

開放政府：全球系絡與未來展望

呂育誠*

書 名：Open Government: Global Context and the Way Forward

《開放政府：全球系絡與未來展望》

作 者：OECD

出 版 年：2016

出 版 社：OECD Secretariat

頁 數：272 頁

壹、前言

正如同 1990 年代開始風行的「全球化」(globalization) 潮流，21 世紀拜資訊科技突飛猛進，以及網路分享資訊的普及性，民眾對政府運作與公共事務已不再滿足於被動告知或配合，而是有更多的參與、評論，甚至希望促成改變；相對地，許多政府亦主動或被動配合此趨勢，提供內部資訊或建立民眾參與平台，於是「開放政府」政策乃迅速傳播並產生巨大影響。有鑑於此，經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 亦設有開放政府專屬平台 (www.oecd.org/gov/open-government.htm)，以提供相關資訊，而其秘書

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

Yue-Chang Lue, Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: yclue@mail.ntpu.edu.tw.

處更蒐集各國作法與成果，於 2016 年出版「開放政府：全球系絡與未來展望」專書（以下簡稱本書），供各方參考運用，全書共分下列六大部分：

第一章，發展一個廣博性的開放政府策略。

第二章，發展適合執行開放政府的政策環境。

第三章，開放政府政策的監測與評估。

第四章，公民及公民社會在開放政府政策中的變革。

第五章，公民參與及政府的回應。

第六章，開放政府政策的未來展望。

本文主要分為二大部分，其一為摘述本書內容重點並分析其中重要意涵；其二則對開放政府政策與若干基本理念提出質疑與批判。筆者期望讀者除了藉由本書更深入瞭解開放政府內涵外，也能同時注意其中潛存的概念困境與落實障礙。

貳、宏觀的開放意涵

純就字詞意涵與一般性的認知推想，開放政府就是政府各部門公開所有擁有的資料（訊），讓民間自由取得並運用。不過本書卻提出了一個更宏觀的定義：

開放政府是在透明化、課責，以及促進民主政治發展等觀點引導，並基於創新與永續性的公共政策與實踐過程，以營造一個治理文化。

A culture of governance based on innovative and sustainable public policies inspired by the principles of transparency, accountability, and participation that fosters democracy and inclusive growth.

根據上述定義，筆者認為可以解讀出本書對於開放一詞的 3 項意涵：

一、狹義面：聚焦於政府治理

本書調查了 35 個 OECD 會員國，以及 18 個非會員國採行開放政府政策的實況，發現各國對於開放政府定義、目標，以及作法雖各有不同，但基本上都是以提升政府治理能力，包括廉潔、與民間協力、透明…等為重心，簡言之，「開放」不是僅指「改變保守封閉狀態」，也不只限定於資訊或資料的範圍，而更是指採行各種變革策略以提升政府治理能力，甚至形成治理文化。因此在狹義觀點下，開放政

府具有下列意涵：

第一，是達成政府治理目標的手段，而非目的。

第二，可依各國國情不同及需求，採行多樣化的政策途徑。

第三，納入政府與民間不同利害關係人。

二、廣義面：涵蓋政府各部門的國家變革策略

開放政府當然是一項獨立政策，但是本政策落實卻需要整個政府體系共同配合，同時針對不同原則或問題兼採不同作法概括過程（inclusive process）。由此可見，開放政府可說是「整合其他政策的政策」，或可說是國家整體運作方向的指導原則。OECD 在蒐集 53 個國家對開放政府政策的界定後，認為可歸納出下列 3 項共同意涵：

（一）透明度（transparency）

指政府各項資料或資訊對外揭露，以及外界取得運用可及性（accessibility）程度。一般 OECD 會員國對透明度基本上採行二類作為，其一為立法要求政府相關資訊公開，同時保障民眾取得資訊權利；其二為「目標導向的公開」（targeted transparency），即政府指定特定資訊類型或範圍，並主動鼓勵外界運用來提升政府效能。

