壹、政府機關有關政府資訊公開法第 18 條敗訴案例

1. 向基隆市仁愛區公所申請 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有(1)里工作會報會議資料。(2)里民大會會議資料。(3)鄰長會議資料。(4)里建設基金收支明細。(5)里綜合紀錄簿。(6)收發文簿。(7)財產登記簿。(8)里經費收支簿及有關原始憑證。(9)里幹事查報事項查報。(10)被告補助林泉里之所有經費明細等資料案

【最高行政法院裁定 95 年 2 月 16 日 95 年度裁字第 00273 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

上　訴　人　甲○○

被 上訴 人　基隆市仁愛區公所

代　表　人　乙○○

上列當事人間因申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 93 年 8 月 12 日臺北高等行政法院 92 年度訴字第 2366 號判決，提起上訴。

本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。是對於高等行政法院判決上訴，若未具體說明原判決違背何項法令、不適用或如何適用不當之具體情事，即非主張原判決違背法令以為上訴理由，其上訴不應准許。

二、本件上訴人於民國（下同）91 年 6 月 21 日，繕具申請狀向被上訴人申請影印被上訴人林泉里之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料、里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報及被上訴人補助林泉里之所有經費明細。案經被上訴人於 91 年 7 月 10 日基仁民字第 9100005592 號函復上訴人，略以：「依行政程序法第 45 條及 46 條等相關規定，請台端檢具相關證明文件或具體事實，以憑辦理。」上訴人不服，向基隆市政府提起訴願，因基隆市政府遲未作成訴願決定，遂向原審起訴，請求被上訴人應准上訴人影印、閱覽、抄錄被上訴人保有、持有之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有(1)里工作會報會議資料。(2)

里民大會會議資料。(3)鄰長會議資料。(4)里建設基金收支明細。(5)里綜合紀錄簿。(6)收發文簿。(7)財產登記簿。(8)里經費收支簿及有關原始憑證。(9)里幹事查報事項查報。(10)被上訴人補助林泉里之所有經費明細。經原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果略以：（一）上訴人申請影印、閱覽抄錄被上訴人保有、持有之上開資料中之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料，係屬於施政計畫、業務統計、報告之資料，符合行政程序法第 45 條第 1 項之要件，應屬得申請閱覽之範圍。（二）依行政程序法第 46 條第 1 項之「申請閱覽卷宗請求權」，係指特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利，屬於程序權利，本件上訴人並非特定行政程序之當事人或利害關係人，自不得申請閱覽、複印。又依行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款，此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關之最後決定之作成及易滋生後遺症，為避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序依法正常運作，自應予以限制或提供，故上訴人請求閱覽之資料，包括里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報、被上訴人補助林泉里之所有經費明細，係屬於機關內部之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，尚不得提供閱覽。從而，上訴人請求影印、閱覽、抄錄 82 年 1 月至 91 年 6 月間之「里工作會報會議資料」、「里民大會會議資料」及「鄰長會議資料」，其中關於 89 年之前之資料已逾 3 年保存期限，又「里民大會會議資料」於 90 年並未召開里民大會，而 91 年則於該年 11 月 15 日召開，不在本件請求範圍，因此，上訴人請求判命被上訴人應准影印、閱覽、抄錄 90 年及 91 年之「里工作會報會議資料」及「鄰長會議資料」為有理由，應予准許，逾此部分之請求為無理由，應予駁回。

三、本件上訴意旨略謂：「理由：依行政訴訟法第 241 條之規定」云云。惟查行政訴訟法第 241 條係規定：「提起上訴，應於高等行政法院判決送達後 20 日之不變期間內為之。但宣示或公告後送達前之上訴，亦有效力。」核與原判決是否違法無涉，故本件上訴論旨，並未對原審判決究竟有何違背法令，並其違背何項法令及其具體情事，予以指明，依首揭規定及說明，難認為其對於原判決如何違背法令已有具體指摘，故其上訴為不合法，應予駁回。

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

前審判決：
【臺北高等行政法院判決 93 年 8 月 12 日 92 年度訴字第 2366 號】
〈申請閱覽卷宗事件〉
原　　告　甲○○
被　　告　基隆市仁愛區公所
代　表　人　乙○○
訴訟代理人　丁○○
丙○○
右當事人間因申請閱覽卷宗事件，提起行政訴訟。本院判決如左：
主　文
被告應准原告影印、閱覽、抄錄被告保有、持有之 90 年及 91 年之里工作會報會議資料及鄰長會議資料。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由原告負擔二分之一，餘由被告負擔。
事　實
一、事實概要：緣原告於 91 年 6 月 21 日，繕具申請狀向被告申請影印被告林泉里之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有(1)里工作會報會議資料。(2)里民大會會議資料。(3)鄰長會議資料。(4)里建設基金收支明細。(5)里綜合紀錄簿。(6)收發文簿。財產登記簿。(8)里經費收支簿及有關原始憑證。(9)里幹事查報事項查報。(10)被告補助林泉里之所有經費明細。案經被告於 91 年 7 月 10 日基仁民字第 9100005592 號函復原告，略以：「依行政程序法第 45 條及 46 條等相關規定，請台端檢具相關証明文件或具體事實，以憑辦理。」原告不服，向基隆市政府提起訴願，因基隆市政府遲未作成訴願決定，遂向本院提起行政訴訟。
二、兩造聲明：
(一)原告聲明：
1.被告應准原告影印、閱覽、抄錄被告保有、持有之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有(1)里工作會報會議資料。(2)里民大會會議資料。(3)鄰長會議資料。(4)里建設基金收支明細。(5)里綜合紀錄簿。(6)收發文簿。(7)財產登記簿。(8)里經費收支簿及有關原始憑證。(9)里幹事查報事項查報。(10)被告補助林泉里之所有經費明細。
2.訴訟費用由被告負擔。
(二)被告聲明：
1.駁回原告之訴。
2.訴訟費用由原告負擔。
三、兩造之爭點：原告是否得向被告申請影印相關資料？

(一)原告主張之理由：

1.被告應有義務提出原告所聲請之資料供原告影印：

(1)台灣省各縣市村里民大會實施辦法（71 年 12 月 7 日修正）第四條指出，村里民大會之任務為，(一)、村里公約或本村里與其他村里相互間公約之議決事項。(二)、村里長及村里民提案之議決事項。(三)、村里公共建設及所需人力、物力、財力捐獻之議決事項。(四)、村里環境美化與衛生設施改善之建議事項。(五)、村里民困難問題解決之建議事項。(六)、聽取村里辦公處工作報告、經費收支報告及向村里辦公處提出詢問事項。(七)、・・・(十)、其他村里興革之建議事項。職是之故，原告有權知道：(一)、里工作會報會議資料。(二)、里民大會會議資料。(三)、鄰長會議資料。(四)、里建設基金收支明細。(五)、里工作綜合紀錄簿。(六)、收發文簿。(七)、財產登記簿。(八)、里經費收支簿及有關原始憑證。(九)、里幹事查報事項查報。(十)、被告補助林泉里之所有經費明細。

(2)同法第 14 條規定，縣市政府應請各社團鼓勵所屬會員踴躍出席村里民大會。同法第 32 條規定，縣市政府及鄉鎮市區公所對於村里民大會之進行，應於大眾傳播機構密切聯繫，經常發表村里民大會之新聞及刊載有關村里民大會之報導。據此，若有關大眾傳播機構密切聯繫，可以經常發表村里民大會之新聞及刊載有關村里民大會之報導等等，身為該里應有權影印。職是之故，本件原告應有權影印。

2.人民是最高監督者。

政府是為人民服務而存在者，政府之一切作為皆須人民同意。所以人民可以用選舉之方式換掉不合民意之政府，足證人民是最高監督者。被告之最高監督者應為人民，即使如原告之一般民眾得為監督被告。

3.被告曲解司法院釋字第 184 號。

(1)釋字第 184 號解釋文：地方政府依審計法第 34 條第 4 項規定編製之年度總決算，經審計機關審核後所提出之審核報告，地方各級議會準用決算法第 27 條對之審議時，固得通知審計機關提供資料，但不包括審計機關依審計法第 36 條及第 71 條審定之原始憑證在內。

(2)決算法第 27 條：立法院對審核報告中有關預算之執行、政策之實施及特別事件之審核、救濟等事項，予以審議。立法院審議時，審計長應答覆質詢，並提供資料；對原編造決算之機關，於必要時，亦得通知其列席備詢，或提資料。

(3)審計法第 36 條：各機關或各種基金，應照會計法及會計制度之規定，編製會計報告，連同原始憑證，依限送該管審計機關審核。審計法第 71 條：各機關人員對於財務上行為應負之責任，非經審計機

關審查決定，不得解除。依該解釋除了原始憑證，皆應提出資料給監督者。又原告並非要原始憑證離開擁有之機關，應亦不生提供而離開之問題，應可供影印。

4. 被告曲解行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款。
行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款:行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，不在此限。原告聲請之資料既要大眾傳播機構經常發表，應非內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，應可影印。

5. 被告曲解行政程序法第 10 條。
行政程序法第 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。同法第 10 條：行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。同法第 44 條：行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。原告之裁量不無與行政行為遵循公正、公開與民主之程序相悖;亦似與行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則之立法意旨不合。

6. 被告曲解行政資訊公開辦法第 4 條。行政資訊公開辦法第 4 條：行政機關之下列行政資訊，應主動公開。但涉及國家機密者，不在此限：同法第 6 條：行政資訊應依本辦法主動公開或應人民請求提供之。原告聲請之資料並非國家機密者，應可公開。又雖不是主動公開。亦應應人民請求提供之，被告應依原告之聲請而提供之。

7. 依檔案法之規定被告之拒絕顯無法律之依據，與法不合。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。本法未規定者，適用其他法令規定。同法第 17 條：申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。同法第 22 條國家檔案至遲應於 30 年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意，延長期限。

8. 經查，原告於 91 年 6 月 21 日，向被告申請影印被告林泉里之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有(1)里工作會報會議資料。(2)里民大會會議資料。(3)鄰長會議資料。(4)里建設基金收支明細。(5)里綜合紀錄簿。(6)收發文簿。(7)財產登記簿。(8)里經費收支簿及有關原始憑證。(9)里幹事查報事項查報。(10)被告補助林泉里之所有經費明細。案經被告於 91 年 7 月 10 日基仁民字第 9100005592 號函復原告，略以：「依行政程序法第 45 條及 46 條等相關規定，請台端檢具相關

証明文件或具體事實，以憑辦理。」並於同年 7 月 11 日提出訴願，基隆市政府以 91 基府秘法字第 066648 號函略以:「・・・說明二、・・・請依其訴願法第 50 條先行重新審查原處分是否合法妥當，在分別情形依法辦理・・・。」，被告尚未處理，不知何時處理。又原告聲請公開檔案資料為法律上之權利，被告應作為而不為，顯侵害原告知之權利。

9. 綜上所述，不論依台灣省各縣市村里民大會實施辦法、司法院釋字第 184 號、行政資訊公開辦法、行政程序法、檔案法。均顯示原告聲請之資料皆可公開之，當然亦不無可影印之。被告拒絕毫無法律之依據，請判決如聲明。

(二)被告答辯之理由：

1. 按行政資訊公開辦法第 17 條規定:「行政機關核准提供更正或補充行政資訊之請求者，應以書面通知申請人提供之方式、時間及費用或更正、補充之情形。行政機關全部或部份駁回提供更正或補充行政資訊之請求時，應以書面通知申請人。」原告請求之要件不備，被告自應通知申請人補正，俾免延宕。
2. 依司法院釋字第 184 號解釋文及解釋理書略以:『・・・不包括審計機關已依法審計之原始憑證在內』，爰此，原始憑證自不為行政機關所需提供民意機關或民意代表之資料。再者，行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款規定「經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，是以，帳簿為禁止公開項目之一。故原告申請影印有關帳簿・・・等，經查已在上述禁止公開範圍內。。
3. 原告曾參選里長選舉，現聲請該里相關資料。被告迄今從未有區民來聲請同原告相同資訊，或有因選舉而發生不快之虞，故里長即為特定個人，依行政資訊公開辦法第 12 條第 2 項規定「行政機關受理提供行政資訊之請求後，如該資訊涉及特定個人、法人或團體之權益時，應先通知該特定個人、法人或團體於 10 日內表示意見」，故本所依此規定通知里長是否公開上述資料，里長不同意，故所請歉難照辦。
4. 依行政資訊公開辦法第 10 條第 1 項第 4 款規定：請示資訊之用途而言，今原告以「為了解被告之施政、監督情形：被告林泉里之平常運作情形」，已違行政資訊公開辦法立法意旨，因本所之監督機關為基隆市政府，非原告之權責，故所請歉難照辦。
5. 原告所要申請事項，不符行政資訊公開辦法第四條規定應主動公開範圍，加上或有因選舉而發生不快之虞，並依行政程序法第 10 條之規定行使行政裁量，不准所請。

6. 另依行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款規定下列各款情形應限制公開「行政機關作成意思決定前・內部單位之擬稿或準備作業或其他機關間之意見交換」，由此意旨觀之，原告所要申請事項，屬本所內部單位之擬稿或準備作業或其他機關間之意見交換範圍內部單位之擬稿或準備作業或其他機關間之意見交換範圍內，依法亦不得提供影印。又原告除本件告訴外，於 92 年 5 月 26 日、93 年 1 月 2 日、93 年 2 月 20 日分別再向本所提出行政資訊案，內容皆圍繞該里事項，事件不單純，請鈞院判如被告之聲明，以免浪費被告之行政資源。
7. 原告於 88 年 8 月 3 日向被告提出：一、影印被告林泉里 85 年度至 87 年度之所有會議資料。二、影印被告林泉里 84 年度至 88 年度之所有經費收支明細資料。並經最高行政法院 91 年度裁字第 865 號裁定原告之訴駁回。被告爰依裁定書內容，並請原告逕洽權責單位被告林泉里辦公處辦理，原告提起本件行政訴訟之訴訟標的為最高行政法院 90 年度裁字第 865 號裁定標的之效力所及，應駁回其訴。
8. 退萬步言之，原告亦違反行政資訊公開法第 10 條第 1 項第 3 款所請求之行政資訊內容要旨及件數之規定，應依上開規定明確填寫請求實際相關日期之行政資訊內容，故依行政程序法第 46 條規定，被告得拒絕原告之申請，請判決如被告聲明所示。

理　由

一、本件原告起訴主張其於 91 年 6 月 21 日，向被告申請影印被告林泉里之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有(1)里工作會報會議資料。(2)里民大會會議資料。(3)鄰長會議資料。(4)里建設基金收支明細。(5)里綜合紀錄簿。(6)收發文簿。 (7)財產登記簿。(8)里經費收支簿及有關原始憑證。(9)里幹事查報事項查報。(10)被告補助林泉里之所有經費明細，前經被告駁回在案，其不服提起訴願，因基隆市政府遲未作成訴願決定，遂提起本件行政訴訟。被告則以：原告請求之要件不備，自應通知申請人補正，俾免延宕；又原告申請相關事項基於下列理由，尚難准許：(1)審計原始憑證自不為行政機關所需提供民意機關或民意代表之資料。(2)不符行政資訊公開辦法第四條規定應主動公開範圍。(3)內部單位之擬稿或準備作業或其他機關間之意見交換範圍內，依法亦不得提供影印。(4)原告於 88 年 8 月 3 日向被告提出:❶影印被告林泉里 85 年度至 87 年度之所有會議資料。❷影印被告林泉里 84 年度至 88 年度之所有經費收支明細資料，業經最高行政法院 90 年度裁字第 865 號駁回其訴，原告提起本件訴訟違反重複起訴禁止原則等語，資為抗辯。

二、查原告於 88 年 8 月 3 日曾向被告申請准予影印：(一)基隆市仁愛區林泉里 85 年度至 87 年度之所有會議資料。(二)基隆市仁愛區林泉里 84 年度至 88 年之所有經費收支明細資料。被告否准所請，原告不服，提起訴願，原決定機關於 88 年 8 月 16 日以八八基府秘法字第 076871 號函復原告無從受理，原告不服，提起再訴願，前經台灣省政府 88 年 11 月 29 日八八府訴字第 161585 號再訴願決定：「原決定機關前開函撤銷，由原決定機關另為決定。」，嗣原決定機關重為決定：「訴願駁回」。原告仍不服，遂又提起再訴願，經臺灣省政府八九府訴二字第 122185 號再訴願決定將原告申請 84 至 88 年度之基隆市仁愛區林泉里之所有經費收支明細資料部分撤銷，關於原告申請准予影印基隆市仁愛區林泉里 85 至 87 年度之所有會議資料部分駁回。原告就再訴願駁回部分，提起行政訴訟，經最高行政法院於 90 年 10 月 31 日以 90 年度裁字第 865 號駁回其訴，理由略以：「原告於 88 年 8 月 3 日向被告申請准予影印基隆市仁愛區林泉里 85 年度至 87 年度之所有會議資料。經被告函復：『請逕洽該里辦公處閱覽』，核屬事實敘述，對原告非有准駁之法律上之效果，自非行政處分，且對原告取得資訊之權益，亦無侵害，原告對之提起訴願、再訴願，於法不合，一再訴願決定遞自程序駁回，核無違誤，均應予維持。原告復提起行政訴訟，自非合法」等語，足見原告所提起之上開事件，經最高行政法院以程序不合法裁定駁回，自無一事不再理之適用，被告抗辯原告不得再提起本件訴訟，尚非可採，合先敘明。

三、按「行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開。但涉及國家機密者，不在此限：一、法規命令。二、行政指導有關文書。三、許（認）可條件之有關規定。四、施政計畫、業務統計及研究報告。五、預算、決算書。六、公共工程及採購契約、對外關條文書。七、接受及支付補助金。八、合議制機關之會議紀錄。」行政程序法第 45 條第一項定有明文，經查，原告申請影印、閱覽抄錄被告保有、持有之：1.里工作會報會議資料。2.里民大會會議資料。3.鄰長會議資料，係屬於施政計畫、業務統計、報告之資料，符合行政程序法第 45 條第一項之要件，應屬得申請閱覽之範圍。

四、復按「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限」，行政程序法第 46 條第 1 項亦有明文，惟此條規定之「申請閱覽卷宗請求權」，係指特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印

或攝影有關資料或卷宗之權利，屬於程序權利（法務部 92 年 4 月 28 日法律字第 0920013827 號函釋參照），本件原告並非特定行政程序之當事人或利害關係人，自不得依上開規定申請閱覽、複印。又行政資訊公開辦法第五條第三款規定：「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：・・・三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。」其立法目的在於此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關之最後決定之作成及易滋生後遺症，為避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序依法正常運作，自應予以限制或提供。原告請求閱覽之資料，包括里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報、被告補助林泉里之所有經費明細，係屬於機關內部之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，依上開規定，尚不得提供閱覽。

五、從而，原告起訴請求被告應准原告影印、閱覽、抄錄 82 年 1 月至 91 年 6 月間之「里工作會報會議資料」、「里民大會會議資料」及「鄰長會議資料」，其中關於 89 年之前之資料已逾 3 年保存期限，又「里民大會會議資料」於 90 年並未召開里民大會，而 91 年則於該年 11 月 15 日召開，不在本件請求範圍，此有被告所附資料說明為憑，並為原告所不否認，因此，原告請求判命被告應准影印、閱覽、抄錄 90 年及 91 年之「里工作會報會議資料」及「鄰長會議資料」為有理由，應予准許。逾此部分之請求為無理由，應予駁回。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 3 項前段，第 104 條、民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

2.向彰化縣埔鹽鄉公所申請閱覽「86 年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」卷宗案

【最高行政法院判決 94 年 1 月 31 日 94 年度判字第 00163 號】
〈申請閱覽卷宗事件〉
上　訴　人　彰化縣埔鹽鄉公所
代　表　人　甲○○
被 上訴 人　乙○○
上列當事人間因申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 92 年 8 月 7 日臺中高等行政法院 92 年度訴字第 400 號判決，提起上訴，本院判決如下：
主　文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理　由
一、彰化縣埔鹽鄉大廉埤重劃區○○○段水 1763 地號（即 12 輪主給灌溉水道）於民國 86 年間經上訴人變更重造，致渠道中斷，下游無水可灌溉案，被上訴人為了解該案遂於 91 年 10 月 28 日向上訴人申請閱覽該項工程，上訴人以「86 年基層建設農水路整修及改善工程」之名，並以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 09100010796 號通知核予閱覽，當時僅提供一份工程合約給予閱覽，亦不准影印。上訴人稱影印需再申請並附相關法令供參，被上訴人於 91 年 11 月 16 日依指示再提出申請閱覽、影印，上訴人則以 91 年 11 月 26 日鹽鄉建字第 9100011631 號函復欠難照辦而拒絕。被上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回後，遂提起本件訴訟。
二、被上訴人於原審起訴主張略以：上訴人假借臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程之名，更改早期重劃水路水溝長Ａ型 282 公尺，Ｂ型 305 公尺，耗資新臺幣 1,390,000 元，開工日期 86 年 5 月 26 日，完工日期 86 年 10 月 7 日，上訴人對施工位置未申請鑑界，先行施工，竟於 91 年 11 月 22 日鹽鄉建字第 9100011611 號函謂「有關本所辦埔鹽鄉○○段 1763 號鑑界事宜乙案，係經彰化縣農田水利會 89 年 12 月 30 日㈢彰水管灌字第 10729 號函同意本所辦理永昌段水 1763 地號土地鑑界在案」殊與事實不符。為請求閱覽「86 年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」永昌段水 1763 地號施工資料之計劃書、規劃圖、施工圖及驗收成果、施工前鑑界成果等相關公共工程事項資料，為行政程序法第 45 條第 1 項第 3、5 款所明定，

爰依同法第 46 條第 1 項前段申請閱覽、複印遭拒，影響被上訴人權益。按農地重劃條例第 38 條規定可知，系爭大廉埤重劃區○○○段水 1763 地號之管理維護機構應為彰化農田水利會，被上訴人於 89 年 5 月以後，陸續向彰化農田水利會提出陳情在案，並經數次勘驗，理應恢復原管理標準規格、原位置，彰化農田水利會應為而不為，推給上訴人。依農地重劃條例第 38 條規定，上訴人並非農路維護機關，上訴人應僅對農路整修及改善工程，何以更改農田水利會所轄之十二輪主給灌溉水道，該水道經重劃後使用至 86 年變更前，竟將原為Ｔ型水道擅自變更縮小為Ｕ型水道，位置不符等。上訴人權責不分，假借名目，施工前又未經鑑界及強行施工，致使該渠道中斷，下游無水可灌溉。又閱覽卷宗乃法治國家為促進行政程序公開與透明之原則，上訴人核准閱覽又不准複印，事後又不准閱覽，同一事實以截然不同之方式處置，其作法顯與法規相違背，爰請將訴願決定及原處分撤銷；並命上訴人應將有關 86 年度臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程全部卷宗公開之資料全部提供被上訴人閱覽複印等語。

三、上訴人則略以：被上訴人訴之聲明第 2 項係涉及請求上訴人提供資訊為給付訴訟之聲明，然其訴之聲明記載為請命上訴人將有關 86 年度臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程全案卷宗公開之資料全部提供閱覽複印，其中對於上訴人應公開之資料係記載為全案卷宗公開之資料，該聲明欠缺具體明確，與訴之聲明應記載具體明確之意旨不符，故此部分請對被上訴人闡明之，究竟被上訴人所主張上訴人應公開之具體資料為何？以利上訴人答辯。又被上訴人主張上訴人資訊給付義務之違反，究竟有何損害被上訴人之權利，未見被上訴人加以舉證說明，核屬不備給付訴訟之特別要件，雖被上訴人起訴主張，上訴人權責不分，假藉臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程之名，更改早期重劃水路，對於施工位置，未經申請鑑界先行施工，導致該渠道中斷云云，然係屬於被上訴人可否另行以其他訴訟之方式，主張上訴人前開行政作為是否違法或不當，以獲得司法救濟之問題,無法以本件聲請閱覽卷宗之給付訴訟方式，獲得財產損害之救濟，其理至明，亦與上訴人有關資訊給付義務之違法致損害被上訴人權利之給付訴訟之特別要件有間。按行政程序法第 44 條及第 45 條之規定，為一般性之資訊公開，不同於同法第 46 條，是有關行政程序中當事人或利害關係人聲請閱覽卷宗之請求權規定，其申請期間，係指行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前而言，為行政程序中個案性之資訊公開。被上訴人

提起本件聲請閱覽卷宗之請求權基礎為行政程序法第46條第1項前段，然因系爭工程卷宗為上訴人依照管理程序而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件之機關檔案，並非行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前所保管之個案卷宗。從而被上訴人以行政程序法第46條第1項前段規定，要求上訴人應提供已歸檔之系爭工程卷宗供其閱覽，顯屬無據。再按，對於行政程序法前開立法催生條款之規定，乃於88年12月15日公布檔案法，並於90年12月12日公布檔案法施行細則，是有關行政機關依照管理程序而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件之機關檔案，於人民請求公開檔案資訊時，自應由行政機關依檔案法及其施行細則辦理，故被上訴人聲請閱覽卷宗及上訴人對於被上訴人聲請閱覽卷宗准否之法源依據，自應優先其他法律而適用檔案法及其施行細則之特別規定加以判斷。末按被上訴人於91年10月28日繕具申請書向上訴人申請閱覽系爭工程卷宗，上訴人以91年11月5日鹽鄉建字第9100010796號函通知被上訴人於同年11月11日前往閱覽系爭工程卷宗中非屬檔案法第17條、第18條及同法施行細則第17條第2項中所稱應限制公開之資料，即系爭工程卷宗中之工程圖說資料內含工程合約書、施工設計圖、施工平面圖、施工位置圖，並於同日經被上訴人閱覽完畢。被上訴人復於同年11月16日再次聲請閱覽、抄錄、複印及攝影系爭工程檔案，經上訴人以91年11月26日鹽鄉建字第9100011631號函，以系爭工程檔案全案卷宗可公開之資料，已提供被上訴人閱覽，其他資料則屬應限制公開之事項，而否准被上訴人第二次聲請。上訴人原處分並無違法或不當之處。茲被上訴人復起訴請求閱覽前開應限制公開之資料，顯屬無據。更何況被上訴人要求以複印之方式取得前開應限制公開之資料，更與檔案法第17條及其施行細則第17條所規定之檢閱方式不符等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：檔案法第17條雖僅規定得「申請『閱覽』、『抄錄』或『複製』檔案」，未規定得影印（被上訴人稱複印，其義相同）檔案，但依該條所規定，既得「『抄錄』或『複製』檔案」，則依舉重明輕之原則，自無不許影印之理。據被上訴人提出上訴人所發91年11月5日鹽鄉建字第9100010796號函及91年11月26日鹽鄉建字第9100011631號函為證，上訴人除認第一次申請時除依檔案法第18條規定得拒絕閱覽部分外，已全部提供影本供被上訴人閱覽，其餘部分亦不爭執，被上訴人主張自堪信為真實。按檔案法第17條並非規定得「申請閱覽、抄錄或複製檔案之影本」，自不得增加法律所無之限制，僅提供檔案之影本供閱

覽、抄錄或複製甚明，則如僅供檔案之影本供閱覽、抄錄或複製，即難謂已依檔案法第 17 條規定准許「閱覽、抄錄或複製檔案」。本件被上訴人主張其係系爭檔案內所實施工程下游農田之所有人，就該工程有利害關係，已為上訴人所不爭，且上訴人就被上訴人於 91 年 10 月 28 日繕具申請書向上訴人申請閱覽系爭工程卷宗，上訴人以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 9100010796 號函通知被上訴人於同年 11 月 11 日前往閱覽系爭工程卷宗，足見上訴人亦認被上訴人有閱覽該卷宗之利害關係無訛。上訴人既僅提供系爭卷宗之影本供被上訴人閱覽，復拒絕被上訴人之影印，於法自有未洽，被上訴人請求上訴人除得依檔案法第 18 條規定拒絕閱覽、抄錄或複製部分外，將系爭檔案供其閱覽、影印，核屬有據，應予准許。另被上訴人雖稱應優先適用行政程序法第 45 條第 1 項第 3、5 款之規定，並請求上訴人將系爭檔案供其閱覽、影印云云，惟檔案法就檔案之規定而言，屬狹義法，應優先於行政程序法而適用，又依被上訴人陳述之事實皆為檔案之閱覽申請，法院自得逕依其陳述之事實，適用適當之法律，不受其法律見解之拘束。關於「86 年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」之卷宗，上訴人稱僅就認得允許閱覽部分提供影本與被上訴人閱覽，則被上訴人主張不悉系爭卷宗之全部資料文件為何，自堪置信，因而於聲明中稱「全部卷宗公開之資料」，即難指為聲明不明確。而本件被上訴人所請求上訴人將卷宗供其閱覽、影印，其請求內容乃事實行為，故應屬給付之訴。則上訴人拒絕其請求，僅屬不為該行為之意思表示，並未因而對外直接發生法律效果，尚非訴願法第 3 條所稱之行政處分，自無對之請求撤銷之餘地，此部分被上訴人訴請撤銷，核無理由，應予駁回。而本件被上訴人乃就非行政處分之拒絕，而提起訴願，訴願決定本應依訴願法第 77 條第 8 款為不受理之決定，乃竟仍以無理由駁回之，固有未洽，惟同為拒絕被上訴人之請求，其結論尚無不同，爰仍維持之，併同請求撤銷原處分部分，駁回被上訴人之訴。

五、本院經核原判決於法並無違誤。上訴人就其敗訴部分即上訴人應將「86 年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」除得依檔案法第 18 條規定拒絕閱覽、抄錄或複製部分外之全部卷宗，供被上訴人閱覽、影印部分，提起上訴，其意旨仍執前詞並主張影印之檢閱行政資料或卷宗之方式，為行政程序法第 46 條明文，而行政程序法第 46 條為行政程序中個案性的資訊公開，不同於檔案法係基於行政程序法第 44 條第 1 項及第 3 項之催生條款而為立法，而行政程序法第 44 條為一般性之資訊公開，足證檔案法第 17 條之檢閱方式有其

特殊立法目的及功能，原判決認為被上訴人得就檔案加以影印之認定，混淆一般性資訊公開及行政程序中個案性資訊公開之檢閱卷宗方式，且違背檔案法第 17 條所規定之檢閱方式，增加法律所無之限制。況且在申請人檢閱卷宗所取得或知悉卷宗資料之程度上，應以閱覽為最輕，抄錄次之，複製則能取得微縮片或電腦處理資料磁片之資料，從而原判決以「舉重明輕」認為自無不許影印之認定，顯然與舉重明輕原則不符，亦與檔案法規定違背，原判決有行政訴訟法第 243 條判決不適用法規及適用不當之違法。又依檔案法第 17 條及檔案法施行細則第 17 條第 3 項規定可知，行政機關對於提供申請人檢閱卷宗之方式，以提供卷宗複製品為原則，若申請人有使用卷宗原本必要，應於申請書上敍明事由，而被上訴人向上訴人申請閱覽系爭工程卷宗時，於申請書上並未提出有使用原件之必要，亦未敍明事由，從而上訴人依檔案法施行細則第 17 條第 3 項規定，提供系爭工程卷宗影本給被上訴人閱覽，並無不合，原判決增加法律所無之限制，顯然於法有悖，而有行政訴訟法第 243 條判決不適用法規及適用不當之違法爰請廢棄原判決等語。然查「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」、「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一有關國家機密者。二有關犯罪資料者。三有關工商秘密。四有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五有關人事及薪資資料者。六依法令或契約有保密之義務者。七其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」、「檔案內容含有本法第 18 條款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。」檔案法第 17 條、第 18 條及同法施行細則第 17 條第 2 項分別定有明文。而本件被上訴人主張其係系爭檔案內所實施工程下游農田之所有人，就該工程有利害關係，且上訴人就被上訴人於 91 年 10 月 28 日繕具申請書向上訴人申請閱覽系爭工程卷宗，被告以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 9100010796 號函通知被上訴人於同年 11 月 11 日前往閱覽系爭工程卷宗，足見上訴人亦認被上訴人有閱覽該卷宗之利害關係。惟上訴人既僅提供系爭卷宗之影本供原告閱覽，復拒絕被上訴人之影印，揆諸前開規定，於法自有未洽。從而，被上訴人請求上訴人除得依檔案法第 18 條規定拒絕閱覽、抄錄或複製部分外，將系爭檔案供其閱覽、影印，核屬有據。原判決就該部分，為被上訴人勝訴之判決，尚無違誤。並與前開檔案法等法令規定要無不合，尚無判決不適用法規或適用不當之違法。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無可採。綜

上所述，上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺中高等行政法院判決 92 年 8 月 7 日 92 年度訴字第 400 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

原　　告　甲○○

訴訟代理人　丙○○

被　　告　彰化縣埔鹽鄉公所

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　楊錫楨　　律師

右當事人間因聲請閱覽卷宗事件，原告不服彰化縣政府中華民國 92 年 3 月 5 日府法訴字第 0920004110 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主　文

被告應將「86 年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」除得依檔案法第 18 條規定拒絕閱覽、抄錄或複製部分外之全部卷宗，供原告閱覽、影印。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事　實

甲、事實概要：原告以：彰化縣埔鹽鄉大廉埤重劃區○○○段水 1763 地號（即十二輪主給灌溉水道）於 86 年間竟遭被告破壞變造重造，致渠道中斷，下游無水可灌溉案，原告為了解該案遂於 91 年 10 月 28 日向被告申請閱覽該項工程，被告以「86 年基層建設農水路整修及改善工程」之名，並以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 09100010796 號通知核予閱覽，當時僅提供一份工程合約給予閱覽，亦不准影印。被告稱影印需再申請並附相關法令供參。原告於 91 年 11 月 16 日依指示再提出申請閱覽、影印，被告以 91 年 11 月 26 日鹽鄉建字第 9100011631 號函復欠難照辦而拒絕。經提起訴願，亦遭駁回，乃提起本件行政訴訟。

乙、兩造爭點及陳述：

壹、原告方面：

一、聲明：求為判決：(一)訴願決定及原處分均撤銷。(二)被告應將有關86年度臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程全部卷宗公開之資料全部提供原告閱覽複印。

二、陳述：

(一)系爭大廉埤重劃區○○○段水1763地號(即十二輪主給灌溉水道)於86年間竟遭被告破壞變造重造,致渠道中斷,下游無水可灌溉案，原告為了解該案遂於91年10月28日向被告申請閱覽該項工程，被告以「86年基層建設農水路整修及改善工程」之名，並以91年11月5日鹽鄉建字第09100010796號通知核予閱覽，當時僅提供一份工程合約給予閱覽，亦不准影印。被告稱影印需再申請並附相關法令供參。原告於91年11月16日依指示再提出申請閱覽、影印，被告以91年11月26日鹽鄉建字第9100011631號函復欠難照辦而拒絕。詎被告假借臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程之名，更改早期重劃水路水溝長A型282公尺，B型305公尺，耗資新臺幣139萬元,開工日期86年5月26日,完工日期86年10月7日，被告對施工位置未申請鑑界，先行施工，竟於91年11月22日鹽鄉建字第9100011611號函謂:「有關本所辦埔鹽鄉○○段1763號鑑界事宜乙案，係經彰化縣農田水利會89年12月30日㈱彰水管灌字第10729號函同意本所辦理永昌段『水』1763地號土地鑑界在案：：」殊與事實不符。

(二)為請求閱覽「86年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」永昌段水1763地號（即十二輪主給灌溉水道）施工資料之計劃書、規劃圖、施工圖及驗收成果、施工前鑑界成果等相關公共工程事項資料，為行政程序法第45條第1項第3、5款所明定，爰依同法第46條第1項前段申請閱覽、複印遭拒，於法自有違誤，影響原告權益。

(三)按農地重劃條例第38條規定:「農地重劃完成後，農路水路之管理機構對於重劃區○○路○路每年應檢查一次以上並管理維護之。」系爭大廉埤重劃區○○○段水1763地號（即十二輪主給灌溉水道）之管理維護機構應為彰化農田水利會，原告於89年5月以後，陸續向彰化農田水利會提出陳情在案，並經數次勘驗，理應恢復原管理標準規格、原位置，彰化農田水利會應為而不為，推給被告。依上開規定被告並非農路維護機關，被告應僅對農路整修及改善工程，何以更改農田水利會所轄之十二輪主給灌溉水道，該水道經重劃後使用至86年變更前，竟將原為T型水道擅自變更縮小為U型水道，位置不符等。被告權責不分，假借名目，施工前又未經鑑界及強行

施工，致使該渠道中斷，下游無水可灌溉。

(四)閱覽卷宗乃法治國家為促進行政程序公開與透明之原則。被告核准閱覽又不准複印，事後又不准閱覽，同一事實以截然不同之方式處置，其作法顯與法規相違背，其處處刻意刁難，違反規定可見。

(五)被告依據檔案法令及其施行細則為行政單行法規處分，顯與行政程序法資訊公開，限制人民閱覽之權有違，與法務部 92 年 1 月 27 日之行政函釋說明三所述優先適用不符。

貳、被告方面：

一、聲明：求為判決：(一)原告之訴駁回。(二)訴訟費用由原告負擔。

二、陳述：

(一)按訴之聲明，即原告請求行政法院對於被告為如何具體判決之內容。故記載應具體明確，不得含糊其詞或模稜兩可。在給付訴訟事件，因訴之聲明涉及強制執行之範圍，尤應具體明確劃一。又給付訴訟之特別要件有四，須因公法上原因發生之給付，須限於財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，須主張給付義務之違反，損害原告之權利，須不屬於得在撤銷訴訟中併為請求之給付(吳庚著行政爭訟法論 88 年 5 月修訂版，第 124 頁至第 128 頁參照)。查本件原告訴之聲明第 2 項係涉及請求被告提供資訊為給付訴訟之聲明，然其訴之聲明記載為請命被告機關將有關 86 年度臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程全案卷宗公開之資料全部提供閱覽複印，下稱系爭工程卷宗，其中對於被告應公開之資料係記載為全案卷宗公開之資料，該聲明欠缺具體明確，核與前開訴之聲明應記載具體明確之意旨不符，故此部分請對原告闡明之，究竟原告所主張被告應公開之具體資料為何？以利被告答辯。次查本件原告主張被告資訊給付義務之違反，究竟有何損害原告之權利，未見原告加以舉證說明，核屬不備給付訴訟之特別要件，雖原告起訴主張，被告權責不分，假藉臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程之名，更改早期重劃水路，對於施工位置，未經申請鑑界先行施工，導致該渠道中斷，下游無水可灌溉云云。然係屬於原告可否另行以其他訴訟之方式，主張被告前開行政作為是否違法或不當，以獲得司法救濟之問題，無法以本件聲請閱覽卷宗之給付訴訟方式，獲得財產損害之救濟，其理至明，亦與被告有關資訊給付義務之違法致損害原告權利之給付訴訟之特別要件有間。

(二)次按行政程序法第 44 條及第 45 條之規定，為資訊公開之基本原則及主要的公開資訊機制予以規定，係規範行政機關之資訊公開義務，為一般性之資訊公開，不同於同法第 46 條。是有關行政程序中

當事人或利害關係人聲請閱覽卷宗之請求權規定，其申請期間，係指行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前而言，為行政程序中個案性之資訊公開。查原告提起本件聲請閱覽卷宗之請求權基礎為行政程序法第 46 條第一項前段（詳起訴狀第 3 頁），然因系爭工程卷宗為被告依照管理程序而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件之機關檔案，並非行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟期間經過前所保管之個案卷宗。從而原告以行政程序法第 46 條第 1 項前段規定，要求被告應提供已歸檔之系爭工程卷宗供其閱覽，顯屬無據。

(三)再按行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。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。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。行政程序法第 44 條第 1 項及第 3 項有明文規定。對於行政程序法前開立法催生條款之規定，乃於 88 年 12 月 15 日公布檔案法，並於 90 年 12 月 12 日公布檔案法施行細則，是有關行政機關依照管理程序而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件之機關檔案,於人民請求公開檔案資訊時，自應由行政機關依檔案法及其施行細則辦理之。故本件原告聲請閱覽卷宗及被告對於原告聲請閱覽卷宗准否之法源依據，自應優先其他法律而適用檔案法及其施行細則之特別規定加以判斷。

(四)末按申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一有關國家機密者。二有關犯罪資料者。三有關工商秘密。四有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五有關人事及薪資資料者。六依法令或契約有保密之義務者。七其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。檔案內容含有本法第 18 條款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之，檔案法第 17 條、第 18 條及同法施行細則第 17 條第 2 項著有明文。查原告於 91 年 10 月 28 日繕具申請書向被告申請閱覽系爭工程卷宗，被告以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 9100010796 號函通知原告於同年 11 月 11 日前往閱覽系爭工程卷宗中非屬前開應限制公開之資料，即系爭工程卷宗中之工程圖說資料內含工程合約書、施工設計圖、施工平面圖、施工位置圖，並於同日經原告閱覽完畢。原告復於同年 11 月 16 日再次聲請閱覽、抄錄、複印及攝影系爭工程檔案，經被告以 91 年 11 月 26 日鹽鄉建字第 9100011631 號函，以系爭工程檔案全案卷宗可公開之資料，已提供原告閱覽，其他資料則屬應限制公開之事項，而否准原

告第二次聲請。對於被告否准原告第二次聲請之閱覽資料，其所限制提供之資料為 86 年 5 月 13 日彰化縣政府函、86 年 5 月 14 日建設課內簽、86 年 5 月 16 日建設課函稿、埔鹽鄉公所工程標單、包商估價單、肇益土木包工業、吉益營造工程有限公司、開標紀錄表、本件工程底價單、本件工程合約書【內含保證書、包商印鑑紙及基本單價分析表】、工程施工規範、施工品質檢驗品質補充說明書、86 年 6 月 19 日停工申請書、86 年 6 月 20 日建設課函稿、86 年 6 月 24 日彰化縣政府函、86 年 8 月 21 日建設課函、開工報告單、瀝青混泥土壓實度試驗結果表、瀝青含量試驗結果表、竣工報告、工程保固切結書、本件工程發票、工程竣工報告單、數量驗收計算表、營繕工程結算明細表、竣工驗收結算書表、工程竣工驗收表、營繕工程結算驗收證明書等文書，核屬有關該案廠商之工商秘密、資格審查、為維護第三人之正當權益，屬於應限制公開之資料，符合檔案法第 18 條第 3 款、第 4 款、第 7 款、同法施行細則第 17 條第 2 項之規定，被告原處分並無違法或不當之處。茲原告復起訴請求閱覽前開應限制公開之資料，顯屬無據。更何況原告要求以複印之方式取得前開應限制公開之資料，更與檔案法第 17 條及其施行細則第 17 條所規定之檢閱方式不符。

(五)綜上所述，被告原處分並無違法或不當之處，彰化縣政府 92 年 3 月 5 日府法訴字第 0920004110 號訴願決定書，駁回原告訴願，亦符合檔案法及其施行細則等規定，原告之訴，顯無理由，自應駁回之，以符法制。

理　由

一、按「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」、「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一有關國家機密者。二有關犯罪資料者。三有關工商秘密。四有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五有關人事及薪資資料者。六依法令或契約有保密之義務者。七其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」、「檔案內容含有本法第 18 條款所定限制應用之事項者，應僅就其他部分提供之。」檔案法第 17 條、第 18 條及同法施行細則第 17 條第 2 項分別定有明文。又檔案法第 17 條雖僅規定得「申請『閱覽』、『抄錄』或『複製』檔案」，未規定得影印（原告稱複印，其義相同）檔案，但依該條所規定，既得「『抄錄』或『複製』檔案」，則依舉重明輕之原則，自無不許影印之理。

二、原告主張於 91 年 10 月 28 日繕具申請書向被告申請閱覽系爭工程卷宗，被告以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 9100010796 號函通知原告

於同年 11 月 11 日前往閱覽系爭工程卷宗，原告以所閱卷宗不全，又係影本，乃復於同年 11 月 16 日再次聲請閱覽、抄錄、複印及攝影系爭工程檔案,經被告以 91 年 11 月 26 日鹽鄉建字第 9100011631 號函，以系爭工程檔案全案卷宗可公開之資料，已提供原告閱覽，其他資料則屬應限制公開之事項，而否准原告第二次聲請等情，業據原告提出被告所發各該函文為證，被告除認第一次申請時除依檔案法第 18 條規定得拒絕閱覽部分外，已全部提供影本供原告閱覽，其餘部分亦不爭執，原告主張自堪信為真實。按檔案法第 17 條規定得「申請閱覽、抄錄或複製檔案」，並非規定得「申請閱覽、抄錄或複製檔案之影本」，自不得增加法律所無之限制，僅提供檔案之影本供閱覽、抄錄或複製甚明，則如僅供檔案之影本供閱覽、抄錄或複製，即難謂已依檔案法第 17 條規定准許「閱覽、抄錄或複製檔案」。本件原告主張其係系爭檔案內所實施工程下游農田之所有人，就該工程有利害關係（原告主張因該施工致其農田無水可灌溉），已為被告所不爭，且被告就原告於 91 年 10 月 28 日繕具申請書向被告申請閱覽系爭工程卷宗，被告以 91 年 11 月 5 日鹽鄉建字第 9100010796 號函通知原告於同年 11 月 11 日前往閱覽系爭工程卷宗，亦已如前述，足見被告亦認原告有閱覽該卷宗之利害關係無訛。

三、被告既僅提供系爭卷宗之影本供原告閱覽（見本院言詞辯論筆錄）復拒絕原告之影印，於法自有未洽，原告請求被告除得依檔案法第 18 條規定拒絕閱覽、抄錄或複製部分外，將系爭檔案供其閱覽、影印，核屬有據，應予准許。原告雖稱應優先適用行政程序法第 45 條第 1 項第 3、5 款之規定，並依該請求被告將系爭檔案供其閱覽、影印云云，惟檔案法就檔案之規定而言，屬狹義法，應優先於行政程序法而適用，又依原告陳述之事實皆為檔案之閱覽申請，法院自得逕依其陳述之事實（主張之事實），適用適當之法律，不受其法律見解之拘束（最高法院 26 年渝上字第 350 號判例參照）。關於「86 年臺灣省基層建設大廉埤農路整修及改善工程」之卷宗，被告稱僅就認得允許閱覽部分提供影本與原告閱覽，已如前述，則原告主張不悉系爭卷宗之全部資料文件為何，自堪置信，因而於聲明中稱「全部卷宗公開之資料」（意指依法可公開部分，見本院準備程序筆錄），即難指為聲明不明確。而本件原告所請求被告將卷宗供其閱覽、影印，其請求內容乃事實行為，故應屬給付之訴。則被告拒絕其請求，僅屬不為該行為之意思表示，並未因而對外直接發生法律效果，尚非訴願法第三條所稱之行政處分，自無對之請求撤銷之餘地，此部分原告訴請撤銷，核無理由，應予駁回。而本件原告乃就非行政處

分之拒絕，而提起訴願，訴願決定本應依訴願法第 77 條第 8 款為不受理之決定，乃竟仍以無理由駁回之，固有未洽，惟同為拒絕原告之請求，其結論尚無不同，爰仍維持之，併同請求撤銷原處分部分，駁回原告之訴。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項、第 104 條、民事訴訟法第 79 條但書，判決如主文。

3.向新竹縣警察局申請調閱 91 年 9 月 24 日竹縣警人字第 0910007936 號及同年 11 月 29 日竹縣警人字第 09100010286 號書函之相關卷證資料案

【臺北高等行政法院判決 93 年 9 月 2 日 92 年度訴字第 4048 號】
〈申請閱覽卷宗事件〉
原　　告　甲○○
被　　告　新竹縣警察局
代　表　人　周壽松（局長）
訴訟代理人　乙○○
右當事人間因申請閱覽卷宗事件，原告不服新竹縣政府中華民國 92 年 7 月 3 日府行法字第 0920070272 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：
主　文
被告應提供其所屬竹北分局警備隊中華民國 91 年 4 月 16 日之勤務分配表及原告於同年 7 月 3 日之訪談筆錄予原告閱覽。
原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。
事實
一、事實概要：
緣原告係新竹縣警察局橫山分局巡佐，因懲處及調任事件，不服被告 91 年 9 月 24 日竹縣警人字第 0910007936 號書函之函復，提起再申訴案，經公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）於 91 年 12 月 31 日以 91 公申決字第 0338 號再申訴決定書決定再申訴駁回。嗣原告於 92 年 2 月 25 日向被告申請調閱 91 年 9 月 24 日竹縣警人字第 0910007936 號及同年 11 月 29 日竹縣警人字第 09100010286 號書函之相關卷證資料，案經被告以 92 年 3 月 14 日竹縣警秘字第 0920024639 號書函函覆略以：依照行政程序法第 46 條第 2 項規定：「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」，且「有侵害第三人權利之虞者」可以不同意閱覽。第 46 條第 2 項第二款：「涉及・・・一般公務機密，依法規規定有保密必要者。」不准其閱覽，申請上述調閱案件，均係違反風紀查處案件，屬內部準備文件，依規礙難准予調閱。原告不服，提起訴願，經遭駁回，遂提起行政訴訟。
二、兩造聲明：
(一)原告聲明：
1.訴願決定、原處分均撤銷。
2.被告准予調閱 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號之卷證、91

