發佈：2017-12-13, 週三 17:15
點擊數：15309



全球自1990年起各國開始推動參與式民主，甚至近年來已經出現了參與式維基百科網站-Participedia，主要靠網民的群眾智慧及精力匯集各種有關參與式民主的相關資訊、工具、報導、活動與個案。從網民提供在參與式維基百科網站的來源來看，歐洲人最熱衷於提供參與式的知識與個案，其次排序是美國、南美洲及澳洲等。

而在亞洲，截至2017年5月，參與式維基百科裡共有孟加拉、中國、外蒙古、菲律賓等國有提供其國內公民參與個案。韓國和日本則是在亞洲兩個最早提供資料的國家，共有三個計畫。韓國的第一個計畫是在2011年由首爾提出有關韓國統一議題的審議式民意兩日論壇，共有近200名公民參加，主要由KBS韓國放送公社及韓國國立大學主辦，美國史丹佛大學參與式民主中心 (Center for Deliberative Democracy)協辦；另一個則是由700位年輕人，來自超過100個國家參與的氣候變遷論壇，取名為The Seal the Deal Global Youth Town Hall。在日本的唯一計畫則是由神戶市(Kobe)政府提出，主要是和1995神戶大地震災後重建相關，針對神戶市政府提出的多個都市重建規劃，由自1960年就已開始活躍的Machizukuri
公民團體聚集市民來討論新都市計畫，期望將既有社會資本凝聚，透過共同治理 (co-governance)的方式，一同來協助神戶地方政府早日完成重建工作，且重建的方式希望是更能符合居民所需的。透過這樣的計畫，雖然大地震為該城市帶來了許多傷亡和財產的流失，但也因為那次的天災，原本傳統政府由上而下的決策模式卻被改變了，神戶大地震之後的神戶政府與居民不但溝通比地震前更多了，許多創新的想法也可以由下而上的被提出及執行。而回到台灣，我國僅有一個單位在該網站提供參與式民主資訊，來自Initiative and Referendum Institute –

Phoca PDF

Asia，主要討論2008年台灣第一次舉辦的公投及台灣民主基金會 (Taiwan Foundation for Democracy)在該年三月所邀請的六位國際專家來台組成公投觀察相關委員會活動，近年來台灣其他更活躍及有意義的參與式民主個案，如台北市的許多開放政府行動方案或參與式預算計畫都還未被登錄。

而若仔細比較在亞洲和台灣政治
與經濟發展歷程最相近的韓國，當年，正當台灣社會企圖走出戒嚴的陰影，我們的鄰居-南韓，也和台灣一樣度過了漫漫長夜1980s反抗集權政府及要求保障人權的年代。南韓在結束了近三十年的軍事高壓統治後，他們的人民更懂得自由及民主的可貴。1994年一群社會運動者、學者及律師們在南韓首都集結成立了「參與式民主人民團結陣線」(People's Solidarity for Participatory Democracy, PSPD)，這民間組織主旨很簡單，但過去二十年所做的事卻不簡單，曾受過壓迫的他們知道要鞏固這得來不易的南韓民主制度，唯一的方法就是讓人民可以在社會經濟與政治決策過程中充分參與，也要近距離的監督政府與財團，避免有任何濫用公權力的行為再來危害大眾的利益與簡單快樂的生活。這個組織先由人權律師 Wonsun Park 創辦，從一個200位會員的單位成長到今日擁有超過13,000會員及超過50位全職專員，全部營運經費也僅大多依賴會員的會費，不接受任何政府的經費補助，堅持維持獨立的運作與立場。他們是南韓目前在公民倡議團體中最知名的一個，2004年PSPD也取得聯合國經濟與社會委員會(UN ECOSOC)的特別諮詢地位，開始經常在聯合國各種委員會中倡議公民參與和人權相關議題，包括曾在聯合國人權委員會(UN Human Rights Council)及聯合國安全理事會 (UN Security Council)被正式諮詢及倡議過。

PSPD
的任務有四，監督政府與財團、提供政策其他選項、團結地方與全球社會運動的力量及鼓勵公民參與。為了要達成以上四個任務，該單位創立了多達十一個分組來實際推動各項屬性不同的工作，包含: 1) 國會監督中心 2)行政監督中心 3)司法監督中心 4)公共法中心 5)社會福利委員會 6)勞工平等委員會 7)穩定生活運動 8)人民經濟委員會 9)稅務正義與財政中心 10) 和平與裁軍中心 11)國際團結委員會。而該協會不僅是在南韓國內非常活躍，從2012年起更是積極參與各種國際串連組織，例如: 亞洲人權與發展論壇 (Asian Forum for Human Rights and Development, FORUM-ASIA); 亞洲自由選舉連線 (The Asian Network for Free Election, ANFREL); 世界反武力衝突夥伴關係 (Global Partnership for Prevention of the Armed Conflict, GPPAC Northeast Asia); 援助的現實(Reality of Aid, ROA); 亞洲民主運動團結聯盟 (Solidarity for Democratic Movement in Asia, SDMA)及世界公民參與聯盟 (World Alliance for Citizen Participation, CIVICUS)。

