

臺南市政府 「臺南市永康區飛雁新村」 開放政府辦理淺見與經驗分享

吳欣修 臺南市政府都發局局長

壹、源起

開放政府的概念源起於美國總統歐巴馬就任後，積極展開的「開放政府前瞻」（Open Government Initiative）政策，其政策主要內容：一是開放資料（Open Data）的提倡，各項政策應提供公開透明數據開放給社會公眾，任何人都可以自由出版使用，而其格式也應為可再製及機器可讀取；另外，便是倡導參與式民主（Participatory Democracy），透過公民對公共事務的共同討論、協商及行動，擴大公民政策制定的參與。

臺南市政府（以下簡稱市府）為落實開放政府的目標，以「透明」、「參與」、「協力」三大方向，並以「開放資料」、「開放服務」、「開放決策」三大主軸進行，透過政府施政資料開放，增加公民參與公共事務的機會及藉由創新多元工具系統，健全公私協力，達到貼近公民需求及讓市民參與施政決策。

永康飛雁新村都市更新案（以下簡稱本案），固然是國防部的土地，廠商也已得標，但當地民眾與民意代表大多認為計畫區範圍內仍存有樹木保護、疑似遺址及開發衝擊等議題，

由於受到社會大眾之關注，因此市府於 2015 年 3 月宣布將飛雁新村案納入開放決策模式，聽取更多市民的意見，也廣納市民參與的管道，並組成府內跨局處工作小組，結合由文化局、都發局、農業局、交通局、文資處、研考會等單位一起與公民對談，且在文資審查未確認前全面停工，讓未來飛雁新村的進展，不僅僅是符合開放政府的精神，也能夠符合民眾的要求。市府透過舉辦「願景工作坊」與「城鄉論壇」方式，作為公民參與市府政策的管道，並藉由公民參與，讓不同立場的聲音可以多元、公平的表達、討論，共同尋求飛雁新村後續合宜的發展方式。

貳、飛雁新村都市更新案構思與歷程

一、飛雁新村為 95 年縣市合併前國防部委託代辦之更新案

飛雁新村位於臺南市永康區中華路與中正南路交叉口的一處 3.52 公頃的眷村土地（如圖 1），屬都市計畫住宅區，土地所有權隸屬中華民國所有，土地管理機關為國防部政治作戰局，原為日軍軍事基地。另原臺南縣政府於 98 年 5 月 27 日公告登錄「永康飛雁新村傳原通訊所（國

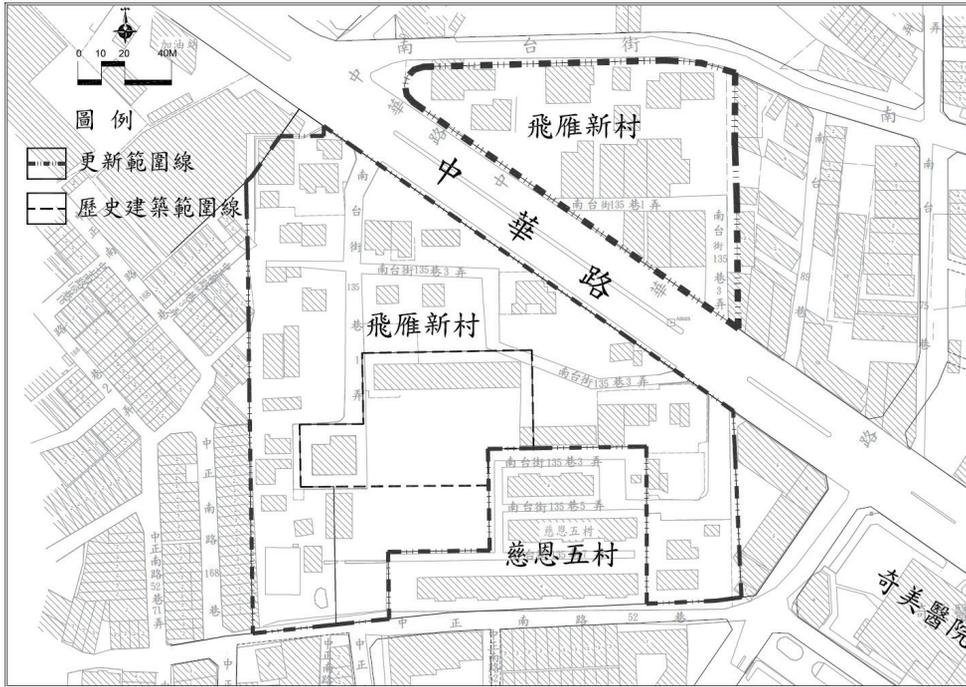


圖 2 飛雁新村更新範圍示意圖

資料來源：擬定永康市飛雁新村更新地區都市更新計畫書（臺南縣政府，2010.12）

表 1 內政部審定主要計畫變更內容表

變更內容		附帶條件	
原計畫（公頃）	新計畫（公頃）	<p>圖例 住宅區 乙種工業區 市場用地 人行步道用地 都市計畫範圍線 商業區 機關用地 停車場用地 道路用地 變更範圍 變更圖例 變更住宅區為商業區(附帶條件規定) 變更住宅區為公園用地</p>	<p>由實施者另行擬定細部計畫，並至少劃設 2,511m² 之公共設施用地（合計為 20% 之公共設施）。且為符合公平正義原則，上述 20% 之公共設施回饋應盡量平均分配於中華路兩側街廓內供兩里居民使用。</p>
住宅區 (3.52)	商業區 (3.07) 公園用地 (0.46)		

