

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

114年度訴字第201號

115年1月22日辯論終結

原告 龔青

訴訟代理人 李建慶 律師

陳少璿 律師

被告 法務部調查局

代表人 陳白立（局長）

訴訟代理人 林宗志 律師

邱于庭 律師

上列當事人間提供行政資訊事件，原告不服法務部中華民國113年12月20日法訴字第11313503730號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……」查原告起訴時聲明原為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告民國113年7月8日之申請，作成准予原告於依法繳納應納之規費後，給予對原告所為個人資料蒐集所取得之全部或部分檔案之複製本，或准予複印或攝影有關資料或卷宗，或另為適法之處分（本院卷第9頁）。嗣於訴訟進行中，原告復變更聲明為：一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應依原告113年7月8日之申請，作成准予原告於依法繳納應納

01 之規費後，給予對原告所為個人資料蒐集所取得、經適法處
02 理並保留足以辨識原告個人身分樣貌之全部照片檔案之處分
03 （本院卷第417、463頁）。經核其請求之基礎不變，且無礙
04 於訴訟終結及他造防禦，本院認其所為訴之變更，洵屬適
05 當，應予准許。

06 二、事實概要：

07 原告於108年間因涉及刑事案件（下稱系爭刑案），遭檢察
08 官、法院相繼限制出境出海至112年9月間，嗣經臺灣高等法
09 院於112年9月為無罪判決確定並解除限制出境出海。原告認
10 於在臺期間遭被告派員跟監及拍照蒐證，以自行留存或未來
11 出版回憶錄為由，於113年7月8日依個人資料保護法（下稱
12 個資法）、行政程序法及檔案法向被告提出申請（下稱系爭
13 申請），請求提供被蒐證之相關資訊（下稱系爭資訊），經
14 被告於113年7月17日以調公壹字第11310505300號函（下稱
15 原處分）予以否准。原告不服，提起訴願，經法務部於113
16 年12月20日以法訴字第11313503730號訴願決定（下稱訴願
17 決定）駁回後，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

18 三、原告起訴主張及聲明：

19 (一)主張要旨：

- 20 1. 原告為中華人民共和國香港特別行政區（下稱香港）居民，
21 應為政府資訊公開法（下稱政資法）第9條第2項規定之外國
22 人：

23 (1)依政資法第9條第1項、第2項規定及該條立法理由，可知
24 立法者並未特別將「香港地區居民」排除在「外國人」之
25 範疇，同法第9條第2項規定之「外國人」，事實上乃指同
26 法第1項規定「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國
27 民及其所設立之本國法人、團體」、「持有中華民國護照
28 僑居國外之國民」以外之人，至於立法者之所以未針對得
29 申請提供政府資訊之主體要件作嚴格限制，乃因同法第18
30 條已針對限制公開或不予提供之情形詳加規範，故針對申
31 請主體要件自無嚴格限縮之必要。

01 (2)依香港澳門關係條例（下稱港澳條例）第1條第2項規定，
02 足認立法者係有意區別大陸地區人民與香港澳門地區居民
03 （以下合稱時則稱港澳地區居民），並分別適用不同之法
04 律。港澳條例並未針對港澳地區居民向我國政府申請提供
05 行政資訊之要件加以明文規定，故是否准許仍應適用政資
06 法予以判斷。港澳條例共包含「交流機構」、「入出境管
07 理」、「文教交流」、「交通運輸」、「經貿交流」等章
08 節，可知立法者係將港澳地區居民與我國間關於入出境、
09 文教、交通運輸、資金進出等經貿、文教交流往來作特別
10 規定，因此有關經貿、文教之規範如就業服務法、入出國
11 及移民法、外國人投資條例、外國專業人才延攬及僱用法
12 等，即將「外國人」之適用範圍排除港澳地區居民，至於
13 僅單純規範民眾向政府索要資訊之政資法，即未將港澳地
14 區居民排除在「外國人」之適用範疇，如此方符港澳條例
15 係為規範與香港及澳門之經貿、文化及其他關係而設之立
16 法意旨。

