國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science
College of Social Science
National Taiwan University
Master Thesis

我國公民參與實踐現況初探
—以台北市政府為例

The Preliminary Study of our Country's Civic Participation Practice: A Case Study of Taipei City Government

林美秀

Lin, Mei-shiou

指導教授：王宏文博士

Advisor: Wang, Honwun, Ph.D.

中 華 民 國 107 年 9 月

September, 2018

摘要

以往，由公部門掌握管理國家的權力，採行「由上而下」的管理方式，在當前提倡新公共管理觀點與運動下，已產生根本性的變化，基於政府公共政策最終的服務對象是公民，惟有施政內涵貼近民眾需求，提升人民信賴，是實踐民主精神的第一步，台灣自從解嚴後，在立法及行政部門已逐漸將公民參與理念及機制納入政府治理中，然公民參與之機制有那些？有何優缺點？我國現行哪些公共政策議題已納入公民參與機制，其呈現成果為何？一直是學界與實務界關注的焦點。

本文為了解公民參與的理念與內涵，以台北市政府為實例，探究我國公民參與機制的運用現況，是否與時近提出的理論相近，而面對公民參與之缺點與困境，台北市政府於規劃與執行時，如何因應與改善。

本文運用文獻分析法，也稱為次級資料分析法，蒐集國內外文獻及台北市政府官網資料，整理分析公民參與理念、重要理論、國內研究發現、我國制度發展現況及台北市運作情形，以充實研究內涵。

經分析文獻資料結果發現，台北市政府在公民參與機制的運用實踐上，參與式預算機制已達到公民參與光譜的夥伴關係與合作層次；而公聽會、聽證會、公民咖啡館、工作坊、座談會、論壇等機制仍停留在安撫與諮商之形式參與上，基於設置良善的參與機制推動公民參與的基石，在公民參與公共政策過程中，已使政府機關往日行政作為產生改變；未來加強公民與行政人員專業素養將是達成優質公民參與的重要推手。

關鍵字：公民參與、公共政策、政府治理、參與式預算、台北市

Abstract

In the past the public sector in control of management power of the country tends to adopt Top Down managing method. Yet there have been fundamental changes in light of current promotion of neo public management perspectives and movement. Civilians are the ultimate targets of public policy services. Only when the policy in work meets the public's needs and raises the public's confidence, the practice of democracy spirits will be realized with its first step out. After Taiwan lifted Martial Law, the legislature and executive branch have gradually adopted the idea and mechanism of civic participation into governance. What are the types of civic participation? What are the advantages and disadvantages? What are the public policy issues which have been adopted into civic participation mechanism and the results thereof presented? These have been the focus of concerns amongst the academia and practice field.

For the purpose of understanding the idea and content of civic participation, of which this thesis based on the case of Taipei City Government explores the mechanism in current practice in this country as well as examines whether it matches modern theories. While encountering disadvantages and dilemma of civic participation, how the Taipei City Government responds and improves in its planning and implementing is also explored.

This thesis applies document analysis, a.k.a. secondary analysis, to collect domestic and foreign documents as well as official web site materials of Taipei City Government. Also to sort out and analyze ideas of civic participation, important theories, findings of domestic research, current system development in this country and the practice in Taipei City so as to enhance the research content.

The results of analyzing documents find that, in current practice and operation of Taipei City Government civic participation mechanism, the participatory budget mechanism has reached the level of partnership and cooperation on the civic participation spectrum. Other mechanism such as public hearing, testimony, civic cafeteria, workshop, panel discussion and forum still remain in nominal participatory forms of pacification or consultation. Since the well-designed participation mechanism is the ground stone of promoting civic participation, it has altered the past bureaucracy of government agencies in the process of public civic

participation. In the future the enhancement of civilians and public servants' professional quality will be the major implementing factor of high quality civic participation.

Key words: civic participation, public policy, governance, participatory budget, Taipei City

目 錄

第一章 緒論 1

第一節 研究動機 1

第二節 研究目的與問題 3

第二章 公民參與理論 5

第一節 公民參與 5

第二節 公民參與之階梯理論 9

第三節 公民參與之民主立方體理論 14

第四節 公民參與之電子參與理論 20

第五節 公民參與之城市治理參與理論 24

第六節 小結 28

第三章 國內相關研究及參與現況簡介 35

第一節 國內相關研究 35

第二節 國內公民參與制度介紹 52

第四章 研究設計 59

第一節 研究方法 59

第二節 研究流程 60

第三節 研究對象與範圍 61
第四節 研究貢獻 61
第五節 研究限制 62
第五章 公民參與在台北市的發展現況 63
第一節 台北市政府推動之公民參與 63
第二節 台北市公民參與網資料分析 85
第六章 以學理檢視台北市公民參與機制的運用分析 99
第一節 台北市公民參與機制設計之整理 99
第二節 台北市公民參與機制現況分析 108
第三節 台北市公民參與機制之民主立方體 117
第七章 結論與建議 125
第一節 研究發現 125
第二節 政策建議 129
第三節 未來研究方向 133
參考文獻 134
中文部分 134
英文部分 143
附 錄 146

圖 目 錄

圖 1Arnstein 參與階梯 10

圖 2 參與的分裂階梯 12

圖 3 參與者的選擇 15

圖 4 溝通及決策的互動模式 17

圖 5 權力及權威的影響 18

圖 6 民主立方體模型 19

圖 7 電子參與架構 20

圖 8 本研究流程圖 60

表 目 錄

表 1 參與治理的三種特徵 26

表 2 參與工具：整合階梯參與：層次、處理及方法..... 26

表 3 各公民參與理論之維度表 29

表 4 公民參與理論維度比較表 29

表 5 公民參與之共同維度內涵表..... 30

表 6 公民參與理論機制表 31

表 7 公民參與程度與公民參與機制對照表 32

表 8 公民參與環保議題之研究 39

表 9 公民參與社區發展議題之研究..... 42

表 10 公民參與地方政府治理議題之研究 44

表 11 公民參與網際網路議題之研究..... 46

表 12 公民參與教育相關議題之研究..... 48

表 13 台北市政府公民參與委員會會議決議摘要表..... 64

表 14 台北市政府公民參與委員會—公民參政組會議決議摘要表..... 67

表 15 台北市政府公民參與委員會—參與預算組會議決議摘要表..... 75

表 16 台北市政府公民參與委員會—開放資料組會議決議摘要表..... 80

表 17 台北市公民參與網—會議議題件數統計表..... 86

表 18 台北市公民參與網—會議議題及類型件數交叉統計表 87
表 19 台北市公民參與網—會議類別件數統計表 88
表 20 台北市政府 104 年至 107 年 4 月辦理 i-Voting 網路投票一覽表 93
表 21 台北市公民參與委員會就公聽會及說明會檢討重點摘錄表 100
表 22 台北市公民參與委員會就聽證會檢討重點摘錄表 101
表 23 台北市公民參與委員會就公民咖啡館檢討重點摘錄表 101
表 24 台北市公民參與委員會就 i-Voting 檢討重點摘錄表..... 103
表 25 台北市公民參與委員會就綜合性問題檢討重點摘錄表 105
表 26 台北市公民參與機制實踐現況光譜表 108
表 27 台北市公民參與機制運用情形一覽表 118
表 28 台北市公民參與機制之民主立方體表 122

第一章 緒論

公民參與是民主的基石，隨著民主意識的興起，人民直接參與國家治理已逐漸受到重視。為回應公民的覺醒，各國政府未來將逐漸經歷以公民參與過程作為消弭治理者與被治理者之間差異的方法。

台灣自從解除戒嚴後，民主政治快速發展，在立法改革上，已逐步將公民參與的理念納入，而政府部門也逐步改進公共服務，為更符合民意所需，有些公共政策之制定已納入公民參與的機制。但公民參與在民主體制與行政程序中應扮演何種功能？當代政府機關對公民參與之了解為何？本研究將藉由分析台北市政府現行公民參與的辦理現況，對照公民參與的學理價值與內涵，思考台灣公民參與機制執行現狀之優缺點及未來的發展方向。

第一節 研究動機

民主核心觀念是：統治必須建立在人民同意的基礎上。這點大致上無什麼爭議。有爭議的是，人民的同意如何達成？也就是說，「正當性」的來源，才是爭議的關鍵。有一股民主理念認為，一個具有正當性的政治秩序，必須向所有受到法律和政策決定所約束人，說明決定的合理性。政策決定必須具有說理的義務，要「給個說法」，要公開說明、解釋、提出充分的理由來辯護它的合理性(林國明，2009)。

台灣自1987年解除戒嚴，這三十餘年來經歷了政治體制的開放、黨國威權主義走向多黨競爭的民主、民間社會力量積極投入政府施政過程。政治民主化的結果，政府不再佔據制高點的位置，新的治理典範不斷期待政府民尋找民間的協力，以平等的夥伴關係來達成施政目標。公民參與是現代公共治理不可或缺的一環，民眾藉由參與活動以表達對公共事務的意見，除了促進對社會的良性互動，進而可對社會產生歸屬感、信任感與包容力。它體現公民參與治理的社會公平性、代

表性、回應性、民主、透明與有效性。

隨著全球化與資訊科技的發展，世界主要國家在政府機關重要政策規劃時，強調公民的政治參與，主張通過公民對公共事務的共同討論、共同協商、共同行動以解決共同體的公共問題。

丘昌泰（2010）指出，從公共政策理論的發展來觀察，重視民眾參與的政策科學時代似乎逐漸受到學者的重視，以取代傳統重視專家學者與政府官員的專制政策科學。不少主張民主參與的政策科學家認為：當前主流的政策科學家，由於過分重視效率與效果的分析，以經濟與技術理性做為政策制定方案思考的主軸，忽略公平與正義的民主價值，以至於容易出現專制政策科學的傾向(Dryzek，1989)。有鑑於民主參與政策科學的重要性，Dryzek（1990）指出，要整合問題解決理性與民主政治的方法為建立參與型的民主政治，這種民主政治既不否認衝突的無可避免性，同時又強調民眾、專家與政府之間的互動，以追求民主共識的過程。

政府為了解民意、回應民眾意見、改善政策方案，以提高政策的透明度與品質，在政策規劃上納入公民參與，主要目的是希望讓民眾有發表意見、批評、與建議的機會，將有利日後政策之執行與民眾遵循。許立一（2004）認為公民參與更應該成為地方治理的核心議題，因為地方政策議題的性質較諸於全國性的議題，其透過公民參與解決爭議的可行性更高，故地方政府應致力於促進公民參與，以實踐民主政治之民有、民治、民享的理想。

在民主政治中，政府為獲得民眾對決策的回應及公共服務的支持，必須要尋找有效的民眾涉入政府事務的方式，因此當代的公共行政運作已經被認定為具有增加公民涉入的特色(陳金貴，1992)。

民主制度尚未建立完備，人民對民主觀念與人民素質的培養也都未成熟前，貿然建構成一個公民參與型態的國家，確實頗具爭議空間。但隨著世界民主意識的抬頭，公民參與公共政策規劃的議題已逐漸發燒，已被視為是當代民主政治中所推崇的最佳民主實踐方式之一。公民參與在公共行政上具有正面的意義與功用，

它增強了公民對政策的影響力及對行政機關行政權的監控，然而民眾也是政策參與中最無法控制的變數，公民參與過程不可諱言的有其缺點及限制，另倘若參與機制設計不佳，公民參與反而造成政府行政體系功能不彰或違反民主精神。因此，如何取其利而避其弊，對公共行政領域的政學界而言，應是重要的研究課題。本文想藉由分析台北市政府於柯文哲市長執政後所提出開放政府理念及推動公民參與內涵，是否符合當今公共治理理念，執行的公民參與機制是否落實民主精神，是否尚有差異及不足之處，以期作為未來我國其他機關進一步改善及精進之參考。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

一、想了解公民參與的理念與內涵，探究公民參與的重要性。

二、想了解國內外政府及學界所提出之公民參與機制運用情形、面臨之困難，作為未來研議改善之道參考。

三、觀察及分析台北市政府推動公民參與過程、運用之機制與達成之目標，並驗驗與當今學理論述之關係。

四、希望藉由本研究，可更深入了解公民參與機制類型及其優缺點，而作為台北市政府本身或其他行政機關未來推動公民參與之選擇參考及修正方向。

貳、研究問題

一、推動公民參與理念，主要須藉由參與機制的運用來達成，我國政府機關現行辦理公民參與的主要機制類型為何？各機制之優缺點為何？

二、我國現行公民參與公共政策的議題有哪些？達成哪些目標或成果？未來有何改善之道？

第二章 公民參與理論

隨著時代的演進，公民參與理論也經過不斷的被討論與爭辯，各派學者也分別提出許多不同的論點，為了解學理論點是否切合現況及有助提昇或改善公民實質之參與，本研究想探索台北市政府辦理公民參與的實踐過程，是否呼應學理之論述且已發揮其真正的影響力，因此，本章選取了五個公民參與理論來作為後續與實務面分析討論之指標，以利釐清及驗證公民參與學理與實務之實質內涵與關係。

第一節 公民參與

壹、 公民參與之意涵

Cunningham（1972）指出，所謂「公民參與」，係指一個社區中不具官方職位的一般民眾執行與社區事務有關的決策權力。

Garson & Williams（1982）則認為公民參與是更多的政府回應和公民涉入公事務的更直接方式的行動，尤其是在方案的執行和管理。

吳英明（1993）論述中曾指出，「公民參與」的精神及運作是民主政治理論的具體表現。「公民參與」乃指人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可得充分的資訊，同時也有健全參與的管道。

公民參與的精神在於人民同意、具備知的公民以及有效的公眾參與系統，社會透過有意義的公民參與，可以增強公民資本的內容並且充實公民社會的品質(Bellone&Goerl.1992，轉引自吳英明，1993：5)。

Batcher（1993）則認為所謂的公民參與是一種民主政治的發展，它不是新的概念，卻是一個主要的核心，主要在於民眾扮演著反應國家政策的角色，目的在追求整體的共同利益。

Morse（2006）指出公民參與意涵著民主價值的展現以及公民權利的行使與爭取。

許立一（2008）定義實質公民參與的理念是社群主義，而社群主義的精髓包含：

一、積極社會觀：一種社會其中人們透過社會的集體性，可以對自己更加瞭解，並且更能夠轉變社會使之與自己的價值相一致；

二、共享政策知識：公共政策的目標最終在於提升社會，人們在其社群中扮演積極的角色，政治的行動和學術的反思將有更高的和更具公共性的地位。在積極的社會之中，公眾應該被視為政策分析者的一分子而不是被排除在外，知識菁英應該與公眾針對集體課題展開互動；

三、理性的公共論辯：藉由公共對話的社會過程平和，因此達到真誠溝通的效果。並提出所謂公民治理意味著肯定公民在公共政策運作過程中可以扮演更重要和更積極的角色，但不是主張政府可以完全地被公民所取代，相反地，此一理念強調的是公民、公共官僚，以及政治菁英的合作和夥伴關係。

林子倫(2016)認為公民參與的理念包含：

一、平等：所有受決策影響的人，應該要有有效的機會來參與政治過程，且有平等的權利來影響政策；

二、知能和理性：所有參與者，根據充分資訊和良好理性，來對爭議的政策，發展出清晰的理解；

三、共善：透過公共討論的轉化過程，調解差異，尋求共同的價值與利益基礎。

由上所述，公民參與之概念具備多樣性，從不同領域切入有不同的意義，目前並無統一之看法，但其核心價值仍圍繞在公民參與公共政策的決策過程、公民表達意見的權力、公民主權的認知與改變、公民公平公開的參與管道、落實民主政治、追求最佳公共利益之目標。

貳、 公民參與之優缺點

根據過去的發展經驗，政策網絡的管理是國家機關的責任，國家機關以高高在上的態勢，建構嚴謹的體系，對於政策網絡採取高度限制與規範的管理方式。

但這種管理方式，隨著民主政治的進展，已經無法因應民眾切身的需要。既然國家機關已經無法單獨治理政策網絡，而國家與社會中的許多組織已經綿密互動，形成交互依賴的政策網絡。當代國家機關應該正視這種事實的存在，採取新的管理模式：國家社會共同治理模式。基此，公部門、私部門與公民三者所構成的關係已經成為當代重要的治理模式(李允傑、丘昌泰，2009：122)。

現今社會中，由行政人員、學者專家來制定政策已漸漸無法符合民眾的需求，公民在治理過程中已逐漸成為不可或缺的一部分，然而公民參與之優缺點，於學界早已有不同之論述，以下將分別說明：

一、 公民參與之優點

Hart（1972）認為公民參與本身是具有價值的，因為其可提升人民的能力並促進行動的產生，同時藉由參與的行為來養塑公共精神(轉引自梁瑋倩，2008)。

Rosenbloom（1989）提出六個公民參與的理由(轉引自陳金貴，1992)如下：

(一) 現代政府的治理，如果缺乏公民參與，會減少政治系統能力的對外代表性和回應性。

(二) 公民不參與將會減少因參與政府治理而產生的公民士氣和政治義務，因而腐蝕公民權在民主國家的品質。

(三) 公民不參與造成對政府功能運作的無知，而參與卻能增加瞭解。政府中缺乏有意義的參與孔道，將導引部分公眾的距離感，沒有參與，公眾對政府舉動將沒有擁有權和職責的感覺；相反的，參與可以透過提供的環境控制的感覺，來減少疏離感。

(四) 參與可促使政治社區和政治整合的感覺，它可幫助人們看出他們個人對政府的需求和其人以衝突角度追求需求的彼此關係；理想上，參與使得每個人能瞭解和尊敬彼此的政治觀點，參與將提昇公眾的合作而非衝突和競爭。

(五) 參與提昇政府的合法性，並且培養對它決策順從的感覺；把官僚做為誘導公民順從理性和合法的規範功能的一種手段早已受到評論，它的專業性，分化性和非人格性被認為是特別重要的，但非人格化可能不適用於包括服務和治療的功能，在這些領域中，個人如果能被允許參與行政規劃和執行，他們會被認為更能傾向於順應這些行政決策，過程和導引。

林子倫（2016）認為公民參與的理由為：

(一) 可反映集體的判斷，獲致最佳的政治結果。

(二) 可實現民主的目標，強化公共利益的達成。

(三) 可增加民眾支持，提升政府政策的正當性。

二、 公民參與之缺點

梁瑋倩（2008）提出部分學者反對直接公民參與的理由如下：

(一) 立基於虛構的主張之下─人性是有瑕庇的。許多研究顯示人其實是冷漠的、非理性的、偏見的(Stivers，1990)，所以每個人既無法理解民主的原則，也不可能忠誠地反應民主(Hart，1972)。

(二) 沒有效率的─政府是相當龐大、複雜的，因此不太可能依賴面對面的參與式民主(Fishkin，1991；Stivers、1990)，所以公民的參與是不可欲的，因為會花費相當多的時間、金錢，同時亦會讓整個決策過程變的很緩慢(Gleveland，1975)。

(三) 樸實的政治─治理應該是依賴資訊充足者與知識精英，只有極少部分才需要公民的參與，因此寡頭政治在複雜的社會中是無可避免的(Michels，1949)。

(四) 不切實際的─直接的公民參與是相當華麗的(luxury)，但卻是現今社會所無法承擔的，其所需要的反而是技術、資源、金錢和時間，但由於公民每天汲汲營營於自身的生活，導致其也無法積極地涉入公共事務當中(Grant，1994；King，Feltey & Susel ，1998)。

(五) 破碎的─過多的公民參與反而會增加政治上的衝突，而高度的動員亦會破壞社會的穩定性(Barber，1984)。將更多的公民意見納入決策過程中，反而讓決策制定者無法有效回應，所以提升對公民直接參與的期望，最終仍是無法獲得滿足的(Kweit & Kweit，1990)，因其可能會導致更多的低度認同、異化或不信任感。換言之，對公民與予以限制反而有助於社會的穩定性。

(六) 危險的─具接的公民忿與可能會導致極端主義，大規模的實證調查資料顯示，社經地位較低的團體具有非民主與威權的態度(Pateman，1970)，因此其會表現出反民主、反社會政策以及價值不確定的傾向。

綜上，對於公民參與之優缺點，學理上各有其論述，但是無論是支持或質疑公民參與的功能、成效，當今實務上已有許多的政府機關逐步納入公民參與精神與機制於公共政策中，如何面對上述之優缺點，將留待未來驗證及尋求改善之道。

第二節 公民參與之階梯理論

公民參與的概念源自於古希臘雅典城邦政治的運作，但僅於政治上的意義，直到 Arnstein（1969）提出參與的階梯理論，明確定義公民參與是一種權力再分配，在階梯中，依據公民參與政府決策的程度分為三個層級共八個階梯，之後歷經學界不斷討論過程，Hurlbert & Gupta（2015）另提出參與的分裂階梯理論，他們以原階梯理論架構為基礎，加入了時間、政策問題、學習、信任程度及資訊流通性等多個元素的探討，加深說明公民參與之多元性與複雜性。以下將就上述二個理論詳加論述：

壹、Arnstein 之參與的階梯理論

Arnstein（1969）認為公民參與在某些程度上是有價值的，因而提出了公民參與階梯理論，將公民參與依程度分為八個梯級如下：

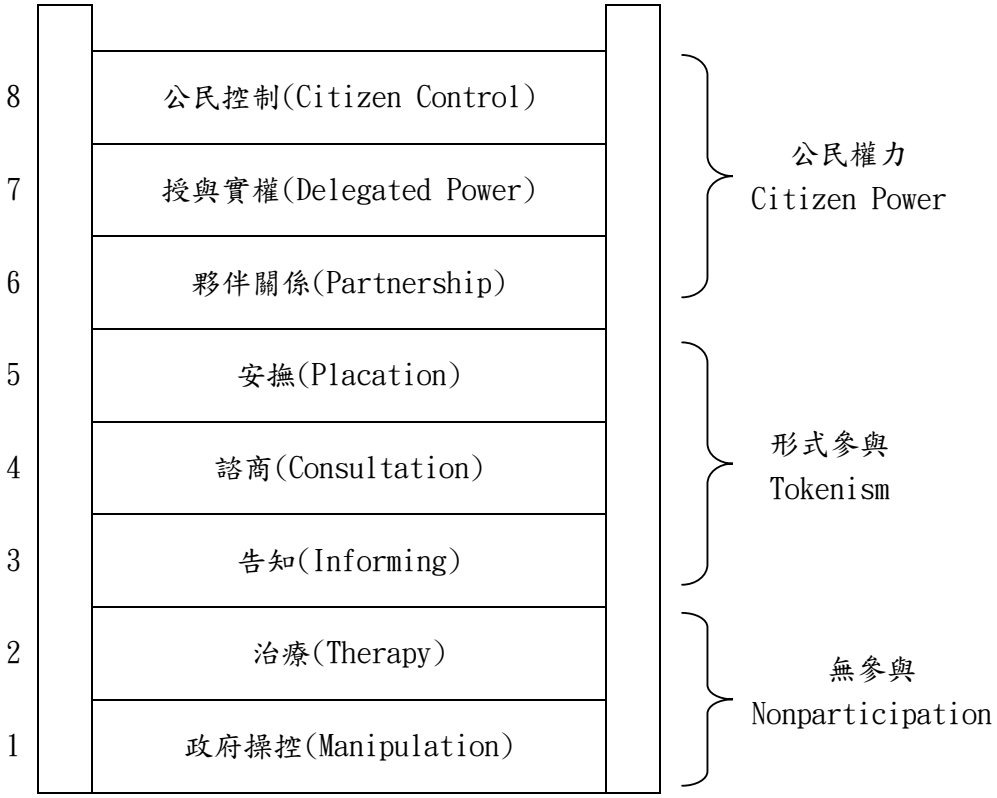

圖 1Arnstein 參與階梯

資料來源：Arnstein（1969），A Ladder of Citizen Participation，圖內中文為研究者自譯。

一、 無參與(Nonparticipation)

(一) 政府操控(manipulation)：此為梯級最底部，亦代表公民參與的最低層級。公共政策全由政府操控，人民沒有參與的機會與管道。

(二) 治療(therapy)：此為梯級倒數第二層，此階層中政府認為其決策並無瑕庇，不需考慮民眾的意見。倘遇發生錯誤或損害人民利益時，將以事後補償方式解決爭議。

二、 形式參與(Tokenism)

(一) 告知(informing)：第 3 梯級，政府施政前，政府僅以單向方式告知民眾政策內容，但民眾並無參與決策及表達意見的機會。

(二) 諮詢(consultation)：第 4 梯級，民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

(三) 安撫(placation)：第 5 梯級，此梯級中民眾對政府政策已有部分影響力，民眾可充分表達意見，也可要求政府將民眾意見納入決策中，但最終施政計畫仍由政府來審定。

三、 公民權力(Citizen Power)

(一) 夥伴關係(partnership)：第 6 梯級，政府與公民間是水平夥伴關係，彼此共同治理與共同承擔責任。

(二) 授權(delegated power)：第 7 梯級，政府授權其公權力，由公民團體來運作公共事務。

(三) 公民控制(citizen control)：第 8 梯級，政府之決策完全由公民來決定。

貳、Hurlbert & Gupta 之參與的分裂階梯

自從 Arnstein（1969）提出階梯理論後，公共參與的文獻呈現大爆發的樣貌，而 Arnsten 首次提出「參與」愈多，治理改進機會愈佳。

Hurlbert & Gupta（2015）之參與的分裂階梯一文中認為，一個診斷、策略及評估工具去評估「參與」是必要的，因為「參與」可加深民主、解決環境議題。依據目前所提出的文獻，有的爭論何種情形的參與可運作，有的爭論在不同的政策問題下，那些情況決定參與的程度，Hurlbert & Gupta 則主張「參與」並非總是必要的、總是有用的、及並非總是導致共識的，在討論「參與」前，首先應探尋政策問題的本質、問題架構、不同形態問題的學習、信任觀點、管理、治理等因素，所以因素相關分析在「是否」及「何時」參與是必須的。

Hurlbert & Gupta 主張，在決定「何時」及在「什麼程度」的「參與」是合適時，須考慮三個重要本質因素：政策問題、學習必需性、信任及資訊流通的相關性。

根據政策問題具結構性或非結構性、參與者彼此高度信任或低度信任、公眾高度的參與或低度的參與等因素相互交叉後，Hurlbert & Gupta 提出分裂階梯參與模型如圖 2：

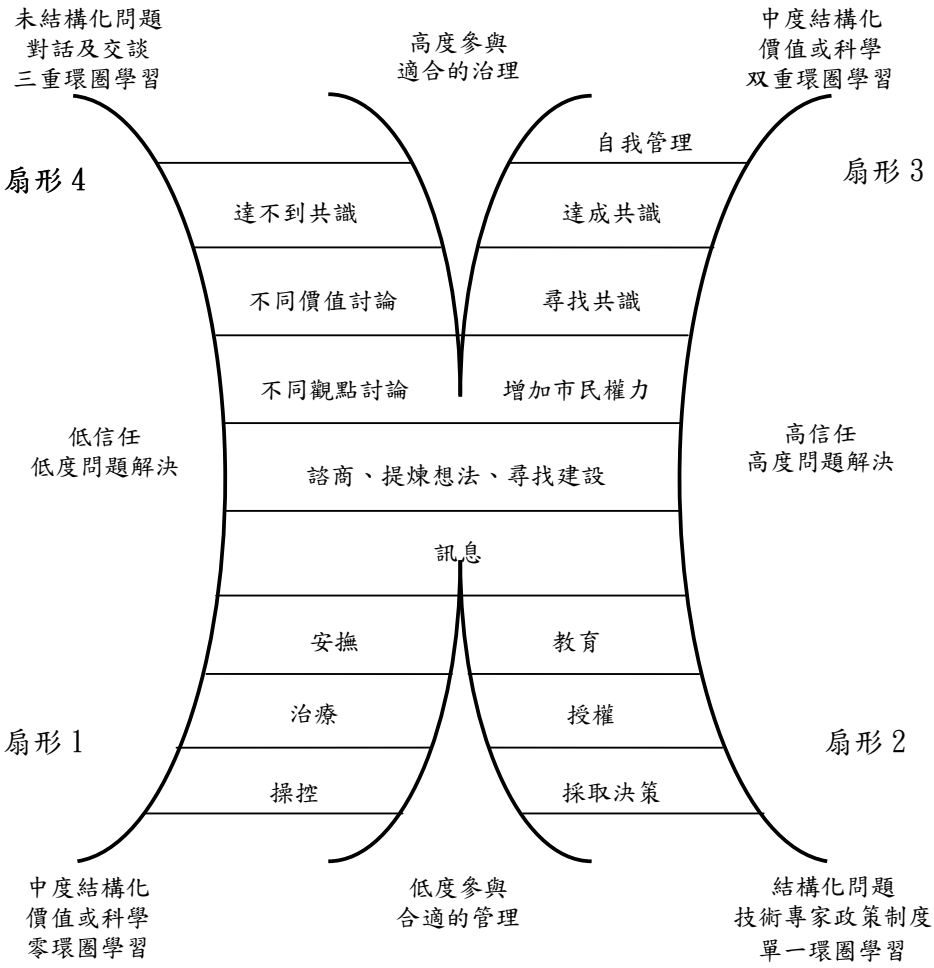

圖 2 參與的分裂階梯

資料來源：Hurlbert & Gupta（2015）.The split ladder of participation:A diagnostic strategic, and evaluation tool to asses when participation is necessary，圖內中文為研究者自譯。

