

行政院原子能委員會
委託研究計畫研究報告

「核能安全與資訊公開透明專法之研究」

委託單位：行政院原子能委員會
執行單位：國立臺北大學
計畫主持人：張惠東
共同主持人：程明修、高仁川
報告日期：中華民國 105 年 12 月

目錄

核能安全與資訊公開透明專法之研究期末報告(初稿)審查意見表.....	3
中文摘要.....	5
英文摘要.....	7
前言.....	9
一、 計畫緣起.....	9
二、 計畫目的.....	9
第一章 核安事件.....	11
壹、 核一除役.....	11
貳、 高階、低階核廢料之處理.....	13
參、 核三廠拒絕公開災害應變程序書.....	16
肆、 蘭嶼核廢料問題.....	17
伍、 核一廠水棒連結斷裂.....	21
陸、 核一廠跳電事件.....	22
第二章 我國法制狀況.....	24
第一節 我國核能資訊公開相關法制.....	24
壹、 法律規範.....	24
貳、 相關法律規範之主管機關.....	32
參、 小結.....	33
第二節 政府資訊公開法.....	35
壹、 緣起.....	35
貳、 立法目的.....	36
參、 規範架構：.....	38
肆、 豁免公開之事由.....	40
第三節 公開說明會.....	43
壹、 概說.....	44
貳、 陳述意見.....	44
參、 聽證.....	46
肆、 公聽會(未來行政程序法修法方向).....	47

伍、	小結	51
第三章	國外法制經驗	52
第一節	法國法	52
壹、	前言	52
貳、	地方資訊公開委員會	52
參、	核能安全資訊公開及透明性高等委員會	54
肆、	核能資訊公開法之變革	55
第二節	日本法	64
壹、	日本情報公開法	64
貳、	日本情報公開法上就核能相關行政文書之實務案例：核能成本情報公開	74
第三節	美國法	75
壹、	美國緊急應變與社區知情權法之立法背景	75
貳、	法規內容	76
參、	有關資訊公開之修正	77
肆、	小結	77
第四章	結論	79
壹、	結論	79
貳、	草案內容	80
附件一	核能安全和資訊透明法草案	84
附件二	法國核能透明性暨核能安全法之中文翻譯	88
附件三	4/23 座談會發言要旨：	98

核能安全與資訊公開透明專法之研究期末報告(初稿)審查意見表

編號	章節	審查意見	意見處理說明
1	整體	期末報告整體架構完整，請計畫工作團隊依「本會委託研究計畫研究報告編寫須知」補充中文摘要、英文摘要、計畫目的、計畫緣起等。	增列在報告第 5 頁至第 10 頁。
2	整體	本會研究計畫結案後皆會上網公開，請計畫工作團隊整理格式，報告行距過高，章節用粗體表示；並檢查其內容及文字之妥適性。	已於報告中各處適度調整。
3	P95	請將「三、解說」改成「小結」	已於報告第 75 頁處理。
4	P101	請計畫工作團隊在「結論」章節中增加說明：為不涉及增設新的組織與重新授權問題，草案內容僅訂定原則性條文而選擇低度立法之原因，並且分析其優缺點供本會參考。	已於報告第 80 頁處理。
5	P102	請計畫工作團隊增加撰寫「核能安全與資訊公開透明專法」草案總說明及條文、說明對照表。	已增列在附件一。
5	專法建議	本專法中有關「核能安全署」，請改名為「核能安全委員會」；專法第六條第一項請改為「核能安全與放射性防護之措施」；第三項請刪除「非放射性廢棄物」；專法第八條，請工作團隊可考	就文字修正之部分，已在附件一中處理；就專法第八條之部分，也於報告中第 80 頁中說明。

		量行政程序法概括條文。	
--	--	-------------	--

中文摘要

2011年福島核災後，全世界對於核能安全之神話開始起疑。相較於從前，人民更是關心鄰近核電廠的經營安全，深怕自身的權益或是安全受到威脅。因此，政府為消弭人民這樣的困擾，有必要將核能安全的相關資料，公開給人民。

我國行政程序法於立法時，即訂有「資訊公開」之獨立專章，後來又制定專法「資訊公開法」，但對於核能領域，卻一直沒有特別的法規範。核能之利用是一個特別的領域，因為其中有許多極端相衝突的要求。一方面，民眾強烈地主張知的權利不可或缺，因為，這個領域中的選擇常常是政治性的選擇，不但牽涉到長久的未來，而且又是極為專業的，人民不容易了解；在這樣的情況下，核能資訊是很容易被片段擷取的；另一方面，核能是個敏感的領域，其中有許多機密，工業的或國防的，在哪些部分必須要保護這些機密？也是個重要但又困難的問題。如果沒有專法規範核能資訊的公開事宜，這個領域也常常導致政治上以及法律上的重大紛爭。

因此，關於核能資訊公開法制之建立，在現代社會便極為重要。現代行政重視政府政策形成過程中之民眾參與，以及決策過程之透明性。因此透過一個公開、透明的公眾參與程序來共同監督核安，已是目前世界各國的趨勢；因此，有必要透過建立核能資訊公開的制度，讓民眾能參與監督核能安全，以實踐民主以及增強民眾對於施政之信賴；且作為核能資訊公開法制建立時所必須的配套措施，相關法規所涉及之中央政府各部會以及地方政府，均應注意此一法制，以及強化內部資訊公開業務人員之配置與能力。

法國很早就意識到這個問題，其在2006年就制定了「核能安全與資訊透明法」來滿足人民就核能安全部份的知的權利。依據該法，人民基本上可以向核設施經營者要求有關資料。如果核設施經營者拒絕，則人民可向行政文書特別委員會申訴。如又遭拒，人民

上可向行政法院提起救濟。本計劃將適度參考該國法制經驗，納入本計劃之內容

另外，日本在政府資訊公開法制的經驗，以及美國政府資訊公開法，本計劃也將適度參考。

最後，本計畫之目的即在於蒐集並彙整外國法制上的經驗，深入並鉅細靡遺地爬梳相關資料，並加以分析之，並提出核能安全與資訊公開透明專法的草案。

英文摘要

After the Fukushima I and II Nuclear Power Plant accident, the world has begun to suspect the mythology of the safety of nuclear. Comparing with the past, fearing the rights and safety to be threatened, people has started to care about the nearby nuclear power plant. Thus, in order to eliminate the people's disturbance, the government needs to disclose the information of the nuclear safety.

When legislating for the Administrative Procedure Act, we put the section "Making Information Public" as part of this law. After this enactment, we legislated The Freedom of Government Information Law. But we don't have a special law for the disclosure of nuclear information. Due to the dilemma, the utilization of nuclear is a special sphere. On the one hand, people strongly advocate the right to know is indispensable, because the choice in this area is often a political choice, not only involves the long-term future, but also very professional, people are not easy to understand. In such cases, the nuclear information is easily captured by the fragments. On the other hand, nuclear energy is a sensitive area, many of which are classified, industrial or national defending. Which part should be protected from disclosure is an important and difficult problem. Without a law for the disclosure for nuclear information, this area often leads to major political and legal disputes.

Therefore, the establishment of the legal system for the disclosure of nuclear information is very important in modern society. Modern administration attaches great importance to public participation in the formation of government policies and the transparency of the decision-making process. Through joint monitoring of an open and transparent process has been a worldwide trend. Therefore, it is necessary to establish a legal system for the disclosure of nuclear information. Through this system, public are capable of participating in the supervision of nuclear safety so that the democracy can be fulfilled and the trust in governance can be enhanced. Besides, the necessarily supporting measures for establishment for the disclosure of nuclear information, and relating central authority and local government should keep an eye

on this legal system and strengthen the disposition and ability of internal members charging the disclosure of information.

In France, to fulfill the people's right to know (about the safety of nuclear), its government enacted the law of the nuclear safety and the transparency of information in 2006. According to the law, one man can ask the nuclear reactor facility licensee to disclose the related information. If nuclear reactor facility licensee rejects, he can appeal to CADA. Once he is be rejected, he can sue for remedy in administrative court. We will take the France experience as our reference, join in our research.

Moreover, we will also observe the the Freedom of Government Information Law in Japan and America, especially the japan experience after the Fukushima I and II Nuclear Power Plant accident.

For our legal system's reference, this research is aimed at collecting related foreign experience , observing them, analyzing them, and trying to draft the Safety of Nuclear and Disclosure and Transparency of Information Law.

前言

一、計畫緣起

我國為典型之民主國家，在要求民主原則的國家體制架構下，獲取政府資訊，乃是人民監督政府的首要需求；在核能利用的時代來臨之後，同樣也使核能資訊自由權利同時開始發展。因為民眾更希望知道行政決定是如何作成的，以及這些決定所帶來的影響有哪些層面，以及有哪些內涵。

我國行政程序法於立法時，即訂有「資訊公開」之獨立專章，後來又制定專法「資訊公開法」，但對於核能領域，卻一直沒有特別的法規範。核能之利用是一個特別的領域，因為其中有許多極端相衝突的要求。一方面，民眾強烈地主張知的權利不可或缺，因為，這個領域中的選擇常常是政治性的選擇，不但牽涉到長久的未來，而且又是極為專業的，人民不容易了解；在這樣的情況下，核能資訊是很容易被片段擷取的；另一方面，核能是個敏感的領域，其中有許多機密，工業的或國防的，在哪些部分必須要保護這些機密？也是個重要但又困難的問題。如果沒有專法規範核能資訊的公開事宜，這個領域也常常導致政治上以及法律上的重大紛爭。

因此，關於核能資訊公開法制之建立，在現代社會便極為重要。現代行政重視政府政策形成過程中之民眾參與，以及決策過程之透明性。因此，透過一個公開、透明的公眾參與程序來共同監督核安，已是目前世界各國的趨勢；因此，有必要透過建立核能資訊公開的制度，讓民眾能參與監督核能安全，以實踐民主以及增強民眾對於施政之信賴；且作為核能資訊公開法制建立時所必須的配套措施，相關法規所涉及之中央政府各部會以及地方政府，均應注意此一法制，以及強化內部資訊公開業務人員之配置與能力。

二、計畫目的

本研究報告將先以數個發生在台灣核安事件，突顯過去台灣

人民對於核能安全資訊的期待。在這些事件中，政府多多少少都不能滿足人民對於核能安全資訊公開的期望，導致人民不信任核能利用。接著的章節將介紹我國現行法制中，涉及核能資訊公開法的相關法規，並會對於我國政府資訊公開法有所闡述。在釐清我國法制後，將介紹法國、日本、美國等國家的相關公開制度，並主要以法國的「核能透明性暨核能安全法」為比較對象，觀察其在2006年後的法律變革。最後，本文將以上述討論為基礎，提出一部適合我國的核安資訊專法草案，建立核能資訊公開的制度。

第一章 核安事件

壹、核一除役

一、事實經過：

依《核子反應器設施管制法》第 23 條第 2 項規定，經營者應於核子反應器設施預定永久停止運轉之三年前提出除役計畫。核一廠於 1978 年開始運轉，將於 2018 年運轉達 40 年。屆時將會永久停止運轉，並開始拆除，且此次計畫為台灣首次核電廠之拆除計畫。¹(如圖一)

圖一²:核一廠除役拆除範圍與保留區

核一廠除役拆除範圍與保留區



13

(一) 核能電廠停止運轉年限

1 號機將從 107 年 12 月 5 日起停機、2 號機則在隔年 7 月停

¹ 陳文姿，核一除役辦地方說明會 居民憂電廠成核廢棄置場，環境資訊中心，2016 年 10 月 4 日，<http://e-info.org.tw/node/200250>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

² 陳文姿，核一除役辦地方說明會 居民憂電廠成核廢棄置場，環境資訊中心，2016 年 10 月 4 日，<http://e-info.org.tw/node/200250>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

機，之後將以 8 年時間去除輻射污染。³(如圖二)

圖二⁴:核能電廠停止運轉年限

廠別	機組	停止運轉年限
核一廠	一號機	107年12月05日
	二號機	108年07月15日
核二廠	一號機	110年12月27日
	二號機	112年03月14日
核三廠	一號機	113年07月26日
	二號機	114年05月17日

104. 11. 25 台電公司提報「核一廠除役許可申請案」。
 104. 12. 17 原能會完成「核一廠除役計畫」程序審查。
 105. 01. 22 原能會上網公開「核一廠除役計畫」全文。
 105. 01. 30 台電公司繳納規費，「核一廠除役計畫」進入實質審查。

2025

(二) 核一廠除役作業時程

核一廠除役將以 12 年時間進行汽機廠房、反應爐等設備拆解，最後另以 3 年偵測廠區輻射情況、2 年時間復原土地等，總計從後年 1 號機停機起將以 25 年完成除役。⁵(如圖三)

圖三⁶: 核一廠除役作業時程-以一號機為例

³ 陳文姿，核一除役辦地方說明會 居民憂電廠成核廢棄置場，環境資訊中心，2016 年 10 月 4 日，<http://e-info.org.tw/node/200250>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。。

⁴ 陳文姿，核一除役辦地方說明會 居民憂電廠成核廢棄置場，環境資訊中心，2016 年 10 月 4 日，<http://e-info.org.tw/node/200250>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。。

⁵ 陳文姿，核一除役辦地方說明會 居民憂電廠成核廢棄置場，環境資訊中心，2016 年 10 月 4 日，<http://e-info.org.tw/node/200250>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。。

⁶ 陳文姿，核一除役辦地方說明會 居民憂電廠成核廢棄置場，環境資訊中心，2016 年 10 月 4 日，<http://e-info.org.tw/node/200250>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。。



(三) 燃料棒之處理

預計除役將處理 7400 束用過核燃料 (高放射性廢棄物／高階核廢料)，並產生 6 萬多桶廢棄物 (低放射性廢棄物／低階核廢料)，將分別暫貯於廠內乾式貯存設施及低放射性廢棄物貯存庫。待最終處置場或集中貯存設施完成後，再進行搬遷。規劃使用時程四十年。⁷

二、 輿論爭議

北海岸反核自救會執行長郭慶霖認為，核電廠除役精神應該是要把一個乾淨土地還給人民，如今，核一廠對北海岸已帶來快四十年的威脅，現在還要再忍受另一個四十年，居民絕對無法接受，若台電要將除役後的核廢料都放在核一廠內，決策過程應公開，且由北海岸鄉親決定。⁸由上述北海岸反核自救會執行長之意旨，因此凸顯出本計畫之重要性，有關於人民之權益，應由國家義務告知人民其相關之資訊，讓能源這類專業性較高之領域，也能讓人民有接近資訊的權利。

貳、 高階、低階核廢料之處理

一、 事實經過

「地震國告別核電日台研究會」於 2016 年 2 月 28 日連假邀請日本國會議員「零核電之會」代表阿部知子與核廢專家澤井正子來台，為高階、低階核廢料處理問題進行座談，並進入核二廠視察，

⁷ 時事網路大數據分析，<http://dailyview.tw/Popular/Detail/67>，最後瀏覽日 2016 年 11 月 18 日)

⁸ 時事網路大數據分析，<http://dailyview.tw/Popular/Detail/67>，最後瀏覽日 2016 年 11 月 18 日)。

日本「原子力資料情報室」核廢專家澤井正子建議:思考更安全的乾式貯存方法，不是用混凝土的護箱，而是更安全的方法來貯存。⁹

(一) 面對核廢料處理問題點(地震國告別核電日台研究會發起人陳弘美指出)(如表一)

組織災。	原能會承包台電工程的狀況，官方已喪失稽查機能，故欲立專法來劃分權責。
技術災。	無法處理核廢卻又仍卻使用核電。

表一¹⁰:台灣目前核廢料處理之問題

(二) 我國目前核廢料處理

核一二廠的用過核燃料棒目前以暫時貯存的狀態放在燃料池中，且早已超量放置，若是因地震等外力影響，互相連動恐怕造成「再臨界」而釀災，國際專家多認為濕式貯存風險高。但台電提出以露天乾式貯存，仍引起質疑，包括露天的形式將受地震、火山與海風侵蝕的疑慮，與選址爭議。

二、 輿論爭議

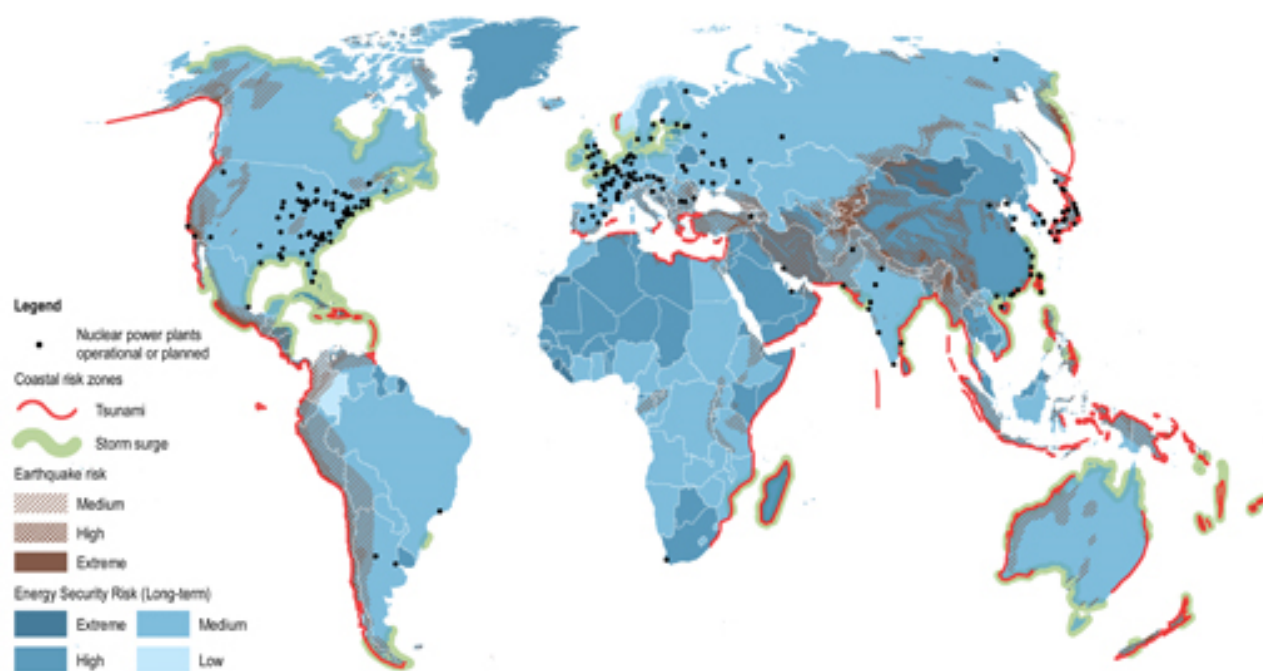
歐美核廢料的儲放地點並不處於地震帶，因此有認為台灣需要更安全的作法(如圖四、五)。因此，就高階、低階核廢料的儲放，

