

當政府開放，「後臺」準備好了嗎？

開放政府革新下的組織變革策略*

黃東益**、黃宗賢***

摘要

自 2010 年以來，開放政府在全球已形成一股治理風潮，相對於現存文獻聚焦於開放政府的前端機制，本文以我國 2014 年後的開放政府革新為研究範圍，探討我國政府部門在後臺（組織內部）所採取的變革策略。透過 21 位開放政府業務承辦人員、單位主管與研究人員的訪談資料，本文分析了公共機構在制度與結構、作業流程與組織成員認知等三個層次的組織變革策略，呈現公共組織為因應透明、參與與協力等開放政府機制的推行，所採行的變革策略。同時，亦歸納與比較不同開放政府機制下的變革策略，闡述不同機制所追求的價值與公共組織所推動的變革策略之間的關聯性。本研究藉由分析多種開放政府機制，嘗試為開放政府的研究領域，帶入公共組織內部運作的觀點，進而連結現有開放政府研究與組織理論，深化學界對開放政府在公共組織內部如何形成及如何運作等問題的理解。

關鍵詞：開放政府、組織變革、開放資料、公共政策網路參與平台、群眾募資

* 本文為科技部專題研究計畫「當政府開放，「後臺」準備好了嗎？開放政府與科層體制的衝突與調和」（計畫編號:108-2410-H-004-163-SS3）之部分研究成果，初稿曾發表於台灣政治學會 2020 年會「全球民主退潮？政治學的反思與應對」國際學術研討會（12 月 5 日）。作者感謝與談人蕭宏金教授與場次主持人沈有忠教授於研討會中之指正，以及學報兩位匿名審稿人與編輯委員會提供的修正建議，特此謹致謝忱。作者亦感謝政治大學公共行政學系陳思予碩士、高競吾碩士在資料蒐集及整理過程的協助，惟一切文責仍由本文作者自負。

** 政治大學公共行政學系教授，電子郵件：tyhuang@nccu.edu.tw（通訊作者）。

*** 紐約州立大學奧本尼分校公共行政與政策學系博士生，電子郵件：zhuang7@albany.edu。

壹、前言

歐巴馬政府在 2009 年頒布了《開放政府綱領》(Open Government Directive)，作為美國各級政府推動開放政府革新的指導原則，闡釋了開放政府的價值如何與行政運作相互嵌合，並在國際上掀起一波「開放政府運動」的改革浪潮 (Meijer et al., 2012)。臺灣在經歷 2014 年的 318 學運後，政府為回應臺灣民主與治理轉型的重大挑戰，提出許多具備開放政府精神的改革措施，例如「政府資料開放平臺」、「vTaiwan」、「公共政策網路參與平臺 (JOIN)」與「開放政府聯絡人」等，這些措施顯示開放政府將擔綱我國這波民主治理轉型中重要的一塊拼圖 (呂育誠, 2017; 黃東益, 2017)。綜整目前開放政府主要的研究焦點，包含開放資料的實施動機與執行障礙 (楊東謀、吳怡融, 2019; 羅晉, 2015; Barry & Bannister, 2014; Janssen et al., 2012)、開放政府革新下的公共諮詢或公共參與機制的發展與執行 (蘇彩足, 2017; Evans & Campos, 2013; Schmidhuber et al., 2017)、開放式創新 (如黑客松) 的價值產出與方案評估 (Mergel, 2018; Yuan & Gasco-Hernandez, 2021) 等。然而，目前針對開放政府的實證研究，尚缺乏一個橫跨不同開放政府機制的觀點，多數研究都僅以單一面向或個案 (例如透明價值的政府開放資料) 作為分析對象。

除缺乏一個橫跨不同開放政府機制的觀點外，開放政府作為一套新的行政革新論述 (Blasio & Selva, 2016; Ingrams et al., 2020)，若要產生具體的改革成果，則需更深入地從組織的角度，探討開放政府的各項價值與公共組織間的互動與運作。更進一步闡釋，正如開放政府夥伴關係聯盟 (Open Government Partnership) 創建者之一的 Weinstein 教授 (2013, p. 5) 所言，開放政府運動其中一項目標在於「讓發展中國家得以擺脫由西方主導的最佳實踐 (best practice) 架構，並轉而讓國內改革者與行動者分享他們的故事」。奠基於開放政府「變色龍般」(chameleon-like) 的特質，推廣開放政府的國家與國際組織相當強調開放政府在實務推動上的「靈活性」，以融入不同政治與文化條件 (Ingrams et al., 2020, p. 269)。除此之外，部份對於開放政府運動的批評則認為，開放政府運動落實的範圍、過程與最終目標之間具有很大的落差；也就是說，開放政府政策很可能僅僅是膚淺的、象徵性政策的實現，無法以實質的形式解決問題 (Chatwin et al., 2019)。因此，本研究認為，從組織角度切入開放政府這項議題，除了可以跳脫過度重視通則化機制的窠臼，呼應開放政府運動所倡議的「擺脫最佳公式、重視實踐脈絡」的原初目標，亦可以探討開放政府在行政機關內是如何被落實，而非止步於瞭解象徵性的政策設計過程。

從公共管理革新（public management reform）的角度來看，組織觀點也是瞭解一項政策是否得以被實踐的重要元素。Pollitt 與 Bouckaert（2011, pp. 11-15）將公共管理革新區分為「談論-決策-實踐-結果」（Talk-Decision-Practice-Results）等四個層次。前兩個層次（談論、決策）所涉及的革新較為淺層，意指公眾與決策者如何講述新的公共管理革新所包含想法與方案；後兩個層次（實踐、結果）則反映出革新的深化，代表公共組織將革新方案納入組織運作，並產出實際的改革成果。因此，儘管現有開放政府研究已累積了相當的成果，就開放政府價值的實踐而言，除了學界、實務界或社會大眾較為注重的開放機制的「前臺」設計（談論、決策），若無公共組織這個「後臺」在制度設計與執行的配合（實踐、結果），任何的變革或政策都將落空。¹

為彌合上述學術與實務缺口，本文參考 Leavitt（1965, p. 1144）所提出的三個組織變革途徑，將從宏觀層次的組織制度與結構、中觀層次的作業流程與微觀層次的人員態度等三個面向，嘗試回答以下問題：公共機構如何運用制度、流程上的調整，以及轉化官僚人員的態度與認知等組織變革策略，來推動開放政府革新？在不同的開放政府方案上，所採取的變革策略有哪些不同？

以下將先檢閱文獻以釐清開放政府中的不同內涵與機制，接續說明公共組織的不同變革層次。第四部分與第五部分則為研究設計與實證資料分析。最後依據研究發現做成結論與建議。

貳、開放政府的內涵與機制

有關開放政府定義的主流看法承繼自《開放政府綱領》中所列出的核心原則：透明、參與、協力。例如 Evans 與 Campos（2013）認為，開放政府是建構在資訊科技的背景下，讓政策制定者和公民之間透過參與和協作進行對話。Wirtz 與 Birkmeyer（2015）認為開放政府包含了政府的透明、協力和參與行動，並在現代資訊和通信科技的支持下，將公民和社會團體納入政治過程，以提高行政效率與效能。同樣地，

¹ Back office 最直接的翻譯應為後勤辦公室或後勤部門，然而本文為了凸顯組織中「後臺」（意指公共組織的制度設計與執行配合）與「前臺」（意指開放政府的價值與方案）之間的對比，故將 back office 翻譯為「後臺」，而非直譯的後勤部門或後勤辦公室。

Blasio 與 Selva (2016) 也將開放政府區分為透明、參與、協力等三個面向，並認為開放政府不同於過去的官僚層級節制傳統，而是更強調協力治理與審議民主途徑。在以上基礎上，Gil-Garcia 等人 (2020) 重新盤點開放政府的相關文獻，認為開放政府是由資訊可用性、透明、協力、參與以及資訊科技五個面向所構成，而資訊科技又是其中最重要的聯繫橋梁，因為資訊科技可以用來實現更好的資訊可用性、透明度、課責，同時也是一個強大的公民參與工具。有別於上述的主流觀點，部分的研究嘗試重新檢視開放政府的概念。例如 Abu-Shanab (2015) 挑戰了過去研究多以「透明」、「參與」與「協力」作為三個主要分析支柱 (pillars) 的現象，認為開放政府屬於電子化政府的一種延伸與創新，以高品質公共資訊的便利取用為起點，結合課責與公私協力，最終走向公民的賦權。然而，如前所述，開放政府定義上的模糊，雖有益於讓個別國家在推動時得以彈性調整政策作為，卻也使得學術研究者較難針對其所包含的內涵與機制形成具共識性的定義。