這個分裂式參與的階梯是一個診斷的、評估及策略性的工具去處理政策問題以下首先分述各工具內容：

一、 診斷工具

(一) 以信任因素、價值、不確定為基礎去評估何時參與可能成功。

(二) 在什麼情況的參與是必需的，但並非總是需要在結構性政策問題上。

(三) 假定有時候參與時，利害關係人可能無法立即達成結果的共識。

(四) 換言之，使用分裂式階梯需要對一個政策問題的本質非常了解及知道時時存在著不同意問題的動態環境。問題可以被診斷及合適用於分裂階梯

依賴著渴望政策學習的結果、政策制定者及利害關係人均能夠評估什麼種類的參與是必需的。

二、 評估工具

分裂階梯可依據問題的歷史及何處參與技巧曾被運用過，而被用來學習政策問題。如此，過去的政策問題可提供意見，也可被用來比較場所、脈絡、時機，在這情形下，分裂階梯就是一個評估工具，可用來評估參與的利害關係人如何在特定情形下被發展，以及參與的型態是否與問題本質及渴望的結果相一致。

三、 策略性工具

政策制定者做成決策的基礎在於對工具的了解，及在什麼程度他們希望利害關係人介入以幫助完成某種目的。這個模型需要政策制定者去考慮及了解什麼樣的學習是重要的以及(或)使公共參與更有價值。

經過解釋了分裂式參與的階梯目的後，以下將針對這模式做一介紹，首先這個模型重疊了 Arnstein 的階梯後，再分為四個扇形。模型下半部代表低參與程度及科學上低度確定性，反之亦然。階梯內的階級代表著活動及參與。各扇形所代表之之內涵如下：

一、扇形 1：中度結構引導至零環圈學習

此扇形涵蓋中度結構問題，包括知識、規範或價值的不一致及低度信任，參與方式並未導致學習效果，也就是 Arnstein 階梯模型中的操控、治療及安撫部分。這扇形內的例子包括帶有不確定、漸增影響的資源發展議題，伴隨或導致人民興趣的邊緣化而強化了不信任感。

二、扇形 2：結構問題、技術官僚、政策制定者及單一環圈學習

此扇形涵蓋結構化問題，具有科學及價值的一致性。這些問題可以由技術官僚或官僚來處理，他們基於公共利益做決定並在政策決定及執行上導入單一環圈學習。技術官僚通常與公眾互動，去教育或被教育，以確認問題的位置

座落於本區內是合適的。另政策制定者可以使用傳統的、適合的管理去測試、假定及學習。

三、扇形 3：中度結構問題及瞄準雙重環圈學習

本扇形涵蓋中度結構問題，但帶有高度信任，及一些價值或科學上的不一致。這些問題需要高層次公民來參與，互動的資訊流通，及引導至雙重環圈學習去定位那些不確定性。一旦雙重環圈學習已完成，那些問題將被視為結構性問題並需要技術官僚來做決策。這些問題合於規則地需要以跨等級的互動方式、合適地治理去處理多層次、多參與者系統。一旦共識產生及自我管理過程開始，合適的共同管理(即一個動態過程，帶有涉入各方參與者連續的改變)可以布署在社區中，並以混合資源管理系統為基礎。

四、扇形 4：不良的問題需要三重環圈學習

本扇形包括未結構化問題及巨大知識及價值的不確定性，這些棘手的、難捉摸的問題被動態的社會及政治因素並伴隨低度信任、高度討論所影響。例如核能的使用及核廢料的貯存問題等，發展及成長出緊張情勢，相對於可忍受的氣候變化問題。這些問題需要三重環圈學習，透過高度參與、對話、建立信任及內容公開之討論、權力動態及強調價值等。

第三節　公民參與之民主立方體理論

哈佛大學教授 Fung（2006）針對當今民主政治提出一個公共參與的理論架構，說明參與制度的可能性的範圍，該架構中強調三個重要的維度用以說明公眾參與的多樣性及意義，包含：(1)由誰參加？(2)如何溝通及做決定？(3)如何將討論與政策、公眾行動作連結。另外該理論架構也多多少少適切的解釋了三個重要的民主治理議題：合法性、有效治理及公平正義。

Fung 認為，在當代的民主治理中，尚未形成直接參與形式的典範，但當代的

參與方式應包括(1)大量化；(2)公共參與提升多元的目的與價值；(3)直接參與機制並非是完全的取代政治代表或專家，反而是一種補充物的作用。倘若當代民主脈絡中還沒有直接建立公共參與的典範形式，當前有一個重要的工作，就是去了解哪些可行及有用種類的參與方式。

當代治理面臨多面向的挑戰，需要一個複雜解釋的方法去說明公民參與在法律與政策的制定及管制，Fung 所提出的一個可了解公民參與在制度可能性的範圍的理論架構就是民主立方體(Democracy cube)模型。以下將詳細說明民主立方體的理論架構及內涵：

一、 民主立方體之三維度：

(一) 第一維度：參與者的選擇

Fung 認為，在當代治理中，加強公民參與的主要理由在於政策決策者們的授權配置為何，也就是，誰是合法參與者？個人如何變成參與者？根據參與者參與的多寡，由參與者少至參與者多的光譜，依序分類如下(見圖 3)：

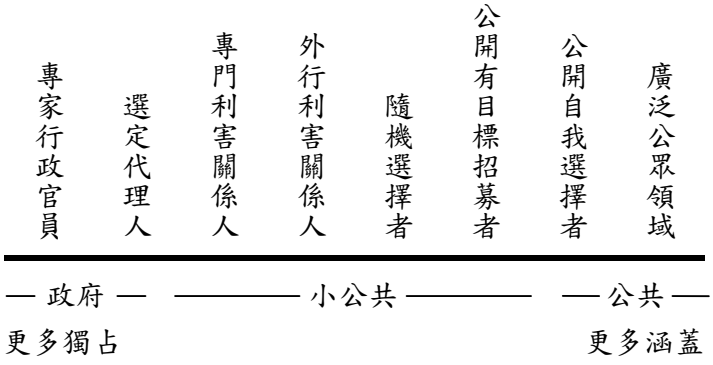

圖 3 參與者的選擇

資料來源：Fung（2006），Variety of Participation in Complex Governance，圖內中文為研究者自譯。

1. 專家行政官員(expert administrators)： 此層即政府中具有專業技術、專家行政人員等屬之。

2. 選定代理人(elected representatives)：此層參與者假定他們係由競爭式的公民選舉下所選出，足以代表著公民的利益及具專業行政服務的人員屬之。
3. 專門的利害關係人(professional stakeholders)：此層參與者係指須經常性付費的有組織的利益團體或公共官員而言。
4. 外行的利害關係人(lay stakeholders)：此層參與者係指毋須付費但對某些公共議題有高度興趣的公民，而且他們自己樂意地投入時間及精力去參與政府議題的討論、提出個人觀點及選擇是否參與。例如許多里民會議或學校會議等皆屬此層參與者。
5. 隨機選擇者(random selection)：基於隨機選擇參與者是代表一般民眾普遍意見的最佳保證，例如審議式投票、公民陪審團等皆是藉由隨機選擇參與者來討論公共議題。
6. 公開及有目標招募者(open, targeted recruiting)：此層是指政府當局選擇性地招募較不易參與的次級團體公民來參加，例如低收入者或弱勢團體等，因為某些議題對富裕者或許並不重要，但對弱勢公民的民生卻很重要，例如有關犯罪及污水道等相關議題。
7. 公開及自我選擇者(Open, self-selection)：是層雖開放給所有公民，但實際上僅有對政策議題有特殊的興趣或較強觀點的公民會主動參與，且通常是屬較富裕以及教育程度較佳的公民來參加。
8. 廣泛的公眾領域(diffuse public sphere)：此層是開放給所有的公民來參與。

(二) 第二維度：溝通及決策的互動

在此維度中係探討在一個公共討論或決策的地點中，參與者之間如何互動呢？Fung 依據溝通的強烈程度由弱至強分為以下 6 種類型(見圖 4)：

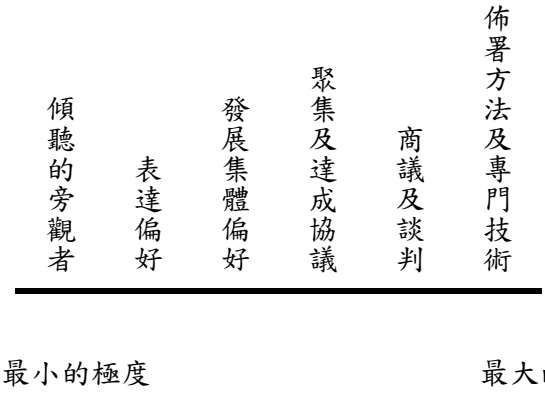

圖 4 溝通及決策的互動模

資料來源：Fung（2006），Variety of Participation in Complex Governance，圖內中文為研究者自譯。

1. 傾聽的旁觀者(listen as spectoator)：這是最大多數的參與類型，公民參加公聽會或社區會議，只是在旁聆聽及目睹政治家、活動者及利益團體之表現，但並未對政策或計畫提供個人任何觀點。
2. 表達偏好(express preferences)：此類型大體上雷同傾聽的旁觀者之形態，只是公民可在討論場合表達自我之偏好及觀點。
3. 發展出集體的偏好(develop preferences)：此類型則是上述表達偏好形態的進階，參與者可充分表達觀點，最終彙集整理出公眾的各項觀點及建議。
4. 聚集及達成協議(aggregate and bargain)：在此類型中，參與者知道他們想要什麼、而決策的制定係彙集參與者的偏好而成形，通常是藉由斡施調和參與者間的影響力及權力而達成一個社會的選擇。
5. 商議及談判(deliberate and negotiate)：此類形中，藉由機制的設計，參與者典型上會吸收有教育背景的素材、交換觀點及經驗、說明彼此理由根據、發現利害之所在，經由上述審議過程而提出他們個別團體想要的計畫。在此互動過程中，主要有二項內涵：交換及朝向共識的形成。

6. 布署方法及專門技術(deploy technique and expertise)：這也是目前公共政策形成及制定的最普遍類型，在此類型中係由技術專家來制定政策，通常沒有公民的參與。

(三) 第三維度：權威及權力的影響

本維度是說明公共參與的影響為何？什麼類型的參與者所說的話，會連結至公共權威當局或參與者自己本身呢？在光譜的兩端，一端是參與者可成為政策的制定者，而另一極端則是參與者毫無期待他們的公共參與對政策有絲毫之影響。藉由對權威的影響光譜，由弱至強可分為下類五類(見圖 5)：

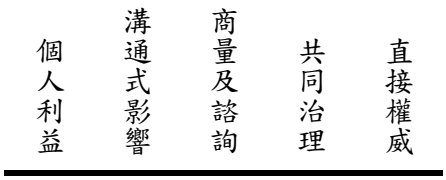

圖 5 權力及權威的影響

資料來源：Fung（2006）， Variety of Participation in Complex Governance，圖內中文為研究者自譯。

1. 個人利益影響力(personal benefits)：在大部分參與的場合，參與者甚少期待參與將對政策或行動將有所影響，但部分參與者基於其自我利益的驅策或善盡公民的義務而從事參與，但此部分的影響力仍極為有限或並無太大之影響。
2. 溝通式影響力(communicative influence)：有時地方政府或機構會間接運用或動員團體或公眾的力量來形成公共意見，再利用這種溝通式的影響力來促使公眾及政府官員依循這公共意見來達成政策目標。
3. 商量及諮詢(advise and consult)：在此類型中，政府保有他的權威及權力，但政府致力於接收公眾及參與者的各種意見。通常是藉由公聽會或公共會議來蒐集各項建議。

4. 共同治理(co-governance)：公眾可直接參與政府部分公共政策之施政，例如訂定計畫或政策、發展公共行動之策略等。
5. 直接權威(direct authority)：這是公共參與最有影響力的類型，參與者的主體經常性地直接對公共政策及資源具有分配之權威。

二、 民主立方體模型

將上述民主立方體的三維度放在一起後，可呈現出一個具三維空間的立方體模型(見圖 6)，根據公共參與在每一維度座落的位置，即可看出當今公共治理的樣貌。

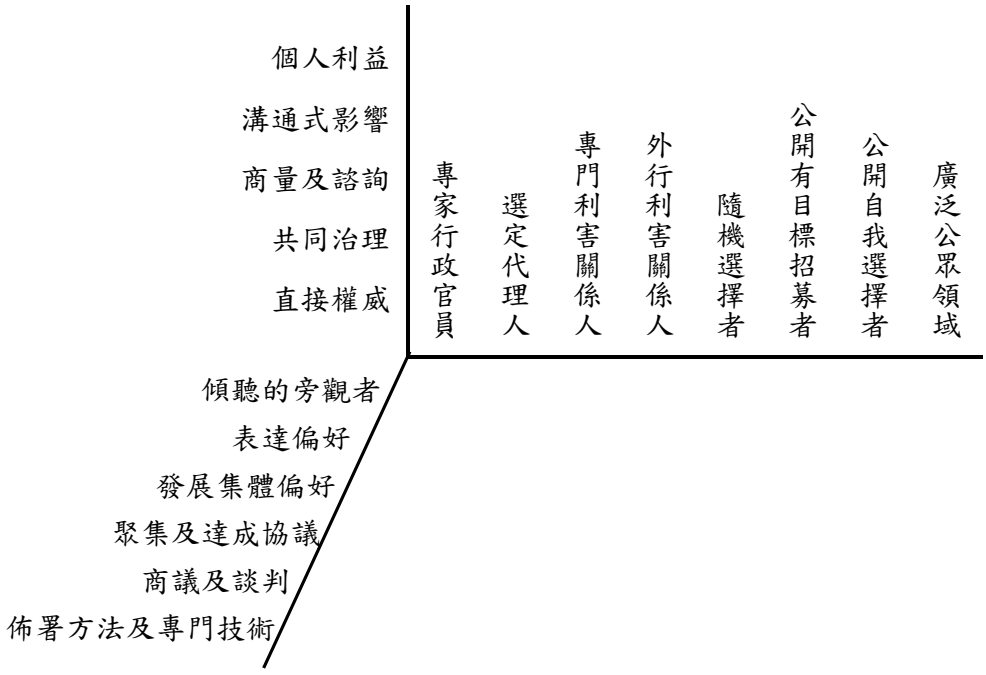

圖 6 民主立方體模型

資料來源：Fung（2006）， Variety of Participation in Complex Governance，圖內中文為研究者自譯。

第四節 公民參與之電子參與理論

Tambouris、Liotas、Tarabanis （2007）提出電子參與計畫及工具架構中指出，建立民主過程中，找出參與方法、工具的共識很重要，藉著執行適當方法、工具，參與式決策制訂可帶來市民及民主本身的賦權。ICT(資訊通訊技術，Information and Communications Technology)在此一工具建立中有其角色，例如藉著探討科技機會及使用 ICT，經常在政治性決策制定中出現的諮商疲勞(consultation fatigue)問題可以加以處理。目前電子參與計畫及工具在增加中，因各國政府努力及在民主過程中與人民的互動正在加強，此外許多研究計畫在全球獲得資助，但在投資之外研究的範圍仍然非常零碎。

當全球各地越來越多的政府瞭解電子參與(eParticipation)及使用資訊通訊科技更積極與民眾交往的重要性。如何更加瞭解電子參與的範圍，評估相關研究計畫及工具，Tambouris 等學者認為，在民主過程中，電子參與計畫及相關工具數量快速成長，需要及時並批判性地記錄檢討這些計畫及工具，因此提出一個評估電子參與計畫及工具的架構如下：

一、 電子參與架構

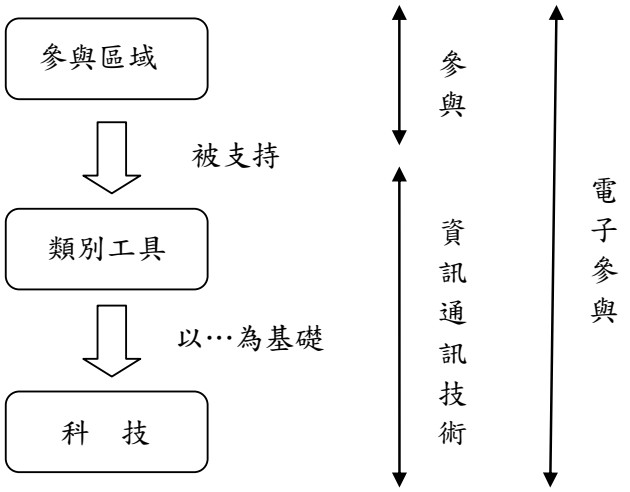

圖 7 電子參與架構

資料來源：Tambouris,Liotas,Tarabanis （2007）， A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools，圖內中文為研究者自譯。

二、 參與區域

參與區域必須與民主過程中人民參加或涉入的特定區域有關，參與受到民主過程中一些基本面決定，例如：

(一) 使政客觀點展現。

(二) 評估選民接受這些觀點。

(三) 使政治決策的觀點(目標)呈現。

(四) 確保政治行動的透明度。

(五) 在特定個案中提供某些共同形成政治決策制訂的機會。

在這個階段應用的人民參與區域主要如下：

(一) 社區資訊科學(Community Informatics)：調查是什麼促成社區協力決定目標完成的 ICT 使用。

(二) 社區建構(Community Building)：涉及對個人的支持是為了達到集結及形成社區及對此社區的賦權。

(三) 合作環境(Collaborative Environments)：合作環境與支援性合作團隊有關，以推動共享的議程。

(四) 公民教育(Citizenship Education)：特別闡釋年輕人藉鼓勵他們參與決策制訂過程及提供他們所需素材。

(五) 文化政治(Cultural Politics)：主要為一研究範圍，將一般性文化生活的政治性概念列入考量，文化政治在全球化辯論中很顯著。

(六) 會談(Discourse)：涵蓋市民間(C2C)及民意代表與市民間(G2C)對話及交談。

(七) 審議(Deliberation)：處理意見的公開交流及解決方案形成中的參與，以達成交流發展的政治共識。

(八) 諮商(Consultation)：涵蓋尋求個人團體觀點的過程，通常在提出行動過程者及可能被影響者之間。

(九) 民意調查(Polling)：藉抽樣使用調查測量公眾意見及情緒。

(十) 投票(Voting)：為決策制訂的方法，最終選擇來自於計算喜好何種選項的人民數量。

(十一) 競選活動(Campaigning)：說明遊說、抗議、請願或行動主義的其他形式可以形成集體行動。

(十二) 選舉(Electioneering)：研究候選人及政黨在選戰中的行動。

(十三) 包容或排斥(Inclusion/Exclusion)：包括牽涉所有市民及提供所有團體及人民不論其族裔性別的公平機會。

(十四) 資訊提供(Information Provision)：提供資訊提供公眾取得資訊的入口。

(十五) 服務遞送(Service Delivery)：向市民提供政府或社區服務。

(十六) 政策過程(Policy Processes)：在政策循環，即設定時程表、分析、產生、執行、及監視政策中的公眾的參與。

(十七) 參與式立法(Participatory Law-Making)：在創制法律過程中，在初期資訊期、在辯論起草立法中、在執行及監視層級中的市民參與。

(十八) 市民新聞(Citizen Journalism)：市民自願參與收集、報導、分析及傳播新聞資訊的行動。

(十九) 仲裁(Mediation)：由第三方介入解決爭議或衝突的過程。

(二十) 參與式空間計畫(Participatory Spatial Planning)：取得公眾或特定利害關係人關於開發使用土地決定意見的過程。

三、 工具種類

有許多應用軟體、產品、工具及組合成分使用在電子參與計畫中，由網路部落格至網站入口，到更複雜的諮商平台、論證可視化工具及自然語言介面，這些工具分類如下：

(一) 網路部落格(Weblogs)。

(二) 網站入口(Web Portals)。

(三) 蒐尋引擎(Search Engines)。

(四) 網路播出(Webcasting/Podcasting)。

(五) 郵件清單(Mailing Lists/Newsgroup)。

(六) 聊天室(Chat Rooms)。

(七) 維基百科 (Wikis)。

(八) 線上調查工具(Online Survey Tools)。

(九) 審議式調查工具(Deliberative Survey Tools)。

(十) 內容分析工具(Content Analysis Tools)。

(十一) 內容管理工具(Content Management Tools)。

(十二) 協同管理工具(Collaborative Management Tools)。

(十三) 計算機支持的協同工具(Computer Supported Cooperative Work ,CSCW)。

(十四) 協同環境(Collaborative Environment)。

(十五) 諮詢平台(Consultation Platform)。

(十六) 論證可視化工具(Argument Visualization Tools)。

(十七) 自然語言介面(Natural Language Interface)。

四、 參與層級

參與層級文獻中有許多就電子參與提出來的不同分類方法，依據經濟合作暨發展組織(OECD)參與層級有三種，即資訊、諮商及積極參與。資訊為單向管道提供市民不同的可用資源；諮商為有限的雙向管道；積極參與為加強的雙向管道，市民就政策形成有更多權力，例如提出某些政策。

Macintosh 提議三種不同參與層級：給予能力(e-enabling)、交往(e-engaging)、賦權(e-empowermnt)。「給予能力」意為藉處理使用及瞭解呈現的資訊問題，支持那些通常不使用網路及利用可得資訊的人；「交往」必須准許來自於更多觀眾的深一層貢獻，以支持政策議題的審議辯論；「賦權」為更

關心 OECD 提到的積極雙向參與。

本理論作者們採用以下 5 個參與層級如下：

(一) 電子通知(e-informing)：為單向管道以網路提供市民關於政策及市民網路的重要資訊

(二) 電子諮商(e-consulting)：為有限渡的雙向管道以收集公眾回饋及替代方案為目標

(三) 電子參加(e-involving)：以網路與公眾一起工作，全程經由一個過程確保公眾關切被瞭解並被考慮

(四) 電子合作(e-collaborating)：加強的市民與政府間的雙向溝通，因為與市民在決定的每一個方面結伴，在市民積極參與發展替代方案及找出較受歡迎的解決方案時為必須的。

(五) 電子賦權(e-empowering)：將最後的決定交到公眾手中，執行市民所做的決定。

相信上述這五個階段在市民交往的層級上形成一個一致完整定義的電子參與的光譜。

第五節 公民參與之城市治理參與理論

為回應公民覺醒、政治決策良治議程，全球政府均經歷將參與過程作為消弭治理者與被治理者間差異的方法。由 Gupta、Pfeffer、Verrest、Ros-Tonen（2015）所共同編輯之城市治理地理學一書，除了探討城市治理的參與工具、空間知識所需的地球科技、大數據與城市治理、城市治理地理的包容發展等觀點外，其中第七章作者 Hordijk、Sara、Sutherland、Scott（2015）亦提出之一個重要的核心論述，即參與理論如下：

壹、參與的定義

城市治理的參與涉及許多參與者(actors)，包括與任一特定議題有關之公民及利害關係人，也可能僅限於利害相關者，使用上更廣泛地強調其機制。參與的定義為對某些事物有一部份，包括通知、得知不同市民參與者的觀點，增強公民行使民主權利的自主性。參與有許多前置名詞如：民眾、全民、社區、公民、政治。此處參與定義為包括公民聲音、公眾利害關係人在任何政策或決策階層，包括執行及預算分配，其範圍包括許多參與的方式，由諮商到辯論。利害關係人有其利益關注之議題可能因對特定團體產生影響而被誇大，或經由利害關係人的影響力量對問題定義或實施產生影響。參與工具中，參與式預算在拉美國家中受到歡迎。

貳、參與治理思想學派

參與治理思想學派有二：作用學派(instrumental school)─著重改善現有系統；改變學派(transformative school)─處理權力結構，包括審議式民主及賦權思想學派，改變學派目標在藉由決策更民主化及具更包容，或強化參與者能力而改變現有權力結構。

一、作用學派

作用參與式治理係為地方政府權力分散的範圍下，增進其責任透明性及反應能力，並將公共服務的提供者改變為利害關係人，公民參與目的在改善特定團體把持、侍從主義並防止公共服務的社會排斥性，此處治理以技術官僚為主。參與成為新自由主義良治議題中不可缺少的合理成分，成果比參與更重要。政府也可藉以卸責、減少衝突、增選反對者、動員社區有利資本家決策等參與治理機制。

二、改變學派

本學派強調參與程度及協議達成的程度，審議式民主溝通中，對話的品質最為關鍵，在公共領域中應建立所有市民間資訊充分的對話，以促進再協商甚至於改變的興趣，最終達到關鍵議題的共識。改變學派與作為學派的不

同在於給予所有參與者(actor)平等考量，所有參與者經由控制或促進過程所處狀態相同，在實踐上產生結果可能因參與過程不中立而有別。

賦權學派呼籲審議機構協助民眾進行選擇，在此參與及審議均為終結之目標，因為他們培育社會學習提升公民權利義務的覺醒，增進人類能力也因此賦予能力。加強公民機關、改良決策過程並使結果更平等，也只有在參與成為更廣大的政治目標的一部份，包括被排斥者並處理潛在的權力結構才能發生。綜上，作用學派與改變學派的參與治理特徵，及將上述二學派與 Arnstein 的參與階梯互相整合後，所呈現的關係模式請見下二表。

表 1 參與治理的三種特徵

特徵	作用式：民主、分權	改變式 A─審議民主	改變式 B─賦權
可預見潛力	增進政府合法性	結合喜好達致共同立場	允許無權者影響決策
目標	改善公共服務提供	使決策更民主、透明公平	處理結構權力、不平等及排除性、結果更公平
評估標準	課責、透明、反應力	審議及爭論	賦權及能力

資料來源：由 Speer(2012:2381)改編而成。

表 2 參與工具：整合階梯參與：層次、處理及方法

類別	權力分享層次(階梯參與)	處理方式	一般參與方法
市民/利害關係人權力	市民/權力關係人控制	改變式	圓桌會議、市民法庭、參與預算、 市政政策會議
	授權		
	合夥關係		
形式	安撫	混合作用式/改變式	雙向資訊流通、民調、互動式網頁、公聽會、會
	諮詢		
	告知		

			議、目標團體
不參與	治療 操弄	作用式	單向溝通，流通方式：平面媒體、電視廣播宣傳、折頁、網站

資料來源：由 Anokye(2013:86)改編而成。

當使用這些工具時，溝通在政府部門及市民間或其他參加者間進行，互動式網頁中民眾可以投票或表達意見反應不滿，是雙向溝通的第一步。由於工具可由全民使用因此非排斥性，假設民眾使用網路且應廣為週知 。

當組織者通常是政府，選擇參與者，我們稱之為受邀空間，利害關係人參與方式的典型工具就是政府將「諮詢文件」送到被選取人手中的，希望他們以諮詢專家提供意見以改善品質。而焦點團體通常被用作尋求居民的偏好或觀點，以促進利害關係人分歧觀點的交流，另外焦點團體也有潛能去提供對話或討論學習的空間，但由於焦點團體參與人數有限，賦予能力效力僅及於少數人，也有可能只是櫥窗裝飾品。

公民陪審團選自抽樣團體，事前就特定議題簡報，討論為達成共識進行公開建設性對話。

公聽會事前不選參與者、但參與者可能自我選擇並受未言名的排斥性機制影響。公聽會花費少與民眾隨機互動，但最終如何做成決定及當局如何答覆並不清楚。

公民參與之市政政策會議，是由利害關係人委員會，一半來自於公民社會組織 CSOs 另一半來自於其他參加者團體，當然也包括政府的參加者。其功能在設計討論監督政策，有時候執行行政任務。另外在秘魯的圓桌會議中，具有與上述類似的功能，但對於參與者又採較少的限制，它允許政府之當權執政者或非當權者之一般市民共同參與討論。在秘魯 1994 年參與權及公民控制法中規定，公民參與的權利與憲法改革、立法、公投及城市工具及機制的開發有關，公民可廢除機關並要求市財政平衡。在秘魯參與預算過程在市府及區域政府為強制性的。

