我國智慧電表資料開放範圍與相關法制研析

摘要

我國政府以建置智慧電表作為未來規畫，以減省電力公司抄表人力，用戶亦可隨時精確掌握其用電資訊；供電者除能獲得用戶及時用電資訊，亦能視用戶之用電需求產生足夠的能源。又智慧電表另可結合資料開放的議題，政府可藉由資料開放之途徑釋出民眾真實資料，供有關單位進行研究以帶動產業發展，惟如何兼顧個人隱私或營業秘密之保護，惟亦屬重要課題本研究以我國法制為基本架構，包括個人資料保護法、營業秘密法及政府資訊公開法，並以我國台灣電力公司所公開與智慧電表相關之資訊為基礎，結合英國智慧電表資料開放之內容，為未來我國智慧電表資料開放範圍進行討論。

壹、我國秘密保護法制

一、個人資料保護

(一) 個人資料保護法之立法歷程

有鑑於個人資料保護議題日益受到重視，我國於民國 84 年公布施行的「電腦處理個人資料保護法」(下稱 84 年版個資法)，已難以因應現今資訊社會中日新月異的各類個資蒐集、處理及利用行為，立法院乃於民國 99 年 4 月大幅度修正通過新的「個人資料保護法」，並於 101 年 10 月 1 日正式實施(下稱 101 年版個資法)。此次修法，除了擴大個資保護客體，不再以「經電腦處理」之個人資料為限外¹，適用主體上亦刪除了「非公務機關行業別」之限制²，不論自然人、法人或其他團體均適用該法規定。此外，相較於 84 年版個資法規定，101 年版個資法的其它重要變革尚包括：1、增列個人資料類型與敏感性個資；2、課與直接蒐集或間接蒐集個資時的告知義務；3、蒐集、處理或利用個資需符合特定目的，超過特定目的者應符合當事人書面同意等法定事由；4、放寬查詢或請求閱覽之權利；5、企業必須自行舉證未違反個資法；6、適用團體訴訟，促進民眾參與；7、強化主管機關行政監督權責；8、提高企業各項民事、刑事及行政責任等。

¹ 惟 101 年版個資法亦明定排除適用之範圍與本法適用之地區，參個資法第 50 條第 1 項：「有下列情形之一者，不適用本法規定：一、自然人為單純個人或家庭活動之目的，而蒐集、處理或利用個人資料。二、於公開場所或公開活動中所蒐集、處理或利用之未與其他個人資料結合之影音資料。」

² 包括徵信業、醫院、學校、電信業、金融業、證券業、保險業、大眾傳播業等八種行業，及經法務部會同中央目的事業主管機關指定之事業、團體或個人(如無實體店面零售業等)。

在 101 年版個資法自 101 年 10 月 1 日起正式施行，歷經三年後，為使個資法規範更能加符合社會現況，立法院又於 104 年 12 月 15 日三讀通過了新版的個資法修正草案，調整了原先窒礙難行的部分規定，並已於今（105）年 3 月 15 日正式施行（下稱 105 年版個資法）。其中，101 年版個資法第 6 條有關敏感性資料蒐集處理利用之規範，105 年版個資法除了確認病歷為敏感個資之一，以與個人資料保護法施行細則（下稱個資法施行細則）上的定義一致外³，並增訂對此類敏感性個資為蒐集、處理或利用之法定事由。對於 101 年版個資法第 54 條「新法施行前間接取得之個人資料於施行後一年內完成告知事項」之規定，此次修法則放寬為使用前告知即可⁴。再者，原本個資法強制所有當事人同意都須以書面表示，此次修法則放寬其他同意表達方式皆可（詳後述）。此外，考量非意圖營利違反個資法之行為，其可非難性較低，故此次個資法修正亦將此部分刑責予以刪除⁵。

（二）個人資料類型與敏感性個資

按現行個資法第 2 條第 1 款規定，個人資料係指「自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料」。前述所稱得以間接方式識

³ 101 年版個資法施行細則第 4 條第 1 項：「本法第二條第一款所稱病歷之個人資料，指醫療法第六十七條第二項所列之各款資料。」同條第 2 項：「本法第二條第一款所稱醫療之個人資料，指『病歷』及其他由醫師或其他之醫事人員，以治療、矯正、預防人體疾病、傷害、殘缺為目的，或其他醫學上之正當理由，所為之診察及治療；或基於以上之診察結果，所為處方、用藥、施術或處置所產生之個人資料。」

⁴ 101 年版個資法第 54 條原規定：「本法修正施行前非由當事人提供之個人資料，依第九條規定應於處理或利用前向當事人為告知者，應自本法修正施行之日起一年內完成告知，逾期未告知而處理或利用者，以違反第九條規定論處。」經 105 年版個資法修正本條為：「本法中華民國九十九年五月二十六日修正公布之條文施行前，非由當事人提供之個人資料，於本法一百零四年十二月十五日修正之條文施行後為處理或利用者，應於處理或利用前，依第九條規定向當事人告知（第 1 項）。前項之告知，得於本法中華民國一百零四年十二月十五日修正之條文施行後首次利用時併同為之（第 2 項）。未依前二項規定告知而利用者，以違反第九條規定論處（第 3 項）。」

⁵ 101 年版個資法第 41 條原規定：「違反第六條第一項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金（第 1 項）。意圖營利犯前項之罪者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金（第 2 項）。」經 105 年版個資法修正本條為：「意圖為自己或第三人不法之利益或損害他人之利益，而違反第六條第一項、第十五條、第十六條、第十九條、第二十條第一項規定，或中央目的事業主管機關依第二十一條限制國際傳輸之命令或處分，足生損害於他人者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。」

