

法務部民國 100 年委託研究案

政府資訊限制公開或提供事由審查基準及改進救濟程序之研究

研究成果報告書

計畫編號: Lee100406

執行單位: 銘傳大學科技法律學系

計畫主持人: 范姜真嫻 副教授

協同主持人: 郭介恆 副教授

王毓正 副教授

中 華 民 國 1 0 0 年 1 2 月 2 7 日

Abstract

The Research Origin:

Since its enactment in 28th December 2005, the Freedom of Government Information Law has been enforced for six years. Scholars and researchers have pointed out that the item 1 of Article 18 has been misused seriously. Administrative agency disorderly decides whether to public the personal information or not, as the outcomes of this law is not clearing, fair and objective. On the other hand, people who apply the government information had been rejected have to seek for administrative relief as provided by law. As the administrative relief procedure is time wasting and not forthwith, the result of administrative relief is not satisfied by most of all. The main executive content of the Research are:

1. seeking to establish the review standards of restricted from making available to the public or provision.
2. proposing suggestions for improving the administrative relief procedure of information public.

The Main suggestions:

Comparing the legal systems and mechanism of freedom of government information, the research team proposes the suggestions below.

1. short-term suggestions:

- 1.1 To establish the registers and statistics system of administrative relief.
- 1.2 To collect the results of administrative relief, to edit its briefs as books and sold in public or offering for agency.
- 1.3 To invite the professors and researchers to symphony or seminar for deliberating issues of information public.

2. middle and long-term suggestions:

- 2.1 To correct the item 1 of Article 18 of this law.
- 2.2 To clarify the doctrine of distribution of the burden of proof.

2.3 To revise the aarticles of third man protection.

2.4 To revise the articles of administrative appeals choices.

2.5 To fund the specialized committee for review the cases of this law.

2.6 To establish all codes of review standards of restricted from making available to the public or provision at item 1 of Article 18 of this law.

Keywords: The Freedom of Government Information Law, restricted from making available to the public or provision, administrative appeals choices, administrative relief, the review standards of restricted from making available to the public or provision.

中文摘要

研究緣起：

我國政府資訊公開法自 2005 年 12 月 28 日公布施行以來，歷經 6 年之時間，有學者及研究指出，政資法第 18 條 1 項所定限制公開或提供之事由嚴重被濫用，各機關公開與否之判斷基準混亂，造成法施行成效未達理想、適用上不公平、不客觀；又因對否准資訊公開之政府機關決定，人民均須依傳統之行政爭訟方式請求事後之救濟，曠日廢時又有損資訊之時效性，致救濟功能不彰。故進行本研究計畫：一、以尋求建立限制公開或提供事由判斷基準之方法或機制；二、資訊公開行政救濟制度之改進方法。

研究方法：

本計畫採取之研究方法及過程如下：

- 一、實務案例之蒐集與分析：蒐集我國自政資法施行以來有關第 18 條第 1 項之案例，分析其限制公開或提供之事由與判斷方法，以檢視問題之所在。
- 二、文獻回顧分析：透過我國已完成之相關研究報告及文獻資料之分析，並蒐集日本、美國與德國之政資法制現況、實施經驗與學說見解，以作為研擬相關基準及制度建立之重要參考依據。
- 三、實務及專家學者之經驗與意見聽取：舉行焦點座談會，討論問題所在並聽取從事實務之公務員與學者專家之經驗與意見，了解實務作業之方法，並交換意見。
- 四、政策與改善建議之提出。

重要發現：

- 一、法律規定本身過度概括簡略，定性要件不明確，因此常有被濫用之嫌。
- 二、統計資料之欠缺，訴願案例或判決例之未作有體系整理分析。有關政資法每年案件之件數、申請案件之類型、准駁之比例，及訴訟案件統計我國完全欠缺相關統計資料，各政府機關未進行統計工作，更欠缺彙整各機關提報相關統計資料後之完整記錄，致使政資法施行至今，其現況全貌仍處混沌未明之狀態，難以發現問題。亦因如此之缺憾，實務見解之演進脈絡混沌未明，致難以建立統一審查判斷基準。
- 三、訴願及訴訟救濟之成功比率低，其原因除因前述限制公開或提供之事由規定太過概括，致被誤用而以駁回訴願或訴訟外，最主要之原因在於，依我國現行救濟程序，兩造當事人之地位及資訊係處於不對等之狀態。不利於原告主張有力之理由，以為精準之攻擊或有辯論。
- 四、訴願前置之救濟程序，常曠日廢時，申請人無法得到有效之救濟，如此程序之遷延，對申請人之救濟造成阻礙。

五、資訊關係人之第三人保護不足，依現行規定資訊關係人之第三人是否有足夠之時間於知悉公開之決定後，提起訴願或訴訟請求救濟大有疑問？

主要建議意見

依據我國政資法規定及實務現況發現之問題，在參考比較美、日及德國之相關政資法規定及制度現況後，依改善我國現況所需時間時間之長短提出以下短、中及長期建議。

第一 短期建議

一、訴願及訴訟案件登記統計制度之建立

二、由法務部有體系蒐集、整理訴願決定、行政訴訟判決：將其決定或判決要旨，依政資法第 18 條第 1 項各款限制公開或提供事由分項整理編輯成冊，公開販售並提供各政府機關參考。

三、設置專刊，定期邀請專家撰寫判決評析及舉辦研討會。

第二 中、長期建議

一、政資法之修正：

1、第 18 條 1 項各款限制公開或提供事由，更明確訂出其要件。

2、明定舉證責任之負擔：政資法中訂明應由政府機關就其主張限制公開之理由負舉證責任。法院並得要求被告政府機關提出證據索引，說明其拒絕提供之理由供法院及原告參考。

3、增訂第三人保護之條款：於政資法第 12 條增訂政府機關決定提供資訊時，應通知提出意見之資訊關係人之第三人，且其實施資訊提供之時間需與其決定之時間至少間隔兩周。

二、訴願前置之自由選擇：受否准提供或公開決定之申請人，得不經訴願程序，直接提起課予義務訴訟。

三、專責審查會之設置：於政府不另設新機關之前提下，為建立統一之審查基準，進行有效率之行政救濟，於於行政院訴願委員會中特設政府資訊公開案件審議小組專門負責中央政府各機關政資法案件之審議。或者於行政院下設諮詢委員會，由學者專家擔任委員，接受各中央政府機關訴願審議委員會所受理之有關政資法案件之諮詢，並提供意見。

四、試擬出政資法第 18 條 1 項各款限制公開或提供事由之審查判斷基準。

關鍵字:政府資訊公開法、限制公開或提供事由、訴願前置、行政救濟、公開之判斷審查基準

目錄

第一章	緒論.....	8
第一節	研究緣起.....	8
第二節	研究目的.....	8
第三節	研究方法及步驟.....	9
第一項	研究方法.....	9
第四節	預定完成之工作項目.....	11
第二章	我國現況之檢視.....	12
第一節	案件統計之所見.....	12
第一項	該當事由類型之統計.....	12
第二項	請求救濟結果之統計.....	14
第二節	案例之評析.....	17
第一項	訴願案件決定之評析.....	17
第二項	訴訟案件決定之評析.....	36
第三節	資訊公開法救濟程序之探討.....	53
第四節	問題之發現.....	56
第一項	焦點座談及問題之發現.....	57
第三章	美國、德國、日本法制及施行現況.....	58
第一節	美國.....	58
第一項	規範結構.....	58
第二項	美國聯邦行政程序法 552(b)、(c)主要內容.....	60
第三項	美國政府資訊公開運作現況.....	66
第二節	德國.....	71
第一項	資訊公開雙軌制-環境資訊法與資訊自由法.....	71
第二項	兩法施行現況與相關檢討.....	90
第三節	日本.....	92
第一項	立法與施行.....	92
第二項	修正草案之提出最新動向.....	97
第四章	限制公開或提供事由審查基準建立之機制.....	101
第一節	美國.....	101
第二節	德國.....	101
第三節	日本.....	104
第四節	擬定我國可行之方法.....	115
第五章	行政救濟制度.....	140
第一節	美國.....	140
第二節	德國.....	140
第三節	日本.....	149
第一項	基本構造.....	151

第二項 不服申述-自由選擇主義	151
第三項 資訊公開審查會(下稱「公開審查會」)之諮詢	152
第四項 資訊第三人之保護.....	161
第五項 評析.....	164
第四節 擬定我國改進之方法.....	167
第六章 結論與建議.....	173
第一節 研究結論總結.....	173
第一項 審查基準建立之問題.....	173
第二項 救濟程序之問題.....	173
第二節 建議.....	174
第一項 短期建議.....	174
第二項 中、長期建議.....	176
參考書目.....	191
附錄.....	200
附錄 1-資訊公開、個人資訊保護審查會設置法	200
附錄 2-日本現行條文與修正條文之對照表	204
附錄 3-美國聯邦行政程序法 552(b)、(c)規定中譯.....	227
附錄 4-德國聯邦資訊自由法中譯	232
附錄 5-德國環境資訊法	245
附錄 6-焦點座談會逐字稿	265

第一章 緒論

第一節 研究緣起

一、現況之問題與發展之需求：

(一)第 18 條 1 項限制公開或提供事由審查基準之建立

我國政府資訊公開法自 2005 年 12 月 28 日公布施行以來，至今已歷經 5 年多之時間，其施行成效如何？是否達到當初立法之目的？有無改善之空間？實為有必要檢驗與評析，因此行政院研究發展考核委員會（下稱研考會）於 2009 年委託學者就政府資訊公開制度實施成效評估進行為期 1 年之研究¹。依據該研究發現(1)政資法第 18 條 1 項所定限制公開或提供之事由嚴重被濫用：學者專家指出政府機關不欲公開被請求資訊時，常濫用第 18 條各款規定，成為否准政府資訊提供申請之利器²。(2) 公開與否之審查基準混亂：同為行政機關意思決定作成前資訊，卻見到有機關完全不公開、部分公開或全部公開者；因政資法限制公開事由之規定過於抽象，又有語意不明者，給適用法律者過多以自己主觀意見解釋法律之空間，造成適用法律之不公平、不客觀³。因此建議逐步建立審查基準，以避免同性質資訊因執行機關之不同，或判決法院不同而產生歧異之結果；並讓執法機關容易作判斷，減少個人主觀之介入，造成不當之適用法律；同時亦讓民眾對資訊公開與否有一定程度之預見可能性，建立對政府資訊公開之信心；於實務累積一定案例件數後，整理訴願決定、訴訟判決理由，建立第 18 各款同類型案件、同性質之資訊公開與否最基本之審查基準⁴。

故本研究計畫鑑於上開研究報告所呈現之結果與提出之建議，其對政府資訊公開法之更透明化、公平之執行所具之意義與重要性，彰之甚明。

第二節 研究目的

一、限制公開或提供事由審查基準之建立

政資法第 18 條第 1 項所規定限制公開事由之規定過於抽象，又有語意不明者，給適用法律者過多以自己主觀意見解釋法律之空間，造成適用法律之不公平、不客觀。參考外國之法制或運作方式供我國參考以建立適用依第 18 條第 1 項各款之審查基準，以減少公務員適用之疑慮，增加法之安定性。

二、資訊公開行政救濟制度之研議

人民對否准資訊公開之政府機關決定，均需依傳統之行政爭訟方式請求事後

¹ RDEC-RES-098-011 委託研究案，受委託單位：銘傳大學，研究主持人：范姜真嫻，協同主持人：林素鳳、陳美伶、詹靜芬。

² 前揭研究報告，頁 236。

³ 前揭研究報告，頁 238。

⁴ 前揭研究報告，頁 242。

之救濟，曠日廢時又有損資訊之時效性救濟功能不彰，因此建議建立新的行政救濟方式，專門受理不服申訴案件，有權限得調查政府資訊不公開是否違法不當，建立機制於訴訟前，先有機會介入調查、處理，依專業法律知識判斷該當資訊之公開是否妥當，又甚至可擴大其職權範圍至調查該當機關處理公開請求過程，有無拖延處理或其他不當情事以確保法之確實施行，並作為受請求之機關於處理申請個案時之判斷參考依據，因此此一制度之完善與否除了可解決一部分因政府資訊公開所發生之紛爭而減少訟源之外，對於人民資訊請求權之實現亦具有積極促進之作用。

三、外國行政救濟制度之研究

同樣依據上開研究報告，學者專家亦指出設置獨立救濟機關之必要性，認為依現行訴願制度做第一次救濟制度，有球員兼裁判之嫌，且業務量及專業度恐無法負荷；因此要有一個統一見解、溝通平台以及處理訴願案相關案件之救濟機關⁵。而該研究報告之結論與建議（四）之中長程建議提出建立專門訴願救濟機制之想法，針對各縣市及各部會管轄之政資法訴願案件，統一由行政訴願委員會成立之專門小組審議，該小組應由學者專家組成，專門負責政資法之案件⁶。基於上開建議，本研究計畫將以日本、美國及德國之有關政資法行政救濟制度為對象進行研究及比較後，參考以研擬出一套適用於我國之行政救濟制度。

第三節 研究方法及步驟

本計畫為執行其內容及目的，採取之研究方法如下：

- 一、實務訴願決定及判決例之回顧與分析：透過訴願及行政法院判決例之蒐集與分析，探究我國實務上對政資法第 18 條 1 項之限制公開或提供事由之審查基準為何，及行政救濟上之困難處。
- 二、學者、專家之意見聽取與交換：邀請學者專家舉行焦點座談，就本計畫之研究內容進行討論並交換意見。
- 三、日本、美國與德國之法律與制度之研究：蒐集日本、美國與德國之文獻、法規，以了解上開國家對限制公開或提供事由如何建立審查基準，及其行政救濟制度之現況，並進行比較分析，作為我國研擬相關法制之重要參考依據。

第一項 研究方法

本計畫為執行上述目的，所採之研究方法如下：

- 一、實務案例之蒐集與分析：

蒐集我國自政資法施行以來有關第 18 條第 1 項之案例，分析其限制公開或

⁵ 前揭研究報告，頁 236。

⁶ 前揭研究報告，頁 244。

提供之事由與判斷方法，以檢視問題之所在。

二、文獻回顧分析：

透過我國已完成之相關研究報告及文獻資料之分析，並蒐集日本、美國與德國之政資法制現況、實施經驗與學說見解，以作為研擬相關基準及制度建立之重要參考依據。

三、實務及專家學者之經驗與意見聽取：

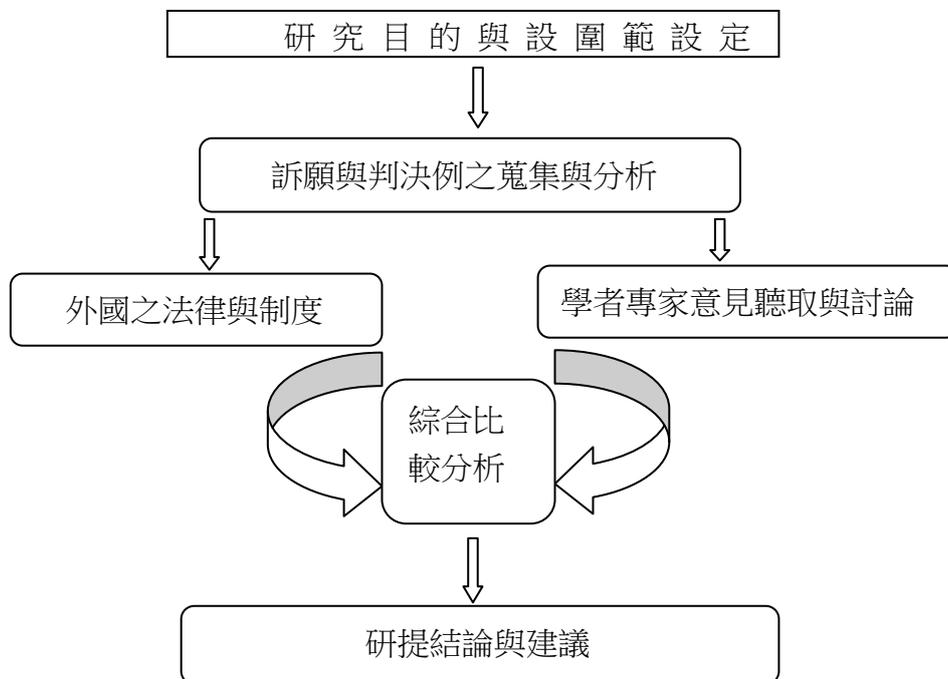
設定有關第 18 條第 1 項適用之議題，舉行焦點座談會，討論問題所在並聽取從事實務之公務員與學者專家之經驗與意見，了解實務作業之方法以及國內外相關實例，並交換意見。

四、實施建議之提出：

依據上述之案例分析結果，並綜合比較國內外對政資法限制公開事由審查基準之建立方法，及行政救濟制度運作，提出能解決我國現面臨問題之建議或方法。

第二項 研究步驟

本研究計畫之進行步驟，首先依研究之目的探討及釐清我國實務上對政資法第 18 條 1 項限制公開或提供事由之判斷，及其行政救濟上所面臨之問題與困難。其次蒐集、整理及分析國外相關法制，進行學者專家意見之聽取與討論，作最終之綜合比較分析後，針對我國之問題研提出結論與建議。其步驟如下圖：



第四節 預定完成之工作項目

一、總合部分

- (一)日本、美國與德國之有關政府資訊公開法之翻譯
- (二)焦點座談之舉辦… 一場 學者專家意見之整合
- (三)訴願、判決例之蒐集、整理
- (四)日本、美國與德國之有關政府資訊公開法文獻之蒐集、整理
- (五)結案報告之撰寫與提出

二、限制公開或提供事由審查基準之建立

- (一)日本、美國與德國審查基準建立之方法或機制
- (二)擬定我國可行之審查基準建立方法

三、行政救濟程序

- (一)分析我國現行制度之優、缺點
- (二)日本、美國及德國行政救濟制度及其運作方式
- (三)我國、日本、美國及德國行政救濟制度之比較

第二章 我國現況之檢視

為充分掌握及理解我國實務上政資法第 18 條 1 項所定九款限制公開事由之運用狀況，以釐清問題之所在，本研究計畫特別以自民國 95 年起至民國 100 年 3 月，中央政府機關之行政院、內政部、教育部及經濟部之訴願決定，及最高行政法院、各高等行政法院之判決為對象，蒐集有關政資法第 18 條之案件，加以整理分析各款運用之實態，並挑選其中具有討論價值之案例予以評析⁷。

第一節 案件統計之所見

第一項 該當事由類型之統計

一、訴願

限制公開或不予提供之政府資訊										
政資法 機關	第 18 條第 1 項第 1 款	第 18 條第 1 項第 2 款	第 18 條 第 1 項 第 3 款	第 18 條第 1 項第 4 款	第 18 條第 1 項第 5 款	第 18 條第 1 項第 6 款	第 18 條第 1 項第 7 款	第 18 條第 1 項第 8 款	第 18 條第 1 項第 9 款	第 18 條第 2 項
行政 院	4	2	5	1	1	9	2	0	0	0
經濟 部	0	0	0	0	0	1	2	3	0	0
教育 部	0	0	4	0	0	3	2	0	0	0
內政 部	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0

⁷本研究團隊係以「資訊公開」或「資訊提供」為關鍵字，鍵入各機關或法院之相關網頁進行查詢。惟我國並未似日本各行政機關有官方統計案件數字，本研究團隊盡可能蒐集力求無疏失，於此合先說明。

二、訴訟

限制公開或不予提供之政府資訊										
政資 法 法院	第 18 條 第 1 項 第 1 款	第 18 條 第 1 項 第 2 款	第 18 條 第 1 項 第 3 款	第 18 條 第 1 項 第 4 款	第 18 條 第 1 項 第 5 款	第 18 條 第 1 項 第 6 款	第 18 條 第 1 項 第 7 款	第 18 條 第 1 項 第 8 款	第 18 條 第 1 項 第 9 款	第 18 條 第 2 項
	最高 行政 法院	5	0	21	2	3	1	11	0	0
台北 高等 行政 法院	2	1	1	0	0	0	1	0	1	0
台中 高等 行政 法院	0	0	4	1	0	2	2	0	0	0
高雄 高等 行政 法院	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0

第二項 請求救濟結果之統計

一、訴願

限制公開或不予提供之政府資訊				
結果 機關	駁回	部分公開	公開	備註
行政院	14	0	1	1.院臺訴字第 1000095103 號 (訴願駁回) 2.院臺訴字第 1000091716 號 (訴願駁回) 3.院臺訴字第 0990107141 號 (訴願駁回) 4.院臺訴字第 0990107146 號 (訴願駁回) 5.院臺訴字第 0990105458 號 (訴願駁回) 6.院臺訴字第 0990106887 號 (訴願駁回) 7.院臺訴字第 0990104585 號 (訴願駁回) 8. 院臺訴字第 0990103186 號 (原處分撤銷，另為適法處分) 9.院臺訴字第 0990101838 號 (訴願駁回) 10.院臺訴字第 0990099940 號 (訴願駁回) 11.院臺訴字第 0990098413 號 (訴願駁回) 12.院臺訴字第 0990097437 號 (訴願駁回) 13.院臺訴字第 0990096877 號 (訴願駁回) 14.院臺訴字第 0990096045 號 (訴願駁回) 15.院臺訴字第 0990092739 號 (訴願駁回)
經濟部	2	0	1	1. 經訴字第 09506183050 號 (訴願不受理) 2. 經訴字第 09606066110 號 (訴願駁回) 3. 經訴字第 09806109540 號 (原處分撤銷，另為適法處分)
教育部	11	1	16	1. 台訴字第 0950058531A 號 (原處分撤銷，另為適法處分) 2. 台訴字第 0950105813A 號 (原處分撤銷，另為適法處分) 3. 台訴字第 0950109889A 號 (訴願駁回) 4. 台訴字第 0960092738A 號 (原處分機關應速為處分) 5. 台訴字第 0960100552A 號 (原處分撤

限制公開或不予提供之政府資訊

				<p>銷，另為適法處分)</p> <p>6. 台訴字第 0960166040A 號 (訴願駁回)</p> <p>7. 台訴字第 0970204865A 號 (部分撤銷；部分不受理)</p> <p>8. 台訴字第 0960195580A 號 (訴願駁回)</p> <p>9. 台訴字第 0960183416A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>10. 台訴字第 0970166901A 號 (訴願駁回)</p> <p>11. 台訴字第 0970022709A 號 (再審駁回)</p> <p>12. 台訴字第 0970091341A 號 (訴願不受理)</p> <p>13. 台訴字第 0980171449A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>14. 台訴字第 0980152692A 號 (訴願駁回)</p> <p>15. 台訴字第 0980208988A 號 (訴願駁回)</p> <p>16. 台訴字第 0990096664A 號 (部分駁回；部分不受理)</p> <p>17. 台訴字第 0980146400A 號 (訴願駁回)</p> <p>18. 台訴字第 0980154124A 號 (訴願駁回)</p> <p>19. 台訴字第 0980186512A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>20. 台訴字第 0990052988A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>21. 台訴字第 0990012486A 號 (訴願駁回)</p> <p>22. 臺訴字第 1000028690A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>23. 臺訴字第 1000043962A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>24. 臺訴字第 1000060657A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>25. 臺訴字第 0990179218A 號 (原處分撤銷，另為適法處分)</p> <p>26. 臺訴字第 1000073927A 號 (原處分機</p>
--	--	--	--	---

限制公開或不予提供之政府資訊				
				關應速為處分) 27. 臺訴字第 1000024001A 號(部分駁回；部分不受理) 28. 臺訴字第 1000099118A 號(訴願不受理)
內政部	7	1	5	1. 0970140244 (原處分撤銷, 另為適法處分) 2. 0970140186 (訴願駁回) 3. 0970240064 (原處分撤銷, 另為適法處分) 4. 0970160105 (部分撤銷; 部分不受理) 5. 0970220021 (訴願駁回) 6. 0970170016 (訴願駁回) 7. 0970020002 (原處分撤銷, 另為適法處分) 8. 0960110144 (訴願駁回) 9. 0960110199 (訴願駁回) 10. 0960120048 (原處分撤銷, 另為適法處分) 11. 0960110101 (原處分撤銷, 另為適法處分) 12. 0950100349 (訴願駁回) 13. 0950030336 (部分駁回; 部分不受理)

二、訴訟

限制公開或不予提供之政府資訊				
結果 法院	駁回	一部撤銷	全部撤銷	備註
最高行政 法院	41	0	3	99 年裁字 2541 號 (為原告勝訴, 駁回台中市之上訴) 又包含程序駁回及請求資料不存在之案件
台北高等 行政法院	5	0	1	94, 訴更一, 152 (訴願決定及原處分均撤銷)

台中高等 行政法院	4	1	1	99 年訴字 128 號(訴願決定及原處分 均撤銷)
高雄高等 行政法院	6	1	0	96 年訴字 946 號(一部有理由，一部 無理由)

*本表格統計數字與前 11 頁表格統計數字不同，因前 11 頁僅針對判決引用第 18 條 1 項各款限制公開事由，所作之統計，而本表格之統計則包括其他程序駁回或以其它法律規定事由駁回者。

三、小結

由上列各表格之統計可見，不問訴願或訴訟，被引用最多者均為第 3 款之政府機關意思決定作成前之限制資訊公開事由。其原因依本研究團隊之推測，可能有兩點，一為：人民對政府機關之信任程度不夠，多認為其決策或審議過程有黑箱作業或不公正之處，因此希望藉請求資訊公開已得知其意思決定過程；二為：第 3 款之限制公開事由規定本身過度簡略寬鬆，僅定明「擬稿」或「其他準備作業」之事項要件，未限於「審議」或「意見」等有關「思辯過程」之資訊⁸，更未定「定性要件」，亦即該當資訊須有予以保護思辯過程自由之必要者，始得以本款限制其公開或提供；以致於政府機關將所有內部行政過程之資訊全認定為有本款之適用，造成本款有被濫用之現象。而自請求之理由觀之，大多為自己之考績之評定、考試成績、或訴訟之所需。

再，自訴願及訴訟結果觀之，人民請求提供資訊而遭政府機關拒絕後，提起訴願遭駁回、或提起訴訟而敗訴者，其比率亦甚高。

第二節 案例之評析

第一項 訴願案件決定之評析

* 行政院

一、概述

經透過行政院「訴願案件查詢系統」以關鍵字「政府資訊公開法」搜尋結果，99 年度及 100 年迄今，得查詢之相關訴願決定共計 18 件。其中，涉及政府資訊公開法第 18 條規定者有 15 件。分析如下：

(一) 訴願駁回 14 件，原處分撤銷並命原處分機關另為適法處分者 1 件。

(二) 依政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款申請之案件分布數目：

⁸ 參見湯德宗著，黃舒芃主編，資訊公開暨隱私案例研究（2006/11—2007/10），2007 年行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所籌備處，2008 年，頁 285。范姜真嫻，行政機關作成意思決定前之資訊公開一問題之檢討與建議，法學叢刊，第二二〇期，頁 127 頁，2010 年 10 月。

- 1.第 1 款：4 件。
- 2.第 2 款：2 件。
- 3.第 3 款：5 件。
- 4.第 4 款：1 件。
- 5.第 5 款：1 件。
- 6.第 6 款：9 件。
- 7.第 7 款：2 件。

二、案例彙整與評析

(一) 行政院院臺訴字第 0990104585 號訴願決定

1.事實概要

訴願人東森得易購股份有限公司於 99 年 2 月 1 日以其為程序當事人，為瞭解各有線廣播電視系統經營者(以下簡稱系統經營者)之頻道變更申請內容為由，向原處分機關國家通訊傳播委員會申請閱覽 34 家系統經營者營運計畫中類比頻道之頻道變更案卷宗。原處分機關以訴願人非屬行政程序法第 46 條第 1 項所稱之當事人或利害第三人，且各系統經營者頻道變更申請案內容之公開或提供，可能涉及各系統經營者經營事業有關之資訊，而有侵害法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益及其營業秘密或權益之虞，依行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款、第 4 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款、第 7 款及該會受理人民申請提供資訊及閱覽卷宗作業要點第 3 點規定，於 99 年 2 月 9 日以通傳營字第 09900056030 號函復訴願人，所請閱卷歉難照准。訴願人不服，以原處分認事用法皆有違誤云云，提起訴願。

2.訴願決定要旨⁹

(1)按行政程序法第 20 條規定「本法所稱之當事人如下：一、申請人及申請之相對人。…六、其他依本法規定參加行政程序之人。」第 46 條第 1 項及第 2 項規定「當事人或利害第三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、…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。…」又行政程序法第 46 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及利

⁹ 標號及段落為本研究所加。

害第三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程序上權利，其立法意旨係為保障行政程序當事人實施行政程序，故行政程序當事人及利害第三人以外之第三人，皆不得依據該條規定閱覽卷宗。…本件申請開發許可程序如尚未終結，…應優先適用行政程序法第 46 條規定，限於當事人及利害第三人始得申請閱覽卷宗。而所謂「當事人」係指依行政程序法第 20 條規定所列之人；所謂「利害第三人」，係指因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受影響，而未參與為當事人之第三人，復為法務部 93 年 8 月 20 日法律字第 0930033741 號函所釋明。

(2)查世新有線電視股份有限公司等各系統經營者於 99 年 1 月間向原處分機關申請變更營運計畫中類比頻道之規劃及其類型，訴願人於 99 年 2 月 1 日以其亦為程序當事人，為瞭解各系統經營者之頻道變更申請內容為由，向原處分機關申請閱覽 34 家系統經營者營運計畫中類比頻道之頻道變更申請案卷宗。惟電視購物廣告託播業者與系統經營者因廣告專用頻道託播事，須逐年就託播費用（頻道使用費用）協議簽約，係純屬商業行為，訴願人與上開系統經營者間之託播合約於 98 年 12 月 31 日終止，99 年度因故未能完成續約，各系統經營者爰依有線廣播電視法第 26 條第 1 項規定向原處分機關申請變更營運計畫中之「頻道之規劃及其類型」，該等申請案乃系統經營者基於商業考量自主決定，就其取得 99 年度合法授權之頻道業者（含託播業者），規劃於自身平台播送之變更申請，原處分機關亦係本於契約自由原則、尊重市場商業機制而為許可變更之羈束處分。訴願人實因未完成締結播送合約，而無法利用該等系統經營者之頻道播送商品銷售節目訊號，致影響其經濟上利益，非因該許可處分直接影響其權利或法律上利益，其既非系爭申請變更營運計畫案之申請人，亦難謂與系爭申請案具法律上之利害關係，應非屬行政程序法第 46 條第 1 項所稱之當事人或利害第三人。至所稱原處分機關曾以 99 年 1 月 8 日通傳營字第 09941001810 號開會通知單，通知訴願人派員參加該會有線廣播電視審議委員會第 45 次會議一節，據該會 99 年 6 月 3 日通傳營字第 09900202770 號函附訴願答辯書說明，主要係請訴願人及各系統經營者說明未完成 99 年度合約之原因，由訴願人之陳述係在正式議程開始之前，其後隨即退席，可見其陳述與案關頻道變更案審議進行之程序及審議結果之判斷，並無直接關聯，訴願人並未實質參與該案行政程序，尚非行政程序法第 20 條第 6 款所定依該法規定參加行政程序之人。

(3)再者，各系統經營者之營運計畫為有線廣播電視事業營運及評鑑之重要文件，其營運計畫中之「頻道之規劃及其類型」應記載系統經營者之頻道明細、使用方式、企劃說明、規劃理念及方式…等事項，皆屬系統經營者經營事業有關之資訊，屬於營業秘密法所稱營業秘密範圍，依行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款及第 4

款規定，縱為行政程序之利害第三人，行政機關亦得拒絕其申請。從而原處分機關否准訴願人之閱卷申請，於法並無不合，應予維持。

(4)末查，訴願人係於系統經營者申請變更營運計畫許可程序尚未終結前，提出閱卷申請，依首揭規定及法務部函釋意旨，應優先適用行政程序法第 46 條之規定，原處分機關另引據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款、第 7 款規定併予否准訴願人之閱卷申請，其適用法律固待斟酌，惟尚無影響其處分之結果，併予指明。

3.評析

本件訴願人向原處分機關國家通訊傳播委員會申請閱覽 34 家系統經營者營運計畫中類比頻道之頻道變更案卷宗。經原處分機關以訴願人非屬行政程序法第 46 條第 1 項所稱之當事人或利害第三人，且各系統經營者頻道變更申請案內容之公開或提供，可能涉及各系統經營者經營事業有關之資訊，而有侵害法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益及其營業秘密或權益之虞，依行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款、第 4 款、政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 6 款、第 7 款及通傳會受理人民申請提供資訊及閱覽卷宗作業要點第 3 點等規定，駁回申請。訴願人不服，遂向行政願提起訴願。就本件訴願決定背景事實觀之，主要涉及之爭點有二：一為訴願人是否符合行政程序法第 46 條第 1 項申請閱覽卷宗之要件，另一則為行政程序法第 46 條與政府資訊公開法何者應優先適用問題。

針對爭點一，本件訴願決定援引法務部 93 年 8 月 20 日法律字第 0930033741 號函見解，認為行政程序法第 46 條第 1 項所謂「當事人」，係指依行政程序法第 20 條規定所列之人；所謂「利害第三人」，係指因行政程序進行之結果，其權利或法律上利益將受影響，而未參與為當事人之第三人。據此，訴願人因與系統業者之間因未完成締結播送合約，而無法利用該等系統經營者之頻道播送商品銷售節目訊號，致影響其經濟上利益，與後續通傳會對於系統業者申請變更營運計畫中之「頻道之規劃及其類型」所為許可處分無涉。質言之，通傳會之許可處分並未直接影響訴願人之權利或法律上利益。則訴願人既非系爭申請變更營運計畫案之申請人，亦非系爭申請案件中之利害第三人，其請求依行政程序法第 46 條第 1 項規定閱覽相關卷宗，自無理由。就此，本件訴願決定與我國學說及實務見解對於「利害關係」之認定標準一致。亦即，所謂利害關係，應以法律上利害關係為限，而不包括經濟上、情感上之利害關係。

就爭點二而言，本件訴願決定指出一個重要的觀點，即依行政程序法第 46 條第 2 項、政府資訊公開法第 18 條第 1 項等規定及前述法務部函釋意旨，「應優先適用行政程序法第 46 條之規定」。從而，訴願決定認為，通傳會另引據政府資訊公

開法第 18 條第 1 項第 6 款、第 7 款規定否准訴願人之閱卷申請，其適用法律尚待斟酌。惟行政程序法第 46 條與政府資訊公開法之間何者應優先適用？學說及實務見解歧異。精確的說，本件訴願實涉及行政程序法第 46 條第 2 項「拒絕閱覽申請」規定與政府資訊公開法第 18 條第 1 項「限制公開或不予提供」規定之間的競合問題。對此，本件訴願決定僅指出結論，惟理由構成似屬不足。

(二) 行政院院臺訴字第 0990103186 號訴願決定

1. 事實概要

訴願人新竹縣新埔鎮愛鄉協會於 99 年 3 月 30 日向原處分機關行政院環境保護署(以下簡稱環保署)請求提供依宏碁智慧園區開發計畫變更案之環境影響說明書，開發單位於營運後迄今已實施之水質(共 5 個監測點)、地下水(共 3 個監測點)與土壤(共 4 個監測點)之監測紀錄相關資料，及依中華映管股份有限公司申請龍潭工業園區報編計畫環境影響說明書，開發單位於營運後迄今已實施之地面水水質(共 4 個監測點)、地下水水質(共 2 個監測點)與土壤(共 2 個監測點)之監測紀錄等相關資料(以下稱系爭資料)，以作為實現環境基本法規定環境保護之義務與責任，並協助環保署推動地球永續發展相關試驗研究之用。原處分機關環保署以 99 年 4 月 13 日環署督字第 0990027775 號函復訴願人，以系爭資料依據政府資訊公開法第 18 條及該署所訂環保署政府資訊公開要點三、(二)之 4. 規定，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，係屬應限制公開之資訊，故無法提供。訴願人不服，以依據環境基本法第 15 條及第 27 條規定，系爭資料不僅為應提供之資訊，甚為政府機關應主動公開資訊，應無涉及個人隱私或秘密之侵害，非政府資訊公開法第 18 條第 1 項規定之豁免或限制公開資料；倘其申請之資訊可能涉及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定，環保署亦應於處分書說明何以公開或提供將對實施目的造成困難或妨礙，惟原處分機關竟無附任何理由即駁回其申請，亦未對其申請案所提出之法律依據與說明，作出有理由之回應，實有予以糾正以維護其權利之必要云云，提起訴願。

2. 訴願決定要旨

(1)按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、…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。…」……

(2)查系爭資料固為原處分機關為實施監督環境影響說明書、評估書所載之內容及

審查結論之執行情形而取得之相關資料，而原處分雖列舉駁回訴願人申請之法令依據，係政府資訊公開法第 18 條及環保署政府資訊公開要點三、(二)之 4.規定，依該等規定，政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料，應符合對實施目的造成困難或妨害之要件，始得限制公開或不予提供。然原處分未說明何以提供系爭資料將對原處分機關實施該項業務之目的造成困難或妨礙，僅以依據政府資訊公開法第 18 條及該署政府資訊公開要點三、(二)之 4.規定，訴願人所申請調閱之資料係屬應限制公開之資訊等語，駁回訴願人之申請，核有處分不備理由之瑕疵，難謂適法。爰將原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。

3.評析

本件訴願人新竹縣新埔鎮愛鄉協會向原處分機關環保署請求提供系爭資料，環保署以原處分依據政府資訊公開法第 18 條及政府資訊公開要點等規定，系爭資料應限制公開，且限制公開(提供)之資訊種類亦詳載於網頁為由，駁回訴願人之申請。就此，本件訴願決定涉及政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款之認定問題。

按政府資訊公開法第 1 項第 4 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：……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。……」關於本款之認定，易生爭議者在於何謂「公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者」？對此一不確定法律概念，主管機關固然應依個案具體認定，惟仍應對申請人說明認定之理由。例如臺北高等行政法院 100 年度訴字第 662 號判決即指出，人民請求政府機關應依與其締結之健保契約，公布申復案件統計資料及免抽查診所名單，因公布其他醫療院所申報醫療費用等執業、營業秘密資料，勢將影響政府機關抽查醫療費用是否浮濫作業之進行，故政府機關依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 4 款規定拒絕公開，於法洵無不合。

據此，在本件訴願決定中，訴願管轄機關指摘原處分並未說明何以原處分機關提供系爭資料，將對原處分機關實施該項業務之目的造成困難或妨礙，故原處分機關駁回訴願人之申請應屬處分不備理由，難謂適法，洵屬正確。

*經濟部

一、概述

經透過經濟部「訴願案件查詢系統」以關鍵字「政府資訊公開法第 18 條」

搜尋結果，得查詢之相關訴願共計 3 件。分析如下：

(一) 訴願不受理 1 件，訴願駁回 1 件，原處分撤銷並命原處分機關另為適法處分者 1 件。

(二) 依政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款申請之案件分布數目：

1. 第 6 款：1 件。

2. 第 7 款：2 件。

3. 第 8 款：1 件。

二、案例評析

(一) 經濟部經訴字第 09606066110 號訴願決定

1. 事實概述

案外人合鑫開發股份有限公司(下稱合鑫開發公司)前向原處分機關經濟部加工出口區管理處申請於高雄軟體科技園區投資興建辦公大樓，經該處以 89 年 12 月 8 日經加處(89)三資字第 890001302 號函同意備查，該公司並於 89 年 12 月 16 日與加管處簽訂「經濟部加工出口區管理處高雄軟體科技園區」土地租賃契約書，並再經該處以 90 年 8 月 7 日經加處(90)三資字第 0900710344 號函同意備查上開投資案。嗣合鑫開發公司因未依原訂期限完成興建工程，原處分機關乃於 94 年 1 月 6 日以經加高字第 09430000020 號函撤銷其本件投資案，並另以 94 年 1 月 7 日經加高字第 09430000050 號函通知合鑫開發公司自 94 年 1 月 20 日起終止上開土地租賃契約。後另一案外人國城建設股份有限公司(下稱國城建設公司)經原處分機關以 94 年 9 月 5 日經加高字第 09430002060 號函同意由其承接原合鑫開發公司之高雄軟體科技園區南區土地已興建未完成地下室結構體續建及高雄軟體科技園區投資興設計畫案，並由該處與國城建設公司於 94 年 10 月 28 日簽訂「加工出口區高雄軟體科技園區南區綜合大樓投資開發興建契約書」及「高雄軟體科技園區南區綜合大樓土地租賃契約書」。嗣訴願人太陽保險經紀人股份有限公司等於 95 年 9 月 8 日以其與合鑫開發公司簽訂有房屋預售契約書，購買該公司於前述高雄軟體科技園區所興建之房屋，惟合鑫開發公司未如期完成該興建工程，改由國城建設公司承接，為確保權益等由，除主張原處分機關與合鑫開發公司就「高雄軟體科技園區」投資開發案所簽訂之「投資開發契約」(含附件、補充契約)及往來函文，及該處就國城建設公司承接合鑫開發公司前揭投資開發案雙方所簽訂之「投資開發契約」(含附件、補充契約)及往來函文等政府資訊，屬政府資訊法第 7 條第 1 項第 8 款所規定應主動公開之政府資訊外，並依行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 9 條、第 13 條規定等，向該處申請閱覽上開文

件。原處分機關乃以 95 年 10 月 4 日經加高字第 0950002010 號函，就本件訴願人申請閱覽政府資訊案，除認該等政府資訊非屬政府機關應主動公開之資訊外，並為「所請歉難同意」之處分。訴願人不服，提起訴願。

2. 訴願決定要旨¹⁰

(1) 本件訴願人固稱原處分機關與合鑫開發公司及國城建設公司所簽訂之契約等文件，係依促進民間參與公共建設法第 8 條第 1 項第 6 款規定為之，屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款規定之應主動公開之政府資訊等語。惟查，合鑫開發公司係依前述加工出口區管理設置條例及業務管理規則，向原處分機關申請於高雄軟體科技園區投資興建辦公大樓並經該處同意，雙方復於 89 年 12 月 16 日簽訂「經濟部加工出口區管理處高雄軟體科技園區」土地租賃契約書，嗣合鑫開發公司未能依限完成興建工程，經加工出口區管理處撤銷其本件投資案並終止雙方前述土地租賃契約。嗣國城建設公司為承接原合鑫開發公司之高雄軟體科技園區南區土地上已興建未完成地下室結構體之續建工程，乃依前述加工出口區設置管理條例第 11 條及 94 年 2 月 25 日修正發布之加工出口區管理處及分處業務管理規則第 23 條「依本條例第 11 條第 5 項規定投資興建廠房或建築物者，應填具申請書向所在地區管理處或分處提出申請，並擬具投資興建廠房或建築物計畫，包括財務計畫、興建計畫、營運計畫、租售方式及其他相關資料送管理處核准……」規定，提出「高雄軟體科技園區投資興建計畫書」供原處分機關審查，並經該處於 94 年 9 月 5 日核准其投資案，雙方復於 94 年 10 月 28 日簽訂「加工出口區高雄軟體科技園區南區綜合大樓投資開發興建契約書」及「高雄軟體科技園區南區綜合大樓土地租賃契約書」在案。另 90 年 10 月 31 日修正公布之促進民間參與公共建設法第 3 條所定義之公共建設，雖包含有重大工業、商業及科技設施等之供公眾使用或促進公共利益之建設，然關於加工出口區內建築物之興建及租售，因已於加工出口區設置管理條例（參酌 86 年 5 月 7 日修正公布之加工出口區管理設置條例第 11 條第 5 項及現行加工出口區管理設置條例第 10 條之 3）另有規定，基於特別法優於普通法之原則，加工出口區內建築物之興建及租售應非屬促進民間參與公共建設法第 3 條所規定之範疇。是本件合鑫開發公司及國城建設公司於高雄軟體科技園區投資興建辦公大樓，係依加工出口區設置管理條例及其相關規定所為之，其非屬促進民間參與公共建設法第 3 條所定之公共建設，亦非如訴願人所述係依促進民間參與公共建設法第 8 條第 1 項第 6 款所定之民間機構參與公共建設之方式為之。則合鑫開發公司及國城建設公司就渠等於高雄軟體科技園區投資興建辦公大樓與原處分機關所簽訂及相關之繫案文件，自亦非屬政府資

¹⁰ 標號及段落為本研究所加。

訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款所定之應主動公開之政府資訊。

(3)復查，法務部 95 年 4 月 24 日法律字第 0950013917 號函釋以「...行政機關得否限制公開或拒絕提供，應依政府資訊公開法第 18 條規定辦理，例如依同條第 7 款規定：『個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。』是如無但書規定之情形，而屬法人等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，而有保密之必要者，政府機關得拒絕提供或限制公開，反之無保密必要之部分，仍應公開或提供（同法第 18 條第 2 項規定參照）。所詢依促進民間參與公共建設法簽訂之投資契約及履約相關文件是否適用政府資訊公開法疑義，宜由主管機關依上所述，本於職權審酌之。」等語。本件訴願人所申請閱覽之繫案文件，非屬政府應主動公開之資訊已如前列理由五所述，而繫案文件內記載有合鑫開發公司或國城建設公司所承租土地面積、租金之計算及支付、投資金額、契約履行權利及義務等內容，而該等內容均與上該二公司之營業有關，而訴願人與該等公司間尚存有房屋預售買賣之私權紛爭，倘提供該等文件予訴願人，尚難謂對該等公司之權利或其正當利益無影響；且原處分機關亦已依政府資訊公開法第 12 條第 2 項規定函請國城建設公司對是否同意提供繫案文件予訴願人閱覽表示意見，經該公司 95 年 9 月 18 日國字第 0950918-1 號表示該等文件之提供將侵害其權利而未表同意，並請原處分機關就繫案文件應予保密在案。原處分機關認提供繫案文件供訴願人閱覽，有侵害合鑫開發公司等之權利或其他正當利益，而有保密之必要者，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款本文規定及前述函釋意旨，自得拒絕提供之。從而，原處分機關就訴願人本件所請閱覽政府資訊一案，所為「所請歉難同意」之處分，揆諸首揭法條規定，洵無違誤，應予維持。

3.評析

本件訴願人主張為確保其權益，原處分機關與合鑫開發公司就「高雄軟體科技園區」投資開發案所簽訂之「投資開發契約」（含附件、補充契約）及往來函文，及該處就國城建設公司承接合鑫開發公司前揭投資開發案雙方所簽訂之「投資開發契約」（含附件、補充契約）及往來函文等政府資訊，應屬政府資訊法第 7 條第 1 項第 8 款所規定應主動公開之政府資訊。原處分機關則以訴願人申請閱覽政府資訊案非屬政府機關應主動公開之資訊，故駁回訴願人之申請，訴願人對於駁回處分不服遂提起訴願。就事實背景觀之，本件訴願決定涉及訴願人申請公開之文件，是否屬與政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定應限制公開或不

予提供之政府資訊。

按政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定「個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。」本件訴願決定認為，訴願人申請公開之相關文件內記載有合鑫開發公司或國城建設公司所承租土地面積、租金之計算及支付、投資金額、契約履行權利及義務等內容，而該等內容均與上該二公司之營業有關，而訴願人與該等公司間尚存有房屋預售買賣之私權紛爭，故原處分機關倘提供該等文件予訴願人，勢必對該等公司之權利或其正當利益產生影響。故原處分機關認提供繫案文件供訴願人閱覽，有侵害合鑫開發公司等之權利或其他正當利益，而有保密之必要者，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款本文規定，應屬正確。

（二）經濟部經訴字第 09806109540 號訴願決定

1.事實概述

台南市政府與案外人宇晟機械工程股份有限公司（下稱宇晟公司）等廠商於 96 年 11 月 21 日簽訂「喜樹抽水站新建工程-土建機械工程」之工程契約書，而訴願人甲為宇晟公司之下游承包商大閣工程有限公司負責人，前於 97 年 7 月 14 日向原處分機關台南市政府查詢前揭「喜樹抽水站新建工程-土建機械工程」之工程契約書內容。原處分機關以 97 年 7 月 24 日南市工水字第 09731086470 號函為請訴願人逕洽詢其協議之簽約廠商，而為實質否准所請之處分。訴願人不服，提起訴願。

2.訴願決定要旨¹¹

(1)法務部 95 年 4 月 24 日法律字第 0950013917 號函釋略以「.....依促進民間參與公共建設法簽訂之書面投資契約，既與公共工程有關.....而屬政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，依前揭規定原則上應主動公開。...又行政機關得否限制公開或拒絕提供，應依政府資訊公開法第 18 條規定辦理.....是如無但書規定之情形，而屬法人等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，而有保密之必要者，政府機關得拒絕提供或限制公開，反之無保密必要之部分，仍應公開或提供（同法第 18 條第 2 項規定參照）.....」。準此，政府機關所簽訂之書面契約，如與公共工程有關，即屬政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，原則上應主動公開；惟

¹¹ 標號及段落為本研究所加。

得否例外限制公開或拒絕提供，仍需視其內容依政府資訊公開法第 18 條規定，由主管機關本於權責審酌之。

(2)原處分機關台南市政府為辦理「喜樹抽水站新建工程-土建機械工程」於 96 年 11 月 21 日與案外人宇晟公司等簽訂工程契約書，該工程契約書第 13 條「工程變更」載明「一、本工程因事實需要，甲方（台南市政府）有隨時書面通知乙方（宇晟公司等廠商）辦理變更設計及增減工程數量之權利，乙方不得拒絕。變更設計後各工程項目依下列結算方式辦理.....」第 14 條並明定「付款辦法」，是該符合因事實需要，變更設計及增減工程數量；至於因變更工程所致工程費之增減，自應為工程費之追加或追減，依據該契約書第 14 條規定之「付款辦法」辦理之。是工程之變更及工程費之追加減均應為該契約書之一部分。而訴願人係宇晟公司之下游廠商，其於 97 年 7 月 14 日函詢該工程有無追加祛水、工作筋、基樁空打費一事，應屬請求提供該「喜樹抽水站新建工程-土建機械工程」工程契約書內容。而該工程契約書，既屬公共工程，為政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，且無同法第 18 條第 1 項各款所規定例外應限制公開或不予提供之情形，依同法第 7 條第 1 項第 8 款之規定，原則上應主動公開。原處分機關卻以 97 年 8 月 29 日南市工水字第 09731097890 號函附訴願答辯書謂「.....依據陳君所提供之書面文件（承諾書）判斷係屬陳君所代表公司與本府承攬廠商之私經濟行為，且本府並無與陳君所代表公司簽訂任何契約.....」顯與法務部前揭函釋意旨不符，有違政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 8 款規定。綜上所述，原處分機關所為否准提供訴願人政府資訊之處分，嫌有未洽。爰將原處分撤銷，由原處分機關於收受本件訴願決定書後 2 個月內，另為適法之處分。

3.評析

本件訴願決定涉及台南市政府與案外人廠商日簽訂工程契約，訴願人甲為該廠商之下游承包商公司負責人。訴願人向原處分機關台南市政府查詢系爭工程契約書內容，經原處分機關函復訴願人逕洽詢其協議之簽約廠商，而為實質否准所請之處分。訴願人不服，提起訴願。就此，本件涉及系爭契約書是否該當於政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款規定。

本件訴願決定指出，參照法務部 95 年 4 月 24 日法律字第 0950013917 號函釋內容，政府機關所簽訂之書面契約，如與公共工程有關，即屬政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，原則上應主動公開。惟得否例外限制公開或拒絕提供，仍需視其內容依政府資訊公開法第 18 條規定，由主管機關本於權責審酌之。準此，訴願人既係案外人廠商之下游廠商，系爭工程契約書既屬公共工程，為政府資訊公開法第 3 條所定政府資訊之範疇，且無同法第 18 條第 1 項各款所規定例外應

限制公開或不予提供之情形，原則上自應主動公開。就系爭契約及訴願人申請內容而言，本件訴願決定之認定應屬正確。但本件並未就訴願人之申請是否可能該當於同法第 18 條第 1 項第 7 款「營業上秘密或經營事業有關之資訊」為一一步說明，理由構成似略屬不足。

* 教育部

一、概述

經透過教育部「訴願案件查詢系統」以關鍵字「政府資訊公開法第 18 條」搜尋結果，得查詢之相關訴願共計 28 件。分析如下：

(一) 訴願不受理 5 件（包括部分不受理），訴願駁回 8 件，部分撤銷者 1 件，命原處分機關速為處分者 2 件，原處分撤銷並命原處分機關另為適法處分者 12 件。

(二) 依政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款申請之案件分布數目：

1. 第 3 款：4 件。

2. 第 6 款：3 件。

3. 第 7 款：2 件。

二、案例彙整與評析

(一) 教育部臺訴字第 1000060657A 號訴願決定

1. 事實概述

訴願人以其子為嘉義縣立溪口國民中學(以下簡稱溪口國中)學生，於 99 年 4 月 18 日在學校實驗室設計參加科學展覽比賽之作品時，意外受傷(以下稱本事件)，溪口國中對其子之傷勢不聞不問，對發布新聞稿一事敷衍了事，於 99 年 5 月 11 日以電子郵件向原處分機關嘉義縣政府陳請調查溪口國中對本事件之處理情形，並詢問可否影印該府及溪口國中針對本事件之調查報告，以瞭解事實真相，經原處分機關以 99 年 5 月 21 日電子郵件回復，略以經查本事件純屬意外，溪口國中深感遺憾及抱歉，有關各界之指教，該校將虛心檢討改進等語。訴願人以原處分機關 99 年 5 月 21 日電子郵件回復內容並非具體，於 99 年 10 月 3 日、10 月 16 日請求該府再次回復，經原處分機關以 99 年 10 月 19 日府密教學字第 0991047 號函復，除說明溪口國中對本事件之處理情形外，另就訴願人申請影印調查報告部分，復以調查報告屬公務文件，無法提供，如因法律訴訟之需，應由法院來函調閱等語。訴願人於 99 年 10 月 31 日請求原處分機關說明無法提供調查報告之法律依據及本事件相關文件之檔號，經原處分機關以 99 年 11 月 16 日府密教學

字第 0991169 號函復，略以該府無法提供調查報告之依據為行政程序法第 46 條及政府資訊公開法第 18 條規定，目前溪口國中持續協助家長申請保險理賠，相關資料尚未完成結案歸檔等語。訴願人於 99 年 12 月 5 日再次請求原處分機關具體說明無法提供調查報告之法律依據，經原處分機關以 99 年 12 月 24 日府密教學字第 0991312 號函復，略以本事件處理文件涉及一般公務機密，依行政程序法第 46 條第 2 項第 2 款規定，礙難提供，此外，政府資訊公開法第 2 條及第 18 條亦有政府資訊應限制公開或不予提供之規範等語。訴願人不服原處分機關 99 年 12 月 24 日府密教學字第 0991312 號函，以原處分機關將本事件處理文件列為密等，卻未告知列為密等之理由、法律依據及應保密事項之具體範圍，違反行政程序法第 5 條及第 6 條所定明確原則及平等原則云云，向本部提起訴願。

2. 訴願決定要旨¹²

(1) 經查原處分機關教育處 99 年 6 月 1 日簽呈內容，包含訴願人之子暨指導學生參加科學展覽比賽之教師就本事件發生原因、經過之陳述、溪口國中參加科學展覽比賽結果、本事件後續處理情形及該處針對調查結果，擬具問題分析暨處理意見，依其形式觀之，固屬陳報首長核定之內部簽呈。惟自政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之立法說明：「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，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」觀之，所稱其他準備作業，應指政府機關作成意思決定前，內部思考辯論過程中之各種意見溝通及討論文件。上開原處分機關教育處 99 年 6 月 1 日簽呈內容，關於訴願人之子暨指導教師之陳述、溪口國中參賽結果及本事件後續處理情形等部分，僅屬單純之事實敘述性質，並非思辯過程中之意見溝通及討論，是否有政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定之適用，容待商榷？原處分機關逕就其全部內容拒絕提供，尚嫌速斷。

至溪口國中校長未具日期之報告內容，其中關於本事件發生經過、當日該校將訴願人之子送醫治療過程及截至 99 年 5 月 9 日止每日後續處理情形，倘含有非屬思辯過程中之意見溝通及討論等資訊，而僅屬就事實經過之客觀陳述者，應由原處分機關依政府資訊公開法第 18 條第 2 項規定，於除去應限制公開或不予提供之內容後，就其餘部分予以公開或提供之。爰將原處分撤銷，由原處分機關重行審酌後，於 30 日內另為適法之處分。

至原處分機關認訴願人申請提供之本事件調查報告，屬行政程序法第 46 條第 2

¹² 標號及段落為本研究所加。

項第 1 款所稱行政決定前之擬稿或其他準備作業文件，應不予提供一節，以該府已於前述訴願補充答辯書陳明訴願人與該府間並無先行之行政程序存在，亦非本事件之當事人或利害第三人，其依行政程序法第 46 條規定申請提供資訊，應屬無據等語，該府仍援引同條第 2 項第 1 款規定，作為否准訴願人請求之依據，顯有未洽，併予指明。

3.評析

本件訴願決定援引本款立法理由：「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。」強調本款規定之「準備文件」，應係指「政府機關作成意思決定前，內部思考辯論過程中之各種意見溝通及討論文件」。據此，申請人申請原處分機關提供之文件內容為單純之事實敘述，而非思辯過程中之意見溝通及討論，自不應依本款規定拒絕申請。

（二）教育部臺訴字第 1000028690A 號訴願決定

1.事實概述

訴願人以其為審查相關機關處理及核准臺中市清水區(99 年 12 月 25 日改制前為臺中縣清水鎮)鰲峰路 77 號芝蔴街幼稚園立案是否符合規定，以確保園內學童之人身安全及身心健康為由，於 98 年 7 月 13 日向原處分機關臺中市政府(99 年 12 月 25 日改制前為臺中縣政府)申請提供芝蔴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，經原處分機關以 98 年 7 月 20 日府教幼字第 0980222805 號函復訴願人，略以所請提供芝蔴街幼稚園園區面積、園舍圖等資料，因事涉個人隱私，歉難提供。訴願人不服，提起訴願，經本部 98 年 10 月 16 日臺訴字第 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。

嗣原處分機關重為處分，以 98 年 11 月 13 日府教幼字第 0980353754 號函復訴願人，略以考量芝蔴街幼稚園學童安全及該園之隱私、營業上秘密之利益，依據政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，不予提供。訴願人不服，向本部提起訴願，經本部 99 年 2 月 10 日臺訴字第 0990012486A 號訴願決定駁回後，向臺中高等行政法院提起行政訴訟，經臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決將訴願決定及原處分均撤銷，指明原處分機關應依該判決之法律見解另為處分。原處分機關不服，提起上訴，經最高行政法院 99 年度裁字第 2541 號裁定上訴駁回。

原處分機關重為處分，以 99 年 12 月 8 日府教幼字第 0990384036 號函復訴願人，略以訴願人欲申請芝蔴街幼稚園園區面積、園舍圖(負責人提供竣工圖)等相關文件，因竣工圖等相關資料為芝蔴街幼稚園負責人所有，第三人如欲申請提供，須經所有權人同意，爰依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，不予提供。訴願人不服，以原處分機關未具體說明公開芝蔴街幼稚園園區面積、園舍圖(負責人提供竣工圖)等相關文件，究對芝蔴街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害，即逕依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定否准所請，顯見原處分機關無視高等行政法院及最高行政法院裁判意旨，仍執司法論斷所不採之理由作為處分依據，難認該處分具合法性云云，向本部提起訴願。

2. 訴願決定要旨¹³

(1)查臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決意旨：「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。……本件被告(即原處分機關)……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蔴街幼稚園之權利、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(即訴願人)申請，即難謂合法。……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。」

(2)原處分機關本次重為處分，僅以芝蔴街幼稚園園區面積、園舍圖(負責人提供竣工圖)等相關文件為芝蔴街幼稚園負責人所有，第三人如欲申請提供，須經所有權人同意，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，不予提供，仍未針對臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決意旨，說明提供或公開上揭資訊，究對芝蔴街幼稚園之權利、競爭地位或其他正當利益有何侵害。至原處分機關所稱上揭資訊為芝蔴街幼稚園負責人所有，第三人欲申請提供，須經所有權人同意一節，然政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款但書所定經當事人同意者不在此限，係指涉及個人、法人或團體營業上秘密或其經營事業有關之政府資訊，如予公開或提供，將侵害當事人之權利、競爭地位或其他正當利益時，即應限制公開

¹³ 標號及段落為本研究所加。

或不予提供，惟倘該當事人同意公開或提供者，自不在限制範圍之列，非謂政府資訊之公開或提供，以經當事人同意者為要件，原處分機關以此作為拒絕公開或提供之理由，與立法意旨不符。

(3)又原處分機關所屬教育局 100 年 2 月 8 日中市教幼字第 1000005851 號函附訴願答辯書另稱芝蔴街幼稚園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，故依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，否准提供等語，惟公開園舍圖將影響幼童人身安全，依臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決意旨，非屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款所定應限制公開或不予提供之情形，尚難以之作為否准提供芝蔴街幼稚園園舍圖之理由。爰將原處分撤銷，由原處分機關妥予究明後另為適法之處分。

3.評析

本件訴願決定指出，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款但書所定經當事人同意者不在此限，係指涉及個人、法人或團體營業上秘密或其經營事業有關之政府資訊，如予公開或提供，將侵害當事人之權利、競爭地位或其他正當利益時，即應限制公開或不予提供，惟倘該當事人同意公開或提供者，自不在限制範圍之列，非謂政府資訊之公開或提供，以經當事人同意者為要件。原處分機關以此作為拒絕公開或提供之理由，與立法意旨不符。另值得注意之處，在於本件援引臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決內容，明列適用政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定之要件包括：屬個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊；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，以及無該款但書所列情事。

*內政部

一、概述

經透過內政部「訴願案件查詢系統」以關鍵字「政府資訊公開法第 18 條」搜尋結果，得查詢之相關訴願共計 13 件。分析如下：

(一) 訴願不受理 2 件（部分不受理及部份撤銷），訴願駁回 6 件，原處分撤銷並命原處分機關另為適法處分者 5 件。

(二) 依政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款申請之案件分布數目：

1.第 3 款：5 件。

2.其他：無。

經透過「內政部訴願審議委員會訴願案件查詢系統」以關鍵字「政府資訊公開法」

搜尋結果，於網路得查詢之相關訴願決定共計 24 件。概述如下：

(一) 申請人主張原處分機關應依政府資訊公開法公布資訊，但訴願決定並未就其主張為實質認定者，或未具體就申請案件應該當於第 18 條第 1 項各該款為審認者：19 件

(0980270007 號決定；0970140244 決定；0970110134 決定¹⁴；0970240064 號決定；0970160105 號決定；0970100111 號決定；0970210049 號決定；0970220021 號決定；0970020002 號決定；0960140070 號決定；0970020001 號決定；0960110199 號決定；0960120048 號決定；0960110101 號決定；0960020032 號決定；0960120016 號決定；0960020024 號決定；0950030336 號決定；0951200306 號決定)

(二) 申請人主張原處分機關應依政府資訊公開法公布資訊，訴願決定就其主張有為實質認定者：5 件，均涉及第 18 條第 3 款規定。

(0970140186 號決定；0970160113 號決定；0970170016 號決定；0960110144 號決定；0950100349 號決定)

二、案例彙整與評析

(一) 內政部 0970140186 號訴願決定

1. 事實

訴願人於 97 年 7 月 21 日向原處分機關提出陳情書，申請提供該府 94 年 8 月 18 日府工使字第 0940212036 號函等 21 件公文承辦人姓名，案經原處分機關審核，以 97 年 8 月 7 日府工使字第 0970217437 號函復：「…三、另有關申請提供本府 94.8.18 府工使字第 0940212036 號函等 21 件公文承辦人姓名乙節，經查係政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之應限制公開或不予提供事項，所請歉難同意。」訴願人嗣於 97 年 8 月 11 日、97 年 9 月 11 日提出陳情書再予申請，原處分機關 97 年 9 月 3 日府工使字第 0970243006 號函及 97 年 9 月 22 日府工使字第 0970262256 號函仍以訴願人之申請事項係屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定事項予以駁復。訴願人不服原處分機關 97 年 9 月 22 日府工使字第 0970262256 號函處分，提起訴願。

2. 訴願決定要旨

¹⁴ 本件決定書理由略以：「原處分機關 97 年 10 月 31 日南市工土字第 09701114980 號函逕依行政程序法第 46 條第 2 項第 3 款及第 4 款規定否准訴願人之申請，其適用法令即有違誤。…原處分要非合法，應由本部予以撤銷，由原處分機關究明法令依據後於一個月內另為適法之處分。」惟並未就政府資訊公開法為審認。

按行政機關對外為意思表示係以機關之名義為之，其對外公文所載承辦人既係以代號為之，則各該代號表徵之職務擔當人即屬行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。經查，訴願人請求原處分機關提供系爭公文承辦人姓名及職位，其所申請事項尚非政府資訊公開法第 3 條規定行政機關應主動公開之資訊，又系爭函文上承辦人之記載係以數字代號為之，承辦人之姓名屬行政機關內部準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，該內部準備作業文件係屬應限制公開或不予提供之資訊，行政機關本得拒絕提供。

又該作成決定前之文件，是否因公益而有必要准許公開或提供，行政機關應有裁量權，此觀諸政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書係規定「但對公益有必要者，『得』公開或提供之」自明。則本案系爭公文之承辦人姓名及其職位，既為行政決定作成前之內部準備文件，依前開規定，若非對公益有必要者，原處分機關自得不予提供。是以，原處分機關以 97 年 9 月 22 日府工使字第 0970262256 號函否准訴願人之申請，揆諸首揭規定，並無違誤，原處分應予維持。

又訴願人所稱政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款規定係屬公文尚未擬稿核發前之作業限制一節，按依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之立法目的，旨在促使公務員勇於表達意見，並避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序之正常運作，為達成該條立法目的所欲保護之內容與保護國家公權力正常行使及避免公務員受外界不當干擾，非僅指行政決定作成前方得予以限制，訴願人就上開規定似有誤解。又訴願人若認其所申請資訊公開之系爭函文內容有違法不當，應循行政救濟程序為之。至訴願人所述原處分機關承辦人涉有違法失職情事，不屬訴願救濟範圍內事項，併予敘明。

3.評析

本件訴願決定之重點有三：

行政機關對外公文所載承辦人各有代號，則各該代號表徵之職務擔當人即屬行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之規定，行政機關本得拒絕提供。

政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書規定「但對公益有必要者，『得』公開或提供之」，足見行政機關對於作成決定前之文件，是否因公益而有必要准許公開或提供，應有裁量權。本案系爭公文之承辦人姓名及其職位既屬內部準備文件，故若非對公益有必要者，原處分機關自得不予提供。

政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款之立法目的，旨在促使公務員勇於表達意見，並避免外界之臆測或混淆，以確保行政程序之正常運作，為達成該條立法目

的所欲保護之內容與保護國家公權力正常行使及避免公務員受外界不當干擾，非僅指行政決定作成「前」方得予以限制。

(二) 內政部 0960110144 號訴願決定

1.事實

訴願人以其為原處分機關發布實施之「變更豐原都市計畫成功路兩側（原綠十九用地）細部計畫（配合市地重劃個案變更）」區內之土地所有權人，為維護自身權益為由，於 96 年 6 月 10 日以申請書向原處分機關申請提供上開細部計畫之計畫書、圖全文影本、96 年核定上開細部計畫之公文影本及 93 年 1 月 1 日至 96 年 6 月 8 日之期間內相關都市計畫委員會歷次討論審議該案之會議紀錄全文影本，包含其所審議議案之案由、議程、決議內容、出席會議成員名單及相關資料，原處分機關以 96 年 7 月 10 日府建城字第 0960161405 號函復訴願人：「…二、查有關旨開成功路兩側（原綠 19 用地）細部計畫（配合市地重劃個案變更）案已依法公告實施之計畫書圖、本縣都市計畫委員會紀錄（決議事項）及公告文部分，請逕向本府建設局或豐原市公所洽請閱覽及自費影印。三、至於各項會議資料部分，查係屬本府辦理該案作成意思決定前之準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款及第 7 條第 1 項規定礙難照准。」訴願人不服，指稱一、政府資訊公開法既允許以書面通訊方式申請，亦允許政府機關給予申請人複製品，原處分機關不選擇對人民權益有利之方式將政府資訊直接寄予訴願人，反而遲至 96 年 7 月 10 日才發函要訴願人向該府建設局或豐原市公所洽請閱覽影印，原處分已違反行政程序法及政府資訊公開法之規定。二、訴願人基於自身權益及公益，依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款但書申請提供各項會議資料，於法有據云云，提起訴願。

2.訴願決定要旨

訴願人雖稱都市計畫委員會會議紀錄屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款所稱合議制機關之會議紀錄，惟查依各級都市計畫委員會組織規程規定，其組設為任務編組，非機關組織型態，依法務部 91 年 1 月 10 日法律字第 0090047712 號函釋意旨，都市計畫委員會非屬政府資訊公開法第 7 條第 3 項規定之合議制機關，無同法第 7 條第 1 項規定之適用，訴願人引據本部 84 年 9 月 8 日台內營字第 8480356 號函認屬該法所稱合議制機關，容有誤解。

