

開放政府夥伴關係聯盟 參與及共創工具

關於本手冊目標

親愛的讀者：

歡迎使用開放政府夥伴聯盟的參與及共創工具手冊！繼 2017 年推出參與及共創標準之後，此手冊將指導你完成各項步驟及最佳作法，並運用開放政府夥伴聯盟內豐富的範例與模型來進行說明。

OGP 的承諾是改變政府，藉由將公民帶回（重新納入）政府在設計、執行與監督的過程，達到政府開放。這不僅是原則，更重要的是，讓政府更有效率與效能，減少貪腐、提高信任。簡言之，就是要讓政府得以更完善地為人民服務。適當地落實公民參與及公眾參與，提供良好治理必要的動力與監督。這部分比以前更加重要。

依照 OGP 的作法，我們學習到許多關於創造對話及參與機會的知識。共創容易混淆，正確運用共創也並非易事。有時，我失敗是因為沒有真正的參與意願，更多時候是因為我們欠缺技能與知識。

本手冊將有助於正確運用共創。我希望手冊不僅能激發你們重視 OGP 中的共創及參與，更重要的是，正確地落實在整個政府部門。

若沒有你們多年來與 OGP 支援小組分享的出色範例，這本手冊也不會存在。你們的經驗幫助我們鼓舞其他夥伴，特別感謝提姆·休斯（Tim Hughes）和彼得·瓦爾加（Peter Varga）將這些範例以深具說服力的方式整合在一起。希望眼前這本手冊，能對你在共創開放政府改革方面的工作有所幫助和啟發。

OGP 的最終目的，是讓政府為其人民服務、與人民合作、造福所有人。我們希望這本手冊將有助於你們在這方面的努力。我相信你們的工作將帶來令人欽佩的成果，並成為一個更好且更開放的政府共創範例。

保羅·馬森（Paul Maassen）謹致
OGP 國家支援處主任（Chief Country Support）

如何使用本手冊

這本互動式手冊的編排是採取實用型問答格式，你可以透過 3 種主要路徑來瀏覽並找到相關內容。在每個頁面頂部即可看到引導的標題；在左上角處也有「目錄」、「分類表」或「地圖」，進入這些引導選項。

目錄

如你所見，目錄是根據一系列的問題與解答所組成，並分成 3 大部分和 10 個章節：

- 第 I 部分（第 1 章到第 3 章）適用於參與 OGP 的所有利害關係人、政府及公民社會行為者。
- 第 II 部分（第 4 章到第 7 章）主要是與政府決策者和官員相關的指導意見。
- 第 III 部分（第 8 章到第 10 章）提供對公民社會利害關係人最實用的指導意見。

你也可以點選每頁頂部的相關標題，直接跳到這些選項。

分類表

分類表是一份簡化目錄，以單頁方式呈現了所有的參與及共創標準。你可以從偏好的共創週期階段開始點選任一標準（無論是基本要求或進階步驟），其涵蓋了公民社會參與的 3 個主要領域（資訊傳播、提供對話的空間與平台、共同享有和共同決策），點選後即可跳到特定標準和協助實施範例的頁面。

地圖

本手冊依據 OGP 內 39 個參與成員的 100 個範例，說明執行 OGP 參與及共創標準的多樣性與策略。此地圖收錄了這些範例，方便你點選其頁面以獲取靈感。

致謝：

誠摯感謝所有國家和地區的利害關係人、OGP 支持者及 OGP 支援小組的工作人員，他們在 OGP 過程中，為公眾參與及共創的積極實踐提供了豐富的經驗。

這份工具手冊由參與的提姆·休斯、OGP 支援小組的彼得·瓦爾加撰寫和編排，並由[理查·史考特（Richard Scott）](#)設計而成。

當然，本手冊並未羅列所有傑出範例，歡迎你來信 ideabox@opengovpartnership.org 為往後的版本提供評論與意見。

本著作係採[創用 CC 姓名標示 4.0 國際授權條款](#)授權。

如何使用本手冊

你還可以在整份工具手冊的左邊灰框輕鬆找尋所需內容，各種圖示有助於快速移到你所需要的內容類型：

	基本要求
	進階步驟
	整個行動方案期間適用的標準
	制定行動方案期間適用的標準
	執行行動方案期間適用的標準
	資訊傳播適用的標準
	對話與共創之空間與平台適用的標準
	共享與共同決策適用的標準
	互動內容，你可以點選引導項目或更多資訊
	國家或地方實體的標示與範例
	標示其他 OGP 或第三方資料
	標示價值觀點與利益
	標示義務性要求
	標示可發表評論或進一步參與的選項
	標示更多線上資源
	標示使用於追蹤進度的獨立清單

詞彙表
AP：行動方案
C&S：規範與準則委員會
CSO：公民社會組織
IAP2：公眾參與國際協會
IRM：獨立報告機制
MSF：多元利害關係人論壇
NGO：非政府組織
OECD：經濟合作暨發展組織
OGN：開放政府網絡
OGP：開放政府夥伴聯盟
PoC：聯絡人（通常在 OGP 中使用政府聯絡人）
SAR：自我評估報告
SC：推動委員會
SU：支援小組
ToR：職權範圍
WB：世界銀行
WG：工作小組

引言.....	1
如何使用本手冊.....	2
詞彙表.....	3
目錄.....	4
標準分類表.....	8
範例地圖.....	9
第 I 部分：給所有利害關係人的 指導意見	10
1.共創的具體案例？.....	10
案例分析 1：烏克蘭.....	10
1.1 為什麼參與及共創很重要？.....	10
圖表 1：公民社會在開放政府中的角色.....	13
1.2 如何提出對開放政府改革有利的論據？.....	36
2.政府必須滿足哪些共創要求？.....	37
案例分析 2：阿根廷.....	37
2.1 OGP 對話的要求是什麼？.....	39
2.2 這些要求分別適用於哪些時候？.....	40
2.3 參與的程度如何？.....	40
圖表 2：IAP2 關於公眾參與程度的光譜.....	41
2.4 如何評估諮詢過程？.....	42
圖表 3：IRM 的過程評估.....	42
2.5 何時及如何提供理性回應？.....	43
圖表 4：決定行動方案主題時的理性回應範例.....	44
圖表 5：定義具體提案的理性回應範例.....	44
2.6 哪種情況會判定一國行為違反程序？.....	44
2.7 如果我國政府有其他替代作法？.....	46
3.可以在哪裡獲得更多的幫助？.....	48
3.1 OGP 提供哪些協助？.....	48
3.2 何謂 OGP 多方捐贈信託基金？.....	50

目錄

3.3 信託基金支持哪類活動？	50
3.4 哪些人可以獲得信託基金的資助？	51
3.5 如何分享良好的作法和成果？	51
第 II 部分：給政府決策者和官員的 指導意見	52
4.在整個 OGP 過程中，如何讓公民社會參與？	52
案例分析 3：義大利	52
4.1 參與及共創標準如何規範？	53
4.2 關於 OGP 過程應該傳達哪些資訊？	56
圖表 6：發布關鍵資訊的摘要	56
圖表 7：向利害關係人傳達關鍵資訊的摘要	57
圖表 8：資料庫的基本組成	59
圖表 9：文件資料庫範例	60
4.3 應如何傳達關於 OGP 過程的資訊？	60
圖表 10：OGP 網站及網頁的範例	61
5.何謂多元利害關係人論壇？	64
案例分析 4：菲律賓	64
圖表 11：成立 MSF 的方法	66
5.1 為什麼需要成立多元利害關係人論壇？	66
5.2 多元利害關係人論壇應扮演什麼角色？	67
5.3 誰應該參與多元利害關係人論壇？	70
5.4 多元利害關係人論壇如何決策？	72
圖表 12：決議方式	72
圖表 13：公務 7 項守則	73
核對清單 1：公民社會參與 OGP 階段	74
6.如何制定行動方案？	76
案例分析 5：澳大利亞	76
6.1 參與及共創標準應如何規範？	77
6.2 關於制定行動方案應該傳達哪些資訊？	80

目錄

6.3 何時開始進行？	82
圖表 14：計畫制定行動方案的注意事項	83
6.4 誰應該參與行動方案的制定？	83
6.5 如何讓利害關係人參與行動方案的制定？	85
圖表 15：民眾承諾提案的線上工具	87
圖表 16：共同草擬承諾的線上工具	88
圖表 17：蒐集公眾評論的工具	90
6.6 多元利害關係人論壇在制定行動方案中擔任什麼角色？	90
核對清單 2：行動方案制定階段	93
7. 應該如何執行、監督和報告 OGP 行動方案？	95
案例分析 6：奈及利亞	95
7.1 參與及共創標準應如何規範？	96
7.2 關於行動方案的執行應傳達哪些資訊？	97
圖表 18：呈現承諾狀態的操作介面範例	98
7.3 哪些人應該參與行動方案的執行與監督？	98
7.4 如何讓利害關係人參與行動方案的執行與監督？	99
7.5 多元利害關係人論壇在行動方案執行期間扮演什麼角色？	100
7.6 哪些人應該參與行動方案的報告？	102
核對清單 3：在行動方案執行與監督階段	103
第 III 部分給公民社會組織和活動人的指導意見	104
8. 如何使用 OGP 作為推廣平台？	104
8.1 公民社會在行動方案制定方面扮演什麼角色？	104
8.2 影響 OGP 行動方案的關鍵點？	104
8.3 運用什麼策略可以達到成功宣傳？	106
9. 如何動員與協調公民社會的宣導工作？	109
9.1 為何公民社會的動員與協調如此重要？	109
圖表 20：公民社會聯盟	110
9.2 應如何組織聯盟／網絡？	110

目錄

圖表 21：公民社會聯盟職權範圍的範例	111
9.3 哪些人應該參加 OGP 公民社會聯盟？	111
9.4 聯盟／網絡應如何決策？	111
圖表 22：英國 OGN 決策程序的範例	112
10.如何確保承諾執行？	113
10.1 公民社會在行動方案執行方面的角色是什麼？	113
10.2 公民社會在行動方案監督與評估方面的角色是什麼？	113
圖表 23：公民社會領導人的建議	114

標準分類表

目錄
分類表
地圖



☑ = 基本要求
⚙ = 進階步驟

資訊傳播

空間與平台

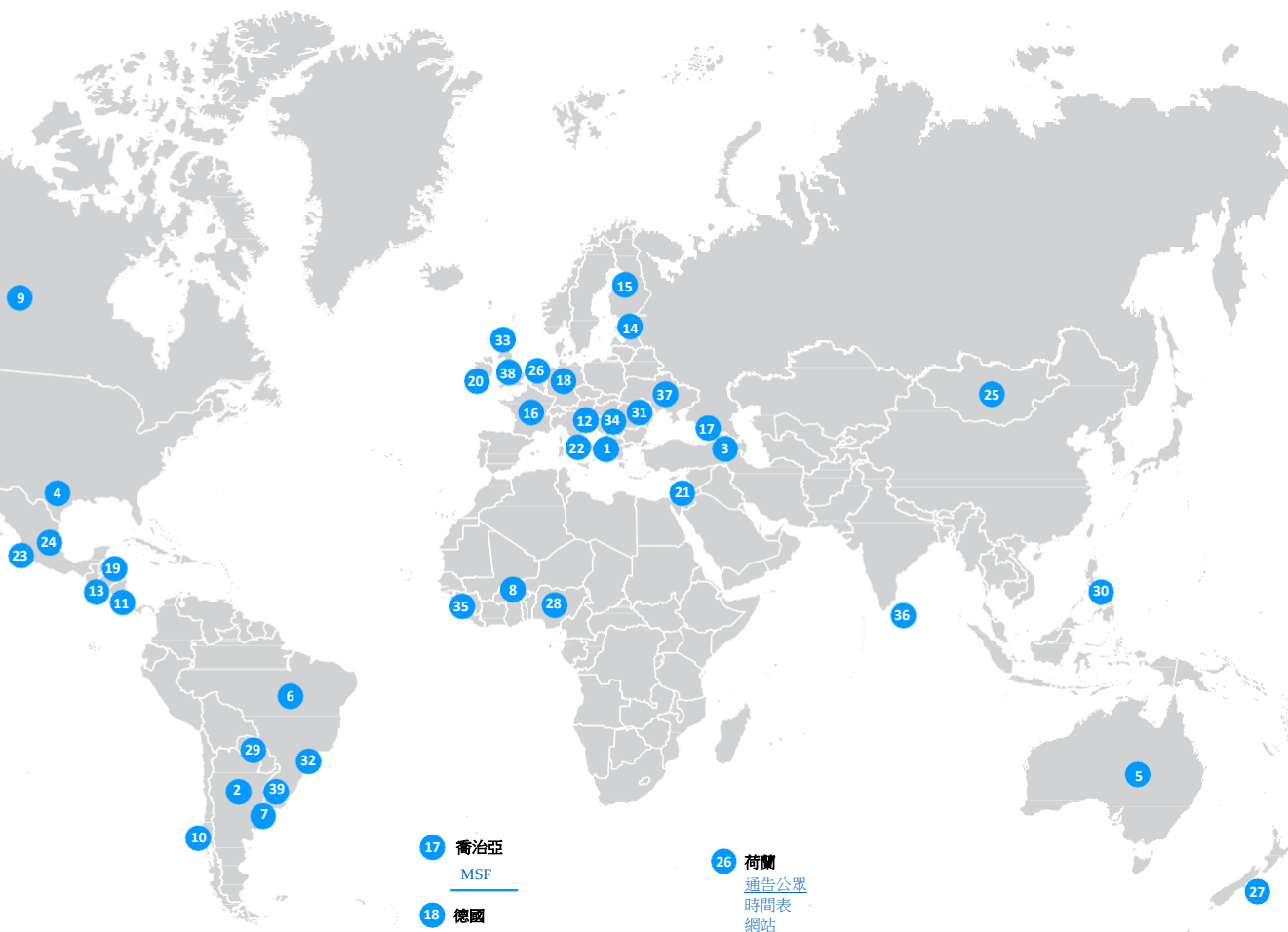
決策

	 整個 AP 週期	 制定 AP 期間	 執行 AP 期間
	☑ - OGP 專門網站 - 主要單位與聯絡人 - 所有官方語言 - 文件資料庫 - 事前溝通	- 傳達參與機會 - 定期更新制定進度 - 公布概況	- 定期更新執行進度 - 允許公眾評論
	⚙ - 平易的用語 - 傳達管道的類別 - 目標性推廣 - 視覺化	- 發布所有意見 - 承諾挑選的理由 - 傳達管道的類別	- 政府與 CSO 共同定期更新 - 承諾進度操作介面
	☑ - 成立 MSF - MSF 開放意見提供 - 遠端參與的機會 - 保存紀錄 - 對外推廣和提升意識	- 參與制定 AP 的機會 - 充足的背景資料 - 合適的諮詢方式 - 搜集承諾草案的回饋意見，並予以回應	- 開放執行會議 - 鼓勵對執行提供意見
	⚙ - 包容策略 - 廣泛地宣傳 - 線上論壇	- 合作設置議程 - 積極提高參與機會 - 工作小組提煉承諾想法 - 徵詢對 AP 草案的意見回饋	- 針對 SAR 的公眾諮詢 - 與部長會面的機會 - 互動式的進度討論 - 討論 IRM 的報告結果
	☑ - 共同制定 MSF 的職權範圍與管理權 - 均衡的 MSF - 公平透明地挑選非政府成員 - 主動報告活動 - 納入 MSF 的高層代表	- MSF 每月定期開會，進行可行性討論 - 討論承諾及合理回應	- MSF 監督執行與改善 - 與 MSF 討論 SAR
	⚙ - 政府與非政府組織共同主持 - 授權決策 - 道德規範	- 共同規劃 AP 制定過程 - 平等的否決權 - 共同決定承諾	- 組成工作小組來執行及監督承諾 - 工作小組每季召開會議 - 半年一次進度更新

範例地圖



- 1 阿爾巴尼亞
[網站](#)
- 2 阿根廷
[案例分析](#)
[網站](#)
[回饋](#)
[操作介面](#)
[文件資料庫](#)
[公民社會聯盟](#)
- 3 亞美尼亞
[溝通管道](#)
[對外推廣](#)
- 4 奧斯汀
[制定 AP](#)
- 5 澳大利亞
[案例分析](#)
[MSF](#)
[網站](#)
[操作介面](#)
[通告公眾](#)
[ToR](#)
[文件資料庫](#)
- 6 巴西
[MSF](#)
- 7 布宜諾斯艾利斯
[文件資料庫](#)
[制定 AP](#)
- 8 布吉納法索
[MSF](#)
[ToR](#)
- 9 加拿大
[通告公眾](#)
[網站](#)
[無障礙性](#)
[MSF](#)
[操作介面](#)
[公民社會聯盟](#)



- 10 智利
[政治影響力](#)
[通告公眾](#)
- 11 哥斯大黎加
[網站](#)
[MSF](#)
[溝通管道](#)
[公民社會聯盟](#)
[ToR](#)
- 12 克羅埃西亞
[制定 AP](#)
[回饋](#)
[通告公眾](#)
- 13 薩爾瓦多
[操作介面](#)
[通告公眾](#)
- 14 愛沙尼亞
[通告公眾](#)
- 15 芬蘭
[通告公眾](#)
[文件資料庫](#)
[無障礙性](#)
[平易的語言](#)
[對外推廣](#)
- 16 法國
[網站](#)
[通告公眾](#)
[協商平台](#)

- 17 喬治亞
[MSF](#)
- 18 德國
[網站](#)
[利害關係人分析圖](#)
[公民社會聯盟](#)
[ToR](#)
- 19 宏都拉斯
[操作介面](#)
- 20 愛爾蘭
[網站](#)
[通告公眾](#)
[文件資料庫](#)
[協商平台](#)
[制定 AP](#)
- 21 以色列
[協商平台](#)
- 22 義大利
[案例分析](#)
[通告公眾](#)
[網站](#)
[文件資料庫](#)
[協商平台](#)
[操作介面](#)
- 23 墨西哥哈利斯科州
[文件資料庫](#)
- 24 墨西哥
[操作介面](#)
- 25 蒙古
[溝通管道](#)
[制定 AP](#)

- 26 荷蘭
[通告公眾](#)
[時間表](#)
[網站](#)
- 27 紐西蘭
[通告公眾](#)
[網站](#)
[協商平台](#)
- 28 奈及利亞
[案例分析](#)
[公民社會聯盟](#)
[MSF](#)
[政治影響力](#)
[網站](#)
- 29 巴拉圭
[文件資料庫](#)
[論壇](#)
[網站](#)
[溝通管道](#)
[操作介面](#)
[文件資料庫](#)
- 30 菲律賓
[案例分析](#)
[MSF](#)
[政治影響力](#)
- 31 羅馬尼亞
[對外推廣](#)
- 32 巴西聖保羅州
[制定 AP](#)
- 33 蘇格蘭
[公民社會聯盟](#)
[通告公眾](#)

- 34 塞爾維亞
[網站](#)
[公民社會聯盟](#)
[操作介面](#)
- 35 獅子山
[通告公眾](#)
[推廣計畫](#)
[監測執行](#)
[網站](#)
- 36 斯里蘭卡
[操作介面](#)
- 37 烏克蘭
[案例分析](#)
[制定 AP](#)
- 38 英國
[通告公眾](#)
[公民社會聯盟](#)
[專題工作小組](#)
[ToR](#)
[網站](#)
[操作介面](#)
[監督執行](#)
- 39 烏拉圭
[文件資料庫](#)
[制定 AP](#)
[操作介面](#)

第 I 部分：給全部利害關係人的指導意見

1. 共創的具體案例？

案例分析 1：烏克蘭

烏克蘭的後蘇聯歷史見證了貪腐與精英俘獲（elite capture）的革命與動亂，特別是政治寡頭獨佔公共採購領域，所以各部門的改革者聯手推出數位採購系統 ProZorro。這個公開採購平台屬於開放原始碼，且依照開放數據標準涵蓋了所有公開採購數據。ProZorro 得以監控所有政府招標與採購的數據，自 2014 年推出以來¹，每天省下 6,000 萬烏克蘭格里夫納（UAH），相當於 210 萬歐元。

ProZorro 的共創是公民社會、政府與私部門之間真正的共創成果，這個想法本身源自於公民社會，制度則是透過私部門基於公眾利益所發展而成，現在政府普遍採用這個採購系統。ProZorro 網站 www.dozor.org 不僅開放外界連結其公開數據，亦在網站上架設公眾參與平台，邀請公民社會來監督採購數據並提供回饋意見。這項跨部門合作的[早期成果](#)令人振奮，截至 2018 年 1 月，Dozor 擁有 22 家 CSOs 進行採購監督，這些組織曾於 6 個月內透過此平台發現 5000 多起活動可疑的案例。

1.1 為什麼參與及共創很重要？

政府、公民社會及其他利害關係人之間的合作，是開放政府夥伴聯盟（OGP）進程的核心。[OGP《管理條款》](#)聲明：「OGP 參與成員致力於透過多元利害關係人的程序，加上公民及民間社會積極參與來推展其行動方案（APs）。」

此要求並非在於提倡崇高的原則，乃是反映從事開放政府改革工作的現實問題。簡言之，公民、民間社會、政治與官方提倡者以及其他利害關係人的相互合作，對於制定、確保和落實長久的開放政府改革工作至關重要。

在題為[《開放政府：全球環境與發展道路》（Open Government: The Global Context and Way Forward）](#)的報告中，非政府組織參與（Involve）及經濟合作暨發展組織（OECD）提到：

實現開放政府改革之所以必須有政府、公民及民間社會之間的合作，至少基於以下 3 點理由：

¹ <https://joinup.ec.europa.eu/document/prozorro-public-procurement-platform-spreads-its-wings-prozorro>

I.規範性：開放式政府重新定義了政府與社會的關係，以及公民與民間社會必須參與其中。

II.工具性：開放政府機制仰賴公民與民間社會的參與，民眾的參與可以在確立問題和優先事項、孕育想法和貢獻政策方面發揮關鍵作用。

III.政治性：開放政府改革相當複雜，具政治性本質，需要治理制度內不同領域的改革者相互合作，才能有成功的機會。

I.規範性

公民參與、透明與課責都是開放政府的核心層面。通常核心是指人民能夠影響其生活決定的民主原則，但開放政府改革重新定義了公民及其政府的權利義務，並改變他們的互動方式。因此，公民與公民社會應參與開放政府改革的定義。

II.工具性

在各個部門及政策領域，人們越來越意識到，社會成果不是由政府單方面達成的，而是仰賴公民、民間社會、企業及其他組織而來，這個道理同樣適用於治理方面，公民社會在充滿活力的民主國家中扮演著重要角色。例如，世界經濟論壇（The World Economic Forum）曾明言²：

「公民社會作為民主制度的基本組成部分，並突顯了重要議題。公民社會能夠表達爭議性觀點、代表那些沒有發言權的人、動員公民參加運動、在各利害關係人之間建立支持度、透過促進透明與課責為政治制度帶來信譽。在政策規劃方面，公民社會是可貴的夥伴，可以根據第一手經驗提供深入主題的專業知識，嘗試並擴大社會服務創新工作，並促使公民參與。」³

在制定、執行與監督開放政府改革方面，公民社會和其他利害關係人可以貢獻大量的精力和專業知識。如同參與及 OECD 所提到的（請見[圖表 1：公民社會在開放政府中的角色](#)），公民社會可以在實踐開放政府改革方面發揮各種作用。

² WEF (World Economic Forum) (2013), “The future role of civil society”, World Scenario Series, WEF, Cologne/Geneva.

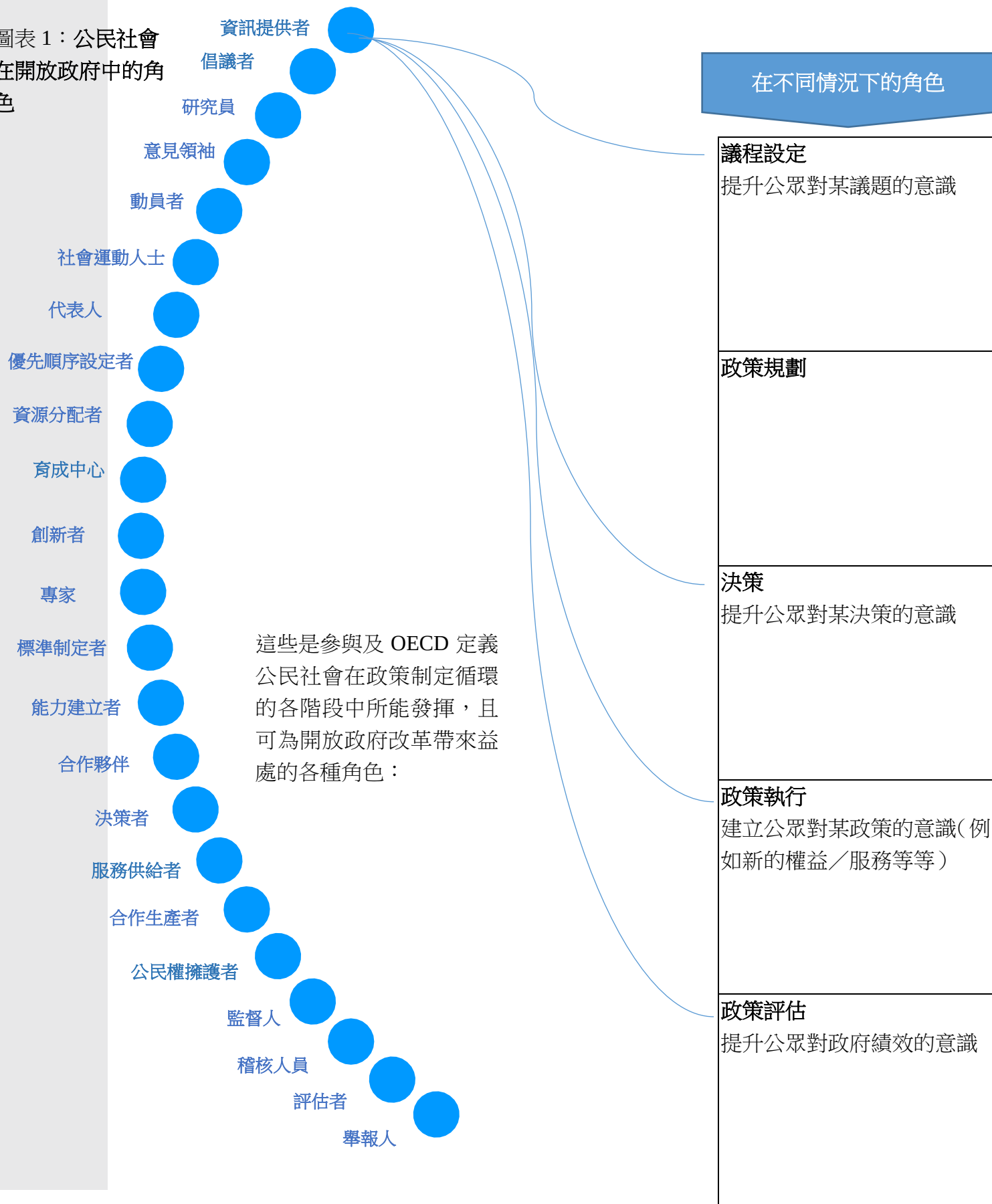
³ Involve (2016) “The role of citizens and civil society in open government reforms”, in Open Government: The Global Context and Way Forward, Paris: OECD http://www.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en

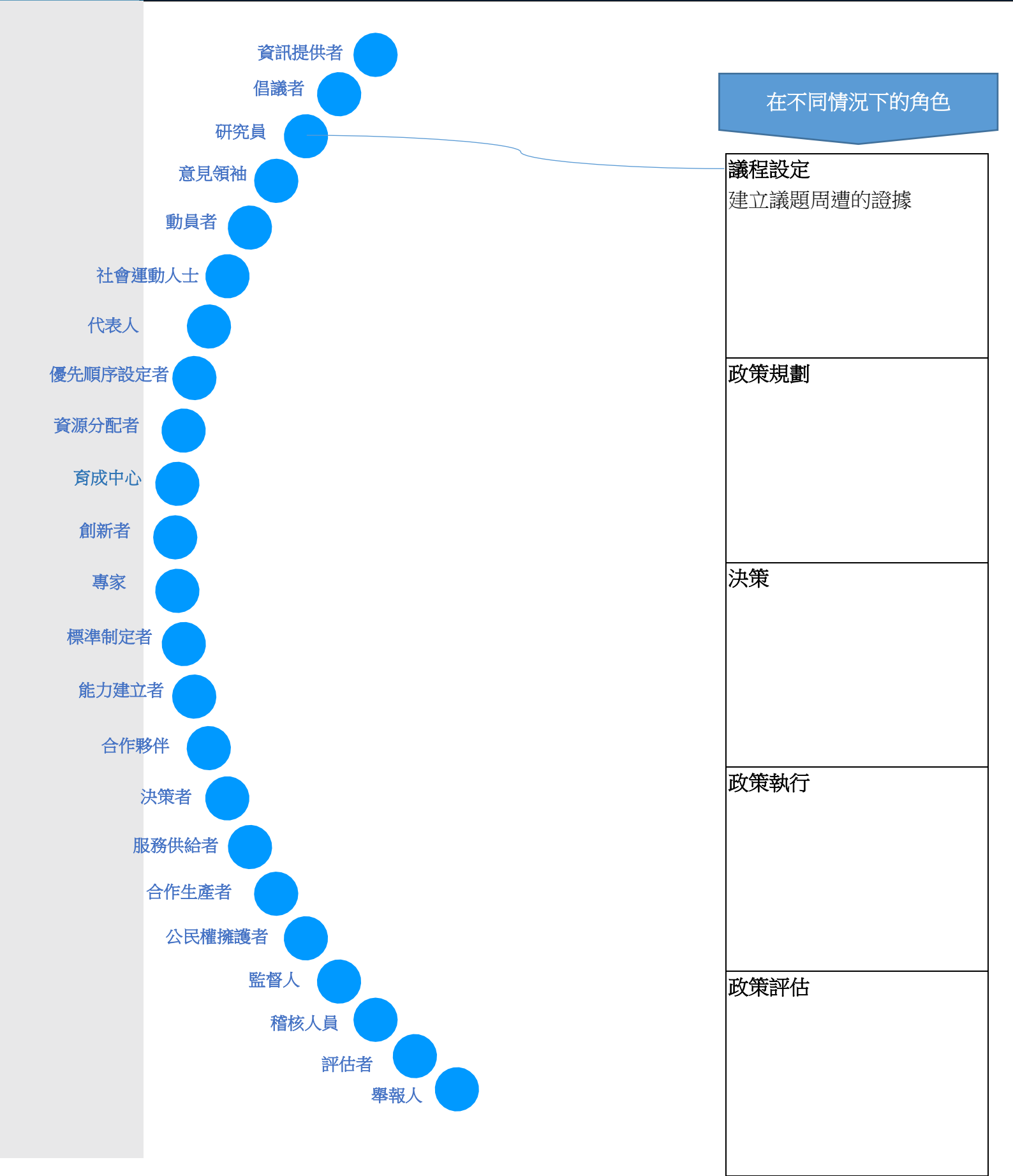
III.政治性

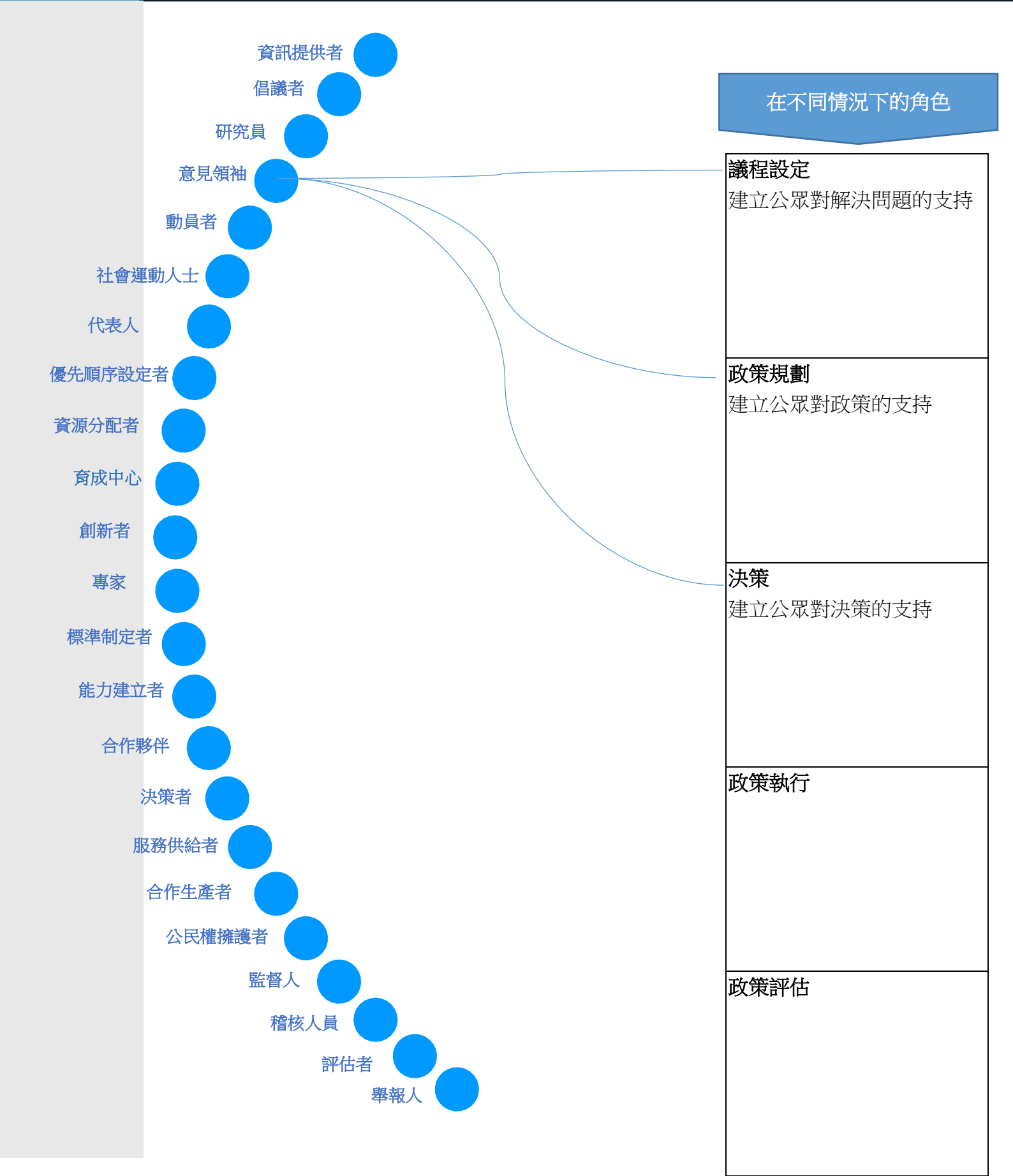
開放政府改革本身具備政治特質，且鮮少毫無爭議，雖然可以獲得政府內外部改革者的支持，但也可能會遭遇其他人的抵制，因此各部門改革者之間的相互合作顯得至關重要：

