

資訊公開的實務挑戰 —石門水庫整治經驗省思*

彭滄雯

國立中山大學

摘要

資訊公開是現代民主社會的核心價值，其不僅體現人民「知的權利」這項基本人權，也被視為改善治理的有效工具。2006年立法院三讀通過《石門水庫及其集水區整治特別條例》時，也將透明的精神明文列入條例之內。主管機關經濟部因此制定頒佈了〈石門水庫及其集水區整治計畫資訊公開作業要點〉，各相關單位專屬網站上都設有「資訊公開專區」。不過，這些要點或措施執行的實際情形如何？成效如何（又如何評斷資訊公開成效好或不好）？執行過程遭遇到哪些阻礙或挑戰？這些問題不僅有助於我們系統性地瞭解石門整治計畫個案，也關乎更廣泛的透明治理法制的落實，因此亟需奠基於實踐經驗的檢驗與反思。

彭滄雯 國立中山大學公共事務管理研究所副教授，研究領域包括公民參與、協力治理、性別研究、政策分析方法論等。

* 本文為執行國科會專題研究「網絡治理與民主政治—性別與環境領域的個案研究」（NSC 98-2410-H-128-022-MY2）與成功大學人文社會科學中心「資訊公開法制—以環境治理以及健康風險預防為中心」計畫之成果，感謝所有受訪者願意分享經驗與看法，也謝謝楊和縉、呂亞霖、鄭欣宜、徐蟬娟、曾瑾珮，在研究過程中協助訪談與資料蒐集。本文最早曾於2010年成大「汙染、健康與訴訟」工作坊發表初步觀察，感謝評論人林宜平、黃修文及多位與會者給予的寶貴意見，啟發研究後續發展。最後要謝謝兩位認真的審查人，給予本文諸多精闢見解，讓作者幾乎改寫一半以上篇幅之後才讓本文較臻嚴謹。

（收件：2005/10/4，修正：2005/10/28，接受：2005/11/8）

本文彙整國外文獻的相關討論後，從「廣泛性」與「標的性」兩種途徑，回顧石門水庫的資訊公開實務作法。石門水庫的資訊公開機制主要仍參照我國政府資訊公開法，採取的是廣泛性透明途徑，但實際執行過程卻無法體現及時性、可近性、充分性等原則。另一方面，筆者也回顧了民間團體大力支持的「生態檢核表」工具，此一工具雖具有標的性透明的效果，降低民間團體資訊超載的狀況，但實際檢驗其推動成果，仍發現許多資訊疏漏與不足的現象，卻缺乏內部與外部監督。因此，筆者強調資訊公開的積極落實，除了制度規範的設計之外，仍必需從資訊供給者（公部門）與需求者（民間社會）的培力和資源重分配做起，以克服實務面的執行挑戰。

關鍵詞：資訊公開、資訊近用、廣泛性透明、標的性透明、民眾參與、生態檢核表

壹、前言

2006年1月13日，立法院藍綠兩黨展現難得的高度共識，三讀通過了總預算1160億的易淹水地區《水患治理特別條例》（以下稱水患治理條例）與250億的《石門水庫及其集水區整治特別條例》（以下稱石門整治條例）。儘管環保團體在過程間多次指出在既有工程技術思維支配下，1,410億只會讓台灣的森林、河溪、海岸更加水泥化，造成更大環境災難而非根本解決水患問題（李根政，2006；廖本全，2005），仍無力阻擋此一利益龐大又看似正當性十足（暫緩淹水與供水威脅）的「民生法案」。

不過，在少數環保立委及其助理的努力下，倉促立法的石門整治條例，破天荒地納入了一些過去治水法令計畫所不曾出現過的文字，即在該條例第2條「中央主管機關辦理下列事項」中，列入「石門水庫及其集水區各治理計畫之生態調查、評估即與在地民眾、團體協商溝通機制之建立」；第3條第4款也規定「前項各期實施計畫應充分資訊公開，並建立與在地居民、生態保育專家之協商機制，以確保相關建設不破壞生態環境」。^① 資訊公開在民主治理趨勢下似乎理所當然，但對於需要「依法行政」「管考績效」的主辦機關而言，卻是一項過去未曾執行與管考過的業務。這些規定也成為環保、生態團體介入要求參與治水決策過程的政治機會和依據，對公部門持續提出「資訊公開、民眾參與」的訴求。

在法定執行績效與外部民間呼籲的雙重壓力下，石門特別條例的行政幕僚單位經濟部水利署遂於2008年6月27日頒佈《石門水庫及其集水區整治計畫

^① 這些與民眾協商溝通、資訊公開等要求，僅出現在石門整治條例，而未出現在與之同時三讀的易淹水治理條例；亦未出現在2010年5月公佈施行的《曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例》。石門整治條例破例出現這些文字的原因，初步判斷應與石門整治條例的提出過程較為匆促，環保立委介入空間較大（李翰林，2008），也應與集水區生態敏感區較多、較易引起生態環保人士重視等因素有關。但更細緻的決策過程與意涵之分析，有待未來進一步研究。

資訊公開作業要點》，相關部會網站上均設置「資訊公開專區」公佈計畫相關訊息；接著也在民間團體的支持下，於第二階段工程（2009-2012）全面啟動「生態檢核表」機制，透過固定的格式，產製與公開民間團體關切的生態影響相關資訊。在許多會議或評鑑場合上，「資訊公開」「民眾參與」成爲水利署官員朗朗上口的概念，或被標榜爲石門整治計畫的重大特色。

資訊公開是現代民主社會的核心價值，其不僅體現人民「知的權利」這項基本人權，也被視爲改善治理的工具（Florini, 2007）。在「防弊」的層次上，透明可望降低委託與代理人之間的資訊落差，讓人民在資訊充分條件下做出判斷與選擇，並有效監督政府或企業，減少貪腐或弊端；在「興利」層次上，則可望提高整體決策公平性、正當性、治理效能與社會信任（陳敦源，2009a; Florini, 2007; Fung, Graham and Weil, 2007; Ramkumar and Petkova, 2007）。因此，石門整治計畫能夠注重資訊公開，將之納入法制並予研考，是我國公共政策與水治理史上重要的進展。

不過，這些要點或措施執行的實際情形如何？成效如何（又如何評斷資訊公開成效好或不好）？執行過程遭遇到哪些阻礙或挑戰？這些問題不僅有助於我們系統性地瞭解石門整治計畫個案，也關乎更廣泛的透明治理法制的落實，因此亟需奠基於實踐經驗的檢驗與反思。如同Neuman與Calland（2007:181-82）所言：「經驗告訴我們立法是最容易的一步。成功的執行公開資訊體制（open information regime）才是對政府而言最具挑戰性也最耗費能量的任務」。

國內現有關於資訊公開的文獻仍屬起步階段，多偏重理念闡釋或制度介紹（紀振清，2008；陳美伶，2005；陳敦源，2009a, 2009b；湯德宗，2006；葉俊榮，2007），抑或是以《政府資訊公開法》的法定主動公開項目^②爲指標，

^② 《政府資訊公開法》第7條規定各單位應主動公開的資訊包括：

一、條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規。

對政府的相關施為進行制式的檢覈或統計（李世德，2009；陳宜和，2006；陳朝建，2009）。除了杜文苓、李翰林（2011）揭露霄裡溪光電廢水污染個案所暴露的公民取得資訊障礙之外，仍缺少對於資訊公開執行實況的深度個案研究。因此，本文亦將填補這樣的不足，以石門整治計畫為例，探討資訊公開的實踐經驗和問題，期許我國資訊透明法制之執行，能超越立法宣示和形式主義的階段，確實體現「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」之立法宗旨。

本文結構如下：第2節先透過國內外文獻之回顧，釐清資訊公開與透明的定義、原則和實務挑戰，並說明「廣泛性」與「標的性」兩種透明途徑的對照。第3節說明研究設計和方法之後，於第4節介紹個案背景，亦即石門整治計畫中資訊公開機制的發展過程。第5、6節從資訊使用者角度，分別檢討「廣泛性」和「標的性」透明制度的不足，第7節則對於造成這些不足背後的供給面（公部門）與需求面（民間社會）因素，提出檢討。最後提出本文結論與建議。

貳、文獻回顧

如前所述，本研究的3個主要發問分別是：石門資訊公開實際執行的成果如何？如何評斷公部門的資訊公開做得好或不好？資訊透明的實踐會遭

-
- 二、政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。
 - 三、政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號。
 - 四、行政指導有關文書。
 - 五、施政計畫、業務統計及研究報告。
 - 六、預算及決算書。
 - 七、請願之處理結果及訴願之決定。
 - 八、書面之公共工程及採購契約。
 - 九、支付或接受之補助。
 - 十、合議制機關之會議紀錄。

遇到哪些阻礙或挑戰？因此，本節將會針對此3個問題，從相關文獻中找尋啟發和依據。不過在回顧文獻前，首先將資訊公開與「資訊近用（access to information）、透明（transparency），和參與（participation）等相關概念作一釐清，進而界定本文討論範圍。

一、資訊公開（近用）—透明—參與

儘管許多討論資訊公開（information disclosure）^③的文獻，常將「公開」「近用資訊」與「透明」等詞彙交替使用而未刻意區分（如Florini, 2007; Fung, Graham and Weil, 2007；陳敦源，2009a, 2009b）；但若較嚴謹地看待這三個概念之間的關係，其實前兩者或能交替使用，但與透明之間仍有「手段—目的」的層次關係。如聯合國經濟和社會事務部明確指出：「資訊近用是一項基本人權，也是公部門透明和課責的先決條件」（UNDESA, 2004:11）。Schnackenberg（2009）也強調公開是透明的必要（necessary）但並非充分（sufficient）條件，其他如「正確」（accuracy）「清楚」（clarity）等攸關資料品質的指標，也必需兼顧。而 Allan Sloan在談論企業財務透明課題時，更一語點破了兩者的差異：「公開是法律責任；透明是倫理責任」（轉引自Maguire Center for Ethics Blog, 2011），意即表面的資訊近用或公開，不一定能達到透明的理想。

Heritier（2003）在討論歐洲透明機制時，對透明與近用的層次關係，有更完整的討論。她指出歐盟討論如何讓政府更為透明時，圍繞著兩種不同策略而辯論，即近用（access）和宣導（communication）。主張「透過近用而透明」（transparency through access）者，又將近用分為消極與積極兩種：積極近用

^③ 關於「資訊公開」的譯法，我國《政府資訊公開法》係參考美國*Freedom of Information Act*，譯為*The Freedom of Government Information Law*，但內文提及政府資訊公開時多譯為*Publication of Government Information*。不過國內學者對於「資訊公開」的翻譯多半是*information disclosure*（陳宜和，2006；杜文苓、李翰林，2011），或是*information openness*（紀振清，2008）。鑑於*disclosure*在筆者參考的英文文獻中較為常見，因此本文亦以*disclosure*而非*openness*作為「公開」的英譯。

(active access) 意指民眾可以傳達資訊與要求給決策者，儘管不必然獲得決策者的正式回應；消極近用 (passive access) 則指民眾可持續獲得決策過程的資訊，知道有哪些人參與決策。至於主張透過宣導而透明 (transparency through communication) 者，則是決策者從上而下提供固定形式的資訊，例如透過文宣、網路、口頭報告等，但其主要目的往往是解釋或辯護政策結果。

Heritier (2003) 的討論除了釐清資訊近用與透明的關係外，其指出宣導、消極近用和積極近用的程度區分，再次告訴我們資訊公開並不一定等於透明，因此「什麼樣的資訊公開」是一個值得追究的命題，因為它將影響政府透明的程度。另一方面，Heritier (2003:824) 也將透明和參與作了區隔，她認為「透明和近用本身不足以構成民主正當性，因為它們並未承擔決策」。在這樣的敘述下，她也同時定義了「民眾參與」，也就是應當要能影響決策。換言之，相對於某些對民眾參與的定義，如最為經典的Arnstein (1969) 之「公民參與階梯」，將告知 (informing) 和諮詢 (consultation) 等也列為參與的類型 (不過她也認為這些屬於樣板式的參與)，從Heritier (2003) 的定義中，這些屬於資訊的宣導與近用，亦即透明的一部份。透明在此被視為參與的必要但非充分條件，因為民眾參與還需要與決策過程有關的制度設計，以及參與民眾者的專業與資源等條件，並非透明本身可以克服。

