

設計與管理
開放政府夥伴關係聯盟
多元利害關係人論壇

想法與指南的實作手冊

本手冊內容由OGP支援小組委託研究。此項研究的目標為：

- 獲取 OGP 參與成員的豐富經驗及永久性對話與合作的不同模式。
- 創建 1 份實作且具行動導向的手冊，為政府及公民團體中的 OGP 社群提供指引與想法。

巴拉斯克·桑切茲（Ernesto Velasco-Sánchez）規劃研究方式並獨立完成這份報告。研究報告中的發現均為他本人的成果，並且應視為對OGP社群的第三方建議。

本手冊以創用CC 姓名標示 3.0 (CC BY 3.0)授權。

在適當表彰作者的情況下可共享、使用及再利用手冊內容。

目次

引言

合作是基礎

6 – 10 頁

表格：OGP問卷：多元利害關係人論壇的主要作用	7
階段1：創建論壇.....	8
階段2：管理論壇.....	9
階段3：參與制定「國家行動方案」	10
超越「方案」之外：推廣開放政府的政策與原則	10

01

如何建立多元利害關係人論壇

11 – 24 頁

規劃階段	11
表格：分析參與的主要利害關係人	12
 個案研究：烏拉圭。聯合國教科文組織的技術支援	13
 個案研究：薩爾瓦多。強而有力的領導能力引領改革	14
表格：為設立論壇設計活動	15
 個案研究：獅子山。專門的OGP論壇建立夥伴關係	17
 個案研究：秘魯。跨部門委員會	17
 個案研究：巴西。政府部會協調開放政府政策	18
論壇參與者的職責	18
表格：常見角色與職責	19
 個案研究：獅子山。多元利害關係人論壇架構	20
論壇會員的登記與輪替	20
政府代表選任	21
公民團體代表的選任模式	22
公開投票	22
邀請	23
自我選任	23
 個案研究：愛沙尼亞。邀請公民團體代表	24
 個案研究：巴西。自我選任的公民團體代表	24

02

管理多元利害關係 人論壇

25- 44頁

建立有效溝通	25
表格: 溝通調查模式	27
會議的頻率	28
表格: 一些OGP國家的會議頻率	28
表格: 會議紀錄模板	29
✚ 個案研究: 喬治亞。建立開放政府論壇	30
多元利害關係人論壇決策模式	30
表格: 多元利害關係人論壇與OGP決策模式	31
個案研究: 阿根廷、秘魯與墨西哥。論壇決策模式	31
制定決策規定	32
表格: 不同OGP國家的決策規則	34
與外部利害關係人的溝通	34
表格: 多元利害關係人論壇的媒體審核模板	35
與政府機關、地區政府及其他政府部門的溝通與協調	36
個案研究: 協調外部利害關係人	37
管理政權輪替、政府變化及其他困難情況	38
表格: 描述危機的可能性與重要性	38
表格: 制定危機應對策略	39
🇨🇱 個案研究: 智利。如何應對政府更迭	40
評估論壇活動與課責	40
表格: 多元利害關係人論壇評估表	41
🇧🇷 個案研究: 巴西。線上透明性與課責性	42
🇷🇺 個案研究: 亞美尼亞。訓練使用監控工具	42
維持參與和熱誠	43
🇮🇹 個案研究: 迦納。論壇凝聚力	44
🇷🇺 個案研究: 克羅埃西亞。議題圓桌會議	44



03

多元利害關係人論壇在「國家行動方案」發展中的任務

45 – 57頁

表格: 「國家行動方案」的生命週期.....	46
表格: 國際公民參與協會 (IAP2) 的公民參與光譜.....	47
規劃新的「國家行動方案」	48
個案研究: 墨西哥。規劃「方案」的共創模式.....	48
論壇與「行動方案」諮詢	49
個案研究: 烏拉圭。諮詢.....	49
表格: IRM 諮詢評估問卷.....	50
諮詢流程的手段與方式	51
諮詢方法	52
表格: 選擇諮詢技巧.....	53
追蹤「國家行動方案」的承諾	54
報告及評估「方案」成果	55
個案研究: 獅子山。監督與課責.....	55
<i>OGP 治理章程, 第6章 OGP 報告程序</i>	56
超越「方案」之外: 推廣開放政府的政策與原則	57

全文概略

論壇設計、管理活動與成功實踐

58 – 60 頁

表格: 階段1: 創建論壇.....	58
表格: 階段2: 論壇管理.....	59
表格: 階段3: 論壇與「方案」執行.....	60





成功的開放政府夥伴關係需要公民團體與政府的共同參與，無論是在國際層次及各參與成員國內，雙方的合作都是至關重要的。因此，OGP參與成員承諾將在市民與公民團體的積極參與下，透過多元利害關係人流程來制定其「國家行動方案」。

OGP的諮詢程序(請見下方表格)要求各國「指定現有或新建論壇，供多元利害關係人定期諮詢關於OGP的執行進度」。到目前為止多數的參與成員已經達成這項規定。本手冊將指出多元利害關係人論壇(或簡稱論壇)的各種好處。多元利害關係人論壇邀請相關夥伴一起討論，以確保所有的意見都能被聽見，並盡量促使政府與公民團體之間共同參與及合作。

論壇是每個國家能夠成功參與OGP進程的基石，並對進行開放政府的合作改革十分重要。然而，世上沒有絕對相同的論壇，各國政府與公民團體的特性會影響論壇的模式以及對開放政府政策的實踐方法。

開放政府夥伴聯盟的《治理章程》中的附錄C載明，OGP參與成員承諾透過多元利害關係人流程制訂其「國家行動方案」，並確保民眾與公民團體的積極參與。考量到相關的國家法律與政策，OGP參與成員同意以下列原則制定國家承諾：

制定「行動方案」時應提供諮詢服務

- **設置時間表:**各國應在諮詢前詳述其公共諮詢的流程與時間表(至少於線上公開發布)。
- **適當通知:**各國在進行公眾諮詢前應給予足夠的預告。
- **提升認知:**各國應舉辦OGP認知提升活動以促進公眾參與諮詢。
- **多元管道:**各國應透過不同機制執行諮詢，包括線上訪問及面對面會議，以確保民眾參與機會的可及性。

- **諮詢的廣度:**各國應廣泛在全國社群內諮詢，包括公民團體與私部門，並徵求多樣性的觀點。
- **記錄與回饋:**各國應在線上公開公眾諮詢的摘要及所有個人書面意見書。

「行動方案」執行期的諮詢

- **「方案」執行中的諮詢:**各國應指定現有或新的論壇，供多元利害關係人定期諮詢OGP的執行情況。

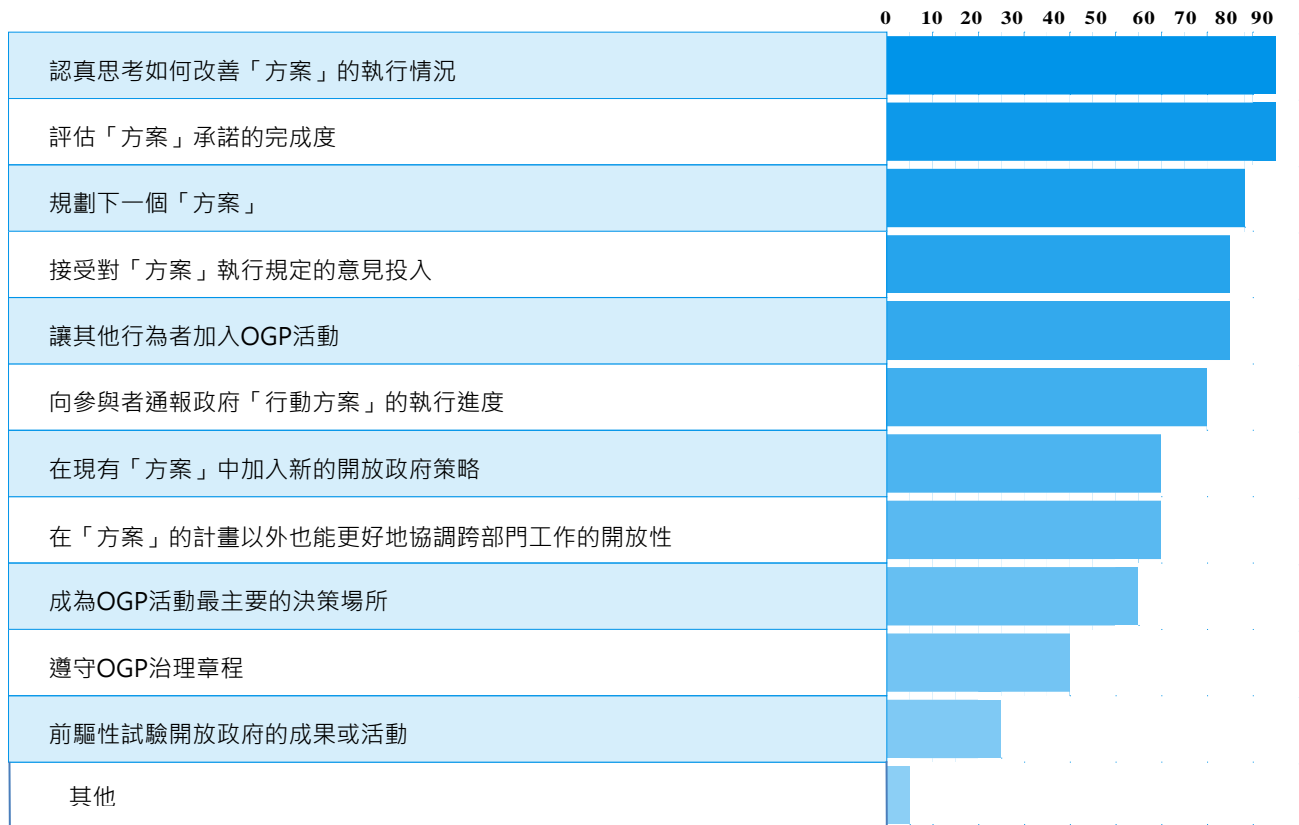
除此之外，《OGP指導手冊》也詳列出最佳實踐方法的建議，並概述對參與OGP進程的諮詢論壇的要求。

來源: 開放政府夥伴聯盟，《OGP執行期間諮詢會議的指導文件》



OGP 支援小組執行了1份針對政府聯絡窗口、公民團體的成員以及獨立報告機制 (IRM) 的研究人員的問卷調查，調查結果發現多數論壇專注於監督和改善「國家行動方案」的承諾。如下表所示，近半數的受訪者認為論壇的主要作用在於整合其他行為者加入OGP活動以及在「方案」計畫以外持續推廣開放政府政策。

OGP 問卷: 多元利害關係人論壇的主要作用



來源: OGP 支援單位多元利害關係人論壇問卷調查，於2015年8月進行調查，樣本數33，選項可複選。

本手冊旨在幫助參與OGP過程的政府與公民團體達到聯盟的準則。除此之外，本手冊亦計畫幫助政府與公民團體達到最低要求，並發展更全面、更具企圖心的方法去實現雙方的永久性對話。本研究借鑒OGP參與成員的經驗，以幫助行為者完善現有機制，並協助新的參與成員建立與管理他們自己的論壇。各國的利害關係人應考慮自身的情況、審視最適合他們的各種模式、以及是否需要利用其他方法去建立成功的永久對話機制。

論壇的生命週期共有3個階段：

- 創建論壇與吸收成員
- 管理論壇的持續運作
- 參與制定「國家行動方案」（或簡稱「方案」）



階段1：創建論壇

在創建論壇時，充分的準備與規劃可避免早期的挫折感。一開始就應該安排確認目標的活動、資訊及政治支持。儘早就論壇的目標、資源、特徵及創建過程達成一致認同，將有助於平衡不同參與者的期望與實際可實現的目標。

有助於論壇的創建和運作的方法：

- 確保有足夠的政治支持。
- 動員並加入政府與民間的領導階層。
- 仔細審查現行法律框架。
- 對論壇的基本特徵達成協議。
- 安排創建論壇的日程。

仔細斟酌政府、公民團體及其他有關團體的代表人選將有助於決定早期的工作班底。強而有力的領導人能在考慮各方的回饋意見後，繼續帶領團隊朝著創建論壇的方向前進。政府與公民團體將共創論壇的規劃與設計。論壇成員可以透過個案研究討論其他國家採用的做法，並選擇適用於其本國的方式。

建立論壇的方式：

- 透過行政決定，例如行政命令。
- 創設新法律或增修現有法律。
- 正式或非正式協議。

目前尚未建立論壇的必要框架，但是有一套建議選任代表、公共課責方式及政府和公民團體合作與共同責任的普遍性規範。

當確認參與者後，一般會建議先概述開放政府夥伴關係聯盟的目標和運作方式，以確保成員對公開政府的意義及如何在OGP框架下實現開放政府保持共識。

應該鼓勵夥伴們成為論壇的共創人，並共同為開放政府的日程努力。在成員關係不是那麼融洽的情況下，這項工作可能極具挑戰性，並且應預留加入新夥伴的操作空間及讓現任夥伴在職位間輪替。

階段2: 論壇管理

論壇設立後，參與者必須確保以穩定及持續的方式行動，這個過程需要所有參與者的承諾與溝通。

有效的溝通須考慮到接收方的需求，包括訊息內容及接收方式。一開始可先使用溝通方式調查來確認與參與者聯繫的最佳模式，並可利用這些調查定期評估資訊系統，以便在需要時進行調整。

舉辦論壇會議的頻率應足以保持工作效率，但會議也不應該太頻繁舉辦，以避免沒有足夠時間來產生可觀測的成果。在緊密活動的階段，例如在草擬「國家行動方案」的時期，會議必然會頻繁地召開。