年7月3日原告之訪談筆錄及被告所屬竹北分局警備隊91年4月13日、16日之勤務表 。

3.訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明：

1.駁回原告之訴。

2.訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之主張：

(一)原告主張之理由：

1.依行政程序法第44條資訊公開原則及46條1項，行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。二、・・・・。針對第 1 項當事人就資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者得檢具事實證明，請求相關機關更正，又依同法第43條行政機關為處分或其他行政作為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將決定及理由告知當事人，原告於訴願中明白指出不信任被告並要求迴避，係因獲得「新證據」時已收受保訓會 92 年 1 月 10 日公地保字第0910006507號再申訴決定書正本，無法再就同一事由復再提起再申訴。為維護程序正義依檔案法及行政程序法第44條資訊公開申請閱覽係協助被告釐清調查事實及證據還原真相，於法完全適當。依行政資訊公開辦法第 44 條第 3 項:「行政資訊除前條第一項應主動公開者，屬於下列各款項形之一者應限制公開或提供(1)公開或提供有危害國家安全整體經濟利益或其他重要利益者。(2)・・・。(3)行政機關作成意思決定前內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關意思交換。但關於意思決定作成之基礎事實不在此限。」原告所提之「基礎事實」依同法第43條有賴被告積極調查以明事實真偽。按行政資訊公開辦法之立法意旨：係滿足人民知的權利及促進行政程序之公開化與透明化，其公開對象為一般人民，當然亦包括已終結個別行政程序之當事人及利害關係人，屬「一般性之資訊公開」，且原告有具體事由證明被告對於調查卷證中未探究事實真相且內容有不利原告之記載及錯誤，非經合法調閱程序無法取得具體事證。

2.行政訴訟前之訴願係提起行政訴訟之前必須經由訴願之程序此種制度旨在給予行政機關自行矯正其違法或不當處分之機會，並減輕行政法院之負擔。行政法院行使者乃後續管轄權又依行政程序法第 39 條行政機關基於調查事實及證據之必要得以書面通知相關之人陳述意見，但被告認為本案應屬公務人員保障事項應依公務人員保障法相關規定提起救濟，顯然失當。

3. 訴願主體為人民依司法院院字第 339 號解釋所謂:「人民與官吏身分各別，其有因官吏身分受行政處分者，純屬行政範圍，非以人民身分因官署處分受損害可比，自不得援引訴願法提起訴願」云云，以及其他相似之解釋均已為司法院近年之解釋所不採。行政法院類似之判例亦迭經宣告違憲在案(參照釋字第 187、201、243、266、312、323、328、382 及 430 號解釋)。對於諸如公務員關係，公法性質之營造物利用關係，既已接受訴願應就個別情形，翔實審查公權力之措施是否為行政處分抑內部行為，相對人法律上利益或權利有無損害之可能因素，作合理之考量及判斷。新竹縣政府一方面接受訴願卻又不詳加調查，指出被告援用行政程序法第 46 條之規定否准原告之申請有不當之處，且未依訴願法第 63 條、67 條通知原告到場陳述或重新調查證據，顯屬不當。
4. 行政程序法第 8 條行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴、信任是什麼，依照組織行為學方面之定義，信任是一種正面的預期，　預期對方是誠實的，不會偏頗取巧，可以全心倚靠，信任的要素有二，一是熟悉二是風險，公務員之所以與國家有特別權利義務關係相信行政機關之領導者擁有正直、能力、一致和忠誠等特質，更重要的信任是領導的基礎。當基層公務員對這種信任產生懷疑而又無合理之解釋時，是無法有效的領導他們的。
5. 原案查處之巡官（竹北分局）不當引導證人陳述不利原告之證詞，並提供不實之基資予被告，而被告承辦課員，未針對原告當時所提之疑點，予以過濾詳查，復逕提供不實反覆互相矛盾之證詞繕打正式公文書送保訓會致使該會誤判，嚴重影響當事人之權益，將焦點一再轉移到公務員保障法之救濟，不僅扭曲事件本質也嚴重偏離比例原則。原告已持有相關證據因程序未合不敢冒然提出，因此申請調閱其目的在此，完全是探究事實真相還原基礎事實。原告自認仍於行政程序進行中即一般公民及公務員身份有競合關係，所差別只是上班期間依法執行公務之認知下班即恢復為一般人民身份，但究法理而言有其適用範圍及程序之正義。
6. 原告另提出新事證有關被告新埔分局警員訴外人彭國書因國防之外洩密案，遭起訴被停職後進行司法訴訟程序中，依法向被告所屬督察室調閱相關卷證，均獲同意，原告所爭僅為行政處分之相關卷證，未料二者境遇相差甚遠，又因原告已離開就職單位，所以勤務表原告無法看到，始會申請閱覽。

(二)被告主張之理由：

1. 原告係被告橫山分局巡佐，其再申訴案業經保訓會以 91 年 12 月 31 日 91 公申決字第 0338 號決定書駁回在案。依公務人員保障法第 30 條第 1 項規定：「公務人員保障暨培訓委員會所為保障案件之決定確定後，有拘束各關係機關之效力。」，自不得援引他法更迭救濟事項。
2. 原告請求之勤務表係原告原服務單位所提供，原告應可知悉無誤，所做處分之原簽、竹北分局調查報告表，依行政訴訟法第 46 條第 1、3、4 款規定，可不予提供。竹北分局二組所做之訪談筆錄，依據偵訊不公開原則，亦不准其調閱複印。91 年 8 月 5 日北警督字第 0910003149 號為該案調查結果相關資料，被告即依調查結果為記過處分。
3. 行政程序法第 3 條第 3 項第 10 款規定：「對公務員所為之人事行政行為」不適用本法之程序規定，原告另提出新事證有關被告新埔分局警員訴外人彭國書因國防以外之洩密案，遭起訴被停職後進行司法訴訟程序中，依法向被告督察室，調閱相關卷證，均獲同意調卷在案，・・・惟該案係停、免職案件，依據司法院釋字第 491 號解釋，專案考績免職係關於憲法上之正當程序保障闡述，應優先於行政程序法之規定適用。原告之懲處記過一次，調至單純地區服務並不適用行政程序法之程序規定。

理　由

一、本件訴訟繫屬中，被告之代表人由林德華變更為周壽松，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。又請求提供卷宗供閱覽，為請求行政機關為事實行為，此項請求遭行政機關拒絕，向行政法院請求權利保護之方式是提起一般給付訴訟（參照，彭鳳至，德國行政訴訟制度及訴訟實務之研究，第 199 頁）。本件原告起訴聲明被告准予調閱被告所屬竹北分局 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號之卷證、91 年 7 月 3 日原告之訪談筆錄及被告所屬竹北分局警備隊 91 年 4 月 13 日、16 日之勤務表，係請求被告提供卷宗供其閱覽，核屬提起一般給付訴訟。原告之前雖向新竹縣政府提起「訴願」，新竹縣政府亦以被告之拒絕為行政處分而為實體決定，惟此係贅行之程序，並不影響原告係提起一般給付訴訟之判斷。均合先敘明。

二、按「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。前項所稱資訊，係指行政機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱讀或理解之文書或物品。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。於完成立法前，行政院應會同有關機

關訂定辦法實施之。」為行政程序法第 44 條所明定。又「本辦法依行政程序法第 44 條第三項規定訂定之。」「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：一、公開或提供有危害國家安全、整體經濟利益或其他重大利益者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，不在此限。四、行政機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、公開或提供有侵犯營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者。但法令另有規定、對公益有必要或經當事人同意者，不在此限。六、經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。行政資訊含有前項各款限制公開或提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」「行政資訊應依本辦法主動公開或應人民請求提供之。」亦為行政資訊公開辦法第 1 條、5 條及第 6 條所規定。再法務部 91 年 9 月 2 日法律字第 0910033663 號函指出：「本件關於公務人員年終考績之評定及全年評鑑結果係屬服務機關之管理措施，如有不當，得依公務人員保障法第 23 條規定，提出申訴、再申訴，以資救濟。惟公務人員保障法有關申訴、再申訴程序，並無準用訴願法之規定。另依行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款規定，對公務員所為之人事行政行為，不適用該法程序規定。準此，於申訴程序中，申訴人不得依訴願法第 49 條及行政程序法第 46 條規定申請閱覽卷宗。是以，在法制未備前，對服務機關年終考績之評定及全年評鑑結果不服而提出申訴者，如欲閱覽相關卷宗，似僅得依行政資訊公開辦法之規定，請求服務機關提供相關資訊。」據此，公務員就對其所為之非行政處分性質之人事行為（管理措施），得依據行政資訊公開辦法，請求為人事行為之機關提供資訊，例如提供相關卷宗供閱覽。

三、本件原告因被告認其任職於被告所屬竹北分局警備隊巡佐期間之 91 年 4 月 16 日，藉職務之便利，向轄區檳榔業者私相借款，遭被告予以記過及調職，原告不服循序提起申訴及再申訴，分別為被告以 91 年 9 月 24 日竹縣警人字第 0910007936 號函，及保訓會 91 年 12 月 31 日 91 公申決字第 0338 號再申訴決定駁回，此有上開函文及再申訴決定書附被告機關卷可稽。原告原向被告主張依行政程序法第 44 條規定，申請調閱 91 年 9 月 24 日竹縣警人字第 0910007936 號函

（駁回原告申訴）及同年 11 月 29 日竹縣警人字第 09100010286 號書函（被告就原告再申訴函保訓會說明）相關卷證資料，嗣提起本件訴訟具體主張依據行政資訊公開辦法請求被告提供 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號之卷證、91 年 7 月 3 日原告之訪談筆錄及被告所屬竹北分局警備隊 91 年 4 月 13 日、16 日之勤務表供其閱覽。上開原告所稱之 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號相關卷證，乃被告機關卷所附之被告所屬竹北分局 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號自查案件摘要報告表及其附件，而原告遭被告記過及調職之基礎事實為其任職於被告所屬竹北分局警備隊巡佐期間之 91 年 4 月 16 日，藉職務之便利，向轄區檳榔業者私相借款之事實。經查被告所屬竹北分局 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號自查案件摘要報告表上載附件有原告之訪談筆錄、七處檳榔攤訪談記錄、91 年 4 月 13 日警備隊務表、工作記錄及 4 月 16 日勤務表，而原告於言詞辯論時表明其所請求閱覽之訪談筆錄限於其本人之訪談筆錄，第三人之訪談筆錄不在其請求閱覽範圍。因此原告所請求閱覽者為被告所屬竹北分局 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號自查案件摘要報告表，及其附件中之原告之訪談筆錄、91 年 4 月 13 日警備隊務表、工作記錄及 4 月 16 日勤務表。按此等文件均屬行政機關作成意思決定前，內部單位之準備作業文件，其中被告所屬竹北分局警備隊 91 年 4 月 16 日（原告向檳榔攤業者林佳福借款日）勤務分配表及原告於同年 7 月 3 日之訪談筆錄（坦承向檳榔攤業者林佳福借款），均屬被告作成懲處原告及將其調職處分之基礎事證，此部分依行政資訊公開辦法第 6 條及第 5 條第 3 款但書規定，原告得請求被告提供閱覽。被告以無關之行政程序法第 46 條第 2 項第 1、3、4 款拒絕提供閱覽，尚屬無據。其餘被告所屬竹北分局 91 年 8 月 5 日北警督字第 091003149 號自查案件摘要報告表，僅是被告所屬竹北分局調查原告向轄區檳榔攤業者私相借款之調查經過及處理情形之敘述，非被告作成懲處原告及將其調職處分之基礎事證，而 91 年 4 月 13 日警備隊勤務表及工作記錄，與原告於 91 年 4 月 16 日向轄區檳榔攤業者借款之事實無關，亦非被告作成懲處原告及將其調職處分之基礎事證，均不屬於行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款但書規定「關於意思決定作成之基礎事實」範圍，依該款本文規定，屬於限制提供範圍，原告自不得請求被告提供由其閱覽。

四、從而，原告依據行政資訊公開辦法規定請求被告提供其所屬竹北分局警備隊 91 年 4 月 16 日之勤務分配表及原告於同年 7 月 3 日之訪談筆錄予其閱覽，此部分為有理由，應予准許，其餘之請求則無

理由，應予駁回。又被告對原告請求提供卷宗供其閱覽之事實行為為拒絕，不生法效意思，並非行政處分，原告不得對之提起訴願及撤銷訴訟，原告請求撤銷訴願決定及「原處分」於法無據，訴願決定駁回原告之訴願，理由雖有不同，然結論相同，應予以維持。是原告訴請撤銷訴願決定及「原處分」，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 79 條但書，判決如主文。

4. 向基隆市仁愛區公所申請影印基隆市仁愛區林泉里之91年6月至92年12月間之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料、里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、區公所補助林泉里之所有經費明細等資料案

【最高行政法院判決96年3月1日96年度判字第00332號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

上　訴　人　甲○○

被 上訴 人　基隆市仁愛區公所

代　表　人　乙○○　　送達處所同上

上列當事人間因申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國94年7月28日臺北高等行政法院93年度訴字第2833號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人主張：依據預算法、決算法之規定，里建設基金收支明細、里經費收支簿及有關原始憑證、區公所補助基隆市仁愛區林泉里（下稱林泉里）之所有經費明細等資料，應於年度內執行完畢，且早已執行完畢，實無礙該機關之最後決定之作成，也無滋生任何後遺症，該已執行完畢之計畫，外界亦無從臆測更難混淆，況其行政程序早已施行。是以，上開資料非屬行政資訊公開辦法第5條第3款所稱應限制公開或提供之「行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。」原審認事顯然違反常理，亦與預算法、決算法之規定有所不合，為違背法令。次依據里民大會職權（聽取里辦公處工作報告事項），上訴人應有權知道本里之運作情形。是以，里綜合紀錄簿、收發文簿、里幹事查報事項查報紀錄，亦應准許影印，原審未查，應有適用法則之不當。再按國有財產法、國有財產法施行細則及基隆市里幹事服務督導考核要點，里幹事每年至少要接受考核1次，考核內容包括里資料簿冊記載（當然包括里之財產紀錄）情形，原審謂財產登記簿是記錄林泉里財產變更動情形，有變動時就記載，其顯非歸檔資料，非檔案法所稱之檔案云云，顯然違反國有財產法之規定。又「有變動時就記載」與「非歸檔資料」並無任何連結之法律依據，有變動時就記

載為何不能歸檔？上訴人所聲請之資料為民國（下同）91 至 92 年至今完成審判已 2 年，為何公文 2 年都不歸檔，理由何在？原判決顯有認定不依法律及判決理由不備之違法，爰請求廢棄原判決，命被上訴人應通知上訴人影印里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、區公所補助林泉里之所有經費明細等資料。

二、被上訴人未提出上訴答辯狀。

三、原審判決以：上訴人請求影印（為複製之一種）、閱覽、抄錄林泉里之 91 年 6 月至 92 年 12 月間之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料、里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、區公所補助林泉里之所有經費明細等資料（下稱系爭資料）中之林泉里 91 年 7 月至 92 年 12 月之里民大會會議資料、里工作會報會議資料及鄰長會議資料，為文字資料，為被上訴人歸檔管理中，此為被上訴人所自承，法律無限制之規定，被上訴人亦同意給予閱覽，此部分之請求，依檔案法第 17 條規定，於法有據，應予准許。至上訴人請求影印、閱覽、抄錄之其他系爭資料，按行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款規定：「行政資訊，除依前條第 1 項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：・・・三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。」其立法目的在於此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關之最後決定之作成及易滋生後遺症，為避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序依法正常運作，自應予以限制或提供。系爭資料中之里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、被上訴人補助林泉里之所有經費明細，屬內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，依法亦不得提供閱覽。又財產登記簿是記錄林泉里財產變更動情形，有變動時就記載，此為被上訴人陳明在卷，其顯非歸檔資料，非檔案法所稱之檔案，自無從依檔案法請求影印、閱覽、抄錄，是上訴人請求影印、閱覽、抄錄里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、被上訴人補助林泉里之所有經費明細，其請求不應准許。從而，上訴人起訴請求被上訴人應准其影印、閱覽、抄錄林泉里 91 年 7 月至 92 年 12 月之里民大會會議資料、里工作會報會議資料及鄰長會議資料，為有理由，應予准許。逾此

部分之請求為無理由，乃予駁回。

四、本院查：

(一)按「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」檔案法第 17 條定有明文。次按「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：・・・三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。」行為時行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款亦有明文。本件上訴人於 93 年 1 月 2 日，繕具申請狀向被上訴人申請影印系爭資料，經被上訴人以 93 年 1 月 19 日基仁民字第 0930000585 號函予以拒絕。上訴人不服，提起訴願，經基隆市政府 93 年 6 月 15 日以基府秘法壹字第 0930066911 號訴願決定，認上訴人訴願部分有理由，而將原處分撤銷，著由被上訴人另為適法之處分。嗣被上訴人以 93 年 8 月 17 日基仁民字第 0930007205 號函通知上訴人於 93 年 8 月 25 日至同年月 26 日間，至被上訴人處閱覽 91 年 6 月至 92 年 12 月間之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料，至於其他資料礙於法令規定，無法提供閱覽。上訴人於 93 年 8 月 26 日前往被上訴人處要求閱覽，被上訴人以上訴人須放棄訴訟權始可閱覽，上訴人不服，乃提起本件行政訴訟（上訴人於訴訟中將請求閱覽系爭資料之時間限縮至 91 年 7 月至 92 年 12 月間）。

(二)次按行為時行政資訊公開辦法係為滿足人民知的權利及促進行政程序之公開化與透明化，依行政程序法第 44 條第 3 項授權而訂定，其公開之對象為一般人民，依該辦法規定申請行政機關提供行政資訊之權利，屬實體權利。又所謂「行政資訊」，係指行政機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息而言，行為時行政資訊公開辦法第 3 條定有明文。而行政資訊以公開為原則，不公開為例外，此觀之行為時行政資訊公開辦法第 4 條、第 5 條、第 6 條及檔案法第 17 條、第 18 條規定自明。又行政資訊由行政機關所掌管，唯各該行政機關知悉其所掌管行政資訊內容與性質，所以當行政機關拒絕提供行政資訊時，必須證明其拒絕之合法性，而行政法院對於行政資訊公開事件之司法審查，除前揭應由行政機關負舉證責任外，得就該行政資訊之全部或一部進行秘密審理，亦即行政資訊是否符合免除提供之事由，行政法院應審查行政機關事實認定之合法性，而非尊重行政機關之事實認定。再者，行政資訊雖非屬行為時行政

資訊公開辦法第 4 條應主動公開者，但人民得請求提供（行政資訊提供請求權），除符合同辦法第 5 條第 1 項限制公開或提供外，行政機關應予提供。主動應公開之資訊與被動應提供之資訊並不等同，兩者仍有區別，不容混淆。經查，上訴人請求閱覽之里建設基金收支明細、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、區公所補助林泉里之所有經費明細，係行政機關之會計憑證或記帳憑證，屬行政機關作成意思決定前之內部準備作業文件，依法不得提供閱覽（法務部 90 年 12 月 4 日法律字第 0000743 號函釋亦採相同見解），又依行為時行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項第 5 款規定，應主動公開者為預算、決算書，並不及於會計憑證等資料；至里綜合紀錄簿、收發文簿、里幹事查報事項查報紀錄，屬行政機關內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，亦非屬得閱覽之事項。是原審以前揭資料，係屬行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款規定內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關之最後決定之作成及易滋生後遺症，為避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序依法正常運作，自無從請求影印，從而駁回上訴人該部分之請求，並無不合。且前開資料為不得閱覽之資料，為原審依法確定之事實，本院為法律審，原則上應以高等行政法院判決所確定之事實為判決基礎，原判決既依法為前開事實之認定，而否准上訴人之影印，並無不適用法規或適用不當，或有違背論理法則或經驗法則之情形。

(三)綜上所述，上訴論旨，無非就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項所為之主張，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 94 年 7 月 28 日 93 年度訴字第 02833 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

原　　告　甲○○

被　　告　基隆市仁愛區公所

代　表　人　乙○○（區長）

訴訟代理人　丁○○

丙○○

上列當事人間因申請閱覽卷宗事件，原告提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

被告應准原告影印、閱覽、抄錄其管理之基隆市仁愛區林泉里之91年7月至92年12月之里民大會會議資料、里工作會報會議資料及鄰長會議資料檔案。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔二分之一，餘由被告負擔。

事　實

一、事實概要：

緣原告於民國（下同）93年1月2日，繕具申請狀向被告申請影印基隆市仁愛區林泉里（以下稱林泉里)之91年6月至92年12月間之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料、里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、區公所補助林泉里之所有經費明細等資料（下稱系爭資料)，經被告以93年1月19日基仁民字第0930000585號函予以拒絕。原告不服，提起訴願，經基隆市政府93年6月15日以基府秘法壹字第0930066911號訴願決定，認原告訴願部分有理由，而將原處分撤銷，由被告另為適法之處分。嗣被告以93年8月17日基仁民字第0930007205號函通知原告於93年8月25日至同年月26日間，至被告處閱覽91年6月至92年12月間之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料，至於其他資料礙於法令規定，無法提供閱覽。原告於93年8月26日前往被告處要求閱覽，被告以原告須放棄訴訟權始可閱覽，原告不服，遂提起本件行政訴訟（被告於訴訟中將請求閱覽系爭資料之時間限縮至91年7月至92年12月間)。

二、兩造聲明：

(一)原告聲明：1.被告應准原告影印、閱覽抄錄被告所保有林泉里91年7月至92年12月間之里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料、里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、區公所補助林泉里之所有經費明細等資料。2.訴訟費用由被告負擔。

(二)被告聲明：1.駁回原告之訴。2.訴訟費用由原告負擔。

三、兩造之主張：

(一)原告主張之理由：

1. 被告所持有保管之 91 年 7 月至 92 年 12 月間之系爭資料，依里民大會之相關規定皆須於里民大會公開，惟從未依法公開。
2. 又依檔案法第 17 條規定，申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。原告於 91 年 1 月提出訴願，並於 93 年 8 月 26 日至被告處申請影印資料，惟遭被告拒絕，不無違背訴願決定。

(二)被告主張之理由：

1. 原告於 93 年 1 月 2 日曾繕具申請狀向被告申請影印林泉里 91 年 6 月至 92 年 12 月間之所有系爭資料，不服被告 93 年 1 月 19 日基仁民字第 0930000585 號所為之處分，業經基隆市訴願審議委員會開會議決基隆市政府訴願決定書所示：僅里工作會報會議資料、里民大會會議資料、鄰長會議資料等 3 項得為申請閱覽之範疇；餘所要求 7 項影印事項，依法尚不得提供閱覽。
2. 行政程序法第 3 條第 3 項第 4 款明示下列事項，不適用本法之程序規定：三、刑事案件犯罪偵查程序。原告分別於 84 年（84 年度偵字第 1320、1787 號）、85 年（85 年度基簡字第 323 號）、86 年（86 年度偵字第 837 號）、88 年（88 年度偵字第 2886、2993、3257、3512、6734 號）向臺灣基隆地方法院檢察署檢舉里長有偽造文書等情事，內容皆圍繞原告所要之資料內容，今原告又要最近里內資料，依經驗法則研判，原告曾訴訟再三，今又收集訴訟資料，或許是要最近里內資料以便提出刑事案件犯罪偵查程序，或有符合上揭要件，故不適用行政程序法。另依民法第 148 條第 1 項規定「權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的」，倘若原告要上揭資料，是為檢舉里長訴訟所用，即不符權利之行使界限。
3. 復依原告先前向鈞院提出申請影印被告所持有林泉里之 82 年 1 月至 91 年 6 月間之所有系爭資料之訴訟，業經鈞院於 93 年 8 月 13 日判決在案，經查本次訴訟標的與先前訴訟標的相同，故而依行政訴訟法第 216 條第 1 項規定「撤銷或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力。

理　由

一、檔案法第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」人民據此規定向機關申請閱覽、抄錄或複製檔案，為請求行政機關為公法上事實行為，雖然檔案法第 17 條規定：「各機關對於第 17 條申請案件之准駁，應自受理之日起 30 日內，以書面通知申請人。其駁回申請者，並應敘

明理由。」然此僅係關於機關處理期限及行為方式規定，並無對行政救濟方式特別為規定，因而申請人根據同法第 17 條之請求如遭拒絕，其正確之救濟方式是提起行政訴訟法第 8 條之一般給付訴訟。又上開檔案法第 17 條規定所稱得拒絕閱覽、抄錄或複製之申請之法律依據，除檔案法本身之規定（例如第 18 條)外，尚包括其他法律之規定，亦即於符合其他法律限制之要件時，例如行政資訊公開辦法（依據行政程序法第 44 條第 3 項授權訂定，與法律有同一效力）第 5 條所列各款規定，亦得限制之。

二、本件如兩造所不爭執之事實欄所載事實，原告於 93 年 8 月 26 日前往被告處要求閱覽系爭資料遭拒，提起本件訴訟。經查原告請求影印（為複製之一種)、閱覽、抄錄系爭資料中之林泉里 91 年 7 月至 92 年 12 月之里民大會會議資料、里工作會報會議資料及鄰長會議資料，為文字資料，為被告歸檔管理中，此為被告所自承，法律無限制之規定，被告亦同意給予閱覽，此部分之請求，依檔案法第 17 條規定，於法有據，應予准許。至原告請求影印、閱覽、抄錄之其他系爭資料，其中里建設基金收支明細與里經費收支簿，被告陳明為同一簿冊，經核閱被告提出之里建設基金收支簿，載有林泉里接受補助款及其他各種收入之各項明細，此有該收支簿之節本影本附卷為證（因其為本件原告請求影印、閱覽、抄錄內容，此部分不得為聲請閱卷對象)，被告此部分之主張應可採信，原告主張里建設基金收支明細與里經費收支簿不同云云，並不可採。按行政資訊公開辦法第 5 條第 3 款規定：「行政資訊，除依前條第一項規定應主動公開者外，屬於下列各款情形之一者，應限制公開或提供：・・・三、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。」其立法目的在於此等機關內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關之最後決定之作成及易滋生後遺症，為避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序依法正常運作，自應予以限制或提供。系爭資料中之里建設基金收支明細、里綜合紀錄簿、收發文簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、被告補助林泉里之所有經費明細,屬內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換，依法亦不得提供閱覽。又財產登記簿是記錄林泉里財產變更動情形，有變動時就記載，此為被告陳明在卷，其顯非歸檔資料，非檔案法所稱之檔案，自無從依檔案法請求影印、閱覽、抄錄。原告主張此等資料依規定須於里民大會公開云云，未指出具體法令規定，並不足採。是原告請求影印、閱覽、抄錄里建設基金收支明細、里綜合

紀錄簿、收發文簿、財產登記簿、里經費收支簿及有關原始憑證、里幹事查報事項查報紀錄、被告補助林泉里之所有經費明細，其請求不應准許。

三、從而，原告起訴請求被告應准其影印、閱覽、抄錄林泉里 91 年 7 月至 92 年 12 月之里民大會會議資料、里工作會報會議資料及鄰長會議資料，為有理由，應予准許。逾此部分之請求為無理由，應予駁回。又原告於言詞辯論時主張其請求影印、閱覽、抄錄之里民辦公室向里民大會報告所列出之收支情形，查上開准許原告影印、閱覽、抄錄之里工作會報會議資料及鄰長會議資料，已載有經費收支報告，此有被告提出林泉里里鄰長會議工作會報記錄可證（本院影印其中一份即 91 年度第 2 次里鄰長會議工作會報記錄附卷，但因其為請求內容，非得為閱卷對象），此部份已在准許範圍，應予敘明。

四、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

5.向雲林縣西螺地政事務所申請提供內政部土地測量局 88 年度 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、相對人土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料案

【最高行政法院裁定 102 年 4 月 25 日 102 年度裁字第 542 號】
〈提供行政資訊事件〉
抗　告　人　楊文榮
上列抗告人因與相對人雲林縣西螺地政事務所間提供行政資訊事件，對於中華民國 102 年 1 月 25 日高雄高等行政法院 96 年度訴字第 946 號裁定，提起抗告，本院裁定如下：
主　文
抗告駁回。
抗告訴訟費用由抗告人負擔。
理　由
一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。
二、緣抗告人於民國 101 年 11 月 29 日向高雄高等行政法院（下稱原審法院）聲請閱覽該院 96 年度訴字第 946 號抗告人與相對人間提供行政資訊事件全案卷宗（包括內政部土地測量局 88 年度 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、相對人土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料)。原審法院先以 101 年 12 月 3 日高行瓊紀信 96 訴 00946 字第 1010005632 號函通知抗告人除不得給閱部分外,指定於 101 年 12 月 7 日上午 10 時至該院閱覽，嗣於 102 年 1 月 3 日另由該院書記官以處分書否准抗告人得以閱覽其所指之全案卷宗範圍。抗告人不服，提出異議。經原裁定以：原審法院書記官否准閱覽部分僅限於該院 96 年度訴字第 946 號及本院 99 年度判字第 769 號確定判決駁回抗告人之訴部分，並非全部卷證均不准閱覽,抗告人主張原審法院書記官否准其閱覽全部卷證資料，

容屬有誤。又依憲法第 16 條、行政訴訟法第 96 條第 1 項、第 213 條規定，抗告人所申請閱覽之系爭資料，得否准許閱覽，為上開確定判決之訴訟標的，且經原審法院及本院判決駁回確定，該判決已詳載得心證之理由，則原審法院書記官處分書以抗告人既受敗訴判決確定，系爭資料應屬不得閱覽，即無不合等由，駁回其異議。抗告人猶不服，遂提起本件抗告。

三、抗告意旨略謂：

(一)卷證之閱覽權為當事人於訴訟程序之防禦權，屬於憲法第 16 條所保障之訴訟權內涵之一。抗告人乃原審法院 96 年度訴字第 946 號提供行政資訊事件之訴訟程序當事人，依行政訴訟法第 96 條規定自得聲請閱覽系爭資料，縱該案件因經通常救濟程序而告確定，仍無礙訴訟權之保障。況行政訴訟法於法定條件下賦予當事人得針對已確定之裁判提起再審，故對於本案裁判確定敗訴當事人之閱卷權仍應持續受保障，始可能透過閱卷獲知裁判內容而主張法律所賦予之訴訟權。且行政訴訟法第 95 條至第 97 條並未限制禁止當事人閱覽屬於訴訟標的範圍之訴訟資料，原裁定否准抗告人閱覽全案卷宗，顯然違法。

(二)抗告人聲請閱覽卷宗並非另行起訴，原裁定亦非重覆裁判。據此，抗告人得依行政訴訟法第 96 條規定聲請閱覽系爭資料，此與同法第 213 條規定有間。又原確定判決未斟酌否准閱覽系爭資料為違法，即認定系爭資料所附鑑定書圖已包含崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地，心證理由難以服人，必須透過閱覽系爭資料才得知悉裁判內容，應准予閱覽，否則妨礙抗告人之攻防。原裁定以同法第 213 條規定否准抗告人聲請閱覽系爭資料，顯然適用法規有錯誤等語。

四、按「當事人得向行政法院書記官聲請閱覽、抄錄、影印或攝影卷內文書，或預納費用請求付與繕本、影本或節本。」固為行政訴訟法第 96 條第 1 項所明定；惟依同法第 95 條第 1 項規定：「當事人書狀、筆錄、裁判書及其他關於訴訟事件之文書，行政法院應保存者，應由行政法院書記官編為卷宗。」可知，須係行政法院應保存而經編為卷宗之文書，始屬當事人得依行政訴訟法第 96 條規定閱覽之卷內文書。經查：本件抗告人請求閱覽而經原審法院書記官處分不准閱覽之系爭資料，係抗告人提起原審法院 96 年度訴字第 946 號提供行政資訊事件，請求相對人提供之行政資訊。而抗告人此部分請求，業經原審法院 96 年度訴字第 946 號判決以系爭資料係第三人內政部國土測繪中心製作及保管，非相對人製作及保管之行政資訊為由，

予以駁回，並經本院 99 年度判字第 769 號判決駁回抗告人之上訴確定在案。至原審法院 96 年度訴字第 946 號事件審理中所以向內政部國土測繪中心調閱系爭資料，僅係為確認系爭資料之製作與保管機關究為相對人或第三人，並經證實為內政部國土測繪中心所製作及保管等情，有原審法院 96 年度訴字第 946 號判決、99 年 11 月 18 日 96 年度訴字第 946 號裁定及本院 99 年度判字第 769 號判決可按。核原審法院 96 年度訴字第 946 號事件既為查明系爭資料究為相對人或第三人製作及保管而調取系爭資料，並以系爭資料非相對人所製作、保管而判決駁回抗告人此部分之請求確定，則原審法院 96 年度訴字第 946 號請求提供行政資訊事件即非為利用系爭資料之內容而予以調閱，且該事件之歷審訴訟程序亦均無使用系爭資料內容之情事。系爭資料既非原審法院 96 年度訴字第 946 號事件歷審訴訟程序作為審判基礎之資料,其即非行政法院應保存而經編為卷宗之文書，依上述規定及說明，抗告人聲請閱覽即不應准許。而系爭資料僅係抗告人於上開提供行政資訊事件請求相對人准其閱覽之客體，經上開確定判決以系爭資料非相對人製作及保管之行政資訊為由，而駁回抗告人請求相對人准其閱覽此資料部分之訴，該案有無理由之判斷，核與系爭資料內容無涉，前既述及，是抗告意旨謂其依行政訴訟法第 96 條規定得閱覽系爭資料，否准其閱覽係有礙其訴訟權之行使云云，要屬其主觀己見，尚非可採。至原審法院書記官處分不准閱覽，原裁定駁回抗告人之異議，雖理由與本院有別，然其結論則無不合，應予維持。從而，抗告論旨仍執前詞，請求廢棄原裁定，難認有理由，應予駁回。

五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

前審判決：

【最高行政法院裁定 100 年 1 月 27 日 100 年度裁字第 298 號】

〈提供行政資訊事件〉

再 審原 告　楊文榮

再 審被 告　雲林縣西螺地政事務所

代　表　人　黃峻勤

訴訟代理人　葉永星

上列當事人間提供行政資訊事件，再審原告對於中華民國 99 年 7

月 29 日本院 99 年度判字第 769 號判決，提起再審之訴，本院裁定如下：

主　文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理　由

一、按提起再審之訴，應依行政訴訟法第 277 條第 1 項第 4 款之規定表明再審理由，此為必須具備之程式。所謂表明再審理由，必須指明確定判決有如何合於法定再審事由之具體情事，始為相當。倘僅泛言有何條款之再審事由，而無具體情事者，尚難謂已合法表明再審理由。如未表明再審理由，法院無庸命其補正。又行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款所謂適用法規顯有錯誤，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋判例有所牴觸者而言。而行政訴訟法第 273 條第 1 項第 2 款所謂判決理由與主文顯有矛盾者，係指判決理由與主文之內容適得其反而言。

二、再審原告於民國 96 年 1 月 22 日向再審被告申請提供內政部土地測量局（96 年 11 月改制為內政部國土測繪中心）88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）虎尾簡易庭（副本抄送再審被告）所附重測前雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經再審原告至再審被告處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，認再審被告所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受。再審原告復於 96 年 3 月 8 日再次向再審被告申請核發前開土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄本繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、再審被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經再審被告函復「內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之附件非本所管（保）有，歉難辦理。」等語，再審原告不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決（下稱原審判決）將訴願決定及原處分關於駁回再審原告如主文第 2 項申請部分均撤銷並命再審被告作成准閱覽、抄錄原內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附再審被告土地複丈圖及地籍調查表之行政處分，其餘之訴駁回，再審原告就駁回部分上訴，經本院以 99 年度判字第 769 號判決駁回確定，再審原告仍不服，遂提起本件再審。

三、本件再審原告主張本院 99 年度判字第 769 號確定判決有行政訴訟

法第 273 條第 1 項第 1 款、第 2 款條所定事由，對之提起再審之訴，其再審意旨略以：再審原告於原審判決請求傳訊內政部國土測繪中心出庭說明事實真偽，原審依法應予調查，再審原告不服提起上訴，原確定判決依法應移送原審判決傳訊內政部國土測繪中心出庭陳述事實之真偽，原確定判決未移送原審亦未調查證據，卻以內政部國土繪測中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函為判決基礎，顯然違法，其消極不適用法規，足以影響判決，應有行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款所定之再審事由。按再審原告上訴意旨已載明地籍謄本繪圖及圖根不屬內部單位之擬稿或其他準備作業之資料，但原審判決卻認其為內部單位之擬稿或其他準備作業之資料，顯有錯誤，原確定判決漏未斟酌亦未於判決理由中載明不採之理由，顯有判決不備理由之違法。又再審原告於原審判決上訴理由已舉證內政部土地測量局 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖等已函送給再審被告。原審判決卻以再審原告未證明再審被告持有、保管該等資訊，顯與事實不符，原確定判決未予斟酌，亦未說明理由，有行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款所定之再審事由等語。經核本件原確定判決業已敘明再審原告請求閱覽、抄錄之土地鑑定圖等資料，非屬政府公開法所提供之資料，或非該等資料之製作及保管機關，再審被告據以否准再審原告之請求，自屬有據等情甚詳，而本件再審訴狀所表明之再審理由，無非說明其對於上開確定判決、原處分或訴願決定不服之理由，而對於上開確定判決究有如何合於行政訴訟法第 273 條第 1 項第 1 款、第 2 款規定之具體情事，則未據敘明，依上開規定及說明，其再審之訴自非合法。

四、據上論結，本件再審之訴為不合法。依行政訴訟法第 278 條第 1 項、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

【最高行政法院判決 99 年 7 月 29 日 99 年度判字第 769 號】

〈提供行政資訊事件〉

上　訴　人　甲○○

被 上訴 人　雲林縣西螺地政事務所

代　表　人　乙○○

上列當事人間提供行政資訊事件，上訴人對於中華民國 97 年 9 月 25 日高雄高等行政法院 96 年度訴字第 946 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人於民國(下同)96 年 1 月 22 日向被上訴人申請提供內政部土地測量局（96 年 11 月改制為內政部國土測繪中心）88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函臺灣雲林地方法院（下稱雲林地院）虎尾簡易庭(副本抄送被上訴人)所附重測前雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經被上訴人以 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函復略以：「請台端前來本所填載申請書並繳納規費後予以核發。」等語，嗣上訴人至被上訴人處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，認被上訴人所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受。上訴人復於 96 年 3 月 8 日再次向被上訴人申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被上訴人土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經被上訴人以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函復略以：「．．．二、有關台端申請書第二點所提本所拒發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭之鑑定書圖等有關資料乙節，經查本所依台端申請之事項調閱公文檔案管理資料保有之資料經台端閱視後，認為並非所需之資料文件（有存案可查），台端所陳本所拒絕發給之情事顯有誤解。三、另台端申請書第三點陳請本所核發內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，其附件非本所管（保）有，台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」等語，上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院判決將訴願決定及原處分關於駁回上訴人如主文第 2 項申請部分均撤銷並命被上訴人作成准閱覽、抄錄複丈圖、地籍圖之處分，其餘之訴駁回，上訴人就駁回部分上訴。

二、上訴人在原審起訴主張：被上訴人為雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地所在地之地政事務所，現上訴人與被上訴人

因地籍圖重測公告事件，上訴本院（96 年度上字第 312 號）尚在審理中，須用內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，但被上訴人僅願提供上訴人所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖及座標，而拒絕提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，顯然違反行政程序第 46 條第 1 項規定，而損害上訴人法律上利益，上訴人依法自得提行政救濟云云，故求為判決撤銷訴願決定及原處分；併命被上訴人應作成准上訴人閱覽、抄錄內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定圖（含座標）及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被上訴人土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表之行政處分。

三、被上訴人在原審答辯則以：上訴人向被上訴人申請內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭副知被上訴人之鑑定書圖等資料，被上訴人依其所請提供上揭函全卷附件重測前崙背段 280、280-2、280-26 等地號土地鑑定書圖供上訴人閱覽，惟上訴人認為該資料不符所需，不願請領。又內政部土地測量局第六測量隊（現內政部土地測繪中心南區第二測量隊）88 年 10 月 5 日第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表等資料並非被上訴人作成或保管，實無從核發，故被上訴人參照行政程序法第 171 條意旨，函復上訴人無從受理，並依同法 172 條意旨副知本案管轄機關內政部土地測量局處理。至於被上訴人土地複丈圖，調處筆錄，地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，查 84 年度崙背鄉地籍圖重測主辦機關為雲林縣政府，辦理機關為內政部土地測量局，被上訴人已轉送上訴人 96 年 3 月 8 日申請書至相關資料原轄管機關（內政部土地測量局）核處，經該中心並另於 97 年 6 月 30 日以測籍字第 0970006309 號函復上訴人，略以「・・・本中心無法提供申請人所陳申請閱覽、抄寫、複印或攝影，惟台端既是本案民事訴訟之當事人，可依民事訴訟法之閱覽相關規定，逕向受理法院聲請辦理。」是以，被上訴人並非上訴人申請上列資料之製作及保管機關等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)依上訴人於 96 年 3 月 8 日申請書可知，上訴人所申請之資料除上訴人所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）外，尚包含崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之鑑定圖（含坐標)。惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附鑑定書圖，已包含崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地,而該鑑定圖內僅載有崙背段 280-2 地號土地有坐標，並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，此有原審於 97 年 7 月 22 日將上開鑑定書圖以高行獻記信 96 訴 00946 字第 09700005962 號函向內政部國土測繪中心查詢，經該中心以 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函略以:「(一)本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測 2 字第 15995 號函臺灣雲林地方法法虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書(含圖)，其鑑定圖（含坐標表）係僅如貴院附件所附文件，並無就每一地號均各別製有坐標表。・・・」等語足憑，從而，被上訴人既已提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附之鑑定書圖供上訴人閱覽，並敘明該鑑定書圖並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，上訴人猶請求被上訴人提供崙背段 280、280-26 地號 2 筆土地之鑑定圖（含坐標)，被上訴人無從提供，並無不合。上訴人主張被上訴人應保有崙背段 280、280-26 地號等 2 筆土地鑑定圖（含坐標點)，並不可採。

(二)本件上訴人申請內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附地籍謄繪圖及圖根，係地政機關測量人員經實地測量後所測繪，屬於繪製「土地複丈原圖」資料之一部分，亦屬於複丈成果決定前之準備作業資料，核屬「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」之資料，自屬限制公開或不予提供之政府資訊，是被上訴人否准上訴人此部分之申請，並無不合。另上訴人申請被上訴人提供之鑑定書圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、界址測量觀測簿及報表等資訊部分，因被上訴人並非該等資訊之製作機關及保有機關，而係歸檔於內政部國土測繪中心，有該中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函函說明二(二)所載可佐，上訴人復未能證明被上訴人持有、保管該等資訊，故上訴人此部分之請求，洵屬無據。

(三)綜上所述，上訴人之申請則與政府資訊公開法不合或非被上訴人所持有、保管，均不應准許，被上訴人予以駁回，即無不合等情，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。又本件事證已臻

明確，兩造其餘主張及上訴人有關傳訊證人黃欽泉為其作證之請求，均核與判決之結果無影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

五、上訴意旨略謂：

(一)本件係雲林地院虎尾簡易庭囑託內政部土地測量局來鑑測崙背段280、280-2、280-26地號等3筆土地面積，內政部土地測量局應該有3筆土地的界址點及座標，否則無法計算出崙背段280地號土地面積為131.82平方公尺，亦無法算出同段280-26地號土地面積為131.3平方公尺，惟原審對上開上訴人之陳述未予審酌，亦未敘明數值區無各該地號之界址點號及座標可以算出面積之方法及理由，逕以內政部國土繪測中心97年7月30日測籍字第0970007660函為由，駁回上訴人之訴，顯然違反經驗法則與論理法則，並有判決不備理由之違法。

(二)內政部國土測繪中心及被上訴人持崙背段280、280-26地號之鑑定書（含圖），卻眶稱內政部國土測繪中心說無法提供上訴人所需鑑測成果相關資料，原審未依法糾正，卻又以97年7月22日將上開鑑定書圖以高行獻記信96訴00946字第0970005929號函內政部國土測繪中心查證，實令人匪夷所思。

(三)另上開事證，原審依法應傳訊內政部國土測繪中心承辦員黃欽泉出庭作證為適法，但原審卻以本件事證已臻明確，而拒絕傳訊，原審即應調查之證據未調查之違法。

(四)又地籍謄繪圖在行政程序法未施行前，不管是原始地籍圖（即正圖）或土地複丈分割原圖（即分割圖）均可申請地籍謄繪圖，何況行政程序法已經施行，行政機關資訊已經公開更可申請。圖根已實施地籍圖重測之數值區，已公告完畢之地區皆可申請，原判決卻以核屬「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」之資料，而拒絕上訴人申請，顯然違法。

(五)況上訴人已舉證①內政部土地測量局88年10月28日88地測二字第15995號函雲林地院所附崙背段280、280-2、280-26地號鑑定書圖之副本函送被上訴人，當然也會將內政部土地測量局民國88年10月5日八八測隊六字第1187號簽鑑定書圖等函送給被上訴人；②被上訴人公告崙背段280地號土地之地籍公告圖與雲林地院虎尾簡易庭88年虎簡字第205號判決書所附給上訴人之鑑定圖長不同;及③有關崙背段280、280-2、280-26地號鑑定圖確實有3張，崙背段280地號確實與同段280-2地號土地地籍線退後60公分，測量員有稱上訴人土地的B點有往外拉60公分，參照鑑定圖示，上訴人崙背段280-2號土地，確實有公有土地公用道路用地及水溝用地來計算面積

給我等節，原判決均未審酌，亦未判決理由中載明不採之理由，顯有判決不備理由之違法。

六、惟查，原判決認有關內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，非屬政府公開法所提供之資料，或非該等資料之製作及保管機關，被上訴人據以否准上訴人之請求，自屬有據等情，業已明確論述其事實認定之依據及理由，並對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，而駁回上訴人在原審之訴，並無判決理由不備或理由矛盾等違背法令情事。另原判決業已審酌上訴人於原審所為之主張並於理由項下敘明因與判決結果無影響，故未一一論列，雖屬簡略，然亦與判決理由不備有間。至於其他上訴論旨復就原審取捨證據、認定事實之職權行使謂為違誤，尚難認為原判決有違背法令之情形。從而，上訴論旨執以指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

【高雄高等行政法院判決 97 年 9 月 25 日 96 年度訴字第 946 號】

〈提供行政資訊事件〉

原　　告　甲○○

輔　佐　人　丁○○

被　　告　雲林縣西螺地政事務所

代　表　人　乙○○主任

訴訟代理人　丙○○

　　戊○○

　　己○○

上列當事人間提供行政資訊事件，原告不服雲林縣政府 96 年 9 月 19 日府行法字第 0960067549 號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於駁回如主文第 2 項申請部分均撤銷。

被告應依原告請求作成准原告閱覽、抄錄原內政部土地測量局第六測

量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附被告土地複丈圖及地籍調查表之行政處分。
原告其餘之訴駁回。
訴訟費用由被告負擔十分之一；餘由原告負擔。
事實及理由
一、事實概要：
緣原告於民國 96 年 1 月 22 日向被告申請提供內政部土地測量局(96 年 11 月改制為內政部國土測繪中心）88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函台灣雲林地方法院（下稱雲林地院）虎尾簡易庭（副本抄送被告）所附重測前雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經被告以 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函復略以:「請台端前來本所填載申請書並繳納規費後予以核發。」等語，嗣原告至被告處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，認被告所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受。原告復於 96 年 3 月 8 日再次向被告申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經被告以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函復略以:「．．．二、有關台端申請書第二點所提本所拒發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭之鑑定書圖等有關資料乙節，經查本所依台端申請之事項調閱公文檔案管理資料保有之資料經台端閱視後，認為並非所需之資料文件（有存案可查)，台端所陳本所拒絕發給之情事顯有誤解。三、另台端申請書第三點陳請本所核發內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，其附件非本所管（保）有，台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」等語，原告不服，提起訴願，遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。
二、本件原告主張：
(一)被告 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函為行政處分：

1. 按行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力之措施對外直接發生法律效果之單方行政行為，訴願法第 3 條定明文。又行政處分不因用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明異議之文字而有異，若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務，且實際上對外已發生法律上效果者，如仍似有後續行為或載明不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。再行政機關對人民請求之事項，雖未為具體准駁之表示，但由其事實之敘述及理由說明之內容，如足認其有准駁之表示，而對人民發生法律效果者，自難謂非行政處分，此有司法院釋字第 423 號解釋意旨及最高行政法院 77 年判字第 2054 號判決意旨可參。
2. 原告接獲被告 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 096000543 號函後，即前往被告處填具申請書，申請內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖，但被告僅願提供原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖（含坐標），而不願提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖（含坐標），並對原告表示：「內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函並無送被告。」惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函確有函送被告，此有內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函可稽，其主旨載明：「檢送雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖）、地籍圖重測糾紛調處筆錄、重測地籍調查表乙份、復請卓參。」又載明「正本：雲林地方法院虎尾簡易庭；副本：雲林縣西螺地政事務所（附鑑定書、圖乙份）。」據此，被告確有內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖（含坐標），但被告僅願提供原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖（含坐標），而不願提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖（含坐標），被告即有准駁之表示，但原決定漏未斟酌，僅以「該函僅在說明原告請求提供之政府資訊，非其職權範圍內作成或取得，核其內容係屬行政機關所為單純事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願非法之所許（最高行政法院 62 年度裁字第 41 號判例參照），揆諸首揭法條規定及最高行政法院判例意旨，，本件訴願程序不合法，應不予受理。」云云，顯有違誤。
3. 依政府資訊公開法第 17 條規定：「政府資訊非受理申請之機關於職

