

開放政府新思維

特

稿

口述／唐鳳 行政院政務委員、曾旭正 國發會副主任委員
文字整理／編輯部

前言

行政院政務委員唐鳳在入閣前是科技圈著名的自由軟體程式設計師，曾經參與公民科技社群「g0v 零時政府」，還有推動虛擬世界法規調適交流平臺 vTaiwan 的開發工作。身為政府史上最年輕的政務委員，期許自己運用專業能力，成為「公僕的公僕」，運用數位技術及系統輔助公務體系解決問題，強化政府與公民科技、公共社群的對話與合作。

針對開放政府議題，唐鳳與國家發展委員會副主任委員曾旭正於十月進行了一場政策對談，就打造開放政府的現況與未來展望進行深度交流，期待實現開放政府，讓公部門資訊透明化，並運用科技和制度設計，讓更多利害關係人能參與政策制定過程，強化政府公民參與。

談到開放政府，唐鳳以《三民主義》中民權主義第五講的故事為例；孫文先生有次要搭車到上海虹口，提醒司機要趕時間，但司機卻不走較近的大路，反而繞小路和遠路。他在車上覺得又氣又急，但到最後，他發現司機是對的，因為司機知道怎麼走不會塞車，才能及時趕到。這個是很有名的比喻，人民是乘客，政務人員就是司機，人民應該要信任這位專家，但誰能當司機是人民要用投票來決定的。另外，雖然

國父在著作中沒有明說，但唐鳳補充，大家搭的車子就是政府事務體系。

這個比喻用於開放政府仍然傳神。唐鳳表示「資通訊」（Information and Communication Technology, ICT）將可協助政府與人民溝通，進而實現開放政府。例如乘客和司機都有衛星導航，彼此就有共同的證據（evidence），乘客就可以知道司機沒說謊。過去司機如果騙人，乘客就只能事後罷免或是



唐鳳政務委員

不再選他，但這將造成全民極高的成本。現在車上共乘的乘客們，也就是人民，可在事前用自己的方式檢驗司機路線，提高彼此的信任感。

此外，資通訊也能讓乘客們互相連結，各個利害關係人能事先協調路線，讓每個人都可以達到目的地。曾旭正補充，這就像國發會的公共政策網路參與平台的「提點子」服務，讓政策制定過程中就能廣為蒐集民眾的意見。

唐鳳認為，就連身為政府事務體系的車子，也可以透過資通訊讓人民更加理解運作方式，甚至可以實驗、改造。

開放政府資料為基礎

曾旭正認為，開放政府是一種思想與態度，是對政府角色的重新思考，進而衍生討論政府與人民的關係，接著再設想政府部會可以做些什麼，才能讓民主做得更好。而要達成開



曾旭正副主任委員

放政府，可以透過「政府資料開放」（Open Government Data）和「政府公民參與」這二大方向。

在政府資料開放方面，國家發展委員會經過3年的努力，已經建立了中央機關資料開放的機制；目前行政院及二級機關都成立了資料開放的諮詢小組，諮詢小組的組成包含民間人員，民眾對各機關的資料需求都會被納入討論。目前部會推動資料開放已具豐碩成果，資料開放的數量已達一定水準，未來除了提升資料開放的品質，也計畫協助各地方政府逐步建立資料開放的機制。

唐鳳補充，過去幾年來，開放政府資料的主要方向是由上而下，所有5000萬以下的資通訊系統，只要沒有牽涉到國安、個資及營業秘密，政府產出的資料都要用開放的格式，允許民間運用政府所開放的資料進行改作。例如本來散在好幾個部會或者是局處的資料，但如果要寫新聞或者是做採訪報導，可以用動態的資料新聞學的方式整合在一起（remix）。

政府資料開放的下個重點則是資料開放授權，提供民間善意使用政府所有的資料。不管是資料開放的社會公益或商業應用，目前這兩個應用在台灣都非常蓬勃，尤其資料開放在社會公益上的應用，臺灣應該是垂範亞洲。不過，目前政府的日常作業中，會以別的部會的Open Data做為決策依據的仍是少數，這也是唐鳳進入內閣後想要推動的主要目標之一。

