

中國文化大學法學院法律系

碩士論文

Department of Law

Faculty of Law

Chinese Culture University

Master Thesis

政府資訊公開於行政行為中對人民權利之保護-兼論大陸

信息公開條例

Freedom of Information and Privacy Protection

艾克難 撰

圖書館

Ai Ko Nan

指導教授：謝榮堂 博士

Advisor : Dr. iur. Jungtang Shieh

中華民國九十九年七月二十八日

July, 28, 2010

# 目 錄

誌 謝 .....	VI
摘 要 .....	VIII
ABSTRACT .....	X
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>- 1 -</b>
第一節 研究動機與目的 .....	- 1 -
第一項 動機之緣起 .....	- 1 -
第二項 研究目的 .....	- 6 -
第三項 研究之方法及其限制 .....	- 7 -
第四項 預期之研究結果 .....	- 9 -
第二節 研究方法 .....	- 10 -
第一項 政府資訊公開之專書 .....	- 10 -
第二項 資訊公開之相關專論 .....	- 11 -
第三節 研究目的 .....	- 11 -
第一項 政府資訊公開與行政程序法間之關係 .....	- 11 -
第二項 案例之分析 .....	- 14 -
第三項 兩岸政府資訊公開之法制變遷 .....	- 16 -
第四節 研究之範圍與限制 .....	- 16 -
第一項 研究之限制 .....	- 16 -
第二項 預期研究之結果 .....	- 18 -
第三項 論文之架構 .....	- 18 -
<b>第二章 憲法基本權利之保障與資訊自由權 .....</b>	<b>20</b>
第一節 憲法之意義與演進 .....	20
第一項 憲法之意義與演進 .....	20
第二項 中華民國憲法之增修 .....	20
第二節 憲法與資訊權之保障 .....	20
第一項 憲基本權利之保障 .....	20
第二項 資訊權之形成 .....	20
<b>第三章 資訊公開與隱私權之衝突關係 .....</b>	<b>20</b>
第一節 我國資訊三法之立法沿革 .....	20
第一項 我國資訊三法之立法緣起 .....	20
第二項 我國資訊三法之立法歷程 .....	20
第三項 我國資訊三法執行現況 .....	20

第二節 資訊公開法與資訊接近.....	20
第一項 資訊接近權之定義.....	21
第二項 資訊接近權如何合理使用.....	21
第三項 資訊公開法對資訊接近權之規範.....	21
第三節 隱私權保護與大法官相關解釋.....	21
第一項 大法官相關解釋對隱私權保護之核心概念.....	21
第二項 大法官相關解釋中不同意見或協同意見之探討.....	21
第三項 大法官相關解釋之結論對落實隱私權保護之影響.....	21
第四章 兩岸資訊公開制度與隱私權保護比較.....	21
第一節 大陸地區信息公開條例主要內涵.....	21
第一項 立法目的.....	21
第二項 法條架構.....	21
第二節 兩岸資訊公開揭露制度之比較.....	21
第一項 兩岸資訊公開之方法異同.....	21
第二項 兩岸資訊公開之範圍異同.....	21
第三項 兩岸對資訊公開之使用目的異同.....	21
第三節 兩岸隱私權保護制度之比較.....	22
第一項 兩岸對隱私權保護認知之異同.....	22
第二項 兩岸對隱私權保護方式之異同.....	22
第四節 資訊權保護之權利救濟途徑.....	22
第一項 資訊權保護之權利救濟概說.....	22
第二項 我國資訊三法中權利救濟機制之探討.....	22
第四節 隱私權保護之權利救濟途徑.....	22
第一項 個人對隱私權侵權之救濟途徑.....	22
第二項 國家對隱私權侵權之救濟途徑.....	22
第五章 結論與建議.....	22
第一節 結論.....	22
第二節 建議.....	22
參考資料.....	22
附    錄.....	22
第二章 憲法基本權利之保障與資訊自由權.....	23
第一節 憲法之意義與演進.....	23
第一項 憲法之意義與演進.....	23
第二項 中華民國憲法條文之增修.....	38

第三項 資訊公開之司法審查.....	58
第二節 憲法與資訊權之保障.....	60
第一項 憲基本權利之保障.....	60
第二項 資訊權之形成.....	74
<b>第三章 資訊公開與隱私權之衝突.....</b>	<b>80</b>
第一節 我國資訊公開制度之萌芽.....	80
第一項 資訊公開制度之憲法基礎.....	80
第二項 我國資訊公開觀念之演變.....	87
中華人民共和國成立〈1949.10.1〉.....	101
中華民國政府正式遷至臺灣台北〈1949.12.7〉.....	101
第二節 我國資訊公開制度之建構與資訊三法之制定.....	130
第一項 我國資訊公開制度之建構.....	130
第二項 資訊公開之法理基礎.....	139
第二節 資訊公開法與行政程序法之關係.....	151
第一項 資訊公開與文書閱覽制度.....	151
第二項 資訊公開與隱私權保護.....	157
第三節 隱私權保護之變遷與深化.....	159
第一項 隱私權法律概念之形成.....	159
第二項 近代隱私權之意義.....	162
第三項 隱私權法之原則與實現.....	169
第四節 我國資訊公開法制之現況.....	182
第一項 我國資訊公開法制化之緣起.....	182
第二項 資訊公開與行政救濟.....	191
第三項 最高行政法院對相關政府資訊公開判決之案例評析.....	203
<b>第四章 兩岸資訊公開制度與隱私權保護比較.....</b>	<b>207</b>
第一節 中國大陸信息公開之立法內涵.....	207
第一項 政府信息公開制度之憲法理論基礎.....	207
第二節 中國大陸資訊公開之背景.....	221
第一項 行政信息公開及具體架構.....	221
第二項 中國大陸資訊公開之形式.....	245
第三節 中國大陸資訊公開之沿革.....	262
第一項 中國大陸資訊公開之需求.....	262
第二項 影響中國大陸政府資訊公開之國際因素.....	268
第三節 中國大陸政府資訊公開法制之建構.....	280
第一項 中國大陸政府資訊公開制度之建構.....	280
第二項 我國政府資訊公開制度與大陸政府資訊公開制度之比較.....	281

<b>第五章 結論與建議</b> .....	<b>284</b>
第一節 結論.....	284
第二節 建議.....	294
<b>參考文獻</b> .....	<b>307</b>
壹、專書.....	307
一、國內部分〈依作者姓名筆劃順序排列〉.....	307
二、大陸部分〈依作者姓名筆劃順序排列〉.....	309
三、英文書籍〈依英文字母排列〉.....	310
貳、期刊、論文〈依作者姓名筆劃順序排列〉.....	311
一、期刊.....	311
二、學位論文.....	316
參、政府出版品、研究報告.....	317
一、政府出版品〈依作者姓名筆劃順序排列〉.....	317
二、研究報告.....	318
肆、網站資料.....	318
一、國內.....	318
二、國外.....	319
<b>附錄</b> .....	<b>320</b>
I.....	320
II.....	328



## 誌 謝

望著漸漸轉暗的電腦螢幕，徐徐地將座椅推離，吐出一口長氣心中不禁湧出一種五味雜陳的感覺，其中有酸、有甜、有苦、有辣。隨著電腦的關閉，標誌一段追夢階段結束，另一個階段的開始。

即將年屆花甲，能夠重溫學生之夢，是一種難得機會與福份，感謝我所信仰的神於個人經歷人生的大起大落之後，仍能開出一條路，做我腳前的燈，路上的光，使我起伏的心情能夠逐漸趨於平復。

修習法律一直為個人的夢想，歷經兩年的學習，使我從一個對法律一知半解的門外漢，得以窺其堂奧，期間中國文化大學法律學碩專班的恩師們誠屬功不可沒，若無師長引領，個人至今可能仍於法律門外徘徊，不得其門而入。其中本人之指導教授謝榮堂博士，對個人影響至深，無恩師之啟迪，本人就無法對公法產生興趣；何曜琛教授的比較司法制度，奠定個人檢索資訊技巧的基礎；邱駿彥教授民法紮實的基礎及勞動法的廣闊同樣令人難忘；張耿銘老師的大陸經濟法之案例實作，令人印象深刻；鄭冠宇教授對大陸物權法的嫻熟，使人受益無窮。另，鄭欽哲老師的英美法導論與方元沂老師的國際司法使人茅塞頓開，王冠雄老師的國際公法，精闢之

見解，亦使人回味無窮，欲罷不能；謝庭晃老師的刑事訴訟法的嚴謹，使人難以忘懷，個人於此要向師長們致上十二萬的謝忱，老師！你們辛苦了，謝謝！

本人雙腿不良於行，須賴輪椅代步。在學期間承蒙推廣部及大新館相關同仁所給予之諸多協助，個人於此亦致上謝忱。班上同學所給予之協助，個人銘感於心，在此謝謝大家。

俗諺有云：「學海無涯」，取得碩士學位僅是一個起步，追求學術之路卻是無止盡的，學位之授予更是責任的開始，應不斷地鞭策自己，於學術之路須苟日新，日日新，以此惕勵，不可懈怠；「聞道有先後，術業有專攻」，本論文雖為個人盡力之作，然，宥於個人之學才，疏漏之處尚屬難免，尚祈 法學先進不吝指正。

最後，個人更要感謝本人之雙親，艾立精先生與謝鎮如女士，「家有身障兒，肩頭千斤擔」，謝謝你們二老的包容與支持，今日終能完成此本論文，謹以此陳於雙親膝下，並容我大聲說：爸爸！媽媽！謝謝你們！我愛你們！

克難書於草廬2010年父親節

## 摘 要

我國社會於經歷長期戒嚴之解嚴陣痛期後，其發展已日趨民主化，公眾對自身權利之保護日漸重視，對政府提供之服務亦期望日殷，為達成此一目的，政府資訊公開已是不可迴避之潮流。政府任何一項公共政策之執行，皆需公民參與及理性監督，使其施政能符合人民之期待。

資訊自由為憲法明定保障之自由，作為一項消極之自由權，僅可保障個人隱私權不受侵犯，從積極面論之，資訊自由權作為一項憲法所賦予之權利，如何應用資訊公開自由權，促進公眾福祉、善用資訊公開，創建一個公平、公正及公義之福利國家為現代政府不可規避之責任。

本論文試就自憲法之法治國原則之角度切入，探討政府資訊公開於行政行為中如何對人民之權利加以保護，並析論我國政府資訊公開法制之發展歷程與架構，且嘗試就現況待改進之處提出建議，並略論中國大陸政府信公開條例，以收他山之效。

本論文共分五章；第一章為緒論，概述本論文之研究動機、研究方法、預期之研究結果、研究之限制及論文架構；第二章為憲法基本權利之保障與資訊自由權，概述憲法之演進與變遷，後闡述法治國原則等基本概



念，後逐漸切入資訊自由加以探討；第三章為資訊公開與隱私權之衝突，概述我國之資訊公開制度之萌芽、建立、法制、現況，並與鄰國日本之政府資訊公開制度與隱私權之保護做一比較；第四章為概述兩岸資訊公開制度與隱私權保護比較，概述中國大陸政府信息公開之法制現況，並論述其政府信息公開條例之立法沿革並以其地方政府資訊公開法制為之論述；第五章為結論與建議；以此章作為本論文之總結，就我國政府資訊公開法制提出若干建議，以作為日後修正之參考。

關鍵字：資訊公開、行政行為、權利保護、資訊接近權、法治國



# Abstract

Chinese community in the long period of martial law martial pains, its development has become increasingly democratic, Right Protection of the public about their growing importance, the Government has also provided services to aspiration, to achieve this goal, government information is not public avoid the trend. Implementation of a public policy of any government, who must monitor citizen participation and rational, so the policy can meet the people expect.

Freedom of information for the protection of the Constitution stipulates that freedom, negative freedom as a right, not only the protection of personal privacy violations, on the positive side, the right to freedom of information as a constitutional right to public freedom of information how to apply the right to promote the public welfare, use of information, create a fair, just and justice of the modern welfare state, the government can not evade responsibility.

This paper tries to self-constitution, rule by law the principle of the viewpoint, of the Government Information Disclosure in administrative acts to the people the right to be protected, and analysis of Chinese government information public legal system, the development process and structure, and try on the current situation to be improved between recommendations and the letter On the Regulations on Open Government in China to receive his mountain effect.

The thesis is divided into five chapters; the first chapter is an introduction, an overview of this research motivation, research methods, expected results of the study limitations and paper structure; second chapter of the Constitution to protect the basic rights of freedom of information, an overview of the Constitution Evolution and change, after the principles expounded the basic concepts of the rule of law country, gradually cut into the free flow of information to be explored;

the third chapter of the conflict, information disclosure and privacy, the information outlined in our open system of germination, establishment of rule of law, the current situation, and with neighboring Japan open system of government information protection and privacy of a comparison; the fourth is an overview of the open system of cross-strait information and privacy protection compared with an overview of open government information in China the status of the legal system, and discusses its Open Government Information Ordinance Legislative History and local information in its public discourse whom the rule of law; fifth chapter is the conclusion and recommendations; this chapter as a summary of this thesis, the Chinese government information disclosure law a number of proposals to serve as a reference for future amendments.

Keywords: information publicity, administrative action, rights protection, information access to the right to rule of Law



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 第一項 動機之緣起

憲法為國家根本大法，國家之立國緣起與組織、基本國策及社會安全皆必須明載於條文內，以讓人民知曉與依循。為達成此一目的，立法機關必須依憲法授權制定各種法律，以使人民之基本權利能夠獲得實現，更有利於國家政務推行，為國民謀取最大之福祉。

然，由於國家之事務隨著社會發展變得益絲治紛，遠非立法者制定法律時所能預見，為讓政府能夠順利進行施政，立法者經常採用「授權立法」或「委託立法」之方式，同意行政機關法律授權範圍內，自行發布相關之行政規章與命令。

民主國家之政府經由定期選接受民意檢驗及改組。但不管政府如何更迭，意識形態之轉變皆不影響國家日常政務推行或法令之更廢，國家必須基於法治國原則，嚴格依法行政。

隨著社會之發展，現代國家行政與人民之關係亦日益密切且不可分割，大從國民社會安全之保障，小至廢棄物地處理，皆有公權力之介入，不論此種權力係屬委託或是直接行使，皆是行政行為之範疇。前文曾論及國家行政與人民之關係，國家應以人民福祉為念。但就反面之觀點加以論述，就某程度上論國家有無侵犯人民基本權利之可能？若人民基本權利已被侵犯時，國家應如何補救？上述問題均為人民基本權利保護中之重要課題。

憲法第十一條保障人民有言論著作講學及出版自由，為實現前述基本權利，人民必須取得足夠之資訊，始得為之。另外，為實施民主制度，獲取必要之資訊，才能夠對於政治議題，甚至國家政策，作出正確之判斷。我國憲法雖然未明文將資訊自由列入憲法條文之中，但是依據憲法第二十二條之權利保障概括條款，亦可導出資訊權利之保障。

但是資訊權利保障之同時，則有可能侵害人民之隱私權。因此，兩者之間如何取得必要之平衡，為本論文研究之重點。除此之外，本論文亦將研究兩岸對於前述兩項權利之立法，以及學說及實務上相關見解。

當人民之上述權利遭受國家違法不當侵害時，依據憲法第 24 條規定「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」前

開條文係憲法為國家於為行政行為中對人民權利保護之重要條文。由於憲法條文僅只作概括之規定，未對具體事項為之規範。是故，為落實憲法保護人民權利之意旨，我國於民國 69 年 7 月 2 日制定國家賠償法，課以國家於行政行為侵害人民之權益時，人民能夠據以向國家請求賠償之法律依據。

因以往各個行政機關同一案件之適用法令、法規認知不同，以致其所為之行政量裁或行政處分歧異甚大。為避免此一情形之發生，我國於民國 91 年 1 月 1 日施行行政程序法，凡是國家行政，都必須嚴格遵守行政程序法之相關規定，避免侵害人民權益。

但，政府於制定政策時，必須進行資料之蒐集、行政調查及意見收集，皆可能侵害人民之隱私權。因為國家所擁有之公權力，只要國家認為有其必要性，即能輕易行使「資訊接近」〈Information Access〉權，並將所獲悉之資訊加以保密，不讓第三者得知。相對而言，一般人民於「資訊接近」權之行使，即顯得困難。

政府一旦就其行政行為或決定作出結論後，對利害關係人權利影響極鉅。當事人若有不服，僅能依循訴願、行政訴訟尋求救濟，法諺云：「有權利，必有救濟。」我國憲法第 16 條「人民有請願、訴願及訴訟之權。」由憲法前開條文之意旨，人民享有訴訟之基本權利應予保障，殆無疑義。

無論是行政訴訟或司法訴訟於程序中當事人雙方皆立足於平等基

礎之上，尤應重視程序之正義。行政機關制定一行政行為或於遇到訴訟時，由於其對資訊接近權行使較為容易，且為資訊之蒐集及提供者，故如何於衡平原則下，充分將資訊揭露〈Information Disclosure〉，使訴訟當事人雙方之訴訟武器對等，資訊所具有「知」之特質亦成為保障人民基本權利之重要途徑。

行政機關於行政作為中，會產出大量之資訊，其所呈現之方式泰半以文字作成文件。當一項行政作為完成後，該類文件〈如簽、稿及意見書等〉及其附件即轉為檔案，政府必須妥為保存，以防滅失。此舉除為歷史文獻之保存外，另於必要時亦可提供與人民閱覽。

我國為建立檔案保存制度，於民國 97 年 7 月 2 日修正公布檔案法，其第 1 條規定「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令規定。」觀其條文意旨可知，政府所掌控之資訊〈檔案〉依法必須為公開揭露。但其公開程序應如何進行？公開之資訊範圍如何界定？於檔案中並無規定。為此，政府於民國 94 年 12 月 8 日制定「政府資訊公開法」對資訊公開程序與公開資訊範圍作一明確之規範；國家所獲得之資訊常與國家安全或外交利益有關，彼等資訊並不適宜揭露，必須加以保護。然，前項資訊之保護其等級及程序如何？何人可以擁有機密決定權？法無明文。因之，我國於民國 92 年 2

月 6 日制定「國家機密保護法」為前開之問題作一明確規定。至此，我國之資訊公開與國家機密保護制度之法律體系已臻完備。

於行政訴訟實務中，受行政處分不利之一方為維護自身權益通過訴願、行政訴訟等手段為權利之主張。行政程序法第 46 條第 1 項條文「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」及同法同條第 2 項行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：

「一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。

二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。

三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。

四、有侵害第三人權利之虞者。

五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。」由前開條文立法意旨觀察，可以得知我國資訊公開制度係採「原則公開」與「例外禁止」之立法技術。但我國資訊公開及法律施行已逾七年，行政程序法自民國 88 年 2 月 3 日公布，民國 91 年 1 月 1 日施



行迄今亦有十年。前述四部法典〈行政程序法、國家機密保護法、檔案法與資訊公開法〉於我國施行之現況究竟如何？是否有達成善盡憲法上保護人民基本權之責任？人民之資訊接近權有否得到滿足？前述三項疑問長久以來一直縈繞於個人之思緒中，亦引發個人研究此一問題之興趣，故爰擬以「從政府資訊公開揭露探討其於行政行為中對人民權利之保護」為研究主題，對前文所論及之問題做一深入探討並撰述論文，期對此主題能得窺堂奧。

## 第二項 研究目的

本研究目的，就我國建構資訊公開法制之沿革、法典、手段與目的進行探究，就國家機密保護法、檔案法及資訊公開法於行政機關內外為行政作為時，所扮演之角色與執行現況，是否能夠達成立法者目的？並從憲法對人民基本權利保障地觀點切入，研究上述三法於人民基本權利保護之實質意義。同時，本研究亦將對中國大陸最近通過之「中華人民共和國信息公開條例」為探討，與我國相關資訊公開法律相互比較，探求彼此法律保護內容及施行之異同。

### 第三項 研究之方法及其限制

#### 一、文獻整理法

擬就中外學者有關憲法、行政法、資訊公開法所著之專書、論文及論文合輯，我國大法官就資訊公開與人民基本權利之保護所為之解釋文、行政機關之訴願決定、行政院所為之判決，外國法院〈美國聯邦最高法院、歐洲人權法院〉相關議題之判決，進行整理分析。

#### 二、案例分析法

擬蒐集近二年行政機關對人民請願案所為之訴願決定、行政院所為之判決依資訊三法〈「國家機密保護法」、「圖書館檔案法」及「資訊公開法」〉所揭禁之原則加以分析，並佐以美國最高法院、歐洲人權法院對資訊公開與人民基本權利之保護所為之判決進行比較分析。

#### 三、歷史回顧法

本研究擬就臺灣地區與大陸地區資訊公開之原因，與其立法歷程為歷史之回顧，探討臺灣地區與大陸地區對資訊接近權詮釋之異同。

#### 四、條文比較法

本研究擬就探討臺灣地區之資訊公開法與大陸地區之信息公開條例之條文相互比較並將之表格化，以彰顯雙方立法體例及條文之異同。

論及政府提供資訊時，首重探究其法理基礎之立足點，討論之實益，便在於經過分析此一法律體系對人民權利之保護應界定為何種類型之保護？究屬公法上之請求權抑或只是反射利益，於確定資訊公開請求全權為憲法之獨立基本權後，本論文擬從基本權作用之面向進行觀察與詮釋，期待於確認政府提供資訊請求權之界限时，可以有所依循。論述之先後，首先將闡述主觀權利之功能面向，再論及客觀規範功能面向。上述過程，對於政府提供資訊請求權作為基本權之適格地詮釋，確立其具有成為憲法之基本權重要性。

政府應公開其所擁有之資訊基於前段之憲法法理，已至為明確。惟政府機關所擁有之資訊檔案其種類及內容過於龐雜，其中不乏於國家、社會安全及與人民權有關者，若一併予以公開，基於利益衡平原則，亦非允當。例如國家機密之保護無法於憲法中直接找到依據，但因與憲法中保障全體國民之「安全及利益」目的一致，故國家機密保護與憲法並無抵觸；於資訊公開之關係中，除行政機關及受資訊提供之民眾外，尚包括第三人，從而人民要求政府公開資訊之權利與可能因該公開行為而權利受影響之第三

人的法益是否位階相當，同有保護之必要應是建立政府資訊公開法制前，必須首先釐清之問題。

既然人民請求政府資訊公開與第三人之基本權所欲保護之法益於憲法上均具同等價值之可能性，故皆應給予相同嚴謹之制度設計，至於兩者於制度下可能所產生之衝突及競合，如何相互調整，實有賴於政府資訊公開法就各種類型之案件中作利益衡量。然，我國有關行政公開資訊之法律及命令錯綜複雜，缺乏縱向及橫向之聯繫，因此往往使政府於資訊公開時或於行政行為中對人民權利之保護出現疏漏，本論文將就我國政府資訊公開與人民權利之保護，如何取得平衡作一討論。

#### 第四項 預期之研究結果

通過文獻整理、案例分析、歷史回顧及條文比較等研究方法將我國資訊三法與人民基本權利保護關係作一清晰之闡述，使法治國之概念更加鞏固，人民之資訊取得自由與隱私權之保障，而研究最後將提出兩者平衡之可能，以及未來修法改革建議。並經由對大陸地區制定之「信息公開條例」探討及比較，使國人於面對對岸行政機關所為之行政行為或處分時，能依法主張自身權益，當屬上述權利受到侵害時，亦得透過訴訟途徑尋求權利保護。

## 第二節 研究方法

### 第一項 政府資訊公開之專書

本研究擬先從憲法之觀點探討其對人民之權益保護之法源依據；我國憲法第11條「人民有言論、講學、著作及出版之自由。」，16條「人民有請願、訴願及訴訟之權。」。有關人民「知的權利」憲法中並未明文規定，但吾人可由第22條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」之文義，可推定社會大眾「知的權利」仍屬我國憲法上所保障之基本權利。

然，我國憲法對人民所擁有之「知情權」之相關規範，不似外國憲法明確，如：德國聯邦基本法第五條第1項明文規定人人有以語言、文字及圖畫自由表示及傳布其意見之權利，並有自一般公開之來源接受知識而不受阻礙之權利。出版自由及廣播與電影之報導自由應保障之。檢查制度不得設置；同法第五條第2項復規定：此等權利，得依一般法律之規定、保護少年之法規及因個人名譽之權利，加以限制。由此可知，德國係將對人民之「資訊公開」之基本權利保障明載於其具有憲法位階之聯邦基本法條文內，並採「原則公開，例外禁止。」之原則。

本論文將就現有之有關憲法、行政法、行政程序法、資訊公開法等專書其中之理論加以整理並闡述之。

## 第二項 資訊公開之相關專論

本研究亦將參酌諸法學先進所撰寫之資訊公開相關論文，對我國資訊公開制度與人民基本權利之保障作一研析，並對我國自「資訊公開」制度建立迄今施行之現況作一探討。

### 第三節 研究目的

#### 第一項 政府資訊公開與行政程序法間之關係

我國政府為落實行政行為之民主化及程序之透明化，於民國 88 年 2 月 3 日制定「行政程序法」〈以下簡稱行程法〉，並於 94 年 12 月 28 日修正。行程法第 1 條開宗明義規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」由上開條文之文義觀之，吾人可推定政府於從事行政行為時，必須將可公開之資訊予以公開，並遵循「依法行政」之原則，以保障人民權益為目的。

行程法第 1 章第 7 節標題為「資訊公開」之條文中，第 44 條第 1 項〈現已刪除〉首先揭示行政機關資訊公開之基本原則；即以「公開為

原則，限制為例外」。同時並規定「其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之」。從第44條第1項之立法之意旨觀察，顯然有兩項目的；其一是先行確定資訊公開之原則，何者為最重要及優先適用之順序，故行政院版之資訊公開法草案〈現已完立法〉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。」於其立法說明中直接敘明行政程序法之規定條文與資訊公開法之條文相重疊時，應優先適用行程法之規定。故行程法中有關資訊公開之規定具有準則性或基礎性規範之性質，其理至明。

行程法從第44條第1項之另一個目的為凸出其仍有不足之處，尚須另定其他更為詳盡地法律規範加以補充。立法院亦於同條第3項進一步制定所謂「日出條款」，要求「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法」；如此立法機關自我限縮，限期立法之模式甚為罕見。由此可以證明立法者對於資訊公開之關注與重視；不僅一舉確定行政程序法中有關資訊公開規定之優越地位，防杜日後有任何意外，藉制定相關法律機會時，浸蝕或掏空資訊公開之美意。

甚至，立法院尚要求行政院於立法完成前，應會同有關機關訂定辦法實施之。對照於行程法第3條第1項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」，觀察前開條文之文義，係將

行政程序法定位為普通法，容許其他法律針對個別事務之特性，制定不同於行程法之特別規定，用以排除行程法適用之立法體例，立法院對資訊公開之堅持與決心，顯然是不言可喻。

但，依行政程序法為修正前第 7 節有關資訊公開之規定中，除第 4 4 條為資訊公開之相關原則，第 4 5 條係政府主動公開資訊之規定外，第 4 6 條尚明定當事人及利害關係人有卷宗閱覽、抄錄之權利。故論者多將其解讀為該條係屬於所謂應人民申請被動公開政府資訊之立法<sup>1</sup>，批判當時行政院版之資訊公開法草案中，有關人民申請政府提供資訊之規定〈第 1 1 條至第 1 9 條〉，完全未能與行程法之規定相契合，尤其是第 4 6 條作有系統之聯結<sup>2</sup>，不禁令人有對相關立法各行其是，各自為政之負面印象。

細究行程法第 1 章第 7 節與資訊公開有關之四個條文中，不難發現前開條文是由三組形同實異之立法例拼湊而成。第 4 4 條及第 4 5 條之條文固屬引用自美國立法例之資訊公開規定，即要求政府必須對一般社會大眾〈當然包括具體個案之當事人及利害關係人〉資訊公開之規定，但卻只見主動公開之例，有關被動公開，因人民申請而公開之規定，則付之闕如。第 4 6 條之規定，係針對處理特定個案時，針對主管行政機關所為之特別

<sup>1</sup> 李震山，「論人民要求政府資訊之權利與落實」，月旦法學雜誌，第 62 期，第 41 頁，2006 年 7 月。

<sup>2</sup> 林明鏘，「資訊公開與行政程序—評政府資訊公開與國家機密保護法草案」，月旦法學雜誌，第 62 期，第 51 頁。



要求。條文之基本精神乃是移植行政救濟法制中常見之卷宗閱覽規定；例如訴願法第48條至第51條、行政訴訟法第95條至第97條亦皆然，德國及日本之行政程序法中均定明文<sup>3</sup>。前開條文雖亦有含攝資訊公開之意涵，但法源有別，目的亦殊異，宜自分別加以觀察，不應混同<sup>4</sup>。或有進者，第44條第1項既已感覺相關資訊公開之規定內容，行程法規定仍有不足，須「另以法律定之」，又於同條第3項明文規定於二年內完成立法。然，細究第46條之用語，不僅未使用「資訊」一詞，且其規定之內容頗為具體明確，應無再行立法之必要。前後參照之下，分別處理原則至為明顯。至於第47條程序外接觸禁止之規定亦是仿自美國行政程序法之規定而來，但一般並未納入資訊公開法制射程之內。所以行政院經濟建設委員會〈簡稱經建會〉草擬之行程法草案，即將三者分別規定<sup>5</sup>。立法機關別出心裁，以資訊公開統攝之，雖非全無理由，但牽強附會之結果，卻無法避免造成概念上之混淆或體系上之錯亂，詮釋時是不能不慎重。

## 第二項 案例之分析

一部法律之制定，固屬社會趨勢之所需。然俗語有云：「徒法不足以自行。」此一俗諺深刻地反映法律之特質，蓋其為人類生活之規

<sup>3</sup> 德國行政程序法第29條、日本行政程序法第18條。

<sup>4</sup> 蔡茂寅·李建良·林明鏘·周志宏等合著，行政程序法實用，第84-85頁，台北，新學林出版社，三版2006年1月；高仁川，前引註4，第208-212頁。

<sup>5</sup> 行政程序法第29條、第30條及31條，88年2月3日公布。

範也。資訊公開法為晚近所興起之法學領域，雖然學者仍將其歸類於行政法學門中，但無可諱言，資訊公開與人民權利之保護已成為行政法上之重要分支。

我國於1999年2月3日公布施行「行政程序法」開啟資訊公開之先河〈行政程序法第44條至第47條〉，該法復於2000年12月27日修訂增列第174條之1條文，後於2001年6月20日及同年12月28日對前開條文進行兩度修正；行政程序法最後一次修正於2005年12月28日完成，該次修正主要係配合「資訊公開法」之立法，將本法第44條及45條條文予以刪除。

因為資訊公開與民主政治發展有著密切關係，我國雖已有若干零星之規定散見於法律之中，但仍欠缺整體之規劃與決心<sup>6</sup>，因之故，我國於1985年由行政院研究發展考核委員會〈以下簡稱研考會〉委託翁岳生教授展開研究<sup>7</sup>，至1996年完成相關立法可行性之研究<sup>8</sup>。復於2005年12月6日由立法院完成立法，自翁岳生教授研究伊始至法律公布施行為止，已經歷二十載寒暑矣。

「資訊公開法」自2005年12月6日公布實施以來，於法律實務中是否達成該法立法之初所欲達到之目的？亦是本論文所將探討之部分，

---

<sup>6</sup>法治斌，前揭註1，第11頁。

<sup>7</sup>翁岳生，「資訊立法研究」，行政院研究發展考核委員會委託研究第145-147頁，1985年。

<sup>8</sup>葉俊榮，前揭註2，第148-150頁。

針對此一主題，本文將利用案例分析進行論述，吾人將蒐集近二年來行政法院因政府資訊公開所為之判決、判例等進行研析，探究對人民權利之保障程度如何？是為此一主題之核心。

### 第三項 兩岸政府資訊公開之法制變遷

本論文之主要重點為探討我國政府資訊公開之法制<sup>9</sup>建構與實施現況，同時並將兼論大陸地區於2007年1月17日經國務院第165次常務會議通過之「中華人民共和國政府資訊公開條例」<sup>10</sup>，吾人將就兩岸之政府資訊公開制度、立法體例作一比較，論者將以二者法律條文間之異同，及其於對人民權利保護之涵蓋面是否周延？作一闡述，以期對大陸地區之相關法制有一理解。

### 第四節 研究之範圍與限制

#### 第一項 研究之限制

論及政府提供資訊時，首重探究其法理基礎之立足點，討論之實益，便在於經過分析此一法律體系對人民權利之保護應界定為何種類型之保護？究屬公法上之請求權抑或只是反射利益，於確定資訊公開請求全權為

<sup>9</sup> 翁岳生，前揭註 11，第 145-147 頁。

<sup>10</sup> 中華人民共和國國務院第 429 號令，2007 年 4 月 5 日公布，

[http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content\\_592937.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/24/content_592937.htm)，最後瀏覽日：2010 年，1 月 12 日。

憲法之獨立基本權後，本論文擬從基本權作用之面向進行觀察與詮釋，期待於確認政府提供資訊請求權之界限時，可以有所依循。論述之先後，首先將闡述主觀權利之功能面向，再論及客觀規範功能面向。上述之過程，對於政府提供資訊請求權作為基本權之適格地詮釋，確立其具有成為憲法之基本權的重要性。

政府應公開其所擁有之資訊基於前段之憲法法理，已至為明確。惟政府機關所擁有之資訊檔案其種類及內容過於龐雜，其中不乏於國家、社會安全及與人民權有關者，若一併予以公開，基於利益衡平原則，亦非允當。例如國家機密之保護無法於憲法中直接找到依據，但因與憲法中保障全體國民之「安全及利益」目的一致，故國家機密保護與憲法並無抵觸；於資訊公開之關係中，除行政機關及受資訊提供之民眾外，尚包括第三人，從而人民要求政府公開資訊之權利與可能因該公開行為而權利受影響之第三人的法益是否位階相當，同有保護之必要應是建立政府資訊公開法制前，必須首先釐清之問題。

既然人民請求政府資訊公開與第三人之基本權所欲保護之法益於憲法上均具同等價值之可能性，故皆應給予相同「嚴謹」之制度設計，至於兩者於制度下可能所產生之衝突及競合，如何相互調整，實有賴於政府資訊公開法就各種類型之案件中作利益衡量。然，我國有關行政公開資訊之

法律及命令錯綜複雜，缺乏縱向及橫向之聯繫，因此往往使政府於資訊公開時或於行政行為中對人民權利之保護出現疏漏，本論文將就我國政府資訊公開與人民權利之保護，如何取得衡平作一討論。

## 第二項預期研究之結果

通過文獻整理、案例分析、歷史回顧及條文比較等研究方法將我國資訊三法與人民基本權利保護關係作一清晰之闡述，使法治國之概念更加鞏固，人民之資訊取得自由與隱私權之保障，而研究最後將提出兩者平衡之可能，以及未來修法改革建議。並經由對大陸地區制定之「信息公開條例」探討及比較，使國人於面對對岸行政機關所為之行政行為或處分時，能依法主張自身權益，當屬上述權利受到侵害時，亦得透過訴訟途徑尋求權利保護。

## 第三項 論文之架構

### 第一章 緒論

#### 第一節 研究動機與目的

第一項 動機之緣起

第二項 研究之目的

第三項 研究之方法及其限制

第四項 預期之研究結果

## 第二節 研究方法

第一項 政府資訊公開之專書

第二項 資訊公開之相關專論

## 第三節 研究目的

第一項 案例分析

第二項 資訊公開之司法審查

第三項 兩岸政府資訊公開之法制

## 第四節 研究之範圍與限制

第一項 研究之限制

第二項 預期研究之結果

第三項 論文之架構



## 第二章 憲法基本權利之保障與資訊自由權

### 第一節 憲法之意義與演進

第一項 憲法之意義與演進

第二項 中華民國憲法之增修

### 第二節 憲法與資訊權之保障

第一項 憲基本權利之保障

第二項 資訊權之形成

第三項 資訊公開之司法審查

## 第三章 資訊公開與隱私權之衝突關係

### 第一節 我國資訊三法之立法沿革

第一項 我國資訊三法之立法緣起

第二項 我國資訊三法之立法歷程

第三項 我國資訊三法執行現況

### 第二節 資訊公開法與資訊接近

第一項 資訊接近權之定義

第二項 資訊接近權如何合理使用

第三項 資訊公開法對資訊接近權之規範

### **第三節 隱私權保護與大法官相關解釋**

第一項 大法官相關解釋對隱私權保護之核心概念

第二項 大法官相關解釋中不同意見或協同意見之探討

第三項 大法官相關解釋之結論對落實隱私權保護之影響

## **第四章 兩岸資訊公開制度與隱私權保護比較**

### **第一節 大陸地區信息公開條例主要內涵**

第一項 立法目的

第二項 法條架構

### **第二節 兩岸資訊公開揭露制度之比較**

第一項 兩岸資訊公開之方法異同

第二項 兩岸資訊公開之範圍異同

第三項 兩岸對資訊公開之使用目的異同



### 第三節 兩岸隱私權保護制度之比較

第一項 兩岸對隱私權保護認知之異同

第二項 兩岸對隱私權保護方式之異同

### 第四節 資訊權保護之權利救濟途徑

第一項 資訊權保護之權利救濟概說

第二項 我國資訊三法中權利救濟機制之探討

### 第四節 隱私權保護之權利救濟途徑

第一項 個人對隱私權侵權之救濟途徑

第二項 國家對隱私權侵權之救濟途徑

## 第五章 結論與建議

### 第一節 結論

### 第二節 建議

參考資料

附 錄

## 第二章 憲法基本權利之保障與資訊自由權

### 第一節 憲法之意義與演進

#### 第一項 憲法之意義與演進

人類於歷史發展之長河中，經歷過許多階段方演進至今日之高度地文明社會。從上古時代之部族社會、漁獵社會等遊牧之生活形態，由逐水草而居發展至較為安定地圍地而居之農業社會，然無論歷史軌跡如何演進，人類與生俱來之群居及社會性等特質卻無任何改變。

上古時期之人民為其生存及防衛上之需要，起初以家族〈Family〉為單位形成一個聚落〈Clue〉，於此一組織中之成員多半是以具有血緣之同宗或同姓之人組成，成為最早之政治組織芻型，謂之宗族政治〈Family Politics〉。宗族政治之特色，是族內所有之成員皆聽命於其中最年長者，即族長也。隨著發展之變遷，單一宗族無法完全地滿足於前述目之之需要。為改善此一情況，原有之宗族開始接納具有相同血源之人成為其聚落中之一份子，透過此一過程使原有以家族為單位之組成形態出現轉變，逐漸擴大成為一支民族〈People〉，為有效地達成生存及防衛之所需，遂形成部落〈Tribe〉。部落中一如宗族政治般其權力皆掌握於酋長〈Chief〉手中，大多數之部落成員對其領袖所為之決定，並不能多予置喙。

隨著部落勢力之擴展，無論是藉武力、貿易等手段使其領域向外延伸而將其受影響力之其他部落納入，進而組成所謂城邦〈Cities〉，城邦之領袖可能有許多種形式，有以君主為體制者，亦有以寡頭壟斷為體制者，前者如希臘之雅典城邦或斯巴達城邦，後者則以羅馬元老院最為著名。元老院之組成份子係以當時被稱為「菁英份子」之貴族或掌握兵權之軍人及富商巨賈等少數人方能與聞。

強盛城邦之領袖有時因個人權力慾望或藉著貿易〈Trade〉、文化〈Culture〉等軟實力之方法向外開疆闢土，將弱小城邦或部落之領地及人民盡納入掌握之中，從而慢慢地演化成為國家之芻形。

「國家」<sup>11</sup>一詞於希臘城邦時代就已出現。對國家之定義可以由不同角度加以詮釋，但，若從現代立憲主義之發展加以觀察，前項之定義則涉及政治學〈Politics〉與國際公法〈International Law〉之觀點。然，近代國家之意義與憲法〈Constitution〉是息息相關，故有必要就相關議題加以明確地闡述<sup>12</sup>。

## 一、政治學上國家之定義

政治學之教課書中對國家之通說認為：國家乃是一群人之團體，永久占有有一定之土地，獨立且不受外國之管轄；同時，國家必須

---

<sup>11</sup> 李惠宗，憲法要義，第3頁，註1，元照出版公司，1997年初版，2009年5版，臺北市。

<sup>12</sup> 前揭註，第4-5頁。

有一組織完整且有效之政府，人民對該政府表示應有之服從。所以，國家之要素有下列三項：〈1〉主權-國家須有主權及行使主權之獨立且不受外國管轄之政府；〈2〉人民-一群為共同之目的結合之人群；〈3〉領土-占有一定領域之土地，提供予屬於該國家之人民能夠有一住居所。

吾人若非強調主權之單一性及不可分性，聯邦制度下所轄之各邦〈例如美國之各州及德國之各邦〉、宗主國權下之附庸國、委託管理下之受管國及具自主性之屬國〈如英國之自治領〉，雖於名義上共事一個元首，但仍可視為國家。

## 二、國際公法學中之國家

依據「蒙地維歐國家權利及義務公約」〈Montevideo Convention Rights and Duties of States〉所界定之國家，於國際法中，國家必須具備四項要件：〈1〉常住之人民；〈2〉確定之領土；〈3〉有效之政府；〈4〉主權獨立及與他國交往或建立法律關係之能力<sup>13</sup>。不同於政治學上國家之意義，國際公法中之國家著重其具有與他國交往及建立法律關係之能力，並可善盡國際公法中所課以之責任<sup>14</sup>。國家加入以主權為主體之國際組織，例

<sup>13</sup> Montevideo Convention Rights and Duties of States, Signed at Montevideo, 26 December 1933; Entered into Force, 26 December 1934. Article I: The state as a person of international law should possess the following qualification: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states. <http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm>，最後瀏覽日：2010年1月19日。

<sup>14</sup> 俞寬賜，國際法新論，第93頁，啟英出版社，2006年9月，臺北市

如：聯合國〈United Nations〉，若未加入，亦無法否認未加入之國家原本所有之國際法人格對其獨立並無影響，蓋為「事實上之國家」〈Facto Country〉也。

國際公法中所稱之「承認」〈Recognition〉，其意義是為個別之既存國家對新成立國家之地位予以確認，同時並表明願意與其建立外交關係之行為；就承認行為而言，各國是否給予新成立之國家外交承認，則屬政治上之選擇，就反面言，國際社會並無對已具備國家要件之政治實體〈Political Entities〉予以法律承認之義務，是故，「承認」與國際公法中國家之成立要件<sup>15</sup>並無相關。

近代民主國家之存立，其基礎不似古代大部分是使用武力為之，相反地，必須取得被統治民眾之同意。民主國家依據憲法組織國家，並通過選舉制度讓被統治之國民能夠有定期表達出接受統治之意願。國家統治之合法性〈Legality〉乃植基於根本大法-憲法之上；定期選舉使國家統治者能夠探求最新之民意。缺乏定期且民主之選舉，將無法落實憲法第2條「中華民國之主權屬於國民全體」即主權在民原則，縱使有國家憲法之制定亦無法歸類於憲政國家，民有、民治、民享之民主核心價值亦是徒負空言矣

憲法條文之主軸係規範人民權利之保障與國家組織、權限分配及如何運作；選舉制度應更進一步維護選舉之自由與平等，並保障政治上見解不

---

<sup>15</sup> 前揭註，第 117 頁以下。

同之反對言論及結社自由。通過選舉活動之進行，人民大眾能夠落實「國家意志」由下而上之形成過程<sup>16</sup>。

國家法人格之彰顯，首推主權〈Sovereignty〉。主權一詞其語源係出自拉丁文Superanus，原始之意義是為「較高」之謂，然隨著時間地推移，Superanus轉變為有「至高」之字義。從主權之演進史加以觀察，主權之意義事實上是存在著分歧，可由下列三項論述佐證之：〈1〉主權之意義係指國家權力自身，即立法、行政與司法之統治權；〈2〉主權之意義係表彰國家權力之特性，此一論述之主軸係指，對內具有最高性〈Superanus〉，對外則具有排他〈獨立〉性，然，國家可將部分主權予以讓渡，參加組成國際組織，例如現今世界上最著名之歐洲聯盟<sup>17</sup>〈European Union，簡稱歐盟〉，然此種主權之意義仍是泛指國家之權力矣；〈3〉主權之意義意指國家意志之最高決定權<sup>18</sup>

主權既是國家之象徵，然其歸屬究竟屬誰，從歷史之演進加以論述曾經出現過不同之見解：

---

<sup>16</sup> 李惠宗，憲法要義，第6頁，註7，元照出版社，2009年9月五版。

<sup>17</sup> 歐盟創始於1951年及1957年分別創建了歐洲煤鋼共同體與歐洲經濟共同體，丹麥、愛爾蘭及英國於1973年加入歐盟，希臘1981年加入，西班牙及葡萄牙於1986年加入，奧地利、芬蘭及瑞典於1995年加入。2004年，歐盟史上規模最大的一次擴大出現，共有10位新成員國加入。2007年羅馬尼亞以及保加利亞的加入，使歐盟會員國增加到27個。網站：

<http://www.deltwn.ec.europa.eu/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=30>，最後瀏覽日：2010年1月21日。

<sup>18</sup> 前揭註6，第6頁，註8。

〈一〉君主主權說：此一論述指出，主權是國家之權力，此處國家權力等於國家意志決定權。君主主權說是十六世紀法國政治理論家布丹〈Jean Bodin〉<sup>19</sup>所主張。君為主權學說之創始者，其學說之核心主張為君王不論對內或對外均享有至高無上之權力，同時具有永久性及絕對性。君主主權說對國家之建立有相當地助益；當時盛行「朕即是國家」之概念，故其與往後發展之「國家主權論」有異曲同工之妙。

〈二〉國家主權說：國家主權說之理論為德國著名哲學家黑格爾〈George Wilhelm Friedrich Hegel〉<sup>20</sup>所倡議；此位哲學大師認為國家為一法人，主權即歸屬國家自身<sup>21</sup>。

〈三〉議會主權說：此理論為英國學者奧斯丁〈John Austin〉於十九世紀所提倡之「法律主權論」；其理論之核心認為，議會是人民所選出之代表組成，故其所制定之法律當然具備拘束君王及全體人民之效力。同時，議會制定之法律，不受外國之干涉，於內國各項事務擁有最高及最

---

<sup>19</sup>讓·布丹(Jean Bodin, 1530-1596)是近代西方最著名的憲政專家，他的《國家六論》也被譽為西方關於國家主權學說的最重要論著。布丹出生於法國，年青時在大學攻讀法律，畢業留校任講師，後在巴黎任律師，16世紀70年代任王室檢察官，被聘為亨利三世的宮廷法律顧問。1576年布丹發表了《國家六論》，在西方政治、法律思想史中，他是第一個有系統地論述了國家主權相關學說，為國家主權之啟迪者；網站：<http://baike.baidu.com/view/437005.htm>，最後瀏覽日：2010年1月21日。

<sup>20</sup>喬治·威廉·弗里德里希·黑格爾(Georg Wilhelm Friedrich Hegel, 1770年8月27日—1831年11月14日)，德國哲學家，出生於今天德國西南部巴登-符騰堡首府斯圖加特，重要著作有：《精神現象學》、《哲學全書》、《邏輯學》及《法哲學原理》。網站：<http://zh.wikipedia.org>，最後瀏覽日：2010年1月22日。

<sup>21</sup>黑格爾之國家主權論深深地影響1930年代德國政治發展，自第一次世界大戰後，德國百廢待舉，人心思變；希特勒乃創立國家社會(簡稱納粹黨)黨，於國會選舉中取得過半數之席位，接任總理，並於興登堡總統去世後，繼任為德國總統開始其獨裁統治。

終之決定權，奧斯丁認為主權並不屬於君王，而歸屬於議會，此理論之著眼乃植基於主權之特性闡述其歸屬。

〈四〉國民主權說：國民主權之概念，最早發軔於基本人權保障學說之十七、十八世紀，美國之獨立及法國大革命<sup>22</sup>皆是受到前述學說之啟

---

<sup>22</sup> 18 世紀的法國是歐洲大陸上的典型封建專制國家。它的農業佔統治地位，工商業發達的程度，也在歐洲大陸首屈一指。但是專制政府不斷提高稅收，加重了對企業的盤剝。全國 關卡林立，阻礙了國內貿易的發展。

當時，法國有許多手工工場，紡織、冶煉、煤礦、造船等工業出現了集中的大規模生產；對外貿易僅次於英國；酒類、服飾、家具等行銷歐洲各地。阿爾薩斯的染色布和印花織品，里昂的絲綢，在世界各地享有盛名，被當作奢侈品高價出售。在重工業方面，昂贊公司開發北部煤礦，僱用了數千名礦工。東部的勒克佐公司，擁有巨大煉鐵爐。但是在工業中，小的分散的手工工場和作坊還普遍。

革命前夕，法國社會分為三個等級。其中第一、第二等級為特權等級，佔有大量土地，享受官厚祿，卻不向國家交納賦稅。第三等級包括農民、工人、城市平民和資產階級，佔總人口的 97%。農民少地或無地，工人和平民生活困苦，資產階級要求享有政治權利。社會等級對立嚴重。

特權等級包括教士和貴族，只佔總人口的 3%，卻佔有全國 1/3 以上的土地。佔全國人口 90% 的農民，只佔有全國 1/3 左右的土地。他們被沉重的地租和其他封建貢賦壓的喘不過氣來，即使豐收年景，也很難維持一家溫飽。資產階級包括銀行家、船主、商人、工場主、律師等。他們有錢，有才能，有文化，有政治要求，在即將到來的革命中，起著領導作用。

18 世紀，法國政府受到財政的困擾。國王路易十六被迫召集三級會議，企圖解決財政危機問題，卻由此導致大革命的爆發。網 站：

[http://www.winnerschool.cn/independence\\_study/20sjmy/0510/2.htm](http://www.winnerschool.cn/independence_study/20sjmy/0510/2.htm)，最後瀏覽日：2010 年 1 月 22 日。



迪。基本人權保障說為現代之民主國家所秉持之理論基礎。是故，美國及法國憲法與其後之各國憲法均明示國家主權屬於全體國民。

無論是君主主權說、國家主權說與議會主權理論，於發展及演進之過程中，是將主權與行使合併論述；然，國民主權理論因受權力分立學說之影響，必須將主權之歸屬與其行使權分立。國民主權論為現代民主國家賦予合法統治權之基礎。夫國家主權既然係指國家意志之最高決定權，歸全體國民擁有，但其行使權卻無法由全體國民行使，因之，主權之如何行使？即成為法學者所欲探討之問題。

### 三、行使主權之態樣

國家主權既然為全體國民擁有，然其行使權卻無法由全體國民行使；國家於處理各種事務時，如何凸顯國民主權之內涵，即成為人權保障中之重要議題。一般言之，國民主權之內涵可經由下列四種途徑之表現予以彰顯：

#### 〈一〉憲法制定權及修憲權

憲法之所以被稱為國家之根本大法，對內國具有最高之規範效力，此為肇因於憲法制定權是國民主權最直接之體現<sup>23</sup>。憲法制定權<sup>24</sup>於

---

<sup>23</sup> 中華民國憲法前言：中華民國國民大會受全體國民之付託，依據孫中山先生創立中華民國之遺教，為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利，制定本憲法，頒行全國，永矢咸遵。網站：

憲政制定後，並不因之喪失，反而必須繼續存在，以監督憲法運行之情況。若憲法運行產生問題時，就加以修改；如憲法與社會現況脫節，通過修憲之程序仍無法改正時，即必須另行制定新憲<sup>25</sup>。所以，制定新憲地時機並無時間上之限制。

修憲權為制憲權之延伸，亦為主權行使之方法，但修憲權應受制憲權之拘束，使修憲時會產生有界限之問題〈釋字第499號解釋〉因「制憲成之於力，修憲受之以法」，此處所言之「法」當係指憲法也。

〈二〉公民投票〈**Volksabstimmung**〉：我國憲法第17條「人民有選舉、罷免、創制及複決之權。」，由前開條文可知直接民權當為我國憲法所保障之基本權利之一，亦是彰顯直接民權之條文。然，憲法第17條僅就直接民權為原則性之規定，對其應如何行使之步驟及方法並未論及；是故，我國於2006年5月30日公布之「公民投票法」第1條規「依據憲法主權在民之原則，為確保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」以落實憲法國民主權之規定。

---

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0000001>，最後瀏覽日：2010年1月22日，公布日期：1947年1月1日

<sup>24</sup> 李惠宗，憲法要義，第7頁，註10；元照出版社，2009年9月五版，臺北市。

<sup>25</sup> 許慶雄，憲法入門，第37頁以下；月旦出版社，1992年9月，臺北市。

### 〈三〉選舉

近代之民主國家，為探求最新之民意，國家通過定期之選舉推舉民意代表或行政首長。當國家建立之後，為彰顯主權，會辦理制憲代表選舉，由其代表人民制定國家之最高法律規範—憲法，以遂行國家意志。是故，制憲權常被用以做為主權之代名詞；此一權力地行使是屬於間接行使之態樣。

### 〈四〉權力委託國家行使<sup>26</sup>

主權就功能而言對外具有排他性〈即獨立性〉，於內國中則具最高性，故處於此種情況下，主權之意義兼指國家之權力。作為主權主體之國民通過憲法規定，利用擬制之方法將國家權力委託予不同之國家機關行使。於實施權力分立之國家，主權依其性質分別委託予最高之行政、立法、司法機關行使。

憲法〈Constitution〉既為國家之根本大法，制定之良窳即與國家制度之運行及人民權利之保障有密不可分地關係。然，憲法者何謂也？乃「人民權利之保障書」也，如此口語之闡述，讓一般大眾可輕易得窺其精髓。

夫「憲法」之語詞起源甚早<sup>27</sup>，此字之意義是由英文、法文

〈constitution〉與德文〈verfassung〉意譯產生，然此三個與憲法相關

<sup>26</sup> 李惠宗，憲法要義，第8頁，元照出版社，2009年五版，臺北市。

之外文又源出自拉丁文“constitutio”演進而來，其原始之文義為組織、結構或組成。

於西洋史中之古希臘時代，先哲亞里斯多德所著之「政治學」〈politica〉一書中已有原始憲法之概念，其認為國家應有一個組成之根本大法，作為立法與國權行使地指導原則。憲法是國家權力如何分配？何者能擁有最高權力，人民應遵從何種社會目標等之規範；法律是依此根本大法制定之法規，俾執行國家權力及制止違法之行為。因此，亞里斯多德認為認同一個國家，必須認同其憲法，假若憲法之被廢止，亦代表國家之滅亡；新憲法之產生，亦象徵新國家之誕生<sup>28</sup>。

「規範公眾之法」〈rem publicam constituere〉之名詞即是日後英、法文「憲法」語源之濫觴；希臘時代之憲法概念只是理論之探討，並未成為國家之制度。同樣地，歐洲於十四世紀時，法國亦有拘束國王之「基本法」〈lois fondamentales；lex fundamentalis〉或「憲法」〈lois constitutionnelles〉；神聖羅帝國亦有「基本法」〈leges fundamentales〉。然，神聖羅帝國之基本法僅規範極特定之事項，如向貴族或僧侶徵稅，或是諸侯之選舉；前述之基本法尚未具備憲法之特徵，但「憲法」一辭已然

---

<sup>27</sup> 陳新民，憲法學釋義，第4-7頁，三民書局，2005年五版，臺北市。

<sup>28</sup> 前揭註 第4頁，註5。

見諸於官方之文書中。兩百年後，啟蒙運動之興起，選擇此「憲法」之語而更易其義也。

我國憲法之語源出處甚早，現分二點加以闡述：

〈一〉古代「辭同意異」之憲法用語：

我國古代之典籍中，不乏述及「憲」或「憲法」者，諸如 左傳襄公二十八年：「此君之憲令」；國語：「賞善罰姦、國之憲法」；管子七法篇：「有一體之治，

故能出號令，明憲法矣。」；立正篇：「正月之朔、所官在朝，君乃出令布憲，憲已布，有不行憲者，罪在不赦」；韓非子定法篇：「法者，憲令著於官府，賞罰必於民心，賞存乎慎法，而罰加乎姦令者也」；中庸：「仲尼祖述堯舜，憲章文武」；晉書張華傳：「晉吏及儀禮憲章」；唐書：「永垂憲則，貽範後世」，由是觀之，上述之「憲」或「憲章」皆被用作國家典章法令，即作為實證法令之解釋。另，「憲」字意義之於現代，普遍示之於「紀律」、「權威」，例如：憲台〈御史台〉、大憲或上憲〈長官〉；憲綱〈官職尊卑〉；「憲兵」〈維持軍紀之兵種〉、監察院之「糾察風憲」〈糾察公務員之操守、紀律〉，可見「憲」字仍著重「紀律」方面之用語，今日大家所熟知理解現代意義之憲法，則是標準地日本「外來語」。

## 〈二〉「外來語」之憲法用語—由日本傳來之「憲法」：

日本自我國唐代實行「大化革新」<sup>29</sup>接受漢字以降，法令中所使用之漢字，與我國文字之意義差別不大，「憲」字亦然。日本史上出現之「聖德太子憲法十七條」〈聖德太子於西元539年攝政，西元622年去世〉，德川時期公布之「憲法部類」，皆是類似我國古代典籍之「憲」〈憲法〉，作為典章、法令之解釋。迨至明治維新時，已有學者翻譯constitution為「政則典範」、「建國法」或「根本律法」。日本憲法史上第一位將外文“constitution”譯為漢字之「憲法」者是為曾任日本司法大臣之箕作麟祥〈西元1846-1897〉；其於所著之「法國六法」中首次使用。之後，明治天皇於明治八年公布之詔敕中正式提及「立憲政體」，明治十五年復遣人至歐洲考察立憲，明治二十三年〈西元1889年〉公布憲法，近代意義之憲法於日本獲得認可<sup>30</sup>。

---

<sup>29</sup> 大化改新，又作大化革新，是645年發生的古代日本政變。其主要內容是廢除大豪族壟斷政權的體制，向中國皇帝體制學習，成立古代中央集權國家，在日本歷史上帶來了巨大的

