

電子公共論壇和跨國政治參與： 以「網路治理線上論壇」和 「IGOVAP 論壇」為例*

左正東**

《摘要》

資訊科技對於人類社會的影響，無疑是極廣泛而深遠的，從早期學者觀察到美國就業結構在資訊革命之後的變化，而提出資訊社會的概念，到晚近學者從社會階層分化和公共行政過程，在大量引介資訊科技之後帶來的數位落差和電子治理議題，都呈現了資訊科技為人類社會帶來的問題與契機。將資訊科技引入政治過程，當前學界的研究偏重於電子化政府的建置和電子民主的推展。然而，考量網際網路所隱喻的時間空間的壓縮，透過網際網路的協助，國際政府組織將比過去更能直接將各國人民納入其服務和協助的對象，國際公民社會將比過去更能直接動員人民參與跨國的社會運動。為此，本研究將以突尼斯世界資訊社會高峰會之前在「線上資訊社會高峰會」和「網路治理開放區域對話機制」計畫下的網路治理論壇為對象，探討電子公共論壇是否和如何促進開發中國家人民和公民社會團體

投稿日期：95年2月26日；接受刊登日期：97年6月6日。

* 感謝曾淑芬教授對本文初稿的建議以及兩位匿名審查人的寶貴意見，另外，本文於寫作期間承國科會委託研究計畫（計畫編號：NSC 95-2414-H-002-048）1 補助，得以完成論壇留言的內容分析，在此一併致謝。

** 作者為台灣大學政治學系助理教授，e-mail: ctso@ntu.edu.tw。

對於資訊社會高峰會網路治理解決方案的參與和影響。

[關鍵字]：電子民主、世界資訊社會高峰會、網路治理

壹、背景介紹

二〇〇三年舉行的首次「世界資訊社會高峰會」(World Information Society Summit, WSIS)，源起於一九九八年在美國明尼蘇達州舉行的國際電信聯盟全權代表大會上的決定，自二〇〇二年起，歷經將近二年的準備工作，於二〇〇三年十二月初在瑞士日內瓦正式展開，全部議程歷經三天結束。二〇〇四年起，大會秘書處舉辦數次籌備會議，為二〇〇五年底在突尼斯召開的第二次世界資訊社會高峰會進行準備。延續日內瓦高峰會的爭辯，籌備會議期間各界的討論焦點仍然集中於網路治理，也就是網路核心資源的網域名稱、IP 位置、以及根目錄伺服器 (root server) 應該如何管理，而其核心問題則為「網際網路指定名稱與號碼組織」(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN) 的存續與否。雖然，日內瓦世界資訊社會高峰會決議由聯合國秘書長召集網路治理工作小組，擬定未來網路治理的解決方案。然而，高峰會期間開發中國家的參與意願低落，與會各國代表堅持主權國家才是唯一具有投票資格的代表，導致公民社會的代表不但無法投票，甚至被排除在起草最終決議的相關會議之外。因此，如何擴大開發中國家人民和公民社會團體的參與，成為第二次高峰會籌備期間秘書處最關切的問題。

為了鼓勵開發中國家人民和跨國性公民社會團體投入網路治理方案形成的過程，第二階段的資訊社會高峰會將公民社會與主權國家、政府間組織和私營部門併列為重要的參與者。同時設置電子公共論壇，借助網際網路無遠弗界的力量，讓政府組織以外的個人和團體，有機會參與全球資訊社會的締造。在聯合國及其相關機構推動的電子公共論壇之中，當以「線上資訊社會高峰會」(WSIS Online) 的「網路治理線上論壇」(Online Forum on Internet Governance) 和「網路治理開放區域對話機制」(Regional Open Dialogue on Internet Governance) 的「IGOVAP 論壇」最具代表性。一方面，「線上資訊社會高峰會」由民間發起，以全球網路治理為諮詢主題。其發起人 Bertrand de La Chapelle 從二〇〇二年高峰會正式程序還沒

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

展開之前，就積極推動以電子論壇形式讓公民社會參與 WSIS 的決議起草，而「網路治理線上論壇」更是伴隨聯合國和 ICANN 召集的一系列關於網路治理的諮詢會議同步推出，¹ 並且獲得聯合國及其相關機構的大力宣傳，² 可算得上最受關注的電子公共論壇。另一方面，「網路治理開放區域對話機制」則由官方「聯合國發展總署亞太發展資訊計畫」（United Nation Development Programme - Asia-Pacific Development Information Programme, UNDP - APDIP）發起，以亞太地區的網路治理為諮詢主題，而且，不同於「網路治理線上論壇」以網路頁面的方式呈現參與者的對話，「IGOVAP 論壇」的參與者是以郵件論壇（mailing list）的方式進行對話。換句話說，無論是從發起者特質、諮詢主題範圍、和諮詢進行方式，「IGOVAP 論壇」都是「網路治理線上論壇」極佳的參照對象。因此，本文將以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為對象，探討網際網路如何影響開發中國家人民和公民社會團體對於資訊社會高峰會的參與，本文所關切的是，通過網路向各國人民開放的線上論壇，是否以及如何帶動開發中國家人民和公民社會團體參與線上諮詢？電子公共論壇的諮詢意見是否以及如何影響高峰會對於網路治理解決方案的意見形成？以下，本文將介紹相關的研究文獻，之後則介紹兩個個案的成立背景。

貳、虛擬外交與電子民主的樂觀與悲觀

對於資訊科技能否賦予國際決策體系之外的群體，特別是公民社會團體和開發中國家的人民，更多參與國際組織和全球治理的機會，當前的研究文獻聚焦於資訊科技對國家間外交活動帶來的衝擊和對國家內民主政治帶來的機會。資訊科技對於外交活動帶來的衝擊有對於外交途徑的衝擊和對於外交對象的衝擊兩種，對於前者，學者 Richard Grant 發現資訊科技的蓬勃發展迫使傳統外交途徑必須改變，因

¹ 當時舉行的網路治理諮詢會議包括二月舉行的國際電信聯盟研討會、三月舉行的網際網路指定名稱與號碼組織研討會和聯合國資訊通訊科技工作小組研討會、以及五月舉行的「網路學會」（Internet Society）研討會。

² News Center, UN Website (March 8, 2004). Online Forum Launched. Retrieved (06.03.2008) from <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/pi1560.doc.htm>; News Archives, UNESCO Website (March 10, 2004). Online Forum on Internet Governance Launched at wsis-online.net. Retrieved (06.03.2008) from http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=14679&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

為傳統的外交規範不但要求秘密進行和排除外來影響，也要求外交決策審慎穩重。然而，由於新興傳播媒體和互動式媒介迅速擴張，人民了解外交訊息的管道日趨多元，關切外交事務者也愈來愈多，他們關切議題廣泛，也期待政府及時回應，造成外交部門陷入要求謹慎行事和迅速反應之間的兩難，促成虛擬外交的迅速發展（Grant, 2004）。³ 簡單來說，資訊科技通過增加媒體對於重要事件的追蹤、增加民眾參與政策諮詢機會、增加媒體和政府作為消息來源的競爭、以及增加非政府組織辯論議題、動員群眾和與政府組織合作的能力，改變參與國際關係重要行為者之間的關係。對於這些變化，政府可以採取的回應策略有建立基礎設施和技術能力、界定新的議題範圍、建立新的治理形式、資訊公開、採用電子諮詢程序、促進和公民社會團體之間常態性的意見交換和政策討論、意見公開、以及聯繫散居各地的離散社群（diaspora）（Grant, 2004）。

至於外交對象所受到的衝擊，由於資訊通訊革命讓任何人只要上網就可以取得龐大數量的訊息，太多資訊卻造成訊息的品質無法確保，因此帶來廣泛的賦權效果和重新建立過濾層的需要，催生了普遍的相互敏感性和易受傷害性：一方面，遠距離之外發生的事件也會激發在地民眾的關切而要求政府採取行動，另一方面，通過網絡連接的電腦，讓在地的行動可以對遠距離之外的地區造成有效影響。在此背景之下，虛擬外交成為外交滿足其任務的必然趨勢（Smith, 2000）。關於資訊科技對外交對象帶來的衝擊，「美國國家情報委員會」（National Intelligence Council）在二〇〇〇年提出的「二〇一五年全球趨勢報告」（Global Trend 2015）有詳細的分析，該報告認為雖然資訊科技會帶動全球經濟發展和增進非政府組織的賦權（empowerment），資訊科技也會增加非法和製造不穩定的活動。而且，資訊科技所帶來的影響和利益是不均衡分配的，對於發展中國家，由於和民主國家之間的距離遙遠，當地的民族和宗教極端主義往往會被誇大其暴力性和不穩定性；對於發達國家來說，伴隨資訊科技應用而來的金融波動，也造成不可忽視的威脅。這個新的國際現實意味著國家愈來愈無法控制資訊流動和其他的跨國流動，非政府組織的角色日趨重要，國際組織的管理責任日益增加（National Intelligence Council, 2000; Brown & Studemeister, 2001）。

資訊科技對於民主政治帶來的機會，學者向有樂觀論和悲觀論兩種極端的立場（Norris, 2000; Agre, 2002; Janssen & Kies, 2004）。樂觀論者認為，網際網路可以

³ 「虛擬外交」指國家借助各種電子媒介進行互動，以達成溝通目的、或解決國際問題、或協助處理國際關係的相關事務或活動（姜家雄、吳竹君，2004：162；Smith, 1999）。

持續人們的關係和社會連帶，強化非虛擬社群的社會連結，並且將基於地方性物理空間的地方社羣認同，轉化為因相同興趣而結合的選擇性社羣為基礎的聚合（Tasgrousianou, 1998）。而且，網際網路去中間性的特質，有助於形成親密的政治社群（political community），帶來民主的強化和參與式的地方主義（participatory localism）（Galston, 1999; Sassi, 2001; Barber, 1984; Sclove, 1995）。同時，資訊科技就其本質，一旦成為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）。運用網際網路或其他資訊科技所建立的討論平台，則可促進公共議題的理性討論，創造虛擬空間之中可以深思熟慮的公共領域（public sphere），進而發展成為支持多元而相互交錯的公共領域（Coleman, 1999; Ranerup, 2000; Brants et al., 1996; Walker & Akdeniz, 1998; Dean, 2001）。網際網路另一項特性是匿名性，基於匿名性，網路論壇上的言論比較能夠受到公平對待，不會因為讀者既有的偏見而受到排斥（Graddol & Swann, 1989），也可以讓討論更加自由、多元、而真誠。更重要的是，因為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，而且，由於其參與系基於之前的充分討論，政治參與的品質也會隨之提升（Grossman, 1995）。

相對於樂觀派，悲觀派顯然看到了網路生活的另外一面，認為網路上不完全可信的資訊，會導致極度的失序。網際網路將原來屬於利益團體的社羣，演變為以議題為導向的流動性、無組織型態的社羣團體，不但不會帶來公民社會對於企業團體的制衡，反而會因為廣告的需要，加速巨型跨國公司的壯大（Ayres, 1999; Bimber, 1998）。當然，大多數悲觀論者並非認為網際網路會戕害民主，只是不認為網際網路可以如樂觀論者期待般改造政治生活。雖然網路有助於促進社群形成，虛擬世界鼓吹的個別化和個人主義，也可能破壞政治參與所依託的社群建立（May, 2004）。運用網路成立的線上論壇，不見得能夠吸引質量兼備的參與者，因為一般人缺乏時間技術和設備，對政治沒有興趣者仍然不會參與，匿名性也可能有害於真誠的討論，而流於不負責任。尤有甚者，因為個人可以選擇不參加不同意見的論壇，加上網路上極端不負責任的言論，反而會加深社會的對立和分歧（Davis, 1999; Wilhelm, 1999; Buchstein, 1997; Sunstein, 2001）。網路所宣稱的去中間性，只能取代中間者傳遞訊息的功能，卻無法取代中間者利益匯聚的功能，充其量是讓中間者重新洗牌（Sarkar et al., 1995）。同樣的，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; Scott, 1998）。

