

RDEC-RES-097-019(委託研究報告)

我國政府資訊再利用之法制化研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 11 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-RES-097-019(委託研究報告)

我國政府資訊再利用之法制化研究

受委託機關：國立中興大學

研究主持人：潘助理教授競恒

協同主持人：李副教授長晏、許助理教授耀明

研究助理：于馨媛、林嘉鴻、吳嘉恬

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 11 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目 次

目 次	I
表 次.....	III
圖 次.....	IV
提 要	V
第一章 緒論.....	1
第一節 背景、動機與目的	1
第二節 研究方法與過程	4
第三節 研究內容大綱	9
第二章 各國資訊再利用與經驗分析	11
第一節 各國政府資訊再利用法制化之演進	12
第二節 政府資訊再利用之理論與實務探討	37
第三章 我國政府資訊再利用之法制環境	65
第一節 政府資訊公開之憲法基礎	65
第二節 現行相關法制之適用與衝突	66
第三節 政府資訊再利用之規範	79
第四章 我國政府資訊再利用之建制	85
第一節 釐清何種政府資訊適合再利用	85
第二節 政府資訊再利用之規範	87
第五章 研究結論與建議	99

我國政府資訊再利用之法制化研究

第一節 訪談資料綜合分析	99
第二節 綜合結論	105
第三節 政策建議	111
參考書目	117
附錄	123
附錄一 第一場焦點座談會文稿摘要	123
附錄二 第二場焦點座談會文稿摘要	133
附錄三 第三場焦點座談會文稿摘要	143
附錄四 第四場焦點座談會文稿摘要	155
附錄五 第一場深度訪談文稿摘要	167
附錄六 第二場深度訪談文稿摘要	177
附錄七 第三場深度訪談文稿摘要	185
附錄八 期中報告審查意見及回應	189
附錄九 期末報告審查意見與本團隊修正說明	193

表次

表 1-1	本研究焦點團體邀請明細	6
表 2-1	歐盟政府資訊再利用相關法制大事紀	21
表 2-2	歐盟及美國對於政府資訊再利用法制比較	32
表 2-3	希臘地理資訊系統價目	44
表 2-4	希臘地理資訊系統價目	45
表 2-5	產品的成本	45
表 2-6	依字數多寡收費標準	53
表 2-7	表、圖例、圖片、照片收費標準	54
表 2-8	各國資訊再利用實務發展	63

我國政府資訊再利用之法制化研究

圖次

圖 1-1 本研究概念架構圖.....	5
圖 1-2 研究流程圖.....	8
圖 2-1 政府資訊再利用概念圖.....	12
圖 3-2 圖我國現行法競合關係表.....	79
圖 4-2 政府資訊再利用管理模式.....	97

我國政府資訊再利用之法制化研究

提要

關鍵字：資訊加值、資訊鑑價、政府資訊公開。

壹、研究緣起

優良的政府決策必力求建立在充分的資訊上，而公共政策若具有不可回復性，以錯誤政策解決公共問題可能比不實施該政策造成更高的社會代價，故充分的資訊蒐集與分析當是良善政策之必要條件。許多社會資訊的可用價值可能超過公部門原始使用範圍，大量政府資訊若僅做為政府內部執行公務與決策之用，其資訊價值可能未被充分發揮。因此，適當地將該等資訊釋出再利用，可將資訊之價值極大化，發揮政府資訊對社會總體效益之貢獻。

在實務的運作上，歐盟、英國採市場化機制，政府藉由有價機制獲得財政收益，強調直接經濟利益；美國聯邦政府則採無償釋出于私部門與一般大眾，強調人民的民主權利、消弭資訊取用門檻、鼓勵資訊最大程度擴散。然而，不同模式的運作中也突顯出相應的問題：資訊主權究竟歸屬於人民亦或政府？政府資訊有價釋出應如何透過立法予以規範？政府資訊的再利用與既存法律如檔案法、行政程序法、電腦處理個人資料保護法以及資訊公開法等之間的衝突與適用？

資訊科技成為促進民眾獲得政府資訊的媒介，進而也使政府內部運作漸透明，使民眾能對政府之績效予以課責。再者，透過更多樣化的加值資訊服務，因資訊不對稱而造成的市場失靈得以改善，無論是組織或個人資訊消費者，將成為更佳的經濟決策者。從更宏觀的電子治理架構來看，重構公、私部門利害關係人之間資訊使用與交換機制，政府資訊再利用必然是其中重要一環，亦將使我國追求深化民主政治價值、促進自由經濟發展、建立社會協力網絡等治理目標更邁進一步。

基於以上概念陳述，本研究之問題意識焦點如下：

我國政府資訊再利用之法制化研究

- 一、 規範性價值將影響政府資訊再利用採行無償釋出或有價釋出之政策正當性。不同國家制度系絡所形塑的規範性價值對政府資訊再利用之運作模式設計有何影響？
- 二、 如何按政府資訊不同本質予以歸類？政府資訊釋出作為商業加值之適當範疇為何？不適合納入商業加值利用之範疇為何？如何分別建立其政府資訊再利用機制？
- 三、 民眾如何掌握政府資訊再利用類別，以達到預期資訊再利用之經濟效益？
- 四、 政府資訊再利用在我國法制環境中之定位為何？如何與相關法規形成一具配套關係的法制架構？
- 五、 政府資訊再利用涉及的組織問題如何納入我國政府資訊組織改造計畫？

貳、研究方法與流程

本案首先透過制度研究，探究我國在政府資訊再利用的建置與現行法制之競合關係。同時藉由比較研究途徑，借鏡國外經驗以做為我國建制之參考。因此，本研究針對歐盟、美國、澳洲等國政府資訊公開和政府資訊再利用等相關議題進行文獻檢閱，由國內外政府部門與學術單位的研究報告、統計資料、期刊、相關法令制定等文獻彙整過程，整理出政府資訊再利用範疇、法制環境、發展經驗及推動情形等重要面向。

再者，透過焦點團體座談法的實施，對政府資訊公開、政府資訊再利用相關議題，例如政府資訊是否有價釋出、我國在政府資訊再利用議題上之定位和立場、資訊公開法、智慧財產權等相關法令的配套架構進行深入研究跟探討。最後，根據焦點團體意見的彙整分析、配合相關文獻資料的再檢閱，確立關鍵議題、深度訪談對象，與訪談架構。藉由深度訪談更精確地聚焦與診斷我國政府資訊再利用之關鍵議題。

參、重要發現

一、各國資訊再利用法制演進發展與系絡

綜觀各國法制之發展，皆以政府資訊公開法為資訊釋出之重要法律基礎。美國聯邦政府均以公開為原則，不以政府財政利益做為釋出資訊之考量。英國及澳洲雖也受資訊公開法規範，但在實務執行面則有釋出程度之不同。英國除了受伯恩條款之傳統影響，傳統皇室著作權(Crown copyright)賦予機關保有政府產製之公共資產的所有權，故以政府擁著作權為原則，免除皇室著作權保護之項目為例外。澳洲同為大英國協國家，但已不以皇室著作權為限制，機關著作權之發展以不牴觸公共利益為前提，惟高經濟價值之政府資訊仍朝向予以商業化利用。不同系絡因素影響後續資訊再利用策略或法制的訂定，成為要依公開法規定成本價亦或高於成本價收費之因素。

各國資訊主張雖各有懸殊差異，但資訊組織之建構則有共通性發展，首先，組織設計上皆在幕僚單位中設立主管機關，未在既有政府組織架構中另外設立一獨立的機關，以符合各國近年倡議之組織精簡原則；第二、中央主管機關主要扮演促進、監督的角色，功能上以政策擬定與原則管理為主，而資訊釋出之執行則回歸各機關，並不提供集中全國資訊業務之功能。但英國公共資訊署(OPSI)除上述功能外，進一步匯集管理全國各機關具經濟效益之資訊，以提供民間作授權與再利用之單一窗口，而民眾依資訊公開法規定範疇所提出的申請則由各機關執行。

機關發展資訊系統以有效傳播資訊為主要功能，藉由建立單一系統匯集機關所開發之資訊服務與產品，並形成一完整資產清冊以供各方使用。而系統之發展僅著重資訊之有效釋出，並不涉及相關資訊利用與再利用議題。

二、資訊再利用的範疇

從原則性概念審視資訊再利用之範疇。首先需以資訊公開法作為可公開與不可公開的法源依據；其次從相關法制，如著作權法、電子處理個人資料保護法、國家機密保護法、與營業秘密法釐清排除適用公開之資訊；最後，針對各項可公開再利用的資訊區分資訊的性質，是類屬於公共用的公物、財政公物、亦或行政公物。

實務上，英國處理有價授權的資訊，區分為資訊自由法規定應公開之資料與具經濟價值而可供再利用的資訊，細分類別為 1.慈善事業；2 諮詢；3. 教育/訓練；4.健康；5 資訊科技及線上出版品；6.法律；7.圖書館與博物館；8.製造業/工業/零售業；9.行銷/媒體；10.個人資料；11.公共行政；12.出版品。我國學者提出概略分類為 1.政府資訊；2. 經濟及商業資訊；3. 環境資訊；4. 農、漁業資訊；5. 社會資訊；6. 科學資訊；7. 文化資訊；8. 法律系統資訊。不管分類型態為何，先以原則性概念建立分類架構實屬必要。

三、我國政府資訊再利用之法制環境

我國政府資訊公開法為規範政府資訊釋出最具體之法律，但並未規範後續再利用的範疇。且該法仍多屬概略性規範，實務上將執行權責歸於各機關自行裁量，使得資訊釋出之期望與實際產生落差，亦造成民眾面臨不同裁量的多重標準而無所適從。也因未設有監督機關與相關權責、未規定各機關之編制年度報告、未設置閱覽、抄錄之相關處室、申請駁回不服之救濟程序，以及未定明期限等缺憾。同時，與政府資訊相關之各法之間存在適用衝突，同為未來進一步探究我國再利用法制時所必須處理之根本問題。

四、我國資訊再利用之配套措施

(一)再利用規範之專法建構

政府資訊再利用議題涉及相關權益向外授權與延伸，不似資訊公開法僅規範資訊公開的部份，觀視兩者雖有相近之處，本質上卻有不同而難尋可適用之母法，故而不適合於同一法律中訂定。對於政府資訊再利用之議題應另訂專法較為妥適。

(二)資訊再利用之管理機制

1.政府資訊釋出收費之依據

政府資訊之有償亦或無償，應以釋出對象作為區分，若為一般民眾，對於政府資訊再利用所能獲得商業價值之可能性與一般公司或大型企業將有相當大之不同。若針對學術利用之相關資訊等，即應採取無償；但若係商人做增值利用，因企業已對原本資料再利用做成商品販賣，此時政府則不應完全無償之提供使用。

2.可再利用政府資訊類別

政府資訊的類別可分為：1.民眾在享有民主基本權利下，以無償或成本價自由取得與近用未具經濟效益之政府資訊原始資料；2.具有資源的特殊性以及經濟上的潛在效益，可供後續加值再利用以及有價釋出的資訊。其市場價格受市場資訊需求者之要求與有用性之認知決定，可歸納為適合供作商業開發利用的資訊類別。再者，依公務的性質亦可區分為：(1)公共用物；(2)行政用物；(3)特別用物等三者，以作為適用之判準。

3.資產清理與鑑價

透過政府有形與無形資產清單的建立，以作為可再利用與有價釋出以及應無償釋出的基礎原則，使民眾得以悉知所需資訊歸屬於哪個機關單位。此外，應建立鑑價規範，研擬適當訂價法，以使各機關釋出資訊資產時有所依循。

(三)救濟程序

政府資訊之再利用，若係資訊業者向政府機關請求給予相關之政府資訊供其再利用，而後再透過公開招標方式，與政府機關簽立契約，則前後階段應分開處理。雙階理論，係指行政主體與相對人間之法律關係，可分為兩個階段，於主管機關決定是否給予係為第一階段，係公法性質；主管機關決定後實際給予則為第二階段，係私法性質。此二階段分別依不同救濟程式救濟。政府資訊之再利用部份，後續公開招標簽約，可能是私法契約，亦可能為行政契約。前者，依民事之訴訟程式救濟之，後者認定為行政契約，雖與傳統之雙階理論不符，但晚近已有學者肯認此可能性，稱為「修正之雙階理論」。因此，後階段仍得依行政程式救濟之。

五、政府機關組織之調整

為呼應我國行政院組織精簡與再造之施行，政府資訊再利用的組織與權責，應在既有的組織規畫上指派院內一級機關統籌資訊授權與管理事宜，不宜另行增設獨立管理機構，徒增機關疊床架屋之感。以目前組織改造規劃而言，行政院轄下之國家發展委員會適宜負責統籌全國資訊政策與業務，包括再利用之事宜。同時，配合資訊長二級制之建立，執掌各機關資訊再利用業

務三級以下機關資訊管理人員則由二級機關外派，以達各級機關在資訊管理與執行的一致性。

肆、主要建議事項

本節依據所提之預期目標，並結合上述各項結論所歸結我國現況下所面臨法制與執行之窘境，提出以下建議，茲依序以政府資訊再利用之法制配套架構、資訊再利用管理機制建構、資訊組織再造之發展兩項，俾為我國未來政府資訊再利用之執行與立法之參照：

一、政府資訊再利用之法制配套架構

本案第三章及第四章分別詳述我國欲進行再利用政府資訊所遭遇各法制間的衝突以及學者專家對立法架構之建議。以下茲就法制化之近程與中長程措施提出建議。

近程目標

（一）法制衝突的修正：

因論及政府資訊利用時，須以政府資訊公開法作為資訊釋出與否的法源基礎。審視我國政府資訊公開法之規範仍存有幾項缺憾：1.未設有監督機關及其權責；未規定各機關之編制年度報告；未設置閱覽、抄錄之相關處室；申請駁回不服之救濟程序，未訂明期限等四項應予以增修，始能讓實務之運行具有合法性。

另本案針對政府資訊公開法與現行法各法間的衝突，提出以下建議：

1.電腦處理個人資料保護法（主辦：法務部）

資訊公開法與電腦處理個人資料保護法如欲適用，在具體施為上可採取「去辨識性」之措施，使原本屬個人資料者，於去辨識性後，於定義上符合不具有個人資料性質而可公開。

2.營業秘密法（主辦：經濟部）

「對公益有必要或保護人類身體健康必要時公開」的要件不能作為營業秘密法第9條第1項「無故」之內容，蓋如此解釋將導致政府資訊公開法此條文被架空，對此應解釋無故之具體化的實例。

3.著作權法：(主辦：經濟部)

以著作權法第37條「著作財產權人得授權他人利用著作，其授權利用之地域、時間、內容、利用方法或其他事項，依當事人之約定；其約定不明之部分，推定為未授權」。當民眾取得政府出版品、相關資訊後，如未能再次與其所有權利之機關取得授權，仍然無法就該等資訊再行利用。在民眾費時費力確定授權之取得與否時已相對扼殺許多政府出版品之數位化可能性。此應以修正現行政府資訊公開法與著作權法二者規範未能完全配合之情形改善之，並適當予以法令鬆綁，以收資訊利用之實益。

關於政府資訊再利用議題亦當參考著作權合理使用之範圍。按著作權法第65條第1項「著作之合理使用，不構成著作財產權之侵害」，而究竟何謂合理使用，則依著作權法第65條第2項「著作之利用是否合於第四十四條至第六十三條規定或其他合理使用之情形，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，以為判斷之標準：一、利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的。二、著作之性質。三、所利用之質量及其在整個著作所占之比例。四、利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響」，衡諸以上四項之影響，做綜合判斷。

(二)資訊授權之規範

1.資訊授權方式(主辦：中央機關與地方政府；協辦：經濟部)

政府資訊透過採購法授權予民間招標者，相關單位應釐清資訊授權是採專屬授權亦或非專屬授權，並應考量採用此政策是否會違反市場公平競爭原則。

2.費用收取標準(主辦：財政部)

資訊公開法規定之收費係採規費法規定之成本費為標準。然而，再利用涉及後續利用以及既有權益向外延伸，在本質上已與資訊公開法之規定迥然不同。而規費法亦非以提高財政效益為主要考量，但衡諸他國資訊再利用政策，確實有將資訊以高於成本價釋出，以達資訊商業化、市場化之經濟目的，因此須進一步釐清適合所有再利

用形式的收費法源。

中長程目標：資訊再利用法制之建置

政府資訊再利用法制之建構，本文建議針對政府資訊再利用法制化應採專法制定。首先、從本研究之探討顯示資訊公開法之資訊利用與增值再利用之本質不同；第二、再利用所釋出之資訊為經增值後具有潛在經濟效益的資訊、第三、依本議題之規模與跨領域的程度，不適合以資訊公開法之施行細則規範，若採命令予以規範將無適切之母法。於訂定專法之同時，將相關法制一併包裹修訂更可收架構完整之效。

(一) 草案之擬定 (主辦：法務部；協辦：行政院研考會)

參酌各國立法例，以法律位階訂定之。擬具「政府資訊再利用」之法案草案，明定再利用資訊之範疇、授權、組織、救濟等事項。

(二) 廣徵意見 (主辦：法務部；協辦：行政院研考會)

由於政府資訊再利用政策，各國因不同之規範性價值而有不同。以資訊再利用做為挹注財政之思考是否為我民眾所廣泛接受，並非無疑義。本研究發現國內學者專家對於政府資訊是否適宜市場化或商業化無一致看法，又因相關政府資訊釋出之法規雜沓，為收整合配套之效，擴大諮詢範圍以尋求共識實屬必要。

二、資訊再利用管理機制建構

近程目標

(一) 資訊定位點服務系統 (主辦：行政院研考會；協辦：中央各機關與地方政府之網站管理者)

參照美國、澳洲所設立政府資訊定位點服務之經驗，我國亦可適當的指派單一機關作為資訊匯集的服務站，而各機關亦同步發展資訊定位點以定期上報正在推動之資訊服務與產品，以使民眾及機關間能快速分享資訊。

(二) 線上網路申辦：(主辦：中央各機關與地方政府之網站管理者)

各機關政府網站的便利性，使民眾透過政府網站提供之資訊清冊即可

一覽所須之標的，並能於線上完成申辦。

(三)線上論壇的建構：(主辦：行政院研考會；協辦：中央各機關與地方政府之網站管理者)

透過線上論壇以促進政府之民主性與施政之有效性，此亦可成為政府與使用民眾參與改善政府資訊再利用的管道。

(四)資訊爭訟調解者(主辦：各機關之上級機關)

參照英國 OPSI 管理制度，除正式的法定申訴程序(Statutory Complaint Process)外，透過非正式協調(Mediation)途徑之專業協調能力可強化處理爭訟機關的地位與角色。同時，也可彌補正式規範之不足，並以具創新性的方式解決問題，以達成相較於爭訟則具有快速、便捷與成本效益的優點。

中長程目標

鑒於我國政府資訊再利用之研究僅為國內新興之議題，本案從學者專家之實證與文獻的耙梳彙整，得知現今各國對於資訊再利用仍未有一定見。然而，多數國家對政府資訊則以資訊公開法為利用與收費之基礎。本案研究認為再利用與資訊公開所規定，因涉及本質上的差異，及後續利用的複雜性，因而不宜一體論之。對此，提出一初步性的管理模型(參照第四章圖 4-1)以作為未來此議題完整管理模式建構之基礎。

(一)資產清冊之建立：(主辦：中央各機關與地方政府)

政府各機關欲行再利用時，必須清楚了解到機關所屬機關之有形及無形財產為何。因此，需建立各機關之資產目錄以供查閱。在者，應釐清資產之智財權歸屬，以確保後續之利用不致違法侵害他人權利。

(二)鑑價機制的建立：(主辦：中央各機關與地方政府)

依公共用物；行政用物；特別用物三項判准劃分出資訊的性質，並應考量資訊本身所含有的經濟價值、再利用者是否做後續販售之用、以及有價釋出後對社會效益的影響皆可作為資訊釋出之無償、成本收費、或可以市場價收費之判準。

三、政府資訊組織再造發展之策略

為促進我國政府機關資訊利用之管理效能以及因應未來政府再造之落實方針，本段將從整體面組織再造及機關之管制功能面提出建議：

近程目標：確立中央行政資訊政策主管機關（主辦：行政院研考會）

組織之建置無需另設獨立之機構作為全國資訊管理之用，以符合組織再造精簡原則。參照各國政府運作經驗，皆以隸屬中央部門之資訊辦公室以作為管理單位。如英國之 OPSI 隸屬司法部轄下之國家檔案局(National Archives)；澳洲之政府資訊管理辦公室(Government Information Management Office) 隸屬財政暨管制部(Department of Financial and Deregulation)及美國 OMB 為白宮之幕僚單位。機關之職務，則以擬定全面性指導政策、監督考核為要務。然而，英國之 OPSI 獨特之處在於身兼全國資訊再利用之授權事宜，並發展線上申辦與資訊分享系統以促進機關間與民眾對資訊的近用。

以我國行政院既有之組織架構論，建議仍由行政研考會擔任資訊管理之職，以擬全國各機關可茲遵循之指南。同時，也可借鏡英國 OPSI 之經驗，作為目前再利用之管制機關。

中長程目標：整合國家資訊政策執掌機關（主辦：行政院研考會；協辦：中央各機關資訊室與地方政府）

配合中央政府組織改造計畫，中央機關資訊業務之統籌則可以資訊長二級制作為資訊人事的軸心。整併經建會、研考會之行政院國家發展委員會則主管全國行政資訊政策，院內各部仍設資訊管理單位，負責機關與轄下資訊業務。三級以下機關資訊管理人員則由二級機關外派，以達各級機關在資訊管理與執行的一致性。政府資訊再利用政策擬定亦為國發會所職掌，由於完整無接縫的資訊清冊、公告、授權等配套事宜與有效率的政策執行，涉及政府整體資訊系統前後端之整合，亦為電子化治理之一環，未來宜整合現行行政院科技顧問組、國科會、研考會等單位在國家資訊通信政策擘畫之權責，以收組織權責位階一統之效。

Executive Summary

Keywords: public sector information (PSI), reuse, information appraisal, government information disclosure

Introduction

The full value of the social information collected by the public sector may not be fully explored by the usage for the original purpose of collection. The mass amount of data or information may be more valuable if it can be reused by other parties. Therefore, the value of public sector information (PSI) can be maximized and contribute to the society as a whole through proper methods of reuse. In practice, the European Union or the British government adopts a market-inclined view stressing the direct financial benefit to the government through reuse. On the contrary, the U.S. Federal Government adopts a democratic view emphasizing people's rights to access PSI and encouraging the extensive diffusion of PSI as much as possible. The different approaches to the reuse of PSI manifest three important issues: 1) Who owns the property rights of PSI, the government or the people? 2) How to establish a legal framework for regulate the information market if PSI should be merchandized? 3) How to reconcile the reuse of PSI with existing laws and regulations such as Administrative Procedure Act, Archives Act, Personal Data Protection Law, and the Freedom of Government Information Law. Accordingly, the main research questions for this study are the following.

1. The legal frameworks for PSI reuse appear to be context dependent because counter approaches exist among different countries. What are the normative values that the legitimacy of the legislation is subject to in this country?
2. How to categorize PSI and which types of PSI are appropriate for reuse commercially? How to establish a legal framework pertinent for regulating the transaction?

3. How do citizens stay informed of the information categories so the full economic value of PSI can be explored through reuse?
4. How to position PSI reuse among existing laws and regulations so a reconciled legal framework for PSI can be established?
5. How to harness the organizational changes resulting from PSI reuse in accordance with the ongoing organizational reform of the central government?

Research Methods

This report employed institutional study to investigate relationships of PSI reuse with other complementary or conflicting legislation. Employing comparative study, the report reviewed reuse-related legislation such as freedom of information act from other countries including the United States of America, Australia, and European Union. The report also extensively reviewed the literature including research reports, official statistics, periodicals, legislation, etc. to map out such important aspects as category of reuse, legal environment, experiences from law establishment and implementation. Four rounds of focus group discussion were also administered to bring in expert perspectives, followed by several in-depth interviews to narrow down to the key issues with more depth.

Key Findings

1. The context and development of PSI reuse legislation in other countries

It is found that Freedom of Information Act is the foundation of PSI reuse, with prescriptions differing in degree. In the United Kingdom, all works produced by the government are in principle subject to the Crown copyright except otherwise waived for free reuse. In the Australia context, copyrights law in principle encourages free access to government intellectual properties unless obvious conflict with the public interests is present. However, intellectual properties with higher economic values are excluded from free reuse. Unlike

European Union or the United Kingdom, there is not specific legislation designated for PSI reuse in the United States of America since accessing all public information of the U.S. federal government is the basic right for all citizens.

The PSI policies may vary by countries, common features are found among the organizational structures in charge of government information. First, establishing an independent agency solely for handling PSI business has not been an option, in accordance with the principle of downsizing the government in recent reform effort. The government body in charge of PSI business usually resides in a staff office. Second, the office in charge of PSI in the central government assumes the roles of facilitating, monitoring, policy formulating, and management by principles. The implementation of releasing information is delegated to agencies where the information at stake is stored. Note that the Office of Public Sector Information of the British government, unlike most other countries, takes a step further to provide national listing of PSI with economic values and becomes the single portal for licensing PSI.

2. Categories of Reusable PSI

To decide whether certain type of PSI is allowed for reuse, one may start from the Freedom of Government Information Law, followed by Copyright Law, Personal Data Protection Law, National Secrets Protection Law, and Trade Secrets Law to filter out PSI that are prohibited for public reuse. By applying the concept of public assets, the legally reusable PSI then can be further grouped into public use assets, public financial assets, and administrative assets. PSI that is labeled financial assets can be released at a price subject to the market demand, allowing a price higher than the costs of collecting and processing the information be charged.

The British government offers an example of categorizing PSI: charity, consultation, education/training, health, information technology and online publication, laws, libraries and museums, manufacturing/industry/retail, marketing/media, personal data, public administration, and publication.

3. The legal environment of PSI reuse in the country

The Freedom of Government Information Law (FOGI) is the legislation most relevant to the use of PSI in this country. However, the Law does not contain rules of reuse if PSI were to be released or licensed at a market price. The FOGI contains general principles, and the implementation is in the hands of individual agencies that hold the information. Agencies exercise discretion without common standards will result in confusions to the public. And the actual outcome of PSI disclosure falls short of the intended outcome of FOGI. FOGI does not specify the office in charge; no performance report is required; no remedy procedure is provided, and no specification of expiration period, etc.

4. A Complementary Framework of Enacting PSI Reuse

A. Stand-alone law is recommended

Government information reuse involves the extension of property rights such as licensing and pricing, which are different from FOGI in nature that only deals with information disclosure. As such, PSI reuse by a supplement chapter to an existing law such as FOGI might not be appropriate. A stand-alone law for PSI reuse is recommended.

B. The managerial principles for PSI reuse

a. Pricing by categorizing users

Given the vast amount of PSI, it is pragmatic to delegate local agencies that house the information to handle the day-to-day administrative work of PSI requests including making the judgment of, according to law, whether certain information is eligible for pricing above the marginal cost. For personal and academic use, the focuses are citizen rights and public interests so the charges should not exceed the marginal costs of making the information available for reuse. For business use, the PSI may be released for a price higher than marginal costs since the acquirement of PSI is for the company to make profits.

The government may financially benefits from the market mechanism.

b. Pricing by categorizing information reusability

First, PSI without added economic value should be available for access and reuse without charge. An example of PSI in this kind is the waiver of Crown copyright in the United Kingdom¹. Second, the categories of PSI suitable for commercial reuse are those with asset specificity or potential economic benefits that can be realized by reprocessing and then for sale at the prices subject to buyers' perceived utility or market demand in general. Third, in the meantime, the concept of public assets should be applied to group PSI into public use asset, administrative asset, and special asset. Whichever being labeled public use and administrative use should not be categorized as reusable PSI.

c. PSI listing and appraisal

Listing of tangible as well as intangible public assets including information should be compiled and made available to the public. Appraisal methods should be developed to facilitate licensing and pricing.

C. Remedy procedures

The commercial reuse of PSI may be divided into two phases: request for reuse and contract following auction. The first phase is about the decision of whether the PSI is to be released. The legal ground for this phase is public law. The second phase regards the actions of releasing

¹ Categories of material waived from Crown copyright: 1) Primary and secondary legislation, 2) Explanatory Notes to legislation, 3) Government press notices, 4) Published papers of a scientific, technical or medical nature, 5) Unpublished public records, 6) Government forms, 7) Government consultative documents, 8) Government documents featured on official departmental websites except where expressly indicated on the website in question, 9) Headline statistics, 10) Text of ministerial speeches and articles, 11) Typographical arrangement.

information. The legal ground for this phase is private law. The remedies for either phase are subject to different procedures. “Two-stage remedies” are applied.

5. Organizational Structure Adjustment

It is recommended that the highest ranking government body in charge of the PSI reuse affairs be assigned to a staff office under the ministry level in the Executive Yuan. The future National Development Commission (NDC) is the optimal candidate in charge of PSI reuse at the national level. Meanwhile, the policy of enacting PSI reuse should be in accordance with the establishment of Chief Information Officers at the first and second level office in the Executive Yuan.

Recommendations

1. Complementary framework of enacting PSI reuse

Short-term objectives:

- A. Amend the existing laws and regulations to reconcile with FOIGI.
 - a. Personal Data Protection Law (In charge: Ministry of Justice)

Cumulated personal data as demographics are of great value to social as well as market research. It can be released for reuse as long as personal identification data can be removed.
 - b. Trade Secrets Law (In charge: Ministry of Economic Affairs)

Item 9 contains the phrase of “... should not use or disclose without reason,” of which the notion is not well defined.
 - c. Copyright Law (In charge: Intellectual Property Office, Ministry of Economic Affairs)

The Law needs to be loosened. Item 37 strictly precludes any usage,

including reuse, not specified in the agreement between licensing parties. On categorizing PSI for reuse, one may refer to Item 65, the “reasonable use that does not infringe copyright.” Judgment should be made based on “reasonable use.”

B. Licensing

- a. Licensing arrangement options (Primary in charge: Central and Local governments; Secondary: Intellectual Property Office)

The licensors have two major considerations upon licensing. Is it a exclusive or non-exclusive licensing? Does the licensing violate the principle of fair competition?

- b. Pricing (In charge: Ministry of Finance)

Charges and Fees Act does not aim for increase the profit margin. If PSI reuse includes the objective of financial benefits, appropriate pricing schemes are needed and the sources of law need to be clarified.

Long-term Objectives: enacting a stand-alone law of PSI reuse

- A. Drafting (In charge, primary: Ministry of Justice; Secondary: Research, Development, and Evaluation Commission)

Draft the “Government Information Reuse Law” that regulates the scope, license, organizations, and remedies.

- B. Broad consultation (In charge, primary: Ministry of Justice; secondary: RDEC)

Public consultation on a continuing basis is a prerequisite of enacting the law, for the legitimacy of commercial reuse of PSI is subject to the contextual factors such as normative values in the broad society on the ownership of PSI. Dialogue and consensus building is required for drafting the law.

2. Establish the managerial arrangement

Short-term objectives:

- A. Develop the Government Information Locator Service (GILS) (In charge, primary: RDEC; secondary: central and local governments)

Learn from the GILS experiences in Australia and the United States. Public agencies and different levels of governments may develop their own GILS so the PSI may be promptly complied and announced for reuse.

- B. Online services for government information disclosure (In charge, primary: RDEC; secondary: central and local governments)

Make the e-government portal a platform for the public to request government information under the prescription of FOGI to build the foundation of PSI reuse in the future.

- C. Online forum (In charge, primary: RDEC; secondary: central and local governments)

Make online forum a platform not only for public consultation but also exchanging the ideas of reuse.

- D. Establish the mediation system for informational disputes (In charge: superior governments)

Develop mediation process supplementary to statutory complaint process as a means of solving disputes. The experiences of OPSI of the British government can be learned.

Long-term objectives

- A. Asset listing (In charge: central and local governments)

A well complied list of government information list is required for

optimal outcome of reuse.

- B. Asset appraisal (In charge, primary: Ministry of Finance; secondary: Ministry of Justice)

The government should develop appropriate models for appraising information asset. It will not be a simple task since it involves accurate calculation of the value of intangible asset in monetary terms.

3. Strategies for reforming organizational structures of informational affairs

Short-term objective: establish and determine the central office in charge of PSI reuse. The OPSI of the British government, the Government Information Management Office of Australia, and OMB of the Whitehouse are good reference points. Given the current organizational structure of the central government, it is recommended that RDEC be the central office in charge.

Log-term objective: integrating all government bodies with jurisdiction of making national information policies. Information personnel are aligned by establishing the position of Chief Information Officer at the first and second tier offices under the Executive Yuan. The future National Development Commission (NDC) can be in charge of the information policy at the national level. NDC is also in charge of the PSI reuse affairs.

第一章 緒論

第一節 背景、動機與目的

政府業務涵蓋社會各個層面，稱其為最大的資訊集散中心實不為過，舉凡資訊的取得、蒐羅、分類、重組、使用及儲存，政府各機關執行其職務功能必須涉及極大的資訊流量。政府資訊不但是國家公共政策的決策基礎，也是社會資訊結構的重大貢獻者。優良的政府決策必力求建立在充分的資訊上，而公共政策若具有不可回復性(irreversibility)，以錯誤政策解決公共問題可能比不實施該政策造成更高的社會代價，故充分的資訊蒐集與分析當是良善政策之必要條件。政府資訊可影響社會制度的形成與運作，例如法規制訂的基本理由、權利義務的界定依據、經濟活動的判斷參考、政治行動的正當性，乃至於科學研究的基礎等。又許多社會資訊的可用價值可能超過公部門原始使用範圍，大量政府資訊若僅做為政府內部執行公務與決策之用，其資訊價值可能未被充分發揮。因此，適當地將該等資訊釋出再利用，可將資訊之價值極大化，發揮政府資訊對社會總體效益之貢獻。

惟政府資訊之釋出再利用，必須建立在完善的制度規範之下。在當今資訊經濟時代，資訊之影響穿透力無遠弗屆，善用之能創造福利，誤用之則後患無窮。遭誤用的資訊將成為自由民主制度運行的不安定因素，傷害社會公平、民主課責、治安、個人隱私等。而實務上更重要議題是，政府資訊再利用的模式為何？歐盟、英國採市場化機制，政府藉由有價機制獲得財政收益，強調直接經濟利益；美國聯邦政府則採無償釋出于私部門與一般大眾，強調人民的民主權利、消弭資訊取用門檻、鼓勵資訊最大程度擴散。爰此，民主政府資訊之所有權誰屬？是屬主權擁有者—人民？還是歸屬於視人民為市場顧客的政府？此乃資訊再利用市場化之根本價值問題，顯現出不同制度系絡下人民與政府偏好差異。再者，政府資訊再利用無論是有償或無償模式，都必須建立法制規範，以鼓勵善用、杜絕惡用。我國政府資訊再利用之法制規範應為何？與政府資訊公開法、行政程序法、國家機密保護法、個人資料保

我國政府資訊再利用之法制化研究

護法、檔案法、及智慧財產權相關法令等之法制配套架構為何？與我國政府資訊服務組織架構再造又如何聯結？是否應設置專責機關(例如：英國 Office of Public Sector Information)？此等議題均與政府資訊再利用之法制化有密切關係。

除此之外，政府資訊公開與再利用議題與各國建構電子化政府的趨勢無從切割。資訊通信科技的快速發展，無疑提高了資訊利用的效率，政府龐大資訊的數位化，使得政府資訊公開、人民近用政府資訊、政府決策透明與民主課責等發展，產生許多過去不曾有的可能與想像。就經濟價值而言，我國國家資訊基礎建設(National Information Infrastructure, NII)計畫，揭櫫「開放政府資訊，提供民間業者加值應用」為重要目標之一。歐洲議會將政府資訊再利用視為民間資訊業與出版業創新加值產品與服務之重要刺激因素，對於資訊經濟成長與創造工作機會別具意義。透過更多樣化的加值資訊服務，市場失靈的原因之一——資訊不對稱得以改善，無論是組織或個人資訊消費者，將成為更佳的經濟決策者。從更宏觀的電子治理架構來看，重構公、私部門利害關係人之間資訊使用與交換機制，政府資訊再利用必然是其中重要一環，亦將使我國追求深化民主政治價值、促進自由經濟發展、建立社會協力網絡等治理目標更邁進一步。

基於以上概念陳述，本研究之問題意識焦點如下：

- 一、不同國家制度系絡所形塑的規範性價值對政府資訊再利用之運作模式設計有何影響？規範性價值將影響政府資訊再利用採行無償釋出或有價釋出之政策正當性？
- 二、如何按政府資訊不同本質予以歸類？政府資訊釋出作為商業加值之適當範疇為何？不適合納入商業加值利用之範疇為何？如何分別建立其政府資訊再利用機制？
- 三、民眾如何掌握政府資訊再利用類別，以達到預期資訊再利用之經濟效益？
- 四、政府資訊再利用在我國法制環境中之定位為何？如何與相關法規形成一具配套關係的法制架構？

- 五、政府資訊再利用涉及的組織問題如何納入我國政府資訊組織改造計畫？
- 六、政府資訊再利用法制化在我國電子治理框架中之定位為何？在政府、企業、人民間的治理關係上可發揮的關鍵效益為何？

根據上述問題意識，本研究希冀達成下列預期目標：

- 一、釐清政府資訊再利用之意涵、演進與爭議。探討政府資訊所有權歸屬以及有價釋出政府資訊，在我國制度系絡中之規範性價值觀，對我國政府資訊再利用法制化方向提出建言。
- 二、分析我國適合、不適合釋出予商業增值營運的政府資訊類別，並分別建立其再利用機制，以期具備在系絡正當性的框架中，掌握得以提升經濟效益之政府資訊領域。
- 三、從學術文獻及次級資料的整理，診斷我國政府資訊再利用之現況，釐清法制化將與哪些既有法規形成連動，並針對具爭議性之法條或法律提出具體建議，歸納出政府資訊管理之法制配套架構，以規劃資訊釋出之完整機制。
- 四、借鏡他國經驗，檢視我國實施政府資訊再利用可能涉及的政府組織調整，將之納入整體政府資訊組織再造發展之策略思考。
- 五、根據焦點團體座談與理論文獻對話，提出我國實施政府資訊再利用制度與電子治理之關鍵連結，並釐清法制化之障礙與因應對策。

第二節 研究方法與過程

一、研究途徑

(一) 制度研究途徑(institutional study approach)

檢視台灣政府資訊再利用的共同性制度問題，如我國政府資訊公開法、行政程序法、國家機密保護法、個人資料保護法、檔案法、及智慧財產權相關法令等法制配套架構的規制，對於政府資訊再利用造成何種制度性的影響與限制。

(二) 比較研究途徑(comparative study approach)

採析各國政府資訊再利用法制化之演進與現況，藉此相互比對制度系絡與優缺點，以提供我國制度建立之借鏡。

二、研究架

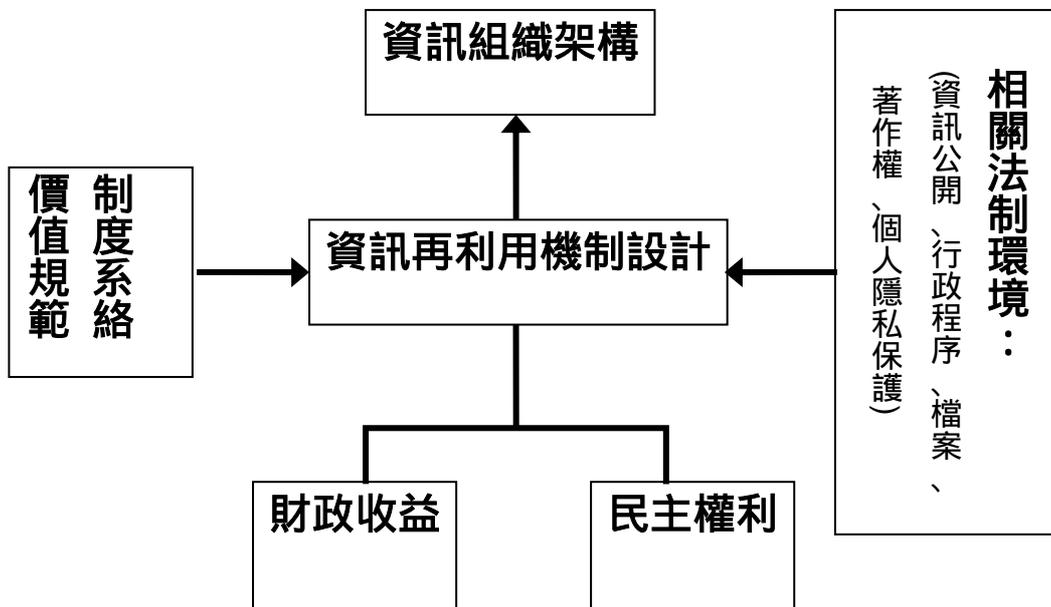


圖 1-1 本研究概念架構圖

三、研究方法

(一) 次級資料法(secondary data)

本研究針對歐盟、英國、美國、澳洲等國政府資訊公開和政府資訊再利用等相關議題進行文獻蒐集，藉由國內外政府部門與學術單位的研究報告、統計資料、期刊、相關法令制定等文獻彙整過程，整理出政府資訊再利用範疇、法制環境、發展經驗及推動情形的重要因素和制度機制。另外，本研究以上述相關文獻的整理作為基礎，設計焦點座談討論題綱。

(二) 焦點團體座談法(focus group)

本研究由焦點團體座談法的實施，對政府資訊公開、政府資訊再利用相關議題，如政府資訊是否有價釋出、我國對於政府資訊再利用議題之定位和立場、以及與資訊公開法、智慧財產權等相關法令的配套架構為何，進行深入研究跟探討。

本研究舉行 4 場的焦點座談會，每場分別邀請 6-8 位對電子化政府、電子治理、政府資訊再利用相關法制等議題具有深入瞭解的專家學者與機關代表(包括法務部、研考會等機關)，藉由焦點座談會的舉行，充分增進理論與實務間的討論。

再者，焦點座談會之討論題綱、專家學者與機關代表的邀請名單係根據本案研究目的、研究問題和預期目標進行規劃，並和委託單位研考會進行商議和確認，務求參與者間同質性和異質性的具備，以切合委託單位之需求。

而參與焦點座談會之專家學者與機關代表由計畫主持人引導，針對討論題綱進行互動式的意見對談，透過這種基於社會互動、具有彈性、利於探索性研究、廣納多元觀點、表面效度高、且能迅速產生結果的方式，建構並聚焦有關政府資訊再利用之研究議題，以利研究團隊的分析。

本研究所舉行之焦點座談會根據討論議題方向邀請不同領域之代表進行討論，例如，根據智慧財產權法、政府資訊公開法、檔案法等相關法令以及重要議題，邀請經濟領域、電子治理領域、法制領域等學者和法務部、經濟部等相關機關實務者進行討論和意見交換。詳細焦點座談場次表、邀請參與

成員和討論議題方向如下表示。

表 1-1 本研究焦點團體邀請明細

場次	參與焦點座談會之成員	討論議題方向
第一場 焦點座談會	經濟部：1 位 法務部：2 位 檔案局：1 位 行政院研考會出版處：1 位 行政院研考會資管處：1 位	我國現行資訊公開、資訊再利用之現況和遭逢之挑戰。並探討政府資訊所有權歸屬以及有價釋出政府資訊，在我國制度系絡中之規範性價值觀，以及我國實施政府資訊再利用所可能涉及之政府組織調整、法制環境建構、資訊釋出機制
第二場 焦點座談會	行政法領域學者：2 位 公共行政領域學者：2 位 電子治理領域學者：2 位 資訊加值產業專家：2 位	探討資訊公開法、智慧財產權等相關法令的配套架構和運作機制
第三場 焦點座談會	經濟領域學者：1 位 法制領域學者：3 位 資訊加值產業專家：2 位	針對政府資訊再利用的關鍵議題進行綜合性的討論與對話
第四場 焦點座談會	經濟部：1 位 法務部：1 位 檔案局：1 位 行政院研考會：1 位 行政法領域學者：1 位 公共行政領域學者：1 位	

	電子治理領域學者：1 位 資訊加值產業專家：1 位 經濟領域學者：1 位	
--	--	--

(三) 深入訪談法(in-depth interview)

在焦點座談會廣泛蒐集資訊後，本研究根據焦點團體意見的彙整分析、配合相關文獻資料的再檢閱，確定待進一步追蹤之關鍵議題與訪談對象，並設計訪談架構。藉由深入對談使本研究能更精確地聚焦與診斷我國政府資訊再利用之關鍵議題。訪談對象包括擁有可供再利用資訊之主要政府機關、立即相關之資訊加值業者等特定對象共 5 位，以瞭解受訪者對政府資訊再利用在法律面、政治面、經濟面的評估細節。

四、研究流程

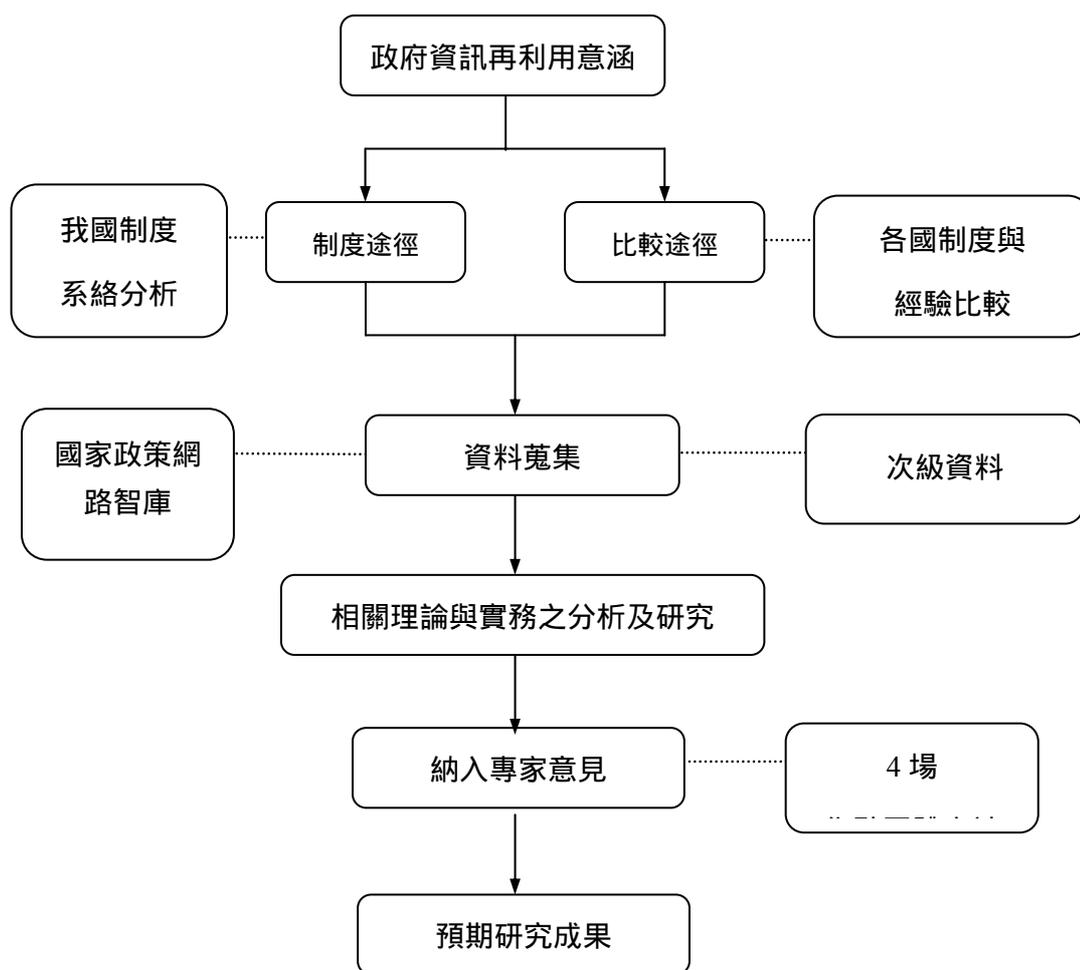


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：本研究自行繪製

第三節 研究內容大綱

本研究整合理論探究、跨國經驗比較，及焦點座談，隨著計劃的漸次進行，研究內容大綱逐漸明確。研究報告內容大綱如次：

第一章 緒論

(包含研究背景、目的、研究架構、預期貢獻、研究設計與研究方法
方法及研究範圍與研究限制等)

第二章 各國資訊再利用與經驗分析

第三章 我國政府資訊再利用之法制環境

第四章 我國政府資訊再利用之建制

第五章 結論與建議

我國政府資訊再利用之法制化研究

第二章 各國資訊再利用與經驗分析

若以政府資訊來源與製程觀之，政府資訊可來自於機關為行政之目的自行產製、向民間徵集、對外購買等途徑。政府機關就取得之資訊加以處理以提供公共服務，此即一般政府資訊原始利用。但部分資訊之價值可能超過原始利用範圍，因此，資料經過特定綜合整理，再另作處理或客製化後，可提供其他服務，此為資訊再利用面向之一，跨機關間資訊共享、再處理與使用即為一例。另外，機關所取得之原始資料若有原行政目的之外的其他使用價值，特別是經濟價值，則該原始資料可釋出予民間加值再利用，由民間業者提供社會其他顧客服務所需，此為政府資訊再利用面向之二。而後者之再利