大化改新以前，蘇我氏等大豪族控制政權，天皇家族沒有什麼實權。公元645年6月，皇室中大兄皇子（後，天智天皇）聯合貴族中臣鎌足發動政變，刺殺當時掌握朝政的權臣蘇我入鹿，其父蘇我蝦夷自殺，皇室奪取政權。中大兄皇子等擁立孝德天皇，孝德天皇（645年—654年在位）即位後，定年號為大化，遷都難波京（今大阪市），「大化」的日語意思是「偉大的變化」。

646年元旦，頒布《改新之詔》，實行政治改革，史稱《大化改新》。此後日本形成了以天皇為首的中央集權國家。網站：<http://zh.wikipedia.org/wiki/大化革新>，最後瀏覽日：2010年1月23日。

<sup>30</sup> 前揭註，第6頁，註6。

然，箕作麟祥事實上只為日本法學者中使用「憲法」語詞之第一人罷了；於之前，引進「天賦人權」思想至日本，並為日本德意志學之創始人加藤弘之〈西元1836-1916年〉於慶應三年〈西元1867年〉出版之「立憲政體略」中，第一次將德文之憲法〈Verfassung〉一詞由先前譯為「大律」改譯為憲法及立憲政體，故追本溯源，加藤弘之應為「憲法」語詞之原創者也<sup>31</sup>。

### 憲法之演進

國家對人民基本權利之保障，並非一蹴而就，爭取權利之過程是漫長且艱辛。歐洲於經歷神權與政教合一之黑暗時期〈Dark Age〉後，十五世紀至十六世紀時產生文藝復興運動〈Rinascimento〉，此一運動不僅於藝術及文學上有長足之進步，對人類之思想亦有啟迪。

然，若欲追溯人民對自身權利之爭取，首推十三世紀英國「大憲章」<sup>32</sup>〈Magna Carta〉之簽署；是時，英王約翰因外交之挫敗、內政之失策，致使聲望下跌，為挽回頹勢，不得不簽署此一限制君權之契約文件。

「大憲章」之內容共有六十六條，其重要者可歸納於後：〈一〉保障教會之自由；〈二〉尊重貴族之權利；〈三〉給予城市居民自由貿易及自治之權利；〈四〉徵稅必須獲得大議會之同意；〈五〉不得任意囚禁貴族及平

<sup>31</sup> 前揭註，第6頁，註7。

<sup>32</sup> 劉文彬，西洋人權史，第5-6頁，五南出版社，2005年，臺北市。

民。是故，「大憲章」雖然為君王迫於形勢所簽署之文件，然，不可諱言，「大憲章」已具備人民之權利之保障及負擔義務之芻形矣。

十七至十八世紀為人權思潮之蘊育及發展期，其思想淵源可溯至加爾文<sup>33</sup>教派與自由啟蒙主義之衝擊方有「成文憲法」之產生。

成文憲法之立論基礎係奠基於啟蒙時代之三大思想家，英國哲學家洛克<sup>34</sup>〈John Locke；1632-1704年〉之分權理論，氏主張國家權力區分為立法權及執行權，使國家權力受到法律之拘束。其二，為法國大儒孟德斯鳩<sup>35</sup>〈Charles de Secondat, Baron de Montesquieu，1689-1755年〉倡議「三權分立」，將國家之權力分別由行政、立法及司法三個機關行使，終止政府壟斷前述三項權力之現象。孟德斯鳩之分權理論對後世影響甚大；第三位則是瑞士哲學家盧梭<sup>36</sup>（Jean-Jacques Rousseau，1712-1772年）所提出之「主權在民」理論，氏主張國家之主權非在君王手中，其為由人民掌握。盧梭於1762年出版之「社會契約論」一書中，闡述國家應與社會一般，為人民自願性地以擬制簽訂契

---

<sup>33</sup> 加爾文在1509年7月10日生於法國比卡地的諾陽（Noyon, Picardy），加爾文是宗教改革的第二代領袖；為加爾文教派（現今基督教長老會支派）之創始者。網站：[http://www.christianstudy.com/data/calvinism/calvin\\_life.html](http://www.christianstudy.com/data/calvinism/calvin_life.html)；最後瀏覽日：2010年1月31日。

<sup>34</sup> 約翰·洛克（John Locke），1632年8月29日—1704年10月28日）是英國的哲學家；洛克的思想對於後代政治哲學的發展產生巨大影響，並且被廣泛視為是啟蒙時代最具影響力的思想家和自由主義者。他的著作也大為影響了伏爾泰和盧梭，以及許多蘇格蘭啟蒙運動的思想家和美國開國元勳。他的理論被反映在美國的獨立宣言上。網站：<http://zh.wikipedia.org>，最後瀏覽日：2010年2月1日。

<sup>35</sup> 前揭註。

<sup>36</sup> 前揭註。



約之方式限制自身之自由，並委託予政府管理；因此，政府若有背棄為人民創造福祉之約定時，人民即可起而推翻之。

盧梭 1765 年所撰寫但於氏逝世後方發表之「科西嘉之憲政方案」，與 1772 年所著作之「波蘭政府改革芻議」文章中已經使用「憲法」一詞，並強調其重要性<sup>37</sup>。

## 第二項 中華民國憲法條文之增修

1988 年 1 月 13 日蔣經國總統因病辭世，依憲法規定由李登輝副總統繼任第七屆總統，27 日再繼任蔣經國所遺之為中國國民黨主席。此舉使中國國民黨由傳統威權之政黨逐漸解構，1949 年從大陸來台之外省菁英漸漸淡出黨務領導階層，改由台籍菁英取代。然，引發第一次中華民國憲法增修條文制定之原因係導因於「二月政爭」<sup>38</sup>與「三月學

<sup>37</sup> 陳新民，憲法論釋義，第 8 頁，註 10，三民書局，2005 年五版，臺北市。

<sup>38</sup> 1988 年 1 月 13 日中華民國總統蔣經國逝世，時任副總統李登輝因而繼任總統與中國國民黨代理黨主席，其中因代理黨主席的問題蔣宋美齡致函當時的國民黨祕書長李煥表達異議，認為此事不宜過急，同年 7 月中國國民黨十三全會李登輝當選黨主席。十三全會期間掌握黨權力的李煥以第一高票當選中央委員，而時任行政院院長俞國華卻殿後。使李登輝對李煥開始有了戒心。雖然李登輝當選黨主席，但會議期間李登輝完全沒有權力發揮的空間，全由李煥掌握。這也注下李登輝決心鬥倒李煥。

1989 年 6 月李登輝為了防止李煥在黨內持續坐大，任命李煥接下行政院院長一職，架空了李煥在黨內的地位，但部分外界質疑這也是李煥自己的安排，為的是順帶逼退俞國華，讓自己掌握黨、政大權，遂而逼退李登輝。年底，李登輝正在尋找副總統搭檔人選，外界本認為李煥會被提名結果卻令人意外。李煥憤而向黨內非主流派靠攏，並希望非主流派能另外提出正副總統人選向李登輝的主流派對抗。

運」<sup>39</sup>；2月19日，第一屆國民大會第八次會議於2月19日於陽明山中山樓召開，會期35日，然，

1990年2月，二月政爭正式揭開序幕，中國國民黨臨時中全會開始，非主流派推出林洋港與陳履安搭檔正副總統，希望得到黨內正式提名，後來卻在爭論「起立」或是「票選」的運作之下宣告失敗。3月中旬，非主流派再度提出人選，推出林洋港與蔣緯國搭檔但再度失敗。這使得林洋港與李登輝關係逐漸生變，也使得林洋港奪得總統大位的企圖心加劇，甚至撂下狠話「徐圖三年之後發展」以及要求李登輝不得再度連任。李登輝為了加速鞏固自己的權力，任命李煥內閣的時任國防部部長郝柏村出面組閣接下行政院長職務，以防止李煥的反彈，其實這是間接削去郝柏村的軍權，更在日後消除外界對於政變的質疑，塑造台灣民主。

1993年林洋港辭去司法院院長一職，按照不成文規定司法院長請辭禮貌性須向總統報告，傳聞林洋港辭職當日和總統府約下午5點到總統府與李登輝總統會面，林提早到總統府等李登輝，但李登輝卻遲至5點40分才出現，會面不到10秒鐘李登輝就離去，更顯示出李林關係的破裂。網站：

<http://zh.wikipedia.org>，最後瀏覽日：2010年4月2日。

<sup>39</sup> 1990年2月，國民黨在總統提名時的主流與非主流對峙，引發「二月政爭」。3月，台大學生會出面邀集了一些社運團體共商對策，決定反對由資深國代選舉總統，並希望停止此次總統選舉，等召開制憲會議後再選舉總統；同時訂於十八日在中正紀念堂舉行群眾大會。

台大的學運團體有感於憲政體制是造成政治危機的最主要禍首，於是臨時組成「台大學生民主聯盟」，於十三日在台大校門口焚燒黨證及演講，十四日前往國民黨中央黨部靜坐抗議，並提出廢除臨時條款、終止動員勸亂體制、解散國民大會等主張。

十六日傍晚，先是三位台大學生前往中正紀念堂靜坐，不久，一些大學學運團體陸續加入靜坐，到十七日傍晚人數已超過兩百人。李登輝在十七日下午成立了「危機處理小組」，並於晚間發表電視談話，然而電視的報導卻使靜坐的人數持續增加。十九日，各校學生回校進行動員，要求學生進行罷課加入抗議，靜坐人數因此暴增。

參與學運的學生於二十日已達到近六千人，二十一日，李登輝在總統府接見學生代表，得到令他們滿意的答覆與承諾，終於在二十二日結束了歷時一百五十個鐘頭的街頭抗爭，而執政當局同時也召開國是會議討論有關於解散國民大會、廢除臨時條款及改革時間表，確實接納、執行學生們所提出的改革議案。

相較於中共的無視人權、強迫鎮壓六四天安門事件，這次台灣由大學生發起的和平理性學運，沒有流血衝突圓滿的落幕了。特別有意義的是廣場學生決定選擇「野百合」作為這次運動的精神象徵。網站：

民主進步黨〈簡稱民進黨〉之代表質疑大會主席薛岳之合法性，進行議事抗爭，甚至演出「掀桌事件」，使第八次會議於紛擾下持續進行；3月21日李登輝先生當選中華民國第八任總統，3月22日裡元簇先生當選為副總統。

1990年5月22日李登輝總統於就任後所舉行之記者會中宣示「將在一年內終止動員戡亂時期臨時條款，兩年內完成憲政改革」，隨即，執政之中國國民黨旋提出「一機關二階段」之修憲主張；所謂「一機關」係指國民大會，排除由國民大會以外之機構〈主要為立法院〉參與修憲之可能性。所謂「二階段」，乃是指第一階段於一年內召開第一屆國民大會臨時會，由第一屆國民大會通過廢止林條款，提供第二屆中央民意代表〈主要是國民大會與立法院〉之選舉法源。第一階段屬「形式修憲」，故由「無民意基礎」之第一屆國民大會為之；第二階段係指，第一屆國民大會臨時會結束，且終止動員戡亂時期後，由具有充分民意基礎之第二屆國民大會進行「實質修憲」。

1990年6月21日司法院大法官會議針對第一屆中央民意代表退職問題，提出釋字第261號解釋，該號解釋文之重點為確認大法官

---

<http://www.epochtimes.com/b5/4/4/5/n501876.htm>，最後瀏覽日：2010年4月2日。

會議於1954年所做成之釋字第31號解釋、憲法第28條與臨時條款第6條，三者均無意使第一屆中央民意代表無限期地繼續行使職權或變更其任期；同時，基於國家情勢變遷，民意代表定期改選為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，從而使李登輝總統預定於兩年內完成憲政改革之宣示相呼應。

1990年6月28日至7月5日，李登輝總統為凝聚各界共識，特召開「國是會議」分別以「健全憲政體制」及「大陸政策與兩岸關係」為主軸，再細分為「國會改革」、「地方制度」、「中央政府體制」、「憲法〈含臨時條款〉修訂」、「大陸政策與兩岸關係」五項子題；前三項是論及憲政改革實質內容之問題，第四項則是論及憲政改個之程式問題與方法。之後，「國是會議」中所獲致之結論，成為日後憲法修改之基礎。

國是會議結束後，7月11日中國國民黨中央常務委員會正式通過「憲政改革策劃小組」，由李元簇副總統擔任召集人，郝柏村、林洋港、蔣彥士為副召集人。該小組經8個月研議，於1991年3月25日提出「中華民國憲法增修要點」並提出下列五項原則：

- 一、 必須堅持中華民國法統 而不是變成臺灣地區。
- 二、 修憲應著眼於中國統一。

- 三、 堅持五權憲法體制不變。
- 四、 修憲而不制憲。
- 五、 憲法本文不動。

1990年12月31日，國民大會代表全國聯誼會召開幹事會議，針對連署書之格式與內進行討論，並於1991年1月5日完成簽署書；1991年2月26日李登輝總統依憲法之規定召集第一屆國民大會第二次臨時會，並於同年4月8日集會。

4月12日進行「中華民國憲法增修條文」一讀會之討論，主席報告開會代表已達法定人數，隨即宣讀陳建中、孔德成等代表所提之「中華民國憲法增修條文案」，經提案人先行作提案說明，並經葉金鳳代表補充說明，繼有趙昌平、李伯元等代表發言，經決議交特種審查委員會審查。

前開委員會從1991年4月15日至18日止，先後舉行四次審查會議審查完竣並提出審查報告，提報4月19日第四次大會進行二讀。大會主席為求慎重，特再次徵詢出席代表對修憲案一讀會已完成有無異議，經表決，多數通過。本案完成一讀。

國民大會第二次臨時會第四次大會於1991年4月19日舉行，首先宣讀特種審查委員會審查「中華民國憲法增修條文案」之審查報

告並由審查會召集人向大會報告，隨即進行二讀；1991年4月22日舉行第六次大會對「中華民國憲法增修條文案」進行三讀。5月1日總統明令公佈「中華民國憲法增修條文」，同日，「動員戡亂」時期亦宣告終止，第一屆國民大會第二次臨時會之第一階段修憲任務完成。

## 一、第二次中華民國憲法增修條文之制定

1991年4月22日第一屆國民大會第二次臨時會第六次大會，通過「中華民國憲法增修條文」第1條至第10條，其中第5條規定：「國民大會第二屆國民大會代表應於中華民國八十年十二月三十一日前選出。其任期自中華民國八十一年二月日起至中華民國八十五年國民大會第三屆於第八任總統任滿前依憲法第二十九條規定集會之日止，不受憲法第二十八條第一項之限制。依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，於中華民國八十二年一月三十一日前，與國民大會第二屆國民大會代表共同行使職權。」；然，早於1991年5月1日，第一屆國民大會完成第一階段修憲。4月18日中國國民黨成立「第二階段憲改策劃小組」，並於8月27日召開第一次會議，決定分五大議題研究：〈1〉研究有關總統選舉與國民大會問題；〈2〉研究有關總統、行政院及立法院之關係問題；〈3〉研究有關考試院及監察院問題；〈4〉研究地方制度與中央權限劃分問題；〈5〉研究其他有關憲法修改問題。

此次修憲中，探討之主要問題為總統選舉方式、國民大會職權；總統、行政院與立法院間之關係，關於總統選舉之制度當時曾引發許多爭議與討論，蓋是時有委任選舉<sup>40</sup>及直接民選制兩案；委任選舉即指總統、副總統由國民大會代表集會選出，然國民大會代表候選人登記時，應同時登記其所支持之總統、副總統候選人，並載明於選舉公報及選票。國民大會代表當選人必須依其登記投票選舉總統、副總統，屆時若不依其登記投票或未投票者，仍視為其原登記支持之總統、副總統候選人之選票，但遇總統、副總統補選時，則不適用此項規定。總統、副總統之選舉，以獲國民大會代表較多數票為當選；票數相同時，以候選人所得票數中，非由政黨比例方式選出之國民大會代表，其當選時所得選民票數之和較多者為當選；總統、副總統補選時，以獲得國民大會代表總額過半數票者為當選。

與委任選舉制相異者，為直接民選制；即由全體選民選舉總統、副總統，以獲得全體選民有效票過半數者為當選。

### 〈一〉 國民大會職權：

憲法賦予國民大會之主要職權有總統、副總統之選舉與罷免權、行使創制、複決權及修憲等權。其中，創制、複決權因長期被凍結使用，一旦總統、副總統直接民選之後，將失去選舉權，則國

---

<sup>40</sup> 謝政道，「中華民國修憲史」，第 248 頁，揚智文化，2007 年二版，臺北縣。

民大會存續之必要性即值得探討；即便接受委任直選方式，其功能勢必成為美國「選舉人團」。

考慮國民大會代表對弱化其職權可能產生之反彈，憲改小組乃決定增加「國民大會代表集會時，得聽取總統國情報告，檢討國是，提供建言；如遇國民大會一年內未集集會，亦得由總統召集臨時會，聽取國情建言及，檢討國是，提供建言」之條文；同時，因應監察院性質之調整，將原屬監察院對司法、考試兩院之人事同意化劃歸國民大會行使；並將國代任期縮短為四年以配合總統任期之變更。

## 〈二〉行政院與立法院之關係

憲改小組針對修憲後之行政院與立法院之關係，提出五項方案如後：

1. 行政院院長依慣例於新總統就職前總辭。
2. 總統與行政院劃分，原則上維持原先憲法及增修條文不變，且行政院為國家最高行政機關與立法院為國家最高立法機關之職掌與相互關係，原則上亦不予修正。
3. 行政院院長副署範圍加以改進；總統發布任免行政院院長之命令，無需經行政院院長之副署。



4. 立法院每會期開議，行政院院長向立法院提出施政方針及施政報告後，立法委員之口頭質詢應於一定時間完成。

5. 覆議案經立法院維持原決議時，行政院院長除依原規定接受決議獲辭職外，得經總統核可解散立法院，重新辦理立法委員選舉。

### 〈三〉考試院職權之變更

1. 甲案依憲法第83條之精神，確定考試院為國家最高考試機關及人事行政機關；將人事行政局劃歸考試院。本案可說是回歸憲法之精神。

2. 乙案則是擬將考試院之職權作調整，規定考試院為最高考試機關，考試院為最高考試，機關掌理下列事項：〈1〉考試；〈2〉公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；〈3〉公務人員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項；公務人員之任免、考績、級俸、陞遷之執行，由各用人及有關機關分別主管；公務人員之待遇、養老事項由行政院主管。本案基本是於增修條文中反映現時之運作情況。

3. 丙案則劃分考試權與人事行政權，考試院除掌理考試外，其餘事項由行政院主管。

## 〈一〉 監察院

維持現狀或將監察院修正為專司彈劾之機關，修憲小組傾向後者；即使監察院僅職司監察、彈劾、審計等權，同時將同意權釋出；另，監察委員之產生亦改為總統提名、國民大會同意。同時，提高監察委員之資格，使監察院不再為國會暨中央民意機構；原先第一階段修憲中有關第二屆監察委員之選舉方式及名額亦同時停止適用。又，有關彈劾公務人員或總統副總統之提議、議決人數之門檻亦予提高，並將糾彈之範圍擴張至不具民意代表資格之監察委員自身，且原先憲法對監察委員之言論免責權與非現行犯不得逮捕或拘禁之保障權，亦因其已不具民意代表身分而取消。同時，為避免黨派影響糾彈案之公正性，亦建議修法規定監察委員須超出黨派之外，獨立行使職權。

憲改小組歷經多次會議研討，將前項修憲案交付黨籍國大代表向1992年3月20日召集之國民大會提案，於第二屆國民大會臨時會中，經過26次會議與討論，於5月27日完成三讀程式，李登輝總統並於5月28日明令公佈。

## 二、第三次「中華民國憲法增修條文」之制定

1992年5月第二屆國民大會臨時會通過憲法增修條文第11至18條之後，修憲工作並未底定；其因為於第二階段修憲時，雖然通過自1996年起，第九任總統、副總統改由自由地區全體人民選舉之，然，選舉方式究竟是採取「公民直選」或「委任直選」？並無具體結論，故第二次憲法增修條文第12條第2項：「前項選舉方式，由總統於中華民國八十四年五月二十日前召集國民大會臨時會，已憲法增修條文定之。」<sup>1</sup>因之，埋下第三次憲法修正之伏筆。

第二屆國民大會第四次之召集，係由陳子欽等151位代表於1993年8月23日提出連署，請求總統依憲法於1994年2月召集國民大會臨時會，行使修改憲法之職權。國民大會秘書處自1994年1月4日起至1月10日止，將該連署書公開陳列閱覽，並函請每一位簽署代表確認。陳列期滿，前開連署書無異議確定。

1994年3月30日，李登輝總統依憲法之相關規定，召集第二屆國民大會第四次臨時會，4月29日第二屆國民大會第四次臨時會開始報到，5月2日正式開議；第二屆國民大會第四次臨時會，完成憲法增修條文第1條至10條，將原來增修條文第1條至18條中已經不再適用之部分條文刪除，再另行加入新增條文，例如：

自第三屆起，國民大會代表任期改為四年，國民大會設置議長、行使職權之程式不由法律規定，由國民大會自行決定〈第1條〉；正、副總統應搭檔競選、僑民返國具有投票權、總統人事命令副署義務之範圍限縮〈第2條〉；國民大會代表與立法委員之待遇以法律定之，除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施〈第7條〉<sup>41</sup>。

### 三、第四次「中華民國憲法增修條文」之制定

第三屆國民大會第二次會議由徐鴻進、張川田、江文如等代表發起，並有226位代表之連署。1996年3月20日李登輝先生以三分之二之絕對多數當選中華民國自由地區首屆民選總統〈第九任〉，挾其當選之堅強民意基礎下，啟動更深化地民主改革；1996年8月31日，李登輝總統見朝野國民大會黨團代表，提出將於國家安全與政局安定之前提下，進行新一階段之國家展、憲政改革與政黨關係之調整。同時，決定由朝野各黨依比例推薦產生之60位國民大會代表<sup>42</sup>組成「憲政改革委員會」，預定自九月起開始運作，每月開會一次；同時，亦安排至各縣市舉辦座談會，聽取一般民眾對憲政改革之意見。

---

<sup>41</sup> 前揭註，第301頁。

<sup>42</sup> 中國時報，1996年，8月31日，第2版。

10月4日黃昆輝先生〈時任總統府秘書長〉舉行記者會，公佈李登輝總統核定之「國家展會議」籌備委員會委員名單，並以總統府秘書長黃昆輝先生為籌備會秘書長；趙守博先生〈時任行政院秘書長〉、黃大洲先生〈時任行政院研考會主委〉、陳錫蕃先生〈時任總統府副秘書長〉、黃正雄先生〈時任總統府副秘書長〉等四人為副執行長，另聘籌備委員29人<sup>43</sup>。

1996年12月23日，國家展會議正式開議，三大議題中，以「憲政體制及政黨政治」議題最受朝野重視，各黨分別提出各自之主張，其中有相同之處，亦有相異之部分；會議期間，新黨<sup>44</sup>基於「護省」、「反對總統擴權」、「軍政軍令一元化」、「黨營事業之禁止」與「國會權限之修正」等五項原則未能落實，於27日宣佈退出國展會議<sup>45</sup>。其後，國、民兩黨於國家發展會議雖達成共識有192項，然，最重要之共識應是於最後階段五大基礎改革事項之確認：

#### 〈一〉五權憲法變更為三權憲法。

<sup>43</sup> 聯合報，1996年，10月5日，第4版。

<sup>44</sup> 新黨前身為中國國民黨內的次級團體新國民黨連線，成立於1990年5月，組成者都為增額立法委員，大多為趙少康、郁慕明等所謂的「外省第二代」，少數為閩南籍成員。1992年底第二屆立委選舉，新國民黨連線大獲全勝，而其反對派別「集思會」則在當時秘書長宋楚瑜的阻撓下逐漸式微。1993年新國民黨連線在台灣南北舉行數場批判李登輝的「問政說明會」，開始對李登輝的黨政方向表達不滿。同年8月10日新黨成立，總部設在中華民國臺北市。新黨發起人為趙少康、李勝峰、郁慕明、王建煊、陳癸淼、李慶華、周荃等七人，趙少康被推舉為第一任「全國競選暨發展委員會」召集人，其實就是新黨黨主席。1994年12月28日朱高正為首的中華社會民主黨併入新黨。網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%96%B0%E9%BB%A8#.E6.AD.B7.E5.8F.B2>，最後瀏覽日：2010年4月4日。

<sup>45</sup> 新新聞週刊，第534期，第4頁，1998年2月16日出刊。

〈二〉 四級政府變更成兩級政府。

〈三〉 五項選舉之廢除與凍結。

〈四〉 中央職權之重大調整。

〈五〉 黨營事業之重大限制。

28日國家展會議閉幕，由無黨籍廖義男先生針對「憲政體制與政黨政治」向李登輝總統及與會全體代表，提出22項共識<sup>46</sup>以作為總結。隨後，總統即宣佈將成立「國家展諮詢會議」<sup>47</sup>，研議良策，俾有助國家發展。

國民大會於1997年3月23日接到連署代表之連署書，經公告徵詢無誤後，於1997年3月31日諮請總統依法頒布召集令；4月2日，李登輝總統頒布國民大會召集令，定於5月5日召集第三屆國民大會第二次會議。第三屆國民大會第二次會議歷經三個月之集會與討論終於7月18日完成第四次修憲條文三讀，李登輝總統於7月21日公佈施行。

自1991年起至1997年止中華民國歷經四次修憲工程，第一次，促成國會全面改選；第二次確立總統、臺灣省掌直接民選之原則，並將監察院由民意機關變更為非民意機關，同時賦予國民大會人事同意權；第三次定出總統直選民選之具體方式；本次修憲最重要之部分是完成

---

<sup>46</sup> 前揭註，第327-329頁。

<sup>47</sup> 中央日報，1996年，12月29日，第3版。

凍省與取消立法院對行政院院長之同意權兩項目標，並引進倒閣權及解散國會權二項機制；司法院院長、副院長改由大法官兼任之，然，亦意外地取消行之有年教科文預算之下限。

#### 四、第五次「中華民國憲法增修條文」之制定

1997年7月23日，國民大會閉幕。是時，中國國民黨秘書長吳伯雄先生與民進黨主席許信良先生皆明確承諾「總統選制」、「公投入憲」、「訂定停止國民大會選舉」、「鄉鎮市長與鄉鎮市民代表選舉之落日條款」等議題，將是次一階段修憲主軸，此項宣示為第五次修憲之先聲。

1999年5月7日，李登輝總統依第四次憲法增修條文第1條之規定，發布第三屆國民大會第四次會議於1999年6月8日集會。當日上午，第三屆國民大會第四次會議於臺北市陽明山中華文化堂〈即中山樓〉舉行開幕典禮。

6月24日，第三屆國民大會第四次會議舉行第八次大會，進行修憲案第一讀會提案人說明及大體討論；6月29日提案人說明修憲案提案由要旨完成，本應進行修憲提案大體討論，但因故延宕並宣佈自6月30日起休會，7月29日復會；7月29日第三屆國民大會第四次會議第十二次大會，繼續討論修憲提案第一讀會，30日

第十三次大會完成所有第一讀會之程式，交修憲審查委員會審查；9月1日至2日國謎大會對修憲案進行二讀會竹條討論，其中過程紛擾不斷，至4日凌晨二時三十分完成二讀，同日凌晨四時二十分表決通過三讀並同時閉會。

## 五、第六次「中華民國憲法增修條文」之制定

1999年9月4日國民大會過延任案後，反對者即聚集商討聲請大法官釋憲之可行性，然「九二一」大地震<sup>48</sup>發生後，輿論界對於國民大會代表延任案之爭論亦沉寂下來；10月中旬主張聲請釋憲之聲浪再起，復以當時輿論呼籲釋憲之氣氛已醞釀成熟，立法委員發起連署，並請律師撰寫釋憲案，向司法院大法官會議提出請求解釋。2000年3月24日，司法院大法官會議做成釋字499號憲法解釋<sup>49</sup>，認定1999年9月國民大會所為之自延任期等修憲案，

<sup>48</sup> 臺灣地區在88年09月21日凌晨01點47分12.6秒於南投縣集集附近發生強烈地震。即位於日月潭西方12.5公里處，震源深度1.1公里，地震規模達7.3（ML，CWB）。中央氣象局將這次震央位於集集附近的超級大地震稱為「集集大地震」。網站：<http://www.ctsp.com.tw/921.htm>，最後瀏覽日：2010年4月4日。

<sup>49</sup> 一、憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關。其依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大會依八



---

十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第一百三十三條規定或本院釋字第三三一號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

二、國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。

三、第三屆國民大會八十八年九月四日通過之憲法增修條文第一條，國民大會代表第四屆起依比例代表方式選出，並以立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票之比例分配當選名額，係以性質不同、職掌互異之立法委員選舉計票結果，分配國民大會代表之議席，依此種方式產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與憲法第二十五條國民大會代表全國國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。若此等代表仍得行使憲法增修條文第一條以具有民選代表身分為前提之各項職權，將牴觸民主憲政之基本原則，是增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主之憲政秩序自屬有違。

四、上開增修條文第一條第三項後段規定：「第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止」，復於第四條第三項前段規定：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止」，

因程式上及實質內容上均具明顯之重大瑕疵，違反修憲條文發生效力之規範，即日起施期效力；1997年7月修正公佈之憲法原增修條文應繼續適用。

為因應大法官釋字第499號解釋文，2000年4月8日第三屆國民大會第五次預備會議於陽明中山樓舉行；11日國民大會第五次會議程式委員會召開第一次會議，為使修憲案趕在4月26

---

計分別延長第三屆國民大會代表任期二年又四十二天及第四屆立法委員任期五個月。按國民民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。本院釋字第二六一號解釋：「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」亦係基於此一意旨。所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。本件關於國民大會代表及立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選之正當理由，逕以修改上開增修條文方式延長其任期，與首開原則不符。而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。

五、第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。網站：

[http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/p03\\_01.asp?expno=499](http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/p03_01.asp?expno=499)，最後瀏覽日：2010年4月4日。

日，次屆國民大會代表選舉活動開始日前，完成國民大會虛級化修憲三讀，大幅地壓縮相關時程。一如以往，此次大會仍於紛擾下進行，至4月21日修憲條文進行逐條二讀，並同日完成三讀程式。此次修憲所體現之特徵為強化立法權、虛級化國民大會，使我國之民意機構步向「一院制」。

## 七、第七次「中華民國憲法增修條文」第七次之制定

我國終止動員戡亂時期之後，從1991年起推動「憲政改革」工程至2000年時，已歷經十年。然，國內政局仍是吵嚷不安，朝野社會對立嚴重，輿論及社會意見領袖鹹認為立法院中之立法委員席次過多導致議事效能不彰，同時，1996年「國家發展會議」之「二十二項改革共識」尚未全部完成，固有第七次修憲之議。

故此，第五屆立法院自2002年3月立法委員提出第一件憲法修正案之提案起至經院會交付審查之修憲提案共十九件；2004年2月25日立法院修憲委員會召開第一次召集委員會議，針對修憲提案之審查方式做出決議；3月3日立法院憲委員會召開第二次召集委員會議審定修憲委員會議事日程。2004年8月23日，立法院召開第五屆第五會期第一次臨時會第三次會議，會議重點為完成法定三讀程式。

2004年8月26日，總統府公告我國行憲以來第一次由立法院所提出之憲法修正案，經公告半年，於2005年4月24日第三屆國民大會第五次會議第五次大會複決通過立法院提出之「華  
民國憲法增修條文修正案」。

第七次憲法增修條文之主要內容如後：

〈一〉 中華民國領土，依其固有疆域，非經立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。

〈二〉 憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。

〈三〉 立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年。

〈四〉 1.自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。2.自由地區平地原住民及山地原住民各三人。3.全國不分區及僑居國外國民共三十四人。依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。

〈五〉總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出聲請司法院大法官審理。

### 第三項資訊公開之司法審查

我國憲法第78條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」，憲法增修條文第5條第1項規定：「司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長，一人為副院長，由總統提名，經立法院同意任命之。」由前開二條條文立法意旨可知，我國司法院掌理全國司法事項；又依大法官審理案件法第2條條文：「司法院大法官，以會議方式，合議審理司法院解釋憲法與統一解釋法律及

命令之案件；並組成憲法法庭，合議審理政黨違憲之解散案件。」，故我國係由大法官會議〈類似德國聯邦憲法法院〉職司憲法適用之解釋與為違憲之司法審查，此與英美法系之國家將前述兩項工作賦予以一般法院為之，是大相逕庭矣。

司法院所屬之大法官既然擁有解釋憲法之權力，渠等對資訊公開之法律見解為何？是否為憲法中基本權之一？即有探究之必要。然，睽諸我國大法官就相關問題所為之解釋，無論是結婚自由<sup>50</sup>，姓名權<sup>51</sup>，亦或是商標權<sup>52</sup>似乎皆僅止於結論，對於如何導出結論之推理及論證則甚少著墨。直至釋字509號解釋文<sup>53</sup>公布後，大法官才明確地闡釋其對憲法對人民基本權保障之立場；故自「政府資訊公開法」完成立法之後，對人民之隱私權如何保護？當資訊公開與隱私權保護利益產生衝突時，兩者如何調和？大法官所為之解釋亦扮演著極重要之角色。

---

<sup>50</sup> 司法院釋字 242 號解釋，1989 年 6 月 23 日公布，司法院釋字 362 號解釋，1994 年 8 月 29 日公布，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>，最後瀏覽日：2010 年 1 月 9 日。

<sup>51</sup> 司法院釋字 399 號解釋，1996 年 3 月 22 日公布，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>，最後瀏覽日：2010 年 1 月 9 日。

<sup>52</sup> 司法院釋字 486 號解釋，1999 年 6 月 11 日公布，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>，最後瀏覽日：2010 年 1 月 9 日。

<sup>53</sup> 司法院釋字 509 號解釋，2000 年 7 月 7 日公布，<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>，最後瀏覽日：2010 年 1 月 9 日。

## 第二節 憲法與資訊權之保障

### 第一項 憲基本權利之保障

憲法為人民之保障書也，我國憲法第二章規定人民之基本權利與義務並置於總綱之後，國家組織之前，彰顯我國對人民基本權利〈以下簡稱人權〉之重視，亦符合民主國家憲法之「人權優先性」，如德國於1949年基本法之立法模式，可知憲法之目之旨在保障人權矣<sup>54</sup>。

#### 壹、人權思想產生之哲學基礎

現今人類所享受之人權被視為必然與應然，殊不知此項權利之獲得，實為人類歷經數百年之爭取，主導人權思潮之發展原因有二；第一：為源於西方基督教之「自然法」思想；第二：則為政治之「主權在民」所致之，現簡論如後：

##### 一、自然法

自然法之思想認為人類之生活中，如同自然界中有一種「自然定律」支配動植物之生死循環，人之生活亦有自然法以資遵循；基督教學說之核心，認為人類如同萬物一般皆由神創造，祂創造自然法則控制人類萬物。此種自然法之表現於人類生活之中，產生「神法」與「國法」之或劃

<sup>54</sup> 陳新民，「憲法學識論」，第115頁，三民書局經銷，2005年修訂五版，臺北市。

分，前者認為國家間雖有疆界之隔離，然接受神法之拘束，則各地同一；國家法律不可否認神之存在。各國君主僅能拘束人民身體生命，永恆之生命仍必須接受神法之拘束。

神法之理論於中古黑暗〈Dark Age〉時代曾發展成為教會法〈Canon Law〉，將神法與世俗法合而為一，展現教會勢力之強大，其影響力亦有染指國家政治與法律之狀況；此種否認國法擁有絕對效力之理念亦隱含只要為人類皆擁有一種超越國家法律之權利之觀點，具有「超實證法」與「超國法」之性質，此為自然法之特徵；本於基督教之概念，國家制定之法律存在一種內容上之極限。申言之，人作為神創造之子民，即為君王亦擁有最低度之人性尊嚴；此種人性尊嚴之於人為之政治組織「國家」成立之前即存在。因之，此一概念有優於國家法律之價值與地位，學說上稱為「先於且優於國家之人權」。

國家法律必須承認此人類尊嚴之存在，且保障於國家法律中持續不墜；此種起源於自然法之人類尊嚴，強調國家應多加保障之最基本需求，即為基本人權之哲學依據。



西方社會所奠基之基本人權，應歸功於前述之自然法，及超實證法之理念，賦予基本人權之架構。啟蒙時期<sup>55</sup>形成之「天賦人權」理念，認為人權原為神，非國家君王所賦予，此一論述及源自自然法之理念<sup>56</sup>。二戰之後，有鑑於戰前法西斯<sup>57</sup>國家濫用實證立法之「法實證主義」法律推行獨裁，形成「法上之不法」，故蘆使自然法之復興思潮，以糾正實證立法不法。

現代許多民主國家之憲法俱強調人類尊嚴之權威性，如德國基本法第1條一項宣示：人類尊嚴係不可侵犯，所有國家權力皆負有尊重與保護人性尊嚴之義務。此為所有基本人權之根源，亦為確認日後諸多新興人權產生之檢核基準。



---

<sup>55</sup> 啟蒙時代（法語：Siècle des Lumières）通常是指在18世紀初至1789年法國大革命間的一個新思維不斷湧現的時代。與理性主義等一起構成一個較長的文化運動時期。這個時期的啟蒙運動，覆蓋了各個知識領域，如自然科學、哲學、倫理學、政治學、經濟學、歷史學、文學、教育學等等。網站：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%95%9F%E8%92%99%E6%99%82%E4%BB%A3>，最後瀏覽日：2010年4月4日。

<sup>56</sup> 前揭書，第116頁，註1。

<sup>57</sup> 法西斯一字本身明示此一現象的本質：它是種種不同勢力的統合，其一致性，甚而其理念，都是先有事實然後成立的。法西斯獨裁者全憑經驗；「領袖」高高在上，他的行動就是群眾的表率，他的言語就是真理。反正，法西斯主義者到處都是以對抗、揭發真正的或虛構的敵人，由他們所指定的敵人來印證自己；他們的爭鬥主要是某種排斥。在這同時，他們也會追求一些目標，明定規劃，研擬出多少有一致性的思想。所以法西斯是有共同理論基礎的，它是一種由所排斥的與所建議的融合而成的混合物，類似某種複雜總體的「最低要求」，而在這個要求之上儘可有所變卦。網站：[http://sharh2.myweb.hinet.net/hitler\\_wab/09/09\\_1.htm](http://sharh2.myweb.hinet.net/hitler_wab/09/09_1.htm)，最後瀏覽日：2010年4月4日。

## 二、主權在民

人權制度之產生，為人民對自身與國家之關係，進行深切地反省後所獲致之思想結果；此一思想反省即為十八世紀興起之啟蒙運動。西方國家經過中古時期之統治數百年之後，隨著文藝復興時期對人類心靈由「神權」觀念之鬆綁，政治思潮逐漸產生民主之理念；吾人所熟知之啟蒙時期之大儒，諸如：英國之洛克、法國之孟德斯鳩與瑞士之盧梭，提出並闡釋各種民主理論，建立基本人權之理論基礎與體系。

英國之洛克於1688年出版「政府二元論」一書，鼓吹國家應將自身之統治權力，由過去集中於君王之手，區分為立法權與執行權；人民有權推舉代表制定與人民自身利益、福祉密切與共之法律。國家之執行權，若侵害人民之權利時，必遵照法律莫屬。故此，人民之權利雖受自身推舉出之代表制定法律限制或保障，法律即有民意為依歸，民主概念就此萌發。

法國之孟德斯鳩，於1748年出版「法律之精神」一書，將國家權力細分為三權，亦即由立法、行政、司法三種互不隸屬之機構執行國家權力；氏認為欲防範政府濫權，最佳之方法為將國家權力一分为三，將立法權力賦予國會掌理；執行國會制定之法律之權限，交付與行政機關執行；此種劃分使執行者無法自行制定法律對人民加以限制，人民推舉之代

表亦僅及於立法事務，若行政機關執行法律侵害人民權利或是人民主張自身權利已遭受第三者侵害時，方由一獨立、超然、公正之司法機關定紛止爭。是故，立法行政與司法紛屬於三個不同之機構，國家極權專制之情況，當不致發生。

盧梭於1762發表「社會契約論」〈簡稱社約論〉一書，渠認為人為生而自由，然無時無刻不於枷鎖之中；自以為是萬物之主之人類，反比一切萬物更奴隸。氏之「社約論」揭櫫人類身為萬物之靈應可憑己意決定支配生活之論點。盧梭更主張每個人皆與自身所處之社會中之其他人共同生活於「公益之最高領導」之下，亦即為讓自己成為此社會中之成員，並為無法分割之部分。

人類社會因前述之原因，形成一個自然契約，人類為生活於群體之中，必須形成類似契約之規範，捨棄自身之一小部分權利與自由，換取不受他人恣意侵害權利之保障；社會之整體公益因此產生，社會秩序從而維持。國家為締結與踐履此類型契約之主體，人類基於公益並為共同安全組成國家，君王之任務為接受人民之委託掌理國政，不得專擅欺壓人民；若執政者並無履行以國民公益為內容之契約，人民可更換地約者、推翻政府。

從盧梭「社約論」之觀點，引導出人民享有可更易政府權利之理論，使基本人權作為評價國家主政者有無遵守社會契約之標準與否認掌權者之依據。是故，氏之「社約論」創立「主權在民」之論述，強化基本人權之尊崇性，於實際政治活動中賦予人民革命之正當性與價值判斷之標準。是故，「主權在民」之理念，引導產生基本人權之訴求，盧梭之見解功不可沒<sup>58</sup>。

## 貳、孫中山先生之「革命民權論」

歐美民主思潮之盛行，亦不斷衝擊東方之中國；孫中山先生領導之革命運動即以建立西方民主式政體為目標。國民革命成功之後，中山先生提出臨時約法及之後數個版本之憲法草案，皆明示人民擁有基本人權。然，於人權之認知，中山先生與歐陸學者明顯有別，諸如：其主張人權係由革命而得之，故極力提倡「革命民權說」，反對西方學者之「天賦人權說」；中山先生甚至主張「民國之民權，唯民國之國民乃能享之。」及「唯有誓行革命主義者，乃能享之。」<sup>59</sup>，渠於民權主義第一講批評洛克與盧梭之天賦人權無事實依據，民權為因應時勢與潮流而產生，故，中山先生創出「革命民權」說。

---

<sup>58</sup> 前揭書，第 117-119 頁。

<sup>59</sup> 劉翰宇，「中華民國憲法導論」，第 188 頁以下，三民書局經銷，1987 年自版，臺北市。

## 參、人權理念之成文化

人權之思潮，從純粹地學術理論至落實於拘束大眾法律之日常生活中，皆與革命產生密不可分之關係。人權之成文化〈法典化〉，初由美國發祥，法國緊接於後，我國則於二十世紀初，接受人權之洗禮。

## 肆、人權之普世化之趨勢

人權之理念至今雖已成為時代趨勢，充分彰顯人權觀念為具有擴散性，流傳世界各處。然，國家是否尊重人權與建立實踐人權之制度，苟為一國之內政問題，他國基於對國家主權之尊重，不得橫加干涉；二戰之後，各國人權「獨善其身」之現象已被人權「普世化」之趨勢取代。

1945年聯合國憲章於其前言中，宣示聯合國成立日之一為「重申基本人權、人格尊嚴及男女與大小各國平等權利之信念」。復，1948年通過「世界人權宣言」<sup>60</sup>。另，人權之國際盟約甚多，諸如：「經濟社會文化權利國際公約」及「公民及政治權利公約」〈1976年〉；區域性之如「歐洲人權公約」〈1950年〉、「歐洲社會公約」〈1961年〉等，世界上絕大多數國家，含非民主政體之國家皆參與簽署；簽署

---

<sup>60</sup> 1948年12月10日，聯合國大會採認世界人權宣言，請求它的會員國公佈該宣言，並在無政治的考量下，在各級學校及教育機構裡，傳播、張貼、研讀及解說其內容。網站：

<http://blue.lins.fju.edu.tw/mao/humanrights.htm>，最後瀏覽日：2010年，4月4日月4日。

國對人權負有起碼之道德義務，以促進國內人權之發展。且為督促各國進最大之努力保護人權，國際組織成立超國界之法院制止違反人權之行為，如歐洲法院〈1998年〉，及同年依據「羅馬公約」於荷蘭海牙成立之國際刑事法院<sup>61</sup>。

現今，即為獨裁國家亦會辯稱各國人權標準不同，不敢正面否認人權之重要性及不承認不保護人權之事實，此項發展即顯示人權之普世化之價值與權威。

## 伍、人權之種類

人權之項目繁多，如何予以分類，為一極其複雜之工作，憲法學界曾以各種不同之角度加以分類，但實務中並無一種放諸四海皆準之分類方法，現僅就憲法學界較常用之分類加以析論之：

### 一、人權、民權與基本權利

此就權利之法源基礎，是否植基於自然法，亦為基於天賦人權之觀點，擁有之權利，即為「人權」。此種權利不分人種、性別與國界之藩籬，為一種「先於且超於國家之權利」；反之，須待國家之承認與立法規

---

<sup>61</sup> 成立於2002年，其主要功能是對犯有滅絕種族罪、危害人類罪、戰爭罪、侵略罪的個人進行起訴和審判。國際刑事法院成立的基礎是2002年6月1號開始生效的《國際刑事法院羅馬規約》，因此該法院僅對規約生效後的前述四種國際罪行有管轄權。但是實際上，國際刑事法院暫時還不能對侵略罪行使管轄權。網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E6%88%B0%E7%88%AD%E6%B3%95%E5%BA%AD>，最後瀏覽日：2010年4月4日。

範者，且以本國國民為對象方可擁有之權利，稱之「民權」或「國民權利」。憲法承認與保障之人民擁有最低之人權，即稱基本權利。因之，基本權利中涵括一般人權，亦有僅屬民權性質之元素。

憲法所稱之人權，泰半涵括民權於內；是故憲法之基本權利為涵蓋於範圍較廣之人權概念之下。

## 二、古典人權與新興人權

以人權產生之時代觀之，概括以自由主義時代發展之人權稱之「古典人權」或「傳統人權」，及於本世紀方發展，具有社會主義及追求社會正義之「新興人權」二大類。

### 〈一〉古典人權

啟蒙時代所提倡天賦人之觀念時，人權之內容為包涵自由權、生命權〈不得隨意被剝奪〉、財產權、平等權等四大項目；美國維基尼亞州之人權宣言，除平等權外，已將上述三項權利納入，另，亦於文件中載明革命權、公平裁判權、過重與殘酷刑法之禁止、無證據不得無故逮捕，民事裁判亦應有陪審團等。法國之人權宣言首重平等權，次及於革命權、自由權及財產權<sup>62</sup>。

<sup>62</sup> 陳新民，「憲法學識論」，第 128 頁，註 7，三民書局經銷，2005 年修訂五版，臺北市。

上述之基本權利為悠久歷史中之人權，亦為歐美人民當時奮起推翻苛政所欲爭取之人權。故此，此類人權之主要目之係為保障個人自由及排除國家之侵犯。因之，前項基本權利皆具「防衛權」之性質，其主要元素為平等權、自由權〈宗教自由、言論、出版、講學自由，學術與藝術創作自由，人身自由，集會、結社自由，遷徙自由，秘密通訊自由等〉、財產權、參政權〈選舉、罷免、創制、複決與服公職之權〉與救濟權〈請願、訴願與訴訟權〉等五類。

## 〈二〉新興人權

二十世紀因社會主義思潮興起之後，讓人權之範圍不斷擴張，此類新興之人權，不再是已消極地排除國家侵犯之防衛權為滿足。反之，新興人權為具有積極請求國家為一定作為之請求權；其最受矚目之社會基本人權〈簡稱社會權〉、環境權、抵抗權等，社會權涵蓋生存權、教育權、工作權、住宅獲得權等；環境權為人民可要求擁有一個適合居住與生長之環境，因社會環境保護意識之提高，環境權已然成為新興人權之代表，同時帶動環境法，成為新興法學<sup>63</sup>。

---

<sup>63</sup> 前揭書，第 129 頁，註 8。



## 陸、權利性質之劃分-地位理論

吾人對前述二種權利之區分，一為對權利來源所為之區分；二為權利產生時代所為之區分；然，此二種區分法具有哲學思想與歷史之價值，對法律之價值較不明顯。德國之法儒耶律涅克〈G. Jellinek〉於1892年出版之「公法權利之體系」一書中提出「地位理論」，氏認為人民與國家從法之觀點論之，可以分為四種地位：

### 一、被動地位：亦稱服從地位，此說認為

人民對國家，僅單純之服從，即義務之關係。

### 二、消極地位：或稱自由地位，人民於被

動地位之外，擁有不受國家干涉之權利，故自由權泰半歸屬此種關係之權利，為具有排除國家非法干涉之防衛權之角色。

### 三、積極地位：又稱國民地位，此為國家

給予其國民法律之某種資格，能夠請求國家實現該資格，必要時可透過法律保障之時可透過法律保障之。是故，發展出如我國學界盛行之「受益權」之給予。

### 四、主動地位：人民有主動參與國家意

見形成之機會，故而產生國民參政之權利。

耶律涅克此一人權理論，於經歷長時間之實踐，部分已有無法適

用，諸如：屬於消極地位之自由權，固為防衛國家違法侵害人權，然，

維護此種權利所提起之法律救濟途徑卻必須引用第三種之積極地

位；故，第二種之地位無法形成訴訟權，意謂其喪失意謂其喪失「

功能獨立性」。另，於二十世紀方興起之社會權，如：工作權、生存

權，應涵括於第三種之積極地位，然於氏之時代，前述權利尚未承認；

因之，耶律涅克論述之主要架構，係以傳統自由權之論述為標之，建立「地位理論」之體系<sup>64</sup>。

---

<sup>64</sup> 陳新民，論「社會基本權利」，刊於「基本權利〈上冊〉」，第 106 頁，元照出版公司，2002 年 7 月出版，臺北市。

## 柒、人權種類之概括規定

### 一、「種類不定」原則

我國憲法對人權之種類，採用列舉及概括二種規定；憲法第7條至第21條，採列舉式之規定規範許多人權種類，前述條文大半為古典人權之範疇，部分及於新興人權，如第15條之生存權、工作權及第21條之國民受基本教育之權利。復，憲法第22條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」故除憲法第7條至21條外，憲法承認人民尚擁有其他自由與權利，為人權「種類不定」之原則；此概括之規定無非指明憲法第7條至21條列舉之人權僅為例示性，並非排他性之規定。我國憲法前述之規定與美國憲法修正案第9條之規定全然一致。除涵括未被「例示」或「宣示」性提及之人權，諸如創作自由、契約自由外，亦使人權之種類隨著社會之變遷得以進入人權條款地範圍條款之內；故此，此種概括之規定，具有衍生其他基本權利之能力，實有積極性之功能<sup>65</sup>。

<sup>65</sup> 陳新民，「憲法學釋論」，第131頁，三民書局經銷，2005年修訂五版，臺北市。

## 二、人權種類之認定問題

究竟哪些自由及權利方能被承認為憲法所保障之人權？於外國被認可之人權，例如：德國人民之抵抗權，美國人民之擁有武器權〈Bear Arms〉等權利可否納為我國憲法保障之人權？申言之，若無條件承認憲法第22條之概括規定，是否會使其他法定權利提昇至憲法位階，如同其他憲法明定〈第7條至21條〉之基本權利，讓制憲者欲指明保障何種基本權利之意旨受到損抑，使基本權利之重要性喪失？依我國憲法第22條之意旨，憲法未列舉之人權項目，必須為以不妨害「公序良俗」作為前提，方可被承認受憲法保障。是故，前項之論述為一「附條件」之「憲法保障之保留」；此與其他基本權利已受憲法之保障，若須加以限制時，必須受條件〈憲法第23條〉之羈束，兩者情況相異。然，若僅以憲法第23條條文之要件論之，依憲法第22條保障權利之限制，是否不受第23條比例原則之保障？答案顯然是為否定。然，有論者援引德國基本法第19條2項之規定，基本權之核心內容受到侵犯，以與其他法定權益區分，並涉及此種之修憲已經形同制憲<sup>66</sup>；此種德國之憲法之實證規定若欲應用於我國憲法分別減低第22條保障之權利性質，存有實務上之困難，成為「一般權利」之理由。

<sup>66</sup> 吳庚，「憲法的解釋與適用」，第93-98頁，三民書局經銷，2004年6月，自版，臺北市。

基本權利過法律之界定其範圍，且受到釋憲機關之保障，已確保此權利之實踐。同理，「新興基本權」之項目亦可以由法律實踐之，一旦存有牴觸憲法之虞時，通過釋憲之機制確認並予以保障。

是故，此種概括性之人權可以受到立法之限制，因「新興」之人權及「應保護性」不似人權清單中之項目具體且明確。故此，其成熟度與共識性可以讓立法者擁有較大之裁量空間，此亦無新興人權之成長期，釋憲機關擁有「推手」之功能，於立法機關對其為過度之限制時，由釋憲機關〈我國為司法院大法官會議〉判斷該項人權之限制是否違背比例原則。因之，概括條文之功能，側重憲法解釋〈違憲與否〉，承認人民擁有概括、全面之自由與權利於先，國家僅能於事後就個案之性質審查，若有不妥，方可限制之。

## 第二項 資訊權之形成

隨著人類社會之演進與發展，人民對國家之要求愈發高漲，國家為滿足其國民之需求，亦演化出各種組織及行為以達成國民將部分權利委託於國家以保障其福祉之目的。然，為確保此一目標，國家不得不制定相關法律對人民之權利加以限制；同時，為因應政務之需要，進行資料之大

量蒐集，諸如：國家之人口普查<sup>67</sup>、土地資源之探勘、地籍之丈量、戶籍制度之建立等不一而足。

國家蒐集資料之緣起，係為達成其施政之行政目之而為之；國家之行政行為依據其性質之不同，可概分於後：

## 壹、干預行政

國家行政機關運用行政權力對所管轄之相對人有關活動之干涉、過問。是行政機關實行行政管理之一種主要方式<sup>68</sup>。

實施行政干預必須具備以下條件：

一、行政機關對所干預事項具有法定之行政權力，並依此代表國家實施干預活動，干預具有權威性。

二、行政機關與被干預者存有上下級關係，或管理與被管理之關係，若不具此種關係，干預無效。

三、行政機關實施行政干預要有法律依據或政策依據，不能任意干預。

行政干預一般分為強制性干預和非強制性干預兩種。行政機關通過

<sup>67</sup> 普查是指一個國家或一個地區專門組織的一次性、大規模的全面統計調查，它通過逐個調查一定時點上或一定時期內的社會經濟現象的情況，收集整理和提供反映國情國力情況的統計資料。普查資料具有全面、系統、準確可靠的特點，是制定國民經濟和社會發展計畫、實施科學決策和開展抽樣調查的基礎。由於普查需要投入大量的人力、物力和財力，不可能年年、事事進行，只能對主要的調查項目，每隔若干年進行一次，即週期性普查。週期性普查制度在世界上已有數百年的歷史，並被大多數國家加以運用。網站：

[http://www.cpic.org.cn/yjwx/yjwx\\_detail.asp?id=2483](http://www.cpic.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=2483)，最後瀏覽日：2010年4月9日。

<sup>68</sup> 李惠宗，「行政法要義」，第7頁，元照出版公司，2008年9月四版，臺北市。

制定有關法律、行政法規以及下達行政命令、指示、規定等所實施之行政干預，對所管轄之相對人具有強制性和約束力，屬強制性行政干預。行政機關以勸告、說服、宣傳、教育等方式所進行之行政干預，對相關之人或機構起指導或誘導作用，沒有強制力和約束性，屬非強制性行政干預。現代行政管理，從尊重地方、部門、機構、個人之自主性和獨立性，調動他們之積極性出發，一般儘量少用強制性干預，而以非強制性干預為主。隨著行政事務之增多和行政權力之擴大，行政干預之內容、範圍日益廣泛，幾乎涉及社會生活之一切活動。於現代國家中，除司法干預外，行政干預已成為國家干預之主要部分。



行政計畫係指行政機關為達成某特定之目的或實現一定之構想，就達成該目的或實現該構想之方法、步驟或措施所為之先前設計或規劃；可分為左列給種型態：

一、資訊性計畫：此為以行政計畫之效力加以區分。如計畫本身並未有具體化的法律行動綱領或具拘束力的執行方案，僅有概括之原則、資訊及消息，對於計畫發布機關及人民均無拘束力，但可作為計畫訴求對象在決定時之參考，則可稱為資訊性計畫。

二、影響性計畫：欲促使人民為某種與計畫目的相符合之行為，然其所

用者並非強制性之手段，而是經由獎勵等誘導手段，如稅捐優惠、補助、公共設施之改善或對某種行為課以較重之稅賦等。

三、命令性計畫（強制性計畫）：隨著行政計畫之動態發展，行政計畫可能發展到最後之強制性計畫階段，強制性計畫之特徵為具體法規範基礎（法律或行政命令）及預算之編列。例如捷運系統興建計畫除以「大眾捷運法」為法律基礎外，亦已經逐年編列預算興建中。

### 參、授益行政

行政行為作為行政主體實現行政權之方式，對行政相對人或多或少會產生利益上之影響，學者依據行政行為對相對方造成損害還是帶來利益而將行政行為界定為損益行政行為和授益行政行為

為兩類。「凡對相對人產生設定或確認權利或法律上重大利益之行政處分」都屬授益行政行為。在尊重、追逐個人自由權利之今天，深入挖掘授益行政行為之深層蘊涵，對於更好地回應法治社會對個人權利之推崇，發展行政法之基礎理論，意義十分深遠。

### 肆、資訊公開與憲法保護

我國憲法第 11 條之規定：「人民有言論、講學、著作及出版之自由」，該條文亦稱為表見之自由權，為廣義之言論自由。國民可透過口語、文字、



大眾傳播等形式將自身之意見使人廣為周知，不受任何干涉。隨著社會發展與人權保護高漲，資訊流通亦日漸頻繁，政府進行各項行政行為時，所蒐集之大量資訊，是否應適度地公開？其公開之範圍應如何界定？國家於施政之過程中對人民之權利如何保護？皆為現代公法學上所討論之課題。

