減少政府濫權，故人民對政府資訊有「知的權利」。政府資訊既以公開為原則，限制為例外，若無法律之限制，則均應公開。

(二)原處分未符行政明確性原則，對於構成要件之適用亦有錯誤：

1. 原處分對於提供持股明細將如何妨害其經營上正當利益並未說明，對正當利益亦無必要之解釋，更遑論提供持股明細與妨害經營間之因果關係涵攝，原處分顯違行政明確性原則。

2. 依勞工保險條例第 5 條第 1 項前段規定並觀諸勞工保險條例之章節名稱可知，股票買賣非被告經營範圍。被告以立法院審議通過之勞保局附屬單位預算中之損益表、投資利益分析表、國內外股票投資利益均列入表內，主張買賣股

票確為其經營項目云云，然股票是否為被告經營項目，應以勞動基準法、勞工保險法等相關法規為認定基礎，立法院更非法律適用解釋機關，鈞院既為司法審判機關，自應依相關法律檢視被告有無權限從事股票買賣。

3. 參酌政府資訊公開法行政院版之立法說明，所謂公營事業機構之有關資料，應限於涉及營業秘密之事項。所謂「營業」，係指以獲利為目的，反覆從事之社會經濟活動，而獲利當然係指創造盈餘，進而將盈餘收益分派予股東。然被告操作股票所獲之獲利，非但不能將此獲利據為己有，更無盈餘可分派予股東，益徵股票買賣操作並非被告之「營業項目」。
4. 縱買賣股票行為係屬「營業秘密」，惟單純之股票買賣行為僅係事實行為，具專業知識或技術資訊者乃係「如何選股」，原告僅請求閱覽勞保基金投資股票持有明細等資料，並未要求被告說明選股方式，顯然不涉及營業秘密，僅係單純之事實說明，被告拒不提供，顯無理由。
5. 市場三大法人，外資、投信、自營商每日均揭露個股交易買賣超數量，若單純股票買賣行為係營業秘密，則何以上開三大法人有揭露之義務，且未因此而受有影響。訴願決定雖謂三大法人機構數量甚多，個別機構之交易之資料仍具相當隱密性云云。惟此顯不足採，蓋個別機構對於個股之買賣超均有公布，僅係統計是否費時，然在電腦作業之下，統計之成本甚為低廉，根本無訴願決定書所謂相當隱密性可言。
6. 勞保基金涉及廣大勞工權益，影響社會大眾權益甚鉅，顯涉及重大公益，被告 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 全部持股明細拒不提供，被告一面全部拒不提供，一面謂無黑箱作業，未免矛盾。被告對於政府資訊公開法第 18 條第 1 項

第 9 款後段「但對公益有必要者，得公開或提供之」亦未置一詞，足徵被告疏於裁量，顯有裁量怠惰情形，原處分應予撤銷。

（三）勞工保險條例第 67 條第 1 項係列舉規定，基金運用範圍並未有股票買賣，被告辯稱其法源依據為「勞工保險基金管理及運用辦法」（下稱基金管理及運用辦法），惟該辦法不僅授權依據有所疑義，且有違法律明確性原則及授權明確性原則，非被告得從事股票買賣之法源依據：

1. 勞工保險條例第 67 條第 2 項前段既規定勞保基金僅得用於同法條第 67 條第 1 項之項目及保險給付支出，可徵勞工保險條例第 67 條第 1 項屬列舉事項，應從嚴解釋，且同項第 5 款所謂「政府核准有利於本基金收入之投資」，其風險等級、運用安全性審酌、正當性與目的性等，均應與前 4 款具有相同性質或內涵，非謂一經政府核准，即可恣意使用。第 67 條第 1 項前 4 款之資金運用，「投資風險」極其有限，其權利（即債權）並不因景氣衰退而減少其債權得請求之金額，具有「保本」性，公債、庫券及存放於金融機構等更是穩健之運用方式。反觀股票之價值，如遇景氣衰退或公司營收衰退，將產生重大之「投資風險」，性質上不具「保本」性。故同項第 5 款所謂「政府核准有利於本基金收入之投資」，應與前 4 款具相同性質之運用方式。如欲從事高風險之運用，如：期貨或選擇權等，即應於勞工保險條例中增列，以具體特定之文義規範低風險之運用行為，對於高風險之運用卻以抽象不確定之文義授權之，造成該嚴格規範的卻不嚴格規範，此豈不本末倒置。

2. 再者，基金管理及運用辦法非勞保基金之運用法源依據，故將勞保基金從事股票買賣、期貨運用，有違勞工保險條例第 67 條第 2 項前段之規定：

(1)依基金管理及運用辦法第 1 條、第 5 條第 4 款、第 8 款、第 10 款規定意旨，所謂「權益證券」、「有價證券出借交易」，是否可包含股票買賣，被告誠有說明之必要。又所謂「權益證券」如係指所謂之「權證」，則其性質上為期貨，風險顯與勞工保險條例第 67 條第 1 項前 4 款迥異，益徵第 5 款之運用，正當性與目的性應與前 4 款相若。

(2)勞工保險條例第 67 條第 2 項係授權中央主管機關訂定「管理辦法」，而非對「運用範圍」為補充增列。勞工保險條所謂之「運用」，係指對於勞工保險基金積極增加孳息之處分方式，性質上涉及投資項目及範圍，而勞工保險條例所謂「管理」，係指勞工保險基金之行政作業及操作方式規範，性質上屬不涉投資項目，非以增加孳息為其目的，兩者在目的上有顯著不同。

(3)又依勞工退休基金收支保管及運用辦法第 6 條規定，可徵「運用」才是涉及投資項目及範圍。勞工保險條例第 67 條第 1 項、第 2 項既分別使用「運用」、「保管」等不同文字，基金管理及運用辦法既未獲法律授權得訂定「投資項目」或「投資範圍」。勞保基金依勞工保險條例第 67 條第 2 項前段，既規定「勞工保險基金除作為前項運用及保險給付支出外，不得移作他用或轉移處分」，則基金管理及運用辦法第 5 條規定得運用之項目，均已違反勞工保險條例第 67 條第 2 項，從事股票買賣既非勞工保險條例所許，則當然非屬被告經營業務。

(4)縱勞工保險條例之「管理」與「運用」文義相當，未刻意區隔兩者不同，然如前所述，勞工保險條例第 67 條第 1 項前 5 款之運用，其投資風險等級、運用之正當性

及目的性，應與同項前 4 款相若。股票買賣既與同項前 4 款性質迥異，基金管理及運用辦法第 5 條之訂定，顯有裁量逾越之違法，依勞工保險條例第 67 條第 2 項，違法之行政命令自不得作為法源依據，故依勞工保險條例第 67 條第 2 項，勞保基金不得從事股票買賣。

3. 退而言之，即使基金管理及運用辦法其法源無誤，然勞工保險條例第 67 條第 1 項第 5 款仍有違法律明確性原則及授權明確性原則：

(1) 法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則，迭經大法官會議解釋在案。所謂「有利」於本基金收入之投資，不僅內容廣泛，對於投資之報酬率、風險等級評估、閉鎖期間、損失底限（停損）、目的性及正當性等，均無法從「有利」之文義加以理解，更使司法無從審查。

(2) 再者，如授權主管機關訂定法規命令補充，就授權之目的、範圍及內容均應明確規定，方符授權明確性原則。勞保基金從事「有利」於基金收入之投資，其投資目的、投資風險、投資金額、投資範圍及內容，均未於勞工保險條例明確規定，顯係「空白授權」，於法有違。

（四）訴願決定另謂勞保基金屬長期經營，買進賣出皆以逐步小量方式操作，所需時間較久，而外資基於套利操作，屬短期投資，賣超金額龐大，公布持股明細及購買日期等細項紀錄，勞保基金無疑處於長期劣勢云云：

1. 認定事實應依憑證據，採認為事實之證據更須具備相當之證明力始足當之，斷不能以單純之臆測為事論認定之判斷。

2. 被告既未提供持股明細及購買日期等細項紀錄，訴願機關如何知曉「勞保基金屬長期經營」；況且所謂「長期經營」

是否因護盤導致虧損連連，致不得不「長期套牢」。訴願決定對「長期套牢」如何排除，而得出「長期經營」之結論未置一詞，恐係將長期套牢與長期經營混為一談。訴願機關認定事實未依證據，流於主觀臆測，又訴願機關既未統計外資買賣日期之細項紀錄，逕而推論外資屬「短期投資」，實屬率爾臆測，更無法推論出勞保基金不宜公布每日交易資料之結論。

（五）被告入口網站內所設置之政府公開資訊及財務公開資訊，並未有原告請求之資訊，原處分謂上開入口網站已有助原告之瞭解，顯有違誤：

1. 原告係請求 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日間，勞保基金有關個股股票買賣之持股明細與買賣時間紀錄、盈虧情況。原告上開請求，係為瞭解勞保基金是否有影響上市上櫃公司股價下跌之新聞後，仍購買該公司股票，致有圖利特定人之嫌。

2. 被告謂該局全球資訊網站上已定期公布勞保基金之資訊，如：前 10 大持股與債券比例、委託經營績效統計表、自行經營部分已處分出清之股票投資標的及年度基金運用等等。然勞保基金之前 10 大持股，並未有購買日期，僅有持股類別之比例（如金融、電子、航運等各百分比），並未公布之持股明細，根本無從知悉被告之持股，難謂非黑箱作業。

3. 再者，委託經營績效統計表、自行經營部分已處分出清之股票投資標的及年度基金運用，均未有持股明細與購買日期之細項紀錄，既未有持股明細，如何能證明上開公布收益事項係屬正確，更遑論上開公布事項，並未有原告請求之資訊，仍無助於原告瞭解勞保基金有無圖利特定人士。

（六）被告辯稱勞保基金係長期操作、公布 3 個月前（甚至是 3 年

前）之持股買賣明細將遭受其他資金狙擊云云，惟原告迄今未提出任何證據以證其說，僅為主觀之臆測，被告主張更經原告出具相關證據逐一駁斥，依改制前行政法院 61 判字第 70 號判例意旨，被告主張不得採為裁判基礎。且若勞保基金持股已出清或已下市成為壁紙，如何遭受其他資金狙擊、為何不能提供予原告、不論持股是否已出清、不問買入日期距申請日多久，被告一概不准提供予原告，顯有怠於裁量之明顯違法。更遑論股市瞬息萬變，過去資料參考性極低，股價是反應將來之評價。倘真有狙擊一事，亦僅為特定個股，蓋市場上並無特定人士有此等足夠之資金，若僅是持股中之少數一兩檔股票遭狙擊，持股可能產生之虧損仍小於報載勞退基金之鉅額虧損，本於公益衡量，人民知的權利不應遭排除。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 被告對於原告 97 年 10 月 7 日的申請，應作成准許提供 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日（按原告申請時請求提供 93 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日之系爭資訊，訴訟中減縮為請求被告提供 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日之系爭資訊）勞保基金有關個股股票買賣之持股明細與買賣時間紀錄、盈虧情況的處分。

四、被告則辯以：

（一）依基金管理及運用辦法第 4 條第 5 款、第 5 條第 1 項第 4 款規定，勞保基金依法得投資權益證券。另依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定、法務部 95 年 4 月 25 日函釋意旨，及政府資訊公開法第 6 條之立法理由，勞保基金之投資經營有關資料，如公開或提供將妨害本基金投資經營上之正當利益時，被告得依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定不予提供。蓋勞保基金投資之標的於被告員工間係屬業務機密

不得對外洩密，原告要求提供系爭資訊，顯係要被告提供經營事項之業務機密，且公布基金持股明細會使基金造成損害之虞：

1. 依國家金融安定基金設置及管理條例第 1 條、第 4 條第 1 項第 2 款、第 8 條第 1 項第 1 款、第 16 條規定，勞工退休基金為國家金融安定基金可運用來源之一，於國家金融安定基金設置及管理條例第 8 條規定之情勢時得動用基金於證券集中交易市場或證券商營業處所買賣有價證券，且獲悉操作計畫之人應行保密，違反保密義務者得處 7 年以下有期徒刑，併科新臺幣 1 千萬元以下罰金。
2. 政府基金之交易持股，常為市場預期政府多空態度之指標，由於臺灣股票市場屬淺碟型市場，易受短線消息及籌碼面之影響，若基金公佈持股明細，勢必對基金中持有較大部位之個股造成股價上一定之衝擊。3. 投資股票常以技術分析作為鑑往知來之主要工具之一，而技術分析簡單來說就是以手中所有的歷史資料作為樣本，觀察以價、量構成之移動平均線之位置，來判斷未來指數或個股股價之走勢。勞工保險基金屬長期投資性質資金，投資股市採取穩健操作策略，由於規模龐大，為避免大進大出影響市場，或引發投資大眾及媒體對政府基金不必要之揣測，進出個股均需花費較長之時間；因此，若將持股明細及買賣時點等資訊公開，雖為過往資料，惟含括之時間甚長，易為有心人士從中分析勞保基金持有個股之成本並發現基金長期操作之投資邏輯，並藉此預測基金未來投資之走向，將影響本基金操作，損害勞工權益。

(二)政府基金之交易持股明細資料，常為市場預期政府多空態度之指標，如公布個股股票買賣之持股及時間等交易明細，除易引發市場不當之揣測外，恐將淪為有心人士炒作之工具，

將對市場交易秩序或其他相關事項產生重大影響。原由如下：

1. 政府基金規模大，持有的多為權值股，且買進賣出皆以逐步小量方式操作，所需時間較久，若公布持股明細及購買日期等細項紀錄易為市場（外資、投信、自營商）狙擊，長期將處於不利地位。勞保基金係全體勞工所有，其運作績效和盈虧，直接攸關廣大勞工之生存權益、生活保障及社會安全。故被告基於善良管理人之義務，若將基金相關操作資訊鉅細靡遺公開化，並無法達到保障全體勞工權益之目標。
2. 另原告謂單純之買賣股票行為僅係事實行為，具專業知識或技術資訊者係「如何選股」，然原告要求提供勞保基金投資股票持有明細等資料，衡諸事理及事實，此等明細等資料，包含基金所投資之對象、金額、股數，實已涉及如何選股之專業知識或技術資訊在內。且原告既認「如何選股」係屬「營業秘密」，惟又認「可知如何選股之資料」（即明細等資料）非為「營業秘密」，前後認知顯有矛盾。又市場三大法人目前雖每日揭露個股交易買賣超數量，惟係以外資、投信、自營商等三大類彙整性資料揭露，在其機構數量甚多之狀況下，個別機構交易之資料仍具相當之隱密性，與政府基金之性質有極大之差別，故本基金不宜公布每日交易資料，以免影響市場交易秩序，而損及勞工權益。
3. 再者，依基金管理及運用辦法第 2 條第 2 項、會計法第 2 條、審計法第 4 條規定，被告已接受行政院主計處、監察院審計部及勞工保險監理委員會之監督查核，並力行內部自行查核，具完善之外部監督及內部稽核機制，且立法院可對本基金及其他政府基金之管理、績效、公開程度等加以立法並進行監督，並非如原告所指不受人民監督與黑箱

作業。

(三)依臺灣集中保管結算所股份有限公司辦理有價證券信託帳簿劃撥作業配合事項第 12 條、勞工退休金條例退休基金資金運用作業要點第 6 點第 1 項規定可知，權益證券係指公司籌措長期資金之工具，同時也是投資人對公司表徵所有權之金融憑證，一般包含普通股、特別股等；上市、上櫃之股票、現金增資股票即為權益證券之種類。

(四)依證券交易法第 157 條第 1 項規定 6 個月內之買進賣出為短期持有；勞保基金投資股票標的之流動性明顯低於其他投資人，亦可證明勞保基金係長期持有：法規未明確對長期、短期持有股票為定義。惟證券交易法第 157 條第 1 項對於董事、監察人、經理人等之短線獲利有公司得行使歸入權之規定，故 6 個月內之買進賣出依前開條文之規定即為短期持有。經被告整理 97 年至 98 年上半年勞保基金出清之個股持有時間，最長之持股期間為 9 年 10 個月，每股平均之持有時間為 5.58 年，持股超過 5 年之股票占 7 成，足證勞保基金投資股票確實長期持有。

(五)基金個股股票之持股明細、買賣之時間記錄涉營業上秘密，如公開會影響基金之操作；被告已於全球資訊公開網站上定期公布基金財務限制公開以外之相關資訊，按「政府資訊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，政府機關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』，爰為第 2 項之規定。」此即為政府資訊公開法第 18 條第 2 項之分離原則：

1. 依被告經立法院審議通過之勞工保險局附屬單位預算（營業部份審定表）中之損益預計表、投資利益分析表，基金之投資利益、國內外股票之投資利益均列入表內，足證買賣股票確為被告之經營項目。投資買賣股票其實等同商場

上之買賣商品行為，對於商品之進貨價格及製造成本等均為商業機密，即便是以往的進出貨價格，絕無可能會讓對手或第三人知悉。

2. 商場上的競爭並不在於知道對手欲買進或賣出何種商品，而係在乎對手為何買進或賣出，也就是要了解對手之經營心態或投資模式，故基金公布已出清股票名稱，並不會被狙擊，因對手並不了解買進或賣出之思維模式，惟如進而公佈明細資料，即可從股票技術分析與基本面分析了解到基金投資股票之選股投資邏輯，進而對基金產生不利影響。承前所述，勞保基金係長期持有股票，如公佈買進賣出之明細資料，即可一窺勞保基金過去與現在的操作，具有極高之相關性。
3. 勞保基金個股股票之持股明細、買賣之時間記錄涉營業上秘密，如公佈易為有心人士從中分析勞保基金持有個股之成本並發現基金長期操作之投資邏輯，並藉此預測基金未來投資之走向，將影響本基金操作，損害勞工權益。原告提出三大法人（即自營商、投信、外資及陸資）買賣金額統計表，所公布之資料皆屬彙整性揭露（外資共計 7319 家彙整揭露、投信共計 39 家彙整揭露、自營商共計 89 家彙整揭露），並非各家揭露。與勞保基金單一機構公布資訊之性質極不相同，因三大法人個別機構家數眾多，單一機構之個別交易情形仍具相當隱密性，尚非如原告所稱「三大法人有揭露之義務且未因此而受影響」，原告自不能以三大法人之買賣金額統計表（彙整資料）請求被告提供系爭資訊。股票市場因交易對象不公開，各交易者之持股內容、交易價格皆得隱蔽，市場上之其他交易對手（外資、法人、個人）皆無公開上述資料（交易明細、進出時點、價位及數量），勞保基金一旦公開，無疑處於不利地位，

不僅增加基金操作難度，亦失去保障勞工之本意。

4. 被告於全球資訊公開網站上已主動定期公布基金財務相關資訊，含每日委外操作之淨值，每月基金各項投資運用項目金額比例、股票投資類股配置金額比例及委託經營績效；每半年公布自營已出清股票標的、前 10 大持股持債及比例，並於每年公布基金年度財務報表及年度業務資訊，包含基金淨值、整體運用績效、資產配置項目與比例等資訊，供民眾參閱，皆不涉及投資標的之買入時點、賣出價格及操作邏輯，不致受市場狙擊。是以，不影響基金操作之個股交易明細以外之資訊皆已主動公開，實符合政府資訊公開法第 18 條第 2 項之分離原則。

（六）市場狙擊政府基金已有前例，被告拒絕提出原告要求提供之資料，顯屬有據：若被告公布持股明細及購買日期等細項紀錄易為市場（外資、投信、自營商）狙擊，明顯之例子即為 90 年行政院國安基金遭監察院糾正一案，89 年 11 月 16 日國安基金遭特定券商對作，套取暴利，並傳言該事件係因國安基金參與操盤人員勾結市場派人士，洩漏基金進場買賣時點及部位所致，使國庫蒙受損失，足證被告所稱公佈資料會遭市場狙擊，並非無據。

（七）原告提出銓敘部訴願決定書主張銓敘部訴願審議委員會即認公務人員退休撫卹基金管理委員會拒不提供係無理由，撤銷原處分責成另為適法之處分等語云云；惟查：該訴願決定係認原處分機關並未給予明確之准駁決定，原處分內容亦未詳列事實、理由…無首長署名、簽章，難謂合法適當，並非原告所稱銓敘部訴願審議委員會即認公務人員退休撫卹基金管理委員會拒不提供係無理由，原告之主張顯有誤會。綜上論述，原處分及訴願決定並無違誤，為此求為判決駁回原告之訴。

五、按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「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：……九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。」政府資訊公開法第 1 條、第 5 條、第 18 條第 1 項第 9 款定有明文。依上開規定可知，為保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，固賦予人民有申請提供政府資訊之權，惟人民知的權利之保障並非全無限制，政府資訊亦非一律公開，此觀第 18 條之規定即明。蓋政府資訊之公開與限制公開，二者範圍互為消長，如限制公開範圍過大，勢將失去政府資訊公開法制定之意義，然公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私，因此政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款明定公營事業機構經營有關資料之公開或提供將妨害其經營上之正當利益者，應限制公開或不予提供，其立法理由亦明揭「政府機關於職權範圍內作成或取得公營事業機構經營之有關資料，往往涉及其營業上秘密，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者，自應限制公開或不予提供；惟如對公益有必要者，則不在限制範圍。」是以，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定限制公開或不予提供者，即須符合下列 3 要件：1.屬公營事業機構經營有關之資訊；2.公開或提供資訊將妨害其經營上之正當利益；3.無該款但書所列情事。

六、本件原告申請被告提供自 93 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日，勞保基金有關個股股票買賣之持股明細、買賣時間紀錄、盈虧情況等資訊；被告則以系爭資訊屬其經營之有關資料，如予提供將妨害其經營上之正當利益，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定拒絕提供。綜合兩造上述之主張，可知本件主要爭執在於：買

賣股票是否屬勞保基金運用之項目？系爭資訊是否屬被告經營之有關資訊？系爭資訊如予提供有無妨害被告經營上之正當利益？原告請求提供系爭資訊於公益有無必要？

七、經查：

(一)關於買賣股票是否屬勞保基金運用之項目及系爭資訊是否屬被告經營之有關資訊部分：

1. 按行為時勞工保險條例第 67 條規定：「（第 1 項）勞工保險基金，經勞工保險監理委員會之通過，得為左列之運用：一對於公債、庫券及公司債之投資。二存放於公營銀行或中央主管機關指定之金融機構。三自設勞保醫院之投資及特約公立醫院勞保病房整修之貸款；其辦法，由中央主管機關定之。四對於被保險人之貸款。五政府核准有利於本基金收入之投資。（第 2 項）勞工保險基金除作為前項運用及保險給付支出外，不得移作他用或轉移處分；其管理辦法，由中央主管機關定之。……」又行政院勞工委員會依上開勞工保險條例第 67 條第 2 項授權，訂定「勞工保險基金管理及運用辦法」，其第 2 條規定：「（第 1 項）勞工保險基金之管理及運用，由勞工保險局（下稱勞保局）辦理，其運用並得委託專業投資機構經營之。（第 2 項）本基金之投資運用及前項委託有關事項，由勞保局擬訂，經勞工保險監理委員會審議通過後，報請中央主管機關核定。」第 4 條規定：「本基金之運用範圍如下：一對於公債、庫券及公司債之投資。二存放於公營銀行或中央主管機關指定之金融機構。三自設勞保醫院之投資及特約公立醫院勞保病房整修之貸款。四對於被保險人之貸款。五政府核准有利於本基金收入之投資。」第 5 條第 1 項規定：「本基金投資於前條第 5 款規定之政府核准有利於本基金收入者，包括下列各款情形：……四國內外證券集中交易

市場、店頭市場交易或承銷之權益證券。……」

2. 依上開規定，勞保基金之管理及運用由被告辦理；為政府核准有利於該基金收入之投資，乃勞工保險條例明定之勞保基金運用範疇；而投資國內外證券集中交易市場、店頭市場交易或承銷之權益證券，又為基金管理及運用辦法第 5 條揭示之政府核准有利於基金收入之情形，故勞保基金依法得投資權益證券，應屬至明。而學理上權益證券係指公司籌措長期資金的工具，同時也是投資人對公司表徵所有權的金融憑證，一般可分為普通股與特別股兩種（見本院卷第 114-116 頁），準此股票自屬權益證券之一種，因此投資買賣股票即為被告經營項目，原告請求提供之系爭資訊係屬被告經營之有關資訊，堪可認定。

3. 原告雖否認系爭資訊為被告經營之有關資訊，並主張勞工保險條例第 67 條第 2 項規定授權不明確，非基金管理及運用辦法之授權依據，且基金管理及運用辦法就授權事項「管理」以外之基金「運用」為規定，亦逾越法律授權云云。然查：

(1)基金管理及運用辦法第 1 條已揭示該辦法係依勞工保險條例第 67 條第 2 項規定所制訂；另勞工保險條例第 67 條第 2 項規定：「勞工保險基金除作為前項運用及保險給付支出外，不得移作他用或轉移處分；其管理辦法，由中央主管機關定之。……」明揭勞保基金之運用範圍僅限於同條第 1 項所定 5 款事項及保險給付，而該基金可作為政府核准有利於基金收入之投資使用，又為該條例第 67 條第 1 項第 5 款所定之運用事項，故勞工保險條例第 67 條第 2 項為基金管理及運用辦法之授權依據，該辦法第 4 條第 5 款及第 5 條第 1 項第 4 款規定勞保基金可投資買賣股票，並未逾越法律之授權，且勞工

保險條例第 67 條第 2 項已明定係就勞保基金之管理辦法授權中央主管機關訂定，亦無授權不明確之情事。

(2)再勞工保險條例第 67 條乃係就勞保基金之運用而為規定，此由其第 1 項明文規定得運用該基金之 5 種事項，暨第 2 項前段就基金運用範圍加以界定，明定除作為第 1 項運用及保險給付支出外，不得移作他用或轉移處分，即可得悉；並參以基金之「管理」與「運用」，實為一體二面，二者非毫不相涉，是該條第 2 項中段雖規定「其『管理』辦法，由中央主管機關定之。」但不應拘泥於其文義，應認凡屬勞保基金之管理及運用之細節性、技術性之事項均屬授權範圍。基金管理及運用辦法第 5 條就勞工保險條例第 67 條第 1 項第 5 款「政府核准有利於本基金收入之投資」所指情形之細節性事項加以規定，尚無逾越法律之授權，原告採狹義解釋，主張該辦理就授權事項「管理」以外之「運用」為規定，逾越法律授權云云，尚無足採。

(3)另原告稱勞工保險條例第 67 條第 1 項前 4 款規定之運用範疇均具有投資風險低之保本性質，第 5 款規定應從嚴解釋，不包括投資風險大且不具保本性質之股票買賣乙節，核與勞工保險條例第 67 條第 1 項所定 5 款各為獨立運用項目之規定並不相符，是原告上開主張，洵非可採。

(二)關於系爭資訊如予提供有無妨害被告經營上之正當利益部分：

1. 查被告稱勞保基金投資之股票均長期持有，97 年至 98 年上半年勞保基金出清之個股持有時間，最長為 9 年 10 個月，平均每股之持有時間為 5.58 年，持股超過 5 年之個股佔 7 成；另勞保基金 97 年底所持有之股票，至 98 年 7 月底仍

有 8 成以上繼續持有，與 96 年底相較，至 98 年 7 月底仍持有者達 8 成以上，平均而言，基金長期持有達 10 年以上之股票有 6 成等情，已據被告提出臺灣集中保管結算所份有限公司 98 年 11 月 11 日保結投字第 0980095412 號函及所附之 86 年 7 月至 98 年 7 月間之保管帳戶客戶餘額表，以及被告依上開資料製作之附件 13 至附件 16 為證，足認被告上開所陳，非屬無據，堪可採認。

2. 被告既係長期持投，且依前揭保管帳戶客戶餘額表所載，勞保基金投資之個股重疊性高，持有者又多為權值股，因此若將個股買賣時間、盈虧及持股明細予以公開，縱為過往資料，仍易使有心人士藉由一窺勞保基金過去之交易紀錄，從中分析個股成本、發現勞保基長期操作之投資模式，並藉此預測基金未來投資走向，甚至進場為反向對作或同向拉抬之行為，此除造成股票市場受人為干預而違反自由市場原則外，亦使勞退基金易受外資或法人狙擊，影響基金之操作與投資績效。從而，被告稱原告申請提供 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日之該段期間資料雖屬過去資料，如予提供仍將侵害其權利、競爭地位及其他正當利益，尚屬有據，應認可採。

3. 雖原告以股票買賣僅係事實行為，不涉如何選股之專業資訊，且股市瞬息萬變，過去資料參考性極低，市場訊息每人解讀亦不相同為由，並以市場三大法人、外資、投信及自營商每日均揭露個股交易買賣數量為例，主張系爭資訊之提供不致影響勞退基金運作云云。然查，原告上開主張顯然忽視被告長期持股且投資之個股具有高度重疊性之事實，並過度簡化事實與資訊之區分及其對股市之影響，難認可採。再者，市場三大法人目前雖每日揭露個股交易買賣數量，惟係以外資、投信、自營商等 3 大類彙整性資料

予以揭露，且個別外資或投信所揭露者僅係每日交易個股買進、賣出張數，此觀原告提出之三大法人買賣金額統計表、外資機構主要進出個股網頁資料即明（見本院卷第74-76頁），故在機構數量甚多及揭露之資料非個別具體明確之情形下，個別機構之交易資料仍具有相當之隱密性，此與原告係要求被告單獨提供勞保基金買賣個股時間、盈虧及持股明細等資料，使市場上之交易者均得知悉勞保基金之交易情形，以致勞保基金之交易資料毫無隱密性可言，二者情況顯不相同，無從比附援用，是原告引據三大法人揭露交易買賣數量之例，主張提供系爭資訊無礙被告之權利、競爭地位及其他正當利益，亦無足取。

(三)關於原告請求提供系爭資料於公益有無必要部分：

1. 查原告主張系爭資料之提供於公益有必要，無非係引據媒體資料以勞保基金巨額虧損，攸關數百萬名勞工權益，為揭弊及保障人民知的權利為據。惟原告以媒體資料載述勞保基金虧損即認其中恐有勾結、圖利及炒作股票等弊端，要屬臆測之詞，況若確有不法情事，亦應由檢察官偵查，尚非提供系爭資訊予原告查核。再勞保基金投資股上市、上櫃公司股票之獲利狀況，涉及勞工權益，固為勞工所關注，然尚難認與公益有關，系爭資訊之提供自非於公益有必要。

2. 又被告於其全球資訊公開網站上定期公布勞保基金財務相關資訊，含每日委外經營淨值、每月基金各項投資運用項目金額比例、股票投資類股配置金額比例及委託經營績效、每半年自營已出清股票標的、前10大持股持債及比例，並於每年公布基金年度財務報表及年度業務資訊，包含基金淨值、整體運用績效、資產配置與比例等資訊，供民眾參閱，為原告所不爭執之事實，並有被告提出之上開公布

資訊在本院卷第 92-105 頁可參，是被告就不影響其權益或競爭地位之相關資訊予以公開，有助民眾了解勞保基金經營管理之狀況，即與政府資訊公開法第 1 條揭示之保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督之立法目的，以及政府資訊應主動公開之原則無違。

八、綜上所述，原告申請提供之系爭資訊既屬被告經營之有關資料，其公開或提供將妨害被告之正當利益，又非於公益有必要，被告未適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 9 款但書之規定，尚無裁量怠惰可言。另原處分已詳細載明否准原告申請之理由及其法令依據，亦無原告所指違反行政行為明確性之違法情事。故被告依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 9 款規定，以原處分函復原告不予提供，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請如聲明所示，為無理由，應予駁回。

九、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述並所提之證據，經審酌後，認均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【相同意旨裁判，另可參見同院 98 年 12 月 7 日 98 年度訴字第 872 號判決】

【最高行政法院裁定 100 年 4 月 28 日 100 年度裁字第 614 號】

〈公平交易法事件〉

上　訴　人　亞洲水泥股份有限公司

代　表　人　徐旭東

訴訟代理人　林瑤　　律師

　　雍桂芳　律師

被 上訴 人　行政院公平交易委員會
代　表　人　吳秀明
上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國 98 年 9 月 30 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 680 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件被上訴人於民國 90 年 11 月起陸續接獲檢舉指稱國內水泥業者涉嫌聯合壟斷哄抬水泥價格，案經被上訴人併案調查，並於 94 年 10 月 17 日依行政程序法相關規定舉行聽證會後，以上訴人與臺灣水泥股份有限公司(下稱臺泥)、環球水泥股份有限公司(下稱環球)、中國力霸股份有限公司(下稱力霸)、幸福水泥股份有限公司（下稱幸福)、嘉新水泥股份有限公司(下稱嘉新)、欣欣水泥企業股份有限公司(下稱欣欣)、東南（東南水泥股份有限公司）、建台水泥股份有限公司(下稱建台)、信大水泥股份有限公司(下稱信大)及中聯資源股份有限公司（原名中聯爐石處理資源化股份有限公司、下稱中聯）等 11 家水泥生產業者，及東宇興業股份有限公司(下稱東宇)、士新儲運股份有限公司(下稱士新)、嘉環東泥股份有限公司(下稱嘉環東)、台宇實業股份有限公司(下稱台宇)、萬青水泥股份有限公司（下稱萬青）、環中國際股份有限公司(下稱環中)、國興水泥股份有限公司(下稱國興)、嘉新國際股份有限公司(下稱嘉國)、華東水泥股份有限公司(下稱華東)、通發進企業股份有限公司(下稱通發進)等 10 家水泥儲槽或通路業者，共計 21 家有水平競爭關係之國內水泥供應銷售業者(下稱水泥供應業者)，於 90 年 3 月起至 93 年底間，以合資、契約、集會或其他方式之合意，共同決定調漲價格、限量發貨、轉銷水泥、退出市場或不為進口等相互約束事業活動之行為，嚴重影響國內

水泥供需之市場功能，違反公平交易法第 14 條第 1 項禁止聯合行為之規定，乃依同法第 41 條前段，以 94 年 12 月 21 日公處字第 094136 號處分書(下稱原處分)裁處上訴人新臺幣(下同)1,600 萬元之罰鍰，並命其停止所涉違法之聯合行為。上訴人不服，遂提起行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：(一)認定事業間是否實施聯合行為，依目前實務見解，雖不以直接證據為限，而得以間接證據認定之，惟以促進行為作為認定聯合行為存在之間接證據，尚未為國內外實務所肯認，被上訴人援引原審法院 94 年訴字第 2370 號、2390 號判決，稱促進行為得作為認定聯合行為之證據云云，即屬斷章取義。(二)被上訴人欲證明被處分人以合意與有競爭關係之他事業共同決定調漲價格、限量發貨、轉銷水泥、退出市場或不為進口等相互約束事業活動之行為，惟迄今未提出任何具體事證以實其說，其可信度極為薄弱。(三)公平交易法第 7 條第 2 項僅規範「流通業者」未及「交易相對人」，係因流通業與其供貨商雖均可直接販賣同一產品予消費者，但兩者並未具備水平競爭關係。上訴人與其他若干被處分人，既非屬於水平競爭關係，則應不該當於聯合行為之主體要件，原處分之認定已違反前開規定。(四)被上訴人裁處罰緩額度之考量因素，全非事實，純屬被上訴人主觀臆測。且其依被上訴人所提出之「行政院公平交易委員會裁處罰鍰額度參考表」(下稱罰鍰額度參考表)所計算之點數等，是否客觀、合於正當性及比例原則，亦未見諸於處分理由，即非適法等語，求為判決撤銷原處分關於上訴人部分。

三、被上訴人則以：（一）本案相關之產品市場，為我國「具備水泥生產能力之水泥供應業者」、「具備水泥進口能力之水泥供應業者」及「由具備生產水泥能力之業者所合資設立之大型水泥供應業者」等三者，所供應之各規格水泥產品市場；在相關地理市場，則是全國之水泥市場，是原處分認定本案被處分人均符合公平交

易法第 7 條第 2 項「在同一產銷階段」之要件，並無違誤。（二）上訴人及其他被處分人等國內水泥供應業者，合意以透過控制國內水泥總量供給之方式，一致提高國內之水泥價格，渠等於控制國內水泥總供給量方面，包括共同合意投資嘉環東與士新，阻擋墨西哥水泥業者 Cemex 取得士新在高雄港 silo 之設備，控制南部水泥銷售通路；並協議競爭事業退出國內之水泥市場，再透過收購水泥廠、水泥倉儲經營權，以杜絕或減少國外水泥或水泥熟料之進口；且與 Cemex、日本國際水泥集團達成卡特爾協議，互不銷售水泥至對方地區，並交換使用對方之倉儲設備，積極阻絕國外水泥進口；另與日本鋼鐵業者協議減少與水泥具有替代性效果之水淬爐石銷台數量；再與有競爭關係之他事業通知下游經銷商參與集會合意調漲南部袋裝水泥價格；並由國內水泥生產同業與進口水泥業者協議轉銷國內水泥替代進口水泥，限制我國水泥之總量供給。而於我國水泥總供給量遭人為控制減少後，則以各種劃分銷售區域、限制交易對象、限量發貨、同業間互為代包、發貨、統一報價、縮短訂單等手段，達成聯合調高水泥價格之終極目的。故被上訴人認定渠等間確有聯合行為之意思聯絡，合意透過控制我國水泥總量、提高水泥價格之聯合行為，嚴重影響我國水泥市場之供需功能，已構成違反公平交易法第 14 條事業不得為聯合行為之規定，洵屬有據。（三）被上訴人依公平交易法施行細則第 36 條規定及適用罰鍰額度參考表所定考量因素之評分級距及罰鍰金額，依同法第 41 條前段裁處上訴人罰鍰，並命停止違法之行為，並無上訴人所稱有裁量濫用及裁罰基準理由矛盾之情事等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）按所謂聯合行為，只要業者間合意，使某特定期間之價格有異常僵固或上揚趨勢，而影響該特定市場之供需功能即足，復參酌公平交易法對於聯合行為之規範，除以契約及協議達

成合意外，尚包含因意思聯絡而事實上可導致一致性行為之「其他方式之合意」，是足以證明上開事實之間接證據，如經認定屬實，亦應可採。又被上訴人援引美國競爭法主管機關歷來處理之相關案例，引用促進行為理論，來判斷水平競爭事業之行為是否有助於促成聯合行為之證據，乃因應經濟態樣呈現之多面性及複雜性所需，如經查證結果與事實相符，並無不合。

