

法務部

114 年度委託研究案成果報告

「政府資訊公開法相關問題研究及  
修正建議」

委託機關：法務部

受委託機關：國立臺北大學

計畫主持人：黃銘輝 副教授

協同主持人：張志偉 副教授

中華民國 114 年 12 月 19 日

## 【中文摘要】

本研究以政府資訊公開法之定位問題為出發點，檢討政資法與行政程序法、訴願法、個人資料保護法以及資料開放相關法制之競合適用關係，並從組織法與資料治理的視角，提出若干反思與立法建議。

本研究指出，政資法第 2 條雖有規定「其他法律另有規定者，依其規定」之立法，以解決規範競合問題，然政資法究竟應解為普通法抑或是基準法之定位，於學理與實務上仍存重大歧見。本研究認為，無論採取普通法說或基準法說，若不進一步檢視具體法條的規範要件與立法意旨，無法真正解決適用上的爭議。若立法者有意排除政資法之適用，必須在個別法律中明文排除，始能徹底解決競合問題。法務部 2016 年政資法修正草案中的乙案，應屬較為合適的修法取向。

在政資法與行政程序法閱覽卷宗規定之關係上，研究主張兩者不宜被理解為互斥的二元制度，而應採取形式上區分、實體上相互影響的解釋路徑。行政機關於審查政府資訊提供與否時，應以最有利於人民資訊公開請求權實現為判斷基準，避免僅因適用法源不同而導致不合理的結果差異。訴願法與政資法間之競合問題，亦應採取類似之解釋路徑。

就政資法與個人資料保護法之適用關係，除個資主體申請查閱個人資料外，並非如政資法與行政程序法或檔案法中同屬申請政府資訊之請求權所生的競合關係，而毋寧係處於衝突關係。若申請人所請求之政府資訊包含第三人之個資，即有政資法第 18 條第 6 款之適用。此時除個資主體同意揭露其個資外，即須比較資訊公開之利益與第三人個資保護之利益何者優先。在一般性的利益衡量條款外，亦可思考是否引進關於人事資料祕密保護、鑑定人與專家相關資料推定公開以及承辦人職務聯繫資料應予公開等不同模式的立法例。

此外，透過德國與美國制度之比較，本研究指出我國政資法制長期欠缺專責監督與協調機關，導致若有不服均湧向司法救濟，對於行政部門是否確有踐行資訊公開之原則，亦欠缺行政內部自我檢視的機制。立法論上，宜審慎考慮整合資料保護與資訊公開之組織面向，建立具獨立性與實效性的專責機構。

最後，本研究指出，政府資訊公開與政府資料開放制度目的與法制結構上並不相同，相關立法應正視兩者之差異與交錯，避免因資料治理或產業政策考量，弱化既有政府資訊公開與權利保障架構。

**關鍵字**：政府資訊公開法(政資法)、普通法/基準法、閱覽卷宗、資料治理、開放資料

## 【Abstract】

This research project begins by examining the legal positioning of the Freedom of Government Information Law (FGIL), reviewing the competing applications and relationships between the FGIL and the Administrative Procedure Act, the Administrative Appeal Act, the Personal Data Protection Act, and the legal framework for Open Data. From the dual perspectives of organic law and data governance, this research offers critical analyses and legislative amendment proposals.

The study points out that although Article 2 of the FGIL includes a provision stating that "Government information shall be made available to the public in accordance with the Law, except which regulated in other laws, the provisions of that law shall prevail." to resolve regulatory conflicts, there remains a significant divergence in theory and practice regarding whether the FGIL should be defined as a general law or a baseline law. This research argues that regardless of which theory is adopted, disputes regarding application cannot be truly resolved without further examining the specific regulatory requirements and legislative intent of individual provisions. If the legislature intends to exclude the application of the FGIL, it must do so explicitly in specific laws. Among the proposals in the Ministry of Justice's 2016 draft amendment to the FGIL, "Option B" is considered a more appropriate legislative direction.

Regarding the relationship between the FGIL and the provisions for the inspection of files in the Administrative Procedure Act, this study contends that these two should not be viewed as mutually exclusive binary systems. Instead, an interpretive approach of "distinction in formal with mutual influence in substantive" should be adopted. When administrative agencies review requests for government information, the judgment should be based on the standard most favorable to the realization of the people's right to know, avoiding unreasonable discrepancies in outcomes caused solely by the choice of legal basis. A similar interpretive path should be applied to the conflict between the Administrative Appeal Act and the FGIL.

In terms of the relationship between the FGIL and the Personal Data Protection Act, the study notes that—except when a data subject applies

to access their own data—this is not a conflict between two competing claims for information (as seen with the Administrative Procedure Act or the Archives Act), but rather a direct conflict of interests. If requested information contains a third party's personal data, Article 18, Paragraph 1, Subparagraph 6 of the FGIL applies. In such cases, unless the data subject consents to disclosure, a balancing test must be performed to determine whether the public interest in disclosure outweighs the third party's privacy interest. Beyond general interest-balancing clauses, the study suggests considering legislative models such as protecting the confidentiality of personnel records, the presumed disclosure of expert testimony and data, and the mandatory disclosure of official contact information for civil servants.

Furthermore, through a comparative analysis of the German and American legal systems for freedom of information, this study highlights that Taiwan's information disclosure framework has long lacked a dedicated supervisory and coordinating authority. This deficiency forces all disputes into the judicial system and leaves the executive branch without an internal mechanism for self-assessment regarding transparency principles. Therefore, this study suggests integrating the organizational aspects of data protection and information disclosure to establish an independent and effective specialized commission.

Finally, the study emphasizes that Government Information Disclosure and Open Government Data differ in their institutional objectives and legal structures. Relevant enactments should acknowledge these differences and intersections to ensure that data governance or industrial policy considerations do not weaken the existing framework for government transparency and the protection of rights.

**Keywords:** Freedom of Government Information Law, General Law / Baseline Law, Inspection of files / Access to records, Data Governance, Open Data

## 目 次

壹、研究背景與目的.....	1
貳、政資法定位再探.....	5
一、普通法說與基準法說之爭 .....	6
(一) 政資法作為普通法與其他法律的適用關係.....	6
(二) 政資法作為基準法與其他法律的適用關係.....	9
二、立法論與解釋論上的反思 .....	13
(一) 問題意識的釐清 .....	13
(二) 傳統立法模式無助於問題的解決 .....	14
(三) 類型化的路徑無法完全解決爭議 .....	16
三、政資法與行政程序法閱覽卷宗之競合 .....	20
四、政資法與訴願法閱覽卷宗之競合 .....	33
五、研究建議：政資法作為「有基準法效力的普通法」 .....	36
參、政資法與個人資料保護（法）間之適用關係 .....	43
一、導論.....	43
二、前提問題：適用關係 .....	44
(一) 申請人申請之政資即為本人之個資 .....	46
(二) 申請人申請之政資含第三人之個資 .....	49
(三) 對於個資籌備處函釋的初步分析 .....	50
三、保護對象：個人隱私抑或個人資料作為豁免公開事由 .....	52
四、個資保護與資訊公開之利益衡量 .....	56
(一) 第三人同意 .....	58
(二) 申請人所主張之公開資訊利益 .....	60
(三) 第三人之個資保護利益 .....	62
(四) 利益衡量的法律預定規範模式 .....	65
(五) 公務人員及政務人員個人人事資料之申請提供 .....	66
(六) 鑑定人與專家個人資料之申請提供 .....	69
(七) 承辦人個資之申請提供 .....	69

五、2016 年政資法草案檢視 .....	70
肆、政府資訊公開與資料治理的組織面向 .....	73
一、我國政資法制中的組織法面向議題 .....	73
二、聯邦個人資料保護暨資訊自由監察官(BfDI) .....	74
(一) 立法背景與制度目的 .....	74
(二) 資料保護與聯邦資訊自由監察官之法律地位 .....	77
(三) 德國聯邦資訊自由監察官之任務與權限 .....	79
1. 向資訊自由監察官提出申訴 .....	79
2. 監督任務 .....	84
3. 指摘 .....	87
4. 其他任務 .....	89
(四) 資料保護與資訊自由合一的組織法定位 .....	91
1. 組織法設計的初衷 .....	91
2. 資料保護監察官與聯邦資訊自由監察官的角色差異 .....	92
三、美國「政府資訊服務處」(OGIS)與「首席資訊官」(Chief FOIA Officer)的職能 .....	94
(一) 美國資訊自由法之監督與救濟機制概說 .....	94
(二) 政府資訊服務處 (OGIS) 之創設 .....	98
1. OGIS 組織架構與任務 .....	98
2. OGIS 的功能困境與可能解決途徑 .....	101
(三) 首席資訊官與首席資訊官委員會的設置 .....	102
(四) 美國經驗給予我國之啟示 .....	104
1. 建立具獨立地位的外部專責監督／救濟機關 .....	104
2. 專責機關的層級不宜過低 .....	105
3. 宜授予一定的權力性手段 .....	106
4. 配置簡便、經濟、迅速的處理程序 .....	106
四、附論：墨西哥的資訊透明監管法制簡介 .....	107
(一) 2008 年前後的發展 .....	107

(二) 2014 年～2015 年之後（憲法修正與透明法之立法）	108
(三) 2025 年的最新變革	109
五、立法建議	112
伍、政府資訊公開與開放資料的法制協調	115
一、開放資料的制度理念與實踐	115
(一) 資訊科技、資訊經濟與開放資料	115
(二) 臺灣開放資料的實踐概況	118
二、美國開放資料法制的探討	121
(一) 從命令到法律：美國的實踐軌跡	121
(二) 「開放資料」與「政府資訊公開」的關係梳理	124
1. 平行抑或合流？	124
2. 「技術」與「政治」的雙軸分析及其檢討	126
(三) 建構更程序參與導向的開放資料法制	129
三、歐盟與德國開放資料法制的探討	130
(一) 歐盟立法	130
(二) 德國電子化政府法中之開放資料條款立法歷程	133
1. 2013 年電子化政府法中之便利行政程序目的為出發點	133
2. 2017 年首部開放資料法的奠基	134
3. 2021 年第二次電子化政府法修正的擴大開放	135
(三) 開放政府資料法之基本架構	136
1. 適用範圍與對象	136
2. 資料之提供	140
3. 與聯邦資訊自由法及資料保護法間的關係	141
四、晚近我國開放資料法制動向之檢討	142
(一) 提升開放資料的規範位階？	142
(二) 對於數發部「促進資料創新利用發展條例」草案的初步檢視	144
陸、研究發現與建議	149

柒、參考文獻.....	159
捌、政策建議一覽表 .....	167

## 表次

【表 一】行政程序法閱覽卷宗的豁免事由與政資法的豁免事由之對照比較.....	28
【表 二】訴願法閱覽卷宗豁免事由與政資法豁免事由之對照比較	35
【表 三】OpenGovData 的開放資料原則 .....	117
【表 四】總體概覽 .....	167
【表 五】政資法的定位 .....	169
【表 六】政資法與個資法之適用關係 .....	171
【表 七】政資法與資料治理的組織法面向 .....	174
【表 八】開放資料與政府資訊公開的法制協調 .....	177

## 圖次

【圖 一】開放資料實踐的評價座標 .....	128
------------------------	-----

## 壹、研究背景與目的

我國自 1999 年 1 月制定行政程序法，並於 2001 年 1 月 1 日施行起，政府資訊公開已因行政程序法第 44 條及第 45 條之規定，在我國法制生根。其後為完整政府資訊公開之制度，復於 2005 年 12 月 6 日刪除行政程序法第 44 條及第 45 條之規定，改定於政府資訊公開法（於 2005 年 12 月 28 日公布施行，以下簡稱政資法），迄今已近 20 年。惟關於政資法與其他法制，諸如行政程序法、個人資料保護法，乃至於尚未通過立法的政府資料開放專法間的關係如何，卻因政資法第 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。」如何解釋，於學理與實務上屢生爭議，誠值進一步研究<sup>1</sup>。

再者，甫於今年 3 月行政院通過「個人資料保護委員會組織法」草案及「個人資料保護法」部分條文修正草案，其新聞稿中即指出其立法目的在於「完備個資保護委員會的組織法制，並賦予必要執法權限，兼顧創新應用，以建立 AI 全面應用時代的資料治理」<sup>2</sup>。惟觀其草案內容，僅限於與個資保護相關之權限，未及於諸如政府資訊公開

---

<sup>1</sup> 政資法與檔案法適用的問題，儘管向來為探討政資法定位常用之事例，但因自從國家發展委員會檔案管理局 2013 年版的檔案法修正草案提出以來，刪除檔案法中原本有關檔案閱覽、抄錄、複製收費標準等規定，使其運作與政府資訊公開法一致，已是確定的立法方向，參 2013 年檔案法部分條文修正草案立法說明（按機關檔案為政府資訊之一環，本法制定之初，因政府資訊公開制度尚未建立，故本法之立法意旨，除在健全政府機關檔案管理外，並多著重於促進檔案之開放與運用，以兼顧政府資訊之公開，落實人民知的權利之保障，因而有主動公布機關檔案目錄及檔案應用請求權等事項之規定。茲政府資訊公開法已公布施行，該法對於政府機關應主動公開政府資訊之範圍，以及人民行使資訊取得權之程序及限制乃至收費標準等事項，均已有詳細之規範，本法原所負公開政府資訊之任務應無重複規定之必要，其有關規定宜配合修正，爰刪除本法有關機關檔案應用請求權之相關規定）。又，法務部 2016 年版政資法修正草案第 30 條的規定「申請閱覽、抄錄或複製機關檔案，依本法之規定，不適用檔案法之規定。」，修法方向亦同。

從而，本計畫之執行，除非用以舉例說明或引用以往實務見解為闡述，否則有意識地不特別處理政資法與檔案法的競合問題，而聚焦在政資法與行政程序法以及訴願法的閱覽卷宗之規定，同時並將實務上迭生爭議的政府資訊公開法制與個人資料保護法的適用關係納入研討。

<sup>2</sup> 政院通過「個人資料保護委員會組織法」草案及「個人資料保護法」部分條文修正草案 完備獨立監督機制及執法權限 建立 AI 全面應用時代資料治理，  
[https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/747cda78-926f-4205-99b3-1a735fc1b97b?fbclid=IwY2xjawKO1uNleHRuA2FlbQIxMQBicmlkETFJc0lzQ1dhYUk1eWp2N1dIA\\_R5\\_LoGE2FGYm1CywkuWJwoDTGp14UoZVw9JuwF\\_5uu2IXa4Xx7loBnKV7O0lw\\_aem\\_bLccVL1ewQ9D2nDXTP6q6w](https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/747cda78-926f-4205-99b3-1a735fc1b97b?fbclid=IwY2xjawKO1uNleHRuA2FlbQIxMQBicmlkETFJc0lzQ1dhYUk1eWp2N1dIA_R5_LoGE2FGYm1CywkuWJwoDTGp14UoZVw9JuwF_5uu2IXa4Xx7loBnKV7O0lw_aem_bLccVL1ewQ9D2nDXTP6q6w)。（最後瀏覽日：2025/5/12）

或開放資料等面向。而政資法並未明定主管機關，而目前亦欠缺專責機構，學理上有呼籲此類專責機構之建制，考量到個人資料保護實踐上往往與政府資訊公開有所拉鋸，故應可仿效德國立法例，將個人資料保護及政府資訊公開此兩項職權之監管與行使，交由同一機關所執掌<sup>3</sup>。但似應確定下列問題，諸如專責機構的任務（如主動監督、接受申訴、提出建議、行使糾正權、定期提出報告等）為何、與行政部門或國會關係如何、組織型態是委員會、科層式機關或「專業保護官」模式等。因此，為釐清上述問題，本研究計畫，針對德國的資訊保護官，以及美國的政府資訊服務處與首席資訊官的制度設計，進行引介與分析，並以之為基礎，對於我國政府資訊公開法制中的組織法面向應如何予以調整，提出建議。

繼之，隨著資料（再）利用與人工智慧訓練資料的需用日益增加，訴求政府資料開放被視為繼政府資訊公開，為達施政便民及公開透明之目的，我國自 2012 年起開始推動政府資料開放，「藉由建立政府資料開放諮詢機制、完備信賴資料開放環境、公私跨域合作應用推廣等 3 項具體作法，滿足民間『知』與『用』的權利」，並訂定行動方案，逐步引導各機關推動開放資料，政府機關開放之資料集中列示於「政府資料開放平臺」<sup>4</sup>。相較於政府資訊公開法制，政府資料開放所指為何，兩者異同如何，數位發展部所研擬的「促進資料創新發展條例」草案與政資法關係如何，即須再予探究。就此，本研究團隊側重於釐清「開放資料」與「政府資訊公開」兩個法制度間的比較分析，透過掌握兩個制度在目的與實現路徑上的異同，對我國未來相關資訊法制的興革，提出進一步的改進方向。

綜合言之，觀諸實務判決，多數法院迄今天體上已可掌握政府資訊以公開為原則，不公開為例外之基本理念，並合理限縮公開資訊之

---

<sup>3</sup> 例見林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度，台灣行政法學會主編，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁 167 以下（2010.09）；翁逸泓、李寧修主持，「歐盟國家個人資料保護法制因應 GDPR 施行之調適－以德國與英國為例」委託研究計畫結案報告，頁 124 以下（2020.05）。

<sup>4</sup> 參政府資料開放平臺，關於平臺：<https://data.gov.tw/about>。（最後瀏覽日：2025/5/12）

範圍<sup>5</sup>。惟就政資法之定位規定，包括政資法與其他諸多行政領域專法間的交錯適用關係仍尚有未釐清之處。就組織法面向上，亦有專責機關如何設置之立法論問題尚待解決。對於（政府）資料開放與政府資訊公開之關係，亦有待進一步探究。有鑑於此，為釐清上述所涉及問題的諸多面向，本計畫擬就政資法所涉及與其他法規範間的適用關係、專責組織與組織法，以及與資料開放等面向，進一步從學理與實務所衍生的爭議，乃至於比較法上之立法例<sup>6</sup>，再予分析。

基於上述問題意識，具體言之，本研究計畫將以釐清政資法的定位作為起手式，探討政資法與行政程序法的閱覽卷宗、訴願法的閱覽卷宗以及個人資料保護法之間，究竟立於何種規範適用關係，以解決行政及司法實務上關於政資法適用與否的基礎爭議。其次，針對先前國家較少研究的資訊公開法制中組織與程序面向上，參酌比較法上各國關於資訊公開法制的實務現況與發展趨勢，與我國法制比較分析，以為借鏡。最後則就政府資訊與資料開放間的關聯以及法制間如何予以協調，提出研究建議。

---

<sup>5</sup> 范姜真嫵，政府資訊公開法於臺灣之實施狀況，台灣行政法學會主編，行政執行／行政罰／行政程序／政府資料開放／風險社會與行政訴訟，頁 258，(2017.01)。

<sup>6</sup> 考量到本計畫係以單點實務問題導向所進行之研究，為求快速聚焦並解決問題，寫作上比較法制的經驗僅作為釐清問題必要時之參考，故原則上不採一般法學論文習用的，先整理臚列各國法制再討論本國法制議題的體例結構，特此說明。



## 貳、政資法定位再探

誠如學者引用法哲學大家康德 (Immanuel Kant) 見解所指出，「公開是政府公正治理的核心要素」(publicity is the key component of just governance)<sup>7</sup>，不論是何種行政領域，資訊的獲取都是行政機關作成決策的前提根據，而資訊的公開則是行政決策獲致人民信賴的基礎，在行政法分殊化 (disintegration) 的發展下，於單一的資訊公開法典之外，個別行政領域存在各自的資訊規範，在實務上亦屬不可避免之事。然而，由於行政領域的複雜交錯，當涉及的是同屬人民向國家主張之資訊分享請求權，規範依據卻分屬不同法規時，即產生應如何適用的問題。就此，我國政資法試圖藉由第 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。」，來解決規範競合適用的問題。然而，縱使本條立法理由將政資法明定為「普通法」，然政資法與其他法規範間的競合適用，實務上仍時生爭議。儘管理論上，就構成要件分析而言，所謂「其他法律另有規定者」即指「其他法律對政府資訊之公開另有規定者」，政資法與其他法律都針對「政府資訊公開」這一個「同一事項」作了規範，只要某一部法律對於「政府資訊公開」這個事項也有規定，不管其立法時間早於或晚於政府資訊公開法之立法，也無論該部法律對於政府資訊的限制公開事由是否比政資法第 18 條第 1 項還多或廣，都屬於政資法第 2 條第 2 句所稱之「其他法律」，而排除政資法之適用。

惟一開始學界便有人不作如是想，並試圖透過法律釋義，令政資法在與其他法規範競合時，以更強勢的姿態出現，亦即讓政資法扮演政府資訊公開「基準規範」(最低限度要求) 的角色<sup>8</sup>，此等主張亦獲得部分行政法院裁判的呼應。是以，探討政府資訊公開法定位問題，

---

<sup>7</sup> MARGARET B. KWOKA, SAVING THE FREEDOM OF INFORMATION ACT 13 (2021).

<sup>8</sup> 例如湯德宗教授明確主張政資法原則上應該是政府資訊公開的「基準法」(最低度要求)，且只有比政資法還晚制定的法律，才可以排除政資法的適用。參，湯德宗，資訊公開與閱覽卷宗－行政法院相關判決評釋，湯德宗、劉淑範主編，2005 行政管制與行政爭訟，頁 154-155，(2006.12)。

自然必須從此一「普通法說」與「基準法說」的對立爭議<sup>9</sup>，加以釐清作為起手式。

## 一、普通法說與基準法說之爭

### （一）政資法作為普通法與其他法律的適用關係

一旦將政資法定位成政府資訊公開的普通法，則一旦遇有其他法律針對資訊公開為規範時，則必須基於「特別法優先於普通法」原則決定法規的適用<sup>10</sup>。以檔案法為例，現行檔案法第 17 條以下設有申請閱覽、抄錄或複製檔案以及檔案限制公開之規定，故對於「已歸檔」資料的公開，相當於政資法「特別法」的檔案法即應優先適用。實務見解「按政府資訊公開法（以下簡稱政資法）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。』是政資法為普通法，如業已點交歸檔的資訊，屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定，其他非屬檔案資料如屬前揭政府資訊者，有政資法之適用。」<sup>11</sup> 即本此旨。惟因檔案法之規定較為概括、籠統；加上因檔案法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定」，故實務上仍未完全排除政資法適用於機關檔案的可能。

---

<sup>9</sup> 部分文獻（含行政法院裁判）有將「政府資訊公開法」解釋為我國法制上資訊公開的「基準規範／最低限度要求」的立場，以「基本法說」稱之者，例如後述的最高行政法院 104 年度判字第 204 號判決。然因「基本法」一詞，在我國法制實務上，另有立法技術面的意義，意即將某一個別行政領域的綱領性、框架性、引導性的法典，以該領域的「基本法」稱之，例如環境基本法、通訊傳播基本法、科學技術基本法…等。為避免讀者對此等立法技術意義的「基本法」與前述法釋義學上的「基本法」混淆而產生誤會，研究團隊在法釋義學上將不採取「基本法」此等用語，而以「基準法說」一詞，表彰將政資法視為政府資訊公開「最低規範要求」之解釋論立場，至於報告所引用的文獻明確使用「基本法」一詞者，研究報告將逕改以「基準（本）法」的形式敘述。

<sup>10</sup> 法學方法論上，「A 法條對 B 法條而言，具有特別法的地位」，係指 A 和 B 這兩個法條針對「同一事項」都作了規範，而在規範的要件上，A 法條的構成要件要素可以把 B 法條的構成要件要素完全涵蓋，並且比 B 法條還要再多出至少一個構成要件要素（若 B 法條的構成要件是由 abc 三個構成要件要素組成的話，那 A 法條的構成要件就至少要包括 abc 三個構成要件要素，並且還得另外至少再加上 d 這個構成要件要素），而使得 A 法條的適用範圍被包在 B 法條的適用範圍內（因為多了至少一個構成要件要素，所以適用範圍變小），此時 A 法條對於 B 法條而言，就具有特別法的地位。參 Zippelius, Juristische Methodenlehre, 10. Aufl., 2006, S. 38 f.

<sup>11</sup> 參 法務部 103.05.20 法律字第 10303505600 號函；法務部 105.06.22 法律字第 10503509900 號函。

首先，針對政資法上的程序性規定，在其他法律程序規定不完備的情況下，要求行政機關回頭補充適用政資法的程序規定，實務即抱持寬容的態度。例如，主管檔案法的國家發展委員會檔案管理局，向來認為檔案法雖無申請方式或要件不備之補正規定，但仍有政資法第 11 條有關申請方式與補正規定之適用<sup>12</sup>。又例如檔案法對於檔案公開申請的處理期間，原僅規定應自受理之日起 30 日內，作成准駁之決定<sup>13</sup>，但實務上檔案管理局對於檔案公開申請案的准駁，仍要求「應於收受申請書之日起十五日內決定；必要時，得予延長。但延長時間不得逾十五日。」<sup>14</sup>此一作法在解釋上，顯係受到政資法第 12 條第 1 項條規定「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。」影響之結果。

不唯程序規定如是，有認為即使是偏向實體性質的規範，例如政資法第 18 條限制公開的規定，政資法也有補充適用的空間，例如該條第 2 項有關「分離原則」（政府資訊含有前項各款限制公開或不予以提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。）之規定，實務上即有認為「系爭申請關於實體請求部分，應優先適用檔案法，檔案法所未規定者，方適用政府資訊公開法或其他普通法。另檔案法與政府資訊公開法同具開放政府資訊之意旨，具有實現透明政府之理念，...故檔案之運用相同於政府資訊公開，以提供為原則，不提供為例外。...檔案法本身既未規定...限制閱覽之分離原則，即得以政府資訊公開法之相關規定作為補充。」並據此於個案中認定「上訴人運用檔案之目

---

<sup>12</sup> 參 國家發展委員會檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知第四點。當然，在檔案法施行細則第 19 條第 1 項：「各機關對於前條申請案件，認其不合規定程式或資料不全者，應通知申請人於七日內補正；屆期不補正或不能補正者，得駁回其申請。」做了與政資法第 11 條相同規定的情況下，此一實務立場的法源依據或可謂係直接根據施行細則的規定所得，而非透過政資法補充適用的解釋論所得。但若考量施行細則的規定，本來就帶有機關進行「行政解釋」的性質，此處使用補正的事例為說明，並非毫無價值。

<sup>13</sup> 參 檔案法第 19 條：「各機關對於第十七條申請案件之准駁，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。」

<sup>14</sup> 參 國家發展委員會檔案管理局檔案及政府資訊開放應用須知第三點。

的顯然圖行政救濟之攻防，以保其服公職之基本權，有其切身利害關係之必要，倘檔案之提供無違法律，無損於國家、社會、或第三人之利益，而仍有限制公開之必要時，應適用分離原則，為妥適之遮掩限制後提供之。…為防免評議委員日後受到攻訐騷擾，可就該等部分遮掩委員姓名或以其他足以避免憾事之資訊分離方式處理後提供，乃被上訴人全盤否准提供，即有悖於檔案法以開放為原則之立法意旨……，未查適用分離原則仍可以提供部分檔案，有判決適用法律不當之違誤」<sup>15</sup>。

然若按上述見解，不分程序與實體，遇有其他法律規範不足或未有規範之處，即令政資法進行補充適用，此等解釋適用，是否已經逸脫了政資法作為普通法的定位，直觀上的理解？畢竟，「未為規範」以及「規範不足」，若係立法者有意為之，亦難否認其是一種「特別」的規範。故所謂的普通法說，看似簡單明快，實際運用，仍有其夾纏難解之處。

除此之外，個別法規若對資訊提供設有限制（特別是身份資格限制），我國法院判決似乎多認為該個別法規為特別法，而完全排除政資法的適用。以臺北高等行政法院 106 年度訴字第 421 號判決為例：「按稅捐稽徵法第 33 條第 1 項規定：『稅捐稽徵人員對於納稅義務人提供之財產、所得、營業及納稅等資料，除對下列人員及機關外，應絕對保守秘密，違者應予處分；觸犯刑法者，並應移送法院論罪：一、納稅義務人本人或其繼承人。二、納稅義務人授權代理人或辯護人。三、稅捐稽徵機關。四、監察機關。五、受理有關稅務訴願、訴訟機關。六、依法從事調查稅務案件之機關。七、經財政部核定之機關與人員。八、債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。』。又政府資訊公開法第 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、

---

<sup>15</sup> 參 最高行政法院 109 年度上字第 294 號判決。

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 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 項第 1 款規定：『政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。……』準此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬納稅義務人之財產、所得、營業及納稅等資料，應優先適用稅捐稽徵法第 33 條之規定處理。』

<sup>16</sup>按上述法院見解，即認為凡涉及稅捐稽徵法 33 相關之政府資訊，一般人即不得依據政資法另外為請求。但此等解釋結論，單以特定法規的資訊範圍界定規定，作為全面排除第三人適用政資法取得資訊的事由，從政資法的角度觀之，難脫「以解釋對人民資訊公開請求權增加法律所無之限制」之嫌，其妥適性，基於明確性原則（政資申請人難以從政資法的規定中預見）以及法律保留原則的要求，研究團隊傾向採取否定見解。

## （二）政資法作為基準法與其他法律的適用關係

如前所述，於政資法甫公布實施之時，即有學者主張，政資法是我國法制上針對資訊公開作全面性規定的立法，為避免政資法輕易為

---

<sup>16</sup> 高雄高等行政法院 108 年度訴字第 12 號判決亦採類似見解，法院之所以得出此一結論，主要的論據，除了把個別行政法規視為政資法（或檔案法）這類一般性資訊公開法源的特別法，而將整部法典劃出政資法（或檔案法）的規範範圍之外，另一個理由，則是出於對機關函示（解釋）的尊重。（惟按內政部 99 年 1 月 13 日臺內地字第 0990010811 號函略以：案經函准檔案管理局前開函略以：『二、檔案法（以下簡稱本法）係規範檔案管理相關事項，其第 1 條第 2 項明定『本法未規定者，適用其他法令規定。』同法第 17 條規定『申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由，各機關非有法律依據不得拒絕。』從而，本法並未就申請人之資格予以限制，除各機關另有法律依據及合致本法第 18 條各款情形，得拒絕申請，合先敘明。三、土地登記規則係依土地法授權訂定之法規命令，其第 24 條明定『申請閱覽、抄寫、複印或攝影登記申請書及其附件者，以下列之一者為限：一、原申請案之申請人、代理人。二、登記名義人。三、與原申請案有利害關係之人，並提出證明文件者。』地政事務相關機關審查檔案應用申請人之資格，於不違悖本法規範意旨下，依據土地登記規則第 24 條之規定辦理，難謂不合本法第 1 條第 2 項之規定。』）

其他法律架空，應認政資法為政府資訊公開法制之「基準法」，僅於其他法律更有利於政府資訊公開時，例如：政府資訊公開之要件較政資法更為寬鬆、豁免公開之規定較政資法更為嚴格，始得排除政資法之適用。質言之，政資法第 2 條應解為「政府資訊之公開，依本法之規定，但制定在後者之其他法律另有規定者，從其規定。」以確保資訊公開之原則。以檔案法為例，針對豁免公開條款的解釋適用，該法第 18 條與政資法第 18 條競合時，應納入前開「公開優先」、「新法優先」原則之考量，追求盡可能符合政府資訊「以公開為原則，不公開為例外」之立法取向，而非逕以檔案法為特別法，即完全優先適用政資法。此等學說上的主張，儘管難脫略微偏離政資法第 2 條文義之嫌，但仍獲得部分行政法院裁判的響應，最具代表性的見解，厥為最高行政法院 104 年度判字第 204 號判決，法院明確宣示：「應認政府資訊公開法乃『政府資訊公開』之基本法，亦即，僅於其他法律有關資訊公開之規定較政府資訊公開法更公開時，始得排除政府資訊公開法之適用。故而，雖政府資訊公開法第 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。』但本於前述政府資訊公開法具有政府資訊公開基本法之性質，且依『新法優於舊法』的原則，政府資訊公開法第 2 條應解為：『政府資訊之公開，依本法之規定。但制定在後之其他法律另有規定者，從其規定。』以確保資訊公開原則。」<sup>17</sup>

具體觀察，採取基準法說的立場，政資法與其他法律競合適用的樣貌，會是何等模樣？以政資法第 17 條「政府資訊非受理申請之機關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

---

<sup>17</sup> 該號判決並且基於其所謂的「基本（準）法」說，認定「以現行法制而言，上開條文（按：指政資法第 2 條）所謂『其他資訊公開有關法律』，首推 88 年 12 月 15 日公布施行之『檔案法』，第 17 條至第 22 條對『國家檔案』（即具有永久保存價值，而移歸檔中央主管機關管理之檔案）、『機關檔案』（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）之申請閱覽亦有規定，其中第 18 條有關限制檔案使用之規定，與政府資訊公開法第 18 條關於豁免公開事由之規定，乃有競合，適用之際，依前述『公開優先』『新法優先』之原則，應盡可能符合政府資訊公開法以『公開為原則，不公開為例外』之立法取向，而非以檔案法為特別法，優先適用於政府資訊公開法。從而，人民申請政府資訊公開時，即使申請書僅記載係以檔案法為其依據，政府機關亦有必要依政府資訊公開法規定而為審酌，據以為准駁之規範。」。

確知有其他政府機關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。」為例，該條課予收受（資訊公開申請）機關，就非其職權範圍內之資訊，有「函轉該管機關並通知申請人」之義務。相較於此，立於「特別法」地位的「檔案法」，並未有類似的設計。則檔案公開之申請案，若有檔案非屬受理申請機關管理之情形，應如何處理？

對此，行政法院曾有判決，宣示「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。」<sup>18</sup> 亦有在確立政資法作為政府資訊（含檔案）公開的基準法之後，進而認定「申請人依檔案法第17條所申請之檔案，實際上係由其他機關管理者，檔案法並無類似政府資訊公開法第17條規定『函轉該機關並通知申請人』之要求。審諸檔案法第8條『（第1項）檔案應依檔案中央主管機關規定之分類系統及編目規則、編制目錄。（第2項）各機關應將機關檔案目錄定期送交中央主管機關。（第3項）檔案中央主管機關應彙整國家檔案目錄及機關檔案目錄定期公布之，並附目錄使用說明。』規定，似可認申請提供檔案者，應先行依據檔案中央主管機關所公布之國家或機關檔案目錄查知所欲申請之檔案名稱或內容後，再行向檔案管理機關提出申請。……縱被告以原處分答覆系爭案件原卷已檢還桃園地檢署時，並未將原告之申請函轉，依前所述，在被告並無確知有其他政府機關關於職權範圍內作成或取得原告請求閱覽之相關資訊之情形，尚不能引用政府資訊公開法第17條規定指摘被告有所違失。」<sup>19</sup>表面上觀之，此一判決似乎否定了原告受理申

---

<sup>18</sup> 參 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 355 號判決

<sup>19</sup> 參 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1149 號判決

請機關未依法為函轉的主張，然細究之，法院的判決前提係立於「被告並無確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得原告請求閱覽之相關資訊之情形」之上，從而，反面解釋，在機關「確知」的情形，法院應會肯認受理機關負有函轉與通知之義務。此一解讀，當符合力主基準法說的學者，認為基準法的規範內涵應當具有「自動補強」其他法律的學說要義<sup>20</sup>。

值得注意的是，此等明確揭示基準法立場的實務見解，晚近實務並不多見，僅有少數判決，可見到行政法院在判決理由中置入「基本（準）法」說的修辭，例如高雄高等行政法院 106 年訴字第 110 號判決<sup>21</sup>、臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1272 號判決<sup>22</sup>、最高行政法院 109 年度上字第 1201 號判決<sup>23</sup>等。考慮到採取基準法說者，亦認同「後法」（意即在 2005 年政資法公布施行後有所修訂的「新法」）的特別規定，可排除政資法的適用，故隨著政資法施行時日益久，爭議案件的準據法規有經立法院修訂而被認為可排除政資法適用的「後法」的機率即大增，自然限制了採取此一立場實務見解的產生。但無論如何，這些判決的存在，適足以證明純粹仰賴文義解釋的「普通法說」，不僅在學說上，在實務上亦非無異聲存在。

---

<sup>20</sup> 參 湯德宗，行政程序法的適用，收於氏著「行政程序法論」，頁 159（2003）。

<sup>21</sup> 「人民申請閱覽、抄錄或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，自應優先適用檔案法規定處理之。然參酌政府資訊公開法具政府資訊公開基本法之性質，又政府資訊公開法第 18 條第 1 項所列各款限制公開之規定，與檔案法第 18 條規定相類似，出於相同之立法精神，且屬較新之立法例，再參檔案法第 1 條第 2 項規定『本法未規定者，適用其他法令規定』之意旨，可導出政府機關受理申請閱覽檔案之事件，除得適用檔案法第 18 條規定外，亦得適用性質不相違反之政府資訊公開法第 18 條規定據以拒絕提供。」

<sup>22</sup> 判決理由完整引述前述最高行政法院 104 年度判字第 204 號判決之意旨。

<sup>23</sup> 「因政府資訊公開法係資訊公開法制之基本法規，是人民依該法申請行政機關提供、更正或補充政府資訊之權利係屬實體權利，如不服行政機關所為決定，得依同法第 20 條規定提起行政救濟。」

## 二、立法論與解釋論上的反思

### (一) 問題意識的釐清

上述普通法說與基準法說之論爭，從立法政策的角度，其實各有其所欲堅持的原理。基準法說的「避免政府資訊公開的良法美意被輕易架空」固然是一個極高的正當性訴求；但普通法說，更能顧及到立法者針對不同事務領域的立法裁量，亦有合乎「事務本質」的根據<sup>24</sup>。因此立法論上，兩說之間未必有高下之分。

至於解釋論的紛爭，形式上觀之，兩說似乎是截然有別，然而實質上，採取普通法說者，對於「特別法優於普通法」原則的操作，若非採取「法典排除法典」，而係「個別條文比較」的方式進行，並且承認在特別法「未為規定」的情境，容許普通法補充適用的話，那麼兩說之間的差距，恐怕就不是想像中的如此遙遠。最高行政法院 110 年度上字第 287 號判決，認為「關於政府資訊公開法與檔案法之競合，不論採普通法說（認為政府資訊公開法乃政府資訊公開法制之普通法，檔案法則屬特別法）或基本法說（認為政府資訊公開法為政府資訊公開之基本法制，應優先於檔案法適用），對於已為檔案管理之政府資訊，二說均認為最終仍應依政府資訊公開法第 18 條第 1 項之限制公開事由以判斷資訊公開與否。」<sup>25</sup>就是一個最佳的例證。

首先，須說明者，「特別法優於普通法」既然是法規競合時的適用原則，必然以兩個以上法條規範之內容重疊產生「競合」為前提，故縱使某一部法典被認定是特別法，其就某一事項若有「未為規定」之處，此時另一部被認定為「普通法」的法典，與之既未生重疊的競合關係，當無被特別法排除之理，從而援引普通法進行補充適用，法學方法上並無問題。但另一方面，若所謂的「未為規定」係立法者刻意就該特定事項的適用要件，在規範上予以排除，則此時基於對立法意

---

<sup>24</sup> 非訟事件法第 106 條第 1 項「法人或夫妻財產制契約登記簿，任何人得向登記處聲請閱覽、抄錄或攝影，或預納費用聲請付與謄本。」之規定，若回頭再適用政資法第 18 條第 1 項第 6、7 款之規定，給予機關豁免公開之可能，恐與當初的立法目的未盡相符。

<sup>25</sup> 參 最高行政法院 110 年度上字第 287 號判決

旨的尊重，有貫徹「特別法優於普通法」原則的必要。是以，問題的關鍵即在於，如何認定「未為規定」的存在？以及此等「未為規定」的情事，究竟是法律漏洞？（可由普通法補充適用）抑或是立法者有意的省略？（貫徹特別法優於普通法原則）

上述提問中，對於「未為規定」的存在與否，固然是客觀判斷的問題，但其答案，仍與判斷出發的視角大小，息息相關。以有限合夥法第 17 條第 1 項規定「有限合夥登記文件，有限合夥負責人或利害關係人，得聲敘理由請求查閱或抄錄。但中央主管機關認為必要時，得拒絕查閱、抄錄或限制其範圍。」為例，若就一般觀察的視野，可謂有限合夥法已經對於「有限合夥登記文件」的被動公開已有所規範，故就此而言可排除政資法之適用<sup>26</sup>；但若將此條文與政資法第 13 條第 1 項做比較微觀的比較，則可能得出有限合夥法就資訊的提供，僅規定了「查閱、抄錄」兩種方式，對於「複製、攝影」則係「未有規定」，因此政資法第 13 條第 1 項仍有補充適用的餘地。而後者的觀察視角，就其運用結果觀之，實際上與所謂的「基準法說」，已相去不遠。

準此以解，最終的關鍵，恐怕仍應取決於，法條欠缺某些規定，究竟是立法者有意的省略，因而在體系解釋上（與所謂的普通法相較）必須做「明示其一排除其他」的解釋；還是將其認定為法律規定的疏漏，進而要求普通法進行補充適用。面對此一問題，若不深入對個別法律條文的立法過程、立法理由以及立法目的進行探索，恐將難以獲致有說服力的答案。

## （二）傳統立法模式無助於問題的解決

對於上述「個案情境考察」的主張，反對者可能會認為，我國立法習用的模式，包括「其他法律另有規定者，從其規定」、或是「本法未規定者，適用其他法律之規定」，就是為了解決規範競合的問題而生。若是立法模式採取前者，該法即自我定位為普通法；反之，若採

---

<sup>26</sup> 當然，最粗略的視野，就是認為有限合夥法自身已經對於資訊公開有所規定，從而排除政資法之適用（「法典排除法典」的適用路徑）。

取後者，解釋上該法即賦予自己對系爭事項較為優先的適用順位，亦即若欲採取基準法說，則只要在立法上採取後者之模式即可。

對於此等認為仰賴法律單一條文，即可解決規範競合問題的作法，研究團隊抱持高度疑慮。蓋法條競合問題的解決，必須就兩個規範的構成要件與目的，做詳細的考察，方能得到有說服力的結論。否則若依論者所言，難道只要立法者在法律裡面規定「本法未規定者，適用其他法律之規定」，此一法律就該事項就具有基準法地位而應優先適用，此時與之產生競合關係的法律，若是其規範模式亦為相同，則應如何決定孰優先劣後？更不用說，在此情形，立法者若欲該（號稱）「基準法」已有規定的事項，在另一部法律中刻意為不同的規定（特別法），難道此時可以罔顧立法者的意旨，堅決排斥「特別法優先適用」的原理<sup>27</sup>？同樣的道理，當兩個法律都採取「其他法律另有規定者從其規定」的模式時，勢必得透過法律要件與立法目的的比較，方能決定兩者的適用關係<sup>28</sup>。

正由於單一抽象條文所導出的立法定位，無助於規範適用關係的釐清，因此，對於有學者針對政資法與檔案法適用關係所為的闡述：「政資法第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。』檔案法第1條第2項則規定『本法未規定者，適用其他法令規定。』就兩項規定進行文義解釋，立法者應已明確指明：「檔案法為政資法之“另有規定”，僅有在檔案法並未就特定事實予以規範的情形下，才適用其他法律。」質言之，於檔案法有所規定之事實，應適用檔案法，排除適用政資法等法律，在此情況下，檔案法被視為特別法，而擠壓政資法的適用，這導致人民請求公開之政府資料屬於檔案法所定義之檔案時，僅可依據檔案法請求資料，當

---

<sup>27</sup> 舉例言之，行政執行法第3條採取的，即為「本法未規定者，（才）適用其他法律」的「基準法」模式，然而，該法對於直接強制措施的採取，必須遵從「間接強制優先」的嚴謹規定（行政執行法第32條；經間接強制不能達成執行目的，或因情況急迫，如不及時執行，顯難達成執行目的時，執行機關得依直接強制方法執行之。）是否可以準確移植到所有設有直接強制制度的法律呢？以建築法第91條第1項斷水斷電規定在實務上運用的情況看來，似乎並非如此。

<sup>28</sup> 政資法與行政程序法之間的適用關係，即為示例。

此等請求被機關拒絕，即無從回頭適用政資法請求資料權利規定。」

<sup>29</sup> 本研究計畫以為，此等單純對條文做形式串連所獲致之結論，說服力即有所不足。

縱上所述，兩個法律之間適用關係的決定，不管是在法典裡明定「其他法律另有規定者，從其規定」抑或「本法未規定者，適用其他法律之規定」，都是無意義的，最後終究得透過兩個法律的規範要件與立法目的的比較，才能得出實質的結論。準此，假使堅持將政資法中有關資訊公開的內涵，定位為（原則上的）「最低度標準」，那麼政資法的法條文字，就得具體地把「其他法律規定更有利於人民近用資訊，方得排除政資法適用」此一意旨表達出來。

### （三）類型化的路徑無法完全解決爭議

2016 年版的政資法部分條文修正草案，為解決規範適用上層出不窮的爭議，嘗試透過「類型化」的規範方式，樹立新的競合適用規則。草案第 2 條的「甲案」，建議條文如下：

「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有任何人民均得申請提供政府資訊之規定者，依下列原則處理：

- 一、關於申請提供之要件、不予提供之事由或費用等實體事項，依其他法律之規定，不再適用本法之規定；未規定者，亦同。
- 二、關於申請之方式、處理或提供之方式等程序事項，除其他法律另有規定者外，依本法之規定。」

上述修正草案的建議，在認定何者可被視為政資法的特別法時，可歸結從三點類型化特徵著手：第一，必須是針對「任何人民」的規定，換言之，僅針對特定人所為之規範，自始即非政資法的特別法；

---

<sup>29</sup> 參 林家暘，司法卷證請求權適用關係與其限制，2025 臺北大學「公法研究之古典與創新」研討會，會議論文，頁 9-10，(2025.05)。

第二，必須是針對「申請提供資訊」的規定，因此，僅設有限制公開之規定者，亦非政資法的特別法；第三，若該法針對資訊公開設下的特別規定屬於「程序」性質，則政資法仍有補充適用的餘地，反之，如為「實體」規定，則可全面排除政資法的適用<sup>30</sup>。

對於上述三種類型化處理的建議，本研究團隊以為，是否能夠為實務上各個資訊公開法制交錯複雜的適用關係，提供一個一勞永逸的解決路徑，容有推敲的餘地。首先，法律的資訊公開規定，必須是「任何人」均可適用者，方得視為政資法的特別法；僅特定人方得適用的規定，自始即未落在政資法的特別法之範疇內。此等主張的問題，在於「任何人」與「特定人」的概念，界限上容有難辨的灰色地帶。以典試法為例，其所規定的試卷查閱規定，因為僅准許考生查閱自己的答案卷<sup>31</sup>，固然是典型的「非任何人」可適用的規定；而類似行政程序法第 46 條閱覽卷宗之規定，一方面限定「行政程序進行中」的個案當事人得適用，似乎是「非任何人」均可適用的規定。但換個角度而言，所謂的行政程序進行中的當事人或利害關係人，人人皆有機會擔當<sup>32</sup>，在光譜上，欲將其澈底歸類在「非任何人」這一方，而認為其非行政程序法的特別規定，論理上恐非堅不可摧。

更重要的是，若按本研究團隊先前關於特別法優於普通法原則的描述：「法學方法論上，『A 法條對 B 法條而言，具有特別法的地位』，係指 A 和 B 這兩個法條針對『同一事項』都作了規範，而在規範的要件上，A 法條的構成要件要素可以把 B 法條的構成要件要素完全涵蓋，並且比 B 法條還要再多出至少一個構成要件要素」，則在法律將申請資訊的適用對象，限定在特定身分人始有其適用的情形，不啻

---

<sup>30</sup> 日本行政機關資訊公開法第 15 條規定：「行政機關首長依其他法令規定，任何人均得為請求公開之行政文書，其係依前條第 1 項本文規定公開實施方視為相同而實施公開時，不依同項本文規定，對於該當行政文書實施同一方式之公開。但，依該當法令規定，在一定情形得為不公開之規定者，不在此限。」故此一修法方向，謹係參考日本立法例所得，

<sup>31</sup> 參 典試法第 26 條第 1 項（應考人得於榜示後依規定申請複查成績或閱覽其試卷）。

<sup>32</sup> 當然，若和典試法對照，固然亦得謂人人皆有機會成為考生。但考試行政畢竟是一個特定的行政領域，而行政程序法所規範的行政程序，並未與特定的行政事物領域連結，兩者適用對象的開放性程度，仍存在高低之別。