會議需以提供公開的會議紀錄、議程與提前通知會議日期和地點等方式對公眾負責。

論壇主要可做為決策或諮詢的場所，或是結合這2種功能，但是大部分國家可能會優先選擇其中1種。無論決策方式是採共識決、多數決或條件多數決，都應該優先建立決策的程序，並訂定構成決策的法定人數，以確保決策的拘束力。

成員間保持溝通在整個過程中非常重要，不僅如此，對外部利害關係人和其他對開放政府政策發展有興趣的各方的溝通亦同等重要。與論壇內部溝通非常相似，有效的資訊策略需考慮到受眾的需求以及他們接收資訊的方式。此外，會議、工作小組及其他非傳統溝通工具也是使其他有興趣的團體加入論壇進程的有效方法。

論壇必須有穩固的基礎，但是也須具備對政府和公民團體的動盪的適應彈性。論壇成員可透過下列方法應對情況變動：

- 記錄論壇會議及其他活動。
- 指定共同主席和成員的替代人，以防缺席的情況。
- 建立職位輪換制度，以利全體成員都能全方位發展。
- 通過主席、共同主席和技術秘書處的繼任方案。
- 準備新成員的入門指導資料。
- 建立與高階及中階官員的多元聯結，以利交流與「方案」執行的相關資訊。
- 達成在外部政治危機中仍可以繼續對話的協議。

除了努力建立論壇外，確保時刻學習與進步的承諾亦非常重要。一般來說，每6個月定期評估論壇活動可達成上述目標。此外，依照OGP原則，論壇的活動、分配到的資源及獲得的成果都須對公眾負責。

階段3:

參與「國家行動方案」的發展

待論壇穩定運作時，成員的任務便轉向他們在「國家行動方案」的2年週期中的職責。在「方案」已成定局後，論壇成員們將繼續推動政府及公民團體的對話，以提高公眾參與。

因為論壇為「方案」設置了諮詢模式，論壇的成員應確保提前告知公眾相關進度通知以及接納廣泛意見，

以包含區域和觀點的多樣性。

論壇的另外1項重要任務是監督「方案」的執行情況，包括確保充份的紀錄、相關能力的認可、足夠的資源、適當的監督和即時的回饋。論壇成員同時也是透過回報機制連結OGP研究者與主要參與者的中介者。

超越「方案」之外:

推廣開放政府的政策與原則

各國面對透明性的困難可能數量眾多、複雜且已行之有年，需要長期的多次嘗試才有可能解決這些問題。OGP的「國家行動方案」無法解決所有的困難以及其根本原因。「行動方案」是短期的方案，資源有限，而且所掌握的資訊和技術有時是不完善或不可靠的。因此，不能僅靠OGP的「方案」來建立開放政府政策。隨著更多的行為者在推廣開放性倡議，有更多的公部門機構（例如立法和司法部門）表現出興趣，而且每天都有新的技術解決方案出現。

論壇的代表必須關注這些發展，並採取積極行動以求超越OGP的程序。他們應使用創新的方式來推廣開放性，支持與「方案」同時發展的其他倡議，並善用向國內和國際同儕學習的機會。

開放性倡議需要廣泛的資源貢獻以及各種社會資源的持續動員，所有的一切都是為了改變人們的生活。





CHAPTER 1

如何規劃 多元利害關係人論壇

內容綱要：

- 在規劃建立論壇的階段如何制訂策略
- 如何分辨即吸引不同的利害關係人
- 如何透過各種機制建設論壇，例如行政決策或是其他協議
- 如何制定及定義論壇參與者的角色與職責
- 如何使公民團體和政府成員加入論壇，並管理論壇會員的輪替制度

規劃階段

創建多元利害關係人論壇對於政府和公民團體行為者而言都是1項艱鉅的任務，必須要有詳細的規劃才能避免早期的障礙與挫折。請先從規劃論壇的設立方式開始，並釐清各種活動、確認有必須的資料、資源以及政治支持。總之，要萬事俱備。

這項任務的挑戰在於平衡與管理各方行為者對開放政府政策的期望與其實際可運用的能力（資源、技能及政治領導力等）之間的落差。

以下步驟可幫助規劃論壇的建立和運作模式：

- 確保有足夠的政治支持。
- 動員政府內部和外部的領導階層加入。
- 審視現有的法律框架。
- 就論壇的基本特徵與特性達成協議。
- 規劃建立論壇的日程。

一般來說，政府官員常常對建立多元利害關係人論壇抱持疑慮，特別是在以往並未有持續性推動外部利害關係人參與政府決策、政治文化不包括政府與公民團體合作及公務官員與社會運動領袖曾經出現衝突的情況下更是如此。

論壇中主要的利害關係人，包括政府官員、公民團體和影響力大的組織，應該對論壇的目標、基本特性、設置程序以及必要的資源需求達成協議。越早達成協議則越可避免後續問題產生。



建立1份關於主要的政府決策者與其他外部行為者的名單將會很有助益，他們的加入可提升成功的機率。創建這份名單可以問下列問題：

- 誰是能確保論壇的有效創建與運作的決策者？
- 在政府或公民團體中，誰是擁護OGP價值的主要或具影響力的行為者？
- 法律或行政架構是否有指定的諮詢機構？
- 有哪些個人或組織會受創建論壇的決策所影響？
- 誰是關注開放政府倡議的相關組織的負責人？
- 誰的缺席可能會阻礙論壇的創建與運作？
- 以往政府與公民團體間對於開放政府政策的對話的參與者有哪些？
- 誰過往曾缺席開放政府政策的對話，但現在應該加入？

因為這份名單可能會很冗長，所以下方的表格可幫助分辨及組織相關行為者。下方表格的內容僅用於說明，且不涉及特定國家。各國論壇的利害關係人皆有差異。

分析參與的主要利害關係人

利害關係人	描述	資源（高、中等、低）	授權？	課責性？	對論壇的態度（支持、反對、中立）
政府					
內閣秘書	協調內閣，執行過政策制定	高	是	是	支持
公民團體關係部門	負責政府及公民團體間關係	中等	是	否	中立
地方社區機構	負責地區政府及與草根運動的關係	低	否	否	反對
公民團體					
公民權利社會論壇	國內最大的人權公民團體	中等	否	是	支持
國內商業公會	國內最重要的商業代表	高	否	是	反對
其他利害關係人					
國會主席	負責立法議程與程序	中等	否	是	中立
反對黨領袖	要求政府負責	中等	否	是	支持



這些名單將幫助你辨識從一開始就需加入多元利害關係人論壇過程的個人與組織。他們在規劃和創建論壇時會需要許多資料，而且他們對論壇的期望與回饋也是整個過程中不可或缺的一部分。

在某些情況下，論壇倡議者可考慮聘僱國際公民團體或致力於OGP的多元機構來幫助推廣對論壇的認知與正面觀點。



個案研究：烏拉圭

聯合國教科文組織的技術支援

烏拉圭政府在草擬第2份「國家行動方案」時，邀請聯合國教科文組織（UNESCO）加入其OGP工作小組擔任觀察員及引導者，並作為外部專家提供全球優秀的開放政府政策及實踐經驗。聯合國教科文組織擔任召集人，並扮演政府與主要利害關係人開會時的中立協調者。

來源：Guillán Montero, Aránzazu (2015), *OGP and transparency reforms in Uruguay: Strong dialogue to address complex institutional challenges*, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

一旦確定主要的利害關係人後，政府內部和外部的強力領導人即開始推動進程。具備公民團體經驗的領導人向來在促進溝通及擔任政府與公民社會間的調解人等方面都非常成功。創建論壇時必須有堅強及有效率的領導能力，特別是當開放政府政策遭遇困難，例如政策不透明的傳統、行為者間的互不信任或較弱的組織能力等。

有效率的論壇領導者的技能包括：

- **溝通能力**: 論壇領導人必須有效地向政府及公民團體參與者傳達透明的重要性與影響，尤其是對OGP的概念與價值不太熟悉的參與者。
- **可信任度**: 成功的領導人必須能激起政府及公民團體行為者的信任感。
- **透明**: 論壇領導人須在整個「方案」的進程中明確訂定論壇的日程、動機及目標，這除了是一個好的方法之外，還能避免出現指控領導人有自利或政治行為的指責。
- **調解能力**: 在創建論壇時，領導人必須對所有成員公正無私。領導人必須促成主要利害關係人間的討論，即便在雙方過去曾經關係不恰時也不例外，並找到達成決策的共通點。





個案研究：薩爾瓦多

強而有力的領導能力引領改革

2009年傾左的馬蒂民族解放陣線黨（FMLN）領導的新政府上台，該黨領袖Gerson Martínez成為公共工程部部長，他同時也是在議會中推動透明政策的最主要人物。薩爾瓦多的公共工程部向來以工作品質不良與貪腐著稱。

Martínez 提出多項改進措施，包括建立由公民團體負責的外部監督機制。他同時與國際透明組織、薩爾瓦多本地的研究機構國家發展基金會（FUNDE）、薩爾瓦多建築協會（CASALCO）及美國國際開發署（USAID）攜手推出廉政協定。

這些協定旨在透過政府及企業共同做出公開承諾以避免在招標和執行過程出現貪腐行為，從而改善契約程序。第三方的公民團體通過強制公開的工程項目資訊去監督雙方行為是否合法。

事實證明這些廉政協議非常成功，以至於薩爾瓦多政府又將這些協議納入第1份「國家行動方案」中，進而為薩爾瓦多加入國家建設透明倡議（COST）鋪路。這項透明倡議背後的強大領導能力增加了項目成功的機率，並促使發展出更多具企圖心的開放政府政策。

來源: Gainer, Mata (2015), "A Blueprint for Transparency: Integrity Pacts for Public Works, El Salvador, 2009-2014", Princeton, Princeton University-Innovations for Successful Societies and Schneider

當累積足夠的政治支援與招募領導人後，是時候該制定建立論壇的詳細方案了。第一步是確認要進行的活動（例如，起草及公佈選擇公民團體代表的提案徵求書、審查提案、通知審查結果、正式啟動論壇等）。這些活動都須按照各國的國情調整，並須考慮到公民團體與政府的特性，例如組織的表達與能力的程度或是預期獲得政府核准與分配資源的時間等。



下方的表格顯示啟動論壇的程序步驟以及持續時間的範例：

規劃建立論壇的活動

活動 (成果)	負責的機構	週							
		1	2	3	4	5	6	7	8
進行利害關係人描繪 (利害關係人聯絡名錄)	OGP秘書處	■							
起草論壇提案徵求書 (提案徵求書)	OGP聯絡人與工作小組	■	■						
公布並宣傳提案徵求書 (宣傳手冊、新聞、電視、廣播廣告、網頁、電子郵件列表伺服器)	OGP STC秘書處			■	■				
舉辦OGP與開放政府理念、價值與策略的認知活動 (研討會、圓桌會議、電視/廣播、手冊與網頁)	OGP聯絡人與公民團體工作小組		■	■					
審核提案並通知結果 (通知獲選的代表)	OGP秘書處OGP、OGP聯絡人與公民團體工作小組					■			
規劃並召集初次會議 (通知參與者會議的地點、日期與時間)	OGP秘書處						■		
準備初次會議的議程與資料 (議程與資料)	OGP秘書處							■	
確定會議後勤工作 (茶歇、電腦、影音設備、講台、座位)	OGP秘書處							■	
準備新聞稿 (新聞稿)	OGP秘書處								■

政府與公民團體必須共創論壇的規劃，透過共同討論他國採取的實踐措施，論壇成員可選擇最適合其本國的方式。

論壇可透過下列3種方式建立：

- **行政決定，例如政府的行政命令：**政府以發布行政規定的方式正式設立論壇，包括總統令或部長決議。
 - **優點：**這個策略為論壇的透明和運作提供明確的授權，並提供論壇存在的正式框架，為參與者提供透明性和確定性。



- **缺點:** 起草或核准設立論壇的決定或是改革政府的運作將困難重重。行政規定可能需要時間規劃、核准與發佈。行政決策可能改變論壇的組成方式、參與成員與決策規定。
- **制定新法律或修正現有法律:** 制定新法律，或更常見的做法是修正現有法律，為參與者提供創建論壇和OGP決策的機會。這個程序有助於避免資源重疊並提升整體效率，並將論壇納入法律框架下。
 - **優點:** 為論壇創設堅強與穩固的正式框架，提供長久穩定性。如果能善用先前由法律設立的論壇將可減少任務重疊及／或繁瑣的協商過程等危機。
 - **缺點:** 起草與通過新法案可能很困難，且需要立法機構的配合。如果是以前透過法律而設的論壇，也可能有不**符合OGP需求的一些缺陷。**
- **正式與非正式協議:** 創建論壇最常見的方式是透過參與各方的協議，使論壇有足夠的彈性應對新的環境與需求。協議可以是非正式的，或是正式記載為程序手冊或準則。
 - **優點:** 為行為者提供參與規定的彈性，並在需要時可進行調整。
 - **缺點:** 論壇的永久性不受保障，因此須仰賴成員的承諾以保持持續的運作。

另外1種常見的趨勢是先建立政府跨部門和／或跨機關小組，以協調政府內的開放政府活動，並在一段時間後，擴大參與者的範圍，加入來自學術界、企業界或公民團體的常任成員，或是直接建立1個非政府利害關係人的附屬論壇。

此模式還有另外一種變化：首先，建立OGP跨部門工作小組，由涉及OGP策略與價值的主要政府部會或機關組成。再來是納入由公民團體代表組成的非正式工作小組，主要目的是規劃下1個「國家行動方案」。一旦「方案」通過後，正式設立公民團體工作小組與政府跨部門小組合作共事。



個案研究：獅子山

專門的OGP論壇建立夥伴關係

獅子山共和國的政府與公民團體的關係向來是以互不信任與「互相反對」的文化著稱，但是若要使開放政府倡議得以成功的話就必須改變這種政治文化。因此，1個關鍵決策誕生了，政府以行政命令設立國家OGP推動委員會。

一開始，政府只邀請了10個公民團體加入，但是公民團體的領袖持續推動與其他利害關係人的連結。

至此，推動委員會已經有17位政府代表以及17位公民團體代表。該過程的1個重要層面是政府願意在不削弱其領導力的情況下放棄對諮詢程序的細節管理傾向。推動委員會的初始任務是起草第1個「國家行動方案」。

來源: Samba-Sesay, Marcella (2015) "Open-Government Partnership Process in Sierra Leone: Engaging in mutually respectful manner and Finding a common ground to actualise the reforms we need".

