legislature; I'm the Vice-Chair of the Senate Business and Transportation Committee and serves in our Rules Committee. In addition of this role, to my role as state legislator in Oregon, I have the privilege these years of serving as National Conference of State Legislatures' president, better known as NCSL.

I'm really privileged to have this opportunity to be invited to participant in this conference. I sincerely want to give my thanks to TCF's president Lin Chin-chang and his staff, all of you for being here, for giving the opportunity to engage to exchange with you the ideas, and that practices how we can cooperate, bring better governance to our respective districts. So today I am here to represent the NCSL, and I would like to give to you a more in depth understanding of our organization's history, mission and the current event to support the work of sub national legislators in United State and rest of the world. In 1974, there were 3 organizations in America, the United State, representing the interest the state legislators and staff, because they were 3, their influence was diluted, so there were 7 legislators and 2 legislators' staff, they came together and envisioned a single national organization to support, defend and strengthen the state legislatures. After a survey the lawmakers and staff from around the country, they confirmed their idea was a good one. The 3 organizations were dissolved and on Jan. 1st, 1975, the National Conference of State Legislatures was created.

Ever since then, NCSL has worked in supportable

belief, that the legislator service is one of democracy worthiest to pursuit. Representing the citizen of districts and the people of state, it's the very essence of a free government. The National Conference of State Legislator is a bipartisan organization, with branch offices in Denver Colorado and Washington DC. The organization is fundamentally dedicated to serving the lawmakers and legislators' staff, and nation's 50 states' commonwealth and territories. NCSL's source for research, publications, consulting services, meeting and seminars; It's the national conduit for lawmakers, legislators in U.S, to communicate with one another and share ideas. NCSL takes pride in itself to being an effective and respective voice for the state and our nation's capital, representing our state's legislature interest before Congress.

NCSL is committed to all legislators and staff and our mission is to improve the quality and effectiveness of state's legislature, promote policy, innovation and communication among state legislature, and ensure state legislature has the strong and cohesive voice in our federal system. The United States has over 7000 state legislators and more than 33,000 legislators' staff, as lawmakers we play an important role, in developing the state agenda which is used to shape NCSL advocacy work on Capitol Hill. NCSL is the voice of state legislators in working with our federal Congress, our efforts are reinforce by our legislator and staff members participating in NCSL standing committees and many task forces. Those committees and task

forces adopt policies to better protect and reinforce the right of state to formulate laws and govern base on the need of their constituencies.

We have 50 states, and each of these 50 states has different ideas, we don't all come to the same perspective and yes we are different and yes we don't want to federal government telling us what to do on one sight fit all circumstances cross all 50 states. Those policies that adopted in committees and task forces, they became the backup for the NCSL's efforts to fight against of unwarranted federation pre-action of state's law and fundamental, the federal legislature that threaten the state's authority and autonomy. It's an important work, and NSCL takes its cues from the states, not just the state and the states' legislators and staff that working in these committees that I mentioned a minute ago. The committees are much like the committees that I'm sure you have in your legislative assemblies: Education, Transportation, Human Services, Crime and Punishment, Judiciary, those are the kinds of committees that we have, Agriculture. And legislators work together to develop policies as it relates to each of those issue areas. The legislators in the 50 states together represent more than 300 million people of varying politics, diverse cultural backgrounds, and different economic conditions. Fairly representing this diversity of constituency can be daunting but NCSL offers a variety of services to help lawmakers tailor policies that will work for their states and their constituencies. For each legislature, there is at least one

NCSL staff person that's assigned as a lead contact or a state assignment staff to make access to NCSL's services easy.

The strength of NCSL is our bipartisanship and commitment to serving both Republicans and Democrats. It is recognized in our comprehensive and unbiased research. NCSL has the most up-to-date information on a broad spectrum of critical state legislative issues including healthcare, budgets, elections, ethics, energy, transportation, human services, and education and many, many more. Each of our committees that I mentioned has a Republican and a Democrat co-chair. And they have equal numbers of vice chairs of equal parties so that we have that strong bipartisan perspective. NCSL's website is a wealth of 50-state research, news, reports, and information on laws passed, legislation pending, and policies tried. NCSL does not advocate for any specific policy positions in our states. Our research and analysis is based on fact, not politics. Each year, NCSL answers more than 16,000 questions from legislators and legislative staff on issues from AIDS to taxation, pollution to child welfare, and everything in between. Our researchers respond quickly so that lawmakers working on an amendment on the floor of the House or the Senate during debate on a critical bill can depend on that fast service from NCSL. NCSL's award-winning State Legislatures Magazine reports on legislative trends, policies with promise, cost-saving solutions, and the people and the processes of the legislative institution.

The other multiple research reports and newsletters published regularly by NCSL help better inform legislators and staff and the public about actions and innovations and public policy before they reach the mainstream. NCSL is the only legislative organization that advocates solely for state's interest in Washington DC with participation from lawmakers from both sides of the aisle. NCSL defends state legislatures from federal unfunded mandates and pre-emption that limit the flexibility of states to innovate and be responsive to the specific needs of their unique residents and advocates maintaining state flexibility and authority. At a time when the federal government increasingly attempts to shift cost to the States, it's more important than ever for state legislatures to speak out against unfunded mandates proposed by the US Congress and the administration. NCSL takes maximum advantage of its principal outsets in lobbying and helps to support the political link between state legislators and members of Congress and in turn, tailors its efforts to the audiences as it helps federal bodies understand state approaches to issues. This is this tension between the state governments and our federal government. NCSL frequently arranges for state legislators to testify before Congress on a variety of issues and schedules regular meetings with lawmakers and members of Congress and the executive branch to voice the state's concerns about federal legislation and regulations. NCSL's meetings, Webinars, and professional development seminars sharpen the skills of lawmakers

and staff alike on subjects as varied as criminal sentencing, drug problems, economic development, healthcare, energy, environment, education, and tax policy. NCSL invites expert to present their perspective on these and other issues.

Each year, NCSL conducts more than 20 seminars and training programmes which more than 4,000 legislators and legislative staff attended. We hope you might consider attending our Legislative Summit in Minneapolis, Minnesota this year. It's on August 18th to the 22nd. The summit general programme takes place from the 19th to the 22nd and there is additional programme for international delegates that begins on August 18th and is hosted by NCSL's International Programmes Department. We encourage all international participants that are interested in getting involved in NCSL to attend both the international programme and the general summit as there are many topics addressed during both sets of sessions that are pertinent to the work of international legislators and staff. Most NCSL legislative summits have over 4,500 attendees each year, between 200 and 250 of which are from international parliaments, assemblies, or organizations like ours whose aims are to support the strength and efficiency of the legislative institution. NCSL has many years of experience of providing technical assistance to state legislatures, parliaments, and councils around the world in management, staffing, organizational issues, as well as pressing policy issues. NCSL continues to provide services of value to

leaders and rank-and-file members alike while offering the same to their international colleagues and counterparts to the International Programmes Department. The department accomplish this by utilizing NCSL's years of legislative development experience in promoting representative democracy around the world. In accordance with the overarching goals of NCSL, the International Programmes Department aims to promote the power in the development of the legislative institution. It is able to do this by fostering close relationships and institutional linkages between the United States legislators and staff and their counterparts around the world. We encourage political pluralism. We also promote good governance and ethical standards and exchanging information on issues of federalism, public policy matters, and fiscal conditions. One of the many strengths of NCSL's international work has been our ability to develop and maintain longstanding organizational partnerships with international parliamentarians and staff. We have conducted a number of exchanges around the globe and regularly see our counterparts at our annual Legislative Summit. Look at that. In fact, at our last meeting in Atlanta last summer, we had over 200 international delegates from more than 20 countries. Topics like transparency in government, accountability, ethics, and citizen involvement and engagement have been the cornerstones of the efforts to fortify links between the government institutions and the electorate. We have

provided training and workshops for international legislators and staff on institutional topics such as legislative bill drafting, committee structure, and parliamentary procedure. Our practical and adaptive approach to legislative capacity building and institutional reinforcement has afforded us access to an extensive international network of parliaments and legislative bodies with goals similar to ours.

Over the years, NCSL has been a fortunate partner with such organizations as the Partnership of Parliaments in Germany, the Commonwealth Parliamentary Association, and the Parliamentary Confederation of the Americas among others. NCSL is also proud of its international affiliate members – the Scottish Parliament, the National Assembly of Québec – and their continued dedication and support of our organization's mission and the goals supporting federalism in government. We're always looking to expand our cooperation with our counterparts worldwide and appreciate forums like TCF that give us a chance to do so. In conclusion, I am personally honored to have the opportunity to learn from you and to exchange experience that overcomes national boundaries. Connecting with counterparts of distinct nations and backgrounds is exceedingly valuable to elected officials, staff, and legislators globally. These connections provide diverse perspectives and solutions to common issues in this ever-changing environment, more globally connected. The experience is becoming increasingly valuable and it's very fortunate that NCSL

has continued to include these in important exchanges. Again, I welcome and I'm grateful for the opportunity to be here for this conference and I look forward to listening to the other presentations as we can all work together and learn from one another. Thank you very much.

### Prof. Bau:

Thank you Mr. Bruce Starr, thank you for your insight and opinions. As you mentioned the operation of NCSL is to enhance the quality of local legislature, for the strength the networking among legislatures, regional legislatures. NCSL is a bipartisan organization providing local information and regional opinions to the central government and maintaining the independence of regional legislatures. Mr. Starr mentioned that NCSL also share the legislatures experience with other countries, and they provide a great platform for other countries legislatures to communicate with United States. These are the good insights. We thank you for sharing with us. Next, we have President Matsuda for speech. Let's welcome President Matsuda.

# **President Matsuda:**

Good morning, my name is Matsuda. First, please allow me to introduce myself. As you can see my profile on page 24, I represent the Japanese Local Councilors Alliance; I am very honored to be here to share with you. First of all, I'd like to thank Councilor Lin, as well as your staff and colleagues for inviting us to be here

today. On, March 11, 2011 in Japan, we had a great earthquake. After the disaster, we received warm support, mentally or physical support from Taiwan. That is why our colleagues in the disaster-hit area specifically ask me to come here and express our gratitude. Thank you again for supporting us and helping us.

Today, I'll talk about our Japanese Local Councilors Alliance. As you can see on page 51, we have introduction of our organization. Japan Conference was established in 1997. To improve our country, local lawmakers, representatives from culture circle, religions, governments, local legislators and national legislators, got together and founded this organization. This is not a political organization. It is a civic organization. By 2007, we have 1700 local lawmakers so we forged an alliance. Because of the different legislatures, we had some street demonstrations or activities. Because we still have district and towns and townships, we have different levels of governments. Of course all above these governments, there is a central government. Since we have all these different organized institutions, local lawmakers and local legislators, which are so close to the citizens and can better reflect the citizens' voice. That is why we formed this alliance. Our goal is to reflect the voice for our people to central government.

From n this picture you can see that we had more the 10000 people attending the meeting. In that meeting we were going to discuss to amend the basic education law. It was about 8 years ago, and was a public hearing that I moderated. Why did we want to

amend the education law? It's because the existing law is a little bit outdated. After the war, we had some debates on our education system. A lot of people believed that we needed to amend the old education law. Eight years ago, we listened to people's opinion and we made the amendment. The Tenno, the Emperor, his 20 years anniversary, for his celebration, we had 30000 people attending the meeting to celebrate the 20 years anniversary. In the picture you can see the emperor and the queen. We also had some pictures of celebration. The emperor and the queen presented at the conference. It was the celebration for the 20 years anniversary and he was with us at the conference of amending the education law as well.

For our organization, we advocate the development of the country, to respect the traditional culture and the royal family members. We hope to formulate a new constitution and a new education basic law. As an independent country, we also work hard in diplomatic work as well as national security, to ensure our national security. Right now we know that we have some issues in the northeast Asia, some territorial conflicts in southern sea, and the Tiaoyutais Island's issue. We hope the American military base can minimize its size, at the same time we hope it could protect the Japan's security. Many local lawmakers have reflected the people's voices to the central government, representing the voice of our people and making it heard by the central government.

Another picture is the traditional martial art, which is

the tradition of Japan but not included in the education law. This is the reason why we want to make amend to the basic education law. About 3 years ago, we started to teach and encourage children to start learning some of the traditional martial art. I also told my colleagues and some of the parents about the importance of practicing martial art. Martial art is not to bully others. It is a sport. It is an exercise. With the martial art, it defends us, but not attack other people, just like we do not attack other countries, but we need to defend our country. Martial art is personal defense, so we hope our children to be about to protect themselves with it, but not using it to attack other people. Our Prime Minister Abe is promoting some policies, like culture policies, economic policies and the reforms that he's pushing. I believe they are going to be successful and we are in full support of our Prime minister Abe. We also told him that the local governments are willing to help the central government to reform our country. Hopefully in the future, under the leadership of the Prime Minister Abe, we can build Japan into a better country. Of course, Japan Congress also works with other congresses around the world, like a close tie with Taiwanese local legislatures.

I was in Taiwan last month in May. I went to Keelung city council. This is the picture of visiting Keelung city council. We also have sister councils. For example, Kanagawa have friendly alliance like a cooperative partnership with the New Taipei city council.

Last month we visited the former President Lee when we were here in Taiwan. He is 92 years old. We have been arranged for a 30 minutes meeting, but we talked for 2 hours and 40 minutes. He told us that if the national legislators are impotent, the local lawmakers have to take the responsibility to make our country better, which encourages us a lot. At the end of the meeting, we stood with President Lee, and sang together. The former President Lee wished us a great success in 2020 Tokyo Olympics and he even expressed that he would like to visit Tokyo during the Olympics. It's 6 years away from now. We hope we can maintain peace with eastern Asian countries. Taiwan is our best friend, either in economy, cultural, or political. Hopefully we can further enhance our relationship. As a local lawmaker, I also hope that in the future Japan and Taiwan and rest of other world will be able to achieve a peaceful society, a peaceful world. I know there will be an election at the end of this year, so do we next year. I wish each of us could have a successful reelection. Let's work together. Let's all get reelected. Thank you!

# Prof. Bau:

Thank you, thank you Mr. Matsuda for such informative introduction about the Japanese Local Councilors Alliance, it's important to speak out for local citizens, it allows the central government to formulate the policies to meet the need of the local communities. Japanese Local Councilors Alliance also makes a lot of efforts to amend the Constitution of Japan and basic

education law. Indeed Japanese Local Councilors Alliance has done a lot to improve the professionalism of local lawmakers, not to mention to facilitate the international exchanges with the foreign counterparts. I think that's the end of the first Session, we will now take a coffee break and then come back for the second Session. Thank you for your participation the first Session. Let's take a break.

# Global Forum II

Moderated by Bau Tzong-ho, Professor of National

Taiwan University

Theme: Perspectives in Our Community

Speakers:

Bruce Starr: President of National Conference of

State Legislatures (NCSL)

Yoshiaki Matsuda: President of Japanese Local

Councilors Alliance

Pilar Rojo Noguera: President of Conference of

European Regional Legislative Assemblies (CALRE)

Lin Chin-chang: President and Founder of Taiwan

Local Councils Representatives Community Forum

(TCF), Councilor of Taipei City

# **Councilor Lin:**

We are now beginning the second Session. I'll give the floor to Professor. Bau.

# Prof. Bau:

Thank you President Lin. During the second Session, again we are going to hear the introduction of the local legislatures assemblies in different counties. We have listened to Mr. Starr's and Mr. Matsuda's introductions to their organizations. Now we are going to hear President of CALRE, Ms. Rojo Noguera.

# Ms. Rojo Noguera:

Thank you for inviting me to Taipei. Thank you

President Lin Chi-chang. It's very honor for me to be here to have this opportunity to share with you the experience. I am going to speak in Spanish, my language, but you have my notes in English.

(Following speech was made in Spanish. No English translation provided)

### Prof. Bau:

Thank you President Rojo Noguera. Thank you for your detailed presentation on your organization. We know that the Conference of European Regional Legislative Assemblies is an international organization. When it comes to promote the policies or to facilitate the communication between the regional legislatures and the European parliament as well as the visibility of the regional legislatures, their goal is to ensure the rights of aboriginal legislature as well as the local people. After hearing all the speech, we are very happy to hear she wants to have closer cooperation between the Conference of European Regional Legislative Assemblies and the Asian counterparts. Hopefully in the future, we will be able to work closely together. Thank you president Rojo Noguera. Next we will have the founder of TCF, the chairman of TCF, Councilor Lin Chinchang to share with us some of his opinions and experience. Let's welcome Councilor Lin Chin-chang.

# **Councilor Lin:**

Good morning, Mr. Bau, ladies and gentlemen, experts, scholars, citizens and councilors. I am the

founder of TCF and has been the Taipei city councilor for 25 years. My name is Lin Chin-chang. Today, I'd like to tell the history of TCF. You can find TCF relevant information on pages 53-57 for Chinese introduction, and pages 74-75 for English introduction. The content on page 76 is a summary in Chinese. A comparison chart from pages 58-71 is specially organized to illustrate the different organizations between TCF and the international counterparts. I will make a detailed statement later. I personally have experienced more than 1/3 of Taiwan 64 years of representative democracy.

Democracy in Taiwan began in 1950. It has been 64 years, and I, as a city councilor, have been a part of it for over 24 years. There is a National Speakers and Deputy Speakers Association in Taiwan, which has been founded over twenty years. Members in the associations get together regularly, exchanging the experience and opinions and then reflecting the opinions to the central government. During the period of the recess, local councils will take turns to host table tennis and tennis competitions as a way to communicate among the councils. The current President of the National Speakers and Deputy Speakers Association is the speaker Chen Hsing-chin of New Taipei City Council.

Taiwan has 22 municipal councils and 853 councilors. Under the municipal level, there are 347 townships and 3000 local representatives included. The 853 members is the main body of the TCF. Whether or not expanding

the TCF's members to the 3000 local representatives will depend on the development of the TCF in the future. As a councilor for 24 years, I have a lot of experience to receive foreign friends in Taiwan or visit foreign cities. On April 15, 2009, I proposed in the meeting of Taipei City Council that I wanted to establish the TCF. This idea has gained some support from other councilors, journalists and other scholars. In March 2010, TCF received a certification from the Ministry of Interiors. Why do we use the "Non-profit" (in Chinese) words? Because some scholars pointed out that it's more acceptable to the general public. After the TCF's establishment, the activities hosted by TCF have received many support from So at the time, we also have speakers of different municipal councils, they show their support, as well as municipal councilors. So every time when we have activities, we received lots of support and encouragement from New Taipei City Council and Taipei City Council.

Since June 2011, we organized the very first annual meeting on the topic of The Law of Appropriation to Financial Revenue and Expense and The Financial Resource of the 5 Cities. On November 20, 2012, in cooperation with JCI, TCF also organized a JCI International Seminar to discuss JCI' Influence on Politic and Economic. On April 9, 2012, collaborating with Miaoli municipal government, we invited scholars and experts to make speeches on the topic of Marginalized Municipal Finance Affairs. On 2013, the third year of TCF, we held a seminar on Urban Redevelopment as well as

a seminar on whether each council should have a verbatim record system. This year, today, on June 7, 2014, the forth year of the TCF, we invite foreign friends, leaders of other conferences of local legislatures, to Taiwan to share with us their experience, the international experience. Next I would like to make an introduction of TCF. You can find relevant information on pages 74-75 for English, 76 for Chinese.

The Headquarter of TCF is in Taipei City. The main body of the TCF is composed of municipal councils. Without applying for, 22 municipal councils are approved as De facto organization members, 853 councilors are De facto individual members. Outgoing councilors will be the honorary members without applying for or paying membership fees. We also have sponsorship as sponsor members, just like the credit card system. We have the diamond, platinum and gold members, which will depend on the value of the donation contributed. Honorary member or individual or group sponsored members can participate in activities organized by TCF. Only have the representatives represented each municipal councils the rights of election and the voting rights. De facto individual members have the rights to be elected as De facto individual members as the president or director or supervisor of our organization. If they are elected to become a director or a president or supervisor of our forum, but after 2 years, they become outgoing councilors, they can remain the position until the end of the term. If the member is no longer a city councilor, he

is not eligible to be elected as a supervisor or director.

The term of office of president and deputy president is 2 years and the position cannot be reelected, as we heard the usually the presidency is usually 2 years without reelection. As for other positions, they can be reelected with no limit. The first election was held at the headquarters of the TCF, Taipei City. The subsequent election basically will be held at each city from where the current President originates. Like CALRE, they held the conference in Spain, where the current President of CALRE comes from. TCF do the same thing as CALRE. In addition to the annual meeting, we also organize different activities and seminars regularly, hopefully at least once every three months. At that time, if needed, the President can simultaneously call on the Board of Supervisors to meet. TCF has set up a website, newsletter issue, Facebook. Through the Facebook platform which the TCF started t to use three years ago, we could connect with the 853 councilors. Up to now, we've already reached 70% of all the city councilors to join our Facebook. With the platform, they share their experience and post their activities pictures. As to the general public, they can read the news posted on the Facebook but cannot add any comments to it. Japanese Local Councilors Alliance is one of the organizations that join TCF's Facebook. That's why we know about their organization. By this platform, we are interacting with local lawmakers in Japan, as well as our counterparts Hong Kong, Malaysia and South Korea. We have these local lawmakers from different

countries, interacting with us. Hopefully in the future, we can connect our counterparts in United State or in Europe. We also have Line group to connect with the city councilors in Taiwan, talking each other with this app. At the end of this year, I wish the successfully reelected councilors could join our Line Discussion Group. All members shall pay registration fee for the activities organized by the TCF, unless the TCF otherwise requires. Except the funds from the governmental subsidies, the registration fees paid by the attendees will be used for the activity arrangements by the main organizer. The local council shall pay the registration fee for the representative who is assigned by the council to attend the activities. Fach local council member shall decide whether or not subsidizing the registration fee for the De Facto Individual Member.

Globally speaking, on the one hand some countries only have national councilors or national legislators without municipal councilors, like Singapore and France, but on the other some countries have the national legislators as well as local lawmakers, like United States, Japan, Spain, Australia, Great Britain and Taiwan. There are 3 different systems in the latter type. The first one is that people directly elect councilors and then the elected councilors vote one councilor served as mayor. The chairman of the city council who is the leader of the majority party will also serve as mayor, like the system operated in Australia. The councilors will be appointed in different positions in the administration or in the cabinet. The second one is that people elect the

city councilors as well as the mayor. The mayor will appoint his own administration team or cabinet without the approval of the councilors, like the system in Taiwan. In England, so many shires, there is only one shire sharing the same system with Taiwan. The third one is that people directly elect the councilors and mayor, but the mayor doesn't have the authority over city governance. Basically the councilor will appoint a city manager, and this city manager is in charge of the execution the policies passed by the city councilors. We have a discussion panel at this afternoon agenda, whose topic will be about the city management system in the U.S.A..

There are 48 shire councils in the Great Britain, 47 shire councils in the Great Britain use the first system. Only one shire adopts the second system as Taiwan does. From pages 58 to 71, there is a comparison chart. At the very left side, it's about an organization called NLC in United State, which covers 49 states, 1900 towns and cities. We invited them to attend this meeting, but they could not make it for some reasons. In the chart we also have Australian Local Government Association, ALGA, established in 1947 and formed by 566 local governments in Australia, and NLC, established in 1924. Summarized what we heard this morning, we realized that if you (council) are alone, the central government will not listen to you. Nevertheless, if the local councils can work together and make their voice heard by the central government, the central government will respond to your need. Just like the experience we

heard from the CALRE, if the 28 countries do not cooperate together, how the decision-making body could hear their voice for need. In the chart we can see that there are three different organizations attended this meeting, like National Conference of State Legislatures, NCSL, established in 1975, European Regional Legislative Assemblies, CALRE and Japanese Local Councilors Alliance, 1700 members and annually 10000 yen for membership fee. Above is my presentation. Thank your for your listening.

