原刊於: 2002 出版與圖書館學術研討會論文集，淡江大學資訊與圖書館學系主辦，
民國 91 年 4 月，頁 51-60

政府資訊加值利用政策之研究

邱炯友
淡江大學資訊與圖書館學系副教授

摘要

政府資訊與出版品的加值利用是資訊公開政策下，必然的趨勢與議題，目前台灣尚未有明確或具體之法令規範，而僅見諸各間接相關之條例。本文始於加值資訊之意義與發展，進而以政策之推動爲主要著眼點，明列政府資訊與出版品公開與加值利用標準與基礎、政府資訊與出版品加值利用之判斷準則、政府資訊與出版品著作權管理機制與範疇之建議，以茲作爲未來政府資訊利用政策與執行之參佐。

關鍵詞：政府出版品、政府資訊、著作權、資訊加值、資訊政策

壹、前言

政府出版品是一種藉由公開管道發表的資訊內容，但此公開的管道若不依附於傳統紙本媒體來傳遞資訊內容，則政府所欲「出版發行」的將不僅是傳統刻板印象中的「出版品」；也將是出版與發行各式各樣不拘形制(format)的「資訊」。是故，「政府資訊」便代表一切傳達訊息與知識的各類政府出版品(包括：紙本、光學與電子媒體形式)；以及非經由出版發行程序，而有存在事實的資訊(例如：法規條文、公告與政策宣導等等)。[1] 網路科技的發達更擴展了政府出版品的範疇；同時也更加深與落實「查檢取用政府資訊」(Access to Government Information)觀念的表達意涵。囿於「政府出版品」而忽略或避談「政府資訊」之事實，便有如見樹不見林般的自限與偏狹。

爲了加速提升政府資訊在資訊市場的開發潛能，避免政府擁有官方資料著作權所可能導致之保守與無爲，政府出版品不應該擁有著作權之論點便時有爭議。在資訊社會中，政府資訊的取用成爲了維持社會民主、自由、公開、公平之基本手段，但是，也就因爲商業化過程中所需的資本投資，才造成了資訊取用時可能附加而存在的經濟性阻礙。當政府於開發資訊進而決定其取用原則時，便不得不盱衡社會正義與尊重市場機制。不論政府資訊(出版品)屬公共財與否，政府皆應

[1]邱炯友 與 林信成。*各國政府出版品電子化策略及措施之研究*，(台北市：行政院研究發展考核委員會，民 89)。頁 1, 10。

以公平合理價格讓最多數的群眾能取得最廣泛政府資訊資源，以鼓勵資訊社會的成長。並講求反映成本與分攤成本的原則(Cost recovery)，就其效益作分析與評鑑。

知識與資訊可否爲商品，在於人爲之設計與加值，而非本質之屬性使然，「政府資訊公開原則」，亦將是建立公共資訊系統與電子化政府出版品的資訊加值要求的必要過程。公共資訊絕大多數雖然皆爲政府資訊，但是當政府擁有政府出版品之著作權；甚或可開放予民間加值利用開發時，則公共資訊便絕非等同於免費資訊之意。而所謂的「加值資訊」（Value Added Information）一般皆滿足若干條件：[2](1)資訊來源多樣但仍顯見原有之核心資訊內容；(2)資料並不一定發行自政府單位，但顯然必須具備權威性；(3)新產生之加值資訊足與市場上之商業服務和產品相媲美；(4)並藉由評註、分析、索引、檢索工具或軟體擴展如參考工具書般的使用價值。加值資訊的產生對政府功能並沒有絕對的重要性，而且，因爲政府資訊的授權民間利用，常以非排他授權爲原則，故加值資訊的內容間或有所差異，但提供此加值資訊的民間機構也往往不只一個。稍前所提及的「核心資訊」，依慣例亦可看待或詮釋爲：[3](1)攸關政府業務之資訊；(2)足以闡釋政府政策；(3)加值資訊的唯一來源；(4)敘述國內法令應如何遵循的問題；(5)建立民眾與政府關係的關鍵資訊；以及(6)核心資訊的形成與發行皆有一定程序與條文規範。