次查都市計畫委員會會議紀錄（決議事項）雖不屬該法應主動公開之資訊，惟尚非不得提供申請，且原處分機關亦已告知得閱覽影印；至會議相關資料，原處分機關認屬辦理該案作成意思決定前之準備作業文件，依政府資訊公開法第 18 條

第 1 項第 3 款不予提供，洵非無據。……揆諸首揭法令規定，原處分並無不合，應予維持。

3.評析

本件訴願決定主要內容有二：

依各級都市計畫委員會組織規程規定，都市計畫委員會之組設為任務編組，非機關組織型態，依法務部 91 年 1 月 10 日法律字第 0090047712 號函釋意旨，都市計畫委員會非屬政府資訊公開法第 7 條第 3 項規定之合議制機關，無同法第 7 條第 1 項規定之適用。

都市計畫委員會會議相關資料，應屬本款行政機關作成意思決定前之準備作業文件，故得依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款不予提供。

第二項 訴訟案件決定之評析

一、概述

如前統計表所見，訴訟案件原告勝訴之比例甚低，且細查判決之內容有些僅為適用條款之引用，對如何認定該當限制公開或提供事由理由之說明甚為簡略，尤以政資法施行初期之高等行政法院判決有諸多之例，隨法施行之日增，雖原告勝訴之比例仍低，但判決之理由說明則明顯越見詳實，其參考之價值亦提高。以下本研究依第 18 條 1 項各款限制公開或提供事由，自最高行政法院、台北、台中及高雄高等行政法院之判決中，挑出具有參考價值之判決例，予以評析，又因研究計畫時間之限制，僅能以最高行政法院、台北高等行政法院判決為對象，於此先敘明。

二、行政法院判決

*** 第 1 款 依法核定之國家機密、或其他法律、法規命令規定應保密事項**

(一)最高行政法院 案號 100 年裁字 892 號

1.事實

上訴人依據政資法第 7 條第 1 項第 10 款規定，於民國 98 年 1 月 19 日具狀向被上訴人監察院請求提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由相關資訊。

2.判決要旨

最高法院以原審判決理由認定(1)依政府資訊公開法 第 18 條第 1 項第 1 款規定，被上訴人依據憲法、監察法及其施行細則等規定組成之彈劾案審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，應屬該條所稱法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。又監察院機密文書處理作業規定第 30 點亦明定，經審

查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。準此，被上訴人彈劾案審查會依據監察法第 13 條第 1 項、第 2 項及監察法施行細則第 7 條第 2 項之規定，由出席委員作成彈劾案成立但不予公布之決定（同意公布之票數未過半），是以不予公布系爭資訊，於法自屬有據。(2)依監察法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條第 4 款等規定觀之，政府資訊固以公開為原則，惟部分特定資訊，基於其性質之考量，尚不宜公開，以維護國家重大利益、公務執行或保護個人權益、隱私，故賦予審查機關針對不同案件之目的考量，有決定彈劾案成立或公布與否之裁量權限。準此，被上訴人彈劾案審查會作成系爭成立但不予公布之決議，屬政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款後段規定之「其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。又本件屬憲法授權監察權行使之獨立運作範圍，法院自應尊重。

3.評析

查監察法第 13 條之保密規定係指彈劾案未經移付懲戒機關「前」不得宣洩。而於移付「時」，「得公佈之」，換言之，對審查成立之懲戒案，法律授權予監察院公佈與否之裁量權；再依監察法施行細則第 7 條規定，審查決定成立之案件，彈劾審查會應決議公佈或不公佈，故成立之懲戒案公佈與否係由彈劾審查會決議以為決定。本件判決以被告依監察法第 13 條第 2 項及同法施行細則第 7 條第 4 款等不提供係爭資訊，為該當本款之「法律、法規命令規定應保密事項」而駁回上訴，應非無據；且彈劾案審查屬憲法授權監察權行使之獨立運作範圍，基於三權分立原則法院予以尊重，亦屬正論。但，對賦予監察院公佈與否之裁量權，法院是否完全放棄審查之權限，恐有再斟酌之餘地；因公佈彈劾結果、理由與否應與彈劾審查權本身之獨立行使無關，且為發揮監察院對違法失職公務員之糾舉、彈劾功能，以清吏治並昭公信，若非公佈彈劾之理由有涉及其他人之隱私或國家重大利益，實無理由任由彈劾審查會決議不予公開，法院於審查時應得要求被告機關說明其決議不公開之理由，以免濫用其裁量權。

(二)台北高等行政法院 案號 98 年訴字第 1342 號

1.事實

原告依據政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款規定，向被告（監察院）請求提供臺東縣長鄺麗貞彈劾案之彈劾結果、理由及前後次彈劾判準變更理由相關資訊，經被告以審查會出席委員決議同意該彈劾案成立但不予公布為由，否准其申請。原告不服，經向被告提出訴願復遭駁回後，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

2.判決要旨

本案爭點之一在於，監察院彈劾案審查會作成之審查決定是否屬政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 10 款之「合議制機關會議紀錄」而應主動公開？抑或屬於政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之應限制公開之政府資訊？對於此法院表示，政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定：「政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之：一、經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。」是以，被告依據憲法、監察法及其施行細則等規定組成之彈劾案審查會，其決定成立之案件如經決議不予公布，應屬該條所稱法律及法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定。另監察院機密文書處理作業規定第 30 點亦明定，經審查不成立或成立不公布之糾彈案件，其相關文件以機密文書處理。準此，被告彈劾案審查會依據監察法第 13 條第 1 項、第 2 項「監察院人員對於彈劾案，在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩。監察院於彈劾案移付懲戒機關時，得公布之」及監察法施行細則第 7 條第 2 項「審查決定成立之案件應有左列之決議：四、公布或不公布」之規定，由出席委員作成彈劾案成立但不予公布之決定（同意公布之票數未過半），是以不予公布系爭資訊，於法自屬有據。

3.評析

施行細則乃係基於法律概括授權所制定之法規命令，其僅得就執行母法有關之細節性或技術性事項加以規定，此觀司法院大法官釋字 394、538、612 號等解釋即可自明，因此施行細則固然就監察院彈劾案審查會之決議事項予以明訂。然而是否可藉此增加彈劾案審查會母法規定所無之權限，恐有待商榷之餘地。監察法第 13 條第 1 項、第 2 項規定「監察院人員對於彈劾案，在未經移付懲戒機關前，不得對外宣洩。監察院於彈劾案移付懲戒機關時，得公布之」，若從體系性解釋出發，應解為彈劾案在未經移付懲戒機關前，監察院未享有公開與否之裁量權，但反之，若已移付懲戒機關，則享有公開與否之裁量權。蓋官員懲戒案件之相關事實係有涉及不宜公開之國家機密之可能，故自宜由監察院依個案性質裁量決定。換言之，就監察法及施行細則相關規定觀之，難謂未符合政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定：「經依法核定為國家機密...」之情形。然臺東縣長鄭麗貞彈劾案之彈劾結果是否屬「國家機密」，以及該案在既已移付懲戒機關之情形下，究有何不宜公開之原因？似乎仍有探究之必要。畢竟此乃關於監察院不公開之決定是否逾越法規授權之目的，而存有裁量瑕疵之違法情事，此似屬法院應予以審查之範圍。本研究以為，政府機關固得依據法律授權將政府資訊核定為國家機密，然行使裁量權仍須謹守法律授權目的範圍內，此同時亦是法院應該

審查之事項。本案法院僅就有無法律授權核定國家機密，進行形式合法性要件審查，似有不足之嫌。

(三) 台北高等行政法院 案號 94 年訴更一字第 152 號

1.事實

被告因原告違反公平交易法，處原告罰鍰新台幣（以下同）50 萬元及歇業處分。原告為求明瞭會議之過程，於 92 年 02 月 10 日向被告申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料（包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄）。公平交易委員會否准原告之申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告遂向台北高等行政法院提起行政訴訟。

2.判決要旨

行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款¹⁵規定「經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」，應係指符合公文保密等級及法律明文應秘密之事項，如檢舉人資料或屬刑案相關之資訊，基於「偵查不公開」原則之要求而應禁止公開等。至被告抗辯依系爭委員會議時期之會議規則第 16 條規定：「委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，不得洩漏」，及被告 92 年 6 月 24 日修正之保密及公開辦法第 3 條規定：「委員會議可否議決之過程應予保密。但得由議事單位或其他指定人員就會議進行之要領製作發言要旨或錄音、錄影。前項發言要旨或錄音、錄影等紀錄應一併保存，除委員會議另有決議，於該次會議後 5 年自動解密」等為據，拒絕原告之請求。姑不論被告援引之會議規則第 16 條乃屬行政規則，僅有拘束被告內部之效力，尚不得據為對外否准原告請求之依據；及上開保密及公開辦法之制定緣於「行政院公平交易委員會組織條例」第 15 條之 1 第 3 項之授權，係屬法規命令之一種，被告引為限制人民請求提供資訊之依據，恐有違法律保留原則。況依行政資訊公開辦法之規定，可知我國關於行政資訊之公開乃採主動公開及被動公開二種法制，為使行政機關之作為透明化，以達到取信於民，有效施政之積極目的，對於人民得請求提供之資訊，自係指依行政資訊公開辦法第 2 條所稱「行政機關於職權範圍內作成或取得而存在」之資訊，不問該資訊係於行政程序法施行前或後所作成、取得。

故被告應於原告依「行政院公平交易委員會公開或提供資訊收費要點」繳納費用後，將被告民國 86 年 8 月 27 日第 304 次及民國 88 年 9 月 29 日第 412 次等委員會會議紀錄包括「出列席人員、請假人員及紀錄人員姓名」、「報告事項」、「討論事項與決議」、「據以處分之證據資料」，除函稿、簽呈或會辦意見、檢

¹⁵ 相當於現行政資法第 18 條第 1 項第 1 款。

舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證以外之資訊，交付予原告閱覽、影印或複製。

3.評析

行政資訊公開辦法（已廢止）之第 5 條第 1 項第 6 款「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」相當於現行政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者」。依據該款規定，得限制公開或提供之政府資訊，必須依法核定為機密者或法令規定應秘密事項或限制者為前提。前開規定係包括個案性核定機密及通案性法定機密。亦即，僅有在法律或基於法律授權所訂定之法規命令明訂為機密或相關之政府機關基於法律授權將個別政府資訊核定為機密時，政府資訊方具有機密之性質，從而應限制公開或提供。公平交易委員會分別援引所制定之會議規則與保密及公開辦法之相關規定否准原告之申請。對於此法院認為前者係屬行政規則，僅具有拘束公平交易委員會內部之效力，不得據為對外否准原告請求之依據。就法院此點見解，本研究認為值得贊同，無論就當時行政資訊公開辦法乃至現行之政府資訊公開法，其有關政府資訊公開與否之規定乃涉及不特定多數人民之資訊請求權之保障，無論該等權利係透過法規命令或法律直接保障，其權利限制之形式合法要件必須以法律或至少法律授權之法規命令為之，方屬合憲。準此，公平交易委員會會議規則第 16 條規定：「委員會議對外不公開，所有出席、列席及紀錄人員，對會議可否決議之過程及其他經委員會議決議應秘密之事項，不得洩漏」，僅具行政規則之地位，自然不該當昔日行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 6 款之規定，亦不符合現行政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款之限制公開事由。

然而值得注意的是，公平交易委員會另主張其制定之保密及公開辦法之制定緣於「行政院公平交易委員會組織條例」第 15 條之 1 第 3 項之授權，係屬法規命令之一種。然法院在未有詳細說理之下，僅簡略指摘公平交易委員會引用前開保密及公開辦法作為限制人民請求提供資訊之依據，恐有違法律保留原則。本研究以為，倘若前開之保密及公開辦法果真具有法規命令性質，就形式合法要件而言，並非不得作為限制人民資訊請求權之依據，亦無違反法律保留原則之問題。然而問題的重點在於，該保密及公開辦法之訂定是否已逾越法律授權範圍。蓋依據目前通說，組織法不得作為作用法之授權依據，因此前開保密及公開辦法之內容若以具有限制人民權利之作用法性質，斷不能僅以「行政院公平交易委員會組織條例」作為授權依據。就此部分的理論構成而言，法院似稍微不充分。

*第 2 款 公開有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判之資訊

(一)台北高等行政法院 案號 94 年訴更一字第 152 號

1.事實

被告因原告違反公平交易法，處原告罰鍰新台幣（以下同）50 萬元及歇業處分。原告為求明瞭會議之過程，於 92 年 02 月 10 日向被告申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料（包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄）。公平交易委員會否准原告之申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告遂向台北高等行政法院提起行政訴訟。

2.判決要旨

關於原告所申請之資訊範圍當中，有涉及檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其所提供之書證等時，是否構成行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 2 款¹⁶規定「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」之應限制公開事由，法院簡明地表示，檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其提供之書證，符合同條項第 2 款「公開或提供有危害他人生命、身體、自由、財產者」之規定，... 則與行政資訊公開辦法尚有未合，應予駁回。

3.評析

檢舉人檢舉函、被害人談話筆錄及其提供之書證，縱使透過將當事人姓名、住居所、聯絡方式等足資辨識個人身分之資訊予以遮掩或塗銷方式處理，但他人仍可能透過檢舉函、被害人談話筆錄等相關資料內所記載之情境，推知檢舉人或被害人之身分，故此等資訊之公開即符合行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 2 款及現行行政資法第 18 條第 1 項第 2 款之規定。故於本案係屬該限制公開事由之正確適用。

*第 3 款 政府機關作成意思決定前之資訊

(一)最高行政法院 案號 99 年度 判字第 579 號；原審台中高等行政法院 96 年度訴字第 495 號

1.事實

上訴人為明瞭彰化縣政府落實國民教育法第 8 條之 2 的情形，以及展開對教育事務之監督，進而希冀對執行教育事務之機關有所了解與信賴，乃依據政府資訊公開法第 5 條、第 9 條、第 10 條向被上訴人發函請求提供「彰化縣 95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之相關資訊：即 1.前述試辦計畫之委託書影本。2.前述試辦計畫之教科書委託領域調查表影本。3.前述試辦計畫之教科書版本選用調查表影本。4.前述試辦計畫同意委託之校務會議紀錄影本。5.95 學年五大領

¹⁶ 相當於現行行政資法第 18 條第 1 項第 2 款。

域所採用之版本。6.依國民教育法第 8 條之 2 由校務會議訂定並通過之教科書選用辦法」。嗣彰化縣政府教育局以「因應教科書選用相關問題之策進作為報告」之資料提供給上訴人，上訴人認該資料並非其所申請之政府資訊，而向彰化縣政府提起訴願，遭訴願駁回，遂提起本件行政訴訟。

2.判決要旨

原審台中高等行政法院以：本件上訴人雖得依據政府資訊公開法第 5 條及第 10 條規定向各被上訴人申請提供政府資訊，惟查上訴人上開申請函並未具體明確記載政府資訊公開法第 10 條第 4 款所明定申請政府資訊之用途，上訴人僅於起訴狀主張上訴人為明瞭彰化縣政府落實國民教育法第 8 條之 2 的情形以及展開對教育事務之監督，進而希冀對執行教育事務之機關有所瞭解與信賴；且上訴人向各被上訴人所欲申請之政府資訊，係為各被上訴人依據彰化縣政府「95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫」之辦理結果相關資料，分別為：①95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫之委託書影本。②95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫之教科書委託領域調查表影本。③95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫之教科書版本選用調查表影本。④95 學年度國民中小學教科書選用試辦計畫同意委託之校務會議紀錄影本。依政府資訊公開法第 7 條第 1 項及第 18 條第 1 項第 3 款規定，尚非屬應主動公開之資訊。而⑤95 學年五大領域所採用之版本。⑥依國民教育法第 8 條之 2，校務會議訂定並通過之教科書選用辦法，被上訴人咸以公告各該校，亦據被上訴人陳述在卷，尚無需向彰化縣各國民中小學分別發函申請。上訴人既得在各校網站上搜尋並取得上開資料，即無再向被上訴人請求提供之理。再依據上訴人所提捐助章程，並無對於教育事務監督之事項，上訴人又未能提出其因被上訴人未提供上開資料致其權利或利益受損之具體情事，上訴人主張其「知的權利」利益受有損害，亦非可採；為理由駁回上訴人之訴。

最高法院則以：(1)本件被上訴人對上訴人所請求提供上開①-⑥之資訊中①-④之政府資訊，依政府資訊公開法第 7 條規定，固非屬應主動公開，惟如僅係被上訴人作成意思決定之基礎事實，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，於受請求時，仍應公開，並非屬依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段規定得豁免公開之資訊。上開①至④之政府資訊有無政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 3 款前段情形，原審自應詳查審認。(2)而上開⑤之政府資訊為被上訴人彙整教科書版本選用調查表後之調查統計結果，上開⑥之政府資訊為被上訴人依國民教育法第 8 條之 2 由校務會議訂定並通過之教科書選用辦法，屬應主動公開之資訊（政府資訊公開法第 7 條第 5 款）。被上訴人固陳稱對上開應主動公開之資訊，咸以公告於各該校之網站，無法上網者亦以書面公告於學校等語，姑不

論其是否確有依上開方式主動公開，縱已公開，仍應以「告知查詢之方式以代提供」，被上訴人不得因業已主動公開而豁免「告知查詢之方式以代提供」。(3)原審以上訴人捐助章程無對於教育事務監督之事項，其又未能提出其因被上訴人未提供上開資料致其權利或利益受損之具體情事，遽認上訴人主張其「知的權利」受有損害並非可採，自有判決不適用法規及不備理由之違法。

3.評析

(1)本件最高法院於判決中明確指出，本款立法本旨在保障機關作成決定得為詳實之思考辯論，俾參與之人員能暢所欲言，無所顧忌，如被請公開資訊如僅係政府機關作成意思決定之基礎事實，無涉洩漏決策過程之內部意見溝通或思辯材料，於受請求時，仍應公開，因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。其基於本款立法本旨注意到適用本款時應區分「意見」與「事實」，言明僅前者有本款之適用，明確限縮本款適用範圍，為少數對此有所說明之判決。(2)應主動公開資訊即便已上網公告，如有人民請求時，仍應告知查詢之方式以代提供，而不得作任何回應，確為較保障人民知的權利，並落實政資法立法本旨之見解。(3)本判決確認人民依政資法第 5 條向政府機關請求提供資訊，係為一般性資訊公開請求權（知的權利），否定原審認定人民請求政府資訊公開應證明有具體權利利益保護之必要之謬見。

本判決非僅對本款之適用要件作較詳細論述，且正確掌握政資法所保障人民知的權利之性質，應為具有參考價值之判決。

(二) 台北高等行政法院 案號 94 年訴更一字第 152 號

1.事實

被告因原告違反公平交易法，處原告罰鍰新台幣（以下同）50 萬元及歇業處分。原告為求明瞭會議之過程，於 92 年 02 月 10 日向被告申請閱覽、抄錄上開委員會議之相關資料（包括委員會議可否議決之全部過程及發言要旨等完整會議紀錄，及複製該等會議之錄音、錄影等紀錄）。公平交易委員會否准原告之申請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告遂向台北高等行政法院提起行政訴訟。

2.判決要旨

按行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款所規定之限制事由為「行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換」¹⁷，此應係指函稿、簽呈或會辦意見等行政機關內部作業文件而言。另參酌行政程序法第 45 條第 1 項第 8 款及行政資訊公開辦法第 4 條第 1 項第 8 款均明定「合議制機關之會議紀錄」乃屬行政機關應主動公開之資訊，及同辦法同條第 5 項所

¹⁷ 相當於現行政資法第 18 條第 1 項第 3 款。

作定義性之規定：「第 1 項第 8 款所定合議制機關之會議紀錄，指該機關決策階層由權限平等並依法獨立行使職權之成員組成者，其所審議議案之案由、決議內容及出席會議成員名單」¹⁸，被告召開委員會所為會議紀錄，自該當於上開規定，應屬主動公開之行政資訊。系爭會議紀錄既應主動公開，使一般不特定人可以見聞，更遑論受人民請求提供時，其無拒絕之理。... 其餘資訊中包括函稿、簽呈或會辦意見，符合行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款規定...，均不得提供。

3.評析

法院透過體系性解釋，對於行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款所規定之「政府機關作成意思決定前之資訊」範圍予以限縮。亦即儘管從行政程序的過程來看，會議記錄係屬行政機關於作成意思決定前所製作之公文書，惟另一方面該辦法第 4 條第 1 項第 8 款亦將合議制機關之會議記錄列為應主動公開之政府資訊，此外合議制機關之會議記錄既屬應屬主動公開之行政資訊，則於人民請求提供時，則無拒絕之理由。本研究認為法院對於合議制機關之會議記錄的性質認定實值得肯定；然而非屬合議制機關之會議記錄之其他函稿、簽呈或會辦意見，只要符合行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款所列之「政府機關作成意思決定前之資訊」即不須提供，似不無進一步探究之必要。蓋行政資訊公開辦法第 5 條第 1 項第 3 款尚有「但書」規定，亦即「但關於意思決定作成之基礎事實，不在此限」。因此縱使申請人所請求提供之資訊係屬「政府機關作成意思決定前之資訊」，亦非必然僅得否准原告之申請，毋寧仍須就個案判斷是否屬「意思決定作成之基礎事實」，方得進一步認定准駁之合法性。前開之「但書」規定於現行行政資訊法第 18 條第 1 項第 3 款已修正為「但對公益有必要者，得公開或提供之」。準此遇有類似個案時，法院應就申請人是否充分對於公益必要性提出說明，以及受請求機關是否對於公益必要性充分予以衡量進行審查。

順便一提，有關原告請求提供之行政資訊中，「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」，被告主張並沒有作任何紀錄，故無法提供予原告。對此法院略以，依法被告委員會之會議紀錄也無需記載上開資訊，原告復未能證明被告持有、保管該等資訊。是以，被告抗辯主張系爭會議紀錄中並無「可否決議之全部詳細過程」、「各該委員之發言要旨紀錄」及「會議全程之錄影或錄音」，應可成立。故而因原告無法證明前開資訊為被告所持有、保管，應予駁回。本研究以為，對於政府機關請求本即不存在之資訊本即事實上提供之困難；然而，要求存在於政府機關外部之人民必須舉證哪些資訊係為政府機關所掌有，似乎亦具有同等之事實上困難。此一難題未來或仍須透過修法的方式，透過制度尋求解決之道。

¹⁸ 相當於現行行政資訊法第 7 條第 1 項第 10 款。

*第4款 政府實施監督、管理、檢(調)查、取締之資料

(一)最高行政法院案號 99年度裁字第265號 原審台北高等行政法院98年度訴字第221號

1.事實

訴人為瞭解凱旋醫院86年度精神醫療院所評鑑之範圍有無包括大寮復健中心在內及評鑑合格證書有效期間等事項，乃於96年8月25日依政府資訊公開法第6條、第7條及第8條等規定向被上訴人申請閱覽、抄錄並影印凱旋醫院86年精神醫療院所評鑑相關資料，經被上訴人以96年10月4日衛署醫字第0960039973號函准給閱部分資料，但關於凱旋醫院86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑現況調查表(二)及其附表八(一)-1、附表九(二)暨86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表(精神專科教學醫院用)、86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表、86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表等資料則不予公開。

2.判決要旨

最高行政法院引原審判決同以(1)按衛生署為辦理精神醫院評鑑所取得申請評鑑醫院設施、人事基本資料及委請評鑑委員進行評鑑之意見資料，乃本於中央醫療主管機關之職權範圍，而取得之文書資訊，固屬於政府資訊公開法第3條所稱之政府資訊無訛。(2)被告本於中醫療主管機關之地位辦理醫院評鑑旨在建立優良的醫療體制，評核醫院提供之醫療服務品質給就醫民眾參考，並提升教學研究醫院之水準，其性質乃政府機關實施監督、管理醫療業務之措施，則被告為達成評鑑之客觀、公正之目的，自有委請專業人士以不公開方式評量計分，並表示具體意見，以為評鑑之依據。(3)係爭之86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表、86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑教學訓練品質審查評量表及86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑意見表，皆為評鑑委員之實際評量數據及填寫之建議及改進意見，乃被告為實施醫療監督、管理業務，而委請評鑑委員提供評鑑參考之資料，若對此等資訊公開或提供，將使評鑑委員憚於捲入爭端，不敢秉持專業知能，如實評量及表示意見，殊與評鑑委員不獨自對外負責之設計相悖離，對於往後之評鑑實施將造成困難或妨害，要屬無疑。故上開高雄市立凱旋醫院86年度臺灣地區精神醫療院所評鑑評量表及評鑑意見表，具有政資法第18條1項第4款規定之適用應不予提供。

3.評析

本件判決結果雖為原告敗訴，但基於評鑑制度設計之目的說明係爭資訊不公開之理由，對我國近年政府機關實行之各種評鑑，其相關資訊應否公開之判斷，提供一值得參考之審查基準。但仍應注意如果評鑑結束，而此後不再做相同之評

鑑時，或評鑑結果係關係人民之生命、身體、財產之重大利益時，應可公開評鑑之結果，以示負責。

(二)台中高等行政法院 99 年度訴字第 172 號

1.事實

原告於民國（下同）98 年 10 月 20 日向被告機關申請提供「赴越南瞭解大蒜生產情形並蒐集樣品工作報告」（下稱系爭報告）之政府資訊，案經被告機關以 98 年 11 月 18 日農中改作改字第 0982808051 號函提供系爭報告之節錄文 1 冊，其中涉及機密部分則註記「節錄本空白部分為機密不公開」而未予提供，原告不服，向行政院農業委員會（下稱農委會）提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。而被告限制該當資訊之公開最主要之理由為：政府為加強查緝市面上非法大陸農產品，對疑似走私進口農產品之原產地認定有爭議時，由被告成立之「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」負責聯繫處理查緝單位請求協助鑑定事宜；而本案係爭研究報告，即係被告為建立「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」執行任務之必要資訊及落實產地管理，以協助海關對業者進口大蒜原產地之認定，而派員於 2009 年 6 月 17 日前往越南蒐集大蒜樣品及對當地大蒜之生產等進行實地調查，返國後所撰寫完成之工作報告。而報告中未予提供部分為屬政資法第 18 條 1 項 4 款之資訊，若予以公開，將致使目前「雜糧蔬菜特作協助鑑定小組」協助鑑定作業，形成困難及妨害其公正性及客觀性。

2.判決要旨

(1)行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點第 1 點、第 2 點、第 7 點、第 11 點及第 17 點明定：各機關以政府經費派赴國外從事考察、進修、研究、實習及其他公務有關活動之人員（下稱出國人員），除屬機密性質外，應依本要點規定提出出國報告。」及「考察、進修、研究、實習類別之出國報告，其內容架構應涵蓋目的、過程、心得及建議等要項，並依據出國報告電子檔規格辦理。」「組團出國執行同一出國任務者，出國報告得共同署名提出；出國計畫相關資料之登錄及出國報告之審核、追蹤，由計畫主辦機關統籌處理。」

(2)出國考察後撰寫完成之系爭工作報告，應屬判斷、區別大陸地區嘉定蒜及其他地區、國家大蒜之一般性資訊，其考察成果如與公開，除可供大蒜進口業者利用、認識限制進口之大陸地區嘉定蒜之特徵，避免違法進口，且政府提供系爭資訊，亦可作為海關查獲違法進口大陸嘉定蒜業者是否具有故意過失責任之參考外；亦可便利一般消費民眾共享，而有利於購買合法進口之大蒜，落實政府限制進口大陸地區大蒜（農產品）之政策。

(3)本案「糧蔬菜特作協助鑑定小組」之運作，其基本成員依作物別除由被告等指派（推薦）專家擔任外；必要時並得另邀學術研究單位及「產業協會人員」協

助，「並請各產業協會協助蒐集有關國外品種資訊（相片、實物識別特徵等）」供農委會及其所屬各試驗場所研訂鑑定標準作業程序之參考；且協助鑑定小組係於接獲查緝單位（海關）具體個案時，始以密件方式組成並協助鑑定；而被告機關等試驗場所既得依據各作物別產業協會協助蒐集之有關國外品種含相片、實物識別特徵」等，供農委會及其所屬各試驗場所研訂鑑定標準作業程序之參考；出國報告依據前揭處理要點（第 7 點）其內容架構本應涵蓋目的、過程、心得及「建議」等要項等各情，益見系爭出國工作報告其公開或提供對實施大蒜產地之管理與取締，不致造成困難或妨礙。

據此，法院判決訴願決定及處分均撤銷。

3.評析

本件為少見原告勝訴之判決，故特別予以檢討。事實上本件之爭點在於公開係爭調查資訊，是否符合將對該當機關今後施行鑑定業務之目的造成困難或妨礙之本款限制公開或提供之要件？亦即必須將來對被告機關協助鑑定大蒜產地之作業發生困難者，始得依本款或免公開。而被告機關對此爭點僅作簡單之陳述，未具體說明公開係爭研究報告將對鑑定施行產生之困難為何？反觀本判決法院則自被告機關派員出國調查之始末、原由鋪陳出係爭研究報告之性質，再以被告機關應執行之任務及公開係爭報告書對進口大蒜業者及社會一般人之作用，做出應公開之結論。其論理說明相當詳實，判決理由具有說服力，值得未來類似案件做判斷時之參考。

*第 5 款 對專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定之資訊

(一)最高法院 99 年度判字第 804 號 臺北高等行政法院 97 年度訴字第 1060 號

1.事實

上訴人參加民國 96 年專門職業及技術人員高等考試律師考試總成績未達及格標準，致未獲及格。上訴人於收受被上訴人寄發之成績及結果通知書後，申請複查全部科目考試成績，並請求公開「各科參考答案及評分標準」或「各科各題評分前 50 名之試卷」。經被上訴人於 96 年 11 月 21 日以選專字第 0963302303 號書函否准上訴人前開之請求。

2.判決要旨

本件最高法院引用原審下述(1)評閱標準，係考試評分程序之一環，因命題評分均為高度專業之判斷，故為維護考試之客觀與公平及尊重閱卷委員所為之學術評價，典試法第 23 條原有關於複查成績程序之禁止事項，此亦與同法第 28 條關

於「辦理考試人員應嚴守秘密之規定目的相符。蓋典試委員或閱卷委員根據個人學識素養與經驗所為專門學術上獨立公正之智識判斷，具有高度之專業性，如程序無違背法令之處，應考人不應任意對之藉詞聲明不服，或試圖透過其他方式以瞭解其具體之評價內容。評閱標準雖非如申論式試題之參考答案，已於典試法中明文禁止應考人請求提供，惟評閱標準依同法第 11 條係由典試委員會決議決定，作為典試委員及閱卷委員於評分時之參考依據，依同法第 28 條之規定，仍為各該辦理考試人員應嚴守秘密之事項。且評閱標準公開後，即發生應考人答題內容，是否有依評閱標準給分之辯論，仍屬評分事項之判斷餘地問題，在考試情境無法重現之情況下，公開評閱標準，除引發應考人就其等答題內容與閱卷委員評分觀點之仁智爭議，而造成考試結果之不確定外，並未能發揮具有檢視個案考試是否違法之功能，且評閱標準亦有可能涉及相關參考答案，其公開不但無助達成追求公正及效率之考試目標，且亦有違反典試法第 23 條之立法目的。再加以(2)典試法第 11 條：「（第 1 項）典試委員會依照法令及考試院會議之決定，行使其職權。下列事項由典試委員會決議行之：一、命題標準、評閱標準及審查標準之決定。閱卷規則第 4 條：「試卷評閱前，應由各組召集人、典（主）試委員、命題委員及閱卷委員共同商定評分標準，並由召集人分配試卷之評閱。」依上開規定商定評分標準(評閱標準)，為考試評分之一部分，具有高度屬人性，評分人具有判斷餘地，其他機關甚至法院原則上應尊重之。而公開評閱標準，即發生應考人答題內容，是否有依評閱標準給分之問題，其非但未能發揮檢視個案考試是否違法之功能，反引發應考人就其等答題內容與閱卷委員評分觀點之仁智爭議，有礙考試公正效率之執行。故亦得適用政資法第 18 條 1 項 5 款有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，得限制公開或提供之。

3.評析

事實上近年常有同類型之案件¹⁹，行政法院多引用典試法相關規定以為判決，最高法院則均以程序駁回，本判決為理由敘述較詳細，且直接引用政資法第 18 條 1 項 5 款之限制公開或提供事由者，對今後本款之適用應有指標之作用。

*第 6 款 公開或提供有害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者

(二)台中高等行政法院 99 年度訴字第 172 號

1.事實

本案之事實與爭點與前第 4 款 2 介紹之判決為同一判決，故不再贅述。以下僅對同判決之係爭報告書中，有關涉及本件赴越南參與雜糧蔬菜特作協助鑑定小組三名成員之圖相，被被告註記為機密而不公開部分，涉及本款適用之判決理由，予以簡介並評析。

¹⁹ 參閱最高法院 99 年裁字 2158 號裁定、3511 號裁定，100 年裁字 727 號裁定。

2.判決

本判決對被告主張之：因原告之前即曾多次至被告機關處散發不當言論，故為保護該三人之個人隱私，並避免該三人受不必要之騷擾，爰於提供照片時，就涉及該三人部分之圖相均予以空白遮掩之理由，認定以：系爭工作報告係由農委會國際處 98 年度相關預算支應，依規定應予主動公開流通，供民眾共享，被派赴出國之被告機關副研究員郭孚耀等 3 人熟知出國報告應依規定主動上網公開，仍將考察過程拍攝之個人相片編列在出國報告內，已可推知其等有事前同意公開伊等影像之意思；縱認尚難憑此推知郭孚耀等 3 人有事前同意公開其等影像，被告機關亦應依據政資法第 12 條第 2 至 4 項（即先以書面通知其等於 10 日內表示意見等；或僅遮蓋該 3 人影像部分）辦理，被告機關未依該項規定程序辦理，即逕行將系爭報告中 3 處該當圖相全部遮蓋空白，拒絕提供給原告亦有未合。

3.評析

(1)本款規定之限制公開或提供之要件為公開有侵害個人隱私者，並非個人資料，個人之圖像若未涉及私生活領域，為一般人不欲為他所知之私事，得合理期待被保護者，能否受隱私權之保護？尚有討論之餘地；而本件係爭報告書之圖像為當事人主動編列於報告書中，故本判決據以推論當事人有事先同意公開之意；又或者被告機關應事先徵詢當事人之意見於其表示不同意公開後，始得拒絕提供係爭圖像。此判決理由之前提顯然認定個人圖像為隱私，並非全無爭執之餘地。又若被告機關應事先徵詢當事人之意見，而當事人表示反對公開之意見時，是否即得認定被告機關之拒絕提供或公開為合法？

(2)本件係爭報告書之編寫、提出及上網性質上均為公務員依法執行公務，公務員執行公務之事項，原應受國民之監督，能否單以保護公務員個人隱私為理由拒絕公開資訊？僅以本件判決之觀察即下結論亦恐為速斷。

*第 7 款 個人、法人或團體營業上祕密或經營事業有關資訊，其公開或提供有害個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者

(一)最高行政法院 99 年度裁字第 2541 號 臺中高等行政法院 99 年度訴字第 128 號

1.事實

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。

2.判決

最高行政法院維持高等行政法院判決，故以下為高等行政法院判決理由：(1) 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。(2)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，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。而最高法院判決更於判決理由中指明：若依政資法第 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。

3.評析

本件判決為少數原告勝訴判決之一，且 I 明白指出申請資訊公開者，無須與該當資訊之公開有法律上利害關係為要件。II 判決中對適用本款限制公開或提供已揭示前述之①、②及③要件，一定程度建立適用本款之審查基準，故有參考之價值。

(二)最高行政法院判決 100 度判字第 929 號 臺北高等行政法院 98 年度訴字第 872 號判決

1.事實

上訴人於民國 97 年 9 月 25 日檢具人民公開閱覽政府資訊申請書，向被上訴人申請提供自 94 年 1 月 1 日至 97 年 6 月 30 日，勞工退休基金（下稱勞退基金）有關個股股票買賣之持股明細與買賣時間紀錄、盈虧情況等資訊（下稱系爭資訊）。案經被上訴人依政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款規定，以 97 年 10 月 3 日勞退監風字第 0970007665 號函（下稱原處分）復不予提供。

2.判決要旨

最高行政法院以(1)查營業秘密法第 2 條明文規定「本法所稱營業秘密，係指方法、技術、製程、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、因其秘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。」，再參酌被上訴人提出之「勞工退休基金監理會員工自律公約」載明「本人因擔任勞工退休基金投資管理業務，知悉勞工退休基金投資股票業務，為能確實嚴守與職務上有關之利益迴避原則及保密義務，願遵守以下規定：……三本人願嚴守因職務關係獲悉可能涉及利益關係之業務機密，均不得對外洩密……」等語；及被上訴人與受託機構所簽委託投資契約亦明訂受託機構關於委託資產及投資行為之訊息，應予保密，不得洩漏他人等情，可見原判決認定系爭資訊為被上訴人營業秘密，核屬有據。(2)上訴人固以其所申請者為過往資訊，認並非營業秘密云云，然系爭資訊並非單純過往資訊，因投資股票，並非僅有短線操作，且有長期性投資之持續性質，則其投資乃有持續性，自不能認屬過往資訊，即認無營業秘密應予公開。(3)依被上訴人提出之資料顯示，被上訴人所持有之股票為數不少，且有多檔股票均持續持有中，顯見並非屬短線操作投資之情形。又依該資料顯示，勞退基金投資之個股重疊性高，持有者多為權值股，因此原判決認若將個股買賣時間、盈虧及持股明細予以公開，縱屬過往資料，仍易使有心人士藉由一窺勞退基金之過去交易紀錄，從中分析個股成本，發現勞退基金長期操作之投資模式，並藉此預測基金未來投資走向，甚至進場為反向操作或同向拉抬之行為，除造成股票市場受人為干預而違反自由市場原則外，亦使勞退基金易受外資或法人狙擊，而影響基金之操作與投資績效，是原判決此部分認定亦屬有據，並無違背法令之情形。復查關於勞退基金投資股票之細節資訊，如經有心人士加以分析、不當利用，衡諸經驗法則，自屬對被上訴人之權利、競爭地位或其他正當利益有造成一定影響之虞，被上訴人依此理由拒絕提供，核屬有據。(4)查上訴人對於何以其請求系爭資訊有公益之必要，僅以媒體資料載述勞退基金虧損即認其中恐有弊端，然並未具體舉證及說明，尚難遽認其主張可採。且被上訴人於其全球資訊公開網站上定期公布勞退基金運用相關資訊，供民眾參閱，是被上訴人就不影響其權益或競爭地

位之相關資訊予以公開，有助民眾了解勞退基金經營管理之狀況，已符合政府資訊公開法之立法目的，核已就政府資訊公開法之立法精神予以考量。雖原判決提及勞退基金投資股上市、上櫃公司股票之獲利狀況，雖為廣大勞工所關注，然尚難認與公益有關部分，尚待商榷，因勞退基金投資股票涉及勞工權益事項，尚難認與公益全然無涉。惟以上訴人得否請求系爭資訊，乃應核認於公益有無必要，為政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款但書所明定，是縱與公益有關，仍應於有必要時，始得准許之，又衡諸有無必要性，當考量方法目的之比例性。觀諸上訴人所謂揭弊乙節，然以勞退基金乃依法受有一定之監督機制，茲依勞工退休基金監理會組織法第 4 條第 1 項規定可知，該會設置委員 21 人中，其中全國性勞工團體推薦者有 6 人、學者專家 10 人，其中 3 人由勞委會推薦，5 人由全國性勞工團體推薦，2 人由全國性雇主團體推薦。可見勞退基金之運作，已有勞工團體代表等外部團體監督。且被上訴人受有監察院審計部、主計處、立法院、勞委會、被上訴人之稽核組等機關之監督，且依審計法第 13 條、第 14 條第 1 項、第 15 條第 1 項、第 17 條等規定，於審計人員調閱簿籍、憑證或其他文件，各該負責人不得隱匿或拒絕；遇有疑問，並應為詳實之答復；審計人員發現有刑事案件應移送法院辦理等節，足證被上訴人依法已受有其他機關及法院之監督甚明，上訴人以揭弊為由，主張其有公益必要云云，顯不可採。又上訴人主張之揭弊理由，藉由上開監督機制即可達成，且系爭資訊為營業上秘密，系爭資訊被上訴人不致無法控管。惟如將系爭資訊公開予上訴人知悉，則上訴人如何運用及處理，並非被上訴人所得控制及掌握，比較二者之利害得失，當以上揭所述監督機制防弊，較諸提供系爭資訊予上訴人防弊，更合乎比例性之考量。故應得出系爭資訊之提供非於公益有必要之結論。

3.評析

(1)本判決為最近之最高行政法院判決，觀其判決理由又較前開同類型案件更見細緻、深入，對營業上秘密要件之論述係以往同類事件判決未觸及之點，對本款之事項要件之明確化及建立，深具意義。

(2)本判決最值得注目之點為法院對本款但書：「公益有必要」之例外公開或提供事由，所做之解釋與其判斷方法。確實被告機關運用龐大勞退基金投資股市之行為，應受監督以正當經營而保障眾多勞工權益，並防止濫行投資之弊端，故其相關資訊之公開有其公益上之必要；但其投資相關資訊若公開而被有心人解讀後惡用以影響股市，獲取不當利益，同樣會使投資大眾或股市之公平性受損。換言之，係爭資訊之公開有無公益上之必要性，須將公開所欲達成之公益，與限制公開所保護之公益，進行比較衡量後始能做出適當之判斷，而本判決對此自其公開目的、監督方法，公開可能帶來之弊端等詳加論述並比較後做出判斷。在論證及理由說

明上，相當完整細緻，應可對今後同類型案件發揮「leading case」之作用。

第三節 資訊公開法救濟程序之探討

向政府機關申請提供資訊遭拒絕者，因拒絕提供之決定，應屬行政處分，申請人如有不服，自得依訴願法提訴願，請求救濟。故資訊公開申請人對行政機關拒絕提供資訊之處分，得依訴願法請求行政救濟，此為政資法第 20 條所明定，申請人對於政府機關就其申請提供資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。此處所稱依法提起行政救濟，即為依現行訴願法提起訴願及依行政訴訟法提起行政訴訟。

壹、訴願

一、訴願前置主義

依我國行政訴訟法四條一項及五條二項之規定，提起撤銷訴訟及課予義務訴訟者，須經訴願程序；故申請資訊公開而該當行政機關為拒絕核可之處分時，申請人須先依訴願法 14 條 1 項規定，自處分達到日之次日起算 30 日內提起訴願。故現今各機關審理訴願之訴願審議委員會即擔負資訊公開救濟程序之第一線重責大任。

再依訴願法 52 條規定，訴願審議委員以具有法制專長者為原則，除本機關高級職員外，必須遴選二分之一以上之社會公正人士、學者、專家擔任之，以避免本位主義、官官相護之弊。訴願審議委員會雖非獨立於行政機關外之第三人機關，然因其委員會組合方式及其依訴願法 53 條為採多數決決定方式，一定程度可保障決定之公正性與公信力²⁰。但現今訴願法中並未對委員會獨立行使職權予以保障之規定，加之委員多為兼任而非專職，對複雜或須專業知識判斷之公開請求事件，能否勇於任事做出公正之決定，並非無疑慮。又各機關各有之訴願審議委員會，對同性質之資訊亦可能因審查是否適用第 18 條各項限制公開或提供事由之基準不一，而為相互矛盾之決定。

二、訴願審查程序

依訴願法 63 條及 65 條規定，係以書面審查為原則；於必要時或依訴願人請求而有正當理由時，得通知訴願人等到場陳述意見，或進行言詞辯論，故訴願審查原則上為採書面審理方式²¹。再依同法 75 條，原行政處分機關應將據以處分之證據資料提出於受理訴願機關。且訴願人等得請求閱覽、抄錄或影印前開證據資料，受理訴願機關非有正當理由不得拒絕。

惟資訊公開審查，如前所述其實有其特殊性，至少在審查過程相關證據之提出及調查應予保密，尤其事關國防、軍事、外交等資訊於未決定公開前應限於「必

²⁰ 吳庚，「行政爭訟法論」(修訂版)，325 頁，三民書局，1999 年 5 月。

²¹ 蔡志方「行政救濟法新論」二版，91 頁，元照出版，2001 年 8 月。

要最小限度範圍內」之人始得接觸或檢閱相關之行政文書，更不得在決定前對訴願人公開。訴願審查原係針對一般行政不服事件所定之審查程序，其規定之書面審理並不同本文前述之秘密審查(in camera inspect)，故政資法第 21 條規定，受理訴願機關得進行秘密審理。

三、訴願之決定

訴願法中所定訴願之種類，一條撤銷處分之訴願，而二條一項雖規定有課予作成處分之訴願，但其卻限於該當機關逾期未對訴願之申請案作成處分者始得提起，並未定有類似行政訴訟法 5 條 2 項對拒絕核可課予義務訴訟之訴願類型；故受拒絕核可處分之資訊公開申請人僅能提起撤銷訴願以請求救濟；而訴願受理機關認為訴願有理由者，依同法 81 條 1 項應以決定撤銷原行政處分，逕變更為公開被請求資訊之決定或發回原行政處分機關另為處分；於發回原處分機關另為處分時，原處分機關應無可能再以其他限制公開事由又為限制公開之處分，此乃因同法 96 條規定，原處分經撤銷後，原行政機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之。

綜上，我國資訊公開之訴願制度雖非如日本為由獨立於行政體系外之第三人諮詢機關—公開審查會進行審查、救濟，而係由設置於行政體系內之訴願審議委員會進行救濟程序，且其審議決定具有法律拘束力，實有行政訴訟第一審之救濟功能；但亦因其獨立自主性較容易受質疑，又未如日本資訊公開法針對資訊公開審查特性作特別之程序規定，故仍有不足之處。

貳、行政訴訟

行政訴訟在我國係由隸屬司法院之行政法院管轄，故其為司法救濟程序；此時行政法院立於司法機關之地位，依據法規對資訊公開申請人等與行政機關間之爭議，作最終、最具權威性之裁判。

一、課予義務訴訟之提起

經訴願程序而對訴願機關所為決定有不服者，申請人於法定期間內依行政訴訟法(下稱本法)第 5 條 2 項之規定，向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。依此訴訟即可避免撤銷訴訟僅撤銷原處分，而原處分機關又以別的理由重為拒絕申請處分，致使原告無法獲得實質救濟，違反訴訟經濟原則之弊病。

二、行政法院之審理

高等行政法院對於訴訟之審理，依本法 123 條規定為應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束，故其為採覆審制(de novo)。再本法 188 條 1 項規定，高等行政法院除有特別規定外，應本於言詞辯論而為判決；其 123 條又規定，行政法院調查證據，除另有規定外，於言詞辯論期日行之。再查 234 條 2 項規定，高

等行政法院判決當然違背法令事由中第 5 款為，違背言詞辯論公開規定者；綜上可知，行政法院之調查程序、辯論程序除有特別規定外，應於公開法庭為之²²。此與資訊公開訴訟之證據調查應依非公開方式進行之需要，顯有未合之處。而我國無日本憲法 82 條之限制，故政資法第 21 條即規定行政法院得進行秘密審查。

但問題在於採秘密審查下，原告未能參與證據調查程序，行政法院審判長如何能依本法 125 條規定，使其得為事實上及法律上適當完備之辯論，恐怕須有彌補之配套措施，或者依本文前述命令被告提出證據索引說明書，提供給原告閱覽，亦應為一可行方法。又或者立法加重被告之舉證責任，由拒絕公開之行政機關舉證證明其拒絕公開之行政文書有該當於資訊公開法所規定限制公開事由，如未能盡其舉證責任者，即應判決命其公開係爭行政文書，以彌補原告在行政訴訟中於事實證據之掌握上處於劣勢之不公平狀態。

參、第三人之救濟程序

一、事前意見聽取

政資法 12 條 2 項規定，政府機關受理資訊公開請求後，如該資訊涉及特定個人、法人或團體之利益時，應先通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。因有關公開個人或法人、團體資訊之行政處分為具有第三人效力之處分，公開係爭資訊處分將使第三人之資訊第三人權利、利益受損，故應讓其在事前知悉，有陳述意見機會，以協助處分之行政機關掌握事實，作成正確決定。與日本法制不同之處在於我國不分任意聽取及義務聽取，該當政府機關一律應於事前通知第三人之資訊第三人並聽取其意見；然第三人之資訊第三人之意見陳述同樣均無拘束行政機關之效力。

二、訴願之提起

依訴願法 18 條對訴願權主體之規定，除受行政處分之相對人外，因行政處分將使其值得保護之權利、利益受損害之利害第三人亦得提起訴願。故第三人之資訊第三人因原處分機關作出公開有關其個人資訊等之決定，將使其隱私權或營業秘密等受損害時，自應得提起訴願請求撤銷原處分，以保護自身之權利、利益。此時應注意者為應確保該第三人提起訴願及撤銷訴訟之機會。依訴願法 14 條、90 條規定，提起訴願之不變法定期間為行政處分送達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。提起行政訴訟者，則應於訴願決定書送達之次日起二個月內為之。雖然現行資公法未規定政府機關為公開處分後應隔多少期間實施該當資訊之公開，但為保障第三人之資訊第三人得有時間提起訴願或行政訴訟，應參酌前述日本之立法例，明定公開處分送達後至實施公開日之間至少應有 15 日之間隔，以更周

²² 吳庚，「行政爭訟法論」(修訂版)，73 頁，三民書局，1999 年 5 月。蔡志方「行政救濟法新論」二版，274 頁，元照出版，2001 年 8 月。

全保障第三人資訊及第三人利益。

三、訴願程序之參加

資訊公開申請人於不服政府機關拒絕公開處分而提起訴願時，第三人資訊第三人可能因訴願決定撤銷或變更原拒絕公開處分致其權益受損，故受理訴願機關應於作成訴願決定前依訴願法 28 條 2 項，通知其參加訴願程序，以表示意見。然此處第三人資訊第三人之參加，亦僅有意見陳述權而已。

四、撤銷訴訟之提起

依行政訴訟法第 4 條 3 項規定，訴願人以外之利害第三人認為訴願決定損害其權利或法律上之利益時，得向高等法院提起撤銷訴訟。亦即，原處分機關為拒絕公開係爭資訊處分，而公開申請人提起訴願，結果訴願決定撤銷或變更原拒絕公開處分時，第三人資訊第三人即得不經由訴願程序，依本條直接提起行政訴訟。

又因我國原則上採原處分執行不停止原則，故第三人資訊第三人提起訴願或行政訴訟後，依訴願法 93 條規定，受理訴願機關或原處分機關得依職權或聲請，依行政訴訟法 116 條 2 項規定行政法院得依職權或聲請停止公開處分之執行。因資訊公開有其不可回復性，且可能於訴願或訴訟審理中即被執行公開，故如非有維護重大公共利益之必要者，例如為災難救助或防止有害受感染之商品販賣，原則上應停止原公開處分之執行，以免造成不可彌補之損害。

第四節 問題之發現

一、依本研究團隊之調查顯示，實務上政資法案件多集中於第 18 條第 1 項第 3 款之適用，近來適用第 7 款之案件有增加之趨勢，因案件之增加，判決理由之說明確實越見詳細、成熟，尤其最高行政法院陸續做出相當有參考價值之判決，得據以確立第 18 條 1 項 3 款、7 款之解釋、審查基準。但其他各款之限制公開或提供資訊之事由，因案件累積不夠多或至今未有任何適用之案件，實務上對其要件之解釋與審查基準，為不成熟或白紙狀態，實為我國政資法施行上，一個值得關心之現象。但無論如何，政資法要達到適當合理運用，對實務現況能確實掌握，以發現問題或將累積之案例類型化後據以研究各款判斷基準如何建立，乃為必要之前提要件；但至今各政府機關及法院仍未對政資法案件確實做好統計工作（包括第 18 條 1 項各款事由之引用件數、原告勝訴比率等）致政府機關本身及或有心研究者無法掌握實務現況，案件類型化亦有困難。

二、法院判決理由簡略，未對認定該當之限制公開或提供事由作深入之分析予說明，尤其本法施行初期之高等行政法院判決，常只引用該當條款本身即作為判決理由，完全未做任何說明，甚至有許多同類型之案件，判決理由完全相同，其審查基準為何無從得知，亦有濫用限制或公開事由之嫌。

政資法各款限制公開或提供事由之規定，或為事項要件範圍過度廣泛、或為定性要件之欠缺²³，亦為造成各款限制公開或提供事由被濫用，受拒絕公開或提供資訊之人民請求救濟發生困難之原因。

第一項 焦點座談及問題之發現

壹、焦點座談之重點整理

本研究計畫除就實務上訴願案件及訴訟案件作整理統計、分析以了解現況外，再舉行焦點座談邀請學者及實務專家參加，以聽取對本研究案研究議題之意見與建議。以下就參加焦點座談各學者專家之意見建議重點整理摘錄如下。

一、審查基準之建立

- 1、行政機關及民眾對政資法之認識不足、觀念不清
- 2、檔案法與政資法競合、如何定位之問題須解決
- 3、第 18 條第 1 項之適用，因各機關及上級機關各自掌握不同審查基準，所造成之問題，可以統一救濟機關、集中式救濟。
- 4、審查基準之建立可參考稅法、或專利商標審查基準
- 5、法務部應出版政資法 Q & A 專冊
- 6、規定會議記錄製作格式，依政資法第 18 條第 1 項第 3 款之請求較為容易

二、救濟程序

- 1、考慮救濟之時效，救濟機關採集中救濟式
- 2、自目前訴願審議委員中，設立特別委員會或小組，進行秘密審查；但如何定位？及配套措施須有根據
- 3、或者於正式訴願會審議前再加入一預審制度

貳、焦點座談之回饋

學者專家對第 18 條第 1 項之適用上，大多認為應先解決政資法與檔案法間之競合適用關係，此非本研究計畫研究之課題，但因涉及第 18 條第 1 項之適用範圍，故仍主張應速修法以為改善。

又，對審查基準之建立則似乎較難有具體之建議，而對救濟程序則多認為應於現行制度之外建立其他制度以為解決。為不違反現行政府政策下，主張於訴願審議委員中另設特別審議委員，或以預審制方法針對政資法訴願案件進行審議。

²³ 參見湯德宗、林素鳳、范姜真嫻，政府機關做成意思決定前之資訊公開，法學叢刊，第 220 期，頁 142，2010 年 10 月。

第三章 美國、德國、日本法制及施行現況

第一節 美國

Freedom of Information Act, FOIA)，創設了任何人民原則上均得依本法享有接近使用(access)聯邦政府部門所持有資訊之權利，且此種接近使用政府資訊的權利得透過法院強制予以實現。據此，美國聯邦政府持有資訊之全部或一部應對人民公開，不過，除了 FOIA 本身定有「限制或不予公開」(exemption)例外之外，另該當於特別法規規定之聯邦政府資訊，亦得拒絕公開²⁴。美國聯邦最高法院曾經於其判決中指出，FOIA 的立法意旨在維護民眾知的權利，以維持民主社會運行所必要；據以避免政府部門腐敗以及確保公權力獲得制約。FOIA 通常被認為「民眾得以瞭解政府所作所為」的重要方法。聯邦最高法院強調，FOIA 不容僅被視為強調形式主義，毋寧應視為落實民主原則絕對必需。B. Obama 總統宣示：民主需要信賴(accountability)，而信賴則需要透明(transparency)。FOIA 正是藉由政府持有資訊的透明化，增進民眾對於政府的信賴。除了強調增進民主、促進透明與信賴之外，聯邦最高法院也強調，在 FOIA 立法的過程中，可以窺見國會試圖於「維護公眾之的權利」與「對於特定資訊之保護」兩者之間取得平衡。就此，FOIA 應理解為：在強調公開、透明同時，也藉由限制或不予公開之免除規定，保障特定的人民私益與政府公益²⁵。

第一項 規範結構

FOIA 共計十二個部分(subsections)，乃是透過 2007 年的「政府公開法」(OPEN Government Act of 2007)修正美國聯邦行政程序法第 552 條之內容而成。概述如下²⁶：

(一) 552(a)(1)：聯邦政府應透過「聯邦公報」(Federal Register)公開下列資訊：機關組織架構、機關權限(functions)、事務處理流程、主管法規及施政計畫與政策。

(二) 552(a)(2)：聯邦政府對於下列特定資訊—機關於個案裁決(adjudication)中最終意見 (final opinion) 及其所援引的命令；特定政策內容(policy statements)；特定行政事物處理工作手冊(administrative staff manuals)，以及依 FOIA 法案應予公開之資訊等，原則上應經常提供民眾閱覽及複製(inspection and copying)。此一規定一般被稱為“Reading Room”條款，目前則成為 FOIA 的基本原則：政府資訊

²⁴ The U. S. Department of Justice to the Freedom of Information Act, 2009 Ed. P1.

²⁵ The U. S. Department of Justice to the Freedom of Information Act, 2009 Ed. P1.

²⁶ The U. S. Department of Justice to the Freedom of Information Act, 2009 Ed. P2-4..

應「主動公開」(proactive disclosure) (一般稱為：主動公開條款)。主動公開條款要求聯邦政府持有之特定資訊應於機關網頁上主動公開。

(三) 552(a)(3)：本款為 FOIA 中最常適用之規定。主要內容是：人民對於未經聯邦政府依前揭 552(a)(1)及 552(a)(2)規定主動公開的全部或一部資訊，亦得請求其公開。該當被請求機關於受理人民合法之請求後，應儘速公開(make the records promptly available)。除非人民請求的資訊該當於聯邦行政程序法第 552(b)條或 552(c)條得限制或不予公開者。

(四) 552(b)：本款乃是基於美國國會同意，聯邦機關對於特定資訊得予限制公開或不予公開之明文規定。目前共計九款。

(五) 552(c)：本款主要是基於 1986 年「資訊自由改革法」(Freedom of Information Reform Act of 1986)部分內容所增訂。主要內容是建立三種涉及「執行法律事項」有關之政府資訊(law enforcement-related records)，為避免對公益或個人私益造成損害，因而將此等資訊排除於 FOIA 適用範圍之外。

(六) 552(d)：本款明定 FOIA 不傾向於(not intend to)授權聯邦政府採取任何新的限制資訊公開措施，包括來自於國會的限制。

(七) 552(e)：本款要求各聯邦機關應每年向聯邦司法部長(Attorney General)提出該機關適用 FOIA 的年度報告。並規定美國聯邦司法部應每年向國會提出當年度涉及 FOIA 的訴訟統計資料，以及司法部（主要是指其所屬之「資訊政策辦公室」the Office of Information Policy）每年對於 FOIA 的推動情形。本款規定之目的在於確保聯邦政府各機關對於 FOIA 的確實遵守與履行。

(八) 552(f) (g)：包括對於應適用於 FOIA 的「機關」(agency)以及「資訊」(record)之定義與範圍界定。以及聯邦政府各機關應備置其 FOIA 簡介(reference guide)，內容應包括該機關之政府資訊架構(information systems)以及 FOIA 行政事宜流程。以便於人民日後申請公開資訊之用。

(九) 552(h) (i)：本款主要是於「國家檔案局」(National Archives and Records Administration)下，新設「政府資訊服務處」(Office of Government Information Services, OGIS)，負責監督(monitor)各聯邦行政機關執行資訊公開法，並得調解資訊公開爭議。至於一般執法稽核(audit)，則仍由聯邦會計總署(Government Accountability Office, GAO)為之²⁷。

(十) 552(j)(k)(l)：包括各機關應指定關於 FOIA 之主要負責人(Chief FOIA Officer)；

²⁷ 並參照：湯德宗主持，法務部委託研究計畫，政府資訊公開法之研究，2009 年 9 月，頁 4-5。

各機關應明定 FOIA 主要負責人之權限或職掌範圍，並應該機關對於 FOIA 之公關事宜(public liaison)。

第二項 美國聯邦行政程序法 552(b)、(c)主要內容

(一) 552(b)

1.因國家安全利益或外交政策守密義務之主管機關命令的特別授權，或因上開主管機關命令之特定事實所需²⁸。

本款規定係對國家安全之排除公開，美國國會在 1974 年修法時，要求文件須有適當之分級，法院有權作不公開之審查，以檢視是否合於國家機密之分級，同時在本款末段亦明定合理可分之部分，可於刪除後，提供予申請人。惟美國法院通常尊重機關之判斷，理由為法院欠缺必要之專業²⁹。

2.涉及內部人事規則或機關作業規則事項³⁰。

本款有關機關內部人事規則，並非全數排除不予公開，美國聯邦最高法院判決認定，應採參院之報告認定僅限於內部人事規則及機關實務作法，例如使用停車設施或午餐時間及病假政策說明等³¹，其後美國上訴法院接受機關得不公開對人員評估之基準，以免秘密基準被濫用³²。

3.依其他法令規定特別排除適用者（除 552(b)明定排除適用者外）³³：

(1)倘若該當法規需要以禁止公開方式以顯示並未授予主管機關裁量權。

²⁸ (1)(A) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order.

²⁹ Halperin v. CIA, 629 F.2d 144, 148 (D.C. Cir. 1980).

³⁰ (2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency.

³¹ Air Force v. Rose, 425 U.S. 352 (1976).

³² Kaganove v. EPA, 856 F.2d 884 (7th Cir. 1988).

³³ (3) specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), if that statute – (A)(i) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue; or (ii) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld; and (B) if enacted after the date of enactment of the OPEN FOIA Act of 2009, specifically cites to this paragraph.

(2)於 2009 年「OPEN FOIA Act of 2009」發布生效後制定的法令，明文規定適用本節（552(b)）者。

本款規定之適用，須以個別立法之立法目的及是否自願提供資訊等作個案判斷，過去發生爭議之事件所涉特別立法包括下列各項：重要基礎建設法、專利法、外銷管理法、消費者產品安全法、國家安全法、內地稅法、聯邦運輸委員會法、核子設施安全委員會法、聯邦刑事訴訟程序規則等³⁴。

4.自特定人獲取，涉及授予特權或機密事項之營業秘密、商業及財務資訊³⁵。

本款所定「商業秘密」（trade secret）多數法院採美國之整編侵權行為法（Restatement of Torts）中之定義，包括任何用於其商業上及取得較競爭者有利之配方、型式或資訊整合，少數法院亦有採較限縮之解釋³⁶。美國上訴法院對於秘密之判定，須具備之條件為：1.提供者不願且未曾公開；2.公開將損及競爭或政府計畫³⁷。其後美國上訴法院修正補充原採用之標準，增列下列二項條件作為認定基準：1.志願性提供之資料；2.提供者通常不對大眾公開者³⁸，以免政府部門取得資訊不易。準此，志願提供之資料通常可推定為具秘密性，美國聯邦法院在近年一項判決中肯認公開銀行申請合併案中之相關次要借款人名單，將損及機關於未來取得資料之能力，因機關除強制人民提供資料外，亦有賴人民志願提供資料，主張應予公開者須證明該項資料得於其他公開來源取得³⁹。

5.機關內部或機關間擬定而非屬被引用於法律中之擬稿或文件。但機關之間因進行爭訟所需者，不在此限⁴⁰。

本款為政府審議程序特權（deliberate process privilege），其立法目的係為鼓勵機關誠實討論法律及政策，所排除者為決定作成前之構通，不及於據以作成決定之事實資料⁴¹或決定作成後之說明⁴²。美國聯邦上訴法院建構之審查基準有二：一、

³⁴ Richard J. Pierce, Jr., *Administrative Law Treatise*, Vol. I, 5th Ed., 2010, Wolters Kluwer, p. 357-60.

³⁵ (4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential.

³⁶ Richard J. Pierce, Jr., *Administrative Law Treatise*, Vol. I, 5th Ed., 2010, Wolters Kluwer, p. 364.

³⁷ *National Park and Conservation Ass'n v. Morton*, 478 F.2d 765 (D.C.Cir. 1974).

³⁸ *Critical Mass Energy Project v. NRC*, 975 F.2d 871 (D.C.Cir. 1992).

³⁹ *Inner City Press v. Board of Governors of Federal Reserve System*, 463 F.3d 239 (2d Cir. 2006).

⁴⁰ (5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency.

⁴¹ 美國聯邦最高法院認定事實資料並非除公開之範圍，同時認知國會立法時，有將「事實發現法則」（discovery rule）置入本款立法（*EPA v. Mink*, 410 U.S. 73(1073)）。

⁴² 美國聯邦最高法院認定作成決定之最後意見及建議理由備忘錄等，均非可排除公開之範圍（*nlbr V. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132 (1975)）。

事實資料應予公開而建議性備忘錄文件等則否。二、決定作成前之備忘文件不予公開，惟法院得要求作成摘要，並可作非公開檢查（camera inspection）以決定應否公開⁴³。

6.個人、醫療或其他類似之資訊，公開顯然足以侵害個人之隱私者⁴⁴。

本款規定個人資料係指自然人而言，不及於公司法人等⁴⁵，美國聯邦最高法院採「顯然不當侵害個人隱私」標準，即個人或醫療檔案本身並不足以構成免予公開之事由。⁴⁶在判斷應否免除公開時，美國聯邦最高法院認為仍須平衡公共利益及隱私可能受侵害之程度（degree of invasion of privacy rule），且公共利益須作較狹義之解釋，即須以對政府運作或活動有實質關聯者（contributing significantly to public understanding of the operations or activities of the government）為限⁴⁷。至於個人請求公開之私益如可促進公共利益，則不因之而不得申請公開⁴⁸。近年來，美國聯邦上訴法院持續使用利益平衡原則，以決定政府應否公開資訊，例如 2008 年在一項判決，美國華盛頓特區上訴法院即認定農業部所管有之十三項資料予以公開，將使公眾得以推知農場之價值，惟公布資訊將使社會大眾知悉農業部對農場之補貼計畫是否有效及足夠，此項公共利益遠大於個人隱私之侵害⁴⁹。

7.因執行法律所需之紀錄或資訊。但以下述範圍為限⁵⁰：

(1)有合理原因可預期公開將影響訴訟之進行者⁵¹。

(2)公開將剝奪當事人受公平審判或公正裁決（adjudication）之權利者⁵²。

(3)公開顯然足以侵害個人之隱私者⁵³。

(4)公開顯然將揭露包括國家、地方或外國機關（構）、私人機構所提供機密之來

⁴³ Richard J. Pierce, Jr., *Administrative Law Treatise*, Vol. I, 5th Ed., 2010, Wolters Kluwer, p. 369.

⁴⁴ (6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy.

⁴⁵ *Department of State v. Washington Post Co.*, 456 U.S. 595 (1982).

⁴⁶ *Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 373 (1976).

⁴⁷ *Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of Press*, 489 U.S. 749 (1994); *Department of Defense v. FLRA* U.S. 487 (1994).

⁴⁸ *Columbia Packing Co. v. Department of Agriculture*, 563 F.2d 495 (1st Cir. 1977)

⁴⁹ *Multi AG Media v. Department of Agriculture*, 515 F.3d 1224 (D.C.Cir. 2008).

⁵⁰ (7) records or information compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such law enforcement records or information.....,

⁵¹ (A) could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings.

⁵² (B) would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication

⁵³ (C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy.

源；或公開顯然將揭露刑事執法機關調查案件之紀錄或資訊；或顯然將揭露涉及國家安全情報調查機密事項之來源者。⁵⁴

(5)公開將揭露調查、檢舉、告訴、告發或執行法律之細節與流程；或公開將揭露調查、檢舉、告訴、告發或執行法律之指導方針（guidelines），且此等揭露顯然有害於法律者⁵⁵。

(6)公開顯然對個人生命或身體安全有危害之虞者⁵⁶。

本款規定適用之門檻須為執法過程中調查所得之資料，於 1986 年修法後，機關僅須指出公開可能影響執法過程或洩露保秘來源，而法院於個案多尊重機關之判斷，證人之陳述即屬不予公開之資料⁵⁷，由於本款規定，與個人隱私之保護相關，美國聯邦最高法院曾經判決認定：1.本款較第 6 款對隱私之保障更高度之保護；2.承認家族對於死者影像之隱私權；3.於涉及隱私權侵害之個案，申請人須說明其申請公開之理由（本案申請人並未提供係為證明機關之作為疏失或不當）⁵⁸。911 事件後，美國華盛頓特區上訴法院採納司法部之意見駁回提供被拘留人及其律師名單之請求，因蓋達組織可能經由名單推論偵辦方向，並予以破壞⁵⁹，可謂一項特例。

8.包涵或涉及金融監督或管理機關本身，或足以代表該機關所進行之檢查、調查、營運及類似事項者⁶⁰。

本款規定包括資訊公開法施行前，已不存在之金融機構，同時基於國會立法之尊重，司法機關對本款之解釋包含所有金融機構之資料⁶¹。由於 2008 金融海嘯，

⁵⁴ (D) could reasonably be expected to disclose the identity of a confidential source, including a State, local, or foreign agency or authority or any private institution which furnished information on a confidential basis, and, in the case of a record or information compiled by criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, information furnished by a confidential source.

⁵⁵ (E) would disclose techniques and procedures for law enforcement investigations or prosecutions, or would disclose guidelines for law enforcement investigations or prosecutions if such disclosure could reasonably be expected to risk circumvention of the law.

⁵⁶ (F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual.

⁵⁷ *NLBR v. Robbins Tire & Rubber Co.*, 437 U.S. 214 (1978).

