

議會網站評估架構之初探： 以台北市議會和上海市人大為例

左正東

臺灣大學政治學系

ctso@ntu.edu.tw

摘要

自從二十世紀九十年代起，各國紛紛投入電子化政府的建設，將資訊科技運用於政府的日常運作，其最具象徵意義者，莫過於各國政府機關所建置的機關網站。儘管最初的努力集中於行政部門的網站建置，但很快的，各國國會也紛紛架構起專屬的機關網站。事實上，立法部門網站的重要性絕不亞於行政部門，對於民主政治來說，立法部門通過網站建置所達成的資訊公開可以強化民眾參與、提升參與品質、以及促進公民社會形成。因此，本文通過檢討資訊時代的代表理論，且參考國際組織和其他研究者的研究成果，提出立法機構網站的評估架構，再以台北市議會和上海市人大作為研究個案，進行實驗性的評估，以了解評估指標的適用性，並探索影響議會資訊公開的關鍵因素。

關鍵字：電子化政府、電子議會、資訊公開、台北市議會、上海市人大

[收稿]2009/4/23; [接受刊登] 2009/10/08

* 本文曾接受台灣大學社科院中國大陸研究中心之97年和98年專題研究計畫補助，並感謝兩位匿名審查人的悉心指教，以及研究助理張文慧對於臺北上海市議會網站評估的協助。

一、前言

自其問世以來，資訊科技帶給人們無止境的驚奇和突破，而最受到社會科學家關注和期待的，乃是資訊科技對於人類政治生活所能發揮的改造功能。樂觀看待資訊科技的改造潛能者認為，網際網路可以持續人們的關係和社會連帶，強化非虛擬社群的社會連結（Tasgrousianou, 1998），而且，創造虛擬空間之中可以深思熟慮的公共領域(public sphere)，進而發展成爲支持多元而相互交錯的公共領域（Coelman, 1999）。最重要的是，資訊科技就其本質，一旦成爲人民普遍的生活方式和政府服務的工具，就有促進政府資訊公開的傾向（Cairncross, 1997）。同時，因爲網際網路的便利性和超越時空障礙，會鼓勵原本對於政治缺乏興趣者參與政治（Grossman, 1995）。雖然，抱持悲觀態度的研究者，認爲網際網路改造政治生活的許諾，多數只是流於不可靠和不負責任的參與型態，會導致極度的失序和加深社會的對立和分歧(Wilhelm, 1999; Sunstein, 2001)。而網際網路所宣稱可以促進資訊公開和削弱國家控制的能力，也可能被用來保護國家的資訊機密（Buchstein, 1997）和強化中央的控制能力（Beniger, 1986）。¹ 不過，即使悲觀論者也不否認網際網路提供加速資訊流通和擴大參與互動的技術條件，其所以悲觀，乃在於對使用者是否從加速公開和擴大參與的角度，還是從保護機密和漠視參與的角度建置其資訊系統。

從各國政府的發展來看，樂觀論的預期似乎是貼近真實的描述。自從上個世紀九十年代開始，各國政府紛紛投入電子化政府的建設，將資訊科技運用與政府的日常運作。最能彰顯電子化政府對於政府運作所帶來的改變，莫過於各國政府機關所建置的機關網站，不但將各項機關資訊鉅細靡遺的公告週知，還提供各式不同的參與管道，讓民眾可以透過網路影響政府政策。根據聯合國電子化政府調查，到二〇〇八年共有一百八十九個國家建立政府官方網站。² 伴隨此一發展的是，過去十年之間，各國政府也紛紛通過資訊自由法或政府資訊公開法，通過單一立法強制要求行政機關向民眾公開其所持有之政府資

¹ 此處關於樂觀派與悲觀派的描述，亦參考下列文獻: Norris (2000); Agre (2002); 左正東(2008)

² UN, UN E-Government Survey 2008, New York: United Nations, xiii

訊。換句話說，網際網路為代表的資訊時代，的確讓長久以來被認為與民眾保持距離的行政官署向民眾敞開大門，讓資訊透明和公民參與成為行政機關的重要規則。從表面來看，電子化政府所帶來的資訊公開浪潮也從行政部門吹向立法部門，繼各國政府之後，各國國會也建立其機關網頁。然而，無論就數量還是質量，國會網站都遠不及政府網站。³

事實上，立法部門的網站其重要性絕對不亞於行政部門的網站。一般認為，行政機關通過網站建置和訊息提供，可以重建民眾對於政府的信心。對於立法部門來說，民眾信心的流失遠超過行政部門，如何網站建置和資訊公開重拾民眾對於立法部門的期待和信任，乃是更為迫切的任務。而且，立法部門的網站建置和資訊公開，對於民主政治有特別的意義。具體來說，立法部門的網站建置和資訊公開對於民主的意義可以分為強化民眾參與、提升參與品質、以及促進公民社會形成三個方面。首先，通過各種法案訊息的提供，擴大民眾對於公共事務的認識，有助於提升民眾參與能力，進而擴大民眾對於立法過程的參與。其次，在訊息齊備之下，不同意見民眾在立法過程之中試圖說服對方，有助於最終立法結果為不同意見民眾所接受。另外，當公共訊息取得的成本大幅降低，將有利於公民倡議團體監督立法程序，或適時進行政治動員，進而壯大公民社會。只是，網站建立的本身並不代表資訊公開的實現。要達到此一任務，仍有賴於立法部門的網站符合一定規範。因此，必須建立適當的評估架構，俾引導立法部門的網站建置，使其能發揮預期的功能。而且，唯有通過適當的評估指標，才能敦促立法部門採取必要的行動，將機關網站從簡單的資料堆棧轉變為提升民主和促進參與的平臺。

因此，本文的目的是通過對資訊時代代表理論的檢討，以及國際組織和其他研究者曾經提出的立法機構網站評估指標，建立初步的評估架構，同時以此架構評估進行個案評估，並以瞭解影響議會資訊公

³ 根據聯合國二〇〇八年電子化國會的調查報告，在寄發問卷的一百八十八個國家之中，僅有八十九個國家的國會回覆聯合國的調查。雖然不能排除未回覆問卷的國家，也已建立其國會網站。但是，相對於電子化政府的調查，各國國會的回覆顯著不足，實反映了國會網站的建置與政府網站之間的落差。

開實施成效的關鍵因素。對於個案的選擇，本文係參考學者 Pippa Norris 於二〇〇〇年的研究成果。當時，她檢視九十八個國家國會網站，發現網站提供的立法訊息和溝通工具，和國家的資訊科技與民主發展程度呈現正相關。(Norris, 2000: 139 - 144)。換句話說，資訊科技和民主制度是影響議會網站最重要的因素。然而，鑒於各國內部仍然存在相當程度的數位落差，以資訊科技發展相對領先的城市議會作為觀察對象，應可有效控制數位落差所造成的影響，從而觀察不同民主制度對於議會網站發展程度的影響。因此，本文以台北市議會和上海市人大作為觀察對象，之所以如此選擇，乃因為台北與上海各自為台灣和中國大陸資訊科技發展極為成功的地區，以這兩個城市的地方議會為觀察對象，會比以台灣立法院和中國大陸全國人民代表大會為觀察對象，更能控制資訊發展差異程度對於網站建構和使用的影響，從而突顯在不同民主制度之下，其相異之代表與人民關係如何影響議會網站發展。在下一節中，本文回顧關於代表角色的理論檢討以及立法機構網站的角色與功能，之後則以此為基礎，提出議會網站的評估架構，並進行台北上海兩市議會的網站評估。

二、代表的意義與立法過程的資訊公開

誠如前述，議會資訊公開具有提升人民能力和促進立法過程中相互說服的功能，而人民能力提升和立法過程的相互說服，則意味著人民對於立法過程的積極介入，與傳統概念認為立法者完全代理人民進行立法的看法有所不同。要理解立法過程的公開監督與人民參與，還是應該從傳統的代表理論出發，重新思考代表制度在當今民主政治中的定位，特別是資訊時代人民與立法者之間關係的變化，方能對於立法部門網站建置提供應然面的基礎。從英國議會政治演進的過程來看，代表的概念有可以考量特殊利益但未必促進特殊利益的實質代表說、應依其選民之利益與指令的代表人民說、反應全體人民之個人利益的反應社會說、以及執行國家立法任務之國家委託者說。(Birch、朱堅章、王浩博，1978: 45 - 60) 這些不同的角色可以化約為訓令代表和委任代表兩種行為模式，前者係指代表應遵循被代表者的意志，