資料來源：變更永康六甲頂都市計畫主要計畫（飛雁新村都市更新整體開發）案（99.6.29 內政部都市計畫委員會 733 次會審定版本）



過後，方可報內政部核定發布實施。本案 99 年 12 月 6 日公告發布實施「擬定永康市飛雁新村更新地區都市更新計畫案」，102 年 11 月完成公開招標，委託遠雄建設事業股份有限公司（以下簡稱遠雄公司）辦理都市更新事業，成為臺南市第一個公辦委託實施者辦理之都市更新案。

二、本案採價格標，底價是由財政部國有財產署決定。市府僅對參與資格進行審查，無權決定誰可得標

本案依據政府採購法採付款式標售方式，公開委託實施者辦理飛雁新村都市更新事業計畫，102 年辦理上網公開招標，臺南市政府辦理過程為求公平公正，依照政府採購法規定採一次投標三階段開標（資格、規格、價格）方式決定本案實施者，即廠商第一階段資格審查；第二階段規格審查，經審查委員會審查廠商所提開發構想書是否符合本案開發基本規定，並非遴選最優廠商，且本案兩家投標廠商經前兩階段審查皆符合相關規定，委員無法決定廠商是否得標，且二家均通過審查；進入第三階段進行比價，底價由財政部國有財產署估定，由價高者得標，且價格標單於開始投標時就須一併繳交，第三階段公開拆封出示標價。其中遠雄公司出價超出底價 5 億多元（決標價格高出底價三成以上），並比第二家廠商高出 4 億 5 千多萬元，過程亦已公開公告於網站，顯見過程公開透明且公平公正。

其後，遠雄公司於 103 年 8 月依約提出都市計畫細部計畫及都市更新事業計畫，並於辦理過程中陸續有公民團體及當地公民對於區內樹木保留、史前文化遺址、周邊居民違建占用等表達反對開發意見。

依現行都市計畫法、都市更新條例及其相關規定係以公告公開展覽方式及召開說明會、公聽會方式進行廣納公民建言，然就公民而言，認為前述性質多為政府政策單向宣導方式，缺乏與公民的互動溝通。為解決公民疑慮並釐清問題爭點，市府秉持開放政府之施政方針，對於本案引入審議民主公民會議決策方式融合既有的行政程序。

參、飛雁新村開放政府進行模式

本案開放政府進行模式，以「開放資料、開放服務、開放決策」三面向執行，首先將本案相關資料公開透明，同時網路線上直播相關會議以及建置市府資料開放平臺專屬網頁，並由當時擔任市府副市長，現任國家發展委員會的曾旭正副主任委員召集府內相關局處建構本案專案平臺，主動即時回應公民疑義，以滿足其知的權利，且藉由舉辦願景工作坊與城鄉論壇，供不同多元觀點與主張的聲音充分、公平的表達與討論。

一、願景工作坊

「願景工作坊」舉行方式上，市府邀集眷村文化、樹木保護、生態保育、公共藝術、交通運輸、都市計畫、文化遺址、法律、審議式民主等各面向專業的市民或團體，以及土地所有權人、開發計畫實施者、當地里長及市府代表等組成工作坊成員，藉由不同利害關係人及所邀請之專家學者分別說明自己的主張，聆聽各自不同立場論述，釐清各議題內涵的爭議點。自 104 年 4 月起共召開 12 次會議，聚焦「開發區內樹木保護」、「開發量體對地區之衝擊」及「遺址發掘及古蹟再利用」等三大議題，以願景工作坊形式進行溝通與討論，並全程線上直播（註

1)，針對三大議題綜整出 4 至 6 題的議題題目，以提供給本次城鄉論壇受邀的 108 位設籍臺南市的公民審議後填答，願景工作坊結論亦彙整成冊做為城鄉論壇議題討論參考。

在歷次會議討論過程中，不僅讓各方代表學習到審議式民主的精神，與會工作坊成員不時產生火花，而在充分溝通後進而理解與妥協，雖然仍有不同立場但仍彼此尊重。經由不同立場代表各自表述、相互質疑到彼此瞭解各自立場，並對於議題所涉及之層面及相關規定皆有進一步的瞭解與理解，進而對某些議題有一致性的共識。在「樹木保護」議題中，與會代表對於應保護樹木數量及移植、修剪原則，以及作為本基地未來發展之重要特色等皆有高度共識。對於彼此對立堅持的原則，以尊重、理解的態度真實的呈現。

在「開發衝擊」議題中，民間團體對於開發量體為地區所帶來的微氣候衝擊、地區景觀影響、地區交通衝擊與開發工程造成的問題提出

許多質疑與意見，遠雄公司則是說明整體開發願景，對於未來都市更新開發內容亦提出相關承諾事項，包括持續補充基地開發所造成周邊環境影響資訊，例如日照量、行人風場、防災動線、開放空間等內容與資訊，及交通衝擊分析應以確保未來交通服務水準不得較現況惡化，並全區開發總量為基礎進行評估。

二、城鄉論壇

本案「城鄉論壇」於 105 年 2 月 20 日舉辦，共邀請 108 位公民與會討論，公民的產出以公開方式招募，總計收到 621 位公民報名，依報名者之年齡、性別、教育程度及地域關聯性，扣除重複報名擇一參加者 146 位，總共從 475 位經由公開抽選出 108 位公民。

論壇進行的方式是將所有與會者分成 12 個小組進行討論，由不表態且受過訓練的桌長引導討論，並由紀錄者書記相關討論內容。議程的設計依「開發衝擊」、「樹木保護」及「歷史建築及遺址保護」等三大議題共 15 個題目，分成



圖 3 飛雁新村開放政府舉辦模式

資料來源：臺南市政府都發局



三個討論回合，在每一回合討論之前，提供前導影片介紹該階段主題的議題內容及不同爭點，引導公民針對問題進行討論，最後再予填答。

論壇最後，安排一個開放式討論的時段，每一桌針對本案或市府的處理方式經由討論後，提出同一桌的共同建議，以供市政府、各委員會與各單位作為未來飛雁新村都市更新案的參考。