無可否認的，樂觀論者和悲觀論者皆有其盲點，因而激發中間立場的研究者嘗試縫合兩種立場的落差，Philip E. Agre 是其中的代表。Agre 認為樂觀與悲觀的力量同時存在，要理解他們彼此如何交錯必須採取制度的觀點，因為網際網路沒有創造新的東西，而是擴大已經存在的制度目的，是制度內的人運用資訊科技追求制度提供的目標（Agre, 2002）。Andrew Chadwick 則與 Agre 相呼應，認為過去的電子化政府忽略電子民主（e-democracy）是因為過去政府出於福利國家之下對於大量資訊處理的需要，只強調效率和成本節省。不過，Chadwick 對於電子民主的到來有更多的信心，他認為電子化政府會朝向將公民整合進入政策發展過程的方向邁進，因為後福特時代的資訊處理需要去中央化和扁平式組織，高度依賴外向性的網絡連接。當政府為了其資訊需求而對外就政策展開電子諮詢（e-consultation），除了藉由官民互動提供寶貴的知識資源之外，還有助於讓公民在國家以外領域集結，為公民社會帶來更多的參與潛能（Chadwick, 2003）。然而，究竟電子民主的構想，對於資訊科技在國際關係上的應用有什麼啟發？電子民主所稱樂觀或悲觀的前景，放大到國際環境又會有怎樣不同的效果？對於這些問題恐怕難有一般性的答案，而需視具體個案的參與模式和利益相關者的互動而定。因此，本文以國際組織所推動的電子公共論壇為觀察對象，來看虛擬外交和電子民主的實踐可能性，以下說明本文對於跨國電子公共論壇的研究觀點和分析架構。

參、跨國電子公共論壇的研究途徑

虛擬外交和電子民主的研究都難脫對於未來趨勢何去何從的焦慮，研究者希望從資訊科技的介入看到外交和民主的根本改變。但是，所謂樂觀論或悲觀論都太過簡單，如果沒有清楚界定的概念說明何謂樂觀何謂悲觀，對於虛擬外交和電子民主的研究很難超越空泛的標籤。誠然，研究者所稱的樂觀或悲觀或許各自不同，但是樂觀和悲觀應有其共同的規範性基礎，對照國際關係和民主政治當前的困境，這個基礎應該是更多的參與，也就是讓原本被排除在權力遊戲之外的群體有機會參與重大的政策決定，從而減緩國際關係之中零合式權力競賽，提升民眾對於民主政治的信賴。而且，這兩者可以相互結合，因為電子民主所依託的網際網路和虛擬世界給予參與者超乎現實世界以外的活動空間，既然可以在一國之內克服時空限制創造審議討論的公共領域，跨國界的審議討論和公共領域也同樣因為網路成為可能，提供世界各個角落的人民或團體共同參與全球政治的契機，而跨國性的公共論壇正是將

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

此一跨國公共領域具象化的最佳範例。因為國際組織要提高其合法性和課責性而推出跨國電子公共論壇，尋求各地方人民或團體的意見，也提供各地人民進行跨國動員的機會，進而促進國際組織和全球治理的民主化，是同時檢驗樂觀論和悲觀論的最佳觀察對象。

不過，何謂有意義的參與仍須再明確界定。從樂觀論和悲觀論的規範性基礎出發，參與的意義在於權力的轉移，也就是因為網際網路的應用，原來被摒除在權力遊戲之外的群體能夠真正的動員和參與，且其所表達的意見也能夠真正對於決策結果產生影響，而非僅是原本已經獲得相當代表的團體或個人，通過網路擴大其參與空間，或是通過網際網路表達的聲音對決策毫無影響，純粹聊備一格，充作增添尊重民意的裝飾品。事實上，Cammaerts 和 Carpentier 就發現，日內瓦資訊社會高峰會所提供的參與機會充滿權力的運作，使得其所宣稱的參與和完全的參與仍有相當的距離。（Cammaerts & Carpentier, 2005: 39-40）以聯合國「發展門戶網站」（UN Development Gateway）的線上諮詢為對象，Ainsworth、Hardy 和 Harley 則注意到，由於參與者之間的權力分配不均，可能影響參與諮商者之間的對話程度，而在無法有效對話的情況之下，參與者甚至會用不參與作為一種抗拒（resistance）的方式（Ainsworth et al., 2005）。因此，線上諮詢究竟是帶來具有真實影響的參與，還是只是諮詢組織者的權力運作結果，當是研究跨國電子公共論壇的核心問題。

但是，要了解電子公共論壇的政治參與和權力運作，僅從概念上的探討很難避免自說自話，還是需要具體的判斷標準。對此，本文將借助電子民主倡議者所提出的，用以評估和分析線上公共諮詢的概念工具。基本上，學者對於電子公共諮詢的研究途徑可以分為兩類，第一類是評估性的研究，乃試圖運用客觀的標準，評估研究個案的電子公共論壇是否達到預期成效。這裡必須先解決的問題是，究竟標準從何而來以及何為達到預期成效。當然，這兩個問題是密切相關的，因為，唯有先確認線上諮詢的預期目標，才能列舉適當的評估準則。但是，預期目標也有許多可能，究竟參與論壇為目的，以對於參與者本身的影響為目的，還是以對於發起者（通常是政府）的影響為目的，皆會帶來不同的評估標準。第二類是分析性的研究，乃是通過對線上公共諮詢進行過程的分析，探究其為何成功或為何失敗。對此，線上諮詢的方式，無論是規則設定或是技術架構，都會對於諮詢結果產生影響。同時，線上公共諮詢並非在真空的環境下進行，因此，探究線上諮詢的成敗也不能迴避真實社會的結構和情境因素的影響。以下，本文將分別介紹這兩類的研究成果。

誠如前述，探討線上諮詢的評估準則，必須先確立線上諮詢的預期目標。對此，學者往往以審議式民主的理想為標竿，將線上公共諮詢視為促進參與者相互商議、相互討論、評估不同的價值理念和政策選項，進而達成自我轉型的途徑。如學者 Coleman 和 Gøtze (2001: 6-7) 認為，可以被稱為審議式的公共參與方式，必須滿足平衡資訊提供、結果開放性 (an open agenda)、足夠的時間、避免操縱和強制、明確的審議規則 (a rule-based framework for discussion)、參與者的代表性、允許多重方向 (而非單向的政府公民) 的互動模式 (scope for free interaction between participants)、以及避免基於身份的偏見等八項條件。參考 Coleman 和 Gøtze 以及其他學者的主張，學者黃東益和陳敦源 (2004: 8-9、11-12) 則提出線上公共諮詢的八項準則，分別是在參與商議者方面的代表性和平等地位，在商議過程方面的充分資訊、自由參與、結構化商議、時間充足、政治可行性、和公開課責，以及在參與結果方面的方法可靠和實質影響，以克服商議式民主經常出現的排他性、對話不公平、衝突激化、和缺乏可行性的困境。至於對線上公共諮詢品質的評估，學者 Dahlberg (2001) 則將參與審議者的對話內容 (discourse) 和公共領域的規範概念 (normative conception) 相互對照，⁴ 以此評估線上諮詢是否帶來公共領域的擴張。所謂公共領域的規範概念，Dahlberg 提出獨立於政治和經濟權力之外 (autonomy from state and economic power)、有效主張之間的交換和說理 (Thematization and critique of criticizable moral-practical validity claims or exchange of validity claims with reasons)、反思性 (reflexivity)、理想的角色界定 (ideal role-taking)、真誠性 (sincerity)、以及平等與涵蓋性 (discursive equality and inclusion) 等六項要件，其中，獨立自主乃是公共領域存在的前提，相互評論說理則是審議是否存在的基礎，至於其他四項，則是直接衡量審議品質的準則。⁵

其次，在分析性的研究之中，學者 Macintosh 和 Whyte (2002) 曾歸納三種不同的研究關切。一是從政治的觀點，考察電子諮詢過程是否遵循政府所公佈的最佳範例 (best practice)，以及利益相關者是否滿足於現有的電子諮詢程序。其次是從社會的觀點，探討參與諮詢者的社會條件如何影響諮詢的結果。另外，則是從技術

⁴ Dahlberg (2001) 所稱的「公共領域規範概念」，乃發展自哈伯瑪斯的溝通行動理論和對話論理，以及審議式民主理論，系指構成公共領域的合乎道德和實際需要 (moral-practical)，並用以解決政治問題的對話。

⁵ 國內研究者亦曾根據 Dahlberg 的要件，檢驗地方政府轄下公共論壇的發言，是否達致審議式民主所期待的「理想言談情景」(羅晉，2007)。

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

的觀點，探究資訊通訊的技術（主要指電子諮詢的介面設計）是否影響電子諮詢的結果。其實，西方國家政府（如英國和荷蘭）以及「經濟合作開發組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）皆曾頒布推動電子諮詢的綱領，可以作為有助於進行政治觀點的分析。⁶ 根據 Macintosh 和 Whyte 的整理，要獲致利益相關者滿意的結果，電子諮詢必須滿足七項重要的條件，分別是對於諮詢目標和參與者影響政策結果的明確界定、對於參與者範圍的明確界定、相關資訊的充分提供、選擇適當的決策階段、足夠的諮詢時間、足夠的資源配置（包括財務、人力、和技術資源）、以及發起者的回應（Macintosh & Whyte, 2002: 5-8）。對於影響諮詢結果的社會條件，有的學者著眼於廣泛的社會基礎，認為要通過電子諮詢促進公民參與，必須先完善相關的基礎設施，建立公民的參與能力和提升公民的參與意願，當然，更重要的是擴大參與管道和政治機構的數位化，以提升公民可以參與的空間（項靖，2004：60-63）。有的學者則認為線上論壇所鑲嵌於其中的特定社會結構，如參與者的專業背景或所從事的社會運動，具有塑造線上論壇發展的能力，進而決定論壇促進民主參與的程度（Agre, 2002）。至於技術層次的分析，除了單獨對於互動介面的準則探討之外，也有學者結合技術、社會、和政治的觀點，強調溝通結構（包括及時或非及時，個人識別有無，有無監督者，以及議程設定）、溝通空間是否具備政治影響力、和論壇坐落地方 / 主辦人的意識型態 / 主題，皆為解釋線上諮詢商議程度（deliberativeness）的因素（Janssen & Kies, 2004）。

如前所述，當前的研究文獻的確提供具體且有可操作性的評估準則，然而，正因其著重於評估標準的可操作性，因此偏向於可觀察的諮詢進行方式，而忽略了個別進行方式和所造成諮詢成果之間的因果關係。由於處於不同時空條件的電子諮詢可能需要具備不同的條件，或對於不同條件的需求程度不一，因此，唯有精緻的條件成果配對組合，方能對個別電子諮詢提出更適切的建構準則，此有賴於以實際的

⁶ Office of Deputy Prime Minister (2002). *Public Participation in Local Government: A Survey of Local Authorities*. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.interactweb.org.uk/papers/ODPMPublicParticipationinLG.pdf>; Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (1998). *Electronic Civic Consultation: A Guide to the Use of the Internet in Interactive Policy-Making*. Den Haag: Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations; OECD (2001). *Public Management Policy Brief: Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation, and Public Participation*. Paris: OECD; OECD (2002). *Public Management Policy Brief: Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process*. Paris: OECD.