為「比 B 法條還要多出一個構成要件要素」的適例，國內法學著作率將「陸海空軍刑法」視為核心「刑法」典的特別法，就是一個鐵證。若以資訊公開之申請為例，依照土地法第 37 條第 2 項授權訂定的「土地登記規則」，其第 24-1 條第 3 項限定第一類及第三類地籍謄本之申請及資料閱覽，僅登記名義人及利害關係人始得為之，但第二類則是任何人均得為之，一旦採取上述「任何人／限定人」區分說，則土地法與土地登記規則所共同建立的地籍資料被動公開之規範，究竟是否為政資法的特別法？反倒難以解釋<sup>33</sup>。

其次，必須有申請公開之規定，才能視為特別法；僅有限制公開之規定者，則不將其視為特別法，從而完全否定此類法規與政資法有競合關係的存在。本研究團隊以為，此等解釋路徑的實益，極其有限。蓋之所以不將僅設有限制公開規定的法律視為政資法的特別法，目的主要是不想令其有再回頭適用政資法第 18 條的豁免規定，以致於破壞立法者原本在個別法律中特別設計豁免規定的意旨。問題是，是否絕對不該適用政資法第 18 條，應該是取決於該法就限制公開所規範之內容，與政資法相異之處，係屬「法有意的省略（排除政資法適用）」抑或是法律漏洞，若屬後者，則仍不能斷然排除透過體系與目的解釋，容許政資法第 18 條補充適用的可能。

最後，以其他法律所規定者，屬於實體抑或程序性，作為判斷是否容許政資法補充適用的判準，固然具有相當之啟發。然而，實證上，所謂的實體與程序之分，判斷上仍不免產生疑慮。例如：政資法第 22 條費用減免之規定，在本草案的規範下，顯然是被定性為「實體」規定，但費用之繳納與所欲申請的資訊內容何干？反應行政成本的規費為何不可被解為申請人的程序義務？又例如政資法第 18 條第 2 項的「分離原則」，看似是資訊提供「方式」「處理」的程序性問題，但事

---

<sup>33</sup> 事實上，吾人只要單純設問：「若無土地登記規則第 24-1 條第 3 項之規定，則一般人可否依政資法申請閱覽第一類與第三類的地籍謄本？」對此問題，答案很清楚，在地籍謄本確實是主管機關關於職權範圍內所取得而存在於文書之訊息（政資法第 3 條關於政府資訊之定義參照），何能否定人民依政資法取得申請適格？從而，若謂土地法和土地登記規則，與政資法之間，不具「特別法與普通法」之關係，法理上恐難以說明之。

實上卻與申請人行使資訊公開請求權，所欲達到的實質目的，密切相關。是以，所謂的「實體性」「程序性」的類型劃分，是否只是治絲益棼？尤有甚者，僅「程序規定」有回頭適用政資法加以補充的餘地，此等立法模式背後的理論基礎何在？又，政資法作為我國最全面、最完整的政府資訊公開規範，為何在個別行政領域的資訊公開規範，出現實體漏洞時，卻不許補充適用以充分實現資訊公開法制之目的，凡此，均為此一標準令人感到費解之處。

綜上所述，本研究團隊認為，2016 年版草案中，針對政資法第 2 條所提出的甲案修正建議，修法取向恐有相當多的檢討空間。相較之下，乙案的建議，一方面透露出將政府資訊公開法作為整體資訊法制公開基準的企圖，二來透過明確的列舉排除以及法制框架的建立，預先將特定法律的適用與政資法脫勾，應該是一個比較適合的修法取向。該草案的規定如下：

「下列程序進行中之資訊，不適用本法之規定：

一、行政程序、訴願、相當於訴願或其先行程序進行中所使用之資訊。

二、偵查、審判或其他司法程序進行中所使用之資訊。

法律或法律具體明確授權之法規命令設有政府資訊公開之規定，而其明文規定或依其立法意旨不適用本法全部或一部規定者，不適用本法全部或一部之規定。」

詳言之，在政資法第 1 項各款所明列的法律之外，其他個別行政領域關於資訊公開的實務運作，均為政資法的效力射程所及，除非是

個別法律有明文排除政資法的規定<sup>34</sup>，否則均有政資法之（補充）適用。某種程度上可謂係以強調貫徹資訊公開價值的基準法說作為基底，再透過個別法律明文排除的容許性，兼顧普通法說適應各個行政領域特性以及尊重立法裁量的價值，是一個值得肯定的修法方向。惟儘管如此，對於草案第1項各款明列的排除項目，是否適切，則有推敲的必要。本研究計畫囿於研究期程，對於第2款以法院作為適用對象的訴訟法相關規定，有意識地放棄討論，而將研究焦點擺在第1款以行政機關作為適用對象的行政程序（廣義），嘗試將政資法與行政程序法以及訴願法上卷宗閱覽規定的關係，予以釐清。

### 三、政資法與行政程序法閱覽卷宗之競合

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。」所規定之閱覽卷宗請求權，係行政程序中當事人或利害關係人之個案資訊公開，學說上不乏論者主張，其與政資法基於民主原則，肯認任何人民享有知的權利之一般性資訊公開有所不同。

依循此一脈絡，當事人或利害關係人如於特定行政程序中，即應適用各該程序有關閱覽卷宗資訊之規定，而排除政資之適用。又如上開特定程序開始前及終結或確定後，當事人或利害關係人自得以一般國民之身分，對有關特定程序之資訊，依政資法或檔案法請求公開。

---

<sup>34</sup> 除了法律明文規定外，草案還加上「依其『立法意旨』」作為排除政資法的依據，恐怕徒生解釋上的爭議，本研究計畫對此，初步認為所謂的「立法意旨」，必須在立法理由中明示，方可杜絕爭議。若堅持應再放寬，那麼至少該法排除政資法適用的意旨，需可從其立法目的以及體系解釋，得出清晰、毫無爭議的答案，始足當之。就後者（目的與體系解釋）而言，前引的土地法與土地登記規則中，有關地籍謄本的被動公開，差可作為範例。蓋在第二類地籍謄本法規明文允許任何人申請閱覽的情況下，法規卻明確限定第一類與第三類謄本，僅限特定身分者方得申請之，加以該兩款所規定的地籍謄本資料內容，具有相對較高的隱私考量，解釋上要認定該法規定之意旨，係有意排除地籍資料的被動公開適用政資法的可能性，應屬可以接受的結論。

此不僅為法務部之一貫見解<sup>35</sup>，亦為多數行政法院判決所肯認<sup>36</sup>。例如臺北高等行政法院 104 年度訴字第 773 號判決中，法院認為「行政程序法第 46 條則屬特定行政程序進行中當事人或利害關係人申請閱覽該行政程序相關資料或卷宗之程序規定；相較於政府資訊公開法係規範一般性政府資訊公開而言，行政程序法第 46 條個案性資訊之公開規定屬狹義法，應優先適用，然限於當事人或利害關係人所欲閱覽之資料或卷宗。此規定既係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，自應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前（下稱行政程序進行中）為之。倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用檔案法或政府資訊公開法之規定。」以行政程序法閱覽卷宗之規定屬「個案性」的狹義規定為由，認為相較於一般性的政資法，當事人或利害關係人於行政程序進行中欲近用資訊，僅得適用行政程序法第 46 條規定申請之。

採取上述立場者，係著眼於資訊公開與卷宗閱覽此兩者權利性質及目的並不相同，得請求資訊之範圍亦不相同，所定之限制提供事由各異，且兩者之救濟程序不同，如認為訴訟等程序進行中當事人或利害關係人亦得依政資法請求提供相關資訊，則有可能獲得與卷宗閱覽不同範圍之資訊，而不符合公平原則，且將使卷宗閱覽之限制規定形同具文<sup>37</sup>，或造成干擾行政案件之處理，使其受到延誤，甚至影響其

---

<sup>35</sup> 參 范姜真嫩，前揭註 5 文，頁 231 以下。

<sup>36</sup> 少數實務判決持相反見解，認為當事人或利害關係人亦得依政資法請求提供有關特定程序進行中案件之資訊，參 最高行政法院 109 年度上字第 294 號判決（上訴人請求個案閱卷之同時，亦主張依政府資訊公開法第 10 條請求閱覽。揆諸前開說明，本件於行政程序中相關資料尚未成為檔案，非依檔案法所得請求公開之標的，則應回歸普通法，可得依政府資訊公開法請求提供，並有同法第 18 條分離原則之適用而得限制公開。故被上訴人於程序進行中，應本此原則提供系爭會議紀錄，供上訴人閱覽或以其他方式知悉不利於己之事項及判斷，俾其準備再審議程序之攻防主張。）

<sup>37</sup> 參 范姜真嫩，前揭註 5 文，頁 231 以下。

決定的客觀性<sup>38</sup>。故主張於特定程序進行中，似應僅得依卷宗閱覽程序，請求資訊之提供，較為合理。

然而本研究團隊以為，如果加上政資法與行政程序法兩部法律通過時間先後的因素，做更完整的考察，結論或將有所不同。蓋行政程序法通過生效的時間早於政資法，因此所謂行政程序法閱覽卷宗規定的個案性，並非立法者有意對其做不同於政資法之規定，毋寧是附隨在行政程序法立法過程的一個偶然的結果而已。詳言之，在制定行政程序法那當時，對於是否將資訊公開的規定整合進去，意即採取美國的立法體例，將資訊自由法編入聯邦行政程序法之中<sup>39</sup>，未能獲致確定的共識，因而在立法之初先將個案性的閱覽卷宗納入規範，一般性的被動公開，則暫透過授權法務部頒佈行政資訊公開辦法作為依據。因此，在 2005 年政資法通過，為政府資訊公開建立完整的規範後，就個案性質的資訊獲取，政資法規範的資訊公開與行政程序法規範的閱覽卷宗，兩者實處於相輔相成的地位，自亦為一種解釋的可能性<sup>40</sup>。

再者，論者多以強調政資法與行政程序法卷宗閱覽規定的不同—政資法係一般性的人民資訊近用規定，目的在落實人民知的權利，實踐民主原則；卷宗閱覽則係人民個案性的資訊近用，目的在個人權益保護，做為兩者應該澈底割裂適用的理由<sup>41</sup>。惟，政資法固然是以落實人民知的權利為核心目的，但同時也不否認其他工具性目的的存在。政資法第 1 條明白揭示「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

---

<sup>38</sup> 林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度，台灣行政法學會主編，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁 165，(2010.09)。

<sup>39</sup> “Congress enacted the FOIA in 1966 as section 552 of the APA.” KEITH WERHAN, PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW 214 (2d ed. 2014).

<sup>40</sup> 政資法雖然常被稱為是我國資訊公開「『一般性』的規定」，此處的「一般性」主要應是用以指涉其適用客體與範圍之廣泛（原則上涵蓋所有政府資訊、拘束所有行政事物領域），非可據此否定其實證上可發揮「個案性」的功能。特別是如後所述，在我國機關實質上不審查申請資訊用途的情況下，申請人為了關乎一己利害的事件申請政府公開資訊，自仍為政資法效力射程所及。

<sup>41</sup> 要之，就是將政府資訊公開置於民主國原則、程序法閱覽卷宗置於法治國原則之下進行討論。參 翁岳生、董保城主編，行政程序法逐條釋義（上），第 46 條閱覽卷宗（范文清執筆），頁 380 (2023)。

瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」那麼對行政程序進行中的當事人或利害關係人而言，獲取與機關審議中個案權益相關的資訊，自然也在政資法「便利人民共享及公平利用政府資訊」的射程範圍，故實無必要過度渲染政資法與閱覽卷宗規定制度目的之差異，進而導出兩者適用上的嚴格劃分。

另外，從規範實益的角度檢討，完全排拒行政程序進行中的案件適用政資法，這種極力貫徹兩者區分的解釋，就效果而言亦可能是徒勞無功的。蓋無利害關係之第三人，在個案行政程序仍在進行的時間點上，對於同一行政機關掌有的同一份資料或卷宗，能否主張政資法請求公開，其公開之範圍是否有別，確屬有待進一步釐清的問題<sup>42</sup>。但不容否認的是，法律既然沒有明文限制程序外的第三人在程序進行時依據政資法請求資訊<sup>43</sup>，申請人堅持自己具備申請適格，難謂無一定的法律基礎<sup>44</sup>；反倒是欲否定渠等權利之行政機關，得承受較高的論證負擔。職是之故，即便堅持否定行政程序當事人或利害關係人於程序進行中時依政資法請求近用資訊，渠等利用第三人透過政資法獲取案件相關資訊的管道既然難以阻絕，則此等嚴格區分適用的立場，實益極為有限。尤有甚者，有心人只要在程序開始前先行依據政資法

---

<sup>42</sup> 法務部（民國 102 年 11 月 1 日）法律字第 10203511730 號函要旨：「行政程序法第 46 條、檔案法第 18 條或政府資訊公開法第 18 條等規定參照，人民申請閱覽或複印，應視其是否為行政程序進行中之案卷而適用不同規定，由行政機關視具體個案情況參考，分別決定是否提供，又該等資料若包含個人資料保護法所規定「個人資料」者，則尚應適用該法規定；個人資料保護法對隱私權保護係最低密度保護，依該法規定得為特定目的外利用者，僅係限制利用解除，並不等於該涉及個人資料政府資訊即應公開，仍應依政府資訊公開法檢視判斷，必亦無限制公開情形，始得公開或提供。又政府資訊公開法對於涉及個人資料資訊，原則應限制公開或提供，惟如符合「對公益有必要」或「經當事人同意」，仍得例外予以公開或提供。」完整函釋內容，可參下列連結：<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE263176>。

<sup>43</sup> 惟需注意，在個別行政法規就資料範圍或申請人身分設有限定性安排的情形，我國司法實務有將其完全排除第三人依政資法規定申請公開之可能性。但此等解釋有違反明確性以及法律保留原則之嫌，已如前述。參前引臺北高等行政法院 106 年度訴字第 421 號判決之討論（本文第 8-9 頁）。

<sup>44</sup> 特別是如果該第三人是當事人或利害關係人所安排的「白手套」，欲取得相關卷宗，得到渠等之同意亦為順理成章之事。

規定請求近用資訊<sup>45</sup>，一樣可以迴避得掉，連白手套都可以不用找了，更突顯出嚴格區分適用的主張在實效性上的缺陷。

因此，本研究團隊初步認為，政資法的資訊公開規定，與行政程序法的閱覽卷宗，應非處於二元對立之規範，而有平行並加以整合適用的空間。此一主張，在比較法上亦有前例可循。美國法，基本上即將資訊自由法視為整體行政程序法制的一環，已如前述。表面上觀之，這種一元型的立法模式，並不會產生如我國二元型（政資法與行政程序法閱覽卷宗規定）模式下，規範適用關係的問題。但若對美國法制作更全面的考察的話，行政機關在為正式行政裁決時（formal adjudication），由於其被認為具有「準司法」（quasi-judicial）的性質，因此一般訴訟法上的證據開示（discovery）程序（以行政程序為對照，即相當於閱覽卷宗之規定），在機關為行政裁決時，應有適用的餘地<sup>46</sup>。惟，證據開示的規則並不排除美國資訊自由法的適用；同樣地，資訊自由法也不限制證據開示規則的使用。美國實務的立場，相當明確地表明，當事人除了享有證據開示權利以外，同時享有充分行使資訊自由法所賦予的向聯邦行政機關近用紀錄的權利。

詳言之，美國聯邦最高法院在解釋證據開示和資訊自由法之間的關係時，曾指出，對於程序當事人而言，有無資訊自由法申請人的身份，對於證據開示的結果均不會產生影響，不會增強亦不會減弱<sup>47</sup>。該院表示，當事人不應該有機會使用資訊自由法去取得在證據開示時，被認為是應受保護的（privileged）資料。其原因在於，該院不認為國會會刻意利用資訊自由法，去架空證據開示與否的判斷<sup>48</sup>。

從該院的論述似乎可以推導出，在該院的認定下，證據開示為取

---

<sup>45</sup> 行政機關事實上也無從以申請人係為了迴避行政程序法的閱覽卷宗規定駁回其申請，蓋政資法第10條第1項第4款雖然規定資訊公開申請人必須在申請書上載明「申請政府資訊之用途」，但通說與實務均認為此一規定僅具形式意義，行政機關對於申請資訊的用途，不做實質審查，意即不得以否定申請人的申請用途駁回其資訊公開之申請。

<sup>46</sup> See RICHARD PIERCE JR., SIDNEY SHAPIRO & PAUL VERKUIL, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS 483 (6th ed. 2014).

<sup>47</sup> N. L. R. B. v. Sears, Roebuck & Co., 421 U.S. 132, 144, 95 S. Ct. 1504, 1513, 44 L. Ed. 2d 29 (1975)

<sup>48</sup> U.S. v. Weber Aircraft Corp., 465 U.S. 792, 801-02 (1984)

得資料的最優勢手段，資訊自由法並不會對其產生任何影響。故當事人或利害關係人，甚至是不具備利害關係的第三人，是否要以資訊自由法申請資訊，對於證據開示都不會產生影響，不生為免於有可能因資訊自由法取得更多資訊使證據開示遭到架空，而在程序中禁止資訊自由法使用的爭議。

在美國實務運作下，雖然證據開示可取得更多資訊，但在明確允許程序當事人仍得為資訊自由法申請下，不乏有程序進行中之當事人以資訊自由法請求資訊。可能的因素大概有，資訊自由法不同於證據開示，無需表明欲開示的證據與系爭案件的關聯性；資訊自由法並未限制申請時間，相較需要程序開始後方得為行使的證據開示，更具有彈性<sup>49</sup>。程序當事人在考量上述因素下選擇資訊自由法申請程序中所需的資訊，似乎可以將資訊自由法視為一種特殊的證據開示的手段。

美國實務的立場，相當明確地表明，當事人除了享有證據開示權利以外，同時享有充分行使資訊自由法所賦予的向聯邦行政機關近用紀錄的權利，因此，將資訊自由法的規定視為一項獨立的證據開示工具，亦不為過<sup>50</sup>。

至於與我國法制更相近，在一般的政府資訊公開法之外，同時於行政程序法設有卷宗閱覽規定的德國，其聯邦資訊自由法第 1 條第 3 項規定「其他聯邦法律對於聯邦資訊自由法有優先適用的地位，除了行政程序法中閱覽卷宗之規定」，條文明確規定程序法的閱覽卷宗，並不具有得以排除政府資訊公開法適用的優先地位。進一步言之，在非常強調政府資訊公開法與程序法閱覽卷宗規定，不僅憲法基礎不同（民主國原則 vs. 法治國原則），其功能與作用領域亦屬有異的德國，通說認為政府資訊公開法與程序法的閱覽卷宗，兩者「應處於想像競合關係或平行適用關係，當事人應可自由決定採取何種方式獲得資

---

<sup>49</sup> 劉定基，政府資訊公開請求權與閱覽卷宗請求權的關係，行政法實例研習，頁 267-268，元照出版公司。(2017.02)

<sup>50</sup> See STEPHEN P., III GIDIÈRE, THE FEDERAL INFORMATION MANUAL: HOW THE GOVERNMENT COLLECTS, MANAGES, AND DISCLOSES INFORMATION UNDER FOIA AND OTHER STATUTES 346-47 (2d ed. 2013).

訊，德國行政程序與資訊自由法即為平行關係。但這並不表示兩種請求權會達到相同的結果，當事人應審慎評估後，決定要行使的權利<sup>51</sup>。」

不可諱言，承認人民在行政程序進行中，除了適用行政程序法的閱覽卷宗規定，亦得選擇適用政資法的被動公開規定，將導致行政機關在受理人民資訊公開／閱卷申請時，會因為兩者規定的落差<sup>52</sup>，產生適用上的困擾。因此，本研究團隊初步認為，在法律並未明文限制與排除的情況下，為避免因解釋對人民權利增加法律所無之限制，個案當事人近用資訊的法源，係選擇適用行政程序法的閱覽卷宗抑或政資法的資訊公開，宜予尊重。但當事人的選擇，僅具有啟動資訊權（閱卷權）的程序意義，實體上為免僅因適用法源的不同，影響到當事人的資訊獲取，機關判斷是否提供資訊（卷宗）的決定基準，宜予拉齊，意即，對於當事人資訊權（閱卷權）的行使，並不是採取完全的自由競合，而是相互影響，受理的行政機關在實體上有義務，對當事人資訊權（閱卷權）的實現，做最有利的審酌。

以豁免規定為例，政資法第 18 條與行政程序法第 46 條第 2 項的規定，存在著明顯的差異，兩者的對照如下表一。依本研究團隊所見，不論當事人係根據政資法抑或行政程序法提出申請，行政機關在適用豁免規定時，必須採取最有利人民取得資訊的精神而為適用。舉例言之，若當事人依行政程序法第 46 條申請閱覽卷宗，行政機關認為其內含的資訊涉及第三人隱私，行政機關不應單純適用同條第 2 項第 3 款規定，而應將政資法第 18 條第 6 項的法益權衡以及第三人同意的規定，一併納入考量。又如，政資法第 18 條第 2 項所揭示的「分離原則」，同條第 1 項所列的各款豁免規定，均有適用的可能，相較之下，行政程序法第 46 條第 3 項，則將閱覽卷宗「分離原則」的適用，侷限在第 2 款及第 3 款豁免事由，因此，在人民依行政程序法提出閱

---

<sup>51</sup> 參 林家暘，前揭註 29 文，頁 7-9。

<sup>52</sup> 學者舉出政府資訊公開法與程序法的閱覽卷宗規定之差異，主要是表現在權利主體、權利存續期間以及個案性等面向上。參 湯德宗，前揭註 8 文，頁 146-148。實則，除了以上三點外，在權利主張的要件、豁免提供規定乃至於後續救濟的設計上，兩者亦有不同。

覽卷宗申請的場合，行政機關在決定是否適用分離原則時，即不應拘泥在該條第 2 款所規定的涉及國防、軍事、外交及一般公務機密以及第 3 款涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密此兩類情形，個案中遇有涉及第 1、4、5 這三款豁免事由的申請，仍應有分離原則之適用，俾益人民資訊權實現的最大化。

【表一】行政程序法閱覽卷宗的豁免事由與政資法的豁免事由之對照比較

行政程序法第 46 條 閱覽卷宗豁免事由	對應的政府資訊公開法第 18 條款項	政資法規定對申請人較有利或較不利(形式觀察)
1. 行政決定前的擬稿或準備文件	第 3 款：意思決定前的擬稿（但公益必要者可公開）	政資法有公益權衡條款作為豁免的限制，對人民取得資訊較為有利
2. 涉及國防、軍事、外交、公務機密，依法規規定有保密必要	第 1 款：國家機密或法律規定應秘密事項	兩者規定趨同
3. 涉及個人隱私、職業或營業秘密，依法規規定有保密必要	第 6 款：侵害個人隱私或職業秘密（權衡規定以及當事人同意作為豁免的限制） 第 7 款：侵害營業秘密（權衡規定以及當事人同意作為豁免的限制）	政資法有權衡規定以及當事人同意作為豁免的限制，對人民取得資訊較為有利
4. 有侵害第三人權利之虞 <sup>53</sup>	第 2 款：危害他人生命、身體、自由、財產者	政資法對得以豁免公開的保護法益採取列舉規定，相較於閱覽卷宗的概括規定，似乎對

<sup>53</sup> 基於體系解釋，行政程序法第 46 條第 2 項第 4 款的「權利」，應不包含第 3 款所規定的隱私、職業或營業秘密等權利。

		人民取得資訊較為有利
5. 嚴重妨礙社會治安或公共利益	第 2 款 & 第 4 款： 危害他人安全、妨礙監督管理目的	政資法並沒有到「嚴重妨礙」的程度才豁免的規定，似乎對人民取得資訊較為不利

附帶一提，採取此種相互影響的解釋路徑，固然可以解決行政機關在面對人民於行政程序進行中請求近用政府資訊時，究竟應該適用以及如何適用哪一個法律的困擾。然此等「形式二元、實質一元」的解釋路徑<sup>54</sup>，實務應用上可能衍生另一個爭議，那便是在保留「形式二元」的情況下，一旦行政機關否准人民之申請，依政資法申請者，可立即單獨聲明不服；但依程序法閱覽卷宗規定申請者，則受到行政程序法第 174 條「程序行為理論」之限制，無法單獨提起救濟，僅得附隨於嗣後的實體決定一併聲明不服。

就上述潛在的爭議，本研究團隊的初步立場是：在正當法律（行政）程序理念昂揚的今日，行政程序法第 174 條的程序行為理論，其例外（得單獨對程序行為聲明不服）本來就不應限於該條但書所規定的「得予強制執行」以及「法律明文容許」這兩種情形，以免過度壓抑人民受憲法所保障的程序基本權<sup>55</sup>。參考該條但書將「得予強制執行」的程序行為，列為得單獨聲明不服的例外，主要考量在於此等程序行為，往往會對人民造成獨立的不利益，且此一不利益往往難以藉由之後實體決定的爭訟獲得及時有效的法律救濟，因此有利外許其單獨提起救濟的必要。準此，在行政程序進行中，人民申請閱卷，既然

<sup>54</sup> 政資法與行政程序法閱覽卷宗規定的「平行適用」，係研究團隊針對申請人申請資訊公開的法規依據，形式面的主張；「相互影響」則是針對行政機關對於申請案處理方式的建議。兩者相輔相成，都是立於現行法規定，在「解釋論」上應如何適切應對，所提出的建議。

<sup>55</sup> 參 李震山，論「程序基本權」之建構與落實——幾個行政程序法適用問題之探討，收於臺灣行政法學會主編：「行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟」，頁 91-92，(2003)。

是為了主張其法律上的權利所必要，資訊之取得與否，對當事人而言實具有重要的防禦意義，故解釋上宜肯認在行政機關否准人民閱卷聲請時，即已對人民構成獨立的不利益，而有承認其得單獨對此一決定提起行政救濟之必要。如此解釋，則行政程序法與政資法針對行政救濟在規範上的分歧，即不成問題<sup>56</sup>。

惟研究團隊亦承認，上述救濟途徑分歧問題之解決，正本清源，仍應從修訂行政程序法第 174 條的程序行為理論著手，將機關對閱覽卷宗申請的決定，納入得單獨聲明不服的例外。在未修法前，或可由法務部發布函釋，明揭「拒絕人民閱覽卷宗的聲請，影響人民促進行政程序的進行，對人民行使程序防禦權造成妨礙，究其實質，與得與強制執行的程序行為相類似，均係對程序行為當事人（申請人），構成獨立的不利益，故在法律尚未修正前，應許申請人類推適用行政程序法第 174 條但書，單獨聲明不服。」至於此等見解，行政法院是否接受，承審法院自可在判決理由中說明，此並可視為行政與司法兩部門，對於釐清人民程序權保障的內涵、以及引領行政法制發展的對話<sup>57</sup>。

在解決閱覽卷宗與政資法規定落差的困境思路選擇上，除了前述提及的，命行政機關在政資法與閱卷申請兩者間做出最有利的審酌外，另有學者參考類似於美國法的解題途徑一使閱覽卷宗取得相等或多於政資法得以取得資訊<sup>58</sup>。我國在限制程序進行中為政資申請的其中一個理由，是因若政資法可以取得更多資訊，將會使閱覽卷宗的規定成為具文，使更有正當理由取得資訊的程序當事人或第三人，取得少於一般大眾的資訊。但若是可以透過制度確保閱覽卷宗可以取得至少相等甚至更多的資訊，即不生對當事人或第三人的侵害，保障當事

---

<sup>56</sup> 附帶說明，承認申請人得對閱覽卷宗之申請單獨提起救濟，日後若實體上獲致有利的決定，即使當事人未主動撤回救濟，救濟機關亦得以欠缺權利保護必要為由逕予駁回。

<sup>57</sup> 研究團隊仍樂觀地相信，以人權保障為核心任務的司法，面對行政機關維護人民程序權所為的類推適用，理當不至於排拒才是。

<sup>58</sup> 參 劉定基，前揭註 49 文，頁 269。

人的資訊近用，亦可免除行政機關在資訊提供上的困境。

學者提出欲往此方向前進，現行法有兩點需要進行修正。首先：行政程序法 46 條閱覽卷宗和政資法在豁免條款的規定在要件與例外上，應盡可能減少差異。從上表一可知，現行條文運作下，當事人可能從政資法取得更多資料，故宜將標準拉齊。其次：在閱覽卷宗上增加前述的「保護命令（protective order）」制度。此舉為對取得資訊之後的後續利用做出限制（如禁止向大眾公開），免於行政機關因提供的資訊恐遭到濫用而拒絕提供，以此增加行政機關提供資訊量<sup>59</sup>。

針對上述提到的兩點修正，研究團隊認為似乎仍存在可商議之處。在第一點拉齊豁免標準的部分，必須進一步澄清，在閱覽卷宗上對當事人相對有利的豁免規定，則無需調整。考量到得申請閱覽卷宗的程序當事人與利害關係人，較政資法申請對象一般大眾而言，對資訊更為需要且更具有取得正當性，從上表一可見，行政程序法在嚴重妨礙社會治安或公共利益中，相較於政資法第 2 款與第 4 款，對申請人是相對有利的，維持相對於政資法更有利的情況，似乎更能凸顯閱覽卷宗程序近用的特殊性，故所謂的「標準拉齊」，應僅指行政程序法閱覽卷宗規定較政資法更為不利的部分進行拉齊即可。

至於引進「保護命令」的倡議，比較法上，其制度的強制力是建立在對違反者處以「藐視法庭」的處罰上，此係因美國「保護命令」制度原本就只適用在訴訟程序的證據開示中。若我國要仿效，在目前法無明文的情況下，訴訟程序上難以期待法院願意透過解釋論，在資訊法制上建立起類似保護命令之效果。儘管研究團隊以為，行政機關在解釋論上，似乎可以透過提供閱覽卷宗的資訊時，以添加附款負擔的方式，限制資訊的使用，達到和「保護命令」相同的效果。然，附款僅得添加於行政處分之上，在我國通說見解認為閱覽卷宗僅為程序行為，其處分性一旦未獲肯認，則閱覽卷宗的決定本身，得否作為添加附款的行政處分不無疑問。退步言之，縱算將閱覽卷宗的決定以「程

---

<sup>59</sup> 參 劉定基，前揭註 49 文，頁 270

序性行政處分」<sup>60</sup>定性並承認得添加附款，在申請人不履行負擔濫用資訊時，法律效果充其量就是讓行政機關廢止原處分，但此時資訊已為申請人知悉，無法對已遭濫用而導致的不利益進行填補，對濫用的當事人亦無法為任何制裁，恐難以達成讓行政機關安心提供資訊的目的。

是以，對此問題，既然解釋論實在力有未逮，終究得回到立法論處理。這麼一來，若欲透過立法的途徑實現「保護命令」制度，則似乎可以考慮對於資訊後續利用的限制，可容許政資法亦有一定的運用空間，無需僅限於行政程序法的閱覽卷宗才有其適用。比較法上，美國資訊自由法在申請人取得政府資訊後，其法律意義，並不單只是政府向申請人公開資訊，而是政府向全民公開該政府資訊，故架構上難以承認對單一申請人做成後續利用的限制<sup>61</sup>。然而，回到我國現行實務運作，儘管政資法第 10 條第 1 項第 4 款規定，資訊公開申請人需敘明「申請政府資訊之用途」，但實務運作上，行政機關並不對申請資訊之理由進行實質審查。從而，一旦機關對於申請人獲得資料後，出現對其後續利用上的顧慮，最終恐會直接套用諸如資訊隱私、營業秘密侵害等豁免條款拒絕提供。惟，從貫徹政資法立法目的出發，若是透過後續利用的限制即可控制資訊不當外溢的風險，則以「保護命令」作為安全瓣，讓申請人有較高獲取資訊之機會；相較於無此制度，對申請人一人公開即等同對全民公開，但獲得資訊的機會較低，兩者相較，就最大化人民資訊取得，達成消弭資訊落差，監督政府健全民主之目的而言，前者實未必劣於後者。

---

<sup>60</sup> 參 許宗力，行政處分，收於：翁岳生（主編），行政法（上），頁 541（2000）。

<sup>61</sup> 此固係美國學界以及法院實務普遍的認知。See, e.g., Anna Marchiony, *FOIA vs. Fair Trial: How the Freedom of Information Act Limits the Ability to Uncover Brady Material in Federal Post-Conviction Proceedings*, 93 U. CTN. L. REV. 544, 576 (2024); Roy A. Schotland, *Re-Examining the Freedom of Information Act's Exemption 8: Does It Give an Unduly "Full Service" Exemption for Bank Examination Reports and Related Material?*, 9 ADMIN. L.J. AM. U. 43, 128 (1995). 但亦有論者主張行政機關可嘗試將「保護命令」運用在資訊自由法上，特別是針對特定幾款豁免規定進行衡量時（例如「商業機密」（Exemption 4）），以擴大資訊釋放的可能性。See Note, *A Procedural Framework for the Disclosure of Business Records Under the Freedom of Information Act*, 90 YALE L.J. 400, 423, 430 (1980).

#### 四、政資法與訴願法閱覽卷宗之競合

訴願法的閱覽卷宗規定，主要是表現在訴願法第 49 條第 1 項「訴願人、參加人或訴願代理人得向受理訴願機關請求閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」以及第 75 條第 1、2 項「原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關（第 1 項）。對於前項之證據資料，訴願人、參加人或訴願代理人得請求閱覽、抄錄或影印之。受理訴願機關非有正當理由，不得拒絕。（第 2 項）」這些由訴願機關所持有的卷內文書以及證據資料，當然都是政府資訊，因此與前述的行政程序法閱覽卷宗之規定相同，都會產生其與政資法之間是處於何種適用關係之問題。

對此，實務上大多將訴願法視為政資法的特別法，並沿用特別法優於普通法的思維，認為訴願案件審議中，訴願人、參加人、訴願代理人乃至於其他經當事人同意或釋明有法律上利害關係且經訴願機關許可的第三人<sup>62</sup>，應僅得依訴願法第 49 條之規定請求閱覽。然而，如前所述，如果行政程序進行中的卷宗閱覽，可以透過平行適用政資法的規定，將其整合成一個最有利於人民取得資訊的法制，則在訴願程序中，對於與被告機關之間存在先天的資訊落差，因而對「武器對等」有更深切期待的當事人而言，平行適用政資法以取得最有利地位，實有其正當性<sup>63</sup>。

誠然，在廣義行政程序的特質之外，訴願亦具有提供人民救濟機會的「準司法」性質，但準司法性質是否足以構成人民行使政資法所賦予的資訊權之障礙？以美國法為例，當事人在與政府的行政甚至是司法爭訟程序中，透過「資訊自由法」的使用作為補充證據開示的

---

<sup>62</sup> 參 訴願法第 50 條。

<sup>63</sup> 鑑於訴願仍屬廣義的行政程序，故本文前述有關行政程序法閱覽卷宗與政資法資訊公開競合適用之分析與結論，基本上也都可以援用在訴願法與政資法的競合關係上。例如「非訴願當事人／利害關係人的第三人，得否在訴願程序進行中，依政資法請求資訊公開？」之問題，研究團隊在此亦將一貫地守住「不可藉由解釋對人民資訊公開請求權增加法律所無之限制」的堅持，持肯定的立場。

途徑，早已普遍獲得肯認<sup>64</sup>。是以，訴願程序既然是在行政體系內進行，訴願決定亦被認為具有行政處分的性質，那麼參考前述關於行政程序法閱覽卷宗的分析，承認訴願法的閱覽卷宗規定與政資法的資訊公開有平行適用的空間，且實體上以最大化當事人的資訊權作為解釋適用依歸，應該是一個值得肯定的方向。

關於訴願法閱覽卷宗的豁免事由與政資法豁免事由的比較，請見下【表二】。

---

<sup>64</sup> See STEPHEN P., III GIDIÈRE, THE FEDERAL INFORMATION MANUAL: HOW THE GOVERNMENT COLLECTS, MANAGES, AND DISCLOSES INFORMATION UNDER FOIA AND OTHER STATUTES 347 (2d ed. 2013).

【表二】訴願法閱覽卷宗豁免事由與政資法豁免事由之對照比較

訴願法 51 條閱覽卷宗豁免事由	對應的政府資訊公開法第 18 條款項	政資法規定對申請人較有利或較不利（形式觀察）
1. 訴願決定擬辦之文稿	第 3 款：意思決定前的擬稿（但公益必要者可公開）	政資法有公益權衡條款作為豁免的限制，對人民取得資訊較為有利
2. 訴願決定之準備或審議文件。	第 3 款：意思決定前的擬稿（但公益必要者可公開）	政資法有公益權衡條款作為豁免的限制，對人民取得資訊較為有利
3. 為第三人正當權益有保密之必要者。	第 6 款：若涉及個人隱私、職業秘密或著作權等第三人權益	政資法有權衡規定以及當事人同意作為豁免的限制，對人民取得資訊較為有利
4. 其他依法律或基於公益，有保密之必要者。	第 1 款：國家機密或法規規定應秘密事項	政資法豁免公開的法源包含了法規命令，但訴願法僅限於法律，政資法對人民資訊取得較為不利

茲值說明者，在本計畫「平行適用」的主張下，若當事人欲以政府資訊公開法，作為取得訴願攻防資訊的手段，但遭行政機關否准，進而對該駁回處分提起訴願，此時是否會產生延滯（原本實體的本案）訴願進行之情事？研究團隊認為尚不至於如此，理由為：

- (1) 若該資訊公開案的訴願，訴願管轄機關與實體本案訴願管轄機關同一，而從當事人的訴願書中，可以確認該資訊之申請，與實體本案的訴願息息相關，那麼依照訴願法第 78 條「分別提起

之數宗訴願係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，受理訴願機關得合併審議，並得合併決定。」訴願機關此時得予以併案審議，裨發揮紛爭解決一次性的效果。

- (2) 若該資訊公開案的訴願，從訴願書中無法判斷其與實體本案訴願有何關連；又或者該資訊公開案的訴願管轄機關，與實體本案訴願的管轄機關不同，則此時救濟程序本來就個別進行，亦不至於有相互牽絆的情事發生。

## 五、研究建議：政資法作為「有基準法效力的普通法」

綜上所述，對於我國政資法規範效力之取向，研究團隊建議，應將我國政資法定位為「有基準法效力的普通法」，與其他資訊公開的法律規定間，存在「平行適用、相互影響」的關係。為了實踐此一定位，以下研究團隊將總結立法論與解釋論的建議，並進一步舉例說明此一「平行適用、相互影響」的主張，在實務上可為如何之操作。

### (一) 立法論的建議

1. 就政資法本身的修訂，大方向可採 2016 年修正草案的乙案的立法體例，意即政資法自己可將效力不欲及的法律領域，自行宣示排除。惟依本計畫前述的檢討，不論是行政程序的閱覽卷宗抑或訴願（乃至於性質、功能與兩者相近的訴願先行程序），都仍有適用政資法的空間，立法論上並無必然排除的道理，準此以解，則 2016 年乙案建議的第二條第一項第一款規定，應予刪除。
2. 各部會應主動積極盤點主管的現行法規，遇有法規中有資訊公開（含豁免）規定者，如有明確排除政資法適用的需求者，應提案修法，以求法制協調。
3. 未來各行政領域的立法，原則上均不需特別針對資訊公開做特別規定；一旦有特別規定，應認其意義僅在凸顯該行政領域的資訊範圍而已（例如大學法第 39 條的「大學校務資訊」、遊說

法第 18 條的「遊說登記與報表帳冊」、區域計畫法第 16 條的「非都市土地分區圖」等)。如欲進一步排除政資法的適用，則必須在條文明文(或至少在立法理由中明示)排除政資法適用，始生排除政資法規範效應的結果。

## (二) 解釋論的建議

1. 在法律未修訂的情況下，欲貫徹上述「平行適用、相互影響」的理念，各個法規(資訊)主管機關需認知，人民是依照個別行政法規申請資訊、抑或是依政府資訊公開法提出申請，僅具有程序上的意義。實體的決定，機關仍須在兩個法律之間，以「最大化人民資訊權」的實踐，作為法律適用解釋時的最高指導原則。此等作法，有行政程序職權進行主義作為後盾，機關就法律面的答覆，應不受當事人申請意旨的拘束。
2. 在本研究團隊的主張下，固然可能產生人民用 A 法申請，機關以 B 法答覆的情境，而增加行政機關說理的負擔。但此種情況的出現，只會出現在最終結果是人民取得他想要的資訊的情境(人民依照較不利的個別行政法律申請，原本可能會被駁回，但行政機關適用較有利的政資法同意提供資訊；反之亦然)，故儘管機關在說明上略增負擔，但這樣對人民有利的法源切換，申請人自然不會有意見，無形中反而減輕了面對可能的後續紛爭的負擔。
3. 為貫徹「平行適用、相互影響」的理念，在解釋論的層面，法務部必須明確告知中央與地方各級機關，政府對政資法定位的立場已有所轉變，與以往的「橋歸橋、路歸路」不同。為此，可發布函示做如下宣示：  
「政府資訊公開法，並未限定僅能適用在特定人或特定行政事項之上，故其屬於我國政府資訊公開的基準性規範，除非個別行政法律已明文(或在立法理由中明示)排除政資法規定之適用，否則，為避免對人民權利增加法律所無之限制，所有行政領域的資訊公開申請，機關在作成准否的決定時，原則上均必

須同時參酌適用政資法的規定，以最大化人民資訊權之保障。例外在個別行政法律的資訊公開規定與政資法相較，其規範的落差對人民僅造成微不足道的輕微影響時，方可勿須額外考量政資法之適用。」

### （三）實務操作舉例

以遊說法為例，其立法目的「為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，特制定本法。」實與政資法的目的「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。」方向一致。而其第 18 條 1 項、第 19 條分別規定：「被遊說者所屬機關應將第十三條、第十六條之登記事項及依前條第一項所申報之財務收支報表列冊保管，並按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。但登記之事項依其他法令規定不得公開者，不在此限。」「前條所定之登記及財務收支報表簿冊，任何人得申請閱覽、抄寫、複印或攝影；其實施及收費辦法，由主管機關定之」，可謂係為「遊說登記及財務收支報表簿冊」此一類政府資訊的公開，在個別行政法規明文樹立規範要求。準此以解，遊說法的登記與報表帳冊公開的規定，即具有政資法的特別法之地位。細究之，其中第 18 條 1 項但書「但登記之事項依其他法令規定不得公開者，不在此限。」此處的其他法令，解釋上可認為政資法亦涵蓋在內，故就限制公開的部分，標準無疑就是拉齊的，意即，政資法這部「普通法」作為政府資訊公開「基準法」的地位，可藉此得到初步的確認。就此而言，固勿需在解釋論上再做特別的因應，但這並不代表本計畫所主張的「平行適用、相互影響」，對於政資法作為一部具有基準法性質的普通法，毫無貢獻。

事實上，整個遊說法制的資訊公開（遊說登記與報表帳冊），大部分是仰賴根據遊說法第 19 條授權所訂定的「遊說登記及財務收支報表簿冊閱覽實施及收費辦法」（以下簡稱「遊說資料公開辦法」）實踐。

「平行適用、相互影響」的基準法說精神，在此格外有意義。蓋行政機關關於訂定相關法規命令時，針對資訊公開的程度，將有一個明確的、法律位階的基準可依循。該辦法所規定的內容，必須使該法所規範的資訊，其公開的程度，不得低於政資法的規定，否則，機關就有回頭適用政資法，以最大化當事人資訊權的方向，處理遊說登記其收支報表的資訊申請案<sup>65</sup>。例如，以上述「遊說資料公開辦法」第 2 條第 1 項，規定「申請人應填具申請書，載明下列事項，向被遊說者所屬機關申請」，其中的第 4 款僅簡單規定「申請目的」，而此一規定形式上觀之，與政資法第 10 條第 1 項第 4 款規定政府資訊公開申請書須載明「申請政府資訊之用途。」相同，但因為實務上，行政機關受理資訊公開之申請案，原則上不對資訊之用途進行實質審查，已成定論，因此，此等相當於不成文的政資法適用法理，自然也應該滲透到遊說法領域，做同一解釋，所謂的「相互影響」，其意義就在此。

此外，按照本研究「平行適用、相互影響」的主張，政府資訊公開法的規定，對於其他行政法規，就資訊公開的申請方式、第三人徵詢程序、收費以及處理期間的實證，理論上確實都有可能產生影響。詳言之<sup>66</sup>：

1. 就申請的方式，政資法就申請方式的規定，適用上自可對個別行政法規產生影響。例如前引「遊說資料公開辦法第 2 條第 1 項」之例，依該項規定第 4 款，申請人填具申請書應載明「申請目的」其適用解釋上，當受實務上在適用類似的政資法第 10 條第 1 項第 4 款規定時，對於行政機關受理資訊公開之申請

---

<sup>65</sup> 國內學界對於政資法第 18 條第 1 項第 1 款將「法規命令規定應秘密事項」，作為豁免公開的事由，頗有疑慮。疑慮之所在，即擔心行政機關恣意在法規命令中，緊縮人民資訊近用的機會。而在本計畫的「相互影響」的主張下，除非個別法律有明文排除或在立法理由中明示排除政資法規定的適用，否則，行政機關所訂定出來的法規命令，其資訊公開性的程度，自然必須同以政資法的規定為標準。如此一來，將可緩解對於行政機關得以法規命令規定豁免公開事項的憂慮。有關法規命令作為政府資訊公開豁免法源的適格性，法政策上的討論，參 黃銘輝，從美國法上復興「不授權原則」之呼聲略論法規命令作為豁免資訊公開法源之適格性，憲政時代第 46 卷 1 期，頁 58-65 (2020.07)

<sup>66</sup> 以下舉例，皆以該個別法規未明文（亦未在立法理由中明示）排除政資法相關規定之適用為前提。

案，原則上不對資訊之用途進行實質審查，做同一的解釋，以最大化人民的資訊權。

2. 就第三人徵詢程序而言，由於在政資法實務上，行政機關並不當然受第三人意見的拘束，因此，個別法律如果就第三人徵詢程序作特殊的規定（例如設定較政資法第 12 條第 2 項為長的徵詢期間），理論上似無回頭適用政資法的必要；至於若個別法律僅規定應徵詢第三人，但缺乏像政資法第 12 條第 2 項但書（「但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」）的規定，如此固然對申請人的資訊公開申請增加了些許程序障礙（行政機關不能逕依法律中「資料得基於當事人同意而提供」的規定公開資訊），但此等程序障礙，是否可認為係「微不足道的障礙」？答案若為否定，則此時就應當回頭適用政資法第 12 條第 2 項但書之規定，使政資法發揮最大化人民資訊權的影響力<sup>67</sup>。
3. 就收費與處理期間之規定，政資法的規定是否、以及如何對個別法律的規定發揮影響力，則端視該個別法律收費與處理期間的規定，與政資法相較之下，兩者的差異，是否構成「微不足道的輕微干預」而定。舉例言之，現行法務部公告的資訊公開收費標準，黑白影印 A4 一張收費 2 元，若某個別法律所授權的辦法規定 A4 一張收費 3 元，兩者固然存在差異，但此等差異應可視為「微不足道的干預」，此時無須排拒個別法律的規定而強求一定要回頭適用一般性的政資法制<sup>68</sup>。但設若個別法規就學術研究或公益用途的費用規定，僅規定機關「得予酌『減』」，而非政資法第 22 條第 1 項的「得予『減』『免』」，個別法律規定等於排除了政資法所容許的，申請人有完全免除資訊公開申請費用的期待利益，故此時，在個別法律規定之外，

---

<sup>67</sup> 附帶一提，若個別法律並未有徵詢第三人之規定，則此時該法律就「徵詢」一事等於並無「特別規定」存在，解釋上自然就應回歸適用普通法已有的規定（意即政資法第 10 條第 2 項）。

<sup>68</sup> 此處雖僅就「費用」的規定舉例說明，然機關受理資訊公開申請案處理期間長短的差異，思考邏輯上與費用高低相似，故處理期間之規定亦可同此（費用規定）理解操作。

受理機關即應有進一步再適用政資法第 22 條第 1 項規定，給予當事人費用全免優惠的決定空間。



## 參、政資法與個人資料保護（法）間之適用關係

### 一、導論

在各國的政府資訊公開法制或資訊自由法制中，保護個人資料免於公開均構成申請政府資訊的排除事由或駁回理由，在我國政資法亦同。政資法第 18 條第 1 項第 6 款規定，政府資訊「公開或提供有侵害個人隱私者，應限制公開或不予提供。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」此一豁免公開事由在我國學理及實務上引起不少關注。蓋此一豁免事由正好涉及資訊行政法制最為主要的兩面向：一方面是政府資訊公開法所追求的資訊公開利益，另一方面則是涉及個資法上個人之資訊隱私及資訊自決利益的保障，同時也關乎國家與人民間的資訊流通關係。在資訊社會中，資訊和傳播（Information und Kommunikation）成為行政法的關鍵概念。這不僅涉及機關之間的資訊交換，也涉及國家與公民之間的資訊與知識生成關係<sup>69</sup>。在德國法上，資訊自由與資料保護的關係經常被形容為「同一枚硬幣的兩面」，或是「資訊社會法制的兩大支柱」，兩者彼此似乎和諧互補：一者必然補足另一者，抑或兩者共同撐起整體資訊法的屋頂。但事實上，文件獲取權（Aktenzugangsrecht）與資料保護（Datenschutz）之間的關係並非如此單純，上述說法在具體個案中的解決並無法提供太多助益。在申請獲取政府資訊的過程中，即可能與個人資料被紀錄於政府文件中個人之資訊自主有所衝突，質言之，主張資訊自由以獲取政府資訊與以個人資料作為限縮資訊取得的需求即處於某種緊張關係<sup>70</sup>。由於個人資料保護具有憲法位階所導出，因此在政府資訊獲取的脈絡中，個資保

---

<sup>69</sup> Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 79.; auch Gusy, § 23 Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/1Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2012, § 23, S. 235 ff.

