發佈：2016-07-29, 週五 10:07
點擊數：14037

政治如何運作其實並沒有制式的模式，畢竟法律也是人訂的。只要是可以服務人民，這世界上存在著許多不同的政府治理型態，各有優缺點。且就算皆是民主制度，在二十一世紀的今天，各國紛紛開始規劃新型的參與式模型，強調不可或缺的公民參與機制。而公民究竟該如何參與？不同政治文化與體制推出的方法更是遍地開花式的爭奇鬥艷，本就是世界政治超國家實驗室的歐盟，後起之秀新興民主體制的南韓，積極在世界各地推動民主成為普世價值的美國，巧用群眾智慧的北歐國家們皆在過去十多年內提出未曾實施過的新公民參與民主型態。

世界政治超國家實驗室的歐盟

歐盟 (European Union, EU)
是二十一世紀以來一個很前衛，且不斷在嘗試不同政治治理模式的超大民主實驗室。二次大戰之後到今日，它由28個歐洲成員國組成，官方語言就多達24種，在這個由五億多人口組成的實驗室中，大家在尋找一個能更和平的與眾人共存的治理方式。歐盟之所以能夠這樣打破傳統的提出許多先進做法，原因說出來會令人跌破眼鏡，但卻是很真切：對人與人之間爭戰的恐懼。這世界上沒有一個地區比歐洲更了解何謂戰爭，何謂失敗的政治治理，何謂獨裁政府，何謂不包容文化差異的後果。那片人人想去一探究竟的浪漫時尚寶地，又有誰敢想像它被戰爭摧毀後的容貌。這個「恐懼」的力量成就了現今的歐盟，也成就了歐盟要竭盡所能地避免任何一會員國或任何一治理機構再變成獨裁的決心。「合作」成為歐盟的唯一選項：28個成員國要合作，歐盟各單位要合作，歐盟與人民也要合作。

在歐盟與人民合作方面，歐盟不但在許多律法中明文保障且鼓勵著，如2009年實施且特別指出人民需要參與政治的里斯本條約 (Treaty of Lisbon)，在實務執行上，歐盟也不斷創造不同的公民參與管道，其中最出名的是歐盟公民提案權 (European Citizens' Initiative, ECI)[1]。

ECI從2011年開始實施，明文規定所有擁有投票權的歐盟公民皆可以參加此法律提案方案 (大都是18歲; 奧地利為16歲)。此法律提案規定不可由組織提出，一旦由至少7國以上個人組成公民委員會上網註冊提案後，可有一年的時間去收集聯署，最後需要有至少來自7個以上會員國的一百萬歐盟公民聯署方可成立此提案。提案的主題可以是任何歐盟執委會掌管的公共政策範疇，如公共健康議題、交通、農業、環境等。公民提案成功後，歐盟執委會需要在三個月內審查此案，與提案者會談，也可能邀請提案者至歐盟國會舉行公聽會，最後也會發佈官方對此公民提案的回應，不論是否有實際對應行動或無法有行動的具體理由。

過去幾年來成功的公民提案之一有2012年提出建議歐盟立法全面禁止動物實驗案 (Stop Vivisection)，此案當年共獲得來自26個會員國117萬公民支持聯署，其中公民聯署最多的來自義大利的近70萬公民，其次為16萬來自德國，6萬來自法國及3萬多來自波蘭等。2015年公民提案者與歐盟執委會有多次會談，公民提案者也被邀請到歐盟國會進行公開提案說明。執委會在正式書面回應中提到，歐盟各級單位同意此公民提案保護動物的出發點，但礙於目前在非動物生物實驗科技的有限性，歐盟需要更多時間來研擬如何可以在保護動物與人類和環境的平衡下來做未來修法，並承諾執委會將在2017年會再審此案，共同再尋找解決此問題更好的替代方案。同時，歐盟執委會也會透過知識分享機制來加速非動物實驗的技術層面發展，開發其他替代方案，加強目前動物實驗的規範，及加強與相關科技社群的對話。

Phoca PDF

發佈：2016-07-29, 週五 10:07
點擊數：14037



圖片來源: http://www.animalwelfareintergroup.eu/wp-content/uploads/2015/06/stop-vivisection-450x313.jpg

