

數位民主時代台灣公民的新挑戰

# 開放政府觀察報告

2014 ————— 2016



## ▼ 授權

本報告全文：CC-BY-SA 4.0 International-Open Culture Foundation

原始資料：CC0 1.0. Universal.

網頁原始碼：MIT license

## ▼ 報告網站

<http://opengovreport.ocf.tw/>



## ▼ 研究及製作團隊

研究編寫：李梅君、曾柏瑜

英文翻譯：陳曉瑩、陳中寬

網站設計：吳泰輝

封面設計與美術編輯：林慧秋

出版：財團法人開放文化基金會

## ▼ 作者

### 曾柏瑜 / 開放文化基金會研究專員

負責第一章法規制度及第三章公民參與

關注人權、性別平等及世代正義的社運參與者，曾參與太陽花運動，並參選 2016 年立委選舉。曾任《五花鹽出版社》專案編輯、並於 2016 年在台北市政府媒體事務組負責新聞分析，是亞洲青年民主連線的秘書。

### 李梅君 / 開放文化基金會研究專員

負責第二章開放資料及第四章公私協力

英國劍橋大學人類學碩士、美國加州大學戴維斯分校人類學博士候選人。研究關注公民科技、開源技術與開放文化、數位治理、與數位行動主義。現於台灣進行 g0v 社群與公民科技之田野調查。

## ▼ 特別感謝

本報告有賴於許多人給予的協助以及寶貴的建議，我們特別感謝（按筆畫排序）：

台北市政府、台灣公務革新力量聯盟、王寶萱、朱昱任、行政院科技會報辦公室、李易昆、沃草團隊、林誠夏、施聖文、莊妙慈、哈爸、陳伶志、陳俊宏、陳舜伶、許恩恩、開放資料社群、揪松團、國發會同仁、游知濤、彭盛韶、曾旭正、曾苙馨、簡宏偉、劉宇庭、ET Blue、g0v 零時政府社群、g0v 黑客松與協作工作坊的參與者、LASS 社群、PDIS、TonyQ、vTaiwan 團隊、Whisky，以及所有匿名協作者。

全文內容由開放文化基金會獨立負責。



開放文化基金會

財團法人開放文化基金會（OCF）於 2014 年成立，希望能夠藉由法人組織的力量，協助台灣開放原始碼社群的推廣與倡議。關注的議題包含：開放原始碼軟體、開放資料、開放政府與公民科技。

除此之外，也期許能將開源自由的精神，更廣泛地應用在各個領域。因此，除了協助開源社群之外，基金會也協助民間企業、政府單位、非政府組織及學術單位，讓他們更能了解開源軟硬體的優勢、開放資料的重要性，進而在產、官、學三方推廣開源與開放協作的文化。

地址：(10058) 台北市中正區八德路一段 94 號 4F

網站：<http://ocf.tw/>

信箱：[intl@ocf.tw](mailto:intl@ocf.tw)

# CONTENT

---

出版資訊

製作團隊 & OCF 簡介

0

前言

1

1

法律與政策

5

- 台灣開放資料、開放政府的法律及政策
- 台灣開放政府相關政府組織架構
- 國際比較

2

開放資料

15

- 緒論
- 開放資料政策基礎
- 資料集現況
- 開放資料影響力評估
- 開放資料全球評量

## 3

### 公民參與

29

- 台灣公民參與的發展歷程
- 案例分析：公民憲政會議草根論壇
- 案例分析：經貿青年國是會議
- 案例分析：飛雁新村
- 案例分析：台北市社子島 i-Voting
- 案例分析：公共政策網路參與平台
- 案例分析：參與式預算
- 困境與挑戰

## 4

### 公民科技協力關係

49

- ◆ 公民科技：公私協作的新嘗試
- ◆ 物資地圖與災民證：公民科技救援急難事件
- ◆ 公文郵遞管理系統：數位工具改善行政流程
- ◆ 空氣盒子：打造政府、廠商、社群之間的生態圈
- ◆ vTaiwan：開放協作創造審議空間
- ◆ 如何促成公民科技協作關係

## 5

### 結論

61

# O

## 前言



2009年初，美國前總統歐巴馬（Barack Obama）在就職第二天於白宮簽署了《透明與開放政府備忘錄》（Memorandum on Transparency and Open Government），強調透過開放資料讓政府「透明」、邀請公民社會「參與」、並連結公部門與私部門展開「協作」，才能找回人民與政府之間的信任關係，進一步深化民主。這份白宮備忘錄不只揭示了開放政府作為政府治理的新模型，更反映公民社會對於政府透明、開放與參與的強烈需求。從美國佔領華爾街到中東國家阿拉伯之春，從台灣三一八佔領運動到香港雨傘革命，開放政府已然成為二十一世紀新一波的民主運動。

開放政府是什麼？2009年的白宮備忘錄揭示了開放政府的行動方針為透明、參與、協作。2011年，在美國主導下，八國政府（巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、英國、美國）聯手成立「開放政府夥伴聯盟」（Open Government Partnership）並簽署《開放政府宣言》，將此概念向全球推廣。因應各國不同的民主進程和政治脈絡，開放政府夥伴聯盟重新定義開放政府，指出它的四大核心要素為：透明、參與、課責（accountability）、涵容（inclusion）。不論是2009年的白宮備忘錄或是2011年的《開放政府宣言》，都反映了世界各國對民主現況的反思。開放政府不僅是一個改革的口號，更是一場政治運動。它透過重新定義政府與公民社會的關係，將政府機關、非營利組織、國際社會、與公民個人串連為多邊利害關係人，打破上對下的階序關係，創造橫向連結，以促進開放式的治理。

台灣並沒有在這場開放政府的全球民主浪潮中缺席，公民社會早已在開放資料、公民參與、公私協作等議題裡分頭倡議。直到2014年，三一八佔領運動讓透明、開放成為台灣社會的主流價值，這三個領域逐漸被放在開放政府的脈絡中討論。2015年，馬政府開始緩步改善資訊透明與公民參與，來回應公民社會的批評；2016年，蔡政府上台時高喊開放政府的口號，並在同年十月指派台灣第一位專責開放政府的政務委員。這些過程，看似

推動著台灣的開放政府，但是，在實務面上，我們發現法規制度依然空洞、技術文化沒有進步。本報告受訪者更普遍認為，上位者沒有明確的政治意志，讓開放政府的推動在近一年來顯得停滯不前。尤其在重大國家政策（例如前瞻基礎建設計畫[註1]）上，公民社會完全無法感受到開放政府所強調的透明、參與、協作，開放政府一詞成為「洗白式開放」的空泛口號。

在台灣，開放政府仍是民主發展過程中的新生兒，它作為民主深化的社會運動，並不是一個宣言、一條法規，或是一項制度就能夠輕易完成。在深化民主、開放轉型的過程中，台灣亟需在法制、組織、技術、文化各方面變革，而這單靠少數倡議者與實踐者奔走疾呼，是遠遠不足的。事實上，開放政府從來就不只是政府的功課，它同時是作為公民的每一個人需要承擔起的責任。只有當開放的精神與態度深植人心，當透明、參與、協作成為理所當然的普世價值，這場開放政府的運動才算是完成使命。

《開放政府觀察報告》以檢視台灣2014年到2016年開放政府的發展為宗旨。透過對現況的爬梳，我們試圖呈現開放政府所涵蓋的幾個面向和它們的內涵，並點出現況中可能有的問題。本報告希望提供一個初步的檢視並建立一個對話的基礎，期許一般大眾可以容易地理解相關議題的爭議點，也讓議題推動者與政策制定者可以在此之上，進行更深入的分析批判與政策建議。

報告分為四大章。我們先以法律面奠定討論基礎，再以白宮備忘錄裡的行動方針「透明、參與、協作」為骨架，來呈現開放政府三個實作面向在台灣的發展。在第一章中，我們爬梳開放政府相關的法制歷程、政府組織架構和現行架構中所面臨的困難；第二章討論透明，我們著眼開放資料的發展，並運用 Open Data Barometer 的研究方法，檢視開放資料的政策脈絡、資料現況與影響力；第三章整理了公民參與的發展脈絡，並針對不同模式的公民參與進行案例分析；第四章探討公民科技協作關係。不同於傳統的公私協作多建立在政府與企業間大規模合作，公民科技提供小規模多樣化的互動，創造出政府與公民間新的協作關係。我們要強調，這四個章節並不代表開放政府的全貌，而是研究員經過重要性與可行性評估後選定的方向。同時，這四大主題各自內容豐富，本報告拋磚引玉，希望能促使更深入的研究與分析。

《開放政府觀察報告》由開放文化基金會國際交流計畫發起。開放文化基金會在台灣數個開源社群的支持下於 2014 年成立，以推動開放源碼、開放資料、開放政府為宗旨。這份報告由研究員李梅君、曾柏瑜蒐集材料與撰稿編輯。在報告產出的過程中，我們也透過實體黑客松與線上空間邀請社群參與協作。我們非常幸運，有眾多社群夥伴在一旁協助、對話，且不忘提出批評。本報告除了以中英文雙語發表外，同時設有互動網站，我們邀請對此議題有興趣的人針對文本與資料進一步討論，讓報告本身成為一個開放參與的平台，促進更多公共討論。

**?** **洗白式開放 (openwashing)**

意指政府以口號與表面工夫裝點出「開放」的態度與形式，但實質上，並沒有納入公民社會的不同意見，讓開放與參與僅成為幫政府背書的宣傳語，而無發揮具體的影響力。洗白式開放表面上擁抱開放，但實際作為卻與開放的精神背道而馳，使得公民社會對開放、參與產生狹隘的想像。

## 章節地圖

1

### [法律及政策]

爬梳開放政府相關的法制歷程、政府組織架構和現行架構中所面臨的困難。

2

### [開放資料]

著眼開放資料的發展，並運用 Open Data Barometer 的研究方法，檢視開放資料的政策脈絡、資料現況與影響力。

3

### [公民參與]

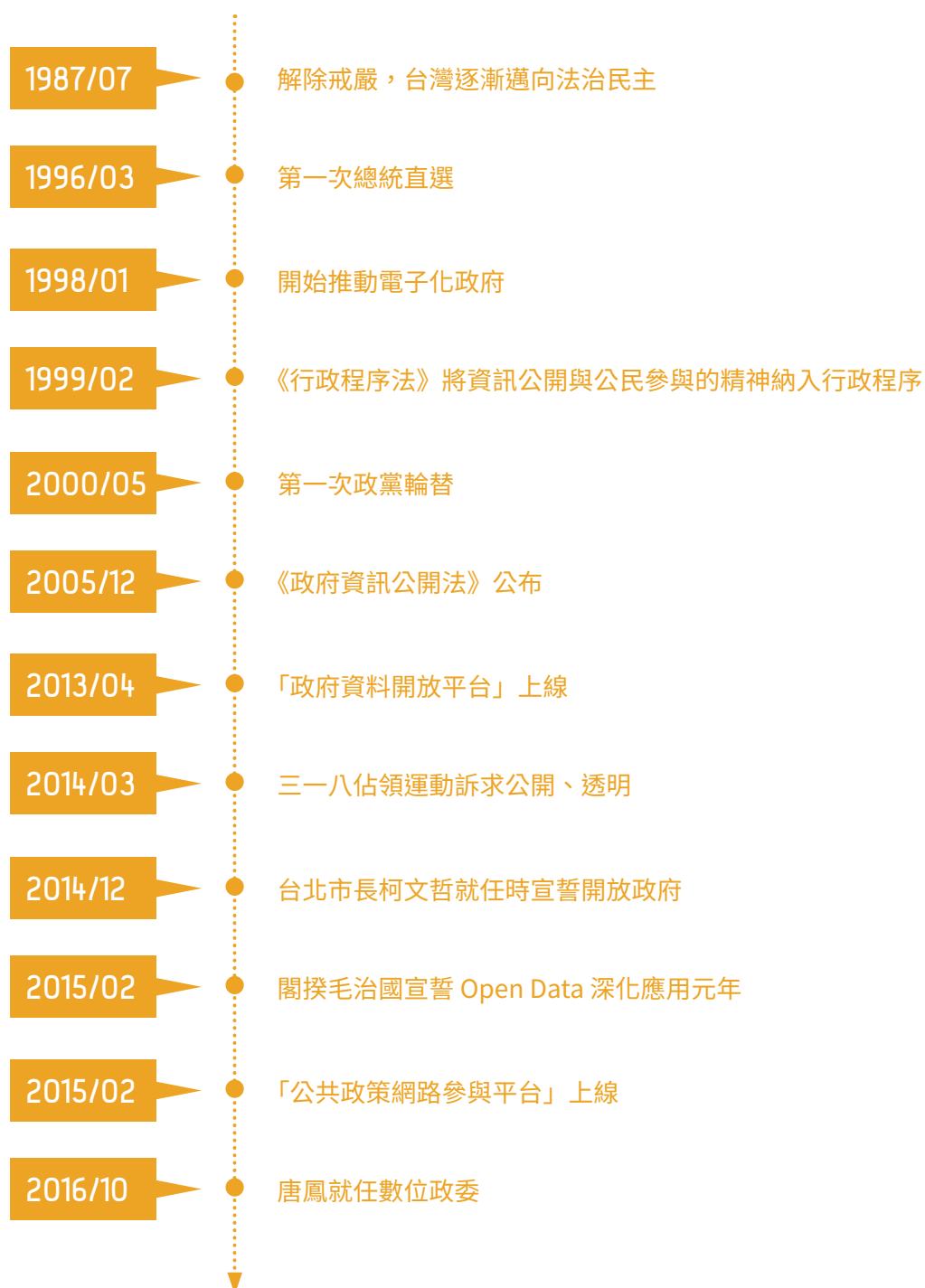
整理公民參與的發展脈絡，並針對不同模式的公民參與進行案例分析。

4

### [公民科技協作關係]

不同於傳統的公私協作多建立在政府與企業間大規模的合作，公民科技提供小規模多樣化的互動，創造出政府與公民間新的協作關係

## 台灣開放政府大事記



## 註解

[1] 相關批評可參考〈前瞻公聽會拒旁聽 與會人士問唐鳳：這是開放政府？〉<https://udn.com/news/story/7238/2393866>、〈「前瞻基礎建設計畫」證明「開放政府」徒具形式，但是還來得及補救〉<http://citypatterns.blogspot.tw/2017/04/an-open-approach-for-foresight-infrastructure-initiative.html>。



# 1

## 法律與政策





## 關鍵結論

### ▶ 台灣現無開放政府、開放資料專法

現行開放資料相關規定，多以行政命令方式規範。公民參與除了《行政程序法》中對於聽證的規範外，尚未能將審議式、開放的公民參與制度化。

### ▶ 2012 年因應國際趨勢及台灣社會氛圍開始一連串政策制定

早期透過《行政程序法》及《政府資訊公開法》規範政府資訊公開，直到 2012 年因為國際開放政府趨勢及台灣社會氛圍對於政府透明治理的要求，開始展開一連串針對開放政府的相關政策及行政命令制定。

### ▶ 開放資料政策由行政院二級制及諮詢小組為架構，然而成效不彰

目前相關政策由行政院主導，科技會報及 NICI 諮詢委員作為幕僚機關，國發會負責制定資料開放原則，經濟部工業局負責開放資料的加值應用，行政院所有二級機關皆設有開放資料諮詢小組，然而公務員普遍對開放資料了解不多，二級制架構施行上仍有困難。

### ▶ 開放政府缺乏整體規畫，在推動上高度依賴政務官的政治意志

現在的台灣政府至今仍未將開放政府的概念鑲嵌進現有的政治結構中，以至於空有價值面向的政策宣示，卻缺乏架構、政治文化、法制的明確策略規畫。

# 1-1

## 台灣開放資料、 開放政府的法律及政策

### 開放資料相關法制歷程

開放資料、開放政府的實現有賴於健全的法律環境支持。台灣的法制化過程歷經許久的時間，早在 1998 年便開始推動電子化政府，雖然此時期的電子化政府較偏重於提升行政效率，但數位資料的使用已經受到關注。1999 年通過《行政程序法》，便針對政府資訊公開有了初步的規範，但僅從維護公民權利為出發點。

2005 年通過的《政府資訊公開法》是台灣第一個明訂政府資訊應公開的法律，其立法目的明確指出「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了解、信賴及監督，並促進民主參與。」《政府資訊公開法》也明確定義了政府應公開的資訊包括法規命令、解釋法令、政府機關之組織聯絡資訊、行政指導、施政計畫、預算及決算書、請願結果、訴願決定、公共工程採購契約、補助及合議制機關之會議紀錄等，並應以主動公開為原則、不公開為例外。

然而《政府資訊公開法》雖然強調政府必須「主動且適時」的公開資訊，卻沒有明確定義何為「適時」，也未特別要求其公開的形式和管道。該法對於政府資訊仍侷限於「人民有知的權利」，而非資訊應用的層面（朱斌妤、曾憲立 2016）。

國際上，隨著科技及民主化運動的發展，人民對於政府

透明及開放的需求益發加深。2008 年美國聯邦政府首開先例大力推動開放政府資料，2009 年時任美國總統歐巴馬上任後立即簽署《透明與開放政府備忘錄》，強調開放政府須具備「透明」、「參與」、「協作」三項原則。2011 年開放政府夥伴聯盟（OGP）正式成立，開放政府的風潮席捲全球，至今已有 75 個國家加入此聯盟，共同推動開放政府資料及透明治理。

這股國際風潮也影響了台灣有關當局對於開放政府資料的看法。同一時期，台灣社會開始有更多要求透明治理、政府課責的訴求，包括 2014 年三一八佔領運動對於「反黑箱」的主張，都顯示了公民社會因為資訊不夠公開、決策無法課責，而缺乏對政府的信任。

國際間的開放風潮以及台灣的政治氛圍，促使台灣政府開始思考開放資料、開放政府的議題。2011 年，政務委員朱敬一試圖推動開放資料，然而當時各部門對於開放資料尚未凝聚共識。2012 年，時任政委（後於 2016 年就職行政院長）的張善政大力推動開放資料。同時，開放資料與技術社群也從外部鼓吹與倡議。社群不但深入政府各機關進行觀念的傳播與諮詢，也扮演政府機關和公民之間的橋樑，讓政府機關加速資料開放。更重要的是，社群與政府展開協作，訂定開放資料的規範與授權。這時期的公私協作加速了台灣開放資料的進程。

政策面上，2012 年「第四階段電子化政府」計畫中納入

了「開放資料的加值應用」之概念，有別於過去三個階段的電子化政府計畫多關注政府服務電子化的面向，第四階段更強調資料的應用。2012年10月國家資訊通信發展推動(NICI)小組[註1]第31次會議研議「政府資料開放推動策略」，2012年11月行政院第3322次院會決議，積極規畫政府開放資料(李治安、林誠夏、莊庭瑞2014)。「行政院第3322次院會決議文」對於台灣後續開放資料的立法非常關鍵，影響後續許多開放資料的相關法規，包括2013年訂定的「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」及「政府資料開放資料集管理要項」，國發會更在此政策下，架設政府資料開放平台 data.gov.tw，開始督導各二級機關開放資料。

2015年公布的「ide@Taiwan 2020(創意臺灣)政策白皮書」，揭示政府對於開放資料和公民參與的重視。它並針對共享經濟、虛擬貨幣、跨境網路交易課稅、網路連署及網路投票、數位資產及遺產、調整著作權等數位時代的新興領域，研擬法規鬆綁與行政規則的建立。2016年公布的「第五階段電子化政府」計畫，更以資料驅動、公私協作、以民為本的核心理念，希望「透過巨量資料(big data)分析彙集民眾需求，藉由開放資料(open data)促進政府透明公開，並善用個人資料(my data)完備為民服務需求」。

在開放資料與技術社群的呼籲及協作之下，2015年行政

院國發會發布了《政府資料開放授權條款》，以取代原先規定在「政府資料開放資料集管理要項」中的政府開放資料授權。此授權條款涵蓋所有政府資料開放平台中的資料，並和國際創用CC授權條款接軌，保障著作權授權不會收回、不限使用目的、允許再授權。

目前，台灣開放資料、開放政府相關的規範以行政命令居多，而非經過立法程序的法律。也因為如此，目前現有的開放資料規範具有一定的限制，只能規範行政院附屬機關，對於開放資料的格式也沒有詳細規範。因此部分開放資料社群的參與者認為台灣應有開放資料的專法，法務部過去也試圖將開放資料的概念透過修法加入《政府資訊公開法》，不過因為各界當時對於開放資料尚無共識，因此並未成功修法。

直至今日，政府機關及公民社會對於開放資料如何納入法律並沒有定論。反對訂定專法論者認為台灣政府體制不同於其他國家，立法所需要的時間相對較長，如果執著於先立法，反而會使開放資料的腳步更慢，如今以行政命令的方式處理反而更快速且有彈性。支持訂定專法論者則認為法源依據應該是追求開放透明政府的基礎建設之一。目前開放政府資料相關法源，一為《政府資訊公開法》，一為「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」。前者最大問題是只說要公開，但公開不等於要上網(政府公報即可)，上網也不等於開放格式及開放授權，空有此法無法推動開放資料。而後者只規範行政院所屬單位，無法涵蓋其他四院[註2]。

## 參與和協作的法制歷程

相較於開放資料在過去三年有較明確的法規與政策，開放政府的另一大核心——「參與」，則因為它屬於原則性又須具備彈性操作的空間，因此並無單一法規明定，而是在各種行政程序中運作。部分既有的行政程序已納入公民參與的精神，但尚未能將審議式、開放的公民參與制度化。

