發佈：2017-07-24, 週一 11:59
點擊數：7025



在川普當選之後，雖然美國有了新主與新氣象，但華府及美國聯邦政府在後川普時代已來臨的轉換期正處在一片低靡與政黨輪替免不了的政策僵局和停滯。雖說如此，但一般老百姓的生活還是要過，每天一起床就面臨的柴米油鹽醬醋茶問題還是需要被解決，在川普忙著和各國領袖打好國際關係及進行莊園外交時，美國國內及地方政治許多問題的解答和新政策方針在哪呢?

許多的美國人及地方政府們認為答案是無解，但這無解的難題卻也激發了美國超過三千個地方縣政府
(county)
不得不自立自強，特別是各個縣政府開始廣設創新單位或新職位，結合科技與群體智慧，貫徹「三個臭皮匠勝過一個諸葛亮」的精神，例如:
首席科技專員、首席創新專員、首席資訊分析師、大數據科學家等。且他們大都可直接向市長報告，提出較跨部門與整合的創新社會問題解決方法，並也需要鼓勵地方政府重新思考
「聰明城市」 (smart
city)
的概念，要確保這「聰明」不會加深城鄉間的差距，衝突與分裂。換句話說，在加強城市治理對市民的回應度之外，更要打造一個更包容與顧及多元族群與階層的城市治理模式(inclusive

Phoca PDF

governance)
，並與各方的利害關係者合作，著手開始面對那些過去比較常是聯邦政府層級處理的公共議題，例如:
貧窮、融資或失業問題。聯邦政府不能做的，地方政府自己做，且是縣政府和民間單位、慈善機構、科技人員與公民一起集思廣益動手DIY。其實以早在2015
年美國政府創新獎入圍者-威斯康辛州的Eau Claire縣為例，自2007年開始創立了Clear Vision Eau Claire組織，組織宗旨是「鼓勵社區為了公共利益而一起投入」(To engage our community for the common
good)
，期望翻轉地方經濟、賦權居民與提升生活品
質。2016年10月開始，此組織更發起了城市層級的貧窮高峰會 (Poverty Summit)
，打破過去高峰會多是由各國領袖參加的刻板印象，轉由市井小民參加，且是期望跨越族群與年齡層次的全面公民參與，一同討論多個社區面臨的嚴重問題，如:Eau
Claire縣自1980以來長期的高貧窮率 (1980 12.9%; 2015
14.5%)、薪資不均或基礎建設不足等，公私協力一同提出解決提案。

此貧窮高峰會運作可分成三大階段: 第一為規劃期
(Pre-Planning)，自2016年3月到9
月間期望做資金籌備、招
募可以反應不同社群、人口結構與經濟經驗的150-200
位參加者、設計特別可吸引低收入的公民也積極參與之策略及完備高峰會期間之軟硬體設備，含網路社群的建置、串聯或動員等。第二為關係人投入期 (Stakeholder
Engagement)，自2016年9月到2017年3月期望完成Eau Claire
縣的貧窮普查資料庫、招募各類利害關係人、舉辦七場的利害關係人工作坊、組織利害關係人行

5年行動方案等。第三為實施期
(Implementation)，自2017年3月到2018年12
月預計可以聚焦在執行不同的行動方案、協助高峰會行動團隊與社區建立良好協作與財務互相支持
之關係、監督與微調方案執行過程、與最後的評估與獎勵優良表現。以上貧窮高峰會的社區參與者跨足地方縣政府、多個市政府、產業、醫院、銀行、教會、學校及民間基金會。

最後，民主的精彩不應只是在激烈的選舉及揭曉總統究竟是誰，誰又可以依法行政抗衡誰。地方民主 (local
democracy)
，紮根於人民對政治的信任，且人民願意主動投入的齊心一條城市治理才能走得長長久久。政治不該是黑暗的，總是和黑金或黑道掛勾的，屏除掉因少數人私慾所造成的惡，大多數的人都該有權利享受一個可解決群眾問題的好民主運作。

而若談到一個非營利、跨黨派、專門致力於提升公民參與的民間組織可以有多長的壽命?
美國的經驗告訴我們，有志者事竟成。從1983
年開始，那時台灣都還沒有解嚴，蘇聯還沒瓦解，德國柏林圍牆也還未倒塌。此美國專攻公參的組織就已成立- 取名為美國國際民主研究院 (National Democratic Institute -
NDI)。2014年該組織慶祝30
歲生日，用四種

Phoca PDF

語言出版了回顧三個十年以來是
如何讓民主這大機器在世界超過132
個國家滾動的更順暢，有英文、阿拉伯文、法文及西班牙文版本，並沒有中文版。回顧的第一頁開頭就談到過去人類歷史幾千年以來，皆大都活在少數人專制的治理中，不論是世襲的君主或叛亂掘起之獨裁者，無一不用一雙鐵手 (iron hand)

