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），及辨理該案之書函、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，櫫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○○，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許或造成困擾情事，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○○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宗有何違法情事，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○○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○○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：「所詢事項己逾十八年，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。