資訊公開權，亦稱「資訊自決權」；其定義為其為「個人基本上有權決定自行決定是否將個人資料，包括住址、身分、血型、財產、家庭情況、健康狀態、基因〈Gene, DNA〉等資訊，交付與提共利用之權利。」，上述定義看似複雜，然簡單言之，即為「資訊自決權」<sup>69</sup>或「資訊公開權」。

「資訊公開權」概念之產生，為德國聯邦法院於1983年對人口普查案之判決中，首次被揭示與創設<sup>70</sup>；此種權利與個人隱私權為一體之兩面，一般皆備解釋為「人格權」之一種形式。作為一項基本權利，資訊自決權不僅拘束國家機關，基於「基本權第三人效力」<sup>71</sup>之理論，對私人亦有拘束力。

資訊公開權強調，國家機關與私人無當事人之許可，不可任意「蒐集」

<sup>69</sup>李惠宗，「憲法要義」，第377頁，註29。

<sup>70</sup>前揭註，第377頁，註30。

<sup>71</sup>基本權第三人效力是在討論對私人主張基本權的效力問題。由於基本權乃是源自於人民對國家的請求權，因此基本權有所謂的「針對國家性」，但是對基本權的侵害來源有時並不限於國家，私人也有可能侵害他人的基本權；而針對來自其他私人的基本權侵害是否得主張基本權，就是所謂的基本權第三人效力。

個人資料，不可將此個人資料與其他結合，任意加以「利用」，是之故，將對個人之人格拳擊隱私權形成侵害；電腦處理個人資料保護法第1條即規定：「為規範電腦處理個人資料，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法」。

國家於符合公共利益之要求下，可以廣泛地蒐集個人資料以供其決策之參考，然於個人隱私權無法獲得確保之疑慮下，大規模之個人資料蒐集計畫宜三思。早年，政府欲推動之「國民卡計畫」<sup>72</sup>，因國民卡將個人身分、健康情況與財務資料完全整合於一張晶片中，資料濫用之可能性與發揮公共利益之預期性為高，是故，除符合法律保留原則外，並於個人可控制之狀態下，類比整合性之個人資料蒐集與各種資料庫之鏈結，皆有違反法學中之基本「比例原則」之虞。

---

<sup>72</sup> 陳志中，「個人資訊權自決權之研究」，第104-105頁，東海大學法研所碩士論文，2000年1月。

### 第三章 資訊公開與隱私權之衝突

## 第一節 我國資訊公開制度之萌芽

### 第一項 資訊公開制度之憲法基礎

政府資訊公開之程度與民主政治之發展關係密切，我國早期對政府資訊公開之法制，欠缺整體之規劃。相關法令付之闕如，與資訊公開之規定僅零星地規範，無法全面建立政府資訊公開制度。

於現代社會，人民無論是位參與公共政策、評估政府施政、或為市場消費，皆需要大量之資訊作為參考，掌握資訊者為政府不作第二人想，我國為現代民主法治國家應如何處理資訊公開之問題，為一可資探討之領域。

憲法為國家之根本大法，政府之施政莫不以此為準繩，資訊公開制度於法治國家之意義，其核心價值之根基，實為落實憲法之要求矣。基本權利之保障為現代法治國家憲法之核心價值，民主原則與法律保留原則之恪遵，亦為不可違背之原則。

我國憲法採民生福利國家之原則，是故，本文將以四項議題與資訊公開之關係論述之；另，因中央與地方之權限劃分亦為憲法學上之重要課題，故亦針對此一議題為析論，庶幾符合憲法學之命題與民主法治國家之核心

理念。

## 壹、 資訊公開與基本權利

資訊公開之憲法基礎，首先當論前項權利應為人民之基本權利，或更精確地釋明，即為社會大眾所稱憲法中「知的權利」；此項「知的權利」於憲法中之體現，一般認為可能為憲法第 11 條之表見自由，亦或許出自憲法第 22 條之資訊自由，亦有學者認為前項自由權本身集體限於憲法第 22 條之一項獨立之基本權利，無須依附於任何一項基本權利，即可單獨存續之權利。

承認憲法中「知的權利」之存在，意謂向國家請求公開資訊，為人民擁有之基本權利。亦即謂，無須法律之介入，人民可直接地援引憲法中之基本權利之規定，向國家請求特定之資訊。

上述理論假若成立，「資訊公開法」之立法目的，非立法創設人民之資訊公開請求權，僅為具體化人民自始擁有之「知情權」〈資訊公開基本權〉之內涵，如同立法者制定「社會救助法」，目的為具體化人民之最低限度生存請求權〈憲法第 15 條〉之內涵一般，亦由於資訊公開立法之目的為落實憲法位階之「知情權」，立法者僅可正確辨識、解讀或確認「知情權」之範圍，夫不可擅自擴張或限縮其權利或界限，尤其為後者，亦即為過度限縮資訊公開請求權之界限之狀況發生時，人民最後之防禦方法非不可以該

法律違背憲法保障之意旨，聲請司法解釋〈於我國為大法官會議〉。

倘若立法者所具體化之資訊公開請求權有無抵觸憲法中「知情權」之虞，應視該「知情權」應有之具體內容為何定之。誠然，「知情權」應有之具體內涵與界限為何？最終仍必須回歸司法審查，亦是職司憲法解釋之司法院大法官會議為最終局之解釋矣。

學說上雖有「知的權利」知主張，然憲法位階之「知情權」，是否存在仍有疑問？持此種否定見解之學者，不承認人民得直接依據基本權利，請求國家提供一定之資訊<sup>73</sup>；因基本權利皆僅具有消極排除國家干涉之防禦權之功能。例如，倘若國家限制人民從尋常可得接近取用之資訊來源取用之，人民即可引用資訊自由與之對抗引用資訊自由與之對抗，排除來自國家之干預；然，倘若資訊請求者進一步請求國家積極提供政府支配領域中，亦即客觀上之不公開，非屬一般可得接近取用之政府或行政等資訊，非基本權利之傳統防禦功能所能涵攝。

依據時代之精神，配合時代需要解釋基本權利，應於傳統之防禦權之功能外，更進一步應賦予其給付請求權，此一論點之提出，為相當激進之論述。然，遽爾承認前項學說，勢必使權力分立原則為之撼動<sup>74</sup>。因資訊公開原非絕對之命題，其恆常與國家機密與第三者之資料保護處於對立之狀

<sup>73</sup> 葉俊榮，「政府資訊公開制度之研究」，第8頁，註1，行政院研究發展考核委員會委託，1996年5月。

<sup>74</sup> 前揭註，第9頁，註2。

態，故，資訊之提供或公開，皆須經過「篩選」；資料之篩選，亦即評價何種資料可以以何種方式對何人開放，不免存有利益之衡量；論及利益衡量，無法脫離價值評斷與政策思考，固有政治學者認為政府之資訊亦為一種政治，確非虛言。

資訊之提供基本上既然為「篩選」之資訊政策決定，故由何者擔當該決定，從權力分立與法律保留之理論觀之，非代表民意之國會莫屬。倘若承認人民得不待國會立法，逕行依據概念抽象並文義模糊之憲法基本權利條文，項政府機關請求提供資訊，遭到拒絕時得訴請法院請求救濟，亦即最中油法院依自身之價值判斷決定何種資料可公開，何者無法公開，如此，難免遭致司法權取代或侵害立法權之虞及批評。

## 貳、資訊公開與民主原則

民主原則為另一項可思考之資訊公開之憲法依據；此一論述頗具吸引力，於民主國家，人民為權力之擁有者，基於需要方將權力委託國家機關執行。權力之委託端賴信任作為基礎，另一方面亦不可不受監督；監督之貫徹與落實以身為主權之擁有者，委託者與監督者之人民知悉受託者-國家之作為為前提，不知等同於盲目，自始無從監督<sup>75</sup>。即令如此，自民主原則觀之，僅能導出國家負有資訊開之義務，不涵攝資訊公開請求權公開。因

---

<sup>75</sup> 前揭註，第9頁，註4。

若認為自民主之原則可衍化出一般之資訊請求權，故之，此一論述明顯地認為每一項法定之國家義務，皆必然存有一與之相對應地人民之權利；亦即謂，倘若國家負有公開資訊之義務，人民亦必然擁有請求國家踐行公開資訊之法定義務之權利。此種「認知」實為謬誤，倘此論述為真，將與承認人民擁有「一般之法律執行請求權」相仿，最終之結果，將肇致龐大之「公眾訴訟」，足以癱瘓司法體系之功能。故此，吾輩雖認同自民主原則〈其他相關國事運作公開化之憲法或法律規定，諸如：規定審判公開之法院組織法第86條〉可導出國家之通則性之資訊公開義務，然，除另有法律命定，國家仍不宜貿然承認人民之相對應之資訊請求權。另，即使將憲法鎖定之國家義務是否必然地對應人民請求權之問題在所不論，仍須強調之重點為，民主原則固然課予國家公開資訊之義務，復就何類資訊可予公開之判斷，仍賦予國家極為廣泛之裁量空間<sup>76</sup>，欲直接自民主原則引申出人民之資訊請求權，依然坎坷，然姑不論，依資訊公開法中國家主動公開資訊之部分論之，民主原則為其憲法基礎，其理至明。

### 參、資訊公開與法律保留

基於民主原則之要求，引申出國家機關負有建構資訊公開制度之義務，亦即憲法於條文中僅為原則性之規定，其他細節性之問題均委託國家機關

---

<sup>76</sup> 前揭註，第10頁，註6。

貫徹之。為真正地落實民主原則或參政權之要求，非有充分之政府資訊難以達成目標，即唯有提供國民行使參政權所需之資訊，憲法賦予人民之參政權之落實方為可能。自此可觀察出制憲者對建構資訊公開制度之憲法委託。

政府資訊公開制度或請求權之建構，既為一種憲法委託，委託國家機關完成，然，應由何機關將前述之權力予以具體化？司法權因其被動之性格及基於權力分立之原則，此種具體形成之工作並不宜由司法機關行使之。復，有論以為政府資訊公開請求權之落實，屬於給付行政事項，由行政部門規劃為宜，例如：預算案不應由立法機關主動提出一般；另，資訊公開由行政部門具體形成，同樣可達成法治國原則所要求之法律可預測性，及行政部門非否具有較低之民主正當性之論點，加重由行政部門具體形成政府資訊公開請求權之立論。不可諱言，若由立法部門完成憲法委託之任務，因其形成過程之特殊性，與行政部門相比較，具有更慎重、更透明之內涵；夫法案之通過，除須經過三讀之程序外，立法機構之組成其成員具有多元之特質。與立法機構相異，行政機構即便亦具有民意基礎，因行政權講求「行政之一體性」，故其反映之意見僅為一元化之呈現，與立法權相互權衡，將資訊公開之具體形成工作，交付與立法機構是為妥切之選擇，亦即應有法律保留原則之適用。



基於立法權前述之特徵，凡國政之重要事項仍宜保留予立法機構為決定〈憲法第63條〉，基於權力制衡〈check and balance〉之理論，最終之決策與執行分屬不同之權力機構執掌，可維持立法與行政二權彼此平衡，且不會因一方侵越他方權力之核心，導致任何一項權力被架空，執行權為行政機構專屬之權力，立法權不可踰越。反之，重大事項之決策與行政機構執行政策之績效監督，為立法權之核心內容，應保留予立法機構。

政府資訊之公開對人民之參政權可否完全實現，影響至深且鉅並宜有制度性之規範，非隨各機關之文化差異產生落差過大之處遇，故宜以法律為概括與通則性之規定，俾實現民主原則及落實全民參政權之基本要求，然，又不宜為過度繁瑣之規定，過度干預機關之運作，甚至產生侵害行政權之虞，違反權力分立之機制。資訊公開之立法應掌握前述之分際，方不致有過猶或不及之憾。

## 肆、資訊公開與中央、地方之權限劃分

我國資訊公開法之草擬，曾提出兩部草案<sup>77</sup>，是時，我國尚未完全落實地方自治，故不論中央或地方機關均一體適用，尚無爭議。今省縣自治法籍直轄市自治法皆已施行，各地方自治團體均擁有自主之行政權與立法權，資訊公開之立法應否涵蓋地方自治團體，或容許省、縣市、直轄市自

---

<sup>77</sup> 此兩部草案，分別由程建人、黃爾璇二位立法委員分別提出，二草案之內容大致相同，僅於細部有別。

行立法規範，此一爭議成為資訊公開與憲法共同面對之問題。

針對此一問題，或有論者認為地方資訊公開制度不宜由中央統一規定，其著眼於資訊公開涉及組織人事之安排與財政之支出，然，前述之權力皆屬於地方自治事項之核心內容，應由地方自行行使立法權，中央不宜侵越。又，為發展地方之特色，更應放任地方自行展。

然，另一方之論述，資訊公開之立法毋寧認為應由中央統一為之，因任由地方自行立法之基礎，應僅適用於給付行政事項之請求，不適用於為落實全民參政權之資訊公開；夫從給付行政之觀點論之，不同縣市對資訊之需求或有不同，對監督政府行為之要求，應不致存有因地制宜之落差。自前述觀點申言之，政府資訊公開制度之設計應有全國一致性之考量，我國非聯邦制之國家基本上不存中央與地方個別立法，百家爭鳴之情況，形成一國多制之充分論證與客觀之必要。

## 第二項 我國資訊公開觀念之演變

資訊於不同之時空條件下，被賦予不同之意義與作用。資訊公開之理念，亦受到這些條件之影響；資訊公開之理念最初於十八世紀北歐之瑞典首開風氣之先，承認人民有請求政府資訊公開之權利<sup>78</sup>。然，眾所周知，此一人民「知的權利」成為普世公認之人權價值之一，係第二次世界大戰後

---

<sup>78</sup> 翁岳生，「資訊立法研究」，行政院研究發展考核委員會委託研究，第145-147頁，1985年。

之現象，美國扮演引領及催生之關鍵，其憲法雖未明白地納入此一權利，然，美國國會卻可深切體認其重要性，聯邦政府先於1946年通過之行政程序法中，明文承認人民具有向政府機關請求公開資訊之權利，可據此要求相關機關提供資料；復於1966年正式通過制定資訊自由法<sup>79</sup>〈Freedom of Information Act〉，成為其借鏡參考之重要文獻。

我國憲法對人權之保障相當地重視，除採用列舉之方式，將人民應享有之權利一一明文列舉外，為避免前述之列舉存有缺漏，復於憲法第22條兼採概括規定之方式，將未明定於憲法中，但應予保障之其他自由及權利一併涵蓋；故雖於憲法之條文中未見人民「知的權利」，然，未必即可認定其非憲法保障之標的。未經列舉之權利如何被定位或提昇制憲法之位階，為憲法第22條所含攝，迄今尚無定論<sup>80</sup>；司法院大法官於相關之解釋文中，不論是結婚自由<sup>81</sup>、姓名權<sup>82</sup>、商標權<sup>83</sup>等均僅有結論，少有推理及論證，前述爭議如何能受到大法官之注意與青睞，仍是未解之謎仍是未解之謎。

<sup>79</sup> 葉俊榮、許宗力，「政府資訊公開制度之研究」，行政院研究發展考核委員會委託研究，第148-150頁，1996年。

<sup>80</sup> 李震山，「論人民要求政府公開資訊之權利與落實」，月旦法學雜誌，第62期，35-45頁，2000年7月。

<sup>81</sup> 司法院釋字第242號解釋，1989年6月23日公布；司法院釋字第362號解釋，1994年8月23日公布。司法院網站：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt>，最後瀏覽日：2010年，4月15日。

<sup>82</sup> 司法院釋字第399號解釋，1996年3月22日公布。司法院網站：[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=399](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=399)，最後瀏覽日：2010年，4月15日。

<sup>83</sup> 司法院釋字第486號解釋，1999年6月11日公布。司法院網站：[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=486](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=486)，最後瀏覽日：2010年4月15日。

## 壹、國家發展階段與資訊公開觀念之演變

國家發展之程度，將影響資訊公開之供給與需求結構；其中，國家發展之民主化、經濟自由化及國際化等因素<sup>84</sup>，尤其對資訊公開之理念產生作用：

### 一、民主化

國家民主化之程度愈高，政府接受民意監督之可能性愈大，資訊公開觀念之接受度亦愈高；人民於社會愈趨多元化之發展趨勢下，大力強化集會結社之功能，民主參與及監督政府施政之意識高漲，對政府資訊公開亦愈形殷切。

### 二、經濟自由化

國家經濟自由度愈高，政府對市場機制之信心愈強，民間積極主動創造活動空間之期待亦相應提高，因此亦愈可接受資訊公開之理念與機制；人民於市場機能之決策空間日增，無論產業活動或日常生活之安排，其於政府資訊公開之需求，反映於質及量上，均大幅度地提高。

### 三、國際化

國家之發展與國際交流之互動愈加頻繁，可能產生逐漸同步或同質之

---

<sup>84</sup>葉俊榮、許宗力，前揭註7，第12頁

效果，政府面對必須資訊公開之要求與壓力亦愈大，從而日漸可接受資訊公開之觀念與制度，人民對政府資訊公開之需求，亦將擴展至國際層面。

以民主化、經濟自由化及國際化等因素為基礎，對戰後臺灣發展之軌跡加以劃分，從此階段性之演進，不難察覺國家與人民對政府資訊公開之需求與供給之變化。

## 〈一〉戰後國家發展五大階段

中華民國臺灣為所謂新興工業化國家〈New Industrial Countries；NICs〉之一份子，過去數十年進行快速之發展，除經濟之成就外，政治與社會亦有長足之進步。此一「寧靜革命」，已使中華民國臺灣脫離長久之貧窮與落後，成為「開發中」國家發展之學習對象；然，今日之「中華民國臺灣」為經歷大福之政治、經濟及社會變遷之結果。戰後中華民國臺灣之變遷，加入國際與國內之政經發展脈絡中，將其發展歷程分為五個階段<sup>85</sup>。

### 第一階段：光復與接收〈1945-1949年〉

第二次世界大戰結束之後，於各戰勝國協議之下，臺灣脫離日本殖民，重新回歸中華民國之轄下，是時，抗戰甫畢抗戰甫畢，國家百廢待舉，國民政府派員至臺灣辦理接收事宜，因過分重視接收事務細節，忽略對臺灣民眾心靈之撫慰，加以當時由大陸至臺之接收人員與民眾認知落差

---

<sup>85</sup> 葉俊榮、許宗力，前揭註7，第12-14頁。

過大，復以資訊溝通不良，亦造成許多衝突<sup>86</sup>與不幸。

## 第二階段：動員戡亂與復國〈1949-1971年〉

1949年，因內戰失利，國民政府退守至臺灣，台北成為臨時首都，中華民國之有效統治權僅及於台灣地區。國民政府試圖以臺灣為復興基地，計畫反攻回大陸；然因韓戰<sup>87</sup>之發生，美國為防堵共黨勢力之擴張，決定將臺灣納入其「島鍊戰略」<sup>88</sup>之思維中，美國之決定，繼之而來為其金援與軍事協防。

於此階段中，光復大陸為政府最重要之目標，臺灣之主要建設並未以在地之需要為規劃，而是以反共復國為主軸。因臺灣為反攻大陸之復興基地，故此階段之發展並未以臺灣之整體需要為思考方向。反之，資源、環境、資金及人才之管理皆以國家之最高目標為取向，未考慮以臺灣為本位

---

<sup>86</sup>二二八事件：該事件的導火線是1947年2月27日，台北市的一件私煙查緝血案而引爆衝突，翌日並觸發台北大批市民的暴動、示威、罷工和罷市。同日，市民包圍台灣省行政長官公署的抗議，遭駐署的衛兵攻擊，從此該事件由請願轉變而為對抗公署的政治性運動，並觸發由國民政府接收台灣後因貪腐失政所累積的民眾抗暴、省籍衝突。抗暴與衝突在數日內蔓延全台灣，最終導致國軍部隊鎮壓屠殺。網站：<http://zh.wikipedia.org/zh/%E4%BA%8C%.docxE4%BA%8C%E5%85%AB%E4%BA%8B%E4%BB%B6>，最後瀏覽日：2010年，4月15日。

<sup>87</sup>朝鮮戰爭，又稱韓戰（1950年6月25日—1953年7月27日簽署停戰協定），是朝鮮民主主義人民共和國（以下簡稱“朝鮮”）與大韓民國（以下簡稱“韓國”）在朝鮮半島上的一場戰爭。這場戰爭是第二次世界大戰之後冷戰中的一場“熱戰”，分別支持朝鮮南北雙方的多個國家不同程度地捲入這場戰爭。由於參戰雙方簽署的是停戰協定而非和平協定，因此從技術層面上來講，這場戰爭尚未結束。網站：<http://zh.wikipedia.org/zh-cn/%E6%9C%9D%E9%B2%9C%E6%88%98%E4%BA%89>，最後瀏覽日：2010年，4月15日。

<sup>88</sup>島鏈是由美國前國務卿杜勒斯在1951年首次明確提出的一個特定概念，它既有地理上的含義，又有政治與軍事上的內容，其用途是圍堵亞洲東岸，對蘇聯、中國等共產國家形成威懾之勢。網站：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%B2%9B%E9%93%BE>，最後瀏覽日：2010年，4月15日。

之發展；此階段國家之發展，呈現冷戰意識對抗之態勢，中華民國臺灣唯美國之利益馬首是瞻<sup>89</sup>。

為達成國家「反共復國」之目標，國家之力量強力滲入人民生活，威權體制於此時期成形，通過政治之全面控制與中央集權壟斷分配資源之權力。「國家控制社會，以黨領政」，為此一階段之最貼切寫照；相對言之，市場及社會大體為被政治力量所掌控。

### 第三階段：經濟發展〈1971-1987年〉

1971年10月25日聯合國大會於表決「排我納匪」之2758號決議案<sup>90</sup>之前，中華民國政府主動宣布退出聯合國，此一外交打擊，不僅是

---

<sup>89</sup>1953年韓戰結束，東西方兩大陣營進入冷戰時期，美國渴望蒐集中華人民共和國的電子情報，同時中華民國政府方撤退到臺灣亟需美援。為了維繫美臺關係，蔣中正總統指派其子蔣經國和美國中央情報局的杜根簽約，雙方以「西方公司」為掩護，由美方提供飛機及必要器材。中華民國空軍於西元1958年成立34（黑蝙蝠）和35中隊（黑貓中隊），直接受命於國安會秘書長蔣經國，專門替美國蒐集情報，同時空投心戰傳單、救濟物資，偶爾也空降情報員；低空偵察的34中隊和高空偵察的35中隊，一樣聞名遐邇，但損失慘重有過之而無不及。至1974年12月34中隊裁撤停止偵察任務為止，共執行特種任務達838架次，先後有15架飛機被擊落或意外墜毀，殉職人員達148名，佔全隊三分之二。詳細情形，中華民國空軍列為最高機密，並刻意隱瞞死訊，持續發放月俸，部份殉職官兵的家屬直到1992年才知道真相而申請死亡撫恤並成立衣冠塚。網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%BB%91%E8%9D%99%E8%9D%A0%E4%B8%AD%E9%98%9F>，最後瀏覽日：2010年4月16日。

<sup>90</sup>回顧聯合國憲章的原則，考慮到，恢復中華人民共和國的合法權利對於維護聯合國憲章和聯合國組織根據憲章所必須從事的事業都是必不可少的，承認中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國組織的唯一合法代表，中華人民共和國是安全理事會五個常任理事會之一，決定：恢復中華人民共和國的一切權利，承認她的政府的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表，並立即把蔣介石的代表從它在聯合國組織及其所屬一切機構中所非法佔據的席位上驅逐出去。網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh/%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E6%9C%832758%E8%99%9F%E6%B1%BA%E8%AD%B0>，最後瀏覽日：2010年4月16日。

邦交國之外交關係之減少，亦對政府長期揭櫫之「反共復國」國策之正當性面臨挑戰，蓋是時，聯合國及世界上大部分之國家均承認「中華人民共和國」為代表「中國之唯一合法政府」矣。

面對退出聯合國之危機，政府自兩個方面加以因應。首先，將原本投注於政治上之力量轉至發展經濟，以出口為導向之經濟發展，雖經歷兩次石油危機<sup>91</sup>中皆受到嚴重之考驗，政府仍透過啟動大規模之基礎建設<sup>92</sup>，如高速公路、機場，度過發展之危機，此些基礎建設亦強化中華民國在臺灣之主體性。事後驗證，發展外貿讓臺灣維持相當穩定之經濟成長，與其他開發中國家比較，得以有較充裕之資金來源從事因強調經濟發展所衍生之社會問題之救助措施<sup>93</sup>。復，外貿活動之蓬勃發展，亦使外交處於孤立之中華民國臺灣仍能與國際社會間維持密切之關係。

---

<sup>91</sup> 20世紀人類經歷了3次石油危機，每次危機從起因到後果都與世界的政治經濟緊密相關。第一次石油危機發生在1973、1974年間，當時原油價格曾從1973年的每桶不到3美元漲到超過13美元。這次危機引起了西方發達國家的經濟衰退，據估計，美國GDP增長下降了4.7%，歐洲的增長下降了2.5%，日本下降了7%；第二次石油危機發生在1979年到80年代初，又稱作1979年石油危機。當時伊朗爆發伊斯蘭革命，而後伊朗和伊拉克開戰，原油日產量銳減，國際油市價格飆升。原油價格從1979年的每桶15美元左右最高漲到1981年2月的39美元。這次石油危機也引起了西方工業國的經濟衰退，據估計，美國GDP大約下降了3%；第三次石油危機（1990年）因海灣危機而爆發，而後爆發了人類第一次因為石油而發動的戰爭。當時3個月內原油從每桶14美元，漲到突破40美元。但高油價持續時間並不長，與前兩次石油危機相比，對世界經濟的影響要小得多。網站：<http://news.epochtimes.com.tw/7/7/24/61189.htm>，最後瀏覽日：2010年4月16日。

<sup>92</sup> 十大建設是指中華民國於1970年代時在臺灣所進行的一系列國家級基礎建設工程。中華民國政府在當時，有鑑於臺灣許多公共基本建設，如道路、港埠、機場、發電廠等尚且處於匱乏欠缺的狀態，再加上1973年10月第一次石油危機發生，受到全球經濟不景氣的影響，所以為了提升跟深化總體經濟發展而開始規劃進行10個大型基礎建設工程。由時任行政院院長蔣經國所提出，建設自1974年起，至1979年底次第完成，共動用新台幣3,000餘億元。在十大建設中，有六項是交通運輸建設，三項是重工業建設，一項為能源項目建設。網站：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8D%81%E5%A4%A7%E5%BB%BA%E8%A8%AD>，最後瀏覽日：2010年，4月16日。

<sup>93</sup> 此些措施包括環境保護、消費者保護、勞工福利之保障及其他社會福利安全措施。



其次，政府於政治上進行本土化，大舉晉用本省籍菁英，並開放部分選舉，擴大政治參與基礎並取得權力之正當性；擴大政治參與之結果使傳統之「威權體制」必須解構，深化中華民國在臺灣之自主性。

#### 第四階段：民主與務實階段〈1987-1992年〉

政府發展經濟取向之政策，使台灣於對外貿易中獲致豐厚之成果，除成為國際上之重要貿易夥伴外，外匯存底<sup>94</sup>名列世界第五；經濟之持續繁榮對政治改革亦產生壓力。1986年由「黨外」<sup>95</sup>轉型成「民主進步黨」<sup>96</sup>〈簡稱民進黨〉正式宣布成立，成為我國最大之在野黨，實施近四十年之「台灣省戒嚴令」<sup>97</sup>〈簡稱戒嚴令〉亦告解除；報禁<sup>98</sup>與其他之政治限制皆於此

<sup>94</sup> 外匯存底是指中央銀行所持有的外匯數量。每月七日由中央銀行對外發佈最新數據。為了從事國際間交易，各個國家都必須保有一些外匯。所謂的外匯，指的是『可以作為國際支付工具的外國通貨，或是對外國通貨的請求權』；而各國中央銀行所持有的外匯數量，就被稱為外匯存底或外匯準備金。各國央行都會保留一定數額的外匯存底，以方便於緊急時穩定、控制匯率，並因應平時國內人民的外匯需求。瀏覽網站：<http://tw.knowledge.yahoo.com/question/question?qid=1009090504749>，最後瀏覽日：2010年4月16日。

<sup>95</sup> 黨外運動，一般指台灣之民主進步黨成立之前，在野人士以類似政黨形式進行之民主運動；因當時執政之國民黨政府實施戒嚴，剝奪人民集會結社的自由，亦包括組織政黨。反對派人士在尚未成立政黨前，以「黨外」為名，推動台灣民主。「黨外」，指的是國民黨之外的參政人士。而「黨外」一詞大量的使用，則是自康寧祥、黃信介開始。瀏覽網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E9%BB%A8%E5%A4%96>，最後瀏覽日：2010年4月16日。

<sup>96</sup> 一九四五年二次世界大戰終結，國民黨政府以其外來政權的本質，為了能在台灣有效鞏固執政地位，實行威權統治。在國家機器嚴厲的操控下，思想言論自由被高度箝制，表象平和的環境氛圍裡潛藏了嚴重的階層對立與不安，民間的社會力更亟待掙脫束縛。一九八〇年代開始，這股長期蘊積的動能與人民對衝破威權體制追求公平正義的渴望，深化成為追求民主改革的巨大力量，反對運動在台灣社會波瀾壯闊地開展起來，激起一波又一波強烈的關注與迴響。一九八六年九月二十八日，在長夜將盡的最後黑暗處，在人民凝視期待的熱切目光中，第一個孕育自台灣母體的本土化政黨—民主進步黨，正式誕生。瀏覽網站：民進黨官網：[http://www.dpp.org.tw/history.php?sub\\_menu=92](http://www.dpp.org.tw/history.php?sub_menu=92)，最後瀏覽日：2010年4月17日。

<sup>97</sup> 「台灣省戒嚴令」，正式名稱為臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號，是一個於民國38年（1949年）5月19日由中華民國台灣省政府主席兼台灣省警備總司令陳誠頒佈的戒嚴令，內容為宣告自同年5月20

時解除，政治民主化及自由化，成為社會發展之主流。

隨著政治自由化之進展，過去受到壓抑之社會能量開始釋出，許多社會議題日漸萌發且被重視；農民、榮民、原住民、勞工與環境保護人士等社會弱勢紛紛走上街頭，呼籲政府從事進一步之改革，許多公益性之團體於此時成立，為弱勢者爭取權益。政府亦揚棄過去之意識型態之桎梏，強調務實，此時，國際間東歐共產國家之「自由運動」<sup>99</sup>與蘇聯之解體，代表冷戰與意識型態對立之終結，我國之務實路線我國之務實路線，與國際間

---

日零時起在台灣省全境（當時包含台灣本島、澎湖群島及其它附屬島嶼）實施戒嚴，至民國 76 年（1987 年）7 月 15 日由蔣經國總統宣佈解嚴為止，共持續了 38 年又 56 天之久。瀏覽網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9C%81%E6%88%92%E5%9A%B4%E4%BB%A4>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 17 日。

<sup>98</sup> 民國四十年（1951），政府以「節省紙張」為由，停止新報紙登記，現有報紙每份發行張數限三大張以內。此後，任何要辦新報紙的人都必須向經營不善的報紙業者購買登記證，方可發行。瀏覽網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh/%E6%8A%A5%E%A6%81>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 17 日。

<sup>99</sup> 1980 年代起，東歐共有 8 個國家，包括了南斯拉夫社會主義聯邦共和國，阿爾巴尼亞社會主義人民共和國，羅馬尼亞社會主義共和國，保加利亞人民共和國，捷克斯洛伐克社會主義共和國，德意志民主共和國，匈牙利人民共和國，波蘭人民共和國。這些國家在 80 年代陷入嚴重的經濟困難，政治局勢發生了激烈的動蕩，共產黨或工人黨的領導人被迫放棄了社會主義道路，把建立「民主社會主義」作為其奮鬥目標，放鬆了對社會實施的高壓統治，實行政治多元化，減弱了對反對派的打壓，反對派勢力大增，通過大選建立新政權。

波蘭是第一個發生劇變的國家。因時差關係，六四事件的消息，在六月四日波蘭國會大選進行期間才傳到歐洲，反對派團結工會在這一日大選之中擊敗立場親蘇的共產黨。之後幾乎所有東歐國家，都是通過自由選舉的和平方式發生了劇變，惟有羅馬尼亞是通過突發性事件和流血衝突發生劇變的。

在德國，柏林圍牆倒下，東西德經歷 45 年的分裂後重新統一。位於巴爾幹半島的南斯拉夫亦一分为五，包括斯洛維尼亞、克羅埃西亞、波士尼亞和黑塞哥維納、馬其頓及塞爾維亞與蒙特內哥羅，而捷克斯洛伐克則分裂為捷克及斯洛伐克。最後，社會主義的「老大哥」蘇聯亦於 1991 年 12 月 25 日解體。瀏覽網站：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%9C%E6%AC%A7%E5%89%A7%E5%8F%98>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 17 日。

之發展趨勢不謀而合。

政治之改革，造成保守與自由勢力之相互激盪拮抗，另一方面，社會多元化發展之結果，利益團體獲得接近決策之機會，然因法律程序之建制不甚周延，使政府受金錢政治之影響程度日愈深化。

#### 第五階段：國際深化

1992年中華民國國會全面改選，通過國民主權代表性之強化，達成最核心之「在地化」；在地化並未限縮中華民國臺灣之發展，反進一步促進其國際化。於此一階段，政府決心申請加入國際組織，包括世界貿易組織<sup>100</sup>〈World Trade Organization；WTO〉與亞太經合會〈APEC〉<sup>101</sup>等經貿組織。

---

<sup>100</sup> 我國於1990年1月1日依據GATT第33條規定，以在對外貿易關係上具自主權地位的「台灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域」向GATT秘書處提出入會申請，歷經多年努力，終於在2001年完成各項雙邊與多邊入會經貿諮商。我入會工作小組於2001年9月18日舉行第11次會議，採認我入會議定書及工作小組報告，WTO第四屆部長會議於同年11月11日通過採認我國入會案，我國由經濟部林前部長信義於11月12日代表我國簽署入會議定書。我入會條約案於11月16日經立法院審議通過，陳總統於11月20日簽署我國加入WTO批准書，自批准日起3日生效(即90年11月22日)，我國乃於12月2日致函WTO秘書長確認接受我國入會議定書。經過30天之等待期後，我國於2002年1月1日成為WTO第144個會員。瀏覽網站：

<http://cwto.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmid.asp&cat=CAT311>，最後瀏覽日：2010年4月17日。

<sup>101</sup> 「亞太經濟合作」(Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC)是在1989年由澳大利亞總理霍克(Robert Hawke)所倡議成立之亞太區域主要經濟諮商論壇，希望藉由亞太地區各經濟體政府相關部門官員的對話與協商，帶動該區域經濟成長與發展，成立時共有12個創始成員。

我國係於1991年加入APEC，當時經APEC主辦會員體韓國居間協調，我勉予同意以"Chinese Taipei"名稱與中國大陸及香港在該年同時加入APEC成為會員體(Member Economies)。目前APEC成員除我國

民間呼籲重新加入聯合國之要求，亦為政府所採納，成為國家之重要外交工作；因動員戡亂時期之終止，海峽兩岸之代表首次展開談判並簽訂協定。國際間對環境保育地重視所衍生出之壓力讓政府與民眾體認到，臺灣無法孤立於國際規範之外；實質上，中華民國臺灣已成為國際社會中之重要成員，隨著亞洲世紀之到來，臺灣於國際與區域政治日益加重之角色，勢將影響內國決策之內涵。

## 〈二〉資訊公開觀念相對於國家發展之演變

### 三階資訊時代

資訊公開之觀念，為言論自由與社會結構之對照；國家之言論自由，其尺度與內涵，受國家發展中民主化及法制化程度之影響，即令憲法中有關言論自由保障之文字完全相同。若扣合言論自由與社會結構，且自國家發展之軌跡推演關聯，可將資訊時代抽象地分為三個模型：資訊消極時期、資訊放任時期及資訊積極時期<sup>102</sup>。圖 3-1 演示三個資訊時代之關連性：

---

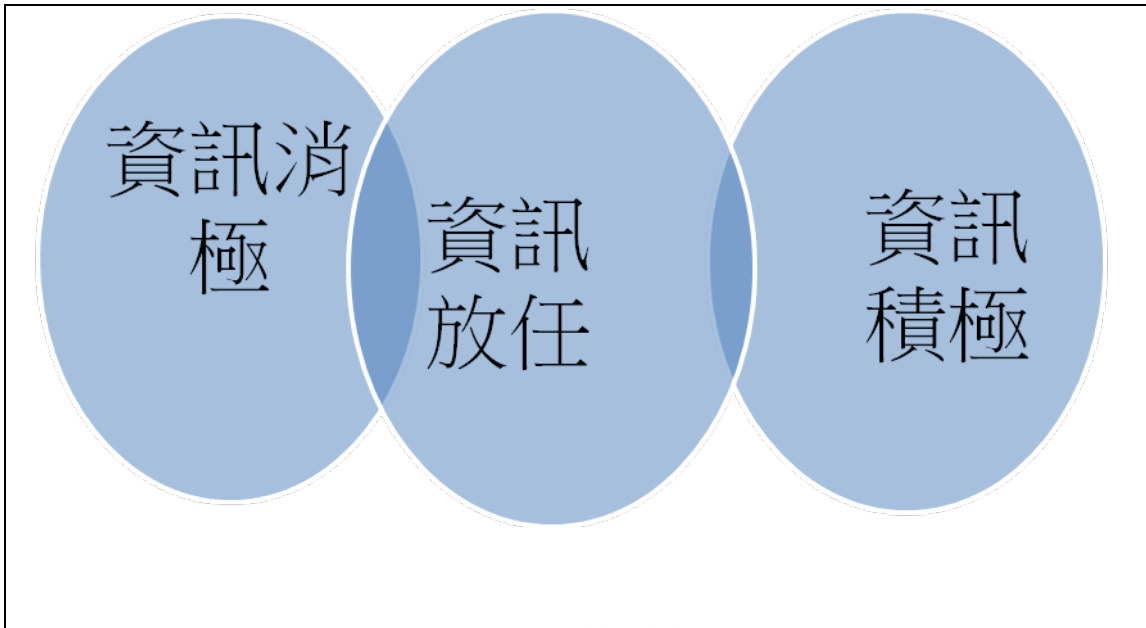
外，尚有澳大利亞、汶萊、加拿大、智利、中國大陸、香港、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、泰國、美國及越南總計 21 個會員體，各會員體均係以「經濟體」(Economy)身分參與，此為 APEC 之特殊設計。另尚有「東南亞國家協會」(ASEAN)、  
「太平洋經濟合作理事會」(PECC) 及「太平洋島國論壇」(PIF) 3 個國際組織為其觀察員。

APEC 是亞太地區最重要的多邊官方經濟合作論壇之一，以其成員涵蓋之地理區域（包括東北亞、東亞、東南亞、大洋洲、北美及中南美地區共 21 個全球重要經濟體）、整體經濟力量（總人口約 26 億人，國內生產毛額佔全球近 6 成，貿易總額佔全球近 5 成）及組織活動（最高決策層級達各經濟體元首，所涉議題幾涵蓋各會員體大部分行政部門之業務）而言，APEC 可謂為我國目前實際參與之最重要國際多邊機制之一，APEC 所形成的共識對全球經貿政策及規範具有相當影響力。瀏覽網站：

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32163&ctNode=291&mp=1>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 17 日。

<sup>102</sup> 葉俊榮、許宗力，前揭註 7，第 15-16 頁。

圖 3-1 資訊時代動態演示圖



### 1. 資訊消極時期

於特定之時空條件下，資訊之產出及其流通，價值並不被執政當局所肯認，反利用行政資源加以干預，確保所有資訊活動皆於其掌握之中；對於政府所持有之動態或靜態之資訊，欠缺與民分享或公開之觀念與作法，然，基於鞏固執政權，對特定政策之資訊，則廣為宣傳，以籠絡或激勵民心。

### 2. 資訊放任時期

於特定之時空條件下，資訊之產出及其流通，執政當局無論是否認同其價值，基於政治、社會之發展程度，已無法強力地控制，僅能於確保施政之目的下，放任資訊之產出與流通，於人民作積極請求時，方為處理人民之訊需求。

### 3. 資訊積極時期

於特定之時空條件下，執政當局體認資訊之產出與流通，對國家發展之積極意義，藉由資訊基礎網路之建設，儘可能地提供充分提供資訊與人民，並自大眾提供之資訊進一步加值利用，創造發展之契機。

前述三個資訊時期之劃分並非絕對，三者之者或有重疊，甚至於同一條件下同時並存。然，於不同之資訊時代下，訊公開之理念與國家發展之間，將有不同之匹配。吾人採用前述戰後中華民國臺灣發展之五大階段，搭配政經與資訊大世紀，製成表 3-1，進一步體現國家展與資訊之觀關聯。



表 3-1 國家發展與資訊公開理念之大事記

階段分類	資訊事件	政經事件
<p>第一階段： 光復與接收 〈1945-49〉</p> <p>1945</p> <p>1946</p> <p>1947</p> <p>1948</p> <p>1949</p>	<p>實施電影檢查制度 〈1946.7.1〉</p> <p>包酷中外日報等多家 報紙被封鎖〈194 7.3.8〉</p> <p>台灣省宣傳委員會改 制為台灣省新聞室 〈1947.3.1 5〉</p> <p>台灣省戶口總檢查 〈1949.5.1〉</p>	<p>臺灣省警備總部於台 北成立前進指揮所 〈1945.10. 5〉</p> <p>制定中華民國憲法 〈1946.12.2 5〉</p> <p>228事件 〈1947.2.2 8〉</p> <p>中華民國憲法正式施 行〈1947.12. 25〉</p> <p>公布動員戡亂時期臨 時條款〈1948. 5.9〉</p>

		<p>蔣中正總統下令全國 戒嚴〈1948.1 2.10〉</p> <p>台灣省全省實施臨時 戒嚴〈1949.5〉</p> <p>中華人民共和國成立 〈1949.10. 1〉</p> <p>中華民國政府正式遷 至臺灣台北〈194 9.12.7〉</p>
--	--	---





<p>第二階段：</p> <p>動員與復國</p> <p>〈1950-71〉</p> <p>1950</p>	<p>總統府設檔案室，整理大溪檔案整理大溪檔案</p> <p>〈1950.6〉</p> <p>戡亂時期檢肅條例公布施行</p> <p>〈1950.6.13〉</p> <p>行政院訂定政府發言人辦公室組織規程</p> <p>〈1950.9.13〉</p> <p>行政院制定戡亂時期檢肅匪諜舉報連坐辦法</p> <p>〈1950.9.2</p>	<p>我國退出GATT</p> <p>〈1950.3.〉</p>
--	--	----------------------------------

	9〉	
1951	立法院通過妨害軍機 治罪條例〈1951. 4.24〉 內政部公布電影檢查 標準〈1951.5. 11〉	
1952	臨時省議會通過台灣 省各縣市村里民大會 政治訓練辦法 〈1952.1.8〉 立法院通過修正立法 院秘密會議規則 〈1952.4.2 9〉	
1955	行政院新聞局局長吳 南如否認日籍記者指 摘台北有新聞檢查及	

<p>1957</p>	<p>封鎖新聞之說          〈1955.5.2〉          為鼓勵公民踴躍投票，頒布選舉注意事項九點，令飭各縣市選舉事務所遵照辦理          〈1957.3.18〉</p>	
<p>1958</p>	<p>823砲戰          〈1958.8.8〉</p>	<p>823砲戰          〈1958.8.8〉</p>
<p>1960</p>	<p>國家機密保護辦法訂定          〈1960.2.26〉          民主潮刊登有關雷震案之重要文件與輿論          〈1960.10.16〉</p>	

<p>1966</p> <p>1970</p> <p>1971</p> <p>第三階段： 經濟發展</p> <p>〈1972-87〉</p> <p>1972</p> <p>1975</p>	<p>中央圖書館設立「全國聯合目錄」</p> <p>〈1971.5.1〉</p> <p>國防部公布軍機種類範圍準則</p> <p>〈1972.5.31〉</p> <p>銀行聯合徵信中心成立</p> <p>〈1975.3.2</p>	<p>臨時條款第二次修正</p> <p>〈1966.2〉</p> <p>公布中央法規標準法</p> <p>〈1970.8.31〉</p> <p>臨時條款第四次修正</p> <p>〈1972.3〉</p> <p>蔣中正總統故世</p> <p>〈1975.4〉</p>
--	---	--



	0〉 公布廣電法 〈1975.12.26〉	
1977		中壢事件〈1977〉
1978		蔣經國就任總統 〈1978.5.20〉
		中美斷交 〈1978.12〉
1979	財團法人資訊工業策進會成立 〈1979.7.24〉	美國制定「臺灣關係法」〈1979.4〉
	國際特赦組織致電中國人權協會請求提供美麗島事件被捕者姓名、人數、審判日期	美麗島事件

	與方式等資料 〈1979.12.30〉	
1981	司法院制定法院旁聽規則 〈1981.1.16〉	國家賠償法正式施行
1982	行政院研考會委託學者翁岳生等進行「資訊立法之研究」 〈1982.6〉	
1983	內政部警政署啟用「警察資訊系統」 〈1983.3.2〉	
1984	行政院開發基金撥款辦理「資訊人才推廣五年計畫」 〈1984.12.31〉	

<p>1985</p> <p>1986</p> <p>第四階段</p> <p>民主與務實</p> <p>〈1987-92〉</p> <p>1987</p>	<p>電信局開辦電傳視訊</p> <p>〈1985.8.1〉</p> <p>陳百齡洩密案宣判</p> <p>〈1985.11.12〉</p> <p>國科會規劃完成全國</p> <p>資訊網路系統</p> <p>〈1986.10.31〉</p> <p>法務部決定制定資訊</p> <p>維護法</p> <p>〈1986.11.28〉</p> <p>行政院令，廢止戰時</p> <p>新聞用紙節約辦法</p>	<p>民主進步黨成立</p> <p>〈1986〉</p> <p>黨禁解除</p> <p>臺灣解嚴</p> <p>國家安全法同步施行</p>
---	--	---

<p>1988</p>	<p>〈報禁解除〉</p> <p>〈1987.12.30〉</p> <p>雷震回憶錄被焚案</p> <p>〈1988.4.30〉</p> <p>立法院經濟、內政委員會首開先例，允許陳情民眾進入議場旁聽</p> <p>〈1988.11.21〉</p> <p>內政部民政司表示：</p> <p>由於戰亂與檔案不全，第一屆中央民代於大陸之選舉實錄已無法尋得，目前只有當選名單與得票數</p>	<p>蔣經國故世</p> <p>〈1988.1.13〉</p> <p>行政院「重返GATT」專案小組決定於一九八九年正式提出</p> <p>入會議院函</p> <p>〈1988.11.6〉</p>
-------------	--	--



	<p>〈1988.12.31〉</p> <p>1990 司法院第392號解釋〈隱私權〉</p>	<p>三月學運，訴求目標為：解散國民大會，召開國是會議，廢除臨時條款，提出政經改革時間表</p> <p>〈1990.3〉</p> <p>大法官作成釋字第261號解釋</p> <p>〈1990.6〉</p> <p>國是會議揭幕</p> <p>〈1990.6〉</p> <p>民進黨過臺獨黨綱</p> <p>〈1990.10〉</p>
<p>1991</p>	<p>第四次全國科技會議，做出「研議制定資訊公開法及資訊保</p>	<p>公布公平交易法</p> <p>〈1991.2.4〉</p> <p>廢止臨時條款，終止</p>



<p>第五階段</p> <p>國際強化</p>	<p>護法之結論〈1991〉</p> <p>大溪檔案公開</p> <p>〈1991.3〉</p> <p>「商情販子」弊案</p> <p>〈1991.10〉</p> <p>1992 行政院通過檔案法草案，送立法院審議</p> <p>〈1992.5.2〉</p> <p>2〉</p> <p>行政院指示法務部研議「政府資訊公開法」</p> <p>〈1992.7.2〉</p> <p>2〉</p>	<p>動員戡亂時期</p> <p>〈1991.5〉</p> <p>公布第一次憲法增修條文10條</p> <p>〈1991.5〉</p> <p>國民大會全面改選</p> <p>〈1991.12〉</p> <p>公布第二次憲法增修條文八條</p> <p>〈1992.5〉</p> <p>公布臺灣地區與大陸地區人民關係條例</p> <p>〈1992.7.31〉</p> <p>立法委員全面改選</p> <p>〈1992.12〉</p>
-------------------------	--	--

<p>&lt;1993-&gt;</p> <p>1993</p>	<p>行政院發佈機關傳真作業辦法</p> <p>&lt;1993.4.7&gt;</p> <p>行政院研考會委託學者葉俊榮、朱伯松進行「建立各機關公報發行制度之研究」</p> <p>國防部銷毀「臺灣仁愛教育實驗所」所有之二二五0份檔案</p> <p>&lt;1993.7.5&gt;</p> <p>公布貿易法 &lt;1993.2.5&gt;</p> <p>司法院釋字第三一九號</p> <p>&lt;1993.6.4&gt;</p> <p>公職人員財產申報法</p>	<p>行政院召開「行政院主管人員推動行政革新研討會」</p> <p>&lt;1993.3.9.22&gt;</p> <p>公布國安會組織法</p> <p>&lt;1993.12.30&gt;</p>
----------------------------------	--	---

	<p>公布〈1993.7.2〉</p> <p>司法院釋字三二五號</p> <p>〈文件調閱權〉</p> <p>〈1993.7.23〉</p> <p>有線電視法公布</p> <p>〈1993.8.11〉</p> <p>司法院釋字第三六四號</p> <p>〈1993.9.23〉</p> <p>法務部提出通訊監察法草案</p> <p>監察院發行第一期公職人員申報專刊</p> <p>〈1993.10.1</p>	
--	---	--



	<p>0〉</p> <p>法務部建請行政院制定政府公開法</p> <p>〈1993.10.13〉</p> <p>黃爾璇版政府資訊公開法提出</p> <p>〈1993.10.21〉</p> <p>程建人版資訊開法草案提出</p> <p>〈1994.3.14〉</p> <p>行政院決定制定立法院調閱文件法</p> <p>〈1994.6.2</p>	<p>消費者保護法公布</p> <p>〈1994.1.11〉</p> <p>公布第三次憲法增修條文十條</p> <p>〈1994.8.1〉</p>
--	--	---

	<p>7〉</p> <p>法務部擬定國家機密 保護法初稿〈199 4.8.11〉</p> <p>經濟部決定制定營業 秘密法〈1994. 7.30〉</p> <p>電腦個人資料保護法 草案提出行政院新聞 局全面取締位申請設</p>	
--	--	--

	<p>立之電台</p> <p>行政院成立「國家資訊信基本建設專案推動小組」〈1994.8〉</p> <p>1995 訂定行政機關電子資料流通實施要點</p> <p>〈1995.2〉</p> <p>徵信社勾結公務人員提供個人資料弊案</p> <p>〈1995.2〉</p> <p>行政院院會通過行政程序法草案〈1995.3〉</p> <p>新聞記者被控洩漏軍事預算機密案〈1995.4〉</p> <p>台大哲學系調查小組</p>	
--	---	--

	<p>公布哲學系事件調查 報告</p> <p>〈1995.5.2 3〉</p> <p>行政院院長公布院長 電子信箱</p> <p>新聞局審議通過全民 無線獲得第四臺特許 經營權</p> <p>行政院發行第一期 「行政院公報」</p> <p>〈1995.7.5〉</p> <p>立法委員趙永清公布 「公報法」草案，及 擬推動之公共資訊法 案系列</p> <p>〈1995.7.7〉</p> <p>行政院啟用「國家資</p>	
--	--	--



訊信基本建設」N I

I 實驗網路〈199

5.7.14〉



## 一、國家發展與資訊消極時期

臺灣五大發展階段中，光復接收與動員復國兩個階段，可屬於資訊消極時期。於此階段中，政治安定為政府施政之首要考量，政府對資訊採取內縮〈限制〉之作法；首先，防弊性之資訊控制，成為政府施政重點：

〈一〉檢肅匪諜：制定檢肅匪諜條例與聯保及連坐辦法。

〈二〉國家機密：訂定國家機密保護辦法及妨害軍機治罪條例。

〈三〉媒體檢查：實施電影檢查制度。

〈四〉封鎖報紙：二二八事件後，包括中外日報等多家報紙被查封。

其次，國家對人民亦進行資訊掌握

〈五〉戶口總檢查：台灣省實施戶口總檢查。

〈六〉思想灌輸：訂定村里民大會政治訓練辦法。

於資訊消極時期，執政當局心目中的「資訊」，為一種消極避免洩漏之體認，資訊公開之理念是付之闕如也。

## 二、國家發展與資訊放任

我國被迫退出聯合國後，執政當局不得不藉由經濟發展，對外貿易及外商投資鞏固政權之正當性，國家發展正式進入經濟起飛階段。

然，因著經濟之發展，資訊消極之規範逐漸受到挑戰，於我國退出聯合國以後，採取後列幾項資訊促進之措施：

〈一〉聯合徵信中心成立，提供全國金融機構查詢來往客戶信用資料。

〈二〉財團法人資訊工業策進會成立，促使我國資訊工業飛速之發展。

〈三〉司法院訂定法院旁聽規則，使審判程序更加透明化。

蔣經國先生就任總統後，於其任內厲行政治革新，促進國家賠償法之立法，行政院研考會亦委託學者從事資訊立法之研究。然，前述之發展因受美麗島事件<sup>103</sup>之影響，資訊公開之理念於推展上仍是受到限制，資訊消極之陰影不時顯現，新聞局官員因媒體工作者取得不公開之資訊被控以洩密罪處刑，雷震案<sup>104</sup>中之回憶錄被國防部軍法局銷毀，均為當時期之指標性案件。

---

<sup>103</sup> 美麗島事件（或稱高雄事件，當時國民黨政府稱其為高雄暴力事件叛亂案）是於1979年12月10日的國際人權日在台灣高雄市發生的一場重大官民衝突事件。以美麗島雜誌社成員為核心的黨外人士，組織群眾進行示威遊行，訴求民主與自由。其間發生一些小衝突，但在民眾長期積怨及國民黨政府的高壓姿態下卻越演越烈，竟演變成官民暴力相對，最後以國民黨政府派遣軍警全面鎮壓收場，為台灣自二二八事件後規模最大的一場官民衝突。瀏覽網站：  
<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%BE%8E%E9%BA%97%E5%B3%B6%E4%BA%8B%E4%BB%B6>，最後瀏覽日：2010年4月18日。

<sup>104</sup> 1949年11月，雷震創刊《自由中國》後，結合國民黨內的開明派和黨外的自由主義者，不斷宣揚反對黨的理念，抨擊國民黨一黨專政，並與臺灣本土的反對派結合，推動不分省籍的反對黨運動。1960年正逢縣市長與省議員選舉，促進黨運動進入高潮。3月在省議員選舉前夕，由李萬居、高玉樹、郭雨新、吳三連等人召開選舉座談會，雷震及中國青年黨的夏濤聲、民社黨的蔣勻田皆出席。地方選舉挫敗後，5月18日無黨籍人士及民、青兩黨召開檢討會，主張解散民、青兩黨，和臺灣民主人士共同組織有力的在野黨，以與國民黨抗爭。6月16日決議，責成李萬居、雷震、高玉樹為新黨發言人，並派17名委員至全省各地巡迴座談。7月25日在臺中的座談會中，宣布10月前成立中國民主黨，並進行擬定創黨宣言，1960年9月4日雷震及《自由中國》編輯傅正、劉子英、總務馬之驢各以「包庇匪諜」、「煽動叛亂」罪名被捕，《自由中國》被查封。雷震遭判處有期徒刑10年，劉子英判12年，馬之驢5年，傅正交付感化。瀏覽網站：  
<http://210.69.67.10/web/content?ID=5782&Keyword=%E3%80%8A%E8%87%AA%E7%94%B1%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E3%80%8B>，最後瀏覽日：2010年4月18日。

此種情形至黨禁、報禁解除及臺灣地區解除戒嚴之後，方始有結構性之轉變；此些資訊基礎之解構，促使長期累積之社會能量有一宣洩之出口，於欠缺正常參與管道之狀況下，社會運動蓬勃展開，於1989年之「無住屋運動」<sup>105</sup>極盛時期達到最高峰；報紙增張之結果，促使言論自由大幅擴張，同時，反對黨之成立及通過選舉參與政治，政治監督力量亦逐漸形成。部分國會議員更藉著私下蒐集資訊，以「揭發弊案」為主要目的，於此種情況下，執政當局雖對政府資訊仍保有消極維持之理念，然因周邊氛圍之改變，使其必須面對立法委員及民間之資訊需求；夫行政機關於資訊公開立法未完成前，仍可拒絕，但亦面對民意機關及民間團體更多之資訊需求，資訊消極時期之絕對資訊控制已逐漸瓦解，邁入資訊開放時期。

復，因之資訊公開相關法制尚未建立，資訊開放時期可謂為政治勢力於無法拘束下之鬥智與角力，政府相關部門可否能「衛護」資訊及人民、民意代表或媒體可否「取得」所需之資訊，勢必各顯神通、手段用盡，方可滿足己身所需；故此，未合法之徵信社或情報販賣者，便應運產生，為順利取得資訊，業者因而與政府官員勾結。因之，於此種狀況下，無論資訊支持有者或提供者，皆需為資訊之爭奪，付出

---

<sup>105</sup> 板橋新埔國小教師李幸長，徵得同事數人支持，於新埔國小內召開第一次籌備會，並定名為「無住屋者自救委員會」。6.11「無住屋救援會」於師大綜合大樓舉行成立大會。共有三十八人出席，會後僅有二十五人加入該組織。瀏覽網站：<http://www.wretch.cc/blog/imliizy/166082>，最後瀏覽日：2010年4月18日。