(freedom)
是不分國籍、種族、性別或年齡的。如今在耶穌基督誕生的兩千年後，全球有一半人口都居住在民選政府之下，縱使民主制度還是產生很多問題，貪婪的人類還是無法被完全被法治制約住的去竊取不義之財，行違反公共利益之事，但就如同二次大戰期間英國之首相邱吉爾在1947年說的:
民主雖然也不好，但卻是所有壞的制度中，是比較不壞的那個 (democracy as a lesser
evil)
。渺小的及資源有限的人類總是需要做出困難的決定，在每個人短短的人生中是如此，在國際關係中是如此 ，在國內治理中也難逃這樣的限制。

美國NDI在過去三十年來，共支持及陪伴了超過15,000個民間組織、850個政黨、10,000
名立法代表及1,300
個女性組織。在各國選舉期間，此單位更籌
組了超過150組的國際選舉觀察團到62個國家去觀察。同時NDI也輔導超過300
個選舉觀察相關組織或聯盟，而
這些受輔導的團體在全世界超過85個國家已派出了超過300萬名的選舉觀察員。

但該組織很清楚的知道，民主不是場選舉罷了 (event)，民主是個過程
(process)
。若是沒有好好維護，民主也會凋零，曾經創造民主的條件也可能是摧毀民主的主因。印尼就是被NDI
扶植過很好的民主發
展案例，雖然民主這條路在印尼還有數千公里要走。從1998金融風暴及印尼排華暴動
那年起，印尼雖然結束了長達32年的蘇哈托
(Suharto)獨裁統治，但這塊由17,000個小島組成，說著超過40
種語言的人們要如何學習合作及共處? 共治
(cohabitation)
成為一個大哉問，更別提在印尼的歷史中是沒有民主這樣的人文素養及脈絡的。在後蘇哈托時代，NDI
是國際上少數幾個先行進入印尼當地，協助如春筍般的新興政黨、國會、人民團體來推動新的政治改革
。此單位帶了
許多國際專家來幫忙印尼草
擬選舉法、扶持公民領袖在各地監督超過300,000
個投票所、協助各黨團協商各級立法草案等。其次，為證明這樣的民主建置投入並不是曇花一現，NDI也協助印尼在觀光勝地峇里島建立了和平與民主機構 (Institute for Peace and Democracy, IPD)，長期致力於推動亞洲民主發展。2008年起IPD
更連續幾年都舉辦知名的峇里島民主論壇(Bali Democracy Forum,
BDF)，一連舉辦了六屆，每屆都有特別主題，廣邀亞洲國家代表參加，如2011年舉辦的第四屆(BDF
IV)

Phoca PDF

主題為擴大公民參與，倡導要將民眾參與帶入民主機制中，創造更好的公民、更好的決定、更好的政府 (better citizens, better decisions and better government)。

二十一世紀的特色，不只是有一半人口皆住在民主體制國家，另個影響民主國家及非民主國家的特色是我們的生活皆是各國高度相互依賴 (dependence)。法國作家大仲馬 (Dumas)於1844年三月到七月在報紙連載的小說中雖是用「人人為我，我為人人」(All for one, one for all)來形容三劍客的大愛及英勇抗敵的團結精神，但在今日先進社會的人類們，若想要永續的在地球共同活下去，恐怕也得要學習如何與他人共治，甚至與敵人同居。更白話的說，也就是公部門要與私部門共治、政府要與人民分享權力、對立國也要互相在各種議題中學習讓步與共同開發新契機，競爭又合作，競合 (coopetition)何嘗不是另條新路。

而若以城市聯盟的階層來看美國推動公民參與，美國城市聯盟 The National League of Cities (NLC)就是其中一個擁有超過九十年歷史，長期致力於協助政府領袖拉近與人民之間的關係與建立信任之民間組織。目前在全美四十九個州皆有州立市政聯盟 (State League)，服務對象超過19,000個散落全美的大中小城市，總部則是設在華盛頓。該非政府組織由董事會的三位主要領袖來帶領大方向，一位理事長及兩位副理事長，從以前到現在，所有前任理事長皆都還在政府服務。其他協會成員包含八位州立聯盟會長、七位政策與推廣委員會委員與四十位的會員。而董事會二十位成員則是每年選舉一次，一任為兩年，理事長及副理事長則為一任一年。

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

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

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

心得一:

