

## 第六章 資訊公開執行評鑑

資訊公開能否落實，不僅繫於立法是否完善，更關鍵者厥為各政府機關能否切實遵行。為有效監督政府各機關執法，各國多有定期評估施行狀況之制度。其設有資公法「主管機關」（或稱「監督機關」）者，順理成章即由主管機關評估施行成效；即未設「主管機關」的國家（如前此之美國），法律亦多規定各機關每年應（經某各部會彙整後）向國會提出施行報告。我「資公法」既未設主管機關，亦未規定各機關應定期報告施行狀況，堪稱立法疏漏。

行政院研考會國家檔案局針對中央一、二級及地方一級等共 117 個機關，曾函發「機關檔案應用服務現況調查表」，調查 96 及 97 年「機關檔案」應用概況（參見【表一】）。關於「國家檔案」之利用統計略詳（參見【表二】）。整體而言，資訊公開迄未普遍。多數機關迄未受理過資訊公開申請案，且每年申請案件總數並不穩定。

按各國資公法施行報告之內容不一，可大別為二類。其一可以美國為代表，堪稱「法律明定型」；另一可以英國為代表，堪稱「法律授權型」，茲分述之。最後附帶介紹「國際透明組織」（Transparent International）用以評鑑各國資訊公開制度之「知的權利十原則」。

### 一、法律明定型（如 US FOIA）

US FOIA 明定，各聯邦行政機關應於每年 2 月 1 日向聯邦司法部提出年度施行報告，<sup>1</sup>載明下列各項資訊：

- 該年度所有資訊公開請求案件遭駁回之件數及駁回之理由；<sup>2</sup>
- 該年度所有提起內部救濟（申訴）之資訊公開申請案之件數、救濟結果、決定理由；<sup>3</sup>
- 該年度機關依據 §552(b)(3)拒絕資訊公開申請時，所依據的「其他法律」清單、據以駁回請求之件數，並說明法院判決是否支持該機關之見解，及簡要說明據此規定拒絕公開之資訊範圍。<sup>4</sup>
- 各該機關迄前年度 9 月 30 日止，所有未決案件件數，及此等未決案件平均

---

<sup>1</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1).

<sup>2</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(A).

<sup>3</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(B)(i).

<sup>4</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(B)(ii).

處理時數；<sup>5</sup>

- 各該機關年度所收資訊申請案件總數、已處理之案件總數；<sup>6</sup>
- 各該機關處理各類型資訊申請案件時間之平均數(average number)<sup>7</sup>與中位數(median number)<sup>8</sup>；<sup>9</sup>
- 該機關回覆資訊請求案件時間的平均數與中位數；<sup>10</sup>
- 下列四類案件的總數：<sup>11</sup>
  - 1) 機關該年度自收件日起，在 20 個工作日內處理完成並回覆申請人之案件數，及自收件日起，20 個工作日到 200 個工作日內，處理完成並回覆申請人之案件數；
  - 2) 機關該年度自收件日起，200 個工作日到 301 個工作日內，處理完成並回覆申請人之案件數；
  - 3) 機關該年度自收件日起，300 個到 401 個工作日內，處理完成並回覆申請人之案件數；
  - 4) 機關該年度自收件日起，超過 400 個工作日方始處理完成並回覆申請人之案件數；
- 經機關核准之資訊申請案件中，機關自收件日起，至提供申請人所求資訊時止，所費時間之平均數與中位數。<sup>12</sup>
- 機關審理資訊申請案之內部救濟程序之時間之平均數、中位數、最長時間、及最短時間。<sup>13</sup>
- 迄今各該機關所收最舊、且尚在處理中、未作成決定的資訊申請案件 10 件（須載明案件自收件日起迄今的工作日數、及案件之詳細內容）；<sup>14</sup>
- 迄前年度 9 月 30 日止，該機關所收受最舊、且尚在處理中、未作成決定的資訊請求內部救濟案件 10 件（須載明案件自收件日起迄今之工作日數、及該等案件之詳細內容）；<sup>15</sup>
- 申請進行快速審查(expedited review)<sup>16</sup>的案件數、核准件數、駁回件數、處

---

<sup>5</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(C).