昂貴之代價。

### 三、國家發展與資訊積極

1992年已降，中華民國臺灣同時發展出在地化與國際化之二元路線；藉由動員戡亂時期終止之契機，憲法第二次增修條文完成，「兩岸人民關係條例」通過立法，國會完成全面改選，申請加入〈重返〉聯合國正式成為我國外交工作重點之一，加入世界貿易組織〈World Trade Organization; WTO〉亦深獲國際認同；嗣後，國際野生動物保護組織以我國犀牛角之交易，藉保育之名對政府提出要求，終至導致美國之貿易制裁。

此時，中華民國臺灣地區之對外仍持續成長，持續成為15大貿易國，政府逐漸從企業中介與干預之角色脫離，企業之自主性亦日益加重；隨著世界自由貿易體制擴大，及國際環境保護議題日漸受到重視，國家競爭力之強化，遂成為各國重視之課題遂。

中華民國臺灣因政治漸漸自由化，各種民間團體相繼成立，積極參與公共事務，長期蓄積之社會能量得以迸發；地方自治之概念亦不斷深化落實，社區之公民意識提昇受到政府重視。為因應全球化，行政院推出建設臺灣為亞太營運中心之計畫，凸顯中華民國臺灣之區域樞紐與世界接軌之定位，其次，亦將此一構想計畫作為我國邁入二十

一世紀之自我期許。

此種環境之轉變，中華民國臺灣已漸漸展現出資訊積極時代之氣息，從實證面，第四次全國科技會議已作出「研議制定政府資訊公開法及資訊保護法」之結論，行政院並指示法務部研議資訊立法之可行性。同時，行政院研考會訂定「行政機關電子資料流通實施要點」，展現推動整合各機關電子資料之決心。爾後，行政院更設立小組，推動國家資訊通信基礎建設；為展現與民間之互動，行政院長亦將個人之電子信箱予以公布；繼研考會委託學者研究政府公報之制度後，立法委員更進一步提出「公報法」之立法，並說明推動共資訊立法法制化之決心<sup>106</sup>。

行政院提出亞太營運中心之計畫後，面臨之最大挑戰並不在於硬體之建設，反是軟體之行政管理、法令規章及整體之營運環境；其中，政府之行政效能與不合時宜繁瑣之法令，尤為建立亞太營運中心之一大障礙。鑑於此，亞太營運中心之構案中，已包括健全資訊法制，若為合理之詮釋，謂健全資訊法制者，政府資訊之有效公開、流通及分享，為健全資訊法制中最重要之環節。

臺灣之經貿與世界經貿體系緊密接軌之後，國際之壓力接踵而至，要求我國加速相關資訊法制之建立。「營業秘密法」即於此種壓力下，被迫快

---

<sup>106</sup> 立法委員趙永清民國 84 年 7 月 7 日之新聞稿。

速完成立法；申請加入世界貿易組織之後，臺灣之國際化，面臨更大地挑戰，於資訊公開之面向，亦未能例外；諸如：國際經貿組織基於促進自由貿易之目的，對個會員國相關貿易管制法令、措施，要求充分流通。「技術性貿易障礙協定」第10條第1項、第10項規定：「各會員國至少應設一個查詢單位，負責會員間有關技術性法規、標準、符合性評估程序等相關資料之蒐集、提供、通知、諮詢及答詢事務」。我國鑑於加入世界貿易組織之現實考量，配合國際協定之要求，於經濟部中央標準局設立「世界貿易組織技術性貿易障礙協定查詢單位」，且研訂作業要點。

值得注意的是，當美國政府正式推動「資訊高速公路」之計畫，行政院亦於立法委員質詢時，承諾成立相應之推動小組；1994年8月「行政院資訊基礎建設小組」成立，由主管科技業務之政務委員夏漢民先生出任召集人，資策會之果云先生為小組執行長，我國之資訊基礎建設之規劃與推動，此時正式啟動。

行政院研考會於1995年2月訂定「行政機關電子資料流通實施要點」，且規劃十大電子資料庫<sup>107</sup>之建置。對照於政府機關之推動，民間資訊業者之發展亦不遑多讓，有部分業者已以光碟為媒體出版政府公報，亦有業者零散地推出法規資料庫之研究計畫伊始<sup>108</sup>系統，方便各界檢索。

<sup>107</sup> 十大資料庫：涵蓋人口、土地、法規、信用、貿易、商標、專利、圖書、社會治安、工商資料等，分別由業務主管機關負責開發及主管。

<sup>108</sup> 如：法源法規資料庫、月旦法學知識庫目前已廣泛於市場上流通。

前述之發展，無論為官方或民間均遭遇諸多挑戰；官方之困難為基本認知之落差，因缺乏基礎之法規範拘束，形成部分機關進展快速，部分機關仍停留於資訊消極時期之心態，讓機關間之調協與整合產生困難，以致影響整體之進展。部分機關觀念保守，仍停留於「守密」之時代，無法體認及掌握藉由資訊與民間互動之趨勢與契機。其次，因行政程序之未臻完備，使人民對行政黑箱與金權政治產生厭惡；於此氛圍下，立法院終於完成「公職人員財產申報法」之立法，相對於此一滿足一般大眾「偷窺」政治人物資產之表象制度，作為「公開政府」〈Open Government〉基石之行政程序法上未完成立法，另，作為前述政府建構核心之「政府資訊公開法」及「公報法」亦付之闕如，行政機關甚或連草案亦未擬就。此種「逆向立法」之立法模式，於國家邁向民主化、經濟自由化與國際化之趨勢中，顯得相當地突兀。

對照於政府機關之困難，民間之困難為欠缺無基礎、周全及可信之官方公共資料，作為加值利用之基礎，以避免重複蒐集、處理之浪費，以及降低業者間隨意引用之問題所形成之不正競爭。

## 壹、資訊公開之制度功能與時代需求

任何一個國家，於其不同之發展階段，建立資訊公開制度，容有不同地功能；自我國戰後發展之軌跡，搭配前述資訊時期之演變，能夠歸納出



資訊公開於我國之功能定位，以自執政當局之政令宣導，至滿足人民知情權，至進一步落實民主政治，甚至以作為國家競爭力之基礎條件。

## 一、政令宣導

光復與復國階段，政府以戡亂與復國為施政之核心，威權體制下，國家之安定凌駕於其他國家發展主軸之考量。於此等時期政府之資訊公開，並非自大眾之角度著眼，此一時期之政府資訊公開，非為基於人民權益之保障或利益之給與，反為政府施政之需求。故此，政府認為對施政有利之資訊，即為可公開之標的，其以各種所掌握之管道傳達資訊或以全民教育為目標；此種資訊公開之方式，全然地以強化鞏固政府施政之政令宣導，與現代資訊公開之意義落差甚大。

## 二、滿足人民知的權利

國家之發展進入民主務實階段，民主憲政之理念漸漸成型，社會邁入多元化，政府之威權角色亦逐漸淡化，人民之權利意識漸漸高漲，要求政府公開資訊之呼聲此起彼落；於此一時期，資訊公開不僅止於政府著眼施政需要之政令宣導為已足，人民亦主張擁有「知的權利」〈The Right to Know〉。於此氛圍背景下，資訊公開被定位為滿足人民之「知情權」。

### 三、促進民主政治之落實

民主務實發展之中期，長久蓄積之社會力頓時釋放，社會運動之發展達於頂點；開放社會中人民守法與成熟，於此一階段並未具備，無論政府或民間皆有感受民主政治尚有待落實與深化。於此一時期，行政機關為公共政策之推動，益發體認與民眾溝通之重要性，過往未必有心提供與民眾之資訊，現時必須重新考量。如此，無論自政府或大眾之立場觀之，資訊公開已非僅止於滿足人民「知的權利」，更具有活絡公共政策，促進民主政治落實之功能。

### 四、增進國家競爭力

國家發展邁入國際化之階段，我國與國際社會之互動日益緊密，因之資訊科技之長足進步，國際互動更為快速，國家於經貿活動中之競爭亦日形激烈；基於此，政府是否仍應透過暢通之管道與人民互動，將具體地影響政府因應國際世局之能力。另，民間企業是否能有效率地〈金錢與時間之投資〉獲取政府資訊，以為迅速判斷之依據，將直接影響國家於國際社會中之競爭力。

### 貳、資訊公開內涵之演進

邁入二十一世紀之中華民國臺灣，於在地化與國際化兩大發展主軸

中，遭逢許多危機與契機，臺灣面對現今發展之政經及社會文化條件，就資訊議題為合理之定位，形塑其內涵，將根本性地影響中華民國臺灣地區二十一世紀之發展。

從前述之分析，吾人可清晰地體認，中華民國臺灣地區於發展之中，曾經歷威權體制之資訊消極時期，並以防止資訊外流為政府於資訊議題之核心。因政治民主化、經濟自由化、社會多元化與國際化等因素，政府對資訊已擺脫資訊消極，進入資訊放任時代，之後，復已呈現資訊積極時代之樣態。

自國家發展階段所為之此資訊時代之體認，國人對資訊公開之觀念、資訊公開制度之建立，以至於資訊公開之立法，皆應避免模仿先進國家或頑固地抱殘守缺之兩種極端，應務實地依循國家發展之歷程，形塑資訊公開理念之內涵。此一檢證與省思，思考資訊公開立法之時機、必要性與立法之方向及內容等，均有重大之意義。

## 一、多元社會之形成影響資訊之需求結構

因多元社會之形成，資訊之需求結構已出現重大之變化，不只政府有蒐集資訊之需求，人民基於政治參與、產業活動或個人經營生活之內涵及人格發展，皆加深資訊需求，不僅對資訊之品質要求日高，資訊獲取之方法、程序、成本、時間等，存有更高之需求。此等需求

結構之滿足，隨著制衡國家權力之擴張及內涵之變遷，已不僅只為政府被動地提供，更為政府施政正當性之基礎，公共政策目的達成之要件、及國際化之趨勢中，國家維持競爭力之基石。

## 二、國際化之壓力變更資訊流通之性質

國家發展愈發成熟，於經濟社會文化等領域，與國際脈動為直接互動之際，資訊公開非為單純之內國事務，以內國之政治條件因應，反必須考量國際社會之標準與要求；於前述情況下，國際社會之資訊傳達方式或標準，即須納入內國資訊公開與流通制度設計之考量。

## 三、資訊電子化影響資訊公開之內涵

資訊之電子化與數位化，為現今國際社會最受矚目之問題，各國、區域組織或至全球皆為資訊之基礎建設整合與著力之時，傳統以平面〈紙本〉為意念圖像之資訊公開，面臨嚴峻地考驗；資訊之電子化與數位化，政府主動通過電子網路提供予民眾，此種方式已改變執政者與民眾資訊供需之攻防態勢。

傳統藉訴訟及逐案審核之資訊公開方式，所產生之行政成本與抗爭文化，因政府主動公開資訊得以大幅度紓解，隨著資訊即時流通與處理之快速，新興型態之資訊紛爭亦相繼出現，考驗現代政府之智慧

與效率。

#### 四、政府主動公開資訊成為資訊公開之主流

國際化與資訊電子化等趨勢中，資訊公開之理念產生重大地質變，被動公開之資訊公開觀念，漸漸被政府主動公開所取代；因之，資訊處理效率之提昇，主動公開不僅不至增加行政支出，復有促進民間加值利用，提振資訊發展之功效。



## 第二節 我國資訊公開制度之建構與資訊

### 三法之制定

#### 第一項 我國資訊公開制度之建構

我國之資訊公開制度之建構，最早係由行政院研究發展考核委員會〈簡稱行政院研考會；以下同〉於1982年委託翁岳生教授進行「資訊立法之研究」<sup>109</sup>之研究計畫伊始，歷經三年，至1985年完成研究報告，此份報告可謂我國第一部與資訊公開相關之巨著，亦

<sup>109</sup> 翁岳生，「資訊立法之研究」，行政院研究發展考核委員會委託研究，1985年6月。

為開啟資訊公開法制化作為之先河。之後，1991年第四次全國科技會議之結論報告中，建議行政院考慮制定政府資訊公開法及訊保護法。1992年，依據前述會議之結論，行政院指示法務部研議「政府資訊公開法」，為探討我國資訊公開立法之可行性，行政院研考會復委託學者葉俊榮、朱柏松等進行「建立各機關公報發行制度之研究」〈1993年〉，又，學者葉俊榮等於1996年5月完成「政府資訊公開制度之研究」<sup>110</sup>之研究報告；1993年，法務部建請行政院制定政府資訊公開法。除行政部門戮力推動外，立法院亦有作為，1993年，立法委員黃爾璇先生首先提出「政府資訊公開法草案」〈簡稱黃爾璇版〉；次年，立法委員程建人先生亦提出「政府資訊公開法草案」〈簡稱程建人版〉，兩位立法委員所提出之草案，其內容大同小異，惟於細部制度之設計仍存有明顯之差異<sup>111</sup>。此種差異之產生，係因二位委員對草案設計之基本思維差異，及衍生制度設計之不同，詳細內容請參看學者葉俊榮所撰之「政府資訊公開制度之研究」。

1999年，立法院三讀完成「行政程序法」之立法，該法之通過標誌我國邁入民主法治之一項里程碑，為彰顯民主之核心價值，行

---

<sup>110</sup> 葉俊榮、許宗力，「政府資訊公開制度之研究」，行政院研究考核發展委員會委託研究，1996年5月。

<sup>111</sup> 前揭註38，第92-111頁。

政程序法第 1 條「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法」。由該條文之立法意旨觀之，國家之施政應遵循「公正」、「公開」與「民主」之原則，行政程序法第 1 條納入此三項原則，為將憲法所保障人民「知的權利」予以具體化。

然，人民之「資訊自由」究屬憲法中何種之權利？眾說紛紜，部分學者認為應源自憲法第 22 條之自由權<sup>112</sup>，亦有學者認為「資訊自由」為憲法第 2 條「國民主權」之展現<sup>113</sup>，「美國資訊自由法」與日本「資訊公開法」第 1 條均採之。

我國於大法官會議未作成釋字第 509 號解釋前，學者有支持資訊自由權為人民之基本權<sup>114</sup>，然，自大法官會議第 509 號解釋<sup>115</sup>作成之後，部分學者認為知情權應屬言論自由之範疇，因解釋文之理由書中曾提及「言論自由為人民之基本權利，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功

<sup>112</sup> 李震山，當代公法學〈上〉，收於翁岳生七秩祝壽論文集，第 80 頁，元照出版公司，2002 年 7 月。

<sup>113</sup> 范姜真燏，「政府資訊公開與個人資訊保護法之交錯適用」，第 109 頁，銘傳大學法學論叢第 4 期，2005 年 6 月。

<sup>114</sup> 林明鏘，「公務機密與行政公開」，中國比較法學會學報第 15 期，第 271 頁，1994 年 2 月；法治斌，「資訊公開與司法審查」，第 27 頁，正典出版文化公司，2003 年出版。

<sup>115</sup> 司法院釋字第 509 號解釋，2000 年 7 月 7 日公布，瀏覽網站：司法院大法官會議網站，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=509](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=509)，最後瀏覽日：2010 年 4 月 20 日。

能，乃維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障」，故知情權應為憲法第 11 條之基本權之一<sup>116</sup>。

夫憲法於實務中，固承認知情權為人民之一項權利，然並非每一種憲法中之人民權利，皆能本於憲法直接請求矣，易言之，前述之權利亦不必然為一種無須法律明文規定，即直接援引憲法基本權之條文，向國家請求提供資訊之權利。

依憲法學之理論，人民之知情權即便具有社會權之性質，亦不可超越立法者之決定，直接依據憲法請求給付，故我國制定「政府資訊公開法」以為因應；「政府資訊公開法」第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」，依本條條文之立法意旨觀之，前述之見解均含括之，顯見本法立法之初所具宏觀之目標。然亦有學者抱持相反之見解<sup>117</sup>，然知情權究其性質應為憲法中之受益權，非僅防禦權，故應以修憲方式為之。

論述政府資訊公開之憲法基礎，無論為基於民主原則、言論自由或為保護資訊流通共享之資訊權，其目的即為確立政府資訊公開之範圍，部分學者認為，國家發展至資訊積極時期，對資訊公開之認知，應無法再局限

<sup>116</sup> 陳愛娥，「政府資訊供法制的憲法基礎」，月旦法學雜誌第 62 期，第 28 頁，2000 年 7 月。

<sup>117</sup> 湯德宗，「政府公開請求權入憲之研究」，第五屆憲法之理論與實務研討會，中央研究院法律研究所籌備處，臺北市，2006 年 12 月 16 日-17 日。



於監督政府或保障人權之論述，應演進至謀求政府與人民之間最適規模協力之整合模式<sup>118</sup>。

行政程序法第44條第1項〈現已刪除〉明定：「行政機關持有保管之資訊，以公開為原則，限制為例外」，此即通稱之「資訊公開」；我國資訊公開法之資訊公開，係仿自美國之立法例，卷宗閱覽權係仿自德國之立法例，我國擷取二者兼納之。

「資訊公開」與「卷宗閱覽」兩權，起初並列於行政程序法第1章第7節，然「資訊公開」與「卷宗閱覽」實為兩種相異之概念，現同列於本節內，實屬謬誤<sup>119</sup>。我國「政府資訊公開法」制定公布時，固同時廢止行「政程序法」第44條與45條，然，立法者對「政程序法」第46條之條文予以保留；「行政程序法」第46條與「資訊公開法」第18條兩項條文間之關係或有疑義，且檔案法中依舊保留第17、18條之規定，此兩條條文亦屬資訊公開之相關規範，與資訊公開法產生競合，有關行政程序法、檔案法及資訊公開法等三法，其法律間之關係分別臚列於後：

<sup>118</sup> 葉俊榮、郭銘松，「行政程序對行政機關的衝擊與因應」第16頁，社經法制論叢第24期，1999年7月。

<sup>119</sup> 吳庚，「行政法之理論與實用」，第581-583頁，自版，元照出公司總經銷，2007年9月十版，臺北市；陳敏，「行政法總論」，第770頁，自版，新學林出版社總經銷，2009年9月六版，臺北市。

## 壹、「政府資訊公開法」與檔案法

「政府資訊公開法」與「檔案法」間之關係，某些學者認為政府於施政之公開化、透明化及滿足民眾知情權之權利與需求，檔案應用與政府資訊公開無論於立法之基礎、踐行之內容或條件之限制，皆存有交集或競合，彼此相輔相成並行不悖之關連<sup>120</sup>，國內法學界之見解，為從法體系解釋之學理，咸認「政府資訊公法」為普通法，檔案法為特別法，依特別法優先於普通法〈優位性〉之法律原則適用結果，應優先適用之<sup>121</sup>。

實務之見解亦認為人民申請閱覽或複製之政府資訊如屬於業經歸檔保存之檔案，應優先適用檔案法相關之規定<sup>122</sup>。



## 貳、「政府資訊公開法行政程序法」與「政府資訊公開法」

「行政程序法」與「資訊公開法」二法間之法律關係，由「資訊公開法」第2條：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」，從本條之文義析之，學者認為「資訊公開法」已被定

<sup>120</sup> 王珍珠，「綁案開放應用與政府公開之競合」，檔案季刊第1卷第3期，第88頁，2002年9月。

<sup>121</sup> 楊子賢，政府提供資訊行為法制化之研究，中正大學法研所碩士論文，第130頁，2004年。

<sup>122</sup> 法務部，〈95〉法律決字 0950001869 號函，95年1月17日。

位為普通法，其意至明矣；故若適用產生爭議，應以具特別法性質之「行政程序法」優先適用<sup>123</sup>，國內法律實務界亦持相同之見解<sup>124</sup>。

## 參、行政程序法與檔案法

行政程序法與檔案法於適用時孰先孰後之爭議，學界並無直接論及，然揆諸學者對行政程序法與其他法律關係之探討，所歸納之見解可管窺一二，前述之見解約略可分為幾種，其一認為當其他法律已有規定者，優先是用該規定，此說以吳師〈吳庚〉為代表；其次，認為當其他法律規定屬於「完全規定」者，應優先適用該其他法律，此說以許師〈許宗力〉為代表；第三種之見解，認為其他法律規定之構成要件較行政程序法更為嚴格時，優先適用該法律，反之，即應回歸適用行政程序法，此論點以湯師〈湯德宗〉為代表。

吳師主張，未納入行政程序法之事項，如有其他法律就該事項之處理已自行規定者，理論上即無行政程序法之適用，應優先適用該其他法律之規定，採概括認定之方式，自體系解釋之精神，行政程序法為規範行政程序事項之一般法，故其他法律有特別規定時時，應優先予以適用，避免混

<sup>123</sup> 林明鏘，「資訊公開與行政程序-評政府資訊公開法與國家機密保護法草案」，月旦法學雜誌第 62 期，第 47 頁，2000 年 7 月。

<sup>124</sup> 法務部，〈93〉法律決字第 0930033741 號函，93 年 8 月 20 日。

淆立法者於立法之初所設定行政程序法為行政程序事項基本法之核心價值<sup>125</sup>。

許師之論點，相關法律應否屬於優先適用之特別法，須依個案加以審視各該法律相關規定之目的，辨別出是否為行政程序法之特別法，倘若存有疑義，且該現行法對有關行政程序法之問題僅為部分規定，應視為此時行政程序法有補充適用之空間。反之，其他法律從立法目的卻定期屬於優先於行政程序法適用之特別法且該規定亦屬於「完全規定」，應先適用該其他法律<sup>126</sup>。

湯師之論述，行政程序法與其他法律之適用順位，於行政程序法立法期間且經歷二十年之孕育，各界認為行政程序法應為處理行政事項之基本法功能，並已形成共識，主張前述之法律應為「行政機關通用之行政程序基本法」其立法定位無從撼動。

夫，於我國現行之制度下，如牽強地自字義解釋「凡其他法律與本法規定不同者」即屬法律另有規定，行政程序法將成具文，形同虛設，故謂「法律另有規定」，應有其特定之意義，前項之規定顯然為「另有教本法嚴格之程序規定」；惟如何認定其他法律程序規定較行政程序法嚴謹，採個案認定之見解，實係為落實保障人權，故若有其他法律規定之構成要件

<sup>125</sup> 吳庚，「行政法之理論與實用」，第 570-573 頁，自版，元照出版社總經銷，2007 年 9 月十版，臺北市。

<sup>126</sup> 許宗力，「行政程序法與現行法制之整合」，行政程序法草案研討會，國立台灣大學法律學系，臺北市，1999 年 2 月 1 日。

較行政程序法更為嚴謹，應排除行政程序法之適用，優先適用該其他法律，尤有甚者，行政程序法之後所制定之法律，若其明文規定非適用行政程序法之規定者，應從其規定，自屬應然<sup>127</sup>。

夫，整理各師之見解，其論點依舊側重若行政程序法與檔案法皆有相似之規定，除非檔案法之相關條文之構成要件存有疏漏或未規定法律效果時，行政程序法基於行政程序基本法之角色，方有行政程序法適用之問題。易言之，機關持有之資訊並符合「檔案法」第17、18條明定人民申請公開檔案及政府機關准駁之依據，人民依行政程序請求政府提供資訊，其若具檔案法所定義之檔案屬性時，則無行政程序法之適用，應優先適用檔案法。

反之，人民申請政府提供之檔案為屬於政府機關持有之資訊並符合「行政程序法」第46條第2項<sup>128</sup>明定之情形，應屬檔案法所定義之「法律依據」，各機關得拒絕申請人閱覽檔案之請求<sup>129</sup>；我國之實務界亦持相同之

---

<sup>127</sup> 湯德宗，「行政程序法論」，第146-147頁，元照出版公司出版，2003年10月二版，臺北市。

<sup>128</sup> 行政程序法第46條：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件；二、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者；三、涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者；四、有侵害第三人權利之虞者；五、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。」，民國94年12月28日修正。

<sup>129</sup> 陳銘祥，「國家檔案開放應用與個人隱私權之研究」，國家檔案管理局委託研究，第14頁，2003年。

見解，曾作出相關之判決<sup>130</sup>，採認檔案法為行政程序法之特別法，故具優先適用之順位。

惟國內部分學者亦主張倘學者亦主張倘「檔案法」與「行政程序法」於適用時產生爭議時，得適用最有利於資訊公開之規定即可，另闢蹊徑，超越特別法優於普通法之一般法理原則，實為可思考之方向。

## 第二項 資訊公開之法理基礎

政府資訊公開制度之施行，具有許多正向之功能，部分學者曾就資訊公開制度之效益，至少具有七項功能：〈一〉消除資訊不對稱所引發之問題；〈二〉符合民主與憲政原則；〈三〉人民參政權之落實；〈四〉政府決策過程透明化，提昇政策之被接受度；〈五〉提昇政府施政之清廉度；〈六〉提昇政府行政效率；〈七〉促進政府資訊之利用，以提昇國家社會競爭力<sup>131</sup>。

資訊社會中，政府資訊之公開係滿足人民之「知的權利」為目的，然受法律保留原則之拘束，並非排除政府於必要之情況下，負再提供人民資訊之可能性，即政府提供資訊，為資訊公開以外之另行告知，民眾利用政府提供充足之資訊，增加自由選擇之機會；現代國家要求執政者為人民積

<sup>130</sup> 臺中高等行政法院九十二年訴字第四〇〇號，瀏覽網站：司法院官網：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>131</sup> 項靖，「公務人員對政府資訊公開制度的見解之探究」，法政學報第12期，第7-13頁，2001年。

極地謀求福祉，達成照護生活之目標，傳統重於防止國家侵害之行政法學，修正至以增進國民生活安全保障為核心。

政府資訊公開法之基礎為任何人均得請求政府公開所持有之資訊，其立論依據為大眾「知的權利」，目的為尋求國民主權之實現。復，個人資訊保護制度之基本核心為該本人得接近〈Access〉政府持有之個人資訊，若有錯誤時，擁有得請求更正之權利，前項權利之基石為「隱私權」〈Privacy〉之理念。

主張隱私權愈資訊公開法治下之隱私豁免，然何種事項屬於資訊公開法中隱私豁免之範圍，其內涵須通過隱私權加以強化，因資訊公開之限制事實上即屬於緊縮大眾之知情權，故，資訊公開之限制必須限縮於最低之範圍下，方符合憲法保障基本人權之核心價值。

## 壹、資訊自由與憲法之關係

資訊自由受憲法之保障，基本上應准許自由流通、接近〈Access〉、使用〈Operation〉；人民無論參與公共政策之討論、監督政府施政、投資經濟活動或個人消費，均有賴多量且無誤之資訊，政府為資訊最大之持有者，為利於人民取得與公平合理使用政府資訊，政府除應立法保障政府資訊公

開制度，將所擁有之政府資訊公開，使政府施政攤於陽光下接受公評，另，確立人民擁有取得資訊之權利<sup>132</sup>並應保障之。

簡言之，人民應有權知悉政府所為何事，此即為人民之知情權；自積極面論之，藉政府資訊公開使其施政透明化，增進人民對公共事務之瞭解，表達自身需求與價值主張，對政策為之辯論等；從消極面言之，通過政府資訊公開以防止執政者掩蓋施政缺失與清廉之問題；為防止政府以危害國家安全為藉口拒絕公開相關資訊，通過立法使政府資訊公開法制化，確保政府資訊於合理地情況下儘量透明與傳佈，達成貫徹政府資訊公開之目的。

國家擁有之資訊，人民有無原始公開請求權，迭有爭論，以歐洲為例德國憲法學界與法律實務界過往均持否定之見解，其基本法第5條第1項<sup>133</sup>僅規定國家應將其所有擁有之資訊自始設定為公開，若非法律授權，不可將其擁有之資訊定為非公開，前條之規定，僅保障人民之防禦權，讓人民得以自由地從公開之管道取得資訊，不受國家之干涉；德國為遵從歐盟之規定訂有「環境資訊法」公開相關環境資訊，一

---

<sup>132</sup>項靖，前揭註59，第43-44頁。

<sup>133</sup> 德國基本法第5條第1項：「人人有以語言、文字及圖畫自由表示及傳布其意見之權利，並有自一般公開之來源接受知識而不受阻礙之權利。出版自由及廣播與電影之報導自由應保障之。檢查制度不得設置」。瀏覽網站：全國法規資料庫，<http://www.judicial.gov.tw/db/db04/db04-01.asp>，最後瀏覽日：2010年4月28日。



般政府資訊公開制度則付之闕如<sup>134</sup>，直至2005年9月5日方通過「資訊自由法」，建構完整之一般性資訊公開法制規範。

美國早於1966年通過「資訊自由法」〈The Freedom of Information Act；簡稱FIOA〉，該法之目的係為使大眾能夠取得政府資訊，聯邦參眾兩院與各州議會皆制定相關之法律以為依循。美國之各級法院〈包括聯邦最高法院〉所為之判決，多次闡述「知的權利」，探討法院歷次之判決，得知「知的權利」之意涵可含攝三個層級，第一層級「知的權利」惟禁止政府干涉人民傳遞、溝通與政府事務之事實或意見；第二層級「知的權利」課予政府應人民之請求，提供資訊之義務；第三層級「知的權利」復課予政府主動〈非人民之請求〉提供資訊給予人民之義務。至今美國法院雖已作出許多資訊公開之判決，然並無跡象顯示法院刻意承認人民擁有訴請法院迫使政府公開之憲法權利<sup>135</sup>。

## 一、我國憲法「知的權利」

「知的權利」此項權利於我國憲法中之理論基礎亦富爭議，自我國憲法本文觀察，「知情權」或「資訊權」於我國憲法之基礎為第22條之基本權概括條款<sup>136</sup>；知情權之權利客體並不僅限於與政治相關之資訊，亦涵蓋

<sup>134</sup> 李建良，「德國環境行政法上的資訊公開制度」，月旦法學雜誌第87期，第36-52頁，2002年8月。

<sup>135</sup> 湯德宗，前揭註45，第5頁。

<sup>136</sup> 法制斌，「人權保障與釋憲法制-憲法專論〈一〉」，第273頁，元照出版公司，1993年，臺北市。

文化、經濟、軍事、社會、消費等訊息，其事件之性質得以傳佈於資訊市場中，皆可成為知情權之權利客體。

消極之知情權之定義泛指：國家不得干涉人民自一般消息來源獲得資訊之可能性，為憲法上之自由權，固有學者將此項權利謂之「資訊自由」歸屬於防禦權之範疇；積極之知情權係指積極針對特定資訊之知悉請求權。申言之，知情權之定義為「人民得不受干擾，自由取得各種資訊並請求提供資訊之權利」，自前述之定義觀之，前項權利之行使為請求給付之性質，應具備受益權之色彩，前項權利尚分為兩項：資訊公開請求權與特定事務知悉請求權<sup>137</sup>。

憲法之基本權兼具消極與積極之雙重性質；一般言之，基本權依舊以消極之自由〈防禦權〉為重，以積極之受益權性質為次。基本權之積極性格，兼具「主觀」與「客觀」之雙重功能，然一般仍以宣示其客觀價值為重，尚不輕易承認賦予主觀權利<sup>138</sup>。

此外，司法院大法官會議所為之憲法解釋中衍生之各項基本權<sup>139</sup>，承認基本權具有防禦之功能外，尚有受益之功能、程序保障功能、保護義務功能、制度保障功能<sup>140</sup>；此些「基本權作為客觀法規範」之內涵，可否賦予

<sup>137</sup> 李惠宗，「憲法要義」第 373-378 頁，元照出版公司，2009 年五版，臺北市。

<sup>138</sup> 李建良，「憲法理論與實踐」第 39-50 頁，新學林文化出版公司，1999 年，臺北市。

<sup>139</sup> 湯德宗，前揭註 45，第 11 頁。

<sup>140</sup> 許宗力，「基本權的起源與發展」，月旦法學教室試刊號，第 84-89 頁，2002 年。

人民擁有主觀之權利，用以向國家請求給付，或有爭議<sup>141</sup>，夫政府資訊公開請求權之憲法基礎，依大法官之見解非屬直接之給付功能請求權，為通過人民之基本權之基石建立對政府資訊公開之請求權<sup>142</sup>。

大部分學者對人們擁有知情權皆不否認，且認為政府所擁有之資訊亦為全民所共有，其爭點僅只個人向政府為資訊公開之求權究係是否為主觀之權利？正反意見各有學者支持，亦有學者提出將資訊性之給付或服務歸屬於國家必須提供人民一定之資訊，個人言論及輿論之形成皆須有健全之資訊公開管道<sup>143</sup>，大眾於自由民主體制下行使政治權利，為國家機關之作為若須作成判斷，亦需以廣泛取得相關資訊為前提，倘自確保人民以平等接近國家資訊及媒體之程序出發，以此論點推論出資訊性之給付，應屬主觀公權力之功能取向。

## 二、知情權與資訊公開

知情權為請求政府提供資訊之基礎，倘由國民主權原則觀之，自民主程序之角度言之，人民擁有參與國家公共決策之權利，且得監督政府<sup>144</sup>；然，監督政府及參與決策皆須有完成之資訊方能為之，故

<sup>141</sup> 陳愛娥，「政府資訊公開法制的憲法基礎」，月旦法學雜誌第 62 期，第 24-34 頁，2000 年。

<sup>142</sup> 李震山，「論人民要求政府供資訊之權利與落實」，月旦法學雜誌第 62 期，第 35-45 頁；陳愛娥，前揭註，第 29 頁，2000 年。

<sup>143</sup> 李建良，前揭註 66，第 67 頁。

<sup>144</sup> 李怡芳，「政府資訊公開法之問題研究-有關政府採購資訊之適用疑義」，法令月刊第 17 卷第 6 期第 26 頁，2006 年。

此政府提供充分所需之資訊，或人民行使權利請求國家提供充分且完整之資訊，為踐行前項目標之要件<sup>145</sup>。

從落實國民主權之民主政治角度觀察，使國民得自由交換，意見溝通，方可提供民眾作為判斷依據及開展民主運作之功能，此為憲法第 11 條言論自由之保障基石。

綜前所述，政府資訊公開法之制定應歸屬行政法典之一環，與憲法同受當代之政治、社會、經濟、科技及化等因素影響。然，行政法多著眼於現實之社會生活條件，必須順應潮流之演變，於此情形下，行政法之於憲法應具期獨立性，德儒有謂：「憲法消逝，行政法猶存」可窺其精髓於一二<sup>146</sup>。故此，大眾對政府資訊之取得，無論為依據憲法第 21 條之言論自由或為第 22 條之概括基本權，甚或為第 2 條之國民之體現，皆可認為憲法之基本權；然，憲法之基本權少時需要藉由制定相關法律方能落實，反之，憲法將無法因應社會脈動。

行政機關中所保有之資料與檔案甚為龐雜，針對眾多且不同類型之資訊，欲逐一規範其公開與不公開之項目恐有其困難，並有疏漏之虞，其次為維護知情權與人民應想有機基本權利，於考量實際社會之現況後，立法體例宜採公開為原則，僅於某些特定之例外情形下，方

<sup>145</sup> 詹文凱，「人民知的權利與政府資訊公開制度」，檔案季刊第 1 卷第 3 期第 20 頁，2002 年。

<sup>146</sup> 陳敏，「行政法總論」，第 42 頁，自版，三民書局總經銷，2009 年五版，臺北市。

得拒絕公開，個人隱私〈個人資訊〉即為明例。

## 貳、隱私權與憲法

保護個人隱私之目的，係基於保護個人之正當權益，其核心之價值於美國法中可謂為隱私權，美國法之用語為「資訊隱私權」，德國法中將前項權利謂之為「資訊自決權」。

### 一、隱私權

隱私權之概念，早期並未存於西方之思想體系中，於實務中偶有使用此一名詞時，並未見對隱私權之概念內涵加以闡述。後將隱私權視作一獨立之概念加以論述者，應始於1890年之哈佛法律文摘〈Harvard Law Review〉中刊載「隱私權」〈The Right to Privacy〉一文；二位撰述者華倫〈Warren〉及柏蘭迪斯〈Brandeis〉於文中自習慣法中對誹謗及著作權之相關規範，導證出個人對因其感情表達而為之文書與作品擁有決定是否公諸於世之權利，同時定義隱私權為「生活之權利」〈Right to Life〉及「不受干擾之權利」〈Right to be let alone〉，其定義為個人對自身事務公開揭露之決定權利。此權利所保障者為個人之思想、情緒及感受<sup>147</sup>。於隱私權之界定，則揭示「公共利益」〈Public Benefits〉及「同意」〈Agreement〉為兩項主要限

<sup>147</sup> Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, 「The Right to Privacy」, 4 Harv. L. Rev, 1890 at 193。

制，此一論述對後來之實務界與學術界產生巨大之影響，至今不墜<sup>148</sup>。

夫美國法之隱私權雖以維護個人生活之獨立完整不受侵擾為基石，然，事實上美國法律實務界所建構之觀念卻為人格之自我實現，亦即我國所習稱之一般人格權理論<sup>149</sup>。然，美國聯邦法院判決中所援引最多之理論為親密關係自治理論，此理論之貢獻，為提供公共領域與私人領域之界限，區分倘為具有高度私人性之事務，即屬隱私權保護之標的<sup>150</sup>。

隱私權為對個人領域之事務之控制權，其主體為個人，客體為個人事務，機轉即為控制，亦為個人對其自身事務之掌握與自主；主體為人，因之個人彼此為獨立且平等，故此各自享有一定之活動空間，生活型態與內涵不致與他人完全地重疊，意謂關係再親密或密切之二者間依然存有無法相互支配之部分。

另，於此所指之人應為自然人，因自然人具有情感與理性，方需要國家保障其情感之安定，生活之追求及尊嚴價值之維持。法人亦存有秘密，其最常被提及之標的為營業秘密，然，被稱為營業秘密者並非即屬隱私之範圍，蓋營業秘密所欲維護之為生產技術之投資及持有者之交換利益；其屬於公共領域中之範疇，並非於凸顯及保障個人之

<sup>148</sup> 詹文凱，隱私權之研究，台灣大學法研所博士論文，第13-19頁，1998年。

<sup>149</sup> Laurence H. Tribe, *American Constitution Law*, 1978, at 886-990。

<sup>150</sup> Tom Gerety, *Redefining Privacy*, 12Harv. C.R.-C.L.L.Rev., 1977, 1977, at 233-236。

差異與尊嚴。

再者，隱私權之客體為「個人領域之事務」，亦即為隱私；謂私人領域者，為個人生活中與公眾不相屬之部分，為個人尋求自我發展與自我理念實踐之範圍，其中涵蓋自我之認知、自我形象之塑造、生活態樣之形成態、生命核心價值之追求，均為個人生活中實質地、終極地與目的性之部分，自個人之價值、情感及自我認知所支配。顯而易見，「私人領域」與「公眾領域」為一相對之概念，並非完全絕對之觀念。

其三，隱私權之機轉「控制權」〈Controller〉，其定義為對個人領域事務之自我決定之資格與能力；個人可將自身之事務開放，使他人或大眾知悉、參與，反之亦可封閉個人領域，排除第三者或公共權力之介入或支配。

前述選擇之權利選擇，為個人對其自身事務處理之權利，賦予個人控制之權利，即謂讓事件當事人自身決定於何時、何地、何種狀況下，何人可知悉或參與其自身事務之範圍，以便維護個人之獨立及不受支配之權利<sup>151</sup>。

綜前所述，幾已將隱私權之概念內涵提昇治與近代自由權有關概念相當之情境，為何適用如此廣泛，涉及全面個人事務之概念？導因於隱私權之

---

<sup>151</sup> 詹文凱，前揭註 76，137 頁以下。

意義自發展伊始至今，其核心均圍繞於不受干涉，不受支配之原則。

## 二、我國憲法對隱私權保護之機制

我國對隱私權之肯認，自司法院大法官會議釋字第293號解釋<sup>152</sup>起始，首次觸及隱私權之議題，其後又於釋字第535號解釋文中確立隱私權之名詞，復於第585號解釋中進一步闡釋隱私權為不可侵犯之基本權利，受憲法第22條保障；於釋字第603號解釋文<sup>153</sup>中，大法官揭示個人自主控制個人資料之資訊隱私權言之，為保障決定是否揭露個人資料、及於何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人公開之決定權，且保障大眾對個人資料之使用擁有知悉與控制權及資料登載錯誤之更正權<sup>154</sup>。申言之，每一個人對其個人資訊擁有絕對地控制權。

自前述大法官所為解釋之脈絡觀察我國隱私權保護之演進，隱私權之理論基礎即為主張隱私權保護標的之核心。所謂人性之尊嚴，意謂各人皆應擁有一定之排他性〈個人尊嚴〉，受國家之保障與尊重；其核心價值為二：其一，個人自身即為目的，不得被要求或被視為工具〈物件〉及手段，個人若被物化，自無尊嚴可論。其二，個人得以自治〈自律〉自決，無應處

<sup>152</sup> 司法院第293號解釋，1992年3月13日公布，瀏覽網站：司法院大法官會議：  
[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=293](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=293)，最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>153</sup> 司法院第603號解釋，2005年9月28日公布，瀏覽網站：司法院大法官會議：  
[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=603](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=603)，最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>154</sup> 司法院第631號解釋，2007年7月20日公布，瀏覽網站：司法院大法官會議：  
[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=631](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=631)，最後瀏覽日：2010年4月28日。



於被操控之他律他決之地位，個人於權利行使之正當範圍中，倘缺乏自治自決之機會，個人亦將失去其尊嚴<sup>155</sup>。由前述之論點可導出，個人為目的，為有尊嚴之存在，自主為此項存在之基石；自主、自治或自決等觀念，相對於被支配、控制與以「個人為目的」之原則相互呼應，建構個人尊嚴之支柱。因各人均係自主之個體，不受他人之干涉，是故個人僅就自身之事務擁有自主之權利<sup>156</sup>。

我國肯認隱私權為憲法保障之權利，自早期將隱私權視為一項個別之基本權利，演進至含括諸多自由權之引導性觀念，復自人性尊嚴加以引申，個人擁有參與公共決策之權利及決定自身事務之自由，後者即為隱私權之意涵。

自前述目的之衍生，隱私權應為以諸多自由權利之上位觀念態樣存在，基本上隱私權應為解釋及適用各項自由權利之指導原則，非單一之權利。另，憲法上明定之自由權利非無窮盡個人事務之範疇，故此隱私權之概念復具有補充之具體化權利之性質。因之，大法官第585號解釋，自憲法第22條尋求隱私權之保護，然自大法官歷次解釋文之見解加以綜合，其有意藉各項自由權利保障之內容及界限，建構成為一個貫通各項自由權利之隱私界限。

---

<sup>155</sup> 陳清秀，「憲法上人性尊嚴」，現代國家與憲法第94頁，1997年。

<sup>156</sup> 詹文凱，前揭註76，第190頁以下。

釐清隱私權之定義後，其下位觀念「個人資訊權」之意義亦隱然浮現，與隱私權可界定為對隱私之控制權一般，個人資訊權亦為對個人資訊之控制權；主體為個人，客體為個人資訊，機轉為控制，亦為對個人資訊之掌握及自主，個人可以決定於何時、何地、何種情況下，何人可以知悉或參與其個人資料之介入。

## 第二節 資訊公開法與行政程序法之關係

### 第一項 資訊公開與文書閱覽制度

「行政程序法」於先期立法研擬之過程中，並未將資訊公開之原則規定納入，僅為單純針對當事人卷宗閱覽之權利加以規範<sup>157</sup>；探討立法者此一目的之用意，可推知為有意將資訊公開與「行政程序法」分立，另以專法規範<sup>158</sup>，惟草案送入立法院後，受資訊公開意識之影響，最終仍將關鍵之第44、第45條〈現已刪除〉納入。以美國之法制觀之，資訊公開制度係涵攝於其行政程序法中，卻又無如德國行政程序法中卷宗閱覽權之規定，德國早期除環境行政之領域外，一般資訊公開制度則付之闕如<sup>159</sup>。

相對於德國法學界通說之見解，劃分政府資訊公開與卷宗閱覽權分屬兩種不同之制度，我國部分學者之見解認為卷宗閱覽權與資訊公開請求

<sup>157</sup> 五南法律小組，「行政程序法立法資料彙編」，第82-96頁，五南圖書公司出版，1999年，臺北市。

<sup>158</sup> 法治斌，「資訊公開與司法審查」第11頁，正典文化出版公司出版，2003年，臺北市。

<sup>159</sup> 湯德宗，「行政程序法」，翁岳生編，行政法下冊，第817-818頁，元照出版公司出版，2006年三版，臺北市。

權，無論為直接或間接，其間存有一種同中有異之競合，其於實務中應如何整合？有待更近一步之研究與努力<sup>160</sup>。

申言之，資訊公開制度係植基於憲法中之「知情權」，藉所取得之資訊，方可適切地參與行政，夫行政程序中之文書閱覽係為導因對國家權力之防禦權思維切入，為保護大眾權利免受國家權力侵害而衍生，就形式言，「資訊公開」與「卷宗閱覽」存有左列三項差異<sup>161</sup>：

## 壹、權利主體不同

政府資訊公開第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之」依該條之立法意旨觀之，資訊公開之方式分為「主動公開」與「被動公開」；國民申請公開行政資訊既無須續明理由，亦不必以維護自身之權益為必要。惟「卷宗閱覽請求權」，依行政程序法第46條之規定，僅限於行政程序中之「當事人」或「利害關係人」，且閱覽之範圍以為主張或維護其法律上利益有必要者為限。

<sup>160</sup> 林明昕，資訊公開 V.S 秘密保護—論「政府資訊公開法制」之建立，法政學報第16期第34-36頁，2003年。

<sup>161</sup> 湯德宗，「論行政程序法的立法目的」，收於氏著行政程序法論—論正當行政程序，第57-58頁，元照出版公司出版，2005年二版，臺北市。

## 貳、權利存續期間不同權利存續期間不同

人民請求資訊公開並無消滅時效之限制，反之，卷宗閱覽請求權則存有時效之限制，未有行政程序，諸如：行政程序尚未啟動，或行政程序業經終結時，卷宗閱覽權即無存續問題。

## 參、個案性有無不同

資訊公開惟任何人於任何時間均得請求任一行政機關之資訊，非以事件或爭議存在為必要；卷宗閱覽權為僅限於行政程序中之事件當事人或利害關係人方擁有其權利，未有行政程序或行政爭訟程序之進行，即無從擁有卷宗閱覽之權利。

夫資訊公開與卷宗閱覽有別，然兩者非無競合之可能，於行政程序〈含行政爭訟〉之過程中，人民依法申請閱覽之卷宗倘同時屬於政府資訊公開法所定義之政府資訊時，依請求權競合之原理，於資訊公開與卷宗閱覽兩權產生競合時，應同意權利人擇一行使。

又，資訊公開請求權並無時效之限制，各種程序過程中之事件當事人或利害關係人理論上擁有卷宗閱覽權時，是否亦具有資訊公開請求權？此衝突應如何處理？於實務中為一困擾之問題，自立法體例觀之，「資訊公開法」之限制較「行政程序法」之卷宗閱覽權為少；部分學者之見解，為

避免訴訟當事人濫用資訊公開權，增加被告機關〈行政機關〉之負擔，且為貫徹立法意旨避免卷宗閱覽形同具文，應依特別法優於普通法之原則，於前述之情形時，卷宗閱覽請求權應優先於資訊公開請求權之適用<sup>162</sup>。易言之，一般大眾不得依政「府資訊公開法」，請求提供尚屬於行政程序法中第46條第1項之資料或卷宗<sup>163</sup>。

#### 肆、各項資訊公開法令之「資訊公開請求權」之關係

政府資訊公開之目的，綜合各家學者之見解，可歸納出三項目的：一、人民知情權之確保；二、增進大眾對公共事務之瞭解，落實民主之參與；三、資訊之流通與共享。我國多數學者之見解，均認為知情權具有社會權之性質，不可超越立法者之決定，直接請求依據憲法為給付<sup>164</sup>。

於肯認政府公開請求權之基礎上，有別於自由權係人民立足於「消極地位」期待免於國家干涉之權利，自主動之角色言之，人民更應立足於「積極地位」擁有向國家請求之權利，準此，政府資訊公開請求權具有「受益權」<sup>165</sup>。

古典之學說將受益權劃分為「經濟之受益權」〈工作權、生存權、社會福利權〉、「行政受益權」〈請願權、訴願權〉、「司法受益權」〈訴訟權〉與

<sup>162</sup> 湯德宗，「論資訊公開與卷宗閱覽—行政法院相關判決評釋」，收於行政管制與行政爭訟學術研討會論文集，第156頁，中央研究院法律研究所籌備處主辦，2005年11月19日。

<sup>163</sup> 法務部93年8月20日法律字第0930033741號函。

<sup>164</sup> 陳愛娥，「政府資訊公開法制的憲法基礎」，月旦法學雜誌第62期，第24-34頁，2005年。

<sup>165</sup> 湯德宗，前揭註45，第7頁。

「教育受益權」；晚近之學說將受益權之性質區分為「物質受益」、「程序受益」與「資訊受益」<sup>166</sup>。

倘以憲法理論言之，受益權為基本權之一種，然並非「主觀權利」，僅為「客觀規範」。理論上，受益權非無一概不可為「主觀權利」<sup>167</sup>，部分學者見解：「受益權功能又稱給付請求權功能，基本權倘具有此項功能，基本權主體之人民即得直接根據基本權規定，請求國家提供特定經濟與社會給付。」<sup>168</sup>，無論資訊公開請求權歸屬於防禦權抑或受益權，我國現行已制定「政府資訊公開法」規範政府資訊公開基本程序之準據法。

我國於現行之法制體系已擁有多種資訊公開法令，且無請求時效之限制，故學理上個別法律即有相互競合之可能，其中又以「資訊公開法」與「檔案法」為最。

「資訊公開法」與「檔案法」之競合適用，大多數國家皆以法律明定，諸如：美國聯邦政府規定原由各行政機關制作，其後移交於「國家檔案暨記錄管理局」<sup>169</sup>永久典藏之檔案文件，大眾可依據「資訊自由法」之規定聲請閱覽；加拿大則將「加拿大國家檔案局」所保存之檔案排除於其「資訊

<sup>166</sup> 劉慶瑞，劉憶如，「中華民國憲法要義」，第 86-95 頁，華泰文化經銷，1999 年二版，臺北市。

<sup>167</sup> 李建良，基本權利之構成及其思考層次，收於氏著「憲法理論與實踐〈一〉」，第 63-68 頁，新學林文化出版，2003 年二版，臺北市。

<sup>168</sup> 許宗力，基本權的功能與司法審查，收於氏著「憲法與法治國行政」第 159 頁，元照出版公司出版，2007 年二版，臺北市。

<sup>169</sup> 英文名為 National Archives and Record Administration，簡稱 NARA，1943 年由美國國會立法成立，任務為集中保管與維護聯邦政府之檔案。瀏覽網站：<http://www.archives.gov/about/history/>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 28 日。

接近法」〈Access to Information Act〉之適用；英國則規定「資訊自由法」與「檔案法」產生競合時，優先適用「資訊自由法」之規定。由前例可知，歐美各國於資訊公開制度中，政府資訊與檔案間之規定出現競合時，各國立法例均以「資訊公開法」為優先適用之標的。

我國制定檔案法之意旨，依檔案法第1條：「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。」由其條文之文義可得知我國檔案法為促進檔案之開放與應用，故檔案應以「公開」為原則，限制為例外〈檔案法第17條參照〉，學者試自比較法之角度切入，觀察比較先進國家之資訊公開之法制制度後，提出「資訊公開法」應定位為政府資訊公開基本法之見解，除制定於「政府資訊公開法」後之法律明文排除特定條文之適用者外，政府資訊應依「政府資訊公開法」予以公開<sup>170</sup>，或適用有利於資訊公開之法規。

我國學者對現存之資訊公開制度，多數見解均認為檔案法第3章，第17至22條為規範政府檔案開法與政府資訊公開法之有關規定，應屬於特別法與普通法之關係，故此，檔案法具有先行適用之效力，申言之，政府資訊之公開必須為檔案法所未規範之事項，方具適用「政府資訊公開法」之空間。

---

<sup>170</sup> 湯德宗，前揭註90，第156頁。

檔案法是否存有行政程序法第 46 條第 1 項之規定適用，則存疑義；以美國「資訊自由法」為例，資訊為對大眾公開，即便基於法益衡平有免除公開之例外，亦僅為針對資訊公開是否會使公眾或個人之利益遭遇損害加以判斷，有關當事人之適格與否，無論其是否為事件之當事人或利害關係人則均非其考慮之核心，準此論之，不能以行政程序法第 46 條第 1 項之規定作為資訊公開之另項限制，成為拒絕資訊公開與檔案應用之理由。

## 第二項 資訊公開與隱私權保護

自二十世紀中葉以降，第三波革命<sup>171</sup>—電腦資訊科技之快速發展與大量應用，使人類之生活樣態產生巨大之改變，亦使傳統之社會結構出現質變；資訊科技因具備大量儲存資料及快速處理之特性，加之技術日新月異，應用領域日益擴大，使個人、企業、學術，對資訊之蒐集、儲存、使用、公開之機會為之增加。個人於資訊社會之發展歷程中，隨時有被控制甚或被「攤於陽光下」之顧慮與風險，使當事人或關係人之人格、財產或其他利益形成嚴重侵害之情況。

依學者之見解，資訊科技對個人隱私之利益侵害樣態可分為四類：〈一〉為意圖為自己或他人不法之利益，以非法之手段，取得或使用電腦所儲存

---

<sup>171</sup> 1960 年代以後，資訊科技大量被應用於人類日常之生活，對人類之生活方式與社會結構產生巨大衝擊及改變；美國學者艾文、托幅勒於其著作「第三波」中將此一趨勢與農業、工業革命並稱，名之為第三波革命〈Third Revolution〉。



關於他人隱私之資料，所生不利益之危險性；〈二〉為故意竄改便腦所儲存之他人之資料，並因操縱該電腦以達損害他人隱私利益之目的，即以取得目的之使用，所導致之加害危險性；〈三〉為非法破壞儲存他人隱私資料之軟體者，即使他人對隱私權之關係人產生誤解之危險性者；〈四〉為故意或過失輸入有關他人之不正確之隱私資料，並因該資料之使用或流通以致其產生損害，即因生加害之危險者<sup>172</sup>。此即隱私權必須予以高度之尊重，並以特別立法加以保護之理由。

夫，自法律之領域論之，吾人最為關注之議題，為個人資訊保護之問題，個人資訊是否應予保護？答案如為肯定者，法律應如何應對？倘他人不法侵害第三者個人資料時，於法律上應負擔何種責任？然此問題非資訊科技面世之後，方產生之爭議，僅因資訊科技之應用，促使此類爭議出現頻仍，其侵害程度更為廣泛、嚴重<sup>173</sup>；為因應此一嶄新之局面，於個人隱私權保護之名義以管理自我資訊功能之法理論述，漸次出現、充實；新理論體系所肯認新權利之法秩序，亦逐步建立、形成，惟除法律體系之完備外，尚須搭配對資訊科技之有效管理，以達相輔相成。

<sup>172</sup> 許正宗，從公法學觀點探討有關美國「知之權力」與隱私權之保護，第 123 頁，國立中興大學法研所碩士論文，1984 年。

<sup>173</sup> 朱柏松，「個人資料保護之研究〈上〉—近代隱私權概念之形成及發展」，法學叢刊第 75 頁，第 29 卷第 2 期，1984 年。

### 第三節 隱私權保護之變遷與深化

#### 第一項 隱私權法律概念之形成

自1960年代後期，於美國主張參與與民主主義，對相關國政資訊之「知情權」之保障逐漸發展，同時亦表現資訊社會之進展，肯認資訊新價值地權利觀念之趨勢；個人隱私權保護之範疇中，美國法例無論於立法或關於隱私權之法體系理論建立，迭有貢獻。

對個人資訊予以系統化之處理，以美國為肇始；美國最初出現相關隱私保護關係體系之法律，為對企業信用調查報告規範為目的之「公正信用調查報告法」〈The Fair Credit Reporting Act〉<sup>174</sup>，成為資訊隱私保護之相關法典之範本；本法對信用調查機構課予將蒐集、保管、利用之個人資訊以合理方式加以規範之時，給予該當事人本人對有關自身之資訊有接近、取得、利用等權利之責任，且履行對資訊內容有異議、申辯之權利。

1973年，聯邦國會制定「犯罪控制法」〈The Crime Control Act〉<sup>175</sup>，肯認個人對其犯罪記錄之閱覽權與更正權；復於1974年制定「家庭教育之諸權利與隱私權法」〈The Family Educational Rights and Privacy Act〉<sup>176</sup>，該法案又被稱為「巴克雷法案」〈Backly Act〉；本法係規範對

<sup>174</sup> Public Law.91-508, 15U.S.C. §1681 (1970年)。

<sup>175</sup> 42 U.S.C. §3771 (1973)

<sup>176</sup> Public Law. 93-568, 20 U.S.C. §12352g (Supp. Feb.1975)。

接受聯邦政府補助金之學生自身或其父母給予有關自己之子女或本人成績單之閱覽權或請求更正之權利。同時，亦規定承認將一定資訊對第三者公開之權利，規範相關資訊之流通。

「公正信用調查報告法」中所謂之信用調查，涉及廣泛之活動範圍，謀求有關特殊私人行為活動之網路上資訊隱私〈Informational Privacy〉之保護；政府各部門，實際上為信用調查，處理大量之個人資料，為調和個人利益與國家利益之衡平，因之隱私權之保護於公領域中，亦有執行之必要。

隱私權之保護，通過美國海外活動及政府資訊小組委員會、參議院憲法小組委員會、參議院隱私及資訊系統小組委員會與有關政府機構之努力，對執行個人資料處理，加入一定之規範，於1974年制定承認個人對政府機構所擁有之個人資料之接近、利用之權利，修正及更正之請求權，同時保障個人之隱私免於聯邦資訊中之濫用、不當使用之「隱私權法」〈Privacy Act〉<sup>177</sup>。

於保障相關個人對資訊取得、接近之權利及其他權益中，其原則與「資訊自由法」基本均相同；事實上，其有關保障規範，係其於美國法典中聯邦行政程序章中，有關「資訊自由法」之第552條第一項而制定。第552條為有關官方〈政府〉資訊問題，該條第一項為有關個人記錄、資訊