(二)查上訴人與遠揚建設股份有限公司(下稱遠揚建設)及裕通投資股份有限公司(下稱裕通投資)為關係企業。而依建台 90 年年報資料顯示，該公司為改善財務結構，陸續處分士新與東宇,其中士新之處分日期為 90 年 4 月,處分價格為 3 億 1,904 萬元，買方為士新之原始股東潘方仁，惟依「股票轉讓申請書」顯示潘方仁於 90 年 5 月即將股權分別轉讓予嘉環東、遠揚建設及裕通投資；而經對照嘉環東提供予被上訴人關於嘉環東、遠揚建設、裕通投資 3 家公司買受士新股份之買賣合約書，顯示其中嘉環東購買士新股權之應付價金，竟約定部分由上訴人之從屬公司遠揚建設與裕通投資所代付；及士新 90 年 6 月 6 日第 5 屆第 1 次董事會議議事錄，代表嘉環東法人當選士新董、監事之背景，恰與參與嘉環東該次增資之水泥業股東完全相符等不合常理處，如非出於合意之安排，實殊難達成。足證上訴人係出於與國內其他水泥業者之集體合意操作，乃透過關係企業遠揚建設與裕通投資名義購買士新股權，而與其他直接投資士新之水泥供應業者，配合其他透過合資嘉環東後轉投資士新之水泥業者，搶先於墨西哥水泥業者 Cemex 控制士新，防堵其銷售水泥至我國；並以士新作為資訊交換平台，除有助於共識之達成，並易於監控彼此有否背叛合意之行動，而有嚇阻悖離之效果甚明。

(三)原處分關於上訴人及幸福、臺泥、環球、環中、台宇等事業，

與在菲律賓生產水泥之 Cemex，雙方於 90 年間達成「暫時性市場共識」及 91 年底達成「菲律賓協議」，建立互不侵犯對方銷售區域之共識，合意限制菲律賓水泥進口至我國；及上訴人與幸福、臺泥、環中、國興等公司，和日本水泥業者達成互不銷售默契；及上訴人與臺泥、嘉新、環球、東南等中聯股東要求中聯與日本鋼鐵業者進行「訊息交換」，協議減少水淬爐石銷台數量，以避免排擠國內水泥，而達封鎖我國水泥進口市場之事實部分，依被上訴人提出「我國海關水泥進口貿易統計表」顯示我國從菲律賓、日本進口水泥數量銳減情形，與被上訴人查得我國水泥業者和 Csmex、日本業者達成協議之時間吻合、環球 90 年 8 月 21 日第 15 屆第 12 次董事會議記錄、環中 91 年 11 月 28 日第 5 屆第 6 次董事會議紀錄均提及與菲律賓業者達成市場共識及同業對市場穩定之共識、臺灣區水泥工業同業公會第 24 屆第 1 次理監事聯席會議紀錄，並佐以水泥進口商及下游廠商之證言交互以觀，足證上訴人分別與上述國內水泥業者確有和菲律賓、日本業者達成互不銷售水泥至對方地區之協議；並透過中聯與日本鋼鐵業者達成協議，以減少水淬爐石銷臺之數量，以強化封鎖我國水泥進口市場之效果。

（四）查上訴人透過其子公司遠揚建設與裕通投資投資士新，乃為士新實際上的重要股東之一，而遠揚建設之董事鄭燦鋒、裕通投資之董事長李龍文，則分別擔任士新之董事、監察人，可知上訴人可透過渠等於士新董事會行使決策同意權。又觀諸士新與建台、通發進簽立之推廣合約書內容，可知該契約雖名為推廣銷售契約，實際上卻涉及如何處理建台、通發進待提量之問題，顯與契約宗旨不符；且建台、通發進之營業所已結束運作，顯不可能再協助作推廣銷售，但士新卻未依約要求返還已付之推廣服務費及請求懲罰性違約金，顯不合

常情；並佐以建台律師林慶苗、預拌混凝土業者黃鐙儀、建台水泥經銷商鄭宗烈、沈文展及國內水泥業者李明山等多位證人之證言交互以觀，益徵推廣合約書之市場推廣服務費即為換取建台、通發進退出國內水泥市場之對價。

（五）依嘉新 2002 年及 2003 年產銷報告顯示，嘉新在 91、92 年度之銷售量，超過 90 年前之生產量甚多，其何以放棄經營甚久之南部市場，改經營北部市場，且可立即自競爭對手即上訴人與臺泥取得大量水泥以供轉銷，顯不合常理；而嘉新在尚有水泥原料可供持續生產下，卻放棄原經營之南部水泥市場，並將水泥庫存與原料賤價售予其競爭對手東南及環球，亦與一般市場常理有悖；且依被上訴人提出「各家水泥業者成本變動表」顯示，嘉新為南部 4 家水泥生產業者中成本最低者，深具競爭力，嘉新之人員林正育證稱當時公司生產之水泥成本偏高而變賣等語，洵與事實不符。綜上可知，嘉新退出南部水泥生產市場，係上訴人與嘉新、臺泥、環球、東南及欣欣等具有競爭關係之事業合意安排之結果，合意由嘉新退出南部市場，以利於協調分配需求萎縮之南部市場，達彼此不為競爭之目的。

（六）依「臺亞泥轉銷水泥資料表」及「臺灣區水泥工業同業公會各會員產銷數量統計表」顯示，上訴人與臺泥在 90 至 93 年 6 月間，每年提供同業轉銷水泥之合計數量，竟為國內其他水泥生產業者個別年生產量 2 倍至 7 倍之多，且上訴人在上開月份均有數萬多噸剩餘庫存之情況下，竟還向同業臺泥調料轉銷其庫存顯足以支應之水泥，明顯不符常理。再參以原具生產能力或具進口水泥能力之水泥供應業者，卻消極不生產、限量生產或不進口、限制進口量，而改以大量轉銷上訴人與臺泥所生產之水泥，均異於商業常理；復佐以其他下游水泥經銷商之證言交互以觀，均指出我國原本可生產或進口

之水泥業者，均不再生產、進口或限量進口之事實，為市場周知等情，被上訴人依此推認上訴人及臺泥以長期供應其他國內水泥業者轉銷渠等所生產之水泥，以共同控制減縮我國水泥供給總量，洵屬有據。

（七）上訴人與其他南部袋裝水泥業者，於 92 年 4 月 7 日在高雄市蟳之屋海產店召集所屬經銷商出席聚會，會中要求將每袋袋裝水泥售價調高至 130 元以上，以保障合理利潤，當時出席者已涵蓋當時在南部地區所有袋裝水泥供應業者，業經參加該聚會之水泥經銷商陳述明確在卷，互核渠等所為證詞均完全相符。至上訴人雖主張該次聚會係為商討處理客戶倒帳之對策，且其所售之南部袋裝水泥價格在該聚會至少 6 個月內均未上漲云云。惟苟如上訴人所稱聚會目的係為商討客戶倒帳對策云云，則僅須就其經銷商之財務狀況進行瞭解即可，何須大費周章邀集其他所有南部水泥業者與非屬上訴人之經銷商聚會，且聚會商討內容卻提及有關調漲袋裝水泥售價情事，並無論及與倒帳有關之事宜，是上訴人此項說詞顯不足取。再者，公平交易法第 7 條第 2 項規定，只須聯合行為客觀上可能會發生限制競爭之結果，不以實際確有限制競爭效果為必要，是南部袋裝水泥價格縱有未於 92 年 4 月 16 日起即有調漲情形，惟此並不影響聯合行為之成立。

（八）又查，據上訴人內部人員楊桐欣及相關水泥經銷商已證述上訴人確有幫其他與其具有競爭關係之他事業代包、發貨之情形，而使原非屬該交易地盤之競爭對手獲利，顯不符市場競爭之常理。再揆諸國內水泥產業中、下游業者及預拌混凝土業等諸多業者之證言交互以觀，足證上訴人確有與其他水泥業者共同劃分銷售區域、限制交易對象，並對下游業者片面限量發貨、縮短訂單期限之事實，洵堪認定。而據中聯與上訴人等 5 家水泥業者 90 年 1 月至 93 年 3 月之卜特蘭水泥議

價記錄及中聯內部人員高木良證述等情，足見我國水泥業者於合意提高並僵固普通水泥價格後，亦對中聯實施統一報價、限量發貨，藉提高中聯生產高爐水泥之成本，防堵水泥需求者轉向中聯購買高爐水泥，以強化聯合調高固定水泥價格之效果。又依「各水泥業者 90 年～93 年散裝與袋裝牌價表」可知，我國水泥價格自 90 年初起不斷上漲；復據多位國內水泥經銷商均指稱上訴人等有固定末端銷售價格行為，互核相符，且其等係陳述本身實際遭遇情形，應不致一致虛構而為不實證詞之理，洵堪採信。

（九）綜上，上訴人與其他被處分人，透過聯合封鎖我國水泥進口市場、並合意控制供給、調節數量、限量發貨等手段，最終一致調漲水泥產品之價格達同一水準，已嚴重影響我國水泥市場之供需功能。故被上訴人認上訴人與其他國內 20 家水泥供應業者均已涉入聯合行為，違反公平交易法第 14 條之規定，依同法施行細則第 36 條規定審酌一切情狀及上述罰鍰額度參考表所定考量基準，依同法第 41 條前段規定予分別處以罰鍰，並命立即停止所涉違法行為，核屬適法，亦無上訴人所稱有裁罰基準理由矛盾之情事等語，為其論據，而判決駁回上訴人在原審之訴。

五、 本院查：

（一）按政府資訊公開法第 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。」第 18 條第 1 項規定：「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：……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。……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。……」可知，人民原則上得請求政府機關提供政府資訊，但在有同法第 18 條第 1 項所列各款之情形，則不得請求提供。本件原處分卷於原審尚限制上訴人閱覽部分，其中編號第 1、2、23～29 號卷部分，係被上訴人內部之提陳案件擬辦單、調查函稿、辦理本案聽證程序之內部作業擬稿及作成行政處分決定前之擬稿，核屬被上訴人之內部準備作業文件；另編號第 9~15 號卷部分，乃被上訴人為了解國內水泥產銷狀況，對國內預拌混凝土業者、水泥經銷商等水泥下游銷售業者所發「90 年度水泥進貨成本異動調查表」，經彼等提供進貨散裝或袋裝水泥之品牌、提貨地點、接洽之業務人員、運費單價、銷售單價及銷售對象等原始產銷資料，上開資訊攸關水泥下游銷售業者之營業秘密，如予以公開閱覽，將使整個水泥下游銷售業之產銷資訊透明、公開，致競爭對手得以知悉其營業狀況，對於法律所保障之公平競爭地位，將無從維護，且被上訴人尚未就該調查回收資料進行統計分析，亦未用作認定本案違法事實之基礎，業據原審認定甚明，則被上訴人依上引政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段、第 7 款前段規定，拒絕公開上述資料予上訴人閱覽，經核並無不合。另行政訴訟法第 163 條第 1 項第 3 款規定，當事人就與本件訴訟關係有關事項所作之文書有提出之義務，係因該等文書與訴訟結果有關，為期有助於發現真實，乃課予訴訟當事人有提出之義務，而依前所述，被上訴人未提供閱覽之上述文書資料，或僅係被上訴人作成意思決定前之內部準備文件；或屬於水泥下游銷售業者之產銷資訊及營業機密，被上訴人亦未以該等資料作為認定本案違法事實之基礎，即與認定本件事實關係及訴訟結果無關，則原審認此部分卷證既非屬原處分認定事實引用之證據資料，亦屬依法不應公開之資訊，乃於訴訟中限制上訴人

閱覽此部分卷證，亦無違誤。又被上訴人於原處分作成前之調查期間，為避免含上訴人在內之本案被處分人進行串證，而影響調查，逕依公平交易法第 27 條之 1 第 1 項及行政程序法第 46 條第 2 項規定，而限制上訴人申請閱覽原處分相關卷證，不論其行使裁量權是否有不當，惟原審於訴訟進行中，除上述與本案事實無關且不應公開之原處分卷編號第 1、2、9~15 及 23～29 號卷外，已將原處分卷所有相關卷證開放予上訴人閱覽，為上訴人所不爭，而上訴人亦援引該等卷證資料為訴訟上之攻擊或防禦方法，核已保障上訴人之程序上權利，自無違反上訴人所稱訴訟當事人地位平等或武器平等原則可言。上訴意旨以一己之見解，主張被上訴人否准其閱覽原處分卷編號第 9~15 號之卷證資料，已侵害其訴訟權益，據以指摘原判決有違反證據法則之武器平等原則而違背法令云云，並無可採。

(二)次按，「(第 1 項)本法所稱聯合行為，謂事業以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為而言。(第 2 項)前項所稱聯合行為，以事業在同一產銷階段之水平聯合，足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。(第 3 項)第 1 項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。」及「事業不得為聯合行為。」「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處 5 萬元以上 2,500 萬元以下罰鍰。」公平交易法第 7 條、第 14 條第 1 項前段、第 41 條前段分別定有明文。可知，公平交易法對於聯合行為之規範，係採實質認定之方式，除以契約、協議達成合意者外，尚包含因意思聯絡而事實上可

導致一致性行為(或稱暗默勾結行為)之「其他方式之合意」；所謂「一致性行為」，是指 2 以上事業，在明知且有意識之情況下，透過類似聚會等機會交換經營意見，就其未來之市場行為達成不具法律拘束力之共識或瞭解，形成具有意思聯絡之外在市場行為之一致性。若事業一致性之行為外觀，經調查確實有意思聯絡之事實，或經其他間接證據（如誘因、經濟利益、類似的漲價時間或數量、不同行為之替代可能性、發生次數、持續時間、行為集中度及其一致性……）等之證明，參酌涉案商品之種類、涉案事業所占之比例、相關市場之範圍及其特性，如有生異於正常市場下之競爭條件狀況者，足以推定其間存有一致性行為之意思聯絡存在，且為其外部行為一致性之合理解釋,即可認定事業間有「聯合行為」。

(三)再按，事業是否屬於同一產銷階段之水平競爭市場，須先界定系爭「相關市場」之範圍，以判斷複數事業是否在該「相關市場」之兩個構面，即「相關產品市場」與「相關地理市場」，具有供給與需求之替代性，方屬於公平交易法第 7 條第 2 項所稱之「在同一產銷階段」。而「相關產品市場」之劃定，乃經由檢視一產品組合，彼此間是否具高度替代性，如是，該商品組合即應被劃定在為同一相關產品市場，則原判決以爐石粉與飛灰之主要成分與水泥原料石灰石成分相當，但受限於爐石粉飛灰係分別由「煉鋼」、「電廠」窯燒後降溫之廢棄物提煉，品質、數量與價格與水泥有所區隔，僅有部分替代性，而認「水泥」與「爐石粉」間未具高度替代性，不應被劃歸在同一相關產品市場，故本案「水泥供應業者」與「爐石粉供應業者」，並非屬「同一產銷階段事業」，核無不合。又依國內水泥供應業者之區分，包括具旋窯或研磨廠關鍵性設備之水泥生產業者、具備得儲放進口水泥之 silo 關鍵性設備之水泥進口業者及由具備水泥生產能力之業

者合資設立之大型水泥供應業者」等三類型，任一水泥供應業者將水泥產品相對價格微幅但永久調高時，其他水泥供應者在短期內無庸面臨顯著增加額外成本之風險，即可以其原有之旋窯、研磨廠或 silo 關鍵性設備，立即供應系爭水泥產品，足見「水泥生產業者」、「水泥進口業者」及「由具備水泥生產能力之業者合資設立之大型水泥供應業者」，均有立即供應水泥之能力，彼此間具供給替代性；且渠等之銷售對象均為水泥經銷商、預拌混凝土業者或建材行等，則當水泥產品價格波動時，上開水泥產品下游銷售業者均能在上開三種水泥供應業者間，轉換選擇其交易對象，亦具有需求替代性，故上開三種水泥提供業者應屬於同一產銷階段甚明。

(四)經查，原判決依台灣區水泥工業同業公會提供之國內水泥生產公司產能比較表、國內水泥供應市場—水泥倉儲(silo)發貨站、華東提供該公司之水泥客戶明細表及 90 年 1 月至 93 年 8 月銷售水泥量、年度累計數量等證據資料，以上訴人與訴外人即本案其他被處分人臺泥、東南、環球、嘉新、力霸、建台、欣欣、信大、幸福、中聯，因擁有旋窯與其他生產設備，為具水泥生產能力之供應業者；另環中、嘉國、萬青、國興、台宇、東宇、士新、嘉環東及通發進等其他被處分人，係具有儲放水泥之 silo 設備可進口水泥之供應業者；及華東係由嘉新、環球、東南、欣欣等 4 家出資成立之國內水泥供應業者，其所銷售之水泥亦來自該 4 家業者，且其水泥銷售數量，與上述「具水泥生產能力」與「具水泥進口能力」之水泥供應業者規模相當，銷售對象亦為水泥經銷商、預拌混凝土業者及建材行等，而認上訴人及上述其他被處分人等共 21 家水泥供應業者，渠等所供應之水泥，因具供給與需求之替代性，故處於同一相關產品市場，具有水泥銷售之水平競爭關係，已合致公平交易法聯合行為主體之構成要件，揆諸

上揭說明，洵屬有據。另原判決以水泥產品之特性，致使水泥供應業者之供應區域，分別以旋窯、研磨廠或者港口 silo 所在地為發貨中心，向外延伸形成其主要銷售地域，而經整體觀察此等交錯重疊之銷售區域，已涵蓋臺灣整個區域；至於水泥之運輸成本，雖因水泥笨重易潮，而占水泥產業總成本之相當比重，然因水泥海上運輸技術之革新進步，使得水泥船運輸水泥被廣泛運用，已可輕易涵蓋臺灣整個地理範圍；並佐以臺灣不同區域之水泥供應業者，能夠以充足數量、接近價格供應相關水泥產品；且預拌混凝土商、水泥經銷商及建材行等水泥產品下游銷售業者，在臺灣亦可以無障礙選擇或轉換其交易對象；及參酌臺灣水泥工業同業公會亦為相同地理市場之劃定，將全國視為單一市場等情，而認本案聯合行為之相關地理市場，為全國之水泥市場，經核亦無違誤。上訴意旨就原判決已經詳為論述之事項，復執陳詞為爭議，指摘原判決認定其與其他被處分人係處於同一市○○○○○段，有判決不適用法規及不備理由、理由矛盾之違法云云，亦不足取。

（五）另按，證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當事人主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形；而證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，苟已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，即不能指為違法。而所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據；所謂判決理由矛盾，係指判決有多項理由，且互相衝突，無以導出判決之結論而言。又價格之聯合行為，非指必同幅度或同一價格水平，始足為之，只要業者間之合意，使得某特定期間之價格有異常之僵固或上揚趨勢，並因此影

響該特定市場之供需功能即已足。而聯合行為之禁止，在於其限制競爭足以影響市場之競爭機能，因此，除價格聯合行為、市場分割行為外，非商業目的但足以影響競爭之拒絕交易行為或合資行為均屬之。

(六)而查，原審以參酌我國水泥產業為一高度集中、需求缺乏彈性且價格資訊透明之市場，為有利於水泥供應業者互相勾結及監督鞏固彼此間合意為限制競爭之內容；及我國水泥產業自 89 年起即因需求逐年萎縮，長期處於供給大於需求之狀況，確有形成水泥供應業者藉由卡特爾之運作，避免水泥價格因產能過剩致價格一路下滑等各項市場結構誘因，並依調查證據之辯論結果，認上訴人與本案其他被處分人等有水平競爭關係之水泥供應業者，於 90 年 3 月起至 93 年底間，係按各事業之市場地位及經營特性，分別採取不同之方式及手段參與系爭聯合行為，其中上訴人與臺泥、萬青、幸福、力霸合意投資士新，並配合其他被處分人透過合資投資嘉環東再轉投資士新之方式，防堵墨西哥水泥業者 Cemex 取得士新在高雄港 silo 之關鍵性設備，以阻絕國外水泥之進口，並以士新作為系爭聯合行為之資訊交換及運作平台；再以士新名義與建台、通發進簽訂所謂推廣銷售契約，於給付一定代價後，換取該 2 家公司退出國內水泥銷售市場，協議不為競爭，而減少卡特爾運作成本；另上訴人與臺泥、環球、環中、幸福等其他被處分人，和 Cemex 公司達成「暫時性市場共識」及「菲律賓協議」，建立互不侵犯對方銷售區域之共識，合意限制菲律賓水泥進口至我國；及與臺泥、幸福、國興、環中等其他被處分人，和日本水泥業者達成互不銷售默契，共同限制日本水泥進口至我國；復與嘉新、臺泥、環球、東南、中聯等其他被處分人，透過中聯代表和日本鋼鐵業者協議，減少具有部分替代水泥效果之水淬爐石銷台數量，以強化封

鎖我國水泥進口市場之效果，遂行穩定國內卡特爾之目的；另上訴人與嘉新、臺泥、環球、東南、欣欣合意，由嘉新退出水泥生產市場，以利協調分配需求日益萎縮之南部市場，以達彼此不為競爭之目的；並由上訴人與臺泥以長期供應其他水泥供應業者轉銷渠等所生產之水泥的方式，一同限制國內水泥總供應量。嗣於國內水泥總供給量遭人為控制減少後，上訴人與其他被處分人即以互為代包、發貨、劃分銷售區域、限制交易對象、限量發貨、縮短訂單期限、統一報價、限量供貨及固定末端銷售價格等方式，達成聯合調漲水泥價格之目的，足以影響我國水泥市場之供需功能，違反公平交易法第 14 條第 1 項聯合行為之禁止規定，已據原判決敘明採證之依據及詳述得心證之理由，並就上訴人之主張何以不足採取，分別予以指駁甚明，核與卷內證據尚無不合，其認定事實與論理法則、經驗法則或證據法則並無違背，亦無判決不備理由或理由矛盾之情事。則依上揭規定及說明，原判決以上開違法期間，各水泥公告牌價確有異常僵固、上揚之趨勢，佐以本案諸多市場結構誘因、上訴人及其他被處分人所為多種鞏固系爭聯合行為運作之行為，及我國水泥市場競爭效能減損等多項證據，認定上訴人與其他被處分人間確有聯合行為之意思聯絡，合意透過控制我國水泥總量、提高水泥價格之聯合行為，足以影響我國水泥市場之供需功能，已違反公平交易法第 14 條事業不得為聯合行為之禁止規定，並無違誤。又「水泥」與「爐石粉」因具有部分替代性，透過控制「水淬爐石」(爐石粉之原料)在市場之供應量，以避免水泥需求者因遭受數量限制而轉向利用該部分替代性產品，即得進一步鞏固水泥價格之操控。中聯代表上訴人等 5 家水泥供應業股東，與日本鋼鐵業者協調逐年減少水淬爐石銷臺數量，用以阻礙具部分替代水泥效果之爐石粉之利用，其目的

在遂行水泥價格之聯合行為，業據原判決論述甚明，是該聯合行為之標的產品仍為水泥，並非爐石粉（或水淬爐石），核與原判決以爐石粉與水泥間未具高度替代性，非屬於本案水泥相關產品市場之認定，並無判決理由矛盾之處。上訴意旨指摘原判決並未具體指出上訴人究竟從事何等違法聯合行為，顯有適用法規不當之違法，且就各項待證事實之認定，有判決不備理由、理由矛盾及違反證據法則之違法云云，無非以其一己主觀之見解，就原審之證據取捨及事實認定之職權行使為爭議，亦無可採。

（七）又按，「行政行為之內容應明確。」行政程序法第 5 條定有明文，揆其立法意旨，乃在求行政行為內容之明確，俾利相對人遵循或請求救濟。故行政處分之內容，雖依其文字尚有所不明，但若可經由整體處分意旨或解釋而知者，即非所謂不明確。經查，本案聯合行為之主體多達 21 家事業，其行為態樣多元且情節複雜，各事業所涉違法行為亦不相同，被上訴人因以單一之原處分對本案 21 家事業為處分，核該處分主文第 1 項：「一、被處分人以合資、契約、集會或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定調漲價格、限量發貨、轉銷水泥、退出市場或不為進口等為相互約束事業活動之行為，嚴重影響國內水泥供需之市場功能，違反公平交易法第 14 條第 1 項本文聯合行為之禁制規定。……」等語之記載方式，係總括上訴人及其他被處分人涉及之所有違法行為，此由上揭主文內以「或」字連貫其意可知悉，而上訴人所參與之違法行為乃詳如上述，並無不合，業經原判決依法認定甚明，亦已詳述其理由；而綜觀原處分之主文、事實及理由之整體意旨及內容，已足以確認原處分認定上訴人所參與之前揭具體違法行為，及原處分主文第 2 項所命令上訴人停止之各項違法行為。則依上開說明，原處分既已載明主文

（主旨）、事實、理由及其法令依據等行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款所定之應記載事項，且其內容亦無不明確之情形。上訴意旨主張原處分違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定及行政處分內容應予明確之原則，據以指摘原判決有違背法令及不備理由之違法云云，亦無可取。

（八）綜上所述，原判決將訴願決定及原處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【相同意旨裁判，另可參見同院 100 年度判字第 604 號、第 605 號、第 606 號、第 608 號、第 609 號、第 610 號、第 611 號等判決】

【最高行政法院裁定 100 年 4 月 21 日 100 年度裁字第 954 號】

〈提供行政資訊事件〉

抗　告　人　楊文榮

上列抗告人因與相對人雲林縣西螺地政事務所間提供行政資訊事件，對於中華民國 99 年 11 月 18 日高雄高等行政法院 96 年度訴字第 946 號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、本件原裁定以：抗告人與相對人間提供行政資訊事件（原審法院 96 年度訴字第 946 號），抗告人聲請閱覽而經原審法院民國 99 年 10 月 12 日書記官處分書否准之內政部國土測繪中心 97 年 3 月

18 日測籍字第 0970002642 號函檢送之內政部土地測量局第六測量隊提供之鑑定書圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、界址測量觀測簿及報表等（下稱系爭資料），係抗告人提起之原審法院 96 年度訴字第 946 號事件，抗告人訴請相對人提供之行政資訊，惟抗告人此部分請求業經原審法院 96 年度訴字第 946 號判決駁回，並經本院 99 年度判字第 769 號判決駁回抗告人之上訴確定。上開判決已詳述系爭資料係第三人內政部國土測繪中心製作及保管，則抗告人自應向該中心申請閱覽或請求提供，原審法院並無由代行政機關審核系爭資料是否符合政府資訊公開法或檔案法規定而得予閱覽。是抗告人之異議為無理由，應予駁回。又抗告人前曾向本院請求閱覽系爭資料，經本院書記官處分否准，抗告人聲明異議，亦經本院 98 年度裁聲字第 37 號裁定駁回，附此敘明。

三、抗告意旨略謂：抗告人聲請閱覽之系爭資料不涉及「國家機密、個人隱私」，亦未違反政府資訊公開法第 18 條規定，其既附於原審法院 96 年度訴字第 946 號事件之卷內，抗告人即得依行政訴訟法第 96 條規定聲請閱覽。原裁定以與行政訴訟法第 96 條規定無關連性之論述駁回抗告人之閱卷聲請，顯然違法，並違反中央法規標準法第 5 條第 1 項第 2 款規定。又原審法院 96 年度訴字第 946 號判決及本院 99 年度判字第 769 號判決顯然違法，已經抗告人對之提起再審之訴等語。

四、按「當事人得向行政法院書記官聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」固為行政訴訟法第 96 條所明定，惟同法第 95 條第 1 項復規定：「當事人書狀、筆錄、裁判書及其他關於訴訟事件之文書，行政法院應保存者，應由行政法院書記官編為卷宗。」可知，須係行政法院應保存而經編為卷宗之文書，始屬當事人得依行政訴訟法第 96 條規定

閱覽之卷內文書。經查：本件抗告人請求閱覽而經原審法院書記官處分不准閱覽之系爭資料，係抗告人提起原審法院 96 年度訴字第 946 號提供行政資訊事件，請求相對人提供之行政資訊。而抗告人此部分請求，業經原審法院 96 年度訴字第 946 號判決以系爭資料係第三人內政部國土測繪中心製作及保管，非相對人製作及保管之行政資訊為由，予以駁回，並經本院 99 年度判字第 769 號判決駁回抗告人之上訴確定在案等情，有原審法院 96 年度訴字第 946 號判決及本院 99 年度判字第 769 號判決可按，並經原裁定詳予敘明，自堪認定。而原審法院 96 年度訴字第 946 號事件審理中所以向內政部國土測繪中心調閱系爭資料，僅係為確認系爭資料之製作與保管機關究為相對人或第三人，並經證實為內政部國土測繪中心所製作及保管一節，則據原裁定記載甚明。原審法院 96 年度訴字第 946 號事件既為查明系爭資料究為相對人或第三人製作及保管而調取系爭資料，並以系爭資料非相對人所製作、保管而判決駁回抗告人此部分之請求確定。則原審法院 96 年度訴字第 946 號請求提供行政資訊事件即非為利用系爭資料之內容而予以調閱，且該事件之歷審訴訟程序亦均無使用系爭資料內容之情事。系爭資料既非原審法院 96 年度訴字第 946 號事件歷審訴訟程序作為審判基礎之資料，其即非行政法院應保存而經編為卷宗之文書，依上述規定及說明，抗告人聲請閱覽即不應准許。至原審法院書記官處分不准閱覽，原裁定駁回抗告人之異議，雖理由與本院有別，然其結論則無不合，應予維持。又本件不應准抗告人閱卷之聲請，係因與上述行政訴訟法之規定不合，故抗告意旨援引中央法規標準法第 5 條第 1 項第 2 款規定為爭議，尚無可採。從而，本件抗告難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【高雄高等行政法院判決 97 年 9 月 25 日 96 年度訴字第 946 號】

〈提供行政資訊事件〉

原　　告　甲○○

輔　佐　人　丁○○

被　　告　雲林縣西螺地政事務所

代　表　人　乙○○主任

訴訟代理人　丙○○

　　戊○○

　　己○○

上列當事人間提供行政資訊事件，原告不服雲林縣政府 96 年 9 月 19 日府行法字第 0960067549 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於駁回如主文第 2 項申請部分均撤銷。

被告應依原告請求作成准原告閱覽、抄錄原內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附被告土地複丈圖及地籍調查表之行政處分。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔十分之一；餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告於民國 96 年 1 月 22 日向被告申請提供內政部土地測量局（96 年 11 月改制為內政部國土測繪中心）88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函台灣雲林地方法院（下稱雲林地院）虎尾簡易庭（副本抄送被告）所附重測前雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經被告以 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函復略以：「請台端前來本所填載申請

書並繳納規費後予以核發。」等語，嗣原告至被告處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，認被告所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受。原告復於 96 年 3 月 8 日再次向被告申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經被告以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函復略以：「・・・二、有關台端申請書第二點所提本所拒發內政部土地測量局88年10月28日88地測2字第15995號函送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭之鑑定書圖等有關資料乙節，經查本所依台端申請之事項調閱公文檔案管理資料保有之資料經台端閱視後，認為並非所需之資料文件（有存案可查），台端所陳本所拒絕發給之情事顯有誤解。三、另台端申請書第三點陳請本所核發內政部土地測量局第六測量隊88年10月5日第1187號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，其附件非本所管（保）有，台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」等語，原告不服，提起訴願，遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)被告 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函為行政處分：

1. 按行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力之措施對外直接發生法律效果之單方行

政行為，訴願法第 3 條定明文。又行政處分不因用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明異議之文字而有異，若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務，且實際上對外已發生法律上效果者，如仍似有後續行為或載明不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。再行政機關對人民請求之事項，雖未為具體准駁之表示，但由其事實之敘述及理由說明之內容，如足認其有准駁之表示，而對人民發生法律效果者，自難謂非行政處分，此有司法院釋字第 423 號解釋意旨及最高行政法院 77 年判字第 2054 號判決意旨可參。

2. 原告接獲被告 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 096000543 號函後，即前往被告處填具申請書，申請內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖，但被告僅願提供原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖（含坐標），而不願提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖（含坐標），並對原告表示：「內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函並無送被告。」惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函確有函送被告，此有內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函可稽，其主旨載明：「檢送雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖）、地籍圖重測糾紛調處筆錄、重測地籍調查表乙份、復請卓參。」又載明「正本：雲林地方法院虎尾簡易庭；副本：雲林縣西螺地政事務所（附鑑定書、圖乙份）。」據此，被告確有內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭鑑測崙背段 280、

280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖（含坐標），但被告僅願提供原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖（含坐標），而不願提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖（含坐標），被告即有准駁之表示，但原決定漏未斟酌，僅以「該函僅在說明原告請求提供之政府資訊，非其職權範圍內作成或取得，核其內容係屬行政機關所為單純事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願非法之所許（最高行政法院 62 年度裁字第 41 號判例參照），揆諸首揭法條規定及最高行政法院判例意旨，，本件訴願程序不合法，應不予受理。」云云，顯有違誤。

3. 依政府資訊公開法第 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。」據此，被告確知內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，為內政部土地測量局第六測量隊所製作，依政府資訊公開法第 17 條規定應函轉內政部土地測量局第六測量隊，始為合法，但被告不函轉卻以「台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」顯然違法，致損害原告法律上之利益，原告得依法提起訴願，但訴願決定卻以非訴願法上之行政處分為由，不予受理，顯有違誤。

4. 再依政府資訊公開法第 20 條規定：「申請人對政府機關就其申請、提供、更正或補充政府資訊所為之決定有所不服者得依本法提起行政救濟。」但原決定卻不受理原告之訴願，顯然違法。

(二)本件實體法請求權為行政程序法第 46 條第 1 項、訴願法第 1 條第 1 項前段、第 3 條、政府資訊公開法第 17 條及第 22 條：

1. 按「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。」行政程序法第 46 條第 1 項定有明文。被告為雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地所在地之地政事務所，為原告訴之聲明第二項請求所有資料之取得及管（保）有機關，現原告與被告因地籍圖重測公告事件，上訴最高行政法院（96 年度上字第 312 號）尚在審理中，須用內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，但被告僅願提供原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖及座標，而拒絕提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，顯然違反行政程序第 46 條第 1 項規定，而損害原告法律上利益，原告依法自得提行政救濟。

2. 次按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利者，得依本法提起訴願」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而做一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止、或一般性使用者，亦同。」為訴願法第 1 條第 1 項前段及第 3 條所明定。再按，政府資訊公開法第 22 條規定：「政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，同申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用者，其費用得予減免。前項費用，包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；其

收費標準，由各政府機關定之。」依上開規定，政府資訊除限制公開事項，不得提供外，人民得向政府機關申請提供。又同法第 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。」據此，本件被告確實有取得內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地鑑定書圖及座標，但被告拒絕提供，顯然違法。又被告辯稱其未保（管）有「內政部土地測量第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽所附之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連接線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表，法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測薄及報表等。」惟被告明知內政部土地測量局第六測量隊確實擁有 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽所附之上開鑑定書圖等資料，依政府資訊公開法第 17 條規定應函轉內政部土地測量局第六測量隊，並通知原告為適法，但其明知法律卻故意不作為，顯然違法。

（三）內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函係偽證之公文書，茲列舉理由如下：

1. 內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函說明二(一)稱：「本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測二字第 15995 號函臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖），其鑑定圖（含坐標表）係僅如貴院附件所附之文件，並無就每一地號均各別製有坐標表。」惟查，該中心及被告有雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地

號每一地號土地之各別坐標表，而不願給予原告閱覽，因內政部土地測量局以 96 年 3 月 5 日測籍字第 0960002127 號函示被告「『司法機關囑託之複丈案件，應依司法機關所囑託事件辦理，對土地所有權人不得發土地複丈成果圖。』為地籍測量實施規則第 222 條第 1 項所明定。貴所來函所敘『請臺端前來本所填載申請書並繳納規費後予以核發。』核與上開規定不符。」據此，被告批示「依函辦理」而不核發，職是被告及國土測繪中心有崙背段 280、280-2、280-26 地號土地各別坐標表，否則內政部國土測繪中心何以函知被告不能核發，不得核發就是擁有該資料，內政部國土測繪中心為袒護被告，作偽證說並非每一地號均各別製有坐標表，顯與事實有違，不予採信。又地籍測量實施規則位階比行政程序法第 46 條位階低，依法律優位原則，地籍測量實施規則牴觸法律無效，此有憲法第 172 條規定：「命令與憲法或法律抵觸者無效。」規定之明文，因此被告應予核發，否則違法。

2. 本件鑑測案件，原告繳納前揭崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地鑑測費用共新台幣（下同）15,152 元，有內政部土地測量局 88 年 8 月 6 日 88 地測 2 字第 12181 號函可稽，該項測量費用為鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地之費用，而非僅鑑測原告所有崙背段 280-2 地號單筆土地之費用，所以應有 3 筆土地之鑑定圖（含坐標）之最後階段結果，因為原告所有崙背段 280-2 地號土地有鑑定圖（含坐標），崙背段 280 及 280-26 地號土地就會有鑑定圖（含坐標），但內政部國土測繪中心稱僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地有鑑定圖（含坐標），顯然違反經驗法則與論理法則，不足採信。

3. 被告所提出之鑑定書圖（含座標）為原告所有土地之鑑定

書圖（含座標），但被告尚有崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖未提出。緣原告所有崙背鄉○○段 280-2 地號土地,88 年辦理地籍圖重測與崙背段 280 及 280-26 地號指界不一致，嗣經雲林地院虎尾簡易庭以 88 年 7 月 31 日雲院洋民虎甲虎簡調字第 53 號函囑託內政部土地測量局鑑測雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號 3 筆土地，內政部土地測量局於 88 年 8 月 21 派測量員會同法官及雙方當事人履勘現場，法官當場囑託測量員：「請依兩造實地指界之經界線，以實虛線標明，於圖面敘述實地位置之名稱，暨計算出各別指界面積若干？與登記簿面積所載是否相符？」有雲林地院虎尾簡易庭 88 年度虎簡字第 205 號民事判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日製作之鑑定書可稽，當時原告與崙背段 280 地號土地所有權人李德松對南邊之指界均為兩造面臨道路各有大柱子底下接縫中間處，並無爭執，而北邊 C 點之指界，李德松主張以其牆角 K 點為經界，此觀勘驗筆錄載明「被告李德松主張應以此線（KH 線）為界線，K 點在其牆角轉彎處」即明，而原告指界以李德松牆角內縮 5 公分為界，有雲林地院虎尾簡易庭 88 年度虎簡字第 205 號判決載明：「原告主張其所有土地經界應以被告牆壁外緣內縮 5 公分之位置為界」可稽，職是，無論是李德松之指界抑或是原告之指界，該 B-C 點連接線的距離（縱深長度）均為 30.54 公尺，此為被告事後實地施測之結果，與法院確定判決勘驗筆錄界址點相符，亦與被告 91 年 5 月 13 日起至 96 年 6 月 12 日公告之地籍圖相符，且該公告地籍圖載明依法院確定判決書辦理，但土地複丈處理清冊卻載明為 31.233 公尺，顯然違法（詳崙背段 280 地號土地之地籍公告圖）。據此，內政部土地測量局確有鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3