17 (3)依香港政府所頒布「公開資料守則」，並無限制中華民國
18 人民申請提供其政府資料之規定，故原告應符合政資法第
19 9條第2項規定「外國人，以其本國法令未限制中華民國國
20 民申請提供其政府資訊者」申請要件，訴願決定及原處分
21 對此不察，僅以原告為香港居民，不符同法第9條第1項法
22 定申請要件，忽略原告仍符合同法第9條第2項申請主體要
23 件，適用法規顯有不當。

24 2. 由憲法增修條文第11條規範可知，如立法者未於法條中特別
25 明文區分大陸地區人民、港澳地區居民、外國人三者，則法
26 條中之外國人即應包含港澳地區居民：

27 (1)憲法增修條文之規範係為處理如何進行選舉總統及副總
28 統、罷免總統及副總統、修改憲法等事務而增訂，故憲法
29 增修條文規範中之所以區分中華民國自由地區與大陸地區
30 間人民，僅係要強調大陸地區人民並無上開選舉、修憲等

權利，並非僵化認定所有法律規範領域皆要區分我國人民、大陸地區人民、港澳地區居民及外國人。

(2)憲法增修條文第11條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定。」故如立法者未於法條中特別明文區分大陸地區人民、港澳地區居民、外國人三者，則法條中之外國人即應包含港澳地區居民。被告所列舉之兒童及少年性剝削防制條例、人口販運防制法、新住民基本法、公職人員選舉罷免法、入學大學同等學力認定標準等規定，皆係於法條中特別明文區分大陸地區人民、港澳地區居民、外國人三者分別並列，反凸顯港澳地區居民與大陸地區人民應屬不同，更足證立法者既未於政資法第9條明文區分大陸地區人民、港澳地區居民、外國人，則同法第9條第2項之外國人，即應包含身為香港居民之原告，方符憲法增修條文第11條規定意旨。

3. 被告不得以行政資訊公開辦法第9條規定，排除原告得為政資法第9條申請主體之依據：

(1)行政資訊公開辦法第9條第1項之申請主體為「中華民國國民」，同辦法第9條第2項前段則係規定「前項所定中華民國國民，不包括大陸地區人民、香港居民及澳門居民在內」，可知同辦法第9條僅係規範大陸地區人民、港澳地區居民非屬「中華民國國民」，況且政資法第9條並未明文將大陸地區人民、港澳地區居民排除於同條第2項後段規定之「外國人」範疇，不能作為被告所稱申請主體要件限制之依據。

(2)94年3月21日立法院委員會審查會議時，委員林岱樺及法務部長施茂林係針對政資法草案第10條第2項「外國人，以其本國法令未限制中華民國人申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之」有關草案規定中，何謂「中華民國人」進行討論，討論過程中亦未提及「外國人」應排除

01 港澳地區居民，無從推認被告所稱行政資訊公開辦法是有
02 意排除香港居民或澳門居民於外國人之範圍。

03 4. 訴願決定認系爭資訊符合個資法第10條但書第2款、政資法
04 第18條第1項第3、4款規定限制公開或不予提供之情形，適
05 用法規顯有不當：

06 (1) 個資法第10條但書第2款、政資法第18條第1項第4款等規
07 定，之所以禁止提供資料，目的係要避免他人透過資料得
08 知政府機關辦案模式進而對政府機關執行監督、管理、檢
09 （調）查造成困難或妨害，然倘若透過該些資料無法具體
10 明確得知政府機關之辦案手法，並不會對政府機關執行監
11 督、管理、檢（調）查造成困難或妨害，則即應將該些資
12 料提供予申請人。