政府出版品加值利用之主要目的是在於提升該出版資訊的價值;而其「價值」則必須充分反映在合理的成本、(公共)資訊公開、流通與使用(accessibility)與最佳資訊效益利用之上，並兼顧其資訊開發授權之公平(例如：公私雙方加值者之競爭與合作關係)與公義(例如：充分考慮加值資訊使用者之能力落差，開發者與一般納稅人之平等關係)。另一方面，政府檔案文件開放後之授權亦相當於政府資訊之出版授權與加值利用，其發展亦不可小覷。凡此以政府出版品加值利用措施相關之問題，例如：政府資訊(含出版品與檔案資訊)之出版授權、資訊內容產業之認知、合理監督管理、外國政府資訊與出版品加值措施、我國政府出版品之開放利用之法制與實踐、以及未來可行之政策發展方向等，皆已經同爲眾所關注之議題。

貳、國內法令與政策

政府出版品加值利用與整體電子化政府資訊政策應是一致性的。政策研究之本質乃是取捨與妥協。政策研究也不只是詮釋現有的社會狀況而已，同時也要預測未來的狀況。

雖然目前國內尚無立法統一規範各類政府出版品之加值利用，但其加值利

---

[2] 類似觀念可參考 HMSO, “Value added definitions – criteria” available from <http://www.hmso.gov.uk/docs/click-criteria.htm>

[3] Ibid.

用的概況，可由政府資訊釋出的相關政策、方針、流通使用等規則中，略探端倪，而內政部之「基本圖及地形圖數值資料」，更是首開政府資訊授權民間加值利用之先例。事實上，政府可說是最大的資訊提供者，也最具潛力成爲最大的出版者，舉凡：人口、土地、法規、信用、貿易、專利商標、圖書、社會治安、工商、科技等這些政府資訊，對各行業均具有相當利用價值，並與國人權益息息相關，上述資訊之開發莫不是資料庫出版者的最愛。同理，政府資訊的最大「商業加值利用」是指政府將其原始的資料，作成資料庫，供民眾在網路上瀏覽及下載，至於資訊的創意及附加值，是必須由民眾自行開發，而非由政府提供給民眾。[4]

目前，有關政府資訊已直接或間接開放民眾及業者加值利用的計有：「國土資訊」、「證券及期貨資訊」、「總體統計資訊」、「國際貿易資訊」、「專利資訊」、「工商登記及徵信資訊」、「政府採購資訊」、「公路監理資訊」、「電子產業進出口分析資訊」、「文物典藏資訊」等各類資訊；其轉移民間加值利用之方式則可略分爲：「普遍公開模式」、「無償委外獨家授權之 BOT 模式」、「政府經營模式」、「無償委外開放授權模式」、「有償委外獨家授權模式」、「無償委託建置獨家授權營運模式」等。[5] 然而，若單就各政府機關所訂定之使用條例視之，進而歸納現有國內政府出版品加值利用之相關政策發展現況，則情形約略如下：

1. **資料類型的利用**：以地理資訊包含地形圖、數值檔等最爲廣泛；
2. **申請對象**：除特殊資料得限制使用人外，一般大眾只須填寫申請表，經提供機關審核後，按其使用規定，即可透過網際網路或以磁性媒體方式使用；至於
3. **資料加值利用**：之定義、方式、計費等，則僅有少數要點加以詳細規範，如「內政部基本圖及地形圖數值檔授權民間加值利用業務作業要點」(現已廢止)、「台北市地形圖數值圖檔資料申請使用要點」、「台北市道路暨公共管線數值資料流通管理作業要點」、「臺北縣地形圖數值圖檔及圖籍資料申請使用要點」、「基隆市地形圖數值圖檔及圖籍資料申請要點」、「高雄市地理資訊系統基本圖資料庫管理維護作業實施要點」等；
4. **收費**：則以酌收成本爲原則，並以使用按件、頁、幅等單位計價或依「著作權法第四十七條第四項之使用報酬率」標準收費(如國編館之著作利用)，然而，因申請者之不同需求、性質，其費率有時也不盡同，如故宮訂有細詳之藏品、圖像資料管理及收費標準；若經加值利用後再發售，在計費上，各單位列有不同的計算公式，按其利用率、折扣率等計費，並依個案事實予以認定收費額度，並簽訂契約書規範；
5. **特殊規定**：有些授權利用，更規定須標明資料之原始出處。如國編館教科書之授權使用、基隆市地形圖數值圖檔及圖籍加值利用、故宮藏品暨圖像授權使用。