筆土地並計算面積，所以原告所有崙背段 280-2 地號土地有坐標、崙背段 280 及 280-26 地號土地也應該有坐標，否則無法計算面積，因為本件地籍圖重測為數值區，必須先有坐標，才能計算土地面積，土地面積計算完後才能製圖，此有地籍測量實施規則第 182 條規定：「數值地籍測量之製圖，依基本資料檔按所需比例尺，以自動繪圖儀直接繪製之。」職是，沒有坐標不能計算面積，也不能製圖，所以被告及內政部國土測繪中心謂僅有原告所擁有崙背段 280-2 地號土地有坐標，顯然違反經驗法則與論理法則，不足採信。

4. 雲林地院 88 年度虎簡字第 205 號判決書所附內政部士地測量局 88 年 10 月 19 日製作之鑑定圖上 A、B、C、D、E、F、G、H、I、J、K 界址點之 YX 坐標皆為原告所有，其僅能計算出原告所有崙背段 280-2 地號土地面積為 157.22 平方公尺或 158.33 平方公尺，而崙背段 280 地號土地沒有坐標不能計算其土地面積為 131.82 平尺公尺，同理崙背段 280-26 地號土地沒有坐標不能計算其土地面積為 131.30 平方公尺。據此，被告及內政部土地測量局說僅有原告所有之崙背段 280-2 地號土地有鑑定圖（含坐標）顯與事實不符，不足採信。

5. 被告於 97 年 7 月 10 日準備程序筆錄稱：「每個地號都有座標無誤，原告應該是認為每個地號都有自已的座標表，而本件的座標表是做在一張，但原告不相信。」（鈞院 97 年 7 月 10 日準備程序筆錄第 7 頁）。查，雲林地院 88 年度虎簡字第 205 號判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日所製作鑑定圖上座標都是原告所有，受命法官也告訴被告鑑定圖上坐標為原告自已所有，倘被告自認本件的坐標是做在同一張，應負舉證責任並指出鑑定圖上崙背段

280 地號土地之坐標及說明如何算出面積 131.82 平方公尺、同樣指出鑑定圖上崙背段 280-26 地號土地之坐標及說明如何算出面積 131.30 平方公尺。被告既認同每個地號土地都有座標無誤，所以內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函謂：「本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測 2 字第 15995 號函臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（圖），其鑑定圖（含坐標表）係僅如貴院附件所附之文件，並無就每一地號各別製有坐標表。」等語，顯然是偽證。

6. 內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函主旨載明：「檢送雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖）15 份・・・。」則被告將崙背段 280 地號拿去那裏？又崙背段 280 地號等土地就是除崙背段 280 地號以外，還包括崙背段 280-2、280-26 地號，那被告把崙背段 280-26 地號拿去那裏，怎會只有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）呢？倘如被告及內政部國土測繪中心所言，僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地有鑑定書（含圖），則被告於 91 年 5 月 13 日起至同年 6 月 12 日止，公告崙背段 280 地號土地之公告圖又從何來？該崙背段 280 地號土地地籍公告圖上載明：「依據雲林地方法院 91 年 3 月 25 日判決確定證明書辦理。」該崙背段 280 地號土地之地籍公告圖，被告事後實地測量之結果為 30.54 公尺，與該崙背段 280 地號土地之地籍公告圖相符，亦與法院勘驗筆錄之界址相符。但該地籍公告圖與雲林地院 88 年虎簡字第 205 號判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日所製作之鑑定圖並不等長，崙背段 280 地號土地之公告圖長度比原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖短 60 公

分，此有內政部土地測量局測量員蔡昌杰（即本件鑑定人）92 年 12 月 30 日於雲林地院 90 年度簡上字第 32 號撤銷調解事件作證時坦承：「・・・B 點往外拉 60 公分，J 點是要外移 14 公分。」等語足憑，由此可證明，被告及內政部國土測繪中心所稱「僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）」，顯與事實不符，職是，內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 097000766 號函係偽證之公文書，至為顯然。

7. 雲林地院 88 年度虎簡字第 205 號判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日製作之鑑定書第五項載明：「本鑑定圖係依據鑑測原圖調製後影印。」查鑑測原圖確有鑑定崙背段 280、280-2、280-26 地號 3 筆土地，崙背段 280 地號土地之地籍線比崙背段 280-2 地號土地之地籍線退後 60 公分，有內政部土地測量局測量員蔡昌杰上開作證可稽，亦有內政部土地測量局鑑測原圖可稽，而原告所有崙背段 280-2 地號土地，內政部土地測量局鑑測原圖將已屬公有土地之公用道路用地和水溝用地計算面積給原告，而崙背段 280-26 地號土地之地籍線比原告所有崙背段 280-2 地號土地退後計算面積，有內政部土地測量局鑑測原圖可稽，由此可資證明，內政部土地測量局確有鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號 3 筆土地鑑定書圖（含坐標），但被告及內政部國土測繪中心卻辯稱該局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭之鑑定書圖（含坐標）「僅有原告所有崙背段 280-2 地號之鑑定書圖（含坐標）」，顯與事實不符。

8. 被告 97 年 7 月 4 日雲西地 2 字第 0970003885 號函以:「・・・本所以 97 年 6 月 6 日雲西地 2 字第 0970003315 函轉甲○○君 96 年 3 月 8 日之申請書至相關資料原轄管機關（內政

部土地測量局）核處，案經內政部土地測量局（改制後為內政部國土測繪中心）於 97 年 6 月 16 日測籍字第 0970005929 號函復本所，無法提供申請人所需鑑測成果等相關資料。」查被告之答辯顯與事實不符，內政部國土繪測中心函被告「請依權責辦理」而非「無法提供」，有內政部國土測繪中心 97 年 6 月 16 日測籍字第 0970005929 號函可稽，該函說明二載明「查本案歷次鑑定書（含圖）前經改制前內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函・・・均已副送貴所在案，甲〇〇先生向貴所申請其他地號之鑑定書（含圖），請貴所依權責處理。」所指其他地號鑑定書（含圖），即指崙背段 280、280-26 地號之鑑定書（含圖），職是，內政部國土測繪中心及被告均有改制前內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭之崙背段 280 及 280-26 地號之鑑定書圖（含坐標）。內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函謂「・・・僅如貴院附件之文件，並無就每一地號均各別製有坐標表・・・」顯係作偽證。

9. 綜上所述，內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函指稱，該中心 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函之鑑定書圖（含座標）僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地鑑定書圖（含座標）一張而已，顯然違反經驗法則與論理法則，且與事實不符，其雖為公文書被推定為真正，但原告有反證足以推翻，為此，原告請求傳訊該函承辦人黃欽泉到庭說明，以求發現事實真相。

（四）被告 96 年 12 月 18 日雲西地 2 字第 0960006689 號函謂：「查本所非此等資料文件之管（保）機關，致無法核發，故本所爰以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函敘明歉難

辦理，並副知資料保管機關內政部土地測量局在案。」惟據上開所述，被告確有崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖（含座標），因被告係崙背段 280、280-2、280-26 土地所在地之地政機關，其為崙背段 280、280-2、280-26 地號土地資料之取得與管（保）有機關，依行政程序法第 46 條第 1 項第 1 款規定應核發予原告，毋庸轉知內政部土地測量局，但被告卻函轉內政部土地測量局，顯有違法。

（五）再查內政部國土測繪中心以 97 年 6 月 30 日測籍字第 0970006309 號函復原告 97 年 6 月 17 日陳情書，略以：「下列機關之行為，不適用本法之程序規定：・・・二、司法機關。・・・為行政程序法第 3 條第 2 項第 2 款所明定。基此，本中心受司法機關囑託鑑測，依承辦法官囑託事項辦理之鑑定書（含圖）等成果資料，在未經法院同意本中心提供相關資料時，未便提供當事人申請閱覽、抄寫、複印或攝影，合先敘明。」惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函為內政部土地測量局之行政行為，而非司法機關之行政行為，此觀該函文蓋有內政部土地測量局局長黃德福之官防自明，既是行政機關之行政行為，自應適用行政程序法第 3 條第 1 項第 1 款規定：「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。」職是，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函為內政部土地測量局之行政行為，自有行政程法第 46 條第 1 項第 1 款規定之適用，得向被告申請原告訴之聲明第二項所有之資料，而毋庸徵得司法機關等情，並聲明求為判決(1)訴願決定及原處分均撤銷；(2)被告應依原告請求，作成准原告閱覽、抄錄內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定圖（含座標）及內政部

土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表之行政處分。

三、被告則以：

（一）查原告向被告申請內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭副知被告之鑑定書圖等資料，被告依其所請提供上揭函全卷附件重測前崙背段 280、280-2、280-26 等地號土地鑑定書圖供原告閱覽，惟原告認為該資料不符所需，不願請領。查上揭函附件僅此，且已全數提供參閱，原告稱被告僅願提供崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖及座標，而拒絕提供同段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標乙節，與事實不符。

（二）原告復於 96 年 3 月 8 日函送申請書函再度向被告申請上揭資料及內政部土地測量局第六測量隊（現內政部土地測繪中心南區第二測量隊）88 年 10 月 5 日第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、本所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等。經查上開前段資料並非被告作成或保管，實無從核發，故被告參照行政程序法第 171 條意旨，以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函敘明理由函復原告無從受理，並依同法 172 條意旨副知本案管轄機關內政部土地測量局處理。至於被告土地複丈圖，調處筆錄，地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，查 84 年度崙背鄉地籍圖重測主辦機關為雲林縣政府，辦理機關為內政部土地測量局。原告訴請雲林地方法院審理確認經界案件，係由內政部土地測

量函局交該局第六隊辦理，被告並無該案土地複丈圖等多項資料。

(三)被告曾以 96 年 10 月 31 日雲西地 2 字第 0960006171 號函婉轉請原告逕向內政部土地測量局申請，並附具詳細地址與聯絡電話，期藉由資料作成機關作較為妥適之處理。故被告並無違背行政程序法第 172 條及政府資訊公開法第 17 條規定之意旨。

(四)雲林縣政府 96 年 9 月 19 日府行法字第 0960067459 號訴願決定書略謂：「・・・該函僅在說明訴願人請求提供之政府資訊，非其職權範圍內取得或作成者，核其內容係屬行政機關所為單純事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，非訴願法上之行政處分・・・。」足見被告原處分確僅係對原告作事實與陳述及說明，應非屬訴願法上之行政處分，併予敘明。

(五)因被告並非原告申請上列資料之製作及保管機關，且被告已於 96 年 2 月 5 日以雲西地 2 字第 0960000543 號函復原告，並以 96 年 10 月 31 日雲西地 2 字第 0960006171 號函及 97 年 6 月 6 日雲西地 2 字第 0970003315 號函轉送原告 96 年 3 月 8 日申請書至相關資料原轄管機關(內政部土地測量局)核處，案經內政部土地測量局（改制後為內政部國土測繪中心）於 97 年 6 月 16 日測籍字第 0970005929 號函復，無法提供申請人所需鑑測成果等相關資料，該中心並另於 97 年 6 月 30 日以測籍字第 0970006309 號函復原告，略以「・・・本中心無法提供申請人所陳申請閱覽、抄寫、複印或攝影，惟台端既是本案民事訴訟之當事人，可依民事訴訟法之閱覽相關規定，逕向受理法院聲請辦理。」是以，被告並非原告申請上列資料之製作及保管機關，原告訴訟主張顯無理由等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」訴願法第 1 條第 1 項及第 3 條第 1 項分別定有明文。經查，原告於 96 年 3 月 8 日向被告申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經被告以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函復略以：「・・・二、有關台端申請書第二點所提本所拒發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭之鑑定書圖等有關資料乙節，經查本所依台端申請之事項調閱公文檔案管理資料保有之資料經台端閱視後，認為並非所需之資料文件（有存案可查），台端所陳本所拒絕發給之情事顯有誤解。三、另台端申請書第三點陳請本所核發內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，其附件非本所管（保）有，台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」等語等情，有原告 96 年 3 月 8 日申請書及被告 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函附原處分卷可稽，觀諸被告上開函文內容，實為否准原告申請之意旨，自屬行政機關就公法上具體事件所為對外直接發生公法上效

果之行政處分，訴願機關認被告前揭函文非屬行政處分，而決定訴願不受理，尚有未洽，則原告提起本件行政訴訟，應由本院為實體之審理，合先敘明。

五、兩造之爭點：原告向被告申請提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，是否有據？經查：

(一)按「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。」「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：・・・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。」「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。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件・・・。」政府資訊公開法第 9 條前段、第 18 條第 1 項第 3 款、行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 1 款分別定有明文。

(二)本件原告於 96 年 1 月 22 日向被告申請提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經被告以 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函復略以：「請台端前來本所填載申請書並繳

納規費後予以核發。」等語，嗣原告至被告處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，因認被告所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受等情，為兩造所不爭，並有原告 96 年 1 月 22 日申請書、被告 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函及原告輔佐人丁○○填具之地籍謄本及相關資料申請書附原處分卷足憑，又原告於 96 年 3 月 8 日再次向被告申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，並主張「申請人於民國 96 年 2 月 15 日到貴所填載申請書並繳納費用後，貴所僅願意發給崙背段 280-2 地號鑑定書圖，而拒絕發給崙背段 280 地號及崙背段 208-26 地號鑑定書圖，顯然違反行政程序法第 46 條規定・・・」云云，由上開申請書可知，原告所申請之資料除原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）外，尚包含崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之鑑定圖（含坐標）。惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附鑑定書圖，已包含崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地，而該鑑定圖內僅載有崙背段 280-2 地號土地有坐標，並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，此有本院於 97 年 7 月 22 日將上開鑑定書圖以高行獻記信 96 訴 00946 字第 09700005962 號函向內政部國土測繪中心查詢，經該中心以 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函略以：「(一)本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測 2 字第 15995 號函台灣雲林地方法法虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖），其鑑定圖（含坐標表）係僅如貴院附件所附文件，並無就每一地號均各別製有坐標表。・・・」等語足憑，從而，被告既已提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第

15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附之鑑定書圖供原告閱覽，並敘明該鑑定書圖並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，原告猶請求被告提供崙背段 280、280-26 地號 2 筆土地之鑑定圖（含坐標），被告無從提供，並無不合。原告主張被告應保有崙背段 280、280-26 地號等 2 筆土地鑑定圖（含坐標點），並不可採。

(三)次查，原告於 96 年 3 月 8 日向被告申請提供內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，其中鑑定書圖即為前述內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖，此將二者相互比對即明，另地籍謄繪圖、被告土地複丈圖、地籍調查表及圖根為被告所持有或保管，業經被告於本院 97 年 5 月 8 日準備程序陳明在卷。惟按政府資訊公開制度，係為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，並促進民主參與而設，是其公開之對象為一般人民，該政府資訊之公開除依政府資訊公開法應主動公開者外，應由人民依其程序，申請政府機關提供，倘有法定情形，政府機關亦得不予提供。查本件原告申請內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附地籍謄繪圖及圖根，係地政機關測量人員經實地測量後所測繪，屬於繪製「土地複丈原圖」資料之一部分，亦屬於複丈成果決定前之準備作業資料，核屬「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」之資料，揆諸前揭規定，自屬限制公開或

不予提供之政府資訊，是被告否准原告此部分之申請，並無不合。另原告申請被告提供之鑑定書圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、界址測量觀測簿及報表等資訊部分，因被告並非該等資訊之製作機關及保有機關，而係歸檔於內政部國土測繪中心，有該中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函函說明二(二)所載可佐，原告復未能證明被告持有、保管該等資訊，故原告此部分之請求，洵屬無據。至原告申請提供被告土地複丈圖及地籍調查表等資訊，並無政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款所列不得提供情事，且為被告所製作保有，揆諸前開規定，自應予以提供，是原告此部分請求，應予准許。

(四)綜上所述，被告 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號處分未逐一審究原告之請求有無限制提供之事由，遽予全部否准，自有未當；訴願決定未予糾正，亦有未合；原告起訴意旨求為撤銷訴願決定及原處分，於如主文第 2 項所示行政資訊遭否准提供、閱覽部分為有理由，應予撤銷，並責由被告作成准提供、閱覽之處分；至原告其餘部分之申請則與政府資訊公開法不合或非被告所持有、保管，均不應准許，被告予以駁回，即無不合，原告此部分之訴，為無理由，應予以駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張及原告有關傳訊證人黃欽泉為其作證之請求，均核與判決之結果無影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條，民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

【最高行政法院裁定 100 年 4 月 14 日 100 年度裁字第 892 號】
詳見本彙編第 147 頁(§ 7)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 98 年 10 月 27 日 98 年度訴字第 1342 號】
詳見本彙編第 151 頁(§ 7)。

【最高行政法院裁定 100 年 3 月 24 日 100 年度裁字第 727 號】
〈考試事件〉
上　訴　人　陳俊龍
訴訟代理人　張元宵　律師
　　黃文玲　律師
　　陳家祥　律師
被 上訴 人　考選部
代　表　人　賴峰偉
上列當事人間考試事件，上訴人對於中華民國 99 年 12 月 16 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 961 號判決，提起上訴，本院裁定如下：
　主　文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
　理　由
一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以

高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：（一）依典試法第23條第2項第4款之限制，並不包括對於試題疑義審查時所提出之釋復意見，故上訴人請求公開釋復意見，應屬有理由，惟原審判決逕以上揭條文否定上訴人之請求，然未對於「涉及影響其公正效率之執行」有所說明，顯未注意政府資訊公開法第18條第1項第5款之要件，有不適用行政訴訟法第165條、適用法則不當、理由不備之違法。（二）依國家考試試題疑義處理辦法第3條之規定，試題疑義應召開試題審查會議，惟被上訴人於原審所陳，僅將應考人所提疑義資料、試題及答案，送請試題審查委員出具意見，顯違反正當法律程序。又原審判決依文義解釋，認為國家考試試題疑義處理辦法第3條之意旨，僅需通知其中任一委員提出書面意見即可，顯有扭曲法令之違誤。又原審法院並未調查被上訴人所提出之書面意見為何位委員所作成，逕認定無需傳喚命題委員到庭作證等語，顯有應調查之證據而未予調查之違法。（三）依本院98年度判字第1009號判決之意旨，縱認上訴人未於試題疑義受理期間內提出疑義，然本案於審查評分處分是否應予撤銷時，法院仍應先審查該試題疑義答案之處分是否適法，惟原審判決逕以上訴人未於系爭考試試題疑義之受理期間內提出疑義，認定法院無從就試題答案予以審查，顯有侵害上訴人憲法第18條之考試權。（四）被上訴人對於上訴人所提出之相關參考書籍及學

者見解未予參酌，其所為之評分即構成「出於錯誤之事實認定或不完全之資訊」及「違反一般公認之價值判斷標準」，惟原審判決並未對之指摘及調查，顯有適用司法院釋字第 319 號解釋錯誤、不適用法規及應調查之證據而未予調查之違法等語。雖以該判決違背法令為由，惟原判決已論明：被上訴人將上訴人所提疑義及相關佐證資料，送請命題委員或試題審查委員提出書面處理意見，並將命題委員釋復意見提請牙醫組召集人於 98 年 8 月 12 日邀集該組典試委員、命題委員、審查委員及學者專家召開試題疑義會議研商，決議上開 16 題疑義試題均維持原正確答案，於送請系爭考試典試委員長核定後，據以評閱試卷並復知上訴人；被上訴人業已提供系爭考試牙醫組試題疑義會議紀錄及試題疑義處理意見表予上訴人參核，至於上開會議紀錄中審查委員及召集人簽名、命題（審查）委員出具之釋復意見，因前者涉及相關委員之姓名，後者則為試題疑義處理辦法第 3 條規定處理試題疑義所必要之程序與書面，為訂定評閱標準之重要依據，屬命題及評分之範圍，揆諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 5 款、典試法第 23 條第 2 項第 4 款及試題疑義處理辦法第 7 條之規定，人民不得請求公開上開資訊，故被上訴人不提供上訴人閱覽、影印，於法並無違誤等語，業已敘明其適用法律之依據及得心証之理由，對於上訴人之主張何以不足採，分別予以指駁甚明。核其上訴理由，係就原審取捨證據、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，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

三、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【相同意旨裁判，另可參見同院 99 年 12 月 23 日 99 年度裁字第 3511

號裁定】

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 99 年 12 月 16 日 99 年度訴字第 961 號】
〈考試事件〉
原　　告　陳俊龍
訴訟代理人　黃文玲　律師
複代理人　　陳家祥　律師
訴訟代理人　張元宵　律師
複代理人　　賴見強　律師
被　　告　考選部
代　表　人　賴峰偉（部長）
訴訟代理人　葉炳煌
　　林絨
　　蔡仁棟
上列當事人間考試事件，原告不服考試院中華民國 99 年 3 月 10 日 99 考臺訴決字第 33 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：
主　文
原告之訴駁回。
訴訟費用由原告負擔。
事實及理由
一、程序事項：本件原告起訴時，被告之代表人為楊朝祥，嗣於訴訟中變更為賴峰偉，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核無不合，應予准許。
二、事實概要：原告參加民國 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試牙醫師、助產師、職能治療師、獸醫師考試暨牙醫師考試分試考試牙醫師類科考試，總成績 59.79 分，未達及格標準 60.00 分，

致未獲及格，原告於收受被告寄發之成績及結果通知書後，不服「牙醫學(一)」科目第 33 題、「牙醫學(二)」科目第 64 題、「牙醫學(三)」科目第 25、26、34、40、71 題、「牙醫學(四)」科目第 37、48、70、77 題、「牙醫學(五)」科目第 18、63 題、「牙醫學(六)」科目第 20、36、50 題等 16 題試題疑義之處理結果，致其未獲及格，而提起訴願經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

三、 本件原告主張：

(一)按司法院釋字第 319 號解釋不同意見書闡述意旨可知，已辦畢之考試除依形式觀察即可發現該項成績有顯然錯誤外，於評分有違法情事，侵害應考人權利時，不能排除接受司法審查可能性，此由行政訴訟法第 1 條規定之立法宗旨在保障人民權益，確保國家行政權之合法行使可證。尤不應以有其他應考人曾就爭議試題提出疑義為由，拒絕其他應考人之權利救濟要求；反之，於具備上述事由重新評閱試卷以糾正錯誤或偏失，為追求評分客觀公平所必要，亦為行政法建構行政權「判斷餘地理論」所須澄清之處；況考試評分具高度屬人性及專業性，係屬考試機關之判斷餘地，除非考試機關之判斷或裁量有上開判決所揭違法之情形，尚不得予以撤銷或變更，亦有本院 92 年訴更 1 字第 151 號判決可稽。職故，如考試評分，考試機關之判斷或裁量有上開違法情形，即得予以撤銷或變更，應屬有理。

(二)再按，試題疑義辦法乃考試院依公務人員考試法施行細則第 13 條及專技人員考試法施行細則第 9 條規定，所訂定關於試題疑義處理原則之細節性及執行性事項之行政命令，核其內容與母法規定無違，爰予援用。故關於國家考試之命題及評分，並經召開試題疑義會議處理結果，如有未遵守規定之程序或就形式觀察顯然有錯誤或判斷恣意濫用等違法情事，行政法院自得逕行判斷。故本件實質審查，如確有試題疑義辦

法第 4 條第 3 款、第 4 款規定之情事，行政法院自得逕行判斷，不受行政機關之拘束。又依國家考試試題疑義處理辦法第 3 條規定之立法意旨，在於使典(主)試委員、命題委員、試題審查委員及閱卷委員等均可事先知悉試題疑義內容，並事先提出書面意見，以利其後召開審查會議，被告主張依該條文義解釋，應考人所提試題疑義資料僅須送請該法條所定任一委員提出書面處理意見即可，顯無可採。故系爭考試之試題疑義處理程序，既未依法踐行試題疑義處理之正當法律程序，則原處分及訴願決定即不應維持而應予撤銷。

(三)經查，系爭考試如事實概要所載共 16 題試題，經被告就試題疑義處理結果，仍維持原公布答案。然依原告提出相關參考書籍及學者見解，均足證明被告公布者，非即為唯一之答案，原告所填答案應無不予計分之理；況其中牙醫學(三)第 40 題之答案，應考人提出疑義之根據，均依被告公告系爭考試參考用書之內容，其內容既與被告公告之答案顯有出入，足見該題答案有顯然之錯誤，被告未就此為更正或列入計分，參照行政訴訟法第 4 條第 2 項、第 201 條，即構成判斷或裁量違法；而被告僅辯稱已依法定程序處理試題疑義，卻未加說明何以不採原告所提事證，復未說明其公布之答案為何應為正確之依據，其判斷亦有恣意濫用之違法。其次，評分閱卷時被告固有提供參考答案，然此是否設定為「標準答案」？顯有可疑；且若執著於只有一種可能，將失去考評考生程度與能力之意義，甚或成為舞弊起源，又豈是舉辦公開公正考試之目的？從而，系爭有疑義之試題既未指明僅得依何著作內容回答，被告提供之答案僅可為參考，非唯一答案，若被告仍執「標準答案」為唯一答案，恣意否定其他答題內容，顯已使基於此項事實之原處分達裁量及判斷逾越權限、濫用權力程度，自應予撤銷甚明。

（四）姑不論被告所為之評分處分，具有前開違法情形，應予撤銷，且被告就本件系爭試題疑義僅提呈有形式上空泛之相關文件，卻拒絕提供個別命題或審查委員研提之書面意見等實質內容供原告檢閱，實已侵害原告憲法上所保障應考試權；而系爭試題疑義之相關資料乃被告就與本件訴訟關係有關事項所作，依行政訴訟法第 163 條規定，被告負有提出之義務，被告拒絕提出，依同法第 165 條第 1 項規定，應認定原告主張被告之評分處分係屬違法為真正，法院自應撤銷系爭評分處分，要屬當然。被告雖辯稱按典試法第 23 條及政府資訊公開法第 18 條之規定，與本案關係密切之個別命題或審查委員研提之書面意見等實質內容均屬不得公開云云。惟被告所引用之規定，顯然過度地剝奪人民閱覽卷宗之權利，更排除考試機關接受司法機關之違法審查義務，故上開條文之規定，自不得作為本案拒絕司法審查之依據甚明等語。並聲明請求判決：1.訴願決定、原處分均撤銷。2.被告辦理之 98 年第二次專技人員高考牙醫師、助產師、職能治療師、呼吸治療師、獸醫師考試暨牙醫師考試應作成補行錄取原告之行政處分。

四、 被告則以：

（一）按典試法第 22 條及國家考試試題疑義處理辦法（下稱試題疑義處理辦法）第 3 條第 1 項規定，原告於本項考試試題疑義受理期限內並未提出疑義，惟有其他應考人曾就「牙醫學（一）」等 16 題系爭試題對被告公告之答案提出疑義，被告經依前揭辦法規定程序，將該等應考人所提疑義及相關佐證資料送請原命題（審查）委員審酌並研擬處理意見後，連同該等應考人所提疑義資料，一併提請本項考試牙醫組召集人邀集典試委員及具有典試資格之學者專家召開試題疑義會議研商，決議均維持原正確答案。試題疑義處理結果經送請本項考試典試委員長核定後，依原正確答案評閱，並復知應考人，

其程序嚴謹周延。

(二)原告於收受本項考試成績及結果通知書後，不服本案系爭試題疑義處理結果，致未獲及格，提起訴願，被告為求審慎，再轉請本項考試牙醫組召集人重新審視並提出書面意見，仍建議維持被告原公告答案，嗣經考試院以其訴願無理由駁回在案。

(三)本案系爭試題疑義之處理，悉依典試法及國家考試試題疑義處理辦法之相關規定辦理，程序並無違背法令之處，參與審議之委員基於法律之授權，根據學識素養所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性與屬人性，如無違背法令之處應予尊重，不容應考人對之藉詞聲明不服，行政法院 55 年判字第 275 號判例足資參據等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、 本院判斷如下：

(一)按典試法第 1 條：「依法舉行考試時，其典試事宜，除檢覈外，依本法行之。」第 2 條第 1 項：「典試設典試委員會。同一年度同一考試舉辦二次以上者，得視需要組織常設典試委員會。」第 10 條第 1 項：「各種考試之命題、閱卷、審查、口試或實地考試，除由典試委員擔任者外，必要時，得增聘命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員辦理之。」及第 24 條：「（第 1 項）閱卷委員應依據法定職權，運用其學識經驗，就應考人之作答內容為客觀公正之衡鑑。（第 2 項）閱卷開始後，如發現評閱程序違背法令或有錯誤或評分不公允或寬嚴不一時，得由分組召集人商請原閱卷委員重閱。必要時，得由分組召集人徵得典試委員長同意後，另組閱卷小組評閱之。（第 3 項）考試成績評定開拆彌封後，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤，經依法定程序處理者外，不得再行評閱。」等規定可知，被告辦理系爭

考試，依法組織典試委員會辦理典試事宜，有關應考人考試成績之評定，係由參與評閱之典試委員或閱卷委員基於法律之授權，根據個人學識素養與經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性，如程序無違背法令之處，應考人不應任意對評閱結果聲明不服；又考試機關依法舉行之考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發現該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，此乃維持考試客觀公平所必要（改制前行政法院 55 年度判字第 275 號判例及司法院釋字第 319 號解釋參照）。

（二）次按，「應考人於考試後對試題或公布之測驗式試題答案，如有疑義，應於規定期限內提出，逾期不予受理。試題疑義提出之期限、程序、處理原則及其他有關事項，由考試院定之。」為典試法第 22 條所明定。又試題疑義處理辦法第 1 條規定：「本辦法依典試法第 22 條規定訂定之。」第 2 條規定：「（第 1 項）應考人對筆試試題或公布之測驗式試題答案如有疑義，應於該次考試全部筆試完畢之次日起 3 日內（郵戳為憑），填具試題疑義申請表以限時掛號專函向考選部或受委託辦理試務機關、團體申請，同一道試題以提出一次為限……（第 3 項）試題疑義受理期限、申請表格式及應載明事項均應登載於各該考試之應考須知。應考人提出試題、答案疑義如逾受理期限，或前項應檢附之資料及載明事項不齊備者，不予受理。」第 3 條第 1 項規定：「應考人所提疑義除有非試題實質內容疑義，由考選部或受委託辦理試務機關、團體逕行復知應考人外，依下列程序處理：一、將應考人所提疑義資料、試題及答案，送請典（主）試委員、命題委員、試題審查委員或閱卷委員於 7 日內提出書面處理意見。二、將書面處理意見提請各組召集人邀集典（主）試委員、

命題委員、試題審查委員、閱卷委員或其他具典（主）試委員資格之學者專家，召開會議研商之。三、將會議處理結果送請典（主）試委員長核定，據以評閱試卷並復知應考人。四、將會議處理結果提報典（主）試委員會。」第 4 條規定：「測驗式試題或答案之疑義經確認後，依下列規定處理：一、試題、答案無錯誤或瑕疵時，依原正確答案評閱。二、試題有瑕疵但不影響原正確答案時，依原正確答案評閱。三、試題有瑕疵致影響原正確答案或公布之答案錯誤時，依更正之答案重新評閱。四、試題錯誤致無正確答案時，該題一律給分。」查上揭試題疑義處理辦法乃考試院基於法律授權，所訂定關於試題疑義提出之期限、程序、處理原則等細節性及執行性事項之法規命令，並未逾越典試法之授權範圍，與法律保留原則無違，被告自得援為處理試題爭議依據。是關於國家考試之試題實質內容疑義，依上述試題疑義處理辦法規定，程序上除先由典（主）試委員、命題委員、試題審查委員或閱卷委員提出書面處理意見外，並應將書面處理意見提請各組召集人邀集典（主）試委員、命題委員、試題審查委員、閱卷委員或其他具典（主）試委員資格之學者專家，召開試題疑義會議研商後，將處理結果送請典（主）試委員長或主任委員核定，始復知應考人；可知試題實質內容疑義，乃是經由具有專業性、多元化之人員臨時組成一個獨立不受監督之委員會，召開會議決定之；加以考試含有機會均等及具有考試內容與考試目的一致性之考量，且不涉及人民基本權之限制，故關於國家考試之命題及評分，並經召開試題疑義會議研商且經核定之處理結果，除非有未遵守規定之程序或就形式觀察具有顯然錯誤或判斷有恣意濫用等違法情事外，行政法院為審查時原則上自應予以尊重其判斷。

（三）經查，原告參加 98 年第二次專門職業及技術人員高等考試牙

醫師、助產師、職能治療師、獸醫師考試暨牙醫師考試分試考試牙醫師類科考試(下稱系爭考試)，總成績 59.79 分，未達及格標準 60.00 分，致未獲及格，此有考試成績及結果通知書附原處分卷可按，且為原告所不爭執，是系爭考試被告未錄取原告，於法並無不合。

(四)原告雖主張被告所公布「牙醫學(一)」科目第 33 題、「牙醫學(二)」科目第 64 題、「牙醫學(三)」科目第 25、26、34、40、71 題、「牙醫學(四)」科目第 37、48、70、77 題、「牙醫學(五)」科目第 18、63 題、「牙醫學(六)」科目第 20、36、50 題等 16 題試題之答案存有顯然錯誤，被告就上開試題疑義之處理程序仍維持原答案，核有恣意濫用判斷之違法云云。惟查：1.按考試之評分專屬於典試委員之職權，此具有高度之專業性及屬人性，其法律性質為行政機關適用不確定法律概念之「判斷餘地」，因而典試委員之出題及評分應受尊重，其他機關甚至法院亦不得以其自己之判斷，代替典試委員評定之分數，此一原則不但適用於非測驗式試題，亦適用於測驗式試題，蓋於此類試題其由典試委員所決定公布之測驗式試題答案，即等同於典試委員之評分。準此，本院對原告系爭考試之評分結果，除有違法情事或依形式觀察有顯然錯誤外，應予尊重。2.次按，依上述試題疑義處理辦法第 2 條第 1 項規定，應考人如對筆試試題或公布之測驗式試題答案，認有疑義，應於全部筆試完畢之次日起 3 日內提出申請，逾期不予受理。原告雖主張有於期限內向被告遞狀申請試題釋疑，但因被告告知已有其他應考人提出疑義，原告不用再提出申請，始將原件撤回等語，但為被告所否認有受理被告提出之試題疑義申請，且原告亦自承無法提出退件之相關具體證據資料以為證明，自難認原告已於法定期限內，對被告公布上開 16 題試題之答案提出試題疑義，則原告既未於系爭考

試試題疑義受理期間內，依規定填具試題疑義申請表提出試題疑義，嗣於訴願及提起本件行政訴訟時，始爭執被告所公布之上開 16 題試題答案有顯然錯誤，依法被告應不予受理，本院自無從就原告所提新事證據以爭執被告公布上開16題試題答案之疑義續予審查，合先指明。3.復查，被告於受理其他應考人就被告公布之上開16題試題答案所提出之試題疑義申請後，即依試題疑義處理辦法第 3 條規定程序，將其所提疑義及相關佐證資料送請命題委員或試題審查委員提出書面處理意見，並將命題委員釋復意見提請牙醫組召集人於 98 年 8 月 12 日邀集該組典試委員、命題委員、審查委員及學者專家召開試題疑義會議研商，決議上開 16 題疑義試題均維持原正確答案，於送請系爭考試典試委員長核定後，據以評閱試卷並復知原告等情，業據被告提出系爭疑義試題原題卡、命題（審查）委員出具之試題疑義處理意見表、系爭考試牙醫組試題疑義會議紀錄、上開會議處理結果簽請系爭考試典試委員長核定簽呈等在原處分卷可參，核其處理系爭考試試題疑義之程序，與上述試題疑義處理辦法之規定並無違誤；復參以卷附試題疑義處理意見表之記載，命題（審查）委員就系爭疑義試題均已本於其專業素養及經驗，表明出題及評分原意，且無題意不明之情，並詳述正確答案之釋復意見，暨試題疑義處理會議綜合各情及釋復意見，所為仍維持原答案之決定，均無就形式觀察具有顯然錯誤或有判斷恣意或濫用等違法情事，亦無原告所指有試題疑義處理辦法第 4 條第 3 款「試題有瑕疵致影響正確答案或公布之答案錯誤」及第 4 款「試題錯誤致無正確答案」之情形。4.又參諸上述試題疑義處理辦法第3條第1項第1款規定:「應考人所提疑義……，由考選部或受委託辦理試務機關、團體逕行復知應考人外，依下列程序處理：一、將應考人所提疑義資料、試題及答案，

送請典（主）試委員、命題委員、試題審查委員『或』閱卷委員於 7 日內提出書面處理意見。」可知，被告就應考人所提試題疑義資料、試題及答案，僅須送請符合該款所定典(主)試委員、命題委員、試題審查委員「或」閱卷委員中之一人審查提出書面處理意見即可，並非應由典（主）試委員、命題委員、試題審查委員及閱卷委員全體均提出書面審查意見，原告以被告未將應考人所提試題疑義資料，送請典（主）試委員、命題委員、試題審查委員及閱卷委員等提出書面審查意見，指摘被告有未踐行試題疑義處理正當程序之違法，並請求傳訊證人即系爭考試「牙醫學(三)」科目第 25、26 題之命題委員○○○證明被告並未徵詢其對上開二題試題疑義之處理意見云云，顯係誤解該款規定文義內容，洵無足採，本院即無傳訊上開證人之必要。5.而依前所述，國家考試試題實質內容疑義之處理結果，係由具有專業化、多元化之人員召開會議共同決定，具有高度之專業性，本件經召開試題疑義會議研商決議並經核定之疑義處理結果，既查無未遵守規定程序之違法，就形式觀察亦無具有顯然錯誤或判斷有恣意濫用之違法情事，依首揭說明，該試題疑義處理結果，本院自應予以尊重。原告所援引之其他部分文獻或學者之不同看法，仍不足以推翻前述由典試委員等組成試題疑義處理委員基於法律授權，根據個人學術素養與經驗所作專門學術獨立之智識判斷，是被告依據核定之試題疑義處理會議決議，就系爭 16 題疑義試題作成維持原正確答案之處理結果，並為原告系爭考試之成績評定，自屬有據。故原告以其所提相關參考書籍及學者見解，與被告所公布之答案不同，可見被告公布之標準答案非唯一答案；及據聞系爭「牙醫學(三)」科目第 25、26 題之命題委員○○○亦認該二題之答題應予變更為由，主張系爭試題疑義處理結果有誤，進而主張被告應更