<sup>6</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(D).

<sup>7</sup> 「平均數」，乃統計資料中所有數值的總和除以該群資料的總數所得之值。

<sup>8</sup> 「中位數」即將所有統計資料，按由小而大順序排列，取其居中之該件資料之數值（如總數為偶數者，則取最居中之兩件，計算其算數平均數）。是資料中有一半的數值大於中位數，另一半則小於中位數。

<sup>9</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(E).

<sup>10</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(F).

<sup>11</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(G).

<sup>12</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(H).

<sup>13</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(I).

<sup>14</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(J).

<sup>15</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(K).

<sup>16</sup> 快速審查(expedited review)程序乃較正常程序加速處理申請案件之處理程序。通常由各機關以行政規則定之。申請人須證明其確有加速處理申請案件之必要；下列情況受理機關一般會允許快速審查：

1)對個人之生命或安全有迫切威脅時(imminent threat to the life or safety of an individual)；

理期間的平均數與中位數、在 10 天內完成審查的件數；<sup>17</sup>

- 申請免除申請費用的案件數、核准件數、駁回件數、處理期間的平均數與中位數；<sup>18</sup>
- 該機關收取的申請費用總額；<sup>19</sup>
- 該機關為處理資訊公開申請案所配置之人員總數、及用以處理資訊公開申請案之成本總額。<sup>20</sup>

## 二、法律授權型（如 UK FOIA）

根據 UK FOIA 第 47 條之規定，英國「資訊官」（IC）負有督促各公務機關切實執行 UK FOIA 之義務。資訊官預定自 2009 年 4 月起，對各機關之執法狀況進行監督(monitor)與審查(review)；依「資訊官」發佈之「監督策略」(Monitoring Strategy)<sup>21</sup>，擬對下列項目展開監督：

- 確認各公務機關確已執行「模範公開計畫」；
- 確認各公務機關確已制定「資訊指南」(information guide)；
- 檢視各公務機關適切（主動）公開「資訊官」所指定應儘速（主動）公開之特定種類資訊；
- 檢視各機關之「資訊指南」(information guide)，尤其關於資訊的媒體、可接近性、及申請費用部分；
- 檢視各機關之收費標準是否明確；
- 檢視內部救濟程序及案件處理時間是否符合資訊官訂頒之「施行準則」(guidance)，及國務大臣訂頒之「作業準則」(code of practice)；
- 檢視資訊公開申請案件處理流程；
- 分析各公務機關之申請案、內部救濟案件統計資料；
- 審查各機關之申請案積案狀況。

---

2)申請人為記者，而有使大眾知悉某實際或宣稱之政府行為之急迫必要者(when the requester is a reporter, an urgent need to inform the public about actual or alleged federal government activity)。See, Georgetown Law Library, *Using the Federal Freedom of Information Act* (available at <http://www.ll.georgetown.edu/guides/foia.cfm> last visited on 2009/7/22).

<sup>17</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(L).

<sup>18</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(M).

<sup>19</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(N).

<sup>20</sup> 5 U.S.C. §552(e)(1)(O).

<sup>21</sup> UK INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE, FREEDOM OF INFORMATION MONITORING STRATEGY (version 1.0, March 2009).

### 三、資訊公開成效之國際評鑑標準

「國際透明組織」(Transparency International)嘗引用「公開社會機構」(Open Society Institute)所提出之「知的權利十原則」(Ten principles on the right to know)<sup>22</sup>，評鑑各國政府透明的程度，可供我國參考。