後起之秀新興民主體制的南韓

世界經濟活動中，最大宗的其中一塊就是各國的政府預算，畢竟那是匯集了上億納稅人的錢而成。但究竟各國的政府預算資訊有多開放？是否有監督機制？納稅的公民既然有義務納稅，那是否也該有權利可以參與政府預算決策呢？國際預算夥伴 (International Budget Partnership, IBP)，打著 " 透明預算 改變生活 " 的口號， 從十年前 - 2006年開始就進行近百國的開放預算調查 (Open Budget Survey, OBS)[2]，且用調查資料每幾年公佈各國開放預算指數 (Open Budget Index, OBI)。最新發展則是從2014起用最新資訊技術，創造即時線上工具 (Open Budget Survey Tracker)，方便公民、媒體及民間團體
監控政府的各項支出，紅色代表資料未製作或遲製作，黃色代表僅內部使用，而綠色則是開放讓公民公開查閱，截至2015
年底，共有約三十個發展中國家參加，如越南、菲律賓等
，每個月會更新資料，而以上這些計畫是由英國政府 (UK Aid) ，福特基金會 (Ford Foundation)及開放社會 (Open Society Institute) 等單位出資支持。

其中，南韓在國際預算夥伴的開放預算調查中，已連續幾年都是亞洲地區唯一表現前茅的，最好的表現是在2012
年。在一百個調查國家中，該年當全體國
家平均成績為19分，南韓卻有拿到92
分，且其中在給予公民參與機會表現方面，南韓政府做了許多努力。

Phoca PDF

南韓和台灣民主化的歷程類似，經歷過集權後，1990
年起
開始公民
覺醒，社會力開始
蓬勃，公民也開始要求公部門資訊透
明化。最顯著的則是從2003年的前南韓總統盧武鉉 (Moo-Hyun
Roh)開始將 " 透明化" 及"
公民參與 " 放入政見及實際政府運作中，從此開始一系列的公共財管理(public finance management)改革。改革項目包含，設置中期支出框架 (Medium-term expenditure framework, MTEF)，表現式預算(performance based budgeting) 及利害關係人參與 (stakeholder participation)。在此框架下，公民參與的機制有：公開討論 (Open Discussion for the Public, ODP)、公民被邀請主動回報任何預算浪費個案，且公民也可要求要查特定某些單位的帳目。

第一種的公開討論，每個討論場次皆為期五到六天，一天討論兩到三個部會的預算，每次約共可檢討十二個政策區塊預算，如社會福利或健康。更細的來說，每種政策場次約有90分鐘的時間可以審議與討論，參加人員除了公民之外，還會有公部門、專家與民間團體等，每場的場地皆可容納約三百人左右。以2005-2007年為例，每年的三到四月間，在總統與內閣還未確定財政策略前，皆有邀請公民參與公開國家預算討論，且此公開討論機制的結論是可以影響九月要送進國會審議的當年預算。但縱使這樣的規劃可以將公民意見納入公共決策中，學界還是對此類機制有許多的批評，例如認為這樣的參與式預算編列法是較無效率的，來參加的公民皆幾乎沒有太多經驗或相關財政專業，且預算的編列不該只是以單一政策別或部會來討論，更需要全面性的考量及整體國家利益做規劃。最後，每年約有超過八千個不同的政府計畫必須透過預算局來申請，這樣多的計畫案不可能每個都進行公民討論。

第二種公民主動回報預算浪費個案，2006-2007
年間，韓國公民透過網站或熱線共提供了1,400
多筆報告，也幫政府
節省了上億元。而第三種的公民查帳機制
，只要有超過300名19歲以上的公民或是擁有超過300
名以上會員
的民間團體皆有權利向
預算局提出要查帳。除此之外，南韓預算辦公
室在2012
年也舉辦了公民參與計劃設計競賽，當年共有超過八百多種的創新建議提出，最後有十二個新的計畫建議被政府採用，例如依照功能或是區域來成立中小企業聯盟，已增加資訊的分享及增加企業門的談判能力與減少開銷。