<sup>70</sup> Roßnagel, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz, MMR 2007, 16.; Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 1, 19.

護即非純粹的法政策決定，而是憲法要求<sup>71</sup>。這也體現出在資訊法制中，普遍存在多面向與多邊的資訊行政法律關係，而必須平衡公共利益與私人利益的法制需求。一方面，資訊自由應可體現公開性，從而促進對行政機關的監督，亦即動員公民執行法律，並且借助透明度強化行政機關的民主責任。另一方面，行政機關的功能運作能力和第三方的私人利益，特別是營業和商業秘密，以及此處所特別著眼的資料保護，亦必須加以確保<sup>72</sup>。就此而言，我國政資法與個人資料保護法（以下簡稱為個資法）間的規範適用關係，除個資主體在行政程序中申請查閱、更正等個人資料外，並非如政資法與行政程序法、檔案法或訴訟法中同屬申請政府資訊之相似請求權所生之競合關係，而毋寧係處於衝突關係：質言之，若提供含個人資料之政府資訊，則有礙於個資保護；但若基於個資保護而不予提供政府資訊，亦有損於資訊公開的立法目的實現。

考量到我國政資法與個資法大體上均與德國法相關立法（如聯邦資訊自由法、資料保護法）在體系與內涵上的相近性，以下主要即參考德國與歐盟立法、學理與實務裁判為借鏡，以供我國後續研究之用。

## 二、前提問題：適用關係

依我國政資法第2條：「政府資訊之公開，依政資法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」，立法理由中即明定為「普通法」，因此即衍生出與其他法規範間的適用問題，已如前述。而學理與實務上的爭議固多集中於政資法與檔案法、行政程序法<sup>73</sup>，乃至於裁判書公

---

<sup>71</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 8. 在歐盟法上亦屬如此，如歐盟資料保護基本規則第86條規定，「公務機關或公務機構或私人機構為履行公共利益而執行職務所持有並存在於官方文件之個人資料，得由該公務機關或機構依其所受拘束之歐盟法或會員國法律規定揭露予同受拘束之公務機關或機構，以調和公眾接近使用官方文件與本規則所定個人資料保護之權利。」

<sup>72</sup> Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 80.

<sup>73</sup> 參法務部102年11月1日法律字第10203511730號函釋。

開等面向<sup>74</sup>。至於政資法與個資法之關係，尤有進一步釐清之必要。

我國個資法之前身「電腦處理個人資料保護法」第2條本規定「個人資料之保護，依政資法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」之明文，清楚宣示其為個資保護之普通法。現行個資法雖將此一條文刪除，惟觀其立法理由應無改變此一立場<sup>75</sup>。至於政資法之立法目的則在於，賦予人民法定之政府資訊公開請求權，使人民享有廣泛的、與行政程序脫鉤的資訊給付請求權，亦即與「維護個人法律利益」無涉的主觀公權利，而僅受與此相衝突之公、私益所限制下，始得豁免公開。因此關於兩者間的關係，尤其著眼於政資法第18條第1項第6款前段之「個人隱私」之豁免公開事由，應可釐清兩者間的適用關係。考量到法學方法論上所謂「特別法優於普通法」(lex specialis derogat legi generali) 係指「A法條對B法條而言，具有特別法的地位」。亦即A和B這兩個法條針對「同一事項」都作了規範，而且兩個法規範必須就相同的問題作出互相矛盾的規範<sup>76</sup>。由此以觀，一般所指「資訊公開請求權」乃是一種「請求分享資訊」的權利<sup>77</sup>。以「資訊分享請求」的面向，依請求與被請求的主體為準，可分為以下四種情形：1、國家向私人主張之資訊分享請求權；2、國家內部機關組織彼此間相互主張的資訊分享請求權；3、私人之間相互主張的資訊分享請求權；以及4、人民向國家主張之資訊分享請求權。而政資法所

---

<sup>74</sup> 參劉定基，第三人近用法庭卷證資料權利與個人資料保護的調和，臺大法學論叢，第49卷第3期，頁881以下(2020)；黃儉華，裁判書公開與個人資料隱私權之調和，全國律師，增刊，頁80以下(2022)。

<sup>75</sup> 個人資料保護法法條沿革可參立法院法律系統：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>。

<sup>76</sup> 方法論上較為深入的介紹，可參 Reimer, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl., 2020, Rn. 196 ff.; Zippelius, Juristische Methodenlehre, 10. Aufl., 2006, S. 38 f.

<sup>77</sup> 關於資訊時代下，「資料」(Datum)、「資訊」(Information) 以及(學理上較少論及的)「知識」(Wissen) 等詞的概念，可參 Indra Spiecker, Wissensverarbeitung im Öffentlichen Recht, RW 2010, S. 253 ff. 依其理解，資料則作為固定符號之集合，構成資訊的基礎與前提。在此意義下資料被理解為資訊的潛在基礎，並且被包含於資訊的句法層次之中。而資訊是「以行動為導向的」事物，能夠影響其接收者行為或狀態的事實，而只要存在單純的認知關係，即已足夠。而知識則是指涉「經過處理的資訊」，將資訊轉化為知識的關鍵，則在於其可用性、組織與建構過程，這使得資訊能夠被隨時提取。也因此，資料保護法本應稱為「資訊保護法」。因為現階段法律主要是以資訊保護為目標。

涉及的「資訊公開請求權」即僅限於人民（作為資訊探詢者以及潛在的資訊接收者）向國家（作為資訊提供者、資訊來源）所主張之資訊分享請求權<sup>78</sup>。

從而，在所請求之政府資訊中倘涉有關個人資料之情況，復可依請求分享之內容與對象為標準，應可區分為：（一）申請人所主張之政府資訊含有申請人本身（即個資主體）個人資料（以下簡稱為個資），以及（二）申請人所欲申請之政府資訊含有申請人以外之第三人個資的情形<sup>79</sup>，以下略作說明：

### （一）申請人申請之政資即為本人之個資

若屬前者，即非屬政資法第 18 條所欲處理的利益衝突可言，充其量僅屬有無其他限制公開事由之適用，從而並非依個資排除政府資訊公開可言，毋寧係個資法中當事人權利行使之內涵<sup>80</sup>。個資法上個資主體權利僅開放對機關中關於其自身個人資料的存取，並不存在可能引發排除效力的衝突性競合關係；而排除政資法適用之法規競合關係，則是規範對於資訊義務機關所管轄、受專門法律適用範圍所涵蓋的整體資訊之存取權，同時須具備「請求權人」、「義務人」以及「請求標的」（即政府資訊），始屬之<sup>81</sup>。因此，在政資法的脈絡中，只有當具體個案中，第三人之個人資料已成為政府資訊之一部分，亦即用於公務目的之紀錄時，始生限制政府資訊公開的問題<sup>82</sup>。至於個人資料是以何種方式或何種理由存在於政府資訊中，並不重要。關鍵僅在

---

<sup>78</sup> Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 20.; Rossi, Freier Informationszugang, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., 2013, § 63 Rn. 2.

<sup>79</sup> 若申請人所申請之政府資訊，同時含有申請人本身及申請人以外之第三人之個人資料時，應分別判斷其要件，就申請人本身個資部分，係依個資法第 10 條之限制事由作為標準；而涉及第三人個資者，則係依政資法第 18 條第 1 項第 6 款之豁免事由而為判斷。

<sup>80</sup> 如我國個資法第 3 條、第 10 條及第 11 條中關於個資主體之查詢或請求閱覽、請求製給複製本，以及請求補充或更正之情況；又如歐盟資料保護基本規則第 15 條個資主體之查詢權（Auskunftsrecht der betroffenen Person）亦同此。

<sup>81</sup> Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 1 Rn. 181.; Schoch, Die Ausnahmetatbestände des IFG in der Rechtsprechung des BVerwG, ZGI 2021, 4.

<sup>82</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 28.

於該資訊為政府機關關於「職權範圍內作成或取得」者，包括政府機關於執行職務過程中，自己作成之資訊，或是由人民或其他機關提供之資訊，而現仍在該政府機關保有（政資法第 3 條參照）。從個資保護的面向而言，政府資訊是否以及在何範圍內包含「第三人」之個人資料，始為關鍵所在。申請人本身即非此處所指之第三人<sup>83</sup>。

從而，申請人所申請之政府資訊倘僅屬申請人自身個人資料者，其請求權基礎應係源自於資訊自決權，亦即個資主體之資訊查閱請求權與檔案閱覽權之當事人權利（Betroffenenrechte），規範目的僅得請求查詢、閱覽及複製公務機關及非公務機關所儲存之自己的個人資料，而非實現政府資訊公開之目的。後者所指涉之政府資訊取得自由，係指任何人在法定範圍內，有權取得負有資訊公開義務者所持有之全部政府資訊<sup>84</sup>。從而，個資法上之個資主體權利並不會構成政資法第 2 條但書之「其他法律另有規定」之排除適用規範<sup>85</sup>。申請人若欲查詢、閱覽或請求複製其個人資料之政府資訊，無論是由個人資料保護法第 10 條或是由政府資訊公開法第 9 條作為請求權基礎，均為申請人得依其規範結構、內容及法律效果而得自由選擇。惟考量到個資法第 10 條之限制事由為「一、妨害國家安全、外交及軍事機密、整體經濟利益或其他國家重大利益。二、妨害公務機關執行法定職務。三、妨害該蒐集機關或第三人之重大利益。」較政資法第 18 條之豁免公開事由為少，且多以利益衡量為之，在兩者請求權之處理期間同為 30 日的情況下（政資法第 12 條第 1 項與個資法 13 條第 1 項規定），就單純以請求申請人個人資料之政府資訊而言，個資法作為請求權基礎應較為有利，但亦僅限於含申請人之個人資料之政府資訊，不及於其他政府資訊。至於費用部分，個資法第 14 條規定查詢或請求閱覽個

---

<sup>83</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 29.

<sup>84</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 1 Rn. 421.

<sup>85</sup> 同此，在德國法上個資主體權利之規定亦不生資訊自由法第 1 條第 3 項之阻卻效果，兩者（個資主體權利與一般性政府資訊取得權彼此獨立存在）。Vgl. Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 1 Rn. 421.; Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 49. Edition Stand: 01.08.2025, § 1 Rn. 217.

人資料或製給複製本「得酌收必要成本費用」，而政資法第 22 條則規定，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用途者，其費用得予減免<sup>86</sup>。兩者費用差別應有限。至於政府機關受理申請時，由於個資法與政資法各有請求權基礎，理應依申請人之主張分別判斷之。蓋兩者無論是憲法依據、立法目的、限制事由，程序事項均有所不同，僅處理期間與費用略同。考量到限制事由上的差異，若申請人僅欲查詢、閱覽或複製其個人資料之政府資訊，且又可依分離原則，僅以含本人個資之政府資訊為對象時，以個資法作為請求權基礎，應較為有利；但若另有請求提供其他政府資訊，則須以政資法為判斷標準。蓋此時涉及當事人以個資主體身分主張個資法上之查閱請求權時，行政機關之審查應限於資料保護法體系，原則上應無須適用或限縮資訊自由法之豁免事由，蓋兩者請求權的規範目的與保護方向有別。政府資訊公開之豁免事由係為平衡公開透明與其他公共或私益所設計，此與個資法上個資主體之查閱自己個人資料之查閱請求權有別。查詢請求權係屬個資主體檢視其資料處理是否合法的，乃防禦、個人權利導向的請求權，其規範目的係保障其資訊自決與資料處理的自我決定與可檢視，而非民主透明或公共監督之目的。若將資訊公開之豁免條款無限制地適用於此，蓋此舉將弱化資料保護法的當事人權利之防禦面向，因此適用時應先檢視豁免公開事由之適用是否有害個資主體之權利行使，必要時應有所限縮。

惟為避免兩種請求權基礎分別提起，重複審查之弊，立法論上應可考量敘明兩者就申請人個人資料部分，原則上判斷應為一致<sup>87</sup>。

---

<sup>86</sup> 至於依歐盟資料保護基本規則第 15 條所主張之權利，依同規則第 12 條第 5 項，原則上應無償提供，因而在德國法上對申請人而言反而更為有利。就此可參 Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 49. Edition Stand: 01.08.2025, § 1 Rn. 217.1.

<sup>87</sup> 在最高行 108 年度判字第 343 號判決中，當事人係請求閱覽、複製自己之平時考核表之「個人重大具體優劣事蹟欄」資料之行政處分，最高行認定，依個資法第 10 條規定，「於申請人請求閱覽、複製之人事、薪資檔案，係屬於其本人之個人資料者，應採目的性限縮解釋，除非另有該條其他各款或政資法第 18 條第 1 項各款規定限制公開之情形，機關不得援引檔案法第 18 條第 5 款規定，拒絕當事人閱覽、複製其本人之人事、薪資資料檔案。」由此亦足見應以個資法作為請求權基礎時，對於豁免公開之事由將生限縮之效力。

## （二）申請人申請之政資含第三人之個資

就此而言，若申請人所請求之政府資訊包含第三人之個人資料，始有政資法第 18 條豁免公開條款之適用。我國政資法第 18 條第 1 項第 6 款中之「個人隱私」作為限制公開或不予提供之事由，即屬對於個資法第 16 條之特別規定 (*lex specialis*)，特別是在突破目的拘束原則一點尤具重要性<sup>88</sup>。由於個資法並無規範第三人（即政資法之申請人）得請求政府機關提供個資主體之個資的規定，故從申請人角度而言，申請人依政資法請求政府機關提供其所欲知之第三人個資（即個資法脈絡下之個資主體的個資），性質上應屬個資法第 19 條第 1 項非公務機關，依特定目的，「於法律明文規定或為維護國家安全或增進公共利益所必要之要件下，得以合法蒐集他人個資」，政資法下的申請人即為個資法中蒐集個資之非公務機關；從政府機關之角度而言，即屬公務機關提供該第三人個資，即屬個資法第 16 條第 1 項但書第 2 款「為維護國家安全或增進公共利益所必要」之目的外利用。就此而言，政資法中申請含第三人個資之規定即屬個資法中蒐集個資與個資目的外利用之特別規定，此處之公共利益即為政府資訊公開所揭示之公益。究其實，從個資保護的角度觀之，含有一般個資之政府資訊公開即屬該個資之目的外利用，依我國個資法第 16 條本容許於一定要件下，公務機關對非屬敏感之個人資料得為特定目的外之利用。惟由此以觀，此時之政府資訊公開已屬弱化目的拘束原則<sup>89</sup>。至於申請人申請含第三人個資在內之政府資訊是否有理由，仍須符合政資法第 18 條第 1 項豁免公開事由之審查，自不待言。此處僅欲釐清政資法和個資法之適用關係，蓋依政資法第 18 條第 1 項第 6 款審查後，仍

---

<sup>88</sup> 德國法上之理解亦同，德國資訊自由法第 5 條即為聯邦資料保護法第 25 條第 2 項規範向非公務主體傳送個人資料之特別規定：Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 3, 10 f.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 1, 2.1.; Frenzel, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 25 BDSG, Rn. 1.; Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 253.

<sup>89</sup> Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht – Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgrenzen und der Verfassungsordnung in Deutschland, 2004, S. 231 ff.

提供含第三人個資之政府資訊，即意味著資訊公開之利益優於個資保護之利益，即屬個資法上基於利益衡量下之蒐集個資事由以及目的外利用事由。

### （三）對於個資籌備處函釋的初步分析

就政資法與個資法之適用關係，個人資料保護委員會籌備處（以下簡稱為籌備處）曾就財團法人金融聯合徵信中心向經濟部投資審議司請求提供 112 年 10 月至 12 月核准（備）對外、對中國大陸投資事業名錄（包含代表人姓名）一事作出函釋<sup>90</sup>，認定「公務機關對個人資料之利用，依個資法第 16 條第 1 款規定，於法律明文規定時得為特定目的外之利用。又政府資訊中縱含有個人資料，因政資法第 5 條業明定『政府資訊應依政資法主動公開或應人民申請提供之』，核屬上開個資法第 16 條第 1 款法律針對個人資料利用另有規定之情形。是政府機關固得依政資法為蒐集之特定目的以外之個人資料利用，然仍應受政資法相關規定之限制」（個資籌法字第 1130000707 號）。另就新北市政府於各區公所網站中公開鄰長住址一事，籌備處亦有作成類似函釋指出：「政府資訊中縱含有個人資料，因政府資訊公開法（下稱政資法）第 5 條業明定『政府資訊應依政資法主動公開或應人民申請提供之』，核屬個人資料保護法第 16 條第 1 款法律針對個人資料利用另有規定之情形。是政府機關固得依政資法為蒐集之特定目的以外之個人資料利用，然仍應受政資法相關規定之限制。有關各區公所網站公開鄰長住址一事，應依政資法第 18 條規定予以檢視判斷，並由政府機關就公開之公共利益與個人資料隱私權益比較衡量。」（個資籌法字第 1140000374 號函釋要旨）。是否正確理解政資法與個資法間之適用關係，函釋見解適可作為討論出發點。

就此等函釋見解，雖已正確指出政資法中申請提供政府資訊之規定，其中涉有個人資料部分，政資法應為個資法第 16 條公務機關得

---

<sup>90</sup> 個人資料保護委員會籌備處函釋出處：[https://www.pdpc.gov.tw/News\\_Html/100/](https://www.pdpc.gov.tw/News_Html/100/)（最後瀏覽日：2025/8/19）。

以目的外利用之例外情況，因此是否提供須依政資法之豁免規定予以判斷。惟籌備處於此係援引個資法第 16 條但書第 1 款「法律明文規定」之目的外利用條款，但精確而言，個資法第 16 條但書第 1 款之法律明文規定係指涉特定類別之個人資料，因法律已有明文規定，當事人已可預見公務機關得用於特定法定用途之利用，故而列為目的外利用條款即屬自然。舉例而言，社會救助法第 44 條之<sup>91</sup>、性侵害犯罪防治法第 23 條第 5 項<sup>92</sup>，以及兒童及少年福利與權益保障法第 96 條第 1 項<sup>93</sup>，即屬適例。又如警察職權行使法第 16 條第 1 項：「警察於其行使職權之目的範圍內，必要時，得依其他機關之請求，傳遞與個人有關之資料。其他機關亦得依警察之請求，傳遞其保存與個人有關之資料。」即為傳送機關得傳遞個人資料之「授權規範」。此等規範依據即屬個資法第 16 條但書第 1 款之法律明文規定。然政資法所指涉的政府資訊並非特定之政府資訊可比，當事人亦無法藉由政資法之規定即得知本身之個人資料將另作他用。從而精確而言，若涉及政資法第 18 條第 1 項第 6 款之個人隱私（應作「個人資料」解，詳下述）豁免條款的判斷，即非屬個資法第 16 條但書第 1 款之法律明文規定，而毋寧係屬個資法第 16 條但書第 2 款「為維護國家安全或增進公共利益所必要」之目的外利用條款的特別規定，必須透過利益衡量之操作，始得判定政府資訊公開與否。從而籌備處函釋所指，政資法第 5 條作為個資法之特別規定，以及屬個資法第 16 條但書第 1 款之情況，並不精確。蓋政資法第 5 條充其量僅係一般性地表明政府資訊有主動公開及應人民申請提供兩種公開形式，由此並無法判斷何種政資應予公開。而個資法第 16 條但書第 1 款則是指涉個別專法已有

---

<sup>91</sup> 其規定：「為辦理政資法救助業務所需之必要資料，主管機關得洽請相關機關（構）、團體、法人或個人提供之，受請求者有配合提供資訊之義務（第 1 項）。主管機關依前項規定所取得之資料，應盡善良管理人之注意義務，確實辦理資訊安全稽核作業，其保有、處理及利用，並應遵循個人資料保護法之規定（第 2 項）」

<sup>92</sup> 「登記期間之事項，為維護公共利益及社會安全之目的，於登記期間得供特定人員查閱。」據此，受假釋、緩刑等宣告之特定性侵害犯罪加害人，於警察機關登記之身分、工作、就學、車籍及其異動等資料，得供特定人員查閱。

<sup>93</sup> 其規定：「父母、監護人或其他實際照顧兒童及少年之人，違反第四十八條第一項規定者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，並公布其姓名。」此係屬主動公開之情況。

明示何種政府資料內含相關個人資料，從而當事人可藉此專法得知該個人資料在專法所定情形下將被公開或提供。此與政資法第 9 條申請提供政府資訊以及依同法第 18 條第 1 項第 6 款判斷公開或提供政資之資訊利益與個人資料受保護之利益間，依利益衡量而定應否公開或提供，乃有不同。因此精確來說，政資法第 9 條及第 18 條第 1 項第 6 款係個資法第 16 條但書第 2 款「為維護國家安全或增進公共利益所必要」之外利用條款的特別規定，較為正確。此一理解亦與前述德國立法例解釋論相同。

### 三、保護對象：個人隱私抑或個人資料作為豁免公開事由

究其本質，政資法的核心規範在於賦予申請人請求政府資訊之資訊給付請求權，而僅受特定公益或私益之限制，從而其豁免公開條款本身即屬利益衝突之衡量條文<sup>94</sup>。因此就政資法第 18 條第 1 項第 6 款所列「公開或提供有侵害個人隱私」之豁免事由，解釋論上首先面臨到的爭點在於，「個人隱私」究應解釋為限於「隱私」始受保護，抑或凡屬「個人資料」即予保障，從而開啟利益衡量的爭議<sup>95</sup>。就此，立法例上有兩種模式，前者係以涉及個人資料為保護個人而限制公開，如美國之立法。此一立法就個人資料以公開為原則，僅於涉及隱私時限制其公開。較有利於政府資訊之公開，較不利於個人資料之保護。然於適用時則須面對「隱私」界定的問題，在（美國）實務上多有爭議<sup>96</sup>。另一種立法例則是將「個人資料」定為限制公開保護之

---

<sup>94</sup> Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 79 ff.

<sup>95</sup> 此處涉及我國個人資料保護究竟採取「資訊自決」抑或「資訊隱私」之理解，就此可參張志偉，從資訊自決與資訊隱私的概念區分，檢視被遺忘權的證立問題，萬國法律，第 211 期，頁 2-15，（2017）；張志偉，憲法審查模式、事後控制權與個資保護－簡評憲法法庭 111 年度憲判字第 13 號判決健保資料庫案，當代法律，第 11 期，37-48 頁，（2022）。

<sup>96</sup> 參 劉靜怡，政府資訊公開法第十八條研究，法學叢刊，第 239 期，頁 16 以下，（2015）。

客體，如德國、日本之立法例<sup>97</sup>。人民申請公開之政府資訊若含有個資，原則上不公開，除非符合但書規定。

我國政資法立法文字雖採取「個人隱私」之用語，但實務上多援用釋字第 603 號解釋，將資訊隱私權以「資訊自我決定」的方式加以理解，亦即「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照），其中包含個人自主控制其個人資料之資訊隱私權，保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」因此解釋上本款「個人隱私」應作「個人資料」之理解，亦即包括所有涉及申請人以外之「他人」「個人資料」的情形<sup>98</sup>。蓋我國司法院大法官歷來解釋，所謂「隱私權」的保障範圍，除包括個人生活「私密領域」不受他人侵擾之外，更包括「個人資料的自主控制」在內。再者，縱使列為本款事由，尚有本款但書之例外公開事由，應不至於造成過度限制政府資訊公開之情況。因此本款規定縱使用「個人隱私」的文字，但在解釋上未必以具「私密性」的資料為限，凡政府資訊內容涉及「（第三人）個人資料」者，都可能構成本款所稱「個人隱私」。依此，考量到「資訊自決權包括每個人有權自行決定其個人資料的揭露與使用。基本權保護範圍並不限於自動化資料處理的可能性與風險。由於其基礎在於一般人格權，該基本權更普遍地防止國家對個人資料的任何蒐集與傳遞」<sup>99</sup>。只要豁免公開事由旨在免於國家機關揭露或傳遞這些資訊，即可視為資訊自決權及其保

---

<sup>97</sup> 范姜真嫵，日本資訊公開法有關個人資料之保護，銘傳大學法學論叢，第 6 期，頁 63，(2006)，稱為「個人識別型」之立法例。

<sup>98</sup> 最高行政法院 100 年度判字第 1312 號判決；同此，劉定基，政府資訊公開與政府外聘委員個人資料保護，月旦法學教室，第 163 期，頁 12 以下，(2016)；謝碩駿，政府資訊公開法中的資訊被動公開，台灣法學，第 129 期，頁 21，(2009)。

<sup>99</sup> VGH Koblenz, 27.10.2017, VGH B 37/16, zit. aus Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 257 f.

護內涵於一般法律之具體化。因此，於立法論上，基於概念清晰起見，似可考慮修正為「個人資料」，以清楚連結至個資法制之體系。至於是否屬具有私密或隱私合理期待之個資，則屬利益衡量時所應斟酌之因素，而非逕於概念界定上予以排除（詳後述）。

以個資作為政府資訊公開之限制事由，此處所提及之個資保護係指涉得以直接或間接方式識別該個人之資料，此時個資主體在申請政府資訊公開的行政程序中即屬申請人（即請求權人）與義務人（主要即中央與地方之政府機關，包括立法機關與司法機關<sup>100</sup>）以外之「第三人」。故而，此時於政資法脈絡中所稱之第三人，實為個資法制中之個資主體（即個資法中之當事人）<sup>101</sup>。資料保護法制乃資訊法之一部分<sup>102</sup>，尤應留意個資法與政府資訊公開法制的協調。就此而言，實質上此一限制公開事由係屬資料保護法制，其術語即應貼近個資法之概念用語。就實體法而言，「第三人」並非申請人本人；如果申請人請求查閱包含其個人資料的官方文件，機關不得以保護個人資料為由拒絕提供資訊。此一排除政府資訊提供事由的構成要件必須是，申請人與負有資訊提供義務的機關之間的雙方法律關係中所涉及的是「第三人個人資料」<sup>103</sup>。該「第三人」不僅在實體法上依此資訊公開排除事由所保障；在程序法面向上，亦可藉由第三人保護機制所保障（我國政資法第 12 條、德國聯邦資訊自由法第 8 條參照），蓋只要存在第三人值得保護之保密利益，就必須踐行表示意見之程序<sup>104</sup>。從而，本

---

<sup>100</sup> 參 最高行政法院 110 年度上字第 287 號判決。

<sup>101</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 29. 在歐盟及德國法的脈絡中，即指歐盟資料保護基本規則 (DS-GVO, GDPR) 第 4 條第 1 款定義下之「資料主體」(betroffene Person)。

<sup>102</sup> Indra Spiecker, Teil-Verfassungsordnung Datenschutz, in: Korioth/Vesting (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts - Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung, 2011, S. 281.

<sup>103</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 29 f.

<sup>104</sup> 關於第三人程序保護，可參林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度，收於「台灣行政法學會主編」，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁 171 以下，(2010)。德國法上，亦可參 Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 8 Rn. 1 ff.; Gilsbach/Vos, Verfahren, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 335 ff.; Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 8 Rn. 1 ff.; Köpper, Der Berufsgeheimnisschutz als schutzwürdiges Interesse im Drittbe teiligungsverfahren nach dem Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2023, 1303 ff.

款之豁免公開事由係具有第三人保護效力之規定，於該第三人（即個資主體之當事人）受有侵害時，可尋求法院之權利救濟<sup>105</sup>。

若從「（第三人）個人資料」作為豁免公開事由，就此處個資之概念理解，政資法本身並未進一步規範，而可援用個資法上之定義，而解為「指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料」（個資法第 2 條第 1 款參照），其中關鍵毋寧在於末段之「得以直接或間接方式識別該個人」之個人關聯性要素<sup>106</sup>。此處之「個人」限於自然人，而不及於法人；且原則上係以生存自然人之個資為保護對象<sup>107</sup>。而「已識別之個人」（*identifizierte Person*，亦即直接識別），係指已可直接由資訊本身（*unmittelbar aus der Information selbst folgt*）即可連結於特定個人，如一般理解下的識別特徵，包括姓名、住址及生日，由此等資訊內容或其脈絡已可清楚識別，而無須再回溯及其他資訊<sup>108</sup>。「可得識別之個人」則係指具有「可識別性」（*Identifizierbarkeit*）之資料（亦即間接識別），亦即單憑該資訊本身尚無法歸屬於個人，但若連結其他資訊（*mit weiteren Information verknüpft*）則可識別出該個資主體，即屬此處之可得識別之個人資料。此處所指之其他資訊，泛指識別符號、識別號碼、位置資料、線上帳號、或是標記自然人之身體的、生理的、遺傳的、精神的、經濟的、文化或社會同一性的特徵，而可被識別者

---

<sup>105</sup> Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 1.

<sup>106</sup> 關於「個人資料」之概念，詳可參張志偉，歐盟資料保護基本規則之適用範圍，臺灣科技法學叢刊，創刊號，頁 143 以下，(2020)。另可參 Ernst, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 4 DS-GVO Rn. 3 ff.; Ziebarth, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 4 DS-GVO Rn. 7 ff.

<sup>107</sup> 例外即屬所謂死後人格權的保護（*postmortaler Persönlichkeitsschutz*），衍生所及，對於已故第三人的個人資料有時亦具有受保護的價值，例如涉及私密領域或已故者在其生前已經對自身資訊的處理作出決定時，亦有適用。對此，參 Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 265, 272（已故者之人事資料）。

<sup>108</sup> Klar/Kühling, in: Jürgen Kühling/Benedikt Buchner (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung/BDSG, Kommentar, 2. Aufl. 2018, Art. 4 Nr. 1 DS-GVO Rn. 18.

<sup>109</sup>。因此，凡政府資訊中含有此類個人資料者，即有此一豁免公開事由之適用。

於德國實務上申請政府資訊公開含有個資之例，如汽車牌照號碼、於網路平臺中關於駕駛行為的評價、電信服務提供方式的資訊、紅外線狩獵攝影機拍攝的影像資料，均屬之。又如提供某些特定或可識別的銀行員工的收入資訊，或是申請政府資訊中含有「哪些國會議員訂購了某品牌鋼筆或數位相機並向國會管理機關報帳」等，哪些具名國會議員訂購並報帳了 iPod 等資訊，以及與特定職員個人而非某一辦公單位所連結的辦公電話個別分機號碼，皆認定為聯邦個人資料保護法上的個人資料<sup>110</sup>。

#### 四、個資保護與資訊公開之利益衡量

在釐清個人隱私之豁免公開事由解釋上應以「個人資料」而為理解後，應可進一步界定其法益衡量關係。就此，方法論上有認為政府資訊公開應屬原則，而將豁免公開事由列為例外，再適用所謂「例外從嚴解釋」之法諺，認為豁免條款應從嚴解釋<sup>111</sup>。惟 Eifert/Wienfort 正確指出，將豁免事由稱為「例外規定」，再推導出「例外應狹義解釋」之立場，於資訊公開領域，並不妥適。蓋此等豁免事由係處於彼此衝突的憲法價值之間，進而要求於個案中必須為利益衡量。因此，在資訊自由法的脈絡中，實質上並不存在有所謂「原則-例外關係」(kein Regel-Ausnahme-Verhältnis)。若即使基於法條結構而認定「原則上」應予資訊公開請求權，從而將豁免事由解為「例外」，亦不得推導出

---

<sup>109</sup> Klar/Kühling, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG Kommentar, 2. Aufl. 2018, Art. 4 DS-GVO Rn. 19.

<sup>110</sup> 詳細裁判案例出處，參 Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 3.1-3.5.

<sup>111</sup> Schoch, Die Ausnahmetatbestände des IFG in der Rechtsprechung des BVerwG, ZGI 2021, 3.

「例外從嚴」此一解釋普遍法則<sup>112</sup>。因此，關鍵仍然是條文解釋，重點在於釐清相關規定的立法目的及豁免事由的功能。

實則，就「個人資料」之豁免公開事由乃是衡量申請人所為資訊公開之資訊利益與第三人所得主張之資訊自決權間的緊張關係，透過條文結構的「原則-例外」關係，立法者賦予個資保護原則上相對的優先性，必須資訊利益優於個資保護利益，始得揭露政府資訊<sup>113</sup>。而行政機關對於此等利益衝突的衡量決定，亦受法院完全審查。此一利益衡量的出發點在於，第三人所得主張之個資保護享有憲法上個人資料自決權與人格權保障，而申請人通常僅得依一般法律位階之資訊自由請求權為主張基礎<sup>114</sup>。此一「原則-但書關係」於我國政資法第 18 條第 1 項第 6 款亦可窺見其結構，必須基於該款但書之三項事由：「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」，始得公開該政府資訊。故此一豁免公開事由所揭示之價值判斷，基本上係以個資保護優先為原則，於例外時方可提供之。<sup>115</sup>前兩項事

---

<sup>112</sup> Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura 2019, 516. 方法論上關於「例外從嚴」的相關討論，可參 Reimer, Juristische-Methodenlehre, 2. Aufl., 2020, Rn. 332 ff.

<sup>113</sup> 德國法上同此立場，參 BVerwGE 154, 231 Rn. 25 = NVwZ 2016, 1014 (mAmn B. Huber); Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 7.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 1. 也因此，學理與實務上不乏試圖證立政府資訊公開請求權（即資訊自由請求權）具有憲法位階的保障，德國法上最近討論可參 Nolte, Die Gewährleistung des Zugangs zu Daten der Exekutive durch das Grundrecht der Informationsfreiheit, NVwZ 2018, 521 ff.; Wirtz/Brink, Die verfassungsrechtliche Verankerung der Informationszugangsfreiheit, NVwZ 2015, 1166 ff.

<sup>114</sup> BVerwGE 154, 231 Rn. 25 = NVwZ 2016, 1014 (mAmn B. Huber).

<sup>115</sup> 就此而言，是否與研究團隊於「貳、政資法定位再探」中，主張的「最大化人民資訊權」的適用取向相衝突？研究團隊不諱言，計畫主持人與協同主持人之間在解讀上，表面上存在些許歧異。就政資法條文的一般性適用（資訊公開的要件、程序、效果）來說，「最大化人民資訊權」是一個必須盡可能被貫徹的命題，但在個別豁免條款的適用上，一旦涉及基本權利衝突的情境，如此處論及的「知的權利 vs. 資訊隱私」，法益衡量的優先劣後，就必須做更細緻的考察。單就政資法第 18 條第 1 項第 6 款規定來說，個資保護固然是原則，故此處可得出「個資保護優先」之結論；然而，若與確立整部政資法基調的政資法第五條（政府資訊以公開為原則、限制為例外）合而觀之，則又未免輕易獲致個資保護絕對優先之結論。研究團隊最終考慮到，美國資訊自由法上，針對個人隱私權作為資訊公開的豁免規定 (U.S.C. § 552(b)(6))，法條明定「公開該資料會對當事人隱私造成『明顯不合理之侵害』」(a clearly unwarranted invasion of personal privacy)，彰顯出國會明確揭示朝向資訊公開偏移的法益衡量決定，相較之下，我國政資法第 18 條第 1 項第 6 款則未有類似的文字，因此，在政資公開法益和個人資料隱私法益的衡量上，至少是站在「平起平坐」的地位，意即，何者優先受保障，始終是要在個案中充分進行利益衡量後始得知之，此應

由公益及保護人民生命等法益而有必要者，即屬利益衡量之下，公益（包含保護人民生命等法益）高於保密利益。因此，在此脈絡中只有兩種情況可得揭露含第三人個資之政府資訊：其一乃第三人本人同意揭露其資料，就此第三人如何為有效之同意即屬關鍵；其二則是申請人所主張之公開資訊利益，高於第三人之保密利益，換言之，基於利益衡量上的優先性<sup>116</sup>。

### （一）第三人同意

在第三人同意的情況下，負有資訊提供義務的機關即須准予資訊提供之請求。依德國聯邦資訊自由法之立法理由，「若第三人同意揭露其個人資料，則即使主管機關認為該第三人的保密利益優先，亦須因其同意而准許資訊請求。」<sup>117</sup>蓋於此情況下，已不再存在與個資主體保密利益間的衝突，因此亦無須進行利益衡量。只要第三人已有效給予同意，申請人即有權請求所需資訊的取得，毋須進一步審查。關於「同意」之概念理解，在德國法上係援引歐盟資料保護基本規則（Datenschutz-Grundverordnung, DS-GVO, General Data Protection Regulation, GDPR，以下簡稱為「基本規則」）第4條第11款之定義

---

可作為研究團隊對此一議題立場的最大公約數。又，資訊隱私權固已為釋憲實務確立為憲法上的基本權，而「知的權利」做為我國憲法權利的屬性與根據，參 黃銘輝，從憲法上「知的權利」（right to know）析論對抗假新聞的法制策略，臺北市法務局人權系列——10篇人權保障論文，頁185-189（2020.03）。

<sup>116</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 258.; Lötel, Die Informationsfreiheit in Bund und Ländern – Vom IFG des Bundes zum Thüringer Transparencygesetz, 2023, S. 102.; Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 8 Rn. 33 ff. 而 Rossi 則認有三項排除事由：匿名、同意，以及優越公益，參 Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht – Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgrenzen und der Verfassungsordnung in Deutschland, 2004, S. 137. 惟考量到個人資料若經匿名化後，已非個資，故已不構成此一豁免公開事由，因此此處並不納入匿名化之排除事由。關於歐盟法上匿名化之概念，詳可參張志偉，歐盟資料保護基本規則之適用範圍，臺灣科技法學叢刊，創刊號，頁143。匿名化係指該資訊本身無從識別或可得識別出特定個人；或指涉該個人資料經匿名化過程處理後，已無法識別該個人，因此，歐盟個人資料保護基本規則即無適用。

<sup>117</sup> BT-Drs. 15/4493, zit. aus Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 5.

<sup>118</sup>，同意係指「當事人以自願、針對特定情境、經充分知情且明確無誤的方式，透過聲明或其他明顯的肯定行為，表示同意處理與其有關的個人資料」。此一同意僅在個資主體自由決定下始生效力 (Art. 4 Nr. 11 u. Art. 7 Abs. 4 DS-GVO; 亦參見 § 51 Abs. 4 S. 1, § 46 Nr. 17 BDSG)。若個資主體被迫為之，則不生同意效力<sup>119</sup>。依基本規則前言第 42 點第 4 句，若明顯存在權力不對等關係，則不得視為有效同意；若無法針對不同的資料處理程序分別取得同意，也視為無效。此外，當事人必須被告知資料處理的目的 (Erwägungsgrund 42 S. 4 DS-GVO; § 51 Abs. 4 S. 3 BDSG)。

另於德國實務見解中，由於人事檔案常涉及敏感資料，同意作為高度個人化決定，僅能由個資主體本人為之。在此情況下，同意權不得被繼承，因此在個資主體過世後，其遺屬無權代為同意<sup>120</sup>。

再者，惟比較法上或可進一步思考的問題是，是否亦應繼受個資法上區分一般個資與特種個資之評價差異，而另為規範。無論是歐盟、德國或我國個資法制，就特種個資均有進一步保障，而在政資法脈絡

---

<sup>118</sup> 關於此規則之譯名，國內討論多沿用歐盟網頁所載英文版條文，General Data Protection Regulation, GDPR“而譯為「個人資料保護規則」，例如由財團法人金融聯合徵信中心所委託，由萬國法律事務所翻譯之規則全文，即屬之參：

<https://www.asiapeak.com/download/NO.77%20E6%20AD%2090%20E7%209B%209F%20E5%2080%208B%20E4%20BA%20A%20E8%20B3%2087%20E6%2096%2099%20E4%20BF%209D%20E8%20AD%20B7%20E8%20A6%208F%20E5%2089%2087.pdf> 最後瀏覽日：2025 年 8 月 13 日。此一版本應屬我國目前最為完整之中譯本，可謂提供歐盟個資法研究甚多助益。而國發會網頁則譯為：「歐盟一般資料保護規則」chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzMwL3JlbgZpbGUvMC8xNTQ4Mi9iNmJmN2QwZi1mNmEzLTRhMjQtYmJlMy03YzgwMTBkOWJiNzAucGRm&n=R0RQUuewoeWgsS5wZGY%3D&icon=.pdf (最後瀏覽日：2025 年 8 月 19 日)。

惟此一中譯版本係譯自英文版本，若干譯文或專有名詞或有未盡適切之處，作者認為德文版本的條文似更能體現歐盟個資法相當程度上深受德國個資法之影響以及其間的聯繫關係，因此於本文所翻譯部分條文內容或名詞將參酌德文版本，略作更動。例如此規則之譯名，作者認為德文 *Grundverordnung* 中的「基本」的前綴詞，較能體現出此規則在立法程序以及此一規則所保留予各成員國的調整空間，因此選擇以「資料保護基本規則」作為此規則之譯名。就此可參 Kühling/Raab, Einführung, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG Kommentar, 2. Aufl. 2018, Rn. 98.

<sup>119</sup> Ernst, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 4 DS-GVO Rn. 69 ff.

<sup>120</sup> VG Köln AfP 2015, 477 (480); OVG Münster BeckRS 2015, 49802 Rn. 75. zit. aus Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 6.

中，我國政資法並未如歐盟或德國資訊自由法一般，特別就特種個資有特別規定。由於特種個資的敏感性，德國資訊自由法第 5 條第 1 項第 2 句即規定特種個資僅能在第三人明示同意（ausdrückliche Einwilligung）下，始得提供予申請人。因此從立法論而言，應有參考德國法制的必要，亦即應連動我國個資法第 6 條第 1 項第 1 句所列之特種個資<sup>121</sup>，僅於「明示」同意下始得資訊公開，默示的意思表示則不構成有效同意。若未取得第三人明示同意，政府機關即須拒絕提供所請求之資訊。此外，若請求涉及此類特種個資，行政機關在作出拒絕決定時，須留意不得使人得以間接推知該資料，否則即等同間接地開放政府資訊。質言之，不得以附帶或默示方式洩露此類個資<sup>122</sup>。就行政程序而言，倘申請之政府資訊係含一般個資之資訊公開，若第三人拒絕同意時，仍須進行有無其他利益衡量，亦須踐行第三人參與程序，始得為准駁；反之，倘屬特種個資，在欠缺第三人同意時，即可駁回資訊公開之申請，而無須再踐行第三人參與程序與利益衡量<sup>123</sup>。惟此一個資法所區分一般個資與特種個資之立法體例，並未體現在我國政資法之豁免公開事由之中，立法論上應可再作斟酌。

## （二）申請人所主張之公開資訊利益

除前述涉及特種個資之資訊公開外，另一可合法提供政資之情況即為資訊公開利益相較於第三人排除資訊存取之利益具有優勢的情況下，負有資訊義務的機關應准許該請求。就此而言，與一般資訊申請無須說明理由有所不同，由於涉及第三人資料時必須踐行利益衡量，因此申請人依此提出政資公開之申請時，例外負有義務說明其申請理由。申請人須將有利於資訊公開的事由提交主管機關，而主管機關則應依申請人陳述，對其資訊利益進行事實認定。若申請人僅就純

---

<sup>121</sup> 至於個資法上所列特種個資之類型是否屬窮盡列舉或僅屬列示，則是另一問題。

<sup>122</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 58.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 8.

<sup>123</sup> Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 8.

屬私人利益有所主張，雖不至於因此自動排除其資訊請求權，然通常不足以勝過第三人的正當保密利益。在此類情況下，能否成功申請的關鍵即在於，是否另有支持申請人的公共資訊利益存在<sup>124</sup>。細究之下，我國政資法第 18 條第 1 項第 6 款但書中，基於公益與保護人民生命、身體、健康之事由，應可綜合納為申請人所代表之資訊公開利益，在利益衡量之下，此一公開利益須優於第三人個資保護利益時，始得為之。所謂之公益和保護人民生命、身體、健康應可概括為「申請人因資訊公開而獲致之利益」，惟須釐清的是，此一資訊利益並非專指申請人本身之利益，而毋寧亦納入一般大眾的資訊利益<sup>125</sup>。立法者引進原則上不附條件的資訊獲取請求權，即已肯認一般資訊利益的正當性，藉此回應民主原則與其他基本權所衍生的客觀憲法要求<sup>126</sup>。

但若涉及第三人個資時，僅屬「促進透明之一般性公共利益」本身尚有未足，就此，德國資訊自由法第 7 條第 1 項第 3 句即明定，涉及第三人個資時，申請人須負有說明義務（Begründungspflicht）<sup>127</sup>。德國實務進而認定，特別是涉及能藉由資訊公開而揭露重大國家弊端或對公共事務討論有重大助益時，尤應肯認此類特別重要之公共利益<sup>128</sup>。例如涉及以稅收資金使用的問題上，資訊公開之利益通常具有更高的公共性<sup>129</sup>。此外，依據德國司法實務，新聞自由在此類案件中被賦予資訊利益特別高的權重<sup>130</sup>，因為「在民主制度中，新聞對於公共

---

<sup>124</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 259.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 9.

<sup>125</sup> 德國資訊自由法立法理由：BT-Drs. 15/4493, 13.; 代表性實務見解可參 BVerwGE 154, 231 Rn. 25 = NVwZ 2016, 1014 (mAmn B. Huber)

<sup>126</sup> Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura 2019, 517 f.

<sup>127</sup> Albers, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS 2009, 622.

<sup>128</sup> Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura 2019, 518.

<sup>129</sup> BVerwG, Auskunftsanspruch gegen kommunales Verkehrunternehmen, NVwZ 2021, 1543 Rn. 34.; BVerwG, Presserechtlicher Auskunftsanspruch zu Verwandtenbeschäftigung, NVwZ 2019, 473 Rn. 35.

<sup>130</sup> 誠如期末報告審查會中，審查人正確地指出，此一賦予新聞媒體較大的資訊公開權重的作法，在德國法上的實踐或有所本，但在美國法上，新聞媒體並未擁有較一般人更大的「資訊公開請求權」。研究團隊承認德美兩國就利益衡量的參數重量上，看法未盡一致。之所以在立場採擇上，傾向向德國路徑取經，是因為考慮到在美國資訊自由法上，資訊公開的最大化已經是立法者預設

輿論形成具有極高的重要性，如果在此採取限制性的態度，將與此不符」。因此，若資訊請求同時獲有新聞自由的支持，在需要對資訊利益與保密利益進行權衡時，將具有特別高的勝訴希望<sup>131</sup>。

惟於德國法上進一步的問題容或在於，是否以及在多大程度上，亦得考量申請人之個別動機。實務上通常認為就政府資訊公開之申請而言，申請人的動機不具重要性；但就涉及第三人個資的申請程序中，任何能強化資訊公開利益的個人或公益性動機，亦可於利益衡量時納入考量<sup>132</sup>。

### （三）第三人之個資保護利益

如前所述，第三人可主張其依憲法人格權所衍生的資訊自決權，但此並不意味著第三人個資享有不受限制之保護。德國聯邦行政法院認定，個人是在社會共同體中發展並繫於交流的個體。訊息，即使具個人關聯之訊息，也反映出社會現實，而非僅歸於相關個人。每一位社會共同體成員，為了在共同體中發展其人格與進行溝通，必須在占優勢的公共利益下，容忍對其資訊自決權的某些限制<sup>133</sup>。德國聯邦憲法法院在人口普查案中提出資訊自決權作為個資保護之基本權，並非持一種個人資料絕對保護的立場，而毋寧是取決於該個資所處的脈絡關聯而定。進而，德國司法實務係將個資可得限制的程度，取決於

---

的政策目標，故將新聞媒體與一般大眾等同視之，對其取得資訊的能力，當不至於有影響。相較之下，德國法並未預設資訊公開的法益高於其他法益，因此在衡量時，考量新聞媒體的機能，賦予其新聞自由較高的權重，亦可理解。由於研究團隊對於個資法益以及政資法益的衡量，基本上採「平起平坐」的個案權衡立場（參前揭註 115 之討論），故可接受在進行個案權衡時，賦予新聞自由較高的公益權重之主張。

<sup>131</sup> OVG NRW, 10.08.2015, 8 A 2410/13 – Informationszugang eines Journalisten zu der Studie eines Ministeriums über dessen NS-Vergangenheit Rn. 74. zit. aus Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 261. ; auch Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, 84. 氏亦指出，在涉及披露違法行為之處，對於隱瞞法律違法行為並不存在值得保護的利益。但問題始終在於，該違法行為是否必須已由其他方式且具有約束力地加以認定，還是應作為前提問題由負有資訊公開義務之機關來審查。

<sup>132</sup> Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura 2019, 518.

