

推動行政透明措施之困境與展望

—從聯合國反貪腐公約第10條與第13條論起

李志強*

目 次

| | |
|--------------|---------------|
| 壹、前言 | 四、政府資訊豁免公開範圍 |
| 貳、行政透明相關概念 | 五、主要法規比較分析 |
| 一、行政透明 | 肆、外國作法 |
| 二、良善治理 | 伍、我國當前困境與未來展望 |
| 三、行政透明與良善治理 | 一、當前困境 |
| 參、我國現行主要規定 | 二、未來展望 |
| 一、概 說 | 陸、結語 |
| 二、政府資訊公開方式 | |
| 三、政府資訊主動公開範圍 | |

* 國家文官學院政風室主任/博士/兼任助理教授。

摘要

本文首先說明行政透明之定義及相關概念，並闡述其與良善治理之關係。再者，依據《聯合國反貪腐公約》第10條，各締約國均應依其國家法律之基本原則採取必要措施，提高政府行政部門之透明度，而施行各種程序或法規，使公眾瞭解政府行政部門組織之結構、運作及決策過程，此與簡化行政程序、公布資料，均是本公約所列之可行措施。另於第13條「社會參與」則將「提高決策過程之透明度」列為推動政府部門以外之個人及團體，積極參與預防和打擊貪腐之措施。由於《聯合國反貪腐公約施行法》業經總統公布於2015年實施，本公約遂成為我國反貪腐法制和措施之法源依據，故政府機關均應重視且積極推動行政透明措施。然本公約相關條文所定之透明度，我國目前並無制定專法，較相關者為《政府資訊公開法》，於第7條雖定有10項政府機關應主動公開之資訊，如條約法令、聯絡方式、行政指導、施政計畫、預算及決算書等，惟屬政府資訊公開之範疇，與行政透明之精神尚有差距；另於《政府資訊公開法》、《行政程序法》、《檔案法》及《個人資料保護法》等，又設有豁免公開之規定，在條文規範不足及法規競合等情況下，政府機關如何推動行政透明措施以及實際運作情形，即是探討之重點。

本文另將探討其他國家具有參考價值之法令規章及實施方式，最後針對我國當前困境，嘗試提出因應措施，分就修正現行法規、政府資料開放及落實內部控制等3個面向提出建議，俾使政府機關有明確之法源依據及作法。除藉此釐清民眾質疑政府機關黑箱作業之疑慮外，更可強化外部監督，提高人民對政府之信賴，同時有助於我國實現良善治理及建立廉能政府之願景。

關鍵詞：行政透明、良善治理、聯合國反貪腐公約、政府資訊公開、內部控制、社會參與

壹、前言

美國聯邦最高法院大法官Louis Brandies曾說：「陽光是最好的防腐劑，燈光是最有效率的警察。」如果政府資訊不夠公開透明，不僅容易招致民眾質疑黑箱作業，也將損及人民對政府之信賴。是以，透明是防貪的最好利器，如何藉由行政透明維護民眾知的權利，俾供外界監督政府，已是當前重要議題¹。

《聯合國反貪腐公約》(The United Nations Convention Against Corruption, UNCAC, 簡稱本公約)，於2003年10月31日由聯合國大會通過，並於2005年12月14日生效，目前共有177個締約方，其目的在指導各國政府制定反貪腐法規制度和政策。為使本公約在我國具有法律效力，以因應國際廉政發展趨勢與挑戰，法務部制定《聯合國反貪腐公約施行法》，經立法院三讀通過，總統於2015年5月20日公布，同年12月9日生效施行，本公約遂成為我國反貪腐法制和措施之法源依據²。與本文議題有關之條文，主要是第10條「公共報告」明定，各締約國均應依其國家法律之基本原則採取必要措施，提高政府行政部門之透明度，施行各種程序或法規，使公眾瞭解政府行政部門組織之結構、運作及決策過程，此與簡化行政程序、公布資料，均屬該條文所列之可行措施。另於第13條「社會參與」則將「提高決策過程之透明度」列為推動政府部門以外之個人及團體，積極參與預防和打擊貪腐之措施。由於本公約已經國內法化，故政府機關均應重視且積極推動行政透明措施。

為探討我國推動行政透明措施之困境與展望，本文首先說明行政透明之定義及相關概念，並闡述其與良善治理（good governance）之關係；再者，綜整我國現行有關行政透明之相關規定，並檢討其成效；最後，提出其他國家較具參考價值之作法，說明我國當前困境並嘗試提出未來可行方向。

貳、行政透明相關概念

一、行政透明

學者蘇彩足曾將政府透明化定義為「政府提供可作為民眾評估政府表現的資訊」，指出透明化的目的在於評估政府的表現，進而向政府問責。政府透明化的實質內涵，以財政透明化、政治透明化及資訊

¹ 參閱王麗珍，〈政府審計與公部門透明及課責〉，《政府審計季刊》，第35卷第4期，2015年7月，91頁。

² 參閱林志潔等合著，法務部廉政署主編，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集—我國之實踐與展望》，元照出版公司編印，2015年，序第1頁。

透明化等3個面向為範疇³：

(一)財政透明化

人民能從政府部門得到即時、正確與容易理解的財政關鍵資訊，即為財政透明化的重要精神。有關財政透明化的具體內容與準則，依據國際貨幣基金會（IMF）制定的「健全財政透明度施行守則」（Code of Good Practices on Fiscal Transparency）針對財政透明度的提升提出了整體性架構，包含四大支柱：政府角色與職責的釐清（Clarity of Roles and Responsibilities）、預算過程公開（Open Budget Processes）、資訊公開取得（Public Availability of Information）、確保資料真實性（Assurances of Integrity）⁴。經濟合作暨發展組織(OECD)頒布的「OECD預算透明化最佳實務」（OECD Best Practices for Budget Transparency），認為預算報告與相關文件（Budget Reports）、特定揭露事項（Specific Disclosures）、確認財政報告品質與完整性（Integrity, Control and Accountability），此3部分即為財政透明化之具體作法⁵。

(二)政治透明化

指公共組織政治與決策活動透明化的過程，美國國際開發總署（U.S. Agency for International Development, USAID）在2003年出版的《金錢政治手冊》中提到，金錢是政治運作中潛在的風險（risk），因此主張應揭露政黨與選舉候選人的金錢流向，如政治獻金以及財產揭露；國際透明組織（Transparency International）認為，由於政黨與候選人需要大量的金錢，這些人必須透過收取會費、收受捐獻或使用個人的資金支應選舉開銷，故重視政治獻金會計制度之建立。

(三)資訊透明化

指政府有義務將特定資訊公諸於世，而公眾則享有取得政府機關所掌有資訊之權利。由於各國立法多以資訊自由法（Freedom of Information Act）規範政府資訊公開，因此，此又稱之為「資訊自由」。政府應主動公開的資訊必須符合兩項準則，一是遵循最大揭露原則（Maximum Disclosure）；另一則是政府應公布關鍵資訊。政府機關應主動出版並廣為傳布具有重要公共利益（significant public interest）的文件，包含下列7項：1、政府機關運作之資訊。2、公眾可能採取

³ 參閱蘇彩足，《政府透明化之分析架構及評估》，行政院研究發展考核委員會委託研究，2009年。

⁴ 資料來源：<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>(最後瀏覽日：2016年9月15日)

⁵ 資料來源：<http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>(最後瀏覽日：2016年9月15日)

申請或其他行動之訊息。3、公眾可以提供意見參與重大政策或立法議案之方式。4、政府機關所擁有資訊之類型及其形式。5、任何影響公眾政策決定，其內容及形成該決定之背景資料。6、政府績效公開（performance transparency）。7、流程公開（procedural transparency）。

