

電子公報得登載事項之探討

陳淑芳 世新大學法律學系教授

(研討會論文，請勿引用)

壹、前言

隨著電子化時代的來臨，與個人電腦及網路之普及，各國政府也紛紛在思索與採行電子化政府，將過去以書面、紙本方式所為之國家行為，包括對外與對內之行為，與人民對政府所為之行為，例如：提出申請、陳情、請願，改成(得)以電子傳輸之方式為之。而對於法規規定應公告事項，或應刊登政府公報之事項，例如：法規、行政規則、登記事項、特定資訊、公示送達、處分等¹，得否以刊登電子公報之方式為之，以取代過去刊登紙本公報之作法，亦成為這一波電子化政府思潮的議題之一，也是本文所欲探討之問題。

以法規之公(發)布為例，奧地利自 2004 年 1 月 1 日起，係以電子版之聯邦法律公報(BGBl)公(發)布聯邦法律及命令²(所謂的網上公布[Online-Kundmachung])，而不再以紙本之聯邦法律公報作為正式公(發)布法規之形式。德國聯邦至今仍以刊登紙本之聯邦法律公報(BGBl)方式公布法律。先前 1998 年之後的公報得透過網路免費讀取，1949 年之後，1997 年之前的公報須付費。惟自 2009 年 4 月 22 日起，所有出版的公報皆可於網路免費讀取³。而聯邦命令，原則上亦以刊登紙本之聯邦法律公報之方式發布。但除法律另有規定外，於發布者確認，在情況危急下，命令須立即生效時，或為執行或轉換歐盟之法律行為而必要時，得以刊登聯邦公報(Bundesanzeiger)之方式發布(參法規命令發布與公告法⁴第 2 條)。而聯邦公報自 2012 年 4 月 1 日起，除發生意外事件而發行紙本外，只發行電子版，而不再發行紙本(參法規命令發布與公告法第 5 條、第 8 條)。自此聯邦公報即指電子聯邦公報，而不再使用電子聯邦公報之法律概念(過去同時存在紙本及電子版時，法規是將聯邦公報與電子聯邦公報二個概念並列)(參法規命令發布與公告法第 12 條)。相對於聯邦仍以紙本之公報公(發)布法律及命令，各邦已有規定以電子公報公(發)布法律及命令者，例如：Saarland 邦(參該邦

¹ 我國法規規定應刊登政府公報(或其他管道)之一覽表，參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，「公報法制化之研究」委託研究報告，行政院研究發展考核委員會編印，2008 年 7 月，頁 5 以下。

² 參依 2004 年公布改革法(Kundmachungsreformgesetz 2004)第 4 條所制定之 2004 年聯邦之聯邦法律公報法(Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 - Bundesgesetzblattgesetz . BGBlG)。另參 S. Bachmann, Elektronische Gesetzgebung in Österreich? ZG 2006, S. 61 ff.

³ 參 https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesgesetzblatt_%28Deutschland%29 (最後瀏覽日 2016 年 10 月 1 日)。

⁴ Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachung (Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetz - VkBmG)。

2009年2月11日公報法⁵第3條), Brandenburg邦(參該邦2009年12月18日法律及法規命令電子簽署及公布法⁶)。而法國依其2004年2月20日2004-164號令(Ordonnance n°)規定,法律、命令應於法國公報(Journal officiel de la République française)公(發)布;公報同時發行紙本及電子版;公(發)布於紙本及電子版法國公報之法律、命令具有同等之拘束效力⁷。以上三個國家正好呈現出三種不同的作法:奧地利在聯邦係採僅以電子公報公(發)布法規之方式;德國在聯邦原則上係以刊登紙本公報之方式公(發)布法規;法國係兼採刊登紙本及電子版公報之方式公(發)布法規。

我國對於政府公報之發行(公報名稱、發行單位、以紙本或電子版發行、公報格式、內容與分類、出刊日期),並未制定統一或分別規範中央與地方之法律,而是各機關依其法定職權,訂定行政規則或自治法規發行之。我國法律之公布,主要是刊登在總統府公報。目前總統府公報之發行係依總統府公報發行作業要點之規定,該要點第2點規定,公報係以期刊方式發行;每逢週三發行一期,如遇國定假日得提前或延後出刊,另於非公報出刊日公布法律時得予增刊。第3點規定,公報發行當日同時將公報登載於「總統府全球資訊網」,提供電子檔(Word及pdf檔格式)供人民查閱與下載⁸。換言之,公報係以紙本方式發行,但提供其電子檔供人民上網查閱與下載。而行政院及其各部會所發布之命令、行政規則,與其他依法規應公告之事項,主要是刊登在行政院公報,該公報之發行係依行政院公報管理及考核作業要點之規定。依該要點第4點之規定,公報除星期六、星期日及國定假日外,按日編印發行,並分類發行抽印本;電子檔並於行政院公報資訊網同步刊行;公報每季發行光碟版合訂本,並附編索引。即同時發行紙本及電子公報,且二者之編輯方式與刊登內容並不是完全相同(紙本公報會指示進一步資訊可參閱行政院公報資訊網)⁹。

在地方方面,以六都為例,有四種公報發行方式:(一)同時發行紙本及電子公報,二個版本之編輯方式與刊登內容不盡相同,此例如臺北市政府公報¹⁰;(二)發行紙本公報,另於網路提供公報電子檔(pdf檔格式)供人民免費下載,

⁵ Gesetz über das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz) vom 11.2.2009.

⁶ Gesetz über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz - BbgAusfVerkG) vom 18.12.2009.另參 H. A. Wolff/S. Gielzak, Die Einführung des elektronischen Gesetz- und Verordnungsblattes in Brandenburg, LKV 2010, S. 353 ff.

⁷ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳,前揭書(註1),頁110以下,172;楊曉雯,政府公報電子化發行初探:以歐盟公報、法國公報與比利時公報為例,研考雙月刊29卷3期,2005年6月,頁52以下(頁57以下);A. Guckelberger, Übergang zur elektronischen Gesetzesverkündung? DVBl. 2007, S. 985 ff. (985 f.)。

⁸ 有關總統府公報之建置,參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳,前揭書(註1),頁33以下。

⁹ 有關行政院公報之建置,參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳,前揭書(註1),頁25以下。

¹⁰ 參臺北市政府公報編輯發行作業要點第2點。

此例如：臺中市政府公報¹¹、桃園市政府公報¹²；(三)公報原則上以紙本方式發行，但於必要時，得以電子方式發行；紙本發行時，另提供網路瀏覽服務(pdf檔格式)，此例如新北市政府公報¹³；(四)僅發行電子公報，而無紙本公報，此例如：臺南市政府公報(每期列印紙本十份)¹⁴、高雄市政府電子公報¹⁵。

我國雖無規範公報發行之法律，然卻有國家機關為某種行為或提供某種資訊須刊登政府公報(或其他管道)之法律規定，且此之刊登有時為該國家行為之生效要件。例如：政府資訊公開法第8條第1項第1款及第2項規定，條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令(另參行政程序法第157條第3項)及地方自治法規之主動公開，應刊載於政府機關公報或其他出版品。行政程序法第160條第2項規定，行政機關訂定同法第159條第2項第2款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。同法第15條第3項、第16條第2項規定，行政機關權限之委任、委託或委託私人，應將委任、委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。同法第55條第2項規定，依法規舉行聽證應預先公告者，行政機關應將第1項所列各款事項，登載於政府公報或以其他適當方法公告之。同法第156條規定，行政機關為訂定法規命令，依法舉行聽證者，應於政府公報或新聞紙公告。同法第154條第1項規定，行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告。同法第75條規定，行政機關對於不特定人之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。第80條規定，公示送達應由行政機關保管送達之文書，而於行政機關公告欄黏貼公告，告知應受送達人得隨時領取；並得由行政機關將文書或其節本刊登政府公報或新聞紙。第100條第2項規定，一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。即如學者所言，我國對於政府公報之發行，僅有需求面的規定，而無供給面之規定¹⁶。