不過，相對於Heritier (2003) 將透明和參與視為不同的兩階段，Ramkumar與Petkova (2007) 在探討環境治理的典範轉移時，則以1998年聯合國Aarhus (奧爾胡斯) 公約 (正式名稱為《有關環境事務行政決定程序中之資訊近用、民眾參與決策、及司法請求權公約》) 為根據，指出該公約強調的三大近用權 (access) — 資訊近用、民眾參與決策、和司法請求權 — 是「讓環境治理透明化的根本原則」 (Ramkumar and Petkova, 2007:282)。這樣的定義則是將民眾參與決策也置於廣義透明的框架之下，只要公民在其中一或多項的管道被否決，則透明環境治理的效能和正當性就被大打折扣。

從以上回顧可知，對於透明和參與之間的關係與定義，目前還存在不同看

法。正如本文討論的石門水庫集水區整治計畫，也常被稱為是兼具資訊公開和民眾參與精神的典範，兩者之間的討論界線不清。然而，為了分析上的需要，及考量篇幅有限，本文將聚焦在透明和資訊公開/近用的檢討。至於民眾參與的經驗和啟發，將另文再做討論。

二、廣泛性vs.標的性透明

石門資訊公開執行的實況如何？要有層次地回答這個問題，可以藉助於對資訊公開途徑的後設分類。目前常被提出的一種分類架構，是將資訊公開分為廣泛型（comprehensive approach）與標的性（targeted approach）兩類。Olabe與Vieyra（2011）對此作了完整的比較，他們指出廣泛性（或稱一般型，the general approach）透明強調訂定全國一體的專法、確定行政部門配合執行，使用者卻不見得能感受到立法對其有何立即利益，而標的性（或稱部門性，the sectoral approach）透明是從某些特定部門或領域的資訊公開機制、程序下手，可以在短期內就促使特定資訊公開並產生影響。他們具體羅列了兩種途徑的差異如下表一。

表一 資訊近用的兩種途徑

廣泛性或一般性途徑	標的性或特定性途徑
<ul style="list-style-type: none"> • 僅關注於設計、執行或配合全國性的資訊近用法令。 • 長期施行後會有結果，因為文化的改變。 • 建立在草擬全國性的新法。 • 要完全執行需要在立法之後。 • 需要有不同利益團體結合成的聯盟，去催生足夠的政治意志。 • 使用者並不認為這些法律目標可帶來立即或真正的利益。 • 結果是較為分散（文化改變）且長期的。 	<ul style="list-style-type: none"> • 關注特定領域或政府部門，採取什麼樣的機制、系統或程序來公開資訊。 • 會在短期或中期內產生結果，對關鍵部門產生特定影響。 • 建立在既有法令上。 • 較容易辨認，且在適當的政治機會時較有利。 • 不需要利益團體的結盟就可近用相關機制或建置系統。 • 較容易讓使用者感受到執行此類政策或機制的利益。 • 對於結果的衡量有較大彈性。

資料來源：Olabe與Vieyra（2011:9）。

最早提出「標的性透明」此一概念的是Fung、Graham與Weil（2007）等哈佛派學者。他們指出過去美國資訊公開政策習於追求廣泛透明，也就是透過《行政程序法》或《資訊自由法》等許多「知的權利法案」（right-to-know laws），要求政府主動或被動公開資訊檔案。但這些規定到了1990年代中期被證實是成效有限的，除了引發許多對於某些檔案應否開放的訴訟，想要得到資訊的人，還必須先正確地掌握資訊檔案的名稱、內容、由哪個單位擁有等資訊，而且有時候還得等上數月甚至更久才得到資訊提供者的回應。

爲了讓資訊公開發揮效用，及時讓民眾產生知情行動，標的性透明途徑約在1980年代中期出現。此一途徑不再要求各級政府廣泛地公開，而是針對某些特定公共目的（如學校教育、醫院品質、更安全的消費產品等），要求某些特定資訊以最可近用的方式公開（Fung and Weil, 2010）。例如美國國會在2000年11月通過的《強化交通工具召回責任與文件法》，^④以1到5顆星這種最易懂的呈現方式，告知消費者每一種車型的翻車風險，讓消費者依此做出對自己安全的選擇。這個資訊公開的重點是從消費者角度出發，包括規定評估表必須放在消費者最能看見的地方，例如新車的展示窗上公開。這項法令在實施約5年後就看見確實產生了獎優汰劣、「透過揭露來管制」（regulation by revelation）的連鎖效應—因爲消費者都選擇較安全的SUV，造成其他SUV車型滯銷，因此汽車公司自然會改善設計。這是爲何Fung、Graham與Weil（2007:5）強調「標的性透明」聰明之處就在於，「僅需要少量的政府介入行動，就可以激發個人選擇行動、市場力量和參與式民主」。

Fung、Graham與Weil（2007）歸納「標的性透明」成敗的核心因素主要有二，首先是資訊的公開必須「以使用者爲中心」，也就是需要聚焦在使用者的

^④ 原名爲The Transportation Recall Enhancement, Accountability, and Documentation Act，又稱The TREAD Act。這個法案是因爲當年發生了一連串福特SUV休旅車的死亡車禍，而經調查發現包括美國輪胎大公司Bridgestone/Firestone和福特汽車都隱瞞了爆胎和翻車風險的資訊，因此通過此法，規定以最清楚簡單的呈現方式對消費者揭露風險訊息。

需要、利益，以及他們理解這些資訊的能力，才能動員使用者的配合。其次，他們強調標的性透明政策必須是可持續、可長久的，才可能對資訊擁有者（企業或政府）造成影響、催化改變。這意味著這些政策要能有調整的彈性，隨著時間演進能擴大使用規模、精確度和呈現方式等，才可能持續應用。

廣泛與標的型這兩種途徑看似對立，但本文認為其目標都是為了落實有意義的政府透明，在根本精神上並無衝突，而要視不同的政策背景或議題需求，來決定採取哪一種途徑適用。以石門水庫集水區整治這種僅有6年期程的特定計畫而言，在短中期即可見效的標的透明途徑，可能較為適合。但重點在於「標的」本身是需要探索與建構的，應該要求「誰」以「何種形式」針對「哪些人」公佈「什麼」資訊，才能達到標的透明的目標，答案並不一定顯而易見，而需要諮詢使用者的意見。幸運地，在石門資訊公開的經驗中，由民間團體參與促成全面推動的「生態檢核表」，就與標的性透明的概念頗為近似；但這並不表示它就是一項「成功」的建制，本文稍後將有所討論。不過在此之前，我們需要先回答「成功」的標準是什麼。

三、評估透明的規範性標準

評估石門水庫資訊公開機制的「好」與「不好」，是本文欲回答的問題之一，因此也需要建立評估「好的透明」之規範性標準。就此，筆者回顧了兩項與資訊公開有關的重要國際公約或綱領。

在第一節曾提到，聯合國Aarhus公約已成為各國落實環境民眾參與及資訊公開的基本架構。針對資訊近用，其除了在第4條界定主動與被動公開的資訊項目、時間、收費等基本要求的，第5條進一步提及多項規範性原則，包括要求公部門應當建立機制，確保及時收到適當的環境影響資訊；在環境威脅緊急時立即發佈資訊；且資訊公開方式應當具有有效的可近性（effectively accessible）等。

公約第6條雖然規範的是民眾參與，但因為民眾參與的前提即為資訊公

開，因此第六條第二款也明文要求「在一項環境決策程序的初期，應充分、及時和有效地酌情以公告或個別通知的方式，向所涉公眾告知各種信息」。前述以底線標示的部分，都是一些共通性的原則。綜合兩項條文可發現3個主要的標準：及時、適當（充分）、有效。其中「有效」的重點在於其「可近性」，包括以不同方式（公告或個別通知）來提供不同群體近用資訊的嘗試。

類似地，歐盟2000年通過的《水綱要指令》（*Water Framework Directive*），在第14條提出「對公眾報告與諮詢」（Public Information and Consultation）的內容與時間點。^⑤ 而歐盟執委會爲了讓各會員國對於水綱要指令的每項條文之執行有所依循，與會員國合作出版了一系列「共同策略」（Common Strategy）。其中針對「民眾參與」的共同策略指南內，亦強調資訊公開必須確保「足夠的資訊供給」（sufficient information supply）；而「足夠」的定義則需考量以下三點（European Commission, 2003:43）：

- 不同的利害關係人和民眾；
- 資訊的種類（規劃的進度、分析的結果和成果、擬提的手段和計畫、決策中的論點）；
- 資訊提供的方式（應是可理解且容易的方式，例如說明需要資訊時可

^⑤ 《水綱要指令》第14條〈對公眾報告與諮詢〉全文爲：

1. 各會員國在執行本綱領時，應鼓勵所有利益關係團體的積極介入（active involvement），特別是針對流域管理計畫的產出、審查，及更新。各會員國應當確保在每一個流域區域，將以下內容發佈給公眾及使用者知道，以獲得回饋意見：
 - a、至少在每項計畫開始的3年之前，要將產出每項計畫的時程表和工作計畫，包括諮詢公眾的方式發佈；
 - b、在計畫開始的2年以前，發佈期中報告，綜述該流域內顯著的水管理議題；
 - c、在計畫開始1年之前，發佈該流域管理計畫的初稿。
 若有人提出申請，應提供發展該管理計畫初稿的背景檔案及資料。
2. 各會員國應允許至少6個月的時間，讓民眾可以書面方式提出對這些檔案的評論意見，以容許（allow）積極的介入和諮詢。
3. 第1、2段的敘述，同樣適用於更新流域管理計畫的過程。

以在哪裡尋得)。對一般民眾，常用的管道包括網路、傳單和電視廣告等。有組織的利害關係人則多半可能在指導小組或委員會中，取得所有相關資訊。

綜合這兩項具有代表性的國際文書，可發現其對於資訊公開/近用的規範性要求，雖非完全一致但大同小異。因此筆者綜合兩項公約的內涵，並參照石門個案的田野觀察和訪談資料，提出以下規範性的評估標準：^⑥

1. 及時性 (timely)：即Aarhus公約內文數次強調的，資訊公開的時機點，應足以讓使用者在決策初期及時接收，有充分時間消化，並且來得及給予回饋。

2. 可近性 (accessible)：包括管道和內容的可近性。如同《水綱要指令》對「不同對象」的重視，因此資訊公開的管道和呈現格式，需要考慮使用者特性，讓使用者容易、方便取得；容易掌握與理解，讓使用資訊的成本與門檻降到最低。

3. 充分性 (sufficient)：指的是資訊內容本身是否足夠、確實，也包括Aarhus公約強調的適當資訊，亦即應納入使用者所需要知道的不同種類相關訊息，但也沒有過多不必要的訊息。

這三項原則性的標準在不同政策或計畫中，要如何適切地定義與操作（如何及時、如何充分、如何有效），仍應採取「使用者中心」的立場，脈絡化地討論出實踐方式，或者是經由使用者參與來評估檢視。

^⑥ 這裡必須說明的是，如同Glesne所提醒的，質化研究往往是在複雜情境中逐漸形成概念架構，而不是根據既有、固定的架構或變項而發展（莊明貞、陳怡如〔譯〕，2006）。本文所認為重要的透明治理原則，是在文獻閱讀、資料蒐集、編碼分析等步驟中來回循環之後，所逐漸清晰的標準，而非一開始即獨斷地認定此3個原則。也因此，本文提出的這些標準，不必然適合直接應用於評估其他個案的透明程度，但當然可作為參考的起點。

四、落實執行的條件

本研究另一個問題是資訊透明的實踐會遭遇到哪些阻礙或挑戰。對這個問題，Neuman與Calland（2007）提出了資訊公開法制落實執行的三大條件，值得本文參考。首先，他們強調掌握「執行的政治」，也就是要展現政治意志與承諾，以轉化官僚保密心態（mindsets of opacity）。而政治意志的展現可以透過立法強制透明，或是提名一位受尊敬、有權力的領導者來推動資訊公開，更重要的是要有足夠的能量和資源投入。如果只有資訊公開法但卻無落實所需的龐大資源，可能加速其失敗。此外，他們也提醒其實資訊公開是追求文官專業化的有力工具，因為可讓文官避免政客武斷的決策，阻擋上級的壓力，反而增加效能、消除政策瓶頸，因此有些文官組織也支持資訊公開。