積極在世界各地推動民主成為普世價值的美國

在二十一世紀的今天，當每個政府都得被迫面對層出不窮的社會問題、財政危機、人口組成變化、社會資本降低等，政府和人民的關係，也因著都會人口持續增加，逐漸漸行漸遠。諷刺的是，這樣的情
況在越大的國家，
越都會化及現代化的城市越會發生，美國這樣的世界強國及「老」民主也正在面臨這樣的窘境。

美國城市聯盟 The National League of Cities (NLC)
就是其中一個擁有超過九十年歷史，長期致力於協助政府領袖拉近與人民之間的關係與建立信任

Phoca PDF

之民間組織。目前在全美四十九個州皆有州立市政聯盟 (State League)，服務對象超過19,000個散落全美的大中小城市，總部則是設在華盛頓。該非政府組織由董事會的三位主要領袖來帶領大方向，一位理事長及兩位副理事長，從以前到現在，所有前任理事長皆都還在政府服務。其他協會成員包含八位州立聯盟會長、七位政策與推廣委員會委員與四十位的會員。而董事會二十位成員則是每年選舉一次，一任為兩年，理事長及副理事長則為一任一年。

以現任執行長Clarence E. Anthony為例，他同時為佛羅里達州 South Bay的市長，在位服務期間長達二十四年，除了以有創造力出名，也是公民參與的專家，一直以來努力要把城市打造成一個有 "社群感"的環境。除了在公部門服務，Anthony先生還開了一間市政顧問公司 - Anthony Government Solutions，專門提供政府及私人單位規劃及解決與社區，政策發展，商業發展與管理重整相關問題。Anthony先生的教育背景為公共政策，特別專注在城市發展管理政策。

NLC提供各大小市政府及州政府的服務包羅萬象，除了推動影響聯邦級的政策，也積極為城市提供問題解決的策略，如未來城市藍圖設計、經濟發展、財政管理、治理、公共設施、永續發展及住宅等。其中公民參與 (civic engagement)[3]則是在 "治理" (governance)的三項中其中一項。

推動公民參與的方式有很多種，NLC在最近一次是和奈特基金會合作 (John S. and James L. Knight Foundation)，在全美選定十四個城市來實驗推動公民參與，包括波斯頓、奧斯丁、費城、底特律等城市，其中再選出四個城市做詳細的個案分析，發現了以下幾點推動公民參與的心得:

心得一: 讓人民參與和社區挑戰及解決問題的議題會更有參與感，如底特律是讓公民來提供活化低收入戶社區經濟發展的點子。

心得二: 在規劃公民參與時要多考慮如何可以讓更多元背景的公民參與，特別是那些很難接觸到的民眾。芝加哥第四十九區在做參與式預算時就嘗試將更廣及更多元的參與者意見廣邀及納入到決策中。

心得三:
多使用新科技及新策略來推動，費城就開啟一系列開放資料的新做法來讓那些既有公民關懷也有技術的參與者來協助市政府規劃城市發展。

心得四: 專注在那些永續發展的策略，如奧斯丁推動 "想像奧斯丁"運動，讓民眾來參與想像奧斯丁可以如何的永續發展，長遠來說，公民想要怎麼樣的奧斯丁市。

2011年美國城市聯盟則是出版一個公民參與相關報告-「讓地方民主運作:

Phoca PDF

市政代表如何看公民參與」。(Making Local Democracy Work: Municipal Officials' Views About Public Engagement)
在此報告中，根據受訪的市政代表回應分析顯
示，60%的城市常常鼓勵公民參與，21%
表示
有時會用
；與公民互動的地
點多是在市政廳、社區議會、線上論
壇及社區問卷等。超過95%
的公務員表示公民參與對他們城市管理是有價值的，特別是可以打造更有社區感的城市、與民眾建立信任關係及幫地方性問題與公民共同找到解決方法。雖說如此，但同時公務人員也表示公務單位工作人員及民眾應該都很需要更多有關如何有效參與的培訓，超過一半的受訪市政代表表示他們自己與居民其實都缺乏適當的技能、經驗或工具來執行公民參與。