別，則指保有該資料之公務或非公務機關僅以該資料不能直接識別，須與其他資料對照、組合、連結等，始能識別該特定之個人（個資法施行細則第 2 條）。從而，某些資料類型雖無法直接識別特定之個人，但若利用「資料拼圖」之方式，將不同來源取得的個人資料比對後，拼湊出特定人完整之資料，此類資料仍可能被認為屬個人資料。

在各類型的個人資料中⁶，「病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科」等六類資料又稱為敏感性資料或敏感性資料，除符合法定要件之外，原則上不得蒐集、處理或利用。在 101 年版個資法中，敏感性個資原本僅規範「醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科」等五項，至於病歷是否包含在醫療中，各界履有不同意見而引發爭論。此次修法，乃明文將病歷直接列為敏感個資之一，且新增在符合「當事人書面同意」、「公務機關執行法定職務」及「非公務機關履行法定義務」時，亦得蒐集、處理和利用敏感性個資之規定⁷，解決在保險、醫療等產業推行時窒礙難行之處，以符合社會實際需求。

（三）個資蒐集與告知義務

依照 101 年版個資法之規定，公務機關或非公務機關不論是直接或間接蒐集個人資料，除符合得免告知情形者外，原則上均須明確告知當事人蒐集機關名稱、蒐集目的、資料類別、利用方式、資料來源，以及當事人得查詢或請求刪除等個人自主權等特定事項等相關事項。至於得免為告知之例外情事，除了原訂「依法律規定得免告知」、「個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要」、「告知將妨害公務機關執行法定職務」及「當事人明知應告知之內容」等四款事由外，105 年版個資法另「告知將妨害公共利益」及「個資之蒐集非基於營利之目的，且對當事人顯無不利之影響」等兩款事由，為利於實務運作⁸。

⁶ 參法務部「個人資料保護法之特定目的及個人資料之類別」。

⁷ 105 年版個資法第 6 條第 1 項：「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料，不得蒐集、處理或利用。但有下列情形之一者，不在此限：一、法律明文規定。二、公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。四、公務機關或學術研究機構基於醫療、衛生或犯罪預防之目的，為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。五、為協助公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當安全維護措施。六、經當事人書面同意。但逾越特定目的之必要範圍或其他法律另有限制不得僅依當事人書面同意蒐集、處理或利用，或其同意違反其意願者，不在此限。」

⁸ 105 年版個資法第 8 條：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條規定向當事人蒐集個人資料時，應明確告知當事人下列事項：一、公務機關或非公務機關名稱。二、蒐集之目的。三、個人資料之類別。四、個人資料利用之期間、地區、對象及方式。五、當事人依第三條規定得行使之權利及方式。六、當事人得自由選擇提供個人資料時，不提供將對其權益之影響（第 1 項）。

至於個資法第 9 條則是關於「間接蒐集個資」的規定，亦即任何機關蒐集非由當事人提供之個資，應於處理或利用前，向當事人告知個資來源（即從何處取得個資）以及前述第 8 條之法定告知事項⁹。關於間接蒐集個資之行為，除了有符合前述「直接蒐集個資」得免為告知之事由外，最值得注意的是，如符合「基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且該資料須經提供者處理後或蒐集者依其揭露方式，無從識別特定當事人者為限」之要件者，亦得免除告知義務。

此外，101 年版個資法第 54 條原規定個資法修正施行前間接蒐集個資的情形，應依第 9 條規定於個資法施行日起一年內補行告知，但由於如金融、電信等業者間接蒐集之個資數量龐雜，難於法定時限內補行告知，故該規定經行政院保留暫未施行。105 年版個資法乃針對舊法時期間接蒐集之個資，刪除原定 1 年內應完成告知之期限規定，修正為蒐集者於本次修正施行後為處理或利用者，應於處理或利用前，依第 9 條規定向當事人告知，以減輕業者成本負擔。

（四）個資蒐集、處理或利用與當事人同意

在 101 年版個資法施行後，個資法第 15 條與第 19 條原均有規定「經當事人書面同意」得作為公務或非公務機關蒐集或處理個資的要件之一。而依同法第 7 條，所謂書面同意，係指當事人經蒐集者告知個資法所定應告知事項後，所為允許之書面意思表示。然而，所有的當事人同意皆須採「書面同意」，於實務推動上經常遭遇困難，故 105 年版個資法對於一般個資的蒐集，乃放寬當事人允許除了書面以外的表達「同意」方式，不再限定僅得以書面式為之¹⁰，並增訂蒐集者

有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、依法律規定得免告知。二、個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。三、告知將妨害公務機關執行法定職務。四、告知將妨害公共利益。五、當事人明知應告知之內容。六、個人資料之蒐集非基於營利之目的，且對當事人顯無不利之影響（第 2 項）。」

⁹ 105 年版個資法第 9 條：「公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條規定蒐集非由當事人提供之個人資料，應於處理或利用前，向當事人告知個人資料來源及前條第一項第一款至第五款所列事項（第 1 項）。有下列情形之一者，得免為前項之告知：一、有前條第二項所列各款情形之一。二、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。三、不能向當事人或其法定代理人為告知。四、基於公共利益為統計或學術研究之目的而有必要，且該資料須經提供者處理後或蒐集者依其揭露方式，無從識別特定當事人者為限。五、大眾傳播業者基於新聞報導之公益目的而蒐集個人資料（第 2 項）。第一項之告知，得於首次對當事人為利用時併同為之（第 3 項）。」