由於本文之研究係聚焦於本公約第10條及第13條，亦即探討我國如何透過制(修)定法律或採取必要措施，以提高政府機關之組織結構、運作及決策過程之透明度。因此，討論重心主要是資訊透明化部分。

二、良善治理

良善治理是近年來國際學者及國際組織大力倡議之觀念。所謂治理（governance），原意控制、引導和操縱。長期以來，它與政府「統治」（government）一詞交互使用，並且主要用於與國家公共事務相關之管理活動與政治活動之中⁶。申言之，政府不但是治理架構中最重要之參與份子，更可能是治理成敗的關鍵所在。但治理本身存在很多限制，因為在社會資源分配與管理的過程中，存在著「政府失靈」（market failures）與「市場失靈」（government failures）的現象⁷。綜以，良善治理揭櫫了治理的發展方向，也為治理失靈問題提供了解決的契機。因此，如何建構一個優質的治理模式便成為多數國家追求的目標，此即良善治理之概念。

學者俞可平綜整各家說法，認為良善治理即公共利益最大化的社會管理過程，其本質是政府與公民對公共生活的合作管理，是政府與公民社會的一種新穎關係，更是兩者的最佳狀態。其進一步界定良善治理的特徵為：合法性、透明性、責任性、法治、回應性及有效性⁸。學者孫本初則認為，良善治理係強調「有效率地達成公共服務」，其達成效率目標之機制為：鼓勵競爭與市場化、公營事業民營化、縮減規模過大的文官組織引入預算原則、行政分權化以及大規模使用非政府組織（Non-governmental Organization；NGO）來從事公共服務的輸送⁹。

經濟合作暨發展組織（OECD）提出良善治理的4項原則：透明（transparency）、課責（accountability）、參與（participation）、效率（efficiency）。太平洋經濟社會委員會（UNESCAP）認為良善治理擁有八大特性，它能確保將貪污情況降到最低，也使少數人的意見能因此被考慮到，即使是社會上最弱勢的聲音在決策上也可被聽見，其衡量標

⁶ 參閱吳英明、張其祿，《全球化下的管理》，臺北：商鼎文化，2005年，第5版，61頁。

⁷ 同前註，199頁。

⁸ 參閱俞可平，《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社，2000年，初版，200頁。

⁹ 參閱孫本初，《新公共管理》，臺北：一品文化，2006年，初版，526頁。

準包含參與 (participation)、法治 (rule of law)、透明 (transparency)、回應性 (responsiveness)、認同取向 (consensus oriented)、公平 (equity) 與包容 (inclusiveness)、效能 (effectiveness) 與效率 (efficiency)、課責 (accountability)¹⁰。

三、行政透明與良善治理

廉政是民主政治的重要基礎，透過各項廉政工作以期達到良善治理之目的，是當代政府施政之重要願景¹¹。學者葉一璋認為，廉潔、透明與課責目前已被聯合國成員視為公共行政或行政管理作為的主要原則。廉潔被視為貪腐的反義詞，亦即「反貪」就是「倡廉」，在公共行政的概念中，廉潔指的是公務員在執行職務時展現出誠實、正直、公平與值得信賴。透明化指的是公眾沒有障礙地獲取並確保能方便使用與公務部門決策以及與績效相關的可靠資訊，目的在促使政府各種決策過程與執行行為之相關資訊公開。課責指的是公務員在執行職務時，對於公共資源與財務在使用及運用上，必須符合既定的績效目標或要求，主要目的在確認公務員能為他們的公務行為負責。課責乃植基於透明，如果失去廉潔的治理原則，徒有透明與課責，最後必將導致施政作為無法切合公共利益。由此可證，廉潔、透明與課責彼此之間具有共生互賴、相互依存之關係¹²。從上可知，行政透明係良善治理不可或缺之基礎，也是現代國家施政重點。

參、我國現行主要規定

一、概說

我國在建構透明法制方面，於1993年至2007年間陸續制定《公職人員財產申報法》、《行政程序法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《政治獻金法》及《遊說法》等，其中與行政透明密切相關者即是《政府資訊公開法》。

首先說明《政府資訊公開法》立法背景，為使行政作為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，《行政程序法》第44條第3項特別明定：「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。」¹³依上開規定，行政院與考試院於2001年2月間會銜發布施行《行

¹⁰ 資料來源：<http://www.unescap.org>(最後瀏覽日期：2016年9月14日)

¹¹ 參閱余致力等著，《廉政與治理》，臺北：智勝文化，2011年，初版，主編序第1頁。

¹² 參閱葉一璋，〈談行政透明及政府內部控制對於廉能治理的重要性〉，《主計月刊》，第722期，2016年2月，25-26頁。

¹³ 隨著《政府資訊公開法》公布實施，本條文經94年12月28日總統華總一義字第09400212541

政資訊公開辦法》以作為政府資訊公開法制尚未建立前之過渡性法規命令，至2005年12月28日公布實施《政府資訊公開法》，期藉之提高政府施政之透明度，同時建構人民監督之機制。再者，《政府資訊公開法》所謂「政府機關」，包括兩大類，一是中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理機構¹⁴，惟公營事業機構並非《政府資訊公開法》適用對象¹⁵；另一類則是受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關，可見其適用對象相當廣泛。最後，《政府資訊公開法》所稱「政府資訊」，依據本法第3條規定，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。

二、政府資訊公開方式

依據《政府資訊公開法》第6條，攸關人民權益之施政、措施及其他有關之政府資訊以主動公開為原則，另一種則是應人民申請而提供（或稱被動公開），分述如下：

(一)主動公開

《政府資訊公開法》第8條規定，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：1、刊載於政府機關公報或其他出版品，若屬條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規等政府資訊，依法以此方式公開。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。

為促使政府資料開放，結合民間資源及創意，達成施政便民及公開透明之目的，行政院於2013年函頒《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》，其所稱政府資料開放，指政府資料以開放格式於網路公開，提供個人、學校、團體、企業或政府機關等使用者，依其需求連結下載及利用。政府資料以開放為原則，但敏感性資料或有其他特殊情形，各機關得敘明理由經首長核可不予開放。政府資料開放

號令刪除。

¹⁴ 各機關設立之非狹義機關形態之實（試）驗、研究、文教、醫療機構，與機關有隸屬關係，均屬政府設立；又依《預算法》第4條第2款規定，歲入供特殊用途者，為特種基金，此類基金來自人民之納稅，則其運作及保管等事項均有對民眾公開之必要，故一併列為《政府資訊公開法》適用對象。

¹⁵ 參見法務部95年1月17日法律決字第0950001869號函。

應以中央二級機關為中心，統籌規劃其所屬機關資料集管理，並集中列示於政府資料開放平臺(data.gov.tw)，供使用者連結下載及利用。此外，為建立回應性（responsiveness）機制，本原則要求各機關設立網站提供政府資料開放服務者，應建立意見回饋機制、資料正確性回報及問題諮詢管道，並應綜整使用者意見，持續精進服務內容，必要時得請資料集提供機關對於使用者意見進行改善或說明。

(二)被動公開

依據《政府資訊公開法》第9條規定，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，以及持有我國護照僑居國外之國民，均得依本法規定向政府機關申請提供政府資訊；另為便於資訊之跨國流通，同時兼顧我國民權益，本法採平等互惠原則，對於外國人向我國政府機關申請提供政府資訊者，以其本國法令未限制我國國民申請提供其政府資訊者，亦得依本法申請之。第10條另明定申請提供政府資訊之要式規定，而為因應網路使用普及及電子簽章法施行後之運用，同條文第2項明定書面得以通訊方式為之，但為顧及資訊安全，經電子簽章憑證機構認證後始得為之，以免執行上產生疑義。