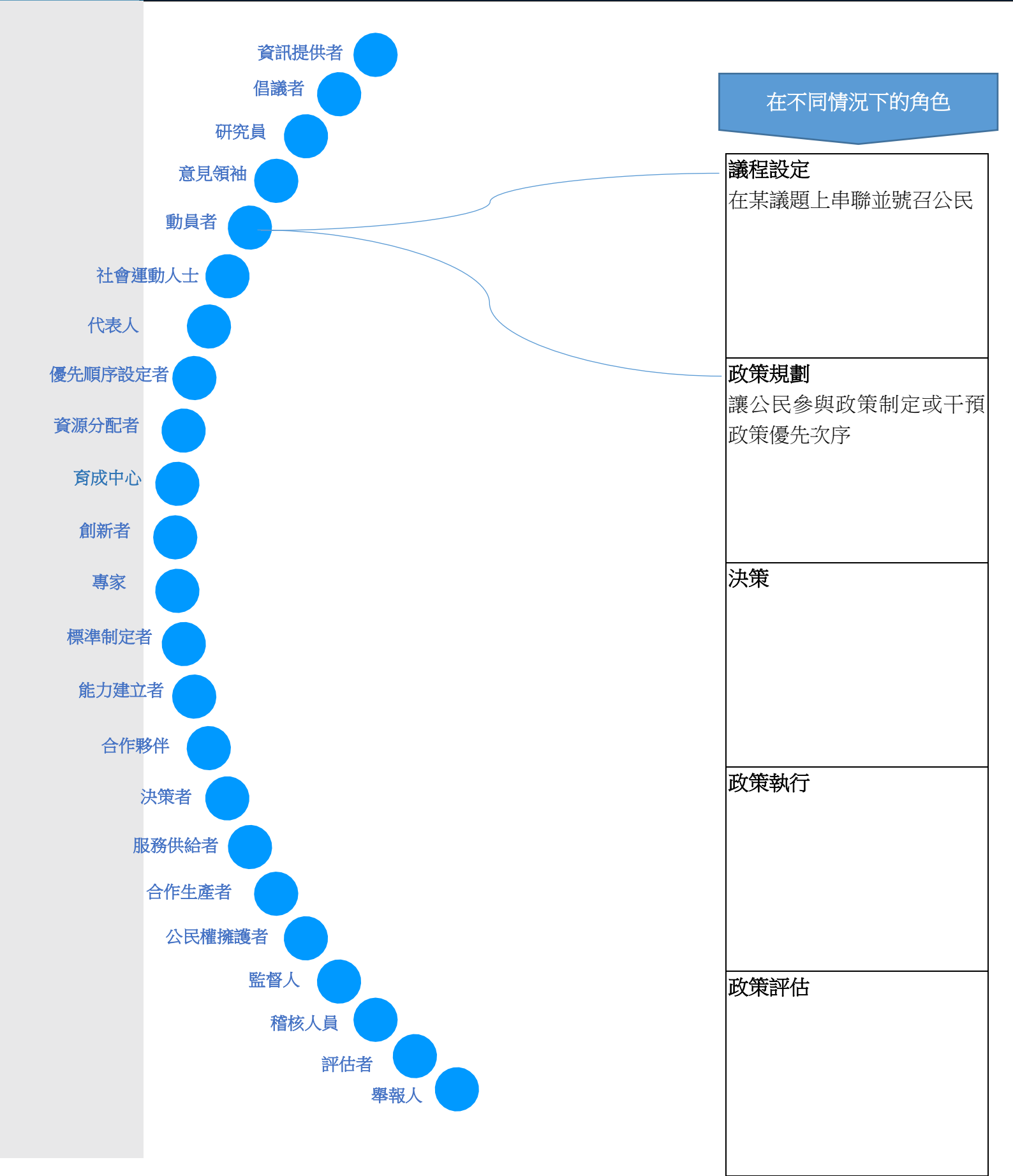
「變革性與可持續性改變，需要來自不同部門和群體（如部長和官員、國家與地方 CSOs、公民、議員與媒體）的聯盟共同努力。政府內部改革者需要外部人士的支持，來挑戰體制內的惰性、尋租行為、既得利益、貪腐，以及根深蒂固的權力結構…。另一方面，政府以外的改革者則需要政府內部人士的支持，以確保改變已深植入政府機構內部。改革可能需要立法改革，甚或憲法改革，至少需要致力於新的政策與實踐。」