### Prof. Bau:

Thank you. Thank you President Lin for your presentation. He has introduced us to the history and mission of TCF in Taiwan. I think this is a very important forum which provides valuable opinions and input to the public policies, including urban redevelopment and local finance. TCF is a very important contributor to local and central policy. In addition, TCF aims to strength the function of local assembly and local legislature. Social media such as Line and Facebook are also used to increase the influence of this particular forum. Another important feature of the TCF is to train potential councilors-to-be. I think this is a commendable idea of TCF. I am sure TCF is going to be a very influential driving force on Taiwan's political theme. We thank you President Lin' sharing. We still have a little time left, till 12:20 pm for a Q&A session. If you would like to bring up questions and comments, please don't feel hesitate to raise your questions. As I

said this is a very rare opportunity that we can have the representatives from different conferences, the States, Europe and Japan, joining us. Take this opportunity by raising question if you want to. (In a minute) Professor Chiu, please tell us about your question.

### Prof. Chiu:

I am Chiu Rong-Jeo from National Taiwan University. I have a question to our foreign guests. In Taiwan, we have TCF headed by President Lin. A lot of accomplishments have been attended after four years of hard work. My question is about the training course. How do you encourage young talent to run for public offices or local lawmakers? As we know, many councilors and local lawmakers indeed need lots of staff and assistants. What programs do you have to develop training young talent? In Taiwan, we have 2 specific needs; one is to train graduate students or undergraduate students who are interested in working for city councilor or Congressman or Congresswoman. The other is the talent who wants to become elected official or local lawmakers or lawmakers in the central government. The second program aims to develop promising politicians and young politicians of the future. My question to the foreign guests is: In your organization, do you have the similar program to develop young talent? Especially for the young generation, I'd like to learn from your experience. In addition, when it comes to cooperation with the colleges and universities, especially the department of

political sciences, do you have any cooperation program with these specific departments or institutes? Any cooperation project with colleges and universities? That is my question. Thank you!

### Prof. Bao:

Perhaps President Starr can answer this question. Thank you.

### Mr. Bruce Starr:

Yes, I'd be happy to. The National Conference of State Legislature has 2 specific programs with institutions and to help to inform the educated young people about the legislature's process. One of them is we try to encourage the 7000 legislators to engaged with the local schools in the program called "Back to school week". Legislator will visit schools, will talk about the legislature's process, talk about what it means to live on democracy, you have the responsibility to engage and helping to govern, when our young generation getting older, hopefully they've seen the process and actions. We also have through our conference, we've created an online game, that's kind of like how to build a law, and all of the process has to go through before build an idea. Ultimately going through the committees and chambers, as you know most of our legislators have a least 2 political parties, expect Nebraska, its nonpartisan. So those are 2 specific examples National Conference of State Legislature address the issue right head on, we recognized that our system of

government is only as strong as having educated public, so we engaged those young people, as relate to this opportunity directly relate to universities and colleges, most of the works occurs in legislature by legislators' process, I will tell you that the opportunity in the state legislature, we have students study in political science, those jobs are highly valued and it's a situation that we work with a political science department in those universities, and that's not something just that NCSL does usually, but it's something the occurs legislature by legislature's circumstance. And that one last thing, NCSL does have extensive professional development opportunity for legislator's staff, we really understand that we legislators can't do the job unless we have the staff that professionally trained and engaged, so it doesn't matter what your job is in the legislature, whether you are work with specific legislator, whether you do security, whether you are legislator's counsel, the lawyer or the writer, there's specific organization provided by NCSL every year provide public professional development opportunity both in person through our conference and also a numbers of opportunity through web, the on line training and E-learning. These are the things we do or we're going to encourage young people participation and continued development of our staff.

# Prof. Bao:

Thank you President Starr for giving us detail explanation, especially the on-line game that is a very

good idea and attract younger constituents. Maybe next we can ask Mr. Matsuda.

### Mr. Matsuda:

In our case, we are not the political organization. As such, we want to promote a civil movement, not a political movement. Members of our Alliance attend local festivals, cultural event and sports events at different religious districts. On the occasions, our members promote our belief and ideas, of course when it comes to implementation, it may be different from one district to another. In Japan, we are proud of our own traditional culture, which have many cultural activities that we take part in frequently. In addition, we have seminars and training programs to develop young talents. Most specifically, how do we develop promising young politicians of the future? We are a nonpartisan organization, and there are many different organizations dedicated to that purpose, developing promising young politician of the future. We help to provide platform for free discussion for politicians and young students. We offer, during the election time, and we also encourage young people to take part in electoral affairs. Nowadays many Japanese young people are not interested in politics, but we encourage them to take part in electoral activities, because through participation, they will have better understanding what politic is about. We have many examples to prove that young people through such participation realize that they need to be more

participatory and active. As for youth, the internet like Bruce said, I am not the very tech-savvy either, but young people are, so we can use the internet to allowed young people to engage in politics and public policies. Let me give you an example. At my constituency Kanagawa, we have a high school assembly each summer where high school students get together. It's like a mock assembly, where we have an election and a mock questioning section. The speaker of our assembly will be present to observe. I remembered one of our young high students taking part in the assembly did a superior job. She played as a speaker and gave us a great speech in that summer camp. Indeed, there should be more practical or practicum program to let young people to enhance more experience in politics. The high school assembly in summer sounds likes a brilliant idea.

## Prof. Bau:

Thank you Mr. Matsuda, next I will like to ask our representative from CALRE, Madame Rojo Noguera.

# Ms. Pilar Rojo Noguera:

(Part of the following speech was made in Spanish. No English translation provided)

I can translate into English if you want to. Ms. Rojo Noguera said that she heard the respond from Mr. Starr and Japanese representative, their opinions, in particular Mr. Bruce Starr, he talked about the importance of political parties, regarding the

importance of political, to provide young politician the environment. Also, in order to communicate with young generation, the Japanese representative uses ICT, technology, especially Internet to approach young people. In particular in Spain, the parties from different departments, they have the youth organization inside the political parties for young people. She highlighted the importance of the political legislature. People must promote the youth, giving them the opportunity to take part in political areas, providing information, training for the younger, so that they can get involved with lots of information when they start their career.

### Prof. Bau:

Thank you, Madman Rojo Noguera. She agreed that it's important to approach the young generation, and she is in full agreement of President Starr and Mr. Matsuda. How to approach to the young generation is an important issue to the CALRE. Since we still have a little time left, I would like to ask if Professor Hsieh from Soochow University has any opinions or any question about the address?

# Prof. Hsieh:

I have a question to President Matsuda. He mentioned that they provided young students opportunity or internship assembly in Japan. I would like to ask President Matsuda to provide more detailed information on how the young establish this kind of mock assembly, including the time, the place and the

mechanism they use to participate in the activities.

### Prof. Bau:

Let's invite President Matsuda to answer this question.

## Mr. Matsuda:

The name is Kanagawa High School Assembly, consisting of high school students. All the private and public high schools can be the mock local lawmakers. We worked with the branch of JIC in Kanagawa, which has the executive team to organize the assembly. Each June we recruit to see whether they want to become one of the local lawmakers at the assembly. There are 117 councilors in Kanagawa. Basically we work with JIC, and we have these high school citizens to apply that they want to become one the lawmaker at the mock assembly. One week prior to the assembly, we will choose who will be the local lawmakers and have seminar to train them with the ability to supervise government. After they know about what role they are playing and the basic idea of what they have to do and how they are going to do, they will be seated with the name tags In front of them, and pretend they are actually members of mock assembly. The speaker and the deputy speaker of the assembly will be elected. We try to teach them how local lawmakers or local legislators work with the city government, how to listen to the opinions and how to represent this voice. In the assembly, there are also some committees. For example we will propose on issues so the high school

councilors will establish some committees and then discuss on this issue in the committee. Basically we use the same operation model as we have in the city council and let the high school students follow it to the end. We even have our officials to be responsible to these committees. We also have the future dream committee which is a unique committee for the high school students. In that committee, we ask them to image what they wish to have when growing up, like what kinds of traffic situation and environment. We have ministry directly responsible for this committee. If Professor Hsieh is interested in this area, maybe we can discuss more after lunch.

# Prof. Bau:

Thank you President Matsuda. Right now we have the councilor Chin Hui-chu, she's also here with us. Let's welcome her. The time is running out. I'm very grateful for your participation as well as presentation by our foreign friends and TCF President Lin. Thank you again, Madame Rojo Noguera, Mr. Matsuda and Senator Starr, thank you for your presentation. We've learn a lot from your representation and have better idea on how in the future we can do our things in Taiwan. Maybe in the future we will work together with NCSL and Japanese Local Councilors Alliance. Thank you for coming to Taiwan. Our morning session will end now. In the afternoon we will have the open discussion. Please come back in the afternoon. Thank you.

# 分組論壇(I)A 場次:地方預算審議 Panel Topic Discussion I, Panel A: Local Government's Budget Review

主持人:蘇彩足(國立臺灣大學政治學系教授)

發表人:張育哲(臺北大學公共行政暨政策學系副教授)

與談人:張肇良(桃園縣議會議員)

陳盈蓉(台北市政府財政局長)

王正徳(台北市議會議員)

劉美芳(新北市議會議員)

朱澤民(景文科技大學理財與稅務規劃學系副教授)

### 蘇彩足:

各位女士,各位先生,午安!謝謝大家利用這個周末假日,來參加地方預算審議的論壇,地方預算審議,當然非常非常的重要,我想我應該先自我介紹一下,我是台大政治系的老師蘇彩足,非常高興有這個機會共聚一堂。

回到地方預算審議是一件非常重要的事情,特別是前一陣子,學生都在問 我,他們看了商周四月底的一期專刊,寫失控的台灣債務裡面,有提到說失



國立臺灣大學政治學系教授蘇彩足主持分組論壇。

控的台灣債務,是比服貿更急迫的危機,然後去指控說地方縣市政府,社會福利亂撒,然後導致這個債務淹腳目,比較奇怪的是,縣市政府財政狀況越糟,他的施政滿意度就越高,債務越高他反而越受到民眾的擁戴,有關這一點,我們當然知道癥結是在那裡,負責監督的議會,到底是做了甚麼樣的監督?

本來他們應該是要幫民眾把關,幫民眾的看好荷包,商周對議會一樣做出一些指控,認為很多的議會是睜一隻眼閉一隻眼,譬如說,今年的預算有 6.1 億,完全分文未刪,就這樣讓他過關,其實議會是幫人民看守荷包的,其實很重要他要怎樣做?做得怎麼樣?我想這就是我們今天要討論的議題。

今天很開心有一位我們的發表人,是台北大學公共行政暨政策學系的張育哲張教授,幫我們做一個引言,然後有四個與談人,目前到場的有三位,待會兒我再一一介紹,現在我們就先請張老師,用大約15分鐘的時間,幫我們做一個論文的發表。

### 張育哲:

主持人,蘇老師,還有與會的各位,大家好!很今天很高與有這個機會,來和大家來討論這個地方預算審議的問題,就像剛剛蘇老師講得的,我們的國家,不管中央和地方,都有很嚴重預算赤字問題,就預算來講,我們連中央政府預算審議,它實質審查成效都不是很好,所以開始去注意到地方預算審議的問題,我覺得這一個很好的契機,我今天的角色,基本上就是去整理一下,文獻上對台灣地方預算審議,所有的一些文獻發現,然後做一個引言,提供大家等一下討論時的背景資料。

我今天要報告的,大概要分成四個部分,一個是前言的部分,我大概會講為什麼須要有預算審議?它的目的是甚麼?還有預算審議會遭遇到一些困境,和一些困難,其次,我談一些法規,在台灣進行預算審議相關的法律基礎和規範,然後它的一些程序,比較重要的是第三點,我從文獻上找到一些,有關目前台灣在進行預算審議時的現況和問題,最後結論的部分,我做了所有問題的整理,並做了一些建議,來就教在場的各位先進。

首先我們先講一下為什麼要進行預算審議,程序上的意義,是立法機關來 代表人民,同意政府提出的預算,並加以修正,在這樣一個合法化的過程, 在實質上代表的意義,就是由立法機關,來幫助人民看住荷包,不要有一些 浪費和違法的情事發生,所以預算審議它會有一個比較大的困難,其實就是 它往往非常需要龐大的專業能力,因為事實上雖然是行政機關編列預算,立 法機關只是做預算的審議,但它實質上需要的一些專業能力,並不亞於行政機關,我們現在看到的立法機關,他所擁有的,不管是人力大幅度的低於行政機關,又有資訊不對稱的問題,所以在專業能力方面,就是一個很大的困難,另外,在預算審議的過程中,其實很難擺脫政治勢力介入的影響,這都是我們在實務上,所看的到的一些問題。

接下來,我們再來談一下,跟預算審議的相關規定,其實就我們預算法第九十條規定,他的第一項規定,地方政府預算另以法令訂之,所以從預算法的角度,應該有一個專法,來規範地方政府預算相關事宜,包括預算審議,不過目前並沒有這樣一個專法出現,所以同條的第二項,他就規定前項法律未制定前,準用本法之規定。

換言之,目前地方預算的審議的相關規範,是和預算法裡面有關中央政府 預算審議,適用一樣的程序,然後除此之外,在實務的運作上,跟我們預算 審議相關的規定,有一些還會出現在憲法、預算法、地方制度法、地方立法 機關準則,這些都會和我們審議地方預算有關。

除了這些法規程序性的規範之外,以下還有一些原則,是中央和地方都必 須遵循的原則,第一個叫做議決明確性原則,意思是說,一旦預算通過變成



臺北大學公共行政暨政策學系副教授張育哲,以「地方預算審議」為題發表論文。

法定預算以後,和行政法理面通過的法律一樣,具有法律的明確性,不應該 有模糊不清的現象存在,這是第一個原則,其次在憲法第七十條,和地方制 度法裡面,都有明確的規定,就是預算審議,只能做預算的刪減,不得為增 加預算支出的提議,這是第二原則。

第三個對行政部門所提出來的預算,立法機關不得任意去調整,或者去變更預算科目之間的金額作移動,第四個原則,不得違反禁反言原則,聽起來有一點抽象,簡單來講,預算審議有一個要求,就是前後的一致性原則,換句話說立法機關他通過的一些決議,彼此之間互相不得矛盾,有一個在實務上比較常出現,違反這個原則的例子,就是地方立法機關,有時候一方面通過赤字預算,換句話說,他刪除的預算,是讓歲入是低於歲出,就變成是一個赤字預算,另外又有一個附帶決議,要求地方行政機關自行去調整歲出來平衡預算,這樣兩個決議,是互為矛盾,這樣就會違反所謂禁反言的原則。

第三個我從文獻上,找到目前在我國地方預算審議的一些實況,我歸納出四個問題,第一個就是預算審議功能不彰,剛剛蘇老師有提到,就刪除預算的角度來看,大家如果手上有大會手冊,翻開第九十三頁,有兩個表是公民監督國會聯盟,在去年底所做的一個縣市議會透明度的排行,有關預算審議的部分,這兩個表,第一個是有關預算刪減的金額跟改革比,我歸納起來看到的數字,在102年度,地方22個縣市政府裡面,有7個是完全沒有作任何預算的刪減,換句話說,就是直接通過行政機關所提出的年度預算,有一點像是橡皮圖章一樣。

其次有 11 個縣市,刪除的比例是低於百分之五,另外有台北市、高雄市、新北市,跟嘉義市四個縣市議會刪除比例高於百分之五,預算刪減的比例,不見得刪得越高就越好,那個只是某一個參考指標,公民監督國會聯盟有作另一個評比,是和議會透明度有關,這就可能是一個比較客觀的指標,這個評比有兩個面向,一個是議事的轉播,一個是議事的記錄,我這邊有列出他的細項,今天因為時間的關係,我就不一一的去唸它了。

總之,就是如果在議事轉播,和議事記錄,兩個都做得很圓滿,他總計可以得到滿分九分,可是聯盟評比的結果,在去年22個縣市,只有高雄市7分,台北市6.5分,就是滿分9分裡面,被公都盟評比為尚可,另外有16個縣市,是被評比為不及格,分數是在大會手冊第94頁中,大家可以參考,最後有四個地方議會,他們在9分裡面,他們得到的分數是不到2分,除了被評為不及格以外,還是劣等。

第三點,我想講的預算審議,除了專業能力以外,可能在政黨政治,會有

一些存在的問題,我這邊就舉去年度,高雄市預算刪減,在各地方議會中, 算是比較多的,根據公都盟去年的資料是刪了29億,今年是最新的預算審議, 在今年2月13日出爐,是刪了57億,刪減比例其實是蠻高的,比去年幾乎 是要 duble,到底這樣一個刪除,是好事還是壞事?如果大家有注意到媒體的 報導,雙方都召開記者會,互相指責對方為了政黨利益,是政黨之間的惡鬥, 這樣的一個衝突,其實會讓專業的討論,在地方預算的審議,遭遇比較多的 困難。

最後就是比較屬於法規面,或原則的違反部分,就是我剛剛講的四原則,舉例來講,以高雄市正在處理個年度的預算編列,他們已經審過的預算,已經完成法律的程序,結果他們又作了一個決議,就是要求凍結部分預算,真正要去動支這個預算的時候,還要另外提案,經議會同意,這樣就違反了議決明確性原則,因為事實上,預算已經通過了,但也有學者認為,是違反了預算不二審原則,這是另外的名稱,同樣預算不審兩次。

最後我提一些整體性的結論,這邊所提到的是幾個在預算審議上的困難,第一個,就是我剛剛有提到的,預算審議蠻重要的部分,就是資訊的問題,如果說從資訊的角度來看的話,非常明顯作預算籌編的行政單位,可以說掌握了資訊上的絕對優勢,要做好預算審議的工作,你可能是相對的具有一定的專業能力,才能做好預算審議,可是就目前國內的立法機關,不論是直轄市縣市,或是鄉鎮,目前都沒有像中央政府,至少有預算中心,可以提供專業上的協助,這是一個會面對到專業能力上的困難,我們比較國外的情形,比如以美國為例的話,他們有國會預算局,還有一些比如說國會圖書館等資源,在我們國會來講,相對是比較欠缺的。

我這邊有一個看法,是如果要提升我國的預算審議的品質,第一個,可能就是要協助他們去設置一些,能夠協助地方議會,去進行預算研究的專門機構,這是一個比較耗費時間,比較耗費金錢的作法,如果短期之內,無法建立一個地方議會,預算專職的研究機構之前,可是還是要關注預算審議的品質的話,那可能就要去依賴目前地方民代,他們重視地方預算的審議,要求民代的研究助理,用心於專業的研究,去做更多的投入。

最後一點,如果只是我們在這個場合,要求民代重視預算審議,效果可能 非常有限,背後也要有強而有力的民意監督,就像我剛剛所列的公民間監督 聯盟,或是像今天這樣的論壇,至少可展現出民眾,對預算審議的重視,讓 民意代表可以瞭解到,他們的問政成績,還有在預算審議上,他們投入的心 力,會反映在他們的選票上,投票行為會因此受到影響,這樣才能有效改善 政黨,或地方民代對預算審議的重視程度,以上是我的報告,謝謝!

### 蘇彩足:

非常感謝張教授,它的功力很深厚,所以時間雖然用得很短,但是資訊非常完整,他把地方預算審議的一些原則,和重要的問題,都幫我們做了歸納。 接下來,我們有四位非常重量級的與談人,要來做一個回應,首先是來自 桃園縣議會的張肇良張議員,我想因為桃園縣的財政,相對其他縣市是比較 不錯的,我想是不是桃園縣議會的議員,比其他縣市議員工作做得特別好, 我們現在就給每一位與談人十分鐘的時間,開始就讓張議員來,謝謝!

### 張肇良:

謝謝主持人蘇老師,還有剛剛的引言發表人張教授,還有其他與談人,新 北市的劉議員,景文科大的朱教授,以及在場各位好朋友。

剛剛蘇老師有講到,我們桃園縣的財政狀況特別好,桃園縣目前在我們財政部六都評比中,財政狀況是最佳的,前幾天,我們看到說有縣市財政都要送到加護病房,我們桃園縣不但活跳跳的,財政狀況很好,而且還還債,今



桃園縣議員張肇良參加分組論壇。

年我們大概可以還一百多億。

我們的財政,主要好在甚麼地方?就是好在朱縣長離開以後,我們做了好 幾個都市計畫重劃,幾個重劃幫平均地權基金,賺了好幾百億,還有我們吳 縣長,不斷地調高地價稅,他隨便調高一兩趴,我們稅收就增加不少,所以 我們桃園縣這幾年調高不少地價稅,有些我認為他是巧立名目,說甚麼捷運 要做,然後甚麼公共工程要做,有一些偏鄉,像復興鄉就調高了兩三倍,這 幾年我們地價稅可以說增加非常的多。

我們在升格前夕,最近我們鄉鎮市民代表在開會,我們就碰到我們縣政府,沒有監督鄉鎮市公所的預算,我們有一個鄉公所,長期以來,一二十年預算就只有十億而已,現在要升格了,真可以說是狂賣祖產,今年預算變成二十億,增加了一倍,所有的活動,通通拿來辦就對了,辦一個比賽往常補助兩三萬的,現在補助二十萬十五萬,幾乎每一個村都可以辦村運動會,因為他實在都有很多錢,只要鄉鎮市長掌握了鄉鎮市民代表,通過就通過了,實在是非常可惜的事。

我們桃園縣,說起來實在很丟臉,我們的預算,從來幾乎沒有刪,剛剛張老師講,也不見得刪就是好,可是沒有刪,我們常常在一讀二讀的時候,我們都表示要刪,每次議員都起來表示要保留,要怎麼樣刪,可是到三讀的時候,政黨一動員,國民黨有執政的優勢,我們在地方民進黨大概有二十席,國民黨三十席,無黨派十席,可是一到三讀會的時候,通通又恢復了,我們原來刪個一兩億,到了三讀會又通通,都恢復了,所以常常造成從朱縣長到吳縣長,這十幾年來,預算是零刪減,也許你會說,是不是議員不認真,我敢講議員各黨各派都很認真,在議會一二讀會的時候,都非常的用心。

我們唯一的缺陷,就是不像台北市,台北市議會功能最齊全,像各位現在有看到分組討論,所有的預算都在一讀二讀的時候,在小組審得非常清楚,留下記錄,我們桃園縣比較糟的是,一讀二讀三讀都在大會,每一頁每一頁的翻,有時候在一讀就跑不過了,有時候在分組裡面,假定有議員攪和,比較多席有時候,抽籤或攪和比較多,9席7席裡面有多個一兩席,我們就可以綁住它,我們預算書動輒一次都五六箱以上,都在大會審,字又密密麻麻,主席又都很快速處理,常常有議員連頁次都沒看清楚,一讀就過了,實在很可惜。

一讀過了,你沒有保留就過了,所以我們希望升格以後,比照台北市,像 我們今天坐在這裡一樣,預算一讀逐次逐頁的審,不要像我們桃園一讀也在 大會,六十個議員坐在那邊,你要怎麼審?有些局處,像警察局,一年六十 幾億,整本三分鐘,一讀就審完了,財政小組召集人敲下去就過了,我覺得 非常的可惜,我們預算通過,感覺上有一點輕忽,有一點隨便。

我們常在決算的時候看,我不知道別的議會怎麼樣?我們桃園縣的執行率, 只有百分之八十五,每年都是這樣子,其他縣市怎麼樣?我不知道,但桃園 年度決算的時候,固定執行率只有百分之八十幾,你編了八百億,譬如今年 五六月,看去年102年的決算,事實上執行率只有八十幾趴而已,八十幾趴 還被人罵說浪費,你編了一千八百多億,你執行了七百多億,還是說很浪費, 那表示說什麼,表示有很多地方真的是浮編,很不合理。

有一些狀況,我們也建議它是不是不要編,尤其我們市政府,常常會規避我們市議會的監督,他有一些基金挪來挪去,或是縣市首長運用他的一些特別預算,像最近我們比較注意到的合宜住宅的事情,合宜住宅的那塊土地,六千多坪,我們議會只是講那塊土地要做合宜住宅,上個會期只是這樣講,在三月的時候,還沒有開會的時候,他就把它處理掉了,那邊土地一坪五十萬的話,六千多坪將近三十億,我們縣政府副縣長,大筆一揮就處理掉,都規避議會的監督,你到底要做社會宅合宜宅,甚麼政策都還講不清,可是土地是我們桃園縣政府的,你怎麼可以這樣做處分呢?他規避我們的監督,很多預算充滿護航。

我們地方議會預算審議,要根絕的部分,我的結尾建議有兩點,第一個每個縣市首長要做好事,就如同剛剛我們蘇老師說的,負債越多的縣市,甚麼花蓮、苗栗,他民調都非常的高,因為他狂做建設,狂發福利金,甚麼小朋友營養午餐,要不要加個五塊十塊,縣市首長立刻跳出來說好,沒問題,我們預備金編個三億兩億來支持,像這種東西,我們議員敢反對嗎?一些社福的預算,我們不太敢反對,所以我希望回歸到媒體的監督,我們議員當然都有開會,我們一讀二讀都有開會,我希望媒體能公布,我們議員對預算,在一讀二讀時,都有提出保留或刪除,但是到三讀的時候,政黨都吃了大力丸,強力動員,晚上十點十一點,大家議員都不敢走,你走的話,下次不提名你,所以大家都不敢走,最後都過了,執行力又讓大家講浪費,以後媒體要公布一讀二讀有發言要保留的議員,和真的有來開會發言的議員,強制動員一些不合理的預算,媒體也應該把他公布出來,第一個就是媒體要加強監督。

第二個就是決算單位,像審計室、主計室,他們像個幕僚單位一樣,我覺得相當可惜,每次我們在審預算的時候,常講你這個錢沒有用,你這個錢又做得不好,怎樣、怎樣,讓大家覺得都很浮濫,但是我們審計單位,雖然提了很多缺失,但最後還是過了,我覺得很可惜。

所以我覺得預算決算的部分,要加強它的功能,我們公務人員浮濫編了那麼多預算,連自己都不執行,這公務員是不是要檢討,考績要跟他打乙等,編預算過程中,執行力或者不能執行的,收據發票評價非常低的,這些公務員都要跟他做檢討,這樣我們政府單位編預算,就不敢浮濫來編,媒體發揮功能,審計也盡責,再加上我們議員認真來監督,這樣我相信,往後政府單位就不敢再浮濫亂編預算,以上是我在這裡和大家的分享,謝謝!