Phoca PDF

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

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

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

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

2011年美國城市聯盟則是出版一個公民參與相關報告-「讓地方民主運作:
市政代表如何看公民參與」。(Making Local Democracy Work: Municipal Officials' Views About Public Engagement)
在此報告中，根據受訪的市政代表回應分析顯
示，60%的城市常常鼓勵公民參與，21%
表示
有時會用
；與公民互動的地
點多是在市政廳、社區議會、線上論
壇及社區問卷等。超過95%
的公務員表示公民參與對他們城市管理是有價值的，特別是可以打造更有社區感的城市、與民眾建立信任關係及幫地方性問題與公民共同找到解決方法。雖說如此，但同時公務人員也表示公務單位工作人員及民眾應該都很需要更多有關如何有效參與的培訓，超過一半的受訪市政代表表示他們自己與居民其實都缺乏適當的技能、經驗或工具來執行公民參與。

最後一個本文要介紹在美國審議式民主推動之個案是一個有趣的參與式民主實驗計畫。之所以稱這些活動為實驗，首先是因為過去沒有既有的模式可以參考或依循，其次是不但設計的人不清楚這樣的計畫會產生什麼漣漪與後續效應，參與的人也大都是第一次「隨機」被邀請參加，他們正在進行一場公共價值 (Public Value)的共產行為 (Co-Production)。

在此分享的實驗計畫是美國加州於2011年6月24-26日在Torrance
舉辦加州有史以來第一個以州為單位的審議民調 (Deliberative Poll)，命名為 “What’s Next California”。
而為了要讓其他無法實地參與此加州審議民調的公民也可有參與感，此計畫特別製作了一個專門網頁，http://www.nextca.org/
透明化所有相關文件、過程與結果。特別選在這一年舉辦也是為了要紀念加州第一百年公民提案機制 (Initiative
Process)
，加州州法律明文規定公民有權力可以對州立法律進行新法案提案或修改既有法條。在過去一百年，加州共採用了115個公民提案修法，包含修改了64條法律及增修42
條憲法，如增加或刪減稅率、重新啟動死刑、增加任期限制、合法化藥用大麻、保護加州海岸線、合法化幹細胞研究、要求政府重組等。對於加州來說，這麼悠久歷史的公民提案直接民主機制就好比政府的「第四權」。

Phoca PDF

執行此計畫的委員會由加州產學各界共同組成，例如有中加州拉丁裔協會、加州教會、新美國基金會、加州公共政策協會、小型企業行動委員會、San Luis
Obispo
商會、加州女性選民聯盟、公部門研究中心、史丹佛大學、柏克萊大學、加州州立大學學生會等。在此加州的審議民調計畫，共412
位選民被隨機的選出來參加第一次以州為單位的審議民調，也是該州十七年來的審議民調出席率最高的一次。此次州際的民調主要審議四個主題: 加州的公民提案機制; 立法代表權;
地方政府;
及稅務與財政政策。在這個審議民調的周末中，共有三十個提案被審議，期望改革這四個議題相關之制度，但審議民調主要是要觀察審議前與審議後民眾的意見改變及為何會改變。例如:
在審議之前，大多公民支持立法代表要縮短在州議會的時間，而增加在選區服務的時間。但在審議之後，這個民眾支持從57%下降到46%
；對兼職立法代表是否會較容易有貪污的情況也從審議前的45%增加到審議後的54%;
審議後也有多17%的公民支持要正式制度化公民提案後公部門的回應及審查流程 (59%
增加到76%);
透過審議後，更多的公民認為政府應該要提供更多公共服務，即使那代表人民要多繳稅 (45%
增加到審議後的57%)。

公民應該是政府最寶貴的資源與顧問，是共產的夥伴
(co-producer)，而不是找政府麻煩的“trouble-maker
”。公部門和公民的目標都一致，除非任何一方持有過多的私心，否則他們共同關心的議題皆有高度的公共性 (publicness)，分歧也不該大到無法妥協。而「審議」
顧名思義就是必須花時間、精力與資源來做深思熟慮的決策過程。當這兩者可以在民主制度中避免妾身未明的模糊地位，那我們的民主才可以更深化、更能有效在合作的氣氛中讓政府與人民共同解決大大小小社會問題與紛爭。

參考網站:

城市級之貧窮高峰會: http://clearvisioneauclaire.org/

Eau Claire社區基金會http://www.eccommunityfoundation.org/

2015年美國政府創新獎Clear Vision Eau Claire
入圍https://www.innovations.harvard.edu/clear-vision-eau-claire

NDI三十年回顧: https://www.ndi.org/files/NDI-30th-Anniversary-Report-FINAL.pdf

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

社區公民參與亮點計畫: http://www.nlc.org/find-city-solutions/city-solutions-and-applied-research/governance/civic-engagement/bright-spots-in-community-engagement

加州審議民調結果 http://www.nextca.org/results/entry/summary

Phoca PDF

發佈：2017-07-24, 週一 11:59
點擊數：7025

作者 簡赫琳 為 文藻外語大學國際事務系副教授

Phoca PDF