第二項條件攸關「資訊供給面」的發展，也就是公部門的培力。Neuman與Calland（2007）強調，政府需要建立一套內部系統和程序，來產生及提供資訊，以及訓練文官確保瞭解和配合這個供給面的機制，發展「能力建構與誘因」的制度。設計一套適合的資訊管理系統是困難但有必要的，因為如果資訊檔案過於雜亂而讓使用者找不到，就失去了公開的意義。而如果公開的資訊並非正確資訊，或是根本沒有資訊，也失去公開的價值，因此在執行資公法過程中，政府蒐集製作紀錄的能力也需發展。另外，資訊公開的管道也需要納入考量，他們指出特別在發展中國家、地區，很少人有上網管道，所以電子檔案應當有其他方式搭配公開。

第三項落實資訊公開的重要條件是「資訊需求面」的支援，也就是公民社會的培力。Neuman與Calland（2007）強調成功的資公法不能只靠「供給面」的政府，也需要公民、公民社會、社區組織、媒體和私部門，扛起監督政府和使用這道法令的責任。沒有適切發展的「需求面」，資訊公開法制很可能萎縮，因此公民社會對資訊公開的回應需要持續、承諾、長期。Neuman與Calland（2007）舉非洲多國的例子指出，公民社會或許不必然能確保資訊公開的完全落實，但當一個國家有強力的民間倡議者時，政府不遵守資公法的作

為，比較能夠被看見與挑戰。

針對公部門（資訊供給面者）面對資訊公開的態度，Pasquier與Villeneuve（2007）也歸納了加拿大、美國、英國及澳洲四國的經驗，最後提出幾種阻礙資訊透明的理由。首先是文化的原因，多數社會的傳統是保密，特別是有權力的人，認為資訊是個人或政府的資產。第2個原因是制度的，文官組織本身具有階層化、避免風險的本質。為了自我保護、避免被發現犯錯，同時保有自己單位的相對競爭優勢，文官很少願意主動揭露資訊。第3個原因是政治的，在反恐及「國家安全」的氛圍下，權力擁有者有新的理由辯護資訊不宜揭露，以免資訊被誤用。第4是組織的，因為不習慣與公眾溝通和經常性互動，許多公部門組織並沒有準備好落實資訊透明的法令，很少有單位發展出可參考的操作程序。除了這4個原因外，Florini（2007:6）還提醒了另一個重要的原因：私利，因為秘密才容易上下其手、交換利益。

Pasquier與Villeneuve（2007）進一步將公部門阻礙透明的程度與手段分為幾種類型。包括：（1）不透明（non-transparency）：即國內對資訊公開無法可循，不公開並不違法；（2）逃避透明（averted transparency）：法律要求資訊公開，但組織直接違法，逃避甚至損毀資訊；（3）有障礙透明（obstructed transparency）：以各種合法手段來製造障礙，如指稱某資訊是不用公開的「例外」，或刻意製造不便的取用方式等。（4）受限的透明（strained transparency）：因資源或能力不足，而無法蒐集或提供適切資訊。（5）過大化透明（maximized transparency）：公開所有資訊，但未加系統性地整理，造成民眾資訊超載的狀況。

前述各種阻礙提醒我們，應當釐清行政部門在落實資訊公開法制的障礙，究竟是「法律本身」的問題，抑或是行政組織的「態度」或「能力」問題。以石門個案而言，因《政府資訊公開法》以及《石門水庫及其集水區整治計畫資訊公開作業要點》的存在，資訊公開已是法律責任。但是，符合法令不必然等於資訊公開的精神完全得以體現，本文將指出，前述的迴避、有障礙、受限、

或過大化透明等情形，在石門個案中皆可發現。

以上文獻回顧初步探索了本研究所關懷的問題面向，也提供本文許多啟發與可能的分析詮釋角度。當然，作為一質化研究，筆者並不全然依照既有文獻架構蒐集或分析資料，而是開放地從田野資料中歸納第一手發現，再回頭與既有文獻循環對話。

參、研究設計

一、研究範圍及對象

本文雖以石門整治計畫為個案，但「石門水庫及其集水區整治計畫」其實共分為（1）緊急供水工程暨水庫更新改善工程；（2）穩定供水設施及幹管改善工程；和（3）集水區保育治理三大區塊，牽涉範圍與主管單位有所差異。其中，只有第三區塊「集水區保育治理」，是民間團體參與較多的領域；這個區塊的工作性質，也與《石門水庫及其集水區整治特別條例》第3條所言之「前項各期實施計畫應充分資訊公開，……以確保相關建設不破壞生態環境」的立法目的最為相關，因此，本研究討論範圍以第三區塊的任務為主，研究對象包括集水區保育治理相關的工程計畫，以及資訊公開的機制設計本身。本文將分從廣泛型與標的型透明途徑檢視這些公開機制，是否能體現透明的原則，並有助於生態保育的目的。

二、資料蒐集方法

本文是筆者國科會專題研究計畫的子題之一，原計畫本身係針對石門水庫集水區整治計畫所實踐的協力治理模式，特別是民眾參與和資訊公開成效，作一整體檢討，因此本文所採取的多元資料蒐集方式，包括訪談、參與觀察和次級資料整理等，均隸屬於整個計畫執行過程的一部份。

(一) 訪談：

本研究隨著整體計畫的執行，自2009年11月至2011年7月間，訪談了石門水庫集水區整治計畫主要的利害相關人，其身份屬性可分為4類，以代號加以區隔如下：A類指的是治水聯盟伙伴以及關心本計畫的環保團體、生態團體代表及2位專家，前後受訪共計15位（代號A1-15）。B類為公部門代表，受訪者共跨4個不同中央機關（經濟部水利署、農委會水保局、林務局、交通部公路總局）、5位受訪者（代號B1-5）。C類為承包過石門整治相關工程的顧問公司工程師，共計訪問4位不同公司的規劃師或工程師（代號C1-4）。最後，D類則是石門水庫集水區範圍內的部落原住民，包括牧師、長老、居民等，共計訪問3個部落、7人（代號D1-7）。受訪者背景清單請見附錄一。

以上受訪者依其身份類型，而設計不同的訪談大綱，問題圍繞著石門整治計畫的民間團體參與、社區參與、資訊公開、公私互動模式等面向而設計，本文主要分析的是關於「資訊公開」的回答內容。訪談皆在徵得同意後錄音，並將錄音檔做成逐字稿之後，逐一進行編碼、歸類、分析。除了訪談資料之外，本研究期間也曾數度舉辦論壇、工作坊、發表會等，邀請聯盟成員與伙伴團體分享石門參與經驗，或由研究團隊發表研究紀要之後，邀請成員評論。這些討論的逐字稿也擇要騰錄出逐字稿，做為輔助參考。

要特別說明的是，儘管多數受訪者對於資訊公開的經驗或意見，都在筆者編碼與分析過程中仔細閱讀與參考，但受限於篇幅，並非每位受訪者的意見都以直接引言方式呈現。

(二) 參與觀察記錄：

為瞭解石門整治計畫之執行，筆者自2009年8月起，多次參與觀察官方舉辦的各類型會議或活動，包括：每年兩次的正式評鑑會議、石門整治計畫第一階段總檢討會議、不定期之工作分組會議、專案研討會議、以及對本研究最重要的，即個別集水區治理工程或研究計畫之現勘、設計或施工說明會、審查會

議等。這些會議或活動多半有治水聯盟成員、社區或部落居民、民代的參與，因此官方與民間在其間的個別發言及雙方互動情形，即為筆者觀察記錄重點。

（三）次級資料：

除了第一手資料的蒐集外，本研究也蒐集了官方公佈的相關報告、委託研究成果，以及學術界的相關論文，作為對於背景資料的補充來源，並與第一手資料進行三角檢證。由於「資訊公開」是石門整治計畫研考的項目之一，因此各執行機關確實會將重要會議紀錄、年度檢討報告等資料，公佈在專屬網站或網頁開放下載，成為本研究方便取得的文本。至於委託研究的報告僅公開「摘要」而非全文，筆者也曾透過填寫資料申請書的方式，拿到主管單位提供的書面或電子資料。

三、研究者的角色與分析效度

因為對水環境議題的關切，筆者自2008年底（約為治水聯盟成立1年後）加入治水聯盟的定期聚會活動；2009年8月起，開始參與石門水庫整治計畫的相關會議、會勘，並自同年11月起開始進行訪談。訪談工作雖至2011年7月告一段落，但筆者仍持續參與治水聯盟的運作和組織迄今。因此，筆者的角色是並非傳統外部「中立」研究者，而接近Glesne所謂的「觀察的參與者」（participant as observer，莊明貞、陳怡如〔譯〕，Glesne〔原著〕，2006）；本研究亦帶有行動研究的色彩，因為「資訊公開」的執行檢討與改善，不僅是研究者個人基於理論與學術上的興趣，也回應著治水聯盟的實務關切。

作為參與者的研究者，要能如何避免這項政策研究成為複製既定立場的政策倡議？^⑦基本上，站在後實證/詮釋論（post-positivist/interpretative）的知識

^⑦ 感謝審查人之一提出此問題，提醒筆者應對研究方法和對象更仔細的介紹，也坦白自己的立場，讓讀者在閱讀時能夠先拋除以「中立研究」的期待看待本文。

論立場，所有研究者都帶有特定觀點與預設，因此分析一向都是主觀的，它反映了分析者的教育、經驗、訓練和背景（Yanow, 1999）。但這樣的認識並不表示後實證/詮釋型政策研究就是「隨己意」的倡議；即使要倡議某些政策，也需要具說服力的論證為基礎。本研究支持資訊透明的積極立場明確，但對於實務上的執行狀況有哪些不足、為何造成這樣的不足，則未有明確的答案。因此透過多元方法的採用，蒐集不同立場行動者的意見，以瞭解現況與問題；再透過與既有文獻的對話，提出筆者的理解與詮釋。在研究過程，盡量做到資料蒐集與論證的嚴謹，並在篇幅容許的前提，以厚實描述來避免對田野資料的扭曲再現（Lin, 1998）。

當然，經過這些力求嚴謹的努力，並不表示本文的分析是「公正客觀」的；詮釋型研究的有效性與意義，亦不在於「客觀」，而在於透過忠實、厚實的描述，提出有啟發性與說服力的論證，接受讀者的檢驗（彭淦雯，2008; Fischer, 1998; Lin, 1998）。筆者承認本身倡議與批判的立場和視角，可能會在資料蒐集（訪談）和分析上都構成限制，但參與者的身份也讓筆者有更多機會貼近田野、深入個案。綜言之，本文期待呈現理解石門經驗的不同方式，發現決策者原本未意識到的問題，並讓讀者對於石門個案和資訊透明機制能有更深一步的理解與思考。

肆、石門整治計畫資訊公開機制之發展

如前言所述，石門水庫整治特別條例第3條明文規定「各期實施計畫應充分資訊公開，並建立與在地居民、生態保育專家之協商機制，以確保相關建設不破壞生態環境」，因此整治計畫於2006年中啟動後，就必須針對這些規定有所作為。2006年5月3日第一次的推動小組會議，對於資訊公開即有討論，會後水保局開始彙整相關資訊，建立石門水庫保育治理網站，內容包括特別條例條文、行政會議記錄、環境調查與監測等相關圖資、單位聯絡方式等基本資訊

(陳雅萍, 2010)。2007年2月13日工作小組會議第5次會議, 進一步將「資訊公開」列入考核項目, 自此各單位均需在年度檢討報告和評鑑會議中, 就資訊公開成果提出報告(經濟部水利署, 2007)。

2007年7月29、30日是石門水庫集水區整治計畫執行1年後, 首度進行評鑑作業, 這段期間民間生態、環保、原住民等團體及關心的個人, 也積極醞釀成立治水聯盟。^⑧ 水利署爲了做到與民間協商溝通機制的法定要求, 而透過推動委員(學者)的牽線, 對治水聯盟代表提出邀請。聯盟成員在參與評鑑會議時, 也重申資訊公開的重要, 要求主辦單位應當將未來所有會議的開會資訊及紀錄均上網公開, 包括所有保育治理工程的現勘記錄, 及棲地生態圖檔等。

