

B1 場次：友善的監督

主持人：

丘昌泰 元智大學社會科學學院院長

與談人：

丁仁方 國立成功大學政治系教授

汪明生 國立中山大學公共事務管理研究所教授

紀俊臣 銘傳大學社會科學學院院長兼公共事務系教授

張壯熙 華梵大學副教授兼總務長

林亭君 台北市議員

陳光軒 苗栗縣議會議員



丘昌泰教授

丘昌泰：

現在我們進行 B-1 場友善的監督，這個監督不要動武，要非常理智的，非常有學問的，彼此相互監督，產生正面的力量，我想這是我們這一組最重要的討論主題。同時，我覺得台灣社會目前必須要學習正確的監督方法，產生正面能量的監督方法。

我們今天有很多學術界的先進，以及我們從事民意代表工作的議員在場。我們先請學者來做一個開場白，提供一些看法，我們先請丁仁方丁教授。丁教授其實是我多年的好友，他現在台南成功大學政治系擔任教授，他的研究做得很好，對台南政治生態瞭解得非常的透徹，這幾年來，他對兩岸關係議題的研究也非常的深入，今天他遠從台南過來，應該是賣趙永茂、紀老師的面子，在這裡非常的

謝謝！

丁仁方：



紀俊臣教授(左)，丁仁方教授(中)，張壯熙教授(右)

主持人，在場的貴賓及台上幾位與談人，非常的榮幸，今天來參加這樣一個非常有意義的論壇，很少能夠看到能夠結合學者和議員一起，我覺得是一個非常難得的機會，非常有興趣，所以特地一大早，就坐早班車從台南上來，坐在這邊聆聽，一方面追隨我們紀老師，到現在為止也學習到很多。

我今天要提四點觀察，跟四點建議，提供給與會先進來指教。長期關注台灣的府會關係，大概都可以注意到一些結構層面的問題，恐怕也不完全是議員個人的意願，他其實是受到這個結構層次的影響。

我第一個觀察，就是因為台灣府會之間的資源非常的不對稱，所以它的這種關係，有一點像國際政治中大國跟小國的關係，小國跟大國，一般我們說有兩種策略，一種是依附，一種是對抗，現在我們講有第三種策略，就是所謂的平衡，平衡其實也是一種低度對抗，其實你看台灣議會和政府之間，常常會出現一些比如說在縣市政府行政部門很核心的議題，就會反映出這樣一個結構，所以這是一個很關鍵的問題。在這種情況之下，其實說是有所本的去監督，其實有一個本質上的限制，這是第一個觀察。

第二個觀察是，我不敢說台北，我說的是台北以外的，特別是在中南部的一些議會的議員，幾乎所有的時間都耗在選民服務上，所以這變成是一個結構性的問題，比如說我們台南市的議員，他的當選與否，他的募款能力，跟他問政的好壞，基本上沒有太大的關聯，這是我必須要這樣講的。所以在這種情況之下，議員服務一定要做好，行有餘力，再把問政做好，這是我的第二個觀察。

第三個觀察，像台南市是從省轄市升格到直轄市，所以市議員的助理現在可以拿到 6 個助理的名額，本來我們期待說，議員給他的經費多了，他應該更傾向專業的問政，更聘一些法案的助理，結果實際上，我昨天還特地問了一下我們跑議會的記者，他說現在我們台南市有 55 個議員，6 個助理名額還沒有聘滿，有的是用親友去兼的，真正有聘到法案助理的議員不到 10 個，其實有一些人是用心，但是沒有很認真地就一些議案做研究，某種角度，就是結構性所產生的問題。

第四個觀察是台南市議會特有，但其他議會也有這樣情況。特別是賴清德上任之後，因為他的風格，使得議會政黨對立的情況在加深。所以台南市議會，是全台灣最糟糕的議會，因為議員有很多都是我的學生或朋友，以前我們不管藍綠都一起吃飯，現在我如果參加甚麼活動，碰到藍的議員，綠的議員進來，不跟藍的議員講話。更扯的是，同樣是綠的議員進來，綠的議員也不跟綠的議員講話，藍的議員也不跟藍的議員講話，這是很奇怪的事情，這種政治對立在議會裡面強化，這也是我們面臨到的一個問題。

從我剛剛講這些結構面跟動態面，回到今天講到的一個主題，我有幾點建議。

第一個建議，就是我覺得我們議會中，一些比較有建設性的意見，我感覺比較像我們講政策學習時講的，如果沒有涉及到核心利益，或是沒有涉及到邊緣利益，屬於一種比較中間性的，比較有政策學習，比較沒有太多的衝突，那時候我們要怎麼做呢？其實我們可以來呼籲，像一些學者提到，就是設置一些專業論壇來規範他們，可以在一些議會裡面，創造一些平台，制定一些規範，讓議員更促進彼此的學習，讓他們的質詢、監督更有效率，我覺得這是可以期待的，這是第一個建議。

第二個建議是，我看到我自己以前在台南帶領的一個民間的協會，想要監督市政，但是我覺得有一個根本的困難，就是市府的資源太多，我們幾乎被市府的資源綁住，可是這幾年，我感到像台南一些青年的朋友很積極的參與問政，去年 10 月，有一個叫做台南新芽，社會民主黨前秘書長嚴婉玲當時特地跑到台南，去成立一個新的平台，很積極的去問政關心。我覺得這樣一個專業的公民論壇，很值得去鼓勵，如果這種平台，越來越多的話，我認為會對我剛剛講的議員，產生更大的壓力，希望他們在服務之外，能做好更專業的問政，這是第二個我希望這種公民團體能夠發揮影響力。

第三個，當然這有一點老生常談，說實在與其寄望議員來發揮影響力，不如來寄望其他力量來發揮影響力，所以第三個就是寄望我們的媒體，能夠發揮一個比較客觀的評價，比如有事沒事，對一些議員做一些客觀的評量，我相信這個可以敦促議員能夠更有效的去監督。

第四個，當然最重要的是，我們的選民跟議員要有更多的自覺，因為時代在變，潮流在變，如果不去迎合這些新的發展，我覺得很多議員，慢慢就會被超越，

被時代給淘汰。這個自覺性，相當程度也需要我們有一些力量去督促它。不過像我們學者的呼籲，公民團體的呼籲，我相信以現在這種問政方式，議員也都面臨很大的壓力，不斷在調整。我覺得選民也是一樣，如果議員只是在做服務，沒有專業問政的話，我們怎麼能夠期待我們的議員，對縣市政府能夠發揮很好的監督力量呢？這實在是應該我們一起來倡導的。

以上是我的四個觀察和四個建議，不是非常的成熟，在這裡就教各位先進，報告完畢，謝謝！（丁仁方教授的補充教材，附在本文後面）

丘昌泰：

謝謝我們丁教授非常清楚的發言，第一個就為什麼沒有辦法非常友善的監督，理由就是基本政治結構上的問題，包括第一個就是府會的資源不對稱，我們的議員沒有錢，沒有權，那只有兩條路，一條就是依附，另外一條就是對抗。第二個就是選民的要求，要做選民服務。第三個就是議員覺得既然選民服務重要，那就沒有必要聘用法定的立法助理。第四個就意識形態，藍綠的對立。

丁教授又提出幾個建議，我覺得也很好，第一個有一些比較中間性的議題，而且不涉及黨派的議題，比較容易友善監督，比如說發生地震災害，每個人都會支持，像這些議題，就容易取得最大共識。第二個是年輕團體、公民論壇的出現，這是一個很好的現象。第三個新的媒體，特別是社群媒體，發揮了很大的重要的關鍵力量。第四個就是選民本身的自覺，這一點，我覺得台北市議員相對起來，問政就比其他縣市輕鬆多了，有一些議員根本就不用做選民服務，只要在電視上講健康養生就好了。台北市議員真的很幸福，以前我記得新黨幾個議員，都是我的朋友，他們還做甚麼選民服務？沒有欸，他就是好好問政好好表現而已。