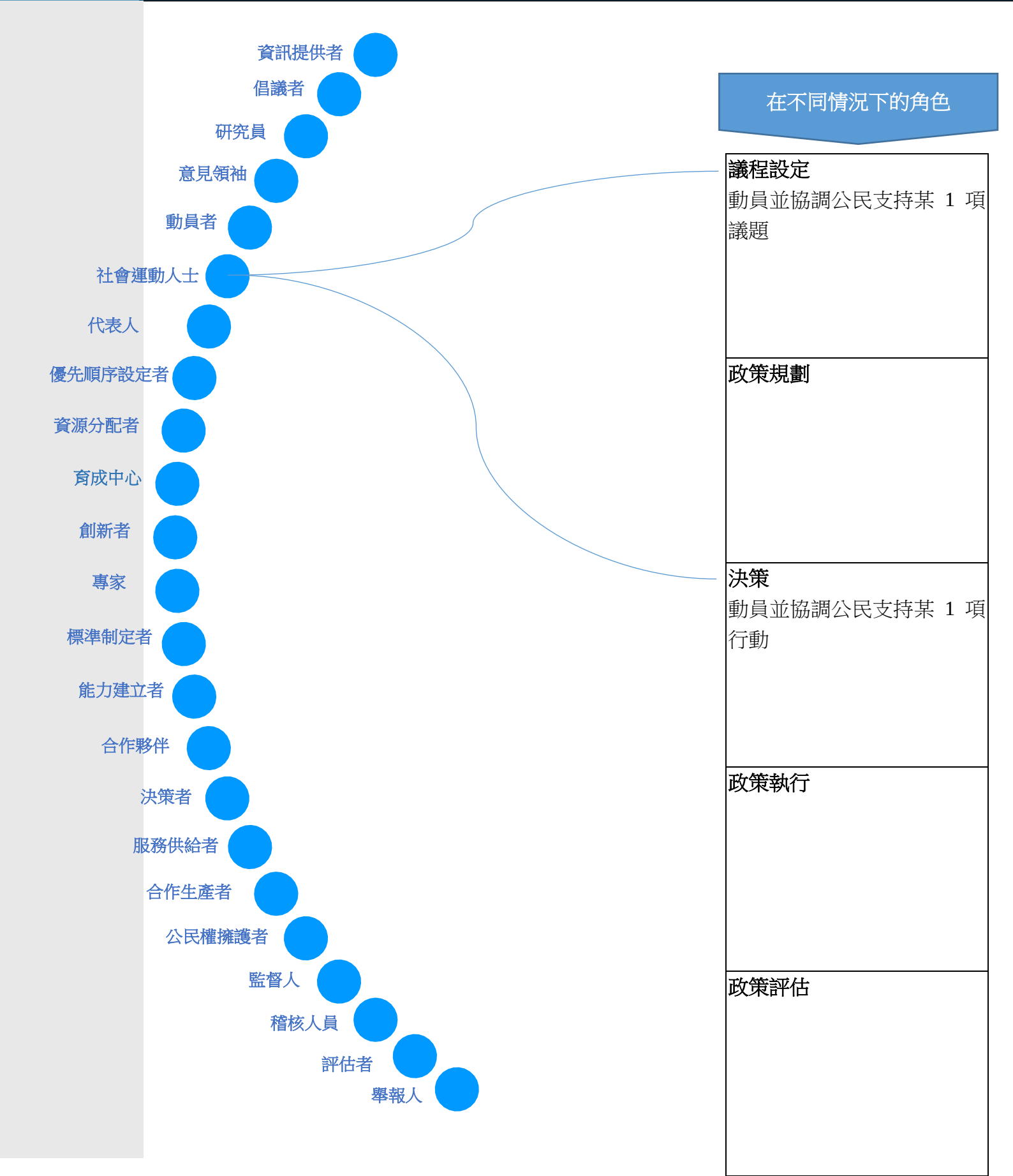
圖表 1：公民社會
在開放政府中的角
色

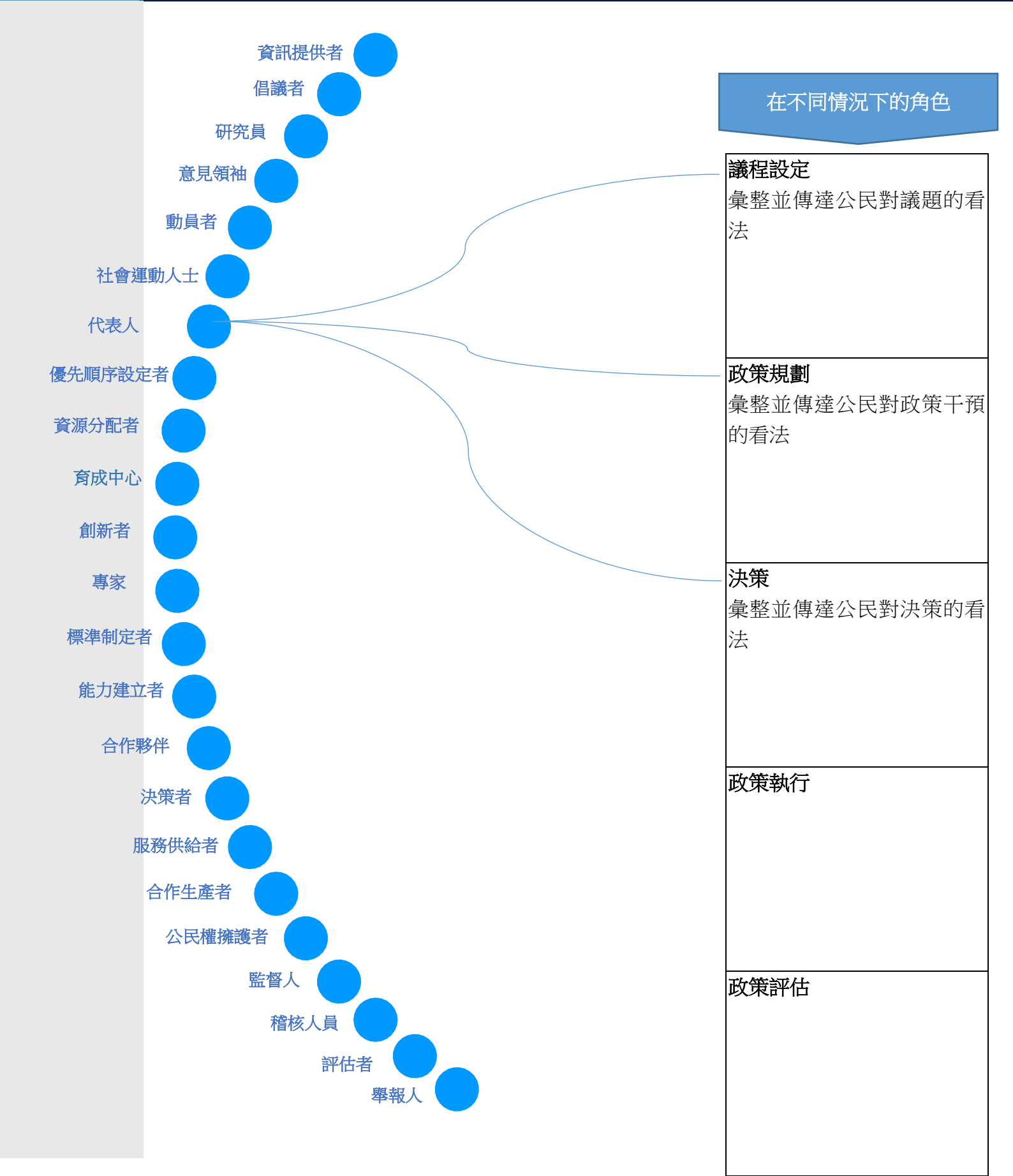


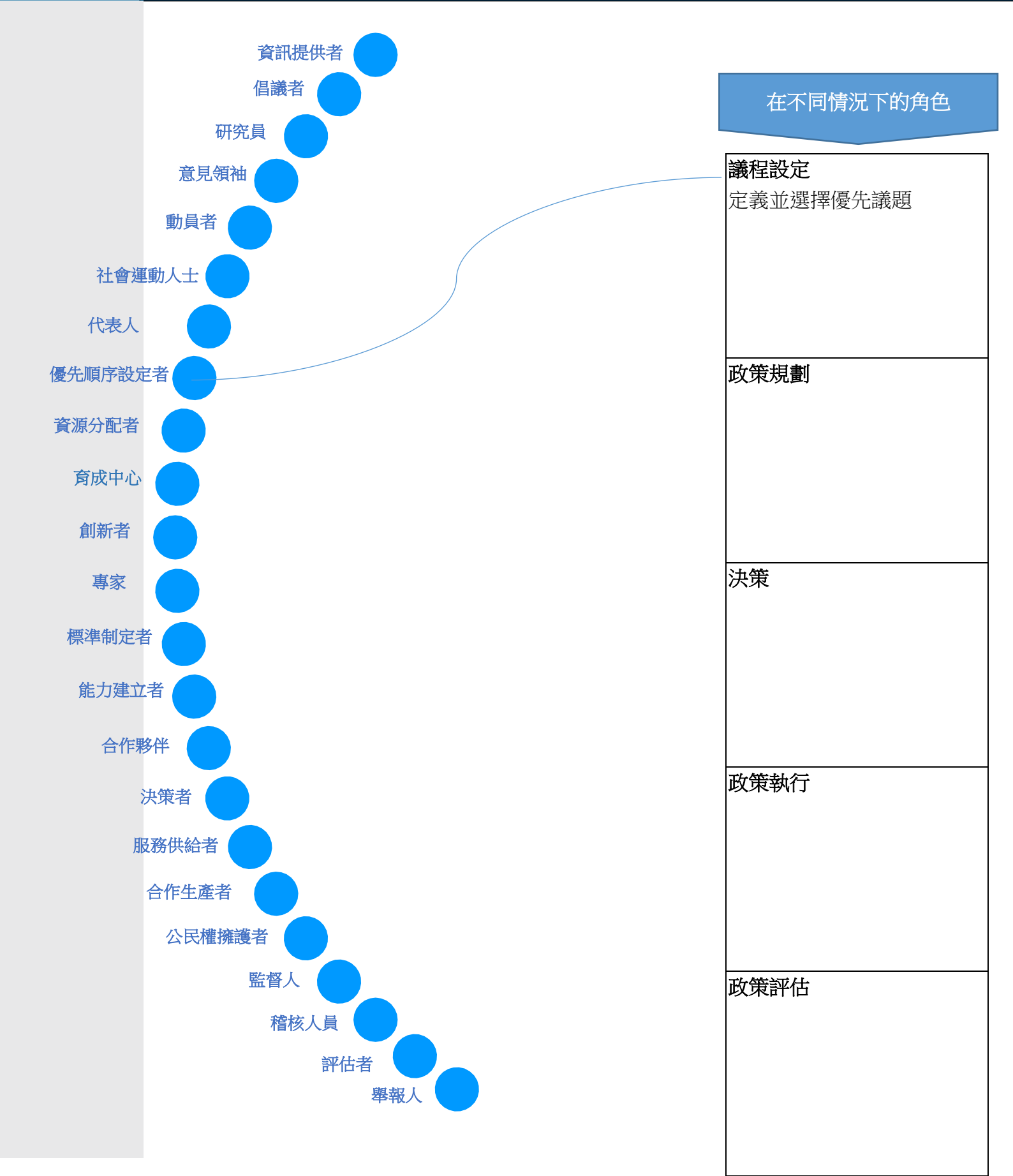


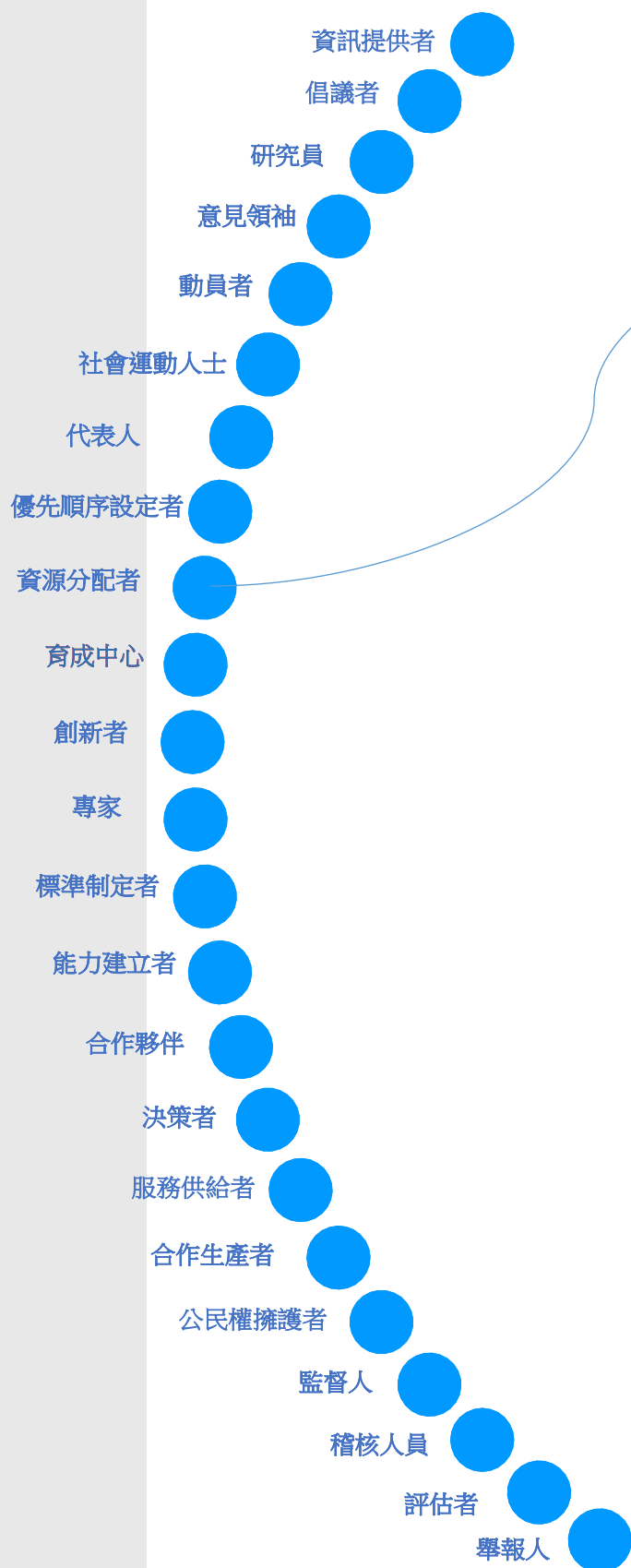












在不同情況下的角色

議程設定

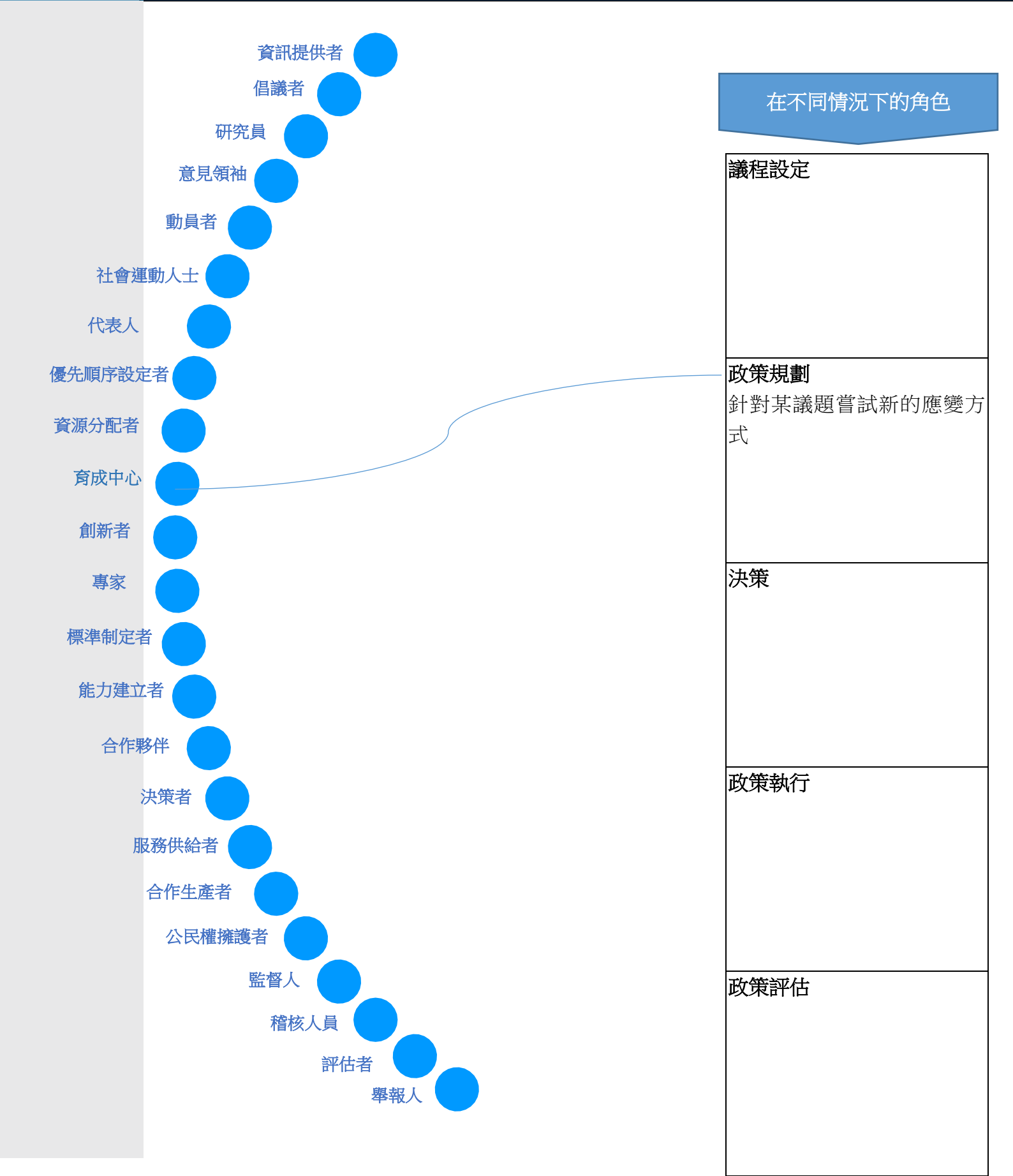
分配資源給優先議題（例如，透過參與式預算）

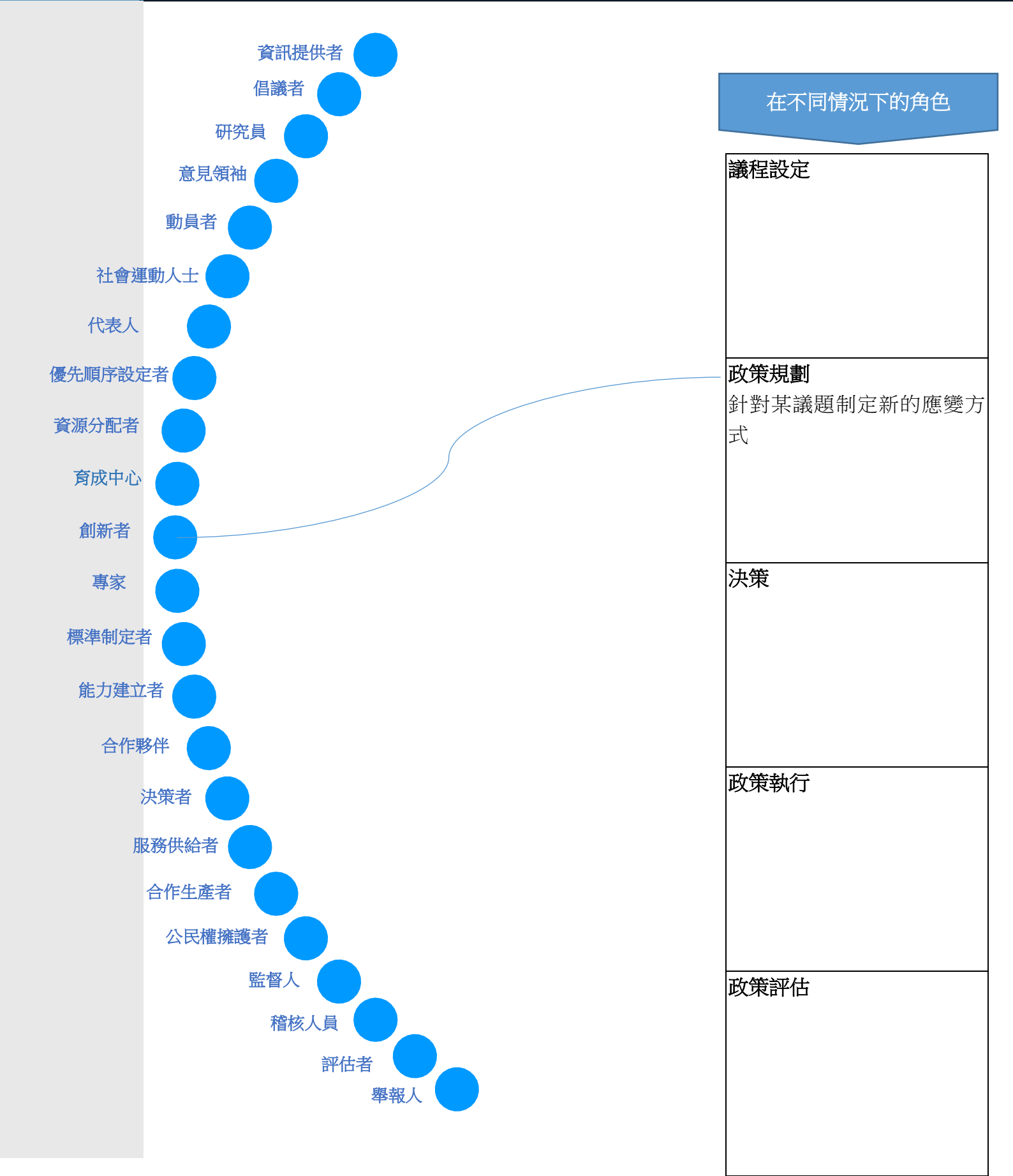
政策規劃

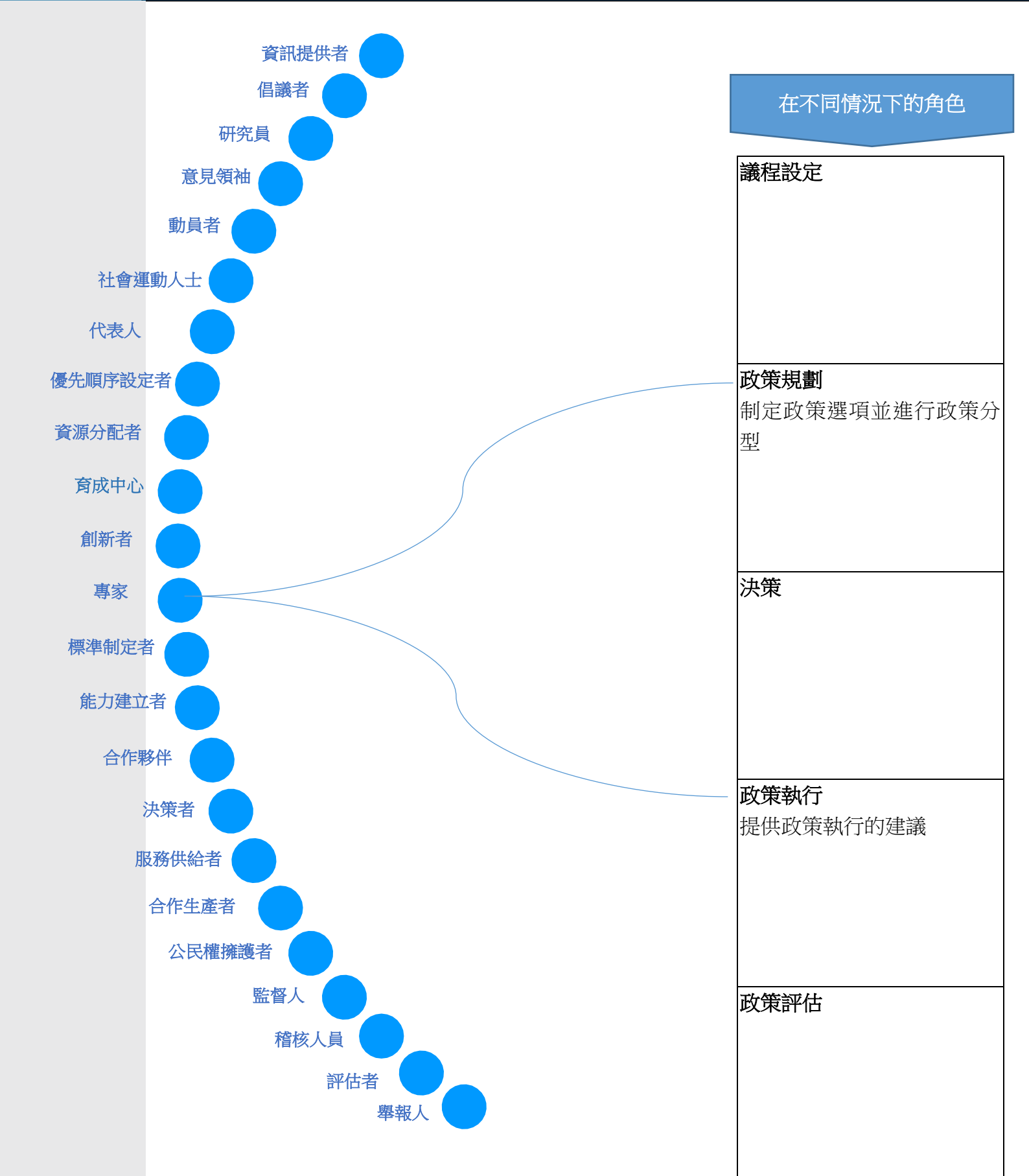
決策

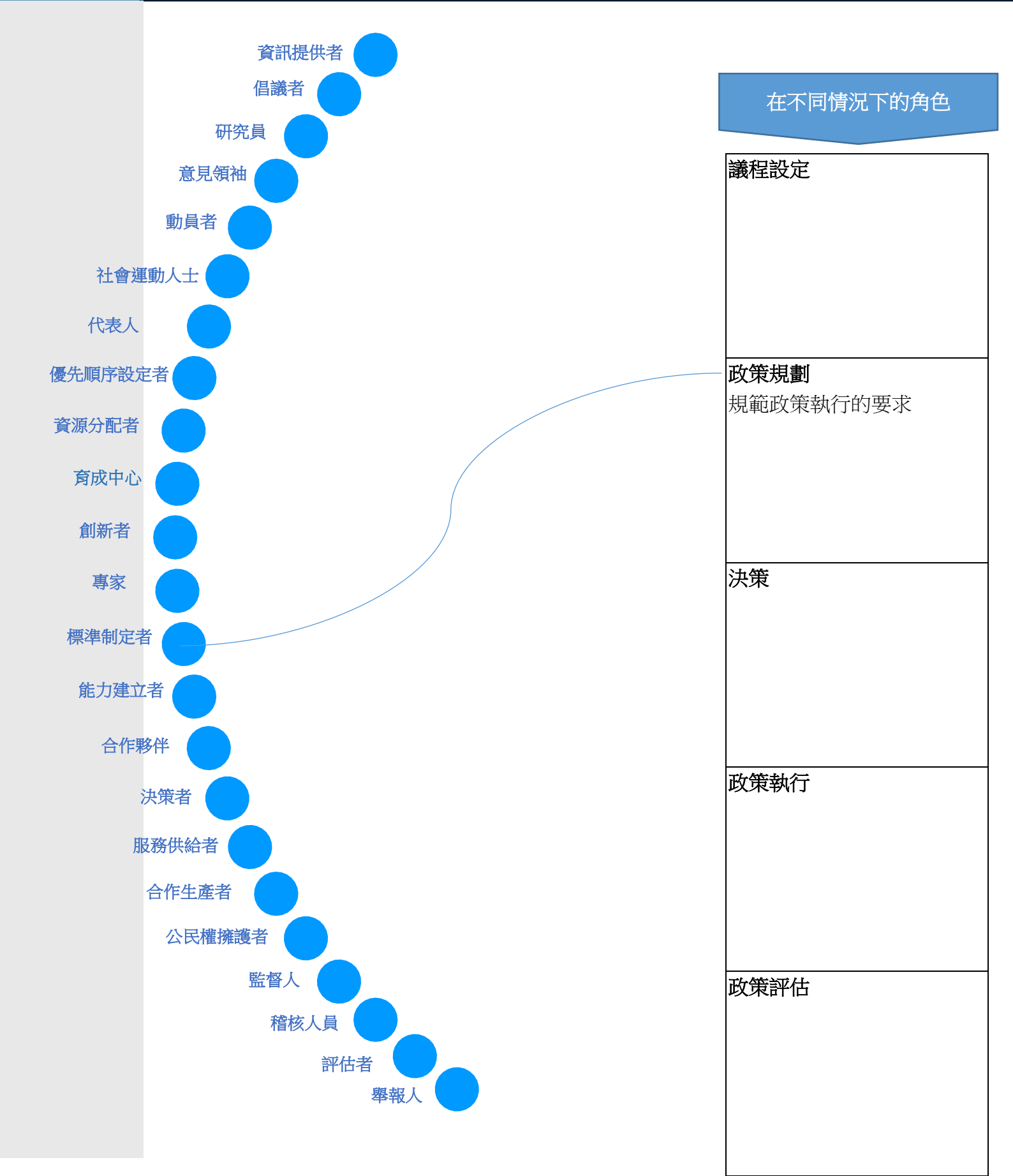
政策執行

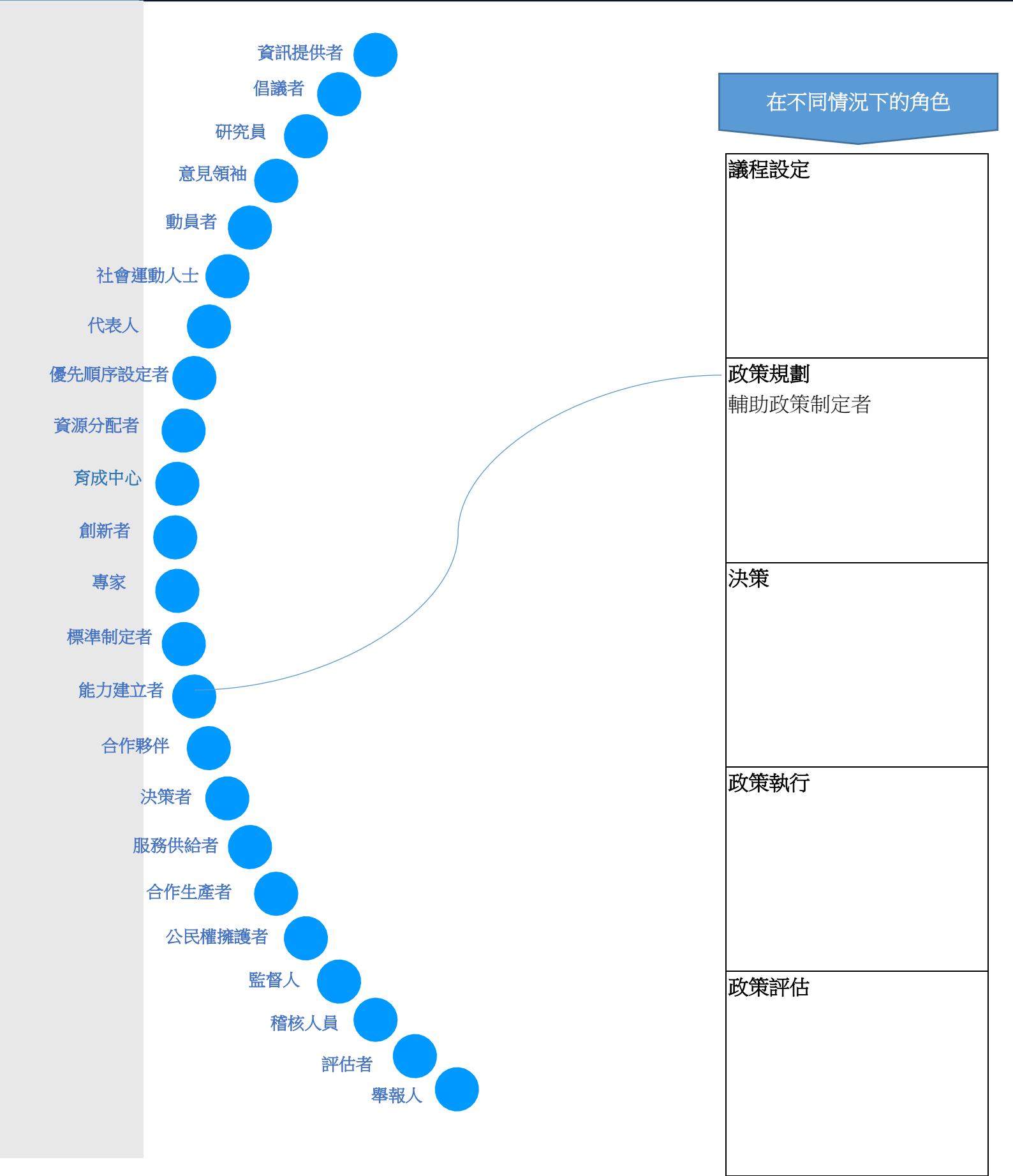
政策評估

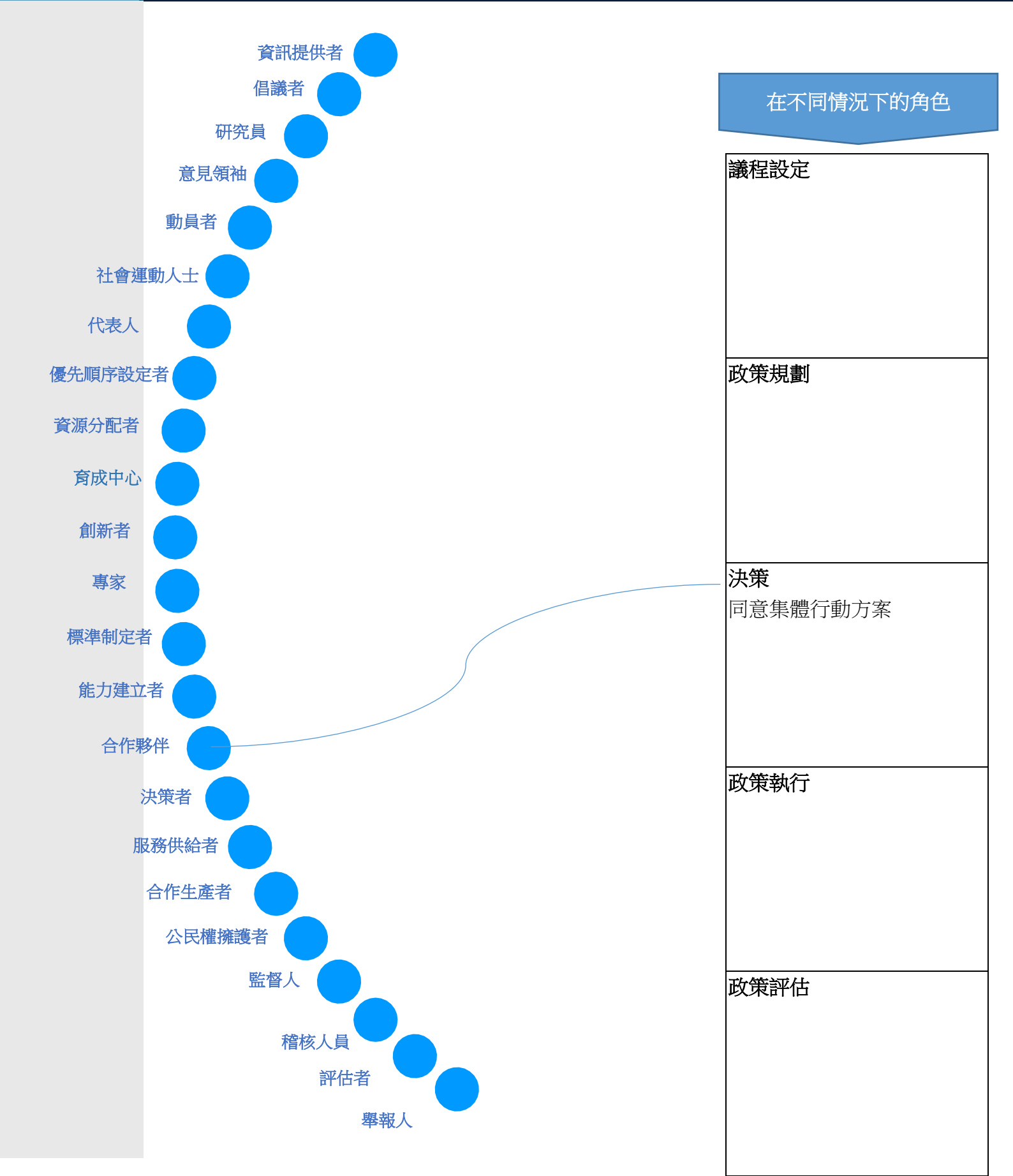


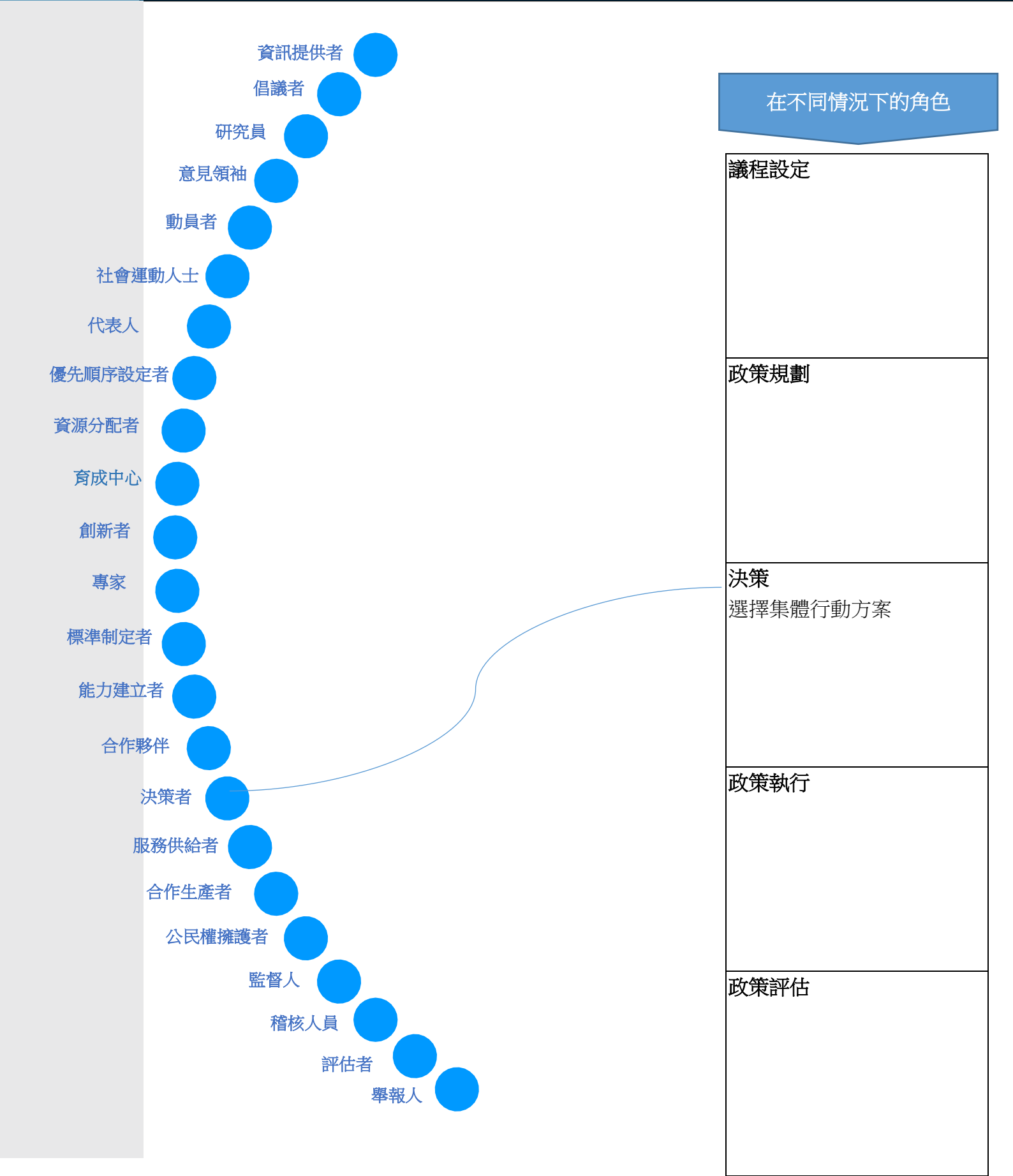


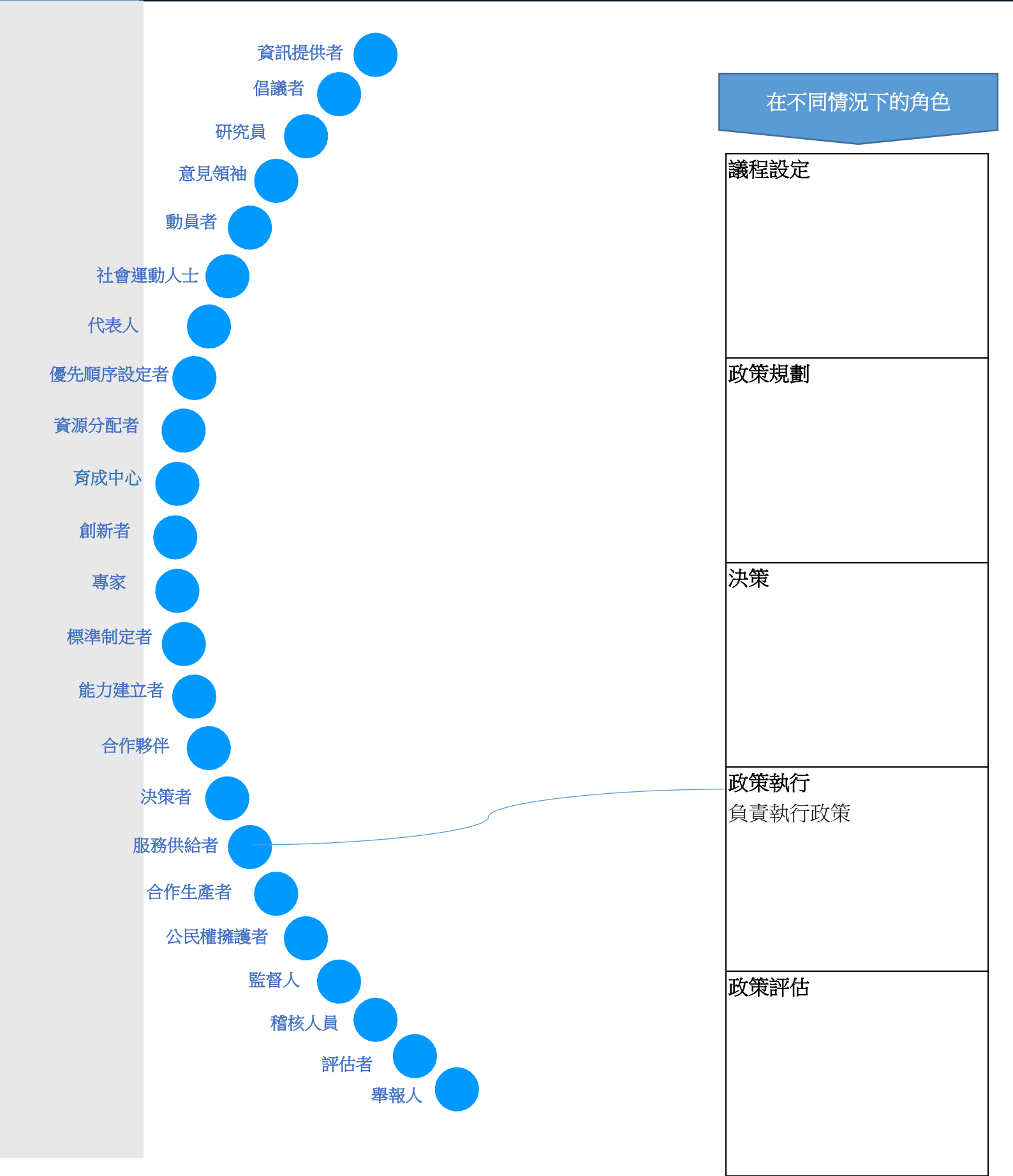


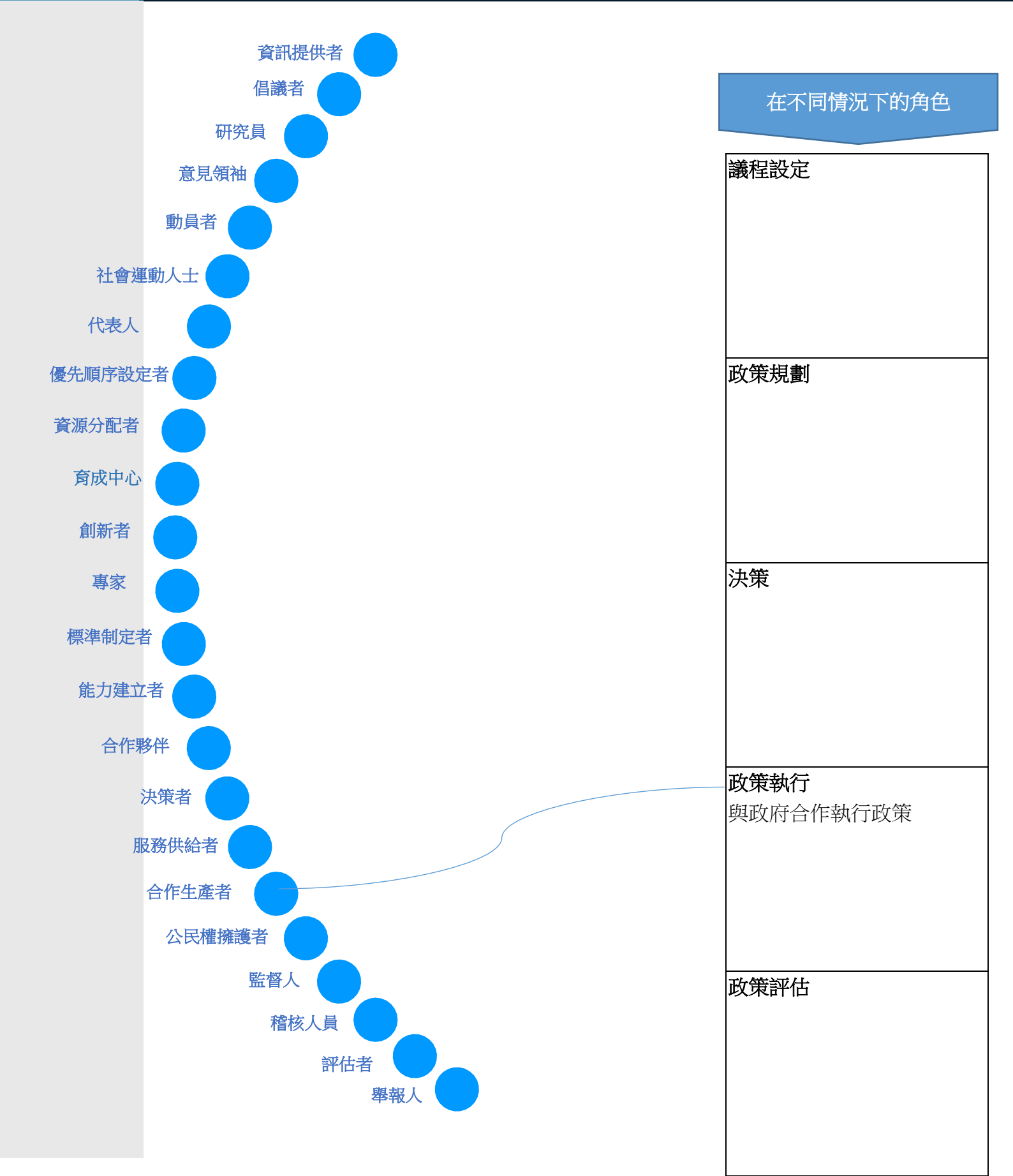


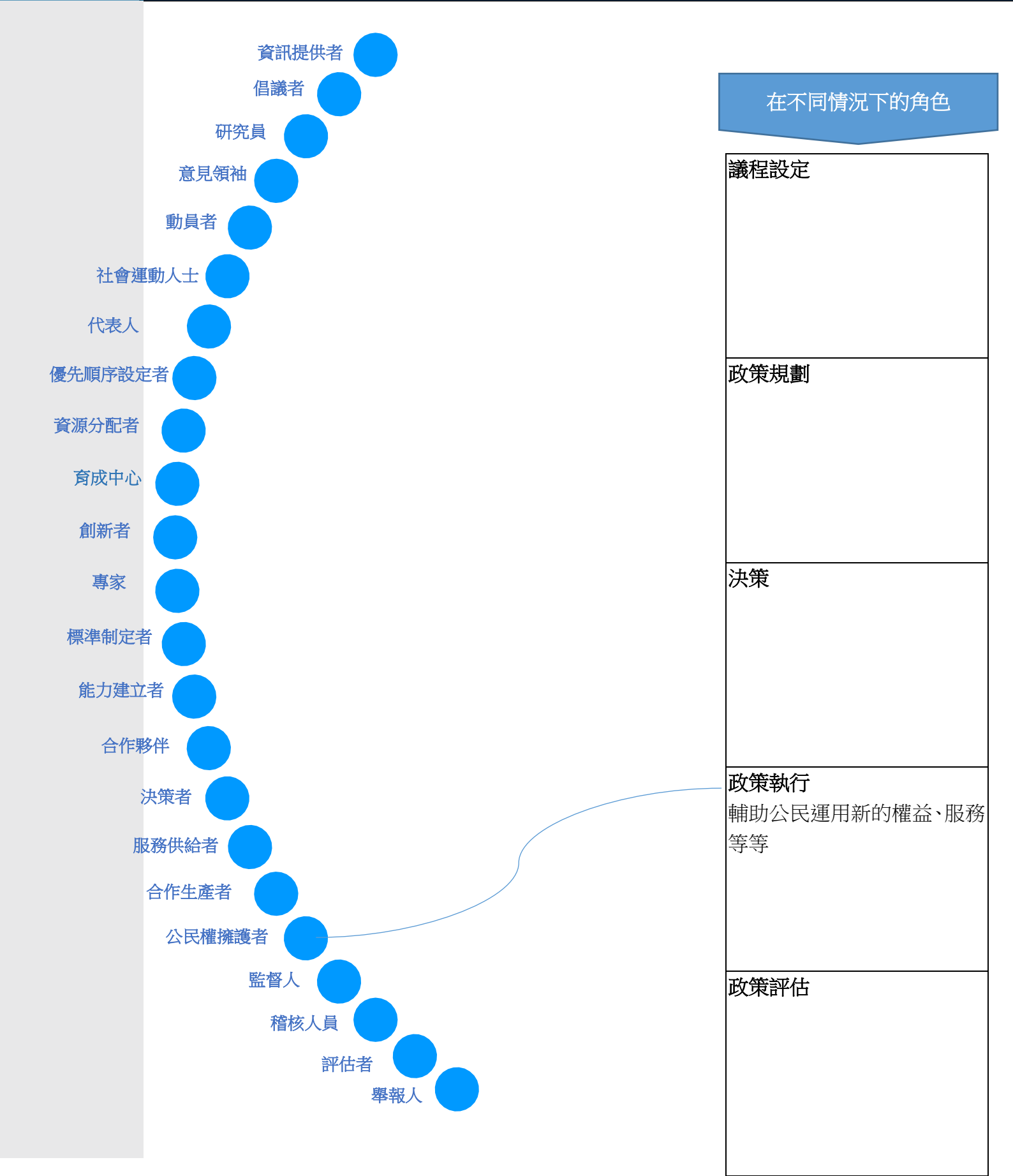


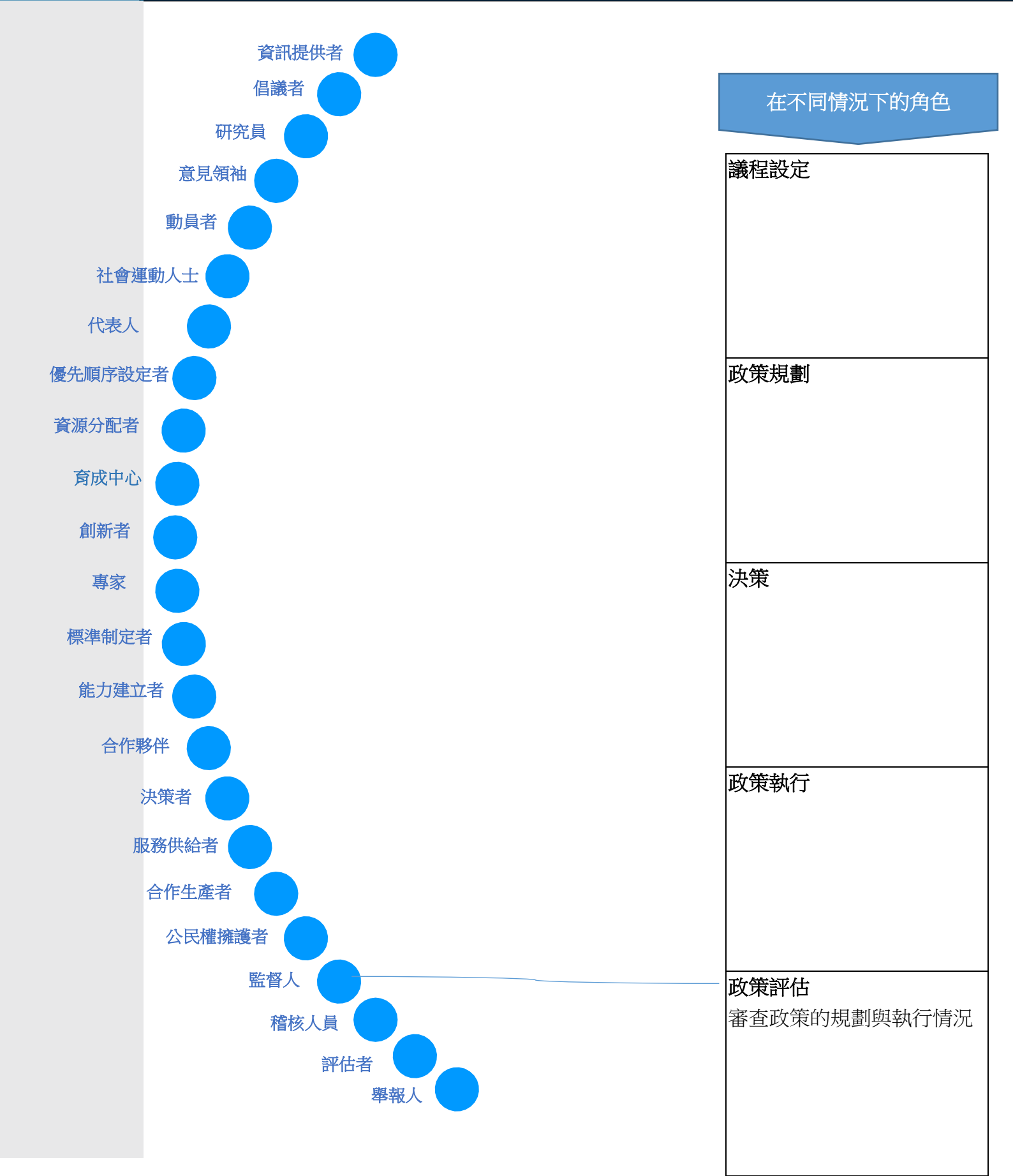


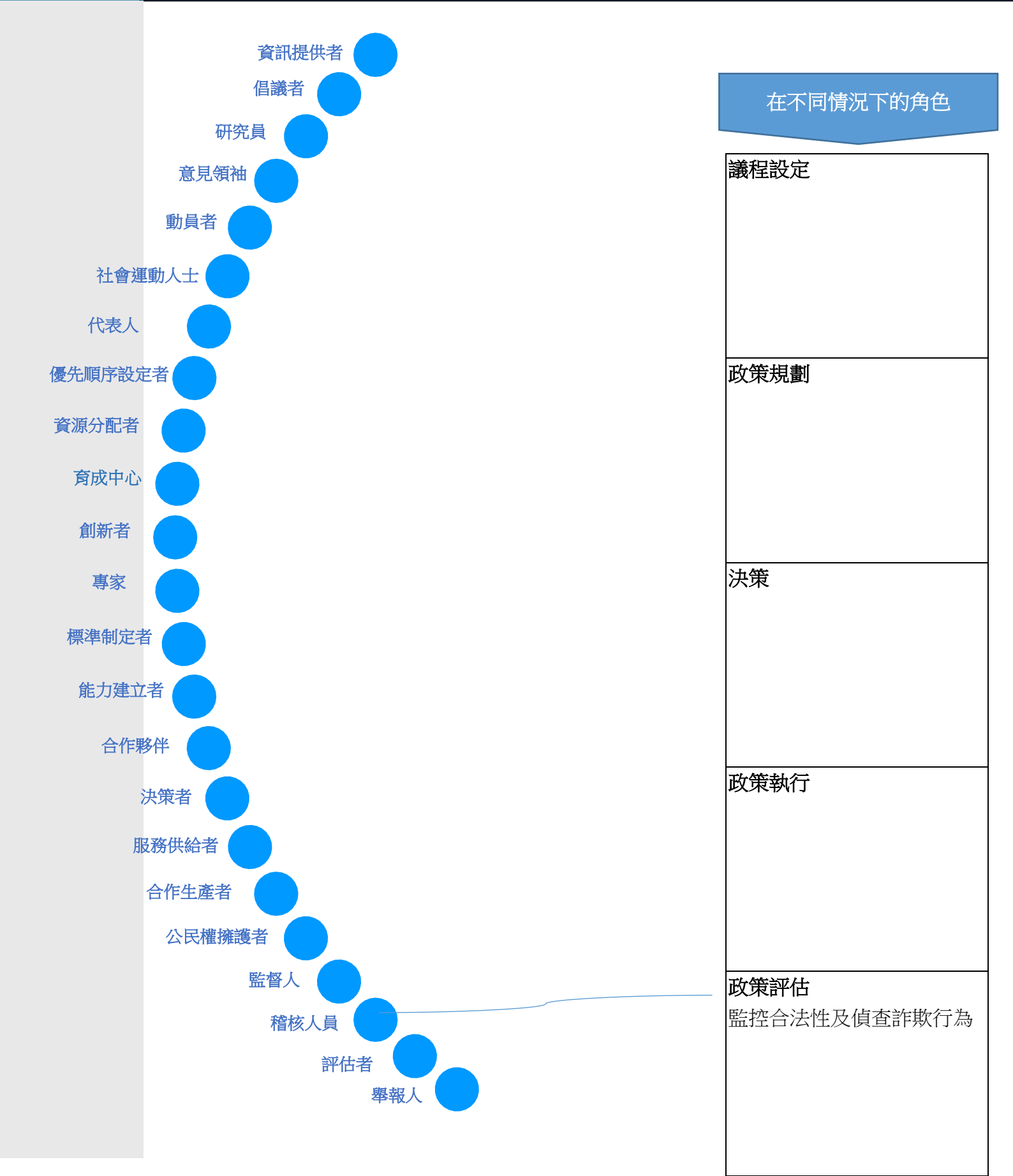


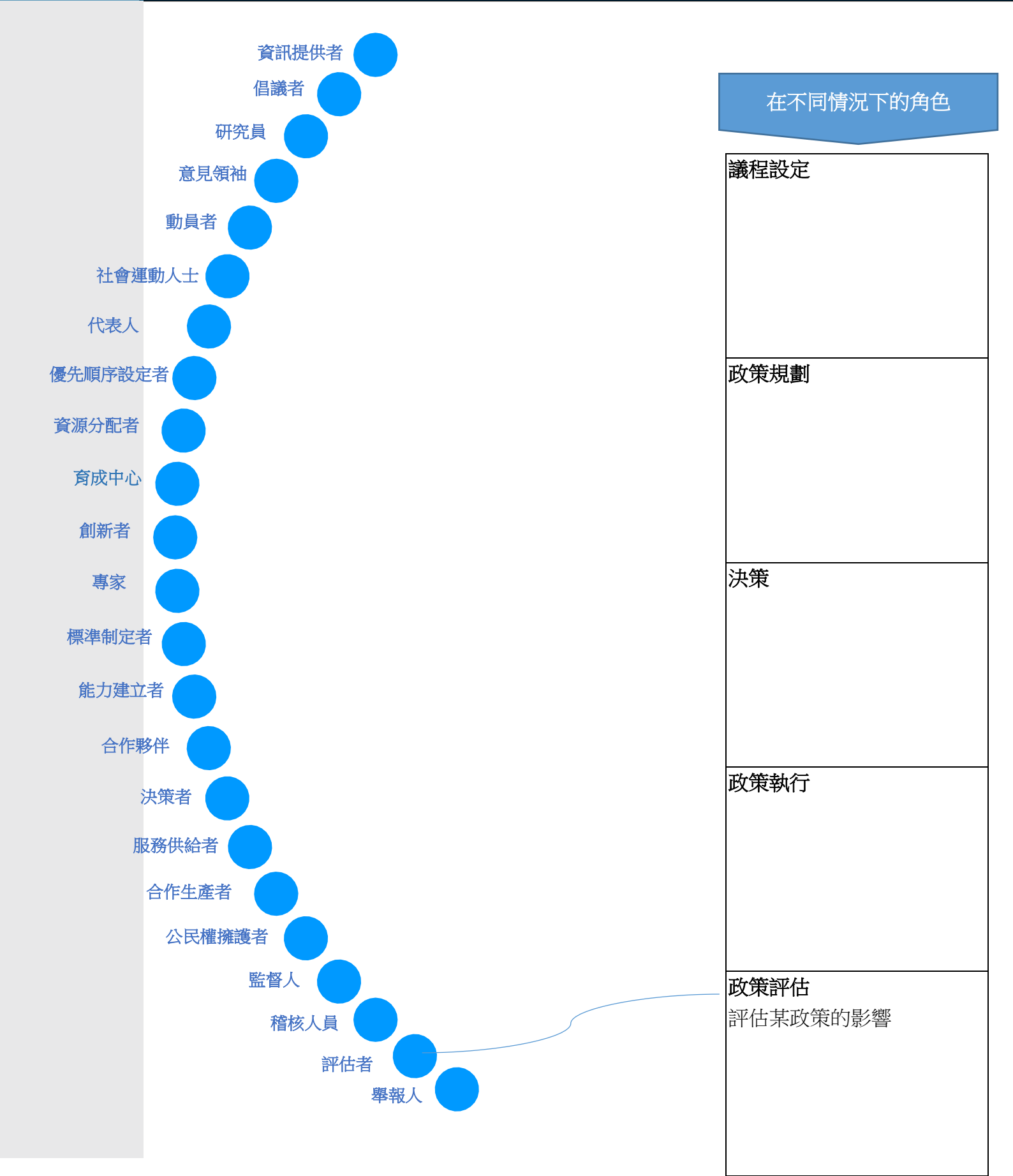


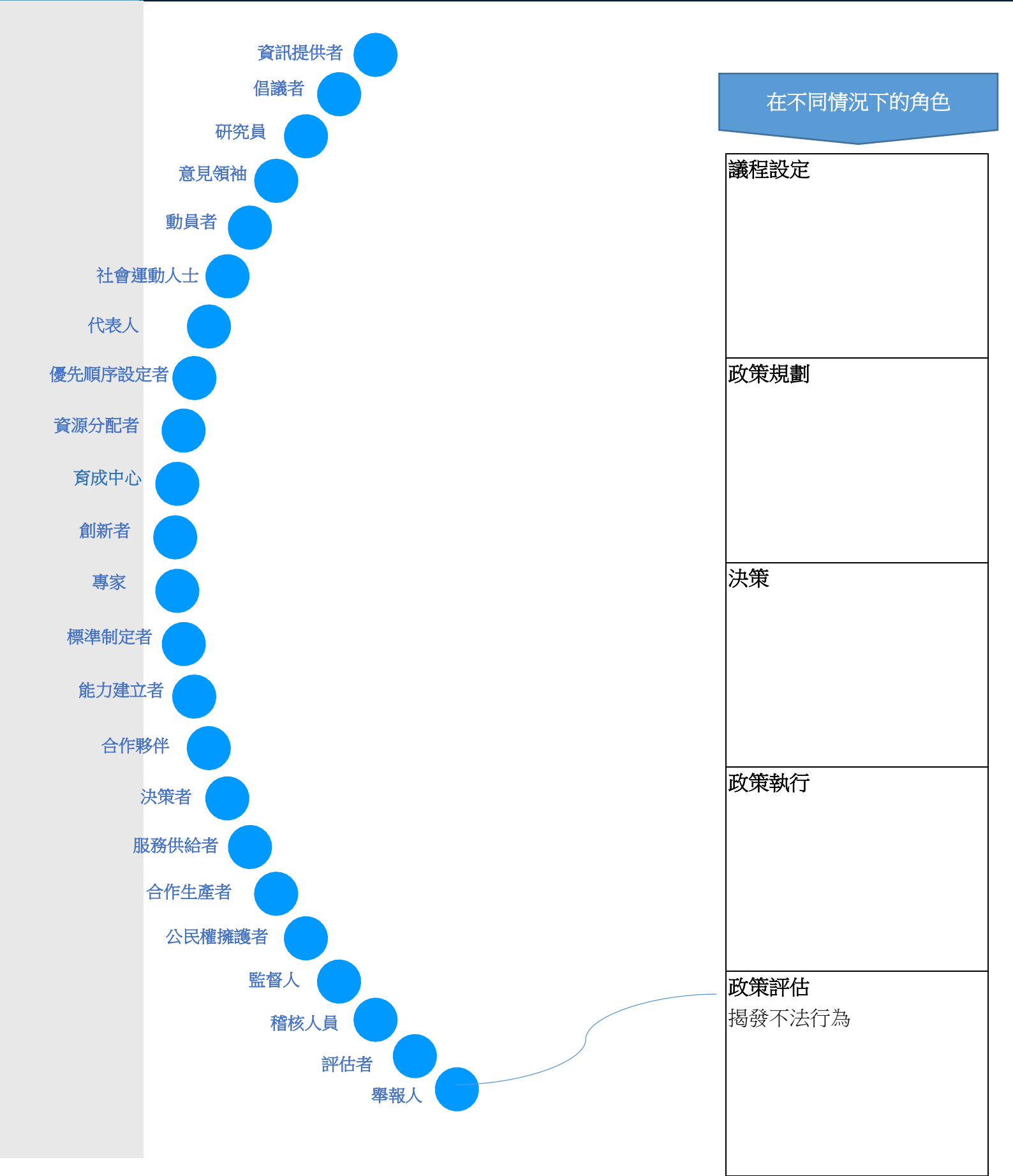












1.2 如何提出對開放政府改革有利的論據？

欲向利害關係人提供關於 OGP 進程的有力論據，需要考量到他們的誘因與動機。有些人或許已經非常瞭解開放政府並予以支持，但有些人並非如此，這時需要將開放政府與這些人所關切的事務串聯起來。此外，也應將其周遭同僚和上司的誘因與動機納入考量。

除了上述論點之外，可能還需要考量以下幾點：

I. 能夠完善地落實自己的優先事項

- 有能力推動自己的議題／優先事項，在落實活動目標與承諾方面也能夠獲得支持。
- 更有能力履行國際承諾，將與廣大的公民社會聯盟合作，其可幫助你在國際承諾上獲得更多關注。

此外，OGP 能夠協助你聯繫技術專家，並在你需要幫助時獲得成員的支持。

II. 能夠獲得想法、專業知識與協助

- 你將加入一個由志同道合改革者所組成的全球社群，並有機會進入一個獨立支持網絡。
- 你將獲得大量的想法、國際經驗和專業知識，得以協助你提倡與實施有效的公共服務改革。
- 你會更有能力招募並留住素質優良的員工。

III. 能夠鞏固地位

- 在開放政府改革方面的內部鬥爭，你將處於更有利的地位。OGP 是工具箱的另一項工具，可以協助你說服其他人相信開放政府可以提供多種好處。
- 你將處於更有利的地位，得以充分發揮你擔任開放政府改革領袖的潛力。

IV. 作為改革領袖，你將獲得認可

- 在提倡及執行改革期間，將會獲得公民的贊同與認可。

- 作為開放政府改革的領導者，將會獲得國際知名度與認可。OGP 是全球公認的平台，讓你有機會展現自己的成果。
- 你會將自己國家或地方政府定位成區域及全球開放政府的先驅。

V. 將會鞏固自己的政府

- 你將改變自己政府與公民互動的方式
- 你將改變自己國家或地方政府「治理政府」的模式，創造出「預設開放」(open by default) 的文化。
- 你將增加鞏固自己國家或地方政府民主的機會。

2. 政府必須滿足哪些共創要求？

案例分析 2：阿根廷

阿根廷自 2012 年起成為開放政府夥伴聯盟的一員，在這段期間，它制定了 3 份 OGP 行動方案，涵蓋了 2013 至 2014 年、2015 年至 2017 年，以及最近的 2017 年至 2019 年。

阿根廷第 3 份 AP 展現出特別有力的參與及共創過程，讓其國內 28 個政府機構和 54 個公民社會組織參與國家承諾的制定，也讓 11 個省政府和 90 個公民社會組織參與地方承諾的制定。

阿根廷依照 OGP 獨立報告機制（以下簡稱 IRM）的建議，制定了最新 1 份 AP 來實現 4 項目標：

- 設立與開放政府核心原則（即透明、公民參與和課責）有關、更廣泛且更堅實的承諾
- 聯合編撰並參與第 3 份 AP
- 擴大政府機構的參與，讓其他權力部門／其他官方機構加入
- 使政府與公民社會之間的協力工作制度化

為實現第 4 項目標，阿根廷設立一個多元利害關係人論壇（更多關於此論壇的消息，請參閱[第 5 章 何謂多元利害關係人論壇？](#)），命名為全國開放政府圓桌會議（National Open Government Roundtable），由來自政府及公民社會各 8 名代表組成，負責領導行動方案的制定。圓桌會議的活動包含：

- 確立優先事項，偕同參與單位分析提案承諾並予以分類
- 擬定承諾的最終版本
- 在執行過程中追蹤並評估承諾進展狀況
- 公開地向國內及國際開放政府社群報告承諾的執行情況

制定行動方案的過程包含 5 個步驟，每個步驟都有明確的目標：

I. 提出想法

透過線上方式及全國各地一系列的會議來蒐集各種對於承諾的想法，與之同時，政府各部門也展開一項意識提升行動以促進不同想法的網絡，這些作法分別為國家及省政府帶來了 210 項和 40 項提案。

II. 排序提案

根據開放政府的原則、實施的時間、制度的複雜性和實施所需的資源，來分析這些承諾提案，按照這樣的評估方式，提案可分成 4 類：1) 納入第 3 份行動方案的提案；2) 無法採納的提案；3) 納入未來行動方案的提案；4) 更改後採納的提案。

III. 參與圓桌會議

與國家和省政府舉行一系列的圓桌會議，討論及商議可以採納的提案，並為行動方案擬定具有短期目標的承諾草案。在全國各地，與 28 個公共單位和 54 個公民社會組織召開了 24 次圓桌會議。在地方上，11 個地方政府與 90 多個公民社會組織和 330 位參與者加入了共創過程。

IV. 承諾的定義與擬定

全國開放政府圓桌會議會根據全國和地方圓桌會議的討論內容以及開放政府支援小組的指導建議，來審查、完善並改良國家及省政府的承諾。

V. 公眾諮詢

選定後的承諾會公布在[公眾諮詢網站](#)上 19 天，讓公民和公民社會組織對於這些承諾發表意見。

2.1 OGP 對話的要求是什麼？

在 OGP 共創過程的各個階段中，[OGP 參與及共創標準](#)規定了與民間社會、公民及其他利害關係人互動的要求，所有 OGP 參與成員，無論是國家層級或地方層級，都應遵守規範。該標準分成基本要求（所有參與者皆應遵守）和進階步驟（OGP 參與成員應努力達成的最佳實踐）：

基本要求—所有 OGP 參與成員都應達到標準內所提到的基本要求，若非如此，參與成員須提出具說服力的理由，才能採用另一個經判定與標準相當或高於標準的替代方案。

進階步驟—參與成員無須履行這些進階步驟，但支持並鼓勵參與成員努力達成。

以下要求和建議涵蓋了對話的三大要件：

資訊傳播—應向公眾、公民社會和其他相關利害關係人及時地提供關於 OGP 過程的所有消息，包含如何考量他們的意見回饋。

提供對話與共創的空間與平台—應利用適於當地環境背景的各種空間與平台，促進各方包容性與持續性的溝通。

共同享有與共同決策：政府、公民社會和其他利害關係人應該共同享有與制定這個過程。

如同參與及共創標準所述：

期盼參與成員能夠提升每一次 OGP 週期的品質，遵守更多標準內所提到的進階步驟，並在 [IAP2 光譜](#)上從諮詢轉向合作。

以下各章節全面闡述了參與及共創標準的要求和建議，並針對各政府如何落實這些標準提供意見和具體案例。

2.2 這些要求分別適用於什麼時候？

參與及共創標準適用於 OGP 週期的所有階段，包含：

		
OGP 週期內 —這些標準概述了在整個行動方案週期內，各政府與其他利害關係人參與領導其 OGP 過程的期望。	制定行動方案期間 —這些標準概述了在制定與發布國家行動方案期間，政府與其他利害關係人參與領導其 OGP 過程的期望。	行動方案執行、監督和報告期間 —這些標準概述了在國家行動方案執行、監督和報告期間，政府與其他利害關係人參與領導其 OGP 過程的期望。

2.3 參與的程度如何？

OGP 使用公眾參與國際協會（IAP2）的「參與光譜」作為制定行動方案參與程度的指導。

通知—政府向公民社會通知最新情況。

諮詢—政府向公民社會通知最新情況、聽取民意並承認關切與願望，提供關於公共參與如何影響決策的回饋。他們尋求對草案和提案的回饋。

參與—政府與公民社會合作，確保他們的關切與願望能直接反映在選擇方案上，並提供關於公共參與如何影響決策的回饋。

合作—政府與公民社會共同制定解決方案，並盡最大可能將多數諫言與建議納入決策。

授權—政府與公民社會共同決策

2.4 如何評估諮詢過程？

政府聯絡人（PoCs）必須透過自我評估報告（SAR），來說明其參與及共創標準的履行情況。

同時，IRM 會使用與每個要求相關的測量指標來評估政府在參與及共創標準方面的績效表現。IRM 的評估亦包含了將基本要求（總共 18 項）作為替代指標的評估（詳閱下方的圖表 3：IRM 的過程評估），其他內容則涵蓋在 IRM 報告內所提供的質性敘述中。

更進一步地，IRM 特別強調了「標註星號」的部份，意指一國在 18 項基本要求中所須達到的 10 項要求，最低要求包括行動方案的制定應公開、建立論壇、由多元利害關係人參與的論壇、透過透明流程挑選參與人員、針對決策提供合理回應的空間以及政府應建立資料庫。

圖表 3：IRM 的過程評估

IRM 評估 18 個替代指標，以確定一國是「符合標準」、「正在履行標準」或是「沒有採取行動達到標準的證據」，該評估亦包含支持參與及共創標準的質性審查。

多元利害關係人論壇

1. 委任授權

- ❶ **建立論壇：成立一個論壇監督 OGP 過程**
- 定期開會：論壇至少每季召開會議，面對面或遠端。
- 委派代表們共同制定：論壇成員共同制定其職權範圍、成員資格和治理結構
- 公共授權：關於論壇的職權、成員資格和治理結構的消息可以在 OGP 網站／網頁上查詢。
-

2. 組成人員

- ❶ **多元利害關係人：論壇應包含政府及非政府代表**
- ❶ **透明的甄選程序：論壇內的非政府成員應經公平且透明的流程來甄選**
- 平等：論壇內政府代表與非政府代表的人數均衡
- 政府高層代表：論壇應包含具有政府決策權的高層代表



=強制要求

3.執行過程

- ❶ **開放性**：論壇接受來自論壇以外的任何公民社會或其他利害關係人對於 AP 過程的參與及建議。
- **遠端參與**：至少提供一部分會議和活動有遠端參與的機會