在第一階段請參與的公民分桌後，針對三個議題進行影片說明後議題討論，並完成 15 題議題問卷，其問卷結果概述如下：

（一）開發衝擊議題

經公民審議投票統計結果，在此一議題下，本開發案對於周邊交通服務水準，大部分參與公民同意本開發案對於區域交通服務水準不能比開發前惡化；對於容積獎勵與環境衝擊之連結性，半數參與公民同意為鼓勵開發者形塑友善環境，應視開發衝擊環境程度適度給予容積獎勵之增減，少部分參與公民認為屬開發者法定義務，不應再給予容積獎勵及同意交由專業審議委員會審議；半數以上公民同意開發者依法得申請容積獎勵亦同意社區表達中正南路 52 巷北側之籃球場應做為公共空間使用，因此應增加公共設施之面積；大部分參與公民認為未來本市土地開發案是否應比照本案模式辦理開發環境衝擊相關評估經審查通過後，再進行開發。

在「歷史建築及遺址保護」議題中，遠雄公司委託臺灣大學陳有貝教授進行「臺南市永康區飛雁新村考古試掘計畫」成果說明，而民間團體代表部分則說明飛雁新村歷史演變與其代表之歷史意義，於雙方說明完後，經歷熱烈討論完成三個場次之願景工作坊，而其後亦召開城鄉論壇工作會議，就城鄉論壇公民參與報名方式、

抽選方式與各階段議題題目進行討論。

（二）樹木保護議題

經公民審議投票統計結果，半數以上參與公民贊成不論飛雁新村基地未來如何發展，都應以樹木保護為特色；對於樹木移植議題，基地內現有樹木（457 株）若經府內外成員組成之專案小組評估具保存價值且無安全之虞者，半數以上參與公民認為應原地保留或區內移植；同意「區內移植」及「可移除，但須易地種植補償」公民均少於半數；本案若需進行樹木移植時，少部分參與公民同意經府內外成員組成之專案小組審查或依開發者所提樹木移植計畫辦理；對於同意採全樹冠移植方式辦理贊成者亦為少數；最後，大多數則是公民同意未來本市土地開發案是否應比照本案模式辦理全區樹木現況調查研擬樹木保護計畫經審查通過後，再進行開發。

（三）歷史建築及遺址保護議題

經公民審議投票之相關統計結果，半數以上參與公民同意無論飛雁新村基地未來如何發展，都應以保護歷史建築及文化遺址為特色；半數以上參與公民同意飛雁新村之歷史建築具文化特色及地域代表性及同意飛雁新村之史前遺址具文化特色及地域代表性；半數以上參與公民認同遺址委員會 105 年 1 月 26 日對於飛雁新村試掘成果會議結論：「有關本案後續採取之措施，因另涉歷史、建物及人文地景，建議由其他相關委員會進行討論，交由本會參考，以利作成決議，或是由本會與其他委員會聯席審議討論」內容；對於本基地遺址發掘結果少部分公民認為全區皆可開發，應先作搶救發掘或施工監看及文化層集中區（全部或部分）作現地保留，其他地區作搶救發掘或施工監看；半數以上參與公民贊同類似本案規模之土地開發案，

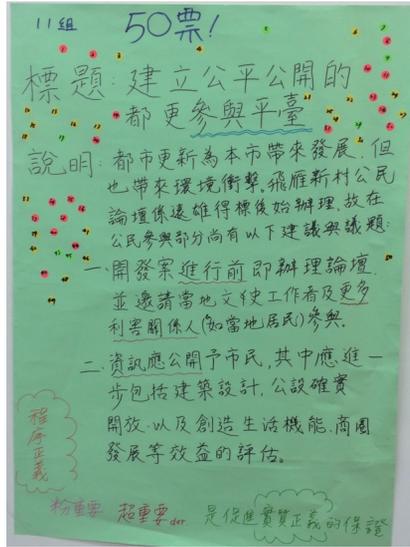
在規劃階段導入「預防性考古」思維，相關單位應先辦理文化資產調查及進行相關評估。

第二階段除上述三大議題外，以開放討論方式經由各分桌討論彙整該桌對於本案重要建議之共同意見供在場與會公民進行票選。經票選結果前三項建議分別是：第5組開放政府：

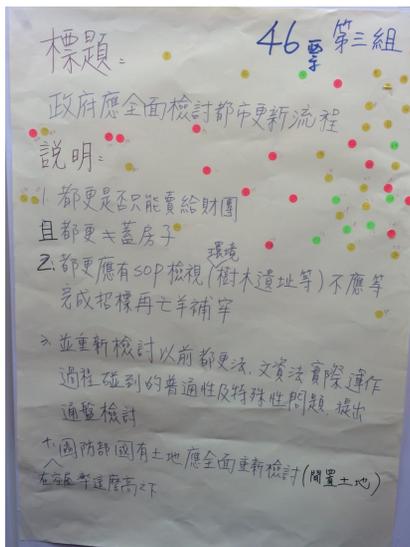
會對話的城市、第11組建立公平公開的都更參與平臺、第3組政府應全面檢討都市更新流程及第10組飛雁新村交通規劃暨文化保存環境綠化。顯見與會公民經由一整天的聆聽、表達意見的對話過程，經由更深入的瞭解後，對於開放政府的認可與期待，期望藉由飛雁新村更新開