一般而言並不存在萬用型的模式，但是最普遍的建議是論壇要納入一些正式的框架，為其主要功能、參與者、選任代表的規定及決策程序等提供通用的準則。論壇亦需向社會大眾報告及負責。政府與公民團體必須共同創建這個框架，以提升論壇的合法性與效力。為了促進OGP政策的合作與共創，政府與公民團體須在論壇內佔有相同的比重（亦即同等數量的代表），並共同承擔指揮與協調論壇的責任。



個案研究：秘魯

跨部門委員會

秘魯的「監督OGP國家行動方案執行常設跨部會委員會」(Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para el Seguimiento de la Implementación del Plan de Gobierno Abierto)係利用現行法規以行政命令於2013年創立。該委員會由總統府辦公室主導，並含括多個政府部會、國家E化政府辦公室、司法部以及多個公民團體和私部門組織。

委員會是在起草最高法令時創立的，該法令創設了代表的名譽參與權，並制定論壇的基本規則。在第1個「方案」僅有極有限的諮詢程序的情況下，公民團體代表利用工作小組重新檢視承諾、提供建議並參與下1個「方案」的諮詢程序。秘魯建立了1套基於績效指標的監督和評估系統以支持委員會的活動。

這個「監督OGP國家行動方案執行常設跨部會委員會」的成員包括：

- 政府部門:1位總統府辦公室代表、1位內閣的代表、1位E化政府辦公室的代表、1位外交部代表、1位法務與人權部代表、1位司法部代表。
- 企業界:1位商會代表。
- 公民團體:3位與「方案」的承諾相關的公民團體的代表。
- 觀察員:秘魯人權辦公室 (People's Defense Office)、高階反貪腐委員會及審計總署。

來源: Gobierno Abierto Perú, Proceso de Elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú, Lima, Executive Committee and OECD (2014), Gobierno Abierto en América Latina, Paris p. 239





個案研究: 巴西

各部會協調開放政府政策

巴西的多元利害關係人論壇設立於開放政府跨部會委員會（CIGA）底下，該委員會的主委是總統民政辦公室（Casa Civil da Presidência）。

跨部會委員會共有18個部會及2個附屬委員會（或稱工作小組）。其中之一是委員會的行政小組，由巴西審計總署領導，包括其他7個部會，任務是充當「國家行動方案」執行時的協調機制。

來源: 2015年8月支援小組問卷調查。

另外1個小組是專門為第2份OGP「方案」設置的特設工作小組，其中包含10個公民團體，後於2013年解散。2014年再成立正式公民社會工作小組，負責監督「方案」的執行情況及與行政小組合作改善國內的OGP進程

論壇成員的職責

當領導階層在決定論壇的參與人時，最重要的是要在下列標準間取得平衡：

- 來自政府上層的充足政治支持
- 充分的協調與技術能力
- 不同公民團體聲音的代表
- 成員間的信任，以促進合作並降低摩擦
- 參與建立公平透明過程的代表的良好公眾名聲

多元利害關係人論壇的成員負責論壇的各種功能，包括做為決策場所、評估OGP成果以及宣傳OGP的相關資料與整體的開放政策。論壇成功的關鍵在於納入正確的行為者，並給予其適當的工具，包括：

- **提供對OGP的介紹。** 許多政府內部和外部的行為者對開放政府的定義與OGP進程還未有清楚的了解。在招募成員時，應該確保成員對整體開放政府的目標及具體的OGP策略達成共識。
- **確保論壇夥伴都能參與共創。** 政府和公民團體應共同訂定論壇的組織特性。
- **協調政府與公民團體。** 論壇成員應協力促進通過與實施開放政府議程。

政府與公民團體成員應橫向運作，建立合作的氛圍。指定某些領導的職位是為促進對話，而不是在利害關係人間製造階級。

下表是關於論壇中常見的指定職務的範本，這些職位可共享或重疊，並在某些情況下可能有差異。

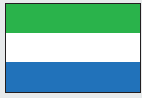


常見角色與職責

職位	職責
主席 或領導人	<ul style="list-style-type: none"> ■ 召集利害關係人共同規劃論壇的規定與程序。 ■ 提出會議議程。 ■ 協調論壇運作、充當論壇在其他機構、組織及媒體前的形象代表 ■ 擔任對OGP的主要或高階聯絡人。 ■ 若在會議中缺席可由其他代表委任主席。 ■ 可以有1位以上的主席，每個主席代表論壇中的不同部門。
共同主席	<ul style="list-style-type: none"> ■ 協助主席，並在主席缺席時替代職務。 ■ 作為與主席不同派系的派系領導人（例如，主席代表公民團體，而共同主席則是代表政府）。 ■ 在主席的固定任期結束後，由共同主席繼任並領導論壇。
技術秘書 或秘書	<ul style="list-style-type: none"> ■ 作為營運與後勤的領導人，提供支援服務，以利論壇順利運作。 ■ 起草並協調會議議程。 ■ 召集論壇成員。 ■ 選擇與佈置會議場所。 ■ 準備會議資料與文件、規劃會議動態。 ■ 準備會議紀錄。 ■ 協調「國家行動方案」執行的監督及評估工作。 ■ 整合政府機關提交有關「方案」承諾執行情況的監測資料。 ■ 執行或委託與論壇運作相關的研究。
幕僚人員	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3種選項： ■ 沒有幕僚人員：論壇沒有聘任常設員工，日常運作需倚賴參與機關或組織的工作人員，如此可降低論壇的營運成本，但缺點是論壇的活動通常沒有專門的支援人員。 ■ 兼職的幕僚人員：主辦機構（通常是政府機關）指定其員工支援論壇，但僅為兼職性質。也有可能出現對工作的關注力不足或偏袒的情形。 ■ 專任的幕僚人員：論壇設有常設員工及固定資源（辦公空間、設備等）可全職支援論壇活動。參與者可根據績效、政治中立性與誠信招募專任的幕僚人員，這樣可為論壇提供更專業及更全面的支援服務，但相對也需要更多的資源。
論壇成員	<ul style="list-style-type: none"> ■ 參與討論。 ■ 提出改善OGP流程或新的開放性政策的提案。 ■ 提供技術回饋意見與資源，以支持「方案」執行或規劃新的開放性政策。 ■ 審查執行主要承諾的領導階層提供的監督和評估報告。 ■ 討論並通過論壇的規定、程序與內部政策。 ■ 批准論壇的報告。 ■ 宣傳論壇的活動與成果等相關資訊。



有些國家並未指定成員在論壇中的職務，但是這僅僅是特例。在其他國家，一些討論小組針對特定的政策面或議題運作，與中央論壇平行合作，甚至不需要中央論壇。這類專門的小組有更高程度的專業性，這在處理複雜的技術議題上很重要。中央論壇協調專門小組並記錄政府取得的成果是個好做法，這將更加完善OGP的回報流程。



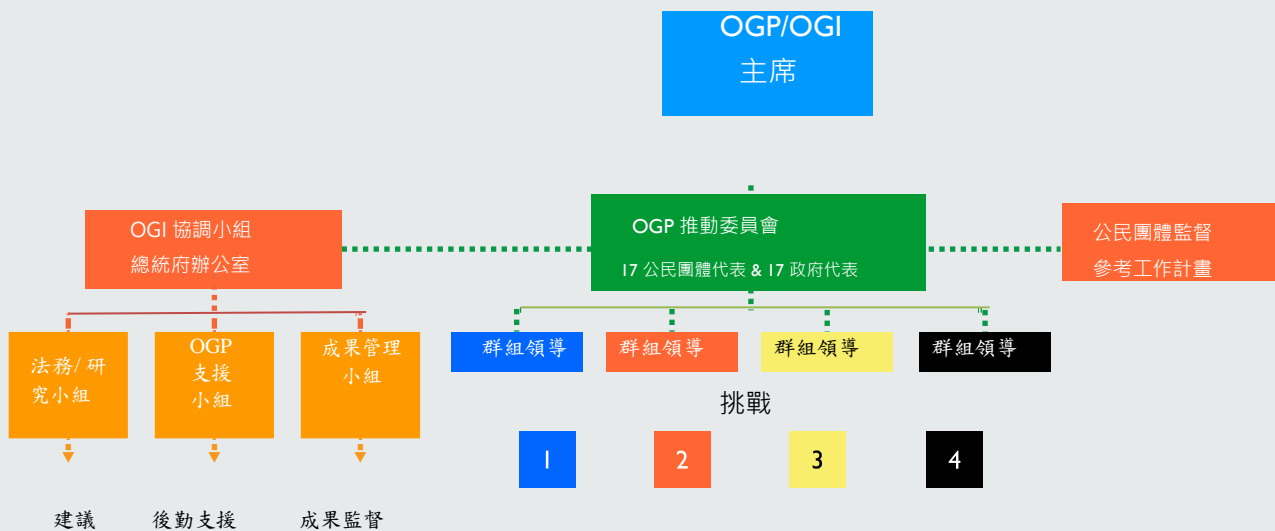
個案研究: 獅子山

多元利害關係人論壇架構

在獅子山，論壇緊密依循「國家行動方案」的日程，設立特定承諾群組的負責人，使其對「方案」執行情況的監督更加有效率。在這種情況下，論壇主席來自公民團體。在總統府辦公室的開放政府倡議協調小組下面還有1個支援小組，專

門提供法律與後勤服務以及成果報告。

此外，公民團體也成立了獨立監督機制，以評估「方案」的具體成果。



來源: Samba-Sesay, Marcella (2015), "Sierra Leone Open Government Partnership Model", presentation at the OGP Global Summit, Mexico City, 27th October, 2015.

論壇會員的徵聘與輪替

建立論壇成員的相關規定時應考慮到新成員的加入與現有成員在職務間的輪替。由於資源與時間的限制，第1批加入的利害關係人可能比較少。為了避免忽視社會中的其他行為者或其他領域，應考慮新成員加入的政策，以及如果可行的話，制定現任成員固定任期的規定。在一些國家，成員的任期為「方案」執行期間，並在新「方案」推出時選任新的成員。



還有一些國家的論壇內的公民團體的數量非常龐大。為了促進與政府的對話，公民團體間將推選1個領導組織作為中間人。比如在墨西哥，每年都選出1個領導組織，並在之後的每年都由公民團體群組中的8個組織輪流擔任這個職位。巴拿馬的公民團體群組有18個組織，其中3個會被選擇納入論壇會議，並每個月輪替成員資格。¹

通常會由政府來承擔論壇運作的成本，但是在某些國家中，支持類似活動的公共資源可能相當有限。公民團體也可共同承擔論壇的營運成本，但也僅限於那些資金充足的主流組織，而這種情況也比較少見。有些國際捐助者也非常支持OGP活動，這也可視為資助來源之一，這些組織包括福特基金會、惠普基金會、開放社會基金會、美國國際開發署、德國國際聯合（GIZ）以及美洲開發銀行等等。

選擇政府代表

選擇多元利害關係人論壇的政府代表時應確保：

- **負責開放政府政策的主要機關代表:** 論壇中有來自負責執行開放政府政策的政府部會和／或機關代表非常重要，例如公開資訊的機構、E化政府或通訊部門。此外，應確保論壇的政治支持及政府代表包含部長級與中階官員。²
- **跨部門協調能力的代表:** 這些主管機關的加入可確保相關部會和／或機關能有效執行論壇的決策。根據IRM報告，通常由外交部主導OGP活動，而這可能會對協調政府各部會造成問題，因為該部會未獲協調的授權。若是讓內閣秘書、公共行政部或直接由總統府辦公室或總理負責協調各部會將比較有效率。有些國家設立了專門的OGP領導職務，但是這些職位的協調能力取決於政府最高權威的授權與政治支持。

.....
1 Martínez Mórtoła, Aída I. (2015), "Fomentando una Alianza de partes interesadas para avanzar en la participación, innovación y rendición de cuentas en AGA. República de Panamá", 發表於OGP全球峰會，墨西哥市，2015年10月。

2 Brockyer, Brandon and Jonathan Fox (2015), *Assessing the Evidence. The effectiveness and impact of public governance-oriented multi-stakeholder initiatives*, London, Transparency & Accountability Initiative, p.52.



