

開放政府的理性規劃與治理弔詭：公民參與的挑戰與契機

政策與人力管理 第十六卷第一期

2025 年 6 月 頁 35-62

DOI: 10.29944/PPM.202506_16(1).0002

開放政府的理性規劃與治理弔詭： 公民參與的挑戰與契機

曾淑娟^{*}

投稿日期：2025 年 03 月 25 日；修改日期：2025 年 04 月 11 日；通過日期：
2025 年 04 月 12 日

^{*}國立空中大學兼任面授講師、國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士候選人。通訊作者：sujane826@gmail.com

摘 要

本文探討開放政府的理性規劃與治理吊詭，並分析公民參與在開放政府政策推動中的角色與挑戰。隨著全球化與數位轉型推進，政府治理模式逐漸由封閉、科層化結構轉向開放、透明與協力。然而，開放政府的實踐並非單純的技術轉型，而是涉及制度變革、權力再分配及治理模式的轉型。研究發現，儘管開放政府旨在提升透明度、強化課責機制與促進公民參與，但在實務運作中仍存在資訊超載、參與代表性不足、決策效率下降、數位治理可能加劇政府監控等吊詭，這些因素則可能削弱政策可行性與公民信任。

為回應上述挑戰，本文提出三項政策建議：第一，強化公民數位素養與數位包容，降低公民參與門檻，確保多元群體有效參與決策；第二，建構更具彈性的公民參與機制，透過數位科技、公私協力及制度創新，使公民從政策監督者轉變為政策共創者；第三，提升政府對公民參與的回應度與課責性，確保資訊公開的完整性，避免選擇性資訊公開與數位治理風險。

本文認為，開放政府的推動不僅關乎技術與政策設計，更涉及民主深化與治理模式變革，唯有透過公民、政府及多元利害關係人的協力參與，方能實現真正的開放與永續發展的治理模式。

關鍵字：開放政府、治理吊詭、公民參與、數位治理、課責

壹、前言

傳統公共治理體系以政府為核心，但隨著全球化的加劇、數位轉型的推進以及社會結構的深刻變遷，單一治理模式已無法有效應對日益複雜的政策挑戰（OECD, 2011）。同時隨著資訊科技發展、網路資訊快速普及，公民對政府運作及公共事務發展不再只滿足於被告知或配合遵循，而是有了更多的參與及評論，甚至希望能促成改變，開放政府（Open Government）的概念與政策應運而生（OECD, 2016），各國政府亦透過推動透明化治理、公民參與及跨部門協力，以提升政策制定過程的多元性與可及性。然而，開放政府的實現並非簡單的技術性轉型，而是一場深刻的制度、權力結構及治理模式的變革（Lathrop & Ruma, 2010）。

政府開放變革，意味著官僚行政體系將從傳統強調權威與集中決策機制轉向更具透明性與包容性的開放系統；權力結構則從集中趨於分權與平等，政府不再是唯一的決策者，更多的聲音來自於公民社會、非政府組織和私部門，這不但鼓勵了更廣泛的公民參與、協力治理以及跨部門合作，也推進更具多元化和代表性的治理模式創新。開放政府因而被視為促進民主化、公民信任和包容性增長的重要驅力，同時亦成為當代公共治理的重要策略與挑戰。

2009 年美國總統歐巴馬簽署「透明治理與開放政府備忘錄」（Memorandum on Transparency and Open Government），開宗明義指出開放政府的目的在於建立兼容透明治理、公眾參與及合作的制度，以強化民主制度並提升政府效能（陳舜伶，2012）。2011 年，由美國主導並聯合各國政府及公民社會倡議者共同建立「開放政府夥伴關係」（Open Government Partnership, OGP），參與國家並簽署「開放政府宣言」，推動開放政府政策並採取具體行動促進透明、參與、涵容和負責任的治理（OGP 官網）；2019 年發布「全球報告—投票箱之外的民主」（OGP, 2019），該報告中提出部分國家公民認為其所選出的政府對公民的需求無動於衷，甚或腐敗並被利益集團所俘虜，公民權力倒退，

因此開放政府夥伴關係聯盟倡議並聯合公民社會和政府改革者，致力於推動開放政府，確保政府為公民服務，並將拓展公民空間、反貪腐及公共服務提供列為 OGP 國家的重要優先推動事項；2021 年台灣參照開放政府夥伴關係聯盟（OGP）架構，施行開放政府國家行動方案，提出「推動資料開放與資訊公開」、「增加性別及族群包容性對話」、「擴大公共參與機制」、「落實清廉施政」及「執行洗錢防制」等 5 大範疇承諾事項（行政院，2021）。

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）則於 2013 年確立「開放政府四大原則」：透明性、誠信、課責、公民參與；2016 年發布「開放政府：全球系絡與未來展望」，提供各國政府政策指導，並強調納入政府與民間不同利害關係人。

近年隨著人工智慧（AI）技術一日千里，開放政府的概念更已超越單純的開放資料及運用，而是更深化數位治理、區塊鏈技術的應用、公私協力等開放治理層面。政府與公民形成新的合作關係，建構更多協作合產的機會，也為公民參與及政府治理帶來新的挑戰。2021 年美國拜登總統政府即推動政府開放資料和人工智慧（AI）應用，公布「提升聯邦政府透明度與數位治理倡議」（Enhancing Transparency and Data Governance in the Federal Government），以提升公民參與。