參、參與治理之價值

參與治理是一個有價值觀的概念，參與城市治理代表不同意識型態及結構觀點的動員，作用學派式的參與常與減少國家角色的自由度觀點相結合，減少公共領域，將市民界定為顧客或案主。而改變式學派的作法則認為參與建立於討論式對話的品質，而賦權是溝通，更是假設參與機制可改變現有權力結構。評估參與實踐首先要看其基礎及目的為何？是否支持新自由主義時間表，或以包容性、永續性發展為目標，作用式參與可有其正面效果。許多參與式預算對民主過程及公民賦權有正面效果，甚至造成資源重新分配，但無法確認是否與生活品質改善相關。其次任何形式的參與決定在於在過程中實際授權予參與者做決定的程度，如此可以區別控制參與者的程度，及非參與者形式的差別。參與學派的分類及不同層次的控制有助於分析參與的實踐，但他們間彼此交纏，雖然理念互相排斥，但某一學派的思想實踐也可能使用其他學派的方法。

目前參與發生在特定社會及文化環境中，真正的人在真正的地點參與有其特別歷史環境法律及政策架構，真正的參與過程可能對弱勢民主有強烈影響，在具有公民運動挑戰威權歷史的情況中，安排的條件可能非常不同。在某處的小成就可能是另一處的大進步，參與的實踐在有參與歷史的地方運作為最佳，未來只有不斷的實踐維持運作，只有運作才能有政治意志促成過程的改變結果。

第六節 小結

本章共提出五個公民參與理論作為研究之基礎，為了解各理論所提出之論點相同及相異之處，將以表列方式提萃出重點，以作為後續研究之主軸。

壹、公民參與之維度

為了解本章各理論所提出之維度有何共同性或相異性？以下先以表列方式分列(1)各公民參與理論之維度；(2)理論維度之比較表；(3)共同性維度之內涵等三表，

以作為未來研究之架構。

表 3 各公民參與理論之維度表

項目	Arnstein 階梯理論及城市治理參與理論	Hurlbert & Gupta 參與的分裂階梯理論	Fung 民主立方體理論	Tambouris 等電子參與理論
維度	公民參與程度	1. 公民參與程度 2. 政策問題本質是否具結構化 3. 機關與民眾彼此信任度	1.參與者的選擇 2.溝通及決策的互動 3.權威及權力的影響	1.參與參域(含參與議題、方式) 2.工具種類 3.參與層級

資料來源：本研究整理。

依據上表可知，在 1960 年代時，由於美國當時政府機關、政治人物、有權力者並未重視公民參與，一切公共政策仍以政府操控為主，因此 Arstein（1969）提出公民階梯理論，希望藉由討論公民參與之程度，使政府機關及民眾逐漸重視公民之參與，後隨著全球公民覺醒，各國逐漸重公民參與，Fung（2006）提出民主立方體、Tambouris 等（2007）提出電子參與理論及 Hurlbert & Gupta（2015）提出參與的分裂階梯在探討公民參與時，則除了再次重視公民參與程度外，另又分別提出不同面向之討論如上表。

表 4 公民參與理論維度比較表

項目	Arnstein 之階梯理論及城市治理參與理論	Hurlbert & Gupta 之參與的分裂階梯理論	Fung 之民主立方體理論	Tambouris 等電子參與理論
共同維度	公民參與程度	公民參與程度	權威及權力的影響	參與層級
相異維度		1.政策問題本質是否具結構化 2.機關與民眾彼此信任度	1.參與者的選擇 2.溝通及決策的互動	1.參與參域(含參與議題與方式) 2.工具種類

資料來源：本研究整理。

表 5 公民參與之共同維度內涵表

項目	Arnstein 之階梯理論及城市治理參與理論	Hurlbert & Gupta 之參與的分裂階梯理論	Fung 之民主立方體理論	Tambouris 等電子參與理論
共同維度	公民參與程度	公民參與程度	權威及權力的影響	參與層級
共同維度之內涵	1.政府操控 2.治療 3.告知 4.諮詢 5.安撫 6.夥伴關係 7.授權 8.公民控制	1.通知 2.教育 3.收集訊息及觀點 4.相關性諮詢 5.定義議題 6.尋找建議 7. 提煉想法 8.尋找共識 9.進行的參與 10.加強參與層次	1.個人利益影響力 2.溝通式影響力 3.商量及諮詢 4.共同治理 5.直接權威	1.電子通知 2.電子諮商 3.電子參加 4.電子合作 5.電子賦權

資料來源：本研究整理。

依據上二表之呈現可得知，本研究之理論學者皆提出了公民參與程度之光譜，雖然程度各異，惟大方向仍希望公民參與由政府操控逐漸授權，推展至公民直接權威。

由於公民參與所涉及之層面既廣且深，雖然各學者所提出之公民參與理論面向各異，惟經上述整理，公民參與程度為各理論皆有論述之重點，顯見其對公民參與之重要性，因此，該論點亦將作為本研究將討論之重點。

貳、公民參與理論之機制

依據本研究目的之一為嘗試以實證產出面的角度研析我國政府現行辦理公民參與機制，以下以表列方式將本章理論及第三章國內相關研究述及公民參與機制部分予以整理，以梳理出學理之公民參與機制內涵，以作為未來驗證及研析之基礎。

表 6 公民參與理論機制表

項目	Tambouris 等電子參與理論	Hordijk 等學者所編輯之城市治理參與理論	美國府際關係諮詢委員會提出之參與方式	依其他各學者所綜整之參與方式
機制	1.調查 2.公民教育 3.會談 4.審議 5.諮商 6.民意調查 7.投票 8.競選活動 9.選舉 10.服務遞送 11.參與式立法 12.市民新聞 13.仲裁	不參與： 1.平面媒體 2.電視廣播宣傳 3.折頁 4.網站 形式參與： 5.民調 6.互動式網頁 7.公聽會 8.會議 9.目標團體 市民權力: 10 圓桌會議 11.市民法庭 12.參與預算 13.市政政策會議	1.組織的方式：公民團體、特別利益團體、特別方案被保護團體、官方公民委員會。 2.個別的方式：投票、成為方案的委託人、製造聲明、在公共計畫中工作、活動/遊說、行政控訴、上法院、示威。 3.消息傳播方式：開放政府、招待會/發言人辦公室、會議、出版品、大眾媒介、陳列/展覽、郵寄、廣告/通知、熱線、訪問中心、通信、口語。 4.資訊收集方式：聽證、工作坊/集會/會議、諮詢、政府紀錄、非官方文件、參與觀察、調查。	1.公私協力(吳英明，1993) 2.公民會議(林國明、陳東升，2003) 3.法人論壇(鄧宗業、吳嘉苓，2004) 4.電子公共論壇(戴豪君、廖書賢，2004) 5.電子投票(戴豪君、廖書賢，2004)

資料來源：本研究整理。

由上表可知,公民參與的機制隨著時代的變遷及電子通訊軟硬體的日新月異，逐漸擴大了公民參與的管道，各學者所提出之公民參與機制有相同及相異之處，透過本研究之綜整，可一覽現今學理所提出公民參與機制之主要樣貌。

壹、 公民參與程度與機制之對照分析

基於公民參與程度依本研究之綜整結果，已然成為當今學理討論之重點，而公民參與機制分析為本研究探討之核心主題，為了解該二者之關聯性，將以表列方式來呈現二者之對應關係。

基於本研究學理所提出之公民參與程度有五類至十類之不同等級，為利後續分析所需，本文依性質相近者歸為同類後，由參與程度較低至高之分類計有政府操控與通知、安撫與諮商、夥伴關係與合作、共同治理與賦權與公民控制等五類。

表 7 公民參與程度與公民參與機制對照表

公民參與程度	政府操控與通知	安撫與諮商	夥伴關係與合作	共同治理	賦權與公民控制
機制	平面媒體 電視廣播 宣傳 市民新聞 服務遞送 網站 廣告/通知 陳列/展覽 折頁 出版品 郵寄 口語通知 公民教育 審議 招待會 會議	互動式網頁 目標團體 諮商 民意調查 電子投票 聽證 公聽會 會議 電子公共論壇 工作坊/集會 參與觀察 熱線 訪問中心 通信	參與預算 公私協力 公民會議 法人論壇	市政政策會議 參與式立法 仲裁	圓桌會議 市民法庭

資料來源：本研究整理。

依上表資料顯示結果，公民參與程度中較低階之機制較多，而高階機制則相對較少，顯見在推動公民參與過程中，擴大公民對公共事務的實質參與，最終達到政府充分授權公民自治，恐仍需由參與程度之低階向高階逐步推展，較符合現今各國政治環境之趨勢，且因參與程度較低階於執行上較易達成，因此所提出之機制內容自較為充沛，至較高階部分，或因達成不易，或因尚無實際執行案例可循，所提出機制顯得有限。

第三章 國內相關研究及參與現況簡介

為了解我國過去所發展公民參與的相關概念及研究，本章將以二節來進行文獻回顧與現況探討，第一節針對國內相關研究文獻進行分類整理；第二節探討現行國內辦理公民參與之概況，經由本章之梳理，期對提出後續研究脈絡有重要之參考價值。

第一節 國內相關研究

國內以公民參與的觀點來進行的學術研究者眾多，筆者經查閱國家圖書館的館藏內容，發現我國有關公民參與之的博碩士論文、專書及期刊論文即多達300餘篇，經檢閱相關文獻並考量本文之分析架構，有關文獻之探討，係以公民參與之研究類別作回顧整理，藉由了解過去的研究的重點、察覺不足與限制，作為本研究之啟發省思，並冀以釐清本研究與之前有關公民參與研究之差異性，探求本研究在國內公民參與系絡之定位。

壹、理論性之相關研究

有關台灣公民參與研究的「理論性」研究，以陳金貴教授於1992年於「行政學報」所發表「公民參與的研究」為最早，文中以「公民參與」為分析焦點，歸納整理公民參與的理論基礎、發展、意義及重要性，並論述公民參與的方法、未來趨勢及限制。此篇文章以理論性方式進行描述及論述，清楚地提供後續研究的參考架構。

陳文海（1999）發表「公民參與之研究：在公共政策制定與執行上的限制及其突破策略」，該文認為公民參與必須加以限制，並論述限制之理由。

另有一篇係2000年許文傑先生所發表博士論文，「公民參與與公共行政之理論與實踐─『公民性政府』的理想型建構」，文中強調公共行政中的公民參與的意義，建構一個以公民參與精神為內涵的行政模式，重新打造新政府組織的結構與體質，試圖由公民參與公共事務方式去鋪陳一個理論分析架構，最終達到公民性政府的

理想。

貳、參與行為之相關研究

劉祥得（2009）我國行政運作與公民參與因果模式分析：參與信心的中介效果之檢定，研究發現，行政運作和公民參與信心兩者呈現正向相關，公民參與信心和積極參與兩呈現正向相關，而公民參與信心則部分中介了行政運作和積極參與之關係。行政運作構面可直接影響公民的積極參與意願，因此，行政機關需提昇行政運作之品質與水準，以進一步提高一般公民的積極參與意願。而參與信心亦在行政運作和積極參與間，扮演中介影響之角色。透運參與信心之提昇，進一步提高公民的積極參與行為。

許立一（2008）實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑？本文從批判的角度析論後現代性對台灣民主發展造成的危機；引介美國社區衛生中心及愛爾蘭地方發展政策的二個成功案例說明實質公民參與之實踐可行性，並闡述公民參與重要的質素為(1)公民為共治者；(2)公共官僚即積極負責的公民；(3)公共利益即共享價值。

林國明（2016）公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向，該文以二代健保規劃期間所舉辦的「公民會議」和「法人論壇」為資料來源，經由量化及質化分析，發現一般公民和社團活躍份子，他們對政府所舉辦的公共審議論壇的支持程度，並沒有明顯的差異。而且，社會團體如果具有內部民主的機制及異買多元意見，領導人的政策立場較有彈性，能夠改變偏好。社會團體如果和其他團體有比強的信任關係，或對政府政策資訊的公開比較滿意，其領導人對審議程序的評價也比較正面。

吳英明（1993）公私部門協力關係和「公民參與」之探討：公私部門在不同公共事務處理過程中，彼此透過雙向水平參與的方式建立共識、共同分擔責任及分享利益。公私協力是一種將私部門參與公共事務地位「合法化」或「正式化」的作法。公私部門在水平互動過程中，公部門扮演「誘導性」和「支援性」的角

色，而私部門扮演「配合性」角色。公私部門協力關係並非指政府功能的解除或一個理想社會的建立，而是較著重在公私部門角色的改變，社會資源整合利用策略之探討，及社會經營新結構的產生。公私部門協立關係必需以成熟的「公民參與」為基礎，若缺少此認識，那麼公私部門則缺少可以建全發展協力關係的基礎。

參、審議式民主之研究

一、公民會議

林國明、陳東升（2003）公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗。說明公民會議是藉由邀請不具專業知識的公眾，針對具有爭議性的政策，事前閱讀相關資料並作討論，設定這個議題領域中他們想要探查的問題，然後在公開的論壇上，針對這些問題詢問專家，最後，他們在有一定知識訊息的基礎上，對爭議性的問題相互辯論並作成判斷，並將他們討論後的共識觀點或没有共識部分也列出，寫成正式報告，向社會大眾公布，並作為決策參考。台灣在2002年7、8月，以全民健保給付範圍為議題，首度舉辦公民會議。研究發現：公民具有瞭解複雜的政策議題的興趣與能力，而且能夠在尋求共善共和共識的取向下，理性討論政策議題。參與公共討論的過程，同時也能夠提昇公民的知識與積極性的公民德行。協助公民取得政策知能，有助於建構公共討論溝通框架，形成共同關切的問題。

蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發（2006）高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究，研析高雄市政府為強化公民在該議題之決策地位，首度舉辦「跨港纜車公民共識會議」，藉由閱讀資料、詢問專家、理性討論，進而轉化其知能、價值偏好之集體共識，以提昇公民參與公共議題的能力，擴大公民參與的空間、提昇公共決策的品質。

曾嘉怡、黃東益（2009）政府為何採用公民會議？政策學習的觀點。應用政策學習的概念，分析行政體系學習且採納公民會議的影響因素。研究結果顯示公民會議的採用主要是機關首長受到上級的指示、個人理念、內部業

務需求、政策企業家的倡議、外在環境壓力等因素所影響。

另有許多台灣論者，討論資訊科技、網路應用於實踐審議式民主參與(羅晉，2008)。公務體系看待公民會議的結論報告，仍以官僚體系原有決策為主，審議力量無法深入民間，因而無法將審議的力量轉成民主壓力加諸於公務體系(黃東益，2008)。在公民參與中，參與者在公共審議中的自我轉化是審議式民主的核心議題，在2005年台灣舉辦的四場公民會議前後問卷研究中，顯示面對面的互動所產生人際間的情感因素，對公共審議中參與者的自我轉化發生顯著的顯響。相對的，公共審議知情輿論的設計並未產生顯著的影響，此結果在某程度上，反映了審議式民主的理想在現實之中的實踐有重要意涵(黃東益、李翰林、施佳良，2007)。

二、法人論壇

二代健保公民參與小組於2003年8月28、29日舉行法人論壇，以「全民健保保費新制方案規劃」為主題，參考審議民調的設計，擬具討論議題及其方案選項。政府舉辦法人論壇的主要目的有三：一是提供詳細訊息與充分討論的機會下，瞭解法人團體對於健保政策的意見，以供政府參考。二是強化這些團體，特別是健保體制外的團體，參與政策的能力，並藉由論壇的參與，增進團體之間的認識與瞭解。三是藉由這個創新模式的舉行，評估其成效(鄧宗業、吳嘉苓，2004)

肆、電子化參與

陳敦源、黃東益、蕭乃沂（2004）電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與。我國政府電子化的推動方案中，應加入電子參與的推動方案；電子化參與方案的內涵，應具備將公民參與落實在每個公共政策的過程中；電子化參與方案並不能改變社會上因為政策專業以及數位落差所產生參與不平等的問題，因此，方案當中應該特別重視應用ICTs減緩上述參與不平等的現象。

戴豪君、廖書賢（2004）電子化民主法制規劃芻議。針對電子化民主下的電

子投票與電子參與，就涉及法制議題，提出以下看法：在電子參與方面，對於電子公共論壇，法制規劃的重點應以明訂政府機關設置之義務、論壇規約內容之限制、論壇咨商討論結果的後續法律效力、保陪人民隱私及降低人民排拒心態為主；電子民意信箱，應明定政府機關得不受理請願或陳情之要件；電子投票方面，應先確立公領域電子投票塵用所應遵循的原則，再確立符合投票的應用技術規格。

伍、依政策議題分類之研究

基於公民參與方式相當多元，每一研究因為研究參與群體、參與方式與管道不同，因此所呈現的研究成果亦隨之不同。依據所參考文獻資料，發現國內從公共行政或公共政策角度之相關研究為數不少，為了解不同政策之公民參與內涵，爰依據政策議題加以整理，分述如下：

一、 環保議題

在環境意識覺醒與強調永續發展的今日，民眾對於週遭生活環境日益重視，而政府在此趨勢下，環境政策著重於環境保育與民眾參與，並透過環境影響評估(Environmental Impact Assessment, EIA)來預防和減輕開發的不良衝擊，以維持民眾生活品質和達到永續發展之目標(黃光輝，2004；李錦地，2010)。

我國自1994年制定環境影響評估法(以下簡稱環評法)後，民眾的參與已是政府所須面臨的課題，惟依據下表所呈現公民參與之結果，發現政府機關對公民參與之態度仍屬消極對待，惟基於環評法的施行，對於有利害關係之公民確具部分權益之保障，間接亦可激勵公民之參與。

表 8 公民參與環保議題之研究

研究主題	對公民參與之觀察	作者	年份
公民參與在我國環境影響評估制度中定位之研究:以台東縣美麗灣開發案為	1994 年政府公布「環境影響評估法」後，提供公民參與環評的決策過程，作者以台東縣美麗灣開發案為例，發現公民的參與仍屬概括性	林子敬	2014

例	的規範，民眾實際參與環評過程未有詳盡的規範可遵循。民眾的意見回應與諮詢仍處於有限層次，未達到充分的民眾參與。		
環境影響評估與公民參與機制之研究:以竹科宜蘭園區城南基地開發為例	本研究為了解環評法及公民參與之情形，藉由深度訪談法得知，民眾對環評中之公民參與機制瞭解度不足、政府開發單位未積極辦理公開說明會以使民眾獲得充分資訊、環評重要內容變更時未依規定程序辦理，輕忽民眾權益，政府對於公民參與機制之重視度有待加強。	黃美玲	2010
公民參與環境影響評估過程之研究:以宜蘭私立懷恩生命紀念館設置案為例	本研究係以公民參與的主體、時機、方法及效力四面向加以研析，透過個案研究法及深度訪談法，了解在本個案中公民參與的主體不明(不限當地居民)、參與時機遲延(駝鳥心態掩蓋)、參與方法欠周延(僅以公開說明會為主)及參與效力未聚焦(未尊重參與者之意見)等問題，顯見公民參與未受具體重視。	杜忠良	2009
環境議題中公民參與之探討:以中部科學園區七星農場開發計畫為例	透過本案例了解科學園區規劃過程資訊不公開、由行政單位主導、公民參與機制僅限象徵意義。惟參與過程也帶來些積極效果，如延長審查時間、環保團體更積極、提升審查委員積極度、環評更謹慎等，惟現行公民參與制度面及實務面仍有待加強。	劉姵君	2008
民眾參與環境影響評估的行為意向模式之研究	作者為獲悉民眾參與環評程序的意願，透過對利害關係人之問卷訪談，了解影響民眾參與環評的動機及意向因素，指出環評在調查及審議程序公開重要性，並強調建立民眾參與的程序與管道。	韓婷婷	1998
公共政策與民眾參與:環境影響評估過程中民眾參與制度	針對美國與我國在環評過程中民眾參與之情形進行比較研究，發現我國之民眾參與制度仍具高度菁英主	陳桂香	1996

之研究	義色彩，認為政府應結合專業及非專業之民眾與菁英合流之二階段模式進行。		
政策過程中之公民參與─以山豬窟垃圾掩埋場為例	本案例中發現環保局在評選場地過程中係採黑箱作業，拒絕公民參與，最終導致嚴重抗爭活動。	江存仁	1995
政策制定與民眾參與之研究─蘭嶼核能廢料貯存場個案分析	主張政治參與的觀念隨時代轉變，已逐漸成為公民普遍接受的原則，在研究案例中，政府政策制定時將蘭嶼住民及環保人士意見或多或少排除於決策系統之外，僅以單一技術面作考量，所以即使面對立場衝突，仍將蘭嶼視為儲存場的首選，造成事後抗爭活動頻繁，也使得政策穩定性及正當性受挑戰。	吳瑞蘭	1989
環境影響評估之民眾參與方式之研究─台灣地區個案研究	文中指出先進國家對於民眾參與評估工作皆予以重視及保障權利，民眾參與時機以計畫審查階段為主，其次是開發階段，參與管道主要透過公告及公聽會、說明會等方式。因此建議政府在環評規劃時就要將民眾意見考慮在內，且公聽會及說明會應制度化。	林正壹	1989

資料來源：本研究整理。

依據上述之研究報告，有關環保議題之公民參與，著重以個案研究來進行分析，並可歸納出公民於參與環保議題之相關會議，因對公民參與機制的了解不足、相關機制未有明確詳盡的程序規範可資遵循、公民參與者主體定義不清、參與時機及使用方法不佳等問題，結果大都偏向公民參與的負面成效。

二、 社區發展議題

1981年聯合國對社區參與的定義是：「為社區所有成員創造機會，讓社會能夠更廣泛地積極貢獻與影響發展過程，平等地分享發展成果」。蔡宏進(1985：75)認為社區參與是一種主要的社區行動方式，社區居民參與各種社區中的活

動，表示其對社區事務的關切與興趣。一個人參與某一種社區性的事務或活動表示其投入了社區的一種行動，而社區中多數人參與同一社區的事務或活動表示這種事務或活動具有社區的代表性。

社區參與是社會參與的基礎，同時也是公民參與中民眾最直接的參與型態，由以下表的研究結果得之，社區的公民參與幾乎皆為「形式參與」的模式，顯見我國政府機關對於公民參與生活相關的社區規劃仍採消極態度，另依研究顯示，社會中基層的民眾迄今仍未有主動積極投入社區的活動之態樣。

表 9 公民參與社區發展議題之研究

研究主題	對公民參與之觀察	作者	年份
都市更新中的公民參與和政府角色：以臺北市永春社區為例	我國都市更新爭議眾多，作者以深度訪談法就文中個案探討都市更新過程中政府角色及公民參與情形，發現居民在資訊取得上時時受阻礙；在自我意見主張及溝通上，雖可陳情，但面臨爭議卻未有雙向溝通管道；另居民毫無決策影響力。政府對公民參與的態度是消極及被動因應，以拖待變。因此本案例中整體公民參與執行狀況並不理想。	黃斐萱	2012
社區營造與公民參與之研究：以鹿港鎮南勢社區與花壇鄉橋頭社區發展協會為例	本研究係以深度訪談法去探討彰化縣二個社區營造的個案與公民參與關係之過程，發現領導者之風格與理念，將對社區營造及公民參與意願有重大影響。另研究者認為組織一個社區發展協會並不難，但要落實社區營造與公民參與的關鍵因素在於「人」，因為公民參與、公民意識、公民學習皆為人的因素，如何培養人的素質才是最重要課題。	謝孟椒	2011

社區治理與公民參與：內湖安全社區與東勢安全社區之比較分析	社區是公民較願意參與治理的場域，作者以二個安全社區的個案研究其長期運作經驗、治理模式、公民參與模式，以了解社區治理與公民參與之關係，研究結果發現內湖安全社區在公民參與能量由萌芽、茁壯至開花結果，在參與模式上屬公民掌握模式；東勢安全社區因先天條件問題，影響公民參與之意願，因此其模式係屬諮詢模式。	楊佳穎	2010
公民參與社區發展之實踐：以臺北市績優社區發展協會為對象	本研究以台北市績優社區發展協會為對象，以深度訪談法進行研究，發現本案例之公民參與的方式中多為象徵性的參與，如座談會、說明會、民意調查、成立工作小組；參與的程度以政策執行面提出建議，很少有機會就政策規劃面提出建議。	楊舜涵	2008
社區非營利組織對公民參與之影響：以內湖安全社區促進會為例	本研究係以訪談法及觀察法去了解本個案中公民參與情形，作者認為公民本身對參與的態度是冷漠的，對政府而言，視民眾是洪水及巨獸，不樂意民眾的參與，然促進會的存在至少是公民參與的重要平台，未來有賴政府及民眾的積極參與。	孫梅芬	2007
社區公民參與過程鄰避效應影響之研究：以桃園縣大園鄉與中正國際機場為例	本研究發現公民參與鄰避設施的興建，造成鄰避社區及非鄰避社區二方的互相對抗、鄰避居民因自身利害關係而積極投入參與的行列(含抗爭)，政府對於鄰避型社區如何發展公民參與，應加以尋找最佳的參與方式。	張志賢	2005
社區發展政策中民眾參與情形之研究─以台北市社區發展協會為例	本文研究台北市社區發展工作中民眾參與的情況，探討核心主題為社區組織、社區資源、社區民眾和社區發展成效之間的關	韓榮姿	1998

	係，經由實證研究證明，民眾參與社區發展並未真正落實於社區中。		
社區居民參與鄰里公園規劃之研究	文中探討高雄市鄰里公園的問題與原因，並認為民眾參與鄰里公園規劃的重要性，惟依研究結果指出高雄市並未有民眾參與公園開闢的任何管道。	王德川	1993
台灣地區民眾參與都市公園規劃之研究─以花蓮市美崙公園規劃為例	作者提出台灣地區民眾參與都市公園規劃之可行模式、架構，並以文中案例探討規劃過程中民眾適用的模式與方法。此案例最終獲得極佳的回響，主要係因政府規劃及決策單位對於民眾參與有共同的認知並誠心彼此合作的結果。	謝平芳	1987

資料來源：本研究整理。

三、 地方政府治理議題

工業化革命後大都會林立，都會的快速成長，造成都會內的公共建設、公共設施、水資源利用管理、交通運輸、污染環保等問題叢生，而且都是多面向跨域事務，如何回應公眾需要並導入公民參與已是地方政府都理治理重要議題。

由下表的研究結果可知，政府機關及行政官僚對於公民參與的態度，或因無法源可茲依循，或因排斥的心態，除少數個案外，其餘大部分皆不樂見民眾共同參與政府政策規劃，顯見公民參與目前仍難以推展，未來政府的角色與立場是推動公民參與重要的因素。

表 10 公民參與地方政府治理議題之研究

研究主題	對公民參與之觀察	作者	年份
公民參與公共服務行為之研究：以桃園政府「夜天使的蛻變」計畫為例	本研究係以四種主義觀點，即功利主義、自由─基本人權、平等─弱勢保護及社群主義，來檢視公民參與公共服務之行為取	楊俊煌	2013

	向，藉由個案了解民眾動機後，未來可藉由法律賦予公民參與公共服務之權利，公民應自發地採取有助個人提升和他人共同服務美德方式來增進社會福址。		
澎湖觀光博奕公投過程中行政官僚對公民參與態度之探討	行政官僚對於公民參與治理態度是政府落實民主行政不容忽視的實務議題，作者以澎湖觀光博奕公投之案例，以深度訪談法了解中央及地方政府行政人員之態度，研究結果顯示行政官僚針對上述個案係持支持態度。	紀明君	2011
新公共服務視野下探討公民參與在公共建設中之角色─以台北縣政府水利局個案為例	公共建設涵蓋層面廣，公民參與公共建設應分為二階段實施較合適，公共建設前階段(即規劃階段)採完全參與；後階段(即執行階段)則採形式參與為佳。	許少峰	2010
基地台設置的風險溝通與公民參與之困境	行動通訊自 1998 年開放自由競爭，各基地台安全問題於政府、業者、民眾間存有重大落差，然業者基於利益考量、政府則秉持依法行政原則，復以無相關議題之公民參與操作前例可循，採取規避公民參與程序，造成民眾之不滿及對政府施政缺乏信心之影響。	王瑞琦	2010
公民參與落差之研究：以建成圓環為例	本研究係以深度訪談法了解參與者對政策之看法，結果顯示政府單位僅依法行政完成程序面的商議，無法擴充參與的深度及廣度；說明會之方式無法落實參與的精神；專家決策無法體認公民參與之重要性，因此無法回應民眾之需求；另公民參與治理能力亦有待提升。	梁瑋倩	2008
臺北市議會公民參與之研究：以地方治理途徑分析	作者以公民參與之理論基礎來檢視台北市議會在公民參與之角色，並參酌國外治理經驗，檢	楊建基	2006