權範圍內所作成或取得者，該受理機關除應說明其情形外，如確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得該資訊者，應函轉該機關並通知申請人。」據此，被告確知內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，為內政部土地測量局第六測量隊所製作，依政府資訊公開法第 17 條規定應函轉內政部土地測量局第六測量隊，始為合法，但被告不函轉卻以「台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」顯然違法，致損害原告法律上之利益，原告得依法提起訴願，但訴願決定卻以非訴願法上之行政處分為由，不予受理，顯有違誤。

4. 再依政府資訊公開法第 20 條規定：「申請人對政府機關就其申請、提供、更正或補充政府資訊所為之決定有所不服者得依本法提起行政救濟。」但原決定卻不受理原告之訴願，顯然違法。

(二)本件實體法請求權為行政程序法第 46 條第 1 項、訴願法第 1 條第 1 項前段、第 3 條、政府資訊公開法第 17 條及第 22 條：

1. 按「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印、或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」行政程序法第 46 條第 1 項定有明文。被告為雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地所在地之地政事務所，為原告訴之聲明第 2 項請求所有資料之取得及管（保）有機關，現原告與被告因地籍圖重測公告事件，上訴最高行政法院（96 年度上字第 312 號）尚在審理中，須用內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，但被告僅願提供原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖及座標，而拒絕提供崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標，顯然違反行政程序第 46 條第 1 項規定，而損害原告法律上利益，原告依法自得提行政救濟。

2. 次按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利者，得依本法提起訴願」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。前項決定或措施之相對人雖非特定，而做一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。有關公物之設定、變更、廢止、或一般性使用者，亦同。」為訴願法第 1 條第 1 項前段及第 3 條所明定。再按，政府資訊公開法第 22 條規定：「政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，同申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用者，其

費用得予減免。前項費用，包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；其收費標準，由各政府機關定之。」依上開規定，政府資訊除限制公開事項，不得提供外，人民得向政府機關申請提供。又同法第 17 條規定：「政府資訊非受理申請之機關於職權範圍內所作成或取得者，該受理機關除應說明其情形外，如確知有其他政府機關於職權範圍內作成或取得該資訊者，應函轉該機關並通知申請人。」據此，本件被告確實有取得內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函送雲林地院所附崙背段 280、280-2、280-26 地號土地鑑定書圖及座標，但被告拒絕提供，顯然違法。又被告辯稱其未保（管）有「內政部土地測量第六測量隊 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽所附之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連接線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表，法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測薄及報表等。」惟被告明知內政部土地測量局第六測量隊確實擁有 88 年 10 月 5 日第 1187 號簽所附之上開鑑定書圖等資料，依政府資訊公開法第 17 條規定應函轉內政部土地測量局第六測量隊，並通知原告為適法，但其明知法律卻故意不作為，顯然違法。

(三)內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函係偽證之公文書，茲列舉理由如下：

1. 內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函說明二(一)稱：「本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測二字第 15995 號函臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖），其鑑定圖（含坐標表）係僅如貴院附件所附之文件，並無就每一地號均各別製有坐標表。」惟查，該中心及被告有雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號每一地號土地之各別坐標表，而不願給予原告閱覽，因內政部土地測量局以 96 年 3 月 5 日測籍字第 0960002127 號函示被告「『司法機關囑託之複丈案件，應依司法機關所囑託事件辦理，對土地所有權人不得發土地複丈成果圖。』為地籍測量實施規則第 222 條第 1 項所明定。貴所來函所敘『請臺端前來本所填載申請書並繳納規費後予以核發。』核與上開規定不符。」據此，被告批示「依函辦理」而不核發，職是被告及國土測繪中心有崙背段 280、280-2、280-26 地號土地各別坐標表，否則內政部國土測繪中心何以函知被告不能核發，不得核發就是擁有該資料，內政部國土測繪中心為袒護被告，作偽證說並非每一地號均各別製有坐標表，顯與事實有違，不予採

信。又地籍測量實施規則位階比行政程序法第 46 條位階低，依法律優位原則，地籍測量實施規則牴觸法律無效，此有憲法第 172 條規定：「命令與憲法或法律抵觸者無效。」規定之明文，因此被告應予核發，否則違法。

2. 本件鑑測案件，原告繳納前揭崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地鑑測費用共新台幣（下同）15,152 元，有內政部土地測量局 88 年 8 月 6 日 88 地測 2 字第 12181 號函可稽，該項測量費用為鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地之費用，而非僅鑑測原告所有崙背段 280-2 地號單筆土地之費用，所以應有 3 筆土地之鑑定圖（含坐標）之最後階段結果，因為原告所有崙背段 280-2 地號土地有鑑定圖（含坐標），崙背段 280 及 280-26 地號土地就會有鑑定圖(含坐標)，但內政部國土測繪中心稱僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地有鑑定圖（含坐標），顯然違反經驗法則與論理法則，不足採信。

3. 被告所提出之鑑定書圖（含座標）為原告所有土地之鑑定書圖（含座標)，但被告尚有崙背段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖未提出。緣原告所有崙背鄉○○段 280-2 地號土地，88 年辦理地籍圖重測與崙背段 280 及 280-26 地號指界不一致，嗣經雲林地院虎尾簡易庭以 88 年 7 月 31 日雲院洋民虎甲虎簡調字第 53 號函囑託內政部土地測量局鑑測雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號 3 筆土地，內政部土地測量局於 88 年 8 月 21 派測量員會同法官及雙方當事人履勘現場，法官當場囑託測量員：「請依兩造實地指界之經界線，以實虛線標明，於圖面敘述實地位置之名稱，暨計算出各別指界面積若干？與登記簿面積所載是否相符？」有雲林地院虎尾簡易庭 88 年度虎簡字第 205 號民事判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日製作之鑑定書可稽，當時原告與崙背段 280 地號土地所有權人李德松對南邊之指界均為兩造面臨道路各有大柱子底下接縫中間處，並無爭執，而北邊 C 點之指界，李德松主張以其牆角 K 點為經界，此觀勘驗筆錄載明「被告李德松主張應以此線（KH 線）為界線，K 點在其牆角轉彎處」即明，而原告指界以李德松牆角內縮 5 公分為界，有雲林地院虎尾簡易庭 88 年度虎簡字第 205 號判決載明：「原告主張其所有土地經界應以被告牆壁外緣內縮 5 公分之位置為界」可稽，職是，無論是李德松之指界抑或是原告之指界，該 B-C 點連接線的距離（縱深長度）均為 30.54 公尺，此為被告事後實地施測之結果，與法院確定判決勘驗筆錄界址點相符，亦與被告 91 年 5 月 13 日起至 96 年 6 月 12 日公告之地籍圖相符，且該公告地籍圖載明

依法院確定判決書辦理,但土地複丈處理清冊卻載明為31.233公尺,顯然違法(詳崙背段280地號土地之地籍公告圖)。據此,內政部土地測量局確有鑑測崙背段280、280-2、280-26地號等3筆土地並計算面積,所以原告所有崙背段280-2地號土地有坐標、崙背段280及280-26地號土地也應該有坐標,否則無法計算面積,因為本件地籍圖重測為數值區,必須先有坐標,才能計算土地面積,土地面積計算完後才能製圖,此有地籍測量實施規則第182條規定:「數值地籍測量之製圖,依基本資料檔按所需比例尺,以自動繪圖儀直接繪製之。」職是,沒有坐標不能計算面積,也不能製圖,所以被告及內政部國土測繪中心謂僅有原告所擁有崙背段280-2地號土地有坐標,顯然違反經驗法則與論理法則,不足採信。

4. 雲林地院88年度虎簡字第205號判決書所附內政部士地測量局88年10月19日製作之鑑定圖上A、B、C、D、E、F、G、H、I、J、K界址點之YX坐標皆為原告所有,其僅能計算出原告所有崙背段280-2地號土地面積為157.22平方公尺或158.33平方公尺,而崙背段280地號土地沒有坐標不能計算其土地面積為131.82平尺公尺,同理崙背段280-26地號土地沒有坐標不能計算其土地面積為131.30平方公尺。據此,被告及內政部土地測量局說僅有原告所有之崙背段280-2地號土地有鑑定圖(含坐標)顯與事實不符,不足採信。

5. 被告於97年7月10日準備程序筆錄稱:「每個地號都有座標無誤,原告應該是認為每個地號都有自已的座標表,而本件的座標表是做在一張,但原告不相信。」(鈞院97年7月10日準備程序筆錄第7頁)。查,雲林地院88年度虎簡字第205號判決書所附內政部土地測量局88年10月19日所製作鑑定圖上座標都是原告所有,受命法官也告訴被告鑑定圖上坐標為原告自已所有,倘被告自認本件的坐標是做在同一張,應負舉證責任並指出鑑定圖上崙背段280地號土地之坐標及說明如何算出面積131.82平方公尺、同樣指出鑑定圖上崙背段280-26地號土地之坐標及說明如何算出面積131.30平方公尺。被告既認同每個地號土地都有座標無誤,所以內政部國土測繪中心97年7月30日測籍字第0970007660號函謂:「本中心改制前內政部土地測量局前以88年10月28曰地測2字第15995號函臺灣雲林地方法院虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段280地號等土地鑑定書(圖),其鑑定圖(含坐標表)係僅如貴院附件所附之文件,並無就每一地號各別製有坐標表。」等語,顯然是偽證。

6. 內政部土地測量局88年10月28日88地測2字第15995號函主旨

載明：「檢送雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖）15 份・・・。」則被告將崙背段 280 地號拿去那裏？又崙背段 280 地號等土地就是除崙背段 280 地號以外，還包括崙背段 280-2、280-26 地號，那被告把崙背段 280-26 地號拿去那裏，怎會只有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）呢？倘如被告及內政部國土測繪中心所言，僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地有鑑定書（含圖），則被告於 91 年 5 月 13 日起至同年 6 月 12 日止，公告崙背段 280 地號土地之公告圖又從何來？該崙背段 280 地號土地地籍公告圖上載明：「依據雲林地方法院 91 年 3 月 25 日判決確定證明書辦理。」該崙背段 280 地號土地之地籍公告圖，被告事後實地測量之結果為 30.54 公尺，與該崙背段 280 地號土地之地籍公告圖相符，亦與法院勘驗筆錄之界址相符。但該地籍公告圖與雲林地院 88 年虎簡字第 205 號判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日所製作之鑑定圖並不等長，崙背段 280 地號土地之公告圖長度比原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖短 60 公分，此有內政部土地測量局測量員蔡昌杰（即本件鑑定人）92 年 12 月 30 日於雲林地院 90 年度簡上字第 32 號撤銷調解事件作證時坦承：「・・・B 點往外拉 60 公分，J 點是要外移 14 公分。」等語足憑，由此可證明，被告及內政部國土測繪中心所稱「僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）」，顯與事實不符，職是，內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 097000766 號函係偽證之公文書，至為顯然。

7. 雲林地院 88 年度虎簡字第 205 號判決書所附內政部土地測量局 88 年 10 月 19 日製作之鑑定書第五項載明：「本鑑定圖係依據鑑測原圖調製後影印。」查鑑測原圖確有鑑定崙背段 280、280-2、280-26 地號 3 筆土地，崙背段 280 地號土地之地籍線比崙背段 280-2 地號土地之地籍線退後 60 公分，有內政部土地測量局測量員蔡昌杰上開作證可稽，亦有內政部土地測量局鑑測原圖可稽，而原告所有崙背段 280-2 地號土地，內政部土地測量局鑑測原圖將已屬公有土地之公用道路用地和水溝用地計算面積給原告，而崙背段 280-26 地號土地之地籍線比原告所有崙背段 280-2 地號土地退後計算面積，有內政部土地測量局鑑測原圖可稽，由此可資證明，內政部土地測量局確有鑑測崙背段 280、280-2、280-26 地號 3 筆土地鑑定書圖（含坐標），但被告及內政部國土測繪中心卻辯稱該局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭之鑑定書圖（含坐標）「僅有原告所有崙背段 280-2 地號之鑑定書圖（含坐標）」，顯與事實不符。

8. 被告 97 年 7 月 4 日雲西地 2 字第 0970003885 號函以：「・・・本所

以 97 年 6 月 6 日雲西地 2 字第 0970003315 函轉甲○○君 96 年 3 月 8 日之申請書至相關資料原轄管機關（內政部土地測量局）核處，案經內政部土地測量局（改制後為內政部國土測繪中心）於 97 年 6 月 16 日測籍字第 0970005929 號函復本所，無法提供申請人所需鑑測成果等相關資料。」查被告之答辯顯與事實不符，內政部國土繪測中心函被告「請依權責辦理」而非「無法提供」，有內政部國土測繪中心 97 年 6 月 16 日測籍字第 0970005929 號函可稽，該函說明二載明「查本案歷次鑑定書（含圖）前經改制前內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函・・・均已副送貴所在案，甲○○先生向貴所申請其他地號之鑑定書(含圖)，請貴所依權責處理。」所指其他地號鑑定書（含圖），即指崙背段 280、280-26 地號之鑑定書（含圖），職是，內政部國土測繪中心及被告均有改制前內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭之崙背段 280 及 280-26 地號之鑑定書圖（含坐標）。內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函謂「・・・僅如貴院附件之文件，並無就每一地號均各別製有坐標表・・・」顯係作偽證。

9. 綜上所述，內政部國土測繪中心 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函指稱，該中心 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函之鑑定書圖（含座標）僅有原告所有崙背段 280-2 地號土地鑑定書圖（含座標）一張而已，顯然違反經驗法則與論理法則，且與事實不符，其雖為公文書被推定為真正，但原告有反證足以推翻，為此，原告請求傳訊該函承辦人黃欽泉到庭說明，以求發現事實真相。

(四)被告 96 年 12 月 18 日雲西地 2 字第 0960006689 號函謂：「查本所非此等資料文件之管（保）機關，致無法核發，故本所爰以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函敘明歉難辦理，並副知資料保管機關內政部土地測量局在案。」惟據上開所述，被告確有崙背段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定書圖（含座標），因被告係崙背段 280、280-2、280-26 土地所在地之地政機關，其為崙背段 280、280-2、280-26 地號土地資料之取得與管（保）有機關，依行政程序法第 46 條第 1 項第 1 款規定應核發予原告，毋庸轉知內政部土地測量局，但被告卻函轉內政部土地測量局，顯有違法。

(五)再查內政部國土測繪中心以 97 年 6 月 30 日測籍字第 0970006309 號函復原告 97 年 6 月 17 日陳情書，略以：「下列機關之行為，不適用本法之程序規定：・・・二、司法機關。・・・為行政程序法第 3 條第 2 項第 2 款所明定。基此，本中心受司法機關囑託鑑測，依承

辦法官囑託事項辦理之鑑定書（含圖）等成果資料，在未經法院同意本中心提供相關資料時，未便提供當事人申請閱覽、抄寫、複印或攝影，合先敘明。」惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函為內政部土地測量局之行政行為，而非司法機關之行政行為，此觀該函文蓋有內政部土地測量局局長黃德福之官防自明，既是行政機關之行政行為，自應適用行政程序法第 3 條第 1 項第 1 款規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」職是，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函為內政部土地測量局之行政行為，自有行政程法第 46 條第 1 項第 1 款規定之適用，得向被告申請原告訴之聲明第 2 項所有之資料，而毋庸徵得司法機關等情，並聲明求為判決(1)訴願決定及原處分均撤銷;(2)被告應依原告請求,作成准原告閱覽、抄錄內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號土地之鑑定圖（含座標）及內政部土地測量局第六測量隊 88 年 10 月 5 日 88 測隊 6 字第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表之行政處分。

三、被告則以：

(一)查原告向被告申請內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭副知被告之鑑定書圖等資料，被告依其所請提供上揭函全卷附件重測前崙背段 280、280-2、280-26 等地號土地鑑定書圖供原告閱覽，惟原告認為該資料不符所需，不願請領。查上揭函附件僅此，且已全數提供參閱，原告稱被告僅願提供崙背段 280-2 地號土地之鑑定書圖及座標，而拒絕提供同段 280、280-26 地號土地之鑑定書圖及座標乙節，與事實不符。

(二)原告復於 96 年 3 月 8 日函送申請書函再度向被告申請上揭資料及內政部土地測量局第六測量隊（現內政部土地測繪中心南區第二測量隊）88 年 10 月 5 日第 1187 號簽鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、本所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等。經查上開前段資料並非被告作成或保管，實無從核發，故被告參照行政程序法第 171 條意旨，以 96 年 3 月 12 日雲西地 2 字第 0960001425 號函敘明理由函復原告無從受理，並依同法 172 條意旨副知本案管轄機關內政部土地測量

局處理。至於被告土地複丈圖，調處筆錄，地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，查 84 年度崙背鄉地籍圖重測主辦機關為雲林縣政府，辦理機關為內政部土地測量局。原告訴請雲林地方法院審理確認經界案件，係由內政部土地測量函局交該局第六隊辦理，被告並無該案土地複丈圖等多項資料。

(三)被告曾以 96 年 10 月 31 日雲西地 2 字第 0960006171 號函婉轉請原告逕向內政部土地測量局申請，並附具詳細地址與聯絡電話，期藉由資料作成機關作較為妥適之處理。故被告並無違背行政程序法第 172 條及政府資訊公開法第 17 條規定之意旨。

(四)雲林縣政府 96 年 9 月 19 日府行法字第 0960067459 號訴願決定書略謂：「．．．該函僅在說明訴願人請求提供之政府資訊，非其職權範圍內取得或作成者，核其內容係屬行政機關所為單純事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，非訴願法上之行政處分．．．。」足見被告原處分確僅係對原告作事實與陳述及說明，應非屬訴願法上之行政處分，併予敘明。

(五)因被告並非原告申請上列資料之製作及保管機關，且被告已於 96 年 2 月 5 日以雲西地 2 字第 0960000543 號函復原告，並以 96 年 10 月 31 日雲西地 2 字第 0960006171 號函及 97 年 6 月 6 日雲西地 2 字第 0970003315 號函轉送原告 96 年 3 月 8 日申請書至相關資料原轄管機關（內政部土地測量局）核處，案經內政部土地測量局（改制後為內政部國土測繪中心）於 97 年 6 月 16 日測籍字第 0970005929 號函復，無法提供申請人所需鑑測成果等相關資料，該中心並另於 97 年 6 月 30 日以測籍字第 0970006309 號函復原告，略以「．．．本中心無法提供申請人所陳申請閱覽、抄寫、複印或攝影，惟台端既是本案民事訴訟之當事人，可依民事訴訟法之閱覽相關規定，逕向受理法院聲請辦理。」是以，被告並非原告申請上列資料之製作及保管機關，原告訴訟主張顯無理由等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」訴願法第 1 條第 1 項及第 3 條第 1 項分別定有明文。經查，原告於 96 年 3 月 8 日向被告申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局

第六測量隊88年10月5日88測隊6字第1187號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，經被告以96年3月12日雲西地2字第0960001425號函復略以:「···二、有關台端申請書第二點所提本所拒發內政部土地測量局88年10月28日88地測2字第15995號函送台灣雲林地方法院虎尾簡易庭之鑑定書圖等有關資料乙節，經查本所依台端申請之事項調閱公文檔案管理資料保有之資料經台端閱視後，認為並非所需之資料文件（有存案可查)，台端所陳本所拒絕發給之情事顯有誤解。三、另台端申請書第三點陳請本所核發內政部土地測量局第六測量隊 88 年10月5日第1187號簽之鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、西螺地政事務所土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等，其附件非本所管（保）有，台端所陳發給資料乙節歉難辦理。」等語等情，有原告96年3月8日申請書及被告96年3月12日雲西地2字第0960001425號函附原處分卷可稽，觀諸被告上開函文內容，實為否准原告申請之意旨，自屬行政機關就公法上具體事件所為對外直接發生公法上效果之行政處分，訴願機關認被告前揭函文非屬行政處分，而決定訴願不受理，尚有未洽，則原告提起本件行政訴訟，應由本院為實體之審理，合先敘明。

五、兩造之爭點：原告向被告申請提供內政部土地測量局 88 年 10 月28日88地測2字第15995號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段280、280-2、280-26地號之土地鑑定書圖及內政部土地測量局第六測量隊88年10月5日88測隊6字第1187號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，是否有據？經查：

(一)按「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。」「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：···三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。行政機關對前項之申請，除有

下列情形之一者外，不得拒絕：一、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件．．．。」政府資訊公開法第 9 條前段、第 18 條第 1 項第 3 款、行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 1 款分別定有明文。

(二)本件原告於 96 年 1 月 22 日向被告申請提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附雲林縣崙背鄉○○段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，經被告以 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函復略以:「請台端前來本所填載申請書並繳納規費後予以核發。」等語，嗣原告至被告處填具申請書閱覽上開鑑定書圖結果，因認被告所提供者並非其所需之資料，乃拒絕領受等情，為兩造所不爭，並有原告 96 年 1 月 22 日申請書、被告 96 年 2 月 5 日雲西地 2 字第 0960000543 號函及原告輔佐人丁○○填具之地籍謄本及相關資料申請書附原處分卷足憑，又原告於 96 年 3 月 8 日再次向被告申請核發內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段 280、280-2、280-26 地號之土地鑑定書圖，並主張「申請人於民國 96 年 2 月 15 日到貴所填載申請書並繳納費用後，貴所僅願意發給崙背段 280-2 地號鑑定書圖，而拒絕發給崙背段 280 地號及崙背段 208-26 地號鑑定書圖,顯然違反行政程序法第 46 條規定･･･」云云，由上開申請書可知，原告所申請之資料除原告所有崙背段 280-2 地號土地之鑑定圖（含坐標）外，尚包含崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之鑑定圖（含坐標)。惟查，內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附鑑定書圖，已包含崙背段 280、280-2、280-26 地號等 3 筆土地，而該鑑定圖內僅載有崙背段 280-2 地號土地有坐標，並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，此有本院於 97 年 7 月 22 日將上開鑑定書圖以高行獻記信 96 訴 00946 字第 09700005962 號函向內政部國土測繪中心查詢,經該中心以 97 年 7 月 30 日測籍字第 0970007660 號函略以:「(一)本中心改制前內政部土地測量局前以 88 年 10 月 28 日地測 2 字第 15995 號函台灣雲林地方法法虎尾簡易庭附雲林縣崙背鄉○○段 280 地號等土地鑑定書（含圖)，其鑑定圖（含坐標表）係僅如貴院附件所附文件,並無就每一地號均各別製有坐標表。･･･」等語足憑，從而，被告既已提供內政部土地測量局 88 年 10 月 28 日 88 地測 2 字第 15995 號函雲林地院虎尾簡易庭所附之鑑定書圖供原告閱覽，並敘明該鑑定書圖並無崙背段 280 及 280-26 地號等 2 筆土地之坐標，原告猶請求被告提供崙背段 280、280-26 地號 2 筆土地之鑑定圖（含坐標)，被告無從提供，並無不合。原告主張被告應保

有崙背段280、280-26地號等2筆土地鑑定圖（含坐標點），並不可採。

(三)次查，原告於96年3月8日向被告申請提供內政部土地測量局第六測量隊88年10月5日88測隊6字第1187號簽所附鑑定書圖、地籍謄繪圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、被告土地複丈圖、調處筆錄、地籍調查表、圖根、界址測量觀測簿及報表等資料，其中鑑定書圖即為前述內政部土地測量局88年10月28日88地測2字第15995號函雲林地院虎尾簡易庭所附崙背段280、280-2、280-26地號土地之鑑定書圖，此將二者相互比對即明，另地籍謄繪圖、被告土地複丈圖、地籍調查表及圖根為被告所持有或保管，業經被告於本院97年5月8日準備程序陳明在卷。惟按政府資訊公開制度，係為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與而設，是其公開之對象為一般人民，該政府資訊之公開除依政府資訊公開法應主動公開者外，應由人民依其程序，申請政府機關提供，倘有法定情形，政府機關亦得不予提供。查本件原告申請內政部土地測量局第六測量隊88年10月5日88測隊6字第1187號簽所附地籍謄繪圖及圖根，係地政機關測量人員經實地測量後所測繪，屬於繪製「土地複丈原圖」資料之一部分，亦屬於複丈成果決定前之準備作業資料，核屬「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」之資料，揆諸前揭規定，自屬限制公開或不予提供之政府資訊，是被告否准原告此部分之申請，並無不合。另原告申請被告提供之鑑定書圖、實地指界連線圖、面積分析表、鑑測案件分析表、鑑定測量成果檢查表、法官現場囑託事項紀錄表、調處筆錄、界址測量觀測簿及報表等資訊部分，因被告並非該等資訊之製作機關及保有機關，而係歸檔於內政部國土測繪中心，有該中心97年7月30日測籍字第0970007660號函函說明二(二)所載可佐，原告復未能證明被告持有、保管該等資訊，故原告此部分之請求，洵屬無據。至原告申請提供被告土地複丈圖及地籍調查表等資訊，並無政府資訊公開法第18條第1項各款所列不得提供情事,且為被告所製作保有，揆諸前開規定，自應予以提供，是原告此部分請求，應予准許。

(四)綜上所述，被告96年3月12日雲西地2字第0960001425號處分未逐一審究原告之請求有無限制提供之事由，遽予全部否准，自有未當；訴願決定未予糾正，亦有未合；原告起訴意旨求為撤銷訴願決定及原處分，於如主文第2項所示行政資訊遭否准提供、閱覽部

分為有理由，應予撤銷，並責由被告作成准提供、閱覽之處分；至原告其餘部分之申請則與政府資訊公開法不合或非被告所持有、保管，均不應准許，被告予以駁回，即無不合，原告此部分之訴，為無理由，應予以駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張及原告有關傳訊證人黃欽泉為其作證之請求，均核與判決之結果無影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條，民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

6.向臺中縣政府申請提供芝麻街幼稚園（園址：臺中縣清水鎮〇〇路77號）設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件案

【最高行政法院裁定99年10月28日99年度裁字第2541號】
〈政府資訊公開法事件〉
上　訴　人　臺中縣政府
代　表　人　甲〇〇
訴訟代理人　李淑女　律師
被 上訴 人　乙〇〇
上列當事人間政府資訊公開法事件，上訴人對於中華民國99年7月7日臺中高等行政法院99年度訴字第128號判決，提起上訴，本院裁定如下：
主　文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理　由
一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。
二、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：行政程序法第46條有關資訊公開之規定應屬政府資訊公開法第2條但書所謂「其他法律另有規定者」，亦即申請政府資訊者，須以主張或維護其法律上利益有必要者為限。原判決未審酌，即認定申請政府資訊之主體並未以具法律上利害關係為限，而認上訴人以被上訴人未具法律上利害關係為由，否准被上訴人之申請，與政府資訊公開法第9條第1

項有違，顯有應適用政府資訊公開法第 2 條但書及行政程序法第 46 條第 1 項之規定，而未適用之違法。依政府資訊公開法第 18 條第 7 款及第 12 條第 2 項之規定，顯見政府資訊倘涉及特定個人、法人或團體之權益者，政府機關應先以書面通知該特定個人、法人或團體，並斟酌其資訊公開有無侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益，如該特定個人、法人或團體不同意公開，或政府機關斟酌結果認資訊公開有侵害該特定個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者，即應不予公開；原判決認上訴人應舉證證明符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，有適用法規錯誤及違背證據法則之違誤。縱令不以具有法律上利害關係為必要，即應就政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定之 3 要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事，加以審酌，惟原判決僅就上訴人對公開系爭資訊究對芝麻街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害為審酌，對其餘 2 要件則未提及，自有判決不備理由之違法等語，為其理由。惟原判決認政府機關對於「申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使申請人得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。若依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定限制公開或不予提供者，即須符合下列 3 要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事。又按政府資訊公開法第 9 條已明定得申請政府機關提供政府資訊之主體，且未另定需以具法律上之利害關係為限。被上訴人既具中華民國國籍並在中華民國設籍，即得依政府資訊公開法向上訴人申請提供政府資訊，上訴人以被上訴人未具法律上之利害關係為由，否准申請，自與上開法令有違。上訴人以該條第 1 項第 7 款所定「個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者」之公開豁免事由否准被上訴人之申請，惟其卻對公開系爭資訊究對芝麻街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害，未提出任何說明，其逕依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定否准被上訴人申請，即難謂合法。訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有未合等語，業已於理由中詳予論斷。上訴意旨，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由書所載內容，無

非復執業經原審論斷不採之陳詞，再予爭執，或就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，或係以其一己對法規之主觀見解，任意指摘原判決所為論斷有不適用法規或適用不當之情，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷違反證據法則，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘，應認其上訴為不合法。

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

前審判決：

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

〈政府資訊公開事件〉

原　告　甲○○

被　告　臺中縣政府

代　表　人　乙○○

訴訟代理人　丙○○

　　丁○○

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

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。被告應依本件判決之法律見解，對於原告於 98 年 7 月 13 日申請提供芝麻街幼稚園（園址：臺中縣清水鎮○○路 77 號）擬設幼稚園之面積、園舍圖之資訊，作成決定。訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告於民國（下同）98 年 7 月 13 日向被告申請提供芝麻街幼稚園（園址：臺中縣清水鎮○○路 77 號）設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件，經被告於 98 年 7 月 20 日以府教幼字第 0980222805 號函否准提供該幼稚園面積、園舍圖資料部分。原告不服，提起訴願，經教育部以 98 年 10 月 16 日台訴字第 0980171449A 號訴願決定將原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。嗣被告於 98 年 11 月 13 日以府教幼字第 0980353754 號函復原告略以：「．．．

台端與該園係鄰居關係，因該園噪音問題欲申請該園面積、園舍圖等相關文件,有關噪音部分經會請警察單位勘驗分貝未達噪音標準，且台端與該園並未具法律上之利害關係，為考量該園學童安全及該園個人隱私、營業秘密之利益，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定不予提供。」等語，仍否准原告關於提供芝麻街幼稚園「擬設幼稚園之面積、園舍圖」資訊（下稱系爭資訊）之申請。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、本件原告主張：

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

(二)關於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款事由之有無：

1. 訴願決定及被告之理由，係認為「涉及該園及園區設計者經營事業有關之資訊、營業上秘密及人員進出園區之管理，倘予公開，有侵害芝麻街幼稚園及第三人權益之虞」。然系爭資訊並非係該園以不公開為條件所任意提供於被告之資料。蓋若要籌設私立幼稚園，依幼稚教育法第 6 條第 2 項規定，創辦人必須依法強制提供系爭資訊給所在地主管教育行政機關，經核准後方能籌設，被告依法本即有權獲取該園所保有之該等資訊。又被告公開系爭資訊也不可能會減弱被提供資訊之信賴度或其品質，蓋依同法第 6 條第 3 項規定，私立幼稚園籌設完竣後尚須報請立案，經核准後始得開辦招生。此時若為不完全或不正確之提供系爭資訊，除了無法獲准招生外，更因違反同法第 21 條第 1 項第 7 款之規定，而有相關行政及刑事責任等。

再者，公開系爭資訊對於資訊提供人之競爭地位也不致產生實質上損害之虞。蓋單憑該園面積、園舍圖的公開，就認為會對該園競爭地位產生影響，本即殊難想像，而唯一可被想像之損害只有該遊樂設施之設立位置可能不合法有被公諸於世之虞，而使該園無法續用，甚至當成招生廣告之損害。然此損害是該園依法本即有義務使其回復成合法妥適狀態之損害，被告不能以此當成豁免公開系爭資訊之理由。是本件事實上是否還存有「侵害芝麻街幼稚園及第三人權益」的情形在，實有商榷之餘地。

2. 訴願決定及被告理由認為「倘予公開・・・甚至影響園內學童之人身安全・・・」云云。惟有關介紹園舍環境的招生廣告與網站，坊間比比皆是，甚至比園舍圖還要詳細，難道都要因為有影響學童之人身安全而須禁止與關閉？又全國有附設幼稚園之公立學校，難道也都要因為認為有侵害學童人身安全之虞，而自即日起有必要加裝高牆，以防晚間或假日入校休憩之民眾假拍照寫生之舉，行繪製幼稚園園舍圖之實？更有甚者，因為園舍圖會影響學童之人身安全，所以全國各級學校都不准將園舍圖當成校園導覽或消防逃生之用？況且「對外管制門禁、強化園區周界，對內加強巡邏、積極查察人員」方才係真正確保學童人身安全之道，而被告與訴願決定竟皆一致在未做合理回應的情況下，即認定「有影響園內學童之人身安全」，恐難脫擅斷之嫌。

(三)原告申請資訊公開之目的：

1. 園舍圖部分：

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

(2)為「取得介入政府施政之地位」，而可與被告及該園有展開對話之空間，進而針對該遊樂設施設立位置不合妥的問題，可以有主動參與、表達意見之機會。該園遊樂設施不應設置於該處的事實，縱使是諸多被告相關機關之公務員「共同疏忽」所導致，也不可能因此就合法與合理化遊樂設施可以設於該處。因此，站在消費者立場，該園何處才是最能保障遊樂器材使用中幼童安全之地點；站在該園

鄰人立場，何處才是較不會干擾鄰人生活安寧之位置，若不取得該園園舍圖之「官方資料」，何以取得與被告及該園展開對話之空間，進而達到保護該園幼童（消費者）人身安全、減少鄰人受干擾、與監督施政減少行政瑕疵之目的呢？

2. 面積部分：為審查該園「法定」可負荷之最多招生人數。此即如同大眾運輸工具或電梯的「限乘人數或限載重量」一樣，皆屬攸關重大公安之重要資訊，亦與所衍伸之消防逃生、環境衛生等問題，有著相當程度之關聯性存在。且依現行法令之規定，欲了解該園「法定」可負荷之最多招生人數，除申請該園「面積」外，並無他法。

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

三、被告則以：

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

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

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

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

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

(一)按「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」、「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」、「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」、「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：・・・七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。・・・」政府資訊公開法第 1 條、第 3 條、第 5 條、第 18 條第 1 項第 7 款定有明文。詳言之，政府機關對於「申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使申請人得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。若依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定限制公開或不予提供者，即須符合下列 3 要件：(1)屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊(2)公開有侵害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益(3)無該款但書所列情事。

(二)本件原告於 98 年 7 月 13 日向被告申請提供芝麻街幼稚園設園計畫所載擬設幼稚園園址、面積、園舍圖、擬設立班級等事項及該府核准招生之相關文件，嗣經被告於 98 年 11 月 13 日以府教幼字第 0980353754 號函復原告略以：「・・・台端與該園係鄰居關係，因該

園噪音問題欲申請該園面積、園舍圖等相關文件，有關噪音部分經會請警察單位勘驗分貝未達噪音標準，且台端與該園並未具法律上之利害關係，為考量該園學童安全及該園個人隱私、營業秘密之利益，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定不予提供。」等語，否准原告請求提供系爭資訊之申請，原告則為上揭情詞之主張。

(三)政府資訊公開法第 1 條之立法理由業已載明：「政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，為保障人民知的權利，本於『資訊共享』及『施政公開』之理念，制定本法以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。」等語，又同法第 9 條第 1 項並規定：「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。」已明定得申請政府機關提供政府資訊之主體，且未另定需以具法律上之利害關係為限。原告既具中華民國國籍並在中華民國設籍，即得依政府資訊公開法向被告申請提供政府資訊，被告以原告未具法律上之利害關係為由，否准原告之申請，自與上開法令有違。

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

(五)復按「行政法院對於人民依第五條規定請求應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，應為左列方式之裁判：一、．．．四、原告之訴雖有理由，惟案件事證尚未臻明確或涉及行政機關之行政裁量決定者，應判命行政機關遵照其判決之法律見解對於原告作成決定。」行政訴訟法第 200 條第 4 款定有明文。本件原告另請求被

告對於原告 98 年 7 月 13 日申請清水芝麻街幼稚園（園址：臺中縣清水鎮〇〇路 77 號）經核准之擬設幼稚園之面積、園舍（平面）圖之資訊，應作成准予提供之處分，係提起行政訴訟第 5 條之為特定內容之行政處分之訴訟，被告原處分駁回原告之申請，固有上揭違法，而由本院予以撤銷，惟本件原告申請，是否應予准許，尚須經被告審核有無政府資訊公開法第 18 條第 1 項得豁免公開之情形，故本件原告之上揭申請，事證尚未臻明確，爰依行政訴訟法第 200 條第 4 款規定，判決如主文第 2 項所示。

五、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 200 條第 4 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

7.向行政院衛生署中央健康保險局申請提供 89 年至 98 年雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料，含服務地點、時段、診所名稱、醫師姓名及科別等資料案

【臺北高等行政法院判決 101 年 6 月 21 日 100 年度訴字第 2041 號】
〈政府資訊公開法事件〉
原　告　曾仁德即玄祐診所
劉泓志即祐民診所
被　告　行政院衛生署中央健康保險局
代　表　人　戴桂英（局長）住同上
訴訟代理人　鄭嘉玫
林家祺　律師
洪宗暉　律師
上列當事人間政府資訊公開法事件，原告不服行政院衛生署中華民國 100 年 12 月 1 日衛署訴字第 1000080128 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：
主　文
訴願決定及原處分關於駁回原告申請提供中華民國 95 年、96 年醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療之醫師姓名、時段、地點等報備通過巡迴醫療資料之部分均撤銷。上開撤銷部分被告應依本判決之法律見解對原告作成決定。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔十分之二，餘由原告負擔。
事實及理由
一、原告經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 386 條各款所列之情事，爰併準用民事訴訟法第 385 條第 1 項前段規定，依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。
二、事實概要：原告於民國 100 年 7 月 21 日（收文日）向被告申請提供 89 年至 98 年雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料，含服務地點、時段、診所名稱、醫師姓名及科別等，嗣原告以被告未回復，於同年 9 月 14 日向行政院衛生署提起訴願，旋被告以 100 年 11 月 2 日健保南字第 1005063728 號函（下稱原處分）復原告略以：依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，爰不予提供等語。訴願決定遂以被告業已就原告申請案件作成處分，並無不作為之情事為由，駁回訴願，原告不服，遂提起本件行政訴訟。
三、原告主張略以：
原告為製作「醫療缺乏地區台子村人民因診所開立，自原有巡迴醫療

轉換就醫習慣」之研究論文，係具有公益性，故亟需上開資料以供比較。依 100 年度全民健康保險西醫基層總額醫療資源不足地區改善方案（下稱100 年度改善方案）八、(一）5.規定，公布巡迴醫療時段、醫師、地點、診所名稱為義務，該方案為衛生署依全民健康保險法第 32 條規定所制作，被告應遵守上級規範公布，沒有隱私問題，並遵守行政先例提供資料，被告公布的資料查不到 89 至 98 年。並聲明：(1)訴願決定及原處分均撤銷。(2)被告必須作成一行政處分為，即提供 89 年至 98 年間，醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療之醫師姓名、時段、地點等報備通過巡迴醫療資料。

四、被告則以：

依據100 年度改善方案八、(一）5.規定建置網頁並隨時更新，該資訊公開之目的在於提供民眾就醫之參考。而西醫基層總額醫療資源缺乏地區改善方案，係自 91 年起開始辦理，89 年、90 年並無此方案，沒有資料。又 91 年至 99 年方案並未規定可公開承作之診所名稱、醫師姓名等資料，所以未得個別診所之同意，不能提供給其他人，若公開會侵害到參加診所的權益。被告依政府資訊公開法第 18 條第 6 款、第 7 款規定，不予提供上開資料，本件亦未符合同款但書之規定，應無須依同法第 12 條第 2 項之規定，踐行書面通知之程序，被告之行政行為並無違誤等語資為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

（一）按「（第 1 項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限……。（第 2 項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款、第 7 款、第 2 項定有明文。又同法第 12 條明定:「（第1 項)政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起15日內，為准駁之決定……。（第 2 項）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 10 日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限……。」其立法理由在於人民雖有知的權利，於具備一定

要件時，得向政府機關申請提供政府資訊。惟該資訊之內容可能涉及特定個人、法人或團體之權益，如隱私或營業秘密、職業秘密等，基於利益衡量原則，應給予該利害關係人表示意見之機會。

（二）經查：

1. 根據被告於本院審理中所提供之 91 年醫療資源缺乏地區核准名單、92 年醫療缺乏地區核准名單、93 年西醫基層醫療資源缺乏地區獎勵措施實施院所名單（第 3 期）、94 年醫缺名單、97 年醫缺名單及 98 年西醫基層總額支付醫療資源缺乏地區改善方案院所名單所示，並無醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療之資料；另被告抗辯上開醫療資源缺乏地區改善方案，係自 91 年起開始辦理，89 年、90 年並無此方案，尚無資料可以提供一節，原告亦未能舉證證明被告所述不實，是原告申請提供 89 年至 94 年、97 年、98 年醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料部分，自屬無據。
2. 另依被告提供之 95 年度西醫基層總額醫療資源缺乏區改善方案編號 57；96 年醫缺名單編號 25、46、48 所示，則有關於醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料。被告雖辯稱未得個別診所之同意，不能提供給其他人，若公開會侵害到參加診所的權益云云，惟就上開巡迴醫療資料之公開或提供，何以將侵害到參加診所之權益及侵害何種權益，原處分並未敘明。而政府資訊公開法已就涉及特定人之政府資訊，於第 12 條第 2 項規定應踐行書面通知該特定人表示意見之程序。換言之，與政府資訊相關之特定人經詢問後若表示同意公開或提供，則相關資訊是否仍有侵害到其權益而應不予公開或提供，即有斟酌餘地。又政府機關雖不受該特定人意思表示之拘束，仍應本於權責就「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」與「不公開資訊欲保護之個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權」或「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」間，予以個案比較衡量判斷之。如經衡量判斷「公開資訊欲增進之公益」大於「該個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權」或「該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」，或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自得公開之。如認部分資訊確有限制公開事由存在，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，亦得僅公開其餘未涉限制公開事由之部分資訊。查本件被告於本院審理中自承並未依政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定踐行書面通知涉及本件政府資訊公開之參加診所及醫師表示意見之程序，其逕依同法第 18 條第 1 項第 7 款規定駁回原告此部分申請，於法尚有未合，原告就此部分請求撤銷，自屬有

據。

六、綜上所述，原處分及訴願決定關於駁回原告申請提供 89 至 94 年、97 年、98 年，醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料部分，理由雖有不合，但結論並無二致，仍應予維持，此部分原告之訴為無理由，應予駁回；至原處分及訴願決定關於駁回原告申請提供 95 年、96 年醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料之部分，原告訴請撤銷為有理由。惟因公開或提供上揭政府資訊就特定人之權益影響程度如何，仍有待被告踐行前述通知程序後，參酌特定人表示之意見，再依個案事實權衡審酌作成決定應否公開或部分限制公開，此屬被告依職權審查並裁量之範圍，尚非本院得逕行認定，依行政訴訟法第 200 條第 4 款之規定意旨，應命被告依照本院判決之法律見解，對於原告申請提供 95 年、96 年醫師到雲林縣口湖鄉台子村巡迴醫療資料之部分，另作成決定。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由，依行政訴訟法第 218 條、第 104 條，民事訴訟法第 385 條第 1 項前段、第 79 條、第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

8.向交通部申請提供中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形之報告、會議記錄及內部簽稿等相關文件，以及交通部郵政總局改制公司後續資產之接管及處理相關事宜之資料案

【最高行政法院判決 102 年 3 月 28 日 102 年度判字第 147 號】
〈申請閱覽卷宗事件〉
上　訴　人　交通部
代　表　人　葉匡時
訴訟代理人　黃柏夫　律師
許慧如　律師
吳典倫　律師
被 上訴 人　劉孔中
上列當事人間申請閱覽卷宗事件,上訴人對於中華民國 101 年 10 月 24 日臺北高等行政法院 101 年度訴字第 303 號判決，提起上訴，
本院判決如下：
主　文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理　由
一、被上訴人於民國 100 年 7 月 20 日以學術研究為由，向上訴人申請提供卷宗 12 案(標號案名如附件所示,惟其中第 2 案與第 9 案相同、第 3 案與第 10 案相同、第 4 案與第 11 案相同、第 5 案與第 12 案相同)，上訴人於 100 年 8 月 19 日以交總字第 1000007936 號函（下稱原處分）同意第 1 案及第 4 案之閱覽申請；至未獲同意閱覽之案件（刪除重複申請案名後，即第 5 案至第 10 案，下稱系爭檔案)，因涉檔案法第 18 條有關工商秘密之情形，礙難照准。被上訴人不服，提起訴願，遭訴願駁回後，遂提起行政訴訟，經原審以 101 年度訴字第 303 號判決（下稱原判決）:「訴願決定及原處分關於後開第 2 項否准部分均撤銷。上訴人應就被上訴人 100 年 7 月 20 日人民閱覽政府資訊或卷宗申請案中申請附件關於第 5 案至第 10 案作成准予提供之行政處分。」上訴人不服，遂提起本件上訴。
二、被上訴人起訴主張：
（一）檔案法第 18 條規定:「檔案有下列情形之一者，各機關『得』拒絕前條之申請：……」，故上訴人具有一定裁量空間，而原處分及訴願決定書均未說明系爭檔案係屬於工商秘密之理由，或開放應用

系爭檔案將會造成中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）於市場競爭地位之影響，或商譽有任何影響之說明，顯屬裁量權之濫用。另由原處分無法得知該等妨礙具體工商秘密為何，則被上訴人自無法得知上訴人之決定是否符合比例原則。

（二）中華電信公司為國家實質控制的國有公司，其經營之事業又具有高度社會公益性質，且系爭檔案乃為民營化過程之相關資料，若該民營化過程之相關資料係屬不得公開之資訊，則社會各界將無法檢驗其民營化過程中，行政機關是否有怠惰違法之情事。故依政府資訊公開法（下稱資公法）第 18 條第 1 項第 7 款但書規定，其中財務分配流動之資訊公開，自符合公共利益要求。又縱該申請公開閱覽之檔案涉及中華電信公司營業秘密，應僅不提供部分內容，關於無保密必要部分，依交通部受理人民申請閱覽政府資訊或卷宗作業要點第 2 點第 3 項規定，仍應准許公開閱覽。

（三）所謂海岸電台，僅係向海上作業的漁船廣播海象與救難資訊之用的小電台，並非可以對全國廣播或國際發聲、影響民心的廣播電台，與國家安全自始無關。至於交換機房部分，被上訴人以 GoogleMap 搜尋功能，輸入中華電信關鍵字就可得出 900 餘個中華電信公司的地址，扣除有提供類似 0800 等客服電話者，剩下的就是交換機房，共計 320 個，此項資料人人可得，自無衍生國家安全問題之機密資訊。又系爭檔案未經核定為國家機密，上訴人自不得引據資公法第 18 條第 1 項第 1 款之規定，否准被上訴人之申請。

（四）上訴人並未釋明公開「中華電信公司之土地及建物之數量、面積」將對中華電信公司之競爭利益造成之影響。且上開資訊隨手可得，例如 89 年監察院「中華電信公司及交通部未依政府總預算編制規定，竟以公司帳面淨值為基準編列歲入預算，又未合理反映資產價值，估算草率」糾正案，即表示中華電信公司當時即擁有 2,643 筆土地。

（五）郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條，係依據郵政儲金匯兌法第 30 條規定，目的在於授權主管機關監督管理中華郵政股份有限公司（下稱中華郵政公司）郵政儲金匯兌業務，其性質與工商秘密無涉。是以，縱然系爭檔案非屬郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條應公布之資訊，並非當然屬於工商秘密等語，為此，訴請：「1.撤銷訴願決定及原處分否准系爭檔案部分；2.上訴人應就系爭檔案作成准予提供被上訴人之行政處分」。

三、上訴人則以：

（一）關於中華電信公司部分：1.系爭檔案涉及檔案法第 18 條第 3 款

規定之工商秘密及政府資訊公開法第18條第7款規定之營業上秘密或經營事業有關之資訊，且其公開將損及中華電信公司之權益及與其他同類事業之競爭關係，自不應公開：檔案法第18條規定意旨，政府資訊涉有法人或團體之工商秘密、營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開將有害該法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者，該政府資訊即不應公開。又所謂「工商秘密」或「營業秘密」，係指涉及企業之經營策略及經營績效之資訊，其公開將對企業之經營造成妨礙，或可能侵害企業以外之人權益，且非屬法規所規定應予揭露者，均屬之(參見原審法院100年度訴字第662號判決、本院100年度判字第928號及同年度判字第929號判決)。又系爭檔案係中華電信公司之資產經營管理及民營化推動情形之報告、會議記錄及內部簽稿等相關文件，其內容涉有中華電信公司之土地及建物之數量、面積及詳細座落位置等資訊，因該等土地及建物多係作為交換機房及海岸電台等重要通訊設施使用，此不但為中華電信公司內部規定應保密之事項，且屬政府之「關鍵基礎設施」，中華電信公司就此應配合參加政府之軍事兵推演習，以演練該等設施遭破壞之緊急應變，是該等資料如公開予民眾閱覽，恐使有心人士或敵對國家得以掌握我國電信通訊設施之位置，不但恐將衍生中華電信公司與用戶間之糾紛，尚可能有國家安全之問題，是該等文件自不得供被上訴人等民眾閱覽。被上訴人所提出之「民營化與國家管制之衝突與調和－以中華電信為例」乙文，係被上訴人與遠傳電信股份有限公司（下稱遠傳電信公司）法規處經理賀陳冉等人所合著，而遠傳電信公司於通訊電信市場上，向來為中華電信公司之競爭對手；且該文係在100年7月以後所撰寫，與被上訴人申請閱覽系爭檔案之時間100年7月20日相當，是暫不論被上訴人所謂申請閱覽系爭檔案係為從事學術研究或維護公共利益之目的是否為事實，如准許被上訴人閱覽系爭檔案，中華電信公司之內部營運及財產狀況等工商秘密，恐將落入中華電信公司之競爭對手遠傳電信公司之手中，而嚴重侵害中華電信公司之競爭利益，是揆諸前揭政府資訊公開法、檔案法規定及法院見解，被上訴人閱覽系爭檔案之申請，自不應准許。2.系爭檔案均為上訴人依中華電信公司提供之資料，檢送關於中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形之報告書予「國家資產經營管理委員會」(下稱國資會）之專案小組及委員會之審核過程中，所為之內部討論、簽辦文件及上訴人依國資會專案小組意見對中華電信公司所為之指示，甚至其上還有相關人員之手寫塗改，核屬國資會審核中華電信公司資產經營管理及民營化情形前之擬稿及

