

公民參與的 過去、現在與未來

國立政治大學公共行政學系
董祥開 副教授



國立政治大學 公共行政學系

董祥開 副教授



美國喬治亞大學 公共行政與政策學系 博士

美國德州農工大學
布希學院 公共行政學系 碩士

國立政治大學 公共行政學系 學士

亞利桑那州立大學 博士後研究員 美國全國行政研究計畫(NASP)
協同主持人

2006年 教育部公費留學考試

研究專長 組織理論與行為、公共管理、公共政策分析、風險偏好與創新、
審議民主與公民參與、量化研究與數據分析

何謂公民參與？

- 何謂「公民」？
 - 擁有公民身份(citizenship)，並根據該地區法律規定享有「權利」和承擔「義務」的人。
- 何謂「參與」？
 - 出現？參加？
 - 參與者對於要討論的議題有一定程度的了解，並參與實質討論，能夠提出觀點與看法。
- But, 所有公民都會願意來參加公共議題的討論嗎？
 - 認識不同的「利害關係人」的類型
 - 了解不同的「公民參與程度」的意涵
 - 認識不同的「公民參與管道 / 方法」的做法

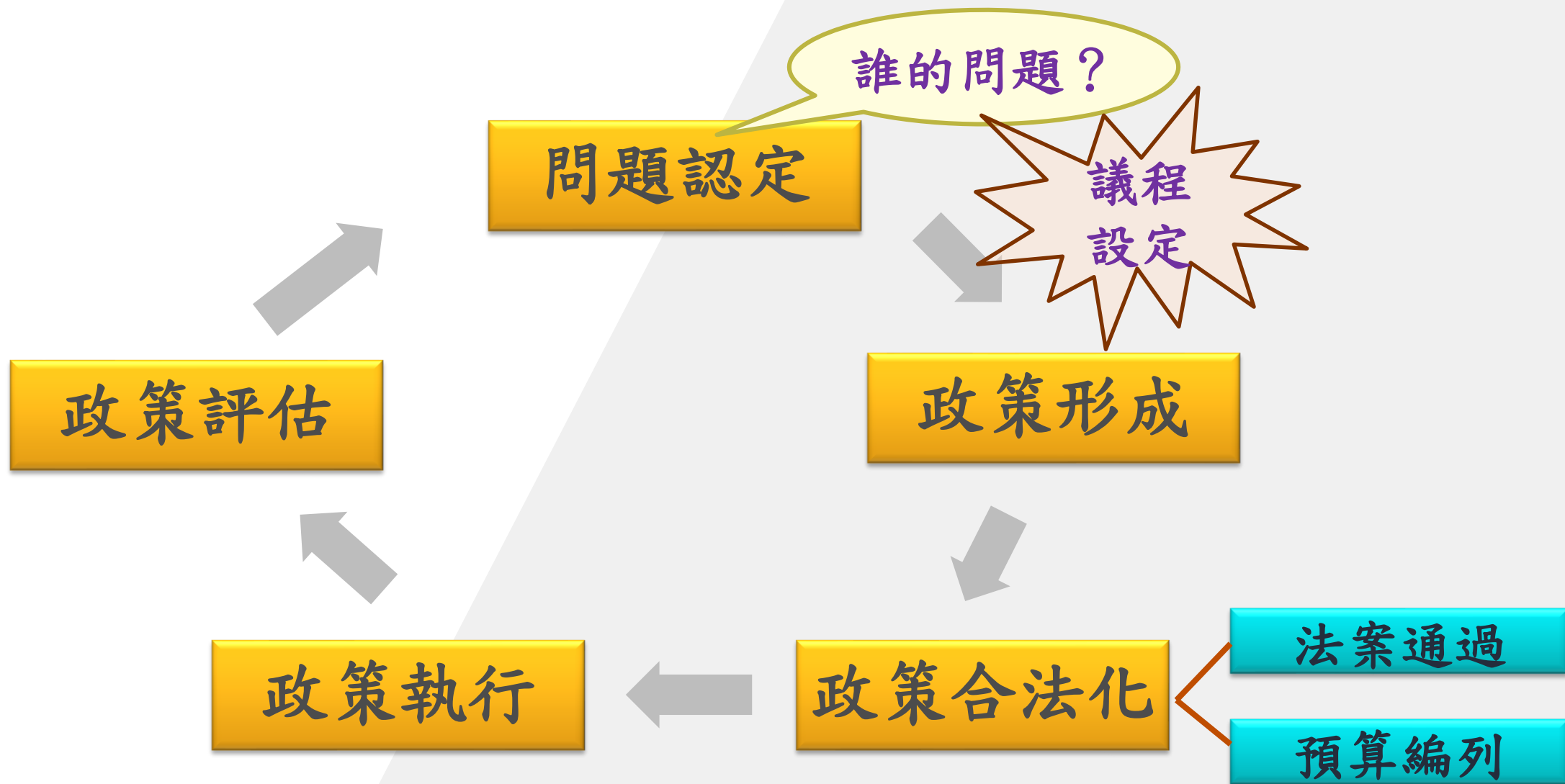
我們為何需要公民參與？

- 反映民眾的需求、解決民眾的問題.....
- 追求「公民參與」是為了瞭解「民意」
- 但誰的意見能夠代表「民意」？
 - 公民
 - 網民
 - PTT鄉民.....？

我們為何需要公民參與？

- 公共行政的正當性基礎
- Stout (2013) 於《正當性的邏輯：公共行政實踐的三個傳統》中提到三個公共行政的傳統，分別代表三種不同的正當性：
