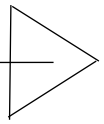




台灣的公民意識與公民參與

口述作者 ■莊文忠 / 世新大學行政管理學系教授

文字整理 ■趙崑睿 / 國立政治大學政治學系



台灣自 1987 年解除戒嚴後，公民社會蓬勃發展；2008 年兩次政黨輪替，民主政治也步入常軌，年輕一代的公民更是出生便享受諸多權利，然而若多數公民不能珍惜與善用權利、不斷放大個體及缺乏自我治理，將可能造成民主危機，因而現今學術研究的焦點之一乃是關注個體利益與整體利益的調和，公民意識與公民參與也儼然成為當今公民社會中的熱門議題。

公民意識與台灣政治發展

如果想了解「公民意識」與當代社會與政治的關聯，我們可以把公民意識放在「公民社會」與「民主治理」的兩大框架之下觀察，或許更能彰顯出現代公民的重要角色。一方面，在公民社會中，最重要的意涵便是強調公民的積極性、自主性與能動性，即公民除了追求自我發展之外，更應該關注周遭的世界，甚至應用自身的能力與優勢幫助他人。另一方面，在傳統治理模式下，大多數的公共政策皆由政府部門所主導，而民主治理模式則強調政府權

力的下放與公民的積極參與，因此，我們可以發現，近年來，有許多的公共政策過程其實都有公民參與的影子，甚至是有些議題的討論或決定由公民所發起的，像是公民審議、參與式預算、i-voting、公民投票等機制。由此可知，在公民社會、民主治理的脈絡下，公民意識是很重要的元素，同時也是現代民主社會對公民角色的期待與形塑。

回顧台灣經歷威權統治、民主化過程、到現在進入民主鞏固階段，可以觀察到民眾的公民意識其實是有差異與轉變的。威權時代對於「好公民」的定義不外乎是效忠國家、服從領袖、服兵役、納稅等，我們可以發現此一時代所談論的公民意識以強制的「義務」（obligation）為主。換句話說，威權時期的公民意識其實是建立在成就國家這個「大我」的理念之上，所以，屬於個人的「小我」自主性有意或無意地被貶抑，尤其是在執政者為了便於管理之際，往往也不希望人民過度強調小我，因而形塑出以義務為主的公民意識。

而隨著台灣逐漸民主開放，公民對於「權力（power）」與「權利（rights）」的觀念提升，透過各種管道爭取政府的放「權」。權力釋放其實代表決策權力的分享，例如允許競爭性的選舉、開放人民參與公共政策；而要求政府保障自由權、平等權、社會權等，其實也是有助於守護公民行使權力的權利。所以，這個階段的公民意識內涵從原先強調義務，開始重視權利，小我的自主性逐漸放大，公民認知到不需盲目服從政府的領導或對執政者歌功頌德，每一個人都可以挺身而出，為捍衛個人權益或公共利益而發聲。

事實上，政治上的解嚴與公民權利意識的提升，讓當時的台灣社會十分活躍，此從內政部登記立案的人民團體數量逐年攀升可以得證。但此階段的公民社會與政府治理也逐漸遭遇到挑戰，因為當許多小我開始主張個人權益時，不僅是大我與小我之間的對立性升高，小我之間產生衝突的可能性也不小，也就是說，當公民在擴張個人自由和權益的同時，某種程度上也可能會以犧牲公共利益為代價或侵犯到他人的自由和權益，是以，如何平衡大我與小我、小我之間如何共處，便成了這個時期的挑戰。要言之，雖然此一階段的公民社會生氣勃勃，但其中所蘊藏和爆發的爭議、衝突也是不斷，此時最為重要的社會治理，就是設法調和個人利益與公共利益，並讓每一個