（二）課責（accountability）

指政府主動告知民眾政策內容及施政過程，同時也定期公告施政成果；民眾則根據民主原則監督政府各項運作，以維護本身權益。

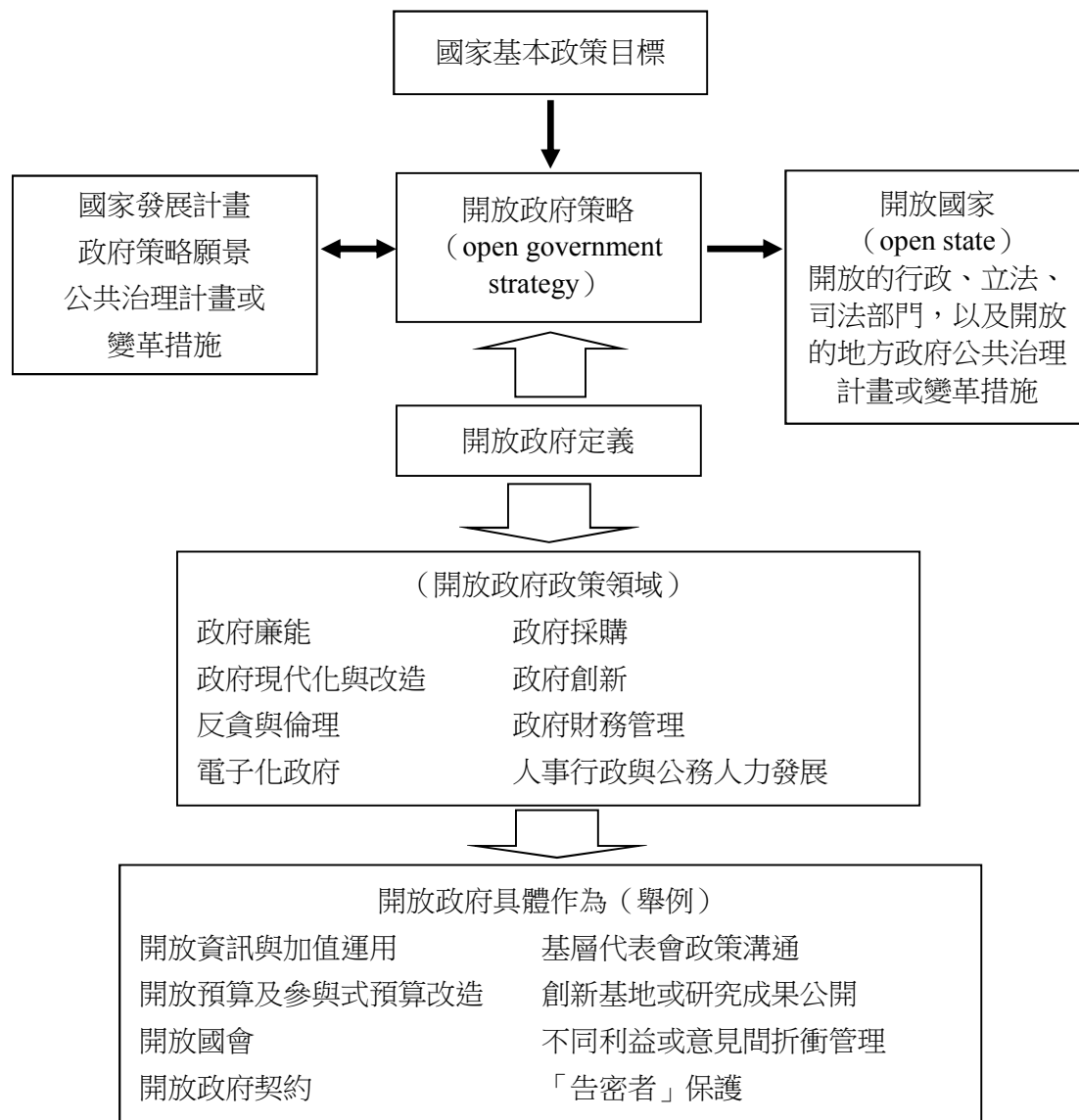
（三）參與（participation）

指民眾或公民社會主動參加政府組織，或是進入政府決策或執行過程中，提出意見並發揮一定影響力。同時，不論參與方式是消極的接受諮詢，或是民眾主動提出政策建議，政府都應公開各項執行權利所需資訊，並提供相關協助。