 1. 憲政傳統 (Constitutional) : 政治正當性，傳統上對下的治理方式，由法律所訂定及給予之正當性。
 2. 裁量傳統 (Discretionary) : 行政專業正當性，專業性(高品質的政策及規劃)所賦予文官之正當性。
 3. 協力傳統 (Collaborative) : 公民價值正當性，共同對公共問題提出需求、尋求解決之道的方

公共政策制定過程 (Public Policy Process)





公民參與之誰會參與？

利害關係人介紹

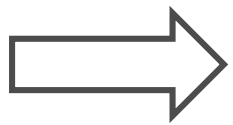
何謂利害關係人？

● Freeman

- Freeman (1984) 於《策略管理:利害關係人途徑》 (Strategic Management: A Stakeholder Approach) 提出利害關係人理論
- 首次將利害關係人的概念與理論帶入企業管理的領域內
- **定義：** 「組織中會影響組織目標或被組織影響的團體或個人」

● Bryson

- 利害關係人的分析在公共管理與政策中的所涵蓋的範圍應更為全面
- **定義：**「對組織的注意力、資源或產出提出訴求或受到該產出影響的個人、團體或組織」



在公共政策領域中對於利害關係人相關的研究展開多元的面向

「標的人口」與「利害關係人」

(一) 標的人口(Target Population)

- 指因方案之執行而直接受影響之個人或團體。

(二) 利害關係人(Stakeholders)