⁹ 賴品瑀，核廢露天乾貯 日專家建議「請思考更安全的方法」，環境資訊中心，2016年2月28日，<http://e-info.org.tw/node/113525>，(最後瀏覽日：2016年11月18日)。

¹⁰ 同上註腳。

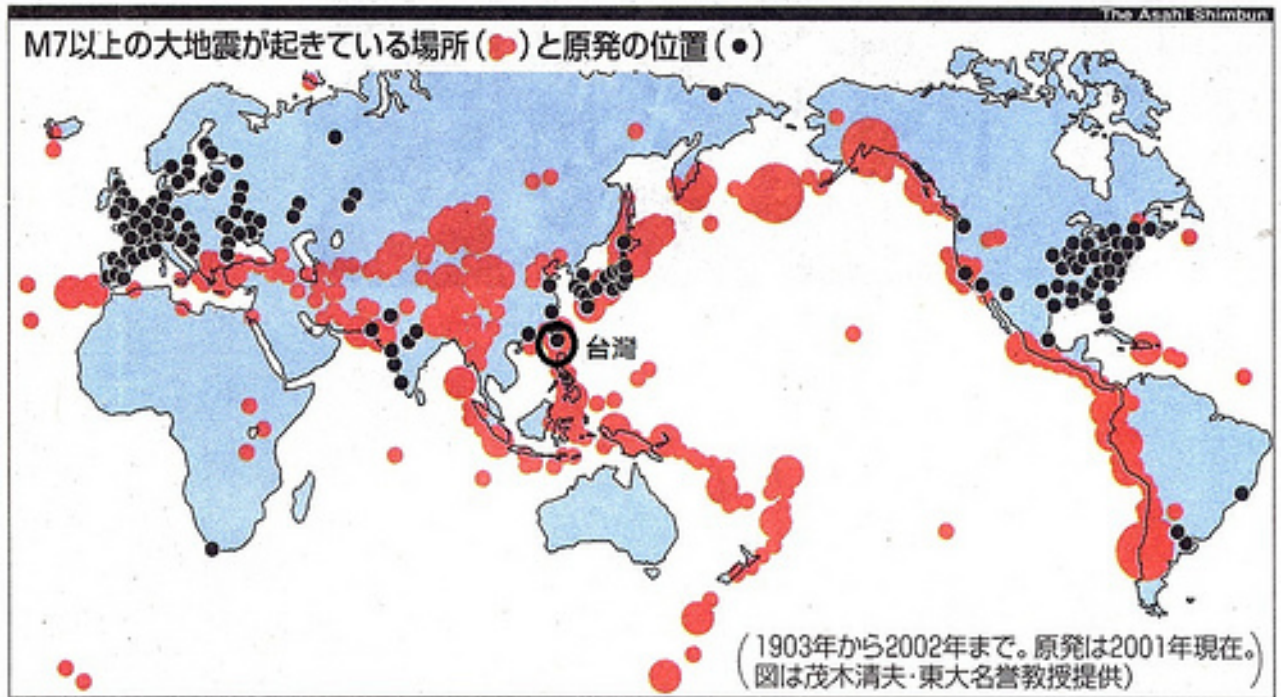
政府或許需要說明清楚選址的相關考量。

圖四¹¹、五¹²:全球核電廠與地震、海嘯、洪水風險



¹¹賴溫狼，【你不可不知的核電真相】真相一、核電不是安全能源，環境資訊中心，2011年4月13日，<http://e-info.org.tw/node/65519>，(最後瀏覽日：2016年11月18日)。

¹²古國廷，台灣廢核最佳時機 諾貝爾得主：就是現在，環境資訊電子報，2012年12月9日，<http://e-info.org.tw/2012/12/121210A.htm>，(最後瀏覽日：2016年11月18日)。



參、核三廠拒絕公開災害應變程序書

一、事實經過

台電核三廠於2016年3月16日發生爐水洩漏事件，雖廠方表示停機修復後，已正常供電、無輻射安全疑慮，惟屏東縣政府監督核安委員會召開定期會議，進入廠區視察時，該意外事件的通報流程和媒體採訪受阻。¹³此時公開核能相關資訊之界線成為重要的爭點，因此致力於劃定清楚的資訊公開界線，保障人民之權利，以免相關單位以其專業性問題迴避，造成資訊相對不明相對人在資訊不對等的情況下有受損之虞。¹⁴

因此有人質疑，當發生爐水洩漏事件時問題，核三廠是否對災害應變程序和資訊溝通能力全然不足？原子能委員會在監督核三廠上所扮演的角色，是否足以讓縣府信任，在處理核安事件時，為屏

¹³ 鄒敏惠，拒公開災害應變程序書 核三廠資訊不透明遭批，環境資訊中心，2012年3月30日，<http://e-info.org.tw/node/114249>，(最後瀏覽日：2016年11月18日)。

¹⁴ 鄒敏惠，拒公開災害應變程序書 核三廠資訊不透明遭批，環境資訊中心，2012年3月30日，<http://e-info.org.tw/node/114249>，(最後瀏覽日：2016年11月18日)。

東縣民的安全把關？

而當事件發生後，媒體要隨縣府進入核三廠稽查意外事件時，電子媒體被阻，禁止入內拍攝；屏東縣監督核安委員進入廠區時，亦被要求禁帶相機，手機攝影鏡頭也要貼上保安貼紙，並簽署同意書後，方可進入。

二、 輿論爭議

除了媒體採訪權，屏東縣政府在幾次會議中，向核三廠要求提供相關作業的程序書，包含意外發生時的處置程序、災害應變程序，以及若災害擴大是否有核電廠的斷然處置程序書等，應公開給縣府了解。廠方則多次拒絕提供，他們表示，核三廠為「非屬政府資訊公開法的適用對象」，且程序書是台電的「智慧財產和商業機密」，無法直接提供給縣府。屏東縣政府去年成立監督核能安全委員會，希望透過此溝通平台，反映民意，促使核三廠資訊公開透明，以確保台電核三廠運轉與核能輻射安全。此時凸顯了一個重要的問題，到底安全的規範下有所保密是否真正符合「安全」，抑或是怠惰於使人民擁有其知的權利。核三廠方則在會議中再次強調，核電廠為國安設施，為了保安反恐考量，廠區一律禁止拍照，媒體可進行採訪分享資訊，但是拍攝則違反電廠的安全規範。¹⁵

肆、 蘭嶼核廢料問題

一、 事實經過

台灣於 1970 年設置第一座核能發電廠起算四年後，台灣行政院原子能委員會決定將核廢料儲存在蘭嶼。在蘭嶼島上有兩座核廢料儲存場。每周都會有船從台灣本島運來核廢料，每年共儲存 45000 桶的廢料，至今面臨了核廢料空間及將不足的問題。¹⁶

¹⁵ 鄒敏惠，拒公開災害應變程序書 核三廠資訊不透明遭批，環境資訊中心，2012 年 3 月 30 日，<http://e-info.org.tw/node/114249>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

¹⁶ I-fan Lin，台灣：蘭嶼島上的核廢料，商業周刊網，2011 年 12 月 8 日，<http://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=816&type=Blog>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月

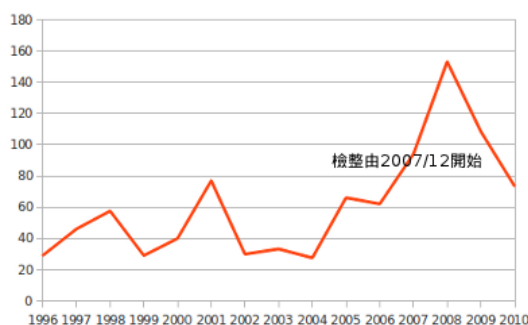
(一) 核廢料放置場選址

達悟族人表示對於核廢料儲存場的興建根本一無所知，1987 年了解到核廢料的危險之後，便開始發起抗爭並且持續了超過 20 年。1995 年，他們宣布了「反核廢 驅逐惡靈宣言」。¹⁷ 以上反映出了若是沒有立法保障人民有關於核能知的權利，消極面上，人民會處在安全狀態不明的困境，其無法得知有關影響其生命、財產等之完整資訊；積極面上，人民甚至會因在沒有保護之下，受到欺騙，因此核能資訊公開的重要性一在凸顯。

(二) 核廢料存放之風險

由原子能委員會發現首座開蓋檢整的壕溝貯放的四千多桶核廢料全部鏽蝕。核廢料桶禁不起蘭嶼高溫潮濕和高鹽分的惡劣環境，1992 年起即陸續出現鏽蝕。¹⁸ (如圖七、圖八)

圖七¹⁹：1996 年後貯存溝滲入雨水統計圖



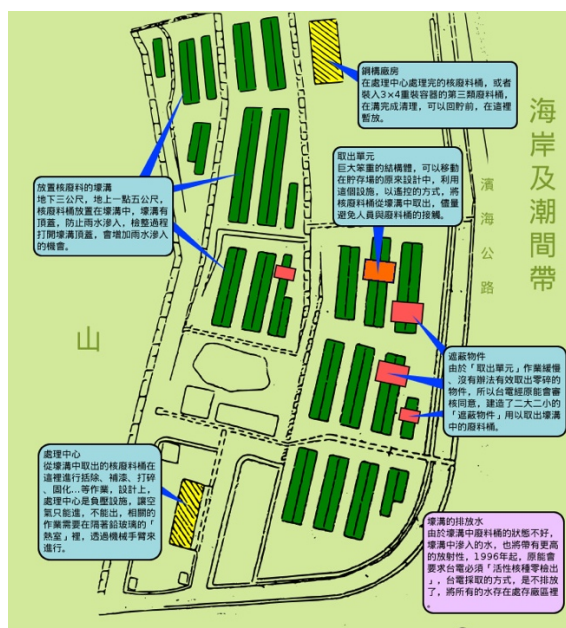
18 日)。

¹⁷ I-fan Lin, 台灣：蘭嶼島上的核廢料，商業周刊網，2011 年 12 月 8 日，<http://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=816&type=Blog>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

¹⁸ 孫窮理，【國境邊陲】趕工的實驗 蘭嶼核廢料貯存場與檢整，苦勞網，2012 年 2 月 24 日，<http://www.cooloud.org.tw/node/66745>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

¹⁹ 同上註腳。

圖八²⁰：蘭嶼核廢料貯存場鳥瞰圖及設備說明說明



二、 輿論爭議：趕工的檢整作業(如圖九、圖十)

貯存場的壕溝深度 3 公尺，露出地面 1.5 公尺高，30 年下來，廢料桶貯存的狀況漸差，2007 年 12 月起，台電公司委託永樂國際公司進行的「檢整」正式展開。台電：檢整導致鈷六十「外釋」而之前中研院研究員扈治安在台電委託的調查報告，在貯存場南端潮間帶偵測出放射性物質鈷 60 及銫 137，1996 年，原能會曾經要求必須做到「活性物質零檢出」，當時貯存場的因應之道「乾脆就零排放」，然而台電因把壕溝的上蓋打開，送進處理中心處理，打開門的時候，有少量的粉塵被吹出。

核廢料桶原本貯放在壕溝裡面，因要做檢整，所以會利用可以移動的「取出單元」，將核廢料桶取出，根據台電公司「核能後端營運處蘭嶼貯存場 99 年運轉年報」指出，在檢整進行的過程，為了加速取出的速度，分別在 2009 年 12 月，以及 2010 年 1 月完成兩座同樣可以取出核廢料的「遮蔽物件」，而對於廠區內較為狹小、迴轉不易的區域，又在 2010 年 8 月完成兩個小型的「遮蔽物件」。在缺乏民間監督的狀況下，蘭嶼核廢料貯存場是一個不為外人了解的設

²⁰ 同上註腳。

施，當記者進入貯存場，希望了結內部實際運作狀況遭拒，台電只答應陪同下，在管制區外遠觀、照相。

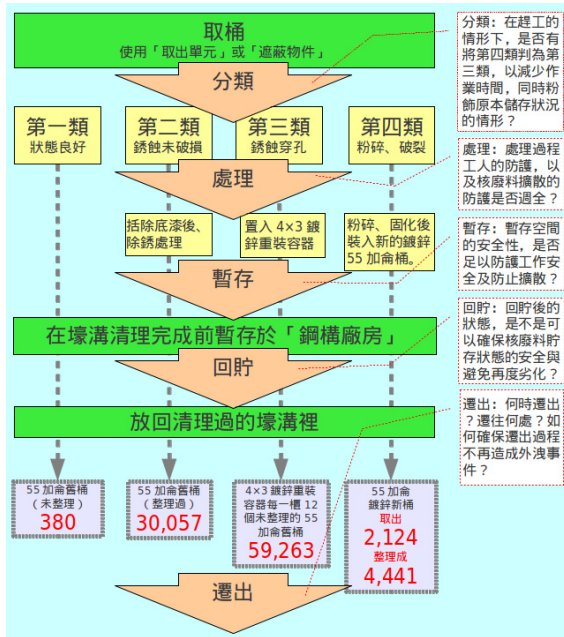
首先，台電 99 年（2010）運轉年報指出，在檢整開始前的兩年（2008、2009），「因系統設備長期置於臨海地區遭受鹽害之影響，停機檢修頻仍，加上該公司（永樂）操作經驗及維修能力不足至使作業上並不順遂」，而到了這份報告的 2010 年，在原有的「取出單元」之外，另外增設了兩大兩小的「遮蔽物件」，並且在「全力利用夜間及假日加班作業」，一年之內完成 4 萬 8 千多桶的取出及 4 萬 7 千多桶的回貯，平均一天要處理 130 桶以上的核廢料。貯存場位在海風強勁的蘭嶼島南側，在趕工的情形下，緊急完成、取代原設計「取出單元」的「遮蔽物件」，是否能夠形成完整的遮蔽，不會讓海風將核廢料、廢料桶刮除的油漆等吹落海中，是為一個問題；在取出之後運送的過程，以及「處理中心」的遮蔽，在設計以及人為操作上，其防護是否周密，是為另一個問題。

在檢整作業中，第一線接觸這些核廢料的，都屬於「臨時工」，他們的操作經驗與身體的防護是否週全。在人數最多的時候，貯存場中大約有近百名的工人在裡面工作，其中大多數是蘭嶼當地居民。²¹

圖九²²：檢整的整理

²¹ 同上註腳

²² 同上註腳。



圖十²³：核廢料桶狀況照片



伍、核一廠水棒連結斷裂

一、事實經過

核一廠一號機 2014 年 12 月 28 日執行歲修燃料挪移填換作業時，一束燃料組件中連接上、下繫板的水棒連接桿斷裂，導致燃料把手鬆

²³ 同上註腳。

脫，停機超過兩百天。

原能會上 2015 年 6 月 12 日公布「核一廠一號機 EOC-27 大修燃料水棒連接桿斷開處理專案報告」安全評估報告，指出斷開的連接桿有獨特的表面瑕疵，原因是材料缺陷。²⁴

二、輿論爭議²⁵

雖然原能會已經在「核一廠一號機 EOC-27 大修燃料水棒連接桿斷開處理專案報告」安全評估報告中說明事發經過與處置方式，但人民仍是對此事件存有許多疑慮²⁶ ²⁷。甚至是質疑核一廠是否可以重啟²⁸

陸、核一廠跳電事件

一、事實經過

台灣電力公司於 2016 年 4 月 12 日進行核二廠 2 號機歲修作業，5 月 16 日進行併聯測試時因發電機跳脫，台電光明變電所到深澳臨變電所之間的線路跳脫，造成北部部分地區跳電，也導致核一廠電壓不穩，使得供電給外圍設備的斷路器跳脫，重新送電時自動功率因素調整器電容冒煙，隨後由消防班處理，台電指，不影響反應爐安全。²⁹

²⁴ 湯佳玲，《原能會報告》核一燃料把手鬆脫 肇因材料瑕疵、偶發失效，自由時報網，2012 年 2 月 24 日，<http://www.cooloud.org.tw/node/66745>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

²⁵ 賀立維，核一廠一號機水棒連接桿斷開事件問題評述，媽媽監督核電廠聯盟，2015 年 4 月 1 日，<https://www.facebook.com/momlovestaiwan/posts/599899423478982>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

²⁶ 許麗珍、陳威叡，核一廠一號機水棒連接桿斷開事件問題評述，媽媽監督核電廠聯盟，2015 年 4 月 1 日，<https://www.facebook.com/momlovestaiwan/posts/599899423478982>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

²⁷ 賀立維，核一廠一號機水棒連接桿斷開事件問題評述，媽媽監督核電廠聯盟，2015 年 4 月 1 日，<https://www.facebook.com/momlovestaiwan/posts/599899423478982>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

²⁸ 林瑞珠，拒絕重啟問題重重的核一廠一號機，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150615/629279/>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

²⁹ 許麗珍、陳威叡，核一廠一號機水棒連接桿斷開事件問題評述，媽媽監督核電廠聯盟，2015

二、 輿論爭議

事件發生第一時間要確保機組安全，沒有拍照，消息不透明公開。³⁰

柒、 小結

綜上整理，從核電廠之營運安全、核廢料廠選址，大多時人民為資訊之末端，甚至是被隱瞞的一方，由我國核能相關事件中，可知我國對於保障人民對於政府資訊知的權利尚屬不足，其公開非單指單方資訊的輸出，然而政府扮演將其專業性內容教育於人民的義務，讓人民周知有關影響其權利之政策與決定，在日益強調核能爭議之下，人民的安全也相對的躍然紙上，而與核能有關之資訊，其具有其影響的重大性與難以回復性，故有其必要特立相關資訊公開之法，以保障人民，而非讓人民在資訊不對等的情況下，讓相關單位以核能安全的機密來卸責，在危機發生時，甚至有處理機制失靈的狀況，此時當人民對於危難一無所知時，勢必成為這樣災害的最大受害者，故認為核能資訊公開法有其必要設立之價值與重要。

年 4 月 1 日，<https://www.facebook.com/momlovestaiwan/posts/599899423478982>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)。

³⁰ 陳文姿，台電稱核二廠事件「不是爆炸」 黃國昌秀爆料照駁斥，環境資訊中心，2016 年 6 月 3 日，<http://e-info.org.tw/node/115914>，(最後瀏覽日：2016 年 11 月 18 日)

第二章 我國法制狀況

政府資訊公開法僅有 24 個條文，未能就特定事務為特別之規範。而僅能為總論性質的規範。例如依該法第 18 條第七款，核設施經營者就有可能依照該條之規定，以其營業上之秘密或是經營之資訊為由，而無需公開核安相關資訊。因此可知，政府資訊公開法雖可滿足人民知的權利，但碰到核能相關事務時，力道卻又稍嫌不足，而難以滿足人民知的權利。是以就此等資訊之公開透明，仍有待專法解決。