- **會議紀錄**：OGP 論壇主動向廣泛的政府和公民社會利害關係人溝通並報告其決定、行動與成果

行動方案的制定與執行

4.沟通交流

- ❶ **理性回應**：MSF 公布其決策背後的依據，並回應重大類別的公眾評論（請見[章節 2.5：何時及如何提供理性回應？](#)）
- **程序透明化**：設立國內的 OGP 網站（或是政府網站上的 OGP 網頁），在此主動發布關於 OGP 各方面的所有消息。
- **事前提供文件**：論壇提前向利害關係人分享關於 OGP 的消息，以確保他們瞭解並準備好參與其過程的各個階段。
- **提升意識**：論壇與相關利害關係人進行對外推廣和意識提升行動，並通知 OGP 過程。
- **溝通管道**：政府應加速與利害關係人直接溝通的機制，以便回應關於 AP 過程的問題，特別是在 OGP 活動頻繁的期間。

5.監測與評估

- ❶ **資料庫**：政府在 OGP 網站／網頁上蒐集並發布一個文件資料庫，提供歷史紀錄和所有關於 OGP 過程資料的存取權限，包含（但不限於）諮詢文件、行動方案、政府自我評估報告、IRM 報告書和承諾執行情況的輔助文件（例如，數據庫連結、會議證據、出版品）。
- **自我評估**：發表自我評估報告

2.5 何時及如何提供理性回應？

制定 AP 期間，應至少在兩個關鍵時刻對公民社會的投入給予合理回應：

- 1.在決定納入 AP 承諾的主題範圍時
- 2.在定義主題內的具體提案時

1. 確立行動方案的主題範圍：

為了給予公民社會和公眾理性的回應，應針對擬納入、修改或遭否決之提案的主要類別提出一份有效的摘要說明。

圖表 4：決定行動方案主題時的理性回應範例

墨西哥馬特瓦拉市（Matehuala）政府原本希望將重點擺在與打擊貪腐國家戰略一致的開放政府改革，但在諮詢初期，一些 CSOs 欲推動國家戰略以外的改革和承諾，包含了：

- 因應氣候變遷
- 大學畢業率報告
- 公共醫療費用透明化

為了解決這些問題，政府與 MSF 成員共同決定採取「公共服務軌道」（public services track），著重於衛生和醫療改革。由於馬特瓦拉市先前已有基於《巴黎氣候協定》的承諾和行動方案，故確定刪減額外有關此議題的承諾。

2. 定義具體提案：

為了給予公民社會和公眾理性的回應，應針對擬納入、修改或遭否決之提案承諾提出一份有效的摘要說明與理由。

圖表 5：定義具體提案的理性回應範例

關於醫療費用的專題工作小組討論一些提案，其中包含：

- 公立醫院收費的透明
- 管制物品的失竊率
- 公眾參與處方藥費用的協商
- 縮短主要救命藥物取得專利和商標的時間

第 1 項跟第 2 項提案目前分別隸屬於承諾 7 與 8（「醫療費用公開數據」以及「追蹤藥品流向」）的範疇下；第 3 項提案雖然具有說服力，但由於法律因素沒有列入行動方案，因為處方藥費用協商受到相關研發的機密商業資訊所保護。第 4 項提案不屬於開放政府的範疇之內，除了不包括透明、公民參與或課責等價值，也超出 2 年行動方案的時間範圍。

2.6 哪種情況會判定一國行為違反程序？

如同[程序審查政策（Procedural Review policy）](#)所述，倘若 OGP 參與成員的作法違反程序或 OGP 原則，[規範與準則委員會（Criteria and Standards Subcommittee，以下簡稱 C&S）](#)或推動委員會依據 C&S 建議，可以審查該政府參與 OGP 的情況。

一國⁴在以下幾點情況中會被視為違反程序：

I. 國家在截止日期過後 4 個月內（12 月 31 日前）尚未公布 AP。

II. 依照 IRM 的評估，政府在 AP 制定期間沒有達到 IAP2 的「參與」要求，以及執行期間的「通知」要求。

III. 政府並未按照 IRM 的指示，在國家 OGP 網站/網頁建立一套蒐集、發布和紀錄內容的資料庫。

IV. IRM 報告書認定參與成員的 AP 在履行承諾方面沒有任何進展。

關於以上 4 點違反程序的具體定義：

I. 行動方案遲交

OGP 行動方案應於 8 月 31 日截止日期之前發布。若某個國家的 AP 延遲繳交，但趕在 8 月 31 日截止期限的 4 個月內（即次年的 1 月 1 日之前）繳交，那麼 AP 日程的截止日期仍維持不變。然而，履行 AP 的時間將因延遲繳交而縮短（AP 的執行期於第 2 年的 8 月 31 日結束，並不考量執行的開始日期）。

如果某一政府在次年 1 月 1 日之後（即在 8 月 31 日截止日期之後，超過 4 個月）才繳交新的 AP，那麼該政府將轉移到下一年的組別（例如，從原本奇數年組變成偶數年組，或反之亦然），並視為重新開始新的行動方案週期。這類政府的行為將違反了行動方案週期的 OGP 程序，該政府會收到支援小組的提醒信件，規範與準則委員會將視情況需要採取其他行動或協助。

II. 共創與執行期間的最低參與要求

依照 OGP《參與及共創標準》，各政府若要在 AP 制定期間達到 IAP2 公共影響力的「參與」程度，必須在 AP 和線上資料庫方面提出符合以下 3 點標準的證明：

1. 設置論壇：該論壇至少每 3 個月召開 1 次會議（即每年召開 4 次）。
2. 由多元利害關係人組成的論壇：即政府和公民社會都會參加。
3. 理性回應：即政府紀錄並在共創過程中提供有效回饋（請參閱[章節 2.5 何時及如何提供理性回應？](#)）

⁴ 目前程序審查政策（Procedural Review policy）尚未適用於 OGP 的地方參與成員，但預期 OGP 地方參與成員按照這些標準進行流程。

政府可以在 AP 執行期間，透過落實文件資料庫的要求，達到 IAP2 在公眾參與的「通知」要求。

III.線上資料庫

自 2018 年起，OGP 參與成員必須按照 IRM 的指示，在國內 OGP 網站／網頁建立一套蒐集、發布與紀錄內容的資料庫。資料庫應成為一種透明且簡易的管道，可以向所有利益團體提供 OGP 承諾與過程在共創及執行方面的最新消息。OGP 領導機構及 POC 將率領資料庫的共創、更新與維護，並與負責履行承諾的機構密切合作。OGP 明白各政府需要以符合環境背景且靈活的方式運用數位資料庫進行創新，所以這部分採原則性規定而非具體規範。

只要遵循以下指導原則，各政府可以選擇任何平台或系統作為自家的線上資料庫。

- ❶ 可供線上使用：沒有存取限制、無須密碼或憑證。
- ❶ 即時或定期更新：證據和評估須經常更新。
- ❶ 連結到證據：關於執行過程和完成進度的相關證據是清楚有效的。
 - 完整性：公眾可以找到所有諮詢與承諾的證據。
 - 細緻度：公眾可以在承諾等級找到完成度的證據。

更多關於文件資料庫應包含哪些要素的建議，請參閱圖表 8：資料庫要素。

IV.承諾沒有進展

如果 IRM 報告書認定某國於執行其提交的 AP 期間，在承諾方面沒有取得任何進展，該政府將自動進入程序審查階段，無論是初犯或第 2 次出現違反程序行為。

2.7 如果我國政府有其他替代作法？

期盼所有 OGP 成員都應達到參與及共創標準內所提到的基本要求，若非如此，OGP 成員必須提出具說服力的理由，才能採用另一種與標準相當或高於標準的替代作法。

參與及共創標準是基於公認的良好參與原則所制定的，任何替代做法都應該同樣遵守這些原則。IAP2 的核心價值觀指出：



=強制要求

1. 公眾參與的信念基礎為：受決策影響者有權參與決策過程。
2. 公眾參與包含公眾貢獻將影響決策的承諾。
3. 透過確立與溝通包括決策者在內所有參與者的需求和利益，公眾參與能促成持續性決策。
4. 公眾參與尋求且促使可能受到決策影響或對決策感興趣的人們參加。
5. 公眾參與在規劃參與模式時，應尋求參與者的建議。
6. 公眾參與以有意義的方式提供參與者出席所需資訊。
7. 公眾參與應向參與者說明，他們的投入會如何影響決策走向。

每當政府使用可與參與及共創標準媲比的替代／創新作法時，IRM 的評估都會加以說明。

3.可以到哪裡獲得更多的幫助？

3.1 OGP 提供哪些協助？

OGP 支援小組協助參與國家和地方行為者擴大所有權、提高企圖心並確保開放政府改革能夠可靠地執行。具體而言，OGP 的協助可以分為以下幾個方面：深化所有權、提高企圖心、加強共創，並在 AP 的規劃與執行方面提供有力的輔助執行。

I.核心支持

核心支持是 OGP 模式的基礎，每個 OGP 國家或地方參與成員都可以找到，這是整個行動方案週期中的 1 組基本服務。透過支援小組的國家和地方輔助方案（在開放政府改革的不同主題領域上與戰略夥伴合作）、獨立報告機制（IRM）以及 OGP 推動委員會來提供支持。核心支持包含向有興趣加入 OGP 的國家或地方參與者提供援助、定期與政府和公民社會的對應方聯繫，以提升意識、建立所有權和協調 AP 的共創過程。也包括指導 MSF 的建立、使政府與公民社會夥伴能夠在制定、執行和監測 AP 中關鍵政策改革方面持續合作。此外，IRM 負責監督承諾履行的進展，並提出改善建議。

II.強化共創支持

雖然制定 AP 是 OGP 的核心作法，但政府和公民社會的對應方往往欠缺必要的政治意願、財政、技術或組織能力，無法作出真正具有變革性的改革承諾。OGP 透過強化共創的支持，可以幫助改革者克服這些阻礙，方法是鎖定目標的對外推廣行動、幫助邊緣群體參與共創過程、為政府和公民社會對應方建立聯盟、提供針對性的主題技術專業知識和同行學習、為高層官員設立一對一的會議和研討會、以及為召集會議、後勤和學習活動提供仲介服務或財政支持。

奈及利亞是正在嘗試強化共創作法的國家案例，自從加入 OGP 以來，支援小組籌組了一系列會議和研討會，旨在建立政治認同、技術專業和加強共創過程。

III.執行支持

大多數改革失敗都發生在落實階段，實際情況顯示迄今為止，IRM 所評估的承諾當中只有 20%能夠充分地執行。為了提高整體 AP 的完成率以及完全履行變革性承諾的可能性，OGP 以中間人身分促成議題性合夥關係，並與潛在的資金來源建立聯繫，另外更制定一項輔助執行的方案，內容包含建立有彈性的改革聯盟、培養執行的技術能力與激發政治承諾的行動，以確保 OGP 信託基金（OGP Trust Fund）針對性資助的改革能夠成功。

卡特中心是 OGP 的關鍵合作夥伴，也是 OGP 獲取資訊的重要組織，它與賴比瑞亞（Liberia）政府合作密切、協助該國履行資訊公開的承諾、提供獨立資訊委員會（Independent Information Commission）在法律的執行、監督、強制實施和使用方面提供同行學習與技術支援部分。工作小組鼓勵賴比瑞亞思考整個 AP 內其他承諾所涉及的知情權問題，並考量在其資訊公開的承諾中採行性別涵容的作法。

IV.國內學習和課責的支持

OGP 核心支持的一項關鍵組成是 IRM 所進行的評估，參與者從他們的 IRM 評估中學習，在反覆地學習並糾正作法以便在 AP 循環週期中汲取經驗。依據需求和機會，OGP 運用 IRM 的報告書來召集政府及公民社會的利害關係人進行更深入的研究，以辨別執行過程遇到的阻礙和挑戰，從而加強學習效果。此外，OGP 可以建立監督及評估能力、提供操作介面和工具、並舉辦研討會找出差距，以支持國內學習和課責。