為了實踐上述 3 項指導原則，OECD 主張基於開放政府觀點，政府各項政策制定應符合下列 10 項標準：1.獲得民眾承諾；2.保障合法權益；3.目標設定明確；4.及時完成政策制度；5.兼顧各方利益；6.提供必要資源；7.採行公私協力；8.充分履

行課責；9.完善政策評估；10.激發主動公民意識。

綜上狹義與廣義意涵，開放政府概念可由圖一表示之：



圖一 開放政府的總體圖像

資料來源：OECD (2016: 27)。

在圖一中開放政府概念分為「定義」與「策略」兩部分，並涵蓋 3 項要點：

首先，政府訂定開放政府定義後，將作為各項政策領域與具體作為的指導原則。簡言之，開放政府除了資料與資訊外，也包括了各類政府運作方式的配合調整。

其次，開放政府定義也包括了各項策略，而這些策略是根據國家發展計畫、政府策略願景等重大施政重心相互影響而成，且要與國家基本政策目標相扣合。

最後，開放政府策略希望促成政府各層級、各部門都採行相同原則，從而導向「開放國家」的終極目標。

筆者認為從圖一總體圖像內涵可推知：採行開放政府政策事實上將等同於推動政府體制與運作方式的變革，且除了技術面的作法改變外，也要在政策面甚至政府體制面進行相應的調整。

參、縱橫交錯的利害關係人網絡

將開放政府作為國家整體變革策略，固然提升其重要性與影響力，但相對也增加其落實困難度，因此本書用了二分之一（3 章）的篇幅來論述執行策略。整體而言，OECD 主張政府應整合內部與外部可能影響開放政府的因素，而成為彼此協力的利害關係人網絡，以共同推動相關作為。以下說明其內涵：

一、政府內部

雖然政府治理既然是開放政府的核心範圍，但政府也是開放政府政策欲改革，或是民間課責的對象，故其在本政策落實過程中的責任，就是營造適合的環境，以利各項政策施行。具體有下：

（一）基礎法制變革

開放政府涉及許多基本法制的訂定與修正，前者例如需制定公民參與及資訊使用法制；後者例如修改政府檔案管理法，或是相關作業規定。

（二）設立協調整合機制

各國負責推行開放政府政策的機關或是直接指定現有機關主導（如一級部

會），或是直接設置專案辦公室（多由最高首長或副首長擔任），但其共同點則是要發揮協調整合政府各部門，包括橫向的部會間，以及縱向的中央與地方政府間的行動。

（三）促使公務人力配合

位於各級政府部門中的公務人力，可說是各項開放政府政策的實際執行者，因此讓其具備相關能力與配合意願，將直接影響本政策的成敗。OECD 各國對本議題採行的作為主要有二，其一是藉由教育訓練賦予相關能力；其二是將開放政府理念融入日常人事管理中，如考核。這些作為目的除了在於讓公務員體認到開放政府的重要性外，也要將抽象政策理念轉換為可行的作為。

（四）編列所需執行經費

OECD 在調查各國執行開放政府執行過程所遭遇的困難後發現：觀念與認知不足是最大的障礙，其次則是缺乏所需經費。目前各國經費編列或是直接由相關政府機關編列預算支應，或是以專案為單位另行編列預算，但不論方式為何，提供必要經費都是基本條件，而且也唯有明確的經費來源，才能向各利害關係人證明開放政府是「玩真的」。

筆者認為上述 4 項因素顯示出開放政府政策的特殊性：有別於一般政策具有實質的主體、過程與結果，開放政府更像是上位的、指導性的施政指引，故政府不是推動一個單一或具體的業務，而是基於開放政府定義改變本身架構與流程，從而整合各利害關係人來型塑新的治理文化。