因此，本文的核心目的並非嘗試重新提出一個開放政府的統合架構，而是立基於現有開放政府主流研究下的分類，針對我國的個案進行初步盤點與劃分，以確保後續分析不至於失焦。綜合不同研究者的定義與觀點，現有開放政府研究的主流觀點多可以肯認，開放政府在概念上至少包含透明、參與、協力等三項核心價值 (Blasio & Selva, 2016; Gil-Garcia et al., 2020; Lathrop & Ruma, 2010; Wirtz & Birkmeyer, 2015)。此外，由於實質的行政革新才是開放政府對政府治理產生重大衝擊之所在，因此晚近的研究開始呼籲研究者不能僅止步於探討開放政府的抽象概念與價值，而要從實證的角度去評估政府採納開放政府後所形成的政策與政策所造成的影響 (Park & Kim, 2022)。是以，本段落除了將依序討論開放政府所涵蓋的「透明」、「參與」與「協力」等三項價值，也將更進一步說明不同價值底下的推動機制。

一、透明

開放政府的第一個核心價值是透明。在開放政府的運作機制中，透明價值的實踐可以分為兩個主要的類別：政府資訊公開 (government information disclosure) 與政府開放資料 (open government data)。首先，政府資訊公開在開放政府綱領之前就已發展多時，早在上個世紀，北歐部分國家就已經制定了政府資訊公開的相關措施，而隨著英國與美國陸續在 2000 年前後制定了資訊自由法 (Freedom of Information Act)，政府資訊公開這項價值，逐漸滲透入全球政府的政治議程當中 (Žuffová, 2020)。在資訊公開法案的規範之下，各國政府在法律上有義務將重要公共資訊，例如公共預算、人事任命與工程招標等，在期限內提供給社會大眾審視、監督。我國

政府也於 2005 年制定了《政府資訊公開法》，作為政府資訊公開與分享的法制基礎。

除了資訊公開之外，從近幾年開始，政府開放資料成為開放政府中的一項「旗艦型」創新，許多政府開始將內部資料公開到開放資料平台予民眾、企業或非營利組織下載使用 (Lourenço, 2015)。上述開放資料的機制，除了具備資訊公開所產生的課責功能之外，也同時追求資料再應用的經濟與社會效益 (Janssen et al., 2012; Lourenço, 2015)。有研究者認為，相較於政府資訊公開，開放資料讓公民可以參與並協作公共事務，成為公共問題的解決者，也更容易達到政府的公共課責 (Attard et al., 2015; Janssen et al., 2012; Noveck, 2017)。因此，政府開放資料可說是涵融了政府資訊公開的內涵，並在資通訊科技的運用下，發展出多元目標。更具體而言，政府開放資料是現代資通訊科技快速發展下的產物，除原有的政府課責價值之外，也希冀公民或非政府組織藉由大量政府原始資料 (raw-data) 的開放，來創造額外的價值。政府開放資料也特別重視公開資訊的格式 (例如機器是否可讀) 或品質 (Vetrò et al., 2016)，並認為政府開放資料可以作為開放政府中參與跟協力價值的基礎 (Meijer et al., 2012; Noveck, 2017)。

二、參與

開放政府下的參與可以被理解為經由討論和審議，使公民參與公共事務的決策，藉此創造對政府更多的信任，並提高決策品質及公共價值 (Wirtz & Birkmeyer, 2015)。除了傳統的公民參與，在開放政府的參與機制上，最廣為人知的即是線上公民參與平台，例如「美國白宮請願網」(We the People)、「英國國會電子請願平臺」(e-petitions) 或我國的「JOIN 平台」等。雖然不同國家會依照需求而制定不同的流程與規範，但歸納而言，其中仍有共通的運作邏輯可循。公民可以在線上參與平台來進行提案，提案經過初步的審查後，會開放其他公民在網站上進行連署，當連署數量通過一定門檻時，行政當局即有公開回應的需求與壓力。

此外，與過去的公民參與機制相比，開放政府在理論與理想層面上，更重視、也更強調「審議」(deliberation) 精神的引入。Evans 與 Campos (2013) 認為，開放政府的最終目標是讓公民可以理解複雜的政策問題，從而促成有意義的政策審議途徑；也就是說，過於去脈絡化的政府資訊公開或是形式上的虛擬流程，並無益於達成開放政府的核心精神。因此，除了公民會議、願景工作坊、公民陪審團、公民論壇以及參與式預算等實體的公民參與活動外，在資通訊科技的配合應用之下，虛擬的線上審議活動，也被研究者視為開放政府的其中一項推動方案 (Bingham, 2010; Deligiaouri, 2013)。

三、協力

協力價值在開放政府中的定義，多是指涉將公民（尤其是具備特定專業能力的公民），視為政策問題的解決者（problem-solvers），並在資通訊科技的協助下，為政府政策做出創新貢獻（Mergel, 2015; Noveck, 2009, p. 13）。因此，開放式創新（open innovation）、群眾募資（crowdsourcing）或公民科學（citizen science）等機制常被歸類於開放政府的協力架構之下（Mergel, 2015, 2018; Shanley et al., 2019）。其中，最為常見的開放政府協力機制，即是帶有獎勵制度的各種「競賽」，例如舉辦公民黑客松（civic hackathons）競賽或建置線上協力平台「Challenge.gov」等。在過去的研究中發現，黑客松等開放政府創新可以為社會帶來實質成果，並提升民主課責與程序合法性（Yuan & Gasco-Hernandez, 2021）。綜整來看，與「參與」價值有所區別，開放政府的協力價值，更著重於公民如何與政府合作，共同針對現有政策問題提出解決方案，或是與公共組織「合產」（co-production）特定的公共服務並參與政策遞送的過程。同時，在資通訊科技的協助下，公民得以共同生產公共服務，在過程中更可以與行政機關共同規劃甚至執行政策選案，而非單純如參與機制般僅是提出政策上的需求。

開放政府的透明、參與跟協力三項核心價值，可以被視為建立在過去的價值基礎之上，並涵融了新的價值。例如基於透明價值所推動的政府開放資料，除了原有的課責價值之外，也講求資料加值運用後可能的經濟效益；基於參與價值所推動的參與式預算，除了公民參與的精神外，也更重視審議民主的效果；而基於協力價值下所推動的黑客松，除了公私部門間的協作外，也更強調在資通訊科技的輔助下，政府可以更積極地將公民納為公共服務的其中一位生產者。表 1 整理了本研究目前劃定的開放政府價值與常見的實作案例與前端機制，下一個段落則將從組織變革的角度切入，說明公共組織在組織變革上的不同層次。

表 1

開放政府三項核心價值比較

核心價值	定義	實例 / 機制
透明	政府系統性且即時地發布資料，並藉由立法機關、媒體、非政府組織的有效監督，確保公眾獲取資訊。	政府資訊公開、政府開放資料
參與	政府藉由討論和審議使公民參與公共事務的決策，提高決策品質及公共價值。	線上審議、JOIN 平台、參與式預算
協力	政府將公民視為公共服務的共同生產者，在資通訊科技的輔助下，在政策輸送的過程中與非營利組織、企業和個人共同提供公共服務。	公民科學、群眾募資、黑客松

資料來源：本研究自行整理。

參、公共組織變革的不同面向

儘管政府的諸多改革措施都對於國內甚至國際社會造成重大影響，但與關注私部門管理的研究者相比，公共管理的研究者顯得較少探究「組織變革」這個不斷反覆出現在改革實務中的主題（Fernandez & Rainey, 2006）。綜整上述有關開放政府的英文文獻可以發現，現有研究多是描述該政策如何被執行，缺乏公共組織如何因應這項革新的觀點。然而，開放政府作為一個可能挑戰過去行政典範的治理機制（Blasio & Selva, 2016; Ingrams et al., 2020），公共組織如何應用不同層次的組織變革策略，在組織當中涵納與實踐開放政府的多元目標，係屬一個具有學術及實務價值的研究缺口。因此，本段落即以開放政府這項近期的革新措施為研究客體，據以從組織變革的觀點，從宏觀、中觀與微觀等三個層次，說明不同層次變革的關注焦點與分析單位。

一、宏觀層次：組織制度與結構的變革

在公共組織當中，組織制度是形成組織結構、權責分配的先決要件，而組織結構則可以用來定義與塑造組織內不同部門間的關係（Ashworth et al., 2009）。由於開放政府強調要將公眾放在政府局處的中心地帶，並重視透明、參與和協力等「分權原則」，這些目標可能會與官僚機構固有的保密性、專業知能與規範的「集中原則」相互扞格（Kornberger et al., 2017）。因此，在實務運作上要落實「以公民為核心」這項價值，即需要對組織規章制度與組織結構等宏觀層次的組織要素進行調整。例如 Altayar（2018）以沙烏地阿拉伯政府近年來推動的政府開放資料方案為例，發現政府機關透過調整自身的組織結構，來符合外部制度壓力的需求（例如國際組織的結構安排、國際績效指標等），進而提升機關的合法性與穩定性。更具體而言，在沙烏地阿拉伯推動開放政府的核心計畫「沙烏地阿拉伯 2030 年願景」（Saudi Vision 2030）中，即新設與重組了多個政府機構，如策略管理委員會與策略管理辦公室等組織，來提升政府內部推動開放政府方案的協調性（Arab News, 2006）。同樣的，墨西哥的開放政府國家行動方案也屬於一項開放政府運動下的制度變革例證。為達成開放政府的目標，墨西哥政府創制了「開放與參與式支出」（Open & Participatory Spending）相關法規，以提高政府的課責性與透明度（Sandoval-Almazan & Gil-Garcia, 2016）。以上案例顯示，政府可以透過組織制度與結構的重組與再造，達成授權或去中心化