	討現行運作之得失，發現台北市議會長期不重視公民參與，雖有辦理聽證會，然作業程序封閉，未達到實質公民參與之目的。		
公民參與與公共行政：以臺北市政府鄰里公園改造說明會為例	本研究以抽樣調查及半結構式深度訪談法來了解本個案之公民參與形式，結果發現公民參與人數不足、資訊未充分公開、公民沒有平等參與機會、政府官員專業不足及民代壓力、公民本身意願不積極等問題，造成公民參與並具實質之意義。	林啟新	2005
政策運作過程中的公民參與：以台北市政府為例	本研究顯示當時尚無公民參與之法源依據、台北市政府對公民參與之態度並不積極，復以一般民眾也甚少出席參與活動，爰實質上並未有公民參與之動力與環境。	何佩穎	1993

資料來源：本研究整理。

四、 網際網路議題

自從1980年代以來，現代資訊與通訊科技、網際網路及全球資訊網的發展與普及使用便捷的通訊科技來實踐公民參與已是未來必然的趨勢。由以下的研究結果可知，近幾年來有愈來愈多研究者對此議題有高度興趣，另外亦可獲知網路世代對公民參與的高低與網路資訊的使用呈現正面相關。

表 11 公民參與網際網路議題之研究

研究主題	對公民參與之觀察	作者	年份
網路世代成人新聞媒體素養、公民參與態度與行為關係之研究	本研究係以網路問卷調查法進行研究，研究結果得知網路世代成人新聞媒體素養高、公民參與態度積極，但公民參與行為偏弱。另接收新聞時間長短、接收獨立媒體的經驗皆會影響公民參與的態度與行為。	吳怡婷	2014
Facebook 使用者公民參	近年來 Facebook 使用者利用	吳尚達	2012

與行為與審議式民主態度之研究	Facebook 進行社會運動、參與公共議題討論愈來愈多，作者以網路調查法驗證 Facebook 的使用者會增加公民參與的行為，可作為未來政府發展網路電子參與之參考。		
網路新媒體上的公民參與行為研究	透過公共事務管理參考架構(integrated public affair management framework,PAM，汪明生，2005)定位網路新媒體在社會所扮演的角色，藉由問卷設計研究網路公民參與意願和網路新媒體使用者之關係，研究結果顯示，民眾利用網路新媒體建立友誼與連絡感情外，亦可發揮其傳播力量，透過新媒體傳播範圍與速度的強大，可增加對於公共事務討論的管道。另對政府而言，透過新媒體的連署與討論，不只扮演接收的一方，而應爭取主動出擊的一方，將政令迅速傳達，並快速得到民眾回饋，以利政策之修訂。	黃士瑋	2011
N 世代對於政治態度、網路使用行為對公民參與之影響	本研究係以元智大學大學生為母體進行問卷調查，將公民參與分為實體意識、實體動員、線上號召、線上動員四種類型，結果發現對於政治信任度高者，會透過實體去瞭解公眾事務相關議題；對政治態度疏離者，則不會參與公共事務。而網路使用行為上，對於實體動員並無影響，但愛好在網路上使用瀏覽新聞及發表文章者，則喜好在網路上邀請他人共同參與公眾事務。N 世代網路使用多，參與公眾事務頻率就越高。	邱張名琪	2011

網際網路與公民參與:臺北市政府網路個案分析	以深度訪談方式了解政府內部對於網際網路之公民參與的處理方式,企圖建構一個完整的網際網路公民參與機制,探討實踐之侷限及突破建議。	徐千偉	2000

資料來源：本研究整理。

五、 教育相關議題

公民素養並不是天賦的能力，而是後天的教育訓練不斷形成的態度與智能(孫建文，2008)。台灣社會的公民意識相當模糊，因此公民社會需要建構一套足以形塑民主的公民教育，才能支持民主的發展。因此近幾年研究公民參與教育議題眾多，由下表可知，學生在求學階段，對於公民參與態度均持正面之態度。

表 12 公民參與教育相關議題之研究

研究主題	對公民參與之觀察	作者	年份
大學生社會資本與公民參與關係之研究	本研究係為瞭解屏東地區大學生社會資本與公民參與現況，以問卷調查法研究得之，大學生之公民參與普遍良好，其中以社會參與較積極，另增進人脈互動是大學生投入公民參與的主要目的，另大學生之社會資本與公民參與係呈現正相關。	陳美虹	2014
北區大學生的社團參與及公民參與之研究	本研究旨在瞭解北區大學生的公民參與現況，經抽樣 570 位學生以問卷調查法研究得之，北區大學生在班級參與、學校參與、社會參與、公民參與等各面向皆低於理論平均值。另公立學校之公民參與高於私立學校。	莊玉琪	2013
大學生參與不同類型之服務學習課程與公民參與之相關研究	本研究係以台南科技大學所建置的資料庫，以台灣地區大學生分層隨機抽樣進行分析，結果可知學生在學校社團、校內必修、校內選修、反思、自我肯定等因	林真夷	2011

	素皆與公民參與有正相關。		
北臺灣大學生電視新聞媒體素養與公民參與之相關研究	本研究在瞭解北台灣大學生的電視新聞媒體素養與公民參與的相關性，經由問卷調查法分析後，獲知北台灣大學生在公民參與的態度上，對於社會責任、社會關懷和時事之關心的態度較積極，但對公共事務之態度則不積極。另對公民參與行為則偏中間值，他們較注重資訊的收集行動，但缺乏對於時事關心的具體行動。	羅瑩珊	2009
不同背景大學生的多元經驗與公民參與、學習表現之關係	本研究係以「台灣高等教育資料庫」的資料進行量化分析，發現多元經驗與公民參與、學習表現的相關性，因大學生不同背景而呈現不同的相關型態，如男性大學生的多元經驗和公民參與相關性較強，女性學生則不太顯著。	劉怡彣	2008
大學生公民參與態度與行為之研究	本研究係以高雄市公私立大專學生為研究對象，公民參與態度所使用的變數為班級參與、學校參與和社會參與，以問卷調查法進行資料蒐集，研究結果發現高雄市大學生的公民參與態度趨於正向，但實際參與行為並不投入。	孫建文	2008
臺中市高中職學生自我概念與公民參與態度關係之研究	本研究係以問卷調查法研究台中市高中職學生公民參與的態度包括：公共事務、社會關懷、社會責任及關心時事等四個面向。結果顯示學生之社會關懷及社會責任態度傾向積極，公共事務及關心時事態度則傾向正面。而且學生自我概念與公民參與態度亦呈正相關，表示自我概念愈佳者，公民參與態度也愈積	陳南州	2006

	極。		
高中生公民參與態度與行為之研究：以臺北市公立高中為例	本研究係以問卷調查法研究台北市高中學生公民參與的態度包括：公共事務、社會關懷、社會責任及關心時事等四個面向。結果顯示台北市學生之社會關懷態度及社會責任態度表現較佳，公共事務及關心時事態度則傾向正面但有待加強。公民參與的態度與公民參與的行為均為正相關。	鄭慧蘭	2001
公民參與之理論與實踐：民間教育改革團體的個案研究	作者選取從事教育改革的主要三個社群─家長、教育工作者、社會人士的代表團體來進行個案研究，詳細探討民間團體透過何種方式參與教育體質的改革、如何涉入政府決策的議程，了解民間團體公民參與的基礎、目的、途徑、策略等層面內涵。	傅麗英	1995
民間團體參與社會教育政策執行之研究─以全國性財團法人文教基金會為例	在現代民主政治中，政府職能日漸擴張，需要更多民間團體來承擔更多功能。作者以問卷調查方法探究民間團體參與社會教育活動之現況及影響其參與之原因，據此了解文教基金會參與教育活動方式以直接舉辦為主，其次提供經費、與他機關或團體合辦、委託辦理；參與社會教育活動方式則有舉辦演講、座談、研討會、出版刊物、記者招待會、諮詢服務及公聽會等。	黃金鳳	1992

資料來源：本研究整理。

六、 小結

面對上述各研究，為讓筆者能夠清楚先前研究主題與方向，尋找本文差異性之區別以定位未來研究重點，大致以下列之類別作回顧分析：

（一）偏重參與議題之個案研究

依上述相關研究，其範圍涵蓋了政治、社會、經濟及文化等各面向，但研究焦點著重於依政策議題（如環保、社區發展及地方治理）、電子參與方式及教育相關參與對象之類別，以個案方式深入探討政策制定過程中公民參與情形與結果，具有經驗性的實證研究成果，然就學理上所提出議題與機制之綜觀面向，則尚無相關研究提出。

（二）公民面臨參與之相關問題

從前揭公民參與的學理與文獻得知，公民參與過程中所須處理的問題尚有許多空間，依本文所蒐集之相關研究，已提出公民對參與機制瞭解不足(黃美玲，2010)、公民參與者主體及參與時機不明確(杜忠良，2009)、公民對於參與公共事務的態度冷漠(謝孟椒，2011)、政府機關未明訂出詳盡的參與程序，致公民無所適從(何穎佩，1993；林子敬，2014)等各項問題，雖或許未盡周全，但仍值得後續研究去探討改進之道，以強化公民參與之實質效益。

（三）探討機關對公民參與之影響

公民參與的目的是為了展現民主價值及公民權利的行使，機關於公民參與過程中扮演重要角色，本文所蒐集之研究大都有探討機關於公民參與之辦理實況、態度及其影響如下：

1. 公民參與在行政官僚的支持下，可獲致較佳的參與結果(謝平芳，1987；紀明君，2011)。
2. 政府機關未充分揭露相關公民參與資訊(林啟新，2005；劉珮君，2008；黃美玲，2010)、仍秉持著本位或菁英主義態度，對公民所提出之意見未尊重及採納(吳瑞蘭，1989；陳桂香，1996，楊建基，2006；楊舜涵，2008；梁瑋倩，2008；杜忠良，2009；黃斐萱，2012)、對公民參與態度係抗拒或消極面對(孫梅芬，2007)、政府行政官員專業

能力不足(林啟新，2005)，皆導致公民參與公共政策之過程或結果不盡理想。

綜合上述，本研究將不再針對上述議題作重複的探討，而將以綜整的觀點來進行思考，藉由不同的政策議題與參與機制之關係，或從參與機制面來探討公民參與辦理之成效與問題之解決，期有不同之發現。

第二節 國內公民參與制度介紹

為能夠清楚了解我國現行公民參與制度之現況，本節先就我國公民參與之法制面及機制面之制度作一簡介，然後再就制度設計時面臨之困境提出分析與檢討。

壹、 公民參與之法制介紹

近年來公民參與理念逐漸受到許多國家之重視，我國也不例外，上自行政院下至各地方政府，已於政府體制運作及政策執行時逐漸落實公民參與精神，為了解公民參與在我國在法制面上之位階或角色，經蒐集相關資訊，依法制分敘如下：

一、行政程序法

行政程序法係於民國88年2月3日公布施行，該法的制定代表政府開始重視公民參與的重要性，依據該法的規定，政府機關無論在行政處分、法規命令或行政計畫，皆應該讓人民有參與表達意見之機會。

我國學者葉俊榮，由程序機制所架構之政府與人民之互動關係，及程序規範所及之政府政策形式與層次功能性觀點，歸為五大取向：

(一) 透明化取向

資訊須具備「公開性」及「可理解性」。如行政程序法第 44 條資訊公開、行政程序法第 47 條程序外接觸、第 138 條行政契約之公告、第 156 條法規命令之刊登、第 160 條第 2 項行政規則之刊登公報。

(二) 參與化取向

具有規範面向及政策功能之雙重意義。政策功能係透過雙方溝通互動及互信強化作成決策之事實基礎。規範面向係因代議民主之理想無法真正落實，引進參與化取向，將使得民主參與之管道更加多元。如通知相關人到場陳述行政程序法第 39 條、第 102-106 條，行政程序法第 152-154 條法規命令之公告與評論、行政程序法第 168-173 條陳情。

(三) 辯論化取向

係透過論辯溝通之方式，取代片面決策，以強化其正當化基礎。如行政程序法第 54-66 條聽證，行政程序法第 96-97 條行政處分之附理由及其效力，行政程序法第 152-154 條法規命令之聽證，行政程序法第 164 條行政計畫裁決之聽證等。

(四) 一般化取向

指行政程序之控制層面由人民權利之個案性行政行為擴及至具有一般性行政行為，行政程序法第 150-162 條法規命令與行政規則。

(五) 夥伴化取向

指行政機關與個案當事人合作協力達成行政目的。如行政程序法第 93、94 條行政處分之附款，行政程序法第 135-149 條之行政契約，行政程序法第 165-167 條行政指導。

二、環境影響評估法

環境影響評估法(以下簡稱環評法)於1994年12月30日制定公布，1999年修正第2條及第3條條文，2002年修訂第14條及第23條，並增訂第13條之、第16條之及第23條之1條文，2003年修訂第12條至第14條及第23條條文。

在整個環評流程中，民眾得以何種方式參與的程序，分述如下(鄭詩君，2009)：

(一) 公告及陳列

為了能有效落實民眾參與制度，先決條件為滿足民眾「知的權利」。有效

的民主參與，應以「公開、充分」的資訊為前提；欠缺相關環境資訊，無從了解案件的背景事實，只可能是「況狀外」「盲目的」的參與。故第一階段環境影響說明書，如被評定為對環境有重大影響者，依環境影響評估法第 8 條，開發單位應公告或陳列該環境影響說明書，以達到資訊公開的目的，並滿足後續公共參與所必需的前提資訊基礎。

(二) 公開說明會

1. 對環境無重大影響之虞，不須進行第二階段環評者：依環境影響評估法第 7 條第 3 項之規定，前項審查結論主管機關認不頇進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。
2. 對環境有重大影響之虞頇進行第二階段環評者：依環境影響評估法第 8 條第 2 項規定，開發單位於陳列或揭示期滿後，應舉行公開說明會，使當地居民可以在說明會中，對於開發行為有不夠詳盡之處，要求開發單位做進一步的說明。而有關機關與當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於說明會後 15 日內以書面向開發單位提出相關意見。

(三) 評估範圍之界定

為使環境影響評估工作，針對可能影響環境之癥結點進行評估，避免造成環評報告內容浮而不實或者失焦，依據環境影響評估法第 10 條規定，環評主管機關應於公開說明會後，邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。範疇界定的事項如下：1、確認可行之替代方案。2、確認應進行環境影響評估之項目：決定調查、預測、分析及評定之方法。3、其他有關進行環境影響評估作業之事項。參與評估範圍之界定，因為居民代表與相關人員及主管機關共同為之，討參與強度而言，應屬「參與決定」。

(四) 進行現場(址)勘察

依環境影響評估法第 12 條規定，目的事業主管機關收到評估書初稿後 30

日內應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察。現場勘察不僅可了解當地之自然生態文化環境外，亦可檢驗並確認開發單位所做的環境影響評估，是否根據所界定的評估項目進行評估，有否隱惡揚善、避重就輕，僅選擇有利於己的資訊，始列入評估書初稿。

(五) 公聽會之參與

目的事業主管機關收到評估書初稿 30 日內，依環境影響評估法第 12 條規定，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於 30 日內作成紀錄，送交主管機關。民眾得以透過公聽會之參與，影響環境決策，故公聽會之參與亦為民眾參與之方式之一。

三、政府資訊公開法

政府資訊公開法於2005年12 月28日公布施行，該法所規範的主體對象為政府機關，立法目的是為了便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務的瞭解、信任及監督，並促進民主參與而制定。

隨著社會急速變遷與資訊時代之來臨，人民無論參與公共政策、監督政府施政，抑或投資商業行為及個人消費等，均有賴大量且正確之資訊，而政府正是資訊之最大擁有者，為便利人民共享及公平合理利用政府資訊，資訊公開乃成為政府當前重要且迫切之施政目標(李世德，2009) 。

四、小結

民眾參與的主要目的是為了落實民主政治、創造公共利益、以及發揮公民的權利與義務，依照本文所蒐集的現行法制基礎，在憲法保障下，公民參與治理有其正當性。民國83年訂頒的「環境影響評估法」，係為了在事前防範開發可能對環境造成之不良影響，藉以達成環境保護與永續發展之目的，並考慮環境影響評估的範圍、項目與內容，深受在地文化、風土民情、社經發展的影響，故在環境影響評估的過程中，若適時加入民眾意見之表達，對開

發單位或決策者而言，具有廣納資訊及集思廣益的功能(葉俊榮，1993)。民國88年訂定的「行政程序法」要求政府在任何涉及人民的行政作為時(如行政處分、法規命令等)，皆應該給予人民有參與表達意見之機會，係保護人民免受不當侵害之法律。民國94年訂定的「政府資訊公開法」則是規範政府機關應滿足民眾知的權利，應適度充分開放政府資訊與民共享。

綜觀上述各法之頒訂，對於民眾獲取政府資訊確有進一步的保障，惟對於公民參與之機制，除了環評法中列有公開說明會、公聽會外，其餘各法未有明訂參與項目及方式等，政府機關例來習於依法行政，因目前我國對公民參與尚無明訂之法源規範，易致無以適從之結果。

貳、 公民參與之機制介紹

美國府際關係諮詢委員會(ACIR,Advisory Comission on Intergvermental Relations)於1979年將公民參與的方式明訂為四類：

一、組織的方式：公民團體、特別利益團體、特別方案被保護團體、官方公民委員會。

二、個別的方式：投票、成為方案的委託人、製造聲明、在公共計畫中工作、活動/遊說、行政控訴、上法院、示威。

三、消息傳播方式：開放政府、招待會/發言人辦公室、會議、出版品、大眾媒介、陳列/展覽、郵寄、廣告/通知、熱線、訪問中心、通信、口語。

四、資訊收集方式：聽證、工作坊/集會/會議、諮詢、政府紀錄、非官方文件、參與觀察、調查。

美國ACIR於提出了上述公民參與的方式，亦曾提及，不同形態的公民參與方式，其影響大部分是不同的，目前並沒有一個完美的參與機制。

有關我國公民參與機制，經查閱相關資訊，除了上述行政程序法、環境影響評估法有明訂聽證、公告、說明會及公聽會等機制外，其餘之參與機制係由各機關依其業務所需自行訂定，在我國目前並無統一明訂之參與機制。

參、 公民參與之困境檢討

杜文苓、陳致中（2007）提及，公民參與在民主體制與政策規劃中應扮演何種功能，影響著我們對公民參與角色的期待，在民眾意見逐漸成為公共政策重要元素的同時，公民參與卻不是解決公共政策議題的萬靈丹，許多實務上的操作仍然存在著缺乏公民實質參與的質疑。

丘昌泰（2010）指出，專家至上論者往往認為，公共政策的性質太複雜，所應考慮的因素甚多，故公共政策應以專業知識為依歸，而民眾參與的先決條件為具備基本的「參政知識」，如此政策制定者與民眾之間的對話才有可能形成。另外，民主參與與行政效率間雖有一定的矛盾，但並不表示重視效率就必須犧牲參與，公民參與其實未必是行政效率的「阻力」，換言之，兩者若能調和，使公民得以在政策制定過程中充分參與，有助於產出效能兼效率的政策，減少未來政策執行的阻力。另，行政效率是一體兩面，在反對參與的眼中，所謂行政效率是指時間上的節省與快速，這是一種「機械式效率」；在贊成參與者眼中，行政效率是指民眾內心中的認同、支持與肯定，是一種「肯認式效率」，而肯認效率遠比機械效率更有意義。

Roberts（2004）提出公民參與在現今社會上，會遭遇以下之困境(轉錄自梁瑋倩，2008)：

一、 規模的困境─當今的行政體系是龐大、複雜的，而在政策過程中容納眾多的團體與個人，這正是公民參與其中一個最重要精神，但是公民參與的形式通常是採取小型的面對面的會議，換言之，討論的公共空間是相當有限的，因此直接的參與應如何克服規模的限制是一項亟需克服的問題。

二、 技術與專業知識的困境─公民發現因為自身知識與資訊的缺乏，導致其很難與專家進行溝通與相抗衡；此外，行政人員與技術菁英很容易將公民及其代表排除在決策過程之外，所以一般大眾應如何在參與決策的過程中對複雜且困難的政策發表意見。

三、時間的困境─我們處於一個講求速度、效率的時代裡，因此決策的形成也必須是相當迅速的，以致於無法有太多的時間來進行協商與溝通；此外，對公民本身而言，也未必有足夠充分的時間來投入整個的參與過程。

四、公共利益的困境─直接的公民參與未必會真實地呈現出公共利益，由於公共利益的產出是仰賴於一個動態的商議過程，並不是藉由政治平等的保證或是透過機器調查出來的最新民意就能達成，因此我們應如何讓整個商議過程更臻謹慎完善，以促使每個參與商議的公民皆能對公共議題有充分與全觀的思考。

五、弱勢團體參與困境─在代議民主之下，有一群處於不利地位的人民團體，其長期地被系統性地排除在社會之外，因此在公民參與的制度設計下，如何為這群弱勢團體及其未來世代保留參與的空間，是我們必須思深思的問題。

以上有關公民參與困境之論述，雖然所謂的困境，或許不同政、學界持有正反兩面的評價，但不可否認的，人民願意且能夠貢獻自己於政治性、社會性、道德性等層面的活動與日俱增，公民的政治能力可能透過制度決定或塑造而有所改變，以上論點可作為未來提昇公民參與制度設立之參考要項。

第四章 研究設計

本研究之研究設計，主要係採文獻分析法，首先對相關理論及國內外文獻進行有系統的整理、歸納及分析，爬梳出本研究之重點，提出研究流程，然後透過對台北市政府所發布有關公民參與資訊，進行蒐集、整理、分析及論述，以釐清本研究之問題及驗證是否達成研究目的。

第一節 研究方法

本文採文獻分析法進行分析，所謂文獻分析法也稱為文件分析法或次級資料分析法，本方法將根據認定的研究問題，蒐集現成的資訊進行分析。次級資料分析係藉由不同的資料來源，以及由其他研究人員所蒐集的資料或不同形式的檔案。這些資料來源包括政府部門的報告、文件紀錄資料庫以及圖書館中的書籍及期刊。次級資料更包涵一個重要的意義，就是將原始研究所蒐集的資料，作新的方向分析。

本文著重於文獻及官方相關資料的分析與論證，先從理論與文獻找尋公民參與有關的主張、立論，然後梳理出本研究之論述方向，接著蒐集台北市政府辦理公民參與情形，用以了解政府機關在公民參與的態度、辦理的機制樣貌、面臨的困境等，之後加以分析及論述，呈現出實況與學理論述之關係。

本論文參考文獻包括專書、期刊、論文、報章雜誌、網路資料等。分析的步驟包括閱覽、整理、描述、分類及分析詮釋。為了解台北市政府公民參與辦理現況，將蒐集台北市政府官方網站資料，包括市政府專為公民參與所設立之公開資訊平台─台北市公民參與網，作為回應本文擬探詢研究問題之主要資料來源，經由觀察及分析資料所呈現之運作過程、討論及產出結果後，尋找出重要發現。

第二節　研究流程

每一研究主體必有其環境，且其環境有下列三種特色：(1)環境是變動的且可能形成某些趨向或潮流，縱使其變動有速緩之分；(2)環境是多元性的，例如政治的、經濟的、社會的、文化的等，縱使每個因素的影響有輕重之別；且(3)不同的環境因素是相對互動的，如政治可能影響經濟，或被經濟因素所影響(吳英明，1992)。

本文以台北市政府辦理公民參與公共事務的現況為研究重心，希望從公民參與的學理觀點來審視台北市政府公民參與機制的建立現況與不足之處，未來將藉由下列流程來求得答案。

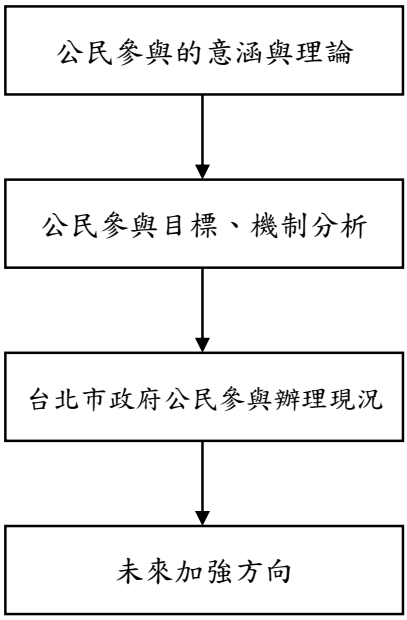

圖 8 本研究流程圖
資料來源：本研究整理。

第三節 研究對象與範圍

本研究係以台北市政府柯文哲市長於103年12月25宣誓就職開始執政之辦理公民參與實況為研究範圍，整理及分析台北市政府官方網站所公布辦理公民參與資料、法令規定、「台北市公民參與網」之會議資料內容。

另基於柯文哲市長執政後所推動之公民參與時間尚短，且公民參與成效不易評估，民眾或外界對於台北市政府之執行滿意度未納入本研究重點，故研究方法仍以文獻、理論及現有資料進行蒐集及分析，主要為了解及驗證研究範圍所推動之公民參與規劃、執行方向是否符合相關學理內涵及價值。又，基於公民參與之實踐機制，在學術領域中並未有嚴謹之界定，目前凡是能讓民眾對公共事務相關議題進行認識、參與、討論，辦理機制如資訊公開、聽證會、公聽會、座談會、協調會、諮詢等皆為本研究範圍。

第四節 研究貢獻

基於我國公民參與理念係近年才逐漸形成共識並受到重視，公民對政府施政由以往消極面對已逐步走向積極參與，針對政府資訊公開、政策課責、施政透明度、公私合作、公民直接參與等新興概念已多有討論，由於資料多元、理論價值層次複雜，需逐步整理爬梳脈絡，考量國內既有研究資料雖多，但多偏重個案探討，本研究設定以公民參與機制為對研究主軸，重新整理公民參與學理概念，再針對台北市政府目前辦理實況加以琢磨與分析，透過機制之具體實施結果來呈現研究發現及建議，期以另一創新研究方式來探討公民參與，對後續之研究應具有參考之價值。

第五節 研究限制

本研究主要限制如下：

壹、 研究期間限制

本文研究期間係柯文哲市長於103年12月25日宣誓就職至107年6月為止，僅經歷約三年半時間，由於許多公民參與機制尚處規劃、研修，或正在執行階段，仍需更多時間評估其執行績效與成果。

貳、 資料來源缺漏之限制

本文資料來源係透過網路可蒐集之次級資料為分析基礎，雖以台北市政府官方網站所公布之資料內容為主，較具有可靠性，惟因網站部分資料仍有缺漏，僅能略過不予處理。

參、 實證結果難以周全之限制

考量本研究係以公民參與機制為主要探討內容，直接以文獻及觀察台北市政府實際運作情形來達到實證效果，不再採用問卷調查或深度訪談等研究方法，有關檢證恐難以周全。

肆、 研究內容難以深入限制

本文旨在探討台北市政府整體公民參與機制運作實況、優缺點及達成目標等，凡屬公開、透明之機制均可作為本文研究對象，無法像一般研究就個案內容深入研究，也容易顯得無法深入比較分析。

第五章 公民參與在台北市的發展現況

本文研究主題以台灣民主參與發展情形為主要範圍，經由網路查詢台灣六都之辦理現況，發現僅有台北市政府設立專網提供公民參與執行現況之詳細資訊，其餘各都或有辦理公民參與之相關措施，惟其官方網頁無法查得詳細實踐現況，基於無法取得台灣其他直轄市之詳盡公民參與訊息，本文爰設定以台北市政府為惟一研究對象，本章將詳加探討台北市政府公民參與之執行現況，作為未來與理論對照分析之依據。

第一節 台北市政府推動之公民參與

本節透過台北市政府官方網站、媒體新聞稿及時事評論的蒐集與整理，臚列台北市政府自從柯文哲上任後，推動公民參與措施之執行情形，以了解市政府對公民參與機制之認知與實踐方法。

壹、 台北市政府柯文哲市長推動公民參與沿革

柯文哲市長於103年12月25日上任台北市長後，即提出了柯P新政，共分為五大類有三十條新政，擘劃台北市的大願景，其中在民主2.0：享受城市的權利之類別中，提出I-voting及參與式預算，主張開放政府及全民參與。

經查閱市府網頁之市政會議紀錄，在104年1月13日1818次市政會議中決議，為配合「開放政府」政策，請各機關學校將法定預算資料完整揭露網站政府資訊公開專區，以供各界參考。並將成立公民參與委員會，研訂「Open Data」與「Open Government」政策事項。之後市政府在104年3月2日函頒了「台北市政府公民參與委員會設置要點」，並於4月1日正式成軍，由召集人柯文哲市長召開首次會議。自此，台北市政府於制度上建立了公民參與的一個基礎平台，希望透過制度上的設計與改變，搭起一個溝通橋樑，讓政府與人民的距離更加接近，以提昇民主的真實內涵。