舉例來說，支援小組在 IRM 的率領下與阿根廷、智利、哥倫比亞、巴拿馬和秘魯籌辦了 1 場次區域會議，創造學習與課責的機會，哥倫比亞透過此會議制定了 1 份有五星評等承諾的 AP。

V.全球聯盟與聯合行動的支持

OGP 持續在關鍵政策領域建立一個開放政府實踐者的全球聯盟，這些領域需要跨國層級的政治所有權和集體行動才能成功，例如《巴黎宣言》（Paris Declaration）內所提到的許多領域。為此 OGP 與合作夥伴進行戰略合作，透過召開高級論壇（聯合國大會、20 國集團會議、倫敦反貪腐高峰會等）、OGP 峰會與區域會議、以及透過區域和次區域研討會，在多個國家建立政治所有權。為了確保致力實踐的國際改革也能在國內兌現，OGP 積極促進成員間的交流活動，以激勵創新、協力合作與競爭來實施這些改革工作。由 OGP 主題領導小組委員會（致力實踐的國際改革）率領這些活動的推展。

除了舉辦高級別活動之外，其它支持的例子還包含區域和次區域的學習活動，例如 2017 年 6 月在布吉納法索舉辦的法語非洲夥伴交流研討會，這場研討會匯集了來自 10 個法語非洲國家的 30 多名政府官員、公民社會參與者及發展夥伴。

VI. 跨國家與地方參與者的整合性支持

此一支持領域係將所有關鍵服務彙整成一套整合性作法，鼓勵不同參與成員之間的學習，特別是在具體改革背景下進行改變的聯盟之間。充分地運用政治參與、成員間學習、建立聯盟及重複學習等不同服務，並解決開放政府改革的具體挑戰，例如開放採購或實質受益人透明化，這部分必須要有國際間的同儕支援。透過即時地將面臨相同挑戰的不同利害關係人聚集在一起，OGP 可以激發真正在具體改革方面的競爭，並創造一個共享創新與學習的環境。

2017 年 9 月，OGP 支援小組和推動委員會的主題領導小組委員會舉辦 1 場關於公開實質受益人登記冊的高級實踐研討會，介紹了此領域前導國家斯洛伐克、英國和烏克蘭的經驗。該研討會首度匯集了來自數個國家和國際夥伴的立法者、執行單位、專家及倡導者，彼此交流良好的作法，並創建一套關於實質受益人透明化議題的執行人員網絡。

透過以上 6 項支持領域，OGP 旨在賦予改革者權力，並提供因應特定環境挑戰和執行變革性改革的工具，這些改革將對公民產生長久影響。過去 6 年間，OGP 一直使用傳統的資助方式來提供服務，但現在藉由 [OGP 多方捐贈信託基金 \(Multi-Donor Trust Fund\)](#) 制定了一套加強服務的新資助管道。

3.2 何謂 OGP 多方捐贈信託基金？

開放政府夥伴聯盟與世界銀行（WB）設立 1 個專門籌資機制，以支持 OGP 參與成員制定並執行前景看好的開放政府承諾、擴大參與國內 OGP 進展的利害關係人基礎、支持非 OGP 成員但正考慮加入的國家，以及加深開放政府改革成果與影響的學習和研究。

3.3 信託基金支持哪類活動？

信託基金有不同的資金窗口來支持國家及地方參與成員。解決關於國家／地方 AP 中，執行或制定承諾時所遇到的技術或財政限制問題，將由國家和地方實體支持的窗口 1 來負責。信託基金則由窗口 2 來推動跨國研究、學習和優先議題的活動，幫助 OGP 在不同政策領域上「邁向巔峰」(race to the top)，深化對開放政府改革影響的理解。

3.4 哪些人可以獲得信託基金的資助？

[經世界銀行列為](#)低收入、中低收入或中上收入經濟體的國家或地方政府，其政府、公民社會、研究機構和非政府組織實體所推展的活動，都是 OGP 信託基金支持的範圍內。對於窗口 1 底下的活動，只有具備 MSF 的 OGP 參與成員才可以列入考量。支持執行過程的補助款主要使用於各政府和執行機構在 AP 中的承諾，如果是共創過程中推展的活動類型，會鼓勵公民社會運用這些補助款。鼓勵各國政府和公民社會在遞交申請之前，先透過 MSF 共同決定哪一方最適合推動活動和管理補助款項。

對於窗口 2 底下推動優先議題、研究或學習的活動，OGP 亦向政府、非政府、研究／學術機構和公民社會提供支持，他們需有良好的能力領導跨國項目，並且能夠證明其需求。

3.5 如何分享良好的作法和成果？

我們想聽關於你們的 OGP 發展經過及其成果，請透過 ideabox@opengovpartnership.org 與我們聯繫。

第 II 部分：給政府決策者和官員的指導意見

4. 在整個 OGP 過程中，如何讓公民社會參與？

本章概述了整個行動方案週期內關於參與及共創的建議和良好作法。以下各章涵蓋了 AP 制定階段（第 6 章）和執行、監測與報告階段（第 7 章）的特定要求、建議與最佳實踐。

案例分析 3：義大利

義大利自 2011 年以來加入 OGP 的行列，期間制定了 3 份 AP，涵蓋了 2012 年至 2013 年、2014 年至 2016 年以及 2016 年至 2018 年。

義大利以其開放政府論壇（Open Government Forum, OGF）為基礎制定出一套強大的 OGP。義大利為了制定第 3 份 AP 而成立 OGF，參與人員是來自大學、公民社會組織、消費者協會、企業與智庫等 50 多名代表。後來 AP 將論壇列入「[參與戰略](#)」承諾下的一項活動進而正式化，該戰略內亦包含制定公共機構[進行公眾諮商準則](#)的承諾。AP 的附件規定了論壇的範圍、職能、組成、組織與運作規則。

任何公民社會代表均可填寫線上表格申請加入 OGF。該論壇每 6 個月舉行一次全體會議，旗下有 3 個工作小組，包含透明化與開放數據（Transparency and Open Data）、參與及課責（Participation and Accountability）、數位公民與創新（Digital Citizenship and Innovation），也會定期舉行會議。為了促進廣泛地參與，論壇成員可以遠距或親自出席 OGP 會議。

論壇的目標如下：1) 允許公民社會組織針對開放政府議題進行定期諮商；2) 擴大公民參與方案制定；3) 建立適當的回饋機制，以識別公民社會的需求並共同監測行動的執行情況。此論壇旨非成為決策機構，因此無法採取任何行動或措施，但若大多數與會者同意，可以向義大利政府的 OGP 團隊或機構提出建議。

論壇成立之後，AP 制定階段可分為兩個階段。第一階段為期 5 周，針對第 3 份 AP 的優先事項與論壇成員進行協商。第二階段為期 6 周，針對第一階段產生的承諾草案進行線上諮詢。在義大利 OGP 專門網站上進行，讓回應者可以回應承諾草案。

義大利承諾每 6 個月舉行 1 次 OGP 會議，在執行其 AP 期間，各個工作小組至少每 2 個月舉行 1 次會議，旨在讓各機關[報告承諾執行情況](#)，並讓公民社會提供回饋和參與。義大利亦運用 [OGP 專門網站](#)主持關於其自我評估和履行承諾方面的諮商活動。

4.1 參與及共創標準如何規範？

對於參與領導 OGP 進程的政府和其他利害關係人，OGP 參與及共創標準設定了一些要求。具體來說，其為**整個 OGP 行動方案週期內**的參與過程設定以下的基本要求和進階步驟。

資訊傳播

基本要求	進階步驟
➡ 設置 OGP 網站(或是設在政府網站上的 OGP 網頁)，主動發布所有關於 OGP 進程的各個方面資訊。網站或網頁應清楚可見、易於存取瀏覽且有利搜尋。 ➡ 確立 OGP 的主要機構和聯絡人，並在 OGP 網站／網頁上公開聯絡方式。 ➡ 政府以所有官方語言發布 OGP 資訊和文件。 ➡ 政府在 OGP 網站／網頁上蒐集並發布 1 個文件資料庫，提供歷史紀錄和所有關於 OGP 過程資料的存取權限，包含但不限於諮詢文件、AP、政府自我評估報告、IRM 報告書和承諾執行情況的輔助文件（例如，數據庫連結、會議證明、出版品）。 ➡ 政府提前向利害關係人傳達關於 OGP 的資訊，以確保他們瞭解各個階段的參與過程並做好準備。	➡ 政府和／或 MSF 以平易且易懂的語言發布資訊和文件，使人可以快速、容易且完全地理解內容。 ➡ 政府和／或 MSF 酌情透過公民、民間社會和其他利害關係人普遍使用的一系列管道，包含傳統媒體及新媒體在內（例如，報紙、電視、廣播、電郵、Facebook、Twitter、YouTube、WhatsApp、Slack 等），以提升意識和傳播最新進展狀況。 ➡ 政府和／或 MSF 針對相關利害關係群體進行目標性推廣，以提升對於開放政府、OGP 及參與機會的意識。 ➡ 政府和／或 MSF 使用視覺化、資訊圖表、影片或其他合適的媒體，來向非專家的觀眾傳達 OGP 過程及其成果的相關消息和最新狀況。

提供對話與共創的空間與平台

基本要求	進階步驟
➤ 成立 MSF 來監督 OGP 過程，定期（即至少每季）進行面對面或遠距會議，視情況而定。 ➤ 政府和／或 MSF 接受任何來自公民社會或其他利害關係人對於 AP 過程的參與和想法。 ➤ 至少為一些會議和活動提供遠距參與的機會，以便納入那些無法親自參加的群體。 ➤ 政府促使與利害關係人直接溝通的機制更加便利，以即時回應 AP 過程的問題，尤其是在 OGP 活動特別頻繁的期間。政府留存溝通與回應的紀錄，提供 IRM 研究員參考。 ➤ 政府和／或 MSF 對相關利害關係人（例如，公民、CSOs、政府部門，國家以下各級政府、議會、學術界、私部門等）進行推廣和提升意識活動，告知他們關於 OGP 的進展。	➤ MSF 制定一套將更多的政府及非政府行為者納入 OGP 過程的戰略。 ➤ MSF 協調全國各地舉行的多種面對面推廣及參與的活動，公開並提供任何感興趣的公眾、公民社會及其他利害關係人參加（例如，挑選適當的時間和地點）。 ➤ 建立網路論壇，以便參與 OGP 過程的利害關係人能夠持續地討論。

共同享有與共同決策

基本要求	進階步驟
➤ MSF 成員共同制定職權範圍、成員資格和管理辦法(例如,會議舉行的頻率、由誰制定議程、如何決策、如何管理衝突、會議紀錄的詳細程度以及決策權),並在 OGP 網站/網頁上公布。 ➤ MSF 的政府代表與非政府代表人數維持平衡狀態。 ➤ MSF 的非政府成員是透過公平和透明的過程挑選出來。論壇的規則應允許非政府成員主導自己的甄選過程。 ➤ MSF 主動向廣泛的政府及公民社會的利害關係人交流,並通報其決策、活動與成果。 ➤ MSF 內包含具有政府決策權的高層級代表(例如,部長級的 OGP 聯絡人),以確保論壇具有足夠的權力採取行動。	➤ MSF 由政府及公民社會共同主持。 ➤ MSF 包含各種政府及非政府的行為者(例如公民、公民社會組織、政府部門、地方政府、議會、學術界和私部門等),他們可以提出多種不同觀點的意見。 ➤ MSF 以決策能力行事,其成員共同為 AP 的過程與內容作出重要決定。 ➤ MSF 的成員簽署道德聲明及利益衝突宣告,以明言遵守道德準則(例如,誠信、透明、避免利益衝突以及從事公共利益之事),違反準則時將予以明確制裁。

4.2 關於 OGP 過程應該傳達哪些資訊？

與任何參與過程一樣，OGP 的共創過程需建立在與（潛在）參與者共享準確且即時消息的基礎上。例如，參與者需要知道他們應該如何以及何時能夠參與行動方案週期、承諾的進度如何、以及當有問題時應該聯繫誰。

I. 發布關於 OGP 過程的消息

在整個 OGP 過程中，參與者經常會從許多標準找到有用的資訊，我們建議您與您所在國家或地區的主要利害關係人接觸，瞭解他們想要和需要哪些進一步的具體資訊來適當地參與其中。

圖表 6：發布關鍵資訊的摘要

I. OGP 聯絡人的聯絡方式，例如： 薩爾瓦多 愛沙尼亞	II. 關於 OGP 的介紹（如為什麼設立 OGP、如何運作、提供什麼機會等），例如： 澳大利亞 紐西蘭 義大利	III. 介紹你的國家／地方會員身分（如加入時間、行動方案數量、主要議題、承諾進度等），例如： 加拿大 蘇格蘭 英國	IV. 關於 OGP 組成的細節（如 MSF 的成員資格和職權範圍、工作小組成員資格與職責、公民社會或其他聯盟等），例如： 澳大利亞 智利 芬蘭	V. 關於 OGP 過程的主要資訊（如重要期限、活動時間表、參與機會等），例如： 法國 荷蘭 愛爾蘭
---	---	---	---	---

讓潛在參與者容易取得的最重要資訊，應是 OGP 政府聯絡人的聯繫方式。應使利害關係人能夠輕易地找到可以提問的管道或轉達對承諾建議的窗口，並以其他方式參與 OGP 過程。參與及共創標準要求：

「確立 OGP 的主要機構和聯絡人，並在 OGP 網站／網頁上公開聯絡方式。」

OGP 建議將任何常見的問題紀錄下來，有助於將來辨別哪些資訊應主動發布。除了幫助利害關係人更容易獲得重要資訊之外，也能減少政府聯絡人回答常見問題的時間。

範例：義大利

義大利有個關於 OGP 會員身分綜合資訊的專門網站，提供了開放政府與 OGP 方面的背景資料，並概述義大利到目前為止參與此倡議的情況。義大利的第 1、2 份 AP 以及其 IRM 報告書都公布在網站上，第 3 份 AP 則採用可線上存取的格式呈現，內容明確地說明各短程目標的進展狀況。網站上亦提到義大利開放政府論壇（Open Government Forum）的細節，該論壇由公共管理及簡易化部（Simplification and Public Administration）的部長召開，為了制定義大利第 3 份 AP。網站上介紹了該論壇的宗旨與原則，以及公民社會代表如何申請參加的詳細內容。

II. 傳達關於 OGP 的資訊

為了能夠參與 OGP 過程，利害關係人需要獲得關於 OGP 的基本資訊。參與及共創標準要求：

「政府提前向利益關係人傳達關於 OGP 的資訊，以確保他們瞭解各個階段的參與過程並做好準備。」

在傳達關於 OGP 資訊時，重要的是考量哪些對於支持和鼓勵利害關係人參與是不可或缺的資訊。例如，得知 AP 是由 IRM 獨立監控，可能讓利害關係人因信任而參與，但得知 OGP 的創設緣起可能並不是特別重要的資訊。

圖表 7：向利害關係人傳達關鍵資訊的摘要

- OGP 是什麼？向利害關係人提供什麼機會？
- 行動方案過程如何運作？利害關係人何時及如何參與？
- 執行與監測過程如何運作？利害關係人何時及如何參與？

III.發布文件資料庫

公布與傳達 OGP 過程的資訊，除了可以支持並鼓勵利害關係人參與之外，亦發揮重要的透明與課責功能。參與及共創標準要求：

「政府在 OGP 網站／網頁上蒐集並發布 1 個文件資料庫，提供歷史紀錄和所有關於 OGP 過程資料的存取權限，包含（但不限於）諮詢文件、行動方案、政府自我評估報告、IRM 報告書和承諾執行情況的輔助文件（例如，數據庫連結、會議證據、出版品）。」

這類蒐集資訊用的文件資料庫可以執行許多功能。首先，它讓任何利害關係人都瞭解 OGP 過程的背景與發展；其次，它讓利害關係人可以隨時檢視政府的績效表現，實踐透明化與課責的職能；第三，它向公民社會夥伴、OGP、IRM 及第三方研究人員提供數據和資訊，以便全方位地評估開放政府承諾的履行情況；第四，它有助於各國政府編制報告，向 IRM 或第三方合法倡議說明其開放政府努力成果的過程。

圖表 8：資料庫的基本組成

為了評估符合 OGP 的要求，資料庫應達成下列要求。若未達成下列要求恐引發違反 OGP 程序的程序審查（更多關於這部分的資訊，請參閱[章節 2.6：哪種情況會判定一國行為違反程序？](#)）

- 資料庫提供利害關係人線上使用、無存取限制：登入無須密碼或憑證。
- 資料庫即時或定期更新：執行和評估的證據至少每 6 個月更新一次。
- 資料庫連結證據資料：具備明確有效、與過程和履行完成有關的證據。

OGP 更進一步地建議，文件資料庫中可以涵蓋以下內容：

在行動方案制定方面推動公眾諮詢的計畫方案

- 時間表、公開邀請函、部門間邀請公文

設立多元利害關係人協調委員會（論壇、專案小組、工作小組）的證據

- 協商團體的職權範圍
- 決定設立工作小組的會議紀錄／備忘錄
- 小組的組成人員，列出組織成員和個人成員

舉行公眾諮詢與 MSF 的證據

- 公眾諮詢的宣傳或通知
- 寄發邀請函
- 常設對話機制的會議議程
- 參與者名單，列出出席的組織和團體單位（若基於隱私考量無法透露姓名的話）
- 由 CSOs 或其他社會大眾提交的書面提案
- 與建立承諾基準和政府目標相關的文件、報告和計畫方案

關於履行承諾的文件：

- 與承諾相關議題領域之法律草案和立法程序現況的文件
- 決策、新法規或行政命令的紀錄
- 委託研究、採購或諮詢職權、招標書的證據
- 與數據庫、資訊技術等相關的技術文件證據
- 工作方案與政府間監測報告
- 預算決策、財務報表和人力資源分配的證據
- 外部／第三方分析文件（CSOs 非正式報告、承諾進展的獨立追蹤報導）
- 審計報告
- 得以證明履行承諾過程和活動舉行的照片、影片和多媒體資料
- 使用者統計（若與承諾議題相關）

OGP 主要機構和聯絡窗口負責建立、更新及維護資料庫，並與負責履行承諾的機構密切合作。雖然理想作為資料庫的平台應具備將資料歸檔或永久連結的功能，且提供互操作性數據，但 OGP 對於特定平台持中立態度。

圖表 9：文件資料庫範例
這些是精選 OGP 參與政府所建立的線上文件資料庫



4.3 應如何傳達關於 OGP 過程的資訊？

不只是評估傳達的資訊內容，如何傳達資訊的方式也同樣重要。最起碼應讓希望瞭解更多 OGP 過程的利害關係人，都能夠輕易地搜尋及無礙地獲取資訊。不過，大多數成功的 OGP 案例不僅超乎預期標準，更展開全面且目標性的推廣，以提升意識與鼓勵利害關係人參與。

發布資訊的第一步應建立適合的網站，參與及共創標準要求：

「設置 OGP 網站（或是設在政府網站上的 OGP 網頁），主動發布關於 OGP 進程的各個方面資訊。網站或網頁應清楚可見、易於存取瀏覽且有利搜尋。」

範例：獅子山

獅子山設立具有 OGP 過程資訊的「[開放政府倡議（Open Governance Initiative）網站](#)」，內容包含 OGP 承諾、執行進度、報告、會議、討論及 OGP 活動消息，亦在國內傳播關於廣泛開放政府項目的資訊。

設置網站時，請考量哪一種是最適合的作法：架設成獨立網站、或者整合到現有網站抑或其他倡議。在設置網站的過程中，你可能會考量到以下問題：

- 利害關係人最可能透過哪裡找尋關於 OGP 的資訊？
- 現有網站的內容及編輯限制是什麼？
- 目前是否有與 OGP 發展相關的倡議可以從中獲益？

無論選擇哪一種作法，網站或網頁都必須「清楚可見、易於存取瀏覽且有利搜尋」，不得隱藏在代理網站的模糊角落，或隱藏在無法瀏覽的網站上。

圖表 10：OGP 網站及網頁的範例

藍色

由政府架設來發布 OGP 資訊的網站或網頁。

綠色

有些國家的公民社會已設置自己的網站提供關於 OGP 的資訊。
這裡提供幾個範例



另一個無障礙面向是指用於傳遞 OGP 資訊的語言，參與及共創標準要求：

「政府以所有官方語言發布 OGP 資訊和文件。」

範例：加拿大與芬蘭

加拿大在其[網站](#)上以英語和法語兩種官方語言發布所有資訊，包含開放政府資訊。同樣地，芬蘭也以芬蘭語和瑞典語兩種官方語言[發布](#)所有相關資訊。

當然，語言無障礙不僅與使用哪種語言有關，也涉及專業術語的複雜性和程度。在這方面，參與及共創標準**建議**：

「政府和／或多元利害關係人論壇以平易且易懂的語言發布資訊和文件，使人可以快速、容易且完全地理解內容。」

範例：芬蘭

芬蘭制定了 1 份針對年輕人和兒童諮詢的手冊，其中包含使用清楚的語言與視覺化的建議。資訊簡介規定：

- 與兒童討論時必須使用清楚且可理解的語言
- 視覺化設計，例如運用插圖、漫畫和影片，讓資訊更容易傳達
- 平易的語言適用於具移民背景或殘疾的兒童，也適用於其他年齡層
- 兒童與年輕人未必熟悉管理術語或作法，在傳達期間應避免使用這類用語，或至少應解釋清楚

請考量使用術語或使用首字母縮寫詞是否合適，或者能否使用更簡單（可能更吸引人）的術語來解釋概念。正文通常不易閱讀或並非以吸引人的方式呈現，尤其是對於非專業觀眾。參與及共創標準**建議**：

「政府和／或多元利害關係人論壇使用視覺化、資訊圖表、影片或其他合適的媒體，來向非專家的觀眾傳達 OGP 過程及其成果的相關消息和最新狀況。」

等到具備清楚可見、易於存取瀏覽且有利搜尋的網站，以吸引人的編排方式定期發布及更新資訊時，接下來可以把注意力轉向對外推廣。為了將新的利害關係人帶進 OGP 過程中，必須找到與不同受眾溝通的方式。

這裡有兩種您可能會進行的對外推廣方式：廣泛的宣傳－撒開大網廣泛地對大批觀眾宣傳；目標性的宣傳－鎖定要參加的重要個體或組織。

第一種方式「廣泛的宣傳」需要使用能接觸大量公民、民間社會和其他利害關係人的溝通管道，這部分可能包含傳統媒體（如報紙、廣播、電視等）和／或社群媒體（如 Facebook、LinkedIn、Twitter、Whatapp 等）。參與及共創標準**建議**：

「政府和／或多元利害關係人論壇酌情透過公民、民間社會和其他利害關係人普遍使用的一系列管道，包含傳統媒體及新媒體在內（例如，報紙、電視、廣播、電郵、Facebook、Twitter、YouTube、WhatsApp、Slack 等），以提倡 OGP 意識和傳播最新進展狀況。」

範例：蒙古

蒙古透過政府網站、包含《日報》(Daily Newspaper) 和《民族郵報》(National Post) 在內的全國性報紙、廣播電台、各種新聞管道、官方「OGP 蒙古」的 Facebook 社團、「@OGP_Mongolia」的 Twitter 帳號、寄信給 CSOs、以及蒙古國家公共電視台 (Mongolian National Broadcaster) 等管道，傳達其 AP 的諮商細節和承諾草案。蒙古政府內閣秘書處 (The Cabinet Secretariat) 亦向各省省長發出正式要求，請地方層級針對 AP 草案進行協商。

範例：亞美尼亞

亞美尼亞有個特別的 OGP 亞美尼亞電視節目，幫助提升公民對於開放政府改革和 OGP 的意識。

第二種目標性推廣的方式，需要明確地知道您希望哪些對象參與，以及與這些對象接觸的最佳途徑，這部份包含使用電郵、信件和面對面會議。參與及共創標準建議：

「政府和／或多元利害關係人論壇針對相關的利害關係群體進行目標性的推廣，以提升其對於開放政府、OGP 和參與機會的意識。」

範例：芬蘭

除了透過廣泛的線上與網路之外的諮詢方式(與公民社會舉行的研討會和專題研究會、與專家舉行的會議以及面向社會大眾的入口網站)，芬蘭的開放政府團隊亦採用目標性推廣，讓農村社群和學生參與 2015 年至 2017 年芬蘭行動方案的制定，即在全國各地籌組 11 場與公務員對話的圓桌會議，或在瓦薩 (Vaasa) 的聖誕市集和東芬蘭大學 (University of Eastern Finland) 的學生活動上徵詢意見。

該採用何種溝通方式，應取決於欲達成的目標程度，是希望提升公眾對於開放政府及 OGP 的意識？抑或是動員一個特定的利害關係群體（例如年輕族群、農村社群等）？明確目標將有助於制定合適的溝通策略和計畫，包含找到最合適的管道及訊息來接觸預期受眾。

5.何謂多元利害關係人論壇？

案例分析 4：菲律賓

菲律賓自 2011 年以來成為開放政府夥伴聯盟的一員，期間制定了 4 份 AP，涵蓋了 2012 年至 2013 年、2013 年至 2015 年、2015 年至 2017 年以及 2017 年至 2019 年。

菲律賓於 2015 年成立了 MSF，名為「PH-OGP 推動委員會」(PH-SC)。最一開始，該委員會由 3 名國家政府代表、1 名地方政府代表、3 名公民社會代表及 2 名商業團體代表所組成，但到 2015 年下半年，PH-SC 的人員組成增加了公部門工會、學術界和立法機構的代表。與之同時，委員會決議會議主席將由政府代表及非政府代表輪流擔任。

PH-SC 監督了第 3 份開放政府行動方案的制定，首度納入與公民社會、學術界、商業團體、媒體和發展夥伴進行的全國性協商。第一輪協商結果經 PH-SC 消化並審視之後，送到下一輪與公民社會進行協商。隨後將新誕生的 AP 公布在網路上，徵詢外界的評論，同時亦要求政府機構對於方案提出承諾，然後與公民社會、其他利害關係人及 PH-SC 一起進行討論。

在方案執行期間，PH-SC 每季會召開會議，討論承諾最新進度、確定關注領域和商議行動，並應 PH-SC 成員的要求，邀請一些負責執行 OGP 承諾的機構出席這些會議。除了推動委員會的會議之外，還會舉辦一些更廣泛的研討會計畫，以更新和徵詢各方利害關係人對於 AP 進展情況的回饋意見。

菲律賓 2016 年舉行了全國大選並由新政府上台執政，透過一項對外推廣及宣傳方案確保政治過渡期間，繼續致力於 OGP 的發展。2016 年 10 月 PH-SC 舉行 1 場重要會議，將新政府的倡議與菲律賓的 OGP 計畫串聯起來。

2017 年菲律賓發表第 4 份 AP，方案的準備工作自 2016 年開始，PH-SC 開始討論制定過程，接著透過[參與式治理群體 \(Participatory Governance Cluster\)](#) 網站以及 [PH-OGP 的官方 facebook 專頁](#) 公布。

2016 年 12 月，外界呼籲國家政府機構重視 OGP 承諾，接著收到 26 項提案。推動委員會依照以下標準評估這些提案：1)具企圖心的目標、2)鎖定 1 個或多個 [OGP 重大挑戰 \(OGP Grand Challenges\)](#) 和價值觀、3)獲得政府支持或認同（相關單位／機構的優先舉措）、4)具備現有資金。技術工作小組基於可行性考量進一步縮小提案範圍，其餘的提案隨後分配到區域和專題諮詢活動中協商，這些諮

詢活動將由國家和地方政府、公民社會、商業團體、學術界、公部門工會、國際發展夥伴與媒體等各方人士參加。

提案將經過票選，參與者需要從 3 個人圍提案中挑選並排列優先順序，在最終承諾選擇過程中會評估此次票選結果。參與者也有提出新 OGP 承諾的機會，若符合承諾選擇標準將納入考量。

經過區域及專題諮商之後，AP 的初步草案將公布在網路上提供公眾諮詢。其諮詢結果是共同制定了 1 項關於住房援助計畫的新承諾，並納入方案內。接著 PH-SC 於 2017 年 6 月召開會議，確立了最終承諾及第 4 份 AP。

菲律賓打算繼續參與 AP 過程，所以依照方案執行的情況每月舉行會議及每半年 1 次的評估研討會。此外，政府也承諾透過[參與式治理群體網站](#)和社群媒體每半年公布現況報告。

MSF 是由政府及非政府的利害關係人所組成的群體，定期開會監督與協調 OGP 過程。MSF 可能是落實 OGP 政府與公民社會共創原則的最重要機制。參與及共創標準要求：

「成立一個多元利害關係人論壇來監督 OGP 過程，定期（即至少每季）進行面對面或遠距會議，視情況而定。」

如同章節 [5.3 誰應該參與多元利害關係人論壇？](#) 中進一步提到的，MSF 的組成人員應保持政府及非政府代表人數的平衡、擁有共同商定的職權範圍、成員資格與管理、積極與其他利害關係人接觸。

至於 MSF 的主要特點以及 IRM 如何評估這些特點的詳細解釋，請參閱[章節 2.4 如何評估諮詢過程？](#)

在準備成立 MSF 時應遵循以下步驟：

- 檢視現有法律架構
- 為論壇的成立設置日程表
- 動員足夠的政治支持
- 政府內外參與的領導人員
- 商定論壇的基本特點或性質

更多關於設立與運作 MSF 的詳細指導，請參閱 [OGP 多元利害關係人論壇工具](#)。

圖表 11：成立 MSF 的方法

	優點	缺點
透過行政決策，例如行政命令：在這種情況下，政府透過頒發行政規範，如總統令或部長決策來使論壇正式化	此方法可以為透明化和行動提供明確的授權，為論壇提供了正式架構，也為參與者提供透明化與確定性。	要規劃草案和批准論壇所需的決定或者改革政府本身的運作可能會很困難。行政法規也需要一些時間來擬定、批准和發布。
透過現有法律建立或創制新法：通過新法（或更常見的是利用現有法律或法定機構）讓參與者有個容納論壇與進行 OGP 決策的場域	為論壇創設 1 個強大且穩定的正式架構，具有長期穩定性。若利用先前法律制定的論壇，可以減少任務疊床架屋的風險和／或協商機制的複雜性。	規劃草案和通過立法並非易事，因為需要立法機關的合作。若是相關的法定機構是根據法律規定或現存制度設立，可能無法完全適應 OGP 的需求。
正式與非正式協議：成立 1 個論壇最常見的方式是透過各種利害關係人之間的協議，使論壇可以靈活地因應各種環境背景與需求。該協議可以是非正式協議，也可以是正式的細則、程序手冊、職權範圍或準則。	為行為者提供靈活的參與規則，可視情況需要而修改。	無法確保論壇的永久性，因此論壇的持續運作很大程度取決於參與者的承諾。

範例：加拿大

加拿大政府與加拿大開放政府公民社會網建立了 1 個 [MSF](#)，使政府和公民社會之間能夠在開放政府議題上持續對話。MSF 向政府提供關於 OGP 承諾制定與執行的意見及建議。該論壇是根據加拿大第 3 份 AP 內一項承諾所設立，由 8 名公民社會代表和 4 名加拿大政府部門代表組成。公民社會網按照一套預設標準安排甄選流程，從中選出 8 名公民社會代表，其流程包含公開提名程序、要求候選人提供簡歷、自薦信、與開放政府議題相關的作品以及 2 份推薦函。提名階段之後是甄選，甄選委員會審查提名人選，然後進行面試與最後篩選。

5.1 為什麼需要成立多元利害關係人論壇？

一個好的 MSF 有助於確保 OGP 過程得益於廣泛利害相關人的領導權和所有權，透過 MSF 管理 OGP 過程可以獲得許多好處，包含：

I. 獲取新的想法、群眾網絡及資源

一個由各種政府和非政府的利害關係人所組成的 MSF 能夠提供新的想法、群眾網絡及資源，對於成功的 OGP 發展而言是非常寶貴的管道，MSF 將為 OGP 發展的品質及行動方案的企圖心開啟諸多的可能性。