而現行法制下，有關核能資訊公開法的法規範，則是散落在各種不同的法律之中，其相關的主管機關，也不大相同。以下先臚列介紹核能資訊公開法律規範與其相關主管機關。次節再予以介紹我國政府資訊公開法。

本章的末節中，也將處理公開說明會的問題。我國現行的行政程序法僅有規定聽證，而沒有規定公聽會或是公開說明會。實務上行政機關常會以後者之方式，與民眾溝通交流。如果要專法中納入公開說明會，則其應為如何之形式，此節中也會一併討論。

第一節 我國核能資訊公開相關法制

壹、法律規範

一、自來水法第 11 條：

自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行為：[…]¹⁰、核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。

二、飲用水管理條例第 5 條：

在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。

前項污染水源水質之行為係指：[…]三、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。

前項第一款至第九款及第十二款之行為，為居民生活所必要，且經主管機關核准者，不在此限。

第一項飲用水水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告之。其涉及二直轄市、縣（市）以上者，由中央主管機關訂定公告之。

飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。

三、環境影響評估法第 5 條

下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：[…]十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。

前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。

四、核子事故損害賠償法第 32 條

行政院原子能委員會於核子事故發生後，得設置核子事故調查評議委員會，其職權如下：

- 一、核子事故之認定及其原因之調查。
- 二、核子損害之調查與評估。
- 三、核子事故賠償、救濟及善後措施之建議。
- 四、核子設施安全防護改善之建議。

前項之調查、評估及建議應作成報告公告之。

核子事故調查評議委員會之設置辦法，由行政院原子能委員會定之。

五、核子反應器設施管制法第 5 條

核子反應器設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建廠執照後，始得為之：

- 一、與原子能和平使用之目的之一致。
- 二、設備與設施足以保障公眾之健康及安全。
- 三、對環境保護及生態保育之影響合於相關法令之規定。
- 四、申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。

主管機關收到前項申請案後三十日內，應將申請案公告六十日。個人、機關（構）、學校或團體，得於公告期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提供參考意見。

核子反應器設施建廠執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

六、放射性物料管理法第 8 條

核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建，應向主管機關提出申請，經審核合於下列規定，發給建造執照後，始得為之：

- 一、與原子能和平使用之目的之一致。
- 二、設備及設施足以保障公眾之健康及安全。
- 三、對環境生態之影響合於相關法令規定。
- 四、申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。

前項生產設施之興建，對運轉所產生之放射性廢棄物，並應檢附資料證明其具有處理、貯存及最終處置能力。

主管機關於收到前項申請後三十日內，應將申請案公告展示；其公告展示期間為六十日。個人、機關或團體，得於公告展示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見；主管機關應舉行聽證。

核子原料、核子燃料生產或貯存設施建造執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

七、放射性物料管理法第 17 條

放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建，應向主管機關

提出申請，經審核合於下列規定，發給建造執照後，始得為之：

一、符合相關國際公約之規定。

二、設備及設施足以保障公眾之健康及安全。

三、對環境生態之影響合於相關法令規定。

四、申請人之技術與管理能力及財務基礎等足以勝任其設施之經營。

主管機關於收到前項申請後三十日內，應將申請案公告展示；其公告展示期間，處理及貯存設施為六十日，最終處置設施為一百二十日。個人、機關或團體，得於公告展示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應舉行聽證。

放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施建造執照申請資格、應備文件、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

八、放射性物料管理法第 20 條

放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施經營者，應定期向主管機關提出有關運轉、輻射防護、環境輻射監測、異常或緊急事件及其他經主管機關指定之報告，主管機關應將相關報告公告。

九、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 6 條

主辦機關應會商主管機關選定或指定全國主要低放射性廢棄物產出機構為處置設施選址之作業者（以下簡稱選址作業者）。

選址作業者應提供選址小組有關處置設施選址之資料，並執行場址調查、安全分析、公眾溝通及土地取得等工作，且應於主辦機關設置之網站，按季公開處置設施場址調查進度等相關資料。

十、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 7 條

選址小組應於組成之日起六個月內，擬訂處置設施選址計畫，提報主辦機關。

主辦機關應於收到前項選址計畫之日起十五日內，將選址計畫刊登於政府

公報並上網公告三十日。機關、個人、法人或團體，得於公告期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。

第一項選址計畫，主辦機關應會商主管機關及相關機關，並參酌

機關、個人、法人或團體所提意見後，於前項公告期間屆滿二個月內核定之。

十一、 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 8 條

選址小組應於選址計畫經主辦機關核定之日起六個月內，提報主辦機關公告潛在場址。

十二、 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 9 條

選址小組應於潛在場址公告之日起六個月內，向主辦機關提出建議候選場址遴選報告，並建議二個以上建議候選場址。

主辦機關應於收到前項建議候選場址遴選報告之日起十五日內，將該報告公開上網並陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點三十日。機關、個人、法人或團體，得於陳列或揭示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。

主辦機關應會商主管機關及相關機關，針對機關、個人、法人或團體所提意見，彙整意見來源及內容，並逐項答復意見採納情形。

十三、 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 10 條

縣（市）政府自願於轄區內設置處置設施者，應經該縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會議決通過，並經公告設置計畫及舉行聽證後，於潛在場址公告之日起四個月內，以書面檢具相關資料，向主辦機關提出申請。

前項申請，經主辦機關交由選址小組審查符合第四條規定者，得優先核定為建議候選場址，並公告之。

十四、 低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 14 條

選址作業者應於候選場址通過環境影響評估審查後一個月內，檢附環境影響評估相關資料，提報主辦機關核轉行政院核定為處置設施場址後，於處置設施場址所在地之縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告之。

十五、 游離輻射防護法第 19 條

主管機關應選定適當場所，設置輻射監測設施及採樣，從事環境輻射監測，並公開監測結果

十六、 游離輻射防護法第 22 條

商品對人體造成之輻射劑量，於有影響公眾健康之虞時，主管機

關應會同有關機關實施輻射檢查或偵測。

前項商品經檢查或偵測結果，如有違反標準或有危害公眾健康者，主管機關應公告各該商品品名及其相關資料，並命該商品之製造者、經銷者或持有者為一定之處理。

前項標準，由主管機關會商有關機關定之。

以上為法律位階之規範，以下則為法規命令及行政規則之規範：

十七、 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 29 條

核能及其他能源之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：

一、核能電廠興建或添加機組擴建工程。 […]

十八、 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第 30 條

放射性廢棄物貯存或處理設施興建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：

一、放射性廢棄物貯存或處理設施興建或擴建工程，符合下列規定之一

者： […]

二、放射性廢棄物焚化爐興建或擴建工程。

三、放射性廢棄物最終處置設施。

四、用過核燃料中期貯存設施。

經目的事業主管機關及核能主管機關核准之研究用放射性廢棄物處理、貯存設施或計畫，不適用前項規定。

第一項開發行為於增加貯存設施容量或處理量後，符合應實施環境影響評估規定者，非經環境影響評估審查通過，其貯存設施容量或處理量不得逾原許可量。

十九、 行政院原子能委員會會議規則第 15 條

委員會議出、列席及紀錄人員，對會議之內容，應嚴守秘密，不得洩漏。

如有對外公開之必要，應由本會統一發布。

二十、 行政院原子能委員會資訊公開作業要點

一、本會資訊以公開為原則，基於國家安全、商業機密、個人隱私以及民眾知的權利權衡之下，部分或全部限制公開之資訊必須事先經過標示、舉證、審查等程序，俾於民眾申請公開相關資訊時能適時說明並提供充分之限制理由，特訂定本要點。

二、政府資訊公開法第七條規定應主動公開之項目，其公開方式、時機及負責單位如附件一覽表。

三、本會各相關單位應指派專責人員負責主動公開資料之提供、更新，並每季自行查核執行成果有無需補正者。

四、依核子反應器設施管制法第五條及放射性物料管理法第十七條及第二十條等規定，相關核子設施之申請案或經主管機關指定之報告，本會均應公告。

五、政府資訊公開法第十八條規定部分或全部限制公開之資訊，依其類別與要件可分為：

1. 涉及國防、外交或其他法律規定不得公開者。
2. 涉及商業交易或金融財務機密者。
3. 可能侵犯隱私權之個人隱私及醫療紀錄。

4. 過於詳盡之地質、水文資料或涉及核設施安全保防任務，其公開或提供將妨害核設施安全防護者。

六、民眾向本會申請公開之資訊，若涉及特定個人、法人或團體之權益，除法令另有規定外，應先以書面通知該特定個人、法人或團體於十日內表示意見。

七、依前點提出意見之個人、法人或團體應先自行明確的標示出該項文件或資訊中需要限制公開的部分，並敘明理由。

八、前點所指標示之作法如下：

1. 於文件首頁或資訊起首，註明“建議限制公開”。
2. 文件中未標示的部分即視為可以公開。
3. 建議限制公開資訊或文件的項次或頁次上方，註明“建議限制公開”。
4. 建議限制公開資訊或文件的項次、頁次旁，清楚標示所隸屬

於限制公開資訊的分類要項及所依據之政府資訊公開法第十八條第一項相關款次。

九、第七點所指應敘明之理由內容如下：

1.述明公司名稱及代表人職銜。

2.述明該文件或資訊的名稱。

3.述明該文件或資訊中建議不公開的詳細章節、項目及頁次、行數。

4.述明該文件或資訊的建議限制公開資訊類別、政府資訊公開法第十八條第一項之相關款次及其理由。

5.述明該文件或資訊之保密期限及解密條件。

十、本會相關業務主管單位於審查時，應基於保密相關規定與民眾知的權利等衡量基準進行審查，經本會審查結果認為符合政府資訊公開法第十八條第一項規定時，得據以認定該部分資訊限制公開。其他部分之資訊，本會應即受理申請公開或提供，經認定限制公開之部分資訊，因情事變更已無限制公開之必要者，亦同。

二十一、核子事故復原措施推動委員會之成立與組織及運作作業要點

[...]

九、救災捐款應成立專戶，專款專用，提供與災民救助直接有關之事項，不得挪為行政事務或業務之費用，並應公開支用細目。

貳、 相關法律規範之主管機關

法規名稱	職掌歸屬
政府資訊公開法	行政院法務部
自來水法	行政院經濟部
飲用水管理條例	行政院環境部
環境影響評估法	行政院環境部
核子事故損害賠償法	行政院原子能委員會
核子反應器設施管制法	行政院原子能委員會
放射性物料管理法	行政院原子

	能委員會
低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例	行政院原子能委員會
游離輻射防護法	行政院原子能委員會
開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準	行政院環境部
行政院原子能委員會會議規則	行政院原子能委員會
行政院原子能委員會資訊公開作業要點	行政院原子能委員會
天然放射性物質衍生廢棄物管理辦法	行政院原子能委員會
核子事故復原措施推動委員會之成立與組織及運作作業要點	行政院原子能委員會

參、 小結

就目前的核能資訊公開作業現況，為有效推動核能安全管制資訊

公開作業，行政院原子能委員會依據「政府資訊公開法」、「行政程序法」，並參考英、美、日等國經驗，訂定核安管制資訊透明機制、標準作業程序及導則，提供明確作業方法與環境，增進民眾對政府施政及核安管制的信心。已訂定完成的作業規範包括：

(一)「核能資訊公開作業要點」：聲明原能會核安管制相關資訊以公開為原則，有必要限制公開的資訊應依規定預先經過標示、舉證、審查等程序，並提出充分理由說明後始得為之；

(二)參考美國聯邦法規 10 CFR 規定，所有依法限制公開的資訊，都必須經過預先審查，必須限制公開的資訊仍需清楚標記、說明理由；

(三)「處理民眾申請資訊公開作業程序」：提供原能會同仁處理資訊公開案件時的標準作業流程；

(四)「民眾旁聽會議及參與活動作業要點」：對於民眾參與、旁聽原能會核安管制相關會議或活動時，以公開、透明的作業強化與民眾之互信；

(五)修訂民眾旁聽會議流程，增設線上報名系統、即時轉播視訊實況功能，供大眾下載或閱覽。

雖然原子能委員會在核安資訊公開上，有上述努力之成果，但以上關於資訊公開之規範，有一般性之法規範，諸如政府資訊公開法、自來水法、飲用水管理條例、環境影響評估法等，但亦有許多直接關於核能資訊公開之內容，散見於其他各該法律以及法規命令、行政規則位階之中，並未統合規定。其中關於核能資訊公開之規定，「行政院原子能委員會資訊公開作業要點」之內容最為完備，但就相關程序面以及專責組織，以及與其他中央機關或與地方機關之權責劃分的部分，則或許因位階位階之故，並未規定。至於哪些資訊可公開，哪些不可，亦未明確定義及劃分。

簡言之，人民如果想要得知自家鄰近區域內核能活動的資訊時，因上述立法零碎與存在數個權責機關的狀況下，其實很難利用

方便之管道來獲取自己所關心的資訊。因此有必要來制定專法以劃清權責並便利人民獲取資訊，和界定人民可獲取的資訊範圍。

第二節 政府資訊公開法

壹、緣起

政府資訊公開相關制度始於瑞典1766年制定之「出版自由法」(Freedom of The Press Act)，而後各民主法治國家也逐漸正視並著手進行政府資訊公開相關之立法研究，1966年美國首先制定了「資訊自由法」(Freedom of Information Act)，確立了政府資訊公開之原則³¹，此後世界各國紛紛跟進，資訊公開法制迅速普及於民主主義國家，從北歐之瑞典、丹麥、芬蘭、挪威，擴及至歐洲之荷蘭、法國、英國、愛爾蘭、德國，環太平洋地區之紐西蘭、澳大利亞、加拿大、我國、日本及韓國等³²。

早於1980年代起，我國即注意到政府資訊公開之議題，1982年6月行政院研考會委託翁岳生教授等進行「資訊立法之研究」，1996年又再度委託葉俊榮教授等完成「政府資訊公開制度之研究」³³。然而，我國政府資訊公開法制之實體雛形，最早可回溯至1999年2月公布之行政程序法第44條及第45條（現已刪除）之資訊公開原則性規定，其中行政程序法第44條第1項開宗明義便宣示行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，例外情形下方得不公開，並同時規定「其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。」，目的在標示行政程序法有關之規定仍有不足，尚需制定更為詳盡之其他規範，以為補充。立法者亦進一步於同條第3款明定所謂的「日出條款」，要求「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公

³¹ 范姜真嫻，政府資訊公開與個人隱私上保護，法令月刊，第52卷第5期，頁29，2001年5月。

³² 紀振清，我國「政府資訊公開法」之制定與開展，軍法專刊，第54卷第5期，頁3，2008年10月。

³³ 林素鳳，我國政府資訊公開法制初探，月旦法學雜誌，第136期，頁34-35，2006年9月。

布二年內完成立法。」此種立法者自我約束，課予己身限期立法義務的規範模式並不常見，由此亦可窺見立法者對於政府資訊公開的高度關注與重視³⁴。而行政程序法第45條則明列政府應主動公開之項目，此外，亦載明涉及國家機密者，不在行政機關主動公開之範疇。

本「日出條款」雖有督促立法之美意，為實際上並未發揮其效果，反倒如同具文。雖然法務部鑒於該法制之建立對國家發展之重要性，並配合我國加入世界貿易組織（WTO）後之需要，而於1997年3月完成之第一版「政府資訊公開法草案」，其間雖被行政院退回，1998年12月法務部再度函報行政院審查，並於1999年4月間經行政院院會通過後，同年5月間即函送立法院審查。然而，立法院並未克於2001年2月前三讀通過「政府資訊公開法」，又礙於立法院之壓力下，行政院與考試院最後於2001年2月21日會銜發布施行行政資訊公開辦法³⁵，以作為政府資訊公開法治尚未建立前之過渡性法規命令，以期藉此提高政府施政之透明度³⁶。在此過渡時期，雖行政程序法中有「行政機關資訊公開」之名，且亦有行政資訊公開辦法的實施，但實際上僅能仰賴行政機關主動公開其所掌有之資訊，人民並未享有法定之政府資訊公開請求權。上述法制不足備之情形，終在2005年12月我國「政府資訊公開法」經立法院三讀通過、總統公布施行後，有了重大的突破，後續的規範架構中有更細緻的說明。

貳、 立法目的

關於政府資訊公開制度之目的，大致可分別由二種不同的觀點切入，其一為從行政機關的立場而言，在於政府對國民之「說明責任」（Accountability）的履行，其二為從人民之立場而言，在於保障人民「知的權利」。大部分國家以前者作為政府資訊公開法制之目的，課予政府說明責任，而未明文將「知的權利」列於法律中³⁷，惟從本法第1條所揭示政府資訊公開法之立法目的：「建立政府

³⁴ 林昕璇，政府資訊公開之紛爭解決機制——以日本法之比較研究為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁27，2011年。

³⁵ 全部條文參見法務通訊，1202期，第1版、第3版，2001年2月。

³⁶ 李志強，推動行政透明措施——以政府資訊公開法為基礎探討（一），法務通訊，第2766期，第3版，104年9月18日。

³⁷ 陳正根，政府資訊公開法之未來方向——以資訊自決權與反貪腐公約之觀點，聯合國反貪腐公約專

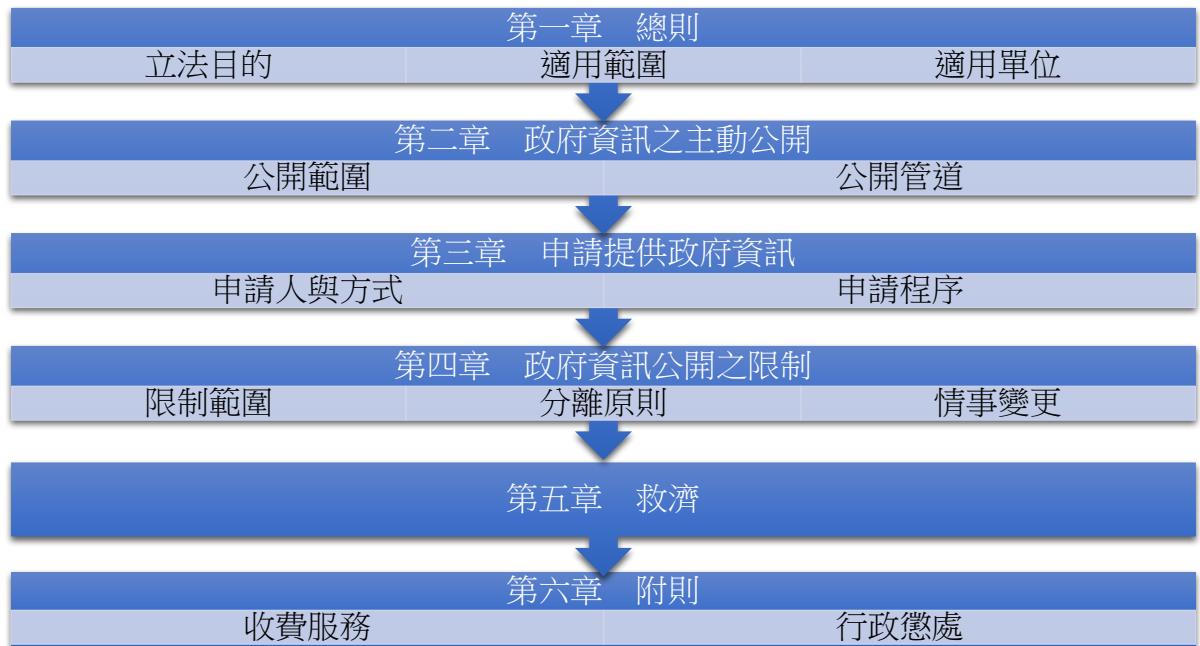
資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」以觀，可知我國係屬於後者，係少數明文採取保障人民「知的權利」的國家之一，具體化憲法所保障之權利，理論上的確可以使人民知的權利的保障更為周全，而明示資訊乃全民共享及公平利用，政府資訊乃全民享有之共同資產下，亦應更能期待立法目的發揮解釋指針的功能，落實人民資訊公開請求權和促進民主參與的憲法價值³⁸。