此須說明者，《政府資訊公開法》第18條第2項設有所謂「分離原則」，亦即政府資訊中若含有限制公開或不予提供之事項，政府機關應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅公開或提供其餘部分。而為貫徹政府資訊公開原則，同法第19條另規定，豁免公開之政府資訊，因情事變更已無限制公開或拒絕提供之必要者，政府機關仍應受理申請並行提供。

三、政府資訊主動公開範圍

由於攸關人民權益之施政、措施及其他有關之政府資訊，對人民之影響甚鉅，因此《政府資訊公開法》第7條明定政府機關應主動公開政府資訊之範圍。本文綜整我國現行相關法律，並依本公約第10條及第13條之重點，另就政府組織結構、運作、決策過程、簡化行政程序、公布資料等，歸納其屬性，藉以檢視現行法規與本公約之關聯，如下表：

| 應公開項目 | 應公開內容 | 相關法規 | 屬性 |
|-------|---|--------------|----------------------|
| 政府資訊 | 下列政府資訊，除依第18條規定限制公開或不予提供者外，應主動公開： 1、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令 | 《政府資訊公開法》第7條 | 政府組織架構、運作、決策過程、公布資料。 |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>(如職權命令或授權命令)、法規命令(指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。)及地方自治法規。</p> <p>2、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。</p> <p>3、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。</p> <p>4、行政指導有關文書。</p> <p>5、施政計畫、業務統計(如政府機關受理國家賠償事件及處理情形統計表)及研究報告¹⁶(指由政府機關編列預算委託專家、學者進行之報告或派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出之報告。)</p> <p>6、預算¹⁷及決算書。</p> <p>7、請願之處理結果及訴願之決定¹⁸。</p> <p>8、書面之公共工程及採購契約¹⁹。</p> <p>9、支付或接受之補助²⁰。</p> | | |
|--|---|--|--|

¹⁶ 由政府機關編列預算派赴國外從事考察、進修、研究或實習人員所提出報告，如經資訊持有機關職權判斷尚無限制公開或不予提供情形，即應以適當方式主動公開，惟參照《個人資料保護法》第 15 條規定，上述主動公開或應人民申請提供之政府資訊，內容如涉及得識別特定個人資料，有關資料蒐集、處理及利用，仍應符合該法相關規定。(參見法務部 102 年 4 月 3 日法律字第 10100245900 號函)

¹⁷ 政府機關除應主動公開預算外，其公開之範圍應本於職權儘可能最大範圍公開之，且原則上採上網方式辦理。另有關政府機關辦理採購之預算部分，因《政府採購法》第 27 條第 3 項定有「機關辦理採購時，…。預算及預計金額，得於招標公告中一併公開。」之特別規定，故應優先於《政府資訊公開法》適用，由採購機關本於職權決定，除非有《政府資訊公開法》第 18 條豁免公開之情形外，該預算非屬依法不應公開之秘密(參見法務部 98 年 4 月 1 日法律字第 0980007237 號函)

¹⁸ 訴願決定書如以公開資訊網站之方式主動公開時，其主文、事實及理由等是否應全文公開，應視其內容有無《政府資訊公開法》第 18 條限制或不予公開之情形而定，如無，自應全文公開；反之，應僅就可以公開之部分公開。(參見法務部 95 年 6 月 16 日法律決字第 0950020956 號函)

¹⁹ 「工程詳細價目表」、「單價分析表」或者「BOT 案簽約廠商之投資執行計畫書」如經締約雙方約定為契約之一部分，原則上屬於應主動公開之範圍，但上開資訊若涉及特定個人、法人或團體之權益者，則應先以書面通知該特定對象表示意見，但尚無規定政府機關應受其意思拘束，政府資訊保有機關仍應本於權責，就「公開資訊欲增進之公益或保護人民生命、身體、健康有必要」(簡稱前者)與「不公開資訊欲保護之個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權」或「不公開資訊所保護該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益」(簡稱後者)間，予以個案比較衡量判斷之。如經衡酌前者大於後者，或為保護人民生命、身體、健康有必要者，自得公開之，但應採取對個人傷害最小的方式。(參見法務部 99 年 10 月 27 日法律字第 0999041545 號函)

| | | | |
|---------|--|------------------------------------|------|
| | 10、合議制機關之會議紀錄 ²¹ (指由依法獨立行使職權之成員組成之決策性機關，其所審議議案之案由、議程、決議內容及出席會議成員名單。) | | |
| 採購資訊 | 1、機關辦理公開招標或選擇性招標，應將招標公告或辦理資格審查之公告刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。公告之內容修正時，亦同。 | 《政府採購法》第27條 | 公布資料 |
| | 2、機關依本法第34條第1項規定向廠商公開說明或公開徵求廠商提供招標文件之參考資料者，應刊登政府採購公報或公開於主管機關之資訊網路。 | 《政府採購法施行細則》第34條 | 公布資料 |
| | 3、底價於決標後除有特殊情形外，應予公開。 | 《政府採購法》第34條 | 公布資料 |
| | 4、採購評選委員會委員建議名單、工程施工查核小組查核委員專家名單，由主管機關公開於資訊網路。 | 《採購評選委員會組織準則》第4條、《工程施工查核小組組織準則》第5條 | 公布資料 |
| | 5、政府採購資訊應公開於主管機關之政府採購資訊網站。 | 《政府採購公告及公報發行辦法》第4、5條 | 公布資料 |
| 委任(託)事項 | 1、行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行，或因業務需要委託不相隸屬之行政機關執行之，前述情形均應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。 | 《行政程序法》第15條 | 公布資料 |
| | 2、行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理，前項情形，應將委託事項及法規依 | 《行政程序法》第16條 | 公布資料 |

²⁰ 慰問金、獎(勵)金、輔導(補助)金其性質若屬補助下級機關或人民之行為，除有《政府資訊公開法》第18條豁免公開之情形外，原則上應主動公開「補助者」、「接受單位」、「接受日期」、「接受金額」及「目的或用途」等資訊。(參見法務部98年8月26日法律字第0980024475號函)

²¹ 中央或地方各級機關所設立之學校，其內容所召開之各項會議，非屬本款合議制機關之範疇，故尚無主動公開之適用，然如無《政府資訊公開法》第18條豁免公開之事由，仍得主動或應人民申請提供之。(參見法務部95年7月12日法律決字第0950026112號函)

| | | | |
|-------------|--|----------------------------|----------------|
| | 據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。 | | |
| 個資檔案 | 公務機關應將下列事項公開於電腦網站，或以其他適當方式供公眾查閱：1、個人資料檔案名稱。2、保有機關名稱及聯絡方式。3、個人資料檔案保有之依據及特定目的。4、個人資料之類別。 | 《個人資料保護法》第17條 | 公布資料 |
| 聽證資料 | 行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：1、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關之名稱。2、訂定之依據。3、草案之全文或其主要內容。4、聽證之日期及場所。5、聽證之主要程序。 | 《行政程序法》第156條 | 公布資料 |
| 裁判書 | 各級法院及分院應定期出版公報或以其他適當方式，公開裁判書。但其他法律另有規定者，依其規定 ²² 。 | 《法院組織法》第83條 | 政府組織決策過程、公布資料。 |
| 財申資料 | 受理公職人員財產申報機關於收受申報2個月內，應將申報資料彙整列冊供人查閱，公職候選人之申報機關亦應於收受申報10日內為之。正副總統、五院正副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，應定期刊登政府公報並上網公告。 | 《公職人員財產申報法》第6條 | 公布資料 |
| 遊說資料 | 被遊說者所屬機關應將遊說者申請登記事項、相關內容(包含時間、地點、方式)及遊說者所申報之財務收支報表，按季公開於電信網路或刊登政府公報或其他出版品。 | 《遊說法》第18條 | 公布資料 |
| 政治獻金 | 政治獻金之受理申報機關應於受理申報截止後3個月內彙整列冊，供人查閱；會計報告書之收支結算表應刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。 | 《政治獻金法》第21條 | 公布資料 |
| 裁罰名單 | 1、依《公職人員利益衝突迴避法》罰鍰確定者，由處分機關公開於資訊網路、刊登政府公報或新聞紙。 2、財產申報義務人或信託義務人受 | 《公職人員利益衝突迴避法》第22條 《公職人員 | 公布資料 公布資料 |