正答案再予評閱給分，自非可採。

（五）末按，政府資訊公開法第 3 條：「本法所稱政府資訊，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。」第 6 條：「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。」第 9 條第 1 項：「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。」第 18 條：「（第 1 項）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：……五、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。……」根據上開規定，人民原則上得請求政府機關提供政府資訊，但在有同法第 18 條第 1 項所列各款之一情形，則不得請求提供。又典試法第 23 條第 2 項第 4 款：「應考人不得為下列行為：……四要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。」及試題疑義處理辦法第 7 條：「應考人提出疑義，不得要求告知典（主）試委員、命題委員、試題審查委員或閱卷委員之姓名或有關資料……。」之規定，旨在保障典試委員、命題委員、試題審查委員及閱卷委員等能安全獨立行使法律授予之職權暨尊重渠等所作之專業判斷及學術評價，用以維護考試之客觀公正執行。查本件被告業已提供系爭考試牙醫組試題疑義會議紀錄及試題疑義處理意見表予原告參核，為原告所不爭，而依被告提供上開資料，已足使原告判別被告處理系爭考試試題疑義之程序是否符合相關規定，作為訴訟之攻擊防禦使用；至於上開會議

紀錄中審查委員及召集人簽名、命題（審查）委員出具之釋復意見，因前者涉及相關委員之姓名，後者則為試題疑義處理辦法第 3 條規定處理試題疑義所必要之程序與書面，係供試題疑義會議研討之用，為訂定評閱標準之重要依據，屬命題及評分之範圍，揆諸上引政府資訊公開法第 18 條第 1 項但書、典試法第 23 條第 2 項第 4 款及試題疑義處理辦法第 7 條之規定，人民不得請求公開上開資訊，故被告將上開資訊加以遮掩，不提供原告閱覽、影印，於法並無違誤，原告指摘被告拒絕提供侵害其考試權及訴訟權云云，亦無足採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。被告依試題疑義處理程序公告答案評閱，評定原告參加系爭考試之總成績 59.79 分，未達及格標準 60.00 分，於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 100 年 1 月 20 日 100 年度判字第 46 號】
詳見本彙編第 173 頁(§ 7)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 98 年 5 月 14 日 98 年度訴字第 120 號】
詳見本彙編第 182 頁(§ 7)。

【最高行政法院裁定 99 年 10 月 28 日 99 年度裁字第 2541 號】
詳見本彙編第 276 頁(§7)。

前審判決：
【臺中高等行政法院判決 99 年 7 月 7 日 99 年度訴字第 128 號】
詳見本彙編第 279 頁(§9)。

【最高行政法院裁定 99 年 9 月 16 日 99 年度裁字第 2158 號】
※本案程序駁回，詳見前審判決。
《考試事件》
上訴人　甲○○
被上訴人　考選部
代　表　人　賴峰偉
上列當事人間考試事件，上訴人對於中華民國 99 年 6 月 10 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 194 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第 243 條第 2 項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內

容；如以原判決有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之事實。上訴狀或理由書如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。

二、上訴人參加民國(下同)98 年公務人員特種考試司法人員考試三等考試司法官類科考試(下稱系爭考試)，於收受被上訴人寄發之成績及結果通知書後，以 98 年 10 月 22 日應考人申請複查成績申請書，除向被上訴人申請複查成績外，併依訴願法第 49 條、行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 18 條規定，請求被上訴人公開全部科目參考答案、命題委員名單及准予自費複印試卷(下稱系爭申請)，經被上訴人調出上訴人各科目試卷核對結果，並無漏未評閱情事，且評定成績亦與成績及結果通知書所載相符，即以 98 年 11 月 4 日選特字第 0981501397 號書函檢附成績複查表復知上訴人成績複查結果。上訴人以被上訴人未對系爭申請為准駁處分，爰依訴願法第 2 條規定提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，經原審判決駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴意旨雖主張：(一)典試法第 23 條第 2 項限制應考人卷宗閱覽權和政府資訊公開請求權，違反比例原則的要求，亦侵害人民工作權、應考試服公職權、程序基本權、資訊權等權利重大，係屬違憲之法律；(二)政府資訊公開法的制定，提供了「資訊權」為獨立的實體權利，而資訊公開和共享更是邁向民主化和現代化的方法，以增加民眾對於政府事務的信賴和監督，原判決援引司法院釋字第 319 號解釋為判決之理由，漏未考量到時空背景及受限制權利之差異，即有判決不適用法規或適用法規不當之違法；(三)請求卷宗閱覽和公開考試資訊、既非關考選命題，也無干閱卷評分。原判決援引行政程序法第 3 條第 3 項第 8 款之規範意旨作為判決之理由，實為對該條款意旨之誤解，過度擴張該款除外事項的範圍，且誤用訴願法第 51 條第 4 款及政府資訊公開法第 18 條

第 1 項第 1 款之規定，亦屬「判決不適用法規或適用不當者」之違背法令判決等語。惟**本院經核其上訴理由，無非爭執典試資訊應如何公開，並未具體說明原判決違背何項法令條款，亦未具體表明原判決有如何合於不適用法規、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，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。**

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 99 年 6 月 10 日 99 年度訴字第 194 號】

《考試事件》

原告　甲○○

被告　考選部

代　表　人　乙○○○○○○住同上

訴訟代理人丙○○

上列當事人間考試事件，原告不服考試院中華民國 99 年 2 月 5 日 99 考台訴決字第 010 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告參加民國(下同)98 年公務人員特種考試司法人員考試三等考試司法官類科考試(下稱系爭考試)，於收受被告寄發之成績及結果通知書後，以 98 年 10 月 22 日應考人申請複查成績申請書，除向被告申請複查成績外，併依訴願法第 49 條、行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 18 條規定，請求被告公開全部科目參考答案、命題委員名單及准予自費複印試卷(下稱系爭申請)，經被告調出原告各科目試卷核對結果，並無漏未評閱情事，且評定成績亦與成績及結果通知書所載相符，即以 98 年 11 月 4 日選特字第 0981501397 號書函檢附成績複

查表復知原告成績複查結果。原告以被告未對系爭申請為准駁處分，爰依訴願法第 2 條規定提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

(一) 原告於 98 年 8 月間參加系爭考試，同年 10 月 16 日收受被告選特字第 0981501241 號函告知初試成績，同年 10 月 22 日原告依「98 年度司法人員特種考試應考須知」，以被告「應考人申請複查成績申請書」向被告提出成績複查申請，並基於當事人卷宗閱覽權、政府資訊公開請求權，於申請書中一併請求公開參考解答、出題老師名單及准予自費複印考卷。同年 11 月 5 日，原告收受被告選特字第 0981501397 號函，惟該函文僅告知原告所申請複查之各科各題分數，並未對其餘申請表示准駁，原告乃於同年 11 月 19 日，依訴願法第 2 條規定，在 30 日內提起課以義務訴願。考試院於 99 年 2 月 5 日以考臺訴字第 09800094622 號駁回原告之訴願。所為之訴願決定，枉顧原告訴願理由陳述「正當行政程序」應「公正」、「公開」之要求，和人民憲法上「政府資訊公開請求權」之權利，嚴重毀棄憲法對人民權利保障所揭示之法治國原則，爰依行政訴訟法第 4 條第 1 項、第 5 條第 2 項之規定，提起本件課予義務訴訟。

(二) 訴願決定違法侵害原告政府資訊公開請求權和卷宗閱覽請求權，應予撤銷：

1. 訴願決定已侵害原告政府資訊公開請求權和卷宗閱覽請求權：

(1) 借鏡先進國家相關立法例，均承認人民有知的權利，以監督政府、參與決策，我國 94 年通過政府資訊公開法，其第 1 條明白揭示立法意旨亦同。所謂政府資訊公開請求權，是承認「知悉」本身，得為主動請求，無須附屬行政程序相關請求時間限制(如行政程序第 174 條規定)，並且

得獨立就其否准救濟(政府資訊公開法第 20 條)之權利。

(2) 典試法第 23 條第 1 項之立法用意，旨在命被告給予應考人複查成績的權利，性質上即屬於政府資訊(被告所持有、保管之試卷)公開請求權的一種，乃應考人為求單純「知悉」而向被告有所主張的法律依據，應屬政府資訊公開法之外的資訊公開，自無疑義。應考人向被告請求複查之管道，除以政府資訊公開請求權為基礎，亦有依行政程序中的卷宗閱覽請求權為之。依正當行政程序「公正」、「公開」之原則，行政程序中的當事人或利害關係人，有在各別行政程序當中請求「知悉卷宗內容」之權利，亦即「卷宗閱覽請求權」。復自法務部 90 年 9 月 6 日法律字第 031200 號函將行政程序中之當事人或利害關係人得於「行政程序中」申請閱覽卷宗的範圍，放寬解釋為「行政程序進行中或行政程序終結後法定救濟前」，在考試成績複查程序中亦應有「卷宗閱覽請求權」之適用。而應考人依我國行政程序法第 46 條、訴願法第 49 條提出閱覽卷宗之請求，實為對憲法第 18 條「人民應考試服公職」之權促成有效權利保護之途徑，為憲法第 16 條人民訴訟權的落實。

2. 訴願決定內容違反實質法治國原則，對原告權利不法侵害，其理由如下：

(1) 不法侵害原告政府資訊公開請求權：按政府資訊公開，以公開為原則，不公開為例外。誠然人民資訊權的行使非無任何限制，但在本案原告請求公開之時點，已為考試過後。此時已不存在任何基於「考試隱密性」的保密考量，反而更應基於「公平」理念將資訊公開接受公評，才能貫徹人民對於政府考試制度的信賴。至於原告願意自費複印考卷，更無行政機關承擔成本之問題。被告一概拒卻原告請求公開之聲明，已不當剝奪原告政府資訊公開請求權，

同時違反比例原則，和實質法治國概念下保障人民權利的目標有所扞格。

(2) 漠視原告請求閱覽卷宗，違反正當行政程序，並侵害原告程序基本權：依司法院議第 491 號解釋意旨，正當行政程序的內涵，至少包括有：受告知權(如救濟途徑的教示)、公正作成義務(如組織適法)、聽證權(如准許人民陳述意見和閱覽卷宗)、說明理由義務。行政機關行使公權力，若違反上述正當行政程序的要求，即難謂為合法行政行為。在本件訴願當中，原告閱覽卷宗、複印試卷之請求，正是人民在行政程序中行使聽證權的一環之方式，被告漠視行政程序本應公正、公開的原則，剝奪人民達成武器平等的機會，該決定已然侵犯原告憲法上程序基本權，違反法治國的正當法律程序，應予撤銷。

(三)被告稱所遵循之依法行政原則定義不當：

1. 實質的依法行政：「依法行政」原則，係指一切行政行為均應遵守法律的規範，換言之行政權限的劃訂來自於法律的規定，沒有法律的規定授權，行政機關不能合法地作成行政行為。但依法行政原則之法究何所指，非無爭議。法律係指成文的、得以名目細數條號之法條，抑或包括實質法治國原則之下的行政法原則、憲法原則等公法原則。最明顯的例子即在 88 年行政程序法立法通過之前，行政程序實務上仍然不乏比例原則(行政程序法第 7 條)、信賴保護原則(行政程序法第 8 條)的操作。既然法治國原則首重人民權利的維護和法秩序的安定，依法行政自然不宜墨守於成文法規而忽視一般法律原則成為行政法源的可能性。

2. 法律背後之價值判斷應有正確性：法律的立法存在，是經過人民共同主觀所呈現的價值決定，典試法第 23 條亦不例外。然而價值決定的正確與否本須接受一再的檢驗，時間

的轉移和社會現象的改變，都有可能使法律成為不合時宜的既存規範。在典試法 23 條最後一次修正時(91 年)，當時甚至沒有政府資訊公開法制的存在，遑論去承認人民對政府有請求公開資訊的獨立實體權利。從人民權利的保護而言，典試法 23 條對權利的限制，其價值決定從現今觀點論之，恐已有不合理處。

(四) 典試法第 23 條違憲：

1. 典試法第 23 條第 2 項合憲性為本件之先決問題：被告於答辯理由中援引典試法 23 條第 2 項、第 3 項作為拒卻聲請人請求公開資訊的法律依據。被告數度以該條第 3 項特別法優先於普通法的法理，將典試法第 2 項的禁止規定作為將聲請人不得依行政程序法 46 條和訴願法 49 條提出卷宗閱覽的理由，又以政府資訊公開法第 18 條重申，排除聲請人請求資訊公開的權利。故典試法第 23 條第 2 項是否為合憲的規定，會在本件當中為「依法行政」與否的審查上作最後的把關，而法官依法審判所適用的法律是否合憲，即司法院釋字第 371 號中之先決問題。
2. 典試法第 23 條第 2 項違反比例原則：人民權利並非不得以法律或其他方法限制或剝奪，惟其限制和剝奪必須合於比例原則的檢驗，此見於憲法第 23 條。法律的限制是否滿足目的適法性、手段適合性、手段妥適性、限制必要性(司法院釋字第 476 號、釋字第 577 號解釋參照)，才是其是否有能作為實質上阻卻違憲理由存在的關鍵。

(1) 典試資訊「限制公開」之目的不適合：典試法第 23 條第 2 項，係 91 年將「應考人申請複查成績辦法第 8 條」移植之產物。立法理由中僅提及「……大法官解釋 319 號揭示……有關複查事宜應以法律訂之；而大法官解釋 443 號等釋字多次重申……限制人民權利應以法律為之」故訂立

該條法律。並未在立法理由中對該條立法之目的有進一步的闡明，只是單純地將原本是命令的「辦法」提升到法律的位階。以下，就典試法第 23 條第 2 項的限制，可能存在的目的和其手段是否適合，討論如下：公布答案並不具行政行為的隱密性：考試行政的試題和解答，有篩選評量應試人能力的目的存在，進一步地說，考試行政本有其隱密性，類似「行政特權」(司法院釋第 325 號參照)的作用存在，提供參考解答和其目的相違背。此論點看似有理其實不然，需知考試的隱密性在考試之後已不存在，提供參考解答也不會影響已然發生的考試行政在考試前的保密考量；相同地，公布典試委員或出題老師姓名也不會有這一方面的問題。該限制公開的手段並無助於目的之達成，搭配一定公開的制度反而更能促進考試公平和公信的追求。公布考試答案不違反行政效率的追求：被告曾表示，公開參考答案可能會導致行政效率的拖延，使考試結果遲遲無法確定，影響到證照考試結果或服公職人員之產生，甚至增加行政訴訟的煩累，此一論點實為錯誤，可以從以下三個層次來說明：

(甲) 首先，允許公開考試資訊並不等於同意考生可申請閱卷或重新評分。司法院大法官解釋第 319 號中明確提到法院對典試人員的「判斷餘地」的尊重。對於考試結果的評分是涉及高度屬人性以及專業性的事項，司法權原則上不應該介入。換言之，公開資訊不會妨害試務閱卷的公正和效率，考生也不得以請求公開資訊之名遂行重新請求評分。

(乙) 承上所述，若被告機關認為公開會拖延行政的效率和執行，其真正應該做的是立法明文禁止考生進行試圖改變考試結果之救濟行為，而非不公開任何考試事務相關資訊。一概將所有資訊保密的結果，絕

對不是有助於效率達成的正確手段。

(丙) 遑論考試制度設立的目的為否？在於追求行政效率還是公平公信？從國家角度而言，有在行政年度完成一定事物的規劃，惟不論證照考試或是公務人員考試，其所涉及的是人民的工作權和應考試服公職的權利，此二者皆是憲法上所保障的權利。如果說典試法第 23 條第 2 項的目的在於追求行政效率，或許完全偏離了考試制度和人民權利保障之間的聯繫，而僅把既存的條文當作國家違法侵權的理由。綜上，此一目的根本不適法，縱認其目的適法，也不符合適合性原則的要求。

(2) 典試資訊「限制公開」之非最小侵害手段：退步言，暫不討論典試法第 23 條第 2 項的目的和適合性疑義，從第 23 條的限制型態而言，屬於不承認任何例外的「絕對限制」，豁免政府將任何試務資訊公開，而且沒有時限。在比較法制上，日本情報公開法之豁免規定特結合了「事項基準」(監察、檢查、取締或與考試相關之事務)與「定性基準」(將使正確事實掌握產生…困難之虞)。但僅指「事前」公開豁免，而非一切考試相關資訊皆豁免公開；亦即，日本情報公開法並非如我國典試法 23 條 2 項之「全面而無限期」的試務資訊豁免公開。美國各州「州律師考試委員會」有允許落榜應考人繳交合理費用複印自己的考卷，甚至允許複印及格者之範本試卷參考的相關規則。(證 5 號，頁 33-34) 按檔案法第 22 條之規定，國家檔案除經立法院同意延長期限者外，至遲應於 30 年開放應用。相比之下，典試法 23 條封鎖典試資訊範圍極廣，且無時間限制，是典試資訊有如此獨特的保密需求或是第 23 條第 2 項的限制並非必要手段，已不言而喻。

(3) 典試資訊「公開」與「限制公開」之利益權衡：退萬步言，

再衡量公開以及不公開的各方利弊，仍難為典試法第 23 條第 2 項找到合憲的立足點；公開可能產生之弊害：(甲)評分屬專業學術判斷，不宜接受公眾審查。公開難免爭議。(乙)參考答案係供閱卷委員參考，公布將被誤解為標準答案。公開難免爭議。(丙)准許閱覽試卷將造成應考人相互比較，進而質疑評分結果，製造行政爭訟。(丁)典試委員難覓。公布典試委員等名單將增加委員心理上負擔，結果將乏人樂意出任。(戊)造成試務機關人力、財力沈重負荷。資訊公開可能致之利益：(甲)允許複印試卷、公布參考答案有助於應考人自我改進(含調整準備方向)。(乙)適時公布委員名單及參考答案，可避免助長門戶之見，提升命題品質、強化試務決策的責任感。(丙)試務適度透明可增強人民對於考試的信賴。

(4) 原告認為，如何可以增進考試公信力、強化人民對於考試機關的信賴，塑造一個公平的平台，才是考試制度首要應該維護的價值。在上述可能弊害當中，第(甲)至第(丙)點是「恐生爭議」，第(丁)點和第(戊)點其實僅是制度設計上的問題，此可以由合理的試務經費分配著手，當然，適度公開試務資訊確實可能會增加考試機關的工作負擔，尤以准許應考人複印自己的試卷為然。惟經由適當制度設計，例如採用「使用者付費」原則，訂定合理收費標準，規定合理的處理期間，作成複查結果答覆等，皆可將機關負擔減至最小。反之，公開可能獲得之利益，在尊重閱卷評分具有判斷餘地的前提下，適度公開資訊，使考試行政適度透明化，乃提升考試公信力的不二法門。不僅因為考試行政亦行政之一種，更因為國家考試具有「大量」、「競爭」且「主觀」的專業判斷特質，非適度公開試務資訊不足取信廣大未獲錄取的應考人。試務資訊不公開的結果，將使

應考人無所釋疑，助長流言耳語，仰賴補習業者猜題、解題，命試獨門暗器，這豈是設立考試制度之考量所欲追求的現象？很明顯地，從考試制度設立和目的所欲維護的價值觀察，原告認為公開資訊的結果絕對是「利多於弊」，而典試法 23 條第 2 項無法通過利益權衡的檢驗。

3. 法官具有審查法律違憲的權限我國法律違憲審查之制度，參照我國憲法和大法官審理案件法之規定，採取「抽象」及「集中」之制度。廢棄及宣告其無效之權限係專屬於司法院大法官，惟各級法院法官雖無逕自將法律拒絕適用而宣告違憲的分散具體審查權，依司法院大法官解釋第 371、572 號解釋意旨，各級法院法官在審理案件時，若認為其所適用之法律有違背憲法之疑義，有拒絕適用該違憲法律的權利和義務，應暫時裁定停止訴訟程序，以該疑義為先決問題，並提出「客觀上形成確信該法律為違憲之具體理由」，聲請司法院大法官解釋，才能貫徹司法權依法審判，同時兼顧法治國原則保護人民權利的上位概念。

(五) 典試法第 23 條第 2 項對人民權利的限制，從比例原則的適合性原則、必要性原則、狹義比例原則等角度觀察，都難以找到證立該條存在的合理理由。本件之中，除攸關政府資訊請求權，同時原告主張競合的卷宗閱覽權，係應考試服公職權和程序基本權的結合(見起訴狀，頁 4；原證 6 號，頁 221-222)，對人民是極重要的權利。被告所援引之典試法第 23 條為限制公開的法律依據，係有違憲疑義之法律已如上述，基於實質依法行政的精神，難謂被告非違法甚至違憲侵害原告之權利。職此，請鈞院依典試法第 23 條第 2 項的合憲性為先決問題，依大法官解釋第 371 號、572 號，暫時停止訴訟程序之進行，向司法院大法官聲請解釋憲法疑義，以維法治之精神。

(六) 綜上，被告對於原告之申請，應作成准許之行政處分，爰依行

政訴訟法第 5 條第 2 項規定，提起本件訴訟，並聲明求為判決：1.訴願決定撤銷。2.被告對於原告 98 年 10 月 22 日資訊公開之申請，應作成准許的行政處分。

三、被告則辯以：

(一) 依行政程序法第 3 條第 2 項、訴願法第 51 條第 4 款、典試法第 23 條、應考人申請複查成績辦法第 8 條，及政府資訊公開法第 18 條規定意旨，原告請求公開各科參考答案、命題委員名單及自費複印試卷，依典試法第 23 條規定已明文禁止，遂無政府資訊公開法規定之適用。該典試法規定，並載明於應考人申請複查成績申請書，合先敘明。

(二) 原告參加本項考試三等考試司法官類科考試，第一試成績為 60.0428 分，已達該類科第一試錄取標準 57.2142 分。原告於收受本部寄發之成績及結果通知書後，申請複查「國文」、「民法」、「中華民國憲法與英文」、「刑法」、「刑事訴訟法」、「民事訴訟法」、「商事法」、「強制執行法與國際私法」及「行政法」等科目考試成績，並變更複查成績申請書格式，併同請求被告公開前揭各科參考答案、出題老師名單及准予自費複印試卷。茲以原告併同提出之請求，與前揭規定不合，爰就申請複查考試成績部分，依「應考人申請複查成績辦法」規定之程序，調出原告之報名履歷表及該科目試卷，其中試卷經詳細核對入場證編號及試卷筆跡，均無錯誤，試卷內容答案亦依原告各科作答情形及其配分分別評定分數，並無漏未評閱情事，卷內原評各題分數，合計與卷面評定之成績與原寄發成績及結果通知書登載分數相符，旋於 98 年 11 月 4 日復知原告並檢附該科目每題分數表，核無違誤。原告於收受前揭書函後，復請求公開各科參考答案、命題老師名單及自費複印試卷，於法無據，洵無理由。

(三) 查現行典試法第 23 條係於 91 年 1 月 16 日修正公布時新增，

該條之禁止事項原係於應考人申請複查成績辦法中規範，被告於研修典試法時，考量司法院釋字第 319 號解釋揭示，考試成績之複查，既為兼顧應考人之權益，有關複查事項仍宜以法律定之。又為因應行政訴訟法、訴願法、行政程序法之修正及制定，基於尊重閱卷委員評分之專業性及兼顧應考人權益，於典試法修正草案新增第 23 條，增列應考人得申請成績複查及閱覽試卷之程序及限制，並以凌越條款方式排除其他法律之有關規定。惟立法院法制委員會於審議本草案時，認為開放應考人閱覽試卷亦有不宜，爰提修正動議(即現行典試法第 23 條內容)，其後二、三讀均照案通過。顯見典試法第 23 條有關應考人複查成績之各款禁止事項，係獲司法機關、立法機關之支持與肯認。

(四) 按典試法第 23 條規定是否合宜，或容有討論空間，亦可接受各界公評，俾作為日後該法修正之參據。惟在該法未修正前，被告依規定未准許原告請求公開系爭考試司法官類科全部科目參考答案、命題委員名單及自費複印試卷之申請，於法並無不合等語，資為抗辯，並求為判決駁回原告之訴。

四、 查原告參加系爭考試，於收受被告通知第一試錄取通知後，向被告申請複查成績，並依訴願法第 49 條、行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 18 條規定，請求被告公開全部科目參考答案、命題委員名單及准予自費複印試卷，對於被告復知成績複查結果並無不服，惟對被告未就系爭申請為准駁處分，提起訴願，並不服訴願駁回之決定，而訴請判決如聲明所示；被告則以原告申請公開各科參考答案、命題委員名單及自費複印試卷，為典試法第 23 條規定所禁止，原告申請於法無據，被告依法行政並無不合等語，資為抗辯。是本件應審究者，厥為典試法第 23 條規定是否有違背憲法之疑義？茲析述如下：

(一) 典試法第 23 條規定：「(第 1 項)應考人得於榜示後申請複查

成績。(第 2 項)應考人不得為下列行為：一、申請閱覽試卷。二、申請為任何複製行為。三、要求提供申論式試題參考答案。四、要求告知典試委員、命題委員、閱卷委員、審查委員、口試委員或實地考試委員之姓名及有關資料。(第 3 項)其他法律與前項規定不同時，適用本條文。

(二) 查上開規定係 91 年 1 月 16 日修正公布時所新增，揆諸其立法說明「訴願法第 49 條、行政訴訟法第 96 條，及行政程序法第 46 條均有當事人得要求閱覽、抄錄、影印、攝影有關資料及卷內文書之相關規定。按前揭規定旨在保障人民之權益，惟國家考試之評分事涉高度學術性、專業性、屬人性判斷，如全面開放應考人閱覽、抄寫、複印、攝影等，應考人在取得個人試卷影本後可能相互比較答案與得分，甚而提起行政訴訟要求重新評閱，將有損閱卷委員之專業判斷及國家考試榜示後之安定性。又國家考試具有一次性及整體性之考試狀態無法重複之特色，故評分常是多數應考人在同一時間比較之結果，事後對個別試卷再輕易予以重閱，對國家考試的公平性亦將造成不利的影響。因此，本部基於兼顧應考人合法權益及尊重閱卷委員之專業判斷，並考量國家考試安定性、公平性及試務工作可行性等多種因素，爰參酌現行應考人申請複查成績辦法第 8 條、營業秘密法第 14 條第 2 項、商標法第 20 條之規定，明定應考人得申請成績複查之程序規定及限制，並以凌越條款方式排除適用其他法律之有關規定。」(本院卷第 132 頁)。可知該條規定乃立法者基於國家考試評分事涉高度學術性、專業性及屬人性判斷，具有一次性及整體性之考試狀態無法重複之特色，為維護閱卷委員之專業判斷及國家考試榜示後之安定性與公平性，暨試務工作可行性等考量所為之規定，且以第 3 項規定明示其第 2 項規定具有凌越其他法律之地位，亦即在其他法律規定與第 2 項規定有所不

同時(如訴願法第 49 條、行政訴訟法第 96 條及行政程序法第 46 條關於當事人得要求閱覽、抄錄等)，仍應適用典試法第 2 項規定，而無其他法律之適用。經核典試法第 23 條第 2 項就應考人閱覽試卷等權利所設之限制，與其所欲達成之目的，尚符目的正當性、手段必要性及限制妥當性，無悖於比例原則。

(三) 查，典試法第 23 條第 2 項所定禁止事項原係規範在「應考人申請複查成績辦法」第 8 條，被告於 91 年研修典試法時，考量司法院釋字第 319 號解釋揭示「考試成績之複查，既為兼顧應考人之權益，有關複查事項仍宜以法律定之」之意旨，乃將之訂入典試法修正草案第 23 條，增列應考人得申請成績複查及閱覽試卷之程序與限制，已據被告辯明在卷。而 75 年 11 月 12 日修正發布之「應考人申請複查考試成績處理辦法」，其第 8 條規定：「申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料」，係為貫徹首開意旨所必要，與憲法尚無牴觸，業經司法院釋字第 319 號解釋在案。參以典試法第 23 條第 2 項規定係源於「應考人申請複查考試成績處理辦法」第 8 條規定，而「「應考人申請複查考試成績處理辦法」第 8 條規定又經大法官認定未牴觸憲法，且係依循大法官解釋意旨而於法律中明定者，準此益徵典試法第 23 條第 2 項規定要無牴觸憲法之疑義可言。原告主張典試法第 23 條第 2 項規定違反比例原則而有違憲疑義云云，無非其主觀之見解，洵非可採；原告執上開主張，進而請求本院停止本件訴訟程序，聲請釋憲，核無必要。

五、件原告所據為系爭申請依據之訴願法第 49 條、行政程序法第 46 條及政府資訊公開法，雖明定當事人有申請閱覽、抄錄、影印有關資料或卷宗並請求提供政府資訊之權利，惟原告申請事項即公

開系爭考試各科參考答案、命題委員名單及自費複印試卷，乃典試法第 23 條第 2 項明定應考人所不得為之行為，依同條第 3 項規定，前揭訴願法第 49 條、行政程序法第 46 條及政府資訊公開法等相關之不同規定即無以適用，仍應適用典試法第 23 條第 2 項規定，而認原告上開申請為法所不准。況行政程序法第 3 條第 3 項第 8 款明定考試院有關考選命題及評分之行為，不適用該法之程序規定；訴願法第 51 條第 4 款規定：「下列文書，受理訴願機關拒絕前 2 條之請求：……四、其他依法律或基於公益，有保密之必要者。」；政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款亦規定：「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。……」，由上開規定足知，訴願法、行政程序法及政府資訊公開法均就其所定閱覽卷宗及提供政府資訊之權利，另設有排除或限制之規定，並非人民所有請求均應准許。本件原告申請公開系爭考試各科參考答案、命題委員名單及自費複印試卷，既為典試法第 23 條第 2 項所禁止之行為，本屬依行政程序法第 3 條第 3 項第 8 款、訴願法第 51 條第 4 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定而排除在許可之外之事項，故依該等規定，原告申請公開系爭考試各科參考答案、命題委員名單及自費複印試卷，亦無從許可。

六、 上所述，原告所訴各節，均非可採，被告拒絕依原告申請提供系爭考試各科參考答案、命題委員名單及准原告自費複印試卷，於法並無不合，訴願決定駁回原告訴願，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、 本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、 上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 8 月 5 日 99 年度判字第 804 號】
《考試事件》
上訴人　甲○○
被上訴人　考選部
代　表　人　賴峰偉
上列當事人間考試事件，上訴人對於中華民國 97 年 10 月 8 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1060 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、訴人參加民國 96 年專門職業及技術人員高等考試律師考試(以下簡稱律師高考)，總成績 41.90 分，未達及格標準 48.30 分，致未獲及格。上訴人於收受被上訴人寄發之成績及結果通知書後，申請複查全部科目考試成績，並請求公開「各科參考答案及評分標準」或「各科各題評分前 50 名之試卷」。經被上訴人先行於 96 年 11 月 21 日以選專字第 0963302303 號書函否准上訴人前開之請求，並調出上訴人各科目試卷核對，認並無漏未評閱情事，且評定成績亦與成績結果通知書所載相符，旋即於 96 年 11 月 23 日以選專字第 0963302215 號書函檢附成績複查表復知上訴人成績無誤。上訴人不服，就請求公開各科目參考答案及評分標準或各科目各題評分前 50 名試卷部分，提起訴願經決定駁回，提起行政訴訟，經原審以 97 年度訴字第 1060 號判決(下稱原判決)駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、訴人起訴主張：(一)縱認為評閱標準屬內部評分準則之行政規則，但因其有間接對外效力，基於人民權利之保障，及司法院釋字第 432 號解釋所揭示之明確性原則要求，被上訴人應有公開 96 年度律師高考評閱標準之義務。即使評閱標準為不確定法律概

念，行政機關享有判斷餘地，但此僅限於構成要件部分(例如某題中之某一考點視答題狀況，享有 2 至 5 分之給分權限)，非謂整個評閱標準皆為不確定法律概念。再者，公開評閱標準並不影響評分老師給分裁量權之行使，更有助其公正形象之建立，因此並無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 5 款規定之適用，本案被上訴人實不應將典試法第 23 條規定例外不公開之「參考答案」範圍任意擴張至「評閱標準」。(二)典試法第 23 條所稱之「參考答案」係指典試委員會所製作，並經典試委員會會議決議發布之完整詳細答題內容，惟「各科各題評分前 50 名者試卷內容」係由應試考生所製作，且其公布並非基於典試委員會之會議決議而發布，而係基於閱卷委員本其專業之單獨評分後，凡達各科前 50 名者即逕予公布，自與典試法第 23 條「參考答案」之要件不符，而無不得公開之情事。上訴人享有主觀公權力，有權利保護必要，本次考試雖已結束，惟因考試係於每年舉行，仍有重複發生可能，依司法院釋字第 546 號解釋意旨，亦有權利保護之必要。為此，訴請將除考試結果之複查決定外之訴願決定及原處分均撤銷，並請求公開 96 年律師高考各科評閱標準或各科各題評分前 50 名者試卷，被上訴人應作成准予公開之行政處分。

三、上訴人則以：96 年律師高考業於 96 年 11 月 6 日榜示在案，上訴人成績未達及格標準，於同年月 15 日申請複查成績，經被上訴人依「應考人申請複查成績辦法」規定之程序，調出上訴人各科目試卷，翔實核對入場證號碼及筆跡，均無錯誤，試卷內容答案均已評分，並無漏未評閱情事，卷內原評各題分數、總分與卷面評定之成績暨所發成績及結果通知書上登載之分數均相符，測驗試卷成績經複查結果與成績及結果通知書登載之分數亦相符。被上訴人已於同年月 23 日以選專字第 0963302215 號書函檢附考試成績複查表函復在案。96 年律師高考及格標準，乃係依考試典試委員會決議，為總成績 48.30 分，上訴人本項考試總成績為 41.90

分，未達上揭及格標準，被上訴人寄發成績及結果通知書通知不及格，係依法行政，並無不當。另上訴人主張請求公開各科目各題評分前 50 名之試卷，顯係與律師高考之考選命題及評分行為有關，此並不適用行政程序法之規定，上訴人認得依據行政程序法等規定，請求公開，要屬誤解等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：(一)上訴人所稱評閱標準，係考試評分程序之一環，因命題評分均為高度專業之判斷，故為維護考試之客觀與公平及尊重閱卷委員所為之學術評價，始有典試法第 23 條有關複查成績程序之禁止事項，此亦與同法第 28 條關於「辦理考試人員應嚴守秘密」之規定目的相符。蓋典試委員或閱卷委員根據個人學識素養與經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性，如程序無違背法令之處，應考人不應任意對之藉詞聲明不服，或試圖透過其他方式以瞭解其具體之評價內容。評閱標準雖非如申論式試題之參考答案，已於典試法中明文禁止應考人請求提供，惟評閱標準依同法第 11 條係由典試委員會決議決定，作為典試委員及閱卷委員於評分時之參考依據，依同法第 28 條之規定，仍為各該辦理考試人員應嚴守祕密之事項。且評閱標準公開後，即發生應考人答題內容，是否有依評閱標準給分之辯論，仍屬評分事項之判斷餘地問題，在考試情境無法重現之情況下，公開評閱標準，除引發應考人就其等答題內容與閱卷委員評分觀點之仁智爭議，而造成考試結果之不確定外，並未能發揮具有檢視個案考試是否違法之功能，且評閱標準亦有可能涉及相關參考答案，其公開不但無助達成追求公正及效率之考試目標，且亦有違反典試法第 23 條之立法目的，故上訴人主張公開評閱標準，於法尚難認係有據。(二)**本件依典試法第 23 條第 2 項第 1 款既已明定應考人不得申請閱覽試卷，則試卷應係政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款所稱依其他法律禁止公開**

者，況上訴人於本件中請求公開各科目各題評分前 50 名之試卷，係屬他人所有，對其利害關係最為密切之自己試卷，如依法已不得閱覽，益見上訴人顯無請求公開他人試卷之權利。又司法權介入行政處分是否違法之審查，必須嚴格遵守權力分立之原則，對於考試行政之判斷餘地尤須加予尊重，典試法第 23 條之規定，係為行使考試權而對資訊公開權利之必要限縮，故原處分駁回上訴人公開評閱標準及各科成績前 50 名之試卷，於法並無違誤等由，而駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無不合，再論斷如下：政府資訊公開法第 3 條：「本法所稱政府資訊，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。」第 6 條：「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。」第 9 條第 1 項：「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。」第 18 條：「(第 1 項)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：……五、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。……」根據上開規定，人民原則上得請求政府機關提供政府資訊，但在有同法第 18 條第 1 項所列各款之一情形，則不得請求提供。**典試法第 11 條：「(第 1 項)典試委員會依照法令及考試院會議之決定，行使其職權。下列事項由典試委員會決議行之：一、命題標準、評閱標準及審查標準之決定。閱卷規則第 4 條：「試卷評閱前，應由各組召集人、典(主)試委員、命題委員及閱卷委員共同商定評分標準，並由召集人分配試卷之評閱。」依上開規定商定評分標準(評閱標準)，為考試評分**

之一部分，具有高度屬人性，評分人具有判斷餘地，其他機關甚至法院原則上應尊重之。而公開評閱標準，即發生應考人答題內容，是否有依評閱標準給分之問題，其非但未能發揮檢視個案考試是否違法之功能，反引發應考人就其等答題內容與閱卷委員評分觀點之仁智爭議，有礙考試公正效率之執行。揆諸上開政府資訊公開法第 18 條第 1 項但書之規定，人民不得請求政府機關提供評閱標準(評分標準)。因而上訴人請求被上訴人提供 96 年律師高考各科評閱標準，不符請求權之法定要件，自不應准許。上訴人主張其請求無政府資訊公開法第 18 條第 1 項但書之情形云云，並不足採。原判決認評閱標準非屬典試法第 23 條申論式試題之參考答案，卻引用該規定及無關之同法第 28 條規定，固有未洽。然原判決理由已論及公開評閱標準無助考試公正效率之追求，且上訴人之請求既不符請求權之法定要件，不應准許，原判決予以駁回，即無不合。上訴人主張原判決未適用政府資訊公開法第 6 條、第 7 條及第 18 條之反面解釋，有消極不適用法律之判決違背法令情事；評閱標準之公開係屬「不確定法律概念」之公開，而與「判斷餘地」無涉，原判決竟將此二概念混為一談，原判決未見有其他駁回上訴人請求理由，判決不備理由云云，並不足採。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 7 月 29 日 99 年度判字第 769 號】

《提供行政資訊事件》

上訴人　甲○○

被上訴人　雲林縣西螺地政事務所

代　表　人　乙○○

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 97 年 9 月 25 日高雄高等行政法院 96 年度訴字第 946 號判決，提起上訴，本