⁵⁸ *National Archives and Record Administration v. Favish*, 541 U.S. 157(2004).另案美國華盛頓特區上訴法院亦承認調查中之檢舉人之隱私應受保障，得不予公開（*Boyd v. Criminal Division of Department of Justice*, 475 F.3d 381 (D.C. Cir. 2007)）。

⁵⁹ *Center for National Security Studies v. Department of Justice*, 331 F.3d 918 (D.C. Cir. 2003).

⁶⁰ (8) contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions.

⁶¹ *George v. FDIC*, F.2d 896 (D.C. Cir 1980).

學者主張應對金融機構予以加強監督，包括公眾接近金融機構資訊及法規，應適度修正因應⁶²。

9.地質或地球物理學基本資訊，包括地圖及相關資料⁶³。

本款規定本可適用商業秘密條款不予公開，惟因基於業者須耗費大量之人力物力作地質探勘調查，如予公開予競爭者將損及資訊價值及削減業者投資意願，乃作特別立法明定排除公開⁶⁴。

除去依本條（552(b)）規定禁止提供部分之外，政府應將經合理分離後之其他部分，提供給任何請求該當資訊公開的人民。政府並應於提供給人民的其他部分資訊中，明示其已刪除的資訊數量，以及依本條規定禁止提供之意旨。此外，倘若技術上可行，則因禁止提供而刪除的政府資訊，其數量應明示於政府提供予人民之資訊中⁶⁵。

美國資訊公開法係公開為原則，不公開為例外。遇有政府不予公開之情形，在各款適用上，並無統一之標準，而係法院依個案情形判定，得否不予公開。相對於資訊公開之請求，美國亦有所謂反資訊公開訴訟（Reverse FOIA Litigation），惟因美國資訊公開法並未限制機關不得公開得不予公開之資訊，除非當事人能證明機關未依法律規定公開得不予公開之資料，所謂機關依法律規定，至少應有經立法授權之法規命令始足當之⁶⁶。又依美國總統發布之 12600 號行政命令規定，機關須建立於申請資訊公開之個案通知秘密資料提供者之程序，以確保資訊之秘密。資訊提供者須利用此項通知程序，以禁止機關公開資訊，通常法院認為是否提供為機關之裁量，提供資訊者，不得因機關提供錯誤提出告訴⁶⁷。惟如立法特別授權機關將商業秘密公開於競爭者，例如申請許可除蟲劑所涉及之健康及安全

⁶² Richard J. Pierce, Jr., *Administrative Law Treatise*, Vol. I, 5th Ed., 2010, Wolters Kluwer, p. 383-84.

⁶³ (9)geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.

⁶⁴ *Superior Oil Co. v. FERC*, 563 F.2d 191 (5th Cir. 1977)

⁶⁵ Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection. The amount of information deleted, and the exemption under which the deletion is made, shall be indicated on the released portion of the record, unless including that indication would harm an interest protected by the exemption in this subsection under which the deletion is made. If technically feasible, the amount of the information deleted, and the exemption under which the deletion is made, shall be indicated at the place in the record where such deletion is made.

⁶⁶ *Bartholdi Cable Co. v. FCC*, 114 F.3d 274 (D.C. Cir. 1997).

⁶⁷ *Crumpton v. Stone*, 59 F.3d 1400 (D.C. Cir. 1995).

資訊，則須由政府予以補償⁶⁸。

(二) 552(c)

1.當政府提供之資訊涉及第 552 (b)(7)(A)，且

(1)調查或訴訟程序可能違反刑事法律。

(2)有理由可信：

①調查或訴訟程序尚未確定；或②相關資訊的公開顯可預期將妨害訴訟程序的進行時，僅於上述情形繼續存在時，政府機關（構）得不予公開相關資訊⁶⁹。

③當第三人基於資訊提供者或鑑定人，要求政府提供遊行視法律執行機關作成，涉及上述資訊提供者或鑑定人之相關紀錄時，除非資訊提供者的身分經正式確認，否則政府機關（構）得不予公開相關資訊⁷⁰。

④當被要求公開的資訊涉及 FBI 有關外國情報、反情報活動、國際恐怖活動以及其該當資訊的性質應歸類於第 552 條(b)(1)者，政府機關（構）得不予公開相關資訊⁷¹。

⁶⁸ Thomas v. Union Carbide Co., 473 U.S. 568 (1985).

⁶⁹ (c)(1) Whenever a request is made which involves access to records described in subsection (b)(7)(A) and –(A) the investigation or proceeding involves a possible violation of criminal law; and (B) there is reason to believe that (i) the subject of the investigation or proceeding is not aware of its pendency, and (ii) disclosure of the existence of the records could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings, the agency may, during only such time as that circumstance continues, treat the records as not subject to the requirements of this section.

⁷⁰ (2) Whenever informant records maintained by a criminal law enforcement agency under an informant's name or personal identifier are requested by a third party according to the informant's name or personal identifier, the agency may treat the records as not subject to the requirements of this section unless the informant's status as an informant has been officially confirmed.

⁷¹ (3) Whenever a request is made which involves access to records maintained by the Federal Bureau of Investigation pertaining to foreign intelligence or counterintelligence, or international terrorism, and the existence of the records is classified information as provided in subsection (b)(1), the Bureau may, as long as the existence of the records remains classified information, treat the records as not subject to the requirements of this section.

第三項 美國政府資訊公開運作現況

壹、概述

基於促進民主，強化政府應對於民眾提供各種活動之必要資訊，以促進行政之公開性(openness)；行政對人民說明之義務(accountability)，並確保對於行政之監督以民眾參與行政決策之實效性，美國政府資訊公開法 (FOIA) 以「政府公開資訊之義務」與「民眾請求公開資訊」制度作為兩大主軸。前者以課予政府資訊公開之義務為主。後者則強調，基於民眾的資訊公開請求權，政府原則上應將相關資訊予以公開⁷²。

就政府公開資訊之義務而言，FOIA 又可區分為兩項內容。其一為規定政府負有將下列資訊作成紀錄並公告於聯邦公報之義務：主要有行政機關之組織基準、作業規定、程序規定與其他行政規則或類似之命令，以及該機關之政策內容等。另一則是行政機關負有提供民眾閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之義務。於此之資料大致包括：行政裁決之最終意見（包括補充意見與同意理由）；行政機關之政策；特定職員名冊等。另外，所謂「瀏覽空間內的相關資訊」(reading room material)也在提供民眾閱覽之範圍內。

至於民眾請求公開政府資訊部分，其範圍是以前述政府應主動公開資訊以外之資訊為主。對此，FOIA 訂有收取手續費之明文規定。FOIA 最初立法時並無收取手續費之規定，1974 年 FOIA 修正時，尚認為對民眾收取過高的手續費恐易造成民眾請求政府公開資訊之意願降低。惟於 1986 年修正時，明定申請人倘被認定為係基於「商業目的」提出申請時，應收取一定金額之手續費。至於手續費之金額，FOIA 本身並未明文規定，而是課予各行政機關有公開手續費金額之義務。此外，FOIA 也要求行政機關收取手續費，不能顯逾民眾閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗之相當費用。另各行政機關對於人民非基於商業目的請求公開資訊時，應另訂降低手續費之規定。

貳、立法沿革⁷³

一、制訂過程

受到聯邦行政程序法公布施行的影響，聯邦行政機關不僅必須進行正式的聽證程序，於訂定行政命令及建置行政組織時，也須將相關法規依據及內容公布於聯邦公報。此外，民眾也可以針對聯邦行政機關的違法或脫法行為，主張其權利受侵害而請求司法予以救濟。為使民眾能獲取足夠的資訊以「對抗」聯邦行政機關的不正行為，同時獲得確實有效的權利救濟，美國國會開始思考應廣泛性地對民眾公開政府資訊。

⁷² 以下內容參見：The U. S. Department of Justice to the Freedom of Information Act, 2009 Ed. 宇賀克也，情報公開法—アメリカの制度と運用，2004 年 11 月初版，頁 11 以下。

⁷³ The U. S. Department of Justice to the Freedom of Information Act, 2009 Ed.

最初，聯邦行政機關大多以其所持有的政府資訊屬於機密資訊為理由，不願對民眾公開。當時，僅對於請求公開之資訊具有「正當且直接的關聯性」，始得取得該等資訊。

1953年，美國記者協會(the American Society of Newspaper Editor)發表調查報告，指出二次戰後大量增加的民眾對政府資訊請求公開案例及所受限制。此即 Harold. L. Cross 所執筆的「公眾知的權利」(The People's Right To Know)一書。此舉直接促成美國國會對於政府資訊公開進行立法。在針對 FOIA 開啟立法程序的聯邦眾議院特別小委員會(the House Special Subcommittee on Government Information)中，Cross 直言：民眾若無知的權利，則憲法所保障的言論自由與出版自由，無異於海市蜃樓。其後，1955年由 John E. Moss 擔任主席的聯邦眾議院特別小委員會開始審查要求聯邦行政機關公開所保管的公文書之法案。1958年，美國國會先修正公共法(the Public Law)，肯認美國國民享有使用政府資訊與公文書之權利。1963年10月，美國參議院首度針對「資訊公開」(freedom of information)舉行公聽會。1965年3月20日，美國聯邦參眾兩院開始針對 FOIA 法案正式進行立法程序。同年10月13日，參議院以 S.1160 號法案通過。1966年6月20日，眾議院也正式通過本法。隨即於同年7月4日由當時美國總統 Lyndon B. Johnson 正式簽署。FOIA 正式將民眾對於政府資訊的接近使用權(the right to access)規定於法律中，並且取代了原本聯邦行政程序法對於政府資訊的規定。經 Johnson 簽署一年後，FOIA 成為美國聯邦法典第 552 條之規定內容。

二、1974年修正案與隱私法通過的影響

(一) 1974年修正

由於水門案(the Watergate scandal)的影響，1972年美國聯邦眾議院執行委員指出，聯邦政府的官僚主義妨礙了 FOIA 有效率的運用與施行。從而，參眾兩院於 1973年開始針對 FOIA 的修正案進行審查，並於 1974年10月向當時的美國總統 Ford 提出，但 Ford 總統確以修正案內容違憲為理由，於 10月17日行使否決權。但參眾兩院於 11月再度復議通過修正案，遂促使 Ford 總統同意簽署。本次修正的重點在於刪除舊法中對於民眾請求公開政府資訊的障礙。其要求：聯邦行政機關應將其所持有之政府資訊「目錄」予以公開；並要求各機關應對於同意支付重製費用的民眾公開公文書。此外，修正案也規定，縱使民眾未能正確提出該當公文書的名稱，只要能大略提出其欲請求公開政府資訊的主要內容，聯邦行政機關即應對其公開未列於目錄清單內的政府資訊。值得注意的是，本次修正案明定聯邦行政機關對於民眾請求公開資訊的處理期限，以及民眾不服時進行救濟程序的法定期間。並規定該當機關倘認為公開將有礙於搜索或執行之政府資訊者，得不予公開。聯邦地區法院(federal district courts)對於某一資訊是否屬於得不予

公開的資訊，有判斷認定的權限。倘若聯邦行政機關違法拒絕公開，法院有命其公開之權限。在 1974 年的修正案正式公布施行後，民眾藉由 FOIA 請求政府公開資訊的案例遂急遽增加。

（二）1974 年隱私法的影響

美國於 1974 年公布施行的隱私法(the Private Act)屬於 FOIA 的關聯法案。依據隱私法規定，姓名、社會福利號碼(social security number)或其他表示個人身分的數字或符號，均署應予保護的個人隱私。個人對於與自己相關的隱私資訊，於必要時得請求主管機關修正或補充。另外，依據隱私法規定，非屬法條明定的例外公開事由者，未經本人書面同意，不得將屬於個人隱私的資料公開之。與 FOIA 相同，隱私法對於聯邦行政機關所持有的公文書或政府資訊均一體適用。

三、其他重要修正

（一）1976 年陽光法(the Sunshine Act of 1976)

依 1976 公布施行的陽光法，聯邦行政機關進行的秘密會議內容及討論事項屬於 FOIA 得不公開事項。但主辦機關應將出席會議名單以及何以不公開之原因予以公開。

（二）1978 年修正法案

美國國會於 1978 年修正通過有關政府資訊公開的法案中，值得注意者有三。首先，美國總統卸任時，其職務上相關文書屬於全體國民所有，原則上應屬得公開之政府資訊。但屬於總統個人之文書不在此限（例如，對於官員之任命文書、國防政策、貿易機密、國家安全諮詢意見等）。此外，負責聯邦政府公文書彙整人員應進行必要之保存與整理。

其次，為根絕政府的無益支出與其他浪費行為，得任命審計官(Inspector General)。審計官為進行審計行為，必要時得傳喚證人及利害關係人。

另外，為降低利益團體對於聯邦政府的影響力，不但要求特定的立法、行政與司法機關人員應提出個人財產報告，對於政府特定職員於卸任後轉任相關民間企業職位，也設有嚴格的限制。違反利益團體遊說或卸任後任職之限制者，最高得處以罰金或有期徒刑之刑。為實施本法，聯邦政府特別在人事管理室(the Office of Personnel Management)下另設政府倫理室(the Office of Government Ethics)，並設有特別檢察官進行違法行為之偵辦、搜查。

（三）CIA 資訊法(the CIA Information Act)與藥物濫用防治法(the anti-Drug Abuse Act of 1986)

1984 年公布施行的 CIA 資訊法將 CIA 執行、科技及其他機密檔案明定為不予公開之政府資訊。1986 年藥物濫用防治法更進一步擴大得不公開之政府資訊範圍，包括 FBI 與 CIA 現正進行的搜查行為、外國情報機關、反間諜活動以

及國際恐怖活動等相關資訊，均屬之。

(四) 1996 年修正

為因應聯邦行政機關對於民眾請求公開政府資訊處理的消極與延滯現象，1994 年由參議員 Leahy 提出針對原 FOIA 內容修正之電子資訊公開法(EFOIA)，並於 1996 年經 Clinton 總統簽署後公布施行。主要內容包括：

- 1.聯邦各行政機關以數位形式所持有的公文書，應於網路公開。
- 2.民眾原則上得向聯邦各行政機關請求公開其所持有的全部電子資訊內容。受請求之機關於合理範圍內，得以數位資訊以外的形式，提供民眾請求公開之政府資訊。
- 3.作成電子資訊的該當行政機關，於刪除該資訊時應予註明。
- 4.因特定之政府資訊不及公開，將產生對於民眾個人之生命或身體安全有重大危害之虞，或對於公益有重大急迫之危害之虞，被請求公開之行政機關應優先處理該當請求。
- 5.被請求公開之機關，應於請求日起 10 內回覆之，延長期間不得超過 20 日。
- 6.被請求之機關不得僅以處理期間具備「例外之情形」為理由，延遲法定處理期間。且聯邦政府應提出年度報告，說明各機關對於民眾請求公開資訊之執行情形。該年度報告並應於網路或以其他方式公開之。

參、專責組織與適用範圍

一、專責組織與運作方式

聯邦政府各機關通常設有「資訊公開室」(FOI Office)以作為政府資訊公開之專責組織。另負責政府資訊公開業務的職員也與一般機關不同，或有正式職員兼任者，或有專職擔任者。一般而言，資訊公開室的組織型態可區分為「集中管理型」、「非集中管理型」以及「複合型」三類。集中管理型係指於華盛頓設有 FOI 資訊中心(FOI clearinghouse office)，負責公開與流通該中心所持有的政府資訊。非集中型則是依據前述資訊中心所制定的資訊公開原則，處理各地所要求公開的政府資訊。最後，複合型資訊公開室則兼採集中型與非集中型的特點。以美國國防部為例，除了其資訊公開室係依據國防部本身的資訊公開基本原則運作之外，部分資訊同樣是經由 FOI 資訊中心決定是否公開。

除了資訊公開專責組織外，目前，聯邦各機關網站均提供各種關於政府資訊公開的資訊。包括 FOIA 一般資訊、請求公開政府資訊的流程、各機關的聯絡地址與方式、問題與回覆(Q&A)、年度報告、請求公開資訊所需費用、相關連網站，以及資訊公開閱覽室(FOIA reading room)等。此外，線上資訊公開閱覽室尚可搜尋到下列資訊：關於政府資訊公開之主管機關最終意見與命令；未公告於聯邦公報上的政策及其說明，以及主管機關最終報告；針對職員公開之內部作

業辦法或指示；對於民眾請求公開資訊案件之處理經過與回覆；對於民眾曾經請求公開之政府資訊目錄或其他連結方法。

二、適用範圍

FOIA 以適用於聯邦各行政機關所持有的政府資訊為原則。不適用 FOIA 之政府部門包括：

- (一) 國會及聯邦司法機關之公文書。
- (二) 州政府、地方政府、企業或個人所持有的公文書，也同樣不在 FOIA 的適用範圍之內。
- (三) 依聯邦最高法院判決，政權移轉小組(the presidential transition team)對於新任總統的建議也排除適用 FOIA。

肆、年度報告書

依 FOIA 規定，聯邦各行政機關有義務向聯邦司法部及國會提出年度報告書，說明政府資訊公開之執行實況，特別是針對民眾請求公開政府資訊之處置方式及理由，包括：全部公開、一部公開、公開與否之總數、公開與否之理由，以及援用不予公開規定之數目與比例等事項。

此外，年度報告書尚應記載該當機關對於民眾請求公開之處理期限遵守狀況；當年度處理民眾請求與過去之比較，以及實施政府資訊公開相關措施所需經費及其他費用等事項。至於當年度民眾對於機關處置不服進行救濟或提起訴訟之分析，則由各機關自行決定是否於年度報告書中提出。

伍、民眾請求公開資訊後的處置

依據 FOIA 及各機關規則規定，原則上各機關應設置資訊官(FOI Officer)，專責民眾請求資訊公開之後續處置。如前所述，FOIA 雖明定應於民眾提出請求後 20 日內作成公開與否的決定，但實務上各機關經常延期決定。1996 年 EFOIA 公布施行前，聯邦最高法院在判決中屢次指摘聯邦行政機關故意遲延對於請求公開資訊之處理。1996 年修正案施行後，聯邦行政機關對於請求公開之遲延決定僅限於「特別情形」(extraordinary circumstances)始得為之，被請求之機關如依此規定遲延決定時，必須向請求之民眾說明何以該當所謂「特別情形」。

對於民眾請求公開之資訊，受理機關應依法作成公開與否之決定。惟涉及民眾健康或安全之政府資訊，或相關資訊涉及重大或緊急公益時，請求者有請求受理機關儘速處理之程序權利。相對而言，受理機關亦得要求請求公開資訊之民眾負擔合理的費用。不過，特定情形下受理機關對於費用亦得減少之。例如新聞從業人員檢索公文書即不須負擔費用。

第二節 德國

第一項 資訊公開雙軌制-環境資訊法與資訊自由法

壹、法制形成背景

一、環境資訊法

有關公部門掌有之環境資訊的公開及限制公開的德國聯邦專法，係始於 1994 年生效的「環境資訊法」(Umweltinformationsgesetz, UIG)，然而該法之制定主要並非來自於內國對於該法制之需求，而是由於歐洲共同體於 1990 年通過了「環境資訊接近自由指令」(Directive 90/313/EEC)，並限期各成員國必須於 1992 年 12 月 31 日 完成轉換為內國法，在此背景下所創設出之產物。

早於第一個保障個人享有環境資訊請求權的全球性國際公約－亦即聯合國「奧爾胡斯公約」(Aarhus Convention)－生效之前，歐洲共同體即已正確認識到環境資訊公開與有效環境保護之間具有緊密的手段與目的之關係，最早的政策提出乃是 1987 年歐體第四次環境行動計畫 (4th Action Programme of the EC)，當中即明確指出環境相關資訊之揭露乃是歐洲共同體未來環境政策與法制必須強化之項目。經過一段時間的法制研擬準備之後，卻遲遲未能完成立法工作。1990 年 7 月 6 日歐洲共同體理事會 (The Council of the EC) 通過了「環境資訊接近自由指令」(Directive 90/313/EEC)，該指令保障人民得向政府機關請求提供其既已掌有的環境資訊，同時亦作為各成員國建構環境資訊請求權之法制時的基本規定，並限期要求各成員國必須透過國內法之制訂，將前開指令之規範內涵於各國法秩序中實現。在此背景下，德國即於 1994 年完成此一法制工作。然而 1994 年版的環境資訊法卻遭到歐洲法院 (The European Court of Justice, EJC) 警告，並指責其將歐洲指令內涵轉化得過於狹隘，也因此促成了德國環境資訊法於 2001 年的修正。

現行的環境資訊法則是 2004 年 12 月 22 日修正公布的版本，最後這一次的修法，與其說是為了因應歐洲共同體的相關指令的變更，倒不如說是因為受到「奧爾胡斯公約」之約束所導致。就在第一次修正的環境資訊法正式實施的同一年，由「聯合國歐洲經濟合作理事會」(United Nations Economic Commission for Europe, UN/ECE) 所主導通過的「奧爾胡斯公約」亦於 2001 年 10 月 30 日正式生效。奧爾胡斯公約生效之後的意義是，該公約成為第一個以廣泛的「環境資訊公開」與「環境決策程序之民眾參與」為主要規範議題的國際環境硬性規範。

由於歐盟於 1998 年 6 月 25 日即已簽署此一公約，並已於 2005 年 2 月 17 日經歐洲議會批准 (ratification)，因此即有義務將公約規範之內容轉換為歐洲共

同體法。不過事實上歐洲共同體為了早日實現前開奧爾胡斯公約的三大要求，早於歐洲議會批准簽署公約之前，亦即於 2003 年 1 月 28 日已透過歐洲議會與理事會共同立法的方式，制訂了「公眾獲取環境資訊指令」(Directive 2003/4/EC)，並於 2005 年 2 月 14 日正式取代了 1990 年的「環境資訊接近自由指令」。從而，奧爾胡斯公約中包含的環境資訊請求權、環境決策之民眾參與以及相關之權利救濟等三大要求，亦隨後透過共同體各成員國相關的內國法而成為各國法制的一部份。由於 Directive 2003/4/EC 在擴大環境資訊公開保障的同時，也對於既有的 Directive 90/313/EEC 做了大幅度的修正，也因此連帶地導致德國必須對於既有的環境資訊法進行調整，修法後的產物即是現行 2004 年的環境資訊法。然而或許德國行政法向來側重機關保密義務，而較無資訊公開之傳統，因此在履行將 Directive 2003/4/EC 轉化為內國法之義務時，立法者並未將德國在法規範上之特有需求增訂至新的環境資訊法當中，相反地，而是將 Directive 2003/4/EC 幾乎字句原封不動地納入環境資訊法，對此德國學者稱之為「1：1 的轉化」。也因為此一層面的關連性，不僅德國環境資訊法在條文文字上，甚至在條文內容的解釋上，皆會受到前開歐體指令的直接牽動。⁷⁴

透過以上的背景介紹，對於環境資訊法有幾個觀察重點值得注意。首先，其乃係局限性的政府資訊公開法制，亦即僅適用在政府機關（包括受委託行使公權力之私人）所掌管之環境資訊公開事項。在德國法尚未有一般性的政府資訊公開法制存在之前，在法律適用上尚無競合問題的發生；然而，在德國資訊自由法於 2006 年 1 月 1 日生效之後，環境資訊法的規範事項範圍即被資訊自由法的規範事項範圍完全涵蓋，因此在涉及環境資訊公開之請求時，何者應優先適用，則必須先予以釐清。此外，環境資訊法自 1994 年生效以來，所累積將近 17 年的施行經驗，對於 2006 年方生效的資訊自由法有何影響亦值得觀察與比較。

二、資訊自由法

如前所述，德國聯邦法當中第一個一般性的政府資訊公開法制，同時也是最經常與前開環境資訊法發生競合關係的即是「德國聯邦資訊自由法」(Das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, IFG)⁷⁵。該法亦稱

⁷⁴ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，《全國律師》，第 14 卷 11 期，2010 年 11 月，頁 44 至 46。

⁷⁵ 德國法中與資訊保護或公開之法律，主要尚有「聯邦(個人)資訊保護法」(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)以及「消費資訊保護法」(Verbraucherinformationsgesetz, VIG)等。由於現行相關法規過於分散，因此論者有提出統一化之倡議，當中或有認為全部併入行政程序法，或有建議統合所有資訊公開相關法規制定一部獨立的法典，亦有主張維持特別林立之現狀，但是必須對於規範內容進行統合與一致化之工作。相關介紹，請參閱 Schmitz, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 994. 本研究將僅在相關議題之探討時，對於前者進行概

Informationsfreiheitsgesetz，於 2005 年 9 月通過、2006 年 1 月 1 日正式生效施行⁷⁶。在此之前，德國於聯邦法的層級，在「政府資訊公開」方面皆取決於行政機關之裁量，並且在行政程序法中，亦僅存在「閱覽卷宗權」(Akteneinsicht)(德國行政程序法第 29 條⁷⁷)。聯邦的資訊自由及資訊公開權，除了基本法第 5 條作為一般規定之外，只存在於特定的法律規定當中⁷⁸。相對於此，德國各邦之布蘭登堡邦於 1998 年 5 月通過「檔案查閱及資訊公開法」(Brandenburger Akteneinsichts-und Informationszugangsgesetz)，柏林於 1999 年開始實施「資訊自由法」，顯示已領先聯邦之立法。就政府資訊之公開與保護而言，當時德國多數法律採取的是官署機密原則(Amtsgeheimnis)⁷⁹而僅提供有限的檔案查閱。行政機密不僅是指政府向民眾保密，亦是指政府對於所保存的人士及國家機密資料加以保密。

相異於環境資訊法，德國聯邦資訊自由法之制定與歐洲共同體法並無關連性，其立法構想最早係見於 1998 年社民黨(SPD)與綠黨(die Grünen)的聯合執政契約(Koalitionsverträge)當中，並於 2004 年 11 月正式提出草案，2005 年國會審議通過。⁸⁰

如前所述，由於環境資訊法與資訊自由法乃為現行德國法當中與政府資訊公開最主要相關的法規範，同時在立法架構與內容亦存有一定相似性，且在規範層面上亦存有一定的互補關係。此外，值得注意的是，資訊自由法雖然規範範圍較為廣泛，亦即包涵一般性之政府資訊公開事項，較為類似於我國之政府資訊公開法，但就資訊請求權保障之完善性而言，德國環境資訊法在部分情形卻優於德國資訊自由法。因此倘若比較相關法制之目的，係為使我國政府資訊公開法中之資訊請求權獲得更為完善的保障，則自應將德國環境資訊法一併納入比較與參考。故以下將針對兩法之條文進行比較與分析，以利對於德國政府資訊公開法制之掌

略介紹。

⁷⁶ 相關中文介紹，亦請參閱湯德宗，政府資訊公開法比較評析，台大法學論叢，第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 6。

⁷⁷ 謝碩駿，政府資訊公開請求權在德國的憲法基礎，法學新論，第 3 期，2008 年 10 月，頁 50。

⁷⁸ 例如 1982 年生效的居民申報法(Melderechtsrahmengesetz, MRRG)第 8 條、1990 年生效的聯邦資訊保護法(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)第 19 條等，然而其僅涉及特定性質範圍的政府資訊，且請求權人必須具有實體法上的利害關係人地位。相關之介紹，Schoch, Das Recht auf Zugang zu staatlichen Information, DÖV 2006, S. 4.

⁷⁹ 此原則應用在各法領域亦呈現出各式保密義務名稱，例如社會法典第一編第 35 條之「社會資料保密」(Sozialgeheimnis)、公課法(AO)第 30 條之稅捐保密(Steuergeheimnis)、聯邦統計法(BstatG)第 16 條之統計保密以及居民申報法(MRRG)中之申報資料保密等。

⁸⁰ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁 46.47。

握⁸¹。

貳、規範目的與適用範圍之比較

德國環境資訊法第 1 條第 1 項以廣泛內容，指出其立法目的在於「保障人民得向負有提供資訊義務之單位取得環境資訊之自由」，惟為如前所述，由於該法主要係為履行將歐體指令 Directive 2003/4/EC 轉化為內國法之義務所制定，因此其較具體之規範目的亦可從前開歐體指令以及立法政策得知。

歐體鑑於各成員國於執行歐體環境法時，成效良莠不一，而歐體環境法在經過各成員國內國法化之後，亦經常出現規範內容具有差異性。因此透過使各成員國承擔主動公開相關政府資訊之義務，能夠使民眾充分得知各成員國是否積極執行環境法規。透過環境資訊的公開以促進公民監督發揮作用，在國內法的範圍，亦具有同樣的意義。⁸²因此就歐盟當初之立法政策而言，環境資訊公開與公部門執行環境保護任務的成效提升，具有密切的關連性。⁸³基於前開之立法背景，同時也基於環境資訊法第 1 條第 1 項之規定，環境資訊法之適用範圍當然僅侷限於環境資訊之公開。

相較於環境資訊法，資訊自由法並未明文規定其立法目的，但從第 1 條第 1 項第 1 句的規定「任何人得依據本法之規定，向聯邦政府之機關請求提供或閱覽其所掌有之政府資訊（amtliche Information）」，以及立法理由⁸⁴可以得知，該法之立法目的在於透過無前提式（voraussetzungslos）⁸⁵的政府資訊請求權之保障，以實現民主原則、國家行為之監督以及歐洲整合之目的⁸⁶。

由前述的立法理由說明，即可得知該法係以所有政府資訊做為適用範圍，亦即所涉及的乃是一般性政府資訊，而非僅限於環境資訊，因此對於環境資訊揭露

⁸¹ 關於兩法之比較分析的德國文獻，亦請參閱 Schrader, UIG und IFG - Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 568 ff.

⁸² Wegener, in: Hk-UIG, 2. Aufl. 2002, § 1 Rn. 15.

⁸³ 類似的立法政策，亦可見於聯合國所通過的「奧爾胡斯公約」（Aarhus Convention）。請參閱王毓正，〈從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範〉，《政大公共行政學報》，第 35 期，頁 67 以下。

⁸⁴ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493, S. 6.

⁸⁵ 儘管德國通說皆強調資訊自由法係保障所有人享有無前提式的政府資訊請求權，亦即請求權基礎無庸建立在其他權利或利益之保護目的之上，因此無須說明理由即享有此一資訊請求權。但此僅是原則性規定，因為遇到該法第 3 條至第 6 條所列之限制公開事由時，申請人仍必須說明取得資訊之利益優先於限制公開事由所欲保護之利益，否則資訊請求權仍將不被承認。此從原文條文使用「besteht nicht」的表述方式即可自明。

⁸⁶ Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), 2002, S. 44

之事項自然亦有適用之餘地。⁸⁷

然就規範整體而言，相對於資訊自由法在第 3、4、5、6 條以相對寬鬆的構成要件羅列 19 種限制或豁免公開之政府資訊；環境資訊法於第 7、8 條以較侷限的表述方式訂定 11 種限制或豁免公開之環境資訊。換言之，在德國聯邦政府所掌有之環境資訊公開方面，因為該國之環境資訊法的特別法地位以及對於限制公開事由有較嚴格的適用限制，進而使得環境資訊法可以保障政府資訊獲得更大範圍的公開。⁸⁸因此在個案中，申請人會傾向於盡可能將所申請之資訊解釋為環境資訊，而相對地，政府機關若較傾向不予公開之立場時，則會盡可能否定其具有環境資訊之性質⁸⁹。

參、適用優先順序

依據環境資訊法第 1 條規定之立法目的，係為建構與政府環境資訊之取得及傳遞相關之基本法律架構。因此，本法被定位為具「基準法」之性質，此觀該法第 3 條第 1 項後段之規定，即可自明。換言之，若有請求範圍更為寬廣的一般政府資訊請求權或限制較少的環境資訊請求權受到其他法律保障時，則其他法律優先適用於本法；反之，倘若其他法律雖亦有涉及環境資訊公開之規定，但其得以請求之範圍較為限縮，或是環境資訊請求權之主張受到較多的限制，則環境資訊法相較於其他法律享有優先適用之地位。縱前開規定未明文賦予該法享有基準法之地位，但由於德國內國法不得逾越歐洲共同體之「公眾接近環境資訊指令」中的最低要求，因此作為轉化「公眾接近環境資訊指令」為內國法的環境資訊公開法在事實上亦必須取得環境資訊公開事項之基準法的地位。⁹⁰

相對於環境資訊法具有基準法之法律地位，依據資訊自由法第 1 條第 3 項規定，資訊自由法僅具有普通法之地位。亦即立法者若對於政府資訊公開另有其他規定時，無論先制定或後制定於資訊自由法，或公開程度更為寬鬆或緊縮，皆可排除資訊公開法之適用。換言之，德國之資訊自由法與我國之政府資訊公開法在法適用優先順序之地位上有類似之處。⁹¹

⁸⁷ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁 47。

⁸⁸ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁 47。

⁸⁹ Zschesche/Sperfeld, Zur Praxis des neuen Umweltinformationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, ZUR 2011, S. 71.

⁹⁰ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁 46。

⁹¹ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁 47。

一、環境資訊法

(一) 環境資訊之定義、範圍與存在之形式

環境資訊的概念，於 1995 年未修正前之環境資訊法（下稱舊法）第 3 條第 2 項設有定義，謂所有存在於文書、圖畫或其他資訊載體的資料，其內容有如下三種：

1. 關於水、空氣、土壤、動植物及自然生命空間的狀態。
2. 關於可能影響或破壞上述狀態的活動或措施。
3. 關於保護環境領域的活動或措施，包括行政技術上的措施與環境保護的規劃。

由上觀之，所謂「環境」者，乃指自然生態所有的狀態及外表形式，其非僅止於環境本身的狀態描述，尚包括人為的活動在內。而所謂「資訊」者，則涵蓋所有今日所之的任何型態的資料載體，除書面、圖畫外，包括所有電子儲存體及紀錄工具。簡言之，「環境資訊」可分為三類：「環境狀態」、「環境危害行為」及「環境保護措施」。

舊法第 4 條第 1 項規定得請求提供的資訊，僅限於「現存」(vorhanden) 的資訊，且同法第 3 條第 2 項有關資訊的規定，亦僅及於「現有」(vorliegend) 的資料，故行政機關並無積極為人民收集其所需資訊的義務，亦即行政機關並無「籌措資訊的義務」(Beschaffungspflicht)。

現行環境資訊法第 2 條第 3 項即嘗試對於環境資訊明確定義，所謂環境資訊係包括六大類：

1. 狀態之資訊，例如空氣、大氣、水、土壤、景觀、濕地、海岸及海洋區域、物種多樣性、基因改良有機物等，以及前述各種環境條件彼此間之交互作用；
2. 各類被投放至環境的因子，例如物質、能源、噪音、輻射、各類之廢棄物，其被排放或釋放至前述第一類環境條件所產生或可能產生之影響的相關資訊；
3. 以下各類措施或行為：

- a) 對於前開第一類環境條件或前開第二類環境因子所產生或可能產生之影響的相關資訊；
 - b) 為確保第一類環境條件所採取之各種措施，例如政策、理念、法律、行政命令、公約、協定、計畫或其他規劃等；
4. 環境法規執行報告；
 5. 對於前開第三類資訊之措施或行為之研擬與執行上成本效益分析或其他類型之經濟分析或預估的相關資訊；
 6. 受到前開第一類環境條件、第二類環境因子或第三類之相關措施影響或可能存在的影響之人體健康、安全、生存條件以及文教場所與建築物等相關資訊，以及食物鏈受污染之情形等相關資訊。

儘管個案中所請求之資訊是否屬於環境資訊仍須視個案事實來認定，無法一概而論，但從以上的定義規定，不難看出現行法係採取寬鬆的定義立場，再加上「原則公開、例外限制」乃為該法之基本原則，因此縱使遇有邊際個案，亦應從寬解釋認定。⁹²不僅及於自然環境，亦即於由人類所形成或建設之人為環境，更及於經濟、政治、法律、行政等各領域的資訊，因此理論上以及於所有與環境有關之資訊。⁹³

人民請求公開者，為負有提供資訊義務之單位或私人所持有之環境資訊。所謂「持有」資訊，依現行法第 2 條第 4 項之規定，不僅指現時存在於行政單位或相關私人中的資訊，亦包括為行政單位或相關私人所準備之資訊⁹⁴。至於該資訊存在的形式，則與舊法規定相同，涵蓋所有今日所之的任何型態的資料載體，除書面、圖畫外，包括所有電子儲存體及紀錄工具。

(二) 依申請公開

1. 申請人

依舊法第 4 條第 1 項規定，得請求環境資訊者，為「任何人」。故申請人為

⁹² 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁 48.49。

⁹³ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，《全國律師》，第 14 卷 11 期，2010 年 11 月，頁 13。

⁹⁴ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，頁 13。

所有自然人、私法人及其他團體，包括非屬歐盟會員國的人民，至於請求的目的及其用途，則非所問。反之，公法人或行政機關則不屬之。至於在行政機關內部，或國家機關之間，若有資訊交換的需要時，則可依照職務協助（Amtshilfe）的規定與原則予以處理。不過，受基本法第 28 條第 2 項保障的地方自治團體，例如鄉鎮，如其與國家之間處於相當與私人的利益狀態時，則例外可享有舊法第 4 條所定的資訊請求權。此一原則亦適用於其他具有公法人的自治團體上，例如廣播電視營造物法人、教會及公立大學等。⁹⁵

舊法第 4 條第 1 項規定於現行法第 3 條第 1 項，任何人，不論為自然人或法人，無須說明是否具有法律上之利益，亦無須為特定行政程序中之當事人，皆得依本法向負有提供資訊義務之單位請求公開其所持有之環境資訊。本項規定與修正前舊法相同。

享有環境資訊公開請求權之人，為私人或私法人，且不論為德國本國人或外國人。至於是否限於歐盟會員國內之自然人或法人，本項規定並無明文限制。至於非法人團體，其具有行政程序之當事人能力（德國聯邦行政程序法第 11 條第 2 款；我國行政程序法第 21 條第 3 款參照），德國實務亦承認非法人團體有公開環境資訊的申請權。特別是環保團體，具有申請權並無疑義。

而公法人則不得主張環境資訊公開請求權則與舊法相同，主要係因環境資訊之公開是透過行政資訊透明度的提升，達到民眾監督行政機關落實環境法令之要求，並間接強化民眾環境保護意識，達到環境保護之目的，則相關資訊之公開勢必發生於民眾與行政機關間，行政機關彼此在資訊的流通則非本法規範之範圍。

然而，在行政主體有收集相關環境資訊之必要，而與人民相同具有獲得資訊之利益時，已與本法所欲規範之情形有間，該等行政主體即亦享有資訊公開請求權。特別是地方自治團體，如為行使其自治權而有取得環境資訊之必要時，亦得為申請權人。此部分亦與舊法做同一解釋。

環境資訊法賦予申請權人享有請求公開環境資訊之權利，亦不排除申請權人依其他法律規定而享有公開資訊之權利（現行法第 3 條第 1 項第 2 句），環境資訊公開請求權與其他資訊公開之請求形成競合之關係，並且得同時主張。亦即除了於已繫屬於特定行政機關之行政程序中主張特別法規中所賦予之資訊請求權外，申請人亦得行使獨立於行政程序之外之環境資訊公開請求權，以達到獲取最

⁹⁵ 李建良，〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，《月旦法學雜誌》，第 87 期，2002 年 8 月，頁 44.45。

多、最有效資訊之目的。⁹⁶

2. 負有提供資訊義務之單位

舊法第 4 條第 1 項第 1 句之規定，環境資訊請求權的對象有二：一是行政機關，另一則是私人。所謂「行政機關」者，第 3 條第 1 項規定，係指聯邦行政程序法第一條第一項所稱履行公共任務的機關，且其任務涉及環境保護事項者，包括聯邦、各邦、鄉鎮、及鄉鎮聯合，乃至於其他公法人等之機關（本法第二條第一款規定）。又此處所稱履行環保任務的行政機關，並不限於法定的「環保專責機關」，而是指與環保任務「相關」的機關，包括依上級命令而負有環境保護任務者。所謂「私人」，依舊法第 2 條第 2 款規定，係指從事環境保護上公法任務，且受行政機關監督之自然人或私法人，其在組織上雖屬私法性質，但居於從事國家任務的地位，故得為請求資訊的對象。⁹⁷

現行環境資訊請求權負有提供資訊義務之單位有二：

(1) 政府及其他公法單位

與舊法不同者，現行法第 3 條第 1 項係規定向持有環境資訊之負有提供資訊義務之單位（*informationspflichtige Stelle*）提出公開環境資訊之申請，而非向行政機關（*Behörd*）提出，此為直接引用歐盟 2003 年指令第 2 條第 2 款用詞，成為德國法制中少見的概念。

負有提供資訊義務之單位，依同法第 2 條第 1 項第 1 款之規定，最主要者為「政府及其他公法單位」，而向各單位提供諮詢意見之委員會則視為各該單位之部分。與舊法相較，舊法限於履行環境保護之行政機關，雖不限於環境保護之專責機關，然仍須為與環境保護相關之機關；而現行法之規定則及於所有聯邦之機關及單位，因此任何人皆得向任一聯邦機關及單位請求公開相關環境資訊。

(2) 從事環境保護上公法任務、且受行政機關監督之自然人或私法人

例如與環境有關之生存保障的公共任務或公共服務，且該私人之行為應受聯邦或受由聯邦監督之公法人的控制。依同條第 2 項之規定，本款所稱之「監督」，係指有下列情形之一者：(1) 私人從事公共任務之履行而對第三人得主張強制締約或強制利用等之特別義務或權利時。(2) 單一或多數公法人單獨或共同、直接或間接持有企業多數資本、持有企業內表決權之多數、或得任命企業內行政、管理或監督單位之人事比例半數以上。因此，本款所稱之「監督」，並非行政法上

⁹⁶ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，頁 10.11。

⁹⁷ 李建良，〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，頁 45。

所稱監督權之行使，而是經濟上或事實上的管控。受委託行使公權力之私人，解釋上因其於受委託之範圍內視為行政機關，應認為屬於現行法第 2 條第 1 項第 1 款所稱的公行政之其他單位，而同樣負有公開環境資訊之義務。

（三）申請審查程序

修正前環境資訊法中請求資訊公開必須向行政機關提出「申請」，該申請之內容必須明確且足以辨識所請求的是何種資訊。至於其方式則非以書面為限，亦得以言詞為之。而依同條第 2 項規定，行政機關對於申請應於二個月內作出決定。又依本法第 6 條第 1 句規定，所提申請若有五十人以上在簽名單上簽名，或以複寫相同內容之文書提出申請者，即所謂「同一形式之聲請」，準用聯邦行政程序法第 17 條及第 19 條規定，亦即以在姓名、職業或通信欄上表明為代理之人，視為其他簽名者的代理人。此外，依舊法第 6 條第 1 句規定，行政機關若要求五十人以上申請人指定共同代理人者，應要求以當地通常之方式通知之。⁹⁸

相較於舊法賦予行政機關基於不同的事由享有一定之裁量權以決定是否限制或不予公開，現行法僅規定單一之法律效果，即當例外不得公開之事由存在時，持有資訊之單位即應否准人民公開環境資訊之申請⁹⁹。受申請之單位應視申請人請求公開之時點，至遲應自收受申請之日起一個月內作成公開相關環境資訊之決定；若受請求之環境資訊之範圍較為廣泛且內容複雜者，得展延兩個月。（現行法第 3 條第 3 項）。因歐盟 2003 年指令第 3 條第 2 項已明文規定應予公開之期限，德國環境資訊法舊法中得於兩個月內公開之期限規定即無法再維持。依本法第 4 條第 5 項之規定，展延期限時，受申請之單位並應於一個月之期限內，敘明理由告知申請人。

程式上，申請並無特定之形式，亦可以口頭方式提出。但如申請人之申請不夠明確，受申請單位依聯邦行政法第 25 條第 1 項行政機關照護義務之規定，首先應提供相關資訊及建議，協助申請人將其申請明確化，通知申請人於一個月內補正。¹⁰⁰

（四）公開方式

依舊法第 4 條第 1 項第 2 句規定，資訊公開主要有三種方式：「提供資料」、「閱覽卷宗」、「以其他方式之資訊載體提供使用」。若從條文所定排列次序以觀，

⁹⁸ 李建良，〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，頁 46。

⁹⁹ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，頁 13。

¹⁰⁰ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，頁 14。

提供資料似應優先於閱覽卷宗，且行政機關對於提供資訊的方式有裁量權，故除有特殊原因外，人民並無請求為閱覽卷宗的請求權。惟德國學者多數認為，此規定與歐盟環境資訊準則的規範意旨不合。行政機關的選擇裁量，只有在不同公開方式所提供的資訊內容均相同時，始有存在的空間。是以，如果人民明確請求特定的接近資訊方式時，除非存有特殊重大的事由，否則行政機關不得拒絕。¹⁰¹

依現行法第 3 條第 2 項第 1 句，受申請之單位決定准予公開後，得依裁量權，選擇以提供資料、給予閱覽卷宗或其他方式公開環境資訊，但在考量歐盟 2003 年指令之立法目的下，應選擇足以有效保障環境資訊公開之方式。如申請人申請以特定方式公開環境資訊，受申請單位僅得基於重要理由，如明顯較高之行政成本，而以其他方式公開。另外，同樣基於行政成本之考量，如申請公開之資訊，由其他單位持有，且得以更便利之方式公開，受申請單位得告知申請人此資訊公開之方式。受申請之單位決定以異於申請人申請之方式公開環境資訊時，亦應於一個月之期限內附理由通知申請人。

（五）限制公開事由之規定與判斷方法

環境資訊法設有若干限制及不予公開規定，主要是基於公共利益的保護（第 8 條）與私人利益的保護（第 9 條）之規定¹⁰²：

1. 基於公共利益的保護

依據舊法規定，資訊公開的請求，如有排除原因，行政機關即應作成拒絕的決定，並無裁量餘地；反之，若有限制規定，行政機關得視具體情況，決定是否予以拒絕，享有裁量空間。然而現行法已經刪除完全拒絕公開之規定，取而代之的是，受請求之資訊無論涉及何種公共利益，於作成准駁決定前皆必須進行利益衡量。該法第 8 條第 1 項規定如下：

資訊之公開，除有值得維護之公共利益外，對於下列事項有不良影響者，得限制公開：

1. 國際關係、國防或與公共安全有關之重大保護利益，
2. 第 2 條第 1 項中之與負有提供資訊義務之單位間的諮詢信賴關係，
3. 司法審判程序之進行、公平程序相關之個人請求權、刑事、行政罰或行政紀

¹⁰¹ 李建良，〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，頁 46。

¹⁰² 李建良，〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，《月旦法學雜誌》，第 87 期，2002 年 8 月，頁 46 至 50。

律罰相關之調查進行

4. 涉及第 2 條第 3 項第 1 目之環境狀況及其部分狀態或涉及受第 2 條第 3 項第 6 目保護之利益。涉及污染排放之環境資訊不得以前開第 2 目與第 4 目所列之事由限制公開。

2. 資訊公開於針對個案情形之限制

前述之限制公開事由，係針對資訊內容本身所涉及之性質予以界定，再經利益衡量之後以決定准駁。然而該法第 8 條第 2 項更進一步針對申請個案之情形訂出限制公開事由，此些事由可能出現在涉及具同條第 1 項性質之政府資訊，但並非以此為限。該法第 8 條第 1 項規定如下：

資訊之公開，除有值得維護之公共利益外，具下列之情形者，得限制公開：

1. 資訊提供之請求明顯係屬濫用者，
2. 涉及第 2 條第 1 項中之負有提供資訊義務之單位內部訊息，
3. 申請係向非掌管相關環境資訊之機關或單位提出，且亦無法依據第 4 條第 3 項將該申請職權移送。
4. 所申請之資訊係涉及尚在補足當中、尚未以書面文件方式撰寫完成或尚未彙整完成等之情形，
5. 資訊請求不夠明確且依據負有提供資訊義務之單位表示，第 4 條第 2 項所規定之期限無法精確處理完畢。

依現行法第 8 條第 1 項之規定，如公開資訊可能對於各款所稱之保護法益有不利影響時，其申請應予否准。但公開資訊之公共利益較高時，不在此限。受申請之單位於決定是否公開申請之環境資訊時，須預測公開資訊對於相關公共利益之影響。如公開資訊可能會造成破壞行動或恐怖攻擊，或提高其可能發生的危險時，基於公共安全之考量，即得不公開資訊。

依本法第 8 條第 2 項之規定，如明顯濫行提出申請、請求負有公開義務之單位間內部之通知或申請內容過於不明確等，其申請應予否准，但公開資訊之公共利益較高時，不在此限。與前項所列事由不同者，受申請之單位無須就公開資訊對於公共利益之影響進行預測。

3. 基於私人權益的保護¹⁰³

規定於現行法第9條，主要係保護其他私法上之權益，包括他人之個人資訊、智慧財產權或營業秘密，但如當事人同意或公開資訊之公益要求較高時，仍應予以公開。

4. 利益衡量為限制公開事由之判斷標準¹⁰⁴

當所請求之資訊內容性質屬於環境資訊，其請求並非必然即會獲得准許，蓋其仍必須通過環境資訊法第8條與第9條之「限制公開事由」之檢驗。例如，與軍事或國防相關環境資訊公開之豁免的法律依據即是規定在第8條第1項第1款第2段，其現行的條文內容為「若（環境）資訊之公開將對於國防（Verteidigung）造成不良影響時，資訊提供之申請應予以駁回，但若資訊提供相關之公益顯然大於資訊不揭露所欲維護之公益者，不在此限」。儘管受理申請機關必須對於每一個申請之個案具體斟酌，資訊提供相關之公益是否顯然大於資訊不揭露所欲維護之公益，並據之決定是否豁免公開或提供之。然而倘若申請人對於其擬請求之環境資訊內涵為何，以及資訊提供所涉及之公益維護為何，沒有稍加詳細說明的話，受理申請機關恐怕亦不易恰如其份地進行利益衡量，自然難以在限制公開或提供之間作出適切於個案需求之決定。準此，申請人應負有義務對於申請提供資訊之目的盡量予以說明，否則即等同要求受理申請機關須自行揣測個案中之公益與相關法益，此毋寧係屬苛求。蓋對於特定之法律關係或事實狀態，當事人可能相較於受理申請之機關更為熟知或更能掌握正確的資訊，故於合理的範圍內則由當事人參與調查事實、提出證據或為陳述之義務，為法治國家所容許，特別在人民對於政府機關行使給付請求權時，亦屬此例。此於學說上或稱為「當事人協力義務」，或有認為應稱為「協力負擔」。

5. 限制公開之特殊排除規定－污染排放為原則應公開之環境資訊

現行法第8條第1項後段、第9條第1項第2句皆規定，污染排放資訊不屬於例外限制公開之資訊。此乃因舊法並未明確規範污染排放是否屬於受保護之機密資訊，而產生法律爭議。依奧胡斯公約及歐盟2003年指令之精神，污染排放資訊為強制應公開之資訊，會員國之立法者並無任何立法上形成自由得為不同之規範。只要相關污染源離開封閉系統而進入環境時，即涉及公共利益，而屬應公

¹⁰³ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，頁15、16。

¹⁰⁴ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，頁49、50。

開之環境資訊。¹⁰⁵

(三) 主動公開

現行法除賦予任何人享有環境資訊公開申請權外，亦課予負有公開義務之公法單位與私人主動公開資訊之義務。相較於舊法僅規定聯邦政府每四年應公開包括聯邦環境品質及現有環境負擔等相關資訊之環境狀態報告，現行法除保留相同之要求外，更於第 10 條進一步規範負有公開義務之行政單位與私人主動公布環境資訊之義務。應主動公布之環境資訊，包括與環境有關之法令部分；與環境有關之政策、規劃與計畫；得以電子化方式公開之法令、政策或計畫的執行報告；對環境有重大影響之許可決定及環境協商；環境影響評估法第 11 條及第 12 條所稱之綜合性陳述及評估及就環境要素所為之風險評估。¹⁰⁶

二、資訊自由法

(一) 資訊之定義、範圍與存在之形式

依資訊自由法（下稱本法）第 2 條第 1 款之規定，「政府資訊」係指「為公務之目的」（amtlichen Zwecken dienende）而存在之紀錄之公務資訊。不論其儲存方式為何，不構成行政程序之一部分之草稿及筆記，非屬公務資訊。

再者，資訊自由法中所謂之以「為公務之目的」要件之反面解釋，亦即與公務活動無關者即不屬之，例如德國柏林行政法院亦曾舉例，市長的記事日曆（Terminkalender）並不在此列，亦即不能僅以政府機關之「事實上持有」即認為屬「為公務之目的」¹⁰⁷。

(二) 依申請公開

1. 申請人

依本法第 1 條基本原則第 1 項第一句之規定，任何人得依本法向聯邦政府請求提供政府資訊。私人的部分包括自然人與私法人。然而依據立法理由，私人所組成之非法人團體或組織卻不在法定申請人範圍之內。針對此點，學界不乏有批判的聲音，認為如此的侷限忽略了非法人團體與組織亦能發揮民主社會公共意見的形成以及發揮監督公權力的功能，因此顯然不合理¹⁰⁸；然而亦有認為從較務實

¹⁰⁵ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，頁 17。

¹⁰⁶ 傅玲靜，〈簡介德國二〇〇五年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，《全國律師》，第 14 卷 11 期，2010 年 11 月，頁 19.20。

¹⁰⁷ VG Berlin, Urt. v. 10.5.2005 – 2A 178/04

¹⁰⁸ Schrader, UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 571; Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006, § 1

的角度出發，認為非法人團體與組織仍可以透過個別成員提出資訊申請，並且於獲得資訊後共同分享，因此在結果上並不會有任何差異，因此本法對於申請人之限制，並無事實上的影響¹⁰⁹。

2. 負有提供資訊義務之單位

依本法第 1 條第 1 項第 1 句之規定，本法適用於行政程序法第 1 條第 4 項所定義之聯邦政府機關。此外依據第 2 句規定，尚包括執行公法性質之行政任務之其他聯邦機關及組織、自然人或私法人。

3. 申請審查程序

資訊提供之申請，應向掌管該資訊之機關提出申請，受資訊公開請求之主管機關，得就其掌管之資訊決定是否公開。(資訊自由法第 7 條第 1 項第 1 句)。申請提出後，除有因第三人權益可能因資訊公開而受影響，而必須給予該第三人於一個月內以書面表示意見，而導致審查程序有所延宕之外(資訊自由法第 8 條第 1 項)，資訊之請求應考慮申請人之利益儘速提供。主管機關必須於一個月之內提供(資訊自由法第 7 條第 5 項)。

若擬對於申請全作出部或一部駁回之決定時，除亦應於一個月為之，主管機關同時亦有義務告知當事人，此項資訊是否以及何時可能於日後全部或一部公開。以避免申請人在非適當時機提出申請，又屢遭駁回，而造成沒有必要的對立關係及資源浪費(資訊自由法第 9 條第 2 項)。

4. 公開方式

德國資訊自由法第 1 條第 2 項針對資訊公開之方式規範，若人民請求特定之資訊公開方式，主管機關原則上應予以尊重，除非係基於重要之原因才得改為給予其他之公開方式，特別是基於行政成本之考量。所謂行政成本考量，例如當有數量龐大的人數皆請求同一種方式之資訊公開，若皆允許可能耗費高額成本；又所謂重要原因也包含對於個人資料之保護等實質觀點。¹¹⁰

5. 限制公開事由之規定與判斷方法

資訊自由法對於限制公開事由主要規定在第 3 條至第 6 條，其列出 17 種應限制公開之事由，亦即所請求之資訊涉及以下內容：

Rn. 13.

¹⁰⁹ Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009, § 1 Rn. 67.

¹¹⁰ 林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度—以台灣與德國法制之比較為中心，東吳公法論叢，第 3 卷，2010 年 7 月，頁 473.474。

1. 國際關係
2. 聯邦軍事或其他國防安全敏感性利益
3. 國內或國外之安全利益
4. 財政、市場競爭和管制機構之控管或監督任務
5. 外部財政控管事項
6. 違法國際貿易行為之預防措施
7. 司法審判之進行、獲得公平審判之請求；刑法、行政罰或紀律罰相關調查之進行
8. 對於國際談判之必要保密義務有不良影響者
9. 對政府機關之專業諮詢有不良影響者
10. 涉及法規命令或一般行政規則所定之保密、信賴保護、商業機密保護或特殊公務應保密事項
11. 政府資訊係取自他機關，且屬暫時性持有並於嗣後應歸還於原機關者
12. 足以對於聯邦政府商業貿易之財政利益或社會保險機構之經濟利益者造成不良影響者
13. 涉及因公務執行上之信任或調查所取得之資訊，當第三人對此資訊之保密仍合法受信賴保護時
14. 新聞資訊部門或其他聯邦政府之公部門於執行安全檢查法第 10 條第 3 款之資料
15. 行政機關做成決定或於準備程序中直接相關之文書之擬稿，若其提前公開將對於機關決定之作成或相關措施之採取造成妨礙者
16. 涉及個人之資料
17. 涉及智慧財產、商業暨營業秘密之保護

如果就條文規範本身進行比較，可以發現該法所規定之限制公開事由範圍甚廣，而且亦遠較環境資訊法之限制公開事由廣泛。再者，除若干限制公開事由由利益衡量條款之外（例如個人資料保護），在多數之情形所請求之資訊一旦落入限制公開事由的範疇之後，即無法進一步透過利益衡量的方式獲得「敗部復活」

的機會。因此，就政府資訊應以原則公開、例外限制的角度來看，未必屬良善的法制。

進一步說明，德國資訊自由法在第 3、4、5、6 條中各該豁免公開事由當中，僅針對第 5 條的「個人隱私資訊之豁免公開」規定有利益衡量條款，至於其他豁免公開事由則闕如。因此導致所申請之資訊凡涉及第 3、4、6 條中任一豁免公開事由，無須經過個案之利益衡量即可拒絕提供。換言之，倘若所請求提供之環境資訊涉及第 3、4、6 條中任一豁免公開事由，且受理申請機關只須說明對於豁免公開所保護之法益是否可能產生不良影響，則可直接予以准駁。在此情形下，無論個案中之申請人如何說明所欲請求之環境資訊涉及何等重大利益或公益之維護，皆有可能被「依法」予以駁回。對於此一無須進行利益衡量且無差別式的豁免公開事由規定，論者亦多抱持批判的立場，甚至認為此將造成受理申請機關會以制式的理由說明，輕易地將資訊公開之請求予以駁回。由於資訊自由法之豁免公開事由原則上欠缺利益衡量的要求，因此倘若申請人所擬請求之資訊於性質上係屬環境資訊時，則將造成與環境資訊法相較之下，資訊自由法對於環境資訊公開請求權之保障較為不足，從而依據環境資訊法第 3 條第 1 項規定，應優先適用環境資訊法。就此點而言，在德國的兩套資訊公開法制之下，環境資訊公開似乎受到較大的保障；然而，若進一步就軍事相關之環境資訊公開事項而言，似乎卻又不盡然，蓋兩部法對於所謂「軍事事項」或「國防事項」之條文的遣詞用字所有差異，甚至導致在「豁免公開事由範圍」呈現出環境資訊法相較於資訊自由法更為廣泛之情形。¹¹¹

（三）主動公開

在應主動公開政府資訊方面，資訊自由法並沒有詳細項目之規定，而是僅在第 11 條有概括性之規定。亦即其規定主管機關應建立目錄，記載目前已收錄之資料及各該資料收錄之目的。而且原則上 不含有個人資料之組織計畫與檔案計畫應依本法之規定向公眾公開。同時也有類似多數國家將政府資訊 e 化的要求，其於第三項規定主管機關應將前二項所規範之計畫與目錄及其他適當之資訊以電磁紀錄方式向公眾公開。

三、小結：德國政府資訊公開相關兩法之比較

若欲透過比較法的研究方式，以獲致我國未來政府資訊公開法制修正之方向與建議，本研究認為不能僅單單參考比較德國資訊自由法，而是亦必須對於德國

¹¹¹ 王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，《全國律師》，第 14 卷 11 期，2010 年 11 月，頁 50.51。

環境資訊法一併掌握。主要乃因為就建構友善的政府資訊公開法制而言，德國環境資訊法原則上較資訊自由法更為完善與完整。惟另一方面，較晚完成立法的資訊自由法鑑於環境資訊法立法當時存有若干所無預見之缺漏，因此在規範內容上也不乏有相較於環境資訊法更為完善的規定。換言之，兩法在涉及環境資訊請求之個案時，則可以發揮相輔相成的作用。當然站在比較法的立場，吾人不僅可以參酌德國政府資訊公開兩法在規範內容上的長處，同時亦可更進一步使其適用於一般類型的政府資訊公開，而不須僅侷限在環境資訊之範圍。

再者，由於我國政府資訊公開法僅具「普通法」之地位，因此我國部分學者即擔憂政府資訊公開法所欲保障之「知的權利」將可能被眾多具有「特別法」地位的政府資訊保密法令所架空，而導致政府資訊公開法之適用餘地被大大地限縮了，從而傾向於將政府資訊公開法認定為「基準法」，或建議未來應明確地將政府資訊公開法之法律性質朝向「基準法」的方向修正¹¹²。德國環境資訊法本身即具有「基準法」之地位，亦即倘若人民所請求之政府資訊係屬環境資訊時，並不必然即適用環境資訊法之規定，相反地，若是資訊自由法給予資訊公開較完善之保障時，則優先適用資訊自由法。相對地，若是資訊自由法或其他與政府資訊公開相關之法令，對於政府資訊公開或提供較為緊縮的話，則環境資訊法提供了最低的保障，因此必須適用環境資訊法之相關規定。就此等相關法律之間的適用關係，亦值得我國政府資訊公開法制參酌。

基於以上之理由，本研究以下即針對德國環境資訊法與資訊自由法透過表列的方式進行比較，以助於能更清楚地理解與掌握¹¹³。

德國環境資訊法 (UIG) 與資訊自由法 (IFG) 之比較		
比較項目	UIG	IFG
立法目的	改善環境法規之執行	實現民主原則、有助於監督國家行為與歐洲整合
請求權人	自然人、私法人及其他團體，包括非屬歐盟會員國的人民，無任何條件限制	
受請求者	於聯邦監督下從事與環境相關之公共任務或職務之聯邦單位或私人	1. 從事公法上之行政任務之聯邦機關、組織、機構

¹¹² 例如湯德宗，政府資訊公開法比較評析，台大法學論叢，第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，51 頁；林素鳳，我國政府資訊公開法制初探，月旦法學，第 136 期，2006 年 9 月，42 頁；陳美伶，現行政府資訊公開法制及其落實，研考雙月刊，第 29 卷 3 期，2005 年 6 月，28 頁。

¹¹³ 主要係參考 schrader, UIG und IFG - Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 573.

德國環境資訊法（UIG）與資訊自由法（IFG）之比較		
		2. 等同政府機關從事公法上之任務的私人（監督機關是否為聯邦並非所問）
請求範圍	已製作或現存在之環境資訊	職務相關政府資訊
公開或提供之例外情形	例外情形必須存有優先於資訊公開或提供更值得保護之利益	不須與資訊公開或提供之利益進行利益衡量
基於公益保護之限制公開或提供事由（特徵）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 9 款事由 2. 事由存在與否之認定受到侷限 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 17 款事由 2. 事由之構成要件規定較為廣泛
基於私益保護之限制公開或提供事由	<ol style="list-style-type: none"> 1. 個人資訊保護：不須與資訊公開或提供之利益進行利益衡量 2. 營業秘密：須與資訊公開或提供之利益進行利益衡量。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 個人資訊保護：須與資訊公開或提供之利益進行利益衡量 2. 營業秘密：必須獲得營業秘密之所有權人的同意
個案中受請求機關與程序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 掌有受請求之政府資訊或製作該資訊之機關 2. 若私人具備前述之情形，則由其作成准駁之決定，並為行政救濟之相對人 3. 決定期限：一個月 4. 決定作成方式：不拘 5. 公開或提供之方式：原則上依照申請人之要求 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據職權掌有受請求之政府資訊的機關 2. 若私人掌有受請求之政府資訊，則由該資訊所涉及之公共任務的主管機關作成准駁決定 3. 決定期限：原則為一個月 4. 決定作成方式：涉及有利害關係之第三人時，須以書面作成 5. 公開或提供之方式：原則上依照申請人之要求
獨立監督機關	無	聯邦資訊自由官

德國環境資訊法（UIG）與資訊自由法（IFG）之比較		
應主動公開之 資訊	負有主動且有體系地將基礎 資料公開之基本義務 ¹¹⁴	只有機關與檔案目錄。

德國環境資訊法與資訊自由法之比較

第二項 兩法施行現況與相關檢討

德國綠黨於 2009 年針對德國資訊自由法施行兩年的情形提出一份檢討報告¹¹⁵。該份報告表示，目前各聯邦機關在實踐資訊自由法的規定上，態度大致仍呈現兩極化的趨勢。部分聯邦政府機關嚴正看待本法，並與資訊申請者以協力的方式，共同實現資訊自由法的規範精神；但有部分聯邦政府機關仍舊表現出傳統高權與非協力的行政風格。此多少也顯現出德國行政機關向來嚴守機關保密（Geheimhaltung）的傳統，而此一行政實務上之傳統的改變，並非僅維繫法規範層面的建構，就可一蹴即成。

此外，針對資訊自由法於 2006 年與 2007 年的施行狀況，分別有兩份檢討報告，一份是由資訊保護官 Peter Schaar 所提出之第一份工作報告（以下簡稱 2006/2007 工作報告）¹¹⁶，依據資訊自由法第 12 條第 3 項及聯邦資訊保護法第 26 條第 1 項¹¹⁷之規定，提出工作報告乃是資訊保護官法定義務；另一份則是聯邦政府針對前開之工作報告所提出之意見報告（以下簡稱 2006/2007 意見報告）¹¹⁸。

聯邦資訊保護官之 2006/2007 工作報告指出，資訊自由法在 2006 年與 2007

¹¹⁴ 特別值得提出的例如有：對於造成或可能造成環境影響之行為的相關監測資訊或摘要；鄰避設施之許可文件及環境協定；涉及將直接對於人體健康與環境造成威脅時，負有提供資訊義務之單位應立即將其所掌管之所有與限制損害結果相關之資訊或措施告知公眾，至於前開因素之造成，究屬人為或自然所導致，在所不問。而此類資訊得否公開，在我國卻往往成為爭議的問題。

¹¹⁵ Bilanz des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für das Jahr 2008, BT-Drs. 16/11851, 06.02.2009.

¹¹⁶ Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, BT-Drs. 16/8500. 04.2008.