又依政府資訊公開法第5條之規定，政府資訊公開可分成「政府機關的主動公開」及「應人民申請而被動公開」二種。其中，後者為新創的「政府資訊之被動公開」，是我國政府資訊公開法制首度賦予人民法定之政府資訊公開請求權，具有劃時代之意義。蓋政府資訊公開法新設的「被動公開」制度，賦予人民一個廣泛的、與行政程序脫鉤的資訊給付請求權。此請求權與傳統「維護個人法律利益」之主觀公權利相較，性質上兼承載了監督政府事務適正執行此一客觀訴訟的功能，而與傳統的主觀公權利有別，相當程度改寫了行政機關和人民之間的法律關係。

題學術研討會論文集，頁 191，法務部廉政署，2015 年。

³⁸ 范姜真嫩，台湾における情報公開制度について，情報公開・個人情報保護，Vol.36，頁 3，2010 年。

參、 規範架構：



政府資訊公開法之規範架構

我國「政府資訊公開法」全文共計24條，章節名稱分別為第一章總則、第二章政府資訊之主動公開、第三章申請提供政府資訊（亦即被動公開）、第四章政府資訊公開之限制、第五章救濟及第六章附則。

第一章為總則，揭示了本法之立法目的、法律定位、相關名詞定義及政府資訊公開之型態區分。第1條首揭本法之立法目的係為保障人民知的權利，就「資訊共享」及「施政公開」理念所為，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與；而第2條則定位了本法之法律地位，認為政府資訊公開法為普通法性質，是在其他法律就政府資訊公開事項有所規定時，自應優先適用；而第3條及第4條則明訂相關名詞定義，將「政府資訊」定義為「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。」，因此，不論該記錄資訊之形式或其資訊載體之類型，均得成為政府資訊，從而成為政府主動公開或被動公開之客體³⁹，而「政府機關」除指中央、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外，受政府機關委託行使公權力之個人或團體，在本法適用之範圍內，就其受託事項視同政府機關，亦可成為資訊公開之義務主體；第5條明定政府資訊公開之二種型態，包含主動公開及應人民申請而提供之被動公開，並於後二章中分別規範之。

第二章及第三章係分別就政府資訊公開之二種型態「政府資訊之主動公開」及「申請提供政府資訊（亦即被動公開）」為更細緻的規範。第二章之第6條規定政府有「主動公開」政府資訊之義務，舉凡攸關人民權益之施政、措施及其他有關之政府資訊，因對人民之影響至深且鉅，故應以主動公開為原則，此乃延續行政程序法第45條而來的既有制度，並為使人民得以適時掌握資訊，避免資訊過時，該公開亦應適時為之，第7條及第8條則明定主動公開政府資訊之範圍及其方式。第三章之「被動公開」堪稱行政法制上前所未見的新制度，具有劃時代的意義，而第9條即明定資訊公開請求權主體除了本國人外，尚包括資訊平等互惠之外國人，第10至17條為政府機關受理人民申請提供政府資訊之處理，及資訊涉及特定個人、法人或團體權益之諮詢。

第四章為政府資訊公開之限制，第18條明列九款政府資訊限制公開或不予提供之事由，並說明政府機關在提供資訊時應踐行「分離原則」，亦即應將限制公開或不予提供之部分除去後，僅公開或提供其餘部分，第19條則規定當情事變更，而已無繼續限制或拒絕之必要者，為貫徹政府資訊公開原則，自應允許並受理申請提供，以滿足人民知的權利。

第五章為救濟，第20條明定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提起行政救濟，而第21條則規定「受理訴願機關及行政法院審理有關政府資訊公開之爭

³⁹ 林昕璇，政府資訊公開之紛爭解決機制—以日本法之比較研究為中心，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁27，2011年。

訟時，得就該政府資訊之全部或一部進行秘密審理」。

第六章為附則，第22條規定政府機關依本法公開或提供政府資訊時，得向申請人收取費用，第23條係為公務員執行職務違反本法規定者，應按其情節輕重，依法予以懲戒或懲處，第24條則規定本法實施時間。

政府資訊公開法的規範核心，在於限制資訊公開的標準建構，蓋因資訊公開與限制公開之範圍互為消長，如不公開之範圍過於擴大，將失去本法制定之目的，惟公開之範圍亦不宜影響國家整體利益、公務之執行及個人之隱私等，是以第18條第1項明列了各款政府資訊限制公開或不予提供之事由，明確化豁免公開的範圍，以下將就第18條第1項各款進行歸納與分析。

肆、 豁免公開之事由

關於資訊豁免公開之範圍，第18條第1項明列了九款應限制公開或不予提供之事由，可將之類分為四種型態，包括：國安資訊或依法應保密事項、執行法律相關資訊、其他公務資訊及私密資訊。

一、 國安資訊或依法應保密事項

即第18條第1項第1款所規定之「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。」。第2條將本法定位為普通法性質，是以在其他法律就政府資訊公開事項有所規定時，在符合法律保留原則的情況下，自應優先適用。如我國在國家機密保護法、政府採購法、及個人資料保護法等法令中之相關保密規定，自應優先於本法而適用之。

二、 執行法律相關資訊

即第18條第1項第2款所規定之「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。」及第18條第1項第4款所規定之「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。」，上述兩款均為若政府資訊公開將妨礙法律之執行之情形，申請受理機關應限制其公開，其立法意旨主要在防止規避執法，亦即為了避免政府資訊公開制度成為有心人士獲取政府機關進行犯罪偵查資訊或獲取政府官為執法目的所搜集保管資料之管道，而影響犯罪之偵查、追訴、執行，或對實施目的造成困難或妨害，從而使相關人員有事前逃避法律制裁的可能⁴⁰。

三、 其他公務資訊

其他公務資訊之豁免公開包括：

（一） 第18條第1項第3款所規定之**機關內部溝通意見之限制公開**：

即「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。」應限制其公開，但「對公益有必要者，得公開或提供之。」，其旨在使機關內部在最後決定作成之過程中，思辨討論得以順暢、考量範圍得以周全。而縱於機關做成最終意思決定後，如將內部擬稿公開，仍可能有相當程度之滋擾，準此，應於機關做成意思決定前、後，均有其適用⁴¹。

（二） 第18條第1項第9款所規定之**公營事業經營資料之限制公開**：

即「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。」應限制其公開或不予公開，但「對公益有必要者，得公開或提供之。」，其旨在維護公營事業商業競爭上的正當利益，然而究諸實際，本條同項第7款既已規定「個人、法人或團體營業上秘密或經營事

⁴⁰ 劉靜怡，政府資訊公開法第十八條研究，法學叢刊，第60卷第3期，頁9，2015年7月。

⁴¹ 法務部(97)年法律決字第0970009248號函。

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」之限制公開事由，亦未排除公營事業機構之適用，則第9款是否尚有存在之必要，仍有討論之空間⁴²。

(三) 第18條第1項第5款所規定之**考試資料之限制公開**：

即「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。」應限制其公開或不予公開，其旨在避免對專業能力所為之判斷，受資訊公開的運作結果所影響，而導致試務無法公正而效率的執行⁴³。

(四) 第18條第1項第8款所規定之**文化資產保存之限制公開**：

即「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。」應限制其公開或不予公開，其旨在避免資訊公開或提供後，將有滅失或減損文化資產價值之虞，是以在與保存文化資產之目的相違背時，應予限制公開或不予提供⁴⁴。然而，文化資產因為資訊公開之故，導致其價值滅失或減損，甚而導致任何對文化資產之不利影響，此情形殊難想像。相對而言，人民透過資訊公開制度之施行，反而更能夠掌握文化資產維護相關所需之資訊。是以，此一豁免公開之規定恐有重新檢討之必要⁴⁵。

四、 私密資訊

⁴² 劉靜怡，政府資訊公開法第十八條研究，法學叢刊，第60卷第3期，頁9，2015年7月，頁13。

⁴³ 政府資訊公開法逐條說明，頁11，可參見網路資料庫

<http://taipei.customs.gov.tw/public/Attachment/712316282671.pdf>，2016年11月19日。

⁴⁴ 同前註，頁12。

⁴⁵ 劉靜怡，政府資訊公開法第十八條研究，法學叢刊，第60卷第3期，頁9，2015年7月，頁13。

私密資訊之豁免公開包括：

(一) 第18條第1項第6款所規定之個人或職業秘密之限制公開：

即「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。」應限制其公開或不予公開，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。」，其旨在保護當事人之權益，但在例外公開的情形時，何謂對公益有必要？易滋疑義，法務部認為應由主管機關就「公開個人資料所欲增進之公共利益」與「不公開個人資料所保護之隱私權益」間比較衡量之，如前者大於後者，則自得公開⁴⁶。

(二) 第18條第1項第7款所規定之商業秘密之限制公開：

即「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。」應限制其公開或不予公開，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。」，其旨亦在保護當事人之權益，蓋因企業營業相關資訊或秘密，如輕易公開將為競爭對手知悉或利用，恐對企業所掌握之競爭地位產生不利的影響。而如何一方面滿足人民「知的權利」，透過企業資訊知公開追究企業不法之責任，並檢驗行政機關監理責任履行的確實度，另一方面又能兼顧企業之正當利益，避免資訊公開淪為競爭對手廉價取得商業資訊的手段，都是本款在立法及適用上的最大課題⁴⁷。

第三節 公開說明會

⁴⁶ 法務部(99)年法律決字第 0999038400 號函。

⁴⁷ 楊子賢，政府提供資訊行為法制化之研究，國立中正大學法律研究所碩士論文，頁 138-139，2005 年。

壹、概說

行政程序法第 54 條到第 66 條，乃我國聽證之規定。但在行政實務上，卻常為了避免適用聽證的嚴謹程序，而以「公開說明會」或「公聽會」的名義或方式，宣達政府的決策意向，獲取民眾意見，並進行溝通。

但是，上述之「公開說明會」、「公聽會」卻未於行政程序法中有所規範。行政程序法中讓人民有機會表達意見的規定則有「聽證」與「陳述意見」。因此，在核安資訊專法中制定公開說明會之規定，首要釐清者乃公開說明會與「聽證」、「陳述意見」之差異。

貳、陳述意見

「陳述意見」係指「特定」當事人就案情有關之事實及法律等問題陳述意見，行政機關負有聽取陳述之義務，可使行政機關免於專斷。因此，主張有權「陳述意見」的當事人應屬特定或可得特定的人民。而「公聽會」的對象可能較廣，包括：特定或可得特定的當事人、利害關係人、環保團體、相關行政機關、甚至由民間推舉產生的外部學者專家。依行政程序法之規定，於在一定條件下，原則上應給予當事人「陳述意見」之機會，其方式得以言詞或書面為之。而在行政程序中，行政機關將作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，為確保當事人之正當權利，除屬法定之例外情形（本法第 103 條），或法規另有規定（本法第 102 條但書）及已依第 39 條規定通知處分相對人陳述意見或決定舉行聽證者外，均應賦予陳述意見權。

至於得不給予陳述意見之機會，係規定於本法第 103 條。行政機關之行政決定有下列情形之一即得不提供陳述意見機會：(1)大量作成同種類之處分；(2)情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者；(3)受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者；(4)行政強制執行時所採取之各種處置；(5)行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者；(6)限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者；(7)相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者；(8)為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分等。若行政機關仍給予陳述意見機會，對相對人之權益保障，自屬更為完備。惟對於(2)、(3)、(5)、(6)、(8)等情形，行政機關應於行政決定作成時或作成後，於行政處分或適當之通知中附理由

之說明義務，並於嗣後之行政爭訟程序中負有舉證責任，否則行政機關恣意認定有前述事項，將實質地剝奪人民之意見陳述權。因此，若行政機關怠於上述說明，解釋上，應認為該行政處分係有瑕疵，而得撤銷之。

陳述意見方法之通知，包括：1.書面通知或公告與 2.言詞通知。詳言之，前者係指行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之：(1)相對人及其住居所、事務所或營業所；(2)將為限制或剝奪自由或權利行政處分之原因事實及法規依據；(3)應於陳述書上記載事實上及法律上陳述；(4)提出陳述書之期限及不提出之效果；(5)其他必要事項等事項(行政程序法第 104 條第 1 項)。依該條項之規定，前述應通知之對象，固然是以行政處分之相對人為限，惟同法第 105 條第 2 項尚規定，利害關係人亦得提出陳述書，是依體系解釋方法觀之，若行政機關已得確知利害關係人並得為通知，即有通知義務，或併予公告通知之必要。至於言詞通知，則指前述情形，行政機關若得以言詞通知相對人，得以言詞為之，然亦應作成紀錄，並向相對人朗讀或使閱覽後簽名或蓋章，以使其確認通知之內容無誤。通知之內容，自應同上所述；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由，以避免日後行政機關證明其程序合法性之舉證困難(行政程序法第 104 條第 2 項)。

陳述意見的方法，則包括：1.書面陳述與 2.言詞陳述。前者意指：行政處分之相對人或利害關係人原則上應以書面之陳述書為之者，且應於陳述書上為事實上及法律上陳述(行政程序法第 105 條第 1 項、第 2 項)。後者則指以言詞陳述意見者，行政機關應作成紀錄，經向陳述人朗讀或使閱覽確認其內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明其事由。陳述人對紀錄有異議者，應更正之(行政程序法第 106 條第 2 項、第 3 項)。

關於逾期陳述之效果，若不於期間內提出陳述書者，視為放棄陳述之機會，即發生失權效(行政程序法第 105 條第 3 項)，惟此所謂之期間，應係指於經合法通知或經公告後之一定合理期間內，否則其行政處分作成程序仍非無瑕疵。關於陳述意見程序瑕疵之補正，行政程序法規定依法應給予意見陳述之行政處分作成程序，漏未給予該陳述機會，得因事後給予而補正(行政程序法第 114 條第 1 項第 3 款)，此為程序瑕疵之自我治療，非得作為行政機關怠於依法行政之

藉口。因此，公務員惡意不給予事前陳述機會，得否因事後之補正而完全治癒其程序瑕疵，仍有待研究。前述補正程序亦非無限制，依同條第 2 項規定，視該行政處分得否提起訴願而有別，得提起訴願者，僅得於訴願程序終結前為之，若得不經訴願程序即得提起行政訴訟者，則僅得於向行政法院起訴前為之，以建立行政機關自省及保障人民權益保障之衡平。若當事人因補正行為致未能於法定期間聲明不服者，其期間之遲誤應視為不可歸責於當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算（同條第 3 項）。

參、聽證

依據現行行政程序法關於聽證之規定，在第 54 條至第 66 條，簡述其重要規定如下。有關聽證通知及程序之進行：1.預留相當期間以書面通知及記載相關事項：聽證前應以書面就聽證事由與依據、當事人姓名或名稱、聽證之期日及場所、聽證之主要程序、缺席聽證之處理等事項，通知當事人及已知之利害關係人，必要時，於政府公報或以其他適當方法公告之；聽證日期及場所之決定，應視事件之性質預留相當期間，便利當事人或其代理人參與（行政程序法第 55 條）。若行政機關有正當理由，固得依職權或當事人申請而變更聽證期日或場所，仍應依前述程序為通知及公告（行政程序法第 56 條）。2.聽證主持人職權及公正裁決原則：為維持聽證程序進行及秩序掌握之順暢，聽證應有主持人，因聽證為行政決定作成前之準備程序，為行政作為之一部分，故其主持人宜由熟稔個別行政專業，且具調和各方意見能力之專家擔任。行政程序法第 57 條規定，係由行政機關首長或其指定人員為主持人，必要時，並得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之，以協助法律爭議點之釐清及專業資訊之適時提供。依同法第 62 條規定，主持人行使詢問權、委託調查權、許可發言權、秩序維護權、許可陳述權、繼續聽證決定權、中止聽證權及其他為順利進行聽證所必要之措施等職權時，應本中立公正立場主持聽證。3.預備聽證及聽證程序順序：行政機關為使聽證順利進行，認為必要時，得就議定聽證程序之進行、釐清爭點、提出有關文書及證據、變更聽證之期日、場所與主持人等事項，於聽證期日前，舉行預備聽證（行政程序法第 58 條第 1 項、第 2 項）。聽證以主持人說明案由為始。當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後，並得發問。主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證。然於聽證終結後，決定作成前，行政機關認

為必要時，得再為聽證（行政程序法第 60 條、第 61 條、第 65 條、第 66 條）。4. 依聽證作成行政處分之通知：依聽證程序作成之行政處分，應以書面為之，並通知當事人（本法第 108 條第 2 項）。

聽證程序，應採「言詞進行原則」。聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之；惟在公開顯然有違背公益之虞，或公開對當事人利益有造成重大損害之虞者，得決定全部或一部不公開（行政程序法第 59 條）。有關聽證紀錄實為行政機關作成決定之重要依據，故行政程序法第 64 條第 1 項規定，聽證應作成聽證紀錄並為必要記載事項。其記錄方法，除傳統書面記載外，得以錄音、錄影輔助之（同條第 2 項至第 5 項）。預備聽證程序，亦應作成紀錄（行政程序法第 58 條第 3 項）。至於「聽證之效果」，現行法實質上仍給予行政機關相當大的裁量空間，亦即：行政機關作成經聽證之行政處分時，除依本法第 43 條規定外，並應斟酌全部聽證之結果，但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定，該行政處分應以書面為之，並通知當事人（行政程序法第 108 條）。經聽證之行政處分，不服者，其行政救濟程序，免除訴願及其先行政程序（行政程序法第 109 條）