貳、 台北市公民參與委員會

104年3月2日訂定之「台北市政府公民參與委員會設置要點」，其宗旨(第一點)明訂為落實「開放政府、全民參與」之施政理念，積極推動市政建設之透明治理、公眾參與及協同合作，追求市民最高福祉；第二點規範該委員會設置委員二十一至二十五人，主任委員由市長兼任，府任委員九人，市政顧問三人及府外委員八至十二人，經查詢官方網站資料，107年委員共計25人，府內委員十人為市長、副市長、民政局、教育局、交通局、社會局、都市發展局、資訊局、法務局及主計處等首長擔任，另府外當選之委員15人，主要係經由網路開放自薦或經遴選程序擇定之社會人士，涵蓋範圍包括學者、媒體人士、金融業、生技業、醫學界、生態保護及社會工作人士等各界。

委員會於104年4月1日召開首次會議，會中將委員會分設三個工作小組：開放資料組、參與預算組及公民參政組，以落實還政於民的理念，另該會中亦決議，未來會議採網路直播方式，以利公民即時與直接的參與討論過程。

經查閱委員會迄今召開之會議紀錄，將涉及公民參與之決議內容整理如下表：

表 13 台北市政府公民參與委員會會議決議摘要表

會議名稱	開會日期	涉及公民參與之決議
委員會第一次大會(委1)	104年4月1日	1. 各工作小組未來工作規劃。 2. 爾後會議將網路直播方式辦理。
第二次委員會(委2)	104年7月8日	1. 請公民參與組研訂公民參與機制—公民參與網架構，制定公聽會、聽證會、說明會、公民咖啡館等機制的標準作業流程。 2. 討論公民參與委員會設置要點部分修正。 3. 網路投票作業注意事項之討論。 4. 參與預算機制思考如何積極推廣。
第三次委員會(委3)	104年10月22日	1. 公民咖啡館的辦理形式比較適合於創意的發想或新的未成型想法時蒐集意見使用；建議加入意見搜集的政策收攬、專家決策評估及機關決策作業流程說明。 2. 規劃建置公民參與網。 3. 公聽會應確保公民參與品質。

		4. 參與式預算新版的SOP、課程師資規劃、教育訓練及推廣。
第四次委員會(委4)	105年1月5日	1. 公民咖啡館、說明會、公聽會及聽證會之定位及請修正「台北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」。 2. 請修正「台北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」。 3. 將鄰里公園的改造帶入參與式預算模式，使之成為落實公民參與的起始點。
105年第一季委員會(委5)	105年4月28日	1. 公民參與機制i－Voting已完成建置，可由較無對立及無爭議的議題進行推廣，以利市民了解這個公民參與管道。 2. 以事前溝通取代事後衝突，進行公共工程落實公民參與制度作業程序。 3. 參與式預算與市民溝通提案或教育訓練，可推廣至市議員助理。
105年第二季委員會(委6)	105年7月28日	1. 公民參與機制 i-Voting朝檢討精進方向推動，將其與公投效力之區別、議會提案推動等併入考量。 2. 修改都市計畫公民前民眾參與作業程序相關法規。 3. 為使各區市民可多了解參與式預算，應留意及思考新聞露出及多元宣傳方式。
105年第三季委員會(委7)	105年10月31日	1. 有關 i-Voting 機制精進案議題設定之排除標準：租稅、投資、人事、薪俸、特定契約個案及非本市政府職權之議題後加上「原則上排除」等。 2. 函請市政府各局處及NGO 團體蒐集適合進行i-Voting 之議題。
105年第四季委員會(委8)	105年12月29日	1. 106年臺北市參與式預算市級議題，以新移民和遊民為主題，並請社會局協助評估遊民作為參與式預算議題的操作方式。 2. 修正「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」(第五案)。
106年第一季委員會(委9)	106年3月21日	1. 未來在審酌各項 i-Voting辦理議題時，如屬重大建設，應設定投票人數與決策參採依據之標準，以發揮投票結果效益與公信力。 2. 重大公共工程的推動，應更完備事前的規劃與公民參與，如相關的SOP、對象界定、資料準備、經驗參考及流程設計皆應澈底執行，使工程及市

		政可順利推動。 3. 未來公布各類公民參與會議之會議紀錄，在不影響個人資料保護的狀況下，請酌予公布參與及發言人之姓名。
106年第二季委員會(委10)	106年7月10日	1. 有關社區參與實施辦法，請先依照時程上線後，再視實際執行情形，進行滾動式修正。 2. 請就開放政府、全民參與之課程培力，進行整體思考，鼓勵師生將之融入教學與生活，並與本府公民參與政策進行連結(如參與式預算)，建議可召集公民老師、家長及公民參與委員討論研商。
106年第三季委員會(委11)	106年9月27日	1. AIT 現址興建規劃案融入公民參與機制，多加強在地的溝通協調。 2. 新移民為本市多元文化融合之重要議題，故市級議題可以新移民為主題繼續深化，另考量新移民對象之特殊性，經由審議工作坊所審議通過之提案，不再進行IVOTING，審議通過即錄案交由各機關編列預算辦理。
106年第四季委員會(委12)	106年12月27日	為加強公民參與運作程序與政策有效對接，如各工作組運作過程遇有協調或整合困難，可透過研考會委於市長室晨會反映。
107年第一季委員會(委13)	107年3月29日	i-Voting 推動過程，機關應協助提案人減低資訊落差，以及機關可將i-Voting納入民眾意見徵詢或決策方式之建議。

資料來源：台北市政府研考會/台北市政府公民參與委員會會議紀錄，https://rdec.gov.taipei/cp.aspx?n=1D5A282BC3DBFA70&s=42625C5F787A70B3，表格為本研究整理。

依據上表資料顯示，公民參與委員會的主軸在研議公民參與機制，會議中提到公聽會、聽證會、說明會、公民咖啡館等機制的作業流程，探討議題與操作方式的媒合；同時也強調公民參與應注重教育訓練，加強公務員培力的教育訓練；另亦強調與民眾溝通的重要，當議題產生時，須先事先交換意見以凝聚共識；另外亦修正了「台北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」、「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」(第五案)及「台北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」，皆是為了建置更明確的公民參與制度，以利參與機制得以順利推展。

另「公民參政組」、「開放資料組」及「參與預算組」三個工作小組亦每月召開會議討論公民參與辦理方向，經整理涉及公民參與之決議內容如下：

表 14 台北市政府公民參與委員會─公民參政組會議決議摘要表

會議名稱	開會日期	涉及公民參與之決議
公民參政組104年第1次會議	104年4月27日	1. 針對從前期決策、重大爭議融入民眾意見，爭議性問題發生時主動啟動相關討論，公民參與之程序透明否，相關機制運作的問題點與盤點，下次會議提出說明。 2. 所謂公民參與並不僅限於辦理iVoting或公民咖啡館，未來可透過訓練或適當場合讓機關與民眾更加瞭解。 3. 網路投票的機制規劃與設計，請思考融入標準作業程序(包括提出方式與核准原則)或是流程圖，以使制度更加完善。
公民參政組104年第2次會議	104年5月18日	1. 網路投票 i-Voting目前的執行規則是以行政機關為觀點設計，對於市民自主提案的方式與規則並不完備，現計畫採用市政論壇粉絲頁的方式，恐也無法真正落實民眾提案的效果，如何落實民眾提案權，請再研究。 2. 公務員公民參與培力應該再更加深與增廣。
公民參政組104年第3次會議	104年6月8日	1. 有關公民參與架構的規劃，增補「教育推廣」和「現行公民參與機制(例如：環評)」。 2. 都市計畫審議的程序方面，相關程序中的資料公開方式，包括都計要點公布、公開展覽、修改草案、聽證程序設計(如：為使會議公正進行，會議主持人採民間代表、主管機關、學者專家各1人的3主持人制)等，相關過程應更加公開透明，並應納入人民團體加入審查。
公民參政組104年第4次會議	104年7月24日	1. 市府公聽會標準作業程序中，為避免公聽會召開時無法聚焦，建議增設公聽會會前會(預備會議)，先與各方針對議題初步溝通議題爭點、不同立場之論述、證據，以及確認民間共同主持人。 2. 公務員公民參與訓練，應著重在建立公務機關對於政策前與民眾溝通的理念和機制，在政策形成前期就納入公民參與，以及不同階段，有哪些工具可供使用。

公民參政組104年第5次會議	104年8月24日	1. 都市計畫與更新相關公民參與程序與機制的研商，請整理提供給相關民間組織針對相關程序提出建言，並由召集人或相關委員邀集民間組織代表出席本組會議，或提書面意見參與討論。 2. 市府各機關目前辦理公民咖啡館時無統一規定，請研提相關作業程序。
公民參政組104年第6次會議	104年9月21日	1. 公民咖啡館是公民參與的工具之一，機關首長應有明確理由或想法才舉辦公民咖啡館，不要一直辦公民咖啡館只為衝業績，且產出破碎的會議記錄。未來，辦理後應回復所有參與者，說明結論被採納的情況與辦理進度。 2. 公民咖啡館舉辦時，機關須先有明確的問題、需求或目標，並說明為何是辦理公民咖啡館，而不是其他模式。 3. 舉辦完公民咖啡館後，機關應提出相應的政策規劃。相關結論如未能提供足夠的政策立論支持，應擴大探詢民意，如再實施民調、問卷等，如仍未能取得民間共識，可也考慮 i-Voting訴諸民眾，重點是要讓民意能參與決策過程。
公民參政組104年第7次會議	104年10月19日	公民咖啡館注意事項草案中，建議寫明辦理地點應經評估，減少環境因素導致的參加不便，如：應提供無障礙環境或設備；建議再注意事項中提醒，各種民意蒐集方式均有其侷限性，機關應在使用前妥善評估適當方式，以達成民意蒐集最大效果；另，活動後之記錄與報告應有完成期限與公告時間的規定，以減少爭議。
公民參政組104年第8次會議	104年11月18日	1.「臺北市政府公共工程納入公民參與制度作業程序草案」之核心應該是強化公民參與，故名稱建議「落實」取代「納入」。 2.「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會注意事項」與「臺北市政府辦理公民咖啡館作業注意事項」修正案原則通過。
公民參政組104年第9次會議	104年12月15日	1.「臺北市政府公共工程納入公民參與制度作業程序草案」，提送公民參與委員會，俟大會通過後，相關法制程序請同步辦理，以爭取時效。 2.公聽會及公民咖啡館注意事項，請依照法務局意見修正後提送公民參與委員會。有關公民咖啡館辦理成效，請提供相關辦理場次、主題及列管內容等資

		料。
公民參政組第 10 次會議	105年1月22日	1.請於後續寄送「臺北市舉辦都市計畫座、說明會作業要點相關會議」會議紀錄時，一併向民間團體詢問都市計畫擬訂前進行研商會議時之爭點或流程設計的建議。 2.有關商業處「臺北市特色生活商圈發展自治條例」之研訂及公民參與方式，建議於下一次分組會議進行專案報告。
公民參政組第 11 次會議	105年2月24日	在行政流程上，建議「文化資產審議委員會運作方式」宜先釐清各項爭議個案爭點，並擴大與公民團體溝通後，再制訂標準作業流程。
公民參政組第 12 次會議	105年3月28日	1.各項公民參與機制應用的呈現方式，建議輔以圖表之更易懂視覺化方式呈現。 2.公民參與機制應先以既有之行政法令規範必執行項目，已由相關局處例行運作，如都市計畫需辦理公展、公聽、說明會等操作進行檢討改進為主，至於有關其他或新興之公民參與機制，則不只有公民咖啡館、i-Voting等，另請補充i-Voting和公投二項機制。 3.請於比較表中補充各項公民參與機制結論產生之效力，如機關舉辦公聽會獲致之意見需做意見回應或送至專業委員會參採討論、公民咖啡館為單純意見收集及摘要回應等。 4.請綜整各局處試行之各項新興公民參與機制運作情形，以利日後可就個案進一步探討，精進公民參與工具運用品質。
公民參政組第 13 次會議	105年4月15日	1.「公民參與機制運用時機圖」請拆成二張呈現，一張為議題運用時機，一張為各處理階段方式。 2.有關辦理 i-Voting機制檢討會議，除邀請學者專家外，請一起洽詢公參會委員時間，並邀請具實務經驗之執行者，如國發會。
公民參政組第 14 次會議	105年5月23日	1.針對大法官會議釋字第709號解釋認為，目前都更程序需辦理聽證之實施現況。例如是否每個案子都需要辦理聽證會，其必要性之探討，及爭議性大的案子聽證效益之檢討。另外，預期未來，聽證會在公辦都更將扮演相對重要角色，如何落實發揮聽證會功能，期共同研商都市更新聽證流程，提升效率，達到實益，避免流於形式。

		2.都市發展相關公民參與程序作業進度：請將公民團體提供之意見同步提供公參委員，並請準備針對公民團體提供意見之回應說明。 3.應思考i-Voting如何轉化為協助政府決策之考量，可從小區域範圍開始執行，加強政策溝通，取得市民之信任感。 4.建議 i-Voting仍應於修正注意事項時，納入i-Voting不可執行之議題類型(負面表列)，如人事、單純政策宣傳型，另亦請將網路民調從中區分。 5.應將 i-Voting位階提高，使其彌補公投法門檻過高難以執行之問題。此外，目前 i-Voting的方向可能與民眾的想法亦有所落差，若將 i-Voting視為審議式民主之重要方式之一，議題範圍未必要是重大政策，亦可著重於加強教育向下扎根功能。 6.建議參考join平台與v- Taiwan模式，成立工作組協助想執行 i-Voting之機關從如何於議題形成前即與民眾加強互動溝通、議題擬訂妥適性、方案擬訂等各方面共同實作，建立優規。
公民參政組第 16 次會議	105年6月28日	1.i-Voting執行階段進程， 建議應分為行政機關提案及民眾提案(創制權)二條線，以強化民眾的創制權，而非將二個概念混淆。 2.「議題討論溝通」不應只在已通過可行性評估之議案，而應在議案形成前即開始進行討論，並持續進行。機關可依需求選擇合適之溝通管道，如在議案形成前，可採用公民咖啡館等較發散之公民參與方式；在通過可行性評估之議案，可多運用包含座談會、說明會、公聽會等方式進行意見討論收集。
公民參政組第 17 次會議	105年7月12日	1.「文化資產保存公民參與會議」辦理情形，文化局已針對5月16日文資保存公參會各項討論結論提出回應說明，惟為讓公民團體更加了解市府後續作為及各項提案執行可行性，建議可參考社會局社會公宅回應方式，分為綠燈(已執行或應可短期執行)、黃燈(待跨局處意見整合)、紅燈(涉及本府上位指導政策，短期較難執行)，並每半年進行檢討，讓公民團體知悉執行情形。 2.都市計畫公展前民眾參與作業程序草案，公民團體陸續關心何時試點，以及如何將本次報告之流程法制化，轉化為實施辦法，請都發局儘速確認試點方

		案，並召開擴大會議，再次與民團確認。
公民參政組第 18 次會議	105年8月26日	1.i-Voting 機制精進討論-作業要點修訂與程序書草案，討論目的係為促進民眾參與，並不一定要包含虛擬平台，建議改為討論平台即可；至於本要點所稱網路參與平台是否即明定是join平台，為保有彈性，建議改以舉例方式即可。建議調整機制或賦予專案工作組較多權限，如前期已經由民眾充分討論之案件，可審議直接進入 i-Voting程序。 2.民眾提案之書表宜簡化，以增加民眾提案意願。 3.i-Voting 機制完善後，應運用府內資源加以宣傳推廣，讓民眾知曉此機制並可以主動提案。
公民參政組第 19 次會議	105年9月30日	1.i-Voting 提案人包含行政機關與非行政機關，在非行政機關部分，建議於其後舉例敘明包含自然人、法人等，以臻明確。 2.目前機制規劃已趨成熟，後續應於頒布時加強相關宣傳推廣，促使機關與民眾運用該機制，並擇案例進入試做，從試做中檢討機制可行性。另，由於相關使用規範與流程圖繁雜，請考量以更為簡潔易懂方式對民眾宣導。 3.有關投票效力及運用方式應於投票前即告知民眾，請於流程圖中「議題內容與執行方案明確化」階段即提出，避免民眾誤解在投票後才會告知。
公民參政組第 20 次會議	105年10月18日	i-Voting 網路投票作業注意事項法律位階定位仍應維持行政規則，惟可視行政規則法律用語法制化調整，並請試行幾個個案後進行微調及提高位階之法律作業，且仍應於提報大會時，表達i-Voting待施行成熟，朝向提高至自治規則或自治條例位階努力。
公民參政組第 21 次會議	105年12月8日	公共政策網路參與執行階段與 i-Voting議題盤點： 1.建議目前部分議題可更加細緻化，明確投票標的，如YouBike在某些地方增加手搖車種(型)、人車分道政策於國小周邊500公尺落實，建議可再與局處討論評估。 2.i-Voting機制之成功不宜只看是否完成所有流程並依投票結果落實，其中間之推動過程亦彌足珍貴，爰建議 i-Voting除完整流程之示範案例，後續可陸續建立各種多元態樣(如審議未通過等)，分階段逐步檢討，累積施行能量。
公民參政組	105年12月22	1.公共工程落實公民參與制度施行說明，目前各項公

22 次會議	日	共工程落實公民參與之方式、步驟多所不同、態樣多元，宜先分類通盤了解不同類型之公共工程落實公民參與施行情形予以檢討。 2.自5月份討論 i-Voting機制以來，把 i-Voting定位在投票結果由議案主責機關依投票前公布之參採方式實際運用，議題範圍則以市政建設發展及行政措施規劃等公共事務限縮，屬嚴謹的 i-Voting機制；惟一般民眾對 i-Voting之認知尚不清楚，屆時提案的內容可能多元，基於對檢討後新制的 i-Voting定位維持與兼顧鼓勵民眾提案的公民參與美意，市府可在審查會議思考若干議題的操作方式及討論期程長短之合宜度。
公民參政組 第 23 次會議	106年1月20日	1.臺灣最大的共融式公園公民參與方式之討論。 2.臺北市社區參與實施辦法 頒布時間為民國89年，與現今時空環境有很大的不同，修法時應將法規名稱、目的進一步釐清定位，清楚呈現。
公民參政組 第 24 次會議	106年2月16日	公共工程落實公民參與制度施行成果說明，包括公園類型及市場改造類型。
公民參政組 第 25 次會議	106年3月10日	公共工程落實公民參與制度，建議從公園主體或區域環境之整體規劃角度，思考如何整併來自不同管道之公園新(改)建意見(如參與式預算亦有公園類型之案件)，及相關機制之接軌整合，以回應行政機關及不同需求民眾之期待。
公民參政組 第 26 次會議	106年4月21日	建請思考由都計專業領域涉入都市設計民眾參與之可能，藉由該領域之重量級專家學者發聲，進而激發外部力量刺激討論，並可採委員會方式組成審議，充分融入多元價值精神。
公民參政組 第 27 次會議	106年5月12日	依現行民眾參與都市計畫審議方式，僅於第一次會議召開時可登記進場發言，惟為聚焦爭點尋求多數共識，請思量如何增加民眾表達意見之機會及參與管道。
公民參政組 第 28 次會議	106年6月9日	為推動濕地環境之整體保育及永續發展，建議市府規劃跨局處及公私部門協力(例如企業認養)之具體方案，並積極尋求與國際接軌交流之契機。建議將本案層次提升為全市級的公民參與議題，並思考結合明年參與式預算擴大社區參與之可能。
公民參政組 第 29 次會議	106年7月21日	公共住宅公聽會辦理流程現況說明 1.有關公聽會之民眾與會人數，往往受基地與民眾自

		身利害關係及會議舉行方式(如會議地點、時間)等因素影響，建議先了解基地背景及當地社經地位分布，預測分析民眾出席情形後，俾於宣傳方式之擬定。 2.通常沒意見的民眾多不會出席會議，有意見的才會與會表達；只要「會議通知」的努力被看見，且經得起外界檢視符合程序正義，至於民眾出席人數多寡誠屬次要問題。 3.建請思考如何提升民眾參與公聽會、說明會誘因(例如發放實用且具文宣教育功能之贈品)，以提高民眾出席意願。
公民參政組第 30 次會議	106年9月1日	AIT現址興建規劃案融入公民參與機制之討論： 1.建議爾後府級重大政策，儘量研議先期之公民參與機會，俾充分了解民意。 2.針對現行既定之政策，仍應持續強化社會溝通，尋求與公民參與對話之管道。 3.建請規劃本案之先期公民參與工作時，參考公共工程落實公民參與ＳＯＰ機制，調整辦理內容及順序，亦請教育局循上述原則辦理。
公民參政組第 31 次會議	106年10月26日	「振華公園興建地下停車場案之公民參與流程報告，建請業務單位爾後在專案形成(計畫擬訂)前，思考早期民意之重要性與蒐集方式(如列於標案需求中等)，儘早促成專案團隊與利害關係者對話溝通機制，俾使後續規劃設計更貼近民眾需求。
公民參政組第 32 次會議	106年11月3日	1.請研考會思考 i-Voting之定位角色，倘未來府的既定政策與民意相左時，i-Voting之投票結果得否為最後的決策方向，最好先提出論述言明清楚，以釋外界疑慮，如 i-Voting作業要點與府內其他徵集之民意規範有不同時(如萬大線車站命名為例)，請思考如何與其他行政法規進行調適。 2.一般而言，若涉及價值觀之開發或鄰避設施，溝通上較具挑戰性(例如興建之特定用途或場址之擇定等)，建議初期的選址，應該資訊公開各項的可行評估，再由市府提供選項，透過相關公民參與機制(如 i-Voting)，了解民眾需及想法，俾使施政更貼近民意。
公民參政組第 33 次會議	106年12月15日	公共工程落實公民參與制度SOP已然完整，重點是督促各機關落實SOP，考量現行SOP推行才1年多，建

		請工務局參酌都發局的都市計畫公開展覽前期融入公民參與方式，挑選2或3個合適案例，完整踐行現行SOP程序後，再檢討回饋現行機制流程是否要修改或精進。
公民參政組第 34 次會議	106年12月20日	倘i-Voting法規與機關行政規則產生競合時，宜先檢視機關行政規則是否已納入公民參與機制，如經審查小組成員檢視可再強化公民參與部分，應以建議修訂補強法規為原則，待解決調適法規競合的問題後，再回歸i-Voting程序審議。
公民參政組第 35 次會議	107年1月23日	有關共融式遊戲場的建置，從規劃設計即納入無障礙價值並融入公民參與之精神，參政組給予高度肯定支持。
公民參政組第 36 次會議	107年2月27日	1.有關i-Voting之定位屬性，兼具了政策諮詢及政治承諾效力，與中央join平台之定位(僅具諮詢性質)有別，因此i-Voting之審查宜以少量質精為目標，以建立優規及共同決策方式周延案件的品質。 ２、i-Voting執行過程中，提案人與行政機關溝通磨合時，可尋求公參委員扮演第三方協助溝通潤滑，俾利後續案件順利進行；另i-Voting提案檢核是否開放附議之部分，如有實務執行困難或認定疑義者，得提至公參工作組會議討論。
公民參政組第 37 次會議	107年3月23日	有關動物園i-Voting案執行結果發現，動物園未依審查會議決議執行(投票方式僅採網路投票，未於園區設置實體投票)， 為投票數不高原因之一。
公民參政組第 38 次會議	107年4月24日	雙子星案是西區門戶門面，為眾所矚目臺北市政府所屬重大公共工程指標案件，應於規劃、招標及後續執行等各階段落實公民參與及社會溝通。
公民參政組第 39 次會議	107年4月30日	新北投車站從衝突對立，透過多種公民參與機制及資料公開，看見主辦機關之用心。本案第二期工程，要做到百分之百滿意並不容易，往公民參與、公開透明方向發展是必然，另有需再溝通討論之處，如文資身份的可能性，選用火車的種類等，尚需機關花費心思進行前端溝通協調，以獲得最大多數公民參與及支持。

資料來源：台北市政府研考會/台北市政府公民參與委員會會議紀錄，https://rdec.gov.taipei/cp.aspx?n=1D5A282BC3DBFA70&s=42625C5F787A70B3，表格為本研究整理。

依據「台北市政府公民參政委員會設置要點」，明定公民參政組的任務為研議

公民參政制政策(含教育推廣、網路投票等)、執行計畫及標準作業流程，由市政府研考會為主政機關，依據上述三年的會議紀錄內容，該組在104年4月第一次會議即在討論如何研訂公民參與機制，之後詳加網路投票i-Voting的標準作業程序，公聽會應針對爭點進行溝通，公民咖啡館雖是公民參與的工具之一，但機關首長應有明確理由或想法才舉辦公民咖啡館，基於公民參與機制多元，機關應思考所討論議題的性質，而選擇公民合宜的參與機制，104年11月並完成訂定「台北市政府所屬各機關辦理公聽會注意事項」與「台北市政府辦理公民咖啡館作業注意事項」。

其中也針對公務人員辦理公民參與的培力訓練及民眾的教育訓練進行討論，另將台北市公共工程、文化資產審議及都市計畫更新等議題納入公民參與範圍，並明訂相關作業程序。

該組透過每月會議，持續精進公民參與機制的作業程序、研究擴大公民參與的範圍，並針對已辦理個案進行探討其缺失以作為未來改進之參考。

表 15 台北市政府公民參與委員會─參與預算組會議決議摘要表

會議名稱	開會日期	涉及公民參與之決議
參與預算組第1次工作會議	104年4月24日	1.參與預算組工作應朝「監督現有預算編列與執行」、「公民預算提案」、「檢視各局處既有計畫公民參與機制」等三大面向進行。 2.「由下而上提案(建議改為公民預算提案)」全年度皆可進行提案，通過之提案如當年度預算可納入，則於當年度去執行；如否，則循預算編列程序編列後執行。跨區提案統一由民政局收件後進入審查程序。另可擬定數個議題，徵求提案，使提案較聚焦可行。
參與預算組第 2 次工作會議	104年5月25日	1.在市長秉持政策公開的原則下，相關民意皆可透過市政信箱或1999 管道來反映，本府也新設「開放台北-北市府網路市政論壇」臉書網路論壇，讓大家能夠充分討論市政。 2.請建置參與預算平台，將提案及審查流程公開透明化，民眾亦可在平台上發表意見。 3.進行問卷及投票項目時，會清楚揭露資訊讓市民知

		道這是要作何種用途；如以i-Voting 決定議題先後或設定主題時，資訊也會清楚對稱的揭露。 4.參與式預算應該是針對現階段市府或區公所未納入預算中執行，而市民覺得有此需求，所以才透過這套機制來提案；非由區公所限定議題請市民投票後，才做票選出來的議題提案。 5.應從提案及初審階段都要推動做中學的「行動式學習」，讓市民透過公民參與教育及學習後，再來提案之方案內容也較具體可行。
參與預算組第 3 次工作會議	104 年 6 月 29 日	略
參與預算組第 4 次工作會議	104 年 7 月 27 日	市民自行規劃的提案與針對市府既有計畫之執行的提案,可以涵蓋在公民提案裡面,SOP不排除既有計畫之執行的提案。
參與預算組第 5 次工作會議	104 年 8 月 26 日	在公民參與推廣規劃階段，辦理民眾教育訓練，民眾課程的三階段目標要明確。初階課程在於引發民眾對參與式預算的參與熱情;進階課程要介紹審議民主的內涵,並培養建立民眾提案的能力;審議員培訓的目標在於習得執行審議提案之專業技術。
參與預算組第 6 次工作會議	104 年 9 月 22 日	1.滾動修正參與式預算S0P，請將里長、議員定位為列席諮詢角色,而不涉人公民提案表決。 2.推動參與式預算制度培力課程(含公民及公部門人員)，初階課程應作為重點來推行,並納入整體公民參與的理念,日後再縮小到參與式預算。初階課程可越多越好,俾讓更多民眾、同仁可以參與及瞭解理念。
參與預算組第 7 次工作會議	104年10月28日	「公民提案參與式預算資訊平台」請資訊局協助連結至本府首頁列為市政重大議題,並建置「參與式預算」google搜尋條件,以利民眾查詢,俾可順利連結至本平台。
參與預算組第 8 次工作會議	104年11月30日	請各局處盤點現有的計畫或預算中,還有那些項目可以釋出做參與式預算,整理出來後,再來向本組報告,使106年度預算編列可以提出更符合參與式了,頁算精神的計畫。
參與預算組第 9 次工作會議	104年12月25日	1.請加強師資群對參與式預算推廣課程執行內容及方式之共識。 2.請通盤檢討初階課程推廣情形,俾利l05年度接續初