#### 蘇彩足:

非常謝謝張議員,我今天也學到很多,像桃園縣在預算審議的生態,好,接下來我們把握時間,要請的是用錢的單位,台北市財政局局長陳盈蓉,陳局長,來跟我們做一個討論,謝謝!

### 陳盈蓉:

剛剛聆聽張教授的發言,針對議會審查的部分,我這邊提的意見可能會比較少,因為我不是政府部門,今天我們王正德議員有在這邊,待會他可能有很多高見,我這邊說明一下,我們主持人蘇老師有提到,針對台灣債務的部分,台北市的情況是怎樣,其實桃園縣市真的是第一名,他們整個債務狀況



台北市政府財政局局長陳盈蓉參加分組論壇。

非常好,其實在五都裡面,台北市目前的表現,我們可以發現除了桃園縣他 的情況很不錯,另外就是新北市,舉債空間和桃園縣差不多。

根據現在新修正的公債法施行之後,降低我們台北市的舉債額度,目前我們台北市舉債額度,剩餘還有兩千多億,剛剛我們有提到高雄的部分,有五百多億的舉債空間,幾乎是她的五倍,目前在全國裡面台北市他的財務的穩定度,還是相對穩定,我們台北市首都的財務負擔,也是相對比較大,現在財物的支出會有一千七百多億,這是這幾年大概的平均數,所以整個財務怎樣去籌?議會怎麼樣審?我們這部分,可能會很重要。

我們會發現一千七百多億裡面,有百分之五十五左右的經費,都是台北市 政府自籌的財源,中央的統籌分配款不算進來,我們自籌的財源,就高達百 分之五十五,在這種情況之下,我們舉債餘額還降低了一百多億,從郝市長 擔任市長到現在,他的債務是一直在減少。

整個來說,除了中央的統籌分配款,事實上,從過去的四百九十億,降到現在只剩三百九十億,逐年減少,但是我們的債務,也逐年減少,也就是說,我們的財務調度和自籌的情況,表現是非常良好的,這部分的良好,我覺得應該歸功於市政府之外,市議會的審查也是很重要,也就說他在為我們市政府支出的把關,也是非常重要。

當中央有甚麼樣的規定的時候,我們就領先來處理,譬如說首長特支費,這兩年首長的特支費,都減少百分之二十,這不是中央強制要求,但是議會跟我們說,我們就做一個表率,各縣市政府議會,七個縣市甚至沒有刪除任何的預算,其他縣市為什麼有很多的公關,像我們簡單來講,台北市甚至活動費,這兩年我們每年減少額度也是四分之一,市長認為,如果我自己可以做,就不必透過公關來做,剛剛蘇老師有提到,我們的債務情況不是哪麼差,為什麼我們的民調沒有那麼好,這部分的費用,我們就沒有花費,那麼同樣的高雄,就花費比我們高,它的歲出一樣是那麼高,它的歲入就必須依靠舉債來支應,其實我們也知道公共支出愈多,你的選票就會有好處,可是你應該要量力而為,你應該要考量你的財務狀況,不管台北市議會的把關,還是台北市政府的自我要求,我們台北市都做到。

張教授提到惡鬥的部分,我覺得在台北市議會,我看到的沒有這樣的情形發生,我們不會因為政黨的因素,而有太明顯的情形發生,像我們今年一月,議會審查預算完畢,可是我知道高雄市到今年三月才審完畢,像這樣今年一月到三月的預算,就被綁住了,他對政策絕對會有影響,這部分在高雄跟在台北很不一樣。

另外還有一件事情,就是很多人沒有在講,除了台北之外,就我知道,民意代表在公共建設有支出的時候,其它縣市議員就會分配一種,你們知道叫什麼的分配款,可是在台北市,是唯一沒有,也就是說台北市在把關公共工程的時候,議員跟他是沒有任何利益關係,它也很自然地該做的去做,其他縣市公共建設支出,會給議員一些那個,我不知道這樣,對把關也許我們認為會有影響,這是我們在觀察的時候,發現的這個情況。

最後,我這邊還是要講,我們台北市政府自己內部,在預算審查的時候, 我們除了連續型的預算經費支出之外,我們會盡量從零基預算的思考去做, 而且我們是兩級制,到了議會分組審查,我們會做一個比較詳細的說明,還 有討論會有比較多的時間來做處理,所以不管是效率或效能上,感覺其實台 北市議會,監督部分的處理的表現,可以當其他縣市的領頭羊,這是我一個 初步的想法,以上。謝謝!

#### 蘇彩足:

謝謝陳局長,剛剛我在介紹妳的時候,說妳是用錢的單位,妳愣了一下, 說我是賺錢籌錢的單位,怎麼說我是用錢的單位?我的意思是代表行政體系, 代表市府,相對其他單位,財政局是很努力幫台北市民在賺錢。

接下來按照議程,應該要換學界的代表,是不是請朱老師來發表,他要當壓軸,所以接下來,我們請台北市議員王正德議員,做一些說明,謝謝!

#### 王正德:

謝謝我們主持人蘇教授,還有張教授,剛才談到桃縣議會的張議員,以及陳局長,新北市議員,朱教授,說實在的,台北市議會,在市議會上因為我們是首都議會,確實我們有建立了一套制度,每一屆都在改進我們的制度,因為我們覺得台北市的成立,是台北市政府加上台北市議會,是一個行政權和立法權,兩個要互相支持,互相監督,在過去我們的制度一直還不錯,經過每一屆優秀的議員進來,不斷的改進。

剛才局長也特別提到,我們審查預算絕對在年底以前,完成所有的動作,但是台北市議會,我們審預算都非常的用心,像剛剛張議員講的,我們有分組,我們把台北市政府分進去局處理面,在台北市議會分成六個委員會,從交通委員會,到工務委員會,教育委員會,警政委員會到財建委員會,以及民政委員會等六個委員會,我們每一個議員就這樣子,根據興趣和抽籤。

每一個委員會在過去 52 席的時候,每個委員會差不多平均 8 到 9 個,現

在9到11位,我們會鉅細靡遺地在台北市議會審預算,審得非常詳細,剛剛張議員也有講,其實執行率很重要,常常我們只給預算,不去看他預算怎麼樣使用?這是最不可取,你編了八百億,實際上只使用了六百億,那就是你編造不實,我們對局處長要求,你今天編一百塊,我給你一百塊,你用不到一百塊,你用九十塊,那你下一次只能編九十塊,因為你就是浮編嘛!我們也給了你,那就表示我們議員沒盡責,那我們給了你,沒有用完,我們就要檢討你的執行率。

所以我們每一次在審預算的時候,會把上一屆的執行率,我們看得很仔細,按照上一次的執行率,再根據今年財務狀況,到底是要全額給?給還是適當的給?

基本上,在我們台北市審預算,就像剛剛張議員講的,到時候動員,劈哩啪啦秋風掃落葉,說實在,我們國民黨議員砍得比民進黨大,我是覺得議員的角色裡面,砍預算是議員的天職,如果說他浮編預算,被砍掉是應該的,當然我們都把官員看得太好,太完美了,可是事實上,現在很多官員,確實有很多問題,這就是為什麼要有議員存在的原因。

但是對你們桃園來講,我個人一直認為,我們民代的制度,級數分得太多, 我自己不好意思說,我們民意代表,成事不足敗事有餘,我們是常常喜歡敗 事,可是我們很用心去敗市政府那些不好官員的事情,馬上就變成好事,負 負得正,所以對我們議會來講,我們在審預算的過程當中,我們的分工是做 得很好,對市府的預算,說實在,以我在當議員四屆來看,從馬英九做市長, 在我的立場,我們議會黨團立場,不希望它收入多少它超出,我們不希望借 貸子孫的錢來這邊,這是最爛的市長。

他借錢說我可以用五十年,完成我人生任內重大政績,這是沒有道理的,你必須要告訴我,你為什麼要簽五十年?你不能用向下子孫的錢,來完成你個人的政績,在我們議會把關得很好,就像剛剛張議員講的,一塊土地一定要經過我們議會,我們沒有同意的話他很難,甚至我們台比市議會要求,還規定所有的土地不准再給七十年了,因為七十年你換下一代了,我們要卡住每一塊土地的使用方式,讓他充分發揮功能,現在台北市的土地已經非常的珍貴。

所以今天在台北市這方面,我個人因為也兼黨團書記長,當然政黨運作, 必須要存在的目的在那裡?因為每一次議員在審預算,可能每一個議員層次 不一樣,程度不一樣,可是有的議員他很用功,或是資深議員,他對這預算 很了解,我自己也承認,很多議員他不用功,在審預算的時候,他順便上課, 一筆預算他問一次,我們可以原諒,你問兩次也還可以,可是你問三次,就 是存心杯葛,而不是在審預算,那就沒有意義。

這種情形會不會有?當然會有,所以我們台北市議會,為了要求,為了要淘汰不好的議員,我們在大會上公開上網,讓所有的市民可以看到,我們也曾經想在委員會做到,可是目前我們還沒有,因為我們覺得是一步一步慢慢到位,我們讓市民來看,因為議員向自己負責,每一個議員有不同選民的代表,只是說他在整體會議上的時候,合議制的過程當中,所以我們每一次大會,分類之後其實一讀會,我跟張議員報告,一讀會並不重要,重要是一讀會時候,到委員會去審查,進到二讀會,因為一讀會,只要標題過,他就應該會過。

但是執行率很重要,就是說你編了八百億,結果你給了他,他只執行 六百億,我覺得這樣各市政府的首長都要負責,我們在總質詢的過程當中, 我們市政府向來沒有發生這樣的事,我們每一個局處首長會非常難看,他過 不了總質詢這一關,我們會直接在檯面上要求他做出說明,甚至讓他當場下 台,我們集中力量,不是不可以把首長幹掉,這也是我們民意代表發揮它的 功能。



台北市議員王正德參加分組論壇。

只是在分組的過程當中,在台北市議會我們有一個優良傳統,我們有一個 資深議員的傳承,原則召集人由資深議員擔任,年輕的議員讓他去做副召, 做不同的歷練,讓他會看到我們資深議員的努力,我一直認為民意代表肯用 心,好好的去做,民意代表可以把市政府一些不好的狀況給提出來,然後透 過我們議員共同的力量去處理,因為畢竟議會是監督市政府,我們議會可以 把關。

所以我四任議員當中,經歷兩任市長,這兩任市長非常優秀,對議員的監督都予以尊重,沒有說議員建議市政府,市政府不甩,這點我是覺得民主機制,在台北市議會是有發揮,當然更要感謝晉章兄,他是我們議會的活字典,因為我們還有一個法規委員會,我們為什麼要成立一個法規委員會?因為法規是牽扯到民眾權益最重要的,幾乎中央的法規,都是台北市先訂中央跟進。

我們在訂每一個法規的過程當中,法規委員會中雖然是採黨派代表比例制,但是每一個議員,都可以到法規委員會列席,發表意見,然後每一個法規,從法規委員會幫你統合意見之後,到大會二讀的時候,我們還是逐條逐字,議員還可以一條一條的來討論,對法規審意的嚴謹性,就是台北市訂定的自治條例,基本上是我們中央立法院的楷模。

所以我們好多法令,只要我們台北市一訂,立法院立刻跟進,而且我們的效率是它的好幾倍,很多法令台北市訂了,逼得立法院不得不訂,這點就是首都議會當領頭羊的效果,當然我們也希望不同代表性的代表,進入議會,有不同的衝擊,才會有不同的思慮,桃園馬上就要升格為六都之一了,其他沒有升格的,包括鄉鎮代表,其實我覺得鄉鎮代表都可以不要存在了,並不是否定它,因為我是覺得有用的,一個就好,沒有用的,十個也是浪費,因為議會就可以發揮很大的功能了,因為你層次太多,對行政權的杯萬,反而效率不夠,已經有議會存在,以縣市首長為代表,如果你下面的鄉鎮代表,跟他作對,你就很難去發揮,很難將政策往下貫徹,相對地就會變跛腳。

所以有關這點,站在民代的立場,我不是否定鄉鎮民代的功能,因為確實你要做一個好的民意代表,不單純是你要去努力,而且要經過訓練,這點在議會裡面,從我第一屆當議員,就不斷地在學習,不斷的在成長,更重要的,你議員一定要來開會,開會也是成長,因為你聽每一個議員在講的過程當中,每一個議員後面都經過他的幕僚,提供最精華的內容,無形當中,一任議員就讀了一個大學,兩任議員就讀了一個碩士,三任相對就讀了一個博士,相對你就會有不同的成長,而且我們也有不同的座談會,像今天這個座談會就很有意義,聽到各位的報告,對我來講,就有很大的收穫和成長,身為首都

議會議員,我個人也覺得,為什麼我們台北市的預算也多,我們也做得很努力,為什麼我們的市民滿意度一直不是很高?

跟各位報告,因為台北市是國際大都市,台北市民水平非常高,認為台北市長做好是應該的,做不好才要鞭策,基本上,你做台北市市長,要拿到民意調查度非常高的,一定不是一個好市長,為什麼?因為那些都是巴結得來的,你真正要做工程的,市民都很討厭,像馬英九去做地下汙水道,看不到的地方,你每天辦活動,民意支持度一定很高,你天天去發福利金,這個絕對不是一個正常好市長,而且這個市長,絕對是危害台北市,我們在審預算,我們對這種社福預算,我個人在當民意代表過程當中,不會去討好選民。

我覺得一味的討好選民,這不是叫民意代表,這個叫巴結買票,所以市長 政策買票,我們不會支持,我們希望長治久安下去做,因為台北市是我們的 都市,我們生在這裡,我長在這裡,我們希望它長長久久,我們每一次的質 詢,都會留下紀錄,市民都可以去看,對政策買票的市長,我們絕對不會去 肯定。

所以台北市長做得好,是應該的,做不好,我們會去鞭策,所以台北市長的知名度,要提高很難,花蓮縣聽說做得很棒,可是他的建設,一定不是最棒的,我是覺得市長一定要看遠,一定要好好地做,等到你卸任以後,像黃大洲,過去大家把他罵得臭頭,可是他的建設做得很多,如果沒有他的建設,台北市沒有現在的光景,所以你在他任內,每次都在看民調來做施政的市長,一定是一個最爛的市長,同樣的,總統也是,這是我的一個想法,因為你民意代表,要看民調,你市長要看長期,譬如說四年,行百里半九十,一個水溝修了九十公尺,剩下十公尺,這個水溝還是沒通,可是你把它全部做好了,就好了。

我們常講你市長常要看你最後那一年,是不是可以把前面的施政可以做到好,今天在這個座談會,正好也有新北市、桃園我們六都的民意代表在場,我把我們台北市的經驗,跟大家分享,當然各位也有好的經驗,我們也願意學習,大家互相學習,讓我們民意代表的體制,可以完善,能夠有力量,能夠對市政府來講,相輔相成,今天這個機會,謝謝我們主席!謝謝與會的貴賓。

#### 蘇彩足:

謝謝王議員,身為台北市民,我真的要感謝台北市議會,幫我們對預算做這樣的把關,我一直認為台北市民是很幸福的。

我記得有一次,我帶著我的學生來台北市議會參觀,看到預算審議時,就 看到議員在預算書上,又折角又畫線,密密麻麻地做足了功課,當下我和我 的學生都是非常感動,我很高興有這麼認真的議會,另外今天分組論壇,我 們這一組也是非常幸福的,因為除了原來的四位以外,又多了一位神秘嘉賓, 我們新北市的劉美芳,劉議員。

### 劉美芳:

其實我今天是沒有準備要發言的,因為我是想跟各位來請益,來學習的, 我想借幾分鐘,來介紹一下我們新北市的狀況,像我們剛剛張議員、王議員, 應該都很清楚,我們是以開審查會的方式,來審查包括市府,或者是議員的 提案,六個審查會,都各有不同的管轄範圍,還有局處室審查,包括預算, 都會先在審查會,做前期審查之後,再送大會,這是程序方面,我們新北不 像桃園,桃園有代表,所以說桃園,他們跟我們新北市可能是不太一樣的。

基本上,我們議案二讀會如果通過,就是頭過身就過,三讀幾乎都會過,所以說會發生狀況,往往是非關席次的問題,因為有一些議員,如果他要刪預算時,大部分時間,我們就會來思考為什麼這條預算要刪,因此可能整天的議程,都在討論這條預算,在刪除的過程,其實對議會的議事效率,是有蠻大的影響的,有些時候,當然我覺得有些議員,是很專情在問政上面,但可能有些議員,他今天可能在情緒上,可能今天吵架,或者是說孩子不聽話之類,他就可能要刪預算,議員的條件是參差不齊的,我是覺得每個地方,都有很好的議員,也有一些比較有情緒的議員,所以我才說非關席次,有些議員他要刪預算,你也不能說不讓他刪,而且他用一些行政程序,用一些議事規範來走的話,真的也要尊重他。

不過新北市比較不錯的一點,是我們網路同步進行,像國會監督聯盟,可以同步看我們整個開會的過程,包括我們在質詢的過程,都可以看得到,所以說我們新北市,最近都在進行總質詢,大家如果有興趣的話,就可以上網去看,其實我覺得預算的研究,我相信蘇老師也很清楚,我相信主計,就會根據上一個會期,或之前會期基本的預算,來做下一個會期審核來制定,變成說不見得每一條可以把它做得很精密很好,因為身為議員有一個很重要的職責,就是監督預算,如果沒有監督預算,沒有刪預算,那我們的存在就等於就白費了,所以說我們都是很用心來監督預算,但是因為新北市一直沒有通過財政法部分。

所以其實我們一直很辛苦,我們的預算的部分,一直都要舉債,從第一任

朱市長開始做的時候,一直要靠舉債來過日子,其實就像王議員所說的一樣,不應該要債留子孫,而是應該要想,如何讓債務盡量慢慢地逐年地減少降低? 就像我們剛剛陳局長所說的一樣,我們每一年度,要有一個百分比的逐年減少債務。

剛剛陳局長也有提到,我們新北市有建議款的部分,每一年,我們新北市議員,都有一千兩百萬的建議款可以使用,其中有包括了設備款,就是資本門跟經常門的部分,我一直在思考我們為什麼要設這個建議款?因為建議款的好處,就是有一些民眾很多的社團,他們真的想要要辦一些活動,當然他們也可以跟包括文化局、教育局、社會局等等,各個局處去申請經費,但是如果他們往往沒有管道,沒有人脈,就沒有機會辦活動,像我們有這些建議款,我就比較著重在於有關於教育文化這個區塊,我不知道其他議員如何?但在我的任內,我辦了非常多的文化相關活動,然後也帶給我們市民在素質上的增長,或是學習上的成長,我是覺得在建議款的使用是看人,因為我們有發生過一些建議款使用不當的情況,導致一些議員,就因為這樣子不能當議員了,但是就建議款這部分,我是覺得事在人為,還是要看人去做,這是我對建議款的認知。

剛剛張教授也有講到,如果多花一點經費,多辦一些活動討好民眾,民調就會高漲,但是相對在一些建設,在一些我們看不到的部分,往往就沒有辦法,對我們的都市有一些提升,所以說,這個時候就要靠媒體,來做一個監督的工作,相對來說,媒體我覺得對民眾算是一個較友善的工具,在某個程層面來講。

可是我覺得蠻可惜的是,我們新北市議長比較注重人和的,可以說他從來沒有使用過表決權,結果就是要用更多的心力和時間,在於遊說談判的過程當中,也就說,他要花很多的時間,也許是在停會的時候,來做一個遊說的工作,可是如果沒有表決的話,民眾很難去知道,誰刪了預算?

我覺得刪除預算這件事情,民眾他也有知的權利,像國會他們就會把名字 列在電子版上面,今天表決以後,誰要刪掉這條預算,都可以在電子版上可 以看到,民眾也可以知道,誰刪了這筆預算?在這部分,我們新北市應該還 會繼續努力,希望說有必要還是要動用表決權,否則會恨辛苦,花很多的時 間在做遊說的工作,最後就是挑燈夜戰,然後接下來就是全部統包,我說的 沒有錯吧!王議員、張議員,我覺得這是對預算不是一件很好的事情。

因為大家沒有說像剛剛張教授所說的一樣,我們對預算研究的能力上,真 的需要一些專職單位的協助,但是專職單位如何去投入?這是要研究的部分, 因為如果說專職單位的投入,我相信對整個問政,尤其是預算的審議的品質, 會有很長足的進步,我個人真的覺得在審議預算的時候,那個預算真的多如 麻,我不知道王議員、張議員,用多少時間在跑行程,每一個議員時間都是 二十四小時,時間有限,如果花很多時間來跑行程,那你當然相對就沒有很 多時間來研究議案和預算,就必須請助理來做,助理他有沒有能力來審查預 算?

我覺得有時候還要來增進這個品質,在這裡有很多的難處,我就和大家分享到這裡,希望蘇老師能指導,因為我是蘇老師的學生,而且蘇老師是我們業界這方面的權威,在地方已經開過很多場的座談會,未來我認為真的要拜託一下,因為我覺得我們素質,可以再作提升,可以做得更好,謝謝!