II. 建立協作關係、建立相互理解與期望

MSF 是在不同利害群體間建立共同目標的關鍵，透過定期參與、基於開放與誠實的原則，MSF 成員可以建立彼此信任與確立共同目標，為一個建設性與成功的 OGP 發展奠定基礎。

範例：羅馬尼亞

羅馬尼亞政府的 OGP 團隊創設了「[OGP 社團](#)」(OGP Club)，希望與那些對開放政府感興趣的人建立持續性對話與合作。2014 年至 2017 年間，OGP 社團與來自政府、學術界、公民社會和私部門的代表舉行了 27 次會談，[所有會談的內容和紀錄](#)都公布在羅馬尼亞 OGP 專門網站。

III. 確保 OGP 過程及行動方案所有權的廣泛性

MSF 透過給予利害相關人在 OGP 過程的影響力，有助於建立過程及 AP 的所有權。參與制定方案的利害關係人越多，在確保結果成功方面的投入也就越多。

5.2 多元利害關係人論壇應扮演什麼角色？

MSF 的確切角色應由 OGP 過程中所有利害關係人共同商定而成，參與及共創標準要求：

「多元利害關係人論壇的成員共同制定職權範圍、成員資格和管理辦法（例如，會議舉行頻率、由誰制定議程、如何決策、如何管理衝突、會議紀錄的詳細程度以及決策權），並在 OGP 網站／網頁上公布。」

在成立 MSF 時，OGP 指南更進一步建議：

找出必須參與 OGP 過程的主要政府決策者和其他外部參與者，有助於增加成功的機會。為了尋找這些人，請試問以下問題：

- 由誰直接負責制定對於保障論壇有效成立與運作的重要決策？
- 在政府及公民社會中致力於 OGP 價值觀的人，誰是具有關鍵影響力的人物？
- 法律或行政架構是否明確規範了法定諮詢對象？
- 哪些個體和組織將受到關於論壇成立的決策影響？
- 哪些人管理與開放政府倡議利益相關的組織？
- 哪些人沒參與的話可能阻礙論壇的建立與運作？
- 哪些人參與過政府與公民社會之間的開放政府對話？
- 哪些人早期沒有參加開放政府對話，但現在應該加入？

MSF 應該滿足監督 OGP 過程的最低要求，以確保其開放性且納入所有利害關係人，並達到 OGP 在參與及共創標準中所提到的要求。除了監督 OGP 過程的作用之外，MSF 可能還分配到其他許多職責。

I. 推廣及參與

MSF 不該成為政府和非政府行為者參與 OGP 的單一機制，更確切地說，在整個 OGP 過程中，MSF 成員應負責進行和／或監督對於其他利害相關者的推廣及參與工作。參與及共創標準**要求**：

「政府和／或多元利害關係人論壇對利害相關者（例如，公民、CSOs、政府部門，地方政府、議會、學術界、私部門等）進行推廣和提升意識活動，告知他們關於 OGP 的進展過程。」

範例：巴拉圭

巴拉圭 MSF 的所有會議都對外開放，並透過串流媒體進行直播，該論壇透過 [專門網站](#)、諸如 [Facebook](#)、[Twitter](#) 和 [Youtube](#) 的社群網絡、全國各地的意識提倡活動以及巴拉圭電視台（Paraguay TV）[電視節目](#)「#巴拉圭開放政府」（#GobiernoAbiertoPy）等管道，來宣傳 OGP 相關消息和活動。

雖然政府可以獨立領導對外推廣行動，但藉由 MSF 的協調有助於極大化時間與資源的利用，直接地體現共創原則，並增加合法性。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇協調在國家或地方舉行的各種面對面推廣及參與活動，開放這些活動並提供給任何感興趣的公眾、公民社會及其他利害關係人參加（例如，挑選適當的時間和地點）。」

雖然推廣及參與主要是政府的責任，但公民社會可以選擇籌備自己的活動來動員新的團體和協調倡導活動。

範例：奈及利亞

奈及利亞以 42 名由政府官員、公民社會和私部門組成的推動委員會形式成立 MSF，該推動委員會制定了奈國第 1 個 AP 由政府及公民社會共同主持。政府與公民社會的專題工作小組負責制定 AP 所登載的各項承諾。雖然該推動委員會沒有定期舉行會議，但工作小組會定期開會評估其負責執行方案的承諾進展狀況。

II. 決策

MSF 可以具有從諮詢機構到決策機構的一系列決策職責與權限。MSF 作為諮詢機構時可提出想法或建議，政府和其他參與過程的行為者根據此自行決定是否實施以及如何實施。作為決策機構時則可提出具約束力的決定，政府及其他行為者必須執行。若具備決策機構的功能，通常需要政府和／或立法機構經過正式機制（例如總統令或立法）來賦予 MSF 權力。

範例：布吉納法索

布吉納法索的 MSF 是一個由政府及公民社會代表組成的推動委員會，該委員會是政府內部管理現代化暨促進良好治理全國委員會（National Council for the Modernization of Administration and Promotion of Good Governance, CN-MABG）底下的 1 個小組委員會。CN-MABG 負責協調及指導布吉納法索內部與現代化管理和善政相關事務。OGP 推動委員會制定了布國第 1 個 AP，與其他下屬一樣會定期向 CN-MABG 報告在執行 AP 方面的進展。

III. 監督與學習

OGP 過程可能是複雜且流動的過程，其中伴隨著諸多決定成功與否的利害關係人和因素。透過實施監督與學習可以大幅地提高目前及未來 OGP 過程的成功率，有助於瞭解哪些作法是否奏效並因應調整。這部分通常是因諸多利害關係人的參與而獲益，利害相關者可以在過程中提供不同的視角，故 MSF 很適合帶領監督與學習。

IV. 報告

最後，MSF 也可以監督 AP 進展的報告。一般來說，MSF 對 OGP 過程越有決策權力，對於 OGP 進展報告及外部利害關係人就負有越多責任。

範例：澳大利亞

澳大利亞根據第 1 份 AP 內的承諾，於 2017 年 7 月成立了名為「[開放政府論壇](#)」(Open Government Forum) 的 MSF。該論壇目的是監督並推展澳大利亞第 1 個開放政府行動方案的執行，幫助未來 AP 的發展，並提升外界對開放政府的意識。

5.3 誰應該參與多元利害關係人論壇？

MSF 的確切成員資格應該在 OGP 過程中由所有利害相關者共同商議決定。此外，論壇成員應該保持政府及非政府代表人數的平衡。

範例：喬治亞

喬治亞的 MSF 為開放政府論壇 (Open Government Forum)，由司法部建立，成員是來自公民社會、政府及國際組織的代表。該論壇可以召集外部專家參與討論。論壇由 2 名分別來自政府及公民社會的代表所主持，他們經由多數表決票選而來，任期為執行 AP 期間。論壇秘書處負責召開會議、確定議程、編製會議紀錄以及準備每半年 1 次的活動報告。每季定期開會，論壇規範指出，會議日程必須在線上擬定及發布，透過電郵通知成員議程資訊，並將會議紀錄公布在論壇網頁上。

在政府方面，除了確保政府與非政府代表人數平衡之外，參與及共創標準亦要求：

「多元利害關係人論壇應納入具政府決策權的高層代表（例如，部長級的 OGP 聯絡人），以確保論壇有足夠的權力採取行動。」

範例：哥斯大黎加

哥斯大黎加透過[行政命令](#)設立了開放政府全國委員會 (National Commission of Open Government)，以推動開放政府領域的政策、準則、策略和評估方法。其成員包含總統府部副部長、分別來自司法部、規劃部及財政部的 1 名代表、1 名私部門代表、1 名高等教育代表以及 2 名公民社會代表；委員會的會議紀錄公布在開放政府專門網站上。

在非政府方面，參與及共創標準要求：

「多元利害關係人論壇的非政府成員是透過公平且透明的過程挑選而來。論壇的規則應允許非政府成員主導自己的甄選過程。」

範例：巴西

在巴西，開放政府部際委員會之諮詢工作小組（Advisory Work Group of the Interministerial Committee for Open Government）的 CSO 代表，即是透過公開程序甄選出來，該程序在貪腐防治及透明化部長（Secretary of Transparency and Prevention of Corruption）的一項法令中有詳細說明：1)CSOs 在線上甄選過程中表達參與意願；2)組織委員會審查資料，確定 CSOs 是否符合資格要求；3)參與此過程的 CSO 以選舉人和候選人身分在網站上公布組織名稱；4)非政府實體根據公民社會、私部門和工會 3 類組成選舉團；5)CSOs 在線上票選候選組織。得票最多的當選，並在網站上公布名單。

除了這些基本要求之外，參與及共創標準亦建議 MSF 應納入各種政府及非政府行為者（如公民、公民社會組織、政府部門、地方政府、議會、學術界、私部門等），他們可以提出多種不同觀點的意見。

範例：菲律賓

菲律賓成立 1 個多部門組織「PH-OGP 推動委員會」，由 5 名國家政府代表、1 名地方政府代表、3 名公民社會代表、1 名學術界代表、2 名商業團體代表、1 名公部門工會代表，以及 2 名菲律賓國會代表所組成。該委員會監督行動暨會的制定與執行，至少每季舉行會議（必要時會召開特別會議），並由政府及公民社會共同主持。

繼任規劃（Succession planning）對於確保 MSF 持續成功及延續性相當重要，OGP 對 MSF 的指導建議：

論壇必須穩固地建立，也應維持足夠的靈活性，以便適應政府及公民社會的不同變化。為了因應變化，論壇成員可以這麼做：

- 紀錄論壇的會議和其他活動
- 指派聯合主席和成員缺席時的替代人選
- 制定輪替政策，發展所有參與者的技能
- 採用主席、聯合主席和技術秘書長的繼任規劃
- 為新進者準備入會資料
- 與中高層官員建立多種聯繫，使得方案執行的相關資訊交流更加便利。
- 達成在外部出現政治危機時持續對話的協議。

5.4 多元利害關係人論壇如何決策？

如前所述，MSF 可以具有從諮詢機構到決策機構的一系列決策職責與權限。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇能夠在決策方面發揮作用，其成員共同為行動方案的過程與內容作出重要決定。」

在 MSF 具有決議權的地方，需要一種共同商定的決議方式。即使論壇屬於諮詢機構，仍可能需要一種產生結論與提出建議的機制。MSF 可以採取多種方式來進行決議，這部分應在論壇的職權範圍（ToR）中明確地概述商定的辦法。

圖表 12：決議方式

OGP 在[多元利害關係人論壇指南](#)中規範了以下決策方式：

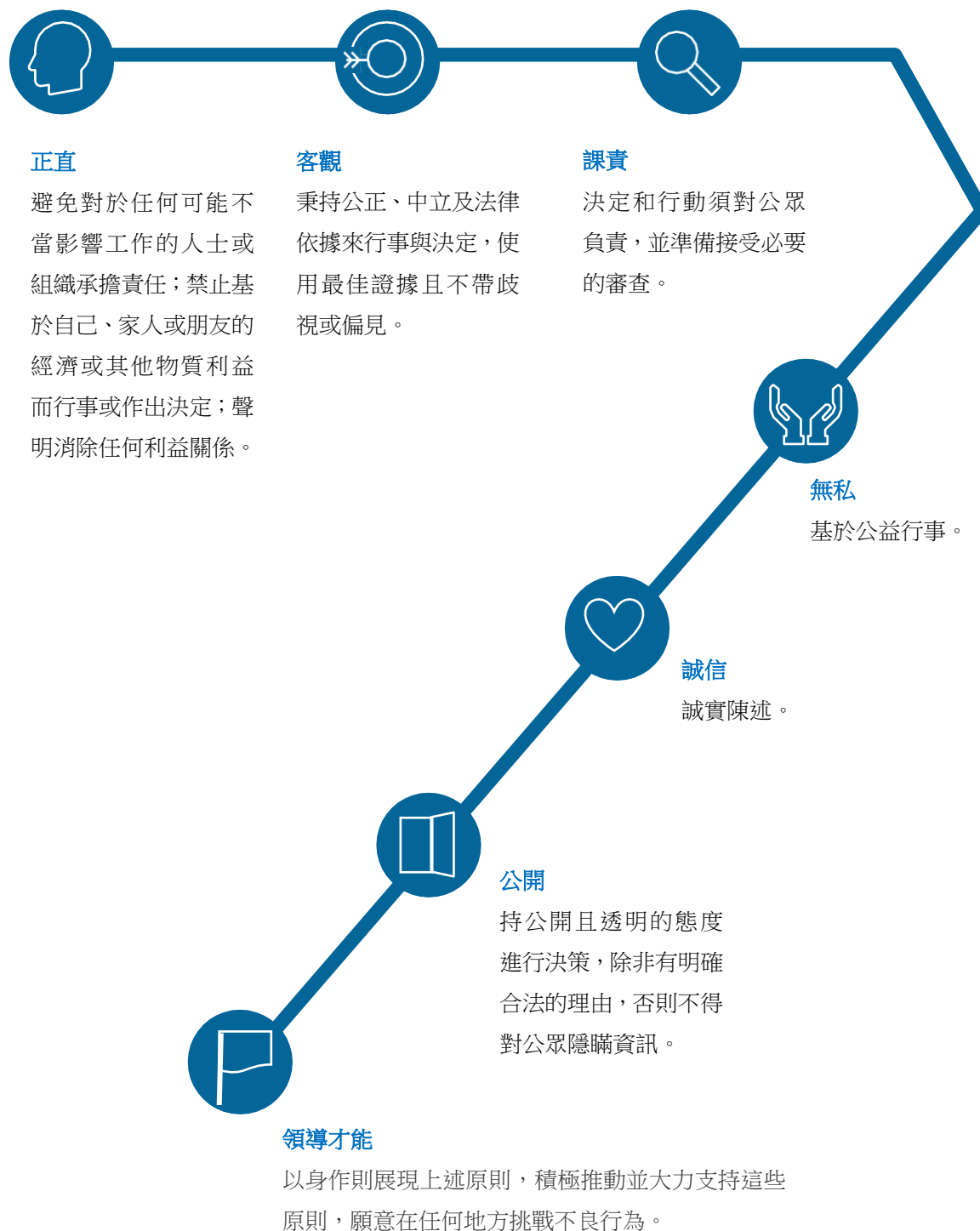
	優點	缺點
共識決 決議以達成一致協議為基礎，沒有一方反對此決定	促進對話並將所有觀點納入決策過程，達成有關各方都接受的決策。	恐使決議陷入僵局，因為每個參與者都對決議內容具有否決權，達成協議的過程可能費時耗日。
多數決 由出席會議的 50%以上成員投票決定	加快決策過程，減少陷入僵局的風險，即使在缺少某些論壇成員的情況下也能順利推展 OGP。	經常發生少數群體質疑決策合法性的風險，反對此決策的行為者可能阻礙決策的執行。
限制性多數決 決議需要會議上（或全體現役成員）獲得 2/3 或 3/5 的成員投票通過	共識決與多數決的中間替代方案	雖然風險比起其他選項較小，但仍存在陷入僵局和少數群體質疑的風險。
混和性規定 成員們盡可能爭取達成共識，僅有例外情況才將提交表決	在所有利害關係人看來是最合理的選項，其提供激勵參與者之間進行真正對話的動力，擁有克服阻礙的機會，亦提供在表決威脅下達成協議的動機。	若沒有明確定義對話結束的時間基準，提交表決可能會被視為武斷作法。

無論 MSF 採取哪一種決議模式，其成員皆必須樹立道德行為的最高模範，參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇成員簽署道德聲明及利益衝突宣告，以明言遵守道德準則（例如，誠信、透明、避免利益衝突以及從事公益之事），違反準則將予以明確制裁。」

圖表 13：公務 7 項守則

以下為公共生活的 7 項原則，又稱諾蘭公共生活原則（Nolan principles），是決策者常用的道德標準：



核對清單 1：公民社會參與 OGP 階段

以下是總結在公民社會參與 OGP 階段的一些主要建議



資訊傳播

- 盡可能讓您的 OGP 網站或網頁更具吸引力且易於存取瀏覽。使用簡單的語言，清楚的行動號召，來鼓勵民眾參與。
- 在傳達關於 OGP 過程資訊時，考量透過公民、民間社會和其他利害關係人普遍使用的管道或媒體（例如，報紙、電視、廣播、電郵、Facebook、Twitter、Youtube、WhatsApp、Slack 等）。
- 對於沒有參與 OGP 過程的人員來說，維護保存完善的文件資料庫可以讓他們瞭解發展情況及原因，而對於參與 AP 過程的人員來說，資料庫也是很好用的參考工具。



對話與共創的空間與平台

- 關於建立 MSF 的詳細建議，請參閱 OGP 指南《多元利害關係人論壇的規劃與管理》。
- 除了成立 MSF 之外，考慮設置以特定議題或承諾為主的工作小組。
- MSF 的作用是協調和監督 OGP 的過程，確保有其他管道讓更廣泛的公民社會和利害關係人參與 OGP。
- 確保有讓非成員參與 MSF 會議的機制，並考慮邀請非成員參加特定會議（例如，以觀察員身分或就特定活動、議題或承諾發言）。



共同享有與共同決策

- 確保 MSF 獲得足夠的政治支持。
- 與政府及非政府的利害關係人對論壇的基本特徵或特點達成共識。
- 確保論壇涵蓋了政府、公民社會和其他利害關係人。
- 確保透過公平且透明的程序甄選論壇成員。為了確保獨立性，公民社會應該主導自己的甄選過程。
- 確保論壇有明確的權限、成員資格和管理辦法。考量制定組織輪替政策，以便明定重新選舉席次的日期。
- 定義 MSF 擁有何種權限（例如，諮詢機構、決策機構、綜合機構），以及該論壇如何達成決議（例如，共識決、簡單多數決、限制性多數決）。



資訊傳播

- 考量使用視覺化、資訊圖表、影片和其他合適的媒體，傳達 OGP 過程及成果的相關消息和最新狀況。
- OGP 提供一系列影片、圖示、照片和其他素材，有助於向利害關係人傳達倡議。
- OGP 已開發一系列溝通工具（communications toolkit），為您準備好所需的一切，以便清楚傳達您的 AP。



對話與共創的空間與平台

- 考量使用電話會議、網路研討會和／或直播服務，以便於播放會議和活動給無法親自出席的人。
- 確保能快速地回應利害關係人針對 OGP 發展所提出的疑問，特別是在他們重視時效性的部分。我們建議回應時間最多 20 個工作天，但越快回應越好。



共同享有與共同決策

- 考量要求 MSF 成員同意達成一套道德原則（參見[圖表 13：公務 7 項守則](#)），並建立機制以開除濫用職權的成員。
- 考量制訂一套管理論壇成員之間任何爭端的政策，在需要這些政策之前，最好先制定出來。
- 關於建立 MSF 的詳細建議，請參閱 OGP 指南《多元利害關係人論壇的規劃與管理》。

6.如何制定行動方案？

案例分析 5：澳大利亞

澳大利亞 2016 年至 2018 年的 AP 由總理與內閣部（Department of Prime Minister and Cabinet）率領制定，並透過諸如正式提交過程、電話會議與研討會等許多管道。在最初提升意識階段，政府在 5 大城市（雪梨、墨爾本、布里斯本、伯斯及坎培拉）召開了公眾會議及 1 場線上研討會。

澳大利亞建立了[公共維基（https://ogpau.wikispaces.com/）](https://ogpau.wikispaces.com/)，讓利害關係人對 AP 提出承諾建議。2016 年 2 月至 5 月期間，將近 1000 人造訪該網站，提出約 200 項承諾建議。後來舉辦了 63 人參加的研討會，與利害關係人、政府代表、公民社會、OGP 支援小組和其他單位討論並安排承諾的優先順序。研討會的參與者擬定了 14 條承諾範本。

接著基於選舉因素而短暫中斷，澳大利亞成立了臨時工作小組（Interim Working Group）以監督 AP 的擬定，該小組由同樣的政府及非政府代表人數所組成，非政府代表是透過公開提名程序甄選而來。這個臨時工作小組更為各機構制定了屢行 OGP 承諾的指南，其中提到了與公民社會的合作關係、提升意識、諮詢過程及更新進度等要求。

不久後發布了計畫草案，在線上進行為期 3 週的公眾諮詢，其中包含在 5 大城市（雪梨、墨爾本、布里斯本、伯斯及坎培拉）舉行的公眾會議和線上研討會。自 AP 公布以來，臨時工作小組已漸漸發展成一個成熟的 MSF，負責監督與推展方案的執行、幫助制定下一份計畫，並提升外界對於開放政府的意識。

6.1 參與及共創標準如何規範？

OGP 參與及共創標準要求所有成員與公民社會及其他利害關係人共同**制定 OGP 行動方案**。具體來說，內容規定以下的基本要求和進階步驟。

資訊傳播

基本要求	進階步驟
➡ 政府或 MSF 透過 OGP 網站／網頁和其它溝通管道，積極主動地溝通並充分告知關於 AP 的制定過程，包含重要階段和截止期限的時間表、參與機會（例如會議、活動、書面諮詢、回饋機制的細節）、承諾商定及完成 AP 制定的決策過程。 ➡ 政府透過 OGP 網站／網頁定期地（至少每月）公布 AP 制定的最新進展，包含活動說明、承諾草案和其他相關資訊。 ➡ 政府在 OGP 網站／網頁上公布公眾與公民社會的貢獻概況以及政府的回應。	➡ 政府和／或 MSF 在 OGP 網站／網頁上發布所有對於 AP 制定的書面意見（例如協商答覆）。 ➡ MSF 透過 OGP 網站／網頁，公布其 AP 挑選某些承諾的理由，包含未採納部分承諾提案的原因。

對話與共創的空間與平台

基本要求	進階步驟
➤ 在 MSF 的引導下，政府能向任何感興趣的利害關係人（例如，公民、公民社團組織、政府部門、地方政府、議會、學術界、私部門等）提供參與制定 AP 的機會。 ➤ 政府提供充分的背景資料（例如，關於開放政府、OGP、AP 的範疇及制定過程）給參與者，讓他們在知情的狀況下參與。相關資料和資訊應透過 OGP 網站／網頁以及會議／活動提供給參與者。 ➤ 政府或 MSF 制定一套適合協商的方式。其包含應根據當地背景情況，適當地結合開放會議與線上參與，讓國家或地方群體參與，並開放足夠的時間。 ➤ 政府公布並蒐集外界對於承諾草案的回應。這類資訊應藉由 OGP 網站／網頁和其他合適的管道來提供與傳播，包含利害關係人的一系列回應（書面回應、線上討論、意見調查、面對面或遠距會議），並開放足夠久的時間（例如至少 2 週）。	➤ MSF 吸引公民社會及其他利害關係人參與制定 AP 的議程，這部分包含挑選議題的優先順序、確立欲解決的問題和／或提出對於承諾的想法。 ➤ MSF 確保公民社會和其他利害關係人具有各種機會參與 AP 的制定，包含在國家或地方上舉行一系列推廣和參與活動以及線上討論。 ➤ MSF 監督工作小組的組成人員，成員包含來自政府、公民社會及其他各方面相關利害關係人，以便討論並將想法提煉成完整的承諾草案。 ➤ MSF 蒐集利害關係人對於 AP 草案的意見回饋，這部分應該進行充分宣傳，包含一系列提供利害關係人回應的選項（例如，書面回應、線上討論、調查、面對面或遠距會議），並於適當的時間內開放。

共同享有與共同決策

基本要求	進階步驟
➔ MSF 經常召開會議（例如，至少每個月 1 次），討論、協議及監督 AP 的制定過程（例如，活動次數、地點和形式）。 ➔ 在制定承諾期間，政府代表與其他多 MSF 成員討論政府的承諾優先事項，以及採納公民社會優先事項和承諾提案的政治可行性。 ➔ 承諾一旦擬定，政府代表將與 MSF 一起審查他們的意見，最後選定要列入 AP 的承諾，並清楚說明選定這些承諾的理由。	➔ MSF 共同規劃並商定 AP 的制定過程（例如活動的次數、地點、形式），但政府對於過程的品質負有最終責任。 ➔ MSF 透過 1 個公開且透明的程序對承諾提案進行評估，所有各方對包含於 AP 內的承諾都享有平等的否決權。 ➔ 政府與公民社會透過 MSF 共同商議準備納入 AP 的承諾。

6.2 關於制定行動方案應該傳達哪些資訊？

制定行動方案期間應該公布一些具體資訊，讓利害關係人可以參與。參與及共創標準要求：

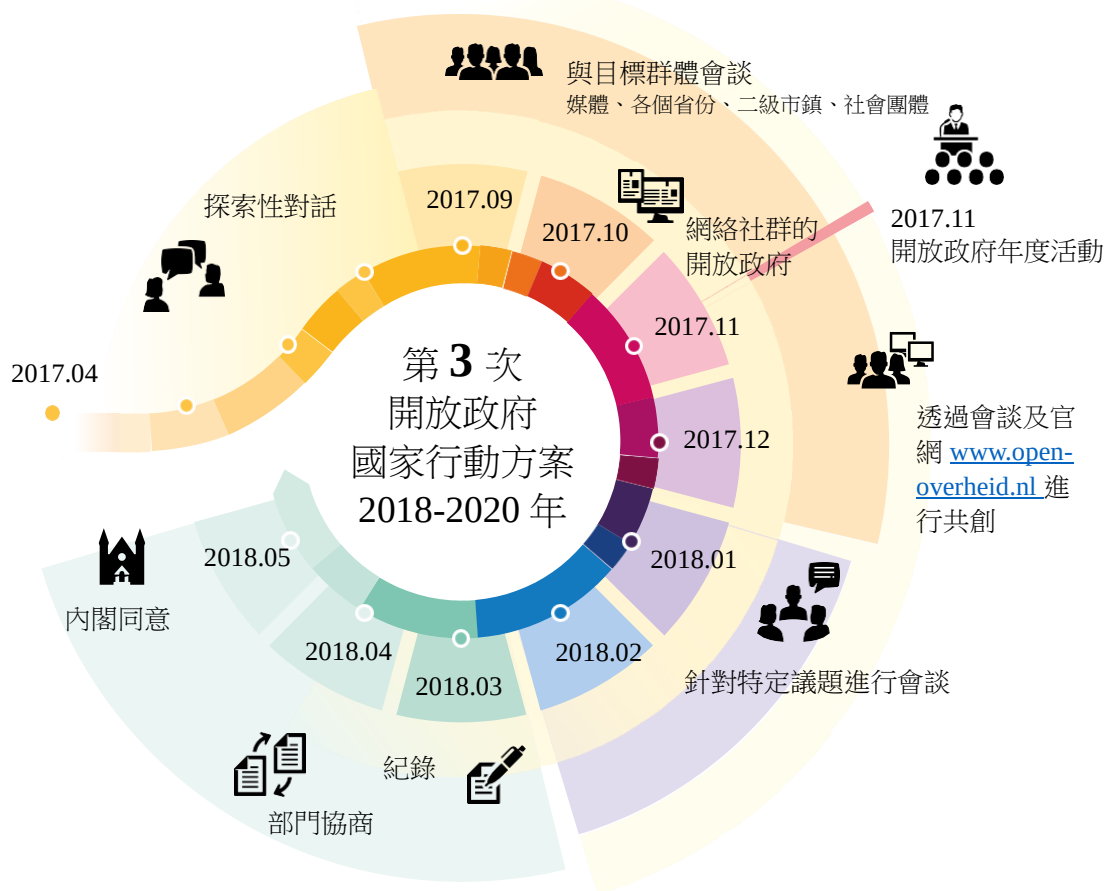
「政府或多元利害關係人論壇透過 OGP 網站／網頁和其它溝通管道，積極主動地溝通並充分告知關於行動方案的制定過程，包含重要階段和截止期限的時間表、參與機會（例如會議、活動、書面諮詢、回饋機制的細節）、承諾商定及完成行動方案制定的決策過程。」

更重要的不只是公布資訊，還要以一種易於取得的方式進行傳達。例如，荷蘭以一種吸引人的圖解格式表達其 AP 的制定時間表，哥斯大黎加則是製作了[內容豐富的影片](#)來解釋制定過程。

荷蘭行動方案時間表

第 3 份開放政府國家行動方案

荷蘭致力於透過行動方案來實踐政府開放的目標，以下為此份行動方案的執行要點：



如章節 [4.3 應如何傳達關於 OGP 過程的資訊？](#) 所述，選擇何種資訊傳達方式取決於哪一種最適合目標受眾。參與及共創標準**建議**：

「政府和／或多元利害關係人論壇酌情透過公民、民間社會和其他利害關係人普遍使用的一系列管道，包含傳統媒體和新媒體在內（例如，報紙、電視、廣播、電郵、Facebook、Twitter、YouTube、WhatsApp、Slack 等），以宣傳行動方案的制定過程及參與機會。」

除了提供關於過程及參與機會的資訊，重要的是在制定 AP 的過程裡，利害關係人應定期瞭解進展狀況，這部分可能包含從諮商活動中回饋意見、提交承諾的工作草案、以及向利害關係人通報過程中的任何變化。參與及共創標準**要求**：

「政府透過 OGP 網站／網頁定期地（即至少每月）公布關於制定其行動方案的最新進展，包含活動說明、承諾草案和其他相關訊息。」

在 AP 的制定過程中公布與傳達資訊，除了支持和鼓勵利害關係人參與之外，更促使過程透明化且具課責，這一方面是要讓政府對外部的利害關係人負責，對於其參與方案制定的貢獻有所回應，而落實的作法即是編制 1 份報告，概述如何處理公眾貢獻的問題。參與及共創標準**要求**：

「政府在 OGP 網站／網頁上發布公眾與公民社會的整體貢獻及政府回應。」

然而，理想的作法是編制更詳細的報告，說明承諾選擇與否的原因，這樣有助於向利害關係人表明，政府認真考量過他們的貢獻。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇透過 OGP 網站／網頁公布在行動方案中挑選某些承諾的理由，包含某些承諾提案未通過的原因。」

範例：克羅埃西亞

在克羅埃西亞第 1 份 AP 制定期間，率領其 OGP 進程的[政府與非政府組織合作辦公室（Office for Cooperation with NGOs）](#)公布了不同諮詢階段的資訊、報告所有公共討論內容、答覆其收到的所有提案與建議、並發布國家 OGP 委員會（National OGP Council）的會議紀錄。AP 制定過程中的第一次會議即吸引來 180 名參與者加入。在第 2 份 AP 制定的高峰期，[國家 OGP 委員會](#)和政府與非政府組織合作辦公室發布一份[文件](#)，概述了諮商期間所有提案以及批准或否決提案的理由。

範例：阿根廷

阿根廷建立 1 個電子試算表，詳細列出其 AP 流程中的所有提案，說明提案是否採納及決定採納與否的原因。阿根廷亦透過公用的 Google 雲端硬碟資料夾，開放其 AP 流程中的所有文件。

促使過程透明化且具課責的另一方面，是要公開誰做出了貢獻以及如何貢獻。參與及共創標準建議：

「政府和／或多元利害關係人論壇在 OGP 網站／網頁上發布所有對於行動方案制定的書面意見（例如諮詢答覆）。」

範例：愛爾蘭

愛爾蘭的 OGP 專門網站提供了關於 AP 制定過程的資訊，包含諮詢機會的消息、承諾提案的所有想法、諮詢活動的說明以及徵詢評論的 AP 草案。所有提交諮詢的文件都會公布出來，詳細列出提交者身分（無論是個人或組織）以及提交的時間。

利害關係人希望匿名貢獻可能基於某些合理原因，但這些情況必須事前商定與說明。

6.3 何時開始進行？

一個好的 AP 要投入時間來制定與執行、需要時間吸引及動員內部利害關係人、對外部利害關係人進行宣傳及參與，並決定承諾細節及內容。投入的時間越多，越有機會廣泛地與內外部利害關係人互動參與，那麼 AP 的品質也會越好。

