

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

開放政府政策的理念與實踐

-以柯文哲執政臺北市政府為例

The Idea and Practice of Open Government:

A Case Study of Taipei City Mayor

Wen-je Ko's Administration

周珮甄

Pei-chen Chou

指導教授：曾建元 博士

Advisor: Chien-Yuan Tseng, Ph.D.

中華民國 105 年 8 月

August 2016

國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

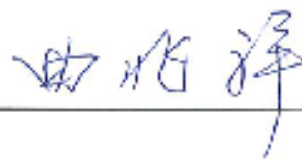


本論文係周珮甄(R99341020)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 105 年 07 月 07 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：



(指導教授)





所長：



## 謝辭



謹將這篇論文獻給我的家人、愛我的人及我愛的人，榮耀與你們共享，謝謝你們成就我，成就這篇論文。

首先感謝曾建元老師的指導，從題目構思、架構編排以及資料蒐集，您總是時時提點我，給予我支持及鼓勵，一日老師終生恩，謝謝您的扶持，讓我能帶著這股能量，繼續在人生的道路上努力。

接著，謝謝兆祥老師及俊義老師百忙之中擔任口試委員，提供寶貴評論及修改意見，並且給予本論文肯定，特別謝謝兆祥老師撥冗接受訪談、俊義老師熱心提供文獻資料，讓本論文更加精采豐富，也感謝立民局長及盛韶百忙之中接受約訪，著實讓這篇論文增色許多，以及王景弘及蕭乃沂老師精彩的演講，收錄於本論文，獲益良多。

研究所的四年時光說長不長、說短不短，請假趕去上課的時光難免匆忙，謝謝局裡長官的支持，你們的鼓勵是我持續前行的力量，也感謝一路相挺的工作代理夥伴，從珮君、玉潔、鈺筑、維君、佳蓉到耀鐸，謝謝你們的義氣相助，成就了我的研究之路，祝福你們未來路上，工作人生都能順心順利。

感謝柏宇在1月計畫口試熱心商借錄音筆、安儒及昌平當天義氣幫忙，因為有你們，論文的第一個關卡很順利。

曼曼及楷哥在4月認真的對我說1萬多字進度實在太少，給我滿滿的動力，才有今天10萬字的成績，感恩能認識你們兩個貼心的弟妹，相信你們未來的人生道路，必定璀璨耀眼。

謝謝卉棋、佩盈及瑜珊熱心提供研究論文，時常給予鼓勵及支持；謝謝雅先及安儒夥伴的一路上的互相打氣，因為有你們相陪，論文的路上並不孤單，謝謝伊閔的時時加油，讓我感受到讀書玉滿滿的力量；也謝謝苾馨熱心轉知g0v高峰會訊息，讓我有機會接觸寶貴新知，啟發新的思維及視角。

謝謝錦勳大哥、佳蓉及舒亦每天中午正面能量的扶持及鼓勵，你們是最棒的中午吃飯夥伴；感謝耳朵、珮均、晶晶、小智、沛英、智縈、祖翎、明潔及宣儒這段時間的支持及打氣，論文完成的喜悅，與你們共享。

謝謝宥仔常常陪我到圖書館，在我倦怠的時候說著落實監督，我們一起加油，並且變得更好，感謝我最愛的爸爸、媽媽及姊姊，時刻牽掛著我的論文，時刻鞭策且鼓勵著我前進，給予我最大的支持及包容。最後，感謝本研究所有參考引用的先賢學者文章，讓我可以站在巨人的肩膀，依循前人的腳步，逐步撰擬完成這篇論文，也期盼後進能持續跟進、提供更多創見及想法，讓這個社會更好、更良善。

## 摘要



政府治理型態的改變，影響著民主運作及發展，從小政府論者主張人民應擁有最低限度的權力及自由，到福利國家的蓬勃興起，以及發展到後來的國家體制再造，政府與人民的角色及互動，一直是學界與實務討論關注的焦點，而開放政府樣態的萌生及發展，融合政府體制再造及民主精神實踐精神，除了體現人民主權、政治平等、大眾諮商等民主基礎概念，也因應時代的推演，發展出開放資料及政府資訊公開等新興操作模式。

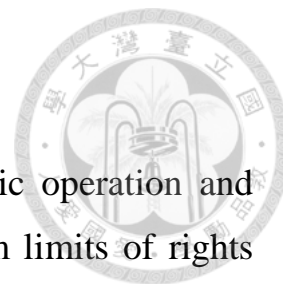
本文為了解開放政府的理念價值，以柯文哲市長執政後之臺北市政府為實例，探究「開放政府 全民參與」的施政理念及政策實踐精神，是否與時近討論的政策理念相近，或有其創新之處，而在資料蒐集整理過程，也提出國外倡導開放政府或開放資料組織運作情形，以及美國、英國、加拿大等國家施作經驗，作為臺北市政策規劃及執行情形的參照及例證。

本研究運用文獻分析法及質化訪談法，蒐集國內外文獻資料以及運作實例，整理分析開放政府的理念價值及發展脈絡，為探究臺北市政府運作情形，實際約訪市府政策規劃及執行人員，以充實研究內涵及分析價值。

經分析文獻蒐集結果，民主的演變及發展，支持及體現開放政府及公民參與的實施價值，而臺北市政策規劃實踐情形，可分為資訊公開透明、公民參與及資料開放公私合作等 3 項推動措施，與美國倡導之開放政府備忘錄「透明、參與及合作」3 項原則、英國政府資料開放措施以及加拿大開放政府行動方案理念相近，經檢討北市府政策規劃執行意涵，可再貼近民眾需求，實踐公民參與價值，並且思考制度精簡之可能性，以提升人民信賴及政府施政效能。

關鍵字：開放政府、政府資料公開、公民參與、參與式預算、i-Voting

## Abstract



The transformation of governance effects democratic operation and development. From persuading people's having minimum limits of rights and liberty to the developing of national system, the interaction of government and people have been discussed many times. The Open Government indicates People Sovereignty, Political Equality, Open Discussion, Open Data and Open Information.

This study focuses on the goal and mission for Open Government. Based on the case of Wen-je Ko Administration of Taipei City, this paper analyzes Open Government Partnership and Open Knowledge Foundation. Besides, the governing experiences of the United States, United Kingdom, and Canada are taken as examples.

This study uses literature analysis and qualitative interviews, researches the practical examples and the development of Open Government, and examines the policy making of Taipei City Government.

The results of democratic evolution and the development supports and reflects Open Government and Citizen Participation. Furthermore, the policy planning of Taipei City Government includes Open Information, Open Data, Transparency, Citizen Participation and Public-private Partnerships, which conform to the processing experience of the United States, United Kingdom and Canada. Since the policies are not always accepted by the citizens, this article tries to find out some methods to enhance people's confidence and promote the administrative efficiency in the government.

**Key words:** Open Government, Open Data, Citizen Participation, Participatory Budgeting, i-Voting

# 目 錄



口試委員會審定書.....	i
謝辭.....	ii
摘要.....	iii
Abstract.....	iv
第一章 緒 論.....	1
第一節 研究緣起與問題意識.....	1
第二節 研究目的與主要研究問題.....	3
第二章 相關理論回顧與文獻探討.....	5
第一節 相關概念檢討.....	5
第二節 相關理論檢討.....	10
第三節 國內外相關研究檢討.....	20
第三章 研究設計.....	27
第一節 研究途徑與研究方法.....	27
第二節 研究架構.....	33
第三節 概念界定.....	35
第四節 研究對象與資料來源.....	35
第五節 研究限制.....	36
第四章 開放政府理念與基本價值之實踐.....	39
第一節 開放政府夥伴關係理念及目標.....	40
第二節 開放知識基金會理念及實踐.....	43
第三節 美國、英國、加拿大及其他國家開放政府理念.....	45
第三節 我國開放政府發展進程與執行成果.....	55
第五章 柯文哲執政之開放政府政策理念及實踐內涵.....	61
第一節 政府資訊公開.....	62
第二節 臺北市公民參與推動措施.....	67
第三節 臺北市廉政透明措施.....	93
第六章 以開放政府學理價值檢視臺北市政府政策規劃意涵.....	99
第一節 公開透明.....	99
第二節 公民參與.....	104
第三節 公私合作.....	115
第七章 結論.....	119
第一節 主要研究發現.....	119
第二節 後續研究建議.....	123
參考文獻.....	128

附錄：訪談逐字稿.....135



## 表目錄



表 1: 本研究訪談題綱表.....	32
表 2: 本研究訪談對象表.....	33
表 3: 符合條件但尚未加入 OGP 組織的國家列表.....	42
表 4: 臺北市政府市政會議紀錄涉公民參與委員會討論決議事項表...68	
表 5: 臺北市政府公民參與委員會會議決議事項表.....	69
表 6: 公民參政組每月工作會議決議事項表.....	71
表 7: 開放資料工作組每月工作會議決議事項表.....	75
表 8: 參與預算組每月工作會議決議事項表.....	78
表 9: 臺北市政府 105 年辦理 i-Voting 網路投票一覽表.....	91
表 10: 臺北市政府廉政透明委員會會議決議事項表.....	94



# 圖目錄

圖 1: 本文研究架構圖.....34



# 第一章 緒 論



隨著民主意識的興起及蓬勃，國家治理方式逐漸受到重視，政府被要求形塑成一個具有民主課責性、資訊公開透明及回應公民需求的治理主體，由此衍生出開放政府相關理念及實踐價值，順應此一趨勢，《開放政府夥伴關係》（*Open government partnership*）於 2011 年 9 月 20 日成立，創立初期已有 8 個國家贊同此項理念並建立國家內部執行計畫，分別為巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、英國及美國），統計至 2013 年已有 57 個國家陸續加入該項組織<sup>1</sup>，可見開放政府理念已為國際社會共同追求及實踐的目標，而我國推動開放政府的理念及具體政策實踐內涵為何，又以臺北市政府自柯文哲執政後，主張開放政府、全民參與的施政理念，並透過相關政策施作貫徹其理念價值，本文欲以國內外學理價值為架構，探究開放政府的理念及內涵，並以其學理架構為依據，分析臺北市政府自柯文哲上任後，所規劃實施之政策有無符合開放政府價值，此為本文研究主軸及重點。

## 第一節 研究緣起與問題意識

本文係研究開放政府的理念及政策執行內涵，察覺近年來國際間逐漸重視開放政府理念的實踐，許多跨國組織及聯盟紛紛興起，由於筆者研究背景為公共行政相關領域，且大學畢業後職掌接觸公部門行政體系之運作，因此想針對政府部門實施開放政府規劃及執行情形進行研究，以下茲就本文研究緣起與問題意識進行說明。

### 壹、研究緣起

筆者大學就讀公共事務相關科系，對於公共行政領域具備基礎知識及了解，在學期間亦透過系上課程安排，至臺北市政府部分機關觀摩實習，為實踐進入公務機關服務志願，畢業後考取公務人員考試，分發至臺北市政府（以下簡稱北市府）服務，至今已有 6 年多服務資歷，任職期間體認臺北市是一個持續進步的城市，市民的期許以及行政體系的創新再造，其實都能注入城市發展源源不絕的能

---

<sup>1</sup> 有關開放政府夥伴關係組織簡介，參見網址 <http://www.opengovpartnership.org/about>，最後檢閱日期：2015 年 6 月 3 日。

量，又以現任市長柯文哲為例，自競選至執政期間，屢屢打破傳統思維，強調「改變臺灣，從首都開始」，並期望與市民共同創造「一個更好的臺北」，現行許多政策的推動及執行也都備受市民及媒體的關注，因此，想針對北市府所推動之政策內涵及實踐價值進行研究，以回饋大學及工作實務所學。



## 貳、問題意識

因應國際社會直接民主意識的興起，開放政府 (*open government*) 概念逐漸被提出並受到關注，國際組織及聯盟也紛紛成立，2011 年 9 月 20 日《開放政府夥伴關係》 (*Open Government Partnership*，以下簡稱 OGP) 成立，組織目標係為提升政府施政透明度、公民力量、打擊腐敗勢力並且利用新技術加強治理，創立初期已有巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、英國及美國等 8 個國家贊同此項理念並建立國家內部執行計畫，官網統計至 2013 年為止，OGP 已擁有 65 個會員國<sup>2</sup>。

而從國際趨勢回到我國政治發展脈絡，我國自中央機關下至地方政府層級，前已於 2005 年制定《政府資訊公開法》<sup>3</sup>推動資訊公開措施，且國發會、臺北市、新北市、臺中市及臺南市等縣市皆配合建置政府資料開放平臺，公民大眾可透過該平臺查閱政府施政及統計資料，以臺北市政府為例，臺北市市長柯文哲自上任後，便以開放政府、全民參與、公開透明為施政目標，透過許多具體措施如成立廉政委員會、公民參與委員會、以網路投票 (*i-Voting*) 進行市政議題選舉，及透過《臉書》 (*face book*) 社群網站邀社會大眾一同討論市政議題，相關施政目標及規劃進度皆可供市民大眾檢視。

本文欲分析臺北市長柯文哲所提出之開放政府理念及政策內涵，是否與開放政府理念價值相符，或是有差異之處，希望透過對北市府的政策推動研究，分析出我國對於開放政府推動執行情形，並參考其他國家運作模式，以期進一步改善及精進。

---

<sup>2</sup> 全文可參考網址 <http://www.opengovpartnership.org/node/1338>，最後檢閱日期：2015 年 5 月 27 日。

<sup>3</sup> 該法於 94 年 12 月 28 日公布，全文參見網址

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E6%94%BF%E5%BA%9C%E8%B3%87%E8%A8%8A%E5%85%AC%E9%96%8B%E6%B3%95>，最後檢閱日期：2015 年 6 月 3 日。

## 第二節 研究目的與主要研究問題

本文係以國外內相關學理及論述作為研究架構，探究分析北市府開放政府執行理念及實施內涵，以分析其規劃執行情形，以下茲就研究目的及主要研究問題進行說明。

### 壹、研究目的

本文研究目的有四，分述如下：

- 一、想了解開放政府的理念及內涵，探究政府公開資訊的重要性。
- 二、想參考先進開放政府國家運作模式及政策實踐價值，藉由成功經驗的傳承，提供我國參考及學習。
- 三、想了解臺北市市長柯文哲提具之「開放政府、全民參與」理念及政策內涵，是否與國外開放政府理念是否相近，或有創新之處。
- 四、藉由此項研究，期能給予北市府政策建議及修正方向，以建構更為透明化及開放回應的政府體制。

### 貳、主要研究問題

- 一、開放政府政策的理念、內涵及實踐價值為何？
- 二、臺北市政府自柯文哲市長任職期間，推動那些開放政府政策？
- 三、探究北市府所推動的開放政府政策內涵及政策執行檢討分析。



## 第二章 相關理論回顧與文獻探討



開放政府理念最早可追溯至 1950 年代的美國，當時一名資訊法學顧問 Wallace Parks 發表的文章提到，開放政府根基於政府資訊公開及資訊的可取得性，而美國總統歐巴馬（Barack Obama）於 2009 年也發布了開放政府政策指示內容，希望能夠落實透明（transparent）、參與（participatory）與合作（collaborative）等 3 項目標，另國內外亦針對政府資訊公開、公民參與及北市府所規劃之開放政府政策及理念進行討論，以下茲就相關概念進行探討及回顧。


### 第一節 相關概念檢討

開放政府的理念分別提及了開放透明、政府資訊公開及公民參與等 3 項概念，以下針對相關概念進行說明。

#### 壹、開放透明

近年來開放政府理念逐漸受到許多國家重視，於政府體制運作及政策執行皆有所落實，而此項理念的萌芽及發展，最早可追溯至 1950 年代的美國，當時一名資訊法學顧問 Wallace Parks 發表‘*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*’一文，內容提及開放政府立基於政府資訊的公開及可取得性（李治安等，2014：66 轉引自 Parks, 1957），民眾可透過公開途徑或管道取得政府資訊，延伸至 1974 年美國修正《資訊自由法》（*Freedom of Information Act*）時，於修法理由直接敘明「開放政府」是基於公共利益運作（李治安等，2014：66 轉引自 Yu and Robinson, 2012）。

而後美國總統歐巴馬亦推動踐行開放政府理念及原則，於 2009 年先後簽署發布《透明與開放政府備忘錄》（*Transparency and Open Government Memorandum*）及開放政府指令（*Open Government Directive*），期能落實 3 項目標：透明（transparent）、參與（participatory）與合作（collaborative），並要求「各行政部門採行以下的步驟：一、線上發布政府資訊；二、增進政府資訊的品質；三、建立並制度化開放政府的文化；四、建立政策架構以促成開放政府。」（吳肇銘，2012：70-79），期能透過相關法令及政策的落實，提升政府施政透明度，保障人民知的權利。



前揭美國所提開放政府 3 項理念：透明、參與及合作，亦與 2011 年成立之開放政府夥伴關係理念目標相近，依國際組織規範，會員國應於下列 4 項領域達到一定程度的水準，分別為財政透明度 (Fiscal Transparency)、資訊可得程度 (Access to Information)、公職人員財產公開申報 (Public Officials Asset Disclosure) 及公民參與 (Citizen Engagement)<sup>4</sup>，政府施政透明度除政府資訊公開外，預算的編列、審議、公職人員任用及財產申報也應提供透明且公開的管道，俾供社會大眾檢視，而如何讓公民社會與政府間有暢通的溝通渠道，則需透過完整且成熟的公民參與機制進行運作，而該聯盟期望透過政府施政的透明化、具備課責性並且有效回應公民需求等努力，進而提升政府治理及公民服務品質。

另依丹尼爾·拉特洛坡與勞雷爾·魯瑪於 2010 年著《開放政府》(Open Government) 一書，認為開放政府是由透明 (transparent)、參與 (participatory) 及合作 (collaborative) 3 項重要原則所組成，前揭提到的透明，意指政府資訊應廣為宣達，讓民間社群清楚了解並向外界揭露，另透過資訊技術的創新，讓政府施政透明度更加具體被執行，而公民將意見反饋給政府，讓政府作出適當的決策也是十分重要的，公民的意見對政府的影響力越大，表示政府開放程度越高，最後，參與這部分提到了公民、社會企業與政府的關係與鏈結，而這三者的互動也是合作的精髓。書中也提到了政府施政透明度的倡導是不可或缺的環節，國家才能夠將法律跟政策以公開透明的方式制定，而開放政府在發展的過程中，也會逐漸走向開放社會 (open society) 的樣態 (Lathrop & Ruma, 2010: 111)，政府與民間社會的界限已不易區辨。

有關開放透明的相關學理價值，可延伸實踐至非營利或非政府組織的運作價值，如 2004 年在英國總部成立的「開放知識基金會」(Open Knowledge Foundation)，該基金會宗旨係宣導並推廣各類形式的開放資料 (open data) 及開放知識，經統計，該基金會據點已拓展至全球 30 多個國家及地區，其中英國及美國等國家亦配合建立國家開放資料平台<sup>5</sup>，可見開放資料的重要性及不可抵擋性。繼續探究開放知識

---

<sup>4</sup> 於開放政府夥伴關係官方網站中提到了該 4 項指標定義及衡量方式，網址參見 <http://www.opengovpartnership.org/node/1338>，最後檢閱日期：2015 年 6 月 3 日。

<sup>5</sup> 該基金會另編列開放資料手冊 (Open Data Handbook)、資料新聞學手冊 (Data Journalism Handbook)、開放預算視覺化 (OpenSpending) 等出版品，包含教育、交通、文化以及永續發展等不同領域的開放知識理念，網址參見 <http://okfn.tw/>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 25 日。

基金會的執行目標及方針，自 2013 年起，該基金會即針對各國研發之開放資料集進行追蹤了解，評估分析這些公開釋出的資料集，是否具實質民主及社經發展價值，也可透過此項分析作業，綜整各國釋出資料集之落差及異同，而該項作業也獲得許多國家重視，部分國家跟進採用此項國際評比及分析結果，以檢討改善並釋出對公民大眾實質所需之資料集。

然而如何評估資料集具備開放透明價值，該基金會也表示，國際評比難度在於資料集需透過技術及法律多項客觀層面進行衡量，另「開放資料」及「開放政府」概念仍應有區分及不同涵攝意涵，無法單就評比結果，連帶衡量國家是否具備開放政府特質<sup>6</sup>。綜上所述，政府資料的開放透明並非只是資料數量多寡的差異，重點仍回歸到政府或官方資料的提供能否貼近公民所需，提供實質有效、便捷及即時的資訊。

## 貳、政府資訊公開

有關開放政府議題的討論，首要應先區辨「政府開放資料」及「政府資訊公開」之意義，依據羅晉等人於 2014 年發表之文章，政府開放資料的主要訴求在於開放原始資料（raw data），可讓不同的使用者透過不同方式再度利用、呈現甚至與其他資料混搭（mashup）運用（羅晉等，2014：286），而政府資訊公開則是各類資訊應透過透明公開的方式讓外界大眾便於取得，以促成透明開放政府的成立。

而依英國開放知識基金會辦理開放資料評比所選用的指標，係透過各國技術及法律層面考量，以資料提供具有民主及社會價值為標準，不單就評比結果衡量國家是否屬於開放政府<sup>7</sup>，簡言之，開放資料不完全等同開放政府，兩者間仍有區分及不同的涵攝意涵。另依丹尼爾·拉特洛坡與勞雷爾·魯瑪所著《開放政府》一書的界解，認為政府資訊公開能讓公民更有效的參與政治，進而從事某種行為以表達其意見，且政府資訊公開發展至一定成熟程度，能夠形成許多政治議題皆回歸至民眾自決（Lathrop and Ruma, 2010: 111），由此論述可看出政府資訊公開與

---

<sup>6</sup> 開放知識基金會網站提到，開放具有民主和社會價值的資料集，不足以作為衡量開放政府的要件，開放資料和開放政府之間的區辨，仍具備模糊的界線。網址參見 <http://okfn.tw/2015/12/09/godi15/>，最後檢閱日期：2015 年 4 月 12 日。

<sup>7</sup> 同 6。



公民參與的提升具有關聯性，透過政府資訊公開，可促進公民有效參與公共事務，以及表達自身意見，連帶提升公民參與的廣度及深度。

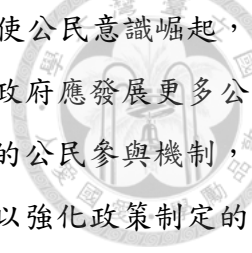
而依政府資料開放的重點與型態，從以前到現在也經歷觀念轉變與調整的過程，像是早期資料公開多會要求文件資料的公開，而現在的資料開放，重點在於原始資料的數位化，以特定格式置於固定網址（林心乙，2016），不僅資料的整理及統合更為便利，也增加公民大眾進行資料查閱及加值應用的機會及管道，間接肯定原始資料釋放及提升資料的附加產值。

有關前述提到的現階段政府資料多以加值及應用取向為考量，增加資料的附加產值，然而至今，資料的加值應用仍會遇到一些挑戰與需克服的問題，經由羅晉晉等人於2014年發表之文章，概述整理四項挑戰，首先須克服「資訊不對稱」的問題，政府與民間協作單位所持有的原始資料是否一致，那些資料可能受智慧財產權的限制（羅晉等，2014：287），都是事先需先釐清的事項；其次，政府資料的使用者必須逐一向各政府機關針對資訊加值及合作議題進行協商，並且釐清各機關申辦作業與行政作業規範，所耗費時；再者，政府提供的資料是否有加值應用的價值，對於公民大眾實質使用意義為何，如無法切合民眾所需，也連帶無法提升使用者意願，最後是實踐模式的尚未成熟，不同於民間廠商的市場營利導向，依法行政的政府機關以遵循法制規章為優先，導致資料加值應用的空間缺乏彈性，使得有加值需求的廠商或個人只能處於被動接受的立場（羅晉等，2014：287）。

### 參、公民參與

隨著資訊進步及民主意識的開放，公民不僅可行使憲法賦予權利選舉政治領袖，也逐漸透過各類管道，如媒體及社群網站掌握社經脈絡及政策發展動向，進而展開行動表達或捍衛其訴求。根據許立一於2008年所著的見解，公民參與(citizen participation)係指公民針對社會大眾關心的議題表達意見或行動且共享結果的一種過程（許立一，2008：141），公民參與也強調人的自主性及主動性，透過參與某個方案、團體、組織或環境（李略，2010：919）影響政府決策，如以環境影響評估程序為例，公民參與在過程中扮演著「程序正義」（杜文苓，2010：29-60）的角色，不僅提升環境治理決策的正當性及多元性，也可有效縮短知識與政策間的距離（杜文苓，2010，轉引自 Yearley and Cinderby, 2003; Yearley, 2006, p.8）。

有關公民參與的構成者及角色，除公民本身擔任不可或缺的主體外，官僚體



系及政治菁英的合作與夥伴關係（許立一，2008：14），都可促使公民意識崛起，透過組織活動等方式影響政府決策，以獲得官方回應或改善。政府應發展更多公民參與及合作的機會，以強化人民對政府的信任，為建立有效的公民參與機制，政府應透過政策制定程序，考量各類政策利害關係人的意見，以強化政策制定的正當性，如 Rowe and Frewer 在 2005 年提出三種不同程度的公民參與類型：政府應建立公民溝通制度、公民協商討論機制，以及透過政府與民眾的對話，建立公民參與機制（Rowe & Frewer，2005，轉引自 Kim,2010, p.808）。

另就資訊公開層面探討公民參與的落實，理論上資訊的傳播由政府到公民，或由公民到政府應具有相同效果，然而實際上公民意見上達給政府，往往會被重新組合或詮釋，過程中納入政府本身、民間企業等不同角色的意見（Maier- Rabler, Huber, 2011, p.186），因此，公民意見的凝聚，初期需要經過整理及歸納，形成多數人的共識，比較有可能被政府採納，而 Web 2.0 以及網頁資訊的強化，係幫助政府在政策制定與服務傳遞的過程中，能夠與利害關係人互動，並且強化政府內部資訊管理（Bonsón, Torres, Royo, Flores, 2012, p.125）。如線上與政府進行議題討論，甚至創造新的議題，讓公民對政治議題產生興趣及參與感、並且擴增參與者數量，進而使多數群體對政府產生信任感，使政府擁有施政正當性。簡言之，透過 Web 2.0 等資訊科技技術，能夠增加公民在政治上及公部門角色的實踐（Bonsón, Torres, Royo, Flores, 2012, p.125-126），而公私部門合作通常發生在政策制定程序，透過合作機制的建立，可強化公民參與的文化及確保政府施政的正當性（Noveck, 2010, p.64 轉引自 Maier- Rabler & Huber,2011, p.185）。

而公民參與的核心價值也可延伸討論至參與式預算相關議題，參與是民主行政的重要特徵，透過參與的過程，公民可清楚了解政府的施政方針（蘇彩足等，2015：8-9），而政府在施政的過程中得到公民的建言及意見，也能適時調整政策運作方向，以符合民意的期待。換句話說，公共政策在運作的過程中，須以民意為基石，才能執行順暢，因此，民主程序應保證所有受決策影響的人都有機會參與政治過程，並提供充分資訊讓利害關係人對公共事務有清晰的理解（趙錦蓮，陳文瑛，2006，轉引自蘇彩足等，2015：8-9）。

而「參與式預算」（participatory budgeting）係透過公民審議及溝通協調方式，進行公共資源分配的決策過程（Wampler, 2007，轉引自蘇彩足等，2015：8-9），公民在政府預算制定過程中扮演參與及決策的角色，而依據 Sintomer, Herzberg 及

Röcke (2008,2013, 轉引自蘇彩足等, 2015: 8-9) 學者提出之「參與式預算」的評估條件, 說明如下:

- 一、議題為公共事務的財務或預算面向;
- 二、執行單位為自治層級的政府體制, 或經由民主方式產生首長的地區;
- 三、過程具有重複性 (repeated process), 非僅只於一次性的會議或論壇;
- 四、過程中必須具備某種公共審議 (public deliberation) 的形式;
- 五、決議的結果須具備某種程度的課責性。

綜上所述, 參與式預算的推動原則提到, 過程中須以某種審議形式進行, 而這種「以公民為中心的公共管理 (citizen-centered public management)」的概念, 始於 1990 年以來審議式民主 (deliberative democracy) 的思潮 (蘇彩足等, 2015: 8-9), 援引蘇彩足老師等人受國家發展委員會委託研究《政府實施參與式預算之可行性評估》報告提到, 審議式民主係透過公民在理性、反思及公共判斷的條件下, 共同思索公共問題及公共議題的解決方案, 企圖建構出各方均可接受的方案, 落實民主的基本價值, 當民眾不同意其他人的意見時, 應該持續理性討論, 以達到雙方皆可接受的決定, 也可這麼說, 審議式民主的核心精神在於倡議理性的討論及相互尊重 (Gutmann & Thompson, 1996; Bohman, 1996; 陳俊宏, 1998, 轉引自蘇彩足等, 2015: 8-9)。

簡言之, 公民參與可透過各種形式, 在政府的政策制訂或相關活動中彰顯其重要性, 透過公民的參與、辯論、折衝協調到凝聚共識的過程, 雖較政府單方決定政策施作花費較多時間, 但出現的政策成果具備民意基礎, 政府可擷取藏智於民的智慧, 提升施政品質, 並且開通政府與民間雙向交流管道, 以達到民主政治的實踐價值。

## 第二節 相關理論檢討

民主的形塑、政府的職能角色及管控程度都會影響國家治理的型態, 而傳統的民主、政府及公共治理理論演變至今, 也經歷許多爭辯及討論, 沿生出不同的學派及論點, 本研究所討論之開放政府理論根據, 源自於前揭所提相關學派的發展及演進, 以下茲就民主理論、政府體制、公共治理及政策形成等學派進行整理及討論, 以探究開放政府應具備之學理根據及價值。



## 壹、民主與政府

### 一、民主的特質

有關民主政治的涵義及特質，有學者認為可解構成以下幾種性質，首先為人民主權的概念，意指政府應向人民負責，人民雖不直接擁有統治權，但能透過法定選舉，選出代表組成政府，負責治理及決策（黃崇祐，2014：5-1），政府在人民的同意及信任基礎下依法行政，而決策的根本與最終決定權仍在人民手中。

其二為政治平等，政治權利應盡可能廣泛且平均分配，每位公民都有平等參與政治決策的機會（黃崇祐，2014：5-2），每個人都有充足的資訊選擇候選人及接觸公共議題，並且有足夠的管道陳述意見，其三為人民諮商，政府決策應考量公民需求，執政者對政策成敗應負政治責任，以對民眾負責。

上述民主政治的要件，其實可作為開放政府理念的前身及延續，如人民主權的概念，即為公民參與理念的實施，公民擁有最終治理權，可透過選舉決定由什麼樣的成員或政黨組成政府，另平等權係代表公民被保障有發表意見的權利，透過政府實施資訊公開，使公民從各種管道獲取更完整的政治資訊，進而凝聚更周延的民意及輿論，而這樣民意形成的過程，也能讓政府在施政過程中，考量公民實際需求，調整執行方針，制定出對公民有利的政策，而政府也能獲得公民支持，進而取得施政正當性。

引據前揭民主的意義及價值，人民擁有政治主權是不爭的事實，政治行動也應該能夠滿足公民的偏好（Sunstein,1988, 1543，轉引自陳俊宏，1998：94-95），另政治範圍內仍有不同利益團體進行運作，雖然利益團體擁有不同的理念價值及目標，但在政治場域範圍內，陳俊宏（1998）認為，不同的團體都在追求公民的忠誠、支持，以及尋求利益之間的合作，這樣的合作模式，可讓他們對代議士施展壓力（陳俊宏，1998：94-95），以達政治訴求。

隨著時代的演進及民主潮流的發展，政治轉變得越來越複雜及專業化，使得人民主權的概念越來越難達成，政府應讓公民獲取足夠的資訊，公民也應自主參與政治事務，重燃對政治的熱情，換種方式說，政治被視為是專家以及職業政治家的事務（陳俊宏，1998，95），參與政治須了解的事務越來越多，在不理解及不熟悉的前提下，公民對於政治事務的參與可能很難提升。

而談及民主的發展，自由主義式的民主及菁英民主理論也是發展的重點，該

派理論主張，政治由社會菁英及政治掌權者所操控，並透過選舉制度取得執政權，而形成這樣民主制度的同時，公民授由政治菁英行使政權，也間接失去監督政府及主導政治的地位，另自由主義式民主亦關注個人自由的發展（梁軍峰，2012），並非保障公共利益及社會正義，使得民主這項論點發展至最後，往往流變成政治掌權的手段，並未讓公民擁有政治主權。

## 二、強勢民主

其中值得被討論的是本傑明·巴伯(Benjamin Barber)所提出的強勢民主理論，他首先區分弱勢民主和強勢民主的差別，提出自由主義式民主及代議式民主的缺陷及不足之處，認為解決方式是建構參與式的強勢民主，他認為自由主義式民主只是把民主當作實踐自由的手段，並且隱含 3 項特性，分別為無政府主義、現實主義和最小政府論，無政府主義意謂著個人主義的強化，推崇個人絕對的力量，反對國家的干預及政府的強制性，然而這只是一種懷抱理想價值觀的治理型態（陳炳輝，2008：5-6），實際經驗顯示國家強制力仍須介入、管制及干預社會、經濟及文化某些層面，以維國家安定及政權的正當性（梁軍峰，2012）。

透過民主光譜的分類，巴伯認為民主有三種程度上的差異及類別，一是著重以投票的方式來形成民意的弱勢民主（Thin Democracy），二是訴諸意識型態或認同形成共識的團結民主（Unitary Democracy），三是鼓勵人民積極參政，透過互動形成共識的強勢民主（Strong Democracy），透過分類及意義上的界定，強勢型民主介於弱勢民主與團結民主之間，且強勢民主強調公民理性思辯的能力（Barber, 1984，轉引自劉正山，2009：112）。

巴伯批判自由主義民主是一種弱勢民主的形式，並未實踐民主的真正價值，使得政治權力偏向了政治菁英遠離公民大眾。因此，他主張擴大公民直接參與，以彌補自由主義式民主的缺陷及不足，於 1984 年出版《強勢民主》一書，巴伯批判代議民主所強調之政治參與性，仍由社經地位較高的公民參政，並未實踐實質的政治平等；其次，代議民主具有高度的政治壟斷性，公民除了選舉外，難透過其他途徑或方式表達意見或行使政治權，第三，代議式民主係由選舉勝出者掌有政治領導權，造成公民對於參與政治形成疏離及冷漠感（梁軍峰，2012）。

強勢民主的核心價值在於擴大公民對公共事務的直接參與，強調社群及共識的概念（梁軍峰，2012），認為應有效凝聚公民意識，串聯成足以影響政府決策

的力量。而強勢民主認為政治是一種生活方式也是發展民主社會必經的過程，人們為了建立公共利益，尋找共同生活及解決問題的模式（梁軍峰，2012），這樣的特徵具有動態性、不可預知性、不穩定性以及發展性，公民在參與政治的過程中，投入自身的政治意識、認知及價值觀，創造政治的發展及結果。

另外，巴伯認為強勢民主應透過公眾的討論、行動、公民身份的界定及和共同體來界定來實施推動，在以上的行動模式，建立公民自我管理、凝聚政治意識、參與及創造政治結果。而在梁軍峰（2012）發表之「從弱勢民主到強勢民主——本傑明巴伯的參與式民主理論評析」文中，剖析巴伯在強勢民主理論中提到了「公民參與」的概念及定義，公民應習得如何在各類政治事件中做出公共性的判斷，並且能夠運用政治認知及價值觀評論政策的成效與良窳，在巴伯看來，公民不僅只是選舉投票者、或是消極選民的概念，而是積極的政治管理者及自治者。

在前揭論述，提到「參與」是強勢民主不可或缺的政治手段，也與本文所提開放政府的參與模式有著異曲同工之妙，從巴伯的強勢民主理論可看出公民的參與內涵，不只是提供機會或途徑讓公民進入政治領域，也須具備足夠的政治性判斷及相關資訊，公民有「知」的權利，也要充分理解政治運作的手段及原則，才符合政治參與的意涵，提升公民治理品質，因此，政府提供完善的資訊成為不可或缺的前提，再次呼應政府資訊公開及公民參與有著密不可分的關係。

### 三、審議式民主

有關民主的理論的學派及演變，學者認為自由主義式的民主或是最低限度的民主，係指公民透過選舉選出代議士，代替公民行使職權，以上論述顯示公民直接參與政治的方式只有透過選舉制度，然而代議士的政權代表性及正當性問題仍無法受到解決，代議士的政治意識是否可以完全代表公民的集體意識，仍是迄今討論的重點，因此有學者批評前揭論點只是弱勢民主的展現，無法完全實踐真正的民主價值，衍生出直接參與式的民主制度，或者說是強勢民主的體現，人民直接實踐政治意志，政府應開放各項管道，讓民眾可透過參與及表示意見的作為，滲入並主導政治的運作，實現真正人民主權的價值，而審議式民主承繼參與式民主的腳步，認為公民在政治過程中應有充分討論及意見被接納的空間，如陳俊宏於1998年的文章引用Fischer（1992;1995）的觀點，認為審議式民主是以參與式民主途徑，取代解決過去衍生的政治問題與爭議，人民應該要重視政策分析的過

程，具備完善的政治認知、價值觀以及政治熱忱，對錯誤的政策前提及假設提出質疑，其次透過公民的決策參與，提升政治事務的熱忱及參與感(Fischer,1992;1995, 轉引自陳俊宏，1998：100)，以解決「鄰避情節」(not in my backyard)所造成的政治冷漠及疏離現象。

審議式民主不同於自由多元主義(liberal pluralism)，與參與式民主的理論前提相似，認為公民的偏好及政治意識可透過民主的機制及參與方式轉變，也就是說，公民的政治意識可透過這樣的過程進行民意的彙整(劉正山，2009：112)，認為公共領域可以創造討論及辯論的機會，讓公民在政治環境的論述中，形塑屬於他們的政治價值觀，並且隨時修正，審議式民主希望每個公民的不同聲音都能進入政治的討論環境，對公共事務能夠表達意見(陳俊宏，1998，106)，而民主審議的過程也是建立政府正當性(legitimacy)的途徑。

依陳朝政及楊三東(2012)年發表之文章，引用了Elster(1998)的觀點，認為審議式民主含有兩項基礎要件，分別為民主及審議，民主係指所有受到決策影響的公民或代表，都應該能夠參與政策制定及集體決定的過程(陳朝政、楊三東，2012：50)，而參與者應抱持著理性開放的態度，透由討論、辯論及審議的過程形成民主共識。另黃惠萍於2005年發展之文章，引用Cohen(1989)的觀點，認為「審議式民主是指在一群體中，公共事務的治理由內部成員共同審議後再決定的體制」，透過公民公開論述及討論的方式，決定公共事務的去向，而這樣的模式，也應該建立一套體制，讓它持續且有效的運作(Cohen, 1989，轉引自黃惠萍，2005：44)。

因此可歸納出，審議式民主也是一種民主制度，透過制度的建立，讓公民有開放討論、辯論及評議的空間，對於政治事務間接建立了參與感及政治熱忱，並透過公民理性、反思以及公共判斷(public judgement)的條件下，思索公共問題及各項議題的解決方案(陳俊宏，1998：104)。換言之，審議式民主想要建立的是一種開放協商的民主機制，透過多方關係者如公民、利益團體及政府的討論協商過程，試圖尋找折衝、共識及最大化的政治利益，落實民主價值。

就該項民主制度進行討論，其實審議式民主並不否定代議制度的存在，以政治發展日漸複雜及專業化的情形下，為利民主效率的提升，公民仍須委託政治菁英協助處理及解決公共事務。審議式民主仍重視代議制度下，政治人物與公民的分工(陳俊宏，1998：107)，只是重點在於公民應被賦予理性討論及辯論公共事



務的權力，有能力應影響政府決策，並且決定政治人物的去留。

有關審議式民主的核心觀念，前面已有學者提到民主及審議的概念，然而公民在政治場域中是否具備平等發言的權利，也是值得考量的重點，前提是公民應具備理性意識，透過溝通及交流完成政治性的決定；依黃惠萍於 2005 年引用 Bohman、Gutmann & Thompson 的論點提到：「面對爭議性的公共政策，各方應對其所持的論點，提供合理的證成理由，並透過互相審議尋求共識」（Bohman, 1996; Gutmann & Thompson, 1998，轉引自黃惠萍，2005：41-42），而這樣的論述也提到了當爭議性議題出現時，公民難以迅速凝聚共識時，應對所抱持的論點進行辯論及溝通，並透過審議制度尋求解決方案。

如何實施上述所提之審議式民主制度，有論者整理出幾項原則，首先應先釐清審議式民主的發展脈絡係為修正代議式民主衍生的問題及缺失，著重決策過程的公開性與公民的理性討論，因此，政治決定的過程應符合公開及平等等原則，透過公民的公共審議，強化決策的正當性（Gutmann & Thompson, 1996; Gutmann & Thompson, 1998，轉引自黃惠萍，2005：41），而審議式民主的基本原則，依據陳俊宏於 1998 年發表之文章，提及了 Gutmann & Thompson 以及 Bohman 的觀點，分別為公開性（publicity）、課責性（accountability）以及互惠性（reciprocity）（陳俊宏，1998，105），首先，公開性意謂著公民及政府官員需要透過公開管道或途徑，理性驗證他們的行為及主張，其次，政治人物被公民賦予政治權力，應對全體公民負責，擔負政治責任，再者，基於互惠原則的考量，公民透過理性思考及辯證，獲取政治共識。另引用 Fishkin 於 1991 年的論點，認為審議式民主應具備三項條件，分別為政治平等（political equality）、非獨裁性（nontyranny），以及審議性（deliberation），1995 年再次提出第四項條件為參與（participation），Bohman 於 1996 年呼應此項論點，也認為民主應具備「非獨裁（nontyranny）」、「平等（equality）」以及「公開性（publicity）」（Fishkin, 1991; Bohman, 1996，轉引自陳俊宏，1998：105）。