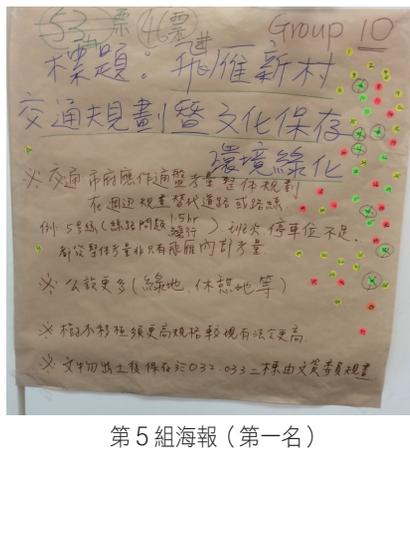
第5組海報（第一名）



第5組海報（第一名）



第5組海報（第一名）



第5組海報（第一名）

圖4 城鄉論壇第二階段投票數前三名組別海報

資料來源：臺南市政府都發局



圖 5 城鄉論壇會後大合照

資料來源：臺南市政府都發局

放決策案作為起點，深化成為一個對話的城市。另外，基於本案辦理程序上，應於進行開發前即應邀請相關權利關係人及團體進行對話討論，並將資訊公開，檢討都市更新法定流程及開發與保存爭議之困境。

肆、結語

我國在現行都市計畫體系中，無論於都市計畫、都市更新或是都市設計審議各種審查流程進行中均有提供公民參與意見的表達方式，但其成效卻遲遲不見彰顯且難以獲得民眾認同。本府透過飛雁新村之開放資料，增加政府服務積極主動性，以及藉由願景工作坊與城鄉論壇

的召開等相關行政作為，不僅讓公民更充分瞭解本案推動都市更新之緣由、發想、開發內容、依循法令程序及其規劃脈絡外，也讓各方均能清楚知悉各自的看法與立場，進一步提出各項爭點並逐一釐清。雖然就現行相關法令規範而言，經由參與式民主公民會議之各類建議事項，尚無法令效力且不具備約束力，但經由瞭解、討論、對話及投票決策機制，讓大家明白真正的開放政府不是拘泥在於各議題投票成果所展現出的數字，而是去傾聽各方的聲音與意見，尊重大家的看法，讓市民充分參與公共決策，如此政府施政作為才能獲的公民支持。

附註

註 1：各場願景工作坊影片請至臺南市政府開放資料平臺參閱 <http://data.tainan.gov.tw/dataset/project-plan>

參考文獻

1. 臺南市政府。2015。臺南市開放政府-簡報資料。臺南：臺南市政府。
2. 臺南縣政府。2010。擬定永康市飛雁新村更新地區都市更新計畫書。臺南：臺南縣政府。
3. 臺南縣政府。2010。變更永康六甲頂都市計畫主要計畫（飛雁新村都市更新整體開發）案（99.6.29內政部都市計畫委員會 733 次會審定版本）。臺南：臺南縣政府。

國際資料開放評比之研析

莊盈志 國家發展委員會資訊管理處科長

壹、前言

資料開放 (Open Data) 是全球政府的先進指標，不僅代表政府施政透明度，也代表一個國家的資通訊科技 (Information and Communication Technology, ICT) 之建設與產業成熟度，甚至可以催化新一代網路與資訊服務產業。例如金融資訊的開放，能醞釀金融服務創新應用之新商機，美國聯邦政府於 2009 年成立 Data.gov 網站，要求政府機關開放政府資料予公眾使用，企業組織、人民團體、與公民個人均可自由及免費的運用政府所開放之資料進行增值創新運用，英國政府旋即於 2010 年成立 Data.gov.uk 網站，宣告開放政府資料予大眾使用。

隨後，英、美兩國邀集巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓及南非共 8 個國家，共同推動開放政府資料，並增列公民參與、預算透明及財產公開等國家發展策略，於 2011 年 9 月成立開放政府夥伴聯盟 (Open Government Partnership, OGP)，以推動政策透明化、促進政府廉潔為目標，希望能透過全球性的努力，讓參與的政府能更加透明、有效率和承擔責任。截至 2016 年 8 月，OGP 成立 5 年來之參與會員國數量已由 8 個成長至 70 個國家，可見政府開放透明已為全球所共同追求的目標。

為期我國政府治理方向能與國際發展趨勢

接軌，行政院於 2012 年 11 月經院會決議推動政府資料開放，並於 2015 年 2 月 5 日宣布 2015 年為資料開放深化應用元年。隨著資通訊科技快速發展以及公民意識崛起，民眾表達意見的管道漸趨多元普及，對參與公共政策制定，及對政府回應速度與執行力之期待也相對提高。為符合良善公共治理所涵蓋之透明開放 (transparency)、公眾參與 (participation)、及機關承擔責任性 (accountability)，行政院對政府資料開放之發展方向，規劃以「發揮資料開放之國家戰略價值」、「建立友善、開放的法制環境」及「成為社群跨域合作能量之國際典範」為未來推動政府資料開放的三大目標，並以「2020 年達成開放 30,000 筆資料集」為評量政府資料開放成效之量化指標。

貳、國際現行資料開放及評比現況

隨著全球提倡開放資料的浪潮，各國政府與民間紛紛提出各自的資料開放策略與作為，僅就資料開放較為成熟之美國、英國、世界銀行，及專注於全球性政府資料開放評比調查處理之資料開放學院、開放知識基金會、網際網路基金會，分別說明發展現況如下：

一、美國

2009 年，歐巴馬總統簽署《透明與



開放政府備忘錄》(Memorandum on Transparency and Open Government)，要求行政管理和預算局 (Office of Management and Budget) 擬定具體方案，朝向透明 (transparency)、參與 (participation)、協同合作 (collaboration) 三大面向改革。同年 3 月成立 Data.gov 網站，12 月公布「開放政府指令」(Open Government Directive)，提出公開政府資訊、改善資訊品質、建構開放政府的文化及強化政策架構四項行動主軸 (Kamensky 2010; 張家生, 2012; 胡龍騰、張國偉, 2010)。執行方式包含：第一，政府將資料上傳至 Data.gov，由網站內部人員審核無誤後，再開放給使用者取用；第二，導入語意網概念，讓公眾、開發者與政府機關互相協助建立鏈結資料，並採標準資料格式。推廣策略包括：第一，規劃最新資料版面；第二，透過各類競賽的模式來推廣；第三，允許公眾對開放資料及公眾需求提出建議 (項靖、楊東謀, 2012)。