院判決如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人於民國(下同)96 年 1 月 22 日向被上訴人申請提供內政部土地測量局(96 年 11 月改制為內政部國土測繪中心)88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函臺灣雲林地方法院(下稱雲林地院)虎尾簡易庭(副本抄送被上訴人)所附重測前雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經被上訴人以 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函復略以：「請台端前來本所填載申請書並繳納規費後予以核發。」等語，嗣上訴人至被上訴人處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，認被上訴人所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受。上訴人復於 96 年 3 月 8 日再次向被上訴人申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被上訴人土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經被上訴人以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函復略以：「・・・二、有關台端申請書第二點所提本所拒發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭之鑑定書圖等有關資料乙節，經查本所依台端申請之事項調閱公文檔案管理資料保有之資料經台端閱視後，認為並非所需之資料文件(有存案可查)，台端所陳本所拒絕發給之情事顯有誤解。三、另台端申請書第三點陳請本所核發內政部土地

測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，其附件非本所管(保)有，台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」等語，上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決將訴願決定及原處分關於駁回上訴人如主文第 2 項申請部分均撤銷並命被上訴人作成准閱覽、抄錄複丈圖、地籍圖之處分，其餘之訴駁回，上訴人就駁回部分上訴。

二、上訴人在原審起訴主張：被上訴人為雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地所在地之地政事務所，現上訴人與被上訴人因地籍圖重測公告事件，上訴本院(96 年度上字第 312 號)尚在審理中，須用內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，但被上訴人僅願提供上訴人所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖及座標，而拒絕提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，顯然違反行政程序第 46 條第 1 項規定，而損害上訴人法律上利益，上訴人依法自得提行政救濟云云，故求為判決撤銷訴願決定及原處分；併命被上訴人應作成准上訴人閱覽、抄錄內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定圖(含座標)及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被上訴人土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表之行政處分。

三、被上訴人在原審答辯則以：上訴人向被上訴人申請內政部土地測

量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭副知被上訴人之鑑定書圖等資料，被上訴人依其所請提供上揭函全卷附件重測前崙背段 280、280-2、280-26 等地號土地鑑定書圖供上訴人閱覽，惟上訴人認為該資料不符所需，不願請領。又內政部土地測量局第六測量隊(現內政部土地測繪中心南區第二測量隊)88 年 10 月 5 日第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表等資料並非被上訴人作成或保管，實無從核發，故被上訴人參照行政程序法第 171 條意旨，函復上訴人無從受理，並依同法 172 條意旨副知本案管轄機關內政部土地測量局處理。至於被上訴人土地複丈圖，調處筆錄，地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，查 84 年度崙背鄉地籍圖重測主辦機關為雲林縣政府，辦理機關為內政部土地測量局，被上訴人已轉送上訴人 96 年 3 月 8 日申請書至相關資料原轄管機關(內政部土地測量局)核處，經該中心並另於 97 年 6 月 30 日以測籍字第 0970006309 號函復上訴人，略以「・・・本中心無法提供申請人所陳申請閱覽、抄寫、複印或攝影，惟台端既是本案民事訴訟之當事人，可依民事訴訟法之閱覽相關規定，逕向受理法院聲請辦理。」是以，被上訴人並非上訴人申請上列資料之製作及保管機關等語，資為抗辯。

四、 原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一) 依上訴人於 96 年 3 月 8 日申請書可知，上訴人所申請之資料除上訴人所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖(含坐標)外，尚包含崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之鑑定圖(含坐標)。惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附鑑定書圖，已包含崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地，而該鑑定圖內僅載有崙背段 280-2 地號土地有坐標，並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2

筆土地之坐標，此有原審於 97 年 7 月 22 日將上開鑑定書圖以高行獻記信 96 訴 00946 字第 09700005962 號函向內政部國土測繪中心查詢，經該中心以 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函略以：「(一)本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測 2 字第 15995 號函臺灣雲林地方法法虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書(含圖)，其鑑定圖(含坐標表)係僅如貴院附件所附文件，並無就每一地號均各別製有坐標表。・・・」等語足憑，從而，被上訴人既已提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附之鑑定書圖供上訴人閱覽，並敘明該鑑定書圖並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，上訴人猶請求被上訴人提供崙背段 280、280-26 地號 2 筆土地之鑑定圖(含坐標)，被上訴人無從提供，並無不合。上訴人主張被上訴人應保有崙背段 280、280-26 地號等 2 筆土地鑑定圖(含坐標點)，並不可採。

(二) 本件上訴人申請內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附地籍謄繪圖及圖根，係地政機關測量人員經實地測量後所測繪，屬於繪製「土地複丈原圖」資料之一部分，亦屬於複丈成果決定前之準備作業資料，核屬「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」之資料，自屬限制公開或不予提供之政府資訊，是被上訴人否准上訴人此部分之申請，並無不合。另上訴人申請被上訴人提供之鑑定書圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、界址測量觀測簿及報表等資訊部分，因被上訴人並非該等資訊之製作機關及保有機關，而係歸檔於內政部國土測繪中心，有該中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函函說明二(二)所載可佐，上訴人復未能證明被

上訴人持有、保管該等資訊，故上訴人此部分之請求，洵屬無據。

(三) 綜上所述，上訴人之申請則與政府資訊公開法不合或非被上訴人所持有、保管，均不應准許，被上訴人予以駁回，即無不合等情，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張及上訴人有關傳訊證人黃欽泉為其作證之請求，均核與判決之結果無影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

五、 上訴意旨略謂：(一)本件係雲林地院虎尾簡易庭囑託內政部土地測量局來鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地面積，內政部土地測量局應該有 3 筆土地的界址點及座標，否則無法計算出崙背段 280 地號土地面積為 131.82 平方公尺，亦無法算出同段 280-26 地號土地面積為 131.3 平方公尺，惟原審對上開上訴人之陳述未予審酌，亦未敘明數值區無各該地號之界址點號及座標可以算出面積之方法及理由，逕以內政部國土繪測中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 函為由，駁回上訴人之訴，顯然違反經驗法則與論理法則，並有判決不備理由之違法。(二)內政部國土測繪中心及被上訴人持崙背段 280、280-26 地號之鑑定書(含圖)，卻眶稱內政部國土測繪中心說無法提供上訴人所需鑑測成果相關資料，原審未依法糾正，卻又以 97 年 7 月 22 日將上開鑑定書圖以高行獻記信 96 訴 00946 字第 0970005929 號函內政部國土測繪中心查證，實令人匪夷所思。(三)另上開事證，原審依法應傳訊內政部國土測繪中心承辦員黃欽泉出庭作證為適法，但原審卻以本件事證已臻明確，而拒絕傳訊，原審即應調查之證據未調查之違法。(四)又地籍謄繪圖在行政程序法未施行前，不管是原始地籍圖(即正圖)或土地複丈分割原圖(即分割圖)均可申請地籍謄繪圖，何況行政程序法已經施行，行政機關資訊已經公開更可申請。圖根已實施地籍圖重測之數值區，已公告完畢之地區皆可申請，

原判決卻以核屬「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」之資料，而拒絕上訴人申請，顯然違法。(五)況上訴人已舉證　內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測二字第 15995 號函雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號鑑定書圖之副本函送被上訴人，當然也會將內政部土地測量局民國 88 年 10 月 5 日八八測隊六字第 1187 號簽鑑定書圖等函送給被上訴人；　被上訴人公告崙背段 280 地號土地之地籍公告圖與雲林地院虎尾簡易庭 88 年虎簡字第 205 號判決書所附給上訴人之鑑定圖長不同；及　有關崙背段 280、280-2、280-26 地號鑑定圖確實有 3 張，崙背段 280 地號確實與同段 280-2 地號土地地籍線退後 60 公分，測量員有稱上訴人土地的 B 點有往外拉 60 公分，參照鑑定圖示，上訴人崙背段 280-2 號土地，確實有公有土地公用道路用地及水溝用地來計算面積給我等節，原判決均未審酌，亦未判決理由中載明不採之理由，顯有判決不備理由之違法。

六、惟查，原判決認有關內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，非屬政府公開法所提供之資料，或非該等資料之製作及保管機關，被上訴人據以否准上訴人之請求，自屬有據等情，業已明確論述其事實認定之依據及理由，並對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，而駁回上訴人在原審之訴，並無判決理由不備或理由矛盾等違背法令情事。另原判決業已審酌上訴人於原審所為之主張並於理由項下敘明因與判決結果無影響，故未一一論列，雖屬簡略，然亦與判決理由不備有間。至於其他上訴論旨復就原審取捨證據、認

定事實之職權行使謂為違誤，尚難認為原判決有違背法令之情形。從而，上訴論旨執以指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 99 年 7 月 21 日 99 年度裁字第 1556 號】
詳見本彙編第 60 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 97 年 9 月 10 日 97 年度訴字第 355 號】
詳見本彙編第 62 頁(§3)。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 17 日 99 年度判字第 629 號】
《行政資訊公開法事件》
上訴人　萬國國際開發股份有限公司
代　表　人　甲○○
被上訴人　行政院公平交易委員會
代　表　人　乙○○
送達代收人　丙○○
上列當事人間行政資訊公開法事件，上訴人對於中華民國 97 年 9 月 25 日臺北高等行政法院 97 年度訴更二字第 39 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、被上訴人因上訴人違反公平交易法，以民國 86 年 8 月 27 日第 304

次委員會及 88 年 9 月 29 日第 412 次委員會決議，作成 88 年 10 月 6 日(88)公處字第 125 號處分書，處上訴人罰鍰新臺幣(下同)50 萬元及歇業處分。上訴人為求明瞭會議之過程，於 92 年 2 月 10 日向被上訴人申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料(包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄)。案經被上訴人提經 92 年 3 月 6 日第 591 次委員會議決議，以 92 年 3 月 11 日公參字第 0920002121 號函否准其申請。上訴人不服，提起訴願，經遭駁回，遂向原審提起行政訴訟，並為訴之追加，請求被上訴人提供 86 年 8 月 5 日上訴人與被上訴人承辦人員左天梁談話錄影之複製內容。嗣經原審以 92 年度訴字第 3018 號裁定駁回上訴人之訴，上訴人不服，提起抗告，經本院 94 年度裁字第 1505 號裁定將原裁定廢棄，發回原審更審，經原審以 94 年度訴更一字第 152 號判決「　訴願決定及原處分均撤銷。　被告(即被上訴人，下同)應於原告(即上訴人，下同)依『行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點』繳納費用後，將被告 86 年 8 月 27 日第 304 次及民國 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會會議紀錄包括『出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名』、『報告事項』、『討論事項與決議』、『據以處分之證據資料』，除函稿、簽呈或會辦意見、檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證以外之資訊，交付予原告閱覽、影印或複製。　原告其餘之訴及追加之訴駁回。　前述第 1、2 項之第一審及發回前第二審訴訟費用由被告負擔，餘由原告負擔」，上訴人對於駁回部分不服，提起上訴，復經本院 97 年度判字第 130 號判決廢棄發回原審更為審理，上訴人於更審中減縮本件訴之聲明為僅請求「各該委員之發言要旨紀錄」以及「會議全程之錄音或錄影」，關於追加之訴請求提供 86 年 8 月 5 日與被上訴人承辦人員左天梁談話錄影(音)內容之複製乙份，則不再請求。經原審法院以 97 年度訴更二字第 39 號判決：「原告之訴駁回。訴訟費

用及發回前之訴訟費用，(除確定部分外)均由原告負擔。」，上訴人猶表不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：被上訴人之各委員權限平等並依法獨立行使職權，其委員會所依法議決之會議紀錄內容即非內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。上訴人所請求之「各該委員之發言要旨紀錄」、「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊，符合行政資訊公開辦法(下稱公開辦法)第 4 條第 4 項所指之「決議內容」，且係形成會議紀錄之最主要部分，故上訴人依當時有效之法律，於系爭行政資訊解密後，向被上訴人請求閱覽、抄錄及複製系爭行政資訊，被上訴人自不得拒絕等語，求為判決訴願決定及原處分(除確定部分外)均撤銷，被上訴人應將 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次委員會議之會議紀錄(包括「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄音或錄影」等行政資訊)交付上訴人閱覽、影印及複製。

三、被上訴人則以：系爭委員會議之發言要旨及錄影資料公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款規定，為限制公開或提供之事由，故被上訴人據以拒絕，自屬依法有據。又所謂「決議內容」，係指議案經委員會議審議做成決議之內容，與「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊明顯不同，被上訴人係合議制機關，相關行政決定當係經由各委員充分討論及表示意見所作成，是相關之發言內容核其性質乃屬機關作成意思決定前之內部意見，依法自屬得限制或不予公開等語，資為抗辯，求為判決上訴人之訴駁回。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一) 行政程序法第 45 條將主動公開之範圍加以規範，包括法規命令、行政指導有關文書、許(認)可條件之有關規定、施政計畫、業務統計及研究報告、預算、決算書、公共工程及採購契約、對外關係文書、接受及支付補助金、合議制機關之會議紀錄

等。而公開辦法第 4 條亦為主動公開行政資訊之規定，其內容與行政程序法第 45 條之規定相同，就行政資訊以公開為原則而言，當無違誤。而例外部分，公開辦法第 4 條第 5 項就合議制機關之會議紀錄加以規範定義，指該機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者，其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單。於同辦法第 5 條第 1 項第 3 款將行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換列為例外。所稱合議制機關指該機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者，被上訴人屬合議制機關並無疑義。此種組織所形成之決議，係為確保該行政機關之決定來自多數決，來自如何成員所形成之多數決，進一步釐清行政責任之歸屬，相對於機關首長為最後決策者之設計，合議制機關公開會議紀錄，可以切割政治上不必要之干預，將決策之內容顯示於事後監督，其所要公開者為結論，而非決策之過程。由此而言，將會議紀錄訂明為決議其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單，應認公允而合理。而合議制機關決策之過程，係依法獨立行使職權之成員(各委員)表達不同意見而形成多數共識之過程，多元社會之意見整合需要凝聚更多共識之機關，會採取合議制而非首長決策制，即取向獨立行使職權成員間，多元意見之整合，乃社會多元價值觀之交換與融合，係合議制行政機關作成意思決定前之內部準備作業，為合議制機關設計之精華，惟應非提供予不同價值觀者為批判之空間，誠如法務部 92 年 10 月 7 日法律字第 0920036925 號函中提及「……行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，除係意思決定作成之基礎事實外，應限制公開或提供，其立法目的在於此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或

提供，因有礙該機關之最後決定之作成且易滋生後遺症，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制或不予公開」，公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款將之列為例外，而被上訴人據以為上訴人請求之否准，是屬有據。

(二) 上訴人要求公開之資訊，包括委員發言要旨紀錄，被上訴人雖不否認有該紀錄之存在，惟該部分屬於公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款得限制公開之範圍，依前開說明，被上訴人據以否准上訴人之請求自屬有據。至於會議全程之錄影或錄音，被上訴人稱相關規則並未規定必須錄影，因此未曾錄影，而為製作委員發言要旨，雖有錄音，但會議規則未規定錄音之保存期限，因此發言要旨製作完成後，即不再保存錄音，而系爭行政資訊 86 年 8 月 27 日第 304 次，及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄，關於可否決議之全部詳細過程，除委員發言要旨紀錄外，被上訴人均已提供，所謂全程之錄影或錄音乃為補足委員發言之內容，關於委員發言要旨紀錄既不得公開，則就會議全程之錄影或錄音部分，基於同一理由，被上訴人予以否准，亦屬於法有據；從而，被上訴人所為否准之處分，並無不法，訴願決定就此部分予以維持，亦無不合，上訴人訴請撤銷，並命被上訴人將「委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」交付閱覽，為無理由，應予駁回。

五、本院查：

(一)「(第 1 項)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。(第 2 項)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。(第 3 項)有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布 2

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 1 項)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。(第 2 項)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。」分別為 88 年 2 月 3 日公布，90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 44 條、第 45 條所明定。

(二) 因應行政程序法第 44 條第 3 項之規定，90 年 2 月 21 日行政院、考試院會同訂定公開辦法。該辦法第 3 條規定：「本辦法所稱行政資訊，指行政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。」【此部分之內容，與行政程序法第 44 條第 2 項相當】。第 4 條規定：「(第 1 項)行政機關之下列行政資訊，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【此部分之內容，與行政程序法第 45 條第 1 項相同】。……(第 5 項)第 1 項第 8 款所定合議制機關之會議紀錄，指該機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者，其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單。」而第 5 條規定：「(第 1 項)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：……

三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，不在此限」。

(三) 而後 94 年 12 月 28 日制定公布政府資訊公開法，其第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，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。」【內容相當於行政程序法第 44 條第 2 項】。第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」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。」【內容相當於行政程序法第 44 條第 1 項】。而第 7 條規定：「(第 1 項)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：……十、合議制機關之會議紀錄。(第 3 項)第 1 項第 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。」【內容相當於行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項第 8 款、第 5 項】。且第 18 條規定：「(第 1 項)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：……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……。」【內容相當於行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款】。**循此政府資訊公開法之制定，吾國於 94 年 12 月 28 日刪除行政程序法第 44、45 條條文，並於 95 年 3 月 20 日由行政院、考試院會銜廢止上開公開辦法。然關於：1.行政資訊包括行政機關所持有或保管之文書、紀錄、錄影(音)等；2.所謂合議制機關應主動公開之會議紀錄，僅包含所審議議案之案由、議程、決議內容及出**

席會議成員名單，而未包含會議發言要旨紀錄及會議全程之錄影或錄音；3.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，應限制公開或不予提供之。此等相關規範之前後修法或變更廢止，其意旨並無不同。

(四) 本件上訴人起訴，原聲明為：「1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告(按即被上訴人)應將民國 86 年 08 月 27 日第 304 次及民國 88 年 09 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄(包括「出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」、「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」、「據以處分之證據資料」及「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊)交付予原告(按即上訴人)閱覽、影印及複製。」嗣再追加第 3 項聲明即：「3.被告應將原告於民國 86 年 08 月 05 日與被告之承辦人員左天梁談話之錄影內容，複製乙份交付予原告」，原審法院 94 年度訴更一字第 152 號判決：「訴願決定及原處分均撤銷。被告應於原告依『行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點』繳納費用後，將被告民國 86 年 8 月 27 日第 304 次及民國 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會會議紀錄包括『出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名』、『報告事項』、『討論事項與決議』、『據以處分之證據資料』，除函稿、簽呈或會辦意見、檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證以外之資訊，交付予原告閱覽、影印或複製。原告其餘之訴及追加之訴駁回」，被上訴人就敗訴部分未再上訴，則關於被上訴人敗訴部分業已確定。上訴人就駁回部分則提起上訴，經本院 97 年度判字第 130 號判決：「原判決關於駁回上訴人其餘之訴及追加之訴暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院」，上訴人於更審中減縮本件訴之聲明為僅請求「各該委員之發言要旨紀錄」以及「會議全程之錄音或錄影」，關於

追加之訴請求提供 86 年 8 月 5 日與被上訴人承辦人員左天梁談話錄影(音)內容之複製乙份，則不再請求。是本件上訴人請求事項僅餘「各該委員之發言要旨紀錄」以及「會議全程之錄音或錄影」，法院應僅就該 2 項請求為審理，非就上訴人原起訴內容全部重為審理，原判決既認上訴人該 2 項請求為無理由，主文自應喻知：「原告之訴(除確定部分外)駁回。訴訟費用及發回前之訴訟費用(除確定部分外)由原告負擔」，乃原判決竟喻知：「原告之訴駁回。訴訟費用及發回前之訴訟費用(除確定部分外)由原告負擔」，其主文第 1 項顯漏載「除確定部分外」之意旨，惟上訴人就此部分並未指摘，本院依下述理由，亦認上訴為無理由，仍應予駁回。

(五) **原判決認：關於委員發言要旨紀錄，及會議全程之錄音或錄影，性質上屬於「行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意思交換」，為公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款所規定得限制公開之範圍，被上訴人據以否准上訴人之請求，自屬有據等情，業據原判決詳述其得心證之理由，並就上訴人之主張何以不足採取，分別予以指駁甚明；經核與證據法則及上開規定無違。**上訴意旨稱：委員發言要旨紀錄及會議全程之錄音或錄影，屬於「決議內容」，且係形成會議紀錄之最主要部分，上訴人得向被上訴人請求閱覽、抄錄及複製，被上訴人不得拒絕云云，要屬對上開法律規定之誤解，自不足採。又所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據；原判決既已就駁回上訴人之訴所持理由，敘明其判斷之依據，並將判斷而得心證之理由，記明於判決。上訴意旨猶指稱原判決未在判決理由項下敘明上訴人之主張何以不採之理由，即遽為上訴人敗訴之判決，有理由不備之違法云云，亦不足採。又本院 97

年度判字第 130 號判決發回意旨，係以：系爭被上訴人於 86 年 8 月 27 日第 304 次及 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會議之會議紀錄之「各該委員之發言要旨紀錄」、「會議全程之錄影或錄音」等行政資訊，被上訴人是否確因未持有、保管，而無法提供交付予上訴人閱覽、影印及複製，非全然無疑，原審就上開對上訴人有利之事證，未依行政訴訟法第 133 條之規定，依職權詳加調查，並深究上訴人未依上開規定持有、保管之原因，遽認被上訴人之主張為可採，尚與經驗法則及證據法則有違，亦有判決理由不備之違法等由，而廢棄原判決。是發回意旨並未就上開行政資訊是否應予公開表示法律上之見解。上訴意旨稱本院 97 年度判字第 130 號判決發回意旨已形成被上訴人有公開系爭行政資訊義務之法律上判斷，認原判決違反行政訴訟法第 260 條第 3 項規定云云，亦不足採。此外，上訴人其餘所訴各節，乃上訴人就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 99 年 6 月 3 日 99 年度判字第 579 號】
詳見本彙編第 78 頁(§3)。

【最高行政法院判決 99 年 2 月 25 日 99 年度判字第 177 號】
《考績事件》
上　訴　人　甲○○
被上訴人　財政部臺灣省南區國稅局

代　表　人　乙○○

上列當事人間考績事件，上訴人對於中華民國 97 年 3 月 27 日高雄高等行政法院 96 年度訴字第 907 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人現為被上訴人所屬臺南分局稅務員，原任被上訴人所屬新化稽徵所稅務員，於民國 95 年 6 月 1 日調任現職。因上訴人不服被上訴人核布其 94 年年終考績考列乙等，循序提起申訴、再申訴，經公務人員保障暨培訓委員會(下稱保訓會)95 年 8 月 22 日 95 公申決字第 219 號再申訴決定，以被上訴人之考績委員會之票選委員，係屬限制參選資格所選出，有違考績委員會組織規程第 2 條第 4 項前段規定，核有法定瑕疵，乃將被上訴人對上訴人 94 年年終考績評定及申訴函復均撤銷，由被上訴人另為適法之評定。嗣經被上訴人重行辦理上訴人 94 年年終考績，以 95 年 10 月 19 日南區國稅人字第 0950031564 號考績(成)通知書，仍核布其 94 年年終考績考列乙等。上訴人仍表不服，提起申訴、再申訴，經保訓會於 96 年 2 月 6 日以 96 公申決字第 41 號駁回上訴人之再申訴確定。然上訴人認為其長官即被上訴人所屬新化稽徵所股長周文躍虛構上訴人服務態度不佳之事實，致上訴人考績被考列乙等，雖經其對周文躍提起損害賠償之民事訴訟，而由周文躍於臺灣臺南地方法院 96 年度新簡調字第 23 號調解事件中向上訴人道歉，惟被上訴人事後仍然偏坦周文躍，未加以處分為由，於 96 年 5 月 8 日向被上訴人陳請處分周文躍，並請求被上訴人應對周文躍考核其 94 年考績不公一事，一併處理。案經被上訴人以 96 年 7 月 20 日南區國稅人字第 09600218638 號函(下稱原處分)復上訴人，略以：「．．周股長文躍尚無臺端所指陳故意、不法侵害名譽違反

公務人員相關法規之情事。」上訴人不服，提起復審，遭復審決定不受理。另上訴人於前述不服被上訴人核布其 94 年年終考績考列乙等之申訴事件程序中，於 95 年 11 月 7 日依行政程序法第 46 條規定向被上訴人申請提供有關其 93 年及 94 年考核表，案經被上訴人以 95 年 11 月 14 日南區國稅人室字第 154 號函予以否准。嗣上訴人於 96 年 8 月 3 日向被上訴人請求確認被上訴人 95 年 11 月 14 日南區國稅人室字第 154 號函無效，案經被上訴人以 96 年 8 月 13 日南區國稅人字第 0960024016 號函復上訴人，上訴人不服，遂一併提起本件訴訟。

二、上訴人於原審起訴主張略以：被上訴人所屬新化稽徵所股長周文躍毀損上訴人名譽，事證明確，然被上訴人竟未依上訴人之申請懲處周文躍，對上訴人之權利有重大影響，自為行政處分；又因周文躍虛構誹謗上訴人情事，違反公務人員服務法第 5 條及第 6 條規定，被上訴人自應予以懲處，然被上訴人 96 年 7 月 20 日南區國稅人字第 09600218638 號函竟否准上訴人所請，上訴人不服，循序提起再申訴又遭決定不受理，顯然違法，均應予撤銷，被上訴人應依上訴人之申請作成懲處周文躍之處分，並應依行政訴訟法第 7 條、民法第 188 條、第 195 條第 1 項及國家賠償法第 2 條及第 3 條規定賠償上訴人新臺幣(下同)50 萬元。另被上訴人 96 年 8 月 13 日國稅人字第 0960024016 號函，略以公務人員平時考核紀錄表等相關資料均應予保密等語，顯已逾越立法目的及裁量範圍，未踐行政府資訊公開法及行政程序法之立法旨意，明顯擴張解釋增加上訴人無謂之負擔，違反公平原則，對訴訟權有重大影響，且亦違反比例原則及法律保留原則。又於訴訟救濟中，乃屬雙方之攻防，當事人有權調閱自身平時考核紀錄表，以釐清雙方癥結所在，被上訴人未依規定給予，顯與法不合。爰請判決復審決定及原處分(即被上訴人 96 年 7 月 20 日南區國稅人字第 09600218638 號函)均撤銷；被上訴人應依上訴人 96 年 5 月 8 日之

申請對於被上訴人所屬新化稽徵所人員周文躍依公務人員相關法規作出懲處；被上訴人應賠償上訴人名譽損害及精神撫慰金 50 萬元；被上訴人 96 年 8 月 13 日國稅人字第 0960024016 號函之行政處分應撤銷；被上訴人並應依規定給予有關上訴人 93 年度及 94 年度之平時考核紀錄表等語。

三、被上訴人則略以：上訴人請求撤銷被上訴人 96 年 8 月 13 日南區國稅人字第 0960024016 號，給予平時考核紀錄表，依法務部 93 年 5 月 14 日法律決字第 0930020786 號函釋略以，公務員年終考績之評定如係屬服務機關管理措施之人事行政行為，有關其個人平時考核紀錄、年終考核表等相關資料，當事人自不得依行政程序法第 46 條規定申請閱覽。又平時成績考核紀錄及獎懲，乃為考績評定分數之重要依據，故於辦理年終考績時，應依規定程序遞送考績委員會辦理，並至少每半年密陳機關首長核閱一次，足見公務人員平時成績考核紀錄表等之相關考績資料，乃為辦理考績前之作業程序及內部簽呈資料，當應予保密，被上訴人依規定否准上訴人所請，並無不合。上訴人嗣於 96 年 8 月 3 日請求被上訴人確認 95 年 11 月 14 日南區國稅人室字第 154 號函復之行政處分無效，被上訴人遂以 96 年 8 月 13 日南區國稅人字第 0960024016 號函復，略以該考核表應予保密乃經保訓會再申訴決定書明白闡釋，是上訴人如有相關疑義仍請參酌之。嗣後上訴人又於 96 年 9 月 29 日再次申請提示其 93、94 年度考核表，被上訴人亦以 96 年 10 月 8 日南區國稅人字第 0960029980 號函復略以，依行政程序法第 173 條規定，同一事由，經予適當處理，並已明確答覆者，得不予處理等語，資為抗辯。四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，略以：(一)、公務人員是否有違反公務員服務法而構成懲處情事，核屬其服務機關之監督懲處權責，至於人民向公務員之服務機關陳明該公務員有違反公務員服務法情事，僅是促請該管公務員服務機關為懲處職權之發動，其並無賦予人民請求主管機

關作成懲處所屬公務員行政處分之請求權。故上訴人於 96 年 5 月 8 日向被上訴人請求應嚴懲周文躍，並應對周文躍考核其 94 年考績不公一事，一併處理之案件，顯非行政訴訟法第 5 條所稱「依法申請之案件」；並且被上訴人 96 年 7 月 20 日南區國稅人字第 09600218638 號函復上訴人，核係被上訴人就上訴人促請被上訴人注意其所屬職員周文躍有無違反公務員服務法乙事，將其處理之情形為單純事實之敘述，並不因該項敘述或說明而生任何法律效果，亦非行政處分；復審決定以被上訴人上函非行政處分而決定不受理，洵無不合。又縱認上訴人訴之聲明第 2 項訴之類型為行政訴訟法第 8 條之一般給付訴訟，被上訴人所屬公務員有無違反公務員服務法而應予以懲處情事，核屬被上訴人權責，上訴人無請求被上訴人作成懲處處分之請求權存在，故其請求亦於法無據。(二)、又依行政訴訟法第 7 條規定併為請求時，必其所據以合併之行政訴訟，已經行政法院實體審究且為勝訴之判決，行政法院始得就該當事人依行政訴訟法第 7 條所為請求，為實體審究並為勝訴之判決甚明。本件上訴人請求被上訴人應懲處周文躍及應對周文躍考核其 94 年考績不公乙事一併處理之訴訟，既應予以駁回，則其依行政訴訟法第 7 條、民法第 188 條、第 195 條第 1 項及國家賠償法第 2 條、第 3 條合併請求被上訴人應賠償其 50 萬元之訴訟部分，即失所附麗，應併予駁回。(三)、上訴人不服被上訴人核布其 94 年年終考績考列乙等之申訴程序中，於 95 年 11 月 7 日依行政程序法第 46 條規定向被上訴人申請提供有關其 93 年度及 94 年度考核表，案經被上訴人以 95 年 11 月 14 日南區國稅人室字第 154 號函予以否准在案，上訴人復主張其業已於該考績事件之再申訴程序中對被上訴人否准其閱覽考核表一事表示不服，而經保訓會 96 年 2 月 9 日 96 公申決字第 41 號再申訴決定書於理由中予以駁回等語，並據其提出再申訴書、再申訴決定書等附原審法院卷可稽。是上訴人就同一事件，復於 96 年 8 月 3 日以

請求被上訴人確認其 95 年 11 月 14 日南區國稅人室字第 154 號函無效之方式再為爭執，則被上訴人以 96 年 8 月 13 日南區國稅人字第 0960024016 號函復上訴人，略以：「臺端前因考績申訴案，申請提示 93 年及 94 年考核表，經本局以考核表係屬應保密文件予以否准‧‧‧。該案嗣經保訓會 96 年 2 月 9 日公保字第 0950012313 號再申訴決定書以政府資訊公開法第 18 條、公務人員考績法第 20 條及行政院所屬各機關公務人員平時考核要點第 4 點規定，明白闡釋公務人員平時考核紀錄表等相關考績資料均應予以保密。臺端如有疑義仍請參酌保訓會 96 年 2 月 9 日公保字第 0950012313 號再申訴決定書。」等語，核僅為被上訴人單純就前已拒絕上訴人閱覽 93 年度、94 年度考核表之決定再添加理由予以通知上訴人而已，並不生任何法律效果，自非行政處分，故而上訴人復單獨對被上訴人 96 年 8 月 13 日南區國稅人字第 0960024016 號函提起撤銷訴訟，於法即有未合。(四)、本件上訴人所受 93 年及 94 年年終考績考列乙等之處分，均屬被上訴人管理措施之範疇，為對公務員「免職」以外之人事行政行為，不適用行政程序法之程序規定，且其依公務人員考績法規定亦無允許陳述意見之機會，而猶如行政程序法中之卷宗閱覽請求權為聽證權之附屬權，當事人如無聽證權，即無卷宗閱覽請求權，自不得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，至為灼然。是關於對公務員所為「免職」以外人事行政行為既不適用行政程序法之程序規定，則該人事行政行為事件，當事人或利害關係人自不得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，而無行政程序法第 46 條之適用。則上訴人依行政程序法第 46 條規定請求被上訴人應給予有關其 93 年度及 94 年度之考核表，自屬無據。(五)、退而言之，縱認系爭上訴人請求被上訴人提供之資料不屬行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款之範圍，而有行政程序法第 46 條之適用，抑或上訴人所行使者為資訊公開請求權。惟按行政程序法第 46 條

第 1 項、第 3 項及第 174 條規定。上訴人既謂其閱覽卷宗之請求係於前述考績程序中所為而經被上訴人前於 95 年 11 月 14 日以南區國稅人室字第 154 號函否准，則被上訴人此項否准，應屬程序上之決定，上訴人苟有不服，自應併同於被上訴人所為考績評定之實體決定一併提出救濟，且上訴人亦自稱其已於上開考績評定之再申訴事件中併同對被上訴人否准其閱覽卷宗一事表示不服等語，則其復另行單獨對閱覽卷宗之請求部分提起行政訴訟，尚非合法。又縱認上訴人得依行政程序法第 46 條單獨提起本件閱覽卷宗之請求，抑或本件上訴人係本於資訊公開請求權請求被上訴人提供行政資訊，惟按行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款所定及考績法第 13 條所規定，惟依同法第 20 條：「辦理考績人員，對於考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處。」及同法施行細則第 17 條：「本法第 13 條所稱平時成績紀錄，指各機關單位主管應備平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實。其考核紀錄格式，由各機關視業務需要自行訂定。」等規定，可知，所謂年終考績，應以平時考核為依據，係指應依平時考核所構成公務員之工作、操行、學識、才能之具體事蹟為其評定之依據而言，至平時考核(成績)紀錄表，僅是各機關為作成考績評定前，由各單位主管就所屬公務員平日事蹟予以綜合紀錄，以作為考績評定之準備資料，核屬上開行政程序法及政府資訊公開法之行政決定前之內部準備作業文件之範疇，且此紀錄表，係對於公務員平日表現所為之紀錄，為考績評定前之處理過程，並非該當考績評定之基礎原因事實本身。因此，有關上訴人 93 年度及 94 年度之考核表既為被上訴人對上訴人各該年度作成考績評定前之準備作業資料，則依行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，被上訴人否准提供，即非無據，上訴人之請求，即無理由，應予駁回等語。因而將復審決

定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院經核原判決於法尚無違誤。上訴意旨仍執前詞並主張略以：(一)、上訴人提起本件訴訟，未提及不服 94 年度考績乙等之言詞，原審法院逕以案由考績分案審理，顯然判斷基礎失當，自由心證實有未洽。被上訴人對周文躍誹謗情事一開始並未查證，認定虛構情節是事實，未曾踐行正當法律程序及實質上之審查，無直接或間接證據可資佐證，更無積極證據，無法證明誹謗之情事，即非事實，更非單純事實敘述或理由說明，自是行政處分，原審法院未論述事實之真偽，以起訴不備要件，限縮法律適用範圍，未合憲法第 23 條比例原則、正當程序原則、明確性原則，有違行政訴訟法第 189 條未斟酌全辯論意旨以判斷事實之真偽，有判決不備理由之違法。(二)、上訴人依法提出申請本是基於保護自身法律權益，本於民法第 18 條、刑法第 310 條、公務人員任用法第 4 條及公務員懲戒法第 2 條之規定請求被上訴人處分周文躍亦是合於相關法律之規定，原審法院認無此請求權顯然限縮法律適用範圍，造成人民與機關之不相等，如此之差別待遇顯然牴觸憲法第 7 條平等原則，第 16 條訴訟權，未符司法院釋字第 624 號解釋意旨，原判決有不適用法規之違背法令。(三)、被上訴人已達侵害上訴人之程度，更是影響上訴人重大權益之行政處分，已是不利於上訴人人事權益及基本人權而有重大影響，原審法院所不查，任憑事件繼續發生，被上訴人有應注意、能注意而不注意之過失行為侵犯上訴人，且偏袒一方，亦有失職之嫌，原判決有適用法規不當及不備理由之違法，與憲法第 7 條平等之保障、第 16 條訴訟及憲法第 23 條正當程序之原則相牴觸。(四)、被上訴人未查證申訴答辯狀虛構之真偽，竟載於公文書呈送公務員保障暨培訓委員會，事後又無回復上訴人名譽權等措施，足堪認定被上訴人有權利濫用，自是重大侵權之行政處分，原審未審究系爭情事，逕認為一般人事行政行為，屬管理措施之範疇，有違行政訴訟法第 189

條未斟酌全辯論意旨以判斷事實之真偽有判決不備理由及理由矛盾等語。然查：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」、「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾 3 個月不為決定，或延長訴願決定期間逾 2 個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」、「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。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕。・・・。當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」、「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。」行政訴訟法第 5 條、第 4 條第 1 項、行政程序法第 46 條第 1 項、第 3 項及第 174 條固分別定有明文。惟按人民必須就其依法申請之案件，行政機關怠為行政處分或為否准之行政處分，人民始得依上述規定提起課予義務訴訟。又所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。至行政機關所為單純事實之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上效果，自非行政處分，人民即不得對之提起訴願及撤銷訴訟。**另人民固得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影**

有關資料或卷宗，然按「行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。」、「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：．．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。」行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款亦分別定有明文。茲觀諸前開被上訴人 96 年 7 月 20 日南區國稅人字第 09600218638 號函及 96 年 8 月 13 日國稅人字第 0960024016 號函之內容，分別核係被上訴人就上訴人促請被上訴人注意其所屬職員周文躍有無違反公務員服務法乙事，將其處理之情形為單純事實之敘述，並不因該項敘述或說明而生任何法律效果；及為被上訴人單純就前已拒絕上訴人閱覽 93 年度、94 年度考核表之決定再添加理由予以通知上訴人而已，並不生任何法律效果，二者均非行政處分。且公務人員是否有違反公務員服務法而構成懲處情事，核屬其服務機關之監督懲處權責，至於人民向公務員之服務機關陳明該公務員有違反公務員服務法情事，僅是促請該管公務員服務機關為懲處職權之發動，其並無賦予人民請求主管機關作成懲處所屬公務員行政處分之請求權。則上訴人求為撤銷被上訴人上開二函，並請求被上訴人應懲處周文躍均非合法。是上訴人請求被上訴人應賠償上訴人名譽損害及精神撫慰金 50 萬元部分，亦失所附麗。再查上訴人 93 年度及 94 年度之考核表係被上訴人對上訴人各該年度作成考績評定前之準備作業資料，被上訴人依前開行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，否准提供與上訴人，於法尚無不合。從而，原判決據以駁回上訴人之訴，揆諸前開規定與說明，尚無違誤。況查原審法院雖依復審決定案由考績分案審理，惟其仍就上訴人主張之訴之聲明逐一審理，得其心證，有如前述。上訴意旨指摘原判決顯然判斷基礎失當，自由心證實有未洽乙

