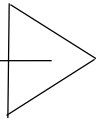




公民參與的前瞻與反思

口述作者 ■董祥開 / 國立政治大學公共行政學系副教授

文字整理 ■許賀舜 / 國立政治大學財政學系



近年來「公民參與」這個概念，在國內、外皆引領風潮，替正在積極推動公民參與的政府及機關帶來不少的掌聲。的確，過去我們會說，政府在取得治理「正當性」的來源有三：「憲政/法律正當性」、「專業正當性」以及「民意正當性」。憲政正當性指的是透過法律制度的規定與規範，賦予治理者合法的權力及職位；而專業正當性則是植基於政府機關本身具備公共政策規劃及制定的專業能力，因此取得治理的權力及正當性。但第三個正當性的來源－民意正當性，過去卻經常被與憲政/法律正當性混為一談，並未獲得充分的討論及實現。

一般來說，過去許多人會認為只要是經過「選舉」獲勝、取得了法律上賦予的職位及權力後，執政者就「自然具備民意正當性」。然而，我們也知道：每到選舉時，民眾會將手中的選票投給某一位候選人，其背後的原因可能有很多，可能是同意這位候選人所提出的某些政見、可能是因為支持這位候選人所屬

的政黨、也可能是因為純粹喜歡該候選人本身的個人魅力、甚至有可能只是因為更討厭另外其他的候選人……。然而，無論某一位候選人是何種原因獲得最高票，當他/她當選後，雖然表面上似乎已經具備了「民意」的基礎，但當他們面對後續排山倒海而來的公共議題，需要作出各式各樣的決策時，他們的想法或判斷卻不見得能夠符合當時將票投給他的民眾。相反地，當民眾決定把票投給某位候選人時，也未必真的希望將全部公共事務的決定權，交給這一個人(或少數幾個人)，所以，也難怪民眾經常會出現「當初把票投給他/她，沒想到他/她竟然會這樣……」、「早知道他/她會這樣做，我當初就不投給他/她了」的感慨。而這當中最主要原因，就在於大多數的公共政策，其決定的時間點都在選完候選人的數月、甚至數年之後，在時空環境變遷下，決策者不盡然、或是根本不需要再去了解獲滿足民眾的需求了。

也因此，在民選代表凡事「代議」下，就會

使得其決策與民眾真實需求之間產生落差，而這始終是代議民主一個有待解決的問題。因此，真正的（authentic）公民參與，就是要讓民意基礎能在不同的時間點及不同的公共事務上得到展現，如此才能真正發揮公民參與的精神與價值，提高政府的治理正當性。

公民參與的實務標竿案例—參與式預算

公民參與的概念，在各政府機關的實務運作上，有著相當不同的樣貌，從過去採取偏向實體參與的方式，例如在政策規劃或推動前，舉辦工作坊、說明會、公聽會、審議論壇等，一直到近年來越來越普及的線上公民參與的方式，例如首長信箱、機關 FB 粉絲專頁、公共政策網路參與平台（<https://taipei.join.gov.tw/idea/index>）等，皆是提供民眾參與公共事務討論、表達及交換意見的管道。在這樣的風潮下，許多地方政府則進一步在「公民參與的深度」上，下了不少功夫，不但讓民眾有表達意見的機會，也極力賦予民眾直接影響政策的決策權。而其中又以台北市政府於 105 年起開始推行的「參與式預算（participatory budgeting）」最廣為人知。

參與式預算，顧名思義，就是讓人民有參與預算分配與運用的討論機會。舉凡任何年滿十六歲在臺北市居住、就學或就業的民眾，都符合提案資格，可以向台北市政府提案。任何有興趣提案的提案人，只要在規定時間內提

出計畫書，之後就可以參與各行政區所舉辦的「住民大會」並為自己的提案進行說明，倘若他們能夠爭取到更多其他民眾支持、並且通過住民大會的票選，就可以進到下一階段，與各相關局處機關進行方案的可行性討論。通過可行性評估的案件，最後將交予該行政區的所有民眾透過 i-voting 的方式共同決定之。

這樣的過程看似繁瑣，但卻是讓過去最沒有「議程設定權」的一般民眾，有了一個「發聲」的管道，甚至有了直接影響公共資源分配的決定權。如此的做法，不但可以反應出最即時、最真實的民意與需求，還可以起到培養「負責任公民（responsible citizens）」的作用。讓民眾逐漸明瞭，公共事務的討論與凝聚共識，是需要付出一定的時間與心力；同時，也可教育民眾在碰到某特定公共議題時，了解該如何透過正式的程序與業務機關協商討論，並一同評估提案的可行性與適法性。