<sup>133</sup> BVerwG, 13.10.2020, 2 C 41/18 = NVwZ 2021, 713 (mAmn *W. Hofmann*) -Anspruch der Presse auf Auskunft aus den Akten eines abgeschlossenen Disziplinarverfahrens Rn. 15

具體個案中個資之類型（Art der personenbezogenen Daten），換言之，原則上係以相關資訊屬「領域理論」（Sphärentheorie）意義下何種個人「領域」而定<sup>134</sup>。依此，根據資訊屬於私密領域（Intimsphäre）、秘密領域（Geheimsphäre）、私人領域（Privatsphäre）或社交領域（Sozialsphäre）的不同，第三人保密利益的權重與該利益可受限制的程度便有所差異<sup>135</sup>。

依德國實務見解，對於屬私密領域之資訊，即使存在極重要的公共利益，也絕對排除其資訊公開。私密領域被認為是個人自由最終不得侵犯的核心範圍，其中包括個人性事、內在思想與感情世界，及其外在表現形式，如私人信件、日記內容記事，以及依其本質應保密事項與個人疾病等。此等資訊享有對抗國家干預或對抗公共揭露的絕對保護<sup>136</sup>。

至於秘密領域則是明顯體現出當事人保密意願或保密利益的資訊。這包括僅限極少數親近人士知悉的行為、言論與想法，例如日記本、私人筆記、病歷資料，或受銀行保密義務保護的事項—其中甚至可歸入私密領域<sup>137</sup>。而被納入私人領域者，一般係指私人及家庭生活中的資訊，特別是來自自身住宅的資訊，涉及保護家庭成員之間基於信任的交流內容，使之不被公開討論或展示。在空間上，私人領域涵

---

<sup>134</sup> 德國聯邦憲法法院雖於人口普查案中，就個資保護之憲法基礎雖有意與領域理論保持距離，蓋於當前電子資料處理的條件下，並無不重要的資料（kein belangloses Datum）。但就評價個別個人資訊應受保護之程度，領域理論應仍可援用。

<sup>135</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 261 f.; 但 Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 58.則提醒，不得僅依將個人資料劃分為「親密領域、私人領域或社交領域」便確定其值得保護的程度。類似說法，如 Rossi 則以「資料敏感性」與其「社會關聯的強度」兩項標準，界定資訊公開的不同程度。Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht – Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgrenzen und der Verfassungsordnung in Deutschland, 2004, S. 153 ff.

<sup>136</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 262. 關於領域理論的深入探討，可參 Horn, in: Stern/Becker, Grundrechte Kommentar, 2010, Artikel 2 GG, Rn. 16 f., 103.; auch Horn, Schutz der Privatsphäre, in: Kirchhof/Isensee (Hrsg.), HStR, 3. Aufl., Bd. 7, 2009, § 149 Rn. 32 ff.; Lenski, Personenbezogene Massenkommunikation als verfassungsrechtliches Problem – Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Konflikt mit Medien, Kunst und Wissenschaft, 2007, S. 199 ff.; Geis, Der Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, JZ 1991, 112-117.則提及領域理論上的操作步驟。

<sup>137</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 263.

蓋的，是個人得以自我放鬆、休息或毫無拘束行動的區域。因此，個人在其家庭領域或在自我不受侵擾的空間之外，若明顯進入一個客觀上與外界隔離的地方，基於該隔離狀態而採取平時不會在公共場合採取的行為，就有權「獨處並不受打擾」。在這些情況下，私人領域可防止資訊干擾。在網路時代，透過「私人」網路空間（如封閉社群）的交流內容，也可能屬於私人領域。但這取決於接收者範圍是否有限或可限定：若沒有範圍限制，該交流可能意味著資訊提供者已對其私人領域作出不可逆的開放。因此，透過即時通訊服務所交換的資訊內容，原則上仍屬於資訊提供者的私人領域。然而，這些公私領域的劃分，並不意味著私人領域的資訊享有絕對保護。有學者認為，私人領域相較於秘密領域，具有社會關聯性。這種社會關聯性使得若存在足夠重大公共資訊利益時，私人領域的資訊可以被處理與傳播<sup>138</sup>。

因此，就個資保護之豁免公開事由的利益衡量而言，在進行利益衡平時不宜採取過於概括而一刀切的方式，而應結合憲法價值，根據資料是否涉及社會關聯性，或是否具有特別敏感的性質來做判斷，如同借助「領域理論」在處理資訊利益與一般人格權之間的衝突時所做的類型化方式<sup>139</sup>。倘屬第三人私密領域的資訊公開申請，原則上難以准許的空間；反之，涉及第三人私人領域之資訊，若申請人得以提出足夠重大的資訊公開利益，則仍有可能獲致資訊公開。至於利益衡量之結果，申請人的資訊利益必須「占優勢」，始可公開政府資訊。若資訊利益與資料保護利益相當，則應駁回資訊存取申請；若對於申請人資訊利益是否居於優勢有疑時，亦應作駁回之相同處理<sup>140</sup>。

我國司法實務見解亦有採取利益衡量以決定是否准予資訊公開的操作模式：如最高行政法院 108 年判字第 24 號判決即指出，「政府機關原則上應公開政府資訊，惟政府資訊之公開，尚非絕對至高之

---

<sup>138</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 264.

<sup>139</sup> Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura 2019, 519.

<sup>140</sup> Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 9.

價值，遇有更優越之個人隱私權益須保護時，仍須適度退讓，於具體個案如有侵害個人隱私者，即應限制公開或不予提供。至政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款但書規定之『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』，乃課予政府機關關於具體個案有該等但書規定之情形時，應就『公開特定資訊所欲達成之公益』與『不公開資訊所欲維護之個人隱私權益』間為輕重權衡，據以決定有無為達成公益而犧牲個人隱私之必要性。」

#### （四）利益衡量的法律預定規範模式

在一般性的利益衡量條款之外，是否尚須引進德國法上關於公職關係中人事資料秘密保護、鑑定人與專家之相關資訊推定公開，以及承辦人職務聯繫資料應予公開條款等三種不同模式的立法例，尚待進一步討論。立法論上究應採取（一）簡化利益衡量的逕予豁免，直接認定人事資料應受秘密保護而認申請人所主張之公開資訊利益不具優先性，逕予駁回其申請而豁免此類個資之政府資訊公開（如德國聯邦資訊自由法第 5 條第 2 項之立法例）；抑或如（二）關於鑑定人與專家之個人資料，列舉出在利益衡量時「通常」會認定申請人具有優越資訊公開利益的情形，採取原則推定申請人的資訊利益優於第三人排除資訊取得的利益之原則推定模式（如德國聯邦資訊自由法第 5 條第 3 項之立法例）；又或是應否採取（三）針對承辦人職務聯繫資料，排除利益衡量而應予公開（如德國聯邦資訊自由法第 5 條第 4 項之立法例）。其個別條文之釋義學，可能想像的案例情境<sup>141</sup>，乃至於背後立法政策上的諸多考量，均有待進一步分析與探究。再者，除此之外，是否可得設想尚有其他涉及個人資料之特殊情境而有另為立法之必要，亦可納入討論。

---

<sup>141</sup> 例如行政首長或政治人物的人事檔案、大學教師的升等資料與鑑定審查過程（如鑑定委員的相關資料）、碩博士論文的考試審查資料、政府採購契約的締約過程與契約內容、乃至於行政或立法等政治人物與企業的活動或餐飲紀錄等，均可想像其涉及政府資訊公開脈絡中關乎個人資料的案例情境。

德國聯邦資訊自由法針對不同情境下的衡量決定設有不同的條文結構安排，有在構成要件層次上，法律是透過對影響相關利益的損害可能性及其影響程度的要求，來界定私益與公益的保護程度。如依聯邦資訊自由法第3條第1項c款，若資訊公開可能對內部或外部安全的相關利益造成不利影響，則不具有資訊獲取權。在法律效果層次，基本上亦有三種不同的規範模式<sup>142</sup>：（一）絕對保護：就符合構成要件者，若反對資訊獲取之利益具有優先地位時，將被排除資訊獲取。例如依前述聯邦資訊自由法第5條第1項第2句，就涉及特種個資之政府資訊即採取此種絕對排除的保護方式。在此模式中，又可區分為永久性的排除或一定時間上之限制性排除。（二）個案權衡：法律也可以規定在個案中進行利益權衡，據此決定資訊獲取與相對利益之間孰優孰劣。例如聯邦資訊自由法第5條第1項第1句關於一般個人資料的保護即採取此種模式。即使立法者在條文中表達「應拒絕」資訊獲取，但若又增設例外情況（例如：「除非公共利益占優勢」），或規定只有在某一特定利益「構成對立」時方得拒絕（如聯邦資訊自由法第6條智慧財產、商業或營業秘密之保護），其本質上仍屬個案權衡。（三）法律上的優先規則，個案中可例外：最後，立法者也有時採取折衷方式，設置一種法律預設的利益優先關係（ein gesetzliches Regelvorrangverhältnis mit Abweichungsmöglichkeit），但允許在個案中偏離。如聯邦資訊自由法第5條第3項針對鑑定人（Gutachter）的特定個資就採取此種模式。

## （五）公務人員及政務人員個人人事資料之申請提供

依德國聯邦資訊自由法第5條第2項規定，「文件內之資訊，在與第三人之勤務關係或職位關係或與第三人之委任議席有關之範圍內，或資訊係屬職業或職位秘密者，申請人因資訊公開而獲致之利益

---

<sup>142</sup> 參 Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura 2019, 517.; 亦參 Rossi, Freier Informationszugang, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., 2013, § 63 Rn. 49-52.

即未較第三人因資訊不公開而獲致之值得保護利益更為重要。」<sup>143</sup>依此，申請人在此情況下並不具有優越之資訊利益。立法者本身對此已為終局決定 (abschließende Entscheidung)，就此等資料係絕對的資訊取得障礙，資訊提供義務機關並無利益衡量的裁量空間<sup>144</sup>。此處所指涉之個資首先係指人事資料 (Personalakten)，保護某些具有直接「職務」關聯的個資<sup>145</sup>，通常涉及的是公務員的人事檔案與（或）應徵文件 (Personalakten und/oder Bewerbungsunterlagen öffentlich Bediensteter)。此處所採用的是實質性的人事檔案概念，現於聯邦公務員法 (BBG) 第 106 條第 1 項第 4 句以下有明確定義與具體化。由此，幾乎所有與公務人員僱用關係相關、且含有人身資料的文件都受保護，例如懲戒程序卷宗、勞動法院訴訟或公務員法訴訟卷宗等。甚至是涉及受雇人員的一般性文件，而不僅限於與其職務關係直接相關的文件，也包含在內。依德國聯邦資訊自由法第 5 條第 2 項之立法理由，包括「人事面談紀錄、職務調配建議、對特定職位的應徵申請、針對多位競爭者之間的選拔紀錄」，即使職務關係因退休而終止，也不意味著第 5 條第 2 項即不再適用。就此，明顯超出了聯邦公務員法第 106 條第 1 項第 4 句以下對人事檔案的定義範圍<sup>146</sup>。但若聯邦公務員法上於例外情況下已排除特定人事資料之保密性，則聯邦資訊自由法就此之保障即不再適用。如已超出聯邦公務員法第 111 條第 2 項第 1 句所定人事檔案保密之限度時，聯邦資訊自由法第 5 條第 2 項之例

---

<sup>143</sup> 就職業秘密或職務秘密部分，因我國政資法另有規定，爰不於此處進一步討論。

<sup>144</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 64, 82.

<sup>145</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 69, 71.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 14 f. 惟德國法院實務上亦曾有表達對此之憲法上疑慮，如 VG Berlin (BeckRS 2013, 54902) 即曾對資訊自由法第 5 條第 2 項質疑，認為該條文的排除衡量範圍過廣，即使在某些情況下，仍可能存在正當的理由要求透明化，例如與議員職務相關的經費使用情況。

<sup>146</sup> Vgl. Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 267.; Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 16.

外即失其效力<sup>147</sup>。

就委任議席部分，係用於保障國會議員之相關資料，但該用語僅涵蓋各級議會（即立法機關）的議員，不包括所謂的「地方議會」成員。依立法理由，包括在議會領域，「聯邦議院之國會行政機關有關議員及其助理的文件，以及例如有關國防專員、調查委員會專家成員的文件」均受本條規範的保護<sup>148</sup>。由於條文文義上涵蓋範圍廣泛，且聯邦資訊自由法的適用範圍體系上限於聯邦的行政活動，因此本項不僅適用於聯邦議院直接行使憲法上的立法及監督功能時的資料，立法意圖是欲使議員在保護程度上與其他公職人員相當<sup>149</sup>。依聯邦行政法院之見解，聯邦資訊自由法第5條第2項旨在保護國會議員，使其與議員職務密切相關的個人資料不被揭露。此一立法目的唯有在其適用範圍涵蓋「涉及議員身分之規範性設計，並因此關聯到議員職務設備（Amtsausstattung）」之資訊時，方能實現。在此脈絡下，不應區分「職務設備之核心範圍」與「僅屬附帶關聯之部分」，因為兩者之間的界線本即模糊、難以劃分<sup>150</sup>。

對於此等裁判就第5條第2項採取廣義理解的立場，學理上有批評認為係司法僭越立法者角色之嫌，因而不當擴大豁免公開之例外要件的範圍<sup>151</sup>。因此，對於我國立法例是否有援引或應進一步修正之必要，容可再另行檢視。

---

<sup>147</sup> Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 16. 而 Lötzel 亦舉例，如資訊公開之申請涉及已故前公務員的人事資料，在特定條件下（例如，資訊利益明顯優於保護利益，且隨著時間推移，人事檔案內容的死後保護已明顯減弱），即不再適用資訊自由法第5條第2項之排除事由。

<sup>148</sup> BT-Drs. 15/5606, 6

<sup>149</sup> OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2012, 51575. zit. aus Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 18.

<sup>150</sup> NVwZ 2015, 669 (671) zit. aus Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 18.1.

<sup>151</sup> Schoch, Rn. 77 ff.; Hong, Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, NVwZ 2016, 959.

## （六）鑑定人與專家個人資料之申請提供

有別於前述之人事資料，德國聯邦資訊自由法第 5 條第 3 項則進一步列舉在衡量時「通常」會認定申請人具有優越資訊公開利益的情況。就此限定於鑑定人、專家特定且列舉之個人資料，如姓名、頭銜、學位、職業與職務名稱，以及辦公地址與電信號碼，且該第三人須曾作為鑑定人、專家或以相當方式參與某一行政程序，並提出意見。至於該意見是否由負有資訊義務的機關或其他機關委託，則無關緊要。此類個資被稱為鑑定人與專家之功能關聯性個資，具有較少的保護需求，因而依循有利於申請人資訊公開利益之推定規則<sup>152</sup>。依德國聯邦行政法院裁判見解，此等專業人士係就程序標的與結果面向上對於所涉利益具有一定距離的中立性，而作為外部人士運用其專業知識引進行政程序。之所以降低保護必要，一方面限於特定類別的個人資料，另一方面則是源自於其在程序中係以專業功能「自願」參與，並且公眾對其專業知識（間或帶有批評性意見）尤為關注使然<sup>153</sup>。

在我國常以專家參與行政程序或類似以委員會（小組）模式作成行政決定之下，對於何人、是否具有參與行政決定所需的專業性、中立性與獨立性等要求，皆有藉由政府資訊公開揭露以利監督之正當利益。匿名鑑定並非確保行政決定品質的前提，但為避免於具體個案中或有應保密之需求未能顧及，因此德國立法例以推定方式優先保障資訊公開之利益，並於個案中保留若鑑定人確有保密需求者，亦得於行政程序中予以確保。如此一來，可收規範明確之效，亦可兼顧個案需求，應可為借鏡。

## （七）承辦人個資之申請提供

依德國聯邦資訊自由法第 5 條第 4 項規定，「承辦人之姓名、頭

---

<sup>152</sup> Rossi, Freier Informationszugang, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., 2013, § 63 Rn. 51.

<sup>153</sup> Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5 Rn. 21.; Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 273 f.

銜、學歷、職業稱號與職務稱號、辦公處所地址與辦公處所電話號碼，若為公務活動之表現與產生之結果，且不符例外不公開之要件者，即不得豁免公開。」此項規定所涉及的個人資料並非來自於外部第三人，而是來自由「承辦人」(Bearbeiter)<sup>154</sup>。文獻上有認為，立法緣由在於這些資訊源於承辦人的公務行為，而承辦人必須對其代表國家所為之行為負責<sup>155</sup>。依德國聯邦行政法院的見解，此處所稱的「承辦人」，係指曾經參與處理與所申請資訊公開請求有關之行政程序的人，而所謂「參與處理」，在具體案件中如有實質處理活動即應肯定；若僅在文書作業或秘書支援等性質的工作中接觸到文件，而不具備任何決策與裁量權限的情形，不足以構成「承辦人」<sup>156</sup>。

## 五、2016 年政資法草案檢視

若以此基礎檢視先前政資法第 24 條草案：

「申請提供之政府資訊中屬於申請人本人之個人資料者，適用個人資料保護法有關答覆查詢、提供閱覽或製給複製本之規定，不適用本法規定（第 1 項）。

申請提供之政府資訊中屬於第三人之病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料者，應不予提供。但有下列情形之一者，不在此限：

一、個人資料保護法以外之法律明文規定應予提供或得予提供。

二、經第三人書面同意提供（第 2 項）。

申請提供之政府資訊中屬於第三人前項以外之個人資料者，應不予提

---

<sup>154</sup> 關於「承辦人」之概念，可參 Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 5 Rn. 104 ff.; Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 274 ff.

<sup>155</sup> Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 274.

<sup>156</sup> BVerwG, NVwZ 2021, 890 Rn. 43.

供。但有下列情形之一者，不在此限：

- 一、個人資料保護法以外之法律明文規定應予提供或得予提供。
- 二、為增進公共利益所必要。
- 三、為保護人民之生命、身體、健康所必要。
- 四、經該第三人書面同意。
- 五、參與政府機關執行特定職務公務員之姓名、職稱、公務地址及公務電話。
- 六、於政府機關執行特定職務時提供專業意見之鑑定人或類似人員之姓名、現職及專業相關學歷、經歷（第3項）。

第二項及第三項之規定，於依本法主動公開之政府資訊中涉及個人資料者，準用之（第4項）。」

就草案第1項部分係釐清與個資法間之適用關係，若申請提供的政府資訊係含申請人本人之個資，即與政資法之目的有別，應適用個資法上查詢、閱覽或發給複製本之規定，其限制亦應依個資法而為判斷。就此已顯示，政資法上之豁免事由本質上即為利益衝突下的衡量條款，若申請提供僅為本人之個資，即無此一規範前提。

就草案第2項部分係揭示若政府資訊含有個資法上第三人之特種個資，應僅於第三人書面明確同意下，始得提供。於此重點自應在於第三人就此之同意要求應符合如何之規範標準，前述歐盟立法例應可為借鏡。至於另一可能事由為「個人資料保護法以外之法律明文規定應予提供或得予提供」，就此實屬規範競合之適用關係條款，其他特別法另有規定，即依其判斷之；就排除個資法部分，應係考量到個資法並無明文規範第三人如何能請求含他人特種個資之規定使然。

草案第3項係處理含第三人之一般個資之規定，本文已揭示其基本原則：個資保護原則上應優先於資訊公開利益。就其但書事由中，第1款法律有特別規定即依其規定，而第2款則是利益衡量條款，概念上應可包含第3款「為保護人民之生命、身體、健康所必要」。至於第4款「當事人書面同意」，即可阻卻對於個資保護之侵害。至於

第 5 款及第 6 款規定，則與前述德國立法例中鑑定人與專家職務資料，以及承辦人個資相似之立法方向，但欠缺推定之規範基礎，似乎不易掌握其間利益衡量關係之優先次序。就前述德國法上關於公職關係中人事資料秘密保護、鑑定人與專家之相關資訊推定公開，以及承辦人職務聯繫資料應予公開條款等三種不同模式，是否立法論上有進一步參酌之必要，容待進一步探究之。

## 肆、政府資訊公開與資料治理的組織面向

### 一、我國政資法制中的組織法面向議題

欲完整掌握政府資訊公開法制的各面向，除了實體法上判斷政府資訊是否公開與程序法面向（申請、內部救濟等）外，亦應及於政府資訊公開之組織法面向。此係指涉政府資訊公開中之行政機關內部組織結構、權限配置、內部協調與責任分擔的部分。換言之，不僅是要不要給資料，而是誰負責給、如何確保主動公開、機關之間如何協調、是否有專責單位監督執行。我國政資法第4條僅規定政府機關與視同政府機關之受託私人為政府資訊公開之義務人，而政府機關依同法第12條規定，負有於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁決定之義務，此一准駁決定必要時得予延長，惟延長期間不得逾十五日。倘有政府資訊非受理申請之機關所持有，該受理機關於確知有其他政府機關有此資訊者，應函轉該機關並通知申請人。除此等決定機關外，我國政資法並無進一步規範可能的監督執行或受理內部協調之專責機關。換言之，政資法僅定有決定機關，並無其他行政內部監督或協調機關，而是留待申請人所提之行政救濟以為司法審查。欠缺專責監督與協調機關一點，除了導致若有不服時均湧向司法救濟外，對於行政部門歷年來秉持職務秘密如何轉向資訊公開之原則，難有澈底體認。另由於憲法法庭111年憲判字第13號健保資料庫一案中，憲法法庭認定現行個資法制及相關法規「欠缺個人資料保護之獨立監督機制，對個人資訊隱私權之保障不足，而有違憲之虞」，於個資法中遂有立法新增個人資料保護委員會之機關。而德國立法例係將資料保護與資訊自由同置於一機關共同為之，是否藉此機關對於個資與政資之組織法面向重新思考，於組織設計上有所安排。

有鑑於此，國內學界不無呼籲應取法於德國立法例<sup>157</sup>，應另設專

---

<sup>157</sup> 以下條文若未特別註明，即指德國聯邦資料保護法及聯邦資訊自由法。

責機關<sup>158</sup>。本計畫擬就此略作分析，以供借鏡。

## 二、聯邦個人資料保護暨資訊自由監察官(BfDI)

### (一) 立法背景與制度目的

在德國聯邦資訊自由法立法過程中，除了決定機關外，亦引進負責調解、協助與監督機關之建置。然而關於誰應擔任資訊自由官 (Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit) 一職，有相當不同的立法討論。依時任德國內政部主管聯邦資訊自由法制的 Heribert Schmitz/ Serge-Daniel Jastrow 的介紹，並無爭議的是，該聯邦個人資料保護暨資訊自由監察官的角色應如「申訴專員 (Ombudsmann)」一般，不具有決定權，而僅負責調解與協助。各邦的資料保護監察官 (Datenschutzbeauftragten der Länder) 主張應採取與聯邦資料保護監察官人事合一的制度 (Personalunion mit dem Bundesdatenschutzbeauftragten)，理由是此舉可避免官僚擴張並簡化行政流程，且於各邦實務中並未出現問題，並且舉法國立法例為反證，在法國資訊自由與資料保護監察官分屬不同機構，結果卻彼此提起訴訟、爭執不斷。但亦有不同意見認為，資訊自由與資料保護之間存在利益衝突，這種衝突應在組織層面上明確體現出來。瑞典的經驗則被視為成功範例—該國明確區分資料保護機構與國會申訴專員 (Parlamentarischer Ombudsmann)，且運作良好<sup>159</sup>。對此，最終德國立法者於 2005 年聯邦資訊自由法制定時，考量了外國及各邦經驗後，採取了「職務擔當者同歸一人」(Personalunion der Amtswalter) 的立法例，因此聯邦個人資料保護暨資訊自由監察官 (全名：Bundesbeauftragte\*r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,

---

<sup>158</sup> 如林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度 – 以台灣與德國法制之比較為中心，台灣行政法學會主編，資訊法制/ 土地規劃與損失補償之新趨勢，2010 年 9 月，頁 169 以下。

<sup>159</sup> Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 994.

BfDI<sup>160</sup>; Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information) 同時肩負資料保護與資訊自由兩種監督功能，其目的在於「透過貼近公民的機制，於資訊自由與資料保護間取得平衡」(bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen kann)<sup>161</sup>。

聯邦個人資料保護暨資訊自由監察官原本是於 1977 年 1 月 27 日制定之聯邦個人資料保護法 (Bundesdatenschutzgesetz，簡稱 BDSG) 規定下，於 1978 年 1 月 1 日該法生效後所設置聯邦層級之個人資料保護監察官 (Bundesbeauftragter für den Datenschutz，簡稱 BfD)，負責監管聯邦公務機關及非公務機關 (私人) 因電信或郵務服務而獲悉之個人資料。而 2006 年 1 月 1 日聯邦資訊自由法 (Informationsfreiheitsgesetz，簡稱 IFG，相當於我國的政府資訊公開法) 生效後，由於原 BfD 也兼負保護資訊自由之任務，因此改稱聯邦資料保護暨資訊自由監察官，即 BfDI。於個資保護領域之權限，依歐盟個人資料保護規則第 57 條及聯邦個人資料保護法第 14 條之規定主要有：於管轄範圍內監督歐盟個人資料保護規則、聯邦個人資料保護法及其他所掌個資保護相關規範之執行情況；與個資處理相關之風險、規範、保護措施及權利之宣導；提供聯邦議會、聯邦參議院、聯邦政府及其他機關關於個資保護相關立法與行政措施之諮詢；於管轄範圍內提高責任人 (Verantwortlicher; controller) 對其個資保護義務之認識；以及處理資料主體 (betroffene Person; data subject) 或個資保護協會之申訴；與各邦及歐盟其他監管機關協調合作，包含資訊交換與職務協助；調查與監管之執行。此外，BfDI 得向聯邦議會或其委員會、聯邦參議院、聯邦政府及其他機關，乃至於公眾發表意見，提出

---

<sup>160</sup> 本研究脈絡中，由於資訊自由官與資料保護官係指同一人，只是表達在不同領域中的不同職務職稱。為了明確起見，爰將 BfDI 一詞譯為「聯邦資料保護暨資訊自由監察官」，而簡稱為「聯邦監察官」，以下若指涉此一職位時即簡稱為「聯邦監察官」，強調資訊自由領域時即稱為「資訊自由監察官」，若僅指涉資料保護，則稱為「資料保護監察官」。

<sup>161</sup> BT - Drs. 15/4493, 17.

自身觀點<sup>162</sup>。

德國聯邦資訊自由法第 12 條所設立之資訊自由監察官，係依斯堪地那維亞模式設計的申訴監察官，其職責在於蒐集資訊與提供諮詢，但不得自行作出具拘束力之決定。監察官能作出的「決定」，最多僅限於「提出指摘」(Beanstandung)<sup>163</sup>。依德國學者的介紹，德國立法例實與英國模式下的 Information Commissioner (資訊監察官) 有別，英國法下之資訊監察官具有實際決定權，得直接裁定某項資訊是否應予公開，若行政機關不同意，則須自行向法院提起救濟<sup>164</sup>。相較之下，德國聯邦資訊自由監察官在資訊自由領域的權限雖然較為有限，但此種限制在德國學理上評價卻是認為反而更為符合其制度定位。蓋其被賦予的任務在於制度性強化資訊自由權。如 Schnabel 指出，由熟悉聯邦資訊自由法及行政機關運作的聯邦資訊自由監察官接受人民申訴，提供免費協助，藉由申訴此一低門檻救濟途徑強化當事人的主觀權利保障。理想情況下，資訊自由監察官可透過協調達成爭議的共識性解決方案 (konsensuale Lösung des Streits)，從而避免可能的訴願或訴訟程序，進而減輕法院負擔。此外，共識解決能避免當事人一方產生被支配感，因此具有程序正義上的優勢<sup>165</sup>。而 Schoch 則指出，倘無涉具體個案，聯邦資訊自由監察官亦可提供聯邦資訊自由法於適用面向上客觀法上行政監督之效，行政機關可由此獲得關於聯邦資訊自由法之一般性知識，而聯邦資訊自由監察官亦可藉此取得行

---

<sup>162</sup> 參陳陽升，Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)，臺灣人工智慧行動網，<https://ai.iias.sinica.edu.tw/glossary/bfdi/>，(最後瀏覽日：2025/12/18)

<sup>163</sup> 關於「指摘」之權限，係源自於資料保護法的制度工具，依德國資訊自由法第 12 條第 3 項，亦可於資訊自由領域中加以運用。此係 BfDI (聯邦資料保護與資訊自由監察官) 在發現被監督機關違反法律規定時，以正式意見形式指出並要求改正的行為，此一指摘並非行政處分，而是一種具有指摘與糾正性質的監督性意見，目的在於促使受監督機關自我修正。具有指明違法並予以糾正之意，但不具強制執行力，無權作出命令或強制改正，故譯為「指摘」一詞，保留其通知行為之意，又不至於誤導為具外部法律效力之「糾正」。

<sup>164</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 2.

<sup>165</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 2.

政實務上有意義之資訊，從中可對諮詢或監督行為有所助益<sup>166</sup>。就此而言，欲對於此一人事合一之制度予以評價，或許得先充分掌握其制度內涵與權限後，始得較為公允的評價。

## （二）資料保護與聯邦資訊自由監察官之法律地位

由於聯邦資訊自由監察官一職係由資料保護監察官兼任（聯邦資訊自由法第 12 條第 2 項參照），其選任與任期依聯邦資料保護法第 11 條第 1 項及第 3 項為之<sup>167</sup>：聯邦監察官由聯邦議院依聯邦政府提名，以多數票選出；由聯邦總統依該選舉結果任命之。當選人須具備資料保護專業知識，並具有法官資格或高級行政官資格，且年滿 35 歲。但不無遺憾的是，無論是在資料保護法或聯邦資訊自由法中均未要求具備特定的資訊自由領域專業背景，致使聯邦資訊自由監察官的角色功能有被邊緣化的疑慮<sup>168</sup>。聯邦監察官與聯邦間為公法上之職務關係（聯邦資料保護法第 12 條第 1 項）；如聯邦監察官有重大失職（schwere Verfehlung），或已不再具備履行其職務所需的資格，則聯邦總統應依聯邦議院議長的提議，將其免職（聯邦資料保護法第 12 條第 2 項第 3 句）<sup>169</sup>。聯邦監察官於執行職務時完全獨立，不受任何外部指示（聯邦資料保護法第 10 條第 1 項）。此項規定亦與歐盟資料保護基本規則第 52 條第 1 項所要求之「完全獨立性」一致<sup>170</sup>。此處

---

<sup>166</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 5.

<sup>167</sup> 其規定，「(1) 德意志聯邦議院依聯邦政府的提名，不進行討論即對候選人進行選舉，須獲得其法定議員人數過半數的支持。當選者由聯邦總統任命。聯邦監察官在當選時必須已滿 35 歲，並必須具備履行其職務與行使其權限所需的資格、經驗與專業能力，特別是在個人資料保護領域。尤其是，聯邦監察官必須具有由相關實務經驗所累積的資料保護法知識，並具備擔任法官或高級行政職務的資格。」（...）「(3) 聯邦監察官的任期為五年，並得連任一次。」

<sup>168</sup> 其餘批評，可參 Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 6. 氏認為其資格要件之內容更像是一則「辦事員職缺公告」，而非「具 B11 級薪資的獨立機關首長任用標準」。立法者忽略了：機關首長的任用標準不應以最優秀的承辦人為準。

<sup>169</sup> 就此即連結至歐盟資料保護基本規則第 53 條第 4 項之規定，可參 Körffer, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 12 BDSG, Rn. 2.

<sup>170</sup> Ziebarth, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2022, § 10 BDSG, Rn. 2.; Körffer, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 52 DS-GVO, Rn. 1 ff.

聯邦資料保護法之修正，係源自於歐盟法院對於德國資料保護監督機關獨立性不足之質疑，歐盟法院指出，僅具功能性獨立 (funktionelle Unabhängigkeit) 並不充分，監管機關必須擁有足以確保「不會產生任何政治干預之可能性」的獨立性<sup>171</sup>。雖然歐盟法上的要求並不直接適用於聯邦監察官作為「資訊自由監察官」之職務，但由於聯邦資料保護法第 10 條對聯邦監察官的地位並未區分其資料保護與資訊自由兩種職責，再加上其法律地位為一體，因此該條所確立的完全獨立原則，同樣適用於聯邦監察官在資訊自由領域的職務行使<sup>172</sup>。除獨立性保障外，依聯邦資料保護法第 13 條規定，監察官本人及其職員皆享有拒絕證言權<sup>173</sup>；此外，亦受職務兼差限制、贈與申報義務以及保密義務等規範所拘束<sup>174</sup>。

---

<sup>171</sup> EuGH, Urteil vom 9.3.2010 - Rs. C-518/07, MMR 2010, 352 Rn. 36.

<sup>172</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 7.

<sup>173</sup> 此係保障聯邦監察官與告密者、舉報人間之信任關係，屬制度性保障，而不限於資料保護事項，亦適用於資訊自由監督範疇。但學理與實務一致認為，在資料保護領域，資訊提供者保護的重要性遠高於資訊自由領域。Vg. Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 9.

<sup>174</sup> 中譯德國資料保護法第 13 條權利與義務「(1) 聯邦監察官必須避免所有與其職務任務不相容的行為，並且在其任期內不得從事任何與其職務不相容的有給或無給活動。特別是，聯邦監察官除其本職外，不得擔任任何其他支薪公職，不得經營商業活動或從事職業，亦不得屬於以營利為目的之企業的管理機構、監事會或管理委員會，亦不得屬於聯邦或邦的政府或立法機關。她或他不得接受報酬提供訴訟外的意見書。(2) 聯邦監察官必須將其因職務而收到的禮物通知聯邦議會議長。議長決定該等禮物的處置，並得制定相關程序規範。(3) 對於因其聯邦監察官身分而向其託付事實之人，以及該等事實，聯邦監察官有權拒絕作證。此權利同樣適用於聯邦監察官的工作人員，惟是否行使該權利由聯邦監察官決定。在聯邦監察官享有拒絕作證權的範圍內，不得要求其提交或交付卷宗或其他文件。(4) 聯邦監察官在任期屆滿後亦負有對其因職務而知悉的事項保守秘密之義務。但此不適用於職務上往來的通知，或對於顯而易見或依其性質無需保密的事實。聯邦監察官依職責判斷是否及在何種程度上就此類事項於法院內或法院外作證或發表聲明；若其已不在職，則須取得現任聯邦監察官之同意。法定的犯罪通報義務以及在自由民主基本秩序受到威脅時致力於其維護的義務不受影響。對於聯邦監察官及其工作人員，不適用《稅務法典》(AO) 第 93、97 與 105 條第 1 項、第 111 條第 5 項連結第 105 條第 1 項以及第 116 條第 1 項。但若財政機關為進行涉及稅務犯罪的程序及其相關稅務程序，且對追訴具有強制性公共利益，或為處理義務人或其受僱人之故意不實陳述而需要取得資訊時，則上述不適用之規定不再適用。若聯邦監察官查明資料保護違規，她或他有權通報該違規並通知受影響之人。(5) 聯邦監察官得作為證人作證，但下列情形除外：作證將損害聯邦或某一邦的利益，特別是損害德意志聯邦共和國的安全或其對外關係；或作證將侵犯基本權利。若作證涉及正在進行或已終結，且可歸屬或可能歸屬於聯邦政府核心行政自主領域的事項，聯邦監察官僅能在與聯邦政府協商後作證。《聯邦憲法法院法》第 28 條不受影響。(6) 第 3 項及第 4 項第 5 至第 7 句準用於各邦負責監督資料保護規範遵守情形的公法機關。」

由於前述之職掌與獨立性地位，德國學者 Katharina Goldberg 即提醒，資料保護與資訊自由監察官與其他德國法上政治性專員職位，如國防專員、整合專員等即有不同。制度上被稱為「專員(Beauftragte)」<sup>175</sup>的人員與機關，其職務內容、權限以及法律地位皆有所不同。而資料保護與資訊自由監察官的地位基於法律所明定，並不受任何部會或議會之專業監督、職務監督或法律監督，換言之，排除各種形式的監督機制<sup>176</sup>。資料保護與資訊自由聯邦監察官係依聯邦資料保護法第 8 條第 1 項所設之最高聯邦機關，與各聯邦部會具有平行地位。在該機關內部，資訊自由處與首席官員 (Leitender Beamter) 處於同一層級<sup>177</sup>。

### （三）德國聯邦資訊自由監察官之任務與權限

#### 1. 向資訊自由監察官提出申訴

依聯邦資訊自由法第 12 條第 1 項規定，任何人若認其依本法享有之資訊取得權受侵害，皆得向聯邦資訊自由監察官提出申訴。提出申訴之目的在於促進非法院訴訟的爭端解決，但該程序並非同法第 9 條第 4 項所定訴訟的先決條件，亦未具體規定申訴有何法律效果<sup>178</sup>。以下即簡述其要件：

##### （1）申訴之合法性要件

###### A. 任何人

該條係賦予自然人及私法人一項主觀公權利，使其得向聯邦資訊自由

---

<sup>175</sup> 為了區別起見，爰將 BfDI 一詞譯為「聯邦資料保護暨資訊自由監察官」，而簡稱為「聯邦監察官」

<sup>176</sup> Katharina Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 373 f.; auch Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 7a.

<sup>177</sup> Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 374.

<sup>178</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 10.; Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 374.

監察官提出申訴；至於公法上的法人，則依立法理由應排除適用；同樣地，無法人資格的公民團體或協會（如公民倡議組織）亦被排除在外<sup>179</sup>。但更具爭議的是，主張因他人獲准或擬准資訊公開而受到權利侵害之人，依本條明確之法律文義，並不享有依本條項向聯邦監察官申訴之權利，蓋該條規定僅適用於「認其資訊取得權受侵害」之人，而非「因資訊取得而受侵害」之第三人<sup>180</sup>。若某人的權利是因他人獲得資訊而受損，則其並非第 12 條第 1 項的適用對象。但依立法理由，立法者原意所指涉之「任何人」亦包括第三人<sup>181</sup>；且若排除第三人，亦與聯邦監察官所負任務，亦即透過調解化解爭議，適度衡平所影響之權利，有所牴觸。學理上有主張，受影響之第三人可依舊聯邦資料保護法 21 條向聯邦監察官提出申訴，惟此一途徑僅保護資料保護法上之當事人，並不及於其他權利。因此文獻上多數見解傾向於直接將第 12 條第 1 項適用於第三人；惟方法論上較為正確的應屬，參酌立法理由所揭示之立法目的，以及三方行政法律關係中程序法上武器平等之合憲性解釋，以類推適用的方式擴及第三人。於立法論上則是建議可修正為「若其認為依本法所享有之權利受到侵害」(wenn er seine Rechte nach diesem Gesetz als verletzt ansieht)<sup>182</sup>或是刪除「關於資訊取得」(auf Informationszugang) 之字句，俾使將申訴權擴及至第三人亦得提起<sup>183</sup>。

至於負有提供資訊之義務人，則非此處得提出申訴之任何人。資訊提供義務機關（auskunftspflichtige Stellen）不得向聯邦監察官提出申訴。蓋這些機關本身即負有適用本法的義務，亦即法之適用操之在

---

<sup>179</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 11.

<sup>180</sup> 依德國資訊自由法第 2 條第 2 款之立法定義，「第三人係指個人資料與其他資訊相關聯之人」(jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen)。此即如同本計畫先前所示，第三人係指涉政府資訊中所含個人資料之個資主體。

<sup>181</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 17.; auch Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 18.

<sup>182</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 20.

<sup>183</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 12.

己，不可能因自身的法律見解或解釋而成為「受侵害者」。但這些機關仍可就具體的法律解釋問題諮詢聯邦監察官的意見，但此類情形並不構成第 12 條第 1 項意義下的「申訴」<sup>184</sup>。

### B. 受侵害之主張

申訴人必須認為其資訊取得權受到侵害，因此必須存在個人且具體關聯性 (persönliche und konkrete Betroffenheit)。這與德國行政訴訟法中普遍適用的「禁止人民訴訟原則 (Verbot der Popularklage)」一致。欲符合此一要件，必須已正式提出資訊申請或於提出申請前，行政機關已明確告知申請人其申請將被拒絕。若非基於申請或參與進行中之程序，則無申訴之適用。聯邦監察官並無義務應任何人之申請，針對抽象法律問題撰寫意見書或處理假設性案件<sup>185</sup>。

至於是否實際受有權利侵害，則屬聯邦監察官之審查事項，此類似於行政訴訟針對合法行政處分提起，其訴訟應為無理由，而非不受理之審查。第 12 條第 1 項之申訴，只需申訴人主張存在權利侵害之可能性，且該主張並非全然不合理即可<sup>186</sup>。

### C. 限於聯邦資訊自由法之保障範圍

此外，此一申訴權必須限於主張依聯邦資訊自由法所保障之資訊取得權，此處涉及的是，若有其他法規範亦有規定此一資訊取得權時，是否亦得以此處之申訴為之。於此至少必須存在是否涉及資訊自由法所規範之權利基礎而定，若僅依其他法律為之（如消費者資訊法、環境資訊法或各邦資訊自由法）主張其請求權，且該案件已排除聯邦資訊自由法之適用，則此處之申訴即屬不合法。關於改善或優化

---

<sup>184</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 21.; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 15.

<sup>185</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 13.; Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 2.

<sup>186</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 27.; Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 14.

聯邦資訊自由法的建議，亦不屬於申訴範圍<sup>187</sup>。

## (2) 申訴之形式、期間與內容

聯邦資訊自由法對於申訴的形式、期限或內容並未設定任何具體要求，亦免收任何費用。申訴可不拘形式提出，意指可以透過任何可想像的溝通方式提出，例如書面文件、電子郵件、傳真、電話，或親自到場陳述。為避免爭議或誤解，建議仍應以某種方式確定事實經過，留下可供確認的紀錄。至於是否應提供姓名和地址，以確認身分一點，多數見解肯認其必要性<sup>188</sup>。但 Schnabel 與 Schoch 均認為，原則上匿名申訴是允許的，蓋並無任何合理理由能反駁，為何在無法確認申訴人身分的情況下，就不能對其所提具體事項作出答覆，特別是考量到提出申訴免費，以及資料保護法上蒐集個人資料限於履行目的所需之最小限度，蒐集個人資料本身即屬資訊自決權之侵害，匿名或假名化申訴應可容許<sup>189</sup>。但若申訴人主動表明其並非在原資訊自由行政程序中受損害者，則聯邦監察官得不予以處理，因為申訴權僅屬於認為自己權利受侵害之人。

另聯邦資訊自由法並未設有申訴期間，因此在任何時點都可以向聯邦監察官提出申訴，即使是在法定的訴願與訴訟期間屆滿後，甚至是確定敗訴後亦可提出<sup>190</sup>。

再者，本條亦未對申訴內容有任何明確要求。然而，基於事理仍可歸納出若干最低限度的要求。申訴內容至少必須具體到足以使聯邦監察官能夠處理該案件。也就是說，事實情況必須被足夠清楚敘述，以便至少能大致掌握糾爭案件所涉及的事項；同時申訴人必須對

---

<sup>187</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 16, 13.

<sup>188</sup> Vgl. Schoch, IfG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 29 Fn. 97. 而 Schoch 所著一書先前版本亦同此。

<sup>189</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 18.; Schoch, IfG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 29a.

<sup>190</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 18.; Schoch, IfG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 33.

於對其申請之處理是否合法有所懷疑，並請求聯邦監察官予以相應審查，即為已足<sup>191</sup>。

### (3) 申訴之效力

向聯邦資料保護與資訊自由監察官提出的申訴程序，是法院外爭議解決 (außergerichtliche Streitschlichtung) 的一種方式，但其法律效果在聯邦資訊自由法中並未予以明定，對此規範漏洞，則須回溯於請願權之一般原則 (allgemeine Grundsätze des Petitionsrechts)<sup>192</sup>。申訴係與法定救濟途徑 (訴願及行政訴訟) 並列存在，向聯邦監察官提出申訴並非提起訴訟之實體判決要件，亦不會中止救濟期間之進行。在救濟教示中，除了訴願外，尚應一併提及可向聯邦監察官提出申訴之選項，但應明確註明，以免申請人有所誤解<sup>193</sup>。

至於司法與聯邦監察官間的關係亦屬明確：在法治國家中，對法律解釋作出具有拘束力之決定的權限，專屬於法院。因此，聯邦監察官在提供法律見解時，有義務考量法院對聯邦資訊自由法的解釋。其不得在明知法院已有明確見解的情況下，仍要求或建議資訊義務機關採取違反法院既有法律適用的行為，而不提及該相反之裁判。當然，聯邦監察官仍可自由地批評法院判決，或透過法律學術出版物，試圖影響、推動司法見解之變更。但在實務上，傳達相關裁判見解乃是其最重要的任務之一<sup>194</sup>。

---

<sup>191</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 19.

<sup>192</sup> Schoch, IfG, 3. Aufl., 2024, § 12 Rn. 37.

<sup>193</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 20. 對於法院外救濟與司法救濟（亦即提起課予義務訴訟）並存的制度設計，學說上雖有質疑，但 Schnabel 指出，若因聯邦監察官介入而使主管機關最終同意申訴人的請求，則訴訟可能因此失去訴的利益，但因行政訴訟通常需經相當之前置期間，在實務上多會發生在第一次言詞辯論之前，而減輕負擔本是聯邦監察官之職責之一。反之，若法院採取與聯邦監察官不同評價之判決，此乃制度本質，並不會損及聯邦監察官之聲譽。

<sup>194</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 22.

對於申訴之處理，法律上並未明定期限，但聯邦監察官必須受理該申訴並審查是否具有管轄權，若確認有管轄權後，即應就申訴內容實質審查，並依合義務裁量決定後續措施。申訴人有權獲致關於審查結果之通知。若聯邦監察官未告知其結果，則得提起訴訟，請求法院命其作出決定。但由於聯邦監察官之行為無涉行政處分，故此處可採取之適法訴訟類型為一般給付訴訟<sup>195</sup>。但法院對於聯邦監察官所為決定之實質審查常因欠缺訴訟權能而告失敗，蓋其決定通常不具有實質效力。依德國法院實務見解，申訴人無權要求特定決定，尤其無權要求聯邦監察官發出指摘意見。但基於有效權利救濟，若聯邦監察官因不當或歧視性考量而拒絕受理或作出否定決定，則仍屬違法行為<sup>196</sup>。

## 2. 監督任務

如前所述，由於組織上同一之故，若干關於資料保護聯邦監察官之規定，亦適用於聯邦資訊自由監察官。德國聯邦資訊自由法第 12 條第 3 項規定：「聯邦資料保護法於 2018 年 5 月 24 日生效版本中，有關聯邦資料保護監察官監督任務(第 24 條第 1 項與第 3 至第 5 項)、指摘(第 25 條第 1 項第 1 款與第 4 款、第 2 句以及第 2、3 項)，以及其他任務(第 26 條第 1 至第 3 項)之規定，均準用於聯邦資訊自由監察官。」值得留意的是，此等規定係採用了「靜態指示」(statische/starre Verweisung) 之立法技術<sup>197</sup>，而指引至 2018 年 5 月 24 日生效版本之舊版聯邦資料保護法，因而實則指向已廢止的條文。如此的立法技術多少令人遺憾，蓋其加深了外界的印象：亦即聯邦資

---

<sup>195</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 23. 一般性討論請願之處理原則，可參 Diesterhöft, Petitionen an Kollegialorgane der Verwaltung, NVwZ 2020, 1808 ff.

<sup>196</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 24.