---

[4] 孫同文，「新經濟時代的國家機關角芻議」，<http://www.npf.org.tw/PUBLICA TION /CL/090/CL-R-090-021.htm> (2001/8/8)

[5] 行政院科技顧問組委託；台灣資訊智財權網路協會執行，「善用政府資訊推動有價資訊研究專案」，民 89 年 12 月，頁 14-48; 129。

原刊於: 2002 出版與圖書館學術研討會論文集，淡江大學資訊與圖書館學系主辦，
民國 91 年 4 月，頁 51-60

如上所述，由於現行並無一套完善的政府出版品加值利用作業規範，詳列可供加值利用的政府資訊範圍、類型、方式、收費等，相關使用規定，亦分散於各機關單位，並由各機關制定使用條例，因此，在使用規定上不盡相同。故只能遵循現有的「著作權法」、「行政機關電子資料流通實施要點」、「電腦處理個人資料保護法」、「科學技術基本法」、「政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」、「行政院所屬各機關委託研究計劃管理辦法」及「政府出版品管理辦法」等參佐辦理。

就國內而言，民國八十七年所發布的「政府出版品管理辦法」，其中第十條規定「各機關得與團體、私人合作或委託其出版、發行出版品，並收取合理使用報酬。前項報酬以金錢爲原則，必要時，得以等值出版品代替之。」雖然其對政府出版品之管理、編輯、發行等業務有所規範，並且配合該管理辦法於民國八十八年元月由行政院研考會另設多項統一規定，諸如：「政府出版品銷售作業規定」提及各政府機關出版品之原則性訂價規範，以及委託出版發行與銷售時應注意事項等相關規定，但除此之外，盡皆未直接觸及「加值利用」之規定，亦未具其相關精神，故政府資訊和出版品所涉及之著作權問題、授權策略和實質應用面的種種問題也就顯得格外迫切。

我國「科學技術基本法」於民國八十八年一月二十日總統華總一義字第八八零０００一三一九０號令制定，全文二十三條，其中第四條：「政府應採取必要措施，以持續充實基礎研究。」第五條：「政府應協助研究機構與公民營企業之研究發展單位，充實人才、設備及技術，以促進科學技術之研究發展。爲推廣政府出資之應用性科學技術研究發展成果，政府應監督或協助前項研究機構及單位將研究發展成果轉化爲實際之生產或利用。」最重要的是第六條明白指示：「政府補助、委辦或出資之科學技術研究發展，應依評選或審查之方式決定對象，評選或審查應附理由。其所獲得之智慧財產權與成果，得將全部或一部歸屬於研究機構或企業所有或授權使用，不受國有財產法之限制」。同該條並強調以「公平與效益原則」來歸判前項智慧財產權與成果之歸屬與運用，意即「依公平與效益原則，參酌資本與勞務之比例與貢獻、科學技術研究發展成果之性質、運用潛力、社會公益、國家安全及對市場之影響，就其要件、期限、範圍、比例、登記、管理、收益分配及程序等事項，由行政院統籌規劃，並由各主管機關訂定相關法令施行之。」凡上述條文皆可以視爲政府對於其所委辦或補助與出資之著作物(不論是人文社會科學或自然理工科學)，並非必然須堅持政府對著作權之享有，而係應該衡諸勞力與資本之公平；以及生產與利用之效益。雖未明示「加值利用」一詞，然「政府應監督或協助…研究發展成果轉化爲實際之生產或利用」，則實際應已隱含著政府亦應監督所承讓民間的資訊；並協助民間以加值爲轉化之手段，以促進流通與利用納稅人所支付之政府資訊。不可否認的是，除了部分的政府資訊的產生乃是公務人員因職務之著作物，其餘絕大部分的政府資訊或政府出版品的生成仍得經由政府輔助、委辦或出資而得致。因此「科學技術基本法」之精神便至爲重要。