13 (2) 原告前於108年11月25日起遭檢察官、法院相繼限制出境
14 出海，後涉犯國家安全法部分經不起訴確定，涉犯洗錢防
15 制法部分亦經無罪確定，至112年10月18日始解除限制出
16 境而得以返家，在臺期間曾經被告監控、蒐集個人活動相
17 關資料，今全案業經檢察官不起訴確定及法院審理判決無
18 罪確定，原告係擬在未來出版回憶錄時，將系爭資訊作為
19 內容佐證，應有正當之目的及法律上應維護之合法利益。
20 而被告提供系爭資訊除對已經終結之案件不會造成調查的
21 困難外，政府機關執行監督、管理、檢（調）查之手法日
22 新月異，個案所實施之手段亦不盡相同，縱原告得知拍攝
23 照片之時間、地點及角度，也不代表原告即可具體明確得
24 知被告偵辦案件之手法，例如多少人跟監、跟監多久、跟
25 監距離多近多遠、使用何種設備跟監拍攝、會受到哪些限
26 制等，故將系爭資訊提供予原告，實無所謂對被告日後實
27 施業務造成困難或妨害情事，原告亦無探知檢調機關調查
28 手段之目的或可能性，訴願決定對此部分認事用法顯有違
29 誤。再者，倘被告認為系爭資訊料涉及機密資訊，亦可將
30 不涉機密之部分檔案或經篩選過後不涉及機密之資料，例
31 如原告個人之照片檔案及活動記錄等資料，提供予原告，

01 被告捨此不為，逕自拒絕提供全部資料，亦有違比例原
02 則。

- 03 5. 原告所要求提供者係被告對原告所為個人資料蒐集所取得之
04 全部或部分檔案之複製本，且退而請求提供原告個人及個人
05 活動之照片檔案，並無要求被告提供關於偵辦案件之內部單
06 位擬稿準備作業文件，例如有各承辦人員或主管層級之決行
07 者所擬意見與核示之文件等內部意見的溝通資料，該內容亦
08 非原告所要求公開之政府資訊，訴願決定已有誤解，因此，
09 若被告提供關於原告個人之蒐證資料，自無與政資法第18條
10 第1項第3款之避免政府機關作成決定後，不同意見之人成為
11 遭受攻訐之對象而生困擾，致生寒蟬效應立法目的齟齬，訴
12 願決定以該款規定拒絕提供資料，實有違誤。

13 (二)聲明：

- 14 1. 訴願決定及原處分均撤銷。
15 2. 被告應依原告113年7月8日之申請，作成准予原告於依法繳
16 納應納之規費後，給予對原告所為個人資料蒐集所取得、經
17 適法處理並保留足以辨識原告個人身分樣貌之全部照片檔案
18 之處分。

19 四、被告答辯及聲明：

20 (一)答辯要旨：

- 21 1. 檔案屬於政府資訊之一部，業經歸檔之檔案，優先適用檔案
22 法，依檔案法第1條第2項規定，該法未規定者，適用其他法
23 令規定，行政機關得據以援用其他法規之限制要件。是以，
24 對於檔案法未規定部分，自不排斥政資法之適用（最高行政
25 法院108年度判字第582號判決參照）。
- 26 2. 原告不具有政資法第9條第1項、第2項之申請資格：
- 27 (1)原告並非屬政資法第9條第1項所規定「具有中華民國國籍
28 並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團
29 體」、「持有中華民國護照僑居國外之國民」身分，自不
30 具申請資格。

01 (2)原告為中國大陸人民，嗣後入籍香港，非屬政資法第9條
02 第2項「外國人」之申請主體：

03 ①依法務部97年5月19日法律字第0970009804號函釋（下
04 稱97年函釋）、最高行政法院101年度判字第666號判決
05 意旨，可知法規歷來解釋，即已知悉係立法者就法規範
06 有意識就申請主體予以限縮安排，並獲我國司法實務見
07 解肯認，政資法第9條所指涉之外國人，從文義解釋
08 上，並不包括大陸地區人民或港澳地區居民。原告為中
09 國大陸人民，嗣後入籍香港，具有香港永久居留資格，
10 屬於港澳條例所稱之香港居民，即非政資法第9條第2項
11 所稱之外國人。