<sup>177</sup> Public Law. 93-579: 88 Stat. 1896 (1974), 5 U.S.C. §552a。

者之規範；資訊自由法將行政部門之資訊為一般之處理，保障社會大眾對聯邦行政機構資訊之接近、取得之權利，導入政府資訊公開之原則。

隱私權法，為對行政部門之資訊資料中，被各別蒐集並被保管、運用之個人資訊資料，予以處理；使該資訊資料之當事人，給予特別之接近，取得之權利，並擁有修正、更改之請求權時，亦尋求個人資訊體系之「公正運用」。因之，於探討隱私權法之基本原則、結構、目的之此刻，吾人可自「資訊自由法」之立法過程、基本之精神、條文之內容、揭櫫之目標中，與隱私權法之關連中，掌握其關鍵。

「資訊自由法」〈Freedom of Information Act〉及「公開會議法」〈Government in the Sunshine Act〉共同建構聯邦行政程序法之重要部分，為建立「公共資訊制度」之基石，於美國行政法之體系中，確立其前述法律之地位，形成新法律秩序。

「隱私權法」之重點為：〈一〉原則禁止個人資訊記錄之公開；〈二〉個人資訊記錄之公開應作成記錄；〈三〉利害關係之個人對保存行政機構之權利；〈四〉行政機構對資訊保存之義務；〈五〉民事賠償責任與刑事制裁之法律規定。

## 第二項 近代隱私權之意義

自由為近代立憲國家之憲法所揭示最重要之基本權利之一，自其範圍論之，可涵括精神自由與經濟自由；自法國憲法大儒孟德斯鳩確立三權分立之憲法理論以降，於闡明自由權時，自自由權之實質關係著眼，將自由明確地區分為「憲法關係之自由權」與「市民關係之自由權」，前者，指排除國家公權力之行使，對個人私生活領域侵害之消極自由權，其僅得依憲法及貫徹憲法權利之確保之法律體系者主張其權利；後者，本諸實定法、習慣，約定，得排除因國家以外之其他團體或個人之侵害之消極自由權，惟須基於一般法律規定即得主張其權利<sup>178</sup>。

夫，基於前述基本權利觀念之轉變，自由權受到相當程度之影響，原有消極自由權之理念，亦導入積極之「社會國」思想，兼具有憲法關係與市民關係之自由權，逐漸形成且日益加強，故此，不僅加重國家於維護人民諸多自由權之負荷，同時亦便利人民對自身權益之主張。

原本歸屬「市民關係之自由權」領域之隱私權，自1890年華倫與柏南迪斯二位學者共同發表「隱私權」<sup>179</sup>一文之後，方確立其法理論之地位，然基於基本權利理論之變遷與茁壯，「隱私權」其屬於兼具「憲

<sup>178</sup> 朱柏松，前揭註 101，第 78 頁。

<sup>179</sup> Samuel D. Warren & Louis D. Brandeis, "The Right to Privacy", Harvard Law Review, Vol.4, Dec.15, 1890 年。

法關係」之基本權利，及「市民關係」之法律上權利之內涵，當毋庸置疑。

1890年以降，學者自憲法理論、自然法理論、普通法理論、或財產權理論、默示契約論、妨害名譽及其他法理之基礎，甚或以致定法確立隱私權之保護之理論等各種理論基礎，探討隱私權之依據與本質。但事實上，於各國憲法及各實證法規規定之基礎上，隱私權之保護既已得到肯認、容許，則憲法中，人民之秘密通訊自由皆為各國憲法所許可者，即係確保內部信息往來之隱私權。

自表見自由中論述，美國加州最高法院於Melvin V Reid<sup>180</sup>一案中宣示：「追求及獲取幸福之權利，依照州憲法，對所有人加以保障。此權利本質上，包含不受他人對自由、財產及名譽作不當攻擊而生活之權利。其過正當生活之任何人均擁有人格、社會地位、名譽不受不必要干涉，攻擊之自由，而追求幸福之權利。『隱私權』為州憲法所保障之自然權利之一，任何權力均無將其變更、廢止之權限。」；又，於Pavesich V. New England Life Insurance Co<sup>181</sup>案中，法院之見解：「隱私權依國家法之原則所承認之權利，同時亦為聯邦法以及州憲法所許，本於未經正當程序任何人不得剝奪他人自由之規定，所應予保障之淵源於自然法之

<sup>180</sup> Melvin V. Reid, 112 Cal.App.285, 297, P.91 (1931)。

<sup>181</sup> Pavesich V. New England Life Insurance Co. 122 Ga, 190, 50 S.E.68 (1905)。

權利。」，前述二案法院所為之判決均肯認隱私權為直接由憲法加以保障基本權利，不受一般之侵害。

另，又如Olmstead V. United States<sup>182</sup>與Griswold V. Connecticut<sup>183</sup>兩案中，聯邦最高法院，即通過聯邦憲法第4條或14條修正案或其他條文之解釋中，合理地推論人民擁有保持個人隱私之權利。

美國人民享有之隱私權，屬於聯邦憲法第1、3、4、5、14等各條修正案之「關聯性權利」〈Associational Rights〉；即對美國憲法第9修正案：「於憲法中被列舉之某項權利，不得被解釋為否認或輕視人民所享有之其他權利。」之「半隱晦之權利」依據民主憲政保障人權之精神及原則，就個別案件經由司法解釋肯認該隱私權之存在<sup>184</sup>，即認隱私權為不得因國家之公權力之行使加以侵害，通過對憲法之其他條文之解釋加以保護之基本權利。

於實證法中，自1890年以來，「隱私權」此一嶄新權利之概念，呈現雙線發展之趨勢，其一承認該權利為一新之人格權，且加以保護；其次，為因應時代之變遷，配合資訊科技帶來之衝擊，著手制定兼具保

<sup>182</sup> Olmstead V. United States, 277, U.S.438 (1928)。

<sup>183</sup> Griswold V. Connecticut, 381 U.S.479 (1965)

<sup>184</sup> 荊知仁，「論『自由人權』與『民主憲政』」，憲政論衡，第121頁，台灣商務印書館，1990年二版，臺北市。

護隱私權之個人資訊保護法或本於原有隱私權之法理，以擴張解釋之方式予以適用，使隱私權之界限益形擴展<sup>185</sup>。

為迎合時代之潮流，隱私權之概念亦隨之不斷地演變，於各國實體法中規定前述之權利得為權利之客體，於民法、刑法、或行政法中有關隱私利益保護之規定屢見不鮮；隱私權之肯認，除為對個人之人權、人格之尊重，且亦為貫徹現代民主憲政中之一環，更為確保社會安寧、維護國家安全、富強之不可或缺之要素。

故此，儘管涉及隱私權之侵害，於現實中僅為相關個人之人格問題，然，於實務中，前述之問題卻與國民基本權利有否被尊重，民主憲政是否得以貫徹存有極密切之關聯。

綜前所述，依學者之見解，倘以近代之權利理論論之，隱私權應包括下列三種涵義：

## 壹、基於寧靜生活之必要，要求不受任何侵擾之隱私利益

範圍廣泛，指由第三者所加之任何積極或消極之加害行為，且揭發或隱匿相關他人之隱私利益均屬之。依「隱私權論」之先驅—華倫與柏南迪斯〈Warren & Brandeis〉之見解，該權利為「神聖不可侵犯之人格權」，意謂：「對於其與社會非適法相關之事項，不得任意洩漏於一般

---

<sup>185</sup> 朱柏松，前揭註 101，第 76 頁。



公眾之權利」；美國另一學者區分侵害隱私權之態樣存有四種：一、干擾被害人之生活安寧或私密；二、公開揭發使被害人感到困窘之私務；三、發佈資訊使公眾對被害人產生誤解之情況；四、基於被告自身之利益冒用被害人之姓名或肖像者<sup>186</sup>。美國法院之判決引用最多之原則為「隱私權者，個人人格上之利益，不受不法冒用或侵害，其與公眾非適法相關之私務，不得任意予以公開發佈，而其私人之活動，不得以可能造成一般民眾精神痛苦或絕侮辱之方式非法侵擾之權利也」<sup>187</sup>。

**貳、本於憲法相關秘密通訊之自由極其他依此規定，由法**

### **律予以保護之隱私利益**

凡以書信、電話、電報等方式向第三者傳遞秘密，為他人所拆閱、竊聽、隱匿或留中不發者等刺探或侵害之意圖，均屬於對他人隱私之侵害；人與人間，常有通訊之必要，私人生活中之隱密情事，有不容洩漏於外人者，故通訊秘密之自由有保護之必要矣<sup>188</sup>。

<sup>186</sup> William L. Prosser, Privacy, 48 California Law Review 383 (1960); Prosser, Law of Torts, 第 807—814 頁 (1971)。

<sup>187</sup> 楊敦和，「隱私權在美國之起源與發展」，輔仁法學第 2 期第 77 頁，1982 年。

<sup>188</sup> 林紀東，「中華民國憲法竹條釋義」〈第一冊〉，第 176 頁，三民書局，1998 年四版，臺北市。

參、鑒於近代資訊科技之發展與廣泛利用，為合理、有效

### 控制相關自身資訊之隱私利益

由於資訊科技迅速發展，電腦廣泛地被應用於各個領域，改變整個人類之生活模式，亦全面影響社會之結構；資訊科技之應用固可提振國家行政機構、企業或個人處理事務產生極大之便利性與效率，因電腦具有大量儲存資料及處理快速之特性，對個人生活之安定與寧靜，產生嚴重且深刻之危機與損害<sup>189</sup>。

以性質論之，因電腦或其他自動化資訊處理系統，所肇致個人資訊隱私利益之威脅，使個人人格財產或其他利益受損害之情況或基於憲法所保障之基本權利言之，國家行政機構本於公權力之行使，於執行自動化資訊處理之過程中，造成侵害之情事，皆與前述二者之情況無異。

此類隱私利益之侵害方式，係屬資訊處理過程中，因之科技管理之運用或疏失，致使個人隱私利益未受妥善保護，造成損害之情事，與前述二種之侵害方式有不同之處外，於其他領域中，並無多大差異。

---

<sup>189</sup> 許正宗，從公法學觀點探討美國「知之權利」與隱私權之保護，第 123 頁，國立中興大學法研所碩士論文，1984 年。

自比較法學之觀點論析，第一、二類之相關隱私利益之侵害，各國或自憲法、相關其他法律之規範；或依法院之判例予以肯認，隱私利益可為憲法或其他法律中所得予以確保之標的。

隱私利益，於生命、身體、健康、貞操、名譽、財產、信用、像像、姓名等均為存在之可能。自事實面論之，所謂隱私利益實為集合各種權利之隱密部分而形成，有學者謂為「綜和性之人格權」<sup>190</sup>。

第三類隱私利益，除加害方式與前述二者相異外二者相異外，其餘上無差異，僅因電腦或自動化資訊處理為其加害之載體，因之倘自被害者立場言之，若可對自身之資訊予以合理、有效之控制，當可防範隱私權被侵害之情事產生，故有學者自積極立場，認為基本權利之改變，權利之性質已自消極自由權，演變為極之社會權之性格，因應時代之需求，應肯認其具備積極之社會權性質，排除前述第一、二類之狹隘、消極之隱私權理論之適用。

故，近代隱私權之意義，係指個人將各種相關之自身之資訊，於何時、如何，何種程度之範圍內，向他人為傳達，應由自己主張決定之權利，或免除資訊被不當公開之自由，或自身得對於相關己身資訊有效加以控制之權利。

---

<sup>190</sup> 司法院釋字第 399 號解釋，1996 年 3 月 22 日公布，瀏覽網站：司法院大法官會議網站，[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=399](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=399)，最後瀏覽日：2010 年 4 月 28 日。

基於基本權利日益擴展之趨勢，與個人於實體法中權益應受絕對之尊重，第二類、三類之隱私利益，本與第一類隱私利益相同，對個人人格之完整性存有不可分割之關係，應同時為隱私權之重要部分，實務中，隱私權之意義，應兼顧前述三種隱私利益，隱私權方能充分發揮其現代積極社會權性格，不致於現代資訊社會中產生偏差之現象；始可妥善保障大眾個人之權益。

### 第三項 隱私權法之原則與實現

人類出生後即具有不可侵犯之人格，此為現代化國家民主憲政前提之基本原理；此項價值不僅要求國家，亦於企業、大眾傳播、所有之個人均一體適用且給予最大之尊重及確保。

作為人格權、社會權一部分之個人隱私復為人格權、社會權之實質表現，隱私權是否受到尊重且實質存在，及人格權、社會權是否確保二者間有絕對之相關性；故，隱私權為民主憲政中為維持「人性尊嚴」基礎中所必要具備之個人領域，亦謂之為憲法中最基本之要求。

美國自1890年兩位學者共同發表「隱私權」〈The Right to Privacy〉<sup>191</sup>之論文，於美國法之領域中，對隱私權保護之研究無論於立法或相關隱私權法理論之建立，各國隱私權之立法接受其影響至

<sup>191</sup> Warren & Brandeis，前揭註107。

鉅；至1974年美國終於完成制定「隱私權法」之工作。本法並非將侵權行為法中之隱私權<sup>192</sup>完成成文法制化，僅為將聯邦政府擁有之個人資訊資料庫作一規範，將「公平資訊應用法」〈Code of Fair Information Practice〉之五原則<sup>193</sup>，於法典中加以落實與踐行。

前述之原則亦成為「隱私權法」中保障之標的，於實質效果中，加上法律評價之基準，其涵義為聯邦政府不僅於侵權行為法中應負擔責任，自憲法基本權利保障之角度論之，隱私權之保障不僅為維護個人權益，更為實現民主政治、民主主義之理念付出更多之努力。

現行美國之「資訊自由法」，於1974年進行立法之審議時，參眾兩院所提出之草案歧異甚大，惟是時國會面臨強大之壓力，要求於僅剩五週之會期限內完成立法，故僅由兩院之資訊自由法委員會召集人行協調<sup>194</sup>，提出妥協案為該法之立法藍本。故此，本法因立法期程倉促、使「資訊自由法」之法理體系呈現雜亂、鬆散，邏輯前後矛盾，無法體現國會之立法意旨，且對新興科技術語無法給予法律明確之定

---

<sup>192</sup> 楊敦和，前揭註 115，第 77 頁。

<sup>193</sup> U.S. Dep't. of Health, Education and Welfare, Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems, Records, computers, and the Rights of Citizens viii (1973). 瀏覽網站：[http://epic.org/privacy/consumer/code\\_fair\\_info.html](http://epic.org/privacy/consumer/code_fair_info.html)，最後瀏覽日：2010 年 4 月 28 日。

<sup>194</sup> 依美國憲政慣例，一項立法案若無法取得多數之同意且形成僵局時，由參眾兩院之議長召集相關委員會主席，協商出兩院皆能接受之妥協方案，送交兩院，使之通過成為法律。

義，致該法之解釋及適用之困難；為使此法可有效地適用，僅得委由行政裁量加以解決<sup>195</sup>。

是故，欲完整自實務中瞭解美國人民對自身隱私可享受何種之權利及如何主張？該國「資訊自由法」法條文語意模糊，無法僅就條文規範加以理解，必須以聯邦行政管理暨預算局〈Office of Management and Budget〉出版之行政指導綱要<sup>196</sup>予以輔助，且需參照各行政部門所公布之個人隱私權事件處理規則，並斟酌個案實際處理狀況，方可窺見其法律體系之堂奧。

美國為隱私權之理論發祥國，其揭櫫之理論影響各國至深，故本文所探討之隱私權原則，多以美國之「資訊自由法」為範本，對其中揭示之原則加以闡釋：

## 壹、不可隱晦之原則

蒐集、持有個人之資訊、記錄之儲存系統，必須公開，不可隱晦<sup>197</sup>之原則；行政部門對個人資訊進行蒐集，秘密予以運用，極易形成各種弊端，因之於「資訊自由法」<sup>198</sup>第〈e〉條第〈4〉項規範行政部門每

<sup>195</sup> R.F. Bouchard & J.D. Franklin, Guidebook to the Freedom of Information and Privacy Act, 1980, Clark Boardman Co. Ltd., Guidebook, 1982 Supplement。

<sup>196</sup> Responsibility for the Maintenance of Records about Individuals by Federal Agencies 40., Fed. Reg. 28948, July. 1 1975; Transmittal Memorandum No.1. 40. Fed. Reg. 45877, Oct.3. 1975。

<sup>197</sup> 翁岳生，資訊引起法律之問題，1983年司法院11月動員月會演講，刊於司法週刊第183期。

<sup>198</sup> 5 U.S.C. §552a (e) (4)。

年應於聯邦公報〈Federal Statements〉中公告相關資訊、記錄之儲存與特性；公告中必須登載後列事項：

一、資訊記錄系統之名稱及建置地點。

二、儲存資訊所涵蓋之個人類別。

三、儲存資訊記錄之種類。

四、資訊記錄之例行性使用；含使用者之類別與使用之目的。

五、行政部門為資訊之儲存、取得、管制、保護及處理等事項採取之政策與作為。

六、該行政部門負責其資訊記錄系統負責人之職稱與辦公地址。

七、相關部門之行政程序，以便該當事人提出聲請，或被通知相關事項時使用。

八、利害關係人可獲知應如何提出聲請或被告知應如何取得此類資訊記錄，及其對內容提起異議之程序。

九、資訊記錄系統中，資訊記錄來源之種類。

此外，因資訊記錄對外公開無需取得資訊利害關係人之同意<sup>199</sup>，甚或於其他聯邦機關傳佈亦無需取得利害關係人之同意，是故，就資訊利害關係人立場言之，對其權益影響至鉅；因之，行政部門

<sup>199</sup> 前揭註 126，§ 552a，〈b〉〈3〉。

依前項規定於公報中，尚需該資料被使用、傳佈之前 30 於聯邦公報中公布於該資訊記錄中之某一項資訊將被例行性使用，並應給予利害關係人擁有陳述意見之權利與機會，或向行政部門提出異議之權利<sup>200</sup>。

任一相關之個人資訊，因法律強制程序而成為公共資訊記錄〈Public Records〉，且對社會大眾均得公開時，相關機構亦應盡力通知該資訊記錄之當事人<sup>201</sup>，此為「資訊自由法」第〈e〉第〈3〉項所列各事項通知義務外，行政部門之另一告知義務。

倘將隱私權僅定義為「不被知之權利」，所謂「政府資訊公開」之思維將無從發揚，前項思維之源頭，係行政部門之行政行為自始至終必須接受民意之監督，成為人民「知的權利」之標的。

反之，為確保個人之隱私權，首要必須保障人民於行政部門資訊系統中之知情權且為之前提條件；有部分學者認為隱私權，國家之公務員被課以保密之義務，並系統中為禁止公開，倘利用、運用之程序屬秘密之情狀下，此隱私為較易被保護。然，倘系統為秘密，且利用、運用之程序亦屬隱晦不明，侵害隱私之事件勢必有被隱匿之虞；即資訊之主體，當事人被侵害之事實均無從得知時，其對隱私之戕害，由有甚之。

<sup>200</sup> 前揭註 126，§ 552a，〈e〉〈11〉。

<sup>201</sup> 前揭註 126，§ 552a，〈e〉〈8〉。



行政部門中之資訊公開，不僅為資訊主體行使權利之前提，亦有助政府實行民主制度，與此相關不僅限於個人資訊，政府部門之行政行為中亦有將其資訊公開之必要，社會大眾面對國家行政，其「知的權利」實有被保障之必要，其中之原因係公眾「知的權利」予以落實，隱私權之保障方可確實執行。

## 貳、許可明確之原則

行政機構取得個人之資訊，如何被利用當事人必須給予許可且明確之方法；易言之，行政部門擁有個人之資訊流中，倘資訊主體為相關自身之資訊，欲知曉何種資訊被行政部門收錄，維護當事人對自身資訊利用之權利，可為有效地進行風險之控管，成為資訊公開之重要課題；前述之論點並非僅於「個人隱私」保護之原則，亦即將個人可公開之部分向公眾公開，肯認大眾之知情權，確認其僅非消極之自由，亦係為知情權之參與、利用之積極權利。

美國「資訊自由法」對資訊事件之當事人就其與自身資訊得行使權利之規定，資訊主體〈事件當事人〉擁有閱覽〈to read〉、接近權〈to access〉<sup>202</sup>、更正權〈to correction〉<sup>203</sup>、或請求塗銷〈to junk〉之權利。

---

<sup>202</sup> 5U.S.C. §522a, 〈d〉〈1〉。

<sup>203</sup> 前揭註 130, 〈d〉〈2〉。

前述權利之行使倘遇聲請被駁回時，事件之當事人亦擁有聲請覆議之權利<sup>204</sup>，及請求司法審查〈民事訴訟〉之權利<sup>205</sup>；「資訊自由法」為保障「資訊四權」之原則地踐行，於該法第〈d〉條第〈1〉項中承認任何人可對其個人資訊或儲存於資訊系統中之任何與個人相關之資訊擁有閱覽、接近之權利。惟前項之請求權遭遇行政部門拒絕，倘依條文文義觀察，非存在如第〈2〉項之規定事項者，資訊之當事人自無權利可行使；若行政部門依其自身制定之規則，參酌「資訊自由法」第〈a〉條第6項賦與行政審查規定，允許事件之當事人有該法第〈d〉條第〈2〉項之覆議權，應為可行保障途徑之一。

另，依「資訊自由法」第〈g〉條第〈B〉款之條文：「任何行政機關，依該法第〈d〉條第〈1〉項提出申訴時，該當事人得向聯邦地方法院對該行政機關提起民事訴訟。」，以尋求司法審查之救濟。

### 參、資訊限制目的使用原則

「資訊限制目的使用原則」為「許可明確原則」之延伸，此一原則之核心問題為涉及自身資訊記錄利用方式之支配與控管等範疇；個人基於特定之目的〈諸如：體格檢查、醫療記錄、職業類別或保險等狀況〉，將自身之資訊記錄提供予政府機關或其他之團體，若當事人無控管自身資訊之

<sup>204</sup> 前揭註 130，〈d〉、〈3〉；〈f〉、〈4〉。

<sup>205</sup> 前揭註 130，〈d〉〈3〉、〈4〉；〈g〉〈2〉〈A〉。

支配權，勢必委之於行政機關之恣意、任意予以使用；且將之蒐集、儲存之資訊轉用於其他任一之目的中，果真如此，此種行為之侵犯個人隱私可謂嚴重矣。

「資訊自由法」第〈b〉條條文：「除非經由與該項資訊記錄相關之個人，提出一項書面申請，或事先以書面予以同意，任何行政機關，均不得向任何第三者或其他行政機關，公開任何一項資訊記錄系統之資訊記錄」，前開之規定為規範行政機關倘未事先經資訊主體之書面同意時，即不得將相關之資訊記錄向第三方為公開，防範因不同目的，將其所蒐集之個人資訊記錄予以隨意交換或集中控管等。

依「資訊自由法」之相關規定，個人之隱私應予廣泛之保障，然，倘過度地執著於其所規定之原則，有時對行政機關之機能會產生干擾，可能使其原有之機能無法充分發揮；為避免此種扞格，該法另定例外

〈exception〉及豁免〈exemption〉條款，排除隱私保護之適用，以方便行政機關之運作。

例外條款，係指「資訊自由法」第〈b〉條中所臚列之十一種例外條款<sup>206</sup>，行政機關得於前項條款中之任一狀態下，於未獲得資訊主體〈當事人〉之書面同意，可排除隱私保障原則之適用，將相關資訊予以公開，相關個人

---

<sup>206</sup> 5U.S.C. § 552a, 〈b〉〈1〉～〈11〉。

隱私資訊記錄再利用、傳送之特別許可，其公開之限制，該法並未予明確之規定，僅為合於本條款之規定，即予公開。

豁免條款可分為一般豁免〈General Exemption〉<sup>207</sup>及特別豁免〈Specific Exemption〉<sup>208</sup>，於法律規定之各該條款下，免除該法之全部或一部之適用。

於實務中，豁免條款中所列舉之資訊記錄，包含各種相關聯邦行政機關、行政、軍政人事資料，或國防、外交政策，或相關執法目的、犯罪、處罰、偵查、逮捕、起訴之資訊，就其性質論，與隱私權保障之立法意旨，實為相互衝突之標的，非僅如豁免條款之排除該法第〈b〉條公開原則之適用，乃係前述事項從其本質論自始即存有排除「資訊自由法」中第〈b〉條公開原則之依據。

#### 肆、給予資訊主體更正資訊機會之原則

對個人必須給予更正相關自身資訊之機會，此項原則以資訊之接近、閱覽、獲取等權利為前提；行政機關所蒐集之個人資訊記錄，容或存有錯誤、不夠完整或誇張不實，可能並非絕對正確；錯誤或不實之資訊就當事人言之，存有雙重之不利益風險，其一、錯誤或不實之資訊自身之運作、利用，

---

<sup>207</sup> 5U.S.C. § 522a , 〈J〉。

<sup>208</sup> 5U.S.C. § 522a , 〈K〉。

產生直接不利益之結果。其二、因不正確之資訊累積導致新錯誤或因該錯誤、不實地資訊產生之間接不利益，使當事人〈資訊主體〉蒙受人格權之嚴重侵害，倘對前述之錯誤或不實資訊，資訊記錄之當事人未能提出主張聲明異議或不服，尋求更正，迅速地給予補正之機會，將使當事人無法行使妥善支配自身資訊之權利也。

是故，資訊記錄之當事人，就行政機關持有之資訊記錄，除基於公益之顧慮，應准許當事人擁有相關資訊閱覽之請求權，倘發現資訊存有錯誤或不實之情形，亦擁有向行政機關請求更正或塗銷之權利，保持資訊記錄之正確與完整<sup>209</sup>；前項機制之設計為個人隱私權之保護中至為重要，蓋資訊閱覽權及資訊更正權為個人隱私保護不可或缺之權利。

基於前述隱私權保護理論之建構，美國國會於「資訊自由法」第〈d〉條〈2〉至〈4〉項之條文，賦予資訊當事人對相關個人資訊記錄擁有請求更正之權利，且明定處理程序；肯認個人對行政機關持有自身資訊記錄擁有既存利益。同時，該法第〈d〉條第〈1〉項亦給予個人之閱覽請求權，此為隱私保護之核心，將「公正資訊運用原則」第4項原則加以實踐。

於處理程序中，常用更正之方式以本人臨櫃或郵件聲請皆可，然依行政機關制定之規則，皆要求前項聲請應以書面提出；復依「資訊自由法」第〈d〉條第〈2〉項之規定，行政機關於當事人提出聲請後，至遲應於收

<sup>209</sup> 楊崇森，「電腦與人權」，聯合報，第2版，1983年10月4日。

件後10日函覆告知已受理該項聲請，至於該聲請本身，行政機關回覆之最短期限，該法並無明文規定，僅以文字要求儘速〈Promptly〉處理，為補正此項疏漏，聯邦「行政管理暨預算局」特別發出補充文件指示各行政機關對資訊記錄更正聲請之回覆，應於收件後30日完成；請求資訊閱覽之回覆期間，應於收件後10個工作日完成<sup>210</sup>。

聯邦行政機持有之個人資訊記錄，對不正確、無相關性、不合時、或不完整之相關資訊部分，當事人可依法請求更正，然資訊記錄之正確性、相關性、合時性及完整性與否，其精確之意義及程度為何？法條卻未為規定，故前項條件之判斷基準，不得不委由各行政機關以行政裁量依個案予以認定；且一般公眾囿於時間、金錢、法律認知等因素並無法貫徹保障自身權利之目的。

## 伍、限制資訊濫用之原則

限制資訊濫用之原則，為保障個人資訊記錄之隱私權，規範其客觀制度之原則，以保障個人資訊記錄之安全性與可信賴性〈Reliability〉，被限制使用目的、用途之資訊記錄應為適法之運用；即對儲存資訊記錄之正確性，保存機關應經常地加以檢核並適時更新，防範將錯誤、過時、殘缺不全之資訊記錄被他人予以利用、流通。

<sup>210</sup> Office of Management and Budget, Supplementary Guideline, 40 Fed. Reg. at 28957, 28967, July, 9, 1975。

限制資訊濫用原則之另一目的，為防範無正當權限之人或資訊工作者接近資訊記錄、檔案或將個人資訊記錄予以任意刪改、曲解或向外透露<sup>211</sup>。

「資訊自由法」將前述之原則於法律條文中加以落實，第〈e〉條第〈5〉、〈6〉項中明定行政機關負有維持健全資訊記錄之義務，該條文第〈5〉項條文謂：「行政機關於任何個人為任何決定時，其所運用之資訊記錄，均應力求保持正確、相關、合時及完整，俾使於其作成決定時，合理保證對該當事人具有相當之公正性」<sup>212</sup>及「於傳遞任何相關個人之資訊記錄與行政機關以外之任何個人時，除非該項傳遞為依據本法第〈b〉條第〈2〉項規定所為者外，行政機關應努力保證該資訊記錄為正確、相關、完整、合時，且與該行政機關之目的相關者」，並於同條第〈10〉項規定行政機關負有採取安全措施之義務：「建立適當之管理〈Administrative〉、技術〈Technical〉、物理〈Physical〉之安全措施，保障此類資訊記錄之安全性與機密性，且應盡力防止對資訊記錄產生可預見性之威脅或危險，避免對此類資訊記錄被登載之任何個人造成相當損害、妨礙、不便或不公平之後果」<sup>213</sup>。

依據上開法條之規定，行政機關負有相當之義務，維護資訊記錄之健全、安全、保密、完整、合時及其相關性；自行政機關所應負之義務觀察，

---

<sup>211</sup> 楊崇森，前揭註 137。

<sup>212</sup> 5U.S.C. §552a, 〈e〉〈5〉。

<sup>213</sup> 前揭註，§ 552a, 〈e〉〈10〉。

其規範已不僅限於個人資訊記錄隱私之保障。由有進者，更為社會福利〈Social Welfare〉及社會安全〈Social Security〉制度之完整而著力；惟其法律條文使用之文字，用詞語意模糊，含混不清，故此，於實務之運作中，尚待相關之解釋，方能洞察其精確之意義。

美國於個人資訊記錄公開制度中，致力具體實踐社會大眾「知的權利」；關於個人之資訊記錄，於相當各該之資訊主體，對其閱覽權、接近權、請求更正權、廢棄權，聲請覆議或請求司法審查，於該法相關部分予以規定，積極保障，寄望制度之安全性與可信賴性，可以確立且形成；美國聯邦隱私權法之目的，即於發揮此項原則之精神，然鑒於該法條文自身之疏漏與偏差，此項原則之精神能否充分落實，尚待斟酌<sup>214</sup>。

前述五項原則實踐於美國隱私權法中之相關條文外，該法適用對象〈其權利主體—個人；義務主體—行政機關；權利客體—資訊記錄或資訊儲存系統〉<sup>215</sup>；行政機關於確保個人資訊記錄隱私所負之義務〈依法蒐集並管理資訊記錄之義務；蒐集資訊記錄之通知及資訊記錄保存之公告義務；資訊記錄健全維持之義務；制頒資訊記錄處理準則之義務；採取安全措施之義務〉<sup>216</sup>；行政機關處理個人資訊記錄檔案產生義務違反之民事責任<sup>217</sup>與資訊

<sup>214</sup> 許正宗，從公法學觀點探討有關美國「知的權利」與隱私權之保護，中興大學法研所碩士論文，第 140 頁，1984 年。

<sup>215</sup> 5U.S.C. 552a (a)。

<sup>216</sup> 前揭註，552a，(e)、(f)。

<sup>217</sup> 前揭註，552a，(g)。



記錄檔案處理之行政機關成員或非相關之第三者不法侵害他人法益之刑事責任<sup>218</sup>等於該法中均有相當之規定。

## 第四節 我國資訊公開法制之現況

### 第一項 我國資訊公開法制化之緣起

我國研擬資訊公開之法制化工作，早於民國71年行政院研究發展考核委員會委託學者進行研究，並於民國74年提出研究報告<sup>219</sup>，為我國之資訊公開法制奠定初步地基礎，民國80年〈1991〉行政院第四次科技會議舉行，於此次會議之結論建議中，建議政府儘早制定「資訊公開法」及「資訊保護法」<sup>220</sup>。故此，行政院研究發展考核委員會復委託由葉俊榮教授主持進行「政府資訊公開制度之研究」之專題研究，於民國85年完成並提出研究結論報告，使我國資訊公開法制化之工作項前邁進一大步。

然，欲使政府資訊公開法制化，其前提為政府行政機關之行政程序亦必須予以法制化，作為政府資訊公開之基礎。因此，民國82年〈1993〉由立法委員趙永清等領銜提案提出「行政程序法草案」經決議交付相關委員會審查；提案委員於提案之立法理由謂：「為規

<sup>218</sup> 前揭註，552a，〈i〉。

<sup>219</sup> 翁岳生，「資訊立法之研究」，行政院研究發展考核委員會委託研究，1985年。

<sup>220</sup> 許宗力、葉俊榮，「政府資訊公開制度之研究」，第20頁，行政院研究發展考核委員會委託研究，1996年。

範行政行為使其適法公正、公開，以達行政民主化之目標，進以保障人民權益增進行政效能，擴大民眾參與及提升人民對行政之信任」<sup>221</sup>，本法自立法委員提出立法草案伊始共歷經6載，終於民國88年〈199〉1月15日三讀通過，並經總統明令公布，自90年〈2001〉1月1日起施行，使我國行政之民主化邁入嶄新境界。

「行政程序法」第1條揭示：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」，由本法之立法意旨觀察，為保障人權政府之行政作為應依循公正、公開與民主程序依法行政，基於公開之原則，政府持有之資訊必須適度公開。

「行政程序法」第1章第7節節名為「資訊公開」，第44條第1項首先揭示相關行政機關資訊公開之基本原則以「公開為原則，限制為例外」；並同時規定「其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之」；推其立法意旨顯然具有雙重之目的：一是先行確定若干最重要之原則或內容，建立優先適用之順序，故行政院版之資訊公開法草案第2條即明定：「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。」其立法說明更直接揭示更直接揭示「行政程序法」與「政府資訊公開法」產生競合

---

<sup>221</sup> 立法院公報，第82卷，第39期第2638號，第75—76頁，1993年6月。

時，應優先適用「行政程序法」之規定，行政程序法中關於資訊公開規定為準則或基礎規定之性質，已無庸置疑<sup>222</sup>。

「行政程序法」尚未施行前，於民國89年〈2000〉即予修正，增列第174-1條條文，該增訂條文：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定；逾期失效。」；本法於增訂第174-1條文時，該條條文後段：

「前項期間屆滿前一個月，行政院認有必要，經立法院同意後，得以命令延長之」之文字，後因行政院並未依劇本條文之規定徵求立法院同意，立法院認為行政院嚴重違反「行政程序法」第174-1條之立法精神且背離人民對該法之信賴，故

於民國90年〈2001〉6月5日將第2項文字刪除。

民國94年〈2005〉為因應「政府資訊公開法」之立法，「行政程序法」再次修正，將與資訊公開規定相關之第44條與45條條文刪除，將相關規定移入「政府資訊公開法」內。

「政府資訊公開法」未制定前，行政院研考會已著手推動「電子化/網路化政府中程計畫」〈民國87-89年〉、「電子化政府推動方案」〈民

---

<sup>222</sup> 法治斌，「資訊公開與司法審查」，第14頁，正典文化出版公司，2003年6月。

國90—93年〉及「e化政府方案」〈民國92—96年〉<sup>223</sup>，同時，於研考會推動之下，行政院轄下各機關開始朝向行政業務電子化方向邁進，建立機關電子信箱、設置機關之全球資訊網〈World Wide Web, WWW.〉並建立資訊公開專區，將各機關之預算書、決算書、會議記錄、施政計畫等予以主動公開，方便一般民眾上網查詢或為意見反映之用；故此，行政院為因應資訊公開之需，於民國90年2月21日與考試院會銜公布「行政資訊公開辦法」之行政命令，以為「政府資訊公開法」未制定前各機關為資訊公開之依據，前項辦法目前已經廢止。

自從民國80年〈1991〉行政院第四次科技顧問建議政府應考慮制定「政府資訊公開法」與「政府資訊保護法」之結論後，直至民國94年〈2005〉2月25日送交立法院相關「政府資訊公開法」提案〈院總字第1606號 政府提案第10054號〉<sup>224</sup>之說明文中就該法之立法理由如後：「在國家邁向民主化與現代化之今日，施政之公開化與透明化，正是政府當前之施政目標，而政府資訊公開制度之建立，更為達成此目標極重要且不可或缺之一環。隨著社會急速變遷與資訊時代之來臨，人民無論參與公共政策、監督政府施政、抑或投資商業行為及個人消費等，均有

<sup>223</sup> 「電子化政府軌跡」，行政院研究發展考核委員會網站，網址：

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4087173&CtNode=12037&mp=100>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>224</sup> 立法院公報，第94卷，第10期3392號，第497—508頁，2005年3月。

賴大量且正確之資訊，而政府正是資訊之最大擁有者，為便利人民共享及公平合理利用政府資訊，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，政府資訊公開乃成為當前重要且迫切之施政目標，有必要建立一完整之政府公開制度，此為政府資訊公開法立法之主要目的」。「政府資訊公開法」於立法院第6屆第1次會議開始進行廣泛討論迄民國94年12月28日總統公布，為我國政府資訊公開制度揭開一個新里程碑，然，自科技會議提出資訊公開立法之建議起至立法完成已歷經十有四年矣。

為與「政府資訊公開法」配套，行政院於民國91年〈2005〉3月29日以院號函臺法字0910012565號函將「國家機密保護法草案」送請立法院審議<sup>225</sup>，該案立法總說明謂：「國家機密牽涉國家之安危護重大利益，舉世各國，無論採行何種政體，莫不對國家機密嚴加保護，即使在訂有政府資訊公開法之民主先進國家，亦將國家機密列入得不公開之事項，藉以維護國家機密」。

由於國家機密之事項，係隨各機關之職務運作陸續產生，有關人應依具體情事，權衡是否與國家安全及利益有關而有保密之必要，報請核定為國家機密，故國家機密之保護，由積極面而言，應在產生或使用國家機密之各機關間，建立保護制度，採取種種管制措施，作程序上之規範，嚴格限制得接近、知悉、使用此等資訊之人員，以防止洩密；由消極面而言，

---

<sup>225</sup> 立法院公報，第91卷24期3220號號，第322—344頁，91年4月。

則在對於洩漏國家機密者予以處罰，此於大陸法系國家，多在刑法中明文，英美法系國家，則以專法之方式定其處罰。

我國目前有關國家機密之主要規定，固有行政院訂頒之「國家機密保護辦法」，惟其屬職權命令之位階，依行政程序法第174條之1規定，本項職權命令將於本〈九十一〉年12月31日失效，屆時有關國家機密之維護，將失其依據；且「國家機密保護辦法」，亦僅能規範行政院及其所屬機關，就全部之公務機關而言，則尚乏統一之規範。為建立公務機關共同遵循之標準，使國家機密之設定、等級區分、維護、解密等，於各機關間均有統一之作法，以確保國家安全及利益，自應制定「國家機密保護法」。

另依行政程序法第44條第3項規定，行政機關資訊公開及其限制之法律，應於行政程序法公布二年內完成二年內完成立法，本法為限制行政資訊公開之法律，須配合行政程序之施行，亦應及早制定公布。況我國自解嚴之後，民主化之程度民主化之程度進步神速，立法機關及社會各界對行政機關之監督，益趨嚴密，而對機密之認定，故透過國家機密制度之建立，以減少社會各界對行政機關認定之疑慮，本法自有制定之迫切必要。

「國家機密保護法草案」經行政院函送立法院請求優先完成立法，亦有郭榮宗等44人提出民進黨版之「國家機密保護法草案」<sup>226</sup>，後因發生「劉

---

<sup>226</sup> 立法院公報，第91卷，第26期第3222號，第505—520頁，91年4月。

冠軍案」<sup>227</sup>林濁水等32人提案修正行政院版之「國家機密法草案」第24條，國家情報機關若認為國家機密情報有被個人、公共傳媒洩漏、散佈之虞時，由國家情報機關項行政院聲請「暫時禁制令」，要求持有人媒體暫時不得刊登或播放暫時不得刊登或播放，而行政院於同意發出「暫時禁制令」後，應於當事人提出異議後7日內做出裁判，決定個人或媒體是否有刊登或播放之權。本案於一讀會之過程中，黃昭順等39人亦再次提出「國家機密保護法草案」；後李文忠等34人提案增列第25條，該法經委員會審查、廣泛討論、逐條審查、三讀等程序，於民國92年2月6日總統華總一義字第09200019320號令制定，公布全文41條。

與資訊公開相關另一部法律應為「檔案法」莫屬，蓋如何使社會大眾了解政府之施政軌跡，端賴施政作為記錄之完整保存，此即謂之檔案，其不僅可為歷史之見證，亦可作為學術研究之素材；然，鑒於我國政府早期並未如同美國聯邦政府設有「國家檔案暨文件管理局」<sup>228</sup>掌理相關檔案之保存、整理、編目等工作，反觀我國，於「檔案法」未立法前相關檔案均由各該管行政機關負責保管，對檔案之處理程序並無法律可加規範，以致發生「雷震日記」被銷毀事件<sup>229</sup>，為使國家檔案能被有系統之保存、應用，

<sup>227</sup> 國安局「奉天」、「當陽」專案密帳，因國家安全局會計處出納組上校組長劉冠軍捲款棄職逃亡，迄今仍未追緝到案。瀏覽網站：<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/aug/15/today-p1.htm>•最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>228</sup> 1934年由美國國會立法設立，其主要任務為集中保管美國聯邦政府相關檔案。瀏覽網站：<http://www.archives.gov/about/history>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>229</sup> 雷震因自由中國案被逮捕入獄，其於獄中所寫之日記被警備總司令部銷毀，使對雷震案之歷史研究產

行政院於民國81年〈1992〉5月22日以台八十研書字第0二四七一號函，發函立法院提出「檔案法草案」，請求完成立法。

行政院於「檔案法草案」之立法說明中提及：「檔案為政府各級機關依法行使公務，於工作進行中所產生的各項記錄，具有行政稽憑、法律信證與績效展現等重要功能；亦為學術研究主要之資料來源」<sup>230</sup>。

鑒於我國各機關管理檔案業務之法令，僅有行政院所訂「事務管理規則」中設有檔案管理之相關規定，未盡完備，至各機關檔案之蒐集整理與借調管理標準寬嚴未盡一致，且缺乏國家檔案統一管理機關，亦未訂有開放應用之辦法，以供應用。

為健全全國檔案管理制度，建立檔案開放應用之原則，國史館於民國78年〈1989〉擬訂「中華民國檔案法草案」，送請行政院研議，按經行政院研究發展考核委員會邀請檔案、法律、圖書館等方面之學者專家及檔案卓具成效之機關代表組成專案小組，參考國史館所擬草案架構及美、英、日等國檔案管理法令，並徵詢國民大會、總統府、立法院、司法院、考試院、監察院及行政院所屬各部、會、行、處、局、署及省〈市〉政府意見後，完成本草案，共分「總則」、「管理」、「應用」、「罰則」、「附則」五章，計28條。

---

生莫大之影響。

<sup>230</sup> 立法院公報，第81卷第44期第2572號，第515—544頁，81年5月。



「檔案法草案」自民國81年〈1992〉送入立法院進行審議，直至民國88年〈1999〉12月15日總統公布時，已然歷經七個寒暑矣，本法制定公布計30條條文；後行政院於中華民國九十年十一月二日行政院（90）台秘字第063882號令發布自九十一年一月一日施行。

民國97年〈2008〉5月16日立法委員呂學樟等25人提出「檔案法」第28條條文修正案，其修正說明：「本法規定管理檔案應設置或指定專責單位或人員，並編列年度計畫及預算〈檔案法第4條〉，該條文僅要求「專責」並未要求「專任」，而公立中小學並非一般行政機關，預算係由教育局統一編列，按此條文之規定，檔案管理之經費恐難列入學校概算」。

又依據「國民小學與國民中學班級編制及教職員員額編制準則」第3條第4項規定：「各組置組長一人，除文書、出納及事務三組組長得由職員專任或相當職級人員兼任外，其餘由教師兼任」；上開規定，對財政窘迫之地方政府難以兼顧之下，幾乎多以教師兼任處理，嚴重影響教師之較學專業，是故，提出「檔案法」第28條條文修正，於教育部及地方政府未增加專任職員編制前，限縮原準用學校之範圍；後並經立法院於民國97年6月12日三讀通過第28條之修正案。自此，經由「資訊三法」完

成立法，我國之資訊公開制度已建構完善，人民之「知情權」亦可獲得滿足。

## 第二項 資訊公開與行政救濟

資訊公開之行政爭訟，可分為兩類：〈一〉公開申請人請求撤銷拒絕公開之「非公開決定撤銷爭訟」；〈二〉資訊提供者或與資訊內容相關之第三者請求撤銷公開決定或停止執行之「公開決定撤銷爭訟」。無論美國「資訊自由法」或日本「地方資訊公開條例」及「中央資訊公開法」，就前者，條文均有所規範，後者雖亦委諸一般之行政爭訟法制解決，然實潛藏許多問題；另，日本曾發生國家得否起訴請求法院撤銷地方政府依「地方政府資訊公開條例」所為之公開決定之實例，依日本新修正地方自治法所建立之「中央與地方紛爭處理機制」又有不同於傳統之爭訟解決途徑；同理，我國「地方制度法」第16條第5款明定直轄市民、縣〈市〉民、鄉〈鎮、市〉民對地方政府資訊，有依法請求公開之權，往後地方、中央之間亦可能產生類似爭議，似可引為鑒鏡。

資訊公開制度雖賦予任何人一般之資訊公開請求權，然，此一權利之性質與制度之本旨對救濟途徑之選擇或法院判決實務，影響如何？特別美國法院對相關問題之判決，我國似較少論及；由有進者，因我國對行政訴

訟採行「訴願前置」原則，如何確保資訊公開之司法審查結果〈判決〉之效力、執行停止制度與資訊公開制度應如何配合？相關論點於此加以闡述。

## 壹、爭議解決主體論

### 一、資訊公開原告適格

原告適格之定義為於訴訟制度中之何人具備起訴之資格；我國行政訴訟法第4條：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」為依據。然，於現代社會中，隨著私人、企業活動領域之擴展，為未雨綢繆，防止紛爭，行政機關有時須依法介入，已確保潛在被害人之利益或安全；相對論之，得提起訴訟者亦不限於侵益處分或聲請駁准處分之相對人，故，如何確定原告適格範圍，產生兩種相反之學說：法律上所保護之利益說、法律上值得保護利益說；前者以處分依據之法規是否保障該被侵害之利益為判斷準據，後者則不限原告法律上受保護之利益，縱係事實上利益為已足。因之，前者須解釋作為處分依據之實體法是否保護系爭利益，故有時難以取得意義明確之單一解釋，後者則不發生實體法上之解釋爭議，凡具有事實上利益者即認為具原告適格，惟其亦附加

「裁判上值得保護之利益〈實質性之利益〉」之限定條件，界線為何？亦不如容否定於解釋論中有其困難；然，可確定者為後者就利益之認定優於前者，原告適格之範圍自當更為擴大<sup>231</sup>。

今日行政活動深刻地影響許多人之利益，諸如：都市開發計畫、經濟規制等行政領域，行政之行為無疑與地方居民或消費者有密切關係，藉由撤銷訴訟所主張之權利利益之內容亦顯著擴張，與其謂「量之膨脹」，反不如謂「質之擴張」；傳統法治國理念中之行政法理論，憲法所保障免受行政權違法侵害之權利，以各種自由權與財產權為主。近代憲法學及行政法學皆以倡議：環境權、文化財之享有權、消費者權利、行政決定之參加權、請求行政資訊公開等許多各種新型態權利，前述新生之權利可否成為裁判保護之標的，並以之作為撤銷訴訟原告適格之依據，學理上頗值得探討。

就資訊公開請求權人之原告適格性論之，既然不論公開請求之理由為何，「資訊公開條例」或「資訊公開法」皆賦予請求權人公開請求權，系爭文書與請求權人亦無需具備個人之利害關係，即有別於傳統自由權、受益權之「複合性之權利」〈Combined Right〉；條例所賦予之公開請求權，於判例法中既已確定將其所受之侵害視為「法律上之利益」受侵害，「資訊公開法」對受拒絕公開之請求人，亦應肯任期具有爭執拒絕處分之原告

<sup>231</sup> 黃紹文，論行政訴訟中速之利益，第160—170頁，臺大法研所碩士論文，1988年。

適格。因之學說上幾已一致認為：資訊公開請求權可成為司法救濟對象之實定性權利，故通說認為系爭資訊與聲請人之權利義務縱使原來兩不相涉，然資訊公開法或條例既已保障國民或住民有請求行政資訊公開之權利，則亦應一併對非公開處分之爭訟權，原告適格性。至於，資訊公開訴訟原告是否具有「狹義訴之利益」，仍須依個案情況予以區別<sup>232</sup>。

## 二、第三人之原告適格

因之行政記錄文書所記載之資訊內容可能涉及第三人，故資訊公開對此等「資訊關係人」之權利益言之，即具備相對利害關係，形成「第三人效力行政處分」<sup>233</sup>。自多重行政法律關係下論述第三人之法律上地位，資訊關係人原即具有財產權等之個人權利利益，原則上應承認其提起撤銷訴訟之原告適格。

公開載有第三人資訊之行政記錄文書時，該第三人對該公開是否具有提起撤銷訴訟之原告適格？準此，依我國「政府資訊公開法」第12條第2項規定：「前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法

<sup>232</sup> 高仁川，資訊公開制度之理論與實際，第149—151頁，政大法研所碩士論文，2000年。

<sup>233</sup> 理論上而言，可能屬於對相對人為授益性質，而對第三人造成負擔，亦可能屬於對第三人為授益性質，而對相對人造成負擔。前一情形，既係對相對人之授益處分，其撤銷所受限制自然與一般授益處分同，若撤銷係由受負擔效力第三人循爭訟程序所提起，則處分之相對人自無主張信賴保護之餘地，蓋原處分尚未產生確定效果。後一情形，第三人因他人之負擔處分而有授益效果，第三人既非處分之相對人，當無主張信賴保護之可能，適用負擔處分撤銷之法理。瀏覽網站：

<http://zh.wikipedia.org/zh/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E8%99%95%E5%88%86>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」，自前開條文之文義觀察，行政機關之資訊對載有特定個人、法人、或團體涉及其權利者，於公開前應先行通知，資訊關係人得於10日內表示意見；由此似可推知該特定個人、法人、或團體具有第三人原告適格，倘第三人所在不明者，同法12條第3項規定：「政府應將通知內容供告之」，復，同法第12條第4項規定：「個人、法人或團體未於十日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定」。故，我國資訊公開制度亦肯認第三人原告適格，然，自反面思考倘否定第三人爭執公開決定之原告適格，因違法公開致個人隱私權或企業營業秘密受侵害，將無其他救濟之途，僅能請求事後損害賠償，亦非妥適。

易言之，公開決定對第三人言之亦具處分性，故應承認第三人得提起不服聲明；我國行政執行法〈99年2月3日修正〉非採行執行停止原則，縱使第三人提起不服聲明，公開決定之效力亦不當然停止。一旦執行公開決定，即便處分因違法嗣後予以撤銷，對資訊關係人權利利益形成之損害已難回復原狀，除請求國家賠償救濟外，別無他途。

故此，於第三人不服聲明繫屬中，公開決定執行日屆期前，應停止執行；故於處分作成前聽取資訊關係人陳述意見外，如何於訴訟中使其得以阻止公開決定之執行，有必要參照美國相關法律體系運作之情形。

### 三、國家與地方之爭議處理機制

#### 〈一〉國家與地方自治團體之原告適格性論爭

地方自治團體與抗告訴訟：國家或地方自治團體除於法律明文規定之機關訴訟，得以對造違背告向法院起訴外，可否依「行政訴訟法」提起已對造為被告之抗告訴訟，雖我國「行政訴訟法」第22條規定：「自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人能力。」，然，相關問題仍為值得探討之課題。

訴訟權為我國憲法第16條明文保障之標的，屬於主觀訴訟；易言之，其目的為維護個人權利利益且保障個人利用司法審查之地位，行使公權力之行政主體並非個人，故地方自治團體以其固有資格而為行為時，不應享有基本人權之保障；縱使給予地方自治團體法人格，亦非必然意謂保障地方自治團體具有提起基於維護國民權利利益之訴訟權，復，於地方自治團體以其固有資格與國家產生對立及衝突時，即便其未能享有受司法審查之基本人權，然非亦不可本諸憲法保障之自治權，提起訴訟？

##### 1. 相關學說之論爭

〈1〉肯定說：國家之干預行為踰越界限時，制度上應予導正之機制，或者，應承認個別地方自治團體就其涉及具體權利義務事項，為排除其自

治權所受之侵害，得向法院尋求救濟；地方自治團體於國家違法行使監督權之時，得以其權利受到損害為由，提起訴訟。

近代，鑑於自治權擴張且為憲法所明文保障，相對於以往對地方自治團體自治之保障較弱時，應參酌憲法之意旨，自正面解釋相關法律上之爭訟。

〈2〉否定說：將自治權解釋為具有實體性之意涵，受憲法層次之保障，進而據此主張於程序法中，有提起訴訟之權利，此一論點仍須深入探討；我國行政訴訟法之訴訟，非為護行政活動適法性之客觀訴訟，而以保護個人主觀權利利益為目的之主觀訴訟，基於保障地方自治團體自治權承認其訴訟，不啻意謂訴訟之客觀訴訟化<sup>234</sup>。

### 〈3〉資訊公開爭議之具體實例〈ASWOC〉

依據資訊公開法令請求公開文書，然可能損及國家或地方自治團體之利益時，國家或地方自治團體得否對該公開決定提起請求撤銷之訴？吾人可自日本所發生之「反潛作戰中心」〈ASWOC〉<sup>235</sup>案例中窺知一二，那霸地方法院於法律爭訴此點未表示意見之前提下，依聲請裁定停止執行，且認為：撤銷訴訟係以個人權利利益之救濟為目的主觀訴訟，原則上並不承認

<sup>234</sup> 高仁川，前揭註 160，第 154—155 頁。

<sup>235</sup> 案例事實摘要：1998 年日本海上自衛隊擬於那霸市興建「反潛作戰中心」使用之房舍，向當地政府主管機關提出建築計劃書椅身請建築執照，因該市訂有「資訊公開條例」，鄰近居民依此法律請求當地政府公開該基地建築之相關文書，以便瞭解對居民生活之影響程度，於是政府作成公開決定當天，中央即感事態嚴重，向法院提起請求撤銷之訴訟，本案已於 2008 年由日本最高法院作出判決，判決政府敗訴。瀏覽網站：<http://www.local.co.jp/news-drift/01area-oki.html>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 28 日。



原告行政主體得提起，於例外之情形中，行政主體於可視為個人而與國民基於相同地位之情形，方可提起撤銷訴訟。復，以國家秘密之利益受到侵害為由，提起訴訟，於外觀上雖與主觀訴訟相一致，然請求予以救濟保護之利益目的性質，係公共利益非屬個人利益，故不該當法律上之爭訟；其逾越訴訟之範圍，應係為一行政訴訟，因法律未有特別規定，故本件訴訟應為不適法。

後，福岡高等法院於其上訴之判決書中，亦支持地方法院之見解認為：其他行政主體或機關就依本案就依本案「資訊公開條例」所為之公開決定有所爭議時，因無法律特別規定賦予法院裁判之權限，故本案不該當日本「法院法」第3條所定之法律上爭訟性。

上開事件亦可自反向思維，倘「資訊公開法」施行後，依據「資訊公開法」所為之公開，可能有損害於地方自治團體之利益時，地方自治團體對國家行政機關首長之公開決定，亦有提起撤銷訴訟之可能性；對此，無論原告為國家或地方自治團體，可否視此類訴訟該當法律上爭訟，仍有探討之空間；倘持否定之見解，則應有必要立法層次另立訴訟解決途徑<sup>236</sup>。

## 〈二〉國家與地方爭議解決之新機制

### 1. 建立分權型社會

<sup>236</sup> 高仁川，前揭註160，第156—157頁。

國家與地方自治團體之關係可分為融合型與分權型；前者基本上指由中央設定政策基準或就各地方間之差異進行功能性調控，為確保統一性與公平性，地方實質依據中央政府之國家政策作成決定並執行；後者則認為應區別國家與地方之獨立性，縱使地方事務難免受中央政策之影響，然，絕不應淪為中央集權之制度。

我國於民國86年〈1997〉第四次憲法修正將地方自治制度進行大幅度之變革，將原屬地方自治之省之職權與功能予以凍結，此即為所謂之「精省案」<sup>237</sup>，並於新制定之「地方制度法」中將省改為行政院派出之機關，大幅地強化縣〈市〉之地方自治功能，亦使我國之政府制度自原先之三級制轉化成現行之二級制。

於現行二級政府之體制下，中央政府與地方自治團體間之關係被強調為「夥伴關係」，故此，各地方自治團體之自主性愈發擴大，與中央政策常產生歧異之情形，為未雨綢繆計，現以鄰邦日本為例加以闡述，以為我國之借鏡。

為擴充地方居民就切身事務之自身決定權、促進各階層之住民參與以深化民主、形成具有地方特色之社會，日本地方分權推進委員會第一次報告即以「創造分權型社會」為題，具體就國家與地方之關係、彼此間之任

---

<sup>237</sup>1998年，中華民國政府為了解決中央與地方行政區的過度重疊而通過了將省虛級化（精省）的方案，將省政府改為中央政府的派出機關，移除省政府原有的地方自治功能，並在1999年通過地方制度法以加強縣〈市〉政府的地位與功能。當時政府宣稱這是為了提高行政效率。瀏覽網站：<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=3896>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

務分擔及事務劃分等課題提出建議；歷經地方分權推進委員會四次建議報告，最後於平成11年〈1999〉，日本國會通過「有關謀求促進並整備地方分權之相關法律案」<sup>238</sup>，其核心部分包括大幅修正地方自治法在內等共475種法律，相關地方自治法之主要修正內容為：國家與地方自治團體之任務分擔、更改地方自治團體事務之劃分並廢止機關委辦事務、明示國家與都、道、府、縣對於地方自治團體自治事務之參與手段、設計國家與地方自治團體間之紛爭解決程序、釐清上下級間地方自治團體之關係、整合地方行政體制等。