在內部委員要求與外部民間建議與督促下, 水利署參考《政府資訊公開法》的內容, 終於在2008年6月27日頒佈了《石門水庫及其集水區整治計畫資訊公開要點》(以下稱「公開要點」, 全文參見附錄二)。第3條明訂「執行機關應主動公開或應人民申請, 提供本整治計畫相關資訊」, 也就是將資訊分爲主動與被動公開兩種。接著在第4至7條, 對兩種公開方式有進一步規範, 包括明列應主動公開的10項組織、預算、記錄等資訊類別; 規定應在專屬網站或機關網頁上公開; 以及被動公開方式的申請格式、准駁步驟等。

除了前述屬於「廣泛性透明」的公開途徑之外, 石門整治計畫中還發展了具有「標的性透明」特色的生態檢核表機制, 是國內集水區與水患治理相關工程的創舉。生態檢核表緣起於農委會水土保持局爲了落實石門特別條例第3條所規定之「建立與在地居民、生態保育專家之協商機制, 以確保相關建設不破

^⑧ 關心治水議題的環保團體早在2006年3月, 也就是兩個治水特別條例通過之後, 就在「第一屆全國河川NGO會議」的場合中, 決議成立「1410大禹治水監督聯盟」(林淑英, 2009)。大禹治水聯盟積極介入2006年6月第一期治水預算的審查, 並結合少數立委促成了「預算動支前必須先舉辦過聽證會」的附帶決議。不過, 兩場聽證會卻因官方以「公聽會」的形式對待之, 並未激起太多火花與效益, 之後環保團體也因為必須回頭經營各自原有的議題, 使得大禹治水聯盟進入了短暫的沈寂階段(李翰林, 2008)。直到2007年8月, 在加入一些新的伙伴並且找到具有國會助理資歷的專職秘書之後, 大禹治水聯盟正式轉型成立了「水患治理監督聯盟」。

壞生態環境」，需要結合民眾協商和生態保育措施，而於2007年委託民間團體（中華生態資訊協會）研擬機制。該協會參考公共工程委員會的「道路工程生態檢核表」，提出生態檢核表的建議，在2007年7月29日第1次石門評鑑會議中報告此一構想，參與旁聽的治水聯盟成員，亦對於生態檢核機制表達支持。當日會議即決議「未來將利用檢核表及生態評估機制作為生態保育及治理工程規劃設計之介面」（汪靜明、朱達仁、賴仟定，2011）。

隨後，水保局繼續督導生態檢核表的檢討設計，並於石門整治第1階段（2006-2008）之工程計畫中，選取16件保育治理工程進行試辦。經過實際演練和多次會議討論（治水聯盟成員在過程中也多次參與），水保局於2009年5月的「集水區保育治理區塊」分組會議中，提出修正後定稿的生態檢核表和操作手冊，會中亦決議「請各執行機關依水保局修正完成之生態檢核表進行各項治理工程之生態檢核」，因此，石門第2階段（2009-2011）的治理工程，全面納入生態檢核機制（吳輝龍、王晉倫、鐘啓榮，2010），也就是各項工程規劃單位，需要在工程生命周期的4階段（規劃、設計、施工、維護管理），均填寫生態檢核表，以期注意工程對於周邊生態環境的影響，並且以迴避、縮小、減輕、補償不等的方式，將負面影響降到最低（莊雯茹等，2012）。

生態檢核表由「主表」以及12個「附表」所構成。主表僅有2頁，分為「工程基本資料」和「生態檢核資料」兩大區塊。前者呈現工程的期程、經費、承包廠商、區位、基地位置圖、保全對象、致災原因等基本資料；後者將生態保育課題分為10個要項，除了有生態調查、生態評析、保育對策等與生態直接相關的要項外，也將「民眾參與」和「資訊公開」納為要項（主附表之詳目參見附錄三）。

生態檢核表之所以具有標的性透明的特質，在於其所蒐集與呈現的資訊較為聚焦，可以讓關懷生態的民間團體，從簡單數頁的表格中，快速掌握個別工程規模、時間、目的、生態影響等訊息，而不至於淹沒在數百頁的規劃報告或資料中。此外，這個機制設置之後，規劃單位除了填寫工程與生態基本資料

外，還需要諮詢生態專家以完成「生態專業諮詢紀錄表」附表；諮詢環保團體以完成「環保團體訪談紀錄表」附表；以及諮詢社區民眾以完成「民眾參與表」附表。當民間團體閱讀生態檢核表時，也就同時瞭解了其他團體和在地居民的意見。這也是為何治水聯盟非常支持此一機制，因為可以讓民間有限的人力用在刀口，發揮最大監督作用。如治水聯盟核心成員A5所言：

因為我沒有辦法去勘察所有的災情阿！那公務人員有這樣一個固定的表格，就是po在網路上，你就根據這樣的表格、這樣的圖片跟各方面的資訊，我來判斷，我要不要去跟你現勘這個工作，譬如說這個××工程，我看了覺得應該去現勘，就去現勘。不需要的，就讓他們自己去發展，去委託設計。我們可以去評估我們要不要去參加，這樣我們就可以減少人力。（A5）

本節簡介了石門整治計畫中兩項資訊公開的機制，亦即廣泛性的「資訊公開要點」，以及具有標的特質的生態檢核表機制。對水治理工程界而言，這兩項創制都是重要里程碑，也為我國的工程治理立下新的典範。不過，形式上的制度建立之餘，是否、如何能夠實質地實踐透明的精神，則需要進一步深入檢視。

伍、廣泛透明的挑戰—依法行政的不足

石門整治計畫「資訊公開要點」的架構與內容，基本上是《政府資訊公開法》的精簡版，規範的是主動公開的資訊類型和被動公開的申請准駁程序。其要求主動公開的資訊類型看來無所不包，與計畫相關的組織、預算、會議等資訊均須公開。這樣廣泛性的公開並不一定符合使用者特定目的之資訊需求，但亦有其必要，因為它基本上象徵了政府單位肯認資訊透明的態度，長期下來可以促進黑箱文化的改變（Olabe and Vieyra, 2011）。但是，即使是廣泛性資訊

公開，能不能作得更好？以下筆者先根據「資訊公開要點」之規定，檢視各單位是否做到應盡的法律與行政要求；其次再以資訊透明化所應具備的規範性標準—及時性、可近性、充分性，從使用者角度提出檢討與建議。

一、主動與被動公開之檢討

根據石門「資訊公開要點」之規定，各單位均應設置資訊公開專屬網頁或專區，這一點經過筆者檢視，確實各單位皆有設置。但至於應主動公開的10類資訊項目，從網站公開的內容及更新日期上，就明顯看出落差了。表二呈現的是各機關在10項資訊類型之公開概況，筆者以○表示資訊呈現較完整，△表示部分資料不足或延遲更新，×表示非常不足或嚴重未更新。可以看出在整個整治計畫中角色較重的水利署、水保局，其資料品質相對較完整，但仍有資料不足、選擇性更新等問題。其餘單位的資料不足情況又較嚴重。

表二的簡單調查結果，目的並不是要給各機關單位打分數，而是凸顯即使各單位看似盡到了法律責任，但資料品質的參差不齊，卻未受監督與管考。事實上，雖然資訊公開列入了整治計畫的研考項目，但根據「石門水庫及其集水區整治計畫審查、督導及管制考核分工授權規定一覽表」，這項管考僅需要在工作分組會議「初審」、工作小組會議「審定」、推動小組會議「備案」，不需經過各部會研考單位初審，與其他被考核的項目皆不同。因此，在實際作法上，所謂管考就只是在每年度的檢討報告中，重複敘述「做了哪些事」（也就是已經設置網站及網頁、網站瀏覽人次、已經設置「意見信箱」或「全民督工」的連結等）；對於資訊品質和影響均不見檢討。

另一個問題是各單位主動公開的資訊，仍有整合不足的問題。例如水利署與水保局雖然都有「石門水庫概況」的連結，介紹重點即不同：水利署網站點入後是石門水庫的地理位置、水庫五大運用標的、水庫基本數據等資訊；水保局網站則分自然環境、社經資訊、災害歷史等三塊介紹。又如「工程資訊」一項，水利署網站內提供的資訊仍是「整治成果及評鑑報告」，而無個別工程與

表二 石門整治計畫「須主動公開」資訊之執行概況表

資訊項目	各單位資訊公開情況	水利署	自來水公司	水保局	林務局	公路總局	營建署 城鄉分署
1	整治計畫內容	○	○	○	○	○	○
2	整治計劃相關法律、法規命令及行政規則	○	△	○	△	△	○
3	執行整治計畫之組織、分工及聯絡資訊	○	△	○	○	○	○
4	整治計畫歲入、歲出預算書籍決算書	○	×	×	×	△	×
5	整治計畫之調查、規劃、試驗及研究報告摘要	△	×	△	×	×	×
6	推動小組及工作小組會議結論	○	×	○	×	○	△
7	推動及執行本整治計畫之公聽會、聽證會、說明會等資訊	△	×	△	×	×	×
8	整治計畫之規劃設計施工之工程資訊及環境生態資訊	△	△	○	△	△	×
9	整治計畫之整治成果及評鑑之相關報告	○	×	△	×	△	△
10	整治計畫請願之處理結果及訴願之決定	○	×	○	○	○	○

資料來源：架構參考自陳雅萍（2010:68）但已有修改，內容評等為本研究所做。最後檢視日期為2012年2月20日。

環境生態資訊；水保局網站則有「工程點位資訊」及「重點區監測管理」等，有較為清楚的工程與生態資訊。這些分屬各單位權責的資訊，卻無法整合呈現，反映出橫向資訊公開連結仍有問題。民眾必須知道哪個單位擁有哪些資訊，才可能找到「正確」的單位網站。

至於被動（應申請而提供）的資訊公開，由於申請權在於民眾，各單位多

表示沒有接到民眾提出資訊的申請（陳雅萍，2010）。但檢視各單位網站即可發現，只有農委會水保局以顯著方式在「資訊公開」的網頁內，設有「資訊申請」的連結及申請書範本。林務局和公路總局雖設有資訊申請的連結，但前者置於「請願與訴願」頁面，後者則置於放在該局本部的資訊專區內，均不易發現。其餘包括水利署等機關的網頁，均看不見「可以申請資訊、如何申請」的訊息。這也會是沒有人申請資訊提供的原因之一。

如Fung、Graham與Weil（2007）指出的，索取資訊的一大前提是民眾要知道政府哪個單位擁有哪些資訊，包括檔案或報告名稱為何，以及由哪個單位所擁有，正確遞出申請書。因此，看似無所不包、「你申請就提供」的資訊被動公開形式，其實也是一道不低的門檻。就這一點而言，石門「資訊公開要點」當初在訂定時，違背《政府資訊公開法》母法精神，將原應在網站主動公開的「研究報告全文」改為需要申請的被動提供（網站上只公開報告摘要），徒增使用者索取資訊的時間、程序、成本，實是一個資訊透明障礙的作法。

綜合上述可發現，各單位執行主動公開資訊的品質參差不齊且缺乏整合，被動公開資訊的協助不足。但既有的管考機制並未反應這些問題，顯然管考方式也有需要改進。進一步言，即使達成了這些「法律責任」，可能離透明的「倫理責任」仍有一段距離。因為若要落實透明，我們需要從使用者角度來思考什麼樣的公開方式才能達到知情行動的效果。

二、使用者角度的檢討

「以使用者為中心」的資訊公開想像，自然需要透過諮詢訪談相關的「使用者」，才有可能掌握。本研究透過訪談在地部落居民、治水聯盟及生態環保人士等利害關係人，從3項規範性標準來檢討資訊公開實務上的問題。

（一）及時性：時機太晚且時間太短

所謂時機太晚，指的是政策或計畫的大方向已定，才將訊息公開，此時民

眾就算想介入，能改變的範圍也有限，因而容易引發不滿。行政部門常以「未定案」為理由而不願公開早期訊息，但其實這些往往才是對民眾而言意義的資訊。在石門集水區保育治理計畫中，有許多工程整治的地點被「選中」的訊息，是在地民眾所不知道的，而是等到工程基本規劃已經做出，才依法召開地方說明會，讓村長、居民知道這個訊息。但行政部門在這個階段既然已經投入了不少成本，民眾就算知情也很難有大幅改變，因為「頭已經洗一半」（A6），不論改變或停止原訂計畫，都帶來更多行政與社會成本。