關於在我國現行法制下，於法規規定國家機關為某種行為，應(得)刊登政府公報，此之政府公報是否包含電子公報之問題，法務部100年4月28日法律字第1000010476號函謂：「按本部於89年8月8日曾邀請相關機關開會研商『行政程序法各條文中有關刊登政府公報或新聞紙規定之涵義』，獲致具體結論略以：『基於目前電腦及網路使用之普及度與接受度仍屬可議、電腦資料之安全性無法確保及其他相關法制尚不完備等考量，暫不宜將行政程序法各條文中所稱之〔政府公報〕解釋為包括行政機關於網路上之電子公報，亦不包括電子公布欄。』

¹¹ 參臺中市政府公報編輯發行作業要點第2點、第9點第2項。

¹² 參桃園市政府公報編行要點第2點。

¹³ 參新北市政府公報編行要點第2點。

¹⁴ 參臺南市政府公報編輯發行作業要點第2點。

¹⁵ 參高雄市政府公報發行作業要點第2點。

¹⁶ 參葉俊榮、朱柏松，建立各機關公報發行制度之研究，行政院研究發展考核委員會編印，1995年4月，頁64。

在案（本部 90 年 1 月 18 日（90）法律決字第 048924 號及同年 5 月 28 日（90）法律字第 016818 號函參照），本部見解尚無變更，仍請查照參考。」「上揭會議結論作成迄今已有相當時日，該見解應否變更，需斟酌目前電腦及網路使用之普及度與接受度、電腦資料之安全性與有無被竄改之可能，以及該等資料可否長期保存以供事後查考等因素。」似採否定之態度。

對於本文一開始所揭示之問題，本文將分三個部分加以探討。第一部分係先分析以電子公報刊登依法規應刊登公報事項之優缺點，與民主法治原則對其之要求（貳、）。第二部分將論述在我國現行法制下，行政機關得否以電子公報，刊登依法規應刊登公報之事項（參、）。第三部分將針對應刊登政府公報之規定，提出未來修法之建議（肆、）。

貳、以電子公報刊登應公告事項之優缺點

一、以電子公報刊登應公告事項之優點

如前所述，無論是在國內或國外，皆已有採行以電子公報公告依法規應公告事項者，此尤其是法規的公（發）布。而其之所以採行電子公報之公告（布）方式，主因電子公報具有下列優於紙本公報之優點。

- （一）方便人民查閱：紙本的公報一般只能透過訂閱、至書報販售處或圖書館取得，其取得有時間與空間上的限制。相反地，電子公報僅需有一臺電腦、一支智慧型手機即可隨時隨地取得。無論是在白天或晚上，假日或非假日，在家裡或在辦公處所，即使遠在國外或旅行途中，皆可取得，而不受時間及空間上的限制，既迅速又容易¹⁷。

若欲查閱特定議題之公告，在紙本的公報僅能透過一頁一頁的翻閱，而電子公報卻可作各種不同的分類，與提供各種不同的查詢方式（例如：依日期、依議題、依機關、依公告類型或輸入關鍵字方式），讓使用者可以迅速地找到其所欲尋找的資料，與節省下許多尋找的時間。此外，電子公報亦可作各種網路資訊連結與關聯性的搜尋，例如：與其他公報網站之連結，與法規彙編網頁之連結，可讓使用者快速地找到與公告內容相關或進一步之資訊（如公告之法律依據、法律效果、相關的法規與新舊法規的內容）¹⁸。

¹⁷ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 87；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (987); O. R. Kissel, Internet statt Bundesgesetz"blatt"? GS f. M. Heinze, 2005, S. 461ff. (467).

¹⁸ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 48, 88；葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 131；O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (467).

一般法規部分條文之修正，皆僅公布經修正之條文，並刊登公報。因此在紙本之公報，並無法看到法規修正後，該法規之全部條文。惟電子公報卻可作部分條文修正後，法規全文之網路連結，呈現出法規修正後之全部內容，讓使用者可以清楚看到，新修正規定與未修正規定部分之間的關聯性，且可隨時追蹤最新之修正版本¹⁹。

- (二) 符合時代的公告方式：現代人皆是透過網際網路尋找資料與法規，紙本公報已不符合現代人尋找資料與法規的習慣。若僅有紙本公報，使用者通常不會去圖書館查閱公報，或訂閱公報，而是使用私人或官方在網路上所提供之資料與法規彙編。如此一來，不僅訂閱公報的人數越來越少，公報也將漸漸失去其價值與意義。且此種法規彙編是否正確，是否隨時依法規之修訂予以更新，而為現行有效之法規，亦常令人懷疑。因此若能發行電子公報，將具有權威性與公示性之法規的公布予以電子化，除可提供使用者正確與現行之法規外，亦可提高人民與法律工作者對於公報之使用²⁰。

目前機關對於公文之製作，欲公告事項之彙整皆已電子化，且皆儲存有電子檔，發行紙本公報僅是將這些檔案資料再送去印刷出版而已。如果這樣的話，何不將其直接上網公告(布)即可；既可節省公告所需花費的時間，亦可避免傳送到印刷廠可能造成之排版或傳輸錯誤。在整個公告(布)作業程序皆已電子化的情況下，似無獨留對外公告(布)之最後一道程序仍採紙本方式之必要²¹。

- (三) 可節省紙張與費用：電子公報比起紙本的公報，可以省去對於紙張的使用，有利環境與樹木之保護；且可省下許多花在紙張、印刷及運送上的費用與成本。若電子公報免費提供人民上網查閱、下載，使用者及圖書機構亦可節省下許多購買或訂閱紙本公報之費用。對於公報發行者、使用者、圖書機構而言，皆可節省開支²²。

- (四) 擴大公報可刊載之範圍：在紙本公報因出刊篇幅之限制，或為節省刊載的紙張與費用，往往須捨棄一些與公告事項相關資料(例如：附屬文件、立法說明)或較不直接影響人民權益事項的刊載。電子公報因無篇幅容量上的限制，故可作全文的刊載(例如：預算、決算書之全部內容)；透過

¹⁹ 參 H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (353 f.); O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (467).

²⁰ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書(註1)，頁87以下；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (987)；H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (354).

²¹ 參 H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (354).

²² 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書(註1)，頁88；H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (354)；S. Bachmann, a.a.O. (Fn. 2), S. 61 ff. (62)；O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (467 f.)；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (987).