12 ②政資法第9條之主體要件限制，並非疏漏或漏未規範，
13 而係有意排除大陸地區人民與港澳地區居民，依據政資
14 法之前身即行政資訊公開辦法，以及行政資訊公開辦法
15 問答手冊第玖點，即已明確闡明將本國人限於「中華民
16 國國民」及「依法在中華民國設有事務所、營業所之本
17 國法人、團體」，至於大陸地區人民、香港居民及澳門
18 居民，則不得申請；而外國人則依據互惠原則辦理。易
19 言之，除自申請主體中明確排除大陸地區人民及港澳地
20 區居民外，亦再次揭示大陸地區人民、港澳地區居民與
21 臺灣地區人民，係同歸類在「本國人」之分類項下討
22 論，「外國人」於我國法制討論脈絡下中，當無可能包
23 含大陸地區人民與港澳地區居民。自修法歷程以觀，主
24 管機關係以「國籍」為新增要件，而省略原「前項所定
25 中華民國國民，不包括大陸地區人民、香港居民及澳門
26 居民在內」之文字，同樣達成排除大陸地區人民、香港
27 居民及澳門居民之效果，政資法第9條之主體要件限制
28 並非疏漏，係有意從本國人中以國籍要件排除大陸地區
29 人民、香港居民及澳門居民，並經立法院審議後通過。

30 ③又自我國法制體系觀察，我國法制中為「外國人」而設
31 之法規，如外國人投資條例、外國專業人才延攬及僱用

01 法，規範對象即並不包括大陸地區人民及香港或澳門居
02 民，大陸地區人士及港澳地區居民之投資事宜，仍應適
03 用臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）
04 及港澳條例為其法源依據；就業服務法、入出國及移民
05 法等法規中所定義之外國人，均無法直接適用於大陸地
06 區人民或港澳地區居民；而港澳條例中若有部分規範擬
07 依循與外國人相同之規制，亦須明文規定何部分之構成
08 要件或法律效果「準用」哪部分特定條文，並不能直接
09 適用；可知我國法制下，外國人、大陸地區人民、香港
10 或澳門居民係指涉三種對象，外國人並不包含香港或澳
11 門居民。政資法第9條第2項「外國人」，自不包括身為
12 香港居民之原告（最高行政法院111年度上字第613號判
13 決可參），是原告並不符合政資法第9條第2項「外國
14 人」之身分。

- 15 3. 原告已將聲明限縮於經適法處理，保留足以辨識原告個人身
16 分樣貌之全部照片檔案，捨棄原主張有關資料或卷宗，不應
17 涵蓋原告相片以外之任何資料（例如：偵查卷宗、內部簽
18 呈、函文往來等）。惟原告申請被告偵查期間所攝相片部
19 分，相較於原告個人收藏、出版之私益，被告法定偵查職權
20 之行使、偵辦手法之保密，顯具有較高之公益性，依法自屬
21 應限制不予提供之政府資訊、檔案與個人資料：

- 22 (1) 被告為刑事偵查目的，對原告之在外活動進行行動跟監，
23 倘若被告提供與原告有關之相片，實可從相片之拍照時
24 間、間隔時間或日期、拍攝視角、距離與相片形式，推測
25 檢調機關之偵辦模式、人力安排與所使用工具，以及因此
26 所衍生的偵查限制與漏洞；若再經原告出售、或以出版形
27 式公開，顯將嚴重妨害被告未來機關法定職權之行使，而
28 對於被告日後偵查職權之行使有重大妨害，依政資法第18
29 條第1項第4款、個資法第10條第2款、第3款等規定，自屬
30 應限制不予提供之政府資訊、檔案與個人資料。