二、政府外部

政府外部參與開放政府的力量，主要就是企業、非營利／非政府組織，以及一般公民，OECD 認為儘管這些個人或團體各有不同規模、特質與利益，但是在開放政府議題領域中的地位都是平等的，也都是前述政府營造開放環境的主要訴求對象。不過不可否認的，正因為外部因素的歧異，制定並施行開放政府策略更要盡量反映民間特質與需求。以下分述之：

（一）民間的角色與功能

民間力量之所以複雜，不但在於性質分歧，更因為其對開放政府政策除了公益考量外，也可能包涵了私利計算，同時不同團體與個人也會隨議題或需求，單獨或結盟來與政府互動。根據 OECD 調查結果，民間在開放政府政策中主要可能扮演下列角色（OECD, 2016: 143）：

1. 守門人（watchdog）。指特定利益（不一定是公益）的把關與維護者。
2. 倡導人（advocate）。主張特定論點以引起政府與其他民間力量關注。
3. 服務提供者（service provider）。直接提供特定無償或有償服務。
4. 專家（expert）。貢獻本身知識或經驗以協助制定政策或解決問題。
5. 能力建構者（capacity builder）。提供教育、訓練，以及相關提升能力作為。
6. 孕育者（incubator）。針對長期性的問題或政策提供解決方案或貢獻能力。
7. 代表人（representative）。協助特定人或團體表達意見。
8. 公民權捍衛者（citizenship champion）。以提升公民權為己任來影響政府。
9. 普世價值支持者（solidarity supporter）。著重於保護基本人權與普世價值。
10. 標準制定者（definer of standards）。參與制定各類開放政府的規範與程序。

上述 10 種角色不僅可能在一個開放政府政策中同時出現，特定人或團體也可同時擁有多樣的角色。儘管如此，OECD 歸納各角色的運作發現，民間主要可發揮下列 3 項功能：

- 第一，規範性的（normative）。指藉由開放政府重新界定政府民間的關係，並賦予民間參與政府施政的影響空間。
- 第二，工具性的（instrumental）。指民間藉由開放政府政策發揮影響力或提供服務。
- 第三，政治性的（political）。指民間將開放政府視為某種政治影響力，目的在實踐特定政治主張。

（二）當前問題與解決途徑

正因為民間因素多元變動，因此將此股力量導入事事強調「依法行政」的政府體系中，自然會產生各種困難，OECD 歸納各國經驗後發現主要有下列：

- 第一，民間參與數量眾多，但品質參差不一。

第二，多以意見諮商為主，協力合作機會不多。

第三，民間參與成效不易評量。

第四，政府要支付巨大人力與財源來回應民間參與。

第五，國家政治體制與社會文化的限制，限制民間力量發揮空間。

上述問題顯示開放政府理想與實務上的落差：民間積極參與反而可能增加公務人力負擔，從而降低政府運作效率；而長期累積的社會文化與國家根本體制，也不必然認同民間力量大幅參與（或可說是干預）政府運作。簡言之，採行開放政府策略初期，可能產生「未見其利、先見其弊」的困境。

儘管有上述問題，但從型塑治理文化的長期角度言，OECD 認為開放政府仍是應採行的理念，因此下列作為或可作為因應途徑：

1. 持續鼓勵公民社會成立並立法保障其參與政府事務、取得並運用相關資訊，以及表達意見的權利。
2. 建立各級政府機關與民間組織或個人互動的規範。
3. 鼓勵民間組織或個人更廣泛與經常性的互動，而非只有單次的諮詢。
4. 鼓勵民間自主運作，並使之形成社會潮流。

開放政府不只是宏觀的政府改造工作，也是漫長的推動過程，因為上述 4 項因應途徑都需要長時間的發展，更需要政府與民間持續磨合與調合，所謂「天下沒有白吃的午餐」，當吾人期許開放政府策略提供國家嶄新發展願景的同時，也不應忽略其所要相對付出的代價。