- 指受到某項政策方案直接或間接、有形或無形影響的人員，包括正面影響與負面影響的人員在內
- 範圍比「標的人口」廣泛



利害關係人內涵界定的基礎

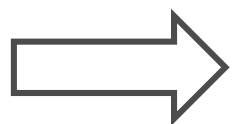
- **Dunn (2012)**

- 政策利害關係人 (policy stakeholder) : 受到政府政策影響以及能夠影響政策的個人或團體

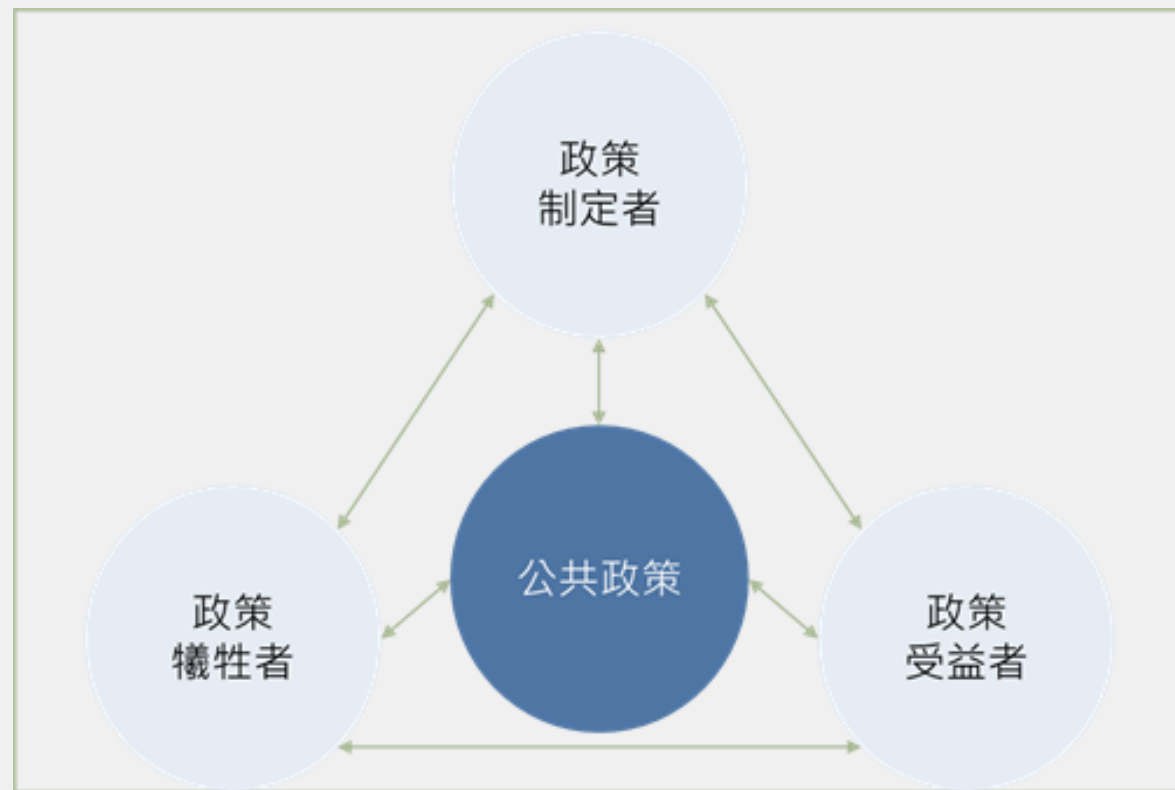
政策制定者 制定、規劃及執行政策

政策受益者 在政策過程中獲得到利益