網路連結，亦可顯示出各種附屬或相關文件的內容，使公告的內容更為充實、完整²³。

(五) 便於公報資料之保存：紙本的公報需要大量的存放空間，為避免其損壞，維持良好的使用狀態，存放空間尚需作溫度、濕度的調控。電子公報可存放在網路或電腦的資料庫或資料夾內，亦可快速複製與備份，儲存在 CD 片或隨身碟中。其除不佔用實體空間外，亦較容易保存，因此亦可省下不斷擴充紙本公報存放空間與設備的成本與費用²⁴。

(六) 強化公報之功能與促進人民之參與：一般認為公報具有公示（維護法律秩序的安定）、提供人民政府資訊、保障人民知的權利、促進人民公共參與及提升政府效能的功能²⁵。電子公報因可隨時讀取、可作搜尋連結，可擴大刊載範圍，提供人民更多的資訊，且符合現代人利用網際網路搜尋資料之習慣，故就公報提供人民政府資訊與保障人民知的權利之功能而言，電子公報亦優於紙本公報。另電子公報也讓各機關更容易瞭解與蒐集其他機關（即時）的立法與行政作為；公報資訊網亦可互相連結，而可隨時掌握其他機關的作為，無形中也節省了為瞭解與蒐集其他機關資訊之公文往返的時間與費用，有助於機關間之協調溝通，與政府效能的提升。此外，若欲作公報發行的整合，建立單一公報制度與政府公示的單一窗口，而不是各機關各自為政，自己發行自己的公報，以提高政府的效能，節省國家發行公報之開支，與方便人民查閱，則完全以電子編輯與傳輸的電子公報顯然較容易達成此一目標。又紙本公報所提供的，是靜態的資訊，使用者只能單方面的接受，而無法評論與回應。但電子公報卻可作動態的設計，提供人民評論與回應的介面，而可促進人民參與立法與行政程序，與增加人民與機關間之互動，實現民主參與及法治國家對於人民正當法律程序保障之要求²⁶。以行政機關擬訂法規命令，應先經預告程序為例。若是刊登在紙本的公報，公報頂多只能告知民眾，如果對於法規草案有意見要陳述時，可以上那個網址（站）表示意見，民眾必須自己透過網際網路搜尋到該網址（站），且身邊可能沒有電腦或智慧型手機可以上網。可是如果是電子公報的話，可以作連結該網址（站）的設計，民眾閱讀完公報的內容，而想表示意見時，即可直接點選連結，在該網址（站）上表示其意見，如此一來，可以大大地提升人民表示意見的意願。又如在公示送達的公告，

²³ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 49, 52, 88；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (987).

²⁴ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 131。

²⁵ 關於公報之功能，參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 34 以下；林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 3 以下；R. Ricker, Die verfassungsrechtliche Problematik der staatlichen, insbesondere der kommunalen Pressepublikation, AfP 1981, S. 320 ff. (322).

²⁶ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 49 以下；林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 40 以下，49。

若電子公報有人民可以回應之設計，則於當事人閱讀完公報，對於公示送達有異議時，即可立即表示意見，回報給公告機關。

而為方便人民查閱，順應現代人透過網際網路搜尋資料之習慣，強化公報提供人民政府資訊與保障人民知的權利之功能，仍維持發行紙本公報的機關，無論是在國內或國外，有無法規之規定，亦皆將其紙本公報製作成電子檔，上網供民眾閱覽與下載。

二、以電子公報刊登應公告事項之缺點及其因應措施

在此科技發達，人民已普遍使用網路的時代，何以仍有國家或機關採行紙本公報之發行方式，主因電子公報存有下列之缺失，與可能抵觸法治國家與社會國家原則之處。

- (一) 公信力問題：在法治國家係透過法律規範國家與人民之關係，人民在國家之權利與義務，故法律是實現法治國家的基礎。而法律之所以可以拘束人民，除其先前已得到人民（人民代表所組成之國會）之同意外，因其事先已告知人民，使人民得以預見其行為可能產生的法律效果，進而由其自己決定當為或不當為何種行為。而當其所為之行為違反法律之規定，違背法律所課予之義務時，其自應負起法律責任。而此一使人民周知的方式，依我國法規之規定，即為刊登公報。又刊登公報若為法律之生效要件時，則國家與人民之關係為何，完全依照公報所刊登之內容為準。從而公報本身，實為實現法治國家人民對其行為可預見性、法律安定性與法律明確性要求的媒介。而法律一經刊登公報，即推定所有人民皆已知悉，人民不得事後再以不知悉法律之理由，要求免除其法律責任。因此，刑法第 16 條本文規定：「除有正當理由而無法避免者外，不得因不知法律而免除刑事責任。」行政罰法第 8 條本文規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。」而公報若欲建立其權威性，其必須是一種讓人民可以信任的媒介。電子公報因其只是一種螢幕所顯示之文字，而非正式被記錄下來的文書，隨時可以被增減刪除與下架，具有不確定性與不穩定性；且網路訊息是否為真，一直是網路使用者心存懷疑的；其究竟由誰發送出來，是否出自於有權發送者，往往無法辨識，因此也對於電子公報所公布之法律或訊息產生不確定與不信任感，而此將危害法令公布之權威性與人民對於國家公示行為之信賴，進而危害法律之安定性²⁷。故在公報應具有之公信力量部分，電子公報可能有所不足。

²⁷ 參 B. Dauner-Lieb/B. Linke, Digital gleich optional?! – Der Regierungsentwurf des Gesetzes über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister (EHUG)-, Der Betrieb, Heft 14 vom 7.4. 2006, S. 767 ff. (768 f.); O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (468); A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (988); 葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 187。

若電子公報可以提供 pdf 檔格式之電子檔，且維持紙本公報之格式與排版方式，於每一頁標明公報名稱與發行單位，如德國聯邦公報 (www.bundesanzeiger.de) 之作法，則可稍減電子公報公信力不足之問題。此外，為確保聯邦公報之公信力與持久性，法規命令發布與公告法第 5 條第 1 項規定：聯邦公報由聯邦司法暨消費者保護部(Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz)以電子方式發行。其以 www.bundesanzeiger.de 之網址，在網路上完整地與持續地提供查詢。聯邦公報的每一公告皆須標明此一網址。

(二) 人人可取得問題：確立「人民不得因不知法律而免除其法律責任」原則之前提要件，必須人民有取得與認知所公告（布）法律內容之可能性，且是可以期待人民，而非太困難的取得方式；即人人可及，且輕易可及（公示原則〔*Publizitätsprinzip*〕）。使人民有知悉法律內容之可能性，是國家得制裁人民違法行為之正當性所在。然電子公報之取得，須透過網際網路，而並非所有國人皆使用網路。而不使用網路的原因，可能是因為自始即排斥電腦、智慧型手機及網路之使用，自覺性地拒絕新科技與產品之使用；可能是因為不具有使用網路之知識，不知道如何使用電腦、智慧型手機及網路；可能是因為經濟的因素，沒有多餘的錢可以購買電腦、智慧型手機及支付網路連結的費用。若僅發行電子公報，將有一部分的國人被排除在取得公報可能性之外。且會使用電腦、智慧型手機及網路並非人民之義務，依我國憲法亦不可能課予人民此一義務。因此，人民因不（會）使用網路，致無法取得電子公報與公報所公示之內容，甚而對其造成不利之法律效果，並非人民應該容忍與承擔的。從而僅發行電子公報，而無其他配套措施的作法，恐已違反法治國家原則，人民對其行為可預見性，制裁人民之前須預先告知與公示原則之要求。即使認為公報或資訊之提供係給付行政，乃國家設施設備之提供，但此種排除部分國人取得，使用國家設施設備之作法，已造成不同事件作相同處理，且此種差別對待並無合理正當之理由，而已違反平等原則（憲法第 7 條、行政程序法第 6 條）與社會國家原則，也剝奪部分國人接收政府所提供資訊與知的權利²⁸。

比利時 2002 年 12 月 24 日計畫法²⁹曾規定，自 2004 年起大眾只能透過網路之比利時國家公報(*Belgisches Staatsblatt*)取得法律條文。而此一規定有

²⁸ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 89 以下；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (989 ff.); O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (463 f., 468 f., 472 f.); H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (355 f.); B. Dauner-Lieb/B. Linke, a.a.O. (Fn. 27), S. 767 ff. (768); P. Stellens/H. J. Bonk/M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz - Kommentar*, 8. Aufl., 2014, § 27a Rdnr. 5 f.; S. Swierczyna, *Die Ausfertigung und Bekanntmachung von Satzungen – Stiefkinder der Verwaltung!*, ThürVBl. 7/2004, S. 149 ff. (154).