### 蘇彩足:

謝謝劉議員,跟我們作的真摯的分享,我們學者常在象牙塔內,所以今天這個座談會,對我們來講,也真的有收穫,好,朱老師你不可避免的,你要提供一些意見。

### 朱澤民:

我現在才知道蘇老師在開同學會,的確像劉議員講的,預算權威是蘇老師, 因為蘇老師,一直從事這個領域,我不是搞預算的,我是念財政的,以前也 在行政單位待過,有關被審議的經驗稍微提一下,我碰到的民意代表,沒有 像王議員那麼好,就是預算在被審議的時候,我都是希望針對問題去講,大 部分他們在審預算的時候,講的,問的,都跟預算無關,而且是有仇報仇的 時候,而且尤其是要特別注意審預算那兩天的新聞,我想局長應有充分的經 驗,到了逐項審查的時候,也不是就政策來討論,我們都希望就政策來討論, 依我的經驗,我都希望你覺得這個不好,你就全部給我刪掉,你不要給我刪 一點點而已,你不要給我留一點點,讓我做也不是,不做也不是,這是我的 感慨,因為我沒有碰到這麼好的民意代表,當然也好的啦!不能一鍋打翻了。 回到本題,張教授的這篇文章,就整個預算審議的過程,目前的問題,都 已經提出來很好的看法,我也同意張教授他所提出來的內容,但是我對張教 授的建議,我提出我自己的看法,我不是反對你的建議,你有提到有關資訊 不對稱的原因,因為行政單位都擁有充分的資訊,民意代表掌握的資訊有限, 而且行政單位,有時候都故意不把一些資訊透明化,因為誰掌握了充分的資 料,誰就可以掰來掰去,把那些民意代表,或者是民意代表的助理耍得團團

轉,這個我們以前也玩過。

我也必須說明一下,所以說張教授這篇文章,有提到是不是像立法院的預算中心這樣的機構,在地方政府,我們不可否認立法院的預算中心,也做了蠻多事的,尤其他們那四大本的報告,有時候我也會拿來看,他們的確有花了一番功夫在撰寫,只是那個工作,如果要求議會地方政府來做的時候,恐怕沒有那麼多的人力,據我所知道立法院預算中心有幾十個人吧!而且他們有一些都是從行政單位調過來的,因為去立法院比較輕鬆一點,在地方政府,恐怕有問題,他編制沒有那麼大,如果編制少的話,少數一兩個人去撰寫報告,我覺得如果不是很深入去了解的時候,反而是混淆視聽,因為我們行政單位的經驗,我們不怕碰到真正懂得人,而是怕碰到一知半解的人,有的時候行政單位會秀才遇到兵,你大哉問,我都不知道怎麼回答,只要是行政單位,都有這樣的經驗,在這裡我想蘇老師和張老師,都是預算專家,對地方的話,我是認為,是不是現在各國有些地方政府在做的參與式預算方式,那是不是在我國可以行得通?

事實上,台北市議會這個場合我很熟悉,二十多年前,我不曉得是哪個市長?王議員還沒有當議員,國民黨議員像林晉章議員,秦慧珠議員,還有一群議員,有找一批學者來,包括我還有像林全,還有曾巨威,他們這些人,每一個人抱一大堆預算回去,走馬看花,提供一些意見,我們也很高興,好像寫一個報告,一次可以賺兩萬塊錢,好像做了好幾年,至少表示一些意見給議員參考。

這參與式預算審議,就是讓其他人也可以參與,但不是取代議會的功能,也不是取代議員的角色,就是介於直接民主與代議民主之間,很多國家,像韓國、日本地方政府,都有類似的作法,它不適合中央政府,我看歐巴馬的網站裡面,也有提到參與式的預算,所謂參與式的民主,就是讓民眾或其他社會團體,在整個預算政策的形成的過程中,能夠充分的表示意見,這樣就不會像剛才王議員講的,像黃大洲做了很多事情,結果大家不曉得,你讓民眾去參與,民眾自然就會知道下水道是很重要的。

黄大洲沒有選上,我是覺得很可惜,而且他選的時候,我還在罵他的文宣 「台北新象大洲情」口號,另外一個人用「快樂的出航」就選上了。

回到主題,參與式的預算,就是說避免像馬英九,他做了很多事情,我們很多部會首長,像我們蘇老師的先生,都做了很多事情,結果民眾說無感,如果我們民眾有參與,社會團體有參與的話,他就會有感,有感的話,就會支持這個政策,就會討論這個政策,所以在預算的形成,或者在預算審議的

過程當中,有這個團體來表示意見,讓議員知道民眾在想甚麼?當然議員他不一定要完全接受,但是你如果通通不去考慮他它,你下一次選舉,可能壓力會很大。

而且讓議員和政府,能夠充分的掌握到民眾的偏好是甚麼?這就是參與式預算,也可以避免我們在財政學裡講的財政幻覺,所謂的財政幻覺,就是說希望政府最好要做這個,要做那個,他沒有想到,要做這個,做那個,就是要錢,他會考慮到如果要做這個,做那個,可能政府的租稅和預算就要增加,或者是後代子孫的債務就會多,讓民眾不會感覺無感,也會有一個成本的概念。

所以說我是認為,在比較偏地方型態的地方,是不是採用國外參與式的預算審議,讓民眾參與,可能比預算中心更洽當,的確,我們的預算中心還有更多努力的空間,也許我們跟美國的 cbo 國會預算局角色不大一樣,要我們的地方政府,能夠有那麼樣的決策,在議會設一個預算中心,可能會超過他的能力。

既然會超過能力,我們就要民眾去表示他的意見,最後的決策,要審議的 決策,還是要議會來做決策,但是可以蒐集更多的資訊,讓議員知道要如何 去審這個預算?行政單位也得到一個警惕,不然的話,我在看審計室的報告, 我本來以為他很偉大,後來我把幾個縣市排出來,一看,每一個縣市都寫得 差不多,你可以把各個縣市的審計室的預算,每一個縣市除了格式都一樣以 外,寫的內容也都差不多,我是認為參與式預算,是公民參與未來努力的方 向,謝謝!

#### 蘇彩足:

謝謝!像朱老師所講的,中央立法院的審議品質太不理想,這我們都知道,我們其實可以用地方來包圍中央,我們地方,你看林會長成立這個地方民代公益論壇,就是希望各地方的議會,素質愈來愈好,那我超越中央,讓中央不好意思,不得不改變,這是我們的希望,我們的嘉賓都發表過他們的意見,現在我們用一點點時間,看現場來賓,有沒有意見,或做一點評論。

#### 謝政論:

剛剛有人提到參與式預算,在1989年巴西開始實施,事實上現在全世界有一千八百個城市,是實施這種參與式預算,由市民來決定預算的支出方案, 我倒想請教蘇老師,對這個看法,因為你是這個專攻預算領域的大師。

#### 蘇彩足:

我知道參與式預算很紅,我也認真去讀了一下他的 Reading,但是我有一個訊息,開始是巴西漁港,他們去蒐集民眾讓民眾參與,民眾決定了他們的預算,政府最後的決定採納率,最高是百分之八十幾,最低是零,也就是我參與了半天,政府最後並不採納,這樣對這到底是好?還是不好?對公民參與的熱情可能是一個很大的戕害,所以對這個公民參與,我是有一點保留,我在大陸也看過他們的公民參與式預算,那你們知道,他們做得比別人快,但是到底是真的自由意志?還是甚麼?台灣我相信有很多地方適合做,但是不是每一個地方都適合做?我只能說有很多情况,要再去瞭解,特別是巴西,讓我有一些警覺,像剛剛朱老師講的,蒐集意見資訊,其實他是沒有拘束力的,所以議會政府究竟要尊重採納到甚麼樣的地步?怎麼樣去決定?是一個問題。

我再講一下,剛剛講到這個預算中心,我覺得如果地方要有一個諮詢幕僚的話,勢必要跟學界合作,像立法院的預算中心裡面很僵化,裡面的人職等都很高,大部分都是會計主任過來的,我覺得待的地方待久了,他的工作都是那樣,其實是沒有活水進來,在預算的提供建議上,我覺得會失去一些innovate 的想法。

所以我會建議,地方議會如果要建立類似這樣的機制,碰到像剛剛講的,你員額不足,我資源不足問題時,你可以和學校合作,你可以提供數據給學生寫碩士論文,寫博士論文,可以幫你好好地看,或者老師剛好在休假,可以到議會住半年,幫你好好看一下預算,看一下決算,我覺得這樣有流動,那個機構才會永保他的活力,才對議會的預算審議造成一些好的影響,這是我的一些目前可能不是很成熟的想法,好,我們時間已經到了,我們是不是一起鼓掌,來謝謝所有參與今天這場盛會的貴賓。

## 分組論壇(I)B場次:草根民主與地方審議

Panel Topic Discussion I. Panel

B: The Grass-Root Democracy and the Deliberation of Local Government

主持人:紀俊臣(銘傳大學公共事務學系教授)

發表人:陳秋政(東海大學行政管理暨政策學系助理教授)

陳建銘(台北市議會議員)

與談人:謝政諭(東吳大學政治學系教授)

黃柏霖(高雄市議會議員)

吳思瑶(台北市議會議員)

楊實秋(台北市議會議員)

### 紀俊臣:

論文發表人陳教授,還有與談人謝教授,高雄市議會的黃議員,台北市議會的吳議員,各位與會的專家大家好,我們這一組是草根民主與地方審議, 現在是一個草根民主的時代,所以地方民代公益論壇特別以這個題目,邀請 大家來座談,首先我們照程序來進行,那麼,由我們東海大學行政管理暨政 策學系陳秋政教授先來做一個引言,然後再由與會的與談議員來發表意見, 那麼現在就開始,我門請陳教授來發表。

#### 陳秋政:

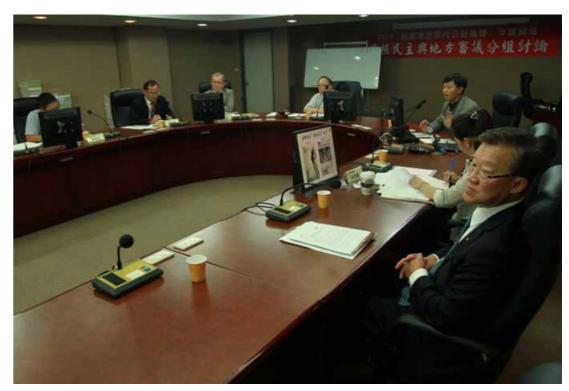
首先,我想站起來跟各位打個招呼,也謝謝各位,那剛剛在路上,就時間 緊迫,打個電話給主辦方,然後說可能時間會晚一點點,那真的是發現到台 北不一樣,從捷運走過來可能會比坐計程車還快,對,對,我從市府站 那邊。

好,不過言歸正題,我們今天這個 2014 地方民代公益論壇,其實剛好我自己也有參與籌劃的背景,所以我覺得這個意義非常的重大,那也很難得,據我所了解也邀請到世界各國各洲來的,這些地方議會的這一些民代所組成的協會的這一些主要負責人來到了台灣,相信各位在上午的時候,也都跟他們分享過一些資訊。

所以當時有好多的先進在思考,地方民主到底須要哪些主題的時候,後來 其實產生了四大主題,今天的話我們談草根民主跟地方審議,實際上也是剛 好我個人自己也做了一點非營利組織 NPO 的研究,那一直在對一個主題有興趣,這個主題就是說非營利組織會不會是一個可以合作的對象?它要跟誰合作?要跟政府機關合作嗎?那政府機關當中要它跟誰合作?跟行政機關合作嗎?還是說跟非營利組織合作?

那,其實這一個結構,讓我覺得就是說,第一個,如果我們來思考跟行政機關合作,那我們就,它合作跟經驗的模式包含有哪一些?發現到有某一些非營利組織,過去大概比較經常接受政府的一些很多的麥辦或服務購買,那可是它有沒有滿足於此?其實實際上,它的能量也不止於此,你會發現到越來越多的非營利組織,我們在講他的功能角色的時候,發現到它有所發揮,它談的不只是這一個簡單參與這些服務的提供,他談的甚至希望介入到很多民意的表達。介入到很多專業議題的探討,介入到很多這一個政策議題的倡議,甚至在立法過程中提供很強大的諮詢力量。

各位回想各位的觀察實務經驗或參與過程當中,大概也可以看到這樣的一個結果,那換言之,所以它可以跟行政機關合作,合作的過程角色越來越豐富之外,其實它有時也會跟立法機關合作,但是他可能在台灣的系絡底下經常有非營利組織標籤化的狀況,坦白說,我們自己的研究或實務觀察,也覺



分組論壇「草根民主與地方審議」研討現場。

得有時候非營利組織似乎某種程度會標籤化,好像在特定場合或特定議題裡面的時候,從簡單的對象邀請,組織邀請,到議題資料的開放,坦白說都有所侷限。

所以我們就在思考關心這個主題,那到底我們未來有沒有一個解答?可以 朝這個方向繼續去思考。那我就整理了幾個概念,第一個,我整理的這些概 念包含所謂的後代議民主地方審查或者審計式民主,那最後再來談到草根民 主,坦白講,這個基礎底下,我認為觀察到幾個現象。

從這兩個案例來看,包括反蘇花高跟所謂的反國光石化,放的兩個照片,實際上還算是海報,就是這兩個活動的海報,刻意不挑最近比較熱門的議題,挑稍微為遠一點點的,我稍為口頭描述一下:反蘇花高的這一個海報,他的標題寫說,贊成開發蘇花高的請舉手,結果海報下面我一看有三個,這三個手都是怪手,所以這是一個創意,另外一個就是談反國光石化,他做了一個海報,他的標題叫做「自由科報」,一看就知道是仿自由時報的版面,下了一個標題,就是寫說「大逆轉,國光石化難敵人民力量」,所以可是這兩個案例,如果各位回想一下,會發現到,地方政府其實它們有角色,地方民眾支持或反對的角色也都起來,你會發現到,似乎台灣越來越多關鍵的議題,有時候會跳脫傳統的代議民主這樣的程序,而且這個趨勢,就我一個研究者來講,我覺得他可能會繼續延續,不會是一個終點,那可能在都會,現在頻繁,那可能爾後會在非都會地區,這個縣市當中可能也會越來越多。

所以,這個就是延伸出來,我在我的投影片裡面,第一張我下了一個標題, 叫做「在 台灣存在草根民主嗎?」,這個答案我先想等一下再做解答,先把它放著,往後看的時候,就稍微做一個簡單的介紹。在我的書面資料裡面提到,第一個民主失靈,一般我們在談民主失靈會談到幾個原因,舉個例子, 比方談社會分裂,這個社會分裂底下的原因大概有很多,台灣或許不到分裂的階段,但是從國際上的研究來講,很多民主代議制度會失靈,跟分裂跟所謂意識型態實際上是有關聯的,那再加上外在環境的因素,比方說經濟的疲弱不振或者是不利的歷史因素,那這個的歷史因素當然可大可小啦,比如說,傳統的大家認定的政商關係, 跟特定的政黨之間會不會有比較孤注化的刻版印象,那這些都是,可能會創造大家對於代議民主制度相信或者選擇不相信,或者是有其他考慮的原因之一。那其他的政府的整個不穩定,或者國外勢力的介入,在台灣是比較少,尤其後者,基本上,台灣沒有。

但這個是整個,可能不分中央或地方政府在探討的時候,思考到這一點,我更白話文來講,坦白講,也就是說我們對於整個民主制度的信任與否,尤

其是目前有這麼多的案例,這些案例涉案人士可能有一些是行政面的,有一 些是代議士方面的,所以這個的內容,我就不再逐一的詳述。

但這個趨勢我們把它點出來之後,我們就要想,如果今天把焦點放在地方政府,那地方政政府的層級裡面,其實也存在一些若干的現象,比方說包含黨派的對立啦,經濟基本上也是疲弱的,那衍生出來政府的支持度問題,我想這些恐怕不只是三點,恐怕各位還能想出更多點。大家對於地方民主是不是失靈?失靈來講,更白話文來講,就是相不相信!或者是不信任那一套制就是,叫做後代議民主。代議民主大家非常熟悉,而且各位就是實際上代議民主當中的參與者,或者是被信任者,或者是代理者。那這裡面在代議民主後面加上一個後字,坦白講,實際上,後字在我們的觀點上有兩種意義,但是在我認為,它了不起只有一種意義,他不是一個取代的意義,它可能是一種對於現行的制度的不滿啦,或者是灰心。他尋找一些管道,我們剛剛前面所說的,所謂的蘇花高的案例,反國光石化的案例,乃至於現在最近出現的這些案例,各位可以去思考,它是不是對於行政機關也好,對於代議民主機關也好,對於這裡面繁瑣的程序,對於這裡面所謂不對稱的這個權利影響關係,它是不是喪失了信任感,或者寧願選擇其他的管道,當然如果說談到實



銘傳大學公共事務學系教授紀俊臣,主持「草根民主與地方審議」分組論壇。

際案例的時候,因為各位熟悉實際的政治操作,大概會很清楚知道,所提的案例中,也不免會有一些所謂的政治力量的參與,在這個部分我先把它排除不談,我們還是看整個草根民主的發展,或許這個趨勢是存在的,這個趨勢存在,這麼多的組織存在的時候,那我們就想說,他以後可不可以有所合作。我認為,代議民主機關相對行政機關來講的話,我覺得資源相對薄弱,所以說如果要單純去看朝向一個代議士用現階段的發展,用現階段的這樣子所謂為民服務議題的廣度,還有服務的深度,我覺得整體國家所提供的資源,我相信應該沒有辦法支撐一個非常專業的操作,可是制度面也沒辦法改變,所以我就想說,到底能夠有什麼,但是我們發現到所謂的草根民主所衍生的非營利組織這麼多類別,雖然或許小,可是這個長時間觀察,發現到他參與公共事務的層次也願意提升,也積極想要提升,那它的專業能力也提升,那它的本身的自主性或財務性,大概也都有所改善,那能不能夠變成一個,在我們現在無法改變現階段結構的前提底下,代議民主的一個合作對象。

所以我說,這裡面提出一個主題是後續合作的討論基礎,草根民主和代議 民主為什麼始終好像是對壘的,分裂的,各自動員的。尤其是草根民主一直 在訴求一件事情,他說他是以公益為基礎,他說他是一個不以營利目的為前 提,他政治上角色是偏向中立,而傾向專業討論,跟理性討論的。所以他應 該照道理來講,可以是一個各方合作的對象,然後來減少行政的耗費跟成本。 尤其是,如果我們不跟他合作,在這麼多的案例裡面,發現到他對於整體國 家政府或者社會所衍生的成本,坦白講,當事人,當事組織也不見得是樂見, 可是他就發生了。但是講到這麼多之後,我覺得還有一點不容否認的就是說, 這些草根民主他的訴求,為什麼我另外一個主張認為就是說,它應該就是跟 代議民主合作,因為現在的草根民主沒有制度可循。

我個人雖然做非營利組織研究,坦白講,我是鼓勵社會參與,但是我也不樂見沒有參與制度的這種案例重複一直出現,所以,草根民主他基本上回歸到代議民主制度,進入到政策的制定,預算的審議,整個行政的過程。其實他還是目前來講恐怕還是一個真的讓他的影響力能夠發揮,真的讓它這一個組織,不管它是正式組織或者是非正式組織,他的訴求能夠落實的一個必要的平台跟管道。

所以,這個是我們在一方面跟各位分享,我們對後代議民主的理解,然後還有對他後續發展的可期待性,接下來的話就是說,如果說後代議民主的時代已經到來,那麼,有沒有什麼機制,可以作為後代議民主開始在發展的一些介紹?我覺得可能現在再談的比較多的審議式民主也是一種,當然它的落

實的程度也沒有到完整,所以,一般來講,我們講審議式民主為什麼要推動? 其實不外乎在談,就是說民間團體,民眾本身認為,參與民主不能夠再只是 象徵性,不能夠只是投票,不能夠只是舉手啦,應該是你邀請我去參加公聽 會也好,邀請我去發表意見也好,那我發表意見之後呢?它的後續它對於政 策的影響在哪裡?你參採的程度是怎麼樣?我發表的意見透過什麼樣的管 道?它實際上是可以說服我,它有被慎重考慮參考,而不是做白工,這樣也 不會降低它的政治效能感,所以這衍生出來,審議式民主憲現在談的一個重 點就是,所謂的多元的討論跟審議的過程,這裡面有兩個一個是民主的原則, 一個是知識的原則。

我個人認為,這兩個東西大概是構成草根民主的基礎,可是這兩個原則,在競合的過程中還是有一些矛盾存在,一個是所謂內在競合,內在競合就是如果說我們把它都放進來,在內部作討論,內在競合的時候那很簡單,一個是代表行政機關傳統的專業知識,一個是立法代議士所代表的某一類的知識,可是這一些的民間意見進來,他可能是透過代議士的意見來反映,搞不好有一些是透過有一些機制,就是他受邀列席或者甚至是到出席的層次,那這個時候他代表是常民知識,所以專業知識跟常民知識,如果能都能夠在今天這樣的會議室裡面去做討論的時候,坦白講,專業知識跟常民知識的競合的事情,就是我這邊所說內在競合的關係。另外有一個可能是存在的外在競合關係,是民主程序,那我如果是行政機關,我是代議士機關,我說我民主程序都走完啦,可是在外部的互動關係,現在經常碰到有合法性不代表正當性,民主程序走完之後,我認為,常民知識表達的結果,被參採的情況在哪裡,這是實際運作的時候可能會遭遇的問題。

不過,講了草根民主,以自己是研究者來講,必須稍微反思一件事情,就是說,草根民主基本上不是完全可以來強化基層民主,或者是在強調審議理性過程當中,並不是毫無爭議,因為常民知識本身反映他目前來講也是多元的,有幾個關鍵的過程可能要加以討論,就是說知識交換的成效,包含知識的分享包含交換的時間,包含我們對於這個政策討論成本的判定,這也會牽涉到很多行政機關的調整,有時候行政機關為了執行預算,如果說這是未來的趨勢,很多行政機關慣用的邏輯,可能要有調整的必要,除此之外,還有很多理性的討論空間,還有參予的代表性,也就是說,哪一些非營利組織,哪些民間意見領袖可以進來,

檯面上的這些民間組織,或者檯面上的這些民間意見領袖,你大概也都可 能會認定他在某一些議題上,他本來就有刻板印象,或者他本來就有淺見, 不見得的很容易克服,這些都是問題。

比較表」,我認為它是可以互補的。

反例來講的話像達仁鄉,學者去研究達仁鄉,被評估要不要被選為當核廢料的儲存場。研究發現在地的民眾其實支持度很高,這裡就出現一個問題,專業主義跟常民知識之間的競爭,我們如果是把它拋開,代議民主的假定,雖然有一個引導的功能,可是他也必須假定它也必須反映當下民眾的需要,所以民眾的需要,

我們去拋開他對於議題層次認知的差異,以達仁鄉核廢儲存場為例,如果 多數人選擇相信科學,為什麼我不能夠得到它?這是民主的弔詭,這個研究 作者下了一個定義;就是說審議民主究竟是滿足了誰的民主?