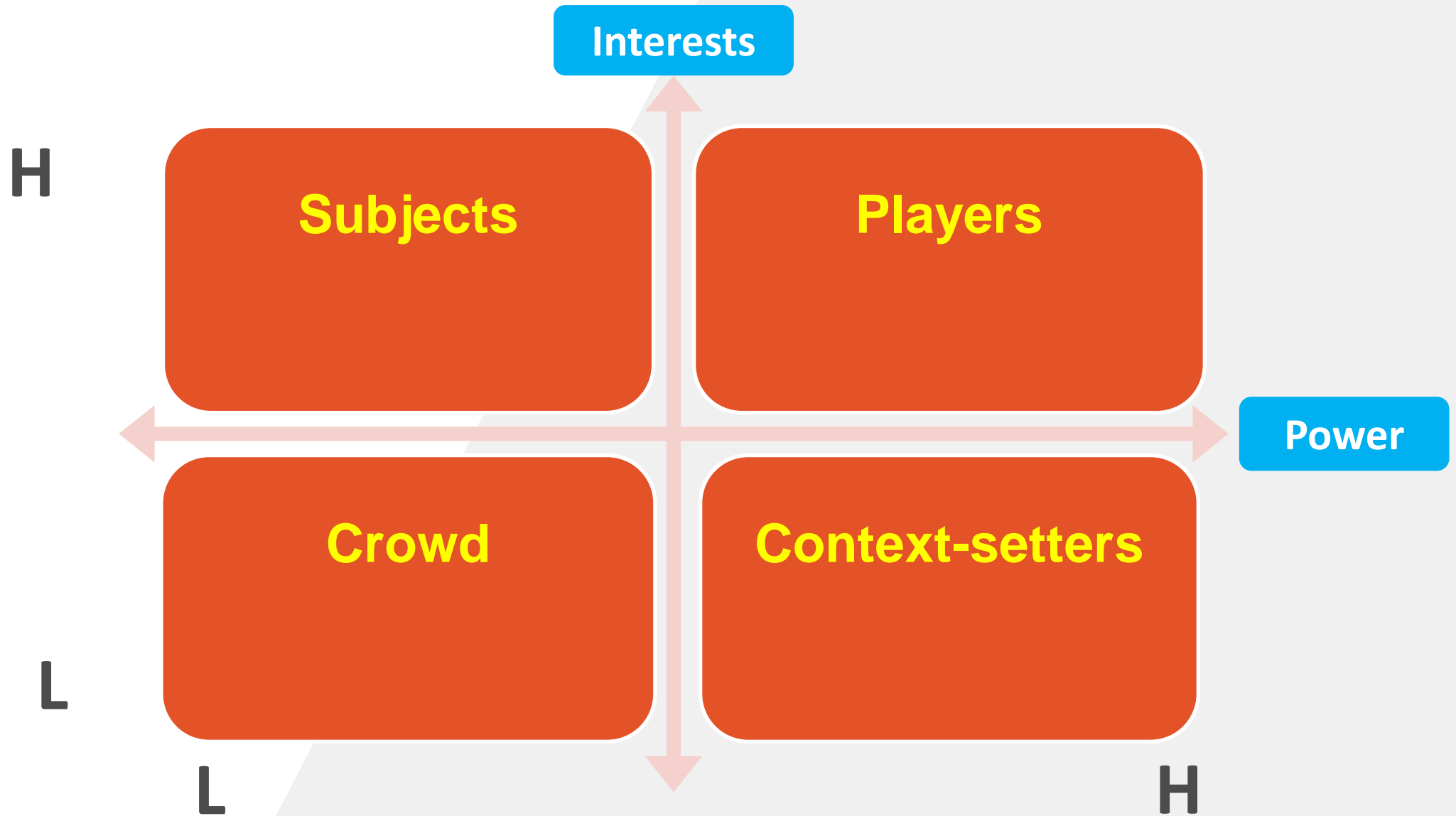
政策犧牲者 受到損害、侵害而喪失利益



政府在制定相關政策時，政策制定者若能全面性認定包含受益及受害的政策關係人，方能制定符合公平正義原則之政策



Ackermann & Eden 的利害關係人分析



溝通策略

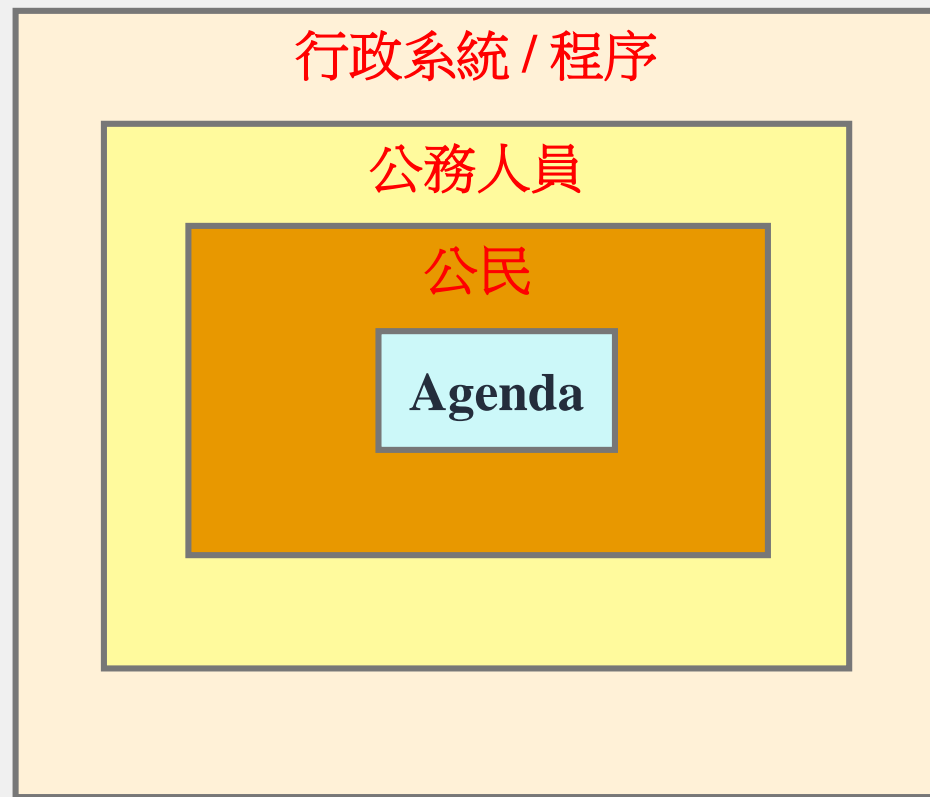
利害相關性



從行政的角度看「公民參與」



傳統的公民參與



真正的公民參與

Source: King, Feltey & Sussel (1998)