諮詢成果對照諮詢進行方式，以檢驗學者所提出的準則在具體個案的適用模式。在上述的文獻之中，參與者的代表性既關乎諮詢成功與否，又受到其他條件的限制（例如諮詢的時間、參與者的範圍界定），可以作為諮詢成果的一部來檢驗諮詢進行方式的有效性。同樣的，諮詢成果是否能改變政策，不但是諮詢規劃所定，也可能受到其他條件影響（例如相關資訊的提供、適當的決策階段、結構化商議）。兩者不但能用以檢驗條件與成果之間的因果關係，更是攸關電子諮詢能否對民主帶來量（擴大參與）與質（改變政策）的提升之關鍵。因此，本文將從這兩方面進行個案分析。第一是從參與者的背景和參與程度，分析個案論壇是否擴大國際組織決策過程的政治參與。觀察的重點，在於電子諮詢是否只是反應原有的社會結構，印證悲觀派所稱的政治如常（politics as usual），抑或是能夠超越特定的社會結構，進而改變國際組織和在地人民與跨國性公民社會組織的連結。第二是從電子諮詢成果和決策過程的連結，分析個案是否強化政治參與對於決策結果的實質影響。觀察的重點在於電子諮詢是否仍然服膺於原本存在的決策權力結構，還是對話者的參與可以帶來決策過程的權力分享。在進入實質的個案分析之前，下一節將先介紹兩個電子公共論壇的成立過程。

肆、網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇的成立經過

日內瓦世界資訊社會高峰會的「第一次籌備會議」（PreCom I）在二〇〇二年七月於日內瓦召開時，來自公民社會的代表已經感覺到未來高峰會和籌備會議的進行，可能會排除非政府組織的參與。⁷ 因此，他們尋求會議籌備處「公民社會組」（Civil Society Division）的協調，希望能夠改變議事規則給予公民社會更多的發言空間，一些非政府組織和民間社團代表進而於二〇〇二年十一月二十七到二十八日在「聯合國教科文組織」（United Nation Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO）的巴黎總部集會商討如何促進公民社會參與高峰會，會議由 UNESCO 秘書長 Koshiro Massura 主持，並邀請高峰會籌備委員會主席 Adama Samassékou 共同與會，會議決定成立線上論壇，作為非政府組織和民間社團交換

⁷ 有兩個問題困擾公民社會團體，第一是該次會議通過的議事規則規定，會議採取共識決，在尋求共識的過程，只有聯合國和其專門組織的成員國以及歐盟具有談判權，而且，只有主權國家政府才能具有投票權。第二是從該次會議之後，就有傳言表示未來高峰會的參與者核定過程（accreditation）會將私人企業與公民社會團體歸為同一部門。

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

意見、以及對高峰會最後決議形成共同意見的平台。⁸ 論壇由「UNESCO 非政府組織聯絡委員會」（NGO-UNESCO Liaison Committee）主席 Monique Fouilhoux 主持，分為一般性討論、接取權（access）、發展和賦權（development and empowerment）、內容議題、教育、訓練和研究、權利、資訊科技的未來發展、以及民間社團在高峰會及會後的角色等八個主題。論壇開放時間為二〇〇二年十二月九日到二〇〇三年一月十五日，論壇討論所產生的對於高峰會最後決議的建議，則提交「第二次籌備會議」（PreCom II）參考。⁹

民間社團的努力在二〇〇三年二月舉行的第二次籌備會議上看到成效，經過高峰會秘書處公民社會組（civil society division）和數個公民社會代表長達一年的協商，第二次籌備會全體會議通過在高峰會籌備委員會之下成立「公民社會局」（Civil Society Bureau），職責是喚醒公共意識、協助意見表達、管理促進基金（facilitation fund）以爭取各地公民社會代表最大可能的參與。¹⁰ 為了避免公民社會組織的官僚化，公民社會局將由 20 個來自公民社會團體家族（families）推選代表組成，並且定期向「公民社會全體會議」（Civil Society Plenary Conference）報告，公民社會局不參與對於實體議題的意見表達和立場決定，最高決策機構仍然是公民社會全體會議。參與公民社會局的 20 個公民社會團體家族分別隸屬教育、科技、媒體、文化、地方政府、國會、非政府組織、工會、青年人、性別、原住民、自願團體、殘障者、社會運動、慈善組織、智庫、多元利益相關者、非洲、拉丁美洲、和西亞區域團體。¹¹ 在高峰會秘書處成立民間社團局的前後，來自「法國國際關係研究所」（Institut Français des Relations Internationales）的 Bertrand de La Chapelle 同時推動「開放資訊社會高峰會計畫」（Open WSIS Initiative），希望延續 UNESCO 線上論壇的精神，通過網路平台促進公民社會團體投入高峰會過程和發揮影響，這是「線上世界資訊社會高峰會」（WSIS-Online）的發軔。線上高峰會成立有三個主要的目標，分別是讓高峰會參與者彼此認識和接觸；發現高峰會之中值得投入的工作項目；以及對於特定主題的進行公開諮詢，讓上線者可以參與公

⁸ 該論壇的網址為 <http://wsisforum.unesco.org>，擷取日期 2008 年 6 月 3 日。

⁹ UNESCO (2002, December 03). Online Forum for Civil Society's Preparation of World Summit on Information Society. Retrieved June 03, 2008, from http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=6463&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹⁰ Clerc, A. (2003, April 22). Establishment of a Civil Society Bureau: A Historic Event! *WSIS Newsletter*. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.itu.int/wsis/newsletter/2003/apr/a2.html>

¹¹ Isis on WSIS (Isis on World Summit on the Information Society) (2003, April). Civil Society Bureau Formed. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.isiswomen.org/onsite/wsis/csb.html>

開討論。¹²

雖然目前沒有足夠的證據，說明線上高峰會成立的準確時間，不過，從現有的證據來看，在二〇〇三年十二月十日日內瓦資訊社會高峰會之前，線上高峰會已經存在，為參與峰會的公民社會團體提供交換訊息的平台。¹³ 線上高峰會的網頁內容，主要扮演類似搜索引擎的角色，彙整與高峰會相關的活動（event）、人物、組織、和計劃（project）的介紹，提供相關網站的超連接（hyperlink），使用者可以根據主題或國家進行搜尋，瞭解參與高峰會各項議題的相關資訊，並且可以通過超連接直接進入相關活動、組織、或計劃的網站，或者通過網站提供的電子郵箱，直接聯繫相關活動、組織、或計劃。線上高峰會的另一項重要功能，是提供討論區讓對於特定主題有興趣者進行討論，討論的形式則以貼文形式，針對其他人已經張貼的意見提出評論，或是開關新主題徵求意見。

線上高峰會匯聚的參與者能量，吸引聯合國秘書長的注意，並希望藉此開展成立「網路治理工作小組」（Working Group on Internet Governance, WGIG）之前的公開諮詢，以擴大各界參與即將展開的突尼斯資訊社會高峰會，緩解日內瓦高峰會時期認為公民社會被低度代表的批評。¹⁴ 而且，雖然主權國家政府、私人企業、和公民社會組織各有對應組織，¹⁵ 這三個部門之間卻少有交集，線上公開諮詢有助於促進這三個部門之間彼此交流，對於各個籌備階段應該如何廣納各界參與，形成共同的方法論。因此，二〇〇四年二月在日內瓦由國際電信聯盟召開的網路治理研討會上，線上高峰會的執行長 Bertrand de La Chapelle 提出四項進行公開諮詢的原則，分別是廣泛的不斷重複的諮詢、「俄羅斯娃娃」（Russian Doll）式的聯結模式、¹⁶ 從非正式方式出發逐漸形成草案和提案、以及同時進行實體的和虛擬的

¹² Palais des Nations (2004, February 9). Report on CONGO WSIS Briefing. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.ngocongo.org/index.php?what=resources&id=250>

¹³ Almansi, C. (2003). Content - With or Without Access: What Would be the Role of Civil Societies? - Pressuring Deciders into Accountability: Wsis-Online Example. Retrieved June 03, 2008, from http://www.dgroups.org/groups/IS/index.cfm?cat_id=2777&msgid=96779&op=dsp_showmsg

¹⁴ UN ICT Task Force (2004, March 08). Online Forum on Internet Governance Launched. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/pi1560.doc.htm>

¹⁵ 主權國家政府通過籌備會議的特別小組（ad hoc working group）協商網路治理方案，私人部門通過「國際商會」（International Chamber of Commerce）的專門小組（dedicated group），公民社會部門則通過網路治理小組（internet governance caucus）表達各自部門的意見。

¹⁶ 所謂俄羅斯娃娃模式，就是採取召集人 / 主題小組 / 議題網絡 / 一般成員一層一層向外

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

諮詢，而研討會結束後隨即展開的「網路治理線上論壇」（Online Forum on Internet Governance），乃正式將四項原則付諸實踐。¹⁷

緊接著國際電信聯盟和 ICANN 舉辦的網路治理研討會之後，¹⁸ 網路治理線上論壇於在二〇〇四年三月五日正式啓動，徵求各界對於網路治理的意見，並於二〇〇四年三月二十五到二十六日聯合國「資訊通訊科技工作小組」（ICT Task Force）在紐約舉行的全球網路治理論壇上，初步檢討線上論壇呈現的參與者意見。¹⁹ 網路治理線上論壇從程序上是以拼圖的概念按照四個步驟展開線上諮詢，這四個步驟分別是，第一，具體的問題是什麼，第二，誰（那個利益關係者）應該主持什麼議題的討論，第三，那個集會可以提供那個議題的實體討論，第四，各個行為者在各議題的關切是什麼。這四個軸線的進行是建立在線上高峰會索引式結構的框架之上。從實體上來說，網路治理線上論壇圍繞於四個問題軸線（thread），分別是「網路治理的不同面向」、「已經參與或者應該參與的主要利益相關者」、「對於不同議題的關切與挑戰」、以及「線上討論是否能促進 WGIG 的工作」。為了讓每位有意者可以充分交換想法，線上論壇允許所有人都可以英語或法語提出意見（contribution），並且提供六種語言的摘要翻譯。

除了線上高峰會的網路治理線上論壇之外，另外一個受到矚目的線上公民論壇當屬亞太地區的「網路治理開放區域對話機制」（Open Regional Dialogue on Internet Governance, ORDIG）所推動的 IGOVAP 論壇。網路治理開放區域對話機制始於二〇〇四年十月，由聯合國發展總署的「亞太發展資訊計畫」（Asia-Pacific Development Information Programme, APDIP）發起，與「聯合國亞太地區經社理事會」（UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）、「亞太網路資訊中心」（Asia-Pacific Network Information Centre, APNIC）、和「外交研究基金會」（DiploFoundation）共同合作，並獲得「加拿大國際發展研究中心」（International Development Research Centre, IDRC）的支持，其主要目標為喚起亞太地區參與網路治理的意識、進行政策相關研究、促進共同利益和政策優先順序的形成、以及提升亞太地區對於聯合國網路治理工作小組的影響。在此目標之下，

擴展的方式，聯結所有有意參與特定主題的個人和團體。

¹⁷ La Chapelle, Bertrand de (2004). *Internet Governance Discussion and WSIS*. Paper presented at ITU Workshop on Internet Governance, Geneva.