「時程太短」則是指缺乏足夠時間讓使用者消化訊息。例如治水聯盟雖然會接到石門整治計畫的各項會議或會勘活動的通知，有時並附上規劃報告書。但上百頁的技術性報告書（而非電子檔），經常在離開會剩不到一週的時間才寄達聯盟秘書處，等到聯盟內部確定誰可以出席之後，還要轉寄紙本給出席者，造成消化資料的時間過短，聯盟內部也很難針對計畫內容討論「共同意見」。

時間更不足的情況，則是事前沒有提供任何資料，僅有一只簡述「計畫名稱、集合時間、地點」的開會通知。這樣的情形特別常發生在工程現場的會勘或說明會，幾乎不會附上具體工程資訊或設計圖。應邀參與的民間團體得到了現場才知道這是什麼樣的工程，「即席」進行瞭解，沒有充分思考時間，就要給意見。這些資訊消化時間不足的現象，都讓資訊公開的意義打了折扣。

（二）可近性：公開途徑及方式未考慮使用者特性

石門資訊公開的途徑主要有二：其一是公開在官方網站，其二則是召開說明會，通知主要的利害關係人—在地民眾和關心的民間團體來參加。這兩種途徑可說是行政部門資訊公開的標準作業，不過在執行過程中，也出現不盡符合使用者需求的問題。

「網路」對外部民間團體、生態專家而言，或許還算可近用（accessible）的管道；但對於在地的部落居民，特別是年齡較長或較無文化資本的居民來

說，「不會用電腦，更不可能上網」(D4)者比比皆是。而即使年輕人會上網，但也因為忙於農事、工作，沒有時間上網慢慢瞭解石門計畫網站；甚至連收到治水聯盟電子郵件轉來的會議消息，也經常「收到也沒時間看」(A8)。因此，如果某個計畫案件與特定地區有關，公部門依法需要加上第二種宣傳方式，也就是在當地召開說明會，並通知利害關係人來參加。

問題在於，官方召開會議和會勘時，通常僅針對鄉公所和村長，期待他們通知相關居民。但由於石門的在地社區多數是傳統原住民部落，而部落內的主要訊息管道不只是行政體系。村鄰長、村幹事等常因行政事務繁多，或其他原因，未能及時將開會訊息傳遞出去。因此，對在地居民的通知，應兼顧在地、多元的資訊網絡，例如教會、部落、地方雜貨店等管道。

類似可近性不足的問題，也表現在許多說明會的舉辦地點和時間，並未以多數居民方便性為考量。說明會若選在週一到週五上班時間召開，需要下田或外出工作的居民很難參與。治水聯盟的成員A12曾經促成一場說明會，是挑選某個週日的上午，當居民在社區教會聚會完畢之後，直接在教會空間，請顧問公司的工程司簡報工程給當地民眾聽，並聽取居民回饋的意見。這是一個提高資訊可近性的策略。

再舉例而言，在筆者與部落居民走訪山區工程時，有居民就主動指著工程旁的施工告示牌，表示要類似這樣「大大的東西在我家附近」，是居民比較容易注意到的公開方式。然而可惜的是，典型的施工告示牌上資訊只有：工程名稱、監造單位、施工廠商、施工期間、工地負責人、通報專線（全民督工專線及政風專線兩支電話），及重要公告事項等七欄，且「重要公告事項」往往空白。民眾最想知道的是工程設計重點，以便就近監督，例如「原本的設計是（道路）全長多少、多寬、多厚，都要把它寫起來，這樣我們才知道他（業者）有沒有照著設計來做」(D3)。如果這些工程基本資訊要上網才能找到，甚至上網也很難找得到，自然削弱民眾掌握資訊和就近監督的機會。

（三）充分性：相關資訊不足、缺漏或隱匿

對於比較積極參與石門治理工程監督的受訪者而言，公部門資訊缺乏的情況至少有三。首先是工程進度表。受訪者A13指出不論是在網站、規劃報告書或甚至是施工告示牌上，都缺乏對於工程不同階段進度的日期資訊，導致民間團體不確定在何時該去觀察進度。因此，若能提供明確的階段性完工日期，則可方便民間團體估計何時應當再次到現場勘查：「比如說知道它剩下一個多禮拜要完工了，那我現在就可以去看一下、關心一下」（A13）。

其次是個別工程連結到整體治理計畫的說明，讓民眾可以藉此瞭解與評估工程的成本效益、必要性、合理性，而不僅僅是個別工程施工的內容設計。A15認為許多工程說明會，應當從整體計畫尺度來說明個別工程的意義，讓民眾有系統性、全觀的訊息來做判斷：

（公部門）必須要從比較大尺度的層面，來講他們要做的工程是爲了什麼？致災的原因可能是什麼、然後工程準備做什麼？對當地的一些效益是在哪裡？而不是說很單點的這樣說，我就是在這裡做兩道擋土牆，我在這邊做一個溪溝的整治，那他只是看到點，他沒有辦法全面的說明整體的效益會是什麼東西。（A15）

第三類被認為需要補充的資訊，也是超越工程本位，而擴及施工點位周邊的完整生態、土地使用、產業、在地社區等相關基本資訊。許多受訪者都指出，如果對於工程地點原本的生態系統、經濟活動沒有瞭解，很難進行有效的生態或社會影響評估。如A16所直言：「你做了這個工程對這些地區會造成什麼影響？你之前都不知道了，你爲什麼知道後續會有什麼影響？事實上應該有很多的paper都可以找得到，有人去蒐集這些paper嗎？」

前述三類資訊的缺乏，可能是公部門手上並沒有現成資料，需要蒐集、調查或整理的成本也不一。然而，有些時候即使公部門擁有資訊，卻也出現不完整或誤植等情況。例如依法需要主動公開的「會議訊息」，常會出現漏放會

議記錄（僅放開會通知單）、漏放相關資料附件、缺乏出席者的名單資訊。此外，也不乏「會議通知」和「會議記錄」放在不同頁面，讓使用者無法一次看見同場會議的所有資料，徒增時間成本與挫折感。^⑨

更嚴重的情況，應屬資訊提供者的故意選擇性呈現、隱瞞資訊，以規避民眾的監督和究責。在本研究訪談過程中，就發現有承包工程規劃設計的顧問公司表示，為避免民間團體意見造成「麻煩」，而刻意迴避提供某些資訊：

譬如說有一段工程，全部的人都認為一定要做，可是我們就知道某生態顧問一定會反對做這邊，我們就好幾個工區帶你去看，但是閃過這邊。因為主要陳情是那個地方（居民），今天如果你們不讓工程動工，可是人家房子就在下面的時候，就會有衝突。（C1）

從前述訪談資料，我們看見了Pasquier與Villeneuve（2007）所描繪的政府官員或第一線執行者採取的各種迴避策略，造成資訊透明很大的阻礙。然而，「標的性透明」機制在這些問題層面上是否表現較好？這是接下來要探討的問題。

陸、標的透明的挑戰—生態檢核表的侷限

生態檢核表主要是因官方需要對特別條例第3條的「建立與在地居民、生態保育專家之協商機制，以確保相關建設不破壞生態環境」有所作為，而建立的兼具生態監督和諮詢功能的機制。對環保生態團體而言，它具備了標的性透明的功能，因為他們最為關切的生態資訊，可以透過「生態檢核表」的固定

^⑨ 例如水利署於2010年12月3日進行的巴陵壩下游河道治理工程說明會，其會議通知檔案放在「民眾參與訊息→會議」的網頁，但同一場會議的記錄卻放在「民眾參與訊息→會勘」的頁面，諸如此類資訊疏漏或錯置的情形，在各單位網頁中時可發現。

格式呈現，也引導了工程規劃單位必需關切、蒐集生態資料。它甚至也具備Heritier（2003）所討論的「資訊積極近用」特質，因為民間團體和生態專家，可以透過接受諮詢的機會傳達意見與資訊。因著這些優點，民間團體對於生態檢核表這項工具保持高度期待，不僅在石門整治計畫中如此，也期待後續其他的工程計畫均應比照推動，如曾文南化烏山頭水庫集水區之治理。

然而，生態檢核表的立意和理想雖佳，執行之後卻也遭遇與「依法行政」時類似的挑戰。以下從透明治理的及時性、可近性、充分性三項標準來討論，並補充實務上發現的問題。

一、及時性

首先在及時性上，生態檢核表的優點是明確規定了填表的時間，也就是在規劃、設計、施工、管理四階段，當受委託廠商提出計畫書或報告書時，需要同時附上生態檢核表，才能送審、核銷。但是這個時間點對關心的民眾而言，仍不夠及時。因為就算是規劃階段，也意味著主管單位已經選定了某處地點來施行工程，要規劃的只是治理工程類型。此時收集到基地相關生態保育議題，只是因應工程的可能造成的環境衝擊與影響來研擬對策（行政院農委會水土保持局，2009:16-17）。如果能夠再將期程拉前到「現勘選址」階段，也就是在判定哪些地點需不需要、是否適合進行工程的最初期，就納入生態影響評估，這樣的訊息公開更能體現「及時」的意義。

此外，前面提到一般開會資料太晚寄出，以致於消化時間不足的問題，在生態檢核表的執行上也會出現。如經常參與現勘及給予生態意見的A13所言：

沒有（事先）提供資料嘛，然後我們到現場才能看那個情況，然後才能決定要不要減量迴避，但是可能機會很小……（如果他們）把這些東西先丟出來，我們看過之後，現場會很多的意見，也就是說我們可以先做功課。

二、可近性

由於生態檢核表的內容呈現主軸較為明確、格式固定，使用者容易看見自己所關切的重點，因此其內容的可近性（理論上）應比廣泛性的公開為高。不過若要以標的性透明的特性（簡要、關鍵）來檢視，生態檢核表的附表仍嫌過多，填寫格式也稍嫌開放—若填寫人隨意剪貼內容擴增篇幅、作文比賽，也就失去其容易近用的特色。此外因為相關基礎資訊缺乏，填寫成本不低，因此並非如Fung、Graham與Weil（2007）所言的「僅需要少量的政府介入行動」，而往往讓填寫單位感到一再重複書面作業，形同繁文縟節。

在管道的可近性上，生態檢核表多半作為規劃報告書的附件，寄給審查委員或與會的民間團體、社區代表，亦即得到資訊者是經過公部門篩選的。民間團體曾要求生態檢核表應當在網路上公開，但是許多機關網站上找不到生態檢核表資料，或即使有上網，也僅公開部分工程的資料。一般民眾要從網路上找到特定工程地點對應的生態檢核表，實有其困難。更遑論並非人人會使用電腦、上網。

不過從另一個角度來看，由於生態檢核表本身屬於標的性公開工具，其主要目標對象是關心生態的團體或民眾，因此我們或許不用以對於「一般社會大眾」是否具有可近性來評估，而是針對「目標對象」的可近性。因此需要確認的即是官方的發送對象及管道，代表性是否足夠、多元，至少所有關心生態議題的團體或個人，都能有機會接到或找到相關資訊。在這個部分，相關單位保持了滾動檢討和更新對象的彈性，例如原本民間團體僅以治水聯盟為副本發放的對象，但是經過提醒和要求之後，一些關心此議題但不屬於聯盟的獨立環保人士，也會因其積極參與，被納入發放名單中。

三、充分性

生態檢核表最大挑戰還是在資訊的充分性上，可以分從資訊的蒐集和提供兩部分來說明。由於生態檢核表的填寫本身就是一個蒐集意見的過程，因此其

諮詢對象的適切與否，將直接牽涉到資訊蒐集是否充分、適切。畢竟，即使是環保團體代表或環境工程學者，不見得瞭解在地環境與生態情況。A14強調操作生態影響評估應搭配較紮實的在地生態調查，才能讓生態專家較精確地判斷工程的影響：「你要能夠知道這個環境生態，你一定要有調查，沒有調查只是表面看一看的話，是沒辦法清楚地知道有哪些動植物生態，也很難提供好的保育建議，……很薄弱」（A14）。