最後,我們到底有沒有草根民主?簡單舉例,我們用「反蘇花高」為關鍵 詞到 Google 裡面去執行搜尋,在 0.21 秒之內我們搜尋到 78 萬 3000 個結果, 前幾頁比較明顯的內容有,台灣環境保護聯盟、環境資訊中心、綠色陣線協 會、地球公民基金會、環境保護協會等等…這些組織裡面有些是環保,有些 是非環保的,由此可見,草根民主是存在的,而且有正式和非正式存在,不 同專業裡面有一個特質,就是彼此資訊的分享交流非常的快,彼此之間也遠 比代議機關跟行政機關更容易建立信任關係,所以它們很容易合作,有一個 分工的默契。

另外一個就是反「國光石化」,一樣用 Google 去執行搜尋, 0.32 秒收到 14 萬 7000 多筆,還是一樣會有很多草根組織會出現,所以會發現到跨越年 齡層、跨越領域、跨越議題、跨越正式跟非正式的組織,這是我們觀察到的。 那為什麼要跟他合作?後面列了一個表,叫「行政立法跟非營利角色功能

時間的關係,我只舉例代議機關跟非營利組織之間的互動,我們作為一個 民意代表,表達意見基本上受限於選舉轄區,一則表達強勢意見,二則為爭 取媒體報導表達弱勢意見,這是在有限的時間有限的資源,我們能做的。

可是非營利組織表達意見,不受地理空間限制,他經常會補充見解,而且 他對於強勢意見和弱勢意見比較能夠持續關心,很多草根組織,現在強調的 是在地陪伴,在地陪伴,坦白講,是代議機關在回應每天的問政壓力,基本 上比較能跟隨到的。

其他部分就不多說,時間沒有掌握很好,謝謝大家給我這個機會,最後我 很好奇的是,當時參與規劃的時候,覺得這個機會非常好,我們要號召全台 灣各縣市來參與,那我很好奇,不知道有沒有非北部地區的民代來參加?比 方說來自台中…馬祖有,台中有沒有?台東有,彰化有沒有?嘉義有,那太 好了!看起來是非常成功!不容易喔,在這麼短的時間。以上我的說明跟分享,謝謝大家。

#### 紀俊臣:

謝謝東海大學陳秋政教授的引言,我們大會安排發表人是兩位,一位是陳教授,另外一位是陳議員,是不是請陳議員先來提供意見。

#### 陳建銘:

主持人,創會人,還有與會的各位嘉賓,我所要談的草根民主與地方審議,跟剛剛陳教授所談的,或許會有一些落差,因為著重在實務方面,在地方上產生的一些問題,還有議會經過審議,是否跟地方民眾所發表的心聲,兩者是不是一致?首先跟大家探討的是草根民主這種由下而上的民主方式,我們一般稱之為「草根民主」,這種由下而上的草根壓力,他所產生的改變,由下而上的這些改革,我們稱之為「草根模式」,這種模式的產生是一個過程,漸進式的發生。

到底在台灣社會當中,草根民主的進程是如何?後續我們會跟大家來進行討論,首先我們跟大家報告,就是有關於地方審議部分,我們在現場也有高雄市會的議員,在這些問題的討論上,其實大家都心有戚戚焉。事實上,在直轄市議會的基本權責,法令依據是來自於地方制度法的第35條。這些職責,除了法規、預算、其他市有財產處分、組織自治條例、還有相關提案、決算審核,還有其他人民請願事項,議員提案,還有法律賦予的權責這部份。

這是我們地方審議所要達成的一些目的,實務上,我們在地方上,這些相關的預算法規,這些審理過程當中,跟我們地方民主所發表的一些心聲,是不是能夠一致?其實兩者之間,在實務上有很大的落差。

在整個執政黨的作為,在高雄是民進黨,在台北市是國民黨,在整個法規的推動上,我們可以看到說,雖然兩者的法源是相同的,但是我們發現到,在所達成的目的性上,卻有相當的落差,所以目前在中央跟地方兩者之間,有非常大,在對民意認知不同的情況下,在地方審議所產生的結果,也跟實質上地方的民意有一些相對性的不同,我們知道,在審議民主的過程當中,一開始的起源是來自於丹麥公民參議的模式,透過高度結構化的程序規則和審議民主的理念,它主要的過程,是來自於大家的參與,還有相關事情的討論,希望能夠透過代議制度抵制公民的冷漠,以及政策決策的缺失。這一部分的補正,這些代議制度的產生,讓大家有一個理性討論的空間,這一部分

就必須要有一定的遊戲規則,還有相對的民主的理念,大家才能有論理的空間。

那我們在台灣,民主發展的兩項趨勢部分,第一個關於社區草根運動的發展,不管是政府跟民間這種由上而下的層級互動,或者是由下而上這種民間跟政府的互動,其實兩者之間有非常大的落差。一個集權的政府的話,這種由上而下的層級,對民主治理,對民眾需求,他是不符合的。但是相對的,他所產生的效率,不管是立法的過程當中,他的效率非常的高,在台灣當初的民主轉變的過程當中,其實人民也是非常爭議,包括最近很多人提到,台灣最近這麼多學運或社會運動的產生,這種草根運動的模式,是不是真正符合整個社會經濟發展的需求?那經濟發展的需求跟民主治理當中,所產生的衝擊,到底應該做怎麼樣的選擇,,見仁見智,從這些問題的討論上,並沒有一定結論,如果我們從基層社區組織開始做探討,我們就可以進一步了解,在台灣這個過程當中,其實都有不一樣的看法。

在審議民主的具體部分實踐,我們提到公民參與跟社區主義的結合,公民參與是社區治理的核心,目前我們可以看到,從1995年的時候,當初李前總統曾經推動社區主義,鼓勵社區的民眾參與,共同來做社區的治理。基本上社區是社區運動還有民主深化的基本單位,審議民主的理念跟目標,還有社區主義主張,這些公民社會的建構結合而成。我們在台北市相關審議民主的發展進程,我們可以可以初步規劃為三個階段的過程。

在初步的萌芽期部分,在2004年6月,在北投溫泉博物館何去何從的問題, 大家如果到過台北的北投,溫泉博物館當初整個塑造的過程當中,透過公民 會議,來共同討論,來決定他未來應該做怎麼樣的規劃,他所扮演的角色, 社區所應該參與的深度為何?所從事的包括這些北投老街的公民共識會議等 等,這些不管是透過線上的討論,或相關公民會議的共識,大家去決定投溫 泉博物館應該如何去經營管理。

那到了第二階段更加的成長期,也就是說,在 2006 年到 2008 年這個過程當中,北投這邊有一個奇岩新社區開發計畫的公民陪審團,在北投新社區這個開發案裡面,有所謂的區段徵收徵收案,這個徵收案針對這個地區的開發,事實上,除了政府來做區段徵收的規畫外,整個計畫都市開發的過程當中,由當地的公民來大家進行審理,針對這個開發案,它的計畫,還有對於周邊空間環境的影響,民眾它所關切的議題,也能讓市府在整個計畫的過程當中,來表達他的意見,我們公民陪審團是幫忙了解,還有表達相關的意見,在整個都市開發的案件上,能夠有民眾的共同參與,基本上,我們知道在區段徵

收的整個案子上,台北市在整個區段徵收我們這部分,是有自治條例存在,在當初自治條例還沒有通過的時候,依照政府的區段徵收的辦法來處理,但是在整個規劃的過程當中,民眾可以去表達他們的意見,來符合整個生活上,和整個文化的傳承。

到了第三階段,也就是說在這個階段已經更加的成熟,特別是我們看到最近,我們思瑤議員也付出相當多的心力,就是新北投火車站重組,對於這個案件,當初在吳伯雄市長任內,做出這個決策,把新北投火車站以一塊錢,象徵性意義賣到彰化民俗村有相當久的時間,後來,剛好民俗村停止營業,這個火車站就敗壞,沒有任何的管理維護,北投當地的居民,非常希望這個新北投火車站,能夠原地原址重建,到目前為止,開過相當多的公民會議,針對新北投火車站,它重建的事宜,還有它所設置的地點,雖然大家都有不同的意見和看法,但是大家公民參與,整體的熱情不斷的增加,所以可見得在這段時間,在台北市發展過程,在北投地區來講的話,因為我和思瑤議員,都來自士林北投地區,所以我們對這個階段性的發展,我們都有一定的參與,也把在北投地區所發生的這個所謂審議民主,這一塊大家民眾如何去參與?可以表達意見,和大家做分享。



左起:台北市議員陳建銘、高雄市議員黃柏霖、東吳大學政治學系教授謝政諭參加分組 論壇。

在國際間推動社區發展過程,我們知道說二次大戰後,特別是聯合國在 1955年之後,來推動社區發展,最主要的話,是想透過整個社區的發展,社 區的共識,來解決整個社會的問題,因為當初政府在二次大戰結束之後,一 直忙於國家的重建,還有相關的經濟發展,沒有辦法去實質上照顧到人民的 生活,當初在推動社區發展,最主要的角色,是希望能夠讓人民脫離貧困, 落實公共救助,還有整個社會教育,用社區的功能,來解決社會的問題。

到了第二個階段,當人民的生活慢慢改善,它更重視人性尊嚴一些表現的 基本需求,所以在經濟發展後續,我們可以知道說,為了得到一些人性的尊嚴,然後轉變這些貧窮的文化,間接也可以提升一點民主意識,來做社區發 展問題的推動。

到了第三階段,建立社區意識,讓整個社區的審議民主,可以確實來落實, 我們知道,社區發展的根本定義,它是一個過程,由人民自己的一個努力, 由政府當局,配合去改善經濟,和整個社區文化環境,還包括人民可以自己 參與創造,政府用技術還有相關的法令,來協助社區的發展,我剛剛有跟各 位提到李前總統,在1993年5月20日總統就職時,有提到一個社區共同體 的理念,它所推動社區共同體的理念,是一種現代化民主化具有公民社會意 識的社區共同體,社區共同體的行程,就是落實社區意識地方自治的一個前 提。

台灣整個民主化的推動過程當中,透過社區發展共同的理念,由基本上的草根民主,來建立台灣的民主改革,這些基本的動力,還有人民對民主的認知它一個文化的建立,以前我們所談到的政治改革,就只是投票行為,還有選舉活動這種形式民主,人民是不是真正能夠瞭解到民主的真諦,和民主的價值,其實就是透過這些組織,讓人民自動自發地去認知到自己的權利,後續在整個過程當中,可以培養民眾,對民主真諦和看法和因應的作為。

社區整體營造,基本來自於社區的一些公民意識的產生,所以如何讓社區 意識抬頭,公民意識的建立,就能夠建立一個生命共同體,讓整個社區大家 有一個同樣的目標和方向,也有一定的遊戲規則,才能達到社區整體營造的 效果。

文建會主委在1994年,曾提到他以文化建設,進行社區整體營造為主題的工作報告,另外1997年前文建會主委陳其南,也提到社區整體營造精神,就是地方由下而上去決定公共事務,剛剛我們也跟大家探討過這種 NPO 的組織,就是由民眾自動自發,大家有共同的意識,並不是以營運為目的,而是以整個社區的價值文化的延續,來做一個推動的目標,所以社區整體營造,

它主要精神,主要就是由下而上,民眾的一個參與地方自主社區營造的目標,以前是從社區的硬體,不管是造景,還造產,創造相關這些文化的產業,文化傳承的基礎,更重要的是,創造出整體的生存價值,特別是在整個社會形成過程當中,這些社區的民眾,他們所共同追求的共同目的,和共同目標,把真正的價值找出來,所以社區整體營造,是從人的改造,參與制度的建立,到產業生活到文化的整體發展方向。

社區整體營造計畫草根運動,我們有一個統計數字,和大家來分享,文化部定義一個社區,包含社區發展協會,公寓大廈管理委員會等等,這些統計數字從一百年的 3687 到一百零三年 3845 個團體,這些數字,它包含有社區發展協會,和基金會總加的數字,社區發展協會從 100 年到 103 年數量,是有減少的趨勢,基金會在這幾年有不斷的增加,也就是社區發展協會,當初在推展的時候,我們在地方上碰到很多問題,很多社區發展協會,就變成地方審議非常大的衝突跟爭議,因為社區發展協會,最後變成政治競爭的對象,就是跟地方最基礎的行政機關,引發對立和衝突,後續政府包括在整個行政部門在推動的角度上,對於地方的社區發展協會,它所產生的鼓勵性質,就沒有辦法像以往那麼強烈,因為在實質上,這些政治利益的衝突,產生這麼多的問題,所以它的發展就碰到了瓶頸。

另外,我們所看到的公寓大廈管理委員會,成長的速度很快,其實是和我們的法令規定有關,因為從公寓大廈管理條例,它的推動這個辦法的形成,規範了公寓大廈管理委員會,它的權利與義務之後,使這些組織,可以快速蓬勃的發展,特別是從都市開發,都市更新的角度,很多新的社區,產生他們也需要一些新的社區組織管理,所以讓這種管理委員會,從100年到103年成長了四倍。

所以結論是,地方審議權必須要向下延伸,在這一次的台北市長選舉,有一位候選人,就提出未來區長是不是要民選?這些地方審議權的向下延伸,是不是我們未來要面對的課題?因為在各區的一些建設·各區的制度·還有預算的運用部分·其實有很多民眾·有很多不同的意見和看法·認為地方審議權應該往下延伸·再來區長可以民選·區長民選的結果·監督單位也要共同產生·區議會就像鄉鎮市,產生一個鄉長民選,也要產生一個監督機制,所以地方審議機制向下延伸是不是恰當?

另外,草根民主的推動,如何落實從社會意識轉變為民主意識,我們知道 最近很多社會運動的產生,有許多政治人物,覺得在這個過程當中這些學運 運動玩完結束了,都沒有任何的成果績效,後續當然要透過整個地方審議, 或者是中央審議的機制,才能夠落實,所以草根民主的推動,其實加速了整個審議制度的一個效率跟提升,還有它的一個品質·所以草根民主的推動·如何讓它能夠實質上變成一個民主意識?讓這些地方的代議制度能夠來落實。

政治利益對草根民主的影響,跟網路興起以後,對傳統草根民主運動的衝擊,這次太陽花學運,它能夠在短短的五天當中,去動員到五十萬人的民眾,來共同參與,全世界有五十幾個國家,共同響應這個運動,可見得這些草根運動,後續它的發展,還有它整個通路的改變,事實上,對政治力的影響是非常大的,所以我們也認為政治力對草根民主的影響,以及網路對草根運動組織運動的衝擊,我們今天在這個討論會當中,可能可以得到不同的省思和看法,以上見教各位,謝謝!

#### 紀俊臣:

我們謝謝陳建銘議員,我們現在就繼續與談,首先,我們就請東吳大學的 謝教授,每個人十分鐘。

### 謝政論:

主持人,紀教授,剛剛兩位論文的發表人,陳秋政教授跟陳建銘議員,讓我們聆聽了一個很棒的開場,陳教授的立論,非常的簡練,推理非常的嚴謹,文字很優美,剛剛才跟大家看到陳議員他的 power point,前面的部份,可能忙於議會的問政,陳議員從很多的實務入手,但是也引用了很多很好的理論,陳教授是從理論入手,但是他也引用了很多了實例,所以這兩篇論文剛好有很好的交叉的作用。

做為一個與談人,我除了佩服他們的用心之外,以及主辦的林會長林議員,這麼樣把學界,把國外有經驗實務的,把全國各界的代表性的議員都找來了,真的深感佩服,也就是說民主政治,基本上是一個草根的運動,如果這個草根運動失敗了,那整個民主政治恐怕也是落空了,但是我一直認為民主這個字眼,如果深究它的話,它就不應該有審議民主跟草根民主,民主本來就是由下而上才叫民主。

民主走向制度化以後,它難免會僵化,難免會失靈,所以才會有一系列所 謂的叫參與民主,叫審議民主,叫草根民主,這些字眼才出來,其實這個跟 原來的最早古希臘民主的定義,原本就是由下而上,公民大家一起參與,參 與的過程當中,誠如剛剛陳教授講的,那個草根民主,必須要兼顧他的出發 點,要是為了公益的效果,它不是為了私利。

那個參與的過程當中,是可以讓每一個公民的道德得到提升,每一個公民的素養,從參與政治過程中得到提升,可是如果不是這種過程,而被斬斷了民主的狀況,比如說,完全被三權分立機關把持,忽略傾聽人民的聲音,那民主就真的走向僵化了,所以我剛剛都很同意兩位所提出的一個概念,但是我也想進一步提出一些問題,就教於兩位。

首先,就是兩位都提到了草根民主審議民主,那進一步問的是說,這兩個 詞它的相同相異點,兩位在理論,在實務的專研過程,有沒有再進一步可以 區隔,當然陳教授重點,在辦好草根民主,但是他絕對也不民粹化,對草根 民主倒有很多保留意見。

我進一步要問的是說,草根民主在台灣的發展,是不是有走向民粹化?形成另外一個僵局?這是我們目前看到的很多部分,在這一點上,當然可能陳議員它求好心切,我剛剛看到陳議員說,以台北市為例的話,有萌芽的階段,從2002年開始,然後有成長的階段到2006,2006到2008就是成熟的階段,這個可能是希望理想值,有沒有現在就這麼成熟?

舉例來講,我們看到文林院的僵局,我們看到了所謂環狀捷運,到現在好像還有很多爭議,或者是說兩位在做台北市議員,都很關心的社子島開發,



「2014 台灣地方民代公益論壇」年度論壇分組論壇現場。

似乎審議民主草根民主,如果我們比較讚賞他的話,那它在整個決策的過程, 究竟扮演怎麼樣的角色?是不是達到成熟了?我想這個部份其實還有許多空間。

另外,陳教授弄了一個很好的表,叫行政立法非營利角色功能的比較表,這個是作者自己整理的,很有創意,我從這個表裏面,進一步想跟大家來請教,請大家參閱 127 頁,這個表中,行政代議機關跟非營利,如果我們把非營利也列入一種等同於草根民主,或者是說很多的 NPO 等等團體,其實有很多民主的大師,他提到說,民主是有雙軌的,也就是說一個軌道是行政跟代議機關,本來就應該展現一個意見的匯合,意見的整合。

另外一個,就是說作為一個代議機關,他不是說只是到議會來表達自己的意見,他要經常得回到地方,回到草根團體,去傾聽意見,然後再把這些意見,再帶到議會來,這個部份,是另外一個所謂的整合,也就是說民意機關,不是只代表他個人的意見,或者不好意思在這裡講,只代表民意機關背後利益團體的意見,他應該有更大的民主公益性,他應該超越一下利益團體,超越某些局限性,甚至包括某些區域性,而站在整各大台北立場,和站在大高雄的立場上,來看整個大高雄,而不是只有你選區的某種情況之下,這樣子才能走向另外一個所謂的雙軌,也就是說一個正式的代議機關或者是三權分立五權分立,這樣一個機制性的整合,另外一個要經常的充分的跟民眾的意見作交流。

我知道現在議員真的很辛苦,包括在座很多議員,和剛剛到的楊議員,我個人都很佩服,你們經常跑地方,可是我們感覺上民意代表跑的機關紅白帖比較多,各種剪彩的活動比較多,有沒有碰到很多利益團體衝突的地方,那個地方民意代表多去參與,這部分去,說不定從中可以獲得新的看法和意見,也就是說,很多的場景,就是審議的場景,而不是特別某一個案件出現,再找各方的人來作審議,當然這也是一個機制,但是平常民眾許多爭議的東西,就需要透過民意代表來,匯集各方不同的意見,不同的意見就是需要審議,但是剛剛陳教授也提到過,所謂的審議,是不是代表誰的利益?是代表發言聲音比較大的,今天來參與團體比較大的財團代表意見嗎?

也就是說,如果我們回到民主的原點,民主本來就是在追求公益,他任何 一個團體來,都是部分,所以審議民主的過程,是每一個人,每一團體,包 括行政官員,包括議員,包括民眾,都在這樣一個機制當中,大家都成長一 點,大家也退讓一點,所以我進一步從這個表裏面,我不是說那麼同意,好 像行政機關你在這裡的界定,是購買服務,那誰再賣服務呢?民眾在賣服務 嗎?我一直認為購買服務的用詞應該要在斟酌一下。

審議民主,為什麼在西方民主成熟的社會,變成最近二十年來,越來越成為顯學性的東西,因為社會的分工越來越細,社會專業的東西越來越多,任何一個人,不管是行政官僚專業體係的人員,或是民意代表,都有所不足,所以要傾聽各方面專家的意見,然後進來之後,再做一個彙整,也就是意見的整合。

我想我剛剛除了佩服之外,也進一步提出許多的問題,就教於大家,我想時間也差不多了,如果我們還有第二回合的討論,我再來表示一點淺見,謝謝大家!

#### 紀俊臣:

謝謝我們東吳大學的謝教授,接下來繼續請高雄市議會黃議員來與談。

#### 苗柏霖:

主持人,各位與談人,各位來賓,我們從公共事務來看,有三個很重要的角色,一個是公共管理者,一個是複合領域的專家,另一個是多方的當事人,過去所有公共政策的決定,都是公共管理者決定,舉例當地要做一個公園,它可能自己就決定了,然後裡面要配甚麼設備?它自己就決定,然後去執行,在現代社會是不可以這樣的,現代社會,我們必須跟多方當事人去做一個探討,怎麼樣的設施?可能是他們最需要的?而且在一些比較細微的地方,還需要複合領域的專家的投入與參與,因為社會分工越來越細,我們怎麼透過一些複和領域專家,提共好的意見,來讓我們所有公共事務的品質能夠最高。我舉一個例子,我們高雄市政府的財政,是全國最困難的,到一月底的累積債務,是兩千四百六十九億元,所以我們一年利率一趴,我們就要付二十四億元的債務付息,所以我告訴我們市長,如果有一天利息升到四趴,我們那一年所有的資本投資,都要歸零,因為全部在付利息,我們當時一直在推動減債減赤。

我們高雄市,有另外一個公民團體,叫公民監督公僕聯盟,這個團體是由不同領域的專家組成的,他們不斷地在利用媒體發表也好,或來議會陳請也好,從不同的管道,給我們很多的資訊,讓很多的議員知道說,這個財政問題,如果不去面對,我們高雄會崩盤。

所以,我們最後在議會努力了兩個月以後,達成一個減赤計畫,我們公債 上限,一般都是從公共債務法規定的最高上限,可是我們高雄市議會,另外 在這個以外,我們還訂一個我們自己的上限,這個上限會比公債法規定的上限低,化成數字,如果公共債務法準它一百五十億,我們只准他一百二十億,然後逐年減十億,也就是高雄市政府在未來十年以後,他就不能再借公債,即使他有餘額,我們也不同意他借,這是一個很好的公共政策的決定,我們已經在實施了,所以去年高雄市政府借一百五十億,今年公債我們只同意他借一百二十億,明年只能借一百一十億,依此往下推,這是第一個。

第二個,我也呼應剛剛教授提到的,有時候我們民意代表在問政很忙,很難靜下來,又要跟複合領域專家合作,像我也是世盟的理事,也是土木技師建築師公會的顧問,所以我常常跟這些專業性團體做交流互動,我就常問他們,從你們的觀點,高雄應該還有甚麼地方可以改變?無論是整個城市的發展、生活、生態等等,你們有好意見,可以隨時跟我來講,我在議會就負責辦公聽會,我跟主持人報告,我這六年來辦了一百多場的公聽會,不同領域,只要我覺得這個議題,可以討論,我就把它拉到議會來,跟學者專家讓市府相關局處先做準備,準備好來議會做討論,我們再把這些經驗,拿到市政總質詢也好,或者是部門質詢也好,就是柔性的迫使市政府往這方向移動,要怎麼去做?你要不斷地從不同的管道去推,我覺得這是非常的重要。

另外第三點,我覺得像剛剛大家提到高雄的財政問題,一般民眾對財政是無感的,因為這跟他沒有甚麼關係,而且他們也認為政府不會破產,事實上,政府會不會破產?會!底特律就破產了,所以一般人因為對這個是無感,所以我們要怎樣讓市民,覺得我們在做是對的事,事實上,我們民意代表,有一點是很弔詭的,就是說當你去砍預算的時候,就會有很多標籤貼過來,說你不支持建設,妨碍城市進步,你自己有沒有足夠的力量去做支撐?去面對這個問題?

我舉例,今年我們高雄市政府,送到議會的預算,我們砍了五十七億,這個比例,我想全國沒有人砍這麼多的,但是我們為什麼砍?因為它歲入亂編,以前沒有人注意,我們以前當民代的時候,每次都只針對歲出在討論,事實上歲入才是最重要的問題,高雄市政府的稅差,一年可以前年達到一年差兩百一十億,去年一百億,前年一百三十八億,我們陳菊市長上來,七年高雄市增加七百八十億的債務,可是很多市民不會關心,好像跟他無關,可是我覺得對一個城市永續發展,我們就要去處理面對這個事,可是靠我們自己在講沒有用,所以我們議會就請了學者專家,做專案計畫,我覺得這個事情,是需要做背景支撐,所以我們請了義守大學幾個財經系的教授,針對高雄市

政府財政,去做論述,以這個作基礎,無論是面對媒體,面對議會,面對市政府,就用這個做支撐,所以我們的論述,才能往前走,如果沒有這個專業做背景,那只會淪為口水戰,淪為政治標籤,大家在那裏貼來貼去,沒有甚麼意義,這個也非常重要!