原刊於: 2002 出版與圖書館學術研討會論文集，淡江大學資訊與圖書館學系主辦，
民國 91 年 4 月，頁 51-60

參、他山之石

歐美國家對於政府出版品著作權之享有與否，在觀念上與執行上，存在著頗大之差異。政府出版品著作財產權之擁有與否，實則兩難。多數國家常視著作權爲政府財政收入來源之一，也認爲它是確保民眾獲得資訊的一種必要機制。目前各國政府由於國情不同，對於公共資訊與政府資訊政策的認知差異是存在的，故對政府資訊的著作權和加值利用的態度有很大之不同。不同國家對其政府是否擁有政府出版品(資訊)著作權一事，事涉絕大部分的公共資訊(以政府資訊爲大宗)是否該爲公共領域(public domain)資訊，而成爲可供民眾自由取用的公共財；抑或成爲仍具著作財產/人格權而以合理使用爲原則的政府資訊。然而，若經民間加值開發爲另一新的資訊產品時，便無法以公共財視之，而不應強行(或授權國家圖書館)開放民眾自由使用。

有關政府著作權之有無，以英美兩國爲例，則分屬兩種截然不同的態度與認知。美國聯邦資訊在資訊自由法強有力的約束下，美國政府業已認爲任何人不得對政府出版品擁有著作權，美國著作權法第 105 條規定著作權保護，原則上，並不適用於美國政府的任何著作(work)，即使法院判決之文件亦屬無著作權之公共財域；英國政府則原則上宣告政府擁有所屬之著作權，然積極鼓吹透過授權與監督手段，以達政府資訊公開之目的。

美國政府的資訊政策是基於「政府資訊爲珍貴的國家資源，而此資源若可以即時且適當的提供給大眾，即可達到最大利益」的前提。擴展此利益有賴於鼓勵傳佈政府資訊的多元化。這些營利或非營利的單位包括資訊販賣者、圖書館和地方州政府等，它們只收取相當於散佈成本的費用，並且反對去限制政府資訊再利用與再散佈在內的種種政策，目的都是爲實現此一前題。而 A-130 號公告的政策性規範亦在警告政府機關不得干涉或企圖限制他人(或團體)將政府資訊資源移轉爲他用，私人企業和部門亦可根據所需，存取資訊或藉附加價值的方式生產複製提供給消費者。

英國政府認爲，政府出版品源自人民的納稅，如果不保護政府出版品的著作權，這對廣大的一般納稅人顯失公平。西元 1911 年英國著作權法建立了政府出版品由英皇(政府)享有著作權（Crown copyright）的制度，任何由英皇或政府部門所指示或控制(direct or control)下所完成或發行之著作，其著作權自著作完成時起歸英皇(政府)所有。對政府部門出版品之授權與重製，仍以非排他(non-exclusive)授權爲基礎，因此政府部門(著作權擁有者)可以把同樣之出版資訊另外授權給其他民間出版業者。然而根據英國政府 1999 年「政府部門出版品之未來管理」之資訊政策白皮書中，可發現一些政府部門傾向於放棄出版品著作權，特別是具立法與協議性質之資料，不須經任何之授權即可任由民間出版，換言之使用者可免費複印、編製索引、謄寫和出版等，而不須取得正式同意。這些未來建議將棄權之項目包括了政府部門所擁有的未發表之公共檔案文獻、初次或二次立法資料等等不同種類之資料，但是，加值後的法令資料庫則仍不屬於此。

加拿大 1985 年著作權法亦明文規定，聯邦或任何政府部門指示或控制(direct or control)下所完成之著作，其著作權自著作完成時起，名義上歸英皇所有，而加拿大政府保留其著作權，僅給予民間出版業者三至五年不等的獨佔性授權作爲報酬，在此授權存續期間政府得享有版稅權益。因爲加拿大政府寧願認爲政府出版品著作權並非是阻礙物，且著作權使得政府資訊能夠受到良好控制；並允許民間大小公司皆能在同一個公平基礎上競爭，小出版社不一定要擁有高科技設備，一樣能和大出版社在資訊服務上居於同樣的競爭地位。[6]

澳洲 1968 年著作權法規定，澳洲國協政府或各省所完成之著作，包括在政府指示或控制(direct or control)下，以及出資委託（commission）所完成者，其著作權自著作完成時起歸(英國)皇室(實則爲澳洲政府)所有，保護期間至公開發表後第五十年之年終屆滿，其未發行者則無限期保護。就澳洲政府出版品管理制度而言，已趨向使用者付費、商業化，有關政府出版品的取得，均可透過完善的政府資訊書店或政府各部線上指引獲得，而對政府出版品的再版與加值利用，乃依不同使用目的考量(如政府部門與非政府部門、教育目的、商業目的等)，由財政部制定適當的付費原則，促使政府資訊自由流通、公平取用。