¹⁸ 在國際電信聯盟二月二十七至二十八日的研討會之後，ICANN 也於三月四日在羅馬舉行網路治理的研討會（Workshop）。

¹⁹ 同註 14。

ORDIG 推動三項重要工作，分別是區域和次區域的諮詢會議、區域內以議題為基礎的線上問卷調查、以及對於「網路治理優先順序的 IGVOAP 論壇」(Online Forum on Internet Governance Priorities for the Asia-Pacific Region)。²⁰ 同時，「亞太發展資訊計畫也籌組諮詢委員會」(ORDIG Advisory Panel)，通過公開徵求有意參加者，再由 ORDIG 的夥伴組織從中篩選，任命 13 位諮詢委員，分屬亞太地區的 13 個國家，並以開發中國家居於多數。²¹ 如前所述，IGOVAP 論壇自二〇〇五年一月十三日開始，至當年二月二十二日止，採取郵件群組 (mailing list) 的方式，由參與者自發登記加入，並以電子郵件形式向其他參與者表達意見。和網路治理線上論壇不同之處，在於 IGOVAP 論壇在經過六週的諮詢期間之後，主辦單位將參與者的意見彙整為本地區對於網路治理所關切的重要議題，並加入 ORDIG 其他活動所獲致的成果，包括線上問卷調查結果和次區域諮詢會議參與者所表達的觀點，匯集成為「建議文件」(Input Paper)，提交給 WGIG 和當年年底在突尼斯召開的第二次世界資訊社會高峰會議。

簡而言之，網路治理線上論壇和 IGVOAP 論壇都是在聯合國體系支持下推出的電子公共論壇，兩者不同的是，網路治理線上論壇是由個人出面組織，對於諮詢過程所表達的意見也沒有明確承諾其所能發揮的效果或是論壇組織者對於諮詢意見的回應責任。相反的，IGOVAP 論壇則是由聯合國機構自己組織，對於諮詢過程所表達的意見，也明確承諾其效果及論壇組織者對於諮詢意見的回應責任。究竟此一差異對於兩者促進跨國政治參與的效果有何不同，以下將從參與者的背景、參與程度和參與的實際影響分別探討。

²⁰ UNDP APDIP (2005). Open Regional Dialogue on Internet Governance: Towards an Asia-Pacific Perspective on Internet Governance for Sustainable Human Development. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.apdip.net/about/brochures/images/APDIP-ORDIG-Brochure.pdf>

²¹ 這 13 位委員分別為 Izumi Aizu (Japan)、Alan G. Alegre (Philippines)、R. K. Arora (India)、Sanjib Raj Bhandari (Nepal)、Valerie D'Costa (Singapore)、Gihan V. Dias (Sri Lanka)、Thinley Dorji (Bhutan)、Thaweesak Koanantakool (Thailand)、Fuatai Purcell (Samoa)、Budi Rahardjo (Indonesia)、Masoud Shafiee (Iran)、Karaitiana Taiuru (New Zealand)、Hongqiang Yan (China)。

伍、電子公共論壇與跨國政治參與的擴大

電子民主的倡議者認為網際網路對於時間空間的壓縮能力，賦予原本受限於經費時間限制的群體，更多參與政治活動的機會，也激發原本對於政治議題冷漠的群眾，更積極投身公共事務。本節將檢視網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇，是否因為提供網路平台，促進公民社會團體或是開發中國家的人民加入線上論壇參與相關議題的辯論。因此，本節將追蹤參與者的所屬國家和組織經歷，以及對於網路治理議題的參與經驗，以了解論壇是否真正納入原本被排除在國際政治權力遊戲的群體，從而擴大國際決策的合法性基礎。而這裏所稱被排除在國際政治權力遊戲的群體，是指來自開發中國家的人民，而且原本沒有參與網路治理或國際組織經驗者。此外，本文也注意到，參與者的數目並不足以完全代表參與的擴大，還需一併考慮參與的程度，也就是張貼留言或回信的數量，方能看出不同群體在論壇上獲得代表程度的全貌。以下分別探討網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇的參與者背景和其參與程度。

一、網路治理線上論壇的參與者背景和參與程度

從二〇〇四年三月第一則貼文刊登到二〇〇五年四月最後一則貼文刊登，總共有 55 位參與貼文者共 146 則貼文，其中 33 位貼文者來自已開發國，22 位來自開發中國家。以地理區域來看，來自歐洲地區的貼文者最多，有 17 位，其次是來自亞太地區的 15 位貼文者，再來是北美洲的 12 位貼文者，來自非洲和中南美洲的貼文者人數最少，分別有 6 位和 5 位。²² 以貼文數量來看，來自已開發國家的貼文者無論總貼文數或是平均貼文數都佔有優勢，其中來自已開發國家的總貼文數目為 88 則，平均每人 4 則，來自開發中國家的貼文數目則為 58 則，平均每人 2.63 則。

²² 以個別國家貼文者的數目來看，分別是美國 10 位、法國 4 位、澳洲、瑞士、和印度各 3 位、加拿大、德國、英國、孟加拉、和南非各 2 位、義大利、丹麥、盧森堡、瑞典、馬爾他、斯洛伐克、象牙海岸、埃及、衣索比亞、摩洛哥、日本、泰國、巴基斯坦、菲律賓、印尼、薩摩亞、墨西哥、阿根廷、薩爾瓦多、智利、以及烏拉圭各 1 位，按照國民所得水準劃分，同屬於歐洲地區的馬爾他和斯洛伐克，前者為已開發國家後者則為開發中國家，另有 1 位來自國際勞工組織，未表明所在國家，考察國際勞工組織目前的駐在國家，其所在國家應為已開發國家。

如果我們將範圍限定於積極參與者，已開發國家的優勢更為明顯。在貼文數目超過 4 則的 13 位貼文者之中，有 9 位來自已開發國家，4 位來自開發中國家，將範圍擴大到貼文超過 2 則的貼文者，來自已開發國家和開發中國家的貼文者各增加 5 位，分別成爲 14 位和 9 位，已開發國家參與者依舊占有優勢。

就貼文者所屬類別，來自公民社會（civil society）的貼文者居於絕對多數，在 55 位參與者之中，自我認定爲公民社會團體或隸屬於非政府 / 非營利組織的有 31 位，自我認定爲屬於私營部門（private sector）的有 13 位，認定屬於政府部門或國際政府間組織的有 11 位（含來自國際組織的 4 位）。²³ 從貼文數量來看，自我認定屬於公民社會團體的貼文者總貼文數爲 73 則，自我認定屬於私營部門的貼文者總貼文數爲 47 則，政府和國際政府間組織的貼文者總貼文數爲 26 則（含來自國際組織貼文者的 5 則），然而，就平均貼文數量來看，公民社會貼文者平均每人貼文數爲 2.35 則，私營部門貼文者平均每人貼文數爲 3.61 則，政府和國際政府間組織的每人平均貼文則爲 2.36 則。因此，雖然就參與貼文者數量和總貼文數量公民社會團體居於絕對優勢，但是私營部門的貼文者在平均貼文數上卻高於公民社會團體和政府與政府間國際組織。固然私營部門的高平均數受惠於單一作者（Ben Laauwen）的高貼文數（17），不過，扣除該貼文者後私營部門的平均貼文數仍爲最高（2.5），這反映私營部門參與者對於網路治理的了解程度和利益相關程度比較高，因此具有較高的參與程度。將範圍限縮於積極參與者，在貼文數目超過 4 則的 13 位貼文者中，有 6 位來自公民社會團體，4 位來自私營部門，3 位來自政府和國際政府間組織，如果將範圍擴大到貼文超過 2 則的貼文者，來自公民社會團體的貼文者有時也隨之擴大，成爲 12 位，私營部門爲 6 位，政府和國際政府間組織爲 5 位，這點則反映了公民社會團體較其他部門具有較高的動員能力。

按照參與貼文者過去經歷和網路治理的關聯性，我們可以將參與者依其職業或團體背景分爲資訊科技業、域名和 IP 位置發放機構、個人或公民倡議團體、和政府部門與政府間國際組織。其中屬於資訊科技業的有 12 位，多爲提供資訊科技諮詢的中小型企業主或從業者，服務領域從網頁設計、資料探索、到電子化政府不一而足，也有些爲商業公會領袖。²⁴ 屬於域名和 IP 位置發放機構的有 6 位，多爲域

²³ 另外，還有 6 位屬於媒體類。自我認定屬於媒體類者，皆同時表明爲公民社會、私營部門、或是政府部門。

²⁴ 這些同業組織有「管理諮詢者協會」（Institute of Management Consultant）和「國際商會」（International Chamber of Commerce）。

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

名註冊機構或註冊服務商，並有參與域名註冊或 IP 位址分配國際組織的職務或經驗。個人或公民倡議團體的參與者有 24 位，其中於獨立研究機構、智庫（think tank）、或大學從事研究的研究人員有 11 位，來自倡議特定政策議題團體的則有 13 位，其所倡議的政策範圍甚廣，有的偏重於催生在地的資訊社會，有的則是促進經濟社會發展或協助自然資源管理，也有些屬於人權團體或人道組織，而且，其中不少參與者有參與「網際網路指定名稱與號碼組織」（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）的一般會員組織活動（at large membership）的經驗。屬於政府官員或政府間國際組織的有 11 位，其中多數為經濟發展相關部門、或資訊科技部門、或一般科技部門，也有少數來自外交部門。

在上述這四類參與者之中，屬於域名和 IP 位置發放機構的 6 位參與者（L. Gallego、Latif Ladid、Darryl Lynch、Vittorio Bertola、Paul Wilson、Raúl Echeberria），原本就是國際網路資源管理的重要參與者，其它如屬於諮詢科技行業類的 Michael Nelson 是網路協會的副主席，屬於議題倡議團體的 James Khan、Richard Henderson、和 Jeanette Hofmann 曾參與過二〇〇〇年的 ICANN 一般會員選舉，以及曾經獲選為 ICANN「域名支持組織」（Domain Name Supporting Organization, DNSO）「行政與域名委員會」（Adcom and Name Council）委員的 Thierry Amoussougbo，原本即活躍於國際網路管理和相關議題辯論。以此對照網路治理線上論壇積極貼文者的名單，兩者具有高度重疊。在貼文次數超過 4 則的 13 位貼文者之中，有 6 位屬於上述成員，如果將範圍擴大到貼文次數超過 2 次的貼文者，則增加到 8 位。至於其他的貼文者，有些即使依其組織隸屬或個人經歷，原本並非屬於網路管理社群，但在網路治理線上論壇啟動之前已經參與世界資訊社會高峰會的相關程序，他們分別是 Adam Peake、Rik Panganiban、Francis Muguet、Wolfgang Kleinwächter、和 Gisa Fuatai Purce 5 位。²⁵ 有些雖然沒有參加高峰會的

²⁵ Adam Peake 為「東京全球通訊中心」（Centre for Global Communication, COGCOM）資深研究員，曾經於二〇〇二年十二月在曼谷舉行的「聯合國非政府組織諮詢委員會」（Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations, CONGO）亞洲公民社會論壇上介紹世界資訊社會高峰會，也於二〇〇三年一月領導全球通訊中心協調非政府組織參與世界資訊社會高峰會亞洲地區會議。Rik Panganiban 不但是 CONGO 參與世界資訊社會高峰會的窗口，更是「線上資訊社會高峰會」（WSIS-Online）的新聞編輯。Francis Muguet 是 WSIS「公民社會組織科學資訊工作組」（Civil Society Scientific Information Working Group）的召集人，Wolfgang Kleinwächter 則是在資訊社會高峰會的程序開始，籌組「公民社會網路治理幹部會議」（Civil Society Internet Governance

相關程序，本身卻是國際組織在開發中國家的工作人員或有長期參與和地區經濟社會發展相關國際組織的經驗，如 Nnenna Nwakanma 和 Pit Pichappan 2 位。²⁶ 通過參與國際組織的經驗，他們已經具備國際連結的能力，成為代表其母國參與網路治理辯論的絕佳人選。