²² 依據《法院組織法》第83條第2項規定，法院公開裁判書，除自然人之姓名外，得不含自然人之身分證統一編號及其他足資識別該個人之資料。

| | | | |
|------|---|--|------|
| | 處罰確定者，由處分機關公布其姓名及處罰事由於資訊網路、刊登政府公報或新聞紙。 3、違反《政治獻金法》之行政罰於確定後，應由監察院刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。 | 財產申報法》第12、13條 《政治獻金法》第33條 | 公布資料 |
| 請託關說 | 各機關應按季將請託關說事件登錄之統計類型、數量及違反本要點受懲戒確定之人員姓名、事由公開於資訊網路。 | 《行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點》第12點 | 公布資料 |
| 公司登記 | 主管機關(在中央為經濟部、在直轄市為直轄市政府)之資訊網站應公開公司登記之下列事項：1、公司名稱。2、所營事業。3、公司所在地。4、執行業務或代表公司之股東。5、董事、監察人姓名及持股。6、經理人姓名。7、資本總額或實收資本額 ²³ 。 | 《公司法》第393條 | 公布資料 |
| 地質資料 | 中央主管機關應公開全國地質資料庫，提供人民查詢及申請。 | 《地質資料蒐集管理辦法》第8條 | 公布資料 |
| 潛勢資料 | 各主管機關應將各類災害建置相關資料庫並予公開。 | 《災害防救法》、《土石流災害潛勢資料公開辦法》、《水災潛勢資料公開辦法》、《空難海難及陸上交通事故災害潛勢資料公開辦法》、《森林火災災害潛勢資料公開辦法》、《礦災災害潛勢資料公開辦法》 | 公布資料 |

²³ 《商業登記法》第19條也有類似規定，亦即其所在地主管機關應公告商業申請登記之相關事項，以供查閱。

由上可知，我國法規著重在公布資料部分，其中僅《政府資訊公開法》包含政府組織結構(如公開政府機關之組織、職掌)、運作(如公開之法規命令提及政府組織運作)及決策過程(如公開之請願處理結果及訴願決定、合議制機關之會議紀錄)，而裁判書則因公開檢察官起訴事由及法官判決理由，故此尚涉及政府組織決策過程。綜以，我國法規對於公開決策過程、簡化行政程序均乏明確法源依據，以致對於推動本公約第 10 條及第 13 條提高政府行政部門之透明度造成阻礙，自不待言。

此值探討者，有關慰問金、獎（勵）金、輔導（補助）金，其性質若屬補助下級機關或人民之行為，法務部認為除有《政府資訊公開法》第 18 條豁免公開之情形外，原則上應主動公開補助者、接受單位等相關資訊，但接受單位若是個人，是否因屬《政府資訊公開法》第 18 條第 6 款所定個人隱私而豁免公開？本文認為，公開之政府資訊若涉及個人資料，依據《個人資料保護法》第 16 條，除非有法律明文規定、為維護國家安全或增進公共利益、為免除當事人之生命、身體、自由或財產上之危險、為防止他人權益之重大危害、有利於當事人權益或經當事人書面同意等 7 種特定情況外，政府機關不得為特定目的外之利用，故依上述規定，建議政府機關可取得當事人同意後公開其個人資料，或於公開時採取去識別化處理(如以代碼、序號稱之)，以避免衍生糾紛。此亦是落實本公約第 10 條所定，使公眾瞭解政府行政部門組織之結構、運作及決策過程，並在考慮保護隱私和個人資料之情況，使公眾瞭解與其有關之決定和法規。

四、政府資訊豁免公開範圍

為免影響國家利益、執行公務及個人隱私等，《政府資訊公開法》於第18條設有豁免公開之情形，亦即遇有該條文所訂之特殊狀況，政府資訊應限制公開或不予提供，本文綜整其他主要規定，如下表：

| 豁免公開項目 | 豁免公開內容 | 相關法規 |
|--------|--|---------------|
| 政府資訊 | 政府資訊屬於下列各款情形之一者，應限制公開或不予提供之： 1、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 ²⁴ 。 2、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行 | 《政府資訊公開法》第18條 |

²⁴ 《政府資訊公開法》乃普通法，而《政府採購法》如有特別規定者，自應優先適用，如為防止廠商藉先行了解底價及其他競爭者之資料，而造成不公平現象，因此對底價、廠商名稱、家數等，《政府採購法》第 34 條第 2 項設有保密規定，即屬本款豁免公開之情形。(參見法務部 98 年 4 月 1 日法律字第 0980007237 號函)

| | | |
|--|--|--|
| | <p>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²⁵。</p> <p>3、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²⁶。</p> <p>4、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>5、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>6、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要²⁷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>7、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²⁸。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>8、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>9、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²⁹。</p> | |
|--|--|--|

²⁵ 當事人於警察機關製作筆錄後得否對於筆錄無涉機密部分要求複製，此依刑事訴訟法第 33 條規定：「辯護人於審判中得檢閱卷宗及證物並得抄錄或攝影。」故僅辯護人於審判中有閱卷權，縱使被告本人亦無，而必須透過其辯護人取得訴訟資料，其立法目的在於確保證據不遭破壞或誤用，以求審判之公正性。準此，當事人對於其筆錄於偵查或審判中請求提供者，依《政府資訊公開法》第 18 條第 1 項第 2 款規定，應限制公開或不予提供。（參見法務部 95 年 3 月 9 日法律決字第 0950008560 號函）

²⁶ 本款意旨係認為內部意見等資訊之公開將有礙最後決定之作成，並可能對不同意見之人造成困擾，故除對公益有必要者外，不予提供或公開；縱於機關作成最後決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相同困擾。準此，本法前揭規定，於機關作成意思決定前、後，均有其適用。（參見法務部 97 年 3 月 28 日法律決字第 0970009248 號函）

²⁷ 何謂對公益有必要？法務部認為，應由主管機關就「公開個人資料所欲增進之公共利益」與「不公開個人資料所保護之隱私權益」間比較衡量判斷之，如經衡量判斷，前者大於後者，自得公開。如認部分資訊確涉有隱私而應限制公開，依《政府資訊公開法》第 18 條第 2 項規定，得僅公開其餘未涉隱私部分。（參見法務部 99 年 9 月 16 日法律決字第 0999038400 號函）

²⁸ 所稱「權利」應指依法所保護之各種權利，「競爭地位」係指公平競爭關係下之地位，「其他正當利益」則指個人、法人或團體經營事業所產生之重要知識、信用等正當利益，且所稱之法人並不限於營利法人。（參見法務部 99 年 1 月 8 日法律字第 0980035212 號函）