¹⁰ 105 年版個資法第 15 條：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人同意。三、對當事人權益無侵害。」第 19 條：「非公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、法律明文規定。二、與當事人有契約或類似契約之關係，且已採取適當之安全措施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。四、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人。五、經當事人同意。六、為增進公共利益所必要。七、

原則上應就當事人同意之事實，負舉證責任。惟考量實務運作狀況，新法另規定蒐集者已明確告知法定事項時，當事人如未表示拒絕並已提供其個資者，即依法「推定」當事人已表示同意，如當事人認為其並未同意則應自行舉證，以減輕個資蒐集者的舉證責任（參個資法第 7 條）¹¹。

至於敏感性個資部分，105 年版個資法亦增列敏感性個資得經當事人書面同意蒐集、處理或利用，以尊重當事人之個資自主決定權。相較於一般個資之同意不限於書面，敏感性個資之同意則仍以書面同意為限，其目的在提高對於敏感性個資的保護強度，促使當事人慎重其事。至於當事人書面同意之方式，依個資法施行細則第 14 條規定，得依電子簽章法之規定以電子文件為之。詳言之，若該電子資訊之內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，而經蒐集者及當事人同意者，亦得以電子文件為之¹²。

（五）個資保護與去識別化標準之建立

如前所述，在符合「公務機關或學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從識別特定之當事人」之要件下，在資料蒐集、處理和利用的過程前，蒐集者得免向當事人告知。此項「去識別化」之要件，亦為公務機關即非公務機關在蒐集、處理或利用一般個資或敏感性個資之法定事由之一，甚至可進而從事特定目的外之利用。為回應民眾對於政府推動大數據（Big Data）及開放資料（Open Data）恐侵害個人隱私的顧慮，我國政府已建立一套「個人資料去識別化」的驗證標準規範，即國

個人資料取自於一般可得之來源。但當事人對該資料之禁止處理或利用，顯有更值得保護之重大利益者，不在此限。八、對當事人權益無侵害（第 1 項）。蒐集或處理者知悉或經當事人通知依前項第七款但書規定禁止對該資料之處理或利用時，應主動或依當事人之請求，刪除、停止處理或利用該個人資料（第 2 項）。」

¹¹ 105 年版個資法第 7 條：「第十五條第二款及第十九條第一項第五款所稱同意，指當事人經蒐集者告知本法所定應告知事項後，所為允許之意思表示（第 1 項）。第十六條第七款、第二十條第一項第六款所稱同意，指當事人經蒐集者明確告知特定目的外之其他利用目的、範圍及同意與否對其權益之影響後，單獨所為之意思表示（第 2 項）。公務機關或非公務機關明確告知當事人第八條第一項各款應告知事項時，當事人如未表示拒絕，並已提供其個人資料者，推定當事人已依第十五條第二款、第十九條第一項第五款之規定表示同意（第 3 項）。蒐集者就本法所稱經當事人同意之事實，應負舉證責任（第 4 項）。」

¹² 個資法施行細則第 14 條：「本法第六條第一項但書第六款、第十一條第二項及第三項但書所定當事人書面同意之方式，依電子簽章法之規定，得以電子文件為之。」電子簽章法第 4 條：「經相對人同意者，得以電子文件為表示方法（第 1 項）。依法令規定應以書面為之者，如其內容可完整呈現，並可於日後取出供查驗者，經相對人同意，得以電子文件為之（第 2 項）。前二項規定得依法令或行政機關之公告，排除其適用或就其應用技術與程序另為規定。但就應用技術與程序所為之規定，應公平、合理，並不得為無正當理由之差別待遇（第 3 項）。」

家標準 CNS29100 及 CNS29191，並由負責國家通訊傳播委員會產品驗證的臺灣電子檢驗中心負責相關驗證作業，期望藉由政府機關推廣至產業界運用¹³。

其中，經濟部標準檢驗局(下稱標檢局)於103年6月4日先行公告 CNS 29100「資訊技術-安全技術-隱私權框架」國家標準，提供資通訊技術系統保護個人可識別資訊的高階框架，將組織、技術及程序各層面置於整體隱私權框架中。此項標準明確定義處理個人可識別資訊的行為者及其角色，描述隱私和保全的考量，此外該標準亦提供隱私權原則包括：1、同意及選擇；2、目的適法性及規定；3、蒐集限制；4、資料極小化；5、利用、持有及揭露限制；6、準確性及品質；7、公開、透明及告知；8、個人參與及存取；9、可歸責性；10、資訊安全；11、隱私遵循等十一項。至104年6月10日，標檢局則進一步公告 CNS 29191「資訊技術—安全技術—部分匿名及部分去連結鑑別之要求事項」國家標準，作為有關個資安全管理的重要規範，其主要重點在於配合個資法施行，提供各項資訊平臺處理個人隱私資料保護的參考依據，並確保在交易過程中當事人可保持匿名，且讓交易行為無法透過資訊連結而知悉當事人個資以確保隱私，並提供部分匿名及部分去連結鑑別的一般原則、框架及要求事項等。