忠實執行被代表者的決定和託付，後者則指代表獲授權就被代表者之利益為獨立判斷。固然，這兩種代表各自隱含代表者與被代表者之間不同的權利義務，也在西方議會政治發展過程展現為不同的立法實踐（張福建、劉義周，2002：126）。但是，兩者皆以被代表者不能或不願參與立法過程為前提。但是，這個前提卻未必永遠成立。

對於代表在獨立判斷和忠誠反應被代表者意志之間的兩難，學者 **Hanna Pitkin** 提供了最佳的詮釋。**Pitkin** 認為，代表一詞可解釋為「在某種意義上使某些事務再現」，正反映了代表這個角色的兩難。一方面，代表必須獨立判斷，因為在正常情況下被代表者的確不在場。另一方面，被代表者不僅被動的被照顧，也是具有能動性的主體，有獨立的意志，也可以在某種意義上再現。（**Pitkin, 1967: 8 - 9**；張福建、劉義周，2002：127）資訊時代之下，各種資訊的豐富提供更加深了立法代表原有的內在緊張。一方面，通過各種資訊流通管道，代表者和被代表者可以在選舉期間之外分享訊息相互溝通，這對於民主政治的健全有絕對正面的作用。另一方面，一旦人民得到足夠的資訊和表達意見的機會，他們將不再需要立法代表，除非代表們能夠讓自己具備更高的代表性和充分的課責性。同時，代表的價值也存在於資訊科技力所未及之處，因為，當全社會尚無法充分有效使用資訊科技，民主程序與網路或其他資訊科技的完全結合，就可能嚴重影響影響民主政治的正當性。此時，立法代表的繼續存在應有助於確保參與管道的多元性。（**Kingham, 2003: 26**）

對於資訊時代的代表理論，學者 **Stephen Coleman** 提出了最深刻的反省。**Coleman** 認為代表意味著意義和企圖的有效溝通，仰賴經驗、聲音、和行動的中介，而且存在被代表者所表達的明確意願和代表人對此意願之適切理解兩者之間隱含的緊張關係，也受到可用之溝通管道所限制。（**Coleman, 2005: 179 - 180**）當代對於代表與人民之間關係最重要的衝擊，分別是傳播媒介的改變和代表觀念的轉變。前者借助資訊科技，從類比式的單向廣播轉變為數位式的雙向溝通，後者從承諾和義務所構築的契約式代表(**contract representation**)，轉變為融合統治與競選的持續性關係(**perpetual relationship**)和常態式代表

(permanent representation)。由於代表觀念的轉變，議員需要不斷預期和思索被代表者的意圖，主動連結被代表者，而選民則彷彿常設陪審團(standing jury)，希望不斷檢視政府和立法者的表現是否令人滿意。而新興的數位式雙向溝通工具，恰恰好提供新代表理論所需要的相互溝通與教育(mutual communication and education)的傳播管道。(Coleman, 2005: 180 - 182)

要運用資訊科技建立新的代表關係，Coleman 提出三種途徑。一是促進廣泛和互動的課責性(accountability)，此處強調的是立法代表個人的偏好和其所採取的行動應接受公眾的檢視，所有的觀點、政策、和行動都應提供相當的解釋，並使之對應於特定的情境和社會經驗。而且，此一檢視應排除時間和空間的限制，置於常態的開放性溝通環境之下(permanent relationship of open communication)。二是保持多元性(plurality)，主張數位化的溝通方式應該用於呈現被代表者多元和流動的認同，因此，代表的中介過程應該容納多元的訊息來源和更廣泛的社會網絡。三是確保真實性(reality)，也就是數位式的溝通方式應能夠呈現代表過程的真實面貌，此處所談的真實性也可稱之為確證性(authentication)，強調代表和被代表者的相似性以及前者對於後者的可被信賴性，而唯有持續的測試和判斷才能確保代表之相似性和可被信賴性。因此，數位傳播應可貢獻提供公眾測試和判斷的技術條件，以確保代表之真實性。(Coleman, 2005: 190 - 195)

依循上述的理解，立法部門的網站建置應當具備三項功能。第一是提供訊息。立法部門網站的必要性，是建立在其所提供的訊息為其他訊息來源所極少提供的政治訊息。(Coleman, Taylor, and Van de Donk, 1999: 366) 當然，不可否認的，這些政治訊息的使用者並非一般社會大眾，而是數量上極為有限，在政治上極為積極且處於優勢地位的一群人。(Lusoli, Ward, and Gibson, 2006) 但是，這些政治訊息的重要性並不會因此降低，相反的，衡諸立法部門網站所欲達成的其它目標，這些非一般大眾使用的資訊更能突顯其對於民主政治的重要性。立法部門網站的第二個功能是提供接近和參與立法過程的管道，並促進社會對於重大政策的公共辯論。由於網站提供的豐富資訊，讓

利益團體和新聞工作者更容易取得和解讀龐雜的政府資訊，也讓一般民眾更了解立法部門運作和行動，從而促進公眾立法過程的參與和對於重大政策的廣泛辯論。因此，立法部門的網站是否成功端視其能否促進政治參與或其他形式公共參與。(Lofgren, Anderson, and Sorensen, 1999: 494 - 495) 只不過，當其他形式的公共參與是仰賴資訊科技的電子郵件和網站工具的意見表達，其所需要的條件就絕非僅止於網站架設。根據研究者的觀察，由於對於網路的了解不夠，國會議員使用網路的情況非常有限，而且，做為一種政治參與形式的常態性立法者和選民之間聯繫，並未伴隨著網路使用增加而提升，而是受到立法者所屬政黨的網路策略，若政黨採取草根的、由下而上的網路策略，則立法者的網路使用也能朝此方向，從而有助於促進立法者和選民之間的訊息交流。(Filzmaiera, Stainer-Hammerleb, Snellenc, 2004)

立法部門網站的第三個功能是強化民主認同(democratic identity)，這點可以從立法者和選民兩方面來理解。從立法者的角度來看，儘管在資訊科技引介之初，立法者容易將網站使用限定於補充性的、滿足行政需要的目的，充其量是將國會議員工作轉換為數位科技操作的現代化策略(modernizing strategy)，而非擴大人民參與的民主化策略(democratizing strategy)。(Ward and Lusoli, 2005; Ward, Lusoli, and Gibson, 2007) 但是，當公眾的政治能力和政治期待隨著網路使用而增加，當公眾對於立法過程的介入隨著能力和期待增加而逐漸擴大，立法者也終將改變其對待政治資訊的態度，以更能促進人民參與的策略來回應網路時代的需要，從而強化立法者本身的民主認同。從選民的角度來看，當網站忠實呈現立法部門運作的真實面貌，讓選民見證立法機構實踐其民主承諾，自然會增加對於立法部門和民主程序的信心，從而鞏固選民的民主認同。(Lofgren, Anderson, and Sorensen, 1999: 497)

從上述的討論之中，可以看出立法部門網站有兩種發展的可能性，一是朝向透明公開資訊流通，另一則是朝向民主參與公共辯論。這兩種可能性皆有助於民主認同的強化，亦皆仰賴一定技術條件為其基礎。一般而言，研究者易於用階段論的觀點，來看待資訊科技進入

立法部門的發展軌跡。(Bellamy & Rabb, 1999: 520 – 522 ; Kingham, 2003: 16 - 17) 在第一階段，資訊科技運用於議會的內部工作，以此提升議會本身的效率、效能、影響力、和威望，因為資訊化帶來先進的圖書資料和研究服務，提升原本議員個人所擁有的低品質資訊，從而克服長久以來被認為議會監督政府的重要障礙。在第二階段，資訊科技被用來改善政府與公民的介面，新興科技如網際網路和有線電視將所有的法案、辯論、公報、和議員個人的立場等重要訊息傳播給民眾。在第三階段，資訊科技的使用將公民納入，運用資訊科技讓公民和代表互動表達個人的關切，並提供民眾更直接參與的管道，讓民眾能以集體的方式介入政策的輸入面，強化民眾對於立法部門的問責。⁴