的效益，進而有效地推動開放政府革新。

二、中觀層次：作業流程的變革

組織流程的變革研究主要是發源於私部門領域，研究者將組織流程視為「在工作活動中，人員、材料、能源、設備與程序之間的一種邏輯安排」，並聚焦在如何改善無效率的工作流程，以及管理新技術（例如資通訊科技）帶來的流程變革（By, 2005）。在 1990 年代後，許多政府的改革運動也開始倡議要針對顧客（公民）的需求，提供公共服務與服務流程的重新設計，因此業務流程再造的內涵與精神，亦逐漸被許多公共管理的研究者與實務工作者所吸納與重視（McAdam & Donaghy, 1999）。在開放政府的研究中，Lourenço（2015）比較了澳洲、加拿大、法國、紐西蘭、新加坡、美國與英國等 7 個國家的政府資料開放網站，認為要達到政府開放資料的透明與課責等目標，需要在行政課責的流程上進行再造，將所開放的資料與資料的課責對象加以連結；也就是說，權責單位需將政府開放資料納入行政課責中的一環，而非將其裂割為末端的文書作業。因此，公共組織在中觀層次的分析單位可包含「非制式」的組織作業流程，公共組織會嘗試推動內部的流程再造，以回應開放政府革新下的需求與挑戰。

三、微觀層次：人員認知的變革

以人員作為分析單位的微觀層次，在組織變革研究中，擁有最豐富的研究成果。微觀層次的變革觀點認為，公共組織可以藉由教育訓練、知識分享等形式，來轉化組織內的不同層級人員對於變革的認知，提升人員對於組織變革的支持與參與，推動成功的組織變革（Hameed et al., 2019）。在現有的開放政府研究中，公共組織內的人員對於推動開放資料的感知與態度是備受重視的議題。官僚人員可能會基於擔心資料開放後被濫用（Yang & Wu, 2016）、資料開放後可能的課責風險（Barry & Bannister, 2014; Huang et al., 2020）與既有的層級壓力（Wirtz et al., 2016）等因素的影響，而抗拒政府開放資料策略的推行。因此，除了透過宏觀的制度調整與中觀的流程再造之外，有研究認為可以在公共組織之內，鼓勵公務同仁積極向外與重要的利害關係人建立網絡，持續吸收新的價值、觀念與技術，以促成更全面的變革（Ruijter & Huff, 2016）。表 2 歸納了本文不同的分析層次、分析單位與分析要素。總結而言，本文將依循制度、流程與人員等三個分析單位，探討公共組織如何藉由這三個層次的變革，來推動開放政府政策。各個層次下的分析要素則為本文後續編碼之依據。

表 2

組織變革的三個分析層次

層次	分析單位	分析要素
宏觀	制度與結構	組織內的法令規章、作業要點、組織辦法等
中觀	流程	組織內的工作流程、服務遞送流程等
微觀	人員	組織內人員的認知、態度等

資料來源：本研究自行整理。

肆、研究設計

本文所探究的核心在於官僚內部的變革，而非外在機制的執行，故屬於較為隱晦的研究議題。在此考量下，本研究將以深度訪談法作為主要的資料蒐集方式。以下說明取樣的個案與訪談對象以及分析策略。

一、研究個案與訪談對象

本文依循開放政府功能的主流觀點，將開放政府功能分為「透明」、「參與」與「協力」三類，並挑選相關個案的主管或承辦人員進行訪談。在個案選取部分，由於開放政府的個案種類繁多，因此本文採用「強度抽樣」的策略，意即抽取具有較高資訊密度的個案進行研究（陳向明，2002，頁 141-142）。本研究自中央政府與地方政府的新聞稿、報章雜誌等媒體報導、政策白皮書、行政院開放政府國家行動方案等政策文件，挑選出運作時間較長，且較具規模與重要性的個案進行分析，同時在每次訪談的最後，亦會請受訪者推薦可供訪談之個案。表 3 整理本研究挑選的個案與個案屬性，共計挑選 12 個不同個案，並訪談了 21 位公共機構內的開放政府業務承辦人員、單位主管與研究人員。受訪者資料則請參見附錄一，本文將透明類別的訪談對象編碼為 A、參與類別為 B、協力類別為 C。

綜覽本研究所蒐集到的研究個案，雖然執行機關與推動的議題不同，但其推動的過程仍可高度回應本文在文獻檢閱處所歸納的三項開放政府核心價值。首先，在「透明」面向上，本文挑選 6 個政府開放資料個案，包含 5 個中央機關與 1 個地方機關。本研究所選取的開放資料個案雖在業務具有相當的異質性，包含農業、交通、

衛生、財政與環境等，但在推行的機制與價值上仍可歸類於相同類別，故可在一個共同的比較基準下進行分析。此外，有 3 個個案屬於「參與」類型，包含臺北市政府所推動的參與式預算與 i-Voting，以及國家發展委員會所建置的 JOIN 平台，這些機制都包含民眾參與政府決策的內涵與精神。需要說明的是，在 JOIN 平台上的個案，本研究除了訪談 JOIN 平台建置時的承辦機關（國家發展委員會）之外，同時也選取在 JOIN 平台上曾辦理過民眾提案的不同機關（經濟部、內政部、衛生福利部與唐鳳政務委員辦公室等）進行訪談，以確保資料蒐集上的變異性與完整性。最後在協力面向上，本研究挑選了臺灣動物路死觀察網、青年好政 Let's talk 與臺北市家暴風險地圖等三個個案，上述三個個案在執行上均強調讓公民高度涉入公共服務的產出過程，例如臺灣動物路死觀察網讓一般民眾共同紀錄國內交通現況所衍生的動物死亡案例、青年好政 Let's talk 則讓青年在校園內透過審議民主的方式探討重要的校園或社會議題、臺北市家暴風險地圖則是資料科學家與社會工作者共同協力完成的一項重要個案；這三項協力個案，雖然主題大相逕庭，但其推動過程與核心內涵均與開放政府的協力價值高度相關。

表 3
研究個案彙整表

價值	個案	主管機關	參考資料
透明	農委會開放資料	農業委員會	https://data.coa.gov.tw/
	交通部資訊匯流平台	交通部	https://ticp.motc.gov.tw/ConvergeProj/index
	衛生福利部開放資料	衛生福利部	https://dep.mohw.gov.tw/DOIM/lp-928-114.html
	財政部開放資料	財政部	https://www.mof.gov.tw/multiplehtml/1477
	環境資料開放平台	環保署	https://data.epa.gov.tw/
	臺北市資料大平臺	臺北市政府	https://data.taipei/
參與	JOIN 平台	國家發展委員會	https://join.gov.tw/
	臺北市參與式預算	臺北市政府	https://proposal.pb.taipei/publicV2/
	臺北市 i-Voting	臺北市政府	https://ivoting.taipei/vote
協力	臺灣動物路死觀察網	特有生物研究 保育中心	https://roadkill.tw/
	青年好政 Let's talk	教育部	https://www.youthhub.tw/
	臺北市家暴風險地圖	臺北市政府	https://www.dvsa.gov.taipei/

資料來源：本研究自行整理。

二、資料分析途徑：模板式分析

本文採用模板式分析 (template analysis) 作為主要的資料分析途徑，模板式分析嘗試在高度的結構化分析與研究者的彈性需求之間取得平衡，並且常被用於組織研究等相關領域 (例如 Kenny & Briner, 2010; King, 2012; King et al., 2018)。模板式分析的研究者在資料蒐集之前，會先基於理論、研究傳統或先驗知識等預先提出一組彈性的編碼簿與分析主題 (theme)，並應用分析模板辨識文本資料中有意義的內容；同時，模板式分析也允許研究者透過文本資料中的詮釋，彈性地修正原有的分析模板與編碼簿 (Miller & Crabtree, 1999, pp. 21-22)。除此之外，有別於常見的紮根理論分析途徑，模板式分析具有更高程度的靈活性，因此研究者不需要硬性地受限於一套嚴格的資料蒐集與編碼程序 (如 Corbin & Strauss, 2015)，而是可以更開放式地依據研究問題與研究需求加以調整。整體而言，模板式分析大致包含為三個重要特徵：1. 編碼結構的靈活性；2. 先驗主題 (prior theme) 的運用；3. 初始模板 (initial template) 的運用 (King, 2012, pp. 428-429)。

本文採用模板式分析的原因主要有三。首先，由於本文所選定的開放政府主題，其在現有學術研究中已有形成初步的理論類別，例如透明、參與、協力等，因此在個案挑選時即依照其個案性質進行初步的劃分。其次，從本文關於組織變革的文獻檢閱處中可以發現，現有組織研究對於組織內部層級的劃分亦屬清楚與完整，不同層級 (或稱主題) 所包含的元素也有初步的歸類 (請參表 2)。因此本文在編碼時即是將表 2 所提內容視為編碼時的「初始模板」，用以辨識表 2 中所提及的重要元素；但與此同時，本文也根據所蒐集到的資料，保留在初始模板中納入其他元素的彈性，同時初始模板的三項分類 (主題) 亦是調整與變更。最後，相對於紮根理論或民族誌等研究者所強調的，透過資料之間的「持續比較」 (constant comparisons) 讓理論主題得以浮現 (Corbin & Strauss, 2015, pp. 28-30)；本文選擇模板式分析這項途徑，則可以嘗試在已經高度結構化的組織議題中，提出「較不結構化」的詮釋。