人都享有自由的空間而又不損及他人的自由。

當台灣經歷兩次政黨輪替，民主政治逐漸進入軌道之後，個人的權益已獲得相對充分的保障，絕大多數的新生代公民並未經歷過爭取公民權利的辛酸血淚過程，而是一生下來就能享受前人打拚而來的甜美果實，若任意揮霍或不知珍惜得來不易的權利，其實是有可能造成民主的倒退和危機，因之，這個時期的公民意識應該強調公民如何自覺性和自發性地善盡「責任」（duty）。換句話說，個人權利並非無限制的擴張，也需要適度的自律與自理，甚至居於優勢地位的公民，應該反思如何善用個人的專業與能力來幫助社會上處於不利地位的群體，以減少社會階層化所帶來的問題與衝突，若原本重視追求個人權益的公民，能夠善盡公民的責任，主動關心和創造群體共同福祉，或許才是當今台灣民眾的公民意識真諦。

總結來說，台灣民眾的公民意識從原本只重視大我，進展到關切小我，以及當前以小我改變大我的進程，可以瞥見公民意識與台灣的公民社會、民主政治的發展有密不可分的關係。

公民參與的內涵

台灣的民主社會已日趨成熟，這些年來，公民意識也一直是學術界的研究焦點之一，雖然各個學門探討公民意識的議題和途徑或許

不一，但各家學派幾乎都會關注到個體利益與整體利益之間的調和問題，強調群體之中，必然包含個體的存在，但個體權益的追求應不危害群體利益的和諧。事實上，現今的公民教育除了教導公民正確認知和行使權利外，也很重視公民的責任。如前文所言，此處所指涉的「責任」與早期的「義務」其實有很大的不同，責任代表身為一個公民，應該使用能力、專業為群體服務、改變社會，這是一種發自內心的「使命感」。因此，有責任感的公民有發自內心想讓「社會共好」的願景，而公民的義務則帶有強制性或不情願的成分，至於個人是否真的願意為了「國家興亡」而置個人身死於度外，便不得而知了。

身在台灣的每一個世代都經歷不同的社會與政治發展階段，例如生長在戒嚴時期的世代，意見表達自由受到較多的限制，因而較少談論公民自身的權利；處在解嚴之際的世代，見證了台灣從封鎖禁錮到自由開放的時代，也參與了向統治者爭權的過程，認知到許多權利並非與生俱來，而是需要努力爭取的；政治民主化後的世代不用辛苦爭取便擁有諸多權利，經濟條件也比起前面的世代更為充裕，這是新世代所具備的優勢。因之，不同世代的公民應互相理解和包容彼此對公民意識的認知與行為，而不是相互否定與批評，才能創造世代共融的局面。尤其是年輕世代的公民，面

對網路科技興起，更加助長了個人的自我意識，反而有可能忽略自我在群體中應該承擔的責任。因之，我們除了透過教育教導公民珍惜既有的權利外，也應思考如何提供年輕公民更多公共參與的機會，善用自身的優勢來發揮個人的價值，透過各種形式的公民參與來豐富公民意識的內涵，在既有的權利基礎上繼續完善和深化。

基本上，公民參與可分為幾種層面，包含政治、社會與政策的參與。政治參與的核心主要是選舉，從過去到現在，透過日益公平、公正的競爭性選舉，讓台灣往更成熟的民主國家邁進。根據個人過去執行中央選舉委員會委託的研究計畫資料顯示，年輕公民的政治參與過去一直是相對低於年長公民，不過，在2020年總統與立委選舉中，年輕世代的投票率卻提高不少，若能持續此一參與動力，應該也是件好事。當然，政治參與除了選舉外，還包含意見表達、社會運動、集會遊行等方式，這些體制內與體制外的政治參與，都可以培養年輕人關懷公共事務，應鼓勵年輕人多投入。

社會參與比較偏向關心和投入鄰里、社區及公益的事務與活動，也就是先從周遭的人、事、環境開始關注和參與，某種程度上就是讓公民連結社會、關懷社會，進而以行動改變社會。因之，社會參與一樣具備多種形式，包含