在資訊的提供上，則可以發現許多表格都有一半以上附表漏填的情形。石門特別條例的工程幾乎均外包由顧問公司規劃設計，因此生態檢覈表也通常由承包的顧問公司一併負責。但公部門在集水區並未建立生態基礎資料庫，顧問公司也不一定有生態專業背景的工程師，因此顧問公司在填寫生態表的相關附表如「生態敏感區分析表」「棲地調查表」時有許多困難。有些公司會將生態資訊外包給生態顧問公司去填，有些則是考量成本，乾脆略過一些需要進行諮詢的附表不填，但是這些處處空白的檢核表，依舊可以通過審查。連大方上網公開的生態檢核表，都可看見頻繁的漏填情形，那些沒有上網公開者，更可以預見資訊品質。

有時候漏填並非疏忽或是成本問題，而是前一節提過的刻意隱匿，一位承辦人B1說：「我們是避免說資訊給太多，那只怕你有心人士，拿其中幾項來攻擊機關，造成我們一些執行上的困擾」。另一位承辦人B3則乾脆利用「非石門特別條例的預算」去執行集水區內的工程，以迴避石門特別預算的工程均需填寫生態檢核表的規定：「我還有另外一個口袋啊！我又不是只有你（石門預算）這個口袋……你隨便丟一個東西（生態檢核表）出來，就要照這個，我為什麼要理你啊？」

但是這些官員企圖隱藏或迴避公開的資訊，很可能就是對生態影響最關鍵的資訊。第一線執行者只公佈一些無關痛癢的制式資訊，卻隱藏「會帶來麻煩」的資訊，很明顯的宣告了資訊公開淪為「表演性質」，浪費資源卻無法達到透明與課責效用（陳敦源，2009b:43）。這種現象反映出更嚴重的問題，則

是「沒有人注意」。不論是內部考核或是外部監督機制，顯然都沒有正視或追究這些公開資訊品質參差的問題。這是兩種資訊公開途徑都面臨的真正困境。

柒、實務挑戰背後的結構性問題

爲什麼官方標榜與推崇的資訊公開，在使用者角度檢視下仍過於消極？面對這樣的挑戰與困境，本節參考Neuman與Calland（2007）提出的落實透明三面向條件：政治意志與承諾、供給面、需求面，進一步由石門經驗反思之後，提出以下三點檢討。

一、執行者心態仍待轉化

從石門經驗中可以看見，資訊公開執行面最大的挑戰仍在於第一線執行者（包括承辦人與承包廠商）的逃避和或形式化地操作，多半是「有做就好」，做得如何則是其次，因而產生資訊的及時性、可近性、充分性不足等問題。生態檢核表的機制雖然理論上較爲符合使用者需要，但實際上公部門將執行重任外包由顧問公司承擔，也沒有太多力氣追蹤其做得如何。而顧問公司基於成本和工程時效等壓力，也就會出現前一節所敘述的資訊遺漏、隱匿等問題。

進一步追問第一線執行者爲何不願意配合資訊公開的要求，除了公開本身增加的行政成本之外，更大的原因自是擔心公開之後帶來更多麻煩與工作，也就是Pasquier與Villeneuve（2007）所說的官僚自我保護的文化。承辦人B4覺得民眾知道太多等於製造「公部門遭攻擊的藉口」（B4）；B1則認爲太早知道會造成「執行上的困擾」（B1）。換言之，如果公開資訊之後可能造成計畫延遲或需要增加溝通等成本，是由第一線執行者自行消化、承擔，這種「多出來的工作」，很容易強化執行者逃避或排斥的心態。

Neuman與Calland（2007）強調有效的執行首先需要政治意志與承諾，並有足夠資源配置，來改變第一線執行者習於保密的心態和慣習。但是從石門經

驗看到的是，儘管首長宣示重視資訊公開，但沒有相對應的主責單位、充分人力及資源來專責推動，也缺乏彈性的管考設計和誘因制度，來因應資訊公開所產生的額外行政和學習成本，因而無法改變執行者的心態。

簡言之，轉化官僚心態與文化所需要的資源重新分配，以及明確的監督研考設計，是推動資訊公開必需展現的承諾。這些建議或許已經是老生常談，但確實是政治意志是否展現的關鍵。在這部分，中央《政府資訊公開法》母法也應檢討：當母法都未能指定專責單位與監督機制，且缺乏執行細則與罰則等配套時（湯德宗，2006），慣於「依法行政」的行政部門，自難有超越母法的積極作為。¹⁰

二、資訊供給面能力不足

工作成本考量和文官保密的慣習，造成第一線執行者不願落實資訊公開；而另一方面，執行單位也可能是因為對於資訊公開的不瞭解，或是資源不足，而無能落實資訊公開。當然這兩者可能相互作用，但就因應策略而言，針對「不會做」而不是「不願做」的第一線執行者，也就是Pasquier與Villeneuve（2007）所說的「受限的透明」，若能有持續的能力建構（capacity building），所獲得的成效回饋也相對更大。

例如在不同單位的承辦人B2、B3，都表達了「不知道要公開什麼」的說詞，認為資訊公開的對象或目的很模糊：

現在重點，我要給誰看？大家看的重點都不一樣。對不對？
那你資訊公開要公開哪一些東西？其實是很模糊的。……你注意的可能是說，你用什麼工法啊，可是我告訴你的是，我工程發包多少錢。這是不是你要的？不一定。那資訊公開要公開到什麼程度？誰決定？莫宰羊啊！（B2）

¹⁰ 感謝審查人之一對於母法不足及官僚行為模式的提醒。

受訪的公務員多半認為他們已經「照規定」做到了資訊公開，但不一定確定這樣的公開意義何在，或是如何做得更好。本文在實務評估上所發現的公開時間時機太晚、管道不夠多元適切、以及基地環境資訊不足或缺乏整合等問題，往往已經超過第一線承辦人所受的訓練和過去的习惯，需要更多的學習和範例參考。如同Neuman與Calland（2007）所提醒的，資訊管理體系建立初期非常困難，公開的時機、格式等都需要設計，政府蒐集製作紀錄的能力也需發展，更需要持續進行實務訓練以建構能力。

除此之外，供給面的能力能否施展，也與資源的多寡密切相關。因為就算第一線執行者知道如何做，也需要有時間、人力和制度條件的配合。以石門經驗而言，在地環保團體代表A16覺得公部門的工作分配不公，「做的人做得要死，閒的人閒得要死」，認真工作的同仁業務量一直增加，根本無法做到多好。因此，對於第一線執行部門的專責人力、穩定資源投入，是在「能力建構」之外的另一重要關鍵。

三、民間團體後繼無力

石門水庫的資訊公開機制固然是民間團體所積極催生，但是民間在資訊公開之後，缺乏足夠資源和能力持續監督、消化這些資訊，卻是石門經驗揭露的困境。畢竟如同Neuman與Calland（2007）的提醒，資公法落實不能只靠「供給面」的政府，也需要公民社會扛起監督政府和使用資訊的責任，否則資訊公開機制很可能萎縮。

民間對於資訊公開的後續監督力道不足，一方面當然要追究本文指出的資訊公開可近性、充分性等之不足，以致於民間（特別是在地社區民眾）並不知道有這些資訊，自然難以使用。但另一方面，當治水聯盟已被公部門認定為資訊公開的主要標的對象時，其所面對的挑戰就不是「不知道資訊」的問題，而是資訊超載、無法消化。

雖然「生態檢核表」已經幫助治水聯盟過濾訊息、聚焦於工程的生態影

響，但是本研究所發現的許多敷衍填寫、漏填、基礎資料不足等問題，卻少見治水聯盟成員提出質疑或檢討，這顯示出即使僅針對生態檢核表，民間團體的監督力量仍有不足。事實上，當聯盟成員一鼓作氣地催生許多機制之後，許多參與者覺得已達到重要階段性目的，或是因為原本自己工作的需求，而無法繼續投入參與石門資訊公開機制的實質監督。加上聯盟成員本來就不多，即便是運作最好的2007到2008年，積極參與者也僅有10位左右，隨著時間的拉長，監督力量逐漸弱化到幾乎停擺。

石門的經驗一方面應檢討水治理領域的公民社會力量稍嫌薄弱，以致於無法擴大動員更多社會與社區力量，而是少數的一群人因過度消耗而疲憊、淡出；但另一方面，也應當追究公部門並未將「資訊需求面」的培力，視為公共利益與治理責任。學者Salamon（1987）就從經濟角度提出政府和第三部門團體的互賴理論（interdependence theory），強調政府與民間團體的合作是因為互有效益—政府需要具有彈性與創意的第三部門協助服務遞送，而第三部門會出現找不到適當資源、偏向某種特定立場、以及徒具善意但不夠專業等「志願失靈」（voluntary failure）的困境，因此公部門有責任介入這些困境，以成功營造「第三部門政府」。

從這個角度言，既然成功的資訊公開體系需要供給面與需求面的互動與協力經營，民間能力的建構自不應被視為「民間自己的事情」，公部門對此應有較為積極的培力策略。

捌、結論與建議

本文回顧與檢討了石門水庫集水區整治計畫的資訊公開實務，就此個案揭露資訊公開的執行過程可能遭遇的困境與挑戰。誠然，一個個案的經驗不必然會全數發生在其他政策計畫，也不可能窮盡其他政策計畫所可能發生的所有問題。但是從國內外相關文獻的對照中，足以看出這些問題並非石門個案所獨

有，而是所有資訊公開的倡議與主事者皆應省思與準備因應的挑戰。

本文指出石門水庫的資訊公開機制同時採取了廣泛透明與標的透明的工具。針對前者，本文指出其執行過程僅求「依法行政」，而非從使用者角度，體現及時性、可近性、充分性等積極公開的原則。而對於後者，也就是民間團體所支持的「生態檢核表」工具，其在及時性、可近性上雖有較好表現，但實際檢驗其內容，亦可發現資訊疏漏與不足的現象。此外，標的性透明所期待的減少政府投入成本以及民眾的消化成本，也尚未在生態檢核表的機制中體現。

筆者進一步針對這些實務困境提出分析，並指出需要從執行者心態轉化、資訊供給面培力、需求面培力等三方向同步努力，以期落實積極的資訊公開，並持續地接受檢討與監督。這三方向的共同點就是透過資源的挹注與重新分配，來展現落實資訊公開的政治意志，避免將資訊公開的成本，單獨加諸在部分基層執行者或是民間團體身上。

易言之，資訊公開的落實不能期待特定公開模式來解決一標的性透明不必然就能免除廣泛性透明途徑所遭遇的問題。當然，研發一種對使用者而言更加簡化、易掌握，且不造成公部門過多成本的標的性公開方式，仍是值得追求的工具設計。但更根本的改革，需要從資訊公開母法的檢討同時做起，由專責單位系統性地規劃與配置資訊公開所需要的人力、資源，設計公開途徑、規格，並持續進行培訓和監督；同時，應將資訊供給與需求雙方的利害關係人都納為培力與協力對象。

最後要說明的是，本文對於三個結構面改革方向僅點到為止，此為本研究之侷限，但也正是後續研究值得發展之處。透過資源人力的重新配置和誘因制度，是否能夠有效轉化官僚心態與保密文化？政府資訊公開母法如何修正，又如何因應不同政策計畫來設計資訊公開標的？如何有效地培力公部門的創新學習，從使用者角度落實資訊公開？如何應用公部門資源培力民間團體，讓公民社會可以持續保持活力，但仍不失其監督角色之自主性？這些課題攸關資訊公開與透明治理的長遠發展，亟需未來更多研究的探討與回答。

附錄一 本研究受訪者清單（依照身份別排列）

代號	受訪者身份	性別	訪談日期
A1	治水聯盟核心成員	女	20091111
A2	治水聯盟南部成員	男	20091209
A3	治水聯盟中部成員	男	20100102
A4	治水聯盟中部成員	男	20100102
A5	治水聯盟核心成員	男	20100203
A6	生態專業人士	男	20100203
A7	治水聯盟成員	男	20100605
A8	治水聯盟成員	男	20100606
A9	環保團體代表	男	20100628
A10	治水聯盟核心成員	女	20100707
A11	社區營造學者	男	20101026
A12	治水聯盟核心成員	女	20110115
A13	生態專業人士	男	20110215
A14	生態專業人士	女	20110216
A15	生態專業人士	女	20110514
A16	在地環保團體成員	男	20110515
B1	A局石門業務承辦人	男	20101021
B2	A局石門業務承辦人	男	20101021
B3	B局石門業務承辦人	男	20101104
B4	C局民眾參與承辦人	男	20101111
C1	甲顧問公司規劃工程師	男	20110610
C2	乙顧問公司負責人	男	20110614