依據上述整理出，審議式民主的要件應先立基於非獨裁的政體，以建立公民平等的觀念，審議式民主認為公民應具備理性基礎，獨立思考的能力，辯證政策的好壞，並且透過開放平臺進行折衝及協商，最後去蕪存菁形成共識，另一方面，政府的角色仍然是代替全體公民行使政權，只是與傳統代議制度的不同點，公民在審議式民主的角色及定位較極具重要性，具有權力檢視政府執政的好壞，連帶





提升政府受課責程度增加。

依據陳朝政及楊三東（2012）整理哈伯瑪斯（Habermas）於1994年提出的論點，認為審議式民主是以溝通理性的審議與決策程序，調和人權、多元性和投票模式，並且強調人民主權及溝通審議的概念，成為了自由主義與共和主義之外的第三種民主模式（Habermas, 1994，轉引自陳朝政、楊三東，2012：51），另也引述了 Mouffe 及 McAfee 的看法，提到審議式民主係將權威及正當性建立在某種形式的理性基礎，並且剖析參與者審議的理由及背後基礎皆來自理性（McAfee, 2004，轉引自陳朝政、楊三東，2012：51）。

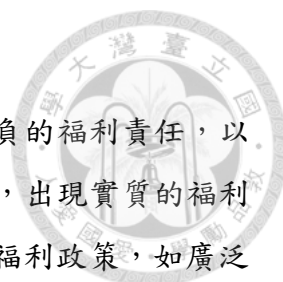
綜上所述，審議式民主的要件包含了「參與」及「審議」，鼓勵公民具備理性意識、自主性的發動參與外，亦鼓勵討論辯證的過程基於理性及真誠（劉正山，2009：112），而最後的結果及共識應該是基於互惠公民的考量作出的決定，以促進公共利益的提升，審議式民主強調雖然國家有合法的選舉及投票制度選出執政者，可能間接形成政治菁英的產生，但公民直接參與及平等討論的過程亦應受到合法性的保障，經由討論及折衝的過程取得共識，並作出政策性的決定。

而審議式民主的重點，在於所有的參與者都可以被充分說服，透過共同的行動，即使他們可能對最後的結果並不同意，但是他們認知到，在參與討論的過程中，每個人都是重要、獨立且平等的，如同前面所述，公民擁有平等權是審議式民主的要件之一，而在討論的過程中，民主的價值並非追求無異議及簡單的共識，重點在於對議題問題的處理，以及衝突處理的溝通對話。

## 貳、政府職能及角色演進

一開始有政府理論的產生，認為理想中的政府應該擔任「大政府」的角色，雖然是自由放任的社會，但政府介入各方面的經濟生活進行管制，透過限制對外貿易增加國家的財富及權力（吳瓊恩等，2004：287-290），另一方面，為維持國家的主權及權威，政府也進行內部管制，以達國家的經濟目標，此時期的政府崇尚重商主義，政治支配著經濟，是普遍的現象。

亞當斯密（Adam Smith）於1776年提出不同的觀察與見解，認為為了促進國家間的自由貿易，應大幅度削減政府職能（吳瓊恩等，2004：287-290），他認為政府的職能角色，應於保護每位公民獲得最低法律限度的保障，避免受到不平等的對待及壓迫，亞當斯密認為相較當時的政府體制，理想中的政府角色職能應限



縮，政府應有最低限度的國家防衛、司法權及公共建設權。

而後生許多社會事件，使得許多國家重新省思對公民所擔負的福利責任，以減輕過度的資本主義危害，因此，許多歐洲國家在二十世紀後，出現實質的福利救助計畫，尤其是二次戰後大多數的歐洲國家都實施了詳盡的福利政策，如廣泛的失業救濟、普遍的醫療計畫、教育資助及社會救助計畫(吳瓊恩等,2004:287-290)。福利國家體系試圖將政治置於經濟之上，反對自由放任的經濟體系，認為大政府的角色才是理想的政府體制，然而發展後期該項體系也引發了一些問題及討論，如福利國家因肩負公民所有福利需求，導致政府須支付大量的福利補助，賦稅及財政壓力較為繁重。

而後發展自七 0 年代中期，政府已日益擺脫規模較大的政府角色，強調市場仍應具有自主發展性，削弱政治的權威性及管制性，如 1970 年代英國柴契爾政府和 1980 年度美國雷根政府皆試圖引進「小政府」政策，以最低限度的管制平衡財政支出，鞏固政府法制化地位。近期公民重新形塑政府管制的角色，可說是重新回歸大政府的角色，公民重新確立政府的應然價值，認為最好的政府並非縮減至最小規模的政府(吳瓊恩等,2004:287-290)，而是具有權威、重要且強而有力的政治體。

## 一、公共行政發展與政策的形成

根據呂育誠等人於 2000 年翻譯羅聖朋(David H. Rosenbloom)所著《公共行政學：管理、政治及法律觀點》，對於公共行政的見解為「管理、政治以及法律理論的綜合及運用，同時也是立法、行政、司法部門對社會進行全部或局部管制或提供服務的過程」(呂育誠等〔譯〕,2000:4)。

另公共政策從規劃、制定到執行，過程十分繁瑣且具動態性，大體而論，公共政策的過程是從問題的出現、問題界定、議程設定、政策建議、政策採納、政策執行到政策評估(丘昌泰,2009:57)，而公共政策過程發展的特性，引述學者論述應具備五項特質，如政府機關主導政策的過程及發展，具備公共性；政策問題的發生及政策的形成並非一成不變，具有動態性；政策制定過程中因應許多政策參與者、互動性、應以彈性的態度看待政策過程，另政策本身是流動的，沒有任何政策參與者可以長久固守某種職位或立場(丘昌泰,2009:58)。



## 二、政府再造的關鍵

政府再造可透過許多面向進行推動及改革，其中不可忽略政府課責性及公開性的影響，如政策執行者負有執行預算及完成政策目標的責任（林水波，1999：119），而政府在財政資訊上也應該透明公開，避免資訊不對稱現象發生。

而課責管理在政府再造策略，也是十分重要的一環，根據林水波於1999年的看法，課責（accountability）是一種授權人對代理人的關係，意即公民向民選政治人物課以責任，而民選政治人物向行政官僚體系課以責任（林水波，1999：134），公民對政府機關資訊公開具有課責性，像是美國於聯邦財務管理改善法（*Federal Financial Management Improvement Act of 1996*）的立法目的明確規範聯邦的財務管理系統應完整揭露財務資料（林水波，1999：135），便可看出資訊公開透明對政府再造及推動改革策略都是不可忽視的一環，而公民的課責及監督可促使政府完整提供資訊，以民意為依歸，制定出對公民有普遍利益之政策。

不過資訊公開仍有值得討論及應注意之處，如要求資訊公開同時，應檢視資料之提供有無實質意義，是否應為公民所需要，才能彰顯其資訊公開的價值，另也應考量是否有隱藏的資訊未被提供或資訊提供不完整，避免受到外界不正確解讀，引發後續問題（林水波，1999：136）。

## 三、課責與公私協力合作

首先，傳統管理學派認為，公共組織應被要求內部課責及遵守行政倫理，公務員所擔負的職務內容，以及層級節制的規範應有明確界限，俾利區辨權力與責任，以免因職責模糊，導致內部課責制度遭到破壞，此外，傳統管理學派也強調嚴格的從屬關係及緊密行政控制幅度的重要性（呂育誠等，2000：404），如訂定了公務員服務法、公職人員財產申報法、公務人員行政中立草案及公職人員利益衝突迴避法等，透過明確的法律規範，進行政府內部控制與課責。

而提到公私協力合作的相關學理及理論，首先可以先了解公私協力夥伴關係（Public-Private Partnerships）的內涵，依據李國維及楊啟文引用吳英明在1994年提出的見解，公私合夥關係則係指公私部門在互動過程中，公部門與私部門形成平等、互惠、共同參與及責任分擔的關係（吳英明，1994，轉引自李國維、楊啟文，2012：13），另引據Grimsey與Lewis的看法，認為公私協力夥伴關係是指公部門與民間私部門組織之間協力提供公共服務或財貨（Grimsey & Lewis, 2004，轉


引自李國維、楊啟文，2012：13），而關係建立的重點在於公私部門兩個以上的行為者，以互信及互助為基礎，構成了互動網絡，可以彼此相互分享資源及共擔責任（Akintoye & Li, 2003，轉引自李國維、楊啟文，2012：13）。

有關「公私協力」的概念及要件，通常包含多重的概念及意涵，像是「協力」一詞常與「夥伴」、「合夥」及「合作」等概念混合使用（許耿銘、林淑娟，2015：77），而在跨部門的公私協力夥伴模式中，重點在於民眾的支持及協力合作的意願，透過共同合作的理念及行動的實踐，可以引領公私部門進行機關組織文化與結構性的變革，並以這樣的互動關係為基礎，展開不同型態的結盟及合作（江明修、鄭勝分，2002：93，轉引自許耿銘、林淑娟，2015：76）。

綜合以上所述，公私協力夥伴關係強調公部門與私部門平等互惠的合作，而如何建立良好的公私合作關係，首先應取得公民及合作夥伴的信任，像是公民參與的價值在於公民意識的覺醒及內涵的提昇，因此，良好的公私協力關係，須以成熟的公民參與作為基礎（吳英明，1994，轉引自李國維、楊啟文，2012：13），才能有長遠穩定的發展。依據吳英明在 1993 年提出的論點，他認為公私協力合作的重點在於公私部門共同尋求目標、策略及資源的整合，並且共同分擔社會責任，創造可分享的成果，透過公私部門的「協力體」，為人民及社會累積最大福祉（吳英明，1993：1），而合作關係應發揮綜效，為雙方甚至是社會大眾謀取最大利益。

至討論公私部門協力關係的層面及要件，分為合作及合夥兩個層面（吳英明，1993：1），而合作關係的成立有幾項要件，像是公私部門的成員皆為主角，具有相同平等的地位（李國維、楊啟文，2012：13），而成員間存在著持久的關係及互動、公私部門的成員對協力關係的維持都具有提供資源，以及負擔協力成果的責任及義務，而綜合上述公私協力的要件，公私部門在互動的過程中，雙方處於一種平等互惠的地位，可明確區分雙方的權利及義務關係，透過彼此資源的分享、整合以及風險責任的共同分擔，追求共同最大化的利益（李國維、楊啟文，2012：13）。

為何政府要與民間合作，公私協力的功能為何，依許耿銘及林淑娟於 2015 發表之文章，提到公私協力關係可帶給公民或第三部門參與公共服務的重要途徑，將民間創業的成本效益帶入政府的政策及為民服務環節，重要的是吸納民間組織的參與，可在公民參與和共同承擔公共責任的認知價值下，一同與政府從事公共事務及公共建設（許耿銘、林淑娟，2015：77），而公私部門合作關係的建立，



各別擔負不同的功能及角色，公部門扮演著誘導性的角色，推進私部門提供資源且充分運用，像是提供私部門投資誘因，而另一方面則扮演干預性的角色，以維護公共利益。另一方面，私部門則基於利益考量，積極為自身尋找有效的投資環境，並且透過與公部門的合作關係，推進公共政策的發展。而在前述的運作模式下，透過互利合作及截長補短的預期效益，期待能夠提升公部門的服務品質，或是優化市政建設的執行效能，透過管理及合作關係，達到雙贏的最大利益。


### 第三節 國內外相關研究檢討

政府資訊公開能夠讓資訊散播更為完善，而公民參與也是開放政府不可或缺的環節之一，透過公民參與能夠讓政府得到更完整的資訊，制定出貼近民眾需求的決策，本研究將針對政府資訊公開、公民參與及行政課責透明度進行整理及說明。

#### 壹、政府資料公開

有關政府資訊公開的討論，多半會先提到資料公開或開放資料的內涵，而依陳舜伶等人於2013年發表之文章，認為開放政府資料（Open Government Data）係指「國家將所持有的大量政府資料進行數位化，以不受限特定軟體的開放格式存置於固定網址，讓所有民眾都可以透過網際網路搜尋並取得所需資料」（陳舜伶等，2013：1），也使得開放政府資料找到了明確化的定義。

像是政府資訊透過數位化格式上傳至網站供民眾參閱，也是政府資料以電子方式公開的變革，屬於電子化政府資訊公開的一環，只是論者評判「電子化政府的思維多半侷限於透過網站便利民眾申辦業務，偏向提供表格下載或受理申請等單純服務項目，仍未全面性或有系統性地以數位化的方式公開於網站」（陳舜伶等，2013：2-3），而回歸至資訊公開的法制作業，我國訂定實施《政府資訊公開法》，期待透過法制化規範，讓政府機關有所依循，將涉及公共權益之資料公諸社會大眾檢閱，只是陳舜伶等人經研究發現，「政府資訊公開法要求政府應主動、適時公開各類政府資料，但是對於何謂「適時」並沒有明白的解釋」，不明確的法律概念致各機關公開資料可能有所落差或隱蔽，尤其當民眾屬於被動獲取知識的一方，無法有效監控政府是否已公開「應該公開的資料」，當資訊公開少了監督的機制，很難充分達成其預期目標或理想。

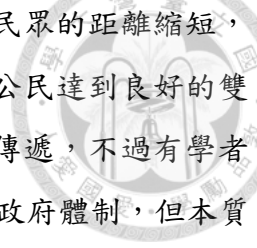


Sharon S. Dawes 與 Natalie Helbig 於 2014 年發表「開放政府的資訊策略：公眾價值及政府透明度的挑戰與觀點」( *Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency* )，該篇文章以開放政府需運用的資訊策略為主題，觀察政府處理透明度這個議題所遇到的挑戰及觀點，結果發現，資訊公開本為讓公民可以查閱取用政府資訊，只是公民對政治透明度的期望，也讓政府資訊公開面臨了一些挑戰，如何確切提供公民所需資訊，政府應以外在使用者，也就是公民的角度去思考，並利用資訊管理系統及電子化政府 (e-government) 觀點檢視資訊是否被充分且有效的利用 (Dawes & Helbig, 2014, p.3)。

該篇文章點出政府資訊公開的重要性，政府資訊公開議題本與施政透明度息息相關，資訊公開的程度越大，公民獲取的資訊越完整，使得政府執政立基於公開透明的角度，才能取得公民的信任。文中也提到了政府資訊公開推動的關鍵點，政府應站在公民的角度提供資訊，並適時檢視資訊是否被妥善且充分的利用，前揭要領也可作為本研究參考，檢視北市府資訊公開政策是否以民眾需求為出發點。該篇文章旨在強調政府資訊公開之重要性，惟缺少如何執行資訊公開的策略及執行方針，且政府資訊應以何種標準提供資訊，民眾的需求又可透過何種方式得知，是本研究需進一步尋找資料的部分。

Daniel Lathrop 與 Laurel Ruma 於 2010 年所著之開放政府“*Open Government*”一書，提及開放政府的執行並非易事，並舉例如 2008 年的美國總統選舉，聯邦選舉聯盟網站置放民眾所需查閱的相關統計資料，但是資料的揭露並未如預期詳盡，原因為仍有部分資料未如大眾詳知，且前揭資料即使不予公開，民眾也不易察覺，如何檢視政府公開的資料是否為民眾所需要，仍是值得討論的議題，不過如果單看資料的使用程度及需要性，每年皆有上億人次進行閱覽，可知資料公開對於公民而言是十分迫切的需求 (Lathrop and Ruma, 2010:234)。前揭文章提到了美國在選舉期間，運用了資料公開及資訊技術，讓公民得以檢視相關施政資料，此項觀點可確立本文的研究重點，表示資訊公開已是民主國家發展的趨勢，只是如何進行資訊公開，資訊公開的程序為何，還需要更多的資料及實際執行經驗來驗證。

Taewoo Nam (2012) 發表開放政府與政府治理技術 2.0 對公民態度的影響 ( *Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0* )，提到了 government 2.0 的概念，其實是運用了 web 2.0 的技術，讓政府的服務及所想提供




的資訊在揭露在公開網站上，這樣的做法其實是希望讓政府與民眾的距離縮短，民眾可有效且便捷的取得政府施政及相關服務資訊，使政府與公民達到良好的雙向溝通及互動，如意見信箱、直播聊天室及相關訊息的往來及傳遞，不過有學者認為「governement 2.0」其實只是經過資訊科技技術包裝過後的政府體制，但本質仍為傳統政府治理的概念（Taewoo Nam, 2012, p.349）。該篇文章提到政府資訊公開的好處是能與民眾做更有效率及便捷的溝通，其實也間接證明了政府資訊公開與公民參與息息相關，而這些開放、參與的概念都是形塑開放政府的要件，透過資訊的公開傳遞，民眾有效獲取資訊，與政府進行溝通與了解，也是公民參與的形式，而這樣互動的過程，可讓政府適時接納民眾的意見，政策的發展也能更趨近民意，使得政府擁有施政正當性及課責性。

## 貳、公民參與

根據 Gwanhoo Lee 與 Young Hoon Kwak 於 2012 年發表之「立基於公民參與的開放政府模式」（*An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement*），重點提到了開放政府有著一定的發展模式（Open Government Maturity Model），首先它提到了美國聯邦政府提出的開放政府方針《*Open Government Directive*》，此方針建立了開放政府計畫及公民參與的行動模式，只是過程中仍不可忽略組織文化、資訊科技及政府財政的限制及挑戰，另提到了開放政府的重點在於透明（transparency）、互動（interaction）、合作（collaboration）及公民參與（public engagement），文末也討論到實施開放政府模式，可能遇到的挑戰及問題（Lee & Kwak, 2012, p.493）。

該篇文章以美國所訂開放政府方針為綱領，內容提及了透明、合作及參與，亦是本研究所採用之研究架構，另該份研究值得參考的價值是歸納出開放政府推行時所應克服之層面：機關組織文化、財政壓力及資訊科技之開放與應用，本研究雖未就開放政府運行所面臨之問題及挑戰多所著墨，惟政策推行皆須考量相關層面可能所遇問題，政策方能運作順暢，故針對本研究仍有先進參考價值。

另提到政府機關希望擴充公民參與程度，除使資訊提供最大化、服務整合及進一步的資訊開發及應用外，確保公民參與制度能夠成為持續有效的運作模式，關鍵為政府應不斷調整或修正政策的發展，促進政府及公民良好且順暢的雙向溝通，俾改善施政效能。



美國政府機關想透過社會鏈結機制及資訊技術的推進，實施開放政府制度，以提升公民參與程度，然而開放政府發展至今形成許多模型，各個模型或各階段之轉換都需要配套機制的控管，而政府機關應積極排除過程中可能影響的風險，如資訊安全的維護、隱私權的保障等，讓開放政府價值得以落實(Lee & Kwak, 2012, p.502)，也讓公眾接受這樣新興的治理型態，而為了達成政府與公民間維繫良好的互動，政府應完整揭露為民服務及施政相關資訊，而資訊的提供標準，應立基於公民的觀點、站在公民的角度，完整傾聽公民的聲音。

另一方面，建置完整且成熟的開放政府模型，3個關鍵指標在於政府與公眾關係的建立、機關組織文化及財政資源的協助(Lee & Kwak, 2012, p.502)，而政府機關自身也應察覺開放改革的重要性，透過資料透明公開、公私部門的開放、參與及合作模式進行推動及改革，而前揭推動方針的建立，政府機關也應隨時因應環境的變化，保有調整的彈性，與時俱進的治理模式，才能經得起環境動態的挑戰。

有關前揭論述，提到了開放政府的建立其實與資訊公開、公民參與公私部門的合作密不可分，也與美國歐巴馬政府提出之開放政府方針內的透明、參與及合作三大指標不謀而合，這篇文章可簡要歸納開放政府的理念與價值，提供本研究相當完整的研究架構，也可針對北市府開放政府政策有無符合前揭三項指標，進行驗證與檢驗。

政策的發展與推動都不可忽視政策的動態性與變動性，發展開放政府模式的同時，政府應隨時保有調整政策方針的彈性，藉由資訊的透明公開機制，與公民保持良好的溝通，而公民的意見可反饋於政策的執行，形成政策檢討與再生的循環，另本文也提到發展開放政府需討論的兩個課題：資訊安全的維護及隱私權的保障，資訊公開的標準為何，如何才能提供完整的資訊並進行必要限度的資安處理，筆者認為應透過立法制度的處理，如我國明文規定的《政府資訊公開法》，針對政府應提供的資訊類型與非必要不得公開之資料行明文規範，使政府有所依歸，依法行使資訊公開職權。

另根據 Taewoo Nam 於 2012 年發表「開放政府與政府治理技術 2.0 對公民態度的影響」(*Citizens' Attitudes toward Open Government and Government 2.0*)一文，認為公民態度對於開放政府以及政府資訊技術、還有電子化政府(e-government)的提升，都是十分重要的關鍵，文中提到美國於 2009 年發展出「government online」



線上政府治理模式，也配合了解美國執行此一措施對於公民態度的影響。經研究發現，電子化政府確實可作為開放政府的執行手段，而公民的信任程度可作為檢驗電子化政府的執行成效，只是政府資訊公開的網站資料使用頻繁，或是瀏覽次數的多寡，並未能直接提升公民對政府的信任度，簡言之，公民對政府的信任程度仍取決於政府的施政效能（Nam, 2012, p.346）。

前揭文章提到電子化政府效能的提升與公民信任度的關聯，電子化政府透過提供資訊公開、線上申辦等服務，縮短政府與民眾的距離，使公民能便捷取得政府資訊，進而提升信任感，只是政府機關檢驗施政成效，往往會以量化指標作為檢驗依據，如資料下載量或瀏覽次數的多寡，評估政府線上服務的成效，前揭文章經研究指出線上服務的量化指標並未與公民對政府的信任程度成正比，重點仍在政府提供何種服務、這些服務或資訊是否為公民所需要，才是提升公民信任的關鍵。

### 參、行政課責與透明度

Chan 與 Rosenbloom（2010）發表的「四項在行政部門的課責性挑戰：從美國到中國」（*Four Challenges to Accountability in Contemporary Public Administration: Lessons From the United States and China*），該篇文章以美國與中國為例，探討行政課責制度在不同國家體制遇到的挑戰，以及發生的影響，行政課責制度其實因應著新公共管理學潮的興起，而逐漸受到討論，課責性係為維持行政科層權威性及法制性，使得政府得以追求公共價值，實踐公共利益，而研究發現，因應國家體制的不同，美國跟中國在課責體制的發展有著結果的殊異，美國以績效預算制度為取向，以利控制政府的財政支出，而中國透過中央下授地方部分權限，讓地方政府在某些議題上擁有處理權，並與中央進行討論與協調（Chan & Rosenbloom, 2010, p.1）。

文中作者以政府控制程度高低以及控制範圍歸納出四項變數，分別為政府內部、控制程度高（官僚體系），政府外部、控制程度高（法律性），政府內部、控制程度低（專業主義），政府外部、控制程度低（政治性因素），透過此項途徑觀察美國及中國行政體制課責性運作的狀況。該篇文章另外也討論到政府授權委外的議題，文中特別指出委外制度在中國尚未受到重視，雖然中國經濟持續擴展中，但政府委外及授權比例並未隨之成長，歸因於中國政府體制仍將政治主導



權抓握手中，並未下放由民間或其他組織處理。

在 Benito 及 Bastida 於 2009 年發表之「以國際比較途徑討論預算透明度、財政績效及政治產出效果」( *Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach* ) 文章中，嘗試用國際趨勢去觀察預算透明度與財政績效的影響，並運用 41 個國家的績效預算數據作為分析比較的基礎，希望能夠透過這些數據歸納出透明度與預算運作的關係，研究發現預算透明度越高，財政應該越容易平衡的結果，政治的運作效率與財政透明度也有正向關聯性 ( Benito & Bastida, 2009, p.403 ) 。

文中也提到了一個重要的觀念，透明度所彰顯的意義為全民監督，因此能夠有效控管政府財政預算的支出，並且用三項變數解釋相互影響的關聯，分別為透明度 ( transparency ) 、政府財政平衡 ( government fiscal balance ) 以及投票率，低透明度、導致財政受控程度變小，高透明度能讓財政透明有預期的效益及支出，而透明度衍生出另一種效應，可以拉近公民與執政者的距離，強化政治的效能，讓政府更具有回應性。

在 Taewoo Nam 於 2012 年發表之文章，提及電子化政府的發展脈絡可溯自 2009 年 1 月，美國歐巴馬提出了開放政府方針，認為推動開放政府應提具明確的指標，政府應有創新思維及建置完善與民溝通的機制，使公民參與價值足以彰顯，此篇文章也提到政府資訊服務的效率、效能、服務的傳遞、透明度以及政府課責性，都是開放政府實施成功與否的關鍵 ( Nam, 2012, p.347-348 ) ，整理出開放政府所需具備的要件其實就是透明公開、具備課責性以及政府服務效能的提升，與本研究架構及理論價值相似。

以開放政府體制作為運作的架構，其實是嘗試尋找一種新的制度及組織文化，像美國就為自己量身制定了開放政府計畫，該其中原則性的規範了以下目標：透明、參與及合作，希望透過政府授能給公民的作法，讓公民能夠參與政府的各項議題，進而回饋及影響政府的施政方向，但實際上，政府還是希望有足夠的權威或力量，試圖去主導公民輿論的發展。而最後研究也發現，相較於資訊技術的優化或演進，其實電子化政府的內涵、以及公民價值才是成立開放政府最重要的關鍵因素。

前揭文章詳細闡述開放政府的關鍵在於電子化政府的運作，以及公民參與的提升，而兩者又有密切關連性存在，如何有效及順暢運作，根源在於組織及制度

文化的再提升，傳統科層體制必須被調整或改變，政策或體制應保留改革的空間，政府應抱持開放的態度，真誠傾聽公民的聲音，或凝聚公民的共識，由公民主導政策的發展及走向，以符合民主意涵。





### 第三章 研究設計

本文係透過公共政策研究途徑，了解政策施行過程所需關注之因素及執行成效，考量開放政府係政府施政理念之推展，研究方法將以文獻分析及深度訪談法，透過國內外著作或相關學者論述了解開放政府理念的起源及發展進程，並透過訪談臺北市開放政府政策相關制定者、推動者及執行者，以強化本文論述之完整性。

#### 第一節 研究途徑與研究方法

本文係透過公共政策研究途徑，針對議程的設定及政策執行進行分析，以釐清政策問題的本質以及執行的過程。

##### 壹、研究途徑：政策分析研究途徑

政策分析研究途徑有許多種類，我們可能只對政策過程的一部分，例如議程設定、政策執行進行分析，也可能以精準統計或直觀途徑進行研究，而政策研究的首要步驟就是釐清政策問題的本質，依據 James P. Lester and Joseph Stewart JR 於 2001 年所著之《公共政策-演進研究途徑》，政策問題可界定為「在某種條件或情境之下，一部分的人對現行政策感到不滿，向政府提出需求，並且尋求救濟或補償」（陳恆鈞〔譯〕，2001：71）

政策研究在實際運用時，也通常會結合許多研究途徑，像是過程研究途徑（The Process Approach）的產生，會先將社會問題視為一個採取行動的議題，然後政策被採納，經由政府官員執行及評估，最後因為他們的成功或者不足，使得政策被終結或者變遷。（陳恆鈞〔譯〕，2001：39-40、48）；實質研究途徑（the Substantive Approach）則是透過在各項領域兼有專長之專家學者，針對專精領域進行政策之規劃執行的分析。

本研究擬透過前揭政策分析研究途徑，分析柯文哲執政後之臺北市政府對於開放政府政策實施情形，且透過規劃及現階段執行現況，驗證是否符合國際開放政府理念及目標。而談論到政策分析，應先探究最初政策規劃的意涵，依據學者翁興利的見解，認為政策規劃是有效政策行動的必備條件，政策規劃可預先揣想政策執行產生的效果，當行政機關欲作政策規劃時，也必須了解及決定政策的目標及執行目的，而後再選擇達成此目標或目的之最佳手段（翁興利，2004：26）。

綜上而論，政策規劃應為一種理性規劃和主觀反應的活動過程(翁興利,2004:28)，規劃者為了解政策問題，並滿足公民大眾普遍需求，透過相關調查及分析技術的運用，試圖得到政策產生的目的及執行的手段與方法，也因此，學者認為政策規劃是一種「設計和選擇公共行動的理性過程」(翁興利,2004:28)，透過規劃設計政策過程，擇定最佳執行方式，以達到所欲目標。

政策規劃有五項特性，根據翁興利的見解，分別為目標取向、變遷取向、選擇性、理性及集體性(翁興利,2004:28-29)：針對社會狀態的詮釋與描述，規劃如何達到未來預期的情境及狀態；二、變遷取向：政策分析應以民眾的需求為起步，而後再評估政策和方案是否能回應民眾需求，規劃的目的在於企圖改變現有的狀態，以達所希望或追求的目標；三、選擇的呈現：有關政策政策的規劃及執行政府的資源十分有限，決策者必須在有限的資源下，妥善處理許多競爭性需求，在許多不同的執行方案中，選定其中一項方案讓執行機關執行，以完成預期目標。以及四、理性及五、集體性。

公共政策的分析途徑分為兩種觀點，分別為「政策產出」及「政策影響」，公共政策的內涵包含設定達成的目標及達成目標的方法，而政策產出則是政治目標的闡述，且須透過行動達成(呂育誠等,2000:270-271)，政策產出多半透過預期目標來檢視達成程度的多寡，然而，預期目標的界定應具備明確的量化指標，不然當政策過程出現非預期的影響或效果，很難透過政策產出檢視其成敗。有學者提到「麥爾斯法則」(Mile's Law)跟公共政策分析的關聯性，也就是人們會支持自己所持的政策及政治立場，而公共政策介入的經濟，社會，及政治領域越多，影響政策分析的層面越廣(呂育誠等,2000:268-269)。

另一方面，政策影響以績效層面為考量，它觀察政策產出對預期目標的影響，目標達成與否及檢討未達成目標的原因等(呂育誠等,2000:271)，只是實務上可能遇到政策分析工具不夠精細，或資料蒐集有所限制，而影響評估的結果，另外也可能因政府方案的複雜性，無法完整了解政策的執行成效。

本文針對柯文哲執政後之臺北市政府開放政府政策進行研究，想了解政策規劃意念及執行價值是否符合國內外學理論述，考量研究重點為政策規劃過程討論激盪出的執行意念及預期價值，希望透過上述研究途徑，得到研究發現，以分析北市府執行政策是否有理論依循，或有其他思維創新之處。



## 貳、研究方法：文獻分析及質化訪談法

依據學者 Catherine Marshall 與 Gretchen Rossman 提出質化研究的看法，表示質化研究係「蘊含了研究者沉浸在研究對象的日常生活當中，進行評價並尋找參與者對於其所在世界的看法，並視這些調查為研究者與參與者之間，一個交互作用的過程，同時具描述性與分析性，而且憑藉人類的言語及可觀察的行為，作為原始的資料」（冷則剛、任文姍，2011：360，轉引自 Marshall & Rossman,1999, p.7）。

質化研究方法目的係以某種觀點描述真實世界（冷則剛、任文姍〔譯〕，2011：360），企圖還原事實的全貌，如以菁英訪問為例，質化研究並非如量化研究事先設計問卷，而是運用所得來的資料歷史重現，或針對某一項特定的作為進行分析。而菁英訪問多半不對訪問流程預作設定，重點在於真相的發掘，而非對預先選擇的對象做衡量。（冷則剛、任文姍〔譯〕，2011：416）

為了解國際開放政府聯盟（OGP）理念、目標及發展脈絡，將收集國內外學者發表之期刊文章、政府及非營利組織出版品，以及網際網路與國際智庫等次級資料，並透過文獻分析方法及次級資料整理，瞭解學界針對開放政府議題發表之相關研究成果，另以柯文哲市長執政後之臺北市政府為研究範圍，蒐集相關新聞時事及施政計畫書等資料，並針對政策規劃執行相關人員進行訪談。

### 一、文獻分析法

本研究利用文獻分析法，首先蒐集國內外學者針對開放政府理論架構及學理價值進行討論及論述的文章，試圖整理出開放政府應具備的特質及實踐價值，惟於資料蒐集過程中，發現迄今尚未有完整針對開放政府議題之政府模型，進行定義與說明之文章，故透過各類文獻的研究資料，蒐集出政府再造、政府資料公開、透明課責、公私協力、公民參與等理論脈絡與架構，了解各學派理論價值，作為本研究基礎，以確立研究主題及釐清研究問題，建立本文研究架構。

除透過文獻分析結合質性研究法進行資料蒐集整理外，為研究臺北市開放政府政策內涵，從網路、媒體報導及官方文件資料進行政策脈絡的整理，以了解政策規劃實質內涵，除上述透過文獻資料的探討，蒐集開放政府的學理價值外，另與政策規劃相關人員進行訪談，探究臺北市開放政府的實施意涵是否與前揭學理價值有相似之處。

為深入了解開放政府內涵，筆者也實地參加北市府於各區公所舉辦之參與式預算初階及進階課程，了解政策實際規劃意涵，另為觀察各國對於資料開放及公民參與運作趨勢，於 105 年 5 月實地參加 g0v 零時政府社群於中央研究院舉辦之 2016 年零時政府高峰會「g0v summit 2016」，得益於各國講者針對開放資料及公民參與相關演講內容，以充實研究架構及內涵。

## 二、訪談法

探究訪談的內涵，意指為二個人以上的交談，其中含一位以上訪談人，以及一位以上受訪者，訪談人透過語言及溝通方式，獲取受訪者訊息，如同對話般，在提話與回答的互動過程中，收集訪談人所需要的研究資訊(萬文隆,2004:17)。而訪談法其實指的是以對話為主要的研究方法，研究者與研究對象間以語言為媒介，進行面對面的溝通，但這種溝通方式是具有目標導向的，所以談話的內容聚焦於特定的主題，以瞭解研究對象的特性、經驗、感受及想法(孫義雄,2007:223)。

依據孫義雄於 2002 年引述 Rubin 的論點，認為訪談法具備了 3 個概念，首先，訪談是對話的修正或延伸，再者，訪談的過程中，需要關注的是受訪者的理解、知識與洞察力，以探究受訪者的內心世界，最後，依據訪談的內容以及主題的變換，須切合受訪者的覺察及認知，也可以這麼說，訪談者與受訪者其實是對話的伙伴關係(Rubin, 1995, 轉引自孫義雄, 2007:224)。

使用訪談法，可透過對話及溝通的過程，得到研究發現及驗證研究問題，訪談法益亦是一種收集資訊的工具，透過適當的對話安排及控制，以探詢對方的想法，得到想要的答案，而依據萬文隆於 2004 年的看法，訪談的型式可以是正式或非正式，也可以經由非標準或結構化，以及開放式問題的探索及了解，逐步由外圍切入核心主題(萬文隆,2004:17)。另外，訪談也在質性研究中佔有重要的地位(萬文隆,2004:23)，也可作為量化研究的先驅，可運用範圍極為廣泛。

## 三、半結構式訪談法

訪談方法依據訪談內容的深入，可延伸出深度訪談的研究方法，深度訪談法目的在於真正透析訪談的真實意涵、衝擊影響、未來發展以及解決之道(萬文隆,2004:17)，而由於內容較為深入，所花的時間及心力會比一般訪談多，因此端看研究的問題及內容而定，透過深度訪談法得到的研究結論，較一般訪談方法更

能深入描述事物的本質及癥結點，作為進一步分析的有效依據。

深度訪談法要如何實施，往往沒有預設的形式，首先，訪談提綱多半採開放方式處理，就訪談提綱的結構度可分為「結構式」（封閉式）、「無結構式」（開放式）及「半結構式」（半開放式）三類訪談法（陳向明，2002，轉引自孫義雄，2007：223）以下茲就方法的類型及適用時機進行說明。

結構式訪談法（structured interview）意指訪談結構較為嚴謹，有關提問的順序以及記錄方式都已經有明確的格式，訪談過程中，受訪者只須回答事前擬訂的問題即可（孫義雄，2007：223-224），缺點在較為僵化，受訪者只能依預期問題回答，無法延伸至其他的相關問項，限制了受訪者的回答意見與態度的表達。而無結構式訪談法（non-structured interview）僅需簡單確認研究主題及問答動機後，就可以邀請受訪者發表暢談意見，無需事先設計問題，只是在訪談前，訪談者應足夠了解受訪者的語言與文化背景，才不至於偏離主題或有溝通上的落差。

半結構式訪談法（semistructured interview）的結構程度介於前述兩者之間，可事先確認訪談主題及擬妥訪談大綱，作為訪談使用的參考，而進行訪談過程時，原則上依問項順序進行，但必要時訪談者也可以依據受訪者的情況，離題進行訪談；亦鼓勵受訪者對某些主題做更多更詳細的說明，以獲得更多與研究主題有關的資料（孫義雄，2007：224）。

有關本研究採半結構性訪談研究方法，除擷取該項訪談方式優點，可預先訂出訪談大綱，掌握訪談內容及問項，也可以不拘束訪談者的談話內容，根據訪談者的陳述，進行與研究相關的延伸性對話，可以適時的追問及修正問題，並且得到預期外的研究發現，考量本文研究架構，係探討北市府開放政府政策規劃及執行意涵，是否與國際學理價值相近，或有創新不同之處，為聚焦本文研究重點，將整理北市府提具執行之開放政策作為訪談範圍，探究訪談者在政策規劃及執行前考量之規劃思維、預期效果或執行目標，針對整理出之相關政策進行細部且深入的訪談，不侷限訪談內容及問題，期以開放的態度獲得預期外的研究發現，充實本文研究價值。

訪探題綱設計重點分為三大部分，首先聚焦北市府自柯市長上任以來，秉持著「開放政府，全民參與」的施政主張，擬定或改革哪些政策方針；再者，政策主張背後的蘊含理念或執行目標為何，是否能與第 2 章國內外學理概念進行連結或互動；最後，透過第 4 章我國其他政府或國際組織現行運作狀況，反饋北市府



可持續精進或未來改革努力方向，訪談題綱草擬如下：

表 1：本研究訪談題綱表

序號	題目
第一部分 開放政府理念形成及政策推動情形	
1	您所認為的開放政府，應具備什麼樣的理念及內涵。
2	就您所知，北市府目前除了推動政府資料開放平臺、參與式預算、公民參與委員會、廉政委員會、公民咖啡館及 I-Voting 外，還有哪些開放政府政策。
3	就您所知，前揭政策當初是怎麼將開放政府的理念跟意象轉化為具體政策，推動及討論的過程為何。
4	美國歐巴馬政府於 2009 年公布「開放政府備忘錄」，提及透明、參與及合作為施行方針，請問臺北市目前政策執行現況與美國理念有無相近之處。
第二部分 臺北市開放政府政策實踐價值	
5	目前臺北市就政府資料開放平臺的推廣使用、黑客松活動及與民間社群的協力合作，您認為實踐了開放政府的哪項價值。
6	目前臺北市規劃參與式預算制度，期望透過公民參與，作為預算編列的參考，您認為實踐了開放政府的哪項價值。
7	目前臺北市實施 i-Voting 線上投票及公民咖啡館，期望透過公民的參與，決定政策的執行方向，您認為實踐了開放政府的哪項價值。
8	臺北市設置廉政委員會及公民參與委員會，針對爭議性案件及公民參與程序確立調查及法制基礎，您認為實踐了開放政府的哪項價值。

資料來源：作者自行整理。

另為切合研究問題及得到研究結論，首先參用第 2 章文獻資料，整理出開放政府相關學理價值，再篩選自柯文哲上任後所推出之開放政府政策及相關規劃推動人員，範圍為現任（含卸任）市府官員，名單如下：

表 2：本研究訪談對象表

編碼	訪談對象	經歷	約訪時間及地點
A1	彭盛韶	曾任臺北市政府資訊局專門委員。	105 年 4 月 25 日上午 11 時 40 分至 12 時 10 分於臺北市政府資訊局專委室
A2	許立民	1.曾任柯文哲市長公民咖啡館統籌 <sup>8</sup> 。 2.現任臺北市政府社會局局長。	105 年 5 月 10 日下午 4 時至 5 時於臺北市政府社會局局長室
A3	曲兆祥	現任臺北市政府研究發展考核委員會主任委員。	105 年 5 月 26 日上午 10 時至 11 時於臺北市政府研究發展考核委員會主委室

資料來源：作者自行整理。

本研究期望透過目標及手段途徑，檢視柯文哲市長執政後之臺北市政府，所運作及實踐的政策內涵是否符合國際開放政府理念及目標，試圖推論分析北市府政策發展之成熟度及完整性，另呼應問題意識及研究問題，除蒐集市府施政白皮書、施政計畫及新聞稿資料外，亦針對政策規劃及執行對象進行質化訪談（名單如下），期能深入探究政策規劃意涵，進一步延伸至政策現階段檢討建議、未來發展及展望，以增加研究價值及提供政策相關建議。

## 第二節 研究架構

本文將針對國際開放政府理念、內涵及目標進行了解與分析，經整理前揭相關概念提及透明（transparent）、參與（participatory）及合作（collaborative）3 項概念，具體內涵可分為資訊公開（open data）、公民參與（citizen participation）及民主課責（democratic accountability）等指標，因此想探究柯文哲市府團隊上任後推動之「開放政府，全民參與」政策理念及執行過程，是否與國際開放政府理念相近，或是有其他創新之處，研究架構圖說明如下頁：

<sup>8</sup> 資料來源：維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%A8%B1%E7%AB%8B%E6%B0%91>。最後檢閱日期：2016 年 8 月 1 日。