²⁹ 關於比利時所發行之公報及該法之規定，參楊曉雯，前揭文（註 7），頁 52 以下（頁 55 以下）。

人認為違反平等原則，因為如此一來只有有錢人與會使用電腦的人可以進入網路之國家公報，且在此立法者顯然是對於不同情勢之個人作了相同的處理，而有違不同事件應為不同處理之原則，而提到比利時仲裁法院。最後法院判決認為，透過系爭規定將有一大部分的人在事實上無法進入官方的法律條文，尤其是此一規定沒有其他可以讓大眾輕易取得法律條文的配套措施。地方自治團體或圖書館也可能提供電子資料處理的機器設備，但並無法確保其一定提供或提供所有必須之基本的設施與配備。雖然人民有需要時可以查閱放在比利時國家公報之管理部門的法律紙本樣本（據前法之規定，國家公報之發送須製作三份義務樣本，一份存放在比利時皇家圖書館，一份由司法部保管，一份放在比利時國家公報之管理部門供大眾查閱），但此並不符合讓人民得以不費吹灰之力取得法律之要求³⁰。

法規若可以確保人人得以適當之方式取得電子公報公告之內容，則法治國家並不禁止以電子公報公布法規，或公告依法應於公報公告之事項。例如：為符合法治國家公示原則之要求，德國 2013 年 7 月 25 日電子化政府法³¹第 15 條〔官方之通知及公布公報 (amtliche Mittelungs- und Verkündungsblätter)〕第 1 項規定：若聯邦、各邦或地方自治團體依聯邦法規有義務於官方之通知及公布公報為公告，則在不牴觸基本法第 82 條第 1 項的情況下，其得以另外(zusätzlich)或僅(ausschließlich)透過電子版的方式履行之，且此電子版必須以公眾得進入之網路提供之（僅發行電子公報之許可性）。第 2 項規定：每一個人必須得以適當之方式取得公報，此尤其是透過請求列印或在公家機構取得公報之可能性。必須提供公報的訂閱或以電子發送已發行新公報的通知。如果僅有電子版，則應以公眾得進入之網路，以適當之方式公開之。必須確保所公布之內容，所有人及持續地可以取得，且該內容不得再加以更改。若同時發行電子版及紙本公報時，發行單位必須規定，那一種形式為正式的(authentische)版本（僅發行電子公報之配套措施）。另關於聯邦公報可及性問題，法規命令發布與公告法第 6 條規定：聯邦公報官方部分，人人得隨時自由地進入（第 1 項）。聯邦公報官方部分的公告，人人得免費地列印與儲存（第 2 項）。得以適當的收費向聯邦公報之經營者索取聯邦公報各別公告的抽印本。在聯邦公報內須明確說明如何索取（第 3 項）。聯邦公報必須免費提供以電子方式主動告知使用者下列訊息之服務：聯邦公報官方部分最新出版之版本及其內容，以及附件造冊印刷品的出版及其依第 3 項之索取方式；為此使用者只需提供其電子郵件地址（第 4 項）。法規命令發布與公告法第 6 條，係就電子

³⁰ 參 Belgischer Schiedshof, Geschäftsverzeichnisnr. 2753, S. 11 ff. 轉載自 A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (990).

³¹ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovernment-Gesetz - EGovG) vom 25.7.2013.

化政府法第 15 條之規定，針對聯邦公報，作了具體的規定，以體現後法之規定。另奧地利依 2004 年公布改革法第 4 條所制定之 2004 年聯邦之聯邦法律公報法第 9 條亦有人人得進入與取得公報之規定。

- (三) 安全性問題：紙本公報一經發行，其內容將永遠存在，且無法再更改；由其封面或內頁，亦可清楚知道發行單位。然網路之使用，一直有資料被竊取、竄改或冒用等安全性問題，即所為的網路犯罪。需透過網際網路，以電子發行的公報，同樣會面臨相同的問題。例如：如何確保電子公報所公（發）布之法規已經簽署，所刊登的內容確實出自有權公布之機關，事後不會被竄改或移除。此外，於網路系統更新時，舊的電子公報可能將無法再提供或取得³²。而法治國家除要求法規之內容須人人可取得外，亦要求人人可持續與完整的取得³³。而電子公報的發行若沒有安全防護措施，致法規之內容有遭偽造、竄改或移除之可能性，無法持續、完整與穩定提供時，可能會違背法治國家之此一要求。

為解決安全性問題，可能之作法，例如：前所引比利時之法律之要求電子之國家公報須製作三份義務樣本。或奧地利依 2004 年公布改革法第 4 條所制定之 2004 年聯邦之聯邦法律公報法第 8 條〔權威性與完整性的確保〕規定：含有將公（發）布法規之文件，必須以可以確保保存完整性之格式作成。其必須是在一種可信賴的程序下作成，且須經電子簽章（第 1 項）。該文件經電子簽章後，不得再加以更改，於發送後，也不得再將之移除（第 2 項）。每一份文件須有三份安全備份，與四份經認證之印本。各一份安全備份與經認證之印本送至國家檔案館（Staatsarchiv）與國家圖書館（Nationalbibliothek），並由其歸檔保存。一份經認證之印本送至國會圖書館（Parlamentsbibliothek）（第 3 項）。或如德國法規命令發布與公告法第 7 條〔安全要求〕規定：在聯邦公報所為之發布，須有可以清楚看出命令發布者簽署之文件作為依據（第 1 項）。在聯邦公報官方部分為發布或公告，必須提出一份一直且持續可以使用、且可以閱讀形式之文件。必須保證該文件之內容與法規命令所簽署者，或與公告所依據之原件相符。不得事後更改第 1 項文件之內容；必須有技術上的防範方法，用以確保一定可以辨識出此類的更改（第 2 項）。文件一經依第 2 項發布或公告後，應隨即將其歸檔保存，並以單獨的、非一般人得進入之資訊技術系統加以歸檔保存。歸檔保存時必須記錄發布或公告之時間點。關於歸檔保存之文件，準用簽章辦法（Signaturverordnung）第 17 條規定（第 3 項）。

³² 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 187；林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 41；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (988); O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (468); B. Dauner-Lieb/B. Linke, a.a.O. (Fn. 27), S. 767 ff. (767); S. Bachmann, a.a.O. (Fn. 2), S. 61 ff. (72).

³³ 參 H. A. Wolff, S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (356).