歐盟在 1997 年的 The European Commission's Green Paper "*Access to public Sector Information*" 中就明白的指出爲了將政府的決策透明化，讓歐盟所有境內的人民可以取得官方的資訊，同時也爲了鼓勵歐盟境內的電子資訊業，提出了下列的原則：

歐盟官方發表的資訊不享有任何著作權保護，並且不論是否爲歐盟會員國之國民都可以免費查閱或使用此資訊。主因爲：歐盟認爲著作權應該是不適用於立法機構及管理階層的檔案文件，同時著作權也不應該存在於任何官方的演講、或任何國與國之間的外交公文及地方政府所發表的文件。由上可得知，基本上歐盟對於官方的出版品，幾乎是聲明其是不受著作權的約束，相對的是採資訊透明公開的原則。但建立歐盟之相關條約中，並未直接規範政府資訊的著作權，因爲歐盟之會員國仍然保有各自對於著作權規範之國家主權，故事實上關於著作權之權利內容、保護期間、保護範圍均由各會員國之內國法規範之，歐盟對於各會員國之內國法在歐盟之相關條約之授權下進行對內國法統一化之努力，雖已逐漸降低各會員國內國法之差異性，但各國之著作權法令仍是各自獨立規範的狀況。

肆、結論與建議

爲具體推動我國政府資訊與出版品開放民間業者進行加值利用的工作，並且釐清諸多政府資訊和出版品的著作權問題，本研究之建議依近期可立即推動行者、中程與長程等不同階段應進行之工作分別作敘述。

一、<u>確保政府資訊與出版品公開與加值利用標準與基礎：立即可行之建議</u>

政府之資訊及出版品應盡量站在利用之角度下，廣爲社會利用及流通，但並

[6] 邱炯友。「政府資訊傳播與出版授權」*研考雙月刊* 25 卷 2 期(民 90 年 4 月)。頁 40。

非表示利用之範圍漫無限制，基本上倘若政府資訊及出版品之利用與流通，造成妨害他人之自由、發生緊急危難、破壞社會秩序以及降低公共利益之結果者，即應予以禁止。例如，關於國防、軍事、外交等事務，若公開流通或利用將造成國家安全及利益之重大危害，以及行政機關基於其職權範圍所爲之取締、監督、檢查之資料若予以公開將無法達成其目的。此外，政府資訊及出版品開放加值利用之基礎有四：(1)我國憲法中所揭櫫之文化政策；(2)國家做爲著作權人之性質；(3)知識經濟下資訊流通之需求；(4)福利國家原則下之政府公開要求。故政府資訊及出版品之公開及加值利用標準，乃涉及公益及私益之調和，其標準分析如下：

1. 政府資訊及出版品之內容具公共事務之性質者，應予公開並准予加值利用，故不僅行政機關，立法機關及司法機關之資訊及出版品，具公共事務之性質者均應公開。

2. 行政資訊及出版品之內容直接與人民基本權利有影響者，應開放於國民。然而，若純屬行政機關內部事項之決定，與國民之權利義務無涉者，則無公開之必要。

3. 立法機關之資訊應以全面公開爲原則，但如涉及國家安全及公共利益之祕密會議內容，則應限制公開，以維護國家安全。

4. 司法機關之資訊亦應以公開爲原則，但在偵察程序中之資料，基於偵察不公開原則，應不准公開。另鑑於訴訟案件之特殊性質，如將之公開將導致訴訟當事人因羞愧或憤怒者，此公開應限於訴訟當事人、其代理人或其他特定之利害關係人，此係就一般之訴訟卷宗或筆錄而言。但對於一般之裁判文書，則不在此限。

二、<u>釐定政府資訊與出版品加值利用之判斷準則：中程可行之建議</u>

(一) 政府出版品加值前後之著作權歸屬

爲針對不同性質的政府資訊加值利用作著作權歸屬之判斷，故根據行政院研考會「政府出版品管理辦法」及常見之分類分項，政府資訊概以「性質」與「資料媒體形式」分爲下列大類，如表一與表二所示。此表首先考量之依據乃爲著作權法本身之規範，其次再加以考量該資訊內容是否和人民「知的基本權利」有關，並考量該資訊是否爲公共事務性質或其他因素，據此，政府部門便可合理掌握不同性質的政府資訊加值利用著作權之權利歸屬，建議如下表：