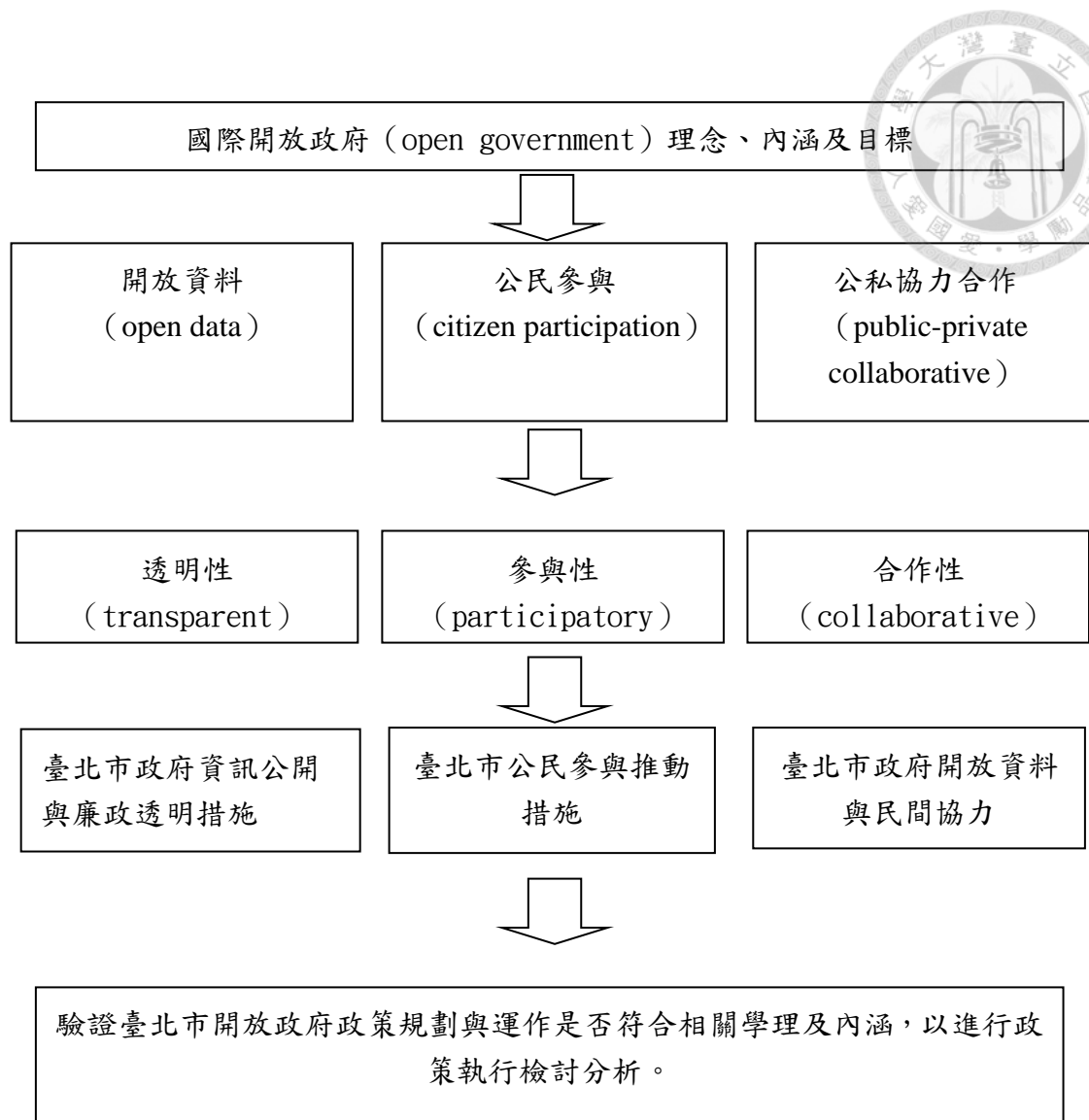


圖 1：本文研究架構圖。資料來源：作者自行整理。

本研究架構圖以國際開放政府理念、內涵及目標為資料蒐集範圍，透過第 2 章的相關概念、理論及國內外研究回顧檢討，以及第 4 章針對國際組織及各國實施開放政府運作經驗，整理出開放政府蘊含開放資料、公民參與及公私協力合作 3 項概念，而歸納前揭內涵可分為透明、參與及合作 3 項要素，與美國 2009 年開放政府備忘錄所提及之 3 項原則透明性、參與性及合作性相符。

為檢視臺北市所推動之開放政府政策是否符合前揭要素及理念，於第 5 章探討北市府自柯文哲市長上任後所推動之各項措施，包含臺北市政府資料開放平臺重新改版上線、開放資料與民間協力合作進行資料加值與應用、成立公民參與委員會、推動公民咖啡館、參與式預算、i-Voting 投票以及設置廉政透明委員等，逐項分析說明政策規劃及執行內涵，並分為政府資訊公開、公民參與推動措施及廉政透明措施 3 部分進行討論，以探究臺北市開放政府政策規劃內涵與實際執行價

值，進行政策執行檢討分析。



### 第三節 概念界定

本研究首先針對開放政府進行概念界定，再就開放政府的構成要件如政府資訊公開及公民參與等概念進行整理與說明。

#### 壹、開放政府

開放政府是由透明 (transparent)、參與 (participatory) 及合作 (collaborative) 3 項重要原則所組成，透明意指政府資訊應廣為宣達，讓民間社群清楚了解及向外界揭露，另透過資訊技術的創新，可讓政府施政透明度更加具體被執行，而公民將意見反饋給政府，讓政府作出適當的決策也是十分重要的，公民的意見對政府的影響力越大，表示政府開放程度越高，最後，參與這部分提到了公民、社會企業與政府的關係與鏈結，而這三者的互動也是合作的精髓。

#### 貳、政府資訊公開

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，凡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。

#### 參、公民參與

公民參與 (citizen participation) 係指公民針對社會大眾關心的議題表達意見或行動且共享結果的一種過程 (許立一，2008：141)，公民參與也強調人的自主性及主動性，透過參與某個方案、團體、組織或環境 (李略，2010：919) 影響政府決策，或者說是人民或民間團體基於國家主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策希望獲得充分的資訊，並且擁有健全參與的管道 (吳英明，1993：4)。

### 第四節 研究對象與資料來源

#### 壹、研究對象及範圍

本研究以柯文哲執政後之臺北市政府為研究範圍，整理臚列柯市府團隊上任後推動之「開放政府，全民參與」相關政策項目，與國際開放政府相關學理及觀念進行分析，另如有研究需要，將針對相關政策制定利害關係人進行訪談，以聚

焦政策擬訂重心。

如柯市長於選前規劃運作青年海選計畫，透過網路及各種開放途徑，網羅各領域的人才菁英擔任幕僚團隊，並推動成立公民顧問團，其中現任社會局局長許立民曾擔任該團隊溝通協調之角色，另柯市府團隊上任後，為推動「開放政府，全民參與」理念，要求針對各類重大議題以「公民咖啡館」的型式進行民意蒐集，並成立「公民參與委員會」，本研究也將訪談相關人員針對公民參與推動措施之規劃想法及理念闡述。

考量開放政府政策規劃的思維及執行方式為本文研究軸心，而規劃的想法轉化為具象仍屬政府內部運作環節，因現階段市府提具之政策仍屬規劃及執行階段，階段性任務尚未完成，不易評估政策績效，民眾或外界對於市府施政滿意度非本文研究重點，故研究方法仍為相關文獻及資料蒐集，並安排相關政策規劃執行者進行約訪，以凝聚研究重心，回應研究問題。

## 貳、資料來源

本研究將蒐集國外學者發表之開放政府相關研究、期刊論文及出版文章進行了解，另為對照國際組織及其他國家針對開放政府政策推展及運作狀況，整理摘錄開放政府夥伴關係、開放知識基金會及美國、英國及加拿大等國家實施情形及推動工作，以確立開放政府施行理念及實施內涵，而有關臺北市開放政府政策執行內容，將透過市政網站揭露之施政計畫書及市政會議記錄等官方資料，進行了了解及探究，並結合市府內部政策規劃官員訪談內容進行整理及分析，以充實本文研究架構。

## 第五節 研究限制

本研究範圍係柯文哲市長於 103 年 12 月 25 日宣誓就職，迄今經歷 1 年半的時間，由於許多政策尚處規劃、研議或正在執行階段，仍需一段觀察時間評估分析政策績效及成果，難以使用結果導向途徑驗證本文研究問題，因此整理歸納國內外學者提出之開放政府學理以及實踐價值作為研究根基，分析柯市府團隊提出之「開放政府，全民參與」施政理念及政策目標，是否與前揭學理價值一致，或有其殊異或創新之處。

承上，本研究係為了解及驗證北市府所推動之開放政府規劃理念及執行方向

是否符合國內外相關學理價值，考量政策處於規劃研議及執行過程，尚未完成階段性目標，未達政策檢驗程度；因此，僅針對政策規劃意涵及運作方向進行探討，至於政策執行成效良窳及施政滿意度調查，非屬本文研究範圍。

考量本文研究架構係以質化訪談方式了解開放政府政策規劃意涵及執行方式，無法採用量化分析方法得到大量可驗證數據，訪談方式的進行也可能因訪談者的背景知識及主觀意識而有認知的差異性，但囿於本研究主軸在於政策規劃的執行價值，採用量化問卷分析較無法回應研究問題，此為其中一項研究限制。

另開放政府理論時至近期才逐漸形成共識並受到重視，開始討論開放政府模式運作的可行性及實踐價值，其中蘊含了政府資訊公開、施政課責及透明度、公民參與及公私合作等新興概念，資料多元且複雜，需循脈絡抽絲剝繭，且國內既有研究資料不多，國外研究資料又多為政策試驗性研究，皆透過政策具體實施結果得到研究發現及結論，學理概念需多加琢磨、整理與分析，方能完備本文研究架構。



## 第四章 開放政府理念與基本價值之實踐

透過政府再造及民主轉型思潮的崛起，人民主權、政府資訊公開、公民參與等理念逐漸受到重視，各國開始思考政府體制的變革及職能角色的調整，開放政府就是集結這些民主概念因應而生的新興政府型態，近年來許多國家逐漸朝向開放政府的體制進行變革，像是美國於 2009 年公開簽署《透明治理與開放政府備忘錄》（*Memorandum on Transparency and Open Government*），將開放政府的特性定義為透明性（transparency）、參與性（participatory）與合作性（collaborative）三項目標，而英國也於 2010 年建置 Data.gov.uk 網站平台，將相關資料透過網站公開供大眾檢視，實踐政府資訊公開的目標，另加拿大也積極推動開放政府發展進程，除配合開放政府夥伴關係的成立簽署開放政府憲章，國內也自訂行動方案進行相關推動工作，而回歸至我國中央機關及地方政府也都配合建置政府資料開放平臺，提供各類民生統計資料，公開民眾查閱應用。

另外像是 2013 年 6 月八大工業國美國、英國、德國、法國、義大利、日本、俄國及加拿大也共同簽署開放資料憲章，憲章中提合意推動幾項工作，分別為開放資料的釋出、品質及數量的提升、發布可使用資訊、透過資料開放提升治理模式以及開放創新<sup>9</sup>，其中資料的開放及再利用是十分重要的準則，透過國際間及國內立法程序，在資料開放的前提之下，保護智慧採產權、個人隱私權及其他機敏性資訊，政府進行開放資料推動工作的同時，也應篩選對公眾有益且有意義的資料為何，以增進資料開放的交流價值，另一方面，提供釋出的資料的也應具備使用的普及性，讓最大多數者可以免費且便於取用資料，透過開放與溝通連帶提升治理制度，讓民間技術社群與政府連結更為密切，改善溝通效能。

由上所述，前揭國家所同意簽署的資料著重在資料開放的普及性及應用性，而 2011 年所創立的開放政府夥伴關係，則著重在政府整體治理應具備開放性、透明性及可課責性，像是資料應公開可得取用、預算資料應透明公開、政府官員進行財產申報以及公民參與的推動程度。本章將整理國際組織開放政府夥伴關係的

---

<sup>9</sup> 於 gov.uk 網站中，記錄了 2013 年 6 月 G8 簽署聯合國開放資料憲章內容及附件（G8 Open Data Charter and Technical Annex），網址參見

<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 22 日。



推動情形及理念目標，並針對美國、英國、加拿大及其他國家開放政府的發展進程及實施情形進行整理說明，另分析整理我國開放政府政策發展情形及執行成果，以作為本文研究參考，藉此比對臺北市開放政府政策意涵及規劃內容。



## 第一節 開放政府夥伴關係理念及目標

開放政府夥伴關係(Open Government Partnership, 以下簡稱 OGP)創立於 2011 年 9 月 20 日，創立時有 8 個會員國贊同此項主張，並建立國家內部執行計畫，該 8 個會員國分別為巴西 (Brazil)、印尼 (Indonesia)、墨西哥 (Mexico)、挪威 (Norway)、菲律賓 (the Philippines)、南非 (South Africa)、英國 (the United Kingdom) 以及美國 (the United States)，統計至 2013 年為止，已有 57 個國家陸續加入該項組織，而 OGP 組織目標係為確保及提升政府施政透明度，提升公民力量、打擊腐敗，並且利用新技術加強治理，其加入條件必須由國內最高層級機關擬具開放政府宣言 (Open Government Declaration)<sup>10</sup>，並建立國家具體執行計畫。

OGP 組織的期望與願景係政府施政能夠更加透明化、更具課責性並有效回應公民需求，最終目標是提升政府治理及公民服務品質，國家依照前揭願景建立具體規範及文化，以確保政府機關與公民社會能夠有效維持溝通及協調的功能。

OGP 未來期望支持加入該項組織的會員國逐步邁向開放政府的目標，並產生顯著的改變，而這項改變是受益人民的。

### 壹、會員國加入資格與條件

依 OGP 組織的定義，會員國應於下列 4 項領域達到一定程度的水準，前揭 4 項指標分別為財政透明度 (Fiscal Transparency)、資訊可得程度 (Access to Information)、公職人員財產公開申報 (Public Officials Asset Disclosure) 及公民參與 (Citizen Engagement)<sup>11</sup>，說明如下：

#### 一、財政透明度 (Fiscal Transparency)

這項指標將透過預算文件進行檢視，以了解預算審議制度是否符合政府課責

---

<sup>10</sup> 在開放政府夥伴關係網站裡，對於組織目標、理念及成立進程進行說明，網址參見 <http://www.opengovpartnership.org/about>，最後檢閱日期：2015 年 6 月 3 日。

<sup>11</sup> 在開放政府夥伴關係網站裡，提到會員國應具備的 4 項標準，網址參見 <http://www.opengovpartnership.org/node/1338>，最後檢閱日期：2015 年 5 月 27 日。

性及公開性，衡量方式可透過行政預算提案 (Executive's Budget Proposal) 及審計報告 (Audit Report) 進行檢視，並且使用 2012 年建置的公開預算索引資料庫 (Open Budget Index)，該資料庫涵蓋超過 100 個國家的預算資料<sup>12</sup>。



## 二、資訊可得程度 (Access to Information)

一個開放政府國家應具備政府資訊公開法律，以確保人民有知的權利，並且可透過適當途徑取得資料，衡量方式可透過於地方自治法規明定資訊公開法律，可得 4 點；憲法規定資訊公開相關內容，得 3 點；一個國家正在審議的法律草案已有資訊公開內容，可得 1 點。如果國家同時憲法規定及正在審議的法律草案皆有資訊公開內容，可得 3 點。

## 三、公職人員財產公開申報 (Public Officials Asset Disclosure)

建立反腐敗及開放負責任的政府，高等文官公開揭露收入和資產也是十分重要的環節，可確保資訊公開透明，俾供大眾檢視。測量方法可透過國家法律要求公務員財產申報公開，且公開相關資料，可得 4 點，國家法律僅要求公務員財產申報公開，得 2 點，無相關財產申報公開之規定，0 點。另針對財產申報公開制度標準係依世界銀行公務員財產申報公開資料庫 (World Bank's Public Officials Financial Disclosure database)<sup>13</sup>，並持續依世界銀行每兩年公佈的調查結果更新。

## 四、公民參與 (Citizen Engagement)

開放政府應提供公民參與決策及治理的能力，明文訂定基本保護措施，以保障公民參與的自由。衡量方式可透過 2012 年經濟學人智庫 (Economist Intelligence Unit) 提出的民主指數 (Democracy Index's)<sup>14</sup> 進行評分，評分區間 0 至 10 分，10 分最高，0 分最低，換算成得標點數，4 點約得 7.5 分，3 點約得 5 分，2 點約得 2.5 分，而該項民主指數基礎涵蓋 167 個國家。

---

<sup>12</sup> 同 11。

<sup>13</sup> 同 11。

<sup>14</sup> 同 11。



## 五、整體評分 (Overall Scoring)

有意願加入 OGP 組織的國家，必須透過衡量前揭 4 項關鍵指標是否達標，4 項得標總分換算點數為 16 點，如果國家有其中一項指標無法對應，總計可得到 12 點，國家加入開放政府夥伴關係的最低標準為總分之 75% (換算點數為 12 點)，另考量前揭衡量指標並非所有國家一體適用，致部分國家僅能衡量 3 項指標，如 3 項指標皆獲得滿分 (總計 12 分)，亦可申請加入該項組織。

OGP 組織內設有專門研究組織，負責審視國家提交文件及佐證資料，並於每年檢視國家政治及社會經濟動態，定期調整更新評分，如發現有國家落於加入組織的最低標準外，將立即告知指導委員會進行輔導。

截至 2014 年 11 月 21 日止，已有 93 個國家符合加入資格。扣除現有會員國 65 個國家，尚未加入 OGP 組織之國家共計 28 名 (如下表)。

表 3：符合條件但尚未加入 OGP 組織的國家列表

Angola 安哥拉	Guyana 蓋亞那	Namibia 納米比亞	Portugal 葡萄牙
Austria 奧地利	Iceland 冰島	Nepal 尼泊爾	Russia 俄羅斯
Belgium 比利時	India 印度	Nicaragua 尼加拉瓜	Slovenia 斯洛維尼亞
Bhutan 不丹	Jamaica 牙買加	Nigeria 奈及利亞	Switzerland 瑞士
Cape Verde 維德角 (佛得角)	Japan 日本	Pakistan 巴基斯坦	Thailand 泰國
Ethiopia 衣索比亞	Kyrgyz Republic 吉爾吉斯共和國	Papua New Guinea 巴布亞紐幾內亞	Uganda 烏干達
Germany 德國	Luxembourg 盧森堡	Poland 波蘭	Venezuela 委內瑞拉

資料來源：open government partnership，<http://www.opengovpartnership.org/node/1338>，最後檢閱日期 2015 年 5 月 27 日。

## 貳、組織加入方法與途徑

加入 OGP 組織的第 1 個步驟需取得入會資格 (Achieve Eligibility)，首先國家必須展現在前揭 4 項關鍵指標 (Fiscal Transparency 財政透明度, Access to Information 資訊可得程度, Income and Asset Disclosures 公職人員財產公開申報, and Citizen Engagement 公民參與) 取得總分 75% 的分數 (換算得標點數為 16 點 \* 0.75 = 12 點)，接著提送申請書 (Submit Letter of Intent)，如國家已達到加入標準，可主動聯絡 OGP 組織的主席並提送申請書，申請書可由任何層級的政府機關

提送，並得到該國家元首同意，這份申請書將於官方網站正式公布，之後，確立國家內部執行機構並發展執行計畫<sup>15</sup>，並於推動初期設置常設機構溝通協調相關事務，以作為政府機關與公民社會的溝通對口。



## 第二節 開放知識基金會理念及實踐

有關開放知識基金會（Open Knowledge Foundation，簡稱 OKFN）為 2004 年於英國劍橋成立的非營利性組織，致力推廣各類形式的開放知識<sup>16</sup>，現於巴西、瑞士及芬蘭等國設有 9 個分會，另於阿根廷、中國、丹麥、英國、日本等 49 個國家建立地方社群，而臺灣開放知識基金會（OKFN Taiwan）致力推動開放政府工作小組（Open Government Working Group），著眼於促進政府透明、釋放社會及商業價值與參與治理等推動工作（蕭崇文，2015）。

OKFN 每年進行全球開放資料普查，並公布全球開放資料排名指標（Global Open Data Index），以了解各國政府在開放資料的發展現況（蕭崇文，2015）。依據官方網站公布的資訊，提到開放資料的評比主體係透過從公民的角度審視及評估，並且制定出測量工具進行討論，而政府所發布之數據集，若未獲得公眾有效利用，亦未達到資料開放的意義及價值<sup>17</sup>，OKFN 透過每年追蹤各國改進情形及評比狀況，以促進開放資料的提升與精進。

開放數據的討論可分為兩個面向，那些國家開放了具有獨創性的資料集，以及哪些國家資料開放程度最廣泛，而 OKFN 也擬定了 3 項政府應遵循的開放原則，首先為政府所開放的資料背後應有一套法規系統或理論依據；二是資料開放的主體應為政府而非民間企業；三為中央政府與地方政府是否進行資訊的整合與彙集，讓資料的提供更為完善<sup>18</sup>。

而自 OKFN 官方網站，整理出 2015 年政府應提供 13 類開放資料項目，分別

---

<sup>15</sup> 在開放政府夥伴關係網站中，提到了有興趣的政府可採取的會員國加入步驟，網址參見 <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join>，最後檢閱日期：2015 年 5 月 28 日。

<sup>16</sup> 在開放知識基金會網站中，針對基金會成立宗旨進行說明，網址參見 <http://okfn.tw/>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 25 日。

<sup>17</sup> 於全球開放資料索引網站中，提到開放資料須衡量的幾項問題，如那些國家開放資料數量最為廣泛、何項資料集開放程度最大，並設計出衡量資料開放的 15 項指標，網址參見 <http://index.okfn.org/methodology/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

<sup>18</sup> 同 17。

為人口及失業統計、政府預算資料、政府支出資料、法規條文、選舉結果及投票數、全國地圖或道路標誌、空氣污染物排放數據、公司註冊名冊、郵遞區號編碼、政府採購資訊、水源檢測狀況、天氣報導及國土區域名稱，另附加兩項觀察指標為大眾運輸交通時刻表及衛生所服務資訊<sup>19</sup>。

根據前檢核項目，進一步查閱該官方網站得知評比權重分別由下列 9 項指標權衡，依序為一、資料是否存在；二、資料僅只於數字型式；三、資料可公開且自由取得；四、是免費提供的數據；五、資料可透過網路或連結取得；六、資料提供的格式是原始報表，可由機器確認；七、資料可被切割或下載應用；八、資料是否有開放授權及九、是否為最新或已更新資料<sup>20</sup>。

經查臺灣於最近 2015 年的評比結果中，於 15 項評比指標有 8 項完全符合檢測標準，分別為人口及失業統計、政府預算資料、法規條文、政府採購及招標資料、選舉結果及投票數、全國地圖或道路標誌、空氣污染物排放數據及公司註冊名冊等資料，名次位居全球第 1 名<sup>21</sup>。

而回歸開放政府基金會的理念價值，參閱官方網站提及了資料開放可以提升社會溝通的能力，改變我們的生活、文化及政策，而透過這些資訊的共享及應用，也可以鼓勵政府與企業及民間社會的合作機會，促進資訊的流通，另查閱開放政府基金會組織社群編寫的開放資料手冊（Open Data Handbook），內容提及了開放資料除幫助公民作出更好的判斷及決策，也能夠有效尋求民間社群的協助，提升政府施政效率及價值，而資料應用方式的不同，也可以產生截然不同的效益，創造出新的知識和見解，提升資料使用的便利性及務實性<sup>22</sup>。

最後，該基金會期望的組織願景提到，透過資訊的公開，可以更加理解及改造我們生活所處的環境，而政府所提供的資訊，也應該對公民及民間團體負責，網頁也提及了一項開放資料的原則性論述：開放的概念十分重要，它意指資訊的

---

<sup>19</sup> 同 17。

<sup>20</sup> 同 17。

<sup>21</sup> 於全球開放資料索引網站中，揭露 2015 年全球開放資料統計結果，臺灣位居第 1 名，其次為英國、澳大利亞、丹麥及哥倫比亞，網址參見 <http://global.census.okfn.org/year/2015>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

<sup>22</sup> 在開放知識進金會網站中，編著開放資料手冊（Open Data Handbook），內容提及開放資料的目的及實施價值，網址參見 <http://opendatahandbook.org/guide/en/why-open-data/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

提供是免費且人和人在任何時間地點皆可自由取得，並應用於任何目的。

### 第三節 美國、英國、加拿大及其他國家開放政府理念

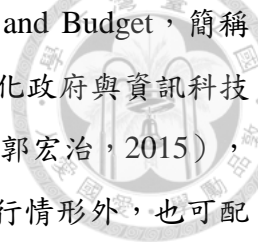
透過前兩節開放政府夥伴關係及開放知識基金會的組織理念論述，可察覺國際現階段對於開放政府理念的成形及發展十分重視，經整理前揭組織執行理念、推動目標及發展概況後，想繼續探究相關國家內部推動理念及具體政策措施，俾作為本研究參考，考量開放政府夥伴關係係由加拿大擔任推動工作，而開放知識基金會總部設立於英國，又查閱許多文獻資料，皆提及美國 2009 年揭示之《透明治理與開放政府備忘錄》作為理論基礎，因此以下針對美國、英國及加拿大開放政府推動工作及細部執行措施進行整理及討論。

#### 壹、美國

美國於 2008 年歐巴馬當選總統後，便積極推動開放政府措施，於 2009 年公開簽署透明治理與開放政府備忘錄，引據陳舜伶等人於 2013 年發表的文章，前揭備忘錄所訂定的開放政府方針，目的在於建立兼容透明治理、公眾參與及合作的制度，以強化民主制度並提升政府效能（陳舜伶等，2013：5），另強調政府機關應對社會大眾展現透明性、參與性與合作性三項目標（羅晉等，2014：287），而美國的開放政府理念價值基礎，可溯源至公共行政思潮的追隨，透過創造新的公共管理技術，政府以結果導向、公民導向、市場導向以及企業化經營模式，企圖跟隨新公共管理浪潮，以改革政府體制（Chan & Rosenbloom, 2010, p.8），以下茲就三項目標實施內涵進行說明與討論。

而探究美國開放政府實施方針的透明、參與及合作三項內涵，依據羅晉等人於 2014 年發展之文章，認為政府施政透明度是開放政府實施的重要指標，在相關法律規範及政策施行架構之下，政府機關應主動釋出所收集或持有的資料（羅晉等，2014：287-288）。再者，開放政府的合作性，強調政府機關與機關之間應彼此聯繫合作，機關應與民間團體或相關非營利組織、企業團體及公民進行合作（羅晉等，2014：288），以提升行政效率。最後，美國開放政府強調的參與性係指促成公民的政治素養及基本內涵，鼓勵透過各種管道積極參與公共事務，以提升機關運作效能與改善決策品質（羅晉等，2014：288）。

為了落實資訊公開及公民參與的宗旨，美國於開放政府方針成立後，配合建



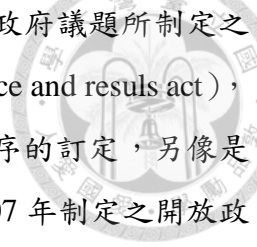
置資訊管制相關單位，如於預算管理局（Office of Management and Budget，簡稱 OMB）底下建置「資訊及管制事務辦公室」（OIRA）及「電子化政府與資訊科技辦公室」（Office of E-Government & Information Technology）（郭宏治，2015），可有效掌握政府編列之資訊科技預算項目，除管控預算編列執行情形外，也可配合公開施政統計資料，而預算管理局要求各政府部門，在實際及必要範圍內，應將所有資料以公開及產業標準格式釋出，讓使用者可以基於需求，使用、重組及操作分析相關資料（Johnson III，轉引自李治安等人，2014：68），另像是透過 2009 年成立的 data.gov 及 regulations.gov 兩個網站公開施政情形（郭宏治，2015），如前者將政府資料建置雲端資料庫，在這個平台架構底下，政府機關被要求線上公開資料，提供民眾下載使用，並且鼓勵企業組織、社會團體及個人進行資料的加值再利用，以增進資料公開的價值（羅晉等，2014：288），並且讓公民可獲取所需資訊，而後者則公布政府相關管制規範，如空氣汙染、食品安全至交通管制法規等，公民可檢視查閱法規並回饋意見及施政建議，俾使政府聽取公眾實施意見，落實公開透明及公民參與的施政主張。

經瀏覽 data.gov 官方網站，提到該網站的成立是透過美國總務管理局（the U.S. General Services Administration）以及公民服務和創新技術辦公室（Office of Citizen Services and Innovative Technologies），透過搜尋關鍵字，或是依循分類找到相關資料，該網站也說明了成立目的係來自於歐巴馬政府提倡之開放政府主張，應建立負責及開放的政府，迄今美國已有 40 個州加入此項開放政府服務<sup>23</sup>。

另於 2009 年 4 月，美國政策回應中心（Center for Responsive Politics，簡稱 CRP）配合整理過去 26 年財政遊說及相關施政資料，透過該組織的運作，讓公民大眾所需資料也有正式管道可以取得（Daniel Lathrop and Laurel Ruma, 2010, p.233），由此可知政府機關、公民團體及非營利組織的協力合作，也可用在資料公開取向上，資料的共享整理，最後提供給社會大眾檢閱，而公民取得這些資料，更有能力及智識去課責或制約政府施政能力，並讓施政財源受到全民監督，賦予公民權力自主決定應由誰施政。

---

<sup>23</sup> 在美國的開放資料網站中，將瀏覽主題分為 14 類，內容包括農業、金融、商業、健康及氣候等，針對各類資料開放數據及推展進程進行整理及說明，網址參見 <https://www.data.gov>，另提到網站上的資料收集及意見回饋機制，網址參見 <http://www.data.gov/about#who>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 1 日。



而從資訊公開措施回至相關法制化的規範，美國針對開放政府議題所制定之法規，分別有1993年的政府績效成長法律(government performance and results act)，內容即針對聯邦公共行政體系進行預算立法規劃及執行績效程序的訂定，另像是資訊自由法律 (*Freedom of Information Act*, 簡稱 FOIA) 及 2007 年制定之開放政府法案 (*Open Government Act*) (Chan & Rosenbloom, 2010, p.8)，經查閱官方網站<sup>24</sup>，開放政府法案係針對禁止旋轉門條款、遊說法的推動及資訊公開揭露進行相關規範，皆為美國當局希望透過相關立法規範的確立，落實政治課責性，實踐開放政府的行動價值。

如何實施及發展開放政府模式，查閱 Gwanhoo Lee 與 Young Hoon Kwak 於 2012 年發表的文章中，提到以美國的健康照護機構實施開放政府模式為例，試行開放政府各種發展模式，並整理出相關執行經驗，以及各階段可能遇到的問題，做為日後推動實施參考。文中指出，開放政府發展模式共有五個階段，分別為一開始的環境檢視 (Initial Conditions)、資料的開放透明 (Data Transparency)、開放參與 (Open Participation)、開放合作 (Open Collaboration) 及參與 (Ubiquitous Engagement) (Lee & Kwak, 2012, p.496)。

而開放政府政策在推動的過程中，也會受到政治及社會運作體系的影響，在前述第二階段的資訊透明推動作業，政府應確保資訊是正確且可取得，沒有時效性的問題，可以持續性的提供，且資料本身具備實用性及使用意義，另外，政府機關也應確認公開的資料沒有安全性的疑慮。

承上，開放政府的發展模式提到了第三階段開放參與 (Open Participation) 層面，意指政府機關大量接觸公眾的意見，創造並維持與公眾參與的互動，完成公民的期待，以達到溝通的意義。而政府應去除「公民應該理所當然的接受政府所提供的一切資訊及作為」的想法 (Lee & Kwak, 2012, p.499)，而應該基於公民或輿論是具有不可預測性的考量，對於公眾參與議題抱持著開放參與的態度，並且確保公眾的對話是真實且不受政府控制，如此民意及輿論的醞釀及凝聚，才能形成真正的民意，只是往往在實際經驗的顯示，政府仍希望以主導的態度控制公民

---

<sup>24</sup> 資料來自美國國會網站，網址為 <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/2316/text>，最後檢閱日期：2016 年 6 月 5 日。



的意見。公民參與的議題應隨時代的不同有所進步及開放，並讓公民與政府之間，能夠保持平衡的基礎及均衡，以維繫政府的運作及照顧公民的需求。

當促成公民的自主性參與及整合匯集民意後，接著應考慮如何與民間合作，這就是第四階段開放合作（Open Collaboration）的運作重點，在於民眾聲音是否能夠被匯集並且讓政府接收，民眾透過不同的途徑參與政策的形成及發展，雜亂且具流動性的民間聲音，需要透過強而有力的途徑加以整合且匯聚，形成有意義的共識。

然而，實施開放政府模式也有事先須研議及克服的課題，如遇政府財政困境或人力資源不足時（lack financial resources and human resources），可能會影響政策的施行，再者，機關組織文化的支持也是重要的推手，像是傳統典型的組織文化具有科層性（hierarchical），訊息由上而下傳遞（top-down）、命令及控制（command-and-control）等特質（Lee & Kwak, 2012, p.499），為了讓組織文化可以朝向開放及透明（openness and transparency）的方向發展，組織應該透過具體措施讓員工改變心態及行為，以開放透明的態度回應大眾需求。

承上，在開放透明的討論課題下，資訊安全及隱私權的議題也是不可忽視的層面，政府在開發新的資訊科技及網路媒具，提升到 WEB2.0 境界的同時，應讓資訊的風險降到最低，並且讓線上資訊具備可信任性，以取得公民及社會大眾的信任，像是個人的線上認證程序，應受到資料安全性的保障（Lee & Kwak, 2012, p.499），系統本身也應該要防止駭客入侵，避免政府進行線上服務的同時，受到網路安全的威脅。

## 貳、英國

溯及英國正式推動開放資料係自首相戴維卡梅倫（David Cameron）於 2010 年「致各政府部門關於開放資料的信件」（*Letter to Government Departments on Opening Up Data*）及 2011 年「致英國內閣大臣關於透明與開放資料之信件」（*Letter to Cabinet Ministers on Transparency and Open Data*）開始，而前該二則信件資料係根據「促進政府及其服務之透明及可信度政策」（*Policy of Improving the Transparency and Accountability of Government and its Services*）為出發點。（經濟部委託財團法人資訊工業策進會，2014：1），就前面提到的英國首相寫給各政府部門有關開放資料的聲明信件，提及政府提升施政透明度，應是當前推動目標，

並且透過企業及非營利組織可查閱應用這些開放資訊，促使政府與民間有對話交流的管道，自英國官方網站公布前揭信件內容可發現，中央及地方政府財政支出的透明度公開資訊包含了硬幣支出數據、貸款及招標相關訊息，也包含其他像是犯罪地點數據及公務人員薪資等資料，另為監督政府施政透明度執行及落實情形，也自部長內閣辦公室設置公共透明委員會（Public Sector Transparency Board）<sup>25</sup>進行相關督考工作。

而有關資訊公開的具體措施，也配合於 2010 年成立 Data.gov.uk 網站平台，資料提供者涵蓋了中央機關與地方政府，像是衛生、司法、內政及環保等議題的開放資料相關措施<sup>26</sup>，而觀察英國的開放政府平台，提到平台上已提供 2,000 筆左右的數據集，並且許多數據是透過非營利民間團體及企業組織的要求所提供，這樣的作法也提升政府提供資料的品質及實用性<sup>27</sup>。

自 2010 年英國首相提出各政府部門應推動開放資料之要求，進一步於 2012 年發布「開放資料白皮書：釋出潛力」《*Open Data White Paper: Unleashing the Potential*》，提具「開放資料」相關執行方針及具體作法（經濟部工業局委託財團法人資訊工業策進會，2014：3），如透過開放資料使用者團隊（Open Data User Group），以外界需求為導向，促進資料開放透明，而溯自資訊法規的起源，英國於 2000 年即訂定資訊自由法（*Freedom of Information Act*，簡稱 FOIA）（經濟部工業局委託財團法人資訊工業策進會，2014：4），使社會大眾得以請求政府提供資料集，建立有效的「開放資料生態系統」（Open Data Ecosystem）。

因應國際趨勢加入開放政府夥伴關係，英國政府也提出「開放公共服務白皮

---

<sup>25</sup> 在 gov.uk 網站中，提到了 2010 年請政府部門機關積極倡導開放資料的信件（31 May 2010, Letter to Government Departments on Opening Up Data），提到了中央及地方政府財政支出的透明度公開措施，網址參見

<https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 1 日。

<sup>26</sup> data.gov.uk 網站係依據各政府部門訂定開放資料實施策略，分別為衛生、財政、司法、國防、稅務、海關、外交、能源、民政、國家發展及教育等領域，網址參見

<https://data.gov.uk/open-data-strategies>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

<sup>27</sup> 在 gov.uk 網站中，提到國家的資訊傳遞發展進程，並說明建置開放政府平台的目的及效益，網址參見

<https://data.blog.gov.uk/2015/03/24/progress-on-the-national-information-infrastructure-project/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 1 日。

書」《Open Public Services White Paper》，在 Data.gov.uk 的網站也提到所謂開放式的公共服務（Open Public Services，簡稱 OPS）係指政府以公共服務為導向推動的改革方案<sup>28</sup>，針對政府內部、中央與地方政府、民間團體及公民進行公共服務，而透過開放的公共服務項目，政府提供公民越來越多的服務選項，而中央也逐級授權地方進行基層推動工作，且確保平等原則，每位公民皆有平等享有服務的權利，而在官方網站所發出之 2014 年 3 月 14 日的新聞稿中，隸屬於內閣辦公室之開放式公共服務總結 2014 年推動之成果有透過 70 萬人次的家戶所得資料，媒合相關社福機構照顧、建置精神健康及托育服務，也透過社區和學校的力量，幫助貧困家庭給予他們適當的照顧<sup>29</sup>。

105 年 5 月 14 日由 g0v 社群在中央研究院人文社會科學館所主辦的「g0v summit 2016」<sup>30</sup>，筆者實際前往參加，其中一場邀請來自倫敦的 mySociety 國際計畫經理 Jen Bramley，提到該組織運用 EveryPolitician 方案，企圖運用公民科技掌握議會資訊，並且追蹤政治人物選票，資料來源係從網路上抓取政府資料，由於沒有資料庫，資料維管成本低，不過仍派有人力定期檢閱確認資料正確性及可信性，另外像是 James Mckinney 會中分享「公民科技監督國會：長久之計」議題，提到從公民科技組織的運作及願景，都希望徹底解決立法監督遇到的各種問題，而有關立法監督作業所取得的資料，通常需要從官方網站拆解，重新歸納整合式的資訊，而資料重整加值的關鍵在於政府可否採用資訊標準化的提供方式，運用更少的時間將資料釋出，間接促進過程中公民參與及監督的效率，即便政府最後沒有接收公民團體轉譯重新釋出的資訊，但是透過資料轉化，公民團體與政府所握有的資訊立基點相近，可以更便於溝通或合作。

---

<sup>28</sup> 在 gov.uk 網站中提到開放式公共服務的執行原則，網址參見

<https://www.gov.uk/government/organisations/open-public-services/about>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

<sup>29</sup> 新聞稿詳細內容，參見網址

<https://www.gov.uk/government/news/more-power-more-choice-and-better-quality-of-public-services>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

<sup>30</sup> g0v Summit 2016 於 5 月 14 日至 15 日於中央研究院人文社會科學館舉行，議程涵蓋開放政府、開放資料及運用新科技進行公民運動等內容，以科技促進民主參與效能為推動主軸，包含歐洲新興政治經驗、亞洲推展數位科技到傳統公民團體經驗分享、各國透過數位科技建立政府溝通橋樑、資訊科技與環境應用等促進開放透明、公民參與的成果分享，網址參見 <http://summit.g0v.tw/2016>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 27 日。

至討論英國資訊公開法規依據，分別於 2000 訂定資訊自由法 (*Freedom of Information Act*，簡稱 FOIA)、2012 年自由保護法 (*Protection of Freedoms Act*，簡稱 PFA) 對資訊自由法進行修法，加入資料集再利用的相關規章 (經濟部工業局委託財團法人資訊工業策進會，2014：7)，而有關資訊自由法規範的說明，依據英國資訊委員辦公室 (Information Commissioner's Office) 的官方網站說明，提到了公眾得請求政府機關提供資訊，也就是政府有義務公佈任何政治活動的相關資訊供大眾檢閱，而提供資料的類型包含了書面文件、電腦檔案、書信、電子郵件、圖像、錄音及影像紀錄<sup>31</sup>。另有關 2012 年的自由保護法配合修正 FOIA，修正重點在於政府「釋出資料集以供再利用」 (Release of Datasets for Re-use)，也是配合開放資料所遇到的加值應用層面，進行法規範的調整與修正 (經濟部委託財團法人資訊工業策進會，2014：8)。

而有關英國涉及「開放資料」的推動幕僚機關可從內閣辦公室為說起，其中透過國家檔案局 (The National Archives) 及資訊委員辦公室 (ICO) 進行開放資料的推動及發展工作，如國家檔案局係負責官方檔案的管理及資訊發布，包含政府資訊紀錄的管理以及數位檔案的保存，而國家檔案局裡的公部門資訊辦公室 (Office of Public Sector Information) 組織功能係為制定資訊政策，以提供並鼓勵公部門進行資訊再利用，負責提供民間社會、資訊產業以及政府機關，進行資訊搜尋、利用及共享等服務。(經濟部委託財團法人資訊工業策進會，2014：14)，另一方面，查閱資訊委員辦公室的組織設立目的，係為要求政府機關應提供與公民攸關資訊，以保障公民獲取資訊權利，而組織職掌範圍有資訊保護 (Data protection)、資訊自由流通 (Freedom of information)、數位溝通與行銷 (Electronic communication and marketing)、環境資訊 (Environmental information) 及地理定位及空間資訊 (Spatial information) 等<sup>32</sup>。

---

<sup>31</sup>資訊自由法案制定目的及立法原則，參見網址

<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-freedom-of-information/what-is-the-foi-act/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 2 日。

<sup>32</sup> 有關英國資訊委員辦公室重點業務，參見網址 <https://ico.org.uk/for-organisations/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 3 日。