¹¹⁷ 資訊自由法第 12 條第 3 項「聯邦資訊保護法有關聯邦資訊保護官檢查任務之規定、關於糾正權之規定及關於該法第 26 條第 1 項至第 3 項所規範其他任務之規定，準用於聯邦資訊自由官」。聯邦資訊保護法第 26 條第 1 項第 1 款「聯邦資訊保護官應每兩年向向聯邦議會提出工作報告。前開報告之目的在於向聯邦議會及民眾報告資訊保護發展之現況」。

¹¹⁸ Stellungnahme der Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit -Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Erscheinungsdatum 14.07.2009（以下引註簡稱 Stellungnahme der Bundesregierung）。可於聯邦內政部（BMI）官方網站下載 http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik/Gesellschaft/Verwaltungsrecht/ifg_stellungnahme.html（造訪於 2011.07.20）

年的實施狀況大致上可以給予肯定。民眾透過資訊自由法所規定之程序向各部會之聯邦政府機關申請之資訊，多數都被獲准且已取得。因此就該法的立法目的而言，亦即在聯邦層級方面的透明與貼近民眾（Bürgernähe），皆獲得更一步的促進。此一正面評價亦可透過聯邦內政部自 2006 年以來所製作的「各部會之資訊自由法申請案件統計」¹¹⁹（以下簡稱「資訊申請統計」），可以獲得證實。

2006 年向聯邦政府機關提出之資訊申請案件計有 2278 個，2007 年有 1265 個申請案。2006 年 52.4% 的申請案完全獲得核准，8.2% 則是部分獲准；在 2007 年時，則是 53.8% 完全獲准，10.2% 部分獲准。因此僅以獲准比例來看，過半數以上的申請案件皆被獲准，就 2007 年而言，若將部分獲准的案件也含括進來的話，則獲准之申請案件已達 2/3。

此外，2006/2007 工作報告亦嘗試從申請遭駁回後的訴願及訴訟提起比例來說明駁回可接受度。在 2006 年當中共有 410 個申請被駁回以及 186 個申請被部分駁回，然而當中只有 142 個駁回（包涵部分駁回）之行政處分被提起訴願，在前述之訴願案件當中，在訴願被駁回後而提起行政訴訟的只剩下 27 個案件。至於 2007 年計有 247 個申請被駁回以及 128 個申請被部分駁回，當中有 101 個駁回（包涵部分駁回）之行政處分被提起訴願，進一步提起行政訴訟的剩下 29 個案件。

針對民眾於申請遭駁回後轉向資訊保護官尋求權利救濟的情形，2006 年及 2007 年亦有以下數據可作說明。在 2006 年，計有 119 個案件向資訊保護官請求權利救濟，2007 年則有 90 個案件。資訊保護官在針對這 209 個案件進行審查後，只針對當中五個案件提出正式糾正；除此之外，對於其他多數申請案件資訊保護官皆贊同作出駁回處分的政府機關之立場。惟值得注意的是，資訊保護官也在其撰寫的工作報告當中，針對 46 個個案精細地進行評論，當中約半數的個案分析係與原處分機關的立場一致，但另外半數則對於原處分機關的理由論述提出改善建議。

再者，就聯邦政府機關間的實施該法之概況進行說明，由於依據資訊自由法第 14 條¹²⁰規定，聯邦政府與聯邦議會分別應於 2008 年以及 2009 年提出實施報

¹¹⁹ Statistik der IFG- Anträge 2006 aller Ressorts einschließlich Geschäftsbereiche. 2006 年至 2010 年的每年統計可於聯邦內政部（BMI）官方網站下載 <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/PolitikGesellschaft/VerfasVerwa/Informationsfreiheitsgesetz.html?nn=102768>（造訪於 2011.07.20）

¹²⁰ 德國資訊自由法第 14 條規定「聯邦政府應在期限屆滿前兩年內依本法向德國聯邦議會提出報告。德國聯邦議會應在法定期間屆滿前一年合乎科學地審核此一報告」。前述之期限係指本法草案原本擬定的本法廢止期限。蓋本法於草擬階段時，原本擬訂本法於生效後試行五年，亦即 2010 年底失效，但此一落日條款之草案條文於國會審議階段時已被刪除。

告與評估報告，因此聯邦政府機關各部門之間即持續地就實行經驗進行交換。儘管如此，資訊自由法在解釋與適用上的分歧依舊無法完全避免，此特別容易發生在涉及第3條至第6條限制公開事由的解釋與認定上。前開解釋與認定上之分歧，不止發生在聯邦政府各部會之間，同時也發生在聯邦政府各部會與資訊保護官之間。

因此各部會與資訊保護官之間的協力合作，對於為爭議性的申請案建立起共通的認定基準而言，具有重要意義。然而德國聯邦政府認為，聯邦行政法院在有關資訊自由法的判決當中所持之立場，對於限制公開各事由之解釋與認定上具有引導性之意義，同時亦可減少爭議案件的產生。

再者，限制公開事由在個案適用上之爭議的減少，對於資訊公開相關的行政任務成本的減輕亦具有實際之意義。德國聯邦政府於2006/2007意見報告當中即明確指出¹²¹，自從資訊自由法施行以來，並沒有隨著相關行政業務之增加而編列較多預算，然而另一方面對於聯邦政府機關而言，無論是應民眾申請搜尋與檢視資料，乃至於研究限制公開事由在每個申請案是否適用與否，皆增加了許多相關行政業務之負擔。

再者，2006年及2007年亦對於相關行政規費收取的情形進行檢討。儘管資訊保護官對於聯邦政府機關在政府資訊提供方面的費用收取有所糾正，然而聯邦政府在2006/2007意見報告當中亦有所辯駁。其首先認為資訊保護官的批判並沒有數據根據，相反地，統計數據顯示2006年及2007年兩年當中大約只有10%的申請獲准案件被收取費用，而且大多數收取費用的案件皆未逾100歐元，而其費用金額的決定基本上係與一般行政規費採取同樣的標準，亦即主要以個案中所申請之資料準備與提供之實際成本，此外也會採取類型化標準以及比例原則。而且原則上資訊之申請並不以預付費用為前提，只有在當事人已另有行政費用債務尚未清償時，方要求申請人必須預付資訊提供之相關費用。聯邦政府亦進一步指出，2006年與2007年尚未有任何一個申請案件的費用收取遭被行政法院的糾正。

第三節 日本

第一項 立法與施行

壹、立法之沿革與特色

日本之政府資訊公開法—「行政機關の保有する情報の公開に関する法律」，於1999年5月7日完成立法，再於兩年後之2001年4月1日開始施行。法全文共四章、四十四條。其基本原則主要為：1、依本法第3條規定：任何人、不

¹²¹ Stellungnahme der Bundesregierung, 同前註4, S. 4.

問任何理由或目的、對行政機關所保有之所有資訊，有公開請求之權利。2、依本法第 5 條規定：行政機關受公開請求時，除有該當法定限制公開事由者外，行政機關首長被課予應公開該當行政文書之義務。

與我國政資法最大之區別在於：1、適用機關：日本限於中央行政機關¹²²，不似我國包含所有政府機關，及其設立之實驗、研究等機構等在內；2、公開方法：日本之資訊公開法僅設置人民請求公開之部分，關於行政機關主動公開資訊未至任何規定；3、行政救濟制度：日本特別創設一第三人諮詢機關—情報公開審查會，擔任行政機關對不服其公開決定等提出不服申訴時，作成准駁決定前之諮詢機關。

貳、施行狀況

一、第一次之調查

日本政資法立法當時即於其附則中即定明，於法施行後 4 年為基準點，對本法之施行狀況進行檢討，以提出改善之重點。基此，日本於 2004 年 4 月開始由當時之東京大學小早川光郎教授擔任主持人組成檢討會，對資訊公開法制之營運進行調查。該檢討會經過將近一年之調查，於翌年 2005 年 3 月提出報告書¹²³。該報告指出：自全體來看，資訊公開法制之運作已逐步上軌道，惟有一部分事件之處理時間過長等問題，而被指出二十六項應予以改善之處，及兩項應繼續檢討之事項。其中與本研究計畫有關者為以下兩點：

(一)、限制公開事由之範圍界定與審查基準

報告書指出：公開、限制公開範圍如何界定？為構築健全政府資訊公開法制最重要之課題。而一般新制度設立後，因各行政機關等之解釋、運用尚未安定之故，不服申訴或訴訟案件多原為可以預計之事；而有關行政機關等對法第 5 條所規定限制公開事由該當性之判斷是否妥當，則由審查會或法院判決結果持續累積中；如此透過各種具體事例，將有關公開、限制公開範圍之所有論點，作分析、整理，公開與否之審查基準自能逐漸具體化¹²⁴。同報告書並依一連有關之法院判決及審查會答覆整理出第 5 條各款限制公開事由之見解及認定趨勢。

(二)、不服申訴程序之問題

報告書指出：審查會為資訊公開法運作之樞紐，但現時運用上因法未訂明應提出諮詢之期間，而有行政機關(即應諮詢機關)遲延向其提出諮詢之問題發生，致權利救濟之實效性發生折扣。再者，審查時間長期化之問題，依調查施行三年

¹²² 依總務省網頁 http://www.soumu.go.jp/main_sosik 於平成 21 年之統計，依政資法第 2 條 1 項所定之行政機關計有 41 個。最後造訪日 2011 年 7 月 19 日。

¹²³ 該報告最後集結成『情報公開制度 改善のポイント』一書，行政管理研究センター編集，ぎょうせい發行，平成 18 年 4 月。

¹²⁴ 該報告最後集結成『情報公開制度 改善のポイント』一書，行政管理研究センター編集，ぎょうせい發行，平成 18 年 4 月，頁 5~7 及 25。

間平均每件諮詢案件，自提出諮詢至答覆為止之時間為 160 日，亦有審查時間過長之問題¹²⁵。

上開調查僅對法施行以來之實行狀況及制度運作，作包括性全面之檢視、檢討，而在報告中指摘應改善之處及措施。有關限制公開事由之部分主要之重點在於：1、第 1 款之運用：公務員執行職務之資訊公開，是否應將姓名公開？因該當條款未明定，而各機關及實務見解不一致，在報告中作出應朝向公開之方向改善之結論。2、第 2 款之運用：於法人任意提供資訊是否公開之該當性判斷上，所謂不公開慣行之有無，應注意其客觀要件之適當運用。3、第 3 款、4 款之運用：於有關國家安全及公共安全資訊之限制公開，因其涉及高度政策性或專業性、技術性判斷，故須尊重行政機關首長公開與否之裁量判斷，惟應限定於適合於尊重行政機關首長裁量權之案件。4、第 5 款之運用：有關行政機關審議、檢討過程之資訊，其限制公開係爭資訊所規定「不當」損及率直、中立意見交換之「虞」之要件，應於具體案件上，依政資法本旨做嚴格之解釋。5、第 6 款之運用：行政機關進行之事務、事業，其範圍廣泛且多歧，其相關資訊之公開，所可招致之妨礙亦為各式各樣，於具體事例累積尚少之階段，本款之運用有其困難面。但，在依審查會所做諮詢答覆以具體化審查基準之際，各行政機關應，因應各種事務、事業之性質，盡量具體限定本款所定「對事業之適當遂行有障礙之虞」之限制公開要件。

本報告中檢討、分析實務上有關各款限制公開事由之解釋與適用問題時，其中多處強調須累積審查會對行政機關諮詢所做之答覆，以具體化第 5 條各款該當性之審查基準¹²⁶；事實上此為日本政資法立法時，設置審查會所期待達成之功能之一。

二、歷年之施行狀況

日本之總務省依政府資訊公開法第 23 條，每年調查法施行之狀況，並將其結果之概要公布¹²⁷。為方便掌握其全體實際狀況，以下分別將與本研究計畫有關之統計資料依表格顯示。

¹²⁵ 該報告最後集結成『情報公開制度 改善のポイント』一書，行政管理研究センター編集，ぎょうせい發行，平成 18 年 4 月，頁 13~14。

¹²⁶ 該報告最後集結成『情報公開制度 改善のポイント』一書，行政管理研究センター編集，ぎょうせい發行，平成 18 年 4 月，頁 75。

¹²⁷ 依總務省網頁 http://www.soumu.go.jp/main_sosik 於平成 21 年之統計，依政資法第 2 條 1 項所定之行政機關計有 41 個。最後造訪日 2011 年 7 月 19 日。

(一)

公開請求の件数

	公開請求の件数
平成 21 年度	72,390
平成 20 年度	76,870
平成 19 年度	61,086
平成 18 年度	49,930
平成 17 年度	78,639
平成 16 年度	87,123
平成 15 年度	73,348
平成 14 年度	59,887
平成 13 年度	48,670

(二)

決定公開等之件數

	公開決定等					
	計	小計	全部公開	一部公開	公益裁量公開	不公開決定
平成 21 年度	62,916	60,901	24,104	36,797	0	2,015
平成 20 年度	68,620	66,109	24,026	42,083	0	2,511
平成 19 年度	49,750	47,497	21,189	26,308	1	2,253
平成 18 年度	42,349	37,621	19,321	18,300	0	4,728
平成 17 年度	74,676	71,012	53,609	17,403	0	3,664
平成 16 年度	76,743	74,119	57,071	17,048	0	2,624
平成 15 年度	68,867	66,275	48,808	17,467	1	2,592
平成 14 年度	59,203	56,651	40,935	15,716	4	2,552
平成 13 年度	44,734	39,653	25,119	14,534	16	5,081

(三)

不服申訴之件數

	不服申訴之件數		
	計	審査請求	不服申訴
平成 21 年度	739	292	447
平成 20 年度	851	405	446
平成 19 年度	1018	528	490
平成 18 年度	800	350	450
平成 17 年度	744	359	384
平成 16 年度	1367	1004	363
平成 15 年度	1158	472	686
平成 14 年度	914	505	409
平成 13 年度	1359	429	930

(四)

限制公開之理由

		內容					
		法條第 5 條第 1 號 有關個人 資料	法條第 5 條第 2 號 有關法人 資料	法條第 5 條第 3 號 涉及國家 安全資料	法條第 5 條第 4 號 涉及公共 安全資料	法條第 5 條第 5 號 涉及審 議、檢討資 料	法條第 5 條第 6 號 涉及營業 秘密資料
年份:平成							
不 公 開 資 料	21	16,114	28,250	881	4,572	316	6,558
	20	18,490	33,977	1,252	5,171	404	6,263
	19	14,826	21,040	899	3,817	254	2,956
	18	10,971	13,561	648	3,660	259	2,473
	17	11,162	12,498	656	3,614	445	1,956
	16	12489	10507	803	4140	465	2495
	15	13,207	9799	675	3234	250	1739
	14	12987	9010	1453	3715	398	3755
	13	13452	8917	3977	3241	906	6298
拒 絕 回 答	21	123	80	16	18	3	61
	20	166	59	4	14	6	46

第二項 修正草案之提出最新動向

日本民主黨於取得政權後之 2010 年 4 月於內閣府下或立行政革新會議，以革新國家預算，制度及其他國家整體行政應有之態樣、及修正國家、當地公共團體與民間應扮演之角色為目的；其成員由內閣總理擔任議長，內閣府特別任命行

改革新大臣為副議長，再由內閣總理任命成員及有識專家組成¹²⁸，針對政府重要政策，以政治主導之方式，進行各項革新，行政透明化亦為其革新項目之一，從而，同月即由行政改革大臣擔任座長組成「行政透明化檢討小組」，進行政府資訊公開法制度全面修正之研究討論；自1月20日開始第一次會議；「有別於過去傳統由官僚主導之先委託調查，再由政府審議會、檢討會討論修正議題，並聽取各機關意見，取得協議後，再整理出修正草案」之修法方式，本次則由大臣並同時提出修正議案，其後密集舉辦五次會議，其間舉行政府資訊公開制度運用現況之公聽會，聽取各省方之相關意見，及募集民間意見，經過各方討論整理論點後，

於同年8月24日公佈小組之修正意見總合說明¹²⁹，其將政府資訊公開推向更有效率；更有助於政府透明化之方向發展。最終於今年2011年4月根據上開修正意見總合說明草擬完成行政機關保有資訊公開法修正草案，交由內閣會議通過，現已送國會審議中。其主要之修正內容為：1、修正立法目的，將「國民知的權利」明列為立法目的；2、修正部分限制公開事由之要件，縮減行政機關認定之裁量權，或明確界定限制公開資訊之範圍；3、修正自公開請求施行公開之程序，其中最重要為將處理申請公開請求期間自原來之三十日以內縮短為十四日，以提高政府資訊公開之效率。4、增加內閣總理勸告公開之權限。5、關於資訊公開訴訟部分，則增加原告所在地之地方法院亦得為管轄法院；此外並導入秘密審理制度。6、增加全新之主動公開資訊之專章。

壹、修正之內容

本次修法之幅度，相較於日本過去之修法慣例可謂是相當大，可能因為適逢立法施行正好屆滿10年，且為政治主導之故，藉此次修法將資訊法施行以來所被指摘之缺失，及更有彈性公開資訊之理念，一併於修法中改善、加強。以下，將本次修法之主要內容整理如下：

參見附錄二

貳、修正之評析

前述日本之修正草案中，值得注意者為：

一、有關限制公開事由部分：

(一)個人資訊：採納前述2005年檢討報告書之指摘，特別明定遂行職務之公務員姓名，除符合特別要件外，原則上應予公開；更將公開範圍擴及至參加行政機關舉辦之審議會、懇談會等會議中發言之個人。主要是認為參與政府政策形成、意思決定等公領域之個人，原則上不應認為屬個人資訊，應與公務

¹²⁸ 參閱 <http://www.cao.go.jp/sasshin/reles.html>，最後造訪日2011年7月13日。

¹²⁹ 其詳細會議內容參閱 <http://www.cao.go.jp/sasshin/joho-kokai/summary.html>。「行政透明化檢討」，最後造訪日2011年7月13日。再參閱橋本博之「知る権利」を基軸とする情報公開法制定に向けて、vol.61.頁53，2011年3月。

員一同視之，受國民之監督。

(二)法人等資訊：將現行②以非公開為特約條件而提供資訊之限制事由規定刪除。

其理由為本號法人等應被保護之利益，已包含在同項①之「正當利益」中，無再依本號之特約予以保護之必要。

(三)國家安全等資訊、公共安全等資訊：主要將原規定中行政機關裁量權予以限縮，將原認定有「相當的理由」修改為「充分的理由」；其理由為原限制公開事由規定，適用範圍太過寬鬆；且如後述修正草案已將祕密審理制度導入資訊公開請求訴訟中，故應課以行政機關更嚴格之舉證責任¹³⁰。

(四)審議檢討等意思形成過程之資訊：修正草案中，將「不當使國民間產生混亂之虞」之事由刪除，其理由為此事由規定與本法立法目的之一「行政機關說明責任」有矛盾之處。因如行政機關善盡說明責任，應不致於有此事由之適用；且本事由規定太過曖昧，被濫用可能性極高，又於本法施行後並未被適用過，如確有必要時亦得引用本條第 6 號予以對應¹³¹。

二、有關行政救濟制度部分

因現行法公益裁量公開，自本法施行以來，幾乎未發揮任何功能，因此特別於修正草案第 21 條增修內閣總理大臣參與之機制，由行政機關之高權位者負起責任，作出判斷，以活化公益裁量之運用。

三、司法訴訟救濟部分：

(一)釋明索引之特別規定：被請求公開之行政文書往往數量龐大且內容複雜，何者應公開，何者應限制公開，全由審理法院分析，往往使審理時間拖延，故修正草案新增第 23 條，賦予資訊公開案件之審理法官得命該當機關首長依其所指定方式，將系爭行政文書所記載資訊之內容、限制公開之理由及根據等作分類、整理後向法院提出，以利於有效率進行訴訟。

(二)祕密審理(in comera inspect)制度之導入：日本因其憲法規定，除為維護公共，秩序或善良風俗外，為避免有違憲疑慮，故立法當時並未導入祕密審理制度。但近年憲法學者將憲法第 82 條 2 項所規定之「公共秩序」擴張解釋為包含審理之不公開為促進公共利益之事情在內；或者自憲法第 32 條保障人民訴訟之實質意義觀點，主張為落實資訊公開訴訟，原告之權利能受到有效救濟之功能，應導出法院得進行祕密審理之結論；基於上開理論，本次修正草案第 24

¹³⁰ 參酌藤原靜雄，情報公開法改正案の概要、季報情報公開、個人情報保護、2011 年 6 月 vol.41, 頁 40。三宅弘『「資料」内閣府行政透明化チーム・「情報公開制度改正の方向性について」に関する論点整理』独協ロージャーナル第 6 号，2011 年 3 月、頁 47 以下。

¹³¹ 宇賀克也、情報公開法改正の動向と課題、季刊情報公開・個人情報保護，2011 年 3 月，vol. 41, 頁 71。

條增設祕密審理制度¹³²。但應注意此條祕密審理制度之採用，必須得到當事人同意，仍留下將來可能產生爭議之問題。

綜上，日本本次修法，一在限制公開事由之規定上，刪除若干以往被視為太過概括性之用語或條款，以縮小行政機關限制公開資訊之裁量權，並讓行政機關之最高責任者－內閣總理大臣在最終有介入主導公開政府資訊之機制，以其負最終責任之方式，期盼增加公開政府資訊之可能性。二、在救濟方面，雖仍維持資訊公開審查會為第三人諮詢機關之定位，但在訴訟審理上，增加法院於審理資訊公開案件時，得要求被告行政機關提出釋明索引之權力，以及得進行祕密審理以實際檢視系爭公文書內容是否確實該當於法定不公開事由；對法院審理案件效率之提高，及確實判斷行政機關主張不公開之理由是否合法，有實質上之助益及改進，此乃為日本實施政府資訊公開法制 10 年來，於實務運作上發現之問題及判例累積之見解、各方學者之議論下，所得出之改革方向及完成之結果。

¹³² 依總務省網頁 http://www.soumu.go.jp/main_sosik 於平成 21 年之統計，依政資法第 2 條 1 項所定之行政機關計有 41 個。最後造訪日 2011 年 7 月 19 日，頁 23。

第四章 限制公開或提供事由審查基準建立之機制

第一節 美國¹³³

承前所述，美國政府資訊公開法（FOIA）明定十種得限制政府公開或提供之政府資訊。惟此等規定於實務運作上有無明確之判斷基準？若有，又應如何適用此等判斷基準？不無疑義。由於美國經常透過司法判決個案建立其審查標準或判斷基準，故至目前為止，似尚缺乏全體性、一般性、抽象性，且得以通案適用之判斷基準。以下，僅就已形成共識之判斷基準說明之。

一、國家安全或外交秘密

依據科林總統頒布的美國總統第 12958 號命令，屬於國家安全或外交秘密相關資訊，得不予限制公開或提供者包括：

- （一）軍事計畫、武器系統與作戰計畫。
- （二）涉及外國政府活動之情報。
- （三）情報活動相關資訊。
- （四）對於國際恐怖活動之防範及國家安全保障之相關資訊。
- （五）高度危險性武器相關資訊。

二、法令明示排除適用

參照 1990 年後的聯邦最高法院判決，其對於涉及國土安全及國家安全保障相關法律，有擴大適用本款規定之傾向。尤其是美國於 2002 年 11 月施行之國土安全保障法，相關重要資訊之禁止公開，一般認定為應屬符合本款之規定。

第二節 德國

德國無論是環境資訊法或是資訊自由法皆採用類似我國資訊公開法第 18 條第 1 項之規範方式，亦即列出各款限制或拒絕提供之事由，而無論是環境資訊法的 9 款或是資訊自由法的 17 款事由，儘管在各款事由之內容規定上較我國更為詳細，但仍舊無法避免發生准駁認定上爭議，且此等爭議甚至不僅發生在申請人與受申請機關之間，同時也發生在受申請機關與資訊保護官之間¹³⁴。然而，德國法上目前並未發展出一套作為准駁決定依循之判斷基準制度。此外據本研究截至目前所搜尋之文獻或相關研究，亦尚未發現行政實務或學界有提出建立審查基準制度之倡議。然而，並非意味著德國政府資訊公開法制不存在著有助減少准駁認

¹³³ 以下內容參見：The U. S. Department of Justice to the Freedom of Information Act, 2009 Ed. 宇賀克也，情報公開法—アメリカの制度と運用，2004 年 11 月初版，頁 157 以下。

¹³⁴ 請參見本研究第三章第二節第二項之介紹。

定爭議之機制，相反地，其仍具有若干「輔助性」與「制度性」的機制，得以發揮減少政府資訊准駁認定爭議之功能，茲舉例說明如下：

一、輔助性之機制

（一）立法者之立場決定

此處所謂「輔助性機制」係指，透過該規範雖非專為減少或避免准駁認定之爭議所制訂，但內容卻可以間接地減少准駁認定之相對性。首先例如針對特定情狀立法者採取了一定的明確立場，例如環境資訊法第 9 條第 1 項當中即表明，污染性資訊不在個人資料或營業秘密保護之範圍。又例如環境資訊法第 10 條第 2 項與第 5 項亦明確規定，以下資訊必須公開或提供：對於造成或可能造成環境影響之行為的相關監測資訊或摘要；鄰避設施之許可文件及環境協定；涉及將直接對於人體健康與環境造成威脅時，負有提供資訊義務之單位應立即將其所掌管之所有與限制損害結果相關之資訊或措施告知公眾，至於前開因素之造成，究屬人為或自然所導致，在所不問。

由於污染性資訊公開與否在我國政府資訊公開法當中除了可能涉及第 18 條第 7 款之「營業上秘密或經營事業有關之資訊」之外，亦可能涉及第 4 款「政府機關為實施監督、管理、檢(調)查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢(調)查、取締對象之相關資料」或是第 6 款「涉及個人隱私或職業上秘密之資料」。而當行政機關面對公開與否之利益衡量時，因判斷經驗不足再加上現行法規定不甚明確，此時與其說相關政府機關面對著作成合法及正確准駁處分之難題，還不如說是面對著承擔何種法律責任風險的問題。若作成准予提供之處分嗣後經審查被認定為違法時，除了有行政法上之責任外，同時可能尚須承擔民事求償責任，或甚至可能有刑事責任的問題；相對於此，違法作成否准處分，除了輕微的行政法責任之外，或根本除了被課予應為適法之處分外，沒有其他法律上之不利益。在此種情形下，事實上作成准予提供資訊之處分的「合法性代價」是高過於作成否准處分的。因此立法者若對於特定更值得保障之資訊公開相關利益的考量，透過條文表明其立場決定，是可以根本性地避免此類資訊公開與否認定上之爭議。

（二）資訊公開之支援措施

有關受請求之資訊可能發生之爭議，除了有限制或拒絕事由是否存在及利益衡量之外，尚有可能涉及受請求資訊是否存在，以及受請求資訊如何描述與指定的問題。而這些問題除了需要專責人員之設置來解決之外，也必須有若干配套性之支援措施。例如德國環境資訊法第 7 條第 2 項即規定，「為使資訊更能被獲取，

負有提供資訊義務之單位得採取下列例示之準備措施：1.設置資訊專屬人員或單位；2.對其所掌管之資訊製作目錄；3.建立公共資訊網絡或資料庫；4.公開政府機關執掌之資訊」之規定。類似的規定也可以在德國資訊自由法當中看到，例如第 9 條第 2 項規定「主管機關將資訊公開申請案全部或一部駁回時，應同時告知當事人，此項資訊是否以及何時可能於日後全部或一部公開」，以及第 11 條第 1 項規定「主管機關應建立目錄，記載目前已收錄之資料及各該資料收錄之目的」。

又例如資訊提供之申請可能發生申請人對於所申請之資訊說明不明確，若僅此因素即否准其請求，未必屬完善之資訊公開處理方式。受請求機關無庸法律特別規定，基於便民的立場，當然得要求申請人補正說明。然而倘若行政機關對於政府資訊公開仍抱持保守態度時，則自然不容易期待其樂於通知當事人補正。德國環境資訊法第 4 條第 2 項第 2 句即規定「如請求之標的不明確時，受申請之單位應於一個月內告知並要求其補正」，透過此一規定可以確保受請求機關一體遵循此一通知義務。亦可避免日後因此衍生的爭議發生。

（三）原處分機關複審制度

資訊提供之請求遭否准時，申請人與受請求機關對於資訊提供與否之認定未必存有真正的爭議。其或有可能只是申請人對於資訊公開之利益說明不足，導致受請求機關無法就申請人之利益充分考量，進而作成否准之決定。因此原處分機關再次審酌，就准駁與否之認定較不具爭議的個案而言未必沒有實益。因此德國環境資訊法即規定，申請人得任意地決定是否向原處分機關提起所謂的「複審」（*nochmalige Prüfung*）。亦即環境資訊法第 6 條第 3 項規定，受請求之單位作成之決定未充分滿足其申請時，得向原處分機關請求對於該決定進行複審。且依據環境資訊法第 6 條第 4 項規定，「受申請單位應於複審請求提出後一個月內，將複審結果告知申請人」，因此對於某些准駁與否之認定較不具爭議的個案，或是經申請人補充申請事由說明後受申請單位可能傾向於提供資訊之情形而言，毋寧可能比訴願或行政訴訟之提起獲得更迅速的權利救濟。此外，對於減少或避免准駁認定之爭議亦有所助益。

二、制度性之機制

所謂「制度性機制」係指，該制度設置目的本即包涵有減少或避免准駁認定之爭議，類此相關制度有「資訊保護官」以及「定期評鑑報告」。

（一）資訊保護官

德國資訊自由法第 12 條設有「聯邦資訊保護暨資訊自由受託人」制度 (Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, BfDI)，簡稱「資訊保護官」。其法定任務主要有四：1. 處理民眾依據資訊自由法第 12 條第 1 項所提出之申訴案件；2. 聯邦議會、聯邦政府以及資訊自由法第 1 條第 1 項所列之聯邦單位遇有資訊公開相關之疑義時，提供諮詢意見，並對於資訊公開之改善提供建議；3. 監督受本法所規範之各聯邦政府機關是否確實遵守資訊自由法之相關規定；4. 與各邦、歐盟及國際間之資訊自由保護官保持協力合作關係。儘管資訊保護官向來被認為是一種「非正式救濟管道」，但也不應忽略掉其亦具有減少或避免准駁認定之爭議的功能，尤其是前開法定任務的前三項。第一項任務有助於處理掉一些所謂的「假性爭議」，蓋申請人之請求遭否准時，可能會傾向於懷疑受請求機關之立場而不願意接受否准的決定與理由。而透過一個具有獨立地位的資訊保護官提供相關諮詢，有助於民眾可以理性接受合法作成之否准處分。

而第二項任務有助於個別受請求機關遇有資訊公開相關之疑義時的解決，長期而言也能進一步有助於各機關之間建立起共同的認定基準。至於第三項，則是有助於受請求機關遵照法律規定及專業認定為其應有之作為，對於沒有必要發生之准駁認定上的爭議亦有避免的作用。

(二) 定期評鑑報告

德國資訊自由法第 12 條第 3 項規定「聯邦資訊保護法有關聯邦資訊保護官檢查任務之規定、關於糾正權之規定及關於該法第 26 條第 1 項至第 3 項所規範其他任務之規定，準用於聯邦資訊自由官」。聯邦資訊保護法第 26 條第 1 項第 1 款「聯邦資訊保護官應每兩年向向聯邦議會提出工作報告。前開報告之目的在於向聯邦議會及民眾報告資訊保護發展之現況」。此外依據資訊自由法第 14 條¹³⁵規定，聯邦政府與聯邦議會亦應分別於 2008 年以及 2009 年提出實施報告與評估報告。此類評鑑報告不管是透過外部方式的評鑑或是機關內部自我評鑑，對於爭議個案處理經驗之累積，乃至於判斷基準之建立皆有意義存在。

第三節 日本

第一項 限制公開事由之規定與要件解釋

政資法第 5 條各款規定之限制公開事由，因各政府機關所掌職務不同，其保

¹³⁵ 德國資訊自由法第 14 條規定「聯邦政府應在期限屆滿前兩年內依本法向德國聯邦議會提出報告。德國聯邦議會應在法定期間屆滿前一年合乎科學地審核此一報告」。前述之期限係指本法草案原本擬定的本法廢止期限。蓋本法於草擬階段時，原本擬訂本法於生效後試行五年，亦即 2010 年底失效，但此一落日條款之草案條文於國會審議階段時已被刪除。

有資訊之性質亦有差異，建立各中央機關共同之審查基準，有其事實上之困難。故而先於中央各省自己本身先揭示，各項限制公開事由之要件解釋，並舉出適用之實例以供參考，以達到至少其轄下各機關有一統一之審查基準。本研究計畫以日本法務省(相當於我國法務部)所揭示之限制公開事由及審查基準為例，整理介紹如下：

一、基本原則

1.第 5 款限制公開事由立法之意旨

本條為揭示行政機關首長對被請求公開之資訊，除有限制公開事由外，負有公開義務。

2、公開·限制公開之基本理念

基於國民主權之理念，為了完成將政府各活動對國民之說明責任，行政資訊本於以原則公開之原則。於有必要應適當保護個人、法人等權利利益、或國家之安全、公共利益等時，惟限制公開資訊，然必須將公開之利益與限制公開保護之利益進行比較衡量。

3、限制公開資訊之類型

本條各款限制公開之資訊，係以著眼於應保護之利益作分類，而被請求公開資訊可能有該當於複數限制公開事由之情形；因此有資訊公開請求時，必須確認該當資訊未該當於本條規定各款事由之任何之一。

二、第 5 條之規定條文（請參閱後附附錄中之條文翻譯）

(一)、得識別特定個人之資訊（本文）

為充分保護個人之權利利益，得識別特定個人之資訊，原則上不公開，為採「個人識別型」之立法例；而以但書列舉出有公開必要性之例外事由。

1.個人資訊：

意指關聯個人之全部資訊，包含個人內心、身體、身分、地位其他關於個人一切事項之事實、判斷、評價等資訊。因此不限於個人屬性、人格或私生活之資訊，有關個人之智慧創作資訊，作為組織成員之個人活動資訊亦包含在內。

「個人」，除生存之個人，包含已死亡者。因其生前依本款已為限制公開之資訊，如該當個人死亡而成得公開之資訊顯然不妥當。

得識別特定個人之範圍：不僅為得識別關連該當資訊個人之姓名、或其他記述等，包含所有得據以識別特定個人之資訊在內。

「其他記述等」之例為：住所、電話號碼、職務名稱、以個人別附記之記號、號碼（轉帳帳戶號碼、考試之准考證號碼、保險証之記號、號碼等）等。

「包含藉由與其他資訊比對組合而得識別特定個人者」：比對組合之其他資訊包含，已公知之資訊，或通常一般人自圖書館等公共設施得獲得之資訊。而其他資

訊之範圍必須依該當個人資訊之性質或內容等，作個別適當之判斷。

於識別可能性判斷時，即使無法精確識別出特定之各該個人之資訊，但如為有關組成人數少特定團體之資訊，一旦公開將對該當團體成員產生不利益之虞者，此時應依該當資訊之性質、團體之性格、規模，立於周全保護個人權利利益觀點認定為有個人識別性。

「雖無法識別特定個人，但因其公開仍將有侵害個人權利利益之虞者」：其例為，匿名之作文、無記名之個人著作物等，其與個人人格密切關聯，如予公開被認為有侵害財產權或其他個人正當利益者，雖無法識別特定個人，但其公開仍將侵害個人之權利利益。

2.但書-例外應公開之個人資訊

「依法令規定或慣行被公開，或預定被公開之資訊」

①依法令規定：限於不論對任何人均規定應公平公開該當資訊之法令，如法人登記簿上董監事之資訊；如規定得因請求公開人、或請求公開之理由而拒絕公開者，即非該當於本款。

②慣行：係指公開為其習慣上所為者，但無須有習慣法之法規範根據，在事實上有公開之習慣即可。

(2)為保護人之生命、健康、生活或財產，而被認為有公開必要之資訊保護人之生命、健康其他基本權利利益，為行政機關之基本責任。

於判斷限制公開資訊之該當性時，重要之事為調和公開之利益與限制公開之利益，相較於因公開有被侵害之虞之個人權利利益，人之生命、健康等為更有保護必要性時，公開該當個人資訊被認定有必要性與正當性，即應公開該當個人資訊。又此不限於現正對人之生命、身體等產生損害者，包含在將來有發生損害之高度蓋然性者。在比較衡量時，因有各種不同之個人之權利利益，而應被保護之人之生命、健康、生活或財產利益亦有程度之差異，故應依個別案例慎重檢討。

(3)公務員遂行職務之資訊

該當職務資訊中有關該當公務員等之職務及該當職務遂行內容部分，換言之，有關居於何種地位、立場之人（職位），執行如何職務（職務內容）之資訊，縱然其結果得識別出特定公務員，亦不被認定為個人資訊而限制其公開。

職務遂行資訊中，因執行職務之對象包含公務員以外之其他人，一資訊中有複數個人資訊時，須各別判斷其限制公開事由之該當性。對公務員等之限制公開事由該當性判斷與其他個人之限制公開事由該當性判斷，作各別檢討，如有該當者時就該當部分限制公開。

① 公務員等：指廣義定義之擔任公務執行之人，不問為一般職、特別職，專任或非專任，包括國家及地方公務員，國家大臣（相當我國院長級官員）、

國會議員、司法官在內。

- ② 職務遂行之資訊：指公務員等作為該當機關之成員，於其遂行擔任職務之場合，有關該當活動之資訊。例如，為行政處分其他公權利行使之相關資訊，為職務而出席會議，所作發言或其他事實行為等之資訊。

本規定僅以與具體職務有直接關聯之資訊為對象，。如為公務員人事管理上保有之健康資訊、休假資訊等不適用本規定。

- ③ 公務員遂行職務之相關資訊中所包含該當「公務員姓名」之處理：將公務員姓名公開當會使該當公務員私生活有受到影響之虞，故定位為與私人之個人資訊予以保護，僅於該當於前述 2(1)例外予以公開。換言之，依法令或依慣行公開，或預定公開者。所謂慣行公開之判斷，如人事異動之官報登載，或基於行政機關以公開為前提所提供之資訊而作成之一般在市面上販賣職員名簿。

3.不應公開之具體實例

- ①身心狀況、體力、健康狀況等資訊-如:定期健康檢查報告書 診斷書。
②勤務狀況、能力、資格、成績、學歷等資訊-如：休假登記簿 勤務評定記錄 人事記錄 履歷書。
③財產、所得、補助等資訊 -如：薪資簿 通勤 單身赴任 居住等之關係書類。
④有害個人權利利益之虞之資訊
如：申請歸化許可事件之書類、國籍認定之關係書類、出入國記錄、難民認定之關係書類、入國、居留關係審查記錄、強制出國程序之關係記錄、外國人登錄關係記錄、人權侵犯事件記錄、投書、陳情諮商之文書、請願書、嫌疑人、被告、受刑人、被收容人及保護觀察對象等犯罪經歷、身家調查。
⑤其他該當本號本文之資訊

4.得公開資訊之具體實例

公益法人之董監事姓名

接受勳章表揚者名簿 表彰受獎者名簿（限於公開之後）

(二) 法人資訊

關於法人其他團體之資訊，或經營事業之個人有關該當事業之資訊，因公開有下列 1. 2.之情形之一者，原則上不公開。

本款法人其他團體：指股份有限公司等商事法上之公司，財團法人、社團法人、學校法人、宗教法人等民間法人之外，尚包含特殊法人、認可法人、政治團體、外國法人、或無權利能力之社團等。

而有關法人其他團體之資訊，除有關法人等組織或事業外，與法人等權利利

益有關連性之資訊。

3. 因公開而有損害該當法人等或該當個人之權利、競爭上地位其他正當利益之虞者

權利：指信教之自由、集會·結社之自由、學問之自由、財產權等，一切法律上值得保護之權利。

競爭上地位：指法人或經營事業個人公平競爭關係上之地位。

其他正當利益：廣泛包含 know how、信用等法人或經營事業個人之營運上地位。

有損害之虞：其有無之判斷，因法人等有各種不同種類、性質，其權利利益亦各自不同，故應就法人等性質或權利利益內容、性質等，其憲法上權利(信教自由、學問自由等)之保護必要性，該當法人等與行政之關係，做充分之考量下予以適當判斷。又，此所謂「之虞」之判斷，非僅憑確實之可能性，亦要求值得法律保護蓋然性之高低。

2. 受行政機關之請求，以不公開為條件而任意提供之資訊，其為法人等在通例上不公開者，或其他附以該當條件依該當資訊性質，當時狀況，被認為合理者。

本事由為法人等以不公開為條件所任意提供之資訊，限於該當條件被認為合理而限制公開資訊，基本上是保護資訊提供者之信賴與期待。又，行政機關資訊收集能力之保護，則應另依本項第 6 款之規定事由進行判斷。

① 此不包含非受行政機關之要求，而由法人等提供之資訊。但，雖非受行政機關之要求而由法人等一方因申請提供之資訊，於其提供前法人等提出非公開之條件，行政機關以其理由為合理而承諾後接受提供者，應得解為有本款之適用。

要求：不包含基於法令報告或提出命令在內；但如行政機關雖有要求報告之權限，但未行使該權限時，則屬於請求任意提供。

不公開：對基於本法之公開請求者不予提供，固不待言；尚包括對第三人不提供該當資訊之意。又以不使用於特定行政目的以外之目的為條件，而接受資訊提供者，亦包含在內。

條件：不公開之條件不問由行政機關一方提出，或由法人等一方提出，均包含在內，而應由雙之合意而成立。又條件設置之方法，並未排除默示之方法。

② 法人等在通例上不公開者，或其他附以該當條件依該當資訊之性質，當時之狀況，被認為合理者：

法人等在通例上不公開者：非指該當法人等自己本身各別具體之事情，而應依該當法人等所屬之業界通常處理方法判斷，僅該當法人等不公開者不適用本款。對附以不公開條件之合理性判斷，應依資訊性質，考慮該當資訊提供時之全般狀況以為判斷，必要時，其後之情勢變更亦應考量。

3.但書：為保護人之生命、身體、生活或財產，被認為有公開之必要者

公開當資訊所保護之人之生命、身體、生活或財產之利益，與限制公開所被保護之法人等或經營事業之個人權利利益作比較衡量，前者保護之必要性優於後者時，即應公開該當資訊。

此不限於現已對人之生命、身體等造成損害，包含將來有高蓋然性被侵害之情形。又即使事業活動與對人之生命、身體等造成損害間，無法確認有明確之因果關係，但現實上對人之生命、身體等發生損害為可預見時也應有適用。

4.不應公開資訊之例示

生產技術，營業，販賣之 know how 等有關資訊行務作業製品之生產上，有關生產技術及作業契約內容等之資訊其他該當本款前述 1、2 之資訊。

5.得公開之資訊之例示

債權管理回收業之營業公司一覽表

(三)有關國家安全之資訊

確保國家安全、與他國間之信賴關係及國家之國際交涉利益，係政府為保護人民基本利益而被課予之重要任務，行政機關應公開該當資訊而有損害國家安全之虞，而有相當理由者，得限制公開。

1.有害國家安全之虞：

國家安全：指無害於國家之構成要素國土、國民及統治體制，保持於和平、穩定之狀態，亦即維持國家基本秩序之平穩狀態。具體而言，對直接侵略及間接侵略，得保持獨立及和平，免除人民生命不受外國之威脅，維持國家存立基盤之政治方式、安定經濟、社會秩序。

有害安全之虞：指有侵害上述國家重大利益之危險（包含阻害維持上述重大利益手段之有效性）

2.有損害與他國或國際機關間信賴關係之虞：他國或國際機關，包含他國或國際機關（準用於我國未承認為國家之地區、政府機關及準政府機關（各國之中央銀行等）），外國之地方政府或國際會議其他國際協調組織（亞細亞太平洋經濟協力、國際刑事警察機構等）之事務局等。

有損害之虞：指對基於相互信賴關係所保持之正常關係有被損害之虞。例如：因公開而違反與他國間之約定或國際慣例，對他國造成不當之不利益，影響我國與他國間之關係。

3.對我國與他國或國際機關間交涉產生不利益：指與他國等現正進行中或將來預訂進行之交涉，無法達到我國所希望之交涉成果，或交涉地位陷於不利之地位。例如：該當資訊之公開將使現正進行中或將來預訂進行之交涉上，關於我國之立場曝光或被推測得知。

4.行政機關首長認為有損害之虞係有相理由：本款資訊與一般行政營運資訊不同，其性質上公開·不公開之判斷伴隨高度政策判斷，因國家安全保障或外交關係上之將來預測須要專門性·技術性之判斷。故對此類資訊之司法審查，採尊重行政機關首長對該當資訊是否該當本款限制公開事由之第一次判斷立場，僅就其所作判斷之合理性是否於被容許之限度內（「相當理由」之有無），進行審查。

5.應不公開資訊之具體例示

- (1)有害國家安全之虞之資訊，如恐怖活動或反恐活動之資訊
 - (2)有關規制破壞團體（進行無差別大量殺人行為之團體）之資訊
 - (3)損害與他國或國際機關間信賴關係之虞之資訊
 - (4)派遣於海外專家所得知之他國戰犯有關收容所等資訊
 - (5)國際犯罪搜查互助資訊
 - (6)有關犯人引渡資訊
- (四)有關公共安全等資訊

本款係以刑事執行資訊為中心，行政機關首長認定該當資訊之公開有對維持公共安全與秩序產生障礙之虞，而有相當理由者。

1.犯罪之預防、鎮壓或蒐查，公訴之維持，刑之執行其他公共安全與秩序之維持。本款係以司法警察為宗旨之規定，行政警察資訊，如傳染病預防、建築規定等係第六款之問題。

犯罪之預防：如為防範犯罪發生於未然，能啟發國民防犯意識、普及防犯器材資訊，即使公開無誘發犯罪或使犯罪容易進行之虞者，不在此限。

犯罪搜查，指蒐查機關認為有犯罪發生時，為提起公訴等，發現、收集、保全犯人及證據限於有犯罪蒐查權限所為者。

公訴維持：指為達成提起公訴之目的，至得到終局判決為止，檢察官於公判庭之主張、舉證、準備公判之活動。

刑之執行：除刑法規定之刑罰之執行外，保護觀察、拘留、訴訟費用、費用賠償等與刑之執行有密切關聯者，亦包含之。

公共安全與秩序之維持：指依刑事訴訟法以外特別法所規定之臨檢、搜索、扣押、告發等，或與犯罪之預防、蒐查有關聯之準刑事司法程序犯則事件調查、違反獨佔禁止法之調查，破壞團體之規制、暴力團體不當行為之防止、糾纏尾隨行為之規範等。

又，本款亦包含因該當資訊公開，而有招致恐怖活動等不法侵害人之生命、身體、財產等，或不法侵入·破壞特定建築物或系統等，或有誘發犯罪，或使犯罪容易進行之虞之資訊。又有關留置、拘留嫌疑人、被告及受刑人、被收容人收容所等保安設施產生障礙之虞之資訊，亦包含在內。

例如在機場現正裝置使用中之防犯設備，有關其機能及對策等資訊，即被認定為保持安全有正當理由而不予公開。

行政機關首長認為有對公共安全與秩序之維持產生障礙之虞，而有相當理由者：本款資訊其性質上，如有關預測犯罪時等，為須要專門性、技術性作公開與否之判斷，有關犯罪等將來預測之特殊性，與前款相同，司法審查須尊重行政機關首長對該當資訊是否該當本款限制公開事由之第一次判斷，而僅就其合理性之判斷是否於被容許之限度內（「相當理由」之有無），進行審查。

2.應公開資訊之具體例示

(1)犯罪搜查、公訴維持等之資訊

(2)服刑後出獄人之罪名、出獄事由之種類

(3)有關犯罪蒐查之手段、方法或方針等

(4)有關各種事件之協議處分、事件報告、公判經過

(5)刑之執行及與其密接之關連資訊

(6)有關死刑執行

(7)有關刑罰或處分執行

(8)拘留，監禁之庁舎、矯正設施、各收容設施、死刑執行場等之圖面、設計圖、警備體制等資訊

(9)各種電腦系統、設計、保管等資訊

(10)武器之管理、保管等資訊

(五)有關審議、檢討之資訊

本款是規定行政機關有關審議、檢討或協議資訊，即意思形成過程資訊，因公開而不當損及率直意見交換或意思決定之中立性，或使人民產生混亂之虞者，即不得予公開。

被請求公開之行政文書不限於已完成裁決、供覽等程序，其中包含許多行政機關等最終決定前事項之資訊，這些資訊之公開必須無損於意思決定。但以意思決定前之資訊即全部不予公開，對政府說明其各種活動之責任而言並不適當。故須各別具體考慮就因公開該當資訊，對政府機關為適當意思決定造成障礙之有無、程度，而劃定不公開資訊之範圍。

國家機關，獨立行政法人等及地方公共團體之內部或相互間：指國會、內閣、法院及會計檢查院；上述機關及地方公共團體間，各機關內部或其他機關相互間。

有關審議，檢討或協議之資訊：國家機關等進行事務及事業之意思決定時，自起案擬稿至其決定為止之過程上，例如：為具體意思決定前階段進行政策等選項之自由討論，係一定責任人為求階段性之意思統一，而協議、商量；或作裁決

前提之說明、檢討等，或審議會等，或行政機關舉辦之有識者、第三人之研究會等，與上述各階段所進行之審議、檢討或協議作成或取得之相關資訊。

不當損及率直之意見交換或意思決定之中立性：指因公開該當資訊而受來自於外部之壓力、干涉等影響，有不當損及率直之意見交換或意思決定之中立性之虞，為確保適當之意思決定程序故不公開該當過程之資訊。

例如：於審議、檢討等場合之發言內容公開，將對發言者或其家人造成危害；或將機關內部尚未充分檢討之政策相關資訊公開，由於來自外界之壓力使該當政策受不當之影響。

不當使民間產生混亂：因公開未成熟資訊或未充分確認事實關係之資訊，招致國民誤解或臆測，不當使國民間產生混亂之虞。本款立法意旨，不僅在保護進行適當之意思決定，更在防止因資訊之公開對人民產生不當影響。例如：因預見特定物資將來可能不足，政府在檢討限制交易階段，如該檢討資訊予以公開，有引起搶購囤積、惜售等之虞。

不當給予特定者利益或不利益之虞：因於過早時期公開資訊、或未充分確認事實之資訊，可能助長投機等而使特定者受利益或不利益。例如：公開有關特定設施等建設計畫之資訊，造成進行土地占有或購買哄抬地價，使特定人獲得不當之利益；或公開尚於調查中之違法行為相關事實資訊，結果使未為不當行為者蒙受不利益。

不當：意指縱使考慮公開審議、檢討等階段過程中之資訊所達成之公益性，而仍無法忽視對確保適當之意思決定帶來之障礙。是否「不當」之判斷，以公開所得利益與不公開所得利益進行比較衡量後為之。

2.意思決定後之處理：有關審議、檢討等資訊，於行政機關完成意思決定後，一般而言對該當意思決定已不致有任何影響；但如該當意思決定為政策決定構成要素之一部分，以此為前提，與其後繼續進行政策決定過程之審議、檢討具有為層次漸進、連續性之關係時，即使該當意思決定後，因其為政策整體之意思決定之一部分或接續進行之意思決定有關連，在適用本款時應特別注意。

又，於審議，檢討資訊中，有調查資料等記錄特定事實，性質上屬客觀、科學之事實者，一般而言該當本款之可能性很低。

3.應不公開資訊之具體例示

(1)所管法令之制訂、修廢與相關機關間進行事前協議之資訊

(2)民事行政審議會等之審議記錄

(3)投標參加者資格等審查會議記錄

(4)對其他省廳意思決定前政策，法務省之意見回答

(六)有關事務或業務之資訊

此款資訊又稱為行政事務資訊，故行政機關等事務，業務廣泛且多樣，是否該當於本款「公開有對其事務等遂行造成妨礙之虞」，必須為個別具體個案之檢討後始能決定。

1.本款資訊共有(1)監察、檢查、取締、考試、賦稅課徵，(2)契約、交涉、爭訟(3)調查研究(4)人事管理(5)國家或地方公共團體等經營之企業等，五項各機關共通或常見之事務或事項，因其公開將使事務或事業之適當執行發生妨礙之虞時，得限制公開。因國家或地方公共團體等執行之事務、事業非常廣泛、且各式各樣，無法一一列舉，故上開五項僅為例示事項，其他該當事務或事業之性質上，有因公開相關資訊而使其適當執行產生障礙之虞者，亦有本款適用。

本款所稱「適當執行產生障礙之虞者」，並非賦予行政機關首長廣泛之裁量權，仍應依各規定之要件就其該當性作客觀之判斷。且須依事務、事業依據之法律規定、宗旨，衡量公益公開之必要性等種種利益後，做出判斷。

本款所稱「障礙」，不得僅為名義上應為實質存在者；「之虞」，其程度非單指發生之可能性，應要求有值得法律保護之蓋然性者。

①監察、檢查取締、考試、賦稅課徵等事務

「監察」：主要為行政機關依監察之立場，調查事務或事業之執行或財產狀況之正確與否。

「檢查」：確保法令之執行、確保會計經理之正確、調查物資規格、等級證明之帳簿書類其他物件等。

「取締」：確保行政目的而為一定之禁止或限制行為，以保持其適法、適當之狀態。

「考試」：測驗人之知識、能力等或物之性能等。

「租稅」：國稅、地方稅。

上開監察等事務之執行均須正確把握事實，再基於其事實加以評價後作出決定。例如監察之對象，實施時期、調查事項等之詳細資訊，或如考試問題等，如事前公開，將使作適當且公正評價之前提事實掌握發生困難，助長行為人為違法或不當之行為，或巧妙隱匿其不法行為。

②契約、交涉或爭訟之事務公開將使國家等財產上利益或其當事人地位受不當損害之虞例如：投標之預定最低價格如予公開，將使依公平競爭以形成適當價額之契約變為困難，而受到財產上利益之損失；爭訟或交涉之對應方針如公開，將使行政機關在交涉上或爭訟上當事人之地位受損。

③不當對調查或研究事務之公正或有效率之進行產生障礙之虞國家機關等進行之研究調查成果原則上應還原給社會，為提升其成果，最重要的是讓從事人員得盡最大可能發揮其創意。而此類資訊中，例如：有關智慧財產之資訊、調查研究

中途之資訊，因在一定日期前公開，可能有損將成果適當提供給人民之目的，或使特定人得到不當之利益或蒙受不利益。或於試行錯誤之階段，將該當資訊公開，有不當妨礙自由創意或研究意欲之虞。

④有關人事管理之事務此種資訊公開有對公正且圓滑之人事管理發生妨礙之虞。「人事管理」：職員之任免、懲戒、俸給、研修其他職員之身分或能力等事項。例如：勤務評定、人事異動、升等等人事構想等如予公開，公正且圓滑之人事管理將無法確保。

⑤國家或地方公共團體等經營之企業等資訊於企業經營之事業性質上，此類資訊與本項第 2 款法人等限制公開資訊相同，為保護國家經營事業等之正當利益，應為相同保護者；但應考慮經營主體、事業性格、內容以做判斷，基於影響程度及與公共利益之關連其公開範圍與第款 2 未必相同，甚至應更寬鬆。

2. 應不公開資訊之具體例示

(1) 債權回收公司之搜索調查、醫療事證調查書

(2) 未施行之各種考試題目之資訊、及可能推定將來出題方向之資訊。

(3) 法院訴訟程序經過報告書，有關訴訟之行政機關間事前會商、報告、相關行政機關之法律意見，國籍之取得喪失 推薦榮譽表彰候選人之資訊。

綜上可知，日本在其審查基準中針對各款限制公開或提供事由，先依據判例實務及學者之見解，將其要件一一作分析解釋，並且明示判斷之要素予比較衡量之方法，在每款後並列舉較有代表性之公開或不公開之實例，讓其擔當之公務員於判斷是否公開資訊時有所參考。其他各省廳亦有類似審查基準之公告，當然依其職掌事務之不同，各有不同之說明，基本原則大抵相差不大，故此種作法實質上亦有統一審查基準之功能。

二、公開審查會之功能

日本於施行政資法之初，即已意識到各機關依各自之判斷，決定被請求公開之資訊是否該當於第 5 條各款規定之限制公開事由，必定會產生各自解讀法定要件之情形，而造成同種類、性質資訊，因被請求機關之不同卻有不同結果，此不僅對申請公開之人民不公平，亦將使法之執行失去安定性。因此如前所述，公開審查會設立之目的，事實上即包含建立中央行政機關關於政府資訊公開之審查基準在內；故其為橫跨各省設置於內閣府下之第三人機關，於保持其中立立場下，接受他各中央機關之諮詢，經其委員會審查後透過答覆，逐步建立各機關所處理之同種類、性質政府資訊公開與否之審查基準。

三、民間團體及學界之協力

日本自 1977 年即有財團之行政管理研究中心(稱 IAM)¹³⁶之設立，其目的為調

¹³⁶ 請查閱 <http://www1.biz.bigolbe.ne.jp/~iam>

查、開發及研究有關行政管理之理論與技術。而自日本政資法施行當年之 2001 年 6 月起，該研究中心即以季刊方式發行「季報情報公開」，專以政府資訊公開之審查案件及訴訟案件為主題內容，每一季依各款限制公開事由統計其答申理由及訴訟結果，並由學者專家挑選其中三至四件案件撰寫專論評析。並於每年九月邀請公開審查會委員及各地方自治團體公開審查會委員及相關政府機關之官員參加交流論壇¹³⁷，交換實務上所遭遇之問題與審查心得。至今該季刊已發行 42 期，為日本有關政府資訊公開實務上及學術上重要之專刊。透過此專刊之評估，有系統統計整理公開審查會及訴訟要件在長期累積下事實上亦有整合限制公開事由審查基準之功能。

第四節 擬定我國可行之方法

一、限制公開或不予提供之事由認定之具體化

儘管德國環境資訊法以及資訊自由法皆未透過制度化的方式建立一套「限制公開或提供事由判斷基準」，然而此二法當中有關限制公開或不予提供之政府資訊規定仍具有一定細緻性，可供我國法制改善上之參考。

我國政府資訊公開法有關限制公開或不予提供之政府資訊規定在第 18 條第 1 項，共計九款事由；而德國聯邦資訊自由法有關限制公開或不予提供之政府資訊規定在第 3 條（特殊公共利益之保護）、第 4 條（機關決定過程之保護）、第 5 條（個人資料之保護）。就條文內容而言，我國政府資訊公開法規定較為概括，而德國聯邦資訊自由法關於特定類型之資訊公開的規定更為細緻化。例如，針對涉及國家機密以及國家財政等事項，德國聯邦資訊自由法即以多達十七款¹³⁸之事項為規定；而我國政府資訊公開法僅以第 18 條第 1 項第 1 款「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。」為規定。因此就德國資訊自由法的規範內容而言，即使得人民在請求公開此類涉及國家機密或財政之事項，即有更具體化的基準可供參考，而不致落入完全由行政機關自由心證之不確定狀態中。

又，對於個人資料之保護，德國聯邦資訊自由法規定於第 5 條，相較於我國政府資訊公開法僅規定於本條項第 6 款而言，就可得公開之情況¹³⁹、限制公開之

¹³⁷ 稱為情報公開、個人情報保護審查委員會等委員交流フォーラム。

¹³⁸ 德國聯邦資訊自由法第 3 條：「政府資訊請求權於下列情形，不受保障：

1. 資訊揭露將對下列各款產生不利影響：

a) 國際關係。b) 聯邦軍事或其他國防安全敏感性利益。c) 國內或國外之安全利益。d) 財政、市場競爭和管制機構之控管或監督任務。e) 外部財政控管事項。f) 違法國際貿易行為之預防措施。...3. a) 對於國際談判之必要保密義務有不良影響者。」

¹³⁹ 德國聯邦資訊自由法§ 5(個人資料之保護)(1)涉及個人之資料僅得於下列情況之一時公開：申請人之資訊權益較第三人主張豁免資訊公開之權益更值得保護；或取得第三人同意。聯邦資訊保

客體¹⁴⁰均有較為詳細的規定。德國聯邦資訊自由法之立法者認為，即使資訊涉及個人資料，亦不得以此為理由全面否准申請人之資訊請求。在資訊內容僅限於姓名、頭銜、學位、職業與職位、工作處所之地址與通訊號碼等事項，且第三人以鑑定人或其他類似之身分於某項程序中提出意見，申請人之資訊權益原則上較第三人主張豁免公開之利益更值得保護¹⁴¹。此外，承辦人之姓名、頭銜、學位、職業與職位、工作處所之地址與通訊號碼等事項，若為行政行為文書之一部分，且不存在例外不公開之事由，則不在豁免公開之列¹⁴²。

另外，針對機關決定過程之保護，德國聯邦資訊自由法亦以第 4 條單獨作規定，「(1) 行政機關做成決定或於準備程序中直接相關之文書之擬稿，若其提前公開將對於機關決定之作成或相關措施之採取造成妨礙者，則資訊公開之請求應予拒絕。證據調查之結果、第三人之鑑定報告或專業意見非屬前段所稱準備程序中直接相關之文書。(2) 受請求之機關應將與申請程序相關之決定告知申請人。」相對於我國政府資訊公開法本條第 1 項第 3 款而言，本款以排除「內部單位之擬稿或其他準備作業」為原則，採行「原則排除、例外公開」的立法方式；而德國聯邦資訊自由法係以此類文書其提前公開將對於機關決定之作成或相關措施之採取造成妨礙者，始得拒絕公開。另外更排除了「證據調查之結果」、「第三人之鑑定報告或專業意見」作為所稱準備程序中直接相關之文書，採行「原則公開、例外排除」的立法方式，對於人民之資訊公開請求權較有保障。

不僅德國聯邦資訊自由法比起我國政府資訊公開法有較為細緻化之規定，德國環境資訊法甚至有比資訊自由法更為具體化的規定。德國環境資訊法第 9 條第 1 款前段之規定，「…涉及受第 1 款第 1 目至第 3 目保護之資訊時，在作成是否准予公開之決定前，應聽取利害關係人之意見陳述。若政府機關間移送之資訊涉及商業或營業上之機密時，負有提供資訊義務之單位應針對前開第 1 款第 3 目規範之關連性予以考量。負有提供資訊義務之單位得要求可能之利害關係人，針對商業或營業上之機密存在之原因詳細說明。」在人民請求公開之資訊涉及商業或營業上之機密時，我國政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 7 款僅就限制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為規定；德國聯邦資訊自由法第 6 條亦僅針對政府資訊公開不得牴觸智慧財產之保護作概括規定；相對而言，德國環境資訊法進而要求政府機關作成此類環境資訊准予公開之決定前，

護法第 3 條第 9 項所規範之個人資料僅得於第三人明示同意時交付與他人。

¹⁴⁰ 德國聯邦資訊自由法§ 5(個人資料之保護)(2)涉及下列相關文件時，個人資料保護優先於申請人之資訊權益：源自於與第三人職務、公務或委託關係有關文件之資訊；職務上或公務上應秘密之資訊。

¹⁴¹ 德國聯邦資訊自由法§ 5(3)。

¹⁴² 德國聯邦資訊自由法§ 5(4)。

應聽取利害關係人之意見陳述並且負有提供資訊義務之單位得要求可能之利害關係人，針對商業或營業上之機密存在之原因詳細說明。總體而言，德國環境資訊法對於涉及營業上秘密之資訊規定較為具體，值得我國日後修法參考。（此三法針對限制公開或不予提供之事由的分類表請參照表一）

本研究此處的分類比較之目的在於，在我國針對資訊公開的請求，於第 18 條如此抽象、概括的立法之下，人民能取得准予公開資訊的決定其機會可說是微乎其微。經由我國實務案件之統計，結果亦相去不遠。在德國聯邦資訊自由法及德國環境資訊法之立法過程中，立法者對於特定類型之資訊公開與否為更明確的立場表明，對於我國政府資訊公開法審查基準之建立以及具體化或許能有實質上的幫助。

限制公開或不予提供之事由分類表¹⁴³（表一）

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
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。	<p>§ 3</p> <p>1. 資訊揭露將對下列各款產生不利影響：</p> <p>a) 國際關係。</p> <p>b) 聯邦軍事或其他國防安全敏感性利益。</p> <p>c) 國內或國外之安全利益。</p> <p>d) 財政、市場競爭和管制機構之控管或監督任務。</p> <p>e) 外部財政控管事項。</p> <p>f) 違法國際貿易行為之預防措施。</p> <p>3.</p> <p>a) 對於國際談判之必要保密義務有不良影響者。</p>	<p>§ 8</p> <p>(1) 資訊之公開，除有值得維護之公共利益外，對於下列事項有不良影響者，得限制公開：</p> <p>1. 國際關係、國防或與公共安全有關之重大保護利益</p>
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	<p>1.</p> <p>g) 司法審判之進行、獲得公平審判之請求；刑法、行政罰或紀律罰相關調查之進行。</p>	<p>§ 8</p> <p>(1) 3. 司法審判程序之進行、公平程序相關之個人請求權、刑事、行政罰或</p>

¹⁴³ 本表依我國政府資訊公開法第 18 條第 1 項所列各款按款次分類整理。

政府資訊公開法第18條第1項各款	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。		行政紀律罰相關之調查進行
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。	<p>§ 4 機關決定過程之保護</p> <p>(1) 行政機關做成決定或於準備程序中直接相關之文書之擬稿，若其提前公開將對於機關決定之作成或相關措施之採取造成妨礙者，則資訊公開之請求應予拒絕。證據調查之結果、第三人之鑑定報告或專業意見非屬前段所稱準備程序中直接相關之文書。</p> <p>(2) 受請求之機關應將與申請程序相關之決定告知申請人。</p>	<p>§ 8</p> <p>(2) 資訊之公開，除有值得維護之公共利益外，具下列之情形者，得限制公開：</p> <p>4. 所申請之資訊係涉及尚在補足當中、尚未以書面文件方式撰寫完成或尚未彙整完成等之情形，</p>
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。	<p>§ 3</p> <p>5. 政府資訊係取自他機關，且屬暫時性持有並於嗣後應歸還於原機關者。</p>	
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。	<p>§ 3</p> <p>3. b) 對政府機關之專業諮詢有不良影響者。</p>	
六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上	<p>§ 5(個人資料之保護)</p> <p>(1) 涉及個人之資料僅得於下列</p>	<p>§ 9</p> <p>(1) 於下列情形時，除有</p>

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>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。</p>	<p>情況之一時公開：申請人之資訊權益較第三人主張豁免資訊公開之權益更值得保護；或取得第三人同意。聯邦資訊保護法第 3 條第 9 項所規範之個人資料僅得於第三人明示同意時交付與他人。</p> <p>(2) 涉及下列相關文件時，個人資料保護優先於申請人之資訊權益：源自於與第三人職務、公務或委託關係有關文件之資訊；職務上或公務上應秘密之資訊。</p> <p>(3) 若資訊內容僅限於姓名、頭銜、學位、職業與職位、工作處所之地址與通訊號碼等事項，且第三人以鑑定人或其他類似之身分於某項程序中提出意見，申請人之資訊權益原則上較第三人主張豁免公開之利益更值得保護。</p> <p>(4) 承辦人之姓名、頭銜、學位、職業與職位、工作處所之地址與通訊號碼等事項，若為行政行為文書之一部分，且不存在例外不公開之事由，則不在豁免公開之列。</p>	<p>值得維護之公共利益外，資訊提供之請求得予以駁回：</p> <p>1. 資訊之公開將會造成個人資料被揭露或造成利害關係人之利益受到重大不良影響</p>
<p>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</p>	<p>§ 3</p> <p>4. 政府資訊係涉及法規命令或一般行政規則所定之保密、信賴保護、商業機密保護或特殊公務應保密事項。</p> <p>§ 6(智慧財產、商業暨營業秘密之保護)</p>	<p>§ 9</p> <p>(1)</p> <p>2. 環境資訊之公開將對於著作權或其他智慧財產權造成損害，</p> <p>3. 資訊之公開將對於商業或營業上之機密造成</p>

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>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。</p>	<p>政府資訊公開不得牴觸智慧財產之保護。營業上秘密或經營事業有關之資訊，非經當事人同意者，得不予公開。</p>	<p>損害，或資訊性質屬應受稅務或統計上之機密拘束者。</p> <p>涉及污染排放之環境資訊不得以前開第 1 目與第 3 目所列之事由限制公開。涉及受第 1 款第 1 日至第 3 目保護之資訊時，在作成是否准予公開之決定前，應聽取利害關係人之意見陳述。若政府機關間移送之資訊涉及商業或營業上之機密時，負有提供資訊義務之單位應針對前開第 1 款第 3 目規範之關連性予以考量。負有提供資訊義務之單位得要求可能之利害關係人，針對商業或營業上之機密存在之原因詳細說明。</p>
<p>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。</p>		
<p>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</p>	<p>§ 3 6. 資訊之公開足以對於聯邦政府商業貿易之財政利益或社會保險機構之經濟利益者造成不良影響者。</p>	

政府資訊公開法第 18 條第 1 項 各款	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
之。		
	<p>§ 3</p> <p>7.於涉及因公務執行上之信任或調查所取得之資訊，當第三人對此資訊之保密仍合法受信賴保護時。</p>	<p>§ 9</p> <p>(2) 政府機關從私人獲取環境資訊時，若有關之私人對於該資訊之提供並無法律上之義務，且該資訊之公開對於該私人之利益可能造成不良影響，則未獲得其同意前，不得將該資訊提供予他人，但資訊之公開有更值得保護之公共利益時，不在此限。涉及污染排放之環境資訊不得以前開第 1 款所列之事由限制公開。</p>

我國與日本政資法有關限制公開或不予提供事由規定之對照表

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
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。	第五條： 3. 行政機關首長認定公開有危害國家安全之虞，有損害與其他國家或國際之機關等信賴關係之虞，或蒙受交涉上利益之虞，而有相當理由者。	第五條： 3.行政機關首長認定公開有危害國家安全之虞、有損害與其他國家或國際機關間信賴關係之虞，或蒙受交涉上不利益之虞，而有 充分 之理由者。
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。	第五條： 4. 行政機關首長認定因公開將對犯罪之預防，鎮壓或搜索，公訴之進行，刑之執行其他公共安全與秩序產生妨害之虞，而有相當理由者。	第五條： 4. 行政機關首長認定因公開將對犯罪之預防、鎮壓或搜索，公訴之進行產生妨害之虞，而有 充分 之理由者。
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。	第五條： 5. 國家機關，獨立行政法人等，地方公共團體及地方獨立行政法人內部或相互間，有關審議，檢討或協議之資訊，因公開將有不當損害其率直交換意見或意見決定之中立性之虞者，「不當使國民間產生混亂之虞者」，或不當給予特定人利益或利益之虞者。 第七條： 請求公開之行政文書雖記載有不公開之資訊，(行政機關首長)認為因公益上有特別必要時，得對公開請求人公開該當行政文書。	第五條： 5. 未修訂
四、政府機關為實施監	第五條：	第五條：

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
<p>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。</p>	<p>6. 有關國家機關，獨立行政法人等，地方公共團體或其他地方獨立行政法人所執行之事務或事業之資訊，因公開有以下所揭示之疑慮，或依該事務或事業性質，對該當事務或事業適當遂行產生障礙之虞者。</p> <p>關於監察，檢查，取締，考試或租稅之課徵或徵收上事務，掌握正確之事實有困難者，或使違法或不當行為變容易，或者難以發現之虞者。</p>	<p>6. 未修訂</p>
<p>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。</p>	<p>第五條:</p> <p>6. 有關國家機關，獨立行政法人等，地方公共團體或其他地方獨立行政法人所執行之事務或事業之資訊，因公開有以下所揭示之疑慮，或依該事務或事業性質，對該當事務或事業適當遂行產生障礙之虞者。</p> <p>關於調查研究之事務，有不當阻礙其公正且有效率遂行之虞者。</p>	<p>6.未修訂</p>
<p>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。</p>	<p>第五條：</p> <p>1.有關個人資訊（不包含經營事業個人之有關該當事業之資訊）包含於該當資訊中之姓名，生年月日其他依其記述得以識別特定個人者，（包含依其他資訊組合比對而得識別特定個人者）或是雖無法識別特定個人，然因其公開仍有損害個人</p>	<p>第五條：</p> <p>1. ③該個人為公務員（國家公務員法（昭和 22 年法律第 120 號）第二條第一項規定之國家公務員（不含獨立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 號）第 2 條第 2 項所規定之獨立行政法人之監事及職員）獨立行政法人等（獨立行政法人</p>