01 (2)原告於我國因國家安全法等案受刑事偵查、並遭限制出境
02 等情，斯時報章媒體均有報導，原告亦有起訴書、不起訴
03 處分書及判決書，原告若擬出版個人回憶錄，需要曾受我
04 國刑事偵查之證明，實有諸多公開資料及院檢出具之文書
05 可佐，並非僅有本件申請之系爭資訊可用。而相較於原告
06 個人收藏、出版、出售之私益，被告未來刑事偵查職權之
07 行使，將因提供或公開而對偵查作為顯有妨礙，使未來受
08 刑事偵查對象得有所防備（例如得知拍攝距離之上限）而
09 有執行法定職務之困難，顯屬不合比例之公益損害。

10 (3)原告所申請之蒐證拍照所得資料，倘對外提供，顯得使有
11 心人士能據以分析並推導我國檢調機關之辦案模式，以及
12 因此所衍生之偵查限制與漏洞，使未來受刑事偵查對象得
13 有所防備，而有執行法定職務之困難。相較於原告個人收
14 藏、分析研究、出版、出售之私益，被告未來刑事偵查職
15 權之行使，顯具有較高應受保護之公益存在。

16 (二)聲明：原告之訴駁回。

17 五、本院之判斷：

18 (一)前提事實：

19 前揭事實概要欄之事實，有系爭申請書（訴願卷第26-28
20 頁）、原處分（本院卷第79-80頁）及訴願決定（本院卷第8
21 1-87頁）在卷可稽，堪可認定。

22 (二)應適用之法令及說明：

23 1. 政資法：

24 (1)第2條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他
25 法律另有規定者，依其規定。」

26 (2)第3條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範
27 圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁
28 帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以
29 讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊
30 息。」

01 (3)第5條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請
02 提供之。」

03 (4)第9條規定：「（第1項）具有中華民國國籍並在中華民國
04 設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定
05 申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護照僑居國外
06 之國民，亦同。（第2項）外國人，以其本國法令未限制
07 中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申
08 請之。」

09 2. 檔案法：

10 (1)第1條規定：「（第1項）為健全政府機關檔案管理，促進
11 檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。（第2
12 項）本法未規定者，適用其他法令規定。」

13 (2)第2條第2款規定：「本法用詞，定義如下：……二、檔
14 案：指各機關依照管理程序，而歸檔管理之文字或非文字
15 資料及其附件。」

16 (3)第17條規定：「申請閱覽、抄錄或複製檔案，應以書面敘
17 明理由為之，各機關非有法律依據不得拒絕。」

18 3. 個資法：

19 第2條第1款規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：
20 指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照
21 號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫
22 療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務
23 情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資
24 料。」

25 4. 刑事案件偵查中、不起訴處分未確定前之聲請交付審判程序
26 中、審判中，刑事訴訟法已分別定有閱覽卷證之具體規定，
27 關於各該階段閱卷聲請之准駁，應依刑事訴訟法規定辦理，
28 應屬檔案法、政資法之特別規定，並無適用檔案法、政資法
29 資訊公開制度之餘地。至於在刑事判決確定後，關於訴訟卷
30 宗之閱覽揭露，現行之刑事訴訟法並無特別規定，自應回歸
31 檔案法或政資法之適用。又依政資法第1條、第5條、第7條