<sup>197</sup> 關於靜態與動態指示之準用條款說明，可參張志偉，行政執行法公法上金錢給付義務準用條款之檢視，行政罰法與相鄰行政法關係，2021 年 2 月，頁 205 以下。

訊自由監察官的任務只是資料保護的「附屬功能」<sup>198</sup>。相較於在資料保護領域中，依歐盟資料保護基本規則第 58 條規定，聯邦資料保護監察官所享有的調查權、糾正權、核准權與諮詢權，明顯較資訊自由領域更為廣泛。依同規則第 58 條第 2 項規定，資料保護領域的糾正權包括警告、訓誡、命令、限制、禁止、指令、撤銷、處以罰鍰及暫停資料傳輸等措施。其中，只有警告與訓誡非屬行政處分。相較之下，在資訊自由領域中，聯邦資訊自由監察官的職權僅限於監督任務、指摘意見與其他任務，且此等行為均不具行政處分性質<sup>199</sup>。

再者，聯邦資訊自由法第 12 條第 3 項所賦予的權限與第 12 條第 1 項申訴程序間，並不存在必然關聯。換言之，聯邦監察官並不因當事人提出申訴而必須行使第 12 條第 3 項所賦予的權限；同樣地，聯邦監察官也無須等待任何申訴的提出，即可依第 12 條第 3 項主動行使該權限<sup>200</sup>。

就監督任務部分係援引舊聯邦資料保護法（BDSG a.F.）第 24 條第 1 項及第 3 至第 5 項的規定。依舊聯邦資料保護法第 24 條第 1 項<sup>201</sup>，聯邦監察官得以並且必須監督聯邦公共機關是否遵守資料保護法及其他資料保護相關法規的規定，此等規範包括法律、法規命令、行政規則，甚至包括基本權利<sup>202</sup>。由於聯邦資訊自由法第 12 條第 3 項明定該條文「準用」適用於資訊自由領域，故此監督功能即可延伸至資訊自由。此一監督任務係屬無繫屬具體事件之監督（anlassunabhängige Kontrolle），聯邦監察官可主動為監督與檢查，因此此處所為監督功能實際上屬於客觀的法律監督（objektive

---

<sup>198</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 34.

<sup>199</sup> Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 375 f.

<sup>200</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 37.

<sup>201</sup> 其規定「(1) 聯邦資料保護和資訊自由監察官應監督聯邦公務機關遵守本法及其他資料保護規定的情況。」

<sup>202</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 40.

Rechtskontrolle)。包括對資訊取得權之確保予以監督、檢查公共利益保護是否恰當、依法律應受保護之第三人利益，並監督其他依聯邦資訊自由法所應遵守的條款，如第 9 條第 1 項之法定期限遵守，第 10 條之費用收取標準，以及第 7 條第 3 項第 1 句所規定的資訊提供形式等<sup>203</sup>。再者，除聯邦資訊自由法外，尚有其他無條件之資訊請求權，如環境資訊法、消費者資訊法，在學理上一般亦認為屬聯邦監察官之監督任務之列<sup>204</sup>。換言之，聯邦監察官有權監督任何涉及資訊自由規範之違反行為，而不受限於資訊自由法本身的適用範圍。

依舊聯邦資料保護法第 24 條第 3 項<sup>205</sup>，聯邦監察官之監督權限擴及聯邦法院，但僅限於其行使行政事務時。依聯邦資訊自由法第 12 條第 3 項之準用，聯邦法院在履行行政任務時，亦屬聯邦資訊自由法之適用範圍。

依舊聯邦資料保護法第 24 條第 4 項<sup>206</sup>，受監督之機關有協助聯邦監察官之義務。聯邦監察官本人及其工作人員有權就所有相關提問問題獲得答覆，查閱一切文件資料，並得進入所有辦公場所。此列舉並非窮盡性，而僅屬例示性規定。此即顯現聯邦監察官有權監督其他機關，因此立法上有明定受監督機關協助義務之必要<sup>207</sup>。依第 24 條第 4 項第 3 句之規定，對下列機關之監督須符合更高要求：即憲法保護局（Verfassungsschutzbehörden）、聯邦情報局（Bundesnachrichtendienst）、軍事反情報局（Militärischer

---

<sup>203</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 39.

<sup>204</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 40.

<sup>205</sup> 其規定，「聯邦法院僅在其從事行政事務時，始受聯邦監察官的監督。」

<sup>206</sup> 其規定：「聯邦的公法上機關有義務在聯邦監察官及其受其指派之人履行職務時提供協助。在此範圍內，特別應：就其提出的問題提供資訊，並允許查閱所有文件，特別是所儲存的資料以及與第 1 項所述監督相關的資料處理程式；在任何時候允許進入所有辦公場所。第 6 條第 2 項及第 19 條第 3 項所列之機關，僅對聯邦監察官本人及其以書面特別指派之人提供協助。對於這些機關，第 2 句不適用，若上級聯邦機關在個案中認定提供資訊或准許查閱將危及聯邦或州之安全。」

<sup>207</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 43.

Abschirmdienst)，以及若涉及聯邦安全者，國防部轄下其他機關（舊資料保護法第 19 條第 3 項）。此外亦包括檢察機關、警察機關及財政行政機關，若其於稅務通則（Abgabenordnung）適用範圍內，為監督與稽查目的而儲存個人資料（舊資料保護法第 6 條第 2 項）。這些機關僅能由聯邦監察官本人或其以書面特別授權者進行監督<sup>208</sup>。因此在德國實務上，遇有特定安全相關領域（sicherheitsrelevante Bereiche）時，受監督機關的協助義務以及聯邦監察官的監督權限均受有限制。但學理上有認為，賦予文件閱覽權是確保有效監督的重要前提，而對其設限，等同於削弱聯邦監察官的整體地位，並顯示一種「難以合理化的不信任」<sup>209</sup>。依舊資料保護法第 24 條第 5 項規定<sup>210</sup>，聯邦監察官應將其監督結果告知該公法上機關，並得附帶提出改進或排除發現之缺失的建議。若受監督機關拒絕提供協助，聯邦監察官無權自行強制執行或訴請法院命令。其唯一手段是施加政治壓力，並透過行政首長促使採取相應措施。

### 3. 指摘

「指摘」(Beanstandung，或譯為「糾正」)<sup>211</sup>是一項源自資料保護法的制度工具，依聯邦資訊自由法第 12 條第 3 項，亦可於資訊自由領域中運用。指摘是一種正式程序 (förmliches Verfahren)，其運作階段如下：首先，聯邦監察官必須因一項申訴或非因特定事件而展開之主動監督，發現有違反聯邦資訊自由法的情形，即可為指摘意見。聯

---

<sup>208</sup> Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 376.

<sup>209</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 44.

<sup>210</sup> 其規定，「聯邦監察官應將其監督結果告知該公法上機關。其並得附帶提出改善資料保護之建議，特別是針對在個人資料處理或使用上發現之瑕疵提出改進意見。本法第 25 條不受影響。」

<sup>211</sup> “Beanstandung”之譯詞係指聯邦資料保護與資訊自由監察官在發現被監督機關違反法律規定時，以正式意見形式指明並要求改正的行為。其並非行政處分，而是一種具有指摘與糾正性質的監督性意見，目的在於促使受監督機關自我修正，應兼具指摘、確認違法 (Rüge/Feststellung eines Rechtsverstoßes) 的功能，以及糾正、改善建議 (Empfehlung zur Abhilfe) 的功能，但不具強制執行力。因此在資訊自由與資料保護的脈絡中，「Beanstandung」或可譯為「指摘」，蓋聯邦監察官並無權發出命令或強制改正，亦即並非指令權之概念，其行為屬於監督性意見而非行政處分或命令。「指摘」一詞應可涵蓋發現問題之通知行為，又不會誤導為監察院所職掌的「糾正」。

邦監察官必須敘明相關事實並作出法律評價。對於聯邦機關，應向其所屬之最高聯邦主管機關提出指摘；對於直接受聯邦監督的公法人、公共事業機構及基金會，以及此類機構的聯合組織，則應向其理事會或其他具有代表權之機關提出指摘。聯邦監察官並須設定一個期限，要求該機關提出意見。在間接國家行政的情況下，依舊資料保護法第 25 條第 1 項第 2 句<sup>212</sup>，並應將該違規行為通報給主管監督機關<sup>213</sup>。

是否作成指摘，繫於聯邦監察官之裁量<sup>214</sup>，即使起因於申訴，申訴人亦無權要求聯邦監察官必須作出指摘。指摘意見是監察官最強烈的譴責手段，惟因其不具規範內容，故並非行政處分。其效力主要源於負面的公眾輿論影響，因此對指摘意見不得提起任何法律救濟<sup>215</sup>。依舊資料保護法第 25 條第 2 項，聯邦監察官得視情況免於提出指摘意見，或放棄要求被監督機關提出意見，特別是在缺失輕微或已

---

<sup>212</sup> 舊資料保護法第 25 條規定，「(1) 若聯邦資料保護與資訊自由監察官發現有違反本法規定、其他有關資料保護規定，或在處理或使用個人資料時存在其他缺失者，應提出指摘 (Beanstandung)：

1. 對於聯邦行政機關，向其所屬之主管最高聯邦機關提出；
2. 對於聯邦鐵路資產管理局，向其局長提出；
3. 對於依據法律由「德意志聯邦郵政特別財產」轉制而成之企業，在其依《郵政法》仍享有專營權期間，向其董事會提出；
4. 對於聯邦直屬之公法人、公共法上機構與基金會，以及此類機關之聯合體，向其董事會或其他有代表權之機關提出。

並應要求其於監察官所定之期限內提出意見。在第 1 項第 4 款所列情形中，監察官應同時通知主管監督機關。

(2) 監察官得免於提出指摘，或放棄要求受影響機關提交意見書，特別是在瑕疵屬輕微或已經排除的情況下。

(3) 意見書中應包括因監察官指摘而採取之措施之說明。第 1 項第 4 款所列機關，應同時將其提交聯邦資料保護與資訊自由監察官的意見書副本，轉送給主管監督機關。」

<sup>213</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 47.; Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 377.

<sup>214</sup> 此處必須與資訊公開的行政程序相區別，申請人提出資訊公開之申請時，此一申請即界定了資訊取用之主題、內容與方式，若已屬資訊公開法之適用範圍，且資訊提供不違反優越之公共或私人利益時，行政機關即負有提供資訊之義務，並無裁量可言（不存在「資訊提供裁量」），所有可能的拒絕事由，必須明確依據法律所列舉之豁免事由。就此參 Gusy, Der transparente Staat, DVBl 2013, S. 944.

<sup>215</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 48 f.; Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 377.

經排除的情形下。依第 25 條第 3 項，被監督機關的意見書應說明因糾正意見而採取的措施，並且應同時送交主管監督機關。

但實務上，聯邦監察官對此手段之運用甚為謹慎，自 2014 年起，在資訊自由領域中再無任何指摘。依聯邦監察官對此解釋，一方面，係由於聯邦行政機關整體上已正確適用資訊自由法；另一方面，則是申請人對資訊取得權的興趣有所降低，或選擇直接訴諸司法途徑所致<sup>216</sup>。

#### 4. 其他任務

依聯邦資訊自由法第 12 條第 3 項準用條款之規定，聯邦資訊自由監察官同時承擔舊聯邦資料保護法第 26 條第 1 至第 3 項所規定的其他任務<sup>217</sup>，但不包含與各邦資料保護與資訊自由監察官之合作義務，此部分係另由第 26 條第 4 項所規定，並未為準用條款所指引。就此而言，其他任務包括提交報告、主動資訊公開、對聯邦議會提供意見書與報告<sup>218</sup>。

依舊資料保護法第 26 條第 1 項，聯邦資料保護暨資訊自由監察官有義務每兩年提交一次業務報告 (Tätigkeitsbericht)，並就重要發展事項進行說明。該報告的正式收件者是德意志聯邦議院。因此，業務報告也會以聯邦議會文件 (BT-Drucksache) 的形式公開出版；同時，該報告亦會由聯邦監察官在其官方網站上免費提供下載。實際

---

<sup>216</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 51.

<sup>217</sup> 舊資料保護法第 26 條規定，「(1) 聯邦資料保護與資訊自由監察官每兩年須向德國聯邦議院提交一份職務報告。她或他並應就資料保護領域的重大發展，向聯邦議院及公眾提供資訊。

(2) 聯邦議院或聯邦政府如有要求，聯邦資料保護與資訊自由監察官必須撰寫鑑定意見並提交報告。應聯邦議院、請願委員會、內政委員會或聯邦政府之要求，監察官並應調查聯邦機關在資料保護事項與程序上的相關線索。監察官得隨時向聯邦議院提出意見。

(3) 監察官得向聯邦政府及第 12 條第 1 項所列之聯邦機關提出改善資料保護之建議，並就資料保護問題提供諮詢。第 25 條第 1 項第 1 款至第 4 款所列之機關，如該建議或諮詢並未直接涉及其自身，仍須由監察官予以通知。

(4) 監察官並促進與各州中負責監督資料保護規定遵守情形之公部門，以及與第 38 條所定之監督機關之合作。第 38 條第 1 項第 4 句及第 5 句準用之。」

<sup>218</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG Rn. 52 ff.

上，公眾與聯邦議院相同，都是業務報告的主要受眾。此報告旨在促進公眾參與，監察官可在報告中指出自身工作成果與議題、向立法者提出改善法律狀況的建議，並指出其認為違法的行政行為。自 2020 年起，已不再單獨發布「資訊自由」業務報告，而改為發布合併的《資料保護與資訊自由報告》。Schnabel 指出，撰寫報告的目的並非要迫使聯邦監察官對其過去兩年的工作進行問責。反之，其目的乃在公眾參與之下，並依其自主設定的重點，主動報告自身的工作成果。藉此，聯邦監察官指出自身的工作成果，並向立法者提出改進法律架構的建議，藉此提醒行政機關其所認定的違法行政行為。透過此種方式所引發的公共討論與關注，在實務上往往能比精緻的法律論證更能促進法制改進。此外，聯邦議院也必須正式審視該報告，並就其意見作出回應<sup>219</sup>。

再者，依舊資料保護法第 26 條第 1 項第 2 句規定，聯邦監察官也有權向聯邦議會及公眾說明資料保護的重大發展。此一條文亦準用於資訊自由領域，但此一向公眾表意之授權條款，主要多於資料保護領域，蓋於此領域中多有涉及被監督單位的商業模式與基本權，而在資訊自由領域並不存在相同問題<sup>220</sup>。

依舊資料保護法第 26 條第 2 項第 1 句，聯邦監察官有義務提出意見書（Gutachten）與報告（Berichte）。意見書係指法律性評價，而報告則屬於事實性調查結果。聯邦監察官須就聯邦議院、請願委員會、內政委員會或聯邦政府之指示，調查聯邦公共機關相關事項，並得隨時向聯邦議院報告。依第 26 條第 3 項，監察官可就改善資訊自由提出建議並提供諮詢；若建議或諮詢涉及特定機關，應通知該機關。雖然這些憲政機關本身擁有眾多專家資源，但由於聯邦監察官具有獨立性，其法律評價被認為具備超越黨派立場的特質，並非所有專

---

<sup>219</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 54.

<sup>220</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 56.

家都能具備<sup>221</sup>。

#### （四）資料保護與資訊自由合一的組織法定位

##### 1. 組織法設計的初衷

德國聯邦資訊自由法第 12 條所確立之聯邦資訊自由監察官及其功能與權限之設計，係由聯邦資料保護監察官所兼任該職務，凡其功能權限相容者，關於資料保護監察官之相關規定亦準用於資訊自由監察官。德國法上此種將資料保護與資訊自由合一的組織設定，乍看之下似有令人不解之處，蓋初步觀之，資訊取用權之主張與實現屬於推展國家與人民間的資訊流動，而資料保護則旨在避免資訊交流（Kommunikation）<sup>222</sup>。倘若依此理解，兩者任務似乎呈現一種對立關係，同一位聯邦監察官，在同一案件中，理論上可能會以一種身分主張資訊應公開，另一種身分卻主張應予保護。

但德國學者 Gusy 則指出，此一理解恐怕是忽略了聯邦資料保護法的實際作用與保護方向，其核心任務並非阻礙國家與人民間的資訊傳遞；反之，其目的旨在追求合於基本權保障與資料保護下的合作關係，此一合作可以跨越國家與社會的傳統界線，也可以跨越不同機關或其職權範圍。特別是德國聯邦資料保護法制的焦點已逐漸從「資料隔絕」，轉向在資料最小與節制原則上，達成公私部門間的合作、法律與技術防護措施的結合，藉此確保在資訊處理與傳遞過程中仍維持足夠的資料保護水準。亦即，資料保護的目標乃是確保合法且受保護的資訊交流與互動，而非透過資料保護而阻斷交流<sup>223</sup>。

因此，國家與人民間的資訊交流與互動，不僅體現在法律上的基

---

<sup>221</sup> Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations-und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IfG Rn. 57.; Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 377 f.

<sup>222</sup> Kommunikation 一詞，字面上是溝通、交流之意，但在資訊行政法脈絡中，則係指涉國家與人民間的資訊（料）傳遞，一方面是資訊自由中的資訊提供或資訊互動；另一方面則是個資法中資料傳遞之意。

<sup>223</sup> Gusy, Der transparente Staat, DVBl 2013, S. 945.

本原則，也呈現於具體的條文設計。例如聯邦資料保護法中亦有對行政機關之資訊請求權<sup>224</sup>，亦有告知義務與受告知權之設計<sup>225</sup>。同此，資訊自由的脈絡中，亦非資訊自由與資料保護之對立關係，而是依其所涉個人資料之性質與類型，以及例外條件等不同情境，個案中利益衡量而定。因此 Gusy 即認定，讓此等衡量由同一位，而非分散由不同機關或組織予以監督，在制度設計乃屬合理之任務分配。從此一整合觀點出發，「資訊法、資料處理法與資料保護法」形成一個整體關聯。在此之下，其任務並非對立，而是互相關聯、功能互補的整體任務，負責統籌監督與確保一個兼顧資訊自由與資料保護的行政與人民間的資訊（料）互動秩序<sup>226</sup>。

## 2. 資料保護監察官與聯邦資訊自由監察官的角色差異

一般認為，資料保護監察官有以下三項基本功能：（一）行政自我監督機制，一般行政機關通常並不具備資料保護所需的特殊專業知識與技術，因此資料保護監察官具有「行政內部專業知識載體」（Träger von Sonderwissen in der Exekutive）的功能。（二）議會輔助機關（Hilfsorgan des Parlaments），資料保護監察官協助議會行使其對行政權之監督功能，因此遂成為議會監督機制之一環。（三）公民申訴或資料保護申訴監察官，就此而言，資料保護監察官係公民權益維護者的角色，與權利救濟保障密切關聯。尤其是，國家行為係以秘密方式侵犯人民權利而不為當事人所知時，例如國家所為之資料蒐集與處理活動。在此等情況下，人民往往無法具體主張權利侵害，因此資料保護監察官之監督行為可以發揮替代性的救濟功能<sup>227</sup>。

反之，聯邦資訊自由監察官與資料保護監察官的角色差異係源自於聯邦資料保護法與聯邦資訊自由法間所承擔的功能有別，資料保護

---

<sup>224</sup> 此如我國個資法第 10 條即保障「公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本」之請求權基礎。德國法上之依據則為舊資料保護法第 19 條至 21 條。

<sup>225</sup> 如我國個資法第 8 條及第 9 條；德國舊資料保護法第 33 條以下。

<sup>226</sup> Gusy, *Der transparente Staat*, DVBl 2013, S. 946.

<sup>227</sup> Gusy, *Der transparente Staat*, DVBl 2013, S. 947.

監察官的任務無法直接套用至資訊自由一類。其中最為關鍵的差異在於，依 Gusy 的分析，資料保護監察官的建置，是對司法救濟途徑在事實上或法律上受有限制的回應，但在資訊自由領域，並不存在類似的限制，於此並無秘密進行或隱蔽作為的情況。申請人所提申請一旦遭拒提供資訊，必然知悉該行政決定。因此在資訊公開的脈絡中司法途徑是開放無礙的。因此，聯邦資訊自由監察官的任務不可能具有替代司法救濟的功能，頂多只能擔任輔助司法救濟的功能，而此項輔助性功能，正是聯邦資訊自由監察官作為公民申訴機關（Ombudsmann/Bürgerbeauftragter）的重要任務；但資料保護監察官所具有憲法上正當性基礎之權利救濟功能，則是資訊自由監察官所未具備的<sup>228</sup>。

惟除此之外，在議會行使監督權時，聯邦資訊自由監察官（與資料保護監察官同）亦可扮演議會的輔助機關；在行政自我監督的面向上，亦可見兩者相似之處。雖然資訊自由不像資料保護多有涉及技術性或專業性的複雜程序，但就其行政內部監督而言，仍具有重大意涵：蓋其有助於在行政體系內建立一定程度的「透明意識」（Bewusstsein für Transparenz），取代過去的封閉傳統。誠如 Gusy 所言，聯邦資訊自由監察官作為一個專業性與跨領域性機構，其功能在於推動行政自我理解的轉變，並配合資訊自由法作為「實驗性立法」（experimentelle Gesetzgebung）的性質，需要對於制度運作的評估與改進（參見聯邦資訊自由法第 14 條<sup>229</sup>）。此一功能尤其關乎對新法條文的解釋與適用，因為其適用範圍與規範意涵尚待實務發展。由於聯邦資訊自由法包含大量的概括條款、不確定法律概念與裁量授權，其具體運用不僅影響司法實踐，更直接影響行政層面。資訊自由在此具有特別意義，尤應確立「公開為原則、拒絕為例外」的制度邏輯。然而，若每一次資訊請求皆須經過訴訟程序，此一原則便會落空。在該法的模糊與彈

---

<sup>228</sup> Gusy, *Der transparente Staat*, DVBl 2013, S. 947.

<sup>229</sup> 其規定，「聯邦政府應在本法失效前兩年向德國聯邦議院通報本法之適用情形。聯邦議院應在本法失效前一年，基於學術基礎對本法進行評估。」

性結構下，這種情形並非毫無可能。因此，即便「有限透明」(limitierte Transparenz) 允許在特定條件下拒絕資訊公開，但仍與「僅能透過法院取得資訊」的情況有著根本差異。由此可見，法律的具體適用對資訊自由的落實具有關鍵性意義。重點容或在於，在司法途徑之外，於行政實務中建立一套解釋與適用的常規，並使之成為運作慣例。此種規範化過程，最有可能在行政部門內部發生，而聯邦資訊自由監察官正是負責推動此一過程的核心機構。他們兼具專業機構與橫向協調機構的雙重功能，其中以諮詢功能與系統監督尤為重要。此處所謂監督，往往不僅是監督既有體系的遵守情形，而首先是協助建立並實施這些制度。在這一過程中，行政自我監督與司法補充性的外部監督彼此交會<sup>230</sup>。

而 Roßnagel 亦指出，資訊自決權的主觀權利面向，與當事人基於法治國下權利保障而存取行政檔案的模式高度契合；反之，資訊自決權長期受忽視的客觀權利面向（以自由民主為導向），則與資訊自由共同指向同一套資訊與溝通秩序，二者皆旨在促進公民參與，而此乃共和-民主國家存立之基石。更精確而言，此二者試圖建立公民與行政機關間的資訊平衡機制，質言之，資訊自決權限制行政機關蒐集個人資料的範圍，僅限於達成特定目的之必要程度；而資訊自由則在考量相衝突利益之前提下，將行政機關持有之資訊盡可能向公民公開。因此資訊自決權與資訊自由在目標設定上並無根本矛盾<sup>231</sup>。

### 三、美國「政府資訊服務處」(OGIS) 與「首席資訊官」(Chief FOIA Officer) 的職能

#### （一）美國資訊自由法之監督與救濟機制概說

最初，針對行政機關就政府資訊公開申請作成對申請人不利之決

---

<sup>230</sup> Gusy, Der transparente Staat, DVBl 2013, S. 948.

<sup>231</sup> Roßnagel, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, S. 18.

定，美國資訊自由法設計了行政申訴與司法審查兩種救濟機制。行政申訴係向機關首長尋求救濟，特色在於簡便以及迅速<sup>232</sup>。至於司法審查的訴權，則是資訊自由法明文賦予資訊公開申請人，該法明定聯邦地區法院管轄權，以禁止機構扣留機構記錄，並命令機構提供任何被不當扣留的記錄<sup>233</sup>，因此，提出資訊請求的申請人，如果其請求的部分或全部被拒絕，則有權向聯邦地方法院提起訴訟，強制要求公開被不當扣留的記錄。

資訊公開申請人通常必須在提起訴訟強制揭露資訊之前，用盡所有可用的行政救濟途徑。是以，為滿足用盡所有救濟途徑的要件，資訊自由法申請人必須依照相關機構的規定及時提起行政申訴。之所以通常要求用盡所有救濟途徑，是因為「為了讓相關機構有機會就此事善盡其裁量權與專業知識，並建立事實記錄以支持其決定」<sup>234</sup>，故用盡所有救濟途徑不被視為法定的管轄權要求，而是法理解釋的結果。因此，雖然申請人未用盡行政救濟途徑旋即提起司法救濟，法院通常會駁回其請求，但並不意味著法院一定得如此做<sup>235</sup>。

相較於行政申訴的決定，是由作成不利決定的同一個機關處理，無法做到充分有效的獨立監督，司法審查自然成為主要的監督糾錯途徑，特別是資訊自由法特別明文賦予管轄法院得以對機關做成的，不

---

<sup>232</sup> 最初資訊自由法關於申訴制度，僅單純規定「政府機關在收到依本節第（1）（2）或（3）款提出之資訊公開申請時，應在收到該申請後 20 天內（扣除週六、週日及法定假日和節日），決定是否准許公開資訊，並應即時通知政府資訊公開之申請人公開與否之決定及其原因，並告知申請人其有權針對駁回資訊公開申請之決定，向政府機關首長尋求申訴救濟。」「機關首長應在收到申訴之日起 20 個工作天內做成申訴決定」See 5 U.S.C. §§552(a)(6)(A)(i)- (ii)；2007 年的修法，則進一步規定提起申訴救濟的期間為不利決定做成後 90 日內，See 5 U.S.C. § 552(a)(6)(A)(i)(III)(aa).

<sup>233</sup> 5 U.S.C. § 552(a)(4)(B). 又，儘管法律規定應在 20 內做成申訴決定，但實際上申訴的處理期間遠長於此，2021 年的官方報告指出，在 118 個聯邦行政機關中，尚有 37 個機關留有應處理而未處理的積壓案件，而 2020 年全體聯邦機關做成申訴決定的平均時間，則長達 89 天。See OFF. OF INFO. POL'Y, U.S. DEP'T OF JUST., SUMMARY OF ANNUAL FOIA REPORTS FOR FISCAL YEAR 2020: HIGHLIGHTS OF KEY GOVERNMENTWIDE FOIA DATA 9 (2021), available at <https://www.justice.gov/oip/page/file/1393381/download> (last visited Nov. 18, 2025).

<sup>234</sup> See Oglesby v. Dep't of the Army, 920 F.2d 57, 61 (D.C. Cir. 1990) .

<sup>235</sup> See STEPHEN P., III GIDIÈRE, THE FEDERAL INFORMATION MANUAL: HOW THE GOVERNMENT COLLECTS, MANAGES, AND DISCLOSES INFORMATION UNDER FOIA AND OTHER STATUTES 320-21 (2d ed. 2013).

利申請人的決定進行「全面覆審」(de novo review)，看似制衡的力道頗強<sup>236</sup>，從而令司法審查看起來像是一個較為合適的救濟途徑。但觀察實務的裁判可窺見，法院似乎自始就不太願意針對資訊公開的案件進行深度的檢視。資訊自由法規定了九款資訊公開的豁免事由，其間的分類標準存在一定的灰色地帶，從而使得機關高度掌握了對於豁免條款的解釋權，法院似乎也不願意在保密事項上，違反長年尊重行政機關的慣例<sup>237</sup>。例如在 1973 年的 *EPA v. Mink*<sup>238</sup> 一案中，法院表示若資訊被認定為是機密而被扣留，法院即無權重新判斷資訊的分類是否合理。雖然國會在隔年就立即修正了資訊自由法，明確規定縱使是機密紀錄，法院仍必須審查資訊的分類，僅為在機密紀錄時須為非公開的審查，但這似乎沒有改變法院相對消極的處理態度<sup>239</sup>。

儘管在 2016 年修正後，資訊自由法明確要求機關僅在能「合理預見資訊揭露會損害豁免條款所欲保護的利益」(reasonably foresees that disclosure would harm an interest protected by an exemption) 下，才能豁免公開，機關不再能僅因申請案「技術上」符合某個豁免理由就拒絕公開<sup>240</sup>。但實務仍在行政和司法的相互「關照」下，導致資訊公開在行政救濟的困境似乎沒有改善——訴諸法庭耗時費力，對多數申

---

<sup>236</sup> 依照美國行政程序法之規定，法院對行政行為的司法審查，原則上係事後審性質，亦即在行政機關所認定的事實基礎上，進行審理；僅有在「全面覆審」的情況下，方可例外允許法院就機關的事實認定不當予以廢棄。全面覆審作為司法審查行政行為的例外，僅適用於極少數法律明文指定採用的特殊案例。See . ALFRED C. AMAN, JR. & WILLIAM T. MAYTON, ADMINISTRATIVE LAW 468-69 (2001). 關於美國法上法院對行政行為司法審查的體系介紹，參 黃銘輝，論美國法上法院對行政行為的司法審查密度——以通訊傳播行政為中心，臺北大學法學論叢，92 期，頁 195-197 (2014)。

<sup>237</sup> 此一尊重行政機關法律解釋的慣例，源於美國聯邦最高法院在 1982 年 *Chevron v. NRDC* 一案中所建立的「司法謙讓」原則——在法律文義不明確的情況下，若主管行政機關之法律解釋是合理 (reasonable) 而可被接受 (permissible) 者，法院即應順從主管機關之解釋。對於 *Chevron* 一案與美國司法謙讓原則的介紹，參 黃銘輝，同上註文，頁 206-210。惟須注意的是，*Chevron* 所樹立的司法謙讓原則，已在 2024 年被聯邦最高法院於 *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (603 U.S. 369 (2024)) 一案所推翻，主筆該案的首席大法官 John Roberts 在判決中明確地宣示：「不論系爭法條如何難以理解，法院仍能有、也必須有唯一且最佳的理解」。*Chevron* 的推翻，對於今後美國法院對行政行為的審查密度，無疑將帶來相當程度的影響。

<sup>238</sup> 410 U.S. 73 (1973).

<sup>239</sup> Michael Karanicolas & Margaret B. Kwoka, *Overseeing Oversight*, 54 Conn. L. Rev. 655, 669 (2022).

<sup>240</sup> 5 U.S.C. §§552(a)(8)(A)(i).

請人而言難以實現；即便最終訴諸法庭，也往往面臨重重阻礙，司法部門不願在保密問題上質疑行政部門的決定，結果就是司法監督的可用性與獨立性均不盡人意<sup>241</sup>。

另一個角度的實的觀察，縱算申請人克服了重重困難進入訴訟程序，然冗長且昂貴司法救濟程序，恐將使得申請人取得資訊的成本更勝於取得資訊後獲取的利益，進而導致了因為貧富差異而形成的資訊取得落差。或因如此，根據雪城大學交易紀錄訪問中心（Transactional Records Access Clearinghouse）資訊自由法計畫組織於 2021 年發布的資訊自由法報告中顯示，資訊公開的救濟案件，在過去十年暴漲了三倍，此趨勢與行政機關對法規有恃無恐的態度難謂無關。進入司法程序增加，也使得案件處理的等待時間越來越長，2019 年和 2020 年比較，需要 24 個月才能作成決定的案件量就成長了百分之五十之多<sup>242</sup>。這也使得最終藉助司法救濟所取得的資訊，因「時效性」而影響了「實效性」，舉例來說，過時的資訊即大大的降低了新聞媒體透過資訊自由法及時取得資訊以監督政府的力道<sup>243</sup>；此外，資訊的時間落差，並不單純只是對資訊取得的權益產生了影響，更會進一步影響到民眾取得資訊後其他權利（申請福利給付或是對抗機關執法）的行使，2019 年美國移民協會（American Immigration Council）即曾以美國公民及移民服務局（United States Citizenship and Immigration Services，USCIS），疑似系統性違反法規的資訊提供日期，導致移民因身份認定不及受到損害，甚至被驅逐出境，向 USCIS 提起集體訴訟，最終雖獲得勝訴<sup>244</sup>。但在這段期間受影響的移民，已經不計其數。

---

<sup>241</sup> See Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 671-72.

<sup>242</sup> The FOIA Project, “*Justice Delayed Is Justice Denied: Judges Fail to Rule in a Timely Manner on FOIA Cases*,” at <https://foaproject.org/2021/02/03/justice-delayed-is-justice-denied/> (last visited Nov. 18, 2025).

<sup>243</sup> 對於資訊因為時間的經過，變得無關緊要，哥倫比亞大學新聞學教授 Charles Seife 就曾無奈地說道：「等你拿到所需的文件時，談論的可能是十年前美國食品藥品監督管理局（FDA）的醜聞了」。See Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 670-71.

<sup>244</sup> Nightingale v. U.S. Citizenship & Immigr. Servs., 507 F. Supp. 3d 1193, 1195-96 (N.D. Cal. 2020).

## （二）政府資訊服務處（OGIS）之創設

在初始設計的行政申訴與司法救濟雙線崩潰下，國會為資訊公開的監督，尋覓了新的出路—政府資訊服務處（the Office of Government Information Services，下稱 OGIS）。該服務處的設置，最初是見諸於 2007 年公佈的「（資訊）公開促進聯邦政府效率法」（Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act of 2007）。國會考慮到傳統的行政監督實效性有限，司法監督雖然仍有其可取之處，但鑑於司法系統所費不貲且案件日益增加，因此設計出第三條路，藉由 OGIS 作為政府資訊透明的監察使（Federal FOIA Ombudsman）<sup>245</sup>，使政府資訊公開實踐的監督重心，從司法審查擺盪回行政監管。詳言之，國會設計 OGIS 的本意，是希冀 OGIS 作為資訊公開申請人的後盾，賦予其協助解決聯邦機構與資訊自由法申請人之間爭議的職責，同時也讓 OGIS 檢視資訊自由法政策和程序，掌握各行政機關落實資訊自由法的情況，並就如何改進資訊自由法的實施，向國會提供調查結果和建議。準此，2007 年的立法明確賦予 OGIS 兩個任務：1. 負責監督（monitor）各聯邦行政機關就資訊自由法的執法情況，並向行政部門提出調整建議。2. 提供資訊公開爭議事件的調解服務，包括在調解不成時另行發布諮詢意見<sup>246</sup>。前者側重制度性糾錯；後者則係作為替代性的個案紛爭解決途徑。

### 1. OGIS 組織架構與任務

在組織的層級與隸屬上，OGIS 為隸屬於國家檔案局（National Archives and Records Administration，下稱 NARA）下的行政機關，儘管 NARA 雖運作上是一個相對中立、相對以專業知識為主導的機構，

---

<sup>245</sup> Alina M. Semo & Sheela Portonovo, *OGIS- Creating A FOIA Process That Works for All*, 63 VILL. L. REV. 959, 960 (2018). 有研究指出，早在 1974 年資訊自由法立法當時，即有這樣的構想，只是礙於當時大環境不成熟，未能入法。See David E. Pozen, *Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act*, 165 U. PENN L. REV. 1097, 1105 (2017).

<sup>246</sup> 5 U.S.C. §552.(h)(3) (The Office of Government Information Services shall offer mediation services to resolve disputes between persons making requests under this section and administrative agencies as a non-exclusive alternative to litigation and, at the discretion of the Office, may issue advisory opinions if mediation has not resolved the dispute).

負責檔案的保存和查閱，但其本身並不具有充分的獨立性，蓋檔案局局長不具有免於遭總統任意免職的人事保障，故仍屬傳統科層制下受總統直接控制的行政機關。另外一個與 OGIS 職能密切相關的機關是隸屬於司法部的「資訊政策辦公室」(Office of Information Policy，下稱 OIP)，與 NARA 相同，OIP 為司法部長領導的行政機關，是政治行政機構的一部分，亦非具獨立性的監督機關。

OGIS 的第一個任務—監督並促進各聯邦行政機關資訊自由法的執行，主要是透過各種評估報告或教育訓練來達成。例如：2010 年，OGIS 啟動了「資訊自由法專業人員爭議解決技能」(Dispute Resolution Skills for FOIA Professionals) 培訓計畫，獲得行政機關正面的迴響<sup>247</sup>。而為提升資訊公開效率並節省成本，美國政府自 2012 年起，設置單一的政府資訊公開入口網站(FOIAonline)，成為跨機關 資訊自由法 處理與公開的重要平臺，則係源於 OGIS 在年報中所提出之建議<sup>248</sup>。然而，此一任務的踐履，實務上第一個碰上的阻礙，就是與 OIP 的業務高度重疊—OIP 同樣會向行政機關發布資訊自由法的相關作業指引<sup>249</sup>，並製作年度報告，向國會匯報各個行政機關執行的情形。雖然理論上兩個機關可透過合作，更有效地達到法規行政監管的目的，但兩者均無法脫離組織架構所導致的困境，也就是都會受到上級行政機關的制約，是否能夠有效監督飽受爭議。OIP 就曾因對其上級司法部的資訊主動公開評價，給予滿分的肯定，而受到國會議員強烈的質疑與揶揄<sup>250</sup>。

---

<sup>247</sup> See Semo & Portonovo, *supra* note 245, at 963.

<sup>248</sup> See OGIS, 2016 ANNUAL REPORT FOR FISCAL YEAR 2015 31-33 (2016).

<sup>249</sup> 與 OGIS 的年報或評估報告不同之處，在於 OIP 以司法部之名發布的指引(DOJ FOIA Guide)，範圍涵蓋資訊自由法與隱私權法(Privacy Act)，而其內容，則包含告訴行政機關如何規避法院的裁判(令機關處理資訊公開申請不便利者)。從而，DOJ FOIA Guide 充其量不過就是一份政府的作業準則，缺乏 OGIS 報告所具有的監督、促進 FOIA 實踐的意味。See GIDIÈRE, *supra* note 235, at 9-10.

<sup>250</sup> 國會議員質疑辦公室主任：「你真的認為世界上有人會相信司法部在主動公開的成果能獲得滿分 5 分，A+ 的成績嗎？」不料，面對國會議員這樣的挖苦，主任竟回答說：「我絕對相信。」國會議員難以置信地回應道：「老兄！你是活在幻想世界裡嗎！這就是問題之所在！你簡直是在作夢！」

其次，OGIS 與 OIP 的協力合作也稱不上順利，最初 OGIS 團於其較低的行政層級，受到 OIP 的上級司法部要求，OGIS 若要進行法規調整或建議，均需經聯邦預算暨管理局（Office of Management and Budget，下稱 OMB）的審查後始得發布，OMB 審查時免不了的政治考量，導致多項 OGIS 的建議胎死腹中，此等結果，明顯背離了國會立法期待 OGIS 發揮制度性糾錯機能的初衷。一直到 2016 年「資訊自由法改進法案（FOIA Improvement Act of 2016）」進一步修正之後，才賦予 OGIS 免受其他行政機關審查，直接向國會和總統提交諮詢意見的權力。儘管如此，這也不盡然表示 OGIS 不會受到其他上級行政機關的影響，實務運作上，獨立性的疑慮始終未能完全祛除<sup>251</sup>。

相較於第一項任務的踉蹌，OGIS 的第二項任務一個案性爭議調解，就順利了不少。OGIS 一年可以收到 4000 份以上的調解請求，雖然實際上解決的時間比原先設定的 90 天長，但相比動輒一兩年的司法救濟，效率精進不少，也過濾掉不少原本可能進入訴訟程序的案件量。雖然實務上難免仍有行政機關怠慢回應的情況，運作上仍有進步的空間，但從監督「實效」與「時效」的落實，這兩個目標評估，似已露出一線曙光<sup>252</sup>。2017 年修法，確立 OGIS 得在調解不成立的情況下，公布其對該案處理方式的諮詢意見，使其促進資訊自由法實踐的功能，發揮得更加完整。甚且，藉由個案調整案例經驗的累積，OGIS 得以進一步統整並分析問題的解決途徑分析的角度，提出更有說服力的通案性質諮詢意見，對於資訊自由法實踐的整體促進，帶來正面的

---

<sup>251</sup> See Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 676-77; Semo & Portonovo, *supra* note 245, at 961-62.

<sup>252</sup> 根據 OGIS 於 2024 年提出的年度報告，當年 OIGS 經手了 6,057 起案件，結案 6,098 起案件，且其中 88.5%的案件在 10 天內啟動，98.9%的案件在 90 天內解決。See The Freedom of Information Act Ombudsman 2025 REPORT FOR FISCAL YEAR 2024, available at

<https://www.archives.gov/files/ogis/documents/ogis-annual-report-2025-for-fy-2024-final-may-2025.pdf>. (last visited Dec. 18, 2025).

效果<sup>253</sup>。

## 2. OGIS 的功能困境與可能解決途徑

OGIS 的改革，雖然大抵走在正確的路上，但為了掃除路上的荊棘，仍有許多亟待改善之處。其中最重要的，便是先前屢次受到監管力道質疑的主因——獨立性不足。政府資訊公開最大目的除了使民眾可以獲取資訊外，背後更主要的目的是為了消除人民與政府的資訊落差，以達到監管政府健全民主體制的功效。OGIS 作為一個非獨立機關的一般行政機關，會受到總統或行政機關的干預一事並非空口無憑。在歐巴馬政府時期，國土安全部就曾提出要求政務官在資訊提供前進行認知審查（awareness purposes），甚至導致應繳交於國會的文件受到延宕；2019 年川普政府的國家環境保護局局長，因資訊自由法導致其瀆職事件曝光而下台時後，內政部部長表示，若事務官被要求提供政府資訊時，必須要通知政務官；環境保護局也頒布規定，在資訊提供的認定上，政務官擁有最終的決策權。若需要建立確實監督機關，組織體制改為脫離行政體制，免受政治壓迫的獨立機關為重中之重<sup>254</sup>。

除了體制之外，OGIS 的權力性，也需要進一步加強。OGIS 並不具備強制性的執法權力（enforcement power），其「資訊自由監察使」的定位，多係透過調解、發布法律遵循評估報告（Compliance Assessment）、以及向國會與總統提交年度報告來對機關施壓，這類的「軟實力」而來，往往難以獲致一貫性的實效，自屬可預見之事。遂有論者主張，OGIS 應該要配置足以與行政機關抗衡的，得對其作成具有強制約束力的資訊公開命令。蓋 OGIS 雖試圖透過調解的方式，消化大量的資訊請求爭議，但仍有機關不願意配合之例。在 2015 年

---

<sup>253</sup> *Id.* at 678. 舉例言之，媒體記者因報導的公益因素，在申請資訊公開時，往往被認定有費用豁免的適格，此一費用豁免的特惠，原本機關拒絕將其延伸到適用到獨立撰稿人（freelance），後經 OGIS 的調解，今日在美國已經確立，若能證明獨立撰稿人有充分理由，預期其作品將會為新聞媒體所採用（行政機關通常是透過該撰稿人是否與媒體簽訂合約、過往刊登的紀錄等因素，作為判斷根據），即得被視為媒體記者，同享申請資訊公開費用減免之優惠。36 C.F.R. § 1007.9 (2018).

<sup>254</sup> See Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 690.

OGIS 曾試圖與內政部針對資訊公開事項進行調解，OGIS 六次的調解全數遭到無視，OGIS 也僅得透過對外公開此情形，試圖透過輿論的力量要求內政部進行回覆<sup>255</sup>。因為無權要求強制提供資訊，OGIS 對這類劣跡斑斑的行政機關可謂是束手無策，可見為充分保障資訊提供，對於賦予 OGIS 單方法效性的權力，確實存在著現實的需求。

綜上所述，有鑑於資訊公開的範圍與個案權衡的判斷，充斥著爭議的可能，不少論者建議，應該提升 OGIS 的編制與地位，使其成為具有高度專業的、獨立機關屬性的「資訊委員會」，使其配備權力性的監督手段，包括抽象的規則制訂與具體的行政裁決等；組織上則廣納具國家安全、商業機密專業知識的專家委員參與，用以判斷機關所謂豁免事項，是否真實存在揭露可能產生的危害，避免先前提到的，行政機關恣意解釋豁免事項，司法又怯於高度審查的制衡困境<sup>256</sup>。

### （三）首席資訊官與首席資訊官委員會的設置

2007 年的（資訊）公開促進聯邦政府效率法，除了在 NARA 下創設 OGIS 這個機關外，亦要求各個行政機關設置首席資訊官（Chief FOIA Officers，下稱 CFO）職位，位階同等於助理部長級別<sup>257</sup>。CFO 需要按照各個機關行政慣例、涉及的行政類別和資金配置，調整適用資訊透明法的適用，確保其部門在符合資訊透明法要求順利運作。除此之外，各機關 CFO 並須定期向行政機關首長回報資訊透明施行的情況，且按照司法部部長的要求，提出相應格式的機關施行報告<sup>258</sup>。

在 2016 年的修法中進一步擴充 CFO 的職責：CFO 需要對行政機關的人員進行資訊自由法的培訓，並且擔任 OGIS 和 OIP 的主要聯

---

<sup>255</sup> See Alex Howard, *The Interior Department should Honor Congress' Intentions on FOIA Mediation*, at <https://sunlightfoundation.com/2016/05/19/the-interior-department-should-honor-congress-intentions-on-foia-mediation/> (last visited Nov. 18, 2025).

<sup>256</sup> See Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 689-97; see also Margaret Kwoka, *Returning FOIA to the Press*, at <https://knightcolumbia.org/blog/returning-foia-to-the-press> (last visited Nov. 18, 2025).

<sup>257</sup> 5 U.S.C. §552.(j).&(k).

<sup>258</sup> See Semo & Portonovo, *supra* note 245, at 967.

絡人。CFO 需要每年審核一次行政機關在資訊透明管理工作的各個層面，諸如行政機關的規章制度、行政機關對豁免事項的適用、資訊提供的費用、主動公開事項與揭露可預見損害的資料紀錄等等<sup>259</sup>。

為了強化機關間在實踐資訊自由法上的橫向聯繫，2016 年的修法中，增設了「首席資訊官委員會」(Chief FOIA Officers Council)此一跨部門的組織，以各機關的資訊官為成員，OGIS 和 OIP 的兩辦公室主任擔任該委員會的聯合主席，每年至少舉辦一次公開會議。該委員會應分享各個行政機關在相關領域的經驗與專業，共同討論提升資訊自由法案行政效能的方式，提出改善資訊自由法法遵與效率的建議，訂定出行政機關對於資訊自由法的通用績效指標，並推動資訊自由法要求的績效評估，以提升政府整體施政的透明度<sup>260</sup>。

儘管 2016 年的修法，試圖藉由「首席資訊官委員會」這種跨部門的協調性組織，提高資訊自由法的執行效率，但仍有論者質疑，對此一組織形式的成效，勿需抱持太高的期待，蓋其可能難以克服機關因業務處理量能的限制，又或是各機關欠缺即時揭露資訊誘因所導致的延誤。既然資訊公開辦公室 (OGIS) 和首席資訊官自 2007 年「開放政府法案」的頒布以來，就一直存在並承擔著促進資訊自由法的實踐之責，已有足夠的時間來證明他們的影響力，但實證統計數字告訴我們，機關對民眾資訊公開申請案的積壓和延誤，並沒有太大的改善。對於獨立於各聯邦機構之外的 OGIS 而言，這項結果並不令人意外，因為各機構才是耗費成本處理資訊公開申請且無法獲得任何回饋的主體。而即使做為機關內部監督資訊公開安全閥的首席資訊官，貫徹資訊自由法的理念，可能不敵「大家都是機關自己人」的影響，而將資訊公開申請案處理的延誤，視為正常或不可避免的現象，畢竟機關之間時常面臨與其他機構部門爭奪資源的挑戰<sup>261</sup>。

---

<sup>259</sup> See <https://www.justice.gov/oip/oip-summary-foia-improvement-act-2016> (last visited Nov. 19, 2025).

<sup>260</sup> See <https://www.foia.gov/chief-foia-officers-council>. (last visited Nov. 19, 2025).

<sup>261</sup> See Laurence Tai, *Fast Fixes for FOIA*, 52 HARV. J. ON LEGIS. 455, 493–94 (2015).