上述那些國際組織的名字你/妳有聽過嗎? 相信對多數台灣公民及民間單位來說，以上這些國際聯盟還是很陌生的，可見得台灣公民社會可以努力的空間還相當大，也讓我們知道我們在推動公民參與這條路並不會孤單，在世界的每個角落，每分每秒都有人在關心且不遺餘力的為大眾福祉做出貢獻。事實上，只要我們願意，當我們伸出我們請求協助及陪伴的那隻手，相信世界上的另一隻手也會回應的拉我們一把。曾是亞細亞孤兒的台灣，或許在現今通訊科技發達，國際串聯民主運動蓬勃的二十一世紀，我們可以不要再意識到自己是孤兒，反而應將曾經的無助轉為行動的力量，勇敢走出台灣尋找更多夥伴，勇敢為我們的家園做出努力，每一位的我們都可以這樣做。

此外，參與式民主的其中一種方式即是參與式預算 (Participatory Budget)，又簡稱PB。目前國際上對參與式預算最全面性的研究及調查是由世界銀行 (World Bank)在進行，基本上世界銀行是將參與式預算和ICT資訊科技結合，例如在非洲積極推動的ICT4GOV計畫，應用在將各國政府預算透明化及提升預算效益等。在亞洲而言，在世界銀行登記有案且資料較完整的參與式

Phoca PDF

預算個案僅有三案，分別坐落於韓國、印尼及印度。韓國的大邱北區 (Buk-Gu)早在2003年就已組成一個公民參與式預算研究小組，由來自公務人員、區代表、民間單位及學者組成，先行研究各國參與式預算個案，隨後在該市設置參與式預算委員會 (Participatory Budgeting Council, PBC)，共由132位成員組成 (其中89為由2006年加入)，透過公開邀請及推薦程序，在往後北區地方政府預算編列相關公共政策推動中扮演重要角色。印尼則是設計了一個數位預算參與的工具，稱之為e-participatory budgeting，由Solo Kota Kita 組織來提供Surakarta (Solo)地區人民一些工具及教學，以便準備該區的公民們參加參與式預算過程 (當地稱為 musrenbang)，例如地圖及縮小版的各區資訊及各區所面臨的各種社會議題整理，包括教育、貧窮、健康及其他民生社經議題。該Solo組織的執行步驟基本上是1)資料收集 2)製作地圖 3)分析 4)資訊傳播。最後則是和印尼類似的印度Pune線上參與式預算計畫，該地方政府自2005年開始推動各項參與式預算相關活動，目前民眾可以在線上系統提供他們對預算的建議，每次民眾的提議會有一個對應的ID被提供，日後民眾就可用此ID去詢問各地方政府辦公室其預算近況或相關回應。除了線上服務，在地的National Society for Clean Cities或Nagrik Chetna Manch等單位皆不定期匯集民意，鼓勵公民參與公共事務。2006年開始有了更正式的參與式預算相關規定，包括貧民窟的公民參與也是透過都市社區發展部門 (Urban Community Development Dept, UCD)及社區發展社群 (Community Development Society CDS)來協助改革相關就業輔導政策等。在這些過程中，當地的Pune大學經濟系更徵選了14位大學生來參與參與式民主相關培訓課程，成為日後公民參與活動的種子志工；Pune市政府也在2009年過當地主要媒體報紙公開徵求2009-2010參與式預算的公民參與，2010年則在報紙上徵求公民提供市政府公共政策建議。有趣的是該印度地方政府還明訂了那些可以及不可以接受的計畫草案類別，例如可接受的公民提案包括對水資源提供、公車站、舊公園整修、公共廁所、路燈及道路重鋪等；不能接受的類別有人行橋、減速裝置、新公園建議、非政府用地之建設等。