綜觀開放政府推動脈絡，反映出各國對公民參與的反思，也透過開放政府重新定義政府與公民社會的關係，並且提出各領域開放政策的政策規劃。雖然我們期許透過理性的政策規劃，導引優質的公民參與，以構建更正向深化的互動模式。然而，從複雜的問題與解方的對應觀察，這些看似理性的論點其實有其弔詭之處，而可能成為政府開放創新的不穩定因素，特別是隨著資通訊技術的發展，政府與公民調和互動更為複雜，因此，本文研究目的在於透過開放政府政策分析的視角，探討開放政府與公民參與的理論基礎、實踐挑戰及未來發展方向。

本文主要研究問題，包括：1.開放政府的理性規劃如何影響公民參與？2.開放政府在透明度、課責、公民參與之間存在哪些弔詭？3.這些

弔詭是否影響政策的可行性與實踐效果？論述架構主要分為四大部分，即：1.開放政府的理性規劃：概念與發展；2.開放政府的治理弔詭：公民參與的挑戰；3.公民參與的契機：制度創新與政策應用；4.結論提出促進開放政府永續發展之政策建議。

貳、開放政府的理性規劃：概念與發展

在開放政府的架構下，理性規劃代表了一種結構化且基於客觀的方式，旨在提升透明度、課責性及公民參與。從公共政策理論的角度看，理性規劃涉及系統性地分析公共議題並制定目標、策略及執行架構，以落實政策目標。因此本文將先探討開放政府的意涵、制度發展趨勢機制運作、國際推動主體及政策、台灣政策推動以及公民參與等面向，以開展開放政府本質意涵及未來走向。

一、開放政府的意涵

開放政府是一個相對於傳統封閉、不透明的政府模式的概念。21世紀民主的時代，開放政府逐漸成為良善治理的核心要素。開放政府議程改變政府運作，許多國家的政府開始嘗試以各種形式納入公民或利害關係人的參與，強化公共服務的回應性。然而，開放政府的定義也像許多概念一樣，說法紛紜。有源自於公民權利的論理，有構建於治理理念，亦有定錨於政策議程的安排。相關論點析論於下：

（一）開放政府源自於公民權利

開放政府的基本定義係以民主為基礎，在民主概念下，公民有權知道他們的領導者在做什麼，因此促進政府與公民之間的資訊流動，以取代封閉保守的決策運作（Gavelin, Burall & Wilson, 2009）。開放政府是一種承諾，以保證政府和公共服務的管理經營方式在各方面開放以達到有效的公眾監督（CTPR Ltd, 2010），其最基本的義意來自於人民有權了解取得政府的文件和活動的概念。開放性往往隱含開放前存在

強烈的規範性，而開放政府的本質則是現代民主與基本人權的實踐。

這一觀點突顯了民主制度的核心邏輯，即政府的合法性和公共治理的有效性必須建立在尊重與保障公民權利的基礎上。從歷史發展到法律架構，再到治理實踐，開放政府的理念與公民權利密不可分，亦反映了現代民主治理的基本價值。

（二）開放政府構建於治理理念

開放政府更廣泛的定義，則以治理為起點，強調更多透明性、可近性、回應性的治理系統。政府開放的概念也擴展在於私公部門能力的相互連結，並透過新的資通訊技術、數位工具重新定義公部門、公民和地方團體之間的互動關係。開放性成為國家和地方政府，與公民進行討論與協力的重要原則，運用公開透明的溝通方式，將決策過程聚焦在地方社群的需要（Yannis & Sotirios, 2012）。

Karin Gavelin、Simon Burall 和 Richard Wilson 三位學者（2009）在參與經濟合作暨發展組織（OECD）制訂開放政策時亦認為，開放政府的價值在於當政府變得更透明、更可接近、更具回應性時，「開放」所產生的驅動力，將帶來不同利益形成的概念。

公私互動在開放政府中體現在公私雙方的互賴關係及互補作用，政府希望增強治理效率與公信力，而私部門則尋求更好的經濟環境與社會影響力。在推動運行上，政府提供制度保障與法律架構，例如，制定資訊公開法及鼓勵公私合作架構，以推動資料開放與公民參與。而私部門則提供資源、技術與創新能力，甚至是資金支持。例如，利用開放資料平台加速政府資料資訊化及加值運用，實現資訊透明，並透過信任促進公眾參與提升政策制定的包容性與效率。

基於公共治理發展需求逐步演進而成開放政府理念，其內在邏輯可歸納如下：首先，透明性為開放政府的基礎，其概念源於民主治理對於資訊公開與公民知情權的重視（Meijer, Curtin & Hillebrandt, 2012）。透過政府資訊的主動公開，公民得以掌握政策決策過程，進而提升對政府的信任，並促進行政效能（Grimmelikhuijsen et al., 2013）。

然而，資訊透明本身並不足以確保良善治理，政府仍需具備誠信

機制，以確保行政行為符合公共利益（Rose-Ackerman & Palifka, 2016）。誠信的落實涵蓋公務員道德規範、反貪腐政策及公部門誠信管理等措施，目的在於防止公權力濫用，並強化政府運作的合法性（Huberts, 2018）。

在透明性與誠信機制建立的基礎上，政府仍需透過課責機制確保決策者對其行動負責（Bovens, Goodin & Schillemans, 2014）。課責機制不僅涉及行政機關內部的監督體制，也包括公民社會、媒體與司法機關的外部監督功能，以確保政策決策與執行過程符合社會期望（Mulgan, 2003）。

最後，開放政府的實踐需透過利害關係人參與來確保政策決策的包容性與正當性。公民參與可強化政策回應性，使政府更能反映多元社會需求，並提升公共政策的接受度（Fung, 2006）。此一參與機制不僅限於傳統的公民投票或聽證會，亦可透過數位技術（如電子民主平台）促進更廣泛的公民參與（Chadwick, 2011）。