表一 政府出版品(性質類)加值前後之著作權歸屬

性質	加值前政府是否擁有著作權	加值後政府是否擁有著作權	備註
法規	沒有著作權	沒有著作權	知的基本權利 公共事務性質
概況(簡介)	沒有著作權	沒有著作權	知的基本權利 公共事務性質
施政工作報告	沒有著作權	沒有著作權	知的基本權利 公共事務性質
研究報告	有著作權	有著作權	

原刊於: 2002 出版與圖書館學術研討會論文集，淡江大學資訊與圖書館學系主辦，
民國 91 年 4 月，頁 51-60

統計資料	沒有著作權	沒有著作權	知的基本權利 公共事務性質
會議記錄	沒有著作權	沒有著作權	知的基本權利 公共事務性質
指南名錄	沒有著作權	著作權之有無，視狀況而定	公共事務性質。惟依其資料之選擇及編排內容，仍可能形成享有著作權之「編輯著作」
目錄索引	有著作權	有著作權	
圖書	有著作權	有著作權	

表二 政府出版品(媒體形式類)加值前後之著作權歸屬

政府資訊媒體形式	加值前政府是否擁有著作權	加值後民間是否擁有著作權	備註
文字資料	可參考表一	可參考表一	
地圖資料	有著作權	有， 從其契約規定	另必須參考著作權法之授權及其他相關規定。
視訊資料	有著作權	有， 從其契約規定	另必須參考著作權法之授權及其他相關規定。
有聲資料	有著作權	有， 從其契約規定	另必須參考著作權法之授權及其他相關規定。
電子資源	可參考表一	可參考表一	

至於政府出版品權利歸屬之分類分級設計，除上開二表所列之外，亦可另行以政府機關部門爲主體，再藉各部門其所司業務涵蓋之出版品性質(如表一)與資訊類別(如表三)，必要時佐以資料媒體形式(如表二)，交叉構築出各個政府部門所可能產製或授權加值利用之著作物權利歸屬判定參考表，政府部門可藉由這些元素加以判定(或採取)其較合宜之權利歸屬傾向與方案。此外，政府資訊與出版相關之委託契約中，常出現約定受託人於著作財產權與著作物完成後所具備之著作人格權之歸屬，自應建議不再援用對於著作人格權之限制約款，以顯憲法對於人格權保障之精神，而財產與人格二權之歸屬，實不關於政府出版品權利歸屬之分類分級。

(二)政府資訊開放加值之優先順序

表三將政府資訊分類成 21 大類，其中優先程度的考量首先以我國 NII 政策和 85 年度的行政院年度報告書爲參考，加以參酌訪談資訊廠商的意見，製作出本表。在此要提到的情形是，基本上本表對於政府資訊開放模式僅建議「公開」與「不公開」兩選項，此乃基於凡此政府資訊開放與加值開發，皆涉及排他與非排他授權之運用，而自會產生某產業加值後對市場之寡佔或獨佔之實，出版事業若屬公平交易法上之獨占事業(如昔日之中小學教科書商)，其藉不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭行爲，即構成違反公平交易法第十條之禁制規定，因涉及限制競爭及不公平競爭行爲，如此便有牴觸公平交易法之虞。是故本表僅反映潛在之市場趨勢，而只針對資訊之公開與否作出建議模式。

國內資訊廠商或許認爲台灣資訊加值環境其實並不夠健全，所以政府還是必

須站在主導的機制上(但是以不干預市場運作、訂價、資訊產品型態等商業運作細節爲基本原則)，但總體言之，政府不應該對於資訊市場過度進行干預，而應尊重市場機制自行調和的功能。對於國外(如英國)之政府資訊以非排他授權爲原則授予民間加值利用而受政府監督乙事，若我政府欲以仿傚，則仍有待相關立法之輔助與保障，方能克盡其功。欲於現行「政府出版品管理辦法」之行政命令位階中，或僅加以訂定「政府資訊加值作業實施要點」，爭取政府資訊與出版品加值利用之權益和保障，皆並不適切，除非有如新近「檔案法」施行之法律位階，始能真正有效地規範及保障加值產業之需。