參與志願服務、加入民間社團、公益慈善捐款等，都有助於個人融入社會，而避免被社會所排除，建立社群共同體的想像。

此外，雖然廣義的政治參與包含政策參與，但兩者亦有其差異之處。從公共行政的角度觀察可以發現，公民有很多參與政府政策的機會，尤其是年輕世代的公民，例如政府關注青年就業而成立青年就業諮詢機構、政府邀請青年代表參與審議課綱等例子，讓年輕人能夠對於就業、就學等特定議題與討論和決策。而國發會的政策提案平台、各縣市政府的參與式預算、i-voting 等機制，也讓一般公民可以表達政策的偏好、決定政府資源的分配。由此可見，公民參與的概念也隨著原先參與選舉、社會運動的範疇，到近來參與政府決策過程而逐漸加廣加深。

綜言之，公民意識的培養是一個社會化的過程，公民權益的擴展與落實也是世代累積的成果，年輕世代不需要重新爭取、付出太多代價便可行使權利，基本上這是年輕公民的優勢，但某種程度上也有其隱憂，可能導致有些人並不加以珍惜，且一旦這些權利受到剝奪時，反而出現驚慌失措或怨天尤人，而不知如何捍衛或爭取權利。因之，鼓勵年輕公民應該更勇敢地的跨出「舒適圈」，時時提醒自己，這些權利得來不易，並能妥善應用權利，進而對社會有所貢獻。

探究當代台灣的公民意識

台灣民眾的公民意識培養有其步驟可循，教育可說是一個重要的途徑。以十二年國民基本教育的新課綱為例，在公民教育中特別強化學生探索社會問題的能力，其目標的培養年輕人與社會的連結，若未來公民不瞭解社會，儘管具備專業能力、一技之長也無法幫助社會解決問題。因此，連結社會和理解社會可說是公民參與社會和政治的重要前提，不管是高中生、大學生若能進一步思考，未來社會可能出現什麼問題、自己能做什麼、應該具備何種能力、進而強化學習專業的動機，甚至加入理念一致的團體，共同解決社會難題。此一認知對個人也是有好處，蓋知道自己的定位與目標，遠比人云亦云，一窩蜂學習當前熱門學科來的好。

就研究的觀點而言，早期談論公民意識多從「何謂好公民？」、「公民素養是什麼？」這類規範性架構著手。但對於從事經驗研究與量化分析的研究者來說，必須不斷思考這類抽象概念如何從現實世界中找到某些特質並加以描繪。換言之，公民意識除了理論層次的演繹推論，透過實證研究的途徑，我們其實也可以找到現代公民所具備的特徵，是否與公民意識的規範性定義一致、是否符合公民社會與民主治理的期待。

雖然我們使用實證方法分析公民意識，但

分析架構背後的哲學基理依然是很重要的，這些哲學層次的論述提供我們理論與研究的基礎，以利經驗研究者對應行為層次的操作化定義與後續的觀察測量，並進一步解釋某些變數與公民意識之間的關係，最終找到公民意識的差異是否受到經濟、政治、社會、個人等因素所影響。要言之，規範性研究其實與實證性研究一樣重要，分別從「應然面」和「實然面」的觀點探討公民意識。

最後，近年來，有不少人在討論民主政治是否會面臨崩潰的危機，像是民粹主義的盛行、假新聞的氾濫、乃至於疫情傳染的威脅等，都有可能讓執政者有機會以保障公共利益或維護社會秩序之名義，祭出一系列的管制措施，限縮人民的自由與權益，對公民社會的運作造成不利影響。值得此際，具備公民意識的公民所能產生的抗衡作用更顯得關鍵，透過公民的參與和監督，可以防止政府權力的無限上綱，避免某些權利在不知不覺中受到侵害而不知，這正是保衛民主政治免於崩壞的重要力量。

行長、台灣透明組織協會執行長、財團法人臺北市公民教育基金會董事、台灣政治學會理事等多項職務。莊教授主要的研究領域為公共政策分析、政府績效管理、民意調查、非營利組織管理等，其相關著作可見於《選舉研究》、《公共行政學報》、《台灣政治學刊》、《行政暨政策學報》、《東吳政治學報》，以及《人文及社會科學集刊》等專業學術期刊之中。



作者簡介

莊文忠教授為國立政治大學公共行政學系博士，目前為世新大學行政管理學系教授。

莊教授曾擔任台灣政策研究院文教基金會執