（三）開放政府定錨於政策議程

經濟合作暨發展組織（OECD）於開放政府政策發展初期，將開放政府定義為「政府行動的透明度、政府服務的可近性及政府資訊的回應性，且可以藉由多元管道散發或是接收資訊」（Gavelin, Burall & Wilson, 2009）。隨著政府議程的推演，OECD 將開放政府從行政操作面擴展至治理文化理念，而將開放政府定義為「基於創新、永續性的公共政策與實踐的一種治理文化，其核心理念植根於透明度（transparency）、課責（accountability）及公民參與（participation），以促進民主價值及涵容性增長」（OECD, 2016）。其核心理念的意涵如下：

1. 透明度：指政府資料與資訊對外揭露，且為外界取得運用的可及程度。即政府主動公開指定特定的資訊及資料類型，鼓勵外界運用，以提升服務效能，同時讓公民能夠方便地取得並使用，從而提升政府的透明度與信任度。

2. 課責：指政府主動告知政策內容及過程，並定期向公民報告施政成果，公民則監督政府施政運作以確保政策的執行符合民主原則。

3.參與：指鼓勵公民主動積極參與政策制定與執行過程，讓公民的聲音成為政府決策的重要參考，並發揮一定的影響力。

此外，「誠信」(integrity)亦被視為開放政府的重要核心原則之一，誠信為實現透明、課責與參與提供穩定的基礎。其強調政府官員和公部門應遵守高標準的道德與倫理規範，避免濫用職權或腐敗行為，制定並執行反貪腐政策，以公民的參與機制監督政府行為符合公共利益，並增強公民對政府的信任。

相較於 OECD 政策制定與標準建構，開放政府夥伴關係聯盟 (OGP) 則專注於政府與公民社會的合作面向，提出透明 (transparency)、參與 (participation)、課責 (accountability) 及涵容 (inclusion) 四個開放政府核心價值 (OGP, 2019)，且彼此相互關聯，構成 OGP 推動開放政府，實現良善治理的核心架構。

1.透明：指政府主動公開政策資訊、財政資訊與決策過程，以確保公民能夠獲取並利用相關資訊來監督政府行為。透明度的提升有助於減少腐敗並增強公眾信任。

2.參與：指公民應有機會在政策制定、執行與監督過程中發揮影響力。OGP 強調公民參與應涵蓋多種形式，包括政策諮詢、公私協力、數位治理等，確保政府決策過程的開放性與回應性。

3.課責：指政府應對其承諾和行動負責，並接受獨立機構及公民的監督。OGP 透過獨立報告機制 (Independent Reporting Mechanism, IRM) 來追蹤各成員國在開放政府計畫中的進展，確保政府履行透明化與課責的承諾。

4.涵容：政府應確保所有公民，特別是弱勢與邊緣化群體，如婦女、LGBTQIA+¹族群、身心障礙者、原住民及低收入者等，都能平等參與政策制定過程，並享有公平的公共服務與機會。

二、開放政府重要發展趨勢

¹ LGBTQIA+ 指一個代表多元性別與性傾向的縮寫，涵蓋了不同的性別認同與性取向群體。

綜觀 OECD 及 OGP 推動開放政府的理念及政策進程，可歸納出幾個發展階段，從早期的透明化與反貪腐政策，發展到制度化、數位治理、公民共創，並逐步朝向智慧治理與全球標準化發展。未來的發展核心及推動主軸則聚焦於深化公民參與、推動數位轉型與強化跨部門協力。以下是開放政府的演進歷程及對應的發展主軸：

1. 透明化與反貪腐階段

隨著全球化發展，公民對政府透明度與廉政的要求提高，各國開始推動反貪腐與資訊公開法制化。主要發展於 1997 年 OECD 發布「廉政治理原則」(Principles for Integrity in Public Service)；2000 年聯合國與世界銀行倡導電子化政府 (E-Government)，提高政府透明度；2003 年聯合國「反貪腐公約」(United Nations Convention against Corruption, UNCAC) 更促使各國落實公開資訊與政府課責。

2. 制度化與數位治理階段

科技發展促使政府開放資料與數位化轉型，國際間開始制定開放政府政策架構。2011 年開放政府夥伴關係聯盟 (OGP) 成立，促使各國政府採取具體行動；2013 年 OECD 確立透明、誠信、課責、公民參與等「開放政府四大原則」；2016 年 OECD 發布「開放政府：全球系絡與未來展望」，提供政策指導。

3. 多元協作與公民共創階段

政府治理模式轉向開放式創新，強調公私協力、資料共享、公民參與決策。2017 年 OECD「開放政府建議」(OECD Recommendation on Open Government) 推動跨部門、跨國協作；2018 年開放資料 (Open Government Data, OGD) 成為數位政府重要戰略；2020 年後則強調地方政府、企業、學術界、公民社會的多元參與。

4. 智慧治理全球標準化趨勢

隨著人工智慧 (AI)、區塊鏈等技術快速發展，促使政府提升數位治理能力與公民信任機制。其中最具挑戰的領域包括：深化數位參與

機制（如公民討論平台）、發展科技倫理與隱私保護標準、強化國際合作，建立全球開放政府標準、人工智慧與數位轉型挑戰，確保技術應用符合民主治理原則等重要議題。

三、國際開放政府推動主體及台灣開放政府政策

開放政府倡議過程中 OECD 與 OGP 為主要倡議及進動角色。OECD 主要負責政策制定與標準建構，而 OGP 則專注於政府與公民社會的合作，推動具體行動計畫的落實。