表三　政府資訊開放類別與市場潛在模式

政府資訊類別	優先程度	政府資訊建議模式	市場潛在模式	備註
1.　人口資訊	中	**資訊公開**	寡佔	
2.　土地資訊	中	**資訊公開**	寡佔	
3.　法規資訊	高	**資訊公開**	公開	
4.　信用資訊	低	**不公開**	不適用	涉及個人隱私，故不建議開放。
5.　貿易資訊	高	**資訊公開**	寡佔	
6.　商標專利	高	**資訊公開**	寡佔	
7.　圖書資源資訊	高	**資訊公開**	公開	
8.　工商資訊	高	**資訊公開**	寡佔	
9.　科技資訊	高	**資訊公開**	寡佔	
10.　環保資訊	中	**資訊公開**	獨佔	
11.　醫療健保資訊	中	**不公開**	不適用	涉及個人隱私，故不建議開放。
12.　醫藥衛生資訊	高	**資訊公開**	公開	
13.　營建資訊	低	**資訊公開**	公開	
14.　大陸資訊	高	**資訊公開**	公開	
15.　社會福利資訊	高	**資訊公開**	公開	
16.　新聞資訊	中	**資訊公開**	公開	
17.　旅遊觀光和 **18.　文化休閒娛樂資訊**	中	**資訊公開**	寡佔	
19.　交通資訊	中	**資訊公開**	公開	
20.　人力資源資訊	中	**適度開放**	適度開放	涉及流通後會妨礙法人或個人秘密之維護，以及電腦處理個人資料法和實行細則中相關保護之資訊，故建議適度開放。
21.　政府計劃資訊	高	**適度開放**	適度開放	涉及流通後會妨礙法人或個人秘密之維護，故建議適度開放。
22.　學術研究資訊	高	**資訊公開**	獨佔	國科會所補助研究案以外之政府委託研究案

(三)政府資訊開放民間業者加值利用之原則

政府資訊開放民間業者加值利用時，必須注意到的相關政策原則(可以將原則應用到合約書或契約書中)：

1. 隱私保護原則：政府資訊中，例如健保資料庫會有許多國內病患的就診和病例資料，會涉及到個人隱私權部分必須加以保護和禁止相關資訊被不當散佈和利

用，甚至還要保障政府資訊中個人或研究機構未經授權開放使用的資訊。

2. 機密性原則：政府資訊開放民間加值利用爲「有條件開放」，資訊加值業者不得未經過相關主管機關同意，就將相關資訊資料另外提供其他相關業者使用或公開。
3. 自由性原則：資訊加值業者有權利將合法取得加值後之資訊，依據市場需求自行決定資訊產品類型、服務方式、價格和發行地區，但必須注意以不違反市場機能、不當競爭和公平交易行爲之原則爲主，政府單位立場爲督導，在無特殊情形下不得干預資訊加值業者之運作。此「自由性原則」乃適用於一般對象。
4. 互惠保障原則：政府單位開放資訊給於民間業者加值利用時，有接受相互交換價值的權利，易言之，政府單位仍應保有讓弱勢團體、和本身取得減價或優惠使用資訊的權利。
5. 完整性原則：政府單位必須要求資訊加值業者保證不得擅自竄改原始資訊內容，以保持資訊的正確性和可靠性，同時也必須在資料庫等相關資訊加值產品中註明原始資料來源。
6. 責任義務原則：政府單位有責任爲釋出加值的資訊負起所有的責任，也有義務在發生問題時，有請求訴願賠償的權利，同時相關單位也有糾正資訊業者錯誤的責任和權利。

(四) 政府資訊加值後收費優待原則

爲平衡資訊落差情況，避免造成資訊取用不公平之情形，建議政府必須對於下列單位或團體資訊取用權，予以立法保障。此原則係給予若干特定對象折扣價格，以維護社會最大公益之有限約束。下列單位團體取用政府加值之資訊，資訊業者應給予其折扣價格：

1. 公私立學校(包含國小、國中、高中及各大專院校)。
2. 研究單位：若該研究單位有商業營利行爲，則無法獲得折扣價。
3. 政府單位：提供原始資訊的政府單位應該可以獲得折扣價。