接下來我們請汪明生老師來談，汪教授談完以後，我想把這個棒子交給我們的議員好不好，因為我們很難得有一位從苗栗來的議員，請問一下他的看法，汪老師請。

汪明生：

謝謝主持人，丘副院長好像現在又升官了，是丘院長了。幾位議員，在場的各位先進，首先有幸來參加這個論壇，我也覺得蠻新鮮的，在座有多位是多年的好朋友，簡單講，我長時間待在高雄，在過去很長的時間，大部分是待在家裡，在場有幾位好朋友都知道，我比較往外走，是在過去的二十年在南部推進兩岸交流，兩岸當然又是一個大議題，可能又有一些複雜面向。

我在這方面提供了一個材料，各位可以看大會手冊，翻開第 193 頁，裡面大概是去年參加一些會，然後把它整理，這些東西就是在今年台灣的都市計畫期刊，有機會去投稿，就被接受了，因為我也不年輕，所以有很多東西，我也沒有辦法考慮得這麼細緻。

我要談一個其實蠻重要，但是現在蠻沉痛的話題，就是台灣存在的南北差距

問題，當然從年輕的時候，所謂的年輕差不多也就是快要 30 年前，因為我本來是台北人，後來美國回來才到南部，從對南部的好奇觀察，用心接觸，或者認識了解，很簡單的講，從正面解讀，因為我在南部待的時間比較久，所以從南部的角度來認識公共事務，如果我冒昧講得有不對的地方，還請各位包涵，南部看到的是台灣的真相，北部看的是台灣的表象，這話講出來會得罪台灣的一缸人，但是認為就是如此。

南部是台灣的真相，北部是台灣的表象，因為上個月台中的人口已經超過高雄，但是整個高雄除了陳菊出來講，因為國民黨重北輕南之外，整個高雄是沒有聲音的，不用講，北部是全台灣的首善之區，最重要的，但是除非把南部的問題改變，不然整個台灣會糾結一起，因為台灣的政治問題，大部分都在南部，南部的問題又是甚麼？可能沒有那麼多的時間來談，我們希望台灣的不只是地方政治，包含我們這個論壇講的議會民代，我們希望整個台灣真正走上一個，學界所講的所謂的善治，我想這方面可以探討很多，剛剛也講很多，但是還是要面對真實的情況，來這邊我可能不打算講太多，我們至少講我們真正希望像這場次講的善意監督。

所謂的善意，應該講在過去的 5 年，大約 5 年，也就是從太陽花年輕世代，大概已經開始了，算是覺醒，也上了檯面，現在大家口口聲聲要關心到年輕人，年輕人本來是一張白紙，年輕人也是一個國家城市的未來，怎麼樣讓他們去認識？這當然可能是教育的工作，但是這個教育的工作在這個時代，可能幾乎講有一點緩不濟急。

因為現在台灣的大學，可以說大概可以用一塌糊塗來形容，但是台灣的大學，這 20 年來我們只有一個條件可以具備，就是我們的師資還算不錯，除了師資，我認為其他都不夠，都老早偏離正常，當然所有這些問題的結，有稍微會觸及到剛剛我點到的這一點，今天我準備就是要談這個。

我認為大部分這些問題的結，就算不是百分之一百，也有百分之八九十以上，問題的結，其實就在兩岸問題，現在我也認為快呼之欲出了，我們希望台灣的公共事物，能夠走上一個正軌，我覺得用正面解讀的話，藉由這個非常難得刻骨銘心的機會，把問題搞清楚，但這個也是時間不夠，在我提供的材料裡面在 192 頁，應該講台灣這 30 年的變化，跟全球化以來，當然現在也包括大陸的變化等等，其實我們可以從剛剛抽絲剝繭這些類似的地方，假如我們可以把它理順，就是用學界來講是建模型，當然建模型又是一個大工程，但是這個工作至少我們是認為應該努力的，甚至大體上我認為是可以做到的。

我相信在座的各位，尤其在北部大多數的人，都很熟悉大陸，跟南部不一樣。大陸當然他們問題也非常多，當然這個當中，不管內部外部，有些東西他們也在變化中，但是不管怎麼樣，台灣是走在前面的，台灣是一個微型中國，至少我個人抱持的態度是，過去台灣有非常傲人的經濟，那不用講，對自己也好，對兩岸也好，對東南亞也好，都指引一個正確的方向，但是這 30 年，概略來講，就是

我們這個不成功的政治，或者說直接來講，就是我們的民主。

至少我們現在看到從全球化以來，原來西方的民主，我們重新認識以後，它有一些他要檢討修正的地方，我記得我剛回台灣的時候，北部的，抱歉我直接講，北部的政治學界，把民主選舉民主政治，描繪得非常的美好，高唱入雲，差不多 30 年前，喊了將近 10 年。

現在應該回過頭來，我們不去檢討，不去批評，而是把一個一個的案例，把它搞清楚，我剛剛已經提了一個具有挑戰性大，但是也是比較容易的工作就是建模型，那就不是光社會科學，連理工也要把它納進來，因為大部分的議題都是跨領域的，把模型一個個建立起來，把它搞清楚，至少我們是這樣認定的，絕大多數的問題當他搞清楚，就不難解決，我們現在大多數的問題，都搞不清楚，抱歉我必須這樣子直接講，在政治裡面，幾乎大家都不想把問題搞清楚。

所以我自認很驕傲我是在管理，管理裡面談的就是把問題搞清楚，但是也很遺憾，台灣這半個世紀來的管理，都圍繞在經濟跟企業，也就是只談企業管理，變成台灣的一般社會各界，甚至連學界一談到管理，腦袋想到的就是企業管理。可是台灣的發展，尤其是政治民主化以來，我們大部分問題，根本不在經濟，我的看法問題也不在政治，我們的問題其實是在社會，這是我的概略的看法。

南北其實就是一個社會問題，我們現在看到的年輕世代，我們要對外接軌，甚至全球化以後，我們看到很多問題，其實大概講，台灣這 30 年普遍忽略了社會，問題是出在社會，南部是處在全不同的發展階段，我提供的材料，當然也比較直白，南部基本上是在傳統階段，甚至是在原始階段，新竹以北是現代。

尤其是像太陽花這種青年人，他們當然希望介入，他們希望躍上檯面，他們對於未來當然有很大的寄望，大概就是在這二三十年，也就是在台灣最好時代出生的年輕人，幾乎到剛剛成年，所謂的成年大該都在現在 30 歲以下的年輕人，多半是在挫折中的，為什麼，因為大部分的訊息，坦白講很少去注意他們，那也實話講是因為台灣裡面這 30 年所謂的民主，忽略了選民這一塊，我們大部分的民主政治，都是著眼在政黨跟候選人，正面的，像新竹以北，會從政見去著墨，在場的人可能知道，以高雄的選舉來講，是不用政見的，現在在高雄看到幾個市長的看板，沒有一個是有政見的，講的都是非常溫暖的，看了就感覺很好的，只要這樣子就會有票。

那問題出在哪裡？不要去怪政黨的候選人，是因為選民的問題。很簡單的講，在半個世紀以來，南部，我想台南也差不多，這個應該丁教授比較了解，至少高雄的情況，半個世紀以來，有條件有企圖或是頭腦比較好，比較優秀的，多半都到台北來了，雄中畢業的學生，八成以上一去不回，到了北部以後，他不會再回高雄來，這種情況有半個世紀多，那你想想看，留在高雄的人口會怎麼樣？

它的結構老早就失衡了，如果我在這邊講得不對，當然也是接受批評，高雄根本不適合民主選舉的，不管哪個政黨來，都會做得比現在好，他不必再經營選

票，政黨內部總有監督，就算是一種利益的平衡，也都比現在好。南部跟北部更是處在不同的階段，台灣主政是在北部，台灣的面子工程是在北部，大部分的台北人，抱歉，我還是在台北人，我在台北還是有家的，我還是有台北的情結，雖然我大部分還是在高雄。