附錄一 本研究受訪者清單 (依照身份別排列) (續)

代號	受訪者身份	性別	訪談日期
C3	丙顧問公司規劃工程師	男	20110705
C4	丁顧問公司負責人	男	20110725
C5	戊顧問公司主管	男	20110812
C6	戊顧問公司規劃工程師	女	20110812
D1	A部落牧師	男	20110518
D2	B部落長老、組織者	男	20110703
D3	B部落居民、組織者	男	20110703
D4	B部落居民、組織者	女	20110703
D5	B部落前牧師	男	20110703
D6	C部落居民、組織者	男	20110704
D7	C部落長老	男	20110704

附錄二 石門水庫及其集水區整治計畫資訊公開要點

- 一、為落實石門水庫及其集水區整治計畫（以下簡稱本整治計畫）資訊公開，增進人民對公共事務瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特訂定本要點。
- 二、本要點所稱執行機關，指石門水庫及其集水區整治特別條例第二條第一項所定中央執行機關及地方執行機關。
- 三、執行機關應主動公開或應人民申請，提供本整治計畫相關資訊。
- 四、下列各款資訊除依政府資訊公開法第十八條之規定限制公開或不予提供者外，應主動公開：
 - （一）本整治計畫及其第一階段及第二階段執行計畫、實施計畫。
 - （二）本整治計畫之相關法律、法規命令及行政規則。
 - （三）執行本整治計畫之組織、分工及聯絡資訊。
 - （四）本整治計畫歲入、歲出預算書及決算書。
 - （五）本整治計畫之調查、規劃、試驗及研究報告摘要。
 - （六）推動小組及工作小組會議結論。
 - （七）推動及執行本整治計畫之聽證會、公聽會、說明會、論壇、研討會及座談會資訊。
 - （八）本整治計畫之規劃設計施工之工程資訊（工程名稱、地點、座標、施工內容、工期、經費及保全對象）及環境生態資訊（集水區、水系、河段、棲地及保育措施）。
 - （九）本整治計畫之整治成果及評鑑之相關報告。
 - （十）本整治計畫請願之處理結果及訴願之決定。
- 五、本整治計畫資訊之主動公開，除法律另有規定外，刊登於各執行機關之專屬網站（或機關網頁）供民眾線上查詢。
- 六、申請人向執行機關申請提供本整治計畫資訊者，應填具申請書（如附件），載明下列事項：

- (一) 申請人姓名、出生年月日、國民身分證統一編號及設籍或通訊地址及聯絡電話；申請人爲法人或團體者，其名稱、立案證號、事務所或營業所在地；申請人爲外國人、法人或團體者，並應註明其國籍、護照號碼及相關證明文件。
 - (二) 申請人有法定代理人、代表人者，其姓名、出生年月日及通訊處所。
 - (三) 申請本整治計畫資訊內容要旨及件數。
 - (四) 申請用途。
 - (五) 申請日期。
- 前項申請，得以書面通訊方式爲之。其申請經電子簽章憑證機構認證後，得以電子傳遞方式爲之。

七、執行機關受理及審核申請案件，應依下列規定辦理：

- (一) 應指定專責單位或人員受理及審核申請案件。
- (二) 申請之方式或要件不備，其能補正者，應通知申請人於七日內補正。不能補正或屆期不補正者，得逕行駁回之。
- (三) 應於受理申請提供整治計畫資訊之日起十五日內，爲准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期限不得逾十五日。
- (四) 核准提供整治計畫資訊之申請時，得給予申請人複製品或閱覽之數位電子檔案。其涉及他人智慧財產權或難於執行者，得僅供閱覽。
- (五) 申請提供之整治計畫資訊已依法律規定或第四點規定之方式主動公開者，受理機關得以告知於其專屬網站（或機關網頁）查詢之方式以代提供。
- (六) 非該執行機關於職權範圍內所作成或取得者，受理機關除應說明其情形外，如確知有其他執行機關作成或取得該資訊者，應函轉該機關辦理並副知申請人。
- (七) 核准提供本整治計畫資訊時，應以書面通知申請人提供之方式、時

間、費用及繳納方法。

(八) 駁回全部或部分申請時，應以書面敘明理由通知申請人。

(九) 執行機關依法公開或提供本整治計畫資訊時，得向申請人收取費用；其數額，依各受理機關規定辦理。

八、各執行機關執行本要點之資訊公開，依本整治計畫考核作業要點辦理管制考核。

附錄三 石門水庫集水區保育治理工程生態檢核表 (1/3)

適用階段：規劃 設計 施工 維護管理

工程基本資料	工程名稱 (編號)		基地位置圖	地點： 縣_____鄉_____村_____鄰 集水區：_____水系：_____段：_____
	工程期程	年 月 日至 年 月 日		
	工程階段	<input type="checkbox"/> 規劃 <input type="checkbox"/> 設計 <input type="checkbox"/> 施工 <input type="checkbox"/> 維護管理		
	執行機關			
	承包廠商			
	工程經費			
	工程區位	<input type="checkbox"/> 一般區 <input type="checkbox"/> 環境敏感地 <input type="checkbox"/> 特定區	GPS	X：_____Y：_____ (TWD97座標)
	工程類型	<input type="checkbox"/> 源頭處理工程 <input type="checkbox"/> 坡地保育工程 <input type="checkbox"/> 道路水土保持 <input type="checkbox"/> 土石災害復育工程 <input type="checkbox"/> 野溪整治工程 <input type="checkbox"/> 崩場地處理工程 <input type="checkbox"/> 災害復建工程(搶修搶險) <input type="checkbox"/> _____		
保全對象 (複選)	<input type="checkbox"/> 民眾(<input type="checkbox"/> 社區 <input type="checkbox"/> 學校 <input type="checkbox"/> 部落 <input type="checkbox"/> _____) <input type="checkbox"/> 產業(<input type="checkbox"/> 農作物 <input type="checkbox"/> 果園 <input type="checkbox"/> _____) <input type="checkbox"/> 交通(<input type="checkbox"/> 橋樑 <input type="checkbox"/> 道路 <input type="checkbox"/> _____) <input type="checkbox"/> 生態(<input type="checkbox"/> 森林 <input type="checkbox"/> 溪流 <input type="checkbox"/> 山坡地 <input type="checkbox"/> 生物棲地_____) <input type="checkbox"/> 水保設施(<input type="checkbox"/> _____ <input type="checkbox"/> _____ <input type="checkbox"/> _____) <input type="checkbox"/> 水利設施(<input type="checkbox"/> 水庫 <input type="checkbox"/> 攔砂壩 <input type="checkbox"/> 堤防 <input type="checkbox"/> _____) <input type="checkbox"/> 其他(<input type="checkbox"/> _____ <input type="checkbox"/> _____ <input type="checkbox"/> _____ <input type="checkbox"/> _____)			
工程內容				
災害原因				

附錄三 石門水庫集水區保育治理工程生態檢核表 (2/3)

適用階段: 規劃 設計 施工 維護管理

要項	檢核項目	適用項目	檢核內容	備註	
生態檢核資料	生態保育議題	樓地生態環境	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎瞭解及掌握水庫集水區環境棲地生態變遷，如：棲地類型、棲地分佈、植生演替、動物遷徙、生態廊道阻絕、棲地碎裂化、景觀美質、生態基流量喪失等資訊	請檢附相關資料
		生物多樣性	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎瞭解及掌握政府法定公告之珍貴稀有動植物及保育類野生動物等	請檢附相關資料
	生態專業諮詢	生態專業諮詢	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎諮詢具有生態專業專家學者、顧問公司及政府保育單位	附表 1、生態專業諮詢紀錄表
		環保團體訪談	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎訪談熟悉或關切治理工程影響集水區生態保育議題之環保團體	附表 2、環保團體訪談紀錄表
	資料蒐集	土地使用管理	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎瞭解及掌握上位計畫暨相關法規、土地使用現況	附表 3、資料蒐集表
		環境生態資訊	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎瞭解及掌握集水區環境自然營造力及人為措施之生態資訊，如氣候、地文、水文、生物多樣性等影響棲地生態之自然變因（如颱風、豪雨、地震、土石流），及其影響情形	
	現場勘查	現勘訪查	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎會同權益關係人、民意代表、在地民眾、專家學者、環保團體、工程及政府相關單位等參與現勘	附表 4、現場勘查紀錄表
		問題探討	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎了解及掌握基地生態環境現況、生態保育議題及棲地生態演替趨勢 ◎勘查紀錄整理、訪談意見回覆、保育問題研議	
	民眾參與	參與對象	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎邀集計畫相關之權益關係人、民意代表、在地民眾、專家學者、環保團體、工程及政府相關單位等參與	附表 5、民眾參與紀錄表
		參與項目	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎辦理工程相關之訪談、現勘、說明會、公聽會、座談會、論壇、研習、教育宣導等相關會議活動	
		意見處理	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	◎參與者意見納入各階段相關計畫及工程規劃、設計、施工、維護管理之滾動式檢討及回應	

附錄三 石門水庫集水區保育治理工程生態檢核表 (3/3)

適用階段: 規劃 設計 施工 維護管理

要項	檢核項目	適用項目	檢核內容	備註
生態調查	棲地調查	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○進行工程影響基地之生態敏感區位、生態廊道、指標生物、棲地生態調查分析	附表 6、 棲地調查表 附表 7、 生態敏感區 分析表
	棲地影像紀錄	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○工程各階段 (現勘、規劃、設計、施工、維護管理) 棲地生態環境現況紀錄	附表 8、 棲地影像紀錄表
生態評析	工程棲地生態影響	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○針對工程周邊重要生態敏感區、生物多樣性、棲地類型、棲地分佈等項目，進行生態影響預測分析	附表 9、 生態評析表
	人文社會預測分析	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	△環境治理對於當地生態、產業經濟、居民安全、文化資產等之影響進行預測分析	
生態檢核資料	保育對策	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○採取教育、植生、疏導、隔離、攔阻、迴避、縮小、減輕、補償、改善、退場等措施	附表 10、 保育措施表
	工法研選	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○採取以生態為優先考量之工法，如：因地制宜、因時施工與就地取材等原則	
	棲地改善	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○棲地改善應以生態為基礎、安全為導向及永續為目標考量，採取對棲地生態環境衝擊最低之方式，如：棲地廊道設置與維護等措施	
效益評核	適宜性分析	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○保育治理工程設計規劃，符合生態設計原則及景觀美質 (自然環境協調度)	附表 11、 效益評核表
	成效綜合檢討分析	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	△治理工程績效評核 (工程竣工後進行後續追蹤及維護管理評核) ^{註 3} △棲地生態保育評估 ^{註 4}	
資訊公開	主動公開	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○主動公開工程相關之環境生態資訊 (集水區、河段、棲地及保育措施 e 等) 於政府官方網站	附表 12、 資訊公開表
	被動公開	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否	○提供依政府資訊公開法及相關實施要點申請之相關環境生態資訊	

執行機關：_____ 填表人：_____ 日期：_____
 主管機關：_____ 填表人：_____ 日期：_____

註：主管機關欄位為斜體字 (本表依權責機關填報之)