然而，除了認識各階段的內涵外，更重要的是瞭解從低階向高階跳躍的動力，以理解特定個案在某一階段停滯或是非依循階段論發展的原因。對此，部分學者 Karl Löfgren、Kim V. Andersen、和 Mette Frithiof Sørensen 認為主導者的思維扮演重要的角色，而思維的改變是緩慢的，因此，資訊科技在議會政治的運用，還是有賴於新的主導力量的出現。因為議會管理者注重基礎設施完備，所以在資訊科技引入立法部門的初期，可以用來提升議會本身的效率和效能。隨後，議會網站資訊的高度使用者，其對於程序便利和規則執行的重視，或許可能成為推動議會網站向下一個階段邁進的動力。至於議會網站能否邁向促進參與的階段，只能通過公民的覺醒和其政治力量的提升。

(Lofgren, Anderson, and Sorensen, 1999: 499 - 500) 不過，其他的學者未必如此悲觀，如 Tess Kingham 就強調，階段論應該是一種行動方案，只要根據階段論所描繪的圖像漸進式的運用資訊科技，資訊科技不但會擴大直接民主的能量，也會同時強化立法者和民眾之間的連結。(Kingham, 2003: 16 - 17) 換句話說，以階段論作為行動方案可以降低邁向下一階段的阻力，從而將理論轉變為實際。

三、議會網站的評估架構

⁴ Bellamy 和 Rabb 將資訊科技引入議會政治分為四個階段，在第三階段強調公民與代表的互動，第四階段則強調以集體方式參與政策輸入。Tess Kingham 則分為三階段，並分別稱之為「電子議會」(E-Parliament)「電子政府」、(E-Government)、和「電子民主」(E-Democracy)。

要從以上的構想發展立法部門網站的評估架構，仍須參考其他民主國家對於議會網站的建置綱領。對於議會網站的內容，由各國國會組成的國會聯盟理事會(Inter-Parliamentary Council, IPU)曾於二〇〇〇年五月時通過一份綱領，供各國國會建置網站參考。根據這份名為「國會網站內容和結構綱領」(Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites)的報告，國會網站的架構可分為國會工作的業務展示和議會與公民的互動平台提供兩個部分。前者可再細分為「議會結構資訊」、「選舉制度和議會黨團」、「立法程序和相關文件」、「議會領導結構」、「議會成員」、「議會組織」(委員會及其他輔助機構)、以及「議會出版品」七類，後者則包含「外部連結」、「意見回饋機制」、和「聯繫資訊」三類(IPC, 2000)。在這份文件通過之後，IPU對於國會網站的綱領沒有再出現新的文件，直到近來由聯合國協助籌組世界電子國會會議(World E-Parliament Conference)，對於國會網站綱領的翻新，再度進入國際組織的議程。雖然二〇〇七年的電子國會會議也提出六項具體建議，不過這些建議偏重於倡導運用資訊科技於國會程序的重要性，除了第六項強調「ICT應提供議員和公民對話的機會，並促進國會和公民社會的合作」，其他沒有太多觸及網站內容。⁵ 不過，二〇〇八年的會議結論，則明確提出六項關於國會網站的內容綱領，分別是(一)內容應包含所有法案、修正案、大會辯論與投票、委員會文件與行動(二)內容應具有權威性(authoritative)、可接近性(accessable)、和鼓勵參與(engaging)，力求其正確性和即時性，並提供完整的和可理解的國會活動觀點，多樣的格式和資料取得管道，以及包含所有的制度和立法內容(三)採取開放標準、致力資訊和文件的整合，並建立常態性的數位資料庫(四)建立有效、有彈性、和穩定的技術架構(五)建立連結內部外部資訊的完整知識基礎

⁵ 其他五項建議為(一)有效運用資訊科技是提升民主的必要手段，否則，國會將被資訊社會所淘汰(二)國會議員必須認識到IT對於制定良好的法律、提升效率、增進透明、和改善與人民間的互動有所助益，IT專家也必須認識到立法機構的特質和建立與國會的信任(三)合適的發展目標和策略規劃(四)充分的人力訓練(五)開放性的資料標準有利於資料交換和資料搜尋。(UN et., 2007: 47 - 48)

(六)發掘有助於公民參與的技術，並評估其有效性。⁶(UN et., 2008: 156 - 158)

另外，致力於將網際網路帶入美國國會的陽光基金會(Sunlight Foundation)，其自二〇〇七年起推動的「開放國會計畫」(Open House Project)，也提出運用網際網路促進國會資訊公開的具體建議，包括(一)以結構化的方式出版立法資料庫⁷(二)通過檔案和文件傳播保存國會資訊(三)將國會委員會資訊在網路上公佈(四)分享非黨派性的國會研究(五)允許會員充分使用網路資源(六)給予非傳統記者(citizen journalism)擷取國會資訊的權利(七)國會書記辦公室應成為數位資訊揭露的來源(八)維持誠實的歷史資料(九)開放會議過程的影音轉播(十)協調網路標準(Open House Project, 2007: 5 - 8)。此外，Jeffery Griffith則是總結國會網站內容的五項最高標準，分別是正確性(accuracy)、及時性(timeliness)、完整性(completeness)、清楚性(clarity)、和背景說明(context)。根據他於二〇〇六對於歐洲議會(European Parliament)和美國國會的比較，發現國會網站的正確性和及時性已經基本上達成。但是，更嚴峻的挑戰來自於如何建立完整性的標準。建立明確的目標和實現資料的整合被認為是提升完整性的關鍵，也對於清楚性和背景說明頁有正面的助益。畢竟，光有資料的呈現是不足的，資訊公開要能發揮效果，尚須民眾對於被公開的資料具有足夠的理解。而要增進網站的可理解程度，也就是具備足夠的清楚性和背景說明，則需要提供解釋性的文件以及連接到有關立法過程易於理解的資訊來源，而此恰恰需要主事者對此有清楚的認識，並基此

⁶ 這份會議結論將上述對於網站內容的綱領歸為技術面向的建議。其他方面的建議分別為在管理面向，建議兼納所有重要的行為者，樹立明確的發展目標，經常性諮詢國會議員，管理團隊由秘書長領導，以及促進廣泛的合作。在人力資源發展面向，建議培訓立法機關內部的資訊人力，善用圖書館與研究人力，並致力於國會整體的資訊能力提升。在國際合作面向，大會則是提出促進全球關於開放文件標準的對話，建立國會網站的通用綱領(翻新 IPU 於 2000 年所提出的標準)，分享立法資訊系統的發展經驗，和設計共通的互動科技和網路培訓工具。

⁷ 所謂結構化的方式係指網路應以權威和結構化的資料加以補充，以促進資訊的有效再利用。類似的例子包含 RSS feeds (Really Simple Syndication 一種聯合供稿系統)和 XML 的資料下載(如國會網站的記名表決投票檔案)。

認識實踐資料的有效整合。(Griffith, 2006: 7 - 10)

綜合前述的討論，本文認為立法部門網站應該從內容框架和執行績效兩個方向加以評估。在內容框架的部份，是以一套網站應有的內容為標準，來評估特定議會的網站是否具備應有之內容。就此，可以國會聯盟理事會所提的「業務展示」和「互動平台」為基本架構，前者可再細分為「組織制度」與「立法程序」，其中，「組織制度」包括「選舉制度」、「議會成員和議會黨團」、和「議會組織」，「立法程序」則包含所有法案、修正案、大會辯論與投票、委員會文件與行動。後者則分為「聯繫資訊與意見回饋」和「其他參與機制」，其中「聯繫資訊與意見回饋」包含「議員和議會組織聯繫資訊」和「意見回饋機制」，而「其他參與機制」則包含所有有助於公民以集體或個體方式投入政策輸入過程的機制，可以涵蓋如公民意見調查、公民論壇、記者和非傳統記者報導、以及其它新興參與機制。