2013 年 5 月歐巴馬總統發布「政府資訊預設應為開放且機器可讀」(Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information) 行政命令，以及資料開放政策 (Open Data Policy)，確保政府資料的開放性、可再利用性與價值性，並且要經過嚴謹的隱私及安全處理後，才得以開放讓公眾使用政府資料 (White House, 2013)。

美國國家環境保護局 (Environmental Protection Agency, EPA) 亦於其所訂定的資料開放計畫中，規範資料開放前需先確認資料可信賴度及正確度之風險值，並依據風險值抽

樣一定比率資料，當錯誤率超過 5 % 時，該資料需進行矯正並通過檢核才可對外開放，輔以內部控制措施，確保前述檢核流程被正確且落實的執行，以提升資料開放品質。

二、英國

2012 年，英國公布開放政府資料白皮書，同年與 Tim-Berners Lee 合作成立公開資料學院 (Open Data Institute)，期許在 5 年內透過該組織發覺更多政府公開資訊的商業潛力 (張家生, 2012)。2013 年，開放政府高峰會上，提出其國家行動計畫 (UK National Action Plan)，以 5 個策略來改善政府資料的釋出，包含：一，預設必須開放政府資料；二，良好的品質與數量；三，所有人都可以使用；四，為了改善管理而釋出資料；五，為了創新而釋放資料 (項靖、楊東謀、羅晉、王慧茹, 2014)。另外，針對資料是否能符合使用者需要、實踐資料價值及改善資料品質，英國透過成立諮詢小組調查使用者對資料開放的需求，並於符合其資料釋出標準規範條件下，於英國政府資料開放平臺 Data.gov.uk 釋出政府開放資料。

2015 年，英國資料開放學院發表了 2015 英國資料開放藍圖，針對英國資料開放政策提出精進方針，包含：一，持續的擬定更為緊密的資料開放策略，例如將資料管理融入現有的政府資訊服務；二，開放更多對於社會與經濟有利的高價值資料；三，支持更多的資料再利用，投入 1,000 萬歐元針對政府、企業與公民進行各項訓練資源的輔助。

三、世界銀行

世界銀行 (World Bank) 收集和處理大

量數據，並產生經濟相關模型架構，於 2010 年啟動資料開放推動計畫，提出資料存取政策（Access to Data Policy），以負面表列方式列出不開放之資料清單，其餘之世界銀行所持有的資料皆以開放為原則，也鼓勵公眾使用這些

數據和模型架構（Data.worldbank.org）。此項政策的施行，有助於外界檢視世界銀行在各國所進行的援助計畫。此外，世界銀行也宣佈，其所進行的各項研究計畫，都必須使用創用 CC 姓名標示的授權方式釋出予民間使用，強化落

表 1 世界銀行資料開放評鑑構面及指標

構面	子評鑑內容
1. 領導	1.1 政策領導。 1.2 協調機構。 1.3 推動計畫。 1.4 政策限制。
2. 政策及法制	2.1 資訊再利用政策。 2.2 資訊存取政策。 2.3 資訊輔助政策。
3. 產業結構政府責任與技能	3.1 領導機構。 3.2 管理層級。 3.3 技術機構。 3.4 量測機制。 3.5 資料或統計專責機構。
4. 政府資料	4.1 政府資料管理政策（法）。 4.2 資料檢視。 4.3 資料保存。 4.4 開放型態。 4.5 資料管理機構（國家統計署 NSO）。 4.6 關鍵資料。
5. 資料需求及民間參與	5.1 公民需求。 5.2 商業需求。 5.3 參與管道。 5.4 政府資料需求。 5.5 機關蒐集與回應。
6. 資料開放生態系統	6.1 資料服務產業。 6.2 政府參與。 6.3 Apps 經濟產業。 6.4 資料分析訓練。
7. 預算	7.1 資金協助。 7.2 投資 Apps 及 eservices。 7.3 投資基礎建設。 7.4 創新基金。
8. 國家科技基礎建設	8.1 便捷網路。 8.2 資源共用。 8.3 政府人員資訊能力。 8.4 業界資訊能力。 8.5 政府官方網頁普及率。

資料來源：世界銀行（Open Data Readiness Assessment Tool）



實其資料開放政策（江思穎，2014）。

在資料評鑑上，世界銀行建議評鑑構面包括：領導、政策／法制體制、產業結構／政府責任與技能、政府資料、資料需求與民間參與、資料開放生態系統、預算、國家科技基礎建設等八大構面（如表 1），每項構面並區分數項子評鑑內容，以評鑑國家整體資料開放的成熟度。

四、資料開放學院

2012 年，英國政府成立資料開放學院（Open Data Institute）非營利組織，致力於促進資料開放的創新發展，除了定期進行資料開放相關研究外，也協助政府機關、非營利組織、公民團體在資料開放上的教育訓練、技術協助、政策諮詢及專案合作，並且積極與其他國際組織合作。

為促進各國政府檢視自身政府資料開放政策的發展，有效改善政策執行與發展，提高資料開放計畫的成效，資料開放學院於 2015 年提出基準開放數據自動化評比計畫（Benchmarking Open Data Automatically），此評比計畫由資料開放學院主持，並與世界銀行及開放知識基金會（Open Knowledge International）合作，參考網際網路基金會（World Wide Web Foundation）與紐約大學治理研究室

在 2014 年所共同提出之評比架構：開放數據總體評估（Common Assessment Methods for Open Data），由環境脈絡（context/environment）、資料（data）、使用（use）及衝擊（impact）四個面向進行評估資料開放成效。