統一跨部門資料格式

未來如何讓全國各地區都能利用相同類型的資料也是挑戰之一，唐鳳舉例，像土壤的顆

粒度，每一個縣市釋出的精細度不一，甚至根本沒有；就算顆粒單位統一，但可能因為格式沒有統整，或是欄位不一樣等等問題，造成資料利用的困難。

唐鳳指出，問題根源在政府採購的資通系統並沒有內建開放格式，或是機器可讀的格式。唐鳳建議，可以鼓勵政府各單位在採購下一個年度或者是資訊系統的時候，盡可能一併將產製開放格式之需求納入考量，這樣就能在不造成公務同仁麻煩的情況下，取得可互相移轉的資料。擁有機器可判讀的系統是進行資料開放工作的基礎，否則相關工作全由人工處理，同一單位只要換了承辦人，資料格式也未必會一樣。

強化公民參與平台 Join

而在政府公民網路參與部份，國發會建立了公共政策網路參與平台「Join.gov.tw」，平台中的「提點子」服務，可讓民眾針對公共政策提供創意見解或政策建言，透過附議過程，形成共識，協力擴大施政量能。而平台中的「眾開講」服務，則提供政府各部會近期正在規劃推動的政策資料，並透過平台機制公開徵詢民眾意見。

政府公民參與是公共政策未來的發展方向，未來國發會將繼續加強公共政策網路參與平台的制度化，讓各部會透過網路與公民對話，強化人民對政策的參與。曾旭正解釋，開放政府可以填補代議制度的不足，過去民眾選出民代來監督政府，要求政府做事，但選舉後就較無參與感，現在透過公共政策網路參與機制，參與人數更多，參與面向可以更廣。本屆立法院也有透過公共政策網路參與平台的提點子服務，讓民眾表達修法、立法及法案的意見。

政府公民參與靠制度

在進入政府部門任職前，唐鳳也曾協助政府處理過 Uber 與網路賣酒等議題，對於公民參與有豐富經驗。在處理過程中發現政府雖然有公聽會或聽證會等行政程序，但每個政府、每一個單位的執行方式都不完全一樣；例如台北市政府的公民參與委員會會打逐字稿，但其他單位則不一定。唐鳳從過去經驗發現，公聽會有好的準備與執行方式，跟缺乏相關要素的公聽會相比，效果有天壤之別。因此，要有好的公民參與，政府首先要思考如何讓公民參與的程序和內容制度化，像是先期準備資料、如何主持這類細節，其實就是形式決定了品質。

唐鳳以大林埔遷村案為例，這是關係到 2 萬多人的身體健康，以及文化、記憶如何保存的重要議題。但重新審視這案件，會發現計畫通常都是公部門已訂定，計畫已經展開，預算已經撥下，政府再按照法規或程序去走，但沒有一個明確的規則來說明議題應該如何事先讓民眾參與和討論。

目前我國各類議題的公民參與程序，往往是依個案而定；例如飛雁新村是一種程序，南鐵東移是另外一種。唐鳳建議或許可以先從單位內部做個優於現有的法規的方法，再來檢討是不是在公務人員的承載力之內。如果可行就盡可能正規化，進而成為指導手冊，讓政府與人民都能按照既定的流程進行，將公民參與程序制度化，不僅可以節省很多事後溝通成本，也可以減少地方議員跟市長的政治壓力。

曾旭正回應，公民參與的程序問題確實是關鍵，很多議題並沒有比較清楚程序可供參考。他期待日後牽涉到人民利益的政策，可以在更



前端就讓民眾參與討論、思考，甚至應該要立法規範出法定程序。當大家對於程序越清楚，利害關係人也會越穩定，比較不會覺得要趕快提高到抗爭的程度。

飛雁新村案採開放決策

飛雁新案是台南市政府採用開放決策的案例。曾旭正回憶，當接到這個任務時，也是先討論程序。市府和有豐富公民審議經驗的賢達討論後，先邀請所有的利害關係人組成執行委員會，包含建設商、公民團體、當地里長及專家學者坐下來談，再組成諮詢小組討論後續程序。此外，為了要先釐清問題，所以後續又有三次的「願景工作坊」，分別討論樹的保存、開發規模、文化資產保存等問題。

