

# 論行政公開化的必然趨勢

吳定

## 摘要

行政公開化是未來世界行政發展的必然趨勢之一，我國自不例外。本文主要係就行政公開化的意義、內涵、重要性、限制、困難、我國應努力的方向等課題，作拋磚引玉的探討。行政公開化之所以重要乃因：一、公開化為民主政治的基本理念。二、公開化為公民參與的先決條件。三、公開化為施政暢順的重要機制。因此我國今後應朝以下兩大方向努力，以因應行政公開化的必然趨勢：第一、建立行政公開化法制。包括制定國家檔案法、制定行政程序法、制定行政資訊流通法、制定隱私權法。第二、健全行政公開化環境。包括政府機關作好公開化準備、公務員對公開化應具正確觀念、民眾應謹慎行使權利等。

## 壹、緒言

在即將邁入二十一世紀之際，由於人民對政府的服務要求日益殷切；政府的職能隨之擴充，因此政府機關與外在環境的互動，在本質上便產生了顯著的變化，使政府機關面臨極大的挑戰。筆者認為，我國的行政發展在未來一段相當長時間內，將受到「行政三化」的巨大衝擊，它們

是行政中立化（administrative neutrality）行政民主化（administrative democracy），及行政公開化（administrative openness）。前二者最近幾年來已在國內受到廣泛的注意及探討，至於行政公開化則較少觸及。此與世界行政發展的趨勢可謂不謀而合，蓋行政中立化與行政民主化是行政先進國家一九六〇年代左右的主要論題，最近一、二十年來則較著重行政公開化論題的探討。柯奧準（Philippe Keraudren）指出：過去十五年全球各國從事行政改革比較熱門的課題如下：一、使用者接近行政文件。二、品管圈。三、服務專案。四、責任集中。五、程序簡化。六、效率與生產力。七、外包服務。八、行政公開化（註一）。由此可知，行政公開化的確是未來行政發展的必然趨勢之一。爰此本文將對行政公開化的意義、內涵、重要性、限制、與困難及我國應努力的方向等，作拋磚引玉的探討。

## 貳、行政公開化的意義與內涵

根據柯奧準的說法，行政公開化這個字眼是在一九六〇年代以後才出現在行政改革者的字典中的（註二）。其原因是在那時以前，公務人員多經嚴格篩選招募，而且來自特殊的社經階層；行政運作嚴格遵守「隱名規則」（the rule of anonymity）；政府對外界資訊的流通，採嚴格選擇及控制的政策。是以行政公開化未成爲爭論的

焦點。既然它是一個較新的字眼，因此如何界定它就成為見仁見智的問題。大致上來說，行政公開化可從廣義與狹義兩個層面予以界定，而目前討論者大都採狹義觀點界定它。例如漢特（Michael Hunt）就認為，行政公開化指民衆知悉決定作成的方法、知悉決策過程的指導原則、及民衆欲充分參與決策過程可獲得資訊之程度的有關事項（註三）。這項定義顯示出，公開化的重點放在目前行政運作所涉及的資訊與過程的公開。但是筆者覺得應將其意涵予以擴大，而包括過去行政運作過程及資訊的公開。是以筆者嘗試作如下界說：行政公開化指在法律規範下，人民對過去與目前行政運作的相關資訊具有獲知的權利，並對目前行政運作過程具有充分參與的機會。此項定義包含幾個重點：一、人民對政府機關以往的運作資訊，亦即行政檔案，及目前行政運作的相關資訊，在法律規範下，均有權知悉。二、行政公開化欲求落實，必須制定相關法律予以規範。三、人民對目前政府機關正在進行的業務，具有充分參與的機會。

進一步引申，行政公開化的內涵至少應包括以下數項（註四）：

### 一、被告知的權利

**(The right to be informed)**

即政府機關應將行政運作的相關資料向人民公開

，使有興趣者得以獲取。通常可透過立法將政府文件分成兩類，供不同對象使用。一為限制性文件（*restricted documents*），只有當事人可接近使用。另一為非限制性文件（*unrestricted documents*），在附條件及法律限制範圍內對一般大眾開放。