## 參、加拿大

隨著全球開放政府浪潮的興起，各國政府尋求更廣泛的方式取得及提供資料，以確保施政透明度和課責性，並且強化公民在政府運作參與的角色及重要性，加拿大於加入國際組織配合推動開放政府工作也不遺餘力，自 2012 年 4 月加入開放政府夥伴關係，並於 2013 年 6 月配合其他國家簽署開放資料憲章《Open Data Charter》，共同建立開放資料原則，積極倡導政府部門應開放核心資料，提供社會大眾查閱應用，另透過非營利組織的努力，如陽光基金會（The Sunlight Foundation）向全球倡議開放政府的理念宣導及推動，也大幅提升加拿大在國際間的開放政府地位<sup>33</sup>。另加拿大於 2015 年 5 月與世界銀行及國際發展研究中心舉辦「第三屆國際開放資料會議」，會中針對全球開放資料發展、訂定全球開放資料標準、建置開放政府平臺及透過資料開放推動永續發展的國際夥伴關係進行討論（黃彥男等，2015），希望推動全球化的資料開放趨勢，提升政府治理品質及民主素養。

而配合開放政府夥伴關係的加入，加拿大也擬訂開放政府宣言及相關行動計畫，而在行動計畫提及擴大開放政府相關措施及活動，像是資訊公開及政府與民間的審議及對話，以提升公共服務品質，而前揭推動進程，政府也會定期檢視提具報告，自我評估審查，以尋求進步。加拿大的開放政府行動計劃首先於 2012 年在巴西高峰會提出，像是開放資料的再進化（Next-Generation Open Data）、公開資料現代化服務（Modernization of Access to Information Services）以及各級政府的開放政府認證（Open Government Licence）等措施。

有關加拿大推動開放政府的相關綱領及方針，可溯自 2014 至 2016 年的開放政府行動方案 2.0《Canada's Action Plan on Open Government 2014-16》開始討論，該計畫係為串連政府與公民、公民團體及私部門溝通協商的機會，透過各類活動提供公民在政治事務的參與感，以及認同國家的開放政府措施，配合規劃 2014 至

---

<sup>33</sup> 於 open.canada.ca 網站中，揭露加拿大 2014 年至 2016 年的開放政府計畫，有關計畫內容、推動項目及預期目標，參見網址

<http://open.canada.ca/en/content/canadas-action-plan-open-government-2014-16>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 3 日。



2016 年各階段執行目標如下<sup>34</sup>：

- 一、第 1 階段公眾諮詢規劃（2014 年 4 月）：公民和公民團體能夠審查在 data.gc.ca 提具之計劃草案，以及建立線上討論溝通機制，使得公民與公民團體能夠參與正在磋商的相關計劃方針，而在此階段裡，政府將針對公民宣導相關執行理念及目標，以期號召公民共同參與此項討論過程。
- 二、第 2 階段產生想法（2014 年 5 月至 8 月）：該階段係透過各項機制去支持或凝聚公民提出之各項想法，並邀請公民及公民團體參與各級政府舉辦之各項研討會及審議說明會，以尋求更多的想法及支持。
- 三、第 3 階段倡議相關活動（2014 年 8 月至 9 月）：在磋商過程中所提出的各項計畫或活動，整理前階段公民提出的意見，進行審查及將相關評論上網討論，在此階段可能會配合舉辦公共論壇，尋求可行意見及預定完成期程。
- 四、第 4 階段行動計劃檢討（2014 年 10 月）：在磋商的最後階段，由政府發布行動計劃 2.0 的完整草案，並置於 data.gc.ca 供社會大眾審查討論。

另 2016 年的執行目標提到政府應持續以開放態度、進行最大限度的資料開放，並針對個人隱私權及資訊安全進行相關維管及防護措施，政府機關也被要求進行相關作為，經綜整加拿大官網提具之各項執行目標，摘述說明如下<sup>35</sup>：

- 一、政府應提供資料，並且確保資料的正確性及最新性；
- 二、各級政府配合簽署相關規章，依循開放政府準則運作；
- 三、主動舉辦黑克松及學生競賽活動，讓資料得以活化運用；
- 四、擴大開放政府入口網站（open.canada.ca），充實互動專區及線上論壇功能；
- 五、進行預算資料公開，推動互動式線上服務，提供圖表及表格統計資料，讓公民可依部門別及支出別查閱預算支出情形。

綜上，開放政府行動方案 2.0 的計畫架構為透過資訊的可得性、政府的誠信專業、新的資訊技術及公民參與等理念達到 3 項目標，分別為開放資料(Open Data)、開放對話（Open Dialogue）及開放資訊（Open Information），而除了推動以上開

<sup>34</sup> 同 33。

<sup>35</sup> 同 33。

放政府原則，也重視政府施政透明度、課責性及公民參與的執行與運作，以達到提升公共服務品質、整合公眾意見、有效管理公共資源、創造更安全穩定的社群及提高責任。

而有關加拿大的公民參與目標，於官方網站揭露資料提及開放對話（Open Dialogue）、協商（Consult）參與（Engage）及授權（Empower）是十分重要的，政府和公民之間的公開對話是建立信任的關鍵，開放對話可資料及資訊的應用，並促進公民參與，當公民參與機制成熟時，公民和民間團體已有足夠的智識表達見解及意見，政府可吸納相關意見，作為政策的反饋過程。而在該行動方案裡，開放對話係透過政府部門及機構定期與公民及民間團體進行磋商，如改善線上溝通與諮詢機制、在各部門的行政程序，納入公民參與的角色及參與機會、制定討論公民及民間團體及對於公眾議題的審議程序及運作原則，以及照顧社會上各類年齡族群及對象，如青年及原住民人口，進行相關議題開放磋商與討論。

## 肆、從 g0v summit 2016 觀察其他國家公民參與觀點

### 一、韓國

105年5月14日由g0v社群在中央研究院人文社會科學館所主辦的「g0v summit 2016」，筆者實際前往參加，並得益於部分講者分享內容，像是來自韓國的Hoony Jang分享韓國內部如何推動公民科技到公民組織的運作，並以非營利組織（NPO）、非政府組織（NGO）及媒體三個層面討論，過程中提到韓國每年會發起開放資料專案，建立每年舉辦社群黑客松競賽機制，並且有資料視覺化相關成果，然而因為資料開發者的缺乏，導致衍生出的資料專案卻沒有繼續進行討論，無法向外推廣相關訊息行動，突顯出資料開發者存在的必要性及重要性，我們可以藉由開發者尋找資料的意義，進而進行資料的加值及應用。

講者也提到，目前很多資料仍由韓國政府主導提供，透過公民組織或非營利組織參與資料應用的成分很少，公民無法共享資料，也因此，講者所屬社群透過收集資料，以及跟其他公民組織合作來分析及共享資料，而媒體、公民組織還有開發人員都是成員之一，希望公民組織利用這些資料合作及溝通，並且協助其他公民組織散布相關理念及執行作法。



## 二、立陶宛

該場演講邀請到立陶宛透明國際（Transparency International，簡稱 TI）執行長 Sergejus Muravjovas 演講「一百年後走黃磚路：重塑傳統非政府組織之旅」，由於世界資訊變動速度越來越快，立陶宛挾帶著文化歷史背景及配合世界發展脈絡，於 1990 至 2000 年開始透過 TI 進行防貪腐及民主推動工作，期望讓社會大眾認知政府貪腐的問題應受到正視及處理，透過公民組織參與行動，進行防貪腐及推動透明化措施，而公民團體只是一個組織體，推動的力量仍需凝聚全民共識及集結眾人力量完成，也因此動員社會大眾一起響應及支持理念是十分重要的，而身為非政府組織成員的使命，也應該要想辦法與不同領域的人進行連結，強化夥伴關係，應且有效串連政府與公民的溝通管道。

而有關 TI 運用公開資料及公共宣傳策略，除透過建置國會監督網站，確保施政透明度，另外有政府資料平台（[www.stirna.info](http://www.stirna.info)）即時更新資訊，期望喚醒公民參與意識，講者表示平均每 6 個立陶宛人，就會使用相關平台，查閱民意代表聯繫資料、法院及法官表現平台，在投票的時候投了那些法案，並且於政治官員選舉前進行資訊更新，讓公民得以獲取資訊，監督及參與政府施政。

簡言之，公民參與或是公私協力，幾場演講都提到了一個核心的概念：由沒有人（nobody）轉化為有些人（somebody）的過程，公民參與或公私協力的投入某些議題，初期的參與感可能薄弱或參與群眾少，但是秉持著「捨我其誰」或是「我能為這個社會投注一些心力」，這就是公民參與的起點、公私協力的開端，公民投注的參與感及熱忱，都是社會建立起公民參與機制不可或缺的元素，促進政治與社會建立鏈結，拉近政府與民間的溝通及互動距離。

### 第三節 我國開放政府發展進程與執行成果

隨著網際網路及通信軟體的發達，資訊公開也逐漸成為政府施政範疇及目標，除可對外彰顯施政成果，使民眾信任政府外，更重要的是保障民眾知的權利，讓全民肩負監督政府之責，俾提升政府施政效能。

有關我國資訊公開法制化作業，前已於 2005 年公布《政府資訊公開法》，明文訂定政府資訊公開必要性及人民取得資訊途徑與方式，經查閱全國法規資料庫



內容，如第 1 條立法目的「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...」；第 6 條「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。」及第 7 條主動公開政府資訊之範圍等，皆為政府資訊公開理念之實踐。

另相關實務運作成果，則可透過中央及地方政府分別建置線上互動平台及數位統計資料庫，讓民眾迅速清楚瞭解政府施政資訊，如我國國家發展委員會建置之《政府資料開放平臺》（網址：<http://data.gov.tw>）內含各項主題資料庫（如：災害防救、政府統計及預算專區），且設置互動專區進行交流討論。另臺北市政府為推動資料開放政策（Open Data），於 2011 年 9 月建置《政府資料開放平臺》（網址：<http://data.taipei.gov.tw/opendata/aboutus>），將各局處資料整合成單一入口網站，供市民瀏覽及程式開發者加值應用，內含 192 項以上資料集且隨時更新資料，期望透過資料庫之建置，達成「提供政府公開資料更簡易的取得管道」、「提倡政府公開資料加值及應用」及「提高政府施政透明度及效能」3 項目標。

而我國推動資料開放與公開的實施進程，則以國家發展委員會（以下簡稱國發會）研訂之「政府資料開放進階行動方案」<sup>36</sup>為主要推動目標，政府資訊公開以及資料開放透明，是奠定公民參與的重要基礎，因此，促使資料加值及應用，也是各國進行電子化治理不可忽視的目標，有關前揭行動方案，首先定義了開放（Open）及政府資料開放（Open Government Data）所實施的意義及價值，並提到自 102 年至 104 年間，政府開放資料數據有逐漸提升，並透過以主題式推動資料開放措施，截至 104 年 10 月已開放 1 萬多項資料集，希望能徹底落實資料公開與開放的理念。

只是在推動過程中，各部會與相關機關雖已具有資料開放概念，但在配合意願及推動共識，尚須持續精進提升，另外對於開放資料的法治觀念不足，存在資料開放的誤解或疑慮，亦會影響推動的順暢性，另一方面，與民間技術社群的鏈結及合作也是提升資料開放不可或缺的環節之一，基於前揭幾項努力目標，國發會建立資料開放諮詢機制，希望將資料開放相關流程納入行政作業，另訂定資料

---

<sup>36</sup>政府資料開放進階行動方案完整內容，參見網址

[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=B2A92523DCC12607](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=B2A92523DCC12607)，最後檢閱日期：2016 年 7 月 22 日。



開放指導規範、精進政府資料開放授權條款、訂定政府資料分類及授權利用收費原則以及研擬資料品質評鑑機制等，期望透過多面向管理、規範及評鑑機制，讓我國資料開放推動作業能更為普遍及深遠。

另有評論者提到，我國現行資料開放法源依據為行政院所訂行政命令與作業原則，如前揭國發會所訂之資料開放進階行動方案，強制力仍不足於法律與條例等明確法律規範，對於擴及推動各部會或各地方政府進行相關推動作業，可能仍有推動限制或阻力（張正昀，2016），另我國現已明定之政府資訊公開法，僅針對資料公開之範圍及實施程序進行原則性規範，有關資料公開及開放之相關推動措施，尚未有法律位階的相關規範，如我國欲提升資料開放與公開的推動層次及範圍，有關法源依據的提升及相關施行細則的擬定，也是未來應持續推動努力的目標。

也有學者經研究指出，政府資訊公開法並未要求各機關應主動公開的項目須以網際網路為之（陳舜伶等，2013：4），另根據羅晉等人於 2014 發表之〈政府開放資料的策略與挑戰：使用者觀點的分析〉提到，政府機關資料的開放，雖然有助於資訊服務產業和新經濟模式的發展。然而，臺灣尚無政府開放資料加值再利用專法，相關規範層級僅為政府機關行政命令與作業規章，如行政院頒布於 2013 年 2 月的「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」（羅晉等，2014：287、290）。綜合前賢學者所提到的政策建議，有關我國資訊公開法制化作業，除沿用政府資訊公開法的精神，應設立開放資料專法，讓相關行政命令及作業規則提升法律位階，俾利配合遵循，提升我國資訊公開成熟度。

除前述提到法制化相關改革議題外，資訊公開的原則本就政府與人民應該站在同一水平線上，進行資訊的公開互享，如果政府與人民的知識和權力在不對等的前提下，民間自然形成與政府站在對立的位置，舉例而言，2015 年 9 月地球公民基金會召開記者會，表示現階段汙水排放資訊僅以電子看版公告於廠房外牆，要求環保署針對排放汙水業者進行放流水即時監測資訊、連線至環保署並且即時上網公開（林心乙，2016），已達全民監督效益，換言之，政府資訊公開除了保障人民知的權利，也應具備捍衛公眾利益之功用，以符合人民主權的民主意義。

綜合前揭論述，不論為政府資料開放或是促成開放政府的體現，政府都應該建立與公民溝通、合作及互動模式，而政府機關對資料公開議題也應該逐步形成開放透明的組織文化，扭轉舊有封閉的思維，以增加政府開放資料的廣度與深度

(羅晉等, 2014: 291)。當公民獲取政府資訊越多, 對於政治意識及自主參與公共事務的責任感增加, 不僅能直接提升公民的政治參與熱度及責任感, 也能讓政府有效聽見民眾的聲音, 進行溝通及回應, 提升政府施政效能及民眾的信任感。

而綜整我國現階段各項執行成果, 相較第一節所提 OGP 成員國加入條件, 可分為「財政透明度」、「資訊可得程度」、「公職人員財產公開申報」及「公民參與」4 項指標進分析, 首先, 有關財政資料透明公開推動實施情形, 查預算法第 51 條規定: 「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決, 並於會計年度開始十五日前由總統公布之; 預算中有應守秘密之部分, 不予公布。」<sup>37</sup>, 除應守秘密之部分, 預算資料應予公開。

而檢視政府資訊公開成果, 行政院主計總處網站臚列各項決算及結算報告, 如中央政府總預算及附屬單位預算、中央政府總決算及附屬單位決算、中央政府總預算、附屬單位預算半年結算報告及本總處單位預算與決算等資料; 而財政部網站則配合公布財政統計月報、年報及賦稅統計年報, 另審計部網站公開決算審核報告及半年結算查核報告資料, 都屬財政透明度的實踐範圍。

再者為資訊可得公開法制化程度, 為建立我國政府資訊公開制度, 便利人民共享及公平利用政府資訊, 前於 2005 年訂定政府資訊公開法, 明文規範政府應主動公開與人民權益相關之施政措施及資訊。另行政程序法第 46 條針對行政機關內部卷宗之當事人或利害關係人, 如有必要須主張或維護其法律上利益者, 得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗<sup>38</sup> (行政程序法, 全國法規資料庫)。而檔案法第 17 條明定「申請閱覽、抄錄或複製檔案, 應以書面敘明理由為之, 各機關非有法律依據不得拒絕。」, 也是政府資訊公開的範疇 (檔案法, 全國法規資料庫)。

另有關第三項「公職人員財產公開申報制度」的實施, 依公職人員財產申報法第 2 條規定, 總統、副總統、各院院長、副院長等政務人員依規定應申報財產,

---

<sup>37</sup> 該法規於 102 年 12 月 18 日修正, 全文參見網址

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E9%A0%90%E7%AE%97%E6%B3%95>, 最後檢閱日期, 2015 年 6 月 3 日。

<sup>38</sup> 該法規於 104 年 12 月 30 日修正, 全文參見網址

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E6%B3%95>, 最後檢閱日期, 2015 年 6 月 3 日。

另依第 6 條規定，受理申報機關（構）於收受申報二個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱及定期刊登政府公報公告<sup>39</sup>。

最後有關公民參與的意涵，查閱 OGP 組織官網所訂衡量指標皆屬概略性規範文字，未有明確操作定義，經參考林水波等 1999 年的見解，一個有效的公民參與系統，必須包含公民的主體性、資訊透明及直接平等的參與管道，經由對政府行政與公共事務相關知識與資訊的吸收，透過平等公開的參與管道，將自己的意志與行動表達於公共事務的行動之中（林水波、王崇斌，1999：175-202），本文所研究之臺北市公民參與措施理論基礎與前述說明相似，經整理資料，其他政府也多以建置政府資料開放平臺，或針對爭議性政策進行審議式民主討論，企圖透過公民力量，尋求共識及解套方式，只是在整理資料的過程，此項執行指標多為刻正進行之政策，較難舉出實例映證達標程度，我國公民參與歷史進程亦非本文研究重點，故不贅述延伸討論。

---

<sup>39</sup> 該法規於 103 年 1 月 29 日修正，全文參見網址

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&t=A1A2E1F1&k1=%E5%85%AC%E8%81%B7%E4%BA%BA%E5%93%A1%E8%B2%A1%E7%94%A2%E7%94%B3%E5%A0%B1%E6%B3%95>，最後檢閱日期，2015 年 6 月 3 日。



## 第五章 柯文哲執政之開放政府政策理念及實踐內涵


本文係研究臺北市開放政府政策的形成，是透過什麼樣的理論價值及理念進行規劃，首先從市長於臉書或接受媒體採訪的發言進行整理，如 2015 年 12 月 10 日柯市長於臉書提及臺灣於英國開放知識基金會的開放資料（Open data）評比得到全球第一名的優異成績，除了肯定行政院、國發會以及開放資料社群朋友們的努力外，也強調臺北市走向「開放政府、全民參與」的城市是條對的道路，他表示，「北市府已提供 786 個資料集及 6,794 萬次的資料，開放許多各類民生服務，如預算視覺化、參與式預算、即時災情聯繫資料、安心地圖（犯罪點位）及食材登錄平台資料。透過資料開放，不僅能夠提升施政透明度，也能夠引入社群開發能量，公私協力提供服務給市民」<sup>40</sup>，從他的言論不難發現，北市府的資料公開涉及各類民生領域，希望透過這樣的措施，讓民眾獲取更多所需資訊，提升政府的施政透明度，以及增加民間社群進行資料加值、應用與開發的可能性。

戴季全於 2014 年 4 月 22 日透過科技報橘（techorange）針對柯文哲進行選前專訪，當時柯文哲即表示建立網路平台的重要性及勢在必做的願景，而背後的考量，他認為是「改造臺北市政府本身」，就像改變企業文化一樣，改變政府的角色與職能，從制度上讓臺北市政府變成一個基礎建設（Infrastructure）（柯文哲，2014），也讓人民可以共同努力，一起讓這個城市更好，由以上言論可窺見柯市長對於改變政府體制是有想法的，希望透過改變，讓政府跟人民的距離更相近，因此建立平台作為溝通的橋樑，也變成不可忽視的課題。

而以社區營造為例，柯文哲認為就應該讓社區居民靠自己的力量處理、協調完成，他說「小的社區裡面，每個社區要規劃什麼東西，讓居民他們自己去做」（柯文哲，2014），透過居民自主協調的過程，讓市民持續的進步及成長，「從小量變到智慧，這個量是從微量開始變的，一個巨大的微量可以緩慢但有力的形成一個質變，就是大量的創新組合，成為巨量的微創新。」（柯文哲，2014），因此，透過改變及努力，可以帶城市新的願景及希望，而這樣的改變，也能培養公民自主處理公共事務的能力，提升公民參與的意願及發展。

---

<sup>40</sup> 資料取自於柯文哲臉書，網址參見 <https://www.facebook.com/DoctorKoWJ>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 30 日。



從前面討論開放政府的實施及想像，回歸背後的理論價值，民主的深化、鞏固及轉型或是科技網路勢力的崛起，都是促成開放政府興起的原因，柯文哲受媒體訪問也提到「當現代媒體、現代網路出現的時候，代議政治便會受到影響。現在透過 Facebook、PTT，就可以直接訴求民主，所以從鄉民到公民社會到素人政治，也才有柯文哲的出現。」（柯文哲，2014），因應科技的進步，傳統的代議政治也受到影響，民主的形式逐漸由公民或是網路群眾改變，形成一股力量，也是一種民意或輿論的展現，而「開放資料、全民參與」就像是呼應著民主的轉型，因應而生的治理型態。

而政府應該如何促成開放政府政策的形成，曾任北市府資訊局專門委員的彭盛韶提到，要提升政府資訊公開的程度，首先，機關組織層級的改造是很重要的，他提到「臺北市是目前唯一有局層級資訊單位的地方政府，而其他縣市政府僅在研考會下設立資訊中心，通常僅主責府內的系統維護網路管理」（彭盛韶，2016）。當機關層級有高低之分或不對等的情形下，資訊政策不易與其他機關進行協調，因此，想要順利推動「開放資料」及「智慧城市」資訊策略，應先排除組織層級不對等的情況。

他也提到，如想提升政府資訊公開的策略及效果，應先改變組織守舊保守的文化，鼓勵開放創新，他說「假若體制無改變，政府永遠招募不到資訊界的人才，更別談規劃出良好的資訊政策，也無法與產業界進行有效整合」（彭盛韶，2016），因此，政府擔任資訊公開策略的推動者，應讓產業界、民間團體及公民感受政府願意改變的誠意，並且透過民間協作及資料的公開檢視，讓公民與政府站在同一陣線，共同監督市政，提升政府施政效能。

透過市政官方網站、媒體新聞稿及時事評論的蒐集與整理，臚列北市府自柯文哲上任後推動之開放政府政策，透過各項政策的規劃意涵及現階段執行情形，分析北市府執行之開放政府政策走向及內涵。

## 第一節 政府資訊公開

2015年12月由英國開放知識基金會公布各國開放資料的評比結果，查閱其官方網站，臺灣在15項評比指標，有8項完全符合指標，另統計各縣市的開放資料，六都總計佔全國資料量8成（許旭昇，2016），其中臺北市開放資料量居全國之最，提及政府資料公開議題，許多縣市政府對因應網路及數位化現象，許多縣市

政府皆建置政府資料開放平臺，另像臺北市為建立與民間單位協力及互動機制，定期舉辦「開放資料黑客松 (Taipei Open Data Hackathon)」活動，鼓勵社會大眾參與開放資料的創新、加值及應用，促使民間與政府合作，進行資料蒐集及開發。

而透過民間團體及公民的資料開發與應用，其實也實踐了公私協力合作的內涵，在這樣的參與模式架構下，也間接促成了公民參與的效益，公民藉由取得政府所提供的資料，有足夠的資訊及立基點與政府對話、溝通甚至為政策辯護，資訊公開為公民與政府找到了溝通的橋樑與合作的管道，能夠站在同一立足點上，審視政策的執行成效，提升政府執行效能及品質。

另依《政府資訊公開法》實施內涵，為建立便利人民共享及公平使用政府資訊機制，保障人民知的權利，以增進人民對公共事務的瞭解，明訂相關政府資訊應主動公開，如法規命令、機關業務職掌及聯絡資訊、施政計畫、預算及決算書、行政救濟案件處理結果、公共工程採購契約及中央補助款等資訊，經查閱北市府官方網站，也針對預備金動支情形、公共建設建議事項、各機關預算及決算資料進行公開<sup>41</sup>，並且建置政府資料開放平臺，提供相關可應用之資料集，另查新北市、臺中市、臺南市及高雄市政府網站，也都配合政府資料公開法規定，於網站提供法規查詢、預算及決算、施政計畫及建置政府資料開放平臺，以提供系統查詢或登載附件電子檔等形式進行資訊公開，俾利外界大眾查閱及檢視。

以下茲就臺北市針對政府資料開放平臺規劃執行措施，以及涉及公私協力之案例進行說明，以探求政府資訊公開實施內涵及執行目標。

## 壹、臺北市政府資料開放平臺

首先，應先探討開放資料的精神及意涵，依臺北市政府資料開放平臺的設置目的，開放資料重點在於「公開」且具「具機器可讀性」，意指透過公部門提供原始資料，民間人士提供創意及技術，共同提升治理效能以及資料使用意義，而援引我國《政府資訊公開法》，除第 7 條明訂政府應主動公開資訊，第 6 條「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。」也與開放資料的精神一致，但開放資料的精神更為自由，除了資訊的

<sup>41</sup> 於臺北市政府網站中，依法公開各項數據及資料，網址參見

<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=37165&CtNode=72232&mp=100001&ctype=B&cid=100001042&oid=taipei>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 27 日。





公開，資訊的自由運用也是開放資料的重要宗旨。

依據臺北市政府資料開放平臺的介紹，為整合本府各局處開放資料於單一入口網站，供市民瀏覽及程式開發者增值應用，該平台於 2011 年 9 月上線，後為配合柯市長推動開放政府之資料開放政策，於 2015 年 3 月重新改版，網址為 <http://data.taipei/opendata/aboutus>，名稱為 Data.taipei，依據該平台網站的說明，新版網站揭露目標為「提供政府開放資料更簡易取得管道」、「資料查詢及使用說明集中於單一入口」、「提倡政府開放資料增值及應用」、「鼓勵個人、企業和組織運用政府開放資料」、「提高政府施政透明度及效能」、「以服務、資料集、統計數據等形式開放資料，營造民眾參與協同合作」，目前提供之資料目錄經統計已包含 192 項以上資料集，並提供線上預覽、檔案下載及 API 介接等多種服務模式，且不定時陸續新增資料集，以切合外界大眾需求。

網站上也提及北市府為全國首推資料開放之行政機關，除置放將近 2 百項資料集外，另查閱市府官網內容，提及政府網站資料開放宣告，說明「網站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<sup>42</sup>，鼓勵各界利用資料集進行應用及增值服務，也配合舉辦各類資訊競賽，整合產學資源及增值資料集服務，目前亦有許多行動應用項目，係透過平臺開放之資料集進行開發及提供服務。

## 貳、開放資料與民間協力

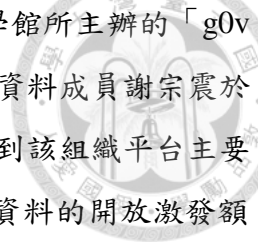
由 g0v 組織於 2016 年邀請智利律師 Felipe Heusser 談論「公民科技中的公民精神」，在 g0v 官網所引述的自我介紹中提到，公民社會無法與政府及私部門一樣掌握新科技的技術，那我們將會逐漸失去取得重要及最新資訊的能力<sup>43</sup>，強調了公民參與及政府資訊公開有著密不可分的關連，而政府資訊的提供，除了公民參與外，民間協力合作也是促成資料公開更完善的關鍵。

---

<sup>42</sup> 有關臺北市政府網站資料開放宣告，參見網址

<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=8422393&ctNode=5142&mp=100001>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 15 日。

<sup>43</sup> 有關 2016 g0v Summit 開場主題演講講者介紹，網址參見 <http://blog.g0v.tw/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 1 日。



105 年 5 月 14 日由 g0v 社群在中央研究院人文社會科學館所主辦的「g0v summit 2016」，筆者實際前往參加，其中一場由 DSP 智庫驅動資料成員謝宗震於會場發表「Data for social good-由資料驅動的公益新浪潮」，提到該組織平台主要服務對象為非營利組織跟政府，公民社群團體主要任務係透過資料的開放激發額外的價值，並且透過資料的開放、轉化來驅動公益行動，過程像是「公益加值資料工作坊」的成立後，於 2014 年辦理全台巡迴說明會，企圖讓非營利組織及政府能夠接受用有效的資料解決問題的觀點，突顯出這個議題是需要花時間及心力突破的，也因此建立政府與人民的信任機制，並且以透明互惠的方式推動資料開放十分重要，也讓資料有益於公民社會（data for social good）。


而 105 年 4 月由王景弘於臺北市信義區公所演講「從政府行政流程看開放資料與政府資料公開」內容<sup>44</sup>提到，政府執行資料公開的重點並非只是達到機關所訂的關鍵績效指標（key performance indicators，簡稱 KPI），而著重在研發開放政府資料集或是提供資料公開格式，讓外界能夠獲取想要的資料，另演講過程提及「開放資料」、「政府資料公開」以及「資訊社群」與「政府行政運作」的意涵，表示開放資料只是一種政府資料公開的形式，不完全等同於政府資料公開，簡言之，政府資料公開可以使用開放資料的形式處理，政府資料公開意指放在網站上，民眾可以透過查詢等方式取得需要的資料。

有關開放資料如何處理與公開，講者提到機關最常用的形式是在網頁上置放資料庫，以最簡單的原始資料作成 csv 檔，以供外界連結查閱，而因應這樣的趨勢，開放資料執行的源頭需要透過政府機關人員登錄資料，也因此資料登錄的即時及正確性顯得十分重要，當資料可以線上同步更新，免除多餘人力資源進行彙整，也因此行政流程的數位化，是公務機關應持續努力的課題，透過民間的協作，可舒緩政府機關業務及服務案件量逐漸增加的壓力，並藉由資訊技術的協助，讓政府原始資料的產出及分析更為簡化，以提升行政效能。

演講中也提到，中央機關之前與各地方政府積極聯繫推動開放資料政策，只是就資料公開與不公開的分野應如何拿捏，重點在於政府應將需要提供給民眾的資料整理公布，而並非所有資料都一律公開，講者也提到一個有趣的現象，雖然民眾知道的資料越多，政府可能會遇到外界提出更細部的問題或是質疑，導致需

---

<sup>44</sup>筆者實際與會並獲益啟發部分內容，併帶入本文討論。



花心力對外界作出回應及解釋，不過站在資訊公開的時代趨勢中，這也是資料公開不可避免會遇到的現象，而進行公務資料開放的經驗中，遇有機關擔憂提供資料後，社會大眾可能因資料的認知有差異而另作不同解讀，導致原始提供資料的意義遭到誤解，講者表示這項疑慮其實難以避免，畢竟每個人對資訊接收的詮釋及解釋本來就有可能不盡相同，政府能做的應該是給外界清楚且完整的回應，讓政府與民眾有更多溝通的空間，取代迴避或是隱藏部分資料，才能提升精進公民參與及政府施政效能。

有關前述提到的政府資料公開，是不是有所謂的「風險」存在，王景弘也提出了案例解釋，像是曾經協助臺北、高雄、臺中、嘉義及宜蘭做了預算視覺化的圖表，相對以前預算編列執行呈現的形式，變得清晰易懂，這就是一项成效顯著的資料公開成果，只是若要探究，不論各類檔案形式都有造假的嫌疑，所以，還是要認明由官方網站直接下載的資料，才有其可信度。而政府資訊公開的執行面向，除了政府機關有義務公開民眾所需資料外，公民透過資料的獲取，有權參與公共事務及表達意見，實踐民主政治，而資訊公開的優點，其中一項即為可以吸引民眾關注政府的議題，資料提供的效益在於，可以讓願意參與的人有管道可以參與，參與的量體雖然小，但這些群眾卻可以發揮有趣且深遠的影響力。

另外討論政府公開的資料類型，講者也提到對於一般大眾而言，政府應提供公民大眾覺得「有感」的資料，這才是資料公開的意義，像是臺北市之前颱風停水停電的區域資料，與民眾切身相關的生活資訊，才會有關注的意願。綜上，資料本身有它的意義及關注的媒體族群，在不同情境中如媒體、議員在新聞事件的影響，也會影響資料帶給大眾的注意力，資訊公開的宗旨是活化為民服務效率，並且減少人民溝通摩擦，也就是政府資料公開是為了減少政府與人民的溝通落差，而透過資料的流通及促進，減少溝通往返的時間及行政成本。

如臺北市不定期舉辦的「第一屆臺北市政府開放資料黑客松(Taipei Open Data Hackathon)」活動，就以民間協力的概念為基底，邀集各界程式設計高手利用臺北市政府資料開放平台(<http://data.taipei>)資料集，進行連續10個小時馬拉松式的創作活動，臺北市政府資料開放平台自100年推動實施至今，已包含公共資訊、休閒旅遊、交通及通訊等18類共計362項資料，而資料集的服務次數累積超過4,500

萬次<sup>45</sup>，透過平台開放及舉辦相關活動，讓民間集思廣益的活用資料庫，除了能讓資料集的數量增加，北市府於新聞稿中表示，也可提供給外界更便利的資訊查閱及應用，透過資料的詮釋、整理及再利用，增加資料開放的可能性及效益。

像是黑客松的評核方式，是由資訊局、公民參與委員會、學術界及開源社群擔任評審，希望評比出優秀參賽案件，加強政府開放資料的推廣、加值及跨領域應用，而為符合開放政府的精神，黑客松開發成果也以開源（open source）方式釋出，提供給社會大眾及政府機關參考與應用<sup>46</sup>，透過民間協力及合作的機制，提升政府資訊公開的推廣應用，除了串聯公私協力合作的機制，增加政府與外界民眾溝通的機會，也可創造資訊公開的價值，提升政府施政效能。

## 第二節 臺北市公民參與推動措施

### 壹、臺北市公民參與委員會

經查閱市府網站，公民參與委員會的工作組任務及辦理機關可分為 3 組，分別為「公民參政組」、「開放資料及探勘組」及「參與預算組」，其中公民參政組負責研議公民參政的制度及政策，像是教育推廣、網路投票等，由研考會為主辦機關，教育局、社會局、都市發展局、資訊局及公訓處為協辦機關。開放資料及探勘組則是研議資料公開、探勘制度政策，像是資訊公開政策、執行計畫及標準作業流程，由資訊局為主政機關，法務局、研考會及交通局為協辦機關。而參與預算組主責研議本府參與式預算的制度及政策規劃內容，由民政局為主政機關，工務局、主計處、研考會、資訊局及財政局為協辦機關<sup>47</sup>。

另整理北市府市政會議紀錄，涉及公民參與委員會的運作及討論內容如下表：

---

<sup>45</sup>全文可參考臺北市政府新聞稿〈第一屆臺北市政府開放資料黑客松 總獎金 18 萬，歡迎各界好手報名挑戰!〉，網址：<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=103703943&ctNode=5158&mp=100001>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 15 日。

<sup>46</sup> 同 45。

<sup>47</sup> 有關臺北市政府公民參與委員會工作組任務及辦理機關，可參見網址 <http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=106703370&ctNode=79728&mp=12001a>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 21 日。

表 4：臺北市政府市政會議紀錄涉公民參與委員會討論決議事項表

會議名稱	開會日期	涉公民參與委員會決議事項
第 1817 次市政會議	104 年 1 月 6 日	請將參與式預算納入公民參與委員會討論。
1818 次市政會議	104 年 1 月 13 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為配合本市「開放政府」政策，請各機關學校將法定預算資料完整揭露網站政府資訊公開專區，以供各界參考。</li> <li>2. 本府將成立公民參與委員會，研訂「Open Data」與「Open Government」政策事項。</li> </ol>
第 1820 次市政會議	104 年 1 月 27 日	未來本府公民參與委員會將專門討論「Open Data」與「Open Government」之資料開放程度。
第 1824 次市政會議	104 年 2 月 24 日	未來與民眾相關的是開放資料及參與預算，開放資料決定本府資料的開放程度，仍須再行討論，如各局處提供議員的資料處理通則，另參與預算於其他國家實施頗為成功，惟於我國仍為口號，實有研議推動之必要。
第 1826 次市政會議	104 年 3 月 10 日	機密文件是否要公開，未來由公民參與委員會檢視決定公開透明程度。
第 1834 次市政會議	104 年 5 月 5 日	資料公開為本府公民參與委員會討論議題，各局處應以開放的態度公開資料，以開放為原則，不公開是例外，並應敘明理由。
第 1847 次市政會議	104 年 8 月 4 日	修正通過「臺北市政府公民參與委員會設置要點」。

資料來源：臺北市政府 / 市政資訊 / 市政會議記錄，  
<http://www.gov.taipei/lp.asp?ctNode=50671&CtUnit=27313&BaseDSD=118&mp=100001>，表格為作者

自行整理。

而依 104 年 8 月 14 日核定之「臺北市政府公民參與委員會設置要點」宗旨係為落實臺北市開放政府、全民參與之施政理念，積極推動市政建設之透明治理、公眾參與及協同合作，而第二點提及該委員會設置委員二十一人至二十五人，主任委員由市長兼任，經查官方網站揭露資料，目前現任委員共計 24 名，分別為府內委員 10 名，由市長、副市長、民政局、教育局、交通局、社會局、都市發展局、資訊局、法務局及主計處首長擔任，另府外委員目前共計 14 名，主要係經網路開放自薦報名或經過遴選程序擇定之人員<sup>48</sup>。

委員會於 104 年 4 月 1 日召開首次會議，會中市長提到市政建設不是少數人的事，強調開放政府以及公民參與委員會的成立，是實現還政於民的過程，而 i-Voting 及公民咖啡館是實踐公民參政精神的開端，透過公民參與委員會的設立，協助各項公民參與制度的推動與審議，並且討論未來政府資料的開放程度、開放對象、如何具體實踐參與式預算等規劃內容<sup>49</sup>。

而首次會議決議未來將落實網路影音直播，讓公民即時且直接參與討論過程，另委員會轄下三項工作組訂定每月例行工作組會議，協助各項制度研議及推動。之前與許立民局長聊及相關機制的建立，他提到公民參與委員會是公民參與具體化及法制化的推動機制，但只是促成公民參與的其中一種方式，而這樣制度化的體系，比較適合行政體系接納並且運作。

查閱委員會迄今召開之會議共召開 5 次，每次會議決議內容整理如下表：

表 5：臺北市政府公民參與委員會會議決議事項表

會議名稱	開會日期	涉開放政府、全民參與之決議
104 年第一次公民委員會大會會議	104 年 4 月 1 日	1. 開放資料組與資料探勘組因具高度相關性，合併為開放資料組。 2. 爾後會議採網路直播方式公開。

<sup>48</sup> 臺北市政府公民參與委員會設置要點，全文參見網址

<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=106703373&ctNode=79923&mp=12001a>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 21 日。

<sup>49</sup> 全文可參考臺北市政府公民參與委員會新聞稿〈臺北市政府公民參與委員會 4/1 正式成軍召開大會〉，<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=106697843&ctNode=79727&mp=12001a>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 21 日。

會議名稱	開會日期	涉開放政府、全民參與之決議
104 年第二次公民參與委員會會議	104 年 7 月 8 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研議制定公聽會、聽證會、說明會及公民咖啡館等公民參與機制作業流程。</li> <li>2. 進行單一陳情系統整合計畫，配合建置完整的市民陳情資料庫。</li> </ol>
臺北市政府公民參與委員會公民參與共識會議	104 年 8 月 27 日	<p>規劃辦理公民參與的教育訓練，先把訓練做好且觀念正確後，再推動公民參與專案。</p>
104 年第三次公民參與委員會會議	104 年 10 月 22 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公民咖啡館的辦理形式比較適合用於創意發想或針對未成型想法進行蒐集意見，建議加入公民咖啡館意見蒐集的政策收攏、專家決策評估及機關決策作業流程說明。</li> <li>2. 建置規劃公民參與網。</li> <li>3. 審視公聽會注意事項的修訂。</li> <li>4. 規劃辦理參與式預算教育訓練、推廣及討論修正作業流程。</li> </ol>
104 年第四次公民參與委員會會議	105 年 1 月 5 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 修正「臺北市政府所屬各機關辦公聽會應行注意事項」。</li> <li>2. 修正「臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」。</li> <li>3. 資料開放分機關主動公開供民眾下載及由民眾提出申請兩部分，針對民眾提出申請之資格及審核方式研議運作機制。</li> <li>4. 鄰里公園的改造帶入參與式預算模式，成為落實公民參與的起始點。</li> </ol>

資料來源：臺北市政府公民參與委員會，<http://www.gov.taipei/np.asp?ctNode=79722&mp=12001a>，表格為作者自行整理。

公民參與委員會於第一次會議就提到可採用網路直播方式公開，以符公民參與的原則，另主軸在於研議公聽會、說明會以及公民咖啡館等形式的操作方式及作業流程，並且也強調公民參與應從教育訓練作起，先將教育訓練做好再推動相關專案，像是下方提到的 5 月份的公民參政組會議，也提到公務員應針對不同職級進行公民參與及培力的教育訓練，以擴大公民參與的廣度，進一步在 7 月的會議也提到公務員訓練應著重在機關於政策形成前，就與民眾進行溝通，以凝聚共識，協助政策推展順暢，另外像是修正「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」及「臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」等，都是為了建置公民參與的制度及程序，促使制度能持續性地運作。

另「公民參政組」、「開放資料及探勘組」及「參與預算組」三項工作組自 104 年至 105 年每月例行會議決議整理如下：

表 6：公民參政組每月工作會議決議事項表

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
104 年 4 月份公民參政組會議	104 年 4 月 27 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 針對從前期決策、重大爭議融入民眾意見，爭議性問題發生時主動啟動相關討論，公民參與之程序透明否，相關機制運作的問題點與盤點，提報相關說明。</li> <li>2. 所謂公民參與並不僅限於辦理 iVoting 或公民咖啡館。</li> <li>3. 網路投票的機制規劃與設計，請思考融入標準作業程序。</li> </ol>
104 年 5 月份公民參政組會議	104 年 5 月 18 日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 網路投票 iVoting 目前的執行規則是以行政機關為觀點設計，對於市民自主提案的方式與規則並不完備，研議落實民眾提案權、議案擬定機制、宣傳期程與投票結果的運用。</li> <li>2. 公務員公民參與培力應該再更加深與增廣，例如應增加不同職等的公務人員培力，以提升對公民參與的了解，以及學生</li> </ol>