選擇公民團體代表的模式

決定哪些利害關係人應加入論壇是個困難的工作。方法之一是先選出1個小型的核心群組，以建立論壇的基本特性與程序。這個小組的成員可包括以前曾合作過的行為者。從熟悉的行為者開始一起共事的好處在於對其組織的能力已有一定了解，並且從以往的相處中可能已發展出相當程度的信任。³但是，除了最初始的小組外，論壇須致力於接觸新行為者，以利納入其他視角、能力及技能。

公民團體通常是全國性或地方組織，儘管有時候會有重疊的屬性，但其組織性質決定他們的運作模式。

- 全國性公民團體主要處理大方向的政策（例如人權、環境、加強民主、誠實與反貪腐等），將工作重點放在倡導國家政策與機構的改變與改革上。這類組織大多設立於首都或鄰近的市區，他們通常更容易從國內資助者、外國基金會或跨國機構獲得資助。這類組織常發展出關於其推動的議題的高度技術知識。國家級的倡議團體可提供全國範圍的關注、專業性與資源以補足政府的不及之處。
- 地方性，或草根的組織主要關注特定社群、地區或人口領域所面對的問題。他們通常設立於國內不同地區，工作內容也與社區相關聯，例如提升對當地問題的認知以及促進對特定社群或個人的權利保護等。這些組織通常對特定地區與面向特定社會階層的情況有很深的了解，但是通常資金有限。地方組織可為社區或特定人口族群發聲，因為這些聲音可能在決策過程中被忽視或邊緣化。

最理想的狀況是論壇能在2種組織中取得平衡代表，但是各國的公民團體的數量、組織能力、溝通能力、及資源可及性等差距可能非常大，並且政府也可能較常與某些組織打交道而忽略其他組織。在這種情形下，論壇的早期招募過程可以先針對這些團體中的一些組織，然後再制定接觸其他組織的策略。

3種常見的選擇公民團體代表的模式是：公開選舉、邀請參加以及自我推選。

公開選舉

公民團體直接選擇代表。選舉可分區域或地區、活動或關注點（人權、環境等）、或按論壇中分配的社會部門（原住民、年輕人等）來舉行，或是全部混合在一起舉行也是有可能的。

.....
3 Agranoff, Robert (2012), *Collaborative Management*, Georgetown, Georgetown University Press, kindle edition, position 3534.



- **優點:** 提升公民社會的投入與自由選擇代表的機會。
- **缺點:** 各群組的協調需透過對相關個人與組織及跨地區之間就選舉過程進行強力溝通。這需要很強大的組織能力。

公開選舉的困難點之一在於定義選舉權，亦即投票過程中誰有投票權或是有話語權。問題的徵點在於，若使用以往的徵聘資料，那麼沒有法律或正式認可的組織就可能被排除在外。因此，選舉程序可能會偏頗那些已與政府建立關係的公民團體。另一方面，若沒有預先建立清楚的選舉權規定的話，那麼整個過程可能因重複投票或因為一些特為選舉而臨時創立的組織而失控。

邀請參加

這可以說是最常見的方式，尤其是在論壇程序的初始階段。政府邀請特定的公民團體或傑出的個人加入論壇。⁴ 邀請的條件可能各有不同，但最常見是：在該國尚未加入OGP以前的公民團體名冊中選擇、評估現有組織的能力及聲望以及過去的合作經驗。

- **優點:** 政府依照各組織之特性與能力及過去的合作經驗挑選成員，如此一來也可以加速選擇代表的過程以及保證特定的主要利害關係人能夠納入論壇中。這種選擇的過程也較為輕鬆。
- **缺點:** 這個方式可能因為排除重要的意見部門而扭曲選擇過程，尤其是那些批判政府或代表次要或邊緣族群的團體。為了提升效率，選擇過程應搭配推廣OGP的策略並透過透明的程序納入新的利害關係人。

自我推選

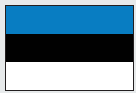
論壇中另外1種常見的公民團體代表的選擇機制是，透過舉辦對所有有興趣的人都開放的會議，或建立公開申請程序，發佈公開提案徵求書。

- **優點:** 提供更多機會吸引多元的族群，並減少扭曲代表權的風險。這個方式不允許政府擁有完整的利害關係人清單。
- **缺點:** 需全力以赴地廣為宣傳關於選任代表的資訊、公開提案徵求書、以及後續會議的日期、地點與日程表。這個方式還需要潛在參與者的高度關注。

.....

4 就算在其他全球治理倡議中，例如EITI，政府通常會介入選擇公民團體代表的過程。詳見Brandon Brockyer and Jonathan Fox (2015), *Assessing the Evidence. The effectiveness and impact of public governance-oriented multi-stakeholder initiatives*, London, Transparency & Accountability Initiative, 52頁。





個案研究：愛沙尼亞 邀請代表

愛沙尼亞的公民團體是推動該國加入OGP最主要的動力。該國設立了獨立公民團體協調機制（CSR）以展開加入OGP進程與支援「國家行動方案」的起草過程。參與圓桌會議的成員都是來自公民團體的志願者、專家學者以及其他利害關係人。

CSR的目標包括監督「方案」的執行情況、制定新提案促進政府的開放性以及宣傳關於OGP進程的資訊與「方案」承諾所達成的成果。

隨著時間的發展，至2013年CSR已經有18個會員組織與1位個人會員，並出版1份規範性文件，文件中創建了OGP網絡，並承諾「向所有認可該網絡目標與運作的非政府組織與個人開放，為開放政府夥伴聯盟的目標提供積極的支持。」

來源: Hinsberg, Hille, *Independent Reporting Mechanism Estonia: Progress Report 2012–13*, IRM, Washington, D.C., *Eesti Avatud Valitsemise Partnerluse (AVP)*.

其他選擇公民團體代表的模式將依照由政府擁有最終選擇權或授權讓公民團體自行決定而有所不同。無論如何，代表權可以是個人或組織，或是混合2種類型。不管選用哪一種代表權規定，都應明確說明原因，以便在政權輪替時能以適當方式解決代表權的問題。

雖然有各種不同方法可規定政府及公民團體在論壇中的代表權，但是更重要的是考慮能夠吸引其他利害關係人與專家學家的方法，以吸收關於國家公開政府發展的獨立觀點。大學及智庫是很好的專家來源。為特定議題召開圓桌會議或是委託政策報告書也都可推動討論。



個案研究：巴西 自我推選公民團體代表

在巴西，選擇公開政府跨部會委員會顧問工作小組內的公民團體代表的過程是公開直接的，且在公開透明與反貪腐秘書處的法令中有詳細的選任規定。選擇過程包含數個步驟：

- 有志於參與選擇過程的公民團體在線上登記。
- 組織委員會審查公民團體的資訊，以確保符合適任資格，例

如是否有國家法人登記以及至少有2項符合OGP原則或挑戰的工作經驗證明。

- 於線上公布參與選舉過程的公民社團的名稱。
- 公民團體根據3個分類被分配到不同的選舉人團中：公民團體、私部門及工會。
- 公民團體在線上投票。最高票的團體獲選，並在線上公布當選名單。

來源: *Secretary of Transparency and Prevention of Corruption Edict 1/2015, August 31st, 2015.*



內容綱要：

- 如何發展論壇內部與外部的有效溝通策略
- 如何決定論壇會議的頻率
- 關於論壇的各種決策模式
- 如何制訂論壇的決策規則
- 如何應對挑戰性情況，例如政權輪替
- 關於評估與課責機制
- 如何在整個「方案」週期中維持參與及熱誠

論壇建立後，首要的挑戰便是確保論壇可以持續穩定的運作。論壇的長期發展性仰賴於成員的參與程度，這可以由可驗證的成果以及利害關係人對論壇價值的持續認同來展示。因此，論壇的管理工作並不限於管理資源或是召開會議，還需延伸至維持成員間的幹勁與動力。

建立有效溝通

即時、清楚的溝通是成功管理論壇的關鍵，這對產生建設性互動、維持成員間的動力與熱誠及對外部利害關係人展示透明性與課責性非常重要。

一套包括設備等有形要素與資訊等無形要素的有效資訊系統，是維持論壇內部溝通的關鍵。既定的溝通方法與基礎架構能擴展觸及許多利害關係人，並減少跨組織障礙之影響。

阻礙有效溝通的障礙包括：

- 不同的組織架構或參考點可能導致錯誤解釋、錯誤理解、選擇性注意和保留。
- 地理距離會減少面對面互動的機會並增加從分散的地區收集資料的成本。距離同時也減少遠方的人了解各地正在發生的事情的可能性。
- 身份地位及階級分隔會干擾直接交流與平等誠信的交流。這些同樣會導致資訊分佈不平等，並在淡化壞消息時同時強調好消息。
- 連續提供備忘錄、簡報、電話及通報會議的太多數據，或是資訊超載會減少花在每個訊息上的時間和精力，使重要通訊與日常通訊獲得同等份量的關注。
- 在繁忙的工作環境中，干擾或是每日的中斷都會減少對決策及其他考量的關注。隨著在組織裡工作的人們面臨越來越簡短、多樣化且分散的任務，累積的每日工作壓力可能延誤對資訊的仔細考量。
- 行政或技術的專門術語會干擾有效溝通，阻擋成員間的訊息傳遞。
- 偏見會抑制或阻礙對不同想法的評估或考量。這類偏見可能是某行業的人對另外一個行業的人抱持的態度。
- 不適當的溝通技巧會對訊息的設計及傳遞方式的選擇造成負面影響。

來源: 摘自James L. Garnett (1997) *Barreras a la comunicación gubernamental efectiva: una visión nueva de un problema antiguo*, in Rafael Bañón and Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.

論壇內可使用多種溝通工具，包括：電子郵件寄送名單(郵寄列表)；通訊；備忘錄；視訊會議服務；社群媒體申請（例如Facebook或Google+群組）；合作起草文件的論壇（例如Google文件）；直接通訊服務（例如WhatsApp、Facebook messenger）；郵遞服務；局域網絡；會議。

創建有效的資訊系統應先向論壇成員進行調查，確認他們的資訊需求、他們知道且常使用的通訊論壇以及他們希望提供給其他成員的資訊。這些資料可幫助確認與成員溝通的最有效的方式。

論壇的成員應定期評估資訊系統並視需要進行改善，並定期調查確認新的資訊需求。

下列的工作表可幫助開始問卷調查，此表格僅供參考，內容不指涉任何特定國家。



溝通調查模式

論壇中的角色	個人 / 機構	資訊需求	提供的資訊
主席	總統辦公室	<ul style="list-style-type: none"> ■ 參與成員關注的議題 ■ 執行「方案」的挑戰與成果 ■ 公民團體在相關議題中的立場 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府在相關議題中的立場 ■ 政府的規定與程序
共同主席	國家公民團體網絡	<ul style="list-style-type: none"> ■ 參與成員關注的議題 ■ 政府在議題中的立場 ■ 執行「方案」的挑戰與成果 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 公民團體在議題中的立場 ■ 公民團體的動態 ■ OGP相關活動的資金機會
秘書	開放政府論壇副主任	<ul style="list-style-type: none"> ■ 參與成員的通訊需求 ■ 成員在相關議題中的立場 ■ 成員的會議參與率 ■ 政府部門的「方案」實施報告書 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成員資訊需求的總結 ■ 成員在相關議題中的立場的總結 ■ 「方案」實施的挑戰與成果的概述
參與成員	外交部	<ul style="list-style-type: none"> ■ 參與OGP的原則與程序 ■ 用於外交的國內參與OGP的動態更新 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 關於國際開放政府會議及其他活動的新聞 ■ 國家協議與其他國際承諾的細節 ■ 議定書

一般而言，論壇的技術秘書處負責內部溝通，包括準備及適時發布會議議程與會議記錄草稿，並管理專用網站與郵寄名單。在其他情況下，由論壇成員輪流準備議程與會議記錄。



會議頻率

論壇開會的頻率取決於成員的需求與活動，比如說在起草「方案」階段需要比較密集的工作，會議也會比較頻繁且臨時召開。儘管會議的頻度可能在每2周開1次會至每年開2次會之間，一般來說，比較好的方式是不要讓2次會議間隔太久，或者是短時間內頻繁地開會，前者可能不利於監督「方案」執行的情況，而後者則是沒有足夠的時間去發展有意義的討論。¹

多數的OGP參與成員約每個月或是每1季舉辦1次會議，並根據需要加開額外的會議。

一些OGP國家的開會頻率

每2週1次	阿根廷、烏拉圭
每月1次	哥斯大黎加、瓜地馬拉、馬爾他、巴拿馬、獅子山、突尼西亞
至少每月1次	蒙特內哥羅、秘魯
每3個月(每季)	哥倫比亞、愛沙尼亞、迦納、摩爾多瓦、菲律賓、坦尚尼亞
每年2次	荷蘭
至少每年2次	巴西
需要時召開	亞美尼亞、智利、克羅埃西亞、義大利、賴比瑞亞、墨西哥、羅馬尼亞（每月舉辦1次討論OGP議題的非正式會議）
來源: OGP 支援小組多元利害關係人論壇調查，2015年8月，樣本數=33	

記錄討論與決策的有效方式之一就是每1場會議都做會議記錄，如此不僅可幫助論壇成員監督會議，也可保證公共課責性，尤其是會議紀錄在網上公開後更是如此。下表是簡易的會議紀錄的範例。

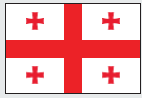
.....
1 舉例來說，哥倫比亞決定將每月開會改成每季開會。



會議紀錄範例

會議紀錄		
日期:		
時間:		
地點:		
與會者:		
會議前寄送資料:		
計畫在會議中發放的文件或資訊:		
議程		
辯論 (與會者的主要論點):		
結論:		
待辦事項:	負責人	執行期限
其他資料		
附註:		





個案研究: 喬治亞

建立開放政府論壇

喬治亞的多元利害關係人論壇同時也是開放政府論壇（OGF）。法務部建立了這個論壇，論壇的成員包括公民團體代表、政府代表以及國際組織的代表，論壇亦可招募外部的專家學者參與討論。

OGF由2位發言人主持，其中1位來自政府，

而另外1位則是來自公民團體。他們是經過多數投票選任的，並在整個「國家行動方案」執行期間擔任此職務。論壇的秘書處負責召集會議、確認議程、準備會議紀錄以及2年1次的活動報告。每季會固定召開會議。論壇規定會議日程需先擬定並在線上公布，以電子郵件通知會議議程，並將會議記錄張貼於論壇的網頁上。

