「議事直播系統」讓我們的 國會更陽光、更透明

- ●顧忠華/公民監督國會聯盟理事長
- ●何嵩婷/公民監督國會聯盟政策專員

一、前言

2009年2月20日,立法院第七屆第三會期召開第一次院會,這也是立法院「網際網路隨選視訊系統」(http://ivod.ly.gov.tw/)正式開播的時刻,讓社會大眾以現場直播的方式,看到漫無止境的休息,也見識到民進黨發動的包圍、抗議、下台、劉院長道歉的戲碼。

不論效果如何,這一天立法院進入一個新的里程,從這一天起,人民可以透過網路 直播的方式,同步地看到立法院院會及委員會的議事情況,無論身在何處,只要有電腦 及網路,就可以監督國會。而這個開放議事轉播網路隨選視訊(IVOD)的舉動,是公民 監督國會聯盟成立以來的重要訴求,終於在經過一年多的努力後,見到了具體的成果。

二、他山之石

先進民主國家的國會,如美國、加拿大、德國、英國等,都有議事直播與數位監督的平台(表一)。以美國為例,在1977年,美國國會通過了一項允許媒體全程轉播國會議場運作的法案,讓選民瞭解他們選出的議員在國會做些什麼事。在1979年3月19日,更由美國有線電視業界共同集資五十萬美金,成立一家非營利性、有線電視網C-SPAN(Cable-Satellite Public Affairs Network,有線衛星公共事務網),任何有線或衛星電視公司必須將C-SPAN放進其基本付費頻道。因此,在經費獨立下,讓C-SPAN的營運方針及播放內容能夠避免政府直接或間接干預,也避免商業頻道受制於收視率與企業好惡的影響。

國 名	名 稱	網址				
	C-SPAN	www.c-span.org/				
美 國	Congresspedia	www.sourcewatch.org/index.php?title=Congresspedia				
	vote.com	www.vote.com/				
加拿大	CPAC	www.cpac.org/				
徳 國	Phoenix www. phoenix.de					
	BBC Parliament	news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/default.stm				
英 國	Parliament Live TV	www.parliamentlive.tv/Main/				
	Ask Aristotle	www.guardian.co.uk/politics/page/2007/dec/18/1				
香 港	立法會直擊	www.rthk.org.hk/special/legcolive/				

表一、各國(地區)議事直播與數位監督平台

C-SPAN終年全天候播放國會議員在國會殿堂問政的畫面,不經剪接、不經編輯、沒有旁白、沒有評論、沒有分析、更沒有商業廣告。看似單調無趣的電視網,卻受到議員和民眾的重視,贏得無數新聞獎項。由於營運非常成功,受到各界重視,於1986年6月2日成立了C-SPAN2,1997年成立C-SPAN Radio,2001年再成立C-SPAN3。

目前,C-SPAN負責轉播眾議院,C-SPAN2負責轉播參議院,C-SPAN3則轉播聽證會、議員演說、選舉辯論等。近年C-SPAN又推出隨選視訊(Video on Demand, VOD),以便觀眾可以隨時點選錯過的議員問政鏡頭,而隨著網路時代的來臨,C-SPAN也成立網站,讓所有各台都可以經由網路收看或收聽。

回到國內,早在八年前(民國90年),高雄市議會就有議事轉播系統,而宜蘭縣、花蓮縣、嘉義縣、基隆縣、嘉義市、台中市等,也分別在91~95年間跟進(表二),而部分縣市的議會,不但有現場的議事直撥,而且還有過去的會議影像,讓民眾可以追蹤過往的會議情況。

表二、	台灣各縣市	7議會議	事直播的]情況

各縣市	台北市	高雄市	基隆市	台中市	嘉義縣	嘉義市	宜蘭縣	花蓮縣	立法院
實施日期	97年	90年	約92年	94、95年	92年	93年	91、92年	91、92年	無
即時影像	有	有	有	有	有	有	有	有	無
過去影像	無	有	有	無	有	無	95年至今	無	無
							(容量有		
							限,會固		
							定刪除)		

三、隨選視訊的推動

根據憲法,立法院是最高的立法機關,代表人民行使立法權。因此,如果我們都不知道立法委員是怎麼開會的,那我們又如何放心地將我們的立法權交由他們來行使?