## 二、瞭解的權利 (*The right to understand*)

即政府機關應將行政決定的理由、過程、內涵等事項予以透明化，讓人民易於了解；各項行政活動的執行情況及評估報告必須是誠實的、可靠的及公開的，使人民能掌握確實的行政資訊。

## 三、被聞知的權利 (*The right to be heard*)

即政府機關在作決定前，應讓可能受影響的人民有參加公聽會、座談會，表達個人看法的權利；而在決策過程中，也應讓直接或間接涉及的人民（即利害關係人）以個別身分或團體身分表達其意見。

## 四、批評的權利 (*The right to criticize*)

即政府機關的各項決策、措施、活動，均容許人

民有批評的權利。因為在民主國家，人民擁有批評政府的權利，乃是展現人民對民選官員控制的一種方式。另者，批評權的行使，亦可彌補法律所規定對行政控制的不足（例如民意機關與司法機關對行政所進行的控制）。

## 參、行政公開化的重要性

以往由於政府行政機關採取嚴密層級節制體系，而行政運作過程又常「基於國家安全及利益」的考慮保持高度秘密性，以致被一般民衆認為是一個無法滲透的「行政王國」，在無法獲知真正資訊情況下，難免對許多行政措施採取消極甚至反對的態度。如今隨著時代環境的改變，及政治行政發展的結果，人民希望政府機關行政能夠公開化，行政運作能夠由「象牙塔」（Ivory tower）移向「玻璃屋」（Glass house）進行的呼聲越來高漲，使行政公開成為無法避免的發展趨勢。大致言之，行政公開化的重要性顯現在下面數方面：

### 一、公開化為民主政治的基本理念

民主政治所追求的理念包括公正、公開、平等、自由等，當一個社會的民主政治越朝前發展、越上軌道，對這些理念的追求便愈為殷切。我們國家最近數年來，在大家共同努力下，政治已較從前更為民主及

開放，因此對於由人民付託組成的政府機關的運作情況，也就要求儘量向人民公開，以示向人民負責，並便於人民對它進行監督。簡言之，行政公開化也就是「主權在民」的具體表徵。如果我們接受「主權在民」的觀念，則標榜為人民服務、謀取福利的政府機關，當然有必要將其服務的相關資訊及過程予以公開，並提供機會讓人民參與行政的運作。

## 二、公開化是公民參與的先決條件

公民參與（*citizen Participation*）課題目前已受到公共行政界極大的重視。嚴格說來，在一個民主政治高度發展的社會，公民對公共事務的參與，既是一項權利，也是一項義務，因為只有透過每個公民積極主動的投入公共事務的解決，人民的福祉才能增進，國家社會才能進步。不過，以我國目前情形而論，公民參與還只能從「權利」的觀點來討論。既然將公民參與視為人民的一項權利，則政府機關不但不能予以剝奪或阻礙，反而要設法提供各種機會，以利此項權利的行使。而不論由理論或實際層面觀之，公民欲有效的參與公共事務，需要充分、合時、正確的資訊以為後盾，因此政府機關的決策管道及檔案必須公開化。再者，一個政府機關如果無法有效讓公民參與決策的過程，就不能算是一個受到民衆接受與承認，而

未予以嚴重反對的「合法性」(legitimate)機關。

### 三、公開化爲施政暢順的重要機制

衆所周知，在目前民主社會中，許多政策或法案在民意機關辯論時，經由大眾傳播媒體的報導，已經不可能在秘密情況下進行，因此行政機關也沒有堅持主張資訊秘密性的必要。另一方面，不論是法案、管制案或個別性法案，除非讓利害關係人先知悉其內容並參與討論，否則即使制訂成爲法律，也將難以執行。因此行政機關作決策時，應使消息靈通者、利害關係人有機會參與計畫的討論，並了解機關的意圖，以增進最後決策的可行性。此舉也象徵人民對行政機關具有某種程度的控制權。進一步來說，行政機關爲鞏固其「合法性」基礎，常常需要動員方案或計畫的利害關係人進行有效的參與，而要動員民衆參與，自然必須將資訊與過程公開，不能對他們保持秘密，進行「黑箱」(blackbox)作業。