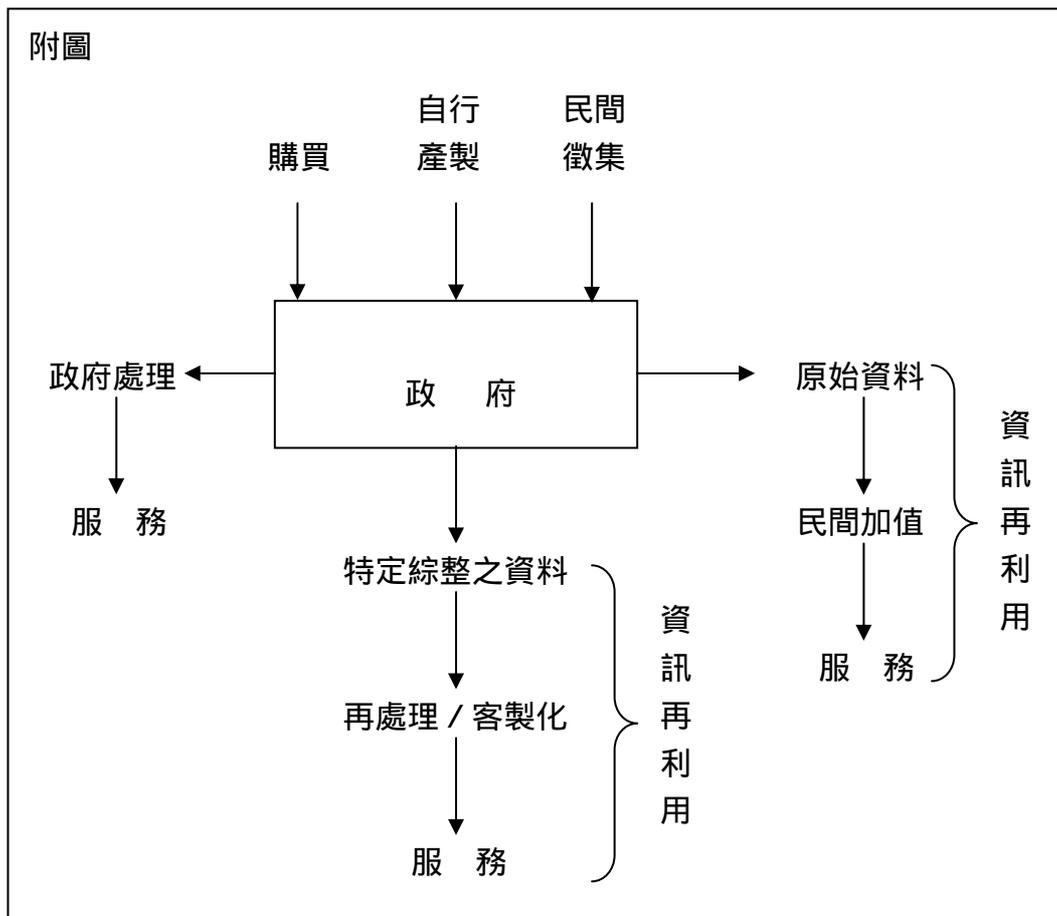


圖 2-1 政府資訊再利用概念圖

資料來源:簡宏偉(2009)

註:本案期末報告審查意見提供

用所涉及政府資訊對外釋出的規範，即為本研究之探討標的(見圖 2-1)。而規範政府資訊之釋出須同時探討其他相關法規如政府資訊公開法、檔案法、著作權法、電腦處理個人資料保護法等，其中政府資訊公開法關聯尤鉅。

不管制度為因應環境變遷產生何種變革或再設計，制度的轉化皆有脈絡可循。從各國對再利用議題之審視角度可發現，皆以政府資訊公開法作為政府資訊再利用議題之主軸展開各式的論述。綜觀各國制度脈絡的演變，吾人瞭解政府資訊再利用議題之研究和探討，理應從資訊公開法的層面探討與現行各法之間的適用。再者，以比較制度的途徑探析西方各國執行經驗中所遭遇的困窘以及解決方案的研擬與提出，將能作為我國進一步探討與評估政府資訊再利用的最佳借鏡。鑒於此，本章分為兩部份：第一，從各國政府資訊再利用法制化之演進，藉此瞭解各國政府資訊再利用制度的歷史動態性。第二，透過各國理論與經驗，作為我國未來實務層面執行的參照。

第一節 各國政府資訊再利用法制化之演進

政府透明化係多數先進國家採行之體制，為落實此體制，政府資訊公開係為重要之一環。而於此公開之資訊下，民間機構是否能利用或應如何利用公開之政府資訊，為本文欲探討之部份。因此，政府資訊之定義及所有權之定位即為重要，所謂政府資訊(government information)或公部門資訊(public sector information)並未有固定之定義，其泛指政府所持有之資訊，且具有下列二點特徵：第一，資訊係政府機關為執行公務，於職權範圍內所產製或取得者；第二，並不限定於特定之呈現/儲存方式或儲存媒介，例如歐盟「公部門資訊再利用指令」(Directive 2003/98/EC of the Europe Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the Re-use of Public Sector Information)第二條則將其定義為不論其儲存之媒介為何，僅須為政府機關為執行公務所產製者即為公部門資訊，本研究以「政府資訊」一詞表示上開之資訊範疇。而政

府資訊可概分為以下之類型 (Pria International,2000:11-12)：

- 一、經濟及商業資訊，包括財務資訊、公司資訊及經濟統計資訊，例如通貨膨脹或失業率。
- 二、環境資訊，包括海洋資訊、土地使用資訊環境品質資訊以及地圖與氣象資訊。
- 三、農、漁業資訊，包括農作與土地使用資訊、農作物產值與使用資源、漁獲量與漁場資訊。
- 四、社會資訊，包括人口統計資料、態度調查、健康疾病調查以及人口普查資料。
- 五、法律系統資訊，包括犯罪率、立法及司法判決等資訊。
- 六、科學資訊，包括大學、政府捐助財團法人等研究機構所為之研究、政府所擁有的專利或所為之研究。
- 七、文化資訊，包括博物館、藝術館所持有的資料，以及圖書館館藏資料。
- 八、政府資訊，包括政府所發布之新聞稿、中央及地方政府所為之行政處分以及綠皮書。

針對上述之政府資訊應如何再利用，由於歐盟與美國對於政府資訊之定位不同而產生不同之規範模式，以下即分析歐盟、英國、澳洲及美國對於政府資訊利用之相關規範。

壹、歐盟對於政府資訊再利用之相關法制

歐盟對於政府資訊再利用之討論已逾 20 年，最早曾於 1989 年由歐盟執委會 (Europe Commission ; EC) 公佈「1989 年公私部門資訊協力指導方針」(Synergy Guidelines)²，而後於 1991 年至 1995 年進行檢討該方針之「公共

² Commission of the European Communities Guidelines for Improving the Synergy Between the Public and Private Sectors in the Information Market (1989), available at http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/1989_public_sector_guidelines_en.pdf (visited at 2009/7/24)

法律研究報告」(PUBLAW Reports)³，報告指出於歐盟各會員國對於政府資訊開發議題仍欠缺認知。1989年時，歐盟爲了實施廣泛的公眾協商及促使相關政策討論，提出「資訊社會公部門資訊綠皮書」(Green Paper on Public Sector Information in the Information Society)⁴，後於2001年提出說帖(Communication of the European Commission)⁵，並於2002年提出「電子歐洲2002行動計畫」(eEurope 2002 Action Plan)⁶，但真正進入法制化階段，則待2003年歐盟所頒布之「歐盟公部門再利用指令」，此指令第12條⁷並要求歐盟各會員國應於2005年7月1日將此指令轉換爲內國法(Katleen Janssen & Jos Dumortier, 2003:184-186)。以下，將對於歐盟歷來與政府資訊再利用相關之規則、指令予以說明，期能藉由歐盟相關法令，瞭解政府資訊再利用於我國應如何規範。

一、1989年公私部門資訊協力指導方針(1989 Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market)

此指導方針要求政府機關應將因執行公務而蒐集之資訊釋出予私部門，使資訊產業得以進一步開發電子資訊服務。惟此要求，於政府機關處理資訊時仍出現許多問題，如價錢應爲如何，不同立場者當然有其不同主張，故價錢之訂定係爲難題之一；另外，亦須取得政府機關與民間企業之平衡，蓋可能發生私部門不欲提供政府機構欲發展之資訊，此時政府機關須能區分於何

³ Commission of the European Communities, Green Paper on public sector information in the information society. Public sector information: a key resource for Europe, COM (1998) 585 final, 1.

⁴ Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, available at http://mineco.fgov.be/information_society/administrations/ps_034_en.pdf (visited at 2009/7/16)

⁵ Commission of the European Communities, Communication to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, eEurope 2002: creating a EU framework for the exploitation of public sector information, COM (2001) 607 final.

⁶ eEurope 2002 Action Plan, http://ec.europa.eu/information_society/europe/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf (visited at 2009/7/16)

⁷ Article 12 Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 1 July 2005. They shall forthwith inform the Commission thereof. When Member States adopt those measures, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

種情形下始得發展及開發電子資訊服務⁸。

此指導方針，係歐盟最先提出有關政府資訊利用之資料，惟此協力指導方針並未達到其所預期之目標，蓋其僅為一指導方針，並無法律上的拘束力，對會員國並無拘束效果，故此一指導方針，至多具有鼓勵各會員國對於政府資訊採取再利用之政策。

二、「公共法律研究報告」

1989年公私部門資訊協力指導方針並未成功，但歐盟執委會仍認為政府資訊再利用為一重要議題，因此於1991年至1995年進行一連串檢討該方針之公共法律研究報告，並藉此檢驗政府機關及民間私人企業於歐洲資訊市場之關聯性。

於此研究報告中，政府機構為了使其組織架構有所特殊性而欲採取以委員會之方式立法，蓋以委員會之方式立法，可避免歐洲資訊工業被其他國家之競爭者削弱其競爭力。其後，於1995年另完成一份研究報告，此報告指出政府機關於政府資訊再利用之議題中係扮演雙面角色，亦即政府機關除了提供消費者資訊外，亦扮演資訊提供者之角色（廖淑君，2007:38），此造成政府機關既係政策參與者亦係市場參與者之矛盾。先前所提之協力指導方針對於政府機關角色之部份，並無規範，故此報告中即提出此問題點，希冀各會員國對此得以儘快立法規範⁹。

三、「資訊社會公部門資訊綠皮書」

1998年，為了促使政府資訊再利用之政策討論，歐盟執委會提出「資訊社會公部門資訊綠皮書」。本綠皮書指出，政府資訊於現今社會具有一定程度之重要性，除可提高歐洲於資訊市場之地位外，亦可增加相關企業之營收。因此，政府機關應盡力促成政府資訊之再利用，惟於發展過程中，當然會產生許多待解決之問題。

於發展政府資訊再利用時，所面臨的第一障礙即是應如何定義政府資訊，

⁸ Katleen Janssen, *supra* note 5., at 186-188

⁹ Katleen Janssen, *supra* note 5, 188-189

「資訊社會公部門資訊綠皮書」提出三大方向：

(一) 以機能面定義：

係指自功能面而言，僅須相關機構具有政府之功能而持有之資訊即於規範範圍內，此定義模式將涵蓋多數機關，但亦會產生不確定之公共服務任務難以界定是否為政府資訊之問題。

(二) 以機構面定義：

此種定義將具有清楚劃分之優點，蓋僅須自機構名稱得以分辨其所持有之資訊是否落入政府資訊之範疇，但此亦具有排除許多不具有正式名稱政府機關之風險。

(三) 以財經面定義：

凡以公基金提供之部門即為政府機構，而其所持有之資訊即為政府資訊。

不論係以上述何種方面界定，此皆包含縱向面，即中央政府、區域及地方階層。惟綠皮書雖提出上述三種建議之定義模式，但並未對於政府資訊應採取何種模式表達明確之立場。

除前述對於政府資訊之定義有所爭議外，應如何訂定該等資訊之價錢，一直以來亦係棘手之問題。歐盟認為，政府資訊係源自於人民所繳納之稅捐，若未對政府資訊給予智慧財產權之保護，則運用政府資訊獲取經濟利益，將可能造成僅有部份族群感興趣之資訊，卻須大眾負擔成本，而造成對一般納稅大眾之不公現象 (廖淑君，2007:40)。因此，如何訂定政府資訊價格即屬相當重要。關於此價錢之訂定，綠皮書當然提出探討，然其僅為準則性之探討。其提出，價格政策應將綜合多方面之利益考慮，例如資訊利用之潛質及此價格之訂定是否影響公平競爭，但綠皮書並未確切指出應如何訂定。

此外，應考量之部份係政府資訊與著作權及個人隱私之部份。於大多數國家，官方檔案係屬於著作權保護之例外，有時此種例外亦擴張至其他政府資訊，而政府資訊是否被著作權所保護，對於公民之資訊之近用權而言，原則並無太大之衝擊，但對於利用卻具有不利之效果。蓋若為受著作權保護之資訊，須經由著作權人授權許可後始可再利用。而個人資訊部份，則指人口、

社會安全、信用卡登記等，民間企業對於此部份資訊多有很大興趣，但於利用此相關資訊時，如何於個人隱私及公眾利用中尋找確切之平衡點，亦須慎重考量¹⁰。

綠皮書提出後，1999年5月於布魯塞爾舉行公聽會，200位分別代表政府、商業或其他身份者參與此公聽會，提出其對於綠皮書之相關看法，此會議係由四大部份所組成，包含政府資訊及公民需求、歐洲政府資訊之重要性、資訊安全之政府部門及歐盟之先前技術。於此四大議題中，不同身分皆發表其言論，欲藉此加強其於綠皮書中之需求，而此會議最後達成一定之結論，例如以歐盟條約直接授權實施相關之權利、刺激歐洲資訊工業等¹¹。

綠皮書之提出雖未對特定問題予以確切解答，惟其所考慮之範圍已較先前之指導方針及研究報告廣泛許多，係為政府資訊利用進步之開始。

四、說帖

隨著科技之進步，歐洲開始提倡電子化政府，而電子化政府之目的，係為了促使公民、學校、商業及行政得以進入數位化之政府，提高效率，而正因電子化政府及先前綠皮書之提出，歐盟執委會認為，此時已適合建立及開發政府資訊，故而於2001年10月提出說帖。

此說帖之首要重點在於強調政府資訊再利用之權利，其認為只要是一般可得（generally accessible）之政府資訊，即可容許再利用。但何謂「一般可得」，係一不確定之法律概念，仍應留與各會員國予以定義。此外，此說帖建立政府資訊近用權之範圍，其雖仍認為政府資訊係各會員國之事項，但其提出另外之觀點，即應以政府資訊之近用法規做為政府資訊再利用之基礎，此作法將可使不同會員國之不同近用規範可以予以修正，甚至增加國際利用之政策¹²。

綜上所述，說帖係橫向的平衡各界之利益，避免各會員國不同的規範阻

¹⁰ Katleen Janssen, supra note 5, 190-193

¹¹ Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, available at http://cordis.europa.eu/econtent/publicsector/gp_sum.html (visited at 2009/6/27)

¹² Katleen Janssen, supra note 5, 193-196

礙政府資訊再利用之發展。

五、歐盟公部門資訊再利用指令

關於政府資訊之再利用，於 2003 年通過歐盟公部門再利用指令後，始進入真正法制化，其並要求歐盟國家應將此指令內國化。以下就此指標性指令之主要內容進行簡要介紹：

(一) 定義

政府資訊之再利用所需定義者為「政府組織」、「資訊」、「再利用」，依歐盟公部門再利用指令第 2 條¹³，政府組織包括國家、區域性或地方性之專責機關，而其內涵須包含具有立法之特性及獨立財政。此定義係呼應綠皮書之財政面及機能面。而資訊部份，於本法之規定中，客體其實並非「資訊」而為「檔」(document)，兩者不同之處在於後者欲請求近用或再利用僅須關心政府機關現存之檔；若為前者，請求者則不僅是特定之文件，亦可於具體之問題上請求答案，此將會使政府機關有較大之負擔，為減少政府過重之負擔，委員會意圖建立「文件基礎系統」而非「資訊基礎系統」。另外，政府資訊之再利用係立基於政府已公開之資訊上，故本法之規定將不影響先前政府資訊公開之法案¹⁴。

(二) 適用範圍

¹³ Article 2

For the purpose of this Directive the following definitions shall apply:

2.”body governed by public law “means any body:

(a) established for the specific purpose of meeting needs in the general interest, not having an industrial or commercial character; and

(b) having legal personality; and

(c) financed, for the most part by the State, or regional or local authorities, or other bodies governed by public law; or subject to management supervision by those bodies; or having an administrative, managerial or supervisory board, more than half of whose members are appointed by the State, regional or local authorities or by other bodies governed by public law

¹⁴ Commission of the European Communities, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents,9 (2002)

依本指令第 1 條¹⁵：原則上，政府檔案係為此指令所規範之範圍，但若為特定法規所特別排除者則不在此限。首先，政府機關非基於執行公務目的所產製之檔案，各會員國之國家安全及商業機密，或第三人對政府機關所持有檔得主張智慧財產權時，皆無此指令之適用。其次，教育及文教機構，以及文化機構（例如博物館、圖書館、劇院等）所持有之文獻亦無本指令之適用，因上述機構若亦為本指令之規範範圍，將會造成須負擔之行政大於其所能取得之利益，且將限制傳播文化與知識之功能者，因此不能與其他政府機關等同視之。

（三）再利用之一般原則

依指令第 3 條¹⁶，政府機關允許一般可得利用之檔案，得再利用後為商

15 Article 1

2. This Directive shall not apply to:

- (a) documents the supply of which is an activity falling outside the scope of the public task of the public sector bodies concerned as defined by law or by other binding rules in the Member State, or in the absence of such rules as defined in line with common administrative practice in the Member State in question;
- (b) documents for which third parties hold intellectual property rights;
- (c) documents which are excluded from access by virtue of the access regimes in the Member States, including on the grounds of:— the protection of national security (i.e. State security), defence, or public security,— statistical or commercial confidentiality;
- (d) documents held by public service broadcasters and their subsidiaries, and by other bodies or their subsidiaries for the fulfilment of a public service broadcasting remit;
- (e) documents held by educational and research establishments, such as schools, universities, archives, libraries and research facilities including, where relevant, organisations established for the transfer of research results;
- (f) documents held by cultural establishments, such as museums, libraries, archives, orchestras, operas, ballets and theatres.

3. This Directive builds on and is without prejudice to the existing access regimes in the Member States. This Directive shall not apply in cases in which citizens or companies have to prove a particular interest under the access regime to obtain access to the documents.

4. This Directive leaves intact and in no way affects the level of protection of individuals with regard to the processing of personal data under the provisions of Community and national law, and in particular does not alter the obligations and rights set out in Directive 95/46/EC.

5. The obligations imposed by this Directive shall apply only insofar as they are compatible with the provisions of international agreements on the protection of intellectual property rights, in particular the Berne Convention and the TRIPS Agreement.

16 Article 3

Member States shall ensure that, where the re-use of documents held by public sector bodies is allowed, these documents shall be re-usable for commercial or non-commercial purposes in accordance with the conditions set out in Chapters III and IV. Where possible, documents shall be

業或非商業之利用。再利用之範圍除依近用權之法律外，仍須政府機關允許此檔是否可供再利用。因此，政府資訊之再利用仍須仰賴政府機關之判斷。

（四）再利用之運作機制

依指令第 5 條¹⁷，政府機關應將得利用之檔案，以可能、適當之電子形式呈現，但此並於表示政府機關須爲了符合私人企業之請求而建制或採取一定之檔案。且爲了避免不相稱之投入，政府機關依法亦不需提供檔案之摘錄。因此，政府機關僅須消極就其所持有之現有檔暗透過電子方式，使民眾知悉，而無義務負擔私人企業之所有請求。

（五）價錢之訂定與公平競爭

自上述之各種方針、綠皮書等得知，價錢之訂定係一棘手問題，該指令針對此問題規範了第 6 條¹⁸條文，條文規定因提供或准許再利用檔案而來之總收入，不得超過蒐集、創造、複製、傳播之成本及開發合理投資利潤。另外，收費須於會計期間以成本爲導向作爲收取且須符合政府機關適當之會計原則。另外，具有再利用潛質之相關政府檔案，應對市場所有欲利用者進行公開，不得與特定對象簽署專屬授權條款，此於指令中第 11 條¹⁹明文規定，

made available through electronic means.

17 Article 5

1. Public sector bodies shall make their documents available in any pre-existing format or language, through electronic means where possible and appropriate. This shall not imply an obligation for public sector bodies to create or adapt documents in order to comply with the request, nor shall it imply an obligation to provide extracts from documents where this would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation.

2. On the basis of this Directive, public sector bodies cannot be required to continue the production of a certain type of documents with a view to the re-use of such documents by a private or public sector organisation.

18 Article 6

Where charges are made, the total income from supplying and allowing re-use of documents shall not exceed the cost of collection, production, reproduction and dissemination, together with a reasonable return on investment. Charges should be cost-oriented over the appropriate accounting period and calculated in line with the accounting principles applicable to the public sector bodies involved.

19 Article 11

1. The re-use of documents shall be open to all potential actors in the market, even if one or more market players already exploit added-value products based on these documents. Contracts or other arrangements between the public sector bodies holding the documents and third parties shall not grant exclusive rights.

此規定係爲了避免專屬授權條款之簽訂而破壞市場之公平競爭機制。

自 1989 年以來，相關方針及規範之提出，皆係爲了解決此複雜且影響廣泛之問題，直至 2003 年，歐盟公部門再利用指令之訂定，方使相關問題有所眉目。但由於此議題牽涉各會員國內不同的運作方式，故該法令採準則性之規範，以避免各會員國因過於明確之規範而停滯不前。

表 2-1 歐盟政府資訊再利用相關法制大事紀

1989 年	「1989 年公私部門資訊協力指導方針」(Synergy Guidelines)
1989 年	「資訊社會公部門資訊綠皮書」 (Green Paper on Public Sector Information in the Information Society)
2001 年	說帖 (Communication of the European Commission)
2002 年	「eEurope 2002 Action Plan」
2003 年	「歐盟公部門再利用指令」
2005 年	將指令轉換爲內國法

來源:作者自繪

貳、英國

該指令第 12 條²⁰並要求各會員國應於 2005 年做出相關之內國法，英國即於 2005 年訂定「公部門資訊再利用規則」(Re-use of Public Sector Information Regulations)，其訂定原則上皆以歐盟公部門再利用指令作爲基準，但針對特定議題有較爲深入之規範。例如關於收費 (charging) 部份，依英國該規則第 15 條²¹，原則與公部門再利用指令相同，亦即檔案提供及准許

²⁰ Article 12, supra note 8.

²¹ Article 15

再利用之收入不得超過蒐集、創造、複製、傳播之成本及開發合理投資利潤，且收費須於會計期間以成本為導向作為收取並須符合政府機關適當之會計原則等。但該規則」於第 15 條第 4 款至第 7 款，則因應國內所需，增訂歐盟指令未規定之部份，包括政府機關不得對於先前以再利用為目的申請文獻蒐集、創造等之申請人再為收費；若申請人請求，政府機關有義務將計算之標準以書面方式呈現與申請人知悉；但若計算之標準尚未確立，申請人仍有權要求政府機關應將影響收費之要素明確列於書面當中。此外，英國並於第 17 條²²規定私部門申訴處理程序，即政府機關對於依此規則做出之決定應建立內部申訴機制，當申請人認為政府機關未依此規則而為相關決定時，申請人得以書面形式請求救濟；而政府機關對此申請人之申訴，應於一定期間內作成決定並予以通知，且此通知函須載明決定之理由。但若申請人對於依內部

-
- (1) A public sector body may charge for allowing re-use.
 - (2) The total income from any charge shall not exceed the sum of -
 - (a) the cost of collection, production, reproduction and dissemination of documents; and
 - (b) a reasonable return on investment.
 - (3) Any charges for re-use shall, so far as is reasonably practicable, be calculated
 - (a) in accordance with the accounting principles applicable to the public sector body from time to time; and
 - (b) on the basis of a reasonable estimate of the demand for documents over the appropriate accounting period.
 - (4) A public sector body shall not charge an applicant for costs incurred in respect of activities mentioned under paragraph (2)(a) in respect of a request for re-use, if the same applicant had been charged in respect of those same activities by that public sector body for access to the same document under information access legislation.
 - (5) Where a public sector body charges for re-use, so far as is reasonably practicable, it shall establish standard charges.
 - (6) A public sector body shall specify in writing the basis on which a standard charge has been calculated if requested to do so by an applicant.
 - (7) Where a standard charge for re-use has not been established, the public sector body shall specify in writing the factors that will be taken into account in calculating the charge if requested to do so by an applicant.

²² Article 17

- (1) A public sector body shall establish an internal complaints procedure for determining complaints relating to its actions under these Regulations.
- (2) Where a person believes that a public sector body has failed to comply with any requirement of these Regulations, he may complain in writing to the public sector body in accordance with its internal complaints procedure.
- (3) A public sector body shall determine any complaint made under paragraph (2) within a reasonable time and thereafter notify the person of its determination without delay.
- (4) Notification under paragraph (3) shall be in writing and give reasons for the determination.

申訴機程式之決定不服或申訴並未於一定期間予以作成者，依該規則第 18 條²³皆可向政府部門資訊局（Office of Public Sector Information；OPSI）²⁴請求救濟，但若為特定機關，包括公部門資訊資訊局、皇家出版局（Her Majesty's Stationery Office）及蘇格蘭皇家印刷局（the Office of the Queen's Printer for Scotland），則應向政府資訊顧問小組（Advisory Panel on Public Sector Information）請求救濟。於救濟程序中，須符合一定要件，即申請人須以書面為之，且於書面中須陳述申訴之理由及附第 17 條政府機關透過內部機制所作出之通知函，符合一定程序後，OPSI 則會針對其投訴進行處理。

英國政府在資訊再利用的領域中制度較為健全，因為其已針對此議題設有相關專責機關和法則。於 2006 年，英國公平交易局（Office of Fair Trading）對相關之實施作一市場之評估，其指出政府資訊再利用雖然有確切之立法，但因欠缺良好之監督，故政府機關資訊之利益並無被完全釋出。因此，公平交易局認為，資訊管理之持有者應更為確保政府資訊之商業利用、須以成本為導向計算並促使規範者（政府部門資訊局）監督政府資訊持有者，藉此促

²³ Article 18

(1) Where a person has exhausted the procedure established under regulation 17(1) in respect of any complaint made under regulation 17(2) or where the public sector body has failed to deal with a complaint made under regulation 17(2) within a reasonable time, the person may refer that complaint to the Office of Public Sector Information.

(2) Any complaint referred to the Office of Public Sector Information shall

- (a) be in writing;
- (b) state the nature of the complaint; and
- (c) include a copy of the written notification under regulation 17(3) where one exists.

(3) Where a body specified in paragraph (4) is the subject of a complaint under regulation 17(2) and a person has exhausted the procedure established under regulation 17(1) in respect of that complaint, or where the specified body has failed to deal with a complaint made under regulation 17(2) within a reasonable time, the person may refer that complaint to the Advisory Panel on Public Sector Information.

(4) The bodies specified for the purpose of paragraph (3) are:

- (a) the Office of Public Sector Information;
- (b) Her Majesty's Stationery Office; and
- (c) the Office of the Queen's Printer for Scotland.

(5) Where paragraph (3) applies a person shall comply with paragraph (2) as if the reference to the Office of Public Sector Information were a reference to the Advisory Panel on Public Sector Information.

²⁴ Office of Public Sector Information, available at <http://www.opsi.gov.uk/> (visited at 2009/7/24)

使及加強相關政府資訊再利用之程序²⁵。

參、美國對於政府資訊再利用之相關法制

對於政府資訊，美國認為此為人民納稅之產出，故應為人民所有，具有公共財之性質，不應受智慧財產權之保護，以避免人民對於相關政府資訊之近用權受妨礙（邱炯友、鄭茗襄，2005:2）。基於此種「政府資訊乃是全民所有，交由政府信託管理」之理念，美國對於政府資訊所採取之政策途徑有二：其一是確保民眾接近使用政府資訊的機會，另一則是使民眾得以最小成本接近使用政府資訊，而此則與歐盟政府資訊再利用之收費不得超過成本具異曲同工。但美國對於政府資訊之再利用，並未制定專法，與此較為相關之法為資訊自由法(Freedom of Information Act；FOIA)²⁶、著作權法（Copyright law）²⁷及文書作業簡化法（Paperwork Reduction Act）²⁸。惟美國較特殊之處，在於聯邦著作權法之相關規定並不及於地方政府，因此地方政府對於其所產製之資訊得主張著作權，並據此收取相關費用，以回收其因資訊產製而支出之成本。以下簡介與政府資訊再利用之美國相關法律。

一、資訊自由法

美國司法部之資訊自由法指導方針（FOIA Guide）對於 FOIA 基本原則說明指出，政府公開及說明責任係政治所固有之內涵，因此，政府資訊原則應予以公開。而對於此些公開資訊實際應如何請求、實施，則依美國法典第 5 篇第 552 條(5 U.S. C § 552)之規定。依本法規定，行政機關對於資訊公開可分為主動義務及被動義務：所謂主動義務係指行政機關須主動公布關於聯邦公報之資訊，例如行政機關之組織、程序等；而關於被動部份，原則上行政

²⁵ Commercial use of public information, available at [http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/completed/public-information\(visited](http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/completed/public-information(visited) at 2009/6/30)

²⁶ 5 U.S.C. 552, available at http://straylight.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05/usc_sec_05_00000552----000-.html (visited at 2009/06/29)

²⁷ 17 U.S.C. § 105

²⁸ 44 U.S.C. § 3501

機關於私人請求時始具有公開義務，但若為除外或例外事由時則例外不公開。關於不得公開之部份，第 552 條 (b)²⁹明文規定，包含：1.基於國防及

²⁹ Article 525 (b)

This section does not apply to matters that are—

- (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;
- (2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency;
- (3) specifically exempted from disclosure by statute (other than section 552b of this title), provided that such statute
 - (A) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or
 - (B) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld;
- (4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential;
- (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;
- (6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion 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
 - (A) could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings,
 - (B) would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication,
 - (C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy,
 - (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,
 - (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, or
 - (F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual;
- (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; or
- (9) geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.

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.

外交利益；2.純屬內部人事規則及日常處理事務；3.依據法律特別規定；4.攸關貿易機密；5.行政機關內部之備忘錄及信函；6.有關個人及病歷檔案；7.攸關執法目的之紀錄及資訊；8.金融管理或監督機關之檢查、營運及概況報告之內容及相關資訊；9.關於地質及地球物理學之資訊及數據。上述規定，部份係因關於人事、醫療檔案及其他類似性質之檔案，若公開將明顯不當侵害個人隱私權（范姜真嫩，2005:117），故自此得知，雖政府資訊之公開係爲了促進公益，但於促進之同時，亦須同時衡平個人隱私之私益。

資訊自由法除明文區分何種資訊得以公開外，亦使民眾得以最小成本接近使用政府資訊，依第 552 條(3)(B)³⁰之規定，若人民請求之紀錄係容易被重製者，政府機關應以任何之形式提供予申請者。另外，政府機關亦須盡合理之努力維持上述之紀錄，以利民眾之請求。而對於民眾請求接近使用政府資訊，得收取相關之費用，但此相關之費用依第 552 條(4)(A)(ii)³¹規定，費用之收取，原則應限於一定之合理標準內，例如以商業目的請求檔之搜尋、複製、檢閱時，收費即應限制在一定的合理標準內，若非以商業用途，且申請人爲教育機構、非營利之科學機構以學術或科學之用途查詢，或代表性之新聞媒體，費用之收取亦須限於一定之範圍，但若屬上述此二者，則檔案之查詢或

³⁰ Article 552 (3)(B)

In making any record available to a person under this paragraph, an agency shall provide the record in any form or format requested by the person if the record is readily reproducible by the agency in that form or format. Each agency shall make reasonable efforts to maintain its records in forms or formats that are reproducible for purposes of this section.

³¹ Article 552 (4)(A)(ii)

Such agency regulations shall provide that—

(I) fees shall be limited to reasonable standard charges for document search, duplication, and review, when records are requested for commercial use;

(II) fees shall be limited to reasonable standard charges for document duplication when records are not sought for commercial use and the request is made by an educational or noncommercial scientific institution, whose purpose is scholarly or scientific research; or a representative of the news media; and

(III) for any request not described in (I) or (II), fees shall be limited to reasonable standard charges for document search and duplication

Article 552 (4)(A)(iii)

Documents shall be furnished without any charge or at a charge reduced below the fees established under clause (ii) if disclosure of the information is in the public interest because it is likely to contribute significantly to public understanding of the operations or activities of the government and is not primarily in the commercial interest of the requester.

複製之費用限於一定之標準。

於美國，資訊自由法向來係促進聯邦政府提供資訊流通之法律，透過此法，申請者得於聯邦之各機構取得相關資訊。但隨著時代之改變，資訊之公開、流通更為重要，於 2005 年，美國布希總統發佈 13392 號行政命令³²，欲以資訊自由法為基礎而對聯邦政府各機關之資訊公開作業方式提出改進。其欲藉由此命令，使民眾得以取得除國會立法保護機密資訊外之各種聯邦機關資訊，並促使相關服務資料得以公開於全球資訊網或美國聯邦政府官方網站，促使民眾對於政府資訊之取得更為方便及明確。其實際之運作包括促使 FOIA 辦公室之主席負擔一定責任，督促聯邦政府各機關應建立一個或多個 FOIA 請求者之服務中心（FOIA Requester Service Centers），使請求者得以有管道獲得 FOIA 之回應等方式。

由上述可知，美國對於政府資訊之利用，係使民眾得已有接近使用之機會，其實際施行方式亦可從相關判決一窺究竟。於 *DeLorme Publishing Co. v. NOAA*³³ 及 *Tax Analysts v. United States Department of Justice*³⁴ 二判決中，原告皆主張對其先前受專屬授權掃描之政府資訊，得以無償之方式獲得電子版本。但經法院審理後，法院於此二判決中，皆認為私人先前以掃描之形式獲得政府資訊之行爲，已阻止其得再以無償方式獲得政府資訊³⁵。自此二判決可知，法院將資訊自由法具體實施之範圍已做較限縮之解釋，以避免資訊自由法之適用過度擴張，破壞其當初設立之本質。

二、著作權法

依美國著作權法第 105 條³⁶，美國政府所產製的文書並不受著作權法保

³² The President, Executive Order 13392—Improving, Monday, December 19, 2005, available at <http://edocket.access.gpo.gov/2005/pdf/05-24255.pdf>

³³ *DeLorme Publishing Co., Inc v The Nat'l Oceanic and Atmospheric Admin. of the United States Dep't of Commerce*, 917 F.Supp. 867 (D. Me. 1996), available at www.med.uscourts.gov/opinions/hornby/1996/dbh_2-95cv94_delorme_v_noaa_doc02_mar.pdf

³⁴ *Tax Analysts v United States Department of Justice*, 917 F.Supp. 867 (D.D.C. 1996).

³⁵ Office of Fair Trading(U.K.), *The Commercial Use of Public Information, Annexe F: International Case Studies*, 17

³⁶ Article 105

Copyright protection under this title is not available for any work of the United States Government, but the United States Government is not precluded from receiving and holding copyrights

護，但因轉讓、遺贈或其他原因而取得之著作則不在此限。所謂美國政府所產製之文書，依美國著作權法第 101 條³⁷，包含「美國政府著作」(work of the United States Government) 及「受雇完成之著作」(work made for hire)。前者指美國政府官員或相關之受雇人，於職務範圍內所完成之著作；而後者則係指其他受雇人於約定範圍內所完成之著作，包括供作集合著作之個別創作、電影或其他視聽著作之一部分、翻譯、補充、著作、編輯、教學資料、測驗、考試答案或地圖集，但須雙方以書面並簽字明示為受雇完成之著作。因此，凡於此範圍內由美國聯邦政府所為之文書，即不受著作權保護，而得由私人企業逕以請求政府將資訊公開並加以利用，不須另得政府機關之其他授權。

惟前述例外不受著作權保護之政府文書規定，並不及於各州及地方政府。因此，各州及地方政府得對於其資訊取得著作權，但因基於對於相關政府資訊再利用僅得回收相關之成本費用。故有學者認為，縱使地方政府對於政府資訊有著作權，但此相關權利並無法保護持有人，因此地方政府其實應該將其相關資訊無償釋出或僅使私人企業負擔政府資訊散播之費用³⁸。

三、文書作業簡化法 (Paperwork Reduction Act)

文書作業簡化法之立法目的繁多，依此法第 3501 條³⁹得知，其目的主要係

transferred to it by assignment, bequest, or otherwise

³⁷ Article 101

A “work of the United States Government” is a work prepared by an officer or employee of the United States Government as part of that person’s official duties.

A “work made for hire” is —

(1) a work prepared by an employee within the scope of his or her employment; or (2) a work specially ordered or commissioned for use as a contribution to a collective work, as a part of a motion picture or other audiovisual work, as a translation, as a supplementary work, as a compilation, as an instructional text, as a test, as answer material for a test, or as an atlas, if the parties expressly agree in a written instrument signed by them that the work shall be considered a work made for hire. For the purpose of the foregoing sentence, a “supplementary work” is a work prepared for publication as a secondary adjunct to a work by another author for the purpose of introducing, concluding, illustrating, explaining, revising, commenting upon, or assisting in the use of the other work, such as forewords, afterwords, pictorial illustrations, maps, charts, tables, editorial notes, musical arrangements, answer material for tests, bibliographies, appendixes, and indexes, and an “instructional text” is a literary, pictorial, or graphic work prepared for publication and with the purpose of use in systematic instructional activities.

³⁸ Office of Fair Trading(U.K.),supra note 40, at11-12

³⁹ 44 USC 3501

The purposes of this subchapter are to--

爲了降低民眾、企業、教育與非營利機構等機關因政府機關資訊之行爲，而必須承擔的文書負擔。除此之外，此法亦爲了促使政府資訊之散佈得符合時效性、平等性，促進民眾對於政府資訊的使用，並確保民眾得因政府資取得與利用而獲益。爲了達上述目的，此法具體規定政府機關得重新出版具有附加價值之產品，但政府機關僅得回收合理之成本，使其得與私人企業正常競爭。上述此種規範模式，係鼓勵政府機關得以積極開發相關之政府資訊，符合美國多元化之社會，並反映出政府資訊之再利用不僅得以使國家更爲民主，亦可傳達最大的社會利益。因此此法之訂立，對於政府資訊再利用具有廣大之影響⁴⁰。

另外，此法也責成資訊政策策略管理部門「白宮預算管理局」(Office of Management Budget, OMB)須就政府資訊之散佈制定相關政策、原則或標準，促使政府機關以各種形式散佈政府資訊，且透過科技的運用，使民眾得以有效的使用政府機關持有之資訊。

四、第 A-130 號文件(OMB Circular A-130)

由上述文書作業簡化法第 3503 條⁴¹可知，白宮預算管理局應對於政府資訊之管理政策有所制定及推動，根據本條之規定，白宮預算管理局之相關責任包括：1.制定一套統一且具有一致性的資訊資源及管理政策，而此之資訊資源包括政府資訊及資訊科技；2.監督資訊管理原則、準則及指導綱要的制定、推定與實行；3.考核機關之資訊管理政策措施，以定期檢視其適當性及有效性；4.考核各機關所制定執行之資訊管理措施是否符合白宮預算管理局所制

(1) minimize the paperwork burden for individuals, small businesses, educational and nonprofit institutions, Federal contractors, State, local and tribal governments, and other persons resulting from the collection of information by or for the Federal Government

⁴⁰ Robert Williamson, *Copyright-Lock or Key?*, *The Law Librarian*, 496-500 (1996)

⁴¹ 44 USC 3503

(a) There is established in the Office of Management and Budget an office to be known as the Office of Information and Regulatory Affairs.

(b) There shall be at the head of the Office an Administrator who shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. The Director shall delegate to the Administrator the authority to administer all functions under this subchapter, except that any such delegation shall not relieve the Director of responsibility for the administration of such functions. The Administrator shall serve as principal adviser to the Director on Federal information resources management policy.

定之原則、標準及指導綱要。因此其發佈第 A-130 號公報(OMB Circular A-130)，於此公報中說明相關政府資訊之管理政策，其中當然包含政府資訊再利用，以下就其相關部份說明之。

(一) 適用範圍

按本文件第 4 點⁴²，文書作業簡化法適用之範圍包含聯邦政府之行政部門所持有的政府資訊，而所謂政府資訊則於本公報第 6 點⁴³明確定義，係指聯邦政府所產製、蒐集、處理或散佈的資訊，但此之資訊若涉及國家機密，則應依第 12472 號行政命令 (Executive Order No. 12472) 排除本文件之適用。

(二) 政府資訊之蒐集、產製與提供

政府對於蒐集資訊之範圍，並非空泛無界線。爲了避免行政機關負擔過重，本公報第 8 點⁴⁴明定，政府機關僅對於其職權範圍內所必要之資訊，始須蒐集及產製此相關資訊，其他與執行公務無關者，不在蒐集之範圍內。

⁴² OMB Circular A-130 4.

a. The policies in this Circular apply to the information activities of all agencies of the executive branch of the Federal government.

b. Information classified for national security purposes should also be handled in accordance with the appropriate national security directives. National security emergency preparedness activities should be conducted in accordance with Executive Order No. 12472.

⁴³ OMB Circular A-130 6.h,

The term "government information" means information created, collected, processed, disseminated, or disposed of by or for the Federal Government.

⁴⁴ OMB Circular A-130 8.a.

Information Management Policy

1.How will agencies conduct Information Management Planning?..... What safeguards must agencies follow?

Agencies will:

(a) Ensure that information is protected commensurate with the risk and magnitude of the harm that would result from the loss, misuse, or unauthorized access to or modification of such information;

(b) Limit the collection of information which identifies individuals to that which is legally authorized and necessary for the proper performance of agency functions;

(c) Limit the sharing of information that identifies individuals or contains proprietary information to that which is legally authorized, and impose appropriate conditions on use where a continuing obligation to ensure the confidentiality of the information exists;

(d) Provide individuals, upon request, access to records about them maintained in Privacy Act systems of records, and permit them to amend such records as are in error consistent with the provisions of the Privacy Act.

而蒐集後之政府資訊提供，於本文件第 8 點中規定，政府機關具有提供資訊予公眾之責任。政府應於確切時間點提供政府資訊，並取得將政府資訊最大化及成本最小化之平衡點。此外，各機關亦應建立資訊散佈管理系統（information dissemination management systems），此系統之建立係為了使民眾可透過此系統，知悉政府機關所持有之相關資訊，確立及維持政府資訊散佈之功能。

（三）收費

關於政府資訊再利用之收費，政府機關應避免訂定可能對政府資訊再利用造成限制效果之條件或規則，例如費用之收取等。但此並非指政府機關對於政府資訊之再利用不得收取任何費用。為了衡平政府機關與民間企業之利益，應允許政府機關得收取相關費用，但此費用應以回收成本為原則，不得高於其成本。

美國雖無歐盟對於政府資訊再利用訂有專法規定，但自上述各法與政府資訊再利用之相關部份得知，其對於政府資訊再利用此議題，原則係持鼓勵之態度，但因各法並非針對政府資訊再利用所制定，故詳細之細節，似亦無法自上述等法案中尋求解答。

肆、歐盟與美國相關法制之比較

由於歐盟及美國對於政府資訊之定位不同，因此二者對於政府資訊再利用之規範模式亦不相同。前者設有專法規範，後者則係由與其相關之規範建構政府資訊再利用之雛型。此外，歐盟與美國對於政府資訊是否具有著作權保護亦持有相反之立場，但政府資訊再利用與著作權之保護是否具有絕對之關係，容有商榷。對此，有學者認為，政府資訊之不宜作為著作權之標的，蓋為開發政府資訊之經濟價值，避免造成資訊管道之狹隘而不利產業發展，故應不得賦予政府資訊著作權（劉靜怡，2004:24）。不過亦有不同見解認為，於政府資訊公開制度運作下，政府資訊若受著作權保護，須經政府機關授權始可再利用政府資訊，進而造成再利用之不利，但若具有專屬授權禁止等相關配套規定之運作，政府雖具有政府資訊之著作權，仍不會造成私人企業對於政府資訊再利用之困擾（Philip & Karen, 2004:247）。

雖美國與歐盟對於資訊再利用之規範模式並不相同，但二者對於政府資

訊再利用皆持鼓勵之態度，此得自以下兩點窺知 (廖淑君，2007:50)：

(一) 關於政府資訊再利用須以對政府資訊具有近用權為前提

如上所述可知，美國聯邦所產製的文書不受著作權法保護，故私人企業得對於政府資訊得逕自加以利用，但政府資訊之取得仍須依美國資訊自由法規定為之，亦即於美國私人企業欲對政府資訊進行再利用時，須以資訊自由法得公開之資訊為前提。而歐盟公部門再利用指令之制定，係以資訊再利用作規範，故不得公開之政府資訊當然不得作為再利用之標的。

(二) 設有與政府資訊加值利用相關之專責單位

關於政府資訊再利用之相關事宜，美國係由聯邦政府白宮預算管理局 (OMB) 負責制定與推定，而歐盟則由其各個會員國設立，如英國則整合相關部門設立公部門資訊局 (Office of Public Sector Information；OPSI)。

綜前可知，美國與歐盟於政府資訊之利用皆採取相同之態度，因政府資訊之再利用不僅具有健全民主，亦有增加相關社會經濟之優點，故二者皆對政府資訊再利用採取鼓勵之態度。

表 2-2 歐盟及美國對於政府資訊再利用法制比較

相同	不同
<ol style="list-style-type: none">1. 對於政府資訊再利用皆須以對政府資訊具有「近用權」為前提。2. 皆設有與政府資訊加值利用相關之專責單位。3. 對於政府資訊再利用之收費皆持可收取但不得超過成本之態度。	<ol style="list-style-type: none">1. 法律規範模式不同，歐盟設有專法，美國由相關法律建立雛型。2. 對於政府資訊所有權之態度不同。3. 美國原則依個案標的不同適用不同法律；歐盟原則適用專法，但各會員國規定更詳細者適用其內國法，如英國。

來源：作者自繪

伍、澳洲法制之發展

有別於歐盟、英國及美國，澳洲聯邦政府在公部門資訊利用法制之發展並未有清楚分明的執行意識，使公部門資訊政策未能發展出一貫與顯著的政策目標。故而，政府於順應政府資訊公開法之規定，政府資訊應無償釋予有需要的民眾，此將與透過收費以作為成本回收之間產生衝突適用的情況。儘管，澳洲政府並無確切法制規定政府資訊應如何利用與加值再利用，但仍可從澳洲政府機關智慧財產原則(The Intellectual Property Principles for Australian Government Agencies)與聯邦資訊科技智財指南(The Commonwealth IT IP guidelines)一窺其法制背後隱含著政府欲朝資訊商業化發展的傾向。

一、智慧財產原則(The Intellectual Property Principles for Australian Government Agencies)⁴⁵

資訊科技的引進，對政府之影響在於智財法的規範必須從有形實體的範疇擴充至對無形資產的保障，舉凡文學藝術作品、電腦程式、資料庫、廣播、影片、聲檔紀錄、商標與設計等皆屬之，此則對澳洲政府所供予之資訊產品與服務提供廣泛的智慧財產管理架構。整體而論，該原則之訂定鼓勵各機關發展所屬資產之管理原則，並能反映自身需求與目標。同時，上位管理權限原則上保留予聯邦政府，但實際執行之權責則保留與各機關單位。該原則第 11 條至第 15 條揭示政府資訊的利用與再利用之相關議題運作準則，其意涵臚列於下：

(一) 第 11 條⁴⁶明定「鼓勵公眾使用與近用歸屬於政府之智慧財產」，卻不

⁴⁵ Australian Government Attorney-General's Department (2005) "Intellectual Property Principles for Australian Government Agencies." Available at http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Copyright_CommonwealthCopyrightAdministration_StatementofIPPrinciplesforAustralianGovernmentAgencies (Accessed on 2009/10/10)

⁴⁶ Agencies should encourage public use and easy access to copyright material that has been published for the purpose of :

- informing and advising the public of government policy and activities;
- providing information that will enable the public and organisations to understand their own obligations and responsibilities to Government;
- enabling the public and organisations to understand their entitlements to government assistance;
- facilitating access to government services; or
- complying with public accountability requirements.

必然包含以商業為目的所出版之產物，以及本質上涉及敏感性的資料，例如影響國家安全、個人隱私、以及個人專利的保護。亦即，此原則以非排他性的方式允許公眾使用政府產物，但在例外的情況下，必須取得政府的授權利用。該條款指出，各單位應釋出之智慧財產係指所屬原始資料經內部再利用，而形成之相關政府政策及活動公告、政令宣導、福利事項、服務提供、公共課責等事項。

- (二) 第 12 條⁴⁷，「政府機關單位應彼此分享智慧財產」。機關單位應盡可能分享所擁有的智慧財產以促進創造的可能，並排除過程中所產生的阻礙，以獲得社會最大效益。
- (三) 第 13 條⁴⁸，「機關單位應回應私部門對該單位智慧財產的商業使用與開發」。亦即，應考量所屬智慧財產如何能透過適當的轉換而獲得潛在利益的可能，以及維持服務與產品的發展，包括與私部門進行的商業化活動、以及公私協力以促使交易成本的降低。
- (四) 第 14 條⁴⁹，「機關之商業活動如被視為是體現機關整體目標的途徑之一，則該機關之智慧財產商業不再被視為機關活動之附屬物，但基於公共性也不應成為其核心事業」。亦即，機關之智慧財產已被視為適用於商業活動的產物，但也須考量私部門與其他部門的關係。
- (五) 第 15 條⁵⁰，「機關單位所從事的商業化行為仍需符合澳洲政府立法、政策與指南之意旨」。機關在從事智慧財產商業化同時，應評估其潛在的成本與價值，並維持競爭中立性原則，以及對產業的衝擊。

⁴⁷ Australian Government agencies should be mindful of opportunities to share IP for which they are responsible with other agencies.

⁴⁸ Agencies should be responsive to opportunities for commercial use and exploitation of IP, including by the private sector.