## 2. 事務重新劃分中資訊公開之屬性

前文說明日本地方自治法之修正經過，因其中牽涉兩個層面之問題：其一、機關委辦事務之文書，可否作為資訊公開之對象客體？其次、於委辦事務廢止後，問題轉變為涉及法定受託事務之公文書，可否作為地方資訊公開之適用對象客體？

就第一個層面論之，所謂「機關委辦事務」係指地方自治團體之執行機關，特別是各級地方自治團體之行政首長，作為組織架構之一環而執行屬於國家之事務；於執行該事務時，因其非屬地方自治團體事務，故國家對之有廣泛地參與權限，諸如：負責管理、執行機關委辦事務之首長，須

---

<sup>238</sup> 高仁川，前揭註160，第157頁。

受業務主管機關之首長指揮監督；藉由職務執行命令訴訟，業務主管機關首長得行使代執行權等。

依學理與日本自治省之見解，機關委辦事務之公文書管理本身，屬於自治事務，易言之，國家不得採取具法律拘束力之指揮監督予以干涉。

其次，鑑於機關委辦事務對國家與地方之關係言之，可能阻礙地方自治團體之自主性，故於「地方分權計畫」中，建議廢止機關委辦事務，地方自治法之修正亦已將原屬機關委辦事務之事項，重新以自治事務或法定受託事務予以整合。

前開之變革對於資訊公開制度之意義，在於倘認為所謂「資訊公開之公文書管理事務」仍係「地方自治團體固有之自治事務」，縱使國家對自治事務不得進行具有法律拘束力之干涉，自國家與地方協力關係或信賴關係之角度思考，應如何處理中央與地方發生公開爭議之情形？參酌日本「地方資訊公開條例」對上述情形因應之方式，大致分為三種：〈一〉將國家之「非公開解釋性行政規則」，認定為該當「依法令規定，而應予保密」之豁免公開條款；〈二〉於地方條例之豁免公開條款即明定「根據國家之具體明白指示國家之具體明白指示，即不應公開」；〈三〉於地方條例之豁免公開即明定「倘公開對地方自治團體與國家協力、信賴關係有產生顯著障礙之虞者，即不應公開」，此種立法形式，頗值得肯定。退而言之，

倘地方與國家對涉及法定受託事務之公文書應否公開有所爭議時，依新修正地方自治法所建構之「國家與地方爭議解決機制」，或亦將可發揮第三者機關「中立、客觀、簡易、迅速、透明」之功能。

#### 四、資訊公開審查機制之設立

為防範因公開行政記錄文書侵害資訊關係人或資訊提供者之法益，虞作成公開處分前，設計聽取第三人意見之制度頗為重要；然，維護第三人法裔與保障知之權利易產生衝突，因後者須符合儘速做成公開決定之原則。

是故，日本「地方資訊公開條例」多設計「資訊公開審查會」，以扮演行政救濟中客觀中立之第三者角色。惟於日本地方自治法第138條之4第1項規定，地方自治團體設置合議制機關以審查對自身所提起之不服聲明，倘該合議制機關欲作成具有拘束力之決定，屬須依法律而為規範之事項，不得僅依據地方資訊公開條例設置。故實務中，多於作為資訊公開實施機關之地方首長，另置審查會以為諮詢機關；亦即行政機關就不服聲明之審議，須諮詢資訊公開審查會，尊重審查會所作之「意見」，然因諮詢意見不具法律拘束力，行政機關亦可作成與諮詢意見結論不同之不服聲明決定，然，絕大多數行政機關均尊重諮詢意見，自行政救濟簡便迅速之觀點，應給予資訊公開審查會積極之評價。申言之，依地方實際運作之經驗，審查會自身定位為中立之第三者機關，頗能發揮有效救濟之機制；於

審查程序中復賦予不服聲明者口頭陳述意見之機會，兼具程序正義之功能<sup>239</sup>。

### 第三項最高行政法院對相關政府資訊公開判決之案例評析

請求政府資訊公開既為憲法所賦予人民之基本權利，我國亦已於2005年12月28日制頒「政府資訊公開法」，面對此一進步之法律，國內司法實務界對其有何見解？法院究竟是支持人民「知的權利」抑或支持行政機關對人民請求資訊公開准駁之決定？吾人可由最高行政法院所為之判決可窺知一二，現擬就臺北高等行政法院95年訴字第2864號判決<sup>240</sup>為一評析，該判決之系爭事實摘要如後：

「原告因與周某某間給付工資小額訴訟事件，不服被告民國（下同）94年度再抗字第37號民事裁定、93年度再抗字第75號民事裁定，遂分別於94年10月25日、27日請求被告將承審之庭長及法官共6名，移送法官評鑑委員會評鑑，案經被告認原告聲請評鑑事件，非屬法官評鑑辦法第2條所定嚴重違反辦案程序事項之案件，無移送評鑑之必要，且依法官評鑑辦法第3條規定，個人並無聲請評鑑之權利，亦不得聲請覆審

<sup>239</sup> 高仁川，前揭註160，第160—162頁。

<sup>240</sup> 臺北高等行政法院95年訴字第02864判決，判決日期：96年3月7日，網站：司法院法學資料庫，網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

，遂以 95 年 1 月 12 日院信人一字第 0950000315 號函復否准之。  
。原告旋於 95 年 1 月 16 日依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款 規定，請求被告提供法官評鑑委員會審查小組審議前述 6 名庭長及法官之會議紀錄，經被告以 95 年 3 月 2 日院信人一字第 0950001316 號函復否准其請求（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟」。

夫，原告援引「政府資訊公開法」第 18 條第 1 項之規定主張系爭被告「法官評鑑委員會審查小組」審查民事庭法官相關審查會議紀錄及程序遵守之行政資訊文件，非政府資訊公開法第 18 條所定應限制或不予提供之政府資訊。是以，被告對於原告之申請案依法自應准許。

然，臺北高等行政法院於本案之判決第二項理由中，謂：「本件原告請求交付「法官評鑑委員會審查小組」之會議紀錄部分，其所稱之「法官評鑑委員會審查小組」，並非法官評鑑辦法或法官個案評鑑作業注意事項之法定組織，而係司法院 85 年 7 月 5 日（85）院臺人一字第 10049 號公函：「…二、關於貴院建議之法官評鑑相關事項，說明如后：（一）嗣後有關民眾逕向法官評鑑委員會聲請評鑑之案件，本院部分將參照『司法院處理人民陳訴案件應行注意事項』規定移請

相關業務廳處理；高等法院及其分院則應組成審查小組，由院長就具體事件指定小組成員一人，先予初步審查。若經審查結果認有評鑑之必要時，再依規定移請評鑑，否則依一般處理人民陳訴案件之規定處理。」所載進行法官評鑑與否之初步審查機制，此觀卷附之上開規定及公函意旨自明。考其性質，應屬機關內部為辦理法官評鑑案件而設置之臨時任務編組，而非由獨立行使職權之成員組成具有常設性質之決策性機關，自不屬上開規定所稱之「合議制機關」甚明，其會議紀錄即不在政府資訊公開法 7 條第 1 項第 10 款所得公開之範圍。是以，原告此部分請求，顯然於法無據。

臺北高等行政法所為之判決其理由自法理言之，並無可議之處，然就我國憲法第 11 及 22 條之人民權利與自由保障之角度觀察，該判決並未就人民「知的權利」對原告為有利之判決，殊為可惜。

蓋，依「行政程序法」第 46 條第 1 至第 5 項之規定外，均應允許人民閱覽、抄錄、複印或攝影。又，該判決援引司法院 85 年 7 月 5 日（85）院臺人一字第 10049 號公函認定「法官評鑑委員會審查小組」，並非法官評鑑辦法或法官個案評鑑作業注意事項之法定組織，採取司法院之見解，未考量本案並不具備「政府資訊公開法」第 18 條第 1 至 9 項所限制之事由，相關資訊似應可允許公開，故本案判決原告敗訴，對人民「知的權利」



之保障有未盡周延之處，行政法院自「政府資訊公開法」制頒之後，人民因資訊公開所提之行政訴訟多受到敗訴之不利判決，鮮少有勝訴之裁判，亦顯出法院保守之心態，相對之下，臺中高等行政法院92年訴字第400號判決就具備一定之前瞻與開創性，95訴字第02864號之判決業經最高行政法院98判字第404號駁回其上訴而告定讞。



## 第四章 兩岸資訊公開制度與隱私權保護比較

### 第一節 中國大陸信息公開之立法內涵

#### 第一項 政府信息公開制度之憲法理論基礎

憲政〈Constitutionalism〉一詞源出於西方，意謂「國家依據一部充分體現現代文明之憲法進行國家治理，已實現一系列民主之原則與制度為主要內容，以勵行法治為基本之保障，完整實踐最廣泛地人權為目的之一種政治制度」<sup>241</sup>。人權、民主、法治為憲政之三項基本要素，其中，人權為憲政之目標，民主為憲政之基礎，法治為憲政之保障。憲政作為一項抽象之政治制度以憲法為其表現形式，將人權、民主、法治之精神融入憲法，以得到憲法之確認及保障；憲法即為靜態之憲政，具有至高權威。於憲政之下，法律是否正當與適法，取決於其是否合於憲法，研究政府信息公開制度之憲法理論基礎即為欲探求其正當性與適法性。

#### 壹、人民主權<sup>242</sup>

17、18世紀盧梭從社會契約之觀點衍生出人民主權之理論；盧梭

<sup>241</sup> 法苑精萃編輯委員會編，中國憲法學精萃，第55頁，高等教育出版社，2004年，北京。

<sup>242</sup> 王世杰、前瑞升，比較憲法，第42頁，中國政法大學出版社，1997年，北京。

之社會契約論之核心為「人為生而平等，私有之制度破壞此種平等性，為保障個人權利不受侵害，人民通過訂立契約建立國家。準此，人民權主權為指一切權力均屬於人民，人民為國家主權之所有者與委託者與提供者，「行使主權之個人或機關，係受主權所有者之委託，行使其權力」<sup>243</sup>。故此，人民之意志為政府機關權力之基礎。

自人民主權之學說被提出至今，人民主權已成為各國憲法之基本原則，例如：1919年芬蘭憲法第2條第1款規定：「芬蘭之主權屬於人民，於議會中集會之議員為全體人民之代表」；1946年法國憲法第條規定：「國家主權屬於人民」；現行德國基本法第20條規定「全部國家權力來自人民」；中國大陸憲法第2條亦規定：「中華人民共和國一切權力屬於人民」。

依據人民主權理論，政府信息應當公開；首先，就如美國司法部部長拉姆茲、克拉克所言：「倘若政府為屬於人民、來自於人民、服務於人民，人民就應該詳細瞭解政府之活動，沒有比秘密更加毒害民主政治。只有公眾擁有信息，市民自治、廣泛地參與國家事務方有可能。吾人倘若不瞭解信息，如何進行統治」<sup>244</sup>，信息公開、人民之瞭解與參與為實現人民主權之前提。

<sup>243</sup> 王世杰、錢瑞升，前揭註2，第42頁。

<sup>244</sup> 韓大元、姚西科，試論行政機關公開公共信息的理論基礎，「憲法學 行政法學」2001年第5期。

其次，自授權政府之目的觀察，即為使權利獲得更佳之保障且增進人民之福祉。英國學者雪萊指出：「政府無任何權力；其為許多個人為保障自身權益之目的而選擇代表之團體，因此，政府僅於此些人之同意下存在，其作用亦僅為其福祉而進行活動」<sup>245</sup>。政府信息公開正為權利保障之首要內容；此外，隨著信息化社會之到來，信息日益成為衡量人民生活品質之主要標準，信息公開亦因之成為政府增進人民福祉之表現。

## 貳、法治

法治即為法律之治，「國家制定充分體現憲政精神之法律」，「法律面前人人平等，無凌駕於憲法與法律上之特權」，「憲法與法律應依民主程序制定及實施」，充分保障民主制度與人權；實現司法獨立，以保障法律之公正與權威」<sup>246</sup>為法治之內於要求。基此，法治國原則包括下列六項因素：〈1〉法律平等；〈2〉公眾知曉，法律須經公布方具有效力；〈3〉法律明確，法律可為人認知與理解；〈4〉法律可有效地節制政府；〈5〉程序正義；〈6〉司法權威。

信息公開為法治之重要核心，首先，由法律自身觀察，公眾知曉，法律明確等皆必須以法律公開為前提。其次，自法律對政府之節制觀察，法

<sup>245</sup> 雪萊，「雪萊政治論文選」，第 65 頁，商務印書館，1982 年，北京。

<sup>246</sup> 李步雲，法治與人治的根本對立，「法治、民主、自由」，第 121—138 頁，四川人民出版社，1985 年，成都。

治之關鍵為實現對政府之有效監督與制約；然政府基於利益之考量，力圖擺脫法律之控制，其最常用之模式即為利用對信息之控制，以秘密為藉口迴避公眾之監督。故，唯有通過政府信息公開制度，方可有效防止政府對法律之規避，實踐有效之監督。再者，信息公開為法治之程序正義之體現；構成程序正義之其中一個重要面向，即為程序之公開與透明，此體現於告知、說明理由、聽證等法律程序之設計上，此恰為信息公開之形式。

### 參、權利基礎

政府信息公開制度為一種權利型之制度，權利為制度之基礎，現自下列幾點加以闡述：

#### 一、知情權

知情權，又稱瞭解權或知的權利，其分類有廣義與狹義。廣義之知情權係指公民有接受、獲取、傳播信息之權利與自由，此等信息不限於政府信息，尚包括非政府組織、其他社會團體及個人所持有之各類信息；狹義之知情權為公民僅自政府享有獲取信息之權利。由前述之定義觀之，不論廣義或狹義之知情權，皆揭示一項共同之原則，

即公民享有獲取信息之權利，政府負有信息公開之義務。

就性質言之，知情權為公民之基本人權知，為其他各項基本權利實踐之前提，「它肯定公民與其它組織它組織對政府決策、活動廣泛之參與，

自此種意義言之，為公民諸多權利之核心」<sup>247</sup>對此，可自三個層面加以闡述，首先，知情權為一項具有生存意義之自然權利，即如食、衣、住、行為人類生存之基本條件，信息亦為人類生存之基本元素；人類須掌握食、衣、住、行相關各類信息包括獲取途徑，方可滿足基本之生存、生活之需要。就此一意義言之，知情權為「生命權及人身權之一部分，故人為適應環境逐漸形成與發展之天賦本能」<sup>248</sup>，不可隨意被剝奪。

其次，知情權為一項財產所有權；「公眾已通過納稅及繳納規費等方式支付政府信息蒐集所耗費之成本，理應成為政府信息之所有權人，此與政府使用之公物及建築設施與其他固定資產為公眾所有之觀念相類似」<sup>249</sup>。信息為政府所掌握時，公民知信息所有權與占有權處於暫時分離之狀態，基於所有權對所有財產享有使用、占有、處分、收益之理論，公眾通過合法途徑，獲取並使用自身感興趣或與自身相關利益之政府信息，踐行政府信息所有權與占有權之重疊。

第三、知情權為民主國家公民一項之最基本政治權利，依憲政學說之人民主權理論，一切權力屬於人民。然，人民無法直接行使全部權力，對國家、社會之事務進行管理。有效之方法為將部分權力讓與民選之政府，

---

<sup>247</sup> 蔣碧昆、魯志坤，初析公民的了解權，「憲法與國家機構改革」，第 45—50 頁，電子科技大學出版社，2000 年，西安。

<sup>248</sup> 韓大元、姚西科，前揭註 4。

<sup>249</sup> 斯蒂格利茨，「自由、知情權和公開話語—透明化在公共行政生活中的作用」，宋琳華譯，環球法律評論，2002 年秋季號。

人民通過言論自由權、政治參與權，例如選舉權、監督權等民主權利行使，間接實現其對國家之主權。此一權利之基礎即為知情權，背離知情權奢論其他民主權利，充其量僅為空中樓閣，民主之虛像矣。

最後，知情權為一項救濟權利；現實生活中，出於一定之國家或公共利益，公權與私權無可避免地會產生衝突，使公民衝突遭到損害，就意義觀之，此種衝突為合法且正當，為不得已產生，問題之關鍵不在於阻止問題之發生，反在於如何確保衝突之正當性，復於損害出現時，應如何補償權利遭到損害之人民，解決此一問題之前提，即為公民知情權之實現，夫將政府行為過程置於公眾之監督下，讓公民理解政府行為與自身利益關係時，政府方謹慎將事地處理衝突，確保行為目的不超出公共利益之範疇，並使相對方受損之權益得到公正、合理之補償；反之，此種衝突為不合法，即行為目的即行為目的原不具備公共利益性或已超出公共利益之範圍，使公民權利正於權利正於遭受或已遭受公權力之不法侵害，於此種情況下，知情權之救濟性更加突顯。侵害一旦發生，公民首先必須知曉自身享有何種權利？何種權利受到侵害？有何種救濟途徑？如何尋求救濟？方可及時、有效地制止損害、挽回損失或將其降至最低程度。

## 二、表達自由

表達自由為言論、出版、著作等各項自由之綜稱，意謂公民享有受

法律規定、認可與保障使用各種媒介手段與方式公開發表、傳遞自身之意見、主張、觀點、情感等內容而不受任何他人或組織之干涉、限制或侵犯之權利。簡言之，表達自由即為「人民有表現其意思之自由不受非法干擾」而言。

### 三、參與權

參與權亦稱參政權，為一項重要之政治權利，其為人民對國家、公共事務之直接或間接直接或間接行使，為人民主權之體現。故此，人民欲實踐自身作主之權利，必須通過一定之形式、途徑參與對國家、社會事務之管理中，主張自身之利益，以確保民選之政府為選民之政府。基於此，參與權之實踐程度往往成為衡量國家民主程度之基本尺度，其於法定範圍與實現程度對於整個政治權利之法定範圍及實現程度皆具有根本性之核心意義。

### 四、監督權

憲政體制下，倘若視知情權與表達自由及參與權為人民主權之內在意義，監督權則為人民主權之外延性權利，為保障人民主權而產生。

民眾之監督之權利如何實踐？政府信息公開仍為首要之前提，欲實現有效地民主監督，民眾必須獲取必要之信息，瞭解政府行為及行為由此導致之後果，藉此方可實現對政府之制約。此須依賴政府信息之公開，民



眾通過對該信息充分之理解，產生監督、制約政府之行為。

## 肆、保密主義之危害

政府信息公開之正當性源自保密主義對憲政之危害，任何政府皆不同程度地存有保密主義傾向。即便於民主國家，「政府官員於明知公開化為民主過程核心理念之一地情況下，依舊對保密滿懷熱情」<sup>250</sup>。

政府何以對保密主義情有獨鍾？原因為下列兩點：其一、權力使然；「知識即為權力」，保密使政府可以通過對特定領域知識之排他性占有，固守自身於該領域之權力〈威〉並擴張自身之實際權力。其二、利益之驅使；保密主義背後隱藏著全能主義之政府理念，保密導致公眾對政府信息之缺乏，給予特殊利益團體施加更多影響力及控制力之機會，此種機會一旦成為現實，其結果必為貪腐與濫權。政府信公開制度正是於政府保密主義背景下方具產生現實之意義。

## 第二項 中國大陸政府信息公開法之立法架構

中國大陸因受社會傳統之影響、計畫經濟體制之制約、民主法制不夠健全與保密制度失之寬泛，政府之行政運作長期處於相對封閉之狀態之下。據有關方面統計，我國有用資訊之 80%由政府掌握，而這些資訊大多沒有對公眾公開，甚至在不同之政府機關之間也難以共用。這

---

<sup>250</sup>斯蒂格利茨、宋琳華譯，前揭註 9，第 60-70 頁。

種狀況已經嚴重地影響了經濟、社會發展，也與法治原則相悖。近年來，隨著我國改革開放之不斷深化，市場經濟體制之逐步確立，特別是民主法制建設之發展及「依法治國」、「依法行政」理念得到廣泛認同，並被納入憲法規範，政府資訊公開在理論、政府實務及法律制度層面都取得了長足進展。在實踐領域中，中共中央辦公廳於1998年發佈了《關於在農村實行村務公開及民主管理制度之通知》要求在農村基層組織中推行以農村財務活動為重點之「村務公開」；2000年12月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳又進一步發出了「關於在全國鄉鎮機關全面推行政務公開制度之通知」，明確規定了鄉鎮政務公開之主要內容、工作方法、監督保障制度等，使政府資訊公開在基層得到了初步實踐。隨著我國對外政治、經濟、文化交往之日益擴大，特別是加入世貿組織後為了適應WTO規則之要求，加快了這一實踐進程，例如，前文引證之北京市政府在2003年出臺「關於開展市政府規章、規範性檔文本自由索取工作之意見」，要求各政府部門提供與行政管理相對人權益密切相關之規章、規範性檔之書面文本及電子文本供群眾自由索取，作為該市落實「我國加入世界貿易組織過渡期北京行動計畫綱要」之舉措之一，就是一個典型例證。近年來，政府資訊公開於一些經濟發達地區取得了實質性之進展。如，根據中新社電訊，2004年4月28日，

中國首個政府現行檔查詢網站在廣東佛山市開通，據其負責人介紹，該檔查詢中心是對佛山市電子政務系統產生之電子檔資料進行統一管理、發佈及利用之平臺，今後佛山市各政府職能機構所發佈之公眾性、民生性、非洩密之現行檔基本上都可在該網站查到。而作為我國首個省級政府之政府資訊公開規章，「上海市政府資訊公開規定」也已於2004年1月20日正式公布，並且自5月1日起開始施行。就法律層面而言，政務公開在近年來頒布之一些單行法律中也有所反映。例如，行政訴訟法中關於被告之舉證責任及公開審理之規定，行政處罰法中關於聽證程式之規定、行政覆議法中關於申請人、第三人可以查閱做出具體行政行為之證據、依據及其他有關材料之規定，等等，都在不同程度上體現了公開原則。

此外，很多行政規章也規定了政府資訊公開之內容。如，國土資源部發佈之「公益性地質資料提供利用暫行辦法」及公益性地質資料範圍之公告，等等。在地方立法中，除前述之「上海市政府資訊公開規定」外，作為一國兩制格局下之特殊法律淵源，在我國香港地區也頒佈實施「公開資料守則」。

然而，在實踐中推行之各種形式之政府資訊公開制度及舉措，就內容、範圍、公開方式而言，均存在很大局限；相互之間缺乏統一性及協調性；

其實施機關及管理體制各異，分由民政、法制、人事、監察乃至黨之紀檢、宣傳部門牽頭管理。這些不僅影響政府資訊公開之規範性及效率，提高了整個制度之運行成本，亦給公民、法人及其他組織行使知情權帶來了很大麻煩。至於行政規章及地方政府規章，適用範圍及效力有限，且具有易變性，導致這種資訊提供成為政府之一種自願性之行為，即使行政機關不予提供資訊，相對方也很難獲得救濟。因此，資訊公開立法已經成為我國行政法制建設中之一個亟待解決之問題。近年來，在全國人大及全國政協會議中，亦不斷有人大代表、政協委員提出相關議案。由於政府資訊公開涉及內容廣泛，如何根據我國公開文化相對淡薄，相關法制不夠健全，地區、部門差異較大，而對政府資訊公開之要求又較為迫切之實際情況，選擇適當之立法模式，就顯得異常重要。筆者認為，我國政府資訊公開立法模式之選擇，至少應考慮到以下幾個方面之問題：

首先，有必要制定統一之政府資訊公開法。如前所述，當前在我國，制定一部兼及保密制度完善及對隱私權或個人資訊保護之統一之政府資訊公開法，不僅必要，而且具備了一定之實證經驗及條件。世界上已經建立政府資訊公開制度之四十多個國家及地區，亦無不頒布統一之資訊公開法律、法規，作為保障公民知情權之「大憲章」及規範、協調、推

動政府資訊公開之基本規則。

其次，有必要制定專門之政府資訊公開法。誠然，僅在各種單行法律、法規中做出相應之資訊公開規定，不足以構建整個政府資訊公開制度之法律基礎。但是否有必要制定專門之政府資訊公開法，抑或在行政程式法典中實現上述要求，仍然存在不同觀點。有學者認為，行政程式法是行政主體行使職權時應遵循之步驟，次序，方式等法律規範之總及；而行政公開正是現代行政程式之核心原則之一。行政程序法中為落實公開原則而設計之表明身份制度、告知理由制度、諮詢程式、通知程式、聽證程式等具體制度，也體現了對知情權之保障。筆者同意此說。然而，行政程式法與政府資訊公開法在立法目的、制度設計上之差異為明顯之，二者保護之公開請求權之內容及實現方式也不相同；從立法目的觀之，行政程式法從對國家權力之防禦權出發，是為了防止個人之權利受到公權力侵害而設計之旨在規範公權力行使之制度，提高行政效率及擴大民主參與機制也是其功效之組成部分；而政府資訊公開法則以保障公民實現知情權這一基本權利為目的，以便最大限度地為其參與及監督公共行政提供便利及可能。前者通過控權體現對公民權利之保障，後者則更為直接地保證公民基本權利之實現途徑。

從制度設計看，行政程式法所規定之行政程式，只在具體之行政法

律關係，即 某一具體案件中對當事人之權利義務產生法律效果，因此，相對人之權利是喻於程序之中，並在程式中得以實現；而政府資訊公開法則不同，對公眾公開信息就像允許公眾利用有關公共設施一樣，直接把獲取資訊及申請公開之權利賦予每個人，並不苛求請求人與被請求公開之資訊在某一具體之法律關係中具有利害關係。因此， 僅就相對人之公開請求權而言，政府資訊公開法對請求權人之主體資格沒有特殊要求，而公開之物件—政府資訊之內容更加廣泛，公開請求權之實現也更為簡單、直接。

正是基於這些不同，很多國家已經在行政程式法中規定了公開制度，卻仍然頒布了專門之資訊公開法。如美國於 194 年 7 月頒佈之聯邦行政程序法於第 552 節中專門規定了有關資訊公開之內容，要求每個機關對相關事項在聯邦登記上及時公佈並分別說明，允許公眾查閱並複製有關文件，並列舉了可以豁免之文件；同時在其它節對具體行政行為之程式規定中也體現了公開之原則。但其實施後 對便利公眾獲得政府資訊之效果有限，為彌補這方面之不足，美國於 1966 年頒佈了「資訊自由法」。我國之臺灣地區也於其「行政程序法」作出“行政機關持有及保管之資訊，以「公開為原則，限制為例外」等規定之基礎上，正在研究制定「資訊公開法」。

再次，我國之政府資訊公開立法可以採用漸進式之立法模式。確實，在一些信息公開制度比較完備之國家，如瑞典、美國等，都是採取直接制定資訊公開法之立法模式。但是對於我國而言，具有相似之歷史文化背景及行政秘密主義傳統之日本、韓國之資訊公開立法過程更具借鑒價值。這兩個國家之資訊公開立法都是在國內對於資訊公開之呼聲高漲，而直接制定資訊公開法遭遇阻力之情況下，通過地方性法規及行政規章之立法實踐，為法律之制定積累經驗、營造環境。如，據日本自治省統計，在 1999 年日本「行政機關擁有資訊公開法」頒佈前，其全部 47 個都道府縣及 847 個市、區、町、村皆已經制定了各自之資訊公開條例；韓國不僅在自 1992 年起之短短數年間出臺 178 個地方政府之資訊公開條例，而且於 1994 年 3 月由總理金泳三發佈了名為行政資訊公開指南之政令，為「公共機關資訊公開法」於 1996 年底之順利通過奠定了基礎。於大陸，資訊公開立法除了韓、日曾經遇到之困難外，還受到地域差異顯著、相關法制不夠健全等因素之困擾。在部分條件成熟之省級行政區或較大之市先制定地方性之政府資訊公開條例、規章，實踐一段時間後，再制定行政法規，最終轉為法律，既有利於法律內容之完善及成熟，也有利於經驗之積累及法律之順利實施。當然，於這個過程中，應當儘快制定行政法規，以滿足實踐

對統一之政府資訊公開立法之迫切需求；而只有制定單行法律才是這一立法進程之最終目標。

## 第二節 中國大陸資訊公開之背景

### 第一項 行政信息公開及具體架構

現代法治國家，公開原則幾乎適用於所有公權力運行之領域，無論是審判事務、檢察事務、或是警察業務等，皆存有不同形式、不同內容及不同範圍之公開。是故，於此等之領域設立資訊公開制度，其目標均為相同，皆為防止可能被濫用之權力受到監督，使其於相應之規則中運行。

實行行政公開，可以吸收人民群眾參與討論及決定相關事項，強化民主監督，從而於根本上有利維護人民群眾之合法權益，易言之，沒有公開，及無從監督，無法監督，權力即有被濫用之虞，亦可能導致貪瀆腐化。有限政府之理念為促使行政信息公開產生之一項重要原因，因為政府權力不可或缺導致權力濫用之可能；為加強對權力濫用可能之監督，行政信息公開制度應運而生。

吾人於相關之論述中，已經就資訊公開之背景加以闡述，從行政信息公開所處之社會環境氛圍，顯而易見，各個國家是否實行行政信息公開非



全然可由自己決定，夫為時代發展之必然趨勢。

隨著社會之變遷，政府之治理及職能轉變，亦為行政信息公開之內在動力，從相關之論述中可得出行政信息公開為一項基本原則，作為一項控制行政權運行之基本原則，蘊涵於各項行政制度之中，亦是一項具體之制度，存在於行政權運行之各項環節之中。

隨著近代行政法之發展，追求正義之方式已從「實質正義」轉變為「形式正義」，強調程序法於行政過程中之積極意義。基於此，各國行政信息公開制度亦多採用程序之方法予以確定；一般言之，行政信息公開之具體架構可以分為權利主體、義務主體、公開之內容以及不予公開之內容、公開之方式、公開之具體程序、不予公開之救濟途徑等幾個面向。

## 壹、行政信息公開制度概述

### 一、作為一項基本原則之行政信息公開

行政信息公開為一個過程。行政信息公開之過程性體現於行政信息公開原則始終貫徹於公共權力行使之全部過程；僅為公共權力之行使影響普通民眾之合法權益，就必須主動向普通民眾公開相關事項及信息，除非法律做出相反之規定。

行政信息公開之過程性決定公共權力之行使，必然存在不同之階段，

由於每個階段之公共權力行使具有不同地要求或內容，因此，行政信息公開之內容亦會隨之產生變化；行政信息公開之過程性要求立法針對公共權力之行使不同狀態，規定不同之行政信息公開內容、方式，從而儘可能實現行政信息公開原則之法律目之。

行政信息公開為政府之一項義務公開為政府之一項義務；公共信息屬於公共物品，屬於全體民眾之公共物品及公共財產。為此，政府機關向公眾提供信息，為一項義務，非唯一項權利；此意味著，倘若政府無法向民眾提供信息，或者無法以適當之方式提供給民眾公共信息，政府應該承擔不履行法定義務之責任。當然，此種義務需要法律之明確規定。

行政信息公開內容之有限性。此指與公共權力相關之事項倘法律有明確規定，可以不列入行政信息公開之範圍；行政不公開事項範圍之所以存在，為因行政信息公開不能以損害國家利益或他人之利益為前提；「行政信息公開之公共利益必須與不公開之公共利益相互平衡，各種利益互相平衡為社會生活之重要基礎」<sup>251</sup>。然，行政不公開之事項必須由法律明確規定，於某些事項是否可公開之問題，儘可能限縮行政主體之自由裁量權，更不得由行政主體自行決定或解釋。因之，法律必須堅持行政事項公開為原則，不公開屬例外。

行政信息公開形式之廣泛參與性；行政信息公開形式之廣泛參與性體

---

<sup>251</sup> 王名揚，「美國行政法」，第 975 頁，中國法制出版社，1995 年，北京。

現於行政信息公開之過程中；係指行政信息公開實際上為行政相對人參與公共權力行使之過程，並與擁有公共權力之主體形成博弈之過程。無行政相對人之積極參與，行政事項之公開即無任何意義。

行政信息公開原則為行政相對人參與公共權力之行使提供平臺，亦使行政相對人之參與權獲得有效保障。因此，於法律價值意義上，行政信息公開原則自根本改變近代行政法之發展主題，使行政主體行使權力模式產生變化，亦使行政相對人改變其於行政法律關係中之被動、依附之法律地位。

行政信息公開原則作為一項法律原則，既為作為一種行政法治精神貫徹於整個行政程序之全部過程，同時又透過具體之法律條文切入每一項法律規範中，具有高屋建瓴之功能，行政信息公開原則之確立，實有如後之意義：

#### 1. 行政信息公開體現出公民與公共行政之內在有機聯繫

自人類歷史觀之，公共行政最初起源於公民為自身即社會之共同利益，逐步形成之服務性組織，為公民契約之產物；現今社會，公共行政具有之政治功能、經濟功能、文化功能及管理服務皆發揮應有之作用，然，就社會、公眾言之更多地體現於管理服務功能面向；我國公共行政之宗旨是為公民及納稅人服務，公民與公共行政之關係體現於公共管理及服務於

民，強化社會服務，改善民眾日益增長之物質、文化及精神需要，逐步完善社會保障體系等，行政信息公開正是通過讓一般民眾了解政府之作為，構建起公民與公共行政間之平臺。

## 2. 行政信息公開為滿足公民參政、議政之前提

現代社會中，社會政治、經濟及文化之發展與公民個人之自我價值地實現關係日趨密切；此種互為因果之密切性助長公民對影響社會政治、經濟及文化發展之公共權力，其是否合法、正當地行使予以更大之關注。

所有國家於從傳統之農業社會向現代工業社會之變革中，社會經濟發展必然導致公民政治參與要求增加<sup>252</sup>。原有通過代議機關之參政、議政方式顯然已無法滿足公民此時之需要；公民參政、議政之基本目之為保護個人利益或其代表之區域、或職業別之利益，因任何權利之行使，其背景皆有利益之驅使。不面對此點，即為偏離唯物主義，亦無法正確理解現代社會中公民日益高漲之參政議政意願。

行政信息公開於行政程序法之確立，為行政相對人參與公共權力行使過程提供其正當性，行政相對人可以於個人利益或群體利益之支配下，介入公共權力之行使過程，實現其參政、議政之目的。

## 3. 行政信息公開可以預防並控制權力之濫用

公共權力之濫用為滋生貪瀆腐化之根源；行政信息公開即為陽光，公

---

<sup>252</sup> 鄧偉志，「變革社會中的政治穩定」，第 131 頁，上海人民出版社，1997 年，上海。

開為最佳之消毒劑。貪瀆腐化為於晦暗之處產生，事件一朝被揭發，即如冰雪遇見陽光一般，迅速被化解；現代公共權力之核心為「自由裁量權」，此為一向無需爭辯之事實。現代管理型法律之典型為官員擁有及行使廣泛之自由裁量權，亦即為於定義寬鬆與原則性之規則範圍內行使權力<sup>253</sup>；如何確保行政主體行使極為「自由」之權力，且復不違背合理、公正原則？此為現代行政法中一項難解之題，經驗及理性之論證結果證明，於解決此一難題之方法中，行政實體已無可作為，行政程序法因其特有之功能，適足彌補行政實體法缺陷之最佳選擇。然，行政程序法之所以具有預防控制公共權力濫用之功能，因其所貫徹之行政信息公開之基本原則；公開原則為制止自由裁量權專橫行使最有效之機制<sup>254</sup>，由行政信息公開原則導出之行政行為闡明理由制度，要求行政主體公開其自由裁量時所思考之相關因素，接受社會公眾之公評，此種評價對行政主體行使公共權力發揮重要之約制功能，就其意義言之，引導公共權力走向，規範公共權力正當行使，功不可沒。

#### 4. 行政信息公開體現人本主義精神

人本主義為現代社會發展之主軸；任何一種制度之設計皆應考慮前述因素；行政信息公開實際即為國家之行政體制中充分顧及各方面之利益，

<sup>253</sup> 宋冰，「程序、正義與現代論—外國法學家在華演講錄」，第109頁，中國政法大學出版社，1998年，北京。

<sup>254</sup> 王名揚，前揭註1，第552頁。

尤其為於充分思考並從一般民眾之利益著眼之基礎上，尊重各方之合法權利，保證參與各方能夠達到信息對稱之狀態，提高行政行為之可接受性。

公共權力之實效為法律要求公共權力實施所欲達到之某種狀態，此為公共權力之基本目之。吾人自實例中得知，公共權力之實效多數取決於行政相對人之接受及社會之肯認程度，非為公共權力背後所隱藏之強大國家強制力；國家強制力固然可以強制行政相對人及社會接受公共權力之實施狀態，然，解決法律關係衝突之實效遠不如行政相對人及社會於心悅誠服之情況下接受公共權力。

但，欲提高行政相對人與社會對公共權力行使狀態之可接受性程序，一種有效之方法為使行政相對人參與至公共權力之行使過程中，並提供了解公共權力行使情況之便利平臺。同時，行政主體亦儘可能地將與公共權力相關事項通過一定之形式告知社會，行政信息公開原則可以確保前述思想轉變為現實。

## 二、行政信息公開制度之基本架構

行政信息公開或稱信息公開、情報公開、情報自由，為指凡涉及行政相對人權利、義務之公共信息資料，除法律規定必須保密之外，相關機構均應依法像社會公開，任何公民組織均可依法查閱或複製；於行政信公開制度中，公共行政之相對人通過預設之程序，自公共行政主體處獲得各種

有助其參與行政程序，維護自身合法權益或公共利益所需之各種信息資料，倘無法律之禁止，公共行政主體應當無條件地提供。

前述之公共信息首先應包括：法律、法規、規章、行政決策、行政決定、行政機關據以做出相應決定之相關資料、行政統計資料、行政機關之相關工作制度、工作規則等。

行政信息公開作為一種制度，起源於瑞典，1776年，瑞典之「出版自由法」規定，普通市民與議員一樣享有要求法院及行政機關公開有關文書之權利；當代對世界影響最深為美國於1966年通過之「資訊自由法」。此後，各國皆紛紛制定相關之法律制度；此舉使行政信息公開成為一種趨勢，亦成為當代世界各國於公共行政及公法學領域中一項具有開創性之制度。

行政公開作為一項制度至少應該包括以下之內容：行政信息之範圍、程序、方式、救濟機制、機構設置等。此外，對於某些特定之問題，諸如商業秘密保護、國家機密、政府信息之版權保護、個人隱私、檔案管理、網路管理、數位資料庫保護等，則須制定相關法律之制度。

具體言之，該項制度應首先自法綠制度開始，後帶動行政體制之改革；就行政信息公開之法律之層面，吾人對其應有之內涵，為如後之闡述：

### 1. 行政信息公開適用範圍

行政信息公開主要為指公共行政主體所持有之公共信息向社會公開；自大陸實踐觀之，首要應公開之為行政機關所持有之信息，此外，尚包括其他行政主體之信息公開。

## 2. 行政信息公開之種類

行政信息公開之種類具有多樣性，依據公開之主動性與被動性加以劃分，將公開分為公共行政主體之依職權公開，即主動公開或依職責公開，與以行政相對人之申請公開，亦稱為被動公開或依申請公開。

## 3. 行政信息公開之方式

行政主體信息公開之方式應有統一規定；此為指行政相對人自何處可獲得所需之信息，於網路時代之前，行政信息公開係採用傳統媒體之方式為主，諸如報紙、雜誌，甚或一些大字報；然，公開之形式應隨著時代之演進有所不同，於網路發達之今日，應充分利用網路之快速便捷性，將行政信息公開。

## 4. 行政公開之程序

任何一種公共信息皆應依據一定之程序公布於眾；此種程序之要求應與本國之行政程序之基本要求一致。其公開之程序首先應滿足方便行政相對人獲得之基本要求，亦即為便民原則；其次方可思考公開信息機關之利益。具體言之，可包括以下之內容：一為公共行政主體以職權應為主動公



開之信息，應依據最便捷、最容易獲得之方式予以公布；二為公共行政主體被動公開之信息，當事人必須向擁有信息之特定機關提出申請，該申請必須具體陳述申請之內容，申請人之姓名、住址及通訊方式等；三為無論哪種信息之公布為無論哪種信息之公布，皆應充分思考時效之問題，亦即為，主動公開原則上自信息形成之日起就應公布，已申請公開之信息，原則上亦應規定答覆之期間。

#### 5. 行政信息公開之除外事項

一般言之，所有之公共信息皆應公開；然而，此並不排除矛盾之特殊性。某些公共信息屬於保密之範圍，涉及國家、團體組織或個人之隱私時，應屬於行政信息公開之例外情況。

故，針對上述問題存有一項基本判斷之標準，且具體公共機關亦應就除外之必要性負有舉證責任，同時，倘若可將公共信息中例外之部分與其他部分分開，公共機關必須經過處理後將應公開之信息對社會公開，對某些例外之信息，公共機關亦可思考徵得利害關係人之同意。

#### 6. 行政信息公開之救濟制度

任何一種制度皆應思考相應之利害關係人之救濟途徑，至少於法律上應保證當事人可通過一定之途徑對公共信息持有者之行為提出異議及審查。準此，世界各國有三種不同之作法：一為通過議會監察專員制度或特

設之議會委員會進行干預，例如北歐國家與加拿大；二為通過行政機關內部之復議或審查機制進行干預，例如美國之紐約州與康乃迪克州；三為通過普通法院之司法審查制度進行干預，大部分普通法國家皆採此項制度。就大陸現行法律觀之，尚未見相關行政信息公開之法律救濟途徑，倘若欲架構大陸之行政信公開制度，必須自法律賦予當事人尋求行政救濟與私法救濟之權利。

### 三、區分行政信公開制度與其他相關制度

實務中與行政信息公開制度極易混淆之制度為卷宗閱覽制度、公共信息公開制度、個人資料保護制度等，區分之主要因素為各項制度之基本原理不盡相同，思考立法利益之不同及程序規則限制之不同，應於立法過程中加以區分，不可混為一體，如是，反不利於制度之實施。

#### 1. 行政信息公開制度與行政程序制度中之卷宗閱覽制度

卷宗閱覽制度是為公開之對象僅限於與公開之信息存有特定利害關係之關係人，一般表現為特定之人員請求行政機關公開特定之行政文件之制度；日本「行政程序法」第18條規定：當事人及因不利益處分而受到損害之參加人自聽證通知之時起至聽證結束之時止，可向行政廳請求查閱該案調查結果之案卷及其他證明該不利益處分成立原因之事實之資料；行政廳除認為可能損害第三人之利益或有其他正當理由，不得拒絕查閱。前款

之規定並不妨礙當事人等依據聽證期間審理之進展狀況進一步請求必要之資料，行政廳可制定前兩款規定之查閱時間及場所。兩種制度相較，相同處表現為請求權人均有權請求行政主體對其公開相關信息<sup>255</sup>，因此亦易混淆。

眾多學者認為二者性質相同，將卷宗閱覽制度歸納為行政信息公開制度之一種<sup>256</sup>。實際上，兩種制度不僅公開對象不同，且無論於法理基礎抑或為前提性條件面向，兩種制度均存有明顯之差異，不宜將二者混而論之。

#### 〈1〉憲政理念不同

於行政公開制度中，任何人皆有權請求行政主體公開其所擁有之全部信息，提出請求時時無需以保護自身之權益為前提條件，因此，此為一種客觀法上之制度。行政信息公開制度作為客觀法上之制度，其意義為，通過公開行政信息，使行政置於國民控制之下，以此實現公共利益；意謂信息公開制度以實現公益、實現民主為目之之制度，卷宗閱覽制度之前提條件為請求人因保護自身之權益，故此，此種制度為國民或市民為維護自身權益所設立，為一種主觀法上之制度<sup>257</sup>。

情報公開及行政程序公開，其理念、制度之結構皆具有不同之處，亦

<sup>255</sup> 劉飛宇、王叢虎，「多維視角下的行政信息公開研究」，第 105 頁，中國人民大學出版社，2005 年，北京。

<sup>256</sup> 劉莘、呂艷賓，「情報公開若干問題研究」，刊於「公法學研究」，第 70 頁，商務印書館，2002 年，北京。

<sup>257</sup> 朱芒，「開放型政府的法律理念和實踐〈上〉—日本信息公開制度」，刊於環球法評論，2002 年秋季號。

即謂行政程序原本為自對國家權力之防禦之觀點出發，作為保護國民之權利、利益不受國家權力侵害演進而來，且於現代行政之下，加入民主參與之理念，呈現嶄新風貌。

相對言之，信息公開為以憲法中之知情權為其法理基礎，且其目之於依據信息來源所得之信息，使對行政之公正參與及監督成為可能；於此種意義上，信息公開自其出發點開始，就將其基礎置於民主主義之上；就此觀點言之，任何人皆可提出請求，於請求時，亦無必要自身明確表示請求該信息之動機。

此些制度設計之初衷為保護公民或組織免於行政機關不利處分之權利侵害，其功能主要為啟動相對人之權利防禦機制及與行政機關之平等抗衡機制，行政機關之行政行為直接指向為相對人之權利及義務，對相對人以外之主體，行政機關行政行為並不會構成直接之利益影響，此些機制對第三人之權益並無直接意義，可排除於適用範圍之外。行政資訊公開制度之適用對象之所以為全社會之一般公民，因為公開資訊之目之除於公民與行政機關之對抗中可達成訴訟武器平等之要求，且實現權利防禦及平等抗衡之功能外，主要尚在於達成公民與行政機關間之溝通與合作，表明行政機關開誠布公之姿態及誠意，增進全社會公民對行政機關之信任及支持。

## 〈2〉對象不同

於信息公開制度中，公開對象為自然人、法人或其他組織，甚至可能為外國組織，無資格上之限制；於卷宗閱覽制度中，公開之對象僅限於與公開之資料、信息、消息有利害關係之人<sup>258</sup>。

### 〈3〉前提不同

於卷宗閱覽制度中，其前提為具有案件性，無具體案件之存在，即無對利害關係人之公開。程序之開始，原本即為權利、利益因某種具體處分而被侵害方產生，大陸之「行政處罰法」及「行政復議法」規定利害關係人之申請，前提為通過一定之行政處分對利害關係人之權利構成侵害或為對擬申請人之權利構成侵害。

信息公開制度中，即便為與申請人之主觀性利益無直接關係之資訊亦可成為請求人之請求標之，請求人無需敘明理由，亦不復存在如同卷宗閱覽制度之案件前提性<sup>259</sup>。

### 〈4〉啟動公開之方式不同

信息公開制度中，存有兩種不同之公開方式，一種為不確定之權利主體向行政主體申請獲得某項之信息<sup>260</sup>；另一種為行政主體之主動公開，於

<sup>258</sup> 「中華人民共和國行政處罰法」第31條：行政機關在做出行政處罰之前，應當告知當事人做出行政處罰決定的事實、理由及依據。這裡公開的範圍僅限於當事人；「行政復議法」第23條第2款：申請人、第三人可以查閱被申請人提出的書面答覆、作出具體行政行為的證據、依據和其他有關材料，除涉及國家秘密、商業秘密或個人隱私外，行政復議機關不得拒絕。

<sup>259</sup> 劉飛宇、王叢虎，前揭註5，第107頁。

<sup>260</sup> 「中華人民共和國檔案法實施辦法」第22條：中華人民共和國公民和組織持有介紹信或公作証、身分証等合法證明，可以利用已開放之檔案。外國人或者外國組織利用我國已開放的檔案，須經我國有關主管部門介紹以及前往的檔案館的同意。機關、團體、企業事業單位和其他組織以及中國公民利用檔案館保存的未開放的檔案，須經館長同意，必要時報請上級主管機關審查批准。

行政主體之主動公開中，不需要權利主體之申請，行政主體負有主動公開之義務。易言之，於信息公開制度中，存有依申請擊揮職權兩種不同之方式；於卷宗閱覽制度中，啟動公開之程序僅可由利害關係人之申請。

## 2. 行政信息公開制度與公共信息公開制度

部分學者論及，應將政府信息公開制度與公共信息制度公開予以區分；所謂政府信息公開為指允許利用信息之公民、法人、社會團體及其他組織通過查詢、閱覽、複製及摘錄等方式，合理利用各級政府部門所控制之信息之法律制度。公共信息為指利用圖書館、情報所、標準所、專利所等公共中介機構傳播之信息，此類信息主要為文獻資料，亦包括某些數據信息，其中專利、標準文件均為特種文獻，對社會具有廣泛之應用價值；圖書、檔案、情報各種信息類型之機構於歷史上為一體化，信息傳播與利用行為亦為一體化，其後逐漸產生分化與社會化，然，其基本之公共信息傳播機制仍為相同。

美國「圖書館暨信息科學全國委員會」於1990年6月29日通過「公共信息準則」，此部法規確保公眾信息之傳播權、利用權及相應之法律權利；前開準則闡明，公共信息屬於公眾，為政府所依恃之公眾所有，且於法律允許之範圍內為公眾所享有。任何政府機構應於法律允許之範圍內公開、即時、不受限制保證提供公共信息，公眾及便於未受訓練之情況下，

亦應可獲取任何形式之公共信息，公共信息之法律保護與政府信息之保護為不同之途徑，因公共信息不屬於政府之控制，故此，於政府信息保護法常指出公共信息不適用政府信息公開法<sup>261</sup>。

### 3. 行政信息公開制度與個人資料保護制度

政府資訊公開法乃為任何人均得請求政府公開其所持有之資訊之制度，其背景為「知情權」，個人資料保護法為本人得接近政府所持有之個人資料，並於發現錯誤時得請求更正之權利之制度，其背景為隱私權之概念，二者之請求權人及背景權利相異；此二者均為使人民得以監督持有及使用大量資訊之政府活動之制度，就其基礎言之，均為對權力之懷疑，具體言之，個人資料保護法，除對本人公開其資訊外，非允許對本人以外之其他人公開。

對本人公開部分，與政府資訊公開之公開部分存有重疊關係；另一方面，就對本人以外之人不公開部分，與任何人均應該公開之政府資訊公開法存有衝突關係，就制度論之，兩者保護之法益不同，前者為對於主權者—人民說明之責任，後者須抑制因個人資料之處理導致之權益侵害，具整理關於公開之性質、範圍、程序等異同之必要性。

---

<sup>261</sup> 周其洪，談信息社會中的信息法制問題，刊於「中央民族大學學報」〈社會科學版〉，1999年。

## 貳、行政信息公開制度之主體

### 一、權利主體

行政信息公開制度之權利主體為指向行政主體或其他義務機關提出信息公開請求之人。須釐清者，其一、於主動公開模式中，益存有權利主體，不過因主動公開之對象之不確定性，世界各國對前述問題之立法基本相同，故不於此處再予論述；其二、現代法律中，權利、義務為相對性之概念，於行政信息公開制度中，行政主體等義務機關同樣亦享有一定之權利，然，其主要特徵仍為履行義務。

對於行政主體之變化，結合世界各國發展歷程及研究過程，存有下列數個過程：就個人言之—存有自利害關係之人向國民再至自然人之轉變；就組織言之，存有組織無申請權至私組織之轉變。此種轉變之歷程並不似敘述般地嚴格，亦可能於某一時期某種轉變較為明顯，復可能同時並存。轉變之主要原因為對於權利主體瞭解之深入、憲法權利享有主體之變化、信息性質理解之變化、世界聯繫之普遍性及電子政府之發展。

#### 1. 自有利害關係人向國民之演變

信息公開法之立法之初，因缺乏對行政信息公開制度之憲政基礎—知情權之研究，同時，亦缺乏對行政信息公開制度之監督行政目之之探討，



各國認為政府信息僅向有利害關係之人提供，例如 1946 年之美國「聯邦行政程序法」規定：文件僅對與文件有關之人提供，不向一般公眾提供。

又如原聯邦德國各邦起初為將新聞出版界之蒐集權及政府有向新聞出版界提供相關信息之義務，且將之載入各邦之憲法或邦出版法；將出版作者與一般大眾分開處理，為德國資訊法制之一大特色。就出版作者，德國各邦之出版法一致賦予其有向國家請求提供資訊之權利，即謂之「出版作者之資訊請求權」；至於非出版作者之一般民眾，則未享有如前述範圍廣泛之資訊請求權利，僅能零星地依據少數相關法律基於特定身分或證明具正當理由，向特定國家行政機關請求提供特定之資訊<sup>262</sup>。

因研究之深入，各國多認為行政信息公開制度之憲政基礎不僅為滿足表見自由或需要，為國民基於人民主權之監督行政及具有多重意義之知情權。於此基礎上，再次強調請求人身分之特定性與行政信息公開制度之建立目之存有一定差異，各國政府紛紛變更規則，強調申請人身分之不確定性。

日本「地方信息公開條例」認為，信息公開制度非關特定個人之主觀權利被侵害爭議之制度，而是為居民或國民進行行政、政治參與之制度。行政信息僅對參加行政、政治有必要，無論何人皆應能夠接觸，即便對各

---

<sup>262</sup> 德國布萊梅邦憲法第 15 條第 5 項規定：獲知他人意見之權利，特別為通過出版物及廣播之獲知權不受限制。

個請求人非重要之信息之請求亦應允許<sup>263</sup>。同時，政府信息公共財產性質之確立，使獲取權原則得到肯認。對全體國民言之，政府信息具有公共財產性質，任何人皆有得到信息之平等權利；不僅與文件相關之直接當事人可申請得到文件，其他無論任何人皆可申請得到信息，無申請資格之限制。日本「信息公開法」第3條規定，任何人皆可依據本法規定向行政機關長官請求該行政機關持有之行政文書之公開，且該法無明確規定請求權人之義務。

## 2. 自國民向所有人轉變

確立國民申請原則後，因各國交流關係之密切及「全球化」之成形，行政信息公開制度之權利主體之確定規則，通過互惠原則<sup>264</sup>至「所有人」之轉變，所謂「互惠原則」為外國人之本國法允許本國國民申請之情況下，本國方允許該外國之國民獲得本國信息，「互惠原則」確定之主要依據為「有限司法管轄權」及「國民待遇」原則。然，隨經濟一體化之趨勢、WTO透明度規則之約束、網路技術之發展，行政信息公開之權主體自「國民」向「所有人」轉變之趨勢，逐漸被重視<sup>265</sup>。

何謂「所有人」學界存有不同之見解，一類觀點認為任何係指本國國

<sup>263</sup> 劉飛宇、王叢虎，「多為視角下的行政信息公開研究」，第110頁，中國人民大學出版社，2005年，北京。

<sup>264</sup> 「廣州市政府信息公開辦法」第33條定：外國人、無國籍人、外國組織再廣州市行政區域內申請政府信息公開，同中華人民共和國公民、組織、有同等的權力和義務。外國或地區對中華人民共和國公民、組織的政府信公開權利加以限制的，對該國或地區公民、組織的政府信息公開權利限制實行對等限制。

<sup>265</sup> 芬蘭「公務文件公開法」規定：「公務文件內的資訊得由該管機關自由裁量而提供給外國人。」

民及於本國定居之外國人。日本「信息公開法」第3條規定：任何人皆可依據本法之規定，向行政機關之首長請求公開該行政機關擁有之行政文件；此處論及公開請求權主體之詞彙為「任何人」，然該詞彙之外延性其界限究竟有多大？於解釋學中或許有不同之見解，依據「國民主權原則」，「任何人」應當為日本國之國民，依據「人民主權原則」，「任何人」尚應包括於日本定居之外國人。自己制定相關信息公開法之國家之立法例觀察，公開請求權主體均包括外國人。

日本於立法時亦充分考量此一觀點，於行政改革委員會提出之「信息公開法剛要案之思考」中指出：國民構成行使公開請求權主體之中心，然並非將主體僅限於國民之範圍中，排除外國人不具積極之意義。故此，「任何人」包括於日本國定居之外國人，尚包括無權利能力之社團<sup>266</sup>。

另一類見解認為，因之世界各國人民交流頻繁密切，事實上難以防止本國人代為申請，置於相關國家機密等事項，已有例外條款予以規定，故此處之所有人應不再加以區分本國人〈組織〉或外國人〈組織〉；有學者闡明，依據美國之「資訊自由法」，「任何人」皆可提出信息申請，包括個人〈外國公民〉、合夥、公司、協會、外國與國內之政府機關<sup>267</sup>。此種探討就中國大陸之角度言之，存有下列之意義：

<sup>266</sup> 朱芒，「開放型政府的法律理念和實踐〈上〉—日本信息公開制度」刊於環球法律評論 2002 年秋季號。

<sup>267</sup> 周漢華，「美國政府信息公開制度」，刊於環球法律評論，2002 年秋季號。

第一、如何解決港、澳、台地區之申請資格問題；第二、如何解決 WTO 透明度規則下之外國人〈組織〉申請獲取信息之問題。

就上述二問題，中國大陸學者之見解，將行政信息公開權利主體僅限於公民或組織既不符合國際之發展趨勢，亦不利於中國大陸行政信息公開制度之發展，實務中亦困難重重，故應將其界定於「不為區分之所有人」。實際上，於中國大陸之相關行政信息公開制度之規定，其中已有外國人可利用信息之定。「中華人民共和國檔案法實施辦法」第 22 條規定：「中華人民共和國公民及組織，可以利用已經開放之檔案；外國人或者外國組織經有關主管部門之介紹和檔案館之同意，可以利用我國以開放之檔案」<sup>268</sup>。

就申請主體需要解決之問題為：公法人或行政機關是否屬於請求權人？大陸學者之見解認為，公法人或行政機關間之信息取得與基於國民主權原則之行政信息公開制度為兩種不同之制度，不可適用同一規則。因行政信息公開法之目的為促進行政機關與民眾之間之信息透明化，發揮監督行政之功能。倘國家享有此種請求權，將形成主客體混同之結果，且會破壞國家之權限體系。

行政機關或國家機關之間，倘有交換信息之必要，可依行政協力之原則予以處理；若政府機關欲取得之信息為其他國家機關無法公開與大眾取

---

<sup>268</sup> 「安徽省檔案管理條例」第 29 條：單位和個人持有介紹信或者工作証、身分證等合法證明，可以利用已經開放的檔案。外國組織或者外國人利用已經開放或未開放的檔案，必須遵守我國法律法規的規定。