準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，自不應提供予被上訴人閱覽。

（二）關於中華郵政公司部分：依檔案法第 18 條、本院 100 年度判字第 928 號判決及原審法院 98 年度訴字第 873 號判決意旨，中華郵政公司已依郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條規定，按季公布其資產負債表、損益表、管理資訊、獲利能力、流動性（資產負債之到期分析）及市場風險敏感性等資訊，如被上訴人欲了解中華郵政公司之財務狀況，查閱上開公開資料即明，上揭財務業務資訊以外之事項，應屬中華郵政公司之工商秘密。交通部 92 年 10 月 27 日交總 92062421 號函及財政部國有財產局 92 年 2 月 17 日台財產局管字第 0920004473 號函之文件，其等內容涉及交通部前郵政總局作價投資中華郵政公司國有不動產、固定資產、有價證券及權利財產清冊，非屬郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條所規定應公開之事項，應屬中華郵政公司之工商秘密而無須提供予被上訴人閱覽。且其內容涉及郵政儲金之運作模式，如公開於眾，恐使有心人士得以從中華郵政公司之資產分配狀況，分析郵政儲金之運作模式，加以狙擊牟利，揆諸勞保基金及勞退基金之運作資訊業經原審法院及本院認定為不公開予民眾閱覽之資訊，本件系爭檔案涉及之郵政儲金同屬國內最重要之政府基金之一，自亦不應提供被上訴人閱覽等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、原審為不利於上訴人之判決，係以：

(一)系爭檔案是否有資公法第 18 條第 1 項第 3 款事由,得豁免公開：系爭檔案內容大致分為 2 類，一為中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形之報告、會議記錄及內部簽稿等相關文件（申請書附件編號 5、7、9 及 10，檔案資料即上訴人提出之被證 1、3 、5 及 6)，一為交通部郵政總局改制公司後續資產之接管及處理相關事宜之資料(申請書附件編號 6 及 8，檔案資料即上訴人提出之被證 2 及 4)。經原審法院審閱系爭檔案內容：前者檔案係交通部 92 年間審核中華電信公司所提「資產經營管理及民營化推動情形」報告，及財政部「國家資產經營管理委員會專案小組」審議上開報告會議期間，各機關間函稿、開會資料及會議決議等。各機關間函稿無非聯繫開會業務、時程及資料所用，開會資料乃為前揭會議決策結論之事實基礎，而會議記錄則僅結論內容，並無各委員發言或討論之內容（參閱被證 1、被證 5 會議紀錄)。簡言之，此一檔案內容不過係會議資料之彙集，要無任何各該會議委員形成結論之思辯過程顯示。至於上訴人提及若干初步文稿經相關人員手寫塗改部分（即被證 5 第 5

頁至第 8 頁、第 13 頁至第 15 頁)，細繹修改內容，其實不過係文字修飾，無關宏旨。是以，公開該等檔案並無揭露機關內部形成決策過程，肇致公務員寒蟬效應，未敢暢所欲言，影響決策正確之疑慮可言。即令認為上開「會議決議」尚非機關決策，而屬各該機關諮詢單位之意見，乃為機關決策過程之顯示，應屬資公法第 18 條第 1 項第 3 款所謂政府機關作成意思決定前之內部單位準備作業；然衡諸上開會議召開於 10 年前，公開其內容，並不妨礙機關決策，對機關諮詢單位成員言論究責可能性不高，且有助於民眾檢視機關之決定是否參酌諮詢單位提供之資訊，其判斷是否合理，兩相權衡，可認申請人之資訊公開權之法益高於上訴人主張排除公開之法益。後者檔案則純屬行政院、交通部、財政部國有財產局函文檢送資料往返，與各該機關作成決策過程無涉，顯無豁免公開保障思辯過程之必要。綜上，系爭檔案均無依資公法第 18 條第 1 項第 3 款事由予以公開豁免之必要。

(二)系爭檔案是否有資公法第 18 條第 1 項第 7 款事由,得豁免公開：

1. 中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形部分（申請書附件編號 5、7、9 及 10，檔案資料即上訴人提出之被證 1、3、5 及 6）：首先，不論資公法第 18 條第 1 項第 7 款「營業上祕密或經營事業有關資訊」或檔案法第 18 條第 3 款所謂「工商祕密」均無立法解釋，但營業祕密法第 2 條定義「營業祕密」係指：「方法、技術、製成、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其祕密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」可資參酌。亦即，所謂「營業上祕密」(或工商祕密）應具有「祕密性」、「商業價值」及「已保密之事實」等三項特色。系爭檔案中相關中華郵政公司之資訊，是否享有豁免公開，應以上開三項特色檢驗之。承上，政府檔案中關於中華電信公司資訊是否享有豁免公開，係以是否屬於營業祕密（工商祕密）為判斷，而非以中華電信公司是否應依證券交易法等規定主動公開上開資訊為準據。再經原審法院核閱系爭檔案，關於中華電信公司營運資料，乃為該公司於 91 年間擬具「資產經營管理及民營化推動情形報告」時所檢附之公司財產目錄，並無任何方法、技術、製成、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊可言。即使從寬認定財產目錄中關於土地、建物等使用現況，與經營資訊有關，該資訊迄今亦已將近 10 年，究竟還具有何等祕密性及商業價值，實難肯認。至於上訴人另論及系爭檔案內容攸關國家安全，不應公開部分，縱認

屬實，亦不應援引資公法第 18 條第 1 項第 7 款或檔案法第 18 條第 3 款為其法律依據，蓋涉及國家安全者，未必屬營業祕密。又，攸關國家安全之資訊，不知凡幾，若將此無限上綱，則幾無任何政府資訊可得公開，為避免政府以此為詞，堵絕人民取得資訊管道，政府資訊之是否得以機密為詞，豁免公開，應以資公法第 18 條第 1 項第 1 款規定為判斷準據，亦即必須經核定為國家機密，或其他法律、法規命令規定應祕密者，始得為公開豁免。系爭檔案關於中華電信公司不動產資料，顯然未經核定為國家機密。綜上，本件系爭檔案關於中華電信公司部分營業資訊，其實均已係 10 年前資訊，難認有何祕密性或商業價值，論其實際，中華電信公司基地座落位置等資訊於是否屬「已保密之事實」，也殊屬可疑（於網路上 GOOGLE 系統即可查詢相當資訊）。縱認，系爭檔案關於中華電信公司若干資訊仍涉及「營業祕密」，然而，中華電信公司為國家實質控制的國有公司，其經營之事業又具有高度社會公益性質，而系爭檔案關於中華電信公司乃為民營化過程之相關資料，有必要揭露供民眾了解、發現、解釋進而校正錯誤，形成共識以參與決策，並促成進步。如國營企業民營化過程之相關資料均以「營業祕密」為詞而認屬不得公開之資訊，則民眾將無法檢驗其於民營化過程中，行政機關是否有怠惰違法情事。經原審法院具體衡量「人民之資訊公開權」與「中華電信公司主張排除公開之利益」後，肯認前者顯然大於後者，上開檔案應予公開。

2. 交通部郵政總局改制公司後續資產之接管及處理相關事宜部分（申請書附件編號 6 及 8，檔案資料即上訴人提出之被證 2 及 4）：中華郵政公司為上訴人百分之百持有之國營公司，乃上訴人為提供郵政服務所設立，目前郵政尚且不得私營(郵政法第 3 條、第 6 條參照)，是中華郵政公司此一公營事業之設置其實係為提供政府專賣服務而存在，且不從事市場競爭，故而其用以經營之相關資訊通常與商業價值無關。徵諸前述關於資公法第 18 條第 1 項第 7 款「營業上祕密或經營事業有關資訊」或檔案法第 18 條第 3 款中所謂「工商祕密」之解析，系爭檔案中關於交通部郵政總局 92 年改制中華郵政公司後續資產之接管及處理相關事宜資訊，原已難認具有商業價值，何況更是 10 年前之資訊，究竟有何祕密性，亦難理解。又上開資訊是否豁免公開，係以是否屬於該公司之營業祕密（工商祕密）為判斷，而非以是否有法令應主動公開為準據，上訴人引述郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條等規定，指該公司除應依此規定公布財務業務資訊外，對於其他資訊均無公開義務為據，亦有違誤。再者，中

華郵政公司既為公營事業，而相關檔案又無商業價值可言，則該檔案是否應享有豁免公開，所應論究者，其實乃該檔案是否有資公法第18條第1項第9款：「公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。」此一豁免要件之該當。經核，系爭檔案僅係交通部郵政總局92年改制中華郵政公司後續資產之接管及處理之財產清冊，其公開誠難認妨害10年後中華郵政公司任何經營上正當利益，自無上開豁免款項之適用。況且，中華郵政公司為公營事業，所營復為獨占事業，具高度社會公益性質，其由政府機關改制為公司體制過程之相關資料，本有必要揭露供民眾知悉並監督，是其公開乃對公益有必要，揆諸資公法第18條第1項第9款但書規定，亦應公開。綜上，被上訴人訴請上訴人應就其申請之系爭檔案作成准予提供之行政處分，為有理由，應予准許。

五、本院按：原判決為有利於被上訴人之判決，經核無不合。茲就上訴意旨論斷如下：

(一)國家任務民營化，其型態可分為財產民營化、組織民營化、任務民營化及功能民營化。其中財產民營化係指將公部門的財產轉移予私人，例如公營事業之公有股份釋放出予人民。本件中華電信公司原屬公營事業，自89年10月起釋股，即屬此類型之民營化。而組織民營化，乃將行政組織改制為私法組織型態，或將其一部分任務，成立私法組織履行之。常見的私法組織是有限公司或股份有限公司。本件中華郵政公司係依郵政法、中華郵政股份有限公司設置條例、公司法設置之公司，屬於國營事業管理法第3條第1項第1款所規定之「政府獨資經營」之國營事業，亦屬公司法第2條第2項第4款規定之「政府股東1人」股份有限公司，此種民營化則屬組織民營化。

(二)政府資訊公開法第1條：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」據此，政府資訊公開法要求政府機關主動或依申請公開政府資訊，係藉政府資訊之公開以「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」。是以公開政府資訊本身即具有公益性，不問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該法請求政府公開資訊（人民之資訊公開請求權），而與行政程序法第46條所規定行政程序中資訊公開請求權（申請閱覽、抄寫、複印或攝影行政機關所持之資料或卷宗權利），以當事人或利害關係人，並以主張或維護其法律上利益有必要者為限，有所不同。此乃現代民主

國家建立透明政府及公眾監督政府所必要之機制。政府資訊公開之法律，亦被稱為是一種「陽光法案」。是以政府資訊公開法相關規定，以政府資訊公開為原則，不公開為例外。基於上開政府資訊公開之目的及「例外解釋從嚴」之法解釋原則，該法第 18 條第 1 項所列限制公開或不予提供之例外事由，應從嚴解釋。而公開政府資訊公益性之大小，恆以該政府資訊涉及公益程度，及其應受人民監督必要性之高低有關。本件中華電信公司自公營事業釋股人民成為民營公司，此種「財產民營化」係將國家財產私有化，尤其中華電信擁有鉅大資產，乃公知之事實，其民營化執行過程之是否合法與適當，攸關國家財產有無受不當處置及不當落入私人之手，自涉及重大公益，且有受人民監督之高度必要性。又中華郵政公司係自郵政總局改為公司組織，亦涉及郵政總局經管之龐大資產，其相關資訊所涉公益，亦難謂不高。查系爭檔案中如附件編號 5、7、9、10 之檔案，係中華電信民營化執行過程之部分資訊，附件 6、8 則是關於郵政總局准改制及原經管財產作價投資中華郵政公司財產清冊之資訊（卷內上訴人提出之被證 2 號及被證 4 號有函文但無清冊）。原判決已自系爭檔案之資訊所涉事項、資訊之時間性，衡量准被上訴人閱覽之公益，及上訴人所主張之經營事業有關之資訊（料）、工商秘密，因准被上訴人閱覽，所可能受影響，認前者大於後者，核其認事用法無不合。此即該當政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 8 款但書及第 9 款但書「對公益有必要」之規定，上訴人自不得限制公開或不予提供系爭檔案。上訴意旨主張系爭檔案之內容涉有中華電信公司及中華郵政公司之營業資訊，且該二家公司均已依法（即證券交易法第 36 條及郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條）揭露相關經營資訊，則系爭檔案既非該二家公司依法所應揭露之資訊，其應否准予被上訴人閱覽、公開，法院應審查公開之目的與手段間是否具比例性等符合比例原則之情形，始得認定，迺原判決竟採不同且較為寬鬆之審查標準，徒以衡量「申請人之公開資訊權」與「排除公開之利益」之方式，即認定系爭檔案應予公開，洵有適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款、第 9 款錯誤之違背法令，亦有判決不備理由之當然違背法令事由云云，並不足採。

(三)政府資訊有無應限制公開或不予提供之例外情事，係依政府資訊公開法第 18 條第 1 項之規定決定之，而非依所涉及法人或團體之內部規定決定。又系爭檔案未經依法定程序列為秘密事項，且在被上訴人於原審提出之國家檔案資訊網頁上，其「應用限制」欄係「開放」（見原審卷第 167 頁及第 171 頁），自不能以其有部分是關於 10

年前作為交換機房及海岸電台使用之建物及土地，而認涉及國家安全。何況海岸電台係提供船舶遇險及安全通信業務使用，並無不可為人知其所在位置之理。上訴意旨主張系爭檔案就有關中華電信公司之部分，係中華電信公司之資產經營管理及民營化推動情形之報告、會議記錄及內部簽稿等相關文件，其內容涉有中華電信公司之土地及建物之數量、面積及詳細座落位置等資訊，因該等土地及建物多係作為交換機房及海岸電台等重要通訊設施使用，此不但為中華電信公司內部規定應保密之事項，且屬政府之「關鍵基礎設施」，中華電信公司就此應配合參加政府之軍事兵推演習，以演練該等設施遭破壞之緊急應變，是該等資料如公開予民眾閱覽，恐使有心人士或敵對國家得以掌握我國電信通訊設施之位置，不但恐將衍生中華電信公司與用戶間之糾紛，尚可能有國家安全之問題云云，尚屬無據。又上訴人未具體陳明10年前交通部前郵政總局作價投資中華郵政公司國有不動產、固定資產、有價證券及權利財產清冊，提供予被上訴人，如何會使他人從中華郵政公司之資產分配狀況，分析郵政儲金之運作模式，加以狙擊牟利，其泛言系爭檔案中關於中華郵政公司之部分，含有交通部前郵政總局作價投資中華郵政公司國有不動產、固定資產、有價證券及權利財產清冊，其內容即涉及郵政儲金之運作模式，如公開於眾，恐使有心人士得以從中華郵政公司之資產分配狀況，分析郵政儲金之運作模式，加以狙擊牟利，而對郵政儲金存戶之財產利益造成嚴重損害，自屬政府資訊公開法第18條第1項第7款之「營業上秘密」或檔案法第18條第3款之「工商秘密」，不得供被上訴人等民眾閱覽，而指摘原判決適用資公法第18條及檔案法第17條規定錯誤云云，亦難認有據。

(四)政府資訊公開法要求公開政府資訊本身即具有公益性，是不問人民要求政府公開資訊之動機及目的為何，即得依該法請求政府公開資訊（人民之公開資訊權），已如上述，原判決亦係以衡量「人民之資訊公開權」與「中華電信主張排除公開之利益」為判斷。是以被上訴人究為何目的申請上訴人提供系爭檔案，無關判決結果。又原判決已敘明中華電信公司、中華郵政公司此等國家實質控制的公司民營化或改制之資料，所涉及非僅各該公司之營收虧損而已，而係全民福祉所在，其改制過程利弊得失之檢討，於日後公共政策之形成影響深遠，其資訊確有必要揭露於民眾，較諸中華電信公司、中華郵政公司10年前公司經營資訊之揭露所可能影響之各該公司目前市場競爭地位或營收利益，二者根本無從相提並論，前者顯然遠高於後者等語。是上訴意旨主張系爭檔案內容多為中華電信公司內部

營運及財產狀況，而被上訴人於原審所提出之「民營化與國家管制之衝突與調和—以中華電信為例」乙文，係被上訴人與遠傳電信公司法規處經理賀陳冉等人所合著，而遠傳電信公司於通訊電信市場上，向來為中華電信公司之競爭對手；且該文係在 100 年 7 月以後所撰寫,與被上訴人申請閱覽系爭檔案之時間100年7月20日相當，是暫不論被上訴人所謂申請閱覽系爭檔案係為從事學術研究或維護公共利益之目的是否為事實，如准許被上訴人閱覽系爭檔案，中華電信公司之內部營運及財產狀況等工商秘密，恐將落入中華電信公司之競爭對手遠傳電信公司之手中，使遠傳電信公司得以分析中華電信公司之成本結構，調整其經營策略以打擊中華電信公司，而嚴重侵害中華電信公司於通訊市場上之競爭利益,是揆諸前揭資公法、檔案法規定及法院見解，本件閱覽系爭檔案之申請，自不應准許，對此一重要攻擊防禦方法，原判決並未採納，亦未於理由欄敘明何以不可採，即遽為對上訴人不利之認定，原判決就此有判決不備理由之當然違背法令云云，亦不足採。

(五)綜上所述，原判決並無上訴人所指有違背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

前審判決：

【臺北高等行政法院判決 101 年 10 月 24 日 101 年度訴字第 303 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

原　告　劉孔中

被　告　交通部

代　表　人　毛治國（部長）

訴訟代理人　黃柏夫律師

許慧如律師

吳典倫律師

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服行政院中華民國 100 年 12 月 29 日院臺訴字第 1000109450 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於後開第 2 項否准部分均撤銷。被告應就原告民國 100 年 7 月 20 日人民閱覽政府資訊或卷宗申請案中申請附件關於

第 5 案至第 10 案作成准予提供之行政處分。訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告於民國（下同）100 年 7 月 20 日以學術研究為由，向被告申請提供卷宗 12 案（標號案名如附件所示，惟其中第 2 案與第 9 案相同、第 3 案與第 10 案相同、第 4 案與第 11 案相同、第 5 案與第 12 案相同），被告於 100 年 8 月 19 日以交總字第 1000007936 號函（下稱原處分）同意第 1 案及第 4 案之閱覽申請；至未獲同意閱覽之案件(刪除重複申請案名後,即第5 案至第10案,下稱系爭檔案)，因涉檔案法第 18 條有關工商秘密之情形，礙難照准。原告不服，提起訴願，遭訴願駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分否准系爭檔案部分；被告應就原告之申請就系爭檔案申請作成准予提供之行政處分。並主張如下：

(一)依檔案法國家檔案開放應用要點第 3 點第 3 款、第 4 款規定，檔案開放應用包含提供閱覽、抄錄或複製以及研究出版。而於國家檔案資訊網就系爭檔案並無限制開放之註記，既無無任何不開放之限制，被告自應准予閱覽。復依檔案法第 18 條規定，係「得」拒絕，故被告具有一定裁量空間，而原處分及訴願決定書均未說明系爭檔案係屬於工商秘密之理由，或開放應用系爭檔案將會造成中華電信公司於市場競爭地位之影響，或商譽有任何影響之說明，顯屬裁量權之濫用。政府資訊公開法乃係規定政府以公開為原則，以限制公開為例外，當政府機關拒絕公開系爭資訊時，即應負舉證責任，證明拒絕公開係屬政府資訊公開法所規定之豁免公開事由,始為適法。原處分無法得知該等妨礙具體工商秘密為何，則原告自無法得知被告決定是否符合比例原則。

(二)中華電信股份有限公司（下稱中華電信公司）為國家實質控制的國有公司，其經營之事業又具有高度社會公益性質，且系爭檔案乃為民營化過程之相關資料，故系爭檔案絕非僅是原告個人一己知之權利，或僅係學術研究使用自由，蓋學術研究目的乃係以系統系方式了解、發現、解釋進而促進社會進步或校正錯誤。若國營企業民營化過程之相關資料係屬不得公開之資訊，則社會各界將無法檢驗其民營化過程是否行政機關有無怠惰違法。故依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款但書規定，其中財務分配流動之資訊公開，自符合公共利益要求。縱該申請公開閱覽之檔案涉及中華電信公司營業秘密，應僅不提供部分內容，無保密必要部分，依交通部受理人民

申請閱覽政府資訊或卷宗作業要點第 2 點第 3 項規定，仍應准許公開閱覽。原告既係請求無保密部分，殊難想像「無秘密」部分含有工商秘密。且依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，政府資訊中如僅一部分含有應限制公開或不虞提供之情形，政府機關應將限制公開或不予提供之部分除去後，公開或提供其餘部分，此即學說上所稱分離原則。

(三)交換機房及海岸電台坐落位置非屬涉及國家安全問題之機密資訊。

1. 所謂海岸電台，僅係向海上作業的漁船廣播海象與救難資訊之用的小電台，並非可以對全國廣播或國際發聲、影響民心的廣播電台，與國家安全自始無關。至於交換機房，在電信市場自由化、網路資訊公開化的時代，被告稱其坐落位置為會衍生國家安全問題之機密資訊，實在令人匪夷所思。事實上，原告以 Google Map 搜尋功能，輸入中華電信關鍵字就可得出 300 餘個中華電信公司的地址，扣除有提供類似 0800 等客服電話者，剩下的就是交換機房，共計 320 個，此項資料人人可得，自無衍生國家安全問題之機密資訊。復依電信法第 16 條第 1 項規定及第 26 條之 1 第 2 款規定意旨，中華電信為第一類電信事業市場主導者，原本即「不得」拒絕提供互連有關資料，而與互連最有關的資料即為交換機房所在位置，蓋其涉及互連的遠近以及費用之計算。又依電信事業網路互連管理辦法第 11 條規定，所謂「於其場所提供網路互連相關電信設備之設置空間」係指中華電信的交換機房所在位置，則中華電信公司的交換機房所在位置，自非屬涉及國家安全問題之機密資訊。

2. 被告稱涉及國家安全問題之機密資訊，顯欠缺法律依據，縱屬檔案法第 18 條第 1 款「有關國家機密」，國家機密亦無交由已經民營化的中華電信公司保管之理，且被告顯無與中華電信公司就保管此項國家機密簽訂行政契約，中華電信公司保管的國家機密更可由 Google Map 可以查出 320 筆，被告若依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款「經依法核定為國家機密」，然亦未見系爭檔案核定為國家機密之依據，被告自不得依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款。故被告依此否准原告申請，顯屬無據。

(四)系爭檔案附表編號 5 、7 、9 、10 即便扣除所謂機密資訊尚有 200 頁內容應提供。依據原告在國家檔案局國家檔案資訊網檢索所得資料顯示，系爭檔案附表編號 5 、7 、9 、10 文件，各有 96、38、63、79 頁（共 276 頁），扣除被告所稱「將該文件涉有上述機房及海岸電台資訊之部分」，還有 204 頁不涉上述資料，被告即應依據政府資

訊公開法第 18 條第 2 項規定將該部分提供原告閱覽。

(五)中華電信公司之資產經營管理及民營化推動情形及土地及建物之數量面積無不得提供之事由。「中華電信公司之資產經營管理及民營化推動情形之報告」，係屬任何公民有權要求知道的資訊，得監督中華電信公司之資產經營管理及民營化過程有無發生弊端，蓋交通部對中華電信公司仍持有 34% 股份，並完全主導其董事會，顯與公民之利益息息相關。被告並未釋明公開「中華電信公司之土地及建物之數量、面積」將對中華電信公司之競爭利益造成之影響。且上開資訊隨手可得，例如 89 年監察院「中華電信公司及交通部未依政府總預算編制規定，竟以公司帳面淨值為基準編列歲入預算，又未合理反映資產價值，估算草率」糾正案，即表示中華電信公司當時即擁有 2,643 筆土地；依據交通部 92 年 5 月「中華電信公司作價投資不動產處理情形之檢討及活化措施報告」，中華電信原本曾按照行政院 91 年 8 月 7 日頒佈之「國家資產經營管理原則」，擬將原作價投資該公司之低度利用、可改列為非營業用資產對價繳回國家 566 筆（面積 997,169 平方公尺）土地及與 90 棟（面積 59,342 平方公尺）建物。縱被告主張為真，應是科以原告不得對第三人提供之保密義務，而非否准原告申請。

(六)系爭檔案非屬郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條之資訊，並非當然屬於工商秘密。郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條是依據郵政儲金匯兌法第 30 條規定，目的在於授權主管機關監督管理中華郵政股份有限公司（下稱中華郵政公司）郵政儲金匯兌業務，其性質與工商秘密無涉，被告稱係屬郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條所規定應公開之事項，推論屬中華郵政公司之工商秘，顯屬率斷。

(七)綜上所述，被告在未予審酌即率依檔案法第 18 條第 3 款規定否准原告申請，訴訟進行中，始將該等文件中其認為不得公開之部分加以限縮於交換機房及海岸電台位置，旋即又認為該等文件全部為不得提供之工商秘密，展現公權力機關的恣意性，原處分顯有違誤應予撤銷，依政府資訊公開法規定，被告應准予原告閱覽影印全部系爭檔案文件。

三、被告聲明求為判決駁回原告之訴，並主張如下：

(一)按檔案法為政府資訊公開法之特別規定，應予優先適用，於檔案法未規定者方回歸普通法即政府資訊公開法之適用：

1.按檔案法第 18 條規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關

工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」，同法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法令規定。」另按政府資訊公開法第 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 10 日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」，同法第 18 條第 1 項第 7 款規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：（略）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（略）」。

2. 按法務部 97 年 5 月 19 日法律字第 0970009804 號函：「有關申請閱覽、抄錄或複製政府資訊及政府機關得拒絕提供之規定，檔案法第 17 條及第 18 條為政府資訊公開法之特別規定，應優先適用。至於申請資格，檔案法並未規定，自應依政府資訊公開法第 9 條規定之要件判斷」。

3. 綜諸上揭法律規定及函釋意旨可知，檔案法為政府資訊公開法之特別規定，應予優先適用，僅於檔案法未規定者方回歸普通法即政府資訊公開法之適用。

(二)關於中華電信公司部分：

1. 系爭檔案涉及檔案法第 18 條第 3 款規定之工商秘密及政府資訊公開法第 18 條第 7 款規定之營業上秘密或經營事業有關之資訊，且其公開將損及中華電信公司之權益及與其他同類事業之競爭關係，自不應公開：

(1)按檔案法第 18 條規定意旨，政府資訊涉有法人或團體之工商秘密、營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開將有害該法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者，該政府資訊即不應公開。又所謂「工商秘密」或「營業秘密」，係指涉及企業之經營策略及經營績效之資訊，其公開將對企業之經營造成妨礙，或可能侵害企業以外之人權益，且非屬法規所規定應予揭露者，均屬之。此有鈞院 100 年度訴字第 662 號判決認定醫療院所向健保局申報之醫療費用件數、成長率及單價等屬醫療院所之營業秘密，以及最高行政法院 100 年度判字第 928 號及 100 年度判字第 929 號判決認定關於勞保基金及勞退基金之持股情況資訊一經公開，恐使有心人士操作狙擊勞保基

金之運作等情可稽。

(2)再按電信法第 4 條、第 5 條、第 39 條及第 40 條意旨，電信設備之維護不僅關係到電信事業自身之經營績效，因其事業性質之特殊性，尚攸關用戶之權益以及國家安全之問題，故電信法乃對於電信設備之維護多所管制。查系爭檔案就有關中華電信公司之部分，係中華電信公司之資產經營管理及民營化推動情形之報告、會議記錄及內部簽稿等相關文件，其內容涉有中華電信公司之土地及建物之數量、面積及詳細座落位置等資訊，因該等土地及建物多係作為交換機房及海岸電台等重要通訊設施使用，此不但為中華電信公司內部規定應保密之事項，且屬政府之「關鍵基礎設施」，中華電信公司就此應配合參加政府之軍事兵推演習，以演練該等設施遭破壞之緊急應變，是該等資料如公開予民眾閱覽，恐使有心人士或敵對國家得以掌握我國電信通訊設施之位置，不但恐將衍生中華電信公司與用戶間之糾紛，尚可能有國家安全之問題，是該等文件自不得供原告等民眾閱覽。

(3)系爭檔案內容多為中華電信公司內部營運及財產狀況，而原告所提出之「民營化與國家管制之衝突與調和- 以中華電信為例」乙文，係原告與遠傳電信股份有限公司（下稱遠傳電信公司）○○處經理○○○先生等人所合著，而遠傳電信公司於通訊電信市場上，向來為中華電信公司之競爭對手；且自該文所引述西元 2011 年（即民國 100 年）7 月之文獻觀之，可知該文係在 100 年 7 月以後所撰寫，與原告申請閱覽系爭檔案之時間 100 年 7 月 20 日相當，是暫不論原告所謂申請閱覽系爭檔案係為從事學術研究或維護公共利益之目的是否為事實，如准許原告閱覽系爭檔案，中華電信公司之內部營運及財產狀況等工商秘密，恐將落入中華電信公司之競爭對手遠傳電信公司之手中，而嚴重侵害中華電信公司之競爭利益，是揆諸前揭政府資訊公開法、檔案法規定及法院見解，原告閱覽系爭檔案之申請，自不應准許。

(4)中華電信公司業將其財務報告及營運情形等資訊，依法申報主管機關並登載於證券交易所之公開資訊觀測站，中華電信公司每年就此亦有編製年報，並登載於其網頁上供人下載，已就不影響其權益及競爭地位之資訊與已公開，而符合政府資訊公開法之立法目的，原告不得再就上揭已公開資訊範圍外之系爭檔案申請閱覽。且依最高行政法院 100 年度判字第 928 號判決及鈞院 98 年度訴字第 873 號判決意旨，企業如已將其部分經營資訊依法揭露，人民即不得透過向政府申請閱覽卷宗之方式，調取該企業其他部分之經營資訊，另

最高行政法院100 年度判字第929 號判決亦同此見解。又公開發行公司依證券交易法及相關法令規定，固負有申報或公告財務業務文件等投資必要相關資訊之揭露義務，俾有助於投資人投資決策之合理形成，惟仍未排除其享有工商秘密或營業秘密保障之權益。又依公司法第 210 條規定第 1 項及第 2 項規定及經濟部 92 年 6 月 16 日經商字第 09202119150 號函示意旨，公司之股東或債權人者尚且須檢具利害關係證明文件及指定與其有利害關係之特定範圍，始得查閱或抄錄公司之章程及相關簿冊，並非毫無限制地得以查閱公司任何表冊文件。

(5)原告申請閱覽檔案之權利，不得侵害公共利益或第三人之利益，此見檔案法第18條及政府資訊公開法第18條所定各款限制規定即明，以兼顧人民知的權益、公共利益及第三人利益之調和。查原告所申請閱覽之檔案涉及第三人中華電信公司之權利及競爭地位，因該等資料是否屬工商秘密，是否得對外提供而不損害其競爭地位，與該公司之關係最為密切，而且最為熟捻，是被告經徵詢中華電信公司意見，其表示系爭檔案涉及工商秘密，建議不提供閱覽，是被告基於維護中華電信公司工商秘密等之保障前提下，否准原告之申請，自屬適法。

2.部分檔案內容屬政府機關作成意思決定前之擬稿及準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定不得公開：按政府資訊公開法第18條第1 項規定及最高行政法院101年度判字第171 號判決意旨。系爭檔案關於中華電信公司之部分，均為被告依中華電信公司提供之資料，檢送關於中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形之報告書予「國家資產經營管理委員會」(下稱國資會）之專案小組及委員會之審核過程中，所為之內部討論、簽辦文件及被告依國資會專案小組意見對中華電信公司所為之指示，甚至其上還有相關人員之手寫塗改，核屬國資會審核中華電信公司資產經營管理及民營化情形前之擬稿及準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，自不應提供予原告閱覽。

(三)關於中華郵政公司部分：

按檔案法第 18 條規定及最高行政法院 100 年判字第 928 號、鈞院 98 年度訴字第 873 號判決意旨，中華郵政公司則已依郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條規定，按季公布其資產負債表、損益表、管理資訊、獲利能力、流動性(資產負債之到期分析）及市場風險敏感性等資訊，如原告欲了解中華郵政公司之財務狀況，查閱上開公開資料即明，上揭財務業務資訊以外之事項，應屬中華郵政公司

之工商秘密。查交通部 92 年 10 月 27 日交總 92062421 號函及財政部國有財產局 92 年 2 月 17 日台財產局管字第 0920004473 號函之文件，其等內容涉及交通部前郵政總局作價投資中華郵政公司國有不動產、固定資產、有價證券及權利財產清冊，非屬郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條所規定應公開之事項，應屬中華郵政公司之工商秘密而無須提供予原告閱覽。且其內容即涉及郵政儲金之運作模式，如公開於眾，恐使有心人士得以從中華郵政公司之資產分配狀況，分析郵政儲金之運作模式，加以狙擊牟利，揆諸勞保基金及勞退基金之運作資訊業經鈞院及最高行政法院認定為不公開予民眾閱覽之資訊，本件系爭檔案涉及之郵政儲金同屬國內最重要之政府基金之一，自亦不應提供原告閱覽。

四、本院判斷如下：

(一)使政府機關持有、保管之資訊自由流通，俾政府決策得以透明、弊端無所遁形，進而落實人民參政權，為現代民主國家普遍追求的理想；然則，隨著資訊網絡演進，資訊公開啟動資訊加值利用（如將各項法律、行政規則與命令、法院判決等資料統整為法律資料庫），併伴隨現代政治中，人民教育水提高，對執政者更不信任，執政者之單方高權決定模式勢必朝向共享或共治的理念移動，政府資訊公開之重要，已遠超越資訊與網路初始時期所能想像，實際上，唯有透過進一步公開（不論在量與質上）與所造就之對話、溝通，才有共治共享可能，才能成就效率、效能，方合於當代民主與人權意涵之治理，易言之，政府資訊公開於現代民主國家中，非僅「重要」而已，乃為「必要」。是以，早在 82 年 10 月即經立法委員提出「政府資訊公開法」(下稱資公法）草案，惟未獲通過，88 年初制定行政程序法時，雖納入資訊公開，仍僅架設架構性規範，而將細節委諸嗣後立法，該法第 44 條第 3 項規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布後二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」行政院與考試院乃於 90 年會同定「行政資訊公開辦法」，試行資訊公開，然迄 94 年 12 月 6 日始三讀通過現行之資公法，對資訊自由有全面性之規定，是應認資公法乃「政府資訊公開」之基本法，亦即，僅於其他法律有關資訊公開之規定較資公法更公開時，始得排除資公法之適用。故而，雖資公法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」但本於前述資公法具有政府資訊公開基本法之性質，且依「新法優於舊法」的原則，資公法第 2 條應解為：「政府資訊之公開，依本法之規定。但『制定在後』之其他法

律另有規定者，從其規定。」以確保資訊公開原則。又，以現行法制而言，上開條文所謂「其他資訊公開有關法律」，首推 88 年 12 月 15 日公布施行之「檔案法」，第 17 條至第 22 條對「國家檔案」(即具有永久保存價值，而移歸檔中央主管機關管理之檔案)、「機關檔案」(指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件)之申請閱覽亦有規定，其中第 18 條有關限制檔案使用之規定，與資公法第 18 條關於豁免公開事由之規定，乃有競合，適用之際，依前述「公開優先」「新法優先」之原則，應盡可能符合資公法以「公開為原則，不公開為例外」之立法取向，而非以檔案法為特別法，優先適用於資公法。

(二)第按，政府資訊以公開為原則，然公開究非唯一、至高之價值，遇有更優越之公共利益或私人利益時，仍須適度退讓，職是，資公法第 18 條就此為 9 款「豁免公開」事由規定，其第 1 項帽頭則為：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，『應』限制公開或不予提供」，以文義望之，似乎採取「強制豁免」，亦即，資訊如有上述 9 款事由之一，受理機關「應」不為公開，而非「裁量豁免」，「得」不為公開。然則，為免課予公務員過重的責任，並為盡量實現資訊公開之原則，上開法文應解釋為「得不公開」，機關恆應為利益衡量，以決定是否公開所請資訊（參酌檔案法第 18 條，亦規定檔案有該條各款所列情形者，各機關「得」拒絕前條之申請，而非「應」拒絕申請）。亦即，機關僅於合理預期公開將會損害豁免規定所保護之利益時，方得限制公開，且資公法第 18 條第 1 項若干款（第 3 、6 、7 、9 款）設有但書規定者（但對公益有必要者，或對保護人民生命、身體、健康有必要者、或經當事人同意者），並有再於具體個案中衡量「申請人之資訊公開權」與「主張排除公開之利益」二項法益之輕重，且有實證可認後者較前者更值得保護時，方得不公開。機關就此裁量，應為合義務之裁量，不得恣意為之，是以，人民對機關就其持有資訊是否豁免公開此等裁量處分之作成，通常雖僅有無瑕疵裁量請求權，然在裁量縮減為零時，人民對之即有作成特定行為之請求權，合先敘明。

(三)本件原告具有中華民國國籍，並在中華民國設籍，向被告申請提供系爭檔案，被告以涉及檔案法第 18 條第 3 款所示工商秘密情事，而予否准，經原告不服，提起訴願，遭訴願駁回後，提起本件訴訟，被告另稱系爭檔案涉及檔案法「工商祕密」部分，相當於資公法第 18 條第 1 項第 7 款事由，此外，系爭檔案部分涉有同法第 18 條第 1 項第 3 款「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準

備作業」事由，亦非得提供，此有卷附原告申請書、原處分及被告行政訴訟答辯(三)狀及辯論意旨狀可憑。基此，兩造對於原告具有中華民國國籍，並在中華民國設籍，為得依資公法第 9 條第 1 項前段向政府機關申請提供資訊之主體乙節，並無爭議；所爭議者無非系爭檔案是否有資公法第 18 條第 1 項第 3 款及第 7 款得予豁免公開情事。茲論述如次。

(四)系爭檔案是否有資公法第 18 條第 1 項第 3 款事由得豁免公開：

1. 為使公務員暢所欲言、無所瞻顧，俾政府決策之周密，政府意見形成之內部資訊，得豁免公開，資公法第 18 條第 1 項第 3 款規定政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，得限制公開或不予提供，但對公益有必要者，得公開或提供之。上開規定其實在於保護公務員「思辯過程」，是依本項豁免之資訊必須是「作成決定前之意見溝通或文件」，且此必須非決策所依據之事實，蓋決策基礎事實公開並不影響機關意思形成，且有助於民眾檢視政府之決定是否合理，故應公開，只有此事實公開會透露決策過程時，始得豁免。

2. 系爭檔案內容大致分為 2 類，一為中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形之報告、會議記錄及內部簽稿等相關文件（申請書附件編號 5 、7 、9 及 10，檔案資料即被告提出之被證 1 、3 、5 及 6 ），一為交通部郵政總局改制公司後續資產之接管及處理相關事宜之資料（申請書附件編號 6 及 8 ，檔案資料即被告提出之被證 2 及 4 ）。經本院審閱系爭檔案內容：

(1)前者檔案係交通部 92 年間審核中華電信公司所提「資產經營管理及民營化推動情形」報告，及財政部「國家資產經營管理委員會專案小組」審議上開報告會議期間，各機關間函稿、開會資料及會議決議等。各機關間函稿無非聯繫開會業務、時程及資料所用，開會資料乃為前揭會議決策結論之事實基礎，而會議記錄則僅結論內容，並無各委員發言或討論之內容（參閱被證 1 、被證 5 會議紀錄）。簡言之，此一檔案內容不過係會議資料之彙集，要無任何各該會議委員形成結論之思辯過程顯示。至於被告提及若干初步文稿經相關人員手寫塗改部分(即被證 5 第 5 頁至第 8 頁、第 13 頁至第 15 頁)，細繹修改內容，其實不過係文字修飾，無關宏旨。是以，公開該等檔案並無揭露機關內部形成決策過程，肇致公務員寒蟬效應，未敢暢所欲言，影響決策正確之疑慮可言。即令認為上開「會議決議」尚非機關決策，而屬各該機關諮詢單位之意見，乃為機關決策過程之顯示，應屬資公法第 18 條第 1 項第 3 款所謂政府機關作成意思

決定前之內部單位準備作業；然衡諸上開會議召開於10年前，公開其內容，並不妨礙機關決策，對機關諮詢單位成員言論究責可能性不高，且有助於民眾檢視機關之決定是否參酌諮詢單位提供之資訊，其判斷是否合理，兩相權衡，可認申請人之資訊公開權之法益高於被告主張排除公開之法益。

(2)後者檔案則純屬行政院、交通部、財政部國有財產局函文檢送資料往返，與各該機關作成決策過程無涉，顯無豁免公開保障思辯過程之必要。

(3)綜上，系爭檔案均無依資公法第18條第1 項第3 款事由予以公開豁免之必要。

(五)系爭檔案是否有資公法第18條第1 項第7 款事由得豁免公開：

1.按「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10日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。」「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、……七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。……九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、……。三、有關工商祕密者。……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」分別為資公法第12條第2 項、第18條第1 項第7 款、第9 款及檔案法第18條第3 款、第7 款所明文規定。是就本案系爭檔案中被告主張有關「工商祕密」「營業上祕密」部分是否享有公開豁免，乃為資公法及檔案法所競合規定，徵諸前述資公法與其他法律競合時適用之原則，應以資公法之相關規定為本案準據。

2.原處分之所以否准原告請求閱覽系爭檔案，理由在於系爭檔案乃關於中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形，及前郵政總局經管作價投資中華郵政公司相關事宜，涉及前開二公司之權益，經被告洽該二公司表示涉及渠等工商秘密，建議不提供，有該二公司書面意見影本附原處分卷可稽。但查：

(1)中華電信公司資產經營管理及民營化推動情形部分（申請書附件編號5 、7 、9 及10，檔案資料即被告提出之被證1 、3 、5 及6 ）：

①不論資公法第18條第1 項第7 款「營業上祕密或經營事業有關資訊」

或檔案法第 18 條第 3 款所謂「工商祕密」均無立法解釋，但營業祕密法第 2 條定義「營業祕密」係指：「方法、技術、製成、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合左列要件者：一、非一般涉及該類資訊之人所知者。二、因其祕密性而具有實際或潛在之經濟價值者。三、所有人已採取合理之保密措施者。」可資參酌。亦即，所謂「營業上祕密」(或工商祕密)應具有「祕密性」、「商業價值」及「已保密之事實」等三項特色。系爭檔案中相關中華郵政公司之資訊，是否享有豁免公開，應以上開三項特色檢驗之。

②被告指系爭檔案關於中華電信公司部分，內容涉及該公司內部營運及財產狀況，既非證券交易法及相關法令所規定應揭露之資訊，即屬營業祕密，非得公開；此外該內容復涉及該公司之土地及建物數量、面積及詳細座落位置，為交換機房及海岸電台等重要通訊設施，攸關國家安全，亦不得公開云云。然則：

I. 政府檔案中關於中華電信公司資訊是否享有豁免公開，係以是否屬於營業祕密（工商祕密）為判斷，而非以中華電信公司是否應依證券交易法等規定主動公開上開資訊為準據，被告以是否另有法律規定第三人應主動公開資訊，作為判斷政府是否應公開有關第三人資訊之標準，本有所誤。再經本院核閱系爭檔案，關於中華電信公司營運資料，乃為該公司於 91 年間擬具「資產經營管理及民營化推動情形報告」時所檢附之公司財產目錄，並無任何方法、技術、製成、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊可言。即使從寬認定財產目錄中關於土地、建物等使用現況，與經營資訊有關，該資訊迄今亦已將近 10 年，究竟還具有何等祕密性及商業價值，實難肯認。如採取被告審查政府資訊中關於第三人營業資訊是否應公開之標準，可謂任何企業主體之營業資訊，莫有不與競爭利益無關者，只要該主體主張不得公開，即可豁免，持有資訊機關不再為是否應予豁免之實體審查，則政府資訊中任何有關第三人之資訊，殆皆可不予公開。

II. 至於被告另論及系爭檔案內容攸關國家安全，不應公開部分，縱認屬實，亦不應援引資公法第 18 條第 1 項第 7 款或檔案法第 18 條第 3 款為其法律依據，蓋涉及國家安全者，未必屬營業祕密。被告既以國家安全為理由，拒絕原告申請，即應以資公法第 18 條第 1 項第 1 款：「經依法律核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應祕密事項或限制公開者」豁免規定為其依據，否則，被告於系爭檔案不應公開之認定，無異於基於「因系爭檔案攸關國家安全，故應認定為營業祕密」之詭異論述，無從進行法律邏輯之探討，合先敘明。

又，攸關國家安全之資訊，不知凡幾，若將此無限上綱，則幾無任何政府資訊可得公開，為避免政府以此為詞，堵絕人民取得資訊管道，政府資訊之是否得以機密為詞，豁免公開，應以前述資公法第18條第1 項第1 款規定為判斷準具，亦即必須經核定為國家機密，或其他法律、法規命令規定應祕密者，始得為公開豁免。系爭檔案關於中華電信公司不動產資料，顯然未經核定為國家機密；而被告引據電信法第4 條、第5條、第39條及第40條規定，認電信設備維護經該法多所管制，如將電信設備所在地點公開，恐危急國家安全云云，則似未見上開法文就此有任何明文，更無電信設備位置應予「祕密」之規定。職是，被告指公開系爭檔案關於中華電信公司部分，如予公開將危害國家安全，乃予否准原告所請云云，亦乏所據。

III.綜上，本件系爭檔案關於中華電信公司部分營業資訊，其實均已係10年前資訊，難認有何祕密性或商業價值，論其實際，中華電信公司基地座落位置等資訊於是否屬「已保密之事實」，也殊屬可疑(於網路上 GOOGLE 系統即可查詢相當資訊)。縱認，系爭檔案關於中華電信公司若干資訊仍涉及「營業祕密」，然而，中華電信公司為國家實質控制的國有公司，其經營之事業又具有高度社會公益性質，而系爭檔案關於中華電信公司乃為民營化過程之相關資料，有必要揭露供民眾了解、發現、解釋進而校正錯誤，形成共識以參與決策，並促成進步。如國營企業民營化過程之相關資料均以「營業祕密」為詞而認屬不得公開之資訊，則民眾將無法檢驗其民營化過程是否行政機關有無怠惰違法。經本院具體衡量「人民之資訊公開權」與「中華電信公司主張排除公開之利益」後，肯認前者顯然大於後者，上開檔案應予公開。

(2)交通部郵政總局改制公司後續資產之接管及處理相關事宜部分（申請書附件編號6 及8 ，檔案資料即被告提出之被證2 及4 ）：

①中華郵政公司為被告百分之百持有之國營公司，乃為被告為提供郵政服務所設立，目前郵政尚且不得私營(郵政法第3 條、第6 條參照)，是中華郵政公司此一公營事業之設置其實係為提供政府專賣服務而存在，且不從事市場競爭，故而其用以經營之相關資訊通常與商業價值無關。徵諸前述關於資公法第18條第1項第7 款「營業上祕密或經營事業有關資訊」或檔案法第18條第3 款中所謂「工商祕密」之解析，系爭檔案中關於交通部郵政總局92年改制中華郵政公司後續資產之接管及處理相關事宜資訊，原已難認具有商業價值，何況更是10年前之資訊，究竟有何祕密性，亦難理解。

②雖然，被告引述郵政儲金匯兌業務監督管理辦法第 13 條等規定，指該公司除應依此規定公布財務業務資訊外，對於其他資訊均無公開義務為據，因此認系爭檔案中關於中華郵政公司之資訊為檔案法第 18 條第 3 款之「工商祕密」，而得豁免公開。然則，上開資訊是否豁免公開，係以是否屬於該公司之營業祕密（工商祕密）為判斷，而非以是否有法令應主動公開為準據，被告以此為判斷政府是否應公開有關第三人資訊之標準，本有所誤。

③再者，中華郵政公司既為公營事業，而相關檔案又無商業價值可言，則該檔案是否應享有豁免公開，所應論究者，其實乃該檔案是否有資公法第 18 條第第 1 項第 9 款：「公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。」此一豁免要件之該當。經核，系爭檔案僅係交通部郵政總局 92 年改制中華郵政公司後續資產之接管及處理之財產清冊，其公開誠難認妨害 10 年後中華郵政公司任何經營上正當利益，自無上開豁免款項之適用。況且，中華郵政公司為公營事業，所營復為獨占事業，具高度社會公益性質，其由政府機關改制為公司體制過程之相關資料，本有必要揭露供民眾知悉並監督，是其公開對乃對公益有必要，揆諸資公法第 18 條第第 1 項第 9 款但書規定，亦應公開。