從政府與民間各利害關係人的交錯影響分析，更能理解本書用「全球系絡」作為副標題的意義：開放政府除了要政府突破既有框架，更等於是邀請各方力量參與治理工作，而在便利的網路交流平台上，世界任何角落的個人或團體（包括 OECD），都可以快速取得特定政府的開放內容，並且運用而形成影響力。政府欲藉由開放政府成為地球村的一員，則也要有接受全球系絡影響的準備。

肆、成果評估與未來展望

儘管各國政府普遍肯定並採行某些開放政府作為，然而其影響為何？是否確實發揮預期效用？卻呈現模糊的圖像，因此本書特別以專章探討各國對開放政府政策的評價情形，並再最後一章總結各部分調查研究成果而提出未來發展的建議。

一、區別監測與評估

本書發現 OECD 各會員國對於開放政府政策均採行了某種類別與程度的考核，或是呈現施行成果，或是回應議會或民眾監督。不過這其中卻產生了一個重要的問題：大部分國家只重視「監測」（monitoring）而非「評估」（evaluation），亦即考核重點多只關注開放政府政策的作為（behavior）、產出（output）等過程面或行動，而忽略了「成果」（outcome）與衝擊（impact）等能夠有意義地瞭解本政策內涵的資訊。此情形不僅難以瞭解開放政府政策的實際成效，也不利於外界課責。因此，本書主張各國政府應審慎設計考核作為，具體有下列二部分：

（一）基本準備

進行本政策考核前，應該先根據本國政府體制、社會條件，以及開放政府政策內容等，進行下列準備：

1. 確立本政策目標、需求，可能涉及的利害關係人，以及附加效益等基本考核基礎。
2. 綜合運用監測與評估策略。
3. 選擇適當而有效的資訊取得方式，如訪談、問卷，或是其他技術。

（二）考核重點

整體而言，本書建議應儘量蒐集「證明有效」（what works）的資訊，以使本政策更能接受各界課責，具體有下：

1. 是否能從政府採行的特定開放政府作為中，找出某項可具體連結的影響？
2. 採行開放政府作為是否確實對機關運作產生實質的差異？
3. 承上，機關運作成果是否有顯著可觀察的不同？
4. 是否只要是採行相同的開放政府作為，都可以讓機關運作產生正面的成果？

本書認為唯有透過能呈現具體成果的監測與評估機制，才能讓開放政府政策具體落實，同時也能真正接受各方課責。

二、從增進民眾參與到社會共同承諾

展望未來，本書主張未來開放政府不僅作為一項政策，更能促成政府與社會的另一波改革潮流，亦即除了能藉以改變政府運作方式，以及接受外界課責外，更能重新界定政府角色、功能，以及與外界民眾的關係。當然，此過程不僅需要前文各部分的界定、規劃與監測等工作，更要克服許多環境條件或技術上的障礙，故本書認為較可行的方式，是引進民眾力量作為動力，以帶動政府內外的變革，同時引進的方式可分為下列 3 階段：

- (一) 提供資訊。亦即政府主動揭露資訊供民眾運用，此部分又包括 1.讓民眾方便取得所需資訊；2.讓受特定政策影響的當事人，能更清楚的認知政策內涵，同時也「更有感」(sensitive)；3.鼓勵相關利害關係人關切並實際投入政策。
- (二) 諮商。指政府蒐集各利害關係人的意見、認知，以及理解等相關資訊；或是請利害關係人對政策可能產生的結果提供意見。
- (三) 面對面互動(engagement)。本階段政府則直接與民眾互動，包括讓民眾參與政策過程甚至擁有對決策的一定影響力，或是營造利害關係人共同決策、合產(co-production)，或是分享權力的環境。

上述 3 階段政府角色從主導逐漸轉為配合，而民眾則從被動轉為主動影響的利害關係人，而為使整個過程更可行並獲得具體成果，本書建議可以從地方事務先行推動，再逐步擴展至各領域，最後並以聯合國「永續發展」為開放政府最終目標並持續正向循環，而形成社會各部門的共同承諾，如圖二所示：