⁴⁹ Unless commercial activities are required as an integral part of an agency's objectives, commercialisation of IP by an agency should be no more than an ancillary part of its activities and should not become a core business activity.

⁵⁰ Where IP is commercialised or disposed of, agencies must do so in an accountable manner consistent with Australian Government legislation, policies and guidelines.

政府資訊的公開及民眾對政府資訊的近用權已蔚為各國政府施政方針之一，論及澳洲所訂機關智慧財產運用原則，則突顯出機關一方面透過各機關的智財分享與民眾無償近用以達最佳施政及福利效益，卻也限定無償公開的智財僅屬於不具高經濟價值的產物。因此，從本條約 11 至 15 條所訂，即鼓勵機關從事所屬智財之商業加值活動，而非主張政府資訊皆應無條件釋出民間社會無償利用。

二、聯邦資訊科技智財指南(The Commonwealth IT IP guidelines)⁵¹

儘管，澳洲政府智財原則未指明政府資訊適用性的問題，卻突顯出欲使政府資產走向商業化，以回收政府資產開發所產生的成本以及提升政府歲收的傾向向然而，澳洲近年針對政府智財管理的目的在於改善資訊品質、相關管理授權及商業化措施、資產清冊的精確性、智財價值評估、定型化授權契約、偵查未授權制裁功能等項目的發展。雖然，智財管理的準則隨機關而有所差異，但各機關仍透過智財共享以獲得彼此的合作與整合，也漸為各機關的共識。本段茲將其授權方式(Manner of Licensing)以及商業化模式(Model of Commercialization)臚列於下：

(一) 直接授權(Directung licensing)

機關單位將透過直接授權取得產品以提供最大程度的控制權與支持，以及財政利潤的回收。在供給鏈中，其他中介團體將不會獲致任何報酬。然而，直接授權對於產品的供給與行銷上仍存在許多風險與代價。

(二) 一次販售(outright sale)

機關單位的產品將使用者獲得一次付清(one-off payment)的好處，而喪失對產品未來有效的控制將為其代價。此將對使用產品所期望的控制標準不符。也將被視為受委託之契約履行者透過一次性清償應付價格而獲得減價的

⁵¹ Australian Government Department of Communications 2004.“Commonwealth IT IP Guidelines” Available at http://www.archive.dcita.gov.au/data/assets/word_doc/0010/10081/Commonwealth_IT_IP_Guidelines.doc (Accessed on 2009/10/10)

優惠。

(三) 指派經銷商(Appointing a distributor)

經銷商因應不同執行任務而在競爭過程中發展所需要的技能。同時，受公開原則、有效競爭、利益極大化的影響。機關在經銷商擔任主要產品的提供者一職中，則能在指定的過程中獲得以下益處：

1. 販售的權利金
2. 隨時改善以回應市場變動

指派經銷商的益處在於去除產品供給與行銷所產生的風險，於發展時並不需要將機關內部資源與人力投注於產品的行銷與供給上。機關反倒需費心於管理與經銷商間的關係。

(四) 販售與經銷混合模式(Hybrid sale/distributorship model)

混合模式之實證性假設基礎認為，機關對智財的分享與權利金將隨時間而遞減。機關會預先明述彼此的權利義務，而投標者則在權利金的部份取得議價空間，以期望能在契約終止時直接取得此項資產的所有權。投標者所支付總費用中，部份為權利金，部分為此項資產價格依照分期償還的總額度。契約履行同時，機關保有更改產品發展的方向、發展形式的控制權、以及因應外部顧客所獲得無償的改善方案，並規範契約履行者當無法落實市場開發所應達成利潤回收之目標，或無力償還契約應支付金額時，機關可中止契約關係並將智財權復歸於聯邦。

(五) 代理人(Using an agent)

代理人介於直接授權與經銷關係之間。委託人僅保有與末端使用者進行直接協商的些微控制權。代理人所存在的風險，在於履行契約過程遂行其利，而非委託者的意願。

(六) 聯合投資(Joint venture)

聯合投資參與者因共同目的而相互連結，著眼於彼此利益的遞增，並提

供資金，資產與技術的協助。聯合投資包含各種形式，如聯合契約關係、信託、代理人、機關、公司、或共同所有權的形式。運作中將大量投注於生產輸入所需要的資源與關係管理。但所產生的風險在於聯合參與者被視為法律上的夥伴關係，亦即共同參與者必須為其中一位行動者的失當行為負起責任。

此項指南以科技相關智財議題為探究的主軸，文中所呈現各種機關智財授權模式，此皆顯示澳洲已逐漸以劃定與確立各機關智財權作為發展之主軸，並透過私部門的協力夥伴關係以共同促進政府資產之效益，也為政府開啓商業化發展方向。然而，本指南所界定機關可供開發相關資訊科技之智慧財產，含括軟體、檔案、資料庫、網站、模型、工具、實體圖書館、方法、商業系統、版面設計、硬體、機密資訊、商標，卻未進一步言明政府資訊智財權供作再利用與商業化使用之適切性？經由文獻的耙梳與彙整，澳洲模式對資訊的立場雖然未有明確的定論，但在不侵害公益的情況下，智財之商業化發展將成為機關行動之主體意識。

第二節 政府資訊再利用之理論與實務探討

從歐盟開發與管理政府資訊經驗中，可以看出政府資訊再利用法制化必須面臨的價值衝突。在民主社會中，政府資訊在人民對權利義務的瞭解以及政治參與扮演重要角色，因此政府必須力求其資訊對公眾之開放與可得性。從另一個角度看，在資訊經濟時代，政府資訊對企業的經濟價值愈形重要，歐盟不但將政府資訊釋出與再利用作為推升歐洲資訊工業全球競爭力之重要策略，其效益目標更包括了增加工作機會與刺激經濟成長。但衝突點在於政府是否應於釋出資訊時獲得經濟利潤？藉有價釋出資訊增加財政收入，對於財政壓力日益擴大的政府機關有高度吸引力，但同時將可能使政府機關原來純粹提供公共服務的規範性角色，因為財政收益誘因影響機關施政偏好而改變，進而重塑民主政府與人民關係的傳統界線與本質。其轉變之程度取決於「取用政府資訊之民主權利」與「政府資訊商業化之經濟效益」兩項價值平衡點所在。(Blackmore & Craglia, 2006; Burdon, 2007; De Saulles, 2007; Pas & Vuyst, 2004)

兩種價值取向明顯表現在歐盟與美國的法制環境。如前文所揭，歐盟、英國二十多年來無疑是往強調財政價值的方向發展。但美國在政府資訊公開相關之聯邦法規所表現的價值觀則是民主公開的自由取用，以公共資訊最大程度擴散為目標，與歐盟截然不同，並未將取得(access)與使用(use)概念分離，也不區分一般大眾或商業再利用(Pas, 2002)。兩者在國家哲理與價值的不同，對於政府資訊加值釋出也有不同的法制規範，影響所及則為政府與民眾、政府與企業、以及民眾與企業間三者間在電子治理架構中的定位與政府在資訊的掌握上所應扮演的角色。鑒於此，本節彙整各國學者、專家文獻針對政府資訊利用與商業加值再利用的兩項論述，並針對此價值意識的規範，劃分出政府的角色、組織管理與功能、以及資訊釋出原則與程序三項構面，以耙梳出各國在制度的相異性下所建構出的實踐模式。

壹、政府資訊利用與再利用的價值規範爭議

隨著各國政府不斷面臨財政收益透支，政府資訊有價釋出所能獲得的收益將能挹注於一國之財政。政府資訊公開法的制定：「凡以政府為名義所蒐集、匯製的檔案文件，皆須無償公佈予民間社會，使民眾享有基本政府資訊近用權，以成為世界各國效法之趨向⁵²」，當各國政府逐漸將行政運作的焦點集中於是否或是在什麼情況下，可允許政府透過資訊的販售以作為成本回收的立法爭論時(Dando, 1993)，卻衍生出「取用政府資訊之民主權利」與「政府資訊商業化之經濟效益」兩價值間的相互衝突，使得政府陷入對民眾申請政府資訊是否以無償或者成本價，亦或是能有效利用公部門資訊資產以提供資訊系統的發展與維護所需費用的兩難爭議中。

欲談論能被民間社會所利用與再利用的政府資訊(information)時，須先釐清資訊與資料(data)的差別，資料(Data)指「涵蓋人們透過機制的運用而能夠直接得到各種不同的象徵、訊號與判斷的準則，並藉由真實世界中事實與事件的反應而顯現資料的有用性」；資訊(Information)則指「透過對資料進行一

⁵² Freedom of Information Around the World (2006), Available at SSRN: http://www.freedominfo.org/global_survey. (Accessed on 7/22/2009)

系列挑選與排序的編輯過程所獲得進一步的知識與見解」(Pas & De Vuyst, 2004:1)。不管公部門的資料傳播的方式為何，則係指以政府為名義所製造，並為公部門機關所掌有之資源，範圍又涵蓋政府文書、電子形式儲存、聲檔、影像、影音檔等。根據歐盟公部門再利用指令將「再利用」(re-use)定義為「個人或合法單位以商業化或非商業為由使用公部門所擁有的資訊，而非原初公部門為落實公務之需所匯成之檔案。公部門間純然以公務之完成為目標所進行的檔案交換則不被視為再利用」⁵³。凡可釋出利用的政府資訊，皆為公部門所蒐集之原始資料，經由機關單位彙整與編輯等程序，以進行內部原始資料的再利用，使得原始資料在增值功能的催化下提升其價值。進一步可作為有價釋出的公部門資訊係指「可交換的資訊」(Tradable Information)，其特性在於稀少性、獨特性、以及可增值性等市場特徵，同時具有經濟價值上的可辨識，並可以市場最大價格對外販售(Hadi & McBride, 2000:6)。

然而，政府運作之財源與資訊製造的成本皆來自民間稅收，為確保政府資訊公開的義務與人民知的權利保障，公部門若宣稱擁有資訊的所有權則難免為人所議。本研究茲將現況下，兩造對立之論點概述如下(Dando, 1993；De Saullés, 2007；Leith & McCullagh, 2004；Pas & De Vuyst, 2004；Pas, 2004；Papapavlou, 1999):

一、政府資訊的利用與再利用應無償供應社會大眾

(一) 民主觀點

政府檔案應公開的意涵在於確保公民能持續對政府的行動施予課責。因此，政府資訊增值再利用並不符合此目的。政府所蒐集與彙整之資訊即以公共利益目標之實踐為目的。故而，應將資訊釋出之益處回饋於全體納稅人，而不應僅用於提供資助的少數廠商。政府資訊的近用權為民主的基本權利，公部門若有價釋出其資訊，將導致公部門選擇性地開發具有市場經濟價值的資訊，較不具吸引力、片段的資訊反而將被忽略。換言之，資訊的開發與流

⁵³ Article 2.4, Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of November 2003 on the re-use of public sector information, *OJ-L*, 31/12/2003, p. 94.

通將奠基於經濟的理由，而非以公共服務為準則。

（二）整體社會福利觀點

政府資訊之近用以無償或邊際成本提供將刺激市場及經濟成長，並有益整體社群的發展。在此論述下，政府資訊被視為公共財，公眾對資訊的使用並無法排除他人在同一時間的適用。

（三）政府應扮演維持市場公平競爭之角色

政府透過資訊的再製與販售，將使獲得單一授權的廠商成為市場獨占者，進而拒絕其他的需求者對此依資訊的提供與傳輸，或是以過高的費用出售。若政府透過納稅人所繳交的稅捐蒐集與發展政府資訊，卻欲對需求者之申請收取額外費用，將違反法制之正義。同時，政府在無成本顧慮下，如介入市場資訊販售將可能透過低於市場價格販售予資訊需求者，進而違反公平競爭之原則。

二、公部門應有價釋出政府資訊

某些資料的取得、蒐集與再製的困難以及高額成本，使得私部門無法獨力完成。同時，政府收取高於成本價的回饋金將使政府再次精緻化政府既存資訊，並且為政府創造財政收益。

透過公共基金所獲得的政府資源，並不表示任何納稅人能不付任何費用即可取得。對於政府資訊的使用，僅屬特殊群體之需求時，則不應由全體納稅人代為支付其費用，資訊產品的使用者應繳交費用。

政府有價釋出政府產品，但私部門卻可透過此資訊的重新包裝以及加值後取得著作權的保障以做為摒除政府競爭的創新價值。

政府參與資訊販售，將促使私部門維持創新的行動，不斷藉由更新從政府申請獲得的資訊，並以更精緻化的資訊服務與產品販售給民眾以獲得利益。儘管，公部門有剝奪私部門商機的可能，但並不完全排除資訊加值帶來創新的可能。因此，公部門除落實行政義務外，應允許機關資訊有價釋出，並從資訊與通訊科技的潛在效益中獲利。

政府基於公務所蒐集的資訊在內部公務利用時已完成加值利用的程序，

同時以無償的方式提供給資訊的需求者。對於政府後續的再利用，則與民間廠商立於相同的資訊水準。因此，政府與廠商在同一市場上競爭以作為增加政府稅收的手段並不違反公平原則。

政府資訊被視為人民基本權利已是多數國家的共識，爭議點在於公部門參與資訊的利用與再利用，甚至有價釋出是否具備正當性與合法性？上述對於政府資訊再利用的正反爭論，膠著於政府資訊之所有權。屬於人民或政府；為公共財或私有財、政府在資訊市場上所應扮演的角色、政府資訊釋出應否採取市場價收費、資訊釋出的管理。這些爭議面向也突顯出，政府機關是否有權宣稱透過稅捐所處理之資訊為該機關所有？在政府資訊是否有價釋出的議題上，應思考資訊公開法規定民眾可近用的資訊為何，即可公開之資訊類別。再進一步區別在可公開的資訊中可由政府做有價釋出的資訊以及有價釋出的對象為何。最後，如何訂定管理機制使得政府雖參與資訊市場的競爭，卻能維持市場的公平競爭。

貳、各國資訊再利用之實踐模式

一、歐洲聯盟

(一) 指令執行之效力

歐盟執委會近年針對歐洲政府資訊是否有價收費而召開多次公部門資訊定價與收費會議。多數會員國雖有降低公部門收費意願，但實務上各國對歐盟指令再利用的遵循上，卻未達致預期的效果，原因在於歐盟指令所規定之規範僅為原則性方針，如第六條(收費管理原則)、第七條(透明化)、第十條(資訊取得公平性)並未能對會員國產生強制拘束力。會員國對條款的執行須耗費大量時間與財政資源，加上公部門財政執行並非以單位成本來計算，並且缺乏財政透明機制，進而頓減各國遵循的意願。同時，各國也無法將公部門公務活動與下游增值活動的財政事項予以區分⁵⁴。

⁵⁴ European Commission (2009) “ePSIplus Summative Report-The Financial impact: Pricing and Charging.” P9.

歐洲各國公部門對所生成資訊之所有權各有不同的主張，亦即資訊資產是屬於公有或私有財產。歐盟各國間的差異源於《伯恩公約(Bern Convention)》第 2 條第 4 款對所有成員國的規範，即各國皆有權透過國內法決定各部門之官方檔案是否受到保護(Pas, 2004:7-8)。此條款的規範使得多數的歐洲國家仍能對公部門的資訊能主張著作權，但僅適用於某些情境或可宣稱須予以保留者(Pas, 2004:3)。歐盟在收費的標準上試圖擬定出統一的成本導向收費方式，但許多的規範上仍留予各會員國較彈性的適用空間。在此情況下，歐盟指令的建立則允許政府機關能從其所擁有的公部門資訊加值釋出的過程中獲得收益。此卻也造成歐盟執委會持續為統一會員國遵守無償釋出政府資訊目標邁進時，受各成員國裁量與適用權限的重挫，使得歐盟至今仍未有具體統一的資訊架構(Burdon, 2007:131-132)。

儘管資訊自由法的制定使民眾對政府資訊的可得性與近用性獲得最大保障已是世界各國的趨勢，但歐盟在資訊的近用性上卻無普遍合法的統一架構，各國皆是以其本身的行政法與執行經驗建構資訊公開法 (Pas & De Vuyst, 2004:3)。歐盟之政府資訊再利用指令亦是建立在各成員國既有政府資訊近用的基礎上，並未對各國政府資訊近用權本質進行改變，允許各成員國對其所擁有的資訊使用有其裁量權。Janssen & Dumortier (2003:198) 認為，指令的內容產生兩項對於民眾再利用權利的限制：

第一、各國的運作實際上早已脫離指令原先呈現的面貌。民眾的權利僅觸及國家立法規定可近用的普遍資料。換言之，立法未規定的其他檔案文件，公部門將可排除無條件讓民眾取得政府資訊的義務，這也意謂著免除於再利用的使用權利。

第二、再利用並不僅只依據可近用的相關規範，也需視公部門是否有意願允許機關檔案檔的再利用。

歐盟政府資訊再利用法制化的演進與變革已發展近 20 年。歐盟執委會長久以來皆以建立統一性規範為目標，但在深受過去傳統法制的影響下，政府可宣稱和擁有其所生產之政府檔案、報告與相關文件之著作權，因而導致在資訊認定的歸屬上仍陷於極大的爭議中。

從歐盟針對再利用指令落實所提出的會報顯示(European Commission.,

2007；European Commission., 2008；European Commission. 2009)，歐盟雖以執委會為再利用之上位主管機關，然而，成員國係可根據自身之利益導向與國內法之制定而決定資訊如何利用。執委會無法根據指令之精神，完成以無償及不具歧視性為基礎授權給任何需求者之目標，其因也在於指令僅限於原則性規範。同時，內容並未規範不遵從所必須課處之罰則以及主管機關監督的權力。整體而論，此結果使得歐盟尚未形成一具體化之執行機關。再者，從管理面而論，指令第 9 條指出各國有權決定資訊授權與利用方式，相對而言，指令之落實於僅隸屬於歐盟之超國家組織（Supranational Organizations）中。因此，欲於此分散式管理的模式中一窺主管機關如何施予政府資訊再利用，則應回歸各國模式之審查。

（二）資訊收費原則與爭論

根據歐盟指令第 6 條指出，收費原則為政府檔案的再利用與提供必須秉持「相符於投入的合理收益」來進行收費，總額不得超過蒐集、製造、再製、傳播的成本，此成本導向的收費模式將適用於各公部門。OECD(2008) 認為「公部門資訊再利用的收費應以無償為前提，儘管收費也應秉持財政的公開與透明，以促進民間近用政府資訊與再利用最大化。成本的收費不應超過資訊蒐集、傳播、與維持的費用，額外或更高的收費僅適用於特定的案例⁵⁵」。

成員國對於資訊商品與服務的收費價格並無統一共識。在定價的例行會議中，各國皆提出對收費與否的看法，以及可供鑑價的模型。其中以希臘的氣象資料與地理資訊在售價的訂定上較為具體。歐盟為促進歐洲市場的競爭，允諾比利時於 1995 年設立 ECOMT，含括世界各國氣象組織(WMO)的角色、氣象資料的起源與所有權、以及世界氣象架構，創造並維持廣泛與普遍可資遵循與運用的政策資料。設立功能在於創造小型國家氣象服務以促進歐洲各國氣象資料服務的交換，當氣象資料用作商業利用時，獲得收益可作為財政上補助。如希臘的 Hellenic National Meteorological Service 運作基本原則概述如下⁵⁶：

⁵⁵ European Commission (2009) “ePSIplus Summative Report-The Financial impact: Pricing and Charging”, P7.

⁵⁶ European Commission (2008) “Thematic Meeting Report-PSI Price 3 Impact analysis in the

我國政府資訊再利用之法制化研究

- 1.所有的資料、產品、服務皆要收費。
- 2.對私部門或個人氣象資料的提供不予限制，但必須受國家以及歐洲法規範。
- 3.HNMS 需要發展商業產品與服務，可使用國家資料庫庫存資料。
- 4.目標在於透過商業發展與提供回收公部門 HNMS 3%的成本。

希臘地理資訊系統其售價陳列於下，請參照 2-3、2-4、2-5⁵⁷

表 2-3 希臘地理資訊系統價目

產品	數量	單位價	單位價範圍
彩色航空照 1:40000	20000	16	5.5~9
黑白航空照圖 1:40000	300000		
地形線圖 1:5000	11587	18	
地形線圖 1:50000	387	7	
地形線圖 1:100000	128	5	
地形線圖 1:250000	32	5	
地形線圖 1:500000	10	5	
地形線圖 1:1000000	1	6.5	
市鎮規劃圖 1:5000~1:10000	43	7	
數位元元地勢模型圖			0.2~3.0/KM，最低價 30

context of the PSI Directive”, P.7

⁵⁷ European Commission (2008) “Thematic Meeting Report-PSI Price 3 Impact analysis in the context of the PSI Directive”, P.10~11.

數位光柵地圖			40~110
數位航線圖			50~800

資料來源:European Commission (2008):16

表 2-4 希臘地理資訊系統價目

產品	數量	單位價	單位價範圍
等高線		3	最低收費 36
大地測量資料	30000	6	200 個 GPS 網點 10 元
大地測量圖		30	
重量分析資料	10000	6	
重量分析圖	150	6	
歷史地圖		1.9	

資料來源:European Commission (2008):16

表 2-5 產品的成本

產品	單位成本
黑白航空照圖 1:40000	40
地形線圖 1:5000	3880
地形線圖 1:50000	11200
數位航線圖	11200
大地測量資料	1350
重量分析資料	
地磁氣資料	

資料來源:European Commission (2008):16

註記:以上收費皆歐元計算

上述價格訂定，顯然已與歐盟收費架構有所牴觸，但在各國間對於價格訂定與收費機制上尚未達成共識的情況下，資訊再利用有價或無償的問題則保留各國自行決定。探究價格機制與定價無法順利推動原因為下⁵⁸：

- 1.公部門機關文化。
- 2.公部門資訊擁有者採取保護模式以維持自身利益。
- 3.指令並未對會員國產生預期的影響。
- 4.公部門資訊條約內容並未以刺激經濟成長與就業等更高層次為目標。
- 5.缺乏引導與強制力。

歐盟對價格機制的設定，在歷經多次的會議爭論後，提出以下原則性事項以作為目前歐盟會員國應遵守的規範⁵⁹：

- 第一、檔案的再利用應以無償收費為前提。若要收費不得超過維持與傳播資料的邊際成本。
- 第二、邊際成本將足以抵償資訊傳播與再製所產生的成本。
- 第三、當執委會為滿足特定申請而修改檔案，其所產生的成本須由申請者負擔。回收成本的評估需考量修改以及再利用會帶給歐盟社群何種益處。

歐盟與成員國針對政府資訊有價或無償收費具有相當大的裁量權限，但其政策抉擇的爭論在於社會經濟成長抑或國家財政收入。儘管歐盟舉辦多次的會議皆顯示政府資訊以無償或成本價釋出，所得到的整體受益將會大於有價收費。同時，有償價格訂定所涉及的因素相當複雜，若採取無償或收取邊

⁵⁸ European Commission (2008) “Thematic Meeting Report-PSI Price 3 Impact analysis in the context of the PSI Directive”, P.16.

⁵⁹ European Commission (2009) “ePSIplus Summative Report-The Financial impact: Pricing and Charging”, P10

際成本的方式則可避免因施行有償收費而造成行政承擔過重的負擔。因此，對於資訊釋出原則的建立，則立基於無償，不具歧視性授權，但指令概略性規範對各成員國並不生法效力。執委會雖扮演一統籌性角色，卻不具有強制執行之權限，致使其僅具主管機關之名而不見其實權。而欲瞭解歐盟對再利用之執行，尚須回歸審視各國實務之作法。

二、英國

英國公部門進行資訊增值利用與有價釋出之基礎來自「皇室著作權」(Crown Copyright)，英國女皇擁有各行政機構透過專業活動所創作之服務與產品之著作權。著作權條款即保護政府資訊於再利用中對智慧財產權的運用，並認為以資訊為基礎的服務可透過市場價格的販售回收製作所需付出的成本，也提供各機關足夠的裁量權決定公眾是否得以近用與取得政府資訊。回顧英國政府針對政府資訊利用、再利用以及有價釋出所進行的研究報告，其爭議焦點多關注於政府是否得針對人民納稅金所製成的資訊主張著作權，或是否得無償或最低價格釋出給民眾，以達到社會淨福利最大值之目標。英國政府在民眾近用資訊所應收取的費用與可再利用的資訊類別上仍無進一步共識產生。儘管如此，英國在世界各國政府中，在資訊有價釋出的立論與執行卻相對於其他國家徹底。

英國於 2000 年訂定政府資訊公開法(Freedom of Information)，提出民眾能透過網路，以無償的方式「點選與使用」公部門資料，卻與皇室著作權強調公部門資訊應被視為政府私有財產，並可以市場價自由販售予市場需求者的慣例相抵觸；政府資訊公開法的頒布後，以社會淨效益最大化做為前提，透過無償或最低成本價確保民眾近用與取得政府資訊的基本人權。兩者間的競合適用，將影響到資訊產業與公部門資訊有價交易的合法性，以及後續政府對資訊的管理與角色。

(一)公部門的資訊角色

英國政府與私部門在資訊運用的關係以及政府所應扮演的資訊角色上，是將公部門資訊視為私部門資訊增值的提供者。從應然而論，政府、民眾、私部門三者間的治理關係，政府的角色則被限定在不影響既有市場上私部門公平競爭為前提，且須顧及資訊的引進是否會造成私部門服務的替代效果而

產生與民爭利的情況。鑑於此，政府內部資訊交換功能的運作應致力於與市場代理人、協商、契約維繫的關係發展上⁶⁰。亦即，透過資訊的無償釋出，並由市場的法則來發展資訊的精確性與品質。然而，在實然面上，英國受「皇室著作權」(Crown Copyright)以及財政上所帶來的經濟效益，各部門仍掌有資訊釋出權限，對於政府資訊販售的期望並不因政府資訊公開法的訂定而產生立即的限制。政府機關單位仍被鼓勵透過提供商業性服務而有效發揮政府資產，並致力於有形與無形資產的開發(Saxby, 2008:6)。

英國政府資訊再利用之運作係採有價釋出模式，對資訊的「授權」(licensing)係為政府與民間建立資訊關係的主要模式。政府透過公、私夥伴關係的建立提供政府資訊再利用，並授權予具有資訊需求的私部門，作為回收建製資訊所耗費成本，而此成本的主要資金來源主要為納稅人所繳交之稅捐，政府獲得私部門繳交之授權金，再精緻化原有再利用的資訊，以減少民眾納稅的消耗和負擔(Hadi & McBride, 2000 ; Saxby, 2008)。

英國資訊公開法的訂定雖然無立即改變政府資產私有化觀念的發生，但為避免政府資訊獨佔造成與民爭利的情況，英國多數部門依據著作的本質以及預期的販售情況，同意將優先出版權讓與私部門出版者⁶¹。同時，為確保市場競爭以及公部門資訊供給者授權私部門時的公平性，所有受皇室著作權規範而享有資訊授權的政府機關，必須獲得 IFTS 單位對其「公平資訊交易者」(Information Fair Trader)⁶²的認證。在公部門身為資訊的提供者，透過有價授權私部門出版與販售政府資訊資產，但政府對資訊的提供不能造成資訊壟斷，政府必須嚴守資訊公平交易者的原則。當準則無法落實而遭受民眾申訴時，資訊提供機關必須接受中央 IFTS 的調查。

一般民眾對政府資訊的近用權則須回歸至政府資訊公開法的規範。英國

60英國資訊科技諮詢小組(Information Technology Advisory Panel 1983)政府可交易資訊報告書(Proposal Government-Held Transactional Information)，引自 Hadi & McBride (2000)。

61資訊時代皇室著作權(Crown Copyright in the Information-1998)，引自 Saxby,2008:4，針對其報告書所提觀點。

62資訊公平交易者報告書(Information Fair Trader Scheme)，引自 Saxby,2008:7，針對其報告書所提觀點。

政府規定可再利用的檔案，必依據議會立法規範以近用政府資訊，或是可經由政府網站對於未被授予近用資格的資訊進行再利用的申請(OPSI, 2008:17)。從電子治理的架構審視政府、私部門、與民眾的關係，英國根據使用標的的不同，而區分出政府資訊公開所規定一般民眾的近用權與私部門商業加值再利用兩項概念。政府一方面除上網公開不具有商業價值的原始資料給一般大眾；另一方面對於具商業價值資訊，則透過授權金的模式向私部門收取費用以增加政府財政收益，民眾若想再進一步獲得更精緻的資料，則需付費向私部門出版者購買。

(二)資訊組織運作與管理

英國公部門資訊署(OPSI)成立於 2005 年，前身為 HMSO(Her Majesty's Stationary Office)負責皇室著作權與相關出版立法的管理，並負責相關資訊政策、設立標準、傳遞可近用資訊、鼓勵公部門資訊再利用等事宜。同時，會同國家檔案管理局提供民眾、資訊產業、相關政府公部門等國家資訊的分享、資助、使用與交易等功能。OPSI 設置之目的在於(OPSI, 2008:11): 1.施行能促使英國公部門資訊再利用的政策；2.實踐資訊公平交易原則並促進跨部門對資訊交易的遵守。同時，進行公部門資訊再利用申訴調查；3.透過即點即用的授權模式(Click-Use Licence)，針對皇室與議會著作權的資料進行授權、建議以及管理；4.發展能支持新興資訊政策的革新性科技方案與模式。最後，也被賦予建立英國資訊再利用政策之標準，以落實歐盟公部門資訊再利用指令之責。

基於上述 OPSI 的設置目標，下述即說明 OPSI 的組織運作與管理(OPSI, 2008:12、18、19、27、40、52):

1. OPSI 的設立係針對政府資訊多元化發展所造成在資訊的儲存、製作與授權上涉及機關間事權的重疊，而透過跨部門與跨國間的協力以確保民間資訊產業及民眾需求能提供普遍及公平的近用管道。
2. 著作權議題的處理。OPSI 長久致力於確認政府資訊中第三者權利的存在，以釐清非屬公部門資訊所有權之第三人著作。
3. OPSI 對於公部門未能達成法定規範所造成的資訊爭訟提供法定申訴程序(Statutory Complaint Process)與非正式協調(Mediation)途徑。接獲申訴

所進行的調查，目的在於改善公部門資訊服務的品質，以維繫資訊規範之落實與強化申訴程序；非正式協調之途徑，由五名專業仲裁者組成，透過專業協調服務以強化其地位與角色。此協調機制可彌補正規程序功能之不足，並輔以創新之方案解決所遇之問題。再者，相較於法院爭訟之裁判則具有快速、便捷與成本效益的優點。

4. 資訊管理評估(Information Management Assessment)。IMAs 係評估中央政府部門所面臨的不良資訊管理與未能落實法制規範所造成的風險。透過管理評估之回饋以作為有效改善執行之方案，並可確認施行無效政策所帶來的風險，進而據此以提出修正資訊標準與檔案管理的建議以。
5. 即點即用的授權功能(Functions of Click-Use License)。以網路傳輸為基礎，提供使用者快速、確定、透明的線上授權。英國目前可透過線上授權的資訊類別共有 15000 種，其功能提供私部門資訊再利用者線上諮詢、促進民眾更以更便捷的方式廣泛近用政府的資訊。
6. 線上授權論壇(Licensing Forum)。政府資訊授權藉由線上授權論壇提供成員分享執行經驗與問題，藉以探析資訊政策的發展。論壇的目的在於改善授權系統與程序、確保政府部門間資訊政策與授權的一致性、增加內部與外部資訊政策與授權的透明性、鼓勵部門間發掘新興資訊、促進顧客服務與需求回應。

英國公部門資訊署係英國政府資訊增值的主要管理機構，除身兼上述六項功能外，並處理政府資訊對外資產增值授權。公部門資訊管制規則的訂定非以民眾近用權為目的，而是以區分民眾近用與再利用作為管制前提。因此，「資訊授權」便隱含著機關對釋出資訊主張著作權的擁有，並有權同意他人對政府資訊的利用與再利用。

主要表現於資訊「排除授權」(Exclusive Licensing)上，允許著作權擁有者賦予個人或機關獨享出版與再利用受著作權保護資料的權利。同時，在無獲得許可者的同意下，可排除他人，包括公部門在內的使用(OPSI, 2008:21)。同時，配合管理面中即點即用的授權功能以促進政府資訊最大效益的利用。

現今其功能擁有在 13 種類別⁶³超過 15000 種授權的種類，並發展與私部門的諮商關係，以促進最大化近用與再利用政府資訊。同時，也提供快速及有效的授權模式以取代過去至政府機關櫃檯申請的過時方式。再者，透過線上授權，可確保授權在最小延誤的情況下獲得批准，最多並不會超過 20 天 (OPSI,2008:40)。

從英國資訊授權的管理觀之，OPSI 從過去皇室條款的慣例下掌有機關著作的控制權，而受保護資料的授權相對也回歸原製造機關本身。此模式也象徵資訊公開法所規定應公開不具經濟或特殊效益的原始資料與可再利用之授權資訊的差異概念。因此，政府及私部門則建立在具有經濟效益資訊的授權關係上，並提出五種公私授權關係(Saxby, 2008:5):

1. 機關自行刊印政府資料並透過書商及銷售者代理販售。
2. 機關有選擇性的透過私部門業者出版經指定的官方文件及受機關背書的著作。
3. 機關與私部門簽署聯合投資發行協議以開發出版品及產品，通常以電子化的方式進行，並具有較高的投資成本與風險。
4. 機關供應資訊給顧客以作為電子服務的一部份。
5. 機關提供電子資料的服務。

從上述 OPSI 功能性發展，皆以政府資訊達至最大效能為目標，並輔以線上授權與論壇將私部門納入諮商機制內，以尋求改善政府授權方案。然而，英國再利用模式也突顯出強大管理功能背後所要處理的問題，則為第三者著作權的釐清。同時，政府與民間的授權模式已從傳統紙本授權出版擴及至電子檔案管理授權的部份，其關係皆不脫上述所提政府資訊的利用與再利用是以資訊公開法規定所應公開之不具經濟性原始資料，以及受皇室著作保護而

⁶³ 授權類別包括 1.慈善事業(charity); 2 諮詢.(Consultancy); 3.教育/訓練(Education/Training); 4.健康(Health); 5 資訊科技及線上出版品.(IT and Internet Based Publishing); 6.法律(Legal and Professional); 7.圖書館與博物館(Library/Museum); 8.製造業/工業/零售業 (Manufacturing/Industry/Retail); 9.行銷/媒體(Marketing/Media); 10.個人資料(Private Individual); 11.公共行政(Public Administration); 12.出版品(Publisher)

可進行商業性授權的加值資料兩概念的範疇。

(三)資訊有價釋出原則與收費機制

英國對於政府資訊再利用與授權收費機制茲將陳列於下(OPSI, 2007):

- 1.範圍：可加值授權的政府資訊檔案含括所有政府部門與機關。
- 2.收費原則：
 - (1)印刷品或電子媒介皆以相同方式收費。例如:可做商業加值再利用的 CD-ROM 或資料庫產品權利金的收取比照商用紙本印刷。
 - (2)費用則適用於具著作權的政府資訊。
 - (3)費用適用於所有資訊的再利用。但不包含資料的提供或將資料轉為另一種形式的收費。
 - (4)商業費用的施行與費率。
 - (5)在任何單一產品與服務內，1000 字內、單一張照片、圖片、表格、圖案皆無償取得。
 - (6)費用的收取以產品與服務為基礎。例如:CD-ROM，紙本形式、翻譯本皆被視為不同的產品。
 - (7)費用的收取涵蓋於皇室著作權所規定印刷與內容出版品。

3.收費的類型

- (1)權利金：
 - a.其收費方式採取年費制，並適用於以下情形：
 - (a)資料是被運用於商業產品販售的再利用上。
 - (b)具有一定的資料量被再利用。
 - b.收取的費率為 10%。費率的訂定是由產品所獲得的收益以及資料的使用量計算。例如，皇室著作權占有出版品 25%的版權，費率的計算將以下列公式收取：10%的授權收費 x 25%。例如出版品在權利金收取期限內販售 3000 本書，創造 30000 收益，並考

量書商與代理人的折現率，費用則為\$750(= 10% x 30000 x 25%)

(2)內部網路使用

在內部網站中，有關政府資訊再利用之相關檔的前 1000 字不收取費用，而這同樣也適用第一張照片、圖、表、圖例。在首次使用後皆以年為單位收取授權金。其費率以 10%計算。授權金計算方式以官方出版價以及使用人數換算。舉例來說:出版品價格為\$12.5，所要發表的內部網路有 500 名潛在的使用者，但只有 80 人有近用需求。費用則為:10% X \$12.50 X80 =\$100.00

(3)固定費率

a.使用的條件：

- (a)資料的再利用並不涉及提供販售給顧客的服務及產品。
- (b)資料使用的數量是適中的。此規定適用於 5000 字以上的文字檔、多數的圖、表、照片。
- (c)無償取得以及同意可授權再利用的資料。例如:使用者希望能再利用無償發送的出版品與網站即可無償近用的皇室著作權 (Crown Copyright)資料。費用則依據資料的類型與其呈現的方式。
- (d)資料僅為資料庫產品的其中一小部份。

b.文字

以下費用則用於資料的再利用，包括政府指令、印刷、網站及內部網路中，其不包括照片。最初使用的 1000 字可無償利用。超過 1000 字將根據在單一的產品與服務上所使用資料的量來收費。

表 2-6 依字數多寡收費標準

文字數量	單一產品與服務的費用
0~1000 字	無償

1001~2000 字	\$60
2001~3000 字	\$120

c.指令

政府指令的再利用是以授權付費的方式來利用，費用依據上述 b 項進行收費，對於每年的修正必須支付額外的費用。

d.表、圖例、圖片、照片

單一產品或服務使用一次則無償取得。隨後隨著使用的次數多收 50 元的費用。此包括書本中的圖示資料、網路、期刊、報紙、以及電視。對於提供照片額外的影印或機關所擁有的藝術品需收取額外的費用。檔案中的文字及表的內涵文字/數字不得超過 1000 字/數字。

表 2-7 表、圖例、圖片、照片收費標準

款項(Number of items)	單一產品與服務的費用
1 項	無償
2 項	\$50
3 項	\$100

e.英國護照封面的圖像：護照封面影像的使用售價\$50。

f.照片的複製：收費為每頁\$6 x 複印的數量

g.電視、影片、錄影：

受皇室著作權保護的影片、文字、影像每秒收費\$12。二次以上重複印製每秒收取\$6。

從英國資訊再利用的發展過程顯示，儘管英國國內對於有價亦或無價亦是處於兩極爭論的窘境中。然而，英國從過去傳統慣例的影響下仍以資訊公

開法所規定應公開以及著作保護授權釋出觀念的區分做為資訊再利用的前題。從組織與管理的地位而論，OPSI 隸屬國家檔案局之下，掌控全國各機關著作權的控制，係英國資訊再利用的統籌主管機關。此機關層級之設立即避免違反正在施行之組織精簡政策，並透過皇室條款規定機關可享有著作權項目，以作為各機關單位統一資訊授權的窗口。因此，從上述 OPSI 各項管理功能與組織結構之發展可知，其係以更為雙向傳輸與分享政府資訊為目標。

三、美國

美國將聯邦政府資訊視為公共財，以 1976 年美國著作權法以及憲法第一條修正條款，明令禁止政府限制言論表達與資訊取得的自由，並對聯邦資訊著作權的宣稱下達禁令(Pas, 2004:3)。與歐盟不同者在於，美國聯邦層級不允許在普遍近用與加值再利用間做差異性劃分，以確保公、私部門皆可免費近用聯邦政府資訊。目的在於避免納稅人使用政府資訊時遭受二次收費，並鼓勵廣泛散播政府資訊(Burdon, 2007:132)。從美國各項法令的規定，如資訊公開法(Freedom of Information Act；FOIA)、著作權法(Copyright Law)、文書作業簡化法(Paperwork Reduction Act)、第 A-130 號文件(OMB Circular A-130)，皆維持對公共的利益以及盡可能免費的方式提供政府創作物，藉此防範任何對資訊傳播的潛在限制。此項執行方式使任何人皆能再製與再利用政府資訊，並以市場價格販售。公務機關的指引以防止官僚對資訊的控制，而確保公部門資訊能立即且公平的傳輸給民眾。上述立法的關鍵目的，以防止政府對資訊產生獨占以及各機關從事資訊有價再利用的行為(Burdon, 2007:133)。

(一)公部門的資訊角色

聯邦政府對於透過民眾繳交稅捐所彙編的資訊視為公共資產，產權既屬於人民，政府便無權對資訊宣稱著作權的保護。對後續的再利用，不論民眾、私部門、係以商業或非商業目的所提出之申請皆須無償釋出，政府部門不能挾自身之優勢而對外有價釋出。至此政府、民眾與企業三者間之治理關係，則為聯邦政府資訊無限制釋出，民眾與私部門可自由取得與近用政府資訊，民眾如欲取得進一部的加值資訊，則需仰賴私部門對政府資訊做後續的加值利用，並提供民眾有價購買。相對而論，政府為維持市場公平競爭，而不得

將利用後的資訊以低於市場價售出(Grupe, 1995 ; Love, 1995 ; Burdon, 2007)。

90年代後至今，美國政府再造的施行，「精簡」(parsimonious)遂成爲機關單位業務裁減的首要目標。隨著政府業務功能的「私有化」(privatization)，政府也將資訊焦點轉向如何以及何種資訊內容應「授權」(licensing)釋出予廠商做加值再利用的問題。但政府資訊業務私有化將限縮民眾對政府資訊近用的範圍與使用權利。然而，聯邦政府則認爲私有化之執行不僅能讓私部門透過再次行銷與販售無償取得的政府資訊，而有益於資訊產業，並能提供政府額外的財政挹注，機關如允許過度供給民眾無償資訊之下載，亦將危急政府機關的生存。再者，私部門將可依照自由競爭市場法則，將取自於政府的原始資料與利用後之資訊進行再製，並以高於市場價售予民間資訊需求者，以維持私部門市場公平競爭。(McMullen, 2000:585)。亦即，政府、人民、私部門三者的治理關係，政府的角色被限定在僅只對外提供原始資料，或以公務爲目所進行內部利用的資訊。當政府業務隨著再造的綱領而進行精簡時，政府必然要將既有業務外包予私部門進行再製。當人民想要進一步取得政府精緻化後的資訊，必須要向私部門付費使用。

授權外包模式使民眾必須付費向私部門取得相關政府資訊，但私部門確能補充政府組織與業務精簡下對資訊再製的功能，替代政府部門以作爲民間服務的單一窗口，將使民眾能以更便捷及效率的方式使用政府資訊。聯邦政府爲達成政府資訊公開及其相關法制規定無償釋出的標的，已逐漸購回外包給私部門再利用的政府資訊，並將其無償公開給民眾使用(McMullen, 2000)。此舉則使政府部門在落實精簡的政策中，達成資訊公開法制要求的標的。同時，私部門也以政府無償資訊的取得爲基礎上，提供更好的資訊服務、可信賴的資訊品質、產品行銷、以及創新的版本來滿足市場的需求。

有鑑於此，McMullen (2000)認爲在資訊治理架構中政府必須確保資訊無償公開。政府內部資訊利用後或收購自授權外包廠商所釋出的資訊，儘管私部門立論將造成市場上不公平競爭，但政府的施爲卻能避免私部門以過高的價格向民眾收取費用；更能刺激私部門提出更精緻化的政府資訊產品。

(二) 資訊組織運作與管理

美國政府資訊公開法制定之目的係以盡可能公開政府各單位資訊爲標

的，對於資訊的利用與再利用在不違反電腦處理個人資料保護、隱私權、營業秘密、著作權法及國家機密法的規範下，皆可供民眾自由取用。然而，針對民眾後續如何利用則非為政府單位管轄的範疇。

美國主管資訊部門以隸屬白宮管轄之預算管理局(Office of Management and Budget, 簡稱OMB)為主統籌機關，其主要功能在於發展與執行預算、監督行政政策與計畫的執行、協助與給予總統諮詢意見、發展及管理政府管理政策。同時，OMB也擔任資訊公開法落實及資訊釋出之管理責任，其下也設立資訊暨管制事務辦公室(Office of Information of Regulatory Policy, 簡稱OIRA)以作為政府檔案管理中心，負責之檔案包含聯邦政府所提供的資訊，以及1995年文書作業精簡法所規定須由OIRA所檢視的文件。因此，OMB對於民眾提出之申請需在20天內裁定準駁與否，如被駁回則須公開批示此項決議之裁決人與駁回之理由，並提供可資申請者申訴救濟的方式。⁶⁴

政府資訊之釋出以極大化社會福利為目標，其顯示OMB為美國資訊釋出之主管機關，其功能僅負責依據相關法令之規定，提供民眾資訊申請案。舉凡申請之理由是為公益、私人利用、或營業用途，OMB皆須提供給民眾做後續的利用與再利用。從美國資訊利用的系絡下審視OMB發展資訊釋出之功能與管理發展，則以民眾能以更快速及無障礙的方式取的政府資訊，亦即便利性；以及促進各機關單位資訊釋出為趨勢。

為促進各單位與公眾確定與近用美國政府資訊，而建立政府資訊定點服務(Government Information Locator Service, 簡稱GILS)⁶⁵，以有效提升資訊傳播之功能。OMBA-130文件的制定也進一步促進各機關近用政府各種型式之資料，並支援單位資訊之蒐尋。GILS以各機關資訊定位點之檔案文件與相關資訊服務所組成。同時，透過自動化資訊系統(Automated Information System)蒐集、處理、維持及傳輸資訊，其顯現於可避免不必要資訊重複複製的負擔

⁶⁴ OMB, 「PART 1303--PUBLIC INFORMATION PROVISIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES ACT」, available at <http://www.whitehouse.gov/omb/foia/5cfr1303.aspx#1303.2> (Accessed at 2009/11/13).

⁶⁵ OMB, "Establishment of Government Information Locator Service". Available at http://www.whitehouse.gov/omb/bulletins_b95-01/ (Accessed on 2009/11/12)

與有效傳輸功能的提昇的資訊清冊(Inventry)，而供應給末端使用者的清冊內容包含各機關所屬之資訊系統與資訊產品。各機關即可透過自身所擁有的資訊資源、其它機關之資訊部門、共同合作、及契約者來近用 GILS 核心定位點的檔案文件。在此基礎上，各單位也相形建立與 GILS 共享的資訊管道以提供民眾服務的單一窗口。

各機關則應定期以新的資料補充 GILS 的內容，以符合特定機關檔案管理及資訊傳播的需求及目標。由 GILS 定點紀錄所確認的相似的資訊傳播產品及自動化服務系統，將能對所匯集的資訊項目及範疇給予清楚的紀錄。因此，寄存於 GILS 裡的資訊清冊則成為各機關發展清單類別的基礎。此將使有需求者能在不同的時間裡獲得不同類型的資料。

(三)資訊釋出原則與收費機制

美國聯邦政府資訊被視為公共資產，釋出原則便禁止機關對透過著作權的施行以作為資訊控制的手段。相關法制也明文規定，關於政府資訊傳播，除受特殊法定授權外，(a)不得排除、限制以及阻礙公眾立即與公平取得政府資訊；(b)限制公眾對資訊的使用、販售、與後續再傳播之用；(c)對公共資訊的再利用收取費用與權利金；(d)以使用者付費的方式收取高於成本價的使用金⁶⁶。從法制的規範上或是機關的實務操作上，聯邦政府則以無償或是最低成本收費以作為資訊蒐集、再製、與傳播的基本成本回收之用。

對於最低成本收費，多以資訊成本的 150%作為最後費用的收取。1994 國會通過政府印製局(GPO ACCESS Program)，其所提供來由超過 18 個政府單位 5000 多種的資訊服務，包括行政、國會、聯邦法律。使用者則以下載檔案規模來收取費用，且不加收相關費用。然而，現今 GPO Access 查詢及檔案下載已全面無償提供使用。

四、澳洲

⁶⁶ Federal agency responsibility. Title 44,US Code, Chapter 35,Sec. 3506(d)(4). 轉自 McMullen ,2000:583.

相較於美國、英國與歐盟，澳洲聯邦政府在政府資訊再利用相關議題，並無顯著意識形態以支持政府施政作為。從近年澳洲政府所進行相關之研究顯示，對資訊的管理與使用漸朝向實用主義的方向前進。亦即，鼓勵政府機關發展資產與資訊所有權，並配合政府再造的施政方針與民間部門進行授權合作。儘管，聯邦政府對於政府資訊再利用並未有明確規範，但相關法規與政策制定皆突顯其有意將政府資產與資訊朝向商業化的方向發展。

(一)公部門的資訊角色⁶⁷

由公部門所創造的資訊經濟、文化與環境價值可透過促進政府資訊的大量近用與再利用中獲得具體實現。爲了要有效率地實踐此項政策，完整的政策架構之建置，以支持資訊之供給者及需求者近用與再利用的權利則有其必要。審視澳洲政府出版相關的文獻、政策原則與實踐過程，多著墨於政府對具有經濟與社會價值之地理資訊進行蒐集與管理。數十年的環境改變，焦點也轉向於由公部門所創造的資料與資訊，包括學術出版品、政府委託研究報告。除了傳統紙本的形式外，現今更引進電子化線上出版的形式以供民眾近用。

儘管如此，澳洲目前許多近用與再利用議題政策的實行，呈現鬆散的連結，同時也缺乏部門間正式的合作。對於資訊流通之政策、原則、與執行之廣泛聲明並不存在於澳洲政府或公部門中。不僅此現象出現在聯邦層次，在地方、府際間、公司部門間同樣出現此破碎性的情況。故而，回應前文所述，相較於歐美等國，從 90 年代開始澳洲仍未在資訊之近用與再利用的理論與實踐上有重大的發展。

澳洲政府所屬國家圖書館則爲唯一體認到以數位化形式提升民眾近用政府資訊將帶來無窮的潛在益處。同時，著作權審查委員會(Copyright Law Review Committee)也在 2005-2006 年開始處理政府以資訊資產投入市場競爭的議題，以對廣泛涉及資訊近用與再利用的議題進行處理。但可惜的是，著作權審查委員會並無法提出符合國際發展架構及近用與再利用政府資訊與資

⁶⁷ Fitzgerald, Anne M. (2008)“Policies and Principles on Access To and Reuse of Public Sector Information: a review of the literature in Australia and selected jurisdictions.”