五、綜上，政府資訊以公開為原則，機關僅於合理預期公開將會損害豁免規定所保護之利益時，方得限制公開。原告為中華民國國民，所申請閱覽系爭檔案乃為被告所持有之政府資訊，原則上本應准許，被告主張有資公法第 18 條第 1 項第 7 款「營業上祕密」或檔案法第 18 條第 3 款「工商祕密」豁免公開事由，經核均難該當，原處分遽為否准，訴願決定未予糾正，乃有違法。再者，被告就系爭檔案之公開與否，揆諸首揭說明，衡應就其「申請人之資訊公開權」與「主張排除公開之利益」為利益衡量，作成無瑕疵之裁量決定，不得恣意為之。而經本院依職權查核，系爭檔案除無其他資公法第 18 條各款所列應豁免公開事由外，且該檔案分別為中華電信公司、中華郵政公司此等國家實質控制的公司民營化或改制之資料，所涉及非僅各該公司之營收虧損而已，而係全民福祉所在，其改制過程利弊得失之檢討，於日後公共政策之形成有影響深遠，其資訊確有必要揭露於民眾，較諸中華電信公司、中華郵政公司 10 年前公司經營資訊之揭露所可能影響之各該公司目前市場競爭地位或營收利益，二者根本無從相提並論，前者顯然遠高於後者，已無任何裁量餘地。被告就系爭檔案公開之申請，既有作成無瑕疵裁量決定之義務，原告同時基於政府資訊公開使用之公共利益及個人學術研究之人民利

益申請系爭檔案之公開,乃具有請求被告為無瑕疵裁量決定之權利；被告就系爭檔案公開豁免與否之裁量權限既經本院認定縮減為零，原告訴請被告應就原告之申請就系爭檔案申請作成准予提供之行政處分，為有理由，應予准許。

六、至於中華電信公司、中華郵政公司因部分財產資訊登載於系爭檔案中，而為本件課予義務訴訟勝敗之利害關係人，惟該二公司就其等主張系爭檔案不應公開之理由，業經被告陳報在案（參見被告行政訴訟答辯(三)狀)，其等亦經被告轉告而知悉本件訴訟之進行，而均未聲請獨立參加訴訟，本院審酌其等不予公開理由均已透過被告主張而為充分辯論，並無命其獨立參加訴訟之必要，附此敘明。

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

9.向臺北市立南門國民中學申請98學年度成績考核資料、會議紀錄案

【臺北高等行政法院判決103年7月24日103年度訴更一字第26號】
〈申請閱覽卷宗事件〉
原　告　劉祺心
被　告　臺北市立南門國民中學
代　表　人　李珀玲（校長）
訴訟代理人　袁淑霞
　　楊啟明
上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服臺北市政府中華民國 101 年 1 月 12 日府訴字第 10109005700 號訴願決定，提起行政訴訟。經本院101 年7 月31日101 年度訴字第436 號判決駁回。原告不服，提起上訴,經最高行政法院於102 年12月5 日以102 年度判字第746 號判決，將原判決廢棄。本院更為判決如下：
主　文
訴願決定及原處分關於否准後開第2項部分撤銷。被告應就原告於100年9 月16日之申請，作成提供98學年度教師平時考核紀錄表供原告複製之行政處分。原告其餘之訴駁回。第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔四分之一，餘由原告負擔。
事實及理由
一、事實概要：原告為被告之教師，其民國98學年度成績考核經被告審認符合公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）第4 條第1 項第2 款規定,核定原告晉年功薪一級並給與半個月薪給總額之一次獎金，原告不服，向臺北市教師申訴評議委員會（下稱北市教評會）提出申訴，經該會以100 年8 月24日府教中字第10040780900 號函送評議決定:「本案申訴無理由，駁回。」嗣原告以其擬向教育部提起再申訴需相關資料為由，於100 年9 月16日向被告申請其98學年度成績考核資料、會議紀錄等，經被告以100年9 月20日北市南門中人字第10030520300 號函復否准所請（下稱原處分)，原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起行政訴訟，經本院101 年度訴字第436 號判決駁回(下稱原判決)。原告仍不服，提起上訴，經最高行政法院102 年度判字第746 號判決，將原判決廢棄，發回本院重新審理。
二、本件原告主張：
(一)原告向被告申請閱覽之98學年度教職員工成績考核會議中，針對原告98學年度成績資料考核之各項資料，所調查之證據及依據、會

議紀錄，及原告 98 學年度之成績考核表，皆屬被告於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片……等媒介物得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息，依政府資訊公開法第 3 條規定，屬於政府資訊。

(二)政府機關對於「人民申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供，使人民得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。因此，被告應依原告之申請而提供。

(三)政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」得豁免公開，乃在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性。又依法務部 99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302 號函（被告可閱覽證物卷第 36 頁）「政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業之政府資訊，應限制公開或不予提供，其立法意旨係因該等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供。」原告請求被告提供的資訊，是 98 學年度的資訊，被告早已作成意思決定，其公開已無礙被告最後之決定，是以，原告請求閱覽被告之擬稿或其他準備作業，以檢視被告作成決定之合理性，應屬合法，被告不得拒絕。

(四)原告申請閱覽之 98 學年度教職員工成績考核會議中，針對原告 98 學年度成績考核之各項資料、所調查之證據及依據、會議紀錄和原告 98 學年度之成績考核表，皆屬考核原告之「基礎事實」，該等資料均為原告之相關資料，必須公開，若涉及第三人姓名，將之隱去即可，被告拒絕提供，違反政府資訊公開法第 7 條之規定。

(五)並聲明求為判決：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 被告應就原告於 100 年 9 月 16 日申請，作成提供 98 學年度考核原告之各項資料（包括(1)98 學年度教師成績考核委員會會議紀錄；(2)98 學年度教師成績考核表；(3)教師平時考核紀錄表；(4)學生自述表 9 份、家長陳情函 1 份）供原告複製之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一)原告對於其 98 學年之成績考核進行申訴、再申訴時，依該申訴(原處分卷第 3-9 頁)及再申訴評議書上所載「再申訴人(即本件原告)98 學年度成績考核經學校考列為考核辦法第 4 條第 1 項 2 款，主要係因：99 年 3 月 29 日家長向臺北市政府教育局陳情再申訴人有遲到及體罰之情事，及同年 3 月 12 日學校 98 學年度第 2 學期家長座談會上，有家長反應再申訴人『遲到頻率高』、『會捏人、戳人肚子』。前揭事項有 99 年 3 月 29 日家長陳情函、家長座談會紀錄等資料可稽，依學校所提供之『教師平時考核紀錄表』亦可見再申訴人有遲到（參見學校 99 年 5 月 31 8 日給再申訴人有關 99 年 5 月 10 日第 2 節上課鈴響 5 分鐘仍未到 716 課堂之書面通知)、常於上課前 10 分鐘以內請假之情況，卷查學校於 99 年 4 月 8 日教師評審委員會第 14 屆第 7 次會議審議再申訴人不當管教乙案，再申訴人亦列席陳述，經調查及討論，以 12 票同意，3 票反對，決議認定再申訴人有不當管教學生之情事，此案移送教師成績考核委員會審議，作為平時及年終考核之參考」等語（本院卷第 44-45 頁)。依再申訴評議書之內容所示，已足可使原告知悉被告對其 98 學年度教師成績考核，符合公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（被告可閱覽證物卷第 24 頁）第 4 條第 1 項第 2 款之理由，此部分即屬最高行政法院發回意旨所謂有關考核原告年終成績之「基礎事實（有關考核原告符合考核辦法第 4 條第 1 項第 2 款之「教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政」）等具體事實，且原告於 98 學年度是否有遲到或請假等具體事實，可另向被告學校之人事室申請該年度之請假記錄，又原告於 98 學年度是否有不當管教乙事，被告於調查時，亦有請原告列席陳述。故就最高行政法院發回意旨所謂有關考核原告 98 學年度年終成績之「基礎事實」，實無須藉由本件申請閱覽卷宗即可知悉原告符合考核辦法第 4 條第 1 項第 2 款之「教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政」等具體事實之理由。

(二)本件 98 學年度教師成績考核之各項資料為學校機關內部意見交換之政府資訊，為機關做成意思決定前內部單位之準備作業資料。另對於教師之成績考核，應根據確切資料慎重辦理，辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處，其影響考核結果之正確性者，並得予以撤銷重核，此有公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第 19 條第 3 項定有明文。是依上開之說明，被告依法自應嚴守秘密，倘予以公開或提供，勢必將造成被

告校內日後考核作業上之困擾甚鉅。再者本件原告欲申請閱覽卷宗之部分，包括 98 學年度第五次教師成績考核委員會會議紀錄（不可閱覽答辯狀證物卷第 1-2 頁）、98 學年度教師成績考核表（不可閱覽答辯狀證物卷第 2-1 頁）、教師平時考核記錄表（不可閱覽答辯狀證物卷第 3 頁）、被告校內簽呈及附件如學生自述表（不可閱覽辯論狀證物卷第 7 、8 、11-1 至 11-9 頁）、家長意見表（不可閱覽辯論狀證物卷第 5-6 頁）、家長座談會（不可閱覽辯論狀證物卷第 9-10 頁）等，該等資料並非僅為作成意思決定之基礎事實，而係屬於教師成績考核委員會作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業，且憑上開資料始能做出 98 學年度教師成績考核委員會之會議紀錄，兩者間實無法予以割裂適用；質言之，該等資料即便屬政府應公開資訊，惟依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段規定，亦不應提供。

(三)原告是為其個人之利益而請求公開系爭資料，客觀上並無任何公益之必要性，是依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，自屬應限制公開及不提供閱覽之列。故而原告本件之請求依法顯屬無據。

(四)並聲明求為判決駁回原告之訴。訴訟費用由原告負擔。

四、本件事實概要欄所載事實，為二造所不爭執。歸納雙方之陳述，本件爭點厥為：原告請求被告提供 98 學年度考核原告之各項資料供原告閱覽複製，有無理由？茲分述如下：

(一)政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」第 2 條：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」第 3 條：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」第 4 條：「（第 1 項）本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。（第 2 項）受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」第 5 條：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第 6 條：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」第 7 條：「（第 1 項）下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動

公開：……五、施政計畫、業務統計及研究報告。……十、合議制機關之會議紀錄。（第 2 項）前項第 5 款所稱研究報告，指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。（第 3 項）第 1 項第 10 款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」第 8 條第 1 項：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：……三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。……」第 9 條：「（第 1 項）具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。（第 2 項）外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。」第 12 條：「（第 1 項）政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起 15 日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾 15 日。（第 2 項）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 10 日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。（第 3 項）前項特定個人、法人或團體之所在不明者，政府機關應將通知內容公告之。（第 4 項）第 2 項所定之個人、法人或團體未於 10 日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定。」第 13 條：「（第 1 項）政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。（第 2 項）申請提供之政府資訊已依法律規定或第 8 條第 1 項第 1 款至第 3 款之方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。」第 16 條第 3 項：「政府機關全部或部分駁回提供、更正或補充政府資訊之申請時，應以書面記明理由通知申請人。」第 18 條：「（第 1 項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。……三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。……。（第 2 項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」

(二)復按「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」行政訴訟法第 260 條第 3 項

定有明文。經查本件發回意旨略以：

1. 政府資訊公開法係「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」而設，故屬「一般性之資訊公開」。申言之，依政府資訊公開法申請行政機關提供資訊之權利，係屬「實體權利」，凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，除具有前揭政府資訊公開法第18條所定應限制公開或不予提供之情形外，政府均應斟酌公開技術之可行性，選擇適當之方式適時主動公開；或應人民申請時按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品、或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。倘人民依法申請政府機關提供其「持有」或「保管」之政府資訊，該受理申請之政府機關即應於前述規定期間內為准駁之決定；如申請提供之政府資訊中含有政府資訊公開法第18條第1項各款規定限制公開或不予提供之事項者，因本法關於政府資訊之限制公開或不予提供係採「分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之。
2. 政府資訊公開法第18條第1項第3款規定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供，乃因政府內部單位的擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，以避免引起外界之誤解、衍生爭議與困擾；而所指「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件而言；倘屬關於行政機關意思決定作成之基礎事實、或僅係機關內部單位為擬稿或其他準備作業所蒐集、參考之相關資訊文件，因該基礎事實或資訊文件並非（或等同）函稿、或簽呈意見本身，而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，仍應公開之(如該資訊符合政府資訊公開法第18條第1項所定各款情形之一者，應限制公開或不予提供；又該資訊若涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體表示意見)，以保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。再參酌上揭政府資訊公開法之立法說明：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐……」，已載明機關內部意見等資訊之公開有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故除對公益有必要者外，不予提供或公開；而該對不同意見之人加以攻訐等情形，縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，

仍有可能造成相同困擾之情事，是知，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，於機關作成意思決定前、後均有其適用，始符法意。

3. 揆諸前開政府資訊公開法第 7 條第 3 項明定，同條第 1 項第 10 款所稱「合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，足見該條款所稱之「合議制機關」，乃指機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者（如公平交易委員會）而言。準此，依上開考核辦法組織之「成績考核委員會」與依公務人員考績法而設的「考績委員會」具有相同之性質，皆為「機關內部之任務編組」，非機關組織型態，故非屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之「合議制機關」甚明。

4. 公務人員考績法及其施行細則規定，公務人員年終考績應以平時考核為據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。各機關單位主管應備「平時成績考核紀錄」，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之「優劣事實」，資為考績評定分數之重要依據，已如上述。而教師之年終成績考核，應按其「教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政」等情形，分別依前開考核辦法第 4 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 款規定辦理；觀諸考核辦法第 4 條第 1 項第 1 款至第 3 款 規定內容，教師年終成績考核，亦係以教師平時考核之「優劣事實」為據- 亦即教師之平時考核應隨時根據教師之「教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政」等「具體事實」，詳加紀錄；成績考核委員會執行初核時，並應審查受考核教師「平時考核紀錄」及「工作成績、勤惰資料、品德生活紀錄、獎懲紀錄」等資料。倘上開資料，係屬關於考核教師年終成績考核之「基礎事實（有關教師『教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政』等『具體事實』)」，且可與辦理該成績考核而屬應保密（限制公開或不予提供）之內部單位擬稿、相關會議紀錄或其他準備作業等文件分開或遮蔽者，因該基礎事實或資訊文件並非（或等同）函稿、或簽呈意見本身，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，自仍應公開之。

5. 倘上訴人請求提供之系爭文件資料，係屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」限制公開或不予提供之政府資訊；然該資料中有無屬於據以考核上訴人（教師）年終成績之「基礎事實（有關考核上訴人符合考核辦法第 4 條第 1 項 第 2 款之『教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政』等『具體事實』)」，並可與辦理該成績考核而屬應保

密（限制公開或不予提供）之內部單位擬稿或其他準備作業等文件分開或遮蔽之相關事實資料，而無涉洩漏考核過程之內部意見溝通或思辯資訊，應予提供之文件，原審未予闡明、調查，尚嫌違誤等語。

(三)本件原告98學年度成績考核經被告審認符合考核辦法第4 條第1項第 2 款規定，核定原告晉年功薪一級並給與半個月薪給總額之一次獎金，原告不服，向北市教評會提出申訴，經該會評議決定無理由駁回。嗣原告以其擬向教育部提起再申訴需相關資料為由，向被告申請其98學年度成績考核資料、會議紀錄等，經被告否准所請，提起訴願亦經決定駁回，有原告98學年度教師成績考核通知書（可閱覽答辯狀證物卷第5 頁）、臺北市教師申訴評議委員會評議書（可閱覽答辯狀證物卷第10頁至第16頁）、申請書（可閱覽答辯狀證物卷第17頁）、被告100 年9 月20日北市南門中人字第10030520300號函（即原處分，可閱覽答辯狀證物卷第 18-19 頁）及臺北市政府101 年1 月12日府訴字第10109005700 號訴願決定書（原處分卷第30-34 頁）附卷可稽。

(四)原告請求被告應就原告於100 年9 月16日申請，作成提供98學年度考核原告之各項資料(包括(1)98學年度教師成績考核委員會會議紀錄；(2)98 學年度教師成績考核表；(3)教師平時考核紀錄表；(4)學生自述表 9 份、家長陳情函 1 份）供原告複製之行政處分。茲說明如下：

1.關於98學年度教師成績考核委員會會議紀錄部分：

(1)依發回意旨，「成績考核委員會」係「機關內部之任務編組」，非機關組織型態，故非屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之「合議制機關」，因此原告依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第10款規定，請求公開，即屬無據。

(2)又該成績考核委員會會議紀錄，關於原告部分，其決議事項意旨僅記載原告「考列四條二款」之結果，並無其他關於據以考核原告年終成績之「基礎事實」之資料，鑒於該會議紀錄為被告作成原告年度成績考核決定前之準備作業，依政府資訊公開法第18條第1 項第3 款規定，原告請求公開，於法不合。

2.關於98學年度教師成績考核表部分：

查該成績考核表就原告98學年度考核結果僅記載「合於教職員成績考核辦法第 4 條第 2 款之規定」，並無其他關於據以考核原告年終成績之「基礎事實」之資料，鑒於該考核表為被告作成原告年度成績考核決定前之準備作業，依政府資訊公開法第18條第1 項第3 款

規定，被告否准公開，於法亦無不合。

3.關於教師平時考核紀錄表部分：

(1)發回意旨業已指明：倘資料係屬關於考核教師年終成績考核之「基礎事實（有關教師『教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政』等『具體事實』)」，且可與辦理該成績考核而屬應保密（限制公開或不予提供）之內部單位擬稿、相關會議紀錄或其他準備作業等文件分開或遮蔽者，因該基礎事實或資訊文件並非（或等同）函稿、或簽呈意見本身，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，自仍應公開之。

(2)系爭教師平時考核紀錄表內容為關於原告98年8 月至99年7月之「具體或重大優劣事蹟」，其優點記載：「與英語科教師共同協助指導學生參與英語競賽」、「與全校教師共同協助應屆畢業生參與測前輔導工作」;缺點部分則記載略以:「9 月30日，13:20 英語課，13:35學生到教務處通報未到，13:40 稱早已到教室」、「11月10日，9:30英語課，9:20 電話通知教學組不能到校上課(塞車）」、「1 月 24日，9:30英語課，臨時請假」、「5 月10日，9:30英語課，9:20電話通知教學組不能到校上課(腳痛），9:40後至教室。(事後未補請假，登記遲到一次」……等。查系爭教師平時考核紀錄表並非函稿、或簽呈，且屬考核教師年終成績之「基礎事實」，依發回意旨，自應公開。是原告請求被告提供此部分之資料，於法並無不合，應予准許。

4.關於學生自述表及家長陳情函部分：

(1)按依政府資訊公開法第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」故所謂政府資訊，當係指政府機關於職權範圍內作成或取得者，始足當之，苟非政府機關於職權範圍內作成，或非其發動職權取得者，自非政府資訊，要無該法之適用。

(2)查系爭學生自述表及家長陳情函，係由學生及家長本於自發性，向學校反應有關原告之教學及對學生之教導情形，並非學校發動職權向學生或家長取得，難認係政府資訊公開法所規範之政府資訊。

(3)退萬步言，縱認該學生自述表及家長陳情函亦屬政府資訊，惟考諸政府資訊公開法第18條第1 項第3 款規定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，應限制公開或不予提供」，其立法說明：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政

府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐……」，已載明機關內部意見等資訊之公開有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）造成困擾，故除對公益有必要者外，不予提供或公開。查系爭學生自述表及家長陳情函，均係對原告不利之意見反應（ 例如「遲到頻率高」、「會捏人、戳人肚子」），苟准予公開，勢將造成該學生或家長之困擾。或謂可於公開時，將學生或家長之姓名資料遮掩，以之保護云云。然細查系爭學生自述表及家長陳情函，均屬「手寫」，其內容若予公開，原告或可從其筆跡及陳情內容相互勾稽，而探知其姓名。何況關於學生自述表及家長陳情函所反應之重要事項，被告業已載於「教師平時考核紀錄表」，而「教師平時考核紀錄表」本院業已判准提供原告複製，故自無再准予提供學生自述表及家長陳情函之必要。

(五)綜上，原告所訴，關於「教師平時考核紀錄表」部分為有理由，原處分否准所請，於法不合，訴願決定予以維持，亦有未洽，此部分原告請求為有理由，爰判決如第 1 、2 項主文所載。至其餘部分原告所訴核無足採，原處分就該部分並無不法，訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷該部分之訴願決定及原處分，及請求被告應作成提供 98 學年度教師成績考核委員會會議紀錄、98 學年度教師成績考核表，及學生自述表、家長陳情函供原告複製之行政處分，為無理由，應予駁回，爰判決如第 3 項主文所載。

五、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條、民事訟法第 79 條，判決如主文。

前審判決：

【最高行政法院判決 102 年 12 月 5 日 102 年度判字第 746 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

上　訴　人　劉祺心

訴訟代理人　蔡進良　律師

被 上訴 人　臺北市立南門國民中學

代　表　人　李珀玲

訴訟代理人　喬正一　律師

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 101 年 7 月 31

日臺北高等行政法院 101 年度訴字第 436 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理　由

一、上訴人為被上訴人之教師，其民國（下同）98 學年度成績考核經被上訴人審認符合公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）第 4 條第 1 項第 2 款規定，核定上訴人晉年功薪一級並給與半個月薪給總額之一次獎金，上訴人不服，向臺北市教師申訴評議委員會（下稱北市教評會）提出申訴，經該會以 100 年 8 月 24 日府教中字第 10040780900 號函送評議決定：「本案申訴無理由，駁回。」嗣上訴人以其擬向教育部提起再申訴需相關資料為由，於 100 年 9 月 16 日向被上訴人申請其 98 學年度成績考核資料、會議紀錄等，經被上訴人以 100 年 9 月 20 日北市南門中人字第 10030520300 號函復否准所請（下稱原處分），上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審法院判決駁回後，提起上訴。

二、上訴人起訴主張：

(一)上訴人向被上訴人申請閱覽之 98 學年度教職員工成績考核會議中，針對上訴人 98 學年度成績資料考核之各項資料，所調查之證據及依據、會議紀錄，及上訴人 98 學年度之成績考核表，皆屬被上訴人於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片．．．等媒介物得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息，依政府資訊公開法第 3 條規定，屬於政府資訊，殆無疑義。

(二)政府機關對於「人民申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第 18 條第 1 項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供，使人民得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。因此，被上訴人應依上訴人之申請而提供。

(三)按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定：「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」得豁免公開，乃在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性。又依法務部 99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302 號函「政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3

款規定，政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業之政府資訊，應限制公開或不予提供，其立法意旨係因該等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供。」上訴人請求被上訴人提供的資訊，是 98 學年度的資訊，被上訴人早已作成意思決定，其公開已無礙被上訴人最後之決定，是以，上訴人請求閱覽被上訴人之擬稿或其他準備作業，以檢視被上訴人作成決定之合理性，應屬合法，被上訴人不得拒絕。

(四)上訴人申請閱覽之資料，均為上訴人之相關資料，不屬於個人隱私或第三人機密，若涉及第三人姓名，將之隱去即可，被上訴人拒絕提供，違反政府資訊公開法第 7 條之規定等語，求為判決撤銷訴願決定、原處分暨被上訴人應就上訴人於 100 年 9 月 16 日申請，作成提供 98 學年度被上訴人教職員成績考核會議紀錄、98 學年度關於上訴人考核資料及上訴人 98 學年度成績考核紀錄表供上訴人複製之行政處分。

三、被上訴人則以：

(一)上訴人申請被上訴人提供其 98 學年度教師成績考核之各項資料、所調查之證據，會議紀錄及成績考核表，依考核辦法第 2 條、第 8 條、第 11 條至第 16 條規定，屬於被上訴人 99 年 8 月 31 日北市南門中人字第 09930487600 號 98 學年度教師成績考核通知書所作行政決定前之擬稿或其他準備作業文件，應不予提供上訴人申請閱覽，觀諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及法務部 99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302 號函釋意旨自明。

(二)再者，上訴人主張被上訴人違反政府資訊公開法第 7 條主動公開合議制機關之會議紀錄。按政府資訊公開法第 7 條所稱合議制機關，依同法第 7 條第 3 項規定，係指依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，被上訴人教師成績考核委員會，係依據考核辦法第 8 條規定所組成，非屬依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，故有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款之適用，此觀諸政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款、第 7 條第 3 項及法務部 95 年 7 月 12 日法律決字第 0950026112 號函釋意旨自明，且此部分資料僅涉及上訴人個人私益，與公益無關，不應公開，如公開對於考核程序中表達意見之成員將造成其困難並妨礙其權益。故教師成績考核委員會之會議紀錄，應不予提供上訴人申請閱覽。

(三)另對於教師之成績考核，應根據確切資料慎重辦理，辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以

懲處，其影響考核結果之正確性者，並得予以撤銷重核，此有考核辦法第 19 條第 3 項定有明文。是依上開之說明，被上訴人依法自應嚴守秘密，倘予以公開或提供，勢必將造成被上訴人校內日後考核作業上之困擾甚鉅等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)政府資訊公開法第三章規範之「申請提供政府資訊」，在性質上是屬於「一般性之被動資訊公開」，應與行政程序法第 46 條規定「特定個案之被動資訊公開」，嚴加區別。本件上訴人申請被上訴人提供之資料，核屬「特定個案之被動資訊公開」，與「一般性之被動資訊公開」無涉，其主張依政府資訊公開法請求提供該等資訊，容屬誤解。又「公立高級中等以下學校編制內專任合格教師之成績考核，應依考核辦法辦理」、「「辦理教師成績考核，應組織成績考核委員會」、「人事人員辦理教師成績考核前，應將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送成績考核委員會初核」，考核辦法第 2 條、第 8 條、第 11 條分別訂有明文。本件上訴人請求被上訴人提供之 98 學年度被上訴人教職員成績考核會議紀錄、98 學年度關於上訴人考核資料及上訴人 98 學年度成績考核紀錄表，核屬被上訴人依前開考核辦法作成 98 學年度教師成績考核決定前之擬稿及其他準備作業文件，且與公益無涉，被上訴人認為依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定不予提供，於法並無違誤。

(二)另按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定：「(第 1 項) 下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：・・・十合議制機關之會議紀錄」。上訴人請求提供之 98 學年度教職員成績考核會議紀錄，因依第 18 條規定不予公開，已如前述，是本無需依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款主動公開。況所謂「合議制機關之會議紀錄」，依同條第 3 項規定，係指「由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」。而被上訴人教師成績考核委員會，係依據考核辦法第 8 條規定所組成，非屬依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，上訴人主張原處分違反政府資訊公開法第 7 條規定，亦非可採等語，因將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、上訴意旨略以：

(一)原審認上訴人不得依據政府資訊公開法相關規定請求時，自可本於職權探知法律事實關係，適用正確法律規定，不受當事人主張拘

束;又或者認為仍可適用行政程序法第46條,則應依法行使闡明權，令上訴人為必要之聲明及陳述，惟原審未為之，揆諸行政訴訟法第125條第1項及第3項規定,核已違反職權探知主義及闡明權或闡明義務，即判決違背法令。

(二)原判決忽視政府資訊公開法第三章第 9 條等規定賦予人民申請提供資訊之主觀公權利，且一方面先以普通法與特別法關係論述應優先適用行政程序法第46條，另一方面卻又以兩法適用標的之資料不同為論，如此，顯然前後矛盾，違背論理法則。

(三)系爭資訊標的受請求時乃機關作成意思決定後，本於文義解釋與合憲目的解釋原則，即不應適用政府資訊公開法第18條第1項第3款前段，而非如原判決指摘不適用同條款後段，況基於同條第 2 項資訊可分原則，就可公開部分即應予提供，原判決未詳查，遽依條文形式操作驟下判決，且無實質認定上訴人有關之指摘與援引之論證，亦未調查與說明何以不採納之理由，即有判決不適用法規或適用不當、不備理由之判決違背法令。

(四)原判決關於上訴人申請被上訴人提供之資料核屬特定個案之被動資訊公開乙節之認定，屬該判決基礎之重要法律見解，於言詞辯論前本應給予當事人適當回應之機會；詎料，原判決未盡闡明義務在先，後認定本件核屬特定個案之被動資訊公開，已形成對當事人之突襲，即屬重大程序瑕疵之判決違背法令。

六、本院查：

（一）按行政程序法設有如下相關規定：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。」第 2 條、第 3 條:「(第 1 項）本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。(第2項)本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。(第3項）受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」「(第 1 項）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。(第2項）下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一各級民意機關。二司法機關。三監察機關。(第3項）下列事項，不適用本法之程序規定：・・・五有關私權爭執之行政裁決程序。六學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序。七對公務員所為之人事行政行為。八考試院有關考選命題及評分之行為。」第20條、第23條:「本法

所稱之當事人如下：一申請人及申請之相對人。二行政機關所為行政處分之相對人。三與行政機關締結行政契約之相對人。四行政機關實施行政指導之相對人。五對行政機關陳情之人。六其他依本法規定參加行政程序之人。」「因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其參加為當事人。」第 36 條、第 37 條、第 39 條：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」「當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，並於第 43 條之理由中敘明之。」「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」第 43 條：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」第 46 條：「(第 1 項) 當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。(第 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。(第 2 項) 前項第 2 款及第 3 款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。(第 3 項) 當事人就第 1 項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」第 102 條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第 174 條：「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。但行政機關之決定或處置得強制執行或本法或其他法規另有規定者，不在此限。」準此可知：

1. 行政程序法係為使行政機關為行政行為時遵循公正、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而設。所稱「行政程序」，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、確定行政計畫、

實施行政指導及處理陳情等行為而言。所謂「行政機關」，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織；另受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，亦視為行政機關。惟各級民意機關、司法機關、監察機關等「機關」；或有關私權爭執之行政裁決程序、學校或其他教育機構為達成教育目的之內部程序、「對公務員所為之人事行政行為」、考試院有關考選命題及評分之行為等「事項」，均不適用前開行政程序法之規定。

2. 行政程序法規定之申請人、申請之相對人、或行政機關所為行政處分之相對人，均為該法規定之「當事人」；又因程序之進行將影響第三人之權利或法律上利益者，行政機關得依職權或依申請，通知其「參加為當事人」。

3. 行政機關在行政程序進行中應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意；當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。且行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見；為處分或其他行政行為，並應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，將其決定及理由告知當事人。再行政機關於作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除法規另有規定、或已依前揭規定（行政程序法第 39 條）通知處分相對人陳述意見、或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。

4. 當事人（含參加人）既得於行政程序進行中自行提出證據、亦得申請行政機關調查事實及證據，則其於行政程序中為主張或維護其法律上利益之必要，自得享有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利；另因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受損害而未參與為當事人之第三人（利害關係人），為主張或維護其法律上利益之必要，亦得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但若該項申請具有前舉行政程序法第 46 條第 2 項規定（如「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」）等情形之一者，行政機關得拒絕之。是知：

（1）行政程序法第 46 條係規範行政機關為「『特定』行政行為之『程序進行中』當事人或利害關係人得閱覽卷宗之『程序規定』」；其申請權人為該「特定」行政程序中之「當事人」或「利害關係人」，且須以「主張或維護其法律上利益有必要」者為前提；至得申請之期間，係指該特定行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟（包括

依同法第 128 條規定申請行政程序重新進行者）期間經過前而言。故有關人民申請閱覽之卷宗，如屬適用前揭行政程序法規定的「行政機關」及「(行政行為）事項」之程序進行中、或行政程序終結後法定救濟期間經過前之卷宗，即應優先適用行政程序法第 46 條之規定。倘當事人或利害關係人對行政機關否准閱覽卷宗之請求不服者，僅得依行政程序法第 174 條規定，於對實體決定聲明不服時一併聲明之；不得單獨就該否准閱覽卷宗之決定聲明不服（如提起訴願)。

(2)對於公務員所為之人事行政行為,不適用行政程序法之程序規定。故有關公務人員年終考績之評定如係屬服務機關管理措施之人事行政行為，自不得依行政程序法第 46 條規定申請閱覽該卷宗。

（二）次按，政府資訊公開法係於 94 年 12 月 28 日制定公布，並自公布日施行，凡六章，計 24 條，依序為第一章「總則」、第二章「政府資訊之主動公開」、第三章「申請提供政府資訊」、第四章「政府公開資訊之限制」、第五章「救濟」、第六章「附則」，相關規定為第 1 條：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」第 2 條：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」第 3 條：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」第 4 條：「(第 1 項）本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。(第 2 項)受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」第 5 條：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」第 6 條：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」第 7 條：「(第 1 項）下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：・・・五施政計畫、業務統計及研究報告。六・・・十合議制機關之會議紀錄。(第 2 項）前項第 5 款所稱研究報告，指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。(第 3 項）第 1 項第 10 款所稱合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關,其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。」第 8 條第 1 項：「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇

其適當之下列方式行之：・・・三提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。四・・・。」第 9 條：「（第 1 項）具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。（第 2 項）外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。」第 12 條：「（第 1 項）政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起 15 日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾 15 日。（第 2 項）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 10 日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。（第 3 項）前項特定個人、法人或團體之所在不明者，政府機關應將通知內容公告之。（第 4 項）第 2 項所定之個人、法人或團體未於 10 日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定。」第 13 條：「（第 1 項）政府機關核准提供政府資訊之申請時，得按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。（第 2 項）申請提供之政府資訊已依法律規定或第 8 條第 1 項第 1 款至第 3 款之方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。」第 16 條第 3 項：「政府機關全部或部分駁回提供、更正或補充政府資訊之申請時，應以書面記明理由通知申請人。」第 18 條：「（第 1 項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二・・・。三政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四・・・。（第 2 項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」前開第 1 條立法理由（下同）載明：「二政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，為保障人民知的權利，本於『資訊共享』及『施政公開』之理念，制定本法以便利人民公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與。」第 2 條載稱：「現行法律中並不乏有關政府資訊公開之規定，例如：公司法第 393 條第 3 項規定，公司下列登記事項，主管機關應予公開，任何人得向主管機關申請查閱或抄錄；商業登記法第 18 條規定，已登記之事項，所在地主管機關應公告之規定；法院組織法第 83 條規定，各級法院及分院應定期出版公報，刊載裁判書全文；民事訴訟

法第 242 條規定，當事人或第三人請求閱覽、抄錄或攝影卷內文書之規定；刑事訴訟法第 33 條及第 38 條規定，辯護人或代理人檢閱、抄錄或攝影卷宗及證物之規定；檔案法第 17 條及第 22 條規定，申請閱覽、抄錄或複製檔案等。為明定本法與其他法律之適用關係，『將本法定位為普通法』，『其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用』。」第 6 條記載：「舉凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，因對人民之影響至深且鉅，故有主動公開之必要，並為使人民得以適時掌握資訊，避免資訊過時，故明定應適時為之。惟該政府資訊如有第 18 條第 1 項各款應限制公開或不予提供之情形者，仍應依該條規定辦理，自不待言。」第 9 條載明：「一明定得申請政府機關提供政府資訊之主體。二具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，以及持有我國護照僑居國外之國民，均得依本法規定向政府機關申請提供政府資訊。三為便於資訊之跨國流通，同時兼顧我國民權益，本法採平等互惠原則，對於外國人向我國政府機關申請提供政府資訊者，以其本國法令未限制我國國民申請提供其政府資訊者，亦得依本法申請之。」第 18 條詳載：「一資訊公開與限制公開之範圍互為消長，如不公開之範圍過於擴大，勢將失去本法制定之意義；惟公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私等，爰於本條第 1 項列舉政府資訊限制公開或提供之範圍，以資明確。二依法核定為國家機密或依法律、法規命令規定應秘密之事項，符合法律保留原則，本為本法之特別規定，爰明定應限制公開或不予提供，以利適用，爰為第 1 項第 1 款之規定。三・・・。四政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡，爰為第 1 項第 3 款之規定。五・・・十一政府資訊中若含有限制公開或不予提供之部分，並非該資訊之全部內容者，政府機關應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅公開或提供其餘部分，此即所謂之『分離原則』，爰為第 2 項之規定。」準此可見：

1. 政府資訊公開法係「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」而設，故屬「一般性之資訊公開」。申言之，依政府資訊公開法申請行政機關提供資訊之權利，係屬「實體權利」，凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，

除具有前揭政府資訊公開法第18條所定應限制公開或不予提供之情形外，政府均應斟酌公開技術之可行性，選擇適當之方式適時主動公開；或應人民申請時按政府資訊所在媒介物之型態給予申請人重製或複製品、或提供申請人閱覽、抄錄或攝影。倘人民依法申請政府機關提供其「持有」或「保管」之政府資訊，該受理申請之政府機關即應於前述規定期間內為准駁之決定；如申請提供之政府資訊中含有政府資訊公開法第18條第1項各款規定限制公開或不予提供之事項者，因本法關於政府資訊之限制公開或不予提供係採「分離原則」，受理申請之政府機關仍應就可公開部分提供之。而政府機關全部或部分駁回提供之申請時，應以書面記明理由通知申請人，申請人對於政府機關就其申請提供政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟;此與前揭行政程序法第46條係屬「程序上之權利」，「當事人」或「利害關係人」不服行政機關就該特定行政程序拒絕閱覽卷宗之決定，只得於對實體決定聲明不服時一併聲明之者，尚屬有間。又政府資訊公開法於立法當時，依本法第 2 條立法理由，已將之「定位為普通法」，從而，「其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用」。

2. 政府資訊公開法第18條第1項第3款規定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，除對公益有必要者外，應限制公開或不予提供，乃因政府內部單位的擬稿、準備作業，於未正式作成意思決定前，均非屬確定事項，故不宜公開或提供，以避免引起外界之誤解、衍生爭議與困擾；而所指「意思決定前內部單位之擬稿或其他準備作業」文件，係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業等文件而言；倘屬關於行政機關意思決定作成之基礎事實、或僅係機關內部單位為擬稿或其他準備作業所蒐集、參考之相關資訊文件，因該基礎事實或資訊文件並非（或等同）函稿、或簽呈意見本身，而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，仍應公開之（如該資訊符合政府資訊公開法第18條第1項所定各款情形之一者，應限制公開或不予提供；又該資訊若涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體表示意見），以保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。再參酌上揭政府資訊公開法之立法說明：「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐・・・」，已載明機關內部意見等資訊之公開有礙於最後決定之作成，並可能對不同意見之人（單位、機關）

造成困擾，故除對公益有必要者外，不予提供或公開；而該對不同意見之人加以攻訐等情形，縱機關作成決定後，如將內部擬稿公開，仍有可能造成相同困擾之情事，是知，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，於機關作成意思決定前、後均有其適用，始符法意。

（三）再按：

1. 公務人員考績法第 2 條規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。」第 5 條第 1 項、第 13 條、第 15 條規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」「平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。・・・・。」「各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。」第 20 條、第 23 條規定：「辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處。」「教育人員及公營事業人員之考績，均另以法律定之。」
2. 公務人員考績法施行細則第 17 條規定：「（第 1 項）本法第 13 條所稱平時成績紀錄，指各機關單位主管應備平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實。其考核紀錄格式，由各機關視業務需要，自行訂定。（第 2 項）各機關單位主管對其屬員之平時考核應依規定確實辦理，其辦理情形列入該單位主管年終考績參考。」
3. 考績委員會組織規程第 1 條規定：「本規程依公務人員考績法第 15 條規定訂定之。」第 3 條、第 4 條規定：「考績委員會職掌如下：一本機關職員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項。二本法或其他法規明定應交考績委員會核議事項。三本機關首長交議事項。」「（第 1 項）考績委員會應有全體委員過半數之出席，始得開會；出席委員半數以上同意，始得決議。可否均未達半數時，主席可加入任一方以達半數同意。（第 2 項）前項出席委員應行迴避者，於決議時不計入該案件之出席人數。（第 3 項）考績委員會初核或核議前條案件有疑義時，得調閱有關資料，必要時並得通知受考人、有關人員或其單位主管到會備詢，詢畢退席。」第 7 條規定：「考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考績評擬、初核、覆核及核定等考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，對考績結果在核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏；考績委員會開會時，除工作人員外，考績委員及與會人員均不得錄音、錄影。」
4. 高級中學法第 21 條之 1 規定：「各該主管教育行政機關應對所屬公

立高級中學教師辦理年度成績考核；其考核等級或結果、獎懲類別、考核委員會之組成與任務、考核程序及其他相關事項之辦法，由中央主管教育行政機關定之。」國民教育法第18條規定:「(第1項)…。（第 2 項）公立國民小學及國民中學校長、主任、教師應辦理成績考核；其考核等級或結果、考核委員會之組職與任務、考核程序及其他相關事項之辦法，由教育部定之。」

5. 公立高級中等以下學校教師成績考核辦法第 1 條、第 2 條規定：「本辦法依高級中學法第 21 條之 1．．．及國民教育法第 18 條規定訂定之。」「公立高級中等以下學校編制內專任合格教師之成績考核，依本辦法辦理。」第 3 條第 1 項、第 4 條第 1 項（均為 101 年 4 月 5 日修正發布前條文）規定：「教師任職至學年度終了屆滿一學年者，應予年終成績考核，不滿一學年而連續任職已達 6 個月者，另予成績考核。」「教師之年終成績考核，應按其教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政等情形，依下列規定辦理：一（第 1 款）在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與 1 個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與 2 個月薪給總額之一次獎金：(一)按課表上課，教法優良，進度適宜，成績卓著。(二)訓輔工作得法，效果良好。(三)服務熱誠，對校務能切實配合。(四)事病假併計在 14 日以下，並依照規定補課或請人代課。(五)品德生活良好能為學生表率。(六)專心服務，未違反主管教育行政機關有關兼課兼職規定。(七)按時上下課，無曠課、曠職紀錄。(八)未受任何刑事、懲戒處分及行政懲處。但受行政懲處而於同一學年度經獎懲相抵者，不在此限。二（第 2 款）在同一學年度內合於下列條件者，除晉本薪或年功薪一級外，並給與半個月薪給總額之一次獎金，已支年功薪最高級者，給與一個半月薪給總額之一次獎金：(一)教學認真，進度適宜。(二)對訓輔工作能負責盡職。(三)對校務之配合尚能符合要求。(四)事病假併計超過 14 日，未逾 28 日，或因重病住院致病假連續超過 28 日而未達延長病假，並依照規定補課或請人代課。(五)品德生活考核無不良紀錄。三（第 3 款）在同一學年度內有下列情形之一者，留支原薪：(一)教學成績平常，勉能符合要求。(二)曠課超過 2 節或曠職累計超過 2 小時。(三)事、病假期間，未依照規定補課或請人代課。(四)未經校長同意，擅自在外兼課兼職。(五)品德生活較差，情節尚非重大。(六)因病已達延長病假。(七)事病假超過 28 日。」第 6 條第 1 項前段規定：「教師之平時考核，應隨時根據具體事實，詳加記錄，如有合於獎懲標準之事蹟，並應予以獎勵或懲處。」第 8 條、第 10 條規定：「辦理教師

成績考核，應組織成績考核委員會，其任務如下：一學校教師年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議事項。二其他有關考核之核議事項及校長交議考核事項。」「成績考核委員會會議時，須有全體委員二分之一以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。但審議教師年終成績考核、另予成績考核及記大功、大過之平時考核時，應有全體委員三分之二以上出席，出席委員過半數之同意，方得為決議。」第 11 條、第 12 條、第 13 條規定：「人事人員辦理教師成績考核前，應將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送成績考核委員會初核。」「成績考核委員會執行初核時，應審查下列事項：一受考核人數。二受考核教師平時考核紀錄及下列資料：(一)工作成績。(二)勤惰資料。(三)品德生活紀錄。(四)獎懲紀錄。三其他應行考核事項。」「成績考核委員會初核時，應置備紀錄，記載下列事項：一考核委員名單。二出席委員姓名。三列席人員姓名。四受考核人數。五決議事項。」第 14 條規定：「(第 1 項）成績考核委員會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果有不同意見時，應敘明理由交回復議，對復議結果仍不同意時，得變更之。(第 2 項）校長為前項變更時，應於考核案內註明事實及理由。」第 15 條（101 年 4 月 5 日修正發布前條文）規定：「(第 1 項）教師平時考核獎懲結果之報核程序、期限，由各主管教育行政機關定之。(第 2 項）教師年終成績考核及另予成績考核結果，應於每年 9 月 30 日前分別列冊報主管教育行政機關核定。(第 3 項）前二項考核結果，學校未依規定期限報核者，主管教育行政機關應通知學校限期辦理；屆期仍未報核者，主管教育行政機關得逕行核定。(第 4 項）第 1 項及第 2 項考核結果，主管教育行政機關認有疑義時，應敘明事實及理由通知學校限期重新考核；其重新考核結果，主管教育行政機關認仍有疑義者，得逕行改核，並說明改核之理由。(第 5 項）主管教育行政機關就學校所報考核結果，應依下列期限完成核定或改核；屆期未完成核定或改核者，視為依學校所報核定：一教師平時考核獎懲結果，於學校報核後 2 個月內。二教師年終成績考核及另予成績考核結果，於每年 11 月 30 日前，必要時得延長至 12 月 31 日。」第 16 條規定：「(第 1 項）教師成績考核經核定後，應由學校以書面通知受考核教師，並附記不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。(第 2 項）平時考核之獎懲令應附記理由及不服者提起救濟之方法、期間、受理機關。(第 3 項）前二項考核，應以原辦理學校為考核機關。但主管教育行政機關依前條第 3 項及第 4 項規定逕行核定或改核者，以該機關為考核機關。」第 19 條第 3 項規定：

「對於教師之成績考核，應根據確切資料慎重辦理，辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處，其影響考核結果之正確性者，並得予以撤銷重核。」第 20 條規定：「（第 1 項）成績考核委員會對擬考列第 4 條第 1 項第 3 款或申誡以上懲處之教師，於初核前應給予陳述意見之機會。（第 2 項）成績考核委員會基於調查事實及證據之必要，得以書面通知審查事項之相關人員列席陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」

6. 教師法第 2 條、第 3 條規定：「教師資格檢定與審定、聘任、權利義務、待遇、進修與研究、退休、撫卹、離職、資遣、保險、教師組織、申訴及訴訟等悉依本法之規定。」「本法於公立及已立案之私立學校編制內，按月支給待遇，並依法取得教師資格之專任教師適用之。」第 29 條第 1 項、第 30 條、第 31 條規定：「教師對主管教育行政機關或學校有關其個人之措施，認為違法或不當，致損其權益者，得向各級教師申訴評議委員會提出申訴。」「教師申訴評議委員會之分級如下：一專科以上學校分學校及中央兩級。二高級中等以下學校分縣（市）、省（市)及中央三級。」「（第 1 項）教師申訴之程序分申訴及再申訴二級。（第 2 項）教師不服申訴決定者，得提起再申訴。學校及主管教育行政機關不服申訴決定者亦同。」第 33 條規定：「教師不願申訴或不服申訴、再申訴決定者，得按其性質依法提起訴訟或依訴願法或行政訴訟法或其他保障法律等有關規定，請求救濟。」

7. 依據上開相關規定，並綜合前揭行政程序法、政府資訊公開法規定及說明，可知：

（1）公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。而公務人員年終考績應以平時考核為據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。各機關單位主管應備「平時成績考核紀錄」，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之「優劣事實」，資為考績評定分數之重要依據。考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考績評擬、初核、覆核及核定等「考績過程」應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，對考績結果於核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏；考績委員會開會時，除工作人員外，考績委員及與會人員均不得錄音、錄影。又對公務員所為之人事行政行為，不適用行政程序法之程序規定，是有關公務人員年終考績之評定如係屬服務機關管理措施之人事行政行為，固不得依行政程序法第 46 條規定申請閱覽卷宗；惟按政府資訊公開法之立法意旨，係為滿足人民知的權利及促進行政

資訊之公開化與透明化而制定，其公開之對象為一般人民，屬「一般性之資訊公開」；依該法規定申請行政機關提供行政資訊之權利，為「一般人民」的「實體權利」，當然亦包括已終結之個別行政程序之當事人或利害關係人，從而，公務人員自得依據政府資訊公開法之相關規定，請求服務機關提供年度平時考核表、考績委員會紀錄等資料；至於該請求提供之資料有無政府資訊公開法所定限制公開或不予提供之情形，則應由受理申請之機關本於職權審認之，乃屬當然。

（2）關於教育人員之考績，公務人員考績法明定另以法律定之。而公立高級中學教師年度成績考核；公立國民小學及國民中學校長、主任、教師成績考核辦法，依高級中學法第 21 條之 1 暨國民教育法第 18 條規定，係授權中央主管教育行政機關教育部定之。教育部乃據以訂定上列「公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）」以資適用。依考核辦法規定，辦理教師成績考核，應組織「成績考核委員會」，職司「學校教師年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議」與「其他有關考核之核議事項及校長交議考核」等事項。揆諸前開政府資訊公開法第 7 條第 3 項明定，同條第 1 項第 10 款所稱「合議制機關之會議紀錄，指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」，足見該條款所稱之「合議制機關」，乃指機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者（如公平交易委員會）而言。準此，依上開考核辦法組織之「成績考核委員會」與依公務人員考績法而設的「考績委員會」具有相同之性質，皆為「機關內部之任務編組」，非機關組織型態，故非屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定之「合議制機關」甚明。