1999 年公布之《行政程序法》，首度明確規範無論在行政處分、法規命令或行政計畫，皆應該讓人民有參與表達意見之機會。依據立法目的可以將《行政程序法》進行功能性分類，將之分為透明化、參與化、辯論化、一般化及夥伴化等面向。其中透明化面向指對民眾公開決策過程，強化責任監督機制；參與化面向則指在行政決策過程中納入民眾參與精神；辯論化面向是指以辯論方式取代片面決策；一般化面向則代表行政程序從個案式朝向一般性制度化延伸；夥伴化面向則指行政機關和當事人合作的行政模式（葉俊榮、郭銘松 1999）。

於 1994 年通過的《環境影響評估法》，也是目前少數明確規範公民參與管道的法律條文，包括公開說明會、現場勘查之民眾參與、公聽會組成等等。不過這些公民參與管道實際施行的狀況卻不盡理想。研究環境影響評估的學者（杜文苓 2011, 2012；范玫芳 2007, 2008；徐世榮、許紹峰 2001；引自戴興盛、黃斐悅 2014）皆指出，環評中的民眾參與徒具形式，無法真正達成「參與」。

另外，行政院於 2014 年發布「強化政府治理效能實施要點」，強調各部會可辦理政策提案座談會，或利用社群媒體擴大民眾參與，然而因未有具體評量指標，其實際施行狀況難以觀察。

目前公私協作的相關法規制度並未完備，其管道也仰賴委員會、顧問、發包等形式，至今未有較制度化的法規規範。其中值得一提的是，由國發會建構的「公共政策網路參與平台」則有較完備的行政法規。

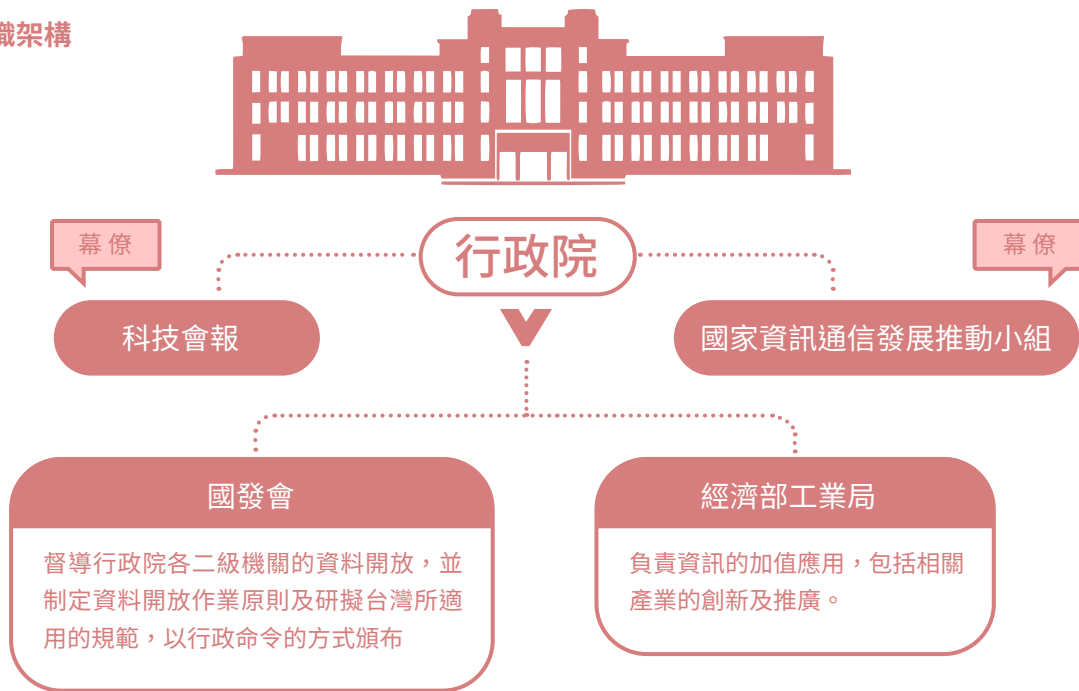
面向	意涵	內容
透明化面向	對民眾公開決策過程，強化責任監督機制	資訊公開、程序外接觸、行政契約之公告、命令之刊登、行政規則之公報刊登。
參與化面向	行政決策過程中納入民眾參與精神	通知相關人到場陳述、法規命令之公告與評論、陳情。
辯論化面向	以辯論方式取代片面決策	聽證、行政處分的理由及效力、法規命令之聽證、行政計畫裁決之聽證。
一般化面向	行政程序從個案式朝向一般性制度化延伸	法規命令與行政規則。
夥伴化面向	行政機關和當事人合作的行政模式	行政處分之附款、行政契約、行政指導。

〈圖表 1.1〉《行政程序法》的五個面向和內容

# 1-2

## 台灣開放政府相關政府組織架構

### 現行組織架構



〈圖表 1.2〉 組織架構

目前開放政府資料相關施政由行政院主導，行政院科技會報及國家資訊通信發展推動（NICI）電子化政府組作為幕僚單位，國家發展委員會及經濟部工業局作為督導單位。以開放政府資料的分工上，國發會負責督導行政院各二級機關的資料開放，並制定資料開放作業原則及研擬台灣所適用的規範，以行政命令的方式頒布。根據《政府資料開放諮詢小組設置要點》規定，行政院轄下各二級機關皆須設置開放資料諮詢小組，並依據「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」將資料上傳至政府資料開放平台。經濟部工業局則負責資訊的加值應用，包括相關產業的創新及推廣。

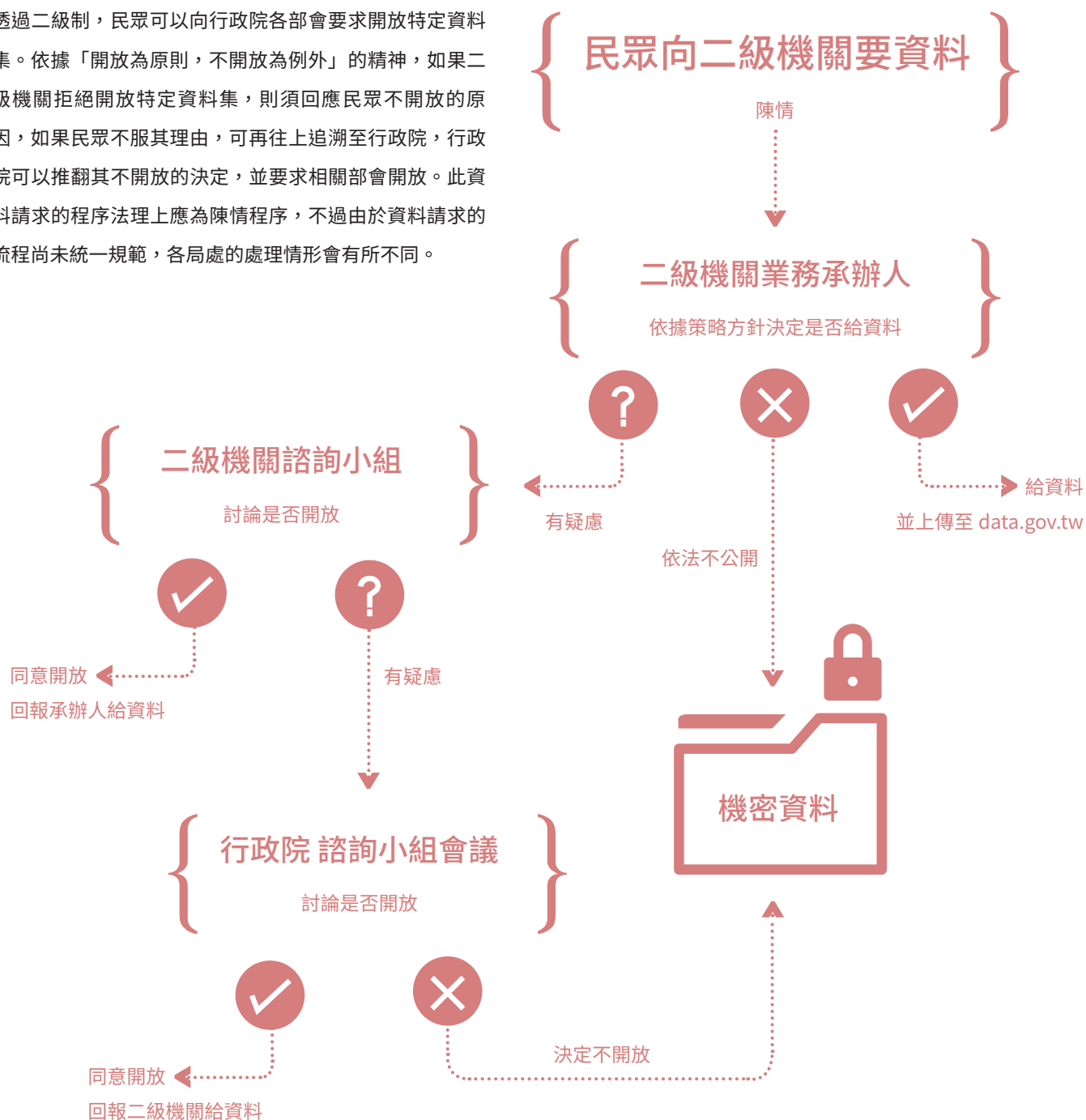
地方政府的開放資料，則以《政府資訊公開法》為原則，不過因為目前缺乏具有「開放政府」精神的法律規範，因此每個地方政府有不同的組織及操作，多數將開放資料的業務歸於資訊局（台北市）或新聞局（新北市）等單位負責，因為這些開放資料主責機關和其他局處是平行位階，操作上仍有賴地方首長強力推動，方能有實現可能。

行政院作為政策的制定者及決策者，同時也是政治宣誓的角色。行政院所屬各二級機關自行訂定「開放資料行動策略方針」，依此作為資料開放與否的依據，並設有開放資料諮詢小組，定期檢視各部會開放資料的狀況，其所屬局處須將當年度資料開放情形呈報給二級機關。

# 1 法律與政策

二級機關的諮詢小組每年開二至四次檢討會議，檢討該機關開放資料的情形。行政院則是一年主持兩次檢討會議，年初時宣布今年開放資料的重點，年末時則檢討當年度開放資料的成效，而二級機關須將開放資料的相關訊息送至行政院備查。

透過二級制，民眾可以向行政院各部會要求開放特定資料集。依據「開放為原則，不開放為例外」的精神，如果二級機關拒絕開放特定資料集，則須回應民眾不開放的原因，如果民眾不服其理由，可再往上追溯至行政院，行政院可以推翻其不開放的決定，並要求相關部會開放。此資料請求的程序法理上應為陳情程序，不過由於資料請求的流程尚未統一規範，各局處的處理情形會有所不同。



〈圖表 1.3〉 資料請求的流程



## 現行架構中遇到的困難

設計上諮詢小組並非顧問，而是具有決策權的角色，然而在實際運作上，諮詢小組通常無法進行決策。各機關開放資料承辦人收到民眾對於資料開放的請求後，如認定依法無法公開，或所開放的資料有缺漏、質量不佳，這些問題都不會進入諮詢小組討論。另外，由於各諮詢小組中的民間委員僅占三分之一，部分諮詢委員對開放資料的概念不一，實際討論中有時難以符合社群及民間期待，許多部會諮詢小組會議紀錄也非完整公開，使諮詢小組的作用有限。

此外，雖然各部會形式上仍然會將開放資料的內容送至行政院備查，但行政院諮詢小組並無發揮實質審查的效果。尤其因為作為幕僚單位的國發會人力不足，無法在行政院檢討會議前，將當年度開放資料的內容及品質做初期檢討，並將內容整理給行政院諮詢小組討論，讓諮詢小組的功能大打折扣。不過藉由行政院諮詢小組會議的機會，能將各部會首長聚集，重新確認對開放資料的方向，此舉仍具政治宣誓的意義。

除了二級制的諮詢小組外，開放資料仍是由各機關業務承辦人各自進行，但許多承辦人並沒有開放資料的概念，針對一些通用型的資料，也無規範範本可供業務單位參考。目前民間請求資料的流程並無明確規範，法理上雖然各業務承辦人應依《行政程序法》的民眾陳情流程處理，但許多承辦人無此認知，使此流程並不順暢，社群仍期待未來各部會能設立相關專屬流程。

少數推動開放資料較為順利的部會，通常是因為部門中有熟悉此領域的人才。事實上，公務員從考選到教育的過程中，都缺乏開放資料相關知識與技能的訓練，使得開放資料在實務運作上十分困難，也讓二級制的架構無法如規畫運作。

開放資料的推動，除了需要法律及政策的基礎建設外，培養專責協調人力更是關鍵。過去，政府亦試圖制度化專責開放資料的協調窗口，然而受限於政府架構，目前國發會無力銜接各部會，各部會間的主責承辦往往也須肩負其他業務，或是被賦予的權責不夠，都大大限縮了執行的效果。

目前台灣的開放政府缺乏整體規畫，在推動上高度依賴政務官的政治意志，一旦政務官離開可以有效推動的位置，就容易出現人走政息的狀況。也因為缺乏整體規畫，目前並沒有綜整意見、調整下一階段政策的機制，在政策調整上完全仰賴公民社會回饋。因此運作時間久後，反而將能量耗在諸多諮詢會議中，整體政策顯得無進展。

最後，更關鍵的問題或許是，現在的台灣政府對於未來「開放政府」並沒有具體的藍圖。「ide@Taiwan 2020（創意臺灣）政策白皮書」中雖點出五個構面的發展方向，卻仍未將開放政府的概念鑲嵌進現有的政治結構中，以至於空有價值面向的政策宣示，卻缺乏架構、政治文化、法制的明確策略規畫。



# 1-3 國際比較

此節討論三個不同發展脈絡的國際案例。美國的開放政府發展是以政治人物的政治意志貫穿，透過行政命令大力推動，並在初具規模後開始一連串制度化及立法的過程。這和台灣的發展脈絡最為相似，不過因台灣推動者來自行政部門，且在發展後續也因官僚體制的限制並未完成制度及立法，在政黨輪替之後，現行開放政府架構便容易面臨更大的挑戰。

韓國則是完全相反的路徑，在政策確定之初便迅速推動立法，且立法層面完整。而台灣至今沒有開放政府或開放資料的專法，部分受訪者認為是因為台灣立法速度過慢的原因。歐洲則是以歐盟為單位提出明確的政策目標，再依據各國現況立法。台灣目前雖然已有相關白皮書，但其中無明確運作策略，也未依據白皮書立法。

### 美國

美國在推動開放政府及開放資料之初，並未以專法規範，而是以總統行政命令及總統備忘錄的方式執行。2009 年美國總統歐巴馬在上任第二天便簽署《透明與開放政府備忘錄》，此份備忘錄揭示了「透明」、「參與」及「協作」三項行動方針。這份備忘錄指示美國行政管理和預算辦公室（Office of Management and Budget，簡稱 OMB）發布「開放政府指令」（Open Government Directive），要求各機關落實執行，並以《政府資訊公開法》、《著作權法》第 105 條與行政管理與預算辦公室「第 A-130 號函」為依據，來實行開放資料。此外，美國也於 2009 年設置政府資料平台 data.gov（戴豪君、顧振豪 2015）。

美國於 2014 年通過了《數位責任與透明法》（Digital Accountability and Transparency Act of 2014），此法主要關注政府預算支出的透明化。2016 年初，國會議員夏茲（Brian Schatz）提出《開放政府資料法》（Open Government Data Act），這個法案將會以法律的層次確定政府資料以開放為原則、不開放為例外，並將之前通過的行政命令以法律定調。該法於 2017 年 5 月已經通過委員會審議，後續只須再經過辯論及表決便可通過，因兩黨都表態支持《開放政府資料法》，因此通過的可能性偏高（Jonathan Haggerty 2017）[註 3]。

國家 / 區域	推動模式
台灣	以行政命令方式推動，至今未立專法。
美國	推動之初以總統行政命令及總統備忘錄的方式執行，後通過《數位責任與透明法》。目前《開放政府資料法》已於立法程序中，如通過意味著將之前的行政命令以法律定調。
歐盟	歐盟於 2003 年通過「公部門資訊再利用指令」，初期著重經濟發展面向，2013 年修改後提出了一個較完整的發展面向及目標，會員國將這些目標內化成各國國內法。
韓國	2012 年加入「開放政府夥伴聯盟」。2013 年開始推動 Government 3.0，通過 Open Data 專法後再開始大力推動開放資料。

〈圖表 1.4〉各國推動開放資料模式比較

## 歐盟

歐盟於 2003 年通過「公部門資訊再利用指令」（Re-use of Public Sector Information Directive, 2003/98/EC），該指令著重政府資訊再利用的經濟效益（林誠夏 2016）。2013 年歐盟執委會修正「公部門資訊再利用指令」，這項修正中有三個重點：

1. 公共資料提供及資訊再利用的收費基準，由費用上限（Upper Ceiling for Charges）改為邊際成本（Marginal Costs）計算模式。
2. 擴大適用對象，包括公有圖書館、大學圖書館、博物館。
3. 明確規範政府釋出的資訊必須以機器可讀的格式處理。

## 韓國

韓國於 2012 年加入「開放政府夥伴聯盟」。2013 年開始推動 Government 3.0，希望以資訊技術改變公務機關文化。同年，通過了《公共資料提供及再利用活化法》（Open Data 專法），該法以平等原則保障公民對資訊近用的權利，並明確規範應開放及不開放的資料。

《公共資料提供及再利用活化法》明定設置「公共資料策略委員會」，進行開放資料相關的政策審議，並針對資料盤點結果進行評估。此外，為避免資料使用過程中發生糾紛，也設置「公共資料紛爭調解委員會」，以尋求有效率的解決方案。

根據韓國《著作權法》規定，由國家或地方政府機關公開的著作，不須取得機關授權即可使用。在《著作權法施行細則》則規定須建置「公共機關著作使用授權的系統」。韓國也在推動 Government 3.0 後建置了開放資料平台 data.go.kr（經濟部工業局 2015）。

## 註解

[1] 2017 年 5 月起改組為「行政院數位國家創新經濟推動小組」，NICI 要點停止適用。

[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=4E506D8D07B5A38D&s=5C49032AC4D46C4D](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E506D8D07B5A38D&s=5C49032AC4D46C4D)

[2] 參考開放政府資料法在 g0v 社群中的討論：<https://g0v.hackpad.com/ep/pad/static/b6gTMfhXMYy>，文件授權 CC BY 4.0。

[3] <http://www.rstreet.org/2017/05/18/open-government-data-act-moves-to-senate-floor-after-markup/>

# 2

---

## 開放資料





## 關鍵結論

### ▶ 推動強調經濟發展，忽略政府課責、社會平等

過去三年台灣開放資料的推動著重經濟發展，但缺乏整體產業政策。關於政府透明與課責的資料相對低度開放，且幾乎沒有以改善弱勢、促進平等為目標的開放資料策略。

### ▶ 資料數量遠勝過品質，關鍵資料散落在不同網頁

重量不重質的發展，使得資料集品質參差不齊，許多資料集仍需人工進一步處理才能使用。此外，各機關依《政府資訊公開法》將資訊各自公布在機關網站上，但是內容完整度不一。若能進一步將公開資訊結構化，並整合進政府資料開放平台，可增加資料搜尋與使用的便利性。

### ▶ 影響力不彰，須加強以公民與公務員的需求為出發點

截至今日，開放資料對推動開放政府、公民參與，甚至是資料經濟，皆尚未有顯著的影響。政府需要重新思考開放資料的價值，針對使用者進行需求調查，這些使用者可能包括：監督政府的公民團體、應用資料的技術社群、創新開發的產業界，以及既是資料生產者也是使用者的公務員。

### ▶ 公務員數位量能不足，體系變革迫在眉睫

由於官僚體系的僵化、資訊系統的老舊，且缺乏跨部門溝通整合的機制，使得開放資料難以改善行政效率，更成為公務員沉重的業務壓力。政府必須針對現有的公務體系，從選人任用、教育訓練、法規秩序、資訊系統等各方面，進行全盤的檢討與改革。

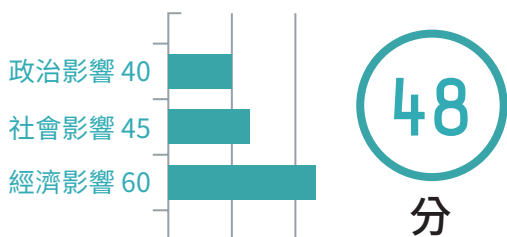
### ▶ 過份強調 KPI ( 關鍵績效指標 )，未全盤思考開放資料在政府治理中的角色

開放資料在台灣已推行數年，政府從推動平台、資料集數量、舉辦黑客松等，無不追求各種能創造短期亮點的 KPI，卻缺乏開放資料在行政流程、數位治理、資料經濟上的整體規畫。不論是法制與政策的不完整，或系統老舊與資料治理的概念不足，都讓開放資料的發展往往得仰賴上位者的意志推動。