來源:開放政府夥伴論壇指南, Adopted on the First Meeting of Forum, January 15th, 2014

多元利害關係人論壇的決策模式

儘管許多參與模式專注於向利害關係人提供資訊或收集關於某個議題的不同觀點，但他們通常不會提供決策的規定。論壇應向論壇參與者提供明確的指導，指出成員可以決定什麼以及政府保留的權力。明確論壇決策的範圍與限制對於管理期望非常重要。

賦權於論壇時應仔細審查法律與行政規範，以確保與體制框架保持一致。成員的利益及動機將與其討論對實際政策的影響有關，因此論壇的利害關係人若有更多決策權的話，他們可能會更堅定地投入。

論壇的決策權通常涉及OGP進程的各個面向，比如制定「國家行動方案」。在政府保留決策權時，例如對於起草法律等程序，論壇則提供參考用的意見。儘管最理想的情況是決策角色與諮詢角色能夠合併在一起，但如下表所示，實務上多數的OGP參與成員傾向選擇其中之一。



多元利害關係人論壇與OGP決策模式

模式	意義	優點	缺點
論壇作為決策機構	<ul style="list-style-type: none"> ■ 論壇有權就特定方面的開放政府政策與程序做出決策 ■ 政府認可這些決策，並指示機構執行決策 ■ 政府對論壇負責，因此論壇成員有更多權力 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 增加公民團體的參與 ■ 決議與政策間更清楚的連結 ■ 賦權是論壇參與者不斷做出承諾的動機 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 出現與現有的協調及決策程序重疊或衝突的危機 ■ 需在論壇內展現協調能力
論壇作為諮詢機構	<ul style="list-style-type: none"> ■ 論壇作為意見投入與回饋的顧問角色，以改善政府的開放政府政策與方案 ■ 論壇對政府負責 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 允許政府採用現有的決策與協調程序，減少內部的抵制或混亂 ■ 只要政府為政策提出論證，此模式將考慮到公部門的背景及能力，進而產出更可行的決策 ■ 比起傳統的由上至下官僚式的決策模式，此模式允許納入更多利害關係人的觀點 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 論壇成員可能認為他們的參與僅僅是為了合理化政府的由上至下制定的政策 ■ 可能導致論壇成員間發展為更儀式性地程序，僅保持有限的討論，並影響實際決策過程 ■ 若政府為提供接受或拒絕論壇建議的論證，可能會疏遠利害關係人，從而降低其貢獻意願

個案研究：阿根廷、秘魯及墨西哥 論壇的決策模式

多元利害關係人論壇作為顧問機構：阿根廷

論壇透過共識達成決策，並將決策提供給負責公開政府政策的技術管理副秘書參考。

混合模式：秘魯

常設跨部會委員會負責監督「國家行動方案」的執行情況，並可邀請政府中負責OGP承諾的代表共同參與。但是監督「方案」的

方式與手段必須獲得部長委員會的批准。

論壇作為決策機構：墨西哥

墨西哥的三方技術秘書處（STT）由主要負責公開政府政策的機關的多位代表（包含總統數位策略辦公室及國家公開資訊研究院）及1位公民團體群組的代表組成。公民團體群組中包括該國的8個主流公民團體。STT透過共識決做成關於諮詢與監督「方案」流程的決策。

制定決策規定

下一個需要決定及選定的議題是決策的規定。多數論壇都對此種規定達成協議，並且在許多情況下以內部操作手冊或準則的方式記載。²一般而言，這些規則應在考慮到論壇內的所有觀點並避免使論壇無效的各種障礙之間取得平衡。

互相聯繫的基本規定含括會議的法定人數、會議議程與決策。

會議法定人數: 決定1個具有拘束力的決策需要有多少人出席會議。多數的論壇都有出席規定，通常會要求出席率達到50%加1人使會議具備法律效力。這個規定不但確保出席率，也維護政府與公民團體間的平等。與會議法定人數相關的規定包括：

- 會議應至少有50%加1人的出席率才為有效力的會議。
- 在出席率不足的情況下，應發出更改會議日期的邀請。
- 因為出席率不足而延期的會議則應該第2次開會時達到25%加1的出席率才為有效力的會議。
- 代表們可指派代理人參與會議，但是應提前通知。
- 連續3次缺席會議或是1年內缺席超過半數的會議的成員應被視為無效會員，並由候補人選繼任或選舉繼任人。

議程: 決定應提前多久發放議程與會議資料給成員，以通知成員關於待辦的議題並準備參與會議討論。會議議程應提前發布以確保成員可發展回饋意見。議程的相關規定包括：

- 論壇的技術秘書處向主席（也向共同主席）提交議程草案並等候批准。
- 會議前1星期應向成員發布通過主席（及共同主席）批准的議程草案並接收回饋意見。
- 應至少提前1星期傳送要在會議上討論的文件或資訊。
- 最終版本的議程草案在批准後應至少在會議前3天發布。
- 在固定會議上分配給與會者提出一般性議題的時間。

決策: 決定做成決策的方式，例如是共識決或是多數決。大部分的論壇採取多數決，但是也有許多論壇嘗試以共識決達成決策，透過考慮所有的觀點以建立成員間的信任。

.....
² OGP 支援小組調查，2015年8月執行，樣本數30。



有時候，設定達成決策和投票的最後期限將很有幫助。決策規定的範例包括：

- **共識決**: 基於達成一致協議做出決定，並沒有任何一方反對決定。
 - **優點**: 在決策過程中促進對話並包含所有的觀點。所有參與者都接受決定。
 - **缺點**: 因為每個成員對決定都有否決權，因此可能造成阻礙。達成協議的過程可能曠日費時。
- **多數決**: 出席會議的成員中超過50%加1票的投票數即可做成決定。
 - **優點**: 加速決策過程，並減少阻礙。在某些論壇會員缺席的情況下，仍能推進OGP進程。
 - **缺點**: 經常性的少數派可能會質疑決策程序的合法性。反對決策的行為者可能會阻止決策的執行。
- **條件式多數決**: 需有2/3或3/5的與會成員（或是全體有效會員）的贊同才能做成決定。
 - **優點**: 居於共識決和多數決之間的溫和路線替代方案。
 - **缺點**: 儘管影響可能比其他選擇更溫和，但還是會有發生阻礙與產生經常性少數派的風險。
- **混合規定**: 成員間盡量達成共識，只有在例外情況下才付諸投票。
 - **優點**: 對所有利害關係人而言，這可能是最合理的替代方案。這個方法不僅可激發成員間真正對話的動力，也有機會去克服障礙。此方法亦提供在威脅舉辦投票的前提下達成協議的動機。
 - **缺點**: 在未有明確標準來衡量何時對話已無以為繼的情形下，舉行投票表決可能被認為是武斷的決定。

沒有任何OGP國家採用條件式多數決的規定。共識決是首選的決策方式，與公開政府倡議的平等、參與及審議原則相符。第2個首選方案是簡單多數決，然後在陷入僵局的情況下再採用共識搭配簡單多數決選項的決策規定。



不同OGP國家的決策規則

國家	是否有集體決策的規則？例如，一般規定是共識決或是多數決？	正式化規範？
決策規則		答案
阿根廷	共識決	否
巴西	簡單多數決	是
智利	共識決	否
哥倫比亞	共識決	否
哥斯大黎加	簡單多數決	是
克羅埃西亞	共識決搭配簡單多數決選項	是
愛沙尼亞	共識決	是
迦納	共識決	否
瓜地馬拉	共識決	否
馬爾他	簡單多數決	是
墨西哥	共識決搭配簡單多數決選項	是
摩爾多瓦	簡單多數決	是
蒙特內哥羅	共識決搭配簡單多數決選項	是
巴拿馬	共識決	是
秘魯	簡單多數決	是
菲律賓	共識決搭配簡單多數決選項	是
烏拉圭	共識決	否

與外部利害關係人溝通

許多論壇尚未發展出與外部利害關係人及社會大眾的有效溝通策略。一般最常見的溝通工具是社群媒體、新聞稿、會議及演講。其他比較少用的工具例如大眾媒體宣傳活動、電子郵件寄送名單（列表伺服器）及簡報。

良好的溝通策略會區分目標受眾，並依照他們在OGP活動的利益、資訊需求及預期反饋等進行分類。再根據這份資料選擇各樣的溝通方式，並且可以更好的制定容易達成目標的訊息。



有效媒體策略的特徵：

- 論壇將受眾分類並實施針對性的策略。
- 通過不同渠道發佈一致的訊息。
- 論壇建立與媒體的長期有效的關係。

下表是用於定義適當的外部溝通策略的媒體溝通範例。這些表格內填入的資訊均為僅供說明的虛構範例，並不指涉任何特定國家。

多元利害關係人論壇的媒體溝通範例

哪裡？ 管道／途徑	什麼？ 內容／訊息	時間？ 日期／頻率	為什麼？ 目的／目標群眾	表現？ 1 = 有挑戰 5 = 有優勢
發佈新聞稿	宣布活動及發佈報告和其他新聞	每年1至2次	向廣大群眾發布OGP相關資訊	2: 極少數報社選用新聞稿的內容。只有一小部分關注OGP進程的網路部落格注意到。
新聞發佈會	宣傳關於「方案」的制定與執行的相關資訊。		向社會大眾提供關於國內OGP活動的訊息。	3: 相當多的主要媒體出席。主流媒體選用部分內容。媒體並未追蹤報導。
推特帳號	分享檔案與活動照片等連結、宣傳OGP的基礎知識。	平均每天2篇推文	觸及年輕族群，並向公眾提供雙向交流的管道	3: 僅有少數追蹤者，偶爾出現再推及訊息。
知識性聚會	宣傳OGP的原則與挑戰以及「方案」的內容。	半年內3至4次	為特定利害關係人或有興趣的觀眾提供關於論壇活動和「方案」進程的資訊。	4: 相當好的出席率，有許多資訊需求，並發展潛在的同伴。
電子郵件寄送名單(列表伺服器)	提供OGP動態的即時更新	每月1次	為有興趣的民眾提供最新資訊	1: 訂閱數量極少、許多收件人將信件視為廣告，且在過去12個月取消訂閱的人數多於訂閱的人數。
OGP簡報	提供論壇活動資訊與OGP專欄。	每季	向有興趣的觀眾(例如政府官員、公民團體成員與學術界)宣傳更專業的資料。	5: 超過1,000個訂閱，對內容與版面皆有正面回饋。



與政府機關、地區政府和其他政府部門的溝通與協調

就算是在具有廣泛的政府代表的包容性多元利害關係人論壇中，也很難納入所有與執行開放政府方案相關的機構官員。通常OGP承諾需透過地方政府或其他政府部門（例如立法或司法部門）通力合作。一般而言，可用不同的模式針對不同機構進行協調，例如：

■ 邀請非會員參加特定會議或提供資訊。

- 優點: 允許訪問論壇中沒有代表的行為者，而無需增加參與者的數量。
- 缺點: 此模式仰賴於論壇吸引外部利害關係人（例如公職人員）的能力，以及他們是否願意正面回應論壇的邀請。

■ 加入論壇代表。

- 優點: 舉例來說，加入地方政府、立法或司法部門的代表可在執行OGP承諾時進行更緊密的協調，並使這些部門在論壇的決策過程中有發言權。
- 缺點: 增加論壇的參與人數，並可能需建立多個選擇程序來選出代表，例如從地方政府或立法機關選出代表。

■ 建立圍繞於特定議題或「方案」承諾的工作小組。

優點: 允許專門小組追蹤「方案」執行情況，向論壇代表報告，並可能導致工作小組成員與負責實施「方案」承諾的主管部門間的良好互動。

缺點: 須在中央論壇與工作小組之間建立更明確的課責。選擇工作小組的成員與建立決策規定的過程都須公開透明。



■ 為特定議題或在地方政府、立法或司法機關中的開放政府政策建立平行的論壇。

□ 優點: 允許將活動明確區分為針對國家政府的『方案』承諾與促進其他公共部門的開放性倡議，以利更好地控制國家論壇的參與人數。

□ 缺點: 不同對話機制間的策略與活動出現分散、重疊甚至是相互衝突的風險。

由於開放政府策略處理的議題超出政府的能力與法律授權範圍，因此需要引入與外部利害關係人協調開放策略的機制。有許多國家傾向於增加論壇中來自地方政府、立法及司法部門的代表數量。關於「方案」的承諾在國家政府內部實施的情況，有許多以創建子委員會或工作小組與負責履行的公務人員保持緊密聯繫來進行追蹤的例子。

個案研究

協調外部利害關係人

OGP 支援小組在2015年8月的調查顯示在下列OGP參與成員中用於協調外部利害關係人的策略。

智利: 由公民防衛與透明委員會主導的OGP工作小組包括國會的兩院制透明小組的代表。

墨西哥: 公民社會OGP群組選出每項「方案」承諾的專責與共同負責的公民團體以支持並審視進程。與公務人員合作制定工作方案並監督合規性。

菲律賓: 國家OGP指導委員會包含1位代表菲律賓地方當局聯盟的主管。

秘魯: 常設多元利害關係人委員會中包含司法部門及廉政辦公室的代表。

羅馬尼亞: 開放資訊與政府聯盟（包含公民團體、大學、企業界以及政府）每月舉辦「OGP俱樂部」會議討論不同的議題。

獅子山: 公民團體和政府為每項「方案」承諾設置領導者，負責提供關於「方案」執行的進度報告。

來源: OGP 支援小組調查, 2015年8月執行, 樣本數33。



管理政權輪替、政府變化及其他困難情況

有許多情況不在論壇成員控制的控制範圍內，但是卻會威脅論壇的持續情況，因此辨別此類風險是非常重要的，尤其是那些更有可能發生且對論壇表現造成更重大影響的危機。每年的風險分析報告可幫助制定預防及補救策略。