（一）經濟合作暨發展組織（OECD）：制定政策標準與國際合作架構

OECD 致力於制定政策架構與標準發布開放政府政策建議，確保各國政府在透明度、公民參與、課責性等方面有一致的發展方向。此外，OECD 透過國家政策審查（OECD Open Government Reviews）評估各國開放政府政策的執行成果，並促進會員國間的經驗交流。

（二）開放政府夥伴關係聯盟（OGP）：制定行動計畫與政府與公民社會的合作

OGP 的核心角色在於推動政府與公民社會合作、制定與監督開放政府行動計畫、全球公民社會參與平台等三個主要面向。在推動政府與公民社會合作方面，OGP 強調政府與公民社會的夥伴關係，要求政府在制定開放政府政策時納入公民與民間組織的意見。在制定與監督開放政府行動計畫方面，OGP 要求加入的國家制定「國家行動計畫（National Action Plans, NAPs）」，設立具體的開放政府目標與改革措施，並監督各國是否履行承諾，確保課責機制落實。OGP 具有全球公民社會參與平台的角色。

OGP 在 2023 年至 2028 年的策略架構中，提出五項相輔相成的戰略目標，以促進開放政府的實現：

1. 建立一個持續發展、相互支持且緊密聯繫的全球開放政府改革者、行動者及支持者社群，推動共同學習與合作。

2.將開放政府原則融入各層級與部門政府的核心運作，成為公共政策制定與落實的基本架構。

3.積極保護並拓展公民參與的空間，以確保對話的開放性與政策的包容性。

4.加速推進開放政府改革的集體進程，促進跨國經驗交流與最佳實踐的應用。

5.成為全球範圍內啟發性的開放政府創新、實證研究及成功經驗的匯聚之所在。

這些目標採取統合性的方式推進，強調全體 OGP 社群成員的合作角色，並根據各國特定的政治與社會情境調整實施策略。例如，在具有強大政治支持或改革契機的環境中，策略的重點在於增強改革者的能力與技能，將政治承諾轉化為具體行動，並將開放政府的理念制度化以確保其長期延續。

（三）台灣推動「開放政府國家行動方案」：政府與公民社會的合作

台灣參考 OGP 的核心價值與架構，2020 年立法院院會通過「立法院與民間協力推動開放國會行動方案」使國會資訊更加公開透明，讓人民更能容易參與國會議事並監督國會。2021 年推出首部「開放政府國家行動方案」（2021-2024），奠定開放政府發展的基礎，並透過「行政院開放政府國家行動方案推動小組」，由政府與公民社會合作建立協作平台，2022 年完成的「臺灣開放政府國家行動方案獨立審查報告」，承諾事項均有實際進展，這些措施亦回應了公民的需求。

「台灣開放政府國家行動方案（2025-2028）」續階計畫，則依循國際規範，透過公私協力機制，進一步聚焦於環境與氣候、數位治理、涵容、反貪腐及資訊近用等五大領域。提出之承諾事項包含：氣候變遷治理、個資管理透明化、跨部會資料開放與公共程式發展、客家青年公共參與、原住民族數位落差縮小、政治獻金再透明化，以及海洋遊憩安全資訊服務等面向，持續推動跨界協作，深化公民參與。

四、公民參與在開放政府中的角色

從前述開放政府發展脈絡，公民及公民社會的角色亦隨之轉換推演，公民不再只是政策的被動接受者，而是積極參與決策的合作夥伴。公民社會組織在推動透明化、課責機制及政策監督方面發揮關鍵作用。而數位技術的發展促使政府採取更開放的協作模式，也因此推動更具包容性的公民參與機制，以提升治理效能與民主韌性（OECD, 2016）。

公民參與的方式強調不同層次的參與，從資訊提供、諮詢到更深入的協作式參與。同時使用數位技術、公開資料等工具來促進參與。另一方面，政府亦需展示回應能力，包括尊重公民的意見並進行適當的採納，更進一步建立有效、穩定且值得信任的參與機制，以確保參與結果能真實影響政策制定。因此公民參與的角色與功能、公民參與的類型以及數位工具的應用均為影響開放政府政策推動中的重要影響因素。

（一）公民在開放政府政策中的參與角色

公民參與對於開放政府的影響複雜，主要來自公民性質的分歧，利益多元化，隨著開放政府不同的發展階段、不同的議題而有不同的需求，甚而產生多種的角色與功能。從 OECD 對於民間角色調查的結果（OECD, 2016; 呂育誠，2016）歸納轉引為公民參與的角色包括：

1. 守門人（watchdog）：特定利益的看守與維護者。
2. 倡議人（advocate）：以特定的主張論點引起政府關注。
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）：以知識或經驗協助制定政策或協助解決問題。
5. 能力建構者（capacity builder）：提供教育、訓練及提升能力作為。
6. 孕育者（incubator）：對於長期性問題或政府提供解方者。
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）：保護基本人權與普世價

值者。

10.標準制定者（**definer of standards**）：參與制定各類開放政府規範與程序者。

（二）開放政府發展階段中公民參與的角色

在前述開放政府的不同發展階段，公民參與的角色也從被動接收資訊者逐漸轉向為積極共創者，每一開放階段公民的角色、參與的方式、政府與公民關係均因前進的腳步而有進步，相對地，面對的局限性也隨著開放的進程而更具挑戰（表 1）。

1.透明化與反貪腐階段：守門人（**Observer & Watchdog**）

在透明化與反貪腐階段，政府開始強調資訊公開，透過資訊公開法推動建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與。但公民處於相對被動接收資訊，沒有太多直接參與決策的機會。因此階段公民的主要角色是監督者，督促政府主動公開政策資訊，並透過媒體、民間組織或個人揭露貪腐問題，對政府施壓，要求更高的透明度與課責機制。