至於執行績效的評估，則應以議會網站所應達成的目標為基礎。承續先前的討論，立法部門網站的目標按照階段論的看法，分為效率提升、資訊透明、和公民參與三個層次，而此三階段目標也可以反映於Coleman和Griffith所提出國會網站標準。其中，Coleman所提的真實性、課責性和多元性，分別和三階段的效率提升、資訊透明和公民參與相互呼應，而Griffith所提出的正確性與及時性，可以反映國會網站的效率程度，其所稱之完整性、清楚性、和背景說明，則可反映國會網站的透明程度。進一步對應前面所提的內容框架，「業務展示」項下的「立法程序」應為效率提昇和資訊透明程度的檢測，「互動平臺」項下的「聯繫資訊與意見回饋」和「其他參與機制」，則為公民參與程度的檢測。至於「業務展示」項下的「組織制度」，僅能視為立法部門網站的基本功能。換句話說，立法部門的網站建置實應具備四種可能性，也就是在三個階段之外，另外加上一個階段，即網站完成建置但尚未達成三階段中任一階段之目標。以下用條列方式，就本文所提出的立法部門網站評估架構，詳細說明其各項指標和具體內涵。

第一階段：基本介紹

在此階段，立法部門已建置專屬網頁，並提供立法部門組織制度的資訊。此處所稱之組織制度包括法規面的「選舉制度」（含立法部門的憲法地位以及選舉方式）、組織面的「議會組織」（含委員會及其他輔助機構）、以及「議會成員和議會黨團」（含議會領導結構）三方面的介紹。當然，也有可能某些立法機構網站聯這三面的說明都不齊全。因此，在評估上可能給予不同計分，但是，在發展階段的認定上，皆應歸為第一階段。

第二階段：效率提升

在此階段，立法部門通過引進資訊科技，已經有效提升其內部運作的效率。而效率的提升，可以從其立法程序內容展示的即時性和正確性充分展現。所謂的即時性，乃是指立法過程之中所有法案、修正案、大會辯論與投票、委員會文件與行動，是否能夠即時公告。當然，即時的定義是愈貼近會議時間愈好，因此，提供現場即時轉播，有助於即時性目標的達成。但是，若是在會議結束之後三天內將相關會議紀錄公告，不同意見的議員和受影響的團體還來得及採取行動，應該可以滿足即時性的需要。在評估上，會將三天內公告皆給予計分。對於正確性的評估，是另外一個難題。網站所公佈的內容是否具有正確性，除非經由會議內容的來源(即與會代表)確認，否則無由判斷。換句話說，資料的正確性係由資料來源的權威性加以確保，而這裡所稱的權威性和正確性乃指具有確認資料正確性的權威機制，也就是正式的公報系統。因此，在評估上，只要網站的會議紀錄是通過公報系統予以公告，即可以給予計分。同時，若立法部門網站能提供影音轉播，將是體現國會真實面貌的最佳途徑，應另外給予計分。

第三階段：透明課責

在此階段，資訊科技被用來改善政府與公民的介面，也讓代表個人的偏好和其所採取的行動充分接受公眾的檢視。其重點不單在於公開代表個人的觀點、政策、和行動，而且在於對所有的觀點、政策、和行動提供解釋，並置於特定社會經驗和開放性溝通。而且，網站的內容要具備足夠的可理解性，如果只是陳列待審或審查通過的法案，以及毫無整理的會議紀錄，民眾無法由此判斷代表行動的意義，自然

無從瞭解代表的偏好和立場。因此，網站還應該整合與法案相關的其他文件，或特別整理代表個人或所屬政黨的立場來幫助民眾理解。換句話說，立法文件揭露的完整性，在於其是否提供足夠的資訊，說明每項議案的過程，以及立法者在各項議案的決定。立法文件揭露的清楚性，則在於網站是否將各項議案資料作有系統的整理，或具備系統查詢的功能，以及是否提供影像轉播，以清楚傳達個別立法者的行動。在背景說明方面，則是要求立法部門網站對於代表個人或所屬政黨的觀點、政策、和行動提供解釋，並整合必要之相關文件。綜合此三方面之指標，即可確認立法部門網站達到資訊透明階段的程度。

第四階段：公民參與

在此階段，資訊科技提供民眾更直接參與的管道，讓民眾能以集體的方式介入政策的輸入面。而可以提供參與管道的資訊科技，則包括立法者個人和立法機關的電話和電子郵件、公民意見調查、和公民論壇。另外，如同 Coleman 所說，國會網站應包含多元的訊息來源和更廣泛的社會網絡，以展現其多元性。結合陽光基金會所提的「開放非傳統記者(citizen journalism)擷取國會資訊」，本文認為，立法部門網站是否成為公民參與的平臺，還應視其有無開放部份空間，讓非傳統記者把報導消息放在網路上，同時讓公民社會團體可以運用國會網站整合民意，將網站所可能具備的參與潛能極大化。

基於以上的認識，可將立法部門網站的評估架構列為八項問題。每個問題皆按照答案為是或否給一分或零分。有分項問題者，依各分項問題得分之平均分數計分。以下將各項及各分項問題條列如下：

一、立法部門網站是否提供組織資訊？

- (一) 立法部門網站是否提供選舉制度資訊
- (二) 立法部門網站是否提供議會組織資訊
- (三) 立法部門網站是否提供議會成員及黨團資訊

二、立法部門網站所提供的立法資訊是否及時更新？

三、立法部門網站所提供的立法資訊是否正確真實？

- (一) 立法部門網站的立法資訊是否通過正式公報系統刊載？
- (二) 立法部門網站的立法資訊是否提供影音轉播

四、立法部門網站是否提供完整的立法資訊？

- (一) 立法部門網站提供的立法資訊是否包含所有立法過程的相關文件？
- (二) 立法部門網站提供的立法資訊是否包含個別成員所採取的行動？

五、立法部門網站的立法資訊是否清楚？

- (一) 立法部門網站的立法資訊是否經過系統化整理？
- (二) 立法部門網站的立法資訊是否提供查詢系統？

六、立法部門網站的立法資訊是否提供背景說明？

- (一) 立法部門網站的立法資訊是否提供立法者個人或所屬政黨的觀點、政策、和對於立法者行動的解釋。
- (二) 立法部門網站的立法資訊是否提供相關文件之聯結

七、立法部門網站是否提供立法者個人和立法機關的電話和電子郵件

- (一) 立法部門網站是否提供立法者個人的電話和電子郵件
- (二) 立法部門網站是否提供立法機關的電話和電子郵件

八、立法部門網站是否提供公民參與的管道：

- (一) 立法部門網站是否提供公民意見調查或公民論壇
- (二) 立法部門網站是否開放給傳統及非傳統媒體
- (三) 立法部門網站是否提供上述管道之外的公民參與管道

四、台北市議會及其網站資訊公開化的評估

根據中華民國「地方制度法」第五條規定，直轄市設市議會，為地方立法機關，因此，台北市的地方議會為市議會。第三十三條規定，市議員由市民選舉產生，任期四年。市議會每半年召開一次會議，每次會期不超過七十日。根據前述地方制度法第三十五條，市議會之重要職權包括議決市法規、議決市預算和決算審議、議決市稅課及市財產之處分、以及議決市府及市議員提案。雖然直轄市議會沒有選舉其它機關首長的權力，但是，其貫徹議會決議的權力卻不容低估。市議會的權限除了制定自治條例之外，根據地方制度法第三十八條，若市

政府對於市議會議決案延不執行或執行不當，市議會得請其說明理由，並報請行政院、內政部、和市政府邀集各有關機關協商解決。同法第三十九條則規定，如市政府對於市議會議決之自治條例和其他事項，認有窒礙難行之處，可送請議會覆議，但除非該決議違背若經市議會出席代表三分之二通過維持原議決案，則市政府應接受該決議。⁸