描述危機的可能性與重要性

可能性	分數	描述
幾乎確定	5	幾乎百分之百的發生機率；每年出現1次或更常見
極有可能	4	超過75%的發生機率；近年內曾經出現；常常遇到的情況，例如每天／每週／每月
有可能	3	約40至70%發生機率；預期在接下來的1至2年內會發生；偶爾會遇到的情況，例如每年1次或2次
不太可能	2	約10至39%發生機率；最近並沒有發生，但可能每5年以上會發生1次
罕見	1	少於10%的發生機率；可能永遠也不會發生，或者在非常例外的情況下才會發生
重要性	分數	描述
災難性	5	後果可能對論壇活動的持續性造成致命影響；將中止或終止論壇的運作
巨大	4	後果將威脅論壇展開活動的能力
中等	4	後果可能不會對論壇展開活動的能力造成威脅，但可能導致對架構、程序或人員的變動需求
較小	2	後果僅對論壇活動的效率及有效性造成負面影響，而不影響其存在，而且論壇人員可自行解決
無足輕重	2	後果對論壇活動僅造成無關緊要的影響，並且可透過現有的日常程序解決



制定危機應對策略

危機	綜合分數(可能性+重要性)	預計策略	活動 (誰是負責人?)
政權輪替	(4+5) 9	<input type="checkbox"/> 預防性 <input type="checkbox"/> 修正性 <input type="checkbox"/> 監督	<ul style="list-style-type: none"> ■ 記錄論壇程序(論壇秘書處) ■ 在中階公務員間促進OGP網絡(論壇主席)
政府或公民團體之變動	(5+5)	<input type="checkbox"/> 預防性 <input type="checkbox"/> 修正性 <input type="checkbox"/> 監督	<ul style="list-style-type: none"> ■ 建立輪替機制以培養成員間的知識與技能 ■ 為新成員準備指引資料(論壇成員) ■ 記錄論壇程序(論壇秘書處)
政府或公民團體之變動	...	<input type="checkbox"/> 預防性 <input type="checkbox"/> 修正性 <input type="checkbox"/> 監督	...

嚴重影響論壇運作的3種常見的危機：

- **政府或公民團體之變動**: 政府人員流動可能非常頻繁，導致協調或批准過程的延遲以及根據新代表的學習能力而定的機構記憶與時間的流逝。
- **政權輪替與政治動亂**: 選舉時程或不信任投票可能導致政府的變化，結果可能新的政治任命對於OGP的興趣減少。高階及中階公務人員的結構變化會導致工作延誤，且需引進新的論壇成員。
- **政府與公民團體間關係緊張**: 意外的事件或危機會導致公務人員與公民團體間的壓力上升，使對話破裂或需要擴大在論壇討論的議題，而這些議題很可能會超出「方案」內容的範疇。

儘管國家脈絡會影響到不同解決方案的有效性，但特定活動通常被證明對類似困難問題是有效的：

- 記錄論壇會議及其他活動。
- 指定在缺席時的共同主席及成員代理人。
- 建立輪替制度以培養成員的技能。



- 採納主席、共同主席及技術秘書的繼任方案。
- 為新成員準備指引資料。
- 建立與高階及中階官員的多元聯繫管道以確保與實施「方案」相關的資訊可更順暢地流通。
- 達成在外部政治危機下能繼續對話的協議。



個案研究: 智利 如何應對政府更迭

2014年在智利起草第2個「方案」時發生政權更迭。

智利的公民廉政與透明委員會（CDC）是該國引領OGP進程的組織。該委員會在地方政府與審計長辦公室的透明委員會的支持下，於全國4個地區舉行公民與社區組織的諮詢會議。這些會議總共產生200份提案，之後在與OGP工作小組的諮詢中減少為86份提案。

考慮到政權的變化，「方案」草案在經過修改後包含了一些正在進行中的倡議。新政府大量修減了承諾的數量，導致需要與後來被擴編及改變為常設技術委員會的工作小組再次進行新一輪的諮詢。之後再通過共識決定最終承諾的清單。附加的標準也使承諾數量達到12個。

公開透明與審議式的方法使「方案」內容能更配合新政府的日程，並讓所有參與者均對結果感到高度滿意。

來源: Guillán Montero, Aránzazu (2015) *OGP and transparency in Chile: Balancing leadership, implementation capacity and ambition*, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre. And Schneider, Jordan (2015)

評估論壇活動與課責

在辛勤建立論壇的同時，應透過每6個月1次的活動評估確保持續性的學習與改進。除此之外，為符合OGP原則，論壇活動、分配的資源及獲得的成果均必須對社會大眾負責。

採用審議式方法評估論壇，並將利害關係人的不同觀點都納入考量是非常重要的。一種方法是在對論壇活動有興趣成員及其他行為者間進行調查，調查結果可在特殊會議上討論，並可邀請非常規參與者一起討論。之後，可針對如何維持積極面及解決消極面進行討論。成員需對與活動相關的角色、職責、預期成果及執行期限達成一致的協議。



多元利害關係人論壇評估表

1. 對你而言,論壇能否充分運作?
- 是,並有很高程度的投入與參與
 - 是,但只有不定期的會議與不平等程度的投入與參與
 - 是,但大多只拘泥形式
 - 否,論壇逐漸失去參與者且會議中止 the Forum gradually lost participants and the meetings ceased
 - 否,在1次衝突後論壇就瓦解了
 - 其他(請說明):

2. 整體而言,論壇會員間的信任感和忠誠度為何?
- 非常高
 - 高
 - 不平均
 - 低
 - 非常低

3. 整體而言,針對下列方面,你對論壇的滿意度為何。(請以5分表示完全滿意,1分表示完全不滿意。請在下方的適當欄位中提供其他意見)

3.1. 架構與規定

	1	2	3	4	5
角色與職責明確性:					
成員輪換、加入和永久會員的規定:					
決策規定:					
決策授權:					
支援的基礎建設與設備:					
支援的僱員:					
會議規律性:					
課責規定與機制:					
意見:					

3.2. 互動關係

	1	2	3	4	5
發展領導階層:					
建立成員間的信任:					
成員的內部溝通:					
會議效率:					
報告的品質:					
衝突管理:					
意見:					

3.3. 表現成效

	1	2	3	4	5
對OGP承諾執行情況的貢獻:					
聯合實情調查與學習:					
論壇宗旨的明確性:					
對外溝通:					
即時決策:					
應對外部挑戰:					

意見:



公共課責要求適時提供關於論壇的活動資訊，例如將會計紀錄公布在網路上。應邀請公眾為提供的資料提出意見或評估，並可提出問題或請求提供資訊。收集公眾的聯繫資料並及時回覆以促進公眾溝通。當論壇收到回饋意見時，亦應根據公眾的合理期望制定改善方案。



個案研究：巴西

線上透明性與課責性

在巴西的第1份「方案」執行的自我評估報告出爐後，公民團體工作小組設立的1個虛擬討論平台來接收公眾意見回饋。這是“虛擬對話：

政府與社會”方案中的一部分，這個方案旨在促進公眾參與第1個「方案」的評估並提出發展第2個「方案」的提案。額外的資料，包含虛擬對話參與指引手冊，也通過合作制定。

來源: Fabro Steibel (2015), *Brasil: relatório do progresso 2013-2014, Independent Reporting Mechanism, Washington, D.C.*



個案研究：亞美尼亞

訓練使用監督工具

2009年7月在首都耶烈萬召開的「公民團體用於監督及評估開放政府夥伴聯盟的工具——亞美尼亞進程」的研討會是與不同的國內及國際組織共同舉辦的。

研討會的目標是提供公民團體可用於監督及評估 OGP 程序的工具及方法。

討論的結果是，一群公民團體決定以共同開發的方法合作制定1份評估報告。

來源: "Monitoring and evaluation tools for civil society".



維持參與和熱誠

維持成員的興趣與熱誠是確保論壇能夠隨時都有效運作的最有力的方法。維持參與的承諾、執行指定的任務以及參與會議都是管理論壇的主要挑戰。

當利害關係人覺得自己的觀點不被尊重、討論並不影響實際政策、或是參與論壇的金錢與時間成本不能獲得足夠的回報時，他們對論壇的熱誠將會消滅。

維持動力的絕對方法並不存在，而且各國的國情會影響不同方法的成果，因此一些普遍的相關作法包括：

- **分配時間讓參與者互相熟悉認識。**當信心逐漸建立後，鼓勵參與者發展個人關係。³ 規劃在輕鬆的環境中進行非正式互動可有效促成上述目標。
- **規劃達成短期成果。**行為者將部分依據通過合作達成的成果來評估參與論壇的價值。人們發現，在沒有進展證據的情況下很難長期投入時間與資源。就算他們願意等待，他們的上級、捐助者、選區的選民、董事會成員等可能會要求證據。因此，積極規劃達成短期目標對贏取可信度至關重要。⁴
- **專注於發展能力。**在許多情況中，政府機關與公民團體可能因為其能力不足有效參與而降低投入的程度。許多組織並沒有具備合適技術技能的人員去監督複雜方案的實施過程。因此，應建立培養能力的機會，例如與專家學者的研討會、訓練課程以及考察訪問，並且應確保這些干預措施符合論壇成員的需求。
- **在資源缺乏阻礙論壇運作時提供支持。**缺少足夠的人員參加組織的主要活動及參與論壇是令人困擾的問題。缺乏資源可能導致無法支付交通及住宿費用等。最基本的解決方法可能會有幫助，例如提供與會者餐點或茶歇時間或是提供交通費。

.....
3 Agranoff, Robert (2012), *Collaborative Management*, Georgetown, Georgetown University Press, kindle edition, position 3534

4 詳見Kotter, John P. (2007), "Leading Change. Why Transformation Efforts Fail" in *Harvard Business Review*, January 2007, p. 7.





個案研究: 迦納

論壇凝聚力

OGP國家指導委員會包含20位成員。在一開始，除了準備起草「國家行動方案」時所召開的6次或7次會議外，全體委員會還在阿克拉郊外展開2天的靜修。

迦納廉政倡議的Vitus Azeem表示：「這次的經驗幫助我們在開始工作前就建立起團隊精神。」

來源: "Dolar Vasani, Improving the OGP experience", The OGP Civil Society Hub.



個案研究: 克羅埃西亞

議題圓桌會議

政府與多元利害關係人代表在論壇中的對話並不一定都能達成協議。這可能容易變成一種惡性循環，也就是同樣的議題不斷被提起，且一直無法達成滿意的決定或結果，這將使成員失去動力。克羅埃西亞的1次寶貴經驗是在未達成共識時還是要持續對話的重要性。如果出現各方不能達成協議的情況，就先將該議題擱置，待下一次會議在討論。政府及公民團體各自委託進行相關議題的政策報告書，以表明立場。

這些文件是後續討論的基礎，以確保所有提供的數據資料及論述都能被仔細考量。

這個方式使OGP委員會成為1個成功的機制，協助發展政府與公民團體間更牢固的合作關係。

用1位參與的公民團體代表的來說，這些做法使「一方有非常熱誠積極的公務人員，另外一方有專業和知識淵博的公民團體代表，雙方都朝著同一方向前進。」

來源: Puhovski, Tamara (2015), "Permanent Dialogue Mechanisms in Romania", 發表於「聯絡窗口日」(Point of Contact Day), OGP 全球峰會, 27th March 2015 and Francoli, Mary, Alina Ostling and Fabro Steibel (2015) "From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within OGP", Hivos-IDRC, Ottawa.





多元利害關係人論壇 在制定「國家行動方案」中的角色

內容綱要：

- 論壇如何參與「方案」的共創過程
- 如何準備「方案」諮詢程序
- 關於諮詢的不同方法與手段
- 關於不同的諮詢技巧
- 如何準備「方案」成果評估報告
- 如何在超越「方案」範疇外推動公開政府進程

當論壇已成功建立並開始運行後，成員將成為該國為期2年的「方案」週期中的重要平台。論壇參與者應非常熟悉該國的「方案」日程。在每1次的「方案」活動中，論壇的主要任務是促進政府與公民團體的對話，以擴大公眾參與。

OGP日程指南文件中對「方案」的生命週期的描述如下：



「國家行動方案」的生命週期

活動	主導者	持續期間	概述
草擬「國家行動方案」	政府 (與公民團體共創)	6個月	<ul style="list-style-type: none"> ■ 與公民團體共創「方案」 ■ 進行中的「方案」的執行期的最後6個月內要規劃新的「方案」
「方案」執行	政府	24個月	<ul style="list-style-type: none"> ■ 執行「方案」 ■ 2年期限 ■ 在整個執行過程中，政府應定期舉辦諮詢會，與公民團體分享工作進度與最新情況。
規劃並發表期中自我評估	政府	3個月	<ul style="list-style-type: none"> ■ 發展側重於諮詢過程的期中自我評估報告，將重點放在諮詢過程、承諾的相關性和企圖心，並提供即時進度報告。
規劃並發表IRM進度報告	獨立報告機制	5個月	<ul style="list-style-type: none"> ■ IRM準備「方案」的主要評估報告，報告專注於諮詢程序、承諾的相關性與企圖心及到目前為止的進展。 ■ 這份報告將及時發布，以供制定下1份「方案」。
規劃並發表「方案」的最終自我評估	政府	3個月	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府提出已結案的「行動方案」的最終自我評估報告，報告的重點在於成果及經驗。 ■ 這份報告將在2個星期的公眾諮詢期後，新「方案」的開始實施同時完成。
規劃並發表IRM的「方案」期末報告	獨立報告機制	2個月	<ul style="list-style-type: none"> ■ 準備IRM期末報告，報告重點放在主要進度報告發布後達成的承諾。