因此，我們可以說網路治理線上論壇的政治動員效果，仍限於先前已經投入網路管理實際工作或參與相關議題辯論者，來自開發中國家受到動員而參與線上論壇者，也多已具有相當的國際連結能力，對於從未參與相關議題辯論或不具備國際連結能力者，網路治理線上論壇的效果相當有限。那麼，以郵件群組形式進行的 IGOVAP 論壇是否更能夠擴大參與呢？以下對此詳細說明。

二、IGOVAP 論壇的參與者背景和參與程度

從二〇〇五年一月十三日開始，至二〇〇五年二月二十八日八週的時間，²⁷ IGOVAP 論壇共有 57 位通過電子郵件提供意見，總計 342 封回信。這 57 位參與者之中有 19 人位於 8 個工業先進國家或地區，²⁸ 另外 38 位則來自 13 個開發中國家。²⁹ 就個別留信者所屬國家來看，中國大陸和澳洲的網民參與 IGOVAP 論壇最為踴躍，其中來自中國大陸的回信者最多，共有 14 位，其次是澳洲的 7 位，再來是孟加拉的 6 位、印度的 4 位、和新加坡的 3 位，其他都是 1 至 2 人。不過，由於來自中國大陸的回信者多為匿名回信，無法判定是否有同一人多帳號的情況，因此，其網民參與程度是否超過澳洲，尚未可知。如果從回信篇數來看，以新加坡的

Caucus)，也被任命為高峰會籌備處的公民社會局成員，是非政府組織參與高峰會網路治理議程的靈魂人物。Gisa Fuatai Purce 是薩摩亞國家資訊通訊科技委員會的顧問，代表薩摩亞從第一次高峰會的籌備會議就積極參與，甚至還擔任日內瓦高峰會的起草委員會（drafting committee），負責原則宣言第 16 條的起草工作。

²⁶ Nnenna Nwakanma 曾擔任如「海倫凱勒基金會」（Helen Keller Foundation）和「非洲發展銀行」（African Development Bank）的資訊部門官員，籌組多個與資訊社會發展相關的民間社團；Pit Pichappan 則致力於地方數位內容發展，曾參與網路協會、聯合國資訊科技工作小組、聯合國教科文組織的資訊科技教育計畫。

²⁷ 由於結束諮詢期間之後的兩週，而有零星回信，因此，本文將觀察期間延長到諮詢開始後的第八週。

²⁸ 這 8 個國家分別是澳洲、日本、新加坡、香港、南韓、英國、美國、和法國（含法屬太平洋島嶼）。

²⁹ 這 11 個國家分別為孟加拉、柬埔寨、中國大陸、斐濟、印度、印尼、蒙古、尼泊爾、菲律賓、東加、泰國、和越南。

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

網民最多，總共 50 篇，澳洲網民的參與程度也非常踴躍，總共有 40 篇回信，遠超過中國大陸網民的 27 篇。澳洲與中國大陸之間的對比，也與工業先進國家和開發中國家網民參與 IGOVAP 論壇的差異相呼應。整體而觀，來自工業先進國家的 20 位參與者共發出 154 封回信，平均每位發出 7.7 篇，來自開發中國家的 37 位參與者則發出 188 篇回信，平均每位提供 5.08 篇。工業先進國家網民較高的參與程度，也可見於高回信篇數參與者的國籍分布，在 57 位參與者之中，回信篇數最高的前 10 位有 6 位來自工業先進國家，另外 4 位從開發中國家來的參與者之中則有 2 位是來自工業先進國家（法國、德國）而在開發中國家工作，而有 1 位則是此次論壇的主持人（moderator）之一。換句話說，真正來自開發中國家的積極參與者只有 1 位。

另外，參考網路治理線上論壇的分類方式將參與者依照所屬部門類別，來自非政府組織最多，有 17 位，其次是來自私營部門的 13 位，來自國際組織和政府部門的則各有 8 位和 7 位。以回信篇數來看，則以來自私營部門的 117 篇回信最多，其次是來自非政府組織的參與者有 88 篇回信，再來是來自政府部門的 64 篇回信和來自國際組織的 49 篇回信，另外，尚有 15 位沒有所屬部門訊息的參與者，提供 26 篇回信。以此觀之，參與程度最積極的是來自政府部門的參與者，平均回信數為 9.14 篇，其次為私營部門，其平均回信數為 9 篇，再來是國際組織和非政府組織，平均回信數分別為 6.12 和 5.17 篇。至於匿名參與者的參與程度，則遠低於其他參與者，平均為 1.84 篇回信。不過，私營部門有 1 位參與者個人就有 67 篇回信，而且該人也同時是論壇主持人，若扣除之後的總數只有 50 篇，略少於政府部門的回信篇數，而扣除之後的平均數則只有 4.16 篇，尚低於國際組織和非政府組織。積極參與者的部門歸屬也與此一致，呈現相當平均的分布。在回信篇數最高的前 10 位之中，有 2 位來自政府部門、2 位來自國際組織、3 位來自非政府組織、3 位來自私營部門（包含論壇主持人 Suresh Ramasubramanian）。

爲了瞭解 IGOVAP 論壇成員過去的經歷和網路治理之間的關聯性，本文將 IGOVAP 論壇的參與者進一步依其職業或團體背景分爲資訊科技業、域名和 IP 位置發放機構、個人或公民倡議團體、和政府部門與政府間國際組織。屬於資訊科技業的參與者有 11 位，他們所屬行業無論是偏重於軟硬體製造，或是資料傳輸服務，皆與網路服務相關，有的甚至本身就從事域名發放服務，此外，也有 2 位服務於所屬國家網路業行業公會，因此，他們都可算是網路治理的利益關係人（stakeholder）。其次，有 6 位參與者來自網域名稱和 IP 位置發放機構，屬於這類

參與者和前類參與者的最大不同之處，在於前類參與者所屬機構皆為營利機構，而這類參與者則為服務於非以營利為目的的國際組織，或促進特定地區網路使用普及的非政府組織。他們除了本身就是網路治理的直接參與者之外，也由於本身的工程師背景，而具有豐富的實務經驗。第三類則是個人或公民倡議團體，共有 8 位，多半為從事網路治理研究的學者或研究人員，但也有 3 位參與者仍為學生，基於個人興趣而加入論壇並提供回信。至於來自公民倡議團體的參與者，則可分為促進特定目的網路使用的公民團體的 2 位和因為倡議其它議題而關切網路使用的公民團體的 4 位，其中研究網路治理的學者和促進特定目的網路使用的公民團體成員，皆為長期觀察網路治理和對於網路治理具有特定訴求者。最後，來自政府部門和政府間國際組織的參與者，也可分為參與該國政府網路政策或受政府委託管理公共網路資源的技術專家的 6 位，和以促進地區發展的國際組織官員的 5 位，他們除了在國家層次直接經營國際網路，也因為投入國際組織對於地區經濟的協助計畫，而參與特定地區的網路發展。

換句話說，無論是基於利益相關、實務經驗、抑或是個人興趣，絕大多數的 IGOVAP 論壇參與者對於網路治理都具有相當程度的知識，而以網路治理所蘊含的知識門檻，的確讓不具備基本知識者無從參與。同樣值得觀察的是參與者的國際經驗。如前所述，論壇參與者多數原已具備相當的國際經驗。在上述對於論壇參與者的分類之中，來自網域名稱和 IP 位置分配組織和政府間國際組織的參與者，原本就以國際社會為其活動範圍和關懷對象。然而，即便是原本以國家為活動範圍的參與者，也有不少因為投入本國網路推廣應用的實際工作，而長期參與國際組織活動，如 Horacio T. Cadiz、James Seng、和 Qiheng Hu。還有則是基於個人研究興趣、特定的議題偏好、乃至於特殊的工作經驗，發展豐沛的國際連結能力，如 Adam Peake、Izumi Aizu、Ang Peng Hwa、Chun Eung Hwi、Faustino Jerome Babate、Ariunaa Lkhagvasuren。最特別的當屬部分跨國移民，他們或者為在開發中國家投入網路擴散應用的工程師，由於其本身來自工業先進國家，而成為當地社會向國際連結的橋樑，或者生長於工業先進國家或在工業先進國家受教育，由於其本身來自開發中國家，其在工業先進國家的經驗遂成為他們為其母國參與國際網路治理代言的基礎，前者如 Franck Martin 和 Norbert Klein，後者則如 Md. Akteruzzaman 和 Miraj Khaled。

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

表一 跨國電子公共論壇的參與者背景和參與程度

(按參與者類別分)						
	網路治理線上論壇			IGOVAP 論壇		
	參與人數	貼文數目	平均貼文	參與人數	貼文數目	平均貼文
政府	7	21	3	7	64	9.14
國際組織	4	5	1.25	8	49	6.12
私營企業	13	47	3.61	13	117	9
公民社會	31	73	2.35	17	88	5.17

資料來源：作者整理。

表二 跨國電子公共論壇的參與者背景和參與程度

(按參與者國別分)						
	網路治理線上論壇			IGOVAP 論壇		
	參與人數	貼文數目	平均貼文	參與人數	貼文數目	平均貼文
已開發國家	22	88	4	154	20	7.7
開發中國家	33	58	2.63	188	37	5.08

資料來源：作者整理。

比較網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇的政治參與，發現論壇所宣稱的地理範圍，的確會對於參與者的地理範圍帶來一定塑造效果，網路治理線上論壇強調以全球為範圍，其參與者也均勻地分布在三個主要網路使用地區，IGOVAP 論壇強調凝聚亞太地區的意見，其參與者也絕大多數來自亞太地區。其次，IGOVAP 論壇的參與者之中，來自政府部門的代表雖然和網路治理線上論壇數量相當，各自有 6 到 7 位，但後者有半數來自外交部門或非資訊科技部門，其來自科技部門者也屬於諮詢或政策性角色，而前者則全為實際負責該國網路管理的技術專家或科學家。這點可歸因於網路治理線上論壇的公開特質（Web 介面），提供足夠誘因讓需要政策推廣和立場聲明者有意願加入，而 IGOVAP 論壇的封閉特質（限於加入郵件群組者），則僅能吸引對於討論議題真正具有興趣和相當知識的參與者。

陸、線上論壇與跨國政治參與的強化

然而，只是比對兩個個案的參與者背景和參與程度，無法了解在電子公共論壇

的推動過程，是否發生權力移轉的效果。要探究透過網路參與是否帶來權力移轉的效果，還是得觀察論壇諮詢意見所發揮的實質影響力，方能得知。對此，本文將從網路治理線上論壇對於聯合國「網路治理工作小組」（WGIG）的影響，以及 IGOVAP 論壇對於突尼斯資訊社會高峰會的影響，分別探討。