2.制度化與數位治理階段：諮詢者（**Consultant**）

制度化與數位治理階段政府開始認可公民意見的重要性，並設立正式的公民參與機制（如政策參與平台、參與式預算）。此時公民的角色逐漸轉變為諮詢者，政府在政策制定過程中向公民徵求意見，但最終決策權仍掌握在政府手中。雖然公民能更有效地監督政府，但仍以「回應需求」為主，而非「共同創造政策」。

3.多方協作與公民共創階段：共創者（**Co-Creator**）

制度化與數位治理階段公民不僅參與政策討論，還能與政府、企業、學界、NGO 共同設計與執行政策，轉變為共創者。公民透過審議式民主（**Deliberative Democracy**）、參與式決策（**Participatory Decision-Making**），能夠真正影響政策走向，甚至主導部分政策議題。政府則逐

步從「管理者」轉變為「協調者」，透過數位工具建立更開放的參與機制，例如透過數位平台（如 vTaiwan）協作制定政策，但因政策共創過程需要時間與資源，公民參與門檻仍然存在。

4.智慧治理與全球標準階段：決策者（Decision-Maker）

在 AI、大數據、區塊鏈等新技術的支持下，公民將能更直接參與政策決策，甚至透過數位民主機制進行線上投票與即時政策建議。公民與政府的關係從「對話」進一步發展為「共同治理」，公民社會將逐步成為政府治理結構中的正式一環。政府與公民更多地使用 AI 輔助政策分析，參與即時政策決策；透過區塊鏈確保決策透明度，建立可信的公民投票機制；參與全球公民治理平台，直接影響國際政策，另一方面 AI 技術可能帶來民主失衡，影響決策公平性，同時如何確保數位決策的透明度與公民權利？更是實踐公民參與良窳的重要關鍵。

表 1 開放政府發展階段公民參與角色變遷

開放政府階段	公民角色	參與方式	政府與公民關係	局限性
透明化與反貪腐階段	守門人	監督政府、揭露貪腐、媒體參與	公民監督政府，但決策權仍在政府	參與權受限，政府資訊公開仍受控
制度化與數位治理階段	諮詢者	參與公民論壇、回饋政府開放資料、線上投票	政府向公民徵詢意見，但最終決策權仍在政府	參與者以精英為主，大眾參與度仍有限
多方協作與公民共創階段	共創者	參與審議式民主、數位民主平台、公私協作	政府與公民合作制定政策，公民影響力提升	仍需時間與資源，部分政府可能只做象徵性參與
智慧治理與全球標準階段	決策者	AI 輔助決策、區塊鏈確保透明投票、全球公民治理	公民成為決策共同體，政府與公民共同治理	AI 可能影響民主公平性，數位落差問題持續

資料來源：本文整理

（三）數位工具影響公民參與（如 vTaiwan、參與式預算）

數位工具在提升公民參與方面發揮了重要作用，它們能夠擴大參與的覆蓋範圍，提高溝通效率，並促進政策透明度。以下是一些方式及案例解析，例如 vTaiwan 和參與式預算如何影響公民參與：

1.擴大公民的參與機會：數位工具消除了地理和時間限制，使更多公民能夠參與公共政策討論。例如，vTaiwan²（虛擬法規調適平台）用於收集公眾對政策的意見，通過線上論壇和多媒體工具吸引多元化的群體參與制定／修改法規。

2.提高透明度與資訊共享：數位工具可以使政策的制定過程更透明，幫助公民了解背景資料和討論進展。在參與式預算中，地方政府使用資訊平台展示財政資訊，公民可以通過意見回饋直接影響預算分配及運用。

3.促進協作式參與：數位工具支持政府與公民之間的深入協作，鼓勵不同背景和觀點的人共同設計和改進政策。vTaiwan 平台上的多方協作工作坊讓政府、企業和公民代表共同探討議題，例如共享經濟和網路安全。

4.提高公民參與的效率：數位工具減少了參與過程中的繁瑣步驟，讓公民更方便地參加，例如使用簡易的在線表單和線上討論。

5.促進包容性參與：數位平台可以提供多語言支持和無障礙設計，確保不同背景的公民能公平地參與。例如 vTaiwan 的討論平台常使用視覺化和多媒體工具，幫助不同年齡層的公民了解複雜的政策內容。

總之，數位工具不僅改進了公民參與的方式，也提升了政策制定的多元性與效率。這些工具使用的案例也展示了技術如何為民主注入活力，更貼近公民需求。

² vTaiwan 是一個討論法規該如何制定或修改的平台，透過彼此的意見交流，希望能夠產出符合各利益關係人期待，也貼近實際需求的法規內容。

參、開放政府的治理弔詭：公民參與的挑戰

從前述開放政府的運作機制及公民在開放政府中的角色分析，開放政府強調公民參與，並致力於提升透明度、課責性與決策民主化等理性建構，但在實際運作過程中，卻仍然存在多種弔詭（paradoxes），這些矛盾不僅影響政策效能，形成政策困窘的阻礙，也可能削弱公民對政府的信任與參與意願。以下將探討六項關鍵弔詭、爭點及其影響（表2）。

一、透明度的弔詭：資訊公開 vs. 資訊超載

透明度的弔詭主要產生的矛盾之處在於政府資訊公開≠有效參與，資訊超載與選擇性透明問題可能反而遮蔽或忽略了有效資訊，其形成原因如下：

1. 資訊公開可能造成資訊超載

開放政府強調透明度，但過度的資訊公開可能導致「資訊超載」或「選擇性公開」。政府開放大量數據，若缺乏清晰的整理與標準，龐雜過多的資訊，反而使公民難以理解與應用，仍然難以有效利用這些資訊進行分析或決策。