01 及第18條等規定觀之，政府資訊以公開為原則，限制公開為
02 例外，且限制公開須有法令為依據始足。另人民聲請閱覽、
03 抄錄或複製政府資訊，除應視其是否為檔案，分別適用檔案
04 法或政資法規定外，倘該政府資訊包含個資法第2條第1款所
05 指「個人資料」者，則尚應適用個資法規定。而上開政資法
06 第3條所定義之「政府資訊」，其涵蓋範圍較檔案法所定義
07 之「檔案」為廣，亦即，檔案仍屬政府資訊之一部分。因
08 此，人民聲請閱覽或複製之政府資訊，如屬業經歸檔管理之
09 檔案，則屬檔案法規範之範疇，應優先適用檔案法之規定處
10 理之。又參照檔案法第1條第2項規定「本法未規定者，適用
11 其他法令規定」，是以，政府機關除得依檔案法第18條規定
12 拒絕提供政府資訊檔案外，倘有其他法律依據，亦即「檔
13 案」於符合其他法律限制之要件時，例如政資法第18條第1
14 項所列各款規定情形之一者，亦得據以限制公開（最高行政
15 法院109年度判字第418號判決參照）。準此可知，屬於刑事
16 案件訴訟卷宗範圍內有關個人資訊資料之閱覽揭露，若已在
17 刑事判決確定後，因現行刑事訴訟法並無特別規定，自應回
18 歸檔案法或政資法之適用，且該等個人資訊資料如屬業經歸
19 檔管理之檔案，雖優先適用檔案法之規定處理，但因檔案法
20 並未規定申請主體資格之事項，就此事項，自應依檔案法第
21 1條第2項規定，仍須回歸適用政資法第9條關於申請主體資
22 格之事項以為審認。

- 23 5. 法務部105年12月12日法律字第10500713700號函釋：「說
24 明：……二、按行政程序法第46條第1項規定：『當事人或
25 利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關
26 資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為
27 限。』係規範特定之行政程序中當事人或利害關係人為主張
28 或維護其法律上利益之必要，向行政機關申請閱覽卷宗之程
29 序規定，並應於行政程序進行中及行政程序終結後法定救濟
30 期間經過前（下稱行政程序進行中）為之。是以，人民如於
31 行政程序進行中，得依行政程序法第46條規定申請閱覽或複

01 印有關於資料或卷宗為之；如非行政程序進行中之申請閱覽卷
02 宗，則視所申請之政府資訊是否為檔案，分別適用檔案法或
03 政府資訊公開法之規定。至於行政機關是否提供人民所申請
04 閱覽或複印有關資料或卷宗，係由行政機關視具體個案所申
05 請之資料，分別依行政程序法第46條、檔案法或政府資訊公
06 開法第18條等規定決定是否提供。」經核上開函釋，係法務
07 部本諸行政程序法中央主管機關之地位，針對闡明行政程序
08 法第46條規定真意之適用所為統一解釋，符合前開法律規定
09 意旨，且未增加法律所無之限制，應自前開法律規定生效之
10 日起有其適用（司法院釋字第287號解釋參照），又上開函
11 釋並非創設或變更法令條文，進而影響當事人法律地位或原
12 有之法律評價，自與法律不溯及既往原則無涉。

13 (三)經查：

14 1. 原告以系爭申請向被告請求提供系爭資訊，被告應依政資法
15 第9條規定審認其申請主體資格是否合致：

16 查原告涉及系爭刑案，遭檢察官、法院相繼限制出境出海至
17 112年9月間，之後，原告涉犯國家安全法部分業經不起訴確
18 定，另涉犯洗錢防制法部分則經無罪確定，而原告以系爭申
19 請向被告請求提供之系爭資訊，係屬系爭刑案訴訟卷宗範圍
20 內有關原告個人資訊資料一情，有系爭刑案之第一、二、三
21 審相關裁判（本院卷第173-244頁）及不起訴處分（本院卷
22 第251-306頁）在卷可參，當可認定。據此以觀，雖原告就
23 系爭申請係以個資法第10條、行政程序法第46條、檔案法第
24 17條及第19條等規定而為請求（系爭申請書，見訴願卷第26
25 -28頁），然核其請求提供之系爭資訊，係屬於刑事案件訴
26 訟卷宗範圍內有關個人資訊資料之閱覽揭露，且已在刑事判
27 決確定後而屬業經歸檔管理之檔案，亦已非屬於行政程序進
28 行中之申請閱覽卷宗，則依前揭規定及說明，自應優先適用
29 檔案法之規定，但因檔案法並未規定申請主體資格之事項，
30 則就此事項，被告自應依檔案法第1條第2項規定，仍須回歸
31 適用政資法第9條規定審認原告就申請主體資格是否合致，