料的要求及建議，此並不代表澳洲政府在此項議題仍無任何建樹。從 2007 年由澳洲政府資訊管理辦公室(Australian Government Information Management Office，簡稱 A G I M O)已逐步發展資訊分享標準化模式，以作為各機關跨領域政府服務遞送的合作機制。

儘管，缺乏全面性政策，澳洲政府之焦點仍專注於地理空間資料與政府補助研究的產出。然而，其產出大多透過民間私部門產業所推動。因此，從澳洲政府政策與研究案可發現資訊近用與再利用最大的改變即在於公部門與私部門授權的關係，如智財權原則規範，各機關應著重於機關智財權的發展與商業發展之方針。2005 年澳洲主計處取消過去近用資料庫所需遵從的研究限制，對於私部門的授權與民眾近用皆需收費，但為維持公部門的公共性原則也禁止過渡的商業發展。

綜合上述，澳洲政府各機關在無全國性的政策方案可茲遵循下，政府資訊與資產的商業化，一方面配合全球政府再造的施行方針以發展與私部門的外包及授權關係。同時間，資訊的近用與再利用政策與原則也多由國內私部門產業推動。相較於美國與英國模式，澳洲政府之實用主義型方針易受環境因素的變遷而隨時改變。

(二)資訊組織運作與管理

澳洲政府相關資訊部門，如隸屬財政暨管制局的澳洲政府資訊管理辦公室(Australian Government Information Management Office)、通訊、資訊科技及技術部門(Department of Communications, Information Technology and the Arts)及資訊管理指導委員會(The Information Management Steering Committee)，專責於澳洲政府資訊科技與 E 政府資訊基礎建設計畫的發展，相關政府報告書顯示⁶⁸，澳洲政府亦處於資訊互享基礎建設與共享策略的發

⁶⁸ (1)Department of Communications, Information Technology and the Arts, *Unlocking the Potential: Digital Content Industry Action Agenda*, Strategic Industry Leaders Group report to the Australia Government, November 2005 available at http://www.dbcde.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/37356/06030055_REPORT.pdf ; (2) Australian Government Information Management Office (AGIMO) and the Information Interoperability Working Group (April 2006) *Australian Government Information Interoperability Framework – Sharing information across boundaries*, available at http://www.finance.gov.au/publications/agimo/docs/Information_Interoperability_Framework.pdf.

展階段，對於政府資訊再利用之領域，仍為一新興的議題。儘管，政府資訊公開法為民眾無償近用政府資訊與所有權之正當法源，但智財法卻也規定機關可發展自屬資訊授權之規範。然而，各機關資訊授權在實務的執行上仍處渾沌不明，並有各式的運行方式，如澳洲新南威爾斯政府 48%的組織已允許從其網站取得出版品的利用與再利用或是授權利用；56%的政府網站並未提供明顯可供民眾確認可使用政府資訊的著作權公告(Catherine Bond,2006)。

由此所發展的資訊建設與管理策略，則著重於原則性規範並輔以資訊分享架構的建立以促進民間與機關間的效率，其原則建立於下⁶⁹：

- 1.將資訊管理視為資產與策略資源發展。
- 2.資訊管理執行模式標準化。
- 3.創造能支援決策制定的資訊。
- 4.蒐集高品質資訊。
- 5.個別機關之資訊資源皆可再利用。
- 6.促進信任，權利、責任性。
- 7.達成社會淨利益。

上述發展重點在於：

See generally, <http://www.finance.gov.au/e-government/service-improvement-and-delivery/australian-government-information-interopability-framework.html>. ; (3) Queensland Department of Natural Resources and Water (April 2007) *Policy on Access and Pricing for Products, Publications and Services*, Version 3, p2, available at http://www.nrw.qld.gov.au/about/policy/documents/3036/imp_2003_1389.pdf. ; (4) Catherine Bond, Unlocking IP research project, UNSW, “The State of Licensing: Towards Reuse of NSW Government Information – Unlocking IP Working Paper” [2006] *AIPLRes* 43 at <http://www.austlii.edu.au/au/other/AIPLRes/2006/43>. (accessed 12 November 2009)

⁶⁹ Australian Government Information Management Office (AGIMO) and the Information Interoperability Working Group (April 2006) *Australian Government Information Interoperability Framework – Sharing information across boundaries*, available at http://www.finance.gov.au/publications/agimo/docs/Information_Interoperability_Framework.pdf.

See generally, <http://www.finance.gov.au/e-government/service-improvement-and-delivery/australian-government-information-interopability-framework.html>. (accessed 12 November 2009)

我國政府資訊再利用之法制化研究

第一、改善公眾進用，並以方便、可負擔、透明為執行主軸：

- 1.與政府進行商業交易。
- 2.政府洽詢資訊負責專員已獲得正確資訊。
- 3.提供政府政策與服務的回饋。

第二、促進政府公務員改善政府執行效率與效能：

- 1.授權取得政府資訊以維持資訊透明。
- 2.執行符合成本效益方案及確保跨部門資訊交換。
- 3.維持符合成本效益的溝通與資訊處理能力。
- 4.能在跨部門間有效分享資訊。
- 5.有效與民間單位進行商業價值利用。

(三)資訊釋出原則與收費機制

依據澳洲政府訂定成本回收指南(Cost Recovery Guidelines)，政府可透過使用者付費原則來提供民眾相關服務與產品，以回收支出成本。舉凡政府機關之各項管制及資訊活動費用之收取皆以此指南為遵循要旨。普遍來說，資訊活動意指資訊蒐集、編輯、儲存、分析、傳播及其他非管制性活動。政府機關是否秉持使用者付費或以納稅人繳交之稅捐做為成本之回收則為其立論的焦點，但成本回收指南仍提供收費與否的原則：

- 1.何種資訊產物是由納稅人繳交之費用所製成的；
- 2.費用的收取是否在於回收其他產物之成本支出。

此便須藉由資訊之本質在所有權與釐清使用對象，以作為區分之基礎：

- 1.資訊之產出是否具公共性的目的；
- 2.資訊之產出是否僅針對特定團體或個人之需求。

當資訊具有公共財之特徵或具有對整體社群產生巨大的外溢利益時，則

不應對使用之民眾進行費用收取。

成本應如何計算？價格應如何架構？每項資訊活動或產品的價值為所使用的資源或用以提供產出所消耗的資源，其包括直接、間接與投入資本所產生的成本。其計算原則：

- 1.應以效益之良窳所產生的成本來估量，而非估算其有形之實際價格。
- 2.成本之估算應秉持透明原則。

如果資本成本或與生產無關的間接成本含括在收費的款項中，機關則需：

- 1.發展計量資本成本各面向的方法；
- 2.發展在各活動中分配資本與間接成本的方法。

各機關在成本回收指南所建立應遵循之收費標準下，各機關對民眾使用政府資訊所提出的申請，則以成本之收取為上限，突顯出政府資訊加值再利用與民眾近用權之間仍有無法調和的緊張關係存在。澳洲模式相較於歐盟、英、美，則傾向於美國的模式，將資訊以儘可能無償或邊際成本的方式釋出給民間社會。

從各國政府資訊再利用實務經驗的彙整，顯示資訊釋出與授權政策尚停留在資訊所有權歸屬的爭議上。儘管，政府資訊公開法的制定已將政府資訊視為公共財。然而，各國法制系絡與傳統慣例對智財法的堅持卻深深影響各國政府是否僅對資訊公開法做原則性之遵循，而在實務上各機關仍有相對自主權主張對外授權。此則影響政府資訊在後續利用時，機關應如何向民眾收取費用的問題。但多數國家皆顯示多以不超過成本費用或邊際成本收費。亦即以社會最大淨利益為資訊釋出之標的。儘管如此，各國為因應資訊與通訊科技發展所創建的資訊管理部門，對於資訊再利用的管理原則則依制度系絡的走向而定，多數國家仍以資訊分享與基礎建設之管理功能面發展為主軸。以下茲將本研究所探析之國家實務發展簡列表於下，請參照表 2-10

表 2-8 各國資訊再利用實務發展

我國政府資訊再利用之法制化研究

	國家角色	組織與管理	收費
美國	政府資訊應盡可能公開給民間取用，以達到設立最大淨利益。	OMB 為資訊公開責成機關，故整體性管理功能之發展以資訊有效分享與傳播為目標。同時，透過資訊定位服務提供資訊單一窗口的功能。	成本價
英國	基於皇室著作權規範，僅對歐盟資訊指令原則上的遵守。實務上，各機關透過與民間資訊授權，以有效利用政府資訊。	OPSI 負責統籌全國資訊授權與各機關資料彙集的功能。同時，透過著作排除權確立政府對資訊所有權的宣稱，並輔以線上即選即用的申辦功能，以強化資訊授權的效率。	高於成本價
澳洲	並無特定意識型態，隨各國政府再造風潮，並透過智財權的規定逐步發展各機關資訊資產授權的自主性。	尚無一全國性統籌機關，各部門間除遵循智財權原則性規範外，對於如何授權，則無一致規範。	混合型態

資料來源：本研究整理

第三章 我國政府資訊再利用之法制環境

於資訊科技發展日新月異之今日，資訊之形成、蒐集、利用，已為人類日常生活中不可或缺之一部份，尤其是網際網路發展快速之今日，資訊之傳播甚為便利及廣泛，生活型態隨之改變，法制面亦應因應社會生活之型態而有所改變。職是，本章欲探討於現行社會型態下，政府資訊再利用相關法制應如何因應之問題。

資訊之範圍甚廣，政府資訊當然係為其中一環。於現今之民主政府體制下，政府資訊並非單純握於政府手中，民眾亦有請求公開之權利；惟對於此等請求後所獲得之政府資訊，是否得對此再利用？實為一複雜問題。我國現行法制對於政府資訊再利用並未有專法明文規定，相關法律與政府資訊此一議題較為相關者，僅為 94 年 12 月 28 日通過施行之「政府資訊公開法」。雖中央並無相關立法及專責單位負責此事項之推動事宜及政策，而使得政府資訊再利用之推動在法制依據上有所疑義，但目前各政府機關之作業規章中，卻偶見相關資訊再利用之規範。惟此等偶見之規範，尚無法使政府資訊再利用有所提昇，蓋民間部門並無法確切掌握各政府單位持有政府資訊之情況及相關資訊是否已受智慧財產權保護。此外，民間部門又須逐一與各機關就政府資訊再利用之具體條件進行協商，此對於民間與政府皆屬不便與不利。因此，以下提出現行關於政府資訊相關法律之可能適用與衝突，並參酌國外之相關法制，希冀藉本研究之成果，改進相關缺失，以促使日後我國政府資訊再利用之法制整備。

第一節 政府資訊公開之憲法基礎

欲探討政府資訊之再利用，須先確立民眾究竟對於政府資訊是否具有請求公開之權利？所謂政府資訊（government information），或稱為公部門資訊，於我國泛指政府手中所持有之資訊，且具有「係政府機關為執行公務，所產製或取得」及「不以特定方式呈現」之兩大特徵（廖淑君，2007:6-7）。憲法並未有明文肯認人民有權請求政府將相關資訊公開，惟司法院大法官解

釋第 414 號解釋理由書稱：「言論自由，在於保障意見之自由流通，使人民有取得充分資訊及自我實現之機會...」，而第 509 號解釋理由書亦稱：「憲法第 11 條規定，人民之言論自由應予保證，鑑於言論自由有實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人知的權利，形成公意，促進各種合理的政治及社會活動之功能...」。因此，民眾實具有「知的權利」或「取得充分資訊之自由」，而民眾亦有請求政府公開資訊之權利 (陳耀祥，2006:303-305)。有鑑於此，政府資訊公開法於第 1 條明文表示其立法目的，係為建立政府資訊公開制度、便利人民共用及公平利用政府資訊、保障人民知的權利、增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。惟此資訊公開之範圍並非毫無限制。因若過度公開，將不當侵害個人資訊之保護。因此，雖人民有權得請求政府資訊公開，惟此種資訊公開仍有所限制而不得無限上綱，否則將侵害他人個人隱私權之保護。

第二節 現行相關法制之適用與衝突

民眾於實行其對於政府資訊公開之請求權時，須兼顧個人憲法上之請求權及他人資訊隱私之保護。因此，政府資訊之相關法律訂定，分為「督促公開」及「限制公開」二部分：前者係促使政府公開資訊，使政府施政透明化，維護國民權益，「政府資訊公開法」即為適例；而後者，則係因職務所持有之資料涉及人民之隱私權時，須依法利用始不侵犯個人之隱私，例如「電腦處理個人資料保護法」、「營業秘密法」、「檔案法」、「國家機密保護法」等。以下將簡述政府資訊公開法之內容與缺失，並討論該法與其他法規之交錯適用情形。

一、政府資訊公開法簡介及缺失

(一) 政府資訊公開法之簡介

依政府資訊公開法第 4 條，「本法所稱政府機關，指中央、地方各級機關及其設立之實（試）驗、研究、文教、醫療及特種基金管理等機構。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。」可知，其所規範之主體，係指中央、地方政府及其所設

立之機構與政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體。而此相關主體得行使之客體，則規範於政府資訊公開法第 3 條，包括「政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息」。

政府對上述之資訊，原則皆應主動公開，但公開並非唯一、至高之價值，因此如有其他公共利益或私人利益高於公開之價值時，仍須適度退讓，故我國於政府資訊公開法第 18 條即規定，「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。二、公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行或足以妨害刑事被告受公正之裁判或有危害他人生命、身體、自由、財產者。三、政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業。但對公益有必要者，得公開或提供之。四、政府機關為實施監督、管理、檢（調）查、取締等業務，而取得或製作監督、管理、檢（調）查、取締對象之相關資料，其公開或提供將對實施目的造成困難或妨害者。五、有關專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料，其公開或提供將影響其公正效率之執行者。六、公開或提供有侵害個人隱私、職業上秘密或著作權人之公開發表權者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。七、個人、法人或團體營業上秘密或經營事業有關之資訊，其公開或提供有侵害該個人、法人或團體之權利、競爭地位或其他正當利益者。但對公益有必要或為保護人民生命、身體、健康有必要或經當事人同意者，不在此限。八、為保存文化資產必須特別管理，而公開或提供有滅失或減損其價值之虞者。九、公營事業機構經營之有關資料，其公開或提供將妨害其經營上之正當利益者。但對公益有必要者，得公開或提供之。政府資訊含有前項各款限制公開或不予提供之事項者，應僅就其他部分公開或提供之」。由於政府資訊公開法第 18 條攸關我國何種政府資訊得以公開而供再利用，故以下詳細闡述之。

政府資訊的公開既然並非為一定論，於運用政府資訊之後階段時，將須明瞭何種類型之資訊係可公開者。原則上，豁免公開可分為「強制豁免」（mandatory exemptions）與裁量豁免（discretionary exemptions）。前者，受

理機關「應」不為公開；後者，受理機關「得」不為公開。而裁量豁免又可分為「絕對豁免」(absolute exemptions)與相對豁免(relative exemptions)。所謂絕對豁免係指政府機關得無條件的拒絕公開，無須考量公開之公共利益；反之，相對豁免係指，政府機關僅須考慮該案全部情形，認定拒絕公開之公共利益大於公開之公共利益時，始得拒絕公開。觀我國政府資訊公開法第 18 條，「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」，然而，為避免公務員過重的責任，有學者認為，此條文應該解為「得」不公開⁷⁰，何者較為適切，應詳細分析此條各款之性質，始可更確認其屬性。我國資訊公開法第 18 條之 9 款，依其內容應可分為四大類。

1. 國安資訊之豁免公開

關於國安資訊之豁免公開，可分為依權責機關核定或授權各機關認定，依我國資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款可知，我國係機關本身有權核定，但機關之核定是否妥當，似可參考美國法院之見解。美國法院最早認為，除發現機關之劃定有惡意情勢外，應支持其核定之範圍⁷¹。1980 年代後，法院認為，行政機關若能提出合理明確之具結，且無惡意情事者，法院可維持機關之劃定決定。⁷²

2. 執法資訊之豁免公開

基本上，我國資訊公開法第 18 條第 1 項第 2 款及第 4 款即屬於此分類範疇。但關於細節解釋之部份，由於我國此條文係參酌美國立法例⁷³而來，故相關部份似應參酌美國判決做進一步解釋始為適切。例如第 18 條第 1 項第 2 款「公開或提供有礙犯罪之偵查、追訴、執行者」，易使人自字義解釋而將執行限於刑事判決之執行，但參酌美國之相關判決，將可知此執法亦包括民事法律⁷⁴、刑事法律⁷⁵及行政程序之執行⁷⁶，除此之外，

⁷⁰ 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，頁 68。

⁷¹ Weissman v. CIA, 565 F.2d 682, 698 (D.C. Cir. 1977)

⁷² Military Audit Project v. Casey, 656 F.2d 724, 738 (D.C. Cir. 1981)

⁷³ US FOIA 552 (b)(7)(A)&(E)

⁷⁴ Shaw v. FBI, 749 F.2d 58, 64 (D.C. Cir. 1984)

⁷⁵ Bevis v. Dep't of State, 801 F.2d 1386, 1388 (D.C. Cir. 1986)

⁷⁶ Nat'l Sec. Archie v. FNI, 759 F. Supp. 872, 883 (D.D.C. 1991)

亦有許多類此之情形，故可知，我國資訊公開法對於豁免公開之規定似有所缺失，故亦有學者提出應參酌美國之立法例⁷⁷，將第 18 條第 2 款及第 4 款整併成一。

3. 其他公務目的之豁免公開

除上述之目的外，基於其他公務而豁免公開之事由，各國規定不同，依我國政府資訊公開法第 18 條主要可分為：

- (1) 政府內部溝通意見之豁免。
- (2) 其他法令限制公開之豁免。
- (3) 公營事業經營資料之豁免。
- (4) 考試資料之豁免。
- (5) 文化資產保存之豁免。

其中，以文化資產保存之豁免較特別，除非文化資產因公開或再利用將造成其特殊性之喪失、價值減失或減損之情勢，否則其豁免規定應屬不必要⁷⁸。

4. 私密資訊之豁免公開

爲了保護秘密而豁免公開之資訊，可分為職業秘密資訊、商業秘密資

⁷⁷ 5 USC 552(b)(7) records or information compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such law enforcement records or information (A) could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings, (B) would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (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, (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, or (F) could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual;

⁷⁸ 湯德宗，同註 66，頁 78。

訊及個人隱私資訊三大部份，其中須特別提及係個人隱私之部份。對於豁免個人隱私之部份，須對於公開利益及隱私利益，做利益衡量，此為複雜之問題，美國實務上對此可提供相關之參考經驗：

- (1) 系爭資訊是否有公共利益，應取決於系爭資訊之本質，即其與公共利益間之關聯。⁷⁹
- (2) 系爭資訊之「公開」與公開該資訊「所得增進之公益」間，須存在一定之關聯。⁸⁰

由上述可知，我國政府資訊公開法對於豁免公開之規定係屬較為分散且籠統的，又基於避免公務員過重之責任，似乎應認為，我國政府資訊之豁免公開並非符合相關規定即必然豁免，應賦予行政機關一定裁量權較為妥適。

確立人民得申請之標的後，申請人得依第 13 條「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」，為重製、閱覽、抄錄或攝影等行為；民眾對於政府資訊之申請，政府須依政府資訊公開法第 12 條第 1 項「政府機關應於受理申請提供政府資訊之日起十五日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾十五日」，於一定期間做出准駁，若申請人不服行政機關之決定，則得依第 20 條「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」及第 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」申請救濟。

由上可知，民眾對於政府機關申請取得資訊並非不易，但實際運作上卻有其困難，蓋我國關於政府資訊之部份，並未如美國聯邦政府之規定係屬於全民所有。我國對於政府資訊之所有權，除著作權法第 9 條所規定之標的外，原則係受智慧財產權之保護（邱炯友、鄭茗襄，2005:3），故我國雖有政府資訊公開法可請求政府將人民所需之資訊公開，但是否得再利用而不侵犯智慧

⁷⁹ United States Department of Justice v. Repoters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S. 749 (1989)

⁸⁰ National Archives & Rrecords Adiminstration v. Favish, 124 S. Ct. 1570 (2004)

財產權，仍有所疑問。我國於 1995 年，行政院為推動政府持有之電子資料之流通，訂有「行政機關電子資料流通實施要點」，惟其因係於政府資訊公開法制定前，故僅著重於政府資訊之提供，對於再利用部份並無實際助益，其他相類似之作業規則亦為如此(廖淑君，2007:54-56)。

(二) 政府資訊公開法之缺失

政府資訊公開法之設立目的，係為使民眾對於政府資訊有近用權，惟此法於現行適用上卻有所缺失。綜觀其整部法律，得認為有以下缺失：

1. 未設有監督機關及其權責

現行法未設有監督機關及其權責，使政府特定資訊雖明文須公開，卻無法落實。因此，學者以為(郭大榮、周靜幸，2008:76-78)，應於政府資訊公開法增列監督機關，使其負責監督各機關遵行該法之情形，並明定其職責之主要內容，例如建制全球資訊網單一視窗與應主動公開資訊等等。

2. 未規定各機關之編制年度報告。

為了使政府得將公開資訊予以統整，美國各機關皆須編制年度報告，於每年 2 月 1 日提交予司法部檢察總長，並將年度報告以電子檔格式公開，我國並無此規範，致使民眾無法知悉相關公開之政府資訊，難以對其行使近用權。

3. 未設置閱覽、抄錄之相關處室

於實行之部份，民眾雖得依政府資訊公開法第 8 條第 3 款「政府資訊之主動公開，除法律另有規定外，應斟酌公開技術之可行性，選擇其適當之下列方式行之：三、提供公開閱覽、抄錄、影印、錄音、錄影或攝影」，進行閱覽、抄錄，但法規並未規定相關管理之處室，將使相關權利無法徹底施行(郭大榮、周靜幸，2008：77)。

4. 申請駁回不服之救濟程式，未訂明期限

政府資訊公開法雖於第 20 條、第 21 條訂有人民對於申請駁回不服之行政救濟程式，但此規定並無明定期限。此雖可適用訴願法、行政訴訟法等，但考量此事件等性質，若有速件，而未於一定時間處理將致損害等案

件者，如無特別處理期限之規定，恐致相關權利義務無法盡早確定。

以上相關各點，似應加以考慮而與以修正，始可使政府資訊公開法免於淪於具文，並使其設立之目的更可落實。

除上述現行政府資訊公開法之缺失外，因政府資訊種類繁雜，政府資訊公開法並無規定中央層級推動與管理政府資訊再利用之相關事宜，而係由各資料主管機關就其資訊之業務執行情況辦理相關之資訊提供與增值利用授權業務，但此易生授權管理制度與作業程式未必明確及公開透明之情形（楊曉雯，2006:72），故似乎應修改政府資訊公開法，將民眾申請再利用之部份納入該法規，或另制專法明文規定。關於具體立法方式，以下將另闢章節探討之。

二、政府資訊公開法與其他法律之關聯性

（一）政府資訊公開法與電腦處理個人資料保護法

政府資訊之公開如前所述，並非毫無限制，政府資訊公開之範圍不得逾越個人隱私之領域範圍，否則將造成公權力之過度擴張，侵害人民私益。美國於1994年9月13日，柯林頓總統曾簽署駕駛人隱私保護法(Driver's Privacy Protection⁸¹)，此法要求州不得藉由公眾之名義獲得汽機車駕照註冊記錄，蓋此相關紀錄包括過於特定之個人資訊。此法令中所定義之個人資訊，包含可辨認個人身分之相關資訊，包括照片、社會安全碼、名字、地址和電話號碼等。1989年曾有一有名之案例，一位女演員 Rebecca Schaeffer 被殺，此係據報導而從汽機車紀錄獲得該演員之地址，而進而殺害。因此，美國即立此法阻止他人藉由此公共紀錄追蹤個人資料 (Kirtley, J, E,1991:1-3)。

相對於美國之駕駛人隱私保護法，我國對於個人資料保護之範圍更廣。按我國電腦處理個人資料保護法第1條明定：「為規範電腦處理個人資料，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用，特制定本法」。究其立法目的，係以個人私生活領域資訊為對象，主要係建立政府機關或法人團體與特

⁸¹ Drivers Privacy Protection Act, <http://www.accessreports.com/statutes/DPPA1.htm>

定個人間對資訊於特定目的下之利用、管理之權利、義務關係，而與政府資訊公開法係以公共領域資訊為對象，而建立政府機關與一般民眾之權利義務關係不同。然二法皆以政府機關為主體，個人資訊列為客體，故二法之適用上將生交錯問題，以下茲說明之。

1. 二法之異同

從此二法規範之內容觀之，其於保護個人資訊不被濫用具有相同之方向。政府資訊公開法為防止不當之資訊造成個人權利、利益受損，於第 18 條第 6 款明文排除涉及隱私權之個人資訊；而電腦處理個人資訊保護法則確立資訊本人對於行政機關之收集、利用、傳遞個人資訊之過程有參與之權利(范姜真嫩，2005:107)。然而，二法對於公開或提供個人資訊之對象、範圍卻有不同：

(1) 保護客體、範圍不同：

二法對於個人資訊保護之立法並不相同，政府資訊公開法第 18 條第 7 款有關個人資訊限制公開事由為有「侵犯個人隱私」者；相對地，電腦處理個人資料保護法，則認為特定個人資訊者為保護之客體，此可能產生二法適用之衝突(范姜真嫩，2001:30)。換言之，依政府資訊公開法得申請請求之範圍大於電腦處理個人資料保護法，例如申請繳稅紀錄、公務員出勤紀錄等，因其公共性依政府資訊公開法得為請求公開，但此舉將違反電腦處理個人資料保護法，因此而形成二法之衝突可能(范姜真嫩，2005:139-140)。

(2) 限制公開事由之差異：

如前述，政府資訊公開法第 18 條第 7 款，僅限制「侵犯個人隱私」者不得公開；而電腦處理個人資料保護法第 12 條第 3 款「公務機關應依當事人之請求，就其保有之個人資料檔案，答覆查詢、提供閱覽或製給複製本。但有左列情形之一者，不在此限：三、有妨害第三人之重大利益之虞者」則規定有「妨害第三人之重大利益之虞」者，得不提供閱覽。因此，同一資料若與第三人有關者，電腦處理個人資料保護法對其保護較嚴，此為二法之不同(范姜真嫩，2005:140)。

2. 二法適用：

依政府資訊公開法，除了具有侵害個人隱私之情形外，原則應予公開。惟按電腦處理個人資料保護法之立法精神則係盡可能不要公開個人資料，因此，於涉及未達嚴重侵害個人隱私時，將使二法之適用產生衝突。欲解決此衝突，應釐清二法就應如何適用⁸²。依政府資訊公開法第 18 條第 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」，此之「其他法律」應包含電腦處理個人資料保護法。因此，資訊本人依政府資訊公開法請求自己之資訊時，應有電腦處理個人資料保護法第 11 條、第 12 條之適用。反之，資訊本人依個人資料保護法請求公開自己個人資料，除須符合第 11 條、第 12 條，仍須檢討第 11 條第 12 款「其他法律有特別規定」，亦即須符合政府資訊公開法。因此，此二法已糾結纏繞一起，並非特別法、普通法之關係，應是獨立、對等之二法，於適用上並無優先、劣後之關係（范姜真嫩，2005:140-142）。

為解決現行二法產生之齟齬，有學者⁸³對此提出初步解決之意見，其認為政府資訊基本上應盡可能公開，但若涉及個人資料時，可採取「去辨識性」之措施，使原本屬個人資料者，於去辨識性後，於定義上符合不具有個人資料性質而可公開。自此，欲依現行法管制政府資訊之再利用，重點應考量何種資訊得以再利用，原則上應認得公開之資訊始有再利用之可能，故應如何區分何者為得公開者，須衡諸二法考慮之。

（二）政府資訊公開法與營業秘密法

營業秘密法第 1 條明文揭櫫其立法意旨係為保障營業秘密，維護產業倫理與競爭秩序，調和社會公共利益。但當此等目的，與政府機關資訊之取得相互衝突時，應如何適用，即產生問題。如依營業秘密法第 9 條第 1 項規定，「公務員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏之」，而政府資訊公開法則於第 18 條第 6 款但書規定「於營業秘密保護對公益有必要或保護人類身體、健康必要時得公開」，此生行政機關得否主張政府資訊公開法第 18 條 6 款而排除營業秘密法第 9 條第 1 項之「無故」之疑問？

⁸² 參見：附錄三 訪談人 C1，1，5 之訪談意見。

⁸³ 參見：附錄三 訪談人 C1，1，6 之訪談意見。

依政府資訊公開法第 2 條第 1 項但書「但其他法律另有規定者，依其規定」，及營業秘密法第 1 條後段「本法未規定者，適用其他法律之規定」綜合觀之，可知政府資訊公開法係屬於普通法性質，政府機關不得以此普通法對於營業秘密法此特別法而為主張；又「無故洩漏」實為一不確定法律概念，應由行政機關依其裁量權決定，但僅以行政機關依裁量權決定，是否妥當，值得商榷。蓋按司法院大法官解釋第 443 號解釋，對於相關基本權或重大公益等有所限制時，應為「相對法律保留」，否則將造成行政機關得恣意剝奪人民權利，行政機關權利過大等之情事，故此對於「無故洩漏」此一不確定法律概念，若係由行政機關恣為決定，認為對公益有必要或保護人類身體、健康必要時即得公開，對於個人隱私侵害甚大，實不符合法律保留原則。因此，營業秘密保護法第 9 條第 1 項「無故」，應指無其他「特別法律」規定而逕以公開者，行政機關不得引政府資訊公開法作為營業秘密法第 9 條排除「無故」洩漏之責任。但對於營業秘密法第 9 條第 1 項「無故」的解釋，亦有學者⁸⁴對其持同看法，其認為「對公益有必要或保護人類身體健康必要時公開」的要件不能作為營業秘密法第 9 條第 1 項「無故」之內容，蓋如此解釋將導致政府資訊公開法此條文被架空，對此應解釋為無故之具體化的實例。

無論如何，商業資訊因其具有特殊性，包括商業間諜、同業競爭對手等問題，相對於其他資訊而言，其間之利益衝突較其他為大（范姜真嫩，2004:4-14）；因而，如何立於保護民眾「知的權利」及商人利益之平衡點，甚為困難且重要。因此，政府資訊之再利用亦須依循此一尋求此平衡點之準則。

（三）政府資訊公開法與國家機密保護法

與外國之相關法制相同，原則上，政府機關所持有之資訊原則應予公開，但若涉及機密性者，則不得公開。所謂機密性，有學者認為⁸⁵，凡於國家機密保護法之範圍內者，皆具有機密性，基於國防及外交利益等原因，此等機密之資訊當然不得公開。

我國對於國家機密之部份，設有國家機密保護法。國家機密保護法與政

⁸⁴參見：附錄三 訪談人 C1，1，7 之訪談意見。

⁸⁵參見：附錄一 A6，3，27 訪談意見。

府資訊公開法其實係一體兩面，前者消極劃定機密之界限，限制政府所持有之特定資訊之流通，藉以防止國家安全機密受到影響；後者則積極公開政府所持資訊，以保障人民知的權利。因此，衡諸二者之立法目的得知，與國家機密相關之事項，為確保國家之利益，應優先適用國家機密保護法，但亦須避免國家機密保護之範圍過廣，或其事後監督程式之欠缺，造成政府資訊擅自以國家機密作為藉口，受到不須釋出之保護，而侵害人民知的權利（李震山，2003:290-294）。

（四）政府資訊公開法與著作權法

政府資訊著作權之有無，與政府資訊之再利用具有密切之關聯性。如前所述，美國及歐盟即係因其對於政府資訊是否具有著作權採取不同立場，而形成完全不同之規範模式。若如美國所規定，政府資訊係於著作權保護之範圍外，則民眾取得公開之政府資訊後不需另獲得著作權人之授權，即得對於政府資訊進行再利用；若如歐盟之規範，政府資訊如同其他資訊，係屬著作權之保護範圍，仍得依其對於政府資訊之近用權取得公開之政府資訊，但若欲對於取得之政府資訊進行再利用，則須取得著作權人之再授權，以下將說明我國係屬於何種規範模式。

我國現行著作權法採「創作保護主義」，指僅須著作完成時符合著作權法相關要件，著作權人即享有著作權；著作權人以外之第三人，若欲於合理使用目的之外使用該著作，則須取得著作權人之同意，此賦予著作權人對於著作享有保留所有權利（all rights reserved）之權利。

我國對於政府之相關資訊，與其他著作相同，原則採取創作保護主義，對其所創作之資訊享有著作權，但若為著作權法第9條「下列各款不得為著作權之標的：一、憲法、法律、命令或公文。二、中央或地方機關就前款著作作成之翻譯物或編輯物。三、標語及通用之符號、名詞、公式、數表、表格、簿冊或時曆。四、單純為傳達事實之新聞報導所作成之語文著作。五、依法令舉行之各類考試試題及其備用試題。前項第一款所稱公文，包括公務員於職務上草擬之文告、講稿、新聞稿及其他文書。」所規範之客體，則例外不為著作權規範之標的。因此，關於政府所持有或創造之資訊須予以區分，若非為上述排外條款之規定者，原則具有著作權，而得自由使用其著作權之

標的，並可授權他人使用。對此，學者⁸⁶更深入討論，其提出對於非第 9 條所排除之資訊，應探究其來源，其來源可分為「政府單位公職人員所為之著作」及「委外而為之著作」，例如學者或者其他單位所承包而為之著作。關於前者之著作權，若無約定，以受僱人作為著作人，但亦可以契約約定政府享有著作權；若為委外而為之著作，雖委外之方式有不同之作法，但將著作財產權以契約訂定皆讓與政府仍為可行之方法。惟須注意，不論係以何種方式，於政府資訊再利用時不可侵害著作人格權，蓋著作人格權仍係屬於原本著作人。

雖政府機關於著作權法第 9 條以外之資訊，具有自由使用之權利，惟此自由使用之權利，並不使政府資訊可由民眾當然使用，蓋依著作權法第 37 條「著作財產權人得授權他人利用著作，其授權利用之地域、時間、內容、利用方法或其他事項，依當事人之約定；其約定不明之部分，推定為未授權」，此使得縱為出版品之發行機關，不需另行申請許可，即得以其著作權人之身分使用出版品、相關資訊，但民眾利用之部份，依現行著作權法仍須明示授權；若未明示，推定未授權而不得使用。因此當民眾取得政府出版品、相關資訊後，如未能再次與其所有權利之機關取得授權，仍然無法再利用該等資訊。而政府資訊又可分為「無著作權」、「政府擁有著作權」及「涉及第三人著作」之情形，此使得政府資訊公開法雖於前階段，已落實人民知的權利及充分取得權利之自由，卻因現行著作權法之相關規範，致民眾欲進一步利用政府出版品、資訊時，皆須再三詢問與確認授權之是否取得，此等規範不但耗費時間、人力等無形的成本，亦可能扼殺了許多創新的可能，並扼殺許多政府出版品之數位化可能性（周文茵、莊庭瑞，2006:5）。

著作權法與政府資訊再利用此議題實為密不可分。除確定何者得以公開、自由使用外，著作權法第 65 條亦與本議題有很大之關係。按著作權法第 65 條第 1 項「著作之合理使用，不構成著作財產權之侵害」，而究竟何謂合理適用，則依著作權法第 65 條第 2 項「著作之利用是否合於第四十四條至第六十三條規定或其他合理使用之情形，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，

⁸⁶參見：附錄三 C2，1，9 訪談意見。

以為判斷之標準：一、利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的。二、著作之性質。三、所利用之質量及其在整個著作所占之比例。四、利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響」，衡諸以上四項之影響，做綜合判斷。論者⁸⁷認為，於政府資訊再利用此議題亦須參考著作權合理使用之範圍。亦即若為合理使用之範圍，政府資訊之再利用則應為無償或採取較少之收費。因此，如何確立政府資訊再利用之有償及無償之界限，或許可以以著作權法第 65 條之合理使用為依歸。

綜上所述，著作權法與政府資訊再利用之議題實為緊密不可分，但關於政府資訊再利用之法制面，現行政府資訊公開法與著作權法二者規範卻未能完全配合，致使民眾無法知悉何者資訊仍具有智慧財產權而使政府資訊再利用有所困難，對此應如何解決，以下將另予說明。

（五）小結

自目前與政府資訊相關之立法觀之，於政府資訊公開法之運作下，民眾得依法向政府機關提出申請、取得資訊。惟政府資訊公開法之立法較晚，且於立法當初未有綜觀其他相關諸法，以致各法之適用間不免生交錯及扞格之處。有學者認為，政府資訊公開法係普通法，故面臨各法衝突時，有衝突者應優先適用其他法律解決。但亦有學者⁸⁸認為，上述各法並未具有普通法與特別法之關係，而應對於現實發生之案件重疊適用，並於日後修正政府資訊公開法、於其中訂立政府資訊再利用專章，或是另立政府資訊再利用專法時，於其中設立衝突條款，或將相關之整體法律包裹立法，以利將各法間之關係解決、釐清。此外，我國並不將政府資訊全然視為公共財，致民眾雖可依法取得資訊，卻不當然得對政府資訊再利用，若逕行對公開取得之政府資訊再利用，可能侵害相關著作權。因此，對於政府資訊之再利用，實生諸多疑難。為解決此等問題，須知悉我國現行資訊相關各法之衝突，透過解釋及修法，以解決目前困境。此等工作，可參酌外國立法例，決定對於我國政府資訊再利用，究竟是否應另訂專法？抑或就現行政府資訊公開法增訂專章或部份條

⁸⁷參見：附錄 7 II，1，5 訪談意見。

⁸⁸參見：附錄三 C1，1，13 訪談意見。

文以資適用？對此等問題之解答，有待進一步政策討論。

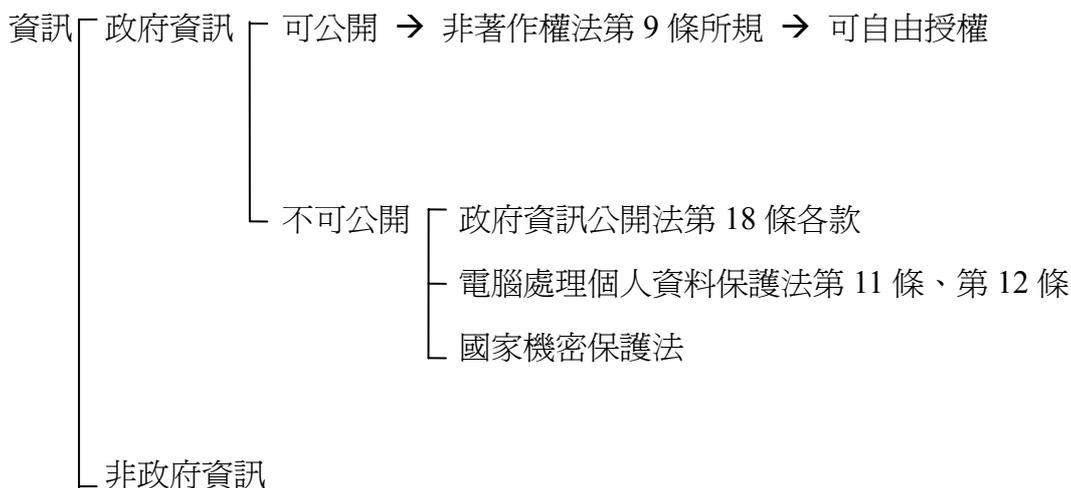


圖 3-2 圖我國現行法競合關係表

來源：作者自繪。

第三節 政府資訊再利用之規範

關於政府資訊再利用之部份，中央政府目前並無專章或專法予以規範，但並非謂相關資訊之再利用皆無可資參考之規範。地方政府基於促進資訊流通及資訊共用等目的，已對特定資訊訂立相關要點，如「台北市政府地理資訊資料流通供應要點」、「台中市地理資訊公開自治條例」、「台中市政府地理資訊資料委外供應業務作業要點」、「基隆市地形圖數值圖檔及圖籍資料申請要點」及「台北縣地形圖數值圖檔及圖紙資料申請及使用要點」等。此類地方政府之自治條例、自治規則等，多係以地理資訊之再利用作為規範之標的，其內容包含地方政府應如何將地理資訊再利用，再利用是否收費或收費機制應如何等。此等相關內容，足供中央政府資訊作為立法參考。以下，就各縣市政府對於政府資訊再利用之相關規範作簡要說明。

壹、各縣市政府對政府資訊再利用之規範

一、台北市

(一) 台北市政府資訊化推動委員會設置要點

查「台北市政府資訊化推動委員會設置要點」之標的，並不僅限於特定之資訊，而是廣泛的凡為台北市政府資訊者皆為規範之標的。其設立目的，依本要點第2點，共有11項，查其內容，主要係為了協助台北市政府資訊處，建立具有整體策劃能力、全面技術支援各機關資訊系統之高級資訊技術幕僚，並整合台北市政府各資訊系統及資料庫，建立統一市政資訊閘門，訂定供應辦法及計價方式，全面提供公開而便利的市政資料庫查詢系統擴大為民服務。故自此設立目的可知，本要點係較上位、較抽象之原則規定，使台北市政府可依此要點，促使政府資訊再利用。

(二) 台北市政府地理資訊資料流通供應要點

政府資訊之種類眾多，市政府所蒐集、整合之地理資訊當然包括於其中。為了達成台北市政府資訊化之目的，促進地理資料之共用及使用，並積極推廣多目標應用地理資料，台北市政府特設立「台北市政府地理資訊資料流通供應要點」。

依本要點第2點，本要點設置所欲規範之規範標的，係依據台北市政府地理資訊資料庫所建置之地理圖資與其相關屬性等數值資料，對於此地理資料，應秉持透明、公開之原則，並開放流通，但並非毫無設限之流通。依本要點第6點，若欲針對特定之地理資訊開放流通，業務主管機關得針對流通供應項目，訂定資料申請使用辦法，並可予以收費；而其收費標準之訂定應考慮回饋方式及流通互惠原則，並提送台北市政府之地理資訊推動小組審議同意後，依「規費法」相關規定辦理。由此可知，台北市政府對於政府地理資訊之再利用，係採贊成之態度，並認為政府資訊應屬於公共用物，對於利用此公共用物，應依規費法收取相當之規費。

二、台北縣

台北縣對於政府資訊利用較為相關之規範係為「台北縣地形圖數值圖檔及圖紙資料申請及使用要點」，此設立之目的係為了因應地理資訊之發展，促進資訊資源交流共用，並規範地形圖數值圖檔格式，提供公務單位及民間

團體使用與增值利用，發揮地形圖整體效益。

本要點明定數值圖檔增值利用應如何運作。所謂數值圖檔增值利用，係指運用圖形繪製編修軟體或地理資訊系統或相關技術，以地形圖數值資料之全部或部分為底圖，於其上增加、處理及開發相關地理資訊所為應用。欲對此申請增值利用者，須依本要點第 7 點規範為之。其詳細規範係申請人若以已購得之數值圖檔資料增值利用為其他地理資訊商品者，僅可自用，且增值完成後，須無償回供台北縣政府；若欲將其增值後之資訊對外出售者，於當初申購時即應告知台北縣政府，台北縣政府將可依個案另收取費用；若為增值完成後，無償回供台北縣政府且不對外出售者，申購時亦應告知台北縣政府，政府將可依個案酌減收費 4 分之 1 至 2 分之 1。

三、台中市

相對於其他縣市政府，台中市對於政府資訊再利用設有較為完善之自治規章，包括「台中市地理資訊公開自治條例」、「台中市政府地理資訊資料委外供應業務作業要點」及「台中市地理資訊流通要點」。由此等相關規範，得知台中市對於政府地理資訊再利用之運作，並可作為中央政府訂立法規之借鏡。

（一）「台中市地理資訊公開自治條例」

為了促進地理資訊之公開，並建立供應制度，台中市設有地理資訊公開自治條例。依本條例第 4 條，地理資訊除法令或台中市政府另有規定外，原則皆應依本條例主動公開，或供人民申請公開。此資訊應公開之規範，即如同政府資訊公開法之規範，係屬於政府資訊利用較前階段之規定。但本條例與政府資訊公開法仍有所不同，其於第 9 條明文規定，依台中市政府職權所作成之地理資訊，其著作權由台中市所有，重製、變造等，須經由台中市政府同意。由此可知，本條例承認得對於台中市之地理資訊予以再利用。

（二）台中市政府地理資訊資料委外供應業務作業要點

為了促進政府所持有之地理資訊之流通，台中市將其地理資訊委外供應。地理資訊存在之形式不一，包含數值資料檔（以地理資訊系統建立之電腦圖形）及圖紙資料，雖具有不同之形式，但若欲將其委外供應，除依著作

權法、國家機密保護辦法、行政機關電子資料流通實施要點及相關法規另有規定外，悉依本要點規定辦理。

對於政府地理資訊資料之委外供應，爲了確保政府機關及受委託單位之利益，應以契約明訂雙方權利義務關係，使受委託對象依相關契約給付台中市政府權利金。另外，爲了保障受委託單位與台中市政府雙方合作服務之穩定性，本要點於第8點規範雙方之契約訂立應以一次簽訂10年爲原則。至於應由何者擔任受託單位，查本要點第4點，因委外供應業務，係以委託辦理爲原則，受委託單位應以服務性質爲主要目標而非營利爲目標，故以具有可提供地理資訊系統服務功能之相關學術單位、學會爲受委託之對象較爲妥適。

(三) 台中市地理資訊流通要點

查此要點規範之標的包含「地理資訊紙圖資料」及「地理資訊數值資料檔」。所謂地理資訊紙圖資料，係利用地理資訊數值資料檔所繪（製）出之紙圖資料，而地理資訊數值資料則係指政府以地理資訊系統建立之電腦圖形（及屬性）檔案電子資料，包括向量及網格式。自此可知，本要點係台中市政府對於已加工後地理資訊流通之規範，屬於再利用之相關規定。

對於此政府資訊之取得，按本要點第2點之規範，可分爲有償及無償。得無償使用者，包含本府及所屬機關單位及承包本府及所屬機關單位元元工程、計畫、財物、勞務之承包單位，於承包業務需求範圍內得免費使用；至於有償者，則係本府以外各級政府單位及學校、公立研究機關，若爲中央單位申請各類圖層，每類酌收費用五千元；若爲非中央單位，如學校、公立研究機關所申請之各類圖層，每類則酌收費用一萬元。

貳、中央部會

我國中央各機關資料流通供應作業相關規定有行政院(行政機關電子資料流通實施要點、國土資訊系統相關資料流通供應實施原則)、內政部(內政部土地測量局測量電子資訊流通要點、土地基本資料庫電子資訊流通要點、台灣地區地圖及影像資料供應要點、內政部基本圖及地形圖數值資料檔授權民間加值利用業務要點)、經濟部水利局(水文水資源資料庫電子資料流通供

應管理要點、經濟部水利署河川圖籍數值檔資料申請使用要點、經濟部水利局水文資訊申請及收費作業須知)、經濟部地調所(工程地圖探勘資料庫資訊流通供應管理原則)、交通部運研所(交通部運輸研究所路網數值圖流通管理要點)。

彙整上揭資訊流通與再利用法制要點的規定，除「電腦處理個人資料保護法及其施行細則」、「著作權法」、「行政院機關電子化資料流通供應要點」與其他相關法令另有規定外，則依各機關制定之相關資訊流通供應實施原則。各項法規對於利用與再利用之供應對象，區分為政府機關、學術或研究團體、公營事業機構及一般民眾，並依**行政機關電子資料流通實施要點規定**，各機關須彙編電子資料流通目錄，略以提供資訊類別之範例。各界申請之收費與民間招標授權之權利金，蓋以機關資訊之蒐集、再製等加值過程所必須回收之成本為限。然而，上揭也規定「申請人不得於申請使用目的外使用提供機關所提供之電子資料」，以作為限制申請人從政府取得資訊後，逕行做有價加值利用。機關間之流通依互惠原則而不予收費，如因特殊任務之需要，嗣經主管機關準允後同意辦理。

我國「交通部運輸研究所路網數值圖流通管理要點」第四點，數值圖之供應依資源共享與使用者付費原則第四類資訊，為機關有價加釋出之例。使用數值圖進行加值之申請單位須支付 300,000 元取得首次加值授權，除此可憑購得第三類資訊，另繳 250,000 元取得加值用權利。相對已取得加值利用權利者，或支付 60,000 元取得當次更新版資料之加值利用權，或可支付 15,000 元取得當次更新版之內部使用權。機關所販售之首次申請授權之加值利用權利金，亦可供單位內部之使用。然而，管理要點第二條規定：「本要點之作業，涉及智慧財產保護及安全維護等有關事項，應依「著作權法」、「行政機關電子資料流通實施要點」、與其他相關法令規定及本要點規定辦理。」，該條款並未言明，該項資訊利用與加值涉及著作權議題而產生兩法適用問題時，應如何處理。

自上述可知，各地方政府針對部份資訊設有資訊再利用之相關規範，雖多數地方政府，如台中市、台北縣等針對地理資訊部份訂有再利用之規則，其相關內容仍不失參考價值。中央資訊之利用，以限定在非營利與成本收費為主，例外則以交通部運輸所之有償授權即為範例。但從我國現行法之架構，

我國政府資訊再利用之法制化研究

上揭資訊利用與增值規則倘涉及智慧財產保護及安全維護等有關事項，仍有各法優先適用的問題。由於現今中央尚未做出專章或專法解決政府資訊再利用之相關授權、收費等問題，故若於未來立法規範時，不妨得參考各級政府機關依特定需要已施行之相關規則，作為立法之參考。