得，雖行政機關彼此間有相互協助之義務，然，此種信息之取得之所以限制大眾取得，必然具值得思考之利益，必須予以適當地規範保護此種利益，持有該信息之國家機關亦不可隨意將該信息交與其他國家機關。

## 二、義務主體

行政信息公開制度之義務主體之範圍，國內外立法有不同之規定<sup>269</sup>。此種區別之原因，其一為各國國情相異；其二亦反映信息公開制度義務主體之演進歷程—自行政機關至公共組織。

一般言之，行政信息公開法立法之初，出於行政法為調整國家行政機關之組織、職權，行使職權之方式、程序及對行使行政職權之法律監督之法律部門之原則，行政信息公開法作為行政法之一個組成部分，其所規範之義務主體應然為行政機關。然，自20世紀以來，資本主義發展至壟斷之階段，產生諸多社會經濟問題，例如：金融危機、失業、貧窮、疾病、住宅、衛生等，以議會為中心之統治形式難以解決此些問題；行政機關快速、有力、高效率之特徵，正式和充當「社會問題潮」中之弄潮兒。因此，國家權力之重心逐漸向行政部門偏移；隨著福利國家之出現，行政機構急劇膨脹，文官隊伍急速擴大<sup>270</sup>，行政權力之觸角業已深入至政治生活、社會生活及公民生活之每一個角落。

<sup>269</sup> 劉飛宇、王叢虎，前揭註13，第113頁，註1。

<sup>270</sup> 劉飛宇、王叢虎，前揭註，第113頁，註2。

於此種趨勢下，儘管各國政治及社會狀況同，信息公開制度之實施亦存有差異，然，此些國家均體現一項共同點：即皆同程度地將具有公共管理及服務職能之公共企業事業單位作為實施機關。諸如：丹麥之公共服務管理企業；法國之營造物法人、被委以公共管理職能之私法人等；澳大利亞之為公共目之依法令設立之法人或團體；加拿大之國家銀行、國營公司等；紐西蘭之國營公司、大學等；韓國之政府出資設立之機關等。美國「資訊自由法」第551節〈1〉規定：機關係指美國政府之各個機構，無論其是否隸屬於另一機關，或受另一機關之審查。

美國之「資訊自由法」中之行政機構一詞之範圍於經過1974年修正之後，涵蓋任何行政部門、軍事部門、國營公司、政府控股之公司，或其他政府行政部門之機構，或任何獨立性之管理機構。易言之，美國法院對「機關」之定義係採取以功能性為導向為標準，履行諮詢與協助職能之部門非屬機關。除此以外，其他之部門屬於機關；例如：美國法院認定「環境品質委員會」應屬「資訊自由法」調整之範圍，因其職能超出諮詢與協助，具有調查、評價與建議之職權；依據相同之學理，美國法院認定「總統安全委員會」不應歸類於「資訊自由法」所調整之機關；「資訊自由法」非適用於聯邦政府選舉產生之官員，包括總統、副總統、參議員、眾議員，非適用於司法機關，非適用於私人企業、聯邦政府之締約方或受助人、私

人組織、州政府或地方政府<sup>271</sup>。

之所以將此些公共組織歸類為行政信息公開之義務主體，乃因隨著電腦技術之快速進步發展，人類跨入「資訊化社會」，某些國家機關與民間之大型組織對個人相關信息進行蒐集、保管，就個人隱私言之確實是一項威脅<sup>272</sup>。組織廣泛之活動範圍、嚴密之結構、強大之權力資源及為數眾多之會員，日益引起憲法學者及政治學家之憂慮與關注。一方面，組織以規範性文件維琪活動之基本形式，部門法律無法規制；另一方面，組織不斷增長之權力及影響，對公民之憲法權利構成新威脅<sup>273</sup>。於此背景下，各國逐漸擴大範圍，將某些事實上可能對公眾權利構成侵犯之相關組織納入行政信息公開制度之義務範圍。德國環境保護資訊法第4條第1條規定：任何人享有自由接近環境信息之請求權，如該信息存於行政機關或本法第2條第2款所規定之私人。所謂私人係指從事環境保護上之公法任務，且受行政機關監督之自然人或私法人。於日本，特殊法人之信息公開為信息公開法之一項重要課題，特殊法人主要係指各種公園、事業團、公庫、銀行、銀團、基金、協會等等。

信息公開法欠缺就特殊法人之信息公開問題作出具體規定，僅要求政府「對應特殊法人之性質及業務內容，推進特殊法人保有之信息之公開及

<sup>271</sup> 周漢華，「美國政府信息公開制度」，刊於環球法律評論，2002年秋季號。

<sup>272</sup> 李凌燕，「科學技術的進步與人權—目前日本法學理論界關於人權研究的課題綜述」，刊於外國法譯評，1993年。

<sup>273</sup> 張華清，「政治社會學」，第392-393頁，上海人民出版社，1989年，上海。

提供，採取相關信息公開之法制上之措施以及其他必要措施」。因之特殊法人之活動與國民生活密切相關，要求特殊法人之信息公開之呼聲很高<sup>274</sup>。

## 第二項 中國大陸資訊公開之形式

### 壹、主動公開與依申請公開

#### 一、概說

依據法理及外國立法例，行政信息公開之主要方式有兩種，第一種稱為主動公開，或稱強制公開。立法機關要求行政主體必須公開若干特定信息，無需申請人之申請；第二種為依申請公開，或稱為被動公開，及行政主體對某些特定之信息之公開態度較為消極，無主動公開之法定義務，一旦有人申請公開，除非符合法定限制公開之情形，行政主體必須向申請人公開相關信息。北歐國家、奧地利、日本採用後者作為行政信息公開之類型；美國、法國、澳大利亞、加拿大同時兼採兩種方式。實際上，北歐國家、奧地利、日本亦並非無主動公開制度，不過未將其置於信息自由法中予以調整，考慮二種公開性質之不同及規範之便利性，將主動公開制度單獨置於公報制度中加以規定。

信息自由法發展過程中，普遍存有一種趨勢—立法之初，多規定為主

---

<sup>274</sup> 杜鋼建、劉杰，「日本信息公開法的制定與實施」，刊於國家行政學院學報，2000年。



動公開，且對主動公開之內容並無限制；隨著社會發展，人民之權力意識逐漸提昇，需要依申請公開滿足自身對政府信息之特殊需要及個別需要，且隨著主動公開方式之逐漸規範化，依申請公開已經成為法治國家下行政信息公開制度之核心內容。

## 〈一〉主動公開

主動公開係指行政主體依據法律規定之義務，主動將特定信息登載於相關報紙、公報上之一種公開方式；主動公開之方式一般以公報、政府文件等形式表現，主動公開之內容多為機構之設置、法規、工作程序及行政決策及其理由、政策之說明及解釋等。

## 〈二〉依申請公開

依申請公開係指權利主體依據一定程序及條件向公開信息義務機關與工作人員請求公開某項信息之方式；因主動公開之制度已經較為完善，是故，世界各國之信息公開法主要針對依申請公開加以規定。一般言之，依申請公開主要過行政程序法加以確定，由申請、受理、告知利害關係人、作出決定及救濟程序等幾個部分組成。

依申請公開之內容與主動公開之信息不同，主動公開之內容大都為公共性比較強之信息，公眾缺乏該信息將無法進行正常之社會生活；依申請

公開之信息相對言之，其公共性較弱，主要為個人滿足自己特定之要求兒需要之信息。二者之關係，各國多採用主動公開之外之其他信息，權利主體皆可通過申請之方式獲得。不過行政主體倘若已經通過主動公開方式公開之信息，權利主體無權再次通過申請之方式提出申請。

### 〈三〉二者之比較

對前述二者進行比較，因為於行政信息公開制度中，行政機關面臨之一項重大問題為：應採何種方式對不同之信息予以公開。於主動公開及依申請公開中，公開之內容，救濟途徑等皆大相逕庭，對二者加以區分為有必要之。

#### 1. 二者對象不同

主動公開及依申請公開之對象不同；主動公開條件下，公開之對象為所有人，無限定公開之對象；依申請公開之對象為特定之申請人，儘管申請人為不特定。

#### 2. 條件不同

對主動公開，行政主體及其工作人員負有公開之義務，不需要任何人之請求，行政主體及其工作人員應將相關資料予以公開；依申請公開，於無人申請之條件下，行政主體及其工作人員無公開之義務，權利主體獲得相關資料必須建立於申請之前提下。

### 3. 公開之內容不同

主動公開之對象為一般行政之組織、辦事程序、職能、法律、法規等。依申請公開之對象為除主動公開以外之其他一切無免除公開之全部資料、信息、消息。

### 4. 公開之內容不同

主動公開之條件下，公開之方法為將相關之資料、信息、消息發佈於公報、報紙、或國家機關之相關彙編中；依申請公開之方法為行政主體於收到權利主體之申請後，將相關資料、信息、消息供申請人複製、閱覽、複印、摘錄。

### 5. 不予公開之後果不同

應主動公開未公開之法律後果，相關國家立法之一般規定為不對權利主體產生拘束力。美國之「資訊自由法」規定：應於聯邦登記上公布未公布之文件，不得以任何方式要求任何人遵守或受到不利之影響，除非該當事人就文件之內容實際上已經得到通知<sup>275</sup>。中國大陸之行政信息公開制度於「行政處罰法」頒布以前，尚無對應公開而未公開之後果作出具體規定，然，可以從相關之司法解釋推論初步公開不產生法律拘束力之意思表示<sup>276</sup>。「行政處罰法」施行以後，中國大陸於相應之問題有原則性之規定。

<sup>275</sup> 劉飛宇、王叢虎，前揭註 13，第 117 頁，註 2。

<sup>276</sup> 最高人民法院，「最高人民法院辦公廳發出的內部文件凡與最高人民法院公報公布的内容不一致的均以公報為準的通知」規定：公報上公布的最高人民法院的文件、批復和案例，為了做到更準確、更具權

「行政處罰法」第4條第3款規定：對違法行為給予行政處罰之規定必須公布，未經公布之，不得作為行政處罰之依據；對依申請公開之資料不會產生類似之後果。

## 6. 法律之救濟途徑不同

國家機關於公報、報紙公開之特定資料、信息、消息，僅為對一般大眾提供指導之用，是故，相關國家之法律一般尚無對國家機關及其工作人員違反公開義務之情形規定任何救濟途徑。例如早期美國之「資訊自由法」即無規定相應之救濟制度。

隨著制度之演進，美國聯邦上訴法院於 American Mail Line Ltd. V Gulick 一案之判決中獲得部分解決。法院於附加意見中指出：本項制裁不具有排他性，因此尚可運用司法程序，強迫行政機關於聯邦公報上刊登其所應公布之相關信息。

中國大陸現行法律亦無對前述情況之法律救濟途徑作出規定；於依申請之情況下，權力主體可以通過行政救濟途徑及司法救濟對國家機關不予公開之行為獲得權利上之救濟。

## 二、主動公開形式之選擇

自廣義論之，行政信息公開為一項歷史問題；倘若去除行政信息公開

---

威性...我院發出的內部文件凡與公報不一致的，均以公報為準。

之民主意涵，於奴隸社會、封建社會亦存有一定形式之行政信息公開，不過當時之行政信息公開制度於性質及目之完全不同於現代民主政治體制下之行政信息公開制度。自國家建立之後，或謂自從有集體形式之後，掌握集體或國家更多信息之組織或個人即存有信息公開之問題。因僅建立國家後，方存有國家之政治事務、行政事務及相關公共事務之分工，進而存在是否應將權力之運行過程公開，如何公開之問題。

於生產力水準極其低下之狀態下，人類對信息之需求相對較少，對國家信息之需求同樣地亦非常少。特別於自然經濟狀態下，自給自足地「小農經濟」，幾乎可以於完全不需要知曉任何政府信息之狀況下，即有很好之生產即生活；公開主要為自上而下之灌輸模式，統治者之所以將信息公之於眾，為一種便利自我統治之方式，亦為基於傳統社會信息傳播方式之局限性。

從某種意義言之，古羅馬時期之成文法形成過程，即為一種信息公開之奮鬥史；公元前6世紀至公元前3世紀，羅馬奴隸制度經濟高度發展，廣泛且大規模地使用奴隸，社會之主要衝突自平民與貴族間之矛盾逐漸向奴隸與奴隸主間之矛盾轉化。與此相適應，法律亦自不成文習慣法發展至成文法；公元前449年頒布「十二銅表法」為此一時期之重要標誌。

儘管古羅馬當時已經成立共和國，然，實際仍為貴族專政。法律「習

慣法」被貴族與祭司團所壟斷；貴族與平民之訟爭，皆以平民之敗訴及備受欺凌告終。

於此過程中，平民要求將制定之法律以適當地形式公布於眾，經過8年奮鬥，經古羅馬之軍伍大會及元老院之批准，將此些法律條文刻於板上並將其公布於羅馬廣場<sup>277</sup>。

無論於任何時代，政府信息公開之形式不論為對統治者言之抑或對被統治者言之皆有可選擇性；最後以哪一方之意志做選擇，直接體現政府治理之民主性。古羅馬之「十二銅表法」之所以於羅馬法之發展史上具有重要之意義，不僅因它為羅馬國家之第一部成文法，並為羅馬法之後續發展奠定基礎，且應有其公開形式之民主性與有效性之功積存於其中，即便以今日之政府信息公開之方式選擇觀察，亦無法不驚嘆古羅馬行政信息公開形式地高明之處。

羅馬帝國後期，由於君主制公開之確立，立法權被視為皇帝個人神聖之權利，皇帝之敕令於法律關係體系中占據統治地位；皇帝敕令之公開形式大致分為敕諭〈對全國發佈之命令〉、敕裁〈對非常訴訟及主要上訴案件所作之裁判〉、敕答〈對官吏或個人所提出之法律疑難問題所作之解答〉及敕示〈對官吏下達訓令〉四種；然，此些法令之資源僅掌握於官吏手中，無法以適當之形式公布於眾。

---

<sup>277</sup> 皮繼增，「外國法治史」，第48-54頁，中國政法大學出版社，1999年，北京。

自古羅馬對公開形式之選擇加以觀察，信息傳播之效率與傳播之方式密切相關，必須採取符合現代社會之高效率、長期信息及符合本國實踐之傳播形式，方可保障行政信息公開之有效傳播。反之，行政信息公開僅為原則性之宣示，無法落實於日常生活中；各國對信息傳播形式之選擇，可以發現傳統之文字與現代電子公開之複合式結合；廣覆蓋面之電視公開與小範圍之大字報公開之相互銜接；長效之公報公開與短效之新聞媒體公開之間之截長補短為建構多層次、多效率之公開形式之關鍵。

權利實現之成本決定無法對所有信息均採用相同之公開方式，必須選擇符合信息傳播範圍及信息傳播速率之有效方式

### 三、行政信息公開之除外事項

行政信息公開之關鍵問題或本質問題非於公開本身，係基於公開之內容；故此，多數學者之見解，應建立獨立之行政信息公開制度〈包括法律制度〉，不應僅使行政信息公開依附於某種制度之下，此種獨立制度之建立至少應包括兩方面之內容：第一、確定政府公開其掌握公共信息之義務性；第二、確定行政相對人自由獲取公共信息之權利性。

#### 〈一〉公開原則之確立

世界各國信息公開制度，普遍採用「以公開為原則，以不公開為例外」

之立法體例。亦即謂，政府信息公開為原則，限制公開或不公開為例外；此就對傳統之保守觀念形成重大衝擊。無論任何倡導民主、法治之國家，倘若無法樹立政府信息公開原則，亦無民主、法治可言。

行政信息公開對任何國家言之，皆可提昇至文化及哲學層次之挑戰，正如澳大利亞昆士蘭州總檢察長 Hon. D. M. Wells 於該州之政府信息公開法草案說明中所言：此項法律草案將會對本州之政府機構產生一個哲學及文化觀念轉變，「除非有相反之理由證明，政府所掌握之信息為秘密」之推定將會被「除非有相反之理由可以證明，否則政府所掌握之信息為公開可利用」推定取代。

「政府可遠離公民並有權保持工作程序之秘密」之理念將會被「政府僅為公民之代表，除作為欲完成職責之需要外，對公民並無秘密可言」之理念所替代。信息為現代化社會之權利，為民主之產物<sup>278</sup>；基於此種理念將公開原則法制化尚應包括相關輔助原則及具體制度。欠缺具體制度之保障，此種公開為原則，不公開為例外之大原則無法得以實現。

## 〈二〉行政信息公開除外事項之確定

就學理論之，原則上僅就政府掌握之信息皆應公開，日本「信息自由

---

<sup>278</sup> Freedom of Information Bill – Explanatory Notes Queensland, 1991, 瀏覽網站：[www.amazon.com](http://www.amazon.com), 最後瀏覽日：2010年4月28日。



法」第2條定日本所有之「行政文書」皆應公開；此處所指之行政文書為「行政機關之職員職務上做成或取得之文書、圖畫及電磁之記錄，該行政機關之職員於組織上利用之作為該行政機關保有。

世界上無任何絕對之事務，絕對與相對皆為相伴而生，行政信息公開亦為相同，行政信息公開並非所有事項皆應公開，復存有公開之例外—正如立法中之一般規定相同，同樣地存有例外之規定。

於確定信息公開之前提下，個國皆列舉不公開之事項，日本「信息公開法」第5條明文列舉六種可以完全不公開之信息；除此以外，日本「信息公開法」尚規定部分公開之信息、裁量公開之信息；美國「資訊自由法」第2款規定免除公布與公開之政府文件，同時，第4款明確規定除前述被規定之免除公開之文件外，其他政府文件不可限制公民之瞭解與取得。

## 貳、依申請公開之具體程序

### 一、行政信息公開請求

#### 〈一〉行政信息公開請求之形式

行政信息公開請求提出之方式，各國之規定不盡相同；有國家要求權利主體之申請必須以書面形式，有國家規定書面與口頭形式均可。<sup>279</sup>

<sup>279</sup> 德國「環境資訊法」規定：申請方式並非以書面為限，人民也可以言詞提出。

## 1. 何為「書面形式」

之所以對書面形式作一界定，係因隨著資訊時代之到來，當事人意志之表現形式多樣化，既有紙質媒體、又有電子媒體，依常理思考，顧及權利主體之申請首先應思考之為蘊含於申請載體中之意思—權利主體是否有公開之意思表示，對其外在表現形式一般不作區分。不過，需要對各種不同之意思表示載體，依據其自身特徵加以不同對待。

就一般意義言之，行政主體將書面形式定義為信件、申請書等紙質媒介，且需當事人親自送至行政機關或通過掛號、信函等方式將申請書送達行政主體；學者之見解，隨著行政主體政務網路化<sup>280</sup>及便於權利主體申請之申請原則<sup>281</sup>，應予重新界定「書面形式」此一術語。

查閱中國大陸現行法規，最早對書面形式作重新定義之為「中華人民共和國合同法」〈以下簡稱合同法〉；「合同法」第11條規定：「書面形式是指合同書、信件和數據電文〈包括電報、電傳、傳真、電子數據交換和電子郵件〉等可以有形地表現內容所載之形式。」據此，鑒於網路之普及與網路相關規定完善，需要對以電子資訊傳輸為手段之意思表示進行法律確認，應賦予以電子媒介提出之申請與以紙質媒介提出之申請同等效力。例如：「廣州市政府信息公開規定」第20條第1款規定：公開義務人未履

<sup>280</sup> 「紅盾315：中國首個電子政務外包模式」，刊於「21世紀經濟報道」，2002年1月21日。

<sup>281</sup> 應松年、陳天本，「政府信息公開法律制度研究」，刊於「國家行政學院學報」，2002年。

行本規定第9條和第10條規定主動公開義務之，公開權利人可以以書面形式或通過政府綜合門戶網站要求公開義務人履行，公開義務人應當在接到該公開申請書之日起15個工作日內向社會公開。公開權利人申請公開之內容已經公開之，公開義務人應當給予指引；至於如何計算電子申請到達之時間，可以參照「合同法」之相關規定<sup>282</sup>作出界定，「行政主體應指定特定之電子系統以接受開示申請書，開示申請數據電文進入該系統之時間，視為開示申請提出之時間」<sup>283</sup>。

## 2. 如何確認口頭提出請求之效力問題

自保護權利角度言之，權利主體應以書面形式提出請求，然，考慮到中國大陸國情之複雜及國民受教育程度之差異<sup>284</sup>，法律可以規定權利主體可以以口頭或書面形式提請求<sup>285</sup>。然，需要特別說明應對權利主體之口頭申請特別加以確認，因於一般意義上，口頭形式對權利主體言之為不利益。

依據行政訴訟之證據規則，倘若發生行政訴訟，權利主體就必須向法院證明其曾經提出過請求，若行政主體未將權利主體之口頭申請記錄在案或於訴訟中拒不提交，行政主體就會以權利主體未提出過請求為由說明為

---

<sup>282</sup> 「中華人民共和國合同法」地16條規定：「採用數據電文形式訂立合同。收件人指定特定系統接收數據電文的，該數據電文進入該特定系統的時間，視為到達時間；未指定特定系統的，該數據電文進入收件人的任何系統的首次時間，視為到達時間。」

<sup>283</sup> 只要該申請電子版本到達行政機關指定的系統即視為到達，而不論行政機關的工作人員是否閱讀。

<sup>284</sup> 「行政復議法」草案曾作出規定，復議申請人應該以書面形式提出請求；而在最後的行政復議法中仍採用了復議申請人可以以口頭或者書面提出復議申請。

<sup>285</sup> 「廣州市政府信息公開辦法」第21條規定：「公開權利人依照本規定第十三條申請公開的，可以書面申請，也可以口頭申請；口頭申請的，公開義務人應當當場記錄」。

什麼未公開信息，權利主體將無法保護自身之權利。

## 〈二〉提出請求時是否需要附帶說明

信息公開法之立法之初，各國法律多自行政效率角度及利害關係人角度出發，認為權利主體於公開請求時，應說明獲取信息之目的及使用方法，行政主體再依據請求理由是否充分，決定是否給予公開，對此種考慮，學理上為「不公開為原則，公開為例外」之邏輯下之結果。現今世界各國大多認為權利主體於申請時無須說明任何理由及使用方法，僅需提出申請即可。

依據美國「資訊自由法」之規定：提出信息申請可以依據任何理由，亦可以無須理由。法律並不要求申請者必須具備特定利益或理由，正因為如此，民事與刑事訴訟之實務中，信息申請者往往可以成功地以「資訊自由法」之手段替代或補充證據公開程序。美國聯邦最高法院中判例認定，某人比其他普通公眾對信息具有更大利益並無法增加或減少其獲得信息之權利。然，此種權利於確定某些程序時有一定之關係，如加速獲得信息、收費減免等<sup>286</sup>。

## 〈三〉行政信息公開請求之具體要求

### 1. 確定擁有資訊之政府機關

<sup>286</sup> 周漢華，「美國政府信息公開制度」，刊於環球法律評論，2002年秋季號。

權利主體提出申請，必須遵守行政機關對申請文件制定之法規，依照規定之時間、地點、方式提出。一般言之，請求取得信息之申請應由申請人椅面方式向擁有或持有該信息之機構提出；被請求之信息與數各機關皆有相關時，應向與信息存有主要關係之機關提出，由該機關與其他相關機關協商以後作出決定。

## 2. 申請書之內容

美國「資訊自由法」規定：申請書通常包括三項內容；一為說明申請之依據為資訊自由法；二為具體描述申請之資料為何；三為註明申請人之姓名與地址。申請書中有幾項內容為選擇性內容，由當事人決定是否提供予政府機關。一為申請人之電話號碼；二為申請人願意支付支費用最上限；三為申請人申請減免之申請；四為申請資料之保存形式。

德國「環境資訊法」第5條第1項規定，申請之內容必須明確，特別為必須足以辨認所請求為何種資訊。「廣州市政府信息公開規定」第21條規定：「申請應包含以下內容：〈一〉申請人之基本情況，包括姓名或名稱、地址、身分證明、聯繫方式等；〈二〉請求公開之具體內容；〈三〉申請人之簽名或蓋章〈四〉申請時間」。

依學理，申請書之內容除一般常規信息外，最重要之為如何確定「合理地描述申請之資料」。因行政主體累積之行政信息之比數為數不少，倘若

申請人無法合理之描述其所需要之信息，行政主體將無法尋找。且行政主體亦會利用該「合理地描述」之不夠明確，拒絕權利主體之申請。總體言之，所謂「合理地描述」係指申請人應該於申請書中說明文件之性質、大致之內容、時間，便於行政主體知曉行政信息之所在。同時，為使權利主體可以「合理描述」，行政主應建立完善之文件檢索系統及申請前之輔助系統。

## 二、行政信息公開第三人意見之提出

於請求公開之信息中可能有第三人之相關情況，對於該種信息之公開可能損害第三人之合法權利。為保護第三人之合法權利，行政主體於向申請人公開信息之前，應告知第三人，給予第三人提出意見之機會。

對於第三人利益之保護，主要通過不予公開事項中之除外條款及反信息公開訴訟加以落實。

## 三、行政信息公開之決定

行政主體之決定可以分為公開決定、不予公開決定。其中公開可以分為部分公開與全部公開；全部不公開之決定可以分為不應當公開、拒絕申請、該信息不存在及不予確認。特別必須敘明之為不予確認決定；所謂不予確認決定係指行政主體拒絕某信息之公開即意謂權利主體之請求目之已經達到，對該類信息，政府可以作出不表明該信息是否存在之決定。「廣州

市政府信息公開規定」第23條規定：申請公開之政府信息含有禁止或限制公開內容但能夠區分處理之，可公開部分應當向申請人公開。當公開義務人向申請人表明某政府信息是否存在，集會導致公開不應公開之政府信息之後果時，公開義務人有權對該信息之存在不予確認。

日本「信息公開法」第8條規定：對請求者，行政機關倘若表明某行政文書之有無，行政主體即能洩露該信息，於此種情況下，行政機關對該文書之有無不予言明，可以拒絕該項請求。

對公開請求之拒絕，行政主體必須於法定之期間內作出拒絕該請求之書面裁定書，裁定書之內容應包括下列部分：〈1〉裁定所依據之事實，即申請人、申請所指向之機構、申請提出之時間及地點、請之內容等〈2〉裁定所依據之法律法規；行政主體於拒絕公開請求時，必須明所依據之法律條文即理由。〈3〉所作出之裁決結果〈4〉倘若裁定不公開，告知申請人獲得救濟之方式。

對權利救濟之內容，學者早有論及：「責備人民在權利上睡覺，應先讓人民知其有權利；則被人民違反義務，應先讓其知義務所在」<sup>287</sup>。

基於信息知時效性，決定之期限為各國信息公開法實施中之一項重大問題，美國「資訊公開法」即建立電子制度、多軌處理制度及快速審查制度以確保權利主體能夠於法定期限內獲得信息。

<sup>287</sup> 蔡志方，「行政救濟與行政法學」，第378-379頁，三民書局，1993年，臺北市。

#### 四、行政信息公開之費用

對信息公開制度之收費問題，儘管有學者提出不同意見<sup>288</sup>，然，思考至行政主體處理信息公開請求需要一定之成本與人力，各國普遍採用收取一定費用之制度<sup>289</sup>。如何確定具體費用，各國採用兩種不同之規定模式：一種為考慮行政之差異性，將收費之自由裁量權交由各機關自行確認，例如我國<sup>290</sup>；另一種為通過法律之下之相關法規具體規定<sup>291</sup>，例如：美國、日本<sup>292</sup>。前一種授權方式雖然比較簡潔明瞭，然，危機胡無任何限制之授權規定，顧及各國實踐中行政機關採用各類手法拒絕公開之現象出現及「具體法治」之要求，見解認為，對收費問題應採用具體法規予以明確之立法方式。

信息公開相關收費問題，各國採用之規則為「實際支出範圍內」、「差別待遇」、「必要減免」；所謂「實際支出範圍內」為指信息申請人所支付之費用以處理部分或全部成本為限，不得按信息之市場價值向申請人收費—即不得進行營利活動；所謂「差別待遇」係指依據申請人地性質之不同收

<sup>288</sup> 劉飛宇、王叢虎，「多維視角下的行政信息公開研究」，第 137 頁，註 2。

<sup>289</sup> 前揭書，第 137 頁，註 3。

<sup>290</sup> 我國「政府資訊公開法」第 22 條：政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用途者，其費用得予減免。

<sup>291</sup> 前揭書，第 138 頁，註 2。

<sup>292</sup> 前揭書，第 138 頁，註 3。



取不同費用之制度<sup>293</sup>；所謂「必要之減免」係指基於經濟困難及其他因素之考量，適當減少收取費用之制度。「廣州市政府信息公開定」第25條第2款、第3款規定：公開義務人根據本規定提供政府信息，只能向公開權利人收取預先確定標準之檢索、複製等成本費用，不得收取其他費用。成本費用之收取標準，由物價部門核准。對於經濟特別困難之公開權利人，可以減免收費。

### 第三節 中國大陸資訊公開之沿革

#### 第一項 中國大陸資訊公開之需求

##### 壹、政府信息公開實踐與法制之現狀

##### 一、中國大陸政府信息公開實踐之現況

人民主權原則為「中華人民共和國憲法」之根本原則之一。1949年之「中國人民政治協商會議共同綱領」與1954「憲法」確立人民主權原則；人民主權原則既為中華人民共和國憲法之根本原則之一，政府信息公開為社會主義民主之義務。

然，中國共產黨建政後，因社會主義民主政治建設中出現波折，曾一度產生將政治權利公開行使與保守國家機密對立衝突之現象。自中國共產

---

<sup>293</sup> 前揭書，地 138 頁，註 4。

黨 11 屆 3 中全會<sup>294</sup>之後，隨著改革開放及政治體制改革之深入，相關政府信息公開之問題逐漸浮現。

二十世紀八十年代後期，中國大陸一些地方與部門開展「兩公開一監督」之工作，此一語彙之意義即為公開辦事程序，公開辦事結果，加強群眾監督<sup>295</sup>。然，對中國大陸政府信息公開促進且起催化之作用為「村務公開」，因中國大陸農村實行基層自治為時尚短，相應之法律亦不健全，長期存有村務不公開之現象，村民自治成為村幹部治村。農村實行土地承包制度，經濟利益之個體化，使農民更加關心集體資產之使用問題；某些地方對集體事務之黑箱操作引發村民與村幹部間之爭執，甚至因此產生嚴重衝突。

於此種壓力下，自二十世紀九十年代後期，大陸某些地區自發地實行村務公開；國共產黨之十五屆全國代表大會報告中提出「城鄉基層政權機關和基層群眾自治組織，都要健全民主選舉制度，實行政務公開和財務公開，讓群眾參與討論和決定基層公共事務和公益事業，對幹部實行民主監

<sup>294</sup> 1978 年 12 月 18-22 日於北京舉行，全會討論了“文化大革命”中發生的一些重大事件，審查和解決了黨的歷史上一批重大冤假錯案和一些重要領導人功過是非問題。決定撤銷中央發出的有關“反擊右傾翻案風”運動和天安門事件的文件；審查和糾正了過去對彭德懷、陶鑄、薄一波、楊尚昆等所作的錯誤結論，以及平反“六十一人叛徒集團”等一系列問題。全會增選陳雲為中央委員會副主席；鄧穎超、胡耀邦、王震為中央政治局委員。全會選舉產生了以陳雲為第一書記、鄧穎超為第二書記、胡耀邦為第三書記、黃克誠為常務書記、王鶴壽為副書記的中央紀律檢查委員會。從三中全會起，黨掌握了撥亂反正的主動權，有步驟地解決了建國以來的許多歷史遺留問題和實際生活中出現的新問題，進行了繁重的建設和改革工作，使國家在經濟上和政治上都出現了很好的形勢。瀏覽網站：<http://baike.baidu.com/view/20084.htm>，最後瀏覽日：2010 年 4 月 28 日。

<sup>295</sup> 中央紀委辦公廳，「政務公開」，第 1 頁，中國方正出版社，北京。

督」。2000年12月中共中央辦公廳、國務院辦公廳發布「關於在全國鄉鎮機關全面推行政務公開之通知」之文件，自此於村務公開之基礎上中國大陸各地推行鄉鎮政務公開。

二十世紀末至二十一世紀初起，不同之國家機構皆開始「政務公開」之實踐，例如：審判公開及立法公開。除國家機構公開制度之實踐外，尚有非國家機關之公開實踐，包括廠務公開、校務公開等。一時間「公開」成為出現於媒體中頻率極頻繁之一個語彙，亦可謂產生出一項運動<sup>296</sup>。

政務公開於鄉鎮開展之同時，部門性之政務公開亦蓬勃發展，1999年公安部發布「關於在全國公安機關普遍實行警務公開制度之通知」，該規定自1999年10月1日於全國普遍推行。依據通知之精神，除法律、法規規定不能公開之事項外，原則上皆應予公開，主要包括執法依據、制度程序、警務工作紀律，及執法過程等。

2000年國家稅務總局發布『關於在全國稅務系統進一步實行文明辦稅「八公開」之通知』，「八公開」為公開納稅人之權利與義務、公開稅收政策法規、公開管理服務工作規範、公開稽查工作規範、公開稅務違章處罰標準、公開稅務幹部廉潔自律之規定、公開納稅人投訴部門及監督檢舉電話與公開規定之責任追究。同年，國家工商管理局亦公布「關於在全

---

<sup>296</sup> 溫曉莉，「政務公開的理論與實踐研究」，收於李步雲信息公開制度研究，第38頁，湖南大學出版社，2002年。

國行政管理系統深入推行政務公開之通知」。

政務公開與政府信息不同，政務公開為相關行政事務之事項，即為信息之開亦伴隨行為之公開，信息公開為政務公開之一部分，為政務公開之核心內容，因此於政府公開之過程中，政府信息公開亦得到發展。

隨著政務公開之發展，民眾之注意力從廣泛之政務公開逐漸關注更具體之政府信息公開；信息公開兩項最重要之問題為公開之內容及公開之方式。政務公開於政府信息公開之內容累積經驗，然，政務公開之形式依然有限，其公開之形式多為新聞媒體、公布欄、牌匾即手冊等。

1999年開始之政府網路工程，因網路具有高效率公開之特性，對政府信息公開產生促進之作用。1999年1月22日，由電信與國家經貿委信息中心居中聯合40個多個部委〈辦、局〉信息主管部門於北京舉辦「政府上網工程啟動大會」，倡議發起「政府上網工程」，並將1999年定為「政府上網年」；至1999年4月國務院辦公廳、國防科工委、貿促會、國務院研究發展中心、國家林業局、國家測繪管理局、國家海洋局等政府部門加入為發起單位，國務院各部委及國務院直屬機構上網單位34個。

至2000年7月於政府工程下註冊之政府網域名近4000個<sup>297</sup>，

---

<sup>297</sup> 周漢華，「中國大陸信息化及其面臨的實踐問題」，收於楊解君「行政契約與政府信息公開」，2002年，南京。

2003年3月，廣州市縣區級以上政府機關中有586各單位已全面推行政務公開，共設立政府信息公開網站〈網頁〉201個，設置觸控螢幕461個，開設政務公開欄3406個，設立行政服務中心276個；政府網站成為瞭解政府信息之重要渠道，對政府信息公開發揮無可替代之作用。

近年來，隨著WTO對政府透明度地要求之討論，政府信息公開已經自政務公開中抽離出來。

## 二、中國大陸政府信息公開制度之現狀

於政府信息公開發展之同時，中國大陸政府信息公開之法制建設亦有一定之發展，大陸憲法並未明確規定公民之知情權。然，憲法中載有人民主權、公民對政府之監督權及言論自由。

1. 人民主權；人民主權為獲取政府信息權最根本之基礎，依據人民主權原則，公眾應有獲得政府資訊之權利。大陸「憲法」第2條對人民主權作出具體規定：「中華人民共和國之一切權利屬於人民。人民行使國家權力之機關是全國人民代表大會及地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。」行政機關係由人民代表機關選舉產生，「行政機關為間接代表人

民行使政權」<sup>298</sup>。

2. 對政府之監督權；為保證政府中實地執行民意，「憲法」尚規定公民對政府監督權。「憲法」第27條第2款規定：「一切國家機關和國家機關工作人員必須依靠人民之支持，經常保持同人民之密切關係，傾聽人民之意見和建議，接受人民之監督，努力為人民服務。」「憲法」第41條第1款規定：「中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員之違法失職行為，有向國家機關提出申訴、控告或者檢舉之權利，但不得捏造或者歪曲事實進行誣告」。

3. 言論自由；「憲法」第35條規定：「中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威之自由。」行使言論自由權之前提為有充分之信息。公眾倘能自政府獲得充分之信息，方能瞭解政府之行政管理權行使之狀況，發揮言論自由作為對抗公權力之武器之作用。

儘管大陸「憲法」並無明確規定獲得政府信息權，然，人民主權原則、對政府之監督權及言論自由權即蘊含獲得政府信息之權利；人民主權原則、對政府之監督權及言論自由建構成中華人民共和國公民獲得政府信息之憲法基礎。

2007年之前，大陸並無專屬之政府信息之法律，然，「行政處罰法」

---

<sup>298</sup> 韓大元，「試論行政機關公開公共信息的理論基礎」，刊於「河南政法管理幹部學院學報」2001年第2期。

及「立法法」等法律規定政府於某些方面之信息公開義務；1996通過之「中華人民共和國行政處罰法」提出行政處罰公開原則，且對行政處罰依據提出具體公開要求，該法第4條規定行政處罰遵循公正、公開之原則。設定與實施行政處罰必須以事實為依據，與違法行為之事實、性質、情節及社會危害程度相當。對違法行為給予行政處罰之規定必須公布；未經公布，不得作為處罰之依據。

2000年3月15日通過之「立法法」規定行政法規簽署後公布後，應及時於國務院公報及於全國範圍內發行及於全國範圍內發行之報紙上刊登。於國務院公報上刊登之行政法規文本為標準文本；部門規章由部門首長簽署命令予以公布；地方政府規章由省長或自治區主席，或市長簽署命令予以公布。部門規章簽署公布後，應及時於國務院公報，或部門公報與全國範圍內發行之報紙上刊登。

地方政府規章簽署公布後，及時於本級人民政府公報與於本行政區域範圍內發行之報紙上刊登<sup>299</sup>；1996年7月5日修訂之「檔案法」規定：「檔案館應當定期公布開放檔案目錄」。

## 第二項 影響中國大陸政府資訊公開之國際因素

中國大陸加入世貿組織，為進一步對外開放之重大決策，亦為發展社

---

<sup>299</sup> 「中華人民共和國立法法」第62、76、77條。

會主義市場之必然選擇；誠然，加入世貿組織不僅為一項經濟問題，同時亦為一項政治問題，就中國大陸政府之立場，其更多地為一個行政體制改革之問題；重新審視政府對企業及市場干預問題，政府效能之優化課題，行政權運作之方式如何轉變，政府對行政權之制約及激勵問題，對公民、法人及其他組織之管理與激勵，對行政主體提起訴訟等問題，皆為中國大陸加入世貿組織後，值得探討之重要課題。

## 壹、世貿組織對政府行政信息公開之要求

世貿規則之所以存在，主要為國際貿易建立一套可預測地及自由地經濟與法律環境。世貿組織實現此一目之手段之一，即為要求各成員國於貿易管理方面達成一定之透明度。

### 一、透明度原則為世貿組織之主要目標之一

透明度為世貿組織之三項主要目標〈貿易自由化、透明度及穩定性〉之一；依據此一原則，世貿組織成員國對其有效實施之相關對海外產品之分類或估價、相關稅捐或其他費用之徵收率，進出口貿易及其支付轉帳之規定、限制及禁止；相關影響進出口貨物之銷售、分配、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混和或使用之法令、條例與一般援用之司法判決及行政決定，皆應迅速公布，以使其他締約國籍貿易商知悉此些規定；締



約國之間締結之影響國際貿易政策之現行規定亦應公布。此種透明度為互惠之，各締約成員方彼此皆需公布此類法律與規章，使貿易商可獲取，且人人皆能瞭解相關規定。

透明度為世界貿易組織之一項基本原則及基本制度。其主要作用非常明確，即為需防止及消除成員國之不公開行政管理形成之歧視待遇及對國際貿易所形成之障礙，監督會員國政府執行世貿組織各項協定與履行市場開放地承諾。

透明度原則自 1947 年於關貿總協定〈GATT，WTO 之前身〉被提出以後，目前已經成為國際貿易中普遍應用之原則；於貨物貿易、服務貿易與智慧財產權保護中，透明度原則已然被世界各國普遍遵守。

透明度原則亦為貿易政策評價機制之種要指標之一，自烏拉圭回合談判開始，世界貿易組織貿易政策之評審機制就已被建立，於該機制中政策之透明度為一項重要指標。

## 二、透明度原則貫穿世貿組織具體運作之過程

### 1. 透明度原則於貨物貿易中之具體表現

關貿總協定及烏拉圭回合談判皆對貨物貿易中之透明度作出明確之規定；具體言之，貨物貿易中對透明度之實施有如後要求：〈1〉透明度為彼此互惠，各會員體皆需公開相關法規與條例；〈2〉現行且有效之所有貿易

規定，應迅速對外公布；〈3〉各會員體所採取之提高進口貨物關稅或其他稅費之徵收率，或對進口貨物極其支付轉帳實施新之或更嚴格之規定、限制或禁止地普遍適用之措施，非經公布不得實施；〈4〉個會員體應將國際貿易、補貼與反補貼、許可証、保護措施等活動向世界貿易組織相關提出專門報告，本國相關之法律規章與決定之副本亦需提交予世界貿易組織祕書處。

## 2. 透明度原則於服務貿易中之具體體現

服務貿易總協定中，透明度應用之範圍更加廣泛。具體表現可歸納於後：〈1〉每一個會員體必須將影響服務貿易總協定實施之相關法律、法規、行政命令〈其中包括中央政府、地方政府與法律法規授權之組織制定或作出〉及簽訂之所有相關服務貿易之雙邊或多邊協議，至遲於其生效時公布；倘無法公布，亦應將此一訊息予以發佈。〈2〉第〈1〉項提及之內容有所修正或新頒布之法律、法規或行政命令，皆應迅速且每年至少一次向服務貿易理事會通報。〈3〉各會員體應設立諮詢窗口，提供影響服務貿易總協定實施之資訊。

## 3. 透明度原則於與貿易相關智慧財產權協定中之運用

透明度原則於與貿易關之智慧財產權協定中具體表現如後：各會員體應公開與該協定之內容〈此內容包括：智慧財產權之範圍、取得、實施與

防止濫用等〉相關之法律、規定、最終之司法判決、終局性行政決定、涉及智慧財產權保護之協議；公開之形式可使用本國語言；公開之結果應以會員體政府與權利人可得知之方式進行。

中國大陸加入世貿組織之談判過程中與簽訂「中國入世議定書」〈The Protocol on China's Association to the WTO〉時受到一些會員體關於其透明度之挑戰。某些會員體對適用「WTO 協定」及「議定書草案」所涉及之事項之法律、法規、與其他措施缺乏透明度表達關切，某些會員體指出：其很難尋找且獲得中國各部委與省市及其他地方機關頒布之規章及其他措施文本，且認為中國之規章與其他措施之透明度，尤其為省市級政府之規章與其他措施之透明度極為重要，因此些政府機關往往皆對如何執行中央政府制定之較抽象性之法律、法規與其他措施作出詳細之規定，各地規定又不盡相同；此些會員體認為有必要及時獲取此類資訊，以便政府與從事貿易之人士可以有準備地遵照此類規定行事，且於實施及執行此類措施方面可以行使自身之權利；提早公布前述措施極為重要，因如此可增進穩固地、可預見地貿易關係。

故此，要求中國大陸應開發網際網路與其他措施可保證各級政府機構之資訊能匯集至一處以方便索取，創建且維持一個專一、具權威性之刊物與諮詢機構將提昇資訊傳播之便利性及有助促進遵守相關規定。

### 三、中國大陸對世貿組織於透明度所做之承諾

1986年中國大陸申請加入關貿總協定以降，透明度問題一直為談判地議題之一。關貿總協定之中國工作組於審議中國大陸外貿體制與外貿政策過程中，一再指出中國之外貿政策與外貿管制措施不透明，特別為許可証之問題。直至1994年之中國工作組第17次會議，仍然認為關稅壁壘以外上待解決之問題，首要爭議即為貿易規定缺乏透明度；於1997年之中國加入世貿組織之議定書草案中，透明度仍為其重要之部分。

基於此，中國大陸於2001年之「中國入世議定書」中，特別關注透明度之問題，有關中國大陸之外貿政策問題，大陸代表於議定書中指出，中國政府定期發行提供相關中國外貿制度資訊之出版物，例如：對外貿易經濟合作部出版之「對外經濟貿易年鑒」及「對外貿易經濟合作部公告」；國家統計局出版之「中國統計年報」；海關總署編輯出版之「中國海關統計」〈季刊〉；與外貿相關之國務院之法律與法規全部出版，各部門亦頒布細則。此類法律、法規與細則於「國務院公報」、「中華人民共和國法律法規集」與「對外貿易經濟合作部公告」中可以取得。

同時，中國大陸代表於「中國入世議定書」中亦確認，中國將設立或選定一個或多個諮詢窗口，陳述所有相關法律、法規及其他與貨物、服務、智慧財產權貿易外匯管理相關或有影響之措施資訊及出版之文件；且中國

將之所有此些諮詢機構及其職責等情況告知 WTO，提供之資訊將包括負責實施某些具體措施之國家或省市集機關〈包括諮詢機構〉之名稱。

## 貳、中國大陸應對世貿規則，提昇貿易方面之透明度

自前述之論述中可以得知，世貿組織對中國大陸行政法之實體及程序皆提出較高之要求，於實體方面，表現為明確管理主體、轉變職能、放鬆管制，使經濟貿易活動更多地依靠市場調節；於程序方面，要求更多之公開、透明、統一、公正與合理<sup>300</sup>。

具體言之，於應對世貿規則所要求之貿易透明度方面，中國大陸自下列幾方面著手加以改進。

### 一、全面清理相關法律法規，增加透明度

現今，中國大陸政府已經制定涉及全國性之外商投資企業之法律、法規達二百多件，內含全國人民代表大會制定之法律、國務院及各部委制定之行政性法規及規章；尚有大量之地方人民代表大會制定之地方性法規與地方政府規定之行政規章。故此，為因應大陸加入世貿組織之需要，必須加速清理外商投資之法律、法規；對中國外商投資之法律、法規進行全面清理，及時進行合併、廢除及修正；地方性之法規亦應進行清理，由地方組織專家小組，由全國人民代表大會常委會、國家對外經濟貿易部、對外

<sup>300</sup> 薛剛凌、吳雷，「WTO 與中國行政法的改革－國際研討會綜述」，刊於「中國法學」，2001 年。

經濟貿易合作部選派人員進行指導，廢除與社會主義市場經濟體制不相適應之規定；廢除與「TRIMs協議」<sup>301</sup>規定不符之TRIMs，修正法律、法規間存在互相重複與相互矛盾衝突之處，且將清理後之法律、法規重新公布，增加法律、法規之透明度，以因應加入世貿組織之需要。

## 二、提昇「三資企業」法律制度之公開與透明

目前，中國大陸除頒布「中外合資企業法」、「中外合作經營企業法」與「外資企業法」三部基本法極其實施細則、條例之外，尚有為數眾多之各種單行法規、通知及意見等。以「拽合資經營企業法」為例，於「中外合資經營企業法實施條例」第100條有關合營期限之基本規定外，復公布「中外合資經營合營期限暫行規定」與「關於實施中外合資經營企業合營期限暫行規定有關問題之通知」；就出資、股權變更等重大問題，通過提出之「中外合資經營企業合營各方出資之若干規定」、「外商投資企業股權變更之若干規定」，方得以形成可運作之具體規範<sup>302</sup>。

法律林立之狀況，增加相關法律體系結構之複雜性，使得外國投資者、本國企業與政府管理部門難以方便、及時、全面地掌握法律之內容，加之

---

<sup>301</sup> 與貿易相關之投資協議，全文共分前言、條文九條，主要規範貨物貿易之投資。瀏覽網站：<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E3%80%8A%E4%B8%8E%E8%B4%B8%E6%98%93%E6%9C%89%E5%85%B3%E7%9A%84%E6%8A%95%E8%B5%84%E6%8E%AA%E6%96%BD%E5%8D%8F%E8%AE%AE%E3%80%8B>，最後瀏覽日：2010年4月28日。

<sup>302</sup> 張梅，「中國投資法律指南」，第70-72頁，法律出版社，1999年，北京。

三部基本投資法律及其實失調立即細則之規範中，存有許多相同或相似之處，甚至出現相同之內容多於不同之內容，條款重複現象亦不勝枚舉；事實上，法律之重複本身亦為一種資源浪費。現行投資法律缺乏透明度，不僅使法律之實務運作與適用形成多重障礙，愈發成為中國大陸嘉大進一步吸引外資之一項抑制因素。

中國大陸加入世貿組織以後，勢必要為各國、各地區之貿易夥伴提供更加寬鬆、透明之投資法律環境與更加廣泛穩定地市場許可進入之機會，吸引更多外商至大陸興辦各種類型之企業。現行外資投資企業法律體系之透明度有待改善，使法律之實務運作造成諸多困難及不便，亦與世貿組織提倡之透明度不相符合。是故，當務之急為欲於修改與補充外商投資企業法及其實施細則、條例之基礎上，將三部基本法合而為一，避免立法技術之粗造與法律條款之重複性，增強投資法律之透明度與實務可運作性，為吸引外資奠定基礎，創造良好之法律條件。

### 三、加速外資法律與世貿組織規則之銜接

中國大陸加入世貿組織後，國內市場必須與國際市場相接軌，需要有統一、完善之投資立法體系，迎接加入世貿組織後所隨之而來之各種挑戰。自實際情況觀察，中國大陸現行投資法規於體現世貿運作規則方面尚存有明顯之不足，其主要表現為：

1. 對現行外資企業設立特別限制與禁止經營之行業及項目過多，與世貿組織之要求存有一定之差距；現階段，中國大陸現行禁止與限制外商投資產業目錄中之行業及項目之作法，雖具一定地合理性與漸進性，然與世貿組織其他會員體相較，仍顯得過於抽象。中國大陸於加入世貿組織後，此種限制與禁止之項目地範圍將逐漸限縮，即便需要保留之項目亦應逐步減少，以便與世貿組織提供之一整套調節國際經濟與貿易關係之規則及程序相符合。

2. 設立合資外貿公司之條件過於嚴格；加入世貿組織後，為謀求全球貿易自由化，中國大陸適當地放寬設立合資外貿公司之條件限制，諸如不必滿足於中國大陸設立三年以上之門檻等，如此將有利於吸引更多之外資與中方公司合資，設立外貿公司。


3. 保護民族工業之法規有待健全；加入世貿組織後，中國大陸電信市場將逐步全面開放，對外資產生巨大之吸引力，外商長驅直入，爭奪市場，對大陸電信企業之衝擊無疑十分強烈；因外國電信企業無論於資金、技術抑或管理與市場經驗，其實力皆強於大陸之電信企業。現今，外商投資企業之產品於某些行業與領域內之市佔率快速增長，例如於無限通訊設備之市場中，世界各大品牌公司擁有大陸大半之市場；中國大陸「入世」以後，此種區勢將更為明顯，且有可能處於或形成壟斷地位。解決此些問題之關



鍵為儘早制定及頒布「反壟斷法」，促進與保護大陸重要產業與特殊產業之發展，防止外國競爭者過度進入且形成壟斷。

4. 保留對外資企業之實質審批制度；為避免歧視與保護主義，有必要與世貿組織會員體之作法一致，適當減少對現行外資審批之實質性之條件，除繼續保留技術先進性及產品替代性實質條件外，尚應保留外資企業年出口產品需達到當年全部產品產值一半之要求，防範「入世」後，短期內對大陸企業產品造成之衝擊。

### 參、遵守透明度原則，強化政策、法規與規範性文件之公



透明度為世貿組織之一項基本原則；依據此一原則，各會員體必須公布且以統一、公正及合理之方式實施其相關外貿之法律、行政法規與政策措施。其主要功能為防止及消除會員體不公開法律、法規、規章或政策措施形成之歧視待遇及伴隨此予國際貿易所形成之障礙，監督會員體執行世貿組織各項規定。

自長期觀之，大陸於經濟貿易改革政策，包括其他政策，習慣頒布所謂之「內部文件」，於某些地區或行業要較法律、法規之效力皆高；二十世紀九十年代中期以後，上述情況雖有改善，然於涉外稅收、外匯管制、加

工貿易等方面之些政策調整仍存有諸多問題，其主要表現為缺乏透明度，此為外商所憂慮，亦為大陸加入世貿組織談判之一項重要問題。例如：某些政策之提出，事前未向企業揭露，事後亦缺少資訊管道，外商企業直至經營中遭遇問題方得知相關政策、法規已經變更。依據世貿組織之要求，對外經貿政策法規皆必須於指定之公開刊物上發布，讓企業及個人可以很容易地獲取此些資訊，且明確些法規政策之實施機關與具體程序。即便涉及國家安全與其他世貿組織規則允許之例外，新之對外經貿法規與措施於公布前亦應允許各個利益團體提出意見與建議，方可正式施行。

行政機關之具體行政行為與抽象行政行為之公開亦同樣為大陸應對世貿組織之一項重要任務；就行政機關之抽象行政行為中之行政法規、規章與其他規範性文件之公開，已經基本解決，然就行政機關之具體行為言之，特別為涉及與貿易相關之行政處理案件，亦應儘快建立公開之機制，即便世貿組織規則中並未包含對具體行政行為之公開，然就中國大陸之國家性質、行政體制改革之要求，資訊化時代推動等因素，中國大陸亦應建立向社會公開之運作機制。

### 第三節 中國大陸政府資訊公開法制之建構

#### 第一項 中國大陸政府資訊公開制度之建構

2007年1月17日中國國務院第165次常務會議制定「中華人民共和國政府信息公開條例」，並經其總理溫家寶於同年4月5日以國務院第492號令予以公布，並明定於2008年5月1日正式施行。「中華人民共和國政府信息公開法」之制定就中國大陸言之，標誌其施行改革開放政策三十年，亟思與國際接軌之企圖心，然因其採「政左經右」之路線，國家相關政務資訊大多被列為「國家機密」予以保密，大眾無法知曉。

2001年中國於簽訂「入世議定書」時承諾將大幅度地增加政策之透明度，為實現前述之承諾，中國大陸政府於前世紀80至90年代積極地推行許多公開措施，諸如：公開招標、公開競爭、公開招考、公開數據、公開配額、公開辦事制度與結果等。1991年中共中央與國務院就「有關農村和農村工作之決定」中推進村務公開制度；此外，中共十五屆五中全會與「十五」規劃中明確地提出「信息化帶動工業化，實現跨越式發展」之發展策略，國家信息化領導小組確定「政府信息化先行，帶動社會全面信息化」之決策，明確要求發揮電子政務建設於轉變政府職能、促進信息公開、提高行政效率、打擊貪腐與犯罪活動等方面之作用，從而將電子政

務建設置於新時期國家發展戰略之核心位置，此些措施推動了政府公開制度之發展，保障人民知情權之實現，且使政府信息公開迅速成為全社會普遍關注之課題。

基於此，2007年1月17日國務院第165次常務會議通過之「中華人民共和國政府信息公開條例」計分五章38條，第1章為總則〈第1條至第8條〉、第2章為公開範圍〈第9條至第14條〉、第3章為公開方式與程序〈第15條至28條〉、第4章為監督與保障〈第29條至35條〉、第5章為附則〈第36條至38條〉，中國大陸政府為配合加入世貿組織之需要，制定政府資訊公開之法律，觀察其立法體例，係參酌世界各國之相關立法並因地制宜建構出中國之政府資訊公開體制然。然，宥於其社會發展之背景與實施時間尚短〈2008年5月1日施行〉，該法之落實與成效有待觀察。

## 第二項 我國政府資訊公開制度與大陸政府資訊公開制度 之比較

我國自上世紀90年代初期，由翁岳生教授主持「資訊立法」之研究計畫起始，至2005年12月28日公布「政府資訊公開法」時止，我

國對資訊公開制度之推動已逾十又五年餘，政府秉持民主原則及保障民權之理念建立資訊公開制度〈政府資訊公開法第1條〉，中國大陸之「中華人民共和國政府信息公開條例」之立法目之為提高其政府施政透明度、促進依法行政、充分發揮政府資訊對人民群眾生產、生活和經濟社會活動之服務〈中華人民共和國政府信息公開條例第1條〉，自此觀之，大陸之政府信息公開條例與我國之政府資訊公開法於制定之目的即存有明顯差異，我國之立法基礎係自人權保障出發；大陸政府制定之政府信息公開條例則以其行政職能性為制定目之。

其次，我國政府資訊公開法中無明文規定該法之主管機關，我國政府資訊公開之立法計畫係由行政院研究發展考核委員負責推動，立法完成之後，我國行政部門並無專責機構負責監督、協調、執行資訊公開之工作。反之，中國大陸之政府信息公開條例明文規定於中央為國務院辦公廳為全國政府信息公開主管機關，負責推進、指導、協調、監督全國之政府資訊公開工作〈中華人民共和國政府信息公開條例第3條第1款〉，並規定於縣級以上地方人民政府辦公廳（室）或者縣級以上地方人民政府確定之其他政府資訊公開工作主管部門負責推進、指導、協調、監督本行政區域之政府資訊公開工作〈第3條第2款〉。

第三、政府資訊公開年度工作報告之制作；我國政府資訊公開法之法律條文中並未明文要求必須制作資訊公開年度報告，中國大陸則於其政府信息公開條例中明文規定必須制作信息公開年度工作報告〈中華人民共和國政府信息公開條例第4條第3款〉並於每年3月31日前完成且公布政府信息公開工作報告〈中華人民共和國政府信息公開條例第31條〉。

