

# 公務人員對「政府資訊公開法」應有的認知與作為

◎ 周文聖

## 壹、前言：

為維護國家安全，政府採取諸多保密與偵防作為，確對防制中共滲透、竊密等不法活動，產生嚇阻作用及一定成效，亦奠定政府播遷來臺 50 餘年來國家安定、社會繁榮的發展基石。惟隨著民主化進程發展，引發社會輿論或民眾對政府的施政作為，常有「封閉保守」等批評。基此，行政院自民國 88 年起，陸續將「國家機密保護法草案」及「政府資訊公開法草案」送請立法院審議，期能明確規範政府資訊公開與保護作為；現今「國家機密保護法」已於 92 年 10 月 1 日施行，「政府資訊公開法」亦於 94 年 12 月 28 日施行，律定政府資訊應秉持「主動公開，適時為之」原則，以便於全民共享及公平合理利用政府資訊，增進人民對政府施政作為及公共事務之了解、監督與信賴；因此，公務人員基於「守密」的義務，對「政府資訊公開法」應有相當程度了解，以免誤認行政機關已無密可保，而放鬆保密警覺，即失「政府資訊公開法」立法意旨。

## 貳、「政府資訊公開法」制定緣起：

政府資訊公開制度，肇始於瑞典，並於 1766 年頒行之憲法中，首開先河創立公文書公開制度。美國於 1966 年公布「資訊自由法」(Freedom of Information ACT)，實施「公開資訊制度」，為其他國家仿效之對象；此外，芬蘭、挪威、澳大利亞、加拿大、紐西蘭、丹麥及日本等國，對政府資訊公開，均明確立法規範，益見世界先進國家對於政府資訊公開制度之重視。

我國為貫徹政府資訊公開之原則，滿足人民「知的權益」，除於 90 年 1 月 1 日施行之「行政程序法」第 44、45 條，明列行政機關資訊公開原則與不得公開之事項外，並依該法第 44 條第 3 項規定，於 90 年 2 月 21 日由行政院會銜考試院發布「行政資訊公開辦法」，作為「政府資訊公開法」立法程序前過渡性法規；另鑑於政府資訊公開制度，為邁向民主進程與施政透明化的重要指標，為建立一套完整的政府資訊公開制度，法務部參考各先進國家之立法制度，並斟酌國情及政府組織特性，制定「政府資訊公開法草案」，於 88 年 5 月 11 日經行政院函請立法院審議；嗣於 94 年 12 月 6 日經立法院三讀通過後，於 94 年 12 月 28 日公布並施行。

## 參、「政府資訊公開法」簡介：

「政府資訊公開法」(以下簡稱本法)全文，分為「總則」、「政府資訊之主動公開」、「申請提供政府資訊」、「政府資訊公開之限制」、「救濟」及「附則」等 6 章，共 24 條，其主要內容概述如次：

### 一、「政府資訊」公開之原則：

即「主動公開」或「應人民申請提供」等 2 種型態，舉凡與人民權益攸關的施政、措施及其他有關的政府資訊，因對人民影響深遠，應秉持「主動公開，適時為之」原則辦理。

## 二、「政府資訊」公開之範圍：

除維護國家機密資訊、法規命令應秘密之事項安全、保障第三人權等政府資訊，不予公開提供外，餘本法第 7 條所列各款，均為政府資訊強制公開的範圍。

## 三、「政府資訊」公開之方式：

對主動公開之政府資訊，應刊載於公報或出版品，或運用電信網路傳送、辦理記者（說明）會及其他足以使公眾得知之方式行之，並對該等資訊提供閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影等作為。

## 四、有權申請「政府資訊」之主體及方式：

具有本國國籍並設籍之國民（含持本國護照僑居國外者），及其設立之法人、團體等，填具申請書後，向政府機關申請提供，受申請機關於期限內完成准駁，並通知申請人；另屬非受理機關時，除應向申請人說明外，並應函轉該管機關受理。

## 五、「政府資訊」公開之限制：

為符「法律保留」原則，明定「特別規定」（本法第 18 條所列各款），得限制公開或不予提供；另政府資訊中若含有限制公開或不予提供之部分，並非該資訊全部內容者，應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅公開或提供部分，以符「分離」原則；惟若其限制或不予公開之情事變更，政府資訊無繼續限制公開之必要時，應主動公開或接受申請提供之。