公民參與的價值—點評參與式預算

從民眾的角度來看，參與公共事務的討論，需要耗費許多時間與心力，但也顯示出願意參加者大多是那些真正有熱忱且需求較為明顯的人。從行政角度來看，隨著參與的人數增加以及議題的多元化，政府執行參與式預算的行政成本也逐年增加。但「效率」向來都不是民主制度追求的唯一價值，要享受真正民主精神下的公民參與，就必須接受程序上的

繁複，如此才能深化參與的程度、提高討論的品質。

台北市政府所推行的參與式預算有以下特點，第一、其公民參與的推行並非曇花一現，而是從四年前已持續推行至今、且參與人數逐年上升，表示已逐漸培養出民眾參與公共事務的精神與習慣。台北市政府在公民參與的合作網絡推廣積極，除十二個行政區皆設有「參與式預算諮詢櫃檯」，可接受提案受理、提案撰寫諮詢、住民大會、推廣教育課程報名，也提供設計親民、且易於使用的參與式預算資訊平台 (<http://pb.taipei/>)，讓使用者操作輕易上手。第二、為強化參與式預算的基礎，台北市民政局從各行政區挑選特定的學校作為「陪辦學校」，形成「官學聯盟」。一方面來說，學校可以透過實作方式與課程結合，讓學生可以實際體驗在課堂中所講述的公民參與之概念與實務上的搭配；另一方面，與學校合作，也為台北市政府參與式預算的活動提供了人力上的挹注。以政大為例，我們就負責協助文山區與信義區的公民參與活動推行，與政府及社區形成密切的合作網絡關係。甚至，台北市政府及陪辦學校也將推廣課程向下拓展到各高中職，實現「公民意識需從年輕培養」的理念。第三、幾年下來，台北市的參與式預算已讓民眾知道是在「玩真的」，不但從開始至今的提案書與討論狀況，都可以在網站上找

到，各區經投票通過案件的執行進度，也在網站上一目了然，隨時可接受民眾的監督。以106年度的提案來說，執行率已達到百分之百，107年度的案件也達到85.7%。從取信於民眾的角度來說，已有「徙木立信」之效。

在此基礎之上，未來倘若要使公民參與的效益更加得以顯現，有以下幾點可以思考。首先，目前參與式預算的主要參與者經常可見里長及資深市民，上班族及年輕族群的參與情況較不佳，即便住民大會等活動已幾乎都在晚上舉辦，上述情況仍未能獲得有效的改善。這樣的現象固然合乎常理，但倘若我們希望達到真正的治理合理性，擴大參與是有必要的；同時，擴大參與的努力也不能只在「提高參與人數」，更應詳細分析過去哪些群體參與程度較低，進而精準打擊，設定有效宣傳方式以提高其參與程度，才能達到更佳的整体代表性。

除此之外，目前由於必須配合政府年度預算編列與立法院預算審議的期程，以至於所有審議式預算的活動大都發生在上半年。然而，這樣的先天限制容易造成民眾大都只能討論年初、無法討論年中及以後的議題。一旦碰到參與式預算期程開始後，民眾就算有想要提案處理的問題，也得再等上半年才能進行提案討論及投票，難免會讓民眾有等待時間過長之感。

最後，所謂真正的「審議（deliberation）」，就是要對公共議題進行深入的討論，必須要了解正、反雙方意見，並仔細考量其利弊得失。然而，目前受限於成案的時間壓力，民眾的提案並不一定都能在上述標準下被充分的討論。甚至每當碰到提案較多的情況時，民眾可能會在尚未深思熟慮的情況下馬上進行投票，可能使某些「複雜但有實益」的案件不易獲得支持。因此，倘若我們真的希望落實公民參與的精神，應秉持「三不」原則：不怕麻煩、不只講求效率、以及不受限於預算期程等原則。理想的民主體制，絕對是在政府願意建立健全的公民參與制度、民眾也願意積極參與的兩大前提下才可達到。政府應更加重視議題討論的深度和參與民眾知情（fully informed）的程度，如此才能深化直接民主的精神，以達成真正且有效的公民參與。

析、組織理論與行為、公民參與，以及公部門人力資源管理等；而近期的研究，則著重在探討公務人員中具有部門轉換經驗者在公部門所扮演的角色與對組織的影響。



作者簡介

董祥開副教授畢業於國立政治大學公共行政學系，並於美國德州農工大學布希學院取得碩士學位、美國喬治亞大學公共行政與政策

學系取得博士學位。董祥開副教授目前亦擔任臺灣政經傳播研究中心文官調查小組的召集人，其主要的研究領域包括了公共政策分