飛雁新村的經驗讓曾旭正了解，只要有好的程序及做法，確實可以讓關係人有良好溝通，雖然過程中也多次出現火爆場面，但透過這樣的機制，確實讓每個利害關係人有機會表達、

傾聽彼此的完整意見。

飛雁新村案的溝通過程中，政府資料開放也扮演重要角色。過去公民團體會質疑，因為很多資料他們拿不到，造成資訊不對等。而飛雁新村案中不只是會議記錄，甚至是規劃報告，或各種調查的資料都有放上網路。曾旭正認為，只要資料透明開放，就能建立起大家對政府的信心，就能繼續溝通。

提前發現爭議問題

在飛雁新村案中，也有很多民眾表示為何不更早溝通，而是等到建商已經投資、簽約才開始。這個案例也讓曾旭正思考，如何找出方法，讓政策在形成前就能參與？像澳門政府各部門都有年度或未來三年的施政重點計畫，並寫成白皮書或公民報告。同時政府也規範了民眾的參與程序，像是需要辦幾場的說明會，然後邀請相關團體參與，在過程中，政府就能提前了解可能產生爭議的事項。

因此，曾旭正建議，我國政府也可以鼓勵部會邀請公民來閱讀及討論施政計畫，就能在更前端發現爭議問題，這也有助於讓部會或單位去思考，某個政策究竟是不是民眾需要的，這種自我篩選的方式，會讓各部會在決策時更慎重、更有品質。

透過科技達成開放治理的政府

唐鳳入閣後，也致力於運用科技協助改善政府施政。其中各部會內部資料交換是重點之一。目前各部會都有運作順利的內部資通訊系統，但當有公民參與議題的需求時，往往需要蒐集跨部會資料，這時系統的對接就需要加強。此外，追蹤各單位決策過程也是重要需求，例如某單位承辦人交給了首長公聽會的資料，但此記錄的製作過程，別的部會完全無法得知。因此不管是地方或者是中央，在推跨單位資訊交換時，不得不在民間另外再建置一套系統，例如使用 Google 硬碟、Dropbox，甚至是開 FB 群組當非正式的工作群組來用。

這樣的問題是，這些系統服務並不是為公務系統設計，無法成為能夠管理的知識。他認為，具體的解決方法是先盤點公務體系目前如何用第三方系統，試著在雲端重現所有公務體系目前已經在使用的外部系統功能。雲端系統建置後，未來各業務承辦人只要填一張單子就

可以複製來用，而且各部會的創新，可以很快透過資通訊給其他部會，甚至是地方政府參照。

目前此雲端機制已經從唐鳳的政務委員辦公室開始設置，所有檔案共享、行程、日誌及內部的表單等，都會直接使用國發會的雲端機房建置。此外，本系統因為採用自由軟體，除了修改方便，未來要新增功能時也能一併讓其他單位都能使用。「這也是為什麼我稱自己為公僕的公僕，」唐鳳笑說，資通訊系統就是要增加決策品質，並且減少時間成本，讓事務官朋友們準時下班。

此外，唐鳳的開放數位創新空間 (public digital innovation space) 辦公室會推出的另一個服務，是請 g0v 零時政府協助建置的緊急應變分流系統，讓政府網站在各種災害發生的情況下，不會因為瞬間流量湧入而當機。

唐鳳謙稱，所做的事情都是很小的事，開發的週期都是以星期來計算，但隨著一點一滴幫公務體系省下一點點的力氣，就能讓每一次資料的產生都是結構化的資料，讓政府未來可以管考或做額外的利用，朝著更大的目標的邁進。

大處著眼，小處著手，唐鳳與曾旭正的對談中，都同時描繪出了對開放政府的期許，並提出了具體做法，期許透過資料開放和公民參與，讓人民與政府一起攜手創造更美好的未來。