一、網路治理線上論壇對於網路治理工作小組的影響

網路治理線上論壇對於網路治理工作小組的影響，主要呈現為公民社會團體通過網路治理線上論壇介入網路治理工作小組的籌組過程。網路治理線上論壇結束之後，聯合國秘書長安南於二〇〇四年五月任命瑞士「電子大使」（e-Envoy）Markus Kummer 擔任「網路治理工作小組」（WGIG）召集人（coordinator），Kummer 隨後在華盛頓特區和公民社會團體代表會面，並表示工作小組的工作方向不會如公民社會所擔心的將網路收歸聯合國體系或者另立國際組織管理，相反的，工作小組的目標是以尋求有限度的管制框架，彌補在全球範圍無法實現自我治理的困境。Kummer 也強調工作小組的成員選擇標準是多元平衡，絕對不會出現像該年三月聯合國「資訊科技特別小組」（ICT Task Force）召開的網路治理論壇，大多數都由盎格魯薩克遜白人男性組成的情況。³⁰ 二〇〇四年八月高峰會籌備局主席 Janis Karklins 和 Kummer 在日內瓦與「具有聯合國諮商地位的非政府組織會議」（Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations, CONGO）商談網路治理諮商的進行，Janis Karklins 希望非政府組織能夠蒐集高峰會決議執行的情況，作為下一階段高峰會的根據。Markus Kummer 則宣示，工作組秘書處將於二〇〇四年九月舉行公開諮詢，討論工作組的工作、優先順序、組成、和結構，所有經過高峰會註冊核可（accreditation）的組織都可以參加，就算是沒有經過核可的組織，只要符合高峰會的一般條件也可以參加公開諮詢。要在公開諮詢之後，工作組秘書處才會向聯合國秘書長提出工作組成員建議名單，再由秘書長任命工作組成員。³¹

在九月的公開諮詢會議上，「公民社會網路治理幹部會議」（Civil Society

³⁰ Heinrich-Böll-Foundation (2004, May 13). Working Group on Internet Governance is Shaping Up: Coordinator Markus Kummer on Details, Civil Society Caucus Striving for Common Positions. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.worldsummit2005.de/en/web/621.htm>

³¹ Panganiban, R. (2004, August 27). News on WSIS Phase Two: Kummer and Karklins on Internet Governance and PrepCom Work. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.worldsummit2005.de/en/web/650.htm>

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

Internet Governance Caucus) 對於 WGIG 組成方式提出三項建議：有限的成員規模 (20-30)、對話促進者而非高層決策者、以及平衡政府、企業、和公民社會三邊參與。基於此一建議，公民社會幹部會議向其他 (區域性和主題性) 公民社會組織徵求推薦參與工作小組成員，每個組織以不超過三人為原則，據各組織提出的人選和網路治理幹部會議本身提名，總共產生 35 位候選人，網路治理幹部會議將名單連同候選人的簡介和其個人對於網路的參與經歷上網公告，再通過幹部會議的「提名委員會」(NomCom) 審核。³² 選拔過程在十月初完成，最後選出 9 位成員和 8 位聯絡人，幹部會議希望用聯絡人參與 WGIG 的工作過程，以協助不同議題之間的接合，一旦 WGIG 決定針對個別主題成立次級小組，這些聯絡人可以立即動員相關的行為者。³³ 二〇〇四年十一月十一日聯合國秘書長安南宣佈由 40 位成員組成的網路治理工作小組正式成立，並且任命印度籍的 Nitin Desai 作為高峰會特別顧問，同時擔任 WGIG 主席。雖然工作組秘書處沒有接受公民社會網路治理幹部會議的建議，另設聯絡人，但是這 9 位公民社會推薦的小組成員中有 8 位，和獲推薦為聯絡人中的 2 位，都獲得聯合國秘書長的任命，成為網路治理工作小組的成員。可以說，公民社會對於 WGIG 組成方式和人選的意見，獲得聯合國秘書處相當程度的肯定和接受。

不過，細看向公民社會幹部會議所提名的 WGIG 成員候選人名單，曾經參與網路治理線上論壇的有 4 位 (Md. Akteruzzaman、Vittorio Bertola、Raúl Echeberria、Wolfgang Kleinwächter)，³⁴ 而最後獲得公民社會網路治理幹部會議的提名及聯合國秘書長安南任命成為 WGIG 成員的只有 3 位 (Vittorio Bertola、Raúl Echeberria、Wolfgang Kleinwächter)。³⁵ 以人數來看，線上論壇貼文者之中成為網路治理工作小組候選人的比例為 4/23，不算太高，而其中屬於積極參與者的也只有 1 位 (Vittorio Bertola)，尚難論斷參與線上論壇和參與者獲得進入 WGIG 的機會之間的關係。更有甚者，這 4 位中有 3 位依其組織隸屬原本即已積極參與全

³² 提名委員會的成員為 Izumi Aizu、Valeria Betancourt、Renate Bloem、Bertrand de La Chapelle、和 Adam Peake。

³³ La Chapelle, Bertrand de (2004, October 4). Civil Society Nominates Candidates for Internet Governance Working Group: Now Kummer and Annan Have to Choose. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.worldsummit2005.de/en/web/673.htm>

³⁴ 另外有 2 位候選人 (Karen Banks 和 Avri Doria)，是由網路治理線上論壇的積極參與者 Jeanett Hoffman 提名。

³⁵ Retrieved June 03, 2008, from <http://www.net-gov.org/wgig/nominees.php>

球網路管理，而也正是這 3 位獲選成為公民社會網路治理幹部會議的提名人選和正式的 WGIG 成員。換句話說，即令線上論壇真有助於參與者進入 WGIG，也限於原本已投入網路管理者，而沒有改變網路治理的權力分布，讓原本不在全球決策過程之內的新加入者參與 WGIG。

二、區域對話機制對於亞太地區參與 WSIS 程序的影響

在 IGOVAP 論壇的諮詢期間接近尾聲之際，論壇諮詢的初步報告已經在資訊社會高峰會第二階段準備程序會議和網路治理工作小組第二次會議（二月十四至十八日）廣為散布，並為聯合國發展總署在高峰會準備會議上的發言所引用。隨著 IGOVAP 論壇的諮詢期間結束和其它區域對話機制工作告一段落（問卷調查和次區域諮詢會議），亞太發展資訊計畫於三月十八到十九日在曼谷召集「諮詢委員會」（ORDIG advisory panel）正式會議，通過面對面的討論對如何處理諮詢成果集思廣益。會後經過諮詢委員之間的線上溝通與意見交換，終於在五月三十日「資訊社會高峰會亞太地區高階會議」（High-Level Asia-Pacific Conference for the World Summit on Information Society）之前定案，並經過高階會議審議通過，成為亞太地區對於資訊社會高峰會的「建議文件」（Input Paper）。

在這份文件中，諮詢委員將亞太地區的意見總結為三個部分，第一部分是關於治理的有效原則（working principle），對此，諮詢委員會提出六項適用於亞太地區的治理原則，其中三項採擷自聯合國網路治理工作小組，分別是「治理應不僅限於政府活動」、「賦能（enabling）面向應包含多元利益相關者之間的組織化合作」、以及「網路治理應不僅限於 IP 分配和域名管理」。另外三項則是根據 ORDIG 的研究和其他活動而來，分別為「以人類發展為導向」、「平衡全球和地區利益」、以及「維持穩定和互通性」。³⁶ 在此原則之下，諮詢委員會從基礎設施、邏輯、內容、和社會與發展四個面向詳列微觀層次（micro-level）的政策建議，包括確保競爭、網路電話合法化、提升本國對其國碼域名的管理權威、IP 位址的公平分配、避免安全措施妨礙網路開放、防範網路犯罪、促進文化多元性、和鼓勵發展中國家參與，作為亞太地區網路治理的優先議題。根據微觀層次的政策建

³⁶ ORDIG (2005). Voices from Asia-Pacific: Internet Governance Priorities and Recommendations, An ORDIG Input Paper for the UN Working Group on Internet Governance and World Summit on Information Society (p. 5). Retrieved June 03, 2008, from <http://www.apdip.net/projects/igov/ORDIG-InputPaper.pdf>

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

議，委員會歸納六項網路治理的共同議程，作為網路治理程序應該優先考慮的行動清單。這六項議程依序為「補充性原則（subsidiarity）」、「政府的適當角色」、「多元利益相關者的參與」、「文化多元性的保留」、「促進參與和能力建立」、「法律和其他政策工具並用」。³⁷ 之後，這份建議文件和另外一份「政策簡報」（Policy Brief）一併提交到聯合國網路治理工作小組六月十四日舉行的第四次會議，成為工作小組報告的重要參考文件。

然而，對照這份文件和論壇的討論內容，卻發現亞太發展資訊計畫對於 IGOVAP 論壇結果的呈現，未必是論壇參與者意見的充分表達，反而可能是主事者通過意見匯聚過程的權力展現。論壇主事者的權力運用，主要展現在二個方面的影響力，分別是對於議題優先順序的決定和議題內主要論點的摘述。³⁸ 首先，對於議題優先順序，經過將論壇參與者的回信運用編碼摘取主旨後，整理出論壇參與者討論最多的前十五項議題，依序是網路治理的定義、IP 位置的分配、國家代碼域名、政府的角色、網路治理工作小組、網路服務商的管理、根目錄伺服器、以國家為基礎的 IP 分配模式、安全問題、「域名系統網絡」（DNS Network）、國際政策或國家政策為重、分權化管理、地理障礙、國際化域名、和網路服務商的責任。依此清單對照亞太發展資訊計畫的建議文件，發現兩者具有顯著差異，後者並未納入前者之中對於網路治理工作小組和網路服務商管理的關切。更進一步說，論壇中各項議題的討論程度，其實已經反應參與者對於各項議題的重視程度，而對照兩者的議題優先順序，最後的建議文件顯然沒有充分反映論壇參與者的偏好。

表三 IGOVAP 論壇參與者討論主旨與出現次數

	討論主旨（出現次數）
主旨出現超過 30 次以上	Internet Governance – definition (65) IP allocation (34)
主旨出現超過 10 次以上	ccTLD (25) Government's Role (23) WGIG (21) ISP management (20) Root Server (17) Country-based distribution approach (13) Interconnection (13) Security (12) DNS network (11) International or local solution (11) Decentralization (10) Geographic barrier (10) IDN (10) ISP responsibility (10)

³⁷ 同註 36，p. 30-31。

³⁸ 本文的分析方法，是通過摘取留言主旨的方式，每個留言摘取二個主旨，並以主旨出現的次數排列論壇討論的議題優先順序，再以此對照建議文件的治理原則和共同議程。

	討論主旨（出現次數）
主旨出現 10 次以下	ICANN vs ITU (9) IPv6 (9) Content regulation (7) Ownership (7) APRICOT (6) Broadened participation (6) Language (5) Micro-Payment (5) Policy priority (5) Culture (3) Internet usage (3) Market correction (3) PKI (3) Political will (3) Shared registration (3) Technological or social first (3) Blocking (2) Corporate dominance (2) Hidden primary (2) NSI (2) Trust vs Distrust (2) US control (2) Wireless Internet (2)

資料來源：作者整理。

其次，對照論壇參與者的辯論焦點和建議文件所標舉的網路治理一般建議和政策建議，也會發現兩者之間明顯的差異。通過對於回信主旨的編碼，在論壇參與者討論最多的前五項主題，本文整理出論壇參與者就各該主題的辯論焦點。以最熱烈討論的主題「網路治理的定義」來看，論壇參與者辯論的焦點有三項，分別是「是否需要管制和政府介入」、「是否應該維持現狀」、以及「是否應該將域名伺服器納入網路治理」。就這三項主軸，各自有 3-5 位表達贊成或反對的意見。在建議文件之中，雖然也將治理的概念提到最顯著的位置表達重視，但是，對於治理的原則卻沒有針對這三項主軸加以回應，只有提到「治理應不僅限於政府活動」和「網路治理應不僅限於 IP 分配和域名管理」。至於建議文件所提到「以人類發展為導向」、「平衡全球和地區利益」、以及「維持穩定和互通性」，則並非參與者實際的辯論焦點。與此相似的是另一主題「政府的角色」，參與者的論點分為「政府介入是必須的」、「政府介入是有礙的」、以及「政府的介入限於市場修正」。雖然建議文件將「政府的適當角色」列為六項一般建議之一，但是，在建議文件所提出的政府角色，卻只限於第三種觀點（政府的介入限於市場修正），³⁹ 而未並列第一個觀點所強調的「政府介入以防範網路犯罪」。在「國家代碼域名」的辯論也是如此，雖然有部分參與者提出對於「分享註冊」（shared registration）模式的疑慮，即是否需要推動經營國碼域名的國際標準呈現正反意見，但是，在建議文件有關國碼域名的說明，卻只強調在地控制作為國碼域名的準則，以及多元利益相關者共同參與的重要性。⁴⁰ 在「IP 分配模式」主題則是有部分論壇參與者的觀點，在建議文件中卻被列為應該避免的選項。如前者中有部分參與者提出「以國家為基礎