三、建立政府資訊與出版品著作權管理機制與範疇：長程建議

(一) 成立政府資訊加值利用管理專責單位和統一對外窗口

民間資訊加值業者多表示，目前除了沒有相關法令之外，亦無專責的統一對外窗口，這是民間業者和使用者最感困擾的地方。本研究建議將現有的政府出版品資訊網(GPN)中加入「資訊加值利用」相關連結和捷徑(連結到相關加值後的資料庫)，亦可加速建立媒合政府機構與民間有意參與政府資訊加值之業者之網路交易平台。單一業務和單一入口的設計可以避免民眾和資訊業者因爲入口網站太多，而導致混淆、無所適從的情形發生。政府資訊加值利用管理權責建議納入行政院研考會政府出版品管理處的業務範圍下，政府出版品管理處也必須因應新業務加以擴編其組織，成立專責的科別。

(二) 政府單位對於市場調和之態度機制

在訂定相關加值利用草案以爲保障民間加值業者與政府(乃至全體納稅人)

權益時，草案中必須明確定位政府單位相關權責和基本態度原則。例如：由於國情不盡相同，政府單位在政府資訊加值利用市場仍有主導的權利，但是以不干預市場運作、訂價、資訊產品型態等商業運作細節爲基本原則。另外政府單位可以針對初期加入或規模較小的資訊加值業者進行減稅措施，以吸引民間業者(資訊加值業者必須自負盈虧，政府不予另外補助)。

(三)政府資訊禁止開放之範圍

政府資訊爲鼓勵民間業者參與加值利用工作，應公開資訊提供業者加值利用，但下列政府資訊不在公開範圍內：

1. 涉及民眾個人隱私之資訊，如：婚姻狀況、教育程度、聯絡方式、職業、信用紀錄；
2. 該資訊流通後會妨礙法人秘密之維護者；
3. 民眾個人就醫紀錄，如：健保資料庫、各公立醫院電子病例；
4. 該資訊流通後有礙國家安全或重大利益者；
5. 該資訊流通後對行政機關正常作業有妨礙者；
6. 按中華民國檔案法規定可以拒絕申請之七種類型資訊；[7]
7. 按中華民國電腦處理個人資料法和實行細則中相關保護之資訊；
8. 依照其他中華民國相關法令不得提供者。
9. 並建議依此所擬之範圍，修改相關法令。詳言之，除了本文所建議應禁止開放之範圍外，應於著作權法及政府出版品管理辦法中，對於開放之態度予以積極表示，並對於原本在修法前所存在之政府出版品著作權歸屬問題不明確之處予以更加明朗化，亦即若確定政府出版品之開放加值利用，就應該如同現行著作權法所述明之「憲法、法令、公文或依法舉行考試之題目等，不得爲著作權標的」之作法相同，而應於著作權法中明文規定得開放加值利用之政府出版品。

(四) 政府機關委託研究案成果之著作權歸屬

目前大部分政府委託研究專案之契約，除了政府委託計畫案之進行，係依據特定公法規定而已對該委託研究案著作權歸屬爲規定外，政府委託研究案之契約內容應依據私法自治之原則，由雙方當事人再自由意思下協商訂定之。然在實務上，常常在委託契約中出現對於受託人於著作物完成後所具備之著作人格權予以限制，約定受託人不得行使之約款。甚至在內政部著作權委員會之函釋中，更表示此限制非對著作人格權之侵害。[8] 但著作人格權係人格權之一種，因其係現代各國憲法（包含我國憲法）揭示之重要價值之一的人性尊嚴的重要內涵，故人格權係一身專屬權不得轉讓。故雖然在委託契約中表示委託人係著作人，但卻約定不得以任何方式對於著作人格權加以行使之約款，依據上述憲法對於人格權保障之精神，似有不妥之處。故建議此等對於著作人格權不得行使之約款，應不再援

[7] 檔案法第十八條所載：檔案有下列情形之一者，各機關得拒絕前條之申請：一、有關國家機密者。二、有關犯罪資料者。三、有關工商秘密者。四、有關學識技能檢定及資格審查之資料者。五、有關人事及薪資資料者。六、依法令或契約有保密之義務者。七、其他爲維護公共利益或第三人之正當權益者。

[8] 參閱內政部八十一年十月二日台（81）內著字第八一一八二〇〇號函。

原刊於: 2002 出版與圖書館學術研討會論文集，淡江大學資訊與圖書館學系主辦，
民國 91 年 4 月，頁 51-60

用。

(本文原係民國 91 年之行政院研考會委託研究案「政府出版品加值利用措施之研究」主要成果。研究小組成員包括：邱炯友、徐揮彥、陳冠華與游馨億。)