肆、公聽會（未來行政程序法修法方向）

有鑒於實務上常以「公聽會」或是「公開說明會」的名義與方式，規避聽證的嚴謹要求，因此法務部行政程序法研修小組為了避免實務的規避做法，也為了保障人民權益與行政效率，因此將「公聽會」的規定，納入行政程序法修法草案之中，明確地規定公聽會的相關程序。底下便將相關規定援引如下：

	條文內容	新增理由
第六十六條之一	依本法或其他法規舉行公聽會時，適用本節規定。	一、 本條新增 二、 明定適用本節公聽會程序規定之情形。
第六十六條之二	行政機關依前條規定舉行公聽會時，得邀請下列人員出席：	一、 本條新增。 二、 行政機關為行政行為而舉行公聽會，旨在廣泛蒐集各界

	<p>一、學者專家。</p> <p>二、相關機關代表。</p> <p>三、相關團體代表。</p> <p>四、其他適當之人。</p> <p>行政機關邀請前項之人員時，應兼顧各方利益之代表性與均衡性。</p> <p>行政機關為作成行政處分或締結行政契約而舉行公聽會前，除依前二項規定外，並應通知當事人及其他已知之利害關係人。</p> <p>行政機關認為適當者，得於舉行公聽會之前或同時，以網際網路蒐集人民及團體之意見。</p>	<p>意見，擴大民眾對於行政程序之參與，援參酌立法院職權行使法第五十六條第一項及環境影響評估法第十二條第一項規定，於第一項明定行政機關舉行公聽會時，得視實際所需，邀請學者專家、相關機關及相關團體代表，以及其他適當之人出席公聽會。</p> <p>三、行政機關舉行公聽會，於決定邀請人選時，應兼顧各方不同利益之代表性與均衡性，期使不同意見得以充分表達，爰增減第二項。</p> <p>四、行政機關作成行政處分或締結行政契約，因已有具體特定之當事人，如行政機關為上開行政行為而舉行公聽會時，自應賦予處分相對人或契約相對人有表達意見之機會，以確保人權益及提高行政行為之正確性與妥適性，爰增訂第三項，明定應通知當事人及已知之利害關係人。</p> <p>五、以網際網路使公民參與表達意見，可</p>
--	---	--

		使行政機關得以更多元方式廣徵意見，以達集思廣益效果，爰增訂第四項，明定行政機關認為適當者，得於舉行公聽會之前或同時，以網際網路蒐集人民及團體之意見。
第六十六條之三	<p>行政機關舉行公聽會前，應以書面記載下列事項，通知前條第一項及第三項之人員：</p> <p>一、事由及依據。</p> <p>二、期日及場所。</p> <p>三、參與人員。</p> <p>四、討論事項。</p> <p>五、公聽會進行之程序。</p> <p>六、其他必要事項。</p>	<p>一、 本條新增。</p> <p>二、 第六十六條之二已明定行政機關舉行公聽會得邀請及應通知之人員，自有必要將公聽會之事由及依據等重要事項，以書面記載後通知該等人員，俾使其知悉並預為準備，爰增訂本條。</p>
第六十六條之四	<p>公聽會應作成紀錄，載明公聽會之進程序及參與人員之發言要旨。</p> <p>依第六十六條之二規定受邀請或受通知之人員，因故不能出席公聽會者，得提出書面意見，並列入紀錄。</p> <p>前項公聽會紀錄、斟酌之結果及其</p>	<p>一、 本條新增</p> <p>二、 行政機關舉行公聽會，旨在廣泛蒐集各種意見，公聽會紀錄為行政機關後續作成行政決定之重要參考依據，爰於第一項明定公聽會應作成紀錄及其應載明之內容。</p> <p>三、 受邀請或受通知</p>

	<p>理由，應主動公開；其公開之方式及限制，適用政府資訊公開法。</p>	<p>出席公聽會之人，如因故不能出席者，為使其亦有表達意見代替之，並列入紀錄。</p> <p>四、 行政機關為行政行為，依第四十三條規定，本應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，自包括公聽會紀錄在內，爰於第三項明定，以資明確。</p> <p>五、 公聽會紀錄、行政機關為行政行為斟酌公聽會之結果及其理由，均屬政府資訊。為促進民眾參與公共事務，並增進其對行政行為之信賴與監督，爰於第四項明定上開政府資訊應主動公開，至其公開之方式及限制，則適用政府資訊公開法。</p>
<p>第六十六條之五</p>	<p>第五十六條、第五十七條、第五十九條、第六十條、第六十一條第二項、第六十三條、第六十四條第三項及第六十六條規定，於本節準用之</p>	<p>一、 本條新增。</p> <p>二、 公聽會與聽證程序嚴謹程度雖有不同，惟均係廣泛蒐集意見，以資參考之制度，故聽證程序之相關規定，仍有遵行之</p>

		必要，爰明定本節準用聽證程序之相關條文。
--	--	----------------------

伍、 小結

「聽證」、「陳述意見」均是行政機關於作成行為時，廣泛蒐集意見之程序，惟「聽證」依本法有法定程序及法效果之拘束，屬嚴謹之法定程序，而現行法制中，各論規定較多之「公聽會」（或簡稱「公聽」），因無明確之法定程序及不具拘束力，故不及聽證嚴謹。有鑒於目前未有「公聽會」的相關規定，法務部行政程序法研修小組將「公聽會」納入行政程序法草案之中。

現行的行政程序法雖未規定「公開說明會」，但在森林法第 38 條之 4、文化資產保存法第 24 條與第 37 條、水利法第 78 條之 2、都市計畫法第 19 條、水下文化資產保存法第 28 條、濕地保育法第 10 條與國軍老舊眷村改建條例第 22 條，均制定有「說明會」之機制。其中有部分法律係將公聽會與說明會並列，但公聽會與說明會之關係為何，在條文文字上卻觀察不出脈絡。而兩者之進行方式為何，也未有統一之規範。

此外，欲在核安資訊透明專法中，制定「公開說明會」，則無庸比照行政程序法中「陳述意見」之制度。理由在於陳述意見乃係指「特定」當事人就案情有關之事實及法律等問題陳述，以利後續處分之做成。此與「公開說明會」所欲宣傳之不特定民眾，有極大的不同。

而「聽證」者，有法定程序及法效果之拘束，屬嚴謹之法定程序，而行政程序法修正草案中所規定的「公聽會」，旨在廣泛蒐集各界意見，擴大民眾對於行政程序之參與，除可避免「聽證」程序的繁瑣、費時外，還兼顧人民權益保障及行政效率。因此，核安資訊透明專法中，如果要訂立「公開說明會」，應可以參考行政程序法草案的「公聽會」規定，盡可能地將公開說明會導向公聽會的規範模式，使其相關之程序明確。

第三章 國外法制經驗

第一節 法國法

壹、前言

法國在2006年，制定了「核能透明性暨核能安全法」(Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire)，又簡稱為「TSN法」。其中的第一條開宗明義規定，「所有的機制都是用來確保人民有獲得正確的且可得知的核能安全相關資訊」。(l' ensemble des dispositions prises pour garantir le droit du public à une information fiable et accessibles en matière de sécurité nucléaire)。其立法目的，乃在於透過立法來提供一個清楚而明確的核能資訊公開機制，也明確化人民的權利的範圍，減少社會上的紛爭與動盪。如此之目的，更支持了核能資訊公開法獨立制定專法的必要性。

貳、地方資訊公開委員會

地方資訊公開委員會 (commissions locales d' information, CLI) 依核能透明性暨核能安全法設立。與之相關的法規目前收錄於環境法典中，第 L.125-17 條以下納入核能透明性暨核能安全法的規定，在這一點上經數法修訂，最後是2015年8月17日2015-992號法，關於能源轉型和綠能增加。地方資訊公開委員會目前有53個，其中38個在核能電廠。

地方資訊公開委員會負責核電廠一般監測任務、資訊公開及關於核防護、輻射防護和核活動對人和對環境的影響的諮詢服務。

而地方資訊公開委員會的成員包括：一、縣議會、市議會或市級團體議會和省議會有關成員；二、縣議員成員；三、環境保護協會、

經濟利益協會和工會組織代表及醫務人員；四、合格人員。核防護局（ASN）的代表，其他國家有關的服務和省衛生局（ARS）以及營運機構代表的可以諮詢身分參加會議，他們對其工作具有完全權限。如果廠址位於國境邊境，委員會的組成也應包括外國國家成員，以茲完整。

地方資訊公開委員會由縣議會決定設置，該縣屬於核設施或核基本設施週邊範圍，若廠址週邊觸及數縣，則由數縣議會主席聯合決定。縣議會主席任命委員會的成員。委員會的主席是縣議會主席或縣級議員中由議會主席任命者擔任。

另外，地方資訊公開委員會可以具有法人資格，具有 1901 年 1 月 1 日協會契約法上的地位。為行使其任務，地方資訊公開委員會可以行使其職權，包括流行病學研究，並進行任何設施場址排放或排出於環境中的措施或分析。核設施經營業者、核防護局及其他國家服務單位將所有文檔和履行其任務所需的所有資訊向委員會報告。

在收到要求的八天內，核子設施經營業者須通知其地方資訊公開委員會，根據環境法典第 L.125-10 條的規定。在相同條件下，核子設施經營業者應回傳這些請求的回應，其也應在最短時間內通知委員會所有事件或意外。

在地方資訊公開委員會主席的要求下，經營者對其成員安排設施導覽以瞭解其運作。如果級別大於或等於國際核能事件分級制 1 級，一旦恢復正常安全條件下，核子設施經營業者應安排地方資訊公開委員會成員，並在委員會主席的要求下，應呈現該事件的現狀及採取補救及限制影響的措施。

核防護局，負責核防護和輻射防護的部長可以向地方資訊公開委員會調閱任何有關設施週邊的資料。而地方資訊公開委員會可以向核防護局及負責核防護和輻射防護的的部長詢問與該場址有關的核防護和輻射保護的問題。同樣的，縣級環境、健康和技術風險委員會可以要求地方資訊公開委員會提供所有屬於其職權範圍內的任何事宜的諮詢意見。

地方資訊公開委員會和核能安全資訊公開及透明性高等委員會，是下文陳述的主角，交流所有為履行其職責有用的資訊並對資訊公開聯合活動作出貢獻。

包括一個或多個核能基礎設施(INB)的機構衛生、安全和工作條件委員會代表，每當他們認為有必要並在他們的請求下，聽取地方資訊公開委員會的意見。委員會也可以主動提供意見。

地方資訊公開委員會的經費由國家及地方自治團體和地方集團負擔。如果委員會具有法人資格，除了國家及地方自治團體和地方集團補助金，它可以依據 2000 年金融法第 43 條收取部分稅金。委員會的帳戶是受省主計局(CRC)控制的帳戶。

地方資訊公開委員會可共同構成聯盟，採取1901年1月1日協會法的法律形式，成為國家和歐洲主管機關的駐點代表，並對委員會共同感興趣的問題，提供協助。聯盟的經費來自國家的補助金和委員會成員的會費。由全國地方資訊公開委員會協會(ANCLI)組成，成立於2000年，並彙集了37個地方資訊公開委員會。

參、核能安全資訊公開及透明性高等委員會

核能安全資訊公開及透明性高等委員會(Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, HCTISN)是一個資訊、諮詢和討論的組織，針對核活動的風險及這些活動對人類健康、環境和核安全的影響進行討論。因此，高等委員會可以針對這些領域的任何問題及控制與之有關的資訊提供意見。也可以針對任何有關核安全資訊公開的問題和提出任何可能保證或提高透明性的措施。最後，可以由負責核防護的部長、或由國民議會和參議院中有關的委員會的主席、或由議會科學和技術選擇評價廳的主席、或由地方資訊公開委員會的主席或核能基礎設施經營者，針對核安全和控制的資料有關的任何問題，要求提供意見。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會可履行其任務所需的專門知識和辦理矛盾的辯論。它定期辦理協商和辯論關於放射性核廢料

和材料永久性的管理。核能活動的負責人、核防護局以及有關的其他國家服務，進行所有檔案和所有資訊的交流，有助於完成其任務。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會公告其意見書。建立年度活動報告。意見書和年度活動報告也應公開。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會由以下成員所組成，任期六年，屬於以下類別：

1. 由國民議會任命國會議員兩人。由參議院任命參議院議員兩人。
2. 地方資訊公開委員會之代表。
3. 以環境保護為目的之非營利團體以及公眾衛生法典 L 第 1141-1 條規定之團體代表。
4. 核能相關活動負責人之代表。
5. 具代表性的工會團體之代表。
6. 具科學、技術、經濟或社會能力之人，或具情報及通訊能力之人。
7. 核能安全局、相關行政機關及相關放射線防護與核能安全研究所之代表。而高級委員會之議長，自國會議員、地區資訊委員會之代表及具有一定能力所選出之人中，以行政命令任命之。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會成員，除了那些核活動負責的代表外，在其就職日，公開聲明他們直接或間接的與公司或組織的連結，其活動屬於高等委員會職權範圍內。

核能安全透明性及資訊公開高等委員會執行任務所需的經費由國家預算中支出。

肆、核能資訊公開法之變革

一、 TSN 法以前的資訊公開⁴⁸

⁴⁸ 原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第 10 号，2015 年 8 月，頁 6-11。

(一) 概說

此處在介紹 TSN 法的變革前，先予以介紹相關的資訊公開制度：一、一般的資訊公開制度；二、環境的資訊公開制度；三、核能安全資訊公開制度，以利往後討論。

法國最初只有 1978 年資訊公開法，但由於國內與國際上對於環境資訊公開的壓力日漸升高，因此制定了環境資訊公開法，最後在制定了核能安全資訊公開制度。三部法律在適用上不易掌握，錯綜複雜，為了容易理解，以下便依序介紹之。

(二) 1978 年資訊公開法的概要

法國的資訊公開制度，濫觴於 1978 年 7 月 17 日的〈Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal〉中的第一章（以下簡稱 1978 年資訊公開法）。

該法中，決定是否公開政府資訊的機關，係國家或是地方自治團體等政府機關。就該等機關所保有之行政文書（document administratif），任何人都有請求公開之權利。而如果人民所請求公開的資訊，符合不公開之事由時，政府機關當然可以拒絕公開。人民對不公開的決定不服時，人民可向行政文書特別委員會（Commission d'accès aux documents administratifs, CADA）提起申訴與越權訴訟來救濟。

承上，以下之情形，行政機關得予以不公開。一、未完成的文書或是準備階段的文書；二、私生活上的秘密、營業上的秘密、國防外交上的秘密或是省議過程的秘密等等，規定在第 6 條中的不公開事由相當廣泛。而其中又有規定「受法律保護

的秘密」之事由，由於其範圍可以說是沒有限定，因此也常遭人批評；三、政府機關未保有的文書。

(三) 環境資訊公開法制的制定

1999年簽署，2002年生效的奧胡斯條約（The Aarhus Convention）。在此條約中，確立了環境資訊利用、市民參加的意思決定與司法救濟途徑之利用等三個原則，旨在實效地保障環境權。受此影響，歐盟也在2003年發布了環境資訊公開指令，以求各個加盟國擴大其環境資訊的公開。

法國一方面對1978年的資訊公開法抱有許多存疑，而另一方面為了達到2003年歐盟環境資訊公開指令的要求，並將該指令國內法化，其在2005年10月26日制定特別法：環境情報公開法，在其環境法典中創設L124-1條到124-8條，作為環境領域的資訊公開法制。

此外，在2005年2月時，法國上下議院的聯合會議通過了「環境憲章（Charte constitutionnelle de l'environnement）」，將有關環境的國民權利與義務納入憲法體系中。而又因為環境憲章第7條中規定環境資訊的國民利用權，環境資訊公開法制定之呼聲，已經不僅僅是國際之壓力而已，也同時是履行法國憲法之義務。

(四) 環境資訊公開法的特徵

以下環境資訊公開法的內容，直接切入與1978年資訊公開法與TSN法有重要關聯之內容。

首先，與1978年資訊公開法相同，請求權人之主體並不特別限定，任何人都可以對政府機關（包含擔負公共任務之私人）請求政府資訊公開。但是，在核能領域中，法國電力公司（Électricité de France S.A.，簡稱EDF）所承擔的電力事業，並不該當於「公共任務」。也就是說，當人民對EDF請求

資訊公開時，不符合環境資訊公開法的規定，EDF 可不予公開。

此外，資訊公開的對象並非政府機關所持有的「公文書」，而是「資訊 (information)」，只要是實施機關所保有的「資訊」，就有義務公開。

就本法而言，公開的資訊為下列五種：

一、環境構成要素的狀態：大氣、土壤、景觀、景勝地、海岸、或是生物多樣性等。

二、影響上述構成要素的決定、活動或是主要因素，特別是物質或是能量、噪音、放射線、廢棄物、排水等。

三、人類的健康狀態、人類的生活條件與安全性、建設活動與文化遺產等，但以上述的決定、活動、主要因素或是影響到環境要素的情形為限。

四、關於上述決定、活動的成本效益分析或是經濟的假定條件。

五、政府機關依據環境相關法令所做成報告書。

不限於大氣污染或土染污染的觀測資料，能成為公開的對象的資訊其實相當廣泛。

此外，本法所規範的不公開事由，僅僅準用 1978 年情報公開法第 6 條的一部分，並不準用「通貨與公的信用」與「受法律保護的秘密」。如前所述，「受法律保護的秘密」遭人批評，致使情報公開法制的精神難以實現。因此在環境資訊公開法的規定在，不再準用該款事由，從而政府機關就不能在援引該款做為拒絕公開的事由。

另外，關於環境保護的秘密或是第三人自動提供的情報、

未完成的文書、政府機關未保有的資訊與未特定對象文書的申請等，政府機關可以拒絕公開此等資訊或文書。

而需特別注意者，乃「排出於環境的物質 (émissions de substances dans l'environnement)」之相關資訊。在此類的資訊中，不公開事由受到限定 (L124-5 條第二項)。亦即，就該等資訊而言，政府機關能主張的不公開事由，只限定在「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」等三個事由。

與上述的不公開事由 (1978 年資訊公開法) 相比，僅在構成這三個不公開事由時，行政機關始能拒絕公開，因此被公開的資訊範圍也會相當地廣泛。不論是化學性物質，或是放射性物質，在環境中所排放有害人體的物質會對鄰近居民的健康產生直接影響，因此行政機關特別被課與加重的公開義務。

二、核能資訊公開⁴⁹

(一) 核能資訊公開概要

法國法中的核能資訊公開制度，規定在 TSN 法第三章第一節的「放射線防護與核能安全的資訊權利 (droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection)」

此制度乃資訊公開制度的特例，原則上公開程序與救濟手段等規定仍然相通，基本的法律構造仍為一致。但是，可公開的資訊內容範圍、富有公開義務的主體乃至於不公開事由等，卻有重大不同。以下便概要說明之。