會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		的民間人士培訓規劃方案。
104年6月份公民參政組會議	104年6月8日	<p>1.討論公民參與機制制度化問題及公聽會的制度化規定。</p> <p>2.都市計畫審議的程序方面，相關程序中的資料公開方式，包括都計要點公布、公開展覽、修改草案、聽證程序設計（如：為使會議公正進行，會議主持人採民間代表、主管機關、學者專家各1人的3主持人制）等，相關過程應更加公開透明，並應納入人民團體加入審查。</p> <p>3.有關i-Voting作業流程，除1999市民熱線民眾投訴的成案標準，先降為300通，並以試辦方式辦理，未來再視需要調整。</p> <p>4.教育局所提的學校公民參與教育方案，「臺北市大學生及高中職生公民咖啡館實施計畫」已訂於7月舉辦，應注意討論主題設定，並提供參與者足夠背景資料，才能達成具體結論。</p>
104年7月份公民參政組會議	104年7月24日	<p>1. 市府公聽會標準作業程序中，為避免公聽會召開時無法聚焦，建議增設公聽會會前會（預備會議），先與各方針對議題初步溝通議題爭點、不同立場之論述、證據。</p> <p>2. 公民參與委員會和市長共識會議，建議應了解市長參與式治理的理念，與市府的公民參與的願景，目標是先與市長溝通達成共識，接著也要和局處首長溝通取得共識。</p> <p>3. 公務員公民參與訓練，應著重在建立公</p>

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		務機關對於政策前與民眾溝通的理念和機制，在政策形成前期就納入公民參與。
104年8月份公民參政組會議	104年8月24日	1.市府各機關目前辦理公民咖啡館時無統一規定，請研考會研提相關作業程序，並彙整柯市長上任後，各機關之公民咖啡館辦理情形。
104年9月份公民參政組會議	104年9月21日	<p>2.公民參與委員會和本公民參政組的角色是處理本市公民參與的制度與架構，並非針對特定個案，但市府涉及公民參與的重大爭議或重要計畫，各機關應主動送公民參與委員會提供意見。</p> <p>3.公民咖啡館是公民參與的工具之一，機關首長應有明確理由或想法才舉辦公民咖啡館，不要一直辦公民咖啡館只為衝業績，且產出破碎的會議記錄。</p> <p>4.公民咖啡館舉辦時，機關須先有明確的問題、需求或目標，並說明為何是辦理公民咖啡館，而不是其他模式。舉辦完公民咖啡館後，機關應提出相應的政策規劃。相關結論如未能提供足夠的政策立論支持，應擴大探詢民意，如再實施民調、問卷等，如仍未能取得民間共識，可也考慮iVoting訴諸民眾，重點是要讓民意能參與決策過程。</p>
104年10月份公民參政組會議	104年10月19日	各種民意蒐集方式均有其侷限性，機關應在使用前妥善評估適當方式，以達成民意蒐集最大效果。
104年11月份公	104年11月18日	1.「臺北市政府公共工程納入公民參與制

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
民參政組會議		<p>度作業程序草案」之核心應該是強化公民參與，故名稱建議以「落實」取代「納入」，其他修正意見包括：</p> <p>(1)強化公民參與是為了落實監督且呈現並採納多元意見，故建議規定中應以多元意見取代反對意見。</p> <p>(2)為落實公平原則，增加除網路之外的公民參與方式。</p> <p>(3)提高施政的公民參與是各機關之責任。</p> <p>2.公民參與委員會的成立宗旨是要強化公民參與制度面的研議。</p> <p>3. 通過「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會注意事項」與「臺北市政府辦理公民咖啡館作業注意事項」案。</p>
104 年 12 月份公民參政組會議	104 年 12 月 15 日	略
105 年 1 月份公民參政組會議	105 年 1 月 22 日	略
105 年 2 月份公民參政組會議	105 年 2 月 24 日	<p>1. 邀集公民團體共同進行過去重大爭議案件問題診斷，就各公民團體提出疑義處，多開討論會議，再修正施行，以臻周全。此外，流程中應考慮擴大公民參與的角色。</p> <p>2. 有關重大爭議案件會前會可參考「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」預備會議機制，邀請各方針對議題進行初步溝通，確認議題爭點、不</p>

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		同立場之論述、證據等。

資料來源：臺北市政府公民參與委員會，  
<http://www.gov.taipei/np.asp?ctNode=79722&mp=12001a>，表格為作者自行整理。

依據北市府建立公民參與委員會的宗旨，將「公民參政組」定位為研議討論公民參政的各項制度及措施，像是公聽會、相關說明會及公民咖啡館制度的討論及實施，如 104 年 8 月的公民參與委員會議決議提到辦理公民參與的教育訓練是十分重要，可以建立公民參與公共事務的意願及使命感，如第一次會議討論如何在爭議性問題環節內，納入公民參與機制，以及確立公民參與的型式不侷限於北市府刻正推動之公民咖啡館或是 i-Voting，i-Voting 制度的意義應讓公民提案權獲得落實，議案的擬訂機制及投票結果的運用，都是需要注意的程序性事項。

其中也針對都市計畫審議制度及聽證程序的建立提出討論，過程中應納入人民團體進行審查，還有 i-Voting 及公民咖啡館的實施進行檢討，可見委員會運作的內容除了促成及把關公民參與法規的制定，針對施行過程所遇到窒礙難行或有疑義之處也會提出檢討，可見委員會的執行功能在於建立完善的臺北市公民參與制度及架構。

而公民咖啡館制度的討論以及執行情形的檢討，104 年 9 月的會議就有提到「公民咖啡館是公民參與的工具之一，機關首長應有明確理由或想法才舉辦公民咖啡館」，以及「公民咖啡館舉辦時，機關須先有明確的問題、需求或目標，並說明為何是辦理公民咖啡館，而不是其他模式。」可見在委員會的討論過程及結果，公民咖啡館是公民參與的實施方式之一，但並非所有問題都可透過此項機制處理，綜規前述討論思維，機關應思考所需討論的議題性質，以及希望公民透過何種方式參與，最後可藉由這樣的機制運作，得到政策效果，也因此的選擇運用何種公民參與機制，應先界定所需處理的政策問題為何，並且透過何項手段尋求解答或凝聚社會大眾共識，這在目前臺北市公民參與討論議題，需要持續精進努力的目標。另開放資料工作組每月工作會議決議事項如下表：

表 7：開放資料工作組每月工作會議決議事項表

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
104 年 4 月份開放資料工作組會議	104 年 4 月 17 日	1.本府公民參與委員會設置要點第六點中已明定開放資料組之任務為「研議資

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		<p>料公開制度政策（含資訊公開）、執行計畫及標準作業流程」，故未來開放資料之相關規範訂定前，原則上先經過開放資料組討論通過後，再送行政程序。</p> <p>2.有關開放資料平台的無障礙設計，請資訊局尋求民間團體意見。</p> <p>3.有關資料探勘部分，公民參政委員會開放資料工作小組將以開放資料供市民加值應用為主，而非僅以 1999 市民熱線之資料為探勘目標。</p>
104 年 5 月份開放資料工作組會議	104 年 5 月 8 日	<p>1.行文請警政署提供開放犯罪熱點資料（如犯罪熱點密度圖）。</p> <p>2.就現有開放資料集加入無障礙之資訊。</p> <p>3.開放復康巴士之統計資料，包含復康巴士未得到服務之次數及違規計點之相關統計資料，及無障礙計程車之相關統計資料。</p>
104 年 6 月份開放資料工作組會議	104 年 6 月 5 日	<p>針對本府資料公開作業規範草案第五點，建議修改為「各機關如遇資料不公開之情事，應檢附不公開之事由、相關資料及法令依據，提報公民參與委員會資料開放組提供建議，合併上述文件後專案簽報市長決定。</p>
104 年 7 月份開放資料工作組會議	104 年 7 月 15 日	<p>1.已公開資訊可以研擬如何上傳資料至 data.tapei 平台。</p> <p>2.請針對市民申請政府資訊公開的請求機制進行研議及修正「資訊公開作業規範草案」</p>

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
104 年 8 月份開放資料工作組會議	104 年 8 月 25 日	1.釐清 i-Voting 的定位，執行方式分級及統計結果公布時間，另系統設計可分為問卷、民意及重大議題決策工具。 2.i-Voting 須由投票者同意個資收集並避免儲存身分驗證及投票結果等資料，造成記名投票。
104 年 9 月份開放資料工作組會議		本小組協助建立開放資料相關制度與法規時，是否有必要邀請開放資料與資訊公開之法律學者列席提供意見。
104 年 10 月份開放資料工作組會議	104 年 10 月 21 日	有關臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範第三點，不開放之政府資料如何加入公開透明全民檢視機制，可參照中央收費規範民眾參與流程。
104 年 11 月份開放資料工作組會議	104 年 11 月 23 日	略
104 年 12 月份開放資料工作組會議	104 年 12 月 24 日	資訊系統建置時須規劃開發 API，提供開放格式的資料交換功能可提大會討論。
105 年 1 月份開放資料工作組會議	105 年 1 月 25 日	略
105 年 2 月份開放資料工作組會議	105 年 2 月 24 日	略

資料來源：臺北市政府公民參與委員會，  
<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=106704128&ctNode=79733&mp=12001a>，表格為作者自行整理。

有關公民參與委員會的開放資料工作組係於相關要點明訂研議資料開放制度及政策，以及相關執行作業流程，有關資料的開放也強調應以「提供市民加值應用」為重點，而在 104 年 5 月的會議，整理出犯罪熱點、復康巴士及無障礙計程車的統計資料，討論資料開放的可行性，另有關局處提出資料不公開之是事由，也應提送該工作組提供建議，俾符程序之開放及公平性，該工作組也分別於 7 月

及 8 月的會議中討論 data.taipei 及 i-Voting 的程式運作，希望透過資料開放及系統建置的過程，達到資料全民共享且加值應用的效益。

表 8：參與預算組每月工作會議決議事項表

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
104 年 4 月份參與預算組會議	104 年 4 月 24 日	<p>1.參與預算組工作應朝「監督現有預算編列與執行」、「公民預算提案」、「檢視各局處既有計畫公民參與機制」等三大面向進行。</p> <p>2.104 年度法定預算定於 4 月底在各機關網站「政府資訊專區」公告，惟此公開方式不利民眾查詢，請資訊局協助於主計處網站建置統一查詢本府各機關 104 年度法定預算專區，並將預算書檔案格式由 PDF 朝可檢索格式為之。</p> <p>3.請建置參與預算平台，將提案及審查流程公開透明化，民眾亦可在平台上發表意見。</p>
104 年 5 月份參與預算組會議	104 年 5 月 25 日	<p>1.相關民意皆可透過市政信箱或 1999 管道來反映，本府也新設「開放台北-北市府網路市政論壇」臉書網路論壇，讓大家能夠充分討論市政，該論壇處理討論方式為每 1 則議題討論達 500 則以上關注度，或議題開放討論時限結束後，1 週內由權管機關專案簽報首長或市長，並公布後續政策或措施規劃辦理方向。</p> <p>2.於參與預算平台，連結公開預算項下，註明「監督現有預算編列與執行」之意見表達管道。</p> <p>3.平台上的提案是否設計有溝通或討論</p>

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		<p>的互動機制，供市民提問，可參考 Join（國發會）及 VTaiwan（行政院）的平台。</p> <p>4.參與式預算應該是針對現階段市府或區公所未納入預算中執行，而市民覺得有此需求，所以才透過這套機制來提案；非由區公所限定議題請市民投票後，才做票選出來的議題提案。</p>
104 年 6 月份參與預算組會議	104 年 6 月 29 日	略
104 年 7 月份參與預算組會議	104 年 7 月 27 日	<p>1. 市民自行規劃的提案與針對市府既有計畫之執行的提案,皆可以涵蓋在公民提案裡面。</p> <p>2. iVoting 的平台針對這些提案進行一些投票的工作,另外也提供線上問卷的機制,</p>
104 年 8 月份參與預算組會議	104 年 8 月 26 日	<p>公民提案和審查 SOP 的民眾培育課程，三階段目標要明確，初階課程在於引發民眾對參與式預算的參與熱情;進階課程要介紹審議民主的內涵，並培養建立民眾提案的能力;審議員培訓的目標在於習得執行審議提案之專業技術。</p>
104 年 9 月份參與預算組會議	104 年 9 月 22 日	略
104 年 10 月份參與預算組會議	104 年 10 月 28 日	<p>「公民提案參與式預算資訊平台」請資訊局協助連結至本府首頁列為市政重大議題,並建置「參與式預算」google 搜尋條件,以利民眾查詢,俾可順利連結至本</p>



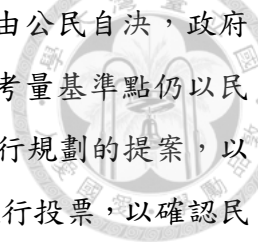
會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		平台。
104年11月份參與預算組會議	104年11月30日	請各局處盤點現有的計畫或預算中,還有那些項目可以釋出做參與式預算,整理出來後,再來向本組報告,使106年度預算編列可以提出更符合參與式預算精神的計畫。
104年12月份參與預算組會議	104年12月25日	請民政局通盤檢討初階課程推廣情形,俾利105年度接續初階及進階等課程之推動,並加強行銷方式及管道,廣邀不同族群、不同年齡層參與,使課程推廣的擴張力,可藉由授課老師傳播至校園,藉由參與民眾回歸社會去發揮宣傳與影響。
105年1月份參與預算組會議	105年1月26日	<p>1.請相關局處提出具體將公民參與納入預算執行的計畫,並於下次工作小組會議時進行報告,而執行計畫可著重於幾個面向,首先,鄰里公園為重點標的,工務局如何落實公民參與的精神,其次,工務局轄下的道路預算占年度參與式預算比例較高,應思考如何於過往道路維管模式中強化公民參與,最後,期待各局處如何更落實公民參與的精神;也於每2個月追蹤各機關預算執行情形,請各機關定期報告辦理情形。</p> <p>2.建議各局處編列106年度概算時,可先經由公民參與委員會本組討論後再循預算編列程序送審,以預先檢視預算項目是否適合結合參與式預算。</p> <p>3.參與式預算資訊平台建議與本府各局</p>

會議名稱	開會日期	涉開放政府政策決議
		處既有系統連結，例如更新處的相關計畫的地圖連結或產發局的商圈計畫等，讓資訊平台可查詢連結地域性計畫。
105 年 3 月份參與預算組會議	105 年 3 月 16 日	目前已將進入編列 106 年概算之階段，建議民政局於辦理提案說明會時讓於該行政區有推動重大計畫之局處均到場說明，借助同一個場合將資訊散播給更多市民知曉，提案範圍可更多元，不僅限於 105 年度的 5 億計畫，在今年度 7 月份前成型的提案才有可能編列在 106 年度預算執行，有些提案是各機關 105 年度就已經在執行的或有預算項目可執行的，就可以成為 105 年度的提案執行成果。

資料來源：臺北市政府公民參與委員會，  
<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=106704452&ctNode=79734&mp=12001a>，表格為作者自行整理。

經前述會議紀錄的整理，可觀察出參與預算組主要朝「監督現有預算編列與執行」、「公民預算提案」、「檢視各局處既有計畫公民參與機制」等三大面向進行討論，針對公民應如何在政府施政及決策過程中介入及發揮應有的角色及立場，規劃建置相關作業流及進場機制，是該工作組運作的重點，為體現公民參與執政的價值，除從既有的政府資訊專區進行檢討，建置法定預算專區，並以便利民眾的角度考量及設計，並配合建置「公民提案參與式預算資訊平台」，讓民眾得於該平台發表意見及監督現有預算編列與執行，而有關市政論壇民意的蒐集，在 104 年 5 月的會議也提到每 1 則議題討論達 500 則以上關注度，應由權管機關專案簽報首長或市長，配合公布相關政策或措施規劃方向，以回應民眾需求，而其他中央機關像是國發會的 Join 及行政院의 VTaiwan 平台也都是可取長參考的對象。

有關參與式預算的定義及如何執行，也是該工作組討論的重點，於 5 月的會議即明確揭示參與式預算應針對市民覺得有需求，而市府或公所未納入的預算項



目進行提案，不應由區公所限定議題請市民投票，強調一切應由公民自決，政府機關僅作流程及制度的規劃，不應摻雜主觀性的立場，一切的考量基準點仍以民眾需求為主，像是 7 月的會議提到公民提案的內容包含市民自行規劃的提案，以及針對市府既有計畫執行所提意見，而 i-Voting 平台也可輔助進行投票，以確認民眾需求，而其中提到的市府既有項目納入公民提案討論範圍，各局處應配合盤點清查，釋出可作為參與式預算討論項目，俾供公民大眾討論。

而前述不論是資訊系統納入公民參與的設計元素，抑或是參與式預算的執行情念及價值確立，過程中都需要完整且系統化的培訓課程，讓內部執行人員及外界能清楚掌握參與式預算的政策利益及執行方式，如 104 年 12 月的會議提到由民政局針對不同族群及年齡層規劃辦理相關初階及進階課程，以進行政策的說明，培養公民的投入熱情及參與意識，以實踐公民參與的價值。

## 貳、公民咖啡館

臺北市公民咖啡館的理念依據，可溯自世界咖啡館 (The world café) 的運作及實施，由華妮塔·布朗 (Brown Juanita) 及大衛·伊薩克 (Isaacs David) 於 2007 年所發起，她認為針對大家所關心的議題，展開有意義的對話、會談，能夠為組織及社群創造更美好的未來，也因此，世界咖啡館成為實踐審議式民主的一種討論模式 (周維萱、莊旻達，2013：40-42)。參與者透過發言與聆聽，吸納不同觀點，不僅可建立參與者間理性對話的橋樑，更使參與者理解團隊合作的重要 (周維萱、莊旻達，2013：42)，世界咖啡館企圖讓參與者在輕鬆、舒服的環境中對話，以達到政治的效能及政策解決的目的 (Pateman, 1970; Finkel, 1985; Mansbridge, 1995; Morrell, 2005, 轉引自周維萱、莊旻達，2013：40)，即使討論出來的結果無法改變決策，但可以透過參與者提出不同觀點的過程，激盪出多元意見，包容不同想法，超越個人利益，進而往公眾利益為思考基礎。

世界咖啡館的討論模式適合數十人團體或數百人組織，原則以 4 至 5 人為一桌，並且透過換桌進行不同議題的深度討論，不斷的換桌可以讓參與者遇見最多不同背景的想法，而在討論與對話的過程中，可以同步對話、反思問題及分享共同知識，甚至找到新的行動契機 (全球氣候變遷公民參與資訊平台，行政院環境保護署)，在換桌程序結束後，透過集體反思與分享，整理出重點及共識 (Brown, J. & D. Isaacs, 2007, 轉引自周維萱、莊旻達，2013：42)。而換桌過程中，桌長

會留在原桌，由其他成員帶著該桌討論的想法移至其他桌次，可促使意見觀點散播及交流（周維萱、莊旻達，2013：42）。透過輪桌會談的方式，可以讓參與者由原本之獨立思考個體，進入網絡式的交流，促使參與者之間想法能快速交流，進而聚焦。世界咖啡館運作的主要目的即為探索真正重要的提問，並且鼓勵參與者踴躍貢獻己見、交流以及連結不同的觀點、共同聆聽相關的提問、觀點及更深層的問題，並且進行集體心得的分享<sup>50</sup>。

臺北市長柯文哲在選前成立「公民顧問團」，顧問來自社會各界的公民團體（黃麗芸，2016），除彙整市政建議及相關政策執行方向，也整理出「公民政策建言報告書」，整理出其中 50 幾項較為可行且具體的提案，並且提供給權管局處參考（張潼，2015），另北市府社會局於 104 年 2 月 26 日以公民咖啡館形式舉辦「社福重點計畫暨預算說明會」，邀集民間團體及市民針對社福政策與預算分配提出建議，透過討論及提案的模式，可讓業務委辦單位及第一線受服務對象進行互動與交流，可有效了解政策需求，調整政策方向。

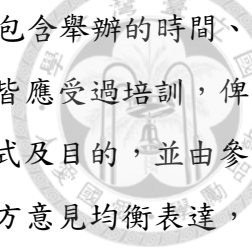
依北市府 105 年 1 月 15 日訂定發布之《臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知》<sup>51</sup>，全文共 4 點，首點開宗明義提到為落實開放政府、全民參與理念，並且提升公民參與及政府決策品質，使臺北市各機關學校辦理公民咖啡館活動流程更臻完善，特訂定該須知，接續第 2 點說明各機關辦理公民咖啡館目的係為廣納各方意見、形成共識，藉由團體智慧的凝聚，建構行動的規劃及執行，而該要點也具體分析公民咖啡館的本質及特性，於第 2 點後說明各項民意蒐集工具均有侷限性，公民咖啡館的結論可能趨於破碎，因此使用該項政策工具應先審慎評估使用目的與效益，公民咖啡館僅為民意蒐集工具之一，執行機關辦理前應有明確的政策目的或想法，活動辦理後之結論，也應以適當方式回復參與者，說明意見採納情況及處理進度，以實踐公民參與的意義。

該須知第 3 點說明公民咖啡館活動進行的作業程序，分為活動前的準備作業、活動進行中及成果的展現，首先，活動前應擇選適當的時間地點，並以公開方式

---

<sup>50</sup> 於全球氣候變遷公民資訊參與平台網站中，介紹世界咖啡館的運行方式，參見網址 <http://unfccc.epa.gov.tw/epacafe/TWCafe.html>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 23 日。

<sup>51</sup> 全文參見臺北市法規查詢系統，網址為 [http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw\\_ArticleContent.aspx?LawID=P26B2016-20160115&RealID=26-02-2016](http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P26B2016-20160115&RealID=26-02-2016)，最後檢閱日期：2016 年 5 月 23 日。



舉辦，舉辦前 1 個月應透過網站及適當媒體對外發布活動訊息，包含舉辦的時間、地點、討論主題及徵求之參與人數等，當日場內工作人員事前皆應受過培訓，俾利活動順暢進行，而活動進行時，主持人應先說明活動進行方式及目的，並由參加者自由表達意見，各桌長則負責各議題討論及進行，力求各方意見均衡表達，會後將各桌結論作成文字記錄，於活動後 30 日內作成報告書，納入參與者陳述意見內容及機關辦理情形，說明意見採納情形或未採納之原因，而執行機關或議題需求機關應對活動所獲結論提出妥適的政策規劃，若過程中未獲得足夠的政策立論支持，應採其他方式擴大探詢民意，使政策制定方向符合民意需求。

而臺北市公民咖啡館執行理念，查閱公民參與委員會 104 年 10 月會議提到公民咖啡館的辦理形式適用於創意發想或針對未成型想法進行蒐集意見，建議於原始制度後加入意見蒐集的政策收攏機制、專家決策評估及機關決策作業說明，有助公民咖啡館的意見收斂及凝聚共識，然而公民咖啡館的執行限制與困難，Shih Yuan 則於《The New Lens 關鍵評論》整理出相關媒體報導，提到原因係主責機關將提案需求轉發各局處後，囿於政府行政體系既有制度及運作架構，機關難以針對公民團體所提概念進行有效回應，而公民咖啡館的運作本質也並非將提案作為最終決策的選項，因此市府首長回應，有關公民咖啡館提案落實，後續仍需邀集相關學者評估協助，或規劃可配辦執行的方案，俾利調整改善 (Yuan, 2016)。

有關北市府公民咖啡館運作過程及評價，經筆者親自訪談曾任北市府資訊局專委彭盛韶表示，他認為開放政府應具備「開放決策」的理念價值，但公民咖啡館與他前述所提開放決策無關，他表示，公民咖啡館只是提供場合讓參與者針對討論議題提出想像，並於會後整理出權管機關列管項目，並未影響實質政策決定，過程中或許有很多提案，然後實際上只能得到機關制式的回答，他又補充，公民咖啡館只是一種公民提案工具，參與者可以針對議題提出好幾項提案，毋須經過實質討論，也沒有邀請專家在討論過程中立即回應提案不可行，或者說沒有人去評估或驗證這些提案具體影響為何，因此他認為透過公民咖啡館這項機制，無法完善形成公共服務，並且也不屬於開放決策的實踐。而社會局長許立民於受訪時表示，公民咖啡館是公民審議的方式之一，只是公民咖啡館的意見是發散的，必須經過專家會議、審議制度或是政策的形成，才能從發散的意見經過聚焦而產生政策，他也提到，目前市府除了使用公民咖啡館進行公民審議，也有運用公聽會及聽證會等制度進行公民審議程序。



## 參、參與式預算

根據國際參與式預算推動團隊（Participatory Budgeting Project）的定義，參與式預算係指預算的編列統籌加入了公民參與的角色，也意味著政府以截然不同的方式在管理資金，在這樣民主的過程中，社區成員可以自主決定如何花費預算，預算編列不再是由政府單方面管控，而是透過納稅公民與政府的協力合作，做出影響其生活的預算決策<sup>52</sup>。

而由社團法人網路公民協會整理 2015 年 8 月舉辦之法國在台協會「民主與城市展望」講座，重點為參與式預算相關概念及其他國家運作情形，內容提到成功的參與式預算應具備 3 項條件，分別為行政當局應具備堅定魄力執行定案、官僚體系應認真投入，以及這涉及整個社會改革，公民態度必須更主動積極，公民團體資訊互相流通後，再與政府進行溝通（廖千瑤，2015），可見參與式預算運作關鍵在於政府機關與公民應有明確且清楚的溝通管道，協力參與預算規劃及編列的過程，而公民團體可以做為政府與民間的橋樑，協助傳播政府推動及執行理念，使政策理念更容易被民眾所接受及理解，有助於政策推動順暢。

查閱國際相關運作趨勢，參與式預算最早於 1989 年在巴西的阿雷格里港（Porto Alegre）推行，而巴西實施參與式預算的運作方式，係透過在各地區召開兩輪區域會議，決定公共支出的先後順序，然後市長可選擇接受公民建議的預算案或提請市議會審議（蘇彩足等，2015：9），在討論及審議的過程中，市政府與議會形成共同夥伴關係，全球已超過 1500 個城市和機構實施參與式預算，包含美國、加拿大、英國、西班牙及阿根廷等國家，其中比較特殊的案例像是美國紐約係於 2012 年透過布魯克林學院（Brooklyn College）的學生自治會進行參與式預算，以滿足學生需求，培養校園自下而上的預算分配過程，另外也包含了加拿大多倫多的公共住宅政策、溫哥華小學自主決定家長會預算分配<sup>53</sup>等，由此可見參與式預算的精神可

---

<sup>52</sup> 在 The Participatory Budgeting Project 網站中，簡單介紹參與式預算的意義及內涵，參見網址 <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 4 日。

<sup>53</sup> 在 The Participatory Budgeting Project 網站中，說明超過 1500 個城市和機構實施參與式預算，並列舉歐洲、北美及南美著名案例提供參考，參見網址 <http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of-participatory-budgeting/>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 4 日。

融入於各項公共政策，由公民自主決定預算的使用及分配狀況。

有關我國參與式預算理念的規劃及實踐，目前已有臺北市、新北市、臺中市、高雄市及文化部等推動實施參與式預算，如新北市新店區於 2015 年 5 月至 8 月，透過議員釋出部份工程款，交由新店區達觀里民進行提案及投票，又以新北市經發局於 2015 年下半年試辦推動「節電參與式預算」，委請永和社區大學及蘆荻社區大學至民間宣傳、組織及培力，協助市民形成提案及審議投票，確認後再由公部門委辦單位執行最終決策方案（萬毓澤，2016）。

有關參與式預算的實施內涵，依臺中市政府所設立之 i-Voting 官網揭示內容，提及參與式預算係由人民決定部分公共預算的支出，透過社區住民共同討論預算計畫、提出方案並且投票決定支出的優先順序<sup>54</sup>，可說是直接民主的落實與展現，官網也提到該預算制度係為補充代議民主不足之處，改變決策權集中於少數代議士或少數人的模式，而透過民眾的參與，也有將決策權力還政於民的意義存在，建立公開透明的討論機制，讓預算資料公諸於眾，經參考臺中市政府(以下簡稱中市府)參與式預算規劃及執行情形，為例，104 年 8 月以中區試行參與式預算制度，制度施行前，先由市府主辦 3 場座談會及說明會，說明相關提案細節，後於 10 月召開住民會議，經由公開討論的過程彙集民眾意見，於現場擇選 12 項提案，11 月進行網路投票，擇列排序前 6 名作為中市府優先執行計畫，而有關提案投票資格，依官網公布內容為年滿 16 歲且設籍臺中市之市民，此與憲法法定須年滿 20 歲始可擁有投票權之規定，年齡限制略顯差異，也可看出地方政府推動公民參與措施，借重青年激發的創意提案以及對社會的觀察，也可透過年齡限制的放寬，讓提案範圍擴及照顧到更廣泛的族群，如青年教育及社區營造等地區性政策，以提升地方治理的多元性及普及性。

經整理中市府於 104 年 11 月網路投票擇選出之提案項目，分別為「邊緣兒童課輔旗艦計畫」、「臺中火車站公車站牌資訊改善計畫」、「活化中區停車格充分利用週邊停車場」、「中區八里街道美化及路權改善」、「中山路 257 巷百年人文巷道風華再現」及「城市綠色光廊」等 6 項，含括兒童福利照顧、交通車輛

---

<sup>54</sup> 於臺中市政府參與式預算網站中，運用 QA 問答集說明參與式預算的實施內涵，並且制定提案規則及票選標準，以供市民依循，網址參見 <http://2015taichungivoting.weebly.com/q--a.html>，最後檢閱日期：2016 年 6 月 22 日。

紓解及街景的規劃再造等面向<sup>55</sup>，臺中市長也於提案成果發表會表示，提案及票選結果實質反映市民對於市政服務及建設之改善意見，而市府態度應認真面對民意，以作為施政參考，未來有關參與式預算制度的推動，將由民政局與各區公所持續推動辦理<sup>56</sup>，有關前述資料提及相關議案將作為中市府施政參考項目，然而搜尋中市府官方網站，未見提案後續推動及機關執行進度，筆者推測可能尚處規劃研議階段，如需探究細部推動及執行進度，可能需訪談中市府內部推動及執行人員，較能了解後續規劃方向，惟前該延伸議題非本文研究主軸，為聚焦研究重點，不另作探究及贅述。

由上所述分析，臺中市政府結合參與式預算及 i-Voting 網路投票等 2 項公民參政機制，試辦計畫先以中區等區域性目標為推動目標，透過制度化程序，實踐全民決定預算提案及分配的意義，符合公民參與的本質及內涵，另查中市府執行網路投票制度的同時，為顧及不善用電腦或無網路系統之市民投票權益，民眾亦可持身分證明文件至區公所，由工作人員協助投票，免除因網路投票制度的實施，影響不便使用電腦群眾的投票權益。

而觀察臺北市運作情形，柯市長於臉書表示「預算的編訂與審議是政府施政重要的一環，藉由參與式預算促進開放政府及全民參與的實現。未來預算編制過程中，匡列一定金額，開放市民提案，經過專家評選和網路投票，再交由相關局處執行以發揮民間的創意，推動符合民眾需要的計畫，這就是公民提案參與式預算」<sup>57</sup>。由此可得知，參與式預算促進開放政府理念的實踐，實踐價值主要在於開放市民提案，推動符合民眾需求之計畫，具有公開性及透明性，惟市民提案後，仍須經專家學者及相關局處「評估」妥適性，該評估的過程是否會非客觀的「過篩」部分提案，需視學者名單有無利益性衝突，且有關局處在該評估過程參與角色為何，都是影響參與式預算提案能否確實達到公開透明的關鍵。

---

<sup>55</sup> 可參考臺中市政府 i-Voting 網站，網址為 <http://2015taichungivoting.weebly.com/>，最後檢閱日期：2016 年 6 月 22 日。

<sup>56</sup> 全文可參考臺中市政府新聞局新聞稿〈首屆參與式預算提案成果出爐「邊緣兒童課輔旗艦計畫」981 票獲選第一〉，網址為 <http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1570287&ctNode=1272&mp=112010>，最後檢閱日期：2016 年 6 月 22 日。

<sup>57</sup> 全文可參考柯文哲臉書，發表日期為 2015 年 12 月 1 日，網址 <https://www.facebook.com/DoctorKoWJ>，最後檢閱日期：2016 年 8 月 2 日。



查閱北市府民政局網站 104 年 10 月修正公布之「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」，分為推廣階段、提案審查階段、預算評估階段、預算審查階段及議會監督階段，首先第一階段為推廣作業，透過辦理相關宣導活動、教育課程以及公民提案說明會，讓民眾了解制度理念及內涵，第二階段為提案審查，於說明會蒐集之民眾提案構想，將於後續召開之工作坊形成提案計畫，第三階段為預算評估，提案計畫成立後，由民政局分案各局處進行預算規劃、評估執行期程及金額之合理性，並透過公民參與委員會參與預算組審查作業，擇列當年度預算可編列執行項目，於當年度 5 至 8 月進行第四階段預算審查，將可編列執行項目送年度計畫及預算審查委員會，以確立預算金額，第五階段為議會審查，由市長向市議會進行年度總預算案編製報告<sup>58</sup>。

有關參與式預算細部的執行方式，依據臺北市政府官方網站揭露資訊，公民循 SOP 程序提案獲通過後，由各局處評估預算編列方式，一是當年度預算可納入者即執行；二是當年度預算無法納入，但急迫者則動支第二預備金；三是當年度預算無法納入且不急迫者，則循預算編列程序，另外，在臺北市公民參與委員會第 2 次大會配合通過「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」，初步將參與式預算分為推廣、提案初審、複審、預算審查及議會監督 5 個階段，後續亦將於執行時滾動修正，並且配額建置「公民提案參與式預算資訊平台」，而參與式預算的面向及執行方式，目前將由臺北市公民參與委員會的參與預算工作組以「監督現有預算編列與執行」、「公民預算提案」及「檢視各局處既有計畫公民參與機制」三大面向進行，民政局也於 104 年配合辦理 4 梯次「參與式預算培訓課程」<sup>59</sup>，期望透過培訓課程，讓公民了解參與式預算的推動方式，並且期待提升公民的自主參與意識，讓預算的編列與執行能夠符合民眾期待，實踐公民參與意涵及價值。

而查閱臺北市政府的市政會議紀錄，於 104 年 7 月 28 日第 1846 次市政會議

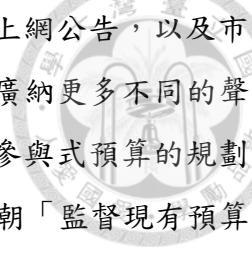
---

<sup>58</sup> 有關臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序，參見網址

<http://ca.gov.taipei/ct.asp?xitem=113566031&CtNode=83974&mp=102001>，最後檢閱日期：2016 年 6 月 23 日。

<sup>59</sup> 全文可參考臺北市政府新聞稿〈參與式預算朝開放政府、全民參與目標更加挺進 在公開透明的原則下 議員更能監督相關預算〉，網址為

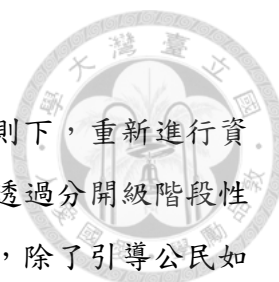
<http://sec.gov.taipei/ct.asp?xItem=116024219&ctNode=22621&mp=101001>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 15 日。



即提到「參與式預算有三個部分，包括：決算書、預算書全部上網公告，以及市民的參與，而過程中應邀請與政策相關的人員一同參與，才可廣納更多不同的聲音。」，另有關公民參與委員會的參與預算組每月例會也針對參與式預算的規劃及制定進行細部討論，如 104 年 4 月的會議即提到該工作組應朝「監督現有預算編列與執行」、「公民預算提案」及「檢視各局處既有計畫公民參與機制」三大面向進行，而配合建置之參與預算平台應朝公開透明方式進行，將提案及審查流程線上公開，並且設計公民溝通或討論的互動機制，以便公民提問及表達需求，另 5 月會議亦提到參與式預算一項重要運作原則：市府或區公所未納入預算執行之事項，而市民覺得有需求，可以透過這項機制處理，俾便回應及照顧市民的意見，也因此 11 月的會議中，督請各局處盤點現有計畫或預算項目，以提列釋出參與式預算規劃討論事項，另一方面，從委員會討論事項觀察出，政策運作前的教育訓練及宣導是十分重要的，像是 104 年 6 月的會議就提到應辦理民眾的相關培育課程，以培養公民對參與式預算的信任感及熱情，也應清楚說明審議民主的內涵，讓民眾可接受並理解。

綜整以上參與式預算推動過程，多可分為行政機關、部會或局處推動，先開放公民提案，之後根據提案性質交由相關局處評估施作可行性，經公民審議及投票後，納入當年度預算或下一年度的概算，此類執行方式可鼓勵公民發揮創意，不侷限提案性質，但若缺乏民間培力機制，將難以提高公民提案意願及提案品質（萬毓澤，2016），因此政府機關負有向公民宣導說明參與式預算內涵的責任，辦理相關培訓課程及說明會，讓公民瞭解進而增加參與意識，提升參與式預算整體執行效益。

而觀察前述國內外相關實例，參與式預算施行初期多為部會或局處試辦，而國外還有透過小學、社區協會或市議會主導運作的案例，可見參與式預算施行之初，多由機關學校進行單一議題的討論。而有關參與式預算的期許及政策建議，根據萬毓澤於 2016 年 3 月 1 日提出之《台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻》，提出推動參與式預算的 10 點戰略思考，其中一項為參與式預算應融入行政改革體系中，不僅只「孤立」作為一項行政改革措施（萬毓澤，2016），施行過程中可能遇到開放資料的討論，政府應確實釋出有用的資料，提升公民解讀判斷的能力，並且強化公民在議論過程中的角色及影響力，像是讓公聽會及聽證會的程序更為完善，以及繼續推動公民審議機制，而政府也應逐步從初期局處試辦的試驗性推



動作業，邁向至全面制度化的模式。

另外在參與式預算的編列過程中，也應考量在社會正義原則下，重新進行資源的分配（萬毓澤，2016），顧及各類年齡族群的權益，或是透過分開級階段性的投票，決定預算資源的配置，政府在過程擔任關鍵性的角色，除了引導公民如何參與審議預算的過程，也需兼顧公平性及公共利益，將公共利益納入預算規劃及編列的考量。

#### 肆、 i-Voting 網路投票

近幾年隨著資訊科技的進展，相關概念如網路民主、電子民主、數位民主等參與式民主的行動觀點逐漸受到重視（李仲彬等，2008：6），而網路投票制度隨之興起，所謂網路投票（internet voting，簡稱 i-Voting）是藉由電腦進行的一種投票方式，投票的行為與動作透過網際網路輔助完成（李仲彬等，2008：7），而臺北市為落實全民參與的施政理念，於 105 年 1 月發布 i-Voting 網路投票系統，鼓勵民眾針對所關注的議題進行線上投票，以期達到全民參與市政目標，依據官網提供資料，臺北市網路投票服務具有幾項特性，分別為流程簡便，不易受年齡限制影響投票率；具備身分驗證機制，可進行即時比對馬上投票；流程系統進行拆解，可顧全隱私，無個資外洩疑慮；而透過網路遠距投票，不在戶籍或住居地也能完成投票，克服地理區域限制；最後則是投票結果資訊公開，俾供社會大眾檢視公評<sup>60</sup>。

查閱 i-Voting 官方網站，自 105 年 1 月至 5 月，北市府已於該網站完成 4 項投票，分別為「柯文哲市長上任後一年市政成果」，由民眾選出施政表現最好的機關；「社子島開發方向」由設籍社子島、土地或建物登記於社子島之市民投票決定社子島的開發方向；另「社子島的未來：一個市民的觀點」則由設籍臺北市民提供社子島開發意見，以及「12 燈區誰最靚 全民票選來決定」由民眾票選前三名的特色燈區，相關辦理時間、投票資格及投票結果整理如下：

---

<sup>60</sup> 有關 i-Voting 系統服務特性，參見網址 <https://ivoting.taipei/i-Voting>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 27 日。

表 9：臺北市政府 105 年辦理 i-Voting 網路投票一覽表

序號	辦理時間	議題	投票資格及方式	投票結果
1	105 年 1 月 20 日至 2 月 3 日	一年市政成果 i-Voting	投票人不限資格，以電子郵件驗證 (每個電子郵件每天可投 1 票，每票可投 1 至 5 個選項)	前五名機關得票數： 警察局 9509 票 捷運公司 7559 票 交通局：7476 票 環保局 6099 票 觀傳局 5083 票
2	105 年 2 月 27 日至 2 月 28 日	社子島開發方向 i-Voting	年滿 18 歲以上，於 104 年 10 月 12 日(含)前設籍於社子島、土地或建物登記於社子島之民眾。	生態社子島：3032 票 (59.56%) 運河社子島 825 票 (16.21%) 不開發 617 票 (12.12%) 咱的社子島 617 票 (12.12%)
3	105 年 2 月 27 日至 2 月 28 日	社子島的未來：一個市民的觀點	年滿 18 歲以上，於 104 年 10 月 12 日(含)前設籍於臺北市之市民。	生態社子島 1350 票 (62.27%) 運河社子島 523 票 (24.12%) 不開發 152 票 (7.01%) 咱的社子島 143 票 (6.60%)
4	105 年 2 月 16 日至 2 月 29 日	12 燈區誰最靚 全民票選來決定	投票人資格不限制。	大安區 181,933 票 萬華區 163,935 票 中正區 85,149 票 北投區 71,880 票 信義區 66,239 票 內湖區 59,591 票 中山區 59,231 票 士林區 59,049 票 大同區 58,248 票 南港區 57,660 票 文山區 57,523 票 松山區 51,876 票