²⁹ 本款指政府機關於職權範圍內作成或取得公營事業機構經營之有關資料時，始有適用，並非

| | | |
|--------------------|---|---------------|
| 檔案資料 ³⁰ | 檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕申請閱覽、抄錄或複製檔案：1、有關國家機密者。2、有關犯罪資料者。3、有關工商秘密者。4、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。5、有關人事及薪資資料者。6、依法令或契約有保密之義務者。7、其他為維護公共利益或第三人之正當權益者。 | 《檔案法》第18條 |
| 行政資料 | 行政機關對於當事人或利害關係人申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗(以主張或維護其法律上利益有必要者為限)，除有下列情形之一者外，不得拒絕：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。 | 《行政程序法》第46條 |
| 個人資料 | 公務機關或非公務機關應依當事人之請求，就其蒐集之個人資料，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但有下列情形之一者，不在此限：1、妨害國家安全、外交及軍事機密、整體經濟利益或其他國家重大利益。2、妨害公務機關執行法定職務。3、妨害該蒐集機關或第三人之重大利益。 | 《個人資料保護法》第10條 |

首先說明，「行政決定前之擬稿或其他準備作業文件」係攸關政府機關決策過程之資料，然在《政府資訊公開法》與《行政程序法》明定為豁免公開項目，致使政府機關自不對外公開。再者，《政府資訊公開法》第18條提供政府機關豁免公開之法源依據，同法第3、6、7、9款雖定有「對公益有必要者，得公開或提供之。」之除外條款，但因屬不確定之法律觀念，致使政府機關在適用或解釋法律時，容易發生混淆，又因缺乏個案及判例可供判斷，導致其在決定是否公開政府資訊時無所適從。

此外，豁免公開主因內容攸關國家機密、公務機密、個人隱私或營業秘密等，故政府機關多以密件方式處理，而不對外公開或提供，加上可以援引的相關規定很多，且政府機關具有相當大的裁量空間，若各自解讀，可能造成恣意或濫用限制公開條款，以致變相擴大豁免公開之範圍。

調公營事業機構為本法之政府機關。(參見法務部 95 年 4 月 28 日法律字第 0950014492 號函)
³⁰ 檔案為政府資訊之一部分。(參見檔案管理局 98 年 6 月 22 日檔應字第 0980003390 號函、法務部 95 年 3 月 16 日法律決字第 0950009957 號函。)

五、主要法規比較分析

政府機關受理人民申請提供政府資訊(亦即被動公開)時，較常援引之法律為《政府資訊公開法》、《行政程序法》、《檔案法》及《個人資料保護法》，比較其差異如下表：

| 法律名稱 | 申請人資格 | 提供政府資訊之方式 | 提供範圍 |
|-----------|---|---|--|
| 《政府資訊公開法》 | 中華民國國民(指具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及持有中華民國護照僑居國外之國民)及其所設立之本國法人、團體，可向政府機關提出申請。此外，還包含平等互惠國之外國人(指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)。 | 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，但其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。人民申請提供之政府資訊若已依法律規定或主動公開者(如刊載於政府機關公報或其他出版品、利用電信網路傳送供公眾線上查詢、提供公開閱覽、抄錄、影印等。)，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。 | 政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、光碟片、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。 |
| 《行政程序法》 | 行政程序中之當事人或利害關係人。 | 閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。 | 政府機關所提供之範圍必須考量該申請是否為主張或維護其法律上利益有必要者 ³¹ 。 |
| 《檔案法》 | 雖無明文規定，惟依檔案管理局函釋，應依相關法令如《政府資訊公開法》辦理 ³² 。 | 閱覽、抄錄或複製檔案；另依《檔案法施行細則》明定，檔案應用以提供複製品為原則；有使用原件之必要者，應於申請時記載其事由。 | 本法並無明文，僅定義檔案係指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字資料及其附件。 |
| 《個人資料保護法》 | 當事人。 | 答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。 | 以當事人之個人資料為限。 |

³¹ 《行政程序法》第 46 條係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，並應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟（包括依同法第 128 條規定申請行政程序重新進行者）期間經過前為之。倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用《檔案法》或《政府資訊公開法》之規定。(參見法務部 101 年 7 月 9 日法律字第 10103105590 號函)

³² 參見檔案管理局 97 年 6 月 2 日檔應第 0970002535 號函。

| | | | |
|-----|--|--|--|
| 護法》 | | | |
|-----|--|--|--|

從上可知，《政府資訊公開法》、《行政程序法》、《檔案法》及《個人資料保護法》等4種規範政府機關受理人民申請提供政府資訊之主要法律，設有不同之規定，如《檔案法》對申請人之身分並無限制；提供政府資訊之方式，除閱覽、複製外，上述法律又定有抄寫、攝影、答覆查詢等不同方式；在提供範圍部分，《檔案法》及《個人資料保護法》亦無明確規定。由此可見，政府機關在受理申請案件時，可能發生公務員認定不一甚至誤解法規之情形，不僅造成公務員困擾，也將影響民眾權益。

由於4種法律設有不同之規定，若衍生法規競合時，政府機關應該如何處理？首先，在法規適用上，《政府資訊公開法》因定位為普通法，如法務部所見，人民申請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之檔案，自應優先適用《檔案法》之規定處理³³，亦即應優先適用《檔案法》有關申請閱覽、抄錄或複製該檔案及政府機關得拒絕提供等規定³⁴。再者，《行政程序法》第46條係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程序規定，並應於行政程序進行中為之，倘非行政程序進行中之申請閱覽卷宗，即無上開規定之適用，而應視所申請之政府資訊是否為檔案，適用《檔案法》或《政府資訊公開法》。是以，人民申請閱覽或複印者，應視其是否為行政程序進行中之案卷而適用不同之規定，由行政機關視具體個案情況參考上開說明，分別依《行政程序法》第46條、《檔案法》第18條或《政府資訊公開法》第18條等規定決定之。

又申請閱覽或複印之相關資料，其中若包含「個人資料」，則尚應適用《個人資料保護法》相關規定。由於《個人資料保護法》僅賦予資料當事人查詢、閱覽及複製其資料之權利，並未賦予人民得請求公務機關提供他人個人資料之權利。《個人資料保護法》所規定之個人資料，並非屬保密或禁止公開之規定，而僅係限制利用，且依本法第16條公務機關對於個人資料得為特定目的外利用之範圍相當廣泛(例如法律明文規定、為增進公共利益所必要、有利於當事人權益等)，故《個人資料保護法》對隱私權之保護係最低密度之保護。所謂得為特定目的外利用者，僅係限制利用之解除，並不等於該涉及個人資料之政府資訊即應公開，是否公開仍應依《政府資訊公開法》予以檢視判斷，必亦無《政府資訊公開法》第18條限制公開情形，始得提供³⁵。

申言之，《個人資料保護法》第16條所謂「為增進公共利益所必

³³ 參見法務部 101 年 2 月 8 日法律決字第 10100507940 號函。

³⁴ 參見法務部 100 年 9 月 22 日法律字第 1000022498 號函。

³⁵ 參見法務部 102 年 11 月 1 日法律字第 10203511730 號函。

要」，除應符合「公益」外，尚須達到「有必要」之情況始足為之，其應由受理請求機關就隱私權益與公共利益為比較衡量，並應符合比例原則。又無論係特定目的範圍內或特定目的外之利用，均應遵循《個人資料保護法》第6條規定，不得逾越特定目的之必要範圍³⁶。

肆、外國作法

韓國首爾市政府於1999年4月完成「線上民事申請審批程式系統」(Online Procedures Enhancement for Civil Applications, 簡稱OPEN系統)，該系統主要目的在於達成市政行政業務透明化，以避免公務員對市民申辦業務及行政業務非必要的延遲或不適當的處理，該系統選定54項業務為範圍³⁷，包括民眾最常詬病的26個部門之證照申請，民眾於網路線上申請後，完整的處理過程細節，都透過網路呈現在申請人眼前，任何民眾都可以上網查詢案件處理情形。OPEN系統不僅可清楚向申請人呈現各承辦及審核人員，如股長、科長及局長等人，確切的審核時間(年、月、日、時、分)，電腦還會自動檢查批核是否逾期，或是有無其他違反規定的情況，並立即通知相關公務員³⁸。