在 CNS29100 規範下，「匿名化」(anonymity)係指個人可識別資訊 (PII) 不可逆地變更之過程，經此方式，使得不論單獨由 PII 控制者或與任何人合作，皆無法直接或間接地識別出 PII 當事人(2.2)；「擬匿名化」(pseudonymization)則指應用於個人可識別資訊，以別名替換識別資訊之過程 (2.24)。為限制 PII 控制者和處理者識別 PII 當事人之能力，身分資訊可替換為別名。若有下列性質，替換即視為擬匿名化：(a) 連結至別名之剩餘屬性不足以識別相關之 PII 當事人。(b) 別名之指定不能藉由履行者外之隱私權利害關係者以合理工作量反推。「擬匿名化」對比於「匿名化」，匿名化亦實現上述性質 (a) 及 (b)，但破壞其連結性，故匿名化資料即不再是個人可識別資料，擬匿名化則仍保留連結性。擬匿名化如與給定擬匿名相關聯之資料集越大，違反性質 (a) 的風險越大；此外，擬匿名化資料集有關之自然人群組越小，PII 當事人被識別之可能性越大。決定資訊是否與可識別自然人有關時，宜考量直接包含於所論及資訊之屬性及其易於連結該資訊之屬性(例：藉使用搜尋引擎或其他資料庫對照參考)(4.4.4)¹⁴。

¹³ 參臺灣電子檢驗中心「個人資料去識別化過程驗證」網頁，<http://www.etc.org.tw/%E9%A9%97%E8%AD%89%E6%9C%8D%E5%8B%99/%E5%80%8B%E4%BA%BA%E8%B3%87%E6%96%99%E5%8E%BB%E8%AD%98%E5%88%A5%E5%8C%96%E9%81%8E%E7%A8%8B%E9%A9%97%E8%AD%89.aspx> (最後拜訪時間：106年7月28日)。

¹⁴參國家標準(CNS)網路服務系統 http://www.cnsonline.com.tw/?node=search&locale=zh_TW (106年4月30日)。

上述國家標準雖並無強制性，各機關仍可視其需要程度，再評估驗證導入與否，惟該標準仍可作為評斷機關進行資料開放時，其資料匿名化和去識別化是否合格之參考指標。

二、營業秘密保護

(一) 營業秘密法之立法歷程

另一項資料開放常涉及的機密資訊為營業秘密。我國於 85 年 1 月公布施行營業秘密法，使國內企業與研究單位保護機密資訊具有明確法源依據，使其在尚未取得專利權、著作權等智慧財產權之前，得以有效保護企業與研究單位的商業經營上的機密資訊或核心技術，並與專利權、著作權等智財權交互運用，建構更完整的保護架構。其後，鑒於國內如台積電、友達及聯發科等科技廠商之研發成果，屢遭不肖員工洩漏予國外競爭對手，為遏止此類案件發生，回應產業發展需求，我國乃於 102 年 1 月間修正營業秘密法，增訂相關刑事責任，除了針對各種可能的營業秘密侵害行為態樣增訂刑責，較原本刑法妨害秘密罪之法定刑有所加重外（處五年以下有期徒刑或拘役）¹⁵，對於意圖於我國領域外（含中國大陸與港澳）使用而犯罪者，亦均加重處罰¹⁶，並對行為人與其所屬法人採取併罰原則¹⁷（參營業秘密法第 13 條之 1、第 13 條之 2 及第 13 條之 4 規定）。在刑事程序方面則增訂「窩裡反條款」，允許告訴人對部份共犯得不提起告訴或撤回告訴，以突破營業秘密訴訟不易取得證據資料之困境（參營業秘密法第 13 條之 3 第 2 項），進而加強對營業秘密之保護¹⁸。

¹⁵ 營業秘密法第 13-1 條：「意圖為自己或第三人不法之利益，或損害營業秘密所有人之利益，而有下列情形之一，處五年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣一百萬元以上一千萬元以下罰金：一、以竊取、侵占、詐術、脅迫、擅自重製或其他不正方法而取得營業秘密，或取得後進而使用、洩漏者。二、知悉或持有營業秘密，未經授權或逾越授權範圍而重製、使用或洩漏該營業秘密者。三、持有營業秘密，經營業秘密所有人告知應刪除、銷毀後，不為刪除、銷毀或隱匿該營業秘密者。四、明知他人知悉或持有之營業秘密有前三款所定情形，而取得、使用或洩漏者（第 1 項）。前項之未遂犯罰之（第 2 項）。科罰金時，如犯罪行為人所得之利益超過罰金最多額，得於所得利益之三倍範圍內酌量加重（第 3 項）。」

¹⁶ 營業秘密法第 13-2 條：「意圖在外國、大陸地區、香港或澳門使用，而犯前條第一項各款之罪者，處一年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以上五千萬元以下之罰金（第 1 項）。前項之未遂犯罰之（第 2 項）。科罰金時，如犯罪行為人所得之利益超過罰金最多額，得於所得利益之二倍至十倍範圍內酌量加重（第 3 項）。」

¹⁷ 營業秘密法第 13-4 條：「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務，犯第十三條之一、第十三條之二之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科該條之罰金。但法人之代表人或自然人對於犯罪之發生，已盡力為防止行為者，不在此限。」

¹⁸ 刑事訴訟法第 239 條規定：「告訴乃論之罪，對於共犯之一人告訴或撤回告訴者，其效力及於其他共犯。但刑法第二百三十九條之罪，對於配偶撤回告訴者，其效力不及於相姦人。」對此，