巧用群眾智慧的北歐國家們

另一種
最新型態的公共政策制定
是懂得有效的運用群眾智慧，學術用語稱之為「群眾外包」(crowdsourcing)
。公部門運用私部門的資源來將公共服務外包 (outsourcing)
雖然也是近一二十年比較流行的另類方式解決公共資源不足或節省，但外包給特定得標廠商也衍生出很多不預期的
問題，有時也沒有更有效率。伴隨著
科技的進步，「連線」(Wired)雜誌編輯Howe和Robinson在2006
年時提出了他們的觀察，稱之為群眾外包的崛起 (The Rise of
Crowdsourcing)，從此該概念被廣大應用在各領域。

為了要研究並能更加有效運
用群眾智慧，北歐國家之一的芬蘭國會在2012
年初發表了一篇有趣的報告，就名為「Crowdsouring for Democracy: A New Era in Policy-Making」[4]
，主要探討民主制度要如何從群眾智慧中能更改善政策制定方向及執行方法。而這個報告更有趣的交由芬蘭國會中，早在超過20年前就已增設的未來委員會 (Future
Committee)來執行並提出，該委員會由17
位國會議員組成，專門為芬蘭的未來搜尋各式各樣可能，實質為芬蘭國會中的內部智庫。

報告中提出有四種民主制度可以運用群眾智
慧，包含1)立法與策略決策過程 2)　參與式預算 3) 公民請願網站 4)
開放創新及挑戰。其中在立法方面
，芬蘭國會特別舉出冰島在2010-2011年間，冰島總理 Johanna
Siguroardottir
特別主動邀請公民參與修憲過程。當時正值冰島的金融危機，政府想要修憲，想要政府重整，束手無策之下希望尋求民眾參與來集思廣益，共有超過一千名的冰島公民提供修憲的意見，隨後這些意見也製成 mind
map
公告在網路成
為開放資訊供大家參考。此

Phoca PDF

外，冰島人也投票從幾百位候選人中選出25
位公民成立公民審議憲改委員會，一開始冰島最高法院不同意此種作法，但因為冰島國會支持，最後還是如期開始運作。

首先，此公民委員會代表開始審議冰島國會已經審議過一輪的憲改草案，公民委員會提出他們的修正版本，此修正版本隨後公佈在網路上提供廣大民眾可以上網直接做出增修意見，公民在幾個月的時間內對此憲改草案版本
提出了上千種的建議。民眾也可以寄email
或信直接給憲改委員會，而委員會當然也同時與傳統的許多專家學者座談商議許多技術層面。最後在2012
年，冰島也為此憲改舉辦了公投，超過二分之三的民眾支持此憲改版本，但此公投意見僅為提供冰島國會做參考，最後還是由國會來決定最後版本，最終是修憲成功，完成二次大戰後唯一一次的大規模修憲工程。

台灣的立法院何時也可以來成立個「未來委員
會」?
若是在商場上，產品的研發需要不斷的實驗及吸取創新的點子，難道公共政策及解決公共的問題就只能一成不變嗎?
政府
若真的想
不出來，大可以把
問題丟出來，讓兩千三百萬的群眾智
慧當政府的「智多星」！ 何嘗不可?
台灣
政府多年
來期望實施的十二
年國教與大學教育普及化不就是希望
教育出有智慧的公民嗎?
那當公民都變聰明了，他們的聰明才智豈可以被不信任及白白浪費了。小島人雖不多也不少，但有智慧的人應該比比皆是，當過去我們僅能請益立法委員及專家學者的意見，群眾世代的來臨是否也意味著公共政策也該多點雙向溝通及知識的交流?

政治的運作可能性無限，只要我們願意嘗試，政治永遠都可以為人民帶來新希望及一個不同的未來。

---

[1]歐盟公民提案權 http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome

[2]開放預算調查 http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/

Phoca PDF

[3]
NLC公民治理篇http://www.nlc.org/find-city-solutions/city-solutions-and-applied-research/governance/civic-engagement

[4]芬蘭國會群眾智會與民主報告:
http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/Crowdsourcing_for_DemocracyF_www.pdf

作者簡赫琳為文藻外語大學國際事務系

Phoca PDF