公民參與下的「審議」(Deliberation)

審議式民主(Deliberative Democracy)

「確保理性討論、從擴大公眾參與的角度強化民主政府的概念」。 (Cooke, 2000)

- 「開放、透明」成為社會主流價值。
- 牽涉到複雜或衝突的公共議題時，需要**精緻的公共討論**。
- 政策制定者與利害關係人之間的**雙向互動**
- 強調參與者必須對議題熟悉、**知情(Fully-informed)**
- 目標: 極端意見 → **單峰共識(Single-peaked consensus)**

公民參與之梯 (Ladder of Citizen Participation)



問題的結構性分類 & 公民參與方式選擇

- **結構良好(well-structured)**的議題/公共政策
 - 決策者、利害關係人少
 - 方案明確、有限
 - 偏好可加以排序
 - 不確定性低
 - 民調(意見探詢)、投票(決定)
- **結構適度(moderately-structured)**的議題/公共政策
- **結構不良(ill-structured)**的議題/公共政策
 - 決策者、利害關係人眾多
 - 政策目標共識低、甚至相衝突
 - 方案眾多、結果無法預估
 - 不確定性高
 - 工作坊(意見探詢)、公民會議(意見探詢)、審議論壇(意見探詢)

公民參與形式？

➤ 實體參與

1. 公聽會 (雙向討論)
2. 公民會議 (雙向討論)
3. 審議論壇 (雙向討論)
4. 工作坊 (雙向討論)
5. 民調 (單向意見表達)
6. 實體投票 (單向意見表達)

➤ 線上

1. 社群媒體 (雙向討論)
2. 網路參與平台 (雙向討論)
3. i-voting (單向意見表達)

