



政府 · 民間 · 網路 · 審議 一個中介者的觀察與思考

呂家華 臺北市政府公民參與委員會公民參政組召集人

壹、前言

今年五月，在 2016 gov summit 上，我也曾以此主題分享一個 talk。那時嘗試拉出一組思考框架／路徑，用來摸索與衡量實體審議或網路討論的問題。過了半年的現在，想說的事情更多，但其實重點很簡單，都是回到：「政府若真心想推開放政府，想做好政策溝通而非只是政令宣導或形式的跑流程，非常需要打破在一個階段推動某種（無論是網路或實體的）模式或工具，避免迷信網路技術或 SOP。」而是藉由推動開放政府的過程，政府內部有機會面對既有結構性的問題（包括機關內部的冗事簡化、跨部會溝通、協調，政策制定的程序與邏輯等）。

走過這些程序的同時，民間社會也面對著「是否真能將其訴求經過商議後導入既有的行政程序，影響相關政策制定、共同進行改革」的挑戰。

因此，不管是政府或民間社會，都需要在其中彼此重新調整議程、重新盤點並形塑新的治理機制。

貳、318 太陽花學運在政治參與的隱喻

不曉得，對各位而言「318」一系列抗爭運動，代表了什麼？對我而言是隱喻了下一個階段民主政治形式中很重要的一塊：「人們其實不再渴望只靠一個領袖或少數一群人來告訴我們怎麼做，但也不是完全排除決策系統。只是對那決策系統的想像（或說期待），更多像是組織與促導不同意見的角色。人們要的不只是那少數一群人要做什麼，或要我們做什麼，而是創造什麼樣的方式讓想要參與或關心的人可以一起想像如何進場。」

其實，這是一個很大的挑戰，如何承載這樣的期待，對台灣新的社會能量十分重要。那不只是選舉時的投票，或伴隨選舉前後所增加（或施壓）的遊說與倡議而已，那將是同步於既有形式之外，創造更多人們能夠參與的形式。

參、開放、參與、溝通的虛實之間

因此，似乎 318 一系列佔領行動後，各黨或其候選人都「紛紛宣稱」引入開放政府、政策溝通、審議民主等理念，推動參與式預算、公民咖啡館等模式傾聽民意。回顧審議民主等公民參與的推動，這些年在台灣的操作，其實過程艱辛顛簸，卻因為一場大型抗爭運動後，「開放」、

「參與」、「溝通」這幾個關鍵字下的操作，火速竄紅，不禁令人疑惑：「這些都是玩真的嗎？」

過往政府在委託審議民主計劃之後，少有獲得政府政策上的正面回應；有時政府委託單位甚至會限定議題框架，使得公民社會無法從參與中獲得政治效能感，更遑論形成對於政府決策民主化的信任。我個人真的不樂見再複製過往這樣的操作路徑下，加碼引入對行政機關而言，一堆在既有行政程序外的外掛參與模式（特別這一波增加了不少網路參與的形式），讓公務員乘載更多業務量，卻不少是要滿足政治人物某種政治宣示和跟風，以至於不少淪於跑形式，根本的問題還是一再的重複。或者是公務系統學習的只是某些網路和審議技術，然後在某種特定框架下去滿足政治人物在政治上的需求，但卻宣稱在做開放政府。因而，未來任何行政機關或是政黨要推動所謂的政策溝通或開放政府，我想，可分為以下四個部分進行討論或檢驗：

1. Agenda Setting 議程設定

誰可以決定遊戲規則？包括：要處理的議題或政策範疇到哪裡？有多少時間可以來執行？跟既有行政程序的關係是什麼？這都將決定後續推動步驟具體會怎麼做，是相當重要的關鍵。

2. Inform 知情、資訊擴散

除了基本資料外，最重要是對議題有不同多元觀點、詮釋與判斷的資訊是否能夠一併呈現。以及，如何透過網絡或實體的媒介與各項工具，進行資訊的擴散與轉譯。

3. Deliberation 審議

有各種新興（包含線上、線下或者實虛整合的）模式以及體制內的公聽會、聽證及各項

委員會等，這之間如何選擇、為何這樣選擇或組合。

4. Decision 如何做決策

最後是怎麼做決定：一定有一組會是首長，一組是回到既有行政程序，一組需要民眾來做決定，但這要談的小心謹慎，審議後很多人會說為什麼是首長決定，我也同意部分是首長決定，但關鍵是首長或政治人物必須說明清楚他的決策理據。以及，我們必須開始形成哪些是在審議後需要透過民眾直接參與（例如：公投）來決定。

下一個階段，我認為最重要的事情：不能再只是提出看似創新的模式（無論是否透過網絡或是其他新興科技或是任何參與的模式），卻仍用舊的推動形式或邏輯，而不去處理我們國家社會內部的系統問題。因為：「審議的技術並不一定帶來民主，開放的技術也不一定真的開放。」