綜合上開法律規定，台北市議員的職權分為三種類型，分別是法律議案的提案權、議決權、以及對於市長施政計畫、各項施政報告、專案報告以及各局處和公營事業機構業務執行情形之質詢權。此三項權力，雖提案或質詢或可以書面為之，但原則上需於議會之正式會議時行使，尤其關乎議會監督市府關鍵之議決權，更是必須以會議方式作成決定。而會議之進行，根據內政部頒布之「地方立法機關組織準則」第二十四條和「臺北市議會組織自治條例」第十三條，市議會會議，除經會議通過進行秘密會議外，應公開舉行。但是究竟該如何公開，台北市議會目前的作法是採取會議開放民眾旁聽，和會議內容公布於議會公報兩種途徑。有關民眾旁聽市議會之會議，系根據台北市議會旁聽規則之規範，只要提示身分證件辦理旁聽證即可，無論大會還是委員會，皆可進入旁聽。至於會議內容之公告，目前所採取的方式是將會議過程錄音，再公告於議會公報。根據「臺北市議會錄影、錄音管理規則」，雖然大會進行市政總質詢和部門質詢時會進行錄影，但是，開會所製作之錄影帶僅能於會內播放，一般人根本無從得見。至於委員會的開會過程，則只有錄音沒有錄影。除了大會和委員會之外，市議會也可以針對特定個案邀集利益相關人和一般民眾召開聽證會。雖然聽證會原則上以公開方式進行，但是，若基於公益或當事人之利益，主辦委員會可以決定一部或全部過程不公開（楊建基，2006: 119 - 123）。⁹

根據前述架構對台北市議會網站進行評估，本文發現，台北市議

⁸ 若市議會議決之自治事項與憲法、法律或基於法律授權之法規抵觸，或議決之委辦事項與憲法、法律、中央法令抵觸，或對歲入、歲出之議決違反相關法律、基於法律授權之法規規定或逾越權限，或對維持政府施政所必須之經費、法律規定應負擔之經費及上年度已確定數額之繼續經費之刪除已造成窒礙難行時，則不在此限。

⁹ 台北市議會聽證辦法第十二條

會在組織資訊、立法資訊及時更新、立法資訊完整度、和立法者與立法機關聯繫資訊方面，均得到滿分。這是因為台北市議會電子公報系統，提供具有即時性和經過權威核可的議會決定。此外，雖然議會法案和議會會議報告沒有整理相關文件幫助瀏覽者理解，不過，在部份會議記錄之中有呈現個別議員的立場，算是包含個別議員所採取的行動。但是，在立法資訊是否正確真實和立法資訊是否清楚，因為缺乏影音轉播和沒有提供立法資訊的系統化整理，評估為 0.5 分。而在公民參與管道部分，則完全沒有得分。茲將評估結果整理如表一。

表一：台北市議會網站資訊公開的評估

		分項得分與說明	總項得分
一、立法部門網站是否提供組織資訊？	(一)立法部門網站是否提供選舉制度資訊	1	1
	(二)立法部門網站是否提供議會組織資訊	1	
	(三)立法部門網站是否提供議會成員及黨團資訊	1	
二、立法部門網站所提供的立法資訊是否及時更新？		1 ¹⁰	1
三、立法部門網站所提供的立法資訊是否正確真實？	(一)立法部門網站的立法資訊是否通過正式公報系統刊載？	1	0.5
	(二)立法部門網站的立法資訊是否提供影音轉播	0	
四、立法部門網站是否提供完整的立法資訊？	(一)立法部門網站提供的立法資訊是否包含所有立法過程的相關文件？	1 ¹¹	1
	(二)立法部門網站提供的立法資訊是否包含個別成員	1 ¹²	

¹⁰ 評估項目包括議程現況、法案快訊、議案快訊、全文快訊/市府報告/會議紀錄/速紀錄/書面質詢、議會公報/電子公報全文檢索系統、會議議程

¹¹ 評估項目包括法案快訊、全文快訊/市府報告/會議紀錄/速紀錄/書面質詢、會議議程、議事資訊系統、議會公報/電子公報全文檢索系統

¹² 評估項目包括活動行程、全文快訊/會議紀錄/速紀錄/書面質詢、議員新聞中心

	所採取的行動？		
五、立法部門網站的立法資訊是否清楚？	(一)立法部門網站的立法資訊是否經過系統化整理？	0	0.5
	(二)立法部門網站的立法資訊是否提供查詢系統？	1	
六、立法部門網站的立法資訊是否提供背景說明？	(一)立法部門網站的立法資訊是否提供立法者個人或所屬政黨的觀點、政策和對於立法者行動的解釋	0	0.5
	(二)立法部門網站的立法資訊是否提供相關文件之連結	1 ¹³	
七、立法部門網站是否提供立法者個人和立法機關的電話和電子郵件	(一)立法部門網站是否提供立法者個人的電話和電子郵件	1	1
	(二)立法部門網站是否提供立法機關的電話和電子郵件	1	
八、立法部門網站是否提供公民參與的管道	(一)立法部門網站是否提供公民意見調查或公民論壇	0	0
	(二)立法部門網站是否開放給傳統及非傳統媒體	0	
	(三)立法部門網站是否提供上述管道之外的公民參與管道	0	

(來源：本文整理)

五、上海市人大及其網站資訊公開化的評估

根據中國大陸「中華人民共和國憲法」第九十五、九十六條和「中華人民共和國各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」第一、

¹³ 全文快訊/市府報告/會議紀錄/速紀錄/書面質詢、會議議程、議事資訊系統、議會公報/電子公報全文檢索系統

二、四條規定，省、直轄市、縣、市、市轄區、鄉、民族鄉、和鎮設立人民代表大會，為地方國家權力機關，縣級以上的地方各級人民代表大會設立常務委員會。因此，上海市的地方議會為上海市人民代表大會及其常務委員會。上海市人大的選舉方式，根據前述憲法，為由各縣和行政區人大選舉產生，而各縣和行政區人大則由人民直接選舉產生，任期皆為五年。上海市人民代表大會的職權，根據前述「各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法」之第八條規定，包括保證憲法、法令和全國人大及其常委會決議之執行，保證全國計畫與預算之執行；批准上海市國民經濟和社會發展計畫、預算及其執行報告；選舉上海人大常委會和全國人大代表；選舉上海市長副市長、上海人民法院院長副院長、與上海人民檢察院院長副院長，以及聽取和審查上海市人大常委會、上海市政府和上海法院、上海市檢察院的工作報告；改變或撤銷本級人大常委會的不適當的決議和本級政府的不適當的決定和命令。另外，根據前述中國大陸憲法第一百條和各級人大和人民政府組織法規定第七條規定，上海市人大可以在不牴觸憲法、法律、行政法規的前提下頒布地方性法規，報全國人大常委會和國務院備案。

當然，對於上海市人大行使職權更具體的規範，來自中國大陸自二〇〇七年起施行的「中華人民共和國各級人民代表大會常務委員會監督法」。根據該法規定，各級人大對於同級政府、法院和檢察院實施監督的形式有七種，分別是聽取和審議專項工作報告、計畫與預算監督、組織執法檢查¹⁴、規範性文件的備案審查¹⁵、詢問和質詢、特定問題調查、以及撤職案的審議決定。其中，前四者為經常性監督，

¹⁴ 根據「各級人民代表大會常務委員會監督法」第二十二條，所謂「執法檢查」乃指各級人民代表大會常務委員會每年選擇重大問題，對有關法律法規實施情況進行執法檢查。

¹⁵ 根據「各級人民代表大會常務委員會監督法」第二十八到三十三條，所謂「規範性文件的備案審查」乃指行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、規章的備案、審查和撤銷，縣級以上地方各級人民代表大會常務委員會審查、撤銷下一級人民代表大會及其常務委員會作出的不適當的決議、決定和本級人民政府發布的不適當的決定、命令的程序，以及全國人民代表大會常務委員會對於最高人民法院、最高人民檢察院作出的具體應用法律的解釋是否與法律規定相抵觸的審查。