		階及進階等課程之推動,並加強行銷方式及管道,廣邀不同族群、不同年齡層參與,使課程推廣的擴張力,可藉由授課老師傳播至校園,藉由參與民眾回歸社會去發揮宣傳與影響。
參與預算組105年 第1次工作會議	105年1月26日	在參與式預算的推動上，於預算有限的條件下，建議結合市府各局處既有活動、刊物或預算統籌行銷，增加曝光度，除了網路之行銷管道外，亦可增加摺頁等形式的文宣，透過發送及公布，讓更多元之族群可接收到訊息。而提供的資訊重點在於說明公民參與及本市推動參與式預算的方法。
參與預算組105年 第2次工作會議	105年3月16日	1.各機關報告的執行方向都是先招標找到廠商後才辦理公民咖啡館或工作坊等場合讓民眾表達意，但是得標廠商其公民參與的認知及素養、廣度深度，是否真的有能力可幫機關貫徹公民參與的精神，各機關需落實監督的機制。 2.105 年度的盤點出來這5億預算已為既定預算，希望後續經由民眾提案之後，真正是由源頭從下而上的讓市民決定預算如何使用。
參與預算組105年 第3次工作會議	105年4月20日	1.臺北市政府推動的參與式預算與其他縣市不同，經過一年多的努力，建立新的提案機制，有別於以往預算執行的方式，更落實直接民主的精神。 2.監督民眾提案是否被市府落實亦為本工作小組工作之一，目前規劃的提案流程，期程是否過於冗長，影響民眾提案意願，建議市府在期程上朝簡短、快速方向操作，民眾的期望才可儘快被落實。 3. 針對社區規劃師進行培訓，讓社區規劃師了解參與式預算流程，以在提案過程中協助民眾撰寫提案。
參與預算組105年 第4次工作會議	105年5月25日	各機關提出之獎補助計畫為既有推動業務，與參與式預算由下而上之精神不盡相同，參與式預算係鼓勵民眾提出對於市政的想像，而非匡列項目或預算。
參與預算組105年 第5次工作會議	105年6月24日	各行政區於住民大會或工作坊階段，將類似的提案合併，非必要不以i-voting 方式篩選提案。
參與預算組105年 第6次工作會議	105年7月22日	建議 106 年度參與式預算可朝訂主題性議題方向來推動，不以行政區劃分，減輕民政局及各區公所的負擔，亦可較常態化的方式執行。

參與預算組105年 第7次工作會議	105年8月23日	1.建議民政局可辦理以提案人為主之參與式預算論壇，從提案人角度來檢討參與式預算執行流程及方式。 2.盤點 106 年度各機關獎補助計畫係為讓資訊更透明公開，例如申請期程、程序及評審機制等，希望從中挑出具公民參與成分之獎補助計畫，將公民參與的具體策略納入申請補助的要件，期待落實公民參與的精神。
參與預算組105年 第8次工作會議	105年9月26日	整體參與式預算流程經過 105 年度的試行，請著手研擬需調整修正之處。另提案適法性之問題應在工作坊階段加強探討，並思考如何使提案人知曉提案執行進度。
參與預算組105年 第9次工作會議	105年10月24日	建議明年推動參與式預算的方向，提前辦理各提案之可行性評估，將不適合或申請補助案先進行篩選，且少數人投票就決定執行，應思考是否具有公共性再修正整個參與式預算執行流程。
參與預算組105年 第10次工作會議	105年11月18日	略
參與預算組105年 第11次工作會議	105年12月23日	修正「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」，建議 106 年度於提案操作原則中敘明機關分案、確認主辦機關之時間點，以讓本府各機關可即時銜接，在住民大會階段，與會市民可嘗試採換桌討論方式進行，讓各提案可納入更多元意見。
參與預算組106年 第1次工作會議	106年2月22日	參與式預算程序中□現類似獎補助案的提案應及早輔導並指導提案人走獎補助程序。
參與預算組106年 第2次工作會議	106年3月14日	略
參與預算組106年 第3次工作會議	106年4月18日	請評估在校園推廣公民參與的理念,設計相關課程,讓參與式預算融入高中職課程之可行性。
參與預算組106年 第4次工作會議	106年5月17日	有關i-Voting宣傳行銷要做好,口號很重要，請列入討論。
參與預算組	106年6月5日	106年度提案審議工作坊審議結果共計39案被列為低

106 年 第 1 次臨時工作會議		度可行，經討論後前開低度可行提案後續處理方向如下： 1.低度可行原因如涉及非本府權管業務或土地、與本府財政紀律相悖或其他短時間無法消滅之原因者，俟前開低度可行原因消滅後，再行辦理第2次提案審議工作坊(以下簡稱工作坊)。 2.低度可行原因如非屬上開原因者，請儘速召開工作坊。
參與預算組 106 年 第 5 次工作會議	106 年 6 月 21 日	有鑑於公民參與及參與式預算政策為世界各國民主趨勢及潮流，為推廣本府參與式預算政策的施政理念及成果，請本府秘書處國際事務組專案評估該政策參與國際相關會議或活動之可行性。
參與預算組 106 年 第 6 次工作會議	106年7月9日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 106 年 第 7 次工作會議	106 年 9 月 14 日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 106 年 第 8 次工作會議	106年10月19日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 106 年 第 9 次工作會議	106年11月22日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 106 年 第 10 次工作會議	106年12月19日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 107 年 第 1 次工作會議	107 年 1 月 24 日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 107 年 第 2 次工作會議	107年3月7日	略(參與式預算105-106年各提案報告)
參與預算組 107 年 第 3 次工作會議	107 年 4 月 10 日	略(參與式預算105-106年各提案報告)

資料來源：台北市政府研考會/台北市政府公民參與委員會會議紀錄，

https://rdec.gov.taipei/cp.aspx?n=1D5A282BC3DBFA70&s=42625C5F787A70B3，表格為本研究整理。

參與預算組主要任務為研議參與式預算制度政策、執行計畫及標準作業流程，由市政府民政局為主政機關，104年4月參與預算組第一次工作會議即界定該組工作應朝「監督現有預算編列與執行」、「公民預算提案」、「檢視各局處既有計畫公民參與機制」等三大面向進行，首先針對民眾及公務員對參與式預算不了解狀況下，為使內部執行人員及外界能清楚掌握參與式預算的精神及政策利益，應優先分階段辦理培力訓練課程，針對不同族群及年齡層舉辦初階及進階課程，以進行政策說明、培養公民投入熱情與參與意識，擴大公民參與人數，落實公民參與實質意義。

針對公民應如何在政府施政政策中介入及發揮其應有之角色，規劃民眾入場機制極為重要，台北市政府推動的參與式預算於105年建立新的提案機制，有別於以往預算執行的方式，更落實直接民主的精神。另為監督民眾提案是否被市府落實，配合建立「公民提案參與式預算資訊平台」，讓民眾得於該平台上發表意見及監督預算編列與執行。

有關參與式預算如何執行，該組建議宜由「由下而上提案(建議改為公民預算提案)」，強調應由公民自決，政府機關僅作流程及制度的規劃；參與式預算應該是針對現階段市府或區公所未納入預算中執行，而市民覺得有此需求，所以才透過這套機制來提案，非由區公所限定議題請市民投票後，才做票選出來的議題提案；並建議參與式預算可朝訂主題性議題方向來推動，不以行政區劃分，如此能常態化的方式執行。

表 16 台北市政府公民參與委員會─開放資料組會議決議摘要表

會議名稱	開會日期	涉及公民參與之決議
開放資料組第1次工作會議	104年4月17日	公民參與委員會設置要點第六點中已明定開放資料組之任務為「研議資料公開制度政策(含資訊公開)、執行計畫及標準作業流程」，故未來開放資料之相關規範訂定前，原則上先經過開放資料組討論通過後，再送行政程序。

開放資料組第 2 次工作會議	104 年 5 月 8 日	請後續就現有開放資料集加入無障礙之資訊。
開放資料組第 3 次工作會議	104 年 6 月 5 日	1.不公開資料之說明請刊登於資料開放平台FAQ。 2.邀請警察局討論說明犯罪熱點資料開放進度。
開放資料組第 4 次工作會議	104年7月15日	犯罪熱點資料開放進度：已彙整近一年住宅竊盜、機車竊盜、自行車竊盜資料模糊化後逐一公佈，往後每月固定上傳更新。
開放資料組第 5 次工作會議	104年8月25日	針對可投票對象，國外作法是兩階段投票，請民眾主動先登記可行使權利投票。若考量兩階段投票作法較為複雜的問題，可以兩種方式(單純一次性投票/兩階段投票)並行。另外一次驗證有效期限可設定為10年，不用每次投票前都要驗證一次。建議現階段技術可以做到一步到位，本政策可大大落實直接民主之目標。
開放資料組第 6 次工作會議	104年9月23日	協助建立開放資料相關制度與法規時，建議邀請開放資料與資訊公開之法律學者列席提供意見。
開放資料組第 7 次工作會議	104 年 10 月 21日	有關臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範，第三點有關處理原則，討論不開放之政府資料如何加入公開透明全民檢視之機制，後續執行流程可參照中央收費資料規範中資料不公開時之民眾參與流程。
開放資料組第 8 次工作會議	104 年 11 月 23日	有關各機關法規調查表，請研考會將調查結果開放至資料開放平台。
開放資料組第 9 次工作會議	104 年 12 月 24日	有關「本府政府資料開放作業流程圖」請資訊局將表格加入標準作業流程，並請放到大會報告事項中。
開放資料組 105 年第 1 次工作會議	105年1月25日	略
開放資料組 105 年第 2 次工作會議	105年2月24日	略
開放資料組 105 年第 4	105年4月19日	開放資料工作小組不納入資料申請開放審查流程，以避免小組變成審理個案的事務性組織。

次工作會議		
開放資料組105 年第 5 次工作會議	105年5月24日	有關公民團體關心議題如三井倉庫爭議、新北投車站爭議 ，或未來有爭議個案，請委員扮演橋樑，瞭解公民團體或關心人士的資料需求，協助取得或申請，必要時可於工作會議討論。
開放資料組105 年第 6 次工作會議	105年6月21日	1.環保局環評資料及可公開之各類會議資訊請確實盤點，並連結至公民參與網。 2.公民參與會議或活動訊息,納入民主小鬧鐘服務,規劃透過訂閱功能進行,於2016 年12 月底前可以建置以E-MAIL 通知。
開放資料組105 年第 7 次工作會議	105年7月13日	預算視覺化網站的網友意見彙整及回應機制,若民眾意見僅屬於線上交流，保留facebook 作為交流平台;民眾提出正式意見,亦可進入本府單一陳情系統由權責機關正式回復。
開放資料組105 年第 8 次工作會議	105年8月30日	1.研考會「獎勵研究報告運用臺北市政府資料作業要點」建議要多方管道曝光宣傳。 2.請資訊局於公民參政組會議上說明i-Voting、公民參政網與中央的vTaiwan、join 等平台的功能與彼此之關聯性。
開放資料組105 年第 9 次工作會議	105年9月30日	略
開放資料組105 年第 10 次工作會議	105 年 10 月 18日	民主小鬧鐘服務對象為對公民參與議題有興趣的民眾。目前先以網路市民作為個人化服務之基礎，並以電子郵件主動推送活動訊息,惟未來仍須考量資訊化程度較弱之民眾。
開放資料組105 年第 11 次工作會議	105 年 11 月 29日	公民科技培力工作坊的報名方式請以公開網站方式報名,屆時可由委員協助邀請公民團體參與。建議財政局將依促進民間參與公共建設法所簽訂之案件(例如BOT 案、OT 案等)明細表及市有財產委託經營管理自治條例所簽訂之案件明細表以機器可讀格式開放，內容欄位應新增受託經營廠商欄位。
開放資料組105 年第 12 次工作會議	105 年 12 月 26日	政府開放資料與公民科技工作坊辦理成果,建議這次辦完尚有改進空間，應用部分、主題部分，第二梯次可以再強化。
開放資料組106 年第 1 次工作會議	106年1月23日	1.請衛生局重新確認裁罰資料是否可開放至本府資料開放平台。 2.請地政局協助評估是否同意授權財政局開放市有

		土地的地籍資料供民間加值應用。
開放資料組106年第2次工作會議	106年2月23日	請各機關於公布裁罰資料時應依「臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範」同步開放於本府資料開放平臺上，以近一年的資料為追溯範圍。
開放資料組106年第3次工作會議	106年3月23日	有關民眾提議公園相關的資料開放項目：公園更新改建的時程表、公園相關的所有專職單位與公園相關的所有預算，請資訊局先協助釐清需求。
開放資料組106年第4次工作會議	106年4月24日	請建管處盤點跟租屋、購屋者相關的「建築安全資料」(例如違建、海砂及其他與租屋、購屋安全相關資料如外牆安全等)並上架於本府資料開放平臺(data.taipei)上。
開放資料組106年第5次工作會議	106年5月15日	「違反菸害防制法違規案件公開」依衛生局目前規劃不另行開放於本府資料開放平台，請衛生局以機器可讀性格式(csv格式)另外開放臺北市執行菸害防制法稽查處分成果(之統計年表)的資料於本府資料開放平台。
開放資料組106年第6次工作會議	106年6月29日	請衛生局盡速開放「違反食品安全衛生管理法違規案件」資料集。
開放資料組106年第7次工作會議	106年7月25日	建築安全資料請建管處依本次報告規劃方式執行，可開放資料(建物外牆剝落列管案件、騎樓整平、建築物無障礙、社區建築師、優良公寓大廈、海砂屋、921及331地震等相關資料)請開放至本府開放資料平台；凶宅資料依業務機關提報適法性疑義建議不開放；建物公共安全查核資料非臺北市政府權管資料，以現有url方式連結即可；違建處理資料依建管處建議，依現行公開方式由民眾於系統上依路段查詢)。
開放資料組106年第8次工作會議	106年9月4日	略
開放資料組106年第9次工作會議	106年10月16日	略
開放資料組106年第10次工作會議	106年11月13日	請教育局依民眾建議欄位重新評估「課後照顧班」可開放之統計資料欄位(包含補助項目)。
開放資料組106年第11	106年12月11日	請教育局盡速公布各校辦理特殊教育助理員相關的標準作業流程及審核名單，包括各種狀況的個案分配

次工作會議		時數的標準、教育局的審查委員名單及學校的審查委員名單等基礎資料的公開上網方式及更新頻率。
開放資料組107 年第 1 次工作會議	107年1月23日	請評估國發會「政府資料開放授權條款」是否適用於本市，若適用則無須再訂定新的規範』。考量「政府資料開放授權條款」已經國內社群檢視並經國外認可，建議採用「政府資料開放授權條款」取代本府自訂之「臺北市政府資訊開放加值應用規範」。
開放資料組107 年第 2 次工作會議	107年2月27日	本組未來方向如下： 1. 推廣本府開放資料。 2.擔任產業或 NGO、NPO 協調資料的平台。 3.對內或對外宣傳、教育，提升本府員工及市民開放資料的程度。
開放資料組107 年第 3 次工作會議	107年3月22日	請捷運公司評估可開放之資訊(如電梯臨時故障資訊、出口垂直電梯、腳踏車停車格及即時緊急訊息)，提供民間開發相關應用。
開放資料組107 年第 4 次工作會議	107年4月20日	捷運相關資訊(包括出口電梯位置、自行車停車區位置、車站無障礙設施查詢及異常推播訊息)依捷運公司規劃開放，請提供相關時程規劃及資料格式。 請交通局釐清市府與youbike 廠商間的BOT 契約中與資料擁有權相關之內容後，重新評估自行車租借紀錄資料是否可提供申請或開放(包括契約問題、個資問題)及是否可開放站點流量統計資料。

資料來源：台北市政府研考會/台北市政府公民參與委員會會議紀錄，https://rdec.gov.taipei/cp.aspx?n=1D5A282BC3DBFA70&s=42625C5F787A70B3，表格為本研究整理。

資料及探勘組任務為研議資料公開及探勘制度政策(含資訊公開)、執行計畫及標準作業流程，由市政府資訊局為主政機關，該組自104年起迄今即積極研議及推廣台北市可開放資料，如犯罪熱點、衛生局裁罰資料、土地地籍資料、公園更新改建時程表、建築安全資料(如違建、海砂屋等)、違反菸害防制法違規案件公開、課後照顧班」可開放之統計資料欄位、捷運相關資訊(包括出口電梯位置、自行車停車區位置、車站無障礙設施查詢及異常推播訊息)等，並期許能擔任產業或 NGO、NPO 協調資料的平台，希望透過市政資料的積極開放，達到全民共享資訊及強化公民參與效益。

第二節 台北市公民參與網資料分析

台北市政府自從柯文哲市長(以下簡稱柯市長)上任以來，在柯市長重視學術理論在實務上的應用的信念下，為推展各項市政革新上，期許突破臺北市政府過去政策規劃的窠臼，讓政策願景的規劃更符合社會需求與市民期待，履行他在競選期間所承諾的「公民參與」，成立了公民參與委員會，積極在市政府資訊平台開放市政資料，本節將以台北市公民參與網所呈現之統計資料及執行內容加以說明。

壹、 台北市公民參與網設立沿革

台北市政府為了讓市民可充分了解市政運作，在台北市政府公民參與委員會的指導下，105 年 2 月由市政府研考會與資訊局共同規劃完成一個揭露公民參與資為主題的單一入口網─台北市公民參與網，經由此一主題網站，可使市民了解市府各局處重要施政進度、公民參與會議資訊、預算編列及市府施政願景等資訊。另外，透過此單一入口的連結，可快速進入開放資料平台、市政論壇、法規查詢及公民提案參與式預算等網站，使市民易於參與政府事務的運作，提昇公民參與市政施政的意願。

貳、 台北市公民參與網之會議資訊分析

台北市公民參與網中之公民參與會議資訊，係依據台北市政府 105 年 1 月訂定「台北市公民參與網公民參與會議資訊專區上稿作業說明」，市政府所屬各機關所舉辦公民參與會議之相關資訊，皆於該網之專區內充分揭露。

依據公民參與網站所揭露之公民參與會議資訊，經逐一檢索「熱門議題」之資訊，並統計 105 年 1 月至 107 年 5 月各議題會議件數如下表，由下表統計資料可看出，都市發展與更新議題之件數最高，件數為 1,368 件，占全部件數之比率高達 74.79%，其次為參與式預算 281 件，比率為 15.36%，而動物保護類件數最少，僅有 2 件，比率為 0.11%。

表 17 台北市公民參與網─會議議題件數統計表

會議議題	會議起迄時間	件數	百分比
都市發展與更新	105.1.14-107.6.15	1368	74.79%
環保生態	105.1.5-107.5.24	62	3.39%
文化藝術資產	105.1.13-107.5.21	50	2.73%
社會福利	105.4.23-106.12.13	17	0.93%
參與式預算	105.4.14-107.5.29	281	15.36%
區里事務	105.3.14-107.5.25	19	1.04%
動物保護	105.5.2-105.12.4	2	0.11%
教育	105.9.14-107.4.24	7	0.38%
公園規劃	106.2.11-107.5.7	23	1.26%
合計		1829	100.00%

資料來源：台北市公民參與網站，https://civil.gov.taipei/，最後檢閱日期為107年5月30日，表格為本研究整理。

為了解上表各項議題會議其公民參與類別，經以交叉統計如下表，可清楚呈現出議題與類別之間所具有之相關性，例如在辦理都市發展更新議題上，基於其性質及相關配套法令規定，大部分皆須辦理公開展覽、聽證會或公聽會，至於其他會議類別則視個案情形來選用。另外在參與式預算議題中，因蒐集市民意見場所主要在住民大會上，另外再搭配說明會或工作坊等方式辦理，皆反應在統計數字的關連性。

表 18 台北市公民參與網─會議議題及類型件數交叉統計表

議題及類別	合計	審議會	聽證會	公開展覽	公聽會	其他公民參與會議	公民咖啡館	說明會	座談會與論壇	住民大會	工作坊	i-voting 相關會議/活動
合計	1829	225	262	552	277	82	13	159	17	119	105	18
都市發展與更新	1368	169	260	552	264	27	2	69	12	0	13	0
環保生態	62	0	2	0	1	40	3	10	0	0	6	0
文化藝術資產	50	41	0	0	5	3	1	0	0	0	0	0
社會福利	17	0	0	0	1	1	3	7	2	0	3	0
參與式預算	281	15	0	0	0	10	1	54	0	119	65	17
區里事務	19	0	0	0	0	1	0	14	1	0	3	0
動物保護	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
教育	7	0	0	0	4	0	1	0	1	0	0	1
公園規劃	23	0	0	0	2	0	0	5	1	0	15	0

資料來源：台北市公民參與網站，https://civil.gov.taipei/，最後檢閱日期為107年5月30日，表格為本研究整理。

另依據「會議類別」(即公民參與方式)進行檢索，公開展覽之方式件數最高，件數為579件，占全部件數之比率為27.51%，其次為公聽會351件，比率為16.67%，再其次為聽證會 263 件，比率為 12.49%，而公民咖啡館件數最少，僅有 16 件，比率為 0.76%。

表 19 台北市公民參與網─會議類別件數統計表

會議類別	會議起迄時間	件數	百分比
審議會	105.1.13-107.5.31	228	10.83%
聽證會	105.3.10-107.6.15	263	12.49%
公開展覽	105.3.3-107.6.11	579	27.51%
公聽會	105.2.18-107.6.5	351	16.67%
其他公民參與會議	102.5.22-107.6.1	118	5.61%
公民咖啡館	105.4.23-106.12.2	16	0.76%
說明會	104.7.24-107.5.30	232	11.02%
座談會與論壇	104.12.10-107.3.16	35	1.66%
住民大會	105.1.17-107.5.6	130	6.18%
工作坊	105.1.17-107.5.6	130	6.18%
i-Voting 網路投票及相關會議／活動	105.2.16-107.4.30	23	1.09%
合計		2105	100.00%

資料來源：台北市公民參與網站，https://civil.gov.taipei/，最後檢閱日期為107年5月30日，表格為本研究整理。

有關表 19 之參與機制內涵，以下將逐一說明辦理概況：

一、審議會

依據網路上的定義，審議會係一種合議性團體，要求該會成員須以議事程序進行討論的組織。在台北市政府公民參與組織中設有都市更新及爭議處理審議會、古蹟歷史建築紀念建築聚落建築考古遺址史蹟及文化景觀審議會、樹木保護保委員會、都市計畫委員會、文化資產審議委員會、古物審議委員會及參與式預算審議工作坊等組織進行不同議題政策之審議工作。

二、聽證會

陳明堂、郭宏榮（2007）指出，最廣義之聽證，係指立法機關、行政機關、司法機關為了在立法、行政裁決或發生爭訟程序時，給予相對人、利害關係人或學者專家予以口頭或書面提供意見之機會，參擇採證，集思廣益，以維持民主效能及公正之制度。

經查閱台北市政府官方網站有關聽證會辦理現況，發現市政府之聽證會

內容幾乎皆為辦理都市更新計畫並依法所舉辦，主要以市政府都市發展局之都市更新處為主辦單位。另市政府為配合行政程序法之規定及建立完善之辦理流程，特訂定「臺北市政府及所屬各機關舉行聽證應行注意事項」以利所屬各機關共同遵遁。

依據台北市公民參與網資料，台北市政府於105年1月至107年6月所辦理262件聽證會議中，有關都市更新之會議即為260件，主要係依據都市更新條例行細則第11條之1規定及參照台北市政府及所屬各機關舉聽證應行注意事項規定辦理。

三、公聽會及公開展覽

經查閱台北市政府官方網站有關公聽會及公開展覽辦理現況，發現市政府所屬各局處皆有辦理業務相關之公聽會及公開展覽，依其內容觀之，主要項目以依法規要求辦理之都市更新與土地徵收為主。依據都市更新條例第10條及第19條規定，機關辦理都市更新時，為保障相關利害關係人之權益，應舉行公聽會及公開展覽，另公開展覽應有30天之期限，任何人於公展期內均可以「書面」表示意見；另依土地徵收條例相關規定，機關辦理土地徵收時，為確保土地合理使用及保障人民財產權，應舉辦至少二次之公聽會。又台北市政府為利所屬各機關、學校及公營事業機構辦理公聽會之政策溝通流程更臻完善，特訂定「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」以茲共同遵循。

台北市政府於105年1月至107年6月所辦理552件公開展覽，皆為辦理都市更新相關之公告資料，另同時亦辦理277件公聽會，其中264件為辦理都市更新相關之會議。

四、其他公民參與會議

台北市政府於105年1月至107年6月辦理此項會議共計82件，主要為環境影響評估審查會議、生態公園分級管理推動小組會議、社子島開發計畫環境

影響評估範疇界定會議、社區重建委員會、市場改建攤商營運管理會議及公園更新會議等。

五、公民咖啡館

台北市公民咖啡館的機制源自於世界咖啡館的崛起與運作，世界咖啡館係2007年由Juanita Brown和D. Jsaacs所發起，Juanita Brown提出，如果可以找到大家共同關心的提問，展開有意義的對話匯談，就能為各式組織和社群創造更美好的未來。世界咖啡是一種討論的方式，擺脫焦點團體、圓桌會議、蘇格拉底對話或公民會議等傳統、嚴肅的限制，讓參與者在輕鬆、舒服的環境中對話，而每一個參與者是講者，也是聆聽者。參與者透過發言與聆聽，吸納不同觀點，不僅可建立參與者間理性對話橋樑，更使參與者理解團隊合作的重要。討論模式適合數十人團體或數百人組織，採用咖啡桌的型式分組，以四到五人為一桌進行討論，透過不斷換桌而進行更深度的討論，最後透過集體反思與分享，整理出討論重點與共識（Brown, J. & D. Jsaacs，2007，轉引自周維萱、莊旻達，2013：42）

在台灣，在進行公共議題的討論時，將世界咖啡館更名為公民咖啡館，為推廣此一公民參與機制，台北市政府於105年1月12日訂定發布「台北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知」，全文有4點，主要功能為落實全民參與理念、提升公民參與及政府決策品質，希望藉由團體智慧及民眾共識，建構政府行動決策，並於第3點說明公民咖啡館進行的作業程序，並要求執行機關應於活動30日內作成報告書，納入參與者陳述意見，並說明意見採納或未採納之原因，具體回饋參與者之實質參與的貢獻。

台北市政府於105年1月至107年6月辦理此項會議共計13件，涵蓋都市更新、環保生態、文化藝術資產、社會福利及參與式預算、動物保護及教育等議題。

六、說明會

基於機關辦理說明會之目的在宣導施政計畫、聆聽民眾的心聲及蒐集民眾之意見看法，經查閱台北市政府官網及公民參與網之會議資料，台北市政府為推展與民眾息息相關之市政，於105年1月至107年5月共辦理了159場說明會，辦理情形按議題簡述如下：

1.都市發展與更新議題：計69場次，包括依據環境影響評估法第8條規定，機關應舉行之環境影響評估公開說明會、都市更新相關之施工說明會、宣導說明會、都市計畫說明會、工程改建說明會及成果說明會等。

2.環保生態議題：計10場次，包括保育利用計畫、溪流復育計畫及生態濕地公園計畫等說明會。

3.社會福利議題：計7場次，包括停車場新建工程、社會福利重點計畫等說明會。

4.參與式預算議題：計54場次，為台北市12行政區為辦理參與式預算程序所需之提案說明會。

5.區里事務議題：計14場次，包括公園設計、遊樂區工程、市場改建、公園改建及公園成果分享等說明會。

6.公園規劃議題：計5場次，包括公園設計、兒童遊戲場選地、公園細部設計及招商等說明會。

七、 座談會與論壇

座談會依網路查詢的定義為由專業的主持人以非結構化的自然方式對一小群體對象進行的訪談，以了解所感興趣主題的觀點。

公共論壇則指讓參與者得到充分資訊後，以平等、公開的討論與說服過程來達到結論的公共場域，與鄰里大會相似，但公共論壇特別強調專家和會議主持人的角色，專家負責在討論過程中提供平衡資訊，而主持人則是運用適當技巧來提供參與者充分論辯的機會。公共論壇的理論基礎是審議式民主，而審議式民主的概念又延伸自參與式民主。參與式民強調，若要找到主流民

意真正意向就必須透過由下而上的方式建立共識，實踐協商的民主，例如廣設公共論壇、鄰里大會等（劉正山，2009）。

經查詢台北市公共參與網之會議資料，台北市政府於105年1月至107年3月舉辦了17場次座談會與論壇，其中屬都市發展與更新類有12場次為最多，其餘社會福利、區里事務、教育及公園規劃等各類亦有1或2場次會議。

八、參與式預算之住民大會

參與式預算（Participatory Budgeting，簡稱PB）源起於1989年巴西愉港(Porto Alegre)之施行，在預算編過程中，導引公民參與概念，透過民主審議過程，來決定預算支出優先順序的創新治理模式，之後逐漸形成風潮，由Yves Sintomer所主編的參與式預算全球報告，在2010年世界五大洲各個城市以不同規模辦理參與式預算已高達1,500件，到2013年統計案例件數更達2,800件（蔡雪秋，2017）。