綜合以上三點，模板式分析對於本文應屬一項適當的資料分析途徑，就具體的執行步驟而言，本研究會先聯繫該個案的執行或承辦單位，由承辦單位內部選定適合的單位主管或承辦人員接受訪談，以確保人選對於個案執行充分瞭解。每次訪談時間約 1 小時至 2 小時之間，採半結構式訪談，在既有的訪談大綱下，訪談者可再透過追問的方式，請受訪者補充不同細節，訪談大綱請參見附錄二。

伍、公共組織面對開放政府的變革策略

本段落將歸納訪談的結果，依次說明不同的開放政府機制（透明、參與、協力）在公共組織不同組織層次上所推動的變革策略，最後再針對不同開放政府所推動的策略，進行綜合性的比較。

一、組織內部透明機制的變革策略

開放資料是開放政府透明價值最具體的展現，本段落的分析客體將是以政府開放資料這個方案為主。

（一）制度 / 結構層次：制度先行、彈性編組

在組織制度與結構變革部分，本研究歸納了兩項推動政府開放資料時的變革策略：「設立辦法與作業要點」與「成立開放資料諮詢小組」。首先，依法行政是公共組織的重要價值，因此，當公共組織要能夠運作開放政府內的具體機制，首要策略即是透過「制定作業要點」的方式，提供執行上的依據。在政府開放資料上，中央層級的各級政府機關，多會依循國家發展委員會所訂定的《行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則》，制定符合機關內部架構與工作需求的作業要點，作為承辦人員在推動政府開放資料時的指引與規範。例如在財政部的案例中，「我們就先部長核可，訂定財政部政府資料開放的行動策略，成立推動小組，然後我們推動策略裡面就有...推動體制」（A5）。除了中央機關外，地方層級的臺北市政府也提出極為相似的制度變革辦法，由研發考核委員會訂定政府開放資料的執行原則，使各局處在上位的執行原則授權下，訂定機關內部的作業流程與辦法。

要點這部分，我們在市府這一端是研考會那邊有訂定一個，開放資料的一個原則啦，那這部份我們資訊局會再 follow，像剛剛有提到我們會再 follow 這個原則下去，訂定相關的一個規範跟 SOP（A3）。

第二項組織制度與架構方面的變革策略，則是在原有的組織架構之外，建立彈性的臨時性任務編組，來推動政府開放資料的業務。基於國家發展委員會所訂立的《政府資料開放諮詢小組設置要點》，「現在我們各級機關也都有那個政府資料開放

諮詢小組的設置，我們也是透過這樣的機制在運作」(A6)；從法規上看，行政院及中央二級機關需要設立由機關代表與民間代表共同組成的政府資料開放諮詢小組，用以擬定與指導機關內的開放資料策略，以及進行跨機關的權責協調。台北市政府的開放資料也有類似的任務編組，例如「在開放資料組的部分就是，我們這部分主要就是有一些資料公開的制度的一些政策的研擬，能夠透過這些外部專家來共同檢視市府開放資料的一些政策，甚至他們從外部帶入一些外部的需求進來，然後讓我們知道，那個外部其實有針對這些資料有這樣的需求，那我們可以透過這樣的平台，去跟跨局處的去溝通跟協調，去看他們能不能釋放出這些資料」(A3)。上述策略彰顯了開放資料諮詢小組的內部與外部功能，其內部功能可以包含機關內部的跨單位權責協調、教育宣導的執行與例行性的業務進度管控等，而外部功能則可包含引介外部需求，或可更進一步作為政府開放資料的正當性基礎。

(二) 流程層次：應用自動化技術、結合現有管考制度

在流程變革策略上，本研究歸納出兩項政府開放資料時運用到的策略，分別為「推動流程自動化」與「管考制度稽核」。首先，自動化產製、更新與檢核開放資料的資訊系統，已被多個機關應用在實務的流程之上，而應用程式介面(API)間的串連，也廣被運用於跨機關間自動性、即時性的資料交換。因此，從行政機關的角度來看的話，「open data，我們都希望是能夠即時性，而不是透過我們的人，我們人工去整理已經不對了，慢慢資料品質要提升，因為大家要整理資料才開放，一定也不夠動態、不夠即時，外面沒辦法應用，所以我要講的就是盡量系統化，就是能夠系統自動產生 open data 直接就 open，直接透過 API 的方式連結之類的，盡量自動化，減少人工」(A4)。流程自動化的推動，也呼應近年來開放資料發展評估的趨勢，越來越重視資料集數量與資料集品質這兩項指標的兼顧 (Vetrò et al., 2016)；在這個趨勢下，流程自動化可以提升開放資料產製的效率與品質，使承辦人員從繁瑣的資料整理過程中暫時獲得解放。除此之外，因為「公務人員尤其是基層的流動率很高，你可以想像得到你的系統所有陳舊的東西都是非常 vulnerable，可能人一變動離開，他可能交接的東西沒有交接清楚，那可能資料馬上會有狀況。那我們現在的狀況，我們系統當然需要自動化去稽核這個資料有沒有送來有沒有斷掉」(A2)。

除了流程自動化之外，為了使政府開放資料能夠長期性地鑲嵌在機關的運作之中，將這項新業務納入既有的管考機制以確保執行上的效率與效能，則成為一項重要的流程變革策略。由於政府所釋出的公眾資料可能包含具機敏性、或是他人易識別的隱私資料，因此仍需要透過人工審核，落實去識別化原則。舉例來說，機關內

部的業務單位在上傳開放資料之前，管考單位與資訊單位會「共同檢視相關的一個就是，資料有沒有一些記名性的問題去做討論，那機關在這部分會去做把關，那在上傳資料前，也會有相關的作業流程就是，在檢視之後可能會有，一層是需要管考的」(A3)。因此，將開放資料業務納入管考流程能為政策的推行帶來效益，確保開放資料的品質、機敏資訊的去識別化，以及後續資料集的持續更新與維護。

(三) 人員層次：向下訓練、向上說服

在人員變革部分，承辦人員教育訓練與首長教育訓練等兩項策略，都是機關在推動政府開放資料時，所時常提及與運用的方法。首先，由於政府開放資料的業務涉及資訊與一般性業務人員，機關日常業務資料蒐集與整理的任務多半也會落在一般性業務人員身上，這些承辦人員即是教育訓練的關鍵對象。例如「以社家署來講，他們可能大多數的人都是社工，那社工不見得會懂資訊的東西...。所以我們要在教育訓練的這個過程中，要給他們一個觀念就是說，這個東西[註：資料]是你們人看OK，但是我們程式也可以看得懂」(A4)。因此，針對承辦人員舉辦教育訓練的目的，即在於盡可能地使業務人員與資訊人員「同步化」(synchronizing)，使政策推動得以順遂。同時，行政機關也「希望透過教育訓練還有一些方式，去讓局處能夠明白了解開放資料的精神」(A3)；換言之，有部分教育訓練的目標在於轉化人員對政府開放資料的態度與想法，進而減少可能產生的內部抗拒。

其次，高層管理人員對於改革的支持與承諾已經被大量的文獻證實為組織變革的核心要素 (Fernandez & Pitts, 2007; Fernandez & Rainey, 2006)。因此，有不少受訪者強調「向上管理」的重要性，也就是要跟機關首長或直屬長官說明開放政府方案的價值，爭取主管的政治支持。有別於承辦人員的教育訓練模式可能會較強調技術性的資料規格或標準作業程序等，針對首長的教育訓練則更著重於提升機關首長對於政府開放資料的核心概念與精神的理解。一位受訪者以自身部會為例，表示當初在推動過程中曾經「請唐鳳政委來演講開放政府的一些概念，那次我們就是用 slido 讓大家提一些問題，那因為我們的首長多多少少都有一點年紀，他們第一次體驗這種匿名提問的方式，而且唐鳳政委的回應又是非常機智，溫暖幽默，那次讓他們耳目一新，就說這個開放政府在講這個，那我們以後盡量幫忙」(A1)。可見，透過邀請開放政府的決策者或學者專家舉辦座談活動，機關首長能夠更清楚開放政府的策略與政策目標，進而提供必要的政治支持與所需的行政資源。

二、組織對應參與機制的變革策略

開放政府的參與機制在推動上較為多元，其核心元素主要為讓公民決定部分的政策議程，以及參與政府的政策制定，本研究所挑選的個案主要為中央政府所推動的 JOIN 平台與臺北市政府的參與式預算與 i-Voting。