與 1978 年的資訊公開法相同，不論任何人 (私人、法人) 都有請求公開的權利。此外，請求人也不需要證明自己有

⁴⁹ 原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第 10 号，2015 年 8 月，頁 11-14。

法律上利益，而可逕自直接請求。

請求人可以向事業者請求公開「重要核能設備」的相關情報；如果超過行政命令（décret）規定的放射性物質運輸、移送的基準量，請求人也可以向該放射性物質的所有人（détenteur）或是搬運的責任人請求公開相關資訊。

本法的公開資訊對象：一、起因於事業者活動所致的照射風險的相關資訊；二、為了防止或減輕照射風險，而構想的安全對策與放射線防護對策的相關資訊。此處不問資訊來源（不論是自己做成的或從他處受領），也不問資訊的媒介（文書或是電子），均應公開。

而就不公開事由之部分，則準用環境法典 L124-1 條到 L124-6 條。因此，就「排出於環境的物質」的相關資訊而言，其也如環境資訊公開法一樣，其不公開事由限縮在三種事由上：「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」。

至於請求公開遭拒時的救濟途徑，依 1978 年資訊公開法，則須向 CADA 與行政法院為之。因此，在本法中，如果民間事業者拒絕公開時，則係特殊地由行政法院管轄，人民須提起越權訴訟來救濟之。

（二）補充說明

如前所述，1978 年資訊公開法與環境資訊公開法中，請求人所請求的對象是政府機關或是承擔公共任務的私人。與之相對的，在本法中的請求對象，就 INB 的營運或是放射性物質的搬運等，是像 CEA 一樣的公設施法人（établissement public）、阿海瑛集團（Areva）或是 EDF 等民間企業或是事業者。換言之，營運 INB 的經營業者，乃核能資訊公開制度的實施機關。

另外，就人民可以請求公開的資訊而言，核能資訊公開制度也與 1978 年資訊公開法不同。申言之，在 1978 年的資訊公開法中，所有的資訊均可為請求之對象。但在核能資訊公開制度中，卻只能公開核能安全的相關資訊。此外，本制度與先前所舉的環境資訊公開法的關係中，因為核能安全資訊乃 L124-2 條所列舉規範的事項，因此如果只有政府機關或是承擔公共任務的私人保有核能安全資訊，則應依據環境資訊公開法來向政府機關或是承擔公共任務的私人請求公開核能安全的相關資訊。

另外，如果考量法律中規定的「排放於環境中的『物質』」，由於放射線並非狹義的「物質」，因此從 INB 排出的放射線（特別是伽馬射線），就不能該當於該法律文字，從而不屬於「物質」的文義範圍。但是，CADA 的公告中，卻仍然認定放射線該當於「排放於環境中的『物質』」，而認為輸入混合氧化物核燃料（MOX fuel）的相關安全評價資訊，不構成不公開事由。

*表格為法國 1978 年資訊公開法、環境資訊公開法與核能資訊公開的相關比較⁵⁰

	1978 年資訊公開法	環境資訊公開法	核能資訊公開法
實施機關	政府機關（包含承擔公共任務之私人）	政府機關（包含承擔公共任務之私人）	核能設施經營業者
對象	所有公文書	環境相關資訊（包含核能安全資訊）	核能安全相關資訊

⁵⁰ 翻譯整理自原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第 10 号，2015 年 8 月，頁 14。

不公開事由	未完成文書、審議或檢討等資訊，共八款不公開事由（包含受法律保護的秘密）	未完成文書等，共六款不公開事由（不包含受法律保護的秘密）	未完成文書等，共六款不公開事由（不包含受法律保護的秘密）
特殊處理	無	於環境中排放的物質之相關資訊，必須限縮在「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」等三款事由，始能為不公開之決定	於環境中排放的物質之相關資訊（包含排出放射線），必須限縮在「外交、國防、公共安全相關的秘密」、「刑事程序、或是刑事搜索相關的秘密」以及「智慧財產權相關的秘密」等三款事由，始能為不公開之決定

3. 核能資訊提供⁵¹

TSN 法的其中一個重要的變革，是導入了核子設施經營業者活動內容的報告制度。依該法第 21 條，對核子設施經營業者課予其活動內容的報告義務。先前所述的核能資訊公開制度，乃是應私人之請求而須公開核能相關資訊。但在本制度下，核子設施經營業者必須提出年度報告書，主動公開資訊。此外，此年度報告書除須公布

⁵¹ 原子力行政と透明性，高橋信行，《行政法研究》，第 10 号，2015 年 8 月，頁 14-15。

外，也須向 CLI 與 HCTISN 提出。

該年度報告書的內容，則須包含：為了確保安全或是放射線防護之目的所採取的措施、影響環境之事故的詳細內容、排出於環境的放射線物質的狀況、設施內所儲藏的放射性廢棄物的種類與數量等。

解釋上尚須特別留意者，乃關於核子事故的詳細報告義務。TSN 法第 54 條，其就規定了當核子設施中發生核子事件或事故，而外洩之放射線影響到環境或人體之情形，核子設施經營業者，應向 ASN 或是縣的地方首長，直接報告事故之發生。其也應在年度報告書中，記載事故經過與內容。

伍、小結

核能透明性暨核能安全法創設了兩個機關來負責核能資訊的相關問題，一個是地方層級的地方資訊公開委員會，另一個則是位於國家層級的核能安全資訊公開及透明性高等委員會。

藉由上述介紹，應該可知法國在核能透明性暨核能安全法中，試圖將權責機關集中，統一由上述兩個機構負責。此舉將使人民便於利用，以獲取其所關心的核能資訊。此種立法上不僅客觀上便利並滿足人民的資訊需求，也可適度降低主觀上人民對於核安資訊的疑慮，並有助減少社會的紛爭與動盪。

法國版的核能資訊公開法在主觀權利的建構方面的主要特色，在於建構了一個「可以直接向核設施經營者索取核能資訊的權利」，亦即，基礎核設施經營者有義務作出一份關於設施安全狀態的年度報告，將報告交給資訊公開地方委員會，並讓民眾索取。

申言之，在法國法制上，每個國民都有權，從核基礎設施營運者或從負責運輸超過法定數量的放射性物質或持有這種物質的人的手中，獲得關於因這項活動因而導致暴露於游離輻射的風險，以及為了防止或減少暴露於這些風險的輻射防護等安全措施의 相關資訊。

而所有核子基礎設施的經營者每年都須建立一份報告，其中包括：關於核防護及輻射保護的規定；發生在設施周邊的核輻射與輻射安全事件和事故必須要報告，以及為了限制對人和環境的健康所產生的後果及其後續發展的相關措施；設施所排放到環境的放射性和非放射性的物質之性質和測量結果；核設施廠址中放射性廢物的性質和數量，以及為了限制數量及對健康和環境的影響，尤其是對土壤和水域的影響之相關措施。這份報告是公開的，並遞交給當地資訊委員會和核能安全資訊公開高等委員會。

透明性的要求也適用於放射性物質的運輸。亦即任何人皆有權，透過放射性物質運輸的負責人，獲得關於因活動而暴露於游離輻射的風險，以及為了防止或減少這些風險所採取的核防護及輻射防護的相關措施等資料的界線。

法國法讓政府的角色成為單純的監督者，而不需要與民間核設施經營者在角色上所有牽扯。在專責組織的特色上，則是設置了地方資訊公開委員會以及核能安全透明性與資訊公開高等委員會。而不是把核能資訊公開的組織設置於核能安全管制機關或核能利用的推動機關之內。這種立法的優點，顯而易見的是將權利的內涵以及相關程序、組織權責清楚，避免模糊不清的弊病。

第二節 日本法

本文接著概要介紹日本情報公開法，主要圍繞在人民的資訊請求權、不公開事由、部分公開與第三人權利保障之部分。最後並以核能成本公開於與否的案例作結。

壹、 日本情報公開法

一、 第一章：總則

日本情報公開法於總則部分定有兩項條文，分別為第一條之立法目的與第二條之名詞定義。以下分別介紹之

日本情報公開法之立法目的在於，「增加行政機關運作上的公開性」、「行政機關的說明義務」兩項立法目的⁵²。而其憲法基礎乃在於國民主權⁵³。申言之，日本國憲法前言之意旨，具有決定國家政治狀態、將政府決定正當化之最終權威是人民，而要能夠達成上述國民主權之目標，需充分公開政府資訊。透過資訊公開，對於公共事務，國民才得以確實的理解、並進行批判、議論，最終形成公意⁵⁴。

而日本情報公開法的行政機關，除排除了立法與司法機關外⁵⁵，幾乎將所有的行政機關涵蓋入列⁵⁶。另外，地方自治團體亦未被本條所包含，不適用此一法律，地方自治團體之資訊公開，則以地方條例處理之⁵⁷。

至於，情報公開法所規範的行政文書，在第2條第二項則正面定義為：「行政機關之職員於其職務上作成或取得的文書、圖畫或電磁紀錄，且由該行政機關之職員為組織所使用，而由該行政機關所持有之物。」。另外需要注意的地方是，本條強調的是行政機關「當下」所持有的資訊，因此在人民請求時並非由行政機關所持有（即行政文書不存在）時，行政機關並沒有義務因應該請求而重新作成文書⁵⁸。

承上，本條中設了三項除外事由來排限縮適用本法文書的範圍。其核心之概念在於此些文書本身之性質已具有較高的公開性，不具有要再透過資訊公開制度處理之必要或者是受到其他法律所規制，在其使用上必須依照相關法律之文書。此些除外事由分別為：

⁵² 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁30。

⁵³ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁188。

⁵⁴ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁31。

⁵⁵ 有學者指出立法與司法機關僅是因為本法制訂之初時即未計畫以本部法律規制之才未受本法所規制，並非代表立法與司法機關現下的資訊公開狀況是毫無問題的，詳細請參考，宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁39。

⁵⁶ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁204。

⁵⁷ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁40。

⁵⁸ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁42-43。高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁213。

(一) 以向不特定多數人販賣為目的發行、發布之文書⁵⁹。

(二) 屬於公文書管理法中所規定之特殊歷史公文書⁶⁰。

(三) 依法令所指定之研究機關以學術研究為目的之歷史、文化特別文書。

二、 第二章：行政文書之開示

(一) 資訊公開請求權

日本情報公開法第三條賦予人民有資訊公開請求權。詳言之，本條規定人民得向行政機關之首長請求公開該行政機關所保有之行政文書。即為資訊公開請求權明文化以及基本之規定。此外，就申請公開之客體部分，本條明文為「該行政機關所持有之行政文書」，因此若人民對行政機關請求其他行政機關所持有之文書進行公開，行政機關並無回應之義務。但此時該行政機關仍應盡可能的向人民教示其應提起資訊公開請求之行政機關或者可能持有該文書之行政機關，而非逕為駁回之決定⁶¹。

(二) 行政文書公開義務

此規定於該法第五條中。本條規定原則上行政文書應予公開。然而雖以公開為原則，但也有為了保護私人利益或公眾利益之維護而不予公開的情形。因此在情報公開法中，在公開資訊之原則外，審酌公開資訊所帶來的利益與不公開資訊所帶來的利益，制定了本條中的各款事由，即所謂「不公開資訊」，然而含有此類資訊之行政文書並非當然全部不公開，若該當此類不公開資訊之部分可以和其他部分區分（具可分之可能），則仍有可能適用本法第6條的「部分

⁵⁹ 此類文書本具有較高的公開性，人民本有其他管道可以獲得系爭文書，並無須透過向政府機關請求資訊公開取得，因而被自始不屬於可請求之文書。宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁48。高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁224。

⁶⁰ 人民可以依據公文書管理法申請，不需要透過此管道。高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁225。

⁶¹ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁53。

公開」。另外，此類不公開資訊，也可能在特殊公益考量之下予以公開⁶²。以下就各款之例外事由說明：

1. 涉及個人利益之資訊

本條第一款中針對涉及足以辨識特定人之資訊列入所謂不公開資訊，即所謂「個人辨識資訊保護主義」作為判斷。從而，雖然無從以資訊本身之內容辨識特定人，但透過與其他資訊相互對照，亦可以辨識特定人之情形，亦為本款所包含⁶³。

除了前述依照「個人辨識資訊保護主義」之標準而屬於不公開資訊的直接或間接識別特定人之資訊之外，本款本文中對於「雖無法辨識特定人，但經公開會造成個人權利、利益受侵害之虞之資訊」，即學理上所稱「利益侵害資訊」，亦定性為不公開資訊⁶⁴。⁶⁵

而本款在衡量公開資訊與不公開資訊之利益後，規定了三目例外雖符合上述識別特定個人標準之資訊，但仍非屬非公開資訊之事由，而被稱之為絕對公開資訊或者例外公開資訊⁶⁶，此些事由之目的在於合理地限縮因具有識別性而成為不公開資訊之範圍⁶⁷。此些事由分別為：

(1) 公共領域的資訊

⁶² 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，條解行政情報關連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁246。

⁶³ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁68。

⁶⁴ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，條解行政情報關連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁266。

⁶⁵ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁71。

⁶⁶ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，條解行政情報關連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁271。

⁶⁷ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，條解行政情報關連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁272。

(2) 公共利益之需要

(3) 公務員相關資訊

2. 涉及法人利益之資訊

本條第二款係保護涉及法人以及經營事業之個人就該事業相關之資訊，而定為不公開資訊。本條原則上不因法人之類型不同而有適用上之差異。但是，國家、獨立行政法人、地方團體、地方獨立行政法人等公法人，實質上仍是政府或地方團體的一部份，而皆不屬於本條所規範之法人。而是否要公開獨立行政法人、地方公共團體與地方獨立行政法人的私經濟行為，則應適用本條第六款⁶⁸。

此類涉及法人之資訊，尚須符合下列各款之一，才會屬於不公開之資訊：

(1) 若經公開會有損其權利、競爭上之地位或其他正當利益之資訊

此條雖提出與法人經濟上利益高度相關之「競爭上地位」，但其保護之客體中之「法人其他正當利益」並未限制於財產權。因此，仍可以以會損及法人非財產之憲法上權利為由，不予公開之。例如宗教法人擁有的宗教信仰自由，學校法人的教學自由等⁶⁹。只要是法律上值得保護的權利可能會因為資訊公開而受到侵害時，此類資訊即為本條所稱之不公開資訊。

(2) 約定不予公開之資訊

⁶⁸ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁86-87。

⁶⁹ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁89。

法人或其他團體就其並沒有公開義務之資訊，其本可以對於此類資訊決定是否要予以能夠流通、是否要公開、以及公開之條件等事項⁷⁰。而當其公開之對象為政府時，且以政府不得將之公開為條件時，若政府將其提供之資訊公開，則有可能造成法人或其他團體不願意再提供資訊而造成政府施行政策上之困難，同時在契約上也可能因違反誠信原則而負有損害賠償責任⁷¹。因此在本目之規定下，行政機關原則上不得公開此類資訊。

此外，本目但書中亦設有為保護人之生命健康生活或財產時，而得將此類資訊公布之例外規定。因此縱使符合上面兩種類型之資訊，行政機關仍得於本文與但書之規定進行利益權衡，而決定是否將系爭資訊公開⁷²。

3. 與國家安全相關之資訊

如果公開可能會造成國家安全危害、減損與他國或國際機關間的信賴關係、造成與他國或國際機關交涉上有不利益之資訊，亦定性為不公開資訊。

此一規定的主要目的在於，確保與他國間之信賴關係。而針對資訊本身是否有造成上列情形之判斷，則須仰賴行政機關首長之判斷⁷³。蓋國防安全、外交上之資訊經公開後是否會有害國家安全或減損與他國間之信賴關係，往往涉及在國防安全、外交上的專業、技術判斷，故有其特殊性。

4. 與公眾安全相關之資訊

⁷⁰ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁90。

⁷¹ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁90。

⁷² 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁90-91。

⁷³ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁94-95。

本條明文不公開涉及「犯罪之預防、鎮壓、搜查，犯罪訴追之進行，刑之執行或其他有造成難以維持公眾秩序安全」之資訊，其主要涉及之對象乃是與刑事法相關的警察業務。至於傳染病預防、建築規制、藥品及食品管制等事項之管制行為，是否公開其資訊公開則是第六款適用之問題⁷⁴。

此類資訊公開是否會有害公眾安全秩序之虞，有賴現場第一線人員的專業性、技術性判斷來進行預測⁷⁵。因此，行政機關首長於此類資訊公開是否會有難以維持公眾安全秩序之虞，享有第一次判斷之權限。

5. 行政機關之間或內部審議、討論、協議相關之資訊

本規定又被稱為「意思形成過程資訊⁷⁶」。然而學者指出由於未避免本條被過廣解釋，因此就文義上特別與前兩款作出區隔，在認定是否會有「造成不利益之虞」時，行政機關之首長並不具有廣泛的第一次判斷之權限。

此類的文書如果在過早的階段公開，則可能導致行政機關受到外部不當干預、壓力，進而有損決定的中立性；或者導致人民因誤認此類資訊為已經確定之資訊而產生混亂；或是造成投機行為進而使特定人受有利益或受有不利⁷⁷。因此在此類資訊之公開上，應謹慎為之。從而應否公開此類之行政文書時，應權衡「因公開而帶來之利益」與「因公開對適正決定所帶來之不當障礙」。

⁷⁴ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁98。高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁332-333。

⁷⁵ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁331。

⁷⁶ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁103。

⁷⁷ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁104。

6. 行政機關業務相關之資訊

國家基於公益之要求，進行事務或者事業之經營，對於此類資訊公開若是會造成該事務事業之順利公正遂行產生障礙之虞時，本條規定得不為公開之。

(三) 部分公開

此規定在本法第六條。行政文書中記載有部分該當前條所列事由之不公開資訊時，並非表示此一行政文書即當然可以全部不為公開。原則上仍應該就可能公開之部分為公開⁷⁸，自另一角度而視，當行政首長於判斷是否將行政文書公開時，也應考量行政文書有無進行部分公開的可能性⁷⁹。然若行政文書之內容全部皆有該當不公開事由時，便並非本條所稱之「有部分記載不公開資訊」之行政文書，自無從適用本條，而應全部不予公開⁸⁰。

1. 一般行政文書部分公開

當行政文書中僅有一部分記載所謂不公開資訊，但其他資訊可以公開時，為實現最大程度之公開，應將可以公開之資訊與不公開資訊進行區隔，並將不公開資訊除去後，行政首長有義務公開剩餘之部分⁸¹。

2. 個人資訊相關行政文書之部分公開

當涉及個人資訊之情報中除去了足以識別特定人之資訊（例如姓名、生日等等），只要不該當於前條一款中的但書，即不具有公開之義務。但此條之規定如同前述賦予了行政機關首長考量是否公開資訊時，應將

⁷⁸ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁111。

⁷⁹ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁360-361。

⁸⁰ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁360。

⁸¹ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁111。

「部分公開」的可能列入考量，因此透過除去此類足以識別特定人之資訊，即使其他部分之行政文書亦不會有侵害他人權利意義之虞時，即應採取部分公開之方式公開剩餘之部分⁸²。