(四) 技術干擾問題：電子公報總是會存在一些技術上的干擾問題，例如：公報發送單位無法發送；上網人數太多以致於網路塞車，有些人無法讀取；網路受到病毒或駭客的侵入，致無法正確傳送或取得法令與公告等。而當公報發送單位無法發送公報，或發送之後又中斷，則此時公布（告）之事項是否仍發生公布（告）之效力，將產生爭議³⁴。

為解決德國聯邦公報技術干擾問題，法規命令發布與公告法第 8 條有替代性發布(Ersatzverkündung)與替代性公告(Ersatzbekanntmachung)之規定：如果無法以電子發行或維護聯邦公報，且非短期之內，則必須以其他持續、一般人可取得之方式為發布與公告（替代性發布，替代性公告）；第 7 條規定準用之（第 1 項）。在第 1 項之情況下，聯邦公報得以紙本之方式發行。並以聯邦司法暨消費者保護部先前在聯邦公報所公告之分配方式，將其分配給圖書館與機關周知。且必須立即在聯邦法律公報公告下列事項：1. 聯邦公報將以紙本形式發行；2. 依第 1 項之無法發行電子公報是何時發生的；3. 聯邦公報被分配到那些圖書館與機關（第 2 項）。法規命令應以非官方條文方式，刊登在最近一期電子版聯邦公報的官方部分，且須作如何找到替代性發布之所在的提示。應在最近一期電子版的聯邦公報中，以適當之方式提示有替代性公告（第 3 項）。有關以替代方式所發行之聯邦公報各別部分抽印本之索取，準用第 6 條第 3 項規定。第 6 條第 4 項之服務應盡可能地加以維持（第 4 項）。

總之，法治國家並不禁止僅以電子公報公（發）布法規，或公告依法應刊登公報之事項；只是針對可能違反法治國家要求之處，須有配套與因應措施。且此種配套與因應措施以明文規定在法律為宜。因此若無法律之規定，實不宜貿然採行僅以電子公報公（發）布法規或為公告之方式。

參、現行規定之適用

一、發行電子公報之許可性問題

「公報」一詞之概念，可能有三種涵義：（一）代表國家、政府或政黨、團體所發表有關於重大事件或會議經過與決議等的正式文件；（二）經由兩個或兩個以上的國家、政府、政黨、團體的代表在會議中會商後共同發表有關會談的結論，或就某些問題達成協議的正式文件，也稱聯合公報或新聞公報；（三）由政府編印的刊物，其中專門刊載法律、命令、決議、條約、協定或其他官方的文件，通

³⁴ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 90；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (988 f.).

常稱為政府公報³⁵。而本文所欲探討之公報，是屬於第三種概念之公報。

依行政院公報管理及考核作業要點第6點第1項之規定，行政院公報的刊登內容包括（一）法規。（二）行政規則。（三）公告及送達。（四）處分。（五）特載：總統文告及院長談話（不定期出刊）。（六）專載：院會院長提示、決定、決議事項（不定期出刊）。（七）轉載：經總統公布之條約、法律、緊急命令（原則每星期五出刊）。（八）其他。依臺北市府公報編輯發行作業要點第3點規定，刊登臺北市府公報之文件，依其內容性質分為：（一）法規：1.中央法令：包含法律、法規命令及有關機關頒發之行政命令或法令釋示等。2.臺北市自治法規及行政規則：包含自治條例、自治規則、委辦規則、自律規則及有關機關頒發之行政命令或法令釋示等。（二）政令：依據法令而無機密性之通案或必須轉行所屬各機關或同級機關參考之一般公文。（三）其他：不屬於以上二款而有刊載公報必要之資料。新北市政府公報編行要點第3點規定，新北市政府公報稿件分類如下：（一）法規。1.中央法規。2.新北市（以下簡稱本市）自治法規。（二）政令。（三）公告。（四）附錄。依臺中市政府公報編輯發行作業要點第3點規定，臺中市政府公報稿件之分類為：（一）專載類：包含該府施政方針、市議會召開知市長、議長致詞等。（二）法規類：1.中央法規：包含法律、法規命令及有關機關頒發之行政命令或法令釋示等。2.該府法規：包括自治條例、自治規則、行政規則及有關該府所屬各機關頒發之行政命令或法令釋示等。（三）政令類：該府及各機關無機密性之通案或應轉行所屬機關或同級機關之一般公文。（四）公告類：各機關就主管業務，向公眾或特定對象公告周知之事項。（五）附錄類：與市政有關資料，市政宣導及更正啟事等。依桃園市政府公報編行要點第3點規定，桃園市政府公報稿件之分類為：（一）專載類。（二）法規類。（三）政令類。（四）公告類。（五）其他。依臺南市政府公報編輯發行作業要點第4點規定，刊登臺南市政府公報之公文書編輯分類為：（一）法規：1.中央法令：法律、法規命令及有關機關頒發之行政命令或法令釋示等。2.臺南市自治法規：臺南市自治條例、自治規則。（二）行政規則：行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則。（三）公告及送達：公告包括法規命令訂定、修正草案及廢止案之預告；權限委任、委託之公告；舉行聽證前之公告；依法規應刊登公報之公告事項。送達包括對不特定人之送達；公示送達；一般處分之送達。（四）處分：依法規規定應刊登公報之處分。（五）其他：勘誤及經簽市長核准刊登公報者。依高雄市政府公報發行作業要點第4點規定，高雄市政府公報文稿編輯分類為：（一）法規：1.中央法規。2.高雄市法規。（二）政令。（三）公告。（四）公示送達。（五）附錄。（六）勘誤。依上開各機關發行公報之規定可知，在實務運作上，公報具有二個特徵：（一）為政府機關所發行之刊物；（二）主要是刊載法規及其他依法應刊登政府公報事項之刊物。另機關欲讓人民周知之事項，欲主動公開之

³⁵ 參三民書局大辭典編纂委員會，大辭典，1985年8月初版，頁399。轉載自葉俊榮、朱柏松，前揭書（註16），頁9。

政府資訊，皆可刊載於公報。此一特徵亦符合一般人（中文辭典內）對於政府公報之理解。

機關發行公報之行為，即出版刊物之行為，因是國家機關所為之行為，故其亦為國家行為之一種。若從五權分立之角度加以觀察，其應為國家行為中之行政行為。因在我國，無論是學說或法律之規定（行政程序法第 3 條），對於行政概念之理解，皆採實質意義之行政概念。即無論是那一個國家機關，只要其所為者，是為完成行政任務，即為行政。且對於實質意義行政之理解，係採消極說與控除說。即國家作用，不屬於立法、司法、考試、監察者，即屬於行政。而當機關發行刊物時，其顯然不是在為立法、司法、考試及監察行為，依控除說，即應將之歸為行政行為。

又今日機關所為之行政，從行政之法律形式而言，並不限於公權力行政與公法行為，行政機關亦可能為私經濟行政與私法行為，則機關發行公報之行為究為公法行為或私法行為。僅是發行刊物本身，其可能為公法行為或私法行為。然就公報所刊載之內容，例如：公布法律、發布命令、為法律所規定應為之公告或提供政府資訊，係在行使公權力；或刊登公報後可能產生之法律效果，例如：公示送達刊登政府公報者，自最後刊登之日起，經二十日發生效力（行政程序法第 81 條），應認為發行公報是行使公權力之公法行為（單純高權行為）。又當行政機關所為之行為究為公法行為或私法行為無法清楚判斷時，應將其歸為公法行為。且就私人無法像國家機關一般，發行刊載如此多公權力行為訊息之刊物的觀點，亦應認為其為公法行為。因此，其應受行政法理論與規定之拘束；於發行作業失誤，違法侵害人民權利時，亦應負國家賠償責任。雖然我國法律經常將刊登政府公報與刊登新聞紙並列，而此之新聞紙可能是私人所發行之新聞紙。但私人所發行之新聞紙不會因其可以刊登依法應刊登之事項，而使其發行新聞紙之行為變成公法行為。因私人非行政機關，且行政機關亦未授權私人行使公權力去發行新聞紙，並非行政機關所為之行為，故自始即被排除在公法行為之列。