圖二 開放政府未來發展目標

資料來源：OECD（2016: 232）。

圖二中開放政府發展包括二大部分：其一是各級政府部門都基於本身特性採行相對應的開放政府作為；其二則是政府與民間各部門的共同承諾。本書認為如此開放政府將轉變為「開放國家」，從而重新建構各級政府間，以及政府與民間的新互動模式。

伍、除了接受與執行，還有什麼？（代結語）

在尋求當前不同概念與主張的共同交集，同時佐以各國施行經驗印證，本書可說是 OECD 對近年各國開放政府政策（運動）的總結與宣言。正如其副標題的「全球系絡」思維，在便利網路工具的支援下，開放政府不僅迅速成為全球重大課題，甚至已成為證明政府施政能力的指標。我國政府（行政院）也不落人後，自 2005 年「政府資訊公開法」公布施行後，政府事務多以網路或電子化方式處理，故公開相關資訊，或是建置網路平台方便民眾查詢，可說是「本小利多」的良好選擇（技術不是問題，且能創造多元綜效）。¹儘管如此，未來本政策是否就如本書所主張的，應朝「開放國家」目標邁進？甚至塑造出全新的治理文化？筆者並不樂觀，以下分別從政策面與環境面提出可能的問題與危機：

一、政策面

就技術運用與資訊傳遞而言，落實開放政府並沒有執行障礙，同時「開放」、「參與」……等又是「政治正確」的主張，那麼本政策理當可以順勢推廣，而毋需 OECD 大力強調才對，然而為何反而需要如此大費周章的研究與調查？本書所提到的許多概念模糊與執行不落實固然是問題，然而筆者認為更深層的理由，在於開放政府將可能改變政府各政策規劃與執行等基本考量，從而產生許多新興的難題。以下從政策過程來舉例：

（一）政策發動與形成：誰是政策主導者？

傳統政策形成不論是從政府體制（行政、立法互動）產生，或是由民選首長、議員等主導，莫不屬於「有權者」的專屬領域，外部民眾除非加入其中（如參選），基本上難以產生影響。此方式固然「封閉」，甚至可能被批判為「黑箱」，

¹ 我國開放政府政策主要由國家發展委員會負責，請參閱 http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=9B973A5871579AC7；另外，中央政府各部會與地方政府也多設有開放政府平台，請參閱 <http://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=A5EF14404CF8559A&s=BBB2C05EFACD9D88>（檢閱日期 2017 年 2 月 20 日）。

但導入開放政府政策也相對會形成政策主導權趨於多元，從而與既有決策體制形成競合問題。例如 OECD 並不負責個別國家行政責任，但卻提出開放政府政策主張試圖「引導」各國配合，在此不對等情形下，各國政府可能拋棄本位而全然遵循嗎？因此 Tkacz (2012) 從著名政治學者 K. Popper「開放社會及其敵人」名著論述引伸，認為開放政府政策的落實關鍵，在於吾人是否能接受「開放政治」(open politics)。簡言之，開放政府將使政策發動與形成產生更多不確定與衝突因素。

(二) 政策決定與執行：公開等於公平？

傳統政策決定與執行，主要是遵循「依法行政」原則，或是依賴官僚體系的專業判斷。此情形或可能產生「惡法亦法」或「專業傲慢」的批判，但卻有一定脈絡可循。開放政府突破決策範圍，卻也可能會模糊政策決定與執行面各因素的權重與優先秩序，從正面角度而言，此舉將可激發政府創新，並採行更貼近「民意」的政策作為 (Kohli, 2011)，但若從負面角度而言，是否所有民眾（特別是弱勢族群）都有相同能力運用公開的資訊並參與政策執行？當民選代表性與官僚專業性與外部意見相左時，又要如何解決？退一步而言，即便前述負面可能性均可以解決，但開放對政策執行所產生的時間成本與效率延宕，卻是難以迴避的問題。

(三) 政策結果與影響：誰（應）是受益（害）者？

固然本書強調開放政府應重視成果與影響而非產出，同時也要求各項作為均應接受課責，但是卻反而更模糊了「好」（壞）政策的評估標準，例如若有數萬民眾連署拆除特定建築（釘子戶），是否就表示本主張是對的？更大的問題是，若最後政府決定「順應民意」予以拆除，最後又在司法爭訟中敗訴，則責任如何追究？筆者認為採行開放政府或許可以確定特定利害關係人可以受益（但卻可能不一定應受益），然而卻可能更無法預期受害者，也更不易釐清責任歸屬。