美國總統歐巴馬在2009年1月9日就任當天，簽署《透明與開放政府備忘錄》(Transparency and Open Government Memorandum)，宣布「政務透明」、「公民參與」及「協同合作」為「開放政府」之原則，為後續「開放資料政策」之依據，2009年5月「Data.gov」正式上線。2010年進一步推出Challenge.gov網站，民眾可以利用此網站向政府反應開放資料之正確性或建議政府應開放之資料項目³⁹。2013年美國總統發布總統行政命令13642號「落實開放及機器可判讀之新設政府資訊」，指出為使資訊資源再利用，激勵創新、創業、科學發現，透過Data.gov網站免費提供政府資訊資源，以機器可讀之格式公開⁴⁰。Data.gov網站目前共有農業、商業、氣候、消費者等14項瀏覽主題，超過186,605筆資料集⁴¹。英國政府在2010年推出開放資料政府網站Data.gov.uk，包含商業和經濟、教育、環境、政府支出及健康等12項瀏覽主題，共有40,015個資料集⁴²。

八大工業國組織(G8)於2013年共同簽署《開放政府資料憲章及技

³⁶ 參見法務部 95 年 7 月 19 日法律字第 0950021839 號函。

³⁷ 資料來源：http://rdnet.taipei.gov.tw/xDCM/TPE_user/gpn_search_result.jsp# (最後瀏覽日期：2016年9月20日)

³⁸ 參閱劉廣基，〈機關如何運用內部控制達成行政透明〉，《主計月刊》，第728期，2016年8月，72頁。

³⁹ 參閱陳怡君，〈開放政府資料迎接資料民主新時代〉，《公共治理季刊》第1卷第1期，2013年3月，157-158頁。

⁴⁰ 資料來源：http://opendata.tca.org.tw/content_detail.php?id=35(最後瀏覽日期：2016年9月22日)

⁴¹ 資料來源：<https://www.data.gov/>(最後瀏覽日期：2016年9月22日)

⁴² 資料來源：<https://data.gov.uk/> (最後瀏覽日期：2016年9月23日)

術附件》（G8 Open Data Charter and Technical Annex）」，宣示將以開放為預設（open by default）模式推動開放政府資料，並允諾致力於開放公部門資料、以不收取費用，並採用可再利用格式提供人民使用。G20工業經濟體（Group of 20）則於2014年以推動開放政府資料做為反貪腐的利器；聯合國亦認知，於資訊社會快速發展之下亟需透過資料革命（Data Revolution）以做為實現全球發展的目標⁴³。

資訊公開透明與公民參與程度是檢驗一個國家民主化程度，也是推動責任政治及提升服務效能與效率關鍵要素。民眾為參與制定公共政策、監督政府施政作為或是從事各項經濟活動，有賴大量且正確之資訊，而政府正是各項資訊的最大擁有者。歐美主要國家及國際組織近年來亦大力倡議及推動開放政府作為政治治理及服務創新之重要策略，將政府資料開放(Open Data)供民間自由取用，已蔚為國際趨勢，期藉由政府資訊的開放，將資料使用權交給民眾，以促使跨機關資料流通，提升施政效能，滿足民眾需求，強化民眾監督政府的力量⁴⁴。

伍、我國當前困境與未來展望

一、當前困境

從本文可知，《政府資訊公開法》所定豁免公開較主動公開之範圍為廣，再加上《行政程序法》、《檔案法》、《個人資料保護法》等法規亦有類似豁免公開事由，而前述法律對於申請人身分、提供政府資訊方式及提供範圍等，又設有不同之規定，致使法源依據不一而定。申言之，在政府機關具有裁量空間之情況下，若動輒以豁免公開為由，拒絕公開或提供政府資訊，不僅影響民眾知的權益，也將妨礙行政透明措施之推動。另如「廉政與治理」乙書中所提，當前我國雖訂有《政府資訊公開法》，惟並無訂定對應該法之實行細則與執行措施，亦無法規主管機關，造成無法運用該法推動透明政府之窘境⁴⁵。

現伴隨民意高漲，政府機關受理人民申請提供政府資訊之案件也隨之增加，但相對地，政府資訊究竟應否公開或提供，常因法條之定義或認知不清，以致政府機關在判斷時易滋困擾。尤其公務員唯恐發生洩密事件，促使其在判斷是否公開或提供政府資訊時，多會選擇消極方式不予提供，以避免遭到責任追究⁴⁶。

⁴³ 參閱戴豪君、顧振豪，〈建構資料開放之良善法制環境〉，《國土及公共治理季刊》，第3卷第4期，2015年12月，17頁。

⁴⁴ 同註39，156頁。

⁴⁵ 同註11，303頁。

⁴⁶ 有關公務員保密範圍，可參考李志強，〈談公務機密與保密作為(一)、(二)〉，《法務通訊》，第2756、2757期，2015年7月。

學者蘇彩足指出，一般公務員未必喜歡政府透明化，因為對公務員而言，資訊公開意味著政策形成和執行過程將遭受外界干擾，致使不確定性提高，且政府決策結果的壓力也隨之增加，然而政府透明化不完整的結果，不僅讓一般民眾無力解讀，也可能使意圖造勢炒作的媒體有機可稱。如此一來，政府不但無法達成資訊公開的真正目的，也會對治理課責的落實產生不利之影響⁴⁷。或許正因為公部門所揭露資訊的可靠性、可讀性偏低，艱澀難懂的專業資訊經常造成政府透明化的障礙，致使民眾因不懂而必須仰賴媒體協助解讀這些資訊意涵，媒體便成為政府與民眾之間資訊傳遞與溝通橋樑，但現今我國媒體競爭環境惡劣，不同媒體各擁立場，導致許多政府資訊的傳遞與解讀不良，不僅難以憑藉媒體力量來提升政府資訊的可靠性與可讀性，甚至在媒體的渲染下，某些資訊的真實意涵反而變得更加混淆不清⁴⁸。

國家發展委員會提出我國當前面臨政府資訊公開之課題：(一)機關資料開放主動性及資料價值認知度仍不足。(二)現行法制規定未明確規範「利用」資料的權利。(三)資料開放與民間應用鏈結較於薄弱⁴⁹。

國內最近發生數起大規模遊行抗議，從華航勞資爭議事件開始，到國民年金改革軍公教大遊行，民眾上凱達格蘭大道或至政府機關表達不滿爭取權益似乎已經司空見慣，此一再顯示政府部門與民眾加強溝通已是刻不容緩之事，而行政透明即是避免外界誤解及釐清真相很重要之一環。

二、未來展望

為加速推動我國政府資料開放，國家發展委員會研訂《政府資料開放進階行動方案》，規劃政府資料開放具體作法，引領政府機關深化推動資料開放，及改善政府與民間資料協作治理模式。本方案提出「建立政府資料開放諮詢機制」、「完備信賴資料開放環境」及「公私跨域合作應用推廣」等3項具體作法⁵⁰。

未來我國將推動第五階段電子化政府計畫—數位政府(106年—109年)，重點內容：(一)以資料驅動、公私協力、以民為本之核心理念，透過巨量資料(Big Data)分析彙集民眾需求，藉由開放資料(Open Data)促進政府透明公開，並善用個人資料(My Data)完備為民服務需

⁴⁷ 參閱蘇彩足，〈我國公共治理之挑戰與因應〉，《公共治理季刊》，第1卷第1期，2013年3月，56頁。

⁴⁸ 參閱蘇彩足、劉志宏、郭乃菱，《財政透明與公共課責之研究》，行政院研考會委託研究報告，2013年。

⁴⁹ 資料來源：

http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=B2A92523DCC12607&upn=B4C82377B16A9C73(最後瀏覽日期：2016年9月26日)