## 綜合評比 TTL

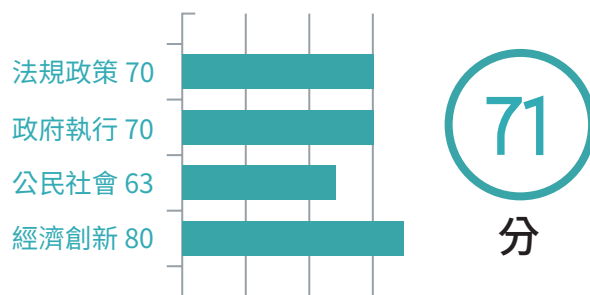


### 影響力 Impact



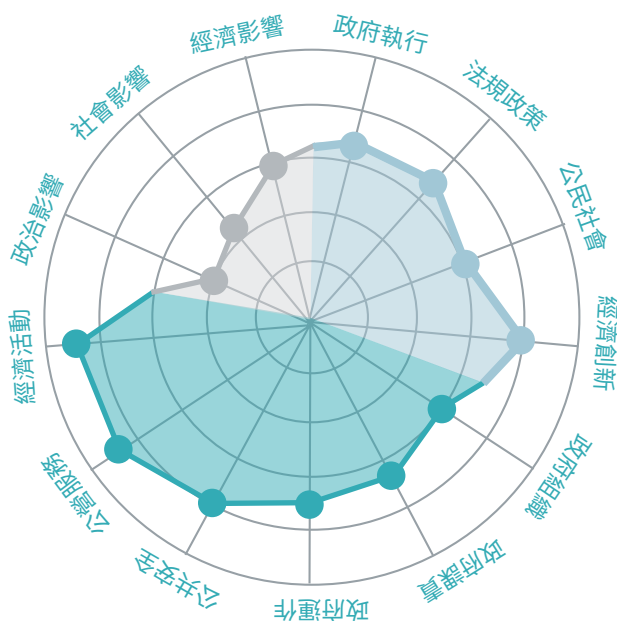
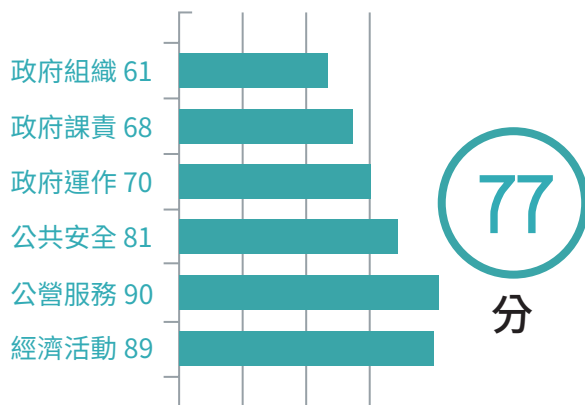
### 政策基礎

#### Readiness



### 資料集現況

#### Implementation



## 子分類分數

綜合評比依以下權重算：

- 政策基礎 35.0%
- 資料現況 35.0%
- 影響力 30.0%

〈圖表 2.1〉 總分

# 2-1. 緒論

## 前言

伴隨著「開放政府」運動在二十一世紀成為國家治理的新趨勢，「政府開放資料」（以下簡稱為「開放資料」）也在 2012 年起，成為各國推動數位轉型與民主深化的重要手段。現代國家治理建立在對人民與領土的普查之上，因此國家蒐集大量關於人民的資訊與資料。這些政府資料並非為政府或是特定政治人物所擁有，它的蒐集仰賴人民的稅賦，它的內容也關乎人民，政府機構僅是依其職責代全民蒐集、保存並管理各項資訊（陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞 2013）。因此，政府資料應以開放的授權回歸到公眾領域，展現民主國家公開透明、可被問責的態度。

2005 年發布的《政府資訊公開法》明定政府在該法所列的例外情形外（見第十八條），有責任「主動公開」政

府資訊（public information）。公開的資訊可為政府帶來一定程度的透明，但是，已經過業務單位統計後的公開資訊，往往只能瞥見政府運作的冰山一角。在資通訊技術的快速發展下，台灣於 2012 年起，開始推動政府開放資料（open data），強調將資訊進一步以更完整的數據與結構化的格式形成資料，並在統一的資料平台上釋出，藉由大數據的運算，讓政府資料不只是可以「看」，更能拿來「用」，透過對政府開放資料的分析與應用，「讓民眾、公司以及組織可用於創立新事業、分析型態與趨勢、做出資料導向決策，以及解決複雜問題」（Joel Gurin 2014，引自朱斌妤、曾憲立 2016），進而達成資料治理的願景。

在上述理念下，開放資料不僅肩負政府透明與問責，更進一步以提升政府服務品質與效能，並創造經濟價值為目標。我們強調，開放資料不只是為了經濟發展，它是政府透明與公民參與的根基。推動開放資料的同時，政府應以數位化行政流程為基石、建立起共享的知識庫，人民才能在此之上與政府協作出新的治理模型。

	政府資訊公開 Freedom of Information	開放政府資料 Open Government Data
法源	《政府資訊公開法》（2005）	無法源依據，僅有行政規範「政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」（2013）
內容	公部門依治理需求，所蒐集關於人民、政府的公共資訊。	具結構化的公共資料，並以開放授權與開放格式公開在固定網址。
目的	政府公開透明、促進公民監督，並維護人民基本權利。	除左欄目的外，更可促進公部門與私部門間的協作，以及資料經濟的發展。

〈圖表 2.2〉 政府資訊公開 vs 開放政府資料

## 2 開放資料

### 開放資料定義

開放資料是指「資料能被任何人自由地使用，重新使用與散布。我們至多只能要求來源標示，與以相同方式分享」（參考 Open Data Handbook[註 1]）。不同於傳統著作權對於知識與資料在使用、重製與散布的限制，「開放」強調知識的公共性與自由流通，在開放的基礎上，才能推動一個強健、任何人都可以在最大互通性下進行參與的共享領域。

國際上，關於開放資料有兩個重要的定義：「開放定義」（Open Definition 2.1[註 2]）與「開放資料五顆星」[註 3]。開放知識基金會（Open Knowledge International）的「開放定義」，指出開放資料須滿足「開放授權」、「機器可讀」、「方便近用」、「開放格式」四項條件（圖表 2.3）。

<b>開放授權</b> Open License or Status	該資料必須以開放的授權條款進行提供。任何附加於該資料的額外條款，皆不得與前述授權條款產生衝突。
<b>機器可讀</b> Machine Readability	該資料應以可被電腦所運算的格式提供，讓使用者可以輕易地存取與修改。
<b>方便近用</b> Access	該作品應以其完整狀態，且僅收取一次性合理重製工本費的方式來提供。任何授權遵循所需要的額外資訊，也必須伴隨資料一併提供。
<b>開放格式</b> Open Format	該作品必須以合宜且可修改的格式來提供，或可被至少一款的自由開源軟體工具進行處理。

〈圖表 2.3〉開放定義四項條件

相較於開放知識基金會嚴格的「開放定義」，網際網路發明者之一的柏內茲-李（Tim Berners-Lee）則用五顆星的等級（圖表 2.4）來評判資料開放的程度。比較兩者定義，皆可見「開放授權」、「機器可讀」、「方便近用」、「開放格式」在開放資料中的重要性，但要達到四顆星以上，則除了上述四個條件外，須進一步讓資料可以相互鏈結，產生更大的應用效益。

★	採用開放授權，資料公開在網路上，但不限格式。
★★	讓資料進一步以結構化的方式取得。
★★★	使用開放格式以取代專屬格式，例如以 CSV 取代 Excel 檔案。
★★★★	進一步以固定網址來表示資料
★★★★★	鏈結該開放資料與其他的開放資料，以提供資料集之間的脈絡關係。

〈圖表 2.4〉開放資料的五顆星



## 研究方法與資料來源

本章節兼採質性與量化的分析，針對台灣 2014 年到 2016 年開放資料的政策脈絡、資料現況，與影響力進行評析。我們採用世界網路基金會 (World Wide Web Foundation) 在 Open Data Barometer (以下簡稱 ODB) 第三版使用的研究方法 [註 4] 為骨架，並參考學者們的相關文獻，綜合整理為本章節的論述。

20 大類資料	
0 政府組織	0.1 法律 0.2 政府架構與人事 0.3 司法及判決
1 政府課責	1.1 選舉與罷免 1.2 預算與財政收支 1.3 政風與課責
2 政府運作	2.1 普查資料 2.2 法人基本資訊 2.3 採購 2.4 國防與外交
3 公共安全	3.1 公共檢查及違法事項 3.2 犯罪與事故 3.3 環境
4 公營服務	4.1 基礎建設 4.2 健康醫療 4.3 基礎教育
5 經濟活動	5.1 生產及各類執照 5.2 不動產與金融 5.3 國際貿易 5.4 勞動

〈圖表 2.5〉20 大類資料

開放資料的「政策脈絡」與「影響力」兩部分，是以 ODB 的題目作為基礎，由研究員進行調查分析。我們同時邀請相關主管機關另外作答，作為參考資料，希望這種互動能促進主管機關重新思考開放資料的政策方向，而不僅僅在衝高資料集開放的數量。初步的調查文件由研究員蒐集資料與撰文，並依據 ODB 各題的評量標準給分。我們並於 4 月 17 日至 5 月 7 日開放社群檢視調查文件，並提供更多參考資料與評論，再由研究員於 5 月 7 日將意見回收，整理成最後的調查文件 [註 5]，成為本文重要的參考資料。

「資料集現況」的部分，不同於 ODB 的 15 項資料類別，我們採用 gov 社群所編寫的〈Data-Centric Government 的 20 大類資料〉(見圖表 2.5) [註 6]。這 20 大類資料，呈現開放資料從促進政府透明、公眾權利到經濟應用的架構，相對於 ODB 的 15 項資料，更符合台灣的脈絡與現況，也利於結構性分析。我們在每一類別中，依據相關性與重要性挑選了 3 到 5 項的資料集，檢視其是否符合圖表 2.6 中 1~10 項的指標，以判斷該資料集的開放程度。這項盤點由 gov 社群協作蒐集、檢視與審查，貢獻者與審查者的名單可參考 GitHub 上的原始資料頁 [註 7]。盤點後的結果，再以圖表 2.7 的加權比重計算出總分。

指標	權重
1. 資料是否存在？	5%
2. 可否線上取得？	10%
3. 是否為機器可讀？	15%
4. 是否可整批下載？	15%
5. 是否免費？	15%
6. 是否有開放授權？	15%
7. 是否為最新版本？	10%
8. 是否定期更新？	5%
9. 相關訊息是否容易找到？	5%
10. 是否是關聯性資料 (linked data) ？	5%

〈圖表 2.6〉10 項資料集評量指標及權重

政策基礎 35%	資料現況 35%	影響力 30%
政府政策 / 政府執行 / 經濟與企業 / 公民社會 各 1/4	20 類資料 各 1/20	政治 / 經濟 / 社會 各 1/3

〈圖表 2.7〉評分權重表



## 2-2

### 開放資料政策基礎

#### 法規政策

無開放資料法源，而是以行政規範與命令推動  
平台與授權已具備，但個別資料集品質參差不齊

台灣現無開放資料的基礎法源，目前僅有《政府資訊公開法》（2005）作為資訊公開的依據，並搭配行政規範「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」（2013）來推行開放資料。由於開放資料並無專法明定，使得上位者的政治意志與政策指令，成為推動開放資料的關鍵。行政院曾將 2015 年訂為「Open Data 深化應用元年」，帶動一波衝數量但不重品質的資料開放。但在那之後，因為缺乏法源與資料治理的基礎，擁有資料的各機關單位，傾向被動開放而非主動開放資料。

法規與政策雖不完備，但國發會於 2013 年建立「政府資料開放平台」[註 8]，作為台灣第一個開放資料平台，具有指標性的意義。此平台所採用的授權條款「政府資料開放授權條款第一版」，由國發會與社群協作編寫，在 2017 年獲得開放知識基金會認證，成為少數符合「開放定義」的國家級授權條款 [註 9]。政府資料開放平台上線後，在資料集數量上雖有成長，但並未從資料產生端進行系統性的統整，造成資料品質參差不齊。「資料集品質評鑑機制研究計畫」（聯經數位 2016）指出，政府資料開放平台上，有高達五成的資料不利於機器讀取，阻礙跨機關串接與資料加值應用。

#### 政府執行

資料治理的流程未建立，無法改善行政效率  
業務單位缺乏相關的概念與技術課程  
地方政府皆已提供開放資料，但發展上有嚴重城鄉差異

政府在開放資料的執行上，並無單一的統籌機關，資料集的開放由各機關單位的資訊人員來協調業務單位釋出手中資料。由於資訊部門屬於輔助單位，非資料管理者，而業務單位多數未具有資訊背景，並不熟悉開放資料的概念與實作技術，政府也缺乏相關的系統性課程，因此開放資料仍無法與政府決策的流程整合。相反的，在行政流程沒有完善的數位化管理之前，對基層公務員來說，每多一份開放資料，就又多一項列管的業務與更新的壓力，不但成為基層公務員沉重的負擔，也讓所提供的資料集品質低落。

至於地方政府方面，台灣 22 個地方政府中，已有 13 個地方政府架設自己的資料開放平台，其他 9 個地方政府則是將資料提供於國發會所架設的政府資料開放平台上。未自行架設資料開放平台的縣市，多為非都會區，於政府資料開放平台上提供的開放資料數量也相對稀少 [註 10]，可見開放資料的發展仍有嚴重的城鄉差距。

## 公民社會

有《政府資訊公開法》，但申請政府資料仍有重重阻礙  
有《個人資料保護法》，但機關易以去識別化為方法規避  
開放資料諮詢小組運作不一，部分成為形式會議

開放資料與公民社會的互動上，有兩個面向需要關注：  
其一，如何保障政府的開放資料不會侵害個人隱私權；  
其二，政府如何回應公民社會的資料需求。

我國有《個人資料保護法》（2012 年施行，2016 年修正），內容包括個人資料同意權、個人取得自身個資及修正權、受侵害時的罰則與補償機制。雖有此法，當政府在開放部分爭議性極高的資料時，會以去識別化的方式避免此法的限制。例如 2015 年高公局開放 ETC 行駛路徑資料，遭台灣人權促進會批評，該資料雖然有經過去識別化處理，但仍有高度再識別的風險，不適宜以開放資料釋出 [註 11]。

至於在索取資料上，《政府資訊公開法》明定政府資訊應主動公開，或應於人民提出 15 日內做出准駁的決定。在政府資料開放平台上，有設置索取資料的功能，但是人民向申請政府資料仍有重重阻礙，尤其在爭議事件上，儘管法律要求公開，索取資料卻得仰賴行政訴訟，曠日費時。例如：台灣人權促進會 2014 年向教育部要求公開「十二年國民基本教育課程審議會」的會議資料，遭教育部拒絕，台權會於是提出行政訴訟後，直到 2016 年，教育部才提供台權會提訴請求的各項文件。此外，政府機關經常以《個人資料保護法》為由拒絕開放資料，例如中選會原先以涉及候選人的個人資料為由，不願將選舉公報以數位且開放的格式提供，在公民社會的倡議下，中選會於 2016 年大選時，已將選舉公報轉為開放資料。

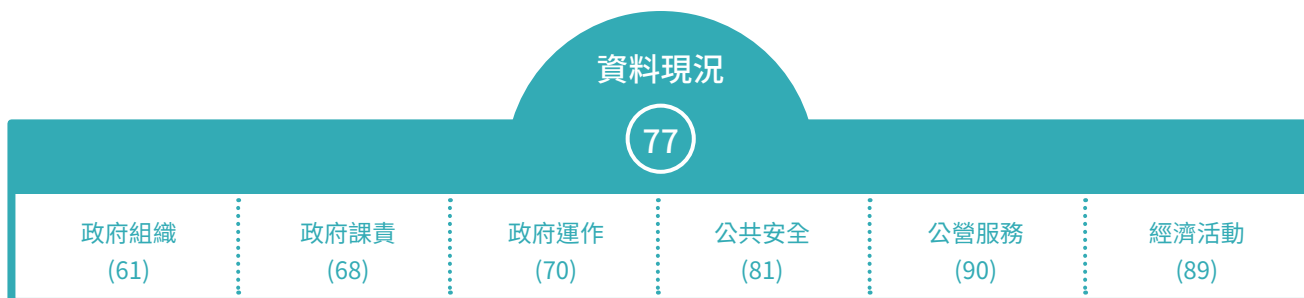
除了法規之外，自 2015 年起，行政院及其以下二級機關皆設有開放資料諮詢小組，由機關代表與公民社會代表組成，每季或每半年召開會議，分別針對策略規畫、資料盤點、溝通推廣、資料品質四大方向進行討論。會中，也會檢視民眾索取的資料，並確保機關有回應民眾需求。但是，委員會的組成並非全部是熟悉開放資料的專家學者，且數個月才有一次會議，使得各諮詢小組效能不如預期，部分淪為形式會議。

## 經濟創新

過度仰賴短期的活動、黑客松  
缺乏資料經濟產業政策

台灣推動開放資料將資料經濟視為一大重點，由工業局統籌，近三年積極透過舉辦各類競賽、黑客松，鼓勵以開放資料為基礎的經濟創新。但是競賽型黑客松囿於時間所限，往往只成為一、兩天熱鬧的嘉年華。黑客松所產出的作品，在缺乏產業鏈的支持又沒有政府政策輔助下，很少能持續開發成為可應用的產品。此外，機關針對黑客松推動開放資料，往往也在黑客松結束後停擺。整體而言，台灣的資料經濟產業缺乏完善的產業政策，過度仰賴短期的活動、競賽、黑客松。

## 2-3 資料集現況



〈圖表 2.8〉

### 政府組織：

多數關鍵資料集仍未以開放資料的標準釋出

在關於政府組織的各項資料集（法規、人事、司法）中，我們比對政府資料開放平台上的資料集與各機關提供在個別網站的資料集，發現前者的資料內容相對簡略（例如司法相關的資料），或者無更新到最新版本（例如人事資料）。是故，在選取評量的資料集時，我們挑選了在各機關網站上提供的版本，但這些版本多以資訊公開的形式發布，缺乏開放資料的概念。比方說，人事總處針對行政院所屬暨地方政府機關有十分詳盡的統計數據，但非以開放格式提供，且表格內含有合併儲存格，因此不利於機器讀取。同樣的，司法在司法統計頁上有比法務部更詳盡的統計數據，可是前者無法以機器讀取，且不能整批下載，不符合開放資料的原則 [ 註 12]。此外，法務部於全國法規資料庫上，提供 XML 格式的中英文法規下載，但所使用的授權條款《全國法規資料庫公開資料使用規範》，並不符合開放定義。

### 政府課責：

政府支出與陽光法案主題網須加速提供開放資料

此類資料集有著與上一類相同的問題。關鍵資料集，尤其是陽光法案主題網上關於政治獻金、財產申報、行政罰鍰等資料，仍然只能用系統查詢，而不是整理成開放資料提供使用者整筆下載，非常不利於機器讀取，更難以被公民科技應用。另外，雖然政府預算已提供開放資料，但是實際的支出則仍以年報、月報的方式，公布在不便於使用者查找的地方，大大降低人民透過資料監督政府的可能性。值得一提的是，中選會提供的選舉資料相對完整，但目前罷免統計尚未提供於政府資料開放平台上。

### 政府課責 (68)

選舉與罷免 (83)	預決算與財政收支 (76)	政風與課責 (45)
---------------	------------------	---------------

〈圖表 2.10〉政府課責各項分數

### 政府組織 (65)

法律 (65)	政府架構與人事 (80)	司法與判決 (39)
------------	-----------------	---------------

〈圖表 2.9〉政府組織各項分數

政府運作：

黑箱般的國防與外交、無法監督的政府捐助財團法人

在此大類中，採購資料與部分普查資料相對開放，但是普查類的地圖圖資開放程度不足，所提供的圖資並非機器可讀的 vector data。法人基本資訊中，有關政府捐助的財團法人，雖領有大筆政府預算，理應受人民監督，但卻無法找到相關資訊，不但易淪為肥貓組織，且可能形成重大弊端。至於國防與外交，更僅次於司法最不開放的資料項目，各種重要資料，例如條約協定、援外成果，四散在政府網站各處，且多以非開放資料的方式提供，無清楚的授權標示、更新時間也不明。

政府運作 (70)

普查資料 (76)	法人基本資訊 (69)	採購 (94)	國防與外交 (41)
--------------	----------------	------------	---------------

〈圖表 2.11〉政府運作各項分數

公營服務：

開放程度高，交通資料已符合四星級的鏈結資料

此大類有相當高的開放程度，可見開放資料作為改善民生服務的基礎，在應用面上較廣，因此開放程度高。基礎建設中，交通資料的表現最佳，已達成鏈結資料 (linked data)。水力與電力資料則在經濟部 2016 年大力推動公營事業開放資料下，開放程度高。健康醫療資料的表現也不俗，健保署並自設有「健康保險資料開放服務」[註 13]，提供豐富的開放資料集。教育資料中，有部分較完整的資料是公布在教育統計查詢網 [註 14] 中，雖然資料豐富且機器可讀，但是並無標示開放的授權條款。

公營服務 (90)

基礎建設 (96)	健康醫療 (90)	基礎教育 (83)
--------------	--------------	--------------

〈圖表 2.13〉公營服務各項分數

公共安全：

犯罪與環境資料相對開放，  
而地方公共檢查資料彙整程度低

在此大類中，關於犯罪與環境的資料開放程度較佳，而公共檢查的資料則散亂且殘缺。由於公共檢查多以各地方政府為執法單位，因此資料集經常是提供各地方政府的網頁連結。而各地區資料開放程度不一，使得資料須進一步人工處理，才能串連做整合性的分析與應用。環保相關的資料則開放程度較高，且水質與空氣皆提供即時監測資料。

公共安全 (81)

公共檢查及違法事項 (67)	犯罪與事故 (90)	環境 (85)
-------------------	---------------	------------

〈圖表 2.12〉公共安全各項分數

經濟活動：

開放程度高，但地價仍未提供開放資料

此大類的資料開放程度高，反映政府在推動開放資料上，是以經濟發展為優先。多項重要資料集已整合在政府資料開放平台上。其中，地價資料並無提供開放資料供使用者下載，僅僅以查詢的方式提供。

經濟活動 (89)

生產及各類執照 (86)	不動產與金融 (83)	國際貿易 (95)	勞動 (93)
-----------------	----------------	--------------	------------