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
	<p>之權益利益者。但，以下揭示者除外</p> <p>① 依法令規定或慣行被公開，或預定被公開之資訊</p> <p>② 為保護人之性命，健康，生或活財產，而認為有必要公開之資訊</p> <p>③ 該個人為公務員（國家公務員法（昭和 22 年法律第 120 號）第二條第一項規定之國家公務員（不含獨立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 號）第 2 條第 2 項所規定之獨立行政法人之監事及職員）獨立行政法人等（獨立行政法人等保有資訊公開法（平成 13 年法律第 140 號以下稱”獨立行政法人等資訊公開法”）第 2 條第 1 項所稱之獨立行政法人等，以下同。）之監事及職員，地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 號）第 2 條規定之地方公務員及地方獨立行政法人（地方獨立行政法人法（平成 15 年法律第 118 號）第 2 條第 1 項所定之獨立行政法人。以下同）之監事及職員）該當資訊為有關其遂行職務之資訊時，該當資訊中有關該當公務員等之職務及該當職務遂行之內容部份。</p> <p>第七條： 請求公開之行政文書雖記載有不</p>	<p>等保有資訊公開法（平成 13 年法律第 140 號以下稱”獨立行政法人等資訊公開法”）第 2 條第 1 項所稱之獨立行政法人等，以下同。）之監事及職員，地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 號）第 2 條規定之地方公務員及地方獨立行政法人（地方獨立行政法人法（平成 15 年法律第 118 號）第 2 條第 1 項所定之獨立行政法人。以下同）之監事及職員）該當資訊為有關其遂行職務之資訊時，該當資訊中有關該當公務員等之職務及姓名及有關該當職務遂行之內容部份<u>（因公開該當姓名之公開被認定有對該當公務員等之職務遂行產生障礙之虞者，或為保護公務員等之權利利益而被認定有必要不公開其姓名者，有關該當公務員等職稱及該當職務遂行之內容部分）</u>。</p> <p><u>④. 該當個人於行政機關設置之審議會，其他合議制機關、或行政機關所主辦以具有專門知識者等為構成員之懇談會、其它會議上，為意見之表達或說明者，該當資訊為意見之表達或說明時，有關該當個人之姓名及該當意見表達或說明之內容部分（於</u></p>

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
	公開之資訊，(行政機關首長)認為因公益上有特別必要時，得對公開請求人公開該當行政文書。	<u>為保護該當個人之權利利益，被認定不公開該當姓名係有必要者，為關於該當意見表達或說明之內容部分)。</u>
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。	<p>第五條：</p> <p>1. 有關個人資訊（不包含經營事業個人之有關該當事業之資訊）包含於該當資訊中之姓名，生年月日其他依其記述得以識別特定個人者，(包含依其他資訊組合比對而得識別特定個人者)或是雖無法識別特定個人，然因其公開仍有損害個人之權益利益者。但，以下揭示者除外</p> <p>① 依法令規定或慣行被公開，或預定被公開之資訊</p> <p>② 為保護人之性命，健康，生或活財產，而認為有必要公開之資訊</p> <p>③ 該個人為公務員（國家公務員法（昭和 22 年法律第 120 號）第二條第一項規定之國家公務員（不含獨立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 號）第 2 條第 2 項所規定之獨立行政法人之監事及職員）獨立行政法人等（獨立行政法人等保有資訊公開法（平成 13 年法律第 140 號以下稱”獨立行政法人等資訊公開法”）第 2 條第 1 項所稱之獨立行政法人</p>	<p>第五條：</p> <p>1. ③該個人為公務員（國家公務員法（昭和 22 年法律第 120 號）第二條第一項規定之國家公務員（不含獨立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 號）第 2 條第 2 項所規定之獨立行政法人之監事及職員）獨立行政法人等（獨立行政法人等保有資訊公開法（平成 13 年法律第 140 號以下稱”獨立行政法人等資訊公開法”）第 2 條第 1 項所稱之獨立行政法人等，以下同。）之監事及職員，地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 號）第 2 條規定之地方公務員及地方獨立行政法人（地方獨立行政法人法（平成 15 年法律第 118 號）第 2 條第 1 項所定之獨立行政法人。以下同）之監事及職員）該當資訊為有關其遂行職務之資訊時，該當資訊中有關該當公務員等之職務及姓名及有關該當職務遂行之內容部份(因公開該當姓名之公開被</p>

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
	<p>等，以下同。)之監事及職員，地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 號)第 2 條規定之地方公務員及地方獨立行政法人(地方獨立行政法人法(平成 15 年法律第 118 號)第 2 條第 1 項所定之獨立行政法人。以下同)之監事及職員)該當資訊為有關其遂行職務之資訊時，該當資訊中有關該當公務員等之職務及該當職務遂行之內容部份。</p> <p>2. 有關法人及其他團體(國家、獨立行政法人等地方公共團體及地方獨立行政法人除外。以下稱“法人”)之資訊，或經營事業之個人有關該當事業之資訊，為以下所揭示者。但，為保護人之生命、健康或財產，認為有公開必要者除外。</p> <p>因公開有損害該當法人或該當個人之權利、競爭上地位其他正當利益之虞者。</p> <p>受行政機關之請求，以不公開為條件所任意提供者，法人等或個人於慣例上不予公開者，其他該當條件依該資訊之性質，依當時狀況等被認為合理者。</p> <p>第七條: 請求公開之行政文書雖記載有不公開之資訊，(行政機關首長)認為因公益上有特別必要時，得對公</p>	<p><u>認定有對該當公務員等之職務逐行產生障礙之虞者，或為保護公務員等之權利利益而被認定有必要不公開其姓名者，有關該當公務員等職稱及該當職務逐行之內容部分)。</u></p> <p><u>④. 該當個人於行政機關設置之審議會，其他合議制機關、或行政機關所主辦以具有專門知識者等為構成員之懇談會、其它會議上，為意見之表達或說明者，該當資訊為意見之表達或說明時，有關該當個人之姓名及該當意見表達或說明之內容部分(於為保護該當個人之權利利益，被認定不公開該當姓名係有必要者，為關於該當意見表達或說明之內容部分)。</u></p> <p>2.有關法人及其他團體(國家、獨立行政法人等，地方公共團體及地方獨立行政法人除外。以下稱「法人」)或經營事業之個人有關該當事業之資訊，<u>因公開而有損害該當法人或個人之權利、競爭上地位，其他正當利益之虞者。但為保護人的生命、健康或財產，認為有公開者除外。</u></p>

政府資訊公開法第 18 條第 1 項各款	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
	開請求人公開該當行政文書。	
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。	<p>第五條：</p> <p>6. 有關國家機關，獨立行政法人等，地方公共團體或其他地方獨立行政法人所執行之事務或事業之資訊，因公開有以下所揭示之疑慮，或依該事務或事業性質，對該當事務或事業適當遂行產生障礙之虞者。</p> <p>關於國家或地方公共團體所經營之事業，獨立行政法人等或地方獨立行政法人之事業，有損害其企業營業上正當利益之虞者。</p>	

二、申請提出及審查程序之改進

針對資訊公開方式，規定於我國政府資訊公開法第 8 條；德國資訊自由法第 1 條第 2 項針對資訊公開之方式規範，若人民請求特定之資訊公開方式，主管機關原則上應予以尊重，除非係基於重要之原因才得改為給予其他之公開方式，特別是基於行政成本之考量。所謂行政成本考量，例如當有數量龐大的人數皆請求同一種方式之資訊公開，若皆允許可能耗費高額成本；又所謂重要原因也包含對於個人資料之保護等實質觀點¹⁴⁴。

我國政府資訊公開法有關申請政府提供資訊規定於第三章第 9 條至第 17 條。內容包括「得申請政府提供資訊之主體」、「申請提供政府資訊之要式規定」、「政府機關受理資訊提供之處理期限」、「政府資訊提供之方式」等規定。

¹⁴⁴ 林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度—以台灣與德國法制之比較為中心，東吳公法論叢，第 3 卷，2010 年 7 月，頁 474、475。

其中有關政府資訊公開程序中對於第三人之保障，因政府資料涉及第三人之權益甚鉅；我國政府資訊公開法第 12 條第 2 項至第 4 項即設有保障第三人的程序，規定要旨如下¹⁴⁵：

1. 涉及第三人資訊之申請案應通知第三人於 10 日內表示意見。解釋上，若行政機關已確定欲駁回此申請案，即無須通知第三人。
2. 第三人所在不明時應已公告代送達。
3. 第三人未於 10 日內表示意見時得逕為核准或駁回。

與本條得以相互比較的是德國聯邦資訊自由法第 8 條，其最重要的特徵是其「二層次結構」(zweistufiger Aufbau)：

- 1、第一層：涉及第三人利益之資訊公開申請案在決定前之處理程序。
- 2、第二層：此類資訊公開申請案獲准後，至實際執行公開之間的程序規範。

德國聯邦資訊自由法第 8 條明確界定「通知第三人表示意見」之要件，使其有較明確的規範可以依循，當被申請公開之資訊包含第三人之個人資訊時，便符合「通知第三人表示意見」之要件。且本條給予當事人表示意見的時間長達一個月；而我國政府資訊公開法第 12 條第 2 項僅規定十天，以當前社會運行的步調而言，一個月的時間是否過於冗長，如此一來將使得涉及第三人利益之資訊公開申請案之決定拖延過久，似值得加以考慮。另外，德國立法例明白規範，若政府機關核發許可，則僅於「當此項決定對於第三人已發生形式存續力；或者此項決定被下令立即執行，且自立即執行之下命通知第三人時起已逾兩週」時，方得公開此類資訊。依此規定，即使行政機關已經核准公開此類政府資訊，仍應等待至該決定已經發生形式存續力；或者該決定被下令立即執行，且給予第三人一定的反應期間，以便必要時得及時尋求救濟後，方得執行。德國立法例經由規範「執行資訊公開之時間點」，提供第三人更為周延的保護，值得為我國往後修法之參考。¹⁴⁶

¹⁴⁵ 林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度—以台灣與德國法制之比較為中心，頁 478。

¹⁴⁶ 林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度—以台灣與德國法制之比較為中心，頁 478、479。

申請及程序分類表（表二）

政府資訊公開法	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>第 8 條(政府資訊主動公開之方式)</p> <p>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：</p> <p>一、刊載於政府機關公報或其他出版品。</p> <p>二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。</p> <p>三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。</p> <p>四、舉行記者會、說明會。</p> <p>五、其他足以使公眾得知之方式。</p> <p>前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。</p>	<p>§ 1 基本原則</p> <p>(2) 政府機關得以提供資訊或提供閱覽或其他方式公開資訊。若申請人以特定方式請求資訊公開，政府機關唯有基於重要之事由方得以其他方式公開。高額的行政事務支出即屬上述正當理由之事由。</p>	<p>§ 3 環境資訊公開請求權</p> <p>(2) 受申請之單位決定准予公開後，得依裁量權，選擇以提供資料、給予閱覽卷宗或其他方式公開環境資訊。如申請人請求以特定方式公開環境資訊，受申請之單位僅得基於重要理由，如明顯較高之行政成本，而以其他方式公開。同樣基於行政成本之考量，如申請公開之資訊，由其他單位持有，且得以更便利之方式公開，受申請之單位得告知申請人此資訊公開之方式。</p>
<p>第 9 條(得申請政府提供資訊之主體)</p> <p>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。</p> <p>外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請</p>		

政府資訊公開法	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之。</p>		
<p>第 11 條(申請之方式或要件不備之補正) 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。</p>		<p>§ 4 申請及程序 (1)環境資訊應向負有提供資訊義務之單位提出申請。 (2)前項申請應明確告知所欲請求之環境資訊為何。如請求之標的不明確時，受申請之單位應於一個月內告知並要求其補正。資訊提供之期限自申請人於完成補正義務後重新起算。 (3)環境資訊非受申請之單位掌管者，該單位如確知有其他政府機關掌管該資訊時，應函轉該機關並通知申請人。 (4)受申請之單位決定以異於申請人申請之方式公開環境資訊時，同樣亦應於一個月之期限內敘明理由告知申請人。</p>
<p>第 12 條(政府機關受理資訊提供之處理期限) 政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。 前項政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益</p>	<p>§ 7 (5) 資訊之請求應考慮申請人之利益儘速提供。主管機關必須於一個月之內提供。第 8 條之規定不在此列。 § 8 第三人參與之程序 (1) 因他人申請提供政府資訊而權益受影響之第</p>	<p>§ 3 (3)依第一項之規定資訊公開之請求獲准時，申請人對於資訊取得期限之請求，受申請之單位應予考量，但不得逾越本項下列兩款之期間，以下期間之起算始於請求權獲准時：</p>

政府資訊公開法	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。</p> <p>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。第二項所定之個人、法人或團體未於十日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定。</p>	<p>三人，若具體事由顯示，此項資訊之豁免公開對於第三人存有值得保護之利益時，主管機關應給予該第三人於一個月內以書面表示意見之機會。</p> <p>(2) 主管機關依第 7 條第 1 項第 1 句為準駁決定時，應以書面為之，並應送達於前項之第三人。前開資訊之公開，僅得於下列情況之一實現：當此一准予公開之決定對於第三人已發生形式存續力，或此一決定之內容要求資訊公開立即執行，且自立即執行之決定通知第三人時起已逾兩週。相關爭執準用第 9 條第 4 項之規定。</p>	<p>1. 兩個月之內；</p> <p>2. 若受請求之環境資訊之範圍較為廣泛且內容複雜者，得展延兩個月。</p> <p>§ 4</p> <p>(5) 受申請之單位於適用第三條第三項第二款之展延期間時，應於第三條第三項第一款之期限內，敘明理由告知申請人。</p>
<p>第 13 條(政府資訊提供之方式)</p> <p>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。</p> <p>申請提供之政府資訊已依法律規定或第八條第一項第一款至第三款之</p>	<p>§ 7</p> <p>(3) 政府資訊得以口頭，書面或電子之形式提供。主管機關對其所提供之資訊內容之正確性，無審查之義務。</p> <p>(4) 請求權人於行使閱卷權時得抄錄或做成副本；第六條第一句之規定不在此列。</p>	<p>§ 3</p> <p>(2) 受申請之單位決定准予公開後，得依裁量權，選擇以提供資料、給予閱覽卷宗或其他方式公開環境資訊。如申請人請求以特定方式公開環境資訊，受申請之單位僅得基於重要理由，如明顯較高之行政成本，而以其他方式公開。同樣基於行政成本之考量，如申請公開之資訊，由其他單位持有，</p>

政府資訊公開法	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>方式主動公開者，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。</p>		<p>且得以更便利之方式公開，受申請之單位得告知申請人此資訊公開之方式。</p>
<p>第 16 條(政府資訊更正或補充其處理結果之告知方式) 政府機關核准提供、更正或補充政府資訊之申請時，除當場繳費取件外，應以書面通知申請人提供之方式、時間、費用及繳納方法或更正、補充之結果。 前項應更正之資訊，如其內容不得或不宜刪除者，得以附記應更正內容之方式為之。 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。 申請人依第十條第二項或第十四條第三項規定以電子傳遞方式申請提供、更正或補充政府資訊或申請時已註明電子傳遞地址者，第一項之核准通知，得以電子傳遞方式為之。</p>	<p>§ 7 申請與程序 (1) 受資訊公開請求之主管機關，得就其掌管之資訊決定是否公開。本法第一條第一項第三款所稱之執行公法上行政任務之自然人或私法人為受請求機關時，應為准駁之決定。申請資訊公開涉及第五條第一項、第二項或第六條中有關第三人之資訊保護者，應附理由說明之。同一類型之申請超過五十人者，準用行政程序法第 17 條至第 19 條。 (2) 若資訊公開之請求僅涉及政府資訊之特定部分，在該特定部分未涉及保密規定及符合行政成本之情形下，得予公開。所請求之資訊涉及第三人利益且當事人不同意時，若只針對前開資訊提出部分請求，適用前段之規定。</p>	<p>§ 5 申請之否准 (1) 資訊提供之申請，若因第 8 條及第 9 條之事由而被全部或部分否准，應於第 3 條第 3 項第 2 款所規定之期間內將結果通知申請人。資訊之提供若已依據第 3 條第 2 項所規定之其他方式提供，或已告知申請人得透過其他方式獲取資訊時，亦得以對其申請予以否准。否准之決定應敘明理由告知申請人。於涉及第 8 條第 2 項第 4 款之情形時，另應告知申請人資訊提供之地點以及資訊完成之期限，行政程序法第 39 條第 2 項之規定則不適用。 (2) 若資訊提供之申請係以書面提出，則否准之決定亦應以書面為之。申請人請求提供書面否准決定時，亦同。若以電子資訊之通知方式係屬可能，則於申請人請求以電子資訊方式告知否准決定時，應以此方式為之。</p>

政府資訊公開法	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
		<p>(3)若請求之資訊涉及第 8 條及第 9 條之事由時，若去除應限制公開資訊之部分係屬可能，則應將其他部分之資訊提供申請人。</p> <p>(4)資訊提供之申請若被全部或部分否准時，應向申請人告知其有權利保護之權利，並應一併將權利救濟管轄機關與期限向其告知。</p>

我國與日本政資法有關申請及程序分類對照表

政府資訊公開法	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
<p>第 8 條 (政府資訊主動公開之方式) 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：</p> <p>一、刊載於政府機關公報或其他出版品。</p> <p>二、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。</p> <p>三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。</p> <p>四、舉行記者會、說明會。</p> <p>五、其他足以使公眾得知之方式。</p> <p>前條第一項第一款之政府資訊，應採前項第一款之方式主動公開。</p>	<p>第五條： (行政文書之公開義務) 行政機關首長有公開請求時，有關公開請求之行政文書，除紀錄有以下各號揭示資訊(以下稱“不公開資訊”)之任何之一者外，對公開請求人，應公開該當行政文書。</p>	<p>第五條： (行政文書之公開義務) 行政機關首長有公開請求時，有關公開請求之行政文書，除有紀錄以下各號揭示之資訊(以下稱“不公開資訊”)任何之一者外，對公開請求人，應公開該當行政文書。<u>但，公開請求被認定為權利之濫用，或違反公共秩序或善良風俗時，不在此限。</u></p>
<p>第 9 條(得申請政府提供資訊之主體) 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</p>	<p>第三條: 任何人依本法之規定，對行政機關首長(如為前條第 1 項第 4 號及第 5 號政令所規定機關時，指各機關依政令所定者，以下同)得請求公開該當行政機關所保有之行政文書。</p>	<p>未修正</p>

政府資訊公開法	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
<p>僑居國外之國民，亦同。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。</p>		
<p>第 11 條(申請之方式或要件不備之補正) 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。</p>	<p>第四條： 一、前者所規定之公開請求（以下稱”公開請求”）應以書面（以下稱”公開請求書”）記載下列之事項，向行政機關首長提出。 1.公開請求者之姓名及住所或居所，法人其他團體之代表人姓名 2.行政文書之名稱其他有關足以特定被請求公開行政文書之事項。 二、行政機關首長認定公開請求書形式上有欠缺時，對請求公開人（以下稱”公開請求人”）得定相當期間命令其補正。在此情形，行政機關首長對公開請求人應努力提供補正之參考資訊。</p>	<p>未修正</p>
<p>第 12 條(政府機關受理資訊提供之處理期限) 政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日。 前項政府資訊涉及特定</p>	<p>第十條： 一、前條各項之決定(以下稱「公開決定等」)，應自公開請求之日起 30 日內作出。但，依第 4 條第 2 項規定要求補正時，該當補正所需要之日數，不算入該當期間。 二、行政機關首長有事務處理上之困難其它正當理由時，得以 30 日為限延長前項規定期間。在此</p>	<p>第十條： 一、<u>前條第 1 項及第 2 項</u>之決定(以下稱公開決定等)，應自公開請求之日起 <u>14 日(行政機關之假日法律(昭和 63 年法律第 91 條)第一條第一項各號所揭示之日數，不予算入。)</u>以內作出。但依第 4 條第 2 項規定要求補正時，該當補正所需要</p>

政府資訊公開法	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
<p>個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。但該特定個人、法人或團體已表示同意公開或提供者，不在此限。</p> <p>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。</p> <p>第二項所定之個人、法人或團體未於十日內表示意見者，政府機關得逕為准駁之決定。</p>	<p>場合，行政機關首長應以書面記載延長之期間及延長之理由，立即通知公開請求者。</p> <p>第十一條: 因有關公開請求之行政文書明顯數量龐大，自公開請求之日起 60 日以內，對全部做成公開決定等，將對事務遂行產生明顯障礙之虞時，得不受前條規定之適用；行政機關首長對公開請求行政文書中相當之部分，於該當期間作成公開決定等，剩餘之行政文書於相當期間內作成公開決定等即為已足。在此場合，行政機關首長應於同條第 1 項所定期間內，對公開請求者，以書面通知下列事項: ①適用本條之要旨及其理由 ②關於殘餘之行政文書作成公開決定等之期限。</p>	<p>之日數，不算入該當期間。</p> <p>未修正</p> <p><u>三、公開請求人於第 1 項所規定期間內未作出公開決定等，而未依前項規定通知時、或於前項所規定之延長期間內，未為公開決定時，除受有依次條第 1 項後規定之通知者外，得視為行政機關首長對有關公開請求之行政文書，已為前條第 2 項之決定。</u></p> <p>第十一條: 一、因有關於公開請求之行政文書為明顯大量，<u>前條第 1 項所規定之期間加上 30 日之期間內</u>對於其<u>全部</u>為公開決定等將對事務之遂行產生顯著之障礙者，不受<u>同項及同條第 2 項</u>規定之適用，行政機關首長對公開請求之行政文書相當部分於該當期間內為公開決定等，剩餘之行政文書如於<u>第 16 條第 5 項規定之預繳後</u>相當期間內為公開決定等即為已足。在此場合，行政機關首長應於<u>前條第 1 項</u>所定期間內，對公開請求者以書面通知下列揭示事項。 適用<u>本項</u>之意旨及其理由對於剩餘之行政文書依第 16 條第 5 項規定自預繳之日起，至作成公開決定等之日，被認定所需要之期間。</p>

政府資訊公開法	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
		<p><u>二、「依前項規定，行政機關首長於有關公開請求之行政文書中之相當部分，已為公開決定等場合，適用第 9 條第 1 項及第 3 項規定時，同條第 1 項中「其意旨及」，即為「其意旨第 16 條第 5 項所規定之預估額數及其他」；及同條第 2 項中「其意旨」，即為「其意旨及第 16 條第 5 項所規定之預估額數」。</u></p> <p><u>三、第 1 項第 2 號期間內未作出公開法定等時，公開請求者得視為行政機關首長對同項殘餘之行政文書(於第 16 條僅稱以「殘餘之行政文書」)，已為第 9 條第 2 項之決定。</u></p>
<p>第 13 條(政府資訊提供之方式)</p> <p>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。申請提供之政府資訊已依法律規定或第八條第一項第一款至第三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。</p>	<p>(公開之實施)</p> <p>第十四條:</p> <p>一、行政文書之公開，對文書或圖畫依閱覽或交付影本方式為之；對電磁紀錄審酌其種類、資訊化之進展狀況依政令所定方法為之。但行政機關首長認定依閱覽方法為行政文書之公開，對該當行政文書之保存有產生障礙之虞或其它正當理由時，得以複製方式為之。</p> <p>二、基於公開決定接受行政文書之公開者，應依政令規定對作成該當公開決定之行政機關首長，提出依其所要求之方法公開，或其它政令所定事項之申</p>	<p>(公開之實施)</p> <p>第十四條:</p> <p>未修正</p> <p>二、基於公開決定得接受行政文書之公開者，應依政令規定對作成該當公開決定之行政機關首長，提出依其所要求之方法公開，或其它政令所定事項之申請。</p>

政府資訊公開法	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
	<p>請。</p> <p>三、依前項規定之申請，應自第 9 條第 1 項規定通知之日起 30 日以內為之。但有正當理由無法於該當期間內提出該當申請時，不在此限。</p> <p>四、基於公開決定而受行政文書之公開者，限於於最初接受公開之日起 30 日內，得對行政機關首長提出再公開之申請。在此場合，準用前項但書之規定。</p>	<p>未修正</p> <p>未修正</p>
<p>第 16 條(政府資訊更正或補充其處理結果之告知方式)</p> <p>政府機關核准提供、更正或補充政府資訊之申請時，除當場繳費取件外，應以書面通知申請人提供之方式、時間、費用及繳納方法或更正、補充之結果。</p> <p>前項應更正之資訊，如其內容不得或不宜刪除者，得以附記應更正內容之方式為之。</p> <p>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。</p> <p>申請人依第十條第二項或第十四條第三項規定</p>	<p>第九條:</p> <p>一、.行政機關首長決定公開有關公開請求之行政文書全部或一部時，應以書面記載其意旨及政令規定有關實施公開之事項，通知公開請求之人。</p> <p>二、行政機關首長決定不公開有關公開請求之行政文書之全部時(包含依前條規定拒絕公開請求及未保有有關公開請求之行政文書時。)應以書面記載其意旨，通知公開請求之人。</p>	<p>未修正</p>

政府資訊公開法	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
<p>以電子傳遞方式申請提供、更正或補充政府資訊或申請時已註明電子傳遞地址者，第一項之核准通知，得以電子傳遞方式為之。</p>		

第五章 行政救濟制度

第一節 美國

民眾請求公開政府資訊最值得注意之處，在於 FOIA 定有司法審查之相關規定。事實上，FOIA 最重要的功能之一，厥為保障民眾於行政機關違法拒絕其請求公開資訊時，得向司法機關提出救濟。亦即，法院得審查行政機關拒絕人民請求公開資訊之決定，且於法官認為系爭決定違法時，得以判決命行政機關公開之。就此，FOIA 另訂有下列配套措施規定：

(一) FOIA 明定為避免行政機關延遲以致系爭資訊公開之價值降低起見，行政機關於民眾起訴時，原則上應於 30 日內向法院提出答辯書，以加速審理程序之進行。另外，過去 FOIA 也曾規定法院對於民眾請求行政機關公開資訊涉訟案件，法院有優先處理的義務，惟此項規定已於 1984 年刪除。

(二) FOIA 明定民眾勝訴時，得請求相關訴訟費用由聯邦負擔。透過降低訴訟費用分擔之風險，提供民眾提訴之意願。

(三) 另值得注意之處，在於 FOIA 明文規定對於違法恣意拒絕公開資訊之公務員，定有行政責任之懲處規定。雖然截至目前為止尚無公務員因此遭懲處之案例，但學者肯定此項規定應能發揮一定程度之遏阻違法拒絕公開資訊之功能。

(四) 最後，倘若法院判決認為行政機關拒絕公開政府資訊已屬違法，並命其應公開時，對於系爭行政機關應如何「服從」法院判決？FOIA 也有明文規定。蓋其要求該當機關之公務員（包括武職人員在內）應服從法院之判決內容，否則將認定其不予配合公開之行為該當侮辱法院之罪。

另外，FOIA 也對於合議制行政機關各委員會（各聯邦委員會）之資訊公開有特別規定。其要求委員會應將其最終表決之紀錄保存並提供民眾閱覽，據此，委員會不僅應就全體委員之表決情形作成紀錄，更應紀錄個別委員之意見與表決結論，此項紀錄也包括各委員對於肯定或否定結論之不同意見與協同意見等補充內容。

第二節 德國

一、非正式救濟管道－資訊保護官

(一) 基本介紹

德國聯邦資訊保護法（Bundesdatenschutzgesetz, BDSG）第二章第三節（第 22 條至第 26 條）原本即設有「聯邦資訊保護受託人」（Bundesbeauftragter für den Datenschutz）之制度，該制度主要係仿效瑞典法傳統之「監察使」制度（Ombudsman）

¹⁴⁷，而在此其目的在於透過該制度確保政府機關所取得之個人資料獲得充分的保護。隨著德國資訊自由法之制定，鑑於資訊請求權亦應受到適當的保障，同時個人資訊保護與政府資訊公開兩者往往處於一體兩面的關係，因此資訊自由法第 12 條則將既有「聯邦資訊保護受託人」的任務擴張至資訊自由之保護，而全名亦同時變更為「聯邦資訊保護暨資訊自由受託人」(Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, BfDI)。現行德國資訊保護法已將原本之「聯邦資訊保護受託人」更名為「聯邦資訊保護暨資訊自由受託人」，但資訊自由法則仍舊稱之為「聯邦資訊自由受託人」(Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit)，但實際上兩者所指乃為同一制度。為避免中譯名稱過於冗長，且避免兩法稱呼上之差異造成混淆，故本研究以下將該制度一律簡稱為「聯邦資訊保護官」，但德文法規直接翻譯引用時則不在此限。

(二) 主要任務

聯邦資訊保護官之法定任務主要有四：

- 處理民眾依據資訊自由法第 12 條第 1 項所提出之申訴案件¹⁴⁸；
- 聯邦議會、聯邦政府以及資訊自由法第 1 條第 1 項所列之聯邦單位遇有資訊公開相關之疑義時，提供諮詢意見，並對於資訊公開之改善提供建議¹⁴⁹；
- 監督受本法所規範之各聯邦政府機關是否確實遵守資訊自由法之相關規定¹⁵⁰；
- 與各邦、歐盟及國際間之資訊自由保護官保持協力合作關係。

¹⁴⁷ Jastrow/Schlattmann, Informationsgesetz, 2006, § 12 Rn. 12.

¹⁴⁸ 德國資訊自由法第 12 條第 1 項：「任何人認為其依本法所擁有之資訊取得權受侵害者，得向聯邦資訊自由官提起申訴」。

¹⁴⁹ 德國資訊保護法第 26 條第 1 至 3 項：「(1) 資訊保護暨資訊自由官應兩年向德國聯邦議會提出工作報告，並藉此向德國聯邦議會與民眾報告資訊保護進展之概況。(2) 聯邦議會或聯邦政府得向其請求提出鑑定書及調查報告... (3) 資訊保護暨資訊自由官得向聯邦政府及本法第 1 條第 1 項所列之聯邦單位提供資訊公開之改善建議。聯邦政府及本法第 1 條第 1 項所列之聯邦單位遇有資訊公開相關之疑義時，資訊保護暨資訊自由官亦得提供諮詢意見...」。資訊自由法第 12 條第 3 項：「聯邦資訊保護法有關聯邦資訊保護官...關於該法第 26 條第 1 項至第 3 項所規範其他任務之規定，準用於聯邦資訊自由官」。

¹⁵⁰ 德國資訊保護法第 24 條第 1 至 3 項：「(1) 資訊保護暨資訊自由官監督各聯邦政府機關是否遵守本法及其他資訊保護相關之法令(2) 受其監督之聯邦政府機關包括... (3) 聯邦法院於從事行政業務時，亦受資訊保護暨資訊自由官之監督」。資訊自由法第 12 條第 3 項：「聯邦資訊保護法有關聯邦資訊保護官檢查任務之規定(第 24 條第 1 項以及第 3 項至第 5 項)...，準用於聯邦資訊自由官」。

1. 處理民眾申訴案件

依據德國資訊自由法第 12 條第 1 項，任何人得在資訊請求權受到負有提供資訊義務之單位侵害時，向資訊保護官提起申訴。資訊保護官於受理申訴後，進一步可採取之措施有三：提供申訴民眾相關法律專業諮詢、要求負有提供資訊義務之單位針對申訴之個案提出意見報告及建議負有提供資訊義務之單位變更見解。就前開第三種措施而言，性質上僅屬建議性措施，因為法律並沒有賦予資訊保護官得對負有提供資訊義務之單位下達指令。

資訊保護官之申訴管道與德國法上既有訴願及行政訴訟制度並沒有替代關係。就程序面而言，其既非訴願或行政訴訟提起之前題，而且申訴之提起對於訴願期間之起算亦無影響；就實體層面而言，資訊保護官就個案申訴進行審理的結果，對於後續的訴願或行政訴訟審理亦不具拘束力。因此學者間或稱之為非制式救濟管道¹⁵¹。

2. 法律專業諮詢

此處所稱之諮詢，包括主動提出以及被動接受詢問。就前者而言，係指其依法應每兩年提出之工作報告，在工作報告當中除了可以透過對於曾受理之申訴個案的分析評論，以作為未來類似個案處理上之參考之外，亦可作為向聯邦議會或民眾提出法制上一般性建議的管道。此一工作報告除了係向聯邦議會及聯邦政府提出之外，依據資訊自由法第 12 條第 3 項規定準用聯邦資訊保護法第 26 條第 1 項之規定，工作報告亦應向民眾公開使其知悉。因此資訊保護官所提出之工作報告皆可在其所屬之 www.informationsfreiheit.bund.de 網站上免費取得。

就後者而言，聯邦議會、聯邦政府及其所屬的任何機關、單位、機構、或受其委託執行公務之公法人或私法人，在遇有資訊公開相關之疑義時，皆可向資訊保護官請求提供諮詢意見，或資訊公開之改善建議。

3. 監督

資訊自由官得監督受本法所規範之各聯邦政府機關是否確實遵守資訊自由

¹⁵¹ 林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度－以台灣與德國法制之比較為中心，頁 475。

法之相關規定，倘若其認定受監督之聯邦政府機關的處置與資訊自由法相牴觸，則得向其提出糾正¹⁵²。

有關資訊保護官與各邦、歐盟及國際間之協力合作方面的執行狀況，由於與本研究所欲處理之議題較無直接關係，故在此從略。

（三）資訊保護官運作的狀況

針對民眾於申請遭駁回後轉向資訊保護官尋求權利救濟的情形，2006 年及 2007 年亦有以下數據可作說明。在 2006 年，計有 119 個案件向資訊保護官請求權利救濟，2007 年則有 90 個案件。資訊保護官在針對這 209 個案件進行審查後，只針對當中五個案件提出正式糾正；除此之外，對於其他多數申請案件資訊保護官皆贊同作出駁回處分的政府機關之立場。惟值得注意的是，資訊保護官也在其撰寫的工作報告當中，針對 46 個個案精細地進行評論，當中約半數的個案分析係與原處分機關的立場一致，但另外半數則對於原處分機關的理由論述提出改善建議。

二、正式救濟管道¹⁵³

（一）申請人不服申請決定之救濟程序

德國資訊自由法第 9 條第 4 項明定應提起課予義務訴訟，本項規定之適用係以申請人為保護對象、以申請資訊公開被全部或一部拒絕為適用之案例類型，凡案例事實逾越上述範圍者，即不受該項規定有關訴訟類型之限制。

¹⁵² 德國資訊保護法第 25 條第 1 項第 1 句第 1 款及第 4 款：「若資訊保護官認定本法或其他資訊保護相關之法令被牴觸，及個人資訊之處理或利用不當時，得透過以下方式提出糾正：1. 糾正之對象若為聯邦行政機關，則向其所屬之最高聯邦機關提出，...4. 糾正之對象若為聯邦直屬之團體、公營造物及公財團法人，則向其理事會或其他有代表權之組織提出。資訊保護官於提出糾正時，得訂出適當期間，要求提出意見報告」。同條第 1 項第 2 句：「前開第四款之情形，資訊保護官亦得同時向受糾正對象之監督機關告知」。同條第 2 項及第 3 項規定：「(2) 若法令之牴觸，及個人資訊之處理或利用不當僅屬輕微或於嗣後已排除，則資訊保護官得不提出糾正或不要求提出意見報告。(3) 第 1 項第 1 句之意見報告，內容應包含針對資訊保護官所提出之糾正所採取之因應措施」。資訊自由法第 12 條第 3 項：「聯邦資訊保護法有關聯邦資訊保護官...關於糾正權之規定(第 25 條第 1 項第 1 句第 1 款與第 4 款、第 2 句以及第 2 項與第 3 項)，準用於聯邦資訊自由官。」

¹⁵³ 以下內容主要參閱林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度—以台灣與德國法制之比較為中心，頁 478 至 479、485 至 492。

（二）第三人不服公開資訊決定之救濟

當核准性質對於申請人授益、對於第三人不利之行政處分，第三人得提起撤銷訴願與撤銷訴訟。當第三人獲悉主管機關可能即將核准申請人資訊公開之申請，其得於現在提起預防性不作為訴訟。

（三）當事人請求不予公開被駁回之救濟

若當事人主動請求不公開特定資訊被駁回，第三人應提起課予義務訴訟。因為此時主管機關拒絕作成其所獲得之「不公開決定」。

（四）另公開政府資訊之過程，倘涉及特定個人、法人或團體（即資訊關係人），對其權益如何保障或救濟

資訊一旦公開，即無法回復至未公開前的狀態，因此此種涉及第三人權益之個人資訊公開事件，影響第三人之權利甚鉅，因而，如何在第三人與申請人間謀求平衡，是資訊公開法立法者的一大挑戰。

目前各國資訊自由法立法例為了保障第三人，大多設有公開前應徵詢當事人意見之程序，使主管機關於核准時能充分考量第三人之觀點。我國政府資訊公開法第 12 條第 2 項至第 4 項亦有如此之規定，德國聯邦資訊自由法第 8 條之規定與政資法第 12 條之取向近似，值得互相比較。德國聯邦資訊自由法第 8 條規定最重要的特徵是其「二層次結構」（zweistufiger Aufbau）：

1. 第一層：涉及第三人利益之資訊公開申請案在決定前之處理程序。
2. 第二層：此類資訊公開申請案獲准後，至實際執行公開之間的程序規範。

德國聯邦資訊自由法第 8 條明確界定「通知第三人表示意見」之要件，使其有較明確的規範可以依循，當被申請公開之資訊包含第三人之個人資訊時，便符合「通知第三人表示意見」之要件。且本條給予當事人表示意見的時間長達一個月；而我國政府資訊公開法第 12 條第 2 項僅規定 10 天，以當前社會運行的步調而言，一個月的時間是否過於冗長，如此一來將使得涉及第三人利益之資訊公開申請案之決定拖延過久。我國政資法所規範的 10 天，似較為妥適。

另外，德國立法例明白規範，若政府機關核發許可，則僅於「當此項決定對於第三人已發生形式存續力；或者此項決定被下令立即執行，且自立即執行之下命通知第三人時起已逾兩週」時，方得公開此類資訊。依此規定，即使行政機關已經核准公開此類政府資訊，仍應等待至該決定已經發生形式存續力；或者該決定被下令立即執行，且給予第三人一定的反應期間，以便必要時得及時尋求救濟後，方得執行。德國立法例經由規範「執行資訊公開之時間點」，提供第三人更為周延的保護，頗值得注意。

(五) 其他有關救濟程序之設計

1. 秘密審理 (in-camera-Verfahren)

德國資訊自由法本身並未包含「秘密審理」之規定，但德國行政法院第 99 條有所規範。德國行政法院法第 99 條規定：

(1) 行政機關有提供文書或檔卷、轉交電子文件以及提供資料之義務。若相關文書、檔卷、電子文書或資料內容之公開，將造成聯邦或各邦之不利益；或案件之處理過程依法或依其本質應予以保密，聯邦最高監督機關得拒絕提供文書或檔卷、轉交電子文件以及提供資料。

(2) 對於拒絕提供文書或檔卷、轉交電子文件以及提供資料是否合法，由高等行政法院基於當事人之聲請，不經言詞辯論以裁定確認之（第一句）若聯邦最高行政機關以文書、檔卷、電子文件或資料內容之公開將有損於聯邦之利益而拒絕提供，由聯邦行政法院裁定之；…（第二句）…最高行政監督機關應依據合議庭要求提供其依第 1 項第二句所拒絕提供之文書、檔卷、電子文件或資料。（第五句）…審理程序適用有關實質保密之規定。（第七句）如實質保密規定無法被遵守或主管監督機關主張，基於保密之特殊原因，無法將文書、檔卷、電子文件或資料提供予法院，依據第五句所規範之相關資料提供以如下之方式為之：將文書、檔卷或電子文件置於最高監督機關所指定之處所。（第八句）針對依第五句所提供之檔案或電子文件，或者於有第八句所主張之特殊原因時，不適用本法第 100 條之規定。（第九句）合議庭之成員負有保密之義務；裁判理由不得顯示應保密文書、檔案、電子文件或資料之種類與內容。（第十句）非法官之承辦人員適用職員保密之相關規定。（第十一句）…

其一方面賦予行政機關「拒絕提供相關資料」之權利；但也給予合議庭命其提出相關資料的權利。而為避免相關資料於提出於法院後洩漏，該條規定明白宣

示「審理程序適用有關實質保密之規定」。基於特殊的保密原因，行政法院甚至得配合行政機關所指定之處所，前往檢視系爭行政資訊。本條規定之考量相當細緻且周延，值得我國立法參考。

2. 暫時性權利保護

若申請人對於政府資訊之取得有時效性，而其請求公開特定政府資料遭拒，應容許其依據行政訴訟法第 298 條第 2 項聲請「定暫時狀態之假處分」，以免其資訊需求被延誤。但由於政府資訊一旦公開即有不能回復之特性，德國通說認為，在資訊公開事件中，法院面對申請人所提「定暫時狀態假處分」之聲請，應特別審慎、從嚴審查認定，僅得於例外的情況下裁定允許，以避免當事人濫用此程序。所謂例外的情況，係指申請人正面臨重大的、無法回復之不利利益，且其所提起之課予義務訴訟具有相當高的勝訴可能性。如此一來，只要申請人所提之定暫時狀態假處分獲准，其提起課予義務訴訟之目的實質上即已達成，訴訟終局裁判等同是被提前於假處分裁定中完成，德國文獻將類此現象稱為「本案裁判之提前」（Vorwegnahme der Hauptsache）。此作法亦可成為我國立法之參考。

3. 環境資訊法之原處分機關複審制度

行政機關對於資訊提供申請之准駁決定，其法律性質當然係屬行政處分，而且申請人若對於拒絕或限制提供之決定不服時，自得循行政救濟之途徑以請求權利保護，無論在德國資訊自由法第 9 條第 4 項前段或是環境資訊法第 6 條第 1 項至第 4 項¹⁵⁴，皆有類似規定。條文對照如下：

<p>德國資訊自由法第 9 條第 4 項前段</p> <p>針對駁回申請之決定，當事人得提起異議及課予義務訴訟。...</p>	<p>環境資訊法第 6 條第 1 項至第 3 項</p> <p>(1)本法相關之爭議，應循行政救濟途徑處理。</p> <p>(2)對於第 2 條第 1 項第 1 目所定義之行政機關作成之決定不服時，得依據行政法院法第 68 條至第 73 條之異議程序尋求救濟，決定係由聯邦</p>
---	--

¹⁵⁴ 相較於適用於一般性的政府資訊請求的資訊自由法，環境資訊法的權利救濟途徑毋寧較為多元，申請人除了應循訴願及行政訴訟尋求權利保護之外，依據環境資訊法第 6 條第 3 項及第 4 項規定，申請人尚得任意地決定是否向原處分機關提起所謂的「複審」（nochmalige Prüfung）。

	<p>最高機關作成時，亦同。</p> <p>(3)申請人認為第 2 條第 1 項第 2 目所定義之受申請之單位作成之決定未充分滿足其申請時，得依據本條第 4 項請求對於該決定進行複審。本條第 1 項之訴訟提起並不以複審之申請為前提。申請人不得對於相關機關依據第 13 條第 1 項之監督行為提起訴訟。</p> <p>(4)申請人之資訊提供申請被全部或部分否准時，申請人得於獲告知否准結果之一個月內，以書面向第 2 條第 1 項第 2 目之受申請單位請求複審。受申請單位應於複審請求提出後一個月內，將複審結果告知申請人。</p>
--	---

學說當中對於前開規定之必要性不無有存疑者，其認為資訊自由法或環境資訊法所保障之資訊請求權在法律性質上本即屬於獨立性質之實體權利，因此資訊提供申請之准駁決定自當屬於行政處分，而處分相對人對於行政處分不服時，本即可循行政救濟之途徑以請求權利保護。故倘若立法者無意制訂不同的規範內容，實無須再次在資訊自由法或環境資訊法當中重複規定，因此德國資訊自由法第 9 條第 4 項前段之規定被多數學者¹⁵⁵認為僅具有「宣示性意義」(*deklaratorische Bedeutung*) 而已。

相對於此，德國環境資訊法的權利保護措施卻得饒富意義。蓋德國環境資訊法在第 6 條第 1 項亦同樣再次重申，申請人對於行政處分不服時，可循行政救濟之途徑以請求權利保護，但除此之外，相較於資訊自由法，環境資訊法的權利救濟途徑毋寧較為多元，申請人除了應循訴願及行政訴訟尋求權利保護之外，依據環境資訊法第 6 條第 3 項及第 4 項規定，申請人尚得任意地決定是否向原處分機關提起所謂的「複審」(*nochmalige Prüfung*)。此一「複審」的救濟管道就准駁

¹⁵⁵ Sellmann/Augsberg, Chancen und Risiken des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes – Eine „Gebrauchsanleitung“ für (private) Unternehmen, WM 2006, S. 2293; Ziekow/Debus, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 9 IFG Rn. 37.

與否之認定較不具爭議的個案而言未必沒有實益，蓋環境資訊法第 6 條第 4 項規定「受申請單位應於複審請求提出後一個月內，將複審結果告知申請人」，因此對於某些准駁與否之認定較不具爭議的個案，或是經申請人補充申請事由說明後受申請單位可能傾向於提供資訊之情形而言，毋寧可能比訴願或行政訴訟之提起獲得更迅速的權利救濟。

4. 環境資訊法中之救濟途徑教示條款

鑑於權利保護完善性之考量，德國環境資訊法特別於第 5 條第 4 項訂有「救濟途徑之教示」(Rechtsbehelfsbelehrung) 的規定，亦即「資訊提供之申請若被全部或部分否准時，應向申請人告知其有權利保護之權利，並應一併將權利救濟管轄機關與期限向其告知」，此一教示條款亦是德國資訊自由法所無之規定。然而此並非意味著行政機關對於人民依據資訊自由法所提出之資訊提供申請的否准決定，即不須負「救濟途徑之教示義務」，相反地，有關行政處分之「救濟途徑之教示義務」的一般規定，本即隱含於德國行政法院法 (VwGO) 第 58 條第 1 項¹⁵⁶當中，因此只要行政機關對於資訊提供申請之准駁決定的法律性質屬行政處分，則自然必須依法附帶救濟途徑之教示。

然而一份於 2011 年所發表之針對德國環境資訊法施行現狀的實證研究¹⁵⁷指出，儘管德國環境資訊法第 5 條第 4 項將行政機關本即須依法附帶救濟途徑之教示，特別明文予以強調，但就其調查期間¹⁵⁸所獲得數據卻顯現出成效不彰的現象。該研究以 178 個行政機關作為問卷對象，而就「是否於否准決定中附帶救濟途徑之教示」一題而言，問卷回收的結果為：33 個行政機關沒有回答，而回答此題的 145 個行政機關卻只有 7 個行政機關履行此一義務¹⁵⁹。

儘管本研究並未蒐集到針對德國資訊自由法施行現狀的類似實證研究，然而縱使在涉及人民依據資訊自由法提出之資訊提供申請時，其所涉及之受請求之行政機關的範圍基本上差異不大，所差異者主要乃是所適用之法律究為資訊自由法抑或環境資訊法。而在涉及適用環境資訊法的申請案件時，縱有第 5 條第 4 項之「救濟途徑之教示」(Rechtsbehelfsbelehrung) 的規定，行政機關尚未能詳實遵照法律要求履行救濟途徑之教示義務，可以合理想見地，在涉及適用資訊自由法的

¹⁵⁶ Meissner, Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, § 58 Rn. 12.

¹⁵⁷ Zschiesche/ Sperfeld, Zur Praxis des neuen Umweltinformationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, ZUR 2011, S. 71 ff.

¹⁵⁸ 該研究之調查期間為 2007 年 10 月至 2008 年 6 月。

¹⁵⁹ Zschiesche/ Sperfeld, Zur Praxis des neuen Umweltinformationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, ZUR 2011, S. 77.

申請案件時，恐亦難有令人滿意的表現結果。

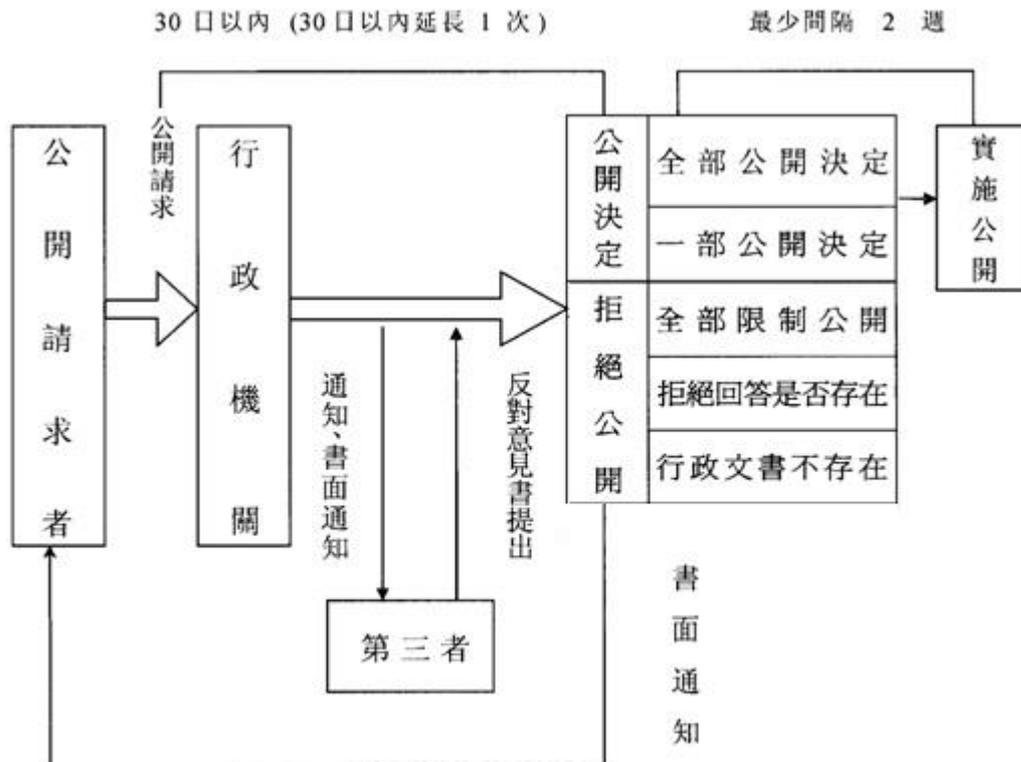
在否准決定當中欠缺「救濟途徑之教示」，固然在實際個案中並非全然沒有好處，例如訴願或訴訟提起期間即可能因此無法起算¹⁶⁰，然而對於急於尋求正確救濟途徑以及獲得擬請求提供之政府資訊的當事人而言，卻可能造成權利保護之延宕，或增加權利救濟的不確定性。因此落實「救濟途徑之教示」對於權利救濟之完善性而言，有其重要的意義。而「救濟途徑之教示」政府資訊公開法制當中的明文化，亦有其特別的意義。就德國而言，政府資訊提供之請求權在傳統德國法制當中，向來僅僅是「聽證權」或既存的行政程序或救濟程序的附隨權利而已，因此對此請求之提出的否准，不僅不具行政處分的法律性質，而且無法單獨對此否准提起法律救濟。儘管隨著德國環境資訊法與資訊自由法之施行，資訊請求權已被確定係具有「獨立實體權利」性質的權利¹⁶¹，但行政實務運作是否能立即一改向來的認知，將資訊提供請求之否准決定與一般行政處分等同視之，並等同適用行政處分相關之規定予以處理，尤其是遵照德國行政法院法第 58 條第 1 項之「救濟途徑之教示」，恐怕是有疑問的。因此若單純就規範面而言，「救濟途徑之教示條款」在資訊公開法制當中予以明文強調，長遠來看仍舊是有意義的。

第三節 日本

如前述日本以制定資訊公開法確認人民對政府保有資訊基於「知的權利」而有公開請求之權利，故人民申請公開資訊時，行政機關除被請求公開資訊有該當於同法第 5 條各款明定之「限制公開事由」外，原則上均應公開，而其處理流程如下圖：

¹⁶⁰ 德國行政法院法第 58 條第 1 項：「權利救濟提起期間之起算，始於利害關係人被透過書面或電子資訊方式告知救濟途徑、受理機關或應繫屬之法院、前者之所在地、及救濟期間之時」。

¹⁶¹ 德國環境資訊公開法（UIG），請參閱 Kloepfer, Umweltrecht, 2006, § 5 Rn. 402 以及德國聯邦資訊自由法（IFG），請參閱 Schmitz, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 986.



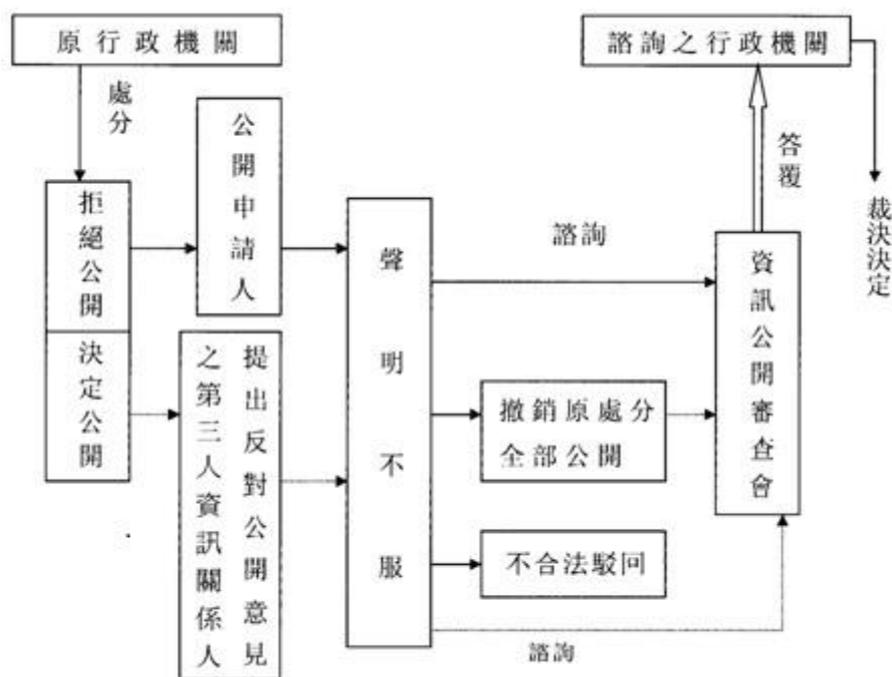
圖一：公開請求之處理

行政機關對人民之公開請求，以被請求記錄相關資訊之行政文書不存在，或該當於限制公開事由而為拒絕公開之決定時，本於「有權利即有救濟之原則」，當然應有救濟制度，否則該當權利之保障即不周全。然因資訊本身具有一旦公開即無法回復之特殊性、時效性及涉及第三人之隱私或營業秘密者，甚至為外交、軍事機密，須有專門知識及經驗始能判斷是否得以公開者，故於資訊公開救濟程序之設計上，必須考量上述特質；且對日本中央行政機關而言，當時資訊公開為一全新之法律制度，其限制公開事由之解釋及該當性之判斷仍有待判例實務之累積，以建立共同之適用基準。據此，日本資訊公開法立法時，特別著重於行政救濟程序，而設計一創新之諮詢制度，替代傳統之行政不服審查救濟程序，透過諮詢機關之答覆，逐步統一實務上之見解，並由其對資訊公開法之制度運作提出建言，促使行政機關建立健全之資訊公開制度，以保障人民之資訊公開請求權並減少訴源。

以下即以日本資訊公開法所設計之行政救濟制度分別說明其組織、機能、審查程序及其在法律施行以來所面臨之問題與學者等所提出之討論、見解，期對日本資訊公開法救濟制度有一全貌認識。

第一項 基本構造

資訊公開法立法之初，參與立法之學者、專家¹⁶²相關之資訊公開條例之判例見解、通說¹⁶³，大多主張資訊公開法所確立保障之公開請求權，係憲法上具有主觀權利性格之「知的權利」，以實定法將其具體化；對人民而言，為實現其獲知政府保有資訊之法律上所保護之權利，故如行政機關違法、不當拒絕人民之資訊公開請求時，自得依行政不服審查法及行政事件訴訟法請求救濟。其所設計行政救濟程序如下圖。



圖二：行政救濟程序

第二項 不服申述-自由選擇主義

受理資訊公開請求之行政機關為拒絕公開之決定時，此一決定係為行政處分，且使請求人民之資訊公開請求權受到限制，故公開請求人如對該當拒絕公開處分不服時，原得依行政不服審查法聲明不服，請求原處分機關或其直接上級機關審查；但因資訊公開常有其時效性，如採不服聲明前置主義，可能遲延公開請求人之受司法救濟之時機，故公開請求人不依聲明不服之救濟途徑，亦得逕行向法院提起行政訴訟以求救濟，為採「自由選擇主義」¹⁶⁴。

¹⁶² 總務省行政管理局監修「情報公開-制度化への課題」，36頁，第一法規，平成2年。

¹⁶³ 東京高院，昭和59年12月20日判決。總務省行政管理局監修「情報公開-制度化への課題」，257頁。

¹⁶⁴ 宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，111頁，有斐閣，2002年1月。

第三項 資訊公開審查會(下稱「公開審查會」)之諮詢

公開請求人依行政不服審查法聲明不服時，如由具有利害關係之一方當事人行政機關，對自己所保有資訊是否公開之判斷再作自我評價，實難以避免被批評為本位主義、欠缺客觀，難以令人信服，最後仍將走上爭訟一途。因此資訊公開法立法之初，參與立法之學者專家即建議應由行政機關以外之第三人機關，立於中立、客觀之立場，在行政救濟程序中介入，對行政機關之拒絕公開處分是否合法、適當，以迅速、有實效之審查方法加以判斷、評價，期能迅速、合理解決紛爭，亦可減輕司法審判之負擔¹⁶⁵。基於上述理由，資訊公開法(下稱本法)第三章不服聲明之第一節即設置「諮詢」相關規定，其十八條規定：對公開決定等依行政不服審查法為不服聲明時，應對該當不服聲明為裁決或決定之行政機關，除有一、不服聲明為不合法予以駁回；二、以裁定或決定撤銷或變更有關公開決定等，將該當相關行政文書全部公開者外，應向資訊公開審查會諮詢之。故該當行政機關對不服聲明為裁決或決定前，必須先向第三人諮詢機關即資訊公開審查會諮詢意見；此諮詢為程序上之法律義務，如該當行政機關未履行即為裁決或決定時，其裁定或決定為違法無效。如此諮詢程序之設計為本法救濟程序之重心，置於行政救濟程序中用以替代原行政不服審查制度，亦為日本資訊公開法最受矚目、最具特色之處¹⁶⁶。

因日本「行政機關の保有する個人情報保護に関する法律」(一般稱為行政機關個人情報保護法，相當於我國個人資料保護法中有關行政機關處理個人資訊之規範)於 2003 年 5 月 30 日立法完成，在 2005 年 4 月 1 日施行。隨該法之立法完成，資訊本人對行政機關所為之公開決定、訂正決定或利用停止決定等有不服時，得依同法 41 條聲明不服，而應對該當聲明不服為裁決或決定之行政機關，與資訊公開請求事件相同，必須向資訊公開、個人情報保護審查會諮詢。故國會於 2003 年 5 月 30 日同時完成「情報公開、個人情報保護法審查會設置法」之立法，將個人情報保護與政府資訊公開之行政救濟程序統一由一個諮詢機關掌理，因而本法原第三章第一節之 18 條配合修正為「須向情報公開、個人情報保護審查會諮詢」。有關公開審查之設置、組織及有關其調查審議之程序等規定則全數規定於「情報公開、個人情報保護法審查會設置法，下稱設置法中。

(一)、定位及機能

承前所述，公開審查會係以第三人中立機關之立場介入資訊公開之行政救濟程序中，其目的在簡易迅速、有實效的解決聲明不服事件。而有關公開審查會之

¹⁶⁵ 行政改革委員會事務局監修「情報公開法要綱要(中間報告)」，57 頁，第一法規，平成 8 年 6 月。總務省行政管理局監修「情報公開-制度化への課題」，37 頁。今井正史，情報公開審査会の機能と課題、法律時報 70 卷 6 号，34 頁。

¹⁶⁶ 宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，12 頁。

定位，在立法當初亦有二種不同見解；一說主張其應為裁決機關，亦即公開審查會在對聲明不服事件為調查、審理後，對原行政機關所為之公開處分等是否違法或不當作出判斷並答覆，諮詢之行政機關須依此答覆對不服聲明作出裁決或決定。換言之，法律賦予公開審查會裁決權，其對諮詢所作之答覆，對諮詢之行政機關具有法律上之拘束力；以強有力之第三人裁決機關之地位，明快、迅速解決有關資訊公開之紛爭¹⁶⁷。(1)但另一派學者主張，如為裁決機關，一般而言其審查程序應嚴謹、慎重，此與資訊公開法設置公開審查會以實現簡易、迅速救濟程序之本旨顯有齟齬；(2)被請求公開資訊常包含有關國家機密、外交利益、公共安全等需要專門知識、專業判斷是否能公開者，對此由第三人性格之公開審查會在行政決定過程中背負最終判斷責任，可能迫使其採自我抑制之消極態度，事實上不利於其救濟功能之發揮，毋寧將資訊是否公開最終判斷權限仍由該當行政機關保留，公開審查會僅立於第三人立場陳述意見，反可無所顧忌有效發揮其諮詢建言功能¹⁶⁸。而最終立法時，則採後者之見解，將公開審查會定位為「諮詢機關」。

因其為諮詢機關，故對行政機關諮詢之「答覆」，對行政機關即無法律上之拘束力，如行政機關不遵從其答覆內容為裁決或決定，亦不構成違法，公開審查會設置目的將因而減損。對此疑慮，一般學者多以下列三點理由主張公開審查會實質上具有裁決機關之機能，為一「準司法機關」，應可期待其答覆發揮類似第一審法院判決之效力；(1)基於行政組織法之分析，公開審查會設置於總理府內，

其調查、審議權限依本法第 2 條 1 項之規定，除會計檢查院¹⁶⁹外，及於國會及法院以外所有國家中央機關之資訊公開請求事件；換言之，其所掌職務為內閣法所定各大臣分擔管理原則之例外，其地位超越並列之中央各行政機關及內閣而在上位，立於此位置，公開審查會實帶有部分內閣機能；(2)一般所謂「諮詢」係指行政機關在行使其職權時，對自己之輔助機關進行之意見徵詢。但依本法之規定，公開審查會受理之諮詢事件不僅限於自己上級機關，尚包括行政組織法所稱之全體國家行政機關及內閣之補助機關等之諮詢事件；(3)公開審查會所為之答覆並非為資訊提供或自特定立場提供建言，而係就資訊公開請求事件作實體之調查審議後，以答覆對諮詢之行政機關提示裁決或決定之內容，並將之公諸於世¹⁷⁰，故

¹⁶⁷ 松井茂記、「情報公開法」，311 頁，有斐閣、2001 年 3 月。土生照子，実効性ある情報公開法の制定を求める，ジュリスト No.1093 号，45 頁，1996 年。

¹⁶⁸ 阿部泰隆，「論争・提案=情報公開」，44 頁，日本評論社、1997 年 10 月。藤原靜雄，比較のなかの情報公開法要綱案，法律時報 69 卷 1 号 29 頁，1997 年。宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，112 頁。

¹⁶⁹ 會計檢查院相當於我國審計部，因所執行之職務必須中立、公正，不受一切指揮監督獨立行使職權，故其組織及權限係基於日本憲法第九 0 條規定，性質上為不屬於國家行政組織法中受內閣統轄之獨立行政機關，故其另於會計檢查院中設置資訊公開審查會。

¹⁷⁰ 所有有關資訊公開審查會之調查審議狀況、已存之答覆，均可在審查會之網頁

其具有於各行政機關間建立判斷資訊公開統一基準之功能¹⁷¹；綜上，顯見公開審查會之職掌橫跨各中央行政機關，且在組織法上地位特殊，縱然為諮詢機關，諮詢之行政機關如未遵從其答覆內容而為裁決或決定，必須要有充分之理由，否則難取信於民，且可能干犯眾議¹⁷²。職是之故，即使本法中未明文規定諮詢之行政機關有遵從或尊重公開審查會答覆之義務，於此制度設計下，實質上已賦予公開審查會裁決之機能，其答覆非諮詢之行政機關得以輕易推翻者。

(二)、組織及營運

依設置法第 3 條、第 4 條及第 5 條，公開審查會為合議制機關，置委員十五人，以兼任為原則，專任者不超過五人；委員由內閣總理大臣(首相)自具有優秀見識者中選任，經國會同意後任命之，任期為三年。依前任、現任名單觀之¹⁷³，其人選均為社會、法界知名人士，且與行政機關原無淵源者；又為保障公開審查會之中立性，設置法第 4 項、第 9 項、第 10 項規定，委員在任中不得為政黨或政治團體之理、監事；不得從事積極之政治活動；除得到總理大臣之許可外，不得從事有報酬之職務、經營營利事業或其他以金錢利益為目的之業務。以增加公開審查會之權威與信賴度。

前述十五名委員原則上以三人為一組分為五個部會，分別進行諮詢事件之調查、審議；各部會長由專任委員擔任而審查會長則由委員互選產生。各部會在法律上、運用上及擔任事件之內容上並無差別；事件之分配則由會長聽取各部會長意見後決定之。平時各部會之調查審議由其構成之三名委員採合議制方式進行(設置法第 5 條、第 6 條)；如有推翻過去所作答覆另為不同內容之答覆時，則須經公開審查會全體委員之審查議決。

因委員大部分為兼任，以一週開會一次方式審議案件，故調查審議參考資料之準備、會議之準備、記錄書類之作成、不服聲明人之通知等一般事務之營運，必須由輔佐之事務局以為進行。故依設置法第 7 條規定在審查會設置事務局，除事務局長、總務課長及三位審查官外，配置二十三位專門官分別輔助委員處理個

(<http://www8.cao.go.jp/jyouhpu>)上查閱。

¹⁷¹ 小高章，答申に現れた審査会の考え方(上)(下)，自治研究第 82 卷第九号頁 63 以下、第 11 号頁 91 以下。

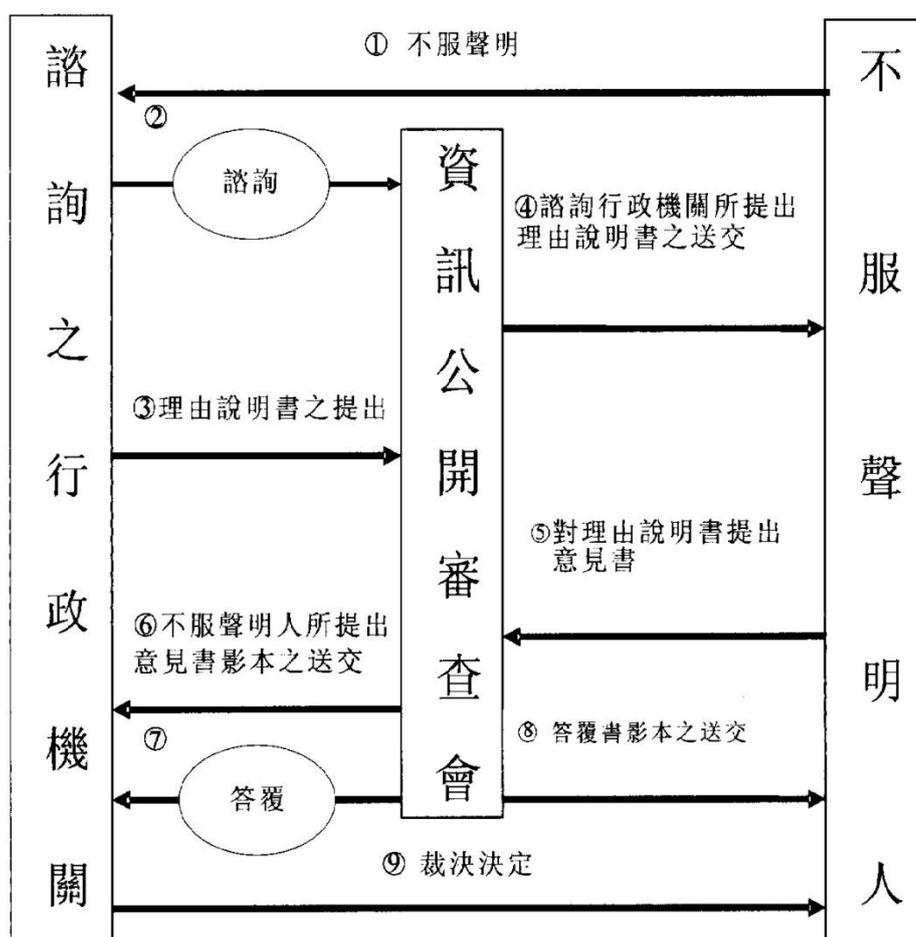
¹⁷² 岩橋健定，情報公開法 18 条—36 条—不服申し立て情報公開訴訟，ジュリスト No.1156 号 68 頁，1999 年 6 月。藤田宙靖，情報公開法施行一年を振り返って—情報公開審査会委員としての経験から—平成 14 年 7 月 12 日，法務省仙台法務局における講演；fujitaaw.tohoku.ac.jp2005，2005 年 1 月 13 日造訪。右崎正博、田島泰彦、三宅弘編「情報公開法」108 頁，三省堂，1997 年 11 月。