資料來源：臺北市政府 i-Voting 網站，<https://ivoting.tapei.gov.tw/survey/completed-layout/>，


最後檢閱日期：105 年 5 月 24 日，表格為作者自行整理。

深入探究 i-Voting 的理念價值及基礎，其實就是期望透過此項機制，落實直接民主制度的實施，引用戴季全於 2014 年的網路評論，提到民主係人民在自由情況下，能夠完整執行政治意志，而過程中需要幾項環節相互配合支應，分別為意見的表達、事實的取得、律法的形成、決策的機制以及執法的力量。而前揭 5 項民主運作的環節，多半具體實踐在言論自由、獨立媒體、立法效率、行政溝通以及執法公正 5 項範疇（戴季全，2014）。

為落實前揭所提的民主基礎，我們應該檢視現行政府及民意體制是否在正確的軌道上，而即時政治的想像，激發了 i-Voting 的構想，也就是創造一個「real-time politics」（戴季全，2014）的即時政治體系，而在即時政治生態裡，選民具有預算審議的發言權，與過往選民倚靠代議士發聲的型態已有明顯差異，戴季全提到，新媒體造就的政治社群，成為民意表達與互動的場域（戴季全，2014）。

有關 i-Voting 實際執行影響的結果，親訪資訊局彭專委表示，資訊局主要負責程式設計，實際上要去操盤的應該是更上位者或是主辦機關，他也提到，除社子島投票結果為生態社子島，就實際朝該規劃方向努力外，其他投票議題比較娛樂性質較高，像是民意調查，對 i-Voting 制度本身沒有加分，可能演變成市民對這樣的投票機制沒有期待感，另像一人多票讓總得票數很多等附加功能操作的機制，與民間網路投票系統差異性不大，他提到，i-Voting 所討論的議題應以市民切身相關的重大公共事務為主，並且投票結果能影響政府決策，以突顯公民在投票中的角色及影響力，實踐大家投票的價值。全部人才會去認真思考它的影響力。

另訪談選前曾經協助市長運作公民咖啡館的社會局長許立民，他針對 i-Voting 實施情形表示看法，i-Voting 是一個實踐直接民主的現代化技術，只是它需要時間讓制度成熟，隨著科技的進步，網路上的平台成為大型的聚會所，可在同一時間聚集討論，以實踐直接民主的意義。而許局長也提到 i-Voting 以某種程度來說，是對代議政治的失望，企圖在現在的政治及社會環境中，實踐直接民主的可能，舉社子島投票案例，每一次的投票就是一種表態，沒投也是一種表態，i-Voting 不等於直接民主，但透過 i-Voting 比較容易達成直接民主，而有關進入 i-Voting 議題的選擇，許局長表示這是一個好的問題，他提到考量的重點在於什麼樣的政策適合直接民主的表態，以及現在的社會環境下，什麼樣的議題適合直接民主的討論。



有關 i-Voting 制度的評論，有反對論者認為網路投票方式在數位落差環境的限制，會使得民主制度代表性受到質疑，無法保障民主政治的公平性，又公民是否前往投票，取決於公民意識與精神、政治效能感或對公共事務的參與感及興趣，透過科技輔助下的制度形成，可能改變民主體制中的權力配置（李仲彬等，2008：3）。像是透過線上機制進行投票，可能因為年齡層或世代差異的不同，導致年輕族群投票意願較高，而中高齡族群因為較不熟稔網路科技，如何引導他們進行線上投票（薛惠文，2014），以及協助它們了解議題的內容，也是需要事前研擬的課題，又中高齡族群可能因為投票方法的不熟悉，導致參與意願低，使得整體投票結果無法完整反映民意，另外，透過線上投票遴選局處首長，若候選人及團隊具備網路人脈及熟悉網路行銷宣傳手法，或許便能成功為自己爭取不少票源，也可能在競選的基準點出現落差，進而影響選舉結果公平性。

有關限制的部分，許局長於訪談時回應通常在臺灣，投票的方式不至於影響投票率，會影響投票意願的根本原因應為討論的議題及議題的選擇，因此用投票率低歸責網路投票方式這種說法並不周全，投票的工具不會大幅度影響投票率，而是議題選擇的差異，而綜整各方評述，投票的議題及方式的差異都可能會影響投票率，以前節提及中市府執行中區參與式預算為例，有關議案項目的圈選係透過 i-Voting 方式辦理，除投票資格界定年滿 16 歲及設籍臺中市市民，明確將青年含括投票範圍內，期以集思廣益及創意發想方式激發市民參與熱忱並廣徵建言，而針對網路投票可能衍生的限制，中市府也因應提供不善使用電腦及無網路系統之市民人工輔助投票機制，可持身分證明文件至區公所協助投票，免除因網路投票制度的實施，影響不便使用電腦群眾的投票權益。

### 第三節 臺北市廉政透明措施

廉政透明措施可管控政府在施政過程是否符合公平及正當性，透過廉政工具的檢驗，讓政府資訊得以公開透明，並提供社會大眾檢視公評，施政透明度除透過公民外部監督，內部的稽核控管也是不可或缺的把關機制，可使公務體系透過內部規章、相關組織及委員會的成立，導正提升政府施政效能及品質，經由法規查詢系統及北市府官方網站搜尋結果，整理臚列臺北市相關廉政透明措施，分別為成立廉政透明委員會、辦理行政透明獎及規範政務人員廉政透明公約等，以下茲就相關實施內涵及推動目標進行論述。



## 壹、廉政透明委員會

經查閱臺北市政府廉政透明委員會官方網站 (<http://cgc.gov.taipei/lp.asp?ctNode=78530&CtUnit=43882&BaseDSD=7&mp=100048>)，該委員會係依據「臺北市政府廉政透明委員會設置要點」及「臺北市政府廉政透明委員會作業規定」進行運作<sup>61</sup>，首先討論委員會設置要點，於第 1 點提到該委員會設置目的為促進全民參與、落實外部監督機制及提升廉政透明效能，第 2 點提及委員會人員編制，委員計有 17 至 21 人，召集人由市長兼任，副召集人由市長指派副市長兼任，另由法務局局長、政風處處長、社會公正人士及具有相關專門學術經驗之專家學者擔任，而第 4 點提到委員會任務說明，分別為民眾檢舉貪瀆不法及重大違失案件受理、調查及檢討作業；每年提出廉政監督報告；進行本府清廉印象指數等行政透明措施檢核作業；進行肅貪、防貪、公務倫理及行政效能檢討策進事項；重大工程、採購及施政計畫之檢核評估作業；廉政法令及政研修、規劃及審議事項，以及其他廉政透明事項之處理。

而該委員會設置要點第 5 點提及委員會議運作機制，由每 2 個月召開會議一次為原則，必要時得召開臨時會議，經查閱廉政透明委員會官方網站，迄今已召開 10 次會議，會議決議涉本文討論之開放政府推動事項，摘錄整理如下：

表 10：臺北市政府廉政透明委員會會議決議事項表

會議名稱	開會日期	涉開放透明決議事項
臺北市政府廉政透明委員會第 1 次會議	104 年 1 月 29 日	1.臺北市政府廉政透明委員會作業規定第 3 點修正為「本會得就本府相關案件主動進行調查，本府相關機關應本透明公開之原則提供文書影音資料以利調閱，或指定本府相關機關人員提出報告或說明。」 2.爾後各機關訂定合約時，應約定得標廠商同意接受本會調查之條款。(第 3 次會議決議未來合約若能同步公開上網，接受全民監督，即

<sup>61</sup> 另依據「臺北市政府廉政透明委員會辦理案件調查具體作法流程圖」辦理，參見網址 <http://cgc.gov.taipei/ct.asp?xItem=111989912&CtNode=81066&mp=100048>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 20 日。

會議名稱	開會日期	涉開放透明決議事項
		<p>無須訂定此條款)</p> <p>3.由委員分別調查外界質疑五大案如下：「徵求民間參與興建暨營運臺北文化體育園區-大型室內體育館開發計畫案」、「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」、「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統臺北車站特定專用區 C1D1 (東半街廓) 聯開開發區 (捷) 用地土地開發案」、「臺北市政府辦理民間參與投資松山菸廠文化園區興建營運移轉計畫案」及「民間參與臺北資訊園區暨停車場興建及營運案」。</p> <p>(附註：有關委員會針對市府 5 大爭議性案件之調查討論作業，因涉政治、司法及檢調程序，與本文開放政府、全民參與推動理念之探討關連性較低，為利收斂及聚焦研究問題，可依表末網址查閱會議紀錄全文。)</p>
臺北市府廉政透明委員會第 2 次會議	104 年 2 月 5 日	<p>1.本會另成立「建構本府廉政透明指標」小組，針對本府清廉指標給予指導。</p> <p>2.本府文件以公開為原則，非機密文件可提供電子檔；機密文件先由本府認定，如仍有疑義再提會討論。</p>
臺北市府廉政透明委員會第 3 次會議	104 年 3 月 6 日	本府已行文各機關，全面檢視本府機密文件是否仍有保密之必要，並辦理解密作業。
臺北市府廉政透明委員會第 4 次會議	104 年 5 月 8 日	本府各局處每周皆辦理機密公文解密作業，請各局處加快速度，由各機關對已解密的公文進行統計分析，包含列為密件之法源依據、解密期限及列密、解密公開的標準作業程序。
臺北市府廉政透明委員會第 6 次會議	104 年 7 月 24 日	1. 本府公文仍以公開為原則，不公開為例外，請繼續辦理解密作業。



會議名稱	開會日期	涉開放透明決議事項
議		2. 有關建構本府之廉政透明指標，將設計民眾清廉度印象之問卷題目，並配合研考會市政建設民意調查辦理。

資料來源：臺北市政府廉政透明委員會，  
<http://cgc.gov.taipei/lp.asp?ctNode=87086&CtUnit=47205&BaseDSD=7&mp=100048>，表格為作者自行整理。

經整理前揭會議結論，除針對委員會設置要點及作業規定進行修正及討論，確立相關規範外，另有關會議提具爭議性案件調查作業，以及調查資料之公開與否，皆有明確性的討論，並於第3次及第4次會議指示請各機關加強檢視機密文件是否仍有保密之必要，加速案件解密作業，另要求爾後建置完善之案件列密及解密的標準作業程序，俾利依循辦理，而會議亦多次強調資料正當公開之必要性，秉持以公開為原則、不公開為例外，並且成立本府廉政透明指標小組，針對廉政透明指標之建立給予架構性指導。

而就廉政透明委員會辦理案件調查的作業流程，自官網查閱流程圖，係由委員會受理民眾檢舉貪瀆不法及重大違失案件，交由政風處先行調查提出建議，再提廉政透明委員會審議是否成案，成案後由委員會組成專案小組進行調查，另提及如有下列情事者，委員會亦得立案調查，分別為市長交議案件、檢舉案件經調查，輿論仍認有重大疑慮、採購案件涉有不法且情節重大者、行政違失致本府或民眾權益遭受重大損害以及其他社會矚目有重大違失情事者。經委員會成立之專案小組完成調查後，提會審議結果，如涉及刑事不法案件，由政風處移送司法機關偵辦、或追究各權責機關行政疏失責任，若查無違失則提具相關興革建議結案，以完成調查審議程序。

另臺北市政府廉政透明委員會作業規定，提到委員會業務執行具體作法分別為個案調查、透明措施及監督報告，首先個案調查作業如同前段整理所述，由委員會針對本府遭檢舉貪瀆不法或重大違失案件指派專案小組進行調查，基於透明公開原則，相關機關應提供文書影音資料以利調閱，或指定本府人員提出報告說明，調查結果送該委員會審議；其次，透明措施則參考國際透明組織「清廉印象指數」調查項目，研擬本府清廉指標，每年公布本府各局處及所屬事業單位清廉指數，並透過內部控制稽查、採購稽核小組、施工查核小組、人事處及政風處基

於職權調查，並要求各機關落實遊說法相關登記公告程序，以達全民監督之效。而監督報告則由政風處每年研修規劃廉政法令政策及辦理清廉指數、內控查核及人事任用考核等成果報告，或受理民眾陳述申訴意見，由本府政風處先行調查後，提報本會審議，而為利委員會職權順暢運作，於作業規定亦明定已處理之案件，無新事實或新證據，或未具體指明案件違失或瀆職情形者，委員會得不予調查。

為保障委員會進行調查作業具有職權正當性，於作業規定第 6 點提到該會執行稽核、調查、檢核及評估各項業務，各機關應配合不得拒絕，經該會組成之專案小組查有涉及違失之案件，移由各權責機關追究行政責任，如涉刑事不法者，移送司法機關偵辦。而該作業規定亦規範委員行使職權時應負保密責任，如委員執行職權時，遇有爭議認有不能公正執行職務之虞，應予迴避，以超然公正的態度行使職權，以維案件調查的正當及公平性。

## 貳、行政透明獎及政務人員廉政透明公約

為建立清廉及值得人民信賴之政府，行政效率及透明度開放已成為政府治理不可忽略的重點，依據國際透明組織公布 2013 年清廉印象指數，我國在全球 177 個國家及地區中排名第 36 名，而該項評比指數係觀察國家是否落實反貪腐法律、確保行政透明及防止利益衝突等 3 項面向<sup>62</sup>，法務部廉政署為達透明公開目標，落實民眾監督機制，也積極推廣行政透明論壇，並與地方政府協調推動行政透明措施。

觀察北市府執行相關行政透明措施，前於 98 年依據行政院函頒之「國家廉政建設行動方案」，創辦「行政透明獎」及「透明精進獎」甄選活動，鼓勵各機關以創新思維建立透明化措施，期能達到機關內部自律與民眾外部監督的雙重防弊效果<sup>63</sup>。而參考歷屆透明獎評核指標，可綜整出幾個衡量面項，分別為系統興利防弊實踐價值、系統流程是否標準化、公開化；系統提供使用之便捷性、完整性、安全性以及民眾使用情形，其檢核項目包含是否針對民眾權益進行興利防弊措施、系統透明化有無達到民眾外部監督目的、系統流程是否提升行政效率、有無標準操作作業流程、系統處理資訊之公開程度，包含民眾申辦案件成案、派案及結案

<sup>62</sup> 於臺北市府政風處網站中，簡述行政透明措施推動作業及第 5 屆行政透明獎得獎措施，參見網址 <http://w2.doge.taipei.gov.tw/lantern104/subnews.asp>，最後檢閱日期：2016 年 5 月 20 日。

<sup>63</sup> 同 62。

流程，另外像是操作介面之便利性、友善性及民眾使用滿意度等，都是評比範圍，而除了行政透明度，另一項評核類別為透明精進獎，檢核內涵包含系統有無持續檢討改善、導入新技術及增加新的加值服務措施、改良原處理系統問題，並且定期進行使用意見收集，作為日後改善參考。

自前述評核指標，可看出透明公開程度與資訊技術之設計使用其實已密不可分，隨著電子化政府趨勢的推進，公務機關的行政作業流程仰賴系統管制追蹤已成為重要趨勢，而如何透過資訊系統的操作、使用，達到公務機關行政透明公開的目標，就仰賴前述行政透明獎的評核活動，希望激勵機關在系統流程及操作使用上能更貼近民眾，並且將便民服務資訊提供外界大眾查詢，俾達透明公開之效益。

另自臺北市府廉政透明委員會網站查閱該府政務人員廉政透明公約<sup>64</sup>內容，提及市長、副市長、秘書長及各政務首長等政務人員除依公職人員財產申報法規定辦理外，應依該公約於就職一個月內進行財產申報，每年亦定期申報，另於工作地點以外之行程或飲宴應酬行程，應於行程或應酬結束一週內完成登錄，如遇遊說、請託關說或陳情等情形，也應配合辦理登錄，由上可看出該公約對於政務人員財產申報、飲宴應酬行程及遊說關說情形之登錄報告作業皆有明文規範，以達廉政及透明目標，其中該公約之財產申報規定除依公職人員財產申報法訂立外，另規範申報時間及申報財產項目，而工作以外飲宴行程登錄僅規範事發後一週完成登錄作業，衡酌部分行程邀請多為事前可掌握，如確知行程事由，可於事前進行登錄，雖查閱相關資料未有事後登錄之明確理由，惟筆者建議規定可調整為事前完成登錄作業，如因特殊事由無法事前登錄，可於事後補登，較能於事前進行行程了解及管制，提升廉政透明及信賴程度。

---

<sup>64</sup> 有關臺北市府政務人員廉政透明公約，全文可參見網址

<http://cgc.gov.taipei/ct.asp?xItem=99710108&ctNode=78530&mp=100048>，最後檢閱日期：2016年5月20日。

## 第六章 以開放政府學理價值檢視臺北市政府政策規

### 劃意涵



開放政府理念逐漸受到國際重視，像是於 2011 年 9 月 20 日成立的《開放政府夥伴關係》，統計至 2013 年已有 57 個國家陸續加入該項組織，而回歸臺灣各縣市政府發展情勢，前揭論述提到許多縣市政府已察覺此一趨勢，研發政府資料開放平臺，且於各機關網站設置政府資訊公開專區，而臺北市政府自柯文哲執政後，積極主張「開放政府，全民參與」施政理念，因此，前章透過查閱北市府官方網站、蒐集新聞資料以及訪談政策規劃參與人員，歸納整理出臺北市政府開放政府政策，分別為政府資訊公開、公民參與及廉政透明推動措施等 3 大類。

政府資訊公開作為包含建置政府資料開放平臺、與公民團體及網路社群進行公私協力活動，達成資料的加值及應用；再者，公民參與推動措施包含成立公民參與委員會、舉辦公民咖啡館活動、規劃參與式預算及進行 i-Voting 網路投票；而廉政透明措施包括成立廉政透明委員會、辦理行政透明獎及制定政務人員廉政透明公約等。

為深入了解北市府開放政府政策與國內外相關學理的關聯性，映證本文研究問題，已檢閱第二章文獻收集成果，將北市府政府資訊公開及廉政透明措施納入第一節開放透明討論議題，其後第二節回顧公民參與學理與北市府公民參與政策關聯性，第三節則參照第四章各國實施架構，整理出公私協力合作價值及針對相關學理及其他國家執行情形，檢視北市府規劃理念是否有相符之處，以下茲就相關學理及政策檢視北市府開放政府規劃目標及執行價值。

### 第一節 公開透明

#### 壹、政府資料開放及資訊公開

首先，開放政府理念溯至 1950 年代美國學者 Wallace Parks 提出開放政府立基於政府資訊的公開及可取得性，民眾透過各類公開途徑或管道取得政府資料，而於訪談過程中，受訪者皆肯定資訊公開的重要性，如彭盛韶提到開放資料可讓政府施政透明化，且供市民產生衍伸的應用，且提升民間社群、g0v 社群及 open data 社群等對市府的信任感；許立民則認為政府應提供足夠的資訊給公民，促進民間

參與政府決策的討論過程，並於討論過程進行有意義的對話及溝通，讓民間的需求被政府聽見，拉近政府與人民的距離，因此，政府及人民應盡量達成資訊的對等，這也是開放政府架構中很重要的一環。

「還有其他跟開放政府有關的價值嗎？」

彭盛韶(A1)：「開放資料也很重要，主要可以讓政府施政透明化，可以讓市民產生衍伸的應用。我覺得資訊局這一塊做得滿成功，主動幫忙做資料的開放，所以其實像民間的社群、g0v 社群、open data 社群（對市府）的信任感是很高的。」

「我們通常的討論是，政府應提供足夠的資訊給公民，只是就公民這一塊，他們應該提供給政府的資訊是什麼？」

許立民(A2)：「開放政府其實要促進政府與民間在決策過程中的討論，討論的過程要進行有意義的對話，如果彼此握有的資訊有差距，就很難進行對等談話，所以資訊對等是開放政府裡面很重要的一環。」

而丹尼爾·拉特洛坡與勞雷爾·魯瑪所認定開放政府的見解，提及透明性、參與性及合作性 3 項要件，其中政府施政透明度的推動及實施，應透過政府資訊的公開透明，積極宣達讓民間社群及公民了解，也呼應前段所提政府及人民應盡量達成資訊對等，而施政透明度的制度化，應透過法律及政策的制定加強落實，除建立法治化的社會外，也逐步從開放政府走向開放社會的型態，使得政府與民間社會的界限不易區辨。前揭相關學理論述提及了開放政府的要件包含政府資訊宣達落實、資訊技術創新，以及配合制定法律及社會政策等 3 個層面，而回歸至北市府資訊公開及透明度執行情形的討論，諸如建置政府資料開放平臺進行資料釋放及公開，另透過舉辦黑客松活動或競賽，邀集民間社群共同協力、合作及參與，得以讓政府資料獲得更進一步的加值與應用，使民間社會更易獲取及了解政府資訊，拉近政府與人民間的距離，促進公民提升政治事務的參與感及熱忱。

而開放資料與政府資料公開的關連性及內涵，參用王景弘於 105 年 4 月至北市府機關演講<sup>65</sup>表示，開放資料只是其中一種政府資料公開的形式，不等同於政府資料公開的涵義，而政府並非所有資料都應該公開，而是整理出需要提供給民眾的資料，公布外界周知，民眾獲取資料越多，政府與民間大眾溝通的機會越頻繁，雖然過程中，可能遇有輿論或爭點質疑的情形，導致政府需要審慎回應外界的提

---

<sup>65</sup>同 39。

問或質疑，但這也是資料公開難免會遇到的現象，這樣的觀點提到了政府機關在面對資訊公開或是外界質疑的疑慮時，應具備怎樣的態度及作為，許立民於受訪時表示相關意見，他認為公務體系應由被動提供資料轉為主動了解資料加值的意義，並且提出公部門在行政執行作業所遇困難，對外反映問題並且尋求解決方式，或是透過與民間社群合作的機會，尋求解決問題的方式。

「那以目前臺北市資料開放的現況，有沒有哪些是可以再精進改善的部分？」  
許立民(A2)：「更多人投入吧，公部門應該更主動，就像黑客松會有固定的聚會去解決問題，公務員應從被動提供資料轉為主動，去了解資料加值的意義，還有公部門行政作業上的困難，增加與民間社群的合作，而社群也應發揮功效，讓更多民眾了解這樣的工具。」

而政府資訊公開的優點，除吸引民眾關注政府議題，讓願意參與的群眾透過制度化管道參與及表達意見，即便參與量體不大，但群眾接收資料後，能夠反饋自身意見，讓政府聽到民間的聲音，進一步進行雙向的溝通，如王景弘也提到政府資訊公開的宗旨係活化為民服務效率，減少與人民溝通上發生的摩擦，且透過資料的流通，減少雙方溝通的時間及行政成本，開放資料是政府執行公務很重要的觀念，可使政府施政透明化，並且透過市民或民間技術社群的創見產生衍伸的應用，也因此，政府資訊公開除培養「知」的公民，讓民間獲知政府資訊外，也讓公民有管道且方便參與公共事務，培養參與感及熱忱，促進公共事務的推展。

## 貳、政府資料開放平臺及各國資訊公開措施

另整理各國資訊公開執行情形，如美國於 2009 年發布透明與開放政府備忘錄及開放政府指令，以落實透明、參與及合作等 3 項目標，要求各機關應於線上發布政府資訊、增進政府資訊服務品質、建立開放政府的制度性文化及建立開放政府政策架構，又依英國開放知識基金會辦理開放資料評比運用指標，係透過各國技術及法律層面考量，以資料提供具有民主及社會價值為標準。有關前揭所提執行目標，北市府係於 2011 年 9 月上線政府資料開放平臺，另於 2015 年 3 月重新進行網路改版，提供將近 2 百項資料集、線上預覽、檔案下載及 API 介接等服務，惟經筆者至平臺點選目錄查詢結果，可依機關或業務性質分類，有各類統計報表及民眾所需各項生活資訊（如各行政區停車位分布狀況及戶政人口分布情形等），不過資料庫十分龐大，對照政府資訊公開宗旨提供「依民眾需求所公開之資料」，

不易觀察出該網站資料公開的標準為何，是否依據民眾實際所提需求進行資料公開，如民眾需探究進一步資訊，建議可於平臺建立線上討論機制，進行意見交流，俾利進行雙向溝通，提高政府施政效能。

美國於 2009 年簽署之《透明治理與開放政府備忘錄》後，成立相關資訊管制單位，於預算管理局底下建置資訊管制事務辦公室及電子化政府與資訊科技辦公室，可有效掌握政府編列之資訊科技預算項目，另於 data.gov 及 regulations.gov 兩個網站公布施政資料整理及法案實施情形，如美國 data.gov 網站即設置提問專區 (ask a question)，問題回應專區 (make a request) 及回報問題專區 (report a problem)，公民及技術社群可以相互交流，也可瀏覽其他公民提問，並且檢視查閱法規並回饋意見及施政建議，而英國官方則認為提升施政透明度為當前推動目標，以公共服務為導向制定相關改革方案，並配合建置 Data.gov.uk 網站平台，像是衛生、司法、內政及環保等議題之討論，相較臺北市組織體制則成立資訊局及法務局，分別掌理資訊公開事項及法制審查公告作業，而提及法規公告情形，臺北市法規查詢網即可查詢臺北市各類自治條例及自治規則，惟有關民眾提具意見部分，臺北市多透過單一申訴系統或市政論壇整合反映各類輿情民意，經查閱相關網站資料，較無看到類似美國網站提供線上意見討論及反映的功能。

美國在相關政策工作推動之開放政府模式，提到政府應確保資訊正確、便利取得並且持續性提供，資料本身應具備實用性及使用意義，該部分隨機點閱臺北市政府資料開放平臺，有關交通、通訊及社會福利類別資料皆於 105 年配合檢視更新，只是提供之資料是否具備實用性及使用意義，查閱網站未見各項議題於網頁設置點閱紀錄或使用人次統計，建議可建置相關統計資料，俾供分析各類資料使用量，以了解外界需求，提供更完善之資訊服務。

## 參、臺北市政策規劃與國外運作情形

綜合美國、英國及加拿大針對開放政府方案的推動，皆制定相關原則性綱領，如美國的《透明治理與開放政府備忘錄》、英國的《開放資料白皮書》、《開放公共服務白皮書》以及加拿大的《開放政府行動方案 2.0》，查閱我國國家發展委員會網站，多針對政府資料開放單一議題訂定行動方針，如「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」及「政府資料開放進階行動方案」等，未見開放政府理念所形成之架構或綱領，而回歸至臺北市政府相關施政方針，如柯市長於競

選期間所提之柯 P 新政或是北市府公告之施政計畫，皆針對各類政策進行宣導說明，於各項政策背後闡述開放政府及全民參與主張，於前揭國家先制定開放政府綱領後，確立整體目標再細部執行各項政策，方式略有不同。

經比對開放政府夥伴關係會員國成立指標之資訊可得項目，衡量基準為國家或地方自治政府是否有明定資訊公開法律，除我國明立之《政府資訊公開法》針對政府提供資料進行原則性規範外，經查閱臺北市法規查詢系統，臺北市政府亦針對資訊開放平台提供資料加值及應用作業進行相關規範，於「臺北市政府資訊開放加值應用規範」第二點提到平台上建置之開放資料包含不受保護之政府資訊以及各機關取得完整著作財產權之政府資訊，並針對資料開放利用、資料授權方式及範圍進行說明，亦有符合開放政府夥伴關係之資訊可得性標準。


綜上，根據前幾章蒐集之相關學理研究，開放透明的推動關鍵在於政府開放資料及政府資訊公開，政府開放資料的重點在開放原始資料（raw data），並且提供使用者透過不同方式再利用，而政府資訊公開則透過透明公開的方式，讓各類資訊便於讓外界大眾取得，如英國開放知識基金會辦理之開放資料評比重點也在於政府提供之資料是否具有民主及社會價值，可見政府資料之提供應與公民所需密切關連，資料公開的意義應在於讓公民更有效參與政治、表達意見以及公民自決，誠如王景弘於演講中提到，政府資訊公開的執行面向，除了政府機關有義務公布民眾所需資料，公民亦透過資料的獲取，有權參與公共事務及表達意見，以實踐民主政治。

#### 肆、小結

除了政府應積極開放原始資料及有應用價值之資料集外，政府本身的執行態度及角色也是推動成敗的關鍵，如同整理國發會所訂之政府資料開放進階行動方案提出的現階段面臨問題，公務機關應具備資料開放的相關學理及概念，並且凝聚形成內部共識以及排除相關疑慮及質疑，中央推動機關除應檢討明訂資訊公開法制化規範，讓公務機關依循辦理，另邀集相關專家學者提供意見，隨時因應民意修正調整政策也是配合重點，以期透過資訊公開機制，讓政府與民間形成順暢的雙向溝通管道，提升行政執行效能。

不論是政府開放資料或政府資訊公開，資料公開的意義並非只是公開，而是公開的資料賦予社會大眾的意義及互動為何，政府資料開放另有一項潛藏問題為公





民不易察覺監督政府是否完整提供資料，如何檢視政府公開的資料是否為民眾所需要，仍是值得討論的議題，政府釋放原始資料，提供民間技術社群協助轉譯整理為易懂的資訊，以供社會大眾了解，開通與政府溝通協調的管道，就像許立民於訪談中提到，政府資料公開可讓公民取得資料的距離被拉近，政府如果只有做到「把資料公開」，由於資料本身具有專業性及原始性兩項特質，導致民眾不易理解，且對資料仍有距離，資料公開的實踐價值無法被彰顯，另有研究提到資訊公開會受到民眾對施政透明度的信任感影響，如民眾對政府施政效能存有懷疑及不信任，也連帶影響對政府提供資訊的參與感，此項訊息提醒政府應以公民的角度提供資訊，適時檢視資訊是否被妥善且充分利用，以提升溝通及信任的效能。

## 第二節 公民參與

### 壹、民主發展與公民參與內涵

公民的政治能力可能透過制度決定或塑造，而民主的重點在於所有參與者在公共領域中，試著學習並表達自己需求，透過在公領域參與公眾事務的過程中，鼓勵公民為共同性利益而努力，並且將衝突轉化為共識（Warren,1992, p.12，轉引自陳俊宏，1998：97），根據吳英明於1993年引述提出的見解，公民參與的精神在於人民的同意、具備知的公民以及有效的公眾參與系統，社會透過有意義的公民參與，可以增強公民資本(Civil Capital)的內容並且充實公民社會(Civil Society)的品質（Bellone & Goerl,1992，轉引自吳英明，1993：5）。

公民參與透過新興科技及資訊的傳播，跨越時間及空間的藩籬，使公民有資訊平台可以發聲，讓政府可以聽到公民的聲音，促使政府對政策負責，而公民參與政治的過程間接培養了政治能力，接觸及使用電子媒體也讓公民享有平等接收資訊的權利（陳俊宏，1998：101）。像彭盛韶於訪談中表示，開放政府的理念在於「開放決策」，針對重大決策的制定，政府機關應該扮演平台的角色，讓各方討論如何將議題收斂並且凝聚共識，他也認為，目前北市府現況為對於政策有既成主見，卻又想做開放的平台，這樣會無法確立政府應有的立場及角色，開放決策重點在於議題初始到中間討論的過程，而非侷限於結果，就像如果有2個方案，應先讓民眾了解各項方案內涵及所帶來的影響，運作過程中政府可以針對討論的次數進行約制，討論到最後結果產出，而在議題討論的過程中，讓各方慢慢聚焦



及收斂，讓大家尊重最後的結果。

彭盛韶(A1)：「我覺得重大的決策，政府機關應該扮演的角色是一個平台，讓大家來討論怎麼樣可以收斂（凝聚共識）。」

彭盛韶(A1)：「我覺得現在北市府既有它的主見，又想做平台，這樣會角色錯亂，舉例來說，瑞士好像有一個村落，要不要遷村就是大家一起討論，贊成或反對，最後支持結果，我覺得這才是開放決策。就像如果有A案、B案，民眾也徹底知道A案、B案的內涵跟所帶來的影響，可能政府限制5次的討論過程，就要有結果出來，往這個方向走，大家尊重最後的結果，我覺得這才比較是我心裡開放政府的架構。」

彭盛韶在訪談過程中也舉了幾項例證，說明政府在政策的運作應把預設立場去除，邀集各方利害關係人像是建商、在地的里長及市民等共同討論，彼此提出需求及想法，反覆運作的過程中，雖然花費時間且歷程緩慢，但是充分給予各方表達需求的機會，另訪談許立民也提到，開放政府其實要促進政府與民間在決策過程中的討論，討論過程中進行有意義的對話，而對於討論期程的控制及政府政策承諾的壓力，執政者有主觀的期望，民間團體有想要達到的目標，兩者的立場可能是很不一樣的，就討論的時間而言，執政者的壓力是四年，但對民間團體立場來看，他們可能會覺得比4年更長，如果過程中可以進行有效率的整合，或者提出大家都可接受的方案，當然凝聚共識的時間會縮短。

許立民(A2)：「執政者有主觀的希望，但是對於民間來說，民間團體有想要達到的目標，這兩者對於時間的感受可能是很不一樣的，執政者的壓力是四年，但是對民間團體站在歷史的軸線來看，他們會覺得需要的時間可能比4年更長，如果過程中可以進行有效率的整合，或者提出大家都可接受的方案，當然凝聚共識的時間會縮短。」

公民針對公眾事務表達意見、行動並且共享結果的過程，或是透過參與團體、組織企圖影響政府決策，雖說公民是參與主體，但政府機關與公民的關係、態度及互動都是影響公民參與模式的關鍵，政府應發展公民參與及合作的機會，強化人民對政府的信任，透過政策制定程序，考量各類政策利害關係人的意見，強化政策制定的正當性。如同許立民於訪談中提到，開放政府的決策應該要有民眾參與，並且政府與人民的資訊對等，公民有權利向政府提出要求，讓民間需求被政府聽見，也因此，拉近距離的討論才會有意義。曲兆祥也於訪談中提到，政府跟人民在討論的過程中，因為立場不同，需要透過折衝、協調達到共識，而民主就

是妥協及讓步的過程，透過這樣的過程達到多方的共識。

許立民(A2)：「開放政府有幾項需要爭取的事情，第一個是決策過程要符合民主，第二個是資訊要對等，這兩件事情是在不斷的權力撞擊而產生的，這時候公民才有權利向政府提出要求，才能讓民間的需求讓政府聽見，也因此，拉近距離的討論才會有意義。」

曲兆祥(A3)：「民主就是妥協，互相讓步且透過一次又一次討論和討價還價的過程，以達成多方共識。過程需要時間，但是這是民主必須付出的代價，溝通的過程雖然花時間，會影響到政策執行效率，但是人民反彈的聲音會小很多，政策和接受程度也會提高。」

## 貳、公民參與相關學理與運用

經由第二章相關概念的整理論述，得知公民意見的凝聚，是需要透過資訊科技及網頁資訊的強化協助完成，幫助政府在政策制定與服務傳遞的過程中，能夠透過線上載具與公民進行互動與交流，像是美國於開放政府備忘錄所提到的參與性，係透過各種管道積促成公民的政治素養，並且積極參與公共事務，如政策回應中心整理過去財政遊說及相關施政資料，讓公民大眾所需資料可透過正式管道取得。政府應積極接觸公眾意見，創造並維持公眾參與的互動機制，以完成公民的期待，並且去除「公民應該理所當然的接受政府的資訊及作為」的本位主義想法，透過與公民合作及溝通，提升政府施政效能。

相關論述也提出，政府機關如欲擴大公民參與的規模，除使資料開放最大化、服務整合及資訊開發及應用外，政府應不斷調整或修正政策的發展，促進政府及公民良好且順暢的雙向溝通，隨時因應環境變化，保有調整彈性，能夠與時俱進的政府治理模式，才能經得起環境動態的挑戰，而政府與公眾維繫良好互動與關係、機關組織文化的改造及財政資源的協助等，都是影響公民參與制度是否成功的因素，可見公民參與及政府資料公開密不可分，政府資料開放程度越大，公民與政府的鏈結與互動越緊密，許多論述提及公民參與機制，皆與政府資料公開一併討論。

前揭文獻回顧提及公民意見傳達給政府時，往往會被重新組合或詮釋，過程中納入政府本身、民間企業等不同角色的意見，而公民的需求在這樣的過程中，會不會遭到轉譯而失真，政府應該擔任一個中立者，還是主導者？彭盛韶表示政


府機關應該扮演平台的角色，接納政府及人民的意見，並且讓每一次的討論結果，都可以有效進展到下一個階段，以達到開放決策的效果，只是如果政府講求的是速度，不一定會採用這種模式，但彭盛韶表示，先形成共識，後面推動政策的進度不一定會比較慢，只是，政府常常會忽略這一塊的效益，畢竟政策倉促成行，未納入完整民意，施行後不滿的聲音越來越大，政策也會連帶受阻，如果一開始妥善溝通形成共識，說不定之後施行的過程會很順暢，未必會如預想的花費時間，只是就目前的觀察，北市府對於開放決策的模式還沒有達成共識去執行。

*彭盛韶(A1)：「目前沒有人在做這樣的操盤，應該是說沒有人想做，如果政府講求的是速度，不一定會做這一塊，但其實先形成共識，後面推動政策的進度不一定會比較慢，政府常常會忽略這一塊的效益，外界如果有人對政策不滿，不滿的聲音越滾越大，政策就會受阻，也沒有辦法是當初預期通過的時間，如果一開始好好溝通形成共識，說不定很快就通過，但是目前還沒有人去想這一塊。」*

## 參、臺北市公民參與委員會執行分析

### 一、各項工作組運作情形

觀察臺北市政府針對公民參與主張所推動的相關措施，綜歸分為公民參與委員會、參與式預算、公民咖啡館及 i-Voting 等 4 項措施，首先有關公民參與委員會的籌組及運作，自柯文哲上任後成立，104 年 1 月召開首次會議，迄今召開 5 次會議，其中委員會的任務編組，依據業務屬性及分工，共有「公民參政組」、「開放資料及探勘組」及「參與預算組」3 組，處理公民參政制度、資訊公開政策推動及參與式預算規劃工作，經對照前述整理資料，公民參與應在公共領域充分表達意見，並且充實自身政治知能，累積政治素養，另一方面，政府應開放交流平台，聆聽各方意見，在不斷討論、辯論及修正意見的過程中取得共識，而市政會議多次提及可透過公民參與委員會建立資訊公開作業，像是法定預算資料揭露政府資訊公開專區，以及針對機密文件建立解密公開機制，另該委員會會議也針對公聽會、聽證會及公民咖啡館等機制研擬作業流程，並且辦理公民參與教育訓練以及各職級公務人員的內部培訓課程，呼應前述公民參與的其中要件為培養公民政治知能，並且增加其參與感及信任感。



經針對各組工作會議內容進行整理與分析，公民參與組著重在公民參政機制如何透明運作及順暢進行，諸如 i-Voting 或公民咖啡館等機制都只是公民參政的其中一種方式，本質應該檢討公民提案投票的公平性及普及性，也提及公務人員的公民參與訓練，重點在建立政策形成前與民眾溝通的機制，且於修訂相關政策法案，理念聚焦於公民參與係為落實監督並採納多元意見，以符合公平民主原則。資料公開組則針對市民申請政府資訊公開的請求機制進行研議，以及 i-Voting 的制度運作及系統設計進行規劃，並透過會議討論 data.tapei 及 i-Voting 的程式運作，期望推動資料開放作業，達到全民共享並且資料加值應用之效益。

另於參與預算組會議討論內容則提到市政網路論壇的討論機制，當議題討論迴響達 500 則以上關注度，一週內由權管機關專案簽報首長或市長，並公布後續政策或措施規劃辦理方向，經訪談北市府研考會主委曲兆祥表示，可自公民參與網查閱市政論壇，公民可以提案並且開放討論，迴響較高之議題，可提升至公共議題的層次討論，成立方案交給專業局處研議可行性，之後再視議題性質及民意走向運用適當的公民參與機制，以達公民參與的實質效益。

曲兆祥(A3)：「公民參與網上面有市政論壇，公民可以提案，開放時間討論，按到 500 個讚，就提升至公共議題討論，或是之後送到 i-Voting 決定執行方向。」

曲兆祥(A3)：「所有臺北市市民都可以提案，但是並不是市民提案我們就要執行，需經過討論及審議的過程，大部分提案有人提案就有人反對，如果受到一定迴響、關切的人很多（例如達到 500 個讚），我們就拿到市政論壇討論，成立方案交給專業局處研議可行性，是否符合政府法令，如果不符合的話，應該修法還是確實有困難無法執行等都是考量的層面。」

## 二、公民咖啡館執行檢討及後續修正建議

透過公民參與委員會的討論與運作，也針對北市府規劃公民咖啡館參與機制進行制度的檢討與修正，如第三次公民參與委員會會議的討論內容，就針對公民咖啡館的辦理形式定義為「創意發想」或「針對未成型想法蒐集意見」，後續經檢討應加入意見蒐集的政策收攏及專家決策評估機制，以利議題聚焦，有關北市府公民咖啡館的實際運作情形，經訪談彭盛韶表示，公民咖啡館透過參與者的想像提出意見，過程中出現很多提案，會後交付各機關列管，只是最後的執行情形

多半得到機關制式回答，而北市府運作的公民咖啡館只是一個提案的機制，由參與者提出好幾項提案，然而過程中沒有實質討論、評估或驗證議案可行性的機制，也沒有人去說提案不可行，沒有人去做評估或驗證這樣的提案會帶來什麼樣的影響。他也表示，公民咖啡館不是一個良好形成公共服務的機制，與他所提的開放決策理念並不相同。

「像現在市府有在推公民咖啡館的模式，跟前面你所提的開放決策理念，像嗎？」

彭盛韶(A1)：「公民咖啡館跟這個一點關係也沒有，公民咖啡館是參與者自己的想像，然後（給機關）很多列管項目，並沒有影響到決策，過程中有很多提案，然後得到機關制式的回答。」

「所以公民咖啡館只是一個討論的過程？」

彭盛韶(A1)：「它只是一個提案，公民咖啡館可能由參與者提出好幾項提案，不用實質的討論，也沒有人去說提案不可行，沒有人去做評估或驗證這樣的提案會帶來什麼樣的影響，然後 list 出來丟給各局，然後各局就用制式的回應，（公民咖啡館）不是一個很好的機制去形成公共的服務，我覺得那不算開放決策。」