〈圖表 2.14〉經濟活動各項分數

## 2-4

### 開放資料影響力評估

#### 政治面影響

促進部分政府透明，但許多關鍵資料集尚未開放  
未能有效提升政府效率與執行力

開放資料對於政府的透明與公共問責有部分正面影響，可見於選舉與預算兩類資料的應用。2016 年總統與立委選舉後，技術社群應用中選會的資料，推出「選票分布地圖」進一步分析選舉結果。此外，台北市也在 2015 年與社群專家合作，將下年度的預算資料，以互動且視覺化的方式呈現，讓民眾可以簡單而快速了解預算使用情形。此做法後續也應用在高雄市、嘉義縣、台中市、宜蘭縣、新北市等地方政府。但是，除了選舉與預算資料外，仍有許多關於政府透明與問責的關鍵資料尚未公開，或未達開放三星等的資料集，例如：政治獻金、公職人員財產申報、政府採購與支出等，須加速開放且調整進政府資料開放平台，以促進施政透明與公共問責。

在改善行政效率上，開放資料的影響仍待觀察。開放資料的確有促成零星的公私協作個案，例如：台南市登革熱地圖、八仙粉塵爆炸傷者開放資料查詢。這些個案顯示，公民社會可以透過開放資料，進行群眾外包與社群協作，幫助政府提升處理急難事件的效率。但是，就公務系統而言，由於各機關文化與資料格式尚無彙整，開放資料因而無法具體改善跨機關間溝通。相反的，開放資料經常是在原有業務上新增的負擔。由於疊床架屋的研考流程、依法行政的保守文化、概念與技術訓練不足、對於政令的不信任感等因素 [註 15]，使得開放資料在改善政府效率與執行力上，大大受限。

#### 社會面影響

有助於民眾進一步了解公共事務，並促進公民參與  
無實際改善對弱勢群體的公共服務

開放資料有助於民眾進一步了解公共事務，並促進公民參與。在環保上，開放資料能提升民眾的環保意識，並且成為環保團體監督政府與企業的工具。例如，由各地地方縣市政府與企業、創客社群 LASS (Location Aware Sensor System)，以及中研院資訊科學研究共同合作的「空氣盒子」計畫，將溫濕度環境感應器提供給學校單位，並將資料以開放的格式在雲端串接，補足官方測站不足的問題，同時提供學校在環保議題上的實作教學。

此外，綠色公民行動聯盟（綠盟）在 2016 年比對台塑六輕工廠即時監測數據與官方提供事後整理的開放資料，指出約有兩萬多筆的超標記錄在官方數據消失了，且最後只開出一筆 10 萬元的罰單，顯示政府提供的開放資料與實際的監測數據有所落差。綠盟於是發起「透明足跡」[註 16] 計畫，試圖推動更正確、更細緻的開放資料（例如：完整的裁罰名單），來監督政府對工廠污染的實際作為。

但是，當前台灣的開放資料極少運用在改善弱勢群體的生活，截至 2016 年底仍不見產生正面影響的案例。台北市社會局與社群共同推出的「家暴地圖」，將已去個資識別的家暴資料，以地圖方式呈現，希望讓社工人員能更有效地掌握家暴潛在區域，並且提升地方社區鄰里守望相助的意識。但是，學者與社會團體也提出異議，認為將家暴以地圖的方式呈現，容易簡化家暴議題，實質上無助解決問題，更有可能造成特定鄰里污名化。



## 經濟面影響力

已促成零星的新興商業模式，但仍無成形的資料經濟產業鏈  
政府以資料擁有者的優勢搶占應用市場，扼殺資料經濟的發展

台灣自推動開放資料以來，將資料經濟視為重要發展方向。工業局於過去三年，投注企業補助與創新獎勵，並舉辦相關的產品發表會，促成零星以開放資料為基礎的新興商業模式，例如三商行的選址系統或是宸訊科技的農地履歷。但是，上述個案尚未能推動資料經濟的發展。此外，過去三年，政府除了推動機關內部開放資料外，為了短期績效表現，也投注經費於長期標案合作的系統廠商開發網站、App 等應用程式。政府一面開放資料，另一面卻以資料擁有者的優勢開發應用、搶占市場，使規模小的新創公司無法發展，因而阻礙了台灣資料經濟的整體成長（陳坤助 2016）。

	現況	困境	改善方式
政府效率	未能有效提升政府效率與執行力	繁瑣的研考、保守的文化、教育訓練不足、對政令的不信任感	導入行政數位化，加強概念、法規與技術的教育訓練
政府透明	促進部分政府透明，但仍有許多開放空間	資料開放不足，或是內容缺失，難以用來監督政府	盤點關鍵資料集，並盡快以最完整的方式釋出
環境問題	有助提升民眾環保意識	政府釋出的開放資料遭到整理與刪改	完善資料產製的數位流程與規範，減少人為操作的因素
弱勢族群	無實際改善弱勢群體的公共服務	缺少可應用的資料集	與相關社群協作，思考資料如何為人民服務
經濟創新	政府獎勵促成零星的商業模式	未產生資料經濟產業鏈	政府停止開發應用，將資源轉入開放資料的基礎建設

〈圖表 2.15〉 開放資料影響力整理

## 2-5

### 開放資料全球評量

開放資料是近年政府治理的顯學之一，因此也催生數個全球評比的機制。Global Open Data Index (GODI) 由編寫開放定義的開放知識基金會所主持，始於 2013 年，每年對約 100 個國家進行評比（各年度參與國家數量不一），至 2016 年已有四次成果。GODI 向全球資料社群蒐集各國現況，透過群眾外包的方式，針對 15 項關鍵資料集的開放程度評分，再由 GODI 內部審查者做最後判定。台灣自 2013 年加入評比，四年來，從中段班的 36 名，到 2015 年及 2016 年爬升至第一名。但是，GODI 第一名的殊榮，反映的不完全是台灣開放資料的進展，而是政府為了評比，而針對這 16 項資料集開放所導致的成果。此外，GODI 評比也有其侷限：第一，它只著重資料集本身的開放程度，無法看出整體政策是否完備以及後續產生的影響力；第二，為了讓全球各國可以有比較的基礎，它簡化了不同地區的政治、社會脈絡，並限制評比的資料類別，因此被選入的資料集不超過 20 筆，讓 GODI 的代表性大受侷限。

另一個全球評比機制 ODB，則採取質性與量化兼具的方法論，並撰有深入的調查報告。ODB 由世界網路基金會主持，同樣始於 2013 年，至 2016 年已有四屆 115 個國家加入，但台灣不在評比中。本章節以 ODB 的方法論，針對開放資料的政策基礎、資料現況、影響力三大領域進行分析，但採用更符合台灣現狀的資料集類別。與 ODB 第四版（2016 年）比較的話，台灣約在第 16 名。但由於評比時間的差異與方法上略有不同，此排名僅供參考。值得注意的是，台灣的表现

與前段班國家有著不同的模式，前十名國家多數在政策基礎的表現優於資料現況與影響力，但台灣卻是資料現況的成績高於另外兩者，且在影響力的表現上，遠低於前段班國家，這提醒我們在衝資料量的同時，在政策人事的基礎建設以及和資料使用者的互動上，仍有長足的進步空間。只有當我們對開放資料質量並重，並挹注足夠的資源與人事訓練，同時以資料使用者——公民與公務員的需求為中心後，開放資料才能成為邁向開放政府的扎實基礎。

---

#### 原始資料

- <https://github.com/ocftw/OpenGovReport14-16/tree/master/data>
- <https://github.com/ocftw/OpenGovReport14-16/wiki/OGR14-16-Readiness-and-Impact>

## 註解

[1] <http://opendatahandbook.org/guide/en/introduction/>

[2] <http://opendefinition.org/od/2.1/en/>

[3] <http://5stardata.info/zh-TW/>

[4] 方法論文件請參考 <http://opendatabarometer.org/doc/3rdEdition/ODB-3rdEdition-ResearchHandbook.pdf>

[5] 調查文件已公開在本報告的 github 頁面 <https://github.com/ocftw/OpenGovReport14-16/wiki/OGR14-16-Readiness-and-Impact>

[6] 參考 <https://g0v.hackpad.tw/ep/pad/static/NoJ1mbwsqkQ>，accessed on 2017/7/15，CC BY-clkao & g0v contributors。

[7] 原始資料已公開在本報告的 github 頁面 <https://github.com/ocftw/OpenGovReport14-16/tree/master/data>。

[8] <http://data.gov.tw>

[9] <http://opendefinition.org/licenses/>

[10] 參考 <http://data.gov.tw/visual/1>

[11] <https://www.tahr.org.tw/node/1656>

[12] 2017 年起，司法院已陸續在政府資料開放平台上提供各級法院的裁判書資料。

[13] <http://data.nhi.gov.tw/>

[14] <https://stats.moe.gov.tw/qframe.aspx?qno=MgA3AA2>

[15] 參考匿名，2017，〈公務員匿名共筆〉，g0v news，2017/03/22

[16] 由綠色公民行動聯盟發起的「透明足跡」計畫 <https://thaubing.gcaa.org.tw>。



# 3

## 公民參與





## 關鍵結論

### ► 開放精神的公民參與萌芽，以降低門檻與廣大參與為目標

受審議民主、開放政府概念影響而產生的公民參與模式，過程中經常使用網路工具，並以相對不嚴謹的討論形式試圖降低參與門檻，和過去常見的公民參與管道有所區別（例如公聽會），也並非嚴格定義下、小規模且形式嚴謹的審議民主。

### ► 上位者的政治意志在公民參與中扮演重要關鍵

具開放精神的公民參與有賴於政治人物的政治意志推動，此政治意志是否能在官僚體制中橫向串聯整合，讓負責不同業務的局處、部門積極參與，是推動參與的重要關鍵。

### ► 公民參與發生的時機，直接影響了參與的實質意義

公民參與發生在政策制定的哪個階段，對於參與的影響力有決定性的意義。此外，公民參與的議程設定、議題決定，及公民是否具有倡議權至關重要，參與的機制與過程亦決定了參與的品質。

### ► 當前公民參與以實驗性個案為主，部分正試圖制度化

具開放精神的公民參與模式，大部分是實驗性的個案，少部分以行政命令的方式執行，有些公民參與模式正在試圖走向常態化或制度化，例如地方的參與式預算。

### ► 透過公務員的培力與中介者的轉譯來增進參與的品質

執行單位、市政府、公民三者的角色定位十分重要。其中，公務人員的培力是當前須處理的重要課題。另外，透過中介者的轉譯，公民參與才能兼顧降低參與門檻及充分知情，同時又能確保有品質的討論。

## 3-1

# 台灣公民參與的發展歷程

### 政治面影響

公民參與作為參政權的實踐，是民主制度中重要的一環。在台灣，公民參與受到《憲法》第 17 條參政權的保障，然而在戒嚴時期，民眾參與公共事務或對公共議題表達看法皆受政府強烈打壓，直到解嚴後民主深化，公民參與才逐漸受到重視。

《行政程序法》於 1999 年公布，依據此法，政府機關在行政處分、法規命令或行政計畫中，皆應設有讓人民參與表達意見的機制。其他規範公民參與的相關法律，包括 1994 年通過的《環境影響評估法》，在環境影響評估過程中設有公民參與的機制，以及《促進民間參與公共建設法》規定甄審委員會內須有特定比例的專家學者，也是一種公民參與的管道。

除了上述兩個已明訂於法律中的公民參與管道外，政府另設有其他參與的機制，例如公聽會與說明會，然而參與民眾的意見是否納入政府決策考量中，因為沒有法律明文規定，行政機關也可以完全不採納民眾意見。

### 具開放精神的公民參與萌芽

二十一世紀以來，民主體制在全球正面臨極大的挑戰。許多名義上的民主政體演變為專制政體，只是通過選舉保留民主制度的外貌，而對一個能夠有效運作的民主制度而言，人權的保障與民主參與制度則逐漸消失（The Economist 2014）。在這「全球民主的艱困時代」，人們對自由民主體制的表現，普遍感到挫折、失望與不滿

（Pharr and Putnam 2000；Norris 2011；引自林國明 2016），進而引發了一次又一次的街頭抗爭。2014 年發生的三一八佔領運動，就是台灣人民對代議制度失望而引發的大規模抗爭。

面對衰弱的民主體制，審議民主是一條備受期待的可能出路。審議民主在台灣的發展，則從 2001 年二代健保改革開始。當時，衛生署（現升格為衛福部）組成第二代全民健康保險規畫團隊，其中特別設立公眾參與的小組，邀請多位學者參加，這些學者將審議民主為基礎的公民會議帶入了二代健保改革，形成為期三年的計畫。2003 年，台灣學術團隊前往丹麥科技委員會拜會，之後積極進行各種審議民主的實踐（陳東升 2012），並從 2004 年起大量嘗試公民會議及願景工作坊。



### 公民會議

篩選約 20 名、不同背景是自願者在預備會議中針對議題進行課程，正式會議中邀請相關領域專家到場擔任諮詢的角色，透過提問或對談方式使自願者得到資訊，接著由自願者進行討論，最後撰寫報告，整個流程通常須費時約 5 天。

2014 年，三一八佔領運動爆發。在為期 24 天的佔領行動中，「街頭公民審議」（D-Street）被提出。當時，佔領運動被警方封鎖線分為「議場內」及「議場外」，議場內的佔領民眾在這場運動中占據較具發話權的位置。為了擴大參與，讓議場外靜坐支持的公民也能夠有機會發表意見，形成可能的共識，多位相關領域的學者、專家及 NGO 工作者開始推動街頭公民審議（施聖文 2014）。為期 10 天的街頭公民審議，在抗爭現場的不同地理位置同時舉行，每一天都有超過百位參與者加入討論。議場內和議場外的權力關係雖然並未真正「翻轉」，但卻在試圖達成平權的過程中，將審議民主的概念提上政治議程，也在公民社會埋下新型態公民參與的伏筆。

三一八佔領運動結束後，台灣公民社會力量前所未有的豐沛。同年，台北市長候選人柯文哲以「開放政府、全民參與」作為競選口號，並將「參與式預算」、「i-Voting」（網路市民投票系統）作為重點政見，最後以懸殊的得票贏得大選。

上述事件都使具有開放精神的公民參與廣為社會大眾所知及期待，並成為地方政府的潮流。我們也觀察到從 2014 年開始，為了擴大參與並降低舉辦成本，具有審議精神的公民參與，開始嘗試使用較不嚴謹的形式，試圖降低審議民主的參與門檻，例如以一至兩天的世界咖啡館（World Cafe<sup>1</sup> Guidelines）取代成本較高的公民會議。另外，隨著資訊科技的進步，使用網路工具也成為公民參與的重要環節。

本章節以探討「具開放精神的公民參與」為主旨，我們並將之定義為：受審議民主、開放政府概念影響而產生的公民參與模式，其過程中使用網路工具，並以相對不嚴謹的討論形式試圖降低參與門檻，和過去常見的公民參與管道做區別，也區隔出 2001 年開始的公民會議等審議民主嘗試。

我們期待透過不同案例的分析，一探這些「具開放精神的公民參與」，是否真的能讓受到決策所影響的公民，以平等的地位，透過公開、自由討論的過程，來形成意見，最後影響政策？也就是說，是否能真正達成「參與」？

## 分析架構

本章節從 2014 年至 2016 年所嘗試「具開放精神的公民參與」當中，挑選出六個案例進行分析，並探討這些案例以何種方式推動公民參與，以及個別案例的開放程度。

其中，三一八佔領運動後，「公民憲政會議草根論壇」作為由下而上、民間發起的公民參與，具有相當的重要性。而針對特定議題、由政府發起公民參與，則挑選飽受批評的「經貿國是會議青年網聚 World Café 論壇計畫」，及程序相較完整的「飛雁新村」來比較。在數位平台的嘗試中，本文挑選了最先被提出的電子投票系統「台北市 i-Voting」，以及台灣首次架設的線上「公共政策網路參與平台」。最後，參與式預算已成為世界潮流，台灣各城市皆進行不同的參與式預算實驗，這些實驗也成為各縣市政府所宣稱的開放政府及公民參與政績，本文亦挑選不同類型的個案進行分析。

透過這些案例，本文試圖呈現 2014 年至 2016 年不同類型的參與實驗，凸顯「具開放精神的公民參與」內涵多樣化，並檢視這些案例的參與經驗。

### Blulu 量表

參與程度如何評量，是一個重要的課題。本文所指的參與程度，不只是個案的參與者多元化，也希望能進一步分析個案在整體政策制定過程中的位置與影響力。為了讓讀者能快速掌握，除了針對個案的評論，亦採視覺化量表呈現。

本章節採用呂家華、藍一婷於 2015 年所提出的 Blulu 量表 [註 1] 作為分析框架，並依適用性對此框架略為調整後，進行案例分析與討論，以判讀該案例的參與品質。Blulu 量表的目的是幫助更多人理解審議的結構，理解公民參與的流程與困難。以下說明本章節如何操作 Blulu 量表。

針對新型態公民參與的評估，本文從 Blulu 量表家族選用 Blulu 列車量表 A、B、Blulu 披薩量表及 Blulu 測量儀四個量表，對不同個案進行以下四個問題的分析：

1. 此公民參與個案在政策制訂週期中的哪一個階段發生？
2. 此公民參與個案包含哪些流程？
3. 此公民參與個案有哪些參與者？
4. 此公民參與個案的開放參與程度？

#### I. 此個案發生在政策制訂週期的哪一個階段？

本文使用 Blulu 列車量表，以判斷公民參與發生在政策制定過程中的哪一個階段。一般來說，公民參與發生在越早期，後續越不容易出現爭議。

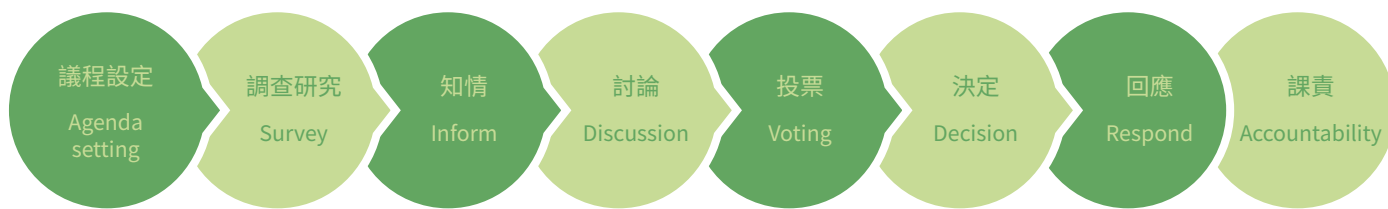


〈圖表 3.1〉 Blulu 列車量表 A —— 政策制訂週期  
資料來源：Blulu.tw

#### II. 此個案的審議品質？

Blulu 列車量表將審議的流程區分為八個階段，每個階段分別對應下列八個關鍵問題：

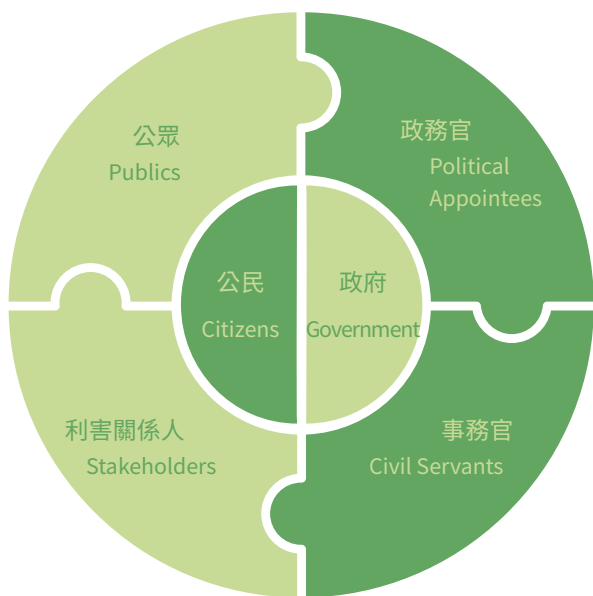
1. 議程設定是否納入公民社會的意見？是否能由公民來設定議程？
2. 針對議題是否有研究調查？調查中，是否有納入各方利害關係人及公民社會的意見？
3. 是否讓參與者充分知情？相關資訊是否公開透明？
4. 討論的形式是否有妥善的設計？是否有具經驗的主持人進行引導？
5. 是否有投票，且以何種形式投票？
6. 是否形成有意義的決定？該審議結論是否在決策機制中發揮影響力？
7. 審議結論是否得到政府部門有意義的回應？公務機關是否具體承諾，並將參考審議結論作為決策依據的判斷標準？
8. 審議結果是否能被問責？是否有明確承辦單位，並設立後續回饋機制作為評量標準？



〈圖表 3.2〉 Blulu 列車量表 B —— 公共審議的流程  
資料來源：Blulu.tw

### III. 此個案的審議品質？

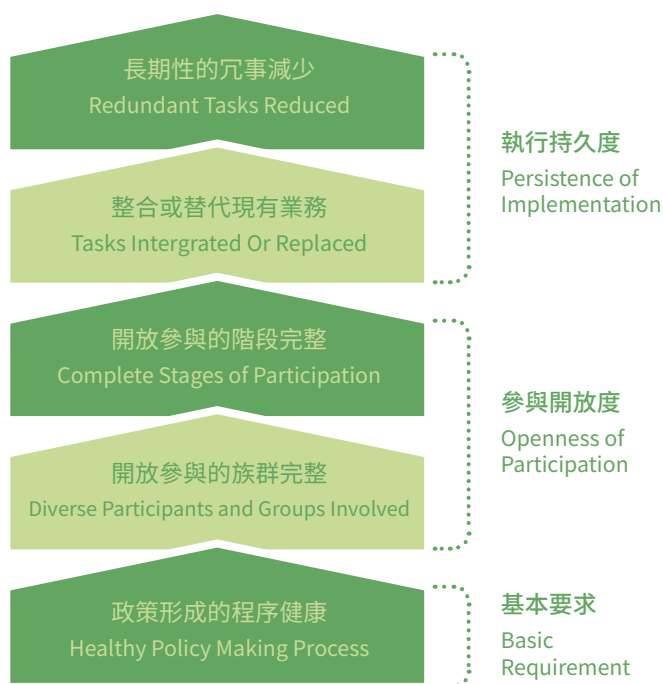
針對參與對象，我們使用 Blulu 披薩量表來評量。一般公民參與開放不特定公眾參與，並藉由政務官的加入表現政治意志，而較好品質的公民參與則希望能包含事務官、利害關係人。