## 六、「政府資訊」救濟行為：

申請人對政府機關就其申請提供政府資訊所為之決定，有不服之情事者，得提請訴願或行政訴訟，以資救濟，而對政府資訊公開或提供與否，發生爭訟時，明定受理訴願機關及行政法院得進行秘密審理，以保障必要維護之權益。七、公務員違反「政府資訊」公開之罰則：對公務員執行職務違反本法規定者，應按情節輕重，依法予以懲戒或懲處，以加重公務員對「政府資訊公開法」之責任。

## 肆、「政府資訊公開法」與公務機關保密機制之關係：

### 一、政府資訊公開普遍化：

本法施行後，傳統單向的政府決策模式已面臨挑戰，不論是政府與民間或政府各部門間，參與、溝通、協調、監督等，已成決策的重要內涵，並藉由適時公開的政府資訊，由人民實施公評

與監督；另資訊公開之理念，已從保密防諜或政令宣導為主的「資訊消極時代」，轉變為尋求「應付」各方要求的「資訊放任時代」。換言之，我國政府資訊公開制度之建立，將是政府施政不可避免的主要方向。

## 二、提供資訊範圍法制化：

政府資訊在不涉及「國家機密」範圍、對執行公務造成影響，或不違反第三人權保護等前提下，應主動公開或依申請提供政府資訊。如本法第 7 條各款規範事項，須秉持「主動公開，適時為之」意旨辦理，人民亦可對攸關權益之施政、措施等政府資訊，依程序提出申請提供，經該管機關同意後，得以閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影等作為。

## 三、政府施政作為明朗化：

藉由「政府資訊公開法」的施行，人民可依主動公開或申請提供之政府資訊，進而了解政府施政作為，而行政機關以往採取「保守回應、被動公開」心態，因應本法施行，勢將進行調整；另制定重大施政作為或擬訂機敏專案構想時，亦應事先完成充分準備，適時向外說明、公開，以免遭質疑，並展現政府施政明朗化之決心。

## 四、公開審核准駁嚴謹化：

政府資訊公開與限制的範圍互為消長，如不公開部分的範圍過大，將失去本法制定的意義；但若公開的範圍過大，勢將損及國家機密資訊安全、對公務執行造成影響、違反保障第三人權等情。故本法第 7 條明列政府資訊強制公開範圍，而本法第 18 條律定限制公開或不予提供之範圍。基此，本法公開與限制之規範，使各行政機關對現行檔案調借（閱）、資訊公開等作為，勢將採取更為嚴謹、周延之審核作業，方能達到維護「民眾知的權利」，並兼顧「國家整體安全」的原則。

## 五、機密審認作為嚴格化：

本法是維護「人民知的權益」的法律依據，而「國家機密保護法」為落實「國家整體安全」的法源基礎，並分別規範政府資訊「公開」與「保密」事項，且本法明列「經依法核定為國家機密」、「避免執行公務受到影響」及「保障第三人權」等資訊，得限制公開或不予提供，惟申請人若不服行政機關准駁決定時，可提請行政救濟，並由受理訴願機關或行政法院審理，面對本法規範，各機關對機密審認作為，勢必更趨嚴謹，以免遭致機密認定浮濫的抨擊。

## 六、核定機密流程標準化：

依法核定為「國家機密」資訊，得限制公開或不予提供，而該等資訊機密之核定，除須「依法核定」外，並應標示「機密等級」、「保密期限或解密條件」等，始完備核密程序；若前揭作為欠完備，面對人民申請提供時，冒然以「屬『國家機密』資訊，不予提供」理由駁回，當事人得提請行政救濟，經審理認屬核密程序不全，判定必須提供，除衍生「規避」的質疑外，並肇致

「國家機密」資訊外洩疑慮。故各機關對機密資訊核密流程，勢將依法令規範，以標準作業程序辦理，以善盡公務機關維護機密之職責。

#### 七、追究違失責任明確化：

「國家機密保護法」及本法，均律定公務員違反規定者，按情節輕重，予以懲戒或懲處。公務員若未遵規範，對政府資訊應公開而未主動公開，或蓄意規避公開，肇致人民權益受損者，及對機密資訊應秘密之事項，未善盡機密維護職責，致國家安全或利益遭受損害者，均將受懲戒（處）；另「國家機密」資訊涉及過失洩漏者，或公開後損及第三人權者，均涉有刑責，各機關對政府資訊公開與保密作為，勢應審慎處理，以免受刑責追究或懲處（戒）處分。