後三者為非經常性監督，而這三類所以被稱為非經常性監督，乃是其監督形式因為人大代表的不願用、不善用、和其制度本身的不好用，以致於在人大監督的工作實踐之中不經常運用。(劉維林、陳星言，2007: 15 - 16) 從立法部門網站建置的角度來看，更令人關切的是，哪些監督功能應該被公開以及如何公開。人大監督過程的對外公開，其法律依據為前述監督法第七條，規定人大行使監督職權，應向社會公開。唯究竟應如何公開，各地仍然莫衷一是，整體來說，成效也未盡理想。特別是對於應該公開的內容，如執法檢查報告、「一府 兩院」的專項工作報告、「一府 兩院」對審議意見研究處理的情況、以及代表建議辦理情況等，許多地方人大並未公開。在公開的方式上，有的人大只在本單位網站公開，有的則是在公報上向代表公開，時間短暫，一般民眾也很難窺其全貌。(趙澤波，2007: 25)

對此，研究者進一步提出，人大監督工作向社會公開，應從會議過程公開、建立聽證程序、完善述職制度、和加強聯繫管道四個方面著手。¹⁶ 首先，會議過程公開包括會議召開之前舉行新聞發佈會，公佈會議擬定的議題、議程，並於會議期間新聞媒體或者網際網路對有關的常委會會議和主任會議進行全程公開直播報導，於會議結束後通過新聞媒體、網際網路或者刊登公報，依法就會議舉行情況向人大代表和社會公佈。其次，建立聽證程序是基於前述監督法的要求，人大常委會審議專項報告的議題、以及開展執法檢查的內容，應根據一定的程序決定，其中也包括民眾通過書信或訪問反映以及社會的普遍關注，這是人大監督之中應該公開的部份，也是實現公民參與權的重要管道。第三，完善述職制度包括將常委會代表向一般代表述職，以及一般代表向選舉單位述職兩個層次，而其形式除了會面之外，也可以通過新聞媒體進行述職講話或通過公報刊載述職報告。第四，在加強聯繫管道方面，則可分為與「一府兩院」的聯繫、常委會和一般代表的聯繫、以及一般代表和民眾的聯繫。其中，和一般民眾的聯繫特別需要借助新興科技如專項監督熱線電話、電子論壇、和電子信箱(賈

¹⁶ 另外，有研究者觀察上海市黃浦區的經驗，認為加強人大信訪制度、建立人大旁聽制度、以及推動法院執行過程的公開透明，可以強化人大對於法院的監督。(漆小雲、王海，2005: 42 - 43)

雲霄、李少偉，2007: 22 - 23)。從上述的建議可以看出，網路對於人大向社會公開的貢獻，最顯著的部分在於人大會議過程公開和提供人大與民眾之聯繫管道。至於聽證程序和述職制度，因其本身待處於制度發展階段，網路的貢獻方式仍有待制度確立。

毫無疑問的，上海市是中國大陸各地方人大之中將網際網路運用於人大監督工作之先驅者。在建立上海市人大公眾網之後，上海市人大於二〇〇四年在上海人大公眾網開設專門為代表與網民聊天交流的《與人大代表面對面》節目，並於當年十月開啓「區縣視頻會場」，讓上海十九個區縣的市人大代表以及在上海的全國人大代表，通過網路視頻列席上海市人大常委會會議。(蔣俊穎，2008) 此外，上海市人大還在人代會議期間進行「網議人代會」，二〇〇五年起，上海市人大將「網議人代會」固定為每月二十五日的「人大網議日」，每次一小時，並就主題確定、嘉賓組成、活動預告、問題徵集、以及聊天實錄的整理與發布，都明訂規範。(甘光華，2005) 二〇〇七年上海市人大結合東方網推出「百姓聚焦」節目，以市人大代表在書面意見、議案中提出的有關問題或社會熱點為話題，請網友給予評論和建議，是繼「人大網議日」之後另一個運用網路促進民眾參與人大監督過程的新機制。(東方網，2007) 其他運用資訊科技改善市人大工作的應用還包括提供電子錶決、視頻顯示、簽到等多項功能的電子會議系統¹⁷、提供常委會與一般代表之間網上約見功能的上海人大代表網¹⁸、利用手機簡訊向機關工作人員和市人大代表發送會議通知的簡訊平臺、以及上海人大數字圖書館和上海市選民登記資訊管理系統。(蔣俊穎，2008；甘光華，2005)

以同樣的架構評估上海市人大網站，本文發現，上海市人大在立法資訊的即時更新、完整性、和清楚性都顯著不足，這三項完全沒有得分。在立法者和立法機關的聯繫資訊方面，網站雖然沒有提供立法者個人的聯絡方式，確有陳列立法機關的聯繫資訊，評估為 0.5 分。至於在立法資訊的正確真實性，由於上海市人大常委會有定期發佈的

¹⁷ 電子會議系統自 2006 年 1 月啓用。

¹⁸ 上海市人大宣稱，這是各級人大之中首家代表專網。

常委會公報，提供議會法案及議會文件的相關訊息，同時，網站上也有提供立法過程的影音轉播¹⁹，評估為滿分。此外，上海市人大在組織資訊獲得滿分，而在公民參與部份，誠如前述，上海市人大近幾年陸續推出鼓勵市民參與人大監督的各式活動，在網站上則具備公民意見調查、傳統媒體報導、以及人大網議日等其他網民提供意見管道，同樣評估為滿分。茲將評估結果整理如表二。

表二：上海市人大網站資訊公開的評估

		分項得分 與說明	總項 得分
一、立法部門網站是否提供組織資訊？	(一) 立法部門網站是否提供選舉制度資訊	1	1
	(二) 立法部門網站是否提供議會組織資訊	1	
	(三) 立法部門網站是否提供議會成員及黨團資訊	1	
二、立法部門網站所提供的立法資訊是否及時更新？		0 ²⁰	0
三、立法部門網站所提供的立法資訊是否正確真實？	(一) 立法部門網站的立法資訊是否通過正式公報系統刊載？	1	1
	(二) 立法部門網站的立法資訊是否提供影音轉播	1	
四、立法部門網站是否提供完整的立法資訊？	(一) 立法部門網站提供的立法資訊是否包含所有立法過程的相關文件？	0 ²¹	0
	(二) 立法部門網站提供的立法資訊是否包含個別成員所採取的行動？	0 ²²	
五、立法部門網站的立法資訊是否清楚？	(一) 立法部門網站的立法資訊是否經過系統化整理？	0	0

¹⁹ 不過，轉播內容僅為立法過程的片段或是人大主任或部門負責人的訪視活動。

²⁰ 沒有議會議程及議會會議報告等相關紀錄

²¹ 僅提供部分立法動態/立法過程追蹤

²² 沒有議員質詢及議會辯論報告

	(二) 立法部門網站的立法資訊是否提供查詢系統?	0	
六、立法部門網站的立法資訊是否提供背景說明?	(一) 立法部門網站的立法資訊是否提供立法者個人或所屬政黨的觀點、政策、和對於立法者行動的解釋	0	0.5
	(二) 立法部門網站的立法資訊是否提供相關文件之連結	1 ²³	
七、立法部門網站是否提供立法者個人和立法機關的電話和電子郵件	(一) 立法部門網站是否提供立法者個人的電話和電子郵件	0	0.5
	(二) 立法部門網站是否提供立法機關的電話和電子郵件	1	
八、立法部門網站是否提供公民參與的管道	(一) 立法部門網站是否提供公民意見調查或公民論壇	1	1
	(二) 立法部門網站是否開放給傳統及非傳統媒體	1	
	(三) 立法部門網站是否提供上述管道之外的公民參與管道	1	

(資料來源：本研究整理)

六、台北與上海議會網站資訊公開的比較

根據上述的評估結果，我們可以將兩城市地方議會網站，按照前面列舉的資訊公開各項原則重新整理，會發現兩個議會在組織資訊的提供上，已經達到資訊公開的基本目標。但是，在足以彰顯網站對於議會效律提升的及時性與正確性方面，台北市議會的及時性雖仍有極待加強之處，卻較上海市人大為佳，而兩者的正確性程度則相去不遠。如果從足以彰顯網站對於議會透明課責的完整性、清楚性、和背

²³ 首頁/市人大會/各屆議會資料

景說明方面，台北市議會皆優於上海市人大。然而，在反映公民參與程度的聯繫資訊和參與管道，兩地方議會則呈現相異的表現。儘管台北市議會網站提供的聯繫訊息比上海市人大更加完整，但是上海市人大網站所提供的公民參與管道則比台北市議會更加豐富。