資料開放學院成立資料品質測試網站 Certificates.theodi.org，以問卷方式驗證各項開放資料的品質，透過法律資訊（Legal Information）、實作資訊（Practical Information）、技術資訊（Technical Information）、社會訊息（Social Information）四項問卷來判斷資料品質等級，並給予對應之驗證標章。

五、開放知識基金會

開放知識基金會（Open Knowledge International）是一個全球性的非營利組織，該組織透過各式的技術及訓練宣導讓全球民眾能夠透過使用資料來創造及分享知識，並於全球超過 40 個國家成立小組（groups），開放知識基金會於 2016 年 9 月同時運作約 15 項不同的專案，包含 Global Open Data Index、Local Open Data Census、OD4D、Open Budgets EU、Open Spending、Open Data

表 2 開放數據總體評比架構

評比面向	評比內容
環境脈絡（context/environment）	法規、組織、政治願景／領導、技術
資料（data）	衡量開放資料的特性與品質，包含八大原則、資料集分類、品質
使用（use）	衡量開放資料如何與為何被使用，包含使用者、目的、行動
衝擊（impact）	衡量開放資料所帶來的效益，包含社會、環境、政治／治理、經濟／商業

資料來源：網際網路基金會、紐約大學治理研究室（Towards Common Methods for Assessing Open Data）

表 3 英國開放資料驗證要求及標章

評比面向	銅	銀	金	鉑
法律資訊				
開放授權和合法可重複使用的	✓	✓	✓	✓
明確的權利聲明，詳細說明版權		✓	✓	✓
解決隱私問題		✓	✓	✓
權利聲明應為機讀可讀格式			✓	✓
實作資訊				
可於網路直接取得	✓	✓	✓	✓
可鏈接到其他網頁		✓	✓	✓
具備時間戳記或更新至最新		✓	✓	✓
至少保存一年		✓	✓	✓
保證時效性			✓	✓
定期備份			✓	✓
紀錄品質			✓	✓
技術資訊				
使用機器可讀格式		✓	✓	✓
採行適當格式		✓	✓	✓
使用開放標準之機器可讀格式			✓	✓
於單一網址即可下載數據			✓	✓
機器可讀之資料出處文件				✓
資料中具備可單獨識別的網址				✓
社會訊息				
資料均被記錄		✓	✓	✓
具備民眾反饋和提問的詳細資料		✓	✓	✓
機器可讀的詮釋資料			✓	✓
使用社群媒體推廣資料			✓	✓
提供使用者可使用之論壇或郵件			✓	✓
提供專屬的客服人員				✓

資料來源：資料開放學院（<https://certificates.theodi.org/en/about/badgelevels>），最後檢閱日期：2016年10月24日

Handbook、CKAN、Frictionless data、FutureTDM、Open Trials、PASTEUR4OA、Public Domain Review、ROUTE-TO-PA、

School of Data、The Open Definition 等，其中，Global Open Data Index（全球開放資料指標）係針對世界各地區進行資料開放評比。



表 4 開放知識基金會之開放資料評比歷年評比項目表

序號	2013 年	2014 年	2015 年	備註
1	國家統計	國家統計	國家統計	
2	政府預算	政府預算	政府預算	
3	法律規範	法律規範	法律規範	
4	選舉結果	選舉結果	選舉結果	
5	地理圖資	地理圖資	地理圖資	
6	污染排放	污染排放	污染排放	
7	政府支出	政府支出	政府支出	
8	公司登記	公司登記	公司登記	
9	郵遞區號	郵遞區號	郵遞區號位置	新增
10	交通時刻	交通時刻		2015 年取消
11			土地產權	新增
12			政府採購	新增
13			天氣預報	新增
14			水質	新增
15			健康資料	2015 新增又取消

資料來源：本研析整理

開放知識基金會於 2013 年展開全球資料開放指標第 1 次評比，其評鑑架構聚焦於資料集面向，主要關注政府開放資料集的開放表現及其是否符合開放定義（Open Definition），評比方式採用公眾參與方式以擴大其評審數量，透過了解各項資料集有無資料、數位型式、公開可得、免費可得、線上可得、電腦可讀、大量可得、開放授權及即時提供等現況，評審大多來自各地熟悉開放資料的公民團體與專家。

六、網際網路基金會

網際網路基金會的資料開放評估報告（Open Data Barometer），目標是要瞭解目前全球各國推動資料開放的真正意涵，以及因應資料開放而帶來的影響。其分析全球趨勢，並深入結合上下文數據，技術評估和二級指標，

以探索資料開放在各個層面的完備度、推動方式，以及由資料開放所產生的影響。

資料開放評估報告透過評審專家調查（Peer-reviewed expert survey responses）、政府自我評估（government self-assessment simplified survey）、次級資料（Secondary data）三種方式來產生指標、成分以及總分，其評估與研究方式將會慢慢改進，讓不同版本間可以相互比較，並將更注重資料的應用。

其於 2013 年發布第 1 版評鑑報告，2015 年發布第 2 版評鑑報告，目前最新報告為 2016 年所發布之第 3 版，於報告中揭露各國資料開放現況，包括：