第四章 我國政府資訊再利用之建制

政府資訊之提供除了有利於民主制度之運作外，若能授權予業者進行再利用，則可開發政府資訊所蘊藏之經濟價值，充實國家之財政收入，亦可協助我國資訊再利用服務業之發展。我國內政部曾將內政部基本圖及地形圖數值資料檔，授權於民間作為商業運用，業者以該資料檔為其電子地圖之基礎，自行加入更多消費性及商業性資料，例如連鎖店、加油站、百貨公司、銀行、電影院、街道門牌等資料，提供消費者地理資訊服務，各地方政府，如台中市、台北市等，亦有設置委員會專職促進地理資訊之流通，將地理資訊予以再利用。此些作為，皆可使政府資訊作更有效之運用⁸⁹。但我國之於政府資訊僅有「政府資訊公開法」，關於後續何種資訊適合再利用？對於再利用之部份應設有專法或專章予以規範？政府資訊之再利用之相關組織應為如何？應如同英國、美國設立專責機關？抑或分散由各個機關處置始適當？這些問題，我國皆無相關規定。因此以下將針對上述問題，作相關之探討，期能對於我國之政府資訊再利用，有所助益。

第一節 釐清何種政府資訊適合再利用

政府資訊如前所述，大約得分為八大類，分別為政府資訊、文化資訊、科學資訊、法律系統資訊、社會資訊、經濟及商業資訊、環境資訊、農漁業資訊，但並不以這八大類為限。基本上，政府資訊之再利用，係以公開之政府資訊為基礎，若於政府資訊公開之層級即已被排除者，則當然無後續再利用之部份。但已公開之政府資訊中，因其中仍可能有少有部份涉及個人隱私，故仍應就其內容予以判斷，是否應該或優先作為政府資訊再利用之對象。以下就各種資訊再分析之 (邱炯友，2002:57-58)：

一、政府資訊：包括相關法規、政府所發佈之新聞稿、中央及地方政府

⁸⁹ 廖淑君(2006)，淺談政府資訊加值利用法制議題，資訊工業策進會，科技法律中心，參照 <http://www.ithome.com.tw/itadm/article.php?c=39488> (瀏覽日期：2009/6/30)

所為之行政處分以及綠皮書。由於此等種類之政府資訊，絕大多數如法令、法規等無著作權，相關之資訊亦無侵犯個人隱私之部份，故對於此種資訊，除得公開外，亦得允以再利用。

- 二、經濟及商業資訊：包括財務資訊、公司資訊及經濟統計資訊。此等商業之資訊，若無關於公司營業秘密之部份，如單純失業率之調查等，則應公開並予以再利用，但若為個人之信用資料，因涉及個人隱私程度過深，故應建議不得予以再利用。
- 三、環境資訊：包括海洋資訊、土地使用資訊環境品質資訊以及地圖與氣象資訊，此等資訊具有再利用之最大潛質。例如英國之氣象資料，即係屬於可以再利用之範圍。英國氣象局提供一原始資料，各地機關或民間企業對此原始資料作精緻之再利用，例如針對特定地區提供短期、中期、長程的天氣預測等，故於此部份之資訊再利用，應予以肯認。
- 四、農、漁業資訊：包括農作與土地使用資訊、農作物產值與使用資源、漁獲量與漁場資訊。此等資訊與上述環境資訊相同，具有再利用之利益，且較不涉及個人隱私，故應予以肯認再利用。
- 五、社會資訊：此範圍之資訊較廣，包括人口統計資料、態度調查、健康疾病調查以及人口普查資料等。此部份之資訊原則上得以再利用，但若為醫療健保之資訊，因涉及個人隱私之部份，應不得再利用。
- 六、科學資訊，包括大學、政府捐助財團法人等研究機構所為之研究、政府所擁有的專利或所為之研究，關於政府之商標專利、學術研究資訊、圖書資源資訊等。此皆與個人隱私涉及層度低，且具有高價值之利用，應可再利用。
- 七、文化資訊：包括博物館、藝術館所持有的資料以及圖書館館藏資料。關於此部份，原則應可予以再利用。但歐盟說明帖，曾有相關之國際博物館或美術館指出，若政府資訊再利用未有良好之相關配套措

施，可能造成國際博物館或美術館喪失其特殊性，而造成文化之退後 (Katleen and Jos, 2003:196)，我國學者⁹⁰於此亦主張，若為我國的數位典藏計畫，如故宮、兩廳院等機構之資產，基本上不應產列為再利用之範圍內，避免造成其喪失特殊性。因此，於處理文化資訊部份之再利用時，應為更加審慎。

八、法律系統資訊：包括犯罪率、立法及司法判決等資訊。法律部份如前述政府資訊部份，係為應公開且得再利用之部份；但司法判決則須予以區分，若涉及私人隱私部份等性侵害判決，因本不可公開而無再利用之可能。

綜上可知，政府資訊之種類眾多，雖由政府資訊公開法第 3 條及第 18 條，得以大概勾勒出政府資訊得以公開之範圍，且政府資訊之再利用原則係以已公開之政府資訊作基礎，但已公開之政府資訊是否得以利用仍有高低價值之分。高價值者，例如法規資訊、經濟及商業資訊，應優先得以再利用；其他低價值者，應較無再利用之價值；而與個人資訊之隱私相關者，應禁止再利用。

第二節 政府資訊再利用之規範

一、規範之原理原則

我國目前並未針對政府資訊再利用之部份進行規範，可能造成申請人對於相關之各法適用不熟悉而不知應如何使用等問題。針對此問題，不同學者有不同見解。有學者以為，於政府資訊公開法中設立專章統一規範係較好之選擇，蓋政府資訊再利用本以已公開之政府資訊作為基礎，故此，若欲訂立政府資訊再利用相關的法律規範，其應朝設立專章的方式進行⁹¹；但亦有學者認為設立專法係較好之選擇，蓋現行政府資訊公開法，僅有規範政府資訊公開之部份，但政府資訊再利用此議題則係須將相關權益向外授權，二者著

⁹⁰ 參見：附錄二 B1, 2, 11 訪談意見。

⁹¹ 參見：附錄五 E1, 2, 5 訪談意見。。

重點並不相同，因此，並不適合於同一法律中訂定。另外，若採取施行細則之方式亦不適合，其原因在於施行細則係針對執行性、細節性部份進行訂定。而以法規命令訂定亦不適合，因法規命令須以母法授權，但觀政府資訊再利用之性質，雖與政府資訊公開法等相關法律有相近之處，實際上本質卻不同，因此難以找尋確切之母法。綜上，對於政府資訊再利用之議題，可能另訂專法較為妥適⁹²。惟不論採取何種規範模式，欲建立相關法規前，須先確立政府資訊之所有權究竟應為何方所有，並據此建立相關之原則，進而始可建制完善之規範。

政府資訊之定義繁多，如歐盟即曾建議可從不同面向，如機能面、機構面或財經面等定義之。但不論係從何種面向將其定義，我國學者認為⁹³，凡依公務預算所獲得之相關資訊，原則上應歸於全民所有，亦即此等資訊之所有權係屬於全國民眾，政府機關僅是代人民而管理者，故政府機關應盡善良管理人注意。但須注意，此相關之資訊必須未包含涉及個人隱私之資訊，因此，建制政府資訊再利用之首要原則即是隱私保護原則。

於探討其他政府資訊再利用之其他問題前，所有權及相關原則確立，可促使此規範之訂定較為完整。

二、法制訂定應處理之相關議題

1. 政府資訊之再利用應為有償抑或無償？

由上述可知，如政府資訊已定位為全民所有，則對於政府資訊再利用之部份，理論上不應附加太多之門檻，否則將會失去政府資訊全民所有、公開的本質。因此，對於政府資訊，應採取開放、鼓勵使用之態度。但是否可僅因政府資訊之種類即可作為判斷有償、無償之單一標準，有學者⁹⁴有不同看法，認為於考量此議題時，除須考慮資訊種類外，亦須考慮釋出之對象，蓋若為一般民眾，其對於政府資訊再利用所能獲得商業價值之可能性與一般公司或大型企業將有相當大之不同，因此，釋出對象之不同亦應作為政府利用是否

⁹²參見：附錄七 I1，1，1 訪談意見。

⁹³參見：附錄五 E1，1，1 訪談意見。

⁹⁴參見：附錄二 B2，2，15 訪談意見。

有償之判斷要件。

考量政府資訊種類及釋出之對象，若政府資訊再利用之部分係針對學術利用之相關資訊等，即應採取無償；但若係企業之加值再利用，例如電子地圖、森林資源、地質資源、農業資源調查數據，因企業已對原本資料再利用做成商品販賣，此時政府則不應完全無償之提供使用。對此，有學者⁹⁵亦採相同態度，其認為政府資訊之提供原則採無償，惟若係政府對於資訊作再製以供營利之程序，則應採取有償之方式，向企業收取一定費用。另外，參照國外之立法例，不論是美國或歐盟國家，咸認為政府資訊之再利用，不僅具有提昇民主之功能，亦有助經濟效益之功能。但對於民間企業再利用資訊之部份，雖皆採取應為收費之態度，但衡諸政府資訊係屬於全民所有之觀念，歐盟之收費思考亦從完全市場化價格，轉向以成本價為訂價原則。

2. 政府資訊再利用收費機制

政府資訊再利用依其對象及種類而分，部份應採取有償機制，但相關之收費應如何訂定，則須先界定政府資訊之法律性質。政府資訊自其性質而言，應屬於公物。所謂公物，係指行政主體直接供行政使用及民眾使用之物，主要由兩種要件組成，分別為所有權之歸屬上，是具公法上物之掌控權；另一則是提供使用上，是否具有公共利益之功能。政府資訊雖屬於全民所共有，但政府機關對於政府資訊仍具有管理權，故對於政府資訊仍具有物之掌控權。另外，政府資訊之再利用，因可促使人民對於政府資訊之利用而獲得更多利益，固當然屬於具公共利益之功能，因此政府資訊應屬於公物。惟公物依其性質，仍可再細分三種不同類型，包括公共用物、行政用物及特別用物，以下分別說明之（李震山，2005:133-136）。

(1) 公共用物

所謂公共用物，係經行政主體提供公眾自由在該物使用目的之範圍內之公物，例如道路、橋樑、河川等。每個人皆有權利參與現有之公共用物之使用，但並無權要求公共用物之創設。

⁹⁵參見：附錄六 F1，3，10 訪談意見。

(2) 行政用物

所謂行政用物，係指爲了達成行政任務而直接使用之物，但僅爲行政主體或行政機關供內部使用之公物，例如員警與軍隊之裝備等。

(3) 特別用物

所謂特別用物，係指公物雖由民眾使用，但限於物之使用目的並非任何民眾皆可自由使用，必須經主管機關許可。例如山坡地或非做交通用之水域，若欲提供特定人使用，大都需當事人提出申請，在依行政主管機關依法作成授益行政處分。

觀察政府資訊之性質，學者認爲⁹⁶，依其公物之性質，政府資訊之再利用應將其歸屬於公用公物⁹⁷，但對此公用公物並非不可收費。基本上，對於政府資訊再利用之收費應認爲係使用政府資訊之使用對價，應考慮其政府資訊蒐集、建置等成本，作爲收費之成本。雖亦有人主張，是否可將政府資訊之性質定位爲財政公物，以使其可作爲國家財政收入之來源，惟若我國欲將政府資訊再利用之相關規範，規定於政府資訊公開法後設立專章，此將會造成立法體系違誤之問題。蓋先前政府資訊之公開規定，對於政府資訊之定位係偏向公用公物，若後爲了增加財政收入之來源，而將政府資訊又定位爲財政用物，將造成侵害立法體系正義之問題。一個立法體系須有原則、互相契合，不能抵觸，若如前述前後定位不同，將可能造成立法體系錯亂之問題，因此，若欲採取專章規範，將政府資訊定位爲公用公物，可避免體系紊亂等問題，較爲妥適。而若欲採取專法之方式另行規範，則此等立法衝突之問題，亦將存在。蓋兩者對於政府資訊之定位如有不同，將造成法律適用之疑難。

確立政府資訊之定位後，對於政府資訊再利用所收取之相關費用問題，學者則認爲應爲利用該等公物所應繳交之規費，而非專款專用之特別公課。但亦有學者⁹⁸認爲，規費之收取係屬於請求制度下之規範，與政府資訊再利用之本質上有所不同，故是否對於政府資訊再利用之收費爲規費一事採保留

⁹⁶ 參見：附錄五 E1，3，14 訪談意見。。

⁹⁷ 關於公共用物及公共公物，係學者對於分類標準採取不同，而產生不同之名詞。

⁹⁸ 參見：附錄六 F1，3，11 訪談意見。

態度。除了是否為規費此爭議點外，政府機關應如何及應向何人收取費用？亦為另一重大問題。依政府資訊公開法第 22 條，「政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用；申請政府資訊供學術研究或公益用途者，其費用得予減免。前項費用，包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；其收費標準，由各政府機關定之」，政府機關，得按申請政府資訊之用途，向申請人收取費用。此費用包括政府資訊之檢索、審查、複製及重製所需之成本；其收費標準，則由各政府機關定之，但此之規範係單純的要求查詢之工本費。另外，規費法亦於第 8 條規範，各機關交付資訊抄錄等，應徵收使用規費，惟此亦與政府資訊公開法相同，皆僅為單純請求公開之工本費，與政府資訊再利用之本質並不相同，故此二條文皆無法作為政府資訊再利用收取費用之規範基礎。對於相關費用之收取，應於專章或專法規範時，以法律明文訂之。

若不採取申請規費的方式收取費用，而係以公開招標釋出得再利用之政府資訊之方式，則其收費之對象為何？亦為重要問題。究竟應向民間企業亦或最終消費者收費較為適當？欲解決此問題，應先考量政府與民間企業之間之關係究竟為何？關於二者之關係，有學者⁹⁹認為種類紛多，包括民間興建營運後轉移模式或其他私有財產管理方法皆可。而另有學者¹⁰⁰主張，為了公平，應採取公開招標之方式，公開招標後，得依行政程序法第 138 條以下之行政契約訂約，若有相關競爭者，則應由行政機關事先公告應具之資格即決定程式，並給予參與競爭者表示意見之機會，且以公開公平之方式為之。公開招標後得標者，應為「專屬授權」亦或「非專屬授權」，亦有爭議。學者認為¹⁰¹，非專屬授權之方式應優於專屬授權，因若採取專屬授權，大筆資料將係屬於私人，連政府機關對於政府資訊之使用皆會收到限制；且若採取非專屬授權之方式，則可回歸自由市場競爭之態樣，使民間企業間自由競爭，發展其再利用之市場，避免因專屬授權而造成市場獨占之不公平等情事，而因此非專屬授權，故政府機關對於政府資訊之再利用，應由政府機關向非專屬授權之業者收取費用，而業者始因其再利用向民眾收取費用，而此第二層之

⁹⁹參見：附錄六 F1，3，12 訪談意見。。

¹⁰⁰參見：附錄五 E1，3，11 訪談意見。

¹⁰¹參見：附錄五 E1，3，10 訪談意見。

收取費用將可藉由市場自由競爭，避免價格過高，造成對民眾之剝削。

綜上所述，關於政府資訊再利用之收費機制，應由政府機關向業者進行非專屬授權，使其得對於政府資訊進行再利用，而後業者對於民眾之費用收取，則可以公平上場之機製作後盾，避免再利用市場形成獨占而對於民眾剝削之情形。

三、政府資訊再利用之主管機關

由於現行無相關法令，亦無專責統一對外之窗口，致使欲對於政府資訊再利用之業者及民眾深感困擾，於思考建立專屬規範政府資訊再利用之今日，對於此部份之規劃亦不可免。

自前述可知，政府資訊之種類不僅繁多亦廣泛，不同政府資訊係分散於不同之機構，亦以不同之形式呈現，包括出版品、委託研究報告、科專計畫等，主管機關對於其所負責之資訊較為熟知，可對於其資訊作充分利用¹⁰²，但若由各個主管機關分別就其所主管之資訊作再利用之主管機關，將導致浪費行政資源，民眾無所適從之窘境，故此，單一業務及單一窗口之設計，將可避免民眾或資訊業者因入口網站太多而造成混淆、無所適從之情事發生。惟若欲採行單一業務及單一窗口之設計，仍須考慮上述如此繁雜之政府出版品，若皆統籌由單一機關管理，該機關是否有能力與資源統籌管理如此繁複的政府資訊，若我國往後欲採取以單一業務及單一窗口之設計，須事先針對繁雜之政府資訊擬定適切的授權利用規定。

我國究竟應採單一專責機關或由各機關分別設立單位處理政府資訊再利用之議題，亦可參考國外之相關法規及設置。例如英國 OPSI 之職掌即包括負責公部門資訊再利用之推動。OPSI 設置線上授權系統-Click-Use¹⁰³，使民間得以透過網路申請取得政府授權，針對王室著作權和其他政府機關之資訊進行再利用。另外，OPSI 亦扮演私人企業取得政府機關資訊之媒介角色，設置資訊資產登錄系統（Information Asset Register；IAR）¹⁰⁴，藉由此系統之運

¹⁰²參見：附錄一 A4，4，37 訪談意見。

¹⁰³ Click-Use 之運作，<http://www.opsi.gov.uk/click-use/index.htm>（瀏覽日期：2009/7/17）

¹⁰⁴ IAR 之運作，<http://www.opsi.gov.uk/iar/index.htm>（瀏覽日期：2009/7/17）

作，民眾得以獲知哪些政府資訊是可供再利用及可透過何種政府機關取得該等資訊。值得一提的是，由於英國 2005 公部門資訊再利用規則明白指出可供再利用之公部門資訊，必須是依法可公開接近使用者，故 OPSI 於運作此系統時，乃與資訊自由公開機制合作，如是未公開之政府機關資訊，私人企業亦可透過 IAR 得知 (廖淑君，2007:23-24)。

然而，為呼應我國政府組織精簡與再造的施行，學者專家認¹⁰⁵為針對資訊在利用所進行的組織調整與權責的增設，應在既有的組織規模上指派院內之一級機關統籌二級以下各機關資訊授權與管理事宜，而不宜另行增設一獨立管理機構，以避免機關疊床架屋之感。另有專家學者¹⁰⁶建議，建立資訊長二級制，資訊長之職責在於政策定，院內仍有資訊管理處，來負責統籌全國資訊業務。三級以下機關資訊管理人員則由二級機關外派，已達各級機關在資訊管理與執行的一致性。

基於上述理由及外國之立法例，我國亦應成立專責機關，透過此專責機關統籌政府資訊再利用之政策與業務，而專責機關之首要任務，以下分述之。

1. 資產清理與鑑價：

首先，應先確立有哪些政府資訊得作為政府資訊之標的。因此，相關機關應先就其內部資產進行清理與鑑價，始可將相關資訊告知專責機關，使專責機關瞭解得將得何種得再利用之資訊得公告與民眾。但是否得清理或應如何鑑價仍為一難題，因資訊資產可能涉及國家機密。

(1) 資產清理：

關於資產之清理，可分為兩部份，若為建立「資產目錄」，則可以透過行政規則來規定。此外，若財產具有智慧財產權，則須釐清智慧財產權之歸屬與價值問題，此須有一定之法源基礎作為釐清的依據與最後財產之清理。

(2) 鑑價：

資產鑑價之部份，我國目前有三個研擬中法案皆有注意資產鑑價之

105參見：附錄二 B2，2，24 訪談意見。

106參見：附錄一 A6，4，36 訪談意見。

問題。第一個法案係行政院於 2006 年召開之第二十六次全國科技顧問會議中，為加速我國邁向一無間隙的環境，研議制訂「優質網路社會基本法」，此法案第五條，提及加速政府公部門資訊再利用。

第二個法案則是「產業創新條例」草案¹⁰⁷，以專章規範無形資產之流通及運用，其第十條「為協助企業呈現無形資產價值，各中央目的事業主管機關得辦理下列事項：一、訂定評價服務基準。二、建立評價資料庫。三、培訓評價人員。四、建立評價示範案例。五、辦理評價推廣應用活動。」爰企業對於可靠衡量無形資產價值之需求日殷，因此明定各中央目的事業主管機關得辦理無形資產評價相關業務，以提升我國評價無形資產之專業服務能量。

第三個法案則為 2009 年 4 月 9 日與文化創意產業有關之「文化創意產業發展法」草案，其中第十七條「為促進文化創意產業之發展，政府得以出租或授權方式，提供其所管理之圖書、史料、典藏文物或影音資料等公有文化創意資產。前項公有文化創意資產之管理機關，應將提供出租或授權之公有文化創意資產造冊，並以適當之方式對外揭露。出租或授權公有文化創意資產所取得之收益，得部分保留於公有文化創意資產之管理機關作為管理維護費用，不受國有財產法第七條及直轄市或縣（市）政府公有財產管理法令規定之限制。」與第十八條「文化創意事業所需公有非公用不動產，經中央目的事業主管機關核定者，不動產管理機關得逕予出租。文化創意事業有租用公有非公用不動產之需要時，得由中央目的事業主管機關商請不動產管理機關，辦理出租。第一項之出租，其租約應以書面為之；未以書面為之者，不生效力」。可知政府機關並非不得從事此行為，而其出租或有償授權之對價應以合理鑑價為基礎。

上述各法草案均提及資產鑑價之部份，由此可知，資產鑑價乃現今發展資訊利用之重要課題。

2. 於網路上公告相關得再利用之資訊

¹⁰⁷ <http://www.moeaidb.gov.tw/external/ctrl?PRO=law.LawView&id=3772> 經濟部工業局法規預告專區 (瀏覽日期：2009/11/19)

政府資訊繁多，先前政府機關之清理即係爲了再利用之資訊得以使民眾知悉，故於清理、鑑價後，專責機關亦應規劃資訊彙整機制，將相關得利用之資訊公告於網站上，使業者及民眾得以知悉何種資訊可取得再利用，並成爲對外單一窗口。藉由上述專責機關之運作，得使民眾知悉何種資訊得以再利用，並可藉此單一窗口進行後續之申請行爲，促使相關資訊業者得對於政府資訊之再利用更爲便利。

四、政府資訊再利用未給付或給付有瑕疵之救濟

欲探討是否得以救濟，應先界定政府資訊再利用之各方關係。在一般民眾個人申請部分，比較單純，可依一般行政救濟程序處理。唯政府資訊之再利用，若係資訊業者向政府機關請求給予相關之政府資訊供其再利用，而後再透過公開招標方式，與政府機關簽立契約，則前後階段應分開處理。前階段係公法關係，後階段則爲契約關係，此爲「雙階理論」。所謂雙階理論，係指行政主體與相對人間之法律關係，可分爲兩個階段，於主管機關決定是否給予係爲第一階段，係公法性質；主管機關決定後實際給予則爲第二階段，係私法性質。此二階段分別依不同救濟程序救濟。政府資訊之再利用部份，後續公開招標簽約，可能是私法契約，亦可能爲行政契約。前者，依民事之訴訟程序救濟之，後者認定爲行政契約，雖與傳統之雙階理論不符，但晚近已有學者肯認此可能性，稱爲「修正之雙階理論」。因此，後階段仍得依行政程序救濟之。

此外，由於政府資訊再利用之當事人係政府機關及民眾，爲了矯正行政機關之違法或不當處分，保護人民之權利或利益，貫徹法制之本旨，是否應設計相關之機關、程序，使行政機關得藉由行政自我控制作爲法院審查之先行程式？由於此程序除具有保障人權之功能外，亦可減輕行政法院之負擔，再者亦可藉以表示司法尊重行政¹⁰⁸，故若有相關機關得使民眾予以申訴，減少訴訟，亦不失爲衡平各方利益之方法。英國之 OPSI 即具有此功能，OPSI 負責有關私人企業對於政府資訊持有者之投訴，亦即當私人企業對於政府機關所作成之政府資訊再利用授權有所疑義時，得向 OPSI 提出申請，OPSI 即

¹⁰⁸李震山，行政法導論，三民書局，2005年1月，頁463。

得對此予以處理。我國於訂立此相關法律時，亦可採取此相關立法，使專責機關作為申訴之主體，衡平各方利益，減輕法院訟源。

伍、小結

因現行並未針對政府資訊再利用議題設有專法或專章規定，致使欲發展此議題之相關機關或資訊業者面臨許多難題，包括相關法律因規範目的及適用範圍不同而造成扞格，使資訊業者向政府機關申請再利用時，政府機關無法瞭解此等資訊是否可受到著作權等智慧財產權之保護，是否可以釋出使民眾再利用。另外，我國亦不如國外，設有專責機關管理政府資訊之再利用，致使相關資訊業者於申請時疲於奔波於各機關間，既浪費行政效率亦無法促進再利用之發展，針對此等問題，上述參酌國內學者及國外立法例，提出相關之因應之道，並建立政府資訊再利用之初步模型¹⁰⁹，希藉此得對於政府資訊之再利用有所貢獻。

¹⁰⁹ 參照圖一

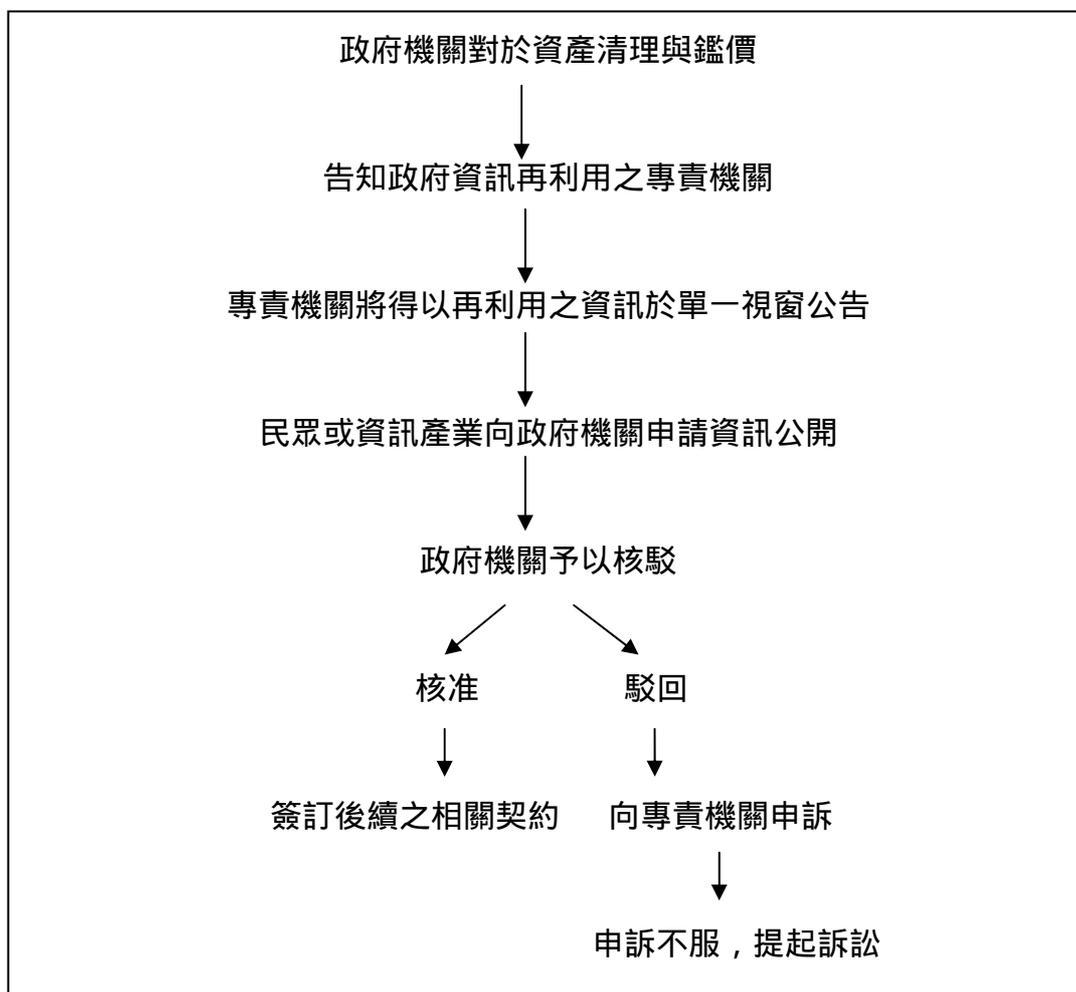


圖 4-2 政府資訊再利用管理模式

資料來源：作者自繪。

我國政府資訊再利用之法制化研究

第五章 研究結論與建議

本文第二章透過比較制度法彙整英、美、歐盟、澳洲之資訊利用文獻，釐清各國制度系絡如何影響政府實務的運作與方法的擬定。第三章，以我國法制之環境與各法間之衝突適用為論究主軸，藉以釐清再利用在我國法制之定位。第四章，承前開各法適用的問題，提出再利用於我國法制環境中可茲各機關參循之立法架構，範圍包含可再利用之類別、收費之原則、管制機關之功能與組織調整、以及救濟途徑。本章綜合我國政府資訊再利用法制之概況以及本案訪談學者專家對施行政府資訊再利用要件的看法，提出理論與實務上的推動策略與配套建議。

第一節 訪談資料綜合分析

本研究針對我國政府資訊再利用議題做一個比較全盤性的檢視，透過焦點座談之方式，希冀從各位學者專家提供的意見，歸納出我國目前資訊發展與民間授權之問題。茲將各題綱與學者專家意見依序簡述整理如下。

一、資訊利用之現狀與挑戰

- (一)資訊所有權歸屬於人民抑或政府，仍屬不明。
- (二)民眾反映無法向政府取得所需要資訊，部分原因在於機關在法律上享有裁量權及機關的想法跟心態。
- (三)政府資訊的定義為何？「政府出版品管理辦法」規定『以政府經費為名義所出版的出版物都稱政府出版品』。但在數位化時代，出版品與資訊的定義越來越模糊，在後續管理時，皆須釐清何者為政府資訊、何者是政府出版品。
- (四)著作權的問題。政府出版品目前受著作權所保護，除著作權法第九條，「命令與公文不受著作權的保護」。而著作權保護又可分成不同面向：1.著作權是屬於政府，每個政府機關可以自行決定出版品要如何去做利用。2.政府出版品的著作權有些是取自於第三人。

- (五)政府機關功能性的不足與經費預算的限制。
- (六)法務部之法規、函釋、大法官解釋、裁判書公開的部分都是無償公開。但涉及較敏感的資料，基於法令上保護原則則不予公開。然而，此類資訊的公開卻可能透過鬆散的文件拼湊與細微的資訊，造成爭訟兩造間接傷害。
- (七)如何決定何時可公開政府資訊?何時不可公開?公開程度?如民間利用政府所提供的原始資料後造成生命財產危害時，如何確定是原始資料的問題?還是再利用的問題?
- (八)在法位階上面，第一、要釐清資訊公開跟資訊再利用本質上的不同。第一個爭議為授權加值的要點要不要跟資訊公開的規費定在同個要點裡面規範。加值利用是授權的關係，跟政府資訊公開法付費的規費概念是不一樣的。第二、既有法規的規範不足。第三、政府資訊公開法是規範何者「不得公開」，何者「應公開」，但處於兩者間不易分類者應如何處理則無罰則和原則得以參考。
- (九)以業者立場，機關要求的授權金並無統一規範。再者，機關無償將資訊授權給單一廠商時，弔詭之處在於既然是無償釋出，為什麼只限定特定的廠商，而須受限於政府採購法，只有一間廠商取得，而非是多間廠商取得，甚至更多元去利用？

二、資訊所有權歸屬

政府透過公務預算所獲得的資訊，大部分應該歸於全民所有，政府機關只是管理者，要盡善良管理人注意。如果將政府的公共資訊建構，把部分的隱私資料區隔，政府資訊基本上是全民所有，所以理論上再利用不應附加太多的門檻，否則會失去政府資訊公開的本質。

三、資訊資產之清理與鑑價

資產之清理，現行法制有國有財產法的適用，若只是政府機關內部進行清點，就不適用國有財產法，只需透過內部行政程序即可。如果是屬於財產清理，此行為就要有法源依據才可以做出這樣的行為，而「資產目錄」則可以透過行政規則來規定。如果財產具有智慧財產權，則釐

清智財權的歸屬與價值問題時，必須有一套系統作為釐清的依據與最後財產清理的法源根據。

四、政府資訊有價或無價釋出

- (一)向政府要求取得資訊，政府收取工本費自屬合理。所以政府若依照請求，就得以依據規費法的要求向申請之民眾酌收成本費。這部份與資訊的利用不同之處是，此乃屬於請求制的規範，以及加值的處理，與單純的要求查詢的工本費不同。
- (二)政府出版品如屬政策宣傳性質，政府基於公共服務及職責要求，政府應無償釋予民間。民間業者取得目的如涉及商業使用時，則以契約方式規定定額權利金回饋給政府。
- (三)從再利用的角度，收費係屬於法律保留問題，如果是規費就成為行政收入；如果是一種公課，就有專款專用的問題。公課與規費不同，與一般私法上使用的對價又更不同。如果把大筆資料予以招標，將會碰到應採取專屬授權或者是非專屬授權的考量。如果採專屬授權，大筆資料是屬於私人，則連政府機關都會受到限制。因此，無論如何，支出政府預算所建構的資訊，似不應淪為個人專屬，縱使支付再多的對價都不可以。公共資訊之釋出若可由價高者取得，難免有正當性之爭議。
- (四)有償或無償須取決於市場規模，但對於民間取得資訊後所提供後續的再利用，其費用則依循市場競爭原則訂定。同時，應考量需求者會是誰、可能的經濟效益，以及對誰有經濟效益。
- (五)依釋出對象的不同，可區分為一般民眾、特殊利用的公司或民間團體或是媒體。如果是一般民眾，再利用所能獲得的商業價值的可能性跟一般公司或大型企業都會有差，所以可依釋出對象的不同作不一樣區分的價值。

五、資訊可供有價釋出的資訊類別

- (一)可參照檔案法第 18 條「排除法」，將「可得拒絕申請」亦即，不可公開、不可應用的情形加以明文規定（1 至 7 款規定）；相對於政

府資訊公開法第 18 條的第 1 項，也是排除法。至於由誰來判斷，必須回到每一個持有政府資訊的主管機關自己去認定，主管機關需具有判斷、裁量的靈敏度。

- (二) 涉及個人資料、國家機密、營業秘密，都不應該有對外釋出與加值的作法。可供判斷之標準為：第一，資訊本質在公開後有沒有侵害他人權利或有害公共利益的考量。第二，交由業者加值利用的過程所發生的經濟效益是不是大於造成的行政負擔。
- (三) 從公物利用角度來看，公物可以分三大類：公共用的公物，基本上縱使這些設施利用要付費，除了收費之外，不能阻擋人民利用；財政公物，在交易市場上也有一定的地位；行政公物，屬於行政目的使用的公物。
- (四) 分類的問題，行政院秘書處從九十二年開始，已經陸陸續續完成施政分類架構。分類架構並不是按照各部會的業務跟功能導向，而是按照業務功能導向，不是用組織單位。可作為政府資訊分類之參考。

六、再利用管理機制

- (一) 國有財產有所謂的「公用財產」和「非公用財產」有不同的管理機關。如果依照這樣方法來做，如欲指定單一機關，則需透過修改國有財產法，把所有財產通通歸到某一個單位，否則還是必須回到國有財產法。
- (二) 各部會，按照研考會的原則，各自訂定所屬部會之資料應公開，以及不應該公開之類別與範疇，以作為執行之標準。
- (三) 訂價的問題還是要回歸到各個機關本身，按照研考會的規範，每個政府機構大致上都有作內部授權或出版的訂價，而價格的訂定則回歸到市場機制、回歸到每個政府單位對資訊的認知。

七、政府資訊授權原則

- (一) 針對特殊的族群，則透過契約授權的方式規定廠商後續的利用，此部分廠商即可不受機關著作財產權的規範，並可按定價回饋，固定百分比的權利金回饋給政府。再者，為避免授權後所產生的爭議，

必須先釐清涉及到他人著作的內容。

- (二)授權應以非專屬方式進行，透過市場的競爭機制以達平衡，對於政府會比較有利。專屬授權所產生一些管理機制、收費基準，因獨賣一家，將會有定位太高、收費太高或是整個營運、通貨，政府是不要去介入等後續問題，然而，非專屬授權透過會互相競爭，取得一個平衡點。
- (三)公開招標的方式是可行，公開招標之後訂立行政契約也屬可行，可以參考行政程序法 138 條。至於行政契約公開的程序，當它有競爭者時，應考慮以公開公平的方法來處理。具體內容可能使用附款，比如加上期間或條件、幾年期的優先使用權。比如我們給高鐵土地利用優先權 50 年，從損益兼顧法理是可以接受的。

八、資訊再利用權利救濟

- (一)「有權利，應有救濟」是基本原則。國民對政府資訊本有請求公開的權利，故政府資訊公開基本上不應設門檻，例外設了門檻，除政府機關必須說明原因（例如政府資訊公開法第 18 條的情形之一），故可以認為，設門檻，對於人民知的權利有所限制，至少是法律上的利益受到侵害，根據行政訴訟法第四條，所以人民有訴訟救濟的管道；法律上利益是基本原則，所以可以向政府機關請求，除了例外設限之部份外，基本上應有權利救濟。
- (二)行政法有所謂的兩階段論，前段是政府決定釋出，這屬於行政部分；後段是決定後跟私人訂定契約的部份，亦即私法契約，如果是對於政府決定是否願提供該資訊有爭執，則用行政處分、訴願行政、訴訟行政等救濟的途徑來解決。當契約已經訂定，其後發生政府履約之問題時，例如後來又決定不提供，或是雙方在履約上面是否符合雙方權利義務關係時，則用私法契約的方式解決。

公法契約跟私法契約的區辨必須要看契約標的，而不是只牽涉到上述情形。兩階段論之後段不必然為私法契約，應視契約的標的性質而定。因此，便是所謂修正的兩階段論，也就是前段是行政處分，後段也可能是行政契約。

九、專法或專章

- (一)政府機關會產生開放資訊，在政府資訊公開法中規定已大約可以適用。現行政府資訊架構關於不涉及個人隱私的部分，數量應該非常龐大，其中不動產土地的資訊數量應該更為龐大，這個應該是一個很好利用的管道。因此，短期內可以用專章的規定把原則做一個適當的整合。例如修訂為「政府資訊公開及利用法」就包括利用，既使現在沒有規定也可以用。
- (二)就本質而論，政府資訊公開僅只規範公開的部份，再利用則是把權益授權出去，所以再利用是要針對「授權」的部份。此與政府資訊公開裡面提到的是兩件事情，因而不適合規定在同一個法律裡。透過執行性之施行細則或以性質相近之母法的行政命令做為上位之規定機不適合。再者，既有法規針對增值再利用的部份未做規範，用夾帶的或者是法規命令也不太適合，長遠而言，專法將會比較適切。

十、組織之調整與法制環境建構

- (一)整個資訊組織改造概念是資訊改造核心八大工作圈。從資源的共用為著眼點，透過運作模式(business model)的建立，即整個組織改造四化的概念。能不要由政府做的就不要由政府作，盡量開放民間去做，所以有法人化、地方化、委外化、去任務化。
資訊往上集中到設有資訊管理單位的二級機關，。三級含以下是不設資訊部門，都往上集中，除非主管的業務有一些屬於全國性，特殊性的才會設資訊部門。在二級機關資訊部門，就會用派駐的方式。從部會的角度來看，可以確保機關資訊政策的一致性。
- (二)加拿大類似於「折衷式」。政府出版品是分兩部分進行管理，一則為「出版品的資訊管理」，即書目資訊管理。另外一個部分，掌握著作權，負責「授權的管理」。實際出版由各政府機關進行，但當要出版時需有一套通報加拿大的機制。各界統一由此窗口來做申請，此部門並有權決定要如何作授權以及收費的標準。
- (三)成立單一的主管機關，但執行面則由各部會進行，如此始能詳盡知

道資產在哪裡以及用什麼方式去授權？此可由研考會擔任上位統合機關，並訂定一般性統一授權架構以供民間業者參照。

(四)可設立一個獨立的行政法人，用獨立行政法人的方式，兼具公權力的性質，也有比較靈活及彈性的組織。

本研究焦點座談與深度訪談所彙整專家與學者意見，顯示我國現行政府資訊之利用與再利用因尚無完備法令可供依據，使各機關在實務運作上產生事權不一與資訊授權規範紛歧的情況。目前僅有政府資訊公開法作為資訊釋出的法律依據，如欲發展後續再利用則有必要處理與各法間的衝突適用。就實務面而論，可先建立各機關資產清冊，才進一步確立資訊可公開區塊中哪些適合做為後續再利用。然而，本議題在我國之發展甚為短暫，相關之學者專家僅提供原則性建議以作為後續探究之方針。

第二節 綜合結論

資訊在現今科技社會中具有無窮的經濟潛力。各國政府是否能將既有的資訊或加值資訊販售予市場需求者，並以其收益緩解財政日益緊縮之窘境，至今仍取決於各國政府資訊利用的角色以及法制面如何定位政府資訊。此一新興研究領域於我國實務界與學術界的發展上仍未具雛形。我國相關法制建構中，僅以政府資訊公開法先論及政府資訊釋出與利用的議題，但並未進一步對再利用的範疇予以規範。因此後續資訊欲再利用時，出現與既存之檔案法、營業秘密法、著作權法等產生間斷衝突的情形。各級機關因無統一管理通則可茲遵循，故各依其法、各行其是，使民間欲再利用政府資訊之需求者面臨多重成本與對口混淆的負擔。職是之故，本案則透過各國資訊再利用之實務與理論之發展，進行多面向的彙整，探討我國實施政府資訊再利用可能面臨的問題癥結，並歸結出可茲我國建立資訊再利用法制架構與實務管理之參考。本案研究結論茲陳述於下：

壹、各國資訊再利用法制之演進發展與系絡

依據英、美、歐盟與澳洲文獻的彙整，政府普遍遭受預算赤字困擾的同時，如何減緩財政持續透支與提升政府整體營收，使得政府資訊的利用與加值釋出成爲有效紓困的新思維。各國政府在演進過程所需處理的法制問題，除對可再利用之「資訊」定義不明外，訂法之目的也依國情知需要而有不同之營運模型。但仍可從中彙整出幾項重點：

一、法制面

政府資訊之再利用需處理與既存之檔案法、資訊公開、隱私權法、著作權法、營業秘密、國家安全法等各法之間的衝突適用問題。

二、收費機制

費用之收取則以「使用者付費」與「國家稅捐支付」爲爭論所在。各國在法制的建構上，雖有部分論者主張以高於成本之價格販售，除可回收資訊製程所產生的成本，更可做爲挹注國家財政之手段。但多數仍以邊際成本價的方式向民眾收取費用。

三、組織之建構

爲避免違反政府再造組織精簡與扁平化的原則，各國資訊管理部門皆未成爲獨立機關，如澳洲資訊管理部隸屬於財政暨管制局以統籌全國資訊事務、如英國 OPSI 則隸屬於英國國家檔案局、美國 OMB 隸屬白宮下總統之幕僚單位。從管理面而論，集中式管理，主管機關須承擔過於沈重的業務壓力；分散式管理，權責將落於各機關，將造成民眾無所適從之弊。基於上述之缺憾而傾向採用「折衷式管理」，中央主管單位負責管理與授權之單一窗口功能，而執行之權限仍回歸各單位，各機關之業務必須定期回報上位之主管機關。

四、功能管理

各國管理機制的發展皆以民眾能透過最便捷與快速的方式近用政府資訊爲首要，如美國 OMB 政府資訊定點服務之建置(Government Information Locator Service, GILS)透過單一定位服務系統，匯集各機關資訊產品與服務清冊，以提供民眾與各機關近用；英國 OPSI 線上即選即用與授權論壇，提供網路資訊清冊供民眾快速查詢及使用。澳洲之資訊分享架構(Information

Interoperability Framework)則類似於美國 GILS 系統用於提升資訊有效的利用與流通。

綜觀各國法制系絡之發展，皆以政府資訊公開法為資訊釋出之基本規範，英國及澳洲政府雖也受公開法規範，但在實務執行面卻有明顯不同。以英國而論，除受伯恩條款影響外，傳統皇室著作權賦予機關保有公共資產的所有權。澳洲則依據實務發展的考量，在不與公共利益嚴重牴觸之前提下，皆鼓勵機關發展其著作權。此便成為影響後續再利用策略的制定上，要依公開法規定成本價亦或高於成本價收費之因素。

各國資訊主張雖各有懸殊差異，但資訊組織之建構發展則有共通性。首先，組織皆以幕僚單位設立主管單位，並非在既有政府組織架構中另外設立一獨立的機關，此舉是要避免違反組織精簡的原則。第二、主管機關之職責皆以促進、監督及政策擬定、管理原則為主，而資訊釋出之執行則回歸各機關，並不提供統籌全國資訊之功能。但英國 OPSI 較為特殊，除上述功能外，更主掌全國各機關所匯集具經濟效益之資訊授權與再利用，提供資訊授權民間之單一窗口，而民眾依資訊公開法規定所做的申請則由各機關執行。

機關資訊系統功能之發展，以作為有效傳播資訊之利器為目的，建立單一統籌性系統以匯集機關所發展與推行之資訊服務與產品，亦藉此形成一完整資訊清冊以供各方使用。因此系統之發展僅著重資訊之有效釋出，並不涉及資訊利用與再利用議題。

貳、資訊再利用的範疇

從原則性概念審視資訊再利用之範疇，首先，需先以資訊公開法作為可公開與不可公開的法規依據。第二，從相關法制，如著作權法、個人資料保護法、國家機密保護法、與營業秘密法等釐清衝突適用的關係。最後，針對各項可公開再利用的資訊進一步區分資訊的性質，是類屬於公共用的公物、財政公物、亦或行政公物。

實務上，英國有價授權的資訊則先區分依政府公開法規定應公開之原始資料與具經濟價值而可供再利用的資訊，而分成 1.慈善事業，2.諮詢，3.教育

/訓練，4.健康，5 資訊科技及線上出版品，6.法律，7.圖書館與博物館，8.製造業/工業/零售業，9.行銷/媒體，10.個人資料，11.公共行政，12.出版品。國內有學者提出之分類為 1.政府資訊，2. 經濟及商業資訊，3. 環境資訊，4. 農、漁業資訊，5. 社會資訊，6. 科學資訊，7. 文化資訊，8. 法律系統資訊。不管分類型態為何，先以原則性概念做分類架構乃再利用之前提。

參、我國政府資訊再利用之法制環境

一、制度與實務之困境

我國相關政府資訊法制之發展，於 94 年 12 月隨著政府資訊公開法的三讀通過而有長足發展，但此法並未規範後續再利用的範疇。該法內文仍多屬概略性規範，並將執行權責歸於各機關自行裁量，使得資訊公開之預期效果與實際執行間有相當落差。茲將其缺憾分述如下：

(一) 資訊公開法之執行未能落實

政府資訊公開法以落實民眾「知的權利」與「取得充分資訊之自由」為制法之精神。唯有摒除民眾近用與取得政府資訊所遭遇之阻礙，始能論及政府資訊後續的再利用。綜觀我國資訊公開法無法落實預期之績效，其因在於：

1. 尚未有統籌機關與管理機制針對法制之執行成效予以監督。當權限紛散至各機關，即以裁量權作為概略性法制規範之判準。各機關雖負有執行之責，卻未見相應機制與設施之設置。例如提供專責民眾抄錄資料的處室與閱覽室之成立，以及可供上級機關考核的年度執行報告。
2. 申請不符之救濟程序，未訂明覆函的時間。雖然此問題可經由訴願法與行政程序法獲得處理。但考量事件性質，若有速件，未於一定時間處理將導致該案件者之損害，無特別速件處理期限之規定，恐致相關權利義務無法盡早確定之憾。

(二) 政府資訊再利用與現行法規之衝突

我國現行政府資訊公開法，明示以盡可能公開政府資訊為標的。與各法間的衝突適用則突顯於法制間明定所保護客體範疇、限制公開事由、再利用

的使用授權限制差異以及衝突時如何優先適用等，導致與以限制公開之個人資料保護法、著作權法、營業秘密法及國家機密保護法等之適用上的扞格。此結果顯示我國未來欲進一步探究資訊加值再利用之可能時，必須修正現行法規之間對資訊釋出的概略性規範之扞格。

（三）政府資訊價格與管理機制尚未成型

中央各部門機關資訊釋出則以政府資訊公開法為依循原則，機關對民眾申請僅能以規費法之規定，以不得超過機關資訊製作、傳播與複製所產生之成本為收費上限。至於歸屬各機關的資訊如何運用？是否可有價釋出民間資訊需求者？政府資訊業務外包應如何規範？皆未有明文統一規定。同時，資訊公開法落實至今已數年之久，卻未見明確資訊資產之清冊，做為民間利用政府資訊時簡便及快速查詢之用。

肆、我國資訊再利用之配套措施

一、再利用規範之專法建構

政府資訊再利用議題涉及相關權益向外授權與延伸，不似資訊公開法僅規範資訊公開的部份，觀視兩者雖有相近之處，本質上卻有不同而難尋可適用之母法，故而不適合於同一法律中訂定。對於政府資訊再利用之議題應另訂專法較為妥適。

二、再利用管理機制之建構

（一）政府資訊釋出收費之依據

政府資訊之有償亦或無償，應以釋出對象作為區分，若為一般民眾，對於政府資訊再利用所能獲得商業價值之可能性與一般公司或大型企業將有相當大之不同。若針對學術利用之相關資訊等，即應採取無償；但若係商人做加值利用，因企業已對原本資料再利用做成商品販賣，此時政府則不應完全無償之提供使用。