而此類已除去足以識別特定人資訊之行政文書，視為為不該當本法第五條第一款規定之行政文書，並適用本條前項之規定。因此若可以將之區別並除去，行政機關首長仍有將之公開之義務。而當除去後若剩餘部分已無意義，亦可不公開之。

（四）維護公益之公開裁量權

此規定在本法第七條。本條賦予行政機關首長對於不公開資訊之行政文書，基於公益上特別必要之考量，仍可將之公開給資訊公開請求人之權限。

雖於本法第五條之中，有第一款第二目、第二款但書規定「基於公益考量之資訊公開」，但第七條之規定可以使行政機關首長對於其他款之部分公開資訊為公益考量之公開⁸³。

亦有認為，雖然在第五條中已經利益衡量過，對於第五條中所訂之不公開資訊可理解為其不公開所帶來之利益大於公開之利益，但在個案中仍有可能會因有特別的事由造成不同之結果，因此必須在個案中給行政機關首長裁量空間⁸⁴。

（五）賦予第三人意見提出之機會

此規定在本法第十三條中。本條之立法目的係在保護資

⁸² 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁113。

⁸³ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁374。

⁸⁴ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁118。

訊公開事件中可能涉及之第三人⁸⁵。依情狀之不同，本條訂有「任意意見聽取程序」與「必要意見聽取程序」兩種類型：

1. 任意意見聽取程序

當行政文書涉及了國家、獨立行政法人、地方公共團體、地方獨立行政法人、資訊公開請求人以外之第三人時，原則上由行政機關首長判斷是否該當於本法第五條第一款、第二款之事由即為已足。然而，此時行政機關首長若能夠獲知該當第三人之意見時，便可減少其判斷錯誤之機會⁸⁶。

此一規定僅在於將行政機關首長裁量是否進行之行政調查（又稱為任意調查⁸⁷）予以明文，因此行政機關首長可賦予第三人提出意見之機會。換言之，行政機關不負有意見聽取之義務⁸⁸。

2. 必要意見聽取程序

當行政文書係出於公益考量而公開（包含了依照本法第五條一款三目之基於公益的義務公開，或是本條第五條二款但書之基於公益的裁量公開兩種情形），此時此一公開因涉及第三人之權利利益，基於正當程序原則，必須聽取該第三人之意見⁸⁹。因此本項規定在此種情形下，行政機關於做成決定之前應給予第三人提出意見之機會。因此就通知當事人之方式，亦與前項不同，應以書面之方式為之。

⁸⁵ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁138；高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁406。

⁸⁶ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁138。

⁸⁷ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁139。

⁸⁸ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁139；高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，条解行政情報関連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁409。

⁸⁹ 宇賀克也，新・情報公開法の逐条解説[第六版]，有斐閣，2014年3月25日，頁140。

3. 第三人救濟機會之保障

不論是何種意見聽取程序，第三人所提出之意見對於行政機關首長都不具有拘束力。當行政機關首長做出與第三人意見相反的決定時，只要於意見聽取程序之中，第三人有提出反對公開之意見，即適用本條第三項之規定。

此時，行政機關之首長應即刻通知曾提出反對意見之第三人，同時作成決定日與進行公開之日期應至少間隔兩個禮拜以上。

其立法目的在於，若做成決定後即立刻進行公開資訊，對第三人而言，根本不可能有具實效性的救濟管道。因此透過此一期間間隔之強制規定，使當事人至少於提起救濟時仍具有撤銷公開資訊決定之可能⁹⁰。

貳、 日本情報公開法上就核能相關行政文書之實務案例：核能成本情報公開⁹¹

一、 事實概要

對於核電廠的經濟試算中的設定單價的依據，行政機關做出一部公開決定。異議人認為核能發電成本與國民的日常生活與國民的生活安全性，牽連極深；而且另一方面，核能發電成本對全體國民的生活影響的公共性相當高，因而認為應該符合日本情報公開法第五條第二款但書，進而提出異議。

但是，諮詢廳卻反駁這樣的說法，認為關於核能政策的資訊，雖然迄今為止已是盡可能地公開，但就核燃料再循環成本，如果立於公開其計算方法與其計算基礎的單價的情形，即使是承認關於核能政策國民辯論的必要性，卻更是缺少了公開的實質意義。此外，

⁹⁰ 高橋滋、齋藤誠、藤井昭夫，條解行政情報關連三法，弘文堂，2013年7月30日，頁413。

⁹¹ 宇賀克也，情報公開・個人情報保護，有斐閣，2013年8月25日，頁439-440。

公開「不公開的部分」，與「人的生命、健康、生活或財產」之利益間，僅是間接關係。

二、 情報公開審查會答覆內容

內閣府情報公開審查會於2002年7月17日（平成14年度（行情）答申第123號）的答覆認為，電費的合理性因（政府）認可而受擔保，而關於核燃料的再循環成本，因對外說明用資料之公布等而公開資訊，本件中成為爭點的資訊的公開所生之利益，並不會超過各電力公司交涉上的不利益，因而否定了公益上義務的公開必要性。

三、 小結

在本件中，成為爭點的核能發電成本資訊的開示，不僅僅只是涉及安全性的相關資訊問題而已。更重要地是，如果公開成本的相關資訊，而造成能源政策的重新評估，此結果將可以說是大大影響國民的安全。但是，不認為具公益上義務的公開事由，最大的原因卻是其與「安全」的關係僅是間接關係。

因公益上義務而公開，不限於「人的生命與健康」有保護之必要，而包含了「人的生活或財產」有保護之必要。但是，在本件中所顯現出的結果，在後者的情形中，公益上義務的公開，其門檻卻更高。

然而，在能源政策中，成本卻是重要的考量因素。而核能發電在能源政策中處於何種位置，則將對人的生命與健康產生重大影響。據此，學者認為核能發電成本的資訊應該是可以符合公益上義務的公開對象。

第三節 美國法

壹、 美國緊急應變與社區知情權法之立法背景

本研究報告另以美國緊急應變與社區知情權法為比較對象。美國緊急應變與社區知情權法(The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, 以下簡稱 EPCRA)係有鑒於大眾對於儲存及管控化學物質衍生之環境及安全危害而催生制定之法律。1984 年以前,化學工廠所儲存及使用的化學物質經常係以「商業機密」為由而未公開。1984 年,美國企業位於印度博帕爾附近的一處農藥廠發生了 MIC (屬於氰化物的化學氣體,遇水會觸發強烈的化學反應)洩漏的工業災難,因為管理錯誤及工人失誤,再加上未曾告知當地居民其所持有之化學物質及外洩時應採取的逃生方式,造成數萬人死亡及終生殘疾,又稱博帕爾事件。由於這起事件引起國際社會、媒體的大量報導及關注,美國國會於是進一步通過適用於聯邦、州、地方政府、部落、工業的法規,以規範有關有害及有毒物質的緊急應變計劃和社區知情權。

貳、 法規內容

EPCRA 有四個主要條款:(一)緊急應變計畫(二)緊急排放通知(三)危險化學品儲存彙報規定(四)有毒化學排放清單。

該法案中的緊急應變規劃部分是為了幫助社區準備和應對涉及到危險物質的緊急事件。基本上,美國的每一個社區都是某一個綜合計畫的一部分。

1. 緊急應變計畫 (EPCRA 之 301 至 303 節):

美國各州應創立州級緊急應變委員會(SERC),並要求當地社區成立當地緊急應變計劃委員會(LEPC),為化學事故準備當地的緊急應變計畫。

2. 緊急排放通知 (EPCRA 之 304 節):

EPCRA 要求設施向緊急應變計劃委員會(LEPC)提供緊急應變計畫所必需的資訊,並向 SERC、LEPC 和當地的消防部門提交有關設施裡的危險化學品的年度清單報告和信息。

3. 危險化學品儲存彙報規定 (EPCRA 之 311 至 312 節):

設施製造、加工，儲存指定的危險化學物質必須製作物質安全數據 (Material Safety Data Sheets ,MSDSs) 並提供給 SERC、LEPC 和消防單位。MSDSs 記錄了此化學物質的特性及對人體健康之影響。設施也應該向 SERC、LEPC 及消防單位報告 MSDSs 現存化學物質之清單，這些資訊也同時應該向大眾公告。

4. 有毒化學排放清單 (Toxics Release Inventory ,TRI) (EPCRA 之 313 節):

特定設施按規定每年都要向環保署報告有毒化學品的排放數量。EPCRA 的資料對公眾公開,環保署設置有一個全國性的資料庫,其中包括有毒物質排放清單 (TRI) 的有毒化學排放報告。

參、 有關資訊公開之修正

美國環保署於 2012 年已完成「緊急應變與社區之情權法」中的申報規定之修正，新規定包含如何申報有害化學混合物，以及一、二級有害化學物。而處理有害化學物的廠房，除了受 EPCRA 的規範，也必須接受州政府緊急委員會、地方緊急規劃委員會以及消防部門的管轄。此修正更加強各委員會和居民之聯繫，以提高緊急應變之效率。

肆、 小結

參照美國 EPCRA 法對於危險化學物質之數據公開程度，其可能提供我國核能安全資訊公開之法規對照參考改進的方向。本計畫認為：

美國 EPCRA 第 11021 條以下，從日常監控危險化學物質之製造、儲存對於人體健康影響的數據量。並且，全部數據依 (c) 項需提供給緊急應變計劃委員會 (LEPC) 和民眾；甚至依第 11044 條，任何人都能要求緊急應變計劃委員會 (LEPC) 將「物質安全數據的紀錄」

(MSDSs)予以公告。

而我國毒性化學物質管理法第 8 條也規範危險化學物質之數據公開：「毒性化學物質之運作及其釋放量，運作人應製作紀錄定期申報，其紀錄應妥善保存備查。前項紀錄之製作、格式、申報內容、頻率、方式、保存及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。主管機關應將第一項毒性化學物質之釋放量紀錄分期上網公開供民眾查閱。」

綜上所述，為消弭民眾對核能物質運作的疑慮，並增添民眾對於核能電廠的信賴，上述兩規範的精神與目的，可推廣至核能領域，讓民眾能於日常生活中，經常性的監督與知悉核能輻射量之數據。

第四章 結論

壹、 結論

一、 利弊得失

回顧我國在核能安全資訊上之立法，以及原委會所做之相關努力，在看似規範密度甚高的法律下(在諸多法律中規範核安資訊之揭露)，卻可能因為專業度極高，而使人民不易接近。如前所述，目前的數部法律分屬不同之主管機關，且立法模式亦不盡相同，有時，人民未必能清楚掌握核安資訊之相關法令，更遑論透過上述縝密的立法，獲得自己所關心的核能相關資訊。此外，即使人民知道自己想要查詢的資料為何，以及找到相關的權責機關來要求提供，但也可能因為政府資訊公開法第 18 條之規定，遭主管機關以「營業上之秘密或是經營之資訊」為由，進而否決人民對於核安資訊公開的請求。

若採取法國之立法模式，亦即「制定專法」之模式，統一由專法來規範核能資訊公開之全部事務，就可以將負責核安資訊的機關，統一由專責之主管機關來負責，達成事權集中的效果。一來可以有專責之主管機關來負責行政責任與政策之成敗。二來也便於人民利用，真正落實資訊公開的精神。

此外，在專法中也可以清楚地劃分資訊公開的範圍。在現行的架構下，其實很少規範到核能安全資訊公開的範圍。因此又須回到政府資訊公開法此一總則性立法來檢視。但如果回到此部法律，又將因為我國的核能電廠係由台電負責營運，而構成政府資訊公開法第 18 條中「營業上之秘密或是經營之資訊」，被政府以此事由為理由，拒絕公開相關資訊。因此，如能透過專法，將核安資訊公開的相關問題，適度地排除政府資訊公開法，並統一由專法來劃定人民可以獲取的資訊範圍，將更能落實資訊公開的精神，亦將適度地降低人民對於核能的疑慮與不信任，減少社會的動盪與不安。

二、 小結

鑑於我國現行法制之不足，本立法評估報告建議制定類似法國「核能安全和透明性法」的專法，統一由專責之機關負責，劃分資訊公開的範圍，並消除現行政府資訊公開法可能遇上之難題，落實並滿足人民知的權利。

而就核能安全與資訊透明法之草案，本研究報告建議以「低度立法」之方式，以核能安全資訊的「基本法」面貌呈現。若非制定概括、抽象的基本法，而係制定完備而鉅細彌遺的法律，則在可能牽涉的各部會職權劃分上，還需不小幅度地做個別法律之調整。此外，如果欲仿照法國的地區資訊公開委員會，則又須另立組織法，未來在立法院審議時，工程不僅浩大且可能曠日費時。而原能會在未來的組織改造，其定位與方向仍在未定之天，是否此時就推出高度立法的草案，令人疑慮。而就職權調查之部分，如果鉅細彌遺地臚列條文，雖然在實務操作上相當明確，但在主管機關需要發動調查之情形中，而條文卻未明文允許，難免不能因應實務之需求。因此雖然高度立法有明確、具體與人民可以知悉相關權利義務之優點，但在我國現在的環境下，可能有上述所提及之問題。因此採取低度立法，雖然是概括、抽象的條文，多半僅具宣示性，但卻能彈性應變未來之狀況，並課予主管機關在子法中制定更為鉅細彌遺的條文之義務。

貳、 草案內容

第 1 條

為保障核能安全，以及人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。

立法理由：

一、本條揭示立法目的。

二、政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，核能透明性，可確保民眾知悉並信賴政府施政，使民眾易於取得核能安全之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監

督外，更能促進民主之參與及確保核能安全。

第 2 條

政府應制定關於核能安全保障之規範，並監督其規範之適用。政府應致力於向一般民眾提供核能活動有關之風險，以及關於核能活動對個人健康、安全與環境之影響之資訊。

立法理由：

- 一、明定政府具有建立核能資訊公開法制之義務。
- 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第一條第二項之規定。

第 3 條

核能安全委員會為核能安全管制及提供核能與安全相關資訊事務之主管機關，並於其職權範圍內對公眾提供資訊。

立法理由：

- 一、明定核能資訊公開之主管機關為核能安全委員會。
- 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第四條之規定。

第 4 條

核能安全委員會每年應制作年度報告書，向立法院、行政院及總統提出，並主動公開。

立法理由：

- 一、明定主管機關制做年度報告書之義務。

二、參考法國核能透明性暨核能安全法第七條第一項之規定。

第 5 條

政府有責任公開核能安全管理方法及結果的相關資訊。國家在特別是核安事件及事故發生時，就國內外之相關結果，主動向公眾提供資訊。

立法理由：

一、明定主管機關之義務。

二、參考法國核能透明性暨核能安全法第十八條之規定。

第 6 條 所有核子設施經營者，每年應就以下所列的項目作成明確說明之報告書：

一 核能安全與放射性防護之措施。

二 在設施區域內發生之核能安全性與放射線防護事件或事故，以及為防止該事故之擴大和控制其對人體健康與環境之影響而採取之措施。

三 環境中之核能基礎設施的放射性廢棄物之性質與廢棄措施之結果。

四 核能基礎設施容納的放射性廢棄物之種類與數量；以及影響健康與環境（特別是水與土壤）的放射性廢棄物和為控制其影響所採取之措施。

報告書應向立法院提出，並公開之。

報告書所記載之資訊種類，由主管機關以命令定之。

立法理由：

- 一、明定核子設施經營者提出報告書之義務。
- 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十一條之規定。

第7條

就核能活動之危險及核能活動對人體健康、環境與核能安全之影響，核能安全委員會得收集資訊及陳述意見；亦得審議有關利用核能安全情報之所有問題，並提出確保及改善核能資訊公開之方法。

立法理由：

- 一、明定核能安全委員會之權限。
- 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十四條之規定。

第8條 核能安全委員會於必要時得進行行政調查及相關行政程序。

立法理由：

- 一、明定核能安全委員會有進行行政調查之權限。
- 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十五條之規定。

附件一 核能安全和資訊透明法草案

核能安全和資訊透明法立法總說明：

福島事件後，民眾對核能是否能安全利用之疑慮日漸升高。而為消弭民眾疑慮，增添民眾對核能安全之信心，適時適度地公開核能安全相關資訊，實有必要。

我國雖有行政程序法「資訊公開」之獨立專章與「資訊公開法」，但僅能在總論領域中為一般性規範。雖有個別法律制定資訊公開之條文，卻多半僅係課予行政機關公開之義務，而未要求核子設施經營者。此外，就核能資訊公開，也未設有一般性之統一規範。而核能資訊公開制度之良窳，除涉及人民「知的權利」外，也牽涉其對核能政策的態度。但核能資訊卻又牽涉國防、工業等機密。核能資訊公開法制之建立，極為重要。現行的規範架構，已無法滿足核能資訊公開之特殊要求。

為保障核能安全，與人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，促進民主參與，並參考法國「核能透明性暨核能安全法」(Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire)，爰訂定核能與安全和透明法，要點如下：

- 一、明定本法之主管機關為核能安全委員會(第三條)。並規範其職權(第七條)。
- 二、政府應該致力於制定核能安全資訊公開之規範(第二條)；並應公開核能安全管理與結果(第五條前段)；就國內外之核安事故，主動向民眾提供資訊(第五條後段)。
- 三、明定主管機關應制作年度報告書，主動公開(第四條)。
- 四、課予核子設施經營者主動報告之義務(第六條)

新增條文	立法理由
<p>第一條 為保障核能安全，以及人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。</p>	<p>一、本條揭示立法目的。</p> <p>二、政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，核能透明性，可確保民眾知悉並信賴政府施政，使民眾易於取得核能安全之資訊，除增進一般民眾對公共事務之瞭解、信賴及監督外，更能促進民主之參與及確保核能安全。</p>
<p>第二條 政府應制定關於核能安全保障之規範，並監督其規範之適用。政府應致力於向一般民眾提供核能活動有關之風險，以及關於核能活動對個人健康、安全與環境之影響之資訊</p>	<p>一、明定政府具有建立核能資訊公開法制之義務。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第一條第二項之規定。</p>
<p>第三條 核能安全委員會為核能安全管制及提供核能與安全相關資訊事務之主管機關，並於其職權範圍內對公眾提供資訊。</p>	<p>一、明定核能資訊公開之主管機關為核能安全委員會。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第四條之規定。</p>