最後我一直認為說,我們當一個民代,最重要就是傾聽,事實上剛剛教授也提到,我們必須要花很多時間無論是紅白帖還是其他的應酬,因為這是未來,我們還可以繼續為大家服務的基礎,但是在這個基礎之外,我們怎麼去開發自己個人的價值,我就舉一個例子,我們高雄有一個國小預定地,一千五百坪,但是幾十年都要不回來,很簡單,因為上面住了一百多戶,大概五百票。

所以每一次要執行的時候,就有議員跳出來,預算把它砍掉,一砍掉就永遠無法執行,但是一直等我當議員,就要求地政局去執行,然後他答應我沒有做,我就把地政局他的預算擱置,那時候是葉菊蘭市長,我就跟她說,不要等到孩子受傷了,才跟孩子說我們大人對不起你,這是不行的,你要勇敢去面對,所以我就把它拆了,拆了以後,重劃完,我們三民國小就得了一千五百坪的校地,現在校舍也蓋好了。

可是為什麼以前沒有人做,因為選票有壓力,所以我一直覺得你要怎麼去看待你的工作?如果永遠想著選票,想著連任,那這些有臨界點的工作,你當然不敢做,可是你如果想的,是這個價值符合你想要的,那你做了,就會成功,所以這是一個例子。

我是覺很多的公共事務,對我來講,傾聽一些學者專家的意見很重要,傾聽民眾的意見也很重要,舉例,有一次我們去運動,很多民眾告訴我,為什麼我們澄清湖,這個鳥松區區民不用錢?那為什麼我們隔十公尺,進去就要繳一百塊?這顯然不合理,然後我們就在議會,努力透過立委,和自來水公司溝通,現在我們高雄市政府,每年給澄清湖大概三千萬左右,做資本投資,做植栽環境美化,讓它變得更漂亮,我們得到的是,高雄市民全部免費進入澄清湖,那你說這個公共政策,有沒有意義?我跟大家報告,假日一天平均多六千人進入,平常日平均多三千人,你這樣一算,一年多一百多萬人去澄清湖,我常在想,這一百多萬人去運動,去健行,對我們樂活生活價值的提升,它的效益一定遠高於這三千萬。

所以這個議題怎麼來的?就是我們去傾聽民眾的聲音,對我們來講,我們 是覺得學者專家的意見很重要,選民的意見很重要,那我們怎麼有效的,能 讓公部門去執行,我們在努力的過程中,多傾聽多學習,然後把它轉換成可 以執行的政策,我想這在對我落實這個工作很重要,以上,謝謝! 紀俊臣:

我們繼續請台北市議會的吳議員。

#### 吳思瑶:

謝謝主持人,紀教授、兩位發表人、陳議員,大家午安,我想因為這個階段, 只有十分鐘的時間,如果容後後續還有更open的討論時間,我很樂意去分享, 剛剛我們陳建銘議員談的,在台北市的公民審議,或是公民參與,比較進步 性的思維跟做法,確實是在北投區,有很多具體事件,而我個人是身處其中, 我一直希望藉由些案例,看看能不能從公民審議,公民擴大參與,到設計一 個制度,強化它審議的績效和品質,這是我一直思考的問題。

首先,我先回應兩位發表人論文的內容,我非常同意,包括我們陳老師所提的,包括政府失靈,或是代議失靈,衍生民主機制失靈之下,整個草根的民主草根的組織,草根的運動的確蓬勃的在進行,而我也同意,我也認為這樣子的一個持續的發展和強化,這個草根民主會對實質民主,充實它的能量,質的部分會有更好的發展。

讓我在這裡舉幾個例子,都是我們當代的台灣正在發生的,先講第一個例子,是由公民團體發起的,我們在網路上看到,過去我們非常羨慕白宮有一個we the peoper,可以由公民來提案,然後就達到連署的門檻,然後由政府來回應,讓這個提案能成立,這一次六都的市長政策辯論會期當中,就有公民團體發起「市長,給問嗎?」這樣的一個平台,所以這是一個動態,正在發生的,包括我個人也很積極和北投公民團體,努力去促成某一個議題,可以達到連署的門檻,就是五百人,我這次參與協助的,就是北投要不要建纜車?還有我們北投的丹鳳山的存續保存是不是要落實的問題,這兩個題目,我們都在市長給問嗎?這個公民發起的場域裡頭,去做努力,希望我想是一個達到公民團體發起的方式,能夠逼迫政治工作者,必須要去回應,我想這是第一個例子。

第二個,我想這兩天,大家看到台北市民進黨的參選人當中的柯文哲先生,他也提出了參與式預算的概念,他說如果他擔任市長,他願意從公部門當中,讓市民來審議,提出一個可以刪減預算一百億的 quota,讓市民選出那些應擠出一百億的空間,這一百億要用在哪裡?由人民來決定,看用線上的方式,或用其他公民論壇的方式,這種參與式的預算,各位專家可能都比我清楚,其實在預算的部分,我想是不是能夠有另外有專家在討論,公民參與在預算

審議的部分,參與式預算確實是一個國際在巴西的案例,開始衍生到現在,而可以被大家討論的制度的設計。

第三個正在發生的事情,就是一個全國性的議題,我剛講的市長給問嗎? 公民團體發起的,這是地方性意見的蒐集,第二個由準市長候選人,他提出 的,某種部分是他準公部門的假設,提出一個參與式預算,拋出這樣的可行 性,但他畢竟還是地方性的。

那我現在講第三個個案發生,就是我們的經貿國是會議,其實非常清楚, 執政黨他也提出了,突破過去邀請學者專家,或者是利益團體,產官學研各 方面公民團體的人來的這樣傳統方式,還有一部份議題的匯集,是來自於網 路,所以這是一個中央層級的正在發生的。

所以我舉了這三個例子,還包括分別由公民團體提出,由準公部門代人提出,或是由中央層級提出方式,來回應說確實這個草根民主的蓬勃發展,在台灣是可以被預期的,並給予正面期待的。

第二部分,草根民主到底能不能取代代議政治?我想在陳教授的論文裡面, 也有一些提及,但你也提到侷限於我們的很多的困境,包括理性討論的空間, 能不能達到知識交換的平台?是不是能達到充份的績效?包括參與審議的人 的代表性,包括審議效力制度化的建立等等,這些侷限,到底草根組織可不 可以取代代議政治?我個人的看法是,困難!非常困難!尤其是在台灣。

第一個,我們現在審議民主整個機制裡頭,兩大部份我們要去處理,一個就是你能不能夠回應制度上的設計?你能不能夠跟制度去相牽在一起,設計一套制度,讓審議民主是確實可行?這樣一套制度的設計,是大家能夠接受的,目前在台灣,這方面沒有跟制度有效結合的這樣一個方式跟困境,我們沒有辦法讓草根民主,來取代代議制度,我想這是第一個沒有辦法跟代議制度作有效的結合。

第二個,就是剛剛陳教授有提到審議民主真的民主嗎?我必須說剛剛老師也提到,在台灣民粹是非常嚴重的,所以審議是真的民主嗎?我想在公民的這個部分,在教授論文中提到能不能是不是素質提升?確實是一個很大的問題,所以回應這兩個困境,沒有設計出一個好的制度,在整個公民審議的能力,還有公民本身,很多需要學習,很多資訊沒有辦法充分獲得吸收,在這些困境之下,我想審議民主草根民主,要能取代代議民主,還有很漫長的路要走。

進入下一個階段,我的看法就是,我長期在做公民參與的工作,在回應我 自己個人,我的問政風格,跟我實際投入政治操作上,我是放很大的心力, 在擴大公民參與的這個部分,所以回應到陳教授的論文裡面談的,你有提到說,地方審議,其實是一個比起中央比較能夠去創見出審議民主的管道,這是我非常認同的,而且我自己也認為,從地方議題,地方治理相關的 Issue 先入手,先去累積公民能力,或者被實驗的一個制度的平台,從地方的治理的層面,來介入是可行的,他是大於從中央議題去介入的,這是我的觀點。

我另外一個觀點,也是回應陳教授論文,表格中說,三個部門,行政立法再加非營利組織,三個部門都是可以合作的,但是我的看法是,當你三者合作的關係,是誰跟誰合作,比較容易入手?我想這是一個可以探討的問題,因為個人長期跟公民團體合作的經驗上,我的推斷跟我的理解,公民團體、非營利組織,他要面對同樣跟公部門合作的選擇時,會優先選擇立法機關合作,我個人長期在實務裡頭,扮演一個資訊匯集,創造公民參與的平台這個角色,所以我認為,我個人觀點,就是剛剛講的,用在地方治理的層面,在審議民主上,是比較能夠落實的,而在做審議民主,公民參與,草根團體在選擇合作對象時,我認為會優先選擇立法機關合作,入手的門檻會比較容易,這也來自於對政府公部門長期的不信任之下,當然他會選擇一個,他可以信賴的代議士合作,然後讓審議民主逐步的被認為可行,這是個重要的我個人得觀察

最後我認為,台灣現在可以做甚麼?因為我個人的推論,是審議民主完善 的建立,是來自於有效的制度設計,被大家能接受的制度的設計,但是制度 的設計,跟你要有一個非常強的公民社會,有絕對的關係,所以台灣現階段, 我們到底是要發很多的心力,去思考一個審議民主的制度設計?還是在這個 階段,我們應該竭盡我們的全力,窮盡所有的管道,創造一個好的公民社會? 健全的公民社會,簡單講,就是在台灣應該用教育的方式,去落實審議民主, 被達到的可能,其實審議民主,理論當中很重要的一點,他是有教育的功能 的意義,所以在台灣制度設計,是重要的落實審議民主,跟培訓公民兩者都 是重要的,因為台灣現在是最有條件,來討論這塊的,這是一個關鍵的時期。 我最後有兩個問題要就教,因為我是民進黨中常委,蔡英文主席剛剛主持 了第一場中常會,我們民主進步黨要作為一個 open dpp,我想從歐巴馬 2009 年提出 open goverment 開放政府開始,其實全球開始在做,包括台北 市,我們也自己在2011年,成立了一個開放政府資訊平台,就是希望說開 放政府,然後線上服務的方式,去做一個更多元的資訊提供,更滿足公民的 需求,然後也盡可能去創設一個平台,讓公民的意見,可以匯聚過來,我想 請教就是,政黨在審議民主他可以扮演的角色?他應該是存在的,因為剛剛

教授所分析的是,行政立法跟公民團體,非營利組織,事實上,就以政黨來講,在台灣現在基於政黨政治的競爭和必要,在現在公民團體這樣蓬勃發展,兩大黨包括小黨也都嗅出了必須和公民團體積極對話迫切的需求,未來我們民進黨要做一個 open dpp 的概念,所有的政策,我們都先作邀集公民團體討論,作一個開放的政黨,然後在這個過程當中,我們可以扮演一個角色,我要問的是,政黨他應該可以扮演哪些角色?在你們所列的政府行政,跟 NPO之外我相政黨組織是可以被思考的,第二個,我剛剛的推論,不曉得兩位是否同意?我認為公民團體,他選擇跟公部門合作的時候,是不是跟我個人推斷,由代議士來扮演溝通角色,是優於直接跟政府部門去溝通對話。

### 紀俊臣:

我們現在請台北市議會楊實秋議員。

## 楊實秋:

紀教授,我們今天主辦的林晉章議員,在台北市議會兩黨政治當中,很少 有共識的林晉章,是唯一的共識,他是一個議會的模範生,他在審議民主裡 面,最重要的,就是參與,他幾乎是全程參與。

我們今天探討草根民主,或者是地方審議為什麼會出問題?原因很簡單,你審議的過程當中,你有沒有讓別人知道 62 個議員,有多少人來開會?一般民意機關,從南到北,大概沒人敢公開,公開之後,會發現這個他去參加婚禮,那個去參加 CALL IN 節目,還有一個去跟選民喝咖啡,但是最重要的預算誰來審?最重要的法案誰來審?到最後常常開會一個小時半個小時,就會因為人數不足而散會。

我們在審議民主,之所以會面臨到困境,就是因為我們民意代表監督官員,但是誰來監督民代?有人說選票會監督,問題是,選票只有四年一次,四年到了之後,你可以透過買票、請客、送禮或是樁腳,到最後得以選上,以台北市的民主政治,市長投票率大概只有65趴,總統的投票率高一點大概70趴,也就是說,總統在台北市拿到35趴是多數,市長拿到33趴是多數,任何議員拿到他選區5趴,就是多數。

我覺得我們今天來回想一下,五十年前那個時候,美國第一位五星上將艾森豪總統,1960年代要下台的時候,他提出一個非常重要的論點,跟我們今天的主題有關,他發現美國的民主政治代議政治,走到了一個瓶頸,而其中一種團體的產生,對美國未來的民主會有很大的影響,那就是 Military-

Industrial Complex —軍事和工業的混合體。

工業可以透過政治獻金來影響,到最後這些人影響的結果,我們認為最神聖的愛國行為,所謂的軍工混合體,很可能把美國帶上戰爭,目的不是為了愛國,也不是為了拯救人類,很可能是為了軍火商他們販賣武器。

所以,1960年這位當過五星上將的美國總統,他在離開白宮時,發表了一篇可以說是,把美國在代議政治中,最值得擔心的事,提出了新問題,事實是不久之後,爆發了越戰,大家應該很清楚,1964年的越戰,是一個製造出來的戰爭,所以五十年前,艾森豪在1960年下台時,他對美國所有政治人物,代議政治提出警語,應用在今天,事實上在座有不同縣市來的民意代表,很多人在推動所謂的過程當中,究竟是為了公民的利益?還是為了私人的利益?坦白講,界線是很不清楚。

就像我剛剛提到的,艾森豪他說這些打著工業的招牌,他可能一方面在做工業,一方面在核電廠,到底核電廠究竟是為了安全?還是為了某些人賺錢?問題就出現了,我認為審議政治裡面,如果要讓它不失為一個方法,只有公開透明,讓一個代議政治,他講的話,他都必須要負責,之後這個代議政治,可能還有一些可以讓我們對它抱持希望,否則的話,就是因循苔且。

草根民主方面,剛剛有提到包括從早期的占領華爾街運動,到槍枝管制運動,我們台灣就是剛剛結束的學生運動,學運坦白講,也是一個和佔領華爾街類似,針對所謂自由貿易所產生的貧富差距,在學運的時候,我也開始在思考一個問題,就是草根民主,也就是直接的民主,來自民間的力量,包括高雄反五輕的事件等例子,民主的過程當中,坦白講民主和民粹,中文只差一個字,可是問題卻有很大的差異。

我想我們在座的政治學專家,回顧一場人類歷史上最大的運動,就是 1789年的法國大革命後,1793年羅伯斯比,成立了一個叫公共安全委員會,然後 1793年到 1794年這兩年,法國街頭,最新的可能就是類似今天我們的草根 民主,大家一起來投票,投票幹嘛呢?!看誰要上斷頭台,那時候大概有 2700人要上斷頭台,那時候巴黎晚上最好看的娛樂,就是看誰要上斷頭台,最大的明星就是法國皇帝路易十六,在 1793年一月上斷頭台,前前後後斷了三千個人頭。

羅伯斯比當年講了一個話,可能可以供我們參考,當時就有人問為什麼法 皇路易十六要上斷頭台?是誰決定的?誰是人民?他講了一個經典的話,說 我就是人民!草根民主到最後,就會變民粹,這也就是從1793年到1794年, 這個代表人物羅伯斯比,他也成為三千多個上斷頭台的一個。 所以從此,西方民主國家就沒有人敢稱人民政府了,我們知道,北韓叫人 民政府,中國大陸叫人民解放軍,他們口號叫為人民服務,就是因為人民這 個名詞,其實說實在的,充滿了可能來自於你代表到底是誰?

所以我覺得,我們今天在談草根民主過程當中,一方面,我們要思考過去的例子,要思考到最後,會不會出現像羅伯斯比所說的,我就是人民這樣的結果,所以我覺得,如果我們今天代議政治要再走下去,而且事實上也不太可能有其他任何的制度可以立刻取代他,而如果要相輔相成,有四個字,可能找到一個答案,就是公開透明,任何不公開不透明,就會滋生弊端,我想林晉章議員在議會裡面,他一直在推動包括議會速紀錄,你講過的話,一定要留下記錄,我們去年曾經發生一個雙子星案的大新聞,因為到最後沒有速紀錄,而造成困擾。

我覺得我們議會公開透明之後,這些我們地方的審議制度,相對來講,包括預算,剛剛像高雄市議員提的,一筆預算他撥出去以後,究竟去了哪裡? 是進了私人口袋?還是大多數人民所期望的?這點我覺得是我們今天要探討的。

如果地方審議制度還要繼續存在下去,沒有一個公開透明的機制,平心而



海大學行政管理暨政策學系助理教授陳秋政〔站立者〕,以「草根民主與地方審議」為 題發表論文。

論,我認為這種地方政治,投票率會越來越低,因為大家會覺得我選的傢伙並不是我真正要選的,到最後,就不去投票了,民主政治就變成民主反淘汰了,最後會去投票的是那些人都是被動員的人,五百塊吃便當的,而那些中產階級,可能選擇投票那天,去郊遊,或在家打麻將,所以,六十五趴會去投票的人,他決定了三十五趴人的命運,不納稅的人,很可能就決定了對社會比較有貢獻的人,

所以你會發現地方投票,大致上,基層裡面,會去投票的,基本上你發現 坐遊覽車的拿便當的比例比較高。所以地方審議制度,就越來越偏頗,今天 我們很高興,包括紀教授還有兩位教授,還有我們的權威包宗和教授,提出 這樣一個論點,想怎麼樣找到一個折衷和平衡?我的答案就是,甚麼事都沒 有絕對的好與壞,但是像林晉章,我跟他共事二十年,我常想一個議員,在 二十五年的議員生涯,他能夠做到每一場會,他一定開,每一個預算,他一 定審,每一個法案,他一定要去看,在這個地方,審議政治就不會有問題, 如果說,每次開會五分鐘,人就不見了,議長就開始點名,最後散會,在這 個地方審議政治,就很難繼續存在,所以身為一個議員,親身看到很多議會 的現象,看到林晉章議員,即將退休,是我最感到痛心的,如何讓好的議員 續存在?我想地方審議就會漸漸公開透明,謝謝大家!

### 紀俊臣:

我們謝謝楊議員,我們這場分組論壇,是不是在這裡結束。謝謝大家!

分組論壇 (II) C 場次:美國市經理制度探究 Panel Topic Discussion II, Panel C: The Research for the System of the US City Management

主持人:蕭全政(國立台灣大學政治學系教授) 發表人:陳立剛(東吳大學政治學系副教授)

與談人:何志偉(台北市議員) 洪玉鳳(台南市議員)

劉美芳(新北市議員)

江聰淵(宜蘭縣議員)

### 蕭全政:

今天我個人非常榮幸應台灣民代公益論壇年度論壇之邀擔任這一場次的主持人,為大家服務;這一場次的論文發表人是東吳大學陳立剛教授,他在地方自治與治理方面都非常擅長,今天特別提出的問題在過去好像不是那麼重要,但現在看起來在未來卻愈來愈重要,所以他特別發表這篇論文;相對的,主辦單位也安排了三位與談人,他們是台北市的何議員。台南市的洪議員。宜蘭縣的江議員,江議員年底將參選宜蘭市長,是相當有希望的一位候選人;另外,新北市的劉議員也在座,我們等一下也請她發表意見。

#### 陳立剛:

我們首先預祝主持人,學界的大師蕭老師,將成為新任考試委員。

很高興應地方民代論壇邀請,跟大家分享最近對於地方自治的一些觀察, 我的文章幾年前就有這些想法,應該說是一些觀念的分享,我的大綱特別強 調台灣直轄市[區]政府的議題,最後透過美國市經理制的介紹,跟國外一 些大城市政府體制的發展沿革,做為未來台灣直轄市區政府發展的思考方向。

談到為什麼會做這個題目,我們知道台灣自 2010 年之後,五都陸續成立,今年底第六個都桃園市也將成立,那到底這幾個都改制之後,整個都市的體制是什麼,到底是一級政府,還是二級政府,也就是說直轄市裡的區,是要給它地方自治團體的地位,還是依照目前地方自治法去自治法源,不讓區民選舉區長。民意代表,我想這是第一個要思考的,過去幾年學界,政府都有這方面的思考;我們台灣的做法是,因為過去鄉鎮市出了很多問題,有派系.有黑金.有賄選相關的一些問題,甚至貪汙的問題;那我們就去鄉鎮市的法

源,不讓它自治化,可是除了去法源外,我們是否有其他的選擇?我個人覺得美國的議會經理制(Council-Manager)也是可以思考的方向之一,最後我會藉助一些國外城市的發展,這裡也提到東京都,首爾,紐約市,以及加拿大多倫多市來城市的發展,來看台灣未來城市的選擇。如果直轄市是未來台灣一個非常重要的地方自治的話,那我們怎麼思考城市的體制應該怎麼走,這是我整個研究主要的發展軸線。

接下來我想跟大家提到,台灣直轄市區政府的議題的幾個焦點,第一個因為過去的鄉鎮市有很多問題,所以在直轄市改制之後,過去的鄉鎮市都改制為區公所,區長為市長直派,選派公務員擔任,比如說台北市,高雄市,以及過去的省轄市,但是新制改完之後,我們的高雄,台南,台中,以及年底要改制的桃園,它有很多的鄉鎮市,有不同的人口。輻員,有一些因地制宜的事項,是不是應學習台北市的模式,整個去法人,特別是高雄縣,桃園,台中縣,都有很多的原住民部落,山地鄉,是不是要像台北市的一個架構,去法人,還是說有一些像台南,高雄,台中,要保持一個法人的地位,這在學界,政界都有很多的爭議,內政部在今年的年初為回應原住民的意見,特別是反映代議制民主,已決定恢復六都內原來的原住民的鄉民在今年底可以回復地方自治的地位,他們可以選舉他們的鄉鎮長;也就是說,未來的桃園,新北,以及高雄,它的原住民鄉可以恢復地方自治法,一個市會有兩治,這個情況,在法律上已經通過了。

台灣的鄉鎮市實施地方自治多年以來,一直有個基本的爭議,由於地方選舉有很多黑道,派系,賄選等問題,在1996、95年時國發會有個共識,不要再玩鄉鎮市的自治法源,去選舉,去鄉鎮長,去民意代表,兩個黨也都有很高的共識,由於這個共識,直轄市的改制,在這方面也就沒有大的問題,都依台北市的制度,以區公所來處理,但改制後,在台南市,台中市,很多鄉鎮改制的區公所,因民主政治參與的關係,民主效能的關係,表現都不如人意,很多民眾意見的表達,因區的地位改變,人事權,預算權都由直轄市所掌控,很多民眾感覺區公所的表現不如過去的鄉鎮公所,使得是否要再恢復鄉鎮市法人地位的討論再起。

美國在 1890-1920 年代也曾經類似台灣的情況,當時在地方的選舉有貪汙,怕私用人的情況,但他們不是停止地方選舉,而是改革地方自治的體制,美國在 20 世紀初期,也就是 1900 年代有進步主義的出現,學界以及知識份子提出很多地方自治的改革意見;其中有一個很有趣的改革叫做〔議會經理制〕,通稱所謂〔市經理制〕,人民還是可以選出一個代表民意的議會,但

名額不要太多,由這個議會 (Council) 選任一位對市政非常有經驗的經理人來經營管理市政,也就是類似公司 C E O 的概念;這樣一位市政管理人大都有二十年的市政管理經驗,他可能來自公共行政碩士,政治學系,企管學系等等,他所負責的任務就是依市議會的命令,市議會的政策要求,去做每一天的市政經營管理,所以美國在 1890-1920 年代有很多類似台灣貪汙的問題產生,但是他們強調的是改革,前進,提出新的制度出來,所以我覺得這種由專業經理人來經營管理市政,由代表民意的市議會所選拔,控制的市經理人制度,或許是我們思考台灣直轄市區公所改革的另類參考。

議會經理制,市議會的主要功能是立法,預算,稅率決定,重大工程建設,土地使用,公債發行等市政項目。市經理的主要功能則是執行市議會的決策並協助達成社區的福祉;雙方是聘雇關係,市經理做不好,隨時走路。

我們再回頭來看台灣直轄市的體制,必須思考全世界有很多的城市已經發展在我們的前頭,在發展的過程中,他們是採取一級制,或二級制的政府?東京是二級制政府,他們第二級制是有自治權的;韓國的首爾,原來是一級制政府,後來改為二級制政府,第二級制政府也是有自治權的,可以選舉區長以及代表;紐約市是一級制政府,由市長指派他的政府官員在五個區直接做行政的管轄,是比較特別的方式;加拿大多倫多市過去也是二級制,二級政府也是有自治權,但在1989年開始改成一級制,不過經初步評估他的一級制並不是太成功;我們綜合外國的治理制來看,二級制城市體制是比較標準的發展趨勢,特別是二級區政府還是採用自治的模式,包含倫敦,它在二級政府還是有自治的型態產生。

最後我簡單做個初步的結論,台灣的直轄市因區公所剛設立,我個人初步的建議是怎麼去加強它的服務功能與就地授權,因目前才剛改制兩年還在試行,第一個應思考加強它的職權與服務功能;第二,美國結合政治與專業經理人的市經理制,也可做為我們區政府制度的選項之一;第三,根據大法官會議解釋,地方政府有自治與組織權,那到底直轄市下面一級或二級政府要不要自治法人化,我個人覺得各直轄市政府對它轄下區級政府的政治體制應該有它的安排與決定的權限,這才符合基層民主的發展,及大法官會議解釋直轄市政府有自主組織權與自治事項的權限。

#### 蕭全政:

非常謝謝陳教授,他點了一把火,把導論都導了出來,特別是最後引用大 法官會議 467 及 527 解釋令,至於我們的區到底怎麼改革,他認為是地方自 治,由各個直轄市去處理;接著我們歡迎三位評論人上場,先由洪議員開始。

# 洪玉鳳:

剛剛教授有特別提到美國的議會經理制,說美國約有 55% 的城市採用這種制度來治理,有 43% 是採用接近台灣的強市長制,教授提到把市政交給專業人士強調它的經營效率;我們也知道台灣六都成立後原來的鄉鎮市已成為非地方自治法人,但是以我們台南來講,縣與市合併已經三年多了,但是兩邊無論議會的運作方式,政府的行政流程,議員的私下情誼或公務員的思惟建設還是有很大的鴻溝與落差,包括民眾心理上也有疙瘩,認為你是台南市,我是台南縣,這個氛圍是目前運作三年多一直無法打破的隔閡,因原來鄉鎮市有自治權,有選舉,有人事,財政權,目前都沒有了,因此他們跟區公所的關係變得非常的淡,所以雖然縣市合併已三年多了,地方上還是有這種聲音我們能不能離婚,目前在南部幾個縣市包括高雄市高雄縣,都有類似情況,但是如果我們再走回頭路,對於城市的競爭力是否有正面的幫助?