### 伍、應有之認知與作為

#### 一、強化教育宣導，落實依法行政：

本法為邁向民主先進的重要指標，公務人員若存有「無所不密」、「一密到底」、「機密保護傘」等錯誤認知，將引發外界「規避公開」、「隱藏不法」等質疑；反之，若存有「完全公開」、「無密可保」、「擺脫保密拘束」的偏差觀念，將使國家安全或第三人權遭受損害。故正本清源之道，應在本法規範下，對可公開之政府資訊，主動公開或依申請提供，並透過綿密宣教，使公務人員了解本法立法意旨、公開與限制範圍等作為，藉由政府資訊公開，使重大施政獲致全民肯定、支持。

#### 二、明瞭條文意涵，兼顧保密法制：

資訊公開制度為政府施政重要目標，惟非意味政治越民主，機密保護越沒必要。事實上，國家機密之保護，絕不因政府資訊公開制度之施行，而有所鬆動或有多重標準，尤以中共從不間斷刺蒐我國防、科技、外交等機密資訊，故公務人員除應深入了解本法條文意涵外，並應恪遵法制規範，以免執行資訊公開或機密保護等作為時，滋生偏差情事。

#### 三、依法辦理公開，嚴格審查內容：

本法第 7 條所列各款，均屬「強制公開」之資訊，凡屬公開者，各機關應嚴格審查資訊內容，嚴禁涉及機密資訊，置重點於業務統計、委外辦理之重大議題研究報告、預算書表等項，必要時並應予以隱匿、刪除機敏部分，以防機密資訊不經意外洩，肇致國防安全或利益受損。

#### 四、貫徹限制作為，確保機密安全：

本法基於維護「知的權利」為主要考量，並增進人民對政府施政作為之了解、信賴與監督，惟本法亦兼顧「國家安全」，訂定「限制」的特別條款，對依法核定國家機密，或執行公務造成影響，或違反保障第三人權等資訊，得限制或不予提供。各機關應貫徹本法之限制規定，從嚴審

核是否有國家機密資訊外洩，或侵害第三人權之虞，並採取至當之保護作為，以確保國家整體或個人隱私之安全。

#### 五、嚴謹機密核定，期獲法制保障：

本法對申請提供政府資訊之決定不服時，訂有「行政救濟」條款，鑑於受理「行政救濟」之訴願機關或行政法院，審理時必對「核列『國家機密』是否適切」、「有無確實影響公務遂行」、「第三人權是否遭受侵害」等情，實施詳細查證；惟若因核密程序不全，除將引發規避「公開」質疑外，並肇致國家機密外洩之虞。故各機關對機密資訊應嚴謹審認，除簽奉權責長官依法核定外，並完整標示「機密等級」、「保密期限或解密條件」，以使該等資訊獲致法制保障，避免爭議。

#### 六、調整思維觀念，有效防範違失：

本法明列與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，應主動公開或依申請提供；「檔案法」規定，國家（機關）檔案目錄應定期公布，並提供民眾申請閱覽、抄錄或複製；惟為能確保國家機密及第三人權之安全或利益，均訂有「限制」規定（本法第 18 條、「檔案法」第 18 條）；另鑑於現今對隱私權的保障日益嚴謹，公務人員應調整思維觀念，對人民申請提供政府資訊，或辦理檔案調借（閱）作為時，協助權責部門依各法之「限制」規定，審核後實施准駁，以免觸法。

#### 陸、結語

本法之施行，確對公務機關現行保密機制，產生相當程度之衝擊與影響，民眾可藉由主動公開或申請提供之政府資訊，了解、監督政府重大施政作為與相關政策，公務人員若仍依循舊有思維模式，恐將無法有效回應民眾之期盼，甚或導致民怨，惟基於維護國家機密資訊安全之職責，應對「國家機密保護法」與本法的規範，進行深入了解，適時調整思維與作法，並恪遵該等法律規範，在嚴謹之作為下，期使政府資訊「公開」與「保密」不致產生衝突，並達有效保障「知的權益」，兼顧「國家安全」之雙贏局面。