⁵⁰ 資料來源：http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=B2A92523DCC12607(最後瀏覽日期：2016年9月24日)

求。(二)經由「基礎環境數位化、協作治理多元化、產業營運智能化、數位服務個人化」等4項推動策略，達成「便捷生活」、「數位經濟」及「透明治理」三大目標。本計畫特色為：(一)以「資料力量」驅動，擴大公共服務深度與廣度。(二)深化資訊服務整合，打造數位經濟發展環境。(三)運用「群眾智慧」，落實透明治理⁵¹。為提高行政透明度，本文嘗試提出以下可行方式：

(一) 修正現行法規

行政院在2009年函頒《國家廉政建設行動方案》，為我國廉政政策執行最高指導方針，其將「提升效能透明」列屬重要具體作為，後因《聯合國反貪腐公約施行法》實施，故於2016年8月24日函頒修正《國家廉政建設行動方案》，於9項具體策略中，攸關行政透明者為第5項，增列「針對民眾權益相關事項，採行透明措施，提高審駁過程之透明度，促進民眾監督之可及性。」之執行措施。目的是藉由具外部監督可及性之行政透明化措施，提供民眾直接監督之管道，避免政府決策黑箱作業遭受質疑，及降低因資訊不對稱造成業者行賄、中間媒介詐騙之可能。此即服務流程公開（procedural transparency），指政府決策與執行過程的透明公開，可再細分為決策過程的公開與政策執行的公開，前者如公開政府機關策略目標、政策框架、重要決策會議之紀錄；後者則公開行政機關核發執照、許可、註冊及其他行政手續。服務流程公開不僅可取信於民，有助提升民眾對政府施政之信賴，透過流程透明，也可以減少貪污之機會。

由於行政透明目前尚乏法源依據，故依上開精神制定專法固然可行，但若因法規競合致需通盤檢討其他相關規定，此恐費時曠日。另若將行政透明增列為《政府資訊公開法》主動公開之範圍，並限縮該法豁免公開之項目，雖亦可行，但兩者之定義有別，恐需深入評估而定。綜以，本文認為，行政透明既攸關行政流程公開，現階段從《行政程序法》著手進行修正較切合法理與實際需要。

為推動電子化政府，並提高人民對行政機關之申請或其他行政程序行為採行電子方式為之之可行性，係《行政程序法》部分條文修正草案之主要目的⁵²。如本次增訂第10條之2第1項，「人民對行政機關之申請，或為其他行政程序行為，得於行政機關網站或其他電子設備所建置之電子表單上直接為之。」是以，為落實行政程序透明之目的，在此建議將條文修正為「人民對行政機關之申請，或為其他行政程序行為，得於行政機關網站或其他電子設備所建置之電子表單上直接為

⁵¹ 資料來源：<http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=67F4A482298C5D8E&s=EEBA8192E3AA2670>(最後瀏覽日期：2016年9月26日)

⁵² 參見法務部105年4月12日法律字第10503506080號函。

之，並得查詢進度及結果。」俾使人民對行政機關之申請(如申請提供政府資訊、申請核發證照等)或為其他行政程序行為(如向行政機關陳報資料、提供資訊或申請閱覽卷宗等)，得於行政機關網站或其他電子設備所建置之電子表單上直接為申請或為其他行政程序行為，並明定人民得查詢進度及結果，藉以提高行政機關處理過程之透明度。

有關公開服務流程是否屬於《政府資訊公開法》第18條第1項第3款所定「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。」，若是，似有豁免公開之適用。對此，本文認為，若僅公開行政流程之進度或准駁結果，而未公開政府機關對該行政案件之相關擬稿文件或內部意見，應未涉及上開條文。此外，因申辦案件攸關民眾或業者之權益，藉此可以減少黑箱作業之疑慮，且因屬對公益有必要者，得公開或提供之情形，實屬當前可行之作法。此需注意者，公開行政流程之進度或准駁結果若涉及個人資料或營業秘密，應先經申請人同意後始予公開於網站，或者提供申請人專屬案號，俾供自行查詢，以免衍生個人資料或營業秘密外洩之爭議。

由於政府資訊公開，涉及到《政府資訊公開法》、《行政程序法》、《檔案法》及《個人資料保護法》等相關法律，但卻設有不同之規定，以致容易造成公務員滋生困擾以致影響民眾權益。為建構完善之透明法制，從長遠來看，確需全面通盤檢討相關規定為宜，尤應解決法規競合之問題，提供政府機關一致性作法之參考，以免其無所適從或誤用法條。

(二)政府資料開放

除了《政府資訊公開法》第6條及其他條文所定應主動公開之通案性規定外，各政府機關本於職掌自有其推動業務之法令依據。法務部於2013年函頒機關推動行政透明措施建議作法，即為協助各機關對於作業流程透明度進行自我檢視，其項目包括⁵³：1、依法應公開之事項是否業已公開？2、公開的訊息是否完整且正確？3、非強制公開之事項有無主動公開？4、民眾是否容易取得並能夠解讀所公開之資訊？5、公開之事項是否有助於民眾直接監督政府？6、其他有無需改進之項目？7、政府機關應定期檢查民眾申請提供資訊之個案，是否依法提供，如拒絕提供，其理由及救濟程序之處理是否適法、適當？在此建議各政府機關應參考上述原則並依據相關法令製作檢核表，適時召開會議檢視目前資訊公開之情形並持續檢討改善。

為提高政府資訊的可靠性、可讀性及可用性，各政府機關應依據《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》，提供民間加值應

⁵³ 參見法務部 102 年 4 月 30 日法授廉預字第 10205010410 號函。

用，進而帶動民間創新資訊加值服務，創造人民、業者及政府三贏的局面。依作者實務經驗，政府機關可以在官網建立「行政透明專區」，並在其項下建置「線上申辦」欄位，以供申請人隨時查詢申辦案件之進度及結果⁵⁴。此外，由於智慧型手機及平板電腦盛行，政府機關應提供資訊服務行動版(如APP)，提供民眾隨時隨地查詢資訊；另對於願意加入會員之民眾，由政府機關主動提供訊息服務，藉此不僅可以掌握時效性，亦可探悉民意，建立即時溝通管道，以落實為民服務宗旨。

政府資料開放已是政府當前重要政策，藉由「資料開放民眾與企業運用」、「以免費為原則、收費為例外」、「資料大量、自動化而有系統的釋放與交換」等3步驟，並配合「主動開放，民生優先」、「制定開放資料規範」、「推動共用平臺(Data.gov.tw)」、「示範宣導及服務推廣」等4大焦點策略推動政府資料開放工作，而資料開放的類型則以便利及提升民眾生活品質為優先⁵⁵。

國家發展委員會建置政府資料開放平臺Data.gov.tw，目前共有25,636筆資料集，包括中央機關19,432筆、地方政府6,185筆、法人機構16筆資料集，本平臺採取資料集服務分類方式，項下設有公共資訊、生活安全及品質、投資理財、交通及通訊、生育保健等18類，另提供最新消息、互動專區等連結⁵⁶。本文建議宜應仿效英、美等國，以攸關民眾權益之主題方式呈現，俾利民眾搜尋，將更符合為民服務之宗旨，而資料集數量偏低及提供英文版，均為爾後值得加強之處。