營業秘密法的立法目的，在於維護競爭秩序及產業倫理，避免產業間以不正當之方法相互挖取營業秘密，造成事業間的不公平競爭。相較於專利權享有之排他性保護，營業秘密法並非對該秘密的所有者賦予權利加以保護，而僅使其得以禁止他人運用不正當方法來取得其營業秘密。倘若他人係以自行研發等正當手段取得相同之技術內容時，營業秘密法並未禁止其使用該技術。然而，營業秘密雖非屬排他性的權利，但仍具有一定經濟價值，而屬於財產的一種，仍然可成為交易客體與資料開放的對象。

（二）營業秘密之概念

依我國營業秘密法第 2 條明文規定，營業秘密係指「方法、技術、製程、配方、程式、設計或其他可用於生產、銷售或經營之資訊，而符合下列要件者：(一) 非一般涉及該類資訊之人所知者，(二) 因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者，(三) 所有人已採取合理之保密措施者」。據此，營業秘密本身為一種技術性資訊或非技術性之商業資訊，不論是客戶名單、財務報表、行銷計畫、契約內容、儀器構造或電腦程式等，只要可用於生產、銷售或經營上而符合上述要件，均可成為受保護之客體。詳言之，營業秘密受保護之要件，包括：

1、非一般涉及該類資訊之人所知者

在我國營業秘密法下，營業秘密所欲保護的資訊不僅是一般公眾所不知者，還必須是相關專業領域中人所不知的資訊，始合乎上開保護要件的要求，與 TRIPs 第 39 條第 2 項規定「非通常涉及該類資訊之人所普遍知悉或容易取得」之保護相當，採取取嚴格的業界標準而非公眾標準¹⁹。換言之，若一資訊雖未達公眾周知的程度，但為一般涉及該類資訊之人所知悉時，原則上涉及該類資訊之人皆可自由使用，即無以營業秘密法特別保護之必要。然而，法律上並不要求營業秘密應處於絕對不得為他人知悉的狀態，僅要求知悉該秘密者應限於特定範圍，且應遵守一定之保密義務。

2、因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值

營業秘密法旨在保護正當競爭秩序，若該秘密在客觀上不具競爭上的意義，即無加以保護之必要。所謂實際或潛在之經濟價值，即指保守該秘密對事業之競

營業秘密法第 13-3 條第 2 項規定：「對於共犯之一人告訴或撤回告訴者，其效力不及於其他共犯。」為刑事訴訟法「告訴不可分原則」之例外規定。

¹⁹ 王偉霖，營業秘密法理論與實務，2015 年 4 月，頁 36-37。

爭力具有重要意義，故該秘密若遭公開，將影響其可實現或預期可實現之經濟利益。

3、所有人已採取合理之保密措施

所謂「合理保密措施」，指營業秘密所有人在客觀上已為一定行為，使他人了解其有將該資訊作為秘密保護之意。營業秘密之取得與維持，主要即仰賴合理保密措施的採取，例如將文件標明機密或上鎖存放、將系統或電子檔案設定密碼、對資訊接觸者加以管制或簽訂保密合約等。至於保密措施是否已達「合理」程度，應視其秘密之種類、事業實際經營情形及社會通念等而定，我國實務上亦多認為若已簽屬保密合約，或採取如限制人員進出等具體保密措施，即可符合「合理保密措施」的要件²⁰，惟亦有部分實務見解認為縱使有簽有保密合約，但文件若未記載保密或類似意旨者，仍可能被認為未採取合理保密措施²¹。

(三) 營業秘密之運用

如前所述，因營業秘密具有財產價值，性質上並無不可讓與性，故營業秘密法亦肯定其得作為交易客體，所有人得將其全部或部分讓與他人或與他人共有（參營業秘密法第6條第1項），亦得授權他人使用，而由當事人就授權使用之地域、時間、內容、使用方法等，自行加以約定，但除非營業秘密所有人同意，被授權人原則上不得再為次授權（參營業秘密法第6條第1、2項）。若該營業秘密為數人共有時，其使用、處分或授權，原則上應得共有人之全體同意，但各共有人無正當理由，不得拒絕同意（參營業秘密法第6條第2項、第7條第3項），而共有人之一將其應有部分讓與他人，原則上亦須經其他共有人之同意（參營業秘密法第6條第3項）。不過，營業秘密雖可轉讓或授權，惟不得設質或成為強制執行之標的（參營業秘密法第8條），蓋營業秘密若設質或強制執行恐將涉及公開拍賣，將使營業秘密之秘密性喪失，反而不利於秘密所有人或債權人。

關於營業秘密讓與，應注意其讓與並非僅在交付營業秘密客體（如客戶名單或特定技術等）本身，亦應讓與使用該秘密的權限，使該受讓人得處分、授權該營業秘密或禁止他人使用。至於秘密所有人若在不讓與營業秘密之情形下授權他人使用，固得基於私法自治原則成立專屬授權或非專屬授權契約，但為週全保護營業秘密，在揭露營業秘密予被授權人前，秘密所有人仍應先要求被授權人或其

²⁰ 參臺灣高等法院 96 年勞上字第 79 號民事判決、臺灣高等法院 97 年勞上易字第 28 號民事判決等。

²¹ 參智慧財產法院 98 年度民著上字第 26 號民事判決，並參謝銘洋，智慧財產權法，2013 年 9 月，頁 153。

它可得知悉之人簽署保密協議，或採取必要之保密措施。

貳、政府資訊公開法與開放資料

一、政府資訊公開法緣起

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，我國於民國 94 年 12 月 28 日制定公布政府資訊公開法（下稱政資法），作為政府機關公開其保有資料之作業依據。