2. 公開數據的技術門檻與公民可及性

政府可能透過「技術性公開」來選擇性公開有利資訊，反而加深公民對政府的不信任。此外，專業門檻過高，公民參與受限，一般公民難以直接運用，使得數據資訊仍然掌握在少數專家手中。例如 COVID-19 疫情數據公開與解讀困難在 COVID-19 疫情期間，許多國家的政府公開了大量疫情相關數據，例如感染率、死亡率、疫苗接種進度等。由於數據量過於龐大且呈現方式不夠直觀，一般公民很難全面掌握數據的含義或進行正確解讀，僅能受限於媒體的轉譯與傳達。

3. 政府資訊開放的政治風險與操控可能

政府在開放資訊時可能無意中公開敏感或機密資料，導致國家安全受到威脅。此外，政府可能只公開有利於自身形象的資訊，隱瞞不利的事實，以選擇性公開的方式操控公眾輿論。

二、課責的弔詭：政府承諾 vs. 實際落實

在公民參與中的課責性弔詭主要反映在政府承諾≠實現，亦即政府的承諾與實際落實之間的落差。其主要原因如下：

1. 課責機制形式化

政府有時會採用形式化的象徵性參與，例如只為滿足程序需求的表面性公民參與，這可能削弱信任與透明度。

2. 政府機關間權責不對等

權力與責任的分散性造成政府內部協力困難，導致政策落實時課責不清晰，影響實效性。

三、參與的弔詭：擴大參與 vs. 代表性不足

公民參與的代表性弔詭所要討論的矛盾點在於擴大公民參與≠參與者真正多元。其原因包括：

1. 參與者多為社會菁英，弱勢群體聲不足

參與者多為社會菁英，弱勢群體意見無法呈現，即使政府提供開放的參與管道，實際參與者往往仍是特定社會群體（如高教育程度者、科技熟悉者、社會運動者），而弱勢群體的聲音依舊被邊緣化，「沉默的大多數」未必能具有話語權。特別是政策開放平台上的活躍公民通常是社會菁英，而弱勢群體（如低收入者、非數位族群）仍缺乏參與動機與機會。

2. 參與機制設計缺陷

即使有開放的公民參與機制，也可能因參與者不具代表性，而產生政策向特定群體傾斜的可能。

四、決策效率的弔詭：公民審議 vs. 政策執行延遲

決策效率與公民參與的兩難主要討論提升參與度≠決策效率提升。其原因如下：

1. 參與式決策影響政策執行效率

政府透過公民審議方式，希望透過公民深入參與政策討論和決策以建設性對話來達成共識。然而諮詢意見或取得共識耗時，也使得決策過程變得更冗長，影響決策及執行效率。

2. 多元利害關係人協調困境

隨著公共事務的複雜度提供，涉及多元利害關係人增加，不論在極端意見的協調或多元策略的整合上，實非易事，甚至造成討論議題懸而不決。例如「桃園航空城計畫」涉及土地徵收、環境影響、居民安置等多元議題，吸引了地方居民、環保團體、企業界和學術專家等不同利害關係人的參與，以致先期規劃期程長達 10 年。

五、數位民主的弔詭：數位科技運用 vs. 民主提升

資訊科技的民主弔詭的矛盾點在於資訊科技運用≠民主提升。原因如下：

1. 數位治理權力不對等

數位科技運用在民主投票中，如水之載舟亦能覆舟，數位科技的運用能促進公民參與，但另一面也可能強化政府控制性。數位工具落差、數位參與門檻過高，以及數位治理權力不對等均可能產生民主的面紗。例如線上投票、開放資料、區塊鏈治理等數位工具，被視為提升公民參與的關鍵，但是呈現的結果可能產生結構性偏誤。

2. 數位監控風險

在極端政治競爭下，可能誘使政府對數據的掌控，甚至產生新的監控風險，使得民主制度徒具表面形式，實則損害民主的本質。

六、全球化標準的弔詭：全球化 vs. 在地化適應

全球化與地方化的弔詭亦即國際標準化≠在地化適應。原因及影響如下：

1. 「開放政府」恐成為形式主義

本地需求未被充分考慮，開放政府倡議聯盟（OGP）與 OECD 等國際組織為開放政府推動的主體，強調全球架構與標準，然而不同國家的政治文化、社會結構、數位發展程度不一且公民社會性質不同，使得標準化與地方適應性之間產生矛盾甚至流於形式主義。

2. 在地需求未被充分考慮

全球化標準較為單向性，未盡考量各國結構差異，在地需求亦可能被忽略。

開放政府與公民參與雖然是提升民主品質的重要機制，但在實際推動過程中仍面臨多種弔詭與爭點，這些問題若未妥善處理，可能削弱公民信任，甚至使開放政府變成一種「象徵性改革」。因此，未來應透過制度設計、技術治理與政策靈活性來平衡各種矛盾，確保開放政府真正促進民主與公民賦權。

表 2 開放政府的治理弔詭

弔詭形成	爭點	弔詭因素	緩解弔詭
1.透明度的弔詭	資訊公開 vs. 資訊超載	資訊超載與選擇性透明問題 公開數據的技術門檻與公民可及性	公民數據培力 資訊完整性監督
2.課責的弔詭	政府承諾 vs. 實際落實	課責機制形式化 政府機關間權責不對等	監督機制提升實際的政策影響力
3.參與的弔詭	擴大參與 vs. 代表性不足	菁英多數 參與機制缺陷	多元化參與機制 公民養成與數位培力
4.決策效率的弔詭	公民審議 vs. 政策執行延遲	參與式決策影響政策執行效率 多元利害關係人協調困境	政府與公民混合式治理 分層決策機制
5.數位民主的弔詭	數位科技運用 vs. 民主提升	數位治理權力不對等 數位監控風險	透明的技術治理機制 數位治理規範
6.全球化標準的弔詭	全球化 vs. 在地化適應	「開放政府」成為形式主義 本地需求未被充分考慮	彈性標準 在地公民對話機制