表 5 開放知識基金會之開放資料評比項目及定義

評比項目	項目定義
國家統計	主要國家統計，包括人口和經濟數據（國民所得、失業率、人口數等），資料至少須符合以下條件：國民所得資料（每季）；失業率（每月）；人口數（每年）。
政府預算	政府下年度預算資料，資料至少須符合以下條件：包括二級或三級單位的預算資料；每年更新一次；需包括不同預算項目說明。
法律規範	所有國家法規的條文及現況，立法行為非必須，資料至少須符合以下條件：法律條文、狀態；所有相關修正（若有）；前次修正日期；每季更新一次。
選舉結果	包括主要國家層次選舉各選區的結果，資料至少須符合以下條件：重要選舉結果；投票人數；無效票數（invalid votes）；廢票數（spoiled ballots）；投開票所資料。
地理圖資	國家層級地圖，資料至少須符合以下條件：25 萬分之一；國家級道路標示；國家邊界標示；河流湖泊高山標示；每年更新一次。
污染排放	空氣污染排放總量（尤其是對人體健康有害，溫室氣體可以排除），總量係指國家層級，或是至少三個主要城市，資料至少須符合以下條件：顆粒物（PM）值；硫氧化物（SOx）；氮氧化物（NOx）；揮發性有機化合物（VOC）；一氧化碳（CO）；每週更新一次。
政府支出	政府實際支出的數字（at a detailed transactional level），資料至少須符合以下條件：個別交易紀錄；交易日期；交易部門；供應商名稱；交易總額；每月更新一次。
公司登記	公司登記列表（不需財務報表），資料至少須符合以下條件：公司名稱；統編；地址；每月更新一次。
郵遞區號位置	郵遞區號及與其經緯度（或國家公開的座標系統）。若無郵遞區號，需提供管理邊界（administrative borders）的資料集，資料至少須符合以下條件：郵遞區號、地址、經緯度、國家層級；管理邊界、邊界名稱；每年更新。
交通時刻	中央政府營運的公共運輸服務時間表（特別是巴士與火車），資料至少須符合以下條件：時刻表；起點離站時間+終點到站時間；每年更新一次。
土地產權	地籍圖上顯示土地所有權數據，資料至少須符合以下條件：土地界線；所有權人；面積；國家層級（national level）；每年更新。
政府採購	國家層級政府各部門的採購案，資料須能協助供應商參與及提高政府可性度，並以部門為單位進行統計，資料至少須符合以下條件：招標（tender）標案名稱、描述、現況；得標（awards）；標案名稱、描述、價值、得標廠商名稱。
天氣預報	五天的溫度、降雨、及風預測；以及相關資料的紀錄，資料至少須符合以下條件：五天的溫度、風、雨量預測（每天更新）；過去一年的歷史溫度紀錄。
水質	水質資料（特別是供水服務、疾病防治），每週須提供水源地的化學物質資料，至少須符合以下條件：大腸菌數（fecal coliform）；砷（arsenic）；氟含量（fluoride levels）；硝酸鹽含量（nitrates）；總溶解固體（TDS）。
健康資料	公立醫院與衛生機構開放時間，疾病比率，每年更新一次，資料至少須符合以下條件：公立醫院、診所位置；國家層級疾病率資料。

資料來源：本研析整理

1. 要讓民眾能感受到資料所產生的龐大效益，各國都還有很大的努力空間。
2. 政府經費支出及公眾服務的績效資料，大多數國家依然無法對外提供，或者需要付費
3. 打擊貪污的關鍵資訊與促進商業公平競爭的資料，大多數國家釋出的難度很高（如公司登記、政府合約、土地所有權所有權）。

表 6 資料開放評估報告所採行之評鑑方式與內容

採行方法	內容
評審專家調查	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請各國專家回答問卷，每題均分成 0-10 級； 2. 問卷結果交由不同專家交互閱覽、重新評分； 3. 由研究整合團隊進行交叉比對； 4. 以 z-score 正規化評估每題子項目跟子指標的得分； 5. 採用前一次評鑑之分數平均值跟標準值，進行兩次調查結果的比較。
資料集細部評估	<ol style="list-style-type: none"> 1. 開放資料環境和政策問題準備度； 2. 促進政府效率及效能之具體案例； 3. 促進透明與課責之具體案例； 4. 促進環境保護及永續發展之具體案例； 5. 促進弱勢團體得到公平待遇及取得政府服務之具體案例； 6. 促進產業應用政府開放資料，帶動經濟發展之具體案例； 7. 促進產業建立新式商業模式之具體案例； 8. 15 項關鍵資料開放情形。
次級資料	<p>為補足專家問卷調查的不足，另規劃 5 個次級指標：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 4 個獨立專家問卷，包含 <ol style="list-style-type: none"> (1) 世界經濟論壇 (World Economic Forum)； (2) 自由之家 (Freedom House)； (3) 聯合國經濟部 (United Nations Department of Economic) (4) 聯合國社會部 (United Nations Department of Social Affairs) 2. 世界銀行的網路穿透率 (World Bank collated data on internet penetration)。

資料來源：本研析整理

4. 大多數國家並沒有在法律或政策條文中明文規定政府必須主動開放政府資料。

5. 對於個人隱私資料的保護略顯薄弱或甚至不被關注。

6. 認為資料開放是真正促成政府透明與效能提升的關鍵因素。

參、精進我國資料開放國際評比

依據開放知識基金會之全球資料開放指標 (Open Data Index) 評比，我國 2013 年為第 36 名，2014 年已大幅提升至第 11 名，2015 年更躍升至第 1 名。

2015 年，開放知識基金會共調查全球 122 個地區，根據 13 項資料開放指標進行分項評比

及總體排名，臺灣在「政府預算」、「國家統計」、「法律規範」、「選舉結果」、「地理圖資」、「污染排放」、「公司登記」、「政府支出」的排名均大幅進步；其中又以人口統計及國內生產總值為主之「國家統計」於 2014 年排名第 60，2015 年更推進了 59 名次，名列第 1；另「政府預算」2014 年排名第 22，2015 年第 1，推進了 21 名次；「位置資料」則較 2015 年退步；2015 年新增之「採購招標」、「天氣預報」、「水質」等三項指標，第 1 年即進入前 7 名；「土地所有權」項則有待加強空間。

參考資料開放指標於 2013 年至 2015 年之評分結果可知，我國資料開放在國際上已具一定之能見度，然而我國並不以此為滿，深入分析其評比結果可發現我國仍有待改善空間：