從上述的比較可以發現，資訊科技進入立法部門未必會如研究者所稱呈現階段性的循序發展。相反的，以台北市議會和上海市人大兩個例子來看，資訊科技的應用反而是以跳躍性的方式進行。雖然兩者在資訊化促進效率提升的階段，都仍有改進的空間，但卻已經向第三階段的透明課責和第四階段的公民參與邁進。尤其，兩者在此二階段的發展上也呈現歧異的發展。一者在透明課責階段有顯著發展卻在公民參與階段進展有限，另一則在透明課責階段毫無進展卻在公民參與階段具有豐碩成果，而與研究者所稱從循序漸進發展的階段論有所不同。當然，必須要強調的是，無論是 *Belleny & Rabb* 以及 *Tess Kingham* 都承認階段論的說法，具有相當程度的理想性，卻未必符合議會資訊化的發展現況。*Kingham* 更強調，階段論是針對未來的行動方案，而非對於過去的嚴謹解釋。但是，不可否認的是，階段論強調從內而外從效率到民主的發展邏輯，具有內在的合理性，也與電子化政府研究所稱的階段性發展模式相互呼應。(West, 2005) 特別是，不符合階段論發展的個案，提供比符合階段論個案更豐富的素材，有助於研究者發掘每一階段發展的動力，從而提高階段論作為行動方案的實踐可能性。

參考本文在一開始時所提及 *Pippa Norris* 的研究，發現民主發展愈成熟穩定，數位革命的進展愈成功，國會的訊息指數和溝通指數也會呈現同步發展 (Norris, 2000: 139 - 144)。對照本文的評估架構，訊息指數可以反映於效率提升與透明課責程度，而溝通指數則可反映於公民參與程度。然而，此一結論卻無法解釋台北市議會與上海市人大兩者的差異。雖然，台北與上海兩地皆屬於數位革命極為成功的地區²⁴，但是台北市的市長及市議會議員皆由人民直接選舉產生，且市

²⁴ 台北市資訊基礎建設完整，市民使用電腦網路相當普遍。台北市政府除於 1999 年起推動網路新都，加速基礎建設和電腦使用之外，更於 2006 年完成全城區無線寬頻熱點建置，成為全世界最大的公眾無線寬頻網路系統。另外，上海市

長和市議員選舉具經過朝野政黨激烈競爭產生。相反的，上海市的市人大代表皆由下一級的區縣人民大會代表選舉產生，市長則由市人大選舉產生，且選舉過程的競爭性甚低。毫無疑問的，以直接選舉制度的存在和選舉過程的競爭性來定義，台北市的民主程度遠較上海為高。但是，台北市議會的訊息指數和溝通指數與上海市人大相較，卻是一高一低。因此，Norris所提出的解釋觀點，顯然無法完全解釋兩者的差異。對此，LöFgren、Andersen、和Sørensen所提出的主導者思維，具有相當的啟發性。如前所述，一方面他們認為主導者思維很重要，另一方面，他們也認識到思維的改變很緩慢，因此，資訊科技在議會政治的發展，有賴於新的主導力量，如高度使用者對於立法文件公開以及公民覺醒對於參與管道的推動。前者固然點出Norris分析架構的盲點，但後者則與台北上海比較的結果相反，因為，儘管前者面對的公民政治參與需要的壓力遠甚於後者，但是，後者卻提供更豐富的參與管道，顯然是三位研究者所無法解釋的。

要解釋台北與上海兩者的差異，本文認為，應結合 Norris 的民主發展程度和 LöFgren、Andersen、和 Sørensen 提出的主導者思維，但是，將 Norris 所稱的民主發展程度擴大為制度特質，也就是議會政治之中議員與選民關係的特質。首先，台北市議會的議員為選民直接選舉產生，需要個人而非議會贏得選民的認同，因此，其參與管道多為個人性質。而且，議員的合法性基礎乃建立在其為選民的代表，而此一合法性通過選舉和議員平日對於選民的服務獲得確認。然而，

一旦選民能夠自我代表，當然對於議員合法性帶來一定的衝擊，因此，議員不但對於促進人民直接參與立法過程不具熱心，對於議會過程公開也保持戒慎恐懼的態度，以避免成為日後向選民爭取支持時的包袱。此即學者所稱代表角色的兩難。其次，從議員與議會之間的關係來看，由於台北市議會運作的主軸是議員個人或集體通過委員會和大會表達民意，因此，議會行政部門（秘書處）的網站建置工作很大

則向為中國大陸資通訊產業雲集之處，其資通訊基礎建設亦領先全國。根據於 2008 年 5 月公布的評選亞太地區城市資訊化合作辦公室和中國電腦用戶協會合辦的「中國城市資訊化 50 強」結果，上海市與北京市並列為中國大陸城市資訊化第一名。

程度受到議員意見的影響。如果部分議員對於議會資訊公開抱持保留態度時，市議會很難持續推動議會網站在提高透明課責程度的進展，更遑論透過網站提供公民參與的機制。(台北市議會，2007) 另一方面，網站建置也受到議員對於其工作認知的影響。對於市議員來說，對於不當或失職官員的挑戰以及選民個別需要的服務往往構成連任與否的重要關鍵，前者仰賴電視報紙媒體傳遞，後者則透過議員和選民之間個別式的溝通，兩者皆無須通過議會網站宣傳。因此，台北市議會對於資料檢索的便利和對於過往會議紀錄的齊備，反而更大程度是滿足議員個人辦公室服務和研究的需要。

相反的，上海市人大的人大代表為區/縣人大選舉產生，並不具備台北市議員透過選舉產生所有的代表性，不但比較不會面臨代表的兩難，反而更有誘因擴大網路所能提供的參與管道，以提升人大代表會議其機關整體的合法性。此外，從人大代表和人大代表大會之間的關係來看，由於人大代表大會強調民主集中制，因此，人大常委會和其主任副主任成為人大之中的權力中心，雖宣稱常委會要向一般代表述職，正如一般代表要向選舉單位述職。但是，實際上所有的決定都在常委會進行，一般代表仰賴常委會提供的資料方能進行監督。在人大常委會之內，還有由常委會主任、副主任、和秘書長組成的主任會議，而每月至少召開一次的主任會議，決定了每兩個月召開一次的常委會日程、議程、和議案內容。換句話說，在主任會議、常委會、和人代會層層集中之下的人代大會，其網站建置所要滿足的是主任會議所傳遞的機關整體需要²⁵。對於人大來說，沒有決定權力的網路公民參與，正是對其合法性有所提升而有不威脅其權力地位的選擇。從人大對自身的工作認知來說，其工作重點在於監督政府而非進行立法，者可從立法將對於人大職權行使的規範稱之為「監督法」可見一般，而廣開言路實與監督本身相輔相成。基於此一目的，人大網站的網路民主形式乃呈現為就個別議題代表自己和網民的對談，和一般性的收集民眾意見，或甚至廣泛的閒聊，期用意實為化解民眾對於人大代表的疏離，從而提高人大監督政府的正當性（張慧，2008：20 - 21）。

²⁵ 這也可以見於上海市人大只有提供人大常委會主任的信箱，卻沒有提供個別代表的信箱。

七、結語

總結本文所進行的評估，可以發現受評估面向有實像與虛像之別，而評估結果往往只能呈現其虛像，而無法充分說明其實像。如上海市人大雖然具備影音轉播功能，但是，其所轉播的內容只不過是剪接新聞報導對於人大會議和人大代表視察活動浮光掠影般的介紹，而沒有對於會議過程全程，特別是代表對於列席官員質詢或立法議案表決完整報導。至於上海市人大所標榜的人大網議，網民在事後所能檢視的，也不全是當時對談的現場對話，有更多是人大行政部門將對談整理後的記錄或摘要報導。另外，從評估指標本身的適當性來說，只以是否具備某項功能，而不論其執行成效，是否能夠充份反映議會網站在透明課責和公民參與的發展程度，不無疑問。特別是關於立法過程的相關文件是否完整提供、是否提供個別議員行動的資訊、是否提供立法者個人或所屬政黨觀點及其解釋，都很難用簡單的是或否來回答，而必須輔以統計分析，才能得諸個別議會網站其完整性和背景說明的清楚程度。同樣的，公民意見調查、公民論壇、乃至於其他的網路參與機制，其效果也需要經過實際的檢驗。如果網站上的公民討論議題與民眾實際關切脫節，或是連互動記錄的保存都相當匱乏，很難宣稱這樣的網站已經有效運用資通訊科技促進公民參與。未來，應透過指標本身的持續改進，以充分反映各個議會網站的執行成效。