¹⁷³ 一、二任委員名單中，包括有前東北大學教授藤田宙靖(後任高法院法官，現已退官)、東京大學教授小早川光郎、宇賀克也、大阪大學教授井茂記等憲法、行政法知名教授均在名單之列，另有律師、會計師、前最高法院檢察官等。詳見季報情報公開 Vol.13，76 頁，2004 年 6 月。藤田宙靖，情報公開法施行一年を振り返って—情報公開審査会委員としての経験から—平成 14 年 7 月 12 日，法務省仙台法務局における講演。

別事件；上述事務局職員均應為專任，不得由其他行政機關之職員兼任，以保持事務局之中立性¹⁷⁴。

(三)、調查、審議程序

因公開審查會係進行資訊公開請求事件之調查審議，依其事件審查對象為原不公開資訊之性質當不能以公開調查審議方式為之，否則不當公開係爭資訊將使審查程序失去意義，故設置法第 14 條規定公開審查會之調查審議程序不公開；不採司法救濟程序之當事人進行主義及對審(confrontation)制，主要以書面審理為中心，其調查審議之程序如下圖所示。



圖三：資訊公開審查會調查審議之流程

*本圖係參照日本情報公開審查會網站(<http://www8.cao.go.jp/jyouhpu>)所繪之圖製成。

以下簡述其審理之流程；公開審查會受理諮詢後，除諮詢書外得同時要求諮詢之行政機關提出理由說明書及相關之行政文書。於諮詢之行政機關無異議者下，

¹⁷⁴ 宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，126 頁。

應將理由說明書迅速送交不服聲明人，並以三週為限，要求對理由說明書有意見者，提出意見書。諮詢之行政機關及不服聲明人向公開審查會所提出之意見書、補充理由說明書等，只要提出人未表明反對意思者，即應送交給對方。

在二方之主張均提出完成後，公開審查會擔當調查審議之部會即開始進行審查；由事務局先說明事件之原因，然後聽取諮詢行政機關之口頭說明，進行秘密審查(in camera inspect)；如不服聲明人申請口頭陳述意見時，亦應聽取其意見(設置法第 10 條)；不服聲明人等對提出於審查會之意見書或資料得請求閱覽(設置法第 13 條)。審查之部會進行審議、整理論點後，即檢討答覆內容、作出答覆，並將答覆書影本送交不服聲明人，同時公告答覆之內容(設置法第 16 條)。綜上，公開審查會之調查、審議程序在採取職權主義、書面審理主義之原則下，實際上不服聲明人等仍保有口頭說明、意見陳述及資料閱覽之權利，在可能範圍內保障其提出辯論之機會，一定程度採納當事人進行主義、辯論主義之精神，以符合日本憲法 13 條規定正當程序(due process)之原則，期求公開審查會審查、審議、答覆之公平與正確。

(四、)公開審查會之權限

如前所述，本法設置公開審查會，雖其被定位為第三人諮詢機關，但所為答覆卻具有實質之拘束力，並被期待發揮類似第一審法院之救濟機能，故本法同時賦予其各種調查權限，俾使其進行確實之調查審議，作出正確之答覆。

1. 審查之密度

公開審查會之調查、審議原應依行政不服審查法所定程序以為進行，故其與法院之案件審理不同，對原處分機關之拒絕公開決定，不僅止於違法性有無之審查，亦及於其妥當性之審查；換言之，對行政機關基於公共利益公開資訊之裁量權有無濫用或逾越亦得加以審查¹⁷⁵。

在此須檢討者，為本法第 5 條規定之六項限制公開事由中，其第 3 項規定為，有關國家安全、國際信賴關係及與國際交涉上之資訊，行政機關首長認定其公開將使國家安全、外交利益有受損之虞，係有相當理由者；第 4 項規定為，有關犯罪預防、鎮壓及搜索、公訴之維持、刑之執行等資訊，行政機關首長認定其公開將對公共安全及秩序之維持造成障礙之虞，係有相當理由者；此二條文中所稱「行政機關首長認定…有相當理由者」之意義，依其立法理由說明，乃因上述二種資訊，其公開或不公開伴隨高度政策考量，且須為專門性、技術性判斷，在司法審查之密度上，上述二種資訊與其它資訊應作不同考慮；亦即審理此二種資訊之公開請求事件時，行政機關對係爭資訊是否該當於限制公開事由之第一次判斷法院

¹⁷⁵藤田宙靖，「情報公開法施行一年を振り返って—情報公開審査会委員としての経験から—平成 14 年 7 月 12 日，法務省仙台法務局における講演。宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，112 頁。松井茂記，「情報公開法」，319 頁。

應予尊重，而僅在其判斷是否得被認定為具有合理性之範圍內進行審理。申言之，對此二種資訊公開訴訟案件之審理，法院不對被請求公開資訊本身是否該當限制公開事由覆審(*de novo*)，僅對行政機關首長所作之拒絕公開判斷有無合理之理由(*reasonable grounds*)作審查¹⁷⁶

據此，公開審查會對此二種資訊公開之審查，是否與前述司法審理採同樣方式？在立法時有不同意見，最後行政情報公開部會以，依本法公開審查會得進行非公開方式(即本文以下所檢討秘密審查)直接檢閱相關行政文書之內容，關於「相當理由」之有無，不同於法院而應可作實質上之判斷，故公開審查會調查、審議方式、應依該當資訊之性質，委由其作適當之運用¹⁷⁷，亦即立法者授權給公開審查會依個案(*case by case*)選擇適當之審查方式。

2.秘密調查(*in camera inspect*)

(1)意義

依設置法第9條第1項、第2項規定，公開審查會認為必要時，得對諮詢之行政機關要求提出相關之行政文書，而該當行政機關不得拒絕此項要求。又依設置法第12條規定，公開審查會認為有必要時，得報其指名之委員閱覽，依第9條第1項所提示之行政文書。如此審理程序係源自於美國法院在審理資訊公開訴訟時，為避免被請求公開之行政文書於審判程序中曝光，所進行之被稱為 *in camera* 審查¹⁷⁸；係因應資訊公開訴訟，其所審查之對象原為未公開資訊之特殊性所設計之制度。如係爭行政文書於未判決確定應公開前在法庭上公開調查將使訴訟失去意義。但日本資訊公開法在對司法訴訟之程序上，礙於其憲法第82條明文規定審判公開原則，而係在行政救濟之公開審查會程序上採用，故有學者稱其為資訊公開行政救濟程序中扮演擔保其信賴度，負有重要任務之制度，也是最具威力之調查權限¹⁷⁹。其主要理由為：因公開審查委員得以實際檢閱該當行政文書，對其中是否真正記載有該當於限制公開事由之資訊？行政機關所為拒絕公開處分是否合法、妥當？如為部分公開者，其範圍是否適當？等均可作迅速、確實之判斷；其次，依本法公開審查會於必要時得命令行政機關提出係爭之行政文書，而行政機關不得拒絕，至少可發揮嚇阻行政機關心存僥倖、不當隱匿應公開資訊之效果¹⁸⁰。再者，如前所述，因本法司法救濟程序中並未規定法院得進行

¹⁷⁶情報公開法研究會「情報公開制度のポイント」，71頁，ぎょうせい，平成9年10月。

¹⁷⁷情報公開法研究會「情報公開制度のポイント」，71頁，ぎょうせい，平成9年10月。松井茂記、「情報公開法」，319頁。

¹⁷⁸ 參閱美國資訊自由法(*Freedom of Information Act*)5 U.S.C. §552(a)(4)(B)之規定。

¹⁷⁹岩橋健定，情報公開法18條—36條—不服申し立て情報公開訴訟，ジュリスト No.1156号，70頁。松井茂記、「情報公開法」，320頁。

¹⁸⁰兼子仁，情報公開審査会の機能，井出嘉憲、兼子仁、右崎正博、多賀谷昭一編「講座 情報公開」，402頁。松井茂記，情報公開の手續上の諸問題，ジュリスト No.845号，43頁。

秘密審理，故法院事實上無法親自檢閱記載系爭資訊之行政文書以為判斷，往往僅能依間接證據或原、被告之主張，以推認方式作出判決，此時在公開審查會調查審議過程中經委員秘密審查後，整理所得之觀點、資料等，即可提供法院作為參考¹⁸¹。對司法救濟而言，公開審查會之判斷實為重要之參考並有重大影響力。因此秘密審查被學者認為係行政救濟程序中重要之審理方法，是本法立法上最大之進步，如果無此審理方法，將使本法制定之目的難以達成¹⁸²。

(2)「認為有必要時」之解釋

依本法原二七條一項，固然授權給公開審查會實施秘密審查之權限，但似乎又有所保留，因其條文為「公開審查會認為有必要時」，此處所稱「有必要時」究竟何指？立法者與學者之見解並不一致。

依立法理由之說明，將其解為「依被請求公開行政文書所記載資訊性質、與該當事件之證據關係等觀之，因公開審查會未實際檢閱該當行政文書所生為適切判斷之困難度等不利益，與因該當文書之提出所生行政上阻礙等不利益，作比較衡量後，仍認為有必要者」；在一般公開請求事件之審議時，原則上得直接檢閱係爭行政文書以為判斷；但如「其所記載之資訊在性質上，應屬僅限於特定最小限度範圍內之人始得接觸者，或係有關情報來源、情報交換方法，除情報交換當事人外不應被他人知悉等，敏感性、機密性特別高必須作特別考量者」，此時公開審查會首先應先聽取諮詢行政機關之說明，以確實了解因該當行政文書被提出可能產生阻礙之內容及程度，在聽取諮詢行政機關說明或依其他方法充分調查後，再對要求該當行政文書提出之必要性作判斷。據上說明似乎立法者主張對秘密性高之資訊(如前述情報來源等)，原則上應先聽取諮詢機關說明拒絕公開之理由，於對其說明仍有疑問時，始例外進行秘密審理；對此學者批判認為：「有無必要」應是依其與審查目的之遂行關係所作之判斷，不應依係爭行政文書被提出所產生之行政上阻礙等不利益來作判斷，前述立法說明不符合本條文之本旨，因公開審查會之秘密審查係為原則而非例外¹⁸³。另有學者亦指出，前述說明應解為立法者對審查方法之政策宣示，而無限制公開審查會進行秘密審查之意¹⁸⁴。

依日本立法時對公開審查會所賦予之期待及其於救濟程序中所負擔之重要任務，本規定實不應被解為限制公開審查會進行秘密審查之要件，原則上公開審

¹⁸¹ 情報公開法理論研究会，行政情報公開部会報告(最終報告)の批判的検討，法律時報，1997年1月号，84頁，情報公開法研究会「情報公開制度のポイント」，ぎょうせい，平成9年10月，126頁。右崎正博、田島泰彦、三宅弘編「情報公開法」，116頁，三省堂，1997年11月。

¹⁸² 藤田宙靖，情報公開法施行一年を振り返って—情報公開審査会委員としての経験から—平成14年7月12日，法務省仙台北法務局における講演。宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，111頁，有斐閣，2002年1月。

¹⁸³ 松井茂記，「情報公開法」，323頁。岩橋健定，情報公開法18条—36条—不服申し立て情報公開訴訟，ジュリストNo.1156号70頁。

¹⁸⁴ 右崎正博、田島泰彦、三宅弘編「情報公開法」，115頁。

查會對任何種類資訊之公開諮詢案件均可依職權進行秘密審查。

3.證據索引(Vaughn index)之提出

許多公開請求事件，被請求公開資訊可能數量龐大又散布夾雜於各種行政文書檔案中，如所有相關文書不加整理全數提交給公開審查會或法院時，無疑將增加審查之困難，延緩審查或訴訟速度，故為方便審查，減輕公開審查會或法院之負擔，公開審查會或法院得命令諮詢或被告之行政機關，將繁雜之行政文書加以區分整理並作成索引，逐項說明拒絕公開部分及其理由提交給審查會或法院，以利審查之進行。此審查方法原為美國資訊公開訴訟事件 *Vaughn v. Rosen* 所採用者¹⁸⁵；嗣後多被沿用成為法院審理資訊公開事件常用方法。此證據索引之提出，除有利於訴訟之進行外，亦具有彌補前述秘密審查缺點之作用。

申言之，法院為秘密審查時，原告及其訴訟代理人係被排除於外，在法官指定之辦公室內進行，故原告等無法得知被告行政機關提出證據內容為何，自無法就訴訟爭點提出有力之理由以進行詰問或辯論，違背當事人進行主義下訴訟制度應保障當事人得為平等對抗之原則(adequate adversary testing)；因此藉由法院命令被告提出證據索引說明，原告得在閱卷後獲得反駁或詰問被告主張之較具體資料或線索，以彌補秘密審查下所造成當事人間攻擊、防禦之不公平¹⁸⁶。

參酌美國之經驗，設置法於第 9 條第 3 項明定公開審查會認為有必要時，得要求諮詢之行政機關將係爭行政文書所記載之資訊內容，依其指定方法作成分類或整理成索引說明提出，釐清該當事件之概要及爭點所在，以有利於公開審查會為迅速且確實之審查、答覆，並讓不服聲明人依同法原第 13 條 1 項申請閱卷後，針對事件之爭點容易提出辯駁；甚至將來訴訟時，法院亦可藉此索引說明順利進行訴訟，彌補法院無法進行秘密審查之缺失。

(五)、公開審查會之答覆

公開審查會於調查審議後，向諮詢之行政機關提出對諮詢事件所作答覆。依現行公開審查會公佈之答覆記錄觀之，公開審查會答覆之主文可分為下列三種類型：1. 不服聲明為不合法時，例如在審查中諮詢之行政機關撤銷原拒絕公開處分，將被請求之行政文書公開，而喪失聲明不服之利益者，此時應為駁回不服聲明之答覆；2. 不服聲明為無理由時，即為「判斷本件處分係為妥當」之答覆；3. 如認定不服聲明有理由時，則為「本件被請求公開之行政文書判斷應為公開」之答覆或「原拒絕公開處分應予撤銷」之答覆(此種答覆多用在原處分為被請求公文書

¹⁸⁵ *Vaughn v. Rosen*, 484 F.2d 820(D.C.Cir. 1973)，其是實為一著名法學教授(Vaughn)為作研究而向人事委員會(Civil Service Commission)請求公開人事管理局(Bureau of Personnel Management)之報告，因係爭文書龐雜，故法院命其文告整理出證據索引，此後即被稱為 *Vaughn Index*。

¹⁸⁶ 岡田安功，米国における企業情報の公開に関する手続の側面，季刑行政管理研究 No.37，22 頁。三宅弘，司法救済の手続，右崎正博、田島泰彦、三宅弘編「情報公開法」，126 頁。宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，132 頁。

不存在或拒絕回答被請求行政文書是否存在之諮詢事件上)。

公開審査會除針對被請求公開行政文書是否應公開作答覆外，亦常以附言方式就資訊公開制度之適度、圓滑運作對行政機關提出建言者，其多為有關行政機關文書處理、保存制度之不健全、提出諮詢之時間太遲等事項。此乃因公開審査會之功能原即不僅止於對本法之適用、解釋，藉諮詢事件之答覆，以建立統一之公開判斷基礎；同時亦期待其在調查審議過程中能指摘資訊公開法制度面上之問題，並提出建言，敦促行政機關改進¹⁸⁷。又公開審査會之答覆，依同法十六條應將其影本送交不服聲明人，並公告其答覆內容。答覆內容之公開一方面可以對人民揭示公開審査會對資訊公開法之判斷原則及法律見解，另一方面對諮詢之行政機關形成實質上壓力，於作決定或裁決時必須尊重其答覆。

(六) 審查結果

1、向審査會提出詢問案件之統計

	該當年度審査會詢問件數
平成 21 年度	598
平成 20 年度	802
平成 19 年度	781
平成 18 年度	507
平成 17 年度	682

¹⁸⁷ 松村雅生，情報公開法をめぐる諸問題(下)，ジュリスト No.1241，69 頁。

2、審查之結果

	審查會	新增 資詢 件數	自上年 度跨年 度之件 數	計	答覆件數				撤 回	跨次 年度 之件 數
					計	諮詢廳 判斷為 適當答 覆	諮詢廳 判斷一 部分為 不妥當	諮詢 廳判 斷為 不妥 當		
平成 21 年度	內閣 府	573	509	1082	658	473	162	23	16	408
	會計 檢察 院	1	7	8	8	4	4	0	0	0
	計	574	516	1090	666	477	166	23	16	408
平成 20 年度	內閣 府	742	406	1148	586	468	91	27	53	509
	會計 檢察 院	6	7	13	6	6	0	0	0	7
	計	748	413	1161	592	474	91	27	53	516
平成 19 年度	內閣 府	628	348	976	547	482	55	10	23	406
	會計 檢察 院	6	4	10	3	3	0	0	0	7
	計	634	352	986	550	485	55	10	23	413
平成 18 年度	內閣 府	500	374	874	512	412	86	14	14	348

第四項 資訊第三人之保護

壹、日本政資法有關資訊第三人之救濟程序

行政機關所保有資訊不僅限於有關行政事務、業務之資訊，尚包括大量個人或法人、團體之資訊；後者亦為被請求公開之對象，而在其被請求公開時，保有之行政機關因為無直接利益關係之人，判斷該當資訊應否公開時，能否充分考量

對公開有利害關係之第三人即資訊第三人之正當利益保護，而作出正確之決定，確實有疑慮；加之，資訊一旦公開，即不能回復原狀之特性，立於程序公平正義之觀點，雖然資訊第三人非該當處分之當事人，但卻為具有利害關係之第三人，自應在決定公開前告知及給予表達意見之機會；亦須保留決定公開後至實際公開前，資訊第三人得有可請求司法機關救濟；然另一方面，資訊公開常有其時效性，如果徵詢資訊第三人之意見，自然會遲延公開之時間，甚至引發不當阻礙資訊公開之可能¹⁸⁸，故如何在不妨礙資訊公開程序迅速進行之前提下，保障資訊第三人之權利、利益，為政資法之一重要課題。

對此，日本政資法因係爭資訊公開等而利益有受損害之虞之資訊第三人，均設置有以下程序參與之規定，以適當保護其利益。

一、 系爭行政文書被請求公開時，對資訊第三人之告知及意見聽取

依日本政資法第 13 條規定，可分為以下二類型：

(一)任意聽取

被請求公開之行政文書記載有國家、地方自治團體及公開請求人以外之人相關資訊者，行政機關在為公開處分等時，得將被請求公開行政文書之意旨及政令所規定事項通知資訊第三人，給予提出意見書之機會。本項規定非強制規定，故被稱為「任意意見聽取」。此處所稱「相關資訊」，包括個人資訊及法人團體資訊；行政機關保有該當資訊原因並不限於由該第三人所提供者，行政機關本身作成者，或由該第三人以外之人所提供文書中所記載者亦包括在內。

(二)義務聽取

行政機關對該當於以下各款之一者，於為公開決定前，對該當第三人應以書面通知其被請求公開之意旨及政令所規定之事項，給予提出意見書之機會。認定得公開之行政文書上記載有關第三人之資訊，且其該當於本法 5 條 1 項 1 款或同項 2 款但書所規定；為保護人之生命、健康、生活或財產有必要公開之個人資訊或法人、團體等資訊，即基本公益上理由有義務公開之資訊；依本法 7 條規定，行政機關認定有公益上特別之必要，依裁量公開原應限制公開之資訊。申言之，上述二者均原為限制公開之第三人資訊，然因有保護公共利益之必要，於公開該當資訊所達成之公共利益與限制公開所保護第三人利益進行比較衡量後而決定公開者，故在公開之前聽取該當第三人意見，格外有必要；相較於前述 1 之任意意見聽取，本項通知須以書面為之，且為法定義務。

¹⁸⁸ 土生照子、実効性ある情報公開法の制定を求める，ジュリスト NO.1093 号，45 頁，1996 年。関東弁護士連合会編「市民のための情報公開」，148 頁，明石書店，1997 年。村上裕章，情報公開法 9 条~17 条—開示手続，ジュリスト NO.1156，63 頁，1996 年 6 月。兼子仁，情報公開をめぐる救済，井出嘉憲、兼子仁、右崎正博、多賀谷昭一編「講座 情報公開」，392 頁。

再者，該當第三人所在不明時，得不為前項通知，亦無須為公示送達；又遇有緊急事故時，如天然災害救助名單等個人資料之公開；受污染食品製造商資訊之公開，因其有保護人之生命、健康、生活安全之需要，且又在緊急狀態下，如仍須聽取相關個人或法人團體等意見，顯然不合理者，亦應無履行此通知義務之必要¹⁸⁹。

當然為此項通知後，該當第三人即使提出反對公開之意見，行政機關亦不受其拘束，該當資訊是否公開最終之裁量權仍屬行政機關所有。

二、決定公開後至實施公開前，第三人之通知及救濟機會之保障

行政機關依前一所述，給予第三人提出意見書機會，雖該當第三人表達反對意見，仍決定公開係爭行政文書時，決定公開日與實施公開日依本法 13 條 3 項規定，至少應置二週之時間。此係為保障該當第三人有時間提出行政救濟或司法救濟。且於決定公開後，行政機關應立即對該當提出反對意見之第三人以書面通知公開處分之要旨、理由及實施公開日，方便其提起不服聲明或訴訟。

依行政不服審查法 14、45 條之規定，審查請求或不服聲明應在知悉處分之翌日起算 60 日內提出；而本法公開處分在公開決定二週後，未滿 60 日前即得實施，實質上縮減了第三人得提出不服聲明之期間；此乃考慮行政機關在公開決定之前已聽取該當第三人意見，又考量資訊公開程序能迅速進行¹⁹⁰所為之特別立法。

三、對公開處分之行政救濟程序

(一)對公開處分之聲明不服

因行政機關決定公開係爭行政文書導致第三人之個人隱私權或法人、團體之營業秘密或其他正當利益受損時，自得依行政不服審查法對該公開處分為不服聲明。而本法第三章 18 條以下有關行政救濟程序規定於第三人聲明不服時亦有適用，於公開處分前第三人曾對行政機關提出反對意見書者，對公開處分亦得聲明不服；且行政機關受理不服聲明後亦須依 18 條 2 項向公開審查會諮詢，並通知聲明不服人。公開審查會對此諮詢其調查、審議程序與公開請求人聲明不服者相同。

依行政不服審查法，原則上採執行不停止主義，但資訊本有一旦公開即無法回復原狀之特性，設於聲明不服審查期間，係爭行政文書因公開實施日屆至而被公開時，將使該當第三人之聲明不服喪失意義；審查之行政機關應依聲請根據行

¹⁸⁹ 土生照子、実効性ある情報公開法の制定を求める，ジュリスト NO.1093 号，63 頁。阿部泰隆，行政訴訟制度改革の一視点，ジュリスト NO.1218 号，39 頁。

¹⁹⁰ 宇賀克也「情報公開法の理論」，88 頁，有斐閣，1998 年。島基晃，「情報公開の解説と国会論議」，107 頁。

政不服審查法三四條二項規定，為公開處分之停止執行¹⁹¹。

(二) 審查程序之參加

此為資訊公開請求人對拒絕公開處分為聲明不服時，第三人之保障程序。公開請求人對拒絕公開之處分聲明不服時，此時為利害第三人之第三人得依行政不服審查法二四條請求參加審查程序，即使其未參加聲明不服審查程序，然已於行政機關處分前表明反對公開之意見者，審查該當不服聲明之行政機關依本法 18 條向公開審查會為諮詢，並應依同法原 19 條通知前述參加人或提出反對意見書之第三人，讓其有機會在公開申請人之救濟程序中表達意見。

四、對公開處分之司法救濟

因本法未採聲明不服前置主義，故除前所述行政機關基於公開審查會之答覆撤銷拒絕公開處分而公開係爭行政文書之場合外，對該當行政文書之公開有利害關係之資訊第三人亦得不經不服聲明程序，於行政機關為公開處分後，直接向法院提起撤銷公開處分之訴訟，以求救濟，一般稱此為資訊第三人固得提起撤銷公開處分訴訟。

現今，日本於 2004 年 6 月公佈修正之行政事件訴訟法九條中，加入第二項將撤銷訴訟之原告適格範圍擴大，不僅限於撤銷該當處分或裁決有法律上利益之相對人始得提起撤銷訴訟，更明定該當處分或裁決相對人以外之第三人，法院應依處分所根據法律之立法意旨及目的，及作出該當處分時所應被考慮之利益內容及性質等，以判斷其是否為適格之原告；而上述之應被考慮利益內容及性質，為指法院應考量該當處分或裁決違反所根據之法令時，第三人被侵害之利益內容及性質，與其侵害之態樣及程度¹⁹²。按違法之資訊公開處分，將使第三人之隱私權或營業秘密等財產權受侵害，固不待言；且資訊公開法中原即將個人資訊及法人、團體等資訊列為限制公開事由之一，其目的即在保障所有資訊第三人之隱私權利益及財產利益，不受違法資訊公開之侵害；更何況資訊又有一旦公開即不能回復原狀之特性，鑒此，第三人之資訊第三人自有提起撤銷違法公開處分之法律上利益，為適格之撤銷訴訟原告，此在日本稱為 FOIA 訴訟¹⁹³

第五項 評析

但在本法施行後，仍有下列爭議問題發生：

一、不服聲明人之意見陳述

¹⁹¹ 松井茂記，「情報公開法」，402 頁，有斐閣、2001 年 3 月。

¹⁹² 兼子仁，情報公開をめぐる救済，井出嘉憲、兼子仁、右崎正博、多賀谷昭一編「講座 情報公開」，393 頁。

¹⁹³ 小林久起，改正法成立に至るまでの経緯及び改正法の概要，ジュリスト No.1277，8 頁、2004 年 10 月。宇賀克也，行政事件訴訟法の改正，法学教室 No.288，4 頁，2004 年 9 月。

¹⁹⁴ 參閱磯部哲，法律委託事務と處理基準の意義をめぐって，自治總研通卷 372 號，頁 42，2009 年 10 月。

依設置法第 10 條但書規定，不服聲明人之意見陳述於公開審查會認為無必要時，即不在此限。所謂「無必要時」，依立法理由說明舉出二種情形：I 其全面承認不服聲明人等之意見者；II 同一行政文書之公開、不公開已有確立之判斷先例存在者；前者既然全面承認不服聲明人之主張，自無須由其再為口頭意見陳述；但後者如係有公開之先例時，實際上諮詢之行政機關原應不得為拒絕公開之處分，故不致因未聽取不服聲明人陳意見述，而作出不正確之決定使其權利受損；但如為拒絕公開之前例，不服聲明人可能對前例之判斷無法認同而有不同意見，此時應有聽取其意見之必要；且依行政不服審查法 25 條 1 項規定之不服聲明人口頭陳述，並無此但書之限制；為謀求公開審查會為更公正及周全之審議，藉口頭陳述意見之機會，再一次檢視過去之判斷，以充分保障不服聲明人之權利，確有其實際上之必要，本法但書之規定，似有商榷餘地¹⁹⁴。

其次，公開審查會調查、審議程序因其審議對象為秘密資訊之特質，故不得不採不公開方式進行；但在公開申請人對行政機關之拒絕公開處分有爭執，而希望在審議程序中公開陳述意見時，應如何處理？一般而言，不服聲明人自願放棄自己之隱私權公開自己之意見，應無不許公開之理由，雖然在公開陳述意見時，可能涉及第三人之隱私或毀損他人名譽，然相對於訴訟時在公開法庭上當事人為口頭陳述意見卻未因此被禁止，則同理在公開審查會之口頭陳述意見何以不能公開？¹⁹⁵但事實上除東京都港區及川崎市外，國家與地方自治團體之公開審查會多數仍以法律或條例上已明文規定調查審議程序為非公開之理由，而拒絕不服聲明人公開陳述意見之請求¹⁹⁶。

二、拒絕公開理由之追加或變更

拒絕公開處分係為行政處分，依行政程序法第 8 條規定：行政機關作為拒絕處分時，必須附記理由。此規定之目的—為在有行政爭訟時，原行政機關所作理由說明須經得起司法檢驗，以促使行政機關於判斷時必須合法不得恣意濫行；二為對受處分人而言，理由揭示可方便其聲明不服時為攻詰或辯論；故理由揭示在提高行政透明化，確保行政處分合法之同時，亦為保障不服聲明人之權利¹⁹⁷。據此，為抑制行政機關任意隱匿資訊，方便不服聲明人提出不服理由，讓行政機關之拒絕公開處分具有說服力，該當拒絕公開處分自應記明理由¹⁹⁸。問題乃在於公

¹⁹⁴ 右崎正博、田島泰彥、三宅弘編「情報公開法」、118 頁；松井茂記、「情報公開法」，335 頁。

¹⁹⁵ 宇賀克也，「新情報公開法の逐条解説」，145 頁。松井茂記、「情報公開法」，344 頁。兼子仁，情報公開審査会の機能，井出嘉憲、兼子仁、右崎正博、多賀谷昭一編「講座 情報公開」，517 頁，ぎよろせい，平成 10 年 10 月。

¹⁹⁶ 第二回情報公開審査会委員交流フォーラムの開催(1)，鈴木庸夫之報告，14 頁。

¹⁹⁷ 宇賀克也「行政手続法の理論」，7 頁，東京大学出版会，1995 年 7 月。

¹⁹⁸ 清水勉，理由付記—非公開理由をまともに書けない実施機関の困った現実，法学セミナ 44 卷 10 号，48 頁，平成 11 年。

開審查會進行調查審議中或司法審理程序中，行政機關自我檢討之結果，或因處分後事情變更，能否追加原處分理由以外之理由，或變更原處分理由，以支持自己之拒絕公開處分？

對此，原先日本法院在有關資訊公開條例之訴訟時，見解並不一致¹⁹⁹，至 1999 年最高法院對逗子市監察請求事件請求公開第三人聽取記錄判決²⁰⁰中，一方面肯定前述理由附記制度之意義，一方面又以原處分機關將拒絕公開理由具體記載並通知公開申請人行為之本身，理由附記制度目的首先應已被實現；原告又進一步主張原處分機關不得於撤銷拒絕公開處分訴訟中，為拒絕公開理由之追加，則係超過本件條例規定附記理由之立法本旨，為無根據之法律解釋，因而判決認定容許處分理由之變更、追加；顯然最高法院將理由附記之目的著重於行政機關告知拒絕公開處分理由，以方便受處分人提起不服聲明之點上²⁰¹。但細讀本判決之脈絡，最高法院僅是將否認一切理由追加、變更之原高等法院判決撤銷，而對理由變更、追加之界限，則未作任何說明及判斷。再查公開審查會對相同爭議則立於應重視「不服聲明人之利益」及紛爭「一次解決」之觀點，而容許諮詢之行政機關在其進行審查中，變更或追加原處分理由²⁰²但一般學者認為，如容認行政機關得自由變換、追加拒絕公開處分理由，將有損國民對行政機關之信賴，使理由附記制度本身意義喪失，更與資訊公開制度之目的相違背，如要確實落實理由附記方便受處分人聲明不服之目的，則應對造成原告(聲明不服人)在審查或訴訟中主張、舉證發生困難之理由變更、追加，作慎重處理²⁰³。亦即，在同一基礎事實之前提下，除原處分記載之該當限制公開事由所產生之損害外，亦會產生其他限制公開事由所規定之損害；且實際上公開請求人將不致受到程序上不利益之限度內，始得容許行政機關為拒絕公開處分理由之追加、變更；不問公開審查會及法院訴訟審理均應以此為基準判斷是否容許原處分機關為理由之變更、追加²⁰⁴。但亦有學者認為，在訴訟審查中容許追加或變更拒絕公開處分之理由，結果反可讓行政機關得主張之所有拒絕公開理由由法院(公開審查會)一次全部判斷完畢，如法院為撤銷原拒絕公開處分判決(公開審查會則為應公開之答覆)時，即形成行政機關負有公開係爭資訊之義務；正符合「一事件一次解決」之程序經濟原則²⁰⁵。

¹⁹⁹ 參閱右崎正博，情報公開—1999年，獨協法學 51 号，30 頁以下有判決之分析與整理。

²⁰⁰ 最高法院第二小法庭，平成 11 年 11 月 19 日判決，民集 53 卷 8 號 1862 頁。

²⁰¹ 下井康史，判例解說—東海環狀自動車道關連環境影響評估書等，季刊情報公開，Vol.15，24 頁，2004 年 12 月。

²⁰² 平成 13 年(行情)答申 175、176 号、平成 15 年(行情)答申 322 号。

²⁰³ 宇賀克也，情報公開訴訟における法律問題，園部逸夫先生古稀記念「憲法裁判と行政訴訟」，665 頁，有斐閣，1999 年。

²⁰⁴ 松井茂記，「情報公開法」，334 頁。平松毅，公文書非公開取消訴訟と他の非公開事由の主張の許否等，民商法雜誌 123 卷 1 号，89 頁，2000 年。

²⁰⁵ 兼子仁，情報公開をめぐる救済，井出嘉憲、兼子仁、右崎正博、多賀谷昭一編「講座 情報

依資訊公開之爭訟事件特性觀之，不服聲明人或原告與行政機關兩方當事人間，就係爭資訊內容之掌握上及對資訊公開法及其制度之熟悉度上，實力相差懸殊，原即應盡力保障處於弱勢之不服聲明人或原告以求程序上之公平正義，如再容許行政機關任意變更或追加原拒絕公開處分之理由，勢必將使原處於劣勢之聲明不服人更難在審查程序或訴訟程序中針對行政機關之主張提出有力辯駁，顯然不合正當程序 — **due process** 之原則。職是之故，前述學者所主張在同一基礎事實下，且不致於造成不服聲明人或原告攻擊防禦上不利益之要件下，始有限度容許行政機關為處分理由之追加或變更，似較為合理。

第四節 擬定我國改進之方法

政府資訊公開法第 20 條僅說明申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟，並未直接提及「訴願」或「行政訴訟」；但本法第 21 條之用語「受理訴願機關及行政法院審理…」，透露了立法者的立場。申請人針對政府資訊相關決定不服時，其爭訟管道為訴願及行政訴訟；與本法本條相比較的是德國資訊自由法第 9 條第 4 項²⁰⁶，明定應提起課予義務訴訟。另外，依德國資訊自由法第 9 條第 2 項之規定，「主管機關將資訊公開申請案全部或一部駁回時，應同時告知當事人，此項資訊是否以及何時可能於日後全部或一部公開。」依此規定，立法者要求政府機關說明何時可以取得資訊，有利日後爭訟之減少，亦可作為我國日後修法之參考。

我國政府資訊公開法第 21 條²⁰⁷規定了「秘密審理」之制度。惟德國資訊自由法本身並未包含「秘密審理」之規定，但德國行政法院法第 99 條有所規範。德國行政法院法第 99 條規定：

1、行政機關有提供文書或檔卷、轉交電子文件以及提供資料之義務。若相關文書、檔卷、電子文書或資料內容之公開，將造成聯邦或各邦之不利益；或案件之處理過程依法或依其本質應予以保密，聯邦最高監督機關得拒絕提供文書或檔卷、轉交電子文件以及提供資料。

2、對於拒絕提供文書或檔卷、轉交電子文件以及提供資料是否合法，由高等行政法院基於當事人之聲請，不經言詞辯論以裁定確認之（第一句）若聯邦最高行

公開」，390、403 頁。

²⁰⁶ § 9(4) 針對駁回申請之決定，當事人得提起異議及課予義務訴訟。即使駁回決定係由聯邦最高行政機關所為，行政法院法第 8 節所規範之異議程序仍應踐行。

²⁰⁷ 政府資訊公開法第 21 條：「受理訴願機關及行政法院審理有關政府資訊公開之爭訟時，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理。」

政機關以文書、檔卷、電子文件或資料內容之公開將有損於聯邦之利益而拒絕提供，由聯邦行政法院裁定之；…（第二句）…最高行政監督機關應依據合議庭要求提供其依第一項第二句所拒絕提供之文書、檔卷、電子文件或資料。（第五句）…審理程序適用有關實質保密之規定。（第七句）如實質保密規定無法被遵守或主管監督機關主張，基於保密之特殊原因，無法將文書、檔卷、電子文件或資料提供予法院，依據第五句所規範之相關資料提供以如下之方式為之：將文書、檔卷或電子文件置於最高監督機關所指定之處所。（第八句）針對依第五句所提供之檔案或電子文件，或者於有第八句所主張之特殊原因時，不適用本法第一百條之規定。（第九句）合議庭之成員負有保密之義務；裁判理由不得顯示應保密文書、檔案、電子文件或資料之種類與內容。（第十句）非法官之承辦人員適用職員保密之相關規定。（第十一句）…

其一方面賦予行政機關「拒絕提供相關資料」之權利；但也給予合議庭命其提出相關資料的權力。而為避免相關資料於提出於法院後洩漏，該條規定明白宣示「審理程序適用有關實質保密之規定」。基於特殊的保密原因，行政法院甚至得配合行政機關所指定之處所，前往檢視系爭行政資訊。本條規定之考量相當細緻且周延，值得我國立法參考。²⁰⁸

²⁰⁸ 林三欽，前揭註 8，頁 489、490。

救濟程序分類表（表三）

政府資訊公開法第五章	德國聯邦資訊自由法	德國環境資訊法
<p>第 20 條(行政救濟)</p> <p>申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。</p>	<p>§ 9 申請之駁回及其救濟</p> <p>(1) 全部或一部駁回資訊公開申請案之決定，應於第 7 條第 5 項第 2 句所規定之期限內通知當事人。</p> <p>(2) 主管機關將資訊公開申請案全部或一部駁回時，應同時告知當事人，此項資訊是否以及何時可能於日後全部或一部公開。</p> <p>(3) 如申請人已擁有其所申請之資訊，或申請人透過一般取得資訊之管道得以具期待可能性之方式取得上開資訊，主管機關得駁回其申請。</p> <p>(4) 針對駁回申請之決定，當事人得提起異議及課予義務訴訟。即使駁回決定係由聯邦最高行政機關所為，行政法院法第 8 節所規範之異議程序仍應踐行。</p>	<p>§ 6 權利救濟</p> <p>(1) 本法相關之爭議，應循行政救濟途徑處理。</p> <p>(2) 對於第 2 條第 1 項第 1 目所定義之行政機關作成之決定不服時，得依據行政法院法第 68 條至第 73 條之異議程序尋求救濟，決定係由聯邦最高機關作成時，亦同。</p> <p>(3) 申請人認為第 2 條第 1 項第 2 目所定義之受申請之單位作成之決定未充分滿足其申請時，得依據本條第 4 項請求對於該決定進行複審。本條第 1 項之訴訟提起並不以複審之申請為前提。申請人不得對於相關機關依據第 13 條第 1 項之監督行為提起訴訟。</p> <p>(4) 申請人之資訊提供申請被全部或部分否准時，申請人得於獲告知否准結果之一個月內，以書面向第 2 條第 1 項第 2 目之受申請單位請求複審。受申請單位應於複審請求提出後一個月內，將複審結果告知申請人。</p> <p>(5) 邦法對於得向私法人提出環境資訊請求有特別規定時，亦得以邦法對於相關爭議為特別權利救濟規定。</p>
<p>第 21 條(秘密審理)</p>		

<p>受理訴願機關及行政法院審理有關政府資訊公開之爭訟時，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理。</p>		
---	--	--

我國與日本政資法有關救濟程序分類對照表

政府資訊公開法第五章	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
<p>第 20 條(行政救濟) 申請人對於政府機關就其申請提供、更正或補充政府資訊所為之決定不服者，得依法提起行政救濟。</p>	<p>(向審查會諮詢) 第十八條: 一、對公開決定等依行政不服審查法(昭和 37 年法律第 160 號)為不服申訴時，應對該當不服申訴為裁決或決定之行政機關首長，除有該當於以下各號之任何一者外，應向資訊公開個人資訊保護審查會(對不服申訴應為裁決或決定之行政機關首長為會計檢院之首長時，為其它法律所定之審查會)為諮詢。 1、不服申訴為不合法而不受理。 2、以裁決或決定撤銷或變更有關不服申訴之公開決定等(有關公開請求之行政文書決定全部公開者除外。以下本號及第 20 條亦同)，而公開該當不服申訴有關行政文書之全部時。但，對該當公開決定有反對意見書提出時除外。</p>	<p>(向審查會諮詢) 第十八條: 未修正 1、未修正 2、以裁決或決定撤銷，<u>或變更</u>有關不服申訴之公開決定等(有關公開請求之行政文書決定全部公開者除外。以下本號及第 20 條亦同)，而公開該當不服申訴有關行政文書之全部時。但對該當公開決定有反對意見書提出時除外。 <u>二、「依前項規定為諮詢之行政機關首長，自有關該當諮詢之不服申訴日起至為該當諮詢之日止之期間(依行政不服審查法第 21 條(包含準</u></p>

政府資訊公開法第五章	日本現行條文 (政府資訊公開法)	日本修正條文 (政府資訊公開法)
		<u>用同法第 46 條之場合)規定命補正之場合，該當補正所要期間，不予算入。以下各項稱：「至諮詢為止之期間」)，超過 90 日時，於第 27 條第 1 項之報告上，應記載至諮詢為止之期間其超過 90 日之理由」。</u>
第 21 條(秘密審理) 受理訴願機關及行政法院審理有關政府資訊公開之爭訟時，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理。		

四、救濟途徑教示條款引進我國政資法之必要性

自政府資訊公開法公布生效後，人民對於政府請求資訊提供之要求，已不再僅是「聽證權」²⁰⁹（參閱行政程序法第 46 條）或既存的行政救濟程序的附隨權利（訴願法第 49 條、行政訴訟法 95 條），亦非侷限僅得針對某特定類型之政府資訊提出請求（參閱檔案法第 2 條及第 17 條）。依據政府資訊公開法第 9 條第 1 項保障任何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，以及持有中華民國護照僑居國外之國民，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。亦即向政府機關請求資訊公開並不須以請求權人為該相關資訊之利害關係人為前提，而係具有「獨立實體權利」²¹⁰性質的權利。因此對於依據政府資訊法申請政府資訊提供而遭否准或限制者，該決定自當屬行政處分，準此意旨政府資訊公開法第 20 條即規定「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」。此外，前開相關決定既屬行政處分，則自當適用行政程序法中有關「行政處分」之規定，也當然包括行政程序法第

²⁰⁹ 請參閱湯德宗，行政程序法論，2005 年第 2 版，28、31 頁。

²¹⁰ 關於實務見解，請參閱法務部 92 年 4 月 28 日法律字第 0920013827 號函，說明之第四點內容；湯德宗，論資訊公開與卷宗閱覽，載於湯德宗、劉淑範主編「2005 行政管制與行政訴訟」，2006 年 12 月，148 頁。

96 條第 1 項第 6 款「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：...六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關」。

行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款之要求，在目前行政實務作業上多數通常也予以遵照辦理，亦即在行政處分書當中記載諸如「對本處分書如有不服，請於本處分書到達次日起三十日內，繕具訴願書，先送交...（原處分機關）審查後，再由...（原處分機關）轉送...（訴願受理機關）審議」等意旨。在涉及政府資訊提供申請之案件，縱使本研究並未進行實證的統計調查，然而就研究團隊成員中因擔任各級行政機關訴願審議委員而從參與審議案件中所獲得之經驗，可發現受請求機關對於政府資訊請求案件所作成之答覆未必視為行政處分，有時甚至與「觀念通知」相混淆，因此自然未進一步依照行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款之要求，給予相對人救濟途徑之教示。或縱使未與「觀念通知」混淆，但也未必確定其決定為行政處分，或因不明原因逕未給予申請人救濟途徑之教示。而當申請人非熟稔權利救濟制度之人時，則可能因此無所適從²¹¹。儘管行政程序法第 98 條第 3 項規定「處分機關未告知救濟期間...，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為」，藉此避免人民不知救濟途徑與期限而導致權利保護落空，然而無論如何此仍為補漏措施，若從權利保完善性的角度觀之，建議可將德國環境資訊法第 5 條第 4 項之規定引進我國政府資訊法當中，以促進受請求機關積極作為，並提供人民更完善之權利保護。

²¹¹ 僅以「新竹縣新埔鎮愛鄉協會因申請調閱監測資料事件」為例，原申請人為新竹縣新埔鎮愛鄉協會，其向行政院環境保護署（以下簡稱環保署）請求提供附近科技園區相關之水質、地下水、地面水與土壤之監測紀錄相關資料。惟其申請為環保署予以否准（環署督字第 0990027775 號函），但由於該否准決定未給予申請人救濟途徑之教示，致使申請人未能明確得知進一步權利救濟之方式與途徑。此例乃因研究團隊成員曾提供法律上諮詢協助所得知。

第六章 結論與建議

第一節 研究結論總結

第一項 審查基準建立之問題

本研究團隊經由上述各章之研究，對於建立我國政資法限制公開或提供事由之審查基準，發現有以下之問題：

壹、法律規定本身之缺陷

我國政資法第 18 條第 1 項限制公開或提供事由規定相較於德國或日本均過度概括簡略；且因施行之日尚短，無法如美國可以依累積判例之方式，逐漸建構出清楚之要件，因此常有被濫用之嫌，此觀本研究第二章對相關訴願或訴訟案件之分析即得印證，為我國政資法施行效果不彰原因之一。事實上此亦為長久以來學者所指摘之問題。再早期，有某一部分訴願或訴訟案件之判決理由過度簡略難以自個中發現判斷之根據，或得到人民之信服。

貳、統計資料之欠缺

統計資料為掌握現況、發現問題及找出解決或預防問題之必要手段，不問日本、德國或美國均對政資法每一年申請案件之件數、申請案件之類型、准駁之比例，及訴訟案件統計等均有可參考之數據資料，讓政府機關及人民對法施行成效及發展趨勢一目瞭然。但本研究團隊卻發現我國完全欠缺相關統計資料，亦即各政府機關未進行統計工作，更欠缺彙整各機關提報相關統計資料後之完整記錄，致使政資法施行至今，其現況全貌仍處混沌未明之狀態，更遑論發現問題。

參、訴願案例或判決例之未作有體系整理分析

此與第二之問題為有因果關係，而此一問題更牽涉及審查基準之建立，如美國法務省較早前每年有 FOIA 之 overview and guide-line 之出版，將過去至當年度之各法院所做政資法判決要旨，依其豁免公開事由（exemption）之逐項規定歸類整理，不僅實務見解之演進脈絡清晰可見，亦有建立統一審查基準之功能。而近年因電腦網路之發達，美國改在其 FOIA 網頁上即時公告最新相關之資料，更方便查詢。而在日本則由其資訊公開審查會網站公告其對諮詢案件之答覆意見，亦有每年之分析與整理；再加之財團法人 IAM 發行之季報，對每三個月之諮詢案件及訴訟案件均依其政資法之限制公開事由作分類，並有學者作判決評析，因此實務見解亦清楚呈現，方便參考。而我國雖有法務部編印之「政府資訊公法問答暨解釋彙編」，但似非每年出版，遠不及日本或美國之快速及方便查詢，對建立審查基準所發揮之功能有限。

第二項 救濟程序之問題

壹、訴願及訴訟救濟之成功比率低

依本研究報告第二章調查所得，資訊公開申請人受否准處分後，而提起訴願

及訴訟得到救濟之比率極低，究其原因除因前述限制公開或提供之事由規定太過概括，致被誤用而以駁回訴願或訴訟外，恐怕最主要之原因在於，依我國現行之訴願法及行政訴訟法之救濟程序，兩造當事人之地位及資訊係處於不對等之狀態。係爭資訊自始至終均掌握於被告政府機關，即便於救濟程序中亦不可能閱覽卷宗，如何能知悉被告機關所主張不公開事由為無理由，精準提出攻擊或有力之辯論，有高度之困難度。再者，由部分判決中常以原告未舉證係爭資訊為被告所持有或或保有，抑或係爭資訊之公開利益能達成而駁回原告之訴，對係爭資訊內容無從知悉之原告而言，成為勝訴之最大障礙。

貳、訴願前置之救濟程序

依我國行政訴訟法第 5 條第 2 項規定，人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益違法受損者，經訴願程序後，得提起請求該機關為特定內容之行政處分；因此申請政府資訊公開而受否准處分之申請人須先提起訴願後始得提起課予義務訴訟。而實務上卻常見訴願審議委員會決定撤銷原否准公開處分，要求原處分機關重為處分，原處分機關再為處分，又以政資法第 18 條第 1 項規定之其他限制公開事由，仍為否准公開之處分，申請人無法得到實際之救濟；資訊常具有時效性，適時公開係爭資訊始為有用之資訊，而如此程序之遷延，對申請人之救濟造成阻礙。

參、資訊關係人之第三人保護不足

依政資法第 12 條第 2 項規定，被申請提供政府資訊涉及特定個人、法人或團體之權益者，應先以書面通知該當個人、法人或團體於十日內表示意見。此為保護資訊關係人之第三人，讓其有機會表達意見外。但我國政資法僅止於給資訊關係人之第三人表達意見之機會，不受該意見之拘束；此時受申請提供之政府機關決定提供係爭資訊時，依同條 1 項規定須在受理申請之日起十五日內為提供係爭資訊之決定，之後即得公開該當資訊。資訊關係人之第三人是否有足夠之時間於知悉公開之決定後，提起訴願或訴訟請求救濟大有疑問？而資訊有一旦公開及無法回復原狀之特性，則此時將造成資訊關係人之第三人無法回復之損害。

第二節 建議

依據以上檢討我國政資法規定及實務現況發現之問題，在參考比較美、日及德國之相關政資法規定及制度現況後，依改善我國現況所需時間之長短提出以下短、中及長期建議。

第一項 短期建議

一、案件登記統計制度之建立：各政府機關於受理資訊公開申請案即應登記編號，並做後續處理之追蹤，留存記錄；如有提起訴願者或訴訟者，其件數、訴願或訴訟之結果。每年定時公告年度之申請件數、決定全部提供、部分提供及拒絕提供

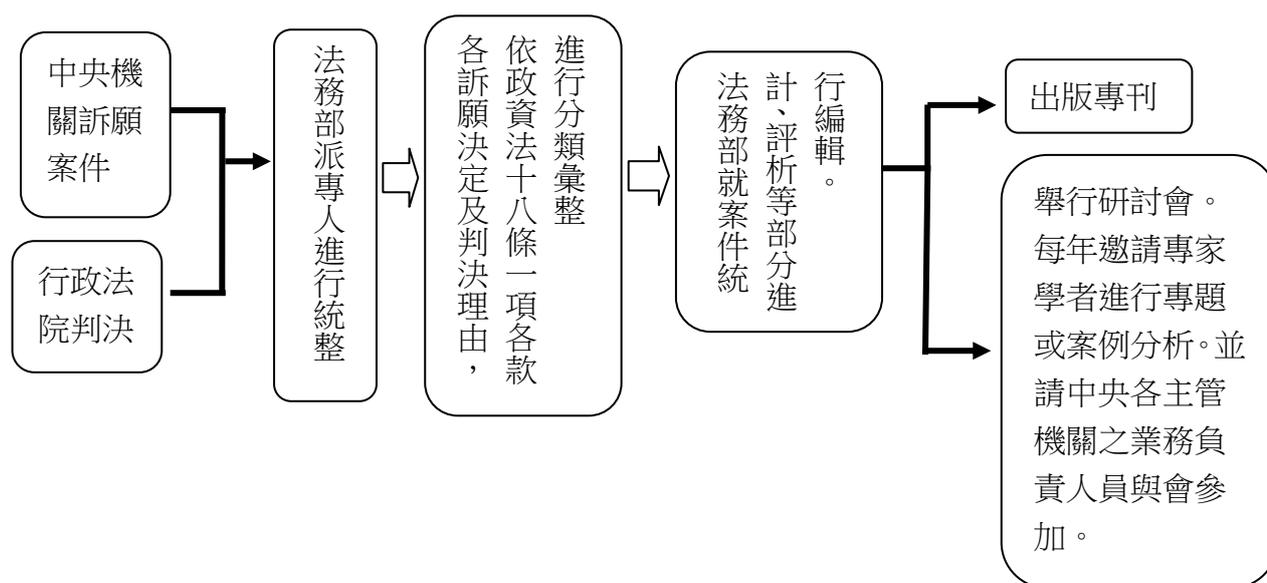
之件數統計數字、訴願及訴訟之件數及結果之統計。

二、有體系蒐集、整理訴願決定、行政訴訟判決：由法務部專人定期蒐集、整理有關政資法案例，挑選具有代表性之案例，將其決定或判決要旨，依政資法第 18 條第 1 項各款限制公開或提供事由分項整理編輯成冊，公開販售並提供各政府機關參考。

三、定期邀請專家撰寫判決評析及舉辦研討會：於法務部發行之刊物設置專欄，邀請學者專家或由部內專責人員撰寫判決評析；並由法務部每年定期設定主題，邀集各機關訴願委員、學者專家舉辦政資法之研討會。

四、判斷基準建立方法：因法務部是我國法務行政的主管機關，掌理行政院的法律事務，故有關政府資訊公開之法律事務應為法務部所掌理之業務，且法務部多數為具有法律專業知識之公務員，對於訴願及行政訴訟案件之蒐集統計較易進行，為以較短之時間能建立判斷基準，本研究團隊認為先由法務部單一機關進行初步之審查基準之建立，以為各機關之表率，並供各機關參考。

*統計方法建立之 SOP 流程圖



第二項 中、長期建議

一、政資法之修正：

1、第 18 條 1 項各款限制公開或提供事由，更明確訂出其要件。

2、明定舉證責任之負擔：政資法中訂明應由政府機關就其主張限制公開之理由負舉證責任，若未能證明者即應公開該當資訊。法院並得要求被告政府機關提出證據索引，說明其拒絕提供之理由供法院及原告參考。

3、增訂第三人保護之條款：於政資法第 12 條增訂政府機關決定提供資訊時，應通知提出意見之資訊關係人之第三人，且其實施資訊提供之時間需與其決定之時間至少間隔兩周。

二、訴願前置要件之廢止：為考慮救濟之時效性，受否准提供或公開決定之申請人，得不經訴願程序，直接提起課予義務訴訟。

三、專責審查會之設置：於政府不另設新機關之前提下，為建立統一之審查基準，進行有效率之行政救濟，於於行政院訴願委員會中特設政府資訊公開案件審議小組專門負責中央政府各機關政資法案件之審議。或者於行政院下設諮詢委員會，由學者專家擔任委員，接受各中央政府機關訴願審議委員會所受理之有關政資法案件之諮詢，並提供意見。

四、試擬出政資法第 18 條 1 項各款限制公開或提供事由之審查判斷基準。

➤ 政策建議彙整表

表一 審查基準之建立

期程	問題點	建議	說明
短期	統計資料之欠缺。	各政府機關於受理資訊公開申請案即應登記編號，並做後續處理之追蹤，留存記錄；如有提起訴願者或訴訟者，其件數、訴願或訴訟之結果。每年定時公告年度之申請件數、決定全部提供、部分提供及拒絕提供之件數統計數字、訴願及訴訟之件數及結果之統計。	案件登記統計制度之建立。
短期	訴願案例或判決例之未作有體系整理分析。	1. 由法務部專人定期蒐集、整理有關政資法案例，挑選具有代表性之案例，將其決定或判決要旨，依政資法第 18 條第 1 項各款限制公開或提供事由分項整理編輯成冊，公開販售並提供各政府機關參考。 2 由法務部專人定期蒐集、整理有關政資法案例，挑選具有代表性之案例，將其決定或判決要旨，依政資法第 18 條第 1 項各款限制公開或提供事由分項整理編輯成冊，公開販售並提供各政府機關參考。	1.有體系蒐集、整理訴願決定、行政訴訟判決；由法務部專人定期蒐集、整理有關政資法案例，挑選具有代表性之案例，將其決定或判決要旨，依政資法第 18 條第 1 項各款限制公開或提供事由分項整理編輯成冊，公開販售並提供各政府機關參考。 2. 定期邀請專家撰寫判決評析及舉辦研討會。
中、長期	審查基準建立之方法	建議由法務部建立蒐集統計政府資訊公開案件之訴願決定與行政法院判決審查基準之標準作業流程(參閱本文)	藉由 SOP 之建立能有系統累積整理第 18 條第一項各款限制公開或提供事由之實務見解，以逐步建立審查基準。
	政資法第 18 條第一項各款之修正	建議修法部分	
	政資法第一項 1.與行政程序法	1.修法明定相關法律適用之優先順序。	1. 依行政程序法第 46 條第 2 項、政資法第 18 條第 1 項等規定及法務部函釋意

期程	問題點	建議	說明
	<p>46 條第 2 項間之適用問題。</p> <p>2.與檔案法間之適用問題。</p>	<p>2.建議修正檔案法中有關提供閱覽之規定。</p>	<p>旨，「應優先適用行政程序法第 46 條之規定」。但行政程序法第 46 條與政府資訊公開法之間何者應優先適用？學說及實務見解歧異。</p> <p>2.檔案法中有關申請閱覽規定之排除政資法適用造成大多數政府資訊無法適用政資法予以公開。</p>
	<p>政資法第 1 款</p> <p>1.政資法第 18 條第 1 項規定之限制公開及提供事由過度概括簡略，造成誤解或有被濫用之虞。</p>	<p>經依法核定為國家機密或其他法律規定應秘密事項或限制，禁止公開者，且因其公開或提供有損害國家安全外交利益之虞者。</p>	<p>1.參考德國聯邦資訊自由法即以多達十七款之事項為規定。因此就德國資訊自由法的規範內容而言，即使得人民在請求公開此類涉及國家機密或財政之事項，即有更具體化的基準可供參考，而不致落入完全由行政機關自由心證之不確定狀態中。而日本政資法第 5 條之限制之公開事由中亦多有定性要件似之規定。</p> <p>2.政府機關固得依據法律授權將政府資訊核定為國家機密，然行使裁量權仍須謹守法律授權目的範圍。</p> <p>3.法規命令之位階原不應高於政資法，且其刪除亦可避免行政機關濫用。</p> <p>4.第一款之「法律、法規命令、國家機密」；建議細項化，將依「國家機密保護法」、「其他法律」限制或禁止公開規定後，加上「被認定有合理理由公開或提供系爭資訊，有使國家安全、重要利益或社會秩序受到侵害之虞」之要件。再將「法規命令」予以刪除。</p>
	<p>政資法第 3 款</p> <p>1.無涉洩漏決定過程之內部意見溝通或思辯材料</p>	<p>有關政府機關內部或機關相互間，作成意思決定前之審議過程資訊或意見交換，如予以公開或提供，將有損害於意見自由</p>	<p>1.清楚界定出公開與限制公開範圍。</p> <p>2.「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</p>

期程	問題點	建議	說明
	<p>事實部分未明確區分</p> <p>2. 內部單位之擬稿或其他準備作業之規定過度廣泛。</p>	<p>交換或民眾之誤會或混亂之虞者。但為保護重要之利益者，不在此限。</p>	<p>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。」強調本款規定之「準備文件」，應係指「政府機關作成意思決定前，內部思考辯論過程中之各種意見溝通及討論文件」。據此，申請人申請原處分機關提供之文件內容為單純之事實敘述，而非思辯過程中之意見溝通及討論，自不應依本款規定拒絕申請。</p> <p>3. 制定會議記錄統一格式，可以避免該當機關以未有會議記錄為由拒絕公開。因資公法第 7 條第 3 項有關合議制機關之會議紀錄，其審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單，係以公開為原則，故其它會議記錄似亦可參酌前項規定，將其列為表格供為應填寫之會議記錄以保障會議記錄一定程度之公開。</p> <p>4. 明定出「意見」或「案件基礎事實」應予公開。</p> <p>5. 會議紀錄部分要求各機關有統一格式，必要記錄項目，使不致造成機關間之會議紀錄落差過大。</p>
	<p>政資法第 4 款</p> <p>何謂「公開或提供將對實施目的造成困難妨害者」之語意不清</p>	<p>1. 再加一較明確之要件：「對以後同類業務實施目的之達成，造成困難或妨害者。」</p>	<p>參考日本政資法同類規定之要件。</p>
	<p>政資法第 6 款</p> <p>1. 與隱私權保護範圍不易界定。</p>	<p>有關得識別特定個人之資料(包括與其它資料比對組合後得以識別特定個人之資料)。但依個人資料保護法第 16 條規定得為特</p>	<p>為配合個人資料保護法之規定，故本法亦將個人識別型資料保護原則。其公開否亦應與個人資料保護法之相關規定一致。</p>

期程	問題點	建議	說明
	2. 隱私權適用 公務員之效力不 同於一般民眾	定目的外利用者，不在此限。	

表二 救濟制度之改進

期程	問題點	建議	說明
短期	各機關審查基準不一。		1.於政府不另設新機關之前提下，為建立統一之審查基準，進行有效率之行政救濟。
中、長期	訴願及訴訟救濟之勝訴比率低	參考美國及日本立法例政資法中訂明應由政府機關就其主張限制公開之理由負舉證責任，若未能證明者即應公開該當資訊。法院並得要求被告政府機關提出證據索引，說明其拒絕提供之理由供法院及原告參考。	1.明定舉證責任之負擔。 2.明定被告機關應提出證據索引
中、長期	資訊第三人保護不足	於政資法第 12 條增訂政府機關決定提供資訊時，應通知提出意見之資訊關係人之第三人，且其實施資訊提供之時間需與其決定之時間至少間隔兩周。	增訂第三人保護之條款加強第三人提出意見之時間。
中、長期	訴願前置之救濟程序	1.受否准提供或公開決定之申請人，得不經訴願程序，直接提起課予義務訴訟。 2.於行政院訴願委員會中特設政府資訊公開案件審議小組專門負責中央政府各機關政資法案件之審議。或者於行政院下設諮詢委員會，由學者專家擔任委員，接受各中央政府機關訴願審議委員會所受理之有關政資法案件之諮詢，並提供意見。	1.訴願前置之自由選擇制度。 2. 專責審查會之設置。 3. 為考慮救濟之時效性。 4. 參酌日本之立法。
中、長期	政資法施行狀況不透明	增訂各機關每年度應將政府資訊公開申請件數，否准件數、否准事由、訴願訴訟件數之統計資料，提出於行政院，由行政院長向國會報告，並公開。	藉由外部民眾或輿論之監督，讓政府落實本法之施行。
長期	第三人審議諮詢	於行政院下設置政府資訊公開	1. 增進政府資訊公開救濟之效率及事

期程	問題點	建議	說明
	機關之建立	<p>諮詢及審議委員會。</p> <p>任務:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對政府公開資訊政策提出意見及諮詢。 2. 政府資訊公開制度與立法研究。 3. 審議中央二級行政機關有關政府資訊公開訴願案件。 <p>組織:由行政院長任命 5~9 人之學者專家及社會公正人士擔任委員，任期兩年，不得連任。</p> <p>運作方式:採合議制，委員互選一人為主任委員，每月召開會議一次。</p>	<p>權之統一。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 參考日本及德國之立法，第三人審查機關之建立為各國之趨勢。

表三 審查基準之試擬

為使實務判斷時方便操作及建立統一判斷基準，本研究團隊參酌我國各行政法院判決例之判決理由及美國、德國與日本之立法例與判例實務，就我國政資法第 18 條 1 項較常用之限制公開及提供事由之規定，試擬出判斷基準供參考，如下表所示：

政府資訊公開之限制	審查基準之試擬
<p>政資法第一項 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：</p>	
<p>政資法第一項第一款 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。</p>	<p>1.指定該當機密之根據為何。 2.是否依法定程序指定為機密。 3.是否有保密之必要-亦即公開會造成國家安全，外交關係軍事國防等受到威脅，或不良之影響。 例如:軍事合作演習計畫、外交談判資料。</p>
<p>政資法第一項第二款 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。</p>	<p>1.為舉發或防止犯罪。 2.調查技術或合法具體之調查計畫。 3.有關個別要件調查之存在或性質之資料。 4.秘密情報源之資料。 5.調查程序之著手或準備資料。 6.公開得合理預見對行刑設施安全造成妨害之資料。</p>
<p>政資法第一項第三款 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。</p>	<p>1.為審議檢討過程之資料。 2.公開將妨礙意見之自由交換。 3.資訊過早公開將引起人民之誤解或社會恐慌、混亂。 4.保護客體僅限於意見而不及於事實。</p> <p>一、符合以下要件得豁免公開</p> <p>1. 會議記錄： (1) 合議制機關之決策過程會議記錄。 (2) 非合議制機關之審議委員發言內容。 (3) 具連續性政策審議資訊而未為最終決定之資訊。</p> <p>2. 委請專業人士以不公開方式評量評分之意見 3. 特定案件之內部簽辦文件及承辦人姓名</p> <p>二、對公益有必要之判斷</p> <p>1.以「限制資訊公開所保護思辨過程」與「公開該當資訊所</p>

政府資訊公開之限制	審查基準之試擬
	<p>達成之公共利益」作比較衡量。</p> <p>2.其舉證責任應由行政機關負擔之。</p>
<p>政資法第一項第四款 政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。</p>	<p>1.公開將使調查機關難以掌握正確事實或難以發現不當或違法行為。</p> <p>2.公開將損害以後同種類監督、考察施行之實效。</p>
<p>政資法第一項第五款 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。</p>	
<p>政資法第一項第六款 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。</p>	<p>所為隱私、係指個人之思想、病歷、身體之特徵、健康狀態、家族構成、學歷、職歷、住所、所屬團體、財產所得等，得識別特定個人之資料中，被合理認為通常不欲為他人所知者。</p>
<p>政資法第一項第七款 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。</p>	<p>營業秘密，包括與企業經營有關而非公開之事實、狀況及過程，僅為有限人員所知悉，即依企業主之意思及為保障其正當利益，而應為機密者。例如收支、計算、投資計畫、營運計畫、行銷通路、顧客名單、技術、knowhow 等。</p>
<p>政資法第一項第八款 為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減</p>	

政府資訊公開之限制	審查基準之試擬
損其價值之虞者。	
<p>政資法第一項第九款 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。但對公益有必要者，得公開或提供之</p>	
有關第三款之公益裁量之公開，及第六款、第七款但書之適用	<p>一、須將限制公開或提供該資訊所保護之利益與公開該資訊所達成公共利益進行利益比較衡量，於後者優於前者時，即得公開。</p> <p>二、須將限制公開或提供該資訊所保護之利益或權利與公開該資訊所保護之人民生命、身體、健康利益進行比較衡量，於後者優越於前者應受保護時，即得公開該當資訊。</p>

表四 期末報告審查會回應彙整表

審查委員意見	研究團隊回應
林委員三欽	
<p>針對就我國政府資訊公開法第 18 條提出審查基準之建立方法：未來政府資訊公開案件應妥適整理、分類、依據否准之理由予以歸類研究。此一構想極佳，研究團隊本次也跨出第一步；不過為了提供及時需求，本人附和林素鳳老師的意見，請團隊後續針對目前所已經檢視過的案例，就第 18 條第 1 項各款之爭點，提出一些審查基準的雛形，以供未來案件的參考。</p>	<p>已制作添附於第六章結論。</p>
<p>針對救濟制度部分：本計畫主張廢除資訊公開事件訴願前置主義。但德、日等國之所以使資訊公開事件免經訴願，恐係因其有資訊保護官，或其設有復審制度等配套制度。我國目前若未備有相關配套措施，是否得於政府資訊案件逕自廢除訴願前置主義，請斟酌。</p>	<p>因政府資訊之公開事件具有時效性，若一律居須經由訴願程序，是否有失去公開資訊意義之虞，並非無討論之空間，本研究案並非主張完全廢除訴願前置，而是採較具彈性之制度，當當事人(原告)選擇是否經訴願程序。</p>
<p>研究報告中已突顯出在行政訴訟中當事人資訊不對等此一問題，蓋因政府資訊本就在政府機關手中，當事人無從知悉該資訊之存在與否或內容，更無法舉證該資訊是否具備本法第 18 條第 1 項各款之情形。研究團隊已提出舉證責任之倒置之構想，此部分或許可在結論時更加具體。</p>	<p>請參閱修正結論之補充</p>
<p>有關本法秘密審理制度之改進，亦可在結論多加著墨。</p>	<p>已參酌審查委員之建議</p>
林委員秀蓮	
<p>第 11 頁的表格與第 13 頁以下的統計數據結果並不一致，以行政院為例，在第 11 頁統計最近 5 年政府資訊公開案件之總數為 24 件，但在第 13 頁合計駁回、部分公開、公開僅有 15 件；又經濟部在第 11 頁之統計結果共有 6 件，但在第 13 頁合計僅有 3 件，其原因為何？如統計標的不同，宜於表上說明。</p>	<p>因為本研究統計公開件數係以第 18 條 1 項條款為對象與請求案件，最後因援用其它事由(例如以檔案法或其它法令規定)以否准公開，故兩者統計數字不一致。</p>
<p>第 20 頁最後一行：「行政程序法第 46 條與政府資</p>	<p>按行政程序法第 46 條與政府資訊公開法第 18</p>