01 是原告執前揭主張要旨1.(1)所認，核屬其個人之歧異見解，
02 並不足採。

03 2. 提起系爭申請之原告，不符合政資法第9條規定之申請主體
04 資格：

05 (1)依憲法增修條文第11條規定：「自由地區與大陸地區間人
06 民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規
07 定。」顯見憲法已賦予立法者得對「自由地區與大陸地區
08 間人民權利義務關係」制定法律為特別規定之權力，且亦
09 表明臺灣地區與大陸地區（包括香港、澳門）人民之間在
10 法律地位上之權利義務關係，可為適度之區隔，此觀兩岸
11 條例第1條：「國家統一前，為確保臺灣地區安全與民眾
12 福祉，規範臺灣地區與大陸地區人民之往來，並處理衍生
13 之法律事件，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他
14 有關法令之規定。」第2條：「本條例用詞，定義如下：
15 一、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權
16 所及之其他地區。二、大陸地區：指臺灣地區以外之中華
17 民國領土。三、臺灣地區人民：指在臺灣地區設有戶籍之
18 人民。四、大陸地區人民：指在大陸地區設有戶籍之人
19 民。」等規定即明。而立法者復就交流機構、入出境管
20 理、文教交流、交通運輸及經貿交流等特定方面為促進與
21 港澳地區間之交流，再制定港澳條例以為規範，此觀港澳
22 條例第1條第1項：「為規範及促進與香港及澳門之經貿、
23 文化及其他關係，特制定本條例。」之規定益明，且依同
24 條第2項規定：「本條例未規定者，適用其他有關法令之
25 規定。但臺灣地區與大陸地區人民關係條例，除本條例有
26 明文規定者外，不適用之。」可知，立法者在此已亦明確
27 揭示港澳地區居民在法律地位上並非屬於臺灣地區人民之
28 意涵，亦非屬於外國人之意涵，而屬於另行併列齊觀之大
29 陸地區人民及港澳地區居民之意涵。

30 (2)復依政資法第9條規定：「（第1項）具有中華民國國籍並
31 在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得

01 依本法規定申請政府機關提供政府資訊。持有中華民國護
02 照僑居國外之國民，亦同。（第2項）外國人，以其本國
03 法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦
04 得依本法申請之。」可知其所規範之申請主體資格，由文
05 義解釋以觀，乃以「具有中華民國國籍並在中華民國設籍
06 之國民」、「持有中華民國護照僑居國外之國民」及「互
07 惠原則之外國人」為限，立法者並未使用「人民」、「任
08 何人」或「不分國籍者」等開放性文字或用語，而係採取
09 正面列舉且有意限縮之立法模式為之；復由體系解釋以
10 觀，綜合國籍法、兩岸條例、港澳條例及政資法等法體系
11 觀察，可知立法者確已將臺灣地區人民、外國人、大陸地
12 區人民及港澳地區居民，在法律地位上之權利義務關係作
13 出適度之區隔，且因大陸地區人民及港澳地區居民之身分
14 地位有其特殊性，故不屬於或等同視為臺灣地區人民、外
15 國人之意涵，倘若允許香港居民可依政資法規定申請政府
16 資訊，將與以上法體系所建立適度之區隔產生衝突；再由
17 歷史解釋以觀，依政資法之前身即行政資訊公開辦法第9
18 條：「（第1項）中華民國國民及依法在中華民國設有事
19 務所、營業所之本國法人、團體，得依本辦法規定請求行
20 政機關提供行政資訊。（第2項）前項所定中華民國國民
21 民，不包括大陸地區人民、香港居民及澳門居民在內。外
22 國人，以其本國法令未限制中華民國國民請求提供其行政
23 資訊者為限，亦得依本辦法請求之。」之規定，顯見立法
24 者早已意識中華民國國民、外國人、大陸地區人民及港澳
25 地區居民各自意涵之區別，而就申請提供政府或行政資訊
26 之申請主體資格上，採取正面列舉及排除之立法模式，且
27 其後於政資法制定之立法歷程中，亦未見有任何立法理由
28 表示欲改變此一立法模式，自應認係承繼原立法模式而為
29 設計，即使政資法第9條未再以列舉及排除之用語顯現，
30 但其所設定「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國
31 民」、「持有中華民國護照僑居國外之國民」等要件，實