線上參與公共事務

- 公共政策網路參與平台
- <https://join.gov.tw/>



提議規範

提議者資格

- 我國國民皆可利用多元帳號登入參與平臺進行提議。

提議者身分認證

- 提議者須填報姓名、暱稱、電話、手機、電子郵件及地址等聯絡資料。

提議範圍

- 以行政院及其所屬各級機關之業務範圍內為限。

提議方式及原則

提議的權責機關

- 提議者**選擇**提議之權責機關；或**指定**參與平臺管理機關協助判斷。
- 以**三個**為原則，超過時得視提議內容涉及範圍與權責機關進行協商。

提議格式

主題、內容或建議事項、利益與影響及佐證資料等，並以**文字**方式論述。

亦可提供**影音**資料連結作為佐證資料。

提議檢核

- 提議者於確認瞭解前七日後送出提議，自次日起進入檢核程序。
- 提議資料若有**違反公序良俗**或**法律規定**之情形，參與平臺管理機關得隱藏其提議申請。

提議、附議與共同協作：

如何提議？

先查詢是否已有相似建議。
若沒有相近想法，再寫下好點子發起提議。

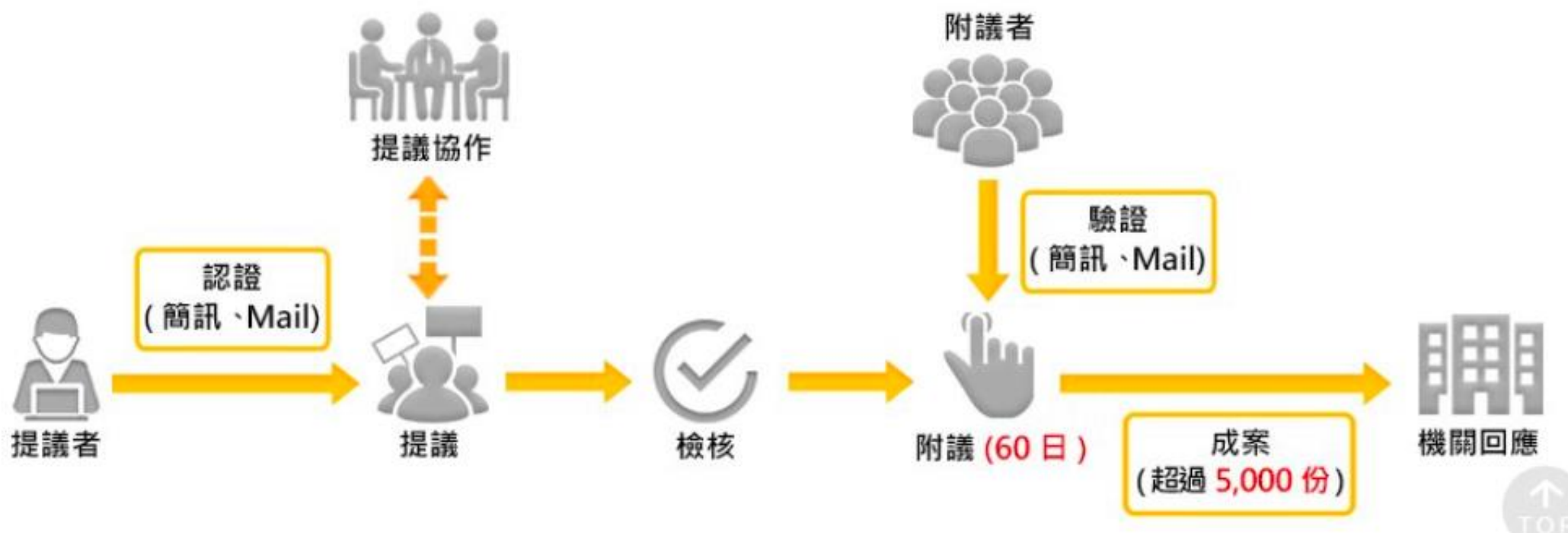
如何參與附議？

瀏覽已公開且尚在附議中的提議。
尋找並支持與自身相同理念的議題進行附議。

如何參與共同協作？

- 於正式提議前，由提議者開放志同道合的民眾協助提供意見，完備提議內容。

怎麼提點子?



- 可對不同的提議進行附議，但同一提議僅能附議一次。
- 在送出提議前可以選擇「協作討論」，尋求專業領域的朋友提供意見及修飾提議內容。
- 對於成案的提議，主管機關將在2個月內具體回應並公布參採情形。