1. 郵遞區號位置：已開放 3+2 碼郵遞區號，然缺乏郵遞區號之地理空間座標資料。

2. 土地產權：私人土地因涉及個人隱私保護，有其開放難度，然而公有土地基於政府公開透明，其資料應具開放價值。

3. 政府支出：已開放彙總性之會計報告，然缺乏政府支出明細資料，外界難以瞭解政府支出之合理性，政府亦難以透過分析支出資料以改善政府施政決策。

4. 天氣預測：已開放過去 9 年每月氣象資料、定量降水預報、臺灣未來 1 週天氣預報等，然缺乏整合性資料。

5. 水質：已開放每月加速一次之水質檢測

頻率，然仍可研議更新檢測數據，以提高對民眾飲用水品質的保護。

肆、結語

隨著全球提倡開放資料的浪潮，各國政府與組織紛紛提出各自的資料開放策略、作法及資料開放評比調查方式，且各有其專注之策略目標及評比面向。然而，無論其評比內容或評比方法為何，其最終之目的仍為推動各國政府部門能普遍接受資料開放文化，建立持續且長久的資料開放運動，透過資料開放及分析以協助各國達成全球永續發展的目標。

我國政府資料開放歷經萌芽、發展及成長，

表 7 我國各項資料於資料開放指標之排名變動情形

開放資料指標項目		排名		
英文名稱	中文名稱	2013 年	2014 年	2015 年
Transport Timetables	交通時刻	49		取消評核
Government Budget	政府預算	18	22	1
Government Spending	政府支出	19	15	8
Election Results	選舉結果	33	51	1
Company Register	公司登記	46	5	1
National Map	地理圖資	43	20	1
National Statistics	國家統計	41	60	1
Legislation	法律規範	10	12	1
Postcodes/Zipcodes (2015 更名) -Location datasets	郵遞區號位置資料	8	10	49
Pollutant Emissions	污染排放	47	6	1
(2015 新增) -Procurement tenders	採購招標	NA	NA	1
(2015 新增) -Weather forecast	天氣預報	NA	NA	7
(2015 新增) -Water Quality	水質	NA	NA	1
(2015 新增) -Land Ownership	土地所有權	NA	NA	53
(2015 新增) -Health performance	健康效能	NA	NA	取消評核

資料來源：本研析整理



表 8 我國於資料開放指標之評比分數變動情形

項目	評分	年度		變動及說明
		2014 年	2015 年	
1. 國家統計		70	100	+30
2. 政府預算		70	100	+30
3. 法律規範		75	100	+25
4. 選舉結果		45	100	+55
5. 地理圖資		70	100	+30
6. 污染排放		90	100	+10
7. 政府支出		10	10	維持
8. 公司登記		90	100	+10
9. 郵遞區號位置資料		70	10	-60
10. 土地所有權		-	10	新增
11. 採購招標		-	100	新增
12. 天氣預報		-	90	新增
13. 水質		-	90	新增

資料來源：本研析整理

表 9 我國於資料開放指標之 2015 年評比項目、標準及得分情形

評比項目 評估標準	國家統計	政府預算	法律規範	選舉結果	政府採購	地理圖資	污染排放	天氣預報	公司登記	郵遞區號位置	水質	土地產權	政府支出
有無資料	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
數位型式	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
公開可得	√	√	√	√	√	√	√	√	√	×	√	×	×
免費可得	√	√	√	√	√	√	√	√	√	×	√	×	×
線上可得	√	√	√	√	√	√	√	√	√	×	√	×	×
電腦可讀	√	√	√	√	√	√	√	√	√	×	√	-	×
大量可得	√	√	√	√	√	√	√	×	√	×	√	-	×
開放授權	√	√	√	√	√	√	√	√	√	×	√	×	×
即時提供	√	√	√	√	√	√	√	√	√	×	×	-	×
得分	100	100	100	100	100	100	100	90	100	10	90	10	10
總計	1,010												

資料來源：本研析整理

未來將參考國際推動資料開放相關國家與組織之經驗，挑選適合我國之資料評鑑機制，以兼顧資料開放的量與質及據以發展資料開放品質

改善機制。同時間，亦能於國際資料開放相關評比中持續獲得亮眼成效，逐步拓展我國於國際之能見度。

參考文獻

1. 江思穎。2014。政府資料開放評估指標建立。碩士論文，國立政治大學公共行政所。
2. 胡龍騰、張國偉。2010。美國績效管理改革作法。*研考雙月刊*第 34 卷第 3 期：24-36。
3. 張家生。2012。從臺北市看政府公開資料。*研考雙月刊*第 36 卷第 4 期：61-69。
4. 項靖、楊東謀、羅晉、王慧茹。2014。政府開放資料的策略與挑戰：使用者觀點的分析。*電子商務* 12，283-300
5. 項靖、楊東謀、羅晉。2014。政府開放資料加值營運模式之研究，*行政院研考會 102 年度電子治理委外服務計畫案*。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
6. 項靖、楊東謀。2012。*資訊分享與共榮：政府機關資料公開與加值應用*。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
7. Bergdahl, M., M. Ehling, E. Elvers, E. Földesi, T. Körner, A. Kron, P. Lohauß, K. Mag, V. Morais, A. Nimmergut, H. V. Sæbø, U. Timm, M. J. Zilhão. 2007. *Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools*. Wiesbaden: Eurostat.
8. Global Open Data Index. 2015. Global Open Data Index Methodology, Open Knowledge International. <http://index.okfn.org/methodology/> (檢索於 2016 年 10 月 24 日)
9. Open Data Barometer. 2016. Open Data Barometer Global Report, World Wide Web Foundation. <http://opendatabarometer.org/> (檢索於 2016 年 10 月 24 日)