³⁹ 同註 36，p. 30。

⁴⁰ 同註 36，p. 16。

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

的分配模式」和「中央計劃的分配模式」，但是建議文件的政策建議卻明白表示，中央計劃的分配模式應該避免，以及國家對於 IP 位置的控制應納入對於公民自由的保護。⁴¹ 至於最熱烈討論主題排名第五的網路治理工作小組，建議文件則完全未提到參與者對於該程序是否適當及如何改善的建議。

表四 IGOVAP 論壇參與者辯論焦點

討論主題	爭議焦點	贊成者人數
Internet Governance -definition	1. Preventing regulation	3
	2. Government needed	3
	3. Regulation needed	3
	4. Status quo	3
	5. DNS excluded from Internet governance	3
	6. DNS included in Internet governance	2
IP allocation	1. Country-based distribution approach	7
	2. Status Quo (already country - based & need based)	6
	3. ITU is counterproductive	2
	4. ITU is productive	1
ccTLD	1. Foreign operation is unacceptable	1
	2. Foreign operation is acceptable	1
	3. Opposing shared registration	1
	4. Endorsing shared registration	1
	5. Proposing international standard for ccTLD management	1
	6. Endorsing local solution for ccTLD management	3
Gov's Role	1. Government is necessary	3
	2. Government is counterproductive	4
	3. Government as market correction	4
WGIG	1. WGIG process is flawed	3
	2. WGIG process is satisfactory	2

資料來源：作者整理。

⁴¹ 同註 36，p. 20。

柒、跨國電子公共論壇的貢獻與侷限

觀察網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇兩個個案，無論就擴大政治參與的數量還是提升政治參與的影響力，其成果都與電子民主樂觀派的期待有一段距離。首先，就擴大政治參與的數量來說，雖然兩者都吸引近 60 名參與者在論壇上張貼訊息，而且，來自開發中國家參與者的數量也超過來自已開發國家的參與者，但是，張貼訊息的數量，仍然以來自工業先進國家的參與者居於顯著的多數，他們的言論成為論壇上流傳的主要聲音。更進一步來看，網路公共論壇本來是提供在真實環境中無法參與的個人發表意見的機會，但是，仔細檢視參與者的個人背景，會發現多數參與者具有參與網路治理辯論的豐富經歷，他們要不是已經進入 ICANN 體系，成為網路核心資源的實際管理者，就是本身服務於國際組織，具有豐富的國際事務經驗。他們如果不是藉助網際網路的公共論壇，也有其他管道參與網路治理的辯論，而非電子民主樂觀派所想像，原本無力或沒有興趣參與，因為網際網路開始參與。

其次，就政治參與的影響力來看，網路治理線上論壇的推動，固然有助於聯合國網路治理工作小組秘書處對於公民社會意見的重視，帶動「公民社會網路治理幹部會議」（Civil Society Internet Governance Caucus）對於工作小組成員選拔過程的積極介入，並通過公開的民主程序推舉候選人。但是，在獲得幹部會議第一輪提出的 18 位候選人之中，只有 4 人曾經參與網路治理線上論壇，雖然其中 3 位獲得幹部會議提名，但這 3 位依其組織隸屬和個人經歷原本就是網路治理的積極參與者，且這 4 位中唯一來自開發中國家，原本並未積極參與網路治理辯論的候選人，反而沒有入選。換句話說，網路治理線上論壇並沒有真正讓原本被排斥在國際網路管理之外的個人，發揮實質的影響力。同樣的，IGOVAP 論壇的諮詢結果，原本對於網路治理工作小組的運作程序和網路服務商管理都相當重視，然而，APDIP 向網路治理工作小組提交的建議文件卻沒有給予它們足夠的重視，而論壇上原本針鋒相對的 IP 位置是否由國家分配和國家代碼域名管理是否需要建立國際標準，到了建議文件也被陳述為看似具有一致共識的政策建議，展現了 APDIP 在結果呈現過程的權力運用，而大大削減了論壇參與者通過論壇發聲所期待的實質影響力。

對於這兩個個案呈現的參與結果，本文認為電子諮詢的遊戲規則具有重要的影響。誠如學者黃東益和陳敦源的觀察，要充分發揮電子公共諮詢的潛能，必須滿足

八項準則，分別是在參與商議者方面的代表性和平等地位，在商議過程方面的充分資訊、自由參與、結構化商議、時間充足、政治可行性、和公開課責，以及在參與結果方面的方法可靠和實質影響，以克服商議式民主經常出現的排他性、對話不公平、衝突激化、和缺乏可行性的困境。以網路治理線上論壇來說，雖然有意參與者只需簡易註冊即可留言，論壇開始之初也提供結構化的商議問題，四週的諮詢期間也不算短。但是，該論壇對於參與者並未提供網路治理的相關資訊，以及對於各種意見可行性的客觀評估機制，因此，網路治理議題所具有的高度技術內涵，儼然成為原本不熟悉此議題者的參與障礙。此外，論壇並未聲明參與結果的實質影響為何，自然不易吸引真正具有代表性的、希望影響國際決策的參與者，而參與者的缺乏代表性，自然又降低了商議過程公開課責程度，從而更減損了讓公共諮詢發揮實質影響力的合法性基礎。以 IGVOAP 論壇來說，雖然同樣開放自由參與，且提供更長的諮詢期間（六週），也沒有提供結構化的商議問題。但是，最嚴重影響網路參與的，還是缺乏相關資訊的提供，和不尋求共識只陳述意見的結果呈現方式，削弱了論壇言論可能發揮的實質影響。雖然論壇主持人最後將參與者提供的知識性資訊彙整提出，但當時論壇已近尾聲，幫助相當有限。而部份參與者以匿名方式表達意見，更讓主辦單位在忽略其意見時具有充分的理由。

雖然，從上述的結果來看，跨國電子公共諮詢的效果不盡令人滿意，不過，也不能因此抹殺其價值。網際網路對於公共參與的幫助，除了可以基於網路的賦權效果帶來公共參與的擴大與提昇之外，也可能透過密集的雙向溝通，創造新興社群意識和強化集體認同，不但提供介入真實世界政治活動的基礎，也能發揮意見和利益匯聚的功能，形成有理有節的公民社會（謝宗學，2003：101-104；Dahlberg，2001：158-169）。追蹤這兩個個案的參與者，可以發現電子公共論壇對於參與網路治理辯論者，的確具有創造社群意識和強化集體認同的功效。網路治理線上論壇和 IGVOAP 論壇的社群創造效果，可以展現在三個方面，分別是兩者參加名單的高度重疊性、參與者組織網絡的高度重疊性、以及所屬組織網絡交錯的參與者具有高發言次數。首先，這兩個論壇各自的 55 位參與者之中，有 4 位重複參與者，而且其中 2 位都來自澳洲。其次，兩個論壇的參與者其個人的組織網絡有高度重疊，主要是「網路工程工作小組」（Internet Engineering Task Force, IETF）、「網路協會」（Internet Society, ISOC）、「網際網路指定名稱與號碼組織」（ICANN）的「一般會員組織」（At Large Membership）、ICANN 屬性型域名支持組織之下的「非商業使用者社群」（Non-Commercial User Constituencies, NCUC）、和「區域網路

註冊組織」(Regional Internet Registries)。尤其對照積極發言者的名單，更可以發現積極參與者有很高的比例原本就屬於經常互動的相近社群。在網路治理線上論壇最積極發言的前 15 名之中，有 4 位來自網路協會且經常參與網路工程工作小組，1 位參與過網路工程工作小組，1 位來自區域網路註冊組織。在 IGVOAP 論壇最積極發言的前 15 名之中，則有 3 位經常參與網路工程工作小組，2 位曾經參與網路工程工作小組，2 位名列非商業使用者社群成員，2 位來自網路協會的地區性組織，1 位來自區域網路註冊組織。也正是由於來自相近社群，他們彼此了解也容易就基本問題達成共識，特別是對於現存體制的肯定與支持，從而強化了參與者之間的社群意識。⁴² 除了原有的組織網絡之外，參與者之間還會運用論壇的空間，相互招徠參加共同的教育訓練活動，促進彼此在真實世界的聯繫。⁴³ 只是，在創造社群意識和強化集體認同的同時，也可能因為熟識者用彼此習以為常的語彙交流，造成非原有網絡成員的被排斥感，成為他們參與論壇的心理障礙。⁴⁴ 要克服這個問題，除了需要主持人的適時介入之外，還需要論壇提供更多適當的背景資料，這點兩個個案論壇都略顯不足，以致於無法有效擴大其參與層面。

捌、結論

面對日新月異的資訊科技對於政治生活的衝擊，過去研究者多從樂觀或悲觀兩種立場，看待資訊時代外交與政治過程的可能與不可能。然而，無論虛擬外交或是電子民主所稱的樂觀論與悲觀論都太過簡單，對於虛擬外交和電子民主的研究要超越空泛的標籤，必須用清楚的概念界定何謂樂觀何謂悲觀。本文認為，樂觀和悲觀論應有其共同的規範性標準，這個標準即為是否因為網際網路帶來更多的參與，讓原本被排除在權力遊戲之外的群體有機會參與重大的政策決定，從而減緩國際關係之中的零合式權力競賽，提升民眾對於民主政治的信賴，其關鍵在於參與擴大和權力分享，也就是透過網際網路提供的機會，擴大政治參與的範圍，而此一參與對於決策過程，也帶來真實的影響。

⁴² 例如在 IGVOAP 論壇上，具有上述相近網絡的參與者 James Seng、Horacio T. Cadiz、和 Chun Eung Hwi，都曾表達對於網路治理現狀和 IP 位址分配模式現狀的支持立場。

⁴³ 例如在 IGVOAP 論壇上，就有參與者相約參加當年的 APRICOT 會議，以 APRICOT 為主旨的訊息就有六則。

⁴⁴ 例如在 IGVOAP 論壇上，來自蒙古的參與者 Ariunaa Lkhagvasuren 曾就此有所抱怨。

基於以上的構想，本文檢視突尼斯資訊社會高峰會之前在聯合國支持下舉辦的網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇，發現無論就政治參與的擴大或決策權力的分享，其成果都遠不及樂觀論者所期待，反而比較接近悲觀論者的估計。從政治參與的擴大來看，論壇參與者多數本已積極參與網路管理或相關議題辯論，如果不藉助網際網路的公共論壇，也有其他管道參與網路治理的政策研議。而從決策權力的分享來看，論壇推動者對於諮詢意見的解讀和諮詢結果的呈現，不但沒有讓參與諮詢者分享權力，反而因為諮詢的施行，強化自己主導決策的合法地位。不過，這並不能完全抹殺電子民主的價值。因為，網際網路有助於促進密集的雙向溝通，創造新興社群意識和強化集體認同，形成強大的公民社會，進而提供介入真實世界政治活動的基礎，而這點在網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇都獲得印證。