我認為台北人，坦白講很感慨，差不多都在國王的新衣，為了要對國際展現，他又是台灣的首善地區，在各種面向，我們看起來都是面子工程，比裏子還要重要，但是台灣經過這 30 年，兩岸大概是這 20 年，面子不能說不重要，尤其是在台北，但是裏子也一樣重要。

裏子的問題，就是我們台灣內部的問題，我們台灣內部的問題，我還是用簡單的這個圖，南部和北部根本是在不同的發展階段，時間關係我就不在這邊講了，我只跟各位報告，可能有一點點唐突，我提出來邀請，大概在今年的 11 月初，我們會在高雄辦一個兩岸的活動，至少這是我個人 20 年來一直的堅持，兩岸不必糾纏主權，統獨是選舉弄假成真的一個話題，大部分人關心的是發展，何況台灣現在已經發展不太好了，有良知有理性的人，應該把正確的方向指出來，就是回到發展。

回到發展，它當然需要一個努力的過程，只有這樣，它才是釜底抽薪，不然的話，根本問題不解，變成 20 年都在忙面子的工程，難道我們還要再糾纏這個問題還要 20 年嗎？何況台灣的局面大概維持不了那麼久，很快就有變化了，已經到了一些很根本的東西，所以就要提到前面我一開始提的，我們希望台灣的民主政治，他是一個正向的，他是一個能夠引領的。

但是我們的問題出在哪裡？有這個機會很難得，我就直白講，其實是出在人口結構，就是選民這一塊，出了問題。新竹以北沒有甚麼大問題，因為新竹以北，概略來講，他是現代的或是比較後現代的，可是濁水溪以南，跟新竹以北，完全是兩個世界，可是很少北部人，對這一塊去關心、去了解，為什麼？我自己也曾經是北部人，我到現在還常回北部來，對於南部包含我們的離島，這個已經吵鬧 30 年了，根本的這些問題，假如我們台灣自己不能解，很冒昧講了又很犯忌話，如果我們自己解決不了自己的問題的話，恐怕就要別人來解了，這個當然就很感慨了，我簡單的報告到此，謝謝！（汪明生教授的補充教材，附在本文後面）

丘昌泰：

謝謝我們汪教授，他非常深入的談話，事實上，我認識他也有二三十年了，二三十年前，他就已經在講南北差距，到現在還是在講，雖然高雄有進步，比如說我在上一場(A-2)，有高雄市議員充滿了樂觀，捷運從紅線黃線輕軌等等。

反而是台中越來越鬱卒，我對剛剛汪教授講的看法有不少論點，不少論點我是非常的贊成，比如說一個唸到博士學位的人，你在高雄市除了學校，你哪裡能找得到工作？我到嘉義市，問一個拿到碩士的人，能不能拿到工作？他們說可以，

只有一條路，就是高資低就，就是你用碩士學歷，去找一個大學畢業的工作，所以整個台灣的區域發展，有非常大的失衡，這點剛剛汪教授的看法真的有非常大的參考價值。

只是今天我們談的是友善監督，若以這個主軸，來整理一下汪教授的看法，其實他有一點和丁教授講的一樣，很重要，那就是選民，要回歸到選民本身，到底你要的是甚麼？當你要的是政治，整個議會議員從事的一定是政治活動，做選民服務嘛，喝酒嘛，搞關係嘛，所以他講這個選民的政見，對地方建設的需求，這個確實可以和我們丁教授看法結合一下。我們現在是不是請中部苗栗來的陳議員，我們非常希望聽到新竹以下的意見。

陳光軒：

主持人丘院長，所有在場學術界的教授跟議員，我跟南部北部比較沒有關係，大家都會戲稱我們苗栗是苗栗國，前一陣子有出現一位國王劉政鴻，但是我的狀況比較特殊，我是第一次當議員，我是 2014 年當選，過去也是在台北當幕僚，老闆是現在駐日大使謝長廷，我自己本身是苗栗頭份人，後來也是一些因素，我自己也不是很願意，因為如果說站在政治利益的考量，在苗栗從政，其實對年輕的政治人物來說，不是一個很好發展的地方，但是基於說身為政治工作者，來看自己的家鄉的政治文化，政治生態，一天比一天還要惡化，所以才有感而發，覺得這個地方，應該看能不能真的做一些事情而試試看，最後才會回到苗栗這個地方從事選舉。

剛剛丁教授有提到，我們過去的議會的監督，傳統上就依附跟對抗，一個較新的概念是平衡，在苗栗基本上，我會更在意的東西，就是基本上我們看不到甚麼對抗，因為民進黨跟國民黨的席次差距很大，要對抗可能也很難，過去一直以來，我們處於的狀況，比較屬於平和。

苗栗真的是比較特殊的地方，從新聞的角度來看的話，過去 23 年來，如果有在看報章的話，大概都知道，我們苗栗過去 23 年，我們的總預算完全沒有刪除過，今天剛好有這個機會來到這邊，可以跟大家來分享，也是跟大家順便報告一下，我們苗栗議會實際上的狀況。

其實 23 年來從來沒有刪過任何一毛的預算，不是所謂的府會和諧，是監督上有一點失衡，更重要的是利益結構，利益之間的勾結，講好聽一點，是府會和諧，講白的互相之間，不管是政治上、金錢上的利益盤根錯節，不要說是 23 年，可能是 30 年、40 年、50 年來一直都是這樣。我們最老的議員有當 9 屆的，我還沒有出生，他就已經在當議員了。

我們在議會，我去年曾經在議事中，針對總預算，希望說有一些比較實質上的討論，不合理的地方，我們應該要求必須要刪除。在苗栗那個預算書完全是沒有在打開的，一直是整網綁在那邊，從第一天到最後一天，是從來沒有開封過的，一直都是這樣子，基本上針對預算是不逐條討論的，我曾經提出過非常嚴正的抗

議，因為議長沒辦法主持，我們的主席是現在副議長，但是不論是議長或是副議長，都是會跟你一直強調，我們大家要維持府會的和諧，不要這樣子，縣長又要請吃飯，不要浪費大家的時間，你這樣子大家都沒有辦法吃飯，你要逐條審查，我們審到天黑都審不完。

我常常舉例，人家台北審到跨年夜都可以繼續審，為什麼我們苗栗，從早上到中午就受不了？但是沒有辦法，我一個人，沒有辦法對抗 30 幾個人，所以我經常就是很悶，我就覺得雖然我跟他們是同事，但是好像跟他們是不同空間，不同領域的人，每一次最後我都只有表示退席抗議而已，我說我沒有辦法為這樣子的預算案做背書。

我剛剛講的是我們議會目前的現況，剛剛也有討論到議員的服務問題，其實現在的選民是非重視服務的，所以可能會經常碰到以服務為主，專業問政為輔，甚至是完全不做專業問政的，但是以我一個實際上青年參政，尤其又在苗栗，我自身的經驗，我覺得要去改變社會，改變這個地方政治文化的企圖。

如果站在我的角度來說，既是民進黨，然後在地方上又不是政治世家，過去又沒有任何基礎，以前又長期在台北，後來才返鄉從政，照理說，主客觀的條件，我都不可能會當選，但是我當時下了個決心，就是這個地方他過去的沉痾很多，藏汙納垢的東西也很多，如果說我要用過去那一套方式去經營的話，很快的不是我腐敗，就是我選舉根本就選不贏，因為基礎上根本就不對等。

所以當時我的想法就是既然如此，應該是要去衝撞傳統的那種文化，所以我過去還沒有當議員，乃至於現在我在當議員的這樣一個過程，地方上的經營，基本上，就是大家可以想得到，傳統政治上應該怎麼樣做，尤其是民意代表要怎麼做的那些方式，我全部都不做。你叫我包紅白包，我也沒有包，比較抱歉，林議員在這邊，我也不知道大家是怎麼在經營，但是我是在講我自己的經營方式，我選舉的時候，我不插旗子，不跑宣傳車，然後我不炒米粉，所有你想得到的傳統方式，當然也不買票，這些我都不做。