參與式預算
臺北圓夢故事

重新參與 你的生活

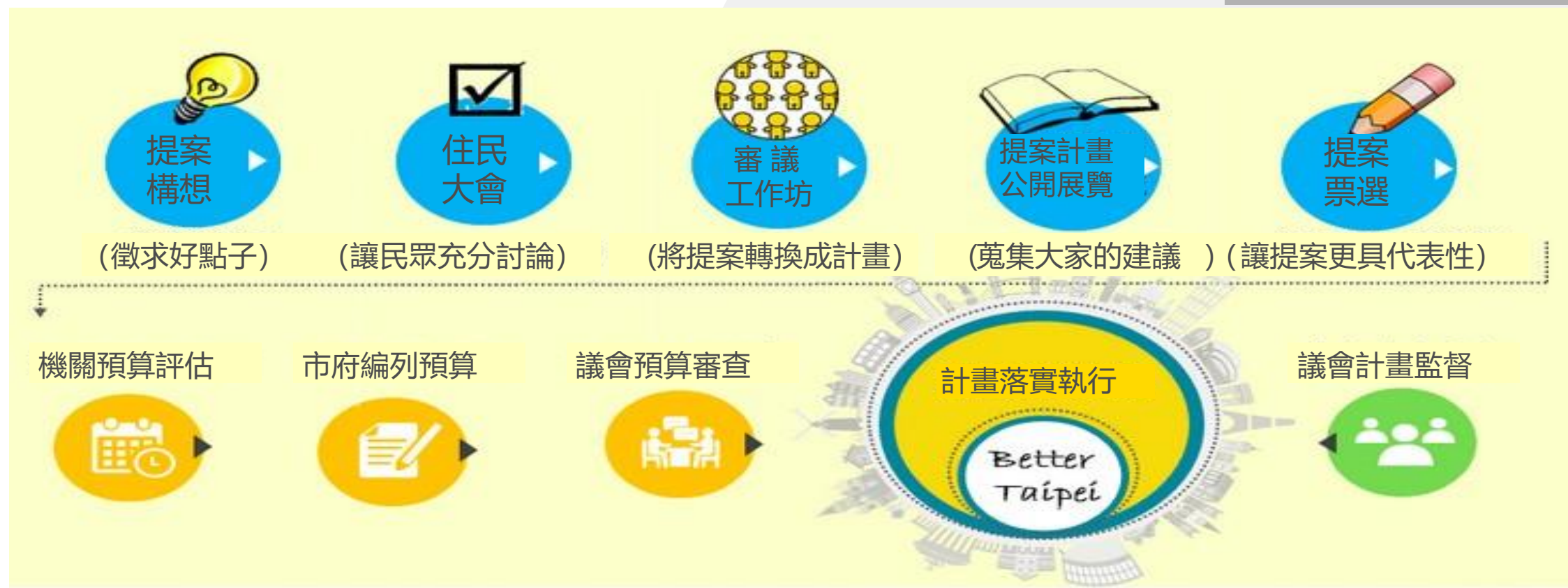


臺北市政府參與式預算

何謂參與式預算？

- **參與式預算(Participatory Budgeting, PB)**
 - 由人民來決定**一部份**公共預算的支出。住民和社區所有群體的代表，共同討論預算計畫，提出方案、討論，並且**投票**決定支出的優先順序。
 - 允許公民在政府預算決策過程中**扮演直接的角色**，有機會參與並決定公共資源應如何配置。

參與式預算 vs. 年度預算編列流程



參與式預算審議過程(深度討論的公民參與)的優點?

- 提供「**正反兩面的意見**」，讓參與者了解雙方說法的利害得失，給予參與者一個尋找「**平衡點**」的機會，透過相互思辨、**減少偏見**。
- 討論過程及結果都公開於大眾，提供資訊交流及意見溝通的平台（**資訊透明化**）。
- 要讓參與者在議題上獲得更多資訊，重點在於瞭解參與者接收資訊後，意見「**改變的程度**」以及「**如何改變**」。
- 提供了問卷及面訪(interview)所做不到的「**擴大討論**」。
- 具政策規劃及執行「**正當性**」。
- 參與過審議式會議的人，有較高比例會成為**更關心公共事務的公民**。

向大專院校、高中(職)推廣參與式預算

- 與陪伴學校合作，舉辦及設計「**推廣課程**」
- 拓展到各大專院校、高中(職)，實現「**公民意識需從年輕培養**」的理念



公民參與的挑戰？

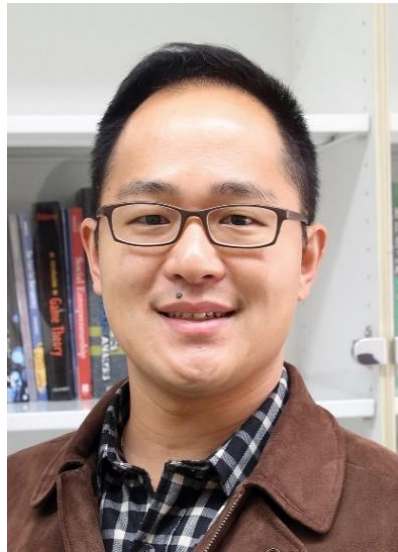
1. 掌握權力者仍可控制資源及議程設定，可能有**排他性**的問題。
2. 齊頭式的不平等會導致**對話不公平**的問題
 - a) 例如: 教育程度較低、經濟弱勢者
 - b) 可能無法做出有效的論述/證，也可能缺乏充分理解。
3. 審議過程發生**衝突的可能性**較高。
4. 耗費的時間、資源及行政**成本**較高。

結語:

要公民參與、不要只是「供」民參與

- 要有**實質討論**
- 參與討論者要充分知情(fully informed)、具有討論的**先備知識** (prerequisite knowledge)
- 要讓討論的結果能夠**轉換成實質影響**
- 要培養**公民精神** (公民參與活動不能只是曇花一現)

歡迎聯絡分享



董祥開 Hsiang-Kai Dong

國立政治大學公共行政學系 副教授

電話：02-2939-3091 轉 51146

傳真：02-2939-1144

電子信箱：hkdong@nccu.edu.tw