#### （四）美國經驗給予我國之啟示

上述美國法制之經驗，可帶給我國在資訊法制的組織變革上，以下三點啟示：

##### 1. 建立具獨立地位的外部專責監督／救濟機關

資訊公開成效的確保，光仰賴內部的監督是不夠的，一個獨立於各事務主管機關以外的，單一的外部主責機關，可以讓各個行政機關消極應對政資法制的文化現形。而如果此一專責機關，除了要有效地監督機關實踐政府資訊公開法制的效能，同時還要提供民眾簡便迅速的救濟管道的話，則除了形式上獨立於各事務主管機關外部之外，組織建制上，亦必須符合實質的「獨立性」要求。研究政府資訊公開監督機制的學者，列出評價資訊公開權責機構適切性的指標，即以排除政治干預的獨立性為首要（*independent from political influence*）<sup>262</sup>。特別是如果要讓專責機關配置提供人民知的權利救濟（資訊公開申請遭否准）的個案監督功能的話，那麼獨立性或至少具備準獨立性（*quasi-independent*）的制度特徵，更應該成為該專責機關的標準配備<sup>263</sup>。

美國經驗告訴我們，不管是 OGIS 的設計本意，或是跨部會的 Chief FOIA officers Council 的成立，都是體認到仰賴機關本身內部管考的不足而生，但做為一個監督協調法制實踐的機關，僅有外部性，卻缺乏實質獨立性的話，那麼可能的結果，就如同司法部下的資訊政策辦

---

<sup>262</sup> 另外五個指標為「申請者本人（勿需透過法律代理人）的易近用性」（*accessible to requesters without the need for legal representation*）、「無過多的格式要求」（*absent overly formalistic requisites*）、「經濟性」（*affordable*）、「及時性」（*timely*）與「注重透明度」（*specialist in transparency*）。See LAURA NEUMAN, ENFORCEMENT MODELS: CONTENT AND CONTEXT VI, 2 (World Bank Inst., Access to Info. Working Paper Series, 2009), cited by Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 680.

<sup>263</sup> Pozen, *supra* note 245, at 1106. 就此而言，現階段在我國，民眾對政府資訊公開申請決定之救濟，主要是交給各部會的訴願會審議，固可認為符合「準獨立性」此一要求，但交給原處分機關或其直接上級機關的訴願會審理，仍然不符合「外部性」的要求。

公室（OIP）一樣，儘管嘴巴上說的是要促進政府資訊公開的實踐<sup>264</sup>，但實際所為卻都不一定如此，甚至有淪為機關規避資訊公開義務導師的可能。

我國現行法制之下，對於政府資訊公開並沒有一個專責的監督機關，法務部的法律事務司，基本上只扮演資訊公開法規釋義的有限角色，有關政資法的執法效能，實際上等於是各機關自己內部進行管考，如此一來，對於成效的提升自然有限。是以，以獨立委員會的形式，成立一個專責的資訊機構，實有其必要，只是受限於機關組織編制與員額，新部門的成立並非易事。晚近個人資料保護委員會的掛牌運作，或許是一個可以考慮的契機，將政資與個資合而為一，成為一個資訊委員會，可以避開中央行政機關組織基本法對於機關總數的上限規定<sup>265</sup>。只是政資法與個資法的主要目的殊徒，將其併在一個機關下運作，內部組織劃分與任務分工的明確切分，必須要審慎設計，以免兩頭落空<sup>266</sup>。

## 2. 專責機關的層級不宜過低

經由資訊公開達成「公開政府」的理想，對機關自身來說，其實

---

<sup>264</sup> 歐巴馬政府時期的聯邦司法部長曾宣示：「各機構應在任何公眾請求之前，及時、系統地將資訊發佈到網路。透過線上提供更多資訊，可以減少個人申請資訊公開的需求，進而有助於減少實務上積壓的申請案。」而歐巴馬時期發布的「透明與開放政府備忘錄」（Transparency and Open Government Memorandum），亦指示各機構的首席資訊官員必須向司法部下的 OIP 提交年度報告，闡述機構主動公開資訊的措施與成果。See MARGARET B. KWOKA, SAVING THE FREEDOM OF INFORMATION ACT 186 (2021)。

<sup>265</sup> 按中央行政機關組織基準法第 31 條第 2 項規定，行政院下最多只能設 9 個委員會；同法第 32 條第 2 項亦規定，相當於二級機關的獨立機關，總數以三個為限。

<sup>266</sup> 將資料治理（data governance）有關的事項，統一集中事權，有學者便提出設立「數位發展與資料保障委員會」構想，本研究認為，立基於此一構想，可以在其下進一步分設「個資保護」、「資訊公開」、「開放資料」、「數位發展與韌性」等次委員會或部門。將資料治理有關的公事務整合，統一交由具獨立性的「數位發展與資料保障委員會」掌理，其背後的組織理性，特別能夠因應人工智慧時代的需求。蓋現階段人工智慧技術發展與應用，不論是建構初始模型的大量訓練資料（training data）、精進模型效能的調整資料（tuning data）乃至於確認模型最終表現的測試資料（testing data），均離不開海量資料（big data）的深度學習（deep learning）。質言之，短期內人工智慧的法之規制，其實就是資料運用的規制，故此一倡議，等於也提前解決我國人工智慧事務主管機關懸缺的潛在問題，是一個值的考慮的修法方向。（唯一的顧慮，就是必須付出裁撤數位發展部的代價）參 黃銘輝，論數位發展部的組織理性：反省與建議，收于彭芸、葉志良主編：「數位治理——韌性、AI、規管」，頁 235-238 (2023)。

是多了一道「便宜行事」的制度性障礙，除非仰賴機關自身公務員的覺醒，否則在制度面上，機關本身缺乏積極實踐政資法制的誘因，是不得不面對的事實。在這樣的背景下，如欲引進外部的監督與協調機制，層級便不宜過低。前述美國將資訊服務處（OGIS）安排成為僅係隸屬在「國家檔案局」下的「處」級機關，導致其調解請求完全被內政部無視的慘痛教訓，告訴我們過低的層級設定，必定導致專責機關權威性的不足，如此一來，不管是監督、協調甚至是個案救濟的功能發揮，都會造成一定的妨礙。

### 3. 宜授予一定的權力性手段

專責機關的功能，若是單側重法制實踐的「協調與促進」，那麼透過軟性的行政手法，包括提出考核與建議、舉行非正式協商、舉辦公務員教育訓練等，自然已經足夠。但如果進一步要成為監督機關效能、提出執法改正要求的專責機關，賦予其一定程度的權力性手段，恐怕是讓機關職能徹底發揮的關鍵因素。多數論者認為賦予監督機構具有約束力的決策權，在面對政治或官僚阻力時，才不至於成為「無牙的老虎」，其命令或裁決方能貫徹，藉此並可進一步促成對未來決策有法拘束力的行政慣例形成<sup>267</sup>。因此，在設立專責機構的同時，賦予其發布具法效性的命令，以及在必要的情況下，直接命機關提供或開示特定資料之權力，是讓所有行政機關「正視」此一專責機關，不可或缺的設計。

### 4. 配置簡便、經濟、迅速的處理程序

如前所述，「申請者本人（勿需透過法律代理人）的易近用性」、「無過多的格式要求」、「經濟性」、「及時性」等判準，是衡量一個資訊公開專責機構是否勝任的主要指標，因此，在靜態的組織之外，完善申請流程的整備以及充實處理的量能，便是專責機關能否成功的關鍵。就此而言，前述美國的單一的政府資訊公開入口網站（FOIAonline），就是一個可以考慮借鏡的改革方向。不過，美國學者

---

<sup>267</sup> See Karanicolas & Kwoka, *supra* note 239, at 680.

自己都承認，就便利人民知的權利之行使而言，光有單一窗口仍然不夠，配套的程序設計是否得宜，才能給人民感受到政府釋放資訊毫不拖沓的「誠意」。對此，透過跨國法制的比較，有學者驚訝地發現，一般認知裡並非屬於法治先進國家的墨西哥，其政府資訊公開的組織設計—INAI（透明政府、資訊近用與個資保護委員會），在程序便利與處理效能上，均呈現極佳的成果，民眾的滿意度極高<sup>268</sup>。墨西哥的法制經驗，或可為我國未來在資訊公開的組織與程序面的革新，提供些許攻錯之處。故本研究團隊以下以附論的形式，對墨西哥的法制作一簡單的介紹。

#### 四、附論：墨西哥的資訊透明監管法制簡介<sup>269</sup>

##### （一）2008 年前後的發展

墨西哥身為聯邦國家，存在 33 個司法管轄區（聯邦 + 墨西哥市 + 31 個州），多種法律並存，每個法律本身的複雜性和司法管轄區的漏洞，成為政客躲避責任，和現行法律執行不力的原因。

為了解決相關的規定，一開始有幾個州先行制定了 FOI (Freedom of information) 相關的法規（下稱 FOI 法規），直至 2008 年所有的司法管轄區都制定了 FOI 法規。除了各個司法管轄區之外，在第一個 FOI 法規被制定之後，墨西哥議會為了回應民間 NGO 團體的請願，於 2007 年時修改了墨西哥憲法第 6 條，增訂了第 2 項至第 4 項與資訊公開有關的規定，其中第 2 項明白揭示「任何人皆有權自由接近使用多樣以及適時的資訊」( Every person shall be entitled to free access to plural and timely information )；第 3 項明確宣示各級政府負有建立近用機制的義務；第 4 項則具體列舉資訊法制應涵蓋的重點，包括：(1)

---

<sup>268</sup> See Kwoka, *supra* note 256.

<sup>269</sup> 以下關於墨西哥法制介紹，第（一）與（二）的部分，除特別註明者外，皆係綜合參考以下文獻整理所得 ADRIANA GARCÍA GARCÍA, TRANSPARENCY IN MEXICO: AN OVERVIEW OF ACCESS TO INFORMATION REGULATIONS AND THEIR EFFECTIVENESS AT THE FEDERAL AND STATE LEVEL 7-20 (2016)

承認獲得資訊的權力，其規定所有政府機關掌握的資訊原則上都要是公開的，只存在特定暫時和被限制的例外。(2) 政府有義務保護其所持有的私人資料。(3) 確立每個人都有提出資訊請求的權利，無需要理由也不得要求支付費用。(4) 建立採行簡易程序、獨立專業的監管機構 (specialized agencies)。(5) 政府有公開預算支出的義務。(6) 制定政府不遵守資訊公開請求的懲罰措施。

其中，所謂獨立專業的監管機構，便是由 National Institute for Transparency, Access to Information, and Protection of Personal Data (“INAI”，本研究團隊計畫暫譯為「透明政府、資訊近用與個資保護委員會」) 承擔。INAI 是一個由 7 名成員組成的委員會，委員任期七年，任期交錯，經參議院以 3 分之 2 特殊多數決任命，但總統保留了反對候選人的權力。委員享有身分獨立的保障，只能透過彈劾程序被解職<sup>270</sup>。INAI 的制度成效被論者讚譽，其成果舉其榮榮大者，包括：第一、設立國家資訊透明平臺 (Plataforma Nacional De Transparencia (PNT))，方便民眾得以透過單一入口網站，提交並追蹤資訊公開申請與申訴案，以及檢索政府主動公開的資料；第二、INAI 每年迅速裁決約 2 萬起案件，且超過 4 分之 3 的案件為有利於申請人之決定。第三，積極履行監控與追蹤考核的職能，對象包括自己發出的命令以及實務上各機關對申請案的答覆；第四，透過宣傳和教育，促進人們對知的權利的理解。最後，該委員會的成員確立目標、積極任事，並擁有充沛的預算以及人力物力的後勤支援<sup>271</sup>。

## （二）2014 年～2015 年之後（憲法修正與透明法之立法）

為了貫徹 FOI 的實踐，國會在 2014 年進一步修訂了憲法第 6 條，其修正重點約略有：(1) 工會、獨立機關、個人和接受公共資金的公司都必須遵守 FOI 相關法規。(2) 要求每個公共部門 (public entity)

---

<sup>270</sup> See Paul Lagunes & Oscar Pocasangre, *Dynamic Transparency: An Audit of Mexico's Freedom of Information Act*, 97 PUB. ADMIN. 162, 162-63 (2019).

<sup>271</sup> See Kwoka, *supra* note 256.

記錄其基於法定權力之行使所產生的每一項行動。(3) 確立公機關拒絕資訊請求的證明義務。(4) 規定各公機關必須在其網站上公佈有關公共資源使用情況和問責指標 (accountability indicators) 的完整和最新資訊。(5) 強化 INAI 的獨立性並擴大其權力。

在 2014 年的憲法修正案後，國會取得可以制定標準化的透明法之授權，因此於 2015 年頒布了 General Transparency Law (透明法) 用以打擊貪腐輔助經濟成長，落實政府透明化和資訊取得。除了統合各個司法管轄區相左的法規之外，該法規計有下列幾個重點：(1) 明定憲法中接受公共資金的政黨、獨立機關、信託和工會，不僅聯邦層級更包含各州相關單位，均需要遵守透明法的要求。(2) 禁止政府機關對於實際掌握的資訊為否認的能力，並且禁止政府機關將整個類別的資訊概括認定為機密資訊。(3) 明確禁止所有與刑事調查相關的資訊被列為機密。(4) 將貪腐列入與嚴重侵犯人權和反人類罪一樣，絕不能被隱瞞資訊的清單中。

### (三) 2025 年的最新變革<sup>272</sup>

墨西哥在 2025 年的憲法修正案當中，為合理化分配公共資源 (其實就是縮減了預算)，解散了憲法賦予權力自治機構，其中就包括了 INAI。為因應該憲法修正案，行政部門隨後提出了新法案與修正案，三個法規分別是 General Law on Transparency and Access to Public Information《公開政府資訊透明法與取得法》(暫簡稱墨西哥政資法)、General Law for the Protection of Personal Data in Possession of Public Entities《機關持有個人資料保障法》、Federal Law for the Protection of Personal Data in Possession of Private Entities《私人持有個人資料保障

---

<sup>272</sup>以下關於墨西哥 2025 年法制的介紹，除了有特別註明以外，係綜合參考以下文章 “New laws on Transparency, Access to Public Information, and Protection of Personal Data have come into force in Mexico.,” at <https://www.santamarinasteta.mx/en/publicaciones-y-eventos/updates/entraron-en-vigor-en-mexico-las-nuevas-leyes-en-materia-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-proteccion-de-datos-personales/> (last visited Nov. 18, 2025).

法》<sup>273</sup>；在此基礎下修正了原有的 Organic Law of the Federal Public Administration 《聯邦行政組織法》37 條 15 款。

首先要先進行改動的就是法規當中有關 INAI 的職權部分，在兩個個人資料保護法的部分，主管機關改由—Anti-Corruption and Good Governance Agency「反貪腐聯邦治善部」(下稱反貪部)。而墨西哥政資法的主管機關則為反貪腐聯邦治善部下的—Transparency for the People「人民透明局」(下稱透明局)，該機構的定位是一個分權式 (decentralized) 而非集權式的監管機關。

在政資的部分，他們首先制定了一個體系，把它命名為「國家公共資訊取得系統」( National System for the Access to Public Information)。主管機關透明局的權力包括針對這個系統制定運作和功能性的規則，以及對不服地方監督機關所作成的裁決而提出上訴，且該上訴涉及聯邦公共資金時，透明局有權審查並做成決議。

在各個機關當中設置處理資訊公開和個人資料保護的「監督機關」(Guarantor entities) 在修法之前本來是具有憲法位階的自治實體 (constitutionally autonomous entities)，修法之後則改為內部監督機關，包括：司法部門的監察紀律機構；憲法自治體的內部監督機構；墨西哥國會的內部監察員；國家選舉委員會(負責處理政黨所處理個人資料之保護事宜)；以及行政、立法、司法部門、各州憲法自治實體等內負責內部監察之機構。

受監督機關提供的回應與個人請求的資料應為一致且明確，受監督機關應提供所持有或依法紀錄之資訊，僅在符合法規的限制提供規定時才可拒絕。在修法之後，監督機關按其指導原則，於受監督機關違反提供資訊的原則時(例如未公布資訊、無理由拒絕提供、逾期提供等)，得以對受監督機關進行制裁，制裁種類包括：依照其違反行為的嚴重程度處以罰鍰、命受監督機關改正並公開資訊、在出現犯罪

---

<sup>273</sup> 關於墨西哥的機關與法規的中文名稱，皆為暫譯。

行為時向主管機關提出申訴、追究涉事公務員的直接責任。但在修法之後，對於涉及違反個人資料保護和政府資訊提供的法律，已取消監督機關對之提起違反憲法訴訟的權利。

在國家資訊取得系統底下，設有一個「國家公共資訊取得系統委員會」( Council of the National System for Access to Public Information，下稱國家委員會)，這個委員會是由數位轉型和電信部部長、國家檔案館部長、聯邦勞動調解和登記中心部長、聯邦調解和仲裁法院部長、國家選舉部部長，以及各透明度子系統委員會主席和反腐敗和善治部部長共同組成。由反貪腐部部長主持該委員會。

國家委員會的職責在於改善資訊提供系統，針對議題進行協議或討論。根據墨西哥政資法 35 條，國家系統需要設置執行單位，職權包括向國家委員會定期報告政府資訊公開的情況、執行國家委員會所提出的建議、檢核通過事項的執行情況、撰寫國家理事會的報告等。根據墨西哥政資法 33 條規定，國家委員會可以針對要討論的議題邀請申請人、機關、民間代表等等提供意見，全體會議每 6 個月應該要舉辦一次。

在這些國家的系統的委員會下，還設有地方的聯邦州子系統，子系統當中有設有委員會，該委員會由立法機關、司法機關、各個憲法自治實體、以及該地方的行政機關的代表組成，由行政機關主持該委員會。

按照墨西哥政資法第 43 條，這個委員會應該要是奇數名成員所組成，成員間不得有上下級關係存在，票數相同時主席有決定性的一票，有必要時可以請相關人員列席但沒有投票權。委員會有權取得相關的政府資訊，用以判斷政府資訊的機密等級，但必須遵守先資訊保護相關的規定。按墨西哥政資法 44 條規定，委員會的職權有：(1) 制定協調行動與程序，確保資訊取得的效率。(2) 確認或修改須提供資料機關就延長答覆期限、資訊分類、資訊不存在所做出的決定。(3) 審酌機關提供資訊的能力，在證明無法提供訊息後，以合理有據的方

式解釋原因。(4) 制定政策以方便取得資訊。(5) 促進公務員資訊公開相關的訓練。(6) 設計公務員的資訊公開的培訓計畫。(7) 根據監督機關發布的指南，搜集年度報告需要的數據。(8) 請求授權延長保密期限。(9) 履行法規規定的其他職責。

墨西哥政資法規定，該法規不僅適用於政府部門、憲法自治實體，更進一步適用於政黨、公共信託、與政府進行採購或接受基金等承包商或專案實施者。法規制定了資訊提供的原則，包括<sup>274</sup>：

1. 最大化資訊提供 (Maximum disclosure)：在未有法規例外排除的情形下，所有的資訊均應公開
2. 可觸及性 (Accessibility)：資訊必須清晰、易於理解、以可重複使用得格式發出
3. 主動性 (Proactivity)：在人民提出請求之前，機關及應主動公開政府資訊
4. 一致性和全面性 (Consistency and comprehensiveness)：資訊請求的答覆必須針對提出的每一個要點，並有充分的理由。
5. 強制紀錄性 (Mandatory documentation)：官方行為和決定必須妥善記錄，以便於查閱。

## 五、立法建議

參酌先前計畫中關於以個資作為政府資訊豁免公開事由的分析，於行政實務中確有必要於具體個案中對於政府資訊公開時，若涉及

---

<sup>274</sup> See “General Law on Transparency and Access to Public Information: New Framework, New Obligations”, at [https://www.eblconsulting.mx/en/post/ley-general-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-nuevo-marco-nuevas-exigencias?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.eblconsulting.mx/en/post/ley-general-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-nuevo-marco-nuevas-exigencias?utm_source=chatgpt.com) (last visited Nov. 22, 2025).

個資是否揭露或為目的外利用時是否合法加以認定。於我國現行實務上均係交由個別政府機關各自認定，間或難免有基於過去職務秘密的傳統，未免充分體認政府資訊公開之立法目的。考量到目前以訴願進行行政監督及司法救濟的可能不足之處<sup>275</sup>，似有必要在組織法面向上創設一中間機制，使其一方面監督行政關於資訊公開之執行，另一方面作為調解公開與否的爭議，復可提供議會檢視的監督可能性。

就此而言，對照美國法制經驗，OGIS 為隸屬於國家檔案局下的行政機關，而 OIP 則為司法部長領導的行政機關，獨立性多少受有質疑（參前述肆、三、（二）部分），則只論救濟的效能，我國有外部專業委員的加入，被認為具有準司法性質的訴願委員會，甚至可說具有（相對的）優越性，因此，研究團隊認為，短期內，就組織的變革，應以盡快設立個資保護委員會並使其運作，以符合 111 憲判字第 13 號判決的意旨為目標，準此，則組織設計上宜使個資會職權盡可能單純化，並在法制更動最小的情況下設置。現階段個資會的規劃方向，當與研究團隊的想法若合符節。

但就中長期而言，若欲在我國組織法面向上，尋求更能排除政治干預，具有獨立地位的專責監督與協調機關之制度設計，則或有進一步參考德國立法例之空間。由於德國資料保護監察官與聯邦資訊自由監察官合一的制度設計，就資料保護的組織法面向又復享有來自於歐盟法的高度獨立保障要求，因此在資訊自由面向上應可受到相當程度的確保。雖然德國聯邦資訊自由監察官本身並不為行政決定，但可藉由申訴或其他監督、指摘等機制對於資訊公開之界限與義務予以認定。若能有一專責之資訊自由監督機制，應可更為明確政府資訊公開之基本立場，並且遇有個資是否應為豁免公開，以及其間之利益衡量（詳先前計畫內容），應可有較為穩定之解釋與適用，國家與

---

<sup>275</sup> 依法務部提供，行政院所屬機關 111 年至 114 年 6 月辦理人民申請提供政府資訊案件統計表所示，以 114 年 1 月至 6 月為例，共計辦理 154,374 件，而部分駁回加上全部駁回案件則有 3,216 件，理論上來說，這些駁回案件有可能都會進到司法訴訟階段，但由於並未統計申請案件進入到訴訟階段的案件資料統計，即無從得知。

人民間的資(料)訊交流與互動在行政領域中應可有較為獨立且清晰的立場<sup>276</sup>。因此，若可藉由組織法上引進由資料保護與聯邦資訊自由監察官或類似組織，應可在同一組織中確立個資保護與政府資訊公開之具體界線，將有助於在具體個案出現衝突時尋求合於利益衡量之解決方案。

由於目前正值我國個資籌備處籌設階段，若要採取更大膽、更積極的策略，將原本中期目標提前實現的話，並非毫無空間。詳言之，考量政府資訊公開之立法目的，亦有專責組織職司諮詢與横向協調之必要，或許可藉此個資保護委員會的立法時刻，審慎思考確立政府資訊公開之主管機關，由同一組織肩負個資保護與政資公開之衡量與監督之責的可能，甚至是將一切與資料治理相關的政府事務(例如人工智能的規管)，做一整合性的組織設計。以收一方面避免為因應新興數位資訊社會而新增過多組織，頻頻抵觸中央行政機關組織基本法對於機關總數的上限規定之效；另一方面，既然要主管政府資訊公開的監督與協調事務，基於横向聯繫與統合的必要，機關層級理當不應過低<sup>277</sup>，從而亦可強化個資保護面向獨立性之保障，從而應可避免衍生機關威信不足，妨礙監督、協調甚至是個案救濟的功能發揮的情況。

---

<sup>276</sup> 德國 BfDI 於 2025 年業務報告中，共收到 595 件申訴案件，與前幾年度相比，申訴案件數量再次呈現上升趨勢。就各部會 (Ressorts) 及其所屬業務領域而言，相關陳情案件之分布情形如下圖表所示。其中，向聯邦衛生部及其業務範圍提出之陳情案件數量最高。與往年相同，該結果主要係源於社會對於過往疫情情勢，以及疫苗之研發與適用相關問題之高度關注。但未提及與司法訴訟案件數量間的關聯性。參：[https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/33TB\\_24.pdf?blob=publicationFile&v=3](https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/33TB_24.pdf?blob=publicationFile&v=3)。(最後瀏覽日：2025/12/19)

<sup>277</sup> 參酌美國法制經驗，主管政府資訊公開事務的機關，層級不宜過低，已如前述。計畫團隊以為，我國若要設立整合型的資訊事務主管機關，其層級歸屬，二級獨立機關應是適切的選項。惟若現行行政院所屬的獨立機關總數不變，則中央行政機關組織基準法的修訂，仍不可免，要屬當然。

## 伍、政府資訊公開與開放資料的法制協調

### 一、開放資料的制度理念與實踐

#### (一) 資訊科技、資訊經濟與開放資料

進入 21 世紀後，隨著數位與資訊科技的飛躍進展，電腦進行資料處理與運算的能力大增，「海量資料」(big data，又譯為「大數據」)的應用，讓資料不再只是單純的文字和數字，而是能找出與瞭解個別資訊的意義及資訊之間的關聯性，「讓資料說話 (let the data speak)」<sup>278</sup>，其結果，便是資訊正以前所未有的速度改變著我們的世界以及我們的生活和工作方式，今日的世界，可說是一個「資料驅動」(data-driven) 的世界，資訊可以追蹤個人足跡、可以預測行為與消費，迎接「資訊經濟」(data economy) 時代的到來，資料成為各行各業的戰略資產，若謂今日所有的企業，都是（也必須是）「資料企業」(data business)，一點也不誇張<sup>279</sup>。

資訊作為今日經濟發展的燃料與命脈，若是其流通出現阻礙，又或者是為少數人寡佔<sup>280</sup>，導致資訊經濟市場的扭曲，不僅會為社會帶來不便利，同時將會帶來不公平與不正義。正如論者精準地指出，資料乃至於從中提取的資訊與知識，向來都是處於較為封閉的狀態，蓋獲取資料的途徑通常受到某種程度的限制，例如僅限授權使用者存取、收取費用，或透過許可或授權限制資料的使用方式。即使有部分資料資源相對開放且易於獲取，往往又需要專業的設備和工具（例如

---

<sup>278</sup> 劉定基，大數據與物聯網時代的個人資料自主權，憲政時代第 42 卷 3 期，頁 266 (2017.01); VIKTOR MAYER SCHÖNBERGER & KENNETH CUKIER, BIG DATA: A REVOLUTION THAT WILL TRANSFORM HOW WE LIVE, WORK, AND THINK 19 (2013).

<sup>279</sup> See BERNARD MARR, DATA STRATEGY — HOW TO PROFIT FROM A WORLD OF BIG DATA, ANALYTICS AND THE INTERNET OF THINGS 1-2, 16 (2017).

<sup>280</sup> 早有論者指出，大多數關於開放資料的討論都隱含著一個觀點，即資料本質上是中立且客觀的，並且樂觀地認為每個人都有可能存取和使用這些資料。然而事實並非如此。就開放資料本身而言，公部門資料中蘊含著高度的社會特權和社會價值觀，體現在資料的產生、資料涉及的事務以及資料內容（尤其是在社會資源分配及法律等具有規制功能的領域）。See ROB KITCHIN, THE DATA REVOLUTION: BIG DATA, OPEN DATA, DATA INFRASTRUCTURES & THEIR CONSEQUENCES 48 (2014).

電腦和軟體)、專業技能(例如統計學和地圖繪製能力)以及相關領域的背景知識才能理解其含義，而這些大多超出了普通民眾的能力範圍<sup>281</sup>。透過公部門提升與加速資訊的平等供給，便成了一個解決的藥方，「開放資料」(open data)的理念，也因此應運而生。

「開放資料」的意義，若從字面上做極簡的理解，可謂「如果任何人都可以自由使用、再利用資料，那麼資料就是開放的。(data is open if anyone is free to use, reuse, redistribute it)」<sup>282</sup>；而再深刻一點的定義，則意指「可以普遍、便捷且免費地透過數位和機器的可讀形式取得、使用與再分配的資訊」(information that can be universally and readily accessed, used, and redistributed free of charge in digital and machine-readable form)<sup>283</sup>，其精神，一言以蔽之，即在於「開放、參與和合作」(openness, participation and collaboration)，意即不僅將資料開放以供更廣泛地重複使用，還提供易於使用的研究工具，使用戶無需具備專業的分析技能即能用以興利。據此，開放資料的推廣，不僅在於藉由公部門資訊的釋放，達到創造價值的成果，儘管這可能是開放資料理念普遍受到企業界歡迎的主要原因<sup>284</sup>；更重要的，是開放資料本身彰顯的獨特價值：有助於達成民生經濟的「民主化」—使資訊和知識的產出與運用能力民主化，而不是將資訊權力侷限於資訊產出者和那些有能力付費獲取資訊的人<sup>285</sup>。

欲達成上述資訊民主化的目標，當然不是讓政府隨機且隨意地進行資料的開放，就可完成。開放資料在制度的安排上，必須滿足一定的要件，其活絡資料的再利用與連結官民協力合作的目的才能實現。國際上常見用以衡量政府資料開放水準的指標，可以以

---

<sup>281</sup> *Id.* at 48 (2014).

<sup>282</sup> *Id.* at 49-50.

<sup>283</sup> David E. Pozen, *Transparency's Ideological Drift*, 128 YALE L.J. 100, 141 (2018).

<sup>284</sup> 政府提供公共產生的資料，可以為現有商業資料增值，創造新的應用和服務，從而開拓新市場，並提升商業知識和決策能力。 *Id.* at 58.

<sup>285</sup> *Id.* at 48. 與政府資訊公開制度相對照，傳統上希冀藉由政府資訊公開法制達成「開放政府」(open government)的實現，則是偏向促進與健全政治民主的功能。

OpenGovData.org 所提出的八大原則為說明，其內涵約略如下【表三】所示。

【表 三】OpenGovData 的開放資料原則<sup>286</sup>

八大要求	實證描述
1. 資料必須完整 (complete)	所有資料均可公開，但須遵守有關隱私、安全或特惠 (privilege) 限制的法規。
2. 資料必須是主要的 (primary)	資料盡可能詳細清晰地，按源頭收集的原始資料發布，而非以彙整或修改後的形式提供。
3. 資料必須及時 (timely)	資料以最快的速度提供，以確保其價值。
4. 資料必須易近用 (accessible)	資料以可供最廣泛的使用群體用於最廣泛的用途加以利用。
5. 資料必須可供機器處理 (machine processable)	資料結構合理，便於自動處理。
6. 近用必須不具歧視性 (non-discriminatory)	任何人無需註冊即皆可存取資料。
7. 資料格式必須為非專有格式 (non-proprietary)	資料以任何實體都無法獨占控制的格式提供。
8. 資料必須是無須獲得許可使用的 (license-free)	資料不受任何版權、專利、商標或商業機密法規的約束。但容許依法為合理的隱私、安全與特惠之限制。

---

<sup>286</sup> 資料來源：整理自 <http://www.opengovdata.org> (last visited Nov. 18, 2025). 又，除了這八大原則，亦有主張應再加入「法規遵循必須受到審查 (compliance must be reviewable)」(指定專責聯絡人回應欲使用資料的民眾或有關違反法律原則的投訴，且這些投訴是否有理由必須交由另一個機構管轄判斷。)，成為第九個原則。

## （二）臺灣開放資料的實踐概況

行政院為極大化政府資料提供，制定了行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則（下稱作業原則）。與依申請提供資料的途徑不同，按作業原則規定，開放資料為不需使用特定軟體或硬體及可取用的資料，範圍為機關依職權範圍取得或作成，且按政資法規定得公開的電子資料。開放資料不限制地區及期間，無償提供，在符合政府資料開放授權條款的授權下不限制使用目的亦不可收回授權<sup>287</sup>。

為統整開放資料的提供以便於使用者利用，設置了政府資料開放平臺。在作業原則第 10 點當中提到，應以中央二級機關為中心，統籌規劃所屬機關的資料收集，並且集中列示於政府資料開放平臺。又根據作業原則第 12 點之規定，各機關在未有特殊情況獲得數位發展部（下稱數發部）批准之下，不得自行建立資料開放平臺。

就目前的施行情況，行政院所有二級機關（含獨立機關）皆有在政府資料開放平臺上提供資料並設有獨立條目，行政院總共提供 26,724 筆資料。提供資料筆數超過 2,000 筆以上的部會依序有法務部、經濟部、財政部與內政部。不足 100 筆的部會則有運動部、中央選舉委員會（下稱中選會）、國立故宮博物院<sup>288</sup>。

除了平臺的設計之外，為了建立跨域合作，行政院及中央二級機關設有政府資料開放諮詢小組。按政府資料開放諮詢小組設置要點（下稱設置要點）第 2 點，行政院諮詢小組職務包括：(1) 擬定資料開放推動政策。(2) 跨域合作溝同協調平臺。(3) 監督資料開放推動成效。而二級機關的諮詢小組的職務則是：(1) 擬定所屬機關的行動策略，強化資料開放質與量、建立推廣及績效管理機制。(2) 規劃所屬機關資料開放，推動資料分級、收費疑義之諮詢與協調。(3) 建立政府與民間溝通管道，共商解決方案。又按設置要點第 9 點與第 12

---

<sup>287</sup> 參政府資料開放授權條款－第 1 版第 1 點、行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則第 1 點、第 3 點、第 4 點、第 6 點。

<sup>288</sup> [https://data.gov.tw/datasets/search?p=1&size=10&s=\\_score\\_desc](https://data.gov.tw/datasets/search?p=1&size=10&s=_score_desc)（最後瀏覽：114 年 11 月 22 日）

點，諮詢小組之成員組成與會議紀錄，應公開於政府資料開放平臺。

從政府資料開放平臺上可知，目前除了於 2025 年 9 月剛從教育部體育署升格成部的運動部，尚未於平臺上公開諮詢小組成員與會議紀錄外，其餘包括行政院自身諮詢小組的所有二級部會均有公開諮詢小組成員與會議紀錄。後將透過諮詢小組所提供的會議紀錄，與機關上傳於資料開放平臺的資料，抽樣對機關進行施行情況的檢視。以下本研究團隊選擇政府開放資料的模範生、後段班以及行政院自己的評估結果，簡介各機關實踐開放資料的特色何在。

### （1）經濟部

經濟部為 2024 年政府資料公開金質獎，中央機關組別的第一名，以 95.79 高分與第二名的勞動部 82.73 有著斷層般的領先優勢。其獎項考量資料的可取得性、易被處理性、易於理解、符合資料標準等面向，由數發部綜合評分後頒發<sup>289</sup>。

從經濟部最近一次諮詢小組會議紀錄當中，可明確經濟部下行政機關關於去年與今年公開於平臺上的資料數量；去年於諮詢小組當中提出的討論是否公開資料，審查檢核結果與資料公開數量；平臺使用者希望提供的更多資料的數字與圖表；歷年的追蹤諮詢會議的追蹤報告等。資料不止多元還非常的精美<sup>290</sup>。

會議紀錄當中最重要的是，經濟部提供了該年度預計提供的資料列表，明確載明有哪些資料是哪個部門會提供的。在政府資訊資料平臺上一片資料海中，因為無從得知機關是否有應提供而未提供的資料，檢視機關資料透明度上，反而陷於機關不提供應提供的資料表，似乎就免於提供的道德困境中。在為實現最大化資訊提供的目的下，似乎有必要強制所有諮詢小組於會議紀錄中提供每年應公開資料之檢核表格，以符合前述開放資料應「完整性」的要求。

---

<sup>289</sup> 參政府資料開放優質標章及深化應用獎勵措施修正規定

<sup>290</sup> 參經濟部政府資料開放諮詢小組第 10 屆第 2 次會議簡報（<https://data.gov.tw/dataset/20436>）

## (2) 中選會

中選會於政府資料公開平臺上，僅僅提供 27 筆資料，相對於其他二級獨立機關有破百筆資料，縱算是考量到業務性質的差異，仍是令人難以想像的少。從先前對經濟部的描述中，似乎可以從中選會諮詢小組會議紀錄中，窺見其所提供資料如此稀少的原因。

首先從資料閱讀的易理解上來看，中選會諮詢小組的會議紀錄，不同於諸如法務部、內政部或上述提到的經濟部，是在文字檔資料中提供網址，下載 PDF 或其他格式的會議紀錄，中選會諮詢小組是直接將會議過程全過程打在 JSON (JavaScript Object Notation) 檔案中，亦不存在任何簡報連結，格式混亂閱讀上十分困難<sup>291</sup>。有違前述原則中「易近用」以及「格式親民」的要求。

於最近一次中選會的諮詢小組會議紀錄中，針對提供可使機器與人閱讀的結構化競選公報資料，因為特定選舉的被選舉人過多(立委、議員、村里長)等，中選會在量能不足的考量下，只能先辦理總統、地方首長等，被選舉人數較少的競選公報，先進行結構化作業。

儘管行政機關在作業上，考量到人力物力等量能的限制，對業務提供進行篩選取捨，是不得不承認的現實。但為讓機關在開放資料的實踐上能夠符合「完整性」的要求，縱使機關有量能上的困境，仍應嘗試藉由科技的輔助，盡量做到資料公開的一致性。且按中選會現行的情況，似乎是完全委諸機關自由裁量，判斷何種資料進行開放的應用，對此，有無施以合理制約的空間，是值得進一步思索的課題。

## (3) 行政院（行政院諮詢小組）

如上所述，除了各個中央機關自身的諮詢小組之外，行政院自身設有諮詢小組。按設置要點第 4 點規，召集人為行政院資訊長。諮詢

---

<sup>291</sup> 參中央選舉委員會政府資料開放諮詢小組 114 年第 1 次會議紀錄（<https://data.cec.gov.tw/%E8%B3%87%E6%96%99%E9%96%8B%E6%94%BE%E8%AB%AE%E8%A9%A2%E5%B0%8F%E7%B5%84%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84/114%E8%AB%AE%E8%A9%A2%E5%B0%8F%E7%B5%84%E6%9C%83%E8%AD%B0%E7%B4%80%E9%8C%84.json>）

小組的成員分成兩個部分，一部分是由行政院院長從下列機關之資訊長或副首長中派之：數發部、法務部、經濟部及財政部，以達到前述跨域合作的目標；而另外一部分則由具學術專長或實務經驗的民間代表組成。

從最近幾次行政院諮詢小組的會議紀錄來看，會議會先由數發部針對該段時間資料公開、政策推動的情況進行報告。後續會由行政院下的部會或是其他民間機構進行與資料相關的議題成果報告。按最近一次小組會議紀錄，主要以討論數發部為因應 AI 推動資料再利用，欲擬定「促進資料創新利用發展條例」的內容進行簡介<sup>292</sup>。

從前述提及行政院諮詢小組的業務上來看，雖然於會議紀錄中數發部有提及粗略的政府資料公開的數字，但僅僅是針對機關上傳的數字進行整理，是否能夠達成其所宣稱的「監督資料開放推動成效」的職能，實不無疑慮。設置要點原先的期待，應該使行政院諮詢小組成為各個機關諮詢小組的指導與監督單位，現今運作雖可對於前來報告的部會提出指導，但監督的力道，特別是針對各個機關資訊品質、數量的討論，似乎仍有加強的空間<sup>293</sup>。

## 二、美國開放資料法制的探討

### (一) 從命令到法律：美國的實踐軌跡

一般咸認，歐巴馬總統就任後不久所公布的「透明與開放政府備忘錄」( Transparency and Open Government Memorandum )<sup>294</sup>，其中所揭示的三點綱領，對於美國開放資料運動的蓬勃進展，有著舉足輕重的影響力。

---

<sup>292</sup> 參數發部政府資料創新利用推動成果與規劃辦理事項簡報( [https://file.data.gov.tw/content/議題一\\_數位發展部\\_政府資料創新利用推動成果與規劃辦理事項.pdf](https://file.data.gov.tw/content/議題一_數位發展部_政府資料創新利用推動成果與規劃辦理事項.pdf) )

<sup>293</sup> 參行政院政府資料開放諮詢小組 114 年度第 1 次會議紀錄 ( 含簽到表 ) ( [https://file.data.gov.tw/content/行政院政府資料開放諮詢小組 114 年度第 1 次會議紀錄 \( 含簽到表 \).pdf](https://file.data.gov.tw/content/行政院政府資料開放諮詢小組 114 年度第 1 次會議紀錄 ( 含簽到表 ).pdf) )

<sup>294</sup> App. A.17. Memorandum of President Barack Obama Regarding Transparency and Open Government, January 21, 2009, Administrative Law Practice and Procedure Appendix A.17.

### 1. 政府應當是透明的 ( transparency )

政府資訊（料）的提供，讓政府施政的透明，使公眾了解政府在做些什麼，有助於實現政府機關的問責（accountability）。為此，應認知政府所保有的資訊為全民的資產，機關應採取合於法律與政策之適當行動，以公眾易於查找與使用的方式，揭露資訊。具體的作為，包括政府機關應利用新興技術，將其運作與決策資訊放置於網路，使公眾得隨時使用；以及政府機關應徵求公眾意見的回饋，協助機關辨識哪些是公眾得做最大利用的資訊（最需要的資訊）。

### 2. 政府應當是公眾參與的 ( participatory )

公眾參與 (public engagement) 將增進政府效能與決策品質。是以，政府機關應提供增進公眾參與決策的機會，讓公眾提供集體的專業智識與資訊，俾使政府機關使用分散於公民社會之智識。特別是政府機關應主動向公眾徵求，政府要如何加強與改進公眾參與機會的意見回饋。

### 3. 政府應該是協同合作的 ( collaborative )

政府應積極地邀請公眾協同合作，藉由創新工具、方法和系統的採用，除促進政府機關間跨層級與跨機關的合作外，也進一步促成與非營利組織、企業乃至於個人間的相互合作，例如政府機關可邀集公眾，對於政府機關與其他單位間的協力程度，進行評估並提出改善建議，以協助政府機關發現新的合作機會。

有了政府部門的全力支持，加上資料開放本身對於企業營利就存在高度誘因，營造出一股普遍的信念，相信公共和私人機構之間的透過網路線上的協力與資訊（料）的流動，可以幫助社會秩序自我調控到最佳狀態，開放資料的支持者舉出許多公部門資料開放為社會帶來正面效應的成功事例，例如紐約市利用線上商業地圖資料庫的開放資料幫助當地企業銷售，芝加哥利用開放資料預測食品安全違規行為，以及資產管理顧問公司利用勞動部的退休計畫資料，為投資者提供更好的分析工具等。這個信念與這些成功的事例，更令海量資料以及數

據分析的支持者大力宣揚其促成社會變革的潛力，其狂熱的程度，有學者甚至以「對技術和私人秩序近乎神學式的信仰」(A nearly theological faith in technology and private ordering)<sup>295</sup>形容。

從而在這股浪潮下，美國聯邦政府更加速了許多相關開放資料的法制作為<sup>296</sup>。最終，在2019年，國會正式通過了簡稱「開放政府資料法(OPEN Government Data Act)」的法案，除了將許多原本屬於命令位階的開放資料規定，提升到法律位階的規範外，例如政府資料必須以「機器可讀取」(Machine-readable)的格式發布，更加入了一些讓開放資料法制得以明確運作的建制，例如要求聯邦機關設置非政務官性質的「資料長」(Chief Data Officers, CDO)，以及明確樹立機關開放資料的大原則——在不影響隱私與公共安全的前提下，政府資料應預設為開放的(open by default)<sup>297</sup>。但綜觀整部法律，仍然是客觀的職務義務規範，並未明文賦予人民相應的主觀請求權利。

儘管在法典的編纂體系上，「開放政府資料法」並未編入與「資訊自由法」(FOIA)相同的第5篇「政府組織與職員」(Title 5: Government Organization and Employees)，而是獨立編在第44篇「公共出版品與文書」(Title 44: Public Printing and Documents)，特別是其章節名稱「聯邦政府資訊政策的協調」(Coordination of Federal Information Policy)，更突顯出其內部性(機關職務義務)高於外部性(人民權利請求)的特質。但不可諱言，它在實務運作上仍與資訊自由法緊密結合，舉例而言，今日美國的FOIA.gov入口網，可以直接搜尋Data.gov的資料集，這似乎透露出行政機關有意藉由Open Data之手，來滿足機關踐履資訊自由法的義務。如是，也引發了一個值得思考的問題：政資法與開放資料法制之間的關係，究竟為何？

---

<sup>295</sup> Pozen, *supra* note 283, at 142.

<sup>296</sup> 其間的法制進展，參戴豪君、賴芃聿，從歐美開放資料法制看我國開放資料專法之挑戰，台灣科技法學叢刊第2期，頁103-104(2021.07)。

<sup>297</sup> 44 U.S.C. §3501(8)(A). 關於美國「開放政府資料法」的重點述要，參戴豪君、賴芃聿，同上註文，頁105-108。

## (二)「開放資料」與「政府資訊公開」的關係梳理

如前所述，所謂的開放資料，如果只從字面意義理解，則其與政府資訊公開並無分別，畢竟資料「開放」了，就等於被「公開」，反之亦然。但是，美國聯邦資訊自由法早在 1960 年代末即完成立法，但開放資料是到了 21 世紀才成為資訊法的顯學，其間的差異，便在於以往的資訊公開，關注的是如何讓民眾「看見資訊」，但開放資料的意義，更側重於資料的接取形式（普及的格式、機械可讀等）以及開放後的資料活化再利用<sup>298</sup>。然而，不可諱言，資訊的開示與再利用兩者，實踐上確實存有一定的重疊關係，因此，政資法與開放資料法制之間關係的探究與釐清，便成為當代資訊法學者關心的議題。

### 1. 平行抑或合流？

政府資訊公開與開放資料，可能是各自獨立的兩條平行線，也可能是匯流合而為一。

#### (1)平行關係：「開放資料」不等於「開放政府」(open Government)

「開放政府」一詞的傳統意義，帶有濃烈的政治色彩，其起源於二戰後的美國，當時聯邦政府習慣了戰時的保密，公開政府資訊的意願低落，新聞界遂起而提倡人民擁有「知的權利」(the right to know)，主張政府負有資訊公開之義務，而其最終目的，則是為了落實「政治問責」(Political Accountability)，讓民眾得以對通透的政府行強而有力的監督<sup>299</sup>。就此而言，「資訊自由法」的制定，無疑正是這股開放政府運動，一個重要且偉大的里程碑。

而相較於強調「政府透明性」以及「政治問責」的資訊公開，開放資料更加強調藉由資訊科技，便利民眾接取公部門持有的資料以進行再利用與再循環。如同論者所言，「開放資料運動很大程度上是從技術和經濟角度出發的」<sup>300</sup>，其核心哲學是環繞在資料的「可適用性」

---

<sup>298</sup> See Harlan Yu, David G. Robinson, *The New Ambiguity of "Open Government"*, 59 UCLA L. REV. DISC. 178, 190-92 (2012).

<sup>299</sup> See Yu & Robinson, *id.* at 184-86.

<sup>300</sup> KITCHIN, *supra* note 280, at 62.

(adaptability) 及「再利用」(reuse) 的特質上開展，意即強調政府應讓資料以機器可讀的格式存在，令第三方能夠容易地利用資料進行創新。由此顯見，開放資料的主要理念，乃在「技術」、「創新」以及延伸而來的「效率」等價值。在這樣的價值取向下，開放資料法制會令機關傾向釋出那些能「提升服務」或「創造經濟價值」的資料（如地理資訊、天氣），而非那些能「監督政府」的敏感資料<sup>301</sup>。

## （2）合流關係：以「開放資料」輔助「開放政府」

然而，日後的發展，不僅是前述歐巴馬的開放政府備忘錄，名為「開放政府」，但實質要求多集中在「開放資料」（例如要求機關公布機器可讀的高價值資料叢集）、「開放政府夥伴關係」（Open Government Partnership）的宣言亦混合了開放資料與開放政府這兩個概念，將「創新」、「效率」等價值與傳統的「透明」、「問責」並列，兩者的合流，也讓愈來愈多人思考，開放資料以及傳統開放政府理念的實證（即資訊公開）兩者未必是互斥的關係，而是可能可以相輔相成。歐巴馬時期的司法部長在執行開放政府備忘錄時即指示：「各機構應在任何公眾請求之前，及時且系統性地將資訊發佈到網站上。在線上提供更多資訊可以減少個人申請資訊公開的需求，並有助於減少現有的積壓工作。」<sup>302</sup>質言之，透過政府資訊的主動揭露作為機關處理個別民眾資訊公開申請的一種洩壓閥，減輕各機構處理大量的個人資訊公開申請案的負擔，將可讓機關整體效能更為提升，也才有能量為民眾提供更好的服務。這樣的想法，一直以來都有，畢竟資訊自由法中本來就有主動公開的規定，2016年資訊自由法的修法，更是規定在所列舉的資訊之外，若有特定的資訊已被請求公開達三次以上，即所謂的「頻繁性請求資料」（frequently requested records），機關即負有

---

<sup>301</sup> *Id.* at 187-89. But cf. Daniel Berliner, Alex Ingrams, Suzanne J. Piotrowski, *The Future of FOIA in an Open Government World: Implications of the Open Government Agenda for Freedom of Information Policy and Implementation*, 63 VILL. L. REV. 867, 871-72 (2018)（對「開放政府」採取比較演化後的、比較廣義的理解，認為其核心意義同時包含透明、公眾參與和協力合作的價值。在這樣的理據下，資訊公開只是開放政府的一個分支，並且認為開放政府甚至比資訊自由更具活力，因為它引入了公民、私人組織和其他非政府組織，引導他們扮演積極參與或互動的角色。）

<sup>302</sup> MARGARET B. KWOKA, SAVING THE FREEDOM OF INFORMATION ACT 186 (2021).