當然在選舉過程中我會遇到很多的挑戰，有一些選民，門一打開直接就說多少錢？我說甚麼多少錢，五百一千我都說沒有，那他就說你不用選了，我就說沒關係，謝謝指教，但是我會去一直提出一些新的想法，當然選民很多時候是不看政見的，但是我會企圖用一些比較吸引青年來關注你這個人的方式，再去帶你的政見，比如說我辦一些電影會，或者說我辦一些音樂會，我辦電影會辦音樂會的目的，是想要傳達我要做的一些政見，或者我想要做得一些事情，當你辦了一些活動，他們就會到現場，他們就可能就會去聽你想要做的事情，進而去認同你的話，這個是我的經營方式。

但是我覺得在苗栗，如果你要去做監督的部分，我比較希望朝一個方向，就是說我剛剛也講過，在苗栗是完全沒有在刪預算，我發現有一個很嚴重很根本的問題，就是我們議事的進行，根本就是一個完全不透明的議事程序，我們的議

會裡面的內規，就有明定說不得旁人旁觀、錄音、錄影，也就是說，當我們這些民選的代表在問政的時候，民眾不得而知我們都在幹嘛，所以我認為一個很根本的問題，就是當大家都不知道我們這些代議士在幹嘛的時候，就可以在裡面胡作非為，不用擔心有觀感不佳的問題。我一直以來長期在推一個東西，就是推動議事透明化。

如果我們要好好監督政府，應該先讓人民知道我們到底都在幹嘛，我一直在推動議事透明化，我們的議會，實質上要有議事的預告，會後的議事錄，每個議員一言一行，都要有記錄，議事錄要公告在網站上，在目前為止，苗栗市沒有，更遑論是議事直播，我也提案過很多次，但是提案歸提案，通過歸通過，在議會這邊永遠都是以我們經費不足，沒有預算，就是不願意去執行這樣子的狀況，我們現在至少已經把禁止錄影、錄音、民眾旁觀，很不合理的規則刪除了。我認為一個根本監督的問題，就是要把我們自己攤在陽光下，才可以讓我們的民眾知道，我們這些代議士在幹嘛，進一步給他們一些壓力，甚至下一次選舉的時候，民眾可以真正選出一些可能比較關心地方，比較有心，比較有前瞻，而不是為了自身利益來經營政治，或者是選舉的代議士，我們現在連立法院朝野協商都可以直播了。縣議會是連讓民眾進去拍張照，錄個影、錄個音都不行，我認為在監督別人之前，我們自己也應該要攤在陽光之下，這個是互相之間的監督，我們的政治才有可能產生一些質變，這是一點點的心得跟看法。

丘昌泰：

謝謝我們陳議員的分享。實際上陳議員的看法，可以印證剛剛仁方兄的看法，就是選民的政治文化沒有改變，還是過去那一套，今天社會那麼強調透明公開，但還是那一套黑箱作業的政治文化，如果這個政治文化沒有改變，其他的監督沒有效，謝謝你的分享，

接下來，兩位教授再提出他們的看法，最後我們也請議員再提出你的看法，這樣能給你更多的刺激，更多的 information，接下來我們要請紀俊臣紀教授，他是銘傳大學公共事務學系兼社會科學院院長，過去他曾經擔任過內政部民政司的司長，精省精簡台灣省政府，就是紀老師的傑作，當時弄了很多的法案非常棒，特別是地方制度法，老實說是樹立我們地方制度運作，非常重要的一個法規，他下來之後，這個法規都沒有看到有修正，就可以知道他這個法案做得很好，裡面有幾個條文，是屬於跨域治理，現在我們做跨域治理，就有一個法源，可以說走得非常先進，請紀老師提出您的看法。

紀俊臣：

主持人丘院長，各位教授，大家好，關於友善的監督這個題目，因為過去我也在地方政府服務過，有過到議會被監督的心情，我感覺當時台北市議員監督的情形，還是蠻友善的，人身攻擊蠻少的，不會有甚麼八卦的這種情形。我有一個感覺是，如果監督會成為一個問題的話，這個名嘴要負很大的責任，我們的名嘴

到處亂講，有一些根本他都不知道的事情，尤其是過去有一些事，我剛好也知道的事，他也能編出來，而且根本不是那麼一回事，這是很可怕的事情。所以講友善的監督，一定要排除名嘴式的監督，捕風捉影沒有根據的也亂說，這樣就不好。

還有不要高度的意識形態。我就是對的，你講的都不對，我覺得不管是執政的民進黨也好，或是在野的國民黨也好，對於這種監督，最好是專業性監督，有憑有據，比如說，這次大停電的事件，到底是甚麼原因造成的？除了這個專案小組去了解之外，我們這些要講話的人，要去蒐集一些資料，不要有這些八卦的消息，反而去誤導，明明是這回事，又變成那樣子就不好了。



紀俊臣教授(左)，丁仁方教授(右)

那怎麼樣能夠達到專業的監督？我覺得剛剛我們陳議員講得非常正確，一定要下功夫去了解，坦白講，台北市預算比較多，有 1600 億，要好好去了解是不容易，像立法院在審預算的情形，可能和苗栗縣差不多，也是亂喊的，因為我有去過立法院，他就會問你要刪多少？大概要刪多少，他會問你，3000 萬好不好？我就比個 3，他說我說 3000 萬是好，是不是？我說不是，是 30 萬，他就說通過，根本沒有在看，為什麼？因為他只注意到那些跟他利益有關的。

像警政署要買 7 艘海巡艇的案子，那時候還沒有海巡署，7 艘，你看那個利益有多大！300 多億，他們就先在那裡規劃，這個如果把它化整為零的話會怎樣...，所以他們只關注和他利益有關的項目，這些他們都很關心，可能 4 天都過不了，但是如果一般的來講的話，就很容易過。

我是覺得當然量大要選擇性，但是也是要專業，為什麼？因為畢竟要看緊荷包，如果你說這個不對，你要提出道理，我在台北市服務的時候，有一天，工務局的預算，為了買那個吸泥車，結果 4 天停會，工務局的這個預算還沒有過，後來他們找到我了，我覺得奇怪，工務局買車子，怎麼會找到我，原來他們本來一

輛吸泥車是 5000 萬，但我把它們變成 2500 萬，他們認為這裡面有鬼，照理來講減少應該是好事，5000 萬的車可以用 2500 萬買到變成有鬼，後來他們就問我，為什麼你要把它變成 2500 萬，你要說個道理，因為 4 天整個議會停會，我就跟他說明，因為原來是台幣是 1 比 40 買的，現在台幣已經變成 1 比 25 了(1989 年)，那請問是不是要減下來，我這樣一講，議員馬上就通過了。

我當時就問他，匯率從 1 比 40，到 1 比 25，是不是一定要減下來？因為當時我是在研考會，如果我不減，是不是就變成我不負責任了。所以議員要專業，行政部門也要專業，就可以把非常複雜的問題化解。你看那個市議會 4 天沒有審議，那個非常大的風暴就這樣停下來了，而且這是擋人財路的事情，你要怎麼樣把它化解，我是覺得這就是專業。

再來我們一定要公益性。我想各位都知道，現在台灣地區沒有工程配合款，只有台北市，還有嘉義市，台北市不是真的沒有，當時是他們一直爭著要就問我，我就說台北市已經發展那麼快了，像城中區議員，你要他發配合款，豈不是要把好好的道路，挖起再鋪上去，這樣有道理嗎？我就他們說明絕對不能每個議員都有配合款，像現在新北市每個議員是 1200 萬，不要騙我，表面上是沒有，實際上是有的，這個就是說大家都站在公益的立場跟建立制度的立場來看問題，而且一定要堅持，剛剛我講的，如果不是我堅持不能夠有小額工程配合款，就會開放。如果開放以後，你要把它收回去，一定沒有辦法，這個很重要。