第四、因地制宜原則；中國大陸因其土地幅員廣闊，各地政治經濟情況差異頗大，故中央政府雖制定政府信息公開條例，然依舊許可各省、市級人民政府於其不違背中央之法制範圍內，制定各地政府信息公開辦法，於其省、市加以適用；例如：「廣州市政府政府信息公開辦法」、「青海省省政府政府信息公開辦法」等。我國之政府資訊公開法則為一體適用，地方自治機關並無相關單行法規之制定。

## 第五章 結論與建議

### 第一節 結論

政府資訊公開為民主社會形成與發展過程中為一項重要之關鍵，於現今資訊社會中，擁有資訊即為擁有財富，亦即擁有權力；無論任何國家，政府皆為公共資訊之最大擁有者，自某種意義論之，政府為最大權立即財富之擁有者。事實上，基於主權在民之理念與代議制政府之建構，政府僅為人民權利之委託行使之代表，因之自其根本意義言之，政府所擁有之資訊、財富皆為社會大眾所託付，全體公眾方為政府資訊真正之所有者。如何將此類行政機關擁有之政府資訊開放予民眾，或至少與民共享之制度即為政府資訊公開制度。

我國制定之「政府資訊公開法」係採原則公開，例外限制之學理基礎，意謂針對政府資訊公開之範圍可能涉及有侵害個人權益，諸如個人隱私及營業機密，或損害國家社會之公共利益部分，得就相關資訊之公開範圍做出合理之限制。

判斷政府資訊應否公開之裁量標準，必須於社會大眾「知的權利」、「第三人權益」、「保障公共利益」之間，基於衡平原則取得平衡。

整體之政府資訊公開制度，係由「政府資訊公開法」、「檔案法」、「國家機密保護法」及「個人資料保護法」等四部法典構建而成。然，無可否認，於資訊公開制度中，因欲保護標的之不同，適用法律各異。時常形成相互扞格，彼此衝突之情形，為釐清各法典於資訊公開間之關係，現嘗試評述如下：

#### 壹、「政府資訊公開法」第18條與「檔案法」第18條間之

現行制度下，「政府資訊公開法」第2條：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」，自本條文之意旨觀之與「檔案法」〈2008年7月2日公布〉第18條條文相比較，明顯可得出「政府資訊公開法」為普通法之位階，「檔案法」為特別法之位階。故法律之適用，應以「檔案法」之相關規定優先適用。

#### 一、「政府資訊公開法」第18條第6款與「檔案法」第18第6款〈個人隱私權之部分〉

於實務中，個人隱私權係為「政府資訊公開法」與「電腦個人資料保護法」保護之標的，觸擊隱私權之個人資訊部分即為「檔案法」第18條第6款保護之範疇，依法令負有保密之義務。然，「檔案法」未尊重大法官對隱私權保護之解釋意旨使人民享有個人隱私資訊自主控制權，肇致國民依檔案法聲請公開或提供已經當事人同意公開之檔案時，恐遭政府機



關拒絕；參照「政府資訊公開法」第18條第1項第6款相關個人隱私權之規定相較於「檔案法」之規定明顯較為詳盡完善。

故此，政府於現行體制下，面對人民聲請相關資訊之公開或提供，主管機關為行政處分時，宜行使行政裁量權，審酌「政府資訊公開法」第18條第1項第6款相關拒絕提供或限制公開事由之例外情況，於當事人同意時，例外允准聲請人之聲請。

## 二、「政府資訊公開法」第18條第1項第7款之探討

### 〈營業秘密或經營事業之相關之資訊〉

「政府資訊公開法」第18條第1項第7款規定：「個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」本法對涉及營業秘密，亦包括經營事業相關資訊之政府資訊設置除外條款並有個別原則之適用，相互對照下，依本法第2條：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」，準此原則「政府資訊公開法」之特別法應為「檔案法」；「檔案法」之條文中亦有類似「政府資訊公開法」第18條第1項第7款之設計，不過該特別法之相關規定過於簡化且籠統，僅規範不予公開之條件，無「政府資訊公開法」之除外條款或個別原

則之明文，於此情形下，夫已歸檔且數依契約負保密義務之相關檔案資訊，可適用「檔案法」第18條之規定，無論是否關乎公益或關係人民之生命、身體及健康有提供之必要，無需考慮當事人是否已予同意公開，並已無保密之必要，主管機關仍可以「特別法優於普通法」為理由，援引該法第18條第6款之規定拒絕公開或提供，排除「政府資訊公開法」之適用。

相關營業秘密之部分，為規範規避公開義務之可能性，於現行制度之下，主管機關可行使行政裁量權，以個案為標準，於適用「檔案法」第18條之規定時，以大眾「知的權利」為思考重點，俾符合「政府資訊公開法」中以公開為原則，不公開為例外之核心價值。當聲請人請求提供相關之資訊時，政府機關應審酌「政府資訊公開法」第18條第1項第7款之「公益原則」，保護資訊當事人之隱私權為例外地規定，通過行政機關之自我約束原則，限縮「經營事業相關之資訊」適用之範圍外，於涉及公益或公眾生命、身體及健康且有必要，或有當事人同意公開時，例外准許聲請人之聲請。

三、「政府資訊公開法」第18條第1項第4款〈相關監督、管理、檢〈調〉查、取締對象之資料〉。

於現行之法制體系下，政府誠然可以「特別法優於普通法」之原則，直接援引「檔案法」第18條第7款之規定准、否提供資訊〈檔案〉，然，基

於貫徹「政府資訊公開法」法制本於公開為原則之立法精神與其核心價值，主管機關仍應行使行政裁量權，參照「政府資訊公開法」第18條第1項第4款之限制公開或不予提供之事由，於為行政處分時納入隱私權保護之考量，作為准駁之判斷基準。

貳、「行政程序法」第46條、「政府資訊公開法」第18條與「檔案法」

第18條適用之優先順序。

於資訊公開之運作機制中，「行政程序法」無疑地扮演著相當重要角色，蓋本法為一切行政行為之基本法，政府資訊公開無疑為一項行政處分權之行使，「政府資訊公開法」為一般法之普通法，「檔案法」則為資訊公開制度之特別法；於資訊公開之運作機制中，「行政程序法」、「政府資訊公開法」、「檔案法」等三部法典如何適用，為一項頗值得探討之課題。「行政程序法」第46規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限」；該法條之規定與「政府資訊公開法」第18條及「檔案法」第18條於個案適用產生競合時，法條之適用孰先孰後之問題，實務界之見解泰半認為「政府資訊公開法」為規範一般政府資訊公開之標的，就此論點言之，行政程序法第46條係屬個案性之資訊公開，相對於「政府資訊公開法」本法應屬特別法，故二法法條適用產生競合應優先適用「行政程序法」第46條之相關規定。

同樣地，倘「檔案法」之適用與「行政程序法」相關條文適用產生競何時，應如何處理？國內學者之見解大部分皆認同「行政程序法」為規範政府行政行為基本法之基礎，「檔案法」歸類為特別法，基於此，倘二法於適用中產生競合，應優先適用「檔案法」之相關規定；實務界之見解亦認為「檔案法」就檔案之相關規定論之，為特別法律規定，亦應優先於「行政程序法」之適用。

我國政府資訊公開之實務，隨著相關個案之累積，已經逐漸衍生出一套解決機制。首先，先利用訴願前置程序，通過訴願及其審議程序，課以行政機關予作為之義務，經審酌後，於事件當事人或相關利害關係人無「行政程序法」第46條明定之卷宗閱覽權時，須再依據「政府資訊法」或「檔案法」等其他相關法令之規定，審酌應否提供其所聲請之資訊予事件當事人或相關之利害關係人。

#### 一、「行政程序法」第46條第2項第3款與「政

公開法」第18條第1項第6款〈個人隱私〉

「行政程序法」第46條條文之規定，其中與個人隱私權相關之部分，未能涵蓋大法官解釋保障人民對其個人資訊擁有自主控制權之意旨，筆者擬議可將「行政程序法」第46條相關規定納入「政府資訊公開法」中以使個人隱私之保障更為周延；故於「行政程序法」未修法前，事件當事人倘於行政程序中聲請抄錄已有當事人允許公開或提供之資訊，行

政機關於審查時，除適用本法第46條之規定外，復應參酌「政府資訊公開法」第18條第1項第6款之規定，對已有當事人同意公開其個人資訊之卷宗，於行政程序中，為例外准許抄錄之決定。

## 二、「行政程序法」第46條第2項第3款與「檔案法」第18條第6款之比較

二法之法源基礎不同；不同於「政府資訊公開法」之特別法—「檔案法」之普遍性資訊公開，「行政程序法」僅於行政行為中之行政程序方具適用之空間。該法第46條之條文，係規範個案性之資訊公開，其目的為事件當事人或相關利害關係人「正當法律程序」之權利；是故，「行政程序法」與「檔案法」之關係並非實務界所持之見解，二法產生條文競合時，「檔案法」不盡然有優先適用之位階。

夫現行法制下，相關個人隱私之部分，依據「行政程序法」之法理，行政程序中之事件當事人或相關利害關係人可依據「行政程序法」第46條第3項個別原則之規定聲請請求提供與事件相關資訊，行政機關可思考應回歸「行政程序法」之適用，依據個別原則刪除觸及個人隱私之部分內容後，提供予聲請人閱覽；行政機關亦可於行政程序中，審酌「政府資訊公開法」第18條第1項第6款相關個人隱私已有事件當事人同意公

開或提供之例外准許提供之規定，允許聲請人閱覽已有事件當事人同意公開部分之請求。

相關營業秘密之部分，於行政程序中聲請人聲請閱覽相關卷宗，可參照「政府資訊公開法」第18條第1項第7款保護公益，涉及當事人或利害關係人生命、身體與健康及當事人同意之除外規定，例外准許閱覽卷宗，亦可參照「行政訴訟法」中之閱覽卷宗之規定，無須以營業秘密限制聲請當事人閱覽卷宗之權利〈行政訴訟法第96條〉，貫徹憲法保障人民訴訟權〈憲法本文第16條〉之核心價值。

#### 參、個別資訊類型與相關法律適用之關係

政府之行政機關於行政行為中因應業務需要會制作許多文件以供查核並留為記錄，現今擬以工程查核報告與勞工退休基金及勞工保險基金為例闡述個別資訊類型與相關法律適用之關係。

工程於施工時必設有工程施工查核小組，該小組作成之查核報告書內容，攸關品質管理、環境保護、施作安全及衛生相關，故得適用「政府資訊公開法」第18條與「行政程序法」第46條之相關規定。

勞工退休基金及勞工保險基金之相關操作資訊為中央機關或特種基金管理機構等政府部門所作成及持有者，即歸類於「政府資訊公開法」第3條所規範之「政府資訊」，成為「政府資訊公開法」適用之標的。

一、「行政程序法」第46條第2項第5款與「檔案法」第18條〈工程施工查核報告〉

現行體制下，雖然於行政程序中，如遇「行政程序法」與「檔案法」之相關法條出現競合之情形時，因「檔案法」屬特別法，應優先於「行政程序法」加以適用；事件當事人或相關利害關係人向行政機關聲請閱覽、抄寫、複印或攝影相關資料屬「檔案法」所定義之檔案時，我國學界之見解認為此時應優先適用「檔案法」之相關規定。然，個人認為「行政程序法」與「檔案法」應分屬不同之法理，應有所區別方屬適當；「檔案法」於規範中未將相關利害關係人涵蓋其內，如此可能造成事件當事人以外之第三人受損害卻無法利用聲請閱覽卷宗請求權，舉證並請求賠償之，由是觀之，「檔案法」相關規定對第三人或利害關係人之基本權利限縮過嚴，恐有導致法益失衡之虞。此時，應審酌兩者之不同法理基礎，行政機關，就該查核報告之內容如涉及相關利害關係人之權益，例如：保護其生命、身體、健康且有必要時，應允准其閱覽卷宗之聲請，保障憲法賦與人民之訴訟權。

二、「政府資訊公開法」第18條第1項第7款與第9款〈勞工退休基金操作資訊〉

相對於「政府資訊公開法」第18條第1項第7款，第9款之立法語意「公營事業機構經營之有關資料」，給予政府機關較大之解釋空間，無異已擴大適用之範圍，且「無局限於與營業秘密相關，此有導致政府機關權力濫用之虞，將所有相關公營事業之資料均納入此一條文，得以拒絕人民聲請公開之請求，復不應因政府握有相關經營資訊之對象主體為公營事業機構，即排除保護人民生命、身體、健康有必要或經事件當事人同意等私權，故對該條文之解釋應為限縮解釋，將之限定為營業秘密，較可保障人民「知的權利」，政府機關就人民之聲請提供相關資訊時，應行使裁量權，審酌同法條第7款，作成保障人民權益之行政處分。

三、「政府資訊公開法」第18條與「檔案法」第18條〈勞工退休基金操作資訊〉

「政府資訊公開法」與「檔案法」並存之當下，持有勞工基金運作資訊之政府機關就該等資訊歸檔後，行政機關倘直接援引「檔案法」第18條第3款，無須考量公益原則，即得拒絕公開或不予提供，此種情況之發生可能會有造成對人民保障不周之虞，政府機關於處理相關聲請時，應參酌政府資訊公開之基本精神，以公開為原則，審酌「資訊公開法」第18條第1項第9款之規定作出判斷。



四、「行政程序法」第46條及「檔案法」第18條〈勞工退休基金操作資訊〉

現行之體制下，行政機關就事件當事人或相關利害關係人生請閱覽卷宗時，雖可優先適用「檔案法」之相關規定，然仍可依據「行政程序法」第46條第3項個別原則之規定，行政機關刪除涉及及營業秘密或個人隱私之部分後允許閱覽，加強保障事件當事人及相關利害關係人權利之保護。

## 第二節 建議

自二十世紀初期，福利國家〈大政府主義〉之學說興起後，政府為便於各種之管理，開始大量地向民眾蒐集資訊，逐漸累積成為社會中最大之資訊之控制者，上世紀七十年代資訊科技〈Information Technology, IT〉之技術飛速地發展，大量之資訊轉瞬間即可被處理、傳遞，政府對資訊之控制能力更剩餘往昔。

現今，資訊之產生與傳播已成等比級數之成長，通過網際網路之網、網相連，資訊之傳遞已無國界地分野。身處資訊氾濫地時代，公眾「知的權利」日漸受到重視應加以保障之聲意甚囂塵上，政府之設立，既為人民服務，故其施政之成果與相關資訊即負有與人民知曉地義務，並可讓其利用。

資訊就人言之，係為生活基本所必需之條件。然，倘政府藉其握有之公權力掌控公眾之資訊，進而限制公眾之資訊自由，勢必影響、限制公眾生活中各項之決定自由及各種活動之自由，惟有掌握充分且正確之資訊，方可就其生活中重要事項作出正確之判斷。

於民主國家，人民作為主權之所有者，非獲悉政府之施政作為，無法有效地控制政府。為維繫國民主權原則於不墜，必須儘量縮短人民與政府掌控資訊之能力，「政府資訊公開請求權」實為於資訊時代中，民主國家之人民不可或缺之權利。

政府資訊公開已逐漸成為舉世公認之現代民主國家之法理原則，人民接近、使用政府資訊之權利，於政府資訊公開法制之建構取得法源之基礎。政府資訊之透明度及公開之程度已成為評斷國家進步之重要指標之一，是故，基於落實民主參與、人民為參與公共政策、監督政府施政、經營個人生活，滿足「知的權利」，應有權要求政府提供資訊，方符合資訊公開、資源共享之原則。

「政府資訊公開法」施行至今，相關案例與文獻均顯示，於實務運作中與其他資訊公開法令相關規定之適用產生爭議，亦出現排除條款應用範圍過於廣泛之疑義，故相關法律之繼續檢討修正，乃為重要之議題，現就相關之議題論之如後：

## 壹、調整「政府資訊公開法」與其他現存相關資訊法規間之歧異

我國「政府資訊公開法」立法之當時，其審議過程就法例體系未能充分討論與完整之研究，故相關配套措施亦顯不足，故此，吾人首先必須戮力於「政府資訊公開法」與其他目前並存現行之相關資訊公開法制例如「檔案法」之調整，就不符資訊公開法制精神之條文，依據較完備之「政府資訊公開法」相關規定進行相應之修正外，亦應加速進行「電腦個人資料保護法」及「國家機密保護法」之全面地整體之研究與檢討，以期建構完整且合理之資訊管理法則。

### 一、「政府資訊公開法」條文修正之擬議

〈一〉可考慮於「資訊公開法」中增列一條條文，明定「政府資訊公開法」之被動公開〈請求權〉與「行政程序法」之卷宗閱覽權〈亦屬請求權〉產生競合時，優先適用「行政程序法」之閱覽卷宗相關規定。

辨明「行政程序法」與「資訊公開法」兩者之法理，於不同之情況中適用不同之法制，主張依據「行政程序法」之程序聲請閱覽卷宗與依據「政府資訊公開法」提出聲請提供資訊之區別為，就事件當事人論之，係循正確之救濟途徑，提出救濟或聲請提供資訊；就行政機關言之，其區別為準駁之法理依據及處理程序之相異，二者之間關聯與認事用法，不應有所混淆。且國內學者與實務界之見解皆認為，相較「政府資訊公開法」

之一般性政府資訊公開論之，「行政程序法」第46條為屬個案性質之公開，於法位階中係屬特別法之位階，依據特別法優先於普通法之學理，應優先適用「行政程序法」第46條之規定，方屬適當。

故，如於「政府資訊公開法政府」中增列相關規範，於「政府資訊公開法」之「被動公開」〈請求權〉與「行政程序法」之「閱覽卷宗」〈請求權〉出現競合時，優先適用行政程序法「行政程序法」中相關閱覽卷宗之規定，如此將學理明文立法化，可避免人民誤用法律之虞，亦可使行政機關依法行政，提昇行政效率。

〈二〉將「政府資訊公開法」第18條第1項條文中「應」之用字修正為「得」字，以增加行政裁量之彈性

政府資訊之公開，如欲落實資訊公開之核心價值，促進民主參與，復須兼顧國家安全、商業機密及個人隱私等權益，同時避免因資訊公開過度影響其他行政效率，就資訊各法間人民應如何主張其權利，政府應如何適用法律，實係為一難題。復論，「政府資訊公開法」之對象為一般人民，依該法規定聲請政府機關提供政府資訊之權利，係屬實體之權利。人民於不服時，得提起行政救濟。

一般言之，行政救濟制度應包括訴願及行政訴訟，均以行政處分為救濟之客體，準此論之，行政機關依「政府資訊公開法」所為之決定，

應屬行政處分殆無疑義，為能凸顯行政機關得有裁量彈性之性質，「政府資訊公開法」第18條第1項應修正為「政府資訊屬於下列各款情形之一者，『得』限制公開或不予提供」之立法用字，賦予行政機關衡酌相關利益後，裁量是否公開之權限。

〈三〉「政府資訊公開法」第18條第1項第4款條文中宜增訂「對公益有必要或保護人民之生命、身體或健康有必要時」之除外規定；

「政府資訊公開法」第18條第1項第4款僅以「公開或提供對實施目的造成困難及妨害者」作為限制或不予提供之要件，疑有違反本法第1條宣示：「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知瞭解、信賴及監督」之立法目的，第18條第1項第4款之規定，顯有使行政機關便宜行政事務運作卻忽略人民權益之嫌，似有可能對第三人之權益產生侵害；例如：施工工地四周之居民因施工不當肇致生命、身體或健康受威脅時，欲聲請相關單位之工程查核報告，作為是否提起訴訟之依據，卻可能因該條之規定遭到拒絕，導致無法提起救濟。

故此，「政府資訊公開法」第18條第1項第4款條文中宜增訂保護第三人之私權及公益之例外規定，參酌本法條第6款之但書，增列「對公益有必要或保護人民之生命、身體或健康有必要時」之立法文字。

〈四〉「政府資訊公開法」第18條第1項第7款宜修正或刪除  
「經營事業有關之資訊」之立法文字

「政府資訊公開法」第18條第1項第7款該法條有「經營事業有關之資訊」之條文文字，依該條文之文意，即便不屬於營業秘密，屬經營相關資訊，依據現行規定，除對公益有必要或保護人民之生命、身體或健康有必要或經當事人同意者外，此類政府資訊應不予公開或拒絕提供，擴張其適用之範圍。自立法技巧加以觀察，其將「經營事業有關之資訊」之條文文字納入後，於判斷標準難以建立之情況下，該限制公開或不予提供之範圍將會無限擴張，無助當初建立資訊公開制度之良法美意，該款之立法文字或可修正或可刪除「經營事業有關之資訊」之條文文字，使其回歸營業秘密之審酌標準，如此適用「法律保留原則」之結果，可使行政機關得以依法行政，公眾亦較能認事用法，復能貫徹政府資訊公開法制以公開為原則之立法精神。

〈五〉「政府資訊公開法」第18條第1項第9款納入「為保護人民之生命、身體或健康有必要時」及「主管機關同意」之除外規定

「政府資訊公開法」第18條第1項第9款與同條同項第7款之相似性頗高，兩款之規定間僅因持有資訊之主體不同，為前開之規定，似有重複之疑慮。故本文擬議，即將「營業秘密」之文字刪除並修正立法文

字為「公營事業機構之經營相關資料」，為不同層級之處理；第18條第1項第7款規定個人、法人、團體之營業秘密或經營事業相關之資訊，其除外條款涵蓋對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要，或經事件當事人同意三種情況，然，第9款規定之政府持有公營事業經營之相關資料之除外規定，僅對公益有必要方有提供之可能。對照之下，可理解第9款之立法文字僅為「公營事業機構經營之有關資料」給予行政機關擁有較大之裁量及解釋之空間，無形中擴張其適用範圍，第9款僅因政府機關握有經營之相關資料之對象主體為公營機構，即排除保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意等私權之適用，此種心態殊為可議，可能將會導致行政機關濫權，將所有相關公營事業之資料均納入該款規範之虞，自此觀之，其立法技術實非妥適。故此，應參照第7款之條文，增訂隱私權保護及類似當事人同意之相關規定，於法條中納入「為保護人民生命、身體、健康有必要」及「主管機關」之除外條款，可較周延地保障公眾之權益。

## 二、「行政程序法」條文修正之擬議

〈一〉「行政程序法」第46條第2項第3款可增訂「保護公益與當事人或利害關係人生命、身體健康及當事人同意」之除外條款

於保障個隱私權之議題中，個人隱私之部分依司法院大法官會議釋字第603號解釋文中，業已明示個人就個人資料具有自主控制權，「行政程序法」第46條第2項第3款並未依據前開解釋針對個人資訊之自主控制權及得以法律限制個人隱私之解釋意旨，設計除外之機制，對隱私權之保障存有未盡周延之處，使個人資料之當事人無法享有自主控制權，似屬立法之疏漏，且行政程序法之目的為踐行正當法律程序，保障事件當事人或相關利害關係人之權利為之立法，倘雖屬個隱私，然當事人已同意公開，卻因法條強制規定不得聲請閱覽導致事件當事人或相關利害關係人無法擁有合理之攻擊防禦之機會與權利，將使「行政程序法」保障人民享有正當法律程序之初衷遭到折損。

復依據前開法條之規定，營業秘密屬絕對保障之事由，故僅涉及營業秘密之部分屬於絕對不公開之情形，事件當事人或相關利害關係人無法擁有合理之攻擊防禦之機會與權利。「行政程序法」第46條未如「政府資訊公開法」第18條第1項第7款規定營業秘密有相當之例外規定，亦無如其第9款「公益原則」之排他規範，僅有個別原則籠統之規定。

行政程序法係為憲法保障人民訴訟權之意旨而為立法，本款可參照「行政訴訟法」第96條閱覽卷宗之規定，無須以營業秘密限制事件當



事人或相關利害關係人閱覽卷宗之權利。或增訂保障公益與事件當事人或相關利害關係人生命、身體健康及當事人同意之除外規定，較為妥適。

〈二〉「行政程序法」第46條第2項第5款可增訂「保護當事人或利害關係人之生命、身體或健康有必要者」之除外規定

本法第2項第5款之立法意旨，係為保障公益而為立法，得限制人民之訴訟權，依據立法者之原意解釋，於公共利益高於私人利益時，提供人民閱覽將會產生嚴重妨礙公義之情形，為維護公益得拒絕之。然，因該條於規範中將相關利害關係人亦涵蓋其內，可能導致事件當事人以外之第三人受有損害卻無法利用申請閱覽卷宗請求權，舉證並請求賠償，就相關利害關係人論之，對其基本權利限制過大，有法益失衡之虞。

該條款或可區分事件當事人與相關利害關係人兩種情況分別予以處理，倘聲請閱覽卷宗之卷宗有涉及相關利害關係人之權益，諸如保護其生命、身體、健康且有必要時，應允准之。另倘能增訂保障人民私權之相關規定，如類似「保護當事人或利害關係人之生命、身體或健康有必要者」之除外規定，如此，或許較可貫徹大法官解釋欲保障人民訴訟權之意旨。

### 三、「檔案法」條文修正之擬議

該法之本質為規範檔案管理、保存等事項，「檔案法」第1條已定有明文，初期於「檔案法」起草之過程中，尚無如「政府資訊公開法」

規範一般性質之資訊公開之法制，故是時於草案中加入人民可申請提供政府所握有檔案之相關規定，即「檔案法」第17條及第18條，立法之原意可資認同。

然，「政府資訊公開法」施行後，因檔案必屬政府資訊之一部分，故擬建議可將「檔案法」中相關申請提供檔案應用之法條〈第17、18條〉刪除，使其回歸檔案之應用、管理與保存事項之法體系，如此，方不會形成特別法〈檔案法〉優先於普通法〈政府資訊公開法〉之通用，卻因此對公眾「知的權利」有保障不周之虞，遭遇適用之困難。

## 貳、政府應加強對資訊公開法制之宣導

政府資訊公開之制度，尚不為社會大眾普遍所知曉；現今之計，宜應依據「政府資訊公開法」與「行政程序法」不同之法理，廣為宣導與資訊公開法制相關之各項環節，使人民理解其身為資訊公開之權利主體，依各該資訊公開法制得享有之權利，且得以循正確之途徑，提起行政救濟或為針對政府資訊公開提出一般聲請。

## 參、調整公務機關之心態

「政府資訊公開法」係未來建立相關制度之指導原則，為促進制度發展之基本法規範。故此，將來任何法律之制定，均應「以公開為原則」，不得恣意擅為例外之特別規定，第一線之執法工作者作為行政機關面對公

眾之窗口，就公眾「知的權利」應有所瞭解並給予最高之尊重，儘量限縮不予公開之範圍且應由行政機關負舉證責任，較為妥適。

另，亦可舉辦公務同仁與司法官「政府資訊公開法」之論壇，計劃性地、持續性地協助相關同仁熟悉政府資訊公開法制。就行政機關論之，二法之區別在於准駁之法理依據及處理程序之相異，相關行政程序法中之「個案性資訊公開」與政府資訊公開法中之「一般性資訊公開」兩者間之關連性與運用，不應有所混淆。

#### 肆、設置保障公眾資訊請求權之「資訊官」

各國資訊自由之立法例皆設有謂之「資訊官」〈Information Commissioner〉，提供類似我國「訴願」之行政救濟程序，行政機關拒絕〈遵從資訊官之裁示〉公開資訊時，各國立法例多提供司法救濟。反觀我國之「政府資訊公開法」並無專責之主管機關，故此，我國可思考於現有一般行政救濟制度〈訴願程序〉外，另設專業救濟途徑，於行政機關置「資訊官」一人，使其監督各機關執行「政府資訊公開法」與「行政程序法」，且受理「資訊公開」與「資訊隱私」爭議之申訴。

我國尚可參照外國之立法例，設置「資訊委員會」〈Information Commission〉，將與公眾之「資訊請求權」相關爭訟案件發交其下之委員

審議；或可仿照日本成立特別審查委員會，作為審查資訊相關訴願事件之專責審查機關。

我國目前尚無掌理保障人民資訊權益之專責機關，故對公眾資訊公開請求權之保護，僅能委諸各機關就個案加以判斷，就法理與實務論之，實有缺漏，故可仿效先進國家「公共利益」之作法，即將政府資訊規範為非絕對限制之資訊，欲拒絕提供使用，必須進行明確且合理地實施公共利益分析，除非公開資訊可能對齊公共利益肇致風險，否則資訊必須公開。此外，相關測試分析之記錄亦須妥善保存，以昭公信。

#### 伍、定期檢討政府資訊公開法之執行情況

我國「政府資訊公開法」之公開對象涵蓋行政領域之全部資訊，然因其性質各有不同，且常涉及個人隱私權、營業秘密等財產利益，並復具不可回復性與時效性之要求，較一般行政處分於其救濟程序中所應思考之因素為複雜。是故，可參照鄰國日本定期檢討施行情形，適時為法律之修正與制度之調整，以期建立更周延之資訊公開制度。

我國制定「政府資訊公開法」之目的，為其使政府機關就一般性質資訊公開之方式及範圍能依法行政，然欲落實資訊公開、促進民主參與，首要為個行政機關皆體認政府資訊為全民之公共財，原則均應公開，更應充分理解政府資訊公開法係以保障公眾「知的權利」為核心價值之資訊公

開制度。再者，各主管機關就其他法律相關資訊公開之規定，應檢討是否符合資訊公開之基本核心價值，以免過多特別法之規定。動搖政府資訊公開之基本理念。

我國政府資訊公開法雖未臻完美，尚待討論之處甚多，然至少保障公眾「知的權利」之目的，落實主權在民、促進民主參與，仍應給予肯定。

「政府資訊公開法」起今，其結果雖無法令人完全滿意，然瑕不掩瑜，未來如何透過動態之修法方式，使政府資訊公開制度與時俱進，貫徹憲法保障人民之權益，政府機關施政更趨於透明，將一切均攤於陽光下滿足公眾「知的權利」，達成整飭官箴、政務清明之理想，則國家甚幸！人民甚幸！



## 參考文獻

### 壹、專書

#### 一、國內部分〈依作者姓名筆劃順序排列〉

行政程序法立法資料彙編，五南圖書出版，1999年3月。

吳庚，行政法之理論與實用，增訂十版，三民書局經銷，2007年。

吳庚，行政爭訟法論，增訂三版，三民書局經銷，2005年5月。

李建良，基本權利體系之構成及其思考層次，收於「憲法理論與實踐〈一〉」，新學林文化出版社，1999年7月。

李惠宗，憲法要義，第五版，元照出版社，2009年9月。

李惠宗，行政法要義，第四版，元照出版社，2008年9月。

李震山，論憲法意義下之「資訊權」，當代公法新論〈上〉—翁岳生教授七秩祝壽論文集，元照出版社，2002年。

李震山，論資訊自決權論，收於現代國家與憲法—李鴻禧教授

六秩華誕祝賀論文集，元照出版社，1997年3月。

李鴻禧，資訊、憲法、隱私權－資訊化社會與人權問題之探討，

收於「憲法與人權」，元照出版社，1995年。

周志宏，資訊公開，收於蔡茂寅等合著「行政程序法實用」，新

學林出版社，2001年。

法治斌，資訊公開，收於「資訊公開與司法審查」，正典文化出

版，2003年6月。

法治斌，知的權利，收於「人格權保障與釋憲法治」，元照出版

社，1993年9月。

張永明，大眾傳播自由自由權之憲法基礎，收於「新聞傳播之自

由於界限」，永然出版社，2000年。

許宗力，基本權的功能與司法審查，收於「憲法與法治國行政」初

版，元照出版社，1999年。

陳敏，行政法總論，自版三版，新學林文化，2003年1月。

陳新民，法治國論，新學林文化出版社，2001年4月。

陳新民，憲法學識論，自版第五版，三民書局，2005年8月。

黃茂榮，法學方法與現代民法，作者自版增訂五版，2008年7

月。

湯德宗，論行政程序法的立法目的，收於「行政程序法論—論正當法律程序」第二版，元照出版社，2005年2月。

湯德宗，行政程序法，收於翁岳生主編「行政法」下冊，第二版，2000年。

湯德宗，論行政程序法之適用，收於「行政程序法論」，元照出版社，2000年。

劉宗德，資訊公開，收於「行政法基本原理」，新學林出版社，1998年8月。

## 二、大陸部分〈依作者姓名筆劃順序排列〉

李步雲主編，信息公開制度研究，湖南大學出版社，長沙，2002年8月。

周毅，政府信息公開過程中的現行文件開放研究，群言出版社，北京，2007年5月。

周漢華主編，政府信息公開條例專家建議稿，中國法制出版社，北京，2003年8月。

張明杰，開放的政府—政府信息公開法律制度研究，中國政法大學出版社，北京，2003年10月。



劉飛宇、王叢虎，多維視角下的行政信息公開研究，中國人民大學

出版社，北京，2005年5月。

### 三、英文書籍〈依英文字母排列〉

R. F. Bouchard & J. D. Franklin, Guidebook to the freedom of Information and Privacy Act, 1980. Clark Boardman C. Ltd. 1980。

Guidebook to the Freedom of Information and Privacy Act, 1982 Supplement, 1982。

K. C. Davis, Administrative Law, 6th Ed, West Publishing Co 1977。

K. C. Davis, Administrative Law and Government, 2nd Ed, West Publishing Co. 1979。

Anthony S. Mathews, The Darker Reaches of Government, University of California Press, 1978。

W. Gellhorn, C Byse & P. Strauss, Administrative Law, 7th ed. 1976。

A. S. Bedi, Freedom of Expression and Security, Asia Publishing House, 1966。

J. K. Lieberman, Free Speech, Free press, and the Law, Lothrop. Lee & Shepard Books, New York, 1980。

F. F. Schawer, The Law of Obscenity, The Bureau of National Affairs, Inc,

Washington. D.C. 1976。

Joseph J. Hemmer, Jr. Communication Under Law, Vol: I, Free Speech, The Scarecrow Press. Inc. Metuchen N. J. & London 1979。

Slesinger-Issacs, Business. Government and Public policy, 2nd. ed 1968。

Stanley. H. Friedelbaum, Contemporary Constitutional Law, Houghton Mifflin Co. Boston, 1972。

K.C. Davis, Administrative Law Text, 3rd. Ed. West Publishing Co. 1972。

W.B. Lockhart Yale Kamisar、J.H. Choper,  
The American Constitution, west Publishing Co. 1975。

Civil Service Department, Disclosure of Official Information: A Report on Overseas Practice, London, Crown Copyright 1979, First Published 1979。

## 貳、期刊、論文〈依作者姓名筆劃順序排列〉

### 一、期刊

王珍珠，檔案開放應用與政府資訊公開之競合，檔案季刊第1卷第3期，2

002年，9月。

李怡芳，政府資訊公開法之問題研究—有關政府採購資訊之適用疑義，法令月刊第57卷第6期，2006年6月。

李建良，基本權利理論體系之構成及其思考層次，人文及社會科學集刊第9卷第1期，1997年。

李建良，德國環境行政法上的資訊公開制度，月旦法學雜誌第87期，2002年8月。

李惠宗，裁判書上網與個人資訊自決權之衝突，月旦法學雜誌第154期，2008年2月。

李震山，政府資訊公開法與隱私權保障，研考雙月刊第31卷第3期，2007年6月。

李震山，論人民要求政府公開資訊之權利與落實，月旦法學雜誌第62期，2000年7月

林明昕，資訊公開 V.S 秘密保護—論「政府資訊公開法制」之建立，法政學報第16期，2003年3月。

林明鏘，資訊公開與行政程序—評政府資訊公開法與國家機密保護法草案，月旦法學雜誌第62期，2000年7月。

林明鏘，公務機密與行政公開，中國比較法學會學報第15期，1

994年12月。

林明鏘，公務機密與行政資訊公開，臺大法學論叢第23卷第1期，1993年12月。

林素鳳，我國與日本資訊公開法制之比較，警大法學論集第12期，2007年4月。

林素鳳，我國政府資訊公開法制初探，月旦法學雜誌第136期，2006年9月。

范姜真嫩，政府資訊公開與國家機密保護—以日本之學說及實務見解為主，政大法學評論第100期，2007年12月。

范姜真嫩，個人資訊之公開請求，台灣本土法學雜誌第99期，2007年10月。

范姜真嫩，日本資訊公開法救濟程序之檢討，東吳法律學報第17卷第1期，2005年8月。

范姜真嫩，政府資訊公開與個人保護法之交錯適用，銘傳大學法學論叢第4期，2005年6月。

范姜真嫩，政府資訊公開與營業秘密，銘傳大學法學論叢第2期，2004年6月。

紀振清，我國「政府資訊公開法」之制定與開展，軍法專刊第54卷第5期，2008年10月。

施惠芬，政府資訊公開法之法制實務，研考雙月刊第31卷第3期，2007年6月。

陳士伯，政府資訊公開與檔案應用之研析，研考雙月刊第31卷第3期。

陳美如，梁懷信，金融控股公司法下有關個人隱私權保護之探討，月旦法學雜誌第91期，2002年12月。

陳美伶，現行政府資訊公開法制及其落實，研考雙月刊第29卷第3期，2005年6月。

陳昭珍，全球資訊自由與取用政府資訊之現況研究，研考雙月刊第29卷第3期，2005年6月。

陳愛娥，政府資訊公開的憲法基礎，月旦法學雜誌第62期，2000年7月。

陳銘祥，論國家檔案與個人隱私，檔案季刊第3卷第1期，2004年3月。

許宗力，基本權利的起源與發展，月旦法學教室試刊號，2002年10月。

項靖，公務人員對政府資訊公開制度的見解之探究，法政學報第12期，2001年3月。

湯德宗，政府資訊公開法比較評析，法學論叢第35卷第6期，2006年。

湯德宗，「政府資訊公開請求權」入憲之研究，發表於第五屆「憲法解釋之理論與實務」研討會，中央研究院法律學研究所籌備處主辦，2005年12月。

湯德宗，論資訊公開與卷宗閱覽—行政法院相關判決評釋，收於20

05年行政管制與行政爭議學術研討會論文集，中央研究院法律學研究所主辦，2005年11月。

葉俊榮、郭銘松，行政程序對行政機關的衝擊與因應，經社法制論叢第42期，1999年7月。

塩野 宏著，林素鳳譯，日本的資訊公開—制度與展開，月旦法學雜誌第98期，2002年7月。

詹文凱，人民知的權利與政府資訊公開制度，檔案季刊第1卷第3期，2002年9月。

劉幸義，法律規範之結構及其關連性，中興法學第22期，1986年3月。

謝祥揚，我國「政府資訊公開法」簡析，萬國法律第151期，2007年。

## 二、學位論文

林建中，隱私權概念再思考－關於概念範圍、定義及權利形成方法，台灣大學法律學研究所碩士論文，1999年1月。

陳東輝，論政府資訊公開與個人資訊自決之衡平，中央警察大學法律學研究所碩士論文，2002年6月。

曾志強，政府資訊公開之政策與立法，國防大學法律學研究所碩士論文，2004年6月。

葉淑芳，行政資訊公開之研究－以隱私權之保障為中心，國立中興大學法律學系碩士班碩士論文，1999年7月。

詹文凱，隱私權之研究，臺灣大學法律學研究所博士論文，1998年7月。

楊子賢，政府提供資訊行為法制化之研究，中正大學法律研究所碩士論文，2004年6月。

高仁川，資訊公開制度之理論與實際，國立政治大學法律學研究所碩士論文，2000年7月。

許正忠，從公法學觀點探討有關美國「知之權利」與隱私權之保護－以

美國資訊自由法及隱私權法為中心，國立中興大學法律學研究所碩士論文，1984年。

羅雅瑀，我國資訊公開法制衝突之探討—以政府資訊公開法、檔案法與行政程序法為主，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文，2009年。

## 參、政府出版品、研究報告

### 一、政府出版品〈依作者姓名筆劃順序排列〉

司法院，個人資料保護之研究—以個人資訊自決權為中心，司法研究年報第21輯第17篇，2004年12月。

法務部法律事務司，法規諮詢意見彙編，法務部出版，第1版，2003年。

法務部法律事務司，政府資訊公開法，法務部出版，第1版，2006年。

法務部法律事務司，政府資訊公開法問答暨解釋彙編，法務部出版，第1版，2006年。

國家檔案管理局，檔案法令解釋彙編，國家檔案管理局出版，第2版，2006年。



## 二、研究報告

翁岳生，資訊立法之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，1994年7月。

陳銘祥，國家檔案開放應用與個人隱私權之研究，臺灣法學會，國家檔案管理局委託研究，2003年12月。

葉俊榮、許宗力，政府資訊公開制度之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究，1996年8月。

## 肆、網站資料

### 一、國內

月旦法學知識庫：

<http://www.lawdata.com.tw>。

司法院大法官會

議：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>。

立法院全球法律資訊網：

<http://glin.ly.gov.tw/web/index.do>。

立法院圖書館：

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>。



司法院法學資料檢索系統：

<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

全國法規資料庫：

<http://law.moj.gov.tw/>。

國家檔案管理局：

<http://www.archives.gov.tw/>。

## 二、國外

美國西方法學資料庫：

<http://www.westlawinternational.com/>。

美國聯邦司法部官網：

<http://www.justice.gov/index.html>。

大陸

中華人民共和國中央人民政府官網：

<http://www.gov.cn/>。



# 附錄

## I

【發佈單位】廣東省廣州市

【發佈文號】廣州市人民政府令第 6 號

【發佈日期】2006-12-28

【生效日期】2007-05-01

【失效日期】-----

【所屬類別】地方法規

【文件來源】廣州市



### 廣州市依申請公開政府資訊辦法

(廣州市人民政府令第 6 號)

《廣州市依申請公開政府資訊辦法》已經第 12 屆 121 次市政府常務會議通過，現予公佈，自 2007 年 5 月 1 日起施行。

市長 張廣寧

二〇〇六年十二月二十八日

## 廣州市依申請公開政府資訊辦法

**第一條** 為了規範依申請公開政府資訊工作，提高政府工作的透明度，保證公民、法人和其他組織依法獲取政府資訊，根據《廣東省政務公開條例》，制定本辦法。

**第二條** 本辦法所稱的依申請公開政府資訊，是指公開權利人依法向公開義務人提出申請，經公開義務人審查同意，獲取政府資訊的活動。

**第三條** 本市各級人民政府及其職能部門以及依法行使行政職權的組織是依申請公開政府資訊義務人，公民、法人和其他組織是依申請公開政府資訊權利人。

**第四條** 各級人民政府政務公開主管機構負責組織實施本辦法。

各級監察部門負責監督實施本辦法。

**第五條** 公開權利人應當合法使用依申請獲得的政府資訊，不得利用依申請獲得的政府資訊從事違法活動。

**第六條** 公開義務人應當指定具體的機構負責依申請公開工作，並將機構的名稱、辦公地址、辦公時間、聯繫方式等資訊向社會公開，方便公開權利人提出政府資訊公開的申請或者諮詢。公開義務人應當推行電子政務，在本單位的網站上設置並開通“依申請公開政府資訊”欄目，方便公開權利人採取資料電文等方式提出申請。

**第七條** 公開義務人應當建立、健全依申請公開工作制度，建立依申請公開指南並及時向社會公佈。依申請公開指南應當包括以下內容：

(一) 受理機構的位址、電話、傳真、郵編、電子郵箱等聯繫方式；

(二) 申請的條件、程式、期限以及需要提交的全部材料的目錄和申請書示範文本；

(三) 救濟途徑；

(四) 其他需要說明的事項。

**第八條** 依申請公開的政府資訊不包括下列政府資訊：

(一) 已經向社會主動公開的政府資訊；

(二) 屬於國家秘密或者公開後可能導致國家秘密被洩露的資訊；

(三) 屬於商業秘密或者公開後可能導致商業秘密被洩露的資訊；

(四) 屬於個人隱私或者公開後可能導致個人合法權益受損害的資訊；

(五) 內部政府資訊及政府內部公文；

(六) 內部研究、討論或審議過程中的資訊；

(七) 與行政執法有關的，公開後可能會影響檢查、調查、取證等執法活動或者會危及他人人身權利的資訊；

(八) 法律、法規、規章禁止公開的其他政府資訊。


為維護國家利益、社會利益或他人生命、健康等重大合法權益，可以公開本條第一款第三項、第四項規定的政府資訊，但應當按照本辦法第十四條的規定辦理。

公開義務人認為公開具有明顯的公共利益、重大的社會影響，並且不會影響行政決策、行政執法和危及他人人身安全，以及法律、法規另有規定的，可以公開本條第一款第五項、第六項、第七項規定的政府資訊。

**第九條** 公開權利人申請公開政府資訊，應當向公開義務人提供本人的身份證明或本組織的有關證明。以組織名義提出申請的，還應當出具書面授權委託書和法定代表人或主要負責人的身份證明。

**第十條** 公開權利人應當以紙質、資料電文等書面形式提出公開政府資訊的申請。書面申請確實存在困難的，公開權利人可以以口頭方式或委託第三人提出申請。

申請應當包含以下內容：

- 
- (一) 申請人的姓名或名稱、地址、身份證明、聯繫方式等基本情況；
  - (二) 請求公開的具體內容；
  - (三) 申請人的簽名或蓋章；
  - (四) 申請時間。

**第十一條** 公開義務人收到政府資訊公開的申請後，應當根據下列情況即時作出處理：

(一) 申請公開的政府資訊不屬於申請的公開義務人職能範圍內的，應當指引申請人向有關公開義務人申請；

(二) 申請公開的政府資訊已經向社會主動公開的，應當告知申請人獲得資訊的方式和途徑；

(三) 申請公開的政府資訊不存在或者不屬於公開範圍的，應當作出不予公開的決定並說明理由；

(四) 申請公開的政府資訊屬於公開範圍的，應當作出公開的決定並提供相關資訊；不能即時作出決定的，應當自收到申請書之日起十個工作日內作出是否公開的決定。

**第十二條** 屬於第十一條第二款情形的，公開義務人經審查後應當根據不同情形作出下列決定：

(一) 申請公開的政府資訊屬於可以公開的範圍的，製作政府資訊公開決定書，載明公開的範圍、方式、時間；

(二) 申請公開的政府資訊屬於部分公開的範圍的，製作政府資訊部分公開決定書，書面說明部分公開的理由和依據以及救濟途徑並載明部分公開的方式和時間；

(三) 申請公開的政府資訊不屬於公開的範圍的，製作政府資訊不予公開決定書，書面說明不予公開的理由、依據以及救濟途徑；

(四) 申請公開的政府資訊難以確定是否屬於公開的範圍的，製作政府資訊暫緩公開決定書，書面說明暫緩公開的理由和依據以及後續處理的方式和時間。



依照前款第四項規定暫緩公開信息的，應當在作出暫緩公開決定之日起四十五個工作日內進行後續處理，並作出公開或不公開決定。

**第十三條** 因資訊資料處理等客觀原因或者其他正當理由，公開義務人不能在規定的期限內作出決定或者向申請人公開申請的政府資訊的，經本單位負責人同意，可以延長期限，並書面通知公開權利人，但延長期限不得超過十五個工作日。

**第十四條** 公開義務人認為申請公開的政府資訊屬於商業秘密或個人隱私以及公開後可能損害協力廠商合法權益的資訊的，應當在收到申請書五個工作日內書面徵求協力廠商意見。

協力廠商應當在收到公開義務人的書面通知之日起十五個工作日內作出書面答覆。逾期未作出答覆的，視為不同意公開。

對於協力廠商不同意公開的政府資訊，公開義務人經過審查後認為有必要公開的，應當在作出公開決定的同時，將決定公開的政府資訊內容和理由書面通知協力廠商，並告知救濟途徑。

公開權利人申請政府資訊涉及協力廠商權益的，公開義務人依法徵求協力廠商意見所需的時間，不計算在申請審查期限內。

**第十五條** 公開權利人要求公開義務人提供與自身有關的登記註冊、稅費繳納、社會保障等政府資訊的，應當持有效身份證件或者其他證明文件，向公開義務人提交書面申請，公開義務人查驗核實公開權利人身份後，應當提供政府資訊。

公開權利人提出證據證明與自身相關的政府資訊記錄不準確、不完整或者不相關的，可以要求公開義務人依法予以更改，公開義務人應當在十五個工作日內予以



處理。受理申請的公開義務人無權更改的，應當及時告知公開權利人並指引其向有關公開義務人申請。

**第十六條** 公開義務人依申請公開政府資訊，應當按照公開權利人要求的形式提供政府資訊，不能按照公開權利人要求的形式提供的，應當安排其查閱相關資料，或者提供列印件、複製件。

公開義務人可以在辦公場所設立電子閱覽室或資訊查詢室，便於公開權利人當場查閱或抄錄相關政府資訊。公開權利人存在閱讀困難的，公開義務人應當為其提供必要的幫助。

**第十七條** 公開義務人不得通過其他組織、個人以有償服務方式提供政府資訊。

公開義務人可以向公開權利人收取依申請公開政府資訊過程中發生的檢索、複製、郵寄等成本費用，費用的收取標準由物價部門核准。

公開權利人符合本市低保和低收入困難條件的，憑有關證明，經公開義務人負責政府資訊公開工作的機構負責人審核同意，可以減免收費。

公開權利人屬於非盈利組織或者其他公益團體的，憑有關證明，經公開義務人負責政府資訊公開工作的機構負責人審核同意，可以減免收費。

**第十八條** 公開義務人應當在每年 1 月 31 日前向本級人民政府政務公開主管機構提交政府資訊公開年度報告，其中應當包括與本單位依申請公開政府資訊有關的下列內容：

(一) 依申請公開政府資訊的登記情況統計；

- (二) 同意公開、部分公開和不予公開的分類情況處理統計；
- (三) 就政府資訊公開提出投訴、覆議的情況統計及其處理結果；
- (四) 存在的主要問題以及改進方案；
- (五) 其他應當報告的主要事項。

各級人民政府政務公開主管機構應當及時對公開義務人上報的年度報告進行分析、綜合和評估，形成本級人民政府的政府資訊公開年度報告並於每年 3 月 31 日前向社會公佈。

**第十九條** 各級人民政府政務公開主管機構設立依申請公開政府資訊公開投訴電話、信箱和電子郵件，接受公眾對公開義務人依申請公開政府資訊工作的投訴，及時查處違法或失當行為，並在收到投訴之日起十五個工作日內向投訴人書面告知處理結果。

公開權利人認為公開義務人不依法履行依申請公開政府資訊義務的，可以向監察機關或者其上級行政機關舉報，接受舉報的機關應當予以調查處理，並在接到舉報之日起十五個工作日內向舉報人書面告知處理結果。

**第二十條** 公開權利人認為公開義務人依申請公開政府資訊的行為侵犯其合法權益或者對政府資訊公開申請的處理決定不服的，可以依法申請行政覆議或者提起行政訴訟。

**第二十一條** 公開義務人有違反本辦法第六條、第七條、第十一條、第十二條、第十三條、第十四條、第十五條、第十六條、第十七條、第十八條的行為的，由各級人民政府政務公開主管機構或監察機關責令改正；對負有責任的領導人員和直接

責任人員，根據情節輕重，給予批評教育或者紀律處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

**第二十二條** 公開義務人違反本規定的具體行政行為造成公開權利人或者協力廠商經濟損失的，應當依法予以賠償。

**第二十三條** 公開權利人利用依申請獲得的政府資訊從事違法活動，應當依法承擔相應的法律責任。

**第二十四條** 本規定自 2007 年 5 月 1 日起施行。



【發佈單位】廣東省

【發佈文號】廣東省人民代表大會常務委員會公告第 45 號

【發佈日期】2005-07-29

【生效日期】2005-10-01

【失效日期】-----

【所屬類別】地方法規

【文件來源】國務院法制辦公室

## 廣東省政務公開條例

(2005年7月29日廣東省第十屆人民代表大會常務委員會第十九次會議通過  
2005年7月29日廣東省人民代表大會常務委員會公告第45號公佈 自2005年10  
月1日起施行)

**第一條** 為促進和規範政務公開工作，保障公民、法人和其他組織的知情權，加強對行政權力的監督，推進依法行政，根據有關法律、法規規定，結合本省實際，制定本條例。

**第二條** 本條例所稱政務公開，是指國家行政機關以及法律、法規授權行使行政權力的組織，依照本條例規定，向社會公眾或者提出申請的公民、法人和其他組織公開其履行經濟調節、市場監督、社會管理、公共服務等職能情況的活動。

**第三條** 本省行政區域內的國家行政機關以及法律、法規授權行使行政權力的組織，是政務公開義務人，依照本條例的規定履行政務公開、提供政務資訊的義務。

**第四條** 公民、法人和其他組織是政務公開權利人，依照本條例規定享有要求政務公開、獲取政務資訊的權利。

**第五條** 政務公開應當遵循全面、真實、及時、便民的原則。

**第六條** 本條例由各級人民政府負責組織實施。各級人民政府監察機關（以下簡稱監察機關）負責政務公開的監督工作。

**第七條** 政務公開義務人應當公開下列事項：

(一) 本行政區域的社會經濟發展戰略、發展計畫、重大決策、工作目標及實施情況；

(二) 規章、規範性檔及其他政策規定；

(三) 行政機關的機構設置、調整及職責許可權、辦事內容、辦事依據、辦事程式、辦事時限、辦事紀律、服務承諾和辦事結果等事項；

(四) 行政許可事項的設定、調整、取消以及行政許可事項的辦理程式和結果；

(五) 行政處罰依據和標準；

(六) 行政事業性收費專案、收費標準和收費依據；

(七) 稅費徵收和減免政策的執行；

(八) 依法應當公開的突發事件及處理；

(九) 向社會承諾辦理的事項及其完成情況；

(十) 財政預算、決算報告；

(十一) 政府基金、重要專項經費的分配、使用，財政轉移支付資金使用，重大基本建設專案的招標投標、政府採購，鄉鎮籌資籌勞情況；

(十二) 社保基金和住房基金的徵集使用；



(十三) 國有企業的設立、重組、改制、產權交易；

(十四) 教育資源的分配、使用情況及依據；

(十五) 城鄉規劃、土地徵用、房屋拆遷、經營性土地使用權出讓、礦產資源開發和利用；

(十六) 公益事業投資建設使用；

(十七) 社會捐贈及其分配、使用；

(十八) 公務員的招錄、政府組成人員的任免；

(十九) 對違反承諾或違紀行為的投訴和行政救濟的途徑，以及處理辦法；

(二十) 重大決策或重大管理事項失誤及責任追究情況；

(二十一) 行政機關負責政務公開的機構名稱、位址、電話、傳真、辦公時間、電子郵箱和其他聯繫方式；

(二十二) 社會公眾普遍關心、涉及公眾切身利益的其他事項；

(二十三) 法律、法規、規章規定需要公開的其他事項。

**第八條** 下列事項不予公開：

(一) 國家秘密；

- (二) 依法受保護的商業秘密；
- (三) 依法受保護的個人隱私；
- (四) 法律、法規禁止公開的其他事項。

**第九條** 政務公開權利人申請公開本條例第七條規定以外的政務事項，屬政務公開義務人職責範圍的，政務公開義務人應當公開並為其提供便利。

**第十條** 政務公開事項變更、撤銷或者終止的，政務公開義務人應當及時公佈並作出說明。

政務公開權利人對政務公開內容有異議，要求政務公開義務人解釋、更正的，政務公開義務人應當及時予以解釋或者更正。

**第十一條** 政務公開義務人應當編制和公開政務公開目錄，政務公開目錄包括公開的事項、期限和形式。

政務公開目錄由人民政府行政主管部門編制的，應當報同級人民政府和監察機關備案；由人民政府編制的，應當報上一級人民政府備案。

**第十二條** 政務公開義務人可以通過以下形式公開政務：

- (一) 政府公報；
- (二) 政務公開欄；
- (三) 政府網站；

- (四) 電子觸控式螢幕、顯示幕；
- (五) 政府服務、監督熱線電話；
- (六) 政務聽證會、諮詢會、評議會；
- (七) 新聞發佈會；
- (八) 新聞傳媒；
- (九) 宣傳資料；
- (十) 各級國家檔案館查閱室的政務檔；
- (十一) 其他便於公眾知曉的公開形式。



法律、法規對政務公開形式另有規定的，從其規定。

**第十三條** 政務公開事項屬日常性工作的，應當定期公開；屬階段性工作的，應當逐段公開；屬臨時性工作的，應當隨時公開。

對事關全域、涉及公眾切身利益及公眾普遍關心的重要事項，實行決策前公開、實施過程中動態公開和決策實施結果公開。

**第十四條** 政務公開義務人未履行本條例規定的公開義務的，政務公開權利人可以要求其履行。



**第十五條** 政務公開權利人申請公開政務事項的，可以採用信函、電報、傳真、電子郵件等形式向政務公開義務人提出申請。政務公開義務人應當在收到申請之日起十個工作日內依照法律、法規的規定予以答覆。

**第十六條** 政務公開義務人因法定事由不能在規定的期限內公開的，應當及時告知申請人並說明理由。

**第十七條** 政務公開義務人向政務公開權利人提供政務資訊不得收取費用。

**第十八條** 政務公開權利人認為政務公開義務人不依法履行政務公開義務的，可以向政務公開義務人的同級監察機關或者上一級行政機關投訴。接受投訴的機關應當調查處理，並在十五個工作日內書面告知投訴人。

**第十九條** 監察機關應當建立健全政務公開評議制度和責任追究制度，定期組織對政務公開進行評議考核。對不依法履行政務公開義務的，應當及時督促其糾正。

**第二十條** 違反本條例，有下列情形之一的，對主要負責人、分管負責人和直接責任人，由有關行政主管部門或者監察機關按照各自職責和管理許可權給予行政處分：

- (一) 不按規定履行政務公開義務，造成嚴重後果的；
- (二) 公開內容不真實、弄虛作假的；
- (三) 監察機關督促糾正而拒不改正的；
- (四) 對投訴人、調查人員打擊報復的；

(五) 其他違反政務公開規定應當給予行政處分的。

**第二十一條** 政務公開義務人隱匿或者提供虛假的政務資訊，或者洩露依法受保護的商業秘密、個人隱私，給公民、法人和其他組織合法權益造成損害的，應當依法予以賠償。

**第二十二條** 本省行政區域內的公用事業單位的辦事公開，參照本條例執行。

**第二十三條** 本條例自 2005 年 10 月 1 日起施行。