二、政府資訊公開法重要原則

政資法第 5 條規定：「政府資訊應依本法主動公開或應人民申請提供之。」，同法第 6 條規定：「與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。」因此我國政資法分別主動公開與被動公開兩大架構，並以主動公開為原則。政資法第 7 條以下則規定政府機關不待民眾個別申請即應依法主動之公開事項，包含行政指導有關文書、施政計畫、業務統計及研究報告、預算及決算書等，從政府應主動公開資料內容集中於政府機關對外行政措施，益可彰顯本法目的在於提高政府施政透明並強化民眾監督。

再者，政資法第 9 條以下明訂依該法向政府機關申請提供政府資訊者之資格與申請方式。鑒於政資法限定：(1) 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、(2) 持有中華民國護照僑居國外之國民、(3) 其本國法令未限制中華民國國民申請提供其政府資訊之外國人等，因此不符前開範圍者，例如大陸地區人民、香港居民及澳門居民，依我國法院實務與機關函釋見解即無法依政資法規定申請提供政府資訊之權利（最高行政法院 101 年度判字第 666 號判決、法務部 104 年 7 月 29 日法律字第 10403509360 號函參照）。惟對於未具申請權之人，政資法並未禁止受請求之政府機關得依職權對該「請求人」個案審酌是否予以公開或提供政府資訊。

三、政府機關得不予公開政府資料之情事

申請人向政府機關申請公開資料後，機關應依該法第 18 條審酌有無不予公開事由。從該條所列各款事由，可依其性質可分為四類：

(一) 國安資訊或依法應保密事項：

經依法核定為國家機密或依其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者，為本法之特別規定，故明定應限制公開或不予提供，以利適用。至行政規則及職權命令，則不得作為政府資訊限制或禁止公開之依據。

(二) 執法資訊

政府資訊如其公開有妨礙法律之執行者，無論係刑事案件之偵查、審判或執行，或係行政機關的執法、取締活動，為維護執法活動所欲保障之公務行政或司法訴追利益，得豁免公開。

(三) 其他公務資訊

例如政府機關內部意見溝通、專門知識、技能或資格所為之考試、檢定或鑑定等有關資料或文化資產保存等，此類資料豁免公開目的或在於確保公務機關內部意見得以坦誠交換而完善決策討論，或避免資料公開或提供將影響其公正效率之執行。

(四) 私密資訊

政府資訊如其公開有侵害個人隱私、職業上秘密、著作權人之公開發表權或商業秘密者，得豁免公開。例如法務部就政府資料開放平臺中「火災事件資料」此資料集公開公布火災發生地點座標定位資訊時，是否符合政資法第 18 條第 1 項所列不予公開情事，即指出公開火災發生地點座標定位資訊時應無違反偵查不公開情形，但若涉及個人隱私時，主管機關仍應權衡公開該資料所欲維護公共利益是否高於不公開該資料所欲保護之個人利益，如「公開資訊欲增進之公益」大於「不公開欲保護之私益」且有必要者，自得公開之（法務部 104 年 11 月 4 日法律字第 10503516610 號函釋參照）。是以，縱使政府資料涉及個人隱私時，亦非即無法公開，若經機關權衡認為對增進公益有必要，且符合個資法特定目的外利用之事由時，仍得予以公開。

鑒於限制公開事由中含有諸多不確定法律概念，於解釋適用時，理應秉持「限制公開應屬例外」之原則，避免因不當從寬解釋而限縮公開資訊之範圍，無法達成本法初衷。

四、 國營企業非屬適用政資法之政府機關

政資法第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指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，政府機關於職權範圍內取得或作成之文件資料均在適用範圍。例如，國營事業管理法第 8 條規定：「主管機關之職權如左：所管國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷。所管國營事業業務計劃及方針之核定。所管國營事業重要人員之任免。所管國營事業管理制度之訂定。所管國營事業業務之檢查及考核。所管

國營事業資金之籌劃。」故經濟部若因主管國營事業業務而於執行職務範圍內，取得個別國營企業營運、組織或考量資料，即得依政資法判斷是否公開。

再者，政資法第 4 條規定：「本法所稱政府機關，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機構。受政府機關委託行使公權力之個人、法人或團體，於本法適用範圍內，就其受託事務視同政府機關。」，因此，公司組織之公營事業及財團法人非本法所稱之「政府機關」，不在本法適用範圍。法務部亦針對國營事業是否適用政資法疑義，指出「鑒於政府已積極推動公營事業民營化政策，並逐期解除其政策性任務負擔，使其回歸企業化經營，與民營企業在同一基礎之法律環境下營運、公平競爭，故於立法當時，並未納入本法適用範圍。惟公營事業機構如有受政府機關委託行使公權力者，就其受託事務範圍內，仍視同政府機關，而有本法之適用。民眾如向臺灣○○股份有限公司基隆○○分公司申請政府資訊，於受請求時，因該公司並非政府機關，除有受政府機關委託行使公權力之情形外，無本法規定之適用。至於原為政府機關現改制為公營事業機構，其改制前持有之政府資訊之申請問題，考量於機關改制為公營事業時，容有屬行使公權力事項而不適宜移至事業機構者，該部分公權力業務應有承接或繼受之機關，從而，如擬申請該等公營事業機構改制前之政府資訊，應得向其承接或繼受原公權力業務之機關申請。」（法務部 104 年 7 月 7 日法律字第 10403507650 號）。故依前開意見，申請人如擬申請關於國營企業資訊，應向其主管機關申請，惟機關得評估是否有政資法第 18 條第 1 項事由，例如涉及國營企業營業秘密或其負責人、用戶個人隱私等而不予提供；再者，若國營企業有受主管機關委託行使公權力，於受託行使範圍內仍適用政資法規定。