而在公民參與委員會的公民參政組討論上，也針對公民咖啡館提具檢討看法，認為公民咖啡館僅為公民參與的工具之一，機關應有明確理由或想法，再運用該項機制，並非提高機關績效而為辦而辦，機關也應先具備明確的問題、需求或目標，並說明為何是辦理公民咖啡館，而不是其他模式。會後應提出相應政策規劃，或擴大探詢民意，以聚焦討論議題。

### 三、公參會運作建議及發展可能性

綜上所述，公民參與委員會可謂北市府公民參與政策之法制化的推動基礎，而這樣制度化的體系，透過定期開會及檢討，提供意見給機關施行參考，只是在委員會的角色定位，應歸類為提供參考意見的資訊性質，還是進入機關決策程序，成為過程中的影響要角？針對公民參與委員會的功能，受訪者多數肯定委員會具有公民意見表達、整合及諮詢的性質，如社會局長許立民於訪談時表示，公民參與委員會透過討論議案的運作過程，能夠讓公民有效率的參與及發表意見，並且經由匯集整合成政府決策，與一般開會形式不同，公民的參與機制需經由不斷討論、不滿意及修正過程中得到結果。許立民也期許，公民參與委員會應有著無限的發展及可能性，不應只是被限縮 3 項工作組的運作，工作組運作的目的，只是

一個實踐過程中的工具，而公民參與委員會在市府的角色及定位為何，他提到政府機關的決策過程通常會遇到幾個瓶頸點，委員會應該要能在這些決策關鍵點進行掌握，如同環評會參與及介入環境開發議題，就是掌握決策過程的節點，至於公參會如何在政策的節點上扮演重要且關鍵的角色，是之後討論的議題。

許立民(A2)：「公民參與委員會應扮演無限的可能，不應該只是被限縮工作組的運作，公民參與委員會原始宗旨是希望公民參與政府決策過程，工作組只是在實踐這些作業的運作工具。」

「目前公民參與委員會會議好像尚未納入外部公民進行討論？」

許立民(A2)：「對，我認為（公民參與委員會的運作）要能進一步影響政策推動。」

許立民(A2)：「政府機關的決策過程會有幾個瓶頸點，公民參與委員會應該要能在這些決策的瓶頸點進行掌握，就像環境開發議題中，環評會的參與及介入就是掌握決策過程的節點，公民參與委員會如何在政策的節點上扮演有利的角色，這是下一階段要處理的問題。」

另訪談研考會主委曲兆祥表示，公參會的角色應維持現狀，有關委員會的定位應回歸至當初設置的需求，決定應為決策組織還是諮詢組織，現行公參會的意見提供係考量各方角色及立場提出，後續意見的收斂、聚焦及可行性評估仍應回歸至各機關專業判斷。

「觀察公民參與委員會目前在北市府的組織定位，比較像是獨立運作給予機關指導建議的角色，您認為公民參與委員會的運作是否應該納入各機關決策體系中，還是維持獨立委員會的角色？」

曲兆祥(A3)：「應該是維持現狀，委員會要看我們為它設定的角色為何，是決策組織還是諮詢組織，提供意見難免各方角色都需考量，意見的收斂、聚焦及可行性評估還是要回歸各機關專業判斷。」

由此歸納出，公參會的運作係針對各機關辦理公民參與機制提供諮詢及檢討意見，許立民也提到，委員會初始成立宗旨係希望推動公民參與政府的決策過程，現行公民參與委員會的運作僅透過遴選委員的意見發表，尚未納入外部公民開放討論，應透過不同機制，進一步影響政策的推動，讓公參會有更寬廣的發展及可能性，市府決策過程實質納入公民意見考量，決策更具多元性及開放性，以達公民參與的實踐價值。

#### 肆、臺北市參與式預算執行分析



## 一、實施目標及內涵

參與式預算係指預算的編列及統籌加入了公民參與的角色，且透過公民與政府的協力合作，齊力作出預算及決策，而參與式預算運作過程中，公民態度應為主動積極，透過公民團體的資訊流通，再與政府進行溝通，協力完成預算的規劃及編列，而觀察國外執行過程，係透過公民提案及開會決定預算支出的先後順序，而討論的議題性質含括公宅政策及學生自治等區域性議題，回歸至國內運作趨勢，如新北市透過里民提案及投票決定工程款分配，或是節電預算的籌劃，都是臺北市正式實施參與式預算前的相關實例。

而有關臺北市實施參與式預算的理念及目的，柯市長提及希望透過參與式預算實現開放政府，全民參與的理念，預算經由編制及匡列金額後，開放市民提案，並透過專家評選和網路投票，推動符合民眾需要的政策，而北市府推動參與式預算強調決算書、預算書的上網公告以及市民的參與，有關預算書上網公開推動作業，透過北市府主計處網站統一建置各機關 104 年度法定預算查詢專區，可見預算書等政府資訊公開是促進公民參與不可或缺的環節，也呼應了前述學者提及資訊公開與公民參與具有密不可分的關連性，而公民參與委員會其下也設置了參與預算工作組，針對參與式預算的推動及執行提供意見，並朝監督現有預算編列執行、公民預算提案及檢視各局處既有計畫等三大面向進行，並建置參與預算平台，將提案及審查流程公開透明化，並提供民眾於平台上發表意見。

## 二、公民參與委員會檢討修正

然而規劃過程中，公民參與委員會在討論的過程中也有不同論點的討論，像提到參與式預算應針對現階段未納入市府預算執行之項目，進行討論與規劃，單在公民提案範圍之認定，包含市民自行規劃的提案，以及市府既有規劃執行的方案，另有關政策規劃過程中，亦提及公民培力課程的重要性，初階課程在於引發民眾對參與式預算的參與感及熱情，進階課程則說明審議式民主的內涵，培養民眾提案的能力，期望透過知的公民，參與預算制定過程，將公民意見融入政府決策體系。

有關參與式預算的規劃及執行情形，彭盛韶表示參與式預算的執行效益可讓市民有自主權能夠決定政府預算，是一種被授能（empower）的意思表示，社會局長許立民則表示，參與式預算包含公民參與的價值，以及參與的重要性，該項制



度彰顯了一個意義，就式預算係來自於人民，並非政府，人民對於預算有支配的權力，另訪談研考會主委曲兆祥表示，臺北市的執行方式 105 年度是以匡列預算的方式進行，並且開放市民提案，政府先匡列好預算金額，再讓市民及公民團體討論如何運用，而 106 年度可能會嘗試改以匡列項目的方式進行，施行方式會有這樣的轉變是因為還在嘗試及調整，以確認哪種方式最適合臺北市的制度運行。

彭盛韶(A1)：「像參與式預算，在巴西或是法國實施的情形都滿轟烈的，因為市民會被 empower。」

許立民(A2)：「就是「參與」，它實踐一件事情：預算是來自於人民，不是政府，人民對於預算有支配的權力，這是參與式預算最基本的精神，裡面會牽涉代表性的問題……主要這項政策還是為了實踐民主的過程，讓人民有支配的權力，額外的價值是可以彰顯居民對社區經營的投入熱忱，也讓居民可以自己操作民主，參與式預算一定程度是居民自己在當執政者，然後同區居民也有反對者、利害相關者或意見提供者，所以其實是讓居民操作民主。」

曲兆祥(A3)：「參與式預算的樣態很多，像新北市達觀社區跟蘆洲都實施過類似措施，臺北市的執行方式與它們不太一樣，像是今年實施的是先匡列預算，今年匡列最多的是工務局的道路整修預算，針對那些路段以及以甚麼樣的方式處理道路整修，可以開放市民提案，政府先匡列好預算金額，再讓市民及公民團體討論如何運用；明年可能會變成匡列項目，會有這樣的轉變是因為我們還在嘗試，哪種方式是最適合臺北市的制度。」

有關前述提及之北市府參與式預算規劃及運行制度，經比照 104 年下半年臺中市施行經驗，兩市於制度執行前，皆透過公開場合邀集民眾參與了解提案制度，透過區公所向下凝聚區民的參與意識及熱忱，如中市府於過程中辦理 3 場次座談會及說明會，說明提案規則及實施內涵，並於住民會議當場彙集民眾提案意見，而北市府則著重於公民培力教育訓練，由區公所辦理之參與式預算初階及進階課程，說明制度內涵及審議式民主運作價值，並透過府內公民參與委員會的意見指導，進行政策調整與修正。

### 三、臺中市與臺北市實施情形比較

另外可看出臺中市政府透過網路票選結果，圈列 6 項規劃執行議案，係以民眾提列議案的方式進行，而北市府初步規劃由政府匡列預算，讓市民及公民團體

討論可運用及執行之項目，與中市府民眾提選議案之方式相似，而中市府於提案的票選過程，亦運用 i-Voting 制度進行票選，可謂結合 2 項公民參與機制運作，過程中也應顧及所有投票族群實施投票權利的普及性及便利性，透過人工輔助投票等機制，排除因投票載具的限制影響投票結果，有關中市府實施過程所累積的民主價值，北市府也可取長參考，期望透過簡潔便利的制度運作，花費最少的行政執行成本，達到最大的民主效益及內涵。

參與式預算強調公民參與的理念，但礙於制度的設計或人口數眾多，無法讓所有公民皆納入體系內討論，如何讓這項制度具有公民的代表性，回歸到直接民主以及代議政治制度的討論，參與式民主仍然會有參加的人、沒參加的人、同意者、反對者、利害相關者及意見提供者的代表性問題，所以它在一定程度下，具備代議政治的性質，而透過參與式預算的執行，進而實踐民主的意義，讓公民有支配的權力，公民自我實踐民主，政府在過程中應該扮演放任或是干預的角色，許立民也在訪談時表達他的看法，他認為公民提案的內容除非有重大違法之虞，不然政府不應該介入，或是扮演保護或監管的角色，參與式預算的本義在於人民自己當家作主，政府只能是參與討論的意見之一，至於政策的結果及可行性，應該由參與者承擔自己的意志決定。

許立民(A2)：「人民討論後，除非（提出的項目內容）有重大違法，不然政府不應該有意見介入，民主是自己作主自己承擔，政府不需要去扮演保護或監管的角色，既然是參與式預算，政府只能是參與討論的意見之一，政府不應該擔任指導、監管及保護的角色，至於出來的政策不可行，其實就是參與者自己的決定，只要不是有重大的危害，就應該被採納執行，民主政治的體現就是這樣。」

## 伍、i-Voting 執行分析

至於提到 i-Voting 的執行成效，許立民於訪談過程肯定 i-Voting 是一個實踐直接民主的現代化技術，只是制度的運作可能尚未成熟，隨著科技的進步，其實網路上的平台是更大的聚會場域，同一時間可以聚集多方討論，期望實踐直接民主的意義，他也表示，i-Voting 以某種程度來說，其實是對代議政治的失望，因此企圖在現今政治及社會環境中，實踐直接民主的可能，換句話說，i-Voting 不等於直接民主，但透過 i-Voting 比較容易達成直接民主。彭盛紹也於訪談中表示，i-Voting 所討論的議題應以市民切身相關的重大公共事務為主，並且透過投票結果，實質

影響政府決策，以突顯公民在投票中的角色及影響力，實踐直接民主價值。

「其實古典民主或直接民主在現代社會是滿難達到的？」

許立民(A2)：「不會，他其實可以透過技術去實現，*i-Voting* 就是一個實踐直接民主的現代化技術，只是它不一定馬上成熟，以前因為人不多，實踐直接民主容易處理，後來人越來越多，沒有辦法容納這麼多人進入討論，可是隨著科技的進步，其實網路上的平台是更大的聚會所，同一時間可以聚集討論，還是可以實現直接民主的意義。」

彭盛紹(A1)：「……*i-Voting* 應該是要能真正影響政府的重大決策，全部人才會去認真思考它的影響力，那樣的差別才能做出來。」

彭盛紹(A1)：「像社子島投票結果出來是生態社子島，就真的朝那個方向去推動，而比較娛樂的議題用 *i-Voting* 去執行，我覺得會砸掉它的招牌，市民對這樣的機制也會變得沒有期待感。」

105年6月6日由政大教授蕭乃沂於北市府演講「以系統思考打通數位治理的任督二脈：以開放政府資料與大數據分析為案例」<sup>66</sup>，提及 *i-Voting* 的本質涉及決策及決定，並且投票的結果應發生政治效力，像是公投或是公職人員選舉模式，不過現今臺北市執行 *i-Voting* 有將實施範圍放寬，部分議題偏於意見參考及諮詢性質，與民意調查差異性不大，另他也提到，實施投票的過程中，應審慎讓民眾了解政策實施背景及多方立場及意見，再進行投票，以避免民眾在不清楚政策論述的架構下進行投票，導致投票結果的意義失真。

經訪談現任北市府研考會主委曲兆祥表示，北市府 *i-Voting* 已舉辦 4 議題 5 個案，除社子島開發方向的投票外，其他幾項像是市政滿意度及燈會票選，比較屬於市政亮點及推廣性質，之後北市府會配合檢討修正投票機制，另有關於投票議題的界定，也都在討論及嘗試不同的議題及投票方式，有關公聽會曾有專家學者提出北市府 *i-Voting* 投票議題過於廣泛的質疑，北市府也會配合討論修正。

曲兆祥(A3)：「北市府 *i-Voting* 截至 5 月底共舉辦 4 議題 5 個案，可至本會官方網站查詢，其中僅有社子島投票可算出投票率，其他幾項像是市政滿意度及燈會票選，比較屬於市政亮點及推廣的性質，所以放寬投票限制為一天可以投一次，是類似政策推廣的概念，不過之後有檢討修正一些投票的機制。」

「那會去定義什麼樣的議題適合進入 *i-Voting* 處理嗎？」

<sup>66</sup>筆者實際與會並獲益啟發部分內容，併帶入本文討論。

曲兆祥(A3)：「這是核心的問題，我們也還在討論與嘗試，像柯市府團隊還沒進入市府執政前，就已經透過線上投票遴選局處首長，這是第一種嘗試。第二種像是政策的票選，如公館徒步區的投票，還有燈會票選及機關施政亮點的投票，這是比較屬於市政宣導及行銷，不同的形式的確都在嘗試的階段。本會舉辦的會議也有一些專家學者給予建議，認為北市府執行*i-Voting* 做得太廣、太浮濫，所以建議本會要重新檢討市府的*i-Voting* 制度，並建議應採最嚴謹的學術定義。」

然而執行公民參與機制的背後，如果制度設計不夠完善，仍可能衍生一些爭端，爭點的源頭在於直接參與民主制度下，政策問題通常被過度簡化成幾個選項，迫使公民仍在政治菁英設定的選項中作出選擇（陳俊宏，1998：101），有關政府機關是否加入主觀意識操縱公民做出選擇，許立民於訪談中說明政府政策的形成，其實是透過觀察市民的需求彙整而成，像是競選期間，為了取得市民的支持，會去觀察市民的需求還有城市發展的脈動，提出市民願意接納的競選承諾，競選團隊站在市民的角度及城市的願景去提出實施架構。

許立民(A2)：「一個正常的競選過程，競選團隊應該是整體市民的意志體現，所以並不是海選的人決定怎麼樣做，而是顛倒過來，我們為了取得市民的支持，會去觀察市民的需求還有城市發展的脈動，而去提出市民願意接納的競選承諾，競選團隊站在市民的角度及城市的願景去提出實施的架構，勝選其實只是代表市民意志的體現。」

### 第三節 公私合作

#### 壹、公私協力的實踐價值

有關公私協力關係係指公部門與私部門在互動過程中，形成平等、互惠、共同參與及責任分擔的關係，透過協力提供公共服務或財貨，增加民眾的支持及協力合作意願，引領公私部門進行機關組織文化與結構性的變革，以實踐共同合作的理念及行動，公私部門在前述合作關係中，具有平等地位且存在持久互動關係，彼此肩負著提供資源及負擔協力成果的責任及義務，透過資源共享、整合及風險責任分擔的模式，追求共同的最大利益。

公私協力關係可成為公民及公民團體參與公共服務的重要途徑，政府亦可吸納民間組織參與，在公民參與和共同承擔公共責任的認知架構下，共同從事公共事務及建設，而透過民間團體及公民的資料開發與應用，其實也實踐了公私協力

合作的內涵，在這樣的參與模式架構下，間接促成了公民參與的效益，公民藉由取得政府所提供的資料，有足夠的資訊及立基點與政府對話、溝通甚至為政策辯護，資訊公開為公民與政府找到了溝通的橋樑與合作管道，擁有對等的資訊，站在同一立足點上，共同審視政策的執行成效。

經訪談北市府相關政策規劃人員，有關公私協力價值的實踐，係透過開放資料政策的推動，與民間社群進行合作與聯繫，提升資料加值及應用的產值，像是彭盛韶於訪談中提到與 g0v 及 open data 社群的合作，可提升市民對政府的信任感，並且透過辦理黑客松活動，產出網站或 app 的應用，政府尋求有意願的社群進行合作，而在推動過程中，了解局處的態度以及與民間社群的協力合作模式，也是施行是否成功的關鍵。

彭盛韶(A1)：「(黑客松產出的效益是)網站或 app 應用，看局處有沒有智慧去應用，我覺得社群都有意願合作，只是看局處的態度，然後跟民間社群的協力合作的模式，從(現任資訊局)李局長帶領之後，有找到兩邊合作的模式及契機。」

另許立民於訪談中提到，民間社群的協力合作有幾個功能，一是將資料轉譯成民眾可接受並且清楚易懂的資訊，第二則是透過民間社群匯集社會各方不同的問題意識與價值，產出有助解決問題的資料，拉近政府與人民間的距離。而有關資料開放的現況，許局長也提到公部門應該秉持主動積極的態度，公務員應從被動提供資料轉為主動，深入了解資料加值的意義，還有公部門行政作業上的執行困難，尋求管道增加與民間社群的合作機會。

許立民(A2)：「民間社群的協力合作有幾個功能，政府如果只有做到「把資料公開」，資料對民眾的可接近性仍然有差距，因為政府資料包含專業性及原始資料兩項特質，所以只有 open data 跟 big data 其實(對民眾)還是有距離的，因此民間社群是從民間的角度，協助將 data 變成可接受且清楚易懂的資訊，將複雜的資料結構轉化為民眾可理解的資訊，這是民間社群對 data 的轉譯功用，第二個是資料加值的重要性，不然資料就只是資料，加值是指要讓民間覺得有用，透過民間社群及不同的問題意識，站在解決問題的角度，產出可解決問題的 data，透過 data 解決問題。」

許立民(A2)：「公部門應該更主動，就像黑客松會有固定的聚會去解決問題，公務員應從被動提供資料轉為主動，去了解資料加值的意義，還有公部門行政作業上的困難，增加與民間社群的合作，而社群也應發揮功效，讓更多民眾了解這樣的工具。」



## 貳、國外施作經驗與臺北市運作情形

而觀察國外對於開放政府的理念及價值，像美國將協力合作的概念納入開放政府方針中，認為除了建立透明治理及公眾參與的實踐價值外，也應整合公私合作的制度及架構，強化民主制度及提升施政效能，如同歐巴馬政府於 2009 年公布的開放政府備忘錄所提三項原則性方針，分別為透明性、合作性及參與性，其中合作性的內涵提到政府機關與機關間應彼此聯繫合作，又公私部門間、政府與公民團體組織應進行合作，惟觀察其他國家針對開放政府的發展趨勢及方針，多將資訊公開及公民參與的推動視為首要工作，著重於透過資料的開放及建置討論平台，讓公民大眾得以參與進而影響政府決策，而有關公私協力關係較少著墨。

而觀察臺北市政府針對開放政府的推動理念及實踐價值，則強調從資訊公開激發公民自主參與能量，匯集成與政府共同協力參與完成公共事務及建設的動力，如臺北市資訊公開政策除推動資料公開釋放外，並邀集民間團體共同進行資料開發及應用，透過原始資料的提供及釋放，讓外界先進共同參與開放資料的創新、加值及應用，創造出額外價值，讓資料有益於公民社會，另一方面，政府機關可運用分析後的資料了解問題，並且透過協力合作的機制，與公民社會進行頻繁互動，進而建立政府與人民的信任機制，並且持續以透明公開的態度進行資料開放，由此也說明了資料公開、公民參與及公私協力密不可分的關連性。

像是臺北市定期辦理開放資料黑客松，以民間協力的概念為基底，邀集外界先進利用臺北市政府資料開放平台資料集進行資料創作及活用，透過開源方式將資料釋出，加強政府資料的加值及跨領域應用，而這樣民間協力及合作的機制，不僅串聯公私協力合作的機制，增加政府與公民溝通的機會，也可創造資訊公開的產值，實踐資料開放的價值。



## 第七章 結論

### 第一節 主要研究發現

#### 壹、民主的演變與發展，體現開放政府及公民參與的重要性

民主理論及潮流的演進，可溯自自由主義式的菁英掌權制度，從當時的社會背景了解，治理權皆握在少數人手中，以維持政治運作效率及穩定性，然而演變至後期，也衍生許多評論及挑戰，如強勢民主及審議式民主理論的相關論述，像是強勢民主認為公民在參與政治的過程中，應投入自身政治意識、認知及價值觀，政府應有效凝聚公民意識，擴大公民對公共事務的直接參與，串聯影響政府決策的力量，而審議式民主強調公民在政治過程中，應有充分討論及意見被接納的空間，運作過程包含民主及審議兩項要件，透過公民平等參政及透過辯論的過程，進而形成共識，在參與討論的過程中，每個人都是重要、獨立且平等的，以符合審議民主平等討論的真義。前述民主理論表達公民直接參政的重要性及決心，公民意見的表達，應透過制度化的建立，讓民意能匯集形成共識，並且與政府進行溝通及協調，此與開放政府的公民參與理念相似，強調公民發聲的主權及重要性，並且形成政府施政的重要參考。

而開放政府治理模式的興起，也是隨著民主理論的發展衍生而成，如民主政治概念所提到的人民主權、政治平等及人民諮商概念，開放政府理念也涵蓋其中且融合運用，如人民主權概念強調政府應向人民負責，換言之，政府透過政策的公開透明化，提供社會大眾檢視及公評，提升施政效能及品質，而施政透明公開的內涵衍生至今，也可轉化為開放資料及政府資訊公開等具體概念，另人民透過選舉制度自主決定政策及決策，型式也從傳統的實地至投開票所投票演變至線上投票機制，具體實踐直接民主的價值。

民主的政府平等及人民諮商概念其實也蘊含公民參與的內涵，透過公民平等參政，充分表達意見及捍衛權益的過程，讓政府聽見民意，進而建立溝通與協調的空間，以做出衡平多方利益的決策制定，而早期民主概念的陳述僅強調人民擁有政治主權及參政的重要性，但整理前幾章文獻資料發現，促進人民踴躍參政的背後關鍵，仍需透過政府提供完善透明的施政資訊，並且建置資料開放機制，透過資料開放實踐公民參政的價值。政府資料開放及公民參政兩項要素，會互相牽





引及影響，然而早期民主理論因應時空及科技背景的限制，鮮少討論政府資料開放及資訊公開透明等概念，發展至今，該二項觀念卻成為資訊治理時代不可或缺的目標及理念價值。

## 貳、美國等國家皆有整體性開放政府推動方針，可供我國學習參考

而開放政府的概念，經整理相關學理及論述，皆提到政府資訊公開、資料開放、施政透明度、公民參與及公私協力等概念，觀察國外運作趨勢，美國於 2009 年公布開放政府備忘錄，提及透明性、參與性及合作性三項重要原則；英國訂定開放資料白皮書及開放公共服務白皮書，以外界需求為公共服務導向，並且提供開放式的公共服務，透過資訊科技進行立法監督，促使資料開放透明，另觀察加拿大運作趨勢，除 2012 年 4 月加入開放政府夥伴關係、配合簽署開放資料憲章，以及建立開放資料原則外，也訂定國家開放政府綱領及方針，如開放政府行動方案 2.0 串連了政府、公民、公民團體及私部門建立溝通協商機制，透過資料的開放及提供，進行公眾諮詢、公民參與對話及協商作業。

綜合相關學理及論述，開放政府的成立要件與美國開放政府備忘錄所提理念價值相符，且多數文獻都肯定美國透明性、參與性及合作性之理念架構，另整理相關資料發現前述各項執行價值，皆非單一獨立面向，而是交互運用融合，如資訊公開程度越廣泛，公民獲取知識越豐富，政府與公民距離縮短，公民參與公共事務及參政的機會及意願增加，連帶促使公民參與的程度提升，而資訊公開與施政透明度也具有密不可分的關連性，如預算資料公開及政策施行過程中的公民審議制度，同時蘊含了資訊公開、施政公開透明及公民參與的價值，連帶形塑發展了開放政府與開放的公民社會，政府與民間社會的目標及理念，也自然而然趨於一體，然而政策的發展及推動具有動態性，在建立開放政府模式的過程，政府應隨時保有彈性調整政策方針的應變能力，藉由資訊公開透明機制，隨時與公民保持良好溝通，讓公民回饋意見調整政策的執行方向，形成政策檢討及再生的循環。綜上所述，開放政府的理念及內涵相互連結且密不可分，公民參與需透過政府資料公開而達成，政府與民間的合作能讓開放資料獲得更完善的加值及應用，而公私合作的緊密度，也會連帶影響公民參與的意願及熱忱，進而形塑全民監督政府執政的氛圍，以要求政府執政透明公開，並且回應公民需求。

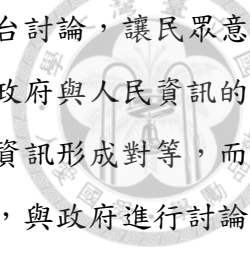
回歸至我國開放政府的推動及實施情形，中央機關如國發會僅針對政府開放

資料等單一議題訂定行動方針，如資料開放作業原則及資料開放進階行動方案，未有針對開放政府的實施架構訂定整體規劃目標，與美國及加拿大先確立開放政府實施架構，而後陸續訂定各項執行目標之方式不同，如加拿大訂定之開放政府行動方案 2.0，即以 2014 年至 2016 年為執行範圍，明確揭露各階段執行工作及行動方案，從第 1 階段公眾諮詢及規劃、第 2 階段想法激盪聚焦、第 3 階段行動倡議至執行結果的檢討，各階段皆明確訂定執行期程及工作內容，而我國中央各部會並未以開放政府為施政架構，擬訂相關計畫方案，僅以開放政府為行動宣示及口號，實質只進行資訊公開及資料開放等推動措施。

本研究以柯文哲執政後之臺北市政府為例，探究北市府提具之開放政府全民參與實施意涵，並與國外學理實例進行比較分析，有關第四章提到美國、英國及加拿大等國家以開放政府為整體施政綱領，北市府則將各項重要政策及施政亮點注入開放政府理念，如政策推展過程進行資訊公開作業及公民參與程序、各項法規及預算資料皆上網公開，或透過主責機關法務局或主計處統一公告，以貫徹資訊公開理念，前揭例證與國外先擬定開放政府方針，再規劃執行政策的模式不同，而舉辦開放資料黑客松活動，係以北市府資料開放平台所釋放之原始資料為基底，邀集各界專家協力合作，創造資料應用與加值效益，推動過程包括了資料開放及公私協力合作等多元概念，又參與式預算係屬預算編列作業之民主審議作業，透過公民提案制度，讓預算制度能由公民掌握，實踐公民參與的內涵，而北市府所推動其他公民參與機制如公民咖啡館、i-Voting 及市政論壇等，係運用於各項重點政策及民意匯集之重大議題，如社福政策、預算及社子島開發議題，以凝聚共識及提供施政參考。

### 參、臺北市開放政府理念聚焦於開放決策、資訊公開及公民參與

研究過程也訪談實際參與北市府政策規劃推動人員，有關開放政府的理念、價值及所應具備的要件，經整理訪談內容，多聚焦於開放決策、資訊公開及公民參與等概念，像曾任資訊局專委的彭盛韶表示，重大決策的制定，應由政府成立討論平台，讓外界民眾得以參與及討論，並且透過程序安排讓議題能夠聚焦、收斂並且形成共識。社會局長許立民則表示，開放政府所做出之決策，應有民眾參與意見，並且建立政府與公民的資訊對等機制，促使兩方在決策過程中平等地進行討論及對話。現任研考會主委曲兆祥則說，政府應該提供市民參與公共事務的




管道，政府的考量，以及人民的利益，都可以透過這個意見平台討論，讓民眾意見得以進入討論，另外，資料開放也是十分重要的概念，以讓政府與人民資訊的取得形成對等。由此可歸納出，資料的開放可促使政府及人民資訊形成對等，而政策或議案的討論也應建立公開討論平台，民眾得以發表意見，與政府進行討論及各自表述意見立場，透過互相讓步且一次次的討論過程，達成多方共識，前揭所提概念也與本研究匯集之國外學理架構相符合，映證北市府的政策規劃價值與國外理念相似。

在公民參與的過程中，政府與人民必須進行意見的表述以及溝通協調，這樣的過程是需要花時間完成的，綜整訪談結果，研考會主委曲兆祥表示，民主就是妥協及互相讓步的過程，透過一次次的討論，期望能達成多方的共識，雖然過程需花費時間，但這是民主制度應該付出的代價，透過開放討論的過程，也可以減緩民眾反彈的聲音，政策的推展也會相對順利，這也是許立民於訪談中所強調的，開放政府體制應該要促進政府與民間在決策過程的討論，雙方進行有意義的對話，以達成資訊對等的目標，而彭盛韶則提到政府機關應該提供討論的平台，讓政府及民間得以討論政策的收斂，以凝聚共識，在上述提及開放政府的理念中，貫徹了民主的實踐價值，公民在政治過程中的參與及表態，而政府機關應採開放的態度，提供公民進入政策議題的討論過程以達到開放參與的實益。

而在前述針對開放政府理念價值的闡述後，北市府應如何落實及推動其理念價值，需透過各項政策及機制協助進行，經由第五章整理出之政策為開放政府理念價值得以落實的框架，如何檢視政策的運作是否有符合前揭的規劃理念及價值，許立民表示需要從運作的過程觀察，如公民參與委員會透過分組及討論議案的過程中，能讓更多公民有效率的參與意見，最後整合出政府的決策，開會的形式並非重點，而是透過不斷的討論、提出爭點及調整修正的過程中得到結果，也就是制度的本身只是一項運作工具，價值在於透過該項機制的運作，得到反復討論、協調後的共識以及多方的認同價值，綜整訪談結果，曲兆祥也表示，透過公民參與機制像是公民咖啡館、i-Voting 及市政論壇的交互運用，有助於議題的收斂及聚焦，由此可得知，開放政府的推動及實施係透過政策性工具達成其理念及價值，重點在於達成開放參與及溝通的目標，而非運用哪一項政策工具或公民參與機制。

如同前幾章所提到的 i-Voting 制度產生背景，係透過資訊社群的推展，創造出




即時政治現象，使得公眾議題傳遞及討論的速度變快，管道也更為多元，政府更容易覺察到民意的脈動及趨勢，連帶拉近了政府與人民間的溝通距離，這也是開放政府所重視的概念，而隨著科技的進步，其實網路平台是寬廣的公民討論及聚會場域，即使有地理區隔的差異，透過網路及資訊載具，仍可跨越地理限制，進行多方交流及意見討論，以實踐公民直接參政的價值，如同前述所言，i-Voting 可作為實踐直接民主的現代化技術工具，透過辦理線上投票制度，讓政府聽見民意的導向及依歸，促進政府與民間溝通，以作為施政調整參考。

## 第二節 後續研究建議

觀察國外開放政府發展趨勢，皆著重資料公開之普及性及實用性，而於英國成立之開放知識基金會等非營利組織亦針對全球開放資料進行普查，並公布各國開放資料排名指標，可見開放資料已成為政府治理不可忽略的重要指標之一，建議後續研究者可針對各國開放資料之型態及執行成果進行歸納與分析，以提供我國開放資料仿效及學習參考之樣本。另有關國際組織運作情勢，開放政府夥伴關係所強調之理念及目標為政府施政透明、具有課責性且能有效回應公民需求，因此要求會員國加入的條件為財政透明度、資訊可得程度、公職人員財產公開申報及公民參與，而觀察臺北市針對前揭項目執行及發展情形，除將預算資料公開上網、建立政府資料開放平臺等措施，也依據中央相關規範約制公職人員應進行財產申報程序，至於公民參與推動措施，也透過公民咖啡館、參與式預算及 i-Voting 等公民參與機制蒐集公民意見，另自臺北市府廉政透明委員會網站查閱政務人員廉政透明公約內容，也提及市長、副市長、秘書長及各政務首長等政務人員應依公職人員財產申報法規定辦理，且依該公約規定，於就職一個月內及每年定期進行財產申報作業，有關該聯盟所訂定之入會標準，我國均有推動及執行，惟查閱該聯盟官方網站，未將我國列入符合入會標準國家，難免有些可惜，建議後續執政者可朝此一方向努力，以期嶄露我國在開放政府領域所做之成就與發展。

### 壹、政府資料開放平臺可優化分類指引及提供查閱人次，提增資料使用效益

另有關北市府執行開放政府政策的成效分析，可分為資訊公開、公民參與及廉政透明等三大面向來討論，首先，政府開放資料的具體化措施為政府資料開放



平臺的建置，北市府資料開放平臺係於柯市府執政前建置完成，後於 2015 年重新改版，將推動重點聚焦於透過單一入口網站，讓資料開放取得管道簡易化，並且鼓勵民間企業及公民社群進行資料加值及應用，以期達到政府與民間協力合作的價值，承上，北市府透過開放資料政策，取得與民間協作的合作機會，希冀提升政府與民間雙向的溝通及聯繫效能，也可看出由資料開放的概念，延伸至公私協力合作的可能性及發展性，透過資料開放及公私協力合作兩項概念的結合，正是前揭學理所提之開放政府實踐價值。

而北市府的資料開放措施，係依據《政府資訊公開法》辦理，另針對政府資料之加值及應用作業訂定相關規範，然而實際查閱平臺內容，何種類別資料依規定應提供、資料提供之內涵及運用範圍為何，尚未在網站查見詳細說明，為利引導民眾查閱資訊，以達到資訊公開執行效益，建議可於網站進行引導或指示，讓外界了解政府資訊開放內容及使用範圍，以提升使用效益，另政府開放資料目的，係為提供公民大眾即時且重大資訊，而民眾資料使用的需求，也是政府應掌握且配合提供的重點，透過系統統計資料點閱人次及瀏覽數，可作為政府提供資料的參考依據，現有平臺僅設置十大熱門資料索引專區，建議增設每項資料查閱人次及統計功能，於網頁旁側註記瀏覽人次，以協助政府從民眾需求面了解公民社群及外界大眾關注資料，以提供給民眾「有感」的資訊，藉此收斂政府及公民對於公共事務的關注重點，提升施政效能及溝通效率。

而政府資訊公開作業，像是法定預算及施政統計分析資料，北市府皆透過各機關官方網站設置政府資訊公開專區，以網頁連結或附加下載檔案等方式，提供施政計畫及預決算等公開資料，經查其他直轄市政府如新北市、臺中市，高雄市及臺南市等資訊公開情形，與北市府推動及執行情形類似，然而細究開放政府相關學理價值，政府資訊公開目的及效益非僅把資訊公開給社會大眾，而是應站在公民大眾的視角，檢視所提供資料是否重要及易於大眾理解及閱讀，如本研究前幾章提及政府與民間技術社群協力合作之預算視覺化案例，即透過資料呈現之轉化及閱讀視角的轉變，讓原本條列且密麻之文字及數值轉化為動態圖表，不僅易於外界大眾理解及閱讀，了解政府施政情形，實踐資訊公開理念，也讓政府機關與民間社群及公民團體尋求合作空間，讓政府資訊公開不只是資訊公開，也貫徹公私合作及公民參與的實踐內涵。

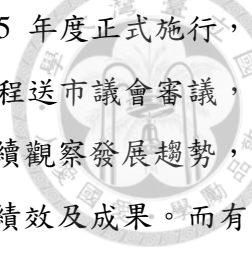
## 貳、公民參與委員會持續精進融入各機關決策節點，以發揮功效

接續有關臺北市執行公民參與政策的推動措施，可分為公民參與委員會、公民咖啡館、參與式預算及 i-Voting 等幾項措施，首先，公民參與委員會的任務編組分別以公民參政、開放資料及參與預算三大推動及執行面向進行，由委員透過任務型編組會議，針對北市府各項公民參政及資料公開措施發表意見，並且提出檢討建議，經綜整分析公民參與委員會的角色分工及定位，目前仍以工作組運作為推動主軸，而未來是否可突破既有之組織限制，在機關決策過程的關鍵節點中，扮演重要的推助角色，將各項公民參與輔助工具融入機關決策體制，融入公民意見，形成開放決策，以讓外界對於政策質疑及反對聲音降到最低，也降低社會資源及成本，俾利施政推展之順暢性。

經彙整前幾章所提及的公參會各項議案討論內容，也可看出北市府針對公民參與運作措施及機制的討論，也都持續進行滾輪式的檢討及修正，如公民咖啡館制度的實施，前已透過柯文哲選前的公民顧問團進行運作，整理出公民政策相關建言及報告，並於柯市府上任後，透過公民咖啡館的運作，針對社會福利及教育政策等議題廣徵民意，期望透過該項討論機制，讓公民實質參與並針對政策發表意見，然而，各項政策工具均有其侷限性，經彙整公民參與委員會會議紀錄及訪談者意見，公民咖啡館的運作屬於民意蒐集工具，適用於創意發想或針對未成型想法蒐集意見，但有關議案的後續彙整及收斂，仍須進行局處機關及專家學者的可行性評估作業，查後期委員會針對公民咖啡館的運作提具幾項檢討意見，強調並非所有政策均可透過該項機制處理，亦非仿效其他機關為辦理而辦理，而是應該了解各項公民提案工具實施內涵、運作效益及實施限制，經由委員學者評估為何是以公民咖啡館辦理，而非其他形式的公聽會或聽證會，才能在公民參與的運作作業，達成最大綜效。經查現行北市府執行公民參與機制的運作工具除公民咖啡館外，亦有公聽會及聽證會等作業程序，也應區辨各項政策工具的適用差異，所謂工欲善其事，必先利其器，政策工具操作得當，才能精準覺察民意的脈動，以最小的行政成本，以達到最大化公共效益。

## 參、臺北市參與式預算尚處執行階段，可持續觀察政策發展及成效

有關北市府執行參與式預算制度的討論，自 104 年底修正參與式預算公民提案審查作業程序後，陸續針對各區公所區民辦理教育訓練初階及進階課程，以培

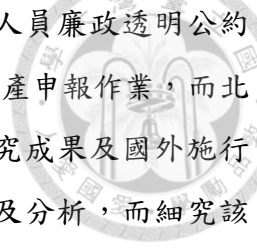


養公民審議式民主內涵，並說明預算提案方式，該項制度於 105 年度正式施行，考量當年度 5 至 8 月始進行預算規劃及審查作業，並配合議案期程送市議會審議，政策尚處執行運作階段，尚無法進行成效分析，建議後進可持續觀察發展趨勢，並與國內外案例進行比較分析，以探究北市府參與式預算執行績效及成果。而有關參與式預算制度的規劃內涵，第五章也提及臺中市運行中區參與式預算執行架構，經進行比較分析，北市府於制度舉辦前，透過各區公所辦理多場次初階及進階課程，以公民培力方式讓制度運作及內涵更為完整，中市府則著重以座談會及說明會，向市民說明提案細節，該二市府宣導及辦理形式不盡相同，再者，中市府於會議中直接彙集民眾意見做為提案，之後搭配以 i-Voting 方式，由民眾線上投票擇選中市府優先執行之提案項目，鏈結不同的公民參與機制，讓民眾透過不同的政策工具，期望實踐公民參與內涵，此一模式也可供北市府後續運作實施參考。

有關預算的提案規劃納入公民意見，公民表達意見應如何衡量代表性及比例性的問題，涉及公民參政平等權的討論，如不同立場及意見的表態，以及未表態公民群體所代表的隱性意涵為何，應是政府實踐開放政府及公民參與內涵所應關注的重點，公民平等參政的意見應獲得充分表態及討論，這也是民主運作的重點。有關參與式預算或 i-Voting 等公民參政制度，應如何避免演變成讓少數公民掌權，導致多數族群聲音及意見邊緣化的現象，經綜整受訪內容表示，公民表態的意見衝突及未表態者的意思表示，都是民主演變過程可能經歷的現象，執政者應審慎評估採納公民表態意見，所造成的公共影響及效果，如透過專家學者給予專業性的建議，以評估政策可行性及進行風險分析，另也應該積極了解未表態群眾的隱性態度，以增進多方開放溝通，此一建議也可提供後續北市府政策執行之參考。

#### **肆、臺北市廉政透明委員會與政風處調查職責可進行明確區辨，以利事權分殊**

最後，有關北市府針對調查及處理爭議性案件所設置之「廉政透明委員會」，經彙整前幾章文獻研究及國外實例映證，相關案例多以資訊公開措施，進行政府施政及立法部門監督目的，以達施政透明化及課責成效，如開放政府夥伴關係的會員國入會指標，即以預算公開化及公布政府官員財產收入資料為審核標準，而第四章第三節所提到的立陶宛透明國際組織，係透過建置國會監督網站，進行貪腐防治及相關民主推動工作，並且喚起公民參與意識。綜上，開放政府夥伴關係



所提到的政府官員財政收入公開作業，對照北市府訂定之政務人員廉政透明公約理念相似，該公約訂定各政務首長等人應於就職一個月內完成財產申報作業，而北市府廉政透明委員會所進行之爭議性案件調查程序，查相關研究成果及國外施行經驗，未找到相關研究資料或類似之組織性質，較難進行比較及分析，而細究該委員會調查程序及相關審查作業，係與政風處、司法及檢調機關進行案件前後接軌的處理程序，如委員會受理案件後，先移送政風處調查，再視調查建議書決定是否成案，如涉及刑事不法案件，另由政風處移送司法機關進行後續偵辦，可看出委員會係擔任案件受理及轉介單位，先行調查作業及移送司法機關進行後續偵辦程序皆由政風處主責，另委員會於調查過程中所成立之專案小組，與政風處依職權進行調查作業之差異性為何，以及如何區辨該二機關設置之獨特性及功能性，從該委員會設置要點及相關作業流程不易看出，須透過進一步研究與分析了解運作細節，以評估委員會設置之獨特性及與政風處運作之差別，如職權重疊或運作功能趨近，則可進行機關整併及簡化作業，以縮減行政成本及提升組織運作效能。