〈圖表 3.3〉 Blulu 披薩量表  
資料來源：Blulu.tw

### IV. 此公民參與個案的開放參與程度

針對長久政策制訂的開放參與程度，Blulu 測量儀以三個層次進行評量，第一個是政策形成的程序是否健康；第二個層次是參與開放度；第三個層次是執行的持久度。



〈圖表 3.4〉 Blulu 測量儀  
資料來源：Blulu.tw



## 3-2 案例分析： 公民憲政會議草根論壇

案例特色：由下而上的公民參與

模式：華爾街手勢會議或小組討論

數位工具：以網站呈現會議手冊

### 由下而上的憲政改革

三一八佔領運動肇因於民眾對代議制度失靈，以及對現行立法、行政無法互相制衡、「黨意凌駕民意」的不滿，於抗爭過程中提出「公民憲政會議」的訴求，希望達到「具公民參與空間的憲政改革」。

憲政改革在台灣並不是新議題，然而自從 2005 年最後一屆任務型國大代表通過《憲法》增修條文第十二條後，修憲門檻大幅提高 [ 註 2 ]。佔領運動後，多個公民團體組成「公民憲政推動聯盟」，希望藉由草根的力量舉辦體制外的會議，促成體制內的憲政改革。

公民憲政推動聯盟計畫以三段式的方式達成「公民參與 x 憲政改革」的目標：首先在各地舉辦「草根論壇」，邀請民眾以審議的方式討論相關議題，並提出可能的政治改革途徑。第二步將舉行「推動論壇」，收攏將前一階段的討論，提出具體議案。最後以「公民憲政會議」審議改革目標及具體方案，再將結論送入立法院修憲委員會，預計在 2018 年進入公民投票的程序。

從 2014 年開始，公民憲政推動聯盟舉辦的草根論壇在全台展開，至 2015 年七月共舉辦了 25 場次的草根論壇，並進行主持培訓。他們和各地的公民團體合作，針對不同主題、不同群體進行審議及討論，讓許多關注特

定議題的公民團體在草根論壇後，發現從他們關心的議題出發，其實可以進行憲法改革層次的討論。

每場論壇的開頭，會邀請不同意見的專家針對主題進行導讀，使參與民眾取得該主題的基本資訊，接著進行兩階段討論，討論中以「華爾街手勢」會議的形式進行。第一階段針對主題廣泛提出爭議點，第二階段收攏討論，或以小組討論的方式進行，會議紀錄及討論影片全數上網公開 [ 註 3 ]。另外，由於許多場次由公民團體針對不同議題舉辦，故有不少參與者其實為利益關係人，而非純粹的不特定公眾，因此前期的「知情」階段相對較為容易。

然而，由於各場主題和狀況不同，草根論壇所討論出的結果有時難以收攏到下一階段，且雖然名為草根論壇，然而討論議題及形式都不夠草根，參與者多為關心公共事務的積極公民，難以擴大參與，故如何將複雜抽象的議題轉譯，並降低門檻，成為一個挑戰。

### 快速變化的社會

另一方面，三一八佔領運動一年後，公民社會動能快速降低，加上 2014 年九合一大選國民黨慘敗，修憲議題再度被提出，國、民兩黨都試圖提出修憲版本，公民憲政推動聯盟遂轉為倡議組織，遊說國、民兩黨關注修憲議題，未料國、民兩黨各自關注不同議題，最後朝野協商破局。公民憲政推動聯盟再轉變運動路線，開始推動憲改程序立法，希望降低修憲門檻，並將「由下而上」、審議的概念納入新的修憲程序當中 [ 註 4 ]。

即使當初「公民參與 x 憲政改革」的目標沒有達成，公民憲政會議的推動過程中，仍成功培養出一群審議主持人，讓之後的更多嘗試成為可能。草根論壇不只是憲改運動，而是以憲改為主題民主運動，深具實驗性質，是一種民主深化、互相培力的過程。

## Blulu 分析結果

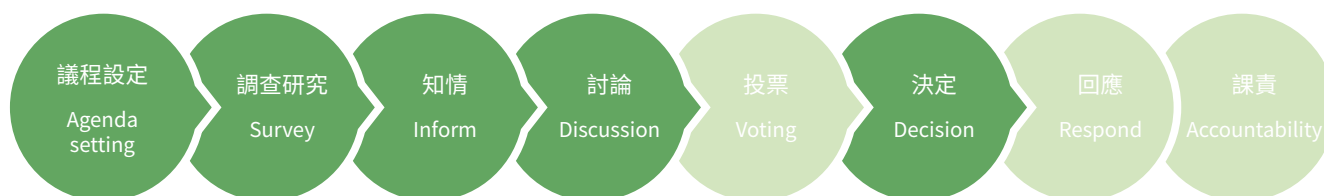
### I. 政策制訂流程 → 問題分析階段

公民憲政會議草根論壇的舉辦，肇因於三一八佔領運動後，針對當時的社會議題提出憲政改革的可能，根據公民憲政推動聯盟的規畫，草根論壇目的為彙整憲政改革的議題，在憲政改革的政策流程中，草根論壇應在問題分析的階段。



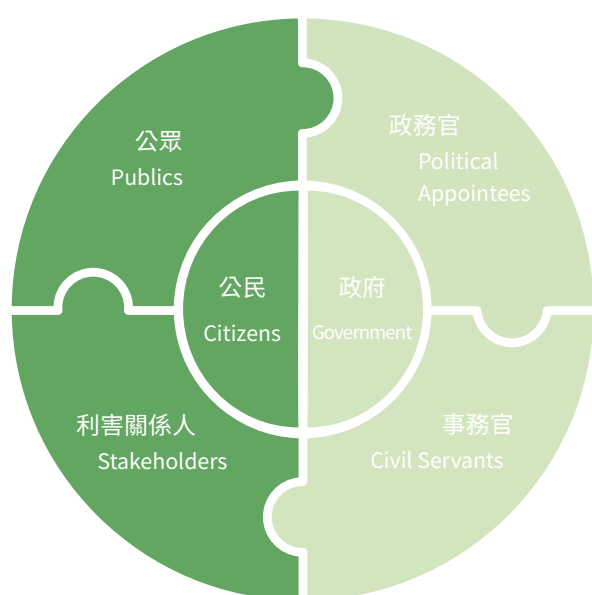
### II. 審議品質

草根論壇的議程設定是與合作的公民團體討論得出，其研究調查的狀況納入公民團體的意見，流程中也以專家導讀進行知情的階段，然而因為是由下而上舉辦的論壇，主辦單位僅能收攏意見，難以進行下一階段的回應和課責。



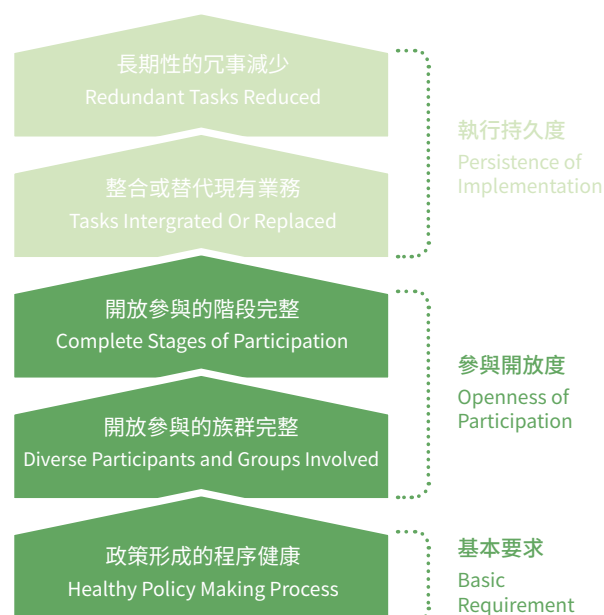
### III. 參與者 → 無政府方

草根論壇由於和各公民團體合辦，不但開放給不特定公眾，有時針對議題也會有民間利害關係人參與，但無政府方參與。



### IV. 開放參與程度 → 開放程度高，但非法定程序

公民憲政會議草根論壇以公民團體自主舉辦，雖然試圖成為法定程序的一部分，其開放程度雖然相當高，也是一個健康的政策程序，但礙於政治氛圍無法成為法定程序，故無法評量執行層面的狀況。





## 3-3 案例分析： 經貿國是會議青年網聚 World Café 論壇計畫

案例特色：針對特定議題操作的公民參與失敗案例

模式：世界咖啡館

數位工具：網路公開會議結論

### 經貿國是會議的擴大參與

2014 年三一八佔領運動後，政府召開經貿國是會議，卻因時機點敏感、議程設定又不符合社會期待，遭到不夠開放的批評。故在時任政委蔡玉玲及行政院長江宜樺的支持下，提出幾個擴大參與的方案，包括經貿國是會議網路直播，及經貿國是會議青年網聚 World Café 論壇，來增加多元參與的管道。

青年網聚 World Café 論壇在網路開放報名，依據背景篩選出 40 多位青年，主要探討兩大議題，包括「全球化趨勢下台灣的經濟發展策略」，以及「台灣加入區域經貿整合與兩岸經貿策略」，論壇最後推選兩位青年代表至全國經貿國是會議中發言。

論壇為期一天，以世界咖啡館的方式進行，會議中 40 位青年分成了八桌，每四桌討論同一議題，由各桌主持人引導與會者相互認識、提問、分享，並歸納討論內容。會議中進行四次「轉桌」，也就是打散原桌上的人到不同桌進行討論，共會進行四次討論。最後將各桌產出的提案進行票選，僅選前三名作為會議結論，由與會者推選全國大會代表，每項議題推選一人（國發會 2014）。

### 分流的參與是真正的參與嗎？

此次青年論壇面對最大的質疑是，既然希望青年參與國是會議，為何不開放更多青年參與，而是要將青年和其他參與者分開？且世界咖啡館的目的是對話，需要對話的對象並非「青年和青年」，而是「公民和政府」，世界咖啡館不一定是最好的討論方式，分軌進行的青年討論也未必能真正做到擴大參與。

除此之外，此次論壇亦遭受不少青年參與者的批評，例如參與青年是否具代表性，經貿國是會議因應三一八佔領運動後引發的兩岸經貿問題而生，但卻未見當時抗爭的青年參與其中，且「全國青年代表」推選方式亦遭質疑，甚至被批評是「摸頭」（曾友嶸 2014）。

不過，青年論壇中提及的國家媒體提案中心，在全國大會中亦被採納，國發會並於 2015 年建立公共政策網路參與平台。

## Blulu 分析結果

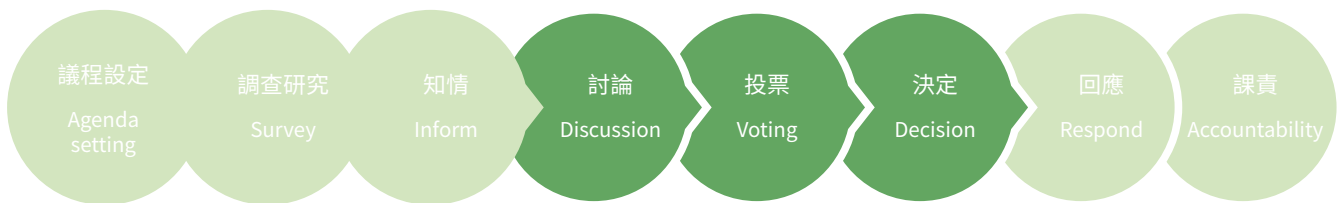
### I. 政策制訂流程 → 政策合法化階段

經貿國是會議的舉辦，肇因於三一八佔領運動，當時《海峽兩岸服務貿易協議》已進入政策合法化階段。



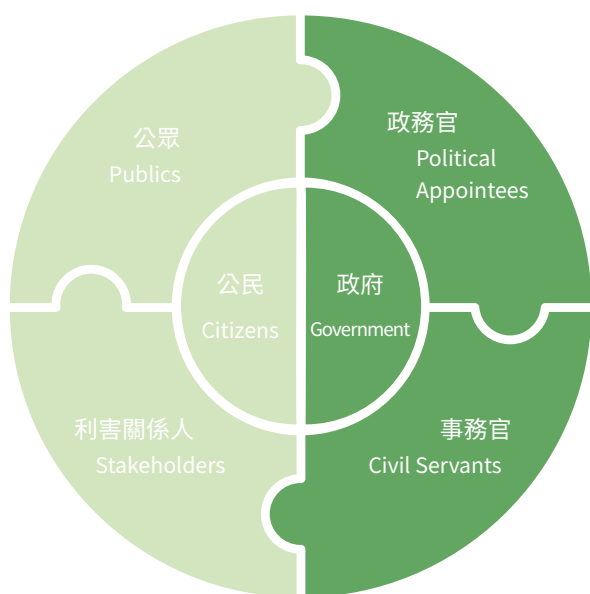
### II. 審議品質

經貿國是會議青年網聚 World Café 論壇中的議題皆為行政院訂定，研究調查部分由行政院進行，會議上提供專案報告及簡報，無法做到開放參與及充分知情。世界咖啡館進行了討論及投票，行政院承諾修正，並持續追蹤完成進度 [註 5]。



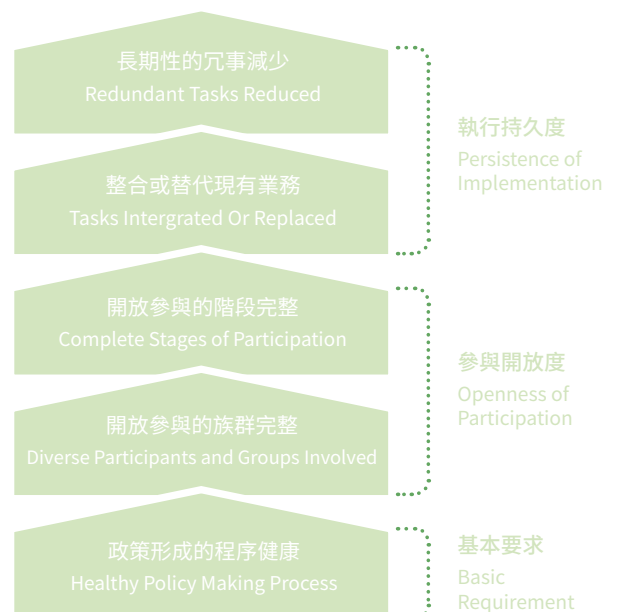
### III. 參與者 → 無法邀請到所有利害關係人

雖然國是會議的過程中，政務官及事務官都有出席，不過因為是邀請制，非針對不特定公眾，且因議題龐大，無法邀請到所有利害關係人。



### IV. 開放參與程度 → 低

國是會議可以說是一種政策危機處理的機制，在遇到重大決策時才會召開，並非政策形成的健康程序，其參與的族群及階段也不完善，在開放參與的程度上可以說是非常低的。



## 3-4 案例分析：飛雁新村

案例特色：針對特定議題的公民參與，程序相對較完整的案例

模式：願景工作坊及城鄉論壇

數位工具：會議手冊、相關資訊及會議直播彙整於單一網站

### 飛雁新村開發案

位於台南市永康區的「飛雁新村」總面積約 3.52 公頃。2010 年台南市政府選定飛雁新村辦理先期規畫都市更新，遠雄建設 2013 年得標，原計畫興建 11 棟高樓大廈，然而因為恐破壞大片樹林、綠地，且在探勘過程中發現史前大湖文化六甲頂遺址，引發當地民眾抗議。

一般都市更新方案在開發前須經歷數個委員會審查，包括「都市更新委員會」、「交通衝擊委員會」、「都市設計委員會」、「文化資產委員會」。然而因面臨許多民眾抗議，且適逢台南市政府宣布推動開放政府策略，2015 年台南市政府宣布「飛雁新村開發案」將以「願景工作坊」及「城鄉論壇」的模式開放決策。

### 願景工作坊—

#### 利害關係人和局處釐清問題、彙整資訊

願景工作坊由政府跨局處工作小組與專家學者、開發廠商與當地居民代表等，組成工作坊團隊，針對「開發區內樹木保護」、「開發量體對地區的衝擊」及「遺址發掘及古蹟再利用」各舉辦三次。工作坊前先實地勘查蒐集資料，接著在工作坊中透過利害關係人共同討論並釐清問題，讓對話發展成對未來的願景，再進一步提出相對應的行動方案。值得一提的是，願景工作坊除了有各局處報告、計畫執行者解說外，並邀請所有權人與民間

團體發言並參與討論，除了表示尊重參與公民外，並讓參與者的關係更加平等，也試圖從討論之中建立通則，並管考各單位的後續舉措，最後將結論彙整，作為下一階段城鄉論壇的參考。

### 開放決策城鄉論壇 — 公民小組討論

「飛雁新村開放決策城鄉論壇」以公開招募的方式，公開抽選出 108 位公民與會討論。與會公民分成 12 個小組進行討論，各組由受過訓練的桌長引導進行討論，經過三個回合、討論三大議題後，再請參與者填寫問卷作為市府參考。最後城鄉論壇也設計了開放式討論，廣納意見。

然而這樣的公民參與在法制上不能取代既定的流程，因此「飛雁新村開發案」仍然必須通過各審查委員會的審查才能定案，城鄉論壇所彙整的公民意見，事實上只能提供審查委員參考。而遠雄所提出的開發計畫，在都市計畫委員會的討論中，過半委員認為飛雁新村文化遺址應全區「完整保留」，因此此開發案將暫停，台南市政府和遠雄建設之間的合約關係則須後續協商。

### 哪些議題才能被開放？

飛雁新村一案為程序完整、實際有政治影響力的審議個案。它有賴時任台南市副市長曾旭正的大力支持及推動，使跨部門整合得以迅速完成，也因為曾旭正過去參與社會運動的背景，受到民間團體的信任，讓政府、建設公司、民間團體三方對話能夠發生。由此可知上位者的政治意志，對於推動公民參與扮演重要角色。

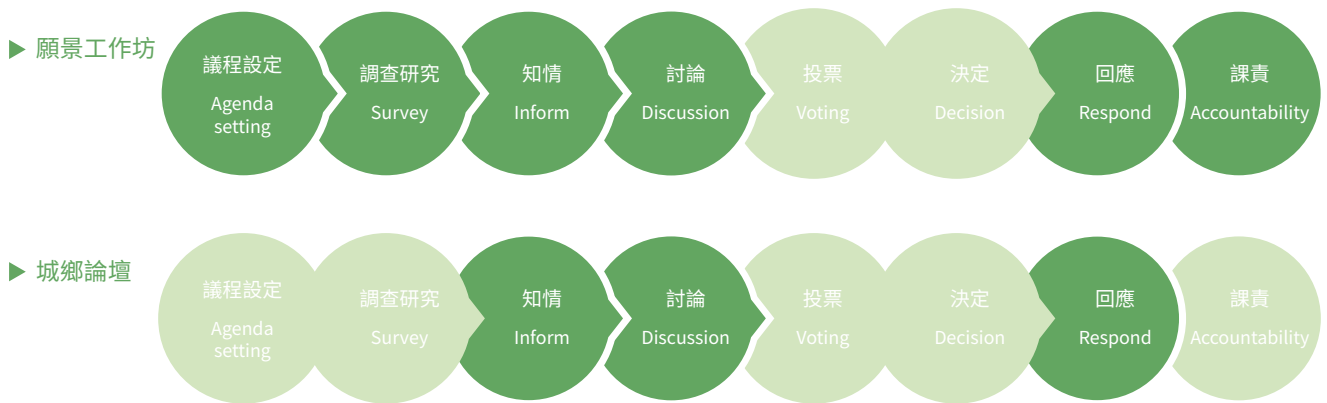
然而此一案例也凸顯了議程設定的重要。在台南市更具爭議的開發案——南鐵東移案，卻無法以類似飛雁新村的開放決策方式進行公民參與，顯示出哪些議題可以被「開放」的權力，仍然緊握在市政府的手裡。

另外，公民參與如何鑲嵌進現行體制也是一個重要問題。在這個案例中，是透過委員會將民間參與意見帶進法制中，事實上最後決策仍由半數以上為行政機關代表的委員會掌握。

**I. 政策制訂流程 → 政策規畫** 飛雁新村開發案，是在遠雄建設撰寫開發計畫書進行法定流程前便進行，可以說在政策規畫的過程中即進行公民參與。



**II. 審議品質** 願景工作坊及城鄉論壇的議題經願景工作坊確認，參與成員針對議題進行研究調查，市府也提供足夠的資訊，並現場做出回應、指派權管單位以達成課責的目的。城鄉論壇中，以手冊方式將願景工作坊討論的內容及研究資料展示，做到知情，並以討論內容作為市府決策參考。