五、 國營企業開放資料及其授權

因應資通訊科技發展，除政府資訊公開外，各國逐漸推動政府開放資料（Open Government Data），將政府資料以資料集（dataset）為基本單位，提供開放格式、便於再利用的原始資料（raw data），讓民眾在不受到限制的情形下，進行編輯、分析、公開傳輸或為其他利用方式，進一步帶動產業加值利用契機。因此，政府開放資料相較於政府資訊公開，在資料開放即時性、規格共通性及再利用性上，均有別於傳統以網站公告或刊載於政府機關公報或其他出版品之政府資訊公開機制，有助於在大數據應用蔚為風潮與人工智慧發展日新月異下，以政府資料為基礎推動資訊經濟。

國營企業雖非屬政資法適用範圍，但行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則第 16 條規定：「公營事業機構、公立學校及行政法人，得準用本規則之規定辦理資料開放」。因此，國營企業為響應政府資料開放政策，仍得參考該作業原則，訂定相關資料開放使用規範，並以允許使用者自由加值應用為原則，且其因此釋出資料集應強化資料品質，力求資料之正確性及時效性。且採開放格式提

供，逐步達成機器對機器識別讀取及利用。

至於國營企業若擬上傳資料集至國家發展委員會建置維護之政府開放資料平台，即須依該平台服務條款釋出，而依「政府網站資料開放宣告」第 1 條明定：「為利各界廣為利用網站資料，國家發展委員會全球資訊網上刊載之所有資料與素材，其得受著作權保護之範圍，以無償、非專屬，得再授權之方式提供公眾使用，使用者得不限時間及地域，重製、改作、編輯、公開傳輸或為其他方式之利用，開發各種產品或服務（簡稱加值衍生物），此一授權行為不會嗣後撤回，使用者亦無須取得本機關之書面或其他方式授權；然使用時，應註明出處。」因此，國營企業得透過此入口網將本身資料以無償且不可撤回之開放授權方式，提供予不特定公眾使用。

參、自我國開放資料之實務觀點探討日後智慧電表開放範圍

一、開放資料之理論基礎

政府為了滿足人民日常生活之需求，保障人民基本權利，必然手握許多資訊，以資政策之運用與推行。然政府資訊是否一概不允許人民得以接近，甚有疑義，蓋政府之存在源自於人民，各政府機關均有其民意正當性之基礎；又政府機關之運作亦仰賴於人民所繳納之稅金，故政府所掌握之資訊事實上應屬民眾之「公共財」，從而政府有將資訊開放使民眾得以接近的理由，況且資料開放亦有助於特定產業之發展，對於社會發展有正面助益。然而，由於政府所掌握之資訊大多與一般民眾之日常生活具有關聯，因此，政府開放資料所必須面對之難題，其一，可能涉及一般民眾之隱私權；其二，亦有可能洩漏涉及國家機密之資料，或開放之資料經由分析有妨礙國家安全之可能。基於人民隱私權、國家安全之考量，資訊公開之界線應該如何劃分，亦即何種資訊可以公開、公開程度為何，的確值得討論。

二、我國現階段與智慧電表相關之開放資料內容

經檢視台電目前的開放資料，除了兩項準備於政府資料開放平臺上架的，目前已經開放的資料集計有 113 項，在分類上包括發電（17 項）、輸電（15 項）、配電（17 項）、售電（22 項）及其他（42 項）等項目，其中有關售電項目與電表或用電資訊相關者²²，約略如下：

²² <http://www.taipower.com.tw/content/announcement/ann01.aspx?BType=31>（最後拜訪日期：106 年 7 月 28 日）

台灣電力公司已開放資料集清單（與電表或用電資訊相關）

資料集名稱	資料集說明	網址	格式
台灣電力公司_各縣市 年度住宅、服務業、機 關及工業用電比例	105 年度各縣市住宅、服務業、機 關、工業及其他等用電比例。	http://data.gov.tw/ node/38959	CSV
台灣電力公司_表燈用 電不及底度用戶數	105 年 6 月至 106 年 6 月（每兩個 月紀錄乙次）統計全台各鄉鎮市 （以郵遞區別）表燈用戶每月用電 量不及底度之用戶數	http://data.gov.tw/ node/33463	TXT
台灣電力公司_各國電 價比較	由國際能源總署於 105 年 8 月所發 布之最新統計資料與亞鄰各國於 104 年關於住宅及工業用電平均電 價比較。104 年我國住宅電價為全 球第 3 低，工業電價為全球第 8 低。	http://data.gov.tw/ node/17080	ODT
台灣電力公司_歷年行 業別用電按月統計資料	本資料集為提供歷年（100 年至 105 年）台電用戶依行業別統計之每月 用電量資料，以利國人瞭解各行業 別之用電量。	http://data.gov.tw/ node/31966	ODS
台灣電力公司_各縣市 住宅、服務業及機關用 電統計資料	105 年 2 月至 106 年 2 月，按縣市 別提供住宅、服務業及機關等部門 每月用電量，並與前一年同期計算 節電率。	http://data.gov.tw/ node/29935	ODS
台灣電力公司_每月住 宅及小商店實際用電情 形	住宅與小商家用電度數及電費與 去年同期之比較表（未清楚說明年 份）	http://data.gov.tw/ node/17062	ODT
用電統計資料	歷年（民國 34 年至 105 年）售電 量、歷年行業別用電、歷年平均電 價、歷年用戶數	http://data.gov.tw/ node/6064	TXT