而在東南亞中，最積極推動參與式民主治理模式的是意想不到的印尼，這個擁有全世界最多穆斯林人口的國家，超過兩億人在印尼信奉伊斯蘭教。若不看其宗教背景，單純以政治歷史軌跡來觀察，
印尼自從1998年強人蘇哈托下台後，民主的發展就不斷深化其作法，至今歷經了四次的民主選舉 (1999年、2004年、2009年及2014年)，權力的轉移與分配在和平中進行著。此外，2008年通過的公開資訊法 (Public Information Disclosure Law)，更開啟開放政府與開放資訊的各項運動推行，含2011年印尼正式加入「開放政府夥伴」國際組織 (Open Government Partnership, OGP)平台，成為創辦國之一、會員與2012-2014的聯合主席 (co-chair)。2012年該國的副總統 Boediono 在雅加達創立「印尼開放政府」(Open Government Indonesia ,OGI)總部，由跨部會代表、公民或民間團體 (Civil Society Organizations, CSO)及印尼開放政府秘書處 (OGI Secretariat)組成，每年透過自主回報機制 (Independent Reporting Mechanism, IRM)鼓勵印尼政府增加公民參與和資訊公開的機會與管道。例如，2013年時，自主回報機制專注於三個方向的重點推動: 減少公共服務酌收非法費用、減少投資與商業行為中的貪汙案件，及開放政府基礎建設建置。2014年印尼更成為「開放政府夥伴」組織的主席，該年度帶領世界各地會員國，一起為 "釋放公共參與、培育開放精神之精隨" (Unleashing Public Participation - Nourishing the Essence of Openness)的年度目標做努力，並執行以下四個策略:

1. 深化地方或城市層級開放政府的決心
2. 跨大參與到青年人與私人單位
3. 測量地方層級的成功

Phoca PDF

4. 增加亞洲地區開放政府夥伴的會員國數

在各種開放政府的鼓勵做法中，最受民眾歡迎的是兩種:

1)開放政府競賽

2) 公共服務品質的提升

競賽方面包含最出名自2012年開始的印尼國家開放政府競賽 OGI (Competition Open Government Indonesia)，當年是由62個公部門參賽，來自34個部會級單位，收件期間為期約四個月，從2014年4月到8月; 世界上第一個鼓勵青年參與的開放政府競賽 Model OGP; 以群眾智慧為出發點的SOLUSIMU公民參與競賽，邀請公民一同來為公共社會問題提供解決方法。OGI也同時建置了Satu Layanan 入口網站，匯集超過三百個公民服務的模型及LAPOR專門處理抱怨的群眾智慧網路平台。透過以上有系統的努力，印尼在東南亞的政府地區預算透明指數是排名第二，在菲律賓之後。以城市來看，有三個城市表現的較好:
雅加達、萬隆、Bojonegoro
。假如以2013年到2014年開放政府聯盟中所有86個會員國表現來比較，印尼被評比為進步最多，改變最大的一個會員國。除了2015
年12月15日印尼政府在雅加達舉辦了一次全國性的開放政府研討會，2014-2015年的推動重點是在如何讓天然資源管理機制中也可以加速其開放及優質治理 (open and Good Governance)的實務執行，尤其是後採礦活動 (post-mining activities)區塊及目前還很難有系統管理到的下游礦石採收、木材砍伐、石油及天然氣收集廠商等。且正因為目前印尼政府還無法及無能力掌控各類天然資源管理的窘境，無形中，印尼政府也間接鼓勵不肖廠商非法採集該國家原本豐富的天然資源，並造成公部門的長期稅務短收問題。

最新的2016-2017年開放政府印尼行動方案重點則放在強化公民社會(CSO)、地方政府和私營部門的共同參與與夥伴建立關係。此外，印尼政府也著手在設置一個在線論壇，讓公民可以透過線上監測來看各公部門計劃的實施行動與進展。而從2016年開始的開放政府也將更全面性與深入到各種面向的公共政策議題，包含以下七大主題:

1.公共服務（醫療，教育）

衛生部

教育和文化部

監察院

2.預算透明度

財政部

國家發展規畫部

內政部

Phoca PDF

3.執法

警方RI

AGO

最高法院

司法部與人權

反貪腐委員會KPK

4.議會

議會秘書長

DPD-RI秘書長

5.村

該部農村，農村發展

內政部

6.環境和自然資源：

環境和森林部

外交部海洋事務和漁業

能源部和礦產資源

7. 數據治理

中央統計局

地理空間情報局

此外，在參與式民主中，還有一種特殊的政治諮詢方式 -「審議式民調」(deliberative polling)，它巧妙地結合了一般民意調查及審議式民主公聽討論會機制，特別設計在做民調前，提供民眾一個與其他民眾或公部門可公開討論或辯論的機會。一方面可以觀察到民意在審議前後是否有變化，以供未來公共政策制定參考，另一方面也可以讓民眾在這些大型公共議題上可以取得更多「知」與「思辨」的管道。這樣的較強民主設計機制率先由史丹佛大學Fishkin教授於1988年提出，至今已在許多已開發及發展中國家被使用，如美國、加拿大、英國或巴西、中國和韓國等，根據史丹佛的審議民調中心調查研究顯示，全世界已有24個國家進行了超過70場的較大型審議式民調。其中包含2011年南韓用審議民主來討論南北韓統一問題，就其條件、時程及可能的影響等做審議