質上仍係延續上開列舉及排除之立法模式，而有意透過此等要件，將大陸地區人民及港澳地區居民排除於申請主體資格之外；又由目的解釋以觀，依政資法第1條：「為建立政府資訊公開制度，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。」之規定，可知其立法目的在於保障民主共和及法治之憲政制度下之臺灣地區人民知的權利、強化責任政治與公民監督，然而，港澳地區居民既未負有臺灣地區人民所應盡之公民義務，亦無參與臺灣地區民主政治之過程，則立法者在此將政資法第9條之申請主體資格設定以「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民」、「持有中華民國護照僑居國外之國民」及「互惠原則之外國人」為限，自無違反政資法之立法目的，也無違反比例原則或平等原則，亦符合憲法增修條文第11條規定之憲政意旨。此外，作為政資法此一法律之中央主管機關法務部亦對政資法第9條規定作成97年函釋，內容略以：「……說明：……三、至於何人得申請，檔案法並未規定，自應依政府資訊公開法第9條規定：『以具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民及其所設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊。或持有中華民國護照僑居國外之國民，亦同（第1項）。外國人，以其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊者為限，亦得依本法申請之（第2項）。』是以大陸地區人民、香港居民及澳門居民，由於不符該條『具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民』或『持有中華民國護照僑居國外』之要件，自不得申請。」等語之解釋，亦同於本院前開見解。綜合上述，政資法第9條規定之申請主體資格，應係以「具有中華民國國籍並在中華民國設籍之國民」、「持有中華民國護照僑居國外之國民」及「互惠原則之外國人」為限，而香港居民並不符合此規定之申請主體資格。

01 (3)查原告係香港居民，已為其於起訴狀中所是認（本院卷第
02 12頁），並有前述系爭刑案之第一、二、三審相關裁判
03 （本院卷第173-244頁）及不起訴處分（本院卷第251-306
04 頁）在卷可參，是依前開規定及說明，政資法第9條規定
05 之申請主體資格，應係以「具有中華民國國籍並在中華民國
06 設籍之國民」、「持有中華民國護照僑居國外之國民」
07 及「互惠原則之外國人」為限，則身為香港居民之原告提
08 起系爭申請，並不符合此規定之申請主體資格，是原告執
09 前揭主張要旨1.、2.、3.各情所認，均核屬其個人之歧異
10 見解，委不足採。

11 3.被告作成原處分否准原告所提系爭申請，應屬合法有據：
12 原告為香港居民，提起系爭申請，不符合政資法第9條規定
13 之申請主體資格，業如前述，則被告接獲原告所提系爭申請
14 於審認後，以原告為香港居民，不符合政資法第9條第1項及
15 第2項規定之法定申請要件，不得適用該法規定申請政府機
16 關提供資訊為由，作成原處分予以否准，應屬合法有據，而
17 訴願決定遞予維持，亦無不合，是原告訴請如其聲明所示，
18 核無理由，應予駁回。

19 (四)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
20 經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必
21 要，併予敘明。

22 六、結論：原告之訴無理由。

23 中 華 民 國 115 年 2 月 12 日

24 審判長法官 許麗華

25 法官 吳坤芳

26 法官 林家賢

27 一、上為正本係照原本作成。

28 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 2 月 23 日

03

書記官 張正清