（3）成績考核委員會職司「學校教師年終成績考核、另予成績考核及平時考核獎懲之初核或核議」等事項，前開考核辦法亦如公務人員考績法及其授權訂定之考績委員會組織規程設有「辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密」之規定，申言之，成績考核委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對學校教師考績評擬、初核、覆核及核定等「考績過程」應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，對教師考績結果於核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏；成績考核委員會開會時，除工作人員外，成績考核委員及與會人員均不得錄音、錄影。而與前揭應嚴守秘密「考核過程『相結合』」之內部單位擬稿、相關會議紀錄或其他準備作業等文件，同屬應保密、不得洩漏之資料，自不待言。

（4）公務人員考績法及其施行細則規定，公務人員年終考績應以平時

考核為據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。各機關單位主管應備「平時成績考核紀錄」，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之「優劣事實」，資為考績評定分數之重要依據，已如上述。而教師之年終成績考核，應按其「教學、訓輔、服務、品德生活及處理行政」等情形，分別依前開考核辦法第 4 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 款規定辦理；觀諸考核辦法第 4 條第 1 項第 1 款至第 3 款規定內容，教師年終成績考核，亦係以教師平時考核之「優劣事實」為據-亦即教師之平時考核應隨時根據教師之「教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政」等「具體事實」，詳加紀錄；成績考核委員會執行初核時，並應審查受考核教師「平時考核紀錄」及「工作成績、勤惰資料、品德生活紀錄、獎懲紀錄」等資料。倘上開資料，係屬關於考核教師年終成績考核之「基礎事實（有關教師『教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政』等『具體事實』)」，且可與辦理該成績考核而屬應保密（限制公開或不予提供）之內部單位擬稿、相關會議紀錄或其他準備作業等文件分開或遮蔽者，因該基礎事實或資訊文件並非（或等同）函稿、或簽呈意見本身，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯資訊，自仍應公開之。

（四）末按，行政訴訟法第 125 條規定：「(第 1 項）行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。(第 2 項）審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。(第 3 項）審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。(第 4 項)陪席法官告明審判長後，得向當事人發問或告知。」其立法理由記載：「二行政訴訟因涉及公益，如行政法院就事實關係，須受當事人主張之拘束不能依職權調查，將有害於公益，爰・・・規定行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。二闡明權為審判長之職權，亦為其義務。為期發見真實，並使當事人在言詞辯論時有充分攻擊或防禦之機會，審判長自應行使闡明權，使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，俾訴訟關係臻於明瞭・・・。四審判長行使闡明權之方法，應向當事人發問、告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；如當事人所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」準此可知，闡明權為審判長之職權，亦為其義務，為期發見真實，審判長自應正確、合法行使闡明權，始為適法；倘審判長闡明錯誤，應屬違反闡明義務之情形，以其錯誤闡明為基礎之判決即屬違背法令，受該不利益判決之當事人，得執為上訴最高行政法院之理由。另判

斷課予義務訴訟判決事實及法律狀態之基準時，應以事實審行政法院言詞辯論終結時的法律與事實狀態為據。

（五）本件上訴人為被上訴人之教師，其 98 學年度成績考核經被上訴人審認符合前揭考核辦法第 4 條第 1 項第 2 款規定，核定上訴人晉年功薪一級並給與半個月薪給總額之一次獎金，上訴人不服，向北市教評會提出申訴，經該會以 100 年 8 月 24 日府教中字第 10040780900 號函送評議決定「申訴無理由」予以駁回。嗣上訴人以其擬向教育部提起再申訴需相關資料為由（未援引適用之法條），於 100 年 9 月 16 日向被上訴人申請其 98 學年度成績考核資料、所調查之證據及依據、會議紀錄等（原審卷第 11 頁），經被上訴人於 100 年 9 月 20 日以原處分援引行政程序法第 3 條第 3 項第 7 款暨「臺北市政府及所屬各機關學校處理閱卷作業要點」第 4 點「（第 1 項）申請閱卷之範圍，以申請人為主張或維護其法律上利益有必要者為限。（第 2 項）各機關對申請人依前項規定提出之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：(一)行政決定作成前，各機關業務承辦人員或單位就行政程序所為之擬稿或簽呈、・・・・或其他行政決定前之準備作業文件。・・・(三)涉及個人隱私・・・，依法規規定有保密之必要者。(四)有侵害第三人權利之虞者。」規定予以否准（原審卷第 12 頁）。上訴人不服，於 100 年 10 月 21 日向臺北市政府提起訴願（訴願卷第 1 至第 4 頁），主張被上訴人應依據行政程序法第 46 條及政府資訊公開法相關規定提供上訴人申請之 98 學年度成績考核資料予上訴人；經訴願決定（101 年 1 月 12 日府訴字第 10109005700 號）以上訴人請求提供之資料係屬被上訴人 99 年 8 月 31 日北市南門中人字第 09930487600 號教師成績考核通知書之行政決定作成前之擬稿或其他準備作業之文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定應否准上訴人申請閱覽卷宗，而駁回上訴人之訴願。前開期間，上訴人就 98 學年度成績考核案於 100 年 9 月間向教育部中央教師申訴評議委員會（下稱中央申評會）提起再申訴，經中央申評會於 100 年 11 月 28 日為「再申訴駁回」之決定，並以 100 年 12 月 1 日臺申字第 1000216130 號函送再申訴評議書與上訴人收受（原審卷第 16 至第 20 頁），因上訴人未再爭訟，上開成績考核案自此確定。嗣上訴人不服上開 101 年 1 月 12 日訴願決定，向原審提起本件課予義務訴訟，聲明求為判決「一訴願決定、原處分均撤銷。二被上訴人應就上訴人於 100 年 9 月 16 日申請，作成提供 98 學年度被上訴人教職員成績考核會議紀錄、98 學年度關於上訴人考核資料及上訴人 98 學年度成績考核紀錄表供上訴人複製之行政處

分」，其法律上之主張為行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 7 條、第 20 條相關規定等情。揆諸上開說明，判斷系爭課予義務訴訟判決事實及法律狀態之基準時，自應以原審言詞辯論終結時的法律與事實狀態為據。查上訴人於原審言詞辯論期日已主張「被告（按即被上訴人）主張我不適用行政程序法第 46 條，我申請時仍在程序進行中，行政程序結束後我當然不適用行政程序法，故我不再援用行政程序法該部分，我現在是以政府資訊公開法作為訴求之依據」等語（原審卷第 130 頁）。惟原審審判長並未闡明上訴人主張被上訴人應提供聲明所載資料，其所依據之政府資訊公開法的條文為何？又，倘上訴人請求提供之系爭文件資料，係屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」限制公開或不予提供之政府資訊；然該資料中有無屬於據以考核上訴人（教師）年終成績之「基礎事實（有關考核上訴人符合考核辦法第 4 條第 1 項第 2 款之『教學、訓輔、服務、品德生活、處理行政』等『具體事實』)」，並可與辦理該成績考核而屬應保密（限制公開或不予提供）之內部單位擬稿或其他準備作業等文件分開或遮蔽之相關事實資料，而無涉洩漏考核過程之內部意見溝通或思辯資訊，應予提供之文件，原審未予闡明、調查、令當事人辯論，逕以：【政府資訊公開法第三章規範之「申請提供政府資訊」，在性質上是屬於「一般性之被動資訊公開」，應與行政程序法第 46 條規定「特定個案之被動資訊公開」，嚴加區別。本件上訴人申請被上訴人提供之資料，核屬「特定個案之被動資訊公開」，與「一般性之被動資訊公開」無涉，其主張依政府資訊公開法請求提供該等資訊，容屬誤解。】【況政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定‧‧‧是以，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾。‧‧‧上訴人請求被上訴人提供之 98 學年度被上訴人教職員成績考核會議紀錄、98 學年度關於上訴人考核資料及上訴人 98 學年度成績考核紀錄表，核屬被上訴人依前開考核辦法作成 98 學年度教師成績考核決定前之擬稿及其他準備作業文件，且與公益無涉，被上訴人認為依前開規定不予提供，於法並無違誤】等情，駁回上訴人之訴，徵諸前揭規定及說明，尚嫌違誤。

（六）綜上所述，原審判決核有違誤，上訴意旨主張政府資訊公開法

第 18 條第 1 項第 3 款限制公開或不予提供規定，於政府機關作成意思決定後，即應公開乙節，雖無可採；然上訴意旨其餘指摘部分，尚非無據，其執此主張原判決廢棄，為有理由。因本件尚有前揭所指相關事實未明，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，由原審依據本院前揭判決意旨重為審理後，另為適法之判決，以符法制，並昭折服。

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

【臺北高等行政法院判決 101 年 7 月 31 日 101 年度訴字第 436 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

原　告　劉祺心

被　告　臺北市立南門國民中學

代　表　人　李珀玲（校長）住同上

訴訟代理人　施俊吉

　　喬正一　律師

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服臺北市政府中華民國 101 年 1 月 12 日府訴字第 10109005700 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告為被告之教師，其中華民國（下同）98 學年度成績考核經被告審認符合公立高級中等以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）第 4 條第 1 項第 2 款規定，核定原告晉年功薪一級並給與半個月薪給總額之一次獎金，原告不服，向臺北市教師申訴評議委員會（下稱北市教評會）提出申訴，經該會以 100 年 8 月 24 日府教中字第 10040780900 號函送評議決定：「本案申訴無理由，駁回。」嗣原告以其擬向教育部提起再申訴需相關資料為由，於 100 年 9 月 16 日向被告申請其 98 學年度成績考核資料、會議紀錄等，經被告以 100 年 9 月 20 日北市南門中人字第 10030520300 號函復否准所請(下稱原處分)，原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)原告依政府資訊公開法之規定向被告申請提供原告98學年度成績考核委員會會議紀錄及相關資料，被告拒絕提供，實屬違法：

1. 原告申請之資訊為政府資訊：

按政府資訊公開法第3 條規定:「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」原告向被告申請閱覽之98學年度教職員工成績考核會議中，針對原告98學年度成績資料考核之各項資料，所調查之證據及依據、會議記錄，及原告98學年度之成績考核表，皆屬被告於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片……等媒介物得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息，因而屬於政府資訊，殆無疑義。

2. 政府資訊應依政府資訊公開法主動公開或應人民申請提供之：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，政府資訊應依政府資訊公開法主動公開或應人民申請提供之。政府資訊公開法第1條、第5 條訂有明文。政府資訊公開法第1 條、第3 條、第5 條，為保障人民知的權利，承認人民有向政府機關請求提供政府資訊的一般性資訊請求權，凡無須主動公開之政府資訊，於受請求時應被動公開；詳言之，政府機關對於「人民申請時」所持有或保管之政府資訊，除有政府資訊公開法第18條第1項所定豁免公開之情形者外，概應依申請而提供。使人民得以獲悉政府機關持有或保管之資訊，俾政府決策得以透明，弊端無所遁形，進而落實人民參政權。因此，被告應原告之申請而提供。

3. 被告和訴願決定認為原告所申請之政府資訊屬於政府資訊公開法第18條第1 項第3 款為「政府機關做成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業」，因而不予提供原告閱覽，實屬誤解法令：按政府資訊公開法第18條第1 項第3 款規定:「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」得豁免公開，乃在保障機關作成決定得為翔實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所瞻顧，故該等決策過程之內部意見溝通材料豁免公開，但如為意思決定之基礎事實而無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，仍應公開之，蓋其公開非但不影響機關意思之形成，甚且有助於民眾檢視及監督政府決策之合理性，此可參酌最高行政法院 99 年度判字第579 號判決。又依法務部 99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302號函「政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定，政府機關做成

意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業之政府資訊，應限制公開或不予提供，其立法意旨係因該等政府資訊，如予公開或提供，有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供。」原告請求被告提供的資訊，是 98 學年度的資訊，被告早已做成意思決定，其公開已無礙被告最後決定之作成，是以，原告請求閱覽被告之擬稿或其他準備作業，以檢視被告作成決定之合理性，應屬合法，被告不得拒絕。

4. 原告申請閱覽之資料，均為原告之相關資料，不屬於個人隱私或第三人機密，若涉及第三人姓名，將之隱去即可，被告拒絕提供，違反政府資訊公開法第 7 條之規定。

(二)並聲明求為判決：1. 訴願決定、原處分均撤銷。2. 被告應就原告於 100 年 9 月 16 日申請，作成提供 98 學年度被告教職員成績考核會議記錄、98 學年度關於原告考核資料及原告 98 學年度成績考核紀錄表供原告複製之行政處分。3. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告抗辯則以：

(一)政府資訊公開法為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。又因政府資訊公開制度，係為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與而設，是其公開之對象為一般人民，該政府資訊之公開除依政府資訊公開法應主動公開者外，應由人民依其程序，申請政府機關提供；倘有法定情形，政府機關亦得不予提供。至於行政程序法規定之申請閱覽卷宗請求權，乃指「特定之行政程序中」當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，有向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之權利，該種資訊公開之對象，並非一般大眾，僅限行政程序中之當事人或利害關係人，係屬「行政程序中之個案資訊公開」；於特定情形，行政機關並得拒絕閱覽、抄寫、複印或攝影；自與政府資訊公開法立法目的不同。

(二)又政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等政府資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，自應限制公開或不予提供，惟若對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡，爰有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定。因此政府機關之內部意見等，不論在作成最後決定前後，除對公益有必要，均在限制公開及不提供閱覽之列。

(三)原告於 100 年 9 月 16 日向被告申請 98 學年度教師成績考核之各

項資料、所調查之證據，會議紀錄及成績考核表等。按公立高級中等以下學校編制內專任合格教師之成績考核，應組織成績考核委員會，由被告人事室將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送成績考核委員會初核。成績考核委員會執行初核時應備置紀錄，並應審查受考核人數、受考核教師平時考核紀錄、工作成績、勤惰資料、品德生活紀錄及獎懲紀錄等。成績考核委員會完成初核，應報請校長覆核，校長對初核結果如無不同意見時，被告應將教師成績考核結果，於每年 9 月 30 日前分別列冊報主管教育行政機關核定後，由學校以書面通知受考核教師，並附記不服者提起救濟之方法、期間及受理機關，公立高級中學以下學校教師成績考核辦法（下稱考核辦法）第 2 條、第 8 條、第 11 條至第 16 條定有明文。原告申請被告提供其 98 學年度教師成績考核之各項資料、所調查之證據，會議紀錄及成績考核表，依前揭考核辦法第 2 條、第 8 條、第 11 條至第 16 條規定，屬於被告 99 年 8 月 31 日北市南門中人字第 09930487600 號 98 學年度教師成績考核通知書所作行政決定前之擬稿或其他準備作業文件，應不予提供原告申請閱覽，觀諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及法務部 99 年 2 月 26 日法律決字第 0999007302 號函釋意旨自明。

(四)再者，原告主張被告違反政府資訊公開法第 7 條主動公開合議制機關之會議紀錄。按政府資訊公開法第 7 條所稱合議制機關，依同法第 7 條第 3 項規定，係指依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，被告教師成績考核委員會，係依據考核辦法第 8 條規定所組成，非屬依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，故有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款、第 6 款之適用，此觀諸政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款、第 7 條第 3 項及法務部 95 年 7 月 12 日法律決字第 0950026112 號函釋意旨自明，且此部分資料僅涉及原告個人私益，與公益無關，不應公開，如公開對於考核程序中表達意見之成員將造成其困難並妨礙其權益。故教師成績考核委員會之會議紀錄，應不予提供原告申請閱覽。

(五)另對於教師之成績考核，應根據確切資料慎重辦理，辦理考核人員對考核過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處，其影響考核結果之正確性者，並得予以撤銷重核，此有考核辦法第 19 條第 3 項定有明文。是依上開之說明，被告依法自應嚴守秘密，倘予以公開或提供，勢必將造成被告校內日後考核作業上之困擾甚鉅。

(六)並聲明求為判決：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

四、本院判斷：

(一)按「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」政府資訊公開法第 1 條、第 2 條定有明文。

(二)查原告為被告之教師，其 98 學年度成績考核經被告審認符合考核辦法第 4 條第 1 項第 2 款規定，核定原告晉年功薪一級並給與半個月薪給總額之一次獎金，原告不服，向北市教評會提出申訴，經該會以 100 年 8 月 24 日府教中字第 10040780900 號函送評議決定：「本案申訴無理由，駁回。」嗣原告以其擬向教育部提起再申訴需相關資料為由，於 100 年 9 月 16 日向被告申請其 98 學年度成績考核資料、會議紀錄等，經被告以原處分否准所請，原告不服，提起訴願，遭決定駁回等情，有臺北市教師申訴評議委員會評議書（見原處分卷第 10 頁至第 16 頁）、申請書（本院卷第 11 頁）、原處分（見本院卷第 12 頁）及訴願決定書（見本院卷第 13 頁至第 15 頁）可證，堪認為真實。

(三)原告原主張依行政程序法第 46 條及政府資訊公開法之規定，被告應就其 100 年 9 月 16 日申請，作成提供 98 學年度被告教職員成績考核會議記錄、98 學年度關於原告考核資料及原告 98 學年度成績考核紀錄表供原告複製之行政處分。嗣於 101 年 7 月 18 日言詞辯論期日表明，不再主張依行政程序法第 46 條請求，僅主張依政府資訊公開法請求。茲就原告請求是否有理，分述如下：

1. 政府資訊公開法於立法當時，依該法第 2 條立法理由，已將之定位為普通法，是其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。而行政程序法第 1 章第 7 節（第 44 條至第 47 條）以「資訊公開」為名，然其規範內容與政府資訊公開法有別。行政程序法第 44 條、第 45 條係參考美國立法例之資訊公開規定，屬「一般性」之政府資訊公開，旨在藉由政府資訊之公開，便利一般民眾共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。而第 46 條則係於處理「特定個案」時，特別針對主管行政機關所為之要求，係為保障個人閱覽卷宗權利，兩者法源有別，目的亦非一致。而行政程序法第 44 條、第 45 條規定，於 94 年修正時刪除，並以政府資訊公開法取而代之，然第 46 條規定並未刪除，據此可知政府資訊公開法所欲規範者，乃為「一般性之政府資訊公開」，而無意處理涉及特定個人權益（例如：行政

救濟權益）相關的卷宗閱覽請求權。是以，政府資訊公開法第 3 章規範之「申請提供政府資訊」，在性質上是屬於「一般性之被動資訊公開」，應與行政程序法第 46 條規定「特定個案之被動資訊公開」，嚴加區別。本件原告申請被告提供之資料，核屬「特定個案之被動資訊公開」，與「一般性之被動資訊公開」無涉，其主張依政府資訊公開法請求提供該等資訊，容屬誤解。

2. 況政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定「（第 1 項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……（第 3 款）政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。」參諸該條款之立法理由明揭「政府機關之內部意見或與其他機關間之意見交換等資訊，如予公開或提供，因有礙該機關最後決定之作成且易滋困擾，例如對有不同意見之人加以攻訐，故應限制公開或不予提供，惟對公益有必要者，自不在限制範圍之列，以求平衡」等語，是以，無論行政機關是否已作成意思決定，凡屬行政機關意思決定前，做為其參考之內部擬稿、意見、討論或與他機關之意見交換等準備作業資訊，應限制公開或不予提供，以避免行政機關於作成決定前遭受干擾，有礙最後決定之作成，或於決定作成後，因之前內部討論意見之披露，致不同意見之人遭受攻訐而生困擾（最高行政法院 100 年度判字第 2222 號判決、101 年度判字第 171 號判決同此見解，可資參照）。查公立高級中等以下學校編制內專任合格教師之成績考核，應依考核辦法辦理，考核辦法第 2 條有明文規定。又，辦理教師成績考核，應組織成績考核委員會，人事人員辦理教師成績考核前，應將各項應用表件詳細填妥，並檢附有關資料送成績考核委員會初核，考核辦法第 8 條、第 11 條亦分別訂有明文。本件原告請求被告提供之 98 學年度被告教職員成績考核會議記錄、98 學年度關於原告考核資料及原告 98 學年度成績考核紀錄表，核屬被告依前開考核辦法作成 98 年度教師成績考核決定前之擬稿及其他準備作業文件，且與公益無涉，被告認為依前開規定不予提供，於法並無違誤。原告主張前開規定係指在政府機關「尚未」作成意思決定前，不得提供或公開，至於在政府機關作成意思決定後，即應公開云云，自屬誤解。

3. 原告另主張原處分違反政府資訊公開法第 7 條規定，惟按政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定：「（第 1 項）下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：……（第 10 款）十、合議制機關之會議紀錄」。原告請求提供之 98 年教職員成績考核會議紀錄，因依第 18 條規定不予公開，已如前述，是本無需

依政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款主動公開。況所謂「合議制之會議紀錄」，依同條第 3 項規定，係指「由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單」。而被告教師成績考核委員會，係依據考核辦法第 8 條規定所組成，非屬依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，原告主張原處分違反政府資訊公開法第 7 條規定，亦非可採。

(四)從而，被告否准原告申請，於法並無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不合。原告提起本件課予義務訴訟，為無理由，應予駁回。

五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦，經核於判決結果不生影響，爰不一一論駁。

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

10.向臺灣臺南地方法院檢察署申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案偵查庭99年7月28日、99年12月15日之訊問筆錄及錄音光碟案

【最高行政法院裁定103年10月9日103年度裁字第1435號】
〈申請閱覽卷宗事件〉
上　訴　人　臺灣臺南地方法院檢察署
代　表　人　費玲玲
訴訟代理人　吳維仁
被 上訴 人　林煒科
上列當事人間申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國103年5月29日高雄高等行政法院103年度訴更一字第4號判決，提起上訴，本院裁定如下：
主　文
上訴駁回。
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
理　由
一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。
二、被上訴人係上訴人100年度偵字第923號妨害名譽等案件、100年度偵字第13457號詐欺案件（以下合稱系爭刑案）之告訴人，該案件經不起訴處分確定，歸檔保存在案。被上訴人於民國101年10月19日向上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案偵查庭99年7月28日、99年12月15日之訊問筆錄及錄音光碟，上訴人依檔案法第18條及政府資訊公開法第18條規定，以申請閱覽資料涉及第三人犯罪資料及個人隱私為由，以101年10月26日南檢欽毅101聲他206

字第 66434 號函（下稱原處分）否准其申請；被上訴人不服，提起訴願，遭決定訴願不受理，就筆錄及錄音光碟有關被上訴人陳述部分表示不服提起行政訴訟。經原審 102 年度訴字第 143 號判決（下稱前程序判決）訴願決定及原處分關於否准被上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案 99 年 7 月 28 日之訊問筆錄、99 年 12 月 15 日之訊問筆錄及錄音光碟之部分（以上合稱系爭筆錄及錄音光碟）均撤銷；上訴人就上開部分，應作成核准申請之行政處分，被上訴人其餘之訴（即關於申請閱覽、抄錄、複製 99 年 7 月 28 日之錄音光碟之訴部分）駁回。被上訴人就其敗訴部分未上訴，已告確定。上訴人就其不利部分不服，提起上訴，經本院 103 年度判字第 53 號判決，以前程序判決未審究被上訴人之所為本件申請是否具有正當性及必要性等由，將前程序判決除確定部分（即關於駁回被上訴人申請閱覽、抄錄、複製 99 年 7 月 28 日之錄音光碟之訴部分）外廢棄，發回原審更為審理。原審更為審理後，判決訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。上訴人應依被上訴人之申請，作成准予被上訴人閱覽、抄錄、複製上訴人系爭刑案之系爭筆錄及錄音光碟之行政處分。上訴人不服，提起本件上訴。

三、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：

（一）被上訴人何以至 101 年 10 月 19 日始提出申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案之系爭筆錄及錄音光碟，參諸被上訴人自承，99 年 7 月 28 日庭訊有被上訴人及系爭刑案被告到場接受偵查，並無隔離訊問被上訴人與該案被告，且訊問要旨不出被上訴人刑事告訴狀所陳內容，而 99 年 12 月 15 日當日僅訊問被上訴人而已，則被上訴人所為本件申請是否具有正當性及必要性，不無疑義。被上訴人復主張係基於另行提起民事訴訟、刑事訴訟，與事實不符，原審未查，似嫌率斷。

（二）不起訴處分之偵查卷證資料均屬檔案法第 18 條第 2 款規定所稱之「有關犯罪資料」，且兼有同條第 7 款「維護公共利益或第三人正當權益」所必要。被上訴人聲請調閱之庭訊筆錄及錄音光碟，其性質既屬犯罪資料，且內容涉及該刑案當事人個人隱私之正當權益及公共利益等情事，是以上訴人否准被上訴人之申請，依據檔案法第 18 條第 2 款及第 7 款之規定，洵屬有據。至 99 年 12 月 15 日偵查庭訊縱僅有被上訴人一人到庭，惟被上訴人於該日庭訊所為之陳述仍屬指證該刑案被告之犯罪資料，不因該刑案被告是否到庭有所改變，原判決未查，有判決適用法規不當之違法等語。

四、惟原判決以：

（一）本件被上訴人申請閱覽、抄錄或複製之政府資訊，限定為有關其本人陳述之筆錄及錄音光碟，不包含刑事被告鄭仁魁等 2 人之人別訊問資料及陳述部分。雖被上訴人與檢察事務官之詢答內容，亦有指向連結鄭仁魁等人之個人資料在內，然其主要成分仍屬被上訴人本人聲音及陳述之個人資料,涉及第三人之個人資料者成分較少。是依個人資料保護法第 10 條規定，被上訴人本即有請求上訴人就其蒐集之本人個人資料，提供閱覽或製給複製本之公法上權利，且提供由被上訴人閱覽或複製，應無同條但書所指妨礙第三人重大利益之情形。上訴人提供系爭筆錄及錄音光碟予被上訴人閱覽、抄錄、複製，仍符合個人資料保護法第 5 條規定，未逾越特定目的之必要範圍。

（二）被上訴人起訴主張系爭刑案不起訴處分書所援引之被上訴人（告訴人）陳述筆錄記載有誤，基於將來對鄭仁魁等人另行提起民事訴訟、刑事訴訟，或向監察院陳情糾舉違法失職之承辦公務員之目的，有取得該等筆錄資料先行核對確認之必要性，是依據被上訴人所陳述，顯係基於保障個人具體法律上利益之正當目的行使，難謂欠缺正當理由或行使之必要性。被上訴人起訴請求閱覽、抄錄、複製之標的，就本件審判範圍而言，包括 2 部分。第 1 部分為系爭刑案 99 年 12 月 15 日偵查庭之庭訊筆錄及錄音光碟部分，因該日偵查庭訊僅傳訊告訴人即被上訴人 1 人到庭應訊，筆錄及錄音內容純係檢察事務官與被上訴人間之詢答內容。第 2 部分則為系爭刑案 99 年 7 月 28 日偵查庭有關告訴人及告訴代理人陳述之庭訊筆錄（不包含刑事被告之人別訊問資料及該 2 人陳述之庭訊筆錄），因當日傳訊被上訴人（即告訴人）、告訴代理人常祖誠，及系爭刑案 2 名刑事被告，共 4 人到庭應訊，就渠等 4 人之陳述內容製作 1 份筆錄，於技術上將系爭刑案刑事被告 2 人之人別訊問資料及該 2 人陳述之庭訊筆錄予以遮蔽隔離，具有事實上可行性，則於遮蔽不公開部分之筆錄後，剩餘筆錄部分即純屬檢察事務官與被上訴人間之詢答內容，而無他人之陳述筆錄。審酌上開 2 部分之筆錄及錄音光碟，純屬刑事告訴人即被上訴人指控就醫過程衍生糾紛之片面陳述,不具有高度秘密性，雖有提及系爭刑案被告之涉案情節，然衡諸一般社會觀念，讓被上訴人取得系爭筆錄及錄音光碟之資訊，系爭刑案被告隱私遭受侵害之程度甚微，則就本件個案情形，參酌比較公開資訊本身即可達監督政府行政所增進之公共利益，足認上訴人提供上開 2 部分筆錄及錄音光碟，核不構成政府資訊公開法侵害個人隱私而應不予提供之情形。再者，系爭刑案業經不起訴處分確定，亦即未曾經檢察官認

定犯罪起訴或經法院為有罪判決，系爭筆錄及錄音光碟至多只能算是涉案嫌疑資料，顯非檔案法第 18 條第 2 款所指之「犯罪資料」。上訴人未曾主張另有系爭刑案之相關聯案件偵查、追訴中，系爭筆錄及錄音光碟之公開或提供亦不生有礙犯罪偵查、追訴之情形。從而，被上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭筆錄及錄音光碟，並無檔案法第 18 條得拒絕申請或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應不予提供之情形，依法應予提供，因將訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。上訴人應依被上訴人之申請，作成准予被上訴人閱覽、抄錄、複製上訴人系爭刑案之系爭筆錄及錄音光碟之行政處分。核已就本院發回意旨，詳予調查審究。上訴意旨雖以原判決違背法令為由，惟核其上訴理由，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

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

前審判決：

【高雄高等行政法院判決 103 年 5 月 29 日 103 年度訴更一字第 4 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

原　告　林煒科

被　告　臺灣臺南地方法院檢察署

代　表　人　費玲玲

訴訟代理人　陳錫賢

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服法務部中華民國 102 年 1 月 31 日法訴字第 10213500300 號訴願決定，提起行政訴訟，經本院 102 年度訴字第 143 號判決後，被告不服判決對其不利之部分，提起上訴，經最高行政法院 103 年 1 月 27 日 103 年度判字第 53 號判決廢棄原判決關於未確定之部分，發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。

被告應依原告之申請，作成准予原告閱覽、抄錄、複製被告 100 年度偵字第 923 號、100 年度偵字第 13457 號妨害名譽等案件 99 年 7 月 28

日訊問筆錄（不包含刑事被告 2 人之人別訊問資料及陳述部分）、99 年 12 月 15 日訊問筆錄及錄音光碟之行政處分。第一審及發回前上訴審訴訟費（除確定部分外）由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告係被告 100 年度偵字第 923 號妨害名譽等案件、100 年度偵字第 13457 號詐欺案件（以下合稱系爭刑案）之告訴人，該案件經不起訴處分確定，歸檔保存在案。原告於民國 101 年 10 月 19 日向被告申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案偵查庭 99 年 7 月 28 日、99 年 12 月 15 日之訊問筆錄及錄音光碟，被告依檔案法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條規定，以申請閱覽資料涉及第三人犯罪資料及個人隱私為由，以 101 年 10 月 26 日南檢欽毅 101 聲他 206 字第 66434 號函（下稱原處分）否准其申請；原告不服，提起訴願，亦遭決定訴願不受理，遂僅就筆錄及錄音光碟有關原告陳述部分表示不服提起行政訴訟。嗣經本院 102 年度訴字第 143 號判決（下稱原判決）訴願決定及原處分關於否准原告申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案 99 年 7 月 28 日之訊問筆錄、99 年 12 月 15 日之訊問筆錄及錄音光碟之部分（以上合稱系爭筆錄及錄音光碟）均撤銷；被告就上開部分，應作成核准申請之行政處分，原告其餘之訴（即關於申請閱覽、抄錄、複製 99 年 7 月 28 日之錄音光碟之訴部分）駁回。原告就其敗訴部分未上訴，已告確定。被告就其不利部分不服，提起上訴，經最高行政法院將原判決除確定部分外廢棄，發回本院更為審理。

二、本件原告主張略以：

(一)原告於系爭刑案出庭應訊 2 次，於 99 年 7 月 28 日協同告訴代理人常祖誠，與 2 名刑事被告鄭仁魁、陳禹錦共同應訊，由被告承辦檢察事務官分別訊問，製作筆錄及錄音光碟各 1 份；於 99 年 12 月 15 日則為原告單獨 1 人應訊，由被告承辦檢察事務官製作筆錄及錄音光碟各 1 份。原告當庭指控鄭仁魁等人於 99 年 1 月 28 日當天未曾對原告施作任何醫療行為，卻強行扣押原告健保卡，並要求原告妻子前往簽訂和解書，經原告及妻子幾經交涉，仍堅拒不發還。原告亦當庭陳述當時因為血壓升高，不得不先行返家服藥後再度前往交涉，全程超過 2 小時仍無法取回健保卡，原告最後因身體不適不得不返家休息等情，且於陳述後當庭檢視筆錄無誤並簽名。然被告檢察官卻於系爭刑案兩份不起訴處分書中，援引原告陳述筆錄稱：「當天我要向護士小姐要健保卡時，護士小姐叫我等一下，我不想等就離開了」等語。原告自信不可能做如此矛盾陳述，懷疑該 2 份

筆錄有斷章取義之嫌。故原告欲申請取得系爭筆錄及光碟，確認筆錄確有記載錯誤情形，將來可用以聲請再行起訴、或對鄭仁魁等人另行提起民事、刑事訴訟。縱認系爭筆錄及光碟非屬「發現新事證」，已不得據以再行起訴，然原告仍欲據以向監察院陳情糾舉違法失職之承辦公務員，透過對公務員究責制度以維護司法公信及社會公益。

(二)檔案法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條所保護者，係偵查中案件，而本件已偵查終結，依政府資訊公開法第 19 條已明定因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關應受理申請提供。又原告於 101 年 10 月 19 日申請時，適用當時尚屬有效之法庭錄音辦法第 3 條、第 7 條規定，原告本得於開庭翌日起至裁判確定後 30 日前，繳付費用請求交付法庭錄音光碟。

(三)系爭刑案業經被告偵查終結，為不起訴處分確定，即已認定不構成犯罪行為，無不可公開之理，則被告依檔案法第 18 條第 2 款「有關犯罪資料者」為由，據以駁回原告之申請，應屬失所依據。又檢察事務官 99 年 7 月 28 日訊問時,既無隔離訊問原告與該刑案被告，訊問要旨亦不出原告刑事告訴狀所陳內容；至 99 年 12 月 15 日當日僅訊問原告而已，並無涉該案被告隱私而有保全需要，則被告依政府資訊公開法第18條第1項第6款以涉及隱私為由,駁回原告申請，亦屬無據。

(四)最高行政法院就本件引用個人資料保護法，係因受被告錯誤主張「錄音光碟無法分割擷取」所誤導，蓋原告僅申請閱覽複製「原告個人之陳述」所製作之筆錄與錄音光碟，技術上分離、擷取亦屬可行，自未涉及刑事被告個人資料之蒐集、處理及利用，自無侵害刑事被告人格權，當無違反個人資料保護之疑慮等情，並聲明求為判決：(1)訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。(2)被告應依原告之申請，作成准予原告閱覽、抄錄、複製被告 100 年度偵字第 923 號、100 年度偵字第 13457 號妨害名譽等案件 99 年 7 月 28 日訊問筆錄（不包含刑事被告 2 人之人別訊問資料及陳述部分)、99 年 12 月 15 日訊問筆錄及錄音光碟之行政處分。

三、被告則以：

(一)依最高行政法院發回更審意旨，本件原告申請閱覽、抄錄、複製系爭筆錄及錄音光碟，自應審酌就被告交付之必要性及正當性予以裁量；而原告請求閱覽筆錄及錄音光碟之目的，乃是為了發現新事實、新證據，重新提起告訴，進而將來在民事、刑事訴訟或向監察院陳情糾舉時使用。惟所謂新事實或新證據,係指於不起訴處分前，

未經發見，至其後始行發見者而言，若不起訴處分前，已經提出之證據，經檢察官調查斟酌，即非所謂發見之新證據，不得據以再行起訴，而系爭筆錄及錄音光碟既為原告於偵查時所自述，且原告於當庭未為任何爭執，嗣經被告以 100 年度偵字第 923 號及臺灣高等法院臺南分院檢察署 100 年上聲議字第 1137 號之審查，故顯非新事實或新證據，被告實無交付系爭筆錄及錄音光碟之必要性，更遑論原告欲將系爭筆錄及錄音光碟將來用在其他民事、刑事訴訟之必要性及正當性。又系爭刑案偵查過程合於正當法律程序，並無任何違法或失職之行為，故原告欲以系爭筆錄及錄音光碟向監察院陳情糾舉，亦顯然欠缺正當性及必要性。縱使原告所申請之系爭筆錄及錄音光碟，僅涉及原告個人部分，但仍屬刑事被告犯罪資料之一部分，被告權衡個人資料之自主權、被告犯罪資料之秘密性及隱密性之保護、公共利益及第三人權益之維護後予以否准原告申請，應屬正當且必要。

(二)按檔案法第 17 條、第 18 條第 2 款及第 7 款，可知人民請求閱覽檔案權利之保障，並非全無限制，蓋檔案資料之提供揭露，可能侵害公共利益及第三人利益，是於有法律規定限制之情形，各機關仍得拒絕閱覽之申請。次以，刑事訴訟案件之卷宗資料，包括訴訟程序中製作、取得之各文書紀錄及非文書證據資料，具有高度秘密之特殊性，其資料性質、製作程序，與一般行政公文書有異，關於其提供閱覽對外揭露之制度，是否排除檔案法之適用，特別適用於刑事訴訟法，應就檔案法、刑事訴訟法之相關規定予以綜合觀察。依檔案法規定內容觀之，並無除外適用於刑事訴訟卷宗檔案之明文，亦無僅限於「行政公文書檔案」之規定，參照檔案法第 2 條關於「檔案」之定義，著重於完成歸檔管理之程序，對檔案之資料內容則無設限，解釋上並無排除適用於司法機關所保管訴訟案件之卷宗檔案。又刑事訴訟法關於卷證資料之閱覽抄錄，亦屬政府文書資訊公開之一種制度。其中，在刑事案件之偵查階段，偵查不公開之（刑事訴訟法第 245 條），辯護人尚且不能檢閱、抄錄卷宗及證物，遑論無訴訟關係之一般人。在案件審判階段，辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影；無辯護人之被告得請求付與卷內筆錄之影本（刑事訴訟法第 33 條、第 38 條）；受告訴人委任聲請交付審判之律師，得檢閱偵查卷宗及證物並得抄錄或攝影（刑事訴訟法第 258 條之 1），以上關於刑事訴訟審判及交付審判程序中，限於辯護人或代理人、被告始享有一定程度閱覽卷證權。從而，在偵查中、不起訴處分未確定前之聲請交付審判程序中、審判中，刑事訴訟法已有閱

覽卷證之具體規定，關於閱卷申請之准駁，應依刑事訴訟法規定辦理，應屬檔案法第 1 條第 2 項、政府資訊公開法第 2 條所指之特別規定，並無適用於檔案法、政府資訊公開法資訊公開制度之餘地。至於在檢察官偵查終結為不起訴處分確定後、或審判終結確定後，關於訴訟卷宗之閱覽揭露，刑事訴訟法並無特別規定，則應適用政府資訊檔案對外公開之相關法律規定。系爭檔案既應受檔案法之規範，則原告申請閱覽、抄錄暨複製系爭檔案，被告自應依檔案法相關規定審核辦理。

(三)檔案法第 18 條第 2 款所稱「有關犯罪資料者」，係指有關他人涉嫌刑事犯罪情事之資料而言，此種資料通常牽涉他人名譽、隱私，影響及於公共秩序、社會治安，而兼有同條第 7 款「維護公共利益或第三人正當權益」所必要情形。又檢察官之偵查作為，係為提起公訴至實行公訴所進行調查犯罪嫌疑人之活動，以搜集犯罪證據為中心，偵查卷宗則係檢察官就偵查過程中製作及搜集取得之文書紀錄或非文書資料（包括檢察官據以發動偵查之告訴或告發狀、警察機關之調查報告、機關間往來函文、發動動傳喚、拘提、通緝、逮補、羈押、搜索、扣押等強制處分之紀錄或筆錄、被告警詢或偵訊筆錄、證人訊問筆錄、其他書證、物證等證據資料)。是以，不起訴處分卷宗檔案之性質具有高度秘密性,且大部分攸關個人隱私秘密，如對外提供或公開，將有礙犯罪之偵查、追訴。又卷宗檔案內之證據資料，係在偵查不公開下取得，因未達起訴階段，而不能提出於公開法庭進行審判程序以供詰問澄清，如對外提供揭露，將有害及不起訴嫌疑人之名譽、隱私。此外，不起訴卷宗檔案之提供，亦將導致相關連犯罪事件案情之揭露，協助偵查犯罪之關係人亦可能因唯恐身份暴露而猶豫，對於後續犯罪之搜查、公訴之維持、公共安全及社會秩序之維護，將有所妨礙。本件原告聲請調閱之庭訊錄音光碟，其內容涉及該案件當事人個人隱私之正當權益及公共利益等情事，是以被告否准原告申請閱覽、抄錄等，洵屬有據。

(四)又檔案法第 18 條規定有該條各款情形者，機關「得」拒絕其閱覽之申請。依法條文義解釋，在符合檔案法第 18 條各款情形下，仍賦與檔案管理機關拒絕與否之裁量權。此時，應考量申請人與該檔案之關係，亦即其請求閱覽檔案之權利，如與第三人或國家享有檔案不被閱覽之權利，兩相權衡比較，有無積極保護之必要性。原告雖係本件刑事案件當事人，然原告陳述申請目的僅係「個人或關係人資料查詢」，足見原告閱覽本件檔案並非基於保護個人具體利益之必要方法。從而，本件檔案係性質上具高度秘密性之偵查卷宗資料，

有檔案法第 18 條第 2 款、第 7 款情形，有不公開本件檔案藉以維護第三人權利及公共利益之必要性，業如前述，就本件個案情形，依權利保護必要性比較衡量結果，不公開檔案對第三人權利及公共利益之保護必要性，更甚於原告請求閱覽本件檔案權利之保護。從而，被告就本件檔案全部內容，拒絕原告本件申請之裁量處分，亦無逾越權限或濫用權力情事之違法等語資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、前開事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有被告 100 年度偵字第 923 號及 100 年度偵字第 13457 號卷宗檔案影本及不起訴處分書、系爭刑案偵查庭 99 年 7 月 28 日、99 年 12 月 15 日詢問筆錄（被告 99 年度交查字第 1270 號卷第 16-第 20、第 69 頁）、原告 101 年 10 月 19 日檔案應用申請書、被告 101 年 10 月 26 日南檢欽毅 101 聲他 206 字第 66434 號函、訴願書及訴願決定在卷可證，堪信為真實。本件兩造之爭點為：(1)被告提供系爭筆錄及錄音光碟給原告閱覽、抄錄、複製，有無違反個人資料保護法限制利用之規定？(2)本件有無檔案法第 18 條得拒絕閱覽申請或政府資料公開法第 18 條第 1 項應限制公開或不予提供之各款情形？(3)被告所為否准原告申請之原處分是否適法？

五、本院判斷如下：

(一)按受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，行政訴訟法第 260 條第 3 項定有明文。本件被告不服原判決，提起上訴，經最高行政法院廢棄原判決，發回本院更為審理，本院自應受其法律上見解之拘束，並以其發回意旨做為本判決論述之基礎，合先敘明。

(二)次按個人資料保護法第 2 條、第 5 條、第 16 條分別規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。‧‧‧。五、利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。‧‧‧。」「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：1、法律明文規定。2、為維護國家安全或增進公共利益。3、為免除當

事人之生命、身體、自由或財產上之危險。4、為防止他人權益之重大危害。5、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。6、有利於當事人權益。7、經當事人書面同意。」本件最高法院所為廢棄原判決之理由，已參酌上開法規予以闡釋如下：「．．．法庭錄音光碟之內容係當事人及其他在場人員之錄音資料，要屬個資法第 2 條第 1 款所稱個人資料，且於技術上尚無法將當事人與其他在場人員之錄音資料分離，故其提供拷貝燒錄亦屬公務機關對於保有個人資料之利用，依個資法第 16 條規定，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符；如為特定目的外之利用，應符合個人資料保護法第 16 條但書各款情形之一，始得為之。惟無論係特定目的範圍內或特定目的外之利用，均應遵循個資法第 5 條規定，不得逾越特定目的之必要範圍。」等語。是人民申請閱覽、抄錄或複製政府資訊，除應視其是否為檔案，分別適用檔案法或政府資訊公開法規定外，倘該政府資訊包含個人資料保護法第 2 條第 1 款所指「個人資料」者，則尚應適用個人資料保護法規定。又本件原告依政府資訊公開法、檔案法規定向被告申請閱覽、抄錄或複製之政府資訊，起訴範圍雖限定為有關其本人陳述之筆錄及錄音光碟，無關系爭刑案被告即鄭仁魁等人之人別訊問、供述筆錄或聲音，然就原告與被告檢察事務官間之詢答筆錄及錄音資料而言，總合其詢答之前後脈絡以觀，亦有提及系爭刑案被告鄭仁魁等人之姓名、職業、執行醫療業務之態度、與病患發生爭執之事後處理方法，足可與系爭刑案被告相連結，直接或間接地識別該資料當事人，性質上除屬原告本人之個人資料外，亦屬涉及第三人即系爭刑案被告鄭仁魁等人之個人資料。

(三)被告提供系爭筆錄及錄音光碟予原告閱覽、抄錄、複製，並無違反個人資料保護法規定。申述如下：

1. 本件被告係基於搜查犯罪之特定目的而蒐集含有系爭刑案被告涉嫌詐欺、強制罪、公然侮辱罪之相關資料，經處理製作成含有原告本人、第三人即系爭刑案被告鄭仁魁等人個人資料之詢問筆錄及陳述錄音光碟，則就被告提供予原告閱覽之行為而言，核與上開蒐集目的並無必要關聯性，被告之提供行為自屬個人資料保護法第 16 條但書所指「特定目的外之利用」。又個人資料保護法係對隱私權為最低密度之保護，並非禁止政府機關公開個人資料之法律，核與檔案法或政府資訊公開法之立法目的、法制度功能，並不相同。故原則上公務機關對個人資料之利用，限於執行法定職務必要範圍內，且須

與蒐集之特定目的相符者為限，但符合個人資料保護法第 16 條各款例外情形者，得為特定目的外利用，則係限制利用之解除。

2. 本件原告係基於申請提供政府資訊檔案之公法上權利，請求被告公開系爭筆錄及錄音光碟。倘原告合於申請要件，並無檔案法第 18 條得拒絕申請閱覽或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應不予提供之情形，則被告依檔案法或政府資訊公開法規定，負有提供含有該第三人個人資料之政府檔案資訊的義務，自屬個人資料保護法第 16 條第 1 款「法律明文規定」得為特定目的外利用之情形。是以，被告依檔案法或政府資訊公開法規定，據以提供系爭筆錄及錄音光碟給原告閱覽、抄錄、複製，符合個人資料保護法第 16 條第 1 款情形，非不得為之，自無違反個人資料保護法之規定。

3. 本件原告申請閱覽、抄錄或複製之政府資訊，限定為有關其本人陳述之筆錄及錄音光碟，不包含刑事被告 2 人之人別訊問資料及陳述部分。雖原告與檢察事務官之詢答內容，亦有指向連結第三人即鄭仁魁等人之個人資料在內，有如前述，然其主要成份仍屬原告本人聲音及陳述之個人資料，涉及第三人之個人資料者成份較少。是依個人資料保護法第 10 條規定，原告本即有請求被告就其蒐集之本人個人資料，提供閱覽或製給複製本之公法上權利，且提供由原告閱覽或複製，應無同條但書所指妨礙第三人重大利益之情形。綜合各情形予以評價，足認被告提供系爭筆錄及錄音光碟予原告閱覽、抄錄、複製，仍符合個人資料保護法第 5 條規定，未逾越特定目的之必要範圍。

(四)被告並無檔案法第 18 條得拒絕申請閱覽或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應限制公開或不予提供之情形。申述如下：

1. 按刑事案件偵查中、不起訴處分未確定前之聲請交付審判程序中、審判中，刑事訴訟法已分別定有有閱覽卷證之具體規定，關於各該階段閱卷申請之准駁，應依刑事訴訟法規定辦理，應屬檔案法、政府資訊公開法之特別規定，並無適用於檔案法、政府資訊公開法資訊公開制度之餘地。至於在檢察官偵查終結為不起訴處分確定後，關於訴訟卷宗之閱覽揭露，現行之刑事訴訟法並無特別規定，自應回歸檔案法或政府資訊公開法之適用。從而，人民如依檔案法或政府資訊公開法向檢察機關申請提供其所保管之刑事案卷資料，檢察機關仍應適用檔案法或政府資訊公開法之規定決定准駁。

2. 按「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。」「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不

得拒絕。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：・・・2、有關犯罪資料者。・・・・。」檔案法第 1 條、第 17 條、第 18 條第 2 款定有明文。又「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」「（第 1 項）政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：・・・6、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。・・・・。（第 2 項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」為政府資訊公開法第 1 條、第 18 條所規定。蓋政府資訊以公開為原則，限制公開為例外，且限制公開須有法令為依據始足。而政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。因此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法規定處理之。又參照檔案法第 1 條第 2 項規定「本法未規定者，適用其他法令規定」，是以，政府機關除得依檔案法第 18 條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第 18 條所列各款規定情形之一者，亦得據以限制公開（最高行政法院 96 年度判字第 1426 號判決參照）。從而，就人民申請公開具有檔案性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條、政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款情形，如審查結果並無上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供之。又檔案法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條第 1 項所列得拒絕提供或限制公開之檔案或政府資訊，係指各獨立單元之資訊而言，非謂同一宗案卷內有部分資訊具該條所列之情形，即得全部限制公開或不予提供，仍應視可否割裂處理，而為妥適之處置。換言之，政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供之。