(一) 制度 / 結構層次：設定辦法與作業要點

在制度變革方面，與政府開放資料的發現雷同，本文發現當機關內部要推動公民參與，即需要設立相關的辦法與作業要點，做為公民參與推動時的法制基礎。對於行政機關來說，「制度化有個好處，就是大家有規矩可以照著走，就是我們所謂的 SOP」(B1)。訂定制度與辦法除了有助於機關推動公民參與的過程外，也有益於政策成果的延續。以開放政府聯絡人這項制度為例，「OO 市當初的代理市長，他要推這個制度，可是實際上並沒有訂真正的機制，他只是用一個命令下來，可是因為有時候首長換人了，你沒有正式的法制的時候，就歸零啦」(B7)。因此，若公民參與這項目標缺乏明確的法制化，當政治首長更迭時，政策方向往往也改弦易轍，使得公民參與的成果難以累積。

(二) 流程層次：提升內部授權、建立非正式溝通途徑

本研究歸納出兩項公共機關推動參與機制的流程變革策略：「提升機關內部授權」與「建立非正式溝通管道」。首先，公共機關在推動參與機制時，公部門需要經歷決策權下放的過程。由於公民參與的提案設計或方案，其涉及的權責往往橫跨機關內部多個單位或是橫跨多個部會機關；因此當機關給予承辦人員（例如開放政府聯絡人）在內部的政治授權與相應的政治信任時，承辦人得以減少進行機關內部協調與跨機關溝通的成本。也就是說，儘管「制度規定了一些制式面上業務應該怎麼做，但過程的協調，推進的這些流程控制，我覺得 OO 部給 PO 很大的空間，也很大的信任。最後我們呈報上去結果，基本上目前為止也沒有發現什麼問題」(B3)。

建立非正式溝通管道是推動參與機制時第二項關鍵的流程變革策略。例如一位曾長期擔任開放政府聯絡人的受訪者，生動地說明了事前諮詢會議與沙盤推演會議的重要性：

我們就會很強調要有一個諮詢的會議，什麼叫諮詢的會議？應該說規劃會議啦，沙盤推演的會議，這是過去比較少的，就是只要一成案之後，PO 就

會去找業務單位，我們約個時間開會。...。我覺得如果要說運作流程上，我覺得是多一點這種非正式形式的溝通。然後這個東西我們運作是這樣，就是一開始先有這個，這個會議一結束之後，我們就會成立一個 line 的群組。所以每一個議題就有一個 line，所以等於一開始你先有一次面對面的溝通，然後再把所有相關跨部會的人全部加到自己的 line 群組，然後後續大家問問題就在那個 line 群組上面發生。(B11)

上述的沙盤推演對於公部門在處理來自外部民眾的政策需求時，顯得相當重要，因為機關內部可以藉由這個程序盤點機關現有的資源與限制，並藉此建立機關內部的共識，嘗試為未來的政策方向「定調」。機關承辦人可能會透過通訊軟體等方式，來建立非正式的溝通途徑，進而透過非正式的溝通網絡，用以更快速地進行資訊傳遞與交換。

(三) 人員層次：推動知識管理與標竿學習

公共機關透過「知識管理」與「標竿學習」等策略推動人員層次的變革，前者提供人員在推動參與機制時必要的工具與知識，後者則為人員帶來持續推動的誘因。就知識管理部分，機關內部透過知識分享平台或知識管理架構進行知識文件的建檔，並可進一步作為文官推動開放政府時的「支援系統」，用以彙整與歸納當前的執行成果與個案經驗。行政機關可以將「個案經驗的一些文件就是也把它留存下來，[透過]內部有一個那個知識分享平台，就把這些東西整理好弄上去」(B10)。當知識文件建立齊全時，「其實相對的在承接上來講，要在摸索的時間沒有很長，不用太長。我接的時候，大概兩、三個禮拜吧」(B9)。是以，建立機關內部有關公民參與的知識庫，可以讓新上任的承辦同仁快速熟悉重要事項與業務流程，掌握關鍵的利害關係人與利害團體，降低人員在初接任參與業務時的壓力與所需要的摸索時間，進而提升組織成員對於開放政府參與機制的接納度。

標竿學習策略可讓開放政府的參與機制在組織內部擴散；同時，藉由提供一個「優良」的操作範例或流程，有效降低新進文官或是新進承辦同仁，在面對開放政府創新方案時的壓力。因為「標竿學習的導入是非常重要的，現在公務同仁其實蠻積極的願意去做，但是你要給他好的樣態去學習。所以剛開始的典範案例當然會比較辛苦，因為你沒有人可以學，但是當有一個做出來之後就可以讓其他機關來學習，就比較能夠深化了」(B2)。推動開放政府方案的標竿學習，除了有助於降低公務人員認知上的抗拒外，也有益於開放政府方案的政策擴散。一位受訪者以財政部報稅

軟體的流程再造過程為案例，認為「如果它有績效那它就會擴大，一樣用剛剛那個財政部報稅軟體當作例子，因為他現在是一個非常知名的例子，想當然爾，如果我今天是內政部，然後我有一個對民眾很重要的東西，網站也好系統也好，我們希望民眾來用，我作為內政部的資訊承辦同仁，我有很高很高的機率，我會打電話問財政部你們報稅軟體怎麼做的，互相打電話互相模仿優秀的範例或者是知名的範例這件事情，是每一個公務同仁從考進來的第一天就會做的事」(B4)。可見組織內部則可以透過標竿案例的設計與推廣，驅動基層同仁的模仿行為，進一步形成更全面的政策擴散。²

三、組織對應協力機制變革策略

本研究的協力機制個案主要針對機關在公民科學與群眾募資等實踐進行探討；然而，由於多數協力個案多是屬於實驗性質居多，因此在宏觀的結構與制度層次上，並未能歸納出明確的變革策略。

(一) 流程層次：提升組織運作彈性、運用社群媒體製造黏著

在組織流程的變革策略上，本研究歸納出「提升組織運作彈性」與「應用社群媒體黏著參與者」等。首先，由於開放政府的協力機制強調公民可以在公共服務遞送或政策執行的過程中扮演積極角色，因此往往會與既有政府體制中的人事與會計制度產生磨合問題。例如一位受訪者表示執行協力業務時，由於「政府在好幾年前就已經人力精簡、總員額管控，所以機關常常會遇到那種我給你 100 萬經費，但是你不准聘人，你只能拿來買東西。我們都…噢！天哪！我快昏倒了！我需要的是新鮮的肝。…。所以最後只能想辦法從不同的計畫裡面，這邊抽一點錢，那邊抽一點錢，然後去聘一個人這樣的方式」(C1)。此時，推動協力機制的機關即需要針對內部的人事進用流程進行調整，或是嘗試改善會計核銷流程，提出一個既符合當前人事會計制度、亦可讓機關內部與共同協力的外部公民得以盡可能地減少共事的成本。在教育部與青年共同協力的案例中，也發現同樣的情形。由於以防弊為核心的政府

² 基於本文的研究途徑，作者建議未來研究需要謹慎推論本研究在微觀層次的人員認知變革上的發現。首先，本文分析的標的為「推動人員認知變革的策略」，而非直接測量人員對於變革策略的認知，因此在直接推斷變革策略與認知確實變化之間的因果關係上可能存有限制。此外，本文的發現主要是透過質性訪談所得到的逐字稿、訪談筆記與作者觀察等資料而來，由於所挑選的受訪者多是推動開放政府個案的主管或是業務人員，因此需要考量到受訪者在詮釋變革策略的「效果」時可能會包含自身的主觀期待，未來研究或可針對這些人員認知變革策略的受眾（例如接受標竿學習課程的公務同仁），進一步探討人員認知變革策略的實際效用。

補助核銷流程較為僵硬，容易使得政府機關與青年團體在協作過程中需要耗費大量心力處理會計事務，因此權責單位後來也因應這項問題「改變了請款的方式，比如說我們就是不再用補助款的方式而採用獎金的方式，或是採購的方式，採購的話就指小額採購，小額採購十萬塊以下的部分的話，我們可以用一個比較彈性的一些...就是調整」(C3)。上述這個開放政府協力個案所面對的問題與解決策略，反映了協力價值的推動與達成，需要推行方案的組織在現有組織內部人事或是預算等管制較為嚴密的面向，給予一定程度的彈性與鬆綁。

第二項流程變革策略則是社群媒體的運用。運用臉書等社群媒體來建立參與者的黏著度，並將社群媒體作為資訊交換的平台，是協力機制推動的一項重要策略。過去的開放政府研究認為，政府機關可以透過 Web 2.0 或是社群媒體的運用，創造政府機關與公民社會之間的互動 (Lee & Kwak, 2012; Wirtz & Birkmeyer, 2015)。「因為臉書上的宣傳效果非常的好，因為對臉友來講，是一個 credit，不管甚麼物種都好，他只要拍照，他對這個東西有貢獻的時候，大家看到的時候，他那個榮譽感就會出來，所以我們的黏著率始終還是保持著」(C2)。在需要民眾協力的公民科學個案上，本文發現社群媒體的運用除了有助於提升公部門與民眾間的互動外，更進一步地，參與者可以透過社群媒體即時獲得參與後的回饋，進而提升後續的參與意願，為開放政府的推動帶來正向循環。