主動以電子格式公開之義務<sup>303</sup>。但無疑地，開放資料的實證，可以大規模地、一致且規律地提供民眾資料的接取和近用，對資訊自由法制的輔助效果，自是大為提高<sup>304</sup>。

## 2. 「技術」與「政治」的雙軸分析及其檢討

然而，儘管資訊公開與開放資料確實存在著從分流漸漸走向匯流的趨勢，並不代表所有的政府資料都可以如此自由地游移在問責與經濟效益的價值之間。特別是，將資訊公開與開放資料的分界完全抹去，會造成「政治問責」這個最古老的、也最重要的政府透明性的民主價值被稀釋掉，如同學者劉切地指出<sup>305</sup>：

開放資料可以成為促進公共問責的強大力量——它讓現有資訊比以往都更容易被分析、處理與整合，從而實現了新層次的公眾監督。同時，開放資料技術也能提升任何體制下的服務傳遞，即便是不透明的政體也不例外。然當主其事者與社會大眾使用同一個術語來指稱這兩種重要的效益時，政府可能僅僅透過提供開放資料技術，就能將「提升公共問責」的功勞攬在自己身上。

職是之故，為了明確化兩種不同的原始制度目的的分野，藉以對政府的負責程度做出精準的評價，開放資料以及傳統的資訊公開，在實踐上應該要有一定的軌跡可循。就此，有論者主張可以從資料的屬性—資料形式可適用性的容易與否；以及資料公開的目的一是著重在公領域的政治問責或是私領域的服務提供，作為判斷的座標，本文認為作為一個觀察與評價的工具，具有相當的參考價值。簡言之，其主

---

<sup>303</sup> U.S.C. § 552(a)(2)(D)(ii)(II).

<sup>304</sup> 以開放資料減輕機關資訊公開的作業負擔的成功代表性事例，為美國聯邦環保署（EPA）推動的 MyProperty 計畫。EPA 的任務之一，便是調查、評估商業房地產在環境方面是否存在潛在污染，以及擬定後續清理計畫。EPA 自己曾估計，其所受理的資訊公開申請案件，80%都屬於要求 EPA 提供關於特定區域的環境污染訊息，申請人想藉此確保計畫開發的地區不會存在已知的重大污染風險。EPF 因此透過 MyProperty 的開放資訊計畫，允許房地產經紀人、抵押貸款銀行、工程和環境諮詢公司以及一般民眾在無需依「資訊自由法」提交申請的情況下，即可知悉 EPA 所持有的特定房地產的環境資訊，此一計畫的成功，也成功讓 EPA 的資訊公開申請的案件負荷量下降。See *id.* at 187-88.

<sup>305</sup> Yu & Robinson, *supra* note 298, at 182.

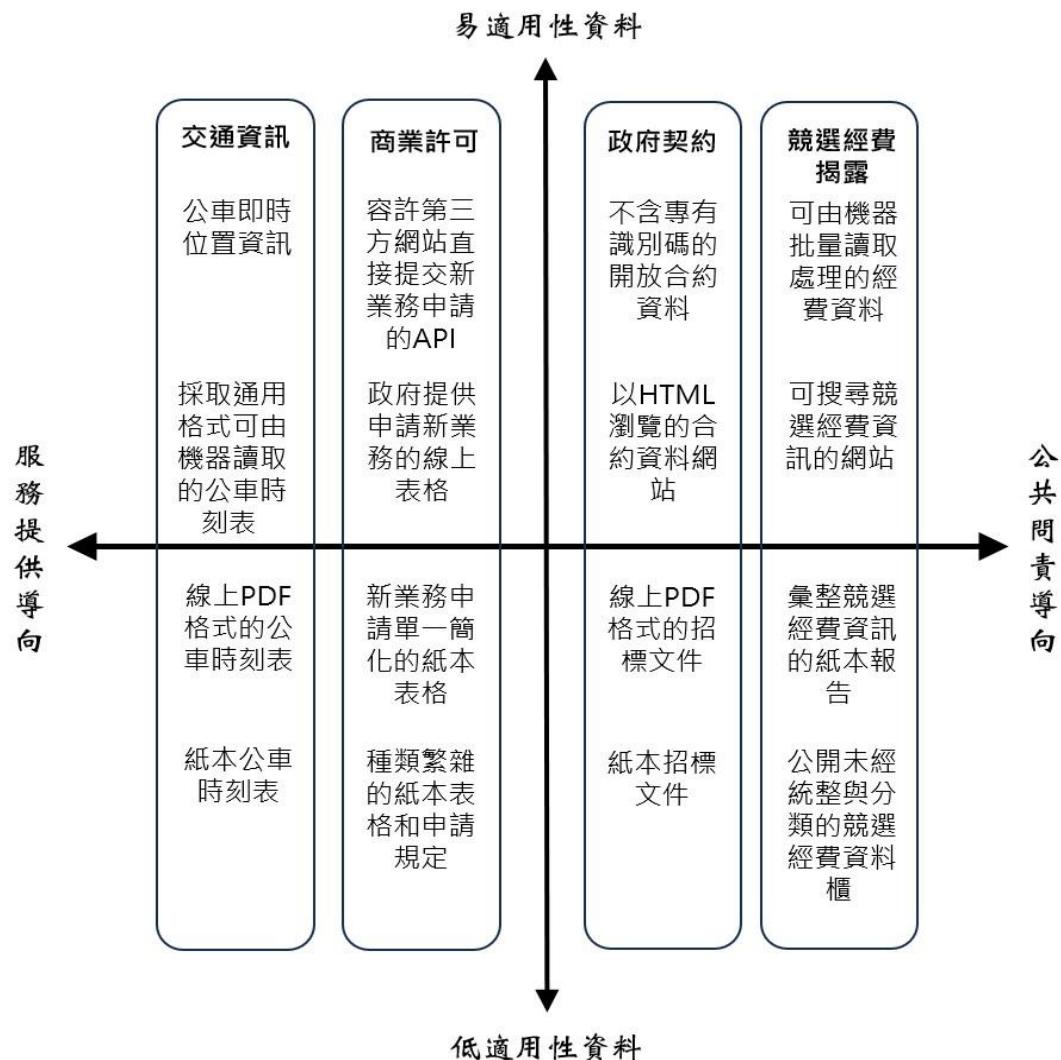
張我們應該將「開放資料的技術」(technology of Open Data) 與「開放政府的政治」(politics of Open Government) 分開來看，技術上，不論是哪種資料，都應該盡量追求「易適用性」("adaptable data," 例如：機器可讀) 以增加資訊傳布廣度與深度。而在政治上，則不應讓「服務型資料」(service delivery) 的釋出 (如做了一個很好的公車 App)，掩蓋了政府在「問責型資料」("public accountability," 如拒絕公開決策紀錄) 上的懈怠。如下頁【圖一】所示的座標，其中第一象限政府開放資料的成果，便是執政者落實民主的決心與誠意的試金石。意即，一個在開放資料的實踐上，第二象限做得多，但第一象限做得少的政府，民眾反而應該對之有所警戒，積極踐履自己在第四象限所擁有的政府資訊公開請求權，才能夠實現「開放政府」理念原始核心的透明與問責價值。

有學者進一步評論上述座標，認為此等分析只關注了「資料的本質」(data nature)，卻忽略了資料要真正轉化為問責工具所必須具備的兩個外部環境條件 (enabling conditions)。首先，是公開宣傳的自由環境，必須被傳播、被理解、被納入公共辯論中。如果缺乏一個自由、強大且獨立的媒體，或者缺乏能對資料進行分析和解釋的公民社會，再敏感的資料也無法從技術層面 (政府網站) 進入政治層面 (公共場域)。要之，只有當資料能夠成為「公眾關心的議題」(public concern) 的時候，才會對政府造成壓力。

其次，則是政治能動性條件 (political agency condition)，意指公民必須具備將資料所給予的知識轉化為行動的能力。否則，即使政府有醜聞被揭露，假使公民缺乏影響政策、表達偏好、或制裁統治者的機制 (例如不公平的選制、或公民缺乏日常的社會參與機制)，那麼政府就不用太擔心資訊公開的後果。因此，這項條件決定了政府是否會因為資訊公開而改變行為 (例如停止腐化、改善政策)。易言之，在政治環境封閉的國家，公務資訊的公開，只會增加主政者的「風險」，

但不必然帶來符合責任政治要求的政府<sup>306</sup>。

【圖一】開放資料實踐的評價座標<sup>307</sup>



<sup>306</sup> See Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government,"* 60 UCLA L. REV. DISC. 200, 202-07 (2013).

<sup>307</sup> 資料來源：Harlan Yu & David G. Robinson, *The New Ambiguity of "Open Government,"* 59 UCLA L. REV. DISC. 178, 207 (2012).

### （三）建構更程序參與導向的開放資料法制

正由於開放資料並不必然會對傳統資訊公開所要追求的健全民主程序以及政治問責等核心價值有所助益，甚至如學者所言，在許多開放資料倡導者的技術自由主義治理理論中，政府更傳統的規管權力—即執法、頒布和執行法規的權力，以及在財富重分配中的作用，都明顯淡化掉<sup>308</sup>，因此，在積極推動開放資料法制的同時，應如何設下一定的安全瓣，避免整個資訊法制過度向單純的「興利」傾斜，忘卻了政治「除弊」，此一維繫民主法治的重要任務。申言之，政府往往有偏好公開「無害」或「中性」的資料（如天氣、交通），而非能揭露權力運作資訊（如立法草案修訂紀錄、預算分配細節）的傾向；尤有甚者，透過「選擇性開放」來塑造輿論、掩蓋爭議，甚至以技術細節（如格式、API）來製造公眾獲取有意義資訊的障礙。為了避免這種現象產生，論者主張，程序導向的控制，或許會是一帖可以緩和這個開放資料副作用的解藥。意即，開放資料需要被重新思考，它應被視為一種資料提供者和最終使用者之間的一種互動和關係，僅僅由公部門單方提供數據資料以供重複使用是不夠的，制度上賦予公民對資料取得的「程序性權利」，換言之，讓公民可以參與開放資料專案的持續規劃、開發和管理，而非僅依賴行政機關的善意裁量，才是真正避免開放資料侵蝕開放政府核心價值的安全瓣<sup>309</sup>。過程中，若擔心民眾的能力或素養不足，則制度上可透過媒體、學術社群或公民團體等扮演資訊中介者的角色，以公民的代理或輔佐人的姿態，參與開放資料專案的實踐過程，詮釋與放大開放資料政治問責的制度意義。

---

<sup>308</sup> Pozen, *supra* note 283, at 144.

<sup>309</sup> See KITCHIN, *supra* note 280, at 58-59.

### 三、歐盟與德國開放資料法制的探討

#### (一) 歐盟立法

在數位環境中，資料保護規範，尤其是歐盟資料保護基本規則，構成核心要素。與此有別，但亦符合基本規則的雙重目的，在非個人資料領域則以「資料自由流通」為重點；「是否屬於個人資料」成為一項決定性的區分標準。這同樣適用於開放資料（Open Data）概念：其目標是讓特定的公共部門資料集與文件以開放的、機器可讀的、可存取的、可檢索的、可再利用的格式提供，並允許私部門在特定條件下進一步使用。基本原則上，這應促進以資料為基礎的創新商業模式或研究，同時也能推動政府對企業（Government-to-Business, G2B）的資料共用，例如在環境保護或交通領域<sup>310</sup>。歐洲關於公部門開放資料之法律框架，並未規範特定資料的提供義務（Bereitstellungsverpflichtung hinsichtlich bestimmter Daten）。成員國內哪些（行政）資料可供取用，仍屬各國立法權限。然自 2003 年起，《公部門資訊指令》（PSI-RL）<sup>311</sup>即構建一水平框架，旨在逐步消除商業與非商業主體跨境運用此類資料之障礙<sup>312</sup>。

最近之歐盟立法亦顯示此一立場：歐盟資料治理規則（Verordnung (EU) 2022/868, Data Governance Act, DGA，亦可譯為「資料治理法」<sup>313</sup>）其目的在於「建立內部市場，並引入防止市場內競爭扭曲的機制。成員國制定有關資料治理共同框架發展的規則和程序，應在充分尊重基本權利的前提下，促進這些目標的實現。此外，還應確保加強歐盟開放的戰略自主性，並促進資料的自由國際流動。」（參見立

---

<sup>310</sup> Albers, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl., 2022, § 22 Rn. 3.

<sup>311</sup> RL 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.11.2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Public Sector Information – PSI).

<sup>312</sup> Hartl/Ludin, Recht der Datenzugänge - Was die Datenstrategien der EU sowie der Bundesregierung für die Gesetzgebung erwarten lasse, MMR 2021, S. 534.

<sup>313</sup> Verordnung (EU) 2022/868 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über europäische Daten-Governance und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724. 其中，“Verordnung”一詞，在此應可譯為「規則」，與 DS-GVO 中「基本規則」的「規則」一詞保持一致。但若參考 DGA 之縮寫，亦可譯為「資料治理法」。

法理由第 1 點)。其中第二章章名雖規定「公部門所持有之特定類別、受保護之資料的再利用」，但其並未針對各國國內的開放資料規範制定歐盟層級之規定。基於資料治理法廣泛遵循的輔助性原則，該法並未課予行政機關任何關於資料取用、公開或再利用的(額外)義務；相反地，國內現行相關法律規定仍保持其效力(參見第 1 條第 2 項)<sup>314</sup>。其立法理由第 11 點即指明：「本規則不應設定義務，要求必須允許公共部門所持有資料的再利用。因此，各成員國尤其應能自行決定是否將資料開放供再利用，包括此類取用的目的與範圍。無論在歐盟層級或國家層級現行之規定，若已具體規範公共部門對資料再利用所須附加之條件，應繼續維持其效力，不受本規則影響，並由本規則予以補充。公眾取用官方文件可被視為公共利益。考量到公眾取用官方文件與透明度在民主社會中的角色，本規則同樣不應影響歐盟法律與國內法律中關於准予取用官方文件及其公開之規定。官方文件之取用，特別是可以依據國內法在不設定特殊條件下准予，或透過設定本規則未規定之特殊條件來准予。」<sup>315</sup>因此，於德國就資料取用一事仍應遵循電子化政府法第 12a 條，以及/或是聯邦資訊自由法、環境資訊

---

<sup>314</sup> Art. 1 Abs. 2 VO 2022/868/EU: Diese Verordnung begründet weder eine Verpflichtung für öffentliche Stellen, die Weiterverwendung von Daten zu erlauben, noch befreit sie öffentliche Stellen von ihren Geheimhaltungspflichten nach dem Unionsrecht oder dem nationalen Recht.

中譯：「本規則既不構成行政機關必須允許資料再利用的義務，亦不免除行政機關依據歐盟法律或國內法所應承擔的保密義務」

<sup>315</sup> Erwgr. 11 DGA: Diese Verordnung sollte keine Verpflichtung begründen, die Weiterverwendung von Daten zu erlauben, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden. Daher sollte jeder Mitgliedstaat insbesondere entscheiden können, ob Daten zur Weiterverwendung zugänglich gemacht werden, und zwar auch im Hinblick auf die Zwecke und den Umfang eines solchen Zugangs. Auf Unionsebene oder nationaler Ebene geltende Vorschriften, die im Einzelnen noch genauer festlegen, welche Bedingungen öffentliche Stellen an die Weiterverwendung von Daten knüpfen müssen, sollten von dieser Verordnung unberührt bleiben und von ihr ergänzt werden. Der Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten kann als öffentliches Interesse betrachtet werden. Unter Berücksichtigung der Rolle des Zugangs der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten und der Transparenz in einer demokratischen Gesellschaft sollte diese Verordnung auch das Unionsrecht und das nationale Recht über die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Dokumenten und deren Offenlegung unberührt lassen. Der Zugang zu amtlichen Dokumenten kann insbesondere entweder im Einklang mit nationalem Recht, ohne besondere Bedingungen festzulegen, oder durch die Festlegung besonderer Bedingungen, die in dieser Verordnung nicht vorgesehen sind, gewährt werden.»

Vgl. auch Schreiber/Pommerening/Schoel, Der neue Data Act mit Data Governance Act, 2. Aufl., 2024, § 11 Rn. 3.

法等規定<sup>316</sup>。

由於資料治理規則之制定，使得個人資料成為此處資料利用的可能性大增，因此衍生出與個人資料保護間的關係如何界定的爭議。歷經激烈討論後最終係規定於第 1 條第 3 項：「歐盟法及國家法中關於個人資料保護之規定，適用於所有在與本規則相關情況下所為之個人資料處理。特別是，本規則之適用不影響《(EU) 2016/679 號規則》與《(EU) 2018/1725 號規則》以及《2002/58/EC 號指令》與《(EU) 2016/680 號指令》之適用，包括但不限於監督機關之職權。如本規則與歐盟關於個人資料保護之法規，或依該等歐盟法所制定之國家個人資料保護法規之間發生衝突，應以相關之歐盟個人資料保護法或該等國家個人資料保護法規為優先適用。本規則不構成個人資料處理之法律依據，亦不影響《(EU) 2016/679 號規則》、《(EU) 2018/1725 號規則》或《2002/58/EC 號指令》及《(EU) 2016/680 號指令》所規定之權利與義務。」由此可知，此處所定的一般性衝突規則，係以資料治理規則中所涉及之個人資料，所適用之個人資料保護的歐盟法與內國法，不受影響，以資料保護法制優先適用。舉例而言，若個人資料係以類比、非自動化，但系統性的方式予以處理，則只有一般資料保護規則有其適用；如利用的是非個人資料，則僅能適用資料治理規則。但由於細節上並未釐清，導致此一衝突規則對於清楚釐清兩者關係之助益有限，仍待進一步觀察<sup>317</sup>。

就此而言，歐盟資料治理法第二章係與歐盟層面的多項倡議相契合，這些倡議旨在公共部門中形成一種開放資料文化（Open Data-Kultur），實現開放的資料運用，亦即「開放政府資料」之意。其中典型的例子是《(歐盟) 2019/1024 號開放資料指令》（以下簡稱《開放

---

<sup>316</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, Einl. Rn. 306d.

<sup>317</sup> 詳可參 Schreiber/Pommerening/Schoel, *Der neue Data Act mit Data Governance Act*, 2. Aufl., 2024, § 10 Rn. 8 ff. 中文文獻，見李東穎，資料治理與政府資訊公開，收於台灣行政法學會學術研討會，AI 人工智能對於行政法學之新挑戰，2024 年 3 月 30 日，會議手冊，頁 3 以下。

資料指令》, Open Data-RL<sup>318</sup>), 該指令在德國主要是透過修訂電子化政府法 (E-Government-Gesetz) 及制定資料運用法 (Datennutzungsgesetz, DNG) 來落實。其他範例可見於特定部門領域, 例如在社會法領域中, 《社會法典第五編》第 303a 條及以下條文關於資料透明度的規定, 以及其他相關的透明度要求<sup>319</sup>。因此其中與本研究團隊之研究直接相關者, 當屬內國法之規範為宜, 故擬以德國電子化政府法之相關條文, 為主要參考依據<sup>320</sup>。

## (二) 德國電子化政府法中之開放資料條款立法歷程

### 1. 2013 年電子化政府法中之便利行政程序目的為出發點

依 Schoch 的介紹, 在 2013 年電子化政府法原始版本 (EGovG 2013)<sup>321</sup> 中, 開放資料的構想仍顯薄弱: 其中第 3 條旨在便利行政程序之執行, 而非側重於公眾資訊公開。第 12 條僅規範其他法規定有公布義務時之實施細則<sup>322</sup>。而 Ramsauer/Frische 為當時立法所為分析, 則指出該法第 3 條第 1 項要求所有行政機關必須透過公開網路 (特別是網際網路), 以通俗易懂的語言提供其業務職掌、地址、辦公時間以及郵寄、電話和電子聯繫方式等資訊。此規定的目的在於使公民能夠簡便地為與行政機關接觸做好充分準備, 從而促使後續行政程序得以迅速進行。依同法第 3 條第 2 項, 每個機關都應透過可公開存取的網路, 以一般民眾容易理解的語言, 提供其對外行使之公法上權限的相關資訊, 包括相關的費用、需提出的文件、負責的聯絡窗口及其可聯絡性, 並提供必要的表單。該條文的目的與第 3 條第 1 項相同: 使

---

<sup>318</sup> RICHTLINIE (EU) 2019/1024 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

<sup>319</sup> Schreiber/Pommerening/Schoel, Der neue Data Act mit Data Governance Act, 2. Aufl., 2024, § 11 Rn. 4.

<sup>320</sup> 至於何以未處理德國資料運用法, 主要考量在於, 德國立法例並沒有賦予個人有開放資料之請求權基礎, 此一立法例與我國主動公開之立法相似。而德國電子化政府法之規定, 主要在於是是否將資料開放, 而資料運用法之立法重點則毋寧在於公部門資料再利用, 前者重於 open data, 而後者偏重再利用(re-use), 兩者重點有別之下, 本研究擬以前者為討論重點。

<sup>321</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG), erlassen als Art. 1 des Gesetzes vom 25.7.2013, BGBl I S. 2749.

<sup>322</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, Einl. Rn. 306b.

程序參與人能夠及早得知所需的程序步驟與證明文件、將產生的費用，以及負責的聯絡點或承辦人<sup>323</sup>。除此之外，在同法第 12 條則規定了機關在透過可公開存取的網路提供資料時所應採用的格式。然而，該條並未規範機關有義務公開特定資料。其目的在於簡化已公開資料的取得與後續再利用。當機關透過可公開存取的網路提供那些可預見具有使用利益、尤其是依資訊再利用法 (IWG<sup>324</sup>) 具有再利用利益的資料時，依據第 12 條第 1 項第 1 句，原則上應採用可機器讀取的格式。依第 12 條第 1 項第 2 句，可機器讀取的格式係指：其所含資料能夠由軟體自動讀取並處理。依第 12 條第 1 項第 3 句，資料並應附上詮釋資料 (Metadaten<sup>325</sup>)，例如：聯絡資訊、發布與修改日期等。第 12 條第 2 項則授權聯邦政府在聯邦參議院同意下，以法規命令訂定有關依第 12 條第 1 項所提供之使用（包括商業與非商業使用）的規定，其內容尤其包括：使用的範圍、使用條件、保證與責任的排除等事項<sup>326</sup>。

## 2. 2017 年首部開放資料法的奠基

在隨著 2017 年 7 月 13 日首次電子化政府法修正法生效後（亦即「首部開放資料法」）<sup>327</sup>，電子化政府法新增第 12a 條，連同輔助性的第 19 條規定，課予所有聯邦直屬機關（unmittelbare Bundesbehörden）負有公布結構化、未經處理資料之義務，可稱為聯邦的開放資料規定 (Open-Data-Regelung des Bundes)<sup>328</sup>。根據其原則性規定（第 1 項第 1 句），聯邦直屬機關應將為履行公法任務而自行

---

<sup>323</sup> Ramsauer/Frische, Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1511.

<sup>324</sup> Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz-IWG)

<sup>325</sup> Metadaten 一詞係指「用來描述資料本身的資料」。在數發部《政府資料開放平臺》中係譯為「詮釋資料」，其概念係指在資訊科學的語境中，描述資料的資料。它提供關於資料集的內容、結構、來源、以及如何使用這些資料的背景資訊。簡單來說，它就像是資料的「關於」資訊。亦有譯為「中繼資料」。

<sup>326</sup> Ramsauer/Frische, Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1511.

<sup>327</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 5.7. 2017, BGBl I S. 2206.

<sup>328</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1408.

蒐集，或委託第三方蒐集之未經處理資料，透過公開網路提供資料查詢。惟此不構成個別申請權（第 1 項第 2 句）。立法理由強調，此僅設定最低標準，機關得（尤其為促進資料再利用）高於此標準行事。資料提供義務僅適用於特定類型資料（第 2 項），例外情形主要依資訊自由法第 3 條至第 6 條規定（第 3 項第 1 款第 a 目）。落實開放資料政策之關鍵在於中繼資料入口網站（Metadatenportal）「GovData」（第 5 項第 3 句）；該平臺依聯邦與各邦行政協議，由設於漢堡財政廳之 GovData 業務協調辦公室負責營運（協議第 8 條）。聯邦政府依 2017 年電子化政府第 12a 條第 10 項規定，於 2019 年 10 月提交之實施報告，除說明開放資料實務現況外，亦勾勒出（當時）即將進行法律修正之核心方向<sup>329</sup>。就此而言，已構成目前德國開放政府資料的基本規範架構，其後 2021 年之修法僅係在此架構下稍作修正與增補，合先敘明。

### 3. 2021 年第二次電子化政府法修正的擴大開放

2021 年第二次電子化政府法修正（2. EGovÄndG 2021，亦稱為 „Zweites Open Data Gesetz”，「第二次開放資料法」）<sup>330</sup>，係回應歐盟的開放資料/公部門資訊（Open Data/PSIO 指令）。在實質內容上，修正後的電子化政府法第 12a 條第 1 項第 1 句，將聯邦間接行政機關（mittelbare Bundesverwaltung）也一併納入本法的適用範圍。關於例外事由的規定，部分重新調整；電子化政府法第 12a 條第 3 項第 1 款 a 目現行僅再援引聯邦資訊自由法第 3、4 與 6 條，而關於個資之保護（原聯邦資訊自由法第 5 條），則改由電子化政府法第 12a 條第 3a 項另行獨立規範。依 Schoch 所介紹，聯邦資料保護與資訊自由監察官對此認為，此乃例外範圍的不當擴大，但最終仍稱此為「在盡可能廣泛提供開放資料的利益，與保護特別是個人或可連結至個人之資料

---

<sup>329</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, Einl. Rn. 306b.

<sup>330</sup> Art. 1 des Gesetzes vom 16.7.2021, BGBl S. 2941; dazu auch

的利益之間，尚屬可接受的妥協」<sup>331</sup>。至於用於研究目的而蒐集的資料，其提供應於研究計畫結束且研究目的達成後方可為之（第 4 項第 3 句），但另有特別法律規定者除外。不變的是，仍不存在要求提供資料的主觀權利（第 1 項第 2 句）。與以往相同，資料的取用必須免費，並允許任何人無限制地再利用該資料（第 6 項第 1 句）。行政機關仍無義務檢查待提供資料的正確性、完整性與合理性（第 8 項）。

為實質改善負有開放資料義務之聯邦機關於實務上是否落實，本次修法亦引進強制性的開放資料協調官（Open-Data-Koordinatorinnen und -Koordinatoren）。其應於機關內部負責識別適合依據電子化政府法第 12a 條公開的資料，並擔任聯絡窗口，透過與相關利害關係人的交流，持續使公開實務符合需求。因此，協調官的經驗對於開放資料政策領域未來的法律修正亦至關重要<sup>332</sup>。根據電子化政府法第 12a 條第 10 項之意旨，其核心機構為設於聯邦行政署（Bundesverwaltungsamt）內的開放資料能力中心（Kompetenzzentrum für Open Data）。聯邦政府仍有義務每兩年向聯邦議會報告聯邦行政機關將資料作為開放資料提供之進展（第 11 項第 1 句）。電子化政府法適用範圍的擴展，預計將在 2025 年後實施（第 11 項第 2 句）<sup>333</sup>。

### （三）開放政府資料法之基本架構

#### 1. 適用範圍與對象

##### （1）所有聯邦直屬及間接機關之義務

電子化政府法第 12a 條規定所有聯邦直屬及間接機關負有公布結

---

<sup>331</sup> BfDI, 30. TB für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2021), Tz. 5.3. zit. aus Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, Einl. Rn. 306c.

<sup>332</sup> Hartl/Ludin, Recht der Datenzugänge, MMR 2021, 535 f.

<sup>333</sup> Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024, Einl. Rn. 306c.

構化、未經處理之資料的義務<sup>334</sup>。此規定遵循了「開放政府資料—OGD」（Open Government Data—OGD）的政治指導思想。其目標一方面是為創新和新的商業模式創造經濟基礎。另一方面，立法者期望透過提高行政行為的可追溯性，來增強公民參與度，並提升形象和接受度<sup>335</sup>。

就適用範圍上，電子化政府法第 12a 條之適用範圍不再限於聯邦直屬機關，而及於聯邦間接行政機關，但不包括自治行政法人，亦不適用於受託行使公權力之私人。相較於聯邦資訊自由法，範圍較小。

---

<sup>334</sup> 德國電子化政府法第 12a 條（聯邦開放資料、法規命令之授權）規定：「(1) 1 聯邦機關（不含自治法人）應將其為履行公法上任務而蒐集、或委託第三人代為蒐集之未經處理、可機器讀取之資料，透過公開可存取之網路提供下載。2 本條不因此產生請求提供該等資料之權利。3 第 1 句不適用於受託自主行使公權力之自然人或私法上法人。(2) 第 1 項第 1 句僅適用於符合下列條件之資料：1. 該資料已由機關以電子方式儲存，並以表格或清單等形式結構化收錄；2. 僅包含涉及機關外部事實之內容；3. 並非由聯邦機關對其他資料進行處理所得之結果；4. 自蒐集後未經任何處理，但以下處理除外：a) 為錯誤修正所必要之處理；b) 因法律或事實原因而為，且如未經此處理即無法公開者；5. 若資料具有個人關聯，已經轉換至：a) 不再涉及可識別或已識別之自然人；或 b) 無從或已無從識別相關當事人。(3) 有別於第 1 項第 1 句，資料在下列情形下無須提供：1. 對該資料：a) 根據《資訊自由法》第 3、4、6 條等規定，不存在或僅存在限制性之存取權；或 b) 存取權僅得於涉及第三人後始得成立；2. 資料係由第三人無受機關委託、亦無法律義務下自行製作並交予機關者；3. 資料係為研究目的而蒐集，且已透過公開網路免付費提供；其相對應之中繼資料（metadata）仍得自願提供至國家元資料平臺 GovData；4. 資料屬於銀行保密義務範圍者。(3a) 有別於第 1 項第 1 句，含有個人資料之資料集無須提供。(4) 1 依第 1 項第 1 句所定資料，於蒐集後應立即提供，除非公開會妨礙蒐集目的；如有妨礙，應於妨礙消失後立即提供。2 如因技術性或其他重大理由無法立即提供，應於該等理由消失後立即提供。3 除特別法另有規定外，研究所需資料有別於第 1 句，須於該研究計畫完成且研究目的達成後始得提供。4 為參與研究措施所設定之目的，不受前述規定影響，仍繼續適用。(5) 1 依第 1 項第 1 句提供之資料，應附有中繼資料（metadata）。2 該中介資料應登載於國家元資料平臺 GovData。(6) 1 依第 1 項第 1 句提供之資料應可免費下載，並供任何人無限制重製及再利用。2 資料之下載應可隨時進行，不得要求強制註冊，亦不得要求提供理由。(7) 聯邦機關在以下事項上，應及早考量第 1 項第 1 句所要求之資料提供義務：1. 依第 9 條優化行政流程時；2. 訂定資料蒐集或處理之契約時；3. 採購資料儲存或處理所需資訊科技系統時。(8) 聯邦機關無義務就所提供之資料之正確性、完整性、合理性或其他內容進行審查。(9) 1 除《資訊自由法》第 3 條第 8 款所列機關、主要海關辦事處或相當於地方聯邦機關者外，所有依第 1 項負有義務之機關，均應指定一名開放資料協調官（Open-Data-Koordinator/in）。2 協調官作為該機關對外之中央聯絡人，負責協助辨識、提供及促進該機關開放資料之再利用。3 其他聯邦行政機關仍得自願指定開放資料協調官。(10) 聯邦政府設置一個中央機構，負責就資料開放問題提供諮詢，並作為各邦相對應機關之聯絡窗口。(11) 1 聯邦政府每兩年向聯邦議院報告聯邦行政機關提供開放資料之進展。2 並就截至 2025 年擴大第 1 項第 1 句之適用範圍進行評估，包括：是否將義務擴及自我管理法人、及受託自主行使公權力之自然人與私法人、並評估是否增設第 1 項第 2 句所稱請求權。(12) 聯邦內政、建設與家園部（BMI）得與其他聯邦部會及聯邦政府之各項監察官協商後，以法規命令（無需聯邦參議院同意）規範第 1 項第 1 句資料提供程序之細節。」

<sup>335</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1408. 以下如未特別註明，2017 年之規範內容多引自本文，但均對照 2021 年之新法修正，略作修正。

## (2) 限定之資料概念

就此處所限定之資料概念，僅限於更為限定之部分資料或資訊，依第 12a 條第 1 項第 1 句，機關僅需要提供為履行公法任務而自行蒐集或委託第三方蒐集的資料。此處有意使用來自資料保護法中的「蒐集」一詞，表明了資料的蒐集需要機關或其受託人採取積極的、有目的的行為，且該採集必須是為了履行公法任務。再者，將相關資料的範圍限制在電子化儲存且結構化 (elektronisch gespeichert und strukturiert) 的形式。因此，開放資料規定一方面沒有確立數位化義務。另一方面，資料必須遵循系統性的排列，以形式化結構呈現。立法理由書進一步闡明，這些資料在內容上還必須相互關聯，特別是涉及清單和表格 (§ 12 a II Nr. 1 EGovG)。純粹的連續文本檔案，如報告、備忘錄等，或是圖像和音訊檔案則不被涵蓋。對於在電腦語言學上僅能歸類為「半結構化」 (semi-strukturiert) 的電子郵件亦同<sup>336</sup>。

同條第 2 項第 4 款僅應公布未經處理的資料 (unbearbeitete Daten) 的原則。該條文旨在確保最高的資料透明度。待公布的資料在蒐集之後，也不得經由聯邦機關對其他資料進行處理 (§ 12 a II Nr. 3 EGovG)。依 Richter 的分析，從行政經濟原則來看，這是合理的，因為負責處理的另一機關本就負有公布基礎原始資料集 (Rohdatensatzes) 的義務。依電子化政府法第 12a 條第 2 項第 4 款，已處理的資料僅在基於法律或事實原因必須進行公布的情況下，才屬於本法的適用範圍—例如當為了公布而必須進行個人資料匿名化時。但本條並未確立匿名化義務，蓋此係由現行之資料保護法制而生<sup>337</sup>。

同條第 2 項第 2 款對於內容上設有限制，要求僅涉及機關外部關係的資料 (ausschließlich außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse)，始屬之。若涉及機關內部流程的資料 (例如勤務表、庫存資料庫等)，以及包含機關評估的資料，都被排除在外。蓋於立法理由書中，將評

---

<sup>336</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1409.

<sup>337</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1409.

估性資料（bewertende Daten）亦理解為一種「處理」（Bearbeitung）<sup>338</sup>。

### （3）處分權限

負有提供義務的機關也必須對這些資料有權處分，但此一要件並未在條文中明定，而是於立法理由中提及。依 Richter 的分析，釋義學上的連結點容或在於將處分權限作為一個規範要素讀入「實體上的」存在（physisches Vorhandensein）中。因此規範依據即為電子化政府法第 12a 條第 2 項第 1 款，該條要求資料必須「存在」（vorliegen）於機關。因此，機關必須考慮契約上的處分禁止、同意保留，或在存在智慧財產權時授予使用權限不足等問題<sup>339</sup>。

### （4）例外規定

核心的例外規定是電子化政府法第 12a 條第 3 項第 1 款。對其的解釋需要進行法律上的假設性審查思考（rechtlich-hypothetische Kontrollüberlegung），由於該條文被構建為對其他規範體系的動態指引（dynamische Verweisung），因此審查難度增加。機關因此必須定期審查法律狀況。依同法第 12a 條第 3 項第 1 款，若資料欠缺或只有受限制的取用權（Zugangsrecht），或者只有在第三方參與後才會有取用權（見資訊自由法第 8 條），則機關沒有提供義務。取用權受限制特別是指個人適用範圍受到限制，或者取用須以證明具有法律或正當利益為條件。此外，依相關資訊取用法（Informationszugangsgesetzen），僅需基於利益權衡才能公開的資料，也排除在電子化政府法第 12a 條之外。從立法規範上，立法者希望在內容上與聯邦資訊自由法的例外規定保持一致。這可以從電子化政府法第 12a 條第 3 項第 1 款援引聯邦資訊自由法第 3 條、第 4 條及第 6 條。因此，旨在保護公共利益和私人利益即屬此處之例外情況<sup>340</sup>。至於個人資料之保護（聯邦資訊自

---

<sup>338</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1409.

<sup>339</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1410.

<sup>340</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1410.

由法第 5 條)，則改由電子化政府法第 12a 條第 3a 項另行獨立規範，含有個資之資料集，亦無須提供。

依同條第 3 項第 2 款規定，資料係由第三人無受機關委託、亦無法律義務下自行製作並交予機關者，亦屬例外。蓋同法第 12a 條第 1 項僅涵蓋已蒐集並因此積極獲取的資料。故立法者排除了例如在公共採購、申請程序或在公共資助項目的範圍內由受資助者純粹自願傳遞予機關的資料。此即與聯邦資訊自由法或資訊再利用法之適用範圍有顯著差異<sup>341</sup>。

## 2. 資料之提供

### (1) 提供資料之義務

電子化政府法第 12a 條第 1 項第 1 句賦予聯邦行政部門義務，透過可存取網路提供未經處理的資料供資料擷取 (Datenabruf)。然而，這並不對應要求提供的權利，同條第 1 項第 2 句已明確地澄清。若機關沒有履行其義務，至少在法律上是沒有後果的<sup>342</sup>。

### (2) 提供的模式

電子化政府法第 12a 條第 4 項至第 6 項規定了資料提供的模式。此等模式以及時、盡可能高傳播率以便無阻礙地利用資料為原則。因此，依同法第 12a 條第 4 項，提供應盡可能快，亦即在蒐集後立即 (unverzüglich) 為之，前提是不損害蒐集的目的。依同法第 12 條第 1 項，「原則上」應提供以機器可讀格式之資料。此意指資料必須能夠被軟體自動讀取和處理。此乃不言而喻。鑑於技術進步，「機器可讀性」的概念應作廣義解釋，使其不限於特定的檔案格式。

依同法第 12a 條第 6 項規定，所提供之資料應可免費下載，並供任何人無限制重製及再利用。資料之下載應可隨時進行，不得要求強制註冊，亦不得要求提供理由。因此若資料享有著作權保障，則授權

---

<sup>341</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1410.

<sup>342</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1410. 但氏亦提及，若干邦透明法則是有明定請求權基礎。

（授予使用權）即屬必要。使用開放的、非限制性（offenen, nicht-restriktiven）的許可證是沒有問題的，即使規定了必須註明名稱或來源的義務<sup>343</sup>。而註冊義務和說明理由的要求雖然不會在法律上，但會在事實上增加資料擷取的難度。因此，亦禁止此類措施。

### （3）資料的改進與審查

依同條第 7 項規定，聯邦機關應在行政流程中、在簽訂資料相關契約時以及在採購基礎設施時，儘早考量第 1 項第 1 句所要求之資料提供義務，此即以開放為設計原則（open by design）。依同條第 8 項，機關沒有義務審查資料品質。因此，不能輕易地從資料不正確的違規行為中推導出責任<sup>344</sup>。

### （4）透過「GovData.de」提供中繼資料

依同條第 5 項規定，描述資料集的中繼資料（Metadaten）必須輸入至國家中繼資料入口網站 GovData 中。

## 3. 與聯邦資訊自由法及資料保護法間的關係

德國法上之聯邦資訊自由法係被動資訊公開制度（reaktives Zugangsregime），而非主動式資訊公開制度（proaktives Bereitstellungsregime）。因此聯邦資訊自由法之適用並不受電子化政府法第 12a 條之影響。若申請人可以從一般可及來源獲取所請求之資訊，則機關可依聯邦資訊自由法第 9 條第 3 項拒絕申請。而依電子化政府法第 12a 條所提供之資料而言，則幾乎都是如此<sup>345</sup>。

而個資絕大多數都已排除於電子化政府法第 12a 條之提供義務之外，蓋依聯邦資訊自由法第 5 條第 1 項第 1 句，含個資之政府資訊公開須踐行利益衡量。但若存在當事人明確同意，則提供有其可能。前提是遵循資料保護法的原則，該同意也涵蓋依電子化政府法第 12a 條第 1 項的公布。在存在法定許可事由時，情況亦同。然而，電子化政

---

<sup>343</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1411.

<sup>344</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1411.

<sup>345</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1411.

府法第 12a 條本身不具有資料保護法上的效力。此外，機關必須持續審查看似非個資是否可關聯至個人 (personenbeziehbar)，從而受資料保護法的管轄。為此，機關必須採取相應的預防措施<sup>346</sup>。

#### 四、 晚近我國開放資料法制動向之檢討

##### (一) 提升開放資料的規範位階？

由於公部門資訊 (Informationen öffentlicher Stellen) 具備可同時被多方法律主體運用之特性，且其使用目的可能極為廣泛且迥異。此種資訊的多重應用可能性能夠為經濟與社會提供高度的正向外部效益，而近年來科技進步更使此類效益得以日益釋放<sup>347</sup>。唯有當行政機關與企業之資料架構與處理系統相互調和、資料可於雙方間流通時，電子化政府 (E-Government) 方可實現。在此架構下，國家、經濟與社會三者進入了一種資訊依存狀態，此一狀態本身排除了資訊壟斷的可能<sup>348</sup>。因此所謂「開放政府資料」 (Open Government Data – OGD) 之類的政治指引與法律政策遂成為當代甚為流行的術語—雖然其間內涵或有不一，我國自然亦不例外。在數發部所主管的《政府資料開放平臺》中，其背景說明即揭示：「為達施政便民及公開透明之目的，我國於 101 年起開始推動政府資料開放，藉由建立政府資料開放諮詢機制、完備信賴資料開放環境、公私跨域合作應用推廣等 3 項具體作法，滿足民間『知』與『用』的權利，並訂定行動方案，逐步引導各機關推動開放資料，促使各機關提供高品質、便於外界利用且符合所需之資料，政府機關開放之資料則集中列示於『政府資料開放平臺』，以達到示範宣導及服務推廣。自 108 年起推動極大化開放政府資料，提升開放資料之質與量，本部持續提升政府資料取用便利性，聚焦優

---

<sup>346</sup> Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1412.

<sup>347</sup> Richter, Lehren aus der jüngeren Gesetzgebung zur wirtschaftlichen Nutzung von Informationen der öffentlichen Hand, NVwZ 2021, S. 760.

<sup>348</sup> Roßnagel, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 17.