資料來源：本文整理

肆、公民參與的契機：制度創新與政策應用

開放政府政策推動公民參與是現代治理的核心，從目前國際推動開放政府的主流制度觀察，及開放政府的治理弔詭分析後，發現開放政府推動中公民參與的挑戰，接下來將進一步探討如何透過制度創新與政策應用來促進公民有效實質的參與。

在開放政府的架構下，公民參與雖然被視為民主深化的重要機制，然而開放政府的治理弔詭削弱了公民參與的活力，甚至產生公民對政府的不信任感。因此，公民參與實踐不僅需要政策上的改革，也需要重塑政府與公民社會的互動模式，使公民真正成為政策過程的共同創造者。

一、促進有效的公民參與

公民社會的復原需要一套綜合性的政策架構，以確保公民能夠有效參與治理並從制度上保障其影響力。以下提出三大政策建議：

（一）強化公民權能

目前的公民參與多由知識菁英或特定社群主導，弱勢群體的聲音容易被忽視，導致決策仍然偏向少數利益群體。在推動策略上提高公民數位素養³與公民培力，以降低參與門檻，並建立多元參與機制，促進多元參與。提供公民數據分析與政策討論的教育課程，讓不同階層的公民能夠理解並影響政府決策。設計多層次的參與機制，讓不同社群（如高齡者、低收入者、偏鄉居民）都能找到適合自己的參與方式，例如線上論壇、社區工作坊及公共政策網路參與平台。

（二）建立韌性治理機制

過度依賴公民共識可能導致決策遲滯，但若政府忽視公民意見，又會降低公民信任。因此可建立參與回應機制提升公民信任，同時採分層決策架構，針對複雜性及影響性不同的政策問題分層授權，提高決策效率。建立「參與回應機制」，約束政府應明確回應公民參與結果，提升透明度與信任度。其次採取分層決策架構，對於高影響的政策（如憲政改革）採取深度公民參與模式，而對於技術性決策（如公車路線調整）則以快速決策模式進行，以平衡參與與效率。

³ 美國圖書館協會（American Library Association）於 1989 年提出資訊素養是指一個人具備瞭解何時需要資訊，並且能有效地搜索、評估和使用所需資訊的能力（American Library Association, 1989）。

（三）確保開放政府的課責性

透明度的弔詭使得政府可能選擇性地公開資訊，甚至利用數位技術強化監控，而非真正促進民主。為避免政府規避透明開放作法，可加強監督機制，確保政府不會選擇性公開資訊或利用數據進行政治影響。同時針對政府的透明度與回應度進行衡量。

二、重塑政府與公民社會的關係

除了政策面的調整，更關鍵的是重塑政府與公民社會的互動模式，使其從「監督與被監督」的對立關係，轉向「合作與共創」的夥伴關係。這需要改變治理思維，確保政府與公民之間的互動是基於信任、協力與共同治理。以下提出三個核心策略：

（一）從「政府主導」轉向「公民共創」

傳統治理模式中，公民通常是政策的「接受者」，而非「共創者」，導致政府與公民社會之間的信任感薄弱、立場抗衡。因此可透過制度化提高公私協力的動機與誘因。建立公民政策試驗平台（如vTaiwan），讓公民不只是提供意見，而是能夠直接參與政策制定。強化公私協力治理，讓企業、NGO 與公民共同參與公共政策的設計規劃與執行以解決社會問題。

（二）從「政策接受者」轉向「政策行動者」

即使公民參與增加，但若缺乏制度保障，公民仍可能被動地接受政策結果，無法真正影響決策，因此可透過參與式政策工具進行政策階段的試驗。強化參與式政策工具運用，例如透過「參與式預算」（participatory budgeting），讓公民決定部分公共支出的分配及運用方式，以提升公民行動力與影響力。

（三）從「政府管理」轉向「開放治理」

過去政府與公民社會的關係多為「上對下」的管理模式，而非平等的治理夥伴關係。因此可透過開放資料驅動治理，提升政府公信

力。以開放資料驅動治理，讓公民不僅是數據的使用者，更能參與數位治理。建立政府公信力提升機制確保政府行為符合公民期望，並建立公正、透明的爭議解決機制。

伍、結論與政策建議

開放政府不僅是一種技術性或程序性的治理手段，更是一種制度與價值觀的轉變。當透明性、誠信、課責與公民參與能夠相輔相成之時，最終將促成一種具備民主正當性、回應性與包容性的治理文化，進而推動社會的包容性成長與民主深化。

本文從開放政府的理性規劃出發，探討其對公民參與的影響，並進一步分析其在治理實踐中的弔詭與挑戰。從分析結果顯示，儘管開放政府以提升透明度、強化課責機制及擴大公民參與為核心目標，然在實際運作過程中仍面臨諸多矛盾，包括資訊透明與資訊超載間的權衡、課責機制的形式化問題、公民參與擴張與代表性不足的矛盾、決策效率與公民審議的衝突，以及數位治理可能強化政府監控等挑戰。此類弔詭不僅影響政策的可行性，亦可能削弱公民對政府的信任與參與意願，進而對開放政府的長期發展構成潛在障礙。