節，尚無可取。原判決尚無判決不適用法規或適用不當之違法；亦難謂有判決不備理由之違法，縱原審雖有未於判決中加以論斷者，惟尚不影響於判決之結果，與所謂判決不備理由之違法情形不相當。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實、法律適用之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，上訴人請求本院聲請釋憲及行言詞辯論，核無必要，併此敘明。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 99 年 1 月 29 日 99 年度裁字第 265 號】
詳見本彙編第 87 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 98 年 8 月 26 日 98 年度訴字第 221 號】
詳見本彙編第 90 頁(§3)。

【最高行政法院裁定 98 年 9 月 30 日 98 年度裁字第 2342 號】
《傳染病防治法事件》
上　訴　人　甲○○
訴訟代理人　張家琦　律師
　　林鳳秋　律師
被上訴人　行政院衛生署
代　表　人　乙○○
訴訟代理人　蔡茂松　律師
　　林新傑　律師

上列當事人間傳染病防治法事件，上訴人對於中華民國 98 年 5 月 27 日臺北高等行政法院 97 年度訴字第 3185 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第 243 條第 2 項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應添具關於上訴理由之必要證據，復為同法第 244 條第 1 項第 4 款及第 2 項所明定。是當事人提起上訴，如以原審判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原審判決有行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之事實。上訴狀或理由書如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。

二、緣上訴人於民國(下同)96 年 11 月 8 日以其於 96 年 10 月 15 日在行政院衛生署豐原醫院(下稱豐原醫院)接種流感疫苗後，翌日發現右腳無力，至 96 年 10 月 21 日右手、右腳出現顫抖情形，前往中國醫藥大學附設醫院急診、就醫，因核磁共振攝影(MRI)檢查需等待 2、3 天，當晚即轉回豐原醫院，經過約 1 星期之檢查，仍查不出原因，復於 96 年 10 月 27 日轉回中國醫藥大學附設醫院繼續接受治療，於 96 年 11 月 3 日出院，持續門診治療云云，向被上訴人申請預防接種受害救濟。被上訴人以 96 年 12 月 7 日署授疾字第 0960001261 號函復，以經審定與疫苗接種無關，不予救濟(下

稱原處分)。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起本件上訴。

三、上訴意旨雖主張：原判決未依行政訴訟法第 96 條第 1 項規定，給予上訴人閱覽被上訴人所提供之衛生署預防接種受害救濟審議小組 96 年 11 月 21 日第 58 次會議紀錄(下稱系爭會議紀錄)之全部相關資料，卻作為判決基礎之文件，對上訴人之訴訟權侵害甚深，有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決不適用法規或適用不當之違背法令；原判決以系爭會議紀錄為憑，認定被上訴人所為行政處分及訴願決定未違法，本件與疫苗接種無關等，而未就上訴人所陳原處分、訴願決定認定不當之主張予以審酌查明，亦未敘明何以不予採信之理由，有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決不備理由之違誤；原判決未就預防接種受害救濟審議小組審議決定(下稱系爭審議決定)，有關委員審查意見顯非醫師本人所撰寫，不具可信性、審查委員之審查意見不同、系爭審議決定之缺失、審議過程草率具重大瑕疵、無公信力及上訴人病症與接種疫苗是否具有關聯性等事項斟酌查明，亦未敘明何以不予採信之理由，為判決不備理由及違背證據法則；原判決就「適用預防接種受害救濟基金徵收基準及審議辦法第 7 條第 1 項第 3 款第 2 目規定之標準」及「系爭會議紀錄性質為何」所為之認定，前後不一，顯有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款判決理由矛盾之違誤；原判決未審酌上訴人所提豐原醫院及中國醫藥大學附設醫院之診斷證明書，而認定本件不適用預防接種受害救濟基金徵收基準及審議辦法第 7 條第 1 項第 3 款第 2 目規定，顯有消極不適用法規之違誤；被上訴人就系爭審議結果亦無法排除兩者之關聯性，原判決依據相同之審議結果，卻認定上訴人所出現之臨床症狀與接種流感疫苗無關，原判決之推斷難謂無瑕疵，有違論理法則，違反行政訴訟法第 189 條第 1 項；原判決就「審查程序有無瑕疵」、「審查事實認定有無違誤」及「審查是否違反評價原則」之程序及實體上瑕

疵未加以審查，即率予「專家判斷餘地」為由駁回上訴人之訴，顯有判決違背法令之違誤等語。**惟原判決已就上訴人所出現臨床症狀是否與接種流感疫苗有關？本件是否可認定係無法排除因預防接種致嚴重疾病者？等爭點，詳述其得心證之理由，並就上訴人之主張，何以不足採取，分別予以指駁甚明(包括上訴人所提豐原醫院與中國醫藥大學附設醫院開立之診斷證明書皆無法確認上訴人之顫抖係巴金森氏症或與接種流感疫苗之關聯性；上訴人申請閱覽之「衛生署預防接種受害救濟審議小組 96 年 11 月 21 日第 58 次會議記錄相關審議內容及經過」，涉及審議委員會議內之發言內容及審議過程等，為使審議委員勇於表達意見，並避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序依法正常運作，故依行政程序法第 46 條第 2 項第 1 款及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，應不得公開)**。且敘明：上訴人提出預防接種受害救濟申請後，因不服被上訴人不予救濟之行政處分，旋於 96 年 12 月 25 日向行政院提起訴願，並檢附大陸現代預防醫學 2007 年第 34 卷第 2 期所刊載因接種流感疫苗後發生急性脊髓炎之案例報告，資為指摘原處分違誤之論據。被上訴人收受上訴人提出之訴願書及相關資料後，並於 97 年 6、7 月間請審議小組委員就上訴人提出之期刊資料提出審查意見(見原處分卷不可閱覽部分第 30-37 頁)，該林姓醫師就原處分卷不可閱覽部分第 46 頁之審查資料，只是將上訴人提出之期刊案例事實記載於 97 年 7 月 1 日審查意見案情概要欄，以為說明之基礎，並無上訴人所稱對象弄錯之情事等語，經核該林姓醫師於 97 年 7 月 1 日的審查意見既係針對上訴人於訴願時提出之期刊所登載第三人案例事實(18 歲女性，於 2005 年 10 月 1 日注射流感疫苗，接種第 2 天晚上發生急性脊髓炎)加以分析(如原證 12 所載)，並未指稱該 18 歲女性即為上訴人，亦未將其分析結論套用到上訴人身上，本不生「弄錯對象」問題。觀諸前開上訴理由，仍執與起訴意旨略同且經原審不採之陳詞及歧異見

解，就原審取捨證據、認定事實及適用法律之職權行使，指摘為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，核與所謂原判決「違背法令」之情形顯不相當，均難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。

四、依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1283 號】
詳見本彙編第 218 頁(§7)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 97 年 12 月 31 日 97 年度訴字第 86 號】
詳見本彙編第 220 頁(§7)。

【最高行政法院裁定 98 年 5 月 21 日 98 年度裁字第 1267 號】
詳見本彙編第 100 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 98 年 1 月 15 日 97 年度訴字第 699 號】
詳見本彙編第 100 頁(§3)。

【最高行政法院判決 97 年 11 月 20 日 97 年度判字第 1028 號】
《教師升等事件》
上　訴　人　甲○○
被上訴人　教育部

代　表　人　鄭瑞城

上列當事人間教師升等事件，上訴人對於中華民國 95 年 11 月 22 日臺北高等行政法院 95 年度訴字第 790 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人原係南台科技大學(下稱南台大學)電子工程系專任副教授，南台大學於民國 93 年 10 月 29 日向被上訴人呈報上訴人以技術報告申請升等教授資格審查，案經被上訴人委請該專業領域之 3 名具有實務經驗之教師或實務界具教師資格之專家審查，上訴人送審教授案審定結果為不通過。被上訴人乃以 94 年 8 月 3 日臺學審字第 0940106634 號函復南台大學轉知上訴人。上訴人不服，遂循序提起本件行政訴訟。

二、上訴人起訴意旨略以：(一)上訴人已提出論文、專利、專書等多項代表作，以及教學、研究、服務等資料送審，惟受限於被上訴人所屬學審會教師資格審查履歷表之網頁設計不良，無法完整登錄上開送審代表作，導致被上訴人所聘 3 位審查委員未能充分瞭解全部送審資料內容，甚至誤解上訴人之研究成果，且審查委員以不到 300 字之審查意見否定本申請案，實嫌草率。(二)上訴人原接受南台大學外審專家初審評定成績甚為優異，與被上訴人審查委員評定分數相差懸殊，且初審及複審之意見亦有天壤之別，結果明顯有失公允。(三)審查委員並不具有送審代表作「數位信號處理技術研究與實現」之專業背景。(四)一般教師送審資料大部分僅有純理論著作，上訴人送審資料豐富及實務表現績效優異；複審委員所謂研究廣度不足，實有偏差。又教育部口口聲聲重視教師實務能力培養，升等審查作業卻又輕忽教師實務研發成果，實難令人信服。(五)上訴人曾多次補寄諸多有助審查文件予

被上訴人，被上訴人卻僅補寄送審發明專利核准證書字號，影響其著作得分。(六)審查委員所填載之表格似有遭塗改痕跡，又本件審查時程違反被上訴人學審會作業規定，相關人員似有故意延宕、濫用職權情事。(七)本件應重新遴選審查委員，重新就本件升等案作成鑑定書，以為法院判斷之依據等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人則以：(一)本件上訴人之著作，經被上訴人所屬學審會送請該領域之簽審顧問，就專業考量推薦 3 位具實務經驗專家進行審查，所送審查委員之專長學術領域與上訴人送審之代表著作學術領域均相符合，其成績分別評定為 64 分、61 分及 62 分(上訴人任教學校採計教學服務成績，其著作成績及格標準為 65 分)，審查結果為 3 位不及格，審定不通過。依據現行專科以上教師資格審查採學校初審、被上訴人複審之制度及相關規定，學校初審通過，並不表示被上訴人複審一定通過，否則複審制度將形同虛設。(二)教師資格審查制度，旨在維持學術研究與教學品質，評審作業係由審查委員獨立進行，審查委員之專業見解雖有仁智之見，惟審查委員均係依照學術專業作出判斷，尚不因上訴人主觀認知標準之不同，而否定審查委員之評審結果。衡酌本件並無客觀具體事實顯示其審查程序或判斷、評量有違法或顯然不當之情事。是以，審查委員之專業學術判斷，應予以尊重，原措施應予維持。(三)依教師法第 9 條第 1 項、專科以上學校教師資格審定辦法第 7 條第 1 項第 3 款規定，報部複審之著作內容須與學校初審著作內容相同，如送審者所提著作經學校初審通過業報部複審，臨時於被上訴人複審過程中增補著作內容，則須再提經學校教評會確認通過，以維教師資格審定分初審及複審二階段之意旨。本件上訴人送審案業經被上訴人寄出外審，依規定亦無法再接受新增著作。是上訴人雖多次來電要求協助增加補充送審著作，惟依前開規定及維持送審一致性，被上訴人均予以拒絕。(四)

綜觀本件送審案審查意見表，均具體陳述其學術專業之見解，且審查委員之專業評審意見涉及對送審著作本身之學術專業判斷，自應予以尊重。被上訴人申評會係經會議討論後，經由無記名投票表決，方作成申訴駁回決定，且衡酌本件並無客觀具體事實顯示其審查程序或判斷、評量有違法或顯然不當之情事，故無另請審查委員重新審查之必要。是上訴人之訴為無理由，應予駁回等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)按「大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第 23 條之比例原則。且教師升等資格評審程序既為維持學術研究與教學之品質所設，其決定之作成應基於客觀專業知識與學術成就之考量，此亦為憲法保障學術自由真諦之所在。故各大學校、院、系(所)教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷。」司法院釋字第 462 號解釋著有明文。此即為「專家判斷餘地之尊重」。申言之，在專家判斷之情形，除非有具體之理由，可動搖該專業審查之可信度及正確性，否則法院即應尊重其判斷(本院 75 年度判字第 952 號判決參照)。本件經查：上訴人之著作，經被上訴人所屬學審會依前揭審定辦法之規定，送請該領域之簽審顧問，就專業考量推薦 3 位具實務經驗專家進行審查，經查被上訴人所送審查委員之專長學術領域與上訴人送審之代表著作學術領域相符合，其成績分別評定為 64 分、61 分及 62 分(本件上訴人任教學校採計教學服務成績，依前揭作業程序要點規定換算後研究

成績及格標準應為 65 分)，審查結果為 3 位不及格，依前揭規定，審定不通過。綜觀本件審查意見表，均已具體陳述其學術專業之見解，且此部分已涉及對送審著作本身之學術專業判斷，自應予以尊重。另教師資格審查制度，旨在維持學術研究與教學品質，評審作業係由審查委員獨立進行，審查委員之專業見解雖有仁智之見，惟審查委員均係依照學術專業作出判斷，尚不因上訴人主觀認知標準之不同，而否定審查委員之評審結果。(二)上訴人雖主張因被上訴人所屬學審會教師資格審查履歷表之網頁設計不良，使其無法將送審之著作資料登錄於履歷表，致被上訴人機關所聘 3 位審查委員未能充分瞭解上訴人全部送審資料內容；且審查委員僅以不到 300 字之審查意見否定本件升等申請，實嫌草率云云。惟查：1.被上訴人已寄送上訴人原送審之所有著作給審查委員審查；至於其著作是否係屬一系列相關研究，須經專業判斷認定。經查審查意見表中審查委員之意見，係經檢視其送審履歷表及專業判斷後，認為送審者多篇研發成果關連性不高，並非屬一系列相關之研究，始以履歷表上所載代表作「血管擴張指數量測分析系統」為主要評分依據。故上訴人所指審查委員未能充分瞭解其全部送審資料內容云云，即不足採。次查由本件審查委員之審查意見觀之可知，審查意見之記載甚為詳盡，且對整體送審著作提出形式及實質之評審意見，上訴人所指審查委員草率否定其升等案云云，要不足採。(三)上訴人又主張審查委員並不具有送審代表作「數位信號處理技術研究與實現」之專業背景云云。惟查：上訴人係以技術或實務研發成果申請送審教授資格，而被上訴人依「專科以上學校教師以技術或實務研發成果送審教師資格審查意見表(甲表)」中所載之審查評定基準所推薦之委員均為從事相關實務研究領域並有具體表現之資深教授。而實際負責審查之委員更來自國內普通教育體系及技職教育體系之優秀學校，復對照上訴人所列 3 位審查委員之專長與任教科目，3 位審查委員

之學術與實務涵養均足以擔任審查工作，綜合其 3 位審查意見所作之通過或不通過之建議，應無不合。(四)上訴人再主張其曾多次補寄諸多有助審查文件予被上訴人，被上訴人卻僅補寄送審發明專利核准證書字號予審查委員，影響其著作得分云云。惟查：上訴人送審案業經被上訴人寄出「外審」，依規定無法再接受新增著作，除非上訴人先行撤回原送審案，重新補件再由學校「初審」後再送「外審」。是為維持送審一致性，被上訴人拒絕上訴人補充送審資料，並非無據。(五)上訴人另主張審查委員所填載之「甲表」似有遭塗改痕跡，又本件審查時程違反被上訴人學審會作業規定，相關人員似有故意延宕、濫用職權情事云云。惟查：關於該「甲表」是否有遭塗銷乙節，經向被上訴人函調該「甲表」之正本，其中成果貢獻乙欄之評分記載「17」分，固有改寫痕跡，惟改寫處業經審查委員蓋章，足見係委員親自所為之「更正」，非屬事後他人變造塗改。另教師著作審查時程耗時長短均須就個案而論，被上訴人函頒之時程管制注意事項係作為被上訴人提昇審查效率之依循，審查結果仍應以符合公正性與正確性為宗旨。上訴人質疑相關人員是否有故意延宕、濫用職權情事云云，亦不足採。(六)上訴人又主張學校初審及複審意見有天壤之別，顯有不公云云。惟查：學校初審通過，並不表示被上訴人複審一定通過，否則複審制度將形同虛設。故上訴人所稱，亦不足採。(七)至上訴人聲請被上訴人提出審查委員名單，並傳訊 3 位審查委員到庭說明，及聲請另行選任學者專家重新審查乙節。查被上訴人業已提供 3 位審查委員之背景資料，其審查意見表並經委員簽章，且詳細記載其審查意見，自無再予傳訊到庭說明或另聘他人重新審查之必要。是本件上訴人所主張均無可採，其訴為無理由，應予駁回等語。資為其判斷之論據。

五、本院按：(一)「關於言詞辯論所定程式之遵守，專以筆錄證之。」行政訴訟法第 176 條準用民事訴訟法第 219 條定有明文。本案原

審言詞辯論筆錄記載「提示本件全部卷證予兩造命為辯論」，依上開規定，自應以筆錄之記載為憑。上訴意旨以原審於 95 年 11 月 8 日行言詞辯論程序時，未提示相關卷證資料供上訴人辨識並陳述意見。惟上訴人事後閱卷後始驚覺上開期日筆錄竟記載「審判長提示本件全部卷證予兩造命為辯論」，原判決顯有行政訴訟法第 243 條第 2 項第 5 款之違法等語，求為廢棄原判決，依上開說明，尚無可採。(二)**次按有關專門知識、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，應限制公開或不予提供。又有關學識技能檢定及資格審查資料者，得拒絕申請閱覽、抄錄或複製檔案，分別為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 5 款及檔案法第 18 條第 4 款規定在案。本件被上訴人委外審查之委員姓名應予保密，以免審查委員擔憂姓名揭露後受到困擾而不敢公正客觀鑑定，故依上引規定，原審拒絕上訴人就審查委員簽名之審查意見表之閱覽，於法並無不合。況原審卷內有遮去審查委員姓名之審查意見表供上訴人閱覽，上訴人已知審查意見表之內容，對其訴訟防禦權並無影響。上訴人以原審拒絕其閱覽上開資料指摘原判決違背法令，自無足取。**(三)上訴人主張其送審資料因被上訴人網頁設計不良而無法完全登錄乙節，經查卷附履歷表送審代表著作名稱欄，除上訴人所填載「血管擴張指數量測分析系統」外，尚有相當空白處供填寫，且如不敷填寫，亦得註明以附件為之，是上訴人此項主張亦無可採。(四)上訴人其他主張：(1)其提出諸多送審案補充資料，審查委員如能參考此等資料，本件送審案必能通過。被上訴人拒絕轉送，自屬違法。(2)被上訴人所遴聘之 3 位審查委員專長與上訴人專長不同，且在實務能力方面明顯不及上訴人，而不具備審查本件升等案之專業資格。(3)本件初、複審成績相差懸殊，上訴人雖請求原審另行選任鑑定人，就本件作成公正之鑑定意見以為參考，惟原審竟不予理會，亦未傳訊原審查委員到庭說明，顯有

證據調查不充分之違誤等由，業經原審於理由中敘明其得心證之理由，並詳予指駁上訴人上開主張不可採之論據，上訴意旨猶執與起訴狀所載相同之事由，加以爭執，難認原判決有違背法令之情事。(五)綜上；原判決據以駁回上訴人之訴，核無不合，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 97 年 6 月 27 日 97 年度裁字第 3354 號】
詳見本彙編第 233 頁(§7)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 97 年 2 月 29 日 96 年度訴字第 1791 號】
詳見本彙編第 235 頁(§7)。

【最高行政法院判決 97 年 3 月 20 日 97 年度判字第 130 號】
詳見本彙編第 107 頁(§3)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 95 年 5 月 11 日 94 年度訴更一字第 152 號】
詳見本彙編第 113 頁(§3)。

【最高行政法院裁定 97 年 1 月 24 日 97 年度裁字第 728 號】
詳見本彙編第 252 頁(§7)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 96 年 8 月 2 日 95 年度訴字第 3718 號】
詳見本彙編第 254 頁(§7)。

【最高行政法院判決 96 年 5 月 10 日 96 年度判字第 790 號】
詳見本彙編第 316 頁(§13)。

【最高行政法院裁定 96 年 4 月 30 日 96 年度裁字第 900 號】
《提供行政資訊事件》
抗　告　人　甲○○
相　對　人　苗栗縣苗栗地政事務所
代　表　人　乙○○
上列抗告人因與相對人苗栗縣苗栗地政事務所間提供行政資訊事件，對於中華民國 95 年 8 月 8 日臺中高等行政法院 95 年度訴字第 313 號裁定提起抗告，本院裁定如下：

主文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理由

一、 按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、 原裁定以：

(一) 有關請求撤銷苗栗縣政府 94 年苗府訴字第 48 號訴願決定及相對人 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函(抗告人及訴願機關誤繕為 0000000000 號)原處分部分：相對人之苗地一字第 0000000000 號之日期為 94 年 5 月 9 日，並非 94 年 7 月 28 日，內容係為檢送相對人 68 苗地所一字第 711、1396 號函文之影本，並非行政處分。而 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函則係回覆抗告人 94 年 7 月 10 日之陳情書及苗栗縣政府 94 年 7 月 21 日府地籍字第 0940082290 號函，並

說明該案業經相對人已以 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0940003799 號函及 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復在案，難謂其屬行政處分性質。訴願決定予以訴願不受理，理由雖有不同，結論尚無不合，仍應予以維持，抗告人提行政訴訟請求撤銷，仍非合法，應予駁回。

(二) 有關相對人應發給抗告人 68 年 2 月 10 日與 68 年 3 月 20 日之陳情內容以及說明核發 68 苗地所一字第 711、1396 號二函之法律依據部分：相對人於 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0940003799 號函核發上開二函之影本各乙份予抗告人，94 年 5 月 12 日抗告人復向相對人申請補發彭嬌英等三人於 68 年 2 月 10 日及 68 年 3 月 20 日之陳情書影本及說明其法規命令，經相對人 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函以違反行政程序法第 46 條第 2 項第 4 款及行政資訊公開辦法第 5 條(政府資訊公開法第 18 條)之規定不予核發，原處分並無違誤。而抗告人並未提起訴願，而係於 94 年 6 月 6 日向相對人提出異議書，且 94 年 7 月 10 日分別向苗栗縣政府地政局及研考室提出陳情書，抗告人逕起訴請求相對人應發給抗告人 68 年 2 月 10 日與 68 年 3 月 20 日之陳情內容以及說明核發 68 苗地所一字第 711、1396 號二函之法律依據(課予義務訴訟)，其起訴亦難認為合法，應予駁回。

三、 本件抗告意旨略謂：於 95 年 7 月 11 日準備程序，審判長依抗告人之請求，命相對人提出其答辯狀所引用之證物、70 年之確定判決證明書並說明與本案之關係及確認本案 68 苗地所一字第 711、1396 號二函是否與事實相符有效，惟相對人拒不提出文件及說明。於 95 年 8 月 3 日之言詞辯論陳明上開事實，說明本案係權利人與義務人之相對關係，並無第三者，相對人以有侵害第三者之慮為拒發之理由，文不對題、矛盾。所謂要保護第三者之權益，就是相對人自己。抗告人為保護合法權益無端被其損害，爰依民

事訴訟法第 342 條、第 343 條、第 344 條第 2、3、4 款，為請求原審判決或裁定命相對人提出文件及說明法規命令。原審對上開事實理由，未予調查，又不備不予斟酌之理由，以抗告人有不備起訴之要件，及相對人所發各函係檢送文件及通知性質非行政處分，予以訴願不受理尚無不合，抗告人提起行政訴訟不合法，遂依行政程序法第 46 條第 2 項第 4 款及資訊公開發第 5 條、第 18 條不予核發，並無違誤。抗告人對相對人之行政處分未提訴願而起訴請求核發陳情內容及法律依據為不合法，應予駁回之理由與事實完全不符、矛盾，亦與民事訴訟法第 342 條第 343 條第 345 條之規定不符，當然有違背法令，因此提起抗告狀請求撤銷原裁定發回原審實質審判。

四、 本院判斷：

(一) 請求撤銷訴願決定及原處分(相對人 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函)部分：按提起行政撤銷訴訟，以有行政機關違法之行政處分存在為前提，而所謂行政處分，乃中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此觀行政訴訟法第 4 條第 1 項、訴願法第 3 條第 1 項規定甚明。至若行政機關所為單純之事實敘述或理由說明，既不因該項敘述或理由說明而生法律效果，自非行政處分，人民對之即不得提起行政撤銷訴訟。查抗告人前於 94 年 5 月 2 日向相對人申請示知「68 苗地所一字第 711、1396 號函之有關文件及法律依據」，經相對人 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0000000000 號函檢送該所「苗地所一字第 711、1396 號函影本各乙份」予抗告人後，抗告人又於 94 年 5 月 12 日向相對人申請「補發彭嬌英等 3 人分別於 68 年 2 月 10 日、與 68 年 3 月 26 日之陳情書影本及說明法規命令」，經相對人 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復略以「本案申請資料係他人陳情書，依行

政程序法第 46 條第 2 項第 4 款及行政資訊公開辦法第 5 條規定，應限制公開或提供，不予核發」後，抗告人祇於 94 年 6 月 6 日向相對人異議，其後抗告人復於 94 年 7 月 10 日再向苗栗縣政府地政局及研考室陳情相對人未依法核發文件及說明法規於法有違，經該府以 94.7.21 府地籍字第 0940082290 號函移相對人,相對人 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函復稱：「本案前經本所 94.5.9 苗地一字第 0000000000 號函，及 94.5.24 苗地一字第 0940004537 號函復台端在案(原處分)」，抗告人不服，乃提之循序提起行政爭訟等情，為原審所認定之事實。準而，相對人 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函，純係針對抗告人向苗栗縣政府陳情相對人未依法「核發彭嬌英等 3 人 68 年 2 月 10 日及 68 年 3 月 20 日之陳情內容及說明法規依據，於法有違，請求糾正，而由該縣政府函移相對人處理後所為之處理意見，其意旨僅重申上開申請事件業據相對人分別於 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0000000000 號及 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復在案，請抗告人參酌上開二函意旨辦理而已，並未復有任何准駁之表示，並不因而發生拒發核發文件之法律效果，揆諸首揭規定及說明，並非行政處分，原審法院認抗告人不得對之提起行政撤銷訴訟，予以核駁，並無違誤。抗告人仍執前詞，求為廢棄，非有理由，應予駁回。

(二) 請求核發陳情書及說明法規依據部分：

1.其訴訟型態為課予義務訴訟：

按「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，為行政程法第 46 條第 1 項前段所明定。是以人民依法具有得向行政機關申請閱覽卷宗之公法上請求權。查抗告人前於 94 年 5 月 2 日與 94 年 5 月 12 日先後二次向相對人申請核發該相對人「68 苗

地所一字第 711、1396 號函之相關文件及說明法規依據，該相對人接獲申請後，除僅發給上開二函之影本外，其餘相關文件均以抗告人之申請，有違行政程序法第 46 條第 2 項第 4 款及行政資訊公開辦法第 5 條規定，拒不發給。抗告人不服，乃起訴主張「被告機關(即相對人)應發給原告(即抗告人)68 年 2 月 10 日與 68 年 3 月 20 日陳情書內容(為訴外人彭嬌英等 3 人所提)，及以文件說明核發 68 苗地一字第 711、1396 號二函之法律依據」等情，業據原審法院於 95 年 7 月 11 日行準備程序闡明甚詳，有該準備程序筆錄附原審卷可稽。是以本件訴訟之性質，核屬抗告人不服相對人對其依法申請核發陳情書內容及說明法律依據之案件，而為拒絕之行政處分可提起之課予義務訴訟，至為明顯。

2.抗告人提起本件課予義務訴訟，未經合法訴願程序，其訴為不合法。

按行政訴訟法第 5 條第 2 項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」。是以提起該條所定課予義務訴訟，須以經過訴願為其前提，其未經過訴願程序，逕提該訴訟，自非法之所許。

查抗告人前於 94 年 5 月 2 日向相對人申請示知「68 苗地所一字第 711、1396 號函之有關文件及法律依據」，經相對人 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0000000000 號檢送該所「苗地所一字第 711、1396 號函影本各乙份」予抗告人後，抗告人又於 94 年 5 月 12 日向相對人申請「補發彭嬌英等 3 人分別於 68 年 2 月 10 日及 68 年 3 月 20 日之陳情書影本及說明法規命令」，經相對人 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復略以：「本案申請資料係他人陳情書，依行政程序法第 46 條第 2 項第 4 款及行政資訊公開辦法第 5 條規定，應限制公開或提供，不予

核發後，抗告人祇於 94 年 6 月 6 日向相對人異議，其後抗告人復於 94 年 7 月 10 日再向苗栗縣政府地政局及研考室陳情相對人未依法「核發文件及說明法規依據,於法有違」，經該縣政府以 94 年 7 月 21 日府地籍字第 0940082290 號函移相對人查明逕復，嗣由相對人 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函復稱：「本案前經本所 94.5.9 苗一字第 0000000000 號函，及 94.5.24 苗地一字第 0940004537 號函復台端在案」，抗告人不服，乃起訴主張如其起訴狀聲明(二)所述等情，業據原審認定甚詳。果爾，本件抗告人所不服者，厥為相對人對其 94 年 5 月 2 日及 94 年 5 月 12 日依法申請「核發文件及說明法律依據」之案件，相對人分別於以：(1)94 年 5 月 9 日苗地一字第 0000000000 號函，及(2)94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函予以拒絕之行政處分，至為明顯。而抗告人對上開二函之行政處分，並未依法訴願，又據原審法院調查屬實。從而揆諸首揭規定及說明，抗告人在原審所提此部分之訴訟，難認為合法。原審法院以程序核駁，亦無違誤。抗告意旨，求為廢棄，非有理由，應予駁回。

雖：(1)抗告人不服相對人 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函，曾於 94 年 6 月 6 日具狀向相對人異議，此項異議依訴願法第 57 條前段規定，固得視為抗告人已在法定期間內提起訴願，然抗告人隨後並未依同條但書之規定，於 30 日內補送合於規定之訴願書，仍應認未經合法訴願。(2)抗告人對相對人 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函，固已於 94 年 8 月 22 日向苗栗縣政府提起訴願，然查相對人之上開函復意旨，純係抗告人向苗栗縣政府陳情相對人「未依法核發文件及說明法律，於法有違，請求糾正」，而由該縣政府函移相對人查明後，由相對人所為之答覆，非屬針對抗告人依法申請案件而拒為之行政處分。上開訴願無從認屬抗告人不服相對人 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號拒發

文件行政處分之訴願；縱可認屬針對相對人 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號所提之訴願，其訴願亦已逾期，此部分之訴仍不合法，併此敘明。

四、依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 95 年 8 月 8 日 95 年度訴字第 313 號】

《提供行政資訊事件》

原　　告　甲○○

被　　告　苗栗縣苗栗地政事務所

代 表 人　乙○○

訴訟代理人　丙○○

　　丁○○

上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服苗栗縣政府中華民國 95 年 3 月 31 日 94 年苗府訴字第 48 號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理由

一、按原告之訴，有不備起訴要件，又無法補正之情形者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款定有明文。又人民提起課予義務訴訟，須有駁回之行政處分存在，且已經訴願程序為前提，此觀諸同法第 5 條第 2 項規定自明，且課予義務訴訟之提起，須經訴願前置程序，為上開法條所明定，如未經訴願程序，逕行提起課予義務訴訟，即不合法。而所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，則為訴願法第 3 條第 1 項暨行政程序法第 92 條第 1 項所明定。

二、有關請求撤銷苗栗縣政府 94 年苗府訴字第 48 號訴願決定及被告 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函(原告及訴願機關誤繕為 0000000000 號)原處分部分：原告訴之聲明為撤銷原處分 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0000000000 號，訴願決定亦同(見本院卷第 17 頁)。惟查，被告之苗地一字第 0940003799 號之日期為 94 年 5 月 9 日，並非 94 年 7 月 28 日，而被告之苗地一字第 0000000000 號函之內容係為檢送被告 68 苗地所一字第 711、1396 號函文之影本，並非行政處分。而 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函則係回覆原告 94 年 7 月 10 日之陳情書及苗栗縣政府 94 年 7 月 21 日府地籍字第 0940082290 號函，並說明該案業經被告已以 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0940003799 號函及 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復在案，難謂其屬行政處分性質。訴願決定予以訴願不受理，理由雖有不同，結論尚無不合，仍應予以維持，原告提行政訴訟請求撤銷，仍非合法，應予駁回。

三、有關被告應發給原告 68 年 2 月 10 日與 68 年 3 月 20 日之陳情內容以及說明核發 68 苗地所一字第 711、1396 號二函之法律依據部分：

(一) 按「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。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、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者。四、有侵害第三人權利之虞者。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。前項第二款及第三款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」、

「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。二、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。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。五、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。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。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。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、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。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。」分別為行政程序法第 46 條、政府資訊公開法(民國 94 年 12 月 28 日公布)第 18 條所規定。又行政資訊，除依行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項(按包括法規命令、行政指導有關文書、許(認)可條件之有關規定、施政計畫、業務統計及研究報告、預算、決算書、公共工成及採購契約、對外關係文書、接受及支付補助金、合議制機關之會議紀錄)

規定應主動公開外，於公開或提供有侵害營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者，應限制公開或提供，亦為行政資訊公開辦法第 5 條第 5 款所明定(按行政資訊公開辦法已於中華民國 95 年 3 月 20 日行政院院臺法字第 0950011652 號令、考試院考臺法字第 09500019201 號令會銜發布廢止)。

(二)本件原告於 94 年 5 月 2 日向被告申請 68 苗地所一字 711、1396 號函有關文件及法律依據事，被告於 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0000000000 號函核發上開二函之影本各乙份予原告，94 年 5 月 12 日原告復向被告申請補發彭嬌英等三人於 68 年 2 月 10 日及 68 年 3 月 20 日之陳情書影本及說明其法規命令，經被告 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函以違反行政程序法第 46 條第 2 項第 4 款及行政資訊公開辦法第 5 條(政府資訊公開法第 18 條)之規定不予核發，揆諸前揭規定，原處分並無違誤。

(三) 而原告對上開否准之處分，並未提起訴願，而係於 94 年 6 月 6 日向被告提出異議書，且 94 年 7 月 10 日分別向苗栗縣政府地政局及研考室提出陳情書(上開異議及陳情經被告於 94 年 7 月 28 日苗地一字第 0940006303 號函復本件前經被告以 94 年 5 月 9 日苗地一字第 0000000000 號函及 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復在案，且於 94 年 5 月 24 日苗地一字第 0940004537 號函復否准時亦說明其不予核發之法規依據)，原告逕起訴請求被告應發給原告 68 年 2 月 10 日與 68 年 3 月 20 日之陳情內容以及說明核發 68 苗地所一字第 711、1396 號二函之法律依據(課予義務訴訟)，依首開說明，其起訴亦難認為合法，應予駁回。

四、依行政訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院判決 95 年 11 月 23 日 95 年度判字第 1898 號】
《促進民間參與公共建設法事件》
上　訴　人　凌航科技股份有限公司
代　表　人　甲○○
訴訟代理人　乙○○
　　陳惠生律師
　　洪巧玲律師
被上訴人　交通部臺灣區○道○○○路局
代　表　人　丙○○
訴訟代理人　莊國明律師
上列當事人間因促進民間參與公共建設法事件，上訴人對於中華民國 94 年 12 月 15 日臺北高等行政法院 93 年度訴字第 2157 號判決，提起上訴。本院判決如下：
主文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理由
一、上訴人在原審起訴意旨略謂：被上訴人於民國(下同)92 年間公告辦理「民間參與高速公路電子收費系統建置及營運」之計畫案(下稱本計劃案)，徵求民間機構參與，共有宏碁股份有限公司(下稱宏碁公司)、遠東聯盟(代表公司：遠傳電信股份有限公司，下稱遠東聯盟)、台灣宇通資訊科技股份有限公司(下稱台灣宇通公司)、健元電子收費企業聯盟(代表公司：健元電子收費股份有限公司)、交通任我行電子收費聯盟(代表公司：福方股份有限公司)、易利通電子收費公司(代表公司：漢唐集成股份有限公司)及速通企業聯盟(代表公司：上訴人)等 7 家廠商提出申請。被上訴人乃按本計畫案之招商文件第 12 章「甄審計畫」之規定，先選宏碁公司、遠東聯盟及台灣宇通公司 3 家為合格申請人。嗣後，被上訴人再與宏碁公司等合格之入圍申請人進行協商，於 93 年 2 月

26 日召開甄審會議，評定出最優申請人為遠東聯盟及次優申請人為台灣宇通公司。速通企業聯盟不服被上訴人於 92 年 12 月 24 日作成之第 1 階段合格入圍申請人之甄審決定，向被上訴人提出異議，遭異議無理由駁回。速通企業聯盟不服，向行政院公共工程委員會採購申訴審議委員會提出申訴，亦遭駁回。因該案之招商程序已經完畢，上訴人等認提起撤銷訴訟，並無法律上可回復之利益，遂選定上訴人為當事人(按速通企業聯盟計有茵普利科技股份有限公司、錦華資訊科技股份有限公司、榮鑫實業股份有限公司、華利全來科技股份有限公司、華升上大營造事業股份有限公司、澳洲商鈦爾電訊股份有限公司、華新電通股份有限公司及上訴人等 8 家公司)依行政訴訟法第 6 條之規定提起確認行政處分違法之訴訟，主張：(一)按招商文件第 1 部分第 2 章 2.1 節第 2 款、同章 1.4 節第 6 款之規定，速通企業聯盟授權上訴人為其代表，向被上訴人申請參與該案之甄選，且速通企業聯盟之 8 家組成公司係具有共同利益之人，故速通企業聯盟得依行政訴訟法第 29 條第 1 項規定，選定其中之上訴人為全體提起本件訴訟。復按異議與申訴階段之程序仍屬行政權之範圍，僅係提供行政機關內部自我審查與反省之機制，故對於異議或申訴標的之範圍，應以異議或申訴之聲明或請求為判別標準，而非以支撐該等聲明或請求之個別具體之事實或理由為準，蓋在異議或申訴階段，相較於被上訴人政府機關，異議人或申訴人處於資訊劣勢之地位，無法得知其他參與廠商所提出之申請書內容為何，當無從判斷被上訴人是否依法令及招商文件之規定，合法審查其他參與甄審之廠商所為之申請；又由於甄審程序不公開之緣故，致異議人無從得知被上訴人是否依法令及招商文件之規定處理，故實不能期待異議人於異議階段即應提出所有被上訴人違法或不當之事實及理由，否則係形同對人民訴訟權之不當限制。(二)按促進民間參與公共建設法(下稱促參法)第 44 條第 3 項後段之「甄審過程應公開為之」，