舉例而言：無論是中央或地方政府，第一步要意識到人民的陳情或訴求 input 進入公務體系的管道多元後，如何避免公務員更形式化操做，是需要處理的（無論是分級處理或是合併），這樣政府回應（也就是 output）的品質才可能存在。試想一個承辦人員同時要面對以下多種來源的意見（但可能往往不少是重複的陳情或訴求），他光是在位置上不斷換句話說來進行回應，就吃掉多少他的時間，工作不少會是在重複的紙上作業，卻無法從政策整體規劃、解決問題。

- 1999
- 首長信箱
- 各局處長信箱
- 電話、紙本陳情
- 民意代表



- 各系統意見反應信箱
- 粉絲團留言（看機關有無）
- 既有行政程序規定該辦的公聽會、說明會
- 參與式預算
- JOIN 地方版

再者，談參與、治理，談政策溝通背後面對的都是政治、都是權力的問題，裡面有很多複雜多重的關係需要不斷的選擇，但這不代表政府與民間就一定都是對立的。另外，也因為網路參與在這一兩年開始流行後，素人已經可以透過網路快速串接，而這兩年政府經過網路洗禮也建置如「JOIN」或引入「vTaiwan」，也不見得每個業務單位都能馬上利用，面對不同的議題、不同的民眾、團體組成，需要處理的是不同的問題就會有不同的處理方式。我們第一步需要思考的不是直接馬上引進工具、技術的層次，而是要努力在：（一）參與階段往政策前期努力（二）面對政府內部運作的問題；（三）有別於政府的第三方進場。

肆、法國的國家公共辯論委員會

在上述三點的基礎下，我想進一步介紹運作的可能想像：法國的國家公共辯論委員會（CNDP - Commission nationale du débat public）。

CNDP 在法國，是當公共議題有爭議時，非由業務單位而是第三方的獨立機關去設定議題怎麼討論、需要哪些資料並進行驗證、視議題的狀態判斷需要哪些實體或網路的工具、用什麼模式、需要花多久時間後，執行整個公共討論、辯論的過程，最後形成一份完整記錄討論過程與內容的報告給業務單位或開發事業單位。因此，

CNDP 是把參與的這一塊（包括議程設定、知情與資訊擴散、審議）拉出來由第三方來處理，決策再回到業務單位。

CNDP 在 1995 年一開始隸屬於法國的環境部，1997 年開始發現不只環境議題需要這樣的討論過程，於是開始醞釀獨立的機關，到 2002 年成立獨立機關並且明文立法。

CNDP 的組成，除了秘書處外，有一個 25 位成員形成的委員會，除了議員之外，法院、環保團體、消費者團體、地方政府、工會等都有代表參與其中。

目前的具體成員如下：一位上議院議員、一位下議院議員、六位地方議會議員、一位最高行政法院代表、一位最高法院代表、一位行政法院代表、一位由審議法院選出之代表、兩位環境保護團體代表、兩位消費者、使用者代表、兩位適格的政府官員、兩位經濟產業代表、兩位工會勞工代表。

主席與三個副主席都是總理會任命。目前現任的兩位副主席中，一位背景是過去參加非常久的環境運動並加入綠黨，不少經歷都是在反對、抗爭政府的開發案。另一位副主席則是法國相當重要的建築師，法國不少的公共工程都有他參與其中。這個組成非常有趣。而，CNDP 若確定舉辦公共辯論或討論，一般歷時一年左右，其中所要做的包括：（一）任命專題公共辯論委員會主席、委員以及專案經理，以及完成前置作業、收集相關資料蒐集 → 六個月；（二）進行辯論、討論 → 四個月；（三）出版記錄與報告 → 兩個月；（四）發佈計劃業主後續執行原則與必須遵守之條件 → 三個月。

CNDP 透過第三方進場，在一個政策初始

就讓人民或利害關係人參與討論，這是我覺得相當重要的設計。現在，部分地方首長，該開放、透過參與程序處理的政策，他不會開放這樣的空間。反而是不需要去做或是現實上不存在的議題，去宣稱是公民參與、開放政府的審議，這是很大的問題。前期什麼議題該進行公眾審議或諮商，進場之後怎麼設定議題框架，如前所述都是政治過程，中間怎麼判斷而不是讓政治人物有既定政策卻迴避在這些程序背後，下一階段要透過制度設計突破的關鍵。

CNDP 透過第三方獨立機關的設計，也可以避免行政機關在其業務下無法負擔公民參與的執行，累積公民參與人才的經驗，同時避免業

務單位給民間球員皆裁判的負面觀感。在台灣，若政治人物都說要做公民參與、開放政府，但是所有現行制度的限制，例如人員編制、預算等都不調整，跨部會、局處的溝通問題無法克服，整個公務體系的運作無法彈性化，或許獨立專責的機關作為社會溝通是一個可供考慮的選項。

最後，我一定要說明臺灣並不一定要成立一個 CNDP，而是無論線上或線下的參與，重點都不該只是一直不斷導入新興工具，而是抓準推動的原則：（一）政策前期的規劃與設定更是需要參與；（二）避免增加既有行政機關的冗事；（三）思考第三方獨立機關進場的可能。