為回應上述挑戰，本文提出以下政策建議。首先，應強化公民數位素養與數位包容（Digital inclusion）⁴，以降低公民參與門檻，確保多元社群能有效參與決策過程，並提升其對開放資料的理解與運用能力。其次，應建構更具彈性的公民參與機制，透過數位技術、公私協作及制度創新，使公民不僅是政策的監督者，更能成為政策共創者。最後，政府應確保資訊公開的完整性與決策過程的回應性，透過制度化的回應機制強化行政與政治課責，以防範選擇性資訊公開或數位治

⁴ 數位包容指用來建立一個沒有差別待遇的資訊社會所推動之所有政策與活動，強調要創造為全民所共享之資訊社會，並重申需透過更強而有力的公共政策方案，以減少特定群體之間的數位機會差異（行政院智慧國家推動小組，<https://digi.nstc.gov.tw/Page/75E9916ACE9D4085>）

理不當可能帶來的民主風險。

此外，面對一日千里的人工智慧（AI）技術發展趨勢，未來可進一步探討人工智慧與數位治理技術在開放政府中的應用及其對公民參與的影響，並透過跨國比較研究或個案實證分析，分析不同治理脈絡下開放政府的實踐成效與最佳應用模式。

整體而言，開放政府的推動不僅涉及技術與政策層面的改革，更關乎民主深化與治理模式轉型，唯有透過政府、公民社會及多元利害關係人的共同協力，方能促進其永續發展，實現真正的開放與包容性治理。

參考文獻

中文部分：

Nodar Kherkheulidze, 高韻茹, Dea Tsartsidze (2023)「臺灣開放政府國家行動方案獨立審查報告」。

行政院 (2021)。「開放政府國家行動方案 (2021-2024)」。行政院開放政府國家行動方案推動小組。

呂育誠 (2016)。開放政府：全球系絡與未來展望書評，「官制度季刊」，第 9 卷第 2 期，頁 113-128。

國家發展委員會 (2024)。「臺灣開放政府國家行動方案 2021-2024 自評報告」。

陳舜伶 (2012)。「藏智於民：開放政府資料的原則與現況」。

英文部分：

Alexander, J. C. (1997), "The paradox of civil society." *International Sociology*, 12(2), pp.115-133.

American Library Association (1989), *Presidential committee on information literacy: Final report*. Retrieved from <https://www.ala.org/acrl/publications/whitepapers/presidential>

- Arnstein, S. R. (1969), "A ladder of citizen participation." *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp.216-224.
- Charalabidis, Y., & Koussouris, S. (eds.) (2012), *Empowering open and collaborative governance: Technologies and methods for online citizen engagement in public policy making*. Springer.
- CTPR Ltd. (2010), *Open government: Some next steps for the UK*. The Centre for Technology Policy Research.
- Gavelin, K., Burall, S., & Wilson, R. (2009), *Open government: Beyond static measures*. OECD.
- Habermas, J. (1981), *The theory of communicative action* (T. McCarthy, Trans.). Beacon Press.
- Held, D. (1987), *Models of democracy*. Stanford University Press.
- Karre, P. M., van der Steen, M., & van Twist, M. (2011), "Steering societal resilience: An empirical exploration of trends and challenges in government-citizen collaboration." *Research in Public Policy Analysis and Management*, 21, pp.57-70.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (Eds.) (2010), *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media.
- OECD. (2005), *Effective open government: Improving public access to government information*. OECD Publishing.
- OECD. (2011a), *The call for innovative and open government: An overview of country initiatives*. OECD Publishing.
- OECD. (2011b), *Together for better public services: Partnering with citizens and civil society*. OECD Publishing.
- OECD. (2016), *Open government: The global context and the way forward*. OECD Publishing.
- OECD. (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*. OECD Publishing.

OECD. (2023,. *Open Government for Stronger Democracies-- A global assessment*.

OGP. About Open Government Partnership. Retrieved from <https://www.opengovpartnership.org/about/>

OGP. (2019), *Open government partnership global report: Democracy beyond the ballot box*.

United Nations (2003), *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)*. United Nations Office on Drugs and Crime.

Rational Planning and the Paradox of Governance in Open Government: Challenges and Opportunities in Citizen Participation

Shu-Chuan Tseng

Adjunct Lecturer, National Open University; Ph.D. Candidate, Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University

Abstract

This study examines the rational planning of open government and the paradox of governance, analyzing the role and challenges of citizen participation in the promotion of open government policies. With the advancement of globalization and digital transformation, government governance models have gradually shifted from closed and bureaucratic structures to those that are open, transparent, and collaborative. However, the implementation of open government is not merely a technical transformation; it involves institutional changes, redistribution of power, and shifts in governance models.

The findings reveal that although open government aims to enhance transparency, strengthen accountability mechanisms, and promote citizen participation, its practical implementation faces challenges such as information overload, lack of representativeness in participation, decreased decision-making efficiency, and the risk of digital governance exacerbating governmental surveillance. These paradoxes of governance may undermine policy feasibility and public trust.

To address these challenges, three policy recommendations are proposed:

1. Enhance citizens' digital literacy and inclusiveness to lower

participation barriers, ensuring diverse groups effectively engage in decision-making.

2. Develop more flexible mechanisms for citizen participation through digital technology, public-private collaboration, and institutional innovation, transforming citizens from policy overseers to co-creators.

3. Improve governmental responsiveness and accountability to citizen participation, ensuring the integrity of information disclosure while avoiding selective disclosure and the risks of digital governance.

This study argues that the advancement of open government is not only a matter of technical and policy design but also involves the deepening of democracy and transformations in governance models. Only through collaboration among citizens, governments, and diverse stakeholders can a truly open and sustainable governance model be achieved.

Keywords: Open Government, Paradox of Governance, Citizen Participation, Digital Governance, Accountability