正如 OECD 網站在「開放政府」首頁的開頭所提的：開放政府不僅在於增加民眾生活便利性，或是更能接觸政府事務，更重要的，是改變民眾對政府投入與產出，以及整體形象的期望。²「開放」固然有助於破除「黑箱」，但是卻也為政策帶

² 請參閱 OECD 開放政府首頁 (<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>，檢閱日期 2017 年 2 月 20 日)。

入了更多的不確定與不可預測性。

二、環境面

Lewis、Rominiacki 與 Steinhoff (2012) 探討美國歐巴馬政府採行財務資料公開政策執行與結果的研究中指出，各類要求公開的規定能否落實關鍵，在於各方利害關係人信任關係的存在與否。而本書對開放政府未來的展望，亦認為政府與民間的共同承諾，是一切作為的核心（圖二），可見營造有利施行環境的重要性。弔詭的是，開放政府努力目標正是營造「透明、課責、參與的治理文化」，如此豈不產生「雞生蛋、蛋生雞」的問題？進一步而言，即便文化可因此改變，但仍未能釐清下列個別與整體兩類環境面不易回答的問題：

（一）個人面：公民必然積極參與公共事務？

前文提及政府政策對外開放，並不一定保證所有民眾都擁有公平的使用與受益機會，而此陳述更深層的意涵則是：每個公民（團體）都要主動參與政府事務並提出主張嗎？傳統代議制度或文官體系固然有許多缺失，但卻可以在某種程度上代表或分攤民眾負擔，然而當公共事務容許各類意見參與影響時，公民若不主動積極參與，將可能無法分配資源或保障權益。因此在開放政府環境中，「會吵的小孩不一定有糖吃」，但是「不會吵的小孩將沒糖吃」，如此是否就是吾人應追求的治理文化？

（二）整體面：社會各部門必然是合作的？

為能建設性地參與並課責，本書主張「開放國家」目標，認為各公私部門都應共同承諾，從而促使中央行政、立法、司法各機關，乃至地方政府都採行開放的基本運作方針。乍看之下，此實為合理的期待與想像，但若從政府分權制衡制度設計，以及民主社會多元化等基本理念而言，則顯得不切實際與危險！因為其隱喻社會各部門都是相互合作的，且要採行單一的治理原則。或有論者會認為此單一性與合作主張只限於開放政府政策領域，而非所有運作都包括其中，但是若如此，則不啻指開放乃是「有保留、有條件」的，如此將衍生更複雜的問題（如哪些開放？誰來決定……等）。總之，將開放概念提升至環境文化層次，勢將因為挑戰社會基本

價值與國家憲政體制，而更模糊相關概念與核心主張。

筆者從政策面與環境面提出對開放政府的商榷，並非反對此概念或認為其不可行，相反地，正因為本書揭示開放政府已成為全球系絡中的共同議題，同時其影響已從技術運用擴展至治理文化變革，故政府相關主管部門除了接納觀念並落實現有開放政策外，實應對其間可能產生的模糊與副作用預作準備，尤有甚者，在今日民意高漲、政府相對處於弱勢的我國環境下，如何在開放各機關資訊同時，也如本書主張建立承諾、監測、評估等課責機制，而非「為開放而開放」，方能在享受開放效益的同時，也能維持政府與國家體制的永續發展。

參考文獻

- Kohli, J. (2011). Open sources, Open minds can bring government innovation. *The Public Manager*, 40(4), 13-15.
- Lewis, A. C., Rominiecki, R. R., & Steinhoff, J. C. (2012). Building public trust through open government electronic reporting: We've only just begun. *The Journal of Government Financial Management*, 61(4), 20-26.
- Tkacz, N. (2012). From open source to open government: A critique of open politics. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 12(4), 386-405.