還有議員，有些有他利益的問題，我那時候有一天，有一個已經過世姓莊的議員來找我，說您曉不曉得我要連任，我有一條路就靠這條路才能連任，各位想這是麼道理，一條路就能連任，當時我就跟她講那條路我也去過了，沒有人走，結果他說就是沒有人走，我才要開，所以經過了解，他這裡面都有利益的糾葛的。

還有一個姓陳的議員在內湖，明明沒有人他也要開一條路，他就告訴我，那一條路不開不行，我這一屆就靠那一條路了，所以像這種利益糾葛，我們行政部門也好，或是其他的議員也好，一定要有良知來排除他，像我剛剛講的莊議員的例子，我就堅持那條路沒有人，開了路沒有甚麼利益，我講的是公益，他的是私利，其實背後因為要徵收土地，他就可以賺一筆，我說這個不可以，他說要不要去會勘，我說不要去會勘，因為我知道你也知道，到時候說出來更難看，要他諒解一下。

如果有機會就一定要說服他，所以我常常覺得說監督的問題，即使議員很兇，但是你自己一定要有專業，才能說服市議員。台北市有一個議員，為了關說他一個親戚的小孩到台北市政府去當雇員，結果人事室不理他，他連續四年都質詢那個問題，所以報紙都不會登，他有一天遇到我，他說他當市議員到現在，要爭取連任，但是從來都沒有上過媒體，我說你不要一直質詢一個題目，媒體不會有興趣，他問我最近有沒有機會上媒體？我說明天中午一定會上電視，他問我甚麼道理，我告訴他早上 11 點鐘一定要來，來了再告訴他。

各位都曉得當年台視是 11 點半，華視中視是 12 點的新聞，結果他來了以後，我就告訴他，你現在趕快提出權宜問題，他說要幹甚麼？我說那個楊金欉，那一天正好在醫院，我說你要提請議會，在議長的帶領下去，醫院慰問他，然後準備花，一定上電視新聞。

我提這個例子就是說，議員監督質詢，一定要有專業，有道理，去慰問楊市長，媒體當然就會認為是公益，不是為了私利，可以上新聞，所以我講這個事情，就是要說所謂友善的監督，一定要有憑有據，而且確實是為了公益的。

再來一點，你一定要做一個社會的表率，不要憑空捏造一些故事，而且講話非常粗俗的，或是搞一些道具，我覺得這些都不是必要的，如果能這樣，我相信我們整個議會的文化會改變，不過就整體來講，我在觀察台灣地區，我們台北市議會品質還是比較好一點，以前鳳山市民代表會，為了市長和代表會主席對立，拿糞丟到代表會的主席台上，我那天正好有事到高雄，親眼看到，我覺得像這種水準，怎麼監督人家？以上是我的報告，謝謝！

丘昌泰：

謝謝紀老師提供很多非常好的意見，我們最後再來做一個整合結論。接下來，我們是不是請張壯熙張教授，來發表他的看法，張教授現在在華梵大學當總務長，同時是人文研究中心主任，最重要是他在前台中縣副縣長任內，被監督的情況更多。

張壯熙：



張壯熙教授

謝謝丘老師丘院長，主持人，各位議員，各位朋友，我從紀老師剛剛那個故事來講起。在我的經驗，在我的觀察裡面，所有的監督都是友善的，好像還沒有

甚麼不友善的。

紀老師剛剛講的最後一個例子，其實可以提供給議員們做參考，你議員沒有辦法上電視，沒有辦法被媒體注意，其實有時候如果跟官員做好朋友，官員還可以教你如何能上電視上媒體，一天到晚搞它，還不見得可以上媒體。我是一個很務實很踏實的人。一般而言，大家在想像地方議員對於地方政府，或地方自治團體的監督，大概有幾件事情。

一是地方立法，二是預算的監控，三是地方軟硬體的建设，四是行政服務的好壞，五是當然就是指官箴官場那一部份，比如政府官員為非作歹，如果他沒有專業，內部控管沒有做好瞎搞，政風沒有做好，由外部的立法部門來監督處理。行政部門你在各種環節怠惰，或者是推託，其實那要內行人才看得懂，我可以讓一件事情，比如說丘昌泰老師要辦一件事情，到地方政府去，我可以讓他跑三個局兩天辦不出來，搞不清楚到底要去哪裡，無法問出個所以然來，基本上要有深入的了解，才能加速服務，讓行政工作通暢。

至於軟硬體建設那一部份，其實是剛剛各位談得很多的利益結構、選民服務，乃至於是自己本身，每4年要籌一次款，這很正常。至於預算控制那一部份，大概沒有那麼多人有辦法，不要說地方議會，立法院也一樣，現在更狠的是，不給你一整落(預算紙本)，你也不用解開，現在就給你薄薄三片光碟片，看死你了，怎麼翻啊，那個比紙本更狠。

基本上預算的問題，平常有深入往來，有深入交流的，他就很清楚知道說，丁仁方丁局長明年編預算的重點會是在哪裡，他也會知道我這個議員我就是貓狸國的，我要做甚麼東西？他會關照到我，我們兩個稍微 double check 一下都還能夠滿意，也就沒有甚麼要去解開那個預算書紙本，或去翻那個三片光碟了，所以將來不會有光碟片，將來會放在那個雲端，叫你自己上去看，反正影碟你也不會去看。

地方立法也是一樣，甚麼自治條例多困難，陳議員大概還沒有立過一條自治條例(陳議員回答說有：立了2條)，要立自治條例，得要多數人同意，立完以後還得要中央核定，認定那個屬於地方的事務，舉例來講，我現在到苗栗，只要進苗栗出苗栗要收錢，這樣的自治條例就一定不會過。在苗栗的水也有從太空流去的，或是從新竹流過去的，所以你說要在苗栗攔人家的水來收錢，一定有困難嘛！其實地方立法那個功能極其有限，真正的所謂監督，大概就是這幾項：地方立法、預算控制、地方軟硬體建設、行政服務、官箴官場的持續地觀察跟監督。

丘老師剛剛提到的喝酒，這個喝酒不是用來交朋友的，喝酒反而是來害人的，來觀察這個人的，喝完酒會怎麼樣的？我看過比方說65個議員，跟35個官員，65乘35喝得很愉快，喝到都翻了，喝完以後，我是議員，換我質詢的時候，你們35個局長好像都是我的好朋友，但是現在50分鐘是我的質詢時間，通通站好，不要談朋友情感，我還是要罵你，那時候局長才突然間發現說，那時候的酒都白

喝了，所以喝酒，大家以為那個喝酒大家都喜歡喝，其實我看應該沒有哪一個官員或議員喜歡那樣喝酒，基本上，是在互相探測。

剛剛丘老師提到說高雄人對於捷運很高興，台中人很鬱卒，其實一點也不，台中人他們自己很驕傲，包括今年年底要算立法委員的名額，台中多一個，高雄要少一個，所以台中市長現在邁向總統競選之路，又往前邁進了一步，那個丁仁方老師，回去要跟賴神提醒一下。

剛剛那個是現象的討論，所以我的第一個哲學性的思維，就是說就是盤根錯節的結構有不好嗎？為什麼會說不好呢？因為我們沒有在那個結構裡面，因為我們沒有在那個結構裡面獲得利益，當然就希望改變那個結構，打破或推翻那個結構，所以他能夠持續運作 50 年、60 年，我們都曾期待於年輕的選民、年輕的公民會協助我們推翻那個盤根錯節的結構。