3. 經查，原告起訴主張系爭刑案不起訴處分書所援引為證之原告陳述筆錄記載有誤，伊並未陳述如不起訴處分書理由所載：「當天要向護士小姐拿健保卡時，護士小姐只叫伊等一下，並未告知原因，伊不想等，所以就離開了」等語，基於將來對鄭仁魁等人另行提起民事訴訟、刑事訴訟，或向監察院陳情糾舉違法失職之承辦公務員之目

的，有取得該等筆錄資料先行核對確認之必要性，是依據其所主觀陳述，顯係基於保障個人具體法律上利益之正當目的行使，難謂欠缺正當理由或行使必要性。再者，政府機關保有資訊應予儘量公開之法理，係植基於國民主權理念，確保人民知的權利，以公開為原則，限制為例外，藉由人民事後瞭解政府活動，監督促進政府活動之進步。故人民申請閱覽政府資訊係屬獨立之公法上權利，相關法律僅有消極條件之限制，而無積極條件之規定，蓋其本質上即有監督政府促進行政效能之公益目的。故政府機關就人民表明之申請用途及目的，僅能形式上審查，對於以申請目的欠缺必要性或正當性予以拒絕公開之情形，應依目的性限縮適用，否則，將減損資訊公開制度之功能，違反檔案法及政府資訊公開法以公開為原則之立法目的。

4. 次查，原告起訴請求閱覽、抄錄、複製之標的，就本件審判範圍而言，包括 2 部分。第 1 部分為系爭刑案 99 年 12 月 15 日偵查庭之庭訊筆錄及錄音光碟部分，因該日偵查庭訊僅傳訊告訴人即原告 1 人到庭應訊，筆錄及錄音內容純係檢察事務官與原告間之詢答內容。第 2 部分則為系爭刑案 99 年 7 月 28 日偵查庭有關告訴人及告訴代理人陳述之庭訊筆錄（不包含刑事被告 2 人之人別訊問資料及該 2 人陳述之庭訊筆錄），因當日傳訊原告（即告訴人）、告訴代理人常祖誠，及系爭刑案 2 名刑事被告，共 4 人到庭應訊，就渠等 4 人之陳述內容製作 1 份筆錄，於技術上將系爭刑案刑事被告 2 人之人別訊問資料及該 2 人陳述之庭訊筆錄予以遮蔽隔離，具有事實上可行性，則於遮蔽不公開部分之筆錄後，剩餘筆錄部分即純屬檢察事務官與原告間之詢答內容，而無他人之陳述筆錄。審酌上開 2 部分之筆錄及錄音光碟，純屬刑事告訴人即原告指控就醫過程衍生糾紛之片面陳述，不具有高度秘密性，雖有提及系爭刑案被告之涉案情節，然衡諸一般社會觀念，讓原告取得系爭筆錄及錄音光碟之資訊，系爭刑案被告隱私遭受侵害之程度甚微，則就本件個案情形，參酌比較公開資訊本身即可達監督政府行政所增進之公共利益，足認被告提供上開 2 部分筆錄及錄音光碟，核不構成政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款侵害個人隱私而應不予提供之情形。再者，系爭刑案業經不起訴處分確定，亦即未曾經檢察官認定犯罪起訴或經法院為有罪判決，系爭筆錄及錄音光碟至多只能算是涉案嫌疑資料，顯非檔案法第 18 條第 2 款所指之「犯罪資料」。末查，被告未曾主張另有系爭刑案之相關聯案件偵查、追訴中，是即系爭筆錄及錄音光碟之公開或提供亦不生有礙犯罪偵查、追訴之情形，亦不合於政府資

訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款情形。從而，原告申請閱覽、抄錄、複製系爭筆錄及錄音光碟，並無檔案法第 18 條得拒絕申請或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應不予提供之情形，依法應予提供，是被告所為否准原告申請之原處分，於法不合，洵有違誤。

5. 被告雖辯以依檔案法第 18 條第 7 款規定得拒絕申請之情形，就本件個案裁量結果，有不公開檔案藉以維護第三人權益之保護必要性云云。惟本件原告申請提供之政府資訊檔案，純屬其本人向檢察事務官陳述之筆錄及錄音光碟,侵害第三人隱私或正當權益之程度甚低，已如前述，而原告為確認不起訴處理分書理由援引之原告陳述是否正確無訛，以評估將來是否另行提起訴訟或向監察院陳情糾舉，足認有先行取得系爭筆錄及錄音光碟以供核對之必要性。是以，就本件個案情形，依權利保護必要性比較衡量結果，對原告請求閱覽系爭筆錄及錄音光碟之權利保障，應更甚於不公開對於第三人之權益維護。從而，被告主張得依檔案法第 18 條規定第 7 款規定裁量拒絕提供，洵有裁量濫用之違法，此部分抗辯，亦無可採。

六、綜上所述，原告申請閱覽、抄錄、複製如主文第 2 項所示之檔案資料，並不該當檔案法第 18 條或政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款情事，亦無違個人資料保護法之規定，被告予以否准，於法洵有違誤，訴願決定未予糾正，自有未合，原告訴請判決撤銷訴願決定及原處分（除確定部分外），並請求判決如聲明所示，為有理由，應予准許。又本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

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

【最高行政法院判決 103 年 1 月 27 日 103 年度判字第 53 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

上　訴　人　臺灣臺南地方法院檢察署

代　表　人　費玲玲

訴訟代理人　吳維仁

被 上訴 人　林煒科

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 102 年 9 月 26 日高雄高等行政法院 102 年度訴字第 143 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決除確定部分（即關於駁回被上訴人申請閱覽、抄錄、複製99年7月28日之錄音光碟之訴部分）外廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、被上訴人係上訴人100年度偵字第923號、100年度偵字第13457號「妨害名譽等」案件（下稱系爭刑案）之告訴人，該案件經不起訴處分確定。被上訴人於民國101年10月19日向上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案偵查庭兩造間之開庭訊問筆錄及錄音光碟，上訴人以檔案法第18條及政府資訊公開法第18條規定，除被上訴人之筆錄以外，卷內之其他資料涉及第三人犯罪資料及個人隱私，以101年10月26日南檢欽毅101聲他206字第66434號函否准其申請；被上訴人不服，提起訴願，遭決定訴願不受理，提起行政訴訟，經原審判決訴願決定及原處分關於否准被上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案99年7月28日之訊問筆錄、99年12月15日之訊問筆錄及錄音光碟之部分均撤銷。上訴人就上開部分，應作成核准之行政處分，被上訴人其餘之訴（即關於申請閱覽、抄錄、複製99年7月28日之錄音光碟之訴部分)駁回。被上訴人就其敗訴部分未上訴，已確定。上訴人就其不利部分不服，提起上訴。

二、被上訴人起訴主張：

（一）系爭案件業經上訴人依刑事訴訟法第252條第10項為不起訴處分，上訴人已認系爭刑案被告無犯罪行為，則上訴人依檔案法第18條第2款「有關犯罪資料者。」據以駁回被上訴人之本件申請，應屬失義，且縱為審判定讞之犯罪行為其判決書經法院公告後已無隱匿需要，而所謂犯罪行為不可公告者，應屬刑事訴訟法第245條偵查不公開之謂，本案經偵查終結且為不起訴處分確定，即非有關犯罪資料，無不可公開至明。

（二）檢察（事務）官99年7月28日訊問時，並無隔離訊問被上訴人與系爭刑案被告，且訊問要旨不出被上訴人所具刑事告訴狀所陳內容；至99年12月15日當日僅訊問被上訴人而已，並無涉系爭刑案被告隱私而有保全需要，被上訴人申請上訴人提供該2日庭訊筆錄及光碟，並無不合等語，並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷。上訴人應依被上訴人之申請，作成准予被上訴人閱覽、抄錄、複製系爭刑案偵查卷宗99年7月28日及99年12月15日之庭訊錄音光碟、訊問筆錄之行政處分。

三、上訴人則以：

（一）刑事訴訟案件之卷宗資料，具有高秘密之特殊性，與一般行政

公文書有異。檔案法第 18 條第 2 款所稱「有關犯罪資料者」，係指有關他人涉嫌刑事犯罪情事之資料而言，此種資料通常牽涉他人名譽、隱私，影響及於公共秩序、社會治安，而兼有同條第 7 款「維護公共利益或第三人正當權益」所必要情形。檢察官之偵查作為，係為提起公訴至實行公訴所進行調查犯罪嫌疑人之活動，以蒐集犯罪證據為中心，偵查卷宗係檢察官就偵查過程中製作及蒐集取得之文書紀錄或非文書資料。不起訴處分卷宗檔案之性質具有高度秘密性，且大部分攸關個人隱私秘密，如對外提供或公開，將有礙犯罪之偵查、追訴。又卷宗檔案內之證據資料，係在偵查不公開下取得，因未達起訴階段，而不能提出於公開法庭進行審判程序以供詰問澄清，如對外提供揭露，將有害及不起訴嫌疑人之名譽、隱私。且不起訴卷宗檔案之提供，亦將導致相關聯犯罪事件案情之揭露，協助偵查犯罪之關係人亦可能因唯恐身分暴露而猶豫，對於後續犯罪之搜查、公訴之維持、公共安全及社會秩序之維護，將有所妨礙。被上訴人聲請調閱之庭訊錄音光碟，其內容涉及該案件當事人個人隱私之正當權益及公共利益等情事，上訴人否准被上訴人申請閱覽、抄錄等，洵屬有據。

（二）依檔案法第 18 條規定之文義解釋，在符合檔案法第 18 條各款情形下，仍賦與檔案管理機關拒絕與否之裁量權。此時，應考量申請人與該檔案之關係，亦即其請求閱覽檔案之權利，如與第三人或國家享有檔案不被閱覽之權利，兩相權衡比較，有無積極保護之必要性。被上訴人雖係系爭案件當事人，然被上訴人陳述申請目的僅係「個人或關係人資料查詢」，足見被上訴人閱覽本件檔案並非基於保護個人具體利益之必要方法。本件檔案性質上具高秘密性之偵查卷宗資料，有檔案法第 18 條第 2 款、第 7 款情形，有不公開本件檔案藉以維護第三人權利及公共利益之必要性，就本件個案情形，依權利保護必要性比較衡量結果，不公開檔案對第三人權利及公共利益之保護必要性，更甚於被上訴人請求閱覽本件檔案權利之保護。上訴人就本件檔案全部內容，拒絕被上訴人申請之處分，亦無逾越權限或濫用權力情事之違法等語資為抗辯。

四、原審為不利於上訴人之判決，係以：

（一）依行政程序法第 92 條第 1 項規定，被上訴人於 101 年 10 月 19 日依檔案法、政府資訊公開法規定向上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭案件偵查庭兩造間之開庭錄音光碟、訊問筆錄，上訴人予以否准，自屬行政處分，被上訴人自得循序提起行政訴訟。

（二）依檔案法第 1 條、第 17 條、第 18 條第 2 款及政府資訊公開法

第 1 條、第 7 條、第 18 條第 1 項第 6 款、第 2 項規定，政府資訊以公開為原則，限制公開為例外，且限制公開須有法令為依據始足。而政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理。

（三）本件被上訴人申請閱覽、抄錄、複製上訴人 99 年 12 月 15 日開庭之庭訊筆錄及錄音光碟部分，因該日偵查庭訊僅被上訴人一人到庭，是以該日庭訊筆錄及錄音光碟，並無侵害他人隱私之情事，亦非前開檔案法第 18 條第 2 款規定限制公開之犯罪資料，是上訴人否准被上訴人之申請，即有未合；至被上訴人申請 99 年 7 月 28 日庭訊筆錄及錄音光碟部分，該日庭訊有被上訴人及系爭刑案被告到場接受偵查，該日之庭訊筆錄及錄音，即有被上訴人及其所告訴之人在內，然有關筆錄部分，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，於除去不可公開之系爭刑案被告部分外，就被上訴人個人部分仍可提供之，至於錄音光碟部分，因技術上無法將被上訴人及其所告訴之人予以分離，則被上訴人請求提供該部分之錄音光碟，涉及他人隱私，上訴人否准提供，並無不合等語，因將訴願決定及原處分關於否准被上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案 99 年 7 月 28 日之訊問筆錄、99 年 12 月 15 日之訊問筆錄及錄音光碟之部分均撤銷。上訴人就上開部分，應作成核准之行政處分，固非無見。

五、本院查：

（一）按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」、「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。」行政訴訟法第 125 條第 1 項、第 133 條、第 138 條、第 189 條第 1 項分別定有明文。是於撤銷訴訟或課予義務訴訟，為事實審之高等行政法院應本於職權調查證據，並依調查證據之結果，斟酌全辯論意旨，依經驗、論理及證據法則認定事實，不受當事人主張之拘束。倘其未盡職權調查證據之義務，或認定事實有悖上述法則，其判決即屬違背法令。

（二）次按個人資料保護法（下稱個資法）第 2 條規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財

務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。二、個人資料檔案：指依系統建立而得以自動化機器或其他非自動化方式檢索、整理之個人資料之集合。三、蒐集：指以任何方式取得個人資料。四、處理：指為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送。五、利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。六、國際傳輸：指將個人資料作跨國（境）之處理或利用。七、公務機關：指依法行使公權力之中央或地方機關或行政法人。八、非公務機關：指前款以外之自然人、法人或其他團體。九、當事人：指個人資料之本人。」第 5 條規定:「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」第 16 條規定：「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、有利於當事人權益。七、經當事人書面同意。」

（三）復按不起訴處分案件卷宗檔案內之證據資料，係在偵查不公開下取得，因未達起訴階段，不能提出於公開法庭進行審判程序以供詰問澄清。如對外提供揭露，將有害不起訴嫌疑人之名譽、隱私，亦將導致相關聯犯罪事件案情揭露，協助偵查犯罪之關係人亦可能因唯恐身分曝露而猶豫，對於後續犯罪之搜查、公訴之維持，公共安全及社會秩序之維護有所妨礙。庭訊筆錄及錄音光碟內容涉及該案件當事人個人隱私，法庭錄音含有參與法庭活動之人之聲紋及情感活動等內容，交付法庭錄音光碟或數位錄音涉及其人格權等基本權之保障，應以法律明文規定或由法律明確授權。法庭錄音光碟之內容係當事人及其他在場人員之錄音資料，要屬個資法第 2 條第 1 款所稱個人資料，且於技術上尚無法將當事人與其他在場人員之錄音資料分離，故其提供拷貝燒錄亦屬公務機關對於保有個人資料之利用，依個資法第 16 條規定，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符；如為特定目的外之利用，應符合個資法第 16 條但書各款情形之一，始得為之。惟無論係特定目的範圍內或特定目的外之利用，均應遵循個資法第 5 條規定，不得逾越特定目

的之必要範圍。

（四）本件被上訴人係上訴人系爭刑事妨害名譽等案件之告訴人，該案件經不起訴處分確定。被上訴人於 101 年 10 月 19 日向上訴人申請閱覽、抄錄、複製系爭刑案偵查庭偵查卷宗 99 年 7 月 28 日及 99 年 12 月 15 日之庭訊錄音光碟、訊問筆錄，為原審依職權認定之事實，依上開之說明被上訴人申請之系爭刑事案件訊問筆錄及法庭錄音光碟內容涉及他人個資，本應設其正當性及必要性之限制，俾免肇致侵害憲法保障之基本人權。是則當事人聲請閱覽、抄錄、複製仍應具有正當理由，自應審酌是否有交付之必要予以裁量。系爭刑案 99 年 7 月 28 日之訊問筆錄、99 年 12 月 15 日之訊問筆錄及錄音光碟，被上訴人嗣何以近 2 年後至 101 年 10 月 19 日始提出申請閱覽、抄錄、複製？其目的為何？參諸被上訴人復於原審自承，99 年 7 月 28 日庭訊有被上訴人及系爭刑案被告到場接受偵查，並無隔離訊問被上訴人與該案被告，且訊問要旨不出被上訴人刑事告訴狀所陳內容；而 99 年 12 月 15 日當日僅訊問被上訴人而已，則被上訴人之所為本件申請是否具有正當性及必要性，即非無疑？原審未予審究，遽以被上訴人申請閱覽、抄錄、複製上訴人 99 年 12 月 15 日開庭之庭訊筆錄及錄音光碟部分，因該日偵查庭訊僅被上訴人一人到庭，該日庭訊筆錄及錄音光碟，並無侵害他人隱私之情事；99 年 7 月 28 日庭訊筆錄，於除去不可公開之系爭刑案被告之部分外，就被上訴人個人部分仍可提供之，認上訴人否准被上訴人之申請，於法未合等語，為上訴人不利之判決，自嫌率斷，上訴人上訴論旨指摘原判決關於不利部分為不當，求予廢棄，非無理由，應由本院將原判決該部分廢棄，發回原審法院詳為調查，另為適法之裁判。

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

【高雄高等行政法院判決 102 年 9 月 26 日 102 年度訴字第 143 號】

〈申請閱覽卷宗事件〉

原　告　林煒科

被　告　臺灣臺南地方法院檢察署

代　表　人　費玲玲檢察長

上列當事人間申請閱覽卷宗事件，原告不服法務部中華民國 102 年 1 月 31 日法訴字第 10213500300 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於否准本件判決主文第 2 項部分均撤銷。

被告應依原告之申請，作成准予原告閱覽、抄錄、複製 100 年度偵字第 923 號、100 年度偵字第 13457 號妨害名譽案件 99 年 7 月 28 日訊問筆錄、99 年 12 月 15 日訊問筆錄及錄音光碟之行政處分。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔 2 分之 1，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第 218 條準用民事訴訟法第 386 條各款所列情事，爰依被告聲請而為一造辯論判決。

二、事實概要：

緣原告係被告 100 年度偵字第 923 號、100 年度偵字第 13457 號妨害名譽等案件（下稱系爭案件）之告訴人，嗣該案件經不起訴處分確定。原告乃於民國 101 年 10 月 19 日向被告申請閱覽、抄錄、複製前開刑事案件偵查庭兩造間之開庭錄音光碟，被告以檔案法第 18 條及政府資訊公開法第 18 條規定，除原告之筆錄以外，卷內之其他資料涉及第三人犯罪資料及個人隱私，以 101 年 10 月 26 日南檢欽毅 101 聲他 206 字第 66434 號函否准其申請；原告不服，提起訴願，經遭決定訴願不受理；遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

(一)系爭案件業經被告依刑事訴訟法第 252 條第 10 項為不起訴處分，被告方依法無犯罪行為，則被告依檔案法第 18 條第 2 款「有關犯罪資料者。」據以駁回原告之申請，應屬失義，且縱為審判定讞之犯罪行為其判決書經法院公告後已無可隱匿需要，而所謂犯罪行為不可公告者，應屬刑事訴訟法第 245 條偵查不公開之謂，本案經偵查終結且為不起訴處分，無犯罪、無不可公開至明。

(二)被告引用政府資訊公開法第 18 條規定有關涉及隱私部分，蓋檢察官 99 年 7 月 28 日訊問時，既無隔離訊問原告與該案被告，且訊問要旨不出原告刑事告訴狀所陳內容；至 99 年 12 月 15 日當日僅訊問原告而已，並無涉該案被告隱私而有保全需要，是以原告申請被告提供該 2 日庭訊筆錄及光碟，並無不合等語，並聲明求為判決 1、訴願決定及原處分均撤銷。2、被告應依原告之申請，作成准予原告閱覽、抄錄、複製 100 年度偵字第 923 號、100 年度偵字第 13457 號偵查卷宗 99 年 7 月 28 日、99 年 12 月 15 日庭訊光碟、筆錄之行政處分。3、訴訟費用由被告負擔。

四、被告經合法通知未到庭，依其答辯狀所載略以：

(一)按「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令規定。」「本法用詞，定義如下：1.政府機關：指中央及地方各級機關（以下簡稱各機關)。2.檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件．．．。」檔案法第 1 條、第 2 條第 1 款、第 2 款定有明文。則依上開法條文義，已揭示該法之立法精神、政府機關檔案之範圍及定義。次按「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：．．．2.有關犯罪資料者。．．．7、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」同法第 17 條、第 18 條第 2 款及第 7 款亦有規定。是檔案法係為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用而制定，基於國民主權理念，確保人民知的權利，以公開為原則，限制為例外，藉由人民事後瞭解政府活動，監督促進政府活動之進步。惟人民請求閱覽檔案權利之保障亦非全無限制，蓋檔案資料之提供揭露，可能侵害公共利益及第三人利益，是於有法律規定限制之情形，各機關仍得拒絕閱覽之申請。

(二)次以，刑事訴訟案件之卷宗資料，包括訴訟程序中製作、取得之各文書紀錄及非文書證據資料，具有高秘密之特殊性，其資料性質、製作程序，與一般行政公文書有異，關於其提供閱覽對外揭露之制度，是否排除檔案法之適用，特別適用於刑事訴訟法，應就檔案法、刑事訴訟法之相關規定予以綜合觀察。依檔案法規定內容觀之，並無除外適用於刑事訴訟卷宗檔案之明文，亦無僅限於「行政公文書檔案」之規定，參照檔案法第 2 條關於「檔案」之定義，著重於完成歸檔管理之程序，對檔案之資料內容則無設限，解釋上並無排除適用於司法機關所保管訴訟案件之卷宗檔案。又刑事訴訟法關於卷證資料之閱覽抄錄，亦屬政府文書資訊公開之一種制度。其中，在刑事案件之偵查階段，偵查不公開之(刑事訴訟法第 245 條)，辯護人尚且不能檢閱、抄錄卷宗及證物，遑論無訴訟關係之一般人。在案件審判階段，辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影；無辯護人之被告得請求付與卷內筆錄之影本(刑事訴訟法第 33 條、第 38 條)；受告訴人委任聲請交付審判之律師，得檢閱偵查卷宗及證物並得抄錄或攝影(刑事訴訟法第 258 條之 1)，以上關於刑事訴訟審判及交付審判程序中，限於辯護人或代理人、被告始享有一定程度閱覽卷證權。從而，在偵查中、不起訴處分未確定前之聲請交付審判程序中、審判中，刑事訴訟法已有閱覽卷證之具體規定，關於

閱卷申請之准駁，應依刑事訴訟法規定辦理，應屬檔案法第 1 條第 2 項、政府資訊公開法第 2 條所指之特別規定，並無適用於檔案法、政府資訊公開法資訊公開制度之餘地。至於在檢察官偵查終結為不起訴處分確定後、或審判終結確定後，關於訴訟卷宗之閱覽揭露，刑事訴訟法並無特別規定，則應適用政府資訊檔案對外公開之相關法律規定。系爭檔案既應受檔案法之規範，則原告申請閱覽、抄錄暨複製系爭檔案，被告自應依檔案法相關規定審核辦理。

(三)再以，檔案法第 18 條第 2 款所稱「有關犯罪資料者」，係指有關他人涉嫌刑事犯罪情事之資料而言，此種資料通常牽涉他人名譽、隱私，影響及於公共秩序、社會治安，而兼有同條第 7 款「維護公共利益或第三人正當權益」所必要情形。又檢察官之偵查作為，係為提起公訴至實行公訴所進行調查犯罪嫌疑人之活動，以搜集犯罪證據為中心，偵查卷宗則係檢察官就偵查過程中製作及搜集取得之文書紀錄或非文書資料(包括檢察官據以發動偵查之告訴或告發狀、警察機關之調查報告、機關間往來函文、發動動傳喚、拘提、通緝、逮補、羈押、搜索、扣押等強制處分之紀錄或筆錄、被告警詢或偵訊筆錄、證人訊問筆錄、其他書證、物證等證據資料)。是以，不起訴處分卷宗檔案之性質具有高度秘密性，且大部分攸關個人隱私秘密，如對外提供或公開，將有礙犯罪之偵查、追訴。又卷宗檔案內之證據資料，係在偵查不公開下取得，因未達起訴階段，而不能提出於公開法庭進行審判程序以供詰問澄清，如對外提供揭露，將有害及不起訴嫌疑人之名譽、隱私。此外，不起訴卷宗檔案之提供，亦將導致相關連犯罪事件案情之揭露，協助偵查犯罪之關係人亦可能因唯恐身份暴露而猶豫，對於後續犯罪之搜查、公訴之維持、公共安全及社會秩序之維護，將有所妨礙。本件原告聲請調閱之庭訊錄音光碟，其內容涉及該案件當事人個人隱私之正當權益及公共利益等情事，是以被告否准原告申請閱覽、抄錄等，洵屬有據。

(四)末查，檔案法第 18 條規定有該條各款情形者，機關「得」拒絕其閱覽之申請。依法條文義解釋，在符合檔案法第 18 條各款情形下，仍賦與檔案管理機關拒絕與否之裁量權。此時，應考量申請人與該檔案之關係，亦即其請求閱覽檔案之權利，如與第三人或國家享有檔案不被閱覽之權利，兩相權衡比較，有無積極保護之必要性。原告雖係本件刑事案件當事人，然原告陳述申請目的僅係「個人或關係人資料查詢」，足見原告閱覽本件檔案並非基於保護個人具體利益之必要方法。從而，本件檔案係性質上具高秘密性之偵查卷宗資料，有檔案法第 18 條第 2 款、第 7 款情形，有不公開本件檔案藉以維護

第三人權利及公共利益之必要性，業如前述，就本件個案情形，依權利保護必要性比較衡量結果，不公開檔案對第三人權利及公共利益之保護必要性，更甚於原告請求閱覽本件檔案權利之保護。從而，被告就本件檔案全部內容，拒絕原告本件申請之裁量處分，亦無逾越權限或濫用權力情事之違法等語資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件如事實概要欄所載事實，有原告申請書、被告 101 年 10 月 26 日南檢欽毅 101 聲他 206 字第 66434 號函在卷可稽，並有被告偵查卷宗影本可憑，且為兩造所不爭，應可信實。兩造所爭執者厥為原告申請提供聲明所述之筆錄、光碟，被告予以否准，是否適法？經查：

(一)按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政程序法第 92 條第 1 項定有明文。是以行政處分僅須具備前開法律規定要件，不問其用語、形式，皆屬行政處分，受處分之相對人認為該行政處分違法或不當，自得對之提起行政爭訟。經查，本件原告於 101 年 10 月 19 日依檔案法、政府資訊公開法規定向被告申請閱覽、抄錄、複製前開刑事案件偵查庭兩造間之開庭錄音光碟，被告予以否准，自屬行政處分，原告自得循序提起行政訴訟，合先敘明。

(二)次按「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。」「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：・・・2、有關犯罪資料者。・・・・。」檔案法第 1 條、第 17 條、第 18 條第 2 款定有明文。又「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」「下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開・・・。」「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：・・・6、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。・・・政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」為政府資訊公開法第 1 條、第 7 條、第 18 條第 1 項第 6 款、第 2 項所規定。是以政府資訊以公開為原則，限制公開為例外，且

限制公開須有法令為依據始足。而上開政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。因此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理之。

(三)經查，本件原告申請閱覽、抄錄、複製被告 99 年 12 月 15 日開庭之庭訊筆錄及錄音光碟部分，因該日偵查庭訊僅原告一人到庭，是以該日庭訊筆錄及錄音光碟，並無侵害他人隱私之情事，亦非前開檔案法第 18 條第 2 款規定限制公開之犯罪資料，是被告否准原告之申請，即有未合；至原告申請 99 年 7 月 28 日庭訊筆錄及錄音光碟部分，該日庭訊有原告及其所告訴之被告到場接受偵查，該日之庭訊筆錄及錄音，即有原告及其所告訴之被告在內，然有關筆錄部分，依前開政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，於除去不可公開之第三人即該案被告部分外，就原告個人部分仍可提供之，至於錄音光碟部分，因技術上無法將原告及其所告訴之被告予以分離，則原告請求提供該部分之錄音光碟，則涉及他隱私，被告否准提供，並無不合。

(四)綜上所述，原告申請閱覽、抄錄、複製系爭案件 99 年 7 月 28 日訊問筆錄、99 年 12 月 15 日訊問筆錄及錄音光碟部分，為有理由，被告予以否准，即有不合，訴願決定逕予維持，亦有違誤，自應由本院予以撤銷，並命被告應予提供。至原告申請 99 年 7 月 28 日庭訊錄音光碟部分，因技術上無法分離，是以被告否准原告之請求，並無不合，原告訴請撤銷並請求提供錄音光碟，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件原告之訴為一部有理由、一部無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 218 條、第 104 條、民事訴訟法第 385 條第 1 項前段、第 79 條第 1 項前段，判決如主文。

11.向臺中市大雅區公所申請 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號核准備查案卷內祭祀公業張六洽所檢具之全部文件，及祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄案

【臺中高等行政法院判決 102 年 8 月 21 日 102 年度訴字第 83 號】
〈提供行政資訊事件〉
原　告　張錦棋
輔　佐　人　張家榮
被　告　臺中市大雅區公所
代　表　人　江惠雯
訴訟代理人　江明珠
鄭伊利
上列當事人間因提供行政資訊事件，原告不服臺中市政府中華民國 101 年 12 月 20 日府授法訴字第 1010167182 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：
主　文
訴願決定關於被告 101 年 9 月 4 日雅區民字第 1010018866 號函部分及被告該部分之處分，均撤銷。被告就前項撤銷部分，應依本判決之法律見解就原告之申請案件作成適法之處分。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。
事實及理由
一、程序事項：
按人民依政府資訊公開法或其他法律之規定，固享有向政府機關申請提供檔案或政府資訊之公法上請求權，但法律則賦予行政機關審查及准駁之權限，故人民係請求行政機關作成特定內容之行政處分，而非單純提供資訊之事實行為，是以人民就政府機關所為否准其申請案之處分，應循序提起訴願，再依行政訴訟法第 5 條規定提起課予義務訴訟救濟，不得逕依同法第 8 條規定提起一般給付訴訟（最高行政法院 98 年度判字第 430 號判決參照）。本件原告因申請被告提供祭祀公業張六洽所檢陳之該公業改選管理人相關文件，遭被告拒絕，經踐行訴願程序後，乃訴請判命被告應准許其申請，因原告起訴之初，所為訴之聲明有不明確之情事，經本院闡明後，已將其聲明更正為：訴願決定及原處分均撤銷；被告應作成准予提供原告被告 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號函檢送文件及祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日全體派下員大會會議紀錄之處分（見本院卷第 138 頁），核其選擇之訴訟類型及所為訴之聲明，於法並無不

合，先此敘明。

二、事實概要：

原告委由其子張家榮於101年8月20日提出2份申請書分別申請被告將其101年3月3日雅區民字第1010004466號核准備查案卷內祭祀公業張六洽所檢具之全部文件，及被告持有之祭祀公業張六洽100年12月25日派下員大會會議紀錄，提供予原告閱覽、抄錄及複製，經被告依序以101年8月22日雅區民字第018866號及101年8月22日雅區民字第018867號立案審查後，認定原告申請提供之資訊，均事涉隱私權，而適用行政程序法第46條規定，各以101年9月4日雅區民字第1010018866號函（下稱原處分一）及101年9月4日雅區民字第1010018867號函(下稱原處分二)否准所請。原告不服，合併提起訴願，均經決定駁回，遂提起行政訴訟。

三、原告起訴主張略謂：

(一)原告為祭祀公業張六洽之派下員，對於該公業派下員大會會議之召開、決議及選舉等事項是否合法均有利害關係，被告竟謂須予保密，顯然曲解法令。再者，祭祀公業張六洽之管理人係由派下員選出或連署，於派下員大會選舉時因與會派下員業經驗明正身，固無造假問題，惟於連署時因參與連署人是否為派下員，容易造假，必須一一核對及計算，否則易有非派下員連署、一人重複連署、人數計算錯誤等瑕疵。原告申請閱覽、抄錄及複製祭祀公業張六洽管理人備查核備文件及其100年12月25日派下員大會會議紀錄，雖係以「自行保管，方便查閱」為理由，但查閱後如發現上開瑕疵，致管理人之選舉有無效或得撤銷之原因，自得據以主張權利，蓋原告若未經查閱，無法得知自身權利是否受侵害。因此，只要原告具有利害關係，被告均無拒絕原告本件申請之權。縱如被告主張所謂有部分資料為個人資料保護法規定不得閱覽、抄錄及複製者，亦僅係該部分可否供閱問題而已，被告以此為由否准原告申請，顯屬藉口。

(二)祭祀公業於辦理法人核備前，應先辦理派下員變動申報，於審查無誤後公告，公告期滿，無人異議，再發給派下全員證明書，以憑召開派下員大會、選舉管理人及監察人後，辦理管理人及監察人之核備，之後再憑以辦理申報法人核備，故派下員名冊如姓名、住址、身分證統一編號等資料，對同屬祭祀公業之派下員而言，顯無祕密可言，否則如何憑以認定是否係真正之派下員？如何通知其開會？何人可參與表決及連署？等問題。被告謂原告申請資料之內容涉及其他派下員之隱私云云，並無理由。

(三)訴願決定謂本件祭祀公業張六洽之管理人備查案件已確定，對於

已確定之案件，申請閱覽、抄錄及複製卷宗內之資料，應適用檔案法之規定，依檔案法規定，得不准原告之申請云云。惟原告係因祭祀公業張六洽之選任管理人涉及不法，使法人之成立有無效或得撤銷之原因，原告依祭祀公業條例第 16 條第 3 項及第 57 條之規定，準備向法院起訴，自得先申請閱覽卷宗，並先斟酌有無理由，再提起訴訟，否則率行起訴，恐浪費司法資源。況政府資訊公開法第 2 條規定，政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。是關於祭祀公業派下員對於該公業管理人之備查及法人之核備，申請閱覽卷宗，自應適用祭祀公業條例之規定，而非適用檔案法之規定。且依檔案法第 1 條及第 17 條規定，各機關受理閱覽卷宗，非有法律依據不得拒絕。被告及訴願決定雖以如准予閱覽卷宗，即有侵害個人隱私之虞為由，否准原告之申請，參照戶籍法之規定，利害關係人得申請第三人之戶籍謄本；稅捐稽徵法之規定，債權人得申請調查債務人之財產資料。準此，上開法律規定係允許侵害個人之隱私者，類推適用於本案，原告基於利害關係，當然得閱覽卷宗等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分一、二，被告就原告上開 2 件申請案件，應作成准予提供被告 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號函准備查案內之全部文件及祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日全體派下員大會會議紀錄之處分。

四、被告答辯略謂：

(一)祭祀公業係屬私權，祭祀公業管理人之備查，係由祭祀公業依據祭祀公業條例第 16 條規定選出新管理人，再依據祭祀公業條例第 19 條將選任之證明文件，送鄉（鎮、市）公所備查，無需公告。本件祭祀公業新選任之管理人張嘉堂於 101 年 2 月 10 日檢附管理人選任之證明文件送被告備查，被告以 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號函准予備查在案。有關本件祭祀公業管理人之選任，係由祭祀公業派下員依據該公業規約執行其派下權，檢附之證明文件詳列管理人個人資料、祭祀公業委託代理人之個人資料、推選書、委任書、規約、派下全員證明書。有關原告申請祭祀公業張六洽管理人備查之檔案複印，經核原告雖為祭祀公業張六洽之派下員，惟所申請調閱之資料內容涉及其他多數派下員之姓名、簽名、蓋章、地址、身分證字號、出生日期等之個人資料及祭祀公業委託代理人個人資料及各派下員執行其派下權對其管理人選任之決定等重要證明文件，且原告申請檔案複印保障權益之申請理由為「自行保存、方便查閱」之目的，被告遂依據行政程序法第 46 條規定，以原處分一駁回所請。

(二)至於原告向被告申請閱覽複印之祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄，因本件祭祀公業張六洽新任管理人張嘉堂檢送被告備查之管理人選任資料並無原告所稱之祭祀公業張六洽該次派下員大會會議紀錄，被告乃以原處分二否准所請。

(三)祭祀公業發生派下員死亡繼承事實，應依據祭祀公業條例第 18 條規定辦理派下員變動公告。本件祭祀公業所提供之變動後系統表及變動後派下員名冊之公告資料，雖無身分證統一編號，但公告 30 日無人異議後，所核發之派下員證明書卻有登載身分證統一編號。故原告主張祭祀公業全部派下員名冊諸如姓名、住址、身分證統一編號對於該祭祀公業內之任一派下員均無秘密可言云云，顯係誤會。又依祭祀公業條例第 16 條及第 19 條之規定，祭祀公業選出新管理人後，應將選任之證明文件送公所備查，無需公告。本件系爭祭祀公業依據祭祀公業條例第 19 條送被告備查之派下員證明書，包含系爭祭祀公業 626 位派下員身分證統一編號等之個人資料，另送被告備查之管理人選任資料，係含各派下員依據系爭祭祀公業「規約」對該公業管理人選任之決定，含各派下員簽名、蓋章、委任書等證明個人行為等重要文件及系爭祭祀公業委託之代理人個人資料，故祭祀公業條例第 19 條既規定管理人之選任「無需公告」，原告申請該祭祀公業管理人核備之檔案複印資料,顯已侵犯他人隱私權之虞，違反行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款的規定。

(四)原告申請調閱檔案的理由為「自行保存、方便查閱」，並主張「但查閱之後如發現非派下現員參與連署，重複連署，連署人數計算錯誤，以至……」，惟原告又謂「因參與連署之人，是否為派下員，容易造假，必須一一核對及計算」等語，誠如原告說明，既已如此謹慎，何來計算錯誤之說，顯係自相矛盾。原告以「自行保存、方便查閱」之理由調閱該祭祀公業之管理人核備之檔案，顯係違反行政程序法第 46 條第 1 項規定，非以主張或維護其法律上利益有必要者等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件兩告爭執要點為：本件被告就原告申請提供被告 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號函准祭祀公業張六洽申請備查乙案之全部檢具文件及祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄給予閱覽、抄錄及複製，以原處分一及原處分二予以駁回，認事用法有無違誤？

六、本院判斷如下：

(一)按政府資訊公開法第 1 條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公

共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」第 2 條規定:「政府資訊之公開,依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」第 3 條規定:「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」第 4 條第 1 項規定:「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。」第 9 條第 1 項規定:「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同。」第 10 條規定:「向政府機關申請提供政府資訊者，應填具申請書，載明下列事項：一、申請人姓名、出生年月日、國民身分證統一編號及設籍或通訊地址及聯絡電話；申請人為法人或團體者，其名稱、立案證號、事務所或營業所所在地；申請人為外國人、法人或團體者，並應註明其國籍、護照號碼及相關證明文件。二、申請人有法定代理人、代表人者，其姓名、出生年月日及通訊處所。三、申請之政府資訊內容要旨及件數。四、申請政府資訊之用途。五、申請日期。前項申請，得以書面通訊方式為之。其申請經電子簽章憑證機構認證後,得以電子傳遞方式為之。」第 11 條規定:「申請之方式或要件不備，其能補正者，政府機關應通知申請人於七日內補正。不能補正或屆期不補正者，得逕行駁回之。」第 18 條規定:「(第 1 項)政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之:一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。

但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。(第 2 項）政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」檔案法第 1 條第 1 項規定：「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。」第 2 條規定：「本法用詞，定義如下：一、政府機關：指中央及地方各級機關（以下簡稱各機關）。二、檔案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。三、國家檔案：指具有永久保存價值，而移歸檔案中央主管機關管理之檔案。四、機關檔案：指由各機關自行管理之檔案。」第 17 條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」第 18 條規定：「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。」行政程序法第 46 條第 1 項至第 3 項規定：「(第 1 項）當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。(第 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。(第 3 項）前項第 2 款及第 3 款無保密必要之部分，仍應准許閱覽。」

(二)揆諸前引政府資訊公開法第 2 條但書之規定、並參照其立法理由載稱：「為明定本法與其他法律之適用關係，將本法定位為普通法，其他法律對於政府資訊之公開另有規定者，自應優先適用。」等語，可見人民申請閱覽、抄錄或複製政府機關之檔案、資料、卷宗或其他資訊之案件，若政府資訊公開法與檔案法或行政程序法皆可據為其請求權基礎，而發生競合之情形，除依其具體個案之性質，應適用檔案法或行政程序法所定之特定要件及效果外，均應受政府資訊公開法之規範(最高行政法院102年度判字第410號判決意旨參照)。

再者，政府資訊公開，係為保障人民知之權利，便利其公平利用政府依職權所作成或取得之資訊，用能增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督，更可促進民主之參與，以達到政府施政之公開與透明目的，俾國家臻於民主化與現代化，可見公開政府資訊具有公益性，凡符合政府資訊公開法所規定之申請要件者，除因兼具檔案法或行政程序法公開所規定之申請案件性質，應受各該法律所規定之特別要件限制者外，若非屬政府資訊公開法第 18 條規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供之（最高行政法院 102 年度判字第 147 號判決參照）。又政府資訊公開法第 18 條所列禁止或限制公開之資訊係指各獨立單元之資訊而言，非謂同一宗案卷內有部分資訊具該條所列之情形，即得全部限制公開或不予提供，仍應視可否割裂處理，而為妥適之處置。且政府資訊含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，即應就其他部分公開或提供之，此稽之前引政府資訊公開法第 18 條第 2 項之規定可明。又對照前引政府資訊公開法第 18 條第 6 款、行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 3 款與檔案法第 18 條第 6 款、第 7 款等規定，行政程序法第 46 條第 1 項固規定須為該行政程序之當事人或利害關係人始具閱覽卷宗申請人之適格，且應以主張或維護其法律上利益有必要者為限，但同條第 2 項第 3 款所列拒絕申請之除外情形，核無超出上開政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款及第 7 款所定應限制公開或不予提供之範圍，且與適用檔案法第 17 條、第 18 條規定之效果無異。

(三)經查：

1. 祭祀公業張六洽因改選管理人而檢具申請書及法定證明文件送請被告准予備查在案，原告則由其代理人張家榮於 101 年 8 月 20 日填具 2 份申請書分別申請被告將上開祭祀公業張六洽檢具經被告核准備查之全部文件及被告持有之祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄，提供予原告閱覽、抄錄及複製，經被告分案審查後，認定原告申請提供之資訊均事涉隱私權，而適用行政程序法第 46 條規定，各以原處分一及原處分二否准所請，原告循經訴願程序，均未獲救濟等情，有卷附祭祀公業張六洽管理人張嘉堂檢陳予被告之申請書及相關證明文件（見原處分卷第 3 至 98 頁）、被告 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號函（見原處分卷第 1 至 2 頁）、原告提出之檔案應用申請書 2 份（見原處分卷 99 頁及第 106 頁）、原處分一（見本院卷第 8 頁）、原處分二（見本院卷第 9 頁）、臺中市政府 101 年 12 月 20 日府授法訴字第 1010167182 號訴願決定（見本

院卷第 44 至 51 頁）等件可稽，堪予認定。

2. 本件被告雖認上開祭祀公業張六洽申請備查所檢具之全部文件俱涉及其他派下員之姓名、簽名、蓋章、地址、身分證字號、出生日期等之個人資料及祭祀公業委託代理人個人資料及各派下員執行其派下權對其管理人選任之決定等重要證明文件，無關原告權益之保障，若准予提供，顯有侵犯他人隱私權之虞，符合行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款規定之除外情形云云。惟：

(1)觀之上開祭祀公業張六洽檢具申經被告以 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號函准備查之全部文件內容（見併卷外放之原處分卷第 3 至 98 頁，業據本院命被告提出原本核對無訛），除申請書上之申請人之國民身分證統一編號、住址、聯絡電話（見原處分卷第 5 頁）、張嘉堂之國民身分證影本上之國民身分證編號及父母、配偶、出生地、住址等基本資料（見原處分卷第 6 頁）、委任書上之住址及聯絡電話（見原處分卷第 7 頁）、地政士古千祥之開業執照上之國民身分證統一編號及出生日期（見原處分卷第 8 頁）、祭祀公業張六洽管理委員推選書、祭祀公業張六洽常務委員推選書與祭祀公業張六洽主任委員推選書等書件上之住址（見原處分卷第 11 至 28 頁）、祭祀公業張六洽新任管理人資料表上之國民身分證統一編號、出生年月日、住址及聯絡電話等基本資料（見原處分卷第 29 頁）、祭祀公業張六洽各房派下員變動後派下全員名冊上之國民身分證統一編號、出生日期、出生地、住址等基本資料（見原處分卷第 46 至 55 頁、第 61 至 67 頁、第 69 頁、第 74 至 77 頁、第 81 至 83 頁、第 85 頁）、出席開會委任書上之國民身分證統一編號及住址（見原處分卷第 91 頁、第 93 頁、第 95 頁及第 97 頁）、祭祀公業張六洽派下員大會通知函上之派下員住址及聯絡電話（見原處分卷第 92 頁、第 94 頁、第 96 頁）等資訊，係屬個人資訊範疇，無涉公益，政府機關依個人資料保護法負有保密之義務，如予以提供即構成侵害個人隱私，依前引政府資訊公開法第 18 條第 6 款、行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款與檔案法第 18 條第 6 款、第 7 款等規定，被告固不得予以提供，但上開文件上之個人資訊，並非不能加以區隔，施以防免揭露處置，而將同文件上其他不須保密之資訊予以提供。

(2)至於祭祀公業張六洽其他檢具之被告 101 年 2 月 15 日雅區民字第 1010002920 號命補正函、祭祀公業張六洽管理委員會變動一覽表、祭祀公業張六洽組織及管理規約、被告 100 年 11 月 2 日雅區民字第 1000022987 號函、祭祀公業張六洽各房派下變動後派下全員系統表、改制前臺中縣神岡鄉公所 89 年 3 月 30 日 89 神鄉民字第 4549 號函

及祭祀公業張六洽第 4 房派下員 89 年 3 月 22 日大會紀錄等文件，各屬獨立單元之資訊，核非個人資訊，與隱私不相涉，被告經調查如不能認有其他應予保密之情形，而仍拒絕提供，即不具正當理由。

(3)是以被告就原告申請提供被告 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號核准備查案卷之祭祀公業張六洽檢具全部文件，未加區分各文件之資訊是否皆屬應予保密之事項，而概以事涉隱私為由，以原處分一拒絕原告之申請，難認適法有據。惟原處分一雖有違誤，然因人民提起之申請案件應為如何內容之准駁決定，本係行政機關之職權範疇，行政法院雖得行使司法審查權將違法之原處分撤銷，但基於權力分立原則，仍須由行政機關自行重為處分，行政法院無從取代其行使行政權限，故被告對於原告申請之案件所為之否准處分雖屬違法，但行政機關尚須周全調查其他事證，並為妥適裁量，行政法院僅得判命行政機關遵照判決之法律見解，就原告之申請案件作成決定，無從逕行判決准許原告全部之請求，此觀行政訴訟法第 200 條第 3 款、第 4 款規定可明。故本件原告此部分之申請案件，雖認被告作成原處分一否准所請，構成違法，應予撤銷，但仍須由被告本於主管機關權責予以審查，另為適法之處分，則原告訴請判命被告應作成准予申請之處分，依上開說明，即無從全部准許之。

3.關於原告另申請被告提供祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄部分：

(1)本件原告雖主張被告持有祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄，而請求判命被告提供云云，惟被告已於本院準備程序陳明祭祀公業張六洽僅送改選主任委員（管理人）之備查資料予被告，並無上開原告所稱之會議紀錄甚明在卷（見本院卷第 93 頁）。查本件祭祀公業張六洽之申請備查案係因其管理人即主任委員變動，而檢具法定證明文件向被告申請備查，有前揭申請書在卷可按（見原處分卷第 4 頁）。參之祭祀公業條例第 19 條規定：「祭祀公業管理人之變動，應由新管理人檢具下列證明文件，向公所申請備查，無需公告：一、派下全員證明書。二、規約（無規約者，免附）。三、選任之證明文件。」而依卷附祭祀公業張六洽組織及管理規約第拾壹條規定（見原處分卷第 32 頁），該祭祀公業之主任委員之產生方式係由各房選出之管理委員互推之常務委員，再互推一人擔任主任委員，對內主掌會務，對外代表公業，足見祭祀公業張六洽之管理人在立案成為法人之前，依其舊規約之規定，係由主任委員擔任，而非由全體派下員選舉產生，是被告陳稱祭祀公業張六洽並未檢送祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄予被告持有

乙節，當認信實可採，原告空言主張被告持有上開會議紀錄，要屬無憑。

(2)按課予義務訴訟乃人民訴請行政法院判命行政機關就已經拒絕或尚怠於處分之申請案件，應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟，此稽之行政訴訟法第 5 條規定可明。是以行政法院就課予義務訴訟係審查行政機關迄事實審言詞辯論終結時（其未經言詞辯論者以裁判時）就原告之請求是否負有作為之義務，並非徒以原處分之書面形式有無違法之情形。易言之，課予義務訴訟之理由具備性係以事實審言詞辯論終結或判決時之法律及事實狀態為其判斷基準，若原告所主張之實體上請求權並不存在，縱使被告作成原處分否准其申請所持之理由有不正確或不完足之情形，仍應認原告之訴欠缺理由具備性，應予以駁回（最高行政法院 99 年度判字第 1118 號、99 年度判字第 1049 號、99 年度判字第 873 號、98 年度判字第 822 號及 95 年度判字第 2203 號判決意旨參照)。又人民向政府機關請求提供卷證、檔案或其他政府資訊，須該資訊標的係置於政府機關所持有或管領狀態中，政府機關於客觀上始有提供之可能，否則，人民對政府機關之請求權即屬不存在。是以本件被告迄本院言詞辯論終結時既查無持有祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄之事實，自無從提供該資訊予原告利用，被告作成原處分二否准原告所請，其所持理由雖載稱：「……依行政程序法第 46 條規定，事涉隱私權，本所無法准予」云云，而顯有錯誤，但核之前開說明，原告就被告未持有之資訊申請提供，本欠缺理由具備性，原處分二否准所請之結論，自屬有據，縱使其理由有未當之處，仍不能因此即認原告此部分之請求有理由，自無從准許之。