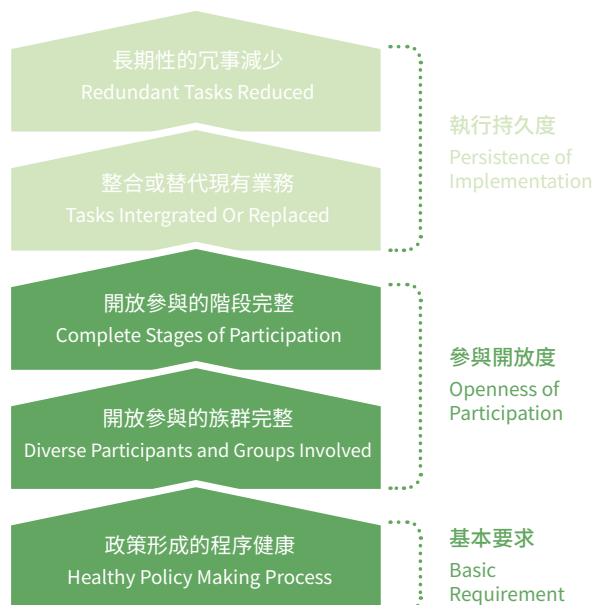
**III. 參與者 → 公民及政府方**

願景工作坊的參與者包括政務官、事務官及利害關係人，城鄉論壇則包含上述三者及抽選出的公眾。



**IV. 開放參與程度 → 單一議題決策持久度不足**

從上述分析可以觀察出飛雁新村的程序健康、開放程度亦高，然而此案為市府選擇進行的單一議題公民參與，並沒有形成讓公民啟動參與的機制，例如同南鐵議題是否能夠開啟參與，因此欠缺決策持久度。



## 3-5 案例分析： 台北市社子島 i-Voting

案例特色：第一個電子投票系統

模式：透過電子及實體方式進行區域公民投票

數位工具：電子投票系統，並以單一平台記錄相關會議

### 社子島開發方向

i-Voting（台北市民網路投票）是 2014 年台北市長候選人柯文哲競選政見之一，也是台北市開放政府的重要指標。柯文哲上任後即架設 i-Voting 網站，本文以 2016 年 i-Voting 案件中最具爭議且影響層面最廣的社子島開發方向為例。

社子島位於台北市士林區，1970 年「士林、北投主要計畫」案公布實施，同時經濟部研擬「台北地區防洪計畫」，以社子島因地勢低窪、易遭水患、人口稀少、經濟價值低為由，訂為「限制發展區」的洪水氾濫區，僅作為農業用地或綠地，而訂下了禁建、限建的規定，社子島的發展即受限制至今。

社子島整體環境老舊、發展落後，歷任台北市長為解決社子島開發問題，試圖進行都市計畫，或放寬禁建限制，然而因自然環境保護的因素皆未能實現。柯文哲上任後，市府為解決當地居民長期累積的居住品質問題，加速社子島的開發，提出以 i-Voting 方式開放參與。

台北市都市發展局作為提案機關，提出「運河社子島」、「生態社子島」、「咱的社子島」三種方案，並同時辦理「社子島開發方向 i-Voting」與「社子島的未來：一

個市民的觀點」兩組投票，前者由社子島居民選擇未來開發方向，後者蒐集台北市民意見，年滿 18 歲以上中華民國國民即可參與投票，並同時在社子島進行實體投票。

### 投票就是民主嗎？

三個方案提出後引發巨大的爭議。由於投票選項及內容皆由台北市政府內部規畫形成，而未在規畫開發方向之初，即開放當地民眾參與討論，且對於民眾關心的拆遷補償及後續安置問題，未見具體規畫，使部分居民擔憂開發後將無家可歸。在社子島居民抗議並揚言罷投後，台北市都發局在投票前夕拋出「不開發」的選項，卻造成更大的對立：支持開發的居民認為受騙，最後投票率僅三成五，投票結果為「生態社子島」，目前已將此開發方案送至都市審查委員會進行審議。

社子島開發一案呈現了 i-Voting 的幾個缺陷。首先這套網路投票系統並不具備審議的環節，無論是投票選項、介入的時間點，或最後政策制訂的細節，都缺乏公民參與。此外，因為都市計畫案件所需的法定程序複雜，i-Voting 後此案仍須回到政府內原有的審議機制，並經過環境影響評估。這些程序都會影響方案的修改，也延宕居民所關心的拆遷補償及安置等問題，這都使得 i-Voting 的影響力大打折扣。實質的公民參與應在來回修改的過程中不斷發生，而非在投票後就此缺席 [註 6]。



### i-Voting 系統

i-Voting 流程分為行政部門提案及公民提案兩種。行政部門提案僅須填寫提案企畫書，而公民提案則需要在單一議題上透過市政信箱或市民熱線累積上百封陳情，才可進入提案審查階段。至 2016 年底，i-Voting 只有十個來自行政部門的提案。

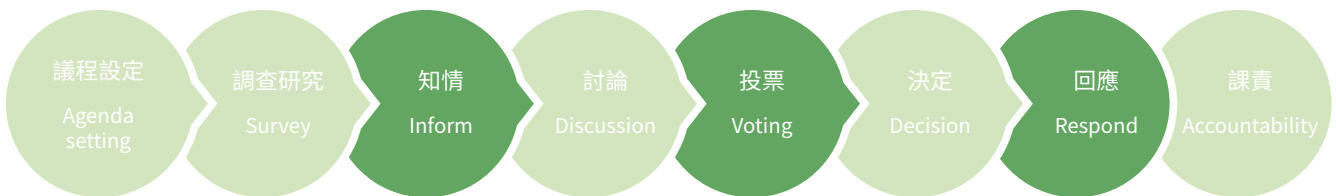
## Blulu 分析結果

**I. 政策制訂流程 → 政策規畫** 社子島開發計畫在都市計畫案件的法定程序前，規畫階段便應進行公民參與。



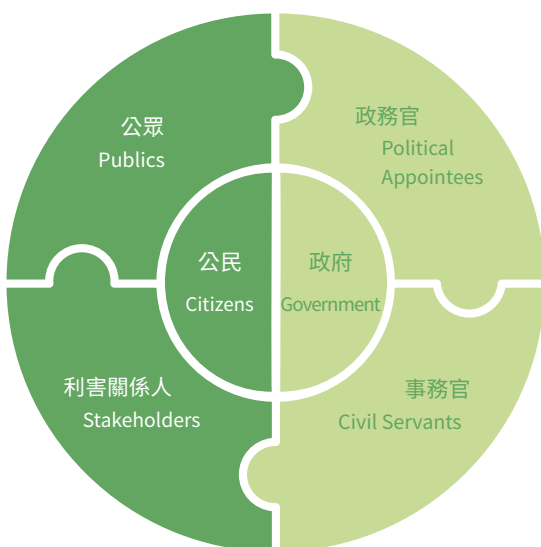
## II. 審議品質

社子島 i-Voting 的議題設定及研究調查都由市府規畫，雖然有做到知情，不過過程中缺乏討論，且由於後續還要進行法定程序（都市計畫仍須送交台北市都市計畫委員會、內政部都市計畫委員會進行審議，防洪計畫則須送交經濟部審議，且此方案亦須經過環境影響評估程序），投票結果無法成為最終決定。



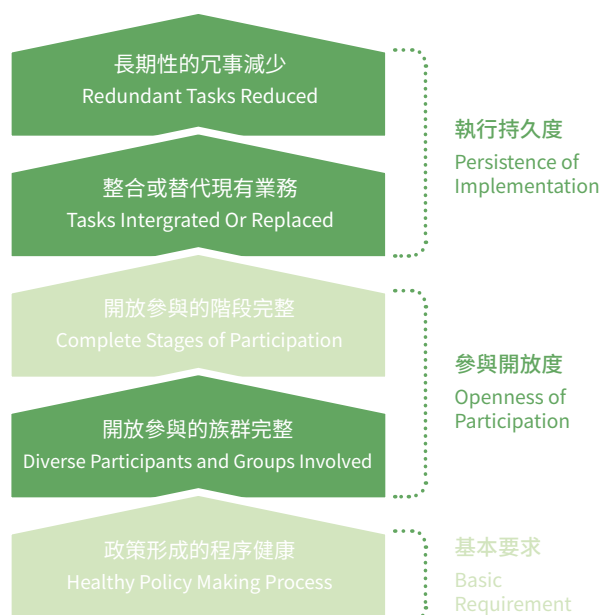
## III. 參與者 → 缺乏對話

由於社子島 i-Voting 缺乏討論的環節，即使設計了針對不特定公眾及利害關係人的兩套投票機制，前期宣傳時也有政務官及事務官參與其中，卻欠缺雙方對話。



## IV. 參與開放程度 → 非健康程序，但執行持久度可以預期

i-Voting 是政策形成的其中一項程序，但是否為健康的程序，端看 i-Voting 制度的設計，以社子島開發一案來說，因為缺乏討論，議題設定的程序也不夠開放，並不是一個健康的程序。不過針對執行持久度來說，因為 i-Voting 有行政命令的效力，執行持久度是可以預期的。





## 3-6 案例分析： 公共政策網路參與平台

案例特色：第一個公共政策討論平台

模式：透過線上平台進行政策建議

數位工具：網路平台

### 公共政策網路參與平台

依據 2014 年 7 月 28 日經貿國是會議的結論，國家發展委員會參考了美國白宮線上連署網站 We the People[註 7]，於 2015 年推出「公共政策網路參與平台」（以下簡稱 Join 平台），作為全民參與公共事務的常設管道之一。

Join 平台有四項功能：「提點子」（民眾主動提議）、「眾開講」（政策形成前諮詢）、「來監督」（重大施政提供各界監督）、「找首長」（連結各部會首長信箱反映意見）。針對其中主動提案的部分，是台灣首次能夠透過網路進行政策提議，並且透過行政命令，規範權責機構必須在達到連署門檻後兩個月內，於平台上公布具體回應。

### 快速上手、難以討論

Join 平台是一個方便、好用且參與門檻非常低的平台，除提案人須以手機及網路信箱認證外，一般附議民眾僅須通過網路信箱認證，因此使用情形迅速普遍化，在容易引起社會關注的議題上，有一定的政治影響力，目前有 71 項已成案的提議，且因有行政命令規範，民眾所提議案件能對相關部會問責，並確保得到有意義的回覆。

然而根據目前平台設計，雖然附議時能輸入對提案的相關意見，但意見僅供提案人參考，且提案頁面未設討論區塊，難以達成「討論」目的。另外，行政機關雖然依規定須在時限內給予回應，卻未設置後續監督及討論的機制，一旦行政機關給出回應，此提案似乎便結束了，無論提案人對回應是否滿意、是否有更多意見或想法，皆無法更深入參與。



### Join 平台

提案經審核後將於 Join 平台進行附議流程，第一階段須於 15 日內達成 250 份附議，第二階段於 30 日內達成 5000 份附議，才算成案。提案成案後，主辦權責機關按規定必須在兩個月內研擬具體回應，期間可聯繫提議者了解提議訴求，並召開研商會議，邀請提議者列席說明，並將回應資料公布於參與平台。



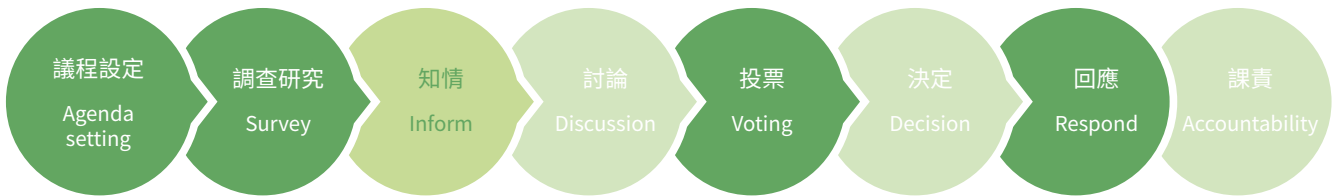
## Blulu 分析結果

**I. 政策制訂流程 → 問題分析** Join 平台的提點子區塊，由公民決定政策方向，是在問題分析階段便納入公民參與。



## II. 審議品質

Join 平台的議題設定及研究調查，都由提案人或提案團隊進行，由於僅須提供提案原因，並不一定能做到知情，附議的功能如同對投票者無限制、不嚴謹且只有單一選項的投票，行政機關僅給予回應，難以做到後續課責。



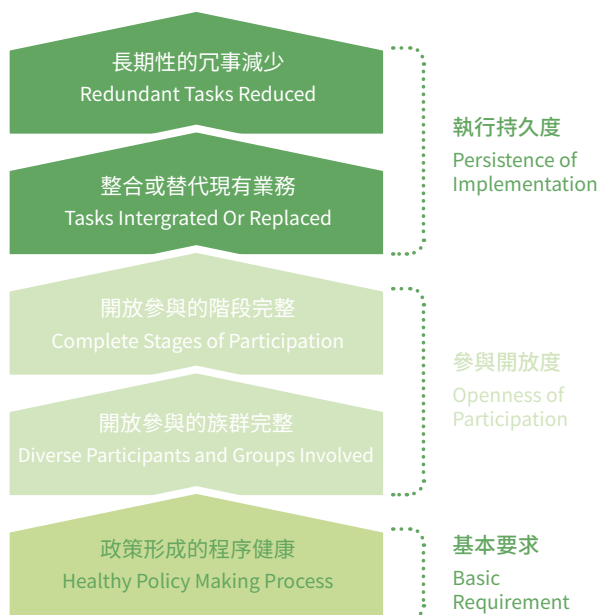
## III. 參與者 → 難以判斷

Join 平台針對公眾，對利害關係人的角色並不強調，行政單位雖給予回應，卻難以判斷是否政務官及事務官皆有參與。



## IV. 開放參與程度 → 參與階段不完整、執行持久度可預期

Join 平台作為提案平台，能夠啟動對議題的討論及關注，政策形成的程序後續是否仍開放，端看各行政機關，因此開放參與的階段並不完整，不過 Join 平台有行政命令的效力，執行持久度可以預期。



## 3-7 案例分析： 參與式預算

案例特色：第一個公共政策討論平台

模式：透過線上平台進行政策建議

數位工具：網路平台

相較於以上案例，參與式預算是相對程序複雜、實驗性質高、非針對特定問題案例。參與式預算成為國際新潮流，2014年台北市長柯文哲將之作為競選政見後，參與式預算熱潮在台灣展開，被許多縣市首長視為政績。

目前台灣的參與式預算多為地方政府推動，推動方式及設定流程大不相同，因流程較複雜並不適用 Blulu 量表進行量測。

### ■ 台北市：行政推動

案例特色：由行政單位推動

模式：分為推廣、提案審查、預算評估、預算審查及議會監督五個階段

數位工具：網路平台整理提案及工作坊資訊 [ 註 8 ]

#### 行政單位推動的參與式預算

台北市可以說是台灣參與式預算的先驅，已訂有「台北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」[ 註 9 ]，將參與式預算分為推廣、提案審查、預算評估、預算審查及議會監督五個階段。

台北市第一次參與式預算發生於 2016 年，由台北市民政局主導，研考會為幕僚單位，民政局並邀請台北市內九所大學及三所社區大學成為陪伴團體，各自負責 12 個不同區域提案，進行「知識性」諮詢指導及「協作式」參與過程。通過表決的提案，如果預算可行，則送至「台北市公民參與委員會」報告，並由權責機關執行，研考會則針對預算成果進行管考。若預算不足，則編入下一期預算，待市議會核可。

#### 行政成本過高

台北市參與式預算推動過程中耗費龐大行政成本及公務人力，且公民參與委員會及各區陪伴團體角色亦非常吃重。在第一次參與式預算的嘗試中，由於各區陪伴團體操作方式不同，各區提案審查的形式不盡相同。

在台北市的第一次嘗試，許多票選出的提案在後續和權責機關的討論當中，因為不合法規程序或是有窒礙難行之處而被駁回，造成「是否真正開放」的爭議，其根本原因是由於公務機關在前期提案過程中未參與之故。另外，由於台北市參與式預算為行政機關推動，也使台北市議會頗感對於預算編列和監督的壓力，數位台北市議員質疑，經過公民審議後的參與式預算提案，議員是否能「駁回」或「刪減」，甚至對媒體表示此制度「陷代議士於不義」[ 註 10 ]。

## ■ 新北市：議員配合款及主題式

### 議員配合款作為參與式預算

案例特色：議員配合款參與式預算

模式：議員委託里長進行

數位工具：新北市統一數位平台紀錄

新北市第一次嘗試參與式預算，是新北市議員陳儀君，受到新北市新聞局長林芥佑啟發，決定仿效美國「芝加哥模式」，利用議員配合款，並透過前議員助理、現任新店區達觀里里長黃振宇，在達觀里進行實驗性質的參與式預算，進行提案、委員會審查及投票後選出三案。

此次參與式預算規模較小，且由市議員推動，在和行政部門的協調上較為順利，不過一年後卻有報導指出，達觀里參與式預算缺乏後續監督機制，三案中有一案仍未完成施作。另外，由於達觀里參與式預算全靠里長宣傳動員，而遭受綁樁的批評。



### 芝加哥模式

芝加哥市是美國第一個操作參與式預算的地方。芝加哥市有議員補助款的制度，每位議員一年可得約為 132 萬美元的補助款，補助款用途規定只能用於基礎建設，其分配完全由議員決定。2007 年市議員摩爾（Joe Moore）首次在選區以議員配合款操作參與式預算。紐約市也有議員補助款的預算制度，由多位議員和社區及非營利機構合作，目前有 24 個市議員投入參與式預算。

## ■ 新北市：委託社區大學進行的主題式參與式預算

案例特色：單一議題的參與式預算

模式：新北市經濟發展局委託蘆荻社區大學

數位工具：新北市統一數位平台紀錄

除了由市議員發起的參與式預算，2015 年新北市政府經濟發展局亦撥出其業務預算中「節電推廣」預算，委託蘆洲蘆荻社大進行節電為主題、蘆洲為範圍的參與式預算。

節電參與式預算的流程包括說明會、提案工作坊、審議工作坊、定稿工作坊及投票園遊會，程序可以說相當完備。過程中共舉辦六場說明會，分別選定六個與節電議題可能相關群體，為了避免參與式預算成為既有組織動員運作的一環，節電參與式預算說明會改用「小蜜蜂」進行小規模街頭宣傳，每場說明會搭配不同的節電教學，並以提案單蒐集提案構想，會後輔導員將進一步聯繫並鼓勵民眾參與。

接著輔導員會邀請遞交提案單的民眾參與提案工作坊，發展出較詳細的提案計畫，並針對提案人或提案小組，進行培力與陪伴。提案計畫書在審議工作坊中由提案人向不特定公眾報告，並以分組方式針對企畫書進行實質審議後修正提案。

修改過後的提案企畫書由相關公部門行政官員，在定稿工作坊中進行預算擬定與執行可行性建議，並現場協商進行文字修正。最後完成修改的提案，會在投票園遊會中進行投票，選票上並保留否決的選項。

### 培力和學習為目的

因委託單位蘆荻社區大學是以公民教育、成人學習為目的的機構，相較其他參與式預算的執行單位更注重「培力」。依據這樣的理念，節電參與式預算流程設計盡可能地降低參與門檻：企圖透過不同的宣傳方式，接觸較少被地方政治動員的民眾。

另外，節電參與式預算在操作過程中，認為培力和學習的價值，與「提案」一樣重要。在設計流程的過程中，蘆荻社大更強調如何促進提案人的信心與能力。

在這樣的操作過程中，中介者或組織者的角色非常重要。透過參與式預算的推動，在社區的層次上，除了達到培力的目的，也促進在地民主社群的發展。然而在提案完成後委辦單位的工作就已經結束，提案進入行政部門之後的溝通和管考，以及後續的公民參與管道並沒有辦法被掌握，是相當可惜的。

## ■ 台中市：標案式

案例特色：以標案外包進行參與式預算

模式：台中市委託民間團體辦理

數位工具：台中市數位平台紀錄、提案地圖

台中參與式預算在市長林佳龍的宣示下展開，以標案的方式，由民政局將參與式預算發包給在地公民團體，成立「台中市參與式預算推動專案辦公室」並執行，可以說是透過政府與廠商的契約關係來推動。

2015年台中參與式預算包括「提點子」、「來討論」、「去投票」、「提案執行及監督」四大階段，首先透過區公所空間進行宣傳，接著舉辦地區說明會及客廳說明會，首要目標族群有五個：一般民眾、社造組織、學校社大、社福團體、鄰里長，根據這五個目標族群進行團體動員，有興趣的個人則以客廳說明會觸及。接著舉辦

住民會議，會議中以審議民主的方式進行提案討論，以階梯法審議形成行動方案，並以創新的大家樂市集，讓各組不同的行動方案互相對話。提案形成後，由民政局邀集提案相關局處及專家學者，至各區與提案人進行面對面會談，針對相關法令、可執行性以及預算編列的合理性，給予建議。

### 外包團隊操作的參與

2015年台中參與式預算的投票為實體投票，當天以類似三一八佔領運動的街頭審議方式，進行分組審議，再以投票進行表決。不過因為台中參與式預算的執行單位是以「廠商」的角色進行，成案後的管考、後續行政機關和提案人溝通的部分，難以被充分掌握。

在台灣，參與式預算的執行和其他新型態的公民參與一樣，執行的成效通常有賴首長或政務官的政治意志及政治責任，尤其在行政機關和提案民眾的合作端，當需要跨局處、部會合作時，平行單位（例如民政局）都難以扮演協調角色，公民團體作為「廠商」，使推動更加困難，只能依賴對公務人員培力的成效。

台中市參與式預算推動專案辦公室因為是以標案形式進行，並不是常駐單位，因此如何針對基層公務員進行培力，並藉由這些嘗試建立內部機制，是非常重要的問題。

另外，由於台中市府並未對參與式預算提案規畫執行預算，因此經費為各局處自籌，行政機關難免會擔心因壓縮局處原有推動經費，而對參與式預算持保守態度，也可能會壓縮輔導團隊的執行經費。

不同於新北市蘆荻社大所嘗試的節電參與式預算，試圖將傳統動員勢力排除在外，台中市參與式預算可以說大量利用地方勢力進行宣傳管道，如里長、市議員。這些地方勢力部分轉換身分，成為轉譯、協助監督協調的角色，另一些則大量動員，確保對自身有利的提案通過，反之則採相對排斥的態度。