### 肆、行政公開化的限制與困難

#### 一、限制

雖然行政公開化是不可避免的趨勢，但在實際推

動時，卻有其限制與困難存在，即使最開放的民主國家亦然。行政公開化的主要限制來自一般人（包括政府官員及社會大眾）認為有些「合法性秘密」（*legitimate secrets*）應當予以保護，不宜完全公開。但是到底那些是合法性秘密，則難有定論，常須依賴行政機關的自由裁量做為依據，因此行政能否真正公開化不無疑問。茲以法國為例略作說明，即可推知一般（註五）。

法國於一九七八年七月十七日所通過的有關行政資訊流通的法律規定：所有的行政文件均應對民眾公開，包括檔案、報告、研究、會議報告、會議紀錄、統計資料、指示、訓令、通告、短箋、法律解釋文、行政程序摘述、意見、書面預測與決定、視聽紀錄片、及非個人性的電腦資訊等。但法律又規定、所有這些文件如其結論對公民不利及屬於個人性的文件，只有涉及的當事人有使用的權利，如繳稅查核資料、考試與競爭資料、醫院醫療檔案等。

由於有以上法律的但書規定，行政文件流通的原則在實際應用時便受到許多「例外」（*exceptions*）的限制。法國的「行政文件使用委員會」（*Committee for Access to Administrative Documents in France*）對於「例外」的範圍作了界定。該會認為下列這些文件不宜公開：



1. 由政府及向元首負責之機構慎重決定的機密文件。
2. 有關國防及外交政策的機密文件。
3. 通貨與公部門財務資料。
4. 國家與公共安全資料。
5. 司法審判過程資料。
6. 涉及個人隱私權及醫療方面之資料（即使是實際涉及者亦不可使用）。
7. 工商業機密資料。
8. 打擊金融及關稅詐欺活動有關方案之機密資料。
9. 由特別法保障之機密資料。

以上這些例外文件可說都是「自我解釋性的」（self-explanatory），由各機關自行認定何者屬之，因此導致各機關採較寬廣的解釋標準，將例外文件的範圍予以擴充，而使行政公開化的精神無法真正落實。

## 二、困難

行政公開化在推動時的主要困難來自某些行政行為的本質及民衆行使其權利時所衍生的問題。首先就前者而言，政府機關常常基於所謂「良好理由」（good reasons），而主張維持行政文件、事務、過程的秘密性。於是它們採取以下的作法（註六）：

1. 政府機關對於資料外洩後會遭致批評或反對者，通

常傾向不予公開。另外，對於如果過早公開可能會妨礙或癱瘓行政活動的資訊，政府機關也認為有公開的困難，例如垃圾掩埋場地點的選擇、交通運輸路線的規劃等，同樣的，政府機關有時也會以洩漏資訊恐有牴觸現行法令規章之虞，而予以保密。

2. 政府機關懼怕「公開化」會改變其決策或控制程序的本質而不願為之，例如認為如果機關委員會開會時意見公開，可能會使委員不敢自由自在的表達意見。另外，政府機關也常認為，如果行政事務及過程公開，並容許民衆參與，可能會影響機關功能的正常發揮，並衍生若干問題，如延誤時機、責任不明、權力旁落、動輒得咎等。
3. 政府機關懼怕因允許民衆接觸行政文件，可能會對內容作不適當的應用，而對「公開化」有所保留。它們的理由是行政事務極為複雜，對衝突利益的仲裁極為困難、因而常常會作「行政保留」(the reservations of the administration)，這些保留事項如公開諮詢民衆的看法，在認知有誤或資訊不足的情況下，這些民衆可能會製造許多無謂的紛爭，造成政府施政的困難。

其次，就民衆行使其權利所衍生的問題而言，要求資訊及過程公開有時候成為某些民衆或團體的一項政治武器，以對抗以往由政府機關片面解決爭端的作

法。另外，有些民衆則利用資訊公開的機會，打探其親屬或特定人士的個人生活狀況、或獲取對手的商業及工業方面的機密。此項行政公開化的設計原本是爲了使民主政治運作更形健全，故讓民衆及專業人士可以對原被列爲機密的資訊有接觸的權利，但實施後卻與原先目的大相逕庭。這也就是法國在通過「資訊自由法」已十五年後的今天，有許多中央及地方政府仍然不太願意真正執行的原因。