依其立法背景、說明與立法理由觀之，應係指「甄審過程進行之同時」即公開，非謂「甄審作業完成後」才公開；又法條既係「甄審過程」之公開，則甄審委員召開甄審會議之評分過程與內容自屬促參法第 44 條第 3 項後段規定應予公開之範疇。而民間參與公共建設甄選委員會組織及評審辦法(下稱評審辦法)第 17 條之規定，因已違反其母法，即違反促參法第 44 條第 3 項後段「公開」之意義，自不得予以援用。準此，本招商案之甄選過程係秘密進行，致遠東聯盟之申請資格實際上根本不符招商文件規定之情事，得以不被揭露，此亦業經行政院公共工程委員會 93 年促字第 093003 號審議判斷在案，故系爭之甄審決定確有重大明顯違法之瑕疵。(三)查遠東聯盟之投資計畫書內容，其於計次收費階段兼採 DSRC(紅外線)及 VPS(自主性車輛定位)雙模系統，然其投資計畫書卻僅提及紅外線之系統功能認證，並無任何有關 VPS 系統功能認證之文件資料，顯已違反申請須知第 2.8.3 節第 8 點及第 9.1.1 等規定。且系統之選擇，非屬申請須知第 12.6.1 節「可協商項目」之範疇，自不得於評決後，由 DSRC 及 VPS 雙模系統，變更為僅使用 DSRC 系統。又由評決後變更系統之情事，更可證當初投資計畫書兼採 DSRC 及 VPS 雙模系統，確有使用上之困難，方須變更；則被上訴人依此尚評定其為合格之入圍申請人，即有違促參法第 44 條第 1 項公平公正原則之規定。次查，遠東聯盟在招商截止日前所提出之「計次」功能認證文件英文本，因未經「公證及認證」；且未於招商截止日前提出經公證及認證之「計次」系統功能認證文件之中文原本，係有違申請須知第 2.8.1 節、第 2.8.3 節第 8 點、第 2.8.4 節第 1 點、第 9.1.1 節第 1 點及第 1.4 節第 20 點之規定，應視為不合格申請人，其申請應視為無效，此亦有行政院公共工程委員會促字第 093003 號之審議判斷意見俾供參。再者，本案雖為民間參與公共建設案件，但其本質屬政府採購，有關參與廠商所提申請文件形式上真正及其效果之認定，與

政府採購案件並無不同，且政府規劃之交通建設開放民間投資興建或營運，其甄選投標廠商之程序，有政府採購法之適用，此有政府採購法第 99 條之明文規定，故遠東聯盟未提出前開所須文件，亦違反政府採購法第 50 條第 1 項第 1 款之規定。(四)按申請須知第 1.2.3 節、第 4.2 節、第 6.1 節第 2 點、第 7.10 節第 4 點及第 12.3 節等可知，本案招商係為建置「全面計程」「多車道自由車流」電子收費系統，而於進入「全面計程」前之「計次」收費僅係過渡，故依申請須知第 2.8.3 節第 8 點規定，申請人於招商截止日應按「系統技術基本資料表」之項目，提出其所採電子收費系統之功能認證文件，其並未區分「計次」及「計程」，申請人於招商截止日所提出之系統功能認證文件必須證明申請人所採用之「計次」收費及「計程」收費系統的功能，符合申請須知之系統規格及功能規範及要求，包括「多車道自由車流」之能力。次按，被上訴人曾以 92 年 11 月 28 日業實字第 0921000145 號函，詢問遠東聯盟其系統是否適用「多車道自由車流」，遠東聯盟雖函復得適用之；然依遠東聯盟在公告招商截止日 2 個半月後，趁提出修正投資計畫書之時，補提 EFKON 系統「計程」功能認證文件，來證明其系統具多車道自由車流之能力乙事，可知遠東聯盟當初在招商截止日提出之 EFKON 系統功能認證文件，並不適用於多車道系統。再按前揭補提之 EFKON 公司紅外線「計程」系統功能認證文件，該等功能認證文件測試報告的測試筆數僅 1527 筆，其測試樣本數明顯未達申請須知補充說明(一)第 13 項及(二)第 7 項之規定。況該 1527 筆測試包括「多個單車道」、「多車單線」，甚且在德國高速公路之實測亦是「單車」或「二車雙線併排」，均非多車道自由車流之測試；又 TUV 報告並未說明變換車道的測試方式、時間及筆數，根本無從知道其究竟進行多少筆多車道自由車流之測試，或其結果如何，則遠東聯盟補提之「計程」系統功能認證文件仍不能證明 EFKON 紅外線電子收費系統具有任何「多

車道自由車流」之能力。實則，遠東聯盟所採 EFKON 紅外線電子收費系統，在全世界均無多車道系統建置及營運之實例或實績，係本案申請人中，唯一不具有多車道自由車流之能力及實績者，此亦為被上訴人所知悉。至全球具有「多車道自由車流」實績之系統廠商至少有 5 家以上，包括美國 Raytheon、Transcore、日本 MHI、瑞典 Combitech 及 Q-free 等，可充分競爭，並無被上訴人所稱之綁標之虞。又申請須知第 2.8.3 節第 9 點之「實績證明無者免附」，係表明不以實績作為「證明能力」的唯一選項，而予申請人更寬廣的證明方法，但申請人不能以此主張其可不必證明其「能力」。末查，本案招商並非為已完成建置之電子收費系統招商「營運」，而係招商「建置」，能如期成功建置可行之電子收費系統，始有後續營運之可言，故被上訴人辯稱科技進步不可道理計，因此著重於申請人之電子收費之營運能力云云，顯違反申請須知之規定，殊不可採。(五)查促參法並無關於申請截止日期屆至後，申請人得否續行補件或補正之規定；又政府採購法第 33 條第 1 項雖規定得於招標文件中規定允許廠商於開標前補正，但僅限於補正非契約必要之點之文件。經查，申請須知第 12.1.2 節第 5 點之規定，僅於申請人已提送之相關文件中如有不符規定之格式或疑義者，始得補正或澄清；又無論是補正或澄清，其前提乃係申請人已將應提送之文件於申請截止日前提出，且係屬「非契約必要之點」，始當足之；則遠東聯盟分於 92 年 12 月 5 日及 93 年 1 月 15 日補正提出計次及計程系統功能之公證或認證文件，姑不論其是否真實，其除於申請截止日前未曾提出外，亦係對契約必要之點予以補正，依招商文件第 2.8.3 節第 8 點及第 2.8.4 節第 1 點之規定，應視為無效之申請。退步言，縱認遠東聯盟得嗣後補正，惟按評審辦法第 8 條之規定，仍應由甄審委員會要求補件，被上訴人無權決定遠東聯盟文件缺漏之效果及其處理，其擅自為補件之處理，即明顯越權。況遠東聯盟於招商截止日後所

補提之計次系統功能認證文件的中文本，仍未依申請須知第 1.4 節第 20 點及駐外領務人員辦理公證事務辦法第 17 條之規定，辦理公證及認證，仍違反招商文件之規定顯為不合格之申請人，此亦有行政院公共工程委員會 94 年 1 月 7 日之審議判斷意見可稽。末查，被上訴人對於遠東聯盟以外之申請人所提出之各項資料，均嚴格審查；然卻允許遠東聯盟補正系統功能認證文件之中文原本，已屬違法在先，復於補件審查時，在遠東聯盟所補提之中文原本既無認證機構 TUV 代表之簽字，亦根本未經國外公證人認證確認其中文原本形式真正的情況下，被上訴人竟讓遠東聯盟參與後續之甄審，明顯違法、偏頗，且有違平等原則。(六)遠東聯盟所採系統通訊準確率不符招商文件第 5.3.2.1「自動辨識交易之通訊誤差率應低於 0.01%」之要求，被上訴人於招商截止日後仍讓遠東聯盟更改其所提不合格之數據，顯違反公平公正原則。(七)以色列 APPIAN 公司係遠東聯盟成員中唯一有電子收費營運經驗之成員，遠東聯盟之投資計畫書亦一再援引 APPIAN 公司電子收費系統營運商之經驗與背景，並稱 APPIAN 將為其建置營運公司之發起人股東。惟實際上遠東聯盟並未使 APPIAN 公司為發起人股東，係違反招商文件第 2.3 節第 12 點及第 13.3 節第 2 點之規定；然被上訴人仍無視遠東聯盟違反招商文件之規定，竟仍評決其為合格之入圍申請人，有偏袒遠東聯盟之情，違反促參法第 44 條所揭櫫之公平公正原則之規定。(八)按申請須知第 7.11.1 節第 2 點及第 12.3 節之規定，申請人應於其投資計畫書內載明其所採用之電子收費系統使用之車內設備單元(OMU)裝機費用及定價策略；雖前揭申請須知第 7.11.1 節第 2 點有「經高公局認可後」之文字，但尚並不能解為申請人之投資計畫可不列明其系統所需用車內設備單元之價格及費用。蓋申請須知規定招商階段(即簽約前)，主辦機關即須審究及確定各申請人系統需用車內設備單元之定價及費用，故該條所稱「高公局認可」之審查認可須在簽約前完成，此

由 7.11.1 節第 2 點在「高公局認可」後，接著規定「建置營運公司於契約期間不得任意調高費用與價格」足明。經查，遠東聯盟投資計畫書僅列有「DSRC 標準型」車內設備單元之價格，而未於投資計畫書列明「DSRC 進階型」及「VPS 豪華型」車內設備單元所需費用及定價，明顯違反申請須知第 12.3 節之規定。次查，交通部 93 年 1 月 20 日交路(一)字第 0930000908 號函釋，OBU(即車內設備單元)為電子收費所必須之設備，應列為 ETC 本業之成本，故 VPS 電子收費系統車內設備單元亦為評估申請人之財務規劃是否可行之關鍵，遠東聯盟對於 VPS 系統所需車內設備單元之成本費用，及轉換為「全面計程」可能失敗之高度風險未予揭示，亦有違反申請須知第 11.2.8 節之財務規範。又 VPS 車內設備單元價格遠高於其他申請人所採車內設備單元定價達 10 倍以上，負擔最大外，用路人尚須負擔每次上下高速公路的通訊費，民眾負擔最重，明顯違反申請須知「民眾最小負擔」之要求，且悖於公共利益，而被上訴人未依申請須知規定判定其為不合格申請人，亦有違法之處。(九)甄審委員會之甄審決定固為其專業裁量權之行使結果，容有一定之裁量空間，惟其甄審作業程序仍應依法律及招商文件之規定為之，尚非可任意曲解，甚至違反法律及招商文件之規定。本件被上訴人及甄審委員會之甄審過程有諸多違法之處，已如前所述，上訴人係對被上訴人甄審作業程序違法性之指責，行政法院自有權針對此種違法性之指責予以判斷。(十)按申請須知第 1.2 節及促參法第 2 條、第 47 條第 1 項之規定，有關異議及申訴等程序，準用政府採購法之規定處理，故上訴人依法準用政府採購法第 85 條第 3 項之規定，向被上訴人請求償付本案相關之必要費用，洵屬有理。又前揭政府採購法第 85 條第 3 項雖規定「審議判斷指明原採購行為違反法令」時，廠商得向招標機關請求償付準備投標、異議及申訴所支出之必要費用，而未明文規定於行政法院認定原甄審決定違法時，上訴人亦得向招標機關請

求償付該等必要費用，然基於舉輕以明重之法理，後者情形仍可類推適用政府採購法第 85 條第 3 項無訛。另依民法第 245 條之 1 第 1 項第 3 款締約過失之規定，因被上訴人辦理系爭招商案之過程與結果有諸多違法之處，上訴人亦得就準備參與系爭招商案所支出之各項必要成本，向被上訴人請求賠償等語，請求確認被上訴人 92 年 12 月 24 日作成以宏碁公司、遠東聯盟及臺灣宇通公司為合格入圍申請人之甄選決定、被上訴人 93 年 2 月 20 日業字第 0930003357 號異議決定以及行政院公共工程委員會促字第 930002 號審議判斷均為違法，並命被上訴人給付新臺幣(下同)2,034 萬 2,748 元及自起訴狀送達被上訴人翌日起依年息 5%計算之利息。

二、被上訴人則以：(一)上訴人就行政院公共工程委員會駁回上訴人之申訴所為之該審議判斷，因該審議判斷非被上訴人所為，其以被上訴人為訴訟對象，應屬當事人不適格。又依爭議處理規則第 2 條、第 3 條第 1 項第 4 款、第 7 條及第 8 條之規定，異議及申訴均受法定期間限制，並須具體表明其事實及理由，不得任意擴張。經查，有關遠東聯盟未依招商文件規定檢附「辨識交易正確率」之認證文件，隱匿該系統功能無法符合招商文件所要求之規範之事實、被上訴人允許遠東聯盟於招商截止日後始提出其委託 TUV 就「多車道自由車流」所為之測試報告，違反招商文件所定提送投標文件之截止期限、遠東聯盟所提出之投資金額及成本費用資料，明顯失真，違反招商文件之財務規範等節，上訴人均未經異議及申訴程序，其逕行提起本訴，顯非合法。(二)本件甄審結果係由甄審委員會依相關法令及招商文件規定辦理，至於該案甄審委員會如何甄審評分，依據促參法第 44 條第 3 項立法授權訂定之「民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法」第 3 條規定、招商文件申請須知第 5 頁第 1.5 節第 2 點(2)及(5)、招商文件申請須知第 68 頁第 12.1.1 節第 2 點及第 5 點之規定，係屬甄審委員會之法定任務職權，並非主辦機關所可置喙，甄審委員之甄審

評分，乃屬甄審委員裁量權之職權行使或屬於其判斷餘地範圍之權限，其甄審評分具有高度之專業性及屬人性之評價行為，參酌司法院釋字第 319 號解釋意旨，各該甄審委員之評分及甄審委員會之甄審結果，應受尊重，其他機關尚不得以其自己之判斷，代替甄審委員之評分及甄審委員所為之甄審結果。(三)遠東聯盟已提出其經認證之辨識交易正確率認證文件，其中之認證說明已明確表示「有關將交易金額經由非接觸式智慧卡之電子錢包移轉至後台，全部交易均被評估為完全正確」，並未違反招商文件規定。(四)被上訴人以公平原則對待 7 家申請參與本案之民間廠商，依據促參法第 44 條第 3 項、民間參與公共建設甄審委員會組織及評審辦法第 14 條及申請須知第 12.1.2 節第 5 點之規定，針對各申請人不符格式或有疑義的部分，要求提出補正或澄清，遠東聯盟於 92 年 12 月 5 日補正有關計次系統功能認證項目文件，並無不合。又遠東聯盟所採用之 EFKON 公司紅外線系統，業已提出經奧地利法院、我國駐奧地利文化辦事處及我國外交部認證之 TUV 公司認證文件。且本案審標期僅須提出計次收費之系統功能認證文件，無須提出計程系統功能認證文件或「多車道自由車流」商業運轉實績證明文件，此有申請須知第 9.1.1 節第 1 點及第 2.8.3 節第 9 點之規定可稽。(五)依招商文件投標須知 2.8.3 節第 9 點及申請須知附件 A 說明 10 之 7 之規定，該案之申請人若無系統設備商業運轉實績證明文件者，免附該文件。故系統設備商業運轉實績證明文件，並非申請時必需具備之申請文件；蓋有關計程電子收費系統之查核驗證，依招商文件投標須知 9.2 節「建置階段查核驗證規範」之 5 規定，係於轉換建置計程電子收費系統之前 2 年內，始需完成計程電子收費測試系統查核驗證；又若規定本計畫申請人於申請時即必須具有多車道自由車流之商業運轉實績證明文件，恐有被認為是否涉及有技術綁標之嫌，亦有違反促參法擴大民間參與之立法目的及精神。且論理上而言，該案申請人於

該案招商截止日尚未具備多車道自由流之能力，亦不能因之即謂申請人於計程階段時其亦必無多車道自由流之能力。(六)遠東聯盟於計次階段係採用 DSRC 系統，並非採用上訴人所稱之 DSRC/VPS 雙模系統，上訴人稱遠東聯盟於計次階段係採用該雙模系統，應由上訴人舉證。又依 93 年 2 月 29 日德國政府宣布之訊息及我國駐德代表處 93 年 7 月 28 日德國 093S0002430 號函，德國政府並未宣布 VPS 系統失敗；且德國 VPS 系統如何，與本案無關。(七)上訴人所稱德國建置 VPS 系統，花費如何如何云云，與該案無關。又遠東聯盟所提投資計畫書第 7 冊第 13 章已規劃車內設備單元係以 DSRC 為主，並敘明裝機費用，至於其定價策略則為提供 DSRC 進階型及 VPS 發展完成之豪華型供用路人選擇(並非強制安裝)，且將根據市○○○路人之需求不斷提供更適合的機種，經被上訴人認定，該標準型 OBU 費用尚稱合理。有關 VPS 系統之車內設備單元，係由遠東聯盟授權其他廠商生產，並向其收取權利金，有關該權利金之收入，遠東聯盟亦已載明於其財務計畫書中；又因遠東聯盟並未生產或銷售 VPS 之 OBU，故並無該一成本問題。至 VPS 系統建置成本，遠東聯盟列入投資計畫書中，遠東聯盟投資計畫書第 8 冊第 1 章 P1-9。綜上，遠東聯盟所提出之財務規劃，均屬妥適，並無失真之虞。(八)促參法第 44 條第 3 項規定「甄審過程應公開為之」，參酌行政程序法第 1 條之立法精神，本條應解釋為，該甄審過程、作業程序、甄審之標準、評審之項目、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；並非指「甄審過程進行之同時」即公開。故促參法第 44 條第 3 項授權訂定之評審辦法第 15 條亦規定為，甄審會會議紀錄，於甄審作業完成後公開，而非規定甄審過程進行之同時應公開。又前揭評審辦法係依據促參法授權訂定之法規，業已依法送立法院備查在案，自無逾越授權範圍之餘地。經查，被上訴人已公開於「徵求民間參與高速公路電子收費系統建置及營運」案招

商文件第1部分申請須知第12章甄審計劃第12.1至12.6.3節，使申請或有意申請本計劃案之廠商知悉本案之甄選事項及甄選會組織，並已遵循「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。至有關各申請人所提送本計劃案之所有文件，依評審辦法第10條之規定，被上訴人本負有保密之義務，不得公開，故亦難謂違反甄審過程公開之規定。(九)依促參法第47條、第48條之規定，按促參法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法，僅有在參與公共建設申請人與被上訴人於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定，故政府採購法其餘規定，於依促參法辦理之民間 BOT 案，並無準用之餘地。退步言，縱得準用政府採購法第85條第3項之規定，亦必係該「審議判斷指明原採購行為違反法令者」，廠商始得向招標機關請求償付準備投標、異議及申訴所支出之必要費用。本案審議判斷既未指明該案有何違反法令，且該案事實上亦無違反任何法令，上訴人提起該損害賠償請求，並非合法。況上訴人所提出之支出費用明細表及轉帳傳票影本均係上訴人自行製作之私文書，並無任何證據可稽，被上訴人否認其真正，且上訴人亦無任何證據足證各該費用係與其準備投標、異議及申請具關聯性及必要性，其請求自非合法等語，資為抗辯。

三、原審判決以其訴一部為不合法，一部為無理由，駁回上訴人之訴，其理由略以：(一)依促參法第12條第1項之規定，本計劃案乃屬私經濟行為，被上訴人92年12月24日作成以宏碁公司、遠東聯盟及臺灣宇通公司為合格入圍申請人之甄選決定，性質上為將92年12月23日、24日甄選會議之結果通知上訴人等之事實行為，並非被上訴人就公法上具體事件所為或決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之行政處分。而依行政訴訟法第6條第1項後段之規定提起確認行政處分違法之訴訟，須有行政處分存在

為前提。故本件上訴人就被上訴人請求確認上開甄審決定為違法，因該甄審決定並非行政處分，自不得提起確認違法之訴，上訴人此部分起訴，既非合法，應予駁回。(二)申請須知第 1 章第 1、5 節第 8 點及爭議處理規則第 30 條之規定，本招商案之甄選廠商如經審議程序仍不服審議判斷者，依法尚得提起行政訴訟。則本件異議決定自應視同行政處分，上訴人得循行訴訟法第 6 條第 1 項後段為提起確認訴訟之標的。惟提起確認行政處分違法之訴訟，自應以作成該行政處分之機關為被告，方為當事人適格。本件上訴人訴請確認行政院公共工程委員會 93 年 4 月 14 日促字第 930002 號之審議判斷為違法，惟起訴時並未以該機關為被告，則縱獲勝訴之判決，對該機關亦不生效力，上訴人對被上訴人提起此部分之訴，自屬欠缺權利保護要件。(三)上訴人於 93 年 1 月 5 日提出之異議書所載之異議請求，僅請求被上訴人公開本計劃甄審過程，及撤銷宏碁公司、遠東聯盟及臺灣宇通公司取得合格申請人資格之評審結果，重新辦理甄審並停止本計劃後續甄審程序並依規定進行資格預審而已。並未針對最終得標之遠東聯盟未依招商文件規定檢附「辨識交易正確率」之認證文件，隱匿該系統功能無法符合招商文件所要求之規範之事實；被上訴人允許遠東聯盟於招商截止日後始提出其委託奧地利 TUV 就「多車道自由車流」所為之測試報告，違反招商文件所定提送投標文件之截止期限；遠東聯盟所提出之投資金額及成本費用資料，明顯失真，違反招商文件之財務規範等情有任何異議之主張，此部分有無違法，既未為異議主張亦無就此為異議決定，當非原審法院所得確認之範圍；蓋如此可避免訴訟標的之範圍過分延伸，並符合設立異議制度之本意，且與甄審階段尚屬私法行為之見解相呼應。(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劃案之所有文件，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。末查，上訴人於異議時質疑被上訴人未依規定命申請人提出經認證或公證之財力證明文件及針對各公司報表、附註製作人員之部分及各該票據交換中心或受託查詢之金融機構進行公認證而進行資格預審部分，異議決定於理由欄業已說明，亦無違法可言，因而駁回上訴人之訴。

四、上訴人上訴意旨略以：(一)促參法第12條固規定適用民事法之相關規定，惟該條文係規範「簽訂投資契約後」之權利義務關係，與本案之情形有異，自不得適用之。實則，對於主辦機關與民間機構於「簽訂投資契約前」之權利義務關係，促參法並未明文規定，而僅就爭訟程序規定準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定，即就爭訟程序之處理，除法律另有規定外，法院應依政府採購法之相關條文及裁判為判決依據，始為適法，本院93年度判字第134號判決意旨，亦同斯理。準此，按本院93年度裁字625號裁定意旨，自應認政府機關之招標、審標、決標行為均

係執行公權力之行為，係屬行政處分。則原審判決適用促參法第 12 條第 1 項有關投資契約簽訂後之規定，據以認定兩造間之權利義務關係為私法關係，進而否定被上訴人所為之甄審決定為行政處分，顯有錯誤適用促參法第 12 條，並有不適用促參法第 47 條之當然違背法令情事。既甄審決定係屬行政處分，則上訴人訴請法院確認被上訴人之甄審決定為違法，自無不合。(二)又所謂異議或申訴之標的，應以異議或申訴之聲明或請求為判別標準，而非以支撐該聲明或請求之事實或理由為準，俾符合憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，關於此點，上訴人已於原審多所主張；詎原審判決竟認為如此係過於延伸訴訟標的，違反設立異議制度之本意，而拒絕審查上訴人於原審中所提諸多被上訴人違法之處，係明顯漠視上訴人於異議、申訴階段處於資訊十分弱勢、無法取得被上訴人違法資訊之困境，亦對於被上訴人違法之甄審決定劃定自限，拒絕審判，實有違憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨。(三)促參法第 44 條第 3 項有關甄審過程序公開為之之規定，係指甄審過程應同時公開，亦即除應事先公開甄審項目及標準外，對於甄審委員會於進行甄審過程中之開會過程，亦應同時公開，俾使甄審委員會之甄審過程透明化，以符合政府採購法及招商公平之要求。退步言，縱令該規定所稱甄審過程應公開非指甄審委員會之開會過程應同時公開，亦應解釋為就作為甄審決定之文件資料及甄審決定理由等資訊，於甄審決定後即時公開，俾符合促參法第 1 條、第 44 條第 3 項、第 47 條之立法意旨，及司法院釋字第 414 號人民資訊公開請求權之解釋意旨。至評審辦法第 10 條、第 15 條及行政院公共工程委員會 93 年 2 月 26 日工程技字第 09300072330 號函關於保密之規定，乃有違促參法第 44 條第 3 項之規定，依憲法第 172 條之規定，應屬無效。查原審判決既肯認公開甄審過程之資訊，以申請人可取得充分資訊以判定甄審是否合法為原則，卻又認為甄審決定所憑之相關文件等資訊，無庸公

開，自有判決理由矛盾。又對於前揭評審辦法及行政院公共工程委員會 93 年函釋之無效，未依司法院釋字第 137 號及第 216 號解釋所建立之違憲審查制度，審查是否得援引適用，亦有判決不適用法規之違背法令。(四)按促參法第 47 條、政府採購法第 83 條及民間參與公共建設申請及審核程序爭議處理規則第 30 條之規定，審議判斷視同訴願決定，故上訴人按行政訴訟法第 24 條之規定，僅以被上訴人為被告而提起本件行政訴訟，並無違誤。惟原判決以當事人不適格之理由，駁回上訴人就公共工程委員會之審議判決提起確認違法之訴，其除未敘明上開認定之法律依據為何外，另亦欠缺有關確認訴訟當事人適格之認定依據，亦有判決不適用法規及判決不備理由之違法等語，請求廢棄原判決，確認被上訴人 92 年 12 月 24 日作成以宏碁公司、遠東聯盟及臺灣宇通公司為合格入圍申請人之甄選決定、被上訴人 93 年 2 月 20 日業字第 0930003357 號異議決定以及行政院公共工程委員會促字第 930002 號審議判斷均為違法，並命被上訴人給付 2,034 萬 2,748 元及自起訴狀送達被上訴人翌日起依年息 5%計算之利息。

五、 本院查：(一)按「主辦機關為審核申請案件，應設甄審委員會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。前項甄審標準，應於公告徵求民間參與之時一併公告；評審期限，依個案決定之，並應通知申請人。第 1 項甄審委員會之組織及評審辦法，由主管機關定之。甄審委員會委員應有二分之一以上為專家、學者，甄審過程應公開為之。」又「參與公共建設之申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定。」促進民間參與公共建設法第 44 條、第 47 條第 1 項定有明文。(二)按促參法第 12 條第 1 項固規定權利義務關係適用民事法之相關規定，惟該條文係規範「簽訂投資契約後」之權利義務關係，與本案係在簽訂投資契約前之申請及

審核程序有別，自不得適用之，查促參法第 47 條業已規定對於申請人與主辦機關關於申請及審核程序之爭議，其異議及申訴，準用政府採購法處理招標、審標或決標爭議之規定，準此自應認為府機關之招標、審標、決標行為均係執行公權力之行為，係屬行政處分，是被上訴人 92 年 12 月 24 日作成以宏碁公司、遠東聯盟及臺灣宇通公司為合格入圍申請人之甄選決定應屬行政處分(本院 93 年度判字第 134 號判決、93 年度裁字第 625 號裁定參照)。原審判決適用促參法第 12 條第 1 項有關投資契約簽訂後之規定，據以認定兩造間之權利義務關係為私法關係，進而否定被上訴人所為之上開甄選決定為行政處分，其理由雖有不當，惟因被上訴人上開 92 年 12 月 24 日甄選決定業經異議及申訴程序予以審究，而原審判決對於本件異議決定及申訴審議判斷亦予以實體之審理，是被上訴人上開 92 年 12 月 24 日甄選決定亦在原審判決審酌之範圍，並不因原審判決認其為非行政處分而受影響，是原審判決該部分之理由雖有不當，尚不影響本件判斷之結果，合先敘明。(三)原審判決認為上訴人並未針對最終得標之遠東聯盟未依招商文件規定檢附「辨識交易正確率」之認證文件，隱匿該系統功能無法符合招商文件所要求之規範之事實、被上訴人允許遠東聯盟於招商截止日後始提出其委託奧地利 TUV 就「多車道自由車流」所為之測試報告，違反招商文件所定提送投標文件之截止期限、及遠東聯盟所提出之投資金額與成本費用資料明顯失真，違反招商文件之財務規範等情提出任何異議，有上訴人 93 年 1 月 5 日提出之異議書在卷可稽，自非原審法院所得審究之範圍等語，核與訴訟標的及訴訟範圍之認定原則並無違背，上訴意旨泛指原審之認定違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，惟並未具體指出原判決違背何項法令，自無足採。(四)對於促參法第 44 條第 3 項規定「甄審過程應公開為之」之意義，原審判決理由業已論述甚詳，況參以「政府資訊公開法」第 18 條第 1 項第 1 款、第 3 款之規定，亦有對依法令應秘密之事項，或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，限制其公開之規定，上訴人一再主張應解釋為「甄審過程應同時公開之」，自不足採。又評審辦法第 10 條、第 15 條及行政院公共工程委員會 93 年 2 月 26 日工程技字第 09300072330 號函關於保密之規定，均有促參法第 44 條第 3 項前段之授權依據，亦未違反母法授權之精神與目的，上訴意旨任指其違反母法規定，亦屬無據。至司法院釋字第 414 號解釋，並未有針對政府資訊應如何之公開有所論述，是原判決自無違反該司法院解釋意旨。又本件上訴人係提起確認訴訟，並非提起撤銷訴訟，自應以其所確認之行政決定之作成機關為被告，而非依行政訴訟法第 24 條決定被告機關，是上訴意旨主張依行政訴訟法第 24 條之規定，僅以被上訴人為被告而提起本件行政訴訟，應屬當事人適格云云，尚有誤會。(五)原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以上訴人訴請確認被上訴人 92 年 12 月 24 日作成以宏碁公司、遠東聯盟及臺灣宇通公司為合格入圍申請人之甄選決定為違法部分為不合法，其理由雖有未當，惟對於判決結果尚不生影響，仍應予維持；又請求確認被上訴人 93 年 2 月 20 日業字第 0930003357 號異議決定及行政院公共工程委員會 93 年 4 月 14 日促字第 930002 號之審議判斷為違法部分為無理由，其合併請求被上訴人賠償參與本件招商及異議、申訴所支出支各項費用合計 2,034 萬 2,748 元及自起訴狀送達被上訴人翌日起依年息 5%計算之利息部分自亦無所附麗，均應予駁回，核無判決不備理由、理由矛盾或不適用法規之違法，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

六、 據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決 95 年 6 月 22 日 95 年度判字第 916 號】
詳見本彙編第 139 頁(§5)。

第 19 條

前條所定應限制公開或不予提供之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。

【最高行政法院判決 97 年 10 月 30 日 97 年度判字第 957 號】
《申請閱覽卷宗事件》
上　訴　人　甲○○
被上訴人　國防部軍事情報局
代　表　人　乙○○
上列當事人間申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 95 年 7 月 20 日臺北高等行政法院 94 年度訴字第 1856 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理由

一、上訴人原係被上訴人第五處金門工作站站長，於民國 82 年間奉派至大陸地區，營救失事人員遭逮捕拘禁，於 92 年始獲釋返臺，為請求賠償，於 93 年 7 月 27 日具狀向被上訴人申請閱覽有關上訴人相關案卷，不服被上訴人 93 年 8 月 31 日劍支字第 0930012467 號書函否准之處分，乃向國防部提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂循序提起行政訴訟。

二、上訴人起訴主張：(一)、按國防部組織法第 6 條規定，國防部參謀本部，屬於國防部機關內部單位，則非獨立之組織體，無單獨法定地位，故國防部參謀本部並非行政機關，從而被上訴人亦非

行政機關。又按國防部參謀本部辦事細則第 6 條第 15 項、國防部組織法第 7 條至第 10 條以法律規定之行政機關組織，並無依編組裝備表組合成的軍情局。故被上訴人依法規命令已非獨立之組織體，為特業部隊或機構，而非行政機關，故無行政訴訟法第 24 條被告機關之適用。(二)、上訴人歷任軍情局第五處組長、副處長、金門處處長，80 年退役後，在無支薪狀況下，義務協助及掩護軍情局香港 1276 站長岳志忠夫婦赴北京及廣州籌建敵後單位。嗣因岳志忠暴露在北京之工作關係，導致 82 年 5 月 11 日香港站情戰官楊志偉遭香港政治部警署拘捕。上訴人奉令前往香港聘請黎錦文律師設法營救而獲釋返台，同時岳志忠並派遣上訴人赴大陸評估投資事項，無需蒐情。嗣因楊志偉在港失事，岳志忠害怕上級知其有違反情報工作規定，遂撤銷本案，致上訴人遭中共國安部於 89 年 11 月 11 日拘禁、監控，至 92 年 1 月 19 日始釋放返台。92 年 3 月及 7 月，上訴人向被上訴人二任局長薛石民、戴伯特陳情，請求因在國防部任職期間執行國軍情報作戰任務，而遭中共逮捕拘禁之補償，惟被上訴人表示無補償法源依據且無經費補償。上訴人遂向監察委員黃煌雄陳情，惟監察院逕交由國防部告知上訴人行政救濟途徑。因前項事證及賠償法令均屬國防部保存持有與自行訂定之行政規則，非當事人所能自行蒐集證據，係涉及上訴人主張或維護其法律上利益之案卷。上訴人為辦理前開補償事宜，故依檔案法第 17 條、行政程序法第 44 條、第 46 條第 1 項，以及行政資訊公開辦法第 6 條規定，申請閱覽有關上訴人案卷，經遭拒絕，遂向國防部提起訴願。(三)、按國家機密保護法第 5 條第 1 項規定可知，法治精神係以資訊公開為原則，國家機密保護為例外。且國家機密保護法係於 92 年 10 月 1 日正式施行，在此之前並無該法之適用。上訴人申請閱覽有關個人之 82 年資料，已逾機密等級不得逾越 10 年之年限，且被上訴人香港 1276 站已於 82 年遭香港政治部破獲撤銷，已屬公開周知逮捕判刑事

情。況且中共國安部早已知悉被上訴人參謀袁啟中委請上訴人營救被上訴人人員與第五處處長岳志忠，派遣上訴人赴大陸循上訴人關係替第五處籌建敵後商貿投資宏展機構乙情，實已無保密之必要，自不合機密之定義，已不屬於永久保密範圍，應得按國家機密保護法第 10 條規定，得依職權或依申請，就實際狀況適時註銷、解除機密或變更其等級，並非為遮掩真相而提升機密等級。(四)、上訴人曾於 93 年 12 月 11 日及 94 年 5 月 7 日二次依訴願法第 49 條第 1 項、第 75 條第 2 項之規定，向受理訴願機關即國防部請求閱覽、抄錄、影印或攝影訴願卷宗內文書，或原處分機關據以處分之證據資料，供準備行政訴訟證據資訊，亦遭國防部訴願審議委員會拒絕，因上訴人申請所閱覽案卷駁回後將影響確認賠償責任訴訟之法律利益，爰依行政訴訟法第 5 條提起課予義務訴訟，請求撤銷訴願決定及原處分，及准予閱覽被上訴人之甲〇〇派遣案、甲〇〇專勤派遣案、甲〇〇案、有關聘請律師營救楊國偉事宜、甲〇〇案(90 年)、92 年甲〇〇陳情案(智偵 29 號專案)等 6 項案卷。

三、 被上訴人則以：(一)、上訴人起訴請求閱覽所列法規及訴願案卷，其中除被上訴人自訂之「本局機密檔案機密等級調整作業規範」外，其餘法規之主管機關均為國防部，故前開訴願案卷，其相關卷宗應屬國防部訴願審議委員會管理，上訴人逕向被上訴人請求提供為不合法。(二)、上訴人於 94 年 6 月 19 日申請閱覽之案卷，其機密屬性及等級係依法重新審認，屬於國家機密範疇。國家機密保護法係於 92 年 2 月 6 日公布並經行政院核定自 92 年 10 月 1 日施行，有關上訴人所申請閱覽之相關案卷，被上訴人前於 82 年 7 月 21 日即依軍機種類範圍準則(93 年 2 月 18 日廢止)規定，已核定為機密等級，並由被上訴人局長核定在案。後因國家機密保護法施行，依該法第 39 條第 1 項前段規定，應重新審認。被上訴人乃於 93 年 2 月 25 日令頒本局機密檔案機密等級調整作業規範，

將被上訴人歷年存管之有關情報專案、人員派遣、敵後組織及人資等檔案，重新清查整理，審定機密等級，以符國家機密保護法之規定，並以 93 年 10 月 28 日劍機字第 0930015595 號令核定為國家機密亦屬軍事機密，並永久保密，乃為依法行政之作為。上訴人於 94 年 6 月 19 日起訴狀所申請閱覽之第 1 至 3 項案卷，內容均有關情報來源、管道、人員派遣及組織，依國家機密保護法第 12 條第 1 項之規定，被上訴人已於 94 年 3 月 28 日核定為機密等級，且屬情報來源、管道組織，依法永久保密；另第 4 案有關「聘請律師營救楊國偉事宜」案，前經以簽呈文件列為機密等級；第 5 案「甲○○案(90 年)亦經被上訴人局長直接於簽呈中核定為機密；第 6 案「92 年甲○○陳情案」，被上訴人列為智偵 29 號案卷予以列管，原已核定為機密文件，嗣 92 年 2 月 6 日國家機密保護法公布施行後，前 6 案亦均另予核定為機密等級。綜上，依國家情報工作法第 8 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款、行政程序法第 46 條第 2 項第 2 款及檔案法第 18 條第 1 項第 1 款之規定，上訴人申請閱覽、抄錄被上訴人有關執行情報、反情報工作人員之訓練及派遣事項相關案卷，其機密屬性為國家機密亦屬軍事機密，且均未解密，故被上訴人以 93 年 8 月 31 日處分書依法拒絕上訴人之申請，並無違誤。(三)、上訴人原為被上訴人所屬人員，並於 80 年 5 月 1 日退伍，已無工作關係，於 84 年至大陸地區旅遊時，因曾參與出事人員之營救案，即曾遭中共約談，嗣後於 89 年 11 月 5 日進入大陸地區遭中共拘審，至 92 年 1 月 19 日獲釋返台後，即要求被上訴人須予補償。被上訴人請其提供相關起訴、判決或文書證據以資審認，上訴人卻無法提供，自難認定上訴人遭拘捕是否與被上訴人任務有關等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)、參謀本部對依國防部命令編配之機關、作戰部隊，執行軍隊指揮事項。參謀本

