

淺析行政程序法之資訊公開與公務員保密義務

一、前言

八十八年二月三日經立法院三讀通過總統明令公布自九十年一月一日正式施行之「行政程序法」第一章第七節即第四十四條至四十七條定有「資訊公開」之相關規定。依該法第四十四條第一項規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。」同條第三項規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」（學者稱之為「日出條款」），然有關「政府資訊公開法草案」目前仍在立法院審議，而前開應完成立法之期限業已屆至，因此為配合行政程序法之施行，行政院依授權於九十年二月二十一日與考試院會銜發布「行政資訊公開辦法」之行政命令，作為目前規範行政資訊公開之過渡性法源。

國家機關為履行國民所付託之國家事務，從事一定國家行為前，均先掌握必要資訊、資料，作為決策、執行時之參考、依據。當該資訊、資料涉及國家安全、利益而列為應秘密者，自屬不得對外公開，然並非所有國家機關所蒐集、取得之資訊皆屬機密，隨著社會快速發展、變遷，政府職能擴增，人民無論是參與公共政策、監督政府施政，抑或是純為市場消費，均有賴大量且正確之資訊為據，而政府正是資訊的最大擁有者，本於知的權利，人民要求介入公共政策的制訂、政府施政的監督，並分享、利用政府所掌控的資訊，以確保行政行為遵

循公正、公開，其二者並不相牴觸。

二、立法原則

(一)公開原則

行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外，為行政程序法第四十四條第一項所明定；為符合法律保留原則之要求，同條項並規定公開及限制，除行政程序法規定者外，另以法律定之。

行政資訊係指行政機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息（行政資訊公開辦法第三條）。因此已逾保存期限依法銷毀之資料，自非行政程序法所稱行政機關持有及保管之資訊。

(二)主動公開

所謂「主動公開」的意義係指行政機關對於所持有、保管之特定範疇、種類之資訊，無庸人民聲請，應本於職責主動對外公布而言，因此其公開之對象為一般社會大眾，不限於特定行政程序中當事人或利害關係人，故學者有將之定義為「一般性之資訊公開」。如行政程序法第四十五條第一項規定，法規命令、行政指導有關文書、許（認）可條件之有關規定、施政計畫、業務統計及研究報告、預算、決算書、公共工程及採購契約、對外關係文書、接受及支付補助金、合議制機關之會議紀錄等行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開。惟若涉及國家機密者，如 1、公開或提供有危害國家安全、整體經濟利益或其他重大利益者。2、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。3、行政機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或準備作業或與其他機關間之意見交換。但關於意思決定作成之基礎事實，不在此。4、行政機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。5、公開或提供有侵犯營業或職業上秘密、個人隱私或著作人之公開發表權者。但法令另有規定、對公益有必要或經當事人同意者，不在此限。6、經依法核定為機密或其他法令規定應秘密事項或限制、禁止公開者（行政資訊公開辦法第五條第一項），則例外應限制公開或提供。如行政資訊僅其中一部份有限制之必要，除去該部分其他部分則無不得公開之情形者，採分離原則，就他部分仍應公開或提供之（同條第二項）。

主動公開政府資訊之方法有1、刊載於政府機關公報或其他出版品。2、利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢。3、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影。4、舉行記者會、說明會。5、其他足以使公眾得知之方式。但就主動公開之期限則無限制，宜視資訊內容、性質及民眾對該資訊之實際需要情形，由行政機關本於職權定其期限。

(三)因請求而提供

所謂因請求而提供係指經個別行政程序中當事人或利害關係人以主張或維護其法律上利益有必要之理由，同行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，行政機關對於該申請，除有法定事由，不得拒絕，因此學者稱之為「行政程序中之個案性資訊公開」。

上開所稱法定事由者為 1、行政決定前之擬稿或其他準備作業文件。2、涉及國防、軍事、外交及一般公務機密，依法規規定有保密之必要者。3、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。4、有侵害第三人權利之虞者。5、有嚴重妨礙有關社會治安、公共安全或其他公共利益之職務正常進行之虞者。其中 2、3 之情形無保密必要之部分，仍應准許閱覽（行政程序法第四十六條第二項、第三項）。

三、保密義務

要求公務員保守國家機密之目的在於建立人民對於政府之信賴，以利國家事務之推動。若公務員得以任意公開或洩漏政府以立法、民眾申報義務或其他行政管制手段所取得有關人民之資訊，輕則侵害人民資訊自主之權利，重則足以影響國防、外交、經濟市場秩序而動搖國本。而行政資訊公開之目的則在滿足人民知的權利，促進行政透明化，進而更有效利用國家所掌握之資訊。其二者就目的觀之並不相牴觸。然而公務員因職務之關係較一般民眾更易接觸、知悉、持有政府資訊，其中有應秘密者，亦有應公開者，如何明確掌握其間之區別，是為確保自身權利，避免誤觸法律之首要原則。當公務員有機會接觸國家機密時，更應隨時保持避免洩漏之警覺。因此國家機密保護辦法第六十二條規定，公務人員須隨時檢點個人言行，建立維護國家機密之觀念，應注意遵守 1、職務上不應知悉或不應持有之機密資料，應避免知悉或持有。2、因受訓或參加會議獲得之機密資料，應保管於辦公處所，其無保存必要者，繳回原單位，無法繳回者銷燬。3、私人日記或撰寫文章，不得涉及國家機密，派赴國外工作或進修，應盡量減少私人紀錄。4、發現他人涉有危害保密之虞時，應加勸告，其

不聽勸告或已發生洩密情事者，應立即向長官報告。所謂「非禮勿視、非禮勿聽、非禮勿言」，從保守國家秘密之觀點亦屬的論。

四、結論

政府機關在一切為滿足人民「知的權利」前提下，又必須兼顧「公務機密維護」的工作，殊屬不易；現公務員依循「行政資訊公開辦法」規定，在不涉及國家安全、利益下可將政府掌控資訊（料）公開，但亦要認知公務機密維護工作屬一整體性、持續性、長期性之工作絕不能稍有鬆懈與疏失，所以應深切認知公務機密維護工作之重要性，確實遵照各項保密規定，貫徹執行，避免洩密情事發生。