(二) 人員層次：決策者參與、參與者增能

協力機制的順利推行有賴高層管理人員的參與跟外部參與民眾的培力。首先，高層管理人員需要透過實際參與來支持協力方案，而非單純提供態度上的政策支持；更具體而言，政策推動者與高階管理者需要至少參與部分的實際推行，才有可能將協力方案擴散到組織當中。以臺北市家暴地圖的推動為例，作為計畫推動者的受訪者明確指出，「剛開始我一定要加入，不然就是[會變]說，我是一個發起者結果我都沒有參加。一個部份我也不知道說，這樣子我實驗的方向，大家是不是一致的，另外一個部分就是要有機關的支持」(C4)。本研究認為，由於協力方案多是不確定性較高且具有實驗性質的個案，也涉及公務組織跟外部民眾或團體的互動，再加上法律規範上的空白與不明確，承辦人在推行協力方案所背負的風險較透明或參與機制來得高。因此，當實際決策者願意參與部分協力業務的推動，承辦人員即可以將責任轉移到更上層的人員，進而降低課責風險，會更願意接納與推動新的變革。

第二，參與者的培力與增能訓練是協力機制推動的關鍵要素。由於協力個案強調讓具有專業知能的民眾參與公共服務的生產，此角色介於公私部門邊界，雖然參

與者不能算是公務同仁的範疇，但本研究在此處仍是將其納入為推動人員的一部分。因為從實際運作的視角來看，除了推行政策的官僚人員之外，協力個案的參與者也是公共服務形成不可或缺的一部分。本研究發現，在公民科學的個案上，推動政策的機關會適時舉辦訓練活動，來提升參與民眾的專業知能。更具體而論，訓練與增能活動可能會帶來兩項效益。首先，提升民眾專業知能後，能夠進一步提升協力的效率與成果；其次，增能活動也為民眾帶來自我的正向回饋，形成未來持續參加協力活動的基礎。

我們還會辦一些增能活動，就是你除了會調查、上傳資料以外，他有些人他想要學，我到底要怎麼樣可以去認識，或去進一步地了解這些物種，…，所以我們會辦這樣的一個增能的一個訓練，就是讓這一些有興趣的人，他可以具備更高的基本能力來去了解或幫忙做調查，甚至進一步他們就幫忙我們做調查。(C2)

四、不同開放政府機制間變革策略的比較與詮釋

表 4 歸納本節的主要研究發現，以下將從不同的組織層次來說明不同開放政府機制的差異與共同處。其次，將進一步詮釋與建構這些因應開放政府的組織變革策略所代表的複雜性。

(一) 不同開放政府機制間的變革策略比較

首先，在組織的結構與制度層次上，開放政府的透明與參與機制都需要機關修訂相關的作業要點或指導原則，作為推行時的法源基礎，呼應依法行政這項公共價值，也顯示明文規範對於推動開放政府創新可帶來的正向影響。此外，由於政府開放資料的推動可包含資料產製、資料篩選、資料協調、資料發布、資料串聯、資料發現、資料探索、資料運用與資料管理等一系列不同步驟 (Attard et al., 2015, pp. 403-404)，絕大多數推動政府開放資料的機關，都會運用諮詢小組的形式來連結機關內部業務與機關外部需求，並將各個階段的權責分配明確化，以確保執行時的順遂。

其次，在流程層次上，不同開放政府機制具有高度的歧異性，機關會因應其個案特性，彈性地開發出不同的流程變革策略。這些策略上的差異反映出不同開放政府機制所追求的政策目標與價值上的差異。例如在政府開放資料中，資料的標準化與規格化是一項核心目標，此時機關內部即會強調自動化與資料控管等策略來達成。

公民參與業務涉及政治權力與責任的分配、協調，因此政治授權與非正式的溝通模式可能有助於其實務推行。協力機制強調公部門與私人單位間的互動，彈性運用人力與經費，以及經營社群媒體以提升參與者黏著度，即成為行政機關有效推動協力機制的關鍵策略。

在人員層次的變革策略上，由於開放資料的成效與決策者、執行者對開放資料的積極認知相關 (Barry & Bannister, 2014; Huang et al., 2020)，因此運用教育訓練對機關內部人員進行「向內行銷」與「向上說服」是透明機制最為常見的變革策略。其次，參與機制的過程需要政治協調等「技藝」(craft)，因此特別會強調標竿學習與知識分享等策略。協力機制則由於其實驗性質，決策者的實際參與跟外部民眾的增能訓練，能為組織所推動的開放政府方案帶來效益。

從不同的開放政府機制進行比較，行政機關基於所欲達成的開放政府價值，會選擇相呼應的變革策略來推動開放政府個案。例如行政機關為推動開放資料，藉由法規上的資料規格說明、自動化的稽核流程與承辦人員的資訊訓練等方式，從技術層面達成開放政府追求的透明價值。在參與價值部分，機關首長的授權、非正式的溝通管道與隱晦的政治知識訓練，凸顯了開放政府的參與個案具備的高度政治性。在協力價值部分，儘管在宏觀的制度面向上未能發現明確的變革策略，但從流程層次與人員層次的變革來看，組織需要具備高度的彈性與適應力，才得以更順遂地推動與民合產的協力方案。綜整而言，有別於過去僅探討單一類型的開放政府個案(例如我國多數學者常著重於探討關於透明價值的政府開放資料)等相關研究，本文透過多個個案間的比較，發現不同機制所追求的價值與其主管機關在組織內部所推動的變革策略之間具備一定的關聯性，並強調機關內部的組織管理是影響開放政府價值產出的一項要素。此外，上述的組織視角是當前開放政府研究所缺乏的理論視角，大部分研究聚焦於描述與定義開放政府前端機制，如開放資料、黑客松或網路參與等機制的執行，而非從組織內部的觀點去理解推動開放政府的策略，因此本文的發現應可為開放政府的理論完備性帶來一定創見。

(二) 反思與建構開放政府機制下的變革策略複雜性

綜合本研究對於開放政府各項機制在不同組織層次間的變革策略討論，本段落將嘗試從現有的研究發現中進行「二度詮釋」(second-order interpretation)，也就是為受訪者所提出的詮釋建構詮釋 (construct explanations for the participants' explanations)，以更進一步瞭解背後的複雜意義 (Tracy, 2020, p. 7)。首先，本研究發現官僚人員在執行特定的開放政府個案時，不同開放政府機制之間具有一個模糊的

界線。舉例來說，在開放資料這項透明機制裡，仍可以發現公共組織會利用外部諮詢會議等類似參與機制的策略，來推動開放資料；另外，在協力機制當中，適時地利用資料公開的方式來黏著協力者，也是一項有效的策略。上述的詮釋呼應了部分研究者所強調的，開放政府的多個價值之間具有相互增強的關係（例如 Meijer et al., 2012; Lee & Kwak, 2012）。因此，推動開放政府的公務同仁雖然在組織策略的選擇上會連結到特定價值的需求（例如資料規格需求、政治授權需求或協力者增能的需求等），但其背後的決策邏輯可能仍是將開放政府視為一個「整體」的革新，而非單獨的個案。

其次，開放政府革新與公共機構之間的涵融，具備著動態的雙向關係。具體而言，所謂開放政府革新在組織內部的涵融可包含兩個不同狀態，其一是公共機構轉化了自身的組織要素去配合開放政府的推行，其二則是公共機構透過重新詮釋開放政府的內涵，讓開放政府價值配合公共機構的行政專業需求。由於本文所選取的受訪者多是研究個案的實際承辦人或是規劃方案的主管，這些受訪者大多數認同自身單位已經投入相當大的心力在推動開放政府價值，因此本文的主要研究發現都是傾向於前者（公共機構透過不同層次的變革去配合開放政府革新）；然而，在這個組織變革過程當中，我們也注意到存在著許多讓官僚人員詮釋開放政府的空間，也就是說，在實務上推動開放政府革新時，亦是存在公共機構重構開放政府價值的可能性。

舉例來說，儘管許多受訪者都強調，開放政府的順利推行，有賴於完善的法規與制度結構的規範；然而，這些制度與結構的形成過程，在某種程度上仍包含著仰仗官僚人員的專業知能與決策視角。以政府開放資料的推動為例，公共機關雖然針對政府開放資料設立了完整的作業要點與外部參與的辦法，但從法規層級來看，作業辦法的制定與詮釋的權力仍是掌握於公共組織之中。在 Kornberger 等人（2017）針對維也納市政府的研究中也有類似發現，Kornberger 等人提出了一個「公園」的隱喻，³認為行政機關會透過官僚的專業視角「重構」開放政府的內涵，使開放政府與行政機關核心的決策觀念不至於相背離。類似的情境也發生於我國。例如在 Join 平台等協力式政策參與過程中，權責機關回應民眾的論證方式，可能與政府機關既有的政策方案或法規間存在關聯，並在某種程度上限制了公民參與政策的空間（張鐙文、吳佩靜，2021）。或是在我國的電子化跨域治理研究中，同樣也發現政府推動