（二）可再利用政府資訊類別

政府資訊的類別可分為：1.民眾在享有民主基本權利下，以無償或成本價自由取得與近用政府的資訊之未具經濟效益之原始資料；2.具有資源的特

殊性以及經濟上的潛在效益，可供後續增值再利用以及有價釋出的資訊。其市場價格受市場資訊需求者之要求與有用性之認知決定，而可被歸納為適合供作商業開發利用的資訊類別。再者，依公務的性質亦可區分為：(1)公共用物；(2)行政用物；(3)特別用物等三者，以作為適用之判準。

(三) 資產清理與鑑價

透過政府有形與無形資產清單的建立，以作為可再利用與有價釋出以及應無償釋出的基礎原則，使民眾得以悉知所需資訊歸屬於哪個機關單位。此外，應建立鑑價規範，研擬適當訂價法，以使各機關釋出资訊資產時有所依循。

三、救濟程序

政府資訊之再利用，若係資訊業者向政府機關請求給予相關之政府資訊供其再利用，而後再透過公開招標方式，與政府機關簽立契約，則前後階段應分開處理。雙階理論，係指行政主體與相對人間之法律關係，可分為兩個階段，於主管機關決定是否給予係為第一階段，係公法性質；主管機關決定後實際給予則為第二階段，係私法性質。此二階段分別依不同救濟程式救濟。政府資訊之再利用部份，後續公開招標簽約，可能是私法契約，亦可能為行政契約。前者，依民事之訴訟程式救濟之，後者認定為行政契約，雖與傳統之雙階理論不符，但晚近已有學者肯認此可能性，稱為「修正之雙階理論」。因此，後階段仍得依行政程式救濟之。

伍、政府機關組織之調整

為呼應我國政府組織精簡與再造之施行，針對資訊再利用所進行的組織調整與權責的增設，應在既有的組織規模上指派院內之上級機關統籌二級以下各機關資訊授權與管理事宜，而不宜另行增設一獨立管理機構，徒增機關之疊床架屋。同時，建立資訊長二級制，資訊長之職責在於政策制定，院內仍有資訊管理處，負責統籌全國資訊業務。三級以下機關資訊管理人員則由二級機關外派，以達各級機關在資訊管理與執行的一致性。

第三節 政策建議

本節依據所提之預期目標，並結合上述各項結論所歸結我國現況下所面臨法制與執行之問題，提出以下建議，茲依序以政府資訊再利用之法制配套架構、資訊再利用管理機制建構、資訊組織再造之發展三項，俾為我國未來政府資訊再利用之執行與立法之參考。

壹、政府資訊再利用之法制配套架構

本案第三章及第四章分別論述我國欲進行再利用政府資訊所遭遇各法制間的衝突以及學者專家對立法架構之建議。本研究以建立政府資訊再利用專法為長期目標，短期內以政府資訊釋出相關法制之調整為目標。

一、近程目標

(一) 資訊公開相關法制之配套修正

論及我國政府資訊利用時，仍以政府資訊公開法作為資訊釋出與否的法規基礎，審視該法之規範仍存有幾項缺失：1.未設有監督機關及其權責；2.未規定各機關之編制年度報告；3.未設置閱覽、抄錄之相關處室；4.申請駁回不服之救濟程序，未訂明期限等。建議應予以增修，使實務運作規範更形完備。針對修正政府資訊公開法與現行法各法間的衝突，本案提出以下建議：

1. 電腦處理個人資料保護法（主辦：法務部）

資訊公開法與電腦處理個人資料保護法如欲適用，在具體施為上可採取「去辨識性」之措施，使原本屬個人資料者，於去辨識性後，於定義上符合不具有個人資料性質而可公開。

2. 營業秘密法（主辦：經濟部）

「對公益有必要或保護人類身體健康必要時公開」的要件不能作為營業秘密法第 9 條第 1 項「無故」之內容，蓋如此解釋將導致政府資訊公開法此條文被架空，對此應解釋無故之具體化實例。

3. 著作權法（主辦：經濟部）

以著作權法第 37 條「著作財產權人得授權他人利用著作，其授權利

用之地域、時間、內容、利用方法或其他事項，依當事人之約定；其約定不明之部分，推定為未授權」。當民眾取得政府出版品、相關資訊後，如未能再次與其所有權利之機關取得授權，仍然無法再利用該等資訊。在民眾費時費力確定授權之取得與否時已相對扼殺許多政府出版品之數位化可能性。此應予以修正現行政府資訊公開法與著作權法二者規範未能完全配合之窘境，並適當予以法令鬆綁，以收資訊利用之實益。

政府資訊再利用之議題亦可參考著作權合理使用之範圍。按著作權法第 65 條第 1 項「著作之合理使用，不構成著作財產權之侵害」，而究竟何謂合理適用，則依著作權法第 65 條第 2 項「著作之利用是否合於第四十四條至第六十三條規定或其他合理使用之情形，應審酌一切情狀，尤應注意下列事項，以為判斷之標準：一、利用之目的及性質，包括係為商業目的或非營利教育目的。二、著作之性質。三、所利用之質量及其在整個著作所占之比例。四、利用結果對著作潛在市場與現在價值之影響」，衡諸以上四項之影響，做綜合判斷。

(二) 資訊授權之規範

1. 資訊授權（主辦：中央各機關與地方政府；協辦：經濟部）

政府資訊透過採購法授權予民間招標者，相關單位應釐清資訊授權是採專屬授權亦或非專屬授權，並應考量採用此政策是否會違反市場公平競爭原則。

2. 費用收取標準（主辦：財政部）

資訊公開法規定之收費係採規費法規定之成本費為標準。然而，再利用涉及後續利用以及既有權益向外延伸，在本質上已與資訊公開法之規定不同，此須進一步釐清適合再利用的收費法源。

二、中長程目標：資訊再利用法制之建置

本文建議政府資訊再利用之法制應採專法制定。第一、資訊公開法之資訊利用與再利用之本質不同；第二、再利用所釋出之資訊屬加值後具有潛在經濟效益的資訊；第三、依本議題之規模與跨領域的程度並不適合僅置於資訊公開法之施行細則，採行政命令將無適切之母法。於訂定專法之同時，將

相關法制一併包裹修訂更可收配套完整之效。

(一) **草案之擬定** (主辦：法務部；協辦：行政院研考會)

參酌各國立法例，以法律位階訂定之。擬具「政府資訊再利用」之法案草案，明定再利用資訊之範疇、授權、組織、救濟等事項。

(二) **廣徵意見** (主辦：法務部；協辦：行政院研考會)

由於政府資訊再利用政策，各國因不同之規範性價值而有不同。以資訊再利用做為挹注財政之思考是否為我民眾所廣泛接受，並非無疑義。本研究發現國內學者專家對於政府資訊是否適宜市場化或商業化無一致看法，又因相關政府資訊釋出之法規雜沓，為收整合配套之效，擴大諮詢範圍以尋求共識實屬必要。

貳、資訊再利用管理機制建構

一、近程目標

(一) **資訊定位點服務系統** (主辦：行政院研考會；協辦：中央各機關與地方政府之網站管理員)

參照美國、澳洲所設立政府資訊定位點服務之經驗，我國亦可適當的指派單一機關作為資訊匯集的服務站，而各機關亦同步發展資訊定位點以定期上報正在推動之資訊服務與產品，使民眾及機關間能快速分享資訊。

(二) **線上網路申辦**：(主辦：中央各機關與地方政府之網站管理員)

各機關應強化民眾線上申辦政府業務的便利性與效能性。當各機關資訊清冊建立完成時，民眾將可透過線上之即時性一覽所需之資訊並於線上完成申辦。

(三) **線上論壇的建構**：(主辦：行政院研考會；協辦：中央各機關與地方政府之網站管理員)

透過線上論壇促進政府之民主性與施政之有效性，此亦可成為政府與使用民眾參與改善政府資訊再利用的管道。

(四) 資訊爭訟調解者（主辦：各機關之上級機關）

參照英國 OPSI 管理制度，除正式的法定申訴程序(Statuary Complaint Process)外，透過非正式協調(mediation)途徑之專業協調能力可強化處理爭訟機關的地位與角色。同時，也可彌補正式規範之不足，並以創新性的方式解決問題，以達成相較於爭訟則具有快速、便捷與成本效益的優點。

二、中長程目標

鑒於我國政府資訊再利用之研究僅為國內新興之議題，本研究從學者專家之論點與文獻的彙整，得知現今各國對於資訊再利用仍未有一定見。然而，多數國家對政府資訊則以資訊公開法為利用與收費之基礎。本研究認為再利用與資訊公開所規定，因涉及本質上的差異，及後續利用的複雜性，因而不宜一體論之。對此，提出一初步性的管理模型(參照第四章圖 4-1)以作為未來此議題完整管理模式建構之基礎。

(一) 資訊資產清冊之建立（主辦：中央各機關與地方政府）

政府各機關欲行再利用時，必須清楚了解到機關所屬機關之有形及無形資訊財產為何。因此，需建立各機關之資訊資產目錄以供查閱。再者，應釐清資產之智財權歸屬，以確保後續之利用不致違法侵害他人權利。但資產清冊建立原屬龐雜不易，無形資訊之完整清查與清冊之互通亦需完備系統溝通能力，應納入政府資訊系統的長遠建置發展一併考量。

(二) 鑑價機制的建立（主辦：中央各機關與地方政府）

依公共用物、行政用物、特別用物三項作為資訊性質之判準，並應考量資訊本身所含有的經濟價值，是否做後續再利用販售之用，以及有價釋出後對社會效益的影響，以作為資訊釋出之無償、成本收費、或可以市場價收費之判斷原則。而實際之運作時，無形資訊資產之合理鑑價涉及各資訊管理機關精算之能力與資源，恐非短期間可竟其功。但鑑價乃合理收費無可避免之前提，置於中長程之目標應屬妥適。

參、政府資訊組織再造發展之策略

為促進我國政府機關資訊利用之管理效能，並配合進行中之政府改造方針，資訊再利用政策與業務主管機關之設置可就以下方向考慮之。

一、**近程目標：確立中央行政資訊政策主管機關**（主辦：行政院研考會）

中央主管機關之建置不需另設獨立之機構統籌全國資訊管理政策與業務，以符合政府組織再造精簡原則。參照各國政府運作經驗，皆以隸屬中央部門之資訊辦公室以作為最高事權單位。如英國之 OPSI 隸屬司法部(Ministry of Justice)下之國家檔案局(National Archives)、澳洲之政府資訊管理辦公室(Government Information Management Office) 隸屬財政暨管制部(Department of Financial and Deregulation)，美國預算管理局(OMB)則為隸屬白宮之幕僚單位。機關之政府資訊相關職務，則以擬定全面性指導政策、監督考核為要務。然而，英國之 OPSI 不同之處在於身兼全國資訊再利用之授權事宜，並發展線上申辦與資訊分享系統以促進機關間與民眾對資訊的近用。

以我國行政院既有之組織架構論，建議仍由行政院研考會主掌全國行政資訊管理與政策之職，擬定全國各機關可茲遵循之指南。同時，也可借鏡英國 OPSI 之經驗，作為目前再利用授權之主管機關。

二、**中長程目標：整合國家資訊政策職掌機關**（主辦：行政院研考會；協辦：中央各機關資訊室與地方政府）

配合中央政府組織改造計畫，中央機關資訊業務之統籌，可以資訊長二級制作為資訊人事的軸心。整併經建會、研考會之行政院國家發展委員會則主管全國行政資訊政策，院內各部仍設資訊管理處，負責機關與轄下資訊業務。三級以下機關資訊管理人員則由二級機關外派，以達各級機關在資訊管理與執行的一致性。政府資訊再利用政策擬定亦為國發會所職掌，由於完整無接縫的資訊清冊、公告、授權等配套事宜與有效率的政策執行，涉及政府整體資訊系統前後端之整合，亦為電子化治理之一環，未來宜釐清行政院國家資訊通信發展推動小組(NICI)之功能與位階，整合行政院科技顧問組、國科會、研考會等單位在國家資訊通信政策擘畫之權責，以收組織權責位階一統之效。

我國政府資訊再利用之法制化研究

參考書目

- 廖淑君，2007。「政府資訊加值利用與管理法制研究：以美國及英國為例」，《科技法律透析》，頁 35-60。
- 邱炯友、鄭茗襄，2005。「政府加值資訊之數位權利管理應用芻議」，圖書與資訊學刊，第 50 期，頁 1-19。
- 邱炯友，2002。「政府資訊加值再利用政策之研究」，出版與圖書館學術研討會論文集，頁 57-58。
- 李震山，2003。「國家機密保護法介評」，《月旦法學雜誌》，第 97 期，頁。
- 李震山，2005。《行政法導論-修訂五版》，三民書局:台北。
- 周文茵、莊庭瑞，2006。「政府出版品與著作公眾授權」，《研考雙月刊》，第 30 卷第 3 期，頁 3-15。
- 范姜真嫻，2005。「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，頁 105-143。
- 范姜真嫻，2001。「政府資訊公開法與個人隱私之保護」，《法令月刊》，第 52 卷第 5 期，頁 30。
- 范姜真嫻，2004。「政府資訊公開法與營業秘密」，《銘傳大學法學論叢》，第 2 期，頁 1-27。
- 陳耀祥，2006。「論政府資訊公開與政府採購行政之調控——從最高行政法院 93 年度裁字第 625 號裁定談起」，《行政法實務與理論(二)》，頁 299-314。
- 郭大榮、周靜幸，2008。「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》，第 36 卷第 7 期，頁 63-81。
- 楊曉雯，2006。「由皇室文具署 (HMSO) 到公共資訊署 (OPSI)：論英國政府出版資訊管理業務之轉型」，《研考雙月刊》，第 30 卷第 3 期，頁 72。
- 廖淑君，2006。「淺談政府資訊加值利用法制議題」，資訊工業策進會，科技法律中心，參照 <http://www.ithome.com.tw/itadm/article.php?c=39488> (瀏

我國政府資訊再利用法制化之研究

覽日期：2009/6/30)

廖淑君，2007。「英國公部門資訊再利用制度介紹」，《科技法律透析》，頁 20-26。

劉靜怡，2004。「政府數位資訊及其授權架構初探」，《研考雙月刊》，第 28 卷第 3 期，頁 61-70。

Australian Government Attorney-General's Department (2005) "Intellectual Property Principles for Australian Government Agencies." Available at http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/Copyright_CommonwealthCopyrightAdministration_StatementofIPPrinciplesforAustralianGovernmentAgencies (Accessed on 2009/10/10)

Australian Government Department of Communications 2004. "Commonwealth IT IP Guidelines" Available at http://www.archive.dcita.gov.au/_data/assets/word_doc/0010/10081/Commonwealth_IT_IP_Guidelines.doc (Accessed on 2009/10/10)

Abd Hadi, Z. and McBride, N. 2000. "The commercialization of public sector information within UK government departments", *Information Journal of Public Sector Management*, Vol.13, No.7: 552-570.

Blakemore, M. and Craglia, M. 2006. "Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations" *The Information Society*, Vol.22, No.5: 13-24.

Burdon, M .2007. "Re-using public sector information (PSI) for profit: Who's data is it anyway", Paper Presented at The Second Workshop on the Social Implications of National Security.

Catherine Bond, Unlocking IP research project, UNSW, "The State of Licensing: Towards Reuse of NSW Government Information – Unlocking IP Working Paper" [2006] *AIPLRes* 43 at <http://www.austlii.edu.au/au/other/AIPLRes/2006/43>. (accessed 12 November 2009)

Commission of the European Communities. 1989. "Guidelines for Improving the

- Synergy Between the Public and Private Sectors in the Information Market”, available at http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/1989_public_sector_guidelines_en.pdf.(visited at 2009/7/24)
- Commission of the European Communities. 1998. “Green Paper on public sector information in the information society. Public sector information: a key resource for Europe, COM 585 final”, available at http://mineco.fgov.be/information_society/administrations/ps_034_en.pdf (visited at 2009/7/16)
- Commission of the European Communities. 2002. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents, 9”
- OFT. 2009. “Commercial use of public information”, available at http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/completed/public-information. (Accessed at 2009/6/30)
- Dando, L. P. 1993 “A Case for the Commercialization of Public Information” Available at <http://www.spatial.maine.edu/~onsrud/tempe/dando.html> (Accessed on 7/22/2009)
- De Saulles, M. 2007. “When Public meets private:conflicts in”, *Information*, Vol. 9, No.6:10-16.
- eEurope. 2002. “Action Plan”, available at http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf (visited at 2009/7/16)
- European Commission. 2007 “Thematic Meeting Report-PSI Price 1” Available at:http://www.epsiplatform.eu/psi_library/reports/epsiplus_thematic_meeting_reports/fin_mtg_1 (Accessed at 6/20/2009)
- European Commission. 2007 “Thematic Meeting Report-PSI Price 2 Impact analysis in the context of the PSI Directive” Available at:

我國政府資訊再利用法制化之研究

http://www.epsiplatform.eu/psi_library/reports/epsiplus_thematic_meeting_reports/financial_impact_meeting_2_report (Accessed at 6/20/2009)

European Commission. 2008 “Thematic Meeting Report-PSI Price 3 Impact analysis in the context of the PSI Directive” Available at: http://www.epsiplus.net/reports/epsiplus_thematic_meeting_reports/financial_impact_meeting_3_report. (Accessed at 6/20/2009)

European Commission. 2009. “ePSIplus Summative Report-The Financial impact: Pricing and Charging” Available at: http://www.epsiplus.net/reports/epsiplus_themes_summative_reports/financial_impact_theme_summative_report. (Accessed at 6/20/2009).

Van Velzen, W. G. 2003. “European Parliament Commission on Industry, External Trade Research and Energy, Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the re-use and commercial exploitation of public sector documents, Final”.

Freedom of Information Around the World. 2006, Available at SSRN: <http://www.freedominfo.org> global survey. (Accessed on 7/22/2009)

Janssen, K. and Dumortier, J. 2003. “Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: A Long and Winding Road” *International Journal of Law and Information Technology*, Vol.11, No.2:184-201.

Leith, P. and McCullagh, K. 2004. “Developing European Legal Information Markets based on Government Information”, *Information Journal of Law and Information Technology*, Vol.12, No.3:247-281.

Love, J. 1995 “Pricing Government Information” *Journal of Government Information*, Vol.22, No5:363-387.

Office of Fair Trading (U.K.) 2006, “The Commercial Use of Public Information, Annexe F: International Case Studies”, pp. 1-48

OPSI. 2007. “Charging For Value Added Material.” Available at:

- <http://www.opsi.gov.uk/click-use/value-added-licence-information/index>.
(Accessed at 7/11/2009)
- OPSI. 2008. "The United Kingdom Report on the Re-use of Public Sector Information". Available at:
http://www.epsipus.net/media/files/uk_report_reuse_psi_2008. (accessed at 7/29/09)
- Papapavlou, G. 1999. "Public sector information initiatives in the European Union" Available at
<http://ncsi-net.ncsi.iisc.ernet.in/cyberspace/societal-issues/57/57.pdf>
- Pas, J. 2004. "The Use and Re-use of Public Sector Information(PSI): Some Legal and Policy Reflections" Available at ASSRN:
http://www.cais-acsi.ca/proceedings/2004/pas_2004.pdf. Accessed on 8/15/2009.
- Pas, J. & De Vuyst, B. .2004. "The Use and Re-use of Government Information from an EU Perspective." Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Philip, L. and Karen, M. 2004. "Developing European Legal Information Markets Based on Government Information", *International Journal of Law and Information Technology*, 12(3): 247-281. .
- Pria Internationalm .2000. "*Commercial Exploitation of Re-using public sector information for profit:Who's data is it anyway?*" Availabled at
<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1050&context=kmichael#page=129> (Accessed at 7/26/2009)
- Saxby, S., "Public Sector Information and Re-Use Policy - Where is the UK Now?" (April 29, 2008). Available at SSRN:
<http://ssrn.com/abstract=1152528>. Accessed on 3/18/2009.

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄

附錄一 第一場焦點座談會文稿摘要

訪談題綱與訪談結果

時 間: 98年1月5日星期一 早上 9:00~12:00

地 點: 政大公企中心 C707 研討室

主 持 人: 李教授長晏

計畫主持: 潘教授競恆

協同主持: 許教授耀明

與 會 者: 學生林嘉鴻(研究助理)、學生于馨媛(研究助理)、學生吳嘉恬(研究助理)、學生陳宏章(國務務所一年級)

訪談對象

姓名	職務	職稱
A1	司法院資訊處	科長
A2	檔案管理局 法制科	科長
A3	檔案管理局 應用服務組	科長
A4	研考會政府出版品 管理處	科長

我國政府資訊再利用法制化之研究

A5	法務部資訊處	組長
A6	研考會資訊管理處	高級分析師
A7	智慧財產局法務室	科長

一、我國現行資訊公開、資訊再利用之現況為何？未來可能遭逢之挑戰為何？

訪談摘要

A3:

1. 以現行實務運作，我們確實曾經有碰到資訊所有權到底是屬於人民或政府？如果是屬於人民，卻在政府手上，拿著所有權是別人的東西，是會有一個返還與否的問題。

A4:

2. 以政府出版品管理處來看，在業務推動上，我們碰到幾個問題。首先，政府資訊的定義。「政府出版品管理辦法」所作的定義，『以政府經費為名義所出版的東西都稱「政府出版品」』。在數位化的時代下，出版品與資訊的定義越來越模糊，在後續管理時，皆回歸到什麼是政府資訊？什麼是政府出版品？
3. 在「政府出版品的管理辦法」第四章撰記「授權利用」的規定，允許各機關本於自身業務而做職權上的公開。當它變成政府出版品時，就必須回歸後續的銷售、付費取得此管道、免費取得既存圖書館的管理模式來。
4. 第二、為著作權的問題。目前政府出版品是受著作權所保護，除著作權法的第九條，所謂的命令與公文的部分是不受著作權的保護之例外。著作權保護可分成幾個面向 1.著作權是屬於政府，每個政府機關可以自行決定出版品要怎樣去做利用。2.政府出版品的著作權有些是取至於第三人。
5. 第三、政府機關的功能性與經費預算。實務上政府的預算非常緊縮，如果要確實把資訊流通到每一個所需要的人民手上是需要很多的預算。所

以，政府出版品是採一個低價的策略，使用者付費的概念。

A3:

6. 檔案局在檔案的應用部分，跟出版品的部分會不太一樣。我們所稱的檔案是經過歸檔點收，檔案的前端就是公文書，除了公務人員承辦的公文紀錄之外，也包含我國現行的資訊公開。
7. 目前我們接觸比較多的民眾反映，他要取得資訊但他拿不到。原因有一部分是涉及法律上裁量權的因素及機關的想法跟心態。

A1:

8. 我們取得的法規、涵釋、大法官解釋、裁判書公開的部分都是無償公開。對於人民資訊取得及管理與使用的部分。好比說司法院對於公開裁判書中比較敏感性的資料，像少年案件、性侵害案件，法令上規定要保護他們，我們原則是不公開。
9. 就政府資訊公開來講，假設公開對象是人民，人民也會有不同的聲音，我們依法院組織法規定定期刊載裁判書。我們刊載裁判書事實上是規定，以接受社會的公評輿論跟專家學者的批判。
10. 資訊公開出去後也發現，對部分民眾事實上造成間接的傷害。例如民眾家庭上的問題是屬於民事案件，或不是我們所保護的範圍。雖然身分證與位址都遮掉，內容上可能會去觸及他的工作地點，親人。當知道他是誰之後，它在社會上的聲譽，進而影響到它的工作權。這是資訊公開之後所產生的後遺症。

A6:

11. 單純從資訊的角度來看，資訊公開與資訊再利用其實可以是兩件事。資訊再利用的前提是市場規模，誰要用?爲什麼要用?現在有沒有人用?例如政府資訊公開法裡面所定義的是一類；個人資料是一類；最後，是政府產生的。
12. 資訊的再利用是不是應該取決於法令是很重要。但市場有沒有這個需求?例如，GPS 原本是美國國防的資訊，在再公開後，對民眾的影響很大。

像飛航資訊，在飛航時可以更明確的瞭解地方的方向。還有急劇變化的氣象資料，這些可以保障人民的生命財產。

13. 但是這其實又回到一個問題，什麼時候可供公開?什麼時候不可公開?又可以公開到多少?以及國家賠償法的問題，比如提供原始的資料，民間在利用後產生生命財產危害的時候，如何界定是原始資料的問題，還是再利用的問題。

A7:

14. 針對第一個議題首先要考量的是要不要分類，接著要思考要不要去訂價與管理。其次要考量，對於政府資訊再利用法制化這個案子，政府資訊所指的定義、內容、範圍是什麼?它是不是會跟我們現在的政府資訊公開法第七條的定義是一樣的內容。目前政府資訊公開法所只稱的「政府資訊」範圍總共包括十大項。現在所討論的「政府資訊再利用法制化」未來擬納入的客體會不會發生重複之問題。另外，再利用法制化，這個再利用行為指的是什麼?就先前所提到此部份再利用之內涵是什麼?定義要先釐清。

二、對於政府資訊採取有價釋出或無償釋出的看法為何?

訪談摘要

A3:

15. 政府資訊要採有償或無償，財政部的規費法有規定，檔案資訊交付特定人使用的話是一定要收費。只有一些學術或公益的特殊規定是可以減免。如果希望資訊能夠達到它最大用途，就是要讓它基於成本的收費標準，很便宜的去釋出它。
16. 以國外例子來講，可能有幾種不同的處理方式，一個是民眾依照隱私權法申請個人的資訊，比如在兩百美金之內免費，超過數額的才計算費用。也有些情形是，如為商業用途，它就用商業計價來算。就國外的隱私權法，一般民眾調閱個人的資訊大都是免費，至少都有一定的減免空間。

17. 另外，在核算費用時，一旦提出受理成一個申請案時就要收費，甚至計價到我花多少人力、多少時間幫你查閱你所需要的資訊等，都在考量的範圍內。
18. 在我國現行法制下，提出申請是不用收費的，只有後面的閱覽及複製才要收費。以複製來講，檔案局及滿多機關的複製收費標準，都用政府資訊公開法提供的數額標準。這一個數額標準是依照規費法成本分析去計算出來，它的數額是真的非常低。
19. 如果要有價，假設是機關本身做了某種程度的加值，他要再釋出，可能收費數額就會高一點。就像我們會針對檔案去做一個研究，那是結合學者的一個智慧結晶的產出。我們把它當出版品在賣，當然費用就不能比照一頁兩塊錢計算。所以還可以再考慮到，使用者從政府這邊拿到的資訊，中間經過多少加值的一個過程。

A6:

20. 資料是有償或無償是取決於市場規模，以目前來講申請氣象資訊還是有規費的收取，這在規費的相關法令中都有，但是民間取得這些資訊以後，它是依照規費法取得，還是透過其他程序，再提供再利用，這部分是可以讓市場去競爭。政府蒐集的資訊如果是從民間而來的，某種程度政府只是做一個再製的程序。我個人認為說，政府提供跟民生相關的資料，透過付費的方式提供給民眾是可以的。

A4:

21. 目前政府出版品，比較像加拿大的方式。政府機關依政府資訊公開辦法的要求將政府出版品公開在網路上。如果是屬於政策宣傳的性質，為了公共服務及政府的職責，政府預算當然要支持去大量印製，這本來就應該要免費。
22. 免費服務之外，我們還有另外一個付費的管道。出版品數位化以後就在網路上公開，但同時也產生紙本的出版品。在我們統籌展示室裡販售。所以，使用者可以在網路上取得這資訊。但是要拿紙本出版品時就要付一定的費用。

23. 目前的法令上，除了教育或公益上的使用，它經過一定程序之後，同意無償的去使用。但當你牽涉到商業產業利益時，很少機關會是利用無償釋出的方式。一定有一個對打的關係，這個對打關係，是以市場機制來決定價格。假設機關提供的電子檔數位化產品，檔案數位化程度越高，我可以得到的回饋就相對比較高。但假設我提供的是比較原始的資料，業者要投入比較多來作數位化時，回饋金的比例是要降低的。目前比較成熟的模式是百分之 20 到百分之 50。

A7:

24. EU direct 2003，第一條，對什麼叫政府資訊有定義，它指的是 document，就是政府做的 document。並沒有像我們政府資訊公開法那種分類，例如：條約、行政計畫等，它不是這樣分類。它是從政府資訊的形式做分類，例如：政府資訊指的是用一些媒介，medium、paper 紙本、electronic 電子的、聲音 sound、audio 跟 video，把它歸類為政府資訊的範圍。它對 reuse 再利用下的定義是比較符合我們社會上所需要的，因為它包括 commercial 或者是 noncommercial，不管是營利或非營利，這些目的都通通將之納為再利用（reuse）之定義。

三、政府資訊釋出作為商業加值之適當範疇為何？不適合納入商業加值利用之範疇為何？如何分別建立其政府資訊再利用管理機制？

訪談摘要

A3:

25. 如果要階段性作為一個商業價值，可能要去思考需求者會是誰？可能的經濟效益在哪邊？是對誰有經濟效益？

A6:

26. 要訂出一個統一的方式會牽涉到分類的方式？以美國政府來講，則在談 FEA 架構。在一個企業架構裡，就回歸到最原始的 MODEL 是什麼？依照 Business Model 來決定支出 Strategy。比如出版品的 Business Model

是什麼?計價公式就是什麼?怎麼去做對價關係,取決於政府耗資了多少?取得的資訊是怎樣?如果只有單一一個 Price 那幾乎是不適用。對公益團體,也許它是一個 Special Discount,這都是一個 Price Strategy。所以有價無價它不會是一個單一的價格,它是取決於 Business Model。

27. 機密,是屬於國家機密保護法的範圍,裡面有詳細界定。怎麼儲存?由誰來訂定?回到國家機密保護法的範圍,機密是屬於特定用語。在國家機密保護法的範圍,你要用電子資料儲存的時候必須由主管機關或權責機關訂定機制。在美國來講,單獨的資料是不敏感的,但合併之後它就變成敏感的。這在美國來講它也很難去定義,機密等級在哪裡?我相信在資訊公開或未來再利用時,都會發生同樣的情況,就是單一的資訊本身不敏感,合併以後是敏感的。

A1:

28. 商業加值的適當範疇,最大的還是你提供的原始的資訊,有沒有機密性?或是敏感性?加值的範疇事實上不是所有的東西都可以提供。就一些特定的對象。例如法庭錄音,律師或是當事人在法庭上,過程之中我們會幫他做錄音。律師如果要來調這個錄音帶。就以成本來講它是有價的,並不是每個人都適宜調閱這個錄音帶。所以我們有定法庭錄音辦法,限定它的對象是誰。因為在法庭上會提到營業祕密,或個人隱私的部分。所以就不適合每一個人都來調閱這相關的資訊。所以商業加值的範疇,應該要對準允公開的對象予以限制。

A2:

29. 現行檔案法第 18 條本身就是用「排除法」的作法,將「可得拒絕申請」也就是,不可以公開、不可以應用的情形加以明文(1 至 7 款規定)。相對於政府資訊公開法第 18 條的第 1 項,也是排除法。至於由誰來判斷,必須回到每一個持有政府資訊的主管機關自己去認定,主管機關需具有判斷、裁量的靈敏度。
30. 以檔案的角度,每個機關有自己的專業法規。專業法規中不一定會規定這東西是密件,所以不會掛密等。檔案法第十八條第七款,是一個概括

性條款，爲了第三人利益，或是正當人權益，這就隱含著，沒有辦法用密件保護他的情況下，主管機關要再一次判斷，在你專業法令裡是否必須把它保密。

31. 保密下來跟用密件公文來辦理是兩件事情。少年事件處理法規定少年案件全部要保密。但在法院系統有沒有用密件處理，必須回到各個機關作法上去看待。因爲他才知道他的專業法，必須要做何種程度的處理。這個處理就是我們注焦點問題裡面提到的——他適不適合作商業加值！

A7:

32. 如何建立政府資訊再利用的管理機制?可能考慮的方向就不外乎兩個。一個是「集中管理」，另一個是「分散管理」。單一機關管理將涉及到許多的業務與相關的法規。可是分散各別弄，還是會產生一致性或認定性的問題。或許這部分我們可以去衡量，「折衷式」，有一個機關出來，但是其他的單位元要有窗口去搭配。

四、我國實施政府資訊再利用所可能涉及之政府組織調整、法制環境建構爲何？

訪談摘要

A6:

33. 英國的 OPSI 是資訊專責部門，類似一個資訊長 Office 的一個單位。成立各管制機關的業務向上集中其實是不貴的。因爲這只是去做資訊管理部門。匯集各資訊的再利用，最後還是會回到各機關。不太合適這些資訊向上集中後，並由它來制定這些怎麼用。基本上國內資訊改造的部分，是有提到資訊部門的向上集中及資訊長二級制的一個概念。讓資訊部門有一致性的處理原則。
34. 從組織改造的觀點。以往在談的四長制。就是資訊長、法制長、主計長，人事長。四長制，底下都會有一個辦公室。以資訊長來講，就會有一個資訊長辦公室負責政策。院裡面會有一個資訊管理處，來負責統籌全國

資訊業務。這是在以往在談組織改造的一個框架。以現在來講，主計處有電子資料處理中心、研考會有資訊管理處、院的資訊室。院的資訊室比較偏向於院裡面的資訊系統維護，它並不負責全國資訊業務。

35. 整個資訊組織改造概念是資訊改造核心 7 大工作圈。從資源的共用為著眼點，基本上是希望能夠建立 Business Model，即整個組織改造四化的概念。能不要由政府做的就不要由政府作，盡量開放民間去做，所以有法人化、地方化、委外化、去任務化。基本上這些盡量是希望給民間去做，一方面也是去提高國家的競爭力，讓國家在整個產業能有長程的進步。
36. 在整個組織改造裡面，其實是希望把資訊往上集中到二級機關，所以說部會都會有資訊管理處。原則是這樣子。這並不是說爲了要再利用才會有資訊管理處，而是二級的部都會設資訊管理處。三級含以下是不設資訊部門，都往上集中，除非主管的業務有一些屬於全國性，特殊性的才會設資訊部門。在二級機關資訊部門，就會用派駐的方式。從部的角度來看，可以確保機關資訊政策的一致性。

A4:

37. 就我所知，加拿大比較像是「折衷式」。它的 CGP，還有政府出版品的部分事實上是管兩件事情，一則爲「出版品的資訊管理」，即書目資訊管理。另外一個部分，他掌握著作權。他負責的是「授權的管理」。實際出版是各政府機關再出版，但當它出版時要有一套機制要通報到加拿大。各界要利用的時候，是統一跟這個窗口來做申請，由這個部門來決定要如何來作授權?及收費的標準在哪裡?還有一個委員會來開會討論決定授權。
38. 談到加拿大授權這個部分，就是所謂的 Computerize，政府出版品只要一出版，它就是屬於買家，也就屬於政府。如果是從契約約定，從私部門或公部門聘請學者，它有特殊契約約定，它是屬於私人的。它可能會用契約來約定，採買屬於政府，著作權是放棄人格權。所以它可以透過這個部門，統籌去決定他後續要怎麼去重製或去做利用。

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄二 第二場焦點座談會文稿摘要

時間: 98年1月5日 星期一 下午 14:00~17:00

地點: 政大公企中心 C707 研討室

主持人: 許教授耀明

協同主持: 潘教授競恆、李教授長晏

與會者: 學生林嘉鴻(研究助理)、學生于馨媛(研究助理)、學生吳嘉恬(研究助理)、學生陳弘章(國務所一年級)

訪談對象

姓名	職務	職稱
B1	資策會科法中心	主任
B2	世新大學法律系	教授
B3	中興大學科法所	教授
B4	元照出版社	

一、我國現行資訊公開、資訊再利用之現況為何？未來可能遭逢之挑戰為何？

訪談摘要

B1:

1. 我自己在市府的研考會服務過，再馬市長市府任內服務過一年半，那時就我推動台北市資訊資產授權流通及加值利用作業要點，這是目前找到兩個行政規則有在做這方面，第一個是台北市政府資訊資產流通及加值利用作業要點跟交通部運輸研究所路網數值圖的流通管理要點，那時候我在市府處就負責定市府資產管理的要點。剛我看到這個提綱跟我們當初面臨到的

問題很像，所以我用這個實例，照這個提綱，把當初面臨到的困難及挑戰作個說明。

2. 在法位階上面，第一個要釐清楚是資訊公開跟資訊再利用本質上的不同。資訊公開是從陽光法案出來的，資訊公開法要實行時有個規費收取的要點，第一個爭議就是授權加值的要點要不要跟資訊公開的規費定在同個要點裡面。那時我是持反對的立場，因為規費必須受到規費法的規範，規費法本來就有些成本、使用者的原則，這是規費法的問題。現在提的是加值的利用，它是個授權的關係，跟政府資訊公開法的規費是不一樣的。這是第一個觀念上要先釐清的，它跟我們請求資訊所自給付款的規費概念是不一樣。
3. 第二個困擾是法規的規範不足。因為這兩個都是行政規則，還不是法規命令，連行政規則都沒有，但簡單的講，就兩件事情，第一件事情要建清冊，推資產再利用第一個問題是到底有多少資產？如果問你有哪些智慧財產或資產，無形的資產或權利，講不出來，完全沒辦法回答。推動這個最痛苦的是，第一個，它根本不知道有多少資產。最主要是規範兩件事情，第一件就是各單位要做清冊，如果沒有資產清冊是無法做再加值利用。要點的第二個規範是個很簡單的原則，透過合約管理的觀念，由法規會和研考會，分別就法務部門和資產運用部門，我們只作一個把關。如果是專屬授權，一定要經過我們的同意；如果是非專屬授權，我們會公佈一個制式合約，如果你用我們的制式合約，原則上面的我們就不管了。如果是非專屬授權，但是有合約的修改，一樣要過法規會。所以那時候我們大概是利用這樣的機制去做，但是我必須誠實的說，這樣的授權要點還是很粗糙。其實只有解決兩個問題，第一個至少有個清冊，第二個是簽約的時候，我知道你要簽約，我可以有個管考的動作。
4. 至於我們以前在看政府資訊公開法的時候有碰到一個困難，政府資訊公開法它是規範「不得公開」劃一塊，「應公開」畫一塊，剩下來中間這塊到底要怎麼處理？沒有罰則也沒有原則。
5. 公部門未來會有這方面的困擾。訂定一個價格，就像我是社會局的委員，爲了訂一個價格，每次一開會就是一個下午。著作權團體跟利用團體兩邊就廝殺，公務機關也爲難。要公務機關訂價格，它也不知道怎麼訂。最後

沒有任何標準，到最後就喊價。有人就說叫我們來幹麻？舉手嗎？喊價我們沒有一個判斷的標準，每一年都會吵，最後主管機關也會很痛苦，你把權限交給他，剛開始他不知道，操作過幾次，他就會想把它放出。你要主管訂價格是非常痛苦的事情。

B3:

5. 政府資訊公開法是依職權取得的，有時候不是依職權取得。政府所保有的資訊，公開為原則，限制為例外。限制又特別規定在第18條，如果沒有，基本上可以公開，所謂的公開是可以拿來賣還是說只對特定有需要的人來公開，我覺得應該從資訊的類別來看。

B4:

6. 鑑價的部分我以業者的立場補充一下。跟不同機關接觸來講，機關要求的授權金都不太一樣。以目前還沒鑑價模式過程看起來，還是以雙方合議取得比較多。每一間廠商計價方式又不太一樣，我們是像書籍版稅的概念，公家單位看得很單純，只看數字，二十或是三十、四十，我們也希望有個好的建價模式，可是往往公家單位對建價期待過高。在執行面上，我們知道這個東西市價是多少，有時候鑑價單位跟公家單位的期待可能會太高，未來可能會產生另外一種阻隔。
7. 實務上碰到比較明顯的阻礙，類似司法院法務把法規和裁判委由法源公司作數位化。因為本公司有作資料庫的工程，所以希望跟司法院法務部再做類似和法源簽署的無償釋出。當初跟法源簽署是無償釋出，加上這公務人員作的公文數位化也是受著作權保護，是不是同樣能夠給我們公司公眾再利用，可以更普及化。當時我們得到的答案是否定的，因為司法院法務部已經承包給法源公司，不可能再將相關電子檔案再給我們。弔詭的情況在於既然是無償釋出，為什麼只限定特定的廠商？假設是有價的，身為出資者的廠商已經有價取得政府的資訊，當然會希望是我專屬。假設是無價取得，是不是不一定要受限於政府採購法，只有一間廠商取得，而是多間廠商取得，甚至更多元去利用它？
8. 政府資訊再利用之後它如何進行防弊，對業者而言取得政府資訊再利用的時候，確實有可能有漏洞。當這個漏洞產生的時候，資訊主管機關到

底可以監督到什麼地步？會不會影響我們的營業？以業者的角度來講，我也支持政府要有防弊機制，但如何在防弊機制和業者經營間取得平衡點？這也是一個滿大的功課。

9. 另一個問題，以往法規和裁判書的人名都是劃圈圈，爲了讓個人資料作保護，目的基於保護當事人，可是法源合法取得司法院專屬的資料，卻把這份資料公開，除了私人的身份證、居住地沒有以外，他公佈人名。這個部份的防弊到底在哪裡？我們應該向法源主張說你取得這個資料，應該要遵守當初司法院劃圈圈或叉叉的基本概念去執行？還是去找原來的司法院機關，你們承包廠商已經把我們人名全部公開？就現行再利用法治制度面來講，都找不到可以檢舉、舉發、申訴的管道。

二、對於政府資訊採取有價釋出或無償釋出的看法爲何？

訪談摘要

B1:

11. 這部份涉及到兩個構面。歐盟公部門資訊加值再利用的指令中，它把有些東西是除外的，譬如公共電視台、美術館、文化的展覽，對應到我們國內是數位典藏計畫，像故宮、兩廳院。基本上這些資產是不納在裡面，它有更高的商業利用價值。我的建議是將來行政院在討論，這一塊應該是跟歐盟一樣，把它切開來，回到一般商業用途。
12. 到底是有償還是無償釋出的作法，我覺得還是要考量全民的資產，以國內的想法。基本上還是有償是比較適合的作法，因爲大概很少公務員敢簽說無償給人用。就算政策寫說我同意你無償，大概沒幾個夠膽敢簽公文，因爲我自己就沒膽，很多公文都不敢簽。有償釋出就有很多做法，要考慮到國有財產法的相關規定，獎勵民間促進參與，用 BOT 的方式來釋出。有些可以無償釋出，可是要考慮到著作權法第九條，對於政府有些不是著作權法的規範、標的，這個部份可能要處理。就算它是著作權法保護的標的，如果要無償釋出可能要有個公益的目標、考量，才能說服大家爲什麼它是個無償釋出。

13. 以目前一般鑑價方法來說，成本取得法，公務機關最保守的，成本取得法、市價比較法，六種到八種的方法，到時後公務機關用哪一種方法來決定它的價值？因為要先確定它的價值才知道授權的金額是多少，否則公務員會陷入困難，假如價值非常高，授權金非常低，相關政風圖利的問題就會出來。
14. 鑑價在過去有嘗試想要定過，但後來都沒有成功。第一次是在「數位內容產業發展條例」；第二是促產條例落日後有新的產業三法：產業創新加值條例、產業基本法、產業加值園區管理法。第三是「取代促產」，裡面有關於著作財產權鑑價的機制。

B2:

15. 我個人認為區分成兩個層次，第一個是出售的對象，釋出的對象是一般民眾、特殊利用的公司或民間團體或是媒體，應該要以出售的對象而做區別。如果是一般民眾，再次利用所能獲得的商業價值的可能性跟一般公司或大型企業都會有差，所以可以依釋出對象的不同作不一樣區分的價值。
16. 至於有償或無償的方式，是要成本價，還是高於成本價來釋出，涉及到政府資訊的種類，是涉及個人隱私還是一般資訊。資訊是傾向於國防問題還是一般地籍資料？這要按照資訊種類的不一樣來做不同的劃分，當然細部要依據他是什麼樣的種類，涉及個人隱私或國家安全，要做更細緻的劃分。還有一個問題是政府資訊的保密年限，在幾年之後可以解密？解密程度？某些資訊可能在短期間是很有價值，但長期變成沒什麼價值，所以依據年限的不同應該作不同的區分。當然有反過來的狀況，可能一開始沒什麼價值，久了之後變成有價值，我會比較傾向作細緻的劃分，針對什麼種類的政府資訊對於什麼樣的人釋出，價格應該依據對象及種類的不同作不同的架構區分。

三、政府資訊釋出作為商業加值之適當範疇為何？不適合納入商業加值利用之範疇為何？如何分別建立其政府資訊再利用管理機制？

訪談摘要

B1:

17. 第三個部份是適當的範疇是哪一些？包括個人資料、國家機密、營業秘密，這些我們都不應該有對外加值的作法。要對照哪些範疇？當然要有幾個判斷的標準，第一，資訊本質在公開後有沒有侵害他人權利或有害公共利益的考量；第二，交由業者加值利用的過程所發生的經濟效益是不是大於造成的行政負擔。
18. 在管理機制上面，是不是要單一視窗、由政府組織調整，架構的問題。目前的想法要回到國有財產法的規定，國有財產有所謂的「公用財產」和「非公用財產」有不同的管理機關。如果依照這樣方法來做，指定單一機關是不是代表擁有國有財產法上面，也就可以排除國有財產法上面關於管理機關的適用，我覺得這可能是個問號。除非修國有財產法，一個組織再造除非是把所有財產通通歸到某一個單位，否則還是必須回到國有財產法，對於管理機關相關的問題來做個處理。這個部份是不是要有個分流的機制，關於授權的機制，我必須誠實的說，要處理加值利用還有很大的問題。國有財產法裡對所謂的「權利」的利用，國有財產法對於動產、不動產相關規定，規定得很仔細，對權利規範的得很模糊。模糊有個好處就是好像都可以做，但相對的，做什麼都可能違法。以公務體系來說，就很難要求他們有這樣的作法。
19. 歸根究底，我有兩個建議，第一，國有財產法對於「權利」或「授權」的規範能夠有明確的規範；第二，如果受財政部管的國有財產法那邊很堅持不退讓，關於政府資訊加值再利用可另外單獨訂一個單行的法令，像歐盟公部門資訊加值再利用的作法。如果將來制定單行法規要處理兩個橫向的問題，第一個問題是處理政府採購相關的規定；第二個在於智慧財產權相關的規定。

B3:

20. 資訊跟公共設施有點類似，只是儲存起來的有形體的樣態，我們無法感受到。如果從公物利用角度來看，公物可以分三大類：公共用的公物、財政公物、行政公物。如果是公共用的公物，要全部開放，像道路、公

園、高速公路、橋樑這些設施，基本上縱使這些設施利用要付費，除了收費之外，不能阻擋人民利用。如果是財政公物就可當一般私人企業來使用它，有些國有土地是當財政拿來賣的，在交易市場上也有一定的地位。另外一種觀點是行政公物，如果財產是屬於行政目的使用的公物，它的私有化和施用性就受到限制。比如說辦公大樓不能租給私人商業企業去營利。我們要把這麼多政府可能保有的資訊類型，哪些是屬於行政、財政、公共用的？我覺得從公物利用大概也可以找到一個方向。開放到什麼程度？哪些要收費？哪些不可以收費？這樣就會有個準則。收費的標準就看利用的產出是怎麼樣，這是另外一個比較技術性的問題。

21. 如果說政府將資訊賣出去，買賣這應該不是行使公權力。縱使政府的資訊本身當初是透過公權力去取得的，這應該也沒有國家賠償的部份，基本上我把資訊賣給你，一定會有一個使用上的限制，運用在正常或適當的領域，違反了資訊買賣的契約所產生的侵權行為，應由廠商各自來負責，廠商侵權行為就遮斷了國家賠償責任的問題，這個問題應該是比較少人提到法規，也就是這個地方要透過國家把這個資訊，簡單的來說賣出來的時候，簽訂的契約必須把規範的部份講明，應該把國家的責任在這個地方遮斷，不適合在無限的綿延出去。

四、我國實施政府資訊再利用所可能涉及之政府組織調整、法制環境建構為何？

訪談摘要

B1:

22. 我建議要有單一的主管機關，像個資法有法務部當主管機關，但是還是由各部會去執行，第一個他們才知道資產在哪裡，第二個才知道用什麼方式去授權。執行面上應該像個資法或消保法，由各部會提報他們的計畫，業者的困擾也可以解決。法規有什麼統一解釋，比如要不要走政府採購，要不要怎麼樣，至少有主管機關可以做個解釋。
23. 公共機關要收錢是很困難的，如果不在他義務之內，他無法代收、轉付

之類的。基本單一機關錢也收不進來，我會比較建議在法令上有單一主管機關，但在執行面上應該由各目的主管機關去做，這樣比較容易達成。但我不是說業者的需求是不對的，這One Stop Service應該是政府要做的，在實務考量上，追求法規的主管機關比單一授權窗口比較實際一點。

B2:

24. 如果爲了資訊的再利用，特別設立一個新的組織，事實上跟我們希望把政府組織精簡或者活潑化有點不一樣。但這有個好處就是即使成立一個新的集中一元制的中央政府特別組織，事實上不一定要用一個行政機關的方式讓它存在，我們可以設立一個獨立的行政法人，用獨立行政法人的方式，兼具公權力的性質，也有比較活潑及彈性的組織。現在的問題是行政法還沒通過，所以成立一個行政法有目前法治上的問題。如果採取分散多元，每個機關按照業務裡面設立一個專門處理資訊，這可能是比較快的方式，因爲就不用再特別設一個新的組織，增加很多問題。

B3:

25. 我個人比較傾向不必再創設一個新的機關，因爲疊床架屋的機關太多了，應該把這個任務交給中央跨部會的主管機關，以目前情況處置來看，行政院研考會是滿適當的，因爲它在行政院之下，跨部會應該可以適當處理這些事情。

B4:

26. 不管是行政組織還是再利用辦法的部份，坦白說，業者比較希望是單一的視窗。就我們取得各個部門的資料來講，比方說我們跟司法院法務部或金管會，我們希望取得金管會的行政函式，但是兩個政府機關給我們的答案是不一樣的，有的機關說可以，可有些機關說不行。這是屬於政府資訊，標準不一容易造成業者在取得資訊，不知道哪一種。有的機關要求我們走政府採購法，有的機關說不用，你的制式授權合約機關給我們，我們法規會過了就好了。這個問題是我們比較頭痛的，在單一機關和分流機制取得折衷點當然對我們最好，對業者是個統一的標準，讓我

們明確的知道怎樣的資訊可以取得，假設是有價的，我們需支付多少金額，我們也必須計算成本，畢竟營利業者不營利是騙人的，我們也是有經營成本需要考量到的。

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄三 第三場焦點座談會文稿摘要

訪談題綱與訪談結果文字稿

時 間: 98年4月13日 星期一 早上 09:00~12:00

地 點: 政大公企中心 C707 研討室

主 持 人: 許耀明 教授

協同主持: 潘競恆 教授、李長晏 教授

與 會 者: 學生林嘉鴻(研究助理)、學生于馨媛(研究助理)、學生吳嘉恬(研究助理)、學生陳弘章(國務所一年級)

訪談對象

姓名	職務	職稱
C1	清華大學科技法律研究所	教授
C2	東吳大學法律系	教授
C3	華藝數位公司	經理
C4	華藝數位公司	經理

一、 關於政府資訊再利用，各機關相關資訊釋出之方式與釋出對象選擇，是否需特別建立法制？如不需要，可以適用現行何等法制？

訪談摘要

C4:

1. 我們是跟政府部門合作，各大博物館或是文化單位，合作方式只是說我們協助幫他們做數位化，至於他們的產值能不能再利用，還是要看公單位的想法，畢竟公部門對於這個部份來講資訊是比較保守，他們也會擔心圖利。目前我們是有跟故宮合作，還是要付費的，就跟一般廠商一樣，等於說也是讓它授權，我們在針對它授權的部份再去做加值。那就看市場的導向，因為畢竟我們是要營利，所以還是要看這個市場是不是有它

的需求還能夠獲利。

2. 以目前契約約定，如果我是受僱者，著作權是屬於我的前主。一般來講，我們會直接簽一個約定。公部門來講的話，沒有簽訂這個約定，是不是就不屬於了？還是國家法制可以去規定，公務人員的性質還是屬於公部門的一個著作權，當然人格權本來就是著作權賦予著作權人該享有的人格權。舉個例子，以科博館來講，他們有很多的研究人員，包含有動物、植物、動植物生態，他們出去田野調查，也拿了公費，也領了國家的錢，拍完照片之後，卻做出版的動作。他們所拍攝的東西是不是可以放在科博館裡面，然後再去做利用？就現在看到的情況，似乎無法是再利用，所謂的再利用則是今天業界如果有這個意願，現在是屬於公部門公有的財產，在過程中可以擬訂出一個遊戲規則，一張片是多少錢、一個文字是多少錢，而不是要廠商花了很多的精力去跟你去談授權。如果說有一個國家法確立，就能節省很多社會的成本，對於廠商來講，可以就它的營運的方式，去跟你取得授權。假設我是國小的教科書的出版商，我可以跟任何一個公部門去取得授權，不用再交涉，結果走法律程序，我又怕事，面談又會不會覺得有圖利的狀況？我們也很期待有一個國家法規範出來。只要定一個規範，上面有多少錢，任何圖檔研究的東西都要錢，當然也可以免費授權給一般的業者廠商，這是站在扶植國內廠商的角度。
3. 其實我會覺得說今天不管著作權是屬於學校或是個人，反正公部門就是認定我是屬於一個財產的，我是有償授權給外面的業界，只要把遊戲規則訂出來，那今天不管屬於教授或是學校，只要是清楚界定，都是可以合法公開的。我們目前訂的方式不曉得有沒有。我們目前訂的機制就是說我們回饋給學校，然後學生的部分他也選擇可以自己取得，至於自己取得當然我們也回饋給學生。如果學生願意授權給學校，我們有這個機制可以回饋，我們是一一讓著作權法取得合法授權。
4. 可是我們更期待就是說回溯的部份，如果說今天中興大學願意編這個錢來全部回溯、掃描，掃描就有電子檔，而電子檔的問題就卡在著作權法，所以學校沒有辦法去授權給他人，因為沒有去取得公開合法。如果今天就像大陸一樣，我用國家法來訂，就是說我就所有全面作數位化建資料

庫之後授權給廠商，當然他們廠商是公部門和私部門合在一起，所以他們這樣子取得合法公開之後，它可以全面上資料庫，作者有了意見，那就再下架。目前不是，只要我一上去我就侵權了，學校有侵權了。我覺得目前的關卡在這裡。可是我覺得以全球競爭來看，我們一定輸他們啦！爲什麼？他們的東西百分之百都有全文，當國家的東亞圖書館在用它的資料時，變成說它的傳播率、渲染率、影響力就高，因爲我取一百個，一百個都很有權威，結果找我的一百篇裡面，結果只有兩篇，而且是年限是 2005 年以後。

C1:

5. 我想具體的問題是指根據政府資訊公開法除了會侵害個人隱私情形之外，原則上應該要公開。但是，根據個人資料保護法的立法精神是盡可能不要公開個人資料，這兩者可能會產生衝突。涉及到個人資料，但是沒有達到侵害個人隱私這麼嚴重的程度。所以到底可不可以公開的問題，按照政府資訊公開法，應該要公開，但是根據個人資料法的立法精神好像又不應該公開，造成這樣一個法律上的衝突，我覺得可能沒有辦法用普通法、特別法的關係來看，尤其是相關的條文都有依其他法律或是法律有明文規定什麼作爲例外條件，以致於這兩個法律的規定其實是纏結在一起，沒有辦法直接做這樣子的思考，或許只能夠回到比較基礎的立法精神來思考。
6. 可能在實務上面一個解套的方式，按照資訊公開法，除了構成侵害個人隱私這種嚴重情形之外，爲了去履行這個義務，政府基本上它應該盡可能公開。但是如果涉及到個人資料的話，可以採取的措施就是去辨識性。在定義上面，去辨識性的資料已經不再是個人資料，即便原來是個人資料，一旦去辨識性，在定義上已經變成不再具有個人資料性質。從目前的個資法第三條定義當中可以看的出來，所以可能一個解套方式是公開，但是我把姓名、身分證字號或等等這些可以辨識個人這些資訊去除，但是這有可能需要一些額外的成本之類的。只能夠提供某一部分的解套方式，達到這兩個法律之間的衝突解決的初步方案。
7. 再來，關於政府資訊公開法跟營業秘密法的部份，看到報告所寫的一些內容，我提出一些看法，期中報告是主張個人資料，而政府資訊公開法

是普通法性質，然後條文當中所指的「對公益有必要或保護人類身體健康必要時公開的要件」，不能夠作為營業秘密法第九條第一項所謂的「無故」的內容，可是這樣子解釋的話會導致政府資訊公開法的條文被架空掉，我認為不太可能這樣子解釋。反而應該是把它解釋成是無故的某一種具體化的例子，這個是我就期中報告上面的主張有不同看法的地方。再來，在期中報告裡面也有提到政府資訊公開法跟著作權法之間的關係。我個人有感覺到期中報告裡面有提到在實際操作上可能會對使用資訊的個人產生一些使用上面的不便或是疑難的問題。至於說如何解決這樣子的疑難，我的個人初淺看法，就是回到很根本的想法，到底政府的資料應不應該要讓他享有著作權，如果從著作權的基本理念，不論是從誘因理論或是從人格權保護理論來看，我都不覺得政府應該賦予著作權，因為這兩個理論是用在政府的身上其實都不適切。對於這個問題的根本解決方法就是重新去檢討著作權法賦予政府著作，可以思考著作權這件事情是不是真的有它的正當性？

C2:

8. 首先呼應陳教授所提到的，我也覺得這些像政府資訊公開法跟其他這些法，沒有特別法跟普通法的概念，只是針對不同的事件去做的特別規定。我沒有很仔細去翻裡面的條文，初淺的想法是覺得條文如果有互相抵觸的時候，因為每一個立法都有針對特別事物的一個考慮的時候，是不是應該每一個都適用？即便有競合的情況，然後就說同樣的都要適用，反而變成說重疊認定這樣一個情形。當然這樣的結果的確會造成再利用上的一些限制，比方說去辨識性，這個需要很小心，我看到報告內容有人提到去辨識性，也就是將姓名、身分證字號，什麼都摘掉，可是還是很容易猜出場景，因此在場景敘述的時候，真的要特別的小心，要不要做到這個程度？或者還是說分階段在剛開始的時候要去考慮。回到一開始提到根本就屬於不可公開的部份，就不是我們這邊要討論的。
9. 關於著作權這個部份，我比較傾向認為這個部份應該還是有著作權的保障，因為它不是公文、不是這些法規、命令等等，所以還是有著作權的一個保障，回歸到著作權這個層面，只是要去考慮它的兩個來源，就是說這些文書的來源有兩個：一個是政府單位裡面的公職人員自己做的部

份，還有一個就是來自委外的，例如學者或者其他單位所承包做出來的東西。公職的部份在處理上應該是比較容易，原則上沒有約定，是以受僱人，就是公職的這個人還是著作人，但是可以契約另外約定。其實公職這個部份，至少要契約規定，讓政府能夠取得變成著作人，或者直接讓它取得著作權以及包含著作人格權，政府都應該擁有，會比較好的。第二個的論點是公職人員本來就代表政府，沒有道理做出來的東西，政府連人格權都不享受，然後要去保障這個公職人員，這是比較奇怪的地方。這一塊比較容易解決，比較不容易解決是他人的部份，委包給其他人來做，目前好像有不同的作法，以我的經驗的話，將整個著作財產權都讓給政府的話，政府本來就可以去授權，所以就這個部份，當時應該是沒有太大問題。

10. 比較有問題的是說，利用的時候不可以侵害到著作人格權，因為著作人格權還是原來著作人的，可能做的人是它的學校或者是它的機構。不過這個部分我認為在利用上本來就應該不要侵害到人家的人格權，這也是應該是比較正確的地方，比較討厭的地方或者是要注意的地方，如果未來科技發展造成有新的利用形式，那麼有無包含當初所授與的著作財產權裡面，這個是實務界一直在爭執的論點。現在可能會慢慢比較傾向，授權應該僅受限在現有的部份，如果將來有新的科技發展的話，很有可能被排除當初的授權，再回去找授權，然而就會涉及到一些孤兒著作的問題，有可能會找不到。這個其實也是各國，包含我們、其他國家，一直都有爭論的問題，到底如何去解決？是不是要用提撥的方式，直接撥給主管機關、撥給仲介團體，因為爭論還很多，目前無法確定，以上是我初步想到的問題。

C3:

11. 個人認為著作權法來講的話，按照各個不同公家機關單位會有不同定義，著作權法定義好像不是那麼精準，不管是出版單位還是公部門單位的著作權法裡面，都有各自努力的條款，但是在著作權法裡面，希望能夠可以針對公部門或者是出版單位，針對圖片、影像還是著作，有比較正確的一個條款可以限定。譬如說政府出版品的話，是適合哪個比較正確的著作權法去限定它？就是說可能像每個學校公部門的大學教授所出

版品，到底是擁有個人的著作權還是說是這所學校的？就這部份對我目前的公司來徵集的話，都會就是不太明確。

政治大學法律系 許耀明 教授:

12. 提到著作權，我們現在訂嚴格一點專法或專章裡面特別去規範，法制上可不可以做這樣的事情，兩位老師的意見，您覺得？

C1:

13. 我覺得當然可以啊！著作權限制嘛！但是著作權本來就是人為創造成的，是政策考量下的結果，所以如果我們覺得要的話，就是修改著作權法，我不覺得在本質上有不可行的地方。當然這還牽涉到另外一個正當化的問題，原本著作權法保障個人，是希望個人可以掌握這個可以賺錢的工具，問題是這個交易成本太高了。廠商還要跟我一一協商，反而造成我沒有辦法去接近那個利用的可能性、去賺錢的可能性，所以現在這個制度反而有可能是解決交易成本問題，相反過來讓我可以去賺錢，如果不要，我想用自己的方式去賺錢的話，我再用退出的方式，就是把它相反過來。反而有可能有助於個人就是說去取得他收益的機會，所以代表一定是對於著作權的期刊這個本質上不見得一定是會產生這樣子的問題。所以從立法政策上來看，應該是可以考慮，但是這當然也牽涉到著作權法這方面。

C2:

14. 我覺得著作權本來就是可以限制，只要有正當理由、合理性，那一定是可以限制。

C4:

15. 目前像有些學校的作法，以成大來講，是我的著作就是要公開，它的基本上就是先公開。如果說你有專利，你再來跟我申請。如果說你是有專利或是有跟廠商合作，我也許不上架，我講的是紙本的上架，所以他們是用這樣子的方式來做，也就是說因為各校對於著作權法這個部份來講不是很清楚，所以如果有一個機構有明確的東西，讓學校也有跡可循，也可以保障取得合作。如果不便去公開，也可以得到一個保障這樣子。

政治大學法律系 許耀明 教授:

9. 回到最基礎，我們來討論可以公開這些部份，有沒有哪些部份乾脆就全部隱藏，各位有沒有覺得？分類的部份，就是這個部份可以公開的話，這些部分我們乾脆就給人用，比方政府現在都有網站，我就定期在網站上公佈，誰要去下載都可以下載，有沒有哪些東西大家覺得其實它可能，這種東西可能依法律來講，它的公共利益性比較大的，不太適合說，因為如果我只給了個別廠商，別的廠商拿不到的話，這樣這個部份會妨礙這個東西，對公共利益的一些問題，這是有償、無償的這個部份。

C1:

10. 我個人的看法會覺得其實都用無償的。我不敢直接下這麼武斷的結論，但是我們現在討論的是資訊，一個財產權的賦予都必須要有它正當化理由。對於一個實體的物，因為資源有限性，我們必須要賦予給某一個特定的人，才能達到資源最有效利用。但資訊是可以無限複製，所以相同的理由根本不能夠適用在資訊上。像智慧財產權這種以資訊為基礎的概念，是為去提供創造誘因，或是訪問著作人他的人格或等等，但是我會覺得政府在這件事情上面能不能夠正當化，其實我有一個很原則上面的質疑，除非我們能夠去確立說，某一些資訊的創作，政府賦予他著作權確實有它的道理，有它正當性存在。否則的話，我對這一點其實還會有一個很根本性的質疑。

11. 再回到更下一個層次的問題。政府公開資訊是不是它的義務，它應該要做這件事情，它要採取什麼樣方式？我自己公開還是我委託廠商幫我做這件事情，也是它的義務，我會從這個角度來思考，姑且先不談這個，就是說回到下一個層次來談公開招標，我也有一些不同的想法。今天要釋出的時候，我們來訂一個公開招標的程序，誰付款比較高，我把它交給他，然後就開始有一些圖利什麼等等想法，但是就我剛剛所講的，一個很基本性的連結就是資訊是可以無限複製的，不像說我要買五張椅子，政府要買五張椅子，我就只能買五張嗎？我如果要從一個自由市場的角度，對消費者最有利，反而是政府可以給所有人，然後讓他們自己去競爭，看誰定價比較低，然後這樣子的話對於消費者才能夠達成最有效的結果。所以從這個角度來看，我覺得應該是所有的人來招標，不應該是誰出價比較高。

政治大學法律系 許耀明 教授:

12. 回到提綱這個部份，我們要立專法來做會比較好還是有其他想法？到底是一個機關來做還是很多機關來做？

C1:

13. 這只是單純，就是說就是已經比較技術性問題，其實你用專法或專章其實都可以。如果說考量到比較簡單的話，就是法已經太多，所以我就不要再多立一個法，可能就把它納入到現有的法制當中，我覺得也滿 OK。

C4:

14. 我突然想到說，假設今天公部門變成有償，英國、美國的都來台灣，比如說我要台大的或是哪一個部落格的東西，因為我錢多嘛，我可以付與更高額的價格，所以競標的時候我一定贏。這樣我們會變的越來越弱勢，因為出版都集中在英國跟美國。我會覺得乾脆規範就無償，入門門檻較低，國內最起碼說我在訂，你再去做，成本交於國外，這樣也有機會跟國外廠商競爭，至少說今天做出來的東西是跟國外做的，也許我的東西是八分，它可能是十分，可是搞不好 local 的廠商願意買我的，因為我是本土廠商嘛。如果有償，進圖一張五百塊，我 income 根本還不知道賺錢在什麼地方，我即使有很好的創造力，可是根本就卡在資金，動彈不得。

C1:

15. 我只是在想是否有可能用這些資訊的產出是我們自己納稅人的錢，然後是我們自己政府做出來的，所以給我們本國人民使用這個是理所當然的，但是給外國人就不一定了。事實上政府資訊公開法裡面就已經做差別待遇，就是對於中華民國國民來申請的話 OK，但是如果是外國國民裔，它允許我們的國民可以去申請為限才可以受理。所以差別待遇本來就已經存在了。

C2:

16. 如果是專屬授權，因為只授權單一嘛，所以很容易就會用公開招標的方式，這樣才有公平性什麼那些。可是如果是非專屬授權，比較容易做得到應該就是定一個價格，然後就是以這個方式去授權。那這樣的話也避開掉說...，其實現在鑑價一直都有問題。

<p>C4:</p> <p>17. 訂價就像現在的影音、社會歌曲有時候轉成 MP3 讓人家去下載。其實我覺得訂價，你要訂多少價格，到底怎麼樣，我覺得還是回歸市場機制，市場有這個需求，它的量就會高。</p>
<p>C2:</p> <p>18. 問一個問題，我覺得非專屬本來就有問題，價格由誰來訂？專屬的話，他就有總公司在招標，並不會有問題。非專屬的話，價格誰來訂？</p>
<p>C1:</p> <p>19. 即便要有償，我會覺你成本再多出一點點，用這樣子的價格讓政府有一點點收入。我覺得還是用統一訂價的方式，因為市場價格是很難去決定，你要去決定，反而要付出很高的成本。</p>
<p>C3:</p> <p>20. 相對之下，後面的運算機制會非常複雜。譬如說圖片好了，不管是多好或多優的，只是都是平準，因為都是公部門的財產，只要成本，畢竟都是國家資源已經先投入的，他只要比成本多一點點，就統一標準，這樣我是覺得也是一個可行的狀況，因為就不會判別說這個可能是一萬塊，這個可能是一千塊，這個可能是一百塊，就不會造成這種複雜的一個狀況。</p>
<p>政治大學法律系 許耀明 教授:</p> <p>21. 我想到另外一個問題是政府資訊這個部份，民間業者同時跟政府資訊圖樣收集同樣事情的時候，我們要不要限制這一類只有政府可以做，民間完全不能做？這個部份就像國家圖書館期刊論文的部份。而且大部分的博碩士論文就是畢業去簽的條件好像都是一個無償授權給國圖的部份。國圖的部份可能沒有加值，就單純..</p>
<p>C4:</p> <p>22. 目前它有兩個部份，論文的部分還沒有收費，期刊的部分有。以國家法來講，國家做的跟民間做的是不一樣，國家做的就是說假設你今天扮演一個 agent 的角色，所有的著作權人都授權給國圖，國圖取得授權之後，它可以再授權。其實國圖做的方式並不一樣，他取得之後，理論性就免</p>

費的去給大家去用。如果今天業界已經有做出這個產品，那國圖的東西或今天是別人沒有授權的，你這樣公開出來會不會觸法？如果今天他得到的資訊是沒有去取得作者的授權，就會抵觸了。

23. 期刊論文的做法，有教授在他們著作發現，譬如東吳大學出版的學報，你並沒有授權給國圖，因為它是國家，可以去做掃描，掃描之後就變成是一個公開的 data，早期你去買它的點數卡就可以下載，可是今天著作權人跟出版者並沒有授權，沒有拿到回饋。後來就被質疑說，它就關閉，關閉之後，它現在還是有 database 去查詢，是 data log，只是現在它不是公開的，避開著作權法的就是說，我要取得合法的公開必需要公開在網路授權，所以現在是用傳真的方式。其實內部還是有 data log，它內部是走灰色地帶。
24. 我們的方式不一樣就是說，畢竟我們是業界，我們是合法，所有在我們這邊可以公開下載都是合法取得著作者的授權，可以 internet 下載這樣子。所以我們也回饋給出版者，也回饋給所有的著作權人。當然就看出出版社跟著作權人有沒有，如果說今天著作權人是屬於出版社，那還是歸於出版社。所以期刊的部份來講的話，我們提到就是說公部門它可以做屬於它角色的部份。有些資訊再利用，也許就可以讓業界來去努力。

三、關於政府資訊再利用，如傾向收費，相關收費機制如何建立？既有法制應如何修正因應？

訪談摘要

C1:

25. 就是說從比較行政法的角度來看的話，就是有可能幾種討論，像從後階段來說，就是說它應該就是可能就用契約的方式，因為牽涉到權力義務，是個比較複雜的，然後可能必須要用一個比較雙方合意，這個契約以後要用什麼樣的方式來做成的，所以可能是契約，但是公法契約還是私法契約？這邊還有牽涉到另外一個在行政法上的討論，就是政府採購或者是決定要不要說融資、援助等等這些事務，在行政法上可能有所謂的兩階段論，也就是把整個程序分成兩個部份，第一個部份是政府決定要不要給你，這個決定是行政部分，然後等到決定之後跟私人訂定契約這個部

份，把它當作私法契約，所以如果是對於政府決定要不要給你這件事情有爭執的話，是用對行政處分的方式，訴願行政、訴訟行政這種救濟的途徑來解決。但是等到契約已經訂定，後面發生政府履約上面問題，可能後來又說不給你，或是之後雙方在履約上面，到底有沒有符合雙方權利義務關係的時候，這時候用解決私法契約的方式來解決，這是傳統，就是說所謂的兩階段論它們所採取的見解。

26. 目前我們政府採購法的立法政策上，基本上有採取這樣的想法，也就是把它區分成前階段是用行政爭訟方式來解決，而後階段履約，是比較用明示的方式來解決。但是在國內有一些不同學說的想法就是認為說公法契約跟私法契約的區辨必須要看契約標的，而不是說你只要是牽涉到剛我所講這些事項的話，一定都是兩階段論，一定後面都一定是私法契約。後面這個契約是私法契約還是公法契約，仍然必須要看契約的標的的性質來加以決定。所以兩階段論就產生一個叫做修正的兩階段論，也就是前面這個階段是行政處分，後面這個階段可能還是行政契約。

27. 政府採購法把它認為是比較私法性質的契約，我不是很確定，但它好像是用調解，當事人如果發生爭執的話，要先調解，然後之類的。所以它顯然是比較當作是用民事解決方式來處理，但是因為我們這例子不是政府採購法，所以比較恰當作法，就是說在法律這邊要去規範，把它講清楚，到底它用什麼樣的方式。我覺得立法政策上當然可以選擇，就是說用普通法院的民事上去來解決會比較恰當呢？還是讓行政法院法官用行政訴訟上面的程序來解決會比較適當呢？不過如果前階段已經是認定它是一個行政處分的話，把它區隔成前面是用行政，然後後面是私法，有時候會產生一些問題，就是到底是哪一個部份的問題，如果一定要切割成兩段，讓當事人好像要去選擇，譬如說，它向行政法院提出，行政法院說不對，這是你民事法院管的，然後把你駁回，去民事法院，民事法院說這是前階段的，你們去跟行政法院去起訴，可能就會造成一些困難。

C2:

28. 可不可以問一個問題，就是說行政契約跟私法契約在處理上，除了管轄以外，其他的不一樣？

C1:

29. 行政契約的規定如果單純談實體法上面的，行政程序法有規定行政契約的一些規定，但那些規定其實是很少。行政程序法沒有規定的地方，它都規定只能用民法。所以兩者之間的差異，我不會覺得有本質上的差異，畢竟很大部分的情況還是要回到民法上對於契約的處理，上面怎麼解釋，然後相關法條的適用。那只是行政程序法對行政契約有一些特殊的條款，尤其是有一部分是在保障當事人，因為就是考量行政機關跟人民之間地位不對等的問題，有一部分是賦予行政機關比較大的權利，基於它公益上面的考量，它可以片面的調整契約。

附錄四 第四場焦點座談會文稿摘要

訪談題綱與訪談結果文字稿

時 間：民國 98 年 4 月 13 日 星期一 下午 13:00~16:00

地 點：政大公企中心 C707 研討室

主 持 人：許耀明 教授

協同主持：潘競恆 教授、李長晏 教授

與 會 者：學生林嘉鴻(研究助理)、學生于馨媛(研究助理)、學生吳嘉恬(研究助理)、學生陳弘章(國務所一年級)

訪談對象

姓名	職務	職稱
D1	元智大學 資訊社會學研究所	教授
D2	淡江大學 資訊與圖書館學系	教授
D3	秀威資訊	總經理
D4	法務部資訊處	高級 管理師
D5	國家檔案管理局 應用服務組	科長
D6	經濟部智慧財產局 法務室	科長

- 一、我國政府資訊應如何進行分類？英國政府在其政府資訊市場上建立了資訊利用營運基金以增加政府歲收，其範疇大致包括氣象、交通、水文、工商等。我國在釋出此類政府資訊時應如何訂價與管理？須訂立專法規範嗎？

訪談摘要

D1:

1. 我認爲要去分類似乎有困難，原因是什麼呢？因爲像我們這個焦點問題上面所提示的分類是不是能夠符合大家的需求？目前我們跟政府在擷取時，都是按照部會來做。所以我認爲，按各部會，給他一個原則，而且由各部會直接來斟酌，哪些資料是免費公開？哪些是要有償的處理。Update 或各方面也就比較能夠合乎各部的要求，否則會產生時效性的問題。這邊有舉兩個例子給大家參考，大陸四川有一個商人把他們氣象局公佈的資料作爲營運的參考。當時氣象局公告去年應該會很冷，結果他就進了很多毛貨，結果去年是暖冬，根本就不賺錢，他就告氣象局。氣象局就說我們又沒針對你來用。第二個，像我所服務的單位來講。基地台資料，有些廠商以附近沒有基地台，使房價可以賣的很好。但有些幼稚園等的，如果附近有基地台的話，把它公開就沒有人要來上我的幼稚園。我們對基地台的公佈是 location 的公告，但對於非常細的資料，是 marco 還是 micro，大公寓還是小公寓，這方面我們是不公佈的。
2. 整個來看，大家應該要有知的權利，但是對於個別廠商來講，那是它的商業機密。有些拿捏，似乎是很困難。我個人建議，不需要再去定專法，而由各部會，按照研考會的原則，各自去訂定所屬部會的資料，決定什麼應該公開，什麼不應該公開，哪些應該要求償，不是求償，就是要付費，這方面做一個統一的處理。

D2:

3. 我覺得分類是很難分，理論上，分類的意義是爲了管理、使用，從這個角度來講，分類應該朝向多元、多角度。除了傳統以機構分類之外，理論上應該還要有主題與類型。分類的目的是爲了做使用跟管理，就會衍

伸到分完類之後，它的訂價管理要怎麼做，特別是「訂」。分類之後，每個類型，如數位資料夾類型的大小，資料量的大小，年代或是價格應該怎麼訂，我覺得一關比一關難。分類已經不容易了，到訂價是更複雜。

4. 訂價的問題還是要回歸到各個機關本身要去訂價，目前按照研考會的規範裡面，每個政府機構大致上都有作一些他自己內部的授權或出版的訂價，但我發覺並不是很理想，也並不是很統一，甚至機關定的繁複程度不一，所以在實施上也產生很大的疑惑。我舉個例子，很多政府單位在招標，透過手頭上所有的資料，又礙於經費不足，就找民間廠商，特別是出版社，來做增值利用開發，當然很多做成出版品，包含數位化。這個部份，他們往往在授權上面並沒有把政府資訊這塊權利掌握的很好。
5. 只是說，價格怎麼訂？我是覺得回歸到市場機制、回歸到每個政府單位對資訊的認知，它的判定是最重要，要有一個通則或是基本定價，我是覺得很不容易，但這還在設法思考。另外一個想法則從管理面來講，目前增值利用的管理辦法現在並沒有比較具體的實施，最近的法則是資訊公開法而已。這細部、細則在實施上一定是遭遇到什麼樣的問題。我比較傾向一個專法去管理。管理之下，建立一個市場機制，應該說，強調政府資訊也是一個市場。

D3:

6. 從研究報告的角度來看，增值運用有兩個方面，一個是屬於紙本的，POD 增值模式；第二屬於電子書，電子數位增值模式。定價是以一頁 1.2 元，我們參考過英國、美國、德國，全世界大概流通出版品專業論述裡面的定價都非常高，我們考慮到傳統出版定價模式，所以訂出 1.2 元作為一個定價模式。不管購買數量多少，它的定價就是一頁 1.2 元。透過電子閱讀而非紙本出版品，我們把它定價為紙本的百分之四十。
7. 最近有一本書叫「茶樹栽培原則」，這是農委會出的一本書。裡面有非常寶貴的、過去的知識典藏在裡面，當它重製的時候，當初出版品跟出版者在簽約時，並沒有考慮到後續電子流通的問題。是不是要挨家挨戶、挨本挨本的去請求授權，這種請求授權的過程，第一是漫長；第二，對

民間或政府單位也是一樣，成本很高。請求授權非常困難。

D4:

8. 目前機關擁有的資料最重要就是刑案資料，就是前科資料；而行政執行業務則是執行公法上給付義務之強制執行，這二部分都涉及個人穩私資料，在資料公開上會比較困難一點。另外，全國法規資料庫則收集各部會所有法律、命令和行政規則。依照規定各機關要定期辦理法規通報或確認作業，在法規公(發)佈後，法律、命令是三天內由各機關辦理通報作業，而行政規則則是五天內辦理通報或確認作業，資料是最即時、完整及正確。在九十年以前各機關及民眾都要看紙本法規資料，如市面上的六法全書，也因為法規隨時在修正，買了就有可能過時，現在則是透過網路提供另一查詢工具，所以當初以推動電子化政府角度來做這個資料庫，是有它時空上的意義。
9. 對這個議題，個人有兩個想法，第一個是資料分類，若以機關分類，再利用都還很簡單；如果以服務分類，如現在研考會推動網站服務分類在全國法規資料庫運用上會有些困難。因為，常常會有服務跨分類的問題，要歸在哪一類？如歸類太多看起來又不太妥適，所以在資訊分類使用上是有點困難。第二個有關收、不收費的管理原則，建議在訂價及規範範圍上基本要做定義。各機關才能有所依循。如全國法規資料庫主要是為了滿足民眾知的權利，機關會儘量免費公開相關資訊，因此建議機關提供資訊基本上應該不收費，例外再酌收費用。

D5 :

10. 目前國家檔案能提供的運用我們沒有依照不同的用途來計價，所以將來有一個思考是依照不同的用途來計價時，它有一個難度。我們基本的計價就是按照規費法規定，去向人民收取任何規費。對於國家檔案也有加值應用，出版品的部分我們計價就是成本考量，大概就像一般圖書的價格。
11. 分類的問題，行政院秘書處從九十二年開始，就有在推一個市政分類架構，已經陸陸續續完成了。這個分類架構並不是按照各部會的業務跟功

能導向，它是按照業務功能導向，不是用組織單位。這分類架構還有包含一個索引點，應該都已經陸陸續續完成了。如果將來要做知識分類的話，或許可以考慮看看是不是直接用行政院市政分類架構來做，事實上這個分類架構已經運用在很多的系統，像行政院立委質詢系統、新聞知識庫系統、研考會的計畫管理資訊系統，它也都是用這個分類架構。如果有考慮到未來要做一個分類的話，我在想當初做這個也是要做一個知識管理，可以考慮直接採這個架構做做看。

D6：

12. 重點在於政府資訊再利用，政府資訊是誰再去利用，拿出來利用的是什麼？如果已經有這樣一個資訊，一些政府已經做好的委辦案，政府往往開放予公眾利用。假設某人就該資料為再利用行為後，產生新加值後的作品（例如：公眾利用我們的專利資料庫後另外產生新的加值資料庫作品。就政府立場而言要不要考量規範此種利用行為？相對來看行政機關利用其它政府單位資訊產生加值後新的作品，基本上比較單純，政府單位再利用政府單位的資訊，政府自己在作加值，權利就是歸於政府，由政府單位再 pass 出來給一般社會大眾用。比較不會有智慧財產權權利歸屬之爭議因此，政府單位為資訊再利用時對該資訊內容之權利義務宜在該階段就應釐清確認。換言之政府機關在訂定委辦合約時就應該先釐清雙方之權利義務內容。比如說；如果某件委辦案，裡面會利用他人之專利時，在合約階段就必須在契約內容約定清楚，例如：約定該作品或成果，未來將提供予公眾使用，必須要讓行政機關有權利為再授權他人使用之機會。

D1:

13. 對於分類這個問題，我們到底是面對的是說要對誰分類，如果按照我們資訊公開法的那個第七條，其實它已經有分類了。大概就是每個機關幾乎都是在它市政業務裡面，去分幾個類別再下去看。比如說這邊大概有十種分類。那麼十種分類裡面，有經濟價值才要公開的話，又是另外一種想法。因為像第七條所規範這些，大概就是建 database。至於說它出版的東西，如果一定要變成線上所謂的 popular zone demand 或是 PDF 檔

的資料給人家 download 來計價，它有經濟性才會有這樣的必要。

14. 第二點對於法令這個部份，其實現在出版法什麼法基本上都有，已經很清楚。就是在線上你要出版什麼東西，都有，只不過我也同意剛才先進們所講的，即使在各個部門訂外包的時候，各方面它沒有去注意這些問題。我舉一個很簡單的例子，過去有一個叫 IPv6 的研究案，裡面有很多的專利，那個專利按照原來我們訂兩億元的研究經費，將來權利都歸給政府，這些教授就很感冒，他認為這個專利權我可以去申請專利，將來升等還可以用，現在這個專利權被政府拿去，他就不寫了。他就是說寫完可以幹什麼，寫一點點，到最後要成形的東西，他就把它暗揀起來，把它蓋起來，這是問題之所在。我們說這個很多研究案到最後它會牽涉到智慧財產權，所以一些教授會對這個非常感冒。因此你要在網路上再出版的話，那更是要小心。

D2:

15. 剛提到說不管是叫資訊的再利用還是加值，這些目的我想不在於政府在創造收入，而在於散播資訊，民眾知的權利。
16. 剛提到版權 publication 的問題，回歸到出版面來講，事實上爲了人格權的彰顯，我認爲比較傾向不應該在出版者款項上面去寫，它可以用其他，照出版者的款項來講，以美國來講，出版者那一定是著作權者，它的 copyright notice，它是 copyright notice 後面是 publisher，逗號，年代，它是很清楚的關係邏輯。當然如果說爲了要彰顯它的人格權，沒有簽特殊的不行使人格權規定，在版權頁上面，publisher 這個地位事實上去分清楚。

D6 :

17. 我回應一下邱教授所提的問題，其實沒有錯。因爲數位財產權基本上它就是個私財產，然後契約就是說契約自由，原則上，雙方歡喜、高興就好。可是機關會那樣想是因爲它會牽涉到後續機密、再利用的問題，這邊要特別跟大家報告就是之前歐盟 2003 director 的指令，這個是法制化了，在 article 裡面第二條第一款，就有特別提到，有一些文件能不能去

<p>適用，對於第三者的著作財產權，在 director 裡面是不能適用。裡面就特別提到，關於涉及到所謂剛提到的柏恩公約，著作權第一個世界公約以及現在我們入 WTO 要遵守的 treatise 與貿易有關的著作財產權的協定，如有涉及到這兩個，要符合這兩個著作財產權保護的原則，再利用是不能去適用，著作財產權會被受到保護，再利用這個部份要把它排除掉。</p>
<p>D1:</p> <p>18. 針對這個部份，政府資訊公開法是一個普通法，其他法應該是優先。</p>
<p>D1:</p> <p>19. 如果在政府資訊再公開利用的部份，在施行細則裡面去處理，也許會比較簡單，這是我個人一個意見。</p>
<p>D2:</p> <p>20. 高教授，我補充一下，如果這個部份用行政命令去做的話，可能在法律層面會有法律保護的問題。</p>
<p>D1:</p> <p>21. 針對這個我舉一個例子，像我們銀行有金資中心，可以去查黑名單，像呆帳他都可以查，但是電信我們每年損失差不多二十億左右的壞帳，建立黑名單，這其實早就想建立，但就是個資法，這些保護原則就不讓你建立；如果你要建立，可以，你要在電信法裡面再去加一個東西，除非牽涉到人民權利義務，你就是要立法；如果不是牽涉到人民權利義務的話，這個就比較簡單。</p>

二、政府資訊再利用對民間廠商的授權應如何建構以保障人民權利？授權的資訊類別為何？如何管理？

<p>訪談摘要</p>
<p>D6:</p>

22. 這就涉及到第二個問題，政府盡量給民間去用，你要讓民間用的東西是個便宜的、乾淨的東西，不要民間用了你的東西後，裡面有一些法律上的爭議。這個時候就變成說，如果有發生爭議的時候，政府是不是你要全部扛起來？政府你要處於什麼樣一個立場？就是說，今天我給你用，你後續有什麼問題，你要自己去負責；還是說，在這個階段，我就必須要把這個問題都先釐清，那些關於涉及到利用別人著作的內容。
23. 賣出去有一些法律問題，你到底可以賣幾次？你是賣斷，授權才有說再授權幾次，是專屬還是非專屬。這可能會牽涉到，老百姓會說，如果讓你的話，為什麼你只賣給那人，你就把那個東西都賣掉了，對我來說，可能也很重要。或是授權以後，你在怎樣的標準去授權出來？
24. 我舉個例子，智慧財產權的月刊，這是出版品，有賣錢的，但我們的作法是，出來的前三個月內，我們不會把電子檔掛在網路，你要先看到的人，你就是花錢買紙本。等到三個月之後，我們才會把內容放在網路上。政府機關是這樣子做。其實像民間機關，他們很多人把，比如說某某事務所月刊、法律月刊，他們跟一般作者邀稿，也是出紙本的，紙本出來之後，是有賣錢的，它的網站上還沒有掛電子檔，可是他那邊是你又要付錢。今天你要看的話，就要先加入會員，會員就要先付些錢。這時候就做一些防護的措施，你要有付錢才能夠進到真正的網頁去看到內容。
28. 以月刊來講就，它本來不是公務該做的，但這個月刊都是外面的一些學者、專家，他的創作、他的著作，就我們來說，我們也是有付稿費給他。付給稿費給他其實是，付這一筆稿費，其實我們只有拿到刊載的權利。所以站在投稿的立場，我們還要商量說，你如果一旦投稿之後，麻煩你給我們，以後我們可能要放在網路上給人家公開、給人家看，請你給我們這樣的授權，他再做這樣一個權益給我們，我們才可以放在網路上，再去刊載。

D4:

29. 目前全國法規資料庫在對外公開時，已經有資料的加值利用，因為加值利用後更可以滿足大部分使用者使用上的需求。不過我們的目標都是針對大多數的民眾，以滿足他們基本上知的權利。至於比較特殊的族群，

我們目前的作法是授權廠商自行增值利用，廠商就特殊族群收費我們並不反對。所以機關可以就採購合約去規範，廠商如果對後續有特殊的運用，比如說，將軟體或檔案再做後續增值利用，是可以不受機關著作財產權的規範。

D3:

30. 我覺得政府負責治理，民間負責經營，這應該是大致手續。利用民間的創意，至於價格，我想市場機制，政府就維持一個公平、公正、公開市場競爭的原則，市場的價格就由市場來決定，我覺得應該是這個方向。前提還是政府在治理過程當中，要把法源弄清楚。其實價格部份也可以採用授權，譬如說政府出版品電子檔的販售或是 POD 的販售，事實上我們是按定價回饋，固定的百分比回饋給政府的。委託民間經營，或許某種程度的權利金，這也許是一種經營的模式。

31. 政府其實就是制衡、觀察，維持一個公平、公正、公開的次序。你委託民間，民間就會發揮它的創意，最怕就是大有為政府的概念，什麼事他都要來插一手、管一下，然後可能又有圖利的問題，然後又把手收回去。該有的遊戲規把它建立好，把公平性建立起來，讓民間去活絡。我想尤其在數位內容產業這種全新的領域裡面，有時候可能要專屬，有時候可能要非專屬，我為什麼這樣講呢？有些領域實在是太創新了，有些領域實在是非常專業的，開放也是可以，但擾亂一池春水，這未必是好。這時候，政府還是可能扮演一個關鍵角色。

D2:

32. 當然現在不是有個叫 open access 嗎？open access 還沒有形成這麼樣的共識，但很清楚可以看到，我記得應該是 E ways 是有這樣的共識，就是說，政府的公開資訊，一定要朝 all ways 的進度去做，當這個 delay link bug，就是有所謂 link bug 有間隔，我認為說，當然不是指您，政府資訊事實上應該要去提供，如果真的是可以公開的話，就該立即公開，不應該再去設這個門檻。應該是上印製去做的方式，它要獲利嘛，這是我覺得政府單位應該要不需要去設這種門檻。

D1:

33. 剛才談論，有先進們提到有專利的授權等的問題，如果政府資訊公開法也要去談那一塊，那是很複雜的事情。什麼叫政府機關？它包括由基金會所設立的那些都要算。如果是這樣，工研院最多。它這一塊就用專利授權這方面，它另外有一套東西已經出來。如果我們今天政府資訊公開法我們要把它擴及到那一塊的話，我覺得要專門的人來處理，絕對不是哪一個機構有辦法處理的。所以要專門立一個法。
34. 在學界上專門在法律有個法律經濟學，它有財產權的問題。如果你這個資訊是有財產權，就不會說像政府的資訊公開，它只能夠在得知、查詢這樣的領域而已，還沒到財產權的問題。因為有財產權的話，它會對我們造成權利的分配、效益或是損失，這才有賣他的經濟的價值。所以剛才智財局這邊所談的觀念，我們是非常贊同他這樣的作法。如果你是花錢去處理出來的資訊，我都沒有一點點的區隔，說起來就是沒有財產權，根本沒有財產的價值。所以我建議說，有關於 raw material 的部份，政府所有的施政，只要是 low data 的部份，那麼盡量可以公開就公開。

第二個我建議，授權的這個部份，是不是把它 narrow down 到你研究案或者是發包過的那些東西，或者是已經請作學者、專家撰寫的專文的部份，你要公開，可以索費，必須要經濟效益。但是至於政府自己公務上所產生的 low data，你要來收錢，一定會被立法院打死，所以我覺得這一點我們要從長計議。

D4:

35. 有關授權的部份，個人比較傾向的是屬於再利用部分就非專屬，因為非專屬就有市場競爭的機制，廠商在競爭以後整個生態就會平衡下來，對於政府會比較有利。如採專屬，可能就要有一些管理機制及收費基準，因為只有一家廠商，到時候如收費太高或是整個營運、管理機制出問題，政府是不是要介入？因為採專屬的話，市場是獨大的，這樣可能衍生相關問題。如果屬於非專屬，廠商間會互相競爭，可取得一個平衡點。所

以專屬、非專屬部分，個人比較傾向採非專屬。

三、研考會在政府資訊再利用中所扮演的角色應為何？須另立專責機關嗎？

訪談摘要

D1:

36. 像澳洲他們成立一個國家資訊經濟體，這個方式其實是澳洲做的最好，但是我看研考會其實它有 GSN，它有政府服務的保護，整個架構是有的。它有資訊處，我是覺得如果研考會要來辦理統合各機關的，就一般的原則，個別比較 typical 的原則的話，也是要各個機關自己去提。但是大的原則就是政府能夠做的，盡量政府不要做太多，給民間去做，但是研考會來訂一般的規範，什麼東西可以公開，什麼東西不能公開，或者由各機關去報，哪些東西可以公開？哪些東西不能公開？公開是怎麼樣？至於價格要怎麼定，我是覺得應該是要跟民間作協商，但原則上政府大概就是出很少的力量，把這些資訊整合在研考會，研考會它透過 hyperlink 或什麼方式去處理都無所謂，但是至少有幾位來統合，面對外面。如果說由各個機關去面對廠商，這樣大概沒有意義，因為政府大概不需要做這個資訊公開法，應該是由研考會統籌對外，去考核內部各個機構，這樣也許內外有應，對廠商它有一個視窗來好好處理，要不要成立一個局，我認為研考會最喜歡搞這個事情，他會不會成立局自己最清楚。就把這個責任，到底要不要一個局呢？還是一個處去兼辦呢？其實都可以做得到，這是我個人的意見。

D2:

37. 目前研考會底下的政府出版管理處應該就可以把它...，只要法源有辦法支持它的業務，我想這就夠了。目前來講是不需要另闢一個專責機關，如果呼應這個題目的話，但是如果研考會廢除之後，我就非常贊成，因為這個業務是非常重要的，它就應該有專責機關的必要性，要有一個窗口。

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄五 第一場深度訪談文稿摘要

訪談題綱與訪談結果文字稿

時 間：民國 98 年 4 月 16 日上午 10~12 點

地 點：中興大學財法系 會議室

訪 談 人：E1

主 持 人：許耀明 教授

協同主持：潘競恆 教授、李長晏 教授

與 會 者：于馨媛 研究助理

一、政府資訊之所有權應歸屬於誰？

訪談摘要

E1:

1. 政府資訊再利用如果是立法論的問題，必須用實證法來處理，而此就面臨如何立法上的問題。所有立法都有「基本原則」再加上一些「規則」，政府資訊再利用的部分也有它的原則，要處理這個問題之前，要先處理政府資訊利用公務預算所建構的政府資訊是誰擁有所有權或管理權的問題。我個人認為，政府透過公務預算所獲得的資訊，理論上大部分應該歸於全民所有，政府機關只是管理者，要盡善良管理人注意，當這個訊息沒有涉及個人隱私時，變成公共財的機率當然較大，而變成公共財後，是否一定無償供大家使用，可以再討論。
2. 另外有償無償的利用量或是以什麼方式利用，也是可以考慮的問題。我覺得如果將政府的公共資訊建構，把部分的隱私資料區隔，政府資訊基本上是全民所有，所以理論上再利用不應附加太多的門檻，否則會失去政府資訊公開的本質。

3. 從這個地方，我們再衍伸第二個原則，政府資訊原則上要採開放的態度，另外原則應要無償，但如果商人做加值利用，比如電子地圖、森林資源、地質資源、農業資源調查數據，企業對這些加值利用做成商品販賣，這個時候政府不應完全無償的提供使用，也就是要有收費機制，而收費機制最後也是歸全民所有，因此原則無償，例外有償。

二、人民對於政府資訊再利用之部分是否有權利提出救濟？

訪談摘要

E1:

4. 至於有償要做什麼限制，我想透過商業利用等來做區隔，以民事契約解決，也是一個方式。至於人民對於再利用的資訊，對於沒有提供再利用時，有沒有權利可救濟？舉例而言，一個研究者想研究國民健康的基本資料，此並沒有涉及私人，比如國民罹患肝病的情況如何，或是先天上的缺陷，政府也不提供再利用，是不是有權利提出救濟，此是看請求再利用的資訊標的而定，「有權利，應有救濟」是基本原則。因為國民對政府資訊本有請求公開的權利，故政府資訊公開基本上不應設門檻，例外設了門檻，除政府機關必須說明原因（例如政府資訊公開法第 18 條的情形之一），故可以認為，設門檻，對於人民知的權利有所限制，至少是法律上的利益受到侵害，根據行政訴訟法第四條，所以人民有訴訟救濟的管道；法律上利益是基本原則，所以可以向政府機關請求，除了例外設限之部份外，基本上應有權利救濟。
5. 另外，關於要不要訂立專法，我個人認為不需要，頂多專章即可，因為政府機關會產生開放資訊，在政府資訊公開法中規定已大約可以適用。現行政府資訊架構關於不涉及個人隱私的部分，我相信數量應該非常龐大，其中不動產土地的資訊，我相信數量應該更為龐大，這個應該是一個很好利用的管道，我認為用專章的規定就可以把這些原則規則做一個適當的整合。政府資訊公開及利用法就會有個利用，即使現在沒有規定也可以用。

政治大學法律系 許耀明 教授:

6. 救濟問題的部分，不管能不能用原則上都是人民的申請，只是提供不提供，申請會有准駁的部分，您剛剛提到這個部分可以用行政訴訟因為有法律上的意義，後續利用的部分上純粹無償的學術利用，准駁部分利用行政救濟應該沒有太大問題，若為商業利用後續的部份，比方履約關係，我們要用二階段的行政處分概念去處理還是有像是一個混合性的東西？

E1:

7. 基本上符合有償的條件，我想大部分會用私法契約來解決，利用到行政契約也不無可能。就是二階說。我們在講二階說就是前半段是公法的關係，後半段是私法的關係。

中興大學國務所 潘競恆 教授:

8. 目前是所有權部這三樣都可以公開？

E1:

9. 另外，剛剛提到土地資訊的部分，土地資訊部分其實可以拆成三大部分。土地標示、所有權、其他權利。第一部分沒有問題，因為不涉及到私人隱私，比如中興大學坐落這塊土地，它的土地分區、面積、地號等基本資料，但此部份並未記載誰是所有權人。這一部份資料基本上可以給，但是全部就會有個人所有權人住在哪裡、這塊土地有沒有設定抵押、有沒有坐落房子。因為是公示制度的關係，物權法上有公告，所以可以查到土地地號，這會涉及私人隱私，所以屆時就要區分哪些是可以公開？哪些是不能公開，基本原則是：涉及個人隱私的部分應暫不公開是基本原則。這個制度在物權法公示制度還沒有改變之前，還是得公開。

三、政府資訊再利用釋出之程序特別應採用公開招標之方式亦或僅收取部份費用即可？

訪談摘要

E1:

10. 關於收費，從再利用的角度來看，會屬於法律保留問題，如果是規費就成為行政收入；如果是一種公課，就有專款專用的問題。公課與規費不同，與一般私法上使用的對價又更不同。如果把大筆資料予以招標，將會碰到應採取專屬授權或者是非專屬授權，如果採專屬授權，這大筆資料是屬於私人，連政府機關都會受到限制，因此，無論如何依據政府預算所建構的資訊，不能淪為個人專屬，縱使支付再多的對價都不可以。
11. 這個部分公開招標的方式是可行，公開招標之後訂立行政契約也屬可行，行政程序法 138 條可以參考。至於行政契約公開的程序，當它有競爭者時，應考慮以公開公平的方法來處理。具體內容可能使用附款，比如加上期間或條件、幾年期的優先使用權。比如我們給高鐵土地利用優先權 50 年，從損益兼歸法理是可以接受的。

中興大學國務所 潘競恆 教授:

12. 從政府的角度而言，應如何讓財政利益極大化？

E1:

13. 關於政府財政考慮，這並不是法律問題，而是好惡選擇問題。我覺得這是一個決策，當政府把這個當作財政財產時可以這樣考慮，但政府資訊大部分都是公共財。既然它是公共財，就不應該純從財政來看，比如公路我一定要收過路費，收貴一點如何？這不符它的本質。所以前提要定義這個東西，爾後碰到問題再回到這邊。
14. 政府在資訊蒐集的部分上，不應該把它當成財政財產來看待，這是公物的問題。公物有三種，財政公物、行政公物、公共用公物，公共用公物一定要提供公用，可以收很基本的規費，像高速公路，但是不能一公里收 100 塊讓你幾乎不能利用，一般道路公園是絕對不能收費，因為它是絕對要公用的，除非是高速公路或特別橋樑這種成本很高的公共用公物收一些基本規費的法理。行政用公物基本上不能私用，只能夠提供公務機關使用，像一般辦公廳舍就是這種行政公物。財政公物可以當做財政收入的來源，比如國有土地可以標售，可以進行礦採，比如花蓮大理石

煤礦就可以標售，或國有林地也可以標售，但森林是公共用公物，與生態水土保持有關係，就當然不可以標售。我認為，作為一種公物的性質，政府資訊比較像公共用公物，但並不是不可以收費，基本上，應該認為是使用的對價，可以考慮成本。

15. 我個人比較偏向這是一個公共用公物的思維方式來處理，應該要再利用，如果資訊不涉及私人隱私，應該讓它盡量再流通被利用，至於收費，收取一些基本費一無妨，因為當初政府也有成本，使政府有回收機制也是很好

政治大學法律系 許耀明 教授:

16. 公物有私人提出，公共用物像高速公路、高鐵 BOT 的問題，有沒有可能政府資訊在這個部分用 BOT 的方式？

E1:

17. 從去權力化的角度來看，這種資訊的提供如果不涉及國家公權力的直接行使而讓它發生法律效果，故理論上 BOT 是一個可以考慮的模式。單純建構這些資料不是問題，因為它不涉及到直接公權力的行使，但是會涉及到是因為還有一個地政事務所，公司有了以後也不能排除地政事務所的業務，不能排除目前物權法的適用，沒有動產擔保交易，這些部分都要列入考慮，如果沒有這些問題全部都可以的，但當然不能妨害國家機能的運作。

政治大學法律系 許耀明 教授:

18. 另外，政府資訊在利用也可能涉及智慧財產權的問題，比方說使用地籍資料出去之後再加值，這個東西比如日後變成電子地圖立體地圖，這些加值的部分，因為在著作權法上原始的部分沒有辦法主張，這個非專屬授權部份政府要讓市場機制去決定，比方 A 廠商做出的加值，B 廠商做的更棒，讓他們去競爭，還是回到程序裡面，甚至利用 BOT 的思考方式，在後面的部分例外排除著作權的適用，因為後續的人要再去加值時，若這個部分沒有協議好，一定會有私法上侵權的問題產生。這個部分是否需一併規範進來？

E1:

19. 這是一個難題，我覺得應該由著作權法處理。關於這部份，政府頂多只是提供行政指導，行政指導沒有什麼拘束力，這個問題頂多只能交給一般的私法機制去解決，著作權法一般來講就是私法問題，會產生什麼問題當然就是有利益衝突才會產生問題。就 B 加值部分，如果有侵權，用這個當基礎再加值就要找人家授權，因為這個東西不是原來的東西了，除非把 B 這個部分改的不一樣，如果這個地方是它一個無可迴避的設計，就有專利聯盟的問題，例如 C 公司把 A 加值、B 加值的部分全部買下來，繼續去加值，我覺得這是可行，所以這是私法契約上的問題。也就是透過專利聯盟，如果 B 加值是一個專利的話，這是可能的，至於國家公權力要不要介入的問題，係屬公平交易法的問題。

四、政府資訊之釋出應由哪個機構來執行？

訪談摘要

E1:

20. 這需要有綱要性的立法，是那種比較簡單的基本規則程序應遵守的。各種資訊種類千差萬別，交給各個主管機關去處理或者是擁有這個資訊的機關去處理決定，立法僅需要掌握到綱要就夠。所以縱使要專章立法，應該只是在基本的程序上做規定，把它定位為二階，一定要公開招標，公開招標這是一個基本的程序就夠了，剩下如何公開招標，由各個機關來處理就可以了。

中興大學國務所 潘競恆 教授:

21. 假設將有償定位成財政公物，當中涉及到可不可公開部分，可公開部分有價無價，有價無價部份要怎麼做一個原則上的分類？這個一樣是交給機關自己去處理？還是應該在普遍性的法律來規範它？

E1:

22. 這個東西應該要無償提供的，做加值利用，還要有償，這個成本一多怎

麼去增值？我想這應該交給政府機關去做決定，這是一個政治決定，有償無償都可以，交給政府機關決定有沒有商業上的利用價值，這時候由政府機關舉證這個東西可以加值利用要有償。這涉及到應由誰付說明義務，我認為應是政府機關，就是把它定位成公共用公物的狀況，因此政府說要有償需要提出具有說服性的理由。

政治大學法律系 許耀明 教授:

23. 如果把它用專章定在政府資訊公開法裡面，政府資訊公開法的本旨是比較傾向公共用公物，有沒有可能在後段專章把它定位成財政公物？

E1:

24. 這樣不適當，理由是立法體系不一致。這是立法體系正義的問題，一個立法體系要有原則及規則、規則必須契合原則，不能牴觸。比如說婚姻法理強調男女平等，你不能在規則定男女不平等的規定，這會違反立法原則。政府資訊公開法如果把它定位成原則上公開，就不能大部分都不公開

五、資訊相關法律衝突應如何解決？

訪談摘要

E1:

25. 這是不同法體系之間衝突跟解決的問題。

政治大學法律系 許耀明 教授:

26. 這是立法原則以外，要去處理的問題。碰到法體系衝突，要當做最優先適用的，還是普通效力？

E1:

27. 我想把他當最優先適用比較不可能，畢竟是後端再利用的問題。

中興大學國務所 潘競恆 教授:

<p>28. 今天有任何牴觸當然公共是比較高的部分。智財法、檔案法跟再利用衝突時該怎麼辦？</p>
<p>E1:</p>
<p>29. 交給個別法去處理。</p>
<p>中興大學國務所 潘競恆 教授:</p>
<p>30. 利用完才產生那種衝突，應該是比較後端的部分了。</p>
<p>政治大學法律系 許耀明 教授:</p>
<p>31. 個資法，智財法在後部。那檔案法呢？</p>
<p>E1:</p>
<p>32. 檔案法應該在前面，因為檔案法無公開不公開的部分。</p>
<p>政治大學法律系 許耀明 教授:</p>
<p>33. 要不要設計選擇條款？比如說報稅時可以勾選個人的資訊完全不可以資訊公開再利用，要不要設計這樣的東西來保障隱私？</p>
<p>E1:</p>
<p>34. 基本上像這種情況，可以從個人資訊自主的角度來看，原則上應該可以，但是當政府機關可以擔保政府資訊可以完全去個人化時，基於公共利益的考量還是可以做利用，但是原則上，容許有這種自主權，例外可以違反自主權。本來一個人健康資料當然不希望被別人知道，但是當國家要做研究時，也需要用到這種資料，可以去個人化也是重要的因素。或個人染患嚴重流行病時，必要時還是得公開。</p>
<p>政治大學法律系 許耀明 教授:</p>
<p>35. 制度上設計縱使不能公開的資訊，如果有個人同意，可以讓政府再利用，應該是用這種正面的方式，就是我個人同意的情形之下，身分證字號所得資料生技資料願意賣給民間的公司，那設計一定的回饋機制或怎麼樣？</p>
<p>中興大學國務所 潘競恆 教授:</p>

<p>36. 公司部分在蒐集取得同意。</p>
<p>E1:</p> <p>37. 因為資訊自主只要有自主的表示即可。</p>
<p>中興大學國務所 潘競恆 教授:</p> <p>38. 今天如果以公開為原則，大部分法律甚至不需要機關都可以處理，可能你知道法律規範就好，如果今天是可以各自決定要有償無償去釋出，要用什麼方式去處理比較好？</p>
<p>E1:</p> <p>39. 分散比較好，因為每一種資訊跟它的商業價值都不太一樣，應該讓它分權由各個機關去決定。</p>

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄六 第二場深度訪談文稿摘要

訪談題綱與訪談結果文字稿

時 間：民國 98 年 5 月 11 日上午 10~12 點

地 點：資策會科法中心 會議室

訪 談 人：F1

主 持 人：許耀明 教授

協同主持：潘競恆 教授、李長晏 教授

與 會 者：陳逸如 研究助理

一、關於政府資訊再利用，各機關相關資訊資產之清理與鑑價，是否須特別
建立法制？／二、如不需要，應當適用現行何等法制？

原始資料

F1:

- 1.我想關於第一、二個問題，主要可分成三個層面來探討，首先政府各機關
相關資訊資產，「得不得」進行清理與鑑價是首要問題，畢竟資訊資產可能
涉及國家機密。
- 2.以下我就從我思考到的三層面，進行討論。第一個關於資產之清理，現行
法制有國有財產法的適用，若只是政府機關內部進行清點，這樣的內部清
點工作，就不適用國有財產法，只需透過內部行政程序即可。如果是屬於
財產清理，此行為就要有法源依據才可以做出這樣的行為。
- 3.關於財產清理，是個很重要的問題，因為常常會發生就是，財產其實是共
有的，政府以為財產是屬於政府自身的，但其實政府只有拿到使用權，所
有權其實是他人所有。以法源法律網案件為例，法源公司與司法院之間的
契約問題，就是一個很好的例子。

4.所以資產的清理，我覺得又可再往下分兩個層次，如果只是要求建立「資產目錄」，則可以透過行政規則來規定，另外就是，如果財產具有智慧財產權，則釐清智財權的歸屬與價值問題，則必須有一套系統作為釐清的依據與最後財產清理的法源根據。

5.事實上，我覺得政府應該做出年度財產表，就像企業公司的年報一樣，做出每年的資產清理，收入與營運狀況等，但我也覺得要執行這行為，真的有很大的困難，畢竟這權利的分佈，可能有很複雜的問題。一般來說，我們可以在政府的報表上，看到像是人事、財務表，但很難看到資產的清理情況。

中興大學國務所 潘競恆 教授:

6.所以您覺得此情況是因為缺乏法律依據，還是說政府沒有這樣的習慣？

F1:

7.我覺得是政府缺乏這樣的習慣，所以我覺得關於資產清理部份，延續上面所說，就是分兩個層次來看。確立資產目錄是第一步，但是否可以確認資產的權利分佈，就是有疑問的。

8.至於資產鑑價部份，目前有三個法案都有注意到資產鑑價問題。第一個法案，行政院在2006年召開的第二十六次全國科技顧問會議中，對加速我國邁向一無間隙的環境，初步決定參考日、韓政府之作法，研議制訂「優質網路社會基本法」。此法案第五條，提及加速政府公部門資訊再利用；第二個法案是「產業創新加值條例」，已公佈的法案；第三個，2009年4月9日，與文化創意產業有關的「文化創意產業發展法」，其中第十七條，「為促進文化創意產業之發展，政府得以出租或授權方式，提供其所管理之圖書、史料、典藏文物或影音資料等公有文化創意資產。

9.前項公有文化創意資產之管理機關，應將提供出租或授權之公有文化創意資產造冊，並以適當之方式對外揭露。出租或授權公有文化創意資產所取得之收益，得部分保留於公有文化創意資產之管理機關作為管理維護費用，不受國有財產法第七條及直轄市或縣（市）政府公有財產管理法令規定之限制。」，與第十八條，「文化創意事業所需公有非公用不動產，經中

中央的事業主管機關核定者，不動產管理機關得逕予出租。文化創意事業有租用公有非公用不動產之需要時，得由中央的事業主管機關商請不動產管理機關，辦理出租。第一項之出租，其租約應以書面為之；未以書面為之者，不生效力。」，都有提到鑑價部份。我覺得文創法的鑑價與產業創新加值條例所提到的鑑價又有所不同，因為後者的鑑價是針對所有的產業資產，文創法的鑑價，僅僅針對文化創意產業部份。

三、關於政府資訊再利用，如傾向收費，相關收費機制如何建立？

原始資料

F1:

10. 接下來第三個問題，政府收費的機制問題，我覺得這是有兩個不同的思維，第一個是向誰收費？第二個就是怎麼向廠商收費？
11. 關於第一個問題，向誰收費？通常比較有疑問的地方是在規費法的問題，其實向政府要求資訊的公開，本來就有基本工本費需要收取，所以政府依照這些請求，就有規費法的要求。這部份我覺得與資訊的利用有點不太一樣的地方是，這其實是屬於請求制的規範，通常再利用，與此概念不太一樣，因為再利用是做一種加值的處理，與單純的要求查詢的工本費不同。
12. 接著關於向誰收費，是向廠商收費呢？還是向最終使用消費者收費？我覺得以目前政府的考量，第一點，你怎麼向廠商收錢？是不是政府與廠商間要有什麼法律關係？政府是要用 BOT 的方法呢，還是用其他私有財產管理方法，有各種不同途徑。譬如說，我們科法中心曾經幫台北市政府建立「台北市民生活網」，這個生活網最近已停盪下來，但這個就是採用 BOT 的方法。這個生活網的研究，我們有個同仁有寫過碩士論文，可以再上網查詢（林曉玲，電子化的政府再造途徑之研究-以台北市民 e 點通網站為例，元智大學，資訊社會研究所碩士論文，2005 年出版。）。那這個其實不是採購的方法，而是市政府授權給 Seednet，譬如說，市政府把所有資訊授權給 Seednet，由 Seednet 提供各種不同的加值服務。然後 Seednet 收到的錢，再分給市政府。

- 13.第二個，我們要考量的是，你授權給業者，那業者要怎麼向民眾收取費用？因為此部分涉及到公部門 **image** 的問題。各位最近不知道有沒有發現，政府有很多不動產的建設，委託給民間業者。像苗栗有個明德水庫，裡面不是有個教師會館，以前政府管理的時候，一晚大概八百，現在由民間業者經營後，住宿一個晚上將近八千。所以政府現在有很多公有設施，一旦委託給民間業者後，價格都飆漲。像我們當初跟市政府合作，就講好是依「非專屬授權」原則，與歐盟採用相同原則。
- 14.其實我覺得不管是專屬或非專屬授權，在價格部份，是不是要有價格管制，在最終使用消費者部分，他拿到的價格是什麼？假設今日政府釋放很多資訊，然後由某一家業者拿到資訊，此時，業者就會用很高的價格向消費者收取，這時候，要怎麼處理收取費用的問題？我舉好幾個例子來說明，早期台灣關於地籍謄本的申請，不論是紙本或電子化，雖然這是偏向規費的問題，但是從規費的角度來看，將來關於政府的資訊，他的價格，如果缺乏競爭的情況下，價格就會提升很多。那廠商與民眾的關係，可能不是今天討論的主題，以第三個命題來說，我想我們主要關注的地方，首先，應該是政府與廠商間的關係是什麼，第二層就是討論廠商與使用者之間的收費。

中興大學國務所 潘競恆 教授:

- 15.依您剛剛所說，我想問，如果今天政府是專屬授權，那在第二層收費時，可能需要有管制，那如果是非專屬授權，有沒有可能因為是由業者執行，所以透過廠商間的競爭，造成更好的情形？

F1:

- 16.會，我想會有可能有更好的情形，但是就會造成許多政治上考量，因為即使你開放業者競爭後，我們就以有線電視來看，當初就是一區發出五家有線電視公司執照，但最後還是只剩一家存在於市場。所以若政府將資產釋放後，透過業者的競爭，最後資產為某一家業者所有，那民眾就會向政府反應，為何資產透過加值後，反而變為某一家業者所有？造成獨占的情形，這樣問題就很難處理。又譬如說，最近在機場，一碗牛肉麵要一百五、六十元，會有這樣的問題，就是沒有機制管理，就是要加很高的特許實施

<p>的費用，所以造成昂貴的費用就是因為這樣的情形。</p> <p>17.再來一個例子，就是政府允許某一區內，開設二三十家連鎖店，然後這幾十家連鎖店，在此區內提供費用不得高於一個數額，因為政府可以查價，就是說政府設定一個條件，業者再來競標。此時這標金就不會過高，政府也可以控制服務的品質與價金的情況。若業者有違反情形，因為政府可以查價，就可以控制。那這個就是限制性招標，通常限制性招標在公務營運系統中不運作，因為可能會被說成圖利意圖等等。</p>
<p>政治大學法律系 許耀明 教授:</p> <p>18.回到正題，我會覺得比較有趣的地方是，政府開發出來的東西，其實應該屬於全民共有，政府何必將標金設定那麼高？因為這標金最後還是進入國庫，那有沒有可能就像戴主任剛剛說的，第一步驟就是資格標，先交個基本的標金過來就可。</p>
<p>F1:</p> <p>19.可以啊，我覺得這樣的結果，最後，還是變成政治面的考量問題。</p>
<p>中興大學國務所 潘競恆 教授:</p> <p>20.但其實有些產業，開放產業競爭，就是會造成規模越大的產業，越有好的營運狀況。</p>
<p>F1:</p> <p>21.我覺得資訊增值也是這樣的狀態，譬如說，各國的資料庫問題，到最後都是小規模廠商無法生存。</p>
<p>F1:</p> <p>23.我覺得中央圖書館（以下簡稱央圖）的例子，可以拿來好好研究。</p>
<p>政治大學法律系 許耀明 教授:</p> <p>24.央圖最後好像是由華藝數位取得。</p>
<p>F1:</p>

- 25.所以其實我們可以看到有好幾個例子，央圖、華藝與數位典藏。央圖最後好像是工研院拿走，不是華藝。
- 26.現在很多數位典藏，是用授權金的方式運作，其實政府做很多資料庫，那關於增值再利用，我覺得很重要的地方在於，政府的施政計畫，隨著越來越多的知識經濟的發展，政府擁有的知識經濟也越來越高，所以產生的問題是，政府有那麼多的知識，怎麼跟民眾交代？
- 27.所以我覺得資產增值這部份，除了早先我們說的政府與廠商的關係後，政府內部，對於公務員的管理，最好要有激勵措施機制，不然這樣有一天也會有問題。因為公務員做再多，卻沒有獎勵，一旦出事，又是由公務員扛起責任，這樣的運作將來會有問題的。譬如說，我舉一個例子，故宮的數位典藏，有很大的突破，他們的運作，本身有個作業基金，這個基金呢，是可以給員工的，就是可以給創造內部表現的員工。
- 28.所以說，今天我們政府，在處理內部公務員管理時，就是兩項重要突破，第一，政策的制定，譬如說，我們今天推行政府資產增值，年度目標是一百億，那政府能制定哪些政策，達成這些目標。第二就是內部激勵措施，這樣兩項一起，也許會有好的運作。

四、如果建立收費機制，在人民申請使用相關資訊、卻未獲同意時，政府可否主張締約自由？或人民可以請求行政救濟？

原始資料

F1:

29.最後，關於第四個問題，我有點不確定問題的內容。

政治大學法律系 許耀明 教授:

30.當初我的想法是，資訊再利用，是透過政府，沒有廠商的情況時，由政府直接釋放給個人民眾部分，此時的法律關係，應該是解釋成私法的法律關係還是其他情形？

F1:

31.我覺得這個可能就是分兩個，如果它是屬於政府資訊公開，那可能是公法關係。如果是屬於層次更高的政府資訊增值再利用，民眾向政府請求，我覺得以現在來說，可能還是有困難，譬如說，我希望政府把 ABCD 這四個資料庫的資料串連一起，把資訊給我，但因為政府能做出的回應有限，所以民眾這樣的請求權基礎，是否存在，可能有限，因為政府的提供有限，所以這樣的請求權基礎實在有限。所以我覺得關於這種資產增值再利用，可能就要由民間業者來做。因此第四個問題中，民眾可否請求行政救濟，因為請求權基礎是否存在都有疑問，所以我不確定人民可否請求行政救濟。

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄七 第三場深度訪談文稿摘要

訪談題綱與訪談結果文字稿

時 間：民國 98 年 7 月 06 日上午 14:30~16:00 點

地 點：法務部 法律事務司 會議室

訪 談 人：I1、I2

主 持 人：許耀明 教授

協同主持：潘競恆 教授、李長晏 教授

與 會 者：吳嘉恬 研究助理

一、關於政府資訊再利用，各機關相關資訊釋出之方式與釋出對象選擇，是否需特別建立法制？

訪談摘要

I1：

1. 政府資訊公開法規範的只是資訊公開相關事項，而再利用則將權利授權，所以，再利用之主要內容應係針對「授權」此一部分。因此，我認無此與政府資訊公開法係屬二事，既屬二事，就不太適合在同一個法律中予以規範。至於有人提及資訊再利用之規範可否定於施行細則中，當然不行，因為施行細則僅能規定執行性、細節性事項，那可否訂定於法規命令中？或許可以，不過需要有一個母法之依據，換言之，要先找性質相近的母法，再於該母法增訂授權訂定子法之依據。我傾向如果政策上決定政府資訊再利用要立法，應該要立一個專法。
2. 本案與電腦處理個人資料保護法、檔案法、國家機密保護法、營業秘密法及其他法規有關。然上開法律針對加值再利用均未有規範，所以立專法有其必要性，因為資訊再利用所涉及的範圍非常廣，以夾帶或者是法規命令的方式訂定不太適合。
3. 我認為政府資訊再利用其實與智慧財產權比較有關，政府機關將資訊交

由經採購程序得標之廠商製作，製作之成品，著作權究屬何人？另外，譬如政府機關製作的出版品，有光碟、宣導品等，均係為宣導之用，教科書的廠商如可重製，放在教科書的後面，對我們來說其實就是將智慧財產權授權給他，一方面廠商幫我們宣導，對廠商來說應該就有加值的效果。所以這個部分，確實有規範的必要性。

4. 放寬再利用，對再利用後之產品也有加值功能，故一律不收費不適宜。但有些再利用可能是個人，而且沒有商業性質，但對他而言也是再利用，是否與具商業性質之再利用同樣收費，我想這是收費多少，或者是否收費的問題，可是性質上都是再利用。
5. 就合理使用範圍，如果要立專法，範圍應與政府資訊公開法相近，也就是得公開之資訊才可以授權，但也不是通通都可以授權，前提還是政府機關對該資訊有著作財產權或是著作人格權，才有辦法授權、才能利用，因為政府資訊範圍及種類眾多，如果政府機關只是取得，但是對它沒有權限，當然就沒有辦法再利用，我覺得此係討論再利用之合理使用範圍必須要考慮的部分。
6. 因此，再利用的範圍，我認為可以分層次規範。第一個應該先排除法律規定限制公開的，然後再排除法律規定不得再利用的，也就是雖然可以公開，但是不得再利用者。第三個是雖然法律沒有規定須限制公開或限制再利用，但是性質不宜再利用者。

12:

7. 我記得差不多兩年前經建會曾經找內政部談有關土地加值的土地地籍資料。他希望內政部這部分能不能夠多幫點忙，因為仲介業者沒有資料，他希望能適度從你的土地交易可以掌握這筆土地買賣的錢多少。像這樣的資訊是你就是直接拿出來，任何人、任何仲介業者都可以進來卡這個資料，這種其實是最老實的作法，至於後端要怎麼用，我就不管。但現在的情形是有利可圖，這中間民間要拿去賺錢，後面就開始進入再利用的議題。政府資訊公開法完全沒辦法去改那麼龐大的議題，更何況鑑價的問題，後來變成政府機關有權利喊價，這也會造成不公平。這要去思考政府資訊拿出來的過程中，就要開始加一些條件，你要按照我規定來

做，你只要不按照我規定來做，我以後就不會把資料再給你。

8. 假如從加值的種類來看，不管是氣象、水文、風向、交通，之前我是有注意到說我們自己台灣地理資訊的部份，各縣市自己都會成立一個關於 demo 所看到的幾個名詞，比如說高雄它就會成立一個地理資訊系統推動小組，台中也有。一個縣政府或是一個市政府下面每個單位都會有很多跟地理有關的群組，比如說註記處。衛生的部分可以從地圖上面看出來這個區塊可能是有登革熱的，這通通都屬於地理資訊。

二、關於政府資訊再利用，如傾向收費，相關收費機制如何建立？既有法制應如何修正因應？

訪談摘要

I1：

9. 現在政府資訊並沒有全部定價，有訂價的是政府出版品，目前是用頁數計價間。然應該是要視其實質上有無價值定價較妥，不過如此一來就很難去訂一個標準，此與本案討論是否要設一個專責窗口處理政府資訊再利用相關事像，我認為同樣有困難。也許，可以設一個專責機構，但是因為政府資訊多樣化，鑑價的規則交由各機關自己處理會較妥適。
10. 至於政府機關收入如何處理，如果決定將政府資訊再利用立專法且收費，那麼自然應配套訂定相關法規，包含如何收費、作帳、相關會計規定如何調整或者可以準用、適用現行法規之方式處理。

I2:

11. 收費的部分有兩個做法，一個是按照政府資訊公開法提供一般的規費。價值比較高的，裡面也有規範另外簽契約再加值權利金。

我國政府資訊再利用法制化之研究

附錄八 期中報告審查意見及回應

審查意見	研究團隊回應
<p>一、本報告(第 8 頁第 3 段)有關公「私部門資訊協力指導方針」名稱，建議詳細標示英文全稱(Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market)，以便日後查詢。</p>	<p>相關問題，已在期末報告的第 25-29 頁，標上英文全稱。</p>
<p>二、本報告(第 8 頁至第 9 頁)對歐盟(EU)資訊再利用法制化發展的描述，建議再補充 2003 年以後的發展。</p>	<p>鑑於英國在公部門資訊在利用以及有價釋出法制層面的發展較為成熟。因此，予以補充 2005 年及 2006 年法治規範的情況。可見於期末報告，第 32 頁、33 頁、34 頁。</p>
<p>三、本報告(第 14 頁第 2 段)所提歐洲製造供部門資訊支出創造的收益約為當初所投資的經費的 7 倍，美國則為 39 倍。其意義是否顯示，美國的模式較具有效率而值得採行；為本研究團隊於第 33 頁則建議採英國模式，請再補充值得引用英國模式的理由。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 美國有較高的投資收益，但就整體而論並未發展出國家對政府資訊再利用整體性的法制架構。因此，本研究仍以具有較為完善的法治基礎的歐洲以作為探析的主軸。 2. 本案建議採納英國的模式，其理由已呈現在期末報告，第二章第二節(第 55 頁至第 62 頁)。
<p>四、本報告第三章研究方法與過程部份，除就研究方法與所獲致之初步成果描述外，建議應著墨於比較法制之說明、分析與國外法制可資借鏡之處，方符研究實質。另比較法制文獻方面，許多內容仍停留在本國二手文獻的整理，美國及加拿大等非歐洲國</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 期末報告第二章第一節的，已增添美國對於政府資訊法治與實務運作之相關文獻。

<p>家文獻頗為不足，建議在廣蒐相關最新文獻。此外，本研究既已論及數位化政府資訊問題，建議進一步蒐集各國政府積極典藏與釋出數位化政府資訊時所建立的制度和法令資料，以充實本報告內容。</p>	
<p>五、依營業秘密第 9 條第 1 項規定：「公務人員因承辦公務而知悉或持有他人之營業秘密者，不得使用或無故洩漏之」；政府資訊公開法第 18 條第 6 款但書規定以，於營業秘密保護對公益有必要或保護人民生命、身體、健康有必要時得公開，本報告(第 19 頁至第 20 頁)主張行政機關如以其裁量權決定逕予公開個人隱私部分，恐違反法律保留原則。為並未說明其可能違反理由，以及公開程度應為如何使屬必要，請在近一步論述。</p>	<p>期末報告第 73 頁，已另行補充司法院大法官解釋第 443 號解釋，「對於相關基本權或重大公益等有所限制時，應為「相對法律保留」，否則將造成行政機關得恣意剝奪人民權利，行政機關權利過大等之情事，故此對於「無故洩漏」此一不確定法律概念，若係由行政機關恣為決定，認為對公益有必要或保護人類身體、健康必要時即得公開，對於個人隱私侵害甚大，實不符合法律保留原則。」</p>
<p>六、本報告(第 27 頁至第 30 頁)彙整座談會紀錄部分，與會學者專家皆提及規費法、政府出版品相關管理規定，以及政府採購法、專屬受權及國有財產法之管理等法規，建議納入第二章第三節我國法制環境中，討論彼此間的適用關係用及其差異性。另涉及著作權法、檔案法、科學技術基本法等其他法律規定和其彼此間的關係，亦應做一體系性的整理分析。</p>	
<p>七、有關本報告(第 31 頁)所提我國實</p>	<p>本案建議以專責之管制單位，以收各</p>

<p>施政府資訊再利用可能涉及之政府組織調整、法制環境建構為何一節，查本會資管處業務涵蓋行政院所屬各機關行政資訊系統之統籌規劃、協調及推動；發展行政資訊計畫優先順續之研訂；電子化政府及辦公室自動化之規劃、協調及推動等。鑑於行政院刻正進行行政組織改造作業，並規劃將本會與經建會進行組織整併，成立國家發展委員會，有關政府資訊政策研擬、審議；協調、推動及評估等業務，將納為國家發展委員會之業務範疇，而政府資訊再利用相關業務，亦得視其業務屬性，統籌由未來之國家發展委員會負責，俾事權統一。本報告於第 7 頁雖有提及政府資訊再利用，涉及的組織問題如何納入我國政府資訊組織改造計畫，並列為問題焦點意識與預期目標，惟僅於第 31 頁引用部份與會學者建議予以略述，並無較為完整的建議作法，請再予以補充。</p>	<p>機關部門事權分散之效。此機關之設置，本案參酌英國 OPSI 之運作模式，以作為我國政府再造精減行政單位實的參照。細述請參見期末報告第 89 頁至 92 頁。</p>
<p>八、本報告第四章初步研究發現與建議部分，相當比例為訪談和座談會意見之整理，對於理論探討以及可能遭遇困境分析，較為薄弱，請予以補充。</p>	<p>此部分已在期末報告的第三章與第四章，對我國法制環境及我國在資訊利用法制之建置方面已將座談會學者專家所提供意見整併入相關理論之探析中。</p>
<p>九、封面題目請依契約書修正為「我國政府資訊再利用之法制化研究」，另第 17 頁 access 在該業翻譯為「接近權」，但面各頁均翻譯為「使用」，請</p>	<p>已修正完畢</p>

我國政府資訊再利用法制化之研究

統一用語。錯別字的部份如第 29 頁第 3 段「漸價」應修正為「鑑」價等，均請一併檢視修正。	
--	--

附錄九 期末報告審查意見與本團隊修正說明

審查會議之發言要點（依發言次序）	研究小組之修正說明
林教授桓(東吳大學法律學系)	
<p>1、研究方法：</p> <p>本研究目的是探討資訊再利用的行為規範，抑是探討爲了再利用（商業目的）而對於提供資訊的狀況加以討論。因研究目的與範圍似有混淆，導致研究標的似未區分「再利用行為」與「爲再利用而提供公眾或特定人使用之狀態」。</p>	<p>關於研究分類方法，各研究所採取之方法本有所不同，本研究所採行之方法並未於各章或各項中直接分類在「再利用行為」與「爲再利用而提供公眾或特定人使用之狀態」，但詳細內容皆有論述，例如前者可參照頁 85-87；後者則可參照頁 89-90。</p>
<p>2、研究資料：</p> <p>政府資訊建請另行分類。</p>	<p>關於政府資訊再利用之類型，本研究已有一定之判準，可參照頁 85-87，依此判準所爲之分類，應爲足夠。</p>
<p>3、研究結論：</p> <p>(1) 爲再利用之目的，而就政府資訊編輯者，其編輯即是作者，無所謂合理適用之判斷，結論似有錯誤。</p> <p>(2) 規費法第 8 條使用規費爲何不能適用？有何問題？另計算規費是依規費法第 11 條，有何問題？應補充說明。</p>	<p>(1) 對於政府資訊編輯這部份，並非本研究處理之範圍內。</p> <p>(2) 規費與政府資訊再利用之性質並不相同，請參照頁 90-92。</p>
<p>4、研究結論是否具體可行：</p>	

<p>似有商榷之虞，尤其是規費法疑義即地方政府的權限是否得立法規範再利用之行爲。</p>	<p>(1) 結論已修正。 (2) 規費法部份本非爲本研究之處理範圍。另外，地方政府的權限部份爲牽涉中央與地方分權的問題，目前各地方已因應其所需要而訂定相關之準則。</p>
<p>5、建議本研究應（可）修訂部分： 無意見。</p>	
<p>范姜副教授真嫩(銘傳大學科技法律學系)</p>	
<p>1、研究方法： 焦點座談及深度訪談之整理、分析可以再清楚呈現。又本研究案爲政府資訊再利用，可預見再利用可能者爲企業團體，而本研究案針對企業團體之訪談對象稍嫌不足。</p>	<p>關於焦點座談及深度訪談之部份，已重新整理，詳參附錄。 關於企業團體部份，本研究已訪談元照出版社、華藝數位公司及秀威資訊，共三家業者，另外，由於本研究已爲結案情形，亦難再行針對業者部份舉行深度訪談。</p>
<p>2、研究資料： 國內外資料之蒐集尙稱完整，除了台北縣及台中市等地理資訊再利用規範的參考資料外，有無其他企業團體再利用政府資訊之具體事例？又企業利用政府資訊之實況及需求爲何之資料，可再蒐集。</p>	<p>關於各企業團體再利用之具體事例，可參照附錄二、附錄三、附錄四，各業者提出之具體需求。</p>
<p>3、研究結論：</p>	

附錄九 期末報告學者專家審查會會議紀錄及有關意見之修正說明

<p>(1) 大致上提出法制面建構之方向及其可行之方法。</p> <p>(2) 似乎步驟上有些混亂，法制面之整合、調整應在何階段進行，應予說明。</p>	<p>(1) 關於法制面相關建構方向，本研究已有相關之著墨，惟若為詳細的法律制定等則係屬於草案部份，非為本研究之範圍。</p> <p>(2) 法制面之調整，係為本研究置於中長期目標之部份。</p>
<p>4、研究結論是否具體可行：</p> <p>有關可以再利用之政府資訊之分類，其分類之標準應再思考。</p>	<p>本研究提供一政府資訊之分類參考，見頁 85-87。資訊可再利用之類別，可參照文本頁 50，註腳 62，提及目前英國 OPSI 對外授權資訊類別。</p>
<p>5、建議本研究應（可）修訂部分：</p> <p>(1) 於法制面向，各相關法制間之衝突適用關係，如何修法建議可再提供較具體建議，尤其是與資訊公開法間之關係即另立專法後，兩法之間定位為何，可再著墨。</p> <p>(2) 如何收費收費之根據為何？可否再說明。</p>	<p>(1) 關於修法具體建議，此係擬定草案之相關問題，本研究並未包含擬定草案。</p> <p>(2) 收費的問題，將涉及精算部份，非本研究之範圍。</p>
<p>劉副教授靜怡（台灣大學國家發展研究所）</p>	
<p>1、研究方法：</p> <p>(1) 使比較法和比較制度之方法可以接受。</p> <p>(2) 政府資訊再利用涉及著作權法合理使用、多份文件拼湊所涉及隱私權及判斷再利用標準的問題，研究團隊可再多所著墨，此外，資訊公開法第 18</p>	<p>(1) 同意審查意見</p> <p>(2) 頁 67，以資訊公開法第 18 條之排除適用作為民眾是否可再利用政府資訊的準則。</p>

<p>條各項皆與本研究有關，研究團隊對本國法制應考慮做更細部之分析及建議。</p>	
<p>2、研究資料：</p> <p>(1) 可考慮加入各國制度之原始資料作為附錄，以提供後續參考運用。</p> <p>(2) 應加入關於中央層級如內政部地理資訊系統的相關資料分析。</p>	<p>，本研究之原始資料為訪談紀錄，其餘包含各國制度或法令均為公開資料，且份量龐大，故已註明出處，以供後續研究者參考。。中央層級資訊流通法令已補充，參頁 82-84。</p>
<p>3、研究結論：</p> <p>(1) 應針對短、中、長程之建議在予以細分。</p> <p>(2) 應針對政府資料再利用之類型在予以細分。</p>	<p>(1) 已修正，可再參照本文結論。</p> <p>(2) 關於政府資訊再利用之類型，本研究之判準可參照頁 82-84，依此判準所為之分類，應為足夠。另外，尚可參照頁 50 所引介英國 OPSI 所使用 12 項可供授權利用的資訊類別。</p>
<p>4、研究結論是否具體可行：</p> <p>(1) 建議應針對政府資訊再利用之類型再與以細分調整，將更具有研究貢獻可言；另主協辦機關應放在行政院所屬機關的架構下來思考，宜再與委託單位確認。</p> <p>(2) 本國法制之分析應更加聚焦。</p>	<p>建議與主協辦機關已修正並重新提出具體建議，請參照本文建議頁 109~113。</p>
<p>5、建議本研究應(可)修訂部份：</p> <p>(1) 研究報告格式及翻譯文字、修</p>	<p>(1) 本研究同意此項意見，並已</p>

<p>辭宜在重新檢視及修正。</p> <p>(2) 有關公共公物及公用公物文字前後不一情形,宜請重新修正。</p> <p>(3) 另有關部份法案尚未通過,且係政黨輪替前之法案,宜請研究團隊重新處理。</p>	<p>重新檢視修正。</p> <p>(2) 此係二作者關於分類標準之不同,已於註腳中補充,詳參頁 89-90。</p>
<p>洪組長智能(教育部電算中心)</p>	
<p>1. 對於本案第五章第二節建議案,立即可行與長程目標之項目宜在思考調整,似應以可以完成的時間為時程的區分標準較佳,其次,各法間的修正應是各部會的權責,不是司法院可以主辦,亦非行政院可以要求立法院辦理。建議研究團隊先與委託單位研商後,在撰寫可行性與理想的建議方案。</p> <p>2. 政府機關依政府資訊公開法將資訊公開後,若被有心人將來源不同的資訊加以增值再利用,造成對另一人的傷害,若符合國家賠償法,所衍生的問題應如何規範或建議?</p> <p>3. 若政府資訊一旦數位化上網後,政府應如何管理其再利用,建議應有所著墨。</p> <p>4. 資訊鑑價問題,建議多予著墨,並給予可行性建議。</p>	<p>1. 針對建議事項與主協辦機關已做重新修正,請參照頁 111-115。</p> <p>2. 符合國家賠償法即可依國家賠償法請求。</p> <p>3. 此非為本研究之範圍。上網公開與否為主管機關依法決定,再利用之討論在於授權增值使用與資訊公開之界線或衝突適用。</p> <p>4. 鑑價將涉及精算部份,非本研究之範圍。</p>
<p>王技士明德(內政部資訊中心)</p>	

<ol style="list-style-type: none"> 1. 有關資產清冊之建立，應提供明確分類項目 2. 資訊經整合後，所產生之個資隱私問題應加以探討。 3. 跨機關之整合，其資訊管理機關如何歸屬? 4. 資訊釋出對象之區分，請詳加說明。 5. 宜增加說明有關收費機制之邊際成本 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 相關資訊清冊請參照本文頁 85-87 之資訊分類。 2. 個資隱私相關資訊，應於去辨識性後，主管機關始得依法裁量再利用事宜。見頁 74、111。 3. 跨機關整合涉資訊組織調整，見頁 115 說明。 4. 資訊釋出對象可分為一般人及商業利用，但若一般人蒐集一定資訊量而用於商業部份，仍可稱為商業利用，故難事先區分。惟主管機關得於釋出资訊時，使一般使用人切結非供後續商業使用，並應負良善管理人之責。 5. 成本之精算，非本研究範圍，建議後續專題研究。
<p>簡高級分析師宏偉(本會資訊管理處)</p>	
<p>1、研究方法</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 對政府資訊再利用可參酌附圖概念定義本項研究所關注的範圍。 (2) 政府資訊再利用依不同來源其鑑價有實務之困難可再深入探究 	<p>提供之資料與意見已納入，請參照頁 10。鑒於本文研究焦點多所著墨之處在於法制之部分，進而在文獻之彙整僅以各國實務經驗作為參照。</p>
<p>2、研究資料</p> <p>將各國的情形與我國現況製表，明確列示。</p>	<p>我國目前即無具體規範，僅就他國比較列示，請參照頁 63-64。</p>

附錄九 期末報告學者專家審查會會議紀錄及有關意見之修正說明

<p>3、研究結論</p> <p>對各階段目標建議再行明確</p>	<p>已修正，請參照頁 108-113。</p>
<p>4、研究結論是否具體可行：</p> <p>(1) 各項法規主責機關建議列示。</p> <p>(2) 建議以列表方式呈現相關法規競合關係。</p>	<p>(1) 已修正，請參照頁 111-115。</p> <p>(2) 本研究已補充，詳參頁 79。</p>
<p>陳科長瑩芳（本會出版品管理處）</p>	
<p>1、研究方法</p> <p>附錄之焦點團體座談會文字稿與實際狀況略有出入，建議彙整後應再提供受訪談人確認，以免造成誤解。</p>	<p>已提供各受訪人並回收修正。</p>
<p>2、研究資料</p> <p>(1) 頁 55，「寄存圖書館計畫」由 GPO 主導，是否為政府資訊或各機關檔案的單一窗口，似有疑慮，建議研究團隊釐清。</p> <p>(2) 頁 56，查原引用 LOVE 所述，GPO 收費議題至今已全面無償提供，似與本文陳述相異，為避免誤解，建議研究團隊於行文時應註明年代。此外，相關翻譯名詞建議附上原文。</p>	<p>(1) 本文已將原先頁 55 所提之「寄存圖書館計畫」項目刪除，以目前美國資訊流通之計畫，應為 GILS 扮演單一窗口服務之功能，以作為有效傳播政府資訊之工具，請參照頁 56-58。</p> <p>(2) 美國聯邦資訊目前已全面無償供民眾使用，本文頁 58 已做修正。又費用依美國規費法之規定既行之已久，此處則不多做描述，僅概述於頁 58 中。</p>
<p>3、研究建議</p> <p>(1) 除研究所提之「公共用物」、「行</p>	<p>(1) 請參照文本第五章第三節建</p>

<p>政用物」及「特別用物」之判斷準則外，以著作權法觀之，政府資訊尚有「無著作權」、「政府擁有著作權」及「涉及第三人著作」之情形，應參酌納入後續再利用之規劃。</p> <p>(2) 研究報告文字多有疏漏，建議再予以修正。</p>	<p>議事項，頁 77, 111-112 提及著作權之議題。</p> <p>(2) 已校對修正。</p>
<p>本會意見（研究發展處）</p>	
<p>1 文獻分析部份、研究報告內容已補充英國及澳洲兩國家之資料，惟第二章既為「各國資訊再利用與經驗分析」，研究團隊宜於章節末端針對各國家政府資訊再利用法制化之演進、理論與實務進行比較分析。</p>	<p>此建議已補充於文本頁 63-64。</p>
<p>2、第 1 章第 2 節「研究方法與過程」文字部分，係提送研究建議書時之文字語意(如第 5 頁第(二)點，『參與焦點座談會之學者與機關代表會由計畫主持人引導...』)，因目前研究團隊所提報係期末報告，故相關文字內容，建請研究團隊檢視並予以探討。</p>	<p>此建議於文本已修正。請參照頁 5-9。</p>
<p>3、第 2 章中針對各國「資訊組織運作與管理」之文獻部份建議予以加強，並將重點聚焦於「政府資訊再利用」主管機關運作之情形，加以探討。</p>	<p>此建議已補充，請分別參照頁 42-43(歐盟)、49-51(英國)、56-58(美國)、60-62(澳洲)</p>
<p>4、所附研究訪談及焦點座談資料，僅</p>	<p>逐字稿已精簡為重點摘要，並提交</p>

<p>須提供訪談及座談重點，無須提供逐字稿；另各項訪談資料是否送請受訪者確認？另建議將受訪者個人資料予以保密(例如以代號取代受訪人名)</p>	<p>各訪談人審視送回。而各訪談人也以代號表示。</p>
<p>5、第 64 頁論及「我國政府資訊公開法之缺失」資料僅引述一篇文章，其立論是否充分？且所敘述之缺失應詳細說明其理由。</p>	<p>關於政府資訊公開法之相關缺失，已於頁 71-72 增補資料敘述。</p>
<p>6、第 65 頁後探討「政府資訊公開法與其他法律之關聯性」，惟研究內容應係檢視「我國政府資訊再利用適用範圍，及其與相關法規之關係」，二者顯然有別；且於第 92 頁結論部份，直接推論到「政府資訊再利用與現行法之衝突」，亦恐不適宜。</p>	<p>政府資訊再利用法制與現行資訊公開法關聯至深，各國再利用法制論述亦以資訊公開法為主軸，論及其他相關法律的適用問題，與其適用範圍，故章名應為妥適。另，文字敘述已做修訂。</p>
<p>7、第三章第三節地方政府對於資訊用之規範（第 75 頁），提及部份地方政府為促進資訊流通及資訊共享，已針對特定資訊訂立相關要點，可供中央政府資訊再利用之參考，惟報告中僅臚列相關要點之意旨及各政府資作業要點，未具體分析或整理出可供參考之內容，應請研究團隊補強。</p>	<p>地方政府係針對其需求而特定各地方之適用準則，未來訂立專法時可參考相關之意旨，但詳細之意含列為本研究之中、長期目標中。</p>
<p>8、第 85 頁部分提及資產鑑價之相關法案，所舉三個法案中，其中報告所提第二個法案「產業創新加</p>	<p>已於頁 94-95 補充說明。為有效推動資訊再利用，本研究建議法制應明定資產清理、鑑價，對外單一窗口</p>

<p>值條例」中有關資產鑑價之處，僅以一句話帶過，未盡周妥；另該章節在說明未來專責機關應如何運作與施行，似應說明未來政府機關如何進行資產鑑價，惟並未說明相關機制。</p>	<p>為專責機關之要務。惟鑑價技術與實務，非本研究之範圍，建議後續研究。</p>
<p>9、研究結論： 第89頁下半頁所提6項問題意識焦點已於第2頁研究主旨中說明，是否需重覆撰寫，可再予以考量。另有關各法制之演進與發展部份，宜對各國法制環境、發展經驗及經濟效益評估提供具體分析比較，以回應研究預期結果。</p>	<p>結論所提之問題意識已刪除；各國法制系絡比較發展之評析，已增補在結論。請參照頁107。</p>
<p>10、研究結論部份，文句語意有欠通順、錯字甚多，如第91頁第1段部份「從管理面而論，『未』避免集中式管理，負責機關須承擔過於『沉』重業務壓力，或以分散式管理，權責將落於各機關，民眾將『無所事從』之弊，而傾向採用折衷式進行管理」。</p>	<p>已重新校正</p>
<p>11、第92頁部分，說明地方政府施行資訊再利用方式以3種方式進行收費，惟又以規費法及混合模式2種方式敘述，前後不一致，論述之結構及陳述方式應予調整。</p>	<p>結論部份已將其刪除，僅放至第三章第三節作概略性描述。</p>
<p>12、第93頁第二項第(一)點資訊釋出之對象該段，以讀者角度內容好</p>	<p>已於文本頁109中修正。</p>

附錄九 期末報告學者專家審查會會議紀錄及有關意見之修正說明

<p>像在談資訊有償與無償使用，而不是政府資訊釋出對象，惟該項主旨應為「政府資訊釋出收費之依據」</p>	
<p>13、有關第 94 頁「救濟程序」部分之結論過予簡略，建請研究團隊再予以補強。</p>	<p>已於文本頁 110 中補充。</p>
<p>14、本案研究建議，與研究過程資料之關連性似乎不高，或與預期目標無法連結(如本研究係希望能建構「政府資訊再利用」之法制化架構，惟研究建議壹為「政府資訊管理」之法制配套架構)；請研究團隊再次檢視研究之預期目標，提出具體且切合研究之建議。</p>	<p>此建議已在本研究建議部分做修正，並重新撰寫與增補結論與建議部分，並提出適切建議事項。請參照文本頁 99-115。</p>
<p>15、研究建議中，部分研究建議所建議主管機關有誤，如建議事項壹/第二項及第三項，其政策主管機關請以行政院所屬機關為對象，再予以調整，並區分立即可行及中長程建議事項(含主協辦機關)，必對我國政府資訊再利用之法制化有所助益。</p>	<p>已在本文建議部分修正主協辦機關，並區分立即可行與中長程之建議事項。請參照頁 111-115。</p>
<p>16、有關目次文字請以細明體加粗打印，另部分格式如排版、錯(漏)字等疏漏、頁眉標示錯誤、單雙頁頁眉標示不一，均請依本會「委託研究計劃作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定。</p>	<p>此建議已於文本中修訂</p>

我國政府資訊再利用法制化之研究