上述資訊均與「用電」有關，蓋政府裝置智慧電表之目的，即是希望未來能夠取代目前人工抄表的資訊獲取方式，能夠利用電子通訊傳輸，能夠即時反映用戶之用電資訊。而綜合上表台灣電力公司所開放之資料內容，台電公司現階段與智慧電表相關之資料開放範圍可分成三個層面：

1. 時間：目前所開放之資料並未設有太多限制，多以「年度」或「月份」作為觀察期間。
2. 空間：目前所開放之資料在地理位置上多以「縣市」或「行政區」作為資料開放之區域劃分。
3. 內容：目前所開放資料，其開放項目包含「產業別」、「行業別」、「用電量」、「用戶數」、「用電價格」、「用電度數」等。

三、我國智慧電表開放範圍之檢討與方向

(一) 現行我國智慧電表相關開放資料之疑慮

現階段台電公司資料開放的內容，仍多根基於傳統電表所能呈現的用電數據資料，並多以就特定「群體」（如不同產業、不同行業等具有固定特徵之民眾之集合）的統計方式將資料予以呈現，換言之，任何人均無法自上述資料中將勾勒出特定民眾之真實身分，就此而言，對於人民隱私權保障尚屬妥適；又上述開放之資料並未有涉及國防、軍事、政策、預算等國家安全事項，亦無洩漏國家安全之虞。

惟現階段台電公司與智慧電表相關之開放資料是否已足以達到開放資料之目的，容有討論空間。前述開放資料之內容均係透過「數據統計」（例如用電比例、用電度數、用戶數等）之結果予以呈現，易言之，最原始之資訊內容係經過處理後再呈現予一般人民，並非「第一手」的資訊，雖然目前所呈現之各項數據仍具有一定程度的參考價值，卻並不具備貼近人民真實生活之特性，無法刺激民間產業為進一步的資訊研究。未來我國智慧電表資料開放之範圍，應自上述目前已開放之項目為基礎，進一步發展，並在人民隱私權、國家安全與資訊公開之間取得一個平衡，方屬妥適。

(二) 英國智慧電表開放資料之內容值得成為我國之借鏡

在智慧電表資料開放之議題上，以英國政府就智慧電表之開放資料—「布里斯多爾區域內建築物智慧電表所紀錄之每 30 分鐘電力消耗量」（Energy consumption for selected Bristol buildings from smart meters by half hour）為例，該開放資料所揭露之資訊範圍雖然係有限且抽象，卻是直接貼近民眾生活的真實數據（一年之間每天以 30 分鐘為單位紀錄用戶之用電度數），英國政府似僅單純提

供智慧電表「數據」予一般民眾，並未就該智慧電表數據之來源、內容、使用目的等細節進行說明與討論，使人民能夠清楚知道數據所代表之意義；且人民亦無從得知更具體之資訊，例如建築物內的住戶數量多寡、建築物之大小、建築物彼此之間的距離、該建築物電力使用之主要目的為何等，其他各項會影響電力消耗之因素，在政府公開之資訊中亦未有闡釋。換言之，人民無法自前開資料之內容，得以特定資料中所指涉之建築物具體位置之所在，更無從得知建築物內人民之各項資訊，資訊來源之隱私權得以受到有效之確保。

然而，上開開放資料之內容亦又足供相關研究單位，甚至於一般民眾藉由統計技術，再合併其他資訊（例如天氣氣溫等）進行分析，並對數據之呈現進行合理的解釋。例如針對智慧電表電力消耗量預測之研究²³，即係以上開資料作為基礎而進行進一步分析；另外亦有用電模式分析與再生能源最佳化之研究²⁴，同樣係將上開資料去行統計分析而得到結論。簡而言之，英國智慧電表開放資料所開放的程度立足於較佳之平衡點，不致過度侵犯人民隱私權及國家安全，亦足產生資料開放所希望達成的效果。

在英國政府智慧電表公開之資訊中可以發現，英國政府於其所公開之資訊中已特定一些重要變因：智慧電表資訊之資訊期間為一個循環（一年）、智慧電表紀錄時間為固定（一天每 30 分鐘）、而數據之單位確定（千瓦·小時）、並提供五處建築物（作為對照之用）。重要變因既已特定，基於開放資料所為之分析自然有意義。

英國政府對於智慧電表資料開放之內容，與我國現階段智慧電表相關之資料開放，本質上顯然有所差異，似乎能給予未來我國智慧電表應開放何種資料作出指引，當然資料之開放若能有系統地隨著時間而分程度、分階段、分地點地加以公開，相關單位，甚至一般人民即能定期做出分析，而分析之結果亦可具有連貫性，對於國家頗有參考價值。除了智慧電表之外，其他項目之資料開放應視該項目所牽涉之民眾隱私權、及國家機密之程度下，可考慮前述各項變因，進行資料開放內容之設計。

²³ Anshul Bansal et al , Energy Consumption Forecasting for Smart Meters, Cognizant Technology Solutions, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1512/1512.05979.pdf>

²⁴ Dinesh on Data ,Analyzing Electrical Energy Patterns & Optimizations for Renewable Energy, <https://dineshmuniandy.com/2017/05/31/analyzing-electrical-energy-patterns-optimizations-for-renewable-energy/>