立法院一直以來就有黑箱政治的問題,雖然立法院已經依照政府資訊公開法,公開每個委員會和院會的會議紀錄,但是這些公開的會議資訊並不能讓人民清楚地了解與使用,此外,紙本形式所呈現的會議資訊,與實際開會情形有所落差,這些紀錄都是片面,且是經過潤飾的,無法透視整個開會的過程,民眾除非透過媒體,否則也無法知道立法委員是怎麼開會的。再加上目前立法院沒有開放民眾旁聽,以致人民無法以最即時、質性之現場觀察的方式去做國會監督。

有鑒於此,立法院第七屆第一會期開始,公民監督國會聯盟為推動健全國會的五大 目標,即文明、陽光、透明、公益、效能國會,在會期中多次公佈相關數據,並透過媒 體訴求國會透明化,要求立法院盡快落實隨選視訊系統的開放,透過視訊轉播讓議事透 明化,使立季問政更容易受民眾監督。

立法院的隨選視訊系統最後終於在第三會期順利開放,第一天的轉播情況不如人意,當電視台不斷的重覆轉播委員之間的互嗆與衝突的畫面時,隨選視訊系統卻一直定格在空無一物的大螢幕上,讓人只聞其聲不見其影。公民監督國會聯盟隨後在接受媒體訪問時,特別強調既然要開放,便無需遮遮掩掩,希望立法院日後不用管制訊息,讓人民自行判斷立委行為的是非對錯。

四、隨選視訊的重要性

議事轉播隨選視訊系統的開放,是台灣民主的一大進步,立法委員對人民負責的表現,不是只有在選舉期間作出承諾而已,隨選視訊系統可以讓人民在家透過網際網路就能看到立法委員的問政情況,不經過剪接、沒有選擇的現場直播,有助於更多人知道立委的表現不是只有媒體呈現的片段而已。

此外,議事的直播,讓人民更了解立委是如何問政、如何開會的,關心公共政策的公民們,可以即時掌握立委的開會內容,而倡議特定議題的社運團體,針對議案的討論過程及不同黨派立委的立場,也會更加清楚。

當然,最重要的是議事的直播加速了立法院公開、透明化的腳步,讓立法院的議事更清澈,減少黑箱作業的可能,也讓人民可以清楚地知道哪些立委的問政品質較為優良,而哪些立委的問政只是在敷衍了事。

在過去,往往只有透過媒體的轉播我們才會知道立法院的議事情況,而台灣的媒體文化又是嗜血的,所以只有那些會搏命演出、愛作秀、愛製造衝突的立委,才比較有機

會可以上新聞版面。但是,議事隨選視訊系統開放之後,因為每一場開會都有人民在觀看,立法委員或許就沒有必要再用一些負面、激烈的手段來問政,而如果委員們傾向用比較專業的問政方式來凸顯自己,整個立法院的問政品質也會因此而提升。如此,真正認真、理性問政的立委也不會因為媒體文化而被冷落。亦因此,第一手的傳播不但能凸顯認真問政的立委,也讓把議場當戲台的立委不再獨佔鎂光燈的焦點。

五、未來的展望

雖然經過了公民監督國會聯盟的努力,立法院院會及委員會的開會情況已經可以在網路上,以現場直播的方式向所有的人開放,但最受人詬病的程序委員會跟黨團協商的部分,因為朝野無法取得共識,所以並沒有開放議事直播。

就立法院的議事運作而言,程序委員會是一個很重要的關卡,所有的提案是不是能順利進入院會及委員會審查,關鍵性的一關就是程序委員會,如果程序委員會沒將提案排入議程,則這筆提案就會永遠不見天日。因此,程序委員會也是朝野兩黨競爭激烈的一關。相較於院會及委員會,程序委員會的審查過程是完全不透明的,不但沒有會議紀錄,也沒有議事轉播,人民完全無法知道法案是如何被排入議程的以及法案被排入或不被排入議程的標準是什麼。作為一個透明、陽光的國會,若在立法過程中居關鍵地位的程序委員會的會議紀錄沒有公開或議事直播,就等於是漏掉了立法過程中最重要的一個環節。

此外,在立法過程中,黨團協商往往也是關鍵性的一環,很多意見紛歧的法案,最後都會送到黨團協商中討論。在過去黨團協商完全是密室協商、黑箱作業的,沒有會議紀錄,也沒有協商過程,但在第七屆第一會期時已經通過立法院職權行使法第70條的修改,在議案進行協商時,全程錄影、錄音、記錄,併同協商結論,刊登公報。雖然如此,但民眾仍無法知道協商會議的全貌,密室協商的問題依舊存在,仍然沒解決枱面下交易的問題。唯有透過議事直播,讓協商的過程完全公開、透明化,這樣才可能掃除密室政治的弊病。

立法院通過院會及委員會的議事直播系統,已經往透明國會邁出了一大步,未來, 我們更希望還沒開放議事直播的程序委員會及黨團協商會議也可以開放議事直播,而已 經開放直播的院會及委員會可以照實全部播出,不會選擇性的轉開攝影機,如此才可以 讓整個立法程序攤在陽光下讓全民檢視。◆