審查委員意見	研究團隊回應
<p>訊公開法何者應優先適用？學說及實務見解歧異。」就我所知，湯大法官與本部之見解均認為行政程序法第 46 條應優先適用，則是否可敘明學說及實務歧異之見解內容為何？</p>	<p>條之間，何者應優先適用？本研究認為應深入檢討與研究。例如，法務部法律決字第 0999007302 號函釋要旨略以，「關於申請人申請提供旨揭之資訊，非屬行政程序進行中之申請閱覽卷宗，自無行政程序法第 46 條規定之適用，屬應依政府資訊公開法等法律規定審酌之範疇……。」即涉及出行程法第 46 條規定之「卷宗」，與政資法規定之「政府資訊」兩者之間界定與區別之標準與問題。惟此尚非本研究之重點，故僅於第 20 頁提出此一問題，並期待各該實務見解能有具體之判斷標準與說明。</p>
<p>第 30 頁之訴願係採購契約應否限制或不予公開，係考量本法第 18 條第 1 項第 7 款「營業上秘密或經營事業有關之資訊」為審核標準，但採購契約為固定之契約範本，其內容是否有涉及營業上秘密事項，不無疑義？</p>	<p>本件確如審查委員所指，「採購契約為固定之契約範本，其內容是否有涉及營業上秘密事項，不無疑義？」本件經濟部訴願決定逕認政府機關簽訂之書面契約，如與公共工程有關，即屬政府採購法第 3 條之範疇。不無欠缺理由構成之弊。此點實即本研究按餘地 30 頁評析部分所質疑者。</p>
<p>第 44 頁第 7 行「…若從體系性解釋出發，應解為彈劾案在未經移付懲戒機關前，監察院為享有公開與否之裁量權，但反之，若已移付懲戒機關，則享有公開與否之裁量權。」似乎指同一件事，語意上建請再斟酌。</p>	<p>當中有筆誤之處，已修正為「…若從體系性解釋出發，應解為彈劾案在未經移付懲戒機關前，監察院未為享有公開與否之裁量權，…」。感謝指正。</p>
<p>第 44 頁，國家機密須依國家機密保護法核定，又依國家機密保護法第 39 條規定，於國家機密保護施行前，依其他法令核定之國家機密，應於國家機密保護法施行後二年內，重新依國家機密保護法核定，是以並無授權或視為國家機密。然監察結果或許為一般公文依法應予保密之情形。</p>	<p>已參酌審查委員之意見</p>
<p>第 53 頁、第 54 頁人民申請提供 86 年之醫院評鑑之資料，係以本法第 18 條第 1 項第 4 款「政府實際監督、管理、檢(調)查」為由駁回申請。惟如評鑑取締之監督管理作業已完成，是否仍宜以本款規</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已將事實敘述完整，被請求公開資料包括評鑑委員名單。故最高行政法院有如此之判斷。 2. 評鑑結束後是否仍限制公開之問題已於該

審查委員意見	研究團隊回應
<p>定限制公開或不予提供？ 范姜：是評鑑委員的名單，但在日本也有點爭執，也不是評鑑結束就公開，日本是如果以後不做相同的評鑑，就可以公開。如果是做相同的評鑑，就不能公開。林委員：評鑑名單是否用這款，仍有斟酌之空間。又僅閱讀本研究報告，似無法得知其要的資料是評鑑名單，而僅得知研究報告贊同此判決之結論，建議研究團隊仍應將各個案件之事實敘述完整。</p>	<p>頁作補充論述。</p>
<p>第 58 頁，倒數第三行「此判決理由之前提顯然認定個人圖像為隱私，並非全無爭執之餘地。」則研究團隊似認個人圖像非隱私？ 范姜：如為肖像，會涉及釋字第 689 號，是否為隱私，爭議很大，這是一個值得深思的問題。</p>	<p>本判決主要理由係認為係予照片為當事人自己公開於網頁上，故無隱私之問題，但如肖像之個人資料，即無隱私之問題。</p>
<p>第 147 頁以下之表格把德國與我國的制度做一個對照表，但無日本之制度。建議該表可納入日本之制度。 范姜：其實附錄有日本制度的翻譯。</p>	<p>已制作(請參閱)</p>
<p>本研究報告之目的其實希望就本法第 18 條第 1 項訂一個各款裁量基準的行政規則，可否擬一個條文出來？</p>	<p>參閱第六章表三</p>
<p>王委員仁越</p>	
<p>報告第 202 頁表格第 3 列建議欄第 1 點，是否增列「改採自由選擇主義」，請參酌。另建議第 2 點「專責審查會之設置」部分，其說明欄部分並未具體指明運作方式，建請酌予補充。</p>	<p>已於建議表上第 3 項加上理由說明，請參酌。</p>
<p>報告第 202 頁表格第 3 列建議欄第 1 點，是否增列「改採自由主義」，請參酌。另建議第 2 點「專責審查會之設置」部分，其說明欄部分並未具體指明運作方式，建請酌予補充。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已於建議欄加入理由說明 2. 已於建議欄加入理由說明
<p>李科長世德</p>	

審查委員意見	研究團隊回應
<p>方才多位委員建議研究團隊試擬本法第 18 條第 1 項各款審查基準條文，在時間有限的情況，可參考本案需求書，在第四章第四節評估我國建立限制公開或提供事由判斷基準之可行性及建置方法與方向，包括判斷基準係由單一機關統一建立或由各機關自行建立？其利弊與建議為何？又單一機關或各機關自行訂定，其審查基準之建立模式為何？</p>	<p>由各機關建立判斷基準： 優點:各機關可依據自己所保有資訊之特性建置適用之判斷基準，在建立方法上較容易。 缺點:各機關有無時間或專業知識建立判斷基準恐有疑慮，且易發生同性質資訊因各機關判斷基準之不一致而發生是否公開結果之歧異。 由單一機關建立判斷基準： 優點:判斷基準統一單純化，適用上不易發生歧異。 缺點:無法因應各機關之特性及需求，決定是否公開資訊。</p>
<p>建議可把第 147 頁之表格整理我國德、日、美相對應之規定與解釋。</p>	<p>參閱第五章之表格</p>
<p>第五章第四節：我國資訊公開行政救濟制度之改進研析如無需修法因應，研究如合提升實效性及改善方式及其配套制度規劃：如需修法因應，則提出具體修正條文建議(例如研究團隊發現現在並不存在第三人救濟制度，需修法因應，則提出具體修正條文)</p>	<p>已於第六章政策建議表上回應</p>
<p>林素鳳委員</p>	
<p>本研究計畫如由題目以觀，應包含內容關於政府資訊公開之兩重要部分：限制公開或提供事由審查基準之建立及救濟程序之改進。研究團隊分別就此二主題撰寫美國、德國及日本之制度概況與實務情形，企圖以整理各國相關基準與救濟制度特色，以提出我國判斷基準及救濟制度之建議。但由歷次審查會議討論可知，就前者之建立審查基準而言，委託機關之真意似希望研究團隊提供外國關於「審查基準機制之建立」之資訊並研究如何建立我國之機制，合先說明。</p>	<p>已於結案報告第六章，審查基準之試擬。</p>
<p>關於建立限制公開或提供事由審查基準之機制以我國目前運作狀況，參考案例幾無，如以本國累積之案例，確實尚難整理而建立各款審查基準，固能理解，且不論基準之建立，至少應提出機制建立之可行方向。但研究報告第 144 頁至第 156 頁之表格</p>	<p>已於結案報告書中補充。</p>

審查委員意見	研究團隊回應
<p>整理，與標題「擬定我國可行之方法」存在相當落差，內容上仍須加強，明確提出我國和理可行之機制建立途徑。</p>	
<p>關於救濟程序之改進 第 191 頁至第 195 頁之整理，與標題「擬定我國改進之方法」依然存在極大落差，顯示團隊仍未有構思完整之結果意見，宜再補強救濟程序之可行建議。例如分別就申請人及其他利害關係人之權利關照，分別提擬適當之管道。</p>	<p>已於結案報告書中補充。</p>
<p>關於附錄之外文中譯法條，建議再就用字遣詞稍加斟酌修辭，盡量符合法律條文之用語與格式。當然，因法制與用語之不同，或難找出完全契合之用詞（或以加上說明之方式處理），宜盡量避免我國法令用語上難以理解之字詞。</p>	<p>已參酌審查委員之意見。</p>

參考書目

一、中文法規

政府資訊公開法立法沿革，立法院公報，立法院公報處編印

- 一讀 94 卷 10 期 3392 號頁 5~5
委員會審查 94 卷 17 期 3399 號頁 307~337
94 卷 25 期 3407 號二冊頁 243~260
廣泛討論 94 卷 34 期 3416 號頁 68~90
94 卷 37 期 3419 號頁 199~199
94 卷 40 期 3422 號頁 254~254
94 卷 75 期 3457 號頁 91~94

逐條討論 94 卷 75 期 3457 號一冊頁 94~100

三讀 94 卷 75 期 3457 號一冊頁 100

二、外文法規

(一) 美國 Freedom of Information Act of 1966(簡稱: FOIA)、Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996(簡稱: E-FOIA)

<http://www.usdoj.gov/oip/foiastat.htm>

<http://www.balancedscorecard.org/EFOIA/tabid/113/Default.aspx>

(二)德國 Informationsfreiheits gesetz: IFG

1. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
(Informationsfreiheitsgesetz) (簡稱: IFG)

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>

2. Umweltinformationsgesetz (簡稱: UIG)

http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/uig_2005/gesamt.pdf

(三)日本：行政機關の保有する情報の公開に関する法律(簡稱:情報公開法)

1999年5月7日制定，5月14日公布

http://www.ron.gr.jp/law/law/joho_kou.htm

三、圖書

宇賀克也，新情報公開法の逐條解説，有斐閣，2006年5月。

松井茂記，情報公開法，有斐閣，2001年。

情報公開制度改善のポイント，IAM 行政管理研究センター編集，東京:ぎょうせい，2006年。

阿部泰隆，「論争・提案＝情報公開」，日本評論社，1997年10月。

四、期刊論文

(一) 中文

王毓正，〈軍事相關環境資訊揭露之法律問題研究－以台灣與德國相關法制之比較分析為中心－〉，《全國律師》，第14卷11期，2010年11月。

王毓正，〈從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範〉，《公共行政學報》，第35期，2010年6月，頁61-117。

傅玲靜，〈簡介德國2005年環境資訊法及於環境影響評估之適用〉，《全國律師》，第14卷11期，2010年11月。

林三欽，政府資訊公開法之執行、保障與救濟制度－以台灣與德國法制之比較為中心，東吳公法論叢，第3卷，2010年7月。

謝碩駿，政府資訊公開請求權在德國的憲法基礎，法學新論，第3期，2008年10月。

謝碩駿，政府資訊公開法中的資訊被動公開，台灣法學雜誌，第129期，2009年6月1日，頁1-38。

林素鳳，請求政府機關提供會計資訊，月旦法學教室，第 97 期，2010 年 11 月，頁 12-13。

林素鳳，資訊公開（提供）或閱覽卷宗，月旦法學教室，第 91 期，2010 年 5 月，頁 8-9。

林素鳳，卷宗閱覽之請求與救濟，月旦法學教室，第 89 期，2010 年 3 月，頁 12-13。

林素鳳，我國與日本資訊公開法制之比較，中央警察大學法學論集，第 12 期，2007 年 4 月，頁 49-86。

林素鳳，我國政府資訊公開法制初探，月旦法學，第 136 期，2006 年 8 月，頁 33-47。

林素鳳，首長特別費等資訊之公開，月旦法學教室，第 82 期，2009 年 8 月，頁 18-19。

范姜真嫻，政府資訊公開與國家機密保護-以日本之學說及實務見解為主，政大法學評論，第 100 期，2007 年 12 月，頁 1-56。

范姜真嫻，個人資訊之公開請求，台灣本土法學雜誌，第 99 期，2007 年 10 月，頁 179-187。

范姜真嫻，日本資訊公開法有關個人資訊之保護，銘傳大學法學論叢，第 6 期，2006 年 6 月，頁 59-93。

范姜真嫻，日本資訊公開法救濟程序之探討，東吳法律學報，第 17 卷第 1 期，2005 年 8 月，頁 31-80。

范姜真嫻，政府資訊公開法與個人資訊保護法之交錯適用，銘傳大學法學論叢，第 4 期，2005 年 6 月，頁 105-143。

范姜真嫻，政府資訊公開與營業秘密，銘傳大學法學論叢，第 2 期，2004 年 6

月，頁 1-27。

范姜真嫩，政府機關意思決定作成前之資訊公開-以美國 FOIA 為主，法學叢刊，第 187 期，2002 年 7 月，頁 91-100。

范姜真嫩，國家機密與知的權利，律師雜誌，第 266 期，2001 年 11 月，頁 68-84。

范姜真嫩，政府資訊公開與個人隱私之保護，法令月刊，第 52 卷第 5 期，2001 年 5 月，頁 29-42。

陳美伶，現行政府資訊公開法制及其落實，研考雙月刊，第 247 期，2005 年 6 月，頁 20-29。

湯德宗，政府資訊公開法比較評析，國立台灣大學法學論叢，第 35 卷第 6 期，2006 年 11 月，頁 37-105、107-115。

湯德宗；翁宸瑜；姜玉美；楊謹瑜；王俊文，政府資訊公開法解析，日新司法年刊，第 8 期，2008 年 7 月，頁 55-70。

李建良，〈德國環境行政法上的資訊公開制度〉，《月旦法學雜誌》，2002 年 8 月，第 87 期。

李建良，行政訴訟實務十年掠影（二〇〇〇年～二〇一〇年），月旦法學雜誌，第 182 期，2010 年 07 月，頁 19-62。

張耀中，論政府資訊公開法對國家機密保護之影響——以美日為例，科技法律透析，23 卷 2 期，2011 年 2 月 15 日，頁 37-61。

紙野健二，劉宗德譯，日本之行政統制，法學新論，第 30 期，元照出版有限公司，2011 年 6 月，頁 1-12。

藤田宙靖，劉宗德譯，二〇〇四年行政事件訴訟法修正對日本行政法理論及實務之影響，法學新論，第 27 期，元照出版有限公司，2010 年 12 月，頁 1-22。

山本隆司，劉宗德譯，試論日本行政不服審查法之修正，法學新論，第 25 期，

元照出版有限公司，2010年8月，頁1-20。

米丸恒治，劉宗德譯，公私協力與私人行使權力——私人行使行政權限及其法之統制，月旦法學雜誌，第173期，2009年10月，頁241-252。

陳仲嶙，從資訊公開法制之理念談人民申請政府機關提供資訊之救濟——評台中高等行政法院96年度訴字第495號判決，法令月刊，61卷7期，2010年7月，頁36-48。

馮倉寶，不利人民監督的司法資訊公開制度——從政府資訊公開法下之法院判決為例，司法改革雜誌，第78期，2010年5月，頁66-69。

李惠宗，政府資訊公開法上的請求權——台中高等行政法院九十六年度訴字第四九五號判決評析，月旦裁判時報，第1期，2010年2月，頁11-17。

尤伯祥，論黑色巨塔的秘密、閱卷與資訊公開，月旦法學雜誌，第175期，2009年12月，275-285。

許育典，大學自治與程序基本權——台北高等行政法院九七年度訴字六九九號判決評析，台灣法學雜誌，第130期，2009年6月15日，頁265-270。

紀振清，我國「政府資訊公開法」之制定與開展，軍法專刊，54卷5期，2008年10月，頁73-99。

郭大榮；周靜幸，從美國經驗探討我國政府資訊公開機制改革之芻議，國會月刊，7卷37期，2008年7月，頁63-81。

梁學政，論我國資訊公開紛爭解決機制，中央警察大學法學論集，第14期，2008年4月，頁29-74。

(二)外文

岩橋健定，情報公開法18条～36条—不服申し立て情報公開訴訟，ジュリスト，第1156期，1999年6月，頁68。

藤田宙靖，情報公開法施行一年を振り返って—情報公開審査会委員としての経験から—平成14年7月12日，法務省仙台北法務局における講演。

藤原静雄，比較のなかの情報公開法要綱案，法律時報，第 69 巻第 1 期，1997 年，頁 29。

Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006.

Bohne, M., Die Informationsfreiheit und der Anspruch von Datenbankbetreibern auf Zugang zu Gerichtsentscheidungen, NVwZ 2007.

Butt, Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen - Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, S. 1071

Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006.

Kloepfer, M., Informationsrecht, 2002.

Kloepfer/Greve, Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, NVwZ 2011, S. 577.

Matthes, Das Informationsfreiheitsgesetz, 2006.

Redelfs, M. Informationsfreiheit: Deutschland als Verspätete Nation, In: Ahrweiler/Thomaß(Hrsg.), Internationale partizipatorische Kommunikationspolitik Strukturen und Visionen(FS zum 60 . Geburtstag von Hans J. Kleinsteuber, 2005.

Rossi, Informations- zugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004

Tolkmitt, S., Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt? DÖ V 2007, S. 985.,

Schadtle, Informationsfreiheit und Verwaltungstransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand. DÖ V 2008, S. 455.

Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003.

Schmitz /Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 984.

- Schoch, F., Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2009.
- Schoch, F., Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, S. 2987.
- Schomerus, T., Finanzmarktstabilisierung contra Informationsfreiheit? - Keine Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes, NVwZ 2009, S. 568.
- Schomerus/Schrader/Wegener, Umweltinformationsgesetz, Handkommentar, 2. Aufl. 2002.
- Schrader, C., UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 570.
- Schroeter, N., Defizite beim Verfahren der gerichtlichen Überprüfung von Informationsbegehren nach dem Informationsfreiheitsrecht, NVwZ 2011, S. 457.
- Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz, des Bundes, 2009.
- Weber, S., Informationsfreiheitsgesetze und prozessuales Akteneinsichtsrecht, NVwZ 2008, S. 1284.
- Werres, B., Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG. DVBl 2005, S. 611.

五、網路資源

(一)我國

我的 E 政府：

<http://www.gov.tw/>

行政院全球資訊網-政府資訊公開服務導覽：

<http://www.ey.gov.tw/metafp.asp?xItem=23830&ctNode=396&mp=2>

(二)美國

freedominfo.org：

<http://www.freedominfo.org/about/index.htm>

FOIANet :

<http://www.foiadvocates.net/index.php>

FCC Freedom of Information Act (FOIA)Home Page :

<http://www.fcc.gov/foia/>

USA.gov:The U.S. Government' s Official Web Portal :

<http://www.usa.gov/>

(三)日本

日本電子政府統合窓口 :

<http://www.e-gov.go.jp/>

日本內閣府情報公開 :

<http://www8.cao.go.jp/koukai/index.html>

日本法務省 :

<http://www.moj.go.jp/DISCLOSE/index.html>

情報公開・個人情報保護(季刊) :

IAM 行政管理研究センター出版

日本「情報公開市民センター」:

<http://www.jkcc.gr.jp>

(四) 德國

德國法務部法規資料庫

<http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>

聯邦資訊自由法主管機關-聯邦內政部

http://www.bmi.bund.de/DE/Home/startseite_node.html

聯邦內政部資訊自由主題網頁

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/PolitikGesellschaft/Verfassung/Informationsfreiheitsgesetz.html?nn=102768>

附錄

附錄 1-資訊公開、個人資訊保護審查會設置法

資訊公開、個人資訊保護審查會設置法

平成 15 年 5 月 30 日

法律第 60 號

第一章 總則

(主旨)

第一條 本法為規定有關資訊公開、個人資料保護審查會之設置、組織及調查審議手續等。

第二章 設置及組織

(設置)

第二條 為因應以下揭示法律所規定之諮詢，對不服申訴進行調查審議，於內閣府設置資訊公開、個人資料保護審查會(下稱「審查會」)。

行政機關保有資訊公開法(平成 11 年法律第 42 號)第十八條。

獨立行政法人等保有資訊公開法(平成 13 年法律第 140 號)第十八條第二項。

行政機關保有個人資訊保護法(平成 15 年法律第 58 號)第四十二條。

獨立行政法人等保有個人資訊保護法(平成 15 年法律第 59 號)第四十二條二項。

(組織)

第三條 審查會以委員十五人組織。

委員為非常勤。但，其中五人以內為常勤。

(委員)

第四條 委員自具有優秀見識者中，經兩議院同意，由內閣總理大人任命之。

於委員任期屆滿，或有缺額時，因國會休會或眾議院解散而無法得到兩議院之同意時、內閣總理不受前項適用，得自同項所定具有資格者中任命委員。

於前項場合，應於任命後最初國會得到兩議院之事後承認。於未得到兩議院之事後承認時，內閣總理應立即罷免該當委員。

委員之任期為三年。但，缺額補足委員之任期為前任之殘餘任期。

委員得再選任

委員任期滿了時，該當委員繼續執行職務至後任者任命時為止。

內閣總理認定委員身心障礙而無法執行職務，或違反職務上義務，有其它不適任之違法行為時，得經兩議院之同意罷免該當委員。

委員不得洩漏因職務上所得知之秘密。其退職後亦同。

委員於在任中，不得為政黨、其它政治團體之董監事，或積極從事政治運動。

常勤之委員於任期中，除得到內閣總理之許可外，不得從事有報酬之其他職務、或經營營利事業、進行以金錢上利益為目的之業務。

委員之報酬，另以法律定之。

(會長)

第五條 審查會設置會長、由委員互選定之。

會長總理會務，代表審查會。

會長有事故時，由其預先指名之委員代理職務。

(合議制)

第六條 審查會以指名三名委員構成合議制，調查審議有關不服申訴之事件。

審查會於規定之場合，得不適用前項規定，以全體委員構成合議制，調查審議有關不服申訴事件。

(事務局)

第七條 為處理審查會事務，於審查會設置事務局。

事務局除事務局長外，設置所需職員。

事務局長，受會長之命令掌理局務。

第三章 審查會之調查審議程序

(定義)

第八條 本章所稱「諮詢廳」，為下列所揭示者。

依行政機關保有資訊公開法第十八條規定，向審查會進行諮詢之行政機關首長。

依獨立行政法人等保有資訊公開法第十八條第二項規定，向審查會進行諮詢之獨立行政法人等。

依行政機關保有個人資訊保護法第四十二條規定，向審查會進行諮詢之行政首長。

依獨立行政法人等保有個人資訊保護法第四十二條第二項規定，向審查會諮詢之獨立行政法人等。

本章所稱「行政文書等」，為下列所揭示者。

行政機關保有資訊公開法第十條第一項規定之公開決定等有關行政文書(指同法第二條第二項規定之行政文書。以下各項亦同。)(包含依獨立行政法人等保有資訊公開法第十三條第二項被視為行政文書之法人文書(指同法第二條第二項規定之法人文書。以下各號亦同)。

獨立行政法人等保有資訊公開法第十條第一項規定之公開決定等之法人文書(包含依行政機關保有資訊公開法等十二條之二第二項規定被視為法人文書之行政文書。)

本章所稱「保有個人資訊」，為下列所揭示者。

行政機關保有個人資訊保護法第十九條第一項、第三十一條第一項或第四十條第一項規定之公開決定等、訂正決定等或停止利用決定等之行政保有個人資訊(指同法第二條第三項規定保有個人資訊。以下本項亦同。)(包含依獨立行政法人等保有個人資訊保護法第二十二條第二項或第三十四條第二項規定，被視為行政保有個人資訊之法人保有個人資訊(指同法第二條第三項規定保有個人資訊。於以下各號亦同。)

獨立行政法人等保有個人資訊保護法第十九條第一項、第三十一條第一項或第四十條第一項所規定公開決定等、訂正決定等或停止利用決定等，有關法人保有個人資訊(包含依行政機關保有個人資訊保護法第二十二條第二項或第三十四條第二項規定，被視為法人保有個人資訊之行政保有個人資訊。)

(審查會之調查權限)

第九條 審查會認定必要之時，得對諮詢廳要求提出行政文書等或保有之個人資訊。在此場合，任何人不得對審查會要求公開被提出之行政文書或保有之個人資訊。

- 1.諮詢廳對審查會依前項規定所為要求，不得拒絕。
- 2.審查會認為有必要之時，對諮詢廳得要求將被記錄於行政文書之資訊，或保有個人資訊中所包含資訊之內容，依審查會指定之方法作成分類或處理，提出於審查會。
- 3.除第一項及前項規定者外，審查會關於不服申訴事件，得要求不服申訴人、參加人或諮詢廳(以下稱「不服申訴人等」。)為意見書
或資料之提出，讓認為適當之人陳述其所知之事實，或要求鑑定，及為其它必要之調查。

(意見之陳述)

第十條 審查會於有不服申訴人等申請時，應給予該當不服申訴人等口頭陳述意見之機會。但，審查會認為無必要時，不在此限。

於前項本文之場合，不服申訴人或參加人得到審查之許可，得與輔佐人一同出席。

(意見書等之提出)

第十一條 不服申訴人等對審查會，得提出意見書或資料。但，審查會對應提出意見書或資料定有相當期間時，必須於其期間內提出。

(委員之調查程序)

第十二條 審查會認為有必要時，得讓其指名之委員閱覽依第九條第一項規定所提示之行政文書等或保有個人資訊、進行依同條第四條規定之調查、或聽取依第十條第一項規定之不服申訴人等意見陳述。

(提出資料之閱覽)

第十三條 不服申訴人等對審查會，得要求閱覽被提出於審查會之意見或資料。在此場合，審查會如非認定有損害第三人利益之虞時、有其它正當理由時，不得拒絕。

審查會對於前項規定之閱覽，得指定日時及場所。

(調查審議程序之非公開)

第十四條 審查會進行之調查審議程序非公開。

(不服申訴之限制)

第十五條 對(審查會或委員)依本法規定所作之處分，不得依行政不服審查法(昭和 37 年法律第 160 號)提出不服申訴。

(答覆書之送付等)

第十六條 審查會對諮詢為答覆時，將答覆書之影本送付給不服申訴人及參加人之同時，並公表答覆之內容。

第四章 雜則

(政令之委任)

第十七條 除本法所規定者外，關於審查會必要之事項，由政令定之。

(罰則)

第十八條 違反第四條第八項規定洩漏秘密者，處一年以下之徒刑或五十萬元以下之罰金。

附錄 2-日本現行條文與修正條文之對照表

舊法	修正條文
第一章：總則	第一章：總則
<p>(目的)</p> <p>第一條： 本法基於國民主權之理念，<u>明定請求公開行政文書權利</u>，以謀求行政機關保有資訊更公開，於達成政府所為諸活動對國民完成說明責任之同時，而有助於國民確實理解與批評下有助於推進公正，民主行政為目的。</p>	<p>(目的)</p> <p>第一條： 本法基於國民主權之理念，明定請求公開行政文書權力，及提供有關行政機關諸活動之資訊，以請求行政機關保有資訊更公開，於保障國民知的權利，並達成政府所為諸活動對國民完成說明責任之同時，而有助於國民對行政之監督與參加，及推進公正、高透明化民主行政為目的。</p>
<p>(定義)</p> <p>第二條： 一、本法所稱“行政機關”為以下所揭示之機關： 1.依法律規定設置於內閣之機關（內閣政府除外）及設置於內閣管轄下之機關。 2.內閣府：宮內廳及內閣府設置法（平成 11 年法律第 89 號）第 49 條第 1 項及第 2 項所規定之機關（上開機關中為被設置於依第 4 號政令所定機關者，該當政令所定機關除外）。 3.國家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 號）第 3 條第 2 項所規定之機關（被設置於依第 5 號政令所定機關下之機關，該當政令所定機關除外）。 4.依政令規定為內閣設置法第 39 號及第 55 號及宮內廳法（昭和 22 年法律第 70 號）第 16 條第 2 項及內閣府設置法第 40 條及第 56 條（包含</p>	<p>(定義)</p> <p>第二條： 未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>準用供內廳法第 11 條第 1 項者) 之特別機關。</p> <p>5.政令所定之國家行政組織法第 8 條之第 2 之設施等機關及同條第 8 條之 3 之特別機關。</p> <p>6.會計檢察院</p> <p>二、本法所稱”行政文書”指：行政機關職員職務上做成或取得之文書、圖畫，及電磁紀錄（依電子格式，磁器方式或其他人知覺無法認識之方式作成之紀錄，以下同。）為該當行政機關職員在組織上共用，由該當機關所保有者。但，不包含以下所揭示者：</p> <p>1.官報，白皮書，報紙，雜誌，書籍其他以對不特定多數閱覽為目的的所發行者。</p> <p>2.公文書等管理法(平成 21 年法律第 66 號)第 2 條第 7 項所規定特別歷史公文書等。</p> <p>3.依政令規定之公文書報及其他機關依政令所規定做為歷史文化或其他學術研究用之資料，而特別管理者。</p>	
第二章 行政文書之公開	
<p>(公開請求權)</p> <p>第三條：</p> <p>任何人依本法之規定，對行政機關首長（如為前條第 1 項第 4 號及第 5 號政令所規定機關時，指各機關依政令所定者，以下同）得請求公開該當行政機關所保有之行政文書。</p>	<p>(公開請求權)</p> <p>第三條：</p> <p>未修訂</p>
<p>(公開請求之程序)</p> <p>第四條：</p>	<p>(公開請求之程序)</p> <p>第四條：</p>

舊法	修正條文
<p>一、前者所規定之公開請求（以下稱“公開請求”）應以書面（以下稱“公開請求書”）記載下列之事項，向行政機關首長提出。</p> <p>1. 公開請求者之姓名及住所或居所，法人其他團體之代表人姓名</p> <p>2. 行政文書之名稱其他有關足以特定被請求公開行政文書之事項。</p> <p>二、行政機關首長認定公開請求書形式上有欠缺時，對請求公開人（以下稱“公開請求人”）得定相當期間命令其補正。在此情形，行政機關首長對公開請求人應努力提供補正之參考資訊。</p>	<p>未修訂</p>
<p>（行政文書之公開義務）</p> <p>第五條：</p> <p>行政機關首長有公開請求時，有關公開請求之行政文書，除紀錄有以下各號揭示資訊（以下稱“不公開資訊”）之任何之一者外，對公開請求人，應公開該當行政文書。</p> <p>1. 有關個人資訊（不包含經營事業個人之有關該當事業之資訊）包含於該當資訊中之姓名，生年月日其他依其記述得以識別特定個人者，（包含依其他資訊組合比對而得識別特定個人者）或是雖無法識別特定個人，然因其公開仍有損害個人之權益利益者。但，以下揭示者除外</p> <p>① 依法令規定或慣行被公開，或</p>	<p>（行政文書之公開義務）</p> <p>第五條：</p> <p>行政機關首長有公開請求時，有關公開請求之行政文書，除有紀錄以下各號揭示之資訊（以下稱“不公開資訊”）任何之一者外，對公開請求人，應公開該當行政文書。<u>但，公開請求被認定為權利之濫用，或違反公共秩序或善良風俗時，不在此限。</u></p> <p>1. 未修訂</p> <p>① 未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>預定被公開之資訊</p> <p>②為保護人之性命，健康，生或活財產，而認為有必要公開之資訊</p> <p>③該個人為公務員（國家公務員法（昭和 22 年法律第 120 號）第二條第一項規定之國家公務員（不含獨立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 號）第 2 條第 2 項所規定之獨立行政法人之監事及職員）獨立行政法人等（獨立行政法人等保有資訊公開法（平成 13 年法律第 140 號以下稱”獨立行政法人等資訊公開法”）第 2 條第 1 項所稱之獨立行政法人等，以下同。）之監事及職員，地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 號）第 2 條規定之地方公務員及地方獨立行政法人（地方獨立行政法人法（平成 15 年法律第 118 號）第 2 條第 1 項所定之獨立行政法人。以下同）之監事及職員）該當資訊為有關其遂行職務之資訊時，該當資訊中有關該當公務員等之職務及該當職務遂行之內容部份。</p>	<p>②未修訂</p> <p>③該個人為公務員（國家公務員法（昭和 22 年法律第 120 號）第二條第一項規定之國家公務員（不含獨立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 號）第 2 條第 2 項所規定之獨立行政法人之監事及職員）獨立行政法人等（獨立行政法人等保有資訊公開法（平成 13 年法律第 140 號以下稱”獨立行政法人等資訊公開法”）第 2 條第 1 項所稱之獨立行政法人等，以下同。）之監事及職員，地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 號）第 2 條規定之地方公務員及地方獨立行政法人（地方獨立行政法人法（平成 15 年法律第 118 號）第 2 條第 1 項所定之獨立行政法人。以下同）之監事及職員）該當資訊為有關其遂行職務之資訊時，該當資訊中有關該當公務員等之職務及姓名及有關該當職務遂行之內容部份（<u>因公開該當姓名之公開被認定有對該當公務員等之職務遂行產生障礙之虞者，或為保護公務員等之權利利益而被認定有必要不公開其姓名者，有關該當公務員等職稱及該當職務遂行之內容部分</u>）。</p> <p>④. <u>該當個人於行政機關設置之審議會，其他合議制機關、或行政機關所主辦以具有專門知識者等為構成員之懇談會、其它會議上，為意見之表達或說明者，該當資訊為意見之表達</u></p>

舊法	修正條文
<p>2. 有關法人及其他團體（國家、獨立行政法人等地方公共團體及地方獨立行政法人除外。以下稱「法人」）之資訊，或經營事業之個人有關該當事業之資訊，為以下所揭示者。但，為保護人之生命、健康或財產，認為有公開必要者除外。</p> <p> 因公開有損害該當法人或該當個人之權利、競爭上地位其他正當利益之虞者。</p> <p> 受行政機關之請求，以不公開為條件所任意提供者，法人等或個人於慣例上不予公開者，其他該當條件依該資訊之性質，依當時狀況等被認為合理者。</p> <p>3. 行政機關首長認定公開有危害國家安全之虞，有損害與其他國家或國際之機關等信賴關係之虞，或蒙受交涉上利益之虞，而有相當理由者。</p> <p>4. 行政機關首長認定因公開將對犯罪之預防，鎮壓或搜索，公訴之進行，刑之執行其他公共安全與秩序產生妨害之虞，而有相當理由者。</p> <p>5. 國家機關，獨立行政法人等，地方公共團體及地方獨立行政法人內部</p>	<p><u>或說明時，有關該當個人之姓名及該當意見表達或說明之內容部分（於為保護該當個人之權利利益，被認定不公開該當姓名係有必要者，為關於該當意見表達或說明之內容部分）。</u></p> <p>有關法人及其他團體（國家、獨立行政法人等，地方公共團體及地方獨立行政法人除外。以下稱「法人」）或經營事業之個人有關該當事業之資訊，<u>因公開而有損害該當法人或個人之權利、競爭上地位，其他正當利益之虞者</u>。但為保護人的生命、健康或財產，認為有公開者除外。</p> <p>行政機關首長認定公開有危害國家安全之虞、有損害與其他國家或國際機關間信賴關係之虞，或蒙受交涉上不利益之虞，而有<u>充分</u>之理由者。</p> <p>行政機關首長認定因公開對犯罪之預防、鎮壓或搜索，公訴之進行產生妨害之虞，而有<u>充分</u>之理由者。</p>

舊法	修正條文
<p>或相互間，有關審議，檢討或協議之資訊，因公開將有不當損害其率直交換意見或意見決定之中立性之虞者，「不當使國民間產生混亂之虞者」，或不當給予特定人利益或利益之虞者。</p> <p>6. 有關國家機關，獨立行政法人等，地方公共團體或其他地方獨立行政法人所執行之事務或事業之資訊，因公開有以下所揭示之疑慮，或依該事務或事業性質，對該當事務或事業適當遂行產生障礙之虞者。</p> <p>關於監察，檢查，取締，考試或租稅之課徵或徵收上事務，掌握正確之事實有困難者，或使違法或不當行為變容易，或者難以發現之虞者。</p> <p>關於契約，交涉，或爭訟之事務，不當損害國家，獨立行政法人等地方公共團體或地方獨立行政法人財產上利益上或當事人地位之虞者。</p> <p>關於調查研究之事務，有不當阻礙其公正且有效率遂行之虞者。</p> <p>關於人事管理之事務，對確保其公正圓滑之執行產生障礙之虞者。</p> <p>關於國家或地方公共團體所經營之事業，獨立行政法人等或地方獨立行政法人之事業，有損害其企業營業上正當利益之虞者。</p>	<p>刪除粗體部分</p> <p>6. 未修訂</p>
<p>(部分公開)</p> <p>第六條： 一、行政機關首長於被請求公開行政文書之一部份記載有不公開資訊，</p>	<p>第六條 行政機關首長於被請求公開行政文書之一部分記載有不公開資訊時，對公開</p>

舊法	修正條文
<p>而不公開資訊部分為容易區分時，對公開請求人，應公開除去該當部份之其他部分資訊。但，除去該當部份後其他部分被認定未記載有有意義資訊時，不在此限。</p> <p>二、 請求公開之行政文書上記載有前條第一號資訊(限於得識別特定個人者)時，該當資訊中，經除去姓名、生年月日其他得識別特定個人之記述，被認定即便公開不致損害個人權利利益時，除去該當部分之其餘部分視為未包含同號資訊，適用前項規定。</p>	<p>請求人應公開除去該當部分後之其他部分資訊。但<u>區分並除去記載該當不公開資訊部分，為有困難</u>時，不在此限。</p> <p>二、 未修訂</p>
<p>(因公益理由之裁量公開)</p> <p>第七條: 請求公開之行政文書雖記載有不公開之資訊，(行政機關首長)認為因公益上有特別必要時，得對公開請求人公開該當行政文書。</p>	<p>(因公益理由之裁量公開)</p> <p>第七條: 未修訂</p>
<p>(有關行政文書存在與否之資訊)</p> <p>第八條: 對公開請求，有關該當公開請求之行政文書雖僅回答存在與否，即形成公開不公開資訊時，行政機關首長得不表明該當行政文書存在與否，拒絕該當公開請求。</p>	<p>(有關行政文書存在與否之資訊)</p> <p>第八條: 未修訂</p>
<p>第九條: 一、行政機關首長決定公開有關公開請求之行政文書全部或一部時，應以書面記載其意旨及政令規定有關實施公開之事項，通知公開請求之人。 二、行政機關首長決定不公開有關公開</p>	<p>第九條: 一、 未修訂 二、 未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>請求之行政文書之全部時(包含依前條規定拒絕公開請求及未保有有關公開請求之行政文書時。)應以書面記載其意旨，通知公開請求之人。</p>	<p><u>三、依前兩項規定之通知(有關公開請求之行政文書全部公開除外)，該當決定根據之法律條項，及判斷該當於該當條項之理由(在以該當於第5條各號事由作為決定之根據時，作為各個記載不公開資訊部分之該當條項，及判斷該當於該當條項之理由。以未保有該當行政文書作為決定之根據時，關於該當行政文書作成或取得及廢棄之有無、其他行政文書保有之有無之理由)，應儘可能為具體之記載。</u></p>
<p>第十條： 一、前條各項之決定(以下稱「公開決定等」)，應自公開請求之日起 30 日內作出。但，依第 4 條第 2 項規定要求補正時，該當補正所需要之日數，不算入該當期間。</p> <p>二、行政機關首長有事務處理上之困難 其它正當理由時，得以 30 日為限延長前項規定期間。在此場合，行政機關首長應以書面記載延長之期間及延長之理由，立即通知公開請求者。</p>	<p>第十條： 一、<u>前條第 1 項及第 2 項</u>之決定(以下稱公開決定等)，應自公開請求之日起 <u>14 日(行政機關之假日法律(昭和 63 年法律第 91 條)第一條第一項各號所揭示之日數，不予算入。)</u>以內作出。但依第 4 條第 2 項規定要求補正時，該當補正所需要之日數，不算入該當期間。</p> <p>二、未修訂</p>

舊法	修正條文
	<p><u>三、公開請求人於第 1 項所規定期間內未作出公開決定等，而未依前項規定通知時、或於前項所規定之延長期間內，未為公開決定時，除受有依次條第 1 項後規定之通知者外，得視為行政機關首長對有關公開請求之行政文書，已為前條第 2 項之決定。</u></p>
<p>第十一條： 因有關公開請求之行政文書明顯數量龐大，自公開請求之日起 60 日以內，對全部做成公開決定等，將對事務遂行產生明顯障礙之虞時，得不受前條規定之適用；行政機關首長對公開請求行政文書中相當之部分，於該當期間作成公開決定等，剩餘之行政文書於相當期間內作成公開決定等即為已足。在此場合，行政機關首長應於同條第 1 項所定期間內，對公開請求者，以書面通知下列事項：</p> <p>①適用本條之要旨及其理由 ②關於殘餘之行政文書作成公開決定等之期限。</p>	<p>第十一條： 一、因有關於公開請求之行政文書為明顯大量，<u>前條第 1 項所規定之期間加上 30 日之期間內</u>對於其<u>全部</u>為公開決定等將對事務之遂行產生顯著之障礙者，不受<u>同項及同條第 2 項</u>規定之適用，行政機關首長對公開請求之行政文書相當部分於該當期間內為公開決定等，剩餘之行政文書如於<u>第 16 條第 5 項規定之預繳後</u>相當期間內為公開決定等即為已足。在此場合，行政機關首長應於<u>前條第 1 項</u>所定期間內，對公開請求者以書面通知下列揭示事項。</p> <p>適用<u>本項</u>之意旨及其理由 對於剩餘之行政文書依第 16 條第 5 項規定自預繳之日起，至作成公開決定等之日，被認定所需要之期間。</p> <p><u>二、「依前項規定，行政機關首長於有關公開請求之行政文書中之相當部分，已為公開決定等場合，適用第 9 條第 1 項及第 3 項規定時，同條第 1 項中「其意旨及」，即為「其意旨第 16 條第 5 項所規定之預估額數及其他」；及同條第 2 項中「其意旨」，即</u></p>

舊法	修正條文
	<p><u>為「其意旨及第 16 條第 5 項所規定之預估額數」。</u></p> <p><u>三、第 1 項第 2 號期間內未作出公開法定等時，公開請求者得視為行政機關首長對同項殘餘之行政文書(於第 16 條僅稱以「殘餘之行政文書」)，已為第 9 條第 2 項之決定。</u></p>
<p>(事件之移送)</p> <p>第十二條:</p> <p>一、有關公開請求之行政文書為其它行政機關所作成時，或其它有正當理由應由其它行政機關首長作成公開決定等時，行政機關首長於與該當行政機關首長協議後，得將事件移送給該當行政機關首長。在此場合，為移送之行政機關首長對公開請求者，應以書面通知事件移送之要旨。</p> <p>二、依前項規定移送事件時，受移送之行政機關首長，應對該當公開請求作成公開決定等。在此場合為移送之行政首長於移送前所為之行為，視為受移送行政機關首長所為者。</p> <p>三、在前項場合，於受移送行政機關首長作成第 9 條第 1 項決定(以下稱「公開決定」)時，該當行政機關首長應為公開之實施。為移送行政機關首長，應對該當公開之施行為必要之協助。</p>	<p>(事件之移送)</p> <p>第十二條:</p> <p>未修訂</p>
<p>第十二條之二:</p> <p>一、行政機關首長於被請求公開之行政文書為獨立行政法人等所作成者</p>	<p>第十二條之二:</p> <p>一、未修訂</p> <p>二、依前項規定移送事件前，對於該當</p>

舊法	修正條文
<p>時，此外有正當理由認定，應由獨立行政法人等依獨立行政法人等資訊公開法第 10 條第 1 項規定為公開決定等時，得與該當獨立行政法人等協議後，將事件移送給該當獨立行政法人等。並應以書面通知公開請求人。</p> <p>二、依前項規定移送事件前，對於該當事件，受行政文書移送之獨立行政法人等所保有獨立行政法人等資訊公開法第 2 條第 2 項所規定之法人文書，視為對受公開請求移送之獨立行政法人等，依獨立行政法人等資訊公開法第 4 條第 1 項規定之公開請求，適用獨立行政法人等資訊公開法。在此場合獨立行政法人等情報公開法第 10 條第 1 項中「第 4 條第 2 項」，即為「行政機關資訊公開法(平成 11 年法律第 42 號)第四條第二項」、獨立行政法人等資訊公開法第 17 條第 1 項中「為公開請求者或法人文書」，即為「法人文書」，「依據、各個」即為「依據」、「有關公開請求之手續費或公開」，即為「公開」。</p> <p>三、依第一項規定移送時，受移送之獨立行政法人等實施公開時，移送之行政機關首長應給予必要之協助。</p>	<p>事件，受行政文書移送之獨立行政法人等所保有獨立行政法人等資訊公開法第 2 條第 2 項所規定之法人文書，視為對受公開請求移送之獨立行政法人等，依獨立行政法人等資訊公開法第 4 條第 1 項規定之公開請求，適用獨立行政法人等資訊公開法(第 17 條第 1 項除外)。</p> <p>在此場合獨立行政法人等資訊公開法第 10 條第 1 項中第 4 條第 2 項，即為「行政機關資訊公開法第 4 條第 2 項」。</p> <p>三、未修訂</p>
<p>第十三條:</p> <p>一、公開請求之行政文書上，記載有關國家、獨立行政法人等、地方公共團體、地方獨立行政法人及公開請求人以外人(以下於本條，第 19 條</p>	<p>第十三條:</p> <p>一、 未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>及第 20 條稱:「第三人」)之資訊者,行政機關首長於為公開決定等時,對該當資訊之第三人,得通知有關公開請求行政文書之表示,其它依政令所定之事項,給予提出意見書之機會。</p> <p>二、該當於以下各號之任何一時,行政機關首長於公開決定前,對該當第三人,應以書面通知有關公開請求行政文書之表示,其它政令所規定之事項,給予提出意見書之機會。但,該當第三人所在不明者,不在此限。</p> <p>①於欲公開紀錄有關第三人資料之行政文書時,而認定該當資訊該當於第 5 條第 1 項 1 或同條項 2 但書所規定之資訊。</p> <p>②欲將記錄有關第三人資訊之行政文書依第 7 條規定予以公開時。</p> <p>三、依前項規定被給予提出意見書機會之第三人,提出表示反對該當行政文書公開意思之意見書,而行政機關首長作成公開決定時,公開決定之日與實施公開之日間,應至少距離二週。在此場合,行政機關首長於作成公開決定後,應立即對提出該當意見書(第 18 條及第 19 條中之「反對意見書」)之第三人,以書面通知其決定公開之意旨、理由及實施公開之日期。</p>	<p>二、未修訂</p> <p>三、依前項規定被給予提出意見書機會之第三人,提出表示反對該當行政文書公開意思之意見書,而行政機關首長作成公開決定時,公開決定之日與實施公開之日間,應至少距離 2 週。在此場合,行政機關首長於作成公開決定後,應立即對提出該當意見書(第 18 條第 1 項及第 19 條中之「反對意見書」)之第三人,以書面通知其決定公開之意旨、理由及實施公開之日期。</p>
<p>(公開之實施) 第十四條: 一、行政文書之公開,對文書或圖畫依</p>	<p>(公開之實施) 第十四條: 一、未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>閱覽或交付影本方式為之；對電磁紀錄審酌其種類、資訊化之進展狀況依政令所定方法為之。但行政機關首長認定依閱覽方法為行政文書之公開，對該當行政文書之保存有產生障礙之虞或其它正當理由時，得以複製方式為之。</p> <p>二、基於公開決定接受行政文書之公開者，應依政令規定對作成該當公開決定之行政機關首長，提出依其所要求之方法公開，或其它政令所定事項之申請。</p> <p>三、依前項規定之申請，應自第 9 條第 1 項規定通知之日起 30 日以內為之。但有正當理由無法於該當期間內提出該當申請時，不在此限。</p> <p>四、基於公開決定而受行政文書之公開者，限於於最初接受公開之日起 30 日內，得對行政機關首長提出再公開之申請。在此場合，準用前項但書之規定。</p>	<p>二、基於公開決定得接受行政文書之公開者，應依政令規定對作成該當公開決定之行政機關首長，提出依其所要求之方法公開，或其它政令所定事項之申請。</p> <p>三、未修訂</p> <p>四、未修訂</p>
<p>(與依其它法律實施公開間之調整)</p> <p>第十五條:</p> <p>一、行政機關首長依其它法令規定，將任何人均得為公開請求之行政文書，依與前條第 1 項本文規定方法之相同方法公開時(於有規定公開期間時，限於該當期間內)，不適用同項本文規定，對該當行政文書不依該當同一方法公開。但，依該當法令有在一定場合不公開之規定時，不在此限。</p> <p>二、依其它法令所定之公開方法為縱覽</p>	<p>(與依其它法律實施公開間之調整)</p> <p>第十五條:</p> <p>一、未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>時，該當縱覽視為前條第 1 項本文之閱覽，適用前項規定。</p>	
<p>(手續費) 第十六條: 一、公開請求者或受行政文書公開請求者，應依政令之規定，各別在實際費用範圍內，繳納政令所規定有關公開請求手續費或實施公開之手續費。</p> <p>二、於定前項手續費數額時，應盡量考量易於利用之數額。</p> <p>三、行政機關首長認定有經濟上困難、其它特別理由時，依政令之規定得減低或免除第一項之手續費。</p>	<p>(手續費) 第十六條: <u>以下揭示之人為公開請求時</u>，應依政令規定，在實際費用範圍內，繳納政令所定數額中，有關公開請求之手續費於第 8 項稱為公開請求手續費。</p> <p>1、<u>公司法(平成 17 年法律第 86 號)第二號規定之公司，同條第 2 號規定之外國公司，其他類似者而為政令所規定之法人(於第三號稱：「公司等」或其代理人。</u></p> <p>2、<u>以營利為目的之事業、或為該當事業而請求公開之經營該當事業之個人(次號稱為「個人事業者」)或其代理人。</u></p> <p>3、<u>公司等或為個人事業者之事業、或為該當事業而請求公開之該當公司等之董監事或職員或該當個人事業者之職員。</u></p> <p>二、<u>受行政文書之公開者，應依政令所規定，於實際費用之範圍內，繳納依政令所規定之有關實行公開之手續費(於以下本條文中稱「公開實行手續費」)。</u></p> <p>三、<u>於定「公開實行之手續費」數額時，應儘可能考量易於利用之數額。</u></p> <p>四、<u>行政機關首長認為有經濟上困難其他特別理由時，得依政令規定，減低</u></p>

舊法	修正條文
	<p><u>或免除「實行公開手續費」。</u></p> <p><u>五、依第 11 條第 1 項規定，行政機關首長對有關公開請求行政文書中之相當部分為公開決定時，公開請求人應依政令規定，於第 9 條第 1 項或第 2 項所規定之該當公開決定等通知之日起 30 天以內，預繳公開剩餘行政文書之全部時，於公開實行手續費之數額範圍內，依政令規定之數額（於次項及第 7 項稱「預估額」）。</u></p> <p><u>六、依前項規定繳納預估額者，於該當預估額，不足於實行公開剩餘行政文書應繳納之手續費數額（次項稱為「要繳納金額」）時，應依政令規定，繳納不足數額。</u></p> <p><u>七、依第五項規定所預繳之預估額，超過要繳納額時，對於其超過之數額，依政令規定返還。但，對剩餘之行政文書，得基於公開決定受行政文書公開者，於第 14 條第 3 項規定期間內，未依同條第 2 項規定申請時，行政機關首長已於自該當期間經過之日起 30 日內，為應提出該當申請之催告，而未有正當理由不予回應時，不在此限。</u></p> <p><u>八、為公開請求者或受行政文書之公開者，依政令規定，除公開請求手續費或實行公開手續費外，得繳納送交所需之費用，要求依第 9 條第 1 項或第 2 項規定有關通知之文書面或行政文書影本之送交。</u></p>

舊法	修正條文
<p>(權限或事務之委任)</p> <p>第十七條: 行政機關首長依政令(設置內閣所管轄下之機關及會計檢查院時,為該當機關之命令。)之規定,得將本章所規定權限或事務委任給該當行政機關之職員。</p>	<p>(權限或事務之委任)</p> <p>第十七條: 未修訂</p>
<p>第三章 不服申訴等</p>	
<p>(向審查會諮詢)</p> <p>第十八條: 一、對公開決定等依行政不服審查法(昭和 37 年法律第 160 號)為不服申訴時,應對該當不服申訴為裁決或決定之行政機關首長,除有該當於以下各號之任何一者外,應向資訊公開個人資訊保護審查會(對不服申訴應為裁決或決定之行政機關首長為會計檢院之首長時,為其它法律所定之審查會)為諮詢。 1、不服申訴為不合法而不受理。 2、以裁決或決定撤銷或變更有關不服申訴之公開決定等(有關公開請求之行政文書決定全部公開者除外。以下本號及第 20 條亦同),而公開該當不服申訴有關行政文書之全部時。但,對該當公開決定有反對意見書提出時除外。</p>	<p>(向審查會諮詢)</p> <p>第十八條: 一、未修訂 1、未修訂 2、以裁決或決定撤銷,或變更有關不服申訴之公開決定等(有關公開請求之行政文書決定全部公開者除外。以下本號及第 20 條亦同),而公開該當不服申訴有關行政文書之全部時。但對該當公開決定有反對意見書提出時除外。 <u>二、「依前項規定為諮詢之行政機關首長,自有關該當諮詢之不服申訴日起至為該當諮詢之日止之期間(依行政不服審查法第 21 條(包含準用同法第 46 條之場合)規定命補正之場合,該當補正所要期間,不予算入。以下各項稱:「至諮詢為止之期間」),超過 90 日時,於第 27 條第</u></p>

舊法	修正條文
	<p><u>1 項之報告上，應記載至諮詢為止之期間其超過 90 日之理由</u>。</p>
<p>(諮詢意旨之通知) 第十九條: 依前條規定為諮詢之行政機關首長，對以下所揭示之人，應通知已為諮詢之意旨。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、不服申訴人及參加人 2、公開請求人(公開請求人為不服申訴人或參加人時除外。) 3、對有關不服申訴之公開決定等，提出反對意見之第三人(該當第三人為不服申訴或參加人時除外。) 	<p>(諮詢意旨之通知) 第十九條: <u>「依前條第 1 項」</u>規定為諮詢之行政機關首長，對以下所揭示之人，應通知已為諮詢之意旨。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、未修訂 2、未修訂 3、未修訂
<p>(駁回第三人不服申訴等之程序) 第二十條: 第 13 條第 2 項之規定，準用於該當以下各號任何之一之裁決或決定。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、不受理或駁回第三人對公開決定之不服申訴之裁決或決定。 2、變更有關不服申訴之公開決定等，為裁決或決定公開有關該當公開決定等之行政文書(限於第三者之參加人表示反對該當行政文書公開之意思者。) 	<p>(駁回第三人不服申訴等之程序) 第二十條: 未修訂</p>
	<p><u>(內閣總理之勸告) (新增)</u> <u>第二十一條：</u> <u>一、依第 18 條第 1 項規定為諮詢之行政機關(會計檢查院除外。次項及第 28 條，亦同)首長，對有關該當諮詢之不服申訴為裁決或決定時，除為公開有關該當不服申訴之行政文書全部外，應預先將內容通知內閣總理大臣。</u> <u>二、內閣總理大臣認定依前項規定通知</u></p>

舊法	修正條文
	<p><u>進行諮詢之資訊公開·個人資訊保護審查會之答覆內容及第 7 條規定之意旨，而有必要時，得對該當行政機關首長為依該當答覆內容裁決及決定、為同條規定之公開、其他採取必要措施之勸告，應要求報告對該當勸告所採取之措施。</u></p>
	第四章 訴訟(新增)
<p>(訴訟移送之特例) 第二十一條: 一、依行政事件訴訟法(昭和 37 年法律第 139 號)第十二條第四項規定，對同項所規定特定管轄法院提起撤銷公開決定等訴訟，或對有關公開決定等之不服申訴所為裁決或決定，提起撤銷訴訟(於次項及附則第二項稱：「資訊公開訴訟」。)時，不適用同法第十二條第五項之規定；於其它法院，有同一或同種、或者類似行政文書公開決定等或有對與其有關之不服申訴所作裁決或決定之抗告訴訟(同法第三條第一項規定之抗告訴訟。次項亦同。)繫屬中時，該當特定管轄法院於考量當事人住所或所在地、應受訊問證人之住所、爭點或證據之共通性其它事情，認為相當時，得依申請或依職權將訴訟之全部或一部移送該當其它法院，或同法第十二條第一項至第三項所定之法院。 二、依行政事件訴訟法第四項規定，對同項所定特定管轄法院所審理之公開決定等，或與其有關之不服申訴所為裁</p>	<p>(<u>管轄及移送特例</u>) <u>第二十二條：</u> <u>一、對公開決定等或有關不服訴訟之裁決或決定提出抗告訴訟(行政事件訴訟法(昭和 37 年法律第 139 號)第 3 條第 1 項所規定之抗告訴訟。第 30 條亦同。)(以下稱「資訊公開訴訟」，除自同法第 12 條第 1 項至第 4 項規定之法院外，亦得對原告之普通審判籍所在地管轄地方法院(次項稱「特定地方法院」提起之)。</u> <u>二、依前項規定對特定地方法院資訊公開訴訟者，或依行政事件訴訟法第 20 條第 4 項規定對同項所規定之特定管轄法院提起資訊公開訴訟者，不受同條第 5 項規定之適用，於有其法院有同一或同種或者類似有關行政文書之資訊公開訴訟係屬中時，該當特定地方法院或該當特定管轄法院於考慮當事人之住所或所在地，應受訊問之證人所在地，或證據之共通性其他事情，認為相當時，得依申請或職權，訴訟之全部或一部移送給該當之其它法院，或自同條第 1 項至第 3 項所規定之法</u></p>

舊法	修正條文
<p>決或決定之抗告訴訟中，提起資訊公開訴訟以外訴訟者，準用前項規定。</p>	<p><u>院。</u></p>
<p>新增</p>	<p><u>(闡明處分之特例)</u></p> <p><u>第二十三條：</u></p> <p><u>對資訊公開訴訟，法院為明瞭訴訟關係而認為有必要時，得對行政機關首長要求將有關該當資訊公開之行政文書上記載資訊之內容，依第 9 條第 3 項規定之應記載事項，其它認為有必要之事項，依法院所指定之方法，作或分類或整理之資訊，並予以提出。</u></p>
<p>新增</p>	<p><u>(口頭辯論期日外之證據調整)</u></p> <p><u>第二十四條：</u></p> <p><u>一、資訊公開訴訟中，法院於考慮事件內容，審理狀況，前條所規定資訊提出之有無，該當資訊記載內容其它事情，認為有特定必要時，依申請於得到當事人同意下，得於口頭辯論期日外，當事人不在場下，為該當資訊公開訴訟目的之行政文書(包含民事訴訟法(平成 8 年法律第 109 號)第 231 號所規定之物件)之證據調查或檢證(以下在本條稱「辯論期日外證據調查」。</u></p> <p><u>二、於有前項申請時，因被告將該當行政文書提出或提示於法院，除有對國家防衛若外交利益或公共安全及秩序之維護產生重大障礙者、其它有害國家重大利益者外，不得拒絕同項之同意。</u></p>

舊法	修正條文
	<p><u>三、法院決定為辯論期日外證據調查時，被告應將該當行政文書提出或提示於法院。在此場合，任何人不得請求公開被提出或提示之行政文書。</u></p> <p><u>四、法院認為相當之時，為圓滑實施辯論期日外證據調查所必要之行為，得讓被告於辯論期日外證據調查時在場，不受第1項規定之適用。</u></p> <p><u>五、法院於辯論期日外證據調查終了後，認為有必要時，得讓被告再度提示該當行政文書。</u></p>
	第五章 資訊提供(新增)
<p>(充實有關提供行政機關保有資訊措施)</p> <p>第二十二條: 政府為謀求綜合推動其保有資訊之公開，使行政機關保有資訊適時，且適當方法被國民明瞭，努力充實有關行政機關保有資訊提供之措施。</p>	<p><u>(充實有關提供行政機關保有資訊措施)</u></p> <p><u>第二十五條:</u></p> <p><u>一、行政機關首長依政令之規定，將該當行政機關所保有記載以下，揭示之依政令規定資訊之文書、圖畫或電磁紀錄，適時以國民容易理解之形式，且方便利用之方法提供之。</u></p> <p><u>1、有關該當行政機關之組織及業務之基礎資訊</u></p> <p><u>2、有關該當行政官所掌制度基礎資訊</u></p> <p><u>3、有關該當行政機關所掌之經費及收入之預算，決算之資訊</u></p> <p><u>4、該當行政機關之組織、業務及對該當行政機關所掌有關制度之評價，及該當行政機關所掌有關經費及收</u></p>

舊法	修正條文
	<p><u>入之決算之檢查資訊</u></p> <p><u>5、有關該當行政機關所管之以下揭示法人之基礎資訊</u></p> <p><u>(1)獨立行政法人(指獨立行政法人通則第2條第1項規定之獨立行政法人)，其它依特別法所設立之法人中，依政令所規定者。</u></p> <p><u>(2)該當行政機關首長對於基於法律規定之考試、檢察、檢定、登錄其它行政上事務，依該當法律指定施行其全部或一部事務之法人時，受其指定之法人中，為政令規定者。</u></p> <p><u>(3)類似(1)或(2)所揭示之法人，而為政令所規定之法人。</u></p> <p><u>二、行政機關首長於同一行政文書有來自二人以上之公開請求，對其全部之公開請求決定公開該當行政文書之全部者，關於該當行政文書有其它人再為公開請求之預見時，努力適時將該當行政文書，以國民容易利用之方法提供之。</u></p> <p><u>三、除依前二項規定外，政府努力於為謀求綜合推進其保有資訊之公開，而充實有關行政機關保有資訊提供之措施。」</u></p>
	第六章 補則
<p>(對於欲請求公開者之資訊提供等)</p> <p>第二十二條之二:</p> <p>一、行政機關首長為使欲請求公開者得</p>	<p><u>(對欲為公開請求為資訊之提供)</u></p> <p><u>第二十六條</u></p> <p>一、未修訂</p>

舊法	修正條文
<p>容易且正確為公開之請求，考慮採取提供有助於特定該當行政機關保有之行政文書，及其它方便欲請求公開人之適當措施。</p> <p>二、總務大臣為確保本法之圓滑運用，整備有關請求之綜合服務中心。</p>	<p>二、總務大臣為確保本法之圓滑運用，整備有關公開請求綜合服務中心。</p>
<p>(施行狀況之公表)</p> <p>第二十三條</p> <p>一、總務大臣得對行政機關首長要求報告本法施行狀況。</p> <p>二、總務大臣於每年度整合前項報告，公表其概要。</p>	<p><u>(施行狀況之報告等)</u></p> <p><u>第二十七條：</u></p> <p><u>一、行政機關首長對於本法之施行狀況，應於每一年度向內閣總理大臣報告。</u></p> <p><u>二、內閣總理大臣應於每一年度總合前項報告，公表其概要(關於超過第18條第2項規定之90日時之報告，每一件諮詢依同項規定之記載事項。)</u></p>
<p>新增</p>	<p><u>(內閣總理大臣之勸告)</u></p> <p><u>第二十八條：</u></p> <p><u>內閣總理大臣為施行本法而特別認為有必要時，對行政機關首長得為有關資訊公開應予改善之勸告，要求報告對該勸告之結果所採之措施。</u></p>
<p>(地方公共團體之資訊公開)</p> <p>第二十五條：</p> <p>地方公共團體依從本法之主旨，應努力制定有關其保有資訊公開之必要措施，及施行。</p>	<p><u>(地方公共團體之資訊公開)</u></p> <p><u>「第二十九條」：</u></p> <p><u>地方公共團體依循本法之意旨，應努力「制定資訊公開條例(指對地方公共團體會地方獨立行政法人所保有資訊請求公開之住民等權利，規定之該當地方公共團體之條例。次條亦同)之制定」，其制定它關於其保有資訊公開之有必</u></p>

舊法	修正條文
	<u>要之措施，及其施行。</u>
新增	<u>「(有關公開訴訟規定之準用)」</u> <u>第三十條：第 23 條、第 24 條之規定，</u> <u>準用於相當依資訊公開條例之公開決</u> <u>定等之處分，或對有關不服申訴之裁決</u> <u>或決定之抗告訴訟程序。</u>
(政令之委任) 第二十六條： 除本法所規定者外，為實施本法之必要 事項，由政令定之。	(對政令之委任) <u>第三十一條</u> 未修訂

附錄 3-美國聯邦行政程序法 552(b)、(c)規定中譯

原文	中譯
552(b)	
(1)(A) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order.	1.因國家安全利益或外交政策守密義務之主管機關命令的特別授權，或因上開主管機關命令之特定事實所需
(2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency.	2.涉及內部人事規則或機關作業規則事項
(3) specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), if that statute – (A)(i) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue; or (ii) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld; and (B) if enacted after the date of enactment of the OPEN FOIA Act of 2009, specifically cites to this paragraph.	3.依其他法令規定特別排除適用者（除552(b)明定排除適用者外）
(4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential.	4.自特定人獲取，涉及授予特權或機密事項之營業秘密、商業及財務資訊
(5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency.	5.機關內部擬定而非屬被引用於法律中之擬稿或文件。但機關之間因進行爭訟所需者，不在此限。
(6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion	6.個人、醫療或其他類似之資訊，公開顯然足以侵害個人之隱私者

原文	中譯
of personal privacy.	
(7) records or information compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such law enforcement records or information.....,	7.因執行法律所需之紀錄或資訊。但以下述範圍為限:
(A) could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings.	(1)有合理原因可預期公開將影響訴訟之進行者。
(B) would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication	(2)公開將剝奪當事人受公平審判或公正裁決 (adjudication) 之權利者。
(C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy.	(3)公開顯然足以侵害個人之隱私者。
(D) could reasonably be expected to disclose the identity of a confidential source, including a State, local, or foreign agency or authority or any private institution which furnished information on a confidential basis, and, in the case of a record or information compiled by criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, information furnished by a confidential source.	(4)公開顯然將揭露包括國家、地方或外國機關 (構)、私人機構所提供機密之來源；或公開顯然將揭露刑事執法機關調查案件之紀錄或資訊；或顯然將揭露涉及國家安全情報調查機密事項之來源者。
(E) would disclose techniques and procedures for law enforcement investigations or prosecutions, or would disclose guidelines for law enforcement investigations or prosecutions if such	(5)公開將揭露調查、檢舉、告訴、告發或執行法律之細節與流程；或公開將揭露調查、檢舉、告訴、告發或執行法律之指導方針 (guidelines)，且此

原文	中譯
disclosure could reasonably be expected to risk circumvention of the law.	等揭露顯然有害於法律者。
(F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual.	(6)公開顯然對個人生命或身體安全有危害之虞者。
(8) contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions.	8.包涵或涉及金融監督或管理機關本身，或足以代表該機關所進行之檢查、調查、營運及類似事項者。
(9) geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.	9.地質或地球物理學基本資訊，包括地圖及相關資料。
Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection. The amount of information deleted, and the exemption under which the deletion is made, shall be indicated on the released portion of the record, unless including that indication would harm an interest protected by the exemption in this subsection under which the deletion is made. If technically feasible, the amount of the information deleted, and the exemption under which the deletion is made, shall be indicated at the place in the record where such deletion is made.	除去依本條（552(b）規定禁止提供部分之外，政府應將經合理分離後之其他部分，提供給任何請求該當資訊公開的人民。政府並應於提供給人民的其他部分資訊中，明示其已刪除的資訊數量，以及依本條規定禁止提供之意旨。此外，倘若技術上可行，則因禁止提供而刪除的政府資訊，其數量應明示於政府提供予人民之資訊中。

原文	中譯
552(c)	
<p>(c)(1) Whenever a request is made which involves access to records described in subsection (b)(7)(A) and –(A) the investigation or proceeding involves a possible violation of criminal law; and (B) there is reason to believe that (i) the subject of the investigation or proceeding is not aware of its pendency, and (ii) disclosure of the existence of the records could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings, the agency may, during only such time as that circumstance continues, treat the records as not subject to the requirements of this section.</p>	<p>1. 當政府提供之資訊涉及第 552 (b)(7)(A)，且(1)調查或訴訟程序可能違反刑事法律。(2)有理由可信：①調查或訴訟程序尚未確定；或②相關資訊的公開顯可預期將妨害訴訟程序的進行時，僅於上述情形繼續存在時，政府機關（構）得不予公開相關資訊。</p>
<p>(2) Whenever informant records maintained by a criminal law enforcement agency under an informant's name or personal identifier are requested by a third party according to the informant's name or personal identifier, the agency may treat the records as not subject to the requirements of this section unless the informant's status as an informant has been officially confirmed.</p>	<p>2. 當第三人基於資訊提供者或鑑定人，要求政府提供遊行視法律執行機關作成，涉及上述資訊提供者或鑑定人之相關紀錄時，除非資訊提供者的身分經正式確認，否則政府機關（構）得不予公開相關資訊。</p>
<p>(3) Whenever a request is made which involves access to records maintained by the Federal Bureau of Investigation pertaining to foreign intelligence or</p>	<p>3. 當被要求公開的資訊涉及 FBI 有關外國情報、反情報活動、國際恐怖活動以及其該當資訊的性質應歸類於第 552 條(b)(1)者，政府機關（構）得不予</p>

原文	中譯
counterintelligence, or international terrorism, and the existence of the records is classified information as provided in subsection (b)(1), the Bureau may, as long as the existence of the records remains classified information, treat the records as not subject to the requirements of this section.	公開相關資訊。