1. 任何人均應有資訊請求權(Access to information is a right to everyone)：任何人，不論其為國民否，均應有資訊請求權。
2. 公開為原則，秘密為例外(Access is the rule—secrecy is the exception)：政府機關持有之資訊應以公開為原則，僅限於少數之法定例外事由，始可限制公開。
3. 資訊公開請求權應適用於所有公權力機關(The right applies to all public bodies)：無論為公營或私營組織，只要係由公款設立，且履行公共職能(public function)，即應適用資訊公開法。
4. 資訊公開之申請應力求簡單、迅速且免費(Making request should be simple,, speedy, and free)：人民申請資訊公開之程序應力求簡便，尤其，申請資訊僅能要求申請人提供姓名、地址及所求資訊之描述；又，申請資訊之費用不得高於複製資訊所需之成本。
5. 公務員有協助人民申請資訊之義務(Officials have a duty to assist requestors)：公務員應盡可能協助人民請求資訊；人民向非管轄機關錯誤遞送申請時，收受機關有義務將之移轉至該管機關。
6. 拒絕公開應有正當理由(Refusals must be justified)：政府機關僅得依據法律明文規定之豁免事由，拒絕公開資訊之請求；拒絕之決定並應載明拒絕理由。
7. 公開之公益優先於保密(The public interest takes precedence over secrecy)。
8. 對於駁回資訊公開之決定，任何人均有權提起救濟(Everyone has the right to appeal an adverse decision)：應予請求資訊公開遭到拒絕之當事人，請求救濟之權利。
9. 政府機關應主動公開核心資訊(Public bodies should proactively publish core

---

<sup>22</sup> Open Society Justice Initiative, Ten principles on the right to know (available at [http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res\\_id=104077](http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=104077)) (lasted visited on 05/28/2009).

information)：政府機關應主動公開與其權能(functions)、職責(responsibilities)有關之資訊。

10. 應設獨立機關確保資訊公開請求權(The right should be guaranteed by an independent body)：應設立獨立之機關（例如監察使(ombudsperson)或資訊官(commissioner)）作為救濟，並監督資訊公開法之執行。

#### 四、建議

綜上所述，茲建議：修法設立「資訊官」，主管監督、評鑑各機關施行「資公法」之狀況，定期向國會提出評鑑報告。評鑑報告之內容應包括（但不限於）下列事項：

1. 各機關年度（資訊公開案件）總收件數、決定件數、駁回申請件數之統計；
2. 各機關（資訊公開案件）平均處理期間之統計；
3. 各機關（資訊公開案件）稽延案件統計，包含稽延天數；
4. 各機關年度「主動公開」施行狀況；
5. 各機關年度資訊公開案件「訴願」結果統計，包含維持率（各機關勝訴率）；
6. 各機關年度資訊公開案件「訴訟」結果統計，包含維持率（各機關勝訴率）；
7. 各機關關於「資訊官」評鑑意見之執行情形。

至於評鑑之執行，可參考美國實務，先由各機關自行統計分析前列事項，再向「資訊官」匯報，經其確認，並加入「評鑑意見」後，由「資訊官」彙整向國會提出年度評鑑報告，同時主動登載於「資訊官」之官方網站。

表一 機關檔案申請應用統計

項目 年度	未曾受理申請 之機關數 (調查機關總數)	申請案件總數 (百分比)	核准申請件 (百分比)	拒絕申請件 (百分比)
96	65 (117)	65,264 (100 %)	65,206 (99.36 %)	418 (0.64 %)
97	68 (117)	42,583 (100 %)	41,157 (96.04 %)	1,696 (3.96 %)

資料來源：檔案管理局/爲民服務/顧客服務成果報告/97年報 (<http://www.archive.gov.tw/Publish.aspx?cnid=548>)

表二 國家檔案申請應用統計

項目 年度	申請案件總數 (百分比)	核准申請件數 (百分比)	否准申請件數 (百分比)
91	2,429 (100 %)	2,399 (98.76 %)	30 (1.23 %)
92	6,842 (100 %)	6,481 (94.72 %)	361 (5.27 %)
93	16,410 (100 %)	16,241 (98.97 %)	169 (1.02 %)
94	12,631 (100 %)	12,589 (99.66 %)	42 (0.33 %)
95	60,775 (100 %)	58,781 (96.71 %)	1,994 (3.28 %)
96	58,063 (100 %)	57,567 (99.14 %)	496 (0.85 %)
97	73,164 (100 %)	72,308 (98.83 %)	856 (1.16 %)
98 (1~6月)	32,306 (100 %)	32,304 (99.99 %)	2 (0.001 %)

資料來源：檔案管理局/國家檔案/服務成果報告 (<http://www.archives.gov.tw/Publish.aspx?cnid=163>)