若從行政對人民之法律效果而言，機關之發行公報應為給付行政，而非干預行政與負擔行政。公報是讓人民知悉國家作為，其依法律之權利義務，與提供人民政府資訊，滿足人民知的權利之一種設施設備，有如電視廣播之提供。故在學說上，除其為實現法治國家之要求（公示原則）者外，經常將其歸類為社會國家的處遇與社會國家應提供者。而我國對於法律保留原則之適用，並非採全部保留，而是採部分保留與干預保留。原則上僅有限制人民權利，課予人民義務之干預行政，方屬於法律保留事項（憲法第 23 條，中央法規標準法第 5 條第 2 款）。至於給付行政，僅有涉及國家重要事項時，例如：是一種長久制度的建立，涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，方有法律保留原則之適用，須有法律之授權依據（重要性理論；參司法院釋字第 443 號及第 707 號解釋理由

書)³⁶。而公報之發行，有如電視廣播之提供，應尚不屬於法律保留事項。在此，發行公報（刊物）之行為，與登載公報之行為是兩個不同的行政行為，亦可能為兩個不同的機關所為。公報本身即為一獨立存在之制度，其存在並不以其他相關制度（例如：公示制度）之存在為前提³⁷。登載公報之行為可能是干預行政，或涉及重要事項之給付行政，而屬於法律保留事項；惟發行公報（刊物）本身，是屬於不涉及重要事項之給付行政，而非屬於法律保留事項。從而各機關雖無法律之授權依據，仍得依其法定職權發行公報。且其有權選擇發行紙本或電子公報（刊物），或同時發行紙本與電子公報（刊物）。其發行公報並無違反法律保留原則，以致於在法律未授權下，不得發行之問題。換言之，其未經法律授權而發行公報與電子公報之行為並未違法，而為法律所許可之行為；在法律未規定下，其有發行公報與電子公報之權限。

由下列二點亦可導出各機關在法律未規定下，有發行公報與電子公報之權限：（一）既有法律規定，某些事項機關應刊登政府公報，則機關為履行此一刊登之義務，或行使此一刊登之職權，自得自行發行公報以刊登之。（二）機關為各種行為，皆須將其意思表示於外，而此種表示，須有可以乘載的媒介與工具。例如：機關為公開政府資訊公開法第 7 條第 1 項所規定之應主動公開之政府資訊，其需有公開的媒介與工具供其使用。而公報與電子公報即為此種媒介或工具之一種。從而機關依法得為某種行為或有義務為某種行為，對外為表示時，其自亦有權創設乘載其表示之媒介與工具，在此為發行公報與電子公報。此一權限是伴隨其原有權限而來。因此，除中央機關有發行公報與電子公報之權限外，本於地方擁有自治立法權，與為執行其自治事項或上級政府委辦之事項之權限（立法權與行政權），地方在法律未規定下，亦擁有自行發行公報與電子公報之權限。例如：為刊登其所公布之自治條例，所發布之自治規則、委辦規則與行政規則，其自可自行發行公報刊登之（中央得否透過法律，規範地方發行公報之行政行為，是另一個問題）³⁸。故目前總統府、五院及其他中央機關，以及各地方政府，自行頒訂職權命令、自治法規或行政規則發行公報或電子公報之行為，並未違法。且對於公報如何出版、如何排版，出刊日期為何，登載事項為何，形式為何，其有形成之自由。

從而在我國法律對於公報或電子公報的發行未規定下，並無機關得否發行電子公報，與發行電子公報是否違法之問題（因法律未規定，亦未禁止，在法律優越原則下，亦無違法之問題）。有的是，某些事項得否刊登在電子公報之問題（如前所述，發行公報（刊物）與登載公報是兩個不同的行政行為）。以下將針對此

³⁶ 參李震山，行政法導論，2006年5月修訂六版二刷，頁58以下；陳敏，行政法總論，2007年10月五版，頁156以下；莊國榮，行政法，2014年增訂二版，頁73以下。

³⁷ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註16），頁174。

³⁸ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註16），頁211, 205; R. Ricker, a.a.O. (Fn. 25), S. 320 ff. (320); U. Fuhrmann, Das städtische Amtsblatt – Rechtliche Fragen, der städtetag 9/1995, S. 623 ff. (625 f.).

一問題加以論述。

二、電子公報得登載之事項

(一) 法規規定應刊登公報之事項

1. 「公報」之界定

當法規規定法規、行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款之行政規則及其他依法應公告之事項應刊登公報時，此之「公報」究何所指？是否包括電子公報？若就法規用語之文義觀之，其應是指傳統所理解印刷出來的報刊，即指紙本的公報（當法規對其用語未作立法定義時，應依一般人的理解解釋之）。況且有時法律將刊登政府公報與刊登新聞紙或其他出版品並列，而新聞紙或其他出版品僅可能是印刷出來的書報，依法規之規範體系觀之，此之政府公報應是指與新聞紙或其他出版品相類之印刷出來的政府刊物。此外，若依立法者立法當時的意思，有的規定在立法當時，個人電腦與網路尚不普及，在立法者的認知與意思裡即指紙本的公報；或個人電腦與網路已普及，且已有紙本公報與電子公報之分（電子公報是網路普及之後，才產生的概念）後，立法者仍使用「公報」一詞時，應是指傳統所理解之公報，若立法者對於「公報」的概念未加以定義，或未使用「電子公報」一詞的話。

或許有人會認為，因立法者在立法當時尚無個人電腦與網路，故其使用「公報」一詞；其若身於今日電子科技發達、網路普及之時代，應會承認電子公報亦得作為刊載政府重要資訊之媒介。或對於法規所使用之「公報」一詞，應隨著時代與社會、經濟環境的演變，作合於時代的解釋，認其亦包括電子公報。然法規、公告或其他政府重要資訊若僅刊登電子公報，而無其他配套機制，如前章所述，其仍有是否符合法治國家（人人得持續、完整、輕易地取得公報與政府資訊）、社會國家與民主原則之疑慮，而有違憲之虞。基於合憲性之解釋，亦應認為現行法規所稱之「公報」係指紙本的公報。故法務部 100 年 4 月 28 日法律字第 1000010476 號函及其向來之見解，應可贊同。

另各機關、地方自治團體得否自行訂定採行電子公報之保障人人得讀取與安全防護措施規定後，採行僅發行電子公報以刊登依法應刊登公報事項之制度？答案應該是否定的。一來對於全國各機關皆一體適用之法律，對其所使用之法律概念，不可能因機關自己作為之不同，而作不同的理解與解釋。對於全國各機關，應只有一種解釋結果。二來得否以電子公報公布法律，發布命令，公布或發布自治法規，為發生法律效果之公告，因其涉及法律安定性問題，與國家法律秩序之建立，應屬於涉及重大公共利益之國家重要事項，依法律保留原則，應保留給立