## 3-8 困境與挑戰

從上面的幾個案例，可以發現台灣具開放精神的公民參與模式，大部分是實驗性的個案，少部分以行政命令方式執行，例如 Join 平台、i-Voting 等。有些公民參與模式正試圖走向常態化或制度化，例如台北市、台中市的參與式預算。但是制度化就是公民參與的解答嗎？如何避免形式上的參與，甚至是洗白式的參與，才是關鍵的問題。

新型態的公民參與通常有賴於上位者的政治意志推動，因此議程的設定、議題的決定，公民是否具有倡議的權力至關重要。也就是說，上位者不能只開放他覺得「以具開放精神的公民參與方式處理是有利的」之議題，而應該將「要開放哪些議題進行參與」的決定權也開放。

公民參與的機制與過程亦是決定參與品質的重要因素，對行政機關來說，公務員的培力、在議題討論的過程中如何納入利害關係人、如何決定利害關係人、行政機關

及部會首長和利害關係人如何互動，都是重要的課題，但是最重要的是決策如何進行、是否能充分問責。要做到這些，行政首長首先必須釐清的是：公民參與對行政體系的價值。

另外，為了擴大參與，很多時候操作中需要簡化很多複雜的概念，卻使討論品質降低，因此，降低門檻、擴大參與和複雜議題的討論如何平衡，則是執行者要面對的課題。而要做到讓參與者充分知情，專業語言的「轉譯」則顯得重要，在某些案例中，社造單位或社區大學扮演了這種組織者的角色，但這些組織者、執行者和公務部門之間的關係，如何在對等的狀態下互相了解、緊密合作，對雙方來說都是挑戰。

以目前案例而言，數位工具在其中扮演的角色並不突出，多數案例僅利用網站做為彙整資料的平台，或使用直播方式擴大參與。但許多案例也在嘗試積極使用更多數位工具。例如台北市參與式預算希望納入電子投票系統、台中市參與式預算以提案地圖進行視覺化嘗試。

### 註解

[1] Blulu Metrics 為呂家華與藍一婷的共同著作，以創用 CC 姓名標示—非商業性 4.0 國際版授權釋出（參考 <https://Blulu.tw>）。

[2] 根據《憲法》增修條文第七條規定，憲法修正案、領土變更案須立法委員四分之一提議，四分之三出席，出席委員四分之三決議，公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之。

[3] 公民憲政會議草根論壇紀錄：[http://www.new-tw.org/p/blog-page\\_20.html](http://www.new-tw.org/p/blog-page_20.html)。

[4] 公民憲政推動聯盟成員經過密集的讀書會及討論後，「公民參與憲法改革程序法」草案撰寫終於完成，此草案以公民憲政會議取代了立法院的修憲委員會，期待藉此擴大公民參與在其中的角色。2016 年經跨黨派立委聯合提案後，目前此草案被擱置在一讀的階段。

[5] 國發會經貿國是會議執行成效檢討：[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_NoList.aspx?n=F3C4CDB291314363](http://www.ndc.gov.tw/Content_NoList.aspx?n=F3C4CDB291314363)。

[6] 針對爭議，台北市政府於 2017 年四月提出新制（<https://ivoting.taipei/i-voting>）。

[7] <https://petitions.whitehouse.gov/>。

<https://join.gov.tw/idea/detail/2f05760d-5202-45d8-8e0b-dc3348e2854f>。

[8] 2017 年將採用電子投票系統進行提案投票

[9] 此程序於第一次參與式預算後修改，目前新制參考：<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=113566031&ctNode=82081&mp=100012>。

[10] 參考報導「北市議員轟參與式預算無民意基礎暫擱執行費」：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1902083>。

# 4

---

## 公民科技協作關係







## 關鍵結論

### ▶ 「人」是當前公民科技發展的關鍵

在現行制度不完備的狀況下，公民科技協作仰賴不同角色的努力，包括：上位者的政治意志、中介者的溝通協調、協作雙方分享目標與價值，並願意學習彼此的語彙與文化。

### ▶ 公民科技強調平等互惠，開放權力與關係

公民科技是為了打造平等而互惠的協作關係，而非提供免費的資訊服務。透過協作雙方共同尋找問題、整理流程，公民科技開放的不只是工具與機制，同時也是互動過程的權力與關係。

### ▶ 政府須翻轉治理思維，從小政府到開放政府

公民科技打破傳統由上而下的官僚治理，希望藉由橫向連結，將政府從統治者的思維，轉變為開放的協作者，一步步從大政府走向小政府，最後往開放的政府邁進。

### ▶ 未來挑戰一：如何整合新舊的機制或系統？

公民科技協作關係在台灣至今只有單點式、偶發性的案例，尚未能制度化地運作，因此無法產生具有規模的影響力。同時，公民科技的維運與課責對象也尚未有明確的規則。如何將公民科技產生的系統與程序整合進原有機制中，是當前一大挑戰。

### ▶ 未來挑戰二：如何建立成熟的公民科技生態圈？

台灣急須由政府、社群、企業形成公民科技生態圈，才能擴大公民科技的規模與影響力，而非倚賴少數個人的努力與串聯。



## 4-1

# 公民科技： 公私協作的新嘗試

本章以案例分析的方式，探索一種新的嘗試——公民科技協作關係。我們將公民科技（civic tech）定義為：奠基在開放資料與公民參與之上，由公民主動，或是受政府請託，運用數位科技來改造政府服務、優化行政流程、參與政府運作。公民科技打破了人民授予權力後，由政府單向統治管理的社會契約論，重新思考政府與人民的權力互動，更進一步以「實作」來嘗試公私協作中新的可能性。

公私協作並不是劃時代的新產物，早在 1990 年代已有「公私協作夥伴關係」（Public-Private Partnership，以下簡稱 PPP）的概念。至今，學者對 PPP 的定義仍有歧異。廣義來說，它指涉公私部門之間，或是透過正式契約，或是因為相同價值，自發性地產生跨組織的合作關係。陳敦源、張世杰（2010）指出，PPP 參與者之間透過頻繁的互動來產生信任，並分享資源與目標價值，從而建立了「協作網絡」。本章所談的公私協作，特別著重於政府部門與社群或個人之間，透過協作網絡而打造的公民科技。不同於傳統的 PPP，多為政府與企業間大規模的合作（例如 BOT），公民科技則是透過規模較小且多樣化形式與政府展開互動，進一步導入新的模式與文化。

本章的資料來自深度訪談，我們分析四個案例發生的時空背景、處理的問題、協作的模式、面臨的挑戰、可能的影響等等。此外，我們也關注以下三個重要的面向（整理自陳敦源、張世杰 2010）：一、權力關係是否平等，並且共享資源、資訊和目標價值；二、協作過程是否有在集體目標與個人利益之間保持適當平衡；三、參與者如何透過社會資本形成網絡，並且產生互信關係。

過去三年，我們看見公民科技的精采發揮，像是提供急難事件的救援、跨組織改善行政流程、打開數位時代的審議空間、推廣公民科學式的環境參與等。在台灣，公民科技仍是實驗性的嘗試，透過政府與技術社群建立協作網絡，公民科技補足了因僵化資訊採購所造成的行政效率不彰。同時，也避免了圖利財團、貪污舞弊等傳統 PPP 模式下可能的隱憂。

但是，由於公民科技尚未形成完善的商業模式，也未能制度化地導入政府既有的運作系統，使得它難以發揮具有規模的影響力。將公民科技協作關係放在這份報告的最後一個章節，我們除了想回顧過去三年的發展，也想與讀者一同思考未來。在未來眾多可能的方向中，公民科技的潛力在哪？要讓公民科技發揮它真正的影響力，前方還有什麼樣的挑戰必須面對？

## 4-2

# 物資地圖與災民證： 公民科技救援急難事件

案例：八仙粉塵爆炸傷者查詢系統、物資捐贈地圖、數位災民證

處理的問題：急難事件的需求無法仰賴傳統的採購流程

政府單位：台北市政府資訊局、社會局

協作人員：網路上自主參與者、零時政府參與者

### 八仙塵爆開啟台北市公私協作的串連

2015年6月27日，八仙塵爆震驚了台灣社會，也意外地激盪出台北市與技術社群公私協作的第一例。當時，台北市政府湧入大量的詢問電話，讓忙於救災的北市府應接不暇，因此有了開發傷患查詢平台的構想。但是資訊局沒有災害開口合約，無法在急難時臨時增加聘僱人力或機具。制式的採購流程更是緩不濟急。時任北市府資訊局機要祕書的彭盛韶，於是轉而向社群求助。

這一個政府向社群求救的訊號，揭開了北市府與社群互動的序幕。社群協作者王景弘首先將傷患名單轉為結構化資料，並公開在網路上。資料公開兩個小時後，網路上各方的志願者便已編寫出十個不同的查詢系統，讓北市府連回官網，提供心急的親友線上即時查詢傷患動態。

### 開源程式應用在防災救援

在八仙塵爆後，彭盛韶更兩度 [ 註 1 ] 邀請市府各單位與社群朋友，討論如何建立救援機制，以改善災難時的危機處理。透過這兩次會議，部分市府公務員開始接觸公民科技社群。其中，社會局科員曾苡馨、游婷婷，更在2015年12月親赴零時政府黑客松提案，並與社群在防災演習上展開兩個協作專案——物資捐贈地圖與數位災民證。

物資地圖提供物資的動態管理平台，它最初的構想來自朱昱任與史嘉淋為割闌尾計畫設計的物資募集系統，後續也發展成一次防災應用比賽的作品。而災民證則是由劉宇庭主動在黑客松跳坑開發，利用數位建檔的方式，讓收容單位在混亂的災難現場，可以有效管理流動的災民，並提供民眾尋找失散親人。

開發這兩個系統的朱昱任、劉宇庭皆來自零時政府社群。他們對於將開源技術運用在公共服務上抱持熱忱，不但參與了八仙傷患查詢平台的開發，也出席彭盛韶邀請的討論會，更主動向北市府請纓，希望應用自己的資訊長才協助市府改善行政服務。

從黑客松開始，到市府內的數次會議，社會局與朱昱任、劉宇庭之間並沒有簽訂合約，也沒有金錢上的對價關係。由社會局提供資料與資源，社群提供技術，雙方互補互信，並朝共同目標協作。對朱昱任與劉宇庭來說，系統開源是協作的基本要求，只有當系統是開源的，才能被他人修改與再利用，進而成為長遠的公共財；對社會局來說，開源的概念雖然陌生，但若促成行政數位化，並將此公共服務開源共享，不但可以減少業務單位的負擔，更可以節省重複開發的資源，因此也欣然地接受。

### 搭橋者是公私協作的關鍵

相較於台灣其他縣市，台北市在發展公民科技協作關係擁有得天獨厚的條件。一方面，首長的政治意志與中階主管的支持，讓台北市在開放資料與公民參與的推動上較為順利；另一方面，台北市也是技術社群的重要聚居地。此外，政府內部有願意與社群合作的窗口更是關鍵因素。在市政府內扮演重要橋樑角色的彭盛韶與曾苡馨，不但懂得如何向外尋求協助，也能夠向內溝通協調，面對政府與公民社會不同的文化與語彙，這些搭橋者既是緩衝也是推手。

公私協作並不僅僅是將技術外包，公民科技之所以能夠接入政府機器的運作，需要上位者的政治意志與搭橋者的社會資本。但是，過度仰賴少數搭橋者，而沒有制度化的流程以及成熟的協作網絡，也成為目前台灣公民科技協作的困境。一旦搭橋者離開了位置，原先所建立的關係與信任，可能在一夕間瓦解。

## 4-3 公文郵遞管理系統： 數位工具改善行政流程

案例：公文郵遞管理系統

處理的問題：行政流程的繁瑣與冗事

政府單位：台北市政府社會局

協作人員：王景弘

### 用數位的力量改造行政流程

將公民科技應用在防災救援，為政府打開傳統資訊採購外的另一種可能。但不論是物資地圖或是災民證，都不是常態使用的資訊系統。如何運用數位化的工具與資料治理的概念來改造整體行政流程，是公民科技的下一個課題。

前文曾提及彭盛韶在 2015 年於八仙塵爆後召開的會議，讓社會局公務員與技術社群相互認識。不久後，當社會局科員曾苡馨在個人的臉書上分享公文郵遞追蹤的困擾時，社群朋友王景弘便主動聯繫，自告奮勇為社會局用數位化的方式解決這個問題。

台北市社會局是北市府規模最龐大的局處，處理台北市各類社會福利案件。民眾申請補助後，社會局會郵寄紙本文件，告知民眾申請結果，並以掛號或雙掛號的方式追蹤送達狀況。但這套流程缺乏數位化，讓承辦人得管理成千上萬的回執聯，當民眾提出訴願時，又必須從散亂的回執聯中找到該筆送達證明。這個看似極小的問題，成為業務單位沉重的負擔。

王景弘提出的解法很簡單，運用 QR code 來對郵遞公文進行追蹤管理。但簡單的解法在政府裡往往伴隨複雜的溝通。王景弘與社會局夥伴必須訪視社會局數個科室、資訊局、郵局三方，深入了解公文從產生、送達到收取回執聯的過程，並解決新工具如何納入既有系統的問題。對王景弘來說，公私協作是「專挑那些『小到沒有資源開標案』，但是看起來『對解決問題有潛力』的案子」，從而創造出行政數位化的範例，讓協作的模式與文化可以在政府內生根。儘管個案的經驗很難被複製，但是協作的想法與精神可以被擴散 [ 註 2 ]。

### 長期陪伴，從問問題開始學習

政府是一台龐大複雜的機械，過去數十年，公務體系透過會議、公文、檔案等方式傳遞資訊與溝通，每個部門都衍生出獨特的資訊流。因此，要用單一系統將整個政府數位化根本是天方夜譚。公民科技的野心不大，它旨在解決微小而具體的問題，進而導入數位化的管理流程。

但是，最困難的，正是找到明確而具體的問題。

首先，業務單位須要檢視流程來釐清需求。但在公務員的養成中，缺乏流程管理的知識，加上業務繁重，公務員連找出時間提問題、釐清流程都十分困難。沒有資訊背景的業務單位，多半並不能清楚地描述系統需求，而廠商則無法理解政府內部複雜的運作。雙方之間語彙與文化的落差，再經過公務體系一層一層的翻譯，加上評選委員與廠商間複雜的利益關係，往往讓資訊標案的成果荒腔走板，不是做出公務員操作困難的系統，就是人民怨聲載道的資訊服務。

公民科技所提供的，並不只是一個程式或是一個網站，而是外部協作者直接與需求單位互動，透過長期陪伴來釐清問題的一整套過程。王景弘做的系統並不難，但要像他一樣願意以外部協作的身份，深蹲在政府基層，傾聽並溝通的人並不多。而這樣的外部角色，又須得到公務體系的信任、中高階長官的許可，這些條件綜合下，才能讓王景弘在郵遞系統後持續與社會局互動，並得以開啟其他協作專案。

### 公民科技導入政府的困境

當前，公民科技導入政府存在許多困境。其一，參與協作的志願者即便投注時間與精力，並無法得到相應的報酬，多數協作者僅有在每次進政府開會時，才會得到微薄的車馬費。長遠來說，協作者如何不被視為免費的勞工，得到應有的尊重與回饋，讓協作關係可以長久維持，從而鼓勵更多協作者加入，這是公民科技導入政府必須思考的問題。

其二，公民科技開發的成果，基本上都是以敏捷式開發，產出最小可行性產品後就上線，用來解決任務型的問題。系統開發後，後續的維運可能因協作關係結束而無以為繼。數位化政府往往需要更穩定且長期維運的系統，因此也傾向依賴有穩定資金且依契約執行的廠商，而非尋求公民科技的協助。因此，如何讓公民科技協助機關釐清需求、確認問題，並讓敏捷式開發產生的系統，可以透過回饋與優化納入政府既有平台裡，成為公民科技導入政府的另一個關鍵。

## 4-4 空氣盒子：打造政府、 廠商、社群之間的生態圈

案例：空氣盒子

處理的問題：環境議題

單位：八個地方縣市政府

外部協作人員：LASS 社群、中研院資訊科學研究所、  
資訊廠商

### 打造公民科技生態圈

在前面的案例裡，我們點出目前公民科技的兩個困境：無酬的協作者可能被視為免費的廠商，且公民科技在長期維運上也充滿不確定性。台灣亟須形成政府－企業－社群的生態圈，作為公民科技發展的基底。空氣盒子的案例，提供我們一個思考的方向。

空氣盒子是一套即時感測系統。手掌大的裝置可以讓民眾裝設在家中，用來追查即時溫度、濕度與 PM2.5 濃度，收到的資料會同步上傳到雲端平台，再透過開放資料的整合與視覺化的呈現，供民眾了解所在地點的空污情形，以補足環保署測站數量稀少 [ 註 3 ] 的問題。

台灣號稱擁有全球密集度最高的微型空氣品質監測點，直至今日，監測點已急速成長超過 2000 個 [ 註 4 ]。事實上，LASS (Location Aware Sensing System) 社群、中研院資訊科學研究所，與瑞昱半導體等企業，早已各自在開發空氣感測系統。2016 年台北市推動智慧城市，為空氣感測提供舞台，正式串連起社群、學界、企業三方的合作，並催生空氣盒子，讓它從實驗走向產品，從社群向外接觸群眾。

### 小政府是公私協作的起點

以阿姆斯特丹為標竿，台北市資訊局在擬訂智慧城市政策時，便設定政府應該扮演媒合者，提供誘因來鼓勵企業與社群橫向串連，由下而上共同打造智慧城市。半導體大廠瑞昱是當時主動上門的廠商之一。在資訊局的媒合下，廠商與創客社群 LASS 開始技術上的切磋，並透過中研院協助數據校準，打造出空氣盒子。

空氣盒子不只是一個感測 PM2.5 的商品，它與創客運動 (Maker Movement) 結合，鼓勵使用者動手改裝，發揮創意靈活運用，使得使用者成為生產鏈的一部分。台北市政府進一步將空氣盒子作為環境與資訊教育的一環，媒合廠商捐贈空氣盒子給國中小學，同時也從教育裡深耕動手做的創客文化。在台北市成功推廣空氣盒子後，2016 年共有八個縣市政府 [ 註 5 ] 陸續加入計畫，瑞昱半導體、訊舟科技、華碩雲端、研揚科技等廠商助陣，讓空氣盒子在全台遍地開花。

空氣盒子能順利推廣仰賴幾個因素。在技術上，感測相關的技術並不新穎，但是系統的各個環結直至晚近才開源，因而能與創客運動結合。在環境意識上，民眾對空氣污染與 PM 2.5 的議題已不再陌生，空氣盒子則提供民眾參與環境感測議題的方式。在政治面上，台北市所建立的典範更讓其他地方政府願意跟進。

在這個案例裡，政府協助媒合，並提供教育環境作為舞台，從而推動了智慧城市的政策。廠商捐贈空氣盒子，不但取得宣傳效益，更在城市背書下，得到跨出台灣市場的機會。社群提供技術協助，也隨著空氣盒子的全台擴散而迅速成長。學界幫助校準，推動公民科學成長，並取得更多數據進行分析。政府、廠商、社群、學界共享資源與資訊，也各自得到相應的回饋。空氣盒子的案例，正說明政府應從傳統的統治思維，轉變為聯繫多邊利益關係人的媒合者。將大政府化為小政府，才是公私協作發展的起點。



## 4-5

### vTaiwan： 開放協作創造審議空間

案例：vTaiwan

處理的問題：數位時代如何調整老舊法規

單位：行政院、資策會

外部協作人員：零時政府參與者

#### 黑客松搬救兵，政府與社群共造線上審議平台

2014年12月20日，時任政務委員蔡玉玲來到零時政府黑客松 [註 6]，主動向黑客們拋出一個問題：「可以不去開曼設公司嗎？」在一整天黑客松的激盪後，黑客們的結論是，與其回答怎麼讓新創公司根留台灣，不如開放這個問題，打造出數位公共參與的平台，邀請更多人一起來回答這個問題。於是，法律背景的政務委員與數位原民的公民黑客，開始建構 vTaiwan 虛擬世界法規調適交流平台（以下簡稱 vTaiwan），用來討論老舊的法規該怎麼修改，以跟上數位時代的步伐。

將法規調適的審議過程標準化並數位化，是 vTaiwan 最大的貢獻。為了接觸更多網路實際參與者，vTaiwan 運用了 Discourse、Pol.is、Sli.do 等程式架設線上討論空間，並融合線下的實體會議。至 2016 年底，vTaiwan 已經操作過 18 個議題，其中半數已完成修改法規或細則，另外半數則仍在院會或是在草案研擬的階段。

#### 開放的不應只是參與的過程，而是權力與關係

由零時政府社群打造出來的 vTaiwan，後續的運作並非交回官方主導，而是繼續由政府與公民社會協作。一共有三組人馬進行維運，提案方：主管該法令的相關部會，在平台上提出各種即將制訂的法規草案；編輯群：由資策會科技法律研究所負責將法規草案編輯整理，方便網友討論；版主群：由 vTaiwan 專案社群貢獻者所組成，共同維護線上系統與內容更新。此外，每個提案的過程中，版主群會邀請積極參與者組成工作組，進行實體與線上聚會，來釐清爭議點、收斂議題，並提出相應的修正建議。工作組的任何會議文字、影像紀錄，都會公開在網路上供民眾查閱。

vTaiwan 不僅打造出開放的公民參與平台，它更在自身發展與營運的過程中，也盡可能地維持開放參與。參與 vTaiwan 沒有身分與資格的限制，任何有興趣的人皆可以參加每週的聚會。聚會辦在政府機關外，沒有主席與議程，也免除了官僚體系的制式文化。正是因為這樣的開放性，讓 vTaiwan 所形成的協作網絡，能夠維持一個平等且無主從地位的關係。