「方案」週期的各個階段都為論壇參與者提供了促進公民參與和採取行動的機會，以促進公民團體有意義的參與，包括介紹活動，以確保論壇成員了解OGP的整體流程以及每項活動的含義。

此外，確保論壇的成員了解提升民眾參與的各種不同策略、方法及工具也很重要。其中一種有效的方法是採用國際公民參與協會(IAP2)的公民參與光譜。這種方式不僅提供清楚的理論框架可以評估現況，亦可以用來建立在「方案」週期中任何指定階段的強化民眾參與的目標。

國際公民參與協會 (IAP2) 的公民參與光譜

對決策的影響力遞增

	告知	諮詢	加入	合作	授權
公民參與的目標	機關提供平衡客觀的資訊，幫助公眾理解問題、政策選項、機會或解決方案。	提供針對分析報告、政策選項、或決策的公眾回饋意見。	過程中政府直接與民眾合作，以確保政府能持續理解與考慮公民關注與願望。	政府與民眾合作達成決策，包括發展替代方案及歸納可能的解決方法。	政府完全授權，將決策權力賦予公民。
對民眾的承諾	提供即時通知。	提供即時的通知、傾聽及承認民眾關注與願望，並提供公眾意見如何影響政府決策的回饋意見。政府將徵求民眾對草案與提案的回饋意見。	與民眾合作，以確保民眾的關注與願望能直接投射於政策選項中。發展與提供公眾意見投入對決策的影響的回饋意見。	與民眾合作，共同制定解決方法，並在決策過程中盡量採納民眾的意見和建議。	執行民眾的決策。



規劃新的「國家行動方案」

論壇的主要職責之一是討論如何發展下1個「方案」，目標是達到諮詢程序的最低要求，並期望超越他們。諮詢的方式必須要能充分擴展諮詢程序的深度與廣度，並仔細地將更多關於「方案」內容的想法都納入考慮。



個案研究：墨西哥

發展「方案」的共創方法

OGP三方技術秘書處 (STT) 合作制定第2個「方案」的方法，該方法仔細考慮了第1個「方案」的積極面向以及記取困難經驗。他們的目標包括擴大參與諮詢的行為者的數量與多樣性、針對不同政策領域的困難議題達成更有條理的討論、以及數量較少但卻是明確可測量成果的承諾。

STT設置了9個主題（或政策區塊）在同等數量的圓桌會議中進行討論，包括：公共採購、數位議程、競爭與經濟振興、社會政策、環境與氣候變化、基礎建設、預算與財政透明、公共安全與正義以及能源與採礦業。

STT邀請專家學者提出診斷報告以開啟圓桌會議的討論，並聘請外部協調人主持辯論會議。此外，政府要求聯邦政府的不同機關提交承諾建議，這些建議在經過STT審查後可被納入「方案」中。

來源: Stephen Birtwistle (coord.) (2015), AGA: co-creación y más. *The OGP Civil Society Hub, México, Núcleo de Sociedad Civil*



論壇與「行動方案」政策諮詢

透過一套將不同社會領域的需求與期望都納入考量的方法，並向新的利害關係人，特別是那些通常被忽略的利害關係人開放程序，論壇可在諮詢程序中扮演相當重要的角色。就這一點而言，將主題性及部門的準則納入考量將會很有幫助。在設計諮詢程序時應考量下列OGP準則：

■ 預先告知與認知提升

- 流程與時間表的可及性：國家應在諮詢前（至少在線上）詳細公告公眾諮詢的流程與時間表。
- 公眾認知提升活動：國家應舉辦OGP認知提升活動以促進公眾參與諮詢。
- 公眾諮詢的提前通知與諮詢機制的多樣性：國家在進行公眾諮詢前應給予適當的預告，並透過各種不同機制進行諮詢，包括線上及面對面對談，以確保民眾參與機會的可及性。

■ 諮詢服務的深度與廣度

- 國家應廣泛在全國社群內包括公民團體與私部門進行諮詢、徵求多樣性的觀點以及在線上公開公眾諮詢的摘要報告和所有個人書面意見書。¹



個案研究：烏拉圭 政策諮詢

烏拉圭政府在制定第2份「方案」時舉辦了1次創新的線上諮詢程序，以利接收民眾對政府機構提出的承諾提案以及「方案」草案的意見回饋。

線上諮詢的內容圍繞著34項預先選定的方案。此外，政府還舉辦了2場接受公民團體提案的圓桌會議。1位外部協調人負責召開會議，以促進開放和坦誠的對話。最終承諾將由整體參與者通過共識決定。

來源：

Francoli, Mary, Alina Ostling and Fabro Steibel (2015) *From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within OGP*, Hivos-IDRC, Ottawa, and Guillán Montero, Aránzazu (2015), *OGP and transparency reforms in Uruguay: Strong dialogue to address complex institutional challenges*, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.

1 IRM機制(2015), *Procedures Manual*, version 2.0.



值得注意的是，自主回報機制將評估民眾參與草擬「方案」的程度。引導IRM研究人員評估的問題如下：

IRM 政策諮詢評估問卷

問題	優良範例
<p>1. 諮詢方式:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 線上? b. 面對面? 	<p>■ 秘魯:發布線上的廣告手冊，內有詳細關於會議時間與讓利害關係人貢獻意見至第2份「方案」的甘特圖。</p>
<p>2. 公眾諮詢的摘要，包括所有的個人書面意見，是否公開於線上取閱？如果是的話，請提供連結網址。</p>	<p>■ 愛沙尼亞:利用政府諮詢網站及與愛沙尼亞公民團體圓桌會議合作來通知利害關係人可參與制定第1次「方案」的機會。</p>
<p>3. 請描述發展「行動方案」時諮詢服務的品質與深度，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 政府邀請哪些人參加？ b. (公民團體、私部門及其他政府分支中) 哪些人實際參與其中？ c. 代表是否有多樣性？ d. 是否授權利害關係人參與承諾的內容及活動領域的決策程序？ e. 利害關係人是否認為諮詢是有意義的？ f. 請描述這些機制(區域性、社會經濟性、身體活動能力或其他群體)的特性與可及性。 g. 請提供相關的連結網址。 	<p>■ 坦尚尼亞:舉辦一系列關於諮詢日期和機會的認知提升活動，並納入第1次「方案」中，包括1封來自總統辦公室的信、廣告、以及網路貼文。</p>
<p>4. 諮詢服務是否「僅限受邀請人」參加或開放給所有感興趣的人？</p>	
<p>5. 根據上述的描述，請依照IAP2公民參與光譜，描述公眾意見投入對成果的影響？請選擇下列選項之一：</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 通知 b. 諮詢 c. 加入 d. 合作 e. 授權 	



諮詢流程的手段與方式

許多國家在不同的國內事務上都會採納利害關係人的觀點，為此政府展開地區性會議以及線上諮詢。參與人必須熟悉OGP的概念、價值與原則，才能促進更加完善的收集與過濾意見的方法。為了使行為者認同其參與是有意義的，一方面必須避免收集到的建議數量不足，另一方面也要避免數量太多、太雜、互相衝突或不實際的建議。

透過不同媒介的引導場次、豐富的資料以及認知宣傳都可以鼓勵更高程度的參與並提升政府和公民團體提出的建議的相關性。在整個諮詢流程中尋求專業意見以及外部協調人可幫助提升透明與附加的價值。

在某些OGP國家中諮詢流程的案例：

- **智利**: 在制定第2份「方案」時共舉辦了4場地區性政策諮詢，吸引許多市民與社區社會團體參加（例如在蓬塔阿雷納斯市舉辦的會議就有90人參與）。²
- **喬治亞**: OGP論壇在不同地區舉辦公眾聚會，而且每次都會有介紹OGP的演講，並要求與會者提供建議，供制定「方案」時參考。³
- **宏都拉斯**: 在制定第2份「方案」時建立結構清晰的諮詢流程，其中包含致力於提升公民團體的認知，並主要是針對有興趣的利害關係人的訓練與引導。⁴
- **秘魯**: 在制定第2份「方案」時，致力於納入更多公民團體行為者的觀點，其中包括舉行3場地區性政策諮詢，且規劃預算以聘用專業的協調人士支援諮詢流程。
- **獅子山**: 在開始草擬「方案」時，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OGP認知的活動，並在諮詢前就力使民眾熟悉整個流程。這個方法已成為OGP過程的新觀念。在這之後便在全部的14個行政區舉行全國性的政策諮詢。⁵

2 *Guillán Montero, Aránzazu (2015) OGP and transparency in Chile: Balancing leadership, implementation capacity and ambition, Bergen, U4 Anti-Corruption Resource Centre.*

3 *Lasha Gogidze (2015), Georgia Progress Report, Independent Reporting Mechanism.*

4 *Francoli, Mary, Alina Ostling and Fabro Steibel (2015) From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within OGP, Hivos-IDRC, Ottawa, p.18.*

5 *Samba-Sesay, Marcella (2015) "Open-Government Partnership Process in Sierra Leone: Engaging in mutually respectful manner and Finding a common ground to actualise the reforms we need".*



舉辦諮詢會議的方法應該要審慎選擇，以實現一場真正能夠表達與接納不同觀點的審議式程序，以便在交流論述及辯護理由後達成協議。

審議程序應基於下列的基本原則：⁷

- **互惠的決策過程：**參與者應對其他人提出他偏向選擇某個方案的理由，透過這種交換辯護理由的方式可達成合理的協議。
- **相互拘束力的決策：**審議應達成使決策對各方都有拘束力的協議，以確保參與者對最終決議的合法性的認同並遵守。
- **相互尊重：**參與者應互相尊重，努力推動對話並找尋共同的立場。他們雖沒有忽略目前的不滿情緒，但是重點是要如何去改善目前的情況。
- **公開性：**審議過程應公開透明。
- **課責：**公務人員應對接受或拒絕審議程序通過的建議提出正當理由，並且在接受建議的情況下，他們也同意接受對建議執行情況的監督審查。

下列是建置諮詢方法時的注意事項：⁸

- 通過建立相互尊重及承認矛盾，可避免程序停頓並減少不信任感。這個方法可允許參與者坦率地表達不同觀點，並同時有機會達成協議。
- 對諮詢程序的目的與範圍有明確的目標有助於管理預期成效。除此之外，應該在一開始就制定好相關的規定，並且最好是由參與者共創。這些規定應使程序透明並且避免獨斷的決策。
- 促進對OGP的目標、原則、挑戰以及程序的共同認知，以便相關的提案能夠發揮更大的影響力。

諮詢技巧

一般有許多技巧可用於執行諮詢活動。人們應根據諮詢的具體情況來選擇使用的技巧，並應仔細考慮過可用的資源及能力後，再決定要使用哪一種諮詢方式。

6 依據 Amy Gutman and Dennis Thompson (2009), Princeton, Princeton University Press p. 133.

7 依據 Generalitat de Catalunya (2007), Delaquí no al así, Barcelona, Departament d'Interior. Relacions Institucionals i Participació.



選擇諮詢技巧

技巧	描述	優點及建議適用
名義團體技術	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主持人向（5至18名參與者的）團體提出1個開放性問題（不是一般疑問句）。 2. 參與者自行安靜地書寫答案，給予5至10分鐘的時間。 3. 時間結束後，每1位參與者大聲唸出他們的答案。 4. 主持人在活動掛圖或白板上記錄大家的想法，並合併相似的想法。 5. 參與者可請他人解釋其想法，但是不允許辯論。 6. 當全部參與者都講出答案後，主持人總結所有想法並找出其中的一致性。 7. 之後排出想法的優先排序，例如透過投票選出最相關的想法。 <p>持續時間：每1題大約1小時</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 與開放討論相比，可以產出更大量的多元想法。 ■ 對辨明問題的因果關係及產出替代解決方案時特別有效。 ■ 建議用於進行診斷或生成初步建議行動的清單。 ■ 全體成員須位於同1空間內，不能有虛擬參與的情況（例如視訊會議）。
德爾菲法	<ol style="list-style-type: none"> 1. 先定義問題後，要求參與者重新定義問題或是提出解決方案。 2. （以郵寄或電子郵件）向參與者傳送1份仔細設計的問卷，內容是開放性問題（非多選題）。 3. 給予成員足夠的時間完成問卷。 4. 將收回來的答案製成表格，並合併相似的想法。 5. 將答案副本發送給所有的成員（以郵寄或是電子郵件）。 6. 要求參與者審查結果並選擇1項解決方案或再提出新的建議。 7. 重複步驟4至步驟6直到能找出有共識的少數（通常是3個）解決方案。 <p>持續時間：每1輪大約2週</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 與開放討論相比，可以產出更大量的多元想法。 ■ 適用於大團體（從幾人到數百人）。 ■ 參與者不需要處於同1個實體空間中。 ■ 對於專家討論會特別有用。
魚缸式對話	<ol style="list-style-type: none"> 1. 選擇1項議題或問題進行辯論。 2. 決定辯論的時間（通常是45分鐘到1小時）。 3. 將座位安排成圓形，並在中間預留4至5張椅子的空間給講者。 4. 剩下的組員則圍坐在旁，擔任觀察員。在講者請他們介入之前，觀察員都不允許發言。 5. 主持人負責推動辯論過程，使講者有順序的發言，並控制會議的時間。 6. 主持人或記錄員將想法寫在白板上。 7. 當時間結束後，主持人對收集到的想法進行總結。 8. 全體組員（講者及觀察員）對首選的想法進行投票。 <p>持續時間：1場次約1.5至2小時</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 可促進更開放的辯論，參與者代表1個議題的各種不同立場。 ■ 允許1個大群組進行有條理的辯論，同時保持對時間的控制。 ■ 有助於處理在之前的會議中陷入僵局或受阻礙的議題。 ■ 在定義目標及辯論替代解決方案時特別有效。