³ Kornberger 等人（2017）運用「公園」隱喻來解釋開放政府和官僚主義間可能產生的內在矛盾和衝突。公園象徵著一個明確的開放政府目標，只是這座公園由官僚機關建造的柵欄所包圍；因此，開放政府可能僅僅是「開放已被鎖定的東西」，雖然表面上是開放大眾進出，但公園本身仍然由官僚機構牢牢控制。

數位政府整合服務的成效，仍是高度受到各層級的官僚機構與實體法規等組織面因素的影響（胡龍騰等人，2013）。因此，開放政府這項帶有創新概念的政策，在實務上的推行有時可能會有「妥協」於現有規範、組織結構或官僚專業詮釋，這個現象值得未來研究者進一步探討。

表 4

不同開放政府機制間的變革策略比較

組織層次 / 開放機制	透明機制	參與機制	協力機制
結構 / 制度層次	<ul style="list-style-type: none"> • 設立辦法與作業要點 • 設立開放資料諮詢小組 	<ul style="list-style-type: none"> • 設立辦法與作業要點 	<ul style="list-style-type: none"> • 未能歸納出變革策略
流程層次	<ul style="list-style-type: none"> • 流程自動化 • 管考制度稽核 	<ul style="list-style-type: none"> • 提升機關內部授權 • 建立非正式溝通管道 	<ul style="list-style-type: none"> • 提升組織運作彈性 • 應用社群媒體黏著參與者
人員層次	<ul style="list-style-type: none"> • 承辦人員教育訓練 • 爭取首長支持 	<ul style="list-style-type: none"> • 知識管理 • 標竿學習 	<ul style="list-style-type: none"> • 首長實際參與 • 參與者增能訓練

資料來源：本研究自行整理。

陸、結論與建議

本研究從組織內部的觀點出發，歸納並比較了不同開放政府機制下的變革策略，並進一步闡述不同機制所追求的價值與公共組織所推動的變革策略之間所具備的關聯性與複雜性。以下依次說明本文的主要研究發現與政策建議、研究貢獻與研究限制。

一、研究發現與政策建議

本文的研究發現可分為三點。首先，公共機構在因應不同開放政府機制時，其在組織變革策略的採用上具有不同的樣態，而藉由結構 / 制度層次、流程層次與個人層次的分析，本文細緻地討論了不同機制的異同之處。從承辦不同業務的受訪者

所強調的推動策略差異來看，可以發現透明機制的變革策略具有較高的技術性、參與機制的變革策略重視政治授權、協力機制的變革策略需要有著高度彈性。因此，基於不同機制在實務推動時的需求差異，未來開放政府相關政策可以在教育訓練時加以區分，針對不同機制（或政策）所需要的核心職能規劃差異化的訓練或選拔，讓執行開放政府業務的公務同仁得以具備相對應的核心能力。

其次，本文發現開放政府多重價值之間的相互增強關係，例如在政府開放資料中採用具有參與價值的諮詢策略，有助於透明價值的達成，當公共組織在推動開放政府時，應注意到不同機制與價值間的互動與反饋，以及將開放政府視為一個具有共通核心價值的整體，而非單純是為個別推行的政策。因此，一個整合性的方案除了有助於統合不同的價值之外，也得以透過不同方案與執行機關間的連結，發揮開放政府的綜效。我國政府在 2021 年所提出的「臺灣開放政府國家行動方案」（國家發展委員會，2021）即是一項例證，值得進一步深入觀察。

第三，透過質性分析的二度建構途徑，本文發現開放政府革新與公共機構之間的涵融具備兩種不同的狀態。除了公共機構進行組織變革以配合開放政府的推行外，開放政府這項革新在實務上也可能會有「妥協」於現有規範、組織結構或官僚專業詮釋。因此，負責推動開放政府的政府機關，可嘗試透過小型的實驗性政策或個案，找出制度與組織設計的重要元素，以設計出符合官僚內部需求與開放政府價值的組織結構與制度。

二、研究貢獻與研究限制

本文可對於開放政府研究與公共管理理論做出貢獻。首先，本文基於組織運作分析，補充了開放政府研究所缺乏的「後臺」視角，有助於深化開放政府在公共組織內部是如何被形成、又是如何運作等問題的理解，可作為未來研究的基礎。此外，本研究可為公共管理革新理論帶來貢獻。如 Pollitt 與 Bouckaert（2011, pp. 13-14）指出，研究者在公共管理革新的「實踐」研究需要投入大量資源以得到有意義的成果，透過深描開放政府這項公共管理革新在公共組織內部的形成與運作，本研究歸納了這項創新方案在「實踐」上的具體樣貌，並討論公共管理革新方案與組織所推動的變革策略之間的關聯性與背後可能的複雜因素。最後，本文藉由多個開放政府個案的比較與分析，探討了三個開放政府核心價值所可能對應的不同組織變革策略，可為我國開放政府理論與實務發展帶來貢獻。具體而言，本研究檢閱國外有關開放政府的定義與類型，並搭配豐富的國內個案來進行分類，分析不同開放政府方案所採取的不同組織變革策略，有助於為開放政府的組織變革議題提出一個總觀

性的輪廓，以及不同方案之間的策略變異。未來研究者可基於本文所提出基礎，從組織理論的角度發展出研究假設並加以驗證，以更進一步探索開放政府研究與組織理論間的連結。

本文的主要研究限制包含兩點。首先是個案挑選的限制，雖然本研究試圖廣納不同類型的開放政府個案，但我國的開放政府個案仍是以透明機制與參與機制為多，在協力機制的個案較為缺乏。此外，這些方案仍高度集中在中央政府層次，在地方政府層次僅有台北市政府發展出較具規模與完整性的方案。其次，本文基於研究主題的焦點，大部分的分析都集中在「組織內部」；然而，在訪談的過程中發現，公共組織「之間」的關係經營亦是一個重要的變數。在開放政府創新方案之中，跨機關間如何進行互動、如何形成協力關係、過程遭遇哪些障礙、有哪些有效的協力策略等研究問題，亦是值得深化的重要議題。

參考文獻

一、中文部分

- 呂育誠 (2017)。開放政府：全球系絡與未來展望。文官制度季刊，9 (2)，113-128。[Lue, Y.-C. (2017). Open government: Global context and the way forward. *Journal of Civil Service*, 9(2), 113-128.]
- 胡龍騰、曾冠球、張智凱、黃榮志 (2013)。電子化跨域治理影響因素之研究：多個案之探索。公共行政學報，(45)，1-39。[Hu, L.-T., Tseng, K.-C., Chang, C.-K., & Huang, R.-C. (2013). Influential factors of electronic cross-boundary governance: An exploratory study with multiple cases. *Journal of Public Administration*, (45), 1-39.]
- 國家發展委員會 (2021)。臺灣開放政府國家行動方案 (2021 年至 2024 年)，1 月。https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=8F565FF6680947F5 [National Development Council (2021). *Taiwan Open Government National Action Plan 2021-2024*, January.]
- 張鏡文、吳佩靜 (2021)。實踐公部門線上協力式政策參與之研究：以機關回應態樣與決策行為核心的檢視。公共行政學報，(60)，47-96。[Chang, T.-W., & Wu, P.-C. (2021). The practices of e-collaborative policy involvement in Taiwanese public sector: An inspection of agency's response patterns and decision-making behaviors. *Journal of Public Administration*, (60), 47-96.]
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。五南。[Chen, X.-M. (2002). *Qualitative research*. Wu-Nan Book Inc.]
- 黃東益 (2017)。資訊通訊科技驅動治理轉型？趨勢與研究議題。文官制度季刊，9 (3)，1-25。[Huang, T.-Y. (2017). Do ICT drive governance transformation? Trends and research issues. *Journal of Civil Service*, 9(3), 1-25.]
- 楊東謀、吳怡融 (2019)。台灣政府開放資料推行之近況調查與探討。教育資料與圖書館學，56 (1)，7-44。[Yang, T.-M., & Wu, Y.-J. (2019). The maturity assessment of the recent open data development in the context of Taiwan e-government. *Journal of Educational Media & Library Sciences*, 56(1), 7-44.]
- 羅晉 (2015)。政府開放資料之系統性與制度性觀點的分析。台灣民主季刊，12 (4)，1-37。[Lo, J. (2015). An analysis of open government data through open systems and institutional theory perspective. *Taiwan Democracy Quarterly*, 12(4), 1-37.]
- 蘇彩足 (2017)。公部門推動參與式預算之經驗與省思。文官制度季刊，9 (2)，1-22。[Su, T.-T. (2017). Participatory budgeting in the public sector: Experiences and reflections. *Journal of Civil Service*, 9(2), 1-22.]