經過將近一甲子，為什麼沒有推翻呢？原來選民也會社會化，他從 25 歲的時候，看不起那些盤根錯節的利益結構，到了 30 歲的時候他突然悟懂了，我不如還是來賣砂石比較好，然後一年只要爭取到任何的馬路，管他有沒有人，只要爭取到任何一條馬路建設，管他是藍的綠的議員幫我爭取到，反正市面上又多了鋼筋柏油砂石的需求，不是我交的貨也沒關係，因為只要友廠交了貨，市場上就出現了空缺，所以當然是好事啊！這就是我所謂盤根錯節的結構。

我也曾經遇過有人問我說，如果你來選的話，如果選上因為你是讀書人，你會不會當地方首長，我說我會，但是我只有一個要求，你不可以告訴我你只會賣砂石，所以這個國家永遠將成為用水泥森林方法做建設，當有更進步工法，有更進步材料的時候，你有辦法就去做進步的材料，我假設成為地方首長，為地方往前進步，我就會堅持用新的工法新的材料，新的環保概念來處理設計，那你要跟上，你不跟上，賺不了錢不要怪我，所以是看怎麼樣處理在社會化過程中的事。

第二個哲學性思考，問政就一定要用各種規規矩矩地，好像就是我們想像的議事規範方法去問政嗎？其實我剛剛講了那些故事以後，大家就會發現我曾經碰到過一個議員很有意思，他永遠把名牌掛在前面，自己做個塑膠套，自己把自己的名字掛著，坐到官員前面，說你好我是某某某，我有一個事有一個選民服務，或是有個想法想和你討論一下，這是我覺得最好的議員，不是每一個行政官員，都認得哪個議員長得甚麼樣子，可是就是有很多議員會去罵官員，他媽的連我議員都不認識，不尊重我等等，看到那個很好的，他永遠融入到行政權裡面，在行政機構裡面，他了解到狀況，了解資源在哪裡？他了解現在的動態，他也有辦法把他想要推動的進步，乃至於他選民的託付，透過這種互動，他就夠解決，不需要在議事場上罵官員，好像去表演才能獲得選民的支持，我看不見得。

所以剛剛陳光軒陳議員提的苗栗縣縣議會，他們不對外公開所有討論過程，我幾乎可以想像為什麼，因為在鄉下有太多不適合講話，長得不漂亮，滿嘴檳榔渣的議員，但他真正是好人，那你叫他公布在討論的時候的發言，他講起話來永

遠是粗魯的，他講話開口就是國罵，如果公布在那個畫面上出現，他是完全吃虧的，這種議員比例愈高的時候，議會自己的內部規則就愈不會對外開放。

如果都像陳光軒這種帥哥議員愈來愈多，它開放的機率就愈高，但是那都是在持續社會化過程，設法去把從量變到質變，我從來沒有因為剛剛大家講得那么多困境，而心理上那個希望跟光就消滅掉的人，我一直認為我們就務實的踩著腳步，看著希望跟光努力地往前進步，走一步算一步才是前途，以上是我的報告，謝謝！

丘昌泰：

這是張副縣長的現身說法，所以他採取的策略是融入，但是又不喪失立場，就是你越不融入，越想要用一種跟當地格格不入的方法去改革，反而改不成，我想我們懂他意思，最後是不是我們請林議員。



會議現場

林亭君：

謝謝主持人，各位先進前輩，大家好，我是林亭君，我跟陳議員一樣，是這次當選的，我是 2014 年年底當議員，只有三年的時間，在各位前輩面前發言，真的好像有一點不自量力，在關公面前耍大刀，所以等一下有講得不對的地方，還要請各位前輩多多指教。

首先要跟大家抱歉，前兩天剛好台灣民俗節慶，就是農曆的鬼門開，所以我先去跑了普渡，所以遲到很抱歉，之所以會提到這個，是因為像剛剛陳議員講到的，我們年輕一代的議員，很想要跳脫傳統的方式，但是現實生活中，這是不可能的事，因為不論我們在議會問政如何？地方人士都不會在乎。對你這個人的評價，就是我辦的活動，你有沒有出現？你有沒有關心？你有沒有送水來？有沒有送我們禮物？你有沒有送我們摸彩品？這才是他們對你有沒有關心的評價，我也

沒有覺得這樣是好或是不好，畢竟我是依照這條路而當選的。

如果我們年輕一代，想要走出我們自己的路，必須要整個選民結構有所改變，像剛剛老師說的，雖然一個甲子過去了，但是我個人是沒有看到有何改變的，從我的伯父選了 25 年到現在，我們的模式都是差不多的，只是現在因為網路的興起，年輕人在社群網站，幾乎已經不再看電視了，大家看的都是網路，有很多消息很多流傳的資料，說實在有一些資料是否正確，我們也找不到作者，在監督市政府的時候，我們也小心翼翼。

最近大家比較關心的，像道路容積移轉，或者是同性婚姻的部分，不論是遭受到政黨的壓力，或者是選民的壓力，我們其實在開委員會的時候，或是在簽法案書的時候，我們常常無法真的按照我們自己的意思，因為現在網路的力量很大，我們只要一反對，網路新聞立刻就出來，有幾個議員贊成道路容積移轉，好像我們收了地主多少錢，或是建商多少錢，但是事實上，我們也有我們自己的理念，我們也是看過整個法案，了解全盤的利弊。

因為我有真正的瞭解過，所以我是認為開放是對的，可是公民團體他們透過網路的力量比較大，媒體的力量比較大，我們也沒有辦法為自己辯駁，我們要監督市政府的時候，事實上我們也有被人民監督壓力存在，為什麼要說這個，因為在同婚的事件上，國民黨受到很大的壓力，因為大家把同婚跟性平畫上了一個等號，好像我不支持性平交易，就是反對同性戀，事實上是完全兩回事，可是我們完全沒有平台，沒有媒體可以讓我們來做說明。

另一個部份，在議會常常在表決法案時候，因為我們議會是採黨團政治，通常民進黨要，國民黨就不要，我們一定是尊重黨團，如果不尊重黨團，馬上就會被開除黨籍，議員也不用做了，所以說我們是不是真的可以按照自己的想法，監督市政府，我覺得是在我當議員這段時間，常常遇到的問題。

再來就是選民，因為我在當議員之前是當伯父的助理，我是跑地方型的，才會對地方的活動這麼的重視，畢竟我們是這樣選過來的，但是我們在爭取預算的時候，我是真的沒有每一本都拆開來看，我確實也都是翻我關心的，我們幫里辦公室爭取的，我們幫大樓爭取的部分。

但是現在因為選舉是非常非常激烈，從里長的選舉到議員，到立法委員的選舉，大家一定一條龍要配合，所以我們也會受牽制於里長，隔壁里的人行道鋪面更新，那我這個里也要更新，雖然我的路還好好的，可是他不會直接跟你講，他會說隔壁里已經更新了，為什麼他可以更新？我不能更新？那我們要不要幫他呢？我們選區有 8 個議員，你不幫他，他找別人，以後路變成新的時候，沒有你的份，我們是需要選票的人，那我們該怎麼辦呢？不論是政黨、選民或是基層，其實在很多時候，我們也是被牽制了，被控制的，這個部份我相信這種情形，只要還有里長的選舉，有議員立法委員的選舉，都不會改變的。

最後剛剛提到苗栗縣議會的審查會，好像不是那麼的公開，我自覺在台北市

的部分做得還不錯，我們的議程每天都會公布在網路上面，開委員會的時候，我們也是確實逐條審議，席間也會有記者席，你想要過來聽隨時都可以過來聽，所以這個部分，是台北市做得比較好的。

接下來我想要討論的是，現在大家都在推崇民主政治，但是我覺得一般的民眾，普遍不相信他們選出來的代議士，台灣人認為我們有民主，有民主選舉，是一件非常值得驕傲的事情，但是立法院又同時被選為是台灣第一亂源，那表示你一方面推崇民主政治，但是又同時不相信在民主制度下自己選出來的民意代表，我覺得這很弔詭，我們思考的是，民主政治難道真的是最好的嗎？以上是我個人一點小小的心得跟大家分享，如果有不對的地方，還請各位先進前輩包涵指教，謝謝！