根據國際參與式預算推動團隊(Participatory Budgeting Project)的定義，參與式預算係指預算的編列統籌加入了公民參與的角色，也意味著政府以截然不同的方式在管理資金，在這樣民主的過程中，社區成員可以自主決定如何花費預算，預算編列不再是由政府單方面管控，而是透過納稅公民與政府的協力合作，做出影響其生活的預算決策（周佩甄，2016）。

台北市政府民政局於105年4月1日市長專案會議報告「臺北市參與式預算—官學聯盟合作計畫」提及，秉持「在地陪伴、主動協助、永續經營」之理念，期望透過學校、行政機關及民間力量緊密合作，建構官學聯盟之運作機制，以整合後之單一窗口，共同推動臺北市公民參與式預算工作。為落實「開放政府、全民參與」的施政理念，市府公民參與委員會於105年12月通過「台北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」，明訂參與式預算作業程序分為推廣、提案審查、預算評估、預算審查及議會監督等5個階段。

台北市政府於105年1月至107年6月共辦理119次住民會議，主要功能係配

合參與式預算程序，在此會議中蒐集市民的提案構想及協助市民順利完成提案，達成市民與政府成為合作及監督的夥伴關係。

九、工作坊

工作坊的概念係提供不同立場、族群的人們思考、探討、相互交流的一種方式。台北市政府運用此用方式於參與式預算之提案審議、公園規劃等議題上。

十、I-Voting網路投票

在所有運用資訊科技提升民主參與的模式中，網路投票一直是最直接的方式。所謂網路投票(remote internet voting)，即是藉由電腦所進行的一種投票方式，而且其投票的行與動作是藉由網際網路完成(Alvarez & Hall，2004：4，轉引自李仲彬，2007：95-96)。

台北市政府為落實全民參與的施政理念，於 104 年建立 i-Voting 網路投票系統，民眾可藉由線上投票方式，票選其所關注的議題，以期達到全民參與市政目標。該網站投票流程簡便，具有身份驗證機制，保護個資隱私，投票結果資訊即時公開，克服地理區域限制，遠距線上投票更加便民。

經查閱 i-Voting 官方網站，自 104 年 5 月迄 107 年 4 月止，已完成的票選議題共 35 則，相關之投票時間、主題、選項方案、投票結果及結果運用方式整理如下：

表 20 台北市政府 104 年至 107 年 4 月辦理 i-Voting 網路投票一覽表

序號	投票截止日期	投票主題	選項方案	民眾投票數	結果運用方式
1	104.5.31	台北市內湖公民會館幸福寶寶命名	波寶&碧寶 湖寶&湖妞 內山哥&湖水妹	520 440 331	無
2	104.8.10	台北市立圖書館公用電腦是否禁止玩遊戲	全面禁止玩遊戲 開放部分指定電腦玩遊戲	1358 542	完全參採
3	104.9.4	台北市全民漂	方昱穎	224	無

		書推廣活動創意書架票選—個人組	黃立品 戲木松山公益修繕社 林石定、唐坤正 馬可瑜(萬華社大)	179 140 123 70	
4	104.9.4	台北市全民漂書推廣活動創意書架票選—團體組	內湖社區大學 松山社區大學 萬華社區大學 北投社區大學 文山社區大學 南港社區大學 士林社區大學 信義社區大學 大安社區大學 中正社區大學 中山社區大學 大同社區大學	253 226 199 178 129 117 117 116 85 55 48 22	無
5	105.2.3	一年市政成果	警察局 捷運公司 交通局 環保局 觀傳局	9509 7559 7476 6099 5083	無
6	105.2.28	社子島的未來：一個市民的觀點	生態社子島 運河社子島 不開發 咱的社子島	1350 523 152 143	無
7	105.2.28	社子島開發方向	生態社子島 運河社子島 不開發 咱的社子島	3032 825 617 617	無
8	105.2.29	12 燈區誰最靚全民票選來決定	大安燈區 萬華燈區 中正燈區	181933 163935 85149	無
9	105.8.10	大安區住民大會提案	方案 7 方案 12 方案 9	2627 2617 2527	無
10	106.1.1	交六廣場命名	台北行旅廣場 川流之心 台北綠譯	863 639 578	完全參採
11	106.7.13	大安區參與式預算提案	建構多元照護-創造幸福人生 巷弄友善行走空間	4520 4457	完全參採

			公園再升級!打造藝文公園 樂齡大平台　長煦 2.5 永康時尚藝術公園	4407 4316 4277	
12	106.7.13	信義區參與式預算提案	有善樂活社區—公園再造計畫 信義區方便計畫 東大排新綠徑 信義區四育區民活動中心 象山好行	3581 3510 3292 3222 2885	完全參採
13	106.7.13	北投區參與式預算提案	北投市場外圍攤販品質及行人安全再造 北投 e 起來—北投風華再現 生態彩虹養生步道 腳踏車鐵馬暢遊關渡綠寶石 石牌商城夜市安全行	3913 3552 3279 3181 3067	完全參採
14	106.7.13	萬華區參與式預算提案	艋舺商圈暨公園淨亮計畫 改善居住品質、交通環境美化計畫 活化老舊公園、注入銀髮心活力 出租國宅屋況維修及環境改善計畫 逆齡園藝療癒教室	3680 3571 3519 3217 2932	完全參採
15	106.7.13	中山區參與式預算提案	改善台北漁市市場周邊，行銷台北市 新興公園改造計畫 渭水夢幻 3D 人行道 永靜公園賞櫻，白天夜晚都美麗 安東綠茵園	3773 3325 3324 3321 3319	完全參採
16	106.7.13	內湖區參與式預算提案	內湖社區巴士建議案 捷運東湖站 1 號出口無障礙坡道等 大湖公園規劃 碧湖公園改善計畫 安湖里多功能使用活動中心	3876 3840 3797 3771 3724	完全參採
17	106.7.13	中正區參與式預算提案	公館藝文特區 老人幼兒照護 展現寶藏風華—文化聖地、再現風華 騎鐵馬遊中正 交通觀光不光光—軟硬兼施卡夕在	2497 2438 2269 2254 1895	完全參採
18	106.7.13	大同區參與式	發展淡水河岸觀光旅遊網絡	1951	完全參

		預算提案	旅客友善都市台北西區觀光導覽	634	採
19	106.7.13	南港區參與式預算提案	四分溪生態復育景觀改善計畫截水溝加蓋 南港茶產業升級知名度再造計畫 大家一起玩—公園改造計畫	2792 2016 1878 1838	完全參採
20	106.7.13	士林區參與式預算提案	芝山假日悠遊繽紛 GO 天母夢想親子樂園 三腳渡自行車道跨岸吊橋 雙溪流域兩側河道圳路調查 彩筆妝點亮磺溪	4453 4411 4265 4016 3967	完全參採
21	106.7.13	文山區參與式預算提案	景美運動公園優質化改造計畫 文山河場好棒 優化身障兒學校助理，減輕社會負擔 覓覓幸福空間 景仁知性文化牆	7262 7209 6925 4429 3881	完全參採
22	106.7.13	松山區參與式預算提案	富錦街綠蔭大道重塑及人行系統改善 建構基隆河灘濕地—河濱公園再造 鐘點家屬 舊宗 1 公園變農園 健康美好生活互動學習	4493 4236 4015 3486 2731	完全參採
23	107.3.12	動物園可以增加不對外開放的時間嗎？	可以 不可以	30058 521	完全參採
24	107.4.17	大安區參與式預算提案	安養平民化 綠能台北—由腳做起 米煮的大安區：食堂交流 安全大安，美麗未來	7865 7462 7331 7289	錄案
25	107.4.17	信義區參與式預算提案	閃亮永春—商圈重生 公園內建廁所 樂活後山埤 1 號計畫 信義後花園—松隆映像 台北市新亮點最長巷之前世今生	6226 6075 6057 5917 5683	錄案
26	107.4.17	北投區參與式	嗸哩岸打石文化	3781	錄案

		預算提案	北投區環境資訊 2.0	3431	
27	107.4.17	萬華區參與式預算提案	龍山文創，讓世界看見萬華文底蘊 艋舺文化美食趣 GOGO 讚 艋舺服飾商圈 彩繪桂林水門入口意象 活化青年公園	9644 9400 9228 9227 8724	錄案
28	107.4.17	中山區參與式預算提案	認識自己的鄰里，從玩開始連結 康樂區民活動中心外牆美化 蝶會在自強公園	7165 6527 6487	錄案
29	107.4.17	內湖區參與式預算提案	給康寧樓梯新面貌 週美里河場彩繪 再見泥土，妳好牆 湖光市場周邊環境改善	9403 8647 7566 7005	錄案
30	107.4.17	中正區參與式預算提案	百年觀光新店溪河道再造 住好住滿 人化交通，樂活中正 友善圖書館—幸福餐桌	5790 5357 5328 5044	錄案
31	107.4.17	大同區參與式預算提案	大同之光—特色路燈作地標	5786	錄案
32	107.4.17	南港區參與式預算提案	四分溪生態復育景觀改善計畫 南港區公用 WIFI 增設 軍人公墓景觀活化	5923 5901 4091	錄案
33	107.4.17	士林區參與式預算提案	彩虹步道的彩虹橋 克強公園游泳池變身為複合運動中心 通河西街二段場壁美化	7463 7424 6628	錄案
34	107.4.17	文山區參與式預算提案	呂祖風華再現(指南宮) 興隆市場增掛電梯以便民 景美一定行 綠屋頂改造，從市政府做起 閃亮文山，越夜越美麗	8434 7622 7427 7415 7411	錄案
35	107.4.17	松山區參與式預算提案	閒置空間—空宅空間改造 翻轉公園—滿足孩童身心發展 活化社區青年參與—以松山區為例	9697 8827 8068	錄案

資料來源：台北市政府i-voting網站，https://ivotin.taipei/已完成的投票，最後檢閱　日期為107年5月20日，表格為本研究整理。

依據上表資料顯示，台北市經過三年的 i-Voting 網路投票，民眾投票數相較於

開辦時已呈現逐年穩定增加趨勢。另依投票議題觀之，上表有 35 項議題，但其中有 24 項為台北市共 12 行政區分別於 106 年及 107 年舉辦各區參與式預算之投票，賸餘 11 項，包括對市政府施政成果，由民眾選出最佳表現機關；台北燈區誰最靚，選出前三名最具特色燈區；社子島開發計畫，由市民提供開發意見；會館及廣場命名，由市民票選最喜好名稱等，基於 i-Voting 是一個新興直接實踐直接民主的方式，他須配合公民的積極參與及需要更多時間，才能使制度更加成熟，未來隨著科技的進步，藉由網路上的參與平台，凝聚民眾的意見，可實踐落實民主的實質意義。

第六章 以學理檢視台北市公民參與機制的運用分析

過去，公民參與處於不發達的狀態，公民參與公共事務的空間狹小，因此，公共管理者急需另一套新思維，以重新建構公民與政府行政官僚、專家之互動關係，而建立一套完善的公民參與機制是開啟公民參與實踐的核心關鍵。

為了解我國目前公民參與之執行樣貌，本文以台北市政府為例進行探討與分析，第一節先檢討分析台北市於規劃設計公民參與機制時重點為何？第二節以公民參與理論光譜來驗證台北市執行之公民參與機制，第三節以民主立方體理論來論述台北市已提出之公民參與機制，藉由上述學理之驗證後，將助吾人更深入了解理論與實務之關係與價值。

第一節 台北市公民參與機制設計之整理

依據前揭學理歸納分析後，公民參與機制之設計為本文之研究核心，為了解台北市政府規劃時之樣貌，本節先針對台北市公民參與委員會及三個工作小組之會議資料進行整理，發現就公聽會、說明會、聽證會、公民咖啡館及電子參與i-Voting等機制多有討論，另亦針機制困境的改善之道亦有所檢討，分別介紹如下：

壹、公聽會及說明會

公聽會的主要目的為廣泛蒐集民眾的意見，根據下表的會議內容，台北市為確保公聽會之品質，特別著重議題討論時，應經由充分溝通後聚焦，取得爭點、不同意見論述及證據，以協助未來推動公共政策時，公民之具體參考意見可充分被考量。另亦理解市民平時基於個人因素，通常採取不參與或消極參與之角色，為促使參與之人數規模可擴大，提出宜先分析議題利害相關民眾之背景因素，再以資訊充分揭露及對參與之標的人口積極宣傳、提供誘因等方式來促進參與。

表 21 台北市公民參與委員會就公聽會及說明會檢討重點摘錄表

公聽會及說明會	會議重點摘錄
機制內涵檢討	1.公聽會應確保公民參與品質。(委3) 2.市府公聽會標準作業程序中，為避免公聽會召開時無法聚焦，建議增設公聽會會前會(預備會議)，先與各方針對議題初步溝通議題爭點、不同立場之論述、證據，以及確認民間共同主持人。(參4) 3.公共住宅公聽會辦理流程現況說明： (1)有關公聽會之民眾與會人數，往往受基地與民眾自身利害關係及會議舉行方式(如會議地點、時間)等因素影響，建議先了解基地背景及當地社經地位分布，預測分析民眾出席情形後，俾於宣傳方式之擬定。 (2)通常沒意見的民眾多不會出席會議，有意見的才會與會表達；只要「會議通知」的努力被看見，且經得起外界檢視符合程序正義，至於民眾出席人數多寡誠屬次要問題。 (3)建請思考如何提升民眾參與公聽會、說明會誘因(例如發放實用且具文宣教育功能之贈品)，以提高民眾出席意願。(參29)

資料來源：本研究整理。

註：委#：代表公民參與委員會第#次會議；參#：代表公民參與委員參政組第#次會議

貳、聽證會

我國聽證會的設計，主要源自於行政程序法，其目的為蒐集及討論悠關利害關係人或民眾的切身意見與利害關係，因此與公聽會、說明會之最大差別，在於聽證會是以接近司法程序般嚴格的方式進行，誰可以出席、證據如何提出、如何提問、如何辯論、都須按照嚴謹的法定程序進行，保障受重大影響的人民可以充分、有效的陳述意見。

根據下表會議內容，台北市舉辦聽證會的主要目的為配合辦理都市計畫之審議過程所需；另為確保聽證會之公正、公開及透明，台北市政府特別著重與會者之選擇；最後，為使會議內容具有效益，認為機制之程序設計亦顯重要。

表 22 台北市公民參與委員會就聽證會檢討重點摘錄表

聽證會	會議重點摘錄
機制內涵檢討	1. 都市計畫審議的程序方面，相關程序中的資料公開方式，包括都計要點公布、公開展覽、修改草案、聽證程序設計(如：為使會議公正進行，會議主持人採民間代表、主管機關、學者專家各1人的3主持人制)等，相關過程應更加公開透明，並應納入人民團體加入審查。(參3) 2. 針對大法官會議釋字第709號解釋認為，目前都更程序需辦理聽證之實施現況。例如是否每個案子都需要辦理聽證會，其必要性之探討，及爭議性大的案子聽證效益之檢討。另外，預期未來，聽證會在公辦都更將扮演相對重要角色，如何落實發揮聽證會功能，期共同研商都市更新聽證流程，提升效率，達到實益，避免流於形式。(參14)

資料來源：本研究整理。

註：委#：代表公民參與委員會第#次會議；參#：代表公民參與委員參政組第#次會議

參、公民咖啡館

公民咖啡館的機制是想讓參與者在輕鬆、舒服的環境中針對設定之議題展開對話，參與者透過發言與聆聽，吸納不同觀點，以建立彼此間理性對話橋樑，最後，透過深度對談、集體反思與分享，整理出討論重點與共識。

依據下表資料顯示，台北市政府在規劃公民咖啡館機制時，認為該機制較適用於創意之發想，但應有明確之理由或想法時才可舉辦；另為促進民眾積極參與，建議評估環境之負面因素並加以改善；並已訂定將該機制之作業程序。

表 23 台北市公民參與委員會就公民咖啡館檢討重點摘錄表

公民咖啡館	會議重點摘錄
機制內涵檢討	1. 公民咖啡館的辦理形式比較適合於創意的發想或新的未成型想法時蒐集意見使用；建議加入意見搜集的政策收攬、專家決策評估及機關決策作業流程說明。(委3) 2. 市府各機關目前辦理公民咖啡館時無統一規

	定，請研提相關作業程序。(參5) 3.公民咖啡館是公民參與的工具之一，機關首長應有明確理由或想法才舉辦公民咖啡館，不要一直辦公民咖啡館只為衝業績，且產出破碎的會議記錄。未來，辦理後應回復所有參與者，說明結論被採納的情況與辦理進度。(參6) 4.公民咖啡館舉辦時，機關須先有明確的問題、需求或目標，並說明為何是辦理公民咖啡館，而不是其他模式。(參6) 5.舉辦完公民咖啡館後，機關應提出相應的政策規劃。相關結論如未能提供足夠的政策立論支持，應擴大探詢民意，如再實施民調、問卷等，如仍未能取得民間共識，可也考慮 i-Voting訴諸民眾，重點是要讓民意能參與決策過程。(參6) 6.公民咖啡館注意事項草案中，建議寫明辦理地點應經評估，減少環境因素導致的參加不便，如：應提供無障礙環境或設備；建議再注意事項中提醒，各種民意蒐集方式均有其侷限性，機關應在使用前妥善評估適當方式，以達成民意蒐集最大效果；另，活動後之記錄與報告應有完成期限與公告時間的規定，以減少爭議。(參7)

資料來源：本研究整理。

註：委#：代表公民參與委員會第#次會議；參#：代表公民參與委員參政組第#次會議

肆、電子參與 i-Voting

電子參與i-Voting的機制是藉由網路投票的方式，來提升民主參與的一種模式。台北市政府基於i-Voting是可以廣泛蒐集民意及推廣較無爭議、無對立議題之公民參與方式，由下表會議資料可知，針對此機制有為數不少之討論，為了解其規劃機制時討論之重點為何，經整理如下：

一、法律位階：目前仍維持於行政規則之定位，但未來應逐漸提高其位階，使其彌補公投法門檻過高難以執行之問題。

二、提案方式：目前執行觀點以行政機關為觀點設計，對於市民自主提案方式應加以改善，建議應分為行政機關提案及民眾提案(創制權)二條線，強化民的創制權，而非將二個概念混淆。

三、 參與規模：針對重大議題(如重大建設)，應設定投票人數及決策參採標準，以發揮投票結果效力與公信力。

四、 資訊揭露與宣導：機關應主動協助提案人減少資訊落差、議題形成前即與民眾加強互動溝通、議題擬訂妥適性及方案等應共同實作、積極鼓勵民眾提案。

五、 建立作業程序：網路投票機制思考建立標準作業程序，除邀請學者專家共同討論外，並邀請具實務經驗之執行者如國發會共同檢討機制之建置。

六、 推動方式：為取得市民之信任或，建議由小區域範圍開始執行，加強政策之溝通； i-Voting機制之成功不宜只看是否完成所有流程並依投票結果落實，其中間之推動過程亦彌足珍貴，建議 i-Voting除完整流程之示範案例，後續可陸續建立各種多元態樣，分階段逐步檢討，累積施行能量。

表 24 台北市公民參與委員會就 i-Voting 檢討重點摘錄表

i-Voting	**會議重點摘錄**
機制內涵檢討	1. 公民參與機制i－Voting已完成建置，可由較無對立及無爭議的議題進行推廣，以利市民了解這個公民參與管道。(委5) 2. 公民參與機制 i-Voting 朝檢討精進方向推動，將其與公投效力之區別、議會提案推動等併入考量。(委 6) 3. 有關 i-Voting 機制精進案議題設定之排除標準：租稅、投資、人事、薪俸、特定契約個案及非本市政府職權之議題後加上「原則上排除」等。(委 7) 4. 未來在審酌各項 i-Voting 辦理議題時，如屬重大建設，應設定投票人數與決策參採依據之標準，以發揮投票結果效益與公信力。(委 9) 5. i-Voting 推動過程，機關應協助提案人減低資訊落差，以及機關可將i-Voting納入民眾意見徵詢或決策方式之建議。(委13) 6. 網路投票的機制規劃與設計，請思考融入標準作業程序(包括提出方式與核准原則)或是流程圖，以使制度更加完善。(參1) 7. 網路投票 i-Voting目前的執行規則是以行政機關為觀點設計，對於市民自主提案的方式與規則並不完備，現計畫採用市政論壇粉絲頁的方式，恐也無法真正落

	實民眾提案的效果，如何落實民眾提案權，請再研究。(參2) 8. 有關辦理 i-Voting機制檢討會議，除邀請學者專家外，請一起洽詢公參會委員時間，並邀請具實務經驗之執行者，如國發會。(參13) 9. 應思考i-Voting如何轉化為協助政府決策之考量，可從小區域範圍開始執行，加強政策溝通，取得市民之信任感。(參14) 10. 建議 i-Voting仍應於修正注意事項時，納入i-Voting不可執行之議題類型(負面表列)，如人事、單純政策宣傳型，另亦請將網路民調從中區分。(參14) 11. 應將 i-Voting位階提高，使其彌補公投法門檻過高難以執行之問題。此外，目前 i-Voting的方向可能與民眾的想法亦有所落差，若將 i-Voting視為審議式民主之重要方式之一，議題範圍未必要是重大政策，亦可著重於加強教育向下扎根功能。(參14) 12. 建議參考join平台與v- Taiwan模式，成立工作組協助想執行 i-Voting之機關從如何於議題形成前即與民眾加強互動溝通、議題擬訂妥適性、方案擬訂等各方面共同實作，建立優規。(參14) 13. i-Voting執行階段進程， 建議應分為行政機關提案及民眾提案(創制權)二條線，以強化民眾的創制權，而非將二個概念混淆。(參16) 14. i-Voting 機制精進討論-作業要點修訂與程序書草案，討論目的係為促進民眾參與，並不一定要包含虛擬平台，建議改為討論平台即可；至於本要點所稱網路參與平台是否即明定是join平台，為保有彈性，建議改以舉例方式即可。建議調整機制或賦予專案工作組較多權限，如前期已經由民眾充分討論之案件，可審議直接進入 i-Voting程序。(參18) 15. i-Voting 提案人包含行政機關與非行政機關，在非行政機關部分，建議於其後舉例敘明包含自然人、法人等，以臻明確。(參19) 16. i-Voting機制之成功不宜只看是否完成所有流程並依投票結果落實，其中間之推動過程亦彌足珍貴，爰建議 i-Voting除完整流程之示範案例，後續可陸續建立各種多元態樣(如審議未通過等)，分階段逐步檢討，累積施行能量。(參21)

	17. 自5月份討論 i-Voting機制以來，把 i-Voting定位在投票結果由議案主責機關依投票前公布之參採方式實際運用，議題範圍則以市政建設發展及行政措施規劃等公共事務限縮，屬嚴謹的 i-Voting機制；惟一般民眾對 i-Voting之認知尚不清楚，屆時提案的內容可能多元，基於對檢討後新制的 i-Voting定位維持與兼顧鼓勵民眾提案的公民參與美意，市府可在審查會議思考若干議題的操作方式及討論期程長短之合宜度。(參22) 18. 請研考會思考 i-Voting之定位角色，倘未來府的既定政策與民意相左時，i-Voting之投票結果得否為最後的決策方向，最好先提出論述言明清楚，以釋外界疑慮，如 i-Voting作業要點與府內其他徵集之民意規範有不同時(如萬大線車站命名為例)，請思考如何與其他行政法規進行調適。(參32) 19. 有關i-Voting之定位屬性，兼具了政策諮詢及政治承諾效力，與中央join平台之定位(僅具諮詢性質)有別，因此i-Voting之審查宜以少量質精為目標，以建立優規及共同決策方式周延案件的品質。(參36) 20. i-Voting執行過程中，提案人與行政機關溝通磨合時，可尋求公參委員扮演第三方協助溝通潤滑，俾利後續案件順利進行；另i-Voting提案檢核是否開放附議之部分，如有實務執行困難或認定疑義者，得提至公參工作組會議討論。(參36) 21. 有關動物園i-Voting案執行結果發現，動物園未依審查會議決議執行(投票方式僅採網路投票，未於園區設置實體投票)， 為投票數不高原因之一。(參37)

資料來源：本研究整理。

註：委#：代表公民參與委員會第#次會議；參#：代表公民參與委員參政組第#次會議

伍、參與機制綜合性問題

為了解台北市在規劃公民參與機制時，就參與之困境問題如何看待及因應，經整理台北市公民參與委員會之會議資料，發現曾就參與資訊之充分揭露、研修法令、公民參與時機之選擇、如何促進公民之參與、參與人數如何設定、參與人選如何擇定、遴避問題進行等問題進行討論，詳細討論內容請見下表之整理。

表 25 台北市公民參與委員會就綜合性問題檢討重點摘錄表

參與機制綜合性問題	會議重點摘錄
參與資訊充分揭露	1. 爾後會議將網路直播方式辦理。(委1) 2. 為使各區市民可多了解參與式預算，應留意及思考新聞露出及多元宣傳方式。(委6) 3. 未來公布各類公民參與會議之會議紀錄，在不影響個人資料保護的狀況下，請酌予公布參與及發言人之姓名。(委9) 4. .i-Voting 機制完善後，應運用府內資源加以宣傳推廣，讓民眾知曉此機制並可以主動提案。(參18) 5. 目前機制規劃已趨成熟，後續應於頒布時加強相關宣傳推廣，促使機關與民眾運用該機制，並擇案例進入試做，從試做中檢討機制可行性。另，由於相關使用規範與流程圖繁雜，請考量以更為簡潔易懂方式對民眾宣導。(參 19)
法令及作業程序之修訂	1. 討論公民參與委員會設置要點部分修正。(委2) 2. 規劃建置公民參與網。(委 3) 3.「臺北市政府公共工程納入公民參與制度作業程序草案」之核心應該是強化公民參與，故名稱建議「落實」取代「納入」。(參8) 4. 請修正「台北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」。(委 4) 5. 修改都市計畫公民前民眾參與作業程序相關法規。(委6) 6. 修正「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」。(委8) 7. 有關社區參與實施辦法，請先依照時程上線後，再視實際執行情形，進行滾動式修正。(委 10) 8. 臺北市社區參與實施辦法 頒布時間為民國89年，與現今時空環境有很大的不同，修法時應將法規名稱、目的進一步釐清定位，清楚呈現。(參23)
公民參與時機之選擇	1. 以事前溝通取代事後衝突，進行公共工程落實公民參與制度作業程序。(委5) 2. 針對從前期決策、重大爭議融入民眾意見，爭議性問題發生時主動啟動相關討論，公民參與之程序透明否，相關機制運作的問題點與盤點，下次會議提出說明。(參 1) 3.「議題討論溝通」不應只在已通過可行性評估之議

	案，而應在議案形成前即開始進行討論，並持續進行。機關可依需求選擇合適之溝通管道，如在議案形成前，可採用公民咖啡館等較發散之公民參與方式；在通過可行性評估之議案，可多運用包含座談會、說明會、公聽會等方式進行意見討論收集。(參16)
如何促進公民之參與	1. 民眾提案之書表宜簡化，以增加民眾提案意願。(參18) 2. 依現行民眾參與都市計畫審議方式，僅於第一次會議召開時可登記進場發言，惟為聚焦爭點尋求多數共識，請思量如何增加民眾表達意見之機會及參與管道。(參27)
參與人數之決定	未來在審酌各項 i-Voting辦理議題時，如屬重大建設，應設定投票人數與決策參採依據之標準，以發揮投票結果效益與公信力。(委9)
參與人選之擇定	1. 參與式預算與市民溝通提案或教育訓練，可推廣至市議員助理。(委5) 2. 建請思考由都計專業領域涉入都市設計民眾參與之可能，藉由該領域之重量級專家學者發聲，進而激發外部力量刺激討論，並可採委員會方式組成審議，充分融入多元價值精神。(參26)
公民及公部門人員專業能力之提昇	1. 請就開放政府、全民參與之課程培力，進行整體思考，鼓勵師生將之融入教學與生活，並與本府公民參與政策進行連結(如參與式預算)，建議可召集公民老師、家長及公民參與委員討論研商。(委10) 2. 所謂公民參與並不僅限於辦理 iVoting 或公民咖啡館，未來可透過訓練或適當場合讓機關與民眾更加瞭解。(參 1) 3. 公務員公民參與培力應該再更加深與增廣。(參 2) 4. 公務員公民參與訓練，應著重在建立公務機關對於政策前與民眾溝通的理念和機制，在政策形成前期就納入公民參與，以及不同階段，有哪些工具可供使用。(參4)
遴避問題及公共利益之考量	一般而言，若涉及價值觀之開發或鄰避設施，溝通上較具挑戰性(例如興建之特定用途或場址之擇定等)，建議初期的選址，應該資訊公開各項的可行評估，再由市府提供選項，透過相關公民參與機制(如 i-Voting)，了解民眾需及想法，俾使施政更貼近民意。(參32)