<p>第四條 核能安全委員會每年應制作年度報告書，向立法院、行政院及總統提出，並主動公開</p>	<p>一、明定主管機關制做年度報告書之義務。 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第七條第一項之規定。</p>
<p>第五條 政府有責任公開核能安全管理方法及結果的相關資訊。國家在特別是核安事件及事故發生時，就國內外之相關結果，主動向公眾提供資訊</p>	<p>一、明定主管機關之義務。 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第十八條之規定。</p>
<p>第六條 所有核子設施經營者，每年應就以下所列的項目作成明確說明之報告書：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、核能安全與放射性防護之措施。 二、在設施區域內發生之核能安全性與放射線防護事件或事故，以及為防止該事故之擴大和控制其對人體健康與環境之影響而採取之措施。 三、環境中之核能基礎設施的放射性廢棄物之性質與廢棄措施之結果。 四、核能基礎設施容納的放射性廢棄物之種類與數量；以及影響健康與環境（特別是水與土壤）的放射性廢 	<p>一、明定核子設施經營者提出報告書之義務。 二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十一條之規定。</p>

<p>棄物和為控制其影響所採取之措施。</p> <p>報告書應向立法院提出，並公開之。</p> <p>報告書所記載之資訊種類，由主管機關以命令定之。</p>	
<p>第七條 就核能活動之危險及核能活動對人體健康、環境與核能安全之影響，核能安全委員會得收集資訊及陳述意見；亦得審議有關利用核能安全情報之所有問題，並提出確保及改善核能資訊公開之方法。</p>	<p>一、明定核能安全委員會之權限。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十四條之規定</p>
<p>第八條 核能安全委員會於必要時得進行行政調查及相關行政程序</p>	<p>一、明定核能安全委員會有進行行政調查之權限。</p> <p>二、參考法國核能透明性暨核能安全法第二十五條之規定</p>

附件二 法國核能透明性暨核能安全法之中文翻譯

法國核能透明性暨核能安全法

(Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire)

(臺北大學法律學院·東吳大學法學院工作團隊翻譯)

第 1 章 總則

第 1 條

第 1 項

核能之安全保障為，包括核能安全、放射線防護、預防及防止利用放射線的犯罪行為，乃至事故發生時對人民安全的防護行動。核能安全，係關於核能基礎設施之設計、建造、運轉、中止，以及放射性物質之運輸，藉由技術與組織的整體，來預防事故之發生，或於事故發生時將影響降至最小者。

放射線防護，係指對於游離輻射的防護。亦即，以防止游離輻射線對人體直接或間接的有害影響，或降低其影響為目的之，預防及監視的規則、程序乃至方法的整體。

核能透明性，係指關於為確保公眾知悉可信賴且易於取得的核能安全訊息之權利，而採取之手段之整體。

第 2 項

國家制定關於核能安全保障之規範，並在規範之適用上進行監管。國家要致力於向公眾提供核能活動有關之風險，以及關於核能活動對個人健康、安全與環境之影響之訊息。

(第 2、3 條 略。)

第 2 章 核能安全局

第 4 條

作為獨立行政機關之核能安全局，負責核能安全、放射線防護相關之監管，以及提供資訊予與該領域相涉之公眾。

為此：

1.核能安全局接受關於與核能安全相關之行政命令、部會級命令草案之諮詢。

核能安全局，得對核能安全或放射線防護相關之行政命令(décret)、命令之適用方法為補充，做出技術性之決定。但與醫學上之放射線相關之行政命令及命令不在此限。該決定受負責核能安全之部會或負責放射線防護之部會之認可。涉及認可之命令及受到認可之決定刊登於政府公報。(後略)

2.核能安全局，對第 28 條規定的核能基礎設施、該設施所用的特殊設備之建造及利用、放射性物質之運送以及公眾衛生法典 L.第 1333-1 條規定之活動、核能安全及放射線防護之一般規定及特別規定，及就同法典 L.第 1331-10 條規定職員服從事項之遵守，進行監管。

核能安全局，實施持續性監視於國土內的放射線防護

核能安全局，從職員當中任命本法第 4 編中規定的核能安全相關之檢查官、公眾衛生法典 L.第 1333-17 條 1°規定的放射線防護相關之檢查官、以及本法第 4 條 2°規定監管特殊設備相關規則遵守的檢查官。

3.核能安全局，於其職權範圍內對公眾提供資訊。

4.核能安全局施加管理於在法國發生或可能影響法國國土，因受游離放射線而對人身健康及環境產生危險的事故所致的緊急狀態。同署在有權機關訂立組織性救護計畫中，與市民的安全保障的現代化相關之 2004 年 8 月 13 日的法律第 2004-811 號，其第 14 條及第 15 條所載衡酌由核能活動所生風險並謀畫應對方式時，

提供技術性的協助。

類此發生緊急狀況的情況，核能安全局透過回答職權相關的所有提問，來協助政府。核能安全局，對有權機關，提出醫學上、衛生上以及為了市民安全相關措施的建議。核能安全局，對發生緊急狀態的設備變得有管理可能的情況下，應將設備之安全性、緊急狀況發生之際所排出的廢棄物之安全性，以及該廢棄物對人體健康及環境造成之風險，告知給法國國民。(後略)

(第五條 略。)

第 6 條

核能安全局，公開關於合議討論出的意見及決定。但是，需遵守被規定的秘密性相關規則，特別在環境法典第 I 篇第 II 章第 4 節及行政及與公眾關係改善之種種措施，以及行政的、社會的及稅制上秩序相關的種種措施的 1978 年 7 月 17 日的法律第 78-753 號。

第 7 條

核能安全局，每年製作年度活動報告書，並提出報告予國民議會(特別是受到核能相關問題託付的科學技術選擇評價議會局)、政府及總統。

在國民議會及參議院有權限的委員會或科學技術選擇評價議會局的要求之下，核能安全局署長對核能安全相關之活動進行說明。

第 8 條

在國民議會中具有職權的委員會和參議院或科學技術選擇評價議會局的要求下，核能安全局於其職權範圍內就諮詢陳述意見或者進行調查研究。該署在負責核能安全與放射線防護之部長的要求下，於職權範圍內進行技術性指導。

(第 9 條 略)

第 10 條

核能安全局，在核能安全及放射線防護領域，由行政命令任命五名專家成員所構成之合議體。三名成員由共和國總統任命。其中一人任該署署長。其他兩名成員則分別由國民議會議長及參議院議長所任命。任期為六年。成員任期終了前，如產生無法行使任務之情況，代任者於其剩餘任期內接替其職務。不得任命逾 65 歲者為該合議體之成員。(中略)

但共和國總統在成員顯然怠於執行職務時，得罷免之。

第 11 條

核能安全局之會議，需有三名成員以上出席，會議始為有效。(中略) 在正反票數相同之情形，核能安全局之首長有決定權。

於發生緊急狀況時，核能安全局之首長或首長指定之成員，得於其職權範圍內因應狀況，進行必要之處理。該成員應迅速召開會議向其他成員說明採取之處理措施。

(第 12 條～第 17 條 略)

第 3 章 向公眾就核能安全所為之資訊提供

第 1 節 涉及核能安全及放射線防護相關資訊之權利

第 18 條

國家有責任公開核能安全管理方法及結果的相關資訊。國家在特別是(與核能相關)事件及事故發生時，就法國國土內或國土外之核能活動結果，向公眾提供資訊。

(第 19 條～第 20 條 略)

第 21 條

所有核子設施經營業者，每年應就以下所列的項目作成明確說明之報告書：

—核能安全性與放射線防護之措施。

—在設施區域內發生之核能安全性與放射線防護事件或事故，而在第 54 條之適用下負有報告義務一事；以及為防止該事故之擴大和控制其對人體健康與環境之影響而採取之措施。

—環境中之核能基礎設施的放射性廢棄物、非放射性廢棄物之性質與廢棄措施之結果。

—核能基礎設施容納的放射性廢棄物之種類與數量；以及影響健康與環境（特別是水與土壤）的放射性廢棄物和為控制其影響所採取之措施。

報告書應向核能基礎設施之衛生、安全與工作條件委員會提出。委員會得提出勸告。該勸告以附表之方式，付加於以公開與發送為目的之文件。

報告書應公開，並發送給地區資訊委員會與高級委員會。

報告書所記載之情報種類，以行政命令定之。

第二節 地區資訊委員會

第 22 條

第一項

依第 28 條規定或存有複數核能基礎設施的所有地區中，設立地區資訊委員會。其就核能安全、放射線防護及該地區中之核能基礎設施的核子活動對人與環境的影響，負有調查、情報收集與協議之任務。為使人民便於利用，地區資訊委員會的活動內容應公開之。

核能基礎設施中，已依核子安全透明法第 29 條之規定獲得設立許可時，得

設立地區資訊委員會。

鄰近地區有複數核能基礎設施時，得設立同一委員會。曾設立核能基礎設施之地區，亦得設立同一委員會。

第二項

地區資訊委員會，由以下之人組成：與核能基礎設施有關之縣議會議員、鄉鎮市議會議員或自治團體審議會議員與省議會議員、縣選出的國會議員以及環保團體、經濟團體、工會代表、從事醫學相關職業之人與專家代表

核能安全局與相關的國家機關代表以及核子設施經營業者，得出席地區資訊委員會並發言。該代表應參與策劃地區資訊委員會之業務。

第三項

地區資訊委員會之設立，若於一縣內有複數的核能基礎設施者，由該縣縣議會議長決定；若該地區橫跨數縣者，由各縣縣議會議長共同決定。

委員會之委員，由縣議會議長任命。縣議會議長或由縣議會議長任命的委員主持委員會。

在核能基礎設施的周遭地區，涉及促進放射性廢棄物消除反應的設施與儲存該廢棄物設施之情形時，本條之委員會係環境法典 L.第 125-1 條規定的地方情報監視委員會。

第四項

地區資訊委員會得為具有非營利團體章程之法人。

第五項

為履行任務，地區資訊委員會得以包含疫學調查之專家行使調查，就來自核能基礎設施的放射線或放射性廢棄物，於環境中測定或分析。(中略)

核設施經營業者就第 19 條的調查請求，應於請求後之八日內向地區資訊委員會回答。(中略)

核設施經營業者、核能安全局及相關行政機關應就地區資訊委員會之任務達成而有必要的所有文書及情報，答覆之。

核設施經營業者於發生第 54 條規定之事件或事故時，應儘速通報地區資訊委員會。

核能安全局與職司核能安全或放射線防護的行政機關，得就核能基礎設施設立的所有營運計畫，諮詢地區資訊委員會。常設委員會中有關舉行意見公聽程序的所有營運計畫，應諮詢地區資訊委員會。

地區資訊委員會得就涉及核能基礎設施設立地區的所有核能安全與放射線防護，向核能安全局與職司相關業務的行政機關質詢。

地區資訊委員會就其權限範圍內受有關於環境、衛生與技術風險權限的縣委員會諮詢時，得答覆之。

地區資訊委員會與第 23 條規定中職司關於核能安全之透明化與情報的高級委員會，為使組織任務遂行，應共有有益之情報與共同提供情報。(後略)

第六項

地區資訊委員會的支出，由以下之機關負擔：

— 國家。

— 地方政府與其團體。(中略)

委員會之會計，應受省會計部檢查。

第七項

地區資訊委員會得以非營利團體之形式組成聯盟。該聯盟對法國與歐洲的核

能機關，代表地區資訊委員會；而委員會中具有共通利害關係之事項，由委員會輔助之。

該聯盟之費用，由國家補助金與委員會的負擔金支應之。

第八項

(略)

第三節 核能安全透明性和資訊高級委員會

第 23 條

設立高級委員會，負責核能安全透明化與情報。

委員會之成員任期六年，以行政命令 (décret) 任命之。成員中之四人係國會議員，其餘五人由以下國會議員以外之人任命之：

1. 由國民議會任命國會議員兩人。由參議院任命參議院議員兩人。
2. 地區資訊委員會之代表。
3. 以環境保護為目的之非營利團體以及公眾衛生法典 L 第 1141-1 條規定之團體代表。
4. 核能相關活動負責人之代表。
5. 具代表性的工會團體之代表。
6. 具科學、技術、經濟或社會能力之人，或具情報及通訊能力之人。(後略)
7. 核能安全局、相關行政機關及相關放射線防護與核能安全研究所之代表。

高級委員會之議長，自國會議員、地區資訊委員會之代表及具有一定能力所選出之人中，以行政命令任命之。

第 24 條

高級委員會，就核能活動之危險及核能活動對人體健康、環境與核能安全之影響，係情報收集、協議與議論之機關。基於上述目的，高級委員會得對此領域之所有問題與此領域之情報管理，陳述意見；亦得審議有關利用核能安全情報之所有問題，並提出確保及改善核能透明性之方法。

高級委員會就核能安全情報及其管理的所有問題，受職司核能安全之行政機關、國民議會與參議院之主管委員會召集委員、科學技術選擇評價議會局長或核子設施經營業者之諮詢。

第 25 條

高級委員會為達成任務，得行必要之專業調查並實施對審。

高級委員會提出之意見，公開之。

高級委員會作成之年度活動報告書，公開之。

核能活動的負責人、核能安全局與相關之行政機關，應向高級委員會發送有助委員會任務達成之所有文書與情報。

(第 26 條、第 27 條略)

第四章 核能活動基本設施與放射性物質之輸送

(第一節～第四節 略)

第五節 事件或事故發生之適用條款

不論是否涉及放射能而造成核能基礎設施之運送安全有重大影響或致其有發生事件或事故之虞，或因電離輻射線之大量放射而造成人體、物品或環境損害，或致其有發生事故之虞者，核子設施經營者或放射線物質之運送業者應儘速將該事故向核能安全局、事故發生縣之國家派出機關與事故發生海域之該管海域的派

出機關報告。

(第五章 雜則 略)

附件三 4/23 座談會發言要旨：

陳春生教授：

去年有立委就點出現行法規下，核能安全資訊公開的相關規定可能要審慎評估是否要制定的問題，也就是仿照法國的核能安全與資訊透明法，讓一般人民有權利去向核子設施經營業者要求公開其所擁有之資訊。在制定專法時，要考慮的，首先研究團隊可能要先掌握現行法規關於環境資訊或者是核能資訊公開的相關規定，觀察現行法規在目前的狀況下運作的狀況。並且要注意到政府資訊公開法的相關規定

張惠東教授：

這個地方我們目前有初步搜尋過相關法律與命令，約有十幾部法律或命令與核能資訊公開相關。像是游離輻射防護法、低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例、行政院原子能委員會資訊公開作業要點等。然而各部法律的主管機關不一，有法務部、有環保署、有原能會等等。而且不僅僅是以法律的形式呈現，也有以命令的方式頒布。所以其實我們欠缺一部統合性的專法來規範這些事務。現在的法制上其實相當混亂。未來在報告中會整理出這一部分，凸顯現行法制的紊亂。

程明修教授：

除了剛剛所提到的，需注意到的是，如果人民想要知道他自己家裡附近的核電的運作安全，或是說可能他家附近核能電廠的運作資訊。當他去向行政機關要求政府資訊公開時，在我國，這時政府可能就依據政府資訊公開法第 18 條等相關規定，拒絕人民的申請。法國在這方面的規定怎麼處理？

Pontier 教授：

法國政府資訊公開法制始於 1978 年的資訊公開法，後來又有環境資訊公開法來規範有關環境資訊的公開。最後在 2006 年才是核能安全與透明法。就不公開事由而言，最早的 1978 年資訊公開法不公開事由最廣，然後在後面的環境資訊公開法與核能安全與透明法才限縮不公開事由。換句話說，人民可以申請到的範圍是越來越廣。但是要特別注意的是，雖然人民不被拒絕公開的範圍是擴大的，但相對地，個別法資料範圍的卻是越來越小，從一般資料的申請到環

境資訊公開，再到核能安全相關的資訊。

而申請人也不需證明自己有什麼法律上利益需要被滿足，任何人都可以申請核能安全資訊公開。

另外，法國的核能安全與透明法其中的一個很大的特色是，賦予核子設施經營業者一個任務。這個任務是：當人民申請核安相關資訊時，如果沒有不公開事由，就必須公開其擁有的相關資訊。這樣的立法可能是為了滿足人民知的權利，並適度減輕大眾對於核安的疑慮，減少不必要的社會成本支出，例如示威遊行等等。而且另一方面，由於這些資料在核子設施經營業者身上，因此從資料利用的便利性的角度來看，由這些業者來提出，也較為便捷與快速。

程明修教授：

謝謝 Pontier 教授的解惑。這個地方跟我國法制不大一樣。我國資訊公開法的請求對象，仍是以政府機關為主。法國法這個處理方式可以為我國借鏡、參考。

Pontier 教授：

另外可以補充說明，專法的另一個重要的改革：導入核子設施經營業者活動報告制度。在專法的要求下，核子設施經營業者必須提出年度報告書，主動公開資訊，並須向地方地方資訊公開委員會 (CLI)，與安全資訊公開及透明性高等委員會 (HCTISN) 提出年度報告書。

程明修教授：

法國法在這方面課予民間業者相當大的法律上義務。

Pontier 教授：

除此之外，專法另外還給人民可以向放射性物質的運送業者，要求其公布其運送過程中的風險，以及如何降低風險的防護資訊等等。

高仁川教授：

如果要仿照法國法來設立新的組織來處理相關問題，在我國法上會面臨是要另外弄成獨立機關，還是隸屬於一般科層體制下的行政機關。如果要弄成獨立行政機關的話，在這裡要提醒的是中央中央行政機關組織基準法第 32 條對於二級的獨立行政機關設有三個的總

數限制。如果未來要弄成獨立行政機關的話，就必須考慮到這個條文。另外法國的核能安全資訊公開法中，其所創設的地方資訊公開委員會，專門負責核電廠的監測任務、資訊公開及關於核防護、輻射防護和核活動對人與環境的影響的諮詢服務等等。以後如果要仿照該法創設類似的組織，可能要留意到我國目前的核安管制機關是行政院原子能委員會的問題。

陳春生教授：

未來是否打算放入類似公聽會，或是公開說明會等規定，來加強民眾參與，增加其對政府施政的信任？關於聽證會、公聽會與公開說明會的差異是什麼？台灣的行政程序法目前只有規定聽證的部分。沒有規定公聽會或是公開說明會。

程明修教授：

現在行政程序法修法的討論中，有將「公聽會」納入行政程序法之中的打算。因為現在實務的做法常常是為了規避聽證的嚴謹規定，換個做法，以所謂的「公聽會」或是「公開說明會」的方式。但是這樣的形式，不管是公聽會或是公開說明會，法律上的效力卻是不明的。因為行政程序法只有規定聽證。因此，行政程序法修法小組才有將「公聽會」納入行政程序法的草案之中，以杜絕爭議。但是，這樣的修法可能還是有點不切實際，雖然是將公聽會納入了，但是行政機關只要再換個名字，像是「說明會」之類的，這樣又是規避掉行政程序法修法的美意。

高仁川教授：

延續剛剛所講的，所以我認為如果要放入所謂的公開說明會的機制，到專法當中，或許我們可以考慮將公開說明會盡量導成行政程序法草案中的「公聽會」。讓公開說明會盡量能與草案中的精神一致。