台灣的社會非常不尊重專業,我們同事常在議事廳開玩笑講,學者專家的話就是你講的我聽不懂,我講的你聽不懂,而且我們也常有假專業混成真專業,所以以後如果我們有機會再討論直轄市的區是否恢復為自治法人,城市



台南市議會議員洪玉鳳(右一)參加分組論壇。

經理的人才到那裡去找,目前我們有的是公司企業治理的人才,而城市治理 的人才台灣是沒有的,難道我們可以開培訓班嗎?那我就不曉得了。

在過去鄉鎮有自治身分的時候,它最為人詬病的是黑道漂白的問題,資源的運用也是非常不合理,浪費的建設非常的多,但是也不能否認它的行政效率比較高,合併之前,台南市的建設是比較多,而台南縣非法制的福利比較多,合併之後兩邊都要求一視同仁,使得市區的資源被稀釋,同樣一筆經費在市區可能照顧到三百人,在鄉鎮可能就只照顧到三十人,這樣資源的分配是否恰當,是我們常常在討論的,尤其台南縣常會感覺被邊緣化,被二級化,這種聲音常會聽到;我想美國的專業經理人經營制度是一個很好的政策,但如果引進會不會被亂改,改得四不像,像我們目前的社區跟里,在北部是0K的,但在南部就變成雙頭馬車,在地方上嚴重對立;所以說未來美國的市經理人制度引進台灣是不是會被亂改,是不是適合台灣的政治,都是我們必須考慮的,我個人是比較不樂觀。

現在縣市合併才三年多,如果要做更改的話,在時間點上是OK的,但三年多來為合併所做的努力與整合是否會付之一炬,這是需避免反彈的;我們也想真正落實民主政治,就是在區裡面要讓它有自治的功能,也比較符合大法官解釋的精神,但國家是否會付出更多的成本,黑金是否復辟,這是我比較擔心的。

### 蕭全政:

謝謝洪議員,來自南部的聲音聽起來跟北部總是不太一樣,我們接著來聽聽台北的何議員。

#### 何志偉:

我想先呼應一下洪議員,在台灣我們怎麼定義專業?有了專業之後,政治力量才會扭曲專業的判斷,像我們的高鐵站的設置,國家公園的開發,甚至預算上面本來財政應該怎麼做卻沒有這麼做,稅率如何調整,該調整的時候到了卻沒有去調,專業人士做了很多呼籲,乃至於土地的政策,可是最後從地方到中央,乃至於行伸到外交,全部都被短期的政治力,輿論力扭曲掉,剛才立剛老師所拋出的東西有幾項必須去細究,第一個是何謂專業人士?專業?它的定義是什麼。

另外一個是政治上的恩給制,地方首長,民代,支持者,地方上所謂的( 柱仔腳),這種恩給制的模式沒有去調整的話,比如說,路給你做得比較好, 多給幾個路 ,台北市給監視器等,每個人為了要當選必須去做恩給制,如 果說整體的型態沒有去做調整,專業沒有辦法去執行,專業就只是論述而已, 這是我的第二個見解。

第三個,有關美國區政府的 Concil,為維護各地自己的權益,可能會有嚴重的貧富差距產生,台灣現行的地方制度也有很多問題,但有所謂的統籌分配款,就算有貧富差距,不會嚴重到美國一些地方那種地步;我舉個例子,美國一個幾百萬人口的城市,它的財政整個垮掉之後,警察只剩下二十人不到,連接電話都有問題;台灣的預算面的給付目前都還到位,可能在二十年後才會發生淒慘的財政問題,這還要再去討論。

最後,我的結論,美國的市經理制我是認同,但在台灣我們的問題,是行政權非常大,我們給市長很大的權利,可是一直以來卻沒辦法做所謂的平衡監督,就沒有後續的責任問題,那我們會發現每次台灣發生重大的弊案,首長該怎樣去負責與調整,我舉個例子,士林葫蘆島發生一個八歲女童餓死的事件,其實我們從90年開始陸續有很多的法令出來,

如沒有入學,打預防針,中低收入戶,曾受家暴,領社會救助金等九種狀況,都列為高風險家庭,馬總統擔任台北市長時留下一個邱小妹妹條款,可是這個陳小妹妹事件後,台北市政府改變了什麼,做了什麼?我到現在還在追這個 CASE;鄭捷的案件發生之後,台北捷運是很專業,但是他們沒有說實話,沒有讓真相浮現出來,就沒有法去檢討,沒有辦法做改變,我們不可能說這種殺人事件百分之百不會再發生,可是我們如何從公共的體制增加預算,增加人力,增加巡邏的方式,儘量把它降低發生的機會,即使它再發生也要縮小它的損害。我認為只要我們的小內閣是專業的,是負責任的,這種概念是對的,只是在台灣的國情下,怎麼把既有的制度去執行,我認為是一個很重要的重點。

#### 蕭全政:

謝謝何議員,接著我們請江議員。

#### 江聰淵:

如果依照陳老師的研究,我們六都[區]的功能應該是比較大,像我們宜 蘭縣鄉鎮的功能性反而是比較小,處於一國兩制的情況下,這是本末倒置的 情形;我們宜蘭縣在去年行政院曾拋出一個併入台北市的議題,也做過研究 及論壇,之後做過民調,有百分之七十五的宜蘭縣民反對,等於說你可以直 接併入首都,為什麼宜蘭人會反對,剛剛洪議員也談過類似的問題。

年底我將參選宜蘭市長,打出的口號是〔縣市同心〕,縣長是民進黨籍,而現任市長是國民黨籍,以這個口號如果要打贏選戰,當然要林聰賢縣長做得很好,而市公所的配合度不高,宜蘭市是宜蘭縣的首善之區,但發展卻不如隔壁的羅東鎮與礁溪鄉,台南市長賴清德到礁溪鄉輔選鄉長選舉時提到,他在台南市為什麼可以做得那麼好,除了議會過半之外,他的施政滿意度為什麼可以那麼高,就是區長是由他來指派,不會跟市政府有衝突的狀況,才會獲得高民意;民進黨的參選人,如果是鎮的打出的是縣鎮同心,是鄉的打出的是縣鄉同心,等於是一個競選團與一個競選團競爭,縣與鄉鎮市級,市與區級,它要如何緊密的結合,理論來講應該是同心,比較正面。

我們回歸到,到底是要使用經理人制度,或者事務官與政務官的任用比例原則,我拿農田水利會會長選舉來做例子,民進黨在上次選舉推出四位黨籍候選人全獲當選,之後就有會長在全國會長聯誼會中提議會長改為官派,這個如果要表決,民進黨一定要輸,在輿論壓力下,農委會收回這個意見,但又拋出一個問題,目前會長資格是要擔任首長十年以上,現在又改議長,代表會主席,都適用首長的範疇,這等於是權力上面的算計,所以依台灣目前的政治版圖,政治情況,當然我是不反對使用經理人制度,但設限上什麼才是符合經理人制度,還是要明確一些,如果讓首長有比較大的發揮權限,可以配合他來同步進行市政的推動,我認為也不是一件壞事,因為這是屬於團隊負責任的展現,所以說是要經理人制度,或是要讓市長有充分的權力,我認為還是有很大的討論空間。

#### 蕭全政:

謝謝宜蘭縣江議員,接著我們請新北市劉議員發言。

#### 劉美芳:

其實美芳在當選議員第一年,就深切的體會到問題的所在,我講個故事, 記得那一次是蠻嚴重的颱風,入夜之後很多樹木都被吹斷散置地上,對交通 影響很大;馬上就有里長反映,以前只要到公所去,他們當天就請清潔隊處 理完這件事情,可是現在卻要等一,兩天,從區到市府,市府決策單位覺得 可以,解決問題已經是第三天,第四天的事情,這對整個行政效率來講確實 是非常大的影響,而且跟我講的還是里長聯誼會的主席,如果連主席都這樣, 其他里長可能碰到更嚴峻的挑戰;於是我就開始思考,也就是說,執行單位 和決策單位的問題,我們現在的區公所已經變成一個執行單位,而不是決策單位,因為你有足夠的預算,你才有足夠的能力去決策,包括地方的工程及整個建設,但區公所已儼然成為執行市政府決策的單位。

剛剛江議員有提到,台南市賴市長為什麼民意支持度高,是因為區長是官派的關係,區長官派當然有優點,也有缺點,優點是比較沒有反對的聲音,以及比較不會造成地方分權及派系鬥爭等問題,但是缺點在裡呢?我講一個我聽到區里公所同仁的對話,因為他說區長的心態影響公務員的效率,因為區長其實是良莠不齊的,有些區長習慣跑行程,他每一場都會到,而有些區長從來不跑行程,他每一場都不到;官派的區長可能覺得我是公務員,我就把我的事情好好做好就好了,他不是沒有在做事情,可是他聽不到人民的聲音,區長也不會與同仁做柔性的溝通,採取較強硬的管理。

民選與官派的區長,差別就在於人與人相處的模式,因為官派區長沒有經歷選舉的磨難,不會覺得要多聽別人的意見,也影響到公所同仁的相處模式, 工作氣氛也跟著轉變,我覺得這是一個危機。

至於議會經理制,我想跟大家討論一下,我擔心的是議會經理制可能會論 於政黨鬥爭的工具,或是成為代罪羔羊的狀況發生,如何去甄選議會經理人 我覺得是一門學問,如何選出來,還有監督,撤換的問題,都值得深思。而



新北市議會議員劉美芳參加分組論壇。

對於區公所的自治法人的部份,有值得探討的空間,但正如洪議員所講,如 果要恢復,要看社會成本付出多大,對整個國家社會是福是禍,都是需要再 思考的。

我想請教陳教授,美國經理人制度,是不是就去市長化,市長不重要,由 議會遴選,聘請經理人?

### 陳立剛:

市長就虛位化了。

我過去觀察台灣的地方政府,有很深的感覺,我們是高度的政治動員,政黨對決,可是我一直覺得地方政府應該就是一個勞務服務提供的單位,不是高度的藍綠對決,台灣過去十幾年來就是藍綠對決在原地踏步,所以我覺得地方政府應該是把很好的服務提供給人民,人民是不管你藍綠的,我希望是把專業的導向找出來,政治對決的傾向稍微減弱,美國市經理制度在某種程度有這種意涵。

我這個題目的初衷,是因為直轄市是未來台灣地方政府很重要的制度,直轄市的區該怎麼解決,剛才劉議員點出我們有區長,有里長,而里長是民選的,我住在大安區,我根本不知道區長是誰,我不CARE他,他也不CARE我,選區市議員是誰我也不知道,但是里長是誰我非常熟,我常常跟他喝茶,那這很吊詭,台北市這樣的機制,在新北市,在台中市,在台南市可以一樣的制度嗎?可以一樣處理嗎?這就是我研究的主軸,我們很多直轄市的區政府是有問題的,它的服務是不到位的,它是沒有民主回應性的,因為我們的區長是官派的,是公務人員八九職等的,他跟民眾是不需要接觸的,因為我就是公務人員,做不好就調走,我想這個地方可能要做個處理,以上我回應劉議員的想法。

我想透過市經理制是我個人的政治倡議,希望台灣地方政府應該回到服務,公共財的提供給人民,人民是不 CARE 你是藍綠,所以我希望透過市經理制的倡導,把政治性壓低,把專業性拉抬,這是我文章的第二個層次;第一個層次應該說是區政府怎麼處理,市經理制怎麼處理,市經理是由議員選出來的,有七個或十一個議員,還是有代表人民,裡面有個市長是由議員推派的,當個一兩年,那是名譽性的市長,而市經理人就像公司的總經理或 C E O ,議員覺得他幹不好,可以請他走路。

# 蕭全政:

在座有大陸學者,是不是請他發表一下意見?

## 沈瞿和:

我是福建行政學院,來台當訪問學者,很感謝給我這個聆聽的機會,講得 特別好,因為我在大陸沒有聽過這種模式,各位也知道,在大陸這種環境下, 不允許這樣子,讓我感覺這是我有生以來最熱烈的討論,特別是議員與學者 之間這種互動讓我感覺很深,謝謝大家。

## 蕭全政:

各個都市的發展要注意幅員與人口的問題,譬如新北市與台北市不一樣,台中市與台中縣不一樣,台南市與台南縣不一樣,高雄市與高雄縣不一樣,城鄉的差距很大,幅員不一樣,人口不一樣,完全以一套制度來施行,問題是非常的嚴重,縣的部份包括整個新北市,台中縣,台南縣,高雄縣,有些地區找不到人服務,就像我剛講的那些地區區長不可去的,剛我們里長講的如果把區長政務官化,區長就有可能照顧到區民,如果是公務員朝九晚五,那有那麼多時間去應付區民的事,特別是新北市,台中縣,台南縣,高雄縣的,那個幅員廣大,人煙稀少,更可憐的是這些區原來的老鄉鎮市有很多根本選不出一個議員,所以說什麼叫民主政治,沒有人為他們服務,所以說這個制度如果能夠雙軌制,原來幅員廣大,人煙稀少的地區你讓它能夠有自治,這有什麼大不了的。

以東京市為例,東京市其實原來屬於東京市的市區與原來屬於周邊的室町村地區,這兩個制度是不一樣,一個是東京市的市區變成市政府的派駐單位,室町村還是維持他們的自治,甚至到1974年原來屬派駐單位的東京市的那些區也是民選的,只是他們的預算由東京都議會去決定,除此區長是民選的,所以我想怎樣去因應不同的人的問題,地方的問題等等,因該做一個比較有彈性化的處理,所謂的冷戰終結後,後現代化後,為因應全球的複雜的快速變遷,這是恐怕大家無法避免的一條路。今天我們的討論就到此告一段落,謝謝大家。

分組論壇 (II) D 場次:議會運作透明化
Panel Topic Discussion II, Panel
D: The Transparency of the Operation
of the Parliament

主持人:杜文苓(國立政大公行系副教授)

發表人:邱榮舉(台灣大學社會科學院副院長)

王保鍵(台灣大學客家研究中心特約助理研究員)

與談人:王鴻薇(台北市議員)

黄國書(台南市議員)

蔣乃辛(立法委員)

### 杜文芩:

議會運作透明化在民主時代中是大家相當關心的議題,對於政府施政,不管是預算的監督或是執行的監督,很多公民對議會透明化相當有興趣,我自己是臺北市民,對臺北市政狀況也很關心,今天的目的是希望提升市政會議的品質,而議會在臺灣地方議會的運作中具有龍頭的示範作用。

今天的討論對這個主題,不論是報告人及與談者,都會提供眾多寶貴意見, 每個報告人都有 15 分鐘,與談者有 10 分鐘回應,剩下的時間給予參與的朋 友們,大概有 20 分鐘。

#### 邱榮舉:

這次很難得,台灣地方地方民代公益論壇年度的論壇,這個由臺北市議員林晉章領導的團隊,結合國內外學者專家,針對提升地方民代問政的品質,結合台灣的學術界與實務界,一方面將台灣各地方議會連結在一起共同努力,一方面跟世界各民主先進國家共同探討,這個努力可圈可點,我是非常佩服。特別今天有這麼多學者專家,包括來自日本、美國或歐盟,會長把他們實貴的經驗提供我們參考;其中,

有關議會運作制度透明化的議題特別重要。

我和保鍵共同針對議會運作制度透明化並以大倫敦市議會為例向各位提出報告,探討這個問題。

地方自治要如何推進?台灣很難得,幾十年來努力下,也有相當不錯的成果,在這方面與歐美國家可以並駕齊驅;有關議會的運作,是需要結合學術

界與實務界共同努力。這次台灣各地方議會共同探討議會運作透明化的部分, 把長期屬於英美先進國家議會運作的方式與狀況提供參考。我在台大任教, 王博士則是雙博士,公費進修的方式,剛剛才從英國返台,對英國的政治, 尤其是地方議會的運作有相當的了解,以下請王博士向大家報告。

### 王保銉:

今天說明的是議會運作透明化,以英國大倫敦市為例,大倫敦市是一個很特別的機制,英國一向是屬於議會內閣制的傳統,向來行政權是依附在立法權上面的,但大倫敦市等於是一個 2000 年新設立的機制,強調權力分治的機制,給市長很大的權力,議會的權力其實是不強的。

文章的部分,P106 頁可以供參考,先報告研究的架構部分,今天談到的一些內容,講義上的資料是可以提供參考的,問題在機制的部分。我打算以大倫敦市議會為案例,自議事程序的公開透明及民意代表的清廉度 2 個面相探討,如何強化議會運作的透明化。

事實上,大倫敦市議會的權力是不強的,像倫敦市的預算,市長提出的,如果議會要變更的話,需要三分之二的多數才能變更;政策的部分也是要三分之二的多數,但實際上,大倫敦市透過議事公開透明,透過各種深化民主參與機制,包括公聽會等都會上網。大量深化民主的方式,讓議會實質去監督市政的權力變更,這是第一點。

第二點,民意代表的清廉度。很特別的包含英國現在的市長、議員、公職 人員的公費運用都必須上網,所以民眾可以在網路上看到他這個月去那裡出 差、用了多少錢;包含他收到什麼禮物等,都可以在網路上查閱到。

因為過去在國會曾經發生一個「報銷門」事件,也就是一個所謂議員在報 銷公費時所產生的問題;此案導致議長的去職;也是 300 年來第一個。因為 英國的議長向來強調高度的中立性。

在理論基礎的部分,有3個面向:國民主權原則、深化民主參與、民眾知 的權利。

一、國民主權原則。可以參考大法官 499 號解釋,也是台灣國大言論案中 所揭諸的一個觀點,就是議事程序的公開透明是很重要的。

二、深化民主參與。這個觀點就是強調一個,因為現在公民參政的管道,在選舉、罷免,因為英國沒有罷免權,這個月的英國女皇的國情演說(有點類似內閣的施政報告),已經要把罷免權放進去(今年優先推動的法案)。在政治參與的部分,包含選舉等,實際上,政治獻金也是政治參與的管道,在

這種觀念下,怎麼讓參與的人避免少數利益團體去影響公共政策,這種鐵三 角或次級政府的觀點,從深化民主及議會運作公開透明,如果議會運作不夠 公開透明化,比較強勢的運作團體就可以影響政策的產出。

三、民眾知的權利。文章中提到美國的資訊自由法及英國的資訊自由法的 觀點,詳細的部分可以參考一下,其中也談到英國在產生 EXPENSIVE SCANDLE 的醜聞導致當時下議院議長被迫去職,這在英國產生一個很大的 影響,就是說造就後來法制更加透明的要求。所以在這個理論基礎之下,這 個文章的研究方向大概是採取所謂的歷史制度途徑的方法,文章上都有。

那很快進入大倫敦市自治體制的發展。這是一個非常特別的機制,在去英國之前,一直都搞不清楚,後來發現英國是有2個倫敦市,一個小的倫敦市就是指西敏寺那塊區域的部分,大概是在13、14世紀時就開始自治體制,叫「區」;第二層級就是我們講大倫敦市的自治體,其實是在2000年設立的,看表格中,早期在1965年時設置了所謂第一層級,所謂上位的,大倫敦市議會(Greater London City Council)採取的是議會內閣制,比較符合英國政治傳統的。非常有趣的,在1986年,就是當時的內閣將之廢棄了,所以,事實上,英國在1986年到2000年這個階段是完全沒有一個像我們叫做「台



臺灣大學國發所教授邱榮舉以「議會運作透明化」為題發表論文。

北市」的這樣一個層級,就有所謂的「區公所」,「區」是一個自治層級,因為 1986 年廢棄,到 2000 年應該是在保守黨執政後來工黨執政之後,因為工黨是比較走地方分權化的一個觀點,所以後來就透過公民投票,重新設了一個大倫敦市。但是,因為考慮到大倫敦市的一個全球化都市(Global city)的一個發展趨勢,所以就改變了過去英國傳統的權力一元制,就是人民直接選出議會,議會由多數黨去決定政策,市長一年換一個,等於是議員選出的,大倫敦市就變成一個非常特別的,就是所有的權力都放在市長上面,這也是這篇文章想去探討的;如何透過議會運作透明化的機制,擴大民主參與的機制,實際上它可以強化了所謂的對市長監督的權能的部分,這是自治體制發展的簡述的部分。

這文章可以花點時間簡述的是大倫敦市議會的部分,包含其職權、議事的運作、完整的文字是在P112,可以參考;整理一下,基本上,大倫敦市是一個功能性好的一個各種權力統合的機制,因為傳統的地方自治的事項包含住宅、垃圾的清運、學校等,還是在傳統的區的層級,所以後來實際上加入了一個所謂的大倫敦市,把跨區的部分再加上部分原屬於中央的權利移轉給了大倫敦市,這個感覺有點像現在的蘇格蘭議會或威爾斯議會或是北愛爾蘭議會,等於是把過去中央政府的權利移轉給了大倫敦市。

其實,英國的體制是有2套系統,一個是傳統的地方政府,一個中央政府權利移轉,像是蘇格蘭在討論獨立的問題,事實上蘇格蘭享有很大的權利, 包含像部分的關稅權它現在就已經擁有了。

所以,大倫敦議會運作的透明化部分,我覺得與主題密切相關的這個部分, 其中探討幾個;議會運作除了議會審議權、市政質詢權(一年有十次質詢市 長的時間),除此之外,還有特殊的規範,包含討論會及報告、議會的直播及 利益迴避,而討論會及報告,除一般市議會大會會上網直播之外,在大倫敦 市如今的座談會也會上網,民眾可以上網去看,透過討論及公眾參與之後, 委員會會像大倫敦市議會的委員會,會做出一份書面報告,提交市長,請他 去參考。雖然法制上沒有強制的權力,但接下來議員會追問這個書面報告有 什麼回應及看法,實際上會提出建議的方案要求市長去參探,討論會、報告 是透過民主、公民參與的歷練,再將之形成意見後再要求市長去做,再形成 一種監督的力量。而議事的直播也是,除了大會之外,包括委員會,座談會 也可以上網,看到最近已看到的是在講公車巴士系統開一個座談會的部分。