附錄 4-德國聯邦資訊自由法中譯

中文翻譯	德文原文
<p>德國聯邦資訊自由法（資訊自由法） 2005 年 9 月 5 日聯邦議會通過 （刊登於聯邦法律公報第一冊，第 2722 頁）</p>	<p>Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informations- freiheitsgesetz – IFG) Ausfertigungsdatum: 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722)</p>
<p>§ 1 基本原則</p> <p>(1) 任何人得依本法向聯邦政府請求提供政府資訊。本法適用於執行公法性質之行政任務之其他聯邦機關及組織、自然人或私法人。</p> <p>(2) 政府機關得以提供資訊或提供閱覽或其他方式公開資訊。若申請人以特定方式請求資訊公開，政府機關唯有基於重要之事由方得以其他方式公開。高額的行政事務支出即屬上述正當理由之事由。</p> <p>(3) 除行政程序法第 29 條中之排除規定及社會法法典第 10 篇第 25 條之規定外，有關政府資訊公開之其他法律優先於本法之適用。</p>	<p>§ 1 Grundsatz</p> <p>(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.</p> <p>(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.</p> <p>(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und</p>

	des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.
<p>§ 2 名詞定義</p> <p>以下名詞於本法之定義為：</p> <p>1. 政府資訊：係指為公務之目的而存在之紀錄之公務資訊。不論其儲存方式為何，不構成行政程序之一部分之草稿及筆記，非屬公務資訊。</p> <p>2. 第三人：係指個人資訊之當事人或其他資訊所涉及之人。</p>	<p>§ 2 Begriffsbestimmungen</p> <p>Im Sinne dieses Gesetzes ist</p> <p>1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;</p> <p>2. Dritter: jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.</p>
<p>§ 3 特殊公共利益之保護</p> <p>政府資訊請求權於下列情形，不受保障：</p> <p>1. 資訊揭露將對下列各款產生不利影響：</p> <p>a) 國際關係。</p> <p>b) 聯邦軍事或其他國防安全敏感性利益。</p> <p>c) 國內或國外之安全利益。</p> <p>d) 財政、市場競爭和管制機構之控管或監督任務。</p> <p>e) 外部財政控管事項。</p> <p>f) 違法國際貿易行為之預防措施。</p> <p>g) 司法審判之進行、獲得公平審判之請求；刑法、行政罰或紀律罰相關</p>	<p>§ 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen</p> <p>Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,</p> <p>1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf</p> <p>a) internationale Beziehungen,</p> <p>b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,</p> <p>c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,</p> <p>d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,</p> <p>e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,</p> <p>f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,</p> <p>g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer</p>

<p>調查之進行。</p> <p>2. 揭露該資訊會危害公共安全者。</p> <p>3.</p> <p>a)對於國際談判之必要保密義務有不良影響者。</p> <p>b)對政府機關之專業諮詢有不良影響者。</p> <p>4.政府資訊係涉及法規命令或一般行政規則所定之保密、信賴保護、商業機密保護或特殊公務應保密事項。</p> <p>5.政府資訊係取自他機關，且屬暫時性持有並於嗣後應歸還於原機關者。</p> <p>6.資訊之公開足以對於聯邦政府商業貿易之財政利益或社會保險機構之經濟利益者造成不良影響者。</p> <p>7.於涉及因公務執行上之信任或調查所取得之資訊，當第三人對此資訊之保密仍合法受信賴保護時。</p> <p>8.新聞資訊部門或其他聯邦政府之公部門於執行安全檢查法第 10 條第 3</p>	<p>Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,</p> <p>2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,</p> <p>3. wenn und solange</p> <p>a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder</p> <p>b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,</p> <p>4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,</p> <p>5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,</p> <p>6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,</p> <p>7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,</p> <p>8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen</p>
--	---

<p>款之資料。</p>	<p>Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.</p>
--------------	--

<p>§ 4 機關決定過程之保護</p> <p>(1) 行政機關做成決定或於準備程序中直接相關之文書之擬稿，若其提前公開將對於機關決定之作成或相關措施之採取造成妨礙者，則資訊公開之請求應予拒絕。證據調查之結果、第三人之鑑定報告或專業意見非屬前段所稱準備程序中直接相關之文書。</p> <p>(2) 受請求之機關應將與申請程序相關之決定告知申請人。</p>	<p>§ 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses</p> <p>(1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.</p> <p>(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.</p>
---	---

§ 5 個人資料之保護

- (1) 涉及個人之資料僅得於下列情況之一時公開：申請人之資訊權益較第三人主張豁免資訊公開之權益更值得保護；或取得第三人同意。聯邦資訊保護法第 3 條第 9 項所規範之個人資料僅得於第三人明示同意時交付與他人。
- (2) 涉及下列相關文件時，個人資料保護優先於申請人之資訊權益：源自於與第三人職務、公務或委託關係有關文件之資訊；職務上或公務上應秘密之資訊。
- (3) 若資訊內容僅限於姓名、頭銜、學位、職業與職位、工作處所之地址與通訊號碼等事項，且第三人以鑑定人或其他類似之身分於某項程序中提出意見，申請人之資訊權益原則上較第三人主張豁免公開之利益更值得保護。
- (4) 承辦人之姓名、頭銜、學位、職業與職位、工作處所之地址與通訊號碼等事項，若為行政行為文書之一

§ 5 Schutz personenbezogener Daten

- (1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.
- (2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.
- (3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.
- (4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Be-

<p>部分，且不存在例外不公開之理由，則不在豁免公開之列。</p>	<p>arbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.</p>
-----------------------------------	--

<p>§ 6 智慧財產、商業暨營業秘密之保護</p> <p>政府資訊公開不得牴觸智慧財產之保護。營業上秘密或經營事業有關之資訊，非經當事人同意者，得不予公開。</p>	<p>§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen</p> <p>Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.</p>
<p>§ 7 申請與程序</p> <p>(1) 受資訊公開請求之主管機關，得就其掌管之資訊決定是否公開。本法第一條第一項第三款所稱之執行公法上行政任務之自然人或私法人為受請求機關時，應為準駁之決定。申請資訊公開涉及第五條第一項、第二項或第六條中有關第三人之資訊保護者，應附理由說明之。同一類型之申請超過五十人者，準用行政程序法第 17 條至第 19 條。</p> <p>(2) 若資訊公開之請求僅涉及政府資訊之特定部分，在該特定部分未涉及保密規定及符合行政成本之情形下，得予公開。所請求之資訊涉及第三人利益且當事人不同意時，若只針對前開資訊提出部分請求，適用前段之規定。</p>	<p>§ 7 Antrag und Verfahren</p> <p>(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.</p> <p>(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit</p>

<p>(3) 政府資訊得以口頭，書面或電子之形式提供。主管機關對其所提供之資訊內容之正確性，無審查之義務。</p> <p>(4) 請求權人於行使閱卷權時得抄錄或做成副本；第六條第一句之規定不在此列。</p> <p>(5) 資訊之請求應考慮申請人之利益儘速提供。主管機關必須於一個月之內提供。第8條之規定不在此列。</p>	<p>einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.</p> <p>(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.</p> <p>(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.</p> <p>(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.</p>
<p>§ 8 第三人參與之程序</p> <p>(1) 因他人申請提供政府資訊而權益受影響之第三人，若具體事由顯示，此項資訊之豁免公開對於第三人存有值得保護之利益時，主管機關應給予該第三人於一個月內以書面表示意見之機會。</p> <p>(2) 主管機關依第7條第1項第1句為準駁決定時，應以書面為之，並應送達於前項之第三人。前開資訊之公開，僅得於下列情況之一實現：當此一准予公開之決定對於第三人已發生形式存續力，或此一決定之內容要求資訊公開立即執行，且自立即執行之決定通知第三人時</p>	<p>§ 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter</p> <p>(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.</p> <p>(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen</p>

<p>起已逾兩週。相關爭執準用第 9 條第 4 項之規定。</p>	<p>verstrichen sind. § 9 Abs. 4 gilt entsprechend.</p>
-----------------------------------	--

<p>§ 9 申請之駁回及其救濟</p> <p>(1) 全部或一部駁回資訊公開申請案之決定，應於第 7 條第 5 項第 2 句所規定之期限內通知當事人。</p> <p>(2) 主管機關將資訊公開申請案全部或一部駁回時，應同時告知當事人，此項資訊是否以及何時可能於日後全部或一部公開。</p> <p>(3) 如申請人已擁有其所申請之資訊，或申請人透過一般取得資訊之管道得以具期待可能性之方式取得上開資訊，主管機關得駁回其申請。</p> <p>(4) 針對駁回申請之決定，當事人得提起異議及課予義務訴訟。即使駁回決定係由聯邦最高行政機關所為，行政法院法第 8 節所規範之異議程序仍應踐行。</p>	<p>§ 9 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg</p> <p>(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.</p> <p>(2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.</p> <p>(3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.</p> <p>(4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.</p>
--	---

<p>§ 10 行政規費</p> <p>(1) 依本法所為之行政行為應收取規費。單純詢問所為之回覆不適用之。</p> <p>(2) 規費之收取應適當地將所涉及之行政支出納入考量，以俾使依據第 1 條獲取資訊之途徑獲得確保。</p> <p>(3) 聯邦內政部有權評估事實和情況，無庸再經由聯邦參議會批准，逕而決定依本法獲取行政行為的相當費用及釐定收費尺度。行政成本本法第 15 條第 2 項於本法不適用之。</p>	<p>§ 10 Gebühren und Auslagen</p> <p>(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.</p> <p>(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.</p> <p>(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.</p>
<p>§ 11 公開義務</p> <p>(1) 主管機關應建立目錄，記載目前已收錄之資料及各該資料收錄之目的。</p> <p>(2) 不含有個人資料之組織計畫與檔案計畫應依本法之規定向公眾公開。</p> <p>(3) 主管機關應將前二項所規範之計畫與目錄及其他適當之資訊以電磁紀錄方式向公眾公開。</p>	<p>§ 11 Veröffentlichungspflichten</p> <p>(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.</p> <p>(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.</p> <p>(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.</p>

<p>§ 12 聯邦資料保護暨資訊自由官</p> <p>(1) 任何人認為其依本法所擁有之資訊取得權受侵害者，得向聯邦資訊自由官提起申訴。</p> <p>(2) 聯邦資訊自由官之職務由聯邦(個人)資訊保護官行使。</p> <p>(3) 聯邦(個人)資訊保護法有關聯邦(個人)資訊保護官檢查任務之規定(第 24 條第 1 項以及第 3 項至第 5 項)，關於糾正權之規定(第 25 條第 1 項第 1 句第 1 款與第 4 款、第 2 句以及第 2 項與第 3 項)以及關於該法第 26 條第 1 項至第 3 項所規範其他任務之規定，準用於聯邦資訊自由官。</p>	<p>§ 12 Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit</p> <p>(1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.</p> <p>(2) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.</p> <p>(3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.</p>
<p>§ 13 其他規定之修正 (本條已刪除)</p>	<p>§ 13 Änderung anderer Vorschriften</p>
<p>§ 14 報告及評鑑</p> <p>聯邦政府應在期限屆滿前兩年內依本法向德國聯邦議會提出報告。德國聯邦議會應在法定期間屆滿前一年合乎科學地審核此申請案。</p>	<p>§ 14 Bericht und Evaluierung</p> <p>Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.</p>
<p>§ 15 施行日期</p> <p>本法自 2006 年 1 月 1 日施行。</p>	<p>§ 15 Inkrafttreten</p> <p>Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.</p>

附錄 5-德國環境資訊法

中文翻譯	德文原文
<p>德國環境資訊法 2004 年 12 月 22 日聯邦議會修正通過 (刊登於聯邦法律公報第一冊，第 3704 頁)，2005 年 2 月 14 日生效</p>	<p>Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704). Es ist gem. Art. 9 Abs. 1 am 14.2.2005 in Kraft getreten.</p>
<p>第一章 總則</p>	<p>Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften</p>
<p>§ 1 立法目的與適用範圍</p> <p>(1) 為保障人民得向負有提供資訊義務之單位取得環境資訊之自由，及明列環境資訊公開之法律要件，特制定本法。</p> <p>(2) 本法適用於負有提供資訊義務之聯邦單位及聯邦所設置之公法人。</p>	<p>§ 1 Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich</p> <p>(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen.</p> <p>(2) Dieses Gesetz gilt für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.</p>
<p>§ 2 名詞定義</p> <p>(1) 負有提供資訊義務之單位：</p> <p>1. 政府及其他公法單位。前者設置之諮詢委員會。但以下不在此列：</p> <p>a) 聯邦最高立法機關；</p> <p>b) 聯邦法院(當其未從事行政任務時)。</p>	<p>§ 2 Begriffsbestimmungen</p> <p>(1) Informationspflichtige Stellen sind</p> <p>1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht</p> <p>a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und</p> <p>b) Gerichte des Bundes, soweit sie</p>

中文翻譯	德文原文
<p>2.私人，係指從事環境保護上公法任務、且受行政機關監督之自然人或私法人。</p> <p>(2)下列之情形，應受到前項第二款所規定之監督：</p> <p>1.私人從事公共任務之履行而對第三人得主張強制締約或強制利用等之特別義務或權利時。</p> <p>2.前項第二款所稱之公法人單獨或共同、直接或間接取得下列之地位時：</p> <p>a)持有一企業半數以上之資本；</p> <p>b)取得一企業半數以上之表決權；</p> <p>c)一企業之行政、管理或監督單位之人事比例半數以上為其所占有。</p>	<p>nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;</p> <p>2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.</p> <p>(2) Kontrolle im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 liegt vor, wenn</p> <p>1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder</p> <p>2. eine oder mehrere der in Absatz 1 Nr. 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar</p> <p>a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen,</p> <p>b) über die Mehrheit der mit den</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(3) 環境資訊，係指所有存在於文書、圖畫或其他資訊載體的資料。其內容如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 狀態之資訊，例如空氣、大氣、水、土壤、景觀、濕地、海岸及海洋區域、物種多樣性、基因改良有機物等，以及前述各種環境條件彼此間之交互作用； 2. 各類被投放至環境的因子，例如物質、能源、噪音、輻射、各類之廢棄物，其被排放或釋放至前述第一類環境條件所產生或可能產生之影響的相關資訊； 3. 以下各類措施或行為： <ol style="list-style-type: none"> a) 對於前開第一類環境條件或前開第二類環境因子所產生或可能產生之影響的相關資訊； b) 為確保第一類環境條件所採取之各種措施，例如政策、理念、 	<p>Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen, oder c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.</p> <p>(3) Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen; 2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken; 3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die <ol style="list-style-type: none"> a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder

中文翻譯	德文原文
<p>法律、行政命令、公約、協定、計畫或其他規劃等；</p> <p>4.環境法規執行報告；</p> <p>5.對於前開第三類資訊之措施或行為之研擬與執行上成本效益分析或其他類型之經濟分析或預估的相關資訊；</p> <p>6.受到前開第一類環境條件、第二類環境因子或第三類之相關措施影響或可能存在的影響之人體健康、安全、生存條件以及文教場所與建築物等相關資訊，以及食物鏈受污染之情形等相關資訊。</p> <p>(4)持有，指現時存在於行政單位或相關私人中的資訊，亦包括為行政單位或相關私人所準備之資訊。</p>	<p>b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;</p> <p>4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;</p> <p>5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und</p> <p>6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.</p> <p>(4) Eine informationspflichtige Stelle verfügt über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die</p>

中文翻譯	德文原文
	selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne des Absatzes 1 aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.
第二章 依申請之環境資訊公開	Abschnitt 2 Informationszugang auf Antrag
<p>§ 3 環境資訊公開請求權</p> <p>(1) 任何人，不論為自然人或法人，無須說明是否具有法律上之利益，亦無須為特定行政程序中之當事人，皆得依本法向負有提供資訊義務之單位請求公開其所持有之環境資訊。其他資訊取得之請求權，不因本法而受到影響。</p> <p>(2) 受申請之單位決定准予公開後，得依裁量權，選擇以提供資料、給予閱覽卷宗或其他方式公開環境資訊。如申請人請求以特定方式公開環境資訊，受申請之單位僅得基於重要理由，如明顯較高之行政成本，而以其他方式公開。同樣基於行政成本之考量，如申請公開之資訊，由其他單位持有，且得以更便利之方式公開，受申請之單位得告知申請人此資訊公開之方式。</p>	<p>§ 3 Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen</p> <p>(1) Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.</p> <p>(2) Der Zugang kann durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(3) 依第一項之規定資訊公開之請求獲准時，申請人對於資訊取得期限之請求，受申請之單位應予考量，但不得逾越本項下列兩款之期間，以下期間之起算始於請求權獲准時：</p> <p>1. 兩個月之內；</p> <p>2. 若受請求之環境資訊之範圍較為廣泛且內容複雜者，得展延兩個月。</p>	<p>§ 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen.</p> <p>(3) Soweit ein Anspruch nach Absatz 1 besteht, sind die Umweltinformationen der antragstellenden Person unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte, spätestens jedoch mit Ablauf der Frist nach Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 zugänglich zu machen. Die Frist beginnt mit Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle, die über die Informationen verfügt, und endet</p> <p>1. mit Ablauf eines Monats oder</p> <p>2. soweit Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nummer 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.</p>
<p>§ 4 申請及程序</p> <p>(1) 環境資訊應向負有提供資訊義務之單位提出申請。</p> <p>(2) 前項申請應明確告知所欲請求之環境資訊為何。如請求之標的不明確時，受申請之單位應於一個月內告知並要求其補正。資訊提供之期限自申請人於完成補正義務後重新起算。</p>	<p>§ 4 Antrag und Verfahren</p> <p>(1) Umweltinformationen werden von einer informationspflichtigen Stelle auf Antrag zugänglich gemacht.</p> <p>(2) Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(3) 環境資訊非受申請之單位掌管者，該單位如確知有其他政府機關掌管該資訊時，應函轉該機關並通知申請人。</p> <p>(4) 受申請之單位決定以異於申請人申請之方式公開環境資訊時，同樣亦應於一個月之期限內敘明理由告知申請人。</p> <p>(5) 受申請之單位於適用第三條第三項第二款之展延期間時，應於第三條第三項第一款之期限內，敘明理由告知申請人。</p>	<p>antragstellende Person der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut. Die Informationssuchenden sind bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen.</p> <p>(3) Wird der Antrag bei einer informationspflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, leitet sie den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die antragstellende Person hierüber. Anstelle der Weiterleitung des Antrags kann sie die antragstellende Person auch auf andere ihr bekannte informationspflichtige Stellen hinweisen, die über die Informationen verfügen.</p> <p>(4) Wird eine andere als die beantragte Art des Informationszugangs im Sinne von § 3 Abs. 2 eröffnet, ist dies innerhalb der Frist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 unter Angabe der Gründe mitzuteilen.</p> <p>(5) Über die Geltung der längeren Frist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 ist die antragstellende Person spätestens mit Ablauf der Frist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 unter Angabe der Gründe zu unterrichten.</p>
<p>§ 5 申請之否准</p> <p>(1) 資訊提供之申請，若因第 8 條及第 9 條之事由而被全部或部分否准，</p>	<p>§ 5 Ablehnung des Antrags</p> <p>(1) Wird der Antrag ganz oder teilweise e</p>

中文翻譯	德文原文
<p>應於第 3 條第 3 項第 2 款所規定之期間內將結果通知申請人。資訊之提供若已依據第 3 條第 2 項所規定之其他方式提供，或已告知申請人得透過其他方式獲取資訊時，亦得以對其申請予以否准。否准之決定應敘明理由告知申請人。於涉及第 8 條第 2 項第 4 款之情形時，另應告知申請人資訊提供之地點以及資訊完成之期限，行政程序法第 39 條第 2 項之規定則不適用。</p> <p>(2) 若資訊提供之申請係以書面提出，則否准之決定亦應以書面為之。申請人請求提供書面否准決定時，亦同。若以電子資訊之通知方式係屬可能，則於申請人請求以電子資訊方式告知否准決定時，應以此方式為之。</p> <p>(3) 若請求之資訊涉及第 8 條及第 9 條之事由時，若去除應限制公開資訊之部分係屬可能，則應將其他部分之資訊提供申請人。</p> <p>(4) 資訊提供之申請若被全部或部分否准時，應向申請人告知其有權利保護之權利，並應一併將權利救濟管</p>	<p>nach den §§ 8 und 9 abgelehnt, ist die antragstellende Person innerhalb der Fristen nach § 3 Abs. 3 Satz 2 hierüber zu unterrichten. Eine Ablehnung liegt auch dann vor, wenn nach § 3 Abs. 2 der Informationszugang auf andere Art gewährt oder die antragstellende Person auf eine andere Art des Informationszugangs verwiesen wird. Der antragstellenden Person sind die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen; in den Fällen des § 8 Abs. 2 Nr. 4 ist darüber hinaus die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen. § 39 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.</p> <p>(2) Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder die antragstellende Person dies begehrt, erfolgt die Ablehnung in schriftlicher Form. Sie ist auf Verlangen der antragstellenden Person in elektronischer Form mitzuteilen, wenn der Zugang hierfür eröffnet ist.</p> <p>(3) Liegt ein Ablehnungsgrund nach § 8 oder § 9 vor, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern.</p> <p>(4) Die antragstellende Person ist im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrags auch über die</p>

中文翻譯	德文原文
<p>轄機關與期限向其告知。</p>	<p>Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung sowie darüber zu belehren, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann.</p>
<p>§ 6 權利救濟</p> <p>(1)本法相關之爭議，應循行政救濟途徑處理。</p> <p>(2)對於第 2 條第 1 項第 1 目所定義之行政機關作成之決定不服時，得依據行政法院法第 68 條至第 73 條之異議程序尋求救濟，決定係由聯邦最高機關作成時，亦同。</p> <p>(3)申請人認為第 2 條第 1 項第 2 目所定義之受申請之單位作成之決定未充分滿足其申請時，得依據本條第 4 項請求對於該決定進行複審。本條第 1 項之訴訟提起並不以複審之申請為前提。申請人不得對於相關機關依據第 13 條第 1 項之監督行為提起訴訟。</p> <p>(4)申請人之資訊提供申請被全部或部分否准時，申請人得於獲告知否准結果之一個月內，以書面向第 2 條第 1 項第 2 目之受申請單位請求複</p>	<p>§ 6 Rechtsschutz</p> <p>(1) Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.</p> <p>(2) Gegen die Entscheidung durch eine Stelle der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ist ein Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 bis 73 der Verwaltungsgerichtsordnung auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen worden ist.</p> <p>(3) Ist die antragstellende Person der Auffassung, dass eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 den Antrag nicht vollständig erfüllt hat, kann sie die Entscheidung der informationspflichtigen Stelle nach Absatz 4 überprüfen lassen. Die Überprüfung ist nicht Voraussetzung für die Erhebung der Klage nach Absatz 1. Eine Klage gegen die zuständige Stelle nach § 13 Abs. 1 ist ausgeschlossen.</p> <p>(4) Der Anspruch auf nochmalige Prüfung ist gegenüber der informationspflichtigen Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 innerhalb eines Monats, nachdem</p>

中文翻譯	德文原文
<p>審。受申請單位應於複審請求提出後一個月內，將複審結果告知申請人。</p> <p>(5) 邦法對於得向私法人提出環境資訊請求有特別規定時，亦得以邦法對於相關爭議為特別權利救濟規定。</p>	<p>diese Stelle mitgeteilt hat, dass der Anspruch nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann, schriftlich geltend zu machen. Die informationspflichtige Stelle hat der antragstellenden Person das Ergebnis ihrer nochmaligen Prüfung innerhalb eines Monats zu übermitteln.</p> <p>(5) Durch Landesgesetz kann für Streitigkeiten um Ansprüche gegen private informationspflichtige Stellen auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen der Verwaltungsrechtsweg vorgesehen werden.</p>
<p>§ 7 環境資訊公開之支援措施</p> <p>(1) 負有提供資訊義務之單位對其所掌管之資訊應採取措施，以便資訊能更容易被獲取。基於前述之目的，其應逐步將其所掌管之資訊以電子資料庫或其他方式貯存，以供人民得透過電子通訊之方式獲取資訊。</p> <p>(2) 為使資訊更能被獲取，負有提供資訊義務之單位得採取下列例示之準備措施：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 設置資訊專屬人員或單位， 2. 對其所掌管之資訊製作目錄， 3. 建立公共資訊網絡或資料庫， 	<p>§ 7 Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen</p> <p>(1) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Umweltinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind.</p> <p>(2) Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,

中文翻譯	德文原文
<p>4.公開政府機關執掌之資訊。</p> <p>(3)負有提供資訊義務之單位應盡可能確保其所彙整或被彙整至該單位之所有資訊，以即時內容、精確及可比較性的方式呈現。</p>	<p>2. die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen,</p> <p>3. die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder</p> <p>4. die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.</p> <p>(3) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.</p>
第三章 否准之理由	Abschnitt 3 Ablehnungsgründe
<p>§ 8 為保護公共利益而排除及限制請求權</p> <p>(1)資訊之公開，除有值得維護之公共利益外，對於下列事項有不良影響者，得限制公開：</p> <p>1.國際關係、國防或與公共安全有關之重大保護利益，</p> <p>2.第2條第1項中之與負有提供資訊義務之單位間的諮詢信賴關係，</p> <p>3. 司法審判程序之進行、公平程序相關之個人請求權、刑事、行政罰或行政紀律罰相關之調查進行</p>	<p>§ 8 Schutz öffentlicher Belange</p> <p>(1) Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf</p> <p>1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit,</p> <p>2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1,</p> <p>3. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder</p>

中文翻譯	德文原文
<p>4.涉及第 2 條第 3 項第 1 目之環境狀況及其部分狀態或涉及受第 2 條第 3 項第 6 目保護之利益。</p> <p>涉及污染排放之環境資訊不得以前開第 2 目與第 4 目所列之事由限制公開。</p> <p>(2)資訊之公開，除有值得維護之公共利益外，具下列之情形者，得限制公開：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.資訊提供之請求明顯係屬濫用者， 2.涉及第 2 條第 1 項中之負有提供資訊義務之單位內部訊息， 3.申請係向非掌管相關環境資訊之機關或單位提出，且亦無法依據第 4 條第 3 項將該申請職權移送。 4.所申請之資訊係涉及尚在補足當中、尚未以書面文件方式撰寫完成或尚未彙整完成等之情形， 5.資訊請求不夠明確且依據負有提供資訊義務之單位表示，第 4 條第 2 項所規定之期限無法精確處理完 	<p>disziplinarrechtlicher Ermittlungen oder</p> <p>4. den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 oder Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6, ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 2 und 4 genannten Gründe abgelehnt werden.</p> <p>(2) Soweit ein Antrag</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, 2. sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 bezieht, 3. bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 4 Abs. 3 weitergeleitet werden kann, 4. sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht oder 5. zu unbestimmt ist und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Abs. 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird, ist er abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe

中文翻譯	德文原文
畢。	überwiegt.
<p>§ 9 為保護私人利益而排除及限制請求權</p> <p>(1) 於下列情形時，除有值得維護之公共利益外，資訊提供之請求得予以駁回：</p> <p>1. 資訊之公開將會造成個人資訊被揭露或造成利害第三人之利益受到重大不良影響，</p> <p>2. 環境資訊之公開將對於著作權或其他智慧財產權造成損害，</p> <p>3. 資訊之公開將對於商業或營業上之機密造成損害，或資訊性質屬應受稅務或統計上之機密拘束者。</p> <p>涉及污染排放之環境資訊不得以前開第 1 目與第 3 目所列之事由限制公開。涉及受第 1 款第 1 目至第 3 目保護之資訊時，在作成是否准予公開之決定前，應聽取利害第三人之意見陳述。若政府機關間移送之資訊涉及商業或營業上之機密時，負有提供資訊義務之單位應針對前開第 1 款第 3 目規範之關連性予以考量。負有提供資訊義務之單位得要求可能之利害第三人，針對商業或營業上之機密存在之原因詳細說明。</p>	<p>§ 9 Schutz sonstiger Belange</p> <p>(1) Soweit</p> <p>1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,</p> <p>2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder</p> <p>3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen, ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden. Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(2) 政府機關從私人獲取環境資訊時，若有關之私人對於該資訊之提供並無法律上之義務，且該資訊之公開對於該私人之利益可能造成不良影響，則未獲得其同意前，不得將該資訊提供予他人，但資訊之公開有更值得保護之公共利益時，不在此限。涉及污染排放之環境資訊不得以前開第 1 款所列之事由限制公開。</p>	<p>Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.</p> <p>(2) Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.</p>
<p>第四章 環境資訊之公布</p>	<p>Abschnitt 4 Verbreitung von Umweltinformationen</p>
<p>§ 10 對於公眾之公告</p> <p>(1) 負有提供資訊義務之單位應主動且有系統地以適當之方式，將環境資訊提供予公眾知悉。基於前開之要求，其應將所掌管且與其任務執行有重要關係之資訊予以公佈。</p>	<p>§ 10 Unterrichtung der Öffentlichkeit</p> <p>(1) Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(2)屬前開應公布之環境資訊至少應包涵下列：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.與環境相關之國際公約、歐洲共同體組織所發布之歐盟法、聯邦或各邦以及鄉鎮自治團體所發布之法規命令之內容； 2.環境相關之政策理念、計畫與規劃； 3.有關前述第 1、2 目之法規命令、政策理念、計畫與規劃之執行報告且其係以電子資訊形式為負有提供資訊義務之單位所製作或保管者； 4.對於造成或可能造成環境影響之行為的相關監測資訊或摘要； 5.鄰避設施之許可文件及環境協定，以及 6.依據環境影響評估法第 11 條與第 12 條所作成之環境影響評估與摘要內容敘述，以及本法第 2 條第 3 款第 1 目所規定之環境構成要件之風險評估。 <p>涉及本條前開第 1 款第 5、6 目資訊時，得以透過告知公眾於取得相關資訊之方式為之。環境資訊之公布亦於適當之時間間隔定期更新。</p>	<p>(2) Zu den zu verbreitenden Umweltinformationen gehören zumindest:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt; 2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt; 3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden; 4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken; 5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie 6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeits-

中文翻譯	德文原文
<p>(3)環境資訊之公布應以公眾易於理解的方式呈現，且以易於取得的形式作成。電子通訊途徑係屬前開之資訊作成形式，惟本法施行前，除既已透過電子資訊方式作成，否則不在此限。</p> <p>(4)前開第 1、2 項所列之對公眾資訊公布之要求，亦得以提供可導向應公布之環境資訊的網頁連結為之。</p>	<p>prüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) geändert worden ist, und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1. In Fällen des Satzes 1 Nr. 5 und 6 genügt zur Verbreitung die Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können. Die veröffentlichten Umweltinformationen werden in angemessenen Abständen aktualisiert.</p> <p>(3) Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Satz 2 gilt nicht für Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.</p> <p>(4) Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den Absätzen 1 und 2 können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind.</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(5) 涉及將直接對於人體健康與環境造成威脅時，負有提供資訊義務之單位應立即將其所掌管之所有與限制損害結果相關之資訊或措施告知公眾。前開因素之造成，究屬人為或自然所導致，在所不問。前開之資訊若由數個負有提供資訊義務之單位所掌管時，各單位之間應對資訊之公布取得共識。</p> <p>(6) 本法第 7 條第 1、3 項及第 8、9 條之規定適用於本條。</p> <p>(7) 本條所規定之任務，得委託特定之公行政單位或私人為之。</p>	<p>(5) Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen.</p> <p>(6) § 7 Abs. 1 und 3 sowie die §§ 8 und 9 finden entsprechende Anwendung.</p> <p>(7) Die Wahrnehmung der Aufgaben des § 10 kann auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen werden.</p>
<p>§ 11 環境報告</p> <p>聯邦政府至少應每四年對於聯邦境內環境狀態最成報告並公布之。聯邦政府履行前開任務時，應注意本法第 10 條第 1、3 及 6 項規定。環境報告之內容應包含環境品質及環境負荷之現狀。本法生效施行後之第一份環境報告最晚應於 2006 年 12 月 31 日前公布。</p>	<p>§ 11 Umweltzustandsbericht</p> <p>Die Bundesregierung veröffentlicht regelmäßig im Abstand von nicht mehr als vier Jahren einen Bericht über den Zustand der Umwelt im Bundesgebiet. Hierbei berücksichtigt sie § 10 Abs. 1, 3 und 6. Der Bericht enthält Informationen über die Umweltqualität und vorhandene Umweltbelastungen. Der erste Bericht</p>

中文翻譯	德文原文
	nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ist spätestens am 31. Dezember 2006 zu veröffentlichen.
第五章 附則	Abschnitt 5 Schlussvorschriften
<p>§ 12 費用</p> <p>(1) 依據本法提供資訊時，得向申請人要求行政規費或要求一定之負擔。若僅以口頭告知或簡單書面通知，或當場提供閱覽環境資訊、依據本法第 7 條第 1 項採取之措施或第 10、11 條對公眾公布訊息者，前開之規定則不適用之。</p> <p>(2) 規費之收取應考量行政成本，並應適度第 3 條第 1 項之請求權是否能有效主張。</p> <p>(3) 聯邦政府得不須取得聯邦參議院之同意，對於資訊提供相關之行政行為的規費額度以法規命令之方式定之。行政規費法第 9、10 條及第 15 條第 2 項之規定不適用之。</p>	<p>§ 12 Kosten</p> <p>(1) Für die Übermittlung von Informationen auf Grund dieses Gesetzes werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 7 Abs. 1 und 2 sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11.</p> <p>(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.</p> <p>(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen die Höhe der Kosten durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu bestimmen. Die §§ 9, 10 und 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), das zuletzt durch Artikel 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 5. Mai</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(4)本法第 2 條第 1 項第 2 目相關之私法性質之負有提供資訊義務之單位，得依據前開第 1、2 項規定針對資訊之提供向申請人收取成本費用。前開費用額定應參考前項授權聯邦政府所定之法規命令規定決定之。</p>	<p>2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist, finden keine Anwendung.</p> <p>(4) Private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 können für die Übermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der antragstellenden Person Kostenerstattung entsprechend den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 verlangen. Die Höhe der erstattungsfähigen Kosten bemisst sich nach den in der Rechtsverordnung nach Absatz 3 festgelegten Kostensätzen für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.</p>
<p>§ 13 監督</p> <p>(1) 負責依據本法第 2 條第 2 項對於聯邦或聯邦所監督之公法人團體進行監督任務之公行政機關，亦負責對於本法第 2 條第 1 項第 2 目所規定之私法性質之負有提供資訊義務之單位是否遵守本法之規定進行監督。</p> <p>(2) 前項之監督機關對於本法第 2 條第 1 項第 2 目之負有提供資訊義務之單位，要求提出所有與執行前項之監督業務所需之資訊。</p>	<p>§ 13 Überwachung</p> <p>(1) Die zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die die Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 für den Bund oder eine unter der Aufsicht des Bundes stehende juristische Person des öffentlichen Rechts ausüben, überwachen die Einhaltung dieses Gesetzes durch private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2.</p> <p>(2) Die informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 haben den zuständigen Stellen auf Verlangen alle Informationen herauszugeben, die</p>

中文翻譯	德文原文
<p>(3) 第 1 項之監督機關為監督本法是否被確實遵守與執行，得對於本法第 2 條第 1 項第 2 目之負有提供資訊義務之單位採取必要之措施與提出命令。</p> <p>(4) 聯邦政府得不須取得聯邦參議院之同意，前開第 1 至第 3 項之任務，以法規命令之方式委託其他公行政機關執行，而不受前開第 1 項之限制。</p>	<p>die Stellen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 1 benötigen.</p> <p>(3) Die nach Absatz 1 zuständigen Stellen können gegenüber den informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 die zur Einhaltung und Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder Anordnungen treffen.</p> <p>(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 abweichend von Absatz 1 auf andere Stellen der öffentlichen Verwaltung zu übertragen.</p>
<p>§ 14 行政罰</p> <p>(1) 任何人故意或過失違反依據本法 13 條第 3 項所作成之命令時，應受行政罰制裁。</p> <p>(2) 前項之行政罰得處以 1 萬元歐元以下之罰鍰。</p>	<p>§ 14 Ordnungswidrigkeiten</p> <p>(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer vollziehbaren Anordnung nach § 13 Abs. 3 zuwiderhandelt.</p> <p>(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.</p>

附錄 6-焦點座談會逐字稿

程明修教授

因為看到今天焦點座談會議題討論的範圍很廣，沒有限定在發表的論文，我看到通知裡面，甚至有些議題還在討論之外。整個資公法實施的現狀，我稍微做一個觀察，就是我們行政機關對這個法律不熟。第二個，對這個法律害怕，就我的觀察，我們的政府部門對某一些法律，或人民的權力產生恐懼的時候，表示對於自己的施政品質，依法行政的合致性，好像自信心相當不夠，也許我們不是第一線的這些行政機關工作者，沒有辦法體驗到那樣的恐懼，也許有一種其他想法是怕麻煩，但就我的觀察，是恐懼的居多，就怕這個東西給你，或者是你來要。根據資公法的規定，是不需要任何理由的，但是行政機關總是會一直問，你要他幹什麼，等到確定你要幹什麼之後，我再確定我怎麼決定要不要給你，通常都在這樣的一個輪迴的狀態之下，如果你不講，我就對你產生高度的疑慮，你準備要對我做什麼，或者對這個資訊的內容，你準備要做什麼，我的想法是行政機關對這部法律的精神這部法律的保障目的是什麼，不太能夠理解。同時對它要實現的基本權的基本權價值，也不夠清楚，這可能是因為對公務員之教育不夠。另外現行法的體系裡面，我覺得有了資公法之後，這個資公法，有跟沒有其實差不多，為什麼這麼講，因為我們還有檔案法，我覺得這個問題沒有解決，資公法就是一個空殼子，在我們所適用的規範裡面，很少很少有資訊是沒有受檔案法規範的。也就是說，到了最後的適用結果，大概都回到檔案法去。林素鳳老師不斷在著作裡面提出來，檔案法是一個內部規範的法律，卻具備了外部關係的規範，那使的我們在這種特別法以及普通法的適用關係上，就會被迫的，捨棄我們比較體系完整，或者規範比較完整(資公法)。資公法雖然可能仍有缺陷，但是最後被迫放棄，去用那個比較簡陋的、過時的檔案法，當時在規範的時候，沒有考慮到那麼多的資訊公開的一些條件，或者說狀況，所以只有幾個簡陋的條文，那個簡陋的條文，卻支撐起所有的資訊公開的規制。不曉得在研究裡面是不是有去統計說，針對檔案法與針對資公法提起的救濟，有沒有做這個比較。以我所接觸的訴願案件，很多都是用檔案法去處理。那在適用到檔案法簡陋的文字規定的時候，更是不明確，那也許在做這樣類型的研究時，這個部分可能要做適度的對比。我覺得，如果我們要把資公法當成資訊公開的那麼重要的基準法，一定要強化它的地位，而不是要讓它變成一個二位的法規，如果是一個二位的法規，我們花那麼多精神去規定得很完美，很漂亮，最頂級的資公法，結果我們有一個鐵皮屋的這個檔案法在前面，那這個討論基本上沒什麼價值。因此，所謂的法規競合關係，應該要立法上先做一個處理。當然這裡面也許在這裡面涉及到不同的主管機關，在法規的統整上面，會有一些各自不同的看法，這個困難度。但是又不能犧牲這個資公法，

讓它變成一個實效性相當欠缺的一個規範，這是對資公法一個很大的傷害。那我也不可能要求資公法去制訂出一個像公平交易法 46 條的這樣一個規定，變成是一個所謂資訊公開憲法，凡是其他資訊公開的法律規定，可以優先適用，但是精神跟資公法抵觸者無效。我們在行政程序法施行的時候，曾經進行過一些討論，到底程序法的規範，跟一些特別的程序法的規範適用，優先處理的順序，才去看法規實質有哪些優劣之分，時間的先後之外，除了特別法跟普通法形式上的觀察之外，還要看程序的保障規範，是不是夠充足，他才足以做成特別法，如果是從這個角度上來看的話，檔案法或許是算形式上的一種特別法規，他是比較相對簡陋的規範，但卻讓它變成一個絕對優先適用的規範，我覺得這個優先順序是非常有問題的。今天我們討論的重點，第十八條第一項有關於是否要提供資訊，或只是資訊豁免的部分，要設定一個統一的裁量基準，主持人剛剛也提到過，我的看法，我們現在有多少的機關，每個機關都主管了自己對資訊公開的決定，每一個機關的上級機關，都在決定對於資訊公開與否的決定的一個救濟，到行政法也許數量比較少一點，可是那麼多的行政機關，要做出一個相同的標準，這是高難度也是不太可能的工作。有一個可能性是說制度的設定上面做一些調整，比如說，我們在就是剛剛王老師也已經提到一些比較法的觀察上面，就是說是不是有一些統一的救濟機關，在這種情況之下，透過一個統一的救濟機關，在個案上面去建立一些它的審查標準，然後回饋給行政機關在做決定時，變成他一個比較有依循的標準，這條路也許還比較可行，當我們提出這樣一個呼籲的時候，也知道我們台灣一些機關之間的衝突，這個衝突可能也是資公法自始以來，到底誰是我們的主管機關，法務部要不要處理這些事情，還是檔案局，或是研討會，或者甚至有人提出來是監察院，等等這種不同的主張。總之在整個救濟的這條路，是否採取集中式的救濟，對於我們現在要解決的問題，是有幫助的。在立法論上面，是 18 條規定了那麼多的款項，幾種款項，如果我們做一些歸類，幾種，國家機密資料，營業資料就是這幾大類，如果我們做一些這樣細部性的規定，真的有意義嗎？我認為沒有那麼多意義，其實它就是一個原則跟例外的一個關係，考量涉及到公開第三人，涉及到國家機密，可跟不可，這些原則例外的審酌，在個案當中的判斷。所以我會在這邊建議，當然這不是我們研究計畫可以做出來的這些直接的回應，而是將來如果有可能在立法論上去討論這樣一個問題的時候，我們類似於日本的這樣集中的審理的第三人機關，或是像德國法上面的這種資訊自由官的設計，他主管的一些不管是資訊公開資訊的彙整，或者是它有部分的承擔救濟的責任，相對的可以理解，他承擔了將這些審查標準去明確化的工作，現在交給法務部丟出一個標準去說全國各機關去進行所謂說資訊公開一個請求的時候裁量標準，我覺得這件事情太過夢幻了，那也跟救濟管道有一些相關聯繫，就是說

如果我們把整個救濟集中到某一個救濟機關裡面，會不會對現有的救濟行程裡面會不會產生一些影響，這裡面其實很難說他有或沒有，就我們現在也有一些訴願的救濟，集中到我們某一些機關去，跟讓各個機關去在訴願程序上去處理它，以及將來都同樣能夠進入到行政法院去，這看起來沒有太大的差別。如果是像保訓會這樣一個機關集中所有公務人員權利救濟，在設計上，其實有部分快速救濟的功能。所以在這個所謂的第三人機關，資訊自由官這一類的設計或將來把這些任務，劃歸給某一些機關來整理，我認為這個方向應該是對的，而且我也期待這個可能性。再來是我們在限制裡面，我覺得我們有一些輕重緩急上面出現問題，從整個資公法規定上面對於申請人，一點都不太重視他的權力地位，但是我們卻很特別的對於第三人很重視，這是很奇怪的現象，就是我來要資訊，給不給我，我的程序保障是沒有，但是如果我今天要黃旭田律師的資訊，那黃旭田律師可以在我要的過程中表是意見，如果不服的時候，我拿到的時候它還可以救濟，我如果要拿，我拿不到，也許我可以救濟，但是在這個程序當中，我不能如同行政程序法第 102 條規定一般享有第 102 條規定一般享有奇怪的是，大部分的法律都是輕第三人重行政決定的相對人，我們資公法呢，相反第三人保護到非常的完整，就很怕給了的話第三人如何如何，會被傷害到會被如何如何不利益，但是對當事人該有的憲法上知的權利的這件事情，我們卻輕忽它。我們也不去保障他的這個程序權利，對第三人的保障反而過重，其實我也了解這個立法上的傾向就是怕萬一出事了，出事了第三人會出來告人，還是回到我剛才的想法，機關本身在他過去的行政決定過程上面怕事，再給資訊的時候他怕事，這整個立法上面的一個思考主軸的一個錯亂，如果我們要統整對待的話，在整個資公法上面，恐怕要去回應，申請人自己的程序保障的一個問題，如果你用到行政程序法上去，行政程序法告訴你說這時候拒絕他的決定，不是典型的侵害他的權力的行政處分，我們再行政法裡面實務上面，目前的多數見解都還是說如果是申請駁回的決定，不適用 102 條的規定，其實它是可給可不給的，不是強制規定的，那如果是這樣的話，申請人本身不能有主張程序的權利，第三人卻可以有，顯有輕重失衡。

李育德科長(行政院研考會)

謝謝主持人的詢問，在向研究團隊及各位學者專家報告前，我對於委託機關及受託研究團隊持續對落實政府資訊公開制度、便利人民共享及公平利用政府資訊等，提升強化國家軟實力的貢獻，表達個人的敬佩；特別是研究主持人對此議題之關切及持續努力之成效，更是有目共睹。此外，今天係以個人立場出席，表達個人參與行政實務的一些心得，供大家參考，不代表機關或行政業務之立場。

有關主持人詢問新增政府機關的問題，我個人意見認為，政府組織是否能增設仍應回歸到一個重點就是它有沒有成為一個組織的能量，即以它的業務及功能等綜

合判斷。

順者針對研究團隊提出之討論議題，個人有幾個心得

首先，如果檢視近 2 年（民國 98 年至 99 年）行政法院（含最高行政法院及各高等行政法院）之裁判結果，涉及申請政府資訊公開之爭議而提起行政救濟者，能獲得如其主張之判決，即非駁回其訴之判決，似低於整體行政訴訟平均值，而相關之行政院判例或聯席會議中似亦未見有相關重大歧異，故就此而言，行政與司法在相關議題上之見解似無太大差異。所以在法院判決上回在同一年度、同一法院之民眾或私法人勝訴率最高者約在 8%，低於整體行政救濟平均司法實務與行政機關對執行政府資訊公開法之相關認知似無太大差異。

其次，就我實務工作上的經驗碰到的一些問題，當然這可能是一些個案上的偏頗的看法，不見得正確，先提出向大家分享。第一個部份就是行政程序法第 46 條，跟政府資訊公開法之區別，對一般民眾來講，容易分不清楚，實務上常常會看到，當事人或許是對政府資訊公開的機制曾放在行政程序法，所以他在觀念裡面去找一個條文，正好第 46 條講的非常像政府資訊公開，就把它拿來作申請依據，當然，行政機關會跟他講說你用政府資訊公開法用 46 條是錯的，那他會感覺到非常的挫折，或者是感覺到你根本就沒有誠信，行政機關在此應有義務協助申請人正確主張其申請條文，惟在法制上可能需有配套之規定。第二個問題就是剛才與會的專家提到包括主持人的報告也特別強調我們檔案法與政府資訊公開法之間的糾葛，這個部分是站在一個法規執行者的立場，實在也不知道該講什麼，因為當初立法政策上顯然係認為檔案法是政府資訊公開法的特別法，所以在行政院送立法院草案中，特別在條文說明欄中敘明，如果有機會，或許這部分就變成一個議題，值得去研究作為考量應否變更相關之解釋的一個依據，但在尚未澄清前，要變更這個見解，在行政實務上有其困難度。第三個部分，我會講到的就是我們政府資訊公開法申請的程序是非過於繁瑣，如該法第 10 條，申請人申請的時候至少有 7 至 8 項要填，如果申請人不填完整，機關是否得拒絕其申請？實務上我碰到一個案例很有意思，當事人來申請的時候，他不填電話，他也不跟你說他沒有電話，他就在那邊表明拒填，他說他是自己到機關來申請親閱，他不要再多提供一個電話資訊，他就是以這樣概念拒填，特別是如與政程序法第 46 條提供資訊之申請程序相較，該條法務部已經有解釋，即不論以言詞或表格，縱以表格也只是參考而言，並非要式，則政府資訊公開法似尚有一些可簡化避免民眾困擾的空間。另外，政府資訊公開法之一些規定，似亦有待宣導建立共識，例如「合議制機關之會議紀錄」所謂「合議制機關」之定義、會議紀錄應有之內容等，這似乎是一個通案的問題，也就是政府機關常常立法完成後，就認為民眾就了解了，不了解的話，就要自己倒霉，這應不是現代國家應有的態度，也容易造成民眾與

機關間的衝突。第五個意見是關於似有必要釐清政府資訊公開的態度，也就是政府對保有的資訊是否以公開為原則，而儘量限縮不公開的範圍；實務上，有見到以政府資訊公開與限制公開兩者範圍是互為消長，而採限縮資訊公開之立場，所以表面上大家都認同政府資訊公開，但執行上卻有很大的差別，又如我在臺中高等行政法院 99 年訴字 172 號看到一個，我感覺他這個判決是一個好的案例，因當事人是向政府機關請求提供一個出國報告，出國報告有提供給當事人，但機關卻把其中有些出國勘查的照片遮掩，當然機關的理由是說因為照片有涉及報告撰寫人影像的私人隱私權益問題，惟法院的見解就認為依相關政府機制規定，撰寫出國報告時，應可預期該報告日後將有被公開需求，所以將照片放在裡面，即應認同該資料的公開，機關縱然有認為嚴重到不公開，也應該先去詢問過照片裡面的當事人，問他願不願意公開，這是個人感覺到少數幾個判決有涉及這方面問題的部分。

范姜真嫻教授

我稍微提一下，這個案子是農委會派三個人到越南考察大蒜，我覺得這是我今年看到一個比較特別的案例，我覺得蠻感動的，有進步，他是一個報告

李育德科長(行政院研考會)

當然我們也有看到就是當事人錯誤申請，但是機關等卻均將錯就錯，當事人跟一個私法人申請私法人受行政機關委託處理的資訊，私法人似屬行政機關的助手，故其於私法人拒絕提供而請求行政救濟時，受理機關未考量協助其變更申請後再做審駁的決定，反而將錯就錯程序面就這樣走下去，我覺得這是蠻遺憾的，也就是前面提到相關法制上可能需有配套規定之理由，才能讓機關有明確執行依據。

林素鳳老師

接下來我想就剛剛所講的議題，就是檔案法跟資公法的問題，其實這是法務部的一個解釋。

李育德科長

法務部的解釋固然可以變更，不過變更如涉及先前見解之更動，要如何去釐清，可能較為困難，此即先前提到的政府資訊公開法草案第二條之立法說明。應該這樣講，如果容許我先跨越到後面議題來講，我會建議民間團體的訴求，有時逕行透過立法委員推動立法會比期待行政機關作業，更有實益，特別是對類此法案爭取公私協力或對參與民間團體有相關必要的參與、補助或支持等措施。因為機關在修法的時候，有其立場且可能不只看到民間團體關心的這一塊，因為機關往往期待修法作業能發揮對其最大效益，所以會考量將其他問題藉該次修法來解決；如同想辦法在一個卡車能載多少，盡量放上去，放上去了以後會變成有人會出來

說你這卡車為何裝這個或我的東西比較重要也要裝上去，所以檔案管理局可能就是這樣子，不僅對於應用上的調整有意見，也希望能利用一次修法去解決一些其他檔案執行上的問題，變成衍伸其他的爭議，所以我會有先前的建議，這是我個人的看法。

檔案局施卿琛組長

就我所知，檔案局自 95 年以來陸續提出好幾個修正版本，但修法過程並不容易。目前機關檔案的審核應用同時適用檔案法及資公法，除此之外，還得注意其他相關的法令，包括相關業務的主管法令。比如說若是關於公寓大廈管理的檔案，還要去查公寓大廈的管理法令。所以對第一線公務人員來講，第一個就是像老師講的，他們對法律的概念，對資公法對檔案法，他們了解程度是怎樣，因為適用的機關可以從中央到地方、到學校到各基層機關都有，要求每一個公務員都非常了解資公法或檔案法，困難度非常高。再者，即使非常了解相關法律的立法意旨，在適用個案實務上，可能也非常困難，沒有像各位老師想像的那麼容易。比如審核文件中若有身分證號碼，我們當然了解那是個人資料，但如果今天指涉一位 XXX 先生，而且是任職於研考會的 XXX，這時候該如何處理，大家可能有不同的看法。當然也不排除有部分機關對相關條文會擴大解釋或誤解，如公資法第 18 條第 3 款，這時如果訂有法律基準、解釋彙編或者類似判例的話，公務人員會比較知道怎麼做才符合法律的意旨。

各機關對於受理政府資訊或檔案申請的窗口並不一致，如果是申請檔案，有的由秘書室受理，有的會分文到業務單位去，機關處理的程序也不是很一致。

林素鳳老師

我記得我們上次研究案，曾建議希望有一個專業一點的窗口來處理。其實剛剛談到的一般普遍的公務員，對這個法律的理解其實是有限的，而且我認為各該機關的文化也會對於申請案的處理有所影響。因為戒嚴 38 年，就像把公法的東西，放到冷凍庫，冷凍了 38 年，你拿出來解凍它能用嗎，絕對不可能，而且那個觀念，幾乎不可能重新來，就停留在那個地方，所以觀念一定要先改，要做好公務員的法學基礎教育。而如果真的要修法，其實可以用基本法解決很多事情，但是我們現在沒有辦法，也是用基本法，但是就像前面講的，其實解釋成基本法，當法律完成立法程序公布施行以後，你也拿他沒辦法，因為日本一般通說並不認為主張基本法有優越的效力所以基本法在立法或修法時，以包裹修法或是包裹立法而將所有相關法律一併修正。我認為，除了政資法第 20 條以外，跟政資法第 10 條那個申請書應該要改變一下，我曾經在某次研討會上請時任法務部次長的現任林

錫堯大法官提到，我說全世界沒有人在規定說申請書要寫用途的，他說我會了，那個用途是要考量 22 條，要不要減免費用的，他用途是在那裡，可是我看一般人拿到申請書一定要寫用途，還有公開內容關於資訊內容要旨一定要寫，那個內容是什麼根本就搞不清楚，所以你行政機關必須要有能力，也必須要有義務去輔導他。幫他去整理出他要的是什麼資訊。我也看過日本有人去申請而取得的特別費（交際費）的相關資訊因為他們要提住民訴訟，資訊內容是首長某次請客的相關資訊，那一攤花了多少錢等，但是陪客那些都被刪除掉，因為那些是涉及個人隱私。此外，我們可能需要設計一個新的救濟機制，我們現在各機關訴願委員會委員可能太多了，可不可以有一個特別的委員把各機關現在的訴願會縮小範圍，可以比免太多人知道而增加資訊被洩漏出去的可能性，所以在這裡頭就用一個特別委員會，秘密審理下，人數少一點，可不可以現在現行制度下不用做太大的變革。

范姜老師

那請教一下，這可否比較人權諮詢委員會模式進行

李育德科長

這個機制當然是可以設計的，不過這也像剛剛講的涉及一些問題，例如委員會內先成立一個專案小組做成審查或決定時，該委員會究應依該專案小組結論處理或委員會還可以重新再作審查，其法理上及制度上可能還要再斟酌。

林素鳳老師

日本是定位在諮詢機關決定

李育德科長

這個部分可能就是要有有一些配套，現在訴願法也是有規定它可以先做那種功能存在。

程明修老師

這樣預審也是會遇到一些問題，就是大會是不是真的是尊重欲審決定的。舉 NCC 為例，NCC 遇到他們內部的專業的節目分級評鑑小組所提出來的意見，有關於節目分級是否有違反，先從內部的諮詢會，去做處理，他是以大會做決定，你要經過諮詢會議，訴願結果要出來的時候，也會問諮詢小組這個節目有沒有違反節目分級，這個有沒有違反怎麼樣的相關的專業的規定，進來到不管是 NCC 的大會或是訴願會的時候，就有些人覺得，我們現在做的方式不是那種高度法律形式化的工作的話，那要有高度的共識，對於這樣的鑑定也好，諮詢也好，基本上要

有這樣的共識才能，要不然就是要修改訴願法之相關規定。

陳鴻斌法官

目前行政訴訟案件，資訊公開、檔案公開案件所占比率較少，占最多比率者為稅法案件。而涉及稅法爭議者，稅務種類繁多，例如有營利事業所得稅、營業稅、關稅、個人綜合所得稅、遺產及贈與稅等等，涉及之法令亦多。諸多稅務案件，分別財政部分別訂有內部作業程序之遵循方針，即諸多查核準則或類似之基準。例如：營利事業所得稅查核準則、營利事業所得稅不合常規移轉訂價查核準則、適用所得稅協定查核準則、稅務違章案件裁罰金額或倍數參考表等。目的均在建立統一基準，讓承辦人員知所遵循，免得因承辦人主觀認知之差異，造成處理結果之不同。故此種諸多基準之制定精神、制定方法、考量方式等，均可為政府資訊公開建立基準之參考。

剛剛與會人員，有講到公務人員基層之心聲，有多一事不如少一事之保守心態，其擔心標準不一，動輒得咎之心情，是可以理解的。為讓承辦公務人員勇於認事，舒解承辦環境所造成之壓力，最好的方法，當然是建立一個可資遵循之機制，讓他有所適從。因之，人民申請案件，如何情形下應准許，如何情況下不能准許，如能建立一個完整之指導方針、手冊或基準，對所有基層人員而言，是最歡迎不過的了。

以前開稅法案件庭就發現，代表機關前來行政法院開庭之承辦稅務人員，若事實及法令已適合達成和解時，雖有完全訴訟代理權，仍不敢當庭作主，還要請求將案件攜回，一再關關呈報，再交給委員會開會決議，始敢作出和解與否之聲明，就可看出基層人員之心態與法制面的距離，還有一段，即是最好的例子。關稅案件行政法院之和解，更是困難重重，關務機關主管之心態更是保守，幾乎完全無進行法院和解之思考。如案件已適合和解，機關何以不同意和解？這對人民而言，就會產生官僚、無效率、浪費司法資源之報怨，但這一塊，並未受上層機關之重視，仍有努力空間。此方面，個人也期待，有機會的話，透過溝通方式，使行政機關願意將保守心態，轉趨積極認事之態度。如果有遵循準則，效果可能更快、更好。

審查基準跟基層人員關係非常密切，有如上述，因為真正面對人民第一線者都為基層承辦人員，並非行政機關主管，承辦人員如有基準可資遵循，做起來必然較順利。政府資訊公開案件，基層人員面對人民申請，他那個恐懼感，其實來自自

已欠缺拿捏之準則。剛剛說到政資法第 18 條那幾款事由，均屬不確定法律概念，於申請案准許與否產生疑義時，該不確定法律概念如何去釐清，承辦第一線人員即須加以考量，就不確定法律概念而言，行政機關原則上是有裁量餘地。如該裁量進一步涉及專家判斷餘地時，除符合極少數法定條件，行政法院原則上均應加以尊重。例如 NCC 有預審，即係專家審查，具備相當專業之判斷餘地，基本上行政法院會賦予高度判斷餘地之尊重等。上面所說稅法案件，財政部即建有諸多查核準則或裁罰基準，規定相當技術、細節，值得於建立政府資訊公開法審查案件基準之參考。

林昱梅老師

現在我就幾點說明，第一個是我覺得審查基準很適合當範例我有看過經濟部智慧財產局的商標專利審查基準，很適合當教材，把申請要件、通過審查或核駁的案例列出來，修正的時候也會把一些較適合的案例放在裡面，也將一些商標專利的基本精神放到基準裡起來像在看教科書，不像在看法律條文。剛剛各位老師提到的一些資公法的基本精神，我覺得很適合放到審查基準中，一般我們的印象認為審查基準是條列式的，但事實上，也可以找到一些比較屬於論述式的可傳達基本訊息的審查基準。所以我覺得審查基準的這部分可以發揮，從基礎的原則到具體個案這樣基層人員會比較清楚。第二點是在法制面上如同其他先進提到的，檔案法、資公法、國家機密保護法，或是行政程序法第 46 條的適用先後順序的關係，其實也可以放到審查基準中，如同我們剛剛提到的，應該在修法的時候意到這個問題。檔案法應該趕快修法，或許可以解決一些問題，且避免基本法」的爭議因為基本法有另外一層意義的考量，如果把檔案法修比較符合我們現在這個想法的話，許就可以解決部分問題。現在個案適用上，的確如同剛剛所提到的，就是檔案法好用就回到資公法那邊這兩個混用，但有時候很多人還是會問，到底應該用檔案法還是資公法，還是有那個老問題存在。我覺得檔案法修法，至少在理論上可以單純化，避免資公法基本法的理論爭議。此外，法制面的部分，剛剛很多人談到請求資訊的目的。公益團體來請求，行政機關可以預料他會怎麼用，但若是個人來請求，例如，人民要隔壁幼稚園的資料，而且要全部的資料，到底是為什麼，行政人員當然就會去猜測。若每個來請求資訊的人都這樣，我可以體諒機關的想法，因為他將來還是可能必須負責任，所以請求資訊之目的他也想要去了解。而絕提供有許多理由，例如幼稚園資訊幼童安全上的考量，也有競爭地位的問題，基於幼稚園的競爭地位，該資訊又變成營業秘密，但機關後來又將拒絕提供的理由改為作權的公開發表權，幼童安全的考量愈來愈遠。所以我想說，限制公開的例外情形，也是有可檢討的空間。政府在提供資訊的時候，他有一些困擾，或者

是說他覺得有一些理由，可以當作例外，或許可以新增，故外事由是否有新增的可能性，可以討論。又公開的內容可以區分為，政府自製作的資訊與政府所「持有」的從人民獲得的資訊。後者的情形，是否有可能原則例外倒過來。我個人比較重個人隱私，似乎可以倒過來，政府從人民所獲得的個人資料，原則上不公開，例外才公開。我覺得在法制面上，可將原則例外的關係，再做一個區分與調整。當然也可以採折衷的方式部分公開，採取部分隱匿的方式。但有時候申請人對於刻意隱匿的部分愈想一窺究竟，即使隱匿部分對他沒意義，但他就是想看，只因為被刻意隱匿起來。所以我覺得，剛有提到的一點，教育影響很大我覺得內容上，可以補充蠻多的。第三點是在法適用上，在現行法的架構下，比較有趣的地方，例如人要申請禽流感的資料，但卻因裡面有飼養場場主的個人資料，所以不能提供這個資料，就像剛剛素鳳老師提到限制的方式，可以用隱匿的方式去處理。講最實際的，若人民真的拿到資料去告，也不是告機關，而是人民互告，政府用的拒絕公開理由，適用第 18 條第款就有點遙遠。有時候政府機關負比較大的責任，隱匿也不能說他錯誤，而是說，當廠商拒絕資料提供第三人，就廠商的立場去看，也有他的理由。只是有沒有可能在我們的審查基準裡面，提及擬提供的資訊不是相關物品的具體資料，而是該物品對健康有什麼樣的風險，可以提供這樣的資訊，而不是各種物質的成分。有沒有可能在審查基準裡面提供相關判決書所建立的標準，介紹資公法的案例。我看到一個限制公開的情形，就是政府的文書稿，在法院判決中，限縮在內部思辯過程不公開，這部分可以去蒐集個案。此外，例如會議記錄，可能民眾拿到的是一個結論而已，這種東西其實不是人民要的資訊，他們的資訊可能是整個會議過程的一些討論，或是會議所斟酌的是什麼樣的意義或重點。所以我認為，所謂的政府提供資訊，其實應該要滿足民眾知的權利，現行法好像沒規範那麼深，依現行法，人民要的資訊我有給你即可，似乎不論資料的完整性，或者直接回答沒有這個資訊，所以無法提供。但事實上政府在製作文書或是在製作相關資訊時，依照資公法的基本精神，應該要做得比較完整，讓民眾不會覺得，依資公法請求到的不是完整的資訊我覺得可以在這個方面多加討論。最後就是在救濟方面，相關表格提到的第三人中立機關，我覺得很好，但目前不太可能。在訴願這部分訴願委員會可以利用陳述意見的機會，或在預審的程序中，針對專業領域去分組，我覺得這是有可能的

黃旭田律師

因為我自己就是在實務界工作，我們過去幾年的法學教育的發展都沒有實證性的研究，非常欠缺，我自己也寫過，不同領域都有寫，有處理，包括公法一些比較，例如制度，所以我覺得這樣的分析是有趣的。其實有一個機制，可

以去做一個部會，甚至是地方政府的統計，這應該是目標，但怎麼樣達成是另外一回事。第二個我要講的就是，會議記錄這件事今天的問題是，何謂會議記錄，老百姓要看的是，那裡面最好是錄音錄影，如果沒有錄音錄影要逐字記錄，但是通常我們給的會議記錄就是幾月幾日開什麼會，然後應該出席哪些人，遲到哪些人，就算我們不知道也要把它做出來，最後就是議題與結論，結論就是同意、不同意，那問題就來了。可是誰規定作會議記錄的人，要把會議記錄做成什麼樣子，這是一個關鍵。我們從來沒有任何法律規定，會議記錄要做成什麼樣子，這是個很大的議題。前面有一個限制是行政作為的細緻化沒有人討論，所以你應該要告訴大家，重點不是是否為合議機關，因為大部分不是合議機關，大部分非合議機關要如何製作會議記錄？譬如做成准駁決定準備的內部會議，甚至就是一個准駁決定，像是教師升等不升等，要經過教評會，學校只是收到會議結論的通知，就依照教評會的決議對外發文，而教評會的記錄就是投票與決，結果常常是沒有具體內容，甚至有七個人發言都是同意，都認為該當要件，但你如果沒有給我這個東西，會議記錄公開是沒有意義的。所以什麼樣的案件，什麼樣的會議，應該要做議論性的摘要說明，或者什麼樣的案件應該要每一個人意見做摘要的說明，或者是做逐字的說明，負責任的行政機關應該要有一個教示。所以我個人覺得行政機關，譬如說行政院秘書處，或是什麼單位，應該對於怎麼樣的會議要如何製作會議記錄的格式，要嚴謹的要求，這個要求落實了，才有說哪一部分可公開，哪一部分不可公開。再過來就是說關於行政作為裡面，還有一個問題就是說公不公開，我們現在好像比較偏重公開跟不公開，你看看日本的經驗，雖然公開的量很大，不過一部分是局部公開，也就是我們台灣的概念就是所謂的可閱不可閱，這個卷宗裡面有的可以看的有的不能看，那這個部份我也覺得說其實行政院秘書處或是什麼單位應該告知，如果是可公開當中有一部分不可公開的時候，不可公開的基準，剛剛講到的包含這種公開之中不可公開的，比如說部分遮住，什麼東西要遮住，這個可遮住跟不可遮住要協議。在美國要求資訊公開是律師，需要資訊公開去打官司，我們台灣是相反的，我們是打了官司叫法院去調資料，就是你不給我資訊嘛，所以我打官司嘛，我想法院也知道這個道理，因為我要的你不給嘛，那我沒辦法告，所以說你舉證，我說好，第一我要你什麼機關什麼資料，第二叫什麼名字要什麼資料，行政機關說不能給，所以到法院告，那法院說你不能亂告，你要舉證，他說有，資料都在行政機關，你去要就有，12345來了，來了之後就很有趣，就是說行政機關自以為你要調閱，你說你要可以，都給你，都不閱之後，到了法官審判，因為我是要來向你調卷，我來閱，結果行政機關你調來之後跟我說，這個東西不能閱，那我調你這個資料做什麼，

所以這個時候就看各個法官怎麼做。就是說給閱跟不給閱，法官程序怎麼進行，我看過很多種，有一種就是說因為行政機關不給閱，所以法官看過仍不給閱這樣調下來幹麻，有一種是說我不能給你看，不過我可以唸大概意思給你知道。所以我是覺得說，行政院秘書處或是誰，對於限閱如何限，處理的流程弄出來，還有會議記錄的這部分這兩個是最常見的，當然還有別的，另外在整個制度上的概念，我是蠻贊成老師所講的意見，像專利審查基準概念，當然審查基準是把整個法規做白話性的說明，更完整了。但初期沒有的時候，智財局的做法，像著作權、專利他們都有 Q&A，如果怎麼樣就怎麼樣，這已經幾千則說明在智財局網站上面了，我認為法務部只要指定一位政府資訊公開的專員，專門負責回答中華民國所有機關的詢問就好了，會議記錄怎麼做，這樣可不可以給閱。我覺得最陽春的方法就是請法務部派一個專員負責提供參考性的意見甚至是基準，這是每年增加處理建議，就會像智財局有三千多、五千多則。另外有一點就是說，我們剛剛說要不要有一個專業審查機制，其實這個救濟機制可以怎麼做再說，我有時候覺得救濟才介入太慢了可不可以往前一點，我舉一個例子，電影分級你要把他分成哪一級，如果不服的話你可以做一個反映，新聞局不是要自己處理或許可以找一群老百姓來看，就是說今天有一個案子，說到底要不要排除在普遍級以外行政機關怕死就組織一個審查員的團隊，類似這樣一個概念，專門來做這種工作，我覺得很可行，因為行政機關並不是那麼想幫誰或幫誰，他只是怕被告，所以他如果找出一群，就是你如果到救濟階段找一群專家，譬如說台灣有那麼多專家，我覺得這是庶民的一般感覺的，那該給（閱）不該給（閱），如果可以建立這樣一個名單，可能大的部會要，小的部會不需要，也許可以建議這樣一個名單，這是我一些制度上的意見。