綜上，本研究為了解臺北市自柯文哲執政後所主張之開放政府理念，是否符合國內外研究學理價值，並且分析其中蘊含之理念及要件，過程中除透過資料收集及文獻分析方法，釐清資料脈絡外，也訪談參與北市府政策規劃人員，原提列訪談名單除現任市府官員外，為求資料分析之公平性與多元性，也包含公民參與委員會委員、廉政委員會委員及柯市長競選前之競選團隊幕僚，惟邀請過程囿於受訪意願及時間等因素，遺憾無法面訪外部委員了解其想法及規劃理念，建議後進可繼續完成筆者未竟之業，深入探究政府執行理念及實踐價值，俾供後續研究參考及提供政府施政箴言。另本研究範圍自柯文哲市長上任後提具之開放政府理念為主軸，查柯市長於 103 年 12 月 25 日宣誓就職，迄今僅 1 年半時間，許多政策尚處規劃及研議階段，尚未顯見政策執行績效及成果，無法精確針對北市府所提各項開放政府政策進行執行成效剖析，囿於研究時間限制，本研究僅針對政策規劃及理念價值進行分析，期待後進持續觀察研究，針對北市府開放政府政策進行執行績效及成果分析，以提供政府政策規劃及施政建議。



## 參考文獻



### 壹、中文

#### 一、專書

- 丘昌泰，2009。《公共政策：基礎篇》，臺北：巨流圖書股份有限公司。
- 丘昌泰，2010。《公共管理》，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯，2004。《公共行政學》，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 宋餘俠，2007。《電子化政府實踐與研究》，臺北：財團法人孫運璿學術基金會。
- 林水波，1999。《政府再造》，臺北：智勝文化事業有限公司。
- 柯文哲，2014。《改變成真：柯文哲的城市進化論》，臺北：三采文化出版事業有限公司。
- 翁興利，2004。《政策規劃與行銷》，臺北：華泰文化事業股份有限公司。
- 黃崇祐，2014。《政治學（含概要）》，臺北：五南文化事業。

#### 二、期刊論文

- 吳英明，1993。〈公私部門協力關係與「公民參與」之探討〉，《中國行政評論》第2卷第3期：1-14，臺灣：中華民國公共行政學會。
- 吳肇銘，2012。〈新北市政府資料開放規劃與建置〉，《研考雙月刊》第36卷4期：70-79，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 李仲彬、陳敦源、黃東益及蕭乃沂，2008。〈網路投票可以提昇投票率嗎？—以政治大學學生會網路投票為例〉，《臺灣民主季刊》第5卷3期：1-32，臺北：財團法人臺灣民主基金會。
- 李治安、林誠夏、莊庭瑞，2014。〈開放政府資料的基本原則與相關政策議題〉，《公共治理季刊》第2卷第1期：65-76，臺北：國家發展委員會。
- 李國維、楊啟文，2012。〈公私協力興建運動場館之模式探討〉，《臺灣體育論壇》第4期：11-20，桃園：國立體育大學。
- 李略，2010。〈公民參與和審議式民主〉，《澳門公共行政雜誌》第23卷，第90期：919-925，澳門：政府行政公職局。

- 
- 杜文苓，2010。〈環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例〉，《公共行政學報》第35期：29-60，臺北：國立政治大學公共行政學系。
- 周維萱、莊旻達，2013。〈世界咖啡館研究構初探－教學場域之實證性分析〉，《通識教育學刊》第11期：37-66，桃園：中原大學通識教育中心。
- 林水波、王崇斌，1999，〈公民參與與有效的政策執行〉，《公共行政學報》第3期，175-202，臺北：國立政治大學公共行政學系。
- 林水波、王崇斌，1999，〈公民參與與有效的政策執行〉，《公共行政學報》第3期：175-202，臺北：國立政治大學公共行政學系。
- 孫義雄，2007。〈深度訪談法與犯罪成因之探索〉，《中央警察大學通識教育教學及研究方法學術研討會論文集》：221-232，桃園：中央警察大學。
- 許文傑，2000，〈「公民參與」的理論論術與「公民性政府」的形成〉，《公共行政學報》第4期，65-97，臺北：國立政治大學公共行政學系。
- 許立一，2008。〈實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑？〉，《人文社會學報》第4期：133-158，臺北：國立臺灣科技大學。
- 許耿銘、林淑娟，2015。〈公私協力推動環境犯罪防治之研究－大台南環檢警結盟之個案分析〉，《中國行政評論》第21卷第2期：75-105，臺灣：中華民國公共行政學會。
- 陳俊宏，1998。〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉，《東吳大學全球化的挑戰與台灣社會研討會》：85-122，臺北：東吳大學。
- 陳炳輝，2008。〈弱勢民主与強勢民主－巴伯的民主理论〉，《浙江學刊》第2008卷第3期：5-12，浙江，浙江社會科學院。
- 陳朝政、楊三東，2012。〈審議式民主在民主教育的實踐〉，《高雄師大學報》人文與藝術類第32期：47-69，高雄：國立高雄師範大學。
- 黃惠萍，2005。〈審議式民主的公共新聞想像：建構審議公共議題的新聞報導模式〉，《新聞學研究》第83期：39-81，臺北：政大新聞系。
- 萬文隆，2004。〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活科技教育月刊》第37卷第4期：17-23，臺北：國立臺灣師範大學工業科技教育學系。

劉正山，2009。〈當前審議式民主的困境及可能的出路〉，《中國行政評論》第 17 卷第 2 期：109-132，臺灣：中華民國公共行政學會。

羅晉、楊東謀、王慧茹及項靖，2014，〈政府開放資料的策略與挑戰：使用者觀點的分析〉，《Electronic Commerce Studies》第 12 卷第 3 期：283-300。臺北：臺北大學資訊管理研究所。

### 三、專書譯著

冷則剛、任文姍(譯), Jarol B. Manheim, Richard C. Rich, Lars Willnat, Craig L. Brians (原著)，2011。《經驗性政治分析：量化與質化研究方法》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。

呂育誠、陳恆鈞、陳菁雯、劉淑惠(譯)，David H. Rosenbloom (原著)，2000。《公共行政學 管理、政治、法律觀點》，臺北：雙葉書廊有限公司。

陳恆鈞(譯)，James P. Lester and Joseph Stewart JR (原著)，2001。《公共政策-演進研究途徑》，臺北：學富文化事業有限公司。

### 四、政府委託計畫

陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞，2013。《藏智於民－開放政府資料的原則與現況》(台灣創用 CC 計畫)。臺北：中央研究院資訊科技創新研究中心。

項靖、陳曉慧、楊東謀、羅晉、歐俐伶、王珮玲、蘭韻綺、楊安祺、郭又菁、林彥宇、李珮菱，2015。《開放資料及其對政府治理與個人隱私影響之研究》(國家發展委員會委託研究報告 NDC-MIS-103-002)。臺北：國家發展委員會。

黃彥男、柴惠珍及黃雁堂，2015，《第三屆國際開放資料會議出國報告》，行政院。

經濟部工業局委託財團法人資訊工業策進會，2014，《主要國家「政府開放資料」(Open Government Data) 機制與作法追蹤觀察報告(二)－英國》。

蘇彩足、孫煒、蔡馨芳、陳思穎及廖唯傑，2015，《政府實施參與式預算之可行性評估》(國家發展委員會委託研究報告 NDC-DSD-103-020-005)。臺北：國家發展委員會。

## 五、網路資料

Shih Yuan, 2016, 〈「公民咖啡館」全跳票？北市府：提案還需修改才能執行〉，《The New Lens 關鍵評論》，<http://www.thenewslens.com/post/303046/>，最後檢閱日期 2016 年 6 月 1 日。

林心乙, 2016。〈開放環境資訊 公民 2.0 準備接招！〉，地球公民基金會，<http://www.cet-taiwan.org/publication/issue/content/2312>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 12 日。

柯文哲, 2015。〈臺北市議會第 12 屆第 1 次大會施政報告〉，臺北市政府，<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=101346851&ctNode=5305&mp=100001>，最後檢閱日期：2015 年 7 月 16 日。

張正昀, 2016, 〈觀點投書：快速搞懂現行政府開放資料機制與挑戰〉，風傳媒，<http://www.storm.mg/article/136795>，最後檢閱日期：2016 年 7 月 19 日。

張潼, 2015, 〈公民咖啡館建言 精選 53 項評估〉，《中時電子報》，<https://tw.celebrity.yahoo.com/news/%E5%85%AC%E6%B0%91%E5%92%96%E5%95%A1%E9%A4%A8%E5%BB%BA%E8%A8%80-%E7%B2%BE%E9%81%B853%E9%A0%85%E8%A9%95%E4%BC%B0-215034893.html>，最後檢閱日期：2016 年 6 月 20 日。

梁軍峰, 2012。〈從弱勢民主到強勢民主——本傑明巴伯的參與式民主理論評析〉，《國家行政學院學報》，[http://big5.ce.cn/gate/big5/views.ce.cn/main/qy/xzxy/201201/28/t20120128\\_23022538.shtml](http://big5.ce.cn/gate/big5/views.ce.cn/main/qy/xzxy/201201/28/t20120128_23022538.shtml)，最後檢閱日期：2016 年 5 月 20 日。

許旭昇, 2016。〈調查看天下／最夯的開放資料是？〉，天下雜誌，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5074304>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 12 日。

郭安家, 2016。〈選前公民咖啡館支票 柯無一兌現〉，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/971848>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 4 日。

郭宏治, 2015。〈政府要像 G P S 一樣引導人民！〉，《新新聞》，

<http://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT20151216152651262>，最後檢閱日期：2016年4月4日。

陳瑞霖，2016，〈八大工業國簽署 Open data charter〉，科技新報，<http://technews.tw/2013/06/21/hot-news-of-open-data-taiwan-20130621-g8-signed-open-data-charter/>，最後檢閱日期：2016年7月25日。

彭盛韶，2016，〈台灣智慧島 還差不只一哩路〉，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/forum/20160326/37128994/>，最後檢閱日期：2016年6月20日。

黃麗芸，〈公民咖啡館疑跳票 北市：將進一步追蹤〉，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/alog/201603240199-1.aspx#>，最後檢閱日期：2016年6月20日。

萬毓澤，2016，〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>，最後檢閱日期：2016年5月4日。

廖千瑤，2015，〈突破現代民主困境及參與式預算〉，社團法人網路公民協會，<http://ikh.tw/netizen/?pn=vw&id=2zoh71j723s5>，最後檢閱日期：2016年5月4日。

蕭崇文，2015，〈我國全球開放資料（open data）排名指標分析與精進〉，國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，<http://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10107;jsessionid=F5B33FE8C9C63097CA01EE0A66C2DED2>，最後檢閱日期：2016年5月23日。

戴季全，2014，〈柯文哲的 i-Voting 網路投票系統，將如何改變民主政治？〉，科技報橘 techorange，<http://buzzorange.com/techorange/2014/09/04/ivoting-politics-about-ko-p14/>，最後檢閱日期：2016年5月23日。

戴季全，2014，〈專訪柯文哲：「因為網路技術的出現，讓整個政治的新面貌會出現。」〉，科技報橘，<http://buzzorange.com/techorange/2014/04/22/interview-ke-p/>，最後檢閱日期：

2016 年 5 月 23 日。

薛惠文，2014。〈i-Voting 三個問題〉，《自由評論網》，  
<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/835864>，最後檢閱日期：2016 年 4 月 3 日。



## 貳、英文

### 一、專書

Lathrop, Daniel & Ruma, Laurel(2010) .“*Open Government*”.United states of America :  
O’Reilly.

### 二、期刊論文

Benito, Bernardino & Bastida, Francisco, 2009. ‘Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach’, “Public Administration Review”, 69 (3) , pp.403-417.

Bonsón Enrique, Torres Lourdes, Royo Sonia, Flores Francisco, 2012. ‘Local e-government 2.0 Social media and corporate transparency in municipalities’, “Government Information Quarterly”29, pp.123–132.

Chan, Hon S. & Rosenbloom, David H. , 2010. ‘Four Challenges to Accountability in Contemporary Public Administration: Lessons from the United States and China’, “Administration & Society”, pp.1–23.

Dawes, Sharon S. & Helbig, Natalie, , 2014. ‘Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency’, “Center for Technology in Government University at Albany”, pp.1-13.

Kim Soonhee, 2010. ‘Public trust in government in Japan and South Korea Does the rise of critical citizens matter’, “Public Administration Review”, pp.801-810.

Lee, Gwanhoo & Kwak Young Hoon, 2012. ‘An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement’, “Government Information Quarterly” 29, pp.492–503.

Maier-Rabler, Ursula & Huber Stefan, 2011. ‘Open: the changing relation between citizens, public administration, and political authority’, “JeDEM ”3 (2) ,

pp.182-191.

Nam Taewoo,2012. 'Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0',  
"International Review of Administrative Article Sciences "78 (2) , pp.346-368.



## 附錄：訪談逐字稿



### 一、訪談資本資料

(一) 訪談者：彭盛韶

(二) 訪談時間：105年4月25日上午11時40分至12時10分

(三) 訪談地點：臺北市政府資訊局專委室

### 二、訪談內容

周珮甄（以下簡稱周）：等一下的訪談錄音 OK 嗎？

彭盛韶（以下簡稱彭）：可以

周：我簡單講一下我的研究，我是做柯文哲執政後臺北市政府開放政府政策，柯市府上任後有推動「開放政府、全民參與」的理念，想知道理念的形到政策實踐的過程。

彭：我可以提出我的想法，但是政策怎麼成形是所有幕僚團隊討論出來的東西，雖然我也是選舉團隊，但是我沒有全程經歷那個過程。

周：那麼就你認為，你認為開放政府的理念、價值或是所具備的條件為何？

彭：我自己覺得是開放決策，但我覺得這一塊（北市府）沒有做得很好。

周：你說的決策是像市府的決策或是會議紀錄公開嗎？

彭：沒有，我覺得重大的決策，政府機關應該扮演的角色是一個平台，讓大家來討論怎麼樣可以收斂（凝聚共識）。

周：收斂指的是聚焦及共識？

彭：對。

彭：我覺得現在北市府既有它的主見，又想做平台，這樣會角色錯亂，舉例來說，瑞士好像有一個村落，要不要遷村就是大家一起討論，贊成或反對，最後支持結果，我覺得這才是開放決策。

周：所以你認為的開放決策不侷限在結果，而是從一開始到中間的討論的過程。

彭：是，就像如果有 A 案、B 案，民眾也徹底知道 A 案、B 案的內涵跟所帶來的影響，可能政府限制 5 次的討論過程，就要有結果出來，往這個方向走，大家尊重最後的結果，我覺得這才比較是我心裡開放政府的架構。

周：可是像現在市府有在推公民咖啡館的模式，跟前面你所提的開放決策理念，像嗎？

彭：公民咖啡館跟這個一點關係也沒有，公民咖啡館是參與者自己的想像，然後（給機關）很多列管項目，並沒有影響到決策，過程中有很多提案，然後得到機關制式的回答。

周：所以公民咖啡館只是一個討論的過程？



彭：它只是一個提案，公民咖啡館可能由參與者提出好幾項提案，不用實質的討論，也沒有人去說提案不可行，沒有人去做評估或驗證這樣的提案會帶來什麼樣的影響。

周：就是我想到什麼，我有什麼創見我就講，然後把大家的東西 list 出來。

彭：然後 list 出來丟給各局，然後各局就用制式的回應，（公民咖啡館）不是一個很好的機制去形成公共的服務，我覺得那不算開放決策。

周：所以像你剛剛說的決策，透過你所說的平台模式，一次又一次的討論，你覺得可以達到收斂的效果？

彭：比如說臺南飛雁新村的例子，它今天市府沒有預設立場，但它有讓建商、在地的里長及市民都一起討論，彼此提他們的想法，這樣運作十幾次，雖然歷程緩慢，但是最後大家都有表達他想表達的，意見也都有互相被看到，只是我不太確定它有沒有收斂到一個點。

周：過程中負責聚焦的角色是政府機關嗎？

彭：對，政府機關協助聚焦，比如說三井最後說要遷，政府機關不是一開始有立場，而是讓每次的討論結果，都可以有效進展到下一個階段，所以我覺得開放決策很重要。

周：還有其他跟開放政府有關的價值嗎？

彭：開放資料也很重要，主要可以讓政府施政透明化，可以讓市民產生衍伸的應用。

周：應該也會增加（市民對政府）的信任感？

彭：是，我覺得資訊局這一塊做得滿成功，主動幫忙做資料的開放，所以其實像民間的社群、g0v 社群、open data 社群（對市府）的信任感是很高的。

周：北市府定期會辦黑客松活動，也是民間社群會來參加？

彭：有些是民間辦的，我們只是參加。

周：過程中民間協作的資料來源是政府機關提供嗎？

彭：對，可是原本政府就有開放資料，這件事平常就有在做，很少因為一個事件才特別作資料開放。

周：那你覺得目前臺北市政府所提的開放政策，有符合你一開始所說的開放政府的價值嗎？

彭：沒有，因為我剛剛前面所提的要花時間，北市府比較不太願意花時間。

周：所以是政府機關觀念不願意接受？

彭：（落實的關鍵在）政府不能有它的主見，要接受討論的過程需要花時間跟人力成本，意識到花這些成本，才能創造出討論的平台，

像國發會的 V 臺灣平台就很好，主辦單位邀請利害關係人，並且即時做有效的回應，強調收斂機制，我覺得滿成功的，像推動閉鎖性公司法就是一個例子。

周：那像美國於 2009 年推動「開放政府備忘錄」，裡面提及透明、參與及合作原則，像是預算資料的公開、空汙交通管制政策及法規擬訂民眾可以提出建議等，目前臺北市有做到這一塊嗎？

彭：我覺得形式化的東西一定都會有，只是做不做得出那個效力，其實是要花精神投入，我舉個例子，美國也有做預算視覺化，那像我們剛開始推出的時候，民眾在網站上問的問題我們會全部統整，找公務員進行授課，教導如何回應外界需求，也有辦座談會，這也才只是一小點，要把東西深度做出來，其實需要花很多行政成本，如果歐巴馬的透明、參與及合作是你所說的，那我覺得北市府都有，但是要做到什麼樣的程度，同一件事情做到什麼樣的深度，跟美國不一定會一樣。

周：可是如果想要做到那樣的深度，其實行政成本跟人力資源都是考量，加上政府機關有沒有這樣的思維？

彭：沒錯。

周：所以目前北市府是有可能做到的嗎？

彭：目前沒有人在做這樣的操盤，應該是說沒有人想做，如果政府講求的是速度，不一定會做這一塊，但其實先形成共識，後面推動政策的時間不一定會比較慢，政府常常會忽略這一塊的效益，外界如果有人對政策不滿，不滿的聲音越滾越大，政策就會受阻，也沒有辦法是當初預期通過的時間，如果一開始好好溝通形成共識，說不定很快就通過，但是目前還沒有人去想這一塊。

周：聽起來前面的凝聚共識是花時間的？

彭：但是凝聚共識完就是共識了，有共識就可以做，但現在是沒有凝聚共識就開始做了，就會有反彈的聲浪，這樣效率會很差。

周：如果依據前面說的，是不是沒有辦法預設討論的過程要花多久時間完成？

彭：不是，比如說飛雁新村，有制度地去討論及收斂，你還是可以預訂一個時間，並不是像滾雪球的方式越滾越大，雖然是開放決策，但是所花的時間還是可以預估跟掌控，只是那需要很多的智慧跟技巧，像飛雁新村主導的是臺南市曾副市長，因為他有社區發展推動的經驗，所以他知道如何跟居民談事情，收斂成有效的進展，裡面其實是有 know how 在的，怎麼做開放決策，怎麼把開放決策做得好，議程要如何掌控，但我覺得北市府目前沒有社區發展推動的專家。

周：目前臺北市所謂的開放政府政策，可以就你的了解分享它們具備



的理念價值嗎？

彭：我覺得政府資料開放平台還好，只是把資料放上去而已，很多國家都有在做，那研考會也有做一個資料公開的規範。

周：那像黑客松每年會辦嗎？

彭：會

周：活動結束後，產出的效益是什麼？

彭：網站或 app 應用，看局處有沒有智慧去應用，我覺得社群都有意願合作，只是看局處的態度，然後跟民間社群的協力合作的模式，應該是從（現任資訊局）李局長帶領的，有找到兩邊合作的模式及契機。

周：那對於參與式預算你的看法是？

彭：像參與式預算，在巴西或是法國實施的情形都滿轟烈的，因為市民會被 empower。

周：那像 i-Voting 的部分你有參與到嗎？

彭：有，資訊局負責的主要是程式設計，實際上要去操盤的應該是更上位者，目前我覺得社子島的案子是有在認真操盤，其他像是民意調查，投多了對 i-Voting 本身是沒有加分的，比如說選燈節，為了票數很多，一人有多票的機會，變成很多附加功能可以操作，但其實與其他網路投票系統沒什麼差別，i-Voting 應該是要能真正影響政府的重大決策，全部人才會去認真思考它的影響力，那樣的差別才能做出來。

周：所以現在 i-Voting 投出來的只是供機關參考？

彭：像社子島投票結果出來是生態社子島，就真的朝那個方向去推動，而比較娛樂的議題用 i-Voting 去執行，我覺得會砸掉它的招牌，市民對這樣的機制也會變得沒有期待感。

周：所以照你剛剛說的，i-Voting 應該是要能凸顯公民在投票中的角色及影響力？

彭：對，才能呼應大家實體投票的價值。

周：所以，你的意思是 i-Voting 的議題，應該要圍繞著市民相關的重大公共事務？

彭：對。

（訪談結束）

## 訪談逐字稿



### 一、訪談資本資料

(一) 訪談者：許立民

(二) 訪談時間：105年5月10日下午4時至5時

(三) 訪談地點：臺北市政府社會局局長室

### 二、訪談內容

周珮甄（以下簡稱周）：等一下的訪談可以錄音嗎？

許立民（以下簡稱許）：可以。

周：你認為的開放政府應該具備什麼樣的條件或理念？

許：決策要有民眾參與，然後資訊要對等，這是開放政府的基本理念，也是門檻。

周：資訊的對等是指政府跟人民嗎？

許：對。

周：我們通常的討論是，政府應提供足夠的資訊給公民，只是就公民這一塊，他們應該提供給政府的資訊是什麼？

許：開放政府其實要促進政府與民間在決策過程中的討論，討論的過程要進行有意義的對話，如果彼此握有的資訊有差距，就很難進行對等談話，所以資訊對等是開放政府裡面很重要的一環。

周：政府可以主導用特定方式把資料提供給大眾，那公民要透過什麼樣的方式把資訊提供給政府？

許：開放政府有幾項需要爭取的事情，第一個是決策過程要符合民主，第二個是資訊要對等，這兩件事情是在不斷的權力撞擊而產生的，這時候公民才有權利向政府提出要求，才能讓民間的需求讓政府聽見，也因此，拉近距離的討論才會有意義。

周：那除了政府資料開放平臺、參與式預算、公民參與委員會、廉政委員會、公民咖啡館及 I-Voting 外，北市府還有形成哪些開放政府政策？

許：大概就這些，這些都叫做開放政府的綱架，其中蘊含的內涵要從運作過程觀察，像是公民參與委員會有分組，在討論議案的過程，可以讓更多公民有效率的參與意見，整合意見變成政府的決策，這個並不是只靠開會的形式就可以解決，而是要在不斷的討論、不滿意及修正的過程中得到結果，廉政委員會也是，有關廉政的要求、弊案的調查，也應該讓更多的公民能夠參與。

許：像三井就是一種模式，從不斷衝撞的過程中，透過聽證會及公聽會得到解決的方案，而新北投車站則是另外一種模式，所以可以看到在一樣的架構下，可以產生很多不一樣的內涵及運作的樣態，這樣都需要在事物的摸索中前進。

周：這些過程沒有既定怎麼作的模式嗎？



- 許：有架構，只是架構要靠不斷的運作才能實現其意涵。
- 周：三井是什麼樣的一個案子？
- 許：三井是日本人來臺灣，從艋舺大稻埕到臺北城，三井這家公司在臺北車站附近建了一個倉庫，因為西區門戶計畫及北門再現之後，三井位置成為交通的動線，而三井要不要遷移的討論受到很多挑戰，過程中會在都委會及文資會進行爭辯，透過整理爭點的公聽會，慢慢摸索出可接受的樣態。
- 周：舉辦這種面對公民的聽證會及公聽會，政府需要去掌握期程及時間嗎？
- 許：時間很難說，也是政府跟民間的爭執點之一，執政者有主觀的希望，但是對於民間來說，民間團體有想要達到的目標，這兩者對於時間的感受可能是很不一樣的，執政者的壓力是四年，但是對於民間團體站在歷史的軸線來看，他們會覺得需要的時間可能比4年更長，如果過程中可以進行有效率的整合，或者提出大家都可接受的方案，當然凝聚共識的時間會縮短。
- 周：前述所提的開放政府政策，當時是透過怎樣的討論過程，將開放政府的意象及概念轉化為具體的政策？
- 許：這要回到民主政治的ABC來討論，選舉提出政見，而在提出政見競選的過程中，會有質疑、論辯跟說明，透過投票決定誰勝選，然後將他的選舉政見落實，簡言之就是在競選的過程中提出政見，透過選舉取得正當性，取得正當性後就要努力實踐競選時的政見。
- 周：我知道柯市長在競選時有公民海選團跟青年參政計畫等方案，廣納人才以後，這些人所提具的理念及看法如何被整合成競選的政見？
- 許：應該是這麼說，一個正常的競選過程，競選團隊應該是整體市民的意志體現，所以並不是海選的人決定怎麼樣做，而是顛倒過來，我們為了取得市民的支持，會去觀察市民的需求還有城市發展的脈動，而去提出市民願意接納的競選承諾，競選團隊站在市民的角度及城市的願景去提出實施的架構，勝選其實只是代表市民意志的體現。
- 周：（競選團隊要）透過什麼樣的方式去觀察市民的需求？
- 許：這件事情當然是有技術性的策略，拋出政策觀察市民的接受度，透過投票及勝選結果抓到市民的需求，這就是我們說的正常的選舉，一個國家有沒有正常的選舉是重點，不正常的選舉通常是透過外力或其他因素，扭曲了市民的真實意願，這就叫做扭曲的選舉制度，但正常選舉應該是像我上面所說的。
- 周：有關美國歐巴馬政府提具之開放政府備忘錄，原則有透明（預算



資料公開、法案請公民提供意見）、參與（公民參與）及合作（公私協力，透過民間社群及團體協助政府進行資訊整合），與北市府執行理念是否與前揭說明相近？

許：（就剛剛的說明）應該是差不多。

周：另外觀察英國及加拿大的實施情形，其實發現開放政府的方針及綱領不外乎是資訊公開、民主的課責、透明度及公私協力合作，只是每個國家或多或少有運作上的差異。

許：是的。

周：針對臺北市設置之政府資料開放平臺，以及舉辦與民間團體進行資料加值應用的措施，就您的了解，這部分蘊含那些開放政府的價值？

許：有，資料公開且取得資料彼此對等的距離被拉近，民間社群的協力合作有幾個功能，政府如果只有做到「把資料公開」，資料對民眾的可接近性仍然有差距，因為政府資料包含專業性及原始資料兩項特質，所以只有 open data 跟 big data 其實（對民眾）還是有距離的，因此民間社群是從民間的角度，協助將 data 變成可接受且清楚易懂的資訊，將複雜的資料結構轉化為民眾可理解的資訊，這是民間社群對 data 的轉譯功用，第二個是資料加值的重要性，不然資料就只是資料，加值是指要讓民間覺得有用，透過民間社群及不同的問題意識，站在解決問題的角度，產出可解決問題的 data，透過 data 解決問題，這會像歐巴馬所說的協力合作的過程。

周：那以目前臺北市資料開放的現況，有沒有哪些是可以再精進改善的部分？

許：更多人投入吧，公部門應該更主動，就像黑客松會有固定的聚會去解決問題，公務員應從被動提供資料轉為主動，去了解資料加值的意義，還有公部門行政作業上的困難，增加與民間社群的合作，而社群也應發揮功效，讓更多民眾了解這樣的工具。

許：問題意識是 big data 很重要的一個關鍵，不然 data 就是一個數字或文字的堆積，是沒有意義的。

周：意思是指要讓資料有意義，然後資料可以解決某些問題。

許：所以我們說，good question is good answer，有了 good question，透過政府部門或民間社群專業的協助，就可以得到 good answer。

周：資料的提供，政府機關可能需要回應外界更多的問題或疑慮，可能造成政府機關保守的態度，這種住況有沒有辦法透過什麼措施去改善？

許：沒有辦法靠技術層面解決，目前整個社會的氛圍喜歡指責及抓人進行咎責，如果社會氛圍沒有調整，對於公務體系來說，當然會



有這樣子的擔憂，這是透過技術上無法解決的。

周：那就參與式預算這項政策來討論，它除了包含公民參與的價值在裡面，還有沒有那些理念或價值是希望被彰顯的？

許：就是「參與」，它實踐一件事情：預算是來自於人民，不是政府，人民對於預算有支配的權力，這是參與式預算最基本的精神，裡面會牽涉代表性的問題，這會回到直接民主還是代議政治的討論，參與式民主還是會有來參加的人跟沒有來參加的人（的代表性問題），所以它有一定程度的代議意義，雖然比議會政治來的普遍，主要這項政策還是為了實踐民主的過程，讓人民有支配的權力，額外的價值是可以彰顯居民對社區經營的投入熱忱，也讓居民可以自己操作民主，參與式預算一定程度是居民自己在當執政者，然後同區居民也有反對者、利害相關者或意見提供者，所以其實是讓居民操作民主。

周：運作的過程中，政府怎麼去把關民眾所提的項目是可行還是不可行，政府機關在這樣的過程中是不是還是有主觀性存在？

許：人民討論後，除非（提出的項目內容）有重大違法，不然政府不應該有意見介入，民主是自己作主自己承擔，政府不需要去扮演保護或監管的角色，既然是參與式預算，政府只能是參與討論的意見之一，政府不應該擔任指導、監管及保護的角色，至於出來的政策不可行，其實就是參與者自己的決定，只要不是有重大的危害，就應該被採納執行，民主政治的體現就是這樣。

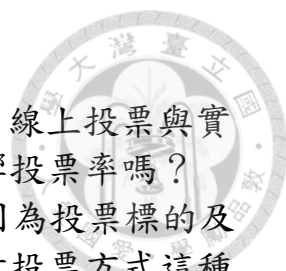
周：剛剛有提到參與式預算具有某部分的代議色彩，民眾提什麼就應該承擔政策的後果，只是公民所提具的意見也只能代表他自己，不能代表其他人，（在政策運作上的代表性會不會被受到質疑）？

許：他可以想辦法代表其他人，例如協會有 100 多人，他可以說我這個協會可以代表會內的人，臺下鼓掌表示同意，回到剛剛講的，我們想推動更直接的民主，只是（制度底下）仍有代議的色彩。

周：所以其實古典民主或直接民主在現代社會是滿難達到的？

許：不會，他其實可以透過技術去實現，i-Voting 就是一個實踐直接民主的現代化技術，只是它不一定馬上成熟，以前因為人不多，實踐直接民主容易處理，後來人越來越多，沒有辦法容納這麼多人進入討論，可是隨著科技的進步，其實網路上的平台是更大的聚會所，同一時間可以聚集討論，還是可以實現直接民主的意義。

許：i-Voting 以某種程度來說，是對於代議政治的失望，企圖在現在的政治及社會環境中，實踐直接民主的可能。像社子島投了 3 成，其實每一次的投票就是一種表態，沒投也是一種表態，i-Voting 不等於直接民主，但透過 i-Voting 比較容易達成直接民主，沒有表態的那 7 成代表的意義可以被討論，透過不同制度或樣態的設計，



讓這些沒表態的民眾表達它們的意見。

周：像 i-Voting 是線上投票制度，就投票制度來討論，線上投票與實體至投開票所投票，投票制度及型態的不同會影響投票率嗎？

許：通常在臺灣，投票的方式不至於影響投票率，是因為投票標的及議題的差異，會影響投票意願，所以投票率低歸責投票方式這種說法並不周全，投票的工具不會大幅度影響投票率，但議題的差異會。

周：之前有看到學者專家對於 i-Voting 的討論，提到高齡族群因為不熟悉電腦使用，會不會因此影響投票率？

許：不會，如果民眾想要投票是沒有問題的。

周：目前有討論甚麼樣的議題或政策才能進 i-Voting 的投票範圍嗎？

許：好問題，什麼樣的政策適合直接民主的表態，這會回到我們現在的社會環境下，什麼樣的議題適合直接民主的討論。

周：局長可以針對公民咖啡館的執行理念進行說明嗎？

許：公民咖啡館是公民審議的一種方式，公民咖啡館的意見是發散的，必須經過專家會議、審議或是政策的形成，才能從發散的意見經過聚焦、審議產生政策。

周：目前北市府運用的公民審議工具，除了公民咖啡館還有其他方式嗎？

許：公民咖啡館是一種，審議式民主、公聽會、聽證會及 i-Voting 都算是。

周：臺北市有設置廉政委員會及公民參與委員會，像是公民參與委員會設置三個工作組，分別進行業務運作，而在委員會運作的過程中，是否有實踐一開始局長所提的開放政府價值？

許：公民參與委員會應扮演無限的可能，不應該只是被限縮工作組的運作，公民參與委員會原始宗旨是希望公民參與政府決策過程，工作組只是在實踐這些作業的運作工具。

周：目前公民參與委員會會議好像尚未納入外部公民進行討論？

許：對，我認為（公民參與委員會的運作）要能進一步影響政策推動。

周：目前查閱會議紀錄比較像是揭示性的原則，像是各局處應配合辦理某某事項，但是機關有沒有照做，委員會有實質監督的權力嗎？

許：政府機關的決策過程會有幾個瓶頸點，公民參與委員會應該要能在這些決策的瓶頸點進行掌握，就像環境開發議題中，環評會的參與及介入就是掌握決策過程的節點，公民參與委員會如何在政策的節點上扮演有利的角色，這是下一階段要處理的問題。

周：那像廉政委員會的案件調查職權為何，是主動發起還是透過媒體事件搜尋線索？

許：廉政委員會我沒有參加過，不過目前已有性質相近的檢調及監察



單位，像是政風、司法及監察三層架構，廉政委員會應該回歸到如何進行角色界定的討論議題，以決定了它的職權運作。  
(訪談結束)



## 訪談逐字稿



### 一、訪談資本資料

(一) 訪談者：曲兆祥

(二) 訪談時間：105 年 5 月 26 日上午 10 時至 11 時

(三) 訪談地點：臺北市政府研究發展考核委員會主委室

### 二、訪談內容

周珮甄（以下簡稱周）：請問你認為開放政府的理念跟內涵為何？

曲兆祥（以下簡稱曲）：以前的觀念認為政府的職責是專業管理，而老百姓則是知識有限，而且只能從自身利益的角度出發來思考問題，而政府的職責是管理眾人之事，政府管理必須是出於公益，公益大於私益。而現在以開放政府的觀點來看，政府管理工作仍涉及專業，只是考量的重點從單純的專業和公益考量轉移到私益也應該被納入到公共政策的討論過程中，公共政策應該調和公私利益，因此政府應該提供市民參與的管道，以協助政府達到管理目標。所以像是資料開放的過程，可以讓政府與人民資料及知識的獲得盡量對等，以達到資訊對等的目標。另外，政府也應該開放管道讓民眾意見進入，政府的考量，以及人民的利益，都可以透過這個意見平台來討論。

周：政府跟人民在討論的過程中，因為立場不同，所以需要透過折衝、協調以達到共識？

曲：民主就是妥協，互相讓步且透過一次又一次討論和討價還價的過程，以達成多方共識。過程需要時間，但是這是民主必須付出的代價，溝通的過程雖然花時間，會影響到政策執行效率，但是人民反彈的聲音會小很多，政策和接受程度也會提高。

周：討論的過程是花時間的，可是政府機關除了是意見表達的一方外，是不是也背負著政策期程的壓力？

曲：是，這是民主政府必須的 cost（成本），其中成本包含了行政執行效率、民選首長的政治風險及政策執行力。

周：那就目前臺北市提出的開放政策，除了政府資料開放平臺、參與式預算、公民咖啡館、公民參與委員會及 i-Voting 等，就您所知還有哪些？

曲：市政論壇也是，公民參與網上面有市政論壇，公民可以提案，開放時間討論，按到 500 個讚，就提升至公共議題討論，或是之後送到 i-Voting 決定執行方向。

周：所以前揭老師所說的有一定的機制在，當議題受到迴響，會再提升到公共議題討論的層次？

曲：對，只是許多措施才剛施行一年多，可能還不是那麼純熟，還在



發展中，像公民咖啡館可能是北市府相對辦理頻率較高的活動，此外，像參與式預算今年是第一次執行，匡列五億五千萬，不過提案數沒那麼多，但或許市民瞭解參與式預算和運作方式之後，這些預算就不夠用了。

周：是透過里民提案嗎？

曲：所有臺北市市民都可以提案，但是並不是市民提案我們就要執行，需經過討論及審議的過程，大部分提案有人提案就有人反對，如果受到一定迴響、關切的人很多（例如達到 500 個讚），我們就拿到市政論壇討論，成立方案交給專業局處研議可行性，是否符合政府法令，如果不符合的話，應該修法還是確實有困難無法執行等都是考量的層面。

周：就像老師說，市政論壇達到五百個讚，提升為公共議題討論層次，如果討論形成出方案，交由局處評估後，可能又透過 i-Voting 傾聽市民的聲音。

曲：公民咖啡館也有這樣的功能，公民透過這樣輕鬆的方式討論議案，透過討論確認可行性，如果法令有限制透過修法調整，有爭議的話可能整理出 A、B 及 C 方案，再交由 i-Voting 公民投票。

周：所以前揭這些機制（公民咖啡館、i-Voting、市政論壇等）是可以交互運用的，並且不僅限使用一次，有助於對議題的收斂及聚焦。

曲：絕大部分的討論結果是發散的，表示對議題沒有共識，但對參與的人仍有意義，因為他有表達意見的平台，這就是開放政府。

周：也就是政府提供這樣的平台，政府及公民一起進入討論。

曲：對，也與以前管理型的政府不一樣，現在調整為公民發出意見，政府邀請公民共同來討論。

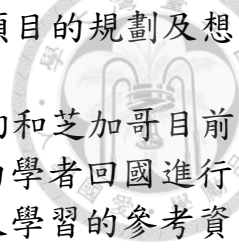
周：所以開放政府是運用很多政策性工具，透過討論來達到共識或目標？

曲：對，有些議題適合用論壇討論，有些適合用公民咖啡館處理。

周：剛剛提到的參與式預算或市政論壇，有想法的公民都可以透過平台表達意見，只是代表性的問題要如何處理？

曲：參與式預算的樣態很多，像新北市達觀社區跟蘆洲都實施過類似措施，臺北市的執行方式與它們不太一樣，像是今年實施的是先匡列預算，今年匡列最多的是工務局的道路整修預算，針對那些路段以及以甚麼樣的方式處理道路整修，可以開放市民提案，政府先匡列好預算金額，再讓市民及公民團體討論如何運用；明年可能會變成匡列項目，會有這樣的轉變是因為我們還在嘗試，哪種方式是最適合臺北市的制度。

曲：新北市有些社區化的參與式預算，因為議題小，會比較容易聚焦，討論的密度及參與感也會比較高，只是預算金額相對較小。

- 
- 周：有關北市府參與式預算今年匡列金額及明年匡列項目的規劃及想法，是有參考國外的案例嗎？
- 曲：全世界的案例我們都會參考，像美國波士頓、紐約和芝加哥目前都有相關實施經驗，也會委託學者進行研究，再由學者回國進行整理與分享，這些都是可以提供北市府持續修正及學習的參考資料。
- 周：另外觀察公民參與委員會目前在北市府的組織定位，比較像是獨立運作給予機關指導建議的角色，您認為公民參與委員會的運作是否應該納入各機關決策體系中，還是維持獨立委員會的角色？
- 曲：應該是維持現狀，委員會要看我們為它設定的角色為何，是決策組織還是諮詢組織，提供意見難免各方角色都需考量，意見的收斂、聚焦及可行性評估還是要回歸各機關專業判斷。
- 周：所以委員基於專業判斷所提具之建議及方針，還是要回歸到政策可行性及是否能代表多數民意，也就是代表性的問題。
- 周：另外想請教北市府迄今共舉辦4場 i-Voting，經查閱官方網站的投票結果，僅顯示得票數，無投票率及得票率，是因為無法計算嗎？
- 曲：北市府 i-Voting 截至5月底共舉辦4議題5個案，可至本會官方網站查詢，其中僅有社子島投票可算出投票率，其他幾項像是市政滿意度及燈會票選，比較屬於市政亮點及推廣的性質，所以放寬投票限制為一天可以投一次，是類似政策推廣的概念，不過之後有檢討修正一些投票的機制。
- 周：那會去定義什麼樣的議題適合進入 i-Voting 處理嗎？
- 曲：這是核心的問題，我們也還在討論與嘗試，像柯市府團隊還沒進入市府執政前，就已經透過線上投票遴選局處首長，這是第一種嘗試。第二種像是政策的票選，如公館徒步區的投票，還有燈會票選及機關施政亮點的投票，這是比較屬於市政宣導及行銷，不同的形式的確都在嘗試的階段。本會舉辦的會議也有一些專家學者給予建議，認為北市府執行 i-Voting 做得太廣、太浮濫，所以建議本會要重新檢討市府的 i-Voting 制度，並建議應採最嚴謹的學術定義。
- (訪談結束)