丘昌泰：

我們時間差不多了，還有 3 分鐘，然後我們就到樓上去做總結報告。剩下的三分鐘，我把大家的看法做一個總結，如何做友善的監督，大概要從這幾塊去做檢討。

第一個就是要改變偏差的傳統政治文化，包括利益工程的黑箱作業，再來是選民的文化，選民要爭取預算、要服務的文化，營私牟利的部分，不法民意代表，小型工程配合款，還有藍綠對立，顏色都會影響應該改變。

第二個我們要做監督，最好是有憑有據的去監督，公益導向的監督，就事論事的監督，這是第二點。

第三點社群媒體，還有青年的監督，選民的自覺，也扮演重要的角色，特別是有憑有據的討論，我們要拒絕亂扯的編故事的名嘴文化，剛剛紀老師提這一點，我覺得真的很重要，同時我也希望改變對民代的刻板印象。事實上我覺得我們現在有很多的年輕的議員，都很不錯，包括我們陳議員，我覺得你在苗栗還是堅持你的做法，老一輩總會過去，隨這個社會愈來愈進步，我們期待會改變，林亭君議員，我覺得還年輕，將來發展空間很大。

最後一個是我們當事人遊走議會，可以做得很好的我們張壯熙張教授，其實他提出了很多不同的思維，既然現狀環境沒有改變，那你乾脆就融入，可以出污泥而不染，我可以跟你混在一起，可是我沒有違法，我沒有踩到紅線，所以他提到的幾個策略，我覺得很好，跟政府官員不但不能夠把它看成是敵人，要把它當作是朋友，這樣對抓住他的預算要提意見，更可能被接受，特別是這些地方性的活動，議員去參加去配合，其實就是為你累積很多的人脈，所以這些不同的做法，和不同的思考，我相信在座的議員身經百戰，我們總是希望台灣的社會，能夠繼續往正面發展。

很高興今天參加的都是很年輕的議員，我們台灣的未來就靠你們了，我們非常謝謝幾位議員，更謝謝幾位與會，我們這一場就在這裡結束。

台灣縣市議會友善監督的策略作法建議

國立成功大學政治學系 丁仁方教授

本場次主題為「友善地監督」，主辦單位特別要求運用「開放空間技術」進行討論，以彙整具有共識的策略作法。以下我分成三部份提出我個人的觀點，首先是「開放空間技術」的操作與應用；其次，是台灣縣市議會運用「開放空間技術」的實踐可能性；最後，提出個人認為推動「友善地監督」的策略作法建議。

一、「開放空間技術」的操作與運用

「開放空間技術」的操作，是要以輕鬆、活潑、平等、自由的方式，創造出一個可以充分激發出參與者智慧與經驗的討論平台，並藉此找到有效解決問題的最佳方案。表現出輕鬆的討論方式之一，大概就是類似有如休息時間，準備咖啡、茶、和點心，讓參與者放可以鬆心情充分討論；活潑的方式如使用大量空白牆面或白板及隨手貼，讓大家可以把隨意的想法公開貼在牆壁或白板上；平等的方式表現在圓桌會議的型式，沒有誰的地位比較特殊；自由的方式最能表現在開放空間技術提出的四大規則：(1) 出席的人都是最適當的人，(2) 不管何時開始都是最適當的時間，(3) 不管發生什麼都是當時只能發生的事，(4) 結束的時候就結束了。

開放空間技術的運用比較適合學習性組織，而且組織中沒有太大利益與價值的衝突，實踐過程可能還需要經過不同階段性的醞釀，甚至可能經過雙環學習，才可能達到更好的運用效果。政治性組織如議會、政黨者，通常都有相當的利益與價值的衝突，勉強以上述開放空間技術的操作方式進行會議討論，如果沒有限定在利益與價值衝突較低的議題上，效果恐怕未必非常明顯。

二、台灣縣市議會運用「開放空間技術」的實踐可能性

過去許多的學術研究都發現，台灣縣市議會政黨對立情況原本並不特別明顯，反而是互惠政治與利益共享等規範影響府會關係及議事運作。縣市首長因為掌握大量行政資源，可以相當程度在議會形成支持聯盟，其成員除了同黨籍的議員之外，也會包括一些無黨籍的議員，反對聯盟則從批判過程維繫其政治利益。近幾年，民進黨在許多縣市議會席次增加不少，加上一些政治議題的推波助瀾，國、民兩黨間的衝突加大，因此除了利益衝突，在縣市議會政治理念的衝突也逐漸轉強。以筆者所工作的台南市為例，近年因為一些政治議題，市議會國、民兩黨議員經常出現嚴重的對立，不但公開場合相互爭吵不休，甚至在私下跑攤場合，彼此碰到連招呼也不打，更不溝通交流，在這樣嚴重對立的氛圍之下，如何以開放空間技術提出解決問題的最佳方案？

我們可以美國學者Paul Sabatier所提出的「倡議聯盟架構」(Advocacy Coalition Framework, ACF)的角度，來思考議會中出現對立的利益或理念聯盟時，

如何產生政策學習？根據Sabatier及Jenkins-Smith等人的看法，不同的政策倡議聯盟構成政策次級系統，各自有核心的信念及利益，但可依照相對重要性分成深層、中間、及邊緣不同層次。如果政策論辯過程涉及到彼此核心信念或利益時，這時很難產生修正個別論證的政策學習，反而都是「先射箭再畫箭靶」，所有論辯只是為合理化己方的信念或利益而已。如果政策論辯涉及到邊緣信念或利益時，這時也不容易產生政策學習，因為不重要，所以彼此漠不關心討論過程。因此，最有可能發生跨越次級系統的政策學習是跟中間層次的信念或利益相關的議題討論。Sabatier等也提出，設置一個專業規範導向的forum，更有助於產生跨越政策次級系統的政策學習。

三、推動「友善地監督」的策略作法

根據以上的分析，個人認為以開放空間技術推動「友善監督」，應該要有以下幾個策略作法：

首先，經過公民團體的不斷倡議，型塑對提升議會議事效率期待的社會氛圍。特別是在地方層級，一定要形成更多的社會輿論壓力，才可能迫使縣市議會提出更積極解決問題的方案。

其次，縣市議會不同政黨間建立解決問題的共識。可以先從前述不涉及核心信念及利益的議題開始，避免彼此始終在涉及雙方核心信念及利益的議題上糾纏不清。

第三，在中間層次的議題討論，建立專業規範導向的論壇，並且納入更多的專業人士參與，以有助於相互學習。

第四，以輕鬆、活潑、平等、自由的開放空間討論形式，提出更有建設性的解決問題方案。

(B1:友善地監督)