法者（國會）來決定，各機關、地方自治團體不得自行決定。故臺南市政府及高雄市政府，若其僅以電子公報刊載依法應刊登政府公報之事項（尤其是自治法規），則其作法恐已違反法律之規定；更何況其規範公報發行之行政規則，並未採行或僅採行一項配套措施，亦有違反法治國家原則與違憲之虞（臺南市政府公報編輯發行作業要點第 2 點規定，每期列印紙本十份；第 10 點規定，每期公報由秘書處列印成冊後，於該府秘書處及市政資料中心各放置一份永久保存，或可視為係安全措施之一種。另每期列印紙本十份之目的為何，人民得否請求查閱，該要點並未規定。至於高雄市政府公報發行作業要點完全沒有配套措施之規定）。

同時發行紙本及電子公報之行政院公報與臺北市政府公報，因其二個版本之編輯方式與刊登內容不盡相同，故應為兩個不同的刊物與公報。若二個公報所刊登依法應刊登政府公報之事項其內容不一致，或出刊時間有落差時，應以紙本的公報為準。主因法規所規定之刊登「公報」，係指紙本之公報，故應以其為準。

我國法律在規定某事項應刊登政府公報之餘，又常常併為規定得刊登新聞紙（如行政程序法第 157 條第 3 項）、其他出版品（如政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 1 款及第 2 項）或以其他適當方法公告之（如行政程序法第 55 條第 2 項），以供機關選擇。就此若機關已將應公告或公示之事項，刊登在新聞紙、其他出版品或以其他適當之方法（例如：張貼於公告欄）公告時，則已符合法律之規定。此時若機關再額外地將應公告或公示之事項刊登在電子公報的話，則並無違法。只是當電子公報刊登之內容與刊登之時間，與其他公示方法所刊登之內容與時間不同時，應以其他公示方法所刊登之內容與時間為準；主因後者是法律所承認之合法的公示方式（惟刊登電子公報可否作為刊登紙本公報以外之其他適當方法？）。

德國於 1949 年制定之基本法第 82 條第 1 項規定，依基本法規定所通過之法律，於副署後，由聯邦總統簽署，並於聯邦法律公報公布之。因當時基本法制定時尚無個人電腦與網路，故在德國學說上，亦引發於今日，該條所稱之「聯邦法律公報」是否包括電子公報，還是僅限於紙本公報之問題。德國通說基於在德國並非每一個人皆使用或皆會使用網路，網路之使用在德國尚不普及之理由，認為該條所稱之「聯邦法律公報」並不包括電子公報。並認為此涉及法治國家法律安定性與人民接近與取得法律之問題，僅有透過修憲一途，方能改以電子聯邦法律公報公布法律³⁹。而德國通說之此一見解，或許可供我國參考。故德國至今聯邦法律公報僅發行紙本，雖有將公報之電子檔上網供人民查閱，惟其只是提供服務性質，而非正式發行之電子公報。

³⁹ 參 A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (991 f.); O. R. Kissel, a.a.O. (Fn. 17), S. 461ff. (462 ff.); H. Butzer, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz – Kommentar, 77. EL, 2016, Art. 82 Rdnr. 244.

2. 刊登電子公報之法律效果

關於依法應刊登政府公報（或新聞紙或其他出版品），而機關僅刊登於電子公報之法律效果為何，應視刊登政府公報是否為該國家行為之生效要件而定。若為生效要件，則該國家行為應不發生效力；若非生效要件，則將不影響該國家行為之效力。惟於後者之情況，機關將訊息刊登在電子公報，仍屬違法之行為，因此若有人民因此一違法行為而權利受有損害時，機關仍應負國家賠償責任。例如：電子公報所刊載之訊息遭到竄改，人民因信賴該訊息而權利受到侵害時。

在我國法律之公布，命令之發布，自治法規之公布與發布，是否以刊登政府公報作為其生效要件，實有爭議。規範中央法規（法律及命令）如何制定與何時生效之中央法規標準法，完全未提及法律之公布，命令之發布須刊登政府公報一事（憲法第 170 條亦未提及法律之公布須刊登政府公報）⁴⁰；規範地方自治法規如何制定與何時生效之地方制度法亦未規定自治法規之公布或發布，須刊登政府公報。而是僅規定，法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力（中央法規標準法第 13 條）；自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力（地方制度法第 32 條第 4 項）。似乎刊登政府公報並非法律公布、命令發布及自治法規公布或發布之生效要件。提及法規（包括法律、命令、自治法規）應刊載於政府公報者，為政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 1 款及第 2 項與行政程序法第 157 條第 3 項之規定。然政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 1 款及第 2 項之規定，看似只是於法律公布，命令發布，自治法規公布與發布生效後，主動公開政府資訊之方式，而非以刊登政府公報作為法律公布，命令發布，自治法規公布與發布之生效要件。唯一可能將刊登政府公報解釋為係法規發布之生效要件者，為行政程序法第 157 條第 3 項「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙」之規定。惟同樣是法規，尤其同樣是命令，不可能有些係以刊登政府公報作為生效要件，有些卻不是（只有法規命令是，而其他法規皆不是；或只有授權命令是，而職權命令不是），亦很難得出刊登政府公報係法規命令發布之生效要件的解釋結果。

若刊登政府公報並非我國法律公布，命令發布，自治法規公布與發布之形式與生效要件，則我國公布法律，發布命令，公布與發布自治法規之形式為何？係張貼在機關之公告欄或公佈欄嗎？若是，則當兩個版本之內容不一致時，究應以那一個版本為主。因此涉及國家法律秩序之建立與法律安定性問題，立法者應盡早將其釐清並有所規範方是。

（二）法規未規定應刊登公報之事項

⁴⁰ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 63。

法律未規定應刊登政府公報之政府資訊，例如：政府資訊公開法第 7 條第 1 項第 3 款至第 10 款所規定之政府資訊，包括行政指導有關文書、施政計畫、業務統計及研究報告、預算及決算書、請願之處理結果及訴願之決定、書面之公共工程及採購契約、支付或接受之補助，以及合議制機關之會議紀錄等，因電子公報亦為公開政府資訊之媒介與工具之一，自可登載於電子公報。政府資訊公開法第 8 條第 1 項第 2 款亦規定，利用電信網路傳送或其他方式供公眾線上查詢，包括刊載於電子公報，亦為政府主動公開政府資訊方式之一，而允許將政府資訊僅刊登於電子公報。

法律未規定應刊登公報之事項，雖得僅刊登於電子公報；且刊登於電子公報之政府資訊，於人民請求提供，且准予提供時，依政府資訊公開法第 13 條第 2 項之規定，政府機關得以告知查詢之方式以代提供。然基於法治國家人人得取得與接近政府資訊之平等原則的要求，社會國家公平提供全民政府資訊及其設施設備之要求，與保障人民政治參與及知的權利之民主原則的要求（參政府資訊公開法第 1 條），應認為於人民請求提供列印本時，政府機關應提供之。對於無法（例如：監獄內之受刑人、偏鄉地區居民）或不會使用電腦、智慧型手機及網路的人，告知其查詢之方式並無任何實益，其最終仍無法讀取政府資訊。將來修法時，亦應納入人民得請求提供列印本之規定（惟可以收費，參政府資訊公開法第 22 條）。