七、綜上所述，本件被告就原告關於申請提供被告 101 年 3 月 3 日雅區民字第 1010004466 號核准備查案卷內祭祀公業張六洽所檢具之全部文件，未區分有無保密必要，並將同一文件內須保密之資訊予以遮蔽，而將其他部分提供，而概以事涉隱私權為由，全部拒絕所請，認事用法顯有違誤，自應予以撤銷，惟原告此部分之申請案件尚待被告周詳調查，方可釐清原告申請有理由之範圍，始能為適切之處分，則原告請求判命被告應作成准許之處分，自非屬全部有理由，爰依行政訴訟法第 200 條第 4 款規定，判命被告應依本判決之法律見解對於原告作成適法之處分。至於原告訴請判命被告准予提供祭祀公業張六洽 100 年 12 月 25 日派下員大會會議紀錄部分，因被告未持有該資訊，原告此部分之請求自無理由，應予以駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，核與判

決結果不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 104 條、第 200 條第 4 款，民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

12.向臺灣桃園地方法院檢察署聲請調閱並拷貝 102 年度執字第 6273 號卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面內容案

【最高行政法院判決 104 年 4 月 10 日 104 年度判字第 168 號】

〈聲請閱覽卷宗事件〉

上　訴　人　臺灣桃園地方法院檢察署

代　表　人　朱兆民

訴訟代理人　江婉甄

被 上訴 人　林正二

訴訟代理人　李漢中　律師 （兼送達代收人）

　　廖美惠　律師

　　黃國政　律師

上列當事人間聲請閱覽卷宗事件，上訴人對於中華民國 103 年 11 月 27 日臺北高等行政法院 103 年度訴字第 906 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣被上訴人（原審原告）因違反公職人員選舉罷免法刑事案件，經判決確定後，為聲請非常上訴及再審，遂委任訴訟代理人於民國 102 年 9 月 13 及 16 日向上訴人（原審被告）聲請調閱並拷貝上訴人 102 年度執字第 6273 號卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面內容，經上訴人於 102 年 9 月 25 日以桃檢秋支 102 執 7319 字第 080045 號函（下稱 9 月 25 日函）復除准予閱卷外，其餘聲請礙難照准；被上訴人另於同年 10 月間委任訴訟代理人及被上訴人本人自行再為聲請，上訴人於同年 10 月 21 日以桃檢秋支 102 執 7319 字第 087429 號函復「……本件除已准予閱卷外，其餘聲請仍礙難照准。……」及同年 11 月 1 日以桃檢秋未 102 執聲他 1001 字第 091631 號函復「……依『檢察機關律師閱卷要點（下稱律師閱卷要點）』之規定，並不包括錄音帶、光碟及監視錄影，故台端所請礙難准許」。同年 12 月 6 日（上訴人收文日為同年 12 月 9 日）被上訴人委任杜英達律師向上訴人聲請「拷貝」上開上訴人 102 年度執字第 6273 號卷之錄音帶、光碟及監視錄影光碟，經上訴人於同年 12 月 25 日以桃檢秋未 102 執 6273 字第 108869 號函（下稱 12 月 25 日函）復否准；被上訴人另於同年 12 月 19 日（上訴人收文日為同年 12 月 20 日）委任訴訟

代理人向上訴人聲請拷貝或同意被上訴人之選任辯護人「至上訴人處檢閱」上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，上訴人認依律師閱卷要點及法務部100年10月11日法檢字第1000806602號函法務部研究意見結論（下稱法務部100年10月11日研究意見結論），辯護人於判決確定後聲請閱卷，設有使用目的、卷宗範圍之限制，並未包括拷貝錄音（影）光碟在內，遂以102年12月26日桃檢秋未102執6273字第109160號函（下稱原處分），否准被上訴人之聲請。被上訴人不服，循序提起訴願及行政訴訟，案經原判決撤銷原處分及訴願決定關於否准該判決主文第2項部分，並命上訴人對於被上訴人聲請閱覽上訴人102年度執字第6273號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及監視錄影畫面（詳如原判決附表所示），應作成准予於上訴人所在地檢視之行政處分，被上訴人其餘之訴駁回。上訴人對其不利部分不服，遂提起本件上訴。（被上訴人對駁回其餘之訴部分未聲明不服，此部分已確定）。

二、被上訴人起訴主張：

（一）上訴人以被上訴人聲請閱覽光碟及錄音帶等恐有違反個人資料保護法（下稱個資法）部分，因聲請閱覽之對象均為被上訴人違反公職人員選舉罷免法案件中之相關人員，故無違反個資法等情之虞。且本件系爭文件應為檢察機關偵查結束後之文件，而非上訴人所稱檢察機關偵查程序中之文件，又就上訴人所稱本件涉及政府資訊公開法，應予限制公開或不予提供，惟被上訴人認上訴人為司法機關非屬行政程序法所稱之「行政體」，故應不在限制範圍內。

（二）另依本院93年度裁字第864號裁判意旨及學者見解，原處分該當第二次裁決而為一獨立之行政處分等語，求為判決撤銷原處分及訴願決定，並命上訴人對於被上訴人聲請閱覽102年度執字第6273號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及蒐證監視錄影畫面（詳見原判決附表），應作成准予被上訴人拷貝或於上訴人所在地檢視之處分。

三、上訴人則以：

（一）上訴人上揭102年12月26日復函為司法行政處分，非行政處分，無論其處理或救濟程序，均依各該法律之規定提起救濟，不得提起行政爭訟（參司法院釋字第681號葉百修大法官協同意見書）。又依法務部100年10月11日研究意見結論，辯護人於判決確定後聲請閱卷，設有使用目的、卷宗範圍之限制，並未包括拷貝錄音（影）帶或光碟在內，以兼顧當事人權益及保護他人之個人隱私。另依法

務部於103年4月24日召開研商檢察機關有關個人資料之蒐集、處理、利用相關問題會議之會議紀錄，可知目前既未於刑事訴訟法中明文規定得提供刑事訴訟程序中錄製保有之警詢、偵訊錄音光碟或數位錄音內容予當事人或辯護人，故對於當事人或辯護人之聲請應不予准許。基此，上訴人依法務部研究意見否准其拷貝錄音（影）或光碟之處分，尚無不妥。又依刑事訴訟法第100條之1規定之立法理由及刑事訴訟法第212條規定可知刑事訴訟法關於全程連續錄音（影）之規定，非為刑事被告聲請再審或非常上訴而設，且有權調取勘驗者係偵審機關，非刑事被告或其辯護人。

（二）本案僅9月25日函係行政處分，前開其他函文係重覆處置，應不生法律效果;縱認上訴人上揭102年12月26日復函為行政處分，惟被上訴人被訴違反公職人員選舉罷免法案件中，該案之同案刑事被告及其他證人亦均確以證人身分為證述，而偵查及審理中之訊(詢)問所作成法庭錄音，若未經渠等同意，任由拷貝，不免影響他人之人格隱私。況依刑事訴訟法第33條第1項及第165條之1規定，顯見被上訴人閱覽錄音（影）光碟之訴訟權利，已於審判中為完全程序之保障，而被上訴人主張調閱檢視錄音（影）光碟係為保障人民訴訟權，以便提出再審或非常上訴，上訴人前亦多次以函文准其閱覽及影印相關卷宗，以達其提出非常上訴及再審之目的，實無損及其訴訟權之虞。故上訴人綜合評估其使用目的、公益性及比例原則，准予影印相關卷宗，但仍不得調閱警詢及偵查錄音（影）或光碟，以兼顧當事人及第三人權益及保護他人之個人隱私,應屬適當等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）查本件被上訴人因違反公職人員選舉罷免法刑事案件，經判決確定，且相關檔卷業經歸檔，被上訴人為聲請非常上訴及再審，聲請閱覽該已歸檔之檔卷。本件並非偵查、訴追、審判或刑之執行等刑事司法過程為達成刑事司法任務所為處分；而係人民受刑事判決確定後，就已歸檔之該刑事檔案資料，依法申請檢閱而遭否准，核屬行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，為行政處分，被上訴人自得依法提起行政爭訟。

（二）上訴人雖主張9月25日函方屬行政處分，前開其它函文都是重覆處置，應不生法律效果云云；然上訴人對於被上訴人聲請拷貝上訴人102年度執字第6273號卷之錄音帶、光碟及監視錄影光碟部分，固曾以9月25日函復略以:「覆貴律師再次聲請拷貝本案之錄音帶、

光碟及監視錄影畫面，如說明，請查照。說明：一：除准予閱卷外，其餘聲請礙難照准。……」嗣被上訴人於同年 12 月 6 日（上訴人收文日為同年 12 月 9 日）委任杜英達律師再次向上訴人聲請抄錄並拷貝上開案卷資料，經上訴人於同年 12 月 25 日函復否准；被上訴人另於同年 12 月 19 日（上訴人收文日為同年 12 月 20 日）委任訴訟代理人向上訴人聲請拷貝或同意被上訴人之選任辯護人「至上訴人處檢閱」上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，上訴人認依律師閱卷要點及法務部 100 年 10 月 11 日研究意見結論，辯護人於判決確定後聲請閱卷，設有使用目的、卷宗範圍之限制，並未包括拷貝錄音（影）光碟在內，遂以原處分否准被上訴人之聲請（參以原處分主旨載明「就台端聲請准予選任辯護人親自到署，檢閱案內警詢、調查站及偵查中製作筆錄時之錄影帶、光碟及監視錄影畫面，覆如說明二，請查照。」說明二載明「……並未包括拷貝錄音（影）光碟在內，故台端所請歉難照准。」再參以被上訴人上揭 102 年 12 月 19 日聲請內容，原處分否准範圍除拷貝之聲請外，亦就被上訴人聲請至上訴人處檢視部分為否准。又原處分說明一記載「復台端 102 年 12 月 6 日刑事聲請閱卷狀。」（其中 102 年 12 月 6 日應係 102 年 12 月 19 日之誤植）參以 102 年 12 月 19 日聲請內容除拷貝外，併明示提及「同意由被上訴人之選任辯護人『至上訴人處檢閱』上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面」（訴願卷第 39 頁），與 102 年 9 月 13 及 16 日聲請內容不盡相同；上訴人函復理由亦屬有別，原處分實質上為另一行政處分，被上訴人自得對之提起行政爭訟。

（三）經查，上訴人並未指出被上訴人聲請至上訴人處檢視系爭資料有何涉及另案偵查不公開之情事，而係主張依檔案法第18條第2款、第 7 款規定、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款規定及個人資料保護法第 5 條規定得不予提供。惟查，被上訴人所欲檢視之資料，受訊問人係被上訴人受判決確定該刑事案件之共同被告（林榮昌、陳泰宇、莊林素貞）或係偵查中共同被告或相關證人（郭美雲、謝玉鳳）（見原審卷第 160 至 165 頁、第 8 頁及第 214 至 227 頁即上訴人 96 年度選偵字第 23 號、97 年度選偵字第 1 號不起訴處分書、臺灣高等法院 101 年度重選上更〈二〉字第 30 號刑事判決等件影本），性質上固屬涉及第三人即系爭刑案共同被告或證人之個人資料，而本件上訴人係基於偵查犯罪之特定目的而蒐集系爭資料，則就上訴人提供予被上訴人檢視之行為而言，核與上開蒐集目的並無必要關聯性，上訴人之提供行為自屬個資法第 16 條但書所指「特定目的外之利用」。又個資法係對個人隱私權為保護，與檔案法或政府資訊公

開法之立法目的、法制度功能，並不相同；原則上公務機關對個人資料之利用，限於執行法定職務必要範圍內，且須與蒐集之特定目的相符者為限，但符合個資法第 16 條各款例外情形者，得為特定目的外利用，則係限制利用之解除。被上訴人係基於申請提供政府資訊檔案之公法上權利而為本件請求，倘合於要件而無檔案法第 18 條得拒絕申請閱覽或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應不予提供之情形，則上訴人依檔案法或政府資訊公開法規定，亦負有提供含有該第三人個人資料之政府檔案資訊之義務，自屬個資法第 16 條第 1 款「法律明文規定」得為特定目的外利用之情形。是以，倘依檔案法或政府資訊公開法規定,據以提供系爭資料予被上訴人在上訴人處檢視，尚不違反個資法第 16 條第 1 款情形，非不得為之，自無違反個資法之規定。

（四）復查，本件被上訴人於受刑事判決確定後，基於聲請非常上訴及再審之目的，為本件之聲請，其聲請目的尚屬正當；被上訴人所聲請檢視之資料，亦與其本身所涉該刑事案件攸關。又被上訴人於經上訴人准許影印該檔案相關卷證資料後，為確認筆錄所載受訊問人之陳述，是否與真實相符，而聲請准予至上訴人處檢視該案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，衡情亦屬保護權益之必要措施；參以被上訴人並非聲請拷貝上揭資料，僅係至上訴人處檢視該資料，並無相關檔案遭複製拷貝後可能被變造失真或在外傳播之疑慮，對於筆錄受訊問人（第三人）之影響程度尚屬輕微；則就本件個案情形,參酌比較提供資訊本身即可達監督政府行政所增進之公共利益，並得兼顧被上訴人之權益，依權利保護必要性比較衡量結果，對被上訴人請求至上訴人處檢視系爭資料之權利保障，應更甚於不公開對於第三人之權益維護，亦足徵本件准予被上訴人至上訴人處檢視系爭資料，核不符合檔案法第 18 條第 7 款（其他為維護公共利益或第三人之正當權益而得拒絕提供閱覽）或政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款（侵害個人隱私而應不予提供）之情形。再者，被上訴人所受刑事判決已屬確定，上訴人亦未曾主張另有系爭刑案之相關聯案件偵查、追訴中，是准予被上訴人至上訴人處檢視系爭資料，尚不生有礙犯罪偵查、追訴或影響社會治安之情事，故亦不合於檔案法第 18 條第 2 款或政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款得拒絕提供之情形。從而，被上訴人聲請至上訴人處檢視上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，並無檔案法第 18 條得拒絕申請或政府資訊公開法第18條第1項應不予提供之情形,復與上揭個資法之規定無違，依法自應予提供。是上訴人就該部分所為否准被上訴人聲請之原處

分，於法洵有違誤，訴願決定就此未予糾正，自有未合，就此部分被上訴人訴請判決撤銷訴願決定及原處分，並請求判命上訴人應作成准予於上訴人所在地檢視之行政處分，為有理由，應予准許。至被上訴人聲明第 1 項（請求撤銷訴願決定及原處分）逾此部分（即拷貝錄音錄影光碟部分）之請求，尚非有據，應予駁回等由，資為其判斷之論據。

五、上訴意旨略謂：

（一）依律師閱卷要點第 11 點規定，既以列舉明示律師閱卷行使方式僅限於「抄錄、影印及攝影」，依其文義並不及於「檢視」，被上訴人以前開要點為依據聲請「檢視」光碟似不無有疑。

（二）又被上訴人所欲檢視之人均屬被上訴人以外之第三人，且屬偵查中之訊問，而偵查中之訊問屬非公開之談話，為擔保多數訴訟參與者人格權之保護，以免於未經渠等同意下，同意被上訴人除以閱覽卷宗外，再同意被上訴人檢視光碟，可能造成與被上訴人有利害相關之訴訟參與者於訊問中部分秘密陳述僅為供偵查機關知悉，而不願對外公開記明於筆錄之言詞陳述因而洩漏，將導致個人秘密洩漏、人格權受損及民眾對偵查機關之不信賴，甚造成將來原本無意作證之證人更不願出庭應訊以協助國家發現真實之後果。是以，提供被上訴人檢視偵查中光碟之聲請，仍屬違反個資法第 16 條第 1 款情形，準此，為維護被上訴人以外之訴訟參與者之正當權利，依檔案法第 18 條第 2 款、第 7 款規定，被上訴人之聲請自不得為之等語，求為判決廢棄原判決，並駁回被上訴人在第一審之訴關於對上訴人聲請閱覽被上訴人 102 年度執字第 6273 號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，應予作成准予於上訴人所在地檢視之行政處分部分。

六、本院查：

（一）按檔案法第 1 條、第 17 條、第 18 條第 2、7 款分別規定：「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。」「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：……二、有關犯罪資料者。……七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」。前引檔案法第 18 條之立法理由：「依規定申請閱覽、抄錄或複製檔案，各機關原則應予准許，惟基於國家安全等正當理由，則得拒絕。本條明定各機關得不允檔案申請閱覽、抄錄或複製之事由，以免各機關無故拒絕，損及人民權益。」該條第 2 款有關犯罪資料

得拒絕提供閱覽之規範意旨，係恐該檔案如予公開或提供，影響犯罪之偵查、追訴或影響社會治安，故此等檔案自得拒絕提供。又政府資訊公開法第 1 條、第 7 條、第 18 條第 1 項第 2、6 款、第 2 項規定：「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。」「下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開……。」「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：……二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。……六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」「政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」上揭政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款之立法理由：「與犯罪之偵查、追訴、執行有關之政府資訊如予公開或提供，勢必影響犯罪之偵查、追訴、執行，甚或使犯罪者逍遙法外，影響社會治安甚鉅，故此等資訊自應限制公開或不予提供；又政府資訊之公開或提供，足以妨害刑事被告受公正之裁判者，亦應限制公開或不予提供；另政府資訊之公開或提供，有危害他人生命、身體、自由或財產者，為保護該個人之權益計，亦不應將此等資訊加以公開或提供，爰為第 1 項第 2 款之規定。」又個資法第 2 條、第 5 條、第 16 條規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。……。五、利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。……。」「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事

人。六、有利於當事人權益。七、經當事人書面同意。」再按「律師因受委任聲請交付審判、再審或非常上訴，得就駁回處分、判決確定之刑事案件及相關聯之不起訴、緩起訴處分確定案件向保管該案卷之檢察機關聲請閱卷。但涉及另案偵查不公開或其他依法應予保密之事項，得限制或禁止之。」「律師閱卷，除閱覽外，得抄錄、影印及攝影之。」律師閱卷要點第 2 點、第 11 點分別定有明文。

（二）查刑事案件偵查中、不起訴處分未確定前之聲請交付審判程序中、審判中，刑事訴訟法已分別定有閱覽卷證之具體規定，關於各該階段閱卷申請之准駁，應依刑事訴訟法規定辦理，應屬檔案法、政府資訊公開法之特別規定，並無適用檔案法、政府資訊公開法資訊公開制度之餘地。至於在刑事判決確定後，關於訴訟卷宗之閱覽揭露，現行之刑事訴訟法並無特別規定，自應回歸檔案法或政府資訊公開法之適用。又依上揭規定觀之，政府資訊以公開為原則，限制公開為例外，且限制公開須有法令為依據始足。又人民申請閱覽、抄錄或複製政府資訊，除應視其是否為檔案，分別適用檔案法或政府資訊公開法規定外，倘該政府資訊包含個資法第 2 條第 1 款所指「個人資料」者，則尚應適用個資法規定。而上開政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。因此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理之。又參照檔案法第 1 條第 2 項規定「本法未規定者，適用其他法令規定」，是以，政府機關除得依檔案法第 18 條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第 18 條所列各款規定情形之一者，亦得據以限制公開。從而，就人民閱覽具有檔案性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條、政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款情形，如審查結果並無上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供之；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供之，合先敘明。

（三）次查本件被上訴人於受刑事判決確定後，基於聲請非常上訴及再審之目的，為本件之聲請，其聲請目的尚屬正當；被上訴人所聲請檢視之資料，亦與其本身所涉該刑事案件攸關。又被上訴人於經上訴人准許影印該檔案相關卷證資料後，為確認筆錄所載受訊問人

之陳述，是否與真實相符，而聲請准予至上訴人處檢視該案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，衡情亦屬保護權益之必要措施；參以被上訴人並非聲請拷貝上揭資料，僅係至上訴人處檢視該資料，並無相關檔案遭複製拷貝後可能被變造失真或在外傳播之疑慮，對於筆錄受訊問人（第三人）之影響程度尚屬輕微；則就本件個案情形，參酌比較提供資訊本身即可達監督政府行政所增進之公共利益，並得兼顧被上訴人之權益，依權利保護必要性比較衡量結果，對被上訴人請求至上訴人處檢視系爭資料之權利保障，應更甚於不公開對於第三人之權益維護，足徵本件准予被上訴人至上訴人處檢視系爭資料，核不符合檔案法第 18 條第 7 款（其他為維護公共利益或第三人之正當權益而得拒絕提供閱覽）或政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款（侵害個人隱私而應不予提供）之情形。再者，被上訴人所受刑事判決已屬確定，上訴人亦未曾主張另有系爭刑案之相關聯案件偵查、追訴中，是准予被上訴人至上訴人處檢視系爭資料，尚不生有礙犯罪偵查、追訴或影響社會治安之情事，故亦不合於檔案法第 18 條第 2 款或政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款得拒絕提供之情形。從而，被上訴人聲請至上訴人處檢視上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，並無檔案法第 18 條得拒絕申請或政府資訊公開法第18條第1項應不予提供之情形，復與上揭個資法之規定無違，依法自應予提供等由，業經原判決詳述其得心證之理由，與證據及經驗法則均無違，核無不合。

（四）上訴意旨雖略謂：依律師閱卷要點第 11 點規定，既以列舉明示律師閱卷行使方式僅限於「抄錄、影印及攝影」，依其文義並不及於「檢視」，被上訴人以前開要點為依據聲請「檢視」光碟，自嫌無據乙節。經查該要點係規定：律師閱卷，「除閱覽外」，得抄錄、影印及攝影之，依此規定閱覽為主要閱卷方法之一，而檢視筆錄或錄音光碟乃閱覽方式之一，故上訴意旨所稱依律師閱卷要點第 11 點規定，律師閱卷行使方式僅限於「抄錄、影印及攝影」，依其文義並不及於「檢視」，尚屬誤解而不足取。

（五）另查上訴人已准許被上訴人對本案檔案筆錄之閱卷聲請，則被上訴人已依法取得閱覽、抄錄或影印該案關於同案被告或證人之訊問筆錄，而上訴人否准被上訴人之聲請者，僅為檢視系爭筆錄之錄音光碟等，查該筆錄之錄音資料，其立法目的在於擔保筆錄之正確性，具有監督司法機關公正辦理案件之公益作用，准許檢視該錄音光碟對維護公共利益而言是有利，而對第三人之正當權利保護尚無礙。況被上訴人並非聲請拷貝上揭資料，僅係至上訴人處檢視該資

料,並無相關檔案遭複製拷貝後可能被變造失真或在外傳播之疑慮，已如上述，是以上訴意旨復以：被上訴人所欲檢視之人均屬被上訴人以外之第三人，且屬偵查中之訊問，而偵查中之訊問屬非公開之談話，為擔保多數訴訟參與者人格權之保護，以免於未經渠等同意下，同意被上訴人除以閱覽卷宗外，再同意被上訴人檢視光碟，可能造成與被上訴人有利害相關之訴訟參與者於訊問中部分秘密陳述僅為供偵查機關知悉，而不願對外公開記明於筆錄之言詞陳述因而洩漏，將導致個人秘密洩漏、人格權受損及民眾對偵查機關之不信賴，甚造成將來原本無意作證之證人更不願出庭應訊以協助國家發現真實之後果，依檔案法第 18 條第 2 款、第 7 款規定，被上訴人之聲請自不得為之等語，依上開說明，尚乏所據而不足採。

（六）綜上，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，撤銷訴願決定及原處分關於上訴人否准被上訴人聲請檢視上訴人 102 年度執字第 6273 號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及監視錄影畫面（詳如原判決附表所示）部分，並判命上訴人對被上訴人此部分請求應作成准予於上訴人所在地檢視之行政處分，核無違誤，並無判決適用法規錯誤或其他違背法令情事，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

前審判決：

【臺北高等行政法院裁定 103 年 11 月 27 日 103 年度訴字第 906 號】

〈聲請閱覽卷宗事件〉

原　　告　林正二

訴訟代理人　李漢中　律師（兼送達代收人）

被　　告　臺灣桃園地方法院檢察署

代　表　人　朱兆民（檢察長）

訴訟代理人　施瑩惟（兼送達代收）

　　林君憲

上列當事人間聲請閱覽卷宗事件，原告不服法務部中華民國 103 年 6 月 4 日法訴字第 10313502030 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分及訴願決定關於否准本件判決主文第 2 項部分均撤銷。被告對於原告聲請閱覽被告民國 102 年度執字第 6273 號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及監視錄影畫面(詳如本判決附表所示),應作成准予於被告所在地檢視之行政處分。原告其餘之訴駁回。訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件原告起訴後，被告代表人由張秋源變更為朱兆民，有民國 103 年 7 月 2 日總統府公報第 7147 號附卷可佐，被告新任代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告因違反公職人員選舉罷免法刑事案件，經判決確定後，為聲請非常上訴及再審，遂委任原告訴訟代理人於 102 年 9 月 13 及 16 日向被告聲請調閱並拷貝被告 102 年度執字第 6273 號卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面內容，經被告於 102 年 9 月 25 日以桃檢秋支 102 執 7319 字第 080045 號函（下稱 9 月 25 日函）復除准予閱卷外，其餘聲請礙難照准；原告另於同年 10 月間委任原告訴訟代理人及原告本人自行再為聲請，被告於同年 10 月 21 日以桃檢秋支 102 執 7319 字第 087429 號函(下稱 10 月 21 日函)復「…本件除已准予閱卷外，其餘聲請仍礙難照准。…」及同年 11 月 1 日以桃檢秋未 102 執聲他 1001 字第 091631 號函（下稱 11 月 1 日函）復「……依『檢察機關律師閱卷要點』之規定，並不包括錄音帶、光碟及監視錄影，故台端所請礙難准許」。後原告於同年 12 月 6 日（被告收文日為同年 12 月 9 日）委任杜英達律師向被告聲請「拷貝」上開被告 102 年度執字第 6273 號卷之錄音帶、光碟及監視錄影光碟，經被告於同年 12 月 25 日以桃檢秋未 102 執 6273 字第 108869 號函（下稱 12 月 25 日函）復否准；原告另於同年 12 月 19 日（被告收文日為同年 12 月 20 日）委任原告訴訟代理人向被告聲請拷貝或同意原告之選任辯護人「至被告處檢閱」上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，被告認依檢察機關律師閱卷要點（下稱律師閱卷要點）及法務部 100 年 10 月 11 日法檢字第 1000806602 號函法務部研究意見結論（下稱法務部 100 年 10 月 11 日研究意見結論),辯護人於判決確定後聲請閱卷，設有使用目的、卷宗範圍之限制，並未包括拷貝錄音（影）光碟在內，遂以 102 年 12 月 26 日桃檢秋未 102 執 6273 字第 109160 號函（下稱原處分)，否准原告之聲請。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

(一)原告前因違反公職人員選舉罷免法案件，經判處有期徒刑 1 年 8 月確定在案。對於本案中原告自己及相關涉案人員在警詢及偵查中之各項筆錄等認有自行勘驗之必要，以利後續撰寫聲請非常上訴及再審等各類書狀及依法主張權利之用。被告雖前已賜准閱覽卷證書類，然本案中相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及監視錄影畫面內容確有由原告自行檢閱之必要部分，經原處分否准，原告提起訴願，亦遭駁回。

(二)原告對於被告依據律師閱卷要點及法務部 100 年 10 月 11 日研究意見結論駁回本件聲請，容有損及原告在憲法上所保障之訴訟權。而立法院第 8 屆第 4 會期第 18 次會議紀錄亦對禁止辯護人拷貝偵查、調查或警詢筆錄之錄音、錄影光碟之聲請遭受限制等完成協商，請司法院應於4 個月內因應解決。為此，爰依檢律師閱卷要點第2 點所定：「律師因受委任聲請交付審判、再審或非常上訴，得就駁回處分、判決確定之刑事案件及相關聯之不起訴、緩起訴處分確定案件向保管該案卷之檢察機關聲請閱卷。」為本件之起訴。

(三)被告以原告聲請閱覽光碟及錄音帶等恐有違反個人資料保護法（下稱個資法）部分，因聲請閱覽之對象均為原告違反公職人員選舉罷免法案件中之相關人員，故無違反個資法等情之虞。且本件系爭文件應為檢察機關偵查結束後之文件，而非被告所稱檢察機關偵查程序中之文件，又就被告所稱本件涉及政府資訊公開法，應予限制公開或不予提供，惟原告認被告為司法機關非屬行政程序法所稱之「行政體」，故應不在限制範圍內。

(四)本件原告聲請閱覽光碟及錄音帶等數量，依據被告 97 年 3 月 4 日桃檢玲洪 96 選偵 23 字第 14359 號函送臺灣桃園地方法院（下稱桃園地院）之贓證物函附扣押物品清單所示：「97 年保管字第 01568 號計有警詢筆錄錄音帶 12 捲；97 年保管字第 01567 號計有警詢筆錄錄音帶 6 捲、光碟 2 片（詳如 97 刑管字第 68 3 號）」。另被告亦以 97 年 2 月 1 日桃檢玲洪 96 選偵 23、97 選偵 1 字第 7995 號函送桃園地院，主旨略以：「錄音帶 5 捲、光碟 23 片」，總計錄音帶 23 捲，光碟 25 片。但不含前述 97 年保管字第 01567 號之光碟 2 片，因原告業於桃園地院102 年度重訴字第474 號確認委任關係存在事件審理時獲准訴訟代理人閱覽完畢。又本件原告聲明不服之標的為原處分，原告係聲請要親至被告處檢閱，但遭被告函復否准。

(五)依最高行政法院 93 年度裁字第 864 號裁判意旨及學者見解（參吳庚著＜行政法之理論與實用＞，增訂11 版，第 332 頁至第 334 頁），

原處分該當第二次裁決而為一獨立之行政處分，理由如下：

1. 審諸11月1日函、12月25日函與原處分均謂:「台端聲請准予選任辯護人親自到署，檢閱案內警詢、調查站及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及監視錄影畫面……，故台端所請歉難照准」云云，就其文義觀之，已各自設定法律效果，具有單方法律拘束力之意思表示，應認係各自獨立之行政處分。又與被告對於原告之前聲請拷貝部分，先後以9月25日函、10月21日函均略以:「覆貴律師再次聲請拷貝……」「覆貴律師三度聲請拷貝……」駁回等情互核，更證前述11月1日函、12月25日函及系爭函均為各自獨立之處分。
2. 再者，11月1日函、12月25日函與原處分，均未記載教示制度，揆諸前開裁判意旨及學者見解所示，各次均該當第二次裁決而為獨立之行政處分甚明，則本件之訴願期間應以原處分生效起算。又細繹11月1日函:「主旨：……親自到署檢閱。說明二：並不包括錄音帶、光碟及監視錄影……」及12月25日函:「主旨：……親自到署檢閱。說明二：……並未包括拷貝錄音……」，與原處分:「主旨：……親自到署檢閱。說明二：……並未包括拷貝錄音(影)光碟在內……」等內容，與原告聲請狀明確表示親自前往當場檢閱之文意勾稽，足認本件原告係在當時未能獲得被告准許拷貝下，所為親自前往當場檢閱之不同態樣聲請，並未變更先前處分之事實及法律狀況，屬第二次裁決無誤等語。

(六)並聲明:(一)原處分及訴願決定均撤銷。(二)被告對於原告聲請閱覽102年執字第6273號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及蒐證監視錄影畫面(詳見本判決附表)，應作成准予於被告所在地檢視之處分。(三)訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

(一)被告上揭102年12月26日復函為司法行政處分，非行政處分:

1. 我國法制上雖未就司法行政處分有法律明文規定，但近來行政法院實務見解則逐漸發展如德國法上司法行政處分之概念，將刑事訴訟法上檢察官之處分或監獄行刑法、保安處分執行法上矯正機關之監禁、戒護、假釋駁回、撤銷假釋、保護管束等矯正處分、請求核發確定刑事判決撤銷證明書、偵查輔助機關所為之處分，均認屬刑事執行之一環，為廣義之司法行政處分，無論其處理或救濟程序，均依各該法律之規定提起救濟，不得提起行政爭訟(參司法院釋字第681號葉百修大法官協同意見書)。又刑事訴訟法上檢察官處分行為、監獄行刑法之懲罰措施、少年事件處理法之處分行為、檢肅流氓條

例之各種處分等，均可歸類為廣義的司法行政處分（參吳庚大法官所著「行政爭訟法論」101 年修訂第 6 版頁 7)。

2. 參法務部 100 年 10 月 11 日研究意見結論，辯護人於判決確定後聲請閱卷，設有使用目的、卷宗範圍之限制，並未包括拷貝錄音（影）帶或光碟在內。是依現行法令，辯護人於刑事判決確定後向檢察機關聲請調閱卷宗證物，除須合於規定之使用目的及考量對公益有必要之情形外，並須符合比例原則。但仍不得拷貝卷內之錄音（影）或光碟，以兼顧當事人權益及保護他人之個人隱私。又依法務部於 103 年 4 月 24 日召開研商檢察機關有關個人資料之蒐集、處理、利用相關問題會議之會議紀錄可知目前既未於刑事訴訟法中明文規定得提供刑事訴訟程序中錄製保有之警詢、偵訊錄音光碟或數位錄音內容予當事人或辯護人,故對於當事人或辯護人之聲請應不予准許。基此,被告依法務部研究意見否准其拷貝錄音(影)或光碟之處分，尚無不妥。

3. 又依刑事訴訟法第 100 條之 1 規定之立法理由及刑事訴訟法第 212 條規定可知刑事訴訟法關於全程連續錄音（影）之規定，非為被告聲請再審或非常上訴而設，且有權調取勘驗者係偵審機關，非被告或其辯護人。

4. 此與憲法所保障之基本權利（訴訟權等）無違。

(二)僅 9 月 25 日函係行政處分，前開其他函文係重覆處置，應不生法律效果；縱認被告上揭 102 年 12 月 26 日復函為行政處分，被告依法仍不應提供:

1. 依檔案法第 18 條第 1 項第 2 款、第 7 款規定、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款規定及個資法第 5 條規定,已知立法者設有限制公開或不予提供之例外規定。

2. 再者，自刑事訴訟法第 3 條、第 176 條之 1 及第 181 條以觀，證人乃訴訟法上對於法律有關事實，就其所知覺或親自見聞所得而為陳述之第三人，甚至同案被告於偵審機關依法踐行不自證己罪之告知義務後作證亦具有證人身分，而原告被訴違反公職人員選舉罷免法案件中，該案之同案被告及其他證人亦均確以證人身分為證述，而偵查及審理中之訊（詢）問所作成法庭錄音，含有參與法庭活動之人聲紋及情感活動等內容，涉及當事人及第三人等多數人之人格隱私，未經渠等同意，任由拷貝，不免影響他人之人格隱私等，亦即交付法庭錄音光碟或數位錄音、錄影涉及渠等多數人之人格權等基本權之保障權益。況依刑事訴訟法第 33 條 第 1 項及第 165 條之 1 規定，顯見原告閱覽錄音（影）光碟之訴訟權利，已於審判中為完

全程序之保障，而原告主張調閱檢視錄音（影）光碟係為保障人民訴訟權，以便提出再審或非常上訴，被告前亦多次以函文准其閱覽及影印相關卷宗，以達其提出非常上訴及再審之目的，實無損及其訴訟權之虞。

3. 故被告綜合評估其使用目的、公益性及比例原則，准予影印相關卷宗，但仍不得調閱警詢及偵查錄音（影）或光碟，以兼顧當事人及第三人權益及保護他人之個人隱私，應屬適當等語，資為抗辯。並聲明（一）原告之訴駁回。(二）訴訟費用由原告負擔。

五、上開事實概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有刑事聲請閱卷狀（102 年 9 月 13、16 日、同年 10 月 18、22 日、同年 12 月 6 日、同年 12 月 19 日等閱卷聲請狀附訴願卷內可參)、9 月 25 日函(本院卷第 33 頁)、10 月 21 日函（本院卷第 34 頁)、11 月 1 日函（本院卷第 35 頁)、原處分（本院卷第 10 頁)、法務部 103 年 6 月 4 日法訴字第 10313502030 號訴願決定（本院卷第 11 頁)、桃園地院檢察署 96 年度選他字第 98 號、96 年度選偵字第 23 號偵查卷宗節本(本院卷第 72 至 159 頁）等件影本在卷可稽，堪認為真正。

六、本件爭點厥在：原告提起本件課予義務訴訟，訴請就原告聲請閱覽被告 102 年度執字第 6273 號違反公職人員選舉罷免法案件相關警詢及偵查中製作筆錄時之錄音帶、光碟及蒐證監視錄影畫面（詳如本判決附表所示)，應作成准予於被告所在地檢視之行政處分，是否有據？本院判斷如下：

(一)按所謂「行政處分」，依訴願法第 3 條第 1 項及行政程序法第 92 條第 1 項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。行政處分之要素包含有行為（行政機關公法上之意思表示)、行政機關、公權力、單方性、個別性及法效性等。是以行政處分僅須具備前開法律規定要件，不問其用語、形式，皆屬行政處分，受處分之相對人認為該行政處分違法，自得對之提起行政爭訟。又「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」為行政訴訟法第 5 條第 2 項所明文。又原告提起課予義務訴訟，除聲明請求命被告機關作成行政處分（在案件尚未成熟的情形）或特定內容之行政處分（在案件已經成熟的情形）外，另附帶聲明請求將否准處分撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟(最高行政法院 101 年度判字第 306 號判決意旨參照)。查本件

原告因違反公職人員選舉罷免法刑事案件，經判決確定，且相關檔卷業經歸檔，原告為聲請非常上訴及再審，聲請閱覽該已歸檔之檔卷，此為兩造所不爭，並有前述刑事閱卷聲請狀及被告上揭復函可佐。是本件並非偵查、訴追、審判或刑之執行等刑事司法過程為達成刑事司法任務所為處分；而係人民受刑事判決確定後，就已歸檔之該刑事檔案資料，依法申請檢閱而遭否准，核屬行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，為行政處分，原告自得依法提起行政爭訟。被告雖主張 9 月 25 日函方屬行政處分，前開其它函文都是重覆處置，應不生法律效果云云；然按第二次裁決係指原行政處分發生形式上之存續力後，行政機關依職權或經當事人異議或申請，就原行政處分於未變更原有行政處分之事實及法律狀態，重新為實體上審查，另為裁決而言，縱第二次裁決未變更原行政處分之裁決結果，因實質上為另一行政處分，要非不得為行政訴訟之標的。被告對於原告聲請拷貝被告 102 年度執字第 6273 號卷之錄音帶、光碟及監視錄影光碟部分，固曾以 9 月 25 日函復略以：「覆貴律師再次聲請拷貝本案之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，如說明，請查照。說明：一：除准予閱卷外，其餘聲請礙難照准。……」嗣原告於同年 12 月 6 日（被告收文日為同年 12 月 9 日）委任杜英達律師再次向被告聲請抄錄並拷貝上開案卷資料，經被告於同年 12 月 25 日函復否准；原告另於同年 12 月 19 日（被告收文日為同年 12 月 20 日）委任原告訴訟代理人向被告聲請拷貝或同意原告之選任辯護人「至被告處檢閱」上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，被告認依律師閱卷要點及法務部 100 年 10 月 11 日研究意見結論，辯護人於判決確定後聲請閱卷，設有使用目的、卷宗範圍之限制，並未包括拷貝錄音（影）光碟在內，遂以原處分否准原告之聲請（參以原處分主旨載明「就台端聲請准予選任辯護人親自到署，檢閱案內警詢、調查站及偵查中製作筆錄時之錄影帶、光碟及監視錄影畫面，覆如說明二，請查照。」說明二載明「…並未包括拷貝錄音（影）光碟在內，故台端所請歉難照准。」再參以原告上揭 102 年 12 月 19 日聲請內容，原處分否准範圍除拷貝之聲請外，亦就原告聲請至被告處檢閱部分為否准。又原處分說明一記載「復台端 102 年 12 月 6 日刑事聲請閱卷狀。」其中 102 年 12 月 6 日應係 102 年 12 月 19 日之誤植）參以 102 年 12 月 19 日聲請內容除拷貝外，併明示提及「同意由原告之選任辯護人『至被告處檢閱』上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面（訴願卷第 39 頁），與 102 年 9 月 13 及 16 日聲請內容不盡

相同；被告函復理由亦屬有別，原處分實質上為另一行政處分，原告自得對之提起行政爭訟。

(二)次按檔案法第 1 條、第 17 條、第 18 條第 2、7 款分別規定：「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。」「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」「檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：・・・二、有關犯罪資料者。・・・七、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者」檔案法第 18 條之立法理由：「依規定申請閱覽、抄錄或複製檔案，各機關原則應予准許，惟基於國家安全等正當理由，則得拒絕。本條明定各機關得不允檔案申請閱覽、抄錄或複製之事由，以免各機關無故拒絕，損及人民權益。」該條第 2 款有關犯罪資料得拒絕提供閱覽之規範意旨，係恐該檔案如予公開或提供，影響犯罪之偵查、追訴或影響社會治安，故此等檔案自得拒絕提供。又政府資訊公開法第 1 條、第 7 條、第 18 條第 1 項第 2 、6 款、第 2 項規定：「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。」「下列政府資訊，除依第 18 條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開・・・。」「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：・・・二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。・・・六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。・・・政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之。」上揭政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款之立法理由：「與犯罪之偵查、追訴、執行有關之政府資訊如予公開或提供，勢必影響犯罪之偵查、追訴、執行，甚或使犯罪者逍遙法外，影響社會治安甚鉅，故此等資訊自應限制公開或不予提供；又政府資訊之公開或提供，足以妨害刑事被告受公正之裁判者，亦應限制公開或不予提供；另政府資訊之公開或提供，有危害他人生命、身體、自由或財產者，為保護該個人之權益計，亦不應將此等資訊加以公開或提供，爰為第 1 項第 2 款之規定。」又個資法第 2 條、第 5 條、第 16 條規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、

病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。‧‧‧。五、利用：指將蒐集之個人資料為處理以外之使用。‧‧‧。」「個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。」「公務機關對個人資料之利用，除第 6 條第 1 項所規定資料外，應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符。但有下列情形之一者，得為特定目的外之利用：一、法律明文規定。二、為維護國家安全或增進公共利益。三、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險。四、為防止他人權益之重大危害。五、公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。六、有利於當事人權益。七、經當事人書面同意。」

(三)再按「律師因受委任聲請交付審判、再審或非常上訴，得就駁回處分、判決確定之刑事案件及相關聯之不起訴、緩起訴處分確定案件向保管該案卷之檢察機關聲請閱卷。但涉及另案偵查不公開或其他依法應予保密之事項，得限制或禁止之。」「律師閱卷，除閱覽外，得抄錄、影印及攝影之。」律師閱卷要點第 2 點、第 11 點分別定有明文。本件原告因違反公職人員選舉罷免法刑事案件，經判決確定，且相關檔卷業經歸檔，原告為聲請非常上訴及再審，依上引律師閱卷要點第 2 點、第 11 點之規定聲請閱覽，被告曾以 9 月 25 日函復准予閱卷（影印卷證）外，其餘拷貝或至被告處檢視上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面之聲請，均遭被告否准。而本件原告起訴係請求判命被告應作成准予於被告所在地檢視如本判決附表所示案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面之行政處分，是本件應審究者為本件有無律師閱卷要點第 2 點但書所指涉及另案偵查不公開或其他依法應予保密之事項，得由被告予以限制或禁止之。查被告並未指出原告聲請至被告處檢視系爭資料有何涉及另案偵查不公開之情事，而係主張依檔案法第 18 條第 2 款、第 7 款規定、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款規定及個資法第 5 條規定得不予提供。惟查，原告所欲檢視之資料，受訊問人係原告受判決確定該刑事案件之共同被告（林榮昌、陳泰宇、莊林素貞）或係偵查中共同被告或相關證人（郭美雲、謝玉鳳）--（參本院卷內之 96 年度選偵字第 23 號、97 年度選偵字第 1 號不起訴處分書、臺灣高等法院 101 年度重選上更(二）字第 30 號刑事判決等件影本--本院卷第 160 至

165 頁、第 8 頁及第 214 至 227 頁)，性質上固屬涉及第三人即系爭刑案共同被告或證人之個人資料，而本件被告係基於偵查犯罪之特定目的而蒐集系爭資料，則就被告提供予原告檢視之行為而言，核與上開蒐集目的並無必要關聯性，被告之提供行為自屬個資法第 16 條但書所指「特定目的外之利用」。又個資法係對個人隱私權為保護，與檔案法或政府資訊公開法之立法目的、法制度功能，並不相同；原則上公務機關對個人資料之利用，限於執行法定職務必要範圍內，且須與蒐集之特定目的相符者為限，但符合個資法第 16 條各款例外情形者，得為特定目的外利用，則係限制利用之解除。原告係基於申請提供政府資訊檔案之公法上權利而為本件請求，倘合於要件而無檔案法第 18 條得拒絕申請閱覽或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應不予提供之情形，則被告依檔案法或政府資訊公開法規定，亦負有提供含有該第三人個人資料之政府檔案資訊之義務，自屬個資法第 16 條第 1 款「法律明文規定」得為特定目的外利用之情形。是以，倘依檔案法或政府資訊公開法規定，據以提供系爭資料予原告在被告處檢視，尚不違反個資法第 16 條第 1 款情形，非不得為之，自無違反個資法之規定。

(四)復按刑事案件偵查中、不起訴處分未確定前之聲請交付審判程序中、審判中，刑事訴訟法已分別定有閱覽卷證之具體規定，關於各該階段閱卷申請之准駁，應依刑事訴訟法規定辦理，應屬檔案法、政府資訊公開法之特別規定，並無適用檔案法、政府資訊公開法資訊公開制度之餘地。至於在刑事判決確定後，關於訴訟卷宗之閱覽揭露，現行之刑事訴訟法並無特別規定，自應回歸檔案法或政府資訊公開法之適用。又依上揭規定觀之，政府資訊以公開為原則，限制公開為例外，且限制公開須有法令為依據始足。又人民申請閱覽、抄錄或複製政府資訊，除應視其是否為檔案，分別適用檔案法或政府資訊公開法規定外，倘該政府資訊包含個資法第 2 條第 1 款所指「個人資料」者，則尚應適用個資法規定。而上開政府資訊公開法所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。因此，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處理之。又參照檔案法第 1 條第 2 項規定「本法未規定者，適用其他法令規定」，是以，政府機關除得依檔案法第 18 條規定拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔案」於符合其他法律限制之要件時，例如政府資訊公開法第 18 條所列各款規定情形之一者，亦得據以限制公開（最高行政法院 96 年度

判字第 1426 號判決意旨參照)。從而，就人民閱覽具有檔案性質之政府資訊事件，政府機關自得審查檢視有無檔案法第 18 條、政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款情形，如審查結果並無上開規定所列限制公開或不予提供之政府資訊，即應准依人民之申請提供之；倘政府資訊中含有限制公開或不予提供之事項者，若可將該部分予以區隔，施以防免揭露處置，已足以達到保密效果者，依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定意旨，即應就該其他部分公開或提供之。本件原告於受刑事判決確定後，基於聲請非常上訴及再審之目的，為本件之聲請，其聲請目的尚屬正當；原告所聲請檢視之資料，亦與其本身所涉該刑事案件攸關。又原告於經被告准許影印該檔案相關卷證資料後，為確認筆錄所載受訊問人之陳述，是否與真實相符，而聲請准予至被告處檢視該案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，衡情亦屬保護權益之必要措施；參以原告並非聲請拷貝上揭資料，僅係至被告處檢視該資料，並無相關檔案遭複製拷貝後可能被變造失真或在外傳播之疑慮，對於筆錄受訊問人（第三人）之影響程度尚屬輕微；則就本件個案情形，參酌比較提供資訊本身即可達監督政府行政所增進之公共利益，並得兼顧原告之權益，依權利保護必要性比較衡量結果，對原告請求至被告處檢視系爭資料之權利保障，應更甚於不公開對於第三人之權益維護，亦足徵本件准予原告至被告處檢視系爭資料，核不符合檔案法第 18 條第 7 款（其他為維護公共利益或第三人之正當權益而得拒絕提供閱覽）或政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款（侵害個人隱私而應不予提供）之情形。再者，原告所受刑事判決已屬確定，被告亦未曾主張另有系爭刑案之相關聯案件偵查、追訴中，是准予原告至被告處檢視系爭資料，尚不生有礙犯罪偵查、追訴或影響社會治安之情事，故亦不合於檔案法第 18 條第 2 款或政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款得拒絕提供之情形。從而，原告聲請至被告處檢視上開案卷之錄音帶、光碟及監視錄影畫面，並無檔案法第 18 條得拒絕申請或政府資訊公開法第 18 條第 1 項應不予提供之情形，復與上揭個資法之規定無違，依法自應予提供。是被告就該部分所為否准原告聲請之原處分，於法洵有違誤，訴願決定就此未予糾正，自有未合，就此部分原告訴請判決撤銷訴願決定及原處分，並請求判命被告應作成准予於被告所在地檢視之行政處分，為有理由，應予准許，爰判決如主文第一項及第 2 項所示。至原告聲明第 1 項（請求撤銷訴願決定及原處分）逾此部分（即否准拷貝錄音錄影光碟部分）之請求，尚非有據，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法 79 條，判決如主文。