另外一個隱而未顯的議題是議會網站和議員個人網站，是否以及如何區別對待。以台北市議會為例，雖然在議會整體層次，網站所提供的公民參與管道相當有限，但是，在議員個人經營的網站，卻不乏陳情管道和電子論壇。相反的，上海市人大則沒有看到代表個人的網站。兩者之間的差異，或許可以從其內部的權力關係加以理解。然而，從實務的需要來看，還應該進一步探究議員個人網站和議會網站的民主機制之間，究竟存在競爭還是互補關係？而其對於改善公民與議會之間的不信任，提升議會的公眾形象，兩者的效果又有何不同？更重要的是，通過引介資通訊科技於議會政治，有無可能強化公民社會團體對於地方政治的參與，從而將當前地方議會偏重選民服務和表演政治的傾向，導向更注重立法過程和制度建立的利益表達途徑，這點，應該是研究者和實務界應該持續努力的方向。

參考文獻

- 左正東 (2008)。〈電子公共論壇和跨國政治參與：以《網路治理公共論壇》和《IGOVAP 論壇》為例〉，《公共行政學報》，第 28 期，2008 年 9 月。頁 1-38。
- 東方網 (2007)。〈合作發展部攜手上海人大傾力打造《百姓聚焦》〉，《東方網》，2007 年 9 月 11 日。
<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/gov.eastday.com/renda/node9672/node9679/node9695/u1a1417232.html>。2009/1/8
- 台北市議會 (2007)。《活力議會飛揚台北：臺北市議會第十屆議員就職週年慶論壇論壇實錄》，台北市：台北市議會。
- 甘光華 (2005)。〈上海首設『人大網議日』 推進『電子人大』建設〉，《人民網》，2005 年 3 月 25 日。
<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/15017/3274106.html>
<http://www.people.com.cn/BIG5/14576/15017/3274106.html>。2009/1/5。
- 朱堅章、王浩博 (譯)，A.H. Birch (原著) (1978)。《代表》。台北：幼獅文化事業出版社。
- 張福建、劉義周 (2002)。〈代表的理論與實際〉，《政治與社會哲學評論》，第 1 期，頁 126-127。
- 張慧 (2008) 〈網議，讓代表與百姓心連心〉，《上海人大》，總第 211 期，頁 20 - 21。
- 楊建基 (2006)。《台北市議會公民參與之研究：以地方治理途徑分析》，台北：台灣大學政治學研究所，碩士論文。
- 賈雲霄、李少偉 (2007)。〈陽光監督：以制度為保障〉，《人大研究》，總第 189 期，頁 22 - 23。
- 漆小雲、王海 (2005)。〈監督就是最大的支持：上海市黃浦區人民法院主動接受區人大常委會監督側記〉，《中國人大》，第 22 期，頁 42 - 43。
- 趙澤波 (2007)。〈讓陽光監督成爲一種常態〉，《人大研究》，總第 188 期，頁 25。
- 劉維林、陳星言，2007: 15 - 16 〈地方人大常委會實施監督法中的兩個難點問題研究〉，《人大研究》，總第 192 期，頁 14 - 17。
- 蔣俊穎 (2008)。〈上海『電子人大』建設碩果累累〉，《上海人大公眾網/江西人大信息網》，2008 年 1 月 18 日。
<http://www.jxrd.gov.cn/Article/2008/1677.html>。2009/1/8。

- Bellamy C. & C. D. Raab (1999). "Wiring-up the Deck-Chairs?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No. 3, July 1999 : 520 – 522
- Beniger, J. R. (1986). *The control revolution: Technological and economic origins of the information society* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Buchstein, H. (1997). "Bytes that bite: The Internet and deliberative democracy." *Constellations*, Vol. 4, No. 2: 248–263.
- Cairncross, F. (1997). *The death of distance: How the communications revolution will change our lives*. Boston: Harvard Business School Press.
- Coleman, S. (1999). "Cutting out the middle man: From virtual representation to direct democracy." In Hague, B. N., & Loader, B. (eds), *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, London: Routledge.
- Coleman, S. (2005). "New mediation and direct representation: reconceptualizing representation in the digital age." *New Media & Society*, Vol. 7, No. 2 : 179—195
- Coleman, S., J. A. Taylor, and Van de Donk (1999). "Parliament in the age of the Internet." *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No. 3, July 1999 : 366
- Filzmaiera, P., K. Stainer-Hammerleb, and I Snellen (2004). "Information management of MPs: Experiences from Austria, Denmark and the Netherlands." *Information Polity*, Vol. 9, No 1-2, April 2004 : 17–28
- Griffith, J. C. (2006). *Beyond Transparency: New Standards for Legislative Information Systems*. ECPRD: Fulbright Research Scholar June 2006
- Grossman, L. (1995). *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: Viking
- Inter-Parliamentary Council (2000). *Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*. the Inter-Parliamentary Council : 166th session (Amman, 6 May 2000)
- Kingham, T. (2003). "E-Parliaments: The Use of Information and

- Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes," Paper Presented at the WBI Working Papers, e-government in Developing Countries, Washington DC, June 11 2001.
- Lofgren, Anderson, and Sorensen.(1999). "The Danish parliament going virtual." *Parliamentary Affairs*, Vol. 52, No. 3, July 1999 : 494 – 500
- Lusoli, Ward, and Gibson. (2006). "(Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet." *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 1, January 2006 : 24–42
- Norris, P. (2000). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Open House Project (2007). *Congressional Information & the Internet: A Collaborative Examination of the House of Representatives and Internet Technology*. Washington D.C.: Sunlight Foundation
- Hanna F. Pitkin (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press
- Cass R. Sunstein (2001). *The Daily We : Is the Internet really a blessing for democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Tasgrousianou, R. (1998). *Cyberdemocracy : Technology, Cities and Civic Networks*. London/New York : Routledge.
- UN et. (2008). *World e-Parliament Report 2008*: New York: United Nations Press.
- Ward and Lusoli (2005). "From Weird to Wired: MPs, the Internet and Representative Politics in the UK." *The Journal of Legislative Studies*, Vol.11, No.1, Spring 2005 : 57–81
- Ward, Lusoli, and Gibson (2007). "'Australian MPs and the Internet: Avoiding the Digital Age?" *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 2, : 210–222
- Wilhelm, A. G. (1999). "Virtual sounding boards: How deliberative is online political discussion?" In Hague, B. N., & Loader, B. (eds) *Digital democracy: Discourse and decision making in the information age*, London: Routledge.

Preliminary Study on Evaluation Framework for Parliament Websites: the Cases of Taipei City Council and Shanghai People's Assembly

Chen-Dong Tso

Department of Political Science, National Taiwan University

Abstract

Since the 1990s, countries around the world have been involved in promoting electronic government to apply information technology to daily operation of respective governments. Among them, the most symbolic development is the establishment of government websites in these countries. While the initial efforts were made on constructing websites for the executive branch, the focus was turned to those for the legislative branch later on. In fact, the websites for the legislative branch is no less important than those for the executive branch. It bears vital significance for democracies with regard to the contribution of legislature websites to enhance civic participation, improve quality of democratic process, and promote formation of civil society. Knowing that, this paper reflects on theory of representation in the information age and consults on research findings from major international organizations and scholars to establish a preliminary set of evaluation indicators. By this tentative framework, this paper conducts a pioneering study on examining websites of Taipei City Council and Shanghai People's Assembly, so that the fitness of this framework can be evaluated and the factors that resulting in legislature information transparency through official websites can be explored.

Keywords: electronic government, electronic parliament, information transparency, Taipei City Council, Shanghai People's Assembly