部為遂行軍隊指揮，得設特業機構、執行機構與支援機構及部隊；其組織以編組裝備表定之。國防部參謀本部組織條例第 4 條、第 5 條定有明文。被上訴人係依上述編組裝備表組織之特業機構，依法得為本件適格之被告。(二)、上訴人所請求閱覽之前述 6 案卷，其中有關甲○○派遣案於 76 年間、甲○○專勤派遣案於 82 年間、甲○○案於 90 年間分別經被上訴人權責主管依國軍保密實施規定，軍機種類範圍準則第 4 條核定機密等級、機密屬性分別為為「機密」、「機密」、「機密(軍事機密)」，上列 3 案嗣均再經被上訴人依國家機密保護法以 93 年 10 月 28 日劍機字第 0930015595 號核定函文將其機密屬性、保密期限或解密條件列為「機密；本件屬機密亦屬軍事機密，永久保密」；有關聘請律師營救楊國偉事宜案於 82 年間、甲○○案(90 年)於 90 年間分別經被上訴人權責主管依國軍保密實施規定，軍機種類範圍準則第 4 條關於情報、反情報類之軍機範圍核定機密等級、機密屬性為「機密」、「機密(軍事機密)」，上列 2 案嗣均再經被上訴人以屬該局情戰類專(個)案於 94 年 5 月 30 日前核定其機密屬性、保密期限或解密條件列為「機密；本件屬機密亦屬軍事機密，永久保密」；有關 92 年甲○○陳情案(智偵 29 號專案)被上訴人於 92 年間經權責主管依刑法第 132 條及國軍保密實施規定第 1016、1020 條核定機密等級、機密屬性為「機密(業務秘密)」，嗣再經被上訴人於 93 年 11 月 24 日核定其機密屬性、保密期限或解密條件列為「機密；本件屬機密亦屬軍事機密，保密至民國 102 年 10 月 16 日解密」。此有被上訴人列管上訴人申請閱覽之相關案卷補充答辯資料、被上訴人 94 年 3 月 23 日劍支字第 0940003519 號書函及被上訴人列管上訴人申請閱覽之相關案卷清冊、94 年 3 月 23 日核定機密等級之呈文影本、94 年 11 月 29 日核定機密等級之呈文影本附卷可稽。且有關聘請律師營救楊國偉事宜於 82 年間經被上訴人權責主管依國軍保密實施規定，軍機種類範圍準則第 4 條關於情報、

反情報類之軍機範圍核定機密等級、機密屬性為「機密」，以及有關甲○○案(90 年)90 年間經被上訴人權責主管依國軍保密實施規定，軍機種類範圍準則第 4 條核定機密等級、機密屬性為「機密(軍事機密)」之事實，亦經被上訴人當庭提出該案卷經核無不符後發還，均堪信為真實。依上所述，上訴人請求閱覽之上述案卷，既均經被上訴人依相關規定列為機密，依行政程序法第 46 條第 2 項第 2 款規定(檔案法第 18 條第 1 項第 1 款、國家情報工作法第 8 條第 2 項亦有相關規定)，其涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者，行政機關得拒絕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之申請。從而本件被上訴人以上訴人聲請閱覽、抄錄相關案卷屬前述規定之保密範圍而否准上訴人申請，於法核無不合，訴願決定予以維持，亦無違誤。因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院查：(一)、按「涉及國家安全情報來源或管道之國家機密，應永久保密，不適用前條及檔案法第 22 條之規定」、「本法施行前，依其他法令核定之國家機密，應於本法施行後 2 年內，依本法重新核定，其保密期限溯自原先核定之日起算。」為國家機密保護法第 12 條、第 39 條所明定。(二)、本件上訴人所申請閱覽之 6 案卷宗，已分別經被上訴人於 82 年間、90 年間、92 年間依國軍保密實施規定核定為「機密」、「機密(軍事機密)、「密(業務機密)」，嗣再經被上訴人依國家機密保護法分別於 93 年 10 月 28 日、93 年 11 月 24 日、94 年 5 月 30 日重新核定為「機密；本件屬機密亦屬軍事機密，永久保密」、「機密；本件屬機密，亦屬軍事機密，保密至民國 102 年 10 月 16 日解密」，業據原審依被上訴人提出附卷之書面資料及當庭出閱後發還之資料，調查認定屬實，乃維持被上訴人否准上訴人申請閱覽仍屬保密範圍卷宗之處分及訴願決定，依上揭規定，自無不合，核無上訴人所指判

決違背法令、理由矛盾情事。**至於上述屬國家機密之卷宗是否政府資訊公開法第 19 條所定「因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要」，或國家機密保護法第 10 條所定「就實際狀況適時註銷、解除機密」之情事而應解除機密，係屬原核定機關或其上級機關權責，上訴人亦得依各該規定聲請解除機密，非屬本件聲請閱覽卷宗範疇，上訴人指摘原判決未說明何以本件不應解除機密，為判決不備理由，核非可採。**又依國家機密保護法第 24 條及第 25 條規定，法院對於其他機關所提供、答復或陳述之國家機密，亦有保密義務並不得公開程序，上訴人訴稱被上訴人未將證據資料提出於公開法院辯論及令上訴人知悉，違背言詞辯論公開之規定，亦無可採。另司法院釋字第 461 號解釋，係闡釋參謀總長為國防部之幕僚長，非憲法規定之部會首長，無憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款之適用；本院 88 年度判字第 2401 號判決(非上訴人所指之判例)係認國防部軍醫局非權責機關，故非適格當事人；均與本件原判決已論明被上訴人係依國防部參謀本部組織條例第 4 條、第 5 條所明定之特業機構，依法為適格之當事人無涉，上訴人訴稱原判決違背司法院釋字第 461 號解釋、本院 88 年度判字第 2401 號判決意旨，為判決違背法令，自屬無據。其他上訴論旨復就原審取捨證據、認定事實之職權行使謂為違誤，尚難認為合法之上訴理由。從而上訴論旨執以指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

【最高行政法院裁定 97 年 6 月 27 日 97 年度裁字第 3354 號】
詳見本彙編第 233 頁(§7)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 97 年 2 月 29 日 96 年度訴字第 1791 號】

詳見本彙編第 235 頁(§7)。

【最高行政法院裁定 97 年 1 月 24 日 97 年度裁字第 728 號】

詳見本彙編第 252 頁(§7)。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 96 年 8 月 2 日 95 年度訴字第 3718 號】

詳見本彙編第 254 頁(§7)。

第五章　救濟

第 20 條

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。

【最高行政法院裁定 100 年 11 月 17 日 100 年度裁字第 2740 號】

〈政府資訊公開法事件〉

抗　告　人　劉泓志即祐民診所

上列抗告人因與相對人行政院衛生署中央健康保險局間政府資訊公開法事件，對於中華民國 100 年 5 月 19 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2465 號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、本件原裁定以：抗告人於民國 99 年 11 月 23 日依政府資訊公開法第 9 條規定，申請相對人將各區各科審查醫師名單公布於網路上，經相對人以 99 年 12 月 9 日健保審字第 0990040725 號函復:「各區各科審查醫師，非屬該法第 7 條之公開項目，另依第 18 條第 1 項第 6 款，為避免侵害個人隱私、職業上秘密等情形，本局不予提供各總額及各區審查醫師名單」等語，否准抗告人之申請（下稱原處分），是抗告人應循訴願及課予義務訴訟提起行政救濟，其逕依政府資訊公開法第 20 條規定提起本件給付訴訟，即屬不備合法之起訴要件。且本件係關於應以課予義務訴訟救濟，始為合法，而非否定抗告人請求行政救濟權利，核與抗告人援引之司法院釋字第 469 號解釋理由書，依法律規範整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，對公務員怠於執行職務受有損害者，應許其依法請求救濟之意旨無關。又相對人上揭函縱違反教示義務，亦僅係抗告人得依行政程序法第 98 條第 3 項規定，於該處分書送達後 1 年內提起訴願時，視為於法定期間內所為，不生原處分是否違法問題等詞，而駁回抗告人之訴。

三、抗告意旨略以：全民健康保險法規定中央健康保險局得對特約醫事服務機構處以罰鍰之權限，是合約當事人之一方即中央健康保險局享有優勢地位，故此項公法關係為行政契約，締約雙方如對契約內容發生爭議，自屬公法上事件。抗告人本於公法契約依政府資訊公開法第 20 條及司法院釋字第 533 號解釋意旨，以行政訴訟法第 8 條之給付訴訟請求資訊公開，其程序應屬適法；而資訊公開法第 20 條並無提起行政訴訟，應先行訴願之規定。另依司法院釋字第 423 號解釋意旨，對於請求資訊公開之拒絕處分，因並未產生法律上權利義務之變動，故非行政處分，本件應循行政契約方式解決雙

方爭執云云。

四、本院查：(一)、按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政程序法第 92 條第 1 項定有明文；又司法院釋字第 423 號解釋意旨：「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。」旨在說明倘行政機關以通知書名義製作行政處分，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力，仍不影響處分相對人或利害關係人依法訴願及提起行政訴訟之權利。而人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，且為行政訴訟法第 5 條第 2 項所明定之課予義務訴訟。(二)、次按「為建立政府資訊公開制度，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。」、「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。」、「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。」政府資訊公開法第 1 條、第 9 條第 1 項前段、第 20 條定有明文。**核政府資訊公開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，享有請求政府機關提供檔案或行政資訊之權利。政府機關就檔案或行政資訊之提供，均須依據相關規定為審查，而為准否提供之決定，並通知申請人，換言之，人民依據政府資訊公開法向政府機關請求檔案或行政資訊之提供，性質上係請求政府機關作成一准予提供之行政處分，而非僅請求政府機關作成一單純提供之事實行為，故政府機關就人民申請提供、更正或補充**

政府資訊所為之決定，不論准駁與否，均係行政機關就公法上具體事件所為之決定而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其性質為行政處分，故行政機關否准公開資訊之申請時，人民依該法第 20 條所得提起行政救濟，乃循訴願、課予義務訴訟途徑行之。

(三)、經查，抗告人前係依政府資訊公開法第 9 條規定，請求相對人將各區各科審查醫師名單公布於網路上，而遭相對人以 99 年 12 月 9 日健保審字第 0990040725 號函為否准之意思表示，進而依該法第 20 條規定，提起行政救濟。核其於原審既表明「因不服被告（即相對人）對原告（即抗告人）之要求公布審核醫師名單遭拒，依照法定程序…」(見原審卷第 10 頁起訴狀)、「政府資訊公開法第 20 條…該法條可為本件公法上請求權依據。」(見原審卷第 135 頁準備程序筆錄）依上揭規定，抗告人如有不服，自應循序提起訴願及課予義務訴訟以資救濟。故抗告人逕行提起給付訴訟，原裁定以其不備起訴合法要件，由程序上予以駁回，自無不合。抗告人無視其所為系爭資訊公開之申請，係依政府資訊公開法而非據其與相對人契約為請求，猶以其與相對人有行政契約為由，主張相對人否准其公開資訊之申請非屬行政處分，其得依行政訴訟法第 8 條規定，逕提一般給付訴訟，無庸先經訴願程序云云，顯無可採。至司法院釋字第 533 號解釋有關保險醫事服務機構與中央健康保險局締結合約，如因而發生履約爭議，經該醫事服務機構依全民健康保險法第 5 條第 1 項所定程序提請審議，對審議結果仍有不服，係得依法提起行政爭訟乙節，則與本件申請資訊公開事件無涉，而不足為抗告人援引作為提起本件一般給付訴訟之論據。是其抗告難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院裁定 100 年 4 月 21 日 100 年度裁字第 983 號】

〈提供行政資訊事件〉

上　訴　人　曾仁德即玄祐診所

被 上訴 人　雲林縣政府

代　表　人　蘇治芬

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 100 年 1 月 28 日高雄高等行政法院 99 年度訴字第 566 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人以高等行政法院判決有不適用法規或適用法規不當為上訴最高行政法院之理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實，如未依此項方法表明者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。

二、本件上訴人容留未具藥事人員資格之訴外人林金桃於診所調劑處分裝藥品，經被上訴人所屬雲林縣衛生局人員於民國 98 年 3 月 2 日查獲，被上訴人乃依藥師法第 15 條第 1 項第 2 款及第 24 條規定裁處林金桃新臺幣 6 萬元罰鍰，林金桃不服，循序提起行政訴訟，經高雄高等行政法院 98 年度簡字第 156 號判決及本院 99 年度裁字第 805 號裁定駁回確定在案。被上訴人另以上訴人違反醫師法第

25 條第 5 款規定，以 99 年 4 月 21 日府衛醫字第 0993000364 號函移付行政院衛生署醫師懲戒委員會懲戒，上訴人不服，於 99 年 7 月 29 日分別提起訴願及確認上開被上訴人行政處分無效之訴，分經行政院衛生署 99 年 10 月 28 日衛署訴字第 0990021206 號訴願決定不受理及原審法院 99 年度訴字第 476 號裁定駁回。上訴人遂於 99 年 10 月 11 日依行政程序法第 46 條向雲林縣衛生局申請提供 98 年 3 月 2 日調查物證及訪談紀要等資料，經雲林縣衛生局以 99 年 10 月 20 日雲衛醫字第 0990025694 號函復上訴人該等資料屬行政程序法第 46 條第 2 項之 1 及政府資訊公開法第 18 條規定應限制公開或不予提供之文件，故無提供義務等語。上訴人不服，遂循序提起本件行政訴訟。

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，係以本件上訴人並非申請建築執照或開業資格，而係申請提供調查物證及訪談紀要等資料，經雲林縣衛生局否准，因並未改變法律關係，自非行政處分，上訴人起訴請求，依政府資訊公開法第 20 條，屬事實行為之給付訴訟，自無須經訴願程序，故原判決自有違行政訴訟法第 6 條、政府資訊公開法第 20 條及司法院釋字第 423 號解釋意旨等理由，無非重申其業經原審法院詳為指駁之各項主張，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，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。

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【高雄高等行政法院判決 100 年 1 月 28 日 99 年度訴字第 566 號】

〈提供行政資訊事件〉

原　　告　曾仁德即玄祐診所

被　　告　雲林縣政府

代　表　人　蘇治芬　縣長

上列當事人間提供行政資訊事件，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告容留未具藥事人員資格之林金桃於診所調劑處分裝藥品，經被告所屬雲林縣衛生局(下稱雲林縣衛生局)人員於民國 98 年 3 月 2 日查獲，被告乃依藥師法第 15 條第 1 項第 2 款及第 24 條規定裁處林金桃新臺幣(下同)6 萬元罰鍰，林金桃不服，循序提起行政訴訟，經本院 98 年度簡字第 156 號判決及最高行政法院 99 年度裁字第 805 號裁定駁回林金桃之訴及上訴確定。被告另以原告違反醫師法第 25 條第 5 款規定，以 99 年 4 月 21 日府衛醫字第 0993000364 號函移付行政院衛生署(下稱衛生署)醫師懲戒委員會懲戒，原告不服，於 99 年 7 月 29 日提起訴願及提起確認被告府衛醫字第 0993000364 號行政處分無效之訴，分經衛生署 99 年 10 月 28 日衛署訴字第 0990021206 號訴願決定不受理及本院 99 年度訴字第 476 號裁定原告之訴駁回。原告遂於 99 年 10 月 11 日依行政程序法第 46 條向雲林縣衛生局申請提供 98 年 3 月 2 日調查物證及訪談紀要等資料，經雲林縣衛生局以 99 年 10 月 20 日雲衛醫字第 0990025694 號函復原告該等資料屬於行政程序法第 46 條第 2 項之 1 及政府資訊公開法第 18 條規定之應限制公開或不予提供之文件，故無提供之義務等語，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

原告診所員工林金桃於診所調劑處分裝藥品,原告診所遭以違反醫療法第 57 條為由科處罰鍰 5 萬元並聲請懲戒醫師，現於鈞院爭訟中。而原告診所員工劉泓志及林金桃亦因上開事實，向本案被告提起行政訴訟，現由鈞院 99 年度簡字第 368 號案受理。而雲林縣衛生局於 98 年 3 月 2 日做完現場紀錄表後，於同年月 9 日即作成行政處分，根本未予原告陳述意見之機會，且至訴願前皆未予補正，故系爭請求提供之現場紀錄表,對於本件被告是否提供陳述意見之行政裁處前說明機會，為關係案情之重要關鍵，依行政程序法第 46 條及政府資訊公開法規定，被告自有提供原告有關資料或卷宗之義務，惟雲林縣衛生局卻以 99 年 10 月 20 日雲衛醫字第 0990025694 號函拒絕原告之申請，爰依行政訴訟法第 8 條提起給付訴訟等情。並聲明求為判決被告應提供雲林縣衛生局 98 年 3 月 2 日至原告診所訪查時之照片及訪談紀要。

三、被告則以：

原告係玄祐診所負責人,該診所容留未具藥事人員資格之林金桃於診所調劑處分裝藥品，案經雲林縣衛生局於 98 年 3 月 2 日查獲，雖經原告辯稱:「因當時本人正為病患看診，才會由該名工作人員（林金桃）於藥品調劑處分包藥品」等語，然雲林縣衛生局人員當日稽查時，原告係於診間看診，任由林金桃於調劑處分裝藥品，被告除對林金桃依違反藥師法第 24 條規定科處 6 萬元罰鍰外，並依照違反醫療法第 57 條之規定，爰依同法第 103 條規定，裁處原告罰鍰 5 萬元。原告不服被告 98 年 3 月 13 日府衛醫字第 0983000172 號行政處分書所為之處分，提起訴願，案經衛生署以 98 年 6 月 1 日衛署訴字第 0980012843 號訴願決定將原告之訴願駁回，原告不服，提起行政訴訟，雖裁處原告 5 萬元罰鍰部分遭鈞院 98 年度簡字第 156 號簡易判決將訴願決定及原處分均撤銷。惟林金桃違反藥師法遭罰提起行政訴訟部分，則經鈞院判決駁回，爰此案內原告容

留非藥事人員於其負責之診所內分裝藥品，違規情事明確，故依衛生署 99 年 3 月 19 日衛署醫字第 0990202993 號函示，原告顯已構成醫師法第 25 條第 5 款規定之業務上不正當行為，故被告依法於 99 年 4 月 21 日以府衛醫字第 0993000364 號函移付衛生署醫師懲戒委員會懲戒，而林金桃違反藥師法遭罰部分，歷經鈞院 98 年度簡字第 156 號簡易判決、最高行政法院 99 年度裁字第 805 號裁定、鈞院 99 年度簡再字第 3 號簡易判決、99 年度簡再字第 5 號裁定、99 年度簡字第 251 號簡易判決確定在案。然原告遭移送衛生署醫師懲戒委員會乙案尚未作成懲戒決議，而原告因不服被告 99 年 4 月 21 日府衛醫字第 0993000364 號函所為之決定，乃分別於 99 年 7 月 29 日提起訴願、99 年 8 月 18 日以玄 99081801111 號函申請「依行政訴訟法第 6 條，請求確認府衛醫字第 0993000364 號行政處分無效。」業分別經衛生署於 99 年 10 月 28 日衛署訴字第 0990021206 號訴願決定訴願不受理，及鈞院 99 年度訴字第 476 號裁定原告之訴駁回；原告再於 99 年 10 月 11 日以玄 991011013 號書函向雲林縣衛生局申請提供 98 年 3 月 2 日調查物證及訪談紀要等資料，然經該局於 99 年 10 月 20 日以雲衛醫字第 0990025694 號函復原告：「因相關資料依據行政程序法第 46 條第 2 項之 1 及政府資訊公開法第 18 條之規定『行政決定前內部單位之擬稿或其他準備作業文件，應限制公開或不予提供』，且本局並無提供之義務，所請本局歉難提供。」原告不服該函所為之決定，未經訴願程序即提起行政訴訟，顯與行政訴訟法第 5 條第 2 項規定不符等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件事實概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有原告 99 年 10 月 11 日玄 991011013 號書函、雲林縣衛生局 99 年 10 月 20 日雲衛醫字第 0990025694 號函(見本院卷第 28 頁、第 27 頁背面)及最高行政法院各該判決書及裁定書等附本院卷可稽，洵堪認定。而原告提起本件訴訟，無非以依行政程序法第 46 條及政府資

訊公開法(未敘明具體條文)規定，被告應提供雲林縣衛生局 98 年 3 月 2 日至原告診所訪查時之照片及訪談紀要等語，為其論據。經查：

(一)按「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第 107 條第 3 項定有明文。

(二)次按「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。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。三、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者。四、有侵害第三人權利之虞者。五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。前項第 2 款及第 3 款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。當事人就第 1 項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」「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。・・・・。」為行政程序法第 46 條及第 174 條所規定。準此，行政程序法第 46 條所規範者為行政程序中之當事人或利害關係人之卷宗閱覽請求權，為附屬的程序權，目的在於便利當事人或利害關係人行使聽證權，故若行政程序尚未開始或業已終結，即無卷宗閱覽請求權可言，應視其情形歸屬是否屬於政府資訊公開請求權之範圍。復因卷宗閱覽請求權為附屬的程序權利，則行政機關否准閱覽卷宗僅屬行政程序法第 174 條所稱之行政程序中所為之決定或處置，當事人或利害關係僅得對於實體決定聲明不服時一併聲明，不得單獨請

求救濟。

(三)經查，原告曾仁德負責之「玄祐診所」(設於雲林縣口湖鄉台興路 88 號)，經雲林縣衛生局於 98 年 3 月 2 日查獲該診所由未具藥事人員資格之林金桃於診所調劑處方藥品，被告乃依醫療法第 57 條及第 103 條第 1 項規定，以 98 年 3 月 13 日府衛醫字第 0983000172 號處分書處原告 5 萬元罰鍰(下稱原告違反醫療法案)，並以林金桃違反藥師法第 15 條第 1 項第 2 款規定，依同法第 24 條以 98 年 3 月 9 日府衛藥字第 0984000211 號處分書裁處林金桃 6 萬元罰鍰(下稱林金桃違反藥師法案)。原告及林金桃均表不服，循序提起行政訴訟，經本院 98 年度簡字第 156 號就被告對原告所為罰鍰處分判決訴願決定及原處分撤銷確定；至林金桃違反藥師法被處罰鍰部分則經本院 98 年度簡字第 156 號判決最高行政法院 99 年度裁字第 805 號裁定駁回林金桃之訴及上訴確定，有各該判決書及裁定書附卷(本院卷第 36-48 頁)可稽。嗣被告另以原告違反醫師法第 25 條第 5 款規定，以 99 年 4 月 21 日府衛醫字第 0993000364 號函(見本院卷第 30-32 頁)移付衛生署醫師懲戒委員會懲戒(下稱原告遭移付懲戒案)，原告不服，於 99 年 7 月 29 日提起訴願及提起確認被告 99 年 4 月 21 日府衛醫字第 0993000364 號行政處分無效之訴，分經衛生署 99 年 10 月 28 日衛署訴字第 0990021206 號訴願決定不受理(見本院卷第 32-33 頁)及本院 99 年度訴字第 476 號裁定駁回原告之訴(見本院卷第 34-35 頁)。是有關原告違反醫療法案及林金桃違反藥師法案之行政程序業已終結，甚為明確，原告即無附屬之行政程序向被告請求閱覽被告在各該案件於 98 年 3 月 2 日至原告診所訪查時之照片及訪查紀錄等資料之餘地。至原告請求閱覽之上開資料縱屬原告遭移付懲戒案之卷宗資料，惟因該案目前尚在懲戒程序中，原告尚可選擇於該懲戒程序或其

後之行政爭訟程序依各該程序之卷宗閱覽規定向衛生署或訴願機關請求閱覽卷宗，至於原告不服被告 99 年 10 月 20 日雲衛醫字第 0990025694 號函駁回其閱覽上開卷宗資料之請求部分，原告僅得於衛生署對其懲戒程序請求閱覽卷宗未果，且對衛生署所為之最終懲戒實體決定不服時，一併聲明之，不得單獨提起行政訴訟請求被告提供。是原告請求閱覽上開卷宗資料，與行政程序法第 46 條及第 174 條規定不合，不應准許。

(四)次按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第 5 條第 2 項定有明文。故應提起課予義務訴訟者，若容許人民未經訴願程序而逕提起一般給付訴訟以代之，無異免除審查行政處分合法性須遵守之訴願前置主義，而使原本應提起課予義務訴訟之事件，皆將遁入一般給付訴訟領域。當事人亦可能藉由提起一般給付訴訟來規避課予義務訴訟之訴訟要件。故人民依行政訴訟法第 8 條提起一般給付訴訟，必須以該訴訟可直接行使給付請求權為限。如依實體法之規定，尚須先由行政機關核定或確定其給付請求權者，即應經訴願程序後提起課予義務之訴，請求作成該核定之行政處分；否則即應認人民提起之一般給付訴訟，訴訟類型錯誤，此時若無從闡明為訴訟類型之轉換，應認其欠缺權利保護要件。

(五)經查，本件若認原告係於其違反醫療法案及林金桃違反藥師法案件程序終結後所為政府資訊之申請，則按「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。」政府資訊公開法第 20 條定有明文。是**行政機關否准人民資訊公開之請求，性質上為一行**

政處分，人民若不服此否准處分，應經訴願程序後對行政機關提起課予義務訴訟，不得直接提起一般給付訴訟請求提供資訊。是以原告於被告99年10月20日雲衛醫字第0990025694號函否准其申請之處分後，逕行提起一般給付訴訟直接請求被告提供雲林縣衛生局98年3月2日至原告診所訪查時之照片及訪談紀要等資料，其訴訟種類即非正確，復因原告並未對被告否准其申請之處分提起訴願，業具被告於書狀陳述甚明（見本院卷第 63 頁），且為原告所不爭，則本院亦無從闡明命為轉換為課予義務訴訟，揆諸前揭說明，原告誤用訴訟類型，致無法達成請求權利保護之目的，即屬欠缺權利保護要件，應予駁回。五、綜上所述，原告依行政程序法第46條及政府資訊公開法請求被告提供雲林縣衛生局98年3月2日至原告診所訪查時之照片及訪談紀要等資料，與行政程序法第46條及第174條之要件不合，且其直接提起一般給付訴訟請求被告提供上開資訊，訴訟類型有誤，復因原告未對被告之否准處分提起訴願，本院無從命為轉換為正確之課予義務訴訟，原告誤用訴訟類型，無法達成請求權利保護之目的，即欠缺權利保護要件。故本件應認原告之請求，依其所訴之事實，在法律上為顯無理由，並不經言詞辯論，逕以判決駁回。

六、據上論結，本件原告之訴為顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段，判決如主文。

【最高行政法院判決99年6月3日99年度判字第579號】
詳見本彙編第78頁(§3)。

【最高行政法院判決 98 年 4 月 23 日 98 年度判字第 430 號】
詳見本彙編第 329 頁(§14)。

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 96 年 3 月 19 日 95 年度訴字第 3100 號】
詳見本彙編第 333 頁(§14)。

【最高行政法院裁定 97 年 1 月 17 日 97 年度裁字第 96 號】
《集會遊行法事件》
抗　告　人　甲○○
上列抗告人與相對人嘉義縣政府、臺南縣政府、臺南市政府、高雄縣政府、高雄市政府間因集會遊行法事件，對於中華民國 96 年 2 月 26 日高雄高等行政法院 95 年度字第 888 號裁定提起抗告，本院裁定如下：
　　主文
抗告駁回。
抗告訴訟費用由抗告人負擔。
理由
一、 按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。
二、 原裁定以：本件並無倒扁總部或其他相關人員向相對人臺南縣政府、臺南市政府、高雄市政府及該縣、市所屬警察局(含所屬各分局)提出於民國 95 年 10 月 2 日或同年月 3 日舉辦集會、遊行活動之申請。又本件相對人臺南縣政府、臺南市政府、高雄市政府依集會遊行法第 3 條第 1 項規定並非集會、遊行之主管機關，且該縣、市所屬警察局(含所屬各分局)亦因無人提出於 95 年 10 月 2 日或同年月 3 日集會遊行之申請，而並未作成任何不予許可之行政處分，亦即並無任何行政處分存在，抗告人此部分提起確認行政處分違法之訴，於法自有未合，應予駁回。次查，相對人嘉義

縣政府所屬警察局民雄分局曾於 95 年 9 月 26 日受理訴外人楊政言申請於同年 10 月 2 日 15 時至 22 時在民雄早安公園舉辦「反貪腐說明會」,經該分局於同年 9 月 28 日以嘉民警四字第 0950033987 號核定集會通知書通知不予許可；另相對人高雄縣政府所屬警察局鳳山分局曾於 95 年 9 月 27 日分別受理訴外人趙良燕及沈若蘭申請於同年 10 月 3 日在高雄縣鳳山市○○街中山新城廣場及鳳山市○○○路龍成宮廣場之集會活動，經該分局分別以同年 9 月 29 日高縣鳳警保字第 0950045102 號及第 0000000000 號核定集會通知書通知不予許可。足見前開核定集會通知書係分別否准訴外人楊政言、趙良燕及沈若蘭所提之集會活動申請，與抗告人尚無關涉，抗告人既非該通知書之受處分人，且該處分並未使抗告人權利或法律上利益受有任何損害，殊無由抗告人對之提起確認行政處分違法之訴之必要，抗告人亦非該處分之利害關係人至明。從而，抗告人以自己之名義提起本件確認訴訟，顯無確認利益，其起訴要件尚屬不備，應併予駁回。又查本件抗告人起訴請求相對人等將本件經辦之公務員名單通知抗告人及原審法院云云，係要求政府機關提供資訊，依政府資訊公開法第 20 條規定，抗告人應先向相對人等提出申請，遭其否准後，始得提起行政救濟，惟抗告人未提出申請，並履行訴願程序，而逕行提起本件行政訴訟，請求判決相對人等應於收到確定終局判決後翌日起 3 日內，將本件所有曾會同經辦之公務員名單詳實完整造冊，並將抄有該名單之正本書證，7 日內以限時雙掛號通知抗告人及原審法院。其起訴要件即屬不備，於法尚有未合，亦應駁回等語。

三、本院查：按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第 6 條第 1 項規定甚明。故提起確認行政處分無效或違法之訴訟，須以行政處分存在為前提，並需有

即受確認判決之法律上利益。若無行政處分存在或原告無即受確認判決之法律上利益，而逕行提起確認訴訟，即屬不備起訴要件，應予駁回。又「**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。**」為政府資訊公開法第 20 條所明定。**足見，人民欲使用政府資訊，應先向政府機關申請提供，若政府機關否准其申請，人民始得依法提起行政救濟。本件相對人臺南縣政府、臺南市政府、高雄市政府依集會遊行法第 3 條第 1 項規定並非集會、遊行之主管機關，且該縣、市所屬警察局(含所屬各分局)亦因無人提出於 95 年 10 月 2 日或同年月 3 日集會遊行之申請，而未作成任何不予許可之行政處分。另相對人嘉義縣政府所屬警察局民雄分局及高雄縣政府所屬警察局鳳山分局雖曾分別否准訴外人楊政言、趙良燕及沈若蘭所提之集會活動申請，惟與抗告人無涉，則抗告人既非該否准處分之受處分人，且該處分並未使抗告人權利或法律上利益受有任何損害，殊無由抗告人對之提起確認行政處分違法之訴之必要。另抗告人未向相對人等政府機關請求提供經辦集會遊行活動之公務員名單，其未履行申請及訴願程序，即逕向原審法院訴請提供上揭資訊，其起訴要件亦有未備。原審法院乃依上揭規定以抗告人之訴不備起訴要件，而予裁定駁回，自無不合。**抗告意旨以阿扁下台等與本件無關之事由，請求廢棄原裁定，為無理由，應予駁回。

四、依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院裁定 96 年 8 月 17 日 96 年度裁字第 1914 號】

《申請閱覽卷宗事件》

抗　告　人　品竑工程有限公司

代　表　人　甲○○

訴訟代理人　丁○○
　　丙○○○
相　對　人　屏東縣崁頂鄉公所
代　表　人　乙○○
上列抗告人因與相對人間申請閱覽卷宗事件，對於中華民國 95 年 12 月 26 日高雄高等行政法院 95 年度訴字第 862 號裁定提起抗告，本院裁定如下：

主文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、本件抗告人於民國 95 年 9 月 12 日台南成功路郵局 901 支局存證信函、委任狀暨聲請狀各乙紙向相對人陳情，並申請於同年月 19 日上午 10 時許閱覽、影印或攝影得標廠商為「佶億承工程有限公司」開標執行案件相關卷證，抗告人及其受任人於同年 95 年 9 月 19 日至相對人處請求閱覽，相對人建設課技士簡秋勇於同年月 18 日以電話通知抗告人同意前揭申請，惟抗告人於同年月 19 日上午 9 時 49 分至相對人處閱覽上開卷證請求影印時，卻遭簡秋勇技士出示相對人建設課長吳國良之條簽，否准抗告人之申請，抗告人不服，遂向原裁定法院提起本件訴訟，請求確認相對人上開否准其影印卷證之行政處分無效。原裁援引為政府資訊公開法第 9 條第 1 項、第 12 條第 1 項前段及第 20 條所之規定，認申請閱覽卷宗時須待行政機關作成決定，即作成行政處分，若對之有不服時，應循序提起訴願及課予義務訴訟以資救濟，因抗告人提起本件確認行政處分無效訴訟，未經訴願前置程序，經原裁定法院於 95 年 11 月 29 日行準備程序時，予以闡明，抗告人仍不願變更訴訟種類為課予義務訴訟，遂認抗告人起訴意旨係提起確認行政處分無效之訴訟，且又不改提課予義務訴訟，其起訴為不合法，而依行政

訴訟法第 107 條第 1 項第 10 款之規定，駁回抗告人在原裁定法院所提之訴。

三、本院查：(一)**按「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。・・・・。」、「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；・・・・。」、「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。」分別為政府資訊公開法第 9 條第 1 項、第 12 條第 1 項前段及第 20 條所明定。準此，申請閱覽卷宗時須待行政機關作成決定，即作成行政處分，若對之有不服時，自應循序提起訴願及課予義務訴訟以資救濟。**又依行政訴訟法第 6 條第 2 項之規定：「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於 30 日內不為確答者，始得提起之。」係因確認行政處分無效之訴與撤銷訴訟(包括課予義務訴訟)須經訴願前置程序者不同，惟原處分機關如經自省且已自行確認行政處分無效者，自無須再提起確認之訴，上開規定旨在取代訴願前置主義甚明。再依行政訴訟法第 6 條第 5 項規定：「應提起撤銷訴訟，誤為提起確認行政處分無效之訴訟，其未經訴願程序者，高等行政法院應以裁定將該事件移送於訴願管轄機關，並以行政法院收受訴狀之時，視為提起訴願。」，是以對於違法但非無效之行政處分，原應經訴願程序後，提起撤銷訴訟，如原告誤為無效之行政處分向高等行政法院提起確認行政處分無效之訴訟，因其未經訴願程序，高等行政法院無從准予變更為撤銷訴訟。如高等行政法院駁回原告之訴，由原告循訴願、撤銷訴訟之程序救濟，往往因原告已遲誤提起訴願之期間，致無從救濟，而有上開規定，以維原告之權益。另行政訴訟法第 6 條第 3 項規定確認公法上法律關係成立或不成立(包括存在或不存在)之訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之，此乃確認訴訟之補充性，但

並未規定確認行政處分無效之訴訟，亦適用之；當解釋為確認訴訟之補充性，於確認行政處分無效之訴訟，不適用之(參照德國行政法院法第43條第2項規定)(二)抗告意旨主張依行政訴訟法第6條第 3 項規定「於原告得提起撤銷訴訟者，不得提起之。」僅限於「確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟」，並不包括「確認行政處分無效之訴訟」，本件並無「確認訴訟補充性」之適用云云，固非無見。惟查，本件抗告人於原裁定法院起訴時，即主張相對人 95 年 9 月 19 日不依法定程序而拒絕抗告人閱覽時「影印」文件之申請，該拒絕之行政處分並非抗告人權限內之行為，原不能發生效力，而聲明請求確認相對人上開行政處分無效。其後原裁定法院於 95 年 11 月 29 日行準備程序時，受命法官且曉諭抗告人之訴訟代理人應變更聲明改提課予義務之訴訟，惟抗告人之訟代理人執意不願變更，足見抗告人之本意非在確認原處分違法，而係請求確認原處分無效。另抗告人之訴訟代理人於上開準備程序期日復自承並未先依法請求相對人確認原處分無效(見原裁定法院卷第 52、53 頁)，則抗告人既非主張原處分違法並循序提起訴願，又未依行政訴訟法第 6 條第 2 項之規定，於起訴前「先行」請求相對人確認行政處分違法，逕行向原裁定法院提起本件確認原處分無效之訴，其起訴不備上開法定要件，且其情形已無法補正，原裁定法院依法自應駁回其訴。原裁定以抗告人起訴意旨係提起確認行政處分無效之訴訟，且又不改提課予義務訴訟，揆諸上開確認訴訟補充性之規定，認抗告人所提之訴，並非合法為由，予以駁回，其理由雖有未洽，惟結論並無二致，原裁定仍應維持。(三)綜上所述，本件抗告為無理由，應予駁回。三、依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

第 21 條

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。

【最高行政法院判決 101 年 2 月 16 日 101 年度判字第 143 號】

詳見本彙編第402頁(§ 18)。

第六章　附則

第 22 條

政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用途者，其費用得予減免。

前項費用，包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；其收費標準，由各政府機關定之。

第 23 條

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。

第 24 條

本法自公布日施行。

國家圖書館出版品預行編目（CIP）資料

政府資訊公開法裁判彙編／法務部法律事務司編
輯・--第 2 版，--臺北市：法務部，民 102.03
面；　公分
ISBN 978-986-03-6374-6(平裝)

1.政府資訊公開法　2.判例彙編

588.933　　102005193

政府資訊公開法裁判彙編

編輯者：法務部法律事務司
出版機關：法務部
地址：臺北市中正區重慶南路一段 130 號
網址：http://www.moj.gov.tw
電話：(02) 2191-0189
出版年月：102 年 3 月
版次：第 2 版
經銷商：三民書局 (02)2361-7511
五南文化廣場(04)2226-0330
國家書店(02)2518-0207
承印者：東鑫文具印刷有限公司
電話：(02)2336-2666
定價：新臺幣 320 元整

GPN： 1010200527　　ISBN：978-986-03-6374-6(平裝)