資料來源：行政院農委會水土保持局 (2009:26-28)。

參考書目

- 行政院農委會水土保持局（2009）。《石門水庫上游集水區保育治理工程生態檢核表操作網路版手冊》，石門水庫整治計畫推動小組，行政院農委會水土保持局。<http://smr.swcb.gov.tw/eco/H/manual.pdf>。
- (Soil and Water Conservation Bureau, Council of Agriculture Executive Yuan [2009]. *On-Line Manual on Executing the Eco-Checklist for the Conservation and Management Projects of the Shihmen Reservoir Upstream Catchment*. Soil and Water Conservation Bureau, Shihmen Reservoir Management Projects Promotion Group, Council of Agriculture Executive Yuan. <http://smr.swcb.gov.tw/eco/H/manual.pdf>. [accessed August 8, 2012].)
- 杜文苓、李翰林（2011）。〈環境資訊公開的民主實踐課題—以耆裡溪光電廢水汙染爭議為例〉，《台灣民主季刊》，第8卷，第2期，頁59-98。
- (Du, Wen-ling and Han-lin Li [2011]. “Democratic Practice of Environmental Information Disclosure—A Lesson from Siaoli River Pollution Disputes.” *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 8, No. 2:59-98.)
- 汪靜明、朱達仁、賴任定（2011）。〈工程生態檢核制度應用於流域管理〉，《台灣河川復育網》，經濟部水利署水利規劃試驗所。<http://trrn.wra.gov.tw/trrn/ecologicalHabitat/view.do?id=13420cff3ee00000bee3&type=1>。2012/12/12。
- (Wang, Jing-ming, Da-ren Ju, and Chian-ding Lai [2011]. “The Application of Ecological Check Mechanism on the River Watershed Management in Taiwan,” *Taiwan River Restoration Network*. Water Resources Planning Institute, Water Resources Agency, Ministry of Economic Affairs. <http://trrn.wra.gov.tw/trrn/ecologicalHabitat/view.do?id=13420cff3ee00000bee3&type=1> [accessed December 12, 2012].)
- 李世德（2009）。〈政府資訊公開法施行之成效、檢討與展望〉，《研考雙月刊》，第33卷，第5期，頁88-93。
- (Lee, Shr-de [2009]. “The Results, Review, and Prospective of the Freedom of Government Information Law.” *Yan Kao Shuang Yue Kan*, Vol. 33, No. 5:88-93.)
- 李根政（2006）。〈國會沈淪，誰來抗衡？〉，《守護森林、文明反省、水資源》，李根政部落格。http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post_9472.html。2011/2/20。
- (Lee, Gen-jen [2006]. “Who Would Fight Against the Degrading Congress?” *Forest Protection, Civilization Self-Reflection*, Water Resources, Gen-jen Lee’s Blog. http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post_9472.html [accessed February 20, 2011].)
- 李翰林（2008）。〈民間參與1410億治水預算審查—政治機會結構的觀點〉，《台灣民主季刊》，第5卷，第4期，頁87-128。
- (Lee, Han-lin [2008]. “The Legislative Participation of NGO Alliance in 141 Billion Flood Management Budgets: The Perspective of Political Opportunity Structure.” *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 5, No. 4:87-128.)

- 林淑英(2009)。<〈水患治理監督聯盟的成果及願景〉，《綠萌》，春季號。<http://www.gcaa.org.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=45>。2011/4/20。
- (Lin, Shu-ying [2009]. "The Achievement and Prospect of the Taiwan Water Watch Alliance." *Green Seeds*, Vol. 1. <http://www.gcaa.org.tw/modules/tadnews/index.php?nsn=45> [accessed April 20, 2011].)
- 吳輝龍、王晉倫、鐘啓榮(2010)。<〈水庫集水區保育治理執行現況及檢討〉，《石門水庫及其集水區整治計畫(第1階段)執行成果檢討座談會》，農委會水土保持局台北分局。<http://file.wra.gov.tw/public/Attachment/04291564031.pdf>。2012/8/08。
- (Wu, Huei-lung, Jin-luen Wang, and Chi-rung Jung [2010].)The Enforcement and Reflection of the Reservoir Catchments Conservation Projects. *Symposium on the Review of the Results of the Shihmen Reservoir and its Catchments Management Project (First Phase)*. Soil and Water Conservation Bureau Taipei Branch, Council of Agriculture Executive Yuan. <http://file.wra.gov.tw/public/Attachment/04291564031.pdf> [accessed August 8, 2012].)
- 紀振清(2008)。<〈我國「政府資訊公開法」之制定與開展〉，《軍法專刊》，第54卷，第5期，頁73-99。
- (Ji, Jen-ching [2008]. "The Legislation and Issues of Openness of Government Information Law." *The Military Law Journal*, Vol. 54, No. 5:73-99.)
- 莊明貞、陳怡如(譯)，Glesne, Corrie(原著)(2006)。<《質性研究導論》。台北：高等教育。
- (Glesne, Corrie [2006]. Ming-jen Juang and Yi-ru Chen [trans.]. *Becoming Qualitative Research: An Introduction*. Taipei: Higher Education.)
- 莊雯茹、黃于坡、蘇維翎、林信輝(2012)。<〈生態檢核表於石門水庫集水區保育治理工程之應用探討〉，《水土保持學報》，第44卷，第1期，頁17-26。
- (Juang, Wen-ru, Yu-bo Huang, Wei-ling Su, and Shin-hwei Lin [2012].)Application of Eco-Checklist on the Conservation and Management Projects in Shihmen Reservoir Watershed." *Journal of Chinese Soil and Water Conservation*, Vol. 44, No. 1:17-26.)
- 陳宜和(2006)。<〈我國實施行政資訊公開之成效評估研究〉，《研考雙月刊》，第30卷，第3期，頁86-98。
- (Chen, Yi-he [2006]. "A Survey on the Impact and Yield Following Taiwan's Implementing Administration Information Disclosure." *Yan Kao Shuang Yue Kan*, Vol. 30, No. 3:86-98.)
- 陳敦源(2009a)。<《民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南。
- (Chen, Duen-yuan [2009a]. *Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy*. Taipei: Wunan Publisher.
- _____ (2009b)。<〈透明之下的課責—台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第1卷，第2期，頁21-55。
- (_____ [2009b]. "Experimental E-Deliberation in Taiwan: A Comparison of Online and Face-to-face Citizens." *Journal of Civil Service*, Vol. 1, No. 2:21-55.)

- 陳朝建（2009）。〈地方政府透明化之分析與評估—以桃園縣龜山鄉為例〉，《中國地方自治》，第62卷，第9期，頁3-14。
- (Chen, Chau-jian [2009]. [Analyzing and Evaluating the Transparency of Local Government - The Case of Gueisan, Taoyuan.] *Zhong Guo Di Fang Zi Zhi*, Vol. 62, No. 9:3-14.)
- 陳雅萍（2010）。《初探石門水庫及其集水區整治計畫政府資訊公開推動歷程及現況發展》。台北：國立台灣師範大學環境教育研究所碩士論文。
- (Chen, Ya-ping [2010]. *A Preliminary Study of Shihmen Reservoir and its Catchments Management Project Government Information Disclosure Development Progress and Situation*. Graduate Institute of Environmental Education, National Taiwan Normal University, Taipei.)
- 湯德宗（2006）。〈政府資訊公開法比較評析〉，《臺大法學論叢》，第35卷，第6期，頁37-115。
- (Tang, De-tzung [2006]. 2A Comparative Analysis of Taiwan's Freedom of Information." *National Taiwan University Law Journal*, Vol. 35, No. 6:37-115.)
- _____（2009）。《政府資訊公開法改善之研究》。台北：法務部。
- (_____ [2009]. *Improvement of the Government Information Law*. Taipei: Ministry of Justice.)
- 經濟部水利署（2007）。〈石門水庫及其集水區整治工作小組第5次會議紀錄〉。《石門水庫及其集水區整治計畫專屬網站》。<http://shihmen.wra.gov.tw/download.asp?xpath=public/Attachment/8951682012%2Epdf>。2012/12/12。
- (Water Resources Agency, Ministry of Economic Affairs (2007). "Minutes of the Fifth Committee Meeting, Working Group for the Shihmen Reservoir and its Catchments Management Project." *Official Website for the Shihmen Reservoir and its Catchments Management Project*. <http://shihmen.wra.gov.tw/download.asp?xpath=public/Attachment/8951682012%2Epdf> [accessed December 12, 2012].)
- 廖本全（2005）。〈我們需要一個區域性整合的水患治理計畫—「8年800億淹水地區水患治理計畫」之問題癥結〉，《生態台灣季刊》，第9期。<http://ecology.org.tw/publication/9/time2.htm>。2011/2/20。
- (Liau, Ben-chuan [2005]. "We Need An Integrated Regional Flood Prevention Program—The Problems of 8-year-8-million Flood Mitigation Problem." *Taiwan Ecology Quarterly*, No. 9. <http://ecology.org.tw/publication/9/time2.htm> [accessed February 20, 2011].)
- Arnstein, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of American Planning Association*, Vol. 35, No. 4:216-24.
- European Commission (2003). *Public Participation in Relation to the Water Framework Directive*, <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> (accessed December 12, 2012).
- Fischer, Frank (1998). "Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective." *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No. 1:129-46.

- Florini, Ann (2007). "Introduction: The Battle Over Transparency." In Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World* (pp.1-16). New York: Columbia University Press.
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press.
- Fung, Archon and David Weil (2010). "Open Government and Open Society." In Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (pp. 105-12). Sebastopol, California: O'Reilly Media.
- Heritier, Adrienne (2003). "Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and Access to Information." *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 5:814-33.
- Lin, Ann Chih (1998). "Bridging Positivist and Interpretivist approaches to Qualitative Methods." *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No.1:162-80.
- Maguire Center for Ethics Blog (2011). "The Difference in Transparency and Disclosure from Allan Sloan of Fortune." <http://blog.smu.edu/maguireethics/2011/11/01/the-difference-in-transparency-and-disclosure-from-allan-sloan-of-fortune/> (accessed July 26, 2012).
- Neuman, Laura and Richard Calland (2007). "The Challenges of Implementation." In Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World* (pp. 179-213). New York, Columbia University Press.
- Olabe, Paloma Baena and Juan Cruz Vieyra. (2011). *Access to Information and Targeted Transparency Policies*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36577098> (accessed July 20, 2011).
- Pasquier, Martial and Jean-Patrick Villeneuve (2007). "Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behaviour Tending to Prevent or Resist Access to Information." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 1:147-62.
- Ramkumar, Vivek and Elena Petkova (2007). "Transparency and Environmental Governance." In Ann Florini (ed.), *The Right to Know: Transparency for an Open World* (pp. 279-308). New York, Columbia University Press.
- Salamon, Lester M. (1987). "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party Government: Toward a Theory of Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 16, No. 1:29-49.
- Schnackenberg, Andrew (2009). "Measuring Transparency: Towards a Greater Understanding of Systemic Transparency and Accountability." <http://weatherhead.case.edu/departments/organizational-behavior/workingPapers/WP-09-02.pdf> (accessed July 30, 2012).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2004). "Access to Information, Transparency and Accountability." In United Nations Department of Economics and Social Affairs (ed.), *Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region*. New York: United Nations. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan007714.pdf> (accessed July 30, 2012).

Yanow, Dvora. (1999). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

The Challenges to Information Disclosure Practice: Reflections on the Shihmen Reservoir Catchment Conservation and Management Project

Yen-Wen Peng

Abstract

Information disclosure is core democratic value in contemporary society. It not only embodies people's Right to Know, but also viewed as an effective tool for good governance. In 2006, when the Taiwanese Legislative Yuan passed the Special Act Governing the Management of Shihmen Reservoir and its Catchment Area, "information disclosure" was also included as one of the objectives of the Act. The Ministry of Economic Affairs, which was in charge of the Act, hence promulgated the Guidelines to Information Disclosure for this project, and demanded that each and every public agency that were involved in implementing the Act had to build their websites for publishing information. Nevertheless, the results of the various information disclosure initiatives for this project are yet to be assessed. Moreover, how exactly shall we assess or evaluate the results is also a question to be explored, both for the Shihmen Project and other public policies or projects.

This paper reviews and analyzes the Shihmen Experience in terms of the comprehensive vs. targeted transparency approaches. The Shihmen Project adopts both approaches, but neither fully realizes the normative ideals of timely, accessible, and sufficient information disclosure. In particular, although the eco-checklist is an innovative tool that embodies the idea of targeted transparency, the implementation of it is flawed and lacks of monitoring. In conclusion, the paper suggests that in addition to institutional design, there is urgent need of empowerment for both the information supply and demand sides, so as to overcome the practical challenges.

Key words: information disclosure, access to information, comprehensive transparency, targeted transparency, public participation, eco-checklist.

Yen-Wen Peng is associate professor at the Institute of Public Affairs Management in National Sun Yat-sen University. Her research areas include public participation, collaborative governance, gender studies and policy analysis methodology.