再來,議會運作透明化除了議事程序透明化之外,還有一個所謂公職人員 清廉度的問題。 在大倫敦市議會中,特別強調一個利益迴避的相關部分,包含公費支用的情形,及收禮,接受招待的情形,這些都要上網,最近看到的包含大倫敦市長接受午餐的款待都要交待;因為他只要支用任何從政府支用的公費,不管去那裡,包括之前看到他去西班牙參加一個活動,搭飛機300多鎊也一樣要上網,讓所有的民眾都可以查閱,再來包括收受的任何物品,像近日看到大倫敦市議長收到德國議會的贈品,也要上網公告,詳細可參考。

因為時間的關係,簡單說明到這裡。

### 王鴻薇:

林晉章議員是資深議員,我們在議會裡面都稱他是「圖書館」,很多法案、 重大施政及議會的沿革等,他都非常了解;事實上,我們有問題時都會隨時 請教他。今天十分惶恐,也是奉林議員的指示前來報告「議會運作的透明 化」。

剛剛邱教授及王博士已經準備詳盡的有關大倫敦市議會的部分作說明,從 國會到地方議會,尤其近來一些公民團體對議事進行及代議制度提出很大的 質疑,也是很大的挑戰,就臺北市議會對這個部分,在林晉章議員的推動之 下,也是議員們共同努力,希望台北市議會透明化的運作更完善;目前確實 有需要改進的部分。



台北市議會議員王鴻薇〔左一〕參加分組論壇。

議會議事運作透明化是指議會轉播及議事紀錄,主要是根據公督盟;公督 盟並不只是替立法院打分數,對地方議會也在做一些監督,主要是議事運作 透明化,透明化又有2個重要指標:議事的轉播及記錄,這兩個就是最重要 的評比項目。

根據去年年底公督盟公布的地方縣市議會運作透明化的排名,臺北市是第2,其實後來自己也發現,上場張教授對地方議會預算審議的論文,特別把公督盟,各位有興趣的話是在議會手冊第94冊,在各縣市評比的排名,我知道臺北市是第2,但在議事的轉播及議事紀錄這兩個部分加起來的分數,其實臺北市高於高雄市,但因為公督盟替高雄市加了1分,使得高雄市因此排名在臺北市之前,為什麼?我也不知道,有機會會對公督盟進一步請教。高雄市其實有關議事的透明化,我相信各個議會由國會到方議會都是要努力的,只是一個參考而已。

在議會轉播的問題,很多都上網,臺北市議會有一個設計比較好,一進臺 北市議會的首頁,不用去找,如果現場有議事正在進行,立刻就可以看到議 場的轉播。

其實,透明化對議員也有一個好處,除了要讓選民及關心議事運作的民眾 及公民團體來交待之外,我在當時有個議題,就是有關囤屋的問題,其實當 時在現場並沒有很多電子媒體,平面媒體大幅報導之後,很多電子媒體去截 取這個畫面,因為我當時也沒有錄,也無法提供電子媒體畫面,但電子媒體 很容易在網路上截取各個不同的議員有關他們有興趣的議題畫面來做報導, 對年底就是選舉,議員問政如果能被媒體報導,對選舉而言是正面的、很珍 貴的,這也是議事運作透明化的好處之一;對議員們問政的成績有機會呈現, 不論是從網路上呈現給民眾或是從媒體報導上透露給選民。

在整個轉播過程中(大會,也就是在2樓議事廳),包含定期大會、臨時會、市長專案報告等都可以做轉播,我覺得市長專案報告是滿重要的,舉例而言,去年雙子星的案子,感興趣的民眾可以透過網路上直接看市長的專案報告是什麼、市長的回答是什麼,這可以更增進市民對於重大公共政策的了解,但目前的轉播不完整,像是委員會中就不是影音而是只有錄音,所以,還有可以改進的空間。

除了即時轉播之外,很重要的就是調閱歷史記錄,在網站上,線上可以直接調閱一年之內的轉播影片,這對民眾截取相關的歷史資料是很方便的,另外,超過一年以上或是有延續性的重大政策,或者是也許是兩年前三年前議會做成的預算或是法案議決,可能若干年後才發現可能對公共利益或是選民

造成很大的影響,那時要了解當初政策的形成或是議會審查的過程是如何, 這部分,歷史記錄就變成非常重要,原來在臺北市議會影片資料是保存8年, 其實地方議會希望更透明化公開化,所以,在今年5/28議會通過相關的大會 議程、質詢、施政報告、聽取報告的議程影音檔保存30年,數位典藏,法定 30年,但實際上有能力做到永久保存,這部分應該是解釋一個軌跡,但外界 再去做進一步、長久性的監督,這是非常有價值的。

另外,委員會是錄音,錄音原本只保存8年,現在也延長,如本屆,要再下、 下屆才能對這屆做刪除,所以,最長可以保存到13年。

這是轉播的部分,議事記錄其實非常重要,其中也採取公督盟的標準,包含大會記錄,速記錄,委員會記錄、委員會速記錄,以及提前公告會議議程,大會記錄完整公告在網路上,委員會也是完整公開,但特別說明一下,像速記錄,也是有些在重大預算審查過程中也是非常重要的依據,如林議員這麼資深的議員,在討論預算或公共政策時,都會建議我們,可能上屆或是上上屆委員會的相關資料,大家討論時速記錄可以拿出來做參考。舉例說,去年交通委員會在審查公車運價補貼,年度預算非連續性預算,但為一個長期的預算,當時討論到在做預算的處理要刪除,那時需要知道之前的討論,因為有些委員是長期在交通委員會,但有些則不是,所以未必知道之前的交通委員會是如何討論這個案子的,所以如果可以調出速記錄來作為參考的話,就可以了解當時的預算審查這個附帶意見、審查意見是如何做出來的,因為人的記憶是有限的,片斷的,拿出速記錄就知道了。

目前速記錄,大會有,但委員會只有法規委員會(長期由林晉章議員指任召集人)有做法案的速記錄,這個非常重要,因為有些法案,審查時,外界或議員自己想了解的很多,此時速記錄就非常有幫助。但委員會中目前僅止於專案報告、工作報告及座談會是有速記錄,受限於人力,目前在預算及法案是沒有速記錄,也是一直在推動,希望能突破人力限制,建立速記錄,至少在記錄方面做的更為完整。至於提前公告會議的議程,這在立法院及地方議會都在做,這部分應算是很完整的。另外,委員會的議程如有專案報告或是查行程也都會做完整的公告。

最後,用表去參考臺北市議會運作透明化做的儘量完整,但仍有可改善之處,有即時轉播,但並不完整,因為委員會還沒有。可以調歷史影音記錄,線上可以調一年之內的,保存30年,5/28做出決議後,保存30年。

現在大會會議記錄、大會速記錄、委員會會議記錄、委員會速記錄,但委 員會的速記錄目前只有部分有,未來希望能再進一步改善。 提前公告會議議程,以上是一些較技術層面,完整記錄、網上搜索、調歷 史記錄等這些都是外界、民代、監督行政機能,法案加預算,但同時也要接 受外界的監督。

這些是目前臺北市議會做的。

## 黄國書:

今天很高興看到蔣乃辛立委,他當年在臺北市議會時有非常好的問政形象, 我很景仰,剛聽王議員的報告,她的問政及表現,也是受到全國肯定的。

至於議會運作透明化的問題,由另一個角度來看,為什麼議會要透明?是希望的職權當然是在監督市府,監督及審議,所以市政府的審議,在部分預算,為追求所有單位都要符合公益的立場,然後希望政府單位所有的運作跟議會之間的議事運作,不能夠黑箱作業;所以希望在審議過程中都應該做到最大的透明化,依過去的技術,要做到完全的透明度是有點困難,但依照現在的觀察,北高議會是各地方議會中都已做到幾乎是可以與英大倫敦市議會運作透明化很接近的了!

要討論報告、質詢,甚至於議會直播,台中有網路地方台會固定將每天開會的情況在一個固定的頻道上播放,愛看的人就自己去看,這也是另一種方式的監督。

過去傳統的透明化,就是議員講一句,議事組的人就拼命的記錄;現在有 很多科技,幾乎每個議會都有現場網路直播,為議會的透明化在技術上提供 了很大的澳 援。

特別要提的是:把議會議事過程的透明化,做到極致之後,是否整個議會監督政府部門模式就沒有問題,當然有很多問題,因為透明化之後,仍然是只有極小部分對於市政有興趣的民眾才會去了解,所以,各地才會有監督議會的團體。

台中市政監督聯盟不只監督市長,還包括議會,連每個議員幾點報到、發言幾次、某個議案的發言、基本的主張等都很認真的在評量,當然有些人會認為如果這個政府是藍營的,一般就會認為市政監督聯盟的立場是綠的,就會變成政黨的問題,台灣要完全擺脫政黨的立場,看議會的運作透明化,當然是很困難的,又會回到一個問題,如何去評價每個民代在議會問政時的表現好不好?在選民心目中如何去評量?所以,所有的監督聯盟其實都會去評價每個民代的問政表現。立法院有做到,之前台中市議會也有去做,後來實在是太多的政黨的立場卡在那個地方,後來大家會質疑,他的代表性不夠?

曾經有位台中的立委,他曾有個會期被打不及格,可是在下一個會期又變成第一名,當然他宣傳的是他得第一名,所以有時就會去懷疑這個監督民眾的團體是不是會有政黨傾向?是否會符合社會大眾所謂的公益?這個不容易,尤其是以台灣現在的處境來看,通常議員在議會問政時,為什麼會問這個?為什麼會喜歡這個議題?為什麼會這樣子質詢?一定有其基本立場,會影響到民意代表的質詢,通常有幾個因素,我覺得最大的因素一定是政黨立場。會把所有的專業放一邊,黨團決定你今天針這個議題要這樣子表態你就得這樣子講,一定是政黨立場擺第一。

第二,一定是選區的利益。如果市府要在自己的選區建立別的選區認為那是蚊子館的,這在自己選區自己要不要反對?自己也明知道這個是不好的,也沒辦法,如果反對,選票會跑掉,而且會在地方引起很大的反彈,所以,怎麼辦?舉例說,台中市最近要在大安,一個很偏遠的地方,建立一個全東南亞最高、最大的媽祖神像,12億,天啊!當時我看到那筆預算時就第一個跳出來說,天哪,政府怎麼送這種預算出來?這個政策是怎麼形成的?沒有人知道。一來到議會時,就已經是預算了,這個一定是會有問題的,我是這個小組的,去問政黨那一個選區的議員,這個案子是要通過還是擋掉?照理



東吳大學政治學系副教授陳立剛,以「美國市經營制度探究」為題發表論文。

說是應該要擋掉,不過,如果你擋掉,大家一定會說是我擋掉的,怕下次選不上;這個案子在議會審查時,是引起了很大的對立,辯了一段時間,還是通過了。怎麼通過的?政黨協商。

就是有幾個有爭議的案子,像是媽祖神像、BRT、台灣塔…怎麼通過?全部拿來政黨協商;全部像賣豬肉一樣,稱斤論兩的,這個刪個五千萬、那個 …政黨協商後就糊裡糊塗就過了。

我們在思考這個事,我們是否有認真的扮演了我們議會的職權?我存疑。 到現在我還是覺得,要認真努力的方向與空間還很大,預算過了,在修理與 批評中,輿論也是大加撻伐。可是,預算通過了,在有個問題麻煩了,胡市 長就有一點覺得自己最好還是不要執行它,為什麼?因為基督教團體跑出來 抗議,如果要建媽祖神像,為什麼不可以建立十字架?一千人跑去市府廣場 跟胡市長抗議,號召所有的台中市的基督教教會的教友,跟胡市長說,你如 果敢建,所有基督徒的票都不會投給你。那天我也去看了,還有好多是藍營 的人,你說,胡市長該怎麼辦?胡市長說,好,此案再評估。所以,我要說 的是,即便是議會透明化了,所有的政策的形成,預算的編列,到議會去審 議,這個過程中,我們追求的最理想的模式是什麼?我至今還想不出來,只 能就各個現實的狀況面臨的困境,可能會參雜著太大的政治角力,除了政黨 立場、選區的利益,其實還有個非常關鍵的因素,叫做媒體效應。以目前而 言,那個議員還要那麼認真的做功課,把一千多個預算每個細節是否合理做 出來?誰有那個閒功夫去做那個事?我明天就要質詢了,我會要想的是我要 質詢的那個事情的媒體效應如何?媒體效應是什麼?我明天要講的那個梗在 那裡?爆點是什麼?全台的民意代表的問政其實都在追求媒體的爆點,就這 樣;沒有爆點,媒體不會報導,即便是質詢的非常好,很專業,媒體沒有報導, 大家只能去看網路轉播,半夜的電視轉播,沒有人會去看。

所以,每個議員一定是在追求媒體的報導,每個人都在比較我今天講了以後,明天報紙上佔的版面有多大?照片照的好不好?有多大?都在追求這個事情,那你那個議員願意像林晉章議員、乃公(蔣乃辛立委)、王鴻薇議員這麼認真的去做那麼多客觀的、專業的政策分析?我看是非常難。

所以,從政府單位政策的形成送到議會的監督,是否可追求社會的公益? 我覺得還有很長的路要走,因為台灣的政黨政治當然使得台灣的民主化有很好發展,但也因為政黨政治讓所有的民代都只是政黨的代表而已,所以所有的議員在議會中講的話、思考的模式、做的事,大概同一黨的幾乎都一樣,因為每個人穿的背心顏色都不同,各個政黨都不同,很難去跨越這個東西。 也因為沒辦法跨越,所以很難去思考下一個階段議事的運作中可以讓很好的專業的、理性的審議預算在各級地方預算中有很大的落實。

以上是我簡單的意見,謝謝大家。

### 杜文芩:

謝謝這麼開誠布公的分享,也讓我們看到議會要進行透明化還有很多的功課要做,接下來請蔣乃辛委員,蔣委員曾經是很資深的台北市議員。

### 蔣乃辛:

首先感謝林晉章議員,讓我在離開台北市議會6年之後還可以在這裡講話, 感觸很深,自70年當選台北市議員一直到現在,我剛聽到王議員的報告,有 關台北市議會運作透明化,可以感覺到,這30年當中,台北市議會運作透明 化這方面一直在進步,70年時,那時媒體,電視台只有三台,除了三台之外 都沒有,而且新聞也只有三節,其他的時間都是播節目,所以,想在這三節 新聞中擠上新聞是非常不容易的,後來慢慢有了第四台,當時市議員們就在 講,議會是不是應該有轉播?可是當時剛開始時也是討論了好幾年,很多人 有不同的看法,說實在,轉播有轉播的好處,也有不好的地方,看個人的立 場,一直到網路開始時,台北市議會就開始有議事運作的轉播,慢慢的,當 然,現在比當時,至少6年前來說,是進步很多,當時還沒有即時轉播,這 就可以看出來,很多事都是隨著時間、科技在進步,民眾的要求也會隨著這 些來增加。

民主政治本來就是責任政治,也就是代議政治,民代是民眾選出來的,代表民眾,但民眾如何知道我們在議會、各級議會是到底在替民眾做些什麼?我們到底做了什麼?符不符合民眾的要求?這是民眾關心的。同樣的,透過這些,民眾了解之後,相對的責任就是產生,你如何在議會發言?表決?立場?你必須向民眾負責任。

議會越透明,責任政治越清楚,監督越能落實,可是,是否可以完全做到?不能。因為在很多其他方面如果做不到,還是沒有用的,光看記錄沒辦法了解真正原因是什麼?看到記錄只能看到果,看不到因,就像在立法院,主席的權力是大於一切,雖然有職權行使法,有議事規則,有會議記錄,但主席說什麼就是什麼,立法院有錄音、錄影,當主席裁決時,議事錄可以看到的是主席裁決通過,那就通過了,當主席裁決散會,那就是散會;但在這個之前,如果有人提程序問題,主席說你的程序問題我不處理,然後通過,就是通過

了。所以,這就是為什麼造成最近大家都在說立法院為什麼會發生這麼多的問題,包括服貿 30 秒通過,但在 30 秒之前花了多少時間?各個政黨的主席都是這樣。所以,如何能讓主席們按照議事規則去做事情?像在台北市議會就沒發生過這種事情。台北市議會沒發生過打架,為什麼立法院一天到晚在打架?就是不按照規距來,不按照規則來做,就像交通,在馬路上開車,大家都不遵守交通規則就一天到晚會發生車禍,原因就在此。如果都依交通規則,馬路上就不會發生車禍,所以,如何在透明機制反映的狀況下能讓大家感受到有沒有遵守議事規則是很重要的。

在市議會是大會有記錄、議事錄,在委員會是沒有的,法規會有議事錄, 其他委員會是沒有的。6年前就是這樣,委員會的專案報告、座談會是有的, 其他真正審議是還是沒有,在立法院正好相反,立法院的委員會是錄音、錄 影通通有,你講的任何一句話都有,大會沒有。

因為立法院沒有大會,立法院二讀會就是政黨協商,政黨協商之後,贊就 贊成,反對就反對,表決的結果有,講話的沒有,除非是在政黨協商之前, 議題表決之前,政黨推派代表上台講話,這是有記錄的。法案通過之後,會 有政黨代表上台針對法案的重要性、為什麼要通過這個法案等講話,其他的, 在協商之間的事,一概沒有,這就是為什麼講密室協商、密室政治的原因就 在這裡。

我們當時在市議會,二讀會,每個議員都針對其他委員會的議案,都可以 充分表達,然後你的論點受到大家的支持,表決通過就通過,不支持,你要 反對也無法成立。

在立法院來說,委員會通過的案子就是經政黨協商,很多委員也針對協商 的機制,甚至委員會經過很多討論出來的決議,到了政黨協商時,說變就變, 委員會都不知道,然後政黨一舉牌贊成就得贊成,一舉牌反對大家就得反對; 政黨的立場一表現出來就沒有對錯,只有政黨的利益,沒有是非。

在這種狀況下,如何去負責?就是有轉播,透明轉播又如何?運作透明化除了轉播之外,政黨協商是重要的一環;如果這一塊沒有透明,在立法院、議會質詢畫面播出,議事錄怎麼寫,到最後,大會一表決時,可能是跟你講的完全不同的東西,這個就很麻煩,就委員而言,過去民代怕轉播,怕上網,可現在,立法院,每個委員都將自己質詢的東西PO上網,就怕人家不知道,所以,在立法院,公民團體至少有3個在監督,一個是公督盟,一個是財經督盟,21世紀基金會辦的,每個基金會都有他不同的立場,不同的指標,然後去評每個委員在立法院的表現。

剛剛王議員說過,這些團體評鑑立法院,立委他本身評價的重視和做法, 是不是也要透明化?否則為什麼這個是第一名?那個是第二名?為什麼用這 個當指標?就像現在12年國教超額比序一樣,每個學區的遊戲規則訂出來之 後造成的結果,至於遊戲規則的訂定法,是否也應該讓大家知道?

所以,很多機制就造成有些感覺上透明了,甚至還是不透明,這樣的話,如何讓大家了解到民代在做什麼?

民代除了問政之外,還有很重要的一點就是服務選民,民代說只拚問政而不服務是做不到的,選民絕不會要求這麼做,越是地方基層的民代,服務是大於問政,以立法院來說,問政絕對重於服務,但在地方議會則是服務重於問政,所以在這種情況下,要如何讓民眾感覺到這位委員是真正認真的,因為服務無法評比,又不能轉播,只有靠自己用臉書、上網等,留下軌跡。所以,要民意機關透明化,評比的機制也是很重要的方向,所以,如何大家來思考,讓民意機構越來越透明化,民主政治越來越往正面的方向走,這就是林晉章議員今天開座談會的主要目的。



「2014 台灣地方民代公益論壇」年度論壇分組論壇現場。

# 杜文芩:

謝謝蔣委員有關立法院密室協商的機制也被深切的檢討,剛才都談到整個透明化的重要性,也提到透明化不是那麼容易的事;剛才王議員也說過,現在透明化對議員有好處,因為它是一個記錄的軌跡,對公共行政研究來說,其實也是有很大的好處。也曾經跟學生們說,要進行這研究,像是議會,市府的報告記錄審議的過程,它都是一個非常重要的研究資料,可以了解市政是怎樣的被審議、進行,預算是怎樣被分配的,這還包括立法院,了解整個國政運作的狀況。

不過,剛剛幾位也都提到:一個大的挑戰,包括政黨協商的機制,政黨的立場、選區利益,很多人都說問政要理性,審議要理性,但談到地方的利益與資源分配的時候,這個理性有時就消失了。當然還有媒體效應。因為大家都喜歡做別人看得到的東西,對於一些看不到的東西,可能就會忽略,其實在整個透明化造成資訊超載,像過去會議中打個關鍵字,就可以找得到事件的整個審議過程,但在電視網路直播中影音檔中反而可能不太好找。

我在想,整個透明化還是有滿大的問題。

# 林晉章:

剛才由大倫敦市議會的一個介紹,得到一個啟示:我們這麼努力,結果還 差人家一大截,他們對透明化的定義,根本我們想都沒有去想到的,他們也 能在做。

再說,推動多年的議事錄就是速記錄,要把它透明化;在議會碰到一個困難,常常議會告訴我們,人力不足、財力不足。像委員會裡的速記錄,常要等上一個禮拜才會出來,結果,我在今年2月初時陪郝市長到中南美去訪問,回程時到了美國德州去拜訪姊妹市,在德州議會獲得了2個感想;第一,美議會議事廳要進去的地方掛著一個牌子寫著禁止帶槍,就是不能帶槍進去,因為德州到處都是槍。第二是進到議事廳之後,發現主席上方有個跑馬燈,誰在說什麼,馬上字就跑出來,像我們英文能力不是那麼好的,有時真的很難聽懂他們在說什麼,在德州也有很多並不是美國人,所以,既然連文字都能馬上在跑馬燈上顯示出來,所以,他們的遠記錄是開完會就出來了。

這是我去德州議會的心得。

#### 杜文芩:

邱教授與王博士提到大倫敦市議會,提到討論,就是議會也有讓民眾參與

討論審議的過程,以及利益迴避,用什麼樣的公費就要立刻上網公布,他們想的部分更前進的,不只是在問政部分,而是包括整個議員行事的苛責性與回應性的部分。

## 邱榮舉:

一、議事的透明化,整個台灣議會的運作,不管是地方議會或是國會,很 需要借重國外民主先進國家的經驗,他們累積了好幾百年的經驗,我們才幾 十年。

二、學術界、政治、公共行政…相關的學理,可以幫忙把一些東西釐清, 王博士到國外回來,還有很多學者專家,這個東西就是一個很好的借鏡,包 副校長在台大,當系主任、或副校長,內部很多事,除一般會議還有公聽會 讓各方參加,也借重相關學術方面及國外的經驗,這樣,台灣議會品質提升 很重要。今天很難得,有地方議會的議員,也有國會議員,像乃公,有前面 長期地方議會的經驗再加上國會經驗,兩相比較,所以兩方面:1、理事長這 邊,台灣的地方議會以台北市為例,不只6大都會,所有的縣市議會,一些 相關的議事制度,可以不錯,可以借此提升。2、另外,地方議會與國會可互 相輔助,好的互相學習

三、國內,剛才說有2個可以談:1、民主政治就是政黨政治,就是民意政治,議會的運作要透明化,要避免爭議,公聽會制度很重要,2、30年前,已探討地方議會,那時還比較欠缺一些,現在是中央國會或地方議會,公聽會制度要建立、落實,這樣很多爭議性的東西就可以討論。剛才台中黃議員還舉例,那問題如果有公聽會制度,很快就可以解決,不至於做成決策、決議之後還有爭議。2、借此機會,在決策過程中,國會或地方議會,有政黨協商制度,看看要如做做突破,不知,除了黨團成員之外,有其他成員或是民眾對此要監督者也可以列席,如此決策過程不至於有黑箱。

#### 杜文芩:

等下要去 9 樓,今天的討論十分豐富而精彩,知道大家還有點欲罷不能, 所以,接著把心中的疑問及未來的期許,繼續拿到 9 樓再討論。