以上所述行政公開化的限制及困難，基本上均言之成理，但並非不可克服或改善，因爲它們大多屬於心理層面及運作層面的問題。

## 伍、我國行政公開化應努力的方向

在探討我國未來應努力的方向之前，先讓我們看看美國的作法。美國早在一九四六年就通過聯邦「行政程序法」(Administrative Procedure Act)主要是爲回應二十世紀擴大行政自由裁量權而制訂的。該法規定行政機關所使用的「通知」(notice)、「評論」(comment)及非正式規則等訂定時應遵循一定的程序。例如該法規定，必須先公告行政規章草案，讓有興趣者有機會經由口頭或書面方式提出意見，在生效前三十日應將規章公告通知，並提供機會讓有興趣者對行政規章提出制頒、修正或廢止的請求。此項規定主要在確保機關制訂規章的公平性（

註七）。

再者，美國已制訂周詳的檔案法，並有規模龐大的國家檔案館（National Archives），保存聯邦政府各部會已經解密和公開的原始文件檔案。只要是十六歲以上的美國公民均可申請參閱及影印此些檔案。除極少數特殊藏品仍未公諸於世外，館內任何檔案均可供民衆閱讀（註八）。

此外，美國已在一九六六年通過「資訊自由法」（Freedom of Information Act），促使行政資訊流通，此法對政府與人民的關係、人民知的權利、政府內部作業的適法性等，影響極大。立法精神在表明政府文件與檔案屬於公衆，人民有權獲取它們。爲補救行政資訊自由流通可能損及個人的隱私權，國會又在一九七四年通過「隱私權法」。大抵而言，資訊自由法在協助人民獲取政府文件與檔案；隱私權法則在幫助個人向政府索取有關他們自己的資料，並防止它們爲別人所得。應說明的是，資訊自由法規定人民只能向行政部門（白宮除外）索取資料，立法與司法部門的文件與檔案則不開放（註九）。

在參考美國與法國的作法，及我國的政治行政生態環境後，筆者認爲，行政公開化既然是一項必然的趨勢，我們便應進一步深入的研究，如何才能因應此項趨勢。大致言之，我們至少應從以下兩大方向努力：

## 一、建立行政公開化法制

如前所述，美法等國在行政公開化方面的相關法律多已制訂，而我國則大多付諸闕如。故首要工作應研擬制定下列法律，使行政公開化的運作有所遵循：

1. 制定國家檔案法：國內專家學者呼籲儘速制定國家檔案法為時已久，經過有關部門研商多時後，「國家檔案法草案」已在一年多前送請立法院審議，目前仍在待審中。我們希望此法能儘速通過，做為成立國家檔案館、開放國家檔案，供民衆使用的依據。
2. 制定行政程序法：關於規範行政運作內涵、過程、參與的行政程序法，有關部門已研議多時，但仍然是「只聞樓梯響，不見人下來。」實有必要儘速制定，使民衆參與公共事務有所依循。
3. 制定行政資訊流通法：有關機關應研擬制定本項法律，規定那些行政文件應完全公開或限制公開、使用者資格條件、權利義務等；那些文件又是屬於絕對不可公開之機密資料，避免公務員以模糊的「基於國家利益及安全」理由，抹殺民衆獲取真相的權利。
4. 制定隱私權法：為避免個人的權益因行政資訊流通法及國家檔案法的實施而受侵害，應制定隱私權法

以資保護。對不法揭人隱私者，應規定施予制裁的辦法。

## 二、健全行政公開化環境

行政公開化欲有效落實，除須制定各項相關法律以爲基礎外，運作環境的營造及健全，無寧更爲重要。欲健全行政公開化的運作環境，筆者認爲至少應從三方面努力密切配合，才能收到預期效果。