肆、未來修法之建議

一、公報發行之方式

關於公報發行之方式，下列三種方式應皆屬可行：（一）發行紙本公報，同時將公報之電子檔上網供人民查閱。此種發行方式可避免僅發行電子公報之缺點，又可符合現代人上網搜尋資料之習慣，與方便人民查詢。然無法節省紙張與費用，擴大公報可刊登之範圍，促進人民公共參與及增加與人民之互動等為其缺點。（二）同時發行紙本與電子公報。此種發行方式同時兼具紙本公報與電子公報之優點。只是在紙本公報發行量未減的情況下，可能無法節省紙張的使用與費用的支出⁴¹。此外此種發行方式，可能有兩個公報刊登內容不一致，或出刊時間有落差，應以那一個公報所刊載者為準的問題。若採行此一發行方式，應有解決此一問題之規定。（三）僅發行電子公報，並採行解決電子公報公信力不足、非人人得取得、安全性與技術干擾等問題之配套措施。

雖然沒有必要針對每一種公報之發行，每一個機關之發行公報制定專法加以規範。然對於公報與電子公報之發行，法律應有一概括性，屬於普通法性質之規定較妥，有如前所引德國 2013 年 7 月 25 日電子化政府法第 15 條〔官方之通知

⁴¹ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 189 以下。

及公布公報]之規定(貳、二、(二)處)。此外，法律及命令是實施法治國家制度的基礎，法律有必要規定一種公報(可稱之為「法律公報」)作為公布法律、發布命令之媒介，賦予其法律地位，以確保法律安定性與明確性(此可規定在中央法規標準法)。我國至今仍無一個經法律規定，具有法律地位之公布法律、發布命令之公報與媒介，實為憾事。至於地方自治團體所制定之自治法規，得公布或發布在其自己所發行之公報或其他政府公報(此可規定在地方制度法)。

二、事項應刊登公報之規定

關於法規規定某事項應刊登政府公報之規定，目前規定有所不足，而亟待修正者，有下列二點。

- (一) 未明確規定應刊登於那一個公報：我國目前法規之規定，皆僅規定應刊登政府公報(或新聞紙、其他出版品)，而未規定應刊登在那一個公報。此對於人民而言，看了法規之規定後，仍不知道去那裡找到經公(發)布之法規與公告，有如海底撈針。為確保法律、命令之公信力，與便於人民找到法規，建立友善的資訊提供方式，法規在規定某一事項應刊登公報時，亦應明確規定刊登於那一個公報。

首先目前併得刊登新聞紙、其他出版品或以其他適當方法公告之規定應予以刪除，而單一的以政府公報作為政令公示的正式媒介。惟新聞紙、其他出版品或其他適當之方法得作為政府公報所刊載事項額外與補充性的資訊提供園地。另配合上述所建議之以法律設置「法律公報」，爾後法律之公布與命令之發布皆刊登在該公報。且法律明定法律之公布與命令之發布應刊登在(該)公報，並以刊登在(該)公報作為法律公布與命令發布之生效要件，以確保法律安定性與明確性⁴²。至於其他之公告或公示，在各院得設置一個統一的公報，例如目前之行政院公報，行政院及其所屬各機關有應公告之事項時，皆刊登在該公報；於法律規定某事項之公告應刊登公報時，明確規定刊登在該公報。

- (二) 未明確規定刊登公報之效力：我國目前法規之規定，大多未規定刊登政府公報之效力為何。例如：法律於公布後，命令於發布後，刊登政府公報之效力為何？是自刊登政府公報之日起算至第三日生效，或刊登公報只是主動公開資訊之方式。又如其他之公告，公告是否為該機關行為之生效要件；若是，是一經公告後即發生效力，或有一定之猶豫期間⁴³。對此有必要修法，配合上述將刊登公報規定為法律公布與命令發布之生效要件，明

⁴² 參 S. Swierczyna, a.a.O. (Fn. 28), S. 149 ff. (153 f.).

⁴³ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書(註16)，頁63以下，108。

定自刊登之日起算至那一日生效（法規之外部效力）。於公告之情況，明定自公告之日起或自公告之日起算至那一日發生公告之效力⁴⁴。

伍、結論

人類對於如何將法律、政令及其他國家重要的決定公示於眾，隨時代、社會經濟環境的不同，可使用工具的不同，在歷史的脈絡裡，亦呈現出各種不同的方式。在古羅馬有十二銅表法，與歐洲大陸自法國 *Le Bulletin des lois*（法律公佈欄）於 1794 年正式成為政府法律的官方彙編後，之將法律刊登在法律公報⁴⁵。在中國「周禮」一書亦記載：「懸法示人曰憲法」，係將實定法令懸掛以示大眾，與演變到今日，我國之以政府公報刊登法令、為公示。而處於電子科技發達的今日，歐洲大陸過去以紙本公報公布法令之作法，亦漸漸走向以電子公報公布之方式⁴⁶。這一波時代潮流的演變，亦值得關注。

以電子公報公布法律、發布命令，為公告，在法治國家最大的疑慮，是其能否確保人人得持續、完整與輕易取得公報內容之問題。若能採取配套措施（規定得取得列印本之處所），與建置一套安全、穩定的網路資訊系統，以確保人人得接近與取得公報之內容，且穩定、完整地提供，則法治國家並不禁止以電子公報作為國家為公示行為之媒介。

電子公報就像核電廠一樣，在其順利與正常運作時，是一種較省錢、較省時間、較便利、較不佔空間與較環保的公報發行方式。但也是一種一旦發生特殊事故，可能會毀於一旦，而造成大災難的公報發行方式。一次的當機、斷電、駭客或病毒侵入、或人為操作失誤，皆可能使過去所有發行的電子公報全部消失。故若僅採行電子公報發行方式，須有危機意識，作好安全防護與事故應變措施⁴⁷。

我國並無規範各機關應如何發行公報之法律。因公報之發行屬於給付行政，惟非屬於法律保留事項，因此在法律無禁止規定下，各機關得本於其法定職權，發行公報與電子公報，以完成其行政任務。故在我國現行法制下，並無各機關得否發行電子公報之問題；在現行法制下，電子公報之發行係許可的。然因我國有許多法規規定，機關為某種行為應刊登政府公報，致在我國法制下所衍生之問題，係此之「公報」是否包括電子公報，與那些事項得刊載於電子公報之問題。

⁴⁴ 參葉俊榮、朱柏松，前揭書（註 16），頁 174, 184 以下, 201。

⁴⁵ 參林桓、王郁琦、吳煜宗、陳淑芳，前揭書（註 1），頁 104；A. Guckelberger, a.a.O. (Fn. 7), S. 985 ff. (993).

⁴⁶ 參 H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (353).

⁴⁷ 有德國學者即認為，德國 Brandenburg 邦採行電子公報公（發）布法規之方式，是有危機存在的。且法律已看到危機所在，並盡力去防範（“Dieser Schritt ist notwendigerweise mit Risiken verbunden. Das BbgAusfVerkG sieht diese Risiken und bemüht sich um ihre Eindämmung.”）。參 H. A. Wolff/S. Gielzak, a.a.O. (Fn. 6), S. 353 ff. (357).

在法律未修改「公報」之用語，與立法者未表示其態度前，仍應認為法律所使用之「公報」一詞，是傳統上所理解之紙本的公報。因此此等依法規應刊登公報之事項，不得僅刊載於電子公報。