先開放具應用價值之資料，促進公民參與及資料加值應用，發揮資料最大效益。」進而，亦預告「促進資料創新利用發展條例草案」作為規範依據。而地方政府亦有類似之立法嘗試，如臺北市政府就空間圖資訂有「臺北市政府空間圖資流通規範」之行政規則（民國 109 年 07 月 22 日），取代先前「臺北市政府地理資訊資料流通供應要點」，其中並強調應以特定格式製作空間圖資，於圖資流通平臺上免費開放流通使用<sup>349</sup>。但細究之下，不論是中央或地方，這些均屬內部行政規則性質的規範，因此，現時是否已經到了仿效美、德法制，提升規範位階，以法律規範開放資料的時候？

對此，本文初步認為，考慮到開放資料的實證，始終是以行政負有積極落實的職務義務作為主軸，比較立法例上，罕有賦予人民有請求特定資料以符合開放資料的形式提供的公法上權利<sup>350</sup>，加上國內關於政府資料開放本身的法制基礎與政資法或是個資法間的關係，似乎未有足夠的關注<sup>351</sup>，在未能清楚究明之前，維持以行政命令作為規範依據，事實上對於行政機關的推力以及拘束尚不至於有所不足，且能保留更多制度調整的彈性，以因應今日資訊科技一日千里的現實大環

---

<sup>349</sup>臺北市政府空間圖資流通規範

<https://www.laws.taipei.gov.tw/Law/LawSearch/LawArticleContent/FL094385>。

<sup>350</sup> 期末報告審查會時，有委員指出歐盟 2019 年的開放資料指令，對於資料的再利用，有解釋為公法上權利的可能性。對此，研究團隊以為，開放資料指令序文第 31 段儘管規定「在使用者提出請求後，該文件應開放以供重複利用（Documents should also be made available for re-use following a request lodged by a re-user.）」，解釋上固然有從寬解釋成賦予資料使用人請求資料再利用之權利，但整體觀之，終究是側重在機關開放資料職務義務之賦予，此可由該指令序文之規定，係以公共機構（Public sector bodies），而非人民作為主詞得知。Directive (EU) 2019/1024, Recital 31。再者，開放資料指令第 4 條雖亦提及各會員國應透過切實可行的安排——包括提供關於本指令所規定權利的充分資訊（to supply adequate information on the rights provided for in this Directive），以促進資訊的有效再利用。Directive (EU) 2019/1024, Article 31, sec. 5. 然而，此處縱使用「權利」一詞，但其仍將權利的實踐路徑委由各會員國為具體的設計，故研究團隊認為，按目前歐美各國開放資料實踐的現況，開放資料主要仍係以客觀的政府職務義務型態，而非以主觀的人民公權利型態，存在於國家任務之中，當屬合理的描述。

<sup>351</sup> 少數例外，參劉定基，臺灣政府資料開放的現況與難題，台灣行政法學會主編，行政執行/行政罰/行政程序/政府資料開放/風險社會與行政訴訟，2017 年 1 月，頁 295 以下；葉俊榮，超越資訊公開－當代資訊法制之挑戰與發展趨勢，台灣行政法學會主編，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，2010 年 9 月，頁 105 以下；黃錦堂，政府資訊公開法的立法目的、基本原則和理論基礎，同前揭書，頁 152 以下。

境，從而提升規範位階，應非目前的當務之急。<sup>352</sup>只是為了避免機關對於開放資料的實踐產生恣意裁量、內控失靈的風險，前述有關程序導向控制的構想，在前階段賦予公民介入參與的程序機制，應該是可以積極考慮引進的配套。

## （二）對於數發部「促進資料創新利用發展條例」草案的初步檢視

若立基於前述美國、歐盟及德國開放資料發展的分析，回頭檢視數發部「促進資料創新利用發展條例」草案相關條文，應可察覺最具差異之處容或在於我國立法例對於適用範圍與對象上，顯然規範條文與條文密度有所不足。對於欲開放之「資料」而言，僅於草案第3條立法定義中明示「開放資料：指採不限使用目的、地區及期間方式授權利用，且以機器可讀之通用格式提供之資料。」但對於何種資料係屬此一範圍，相較於前述德國立法例顯有未明，充其量僅訂明提供之模式而言，對於適用範圍與對象，則未清楚明定。再者，若涉及個人資料，草案第4條第2項亦僅規定「應依個人資料保護法處理」，究竟係排除於利用之列，亦或有目的外利用之可能性，尚有未明。

實則，政府掌有的資訊何其多，而政府開放資料，既有鼓勵資料再利用、創新發展等特定制度目的，草案若欲對目前開放資料的實務運作，提供更大的推力，當可透過上述制度目的的探求，就機關有積極義務推動開放資料的資料類型，透過概念特徵的列舉，將其範圍予以限縮，使機關得以把辦理開放資料業務的人力物力，運用在刀口上，庶可避免機關釋出大量龐雜又瑣碎的開放資料，稀釋了原本開放資料促進資料活化再利用的立意。就此，本文前述「開放資料實踐的評價

---

<sup>352</sup> 期末報告審查會時，有委員指教，認為現階段各機關 open data 的落實，在質與量上，均存在巨大的參差，為改善此一狀況，將開放資料的法源位階提升到法律，或許可以解決此一問題。對此，研究團隊認為，提升規範位階固然可以「考慮」，但絕非「當務之急」，在開放資料的主要規範內涵，仍然擺在政府機構內部的落實以及管考等面向，而未有賦予人民——請求特定的資訊再利用形式的——公法上請求權之企圖的話，則停留在命令位階，可收彈性因應今日資訊社會與資訊科技變遷快速之效。另一方面，公部門開放資料實踐質與量的改善，僅賴規範位階的提升是否得以達成，研究團隊亦頗感懷疑。與其執著於規範位階的提升，不如將更多心力置於本研究第「肆」單元提出的，政府資訊治理在組織與程序面上的變革，或許可以帶來更直接的改善效果。

座標」中，「易適用性」、「公共問責」以及「服務提供」等資料特徵，即可提供立法上的指引——草案第 5 條的空洞規定：「政府機關就其保有之政府資料及其執掌事項，依本條例規定辦理促進資料創新利用發展事項」，若可改為「政府機關就其保有之政府資料，具有以下特性者，應優先依照本條例規定辦理促進資料創新利用發展事項：一、資料易於透過機器處理，令廣泛大眾得以取得，例如資料本身以電子方式儲存，並以表格或清單等形式結構化收錄者；二、資料的再利用有助於公共問責的落實者；三、資料的再利用可提升各種公共服務的供給效能者」如是，當可為開放資料的制度輪廓，描繪出一幅較清晰的圖像。

除了上述開放資料範圍不清晰的問題，草案中對於我國開放資料制度實踐最為（負面的）關鍵之處，恐怕是草案第 12 條第 1 項及第 2 項規定，「政府資料經政府機關依政府資訊公開法主動公開或已依申請提供者，應作成開放資料。但有下列情形之一者，不在此限：一、妨害政府機關執行職務。二、侵害他人權利、秘密或其他正當利益。三、其他不宜作成開放資料之正當事由。尚未依政府資訊公開法主動公開或依申請提供之政府資料，除依政府資訊公開法第十八條規定限制公開或不予提供者外，政府機關得考量其內容、性質及利用價值，作成開放資料。」就此而言，德國法上清楚規定，僅應公布未經處理的資料（unbearbeitete Daten）的原則，且與資訊自由法無涉，亦明定其例外範圍（參見前述說明）。而我國立法例則是反其道而行，不但課予政府「應作成開放資料」之義務，直接將開放資料連動政府資訊公開法制（不僅只有主動公開，連被動公開亦納入），且限制條款又是以極度不確定法律概念為之，無法預見其排除之範圍。如此之立法企圖固然甚為宏大，除了似有未考慮現實因素與法律實現可能性之弊之外，也完全沒有意識到前述美國學界所指出的，開放資料與資訊公開法制的過度合流，反而容易對政治問責此一開放政府的核心理念造成傷害。

尤有甚者，本規定將資訊公開與開放資料一律做制度上的連動，

甚至有違反事物本質的問題，畢竟藉由資訊的「再利用」創造產值，正是開放資料最富意義，也是其最吸引人之處。然而，並非所有依照政資法所公開的資訊，都必然具有再利用的可能或再利用的價值。實則，如果是為了提升政府資訊公開的效率與實踐的廣度，將被動公開的資訊直接連結到開放資料，可能是一個不必要的跳躍，蓋對於符合特定要件的被動公開資訊，將其先行納入政資法主動公開的規範範疇，例如採行前述美國法上「頻繁性請求資料」應主動公開的立法例，可能是一個相對穩健的作法，

最後，在立法論上，德國電子化政府法第 12a 條之立法模式應可作為參考依據，但考量到開放政府資料所涉及之資料，實與政資法中，尤其是被動公開部分有所衝突。德國立法例中，若有涉及豁免提供之資訊自由法第 3 條至第 6 條之政府資訊，原則上並不在電子化政府法第 12a 條所示開放資料之列。相較之下，我國草案規定之所以如此躁進，或許也是因為我國政資法的立法例，在適用的資料範圍上，將主動公開與被動提供兩種不同模式合併規定，因而在想像上將兩者開放資料的困難程度過度劃一思考所致。因此，若要澈底釐清兩者間的關係，或許可以思考將主動公開與被動提供之政府資訊，分別予以詳細規範，主動公開之部分即趨向開放政府資料之立法模式。

惟縱使如此，考量主動公開與開放資料制度，兩者仍有不少差異，如主動公開之規範客體係特定類型之政府資訊，著眼於公眾監督、知情；而政府資料開放則是資料，著重的是再利用與創新。而規範形式上，政資法第 7 條乃構成行政義務，而政府資料開放目前仍為政策導向為多，僅為治理政策工具。就保護面向而言，政資法著眼在個案利益衡量，而開放資料就是事前排除敏感資料，強調去識別化與統計可讀性。因此，未來如欲將開放資料的規範，置入政資法中，則宜將「開放資料」定位為「主動公開」的下位制度，意即就主動公開的政府資訊中，以合理的判準篩選出適合積極採行開放資料的政府資訊。無論如何，遽然將兩者劃上等號，對於實現政資法「便利人民共享及公平利用政府資訊」的立法目的或有助益；但對於「增進人民對公共事務

之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」此一立法目的而言，則未必完全是正數，不可不慎。



## 陸、研究發現與建議

茲將本研究針對委託研究議題的主要發現與建議，條列如下：

### （一）政資法的定位

1. 關於政資法的定位，傳統的「普通法說」與「基準法說」之論爭，從立法政策的角度，其實各有其所欲堅持的原理。基準法說的「避免政府資訊公開的良法美意被輕易架空」固然是一個極高的正當性訴求；但普通法說，更能顧及到立法者針對不同事務領域的立法裁量，亦有合乎「事務本質」的根據。因此立法論上，兩說之間未必有高下之分。
2. 就解釋論而言，兩個法律之間適用關係的決定，不管是在法典裡明定「其他法律另有規定者，從其規定」抑或「本法未規定者，適用其他法律之規定」，都是無意義的，最後終究得透過兩個法律的規範要件與立法目的的比較，才能得出實質的結論。準此，假使堅持將政資法中有關資訊公開的內涵，定位為（原則上的）「最低度標準」，那麼政資法的法條文字，就得具體地把「其他法律規定更有利於人民近用資訊，方得排除政資法適用」此一意旨表達出來。
3. 既然政資法第 5 條已經明揭政府資訊以公開為原則的核心精神，則在實踐上，宜以「最大化人民的資訊公開請求權」作為解釋的取向，如果立法者有意要排除政資法的適用，則必須在個別法律裡明文排除，如此才能澈底解決糾結不清的競合問題。就此而言，2016 年法務部政資法修正草案中的乙案，一方面透露出將政資法作為整體資訊法制公開基準的企圖，二來透過明確的列舉排除以及法制框架的建立，預先將特定法律的適用與政資法脫勾，應該是一個比較適合的修法取向。
4. 行政程序法閱覽卷宗之規定，雖與政資法有所不同，但政資法一般性的資訊公開與行政程序法個案性的閱覽卷宗，兩者可處於相輔相成的地位。又，對行政程序進行中的當事人或利害關係人而言，獲取與機關審議中個案權益相關的資訊，自然也在政資法「便

利人民共享及公平利用政府資訊」的射程範圍，故實無必要過度渲染政資法與閱覽卷宗規定制度目的之差異，進而導出兩者適用上的嚴格劃分；最後再考量程序當事人有在程序外迂迴利用第三人依政資法取得資料的可能性，解釋上也未能排除，因此政資法的資訊公開規定，與行政程序法的閱覽卷宗，應非處於二元對立之規範，而有平行並加以整合適用的空間。

5. 承認人民在行政程序進行中，除了適用行政程序法的閱覽卷宗規定，亦得選擇適用政資法的被動公開規定，將導致行政機關在受理人民資訊公開／閱卷申請時，會因為兩者規定的落差，產生適用上的困擾。因此，本研究初步認為，在法律並未明文限制與排除的情況下，為避免因解釋對人民權利增加法律所無之限制，個案當事人近用資訊的法源，係選擇適用程序法的閱覽卷宗抑或政資法的資訊公開，宜予尊重。但當事人的選擇，僅具有啟動資訊權（閱卷權）的程序意義，實體上為免僅因適用法源的不同，影響到當事人的資訊獲取，機關判斷是否提供資訊（卷宗）的決定基準，宜予拉齊。意即，對於當事人資訊權（閱卷權）的行使，並不是採取完全的自由競合，而是相互影響，受理的行政機關在實體上有義務，對當事人資訊權（閱卷權）的實現，做最有利的審酌。
6. 訴願程序既然是在行政體系內進行，訴願決定亦被認為具有行政處分的性質，那麼參考上述關於行政程序法閱覽卷宗的分析，實可採取同一見解，意即承認訴願法的閱覽卷宗規定與政資法的資訊公開，程序上有平行適用的選擇空間，實體上並應以最大化當事人的資訊權作為解釋適用依歸。

## （二）政資法與個資法之適用關係

1. 在各國的政府資訊公開法制或資訊自由法制中，保護個人資料免於公開均構成申請政府資訊的排除事由或駁回理由，在我國政資法亦同。我國政資法與個資法間的規範適用關係，除個資主體在

行政程序中申請查閱、更正等個資外，並非如政資法與行政程序法、檔案法或訴訟法中同屬申請政府資訊之相似請求權所生之競合關係，而毋寧係處於衝突關係

2. 所請求之政府資訊中倘涉有關個資之情況，復可依請求分享之內容與對象為標準，應可區分為：(1) 申請人所主張之政府資訊含有申請人本身（即個資主體）個資；以及（2）申請人所欲申請之政府資訊含有申請人以外之第三人個資的情形。
3. 申請人申請之政資含有本人個資之情形，即非屬政資法第 18 條所欲處理的利益衝突，充其量僅屬有無其他限制公開事由之適用，從而並非依個資排除政府資訊公開可言，毋寧係個資法中當事人權利行使之內涵。申請人所申請之政府資訊倘僅屬申請人自身個資者，其請求權基礎應係源自於資訊自決權，亦即個資主體之資訊查閱請求權與檔案閱覽權之當事人權利 (Betroffenenrechte)，規範目的僅得請求查詢、閱覽及複製公務機關及非公務機關所儲存之自己的個資，而非實現政府資訊公開之目的。後者所指涉之政府資訊取得自由，係指任何人在法定範圍內，有權取得負有資訊公開義務者所持有之全部政府資訊。從而，個資法上之個資主體權利並不會構成政資法第 2 條但書之「其他法律另有規定」之排除適用規範。惟為避免兩種請求權基礎分別提起，重複審查之弊，立法論上應可考量敘明兩者就申請人個人資料部分，原則上判斷應為一致。
4. 若申請人所請求之政府資訊包含第三人之個人資料，始有政資法第 18 條豁免公開條款之適用。我國政資法第 18 條第 1 項第 6 款中之「個人隱私」作為限制公開或不予提供之事由，即屬對於個資法第 16 條之特別規定，特別是在突破目的拘束原則一點尤具重要性。就此而言，政資法中申請含第三人個資之規定即屬個資法中蒐集個資與個資目的外利用之特別規定，該處之公共利益即為政府資訊公開所揭示之公益。依政資法第 18 條第 1 項第 6 款審查後，仍提供含第三人個資之政府資訊，即意味著資訊公開之利益

優於個資保護之利益，即屬個資法上基於利益衡量下之蒐集個資事由以及目的外利用事由。

5. 以個資保護作為政府資訊公開之限制事由，此處所提及之個資保護係指涉得以直接或間接方式識別該個人之資料，此時個資主體在申請政府資訊公開的行政程序中即屬申請人（即請求權人）與義務人以外之「第三人」。政資法脈絡中所稱之第三人，實為個資法制中之個資主體（即個資法中之當事人）。資料保護法制乃資訊法之一部分，尤應留意個資法與政府資訊公開法制的協調。該「第三人」不僅在實體法上依此資訊公開排除事由所保障；在程序法面向上，亦可藉由第三人保護機制所保障（我國政資法第 12 條、德國資訊自由法第 8 條參照）。
6. 就我國政資法第 18 條第 1 項第 6 款之豁免公開事由而言，解釋上應可歸納為以下兩種情況可揭露含第三人個資之政府資訊：其一乃第三人本人同意揭露其資料，就此第三人如何為有效之同意即屬關鍵；其二則是申請人所主張之公開資訊利益，高於第三人之保密利益，換言之，基於利益衡量上的優先性。
7. 在第三人同意的情況下，負有資訊提供義務的機關即須准予資訊提供之請求。關於「同意」之概念理解則取向於資料保護法制。再者，無論是歐盟、德國或我國個資法制，就特種個資均有進一步保障，但在政資法脈絡中，我國政資法並未如歐盟或德國資訊自由法一般，特別就特種個資有特別規定。從立法論而言，應有參考德國法制的必要，連動我國個資法第 6 條第 1 項第 1 句所列之特種個資，以為判斷標準。
8. 除此之外，另一可合法提供政資之情況即為資訊公開利益相較於第三人排除資訊存取之利益具有優勢的情況下，負有資訊義務的機關應准許該請求。涉及第三人個資時，僅屬「促進透明之一般性公共利益」本身尚有未足，就此，德國聯邦資訊自由法第 7 條第 1 項第 3 句即明定，涉及第三人個資時，申請人須負有說明義務。而個資可得限制的程度，則取決於具體個案中個資之類型，

換言之，原則上係以相關資訊屬「領域理論」意義下何種個人「領域」而定。

9. 在一般性的利益衡量條款之外，是否尚須引進德國法上關於公職關係中人事資料秘密保護、鑑定人與專家之相關資訊推定公開，以及承辦人職務聯繫資料應予公開條款等三種不同模式的立法例，尚待進一步討論。

### （三）政資法與資料治理的組織法面向

1. 政資法僅定有決定機關，並無其他行政內部監督或協調機關，而是留待申請人所提之行政救濟以為司法審查。欠缺專責監督與協調機關一點，除了導致若有不服時均湧向司法救濟外，對於行政部門歷年來秉持職務秘密如何轉向資訊公開之原則，難有徹底體認。
2. 此外，由於憲法法庭 111 年憲判字第 13 號健保資料庫一案中，憲法法庭認定現行個資法制及相關法規「欠缺個人資料保護之獨立監督機制，對個人資料隱私權之保障不足，而有違憲之虞」，於個資法中遂有立法新增個人資料保護委員會之機關。而德國立法例係將資料保護與資訊自由同置於一機關共同為之，是否藉此機關對於個資與政資之組織法面向重新思考，於組織設計上有所安排。
3. 德國模式下，有認為由熟悉聯邦資訊自由法及行政機關運作的聯邦資訊自由監察官接受人民申訴，提供免費協助，藉由申訴此一低門檻救濟途徑可強化當事人的主觀權利保障。理想情況下，聯邦資訊自由監察官可透過協調達成爭議的共識性解決方案，從而避免可能的訴願或訴訟程序，進而減輕法院負擔。此外，共識解決能避免當事人一方產生被支配感，因此具有程序正義上的優勢。且倘無涉具體個案，聯邦資訊自由監察官亦可提供聯邦資訊自由法於適用面向上客觀法上行政監督之效，行政機關可由此獲得關於聯邦資訊自由法之一般性知識，而聯邦資訊自由監察官亦可藉

此取得行政實務上有意義之資訊，從中可對諮詢或監督行為有所助益。

4. 德國聯邦資訊自由監察官一職係由資料保護監察官兼任，在歐盟法影響下，其選任與獨立性保障應可獲致確保。
5. 就其所掌權限而言，首先是肯認自然人及私法人均可向聯邦資訊自由監察官提出申訴，包括「認其資訊取得權受侵害」之申請人，以及「因資訊取得而受侵害」之第三人。且申訴人必須認為其權利受有侵害，因此必須存在個人且具體關聯性。而德國聯邦資訊自由法對於申訴的形式、期限或內容並未設定任何具體要求，亦免收任何費用。
6. 申訴係與法定救濟途徑（訴願及行政訴訟）並列存在，向聯邦監察官提出申訴並非提起訴訟之實體判決要件，亦不會中止救濟期間之進行，但大多數的情況下，申訴通常會先有結論。
7. 聯邦監察官所為監督功能實際上屬於客觀的法律監督。包括對資訊取得權之確保予以監督、檢查公共利益保護是否恰當、依法律應受保護之第三人利益，並監督其他依資訊自由法所應遵守的條款，如第 9 條第 1 項之法定期限遵守，第 10 條之費用收取標準，以及第 7 條第 3 項第 1 句所規定的資訊提供形式等。
8. 聯邦監察官必須因一項申訴或非因特定事件而展開之主動監督，發現有違反聯邦資訊自由法的情形，即可為指摘意見。聯邦監察官必須敘明相關事實並作出法律評價。
9. 其他聯邦監察官之任務尚包括提交報告、主動資訊公開、對聯邦議會提供意見書與報告。實務上所發表之業務報告乃在公眾參與之下，並依其自主設定的重點，主動報告自身的工作成果。藉此，聯邦監察官指出自身的工作成果，並向立法者提出改進法律架構的建議，藉此提醒行政機關其所認定的違法行政行為。
10. 考量到在資訊自由的脈絡中，並非資訊自由與資料保護之對立關係，而是依其所涉個人資料之性質與類型，以及例外條件等不同情境，個案中利益衡量而定。因此讓此等衡量由同一位，而非分散由不同機關或組織予以監督，在制度設計乃屬合理之任務分配。

但資訊自由事務之決定並無秘密或隱蔽作為的情況，聯邦資訊自由監察官任務無須具有替代司法救濟的功能，頂多只能擔任輔助司法救濟的功能，此即作為公民申訴機關之意。再者，就其行政內部監督而言，其組織仍具有重大意涵：蓋其有助於在行政體系內建立一定程度的「透明意識」，取代過去的封閉傳統。

11. 考量到美國法上的組織設計容有獨立性疑慮，因此在我國組織法面向上首應尋求排除政治干預，具有獨立地位的專責監督與協調機關之制度設計，或有參考德國立法例之空間。引進由聯邦資料保護與資訊自由監察官或類似組織，應可在同一組織中確立個資保護與政府資訊公開之具體界線，將有助於在具體個案出現衝突時尋求合於利益衡量之解決方案。
12. 由同一組織肩負個資保護與政資公開之衡量與監督之責，以收一方面避免新增組織，抵觸中央行政機關組織基本法對於機關總數的上限規定之效；另一方面亦可藉由強化對其獨立性之保障。

#### （四）開放資料與政府資訊公開的法制協調

1. 開放資料的精義，在於「開放、參與和合作」(openness, participation and collaboration)，意即不僅將資料開放以供更廣泛地重複使用，還提供易於使用的研究工具，使用戶無需具備專業的分析技能即能用以興利。據此，開放資料的推廣，不僅在於藉由公部門資訊的釋放，達到創造價值的成果，儘管這可能是開放資料理念普遍受到企業界歡迎的主要原因；更重要的，是開放資料本身彰顯的獨特價值：有助於達成民生經濟的「民主化」——使資訊和知識的產出與運用能力民主化，而不是將資訊權力侷限於資訊產出者和那些有能力付費獲取資訊的人。
2. 開放資料法制的實踐，必須要致力符合以下八大原則的要求：(1) 資料必須完整 (complete)、(2) 資料必須是主要的 (primary)、(3) 資料必須及時 (timely)、(4) 資料必須易近用 (accessible)、(5) 資料必須可供機器處理 (machineprocessable)、(6) 近用必須不具

歧視性 (non-discriminatory)、(7) 資料格式必須為非專有格式 (non-proprietary)、(8) 資料必須是無須獲得許可使用的 (license-free)。

3. 臺灣資訊公開的現況，各部會落實的情況不一，且普遍在開放資料的完整性以及易近用性這兩點上，有進一步加強的空間。
4. 政府資訊公開與開放資料，可能是各自獨立的兩條平行線，也可能是匯流合而為一。就平行關係而言，資訊公開主要是追求「政府透明性」以及「政治問責」等實現「開放政府」的民主價值；相較之下，開放資料更加強調藉由資訊科技，便利民眾接取公部門持有的資料以進行再利用與再循環。就合流關係而言，今日「開放政府夥伴關係」的宣言亦混合了開放資料與開放政府這兩個概念，將「創新」、「效率」等價值與傳統的「透明」、「問責」並列，兩者的合流，也讓愈來愈多人思考，開放資料以及傳統開放政府理念的實證，是具有相輔相成的可能，例如，藉由開放資料減輕政府履行資訊公開義務的負擔。
5. 儘管資訊公開與開放資料確實存在著從分流漸漸走向匯流的趨勢，並不代表所有的政府資料都可以如此自由地游移在問責與經濟效益的價值之間。特別是，將資訊公開與開放資料的分界完全抹去，會造成「政治問責」這個最古老的、也最重要的政府透明性的民主價值被稀釋掉，因此，必須要從資料的可適用性的高低、公開資料的目的，並結合整體大環境的背景條件因素，審慎評估探究。
6. 歐盟資料治理法第二章與歐盟層面的多項倡議的結合，旨在公共部門中形成一種開放資料文化 (Open Data-Kultur)，實現開放的資料運用，亦即「開放政府資料」之意，但其並未針對各國國內的開放資料規範制定歐盟層級之規定。基於資料治理法廣泛遵循的輔助性原則，該法並未課予行政機關任何關於資料取用、公開或再利用的（額外）義務。
7. 德國法上之聯邦資訊自由法係被動資訊公開制度 (reaktives Zugangsregime)，而非主動式資訊公開制度 (proaktives Bereitstellungsregime)。因此聯邦資訊自由法之適用並不受電子化

政府法第 12a 條之影響。若申請人可以從一般可及來源獲取所請求之資訊，則機關可依資訊自由法第 9 條第 3 項拒絕申請。而依電子化政府法第 12a 條所提供之資料而言，則幾乎都是如此。而個人資料絕大多數都已排除於電子化政府法第 12a 條之提供義務之外，聯邦蓋依資訊自由法第 5 條第 1 項第 1 句，含個人資料之政府資訊公開須踐行利益衡量。但若存在當事人明確同意，則提供有其可能。前提是遵循資料保護法的原則，該同意也涵蓋依電子化政府法第 12a 條第 1 項的公布。在存在法定許可事由時，情況亦同。然而，電子化政府法第 12a 條本身不具有資料保護法上的效力。此外，機關必須持續審查看似非個資是否可關聯至個人 (personenbeziehbar)，從而受資料保護法的管轄。為此，機關必須採取相應的預防措施。

8. 考慮到開放資料的實證，始終是以行政負有積極落實的職務義務作為主軸，比較立法例上，罕有賦予人民有請求特定資料以符合開放資料的形式提供的公法上權利，加上國內關於政府資料開放本身的法制基礎與政資法或是個資法間的關係，似乎未有足夠的關注，因此現階段我國開放資料的推動，維持以行政命令作為規範依據，正當性與可行性皆為已足，無提升規範位階以法律規定的必要。只是為了避免機關對於開放資料的實踐產生恣意的風險，前述有關程序導向控制的構想，在前階段賦予公民介入參與的程序機制，應該是可以積極考慮引進的配套。
9. 數發部日前公布的「促進資料創新利用發展條例」草案，第 12 條第 1 項及第 2 項規定，「政府資料經政府機關依政府資訊公開法主動公開或已依申請提供者，應作成開放資料。但有下列情形之一者，不在此限：一、妨害政府機關執行職務。二、侵害他人權利、秘密或其他正當利益。三、其他不宜作成開放資料之正當事由。尚未依政府資訊公開法主動公開或依申請提供之政府資料，除依政府資訊公開法第十八條規定限制公開或不予提供者外，政府機關得考量其內容、性質及利用價值，作成開放資料。」是一個躁進又無理的規定。該草案直接將開放資料連動政資法制，不僅完

全沒有注意到資訊公開的首要價值「政治問責」與開放資料的「創新效率」，兩者方向未必相同，也完全沒有意識開放資料與資訊公開法制的過度合流，反而容易對政治問責此一開放政府的核心理念造成傷害的問題。

## 柒、參考文獻

### 一、中文文獻

李東穎，資料治理與政府資訊公開，收於台灣行政法學會學術研討會，AI人工智慧對於行政法學之新挑戰，會議手冊，(2024年)。

李寧修，政府資訊之公開或提供，新學林法學，第8期，頁179-185，(2025)。

李寧修，消費資訊公開法制之建構：以德國消費資訊法為借鏡，歐美研究，第46卷第4期，頁501-561，(2016)。

李震山，論「程序基本權」之建構與落實——幾個行政程序法適用問題之探討，收於臺灣行政法學會主編：「行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟」，頁63-100，(2003)。

林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度，收於「台灣行政法學會主編」，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁159-196，(2010)。

林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度，台灣行政法學會主編，資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁465-504，(2010.09)。

范文清，第46條申請閱覽、抄錄資料或卷宗，翁岳生、董保城主編，行政程序法逐條釋義（上），頁376-392 (2023)。

林家暘，司法卷證請求權適用關係與其限制，2025臺北大學「公法研究之古典與創新」研討會，會議論文，頁1-17，(2025)。

翁岳生（主編），行政法（上），三版 (2006)。

翁逸泓、李寧修主持，「歐盟國家個人資料保護法制因應GDPR施行之調適－以德國與英國為例」委託研究計畫結案報告，頁1-197 (2020)。

張志偉，從資訊自決與資訊隱私的概念區分，檢視被遺忘權的證立問題，萬國法律，第211期，頁2-15，(2017)。

張志偉，歐盟資料保護基本規則之適用範圍，臺灣科技法學叢刊，創刊號，頁129-164，（2020）。

張志偉，憲法審查模式、事後控制權與個資保護—簡評憲法法庭111年度憲判字第13號判決健保資料庫案，當代法律，第11期，頁37-48，（2022）。

湯德宗，行政程序法的適用，收於氏著「行政程序法論」，頁127-166，（2003）。

湯德宗，資訊公開與閱覽卷宗—行政法院相關判決評釋，湯德宗、劉淑範主編，2005行政管制與行政爭訟，頁123-164，（2006）。

黃銘輝，論美國法上法院對行政行為的司法審查密度——以通訊傳播行政為中心，臺北大學法學論叢，92期，頁 195-197（2014）。

黃銘輝，從美國法上復興「不授權原則」之呼聲略論法規命令作為豁免資訊公開法源之適格性，憲政時代，第 46 卷 1 期，頁 31-70，（2020）。

黃銘輝，從憲法上「知的權利」（right to know）析論對抗假新聞的法制策略。台北市法務局人權系列——10 篇人權保障論文，頁 183-208（2020 年 3 月）。

黃儉華，裁判書公開與個人資訊隱私權之調和，全國律師，增刊，頁 80-101，（2022）。

戴豪君、賴芃聿，從歐美開放資料法制看我國開放資料專法之挑戰，台灣科技法學叢刊第 2 期，頁 95-144（2021）。

劉定基，政府資訊公開與政府外聘委員個人資料保護，月旦法學教室，第 163 期，頁 12-14，（2016）。

劉定基，政府資訊公開法的實務新發展與未來展望，法學叢刊，第 61 卷第 4 期，頁 57-82，（2016）。

劉定基，政府資訊公開請求權與閱覽卷宗請求權的關係，行政法案例研習，頁 263-272，（2017）

劉定基，第三人近用法庭卷證資料權利與個人資料保護的調和，臺大法學論叢，第 49 卷第 3 期，頁 881-928，(2020)。

劉定基，個人資料保護法與政府資訊公開法的衝突與調和，收於公法研究的世代對話：法治斌教授逝世十週年紀念論文集，新學林出版股份有限公司，頁 541-582，(2013)。

劉定基，臺灣政府資料開放的現況與難題，台灣行政法學會主編，行政執行/行政罰/行政程序/政府資料開放/風險社會與行政訴訟，頁 295 以下，(2017.01)

劉靜怡，政府資訊公開法第十八條研究，法學叢刊，第 239 期，頁 1-64，(2015)。

謝碩駿，政府資訊公開法中的資訊被動公開，台灣法學，第 129 期，頁 1-38，(2009)。

范姜真媿，日本資訊公開法有關個人資料之保護，銘傳大學法學論叢，第 6 期，頁 59-93，(2006)。

范姜真媿，政府資訊公開法與個人資料保護法之交錯適用，銘傳大學法學論叢，第 4 期，頁 105-144，(2005)。

范姜真媿，政府機關作成意思決定前之資訊公開—問題之檢討與建議，法學叢刊，第 55 卷第 4 期，頁 125-151，(2010)。

范姜真媿，政府資訊公開法於臺灣之實施狀況，台灣行政法學會主編，行政執行／行政罰／行政程序／政府資料開放／風險社會與行政訴訟，頁 223-258，(2017)。

## 二、英文文獻

ADRIANA GARCÍA GARCÍA, TRANSPARENCY IN MEXICO: AN OVERVIEW OF ACCESS TO INFORMATION REGULATIONS AND THEIR EFFECTIVENESS AT THE FEDERAL AND STATE LEVEL (2016).

ALFRED C. AMAN JR & WILLIAM T. MAYTON, ADMINISTRATIVE LAW (3rd ed. 2014).

Alina M. Semo & Sheela Portonovo, *OGIS- Creating A FOIA Process That Works for All*, 63 VILL. L. REV. 959 (2018).

Andrew Christy, The ACLU's Hollow FOIA Victory Over Drone Strikes, 21 GEO. MASON L. REV. 1 (2013).

ANNA MARCHIONY, FOIA vs. Fair Trial: *How the Freedom of Information Act Limits the Ability to Uncover Brady Material in Federal Post-Conviction Proceedings*, 93 U. CIN. L. REV. 544 (2024)

A. JAY WAGNER, *Controlling Discourse, Foreclosing Recourse: The Creep of the Glomar Response*, 21 COMM. L. & POL'Y 539 (2016).

BERNARD MARR, DATA STRATEGY — HOW TO PROFIT FROM A WORLD OF BIG DATA, ANALYTICS AND THE INTERNET OF THINGS (2017).

David E. Pozen, *Freedom of Information Beyond the Freedom of Information Act*, 165 U. PENN L. REV. 1097 (2017).

David E. Pozen, Transparency's Ideological Drift, 128 YALE L.J. 100 (2018).

Harlan Yu, David G. Robinson, *The New Ambiguity of "Open Government"*, 59 UCLA L. REV. DISC. 178 (2012).

JERRY L. MASHAW, RICHARD A. MERRILL, PETER M. SHANE, M. ELIZABETH MAGILL, MARIANO-FLORENTINO CUÉLLAR & NICHOLAS R. PARRILLO, ADMINISTRATIVE LAW: THE AMERICAN PUBLIC LAW SYSTEM (7th ed. 2014).

KEITH WERHAN, PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW (2d ed. 2014)

Laurence Tai, *Fast Fixes for FOIA*, 52 HARV. J. ON LEGIS. 455 (2015).

MARGARET B. KWOKA, SAVING THE FREEDOM OF INFORMATION ACT (2021).

Martin E. Halstuk, *When Secrecy Trumps Transparency: Why The Open Government Act of 2007 Falls Short*, 16 COMM LAW CONSPECTUS 427 (2008).

MICHAEL KARANICOLAS & MARGARET B. KWOKA, *Overseeing Oversight*, 54 CONN. L. REV. 655, 669 (2022).

Note, *A Procedural Framework for the Disclosure of Business Records Under the Freedom of Information Act*, 90 YALE L.J. 400 (1980).

RICHARD PIERCE JR., SIDNEY SHAPIRO & PAUL VERKUIL, ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS (6th ed. 2014).

OFF. OF INFO. POL'Y, U.S. DEP'T OF JUST., SUMMARY OF ANNUAL FOIA REPORTS FOR FISCAL YEAR 2020: HIGHLIGHTS OF KEY GOVERNMENTWIDE FOIA DATA 9 (2021).

OGIS, 2016 ANNUAL REPORT FOR FISCAL YEAR 2015 (2016).

PAUL LAGUNES & OSCAR POCASANGRE, *Dynamic Transparency: An Audit of Mexico's Freedom of Information Act*, 97 PUB. ADMIN. 162 (2019).

PETER L. STRAUSS, ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE UNITED STATES (3d ed. 2016).

ROB KITCHIN, THE DATA REVOLUTION: BIG DATA, OPEN DATA, DATA INFRASTRUCTURES & THEIR CONSEQUENCES (2014).

ROY A. SCHOTLAND, *Re-Examining the Freedom of Information Act's Exemption 8: Does It Give an Unduly "Full Service" Exemption for Bank Examination Reports and Related Material?*, 9 ADMIN. L.J. AM. U. 43, 128 (1995)

STEPHEN P., III GIDIERE, THE FEDERAL INFORMATION MANUAL: HOW THE GOVERNMENT COLLECTS, MANAGES, AND DISCLOSES INFORMATION UNDER FOIA AND OTHER STATUTES (2d ed. 2013).

Tiago Peixoto, *The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government,"* 60 UCLA L. REV. DISC. 200 (2013).

### 三、德文文献

Albers, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, ZJS, 2009, S. 614-624.

Albers, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl., 2022, § 22.

Diesterhöft, Petitionen an Kollegialorgane der Verwaltung, NVwZ 2020, 1808-1811.

Debus, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 1.

Eifert/Wienfort, Zugang zu Verwaltungsinformationen, Jura ,2019, 512-525.

Fehling, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl ,2017, 79-88.

Geis, Der Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, JZ 1991, 112-117.

Gilsbach/Vos, Verfahren, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, 309-352.

Goldberg, Beauftragte für die Informationsfreiheit, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, S. 374-377.

Guckelberger, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 5.

Gusy, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/1Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2012, § 23.

Gusy, Der transparente Staat, DVBl 2013, S. 944-948.

Horn, in: Stern/Becker, Grundrechte Kommentar, 2010, Artikel 2 GG.

Horn, Schutz der Privatsphäre, in: Kirchhof/Isensee (Hrsg.), HStR, 3. Aufl., Bd. 7, 2009, S. 147-206.

Hartl/Ludin, Recht der Datenzugänge - Was die Datenstrategien der EU sowie der Bundesregierung für die Gesetzgebung erwarten lasse, MMR 2021, S. 534-538.

Indra Spiecker, Teil-Verfassungsordnung Datenschutz, in: Korioth/Vesting (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts - Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung, 2011, 263-288.

Indra Spiecker, Wissensverarbeitung im Öffentlichen Recht, RW ,2010, 247-282.

Klar/Kühling, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG Kommentar, 2. Aufl. 2018, Art. 4 DS-GVO.

Köpper, Der Berufsgeheimnisschutz als schutzwürdiges Interesse im Drittbeziehungsverfahren nach dem Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2023, 1303-1306.

Körffer, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 12 BDSG.

Körffer, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 52 DS-GVO.

Kühling/Raab, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG Kommentar, 2. Aufl., 2018, Einführung.

Lenski, Personenbezogene Massenkommunikation als verfassungsrechtliches Problem – Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Konflikt mit Medien, Kunst und Wissenschaft, 2007.

Lötel, Die Informationsfreiheit in Bund und Ländern – Vom IFG des Bundes zum Thüringer Transparencygesetz, 2023.

Lötel, Schutz personenbezogener Daten, in: Petras/Vos (Hrsg.), Handbuch Informationsfreiheitsrecht, 2023, 253-282.

Paal/Pauly (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021.

Ramsauer/Frische, Das E-Government-Gesetz, NVwZ 2013, 1505-1514.

Reimer, Juristische-Methodenlehre, 2. Aufl., 2020.

Richter, Open Government Data für Daten des Bundes, NVwZ 2017, S. 1408-1412.

Richter, Lehren aus der jüngeren Gesetzgebung zur wirtschaftlichen Nutzung von Informationen der öffentlichen Hand, NVwZ 2021, S. 760-767.

Rossi, Freier Informationszugang, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., 2013, § 63, S. 1190-1219.

Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht – Zu den Wechselwirkungen zwischen Informationsfreiheitsgrenzen und der Verfassungsordnung in Deutschland, 2004.

Roßnagel, Konflikte zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz?, MMR 2007, 16-21.

Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984-995.

Schreiber/Pommerening/Schoel, Der neue Data Act mit Data Governance Act, 2. Aufl., 2024.

Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition Stand: 01.08.2024, § 12 IFG.

Schoch, IFG, 3. Aufl., 2024.

Schoch, Die Ausnahmetatbestände des IFG in der Rechtsprechung des BVerwG, ZGI 2021, 3-10.

Sicko, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 1.5.2025, IFG § 8.

Ziebarth, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 4 DS-GVO.

Ziebarth, in: Sydow/Marsch (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2022, § 10 BDSG.

Zippelius, Juristische Methodenlehre, 10. Aufl., 2006.

## 捌、政策建議一覽表

### 一、總體概覽

【表四】總體概覽

面向	核心問題意識	主要癥結	主要建議
(一)政資法的定位	政資法與其他法(行政程序、訴願、檔案)如何競合？	「普通法說」與「基準法說」各有其立法政策原理；解釋適用仍須回到兩法之構成要件與規範目的比較；政資法一般性公開與程序法個案性閱卷可整合而非二元對立。	以「最大化人民資訊權」作為解釋取向；立法者若要排除政資法適用，應在個別法律中明文排除；當事人得在程序上選擇以閱卷或政資法申請啟動資訊權，惟機關對是否提供資訊之實體審查基準宜拉齊，並作最有利審酌。
(二)政資法與個資法之適用關係	政府資訊含個人資料時，資訊公開與資料保護如何衡量？	含本人個資時，偏向個資主體權利(資訊自決)之行使，非政資法第18條所處理之衝突；含第三人個資時，才進入政資法第18條第1項第6款之豁免公開與利益衡量。	建立「本人個資／第三人個資」二分審查架構；第三人個資揭露以「有效同意」或「公開利益優於保密利益」為核心；特種個資保護可參考德國模式並連動個資法第6條之標準。

面向	核心問題意識	主要癥結	主要建議
(三)政資法與資料治理的組織法面向	缺乏監督協調機制時，資訊公開的實踐與救濟成本如何承擔	政資法僅設決定機關，欠缺專責監督與協調機關，易使爭議集中於訴願／訴訟；行政文化由職務秘密轉向公開之「透明意識」亦不易內化。	可參考德國「資料保護+資訊自由」同置監督機關之設計，引入低門檻申訴、協調共識解決與一般性行政監督功能；並兼顧機關獨立性保障與我國機關總數上限等組織法限制。
(四)開放資料與政府資訊公開：平行或匯流？價值是否被稀釋	開放資料與政府資訊公開：平行或匯流？價值是否被稀釋	開放資料偏重再利用、創新與效率；政資法偏重透明與政治問責。兩者雖有匯流趨勢，但過度合流可能稀釋「政治問責」之核心民主價值。	現階段開放資料以行政命令推動已具正當性與可行性；為避免恣意，宜引入程序導向控制與公民參與配套；對於將開放資料直接連動政資法之草案設計，應審慎檢討其價值混同與問責受損風險。

## 二、個別主題

### (一) 政資法的定位

【表五】政資法的定位

編號	爭點	問題與重點摘述	建議
1.	普通法說 vs 基準法說	兩說各有其立法政策正當性：基準法說著重避免政府資訊公開之良法美意被架空；普通法說更能顧及立法者在不同事務領域之立法裁量，亦具有「事務本質」之依據。	立法論上兩說未必有高下之分，取決於立法者欲堅持之政策原理。
2.	競合判準 與法條宣示語	僅在法條中抽象寫入「其他法律另有規定者從其規定」或「本法未規定者適用其他法律」並不足以解決適用關係。	仍須比較兩法之規範要件與立法目的；若定位政資法為（原則上）最低度標準，應於條文中具體表達「他法規定更有利於人民近用資訊時，方得排除政資法」之意旨。
3.	公開原則的解釋取向與排除方式	政資法第5條已揭示政府資訊以公開為原則之核心精神，實務宜以最大化人民資訊公開請求權作為解釋取向。	立法者若意圖排除政資法適用，應於個別法律明文排除；2016年法務部政資法修正草案乙案以明確列舉排除及建立法制框架，預先釐清脫鉤關係，較為可取。

編號	爭點	問題與重點摘述	建議
4.	政資法與行政程序法閱卷	政資法一般性公開與程序法個案性閱卷在制度目的上雖有差異，但可相輔相成；程序進行中當事人近用與個案權益相關資訊，亦在政資法「便利人民共享及公平利用政府資訊」之射程內。	無須過度渲染制度目的差異而導致嚴格劃分；亦考量程序外第三人得迂迴取得資料之可能性，解釋上難以排除，故兩者非二元對立，仍有平行並整合適用空間。
5.	程序上選擇與實體審查基準	承認程序中可選擇以閱卷或政資法申請，可能使機關因兩套規範落差而困擾。	在未明文限制或排除前，宜尊重當事人選擇（避免增加法律所無限制）。惟選擇僅具程序啟動意義；為免僅因法源不同而影響資訊獲取，機關對是否提供資訊之實體決定基準宜拉齊，並負有作最有利審酌之義務。
6.	訴願程序閱卷與政資公開	訴願程序於行政體系內進行，訴願決定亦被認為具有行政處分性質，可參照程序法閱卷之分析。	程序上承認訴願法閱卷與政資法資訊公開之平行選擇空間；實體上仍應以最大化當事人資訊權為解釋適用依歸。

## (二) 政資法與個資法之適用關係

【表 六】政資法與個資法之適用關係

原點 次	爭點	問題與重點摘述	建議
1.	競合或衝突	各國資訊自由法制多以個資保護作為排除事由；我國亦同。政資法與個資法間，除個資主體在行政程序中申請查閱、更新等情形外，多非相似請求權之競合，而係公開與保護之衝突關係。	後續分析宜以「衝突衡量」為主要方法，而非單純競合規則。
2.	典型態樣	依請求內容與對象可分：①所請求資訊含申請人本人個資；②所請求資訊含第三人個資。	建立二分架構以清楚導引適用法條與審查方法。
3.	含本人個資	非政資法第 18 條欲處理之利益衝突；本質為個資法上當事人權利行使（資訊自決），目的在查詢、閱覽及複製自身個資，而非實現政府資訊公開目的。	個資主體權利不構成政資法第 2 條但書「其他法律另有規定」之排除；立法論可考量敘明兩者就本人個資部分之判斷原則一致，以避免重複申請與審查。
4.	含第三人個資 → 第 18 條	僅在含第三人個資時，始適用政資法第 18 條第 1 項第 6 款。該款「個	依第 18 條衡量後仍提供資訊，表示公開利益優於個資保護利益，可

原點 次	爭點	問題與重點摘述	建議
		「人隱私」屬對個資法第 16 條之特別規定，尤其在突破目的拘束原則上具重要性。	回扣為個資法上基於利益衡量之蒐集與目的外利用正當化。
5.	第三人保護	政資法脈絡之「第三人」即個資法上之個資主體；除實體利益外，程序面亦應有第三人保護機制(如政資法第 12 條類型)。	資料保護與資訊公開同屬資訊法制，需制度協調並強化程序保障。
6.	可揭露的兩種情況	第 18 條第 1 項第 6 款解釋上可歸納：①第三人同意揭露；②公開資訊利益高於第三人保密利益(利益衡量優先)。	形成清楚之審查路徑與裁量說理架構。
7.	同意與特種個資	同意概念應取向資料保護法制。政資法未就特種個資設特別規定，與歐盟/德國法制不同。	立法論上可參考德國，連動我國個資法第 6 條所列特種個資，作為判斷標準並加強保障。
8.	公開利益之強度與說明義務	僅「促進透明的一般性公共利益」可能不足；德國法例明示涉及第三人個資時申請人負說明義務。可限制程度取決於個資類型，並以領域	可考慮引入申請人說明義務與類型化衡量方法，提升可預測性。

原點 次	爭點	問題與重點摘述	建議
		理論判斷其所屬領域。	
9.	是否引進 三種立法 模式	人事資料秘密保護、鑑定人/專家資訊推定公開、承辦人職務聯繫資料公開等模式，是否導入仍待討論。	保留作為後續修法或 深化研究之議題。

### (三) 政資法與資料治理的組織法面向

【表 七】政資法與資料治理的組織法面向

編號	爭點	問題與重點描述	建議
1.	欠缺監督和協調機關	政資法僅定決定機關，欠缺其他行政內部監督或協調機關，多仰賴申請人提起救濟以供司法審查。	欠缺監督協調除導致救濟案件集中，也不利行政部門由職務秘密轉向資訊公開之原則內化。
2.	111 憲判字第 13 號的制度推力	憲法法庭 111 年憲判字第 13 號健保資料庫案指出現行個資法制欠缺獨立監督機制，有違憲之虞，促使新增個資保護委員會之討論。	可藉此重新思考個資與政資的組織法面向，並在制度設計上統合安排。
3.	德國申訴低門檻救濟	由資訊自由監察官接受申訴並提供免費協助，可透過協調達成共識解，避免訴願或訴訟並減輕法院負擔；共識解亦具程序正義優勢。	作為輔助司法救濟之低門檻途徑，並兼具一般性行政監督效果。
4.	德國聯邦資訊自由監察官之兼任與獨立性	德國聯邦資訊自由監察官由資料保護監察官兼任，在歐盟法影響下其選任與獨立性保障可確保。	兼任模式有助整合資訊自由與資料保護之衡量，並可透過制度強化其獨立性。
5.	申訴權主體與門檻	自然人及私法人均得申訴，包括「認資訊取	可引入相近之申訴設計以提升可近性與權

編號	爭點	問題與重點摘述	建議
		得權受侵害」之申請人與「因資訊取得而受侵害」之第三人；形式、期限、內容要求低，且免收費。	利保障。
6.	與訴願與行政訴訟並列	申訴與法定救濟途徑並列；不構成起訴實體判決要件，亦不停止救濟期間，但實務上多先有簡結。	定位為輔助司法救濟與先行協調之機制。
7.	監督內容	屬客觀法律監督：確保資訊取得權、檢查公共利益保護與第三人利益、監督期限、費用、提供形式等法定義務。	透過監督形成一致性標準並促進合規。
8.	指摘意見	因申訴或主動監督發現違反資訊自由法即可提出指摘意見，須敘明事實並作法律評價。	建立制度性回饋機制，促進行政自我修正。
9.	報告與諮詢任務	任務包括提交報告、主動資訊公開、對議會提出意見書與報告；業務報告在公眾參與下主動揭示成果並建議修法。	藉公開報告與立法諮詢，強化透明與政策改進。
10.	同一機關	資訊自由與資料保護	監察官無須取代司法

編號	爭點	問題與重點摘述	建議
	衡量的合理性	非必然對立，需依個資性質與例外條件個案衡量；由同一機關監督具合理任務分配。	救濟，僅作輔助；但對行政內部建立「透明意識」具重大意涵。
11.	我國引進方向	美國模式可能有獨立性疑慮；我國宜優先排除政治干預，設具獨立地位之專責監督與協調機關。	可參考德國模式於同一組織中界定個資保護與政資公開界線，以利衝突個案之利益衡量解決。
12.	避免新增機關成本與上限	由同一組織肩負個資與政資衡量與監督，可避免新增組織而抵觸機關總數上限，並可集中強化獨立性保障。	採整合機關設計，以兼顧組織法限制與制度效益。

#### (四) 開放資料與政府資訊公開的法制協調

【表八】開放資料與政府資訊公開的法制協調

編號	爭點	問題與重點描述	建議
1.	開放資料核心價值	開放資料精義在「開放、參與和合作」，不僅利於重複使用與興利，更彰顯使資訊與知識產出/運用能力「民主化」之價值。	評估政策時不宜僅以企業界偏好的經濟效益或效率作為唯一指標。
2.	八大原則	完整、主要、及時、易近用、可機器處理、不歧視、非專有格式、免許可使用。	作為制度檢核與落實指標。
3.	臺灣現況	各部會落實不一，普遍在完整性與易近用性上仍有加強空間。	優先補強資料品質與近用體驗。
4.	平行或匯流	資訊公開著重透明與政治問責；開放資料著重以資訊科技促進再利用。兩者亦可能互補匯流並減輕政府履行公開義務的負擔。	制度設計需能同時容納平行與匯流的可能，但須明確區分目的。
5.	過度合流風險	抹去分界會稀釋政治問責此一核心民主價值；不是所有資料都能自由游移於問責與經濟效益之間。	應依資料可適用性、公開目的與背景條件審慎評估。

編號	爭點	問題與重點摘述	建議
6.	歐盟資料治理法	旨在形成開放資料文化，但未制定各國國內開放資料之歐盟層級規範；基於輔助性原則，未課予行政機關額外取用/公開/再利用義務。	我國不宜僅因歐盟倡議而躁進加重行政義務。
7.	德國法之比較	聯邦資訊自由法屬被動公開；一般可及來源得拒。電子化政府法提供之資料多屬一般可及；個資仍須利益衡量或同意，且需持續檢視資料是否可關聯識別並採預防措施。	開放資料仍須以資料保護原則為底線並建立風險控管。
8.	我國規範位階與配套	比較立法例少見賦予人民請求以開放資料形式提供之權利；我國現階段以行政命令推動已足。	為避免實踐恣意，宜引入程序導向控制與前階段公民參與機制。
9.	評析草案第 12 條	草案第 12 條意圖將「已依政資法主動公開或依申請提供」之政府資料，原則上轉為開放資料，並另設若干例外；此種連動未充分區分政資法之政治問責與開放資料之創新效率，且可能稀	宜避免以一律連動方式推進合流；應重建目的區分、適用框架與風險評估機制。

編號	爭點	問題與重點摘述	建議
		釋問責核心。	