有鑑於多數機關對於行政透明之瞭解，尚侷限於《政府資訊公開法》規定應主動公開資訊之範疇，未能確實檢視作業流程並辨識業務潛在及可能影響政府公信力之風險，僅依《政府資訊公開法》規定公開應公開項目，未確實循內部控制制度及標準作業程序，檢視作業流程，致現行作業流程仍多具有灰色地帶，未能透過外部監督及課責，降低貪瀆行為。經法務部廉政署就行政作業流程透明之標準、推動方式及程序等，研訂相關原則，俾利各機關參照，行政院於105年間函頒《行政院及所屬機關(構)推動行政作業流程透明原則》⁵⁷，本原則之重點在於行政作業流程透明，並揭櫫檢視標準及重點事項，以確保政府行政部門運作及決策過程之外部監督可及性。

綜上，為落實社會參與，本公約第13條特將「提高決策過程之透明度，並促進公眾在決策過程中發揮作用」與「確保公眾有獲得訊息

⁵⁴ 資料來源：http://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=3160&is_history=0 (最後瀏覽日期：2016年9月28日)

⁵⁵ 資料來源：<http://data.gov.tw/about> (最後瀏覽日期：2016年9月28日)

⁵⁶ 資料來源：<http://data.gov.tw/> (最後瀏覽日期：2017年2月13日)

⁵⁷ 參見行政院105年12月21日院授法字第10505017780號函。

之有效管道」等列為加強措施。是以，如何建立民眾有效獲得訊息之管道，並鼓勵非政府部門積極參與，係有效推動行政透明措施之關鍵。本文認為，政府機關除設置行政透明網站外，同時對於使用者進行滿意度調查，藉由回饋機制檢討改進。另舉辦行政透明論壇，廣邀公民團體、非政府組織等參加，亦可將民眾參與決策之程度納入評鑑項目或舉辦全國性競賽等，透過多元溝通管道，將可激勵政府機關持續推動行政透明措施。

(三)落實內部控制

政府機關可透過內部控制來強化行政透明措施，所謂內部控制，乃整合政府各項業務控管及評核措施之動態管理過程，機關若能運用有效內部控制推動各項政務，降低施政風險，除可合理確保機關內部管理運作之有效性，發揮興利除弊之功能外，並有助提升施政效率以及協助機關達成施政目標，增進民眾對政府之信賴。因此，良好的內部控制實為風險管理及達成良善政府治理之基礎⁵⁸。

內部控制乃由機關內部全體人員共同參與設計、執行及維持，經整合各項業務的控管及評核措施，將控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通以及監督作業等5項環環相扣的組成要素，融入日常管理過程之後端，對於各項業務之決策規劃與運作執行提供後援，促使機關合理達成實現施政效能、提供可靠資訊、遵循法令規定及保障資產安全等4項內部控制主要目標。自2010年底，我國成立跨部會之內部控制推動及督導小組(簡稱行政院內控小組)，負責統合、協調及推動內部控制各項工作。行政院內控小組經參考美國反舞弊性財務報告委員會所屬發起組織委員會(COSO)於2013年修正發布之「內部控制—整合架構」及政府執行公權力特性，於2015年間將「行政透明」增列為「遵循法令規定」次目標，另為強化政府公權力行使之透明度，降低可能因政府公權力之行使或怠於行使等造成之風險，將相關觀念納入內部控制相關規範，透過內部控制目標之引導，期能落實行政透明措施，並提升政府治理效能之積極作為⁵⁹。

在此參考《政府內部控制制度設計原則》及《政府內部控制觀念架構》等規範，依據政府內部控制之5項組成要素，提出建議：

1、控制環境

⁵⁸ 參閱戴美英，〈政府內部控制之精進與展望〉，《政府審計季刊》，第35卷第4期，2015年7月，74頁。

⁵⁹ 參閱行政院主計總處《政府內部控制之推動》電子書，資料來源：<http://ebook.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35420&ctNode=5971&mp=103>(最後瀏覽日期：2016年9月25日)

為型塑廉政文化，除透過內部教育訓練，說明行政透明之意涵及原則外，並透過建立行政透明機制、職務輪調、人才培育、強化內部控制課責性及落實考核獎懲措施等方式，降低機關員工從事非法行為之環境誘因或機會，有助於建構廉政之控制環境。

2、風險評估

針對機關行政流程進行風險評估作業，瞭解機關因行政流程欠缺透明而易滋弊端之業務項目，或針對曾經發生弊案之業務，檢討相關作業流程，並依據風險等級擇定優先推動行政透明措施之項目，同時滾動檢討風險。

3、控制作業

依據風險評估結果，擇定業務項目，建立行政透明控制作業，並適時檢討作業流程之透明度及各項控制重點之有效性及合理性，同時建立明確授權及指派適任人員落實執行。

4、資訊與溝通

將行政透明措施列為年度工作計畫項目，經機關首長核定後據以執行，除將執行情形提報相關會議，落實追蹤管考外，另建立內、外部溝通管道。

5、監督作業

定期檢視各項作業流程之簡化及透明化程度，以合理確保相關組成要素是否已經存在及持續有效運作。例如配合機關每年度自主檢核機制，將行政透明措施推動情形列入內部稽核項目，檢討追蹤缺失，並建立獎懲制度，以落實改善作為。

陸、結語

政府施政之公開與透明，係檢視一個國家民主化與現代化之重要指標，為落實本公約第10條及第13條之精神，各政府機關均應將行政透明措施納入施政重點，並持續推動。然為釐清疑義並化解心中疑慮，公務員對於政府資訊公開之相關規定自應建立正確認識，此即本文特就相關議題進行歸納分析，期使公務員基於依法行政之原則據以執行。

行政流程透明係行政透明重要之基礎，且是當前錯綜複雜法律規範下可行的作法。為建構行政透明制度，本文提出3種可行作法，籲請政府機關、專家學者及社會大眾，全民共同重視此一議題。因為揭

露政府資訊不僅促進政府運作透明，達到監督政府及改善公共服務品質之目的，同時有助民間自行創新運用、創造產值，必將有助實現良善治理及建立廉能政府之願景。

參考文獻

一、書籍

- 行政院主計總處《政府內部控制之推動》電子書，<http://ebook.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=35420&ctNode=5971&mp=103>(最後瀏覽日期：2016年9月25日)
- 余致力等著(2011)，《廉政與治理》，臺北：智勝文化。
- 吳英明、張其祿(2005)，《全球化下的管理》，臺北：商鼎文化。
- 林志潔等合著(2015)，法務部廉政署主編，《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集—我國之實踐與展望》，臺北：元照出版公司編印。
- 俞可平(2000)，《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社。
- 孫本初(2006)，《新公共管理》，臺北：一品文化。
- 蘇彩足(2009)，《政府透明化之分析架構及評估》，臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 蘇彩足、劉志宏、郭乃菱(2013)，《財政透明與公共課責之研究》，臺北：行政院研考會委託研究報告。

二、期刊

- 王麗珍(2015)，〈政府審計與公部門透明及課責〉，《政府審計季刊》，35(4)，91。
- 李志強(2015)，〈談公務機密與保密作為(一)、(二)〉，《法務通訊》，2756、2757。
- 陳怡君(2013)，〈開放政府資料迎接資料民主新時代〉，《公共治理季刊》，1(1)，157-158。
- 葉一璋(2016)，〈談行政透明及政府內部控制對於廉能治理的重要性〉，《主計月刊》，722，25-26。
- 劉廣基(2016)，〈機關如何運用內部控制達成行政透明〉，《主計月刊》，728，72。
- 戴美英(2015)，〈政府內部控制之精進與展望〉，《政府審計季刊》，35(4)，74。
- 戴豪君、顧振豪(2015)，〈建構資料開放之良善法制環境〉，《國土及公共治理季刊》，3(4)，17。
- 蘇彩足(2013)，〈我國公共治理之挑戰與因應〉，《公共治理季刊》，1(1)，56。