AP 必須於 8 月 31 日之前提交，所以最起碼應有 4 個月的時間專注在共創過程，但最適宜的諮詢期應持續 6 至 9 個月，以便完善大規模方案及企圖心。除了這項經驗法則之外，你確切需要多久的時間將取決於各種因素，按照目標和內容而定。除了管控日期，另需考量其他可能影響方案制定的外來事件（例如選舉、預算週期、全球峰會等）也很重要。

圖表 14：計畫制定行動方案的注意事項

這裡我們概述了一些計畫制定行動方案的常見注意事項

- **規劃和準備：**制定行動方案須投入時間進行規劃和準備工作。在此階段投入足夠的時間可能節省大量的時間，並避免浪費精力在考慮不夠周詳的方案上。思考需要投入多少時間在與內外部利害關係人洽談以及準備制定行動方案上面。
- **推廣與動員：**根據你試圖吸引來參與行動方案制定的對象而不同，你需要投入時間接觸他們，以及他們需要時間動員響應。評估雙方需要多少時間來動員。
- **參與：**利害關係人需要充足的通知和時間來參與行動方案。這部分某程度上取決於你預期過程的複雜性（例如，過程具有多個階段嗎？）。評估利害關係人在過程的每個階段需要投入多少時間。
- **決策與批准：**評估需要多久時間商定行動方案，並得到 MSF、部長及其他任何相關利害者的批准。
- **正式啟動：**考量何時為啟動行動方案的好時機，可能是 OGP 高峰會或國家／地方活動的時候。
- **截止日期：**考量何時將行動方案提交給 OGP，目前期限為 8 月 31 日。

建議從截止日期開始回推工作（指定時間區塊）到開始日期。

6.4 誰應該參與行動方案的制定？

OGP 行動方案的制定應該開放給所有感興趣的利害關係人，參與及共創標準要求：

「在多元利害關係人論壇的引導下，政府能向任何利害關係人（例如，公民、公民社團組織、政府部門、地方政府、議會、學術界、私部門等）提供參與制定行動方案的機會。」

開放參與機會規定誰都能提出意見而沒有限制，並發布及公告邀請任何人參加。如同[章節 6.5 如何讓利害關係人參與行動方案的制定？](#)所述，這部分亦規定「應根據國家背景情況，適當地結合開放會議與線上參與」。

範例：烏拉圭

在烏拉圭第 1 份行動方案進行了有限協商過程之後，1 個由 14 個公民團體所組成的開放政府網（Open Government Network, OGN）開始努力促進公民社會在 OGP 進程的參與，有助於形成更廣泛的協商過程，以發展烏拉圭的第 2 份行動方案。此參與過程由擴大後的 OGP 工作小組進行監督，並增加了來自學術界、地方政府聯盟和公民社會的代表。公民社會成員是由公民社會透過 OGN 選出來的。烏拉圭政府亦邀請聯合國教科文組織（UNESCO）參與此過程，提供獨立的國際監督、國際優良作法的範例、支援工作小組、中立協調及召開會議。協商過程本身包含幾個要素。首先，舉行為期 2 個月的線上諮詢，接收外界對政府機關提出的承諾提案及行動方案最後草案的意見回饋。第二，烏拉圭政府與公民社會、私部門和學術界合作，建立出一套挑選提案及制定 AP 的流程，包含 3 場圓桌會議，利害關係人透過這些圓桌會議可在外部協調人的幫助下，支持特定承諾並投入 AP，以確保建設性的對話和參與。圓桌會議提供了公民社會提議的途徑，公民社會可以藉此提出不在政府機構預先選擇範圍內的提案。公民社會與政府機構透過共識決商定了承諾與行動方案的最終版本。沒有納入 AP 的承諾也並未因而漠視，某些承諾以「協議」方式採納，因為其不符合承諾的一些標準（例如 SMART 結構），將由工作小組進行後續工作，以便列入將來的行動方案內。

創造開放參與的機會（每個人都可以選擇貢獻）是 OGP 進程中一個重要原則和起始點，但只有開放機會無法產生廣泛的參與效果。雖然應該創造許多每個人都可以選擇貢獻的開放機會，但並非每個會議、活動或線上參與都必須開放。比較恰當的方式是利用一些限制性、鎖定目標的參與機會來接觸特定群體。關於各種促進參與技巧，請參閱[圖表 2：IAP2 關於公眾參與程度的光譜](#)。

參與及共創標準建議：

「多元利害關係人論壇確保公民社會和其他利害關係人具有各種機會參與行動方案的制定，包含在國家或地方上舉行一系列推廣和參與活動以及線上討論。」

一些 OGP 最佳進程已做出具體努力，擴大了參與此進程的政府及非政府行為者，加入一些新的群體（例如青年、基層組織、議會、媒體、私部門）。

範例：獅子山

在開始制定其行動方案以前，先是在 12 個行政區、西部區（郊區與市區）以及外國人散居地區（比利時、美國和英國）中推廣提升意識的活動，並在諮詢前就力使民眾熟悉整個流程，之後便在全部 14 個行政區舉行全國性諮詢會議。

為了讓平常不會參加開放政府討論的團體和社群加入，需要目標性推廣及參與，你必須選擇欲鎖定的目標群體，然後設計符合他們動機、需求和特質的溝通和參與活動。例如，透過數位化參與可以更好接觸到年輕族群，而少數民族或宗教團體可以透過信仰、文化或其他制度習俗進行更好的面對面互動。

6.5 如何讓利害關係人參與行動方案的制定？

如何吸引利害關係人參與 AP 制定，應根據國家或地方背景情況、以及特定目標群體的動機、需求及特徵。參與及共創標準**要求**：

「政府或多元利害關係人論壇應制定一套適合協商的方法，其應包含根據國家或地方的背景情況，適當地結合開放會議與線上參與，讓國內或地方上的群體參與，並開放足夠的時間。」

吸引利害關係人參與的關鍵因素是參與的目的，在 OGP 的發展過程，不同階段可能會有各種不同的目的。

I. 挑選議題的優先順序

利害關係人可能在 AP 制定之初就加入，目的是挑擇待解決議題的優先順序。這部分可能決定該份 AP 將會著重在特定國家議題或地方上的問題，例如減少貪腐、改善公共服務或提高延續性。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇吸引公民社會及其他利害關係人參與行動方案的議程設定，這部分包含挑選議題的優先順序、確立欲解決的問題和／或提出對於承諾的想法。」

這個參與目的是讓利害關係人有機會提出意見、討論、確認優先順序並挑選行動方案要解決問題的先後順序，讓公民可以直接參與，將 AP 與他們的優先事項串聯在一起。

範例：克羅埃西亞

克羅埃西亞在其 MSF 國家 OGP 委員會的領導下，順利推展了 2 份行動方案的制定過程。2012 年發布的第 1 份行動方案是透過 3 次公共會議制定而成，第 1 次會議吸引了 180 名與會人士，其中 40 名繼續參與第 3 次會議的技術性討論。根據這些會議討論出來的意見，國家 OGP 委員會制定並討論了一系列行動方案草案，接著進行為期 3 周的開放諮詢。率領克羅埃西亞 OGP 進程的政府與非政府組織合作辦公室，針對總部設在首都以外的 CSOs 進行推廣活動，在此過程中，克羅埃西亞的第 1 份 AP 納入許多公民社會的建議。接著克羅埃西亞第 2 份 AP 也遵循了類似程序，再度由國家 OGP 委員會領導，並獲得政府與非政府組織合作辦公室的支持。一開始委員會確定新行動方案的優先事項，其包含第 1 份行動方案中的若干承諾，針對這些優先事項進行為期 2 周的線上諮詢，後來委員會和政府與非政府組織合作辦公室籌辦了一系列超過 30 場會議，以進行討論和制定相關提案。國家 OGP 委員會領邀請相關政府及公民社會代表來討論所有接收的提案。最終行動方案草案公布在網站上，進行 1 個月的諮詢期。

議題的優先順序應該與國家或社會面臨的現實世界問題有關，因此，從需要解決的問題角度出發，確認開放政府的作法是否／如何能夠提供幫助，才能保障行動方案與公民的生活息息相關且有助益。

範例：奧斯汀

在奧斯汀，市府人員與 CSOs 合作找出可以透過開放政府舉措緩解的「痛點」（pain points），其成立了由政府及公民社會代表所組成的 5 個團隊，來制定與執行奧斯汀的承諾。這些承諾的推動力若非直接來自公民社會，就是來自市府官員和公民社會組織的討論。每個小組亦使用調查數據和訪談來蒐集公民、市府工作人員、市議會成員和其他社區領導人對於每個承諾的意見，其包含了市府官員從奧斯汀東部 1904 名市民所接收到的回應，奧斯汀東部歷來是城市資源分配不均的地區，由此表明奧斯汀致力於增加公平決策的決心。市府人員更透過訪問由公民社會合作夥伴[開放奧斯汀（Open Austin）](#)所主辦的社群聚會來蒐集意見，接收近 2000 位市民的想法。

II. 發想承諾點子

在制定行動方案的初期，利害關係人可能會基於發想行動方案內承諾點子的目的而參與。例如，可能會請求利害關係人提出開放政府改革的建議，以解決國家或地方問題，或是讓他們有機會主張自己的優先改革事項。

這個參與目的可能需要某種形式的公開徵詢意見和／或群眾外包（眾包）（crowdsourcing）過程，此作法或有助於廣泛參與，並可運用線上參與來收集或記錄想法。

圖表 15：民眾承諾提案的線上工具

		
Your Priorities https://www.yrpri.org Your Priorities 是個免費的網路平台，可以運用群眾外包蒐集提案。用戶可以提出自己的提案，也可以對其他人的提案進行投票或評論。	Discuto https://www.discuto.io/ Discuto 是免費（基本版是免費，使用附加功能需付費）和遊戲化的網路平台，可以運用在民眾承諾提案。用戶可以提出自己的提案，也可以對其他人的提案進行投票、評論和建議編輯。	其它工具請參見 OGP 工具箱 有些政府也開發自家的諮詢平台，例如： 法國 以色列 義大利 愛爾蘭 紐西蘭

請注意：[Consul](#) 屬於客製化的開源軟體，由馬德里開發的工具，可以支援線上辯論、遞交提案、評論、投票，甚至進行參與式預算。若需客製化解決方案的話，請洽支援小組。

範例：亞美尼亞

亞美尼亞在聯合國開發計畫署（UNDP）的協助下展開一項民眾承諾提案（crowdsourcing）工作，廣搜各界對於第 3 份行動方案承諾的想法。超過 130 人參加了一系列宣傳行動，而公民社會組織、專家、公民和政府機構透過線上工具提出了 80 條建議。這是亞美尼亞首次利用民眾承諾提案技術來制定政府政策。政府高層官員與公民社會組織代表、專家和私部門共同參加為期 2 天的研討會，討論並強化他們所建議的承諾。

III. 安排優先順序及挑選承諾提案

在制定 AP 的過程中，利害關係人的參與目的可能是協助安排承諾提案的優先順序及挑選。例如，可能會請求利害關係人對於民眾承諾提案階段發想的點子、或政府部門和機構提出的想法進行審查與回應。

這個參與目的可能需要一些機會讓利害關係人對於承諾想法發表意見、確認優先順序和／或進行表決。可以透過線上評論和投票，以及／或深入面對面參與來支持承諾並排列承諾次序，從而達到廣泛參與之效。

範例：[愛爾蘭](#)

愛爾蘭應用多階段的作法制定第 2 份行動方案。在第一階段先使用線上入口網站來蒐集各界對承諾的建議，參與者可以查看、分享並評論他人的建議，亦可透過郵寄和電話等人工輸入系統的方式提交建議。一共收到 55 份建議函。在第二階段則舉行 2 次公民論壇，其討論與論辯的內容可能作為列入第 2 次行動方案內的承諾。論壇的討論結果會發表在愛爾蘭的 OGP 網站。接著由獨立機構對於意見回饋進行分析，並向政府提交 1 份報告書，列出可能做出的承諾，該報告也發表在愛爾蘭的 OGP 網站上。政府慎重考慮這些可能作為承諾的清單，並擬定行動方案的草案，讓公眾發表想法。邀請前幾階段的參與者進行回應，並展開社群媒體的宣傳活動。

IV. 起草承諾與行動方案

在制定行動方案接近尾聲時，利害關係人的參與目的可能是起草承諾與行動方案，例如利害關係人可以參與承諾細節的制定，像是要實踐的特定行動和短期目標。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇監督工作小組的組成人員，成員包含來自政府、公民社會及其他各方面相關利害關係人，以便討論並將想法提煉成完整的承諾草案。」

這個參與目的需要讓利害關係人有機會詳細地討論承諾想法以及某種形式的起草程序，有助於使開放政府專家參與其中，讓他們對於承諾細節提供詳細的意見與回饋。

圖表 16：共同草擬承諾的線上工具

以下是精選的線上協作文字處理器，可以與利害關係人共同草擬承諾



[Google Docs](#)



[Etherpad](#)



[Dropbox Paper](#)



[Quip](#)

其它工具請參考 [OGP 工具箱](#)

範例：烏克蘭

烏克蘭開放眾多 CSOs 參與其第 3 份行動方案的制定。自 2015 年 10 月起開始在政府的「公民社會與政府」(Civil Society and Government) 網站上公告募集提案。接著執行機構於 2015 年 12 月和 2016 年 1 月制定了各自的承諾提案。2016 年 1 月，協調委員會(Coordinating Council)工作小組舉行多場公開會議，參與代表來自 CSOs 及執行機構。2016 年 2 月期間舉行了區域公眾討論會議，讓眾多 CSOs 參與行動方案的制定，其中一些由 CSOs 安排和管理。由烏克蘭內閣秘書處(Secretariat of the Cabinet of Ministers)審查從這些活動募集來的提案，並與執行機構和相關專家召開其它會議，進一步擬訂個別的提案。最後階段跟 IRM 發布先前行動方案報告書的同時，採用「世界咖啡館」的形式進行最後一次協商，針對納入行動方案草案的想法進行表決。最後，在網站上公開徵求對於行動方案草案的建議。過程中審議了 400 多份來自 CSOs 的提案，行動方案，而且據稱最終制定的行動方案中至少有 80%來自公民社會組織的提案。

V. 審查行動方案

在制定行動方案接近尾聲時，利害關係人的參與目的可能是審查並商定行動方案。例如，可能請求利害關係人對行動方案草案提出意見和／或認可行動方案或特定承諾。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇蒐集利害關係人對於行動方案草案的意見回饋，這部分應該進行充分宣傳，包含一系列提供利害關係人回應的選項(例如，書面回應、線上討論、調查、面對面或遠距會議)，並於適當的時間內開放。」

這個參與目的可能需要某種形式的公眾諮詢，發布行動方案草案徵詢意見。可採取較為正式的諮詢方法，例如書面回應、和／或使用線上意見蒐集工具和記錄回饋意見。另外也可以像聖保羅那樣，針對優先考量的承諾進行表決。

範例：聖保羅

在聖保羅，行動方案的制定分成三大階段。首先是診斷階段，透過對公民與公民社會的線上線下調查，確認城市開放度方面的差距，以及承諾的優先事項。第二，透過 41 名公民社會代表參加的 3 場專題研討會，以及由 34 名公民社會代表完成的線上諮詢來起草承諾。第三階段進行線上投票，從眾多提案中挑選 5 項承諾。為了幫助確保行動方案中的主題多樣性，在最後階段會將 16 項提案分成 5 類，每個投票人可以從各個類別中選擇一項優先承諾。共有 711 名公民社會代表參與此次票選。

除了參與的目的之外，你所提供的參與機會也應考量到利害關係人是哪些對象，包含他們的動機、需求和特點。重要的是在進行這項工作時，不得籠統地假設或概括。相反地，可以針對先前參與的案例（成功或失敗皆可）進行輕度研究，有助於瞭解哪些最可能成功。

此作法應能幫助你確定找出兩者之間適當的平衡點，例如線上或線下之間、正式與非正式之間、深度或輕度參與之間。如本冊所述，有諸多管道、方法和工具可以用來增加利害關係人參與。

圖表 17：蒐集公眾評論的工具

以下是能以文檔格式蒐集公眾評論的線上工具

 Civcomment https://konve.io/civcomment-konveio	 Discuto http://www.discuto.io	 Google Docs docs.google.com
Civcomment 平台能上傳和蒐集 PDF 檔案格式的評論，受訪者無須註冊，降低了使用門檻，並且能在平台上評論以及進行贊成或反對的直接表決（up- or down-voting）。	Discuto 會將你上傳的文檔轉換成一種互動式的遊戲化網頁，讓受訪者對每一段落進行直接表決和評論。Discuto 要求受訪者註冊，可以提供你受訪者資料，但可能會因而提高參與受訪者的門檻。	Google Docs 是線上文字處理器，可以讓受訪者針對你開放共享的文件發表評論並提出修改建議。

其它工具請參見 [OGP 工具箱](#)。

6.6 多元利害關係人論壇在制定行動方案中擔任什麼角色？

MSF 在監督與協調方案制定方面具有關鍵作用，參與及共創標準**要求**：

多元利害關係人論壇應經常召開會議（例如，至少每月），並討論、協議及監督行動方案的制定過程（例如，活動次數、地點和形式）。

如同[第 5 章：何謂多元利害關係人論壇？](#)所述，基於各種理由，MSF 的密切參與可能有益於行動方案的設計，其中包含獲得新的想法、關係網絡及資源，建立協作關係、建立相互理解與期望，以及確保 OGP 進程及行動方案所有權的廣泛性。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇共同規劃並商定行動方案的制定過程（例如，活動次數、地點和形式），但政府對於過程的品質負有最終責任。」

範例：蒙古

蒙古建立 1 個由政府及 CSO 代表所組成的「工作小組」(Working Group, WG)，負責領導第 2 份行動方案的制定工作。為了接收外界對行動方案的回饋意見建立許多管道，包含面對面會議、電郵和信件。原則協商機制是由政府、私部門、公民社會組織、國際組織和媒體等 80 多名代表參加的活動，其採取圍繞 [OGP 重大挑戰](#) 5 個特定議題小組的形式，並由 WG 的成員來協助，在會議上討論了各種來源的提案，包含各部會、省份、公民社會組織及國際組織的提案。參與者針對列入行動方案內的承諾提出回饋意見與建議。

行動方案成功的關鍵在於找到共同目標的領域，其具有企圖心的承諾可以商定並執行，而這部分需要政府與非政府之間在改革優先事項及政治可行性方面，進行公開且誠實的對話。雙方討論免不了會產生一些意見分歧，然而，若所有利害關係人都秉持著公開且誠實對話的精神來達成共同的企圖，就會帶來更大的信任度、共同所有權和變革性承諾。參與及共創標準**要求**：

「在制定承諾期間，政府代表與其他多元利害關係人論壇成員討論政府的承諾優先事項，以及採納公民社會優先事項和承諾提案的政治可行性。」

在整個行動方案制定過程中應持續進行討論過程，包含審查最後選定的承諾。參與及共創標準**要求**：

「承諾一旦擬定，政府代表將與多元利害關係人論壇一起審查其意見，最後選定要列入行動方案的承諾，並清楚說明選定這些承諾的理由。」

範例：克羅埃西亞

克羅埃西亞行動方案的制定是[國家 OGP 委員會](#)所率領，該委員會由中央和地方政府、公民社會、學術界和媒體代表組成。OGP 委員會負責領導協商，並建議克羅埃西亞政府採納 AP。該委員會也可向政府建議行動方案的修正案與增編。國家 OGP 委員會「在招募不同行為者來達成國內開放政府改革的共同目標方面，發揮了關鍵作用。」經過大規模行動方案的制定過程，國家 OGP 委員會和[政府與非政府組織合作辦公室](#)將第 2 份 AP 提交給克羅埃西亞政府批准。提交的文件內應包含協商過程中所有提案的附件，以及通過或否決這些提案的理由。公民可以透過政府與非政府組織合作辦公室的網站在[線上查詢報告書](#)。

然而，除此之外，MSF 在將承諾納入方案上具備決策能力，參與及共創標準建議：

「政府及公民社會透過多元利害關係人論壇，共同商定將納入行動方案的承諾。」

利害關係人也享有平等的否決權，可以阻止他們認為可能有破壞性的承諾，參與及共創標準建議：

「多元利害關係人論壇透過 1 個公開且透明的程序對承諾提案進行評估，所有各方對於納入行動方案內的承諾都享有平等的否決權。」

範例：布宜諾斯艾利斯

布宜諾斯艾利斯建立 1 個由 3 個政府機構及 4 個公民社會組織組成的工作小組，在小組內，政府及公民社會都享有平等的決策權，包含確定行動方案的制定過程、監測及履行承諾。行動方案制定過程的時間表會公布在網路上，並透過社群媒體分享出去。在工作小組的監督下，秘書處協調了一系列的圓桌會議，以針對教育、衛生和交通運輸等主題提出承諾的想法及重點事項。工作小組鎖定這些領域的組織團體進行宣傳，在圓桌會議之後，秘書處編制第 1 份承諾草案，讓公民社會在網上進行評論，接著經過工作小組和相關政府領導人的商議通過。

如[章節 5.4 多元利害關係人論壇如何決策？](#)所述，MSF 可以採取許多辦法進行各種議題的決策，例如哪些承諾應納入行動方案。

核對清單 2：行動方案制定階段

以下是總結在 OGP 行動方案制定的一些主要建議

		
資訊傳播	對話與共創的空間與平台	共同享有與共同決策
☐ 確實為 OGP 過程公布清楚的時間表，使公民社會和其他利害關係人知道參與時間。 ☐ 確保提供大量的通知訊息。公民社會和其他利害關係人接收到越多的通知，就越可能參與。 ☐ 考慮可以藉由哪些聯繫人和聯絡網來散播消息。不一定要由主辦單位來邀請參加，如果是認識且信任的人來邀請，民眾通常會有較高的參與意願。 ☐ 簡短且定期地更新行動方案近況，或許會比篇幅長且更新頻率低的效果更好。 ☐ 可考慮使用照片、影片或其他媒體來報導任何事件。	☐ 確保你與內外部利害關係人都參與其中。行動方案若要成功，必須確保相關決策者、政策領導人和預算持有者的所有權。 ☐ 考慮參與者需要什麼資訊才能有效地參與，以及如何將這些資訊完善地呈現給他們。 ☐ 在活動中，考慮讓參與者經歷多重步驟的過程，幫助他們參與主題、理解主題如何與他們的工作或問題串聯起來，並允許他們闡述自己的觀點。 ☐ 藉由提供不同的參與機會，確保你接觸到不同的參與群體，例如：在不同的地點、不同的時間、透過不同的方法等。	☐ 讓不同的利害關係人參與監督和制定 AP 的過程，善用他們的想法、聯絡網、技能與資源。找尋與公民社會和／或其他政府部門共同舉辦活動的機會。 ☐ 考慮使用線上書寫平台（例如，Google Docs、Hackpad、Quip 等），合力擬定承諾文本。 ☐ 對公民社會和其他利害關係人應盡可能公開不同承諾提案的可行性，將有助於他們理解，而你可以優先排列你的重點事項。 ☐ 務必清楚 MSF 在協議行動方案部分的影響程度。

		
資訊傳播	對話與共創的空間與平台	共同享有與共同決策
☐ 確實向參與者回報你會如何考慮他們的意見貢獻。這是參與的重要原則之一，展現出尊重民眾的時間，對於鼓勵民眾將來的參與行動相當重要。	☐ 依照目標參與者來調整參與模式，包含你提出的問題和使用的方法。 ☐ 關於你會如何記錄及使用參與者的意見，務必清楚明瞭。 ☐ 考量你的目標、背景和目標參與者來找出最適合的參與模式。可以從方法資料庫 http://participedia.net 找到。	

7. 應該如何執行、監督和報告 OGP 行動方案？

案例分析 6：奈及利亞

奈及利亞於 2016 年加入開放政府夥伴聯盟，在此期間制定了 1 份從 2017 年至 2019 年的行動方案。

奈及利亞成立 1 個 MSF「國家 OGP 推動委員會（以下簡稱 SC）」，共有 42 名成員，其中包含政府官員、公民社會及私部門代表。推動委員會領導奈及利亞第 1 份行動方案的制定過程，由政府及公民社會共同主持。

制定過程的一開始，奈及利亞的 OGP 秘書處編製了 1 份問卷並與政府主要部門共享，以蒐集與 OGP 承諾有關的提案和改革資訊。與之同時，[開放聯盟\(Open Alliance，一個 OGP 公民社會聯盟\)](#)與公民社會和企業團體籌辦 1 個關於行動方案的專題研討會，並在會議上討論由公民社會擬定的行動方案草案。

奈及利亞的聯邦司法部（The Federal Ministry of Justice）在卡杜納（Kaduna）安排了 1 場全國性 OGP 靜修會（OGP Retreat），參與成員包含 SC 的成員、OGP 支援小組的發展夥伴與成員。推動委員會的政府及非政府成員在該次會議上討論並商定行動方案的優先議題，政府及公民社會的專題工作小組在四大專題標題（財政透明、打擊貪腐、資訊開放、公民參與）下制定行動方案的承諾。

接著，AP 草案公布在聯邦司法部的網站上開放徵詢公眾意見，並將意見分配給所有政府部會、部門和機構以提供意見回饋。

隨後與 SC 的高級長官舉行半日的驗證研討會，以強化並擴大行動方案的所有權。官員們亦對行動方案進行參與式風險分析，來確認、評估和制訂潛在風險的緩和戰略。為了徵求意見並最終確認 AP，公民社會組織舉辦類似的研討會，也透過電視、廣播採訪和社群媒體，來增加外界對於 AP 草案的認識。

雖然 SC 並未在方案執行期間定期地舉行會議，但各專題工作小組有確實繼續定期舉行會議，評估履行其負責承諾方面的進展狀況。

7.1 參與及共創標準如何規範？

OGP 參與及共創標準要求所有成員與公民社會、利害關係人合作，共同執行、監督和報告 OGP 行動方案。具體來說，其列出以下的基本要求和進階步驟。

資訊傳播

基本要求	進階步驟
➡ 政府透過 OGP 網站／網頁定期地(即至少每 6 個月)公布承諾履行進度，包括短期目標的進展情況、任何延誤的原因、後續步驟。除此之外還有發表自我評估報告 (SAR)。 ➡ 網站／網頁應具備允許公眾評論最新進度的功能。	➡ MSF 負責監督政府與公民社會定期、共同發布的最新承諾進度，以及政府 SARs。 ➡ 政府在 OGP 網站／網頁上設置操作介面，以方便一般民眾瀏覽和易於理解的格式來呈現所有承諾進度的最新資訊。

對話與共創的空間與平台

基本要求	進階步驟
➡ 政府與公民社會每年至少召開 2 次會議討論行動方案的執行狀況。 ➡ 政府與其他政府機構、利害關係人共享 IRM 報告書的連結，以鼓勵在公評階段提供意見。	➡ 政府至少舉行 1 次為期 4 週針對自我評估報告的公眾諮詢活動，並透過多元管道 (例如，郵寄給行動方案制定期間的參與人員名單、OGP 網站／網頁)積極宣傳並推廣公評期。 ➡ 政府藉由 MSF 或其他方式，向公民社會成員提供定期 (即至少每半年) 與主要負責部長會面的機會，以審查進度狀況、政府自我評估及 IRM 報告。 ➡ 政府在 OGP 網站／網頁上提供互動空間，讓利害關係人討論承諾的進度狀況，而政府在 20 天內回覆問題／議題。 ➡ 若 IRM 報告公開發表，政府應派遣 1 名負責 OGP 的高層代表 (即部長或高層官員) 與其他參與者進行公開對話，討論 IRM 報告成果。

共同享有與共同決策

基本要求	進階步驟
➡ MSF 監督並審議如何改善行動方案的執行狀況。 ➡ 政府提交 SAR 給 MSF，徵詢其對報告內容的意見與回饋。	➡ 由一群相關利害關係人所組成的工作小組來執行並監督每項承諾，並透過適當的方式（例如，藉由 MSF 或公開號召）挑選其成員。 ➡ 政府積極地組織每個工作小組的經常性會議（即至少每季），工作小組定期地（即至少每半年）共同針對承諾執行狀況討論進度更新。這些更新內容應作為政府自我評估報告的基礎。

7.2 關於行動方案的執行應傳達哪些資訊？

發布 OGP 承諾進展狀況的資訊，對於確保 OGP 進程的透明度與課責至關重要，其支持公民社會及其他利害關係人參與方案的執行與監督，並有助於向 OGP 及獨立報告機制（IRM）提供資訊。參與及共創標準**要求**：

「政府透過 OGP 網站／網頁定期地（即至少每 6 個月）公布承諾履行進度，包括短期目標的進展情況、任何延誤的原因、後續步驟。除此之外還有發表自我評估報告。」

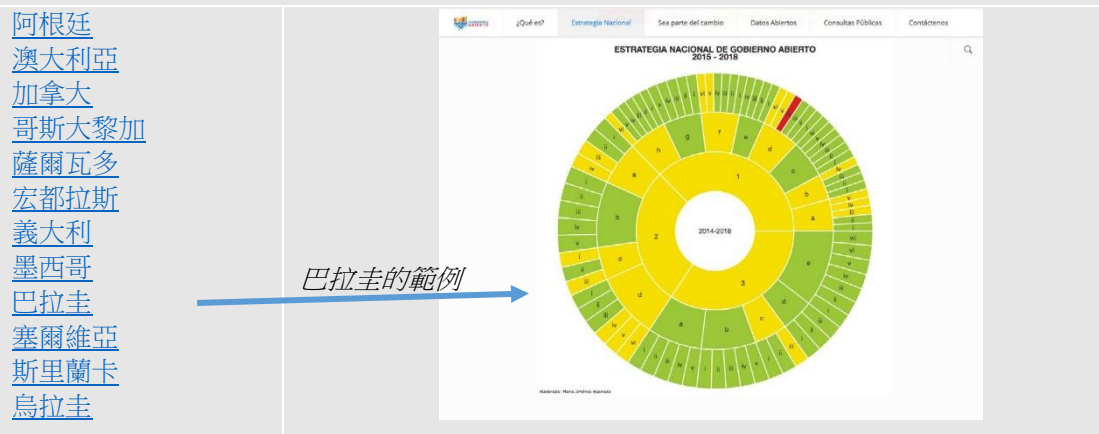
有些國家和地方政府開發了線上操作介面，以方便瀏覽及互動的方式呈現承諾進展狀況，讓利害關係人能夠立即審查整體的行動方案進度，或者深入研究具體承諾的狀況。參與及共創標準**建議**：

「政府在 OGP 網站／網頁上設置操作介面，以方便一般民眾瀏覽和易於理解的格式來呈現所有承諾進度的最新資訊。」

許多操作介面會使用紅黃綠號誌（Red-Amber-Green, RAG），又稱「交通號誌」系統，利用評分來表達承諾的進展狀態。

圖表 18：呈現承諾狀態的操作介面範例

以下是精選的承諾狀態操作介面



7.3 哪些人應該參與行動方案的執行與監督？

公民社會和利害關係人的參與應該隨著承諾或方案的制定開始，而不是隨之結束。在實施開放政府改革方面，非政府組織參與和 OECD 定義了公民社會可以扮演的 5 個關鍵角色：

1. **資訊提供者**：提高公眾對於政策的認識（例如，新的權利、服務等）
2. **專家**：在政策執行方面提供建議
3. **服務供給者**：執行政策
4. **合作生產者**：與政府合作執行該政策
5. **公民權擁護者**：支持公民運用新的權利、服務等

非政府的利害相關人能夠且願意執行的角色，將取決於個人或組織的特性與承諾。

承諾指引者最起碼應努力尋求以下兩類利害關係人的參與：

技術專家：有些非政府的利害關係人能夠貢獻重要的技術專長，對於成功履行承諾方面非常寶貴，借重他們對改革的熱忱和專業知識，這些利害關係人也可能是確保改革成功實施的最大參與者，因此可以發揮重要的監督與課責作用。