Phoca PDF

，討論全程也在韓國電視 KBS一小時直播。2009年在波蘭的Poznan由華沙大學和其他民間單位合作針對2012歐洲盃後Bulgarska St. 體育場後續應用做審議民調；同年在歐盟也有一場針對歐盟議會選舉相關的21國語言審議民調。2007年北愛爾蘭也針對基督教與天主教父母親不同觀點來討論Omagh小鎮未來學校規劃，縱使這個議題是非常的敏感，且意見普遍很分歧，但在最後還是可以針對兩方的少數共識來提出較可行的結論建議。

以2011年南北韓統一議題之審議民調為例，在審議前，有72%的民眾認為統一是必要的，在審議後則提高到91%認為是必要的，提升了對統一此議題的共識多達19%。在統一是否對南韓有益的議題看來，審議前只有不到一半的民眾
(48%)認為是有益的，提供更多資訊和審議機會後卻多了25%的人同意統一將為南韓帶來的好處(73%)。而在充分審議後，也顯示有更多的南韓民眾 (前43% vs 後78%)願意摒棄對北韓的偏見與核武的威脅，持續提供北韓人道救援；相對的，在審議之後，南韓民眾也漸漸放棄對南韓需要持有核武來和北韓做恐怖抗衡的意見，審議前的53%民眾支持南韓發展威嚇性核武下降到審議後的34%。類似的民眾意見審議前後改變也可以在波蘭的體育場如何再多元使用討論中看到，審議前僅有28%民眾同意讓私人企業來用商業的模式活化國家運動場，審議後則有將近一半的民眾 (48%)同意私有化或許將對運動場的應用可以更靈活及創造更多效益，相對的在審議後，也僅有7%的民眾仍然堅持要市政府來買單管理政府當初建造的這個國家體育場 (前: 27%)。

在台灣，最近的一場較大型審議民調是由台南市政府主辦，於2016年11月26-27日在台南二中舉行之「台南市新市政中心開放決策城鄉論壇」
，約有近200位台南公民參加。在該論壇中，主辦單位設計了審議民調的機制，做了論壇前與論壇後的民調測驗，主要期望了解台南市民對台南未來新市政的多方面選址想法。由下表一可以看出，台南市民在兩天的公開民主審議會議前與後對新市政的選址看法有些許的改變。在區域適宜的三個考量議題上來看，審議前民眾的意見比較分歧，有的認為善化區位最符合，也有認為安定在可服務人口方面最符合台南的需求。審議後，針對交通、可服務人口及基地安全三個指標，審議後的民調出現了較高的共識，一致認為善化是最符合的選址，而最不符合的是新化。類似的情況在區域的發展潛力上也出現，審議前民調在官田和善化兩個位置產生分歧，審議後則是認為官田最符合發展腹地的有效問卷份數多達29份，善化也在審議後成為較多台南市民認為可帶動區域均衡 (32份)及產業鏈結 (32份)的最理想選址。最後，在開發可行性議題上，此審議會議前後有較大的變化，官田在前測時僅有獲得23份的最符合該條件場址支持，但在後側時，官田卻獲得高達56份的最符合支持，官田也在辦理程序時程上在後測獲得更多的市民共識
(前測19份增加到後測的37份)。

表一: 台南新市政審議民調前後測比較

		前測 (有效份數)		後測 (有效份數)	
		最符合	最不符合	最符合	最不符合

Phoca PDF

一、 區位適宜議題	A.交通便利性	善化 20	新化 27	善化 45	新化 28
	B.可服務人口	安定 22	官田 20	善化 29	新化 17
	C.基地安全性	善化 19	新化 24	善化 37	新化 35
二、 發展潛力議題	A.足夠發展腹地	官田 16 善化 16	新化 15	官田 29	新化 20
	B.帶動區域均衡	官田 20	新化 20	善化 32	新化 27
	C 區域產業鏈結	南科 22	新化 21	善化 32	新化 28
	D 具備國際化潛力	南科 31	新化 19	南科 27	新化 26
三 開發可行議題	A 財務可行性	官田 23	新化 15	官田 56	善化 14 安定 14
	B. 辦理程序期程	官田 19	新化 15	官田 37	新化 14

來源: 台南新市政審議民調問卷分析/作者分析製圖

相關資料:

Participedia http://www.participedia.net/

史丹佛大學審議民主中心: http://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/

開放政府夥伴-印尼http://www.opengovpartnership.org/country/indonesia

印尼Solo Kota Kita 組織: http://solokotakita.org/en/

作者 簡赫琳 為文藻外語大學國際事務系副教授

Phoca PDF