不過，以電子公共論壇作為研究對象有其限制。網路治理線上論壇和 IGOVAP 論壇上的參與者皆公開姓名和自身組織隸屬，因而能夠分析參與者的國籍、背景、乃至於其參與網路管理的經歷，甚至少部份匿名者也透漏其國籍或身分線索，讓研究者可以追蹤比較。對於絕大多數以匿名發表為主的電子公共論壇，要分析參與者背景，恐怕仍需借助問卷或論壇組織者的註冊系統。此外，跨國電子公共論壇上的發言很難長期保留，像網路治理線上論壇是由個人發動，因此保留時間相對短暫，在本文撰寫期間已經從網路移除，以至於本文無法就其發言進行內容分析。IGOVAP 論壇雖由聯合國附屬機構組織，但也在本文撰寫即將完成之際關閉其發言內容存檔，本文只能根據先前整理的資料進行分析（所幸這部份在關閉前已經完成），而不能直接索引網頁資料。凡此，都使本文的研究深度和第一手資料索引的完整度，造成一定的限制。由於篇幅的限制，本文也沒有比較世界資訊社會高峰會的實體諮詢管道，以致於無法進一步分析，上述電子公共論壇所面臨的瓶頸，是否為通過電子介面進行諮詢的特殊問題，還是所有公開政策諮詢皆有的困境。這些不足之處，應是未來研究電子公共論壇需要繼續努力的方向。

參考文獻

- 姜家雄、吳竹君（2004）。資訊科技與虛擬外交。載於孫以清、郭冠廷（主編），**政治與資訊科技**（151-177 頁）。台北：揚智。
- 項靖（2004）。推動數位化民主之基礎條件。**研考雙月刊**，第 28 卷第 4 期，頁 52-66。

- 黃東益、陳敦源（2004）。電子化政府與商議式民主之實踐。臺灣民主季刊，第 1 卷第 4 期，頁 1-34。
- 謝宗學（2003）。網際民主與審議民主之實踐：資訊化社會的桃花源村。資訊社會研究，第 4 期，頁 87-139。
- 羅晉（2007）。線上「理想言談情境」之理想程度：蘇花國道論壇的檢視與分析。發表於台灣政治學會 2007 年會暨學術研討會，台灣政治學會主辦，台北市。
- Agre, P. E. (2002). Real-Time Politics: The Internet and the Political Process. *Information Society*, 18: 311-331.
- Ainsworth, S., C. Hardy, & B. Harley (2005). Online Consultation: E-Democracy and E-Resistance in the Case of the Development Gateway. *Management Communication Quarterly*, 19: 120-145.
- Almansi, C. (2003). Content - With or Without Access: What Would be the Role of Civil Societies? - Pressuring Deciders into Accountability: Wsis-Online Example. Retrieved June 03, 2008, from http://www.dgroups.org/groups/IS/index.cfm?cat_id=2777&msgid=96779&op=dsp_showmsg
- Ayres, J. M. (1999). From the Streets to the Internet: The Cyber-Diffusion of Contention. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 556: 132-143.
- Barber, B. R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beniger, J. R. (1986). *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Bimber, B. (1998). The Internet and Political Transformation: Populism, Community and Accelerated Pluralism. *Polity*, 31: 133-160.
- Brants, K., M. Huizenga, & R. vanMeerten (1996). The New Canals of Amsterdam: An Exercise in Local Electronic Democracy. *Media, Culture and Society*, 18(2): 233-247.
- Brown, S. J., & M. S. Studemeister (2001). Virtual Diplomacy: Rethinking Foreign Policy Practice in the Information Age. *Information and Security*, 7: 28-44.
- Buchstein, H. (1997). Bytes that Bite: The Internet and Deliberative Democracy. *Constellations*, 4(2): 248-263.
- Cairncross, F. (1997). *The Death of Distance: How the Communications Revolution will Change Our Lives*. Boston: Harvard Business School Press.

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

- Cammaerts, B., & N. Carpentier (2005). The Unbearable Lightness of Full Participation in a Global Contest: WSIS and Civil Society Participation. In J. Servaes, & N. Carpentier (Eds.), *Towards a Sustainable Information Society: Deconstructing WSIS* (pp. 7-50). Bristol, UK: Intellect Books.
- Chadwick, A. (2003). Bringing E-Democracy Back in. *Social Science Computer Review*, 21(4): 443-455.
- Clerc, A. (2003, April 22). Establishment of a Civil Society Bureau: A historic event! *WSIS Newsletter*. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.itu.int/wsis/newsletter/2003/apr/a2.html>
- Coleman, S. (1999). Cutting out the Middle Man: From Virtual Representation to Direct Democracy. In B. N. Hague, & B. Loader (Eds.), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age* (pp. 195-210). London: Routledge.
- Coleman, S., & J. Götze (2001). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society Press.
- Dahlberg, L. (2001). Computer-Mediated Communication and the Public Sphere: A Critical Analysis. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 7(1). Retrieved June 03, 2008, from <http://jcmc.indiana.edu/vol7/issue1/dahlberg.html>.
- Davis, R. (1999). *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford: Oxford University Press.
- Dean, J. (2001). Cybersalons and Civil Society: Rethinking the Public Sphere in Transnational Technoculture. *Public Culture*, 13(2): 243-266.
- Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (1998). *Electronic Civic Consultation: A Guide to the Use of the Internet in Interactive Policy-Making*. Den Haag: Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Galston, W. A. (1999). (How) does the Internet Affect Community? Some Speculation in Search of Evidence. In E. C. Kamarck, & J. S Nye (Eds.), *Democracy.com? Governance in a Networked World* (pp. 45-61). Hollis: Hollis Publishing.
- Graddol, D., & J. Swann (1989). *Gender Voices*. Oxford: Blackwell.
- Grant, R. (2004). The Democratization of Diplomacy: Negotiating with the Internet. Retrieved June 03, 2008, from http://www.oii.ox.ac.uk/resources/publications/OIIR5_20041126.pdf.
- Grossman L. (1995). *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: Viking.

- Heinrich-Böll-Foundation (2004, May 13). Working Group on Internet Governance is Shaping Up: Coordinator Markus Kummer on Details, Civil Society Caucus Striving for Common Positions. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.worldsummit2005.de/en/web/621.htm>
- Isis on WSIS (Isis on World Summit on the Information Society) (2003, April). Civil Society Bureau Formed. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.isiswomen.org/onsite/wsis/csb.html>
- Janssen, D., & R. Kies (2004). *Online Forums and Deliberative Democracy: Hypotheses, Variables and Methodologies*. Prepared presented at the Conference on “Empirical Approaches to Deliberative Politics” of the European University Institute, Florence.
- La Chapelle, Bertrand de (2004). *Internet Governance Discussion and WSIS*. Paper presented at ITU Workshop on Internet Governance, Geneva.
- La Chapelle, Bertrand de (2004, October 4). Civil Society Nominates Candidates for Internet Governance Working Group: Now Kummer and Annan Have to Choose. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.worldsummit2005.de/en/web/673.htm>
- Macintosh, A., & A. Whyte (2002). An Evaluation Framework for E-Consultations? Retrieved June 03, 2008, from http://www.statistics.gov.uk/iaoslondon2002/contributed_papers/downloads/IP_Macintosh.doc.
- May, C. (2004). *Information Society: A Sceptical View*. London: Polity.
- National Intelligence Council (2000). Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.cia.gov/cia/reports/globaltrends2015/>.
- Norris, P. (2000). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001). *Public Management Policy Brief: Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation, and Public Participation*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *Public Management Policy Brief: Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process*. Paris: OECD.
- Office of Deputy Prime Minister (2002). Public Participation in Local Government: A Survey of Local Authorities. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.interactweb.org.uk/papers/ODPMPublicParticipationinLG.pdf>

電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」為例

- ORDIG (Open Regional Dialogue on Internet Governance) (2005). *Voices from Asia-Pacific: Internet Governance Priorities and Recommendations*, An ORDIG Input Paper for the UN Working Group on Internet Governance and World Summit on Information Society (p. 5). Retrieved June 03, 2008, from <http://www.apdip.net/projects/igov/ORDIG-InputPaper.pdf>
- Palais des Nations (2004, February 9). Report on CONGO WSIS Briefing. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.ngocongo.org/index.php?what=resources&id=250>
- Panganiban, R. (2004, August 27). News on WSIS Phase Two: Kummer and Karklins on Internet Governance and PrepCom Work. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.worldsummit2005.de/en/web/650.htm>
- Ranerup, A. (2000). Online Forums as a Tool for People-Centered Governance. In L. Keeble, & B. Loader (Eds.), *Community Informatics: Shaping Computer-Mediated Social Networks* (pp. 205-219). London: Routledge.
- Sarkar, M. B., B. Butler, & C. Steinfield(1995). Intermediaries and Cybermediaries: A Continuing Role for Mediating Players in the Electronic Marketplace. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 1(3). Retrieved June 03, 2008, from <http://jcmc.indiana.edu/vol1/issue3/sarkar.html>.
- Sassi, S. (2001). The Controversies of the Internet and the Revitalization of Local Political Life. In K. L. Hacker, & J. van Dijk (Eds.), *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice* (pp. 90-104). New York: Routledge.
- Sclove, R. E. (1995). *Democracy and Technology*. New York: Guilford Press.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition have Failed*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Smith, G. (1999). The Challenge of Virtual Diplomacy. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.usip.org/oc/vd/vdresents/gsmith.htm>.
- Smith, G. (2000). Reinventing Diplomacy: A Virtual Necessity. *Virtual Diplomacy Series*, February: VDS 6. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/reports/gsmithISA99.html>.
- Sunstein, C. R. (2001). *Republic.com*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Tasgrousianou, R. (1998). *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. New York: Routledge.
- UNDP APDIP (United Nations Development Programme- Asia-Pacific Development Information Programme) (2005). *Open Regional Dialogue on Internet Governance: Towards an Asia-Pacific Perspective on Internet Governance for*

- Sustainable Human Development. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.apdip.net/about/brochures/images/APDIP-ORDIG-Brochure.pdf>
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2002, December 03). Online Forum for Civil Society's Preparation of World Summit on Information Society. Retrieved June 03, 2008, from http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=6463&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UN ICT Task Force (United Nations Information and Communication Technologies Task Force) (2004, March 08). Online Forum on Internet Governance Launched. Retrieved June 03, 2008, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/pi1560.doc.htm>
- Walker, C., & Y. Akdeniz (1998). Virtual Democracy. *Public Law*, Autumn: 489-506.
- Wilhelm, A. G. (1999). Virtual Sounding Boards: How Deliberative is Online Political Discussion? In B. N. Hague, & B. Loader (Eds.), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age* (pp. 154-178). London: Routledge.

Electronic Public Forum and Transnational Political Participation: Online Forum on Internet Governance and IGOVAP Forum

Chen-Dong Tso*

Abstract

The impact of information technology on the society is by all means broad and profound. The opportunities and challenges information technology has brought to us can be traced to the industrial restructuring in the U.S. of the early days and evident in the discussion on digital divide and electronic government of the present days. As far as the application of information technology to political process, the current research efforts are on electronic government and electronic democracy as applied in the domestic context. However, recognizing the compression of time and space as information technology makes possible, international organizations of the information age should be able to serve local people more directly and international civil society able to conduct transnational grass root mobilization more easily with the aid of information technology. This paper observes the Online Forum on Internet Governance in held in 2004 and the IGOVAP forum in 2005 with two main inquiries. One is on the extent to which Internet helps mobilize local people from developing countries and civil society organizations to participate in global policy process, while the other is on the extent to which Internet helps local people from developing countries and civil society organizations have real impact on global policy outcome with regard to Internet Governance.

* Assistant Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

Keywords: electronic democracy, world summit on information society,
internet governance