追蹤「國家行動方案」的承諾

對許多國家而言，監督「方案」的執行情況是一項挑戰。論壇的重要性之一在於確保制定「方案」時產生的幹勁與興趣不會消退。

論壇應考慮到可能使監督不利或困難的問題：

- **缺乏足夠的適當紀錄。**如果論壇要有效監督「方案」的執行情況的話，就應定義出負責OGP承諾的公務人員的文件記錄的標準。事實證明，有效的方法包括指定1名公民團體的夥伴支援執行「方案」的過程，並確保公務人員完整地報告他們的活動、挑戰與成果。如此不只可以記錄量化表現成果，也包含質化資料。從一開始就正確地記錄不但可使論壇的工作更具有意義，亦有助於OGP的報告程序。
- **缺乏相關能力。**導致論壇監督過程的效率降低的一部分原因是成員缺乏特定的技術能力。一些OGP議題和挑戰需要專業或職業專門知識才能繼續推動，例如在克羅埃西亞就曾需要加強公部門與資訊科技領域的公民團體和群組進行諮詢與對話的相關技能。⁹ 在其他情況中，例如秘魯，儘管有一些關注於透明性與反貪腐的公民團體的積極參與，但是要找到可追蹤與其他OGP議題的相關承諾——例如財政透明及公共採購方面——的公民社會夥伴卻很困難。¹⁰ 還有一些情況是，參與成員在不危害到其他職責的前提下，並沒有足夠的時間或資源來持續參與OGP過程。
- **缺乏執行「方案」承諾的資源。**經常影響「方案」執行情況的一個因素是缺乏執行承諾的特定預算分配。舉例來說，資訊科技類（IT）方案就需要大量的資源。論壇可發揮宣傳的作用，促進與政府財政部門的對話，以提升他們對OGP進程的認知，並為促進開放性投入公共資源。這就需要論壇成員採取積極主動的作為，與信任OGP進程的重要性並希望看到OGP能夠與發揮超越監督和課責作用的官員保持緊密的聯繫。

8 Francoli, Mary, Alina Ostling and Fabro Steibel (2015) *From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within OGP*, Hivos-IDRC, Ottawa, p.19, and “Selected country experiences with the OGP process at the national level”.

9 Francoli, Ostling and Steibel, p. 67.



- **缺乏執行與監督的夥伴關係。**論壇在「方案」執行階段的主要功能之一是促進建立夥伴關係，以研究、專業知識或培訓來支持政府。這增加了國家在「方案」結束後達成承諾的可能性，並同時可將其他行為者納入監督工作中。
- **缺乏及時的回饋意見。**論壇應透過提供資訊與評估報告來促進學習，以改善政府的整體運作，尤其是改善「方案」的執行過程。這需要不斷地確定經驗教訓及需要調整的地方，並且要與負責執行OGP策略的單位進行誠懇和正向的對話。



個案研究:獅子山

監督與課責

獅子山共和國建置了監督「方案」執行情況的二元模式：

- **一般論壇：**國家指導委員會是常設的論壇，每月開會1次，並視需要召開特別會議。
- **小型論壇：**群組中心負責監督、加速與討論重要的挑戰與承諾的進度，並根據4大類的挑戰（群組）和承諾進行分組。

總統辦公室的效益管理與服務提供小組（PMSD）的監督架構會發表關於「方案」執行情況的季度評估報告，並在為期7天的全國諮詢程序中對執行情況進行討論和改善。

- **第1天：**在每一季末期，PMSD會起草「方案」執行情況的評估報告。
- **第2天：**向指導委員會、開放政府倡議及公民團體監督小組提交「方案」執行情況報告。
- **第3天：**相關利害關係人接受報告並準備展開全國諮詢程序。
- **第4至6天：**指導委員會的成員在全國展開為期3天的諮詢程序。
- **第7天：**在首都自由城舉辦全國性的新聞發佈會及研討會，交流「方案」的執行進度。

之後指導委員會將最終報告提交給國內的14個地區。同時，公民團體則是進行監督活動，運用工具來收集並驗證負責實施「方案」承諾的單位提交的資訊。這個方式旨在建立OGP過程中的制衡原則。

來源: Samba-Sesay, Marcella (2015), "Sierra Leone Open Government Partnership Model", presentation at the OGP Global Summit, Mexico City, 27th October, 2015 and Samba-Sesay, Marcella (2015) "Open-Government Partnership Process in Sierra Leone: Engaging in mutually respectful manner and Finding a common ground to actualize the reforms we need".

報告與評估「方案」成果

「方案」週期的最後依《OGP治理章程》指定的報告活動做結尾。政府應進行期中與期末自我評估。期中報告關注於「方案」的發展、諮詢程序、承諾的相關性與企圖心以及到目前為止的進度。而期末自我評估報告的主要討論焦點則是改革的成果、「方案」執行期間的諮詢過程以及獲得的經驗。



此外，IRM也會提出期中與期末進度報告，這些報告將考慮到政府自我評估報告的內容、與利害關係人的訪談與小組討論以及其他相關文件的資料。

《OGP治理章程》第6章 OGP報告程序

所有OGP參與成員都應在第1年期的「方案」執行階段結束後的3個月內公布期中自我評估報告。這份報告應遵循OGP評估政府實現承諾的表現的指南，依照其「國家行動方案」的內容與時間表做評估。報告應使用當地語言及英語公開發佈。此報告亦應發表於OGP網頁上。在2年的「方案」執行期結束後則應製作期末自我評估報告。

IRM：由享譽盛名的治理階層的研究人員撰寫獨立的進度報告，作為參與成員的自我評估報告的補充文件。IRM的研究人員最好來自各參與成員國。研究員們使

用共同的OGP獨立進度報告工具與準則，並依據與當地OGP利害關係人的綜合訪談和文件分析來產出報告。這份報告將與由指導委員會指定的小型國際專家小組共享以進行同行審查，目的是要確保報告採用最高的研究標準且內容適當謹慎。接下來報告草案將與相關的OGP參與成員共享以徵求意見。在接收到各個成員對報告草案的評論意見後，研究人員和國際專家小組就定下獨立進度報告的最後版本並發表於OGP的入口網頁上。在獨立進度報告公布後，其他OGP參與成員也可以在入口網頁上發表對報告的正式公開回應。獨立進度報告的執行摘要也應以當地語言及英語公開發佈。

一般來說，起草報告所需的資訊與下列議題相關：¹¹

- **制定「方案」時的諮詢程序的特徵：**顯示時間表存在的證據、適當的提前通知、認知提升活動的執行、多方諮詢管道的應用、參與者的數量與多樣性、諮詢結果的紀錄以及政府對收集到的建議的回饋意見。
- **執行時的諮詢程序：**顯示國內論壇存在的證據、會議的頻率及規律性以及論壇成員的資訊。
- **IRM報告的作用：**利用IRM報告中的知識及研究發現來改善國內的OGP進程。
- **執行「方案」承諾：**顯示「方案」承諾的相關性、企圖心及完成情況的證據。

.....
10 OGP自我評估報告指南文件



- **合格標準的進度：**顯示國家已依照OGP的合格標準（若包含在「方案」中）為改善其表現成果所做的努力的證據。
- **同儕交流與學習：**若有的話，參與同儕交流與學習的活動的證據。
- **經驗、補充措施、後續步驟及結論。**

論壇在報告程序中扮演相當重要的角色。它可確保及時提供完整的資訊、闡明資訊並提供其對執行過程與論壇運作的評估，以補充政府提供的資訊

論壇可為IRM研究人員引介主要的參與成員，使他們可以介紹其成員對於國家的OGP進程的優缺點的想法。就這點而言，論壇應在IRM報告過程的早期提供盡可能的資訊，以確保所有相關資料以及論壇成員的觀點能被IRM研究人員充分利用。

最後以及最重要的是，論壇應使用報告中的資訊去改善「方案」的執行情況，並更好地籌劃下1個「方案」。

超越「方案」之外： 推動公開政府政策

各國可能面對許多對開放性政策的複雜且長期的挑戰，並可能需要長時間的反覆嘗試才能得到解決。我們不能預期OGP的「國家行動方案」能夠解決所有的挑戰以及其根本原因。「行動方案」是短期的方案，不但資源有限，而且有時可應用資訊和技術都不是最好或最可靠的。因此，不能只依靠OGP方案來建立開放政府政策。目前，越來越多的行為者正推動開放性倡議，更多的公部門機關也逐漸展示興趣（例如立法及司法部門），並且每天都有新的技術解決方案出現。論壇的成員應對此保持關注並積極地行動以超越OGP程序。他們應以創新的方式來推動開放性，支持與「方案」平行合作的其他倡議，並善加利用在國內與國際上與同儕學習的機會。

開放性倡議需要廣泛的資源貢獻以及各種社會資源的持續動員——所有的一切都是為了改變人民的生活。





論壇設計、 活動管理與有前景的實踐

本手冊的內容包括OGP的概念、活動與國家個案研究，目的在於指導利害關係人建立及管理多元利害關係人論壇。手冊討論基本的議題，並強調有前景的實踐。這份指南並不鼓勵將一個國家的經驗直接搬移到另外一個國家使用，而是旨在向主要的決策者提供資訊，以幫助他們認真思考在建立論壇的過程中可能遇到的挑戰。無論如何，地方利害關係人應具備針對特殊情境的知識以及政治和管理的技能，以使本手冊的觀點能應用在每個國家的特定情境中。

在接下來的篇幅，我們將總結這份文件中討論的各種議題。

階段1：創建論壇

主要問題	活動	有前景的實踐	國家個案研究
如何開始進行？	<ul style="list-style-type: none"> 取得政治支持。 動員政府內部與外部的領導階層。 規劃步驟。 瞭解各種論壇的模式。 瞭解不同的論壇模式的優缺點。 	<ul style="list-style-type: none"> 制定主要利害關係人。 納入有效的領導者。 規劃建立論壇的步驟。 	<ul style="list-style-type: none"> 烏拉圭：聯合國教科文組的技術支援。 薩爾瓦多：強而有力的領導力引領改革。 獅子山：專門的OGP論壇建立夥伴關係。 秘魯：跨部門委員會。 巴西：政府部會協調開放政府政策。
誰應參與？	<ul style="list-style-type: none"> 招募政府代表。 招募公民團體代表。 納入其他行為者。 	<ul style="list-style-type: none"> 能協調政府內部的高階及中階代表，並曾任職或與公民團體合作的經驗。 公平透明的選任機制，並高度授權給公民團體讓他們自行選任代表。 考量國情以適用不同的替代方案（國內公民團體的整合程度及地區代表性） 納入專家學者及協調人以改善決策程序。 	<ul style="list-style-type: none"> 獅子山：論壇架構。 墨西哥：選任論壇代表。 愛沙尼亞：邀請公民團體代表參加論壇。 巴西：自我選任的公民團體代表。



階段二：論壇管理

主要問題	活動	有前景的實踐	國家個案研究
論壇應如何運作？	<ul style="list-style-type: none"> ■ 資訊共享。 ■ 規劃會議的頻率與模式。 ■ 做決策。 ■ 協調機關、當地政府及其他政府部門。 ■ 應對困難情況。 ■ 評估與課責維持參與與動力。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 辨明論壇成員的資訊需求。 ■ 建立論壇的溝通系統。 ■ 時常聚會，約每個月、每2個月或每1季固定召開會議，並視需要增加次數。 ■ 制定出席與決策規定（強調共識決，在萬不得已時才投票）。 ■ 透過將外部行為者加入論壇或建立專門小組，建置與外部行為者的協調機制。 ■ 風險管理。 ■ 以審議方式評估活動。 ■ 建立公眾課責機制（善用科技）。 ■ 規劃短期目標。 ■ 發展能力。 ■ 尋找解決資源限制的簡易方法。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 喬治亞：建立開放政府論壇。 ■ 阿根廷、秘魯及墨西哥：論壇決策模式。 ■ 個案研究：協調外部利害關係人。 ■ 智利：如何應對政府更迭。 ■ 巴西：線上透明性與課責性。 ■ 亞美尼亞：訓練監控工具使用。 ■ 迦納：論壇凝聚力。 ■ 克羅埃西亞：議題圓桌會議。



階段3：論壇與「方案」執行

主要問題	活動	有前景的實踐	國家個案研究
<p>論壇應如何參與OGP「行動方案」週期？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 草擬「方案」 ■ 「方案」執行 ■ 發展並發表期中自我評估報告。 ■ 發展並發表IRM進度報告。 ■ 發展並發表「方案」的最終自我評估報告。 ■ 發展並發表IRM「方案」期末報告。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 參考OGP諮詢準則發展出參與性方式來制定「方案」。 ■ 舉辦認知提升活動。 ■ 在諮詢過程中促進審議導向的方法。 ■ 促進足夠的OGP活動紀錄。 ■ 發展監督能力。 ■ 促進執行「方案」承諾的資源分配。 ■ 創建執行夥伴關係。 ■ 向負責執行「方案」的單位提供及時的意見回饋。 ■ 熟悉OGP報告的標準與要求。 ■ 確保及時的高品質資訊。 ■ 討論表現成果。 ■ 記錄論壇自身的表現成果。 ■ 與IRM研究人員合作並促進其工作。 ■ 參考報告內容進行改善。 ■ 促進OGP以外的開放性政策。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 墨西哥: 制定「方案」的共創方式 ■ 烏拉圭: 諮詢 ■ 克羅埃西亞與墨西哥對「方案」的監督 ■ 獅子山: 監督與課責