1. 政府機關作好公開化準備：政府各機關應即著手建立完整的行政資訊系統，將行政資訊系統設備予以現代化；著手清查區分公文書與私文書，並整理分類，方便民衆接近並取得所需的資訊。
2. 公務員對公開化應具正確觀念：一般而言，推動行政公開化最大的阻力可能來自公務員。主要原因是害怕行政資訊及過程公開後，作決定時可能礙手礙腳、受到更多批評、責任更爲重大等等。另外，由於行政公開化本身就是一個倫理上的問題，所以公務員究竟使用何種原則去區分何者應當或不應當讓民衆知道，就反映出倫理上的價值判斷問題，而常常陷入兩難的困境：如何在「要求資訊公開」與「保守機關機密」之間取得平衡點。公務員的這些顧慮是可以理解的，但是不妨從正面積極的層面去思考這個問題。應當體認：行政公開化已不可免，而

公務員本來就是為人民服務的，人民既然有獲取行政資訊及參與行政運作過程的權利，則自此以後便應更謹慎小心處理公務，保存原始文件，以提供民衆獲取第一手行政資訊的機會。同時應敞開心胸歡迎民衆參與行政運作過程，同心協力推動行政工作，當可使我國的行政發展邁向另一種境界。

3. 民衆應謹慎行使權利：行政公開化後民衆固然有獲取行政資訊及參與行政運作過程的權利，但應知所節制，切勿濫用權利，以免害人害己，終而使政府機關願意公開的資訊越來越少。以法國的實施經驗而言，「行政文件使用委員會」每年平均接獲三千五百件的抱怨案件，大多為受到不健康好奇心及自利驅使者侵犯個人隱私權的案件，結果使行政部門將列為機密性的「例外文件」範圍越擴越大（註十），因而使民衆的權利受到相當的限制。

## 陸、結語

最近幾年來，在許多國家行政公開化已成為一項被廣泛討論的課題，在國內則尚待大家集思廣益共同探討。鑒於行政公開化已是世界趨勢，我國亦不能免。因此學術界與實務界應即展開理性對話，討論如何才能作到「機密性」與「公開化」兩者之間的平衡，既不損政府機關正常且有效的運作，也不致剝奪民衆應有的權利。

本文僅對行政公開化的內涵及其相關問題作提綱挈領的探討，就內涵深度而言，不免掛一漏萬；就問題觀點而言，不免有欠允當。唯本文旨在喚起國人共同重視此項行政發展的新趨勢，早日妥某對策，以資因應，故即使簡陋不周亦無妨。最後，筆者願指出，行政公開化乃是一項規模浩大的政府「再造工程」（Reengineering），唯有全民秉持誠心、信心、耐心的胸懷，自建立行政公開化法制及健全行政公開化環境兩大方向共同努力，此項再造工程才有成功的希望！民主政治制度才能更趨強化！行政制度及運作才能更趨精進！

本文原載「銓敘與公保月刊」第五卷第五期，民國八十四年十一月。

### 作者簡介

吳定先生、台灣雲林人，政大公共行政研究碩士、美國南加大公共行政碩士、美國紐約州立大學公共行政博士，曾任政大公共行政系主任、公共行政研究所所長、政大公企中心主任、政大公教中心主任，現任政大公共行政系所教授。

### 註釋：

註一：Philippe Keraudren, "Administrative Reform, Ethics and Openness: the Balance Between



Effectiveness and Administrative Identity, "International Review of Administrative Sciences (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 61 (1995), P.41.

註二：Ibid., P.51.

註三：Michael Hunt, "Openness and Civil Service Service Ethics, "International Review of Administrative Sciences (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 61 (1995), P.12.

註四：Michel Gentot, "Openness in Public Administration, "International Review of Administrative Sciences (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 61 (1995), PP.6-7.

註五：Ibid., PP.7-8.

註六：Ibid., PP.8-9.

註七：James Anderson, Public Policymaking: An Introduction (Boston: Houghton Mifflin Co., 1994), P.10.

註八：林博文，「值得師法的美國檔案制度」，中國時報，八十三年三月十四日八版。

註九：同前註。

註十：Gentot, OP., P.8.