潛在用戶／受益人：為了改革成功，開放政府改革必須考量公民、民間社會及其他利害關係人如何使用及政府如何實施的技術層面。例如，在技術上最完善的資訊開放法或公開服務回饋機制若沒有人使用，幾乎不會有任何影響。因此，讓利害關係人參與有關改革執行情況的決定，是很好的決策實踐。

7.4 如何讓利害關係人參與行動方案的執行與監督？

OGP 參與及共創標準要求並建議若干方法，可以讓公民社會參與 AP 的執行與監督。參與及共創標準的最低要求：

「政府與公民社會每年至少召開 2 次公開會議，討論行動方案的執行狀況。」

應該提供 1 個論壇平台，讓任何公民社會或其他非政府的利害關係人都可以透過這個論壇，與 OGP 聯絡人和 AP 的承諾指引者接洽，並且應納入一些能對公民社會所提的任何問題或關切事物給予答覆的政府高層官員。參與及共創標準建議：

「政府藉由多元利害關係人論壇或其他方式，向公民社會成員提供定期（即至少每半年）與主要負責部長會面的機會，以審查進度狀況、政府自我評估及 IRM 報告。」

除了定期審查整體方案執行的參與機會之外，參與及共創標準也建議政府設立機制，讓公民社會和其他利害關係人可以透過該機制參與具體承諾，包含在線上提問或提出議題的機會。參與及共創標準要求：

「網站／網頁應具備允許公眾評論最新進度的功能。」

範例：巴拉圭

巴拉圭有 1 個 OGP 專門網站，裡面設有討論行動方案制定與執行的論壇，該論壇可以讓用戶對每項承諾發表回饋意見，並透過網站監控部分審查進度情況。

在理想情況下，這些平台空間應採互動式，利害關係人可以討論承諾，且政府代表能夠定期參與，以回覆任何疑問和議題。參與及共創標準建議：

「政府在 OGP 網站／網頁上提供互動空間，讓利害關係人討論承諾的進度狀況，政府在 20 天內回覆問題／議題。」

這種參與模式應讓任何對承諾感興趣的人，都能快速且方便地參與執行。因此，相較於面對面會議的參與，這種模式向更廣泛群體開啟了更多參與機會。

範例：澳大利亞

澳大利亞的 [OGP 專門網站](#) 上呈現容易獲取的承諾進度資訊，每項承諾的短期目標都有圖示說明是否已完成、執行中、延遲或尚未開始。用戶可以對承諾進行評論、對進度提出疑問或是詢問更多資訊。

如上所述，積極讓公民社會和利害關係人直接參與承諾的履行，承諾指引者或許能從中獲得重大利益。參與及共創標準**建議**：

「由一群相關的利害關係人所組成的工作小組來執行並監督每項承諾，並透過適當的方式（例如，藉由多元利害關係人論壇或公開招募）挑選其成員。」

若這類工作小組納入了各種的政府及非政府利害關係人，既具有技術專長，亦保有運用承諾所帶動改革的企圖心，那麼這類工作小組最可能取得成功。然而，他們會需要支持和精心的引導，確保成員擁有共同目標且每個成員都能夠貢獻各自獨特的觀點。參與及共創標準**建議**：

「政府積極地組織每個工作小組的經常性會議（即至少每季），工作小組定期地（即至少每半年）共同針對承諾執行狀況討論進度更新。這些更新內容應作為政府自我評估報告的基礎。」

共同對更新進度達成協議的要求，有助於推動政府與公民社會之間的定期參與，並有助於確保其準確性和成為持續學習過程的一部分。

範例：英國

在英國制定第 2 份（2013 年至 2015 年）開放政府行動方案期間，政府及公民社會代表成立了工作小組，以制定與商定承諾的細節。這些工作小組繼續運作到行動方案執行期間，要求政府和公民社會的「承諾指引者」每 6 個月召開 1 次會議，商定進度報告。

7.5 多元利害關係人論壇在行動方案執行期間扮演什麼角色？

MSF 在確保 AP 執行成功方面扮演著核心角色，雖然利害關係人應可透過其他機制來執行承諾，但 MSF 具有獨特的監督與協調作用以及責任。參與及共創標準**要求**：

「多元利害關係人論壇監督並審議如何改善行動方案的執行狀況。」

因此，MSF 的角色之一就是監督承諾指引者和工作小組的任務。參與及共創標準**建議**：

「多元利害關係人論壇負責監督政府與公民社會定期、共同發布的最新承諾進度，以及政府自我評估報告。」

另外與監督角色相關的是雙重策略及疑難排解的角色。一方面，MSF 可以檢視行動方案，協助確保資源和重心擺在最需要且最能產生影響的地方。另一方面，MSF 可以發揮疑難排解的作用，查明執行過程的問題並採取補救措施。

範例：獅子山

獅子山建立一種雙重模式以監督 AP 執行狀況。全民論壇(The General Forum)發揮了國家推動委員會的作用，並舉行每月會議及按照需求的特別會議。另一個小型論壇稱為「集群中心」(cluster hubs)，主要監督、促進並討論更大挑戰和承諾的進展。這些依照四大挑戰(集群) 和承諾區分開來。監督組織(總統辦公室的績效管理和服務傳遞單位 PMSD)提交關於方案執行情況的季度評估報告，該報告經由全民論壇討論與改善，接著將最終報告提交給全國總共 14 個區域。同時，公民社會也展開自己的監督運動，利用工具蒐集並確認負責執行承諾方案者所提交的數據。這種模式旨在 OGP 過程中建立制衡機制。

為了發揮這些職能，MSF 會需要定期舉行會議(至少每 6 個月 1 次，但理想情況是每季或是更頻繁地召開)，並且納入政府高層代表。

重要的是 MSF 具有權力作出決定，並強制採取行動，以解決與 AP 執行有關的任何問題。因此，特別是如果論壇屬於諮詢機構而非決策機構的話，負責監督 OGP 進程的部長必須參與審查過程。參與及共創標準**建議**：

「政府藉由多元利害關係人論壇或其他方式，向公民社會成員提供定期(即至少每半年)與主要負責部長會面的機會，以審查進度狀況、政府自我評估及 IRM 報告。」

如同 AP 進程的其他階段一樣，MSF 應輔助其他利害關係人參與 AP 的執行與監督。例如，利害關係人應擁有將任何問題或議題提交到 MSF 上審議的機會，並應設置一個回饋機制，向他們回報會議上討論和商定的內容。

範例：澳大利亞

澳大利亞的 MSF，即「開放政府論壇」，每 2 個月開會 1 次，監督並推動當前行動方案的執行。其鼓勵利害關係人議題和問題拋到論壇上討論，會議的議程和紀錄則公開發布在 [OGP 專門網站](#)。該論壇的前身為「臨時工作小組」(the Interim Working Group)，為各家機構在 [OGP 承諾履行方面制定指導方針](#)，概述與公民社會建立關係、提升意識、諮詢過程和更新進度等方面的要求。

7.6 哪些人應該參與行動方案的報告？

最起碼，政府應鼓勵並支持公民社會和其他利害關係人參與 IRM 的協商過程。參與及共創標準**要求**：

「政府與其他政府機構、利害關係人共享 IRM 報告書的連結，以鼓勵在公評階段提供意見。」

除了 IRM 協商之外，政府還應使公民社會和其他利害關係人能夠參與自我評估過程，這類參與應透過 MSF 進行。參與及共創標準**要求**：

「政府提交自我評估報告給多元利害關係人論壇，徵詢其對報告內容的意見與回饋。」

除了與 MSF 接洽之外，亦建議政府對其 SAR 進行廣泛的公共宣傳和參與活動。參與及共創標準**建議**：

「政府至少舉行 1 次為期 4 週針對自我評估報告的公眾諮詢活動，並透過多元管道（例如，郵寄給行動方案制定期間的參與人員名單、OGP 網站／網頁）積極宣傳並推廣公評期。」

以文件格式蒐集公眾評論的標準作法，通常是存成 PDF 檔案於網路發布，然後徵求書面回覆到指定的電郵地址。不過，現在有更多線上工具可以使用，讓整個過程更加開放、易於存取、更具參與性和協作性。

透過會議和／或調查也可以實踐在準備自我評估報告方面的參與。理想情況是將政府和公民社會利害關係人共同商定的承諾更新內容（請參見[章節 7.4 如何讓利害關係人參與行動方案的執行與監督？](#)），作為政府 SAR 的基礎。

IRM 報告書的發布是反思 OGP 週期過程與經驗學習的好時機，重點在於要以開放心態和建設性方式來面對問題，致力在成功基礎上再接再厲、從失敗中吸取教訓，以因應今後的行動方案週期。參與及共創標準**建議**：

「若 IRM 報告公開發表，政府應派遣 1 名負責 OGP 的高層代表（即部長或高層官員）與其他參與者進行公開對話，討論 IRM 報告成果。」

核對清單 3：在行動方案執行與監督階段

以下是總結在 AP 執行、監督與報告階段的一些主要建議。

		
資訊傳播	對話與共創的空間與平台	共同享有與共同決策
☐ 考慮以互動和易於理解的方式來報告承諾履行進度（例如，使用圖示、紅黃綠評分等） ☐ 確保公民社會和其他利害關係人能對承諾進度報告發表意見，並在適當的情況下及時回應他們。	☐ 考量各種讓公民社會和其他利害關係人參與承諾履行過程的方式。他們可以帶來新的觀點、想法和能力，有助於找到應對挑戰的方法。 ☐ 努力與公民社會和任何利害關係人進行公開且誠實的溝通。一旦執行過程出現挑戰，開放式的溝通也比沉默或迴避問題更能引發好的迴響。 ☐ 考量各種讓公民社會和其他利害關係人參與承諾進展報告的方法，其有助於確保報告的可信度，並及時發現任何執行問題。	☐ 評估 OGP 循環週期內各種作法奏效與否，將有助於改善將來的循環週期。方法和調性應該是種相互學習及建設性的批評，而非指責。評估預期成果在過程中達到的程度。

第 III 部分給公民社會組織和活動人的指導意見

8. 如何使用 OGP 作為推廣平台？

8.1 公民社會在行動方案制定方面的角色是什麼？

公民社會在 OGP 循環週期的所有階段中都發揮著核心作用，包含制定 AP。參與及共創標準概述了政府在制定 AP 時必須讓公民社會參與的方法，以及建議政府可以採用的進階步驟。有關參與及共創標準的詳細指南，請參考第 II 部分給政府決策者和官員的指導意見。

公民社會可以在 AP 制定期間發揮各種作用，包含提升 OGP 過程意識、提倡具體承諾，以及決定方案內容，你所扮演的角色將取決於許多內外部因素。一方面，你的組織任務、管道、能力和專業知識會形塑出你和你的組織所能扮演的角色。例如，會員型組織（membership organisation）會比智庫或倡議型組織（advocacy organisation）更適合提升意識與動員，而後者較適合制定詳細的專業提案。

另一方面，政府的作法可能影響公民社會所能發揮的作用。例如，若政府以積極和開放的態度與公民社會合作，那麼你很可能會採取合作式的「局內人」（insider）方法達成更多目的；但若政府抗拒且不願與公民社會合作，那麼你可能需要一種更持久、甚至對抗性的倡導方法。這兩種方法並非相互排斥（事實上，通常你可能需要軟硬兼施），但可能難以取得平衡，特別是對於單一組織或個人而言。這部分強調了發展廣泛公民社會聯盟的重要性，在這種聯盟中，有些組織或個人可能採取局內人策略，而其他組織或個人則從外部推動。

8.2 影響 OGP 行動方案的關鍵要點？

在 OGP 過程中確保訴求傳達的第一步，就是找出影響 AP 的關鍵要點。你很可能要回答的第一個問題是，你的國家或地方政府下一次何時發布 AP。你可以透過政府的 OGP 專門網站，查詢你的政府處於 OGP 循環週期的哪個階段，以及下一次何時發布 AP。

第二步是瞭解發布 AP 之前的流程，影響 AP 制定的關鍵要點取決於準備就緒的確切過程。參與及共創標準**要求**：

「政府或多元利害關係人論壇透過 OGP 網站／網頁和其它溝通管道，積極主動地溝通並充分告知關於行動方案的制定過程，包含重要階段和截止期限的時間表、參與機會（例如會議、活動、書面諮詢、回饋機制的細節）、承諾商定及完成行動方案制定的決策過程。」

本章節將清楚列出參與 OGP 過程的關鍵要點，如果相關細節不夠清楚或無法解決，你可以直接向政府 OGP 聯絡人反映問題。一般而言，公民社會參與 OGP 過程的各個關鍵階段包含：

I. 協商過程

參與及共創標準**要求**建立 1 個人數相同的政府及非政府代表所組成的 MSF，旨在監督 OGP 過程（參見[第 5 章：何謂多元利害關係人論壇？](#)）。AP 制定期間，該論壇可以在討論、商定與監督制定過程方面（活動數量、地點和形式）發揮重要作用。因此，無論是身為成員之一、或是透過論壇的公民社會代表來發聲，你都可以影響行動方案的制定過程。

II. 挑選議題的優先順序

挑選議題的優先順序可能是重要的影響階段，由於此將決定行動方案和承諾的重點。參與及共創標準**建議**，MSF 應招募公民社會及其他利害關係人參與行動方案的議程設定，這部分包含挑選議題的優先順序、確立欲解決的問題和／或提出對於承諾的想法。

III. 發想承諾提案

在承諾想法制定階段，你可以拋出你的想法或疑問來評估。最理想的 AP 制定過程會納入公開徵詢意見階段，但如果這個階段並非你所在國家或地區的流程之一，須評估如何將你的提案送到決策者面前，也許是透過 MSF，又或許需要特定的宣傳和甄選辦法。

IV. 安排並挑選承諾提案的優先順序

將你的想法或提案放到議程內，並不代表一定會納入行動方案中。因此為確保 AP 內的各項承諾能夠解決公民社會的優先問題，安排並挑選承諾的優先順序將是影響過程的重要一步。

V. 起草承諾和行動方案

承諾的細節將決定可以對其進行監督和評估的程度。重要的是必須清楚闡明該項承諾的初衷與企圖心，並有明確可測量的執行短程目標。參與及共創標準**建議**，MSF 應監督工作小組的組成人員，其成員包含來自政府、公民社會及其他各方面相關利害關係人，以便討論並將想法提煉成完整的承諾草案。

VI. 審查行動方案

審查 AP 的最後階段可以協助處理承諾內容與細節方面的其餘任何問題。參與及共創標準**建議**，MSF 蒐集利害關係人對於 AP 草案的意見回饋，這部分應該進行充分宣傳，包含一系列提供利害關係人回應的選項（例如，書面回應、線上討論、調查、面對面或遠距會議），並於適當的時間內開放。

8.3 運用什麼策略可以達到成功宣傳？

應根據你所在國家或地區的背景情況，來選擇 OGP 過程中要採用哪種策略宣傳自己的訴求。不過，這裡有些常見的辦法，在 OGP 各地都有不錯效果。

I. 辨認政府內的盟友並予以支持

每個政府內都會有改革份子與抵制變革的人，重要的是辨認哪些人屬於天然盟友，並予以支持，協助他們證明在內部進行必要改革是正當的。除了辨認盟友之外，你還應該評估哪些人具有影響力。

辨認盟友和影響者的一個常見辦法，是繪製 1 份利害關係人分析圖（stakeholder map），這部分通常由一小群具有不同觀點的公民社會行為者來進行可達到最佳成效。

	低影響力	高影響力
高支持度	支持者 保持聯繫	擁護者 合作夥伴
低支持度	旁觀者 監控	阻礙者 使其滿意（避免成阻礙）

範例：德國

自 OGP 創立以來，德國民間社會就一直主張德國加入 OGP 的行列。公民社會組織、學者、從業人員和感興趣的人已於 2011 年成立一個名為「Arbeitskreis OGP」的工作小組，致力於推動德國積極參與 OGP。等到 2016 年德國正式加入（某程度歸功於成功的倡議，其將此提案納入 2013 年德國聯盟協議）之後，工作小組針對政府、潛在公民社會和學術界合作夥伴中，尚未參與的關鍵利害關係人，進行深度地合作性分析。在 25 個主題領域確立了重要改革者和專家，議題從公開資料到立法透明化，再到資訊自由和資料隱私。這個規劃讓公民社會可以帶來更多新的專業知識（聯絡網擴大到 25 個 CSOs 和許多具有奉獻精神的人），在政府內部找到重要盟友，甚至在共創過程開始以前，就為德國第 1 份 AP 向群眾募集了 270 項建議。經過精心的準備工作後共同創建出第 1 份多樣化的 AP，承諾涉及 11 個相關部門、諸多的政府機構及公民社會。

II. 動員並協調公民社會行為者（更多內容請參考第 9 章）

在大批公民及公民社會組織提倡下的一系列共同訴求，其影響力可能遠遠高於單獨發聲或爭相競逐的優先事項。與其競爭，不如尋求在民間社會建立各種盟友聯盟，有助於提倡開放政府改革。加入聯盟可能會需要你在某些訴求上作出讓步，但最終會讓你更具感染力和影響力。

範例：[斯里蘭卡](#)

在斯里蘭卡，其民間社會發展出一套影子行動方案，因為當時政府在 2016 年展開首份 AP 制定過程中遲遲未採取行動，於是公民社會組織版的 AP 便根據斯里蘭卡各省的公眾諮詢內容制定出來。最後，這份 AP 草案和制定過程中的協商內容，在實質上和形式上都強烈地影響了斯里蘭卡的最終版 AP。

III.與政治黨派和／或國會議員合作

議會可以成為 OGP 原則與價值的強大捍衛者，也是推動開放政府議程的重要夥伴。因此，除了在政府內部尋找盟友之外，在政黨和立法機關中尋找可能對決策者產生影響或施壓的盟友也是值得嘗試的作法。這部分可以採取各種形式，包含在議會會議上公開支持提案或提出疑問。在各政治黨派之間建立支持度也有助於因應政府之間的過渡時期，對 OGP 來說，這是重要的成敗時刻。

範例：[菲律賓](#)

2016 年菲律賓選舉之前，民間社會安排了 1 場總統候選人和其代表之間的辯論活動，以記錄他們在開放政府方面的立場，並保障他們對 OGP 的承諾不變。

OGP 更制定了 1 份[概要](#)，說明如何與立法者合作，使他們成為推動開放政府的盟友，以及[指導](#)如何善用 OGP 作為推動立法開放平台。

IV.與媒體合作

媒體是許多開放政府改革的重要受益者（例如，媒體自由、獲取資訊、公開資訊、保護檢舉人），因此，媒體可以成為強大的盟友。考量與提供幫助且具影響力的記者建立關係，他們可能會透過撰寫報導來支持你的主張。

範例：[迦納](#)

迦納的公民社會組織「SEND」負責協調當地學校的監控活動，由一大群父母及當地農民組成的團隊到訪學校，蒐集有關餐點服務品質和安全飲用水的數據，以及調查資金是否透明化。SEND 與當地媒體合作發表調查結果，並展開公共宣傳活動，透過刊登實證報導提出許多質疑。在報導和媒體關注的壓力下，政府改善了基礎建設和乾淨水源的取用。更多糧食從當地採購，各地向當地農民購買量增加到 80%，也為當地經濟帶來迫切需要的提振力道。

V.善用國際重要時刻與矚目焦點

OGP 把國際矚目焦點擺在各政府及其開放政府改革項目上，有助於鎖定先前作出的承諾與方案，在新方案設計時也能啟發想像力及給予同行壓力。例如，許多國家在 2016 年倫敦反腐峰會（London Anti-Corruption Summit）上承諾要解決貪腐問題。參加峰會並作出上述承諾的 43 個國家中，有 22 個國家從那時開始應用其 OGP 行動方案將這些企圖心與公民社會進行微調，總共達成 46 項承諾。峰會過後，這些承諾並沒有被遺忘，而是在當地民間社會的參與下得以兌現。

找尋並善用重要時刻，這些時刻可能是：

- 貴政府擔任 OGP 聯合主席時
- 貴政府擔任推動委員會成員時
- 貴政府出席國際峰會時
- OGP 國際代表訪問貴國或貴地區時

在上述這些時刻，適當地安排媒體或政治參與活動，將有助於激勵政府取得重大進展。

範例：奈及利亞

總統布哈里（Buhari）於 2016 年倫敦反腐峰會上宣布，奈及利亞加入 OGP。這項消息宣布以後，奈及利亞民間社會動員起來，提交 1 份議程設定的 AP 草案，內容提出改革性反腐承諾，包含開放採購和受益人透明化，從而使奈及利亞在首份 AP 中制定了具有企圖心的承諾，並於巴黎 OGP 全球峰會上公諸於世。民間社會巧妙地運用兩大高級別會議所提供的國際矚目焦點，來確保其國內實施有意義的改革。

VI.使用 IRM 程序、調查結果與建議

OGP 的關鍵要素之一是 IRM 進行的評估報告。IRM 的評估具有豐富的經驗，使得 AP 週期的任何階段以及未來的 AP 都可以汲取經驗學習。因此，IRM 程序可以為公民社會夥伴提供許多有益的宣傳機會。首先，加入 IRM 的研究和評估過程，將有助於確保公民社會的觀點可以納入考量，且可能促成某些對未來倡議工作有益的研究結果或建議。其次，吸引外界注意 IRM 的研究結果和建議，將有助於確保未來制定更健全的程序和行動方案。再者，IRM 報告的發表通常提供一段反思 AP 設計與執行的時間。重要的利害關係人通常會出席會議討論這些報告，將這些報告發表會定期與行動方案活動結合，可使其成為宣傳重點。

範例：智利

在智利，公民社會利用獨立報告機制的程序，來幫助該國的 MSF 正式化。自 2012 年智利推出第 1 份行動方案以來，雖然與公民社會保持對話，但一直沒有建立正式的溝通機制。公民社會要求採用更有組織性的諮詢模式，該建議已納入 IRM 的報告中。反之，政府也注意到 IRM 的建議和公民社會的訴求，建立一個正式機制以確保公眾參與行動方案週期的共創與執行階段。最後 2017 年成立的開放政府工作小組（The Open Government Working Group），表明了如何透過公眾參與成功地進行宣導，並在 OGP 獨立監督部門的協助下，進一步強化這些渠道。

9.如何動員與協調公民社會的宣導工作？

9.1 為何公民社會的動員與協調如此重要？

動員與協調其他公民社會行為者，可以幫助你在 OGP 過程中獲得更大的影響力，基於以下各種的理由：

I.協助倡導

公民社會行為者組成聯盟，以統一口徑發聲、主張一套共同的優先事項，可能比單獨呼籲、爭取優先事項更具影響性。別的情況不說，光是集中聲量就能讓政府難以挑選某些只對己方有利的舉措而忽視其他更重要的改革。

II.降低成本

參與 OGP 過程需要時間與精力，但透過與其他組織的合作，可以降低投入的成本。例如，有公民社會協調員或推動委員會提供聯絡人及協調，可以減少其他行為者追蹤事態發展及參與此過程所花費的時間。

III.策略多樣化

多元化的組織結盟可以帶來各種確保改革的策略。例如，某些組織可能適合與政府改革者合作，而其他組織可能會受到外在挑戰，但兩者都是創造改革所必需的重要條件。

IV.新資源

公民社會組織結盟之後可以承接原本單一組織無法取得的一連串資源，包含支持者網絡、媒體管道、政治參與、技術專長、會議空間與資源。

V.更大的合法性

公民社會組織去合法化（delegitimize）最常見的批評之一，即是這些組織無法代表廣大的民眾心聲。對於那些反對改革的人來說，當公民社會組織相互結盟並與公民互動，且檯面上有許多強大的 CSOs，這種批評變得難以成立。

圖表 20：公民社會聯盟

以下是公民社會組織在其國家或區域為了 OGP 過程的參與而相互結盟的範例



9.2 應如何組織聯盟／網絡？

公民社會聯盟通常一開始只是結合各個團體的非正式組織，隨著組織發展及擴大，為了確保組織的開放與課責，且不受特定利益主導，往往需要制定一些基本的治理。

需要為聯盟建立一些職權範圍或是類似的管理文件，並且應由其成員制定與批准，一般內容會包含以下重點：

- 聯盟的宗旨
- 會員條件及對會員的預期
- 任何具體角色和職責（例如，擔任協調者、秘書處、推動委員會等）
- 決策辦法

為了動員及協調工作，有些 OGP 公民社會聯盟會指派協調員，職權範圍應概述如何挑選協調員、他們能代表廣大聯盟採取哪些行動、以及如何追究相關責任。同樣地，有些 OGP 公民社會聯盟也會成立推動委員會，負責監督並管理該聯盟。在職權範圍中也應概述推動委員會成員的提名或選舉辦法、任期時間、可以代表廣大聯盟採取哪些行動。

圖表 21：公民社會聯盟職權範圍的範例

以下是一些 OGP 國家或地區內其公民社會聯盟所制定的職權範圍：



9.3 哪些人應參加 OGP 公民社會聯盟？

關於 OGP 公民社會聯盟的參與對象應依據你所在的國家和地區來決定。倡議主題正好是致力於開放政府方面的公民社會組織或許可以作為起始點，但也應保有其拓展到其他更多組織與協會可以納入的範圍。例如，評估開放政府項目如何讓那些致力於社會或環境問題的人獲益。

需要在小而緊密的組織和大而多樣的團體之間取得一個平衡點。後者或許有助於建立龐大的壓力來推動改革，但同時也需要強大的動員力和協調性才能產生影響。因此，你設法動員新團體加入聯盟的程度，可能取決於你的資源，以及實現理想改革成果所需的壓力。

9.4 聯盟／網絡應如何決策？

關於公民社會聯盟如何決策，應由其成員來商議決定，並於職權範圍或管理文件內加以說明。如同多元利害關係人聯盟（參見[章節 5.4 多元利害關係人論壇如何決策？](#)），可以透過協商、投票或者兩者混合使用。聯盟內某些角色（例如協調者、秘書處、推動委員會成員等）可能具有某些決策權。

圖表 22：英國 OGN 決策程序的範例

以下是關於[英國開放政府聯盟（Open Government Network）](#)職權範圍的範例

決策

- OGN 尋求透過共識決的程序來運作
- OGN 所採納的任何文件、公開聲明或立場，都應清楚說明其依據來源。
- 提出 4 種決策和公開聲明的主要辦法：

聯盟共識

- 提案內容應開放至少 2 週的時間給聯盟討論，且郵寄草案內容給聯盟成員的時間不得少於 1 星期。
- 若有以下情況將視為共識達成：(a)在此期間，提案內容沒有人提出異議或修正；(b)所有提出異議或建議修正的人滿意自己提議獲採納。
- 聯盟共識應運用在聯盟內的任何策略性決策。

聯盟連署

- 提案後邀請聯盟成員以個人或代表其組織在聲明中簽署。
- 提案的格式應以「開放政府公民社會聯盟之成員」（Members of the Open Government Civil Society Network）的形式提交。
- 連署程序可以與聯盟共識合併，允許提案文件以「開放政府公民社會聯盟立場」呈現。
- 若成立小組（例如，為與特定政府部門對話而成立），這些小組應明確表示其代表聯盟的成員之一發聲，並非代表整個聯盟，除非他們經由共識達成的程序取得授權。

推動委員會表決

- 如果因為時間安排而無法達成共識，推動委員會可以代表整個聯盟進行投票，並充分考量任何及所有關於聯盟成員觀點的證據。
- 任何此類作法，推動委員會的決定應傳達給聯盟郵寄名單，並應以「開放政府公民社會聯盟之推動委員會」的聲明公開傳達。
- 推動委員會應盡可能將議題提交聯盟，以進行共識討論。

協調員聲明

- 聯盟協調員可依據職責進行必要的日常業務決定。
- 協調員可以「開放政府公民社會聯盟之協調員」的身分採取行動。
- 協調員應至少每年定期向全聯盟提交 1 份與活動相關的報告。

10.如何確保承諾執行？

10.1 公民社會在行動方案執行方面的角色是什麼？

公民社會在 OGP 循環週期的所有階段內都可發揮核心作用，包含行動方案的執行在內。OGP 參與及共創標準要求各政府讓公民社會參與整個執行期間（參見[第 7 章應該如何執行、監督和報告 OGP 行動方案？](#)）。

在實行開放政府改革方面，非政府組織參與及 OECD 定義了公民社會可以扮演的 5 個角色：

1. **資訊提供者**：建立公眾對於政策的認識（例如，新的權利、服務等）
2. **專家**：在政策執行方面提供建議
3. **服務供給者**：執行政策
4. **合作生產者**：與政府合作執行該政策
5. **公民權擁護者**：支持公民運用新的權利、服務等

評估你和／或其他團體在實行改革中能夠或需要發揮的作用，可能要與政府官員合作，在履行承諾方面提供意見諮詢和支持。可以採行專業建議的形式（例如，數據標準、示範立法等），也可以瞭解那些可能從中受益之公民、團體或組織的需求或願望。

與此相關的是，可能須建立需求及使用承諾所產生的任何新數據、資訊、權利和機會，因為僅有開放政府倡議或改革是難以產生影響力，即使有也很少。反而開放政府改革能否成功，需取決於政府以外的團體是否積極參與和使用。因此，擁有一個清晰的變革理論，對於瞭解承諾如何影響及確保具備充分發揮潛力的條件來說非常重要。這部分可能需要你積極使用承諾的成果，或是建立其他團體行使的意識和能力。

10.2 公民社會在行動方案監督與評估方面的角色是什麼？

公民社會在 OGP 循環週期的所有階段內都可發揮核心作用，包含行動方案的監督與評估在內。OGP 參與及共創標準要求各政府讓公民社會參與 AP 的監督與評估過程（參見[第 7 章應該如何執行、監督和報告 OGP 行動方案？](#)）。

在監督與評估開放政府改革方面，非政府組織參與及 OECD 定義了公民社會可以扮演的 5 個角色：

- **資訊提供者**：提升公眾對政府績效的意識
- **監督人**：審查政策的規劃與執行情況
- **稽核人員**：監控合法性及偵查詐欺行為
- **評估者**：評估某政策的影響
- **舉報人**：揭發不法行為

OGP 過程是在確保公民社會能夠在特定時刻參與 AP 承諾的進展情況，具體來說，這些特定時刻包含了政府自我評估報告以及 IRM 報告的制定與發佈。然而，公民社會可以在整個 AP 執行過程中積極發揮監督與評估方案的作用。例如，這部分可能牽涉到制定自己的承諾操作介面，來追蹤和宣傳承諾的進度。

範例：英國反腐峰會之承諾追蹤者

英國政府於 2016 年 5 月舉行了國際反腐峰會，並於峰會上提出 15 項將在國內及國際上展開打擊貪腐行動的承諾。然而，這些承諾並未如其他峰會結束後有個正式機制進行追蹤或監督，以確保政府對其承諾負責。為了彌補其不足，英國透明組織（Transparency International UK）自己開發一套獨立的承諾追蹤系統（<http://ukanticorruptionpledgetracker.org>），提供了有關承諾內容及其履行程度的公開資料。

圖表 23：公民社會領導人的建議

我們訪問許多國家／地區的公民社會領袖有關首次參與 OGP 工作時，希望獲得什麼資訊，以下是他們的建議：

- 在企圖心及現實考量之間找到平衡
- 推動 OGP 進程需要時間、承諾、資源及耐心
- 為了爭取公眾認同，讓公眾更清楚地瞭解開放政府的好處是很重要的。
- 找出並有效善用已經從事開放政府工作的現有聯盟
- 不要同時從事太多項目，排出優先順序並聚焦重要事項
- 確立議題並建立以這些議題為主的聯盟
- 開始進行前先就原則達成共識
- 突顯參與者的成果／專業知識，釐清每個利害關係人的貢獻
- 將 OGP 提升成一個架構，而非項目／計畫
- 這並非單回合賽局：AP 可以修改，且將來還有其他 AP
- 注重機構間的合作，而不僅是關注 MSF
- 確立執行架構及公民社會在其中的定位
- 故事效應：編輯並分享好的案例
- 在政府間施加同行壓力以提升企圖心