比起地方政府，要在中央導入公民科技的難度更高。vTaiwan 推動者的社會資本與政治位置是它順利運作的關鍵。vTaiwan 最初由蔡玉玲推動，社群參與者協助系統建置，後續維運則多由當時仍是零時政府參與者的唐鳳負責。當唐鳳在 2016 年十月成為政務委員後，蔡玉玲則轉為公民社會的身分主持 vTaiwan。從這個脈絡裡，可以看見 vTaiwan 很大程度仰賴蔡玉玲與唐鳳兩位政委先後的背書。

### | vTaiwan 要如何玩真的？

vTaiwan 雖然已納入行政院法規調適的機制中，但是如 UBER、網路賣酒 [註 7] 等案例，皆曾在送出草案後，因為社會爭議過大，而面臨立法停擺的狀況。vTaiwan 要如何「玩真的」，進而發揮實際的影響力，正面臨著以下挑戰：

其一，vTaiwan 要如何擴大參與者的代表性？由於 vTaiwan 以討論虛擬世界的法規調適為主，在相對艱深的議題下，所能觸及的利益相關人與社會大眾皆有所侷限。vTaiwan 需要更積極串聯重要議題社群，並且培養更多的中介者來進行溝通與轉譯，降低操作門檻、擴大參與程度。

其二，vTaiwan 要如何不被政黨政治的對立給綁架，並透過審議機制讓人民的聲音取得政治影響力？在網路賣酒的爭議中，即便 vTaiwan 已向立法院送出修正案並列為當期優先法案，但在 2016 年民進黨政府上台後，行政院便主動向立法院撤回草案，至今仍懸而未決。此案顯示政黨政治仍遠遠凌駕在審議民主之上。

其三，這種新興參與機制如何與既有的參與機制（如公聽會）整合，並在初期階段即納入立法院的聲音，避免審議與代議制度的斷裂？

其四，各部會中是否具有足夠授權且有彈性的人擔任政府與公民社會的窗口，讓雙向溝通順暢，進而確保 vTaiwan 的政治授權與影響力。

## 4-6 如何促成 公民科技協作關係

### | 公民科技與資訊採購

前文曾將公民科技與資訊採購對比。事實上，兩者雖然皆試圖以數位的方式提供解方，但所適合的問題類型並不相同。公民科技適合突發型任務，或問題與流程尚未釐清的情形。透過協作者與需求單位直接互動與溝通，敏捷式的公民科技可以有彈性地開發系統。資訊採購適合需求明確且長期營運的系統，由資訊單位作為廠商與需求單位的中介者，進行瀑布式的開發，再委由廠商後續維運。

公民科技與資訊採購雖然適合不同任務，但是，我們發現繁複的資訊採購在實際操作中正面臨許多困境（圖表 4.1），而這些困境是可以透過公民科技來改善的。

資訊採購的最大困境是缺乏對使用者需求的釐清與盤點，讓系統從規畫之初便與需求有顯著落差。相較於資訊採購，公民科技重視實際操作中的互動與溝通。透過緊密的陪伴，協作雙方共同尋找問題和改善流程的方法，而非單純提供新的工具而已。當前，公民科技尚無法解決龐大的結構性問題，但它引入新的思維與文化，以期讓政府跟上業界的節奏，並傾聽公民的需求。同時，在既有的資訊採購流程尚未調整前，更彈性地提供解方。

公民科技與資訊採購並非站在對立面。例如，台北市社會局老人福利據點的案例，即是透過協作關係先釐清需求，再進一步以採購的方式建置系統，並納入政府運作中，打開公民科技制度化的可能性。但正如我們所強調的，公民科技並不是提供系統而已，用硬體採購的邏輯來購入公民科技，雖然可以提供協作者報酬，但長遠來說，並不是讓公民科技協作關係制度化的最佳方法。同時，如何讓公民科技產生規模化的影響力，仍是一項待解的難題。



資訊採購流程	實際操作時遇到的問題
1. 前一年預算編列	基層業務繁重，只有在送預算前幾天，才開始緊急自行規畫，或是找熟悉的廠商寫文件。
2. 議會審查通過	預算被議會調整。
3. 採購規畫 (廠商訪談、需求初步訪談)	長官有新想法，重新再進行規畫。
4. 撰寫 RFP 與規格文件	資訊素養不足的單位找廠商幫忙寫 RFP (需求建議書)。
5. 簽呈並公告招標	大半年過去了。
6. 邀集評選委員	多半邀集單位已熟識的評委，常是退休人士，並不熟悉現下的產業脈動。部分甚至有利益連結，導致產官學共犯結構。
7. 辦理評選	在上述這些過程下，多半是已與政府長期互動的系統廠商得標。
8. 決標	決標後才正式與業務單位進行需求訪談。甚至因為時間不足，直接依照 RFP 開發。
9. 履約管理	在資訊能力不足的單位，常常是由廠商來主導履約管理。
10. 驗收	業務單位不清楚如何測試，也沒有專案管理的方式來執行、運作該系統，因此仰賴廠商。

〈圖表 4.1〉 資訊採購所面臨的問題 [ 註 8 ]

### 公民科技的四種模式

我們可以依互動模式與緊密程度，將台灣現有的公民科技協作，簡略地分為以下四種模式：



〈圖表 4.2〉公民科技協作的四種模式

A、B 兩種模式主要面對公民的需求，政府僅扮演輔助性角色，不論是提供開放資料，或是提供實驗場域，鼓勵公民社群自主發展，甚至鼓勵在此之上建立商業模式。在這兩種模式中，政府不應該將自己視為公共服務的唯一提供者，相反的，A、B 兩種模式需要「小」政府，透過完善的政策為底、扎實的基礎建設為骨架，鼓勵公民社會與企業投入公共服務的領域，打造公民科技的生態圈。

C、D 模式以處理政府的運作為主，政府與公民社會則有更深度的互動。由於這兩種模式下的公民科技，都需要與政府內部的系統和流程銜接，因此，協作雙方得花費更多時間溝通，並且評估可能的政治影響力。在此種模式下，政府應該是「開放的」政府，扮演著多方利益關係人之一，平等地與公民社會協作。

不論是上述哪一種模式，要促成政府與公民社會在公共領域相互協作，我們歸納出五個重點：

- 一、上位者政治意志的重要性
- 二、好的中介者讓協作關係事半功倍
- 三、協作雙方共同學習尋找對的問題
- 四、協作過程須開放權力與關係
- 五、翻轉治理思維，從小政府到開放政府

## 化困境為挑戰

公民科技協作關係在台灣仍是罕有的。本章節所呈現的每個案例都有它的天時、地利、人和，難以簡單複製，也有其侷限之處。事實上，公民科技協作關係在台灣仍面臨著四大面向的困境：

制度面：如何整合新舊的機制或系統？

管理面：如何管理、維運，甚至課責非正式關係建立的公民科技？

人才面：如何不依賴少數的搭橋者，讓公民科技不再只是單點式的協作？

社會面：如何建立成熟的公民科技生態圈來支持協作關係？

當實驗性質的公民科技取得了初步的成果，我們要問，它可能擴大規模並且邁向制度化以處理上述的困境嗎？

在台灣，公民科技協作關係仍是單點式、偶發性的。但在國際上，系統性的協作計畫已經成真。美國 Code for America 與巴基斯坦 Code for Pakistan 各自在其國家發起了 Fellowship Program（政府創新協作計畫）Corporate Fellowship（與企業協作計畫），由公民組織募資，與地方政府合作，將工程師、設計師等人才送入政府半年至一年，與公務員協作改善資訊服務。在社會組織比較嚴密的日本，則透過與企業合作 Corporate Fellowship，提供三個月的獎助金，讓企業內的數位人才，每週兩天進入政府擔任顧問。

相似的討論，在台灣也曾發生過。台北市在八仙塵爆案例後，曾與社群討論 Fellowship 的可能性 [註 9]，但受限於政府人員聘用與採購法規的限制，始終沒有付諸實行。另一個現實的障礙是，投資者從哪裡來？政府至今的資訊採購傾向將資訊服務以硬體的思維購入，阻礙了軟體產業在公共服務上的發展。當公民科技在台灣未能成為一個產業時，要如同美國般有穩定注入的投資，是十分艱難的事。

政府是台龐大而階序嚴密的機器，它要如何接納來自外部不同的聲音與做法？雙方如何建立信賴的基礎，以互惠、平等的方式協作？法規制度如何打開一扇互動的門？公民科技的市場與商業價值在哪？面對這些大哉問，公民科技不能只停留在一種理想、一個實驗，我們必須要面對公民科技背後的政治、經濟問題，正如同它希望解決這些問題一樣。

## 註解

[1] 二次會議分別舉辦於 2015 年 7 月與 10 月。

[2] 參考自曾苡馨，2017 年 6 月的演講「行政數位化的經驗分享」。

[3] 全台僅有 76 個測站。

[4] 參考 AirBox status report <https://pm25.lass-net.org/AirBox/>。

[5] 加入空氣盒子計畫的地方政府有：台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市、嘉義市、嘉義縣、雲林縣。2017 年桃園市也加入空氣盒子計畫中。

[6] 零時政府第拾壹次開放報禁黑客松 <https://g0v-tw.kktix.cc/events/g0v-hackath11n>

[7] 參考 2016/06/17 報導「網路賣酒喊卡！政策大轉彎，行政院從立法院撤案」<https://www.bnext.com.tw/article/40741/BN-2016-08-27-201942-44>

[8] 本報告並非以檢討資訊採購為主題，因此僅以簡單的表格來做比較與分析。若想更了解當前資訊採購的問題，可參考〈政府的資訊採購，出了什麼問題？〉（林雨蒼 2017）。

[9] 參考 g0v.taipei fellowship <https://g0v.hackpad.tw/g0v.taipei-fellowship-LJZw6OzdO9g>。

# 5

---

## 結論



## 法規政策

2014 年起，受到國內外氛圍的影響，開放政府一詞在台灣開始蔚為風潮。開放政府將民主治理中的資訊透明、公民參與、公私協作等領域納入同一個脈絡中討論。但實質上，它作為一個政治理念，則化為許多個別的法案與政策。現階段，在法律面，資訊透明由《政府資訊公開法》規範；參與精神則展現在《行政程序法》中；公私協作以實質互動為主，並無法律規範。

相較於規範性的法律，行政命令與政策才是當前台灣推動開放政府時的主要依據。可惜的是，過去三年，我們發現台灣在推動開放政府時缺乏整體規畫，所制訂的各種 KPI 也僅是追求表面速達的成績單，而非打造堅實的基礎。且因為過度仰賴主政者的態度與執行力，在各個領域都面臨人走政息、缺乏長期延續性的問題。事實上，開放政府的概念與內涵尚未深植在台灣政府各級主政者的心中，僅是將之視為熱門口號，而不見具體的規畫與執行。

台灣或許可以學習開放政府夥伴聯盟（OGP）的會員國，以兩年為期，提出國家級的開放政府行動方案（National Action Plan），並且滾動式地檢討執行成效。行動方案不但能提供公務體系明確的政策方向、使公民更了解政府政策，更有助台灣加入 OGP，提升國際能見度機會。

## 開放資料

過去三年，開放資料已成為國家治理的顯學之一。從強調政府的資訊透明，進一步到使資料結構化，讓它既可用來檢視政府運作，也可運用數據分析來開發應用。理想上，開放資料能推動公民社會積極監督政府，也能進一步打造公民科技等應用服務與商業模式。

但實質上，開放資料在台灣缺乏行政數位化與跨部門資訊串接作為基礎，推動過程往往是要求數量上的達標，品質卻大打折扣。當前，推動開放資料不但徒增行政負擔，低落的品質也造成使用者難以加值應用，而無法產生實質的影響力。此外，過去三年雖然強調資料經濟，但缺乏整體的產業政策，政府甚至為了達成 KPI，而與新創公司爭搶資料經濟的商機。同時，也因為偏重資料的經濟層面，大大忽略了政府課責、社會平等的面向。

開放資料在台灣喊得火熱，但運作了三年後，在它十分理想化的遠景前，開放資料的影響力仍有待商榷。檢視開放資料的過程中，我們發現，真正的問題已不在開放資料本身，而是政府如何有效地傳遞、管理，以及使用它在治理過程中所產生的資訊。過去，官僚體制經年累月地製造各種紙本的資訊流，並因為管考、防弊等因素而控管權限。現今，如何打通這台官僚機器，重新串接資訊並改造治理模式，是促成開放資料有用且有影響力的重要前提。

### 公民參與

台灣審議民主的實踐，從 2001 年二代健保改革開始，大量操作公民會議及願景工作坊，至 2014 年三一八佔領運動期間，發展出街頭審議及公民憲政會議草根論壇，帶動審議民主進一步的推廣。我們以案例分析的方式，探討數個「具開放精神的公民參與」。這些公民參與在過程中使用網路工具，並以相對不嚴謹的討論形式試圖降低參與門檻，和過去常見的公民參與管道有所區別，也並非嚴格定義下、小規模且形式嚴謹的審議民主。

這些案例仍多是實驗性質的個案，有賴於政治人物的政治意志進行推動與橫向串聯。這些案例中，地方參與式預算正走向制度化與常態化。從這些參與式預算的案例能發現，執行單位、市政府、公民三者的角色定位十分重要。此外，公務人員的培力是必須處理的重要課題。

數位工具目前在這些公民參與中扮演的角色並不突出，僅有台北市 i-Voting 與公共政策網路參與平台有積極使用數位工具為媒介。公民參與如何兼顧降低參與門檻及充分知情、有品質的討論，中介者的轉譯角色是重要的。

### 公民科技協作關係開放資料

此章中，我們聚焦在公民科技協作關係，並透過四組案例，分析如何讓公民社會裡的有能者與政府基層有機式的連結，共同學習分析問題、打造解方。公民科技試圖打破政府為統治者的概念，重新思考政府與人民的權力互動，進一步以「實作」來橫向連結。

過去三年裡，在現行的制度不完備下，公民科技多透過人來串聯，並仰賴不同角色的努力，包括：上位者的政治意志、中介者的溝通協調、協作雙方分享目標與價值，並願意學習彼此的語彙與文化。可惜的是，公民科技尚未制度化地導入政府既有的運作中，也並無形成完善的商業模式與生態圈，使得它難以發揮具有規模的影響力。

要促成公民科技協作關係，政府有兩個方向可以努力：一、小政府：不將自己視為公共服務的唯一提供者，透過完善的政策為底、扎實的基礎建設為骨架，鼓勵公民社會與企業投入公共服務的領域，打造公民科技的生態圈；二、開放的政府：政府作為公共事務的多方利益關係人之一，應打開政府治理的流程，平等地與公民社會協力改造，讓新舊機制可以整合。



## 結語

當美國前總統歐巴馬提出開放政府的概念時，美國公民社群歡天喜地、科技業者磨拳擦掌，推動了政府科技蓬勃發展。幾年後，美國更催生開放政府夥伴聯盟，將此一概念推播到世界各地。但站在 2017 年回頭看，世界政治的情勢已然大變，川普以保護主義上台、英國脫歐進入保守時代、惡意新聞左右著各國選情的發展，對於開放政府懷抱滿腔熱血的人們，彷彿被打了一大巴掌。

台灣呢？經過三一八佔領運動後，政府開始有了些微的改變，緊接著政黨輪替，蔡英文政府上台，但開放政府的發展卻進入了冷卻期。開放資料缺乏整體規畫、公民參與已然疲乏、公民科技仍停滯在實驗性的階段。更不用說，開放政府完全沒有創造出可見的影響力。「開放政府」一詞除了是政治人物朗朗上口的熱門語，在大眾心中，它仍是陌生、空泛的概念。

累積著期待而又失望的過程，身處於公民社會的我們，不禁提出疑問：我們的方向正確嗎？這些微小而草根的政治擾動具有意義嗎？

即使在焦慮和疑惑中前行，有些事我們是確信的。

我們知道，開放政府不應該是新瓶裝舊酒。它不是電子政府的升級，也不是代議民主的新包裝。透過前面章節的爬梳，我們探討開放政府的內涵——透明、參與、協作，分析它們盤根錯結的問題，這些問題沒有指向單一解答，也難以被簡化，每個環節都需要謹慎小心地處理。

我們也知道，開放政府不能只是技術上的革新，數位化不是唯一解答。開放政府更關乎政治、關乎參與、關乎人與權力關係。技術可以提供工具，但工具如何使用，又會產生什麼樣的影響力，都需要人操作、思考、判斷。

最後，我們知道，開放政府不能只是在體制外抗爭，也不能傻傻等待體制內改革。開放政府仰賴內外連結協力，分頭進擊。在開放政府面前，沒有一個巨大的敵人需要去擊敗。它要求的是每一個個人，不論身處政府、企業、社群，都將自己視為公民的一份子，運用不同的專業，共同尋找未來的方向與答案。

# 參考資料

---

## 0. 前言

- 張為竣，2017，〈前瞻公聽會拒旁聽 與會人士問唐鳳：這是開放政府？〉。聯合新聞網，2017/04/10。https://udn.com/news/story/7238/2393866。
- CK，2017，〈「前瞻基礎建設計畫」證明「開放政府」徒具形式，但是還來得及補救〉，2017/04/22。http://citypatterns.blogspot.tw/2017/04/an-open-approach-for-foresight-infrastructure-initiative.html

## 1. 法律與政策

- 朱斌妤、曾憲立，2016，〈資料開放品質〉。《國土及公共治理季刊》4(4): 54-66。
- 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》2(1): 65-76。
- 林誠夏，2016，〈開放政府資料的法制趨勢與發展探討〉。政府資料開放平台，2016/12/19。http://data.gov.tw/node/41412。
- 葉俊榮、郭銘松，1999，〈行政程序法對行政機關的衝擊與因應〉。《經社法制論叢》24: 1-22。
- 經濟部工業局，2015，〈主要國家開放政府資料機制與作法追蹤——韓國〉。資料服務產業應用推動計畫。http://opendata.tca.org.tw/content\_detail.php?id=100。
- 戴興盛、黃斐悅 (Dai & Huang)，2014，〈從美麗灣到服貿：台灣的公共政策決策過程缺了什麼？——戴興盛、黃斐悅〉。《人社東華》電子季刊 2014(2)。http://journal.ndhu.edu.tw/e\_paper/e\_paper\_c.php?SID=22。
- 戴豪君、顧振豪，2015，〈建構資料開放之良善法制環境〉。《國土及公共治理季刊》3(4): 17-26。
- g0v 社群，2015，〈開放政府資料法〉。https://g0v.hackpad.com/ep/pad/static/b6gTMfhXMY。
- Haggerty, Jonathan. 2017. "OPEN Government Data Act moves to Senate floor after markup." The R Street Institute. May 18, 2017. http://www.rstreet.org/2017/05/18/open-government-data-act-moves-to-senate-floor-after-markup/

## 2. 開放資料

- 朱斌妤、曾憲立 (Zhu & Zeng)，2016，〈資料開放品質〉。《國土及公共治理季刊》4(4): 54-66。
- 陳坤助 (Chen)，2016，〈給新政府的開放資料建議 - 開放資料、創造新產業、公私協力合作〉。https://www.slideshare.net/KNYChen/20160604-64067554。
- 陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞 (Chen, Lin, & Zhuang)，2013，〈藏智於民——開放政府資料的原則與現況〉。台北：中央研究院資訊科技創新研究中心。
- 聯經數位 (UDN Digital)，2016，〈資料集品質評鑑機制研究計畫〉。http://hackfoldr.org/OD\_ResearchProject/
- Clkao、g0v 社群，2015，〈Data-Centric Government 的二十大類資料〉。https://g0v.hackpad.tw/ep/pad/static/NoJ1mbwsgkQ，accessed on 2017/7/15
- Open Knowledge International. n.d. Open Data Handbook. http://opendatahandbook.org/guide/en/introduction/.
- Open Knowledge International. n.d. "Open Definition 2.1" http://opendefinition.org/od/2.1/en/.
- Open Data Barometer. 2015. Open Data Barometer 3rd Edition Research Handbook. http://opendatabarometer.org/doc/3rdEdition/ODB-3rdEdition-ResearchHandbook.pdf
- The World Wide Web. 2012. "5 Star Open Data." http://5stardata.info/zh-TW/

---

### 3. 公民參與

- 台南市政府，2016，〈飛雁新村開放決策論壇議題手冊〉。
- 林國明，2016，〈審議造就積極公民？公民審議、社會資本與政治參與〉。《人文及社會科學集刊》28(2): 133-177。
- 施聖文，2014，〈一場街頭社會實踐的創新與嘗試：d-street 街頭公民審議紀實〉 <http://www.hisp.ntu.edu.tw/news/epapers/16/articles/9>
- 陳東升，2012，〈到審議民主之路：台灣的實踐與反省〉。《審議民主指南：二十一世紀公民參與的有效策略》 John Gastil & Peter Levine 編，劉介修、陳逸玲譯。台北：群學。
- 曾友蝶，2014，〈我親眼見證經貿國是會議的荒誕〉。蘋果日報，2015/7/21。 <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140721/437381/>。
- 國發會，2014，〈經貿國是會議青年網聚 World café 論壇結論報告〉。 <http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6C14E1070C626346&s=0C372D6AA82C8C8A>。
- 萬毓澤，2016，〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉。巷子口社會學，2016/3/1。 <https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>。
- The Economist, 2014, "What's gone wrong with democracy". <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>

### 4. 公民科技協力關係

- 林雨蒼，2017，〈政府的資訊採購，出了什麼問題？〉。UDN 鳴人堂，2017/6/22。 <https://opinion.udn.com/opinion/story/11020/2540340>。
- 郭芝榕，2016，〈網路賣酒喊卡！政策大轉彎，行政院從立法院撤案〉。數位時代，2016/08/27。 <https://www.bnext.com.tw/article/40741/BN-2016-08-27-201942-44>。
- 陳敦源、張世杰，2010，〈公私協力夥伴關係的弔詭〉。《文官制度季刊》2(3): 17-71。