跨域治理途徑建構解析：

何謂跨域、如何跨域、為何跨域、及跨域養成

國立中山大學公共事務管理研究所汪明生教授 2017.08.16

一、何謂跨域

- (一) 知識專業領域
- (二) 觀察關切範疇
- (三) 社會發展階段

二、如何跨域：方法分析

- (一) 投入產出
- (二) 個體群體（公民治理）
- (三) 情境條件（發展階段）

三、為何跨域：問題分析

- (一) 問題情勢：經濟、社會、政治、政府
- (二) 問題界定：事實、價值、人際
- (三) 發展階段：傳統、現代、後現代

四、跨域養成：

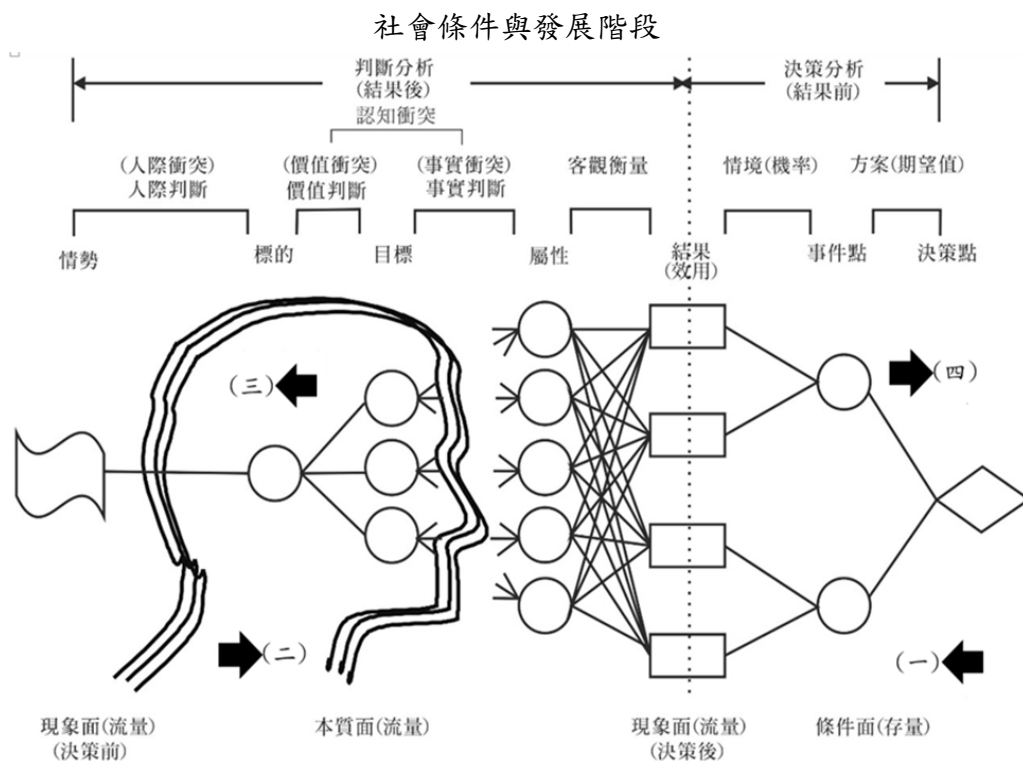
- (一) 現代理性知識科技
- (二) 後現代感性價值人文
- (三) 中華傳統文化儒釋道

表一、個體角色與發展階段於治理結構中之對應

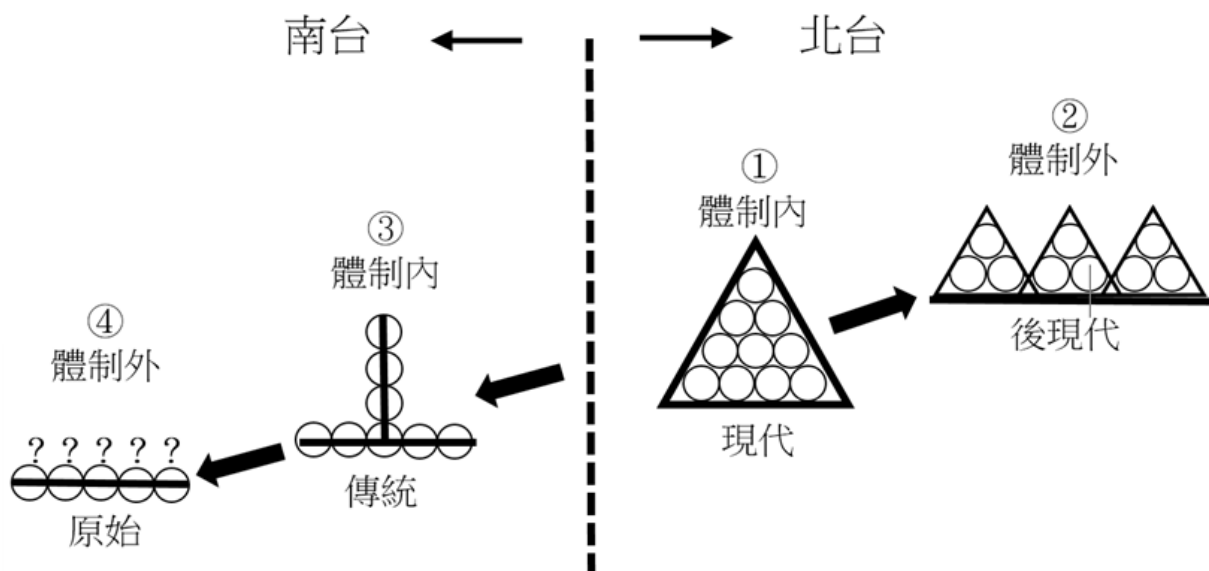
發展階段	治理結構、個體角色
後現代(治理)	多方當事人 → 公共管理者 → 複合領域專家
現代(管理)	公共管理者 → 多方當事人 → 複合領域專家

傳統(統治)	公共管理者 → 複合領域專家 → 多方當事人
--------	------------------------

資料來源：汪明生等，都市與計劃，44，2，P159



圖一、跨域治理應用研究架構（汪明生等，2012；汪明生，2013）



圖二、三十年來臺灣發展所形成之四種社會結構

資料來源：汪明生等，都市與計劃，44，2，P160

五、社會組成結構

檢視二、三十年來的臺灣發展已概略形成自北而南，及體制內與體制外的四種社會結構（參圖）；臺灣北部所觀察與關注的多是檯面上問題的表象，臺灣南部所感受與解讀的則實為檯面下問題的真相。若以上述社會條件下的社會發展態樣觀察，一般自然形成、正常發展的社會往往呈現常態分配的鐘型結構（圖中①），1970 年代的美國、1990 年代的臺灣、2010 年代的大陸大致如此。此等結構就群體而言既較穩定、亦能發展，而就其中個體成員而言，對於位居中層乃至上層者亦無問題，然需重視關注者乃係其中位於下層或基層、占比多數的個體。除非機會公平、階層流動，或至少雖不滿意尚可接受，否則這些基層個體往往成為社會變動不穩的根源（汪明生，2015）。臺灣二、三十年來對外（兩岸）閉關自守、對內個體意識高漲下所形成的三中一青¹即係肇因於此（圖中自①而③而④）。

¹ 「三中一青」係泛指中小企業、中南部、中低收入及青年，爰引自 2012 年中華民國經濟部與青輔會合作的發展政策「三中一青希望工程」，近來亦被中共列為對台政策的核心重點。

圖五說明自 1990 年代迄今，二、三十年來臺灣發展所形成之四種社會結構。虛線右邊乃係濁水溪以北的北台，體制內（如中央、地方政府）為三角形之現代菁英社會（圖五中的①，如美、日）、體制外（如民間社團、企業）則有部分具有較體制內更為先進開放的後現代複合中心面貌（圖 5 中的②，如西歐、北歐），如主張反核、廢死、多元成家等各公民團體。經北台之強勢引領、資源主導、與媒體傳播，此等先進開放的價值意識自然影響全台，尤其是對北台以外缺乏自我在地深刻認識與獨立思考判斷能力的乏識階層如中南部與青年世代（即三中一青）。虛線左邊則係濁水溪以南的南台，由於原本產業即係初級與次級、人口則以農工階層為主，基本欠缺穩定成熟理性民主所需的多數白領中產社會結構。對於二、三十年來南臺灣城市的轉型發展，原本規劃之國建六年計劃、亞太營運中心等旗艦計劃無一落實，加以戒急用忍、一邊一國等政策使然，致多年來城市發展轉型不成、產業出而不進、人口失血竭腦，社會結構已呈中產白領大幅流失萎縮後的倒丁字形（圖五中的③，幾如拉美），另除自力更生的私部門外，其他體制外者之經濟所得、知識觀念則多呈共慘均貧的原始社會（汪明生，2015），圖五中的④，外觀雖與②近似，然其個體本質檢視則大大不同，②係已然經由①之充實具備或謂現代階段已經達至的後現代階段，④則截然不同而不自知。