二、外文部分

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Altayar, M. S. (2018). Motivations for open data adoption: An institutional theory perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4), 633-643.
- Arab News. (2006). Vision 2030 operations framework set up. *Arab News*, June 02. <https://www.arabnews.com/node/933976/saudi-arabia>
- Ashworth, R., Boyne, G., & Delbridge, R. (2009). Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 165-187.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Barry, E., & Bannister, F. (2014). Barriers to open data release: A view from the top. *Information Polity*, 19(1-2), 129-152.
- Bingham, L. B. (2010). Online deliberation and the United States open government initiative. In F. De Cindio, A. Machintosh, & C. Peraboni (Eds.), *Online Deliberation* (pp. 53-60). University of Leeds.
- Blasio, E. D., & Selva, D. (2016). Why choose open government? Motivations for the adoption of open government policies in four european countries. *Policy & Internet*, 8(3), 225-247.
- By, R. T. (2005). Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5(4), 369-380.
- Chatwin, M., Arku, G., & Cleave, E. (2019). Defining subnational open government: Does local context influence policy and practice? *Policy Sciences*, 52(3), 451-479.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2015). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Sage.
- Deligiaouri, A. (2013). Open governance and e-rulemaking: Online deliberation and policy-making in contemporary Greek politics. *Journal of Information Technology & Politics*, 10(1), 104-124.
- Evans, A. M., & Campos, A. (2013). Open government initiatives: Challenges of citizen participation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 172-185.
- Fernandez, S., & Pitts, D. W. (2007). Under what conditions do public managers favor and pursue organizational change? *The American Review of Public Administration*, 37(3), 324-341.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.

- Gil-Garcia, J. R., Gasco-Hernandez, M., & Pardo, T. A. (2020). Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 483-502.
- Hameed, I., Khan, A. K., Sabharwal, M., Arain, G. A., & Hameed, I. (2019). Managing successful change efforts in the public sector: An employee's readiness for change perspective. *Review of Public Personnel Administration*, 39(3), 398-421.
- Huang, H., Liao, C. Z.-P., Liao, H.-C., & Chen, D.-Y. (2020). Resisting by workarounds: Unraveling the barriers of implementing open government data policy. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101495.
- Ingrams, A., Piotrowski, S., & Berliner, D. (2020). Learning from our mistakes: Public management reform and the hope of open government. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), 257-272.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Kenny, E. J. & Briner, R. B. (2010). Exploring ethnicity in organisations. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 29(4), 348-363.
- King, N. (2012). Doing template analysis. In G. Symon & C. Cassell (Eds.), *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges* (pp. 426-450). Sage.
- King, N., Brooks, J., & Tabari, S. (2018). Template analysis in business and management research. In M. Ciesielska & D. Jemielniak (Eds.), *Qualitative methodologies in organization studies* (pp. 179-206). Palgrave Macmillan.
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C., & Höllerer, M. A. (2017). When bureaucracy meets the crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City administration. *Organization Studies*, 38(2), 179-200.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media.
- Leavitt, H. J. (1965). Applied organizational change in industry: Structural, technological and humanistic approaches. In J. G. March (Ed.), *Handbook of Organizations* (pp. 1144-1170). Routledge.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332.
- McAdam, R., & Donaghy, J. (1999). Business process re-engineering in the public sector: A study of staff perceptions and critical success factors. *Business Process Management Journal*, 5(1), 33-52.

- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Mergel, I. (2015). Opening government: Designing open innovation processes to collaborate with external problem solvers. *Social Science Computer Review*, 33(5), 599-612.
- Mergel, I. (2018). Open innovation in the public sector: Drivers and barriers for the adoption of Challenge.gov. *Public Management Review*, 20(5), 726-745.
- Miller, W. L. & Crabtree, B. F. (1999). *Doing qualitative research* (2nd ed.). Sage.
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Brooking Institution Press.
- Noveck, B. S. (2017). Rights-based and tech-driven: Open data, freedom of information, and the future of government transparency essay. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 19, 1-46.
- Park, C. H., & Kim, K. (2022). Exploring the effects of the adoption of the open government partnership: A cross-country panel data analysis. *Public Performance & Management Review*, 45(2), 229-253.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Ruijter, E. H. J. M., & Huff, R. F. (2016). Breaking through barriers: The impact of organizational culture on open government reform. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(2), 335-350.
- Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2016). Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), 170-192.
- Schmidhuber, L., Hilgers, D., Gegenhuber, T., & Etzelstorfer, S. (2017). The emergence of local open government: Determinants of citizen participation in online service reporting. *Government Information Quarterly*, 34(3), 457-469.
- Shanley, L. A., Parker, A., Schade, S., & Bonn, A. (2019). Policy perspectives on citizen science and crowdsourcing. *Citizen Science: Theory and Practice*, 4(1), 30.
- Tracy, S. J. (2020). *Qualitative research methods: Collecting evidence, crafting analysis, communicating impact* (2nd ed.). John Wiley & Sons.
- Vetrò, A., Canova, L., Torchiano, M., Minotas, C.O., Iemma, R., & Morando, F. (2016). Open data quality measurement framework: Definition and application to open government data. *Government Information Quarterly*, 33, 325-337.
- Weinstein, J. (2013). Transforming multilateralism: Innovation on a global stage. *Stanford Social Innovation Review*, 1, 3-7.

- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.
- Wirtz, B. W., Piehler, R., Thomas, M.-J., & Daiser, P. (2016). Resistance of public personnel to open government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data. *Public Management Review*, 18(9), 1335-1364.
- Yang, T.-M., & Wu, Y.-J. (2016). Examining the socio-technical determinants influencing government agencies' open data publication: A study in Taiwan. *Government Information Quarterly*, 33(3), 378-392.
- Yuan, Q., & Gasco-Hernandez, M. (2021). Open innovation in the public sector: Creating public value through civic hackathons. *Public Management Review*, 23, 523-544.
- Žuffová, M. (2020). Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study. *Government Information Quarterly*, 37(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101480>

附錄一：訪談對象彙整表

編號	編碼代號	服務單位	個案類別	訪談時間
1	A1	農業委員會	農委會開放資料	2020/06/23
2	A2	交通部	交通部資訊匯流平台	2020/08/19
3	A3	臺北市政府資訊局	臺北市資料大平台	2020/09/29
4	A4	衛生福利部	衛生福利部開放資料	2020/12/10
5	A5	財政部	財政部開放資料	2021/01/16
6	A6	環保署	環境資料開放平台	2021/05/11
7	B1	臺北市政府民政局	臺北市參與式預算	2020/07/06
8	B2	國家發展委員會	JOIN 平台	2020/07/16
9	B3	經濟部	JOIN 平台	2020/08/19
10	B4	唐鳳政務委員 辦公室	JOIN 平台	2020/08/20
11	B5	唐鳳政務委員 辦公室	JOIN 平台	2020/08/20
12	B6	唐鳳政務委員 辦公室	JOIN 平台	2020/08/20
13	B7	國家發展委員會	JOIN 平台	2020/08/28
14	B8	國家發展委員會	JOIN 平台	2020/08/28
15	B9	內政部	JOIN 平台	2020/09/08
16	B10	臺北市政府研究發展考核委員會	臺北市 i-Voting	2020/09/14
17	B11	衛生福利部	JOIN 平台	2020/09/21
18	C1	農業委員會	臺灣動物路死觀察網	2020/08/28
19	C2	農業委員會	臺灣動物路死觀察網	2020/11/05
20	C3	教育部	青年好政 Let's talk	2021/03/29
21	C4	臺北市家庭暴力暨性侵害防治中心	臺北市家暴地圖	2021/08/23

資料來源：本研究自行整理。

附錄二：訪談大綱

1. 【機關名稱】推動【機關業務計畫名稱】等開放政府方案的契機是什麼？您是如何在【機關名稱】內推動【機關業務計畫名稱】？
2. 為了因應【機關業務計畫名稱】的推動，【機關名稱】的規章制度或組織結構進行了哪些調整與改變？調整過程遭遇哪些困難？
3. 為了因應【機關業務計畫名稱】的推動，【機關名稱】原有的運作流程進行了哪些調整與改變？調整過程遭遇哪些困難？
4. 您認為【機關業務計畫名稱】的推動，對機關內工作同仁造成何種具體的影響與改變？機關同仁在態度與行為上如何回應【機關業務計畫名稱】的推行？
5. 就您的經驗，您有哪些推動開放政府的實務經驗，可以供其他機關參考？

When the Government Opens, Is its “Back Office” Ready? The Organizational Change Strategies for Open Government Reforms

Tong-Yi Huang* Zong-Xian Huang**

Abstract

This research explores what organizational change strategies have been adopted by public organizations in response to Open Government Reform. By selecting open government cases conducted after 2014 and interviewing 21 respondents such as agencies staffs, supervisors, and specialists, this research analyzes the organizational change strategies of public institutions at three levels: institution and structure, operation process, and individuals’ perception. These strategies include the revision of organization structure and institution, the amelioration of operation process, and the transformation of individuals’ mindset. Furthermore, this article aggregates and compares the organizational change strategies used by different open government cases, illustrating the linkage between diverse open government values and these strategies. As a result, this research complements extant open government research through the lenses of organization change perspectives, linking open government research to organization theory. Our findings provide a more sophisticated understanding of how open government values formulate and operate in public organizations.

Key Words: open government, organizational change, open data, JOIN crowdsourcing

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.
E-mail: tyhuang@nccu.edu.tw (Corresponding Author)

** Ph.D. student, Department of Public Administration and Policy, University at Albany, State University of New York. E-mail: zhuang7@albany.edu