資料來源：本研究整理。

註：委#：代表公民參與委員會第#次會議；參#：代表公民參與委員參政組第#次會議

陸、小結

經由上述之整理分析可知，台北市政府成立專責機構─台北市公民參與委員會來統籌規劃及推動公民參與是踏出成功的第一步，在委員會及各小組近三年多定期或不定期的會議討論中，已為台北市推動公民參與制度奠定良好的規劃基礎，雖然目前設置之公民參與機制尚未完善、許多重要議題尚無討論、實質公民參與亦未達成等，惟基於公民參與的內涵多元且涉及各界人士，未來是否能更進一步發展及進步，將留待後續的觀察與檢討。

第二節台北市公民參與機制現況分析

為了解台北市公民參與之實踐現況，本節將根據前揭學理分析所提出之公民參與程度與公民參與機制對照表(第32頁)為基礎，先以表列方式來整體呈現台北市之實踐現況，然後再依機制別逐一分析說明其光譜程度、達成目標、優缺點及改進之道。

壹、機制之實踐現況

以下先將台北市實踐之參與機制與以參與光譜方式來呈現：

表 26 台北市公民參與機制實踐現況光譜表

參與光譜				學理所提出之參與機制	台北市實踐現況
程度	階梯	內容	內容說明		
公民權力	5	賦權與公民控制	民眾無需經過授權即具有決策之權利，惟須對決策負責，民眾是真正決策者	圓桌會議 市民法庭	無
	4	共同治理	經由公私部門的協商，使民眾經由授權行為，而	市政政策會議 參與式立法	無

			成為決策者		
	3	夥伴關係與合作	民眾與權力當局經由協商分配，共同保有決策權力及承擔責任	參與預算 公私協力 公民會議 法人論壇	參與式預算(含說明會、住民大會、審議工作坊及網路投票 i-Voting)
形式參與	2	安撫與諮商	1.除了提供民眾知識外，並給予民眾表達意見的管道透過諮詢 1. 2.給予民眾表達意見的機會，並在部分條件下採納民眾建議	互動式網頁、目標團體諮商、民意調查、電子投票、聽證、公聽會、會議、電子公共論壇、工作坊/集會、參與觀察、熱線、訪問中心、通信	公聽會、聽證會、公民咖啡館、工作坊、座談會與論壇
無參與	1	政府操控與通知	1.公共政策全由政府操控，人民沒有參與的機會與管道。 2.當權者決策後，將其資訊告知民眾，民眾並任何影響能力。	平面媒體、電視廣播宣傳、市民新聞、服務遞送、網站、廣告/通知、陳列/展覽、折頁、出版品、郵寄、口語通知、公民教育、審議 、招待會、會議	開放資料、公開展覽、說明會

資料來源：表格為本研究整理。

經上表分類歸納後，可看出台北市公民參與的實踐現況仍集中於光譜中的無參與和形式參與中，但台北市政府近三年積極推動之參與式預算，藉由住民大會之市民參與提案、市民透過網路電子參與投票i-Voting評選提案，及市政府及所屬機關以公務預算配合執行，已達到光譜之公民權力的夥伴關係與合作等級。

貳、機制實踐分析

為再深入了解每一機制的實踐內涵與方式，以下將再就各機制光譜程度之歸類原因、達成之目標、機制優缺點及改善之道逐一進行分析說明。

一、 開放資料

(一) 光譜程度

在配合柯市長推動開放政府及資料開放政策下，成立公民參與委員會之開放資料組，研議資料公開制度政策(含資訊公開)、執行計畫及標準作業流程，並設置台北市資料開放平臺，期透過公部門主動提供業務資料，以利民間人士創意或技術使用，提昇公務資料運用效能，促進公私部門共同治理。但基於資料使用的意義，公部門雖可主動積極拓展開放資料範圍，但資料本身是否被利用，仍須由使用者來決定其使用範圍，機關僅能位於被動的角色，並無法直接有效促進公民的實質參與，因此在參與光譜分類上，筆者將開放資料歸類為第一階梯之無參與項下。

(二) 達成目標

開放資料的主要目的,係讓公民透過各類公開途徑或管道取得政府資料，供公民產生衍伸的應用，在政府提供足夠的資訊過程中，可讓政府施政更加透明化，促進民間參與政府決策有意義的對話與討論，拉近政府與人民的距離，因此，開放資料可提昇政府與人民資訊對等關係，這是推動公民實質參與的基本元素。

104 年配合柯市長推動開放政府之資料開放政策，2015 年重新改版資訊平台，名稱為 Data.taipei，網址為 http://data.taipei/opendata/aboutus，提供民眾上網預覽、檔案下載並可連接市政府 App 行動應用服務，以最便捷方式符合民眾的需求。依網站資料顯示，該平台提供的資料集，104 年僅為 718 個，至 107 年 7 月已達 2,797 個資料集，顯見台北市政府一直朝著政府應主動提供足夠資訊給公民的目標前進。

(三) 優缺點及改進之道

政府資訊公開的優點，包括政府施政透明化，強化公民監督機制；藉由民眾反饋意見，可提昇機關施政品質及便民服務；開放政府有用資訊，可為民間帶來商機以助益產業，衍生創新技術的開發；吸引民眾關注政

府的政策與議題，激發民眾參與感與熱忱，促進公共事務的推展。但缺點是民眾並不易察覺政府是否完整的提供資料；政府釋放的資料，不一定為易懂資訊或符合民眾的需求；另資料本身具有原始性與專業性，民眾對資料的處理能力與判讀理解因人而異，資料公開價值不一定實現；資訊公開會影響民眾對政府施政的看法與信任度，亦可能產生負面的懷疑及不信任的後果。

依據本文第四章第一節提及，台北市自成立公民參與委員會開放資料工作組，遴選具專業知識之民間人士，共同參與臺北市政府開放資料政策及法規之擬定,並就臺北市政府重要資料如犯罪資料及土地交通資訊等，邀請資料權管局處進行討論，讓整體開放資料推動作業更符合民眾的需求及期待，提供了市民參與市政的管道，實踐了公民參與的第一步。基於台北市政府自 100 年起，積極開放資料已展現部分成果，惟因推動時程尚短，未來仍須仰賴首長的全力支持、公私部門協作、法規鬆綁與研修、資料量與質的改善、平臺匯流技術的更新等，持之以恆，期為達成公民實質參與奠定良好基石。

二、 公聽會與公開展覽

(一) 光譜程度

有關本項目在公民參與之光譜歸類上，基於機關辦理公聽會的主要目的是廣泛蒐集民意，以作為政策推動或執行之參考，另依目前法規之規範，公聽會之決議，對行政機關並未具有強制之效力，因此筆者將其歸類於光譜第二階梯，即形式參與之安撫與諮商項下。另公開展覽之功能僅為公告週知，因此將其歸類為第一階梯之無參與項下。

(二) 達成目標

依據台北市公民參與網之會議資料觀之，台北市自 105 年 2 月至 107 年 6 月共有 277 筆公聽會紀錄資料，除零星辦理環保生態、文化藝術資產、

社會福利、教育及公園規劃之公聽會外，餘皆為都市更新相關會議。基於辦理都市更新及土地徵收案件，因涉及權利人之權益得喪變更，也包括鄰近地區社區與居民之生活影響，為確保利害關係人之權益，依法律規定，將資訊充分揭露並舉辦公聽會以廣徵民意，但由於公聽會原則上由都更實施者自辦，參與人並無資格限制，其法律效力僅有諮詢性質。

依上述市政府辦理公聽會之類別及統計量可推論，市政府對此機制係採消極之辦理態度，因為市政府於辦理公民參與之公聽會機制，仍著重於法律明文規定須辦理者為主，其他市政議題並未積極擴大辦理。

(三) 優缺點及改進之道

依上述之分析可知，公聽會的優點係可協助機關廣泛蒐集民眾的意見，作為施政之參考，缺點則為該民意未具有法律效力，易造成非利害關係人參加意願不高，致蒐集意見不週及缺漏。

台北市政府為確保公聽會之品質，在公民參與委員會及參政組之會議討論時曾提及，為免公聽會開會時無法聚焦，宜增設會前會(即預備會議)，先與各方充分溝通爭點後，以達取得共識；另針對市民平時基於個人因素，通常採取不參與或消極參與之角色，為促使參與之人數規模可擴大，提出應先分析議題利害相關民眾之背景因素，再以資訊充分揭露及對參與之標的人口積極宣傳、提供誘因等方式來促進參與，綜上可知，台北市於提昇公聽會本身之開會品質上係採正向積極之態度，惟對拓展公聽會之議題廣度上則未見討論，基於廣泛探詢真正民意需求係提昇公民參與層次之基本要件，亦是市政府未來宜加強改善之重點。

三、 聽證會

(一) 光譜程度

有關本項目在公民參與之光譜歸類上，考量舉辦聽證目的，主要係強化行政決定之正當性基礎，以增進人民對行政之信賴，預免事後救濟之一

重要程序(陳明堂、郭宏榮，2007)。雖聽證會決議內容對行政機關雖具有部分強制之效力，然其參與對象及意見表達皆有嚴格之限制，未具有公民參與之普遍性，因此筆者將其歸類於光譜第二階梯，即形式參與之安撫與諮商項下。

(二) 達成目標

我國目前舉辦聽證會，主要係依據行政程序法之規定，在人民陳述上，類似司法審判之言詞辯論程序；參加人範圍多限於行政行為之特定相對人；程序設計上包括事前通知、事中進行及事後效力等，均有明文規定；效力上，聽證紀錄具有拘束行政機關之裁量權限。因聽證會之機制設計受嚴謹之法令限制，在公民參與機制達成之目標，僅可謂達成特定計畫之利害關係人表達意見及保障權益之成效。

(三) 優缺點及改進之道

舉辦聽證會的優點是可強化行政決定的正當性、增進人民對行政的信賴、透過正確的行使程序以保障人民的權益，缺點則是聽證程序繁雜、主持人的審判良窳影響大，行政機關多不願意舉辦，如台北市政府所舉辦之聽證會內容，皆係因法規要求而為之。基於聽證會具有法定之強制效果，目前僅行政程序法及都市更新條例有明文規定須辦理，未來可朝向加強推廣公民及機關的法治觀念、檢修目前法令窒礙難行之處及擴大辦理範圍、調整行政機關被動心態，始可強化此一機制並增加公民參與之實質效用。

四、 說明會

(一) 光譜程度

有關說明會在公民參與之光譜歸類上，誠如其名稱所表達之意義，會議之目的主要係供行政機關向人民宣達行政措施，當然同時亦可藉此機會了解民眾之想法，然民眾提出之看法僅供機關參用，對行政作為並無任

影響力，因此筆者將開放資料歸類為第一階梯之無參與項下。

(二) 達成目標

基於現行法令對說明會之辦理並無強制性之規定，台北市政府近三年已辦理了一百餘場說明會,顯見對市民主動提供市政資訊之態度係屬正面，而市民藉由說明會亦會增加對市政之詳細瞭解，對於公民參與具有正面之效果。

(三) 優缺點及改進之道

說明會之優點，係行政機關主動提供充分之參與資訊供民眾了解施政方向，期以事前說明來減少事後衝突之產生，而缺點是說明會基本上屬機關於單方面之政策輸出，雖於會中可進行雙向溝通，惟民眾意見最終對機關未具有強制力。雖說明會無任何強制效力，惟藉由此一機制宣提市政仍屬重要，爾後倘機關提升開會技巧、善於分析及接納民眾有利意見，當可逐步提振民眾參與意願，激發參與的人數，將對公民參與有正面的效應。

五、 公民咖啡館

(一) 光譜程度

有關本項目在公民參與之光譜歸類上，台北市政府辦理公民啡啡館的主要目的是針對市民所關注之議題，提供一舒適場地，供參與者藉由公開、透明方式來討論，彼此吸納不同觀點、建立理性對話、激發公民關心公共事務的熱情，因此筆者將其歸類於光譜第二階梯，即形式參與之安撫與諮商項下。

(二) 達成目標

公民在參與公民咖啡館活動下，可分享知識、激發創新新思維、建立社群、針對現實生活各種議題和問題展開可能的探索。經查詢台北市公民參與網之會議資料，台北市政府在 105 年 1 月至 107 年 6 月 共舉辦了 13

場公民咖啡館活動，討論議題廣泛，相關討論結果並作成紀錄及列入市政施政之參考。

(三) 優缺點及改進之道

公民咖啡館的優點是參與者可透過交流與連結不同觀點，達成集體心得，分享共同收成，此一機制正是落實民主精神及公民參與的具體方式。缺點則是建言僅列為政府施政之參考，未具有實質效力。

依據本文第四章整理之台北市公民參與委員會及參政組會議資料觀之，台北市政府在規劃公民咖啡館機制時，認為該機制是公民參與的工具之一，適用於創意之發想，機關首長應於有明確之理由或想法時才可舉辦；為促進民眾積極參與，建議評估參與客觀環境之負面因素，應事先加以改善；舉辦完公民咖啡館後，機關應提出相應的政策規劃，另相關結論如未能提供足夠的政策立論支持，應擴大探詢民意，如再實施民調、問卷等，綜上，可知台北市政府對該機制之重視並仍積極研提相關改善措施。

六、 座談會與論壇

(一) 光譜程度

有關本項目在公民參與之光譜歸類上，基於座談會與論壇之開會目的為提供一公共場域供參與者針對設定議題進行溝通與論辯，行政機關藉此可了解參與討論者之觀點，作為施政之參據，因此筆者將其歸類於光譜第二階梯，即形式參與之安撫與諮商項下。

(二) 達成目標

依上述資料顯示，台北市政府辦理座談會與論壇之次數偏少，或可推論台北市政府對此一公民參與機制之運用尚屬消極態度。另查詢已辦理之會議內容，其中台北市居住正義論壇即曾舉辦過數次會議；且由市政府都市發展局、地政局、社會局及財政局共同主辦；會議議程設計、參與

者及主持人亦參照學理設計；會議結論由市政府納入未來施政之參考，就單一會議辦理情形觀之，已符合公民參與之基本精神。

(三) 優缺點及改進之道

公共論壇的優點是藉由對與會者背景的挑選與安排，提供參與者接觸多元的偏好，藉此提昇政府施政的品質。缺點則是此機制之適用範圍、議題是否要限制、誰來參加、因為只有少數公民參與之公信力程度為何等尚未十分明確定義，因此學理及實務面仍多有討論下，致此機制尚無法廣泛之推廣運用。筆者認為目前此機制之改善之道似尚無明確方向，恐仍待日後累積學理之多方之探討及實務經驗後，尋找出適合我國民情之模式，始能有效執行此機制。

七、 參與式預算之住民大會及網路投票 i-Voting

(一) 光譜程度

有關本項目在公民參與之光譜歸類上，參與式預算之提案，係由市民於住民大會中經由腦力激盪而提出，再由市政府區公所召開二階段的審議工作坊，第一階段先就提案進行討論，第二階段再就各提案之公共性、適法性及預算可行性進行審議，經審議符合標準者，再進行後續之公開展覽及提報為當年度列為票選之提案，之後獲票選通過者先行錄案，然後進入預算評估、編列、審查及執行，基於計畫之啟動係由公民自行提出，中間經過多重討論與協商，最終並獲市政府同意及執行，已符合公民參與之民眾與權力當局經由協商分配,共同保有決策權力及承擔責任，因此筆者將其歸類於光譜第三階梯，即公民權力之夥伴關係與合作項下。

(二) 達成目標

經查閱台北市公民參與網及台北市政府 i-voting 網站，台北市政府於 105 年 1 月至 107 年 6 月為辦理參與式預算，共舉辦了 54 場次說明會、119

場次住民大會及 65 場次審議工作坊，另 106 年及 107 年台北市 12 個行政區亦分別將上述會議所勝出之提案舉辦了 i-Voting 的票選活動，票選結果由市政府錄案或採用，然後再配合預算予以實行。可謂台北市政府於參與式預算之執行上，已使市民達到公民的實質參與目標。

(三) 優缺點及改進之道

參與式預算的執行過程已達成了公民參與光譜的公民權力初階程度是其優點，惟基於目前市政府辦理參與式預算係按台北市 12 個行政區分區辦理，因此提案計畫限於區內事務，倘屬於全市之綜合性市政計畫，目前市政府未有辦理情形為其缺點。建議未來參與式預算除分區辦理外，倘涉及全市民之市政計畫，能研議出新作業流程使全體市民得以共同來參與，將能更加擴大參與範圍與議題，達成更佳參與效能。

由上述分析可知，未來政府機關如欲擴大公民參與的授權層次，除了繼續開放資料、整合資訊、提昇公民政治素養、強化公民積極參與態度外，仍應不斷尋找出合宜之參與議題，以落實參與之充分授權層次。

第三節 台北市公民參與機制之民主立方體

Fung認為，當今的治理面臨多元的挑戰，但在民主治理上迄今尚未形成直接參與機制的典範，因此提出了民主立方體理論作為推動公民參與制度之參考。本章前二節雖然已就台北市公民參與機制設計困境因素與實踐光譜程度進行詳細探討與分析，惟考量民主立方體理論提出之三維度：參與者的選擇、參與者間互動程度與參與權力影響，亦為未來公民參與機制設計之重要元素，以下將以立方體理論來檢視台北市辦理實況。

壹、 台北市公民參與機制運用情形

台北市柯文哲市長為落實開放政府、全民參與之施政理念，於104年8月14日核定「台北市政府公民參與委員會設置要點」，並據以成立委員會及遴選委員，是實現公民參與精神的開端，在公民參與委員會及各小組會議中，透過與會委員們的充分討論後，提出了台北市公民參與的具體機制有公開展覽、說明會、公聽會、聽證、公民咖啡館、i-Voting、工作坊、座談會與論壇等機制內涵如下：

表 27 台北市公民參與機制運用情形一覽表

項目	公開閱覽	說明會	公聽會
目的	讓民眾對於政策資訊有一定程度了解，達到資訊對等之目的。	行政機關向民眾說明政策之方式。	蒐集利害關係人針對爭點有陳述及釐清之機會
運用時機或議題	1. 已具有雛型之規劃，透過此方式讓民眾對於規劃方案有所認識。 有時會成為其他公民參與方式之輔助或前期步驟，如先以公開閱覽讓民眾對政策議題內容有所認知，再進行說明會/座談會。 2. 法令規範需辦理者，如都市計畫之主要計畫擬定後，送主管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽 30 天及說明會。	1. 行政機關已具有雛型(或更細緻明確)之政策規劃，透過說明會方式向民眾說明，使其對於政策有更清楚認識。 2. 法令規範需辦理者，如都市計畫之主要計畫擬定後，送主管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽 30 天及說明會。	1. 政策方案研訂過程中：政策已有初步規劃，惟仍持續收集民眾多元意見。 2. 法規修訂過程中：法規修訂過程，徵詢民眾意見。 3. 行政裁量之參考：在做成行政處分前，行政機關廣徵不同意見，以作為准駁之參考。 4. 法令規範需辦理者。

參與人員	一般民眾	一般民眾或依執行機關規劃之對象	1. 執行機關得視需要邀請專家學者、相關權益團體、意見領袖、有關機關、其他非政府組織或已知之利害關係人。 2. 一般民眾
獲致之結論內容		獲致之結論較具體，但以行政機關說明之政策為主。	獲致之結論較具體，具有較明確的政策方向，且會包含各利害關係人及民眾提出之意見。
結論效力		意見收集及綜整回應	會議結論供參採 行政機關需做意見回應(說明採納情形或未採納原因)或送相關專案委員會議討論。
公民參與方式參考規範			1. 台北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項(行政規則) 2. 台北市辦理台北都會區大眾捷運系統規劃召開公聽會作業準則(自治規則) 3. 環境影響評估公聽會作業要點

(續上表)

項目	**聽證**	**公民咖啡館**	**i-Voting**
目的	讓利害關係人針對爭點有陳述及釐清之機會	蒐集民意 以較為輕鬆方式促使民眾參與公共議題之討論	運用網路通訊技術廣為收集民意，減低社會資源成本，促進公民參與。
運用時	1. 涉及重大公共利益	政策先期評估	1. 意見蒐集

機或議題	之法規命令與行政規則之訂定、行政計畫之擬定。 2. 行政處分之作成。 3. 法令規範需辦理者。	需廣納民眾各式多元意見，並促進民眾參與公共事務之討論，及凝聚政策共識。	2. 已有超過 1 個初步政策規劃方案，期透過 i-Voting 方式了解民意。各機關得就人事人選、預算、政策或其他議內容，依業務需求評估擬定議案，進行 i-Voting 網路投票作業。
參與人員	1. 案件當事人 2. 其他利害關係人 3. 證人、鑑定人及其他第三人	一般民眾或依執行機關規劃之對象	一般民眾或依議題規劃之特定範圍對象，如特定地區民眾
獲致之結論內容	獲致之結論較為具體，具有較明確的政策方向，且會包含各利害關係人及民眾提出之意見。	獲致之結論發散且多樣，要再進行歸納綜整。	獲致之結論明確，為多數民眾投票贊同機關所規劃之多種方案之一種。
結論效力	會議結論較具拘束力，依行政程序第 108 條：行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第 43 條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。前項行政處分應以書面為之，並通知當事人。	意見收集及綜整回應	各機關所提 i-Voting 網路投票議案說明文件應包含結果產出之運用，且需於投票結束後一星期內將投票結果及其運用方式專案簽報機關首長或市長。
公民參與方式參考規範	1. 行政程序法(法律) 2. 台北市政府及所屬各機關舉行聽證應行注意事項(行政規則) 3. 內政部辦理都市更新聽證程序作業要點 4. 商標爭議案件聽證作業要點	台北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知(行政規則)	台北市政府 i-Voting 網路投票作業注意事項(行政規則)

(續上表)

項目	工作坊	座談會/論壇	
目的	1. 蒐集民意 2. 透過結合課程、活動與討論等不同形式之工作坊，提高參與者對議題之認知及參與度	1.蒐集民意 2.針對特定議題邀集該專業領域不同意見代表進行討論，以收集多元意見。	
運用時機或議題	政策制訂初期 政策制訂初期，需廣納民眾各式多元意見，並促進民眾參與公共事務，從中學習公共政策議題，及凝聚政策共識。	政策方案研訂過程中 政策方式已有初步方向，透過座談會、論壇方式，廣納不同代表如學者專家、民意代表、NGO 公民團體代表及一般民眾等不同意見領袖之建言。	
參與人員	一般民眾或依執行機關規劃之對象，如學者專家、利益團體	一般民眾或依執行機關規劃之對象，如學者專家、利益團體	
獲致之結論內容	獲致之結論發散多元，需再進行歸納綜整。	獲致之結論較具體，惟仍需綜整轉化為具體政策。	
結論效力	意見蒐集及綜整回應	意見蒐集及綜整回應	
公民參與方式參考規範			

資料來源：台北市政府研考會全球資訊網站，https://rdec.gov.taipei，最後檢閱日期為107年5月25日，表格為本研究整理。

貳、 以民主立方體理論檢視台北市公民參與機制

基於民主立方體理論提出之三維度可部分解釋民主治理議題中之合法性、有效治理及公平正義，為了解台北市現行公民參與機制運用情形以民主立方體理論方式呈現之樣貌，爰以表列方式進行歸類如下：

表 28 台北市公民參與機制之民主立方體表

台北市公民參與機制	第一維度：參與者的選擇	第二維度：溝通及決策的互動	第三維度：權威及權力的影響
公開展覽	廣泛的公眾領域	傾聽的旁觀者	個人利益影響力
說明會	廣泛的公眾領域、外行的利害關係人	表達偏好	商量及諮詢
公聽會	廣泛的公眾領域、專門的利害關係人	表達偏好	商量及諮詢
聽證	選定代理人	聚集及達成協議	商量及諮詢
公民咖啡館	廣泛的公眾領域、外行的利害關係人	表達偏好或發展出集體偏好	商量及諮詢
i-Voting	廣泛的公眾領域、外行的利害關係人	發展出集體偏好	商量及諮詢
工作坊	廣泛的公眾領域、專門的利害關係人	表達偏好或發展出集體偏好	商量及諮詢
座談會/論壇	廣泛的公眾領域、專門的利害關係人	表達偏好或發展出集體偏好	商量及諮詢

資料來源：表格為本研究整理。

由上表資料觀之，台北市現行之公民參與機制以民主立方體之維度的程度觀之，每一維度皆尚有許多進步的空間，如第一維度之參與者的選擇，倘某些議題涉及某族群(如弱勢公民或低收入者)之重要民生問題，則政府宜主動廣邀或協助不易參與之團體代表來參加，以落實公民參與應傾聽所有公民聲音之實質內涵；第二維度之溝通及決策互動部分，可藉由機制的設計，充實會議的素材、強化會議討論內容、深度及次數等方法，使此維度可增至商議及談判程度，據此所獲得的參與結果除更具明確性外，其公信力亦更易被認同；第三維度權力及權威的影響部分，倘欲達成共同治理之層級，筆者認為依目前機制作為恐以達成，但建議可參考本文中所研究台北市政府參與式預算的行政作為模式，未來嘗試去尋找可達成共同治理之相關政策議題，再據以研討出機制運作方式，逐步推升公民對權威及權力的影響層次。

基於落實公民治理已為當代公共治理之趨勢，政府機關未來於思索機制

設計時，建議參考理論之維度內涵，尋找可行參與機制，逐步推展公民之實質參與。

第七章 結論與建議

台灣民主化的歷程與世界先進國家相較並不長，公民參與的治理經驗係於近年才逐漸崛起及累積成果，然而隨著民主意識的推進，政府治理如何讓人民有更容易接近機會其關注的公共政策，是很重要的課題。

本研究以台北市政府公民參與實踐現況為例，探究現行參與機制於參與光譜及民主立方體理論的座落位置，了解實務執行與理論之參與落差為何，並分析各參與機制之優缺點等，以求解本研究問題，並提出本研究之研究發現、政策建議及未來研究方向。

第一節 研究發現

本文透過理論與實務之對照，發現公民參與對民主之價值，所謂「以民為主」，是賦予人民參與公共治理之選擇與權利，而最重要的是給予公民一個平等參與的平台，透過良善機制的建立，不斷累積公私部門互信互賴的基礎，將可開放更大的參與空間，以下提出本研究之發現，期供個案未來尋求進展之方向。

壹、 公民參與對台灣民主治理之意義

公民參與長久以來都是民主制度建立與維持的重要關鍵，然而，台灣在經歷民主化的洗禮之後，民主體制的「形式」已發展至一定程度，也應該逐步開始去思考民主治理的「實質」，亦即民主深化、公民參與深化的問題。透過公民參與知能的提昇，公民參與機會的開發，並讓公民參與的動能、公民的經驗知識更有系統的導入公共議題的決策過程中，來進一步提昇政府公共政策的品質，得以使公共議題的運作更符合社會的需要與人民的期待，民主治理的能量能持續往推進(李宜卿，2010)。

由本研究之台北市公民參與機制的實踐現況(第108頁)可知，台北市政府辦理現況已達夥伴關係與合作層次，公民參與理念已經在台灣逐漸的開展中，它改變

了政府與人民的互動關係，從政府決策層次來看，公民參與納入於決策程序中，補充政府決策的資訊能量，對政策的決定有積極加分作用；從公民參與角度觀之，將政策資訊及決策開誠佈公，攤在陽光下接受檢驗，降低黑箱作業風險，有助正當性基礎，因此，可說明公民參與對台灣於民主治理之貢獻與意義。然而，不可否認的，在民主深化的過程中，公民參與將強調偏好的表達、多元價值、自利動機等，面對台灣政治社會現況與未來發展，公民參與的方式與目標定位、民主參與管道如何更為多元、參與困境如何解決等問題，仍是吾人須不斷思索的課題。

貳、 成立專責機構負責有助於公民參與機制的建置與規劃

在發動公民參與時，參與機制的選擇有一定舉足輕重的地位，將牽動後續政策的成效，因此，宜設置專責機構來負責規劃、監督及評估，以確保運作的品質。

台北市政府於104年3月訂定了公民參與委員會設置要點，旋即遴選委員並於4月1日召開首次會議，迄今委員會已召開了13次會議，而委員會下設置之「公民參政組」、「開放資料組」及「參與預算組」三個工作小組亦分別召開了數十次會議。藉由上述會議之討論結果，完整建置了台北市公民參與機制及作業程序，透過一整合平台進行討論與協商，係成功推動一個新制度順利運作重要關鍵因素。未來公民參與委員會可再針對重要議題之公民參與個案進行追踪與評估其對政策的影響力、作系統性分析、方法論的檢討等，逐步修正機制內涵及程序，期使公民參與機制更為切合公民之所需。

參、 公民面臨參與的相關問題，公部門已嘗試探求解決之道

依據本文所蒐集之文獻資料(第51頁)可知，公民在參與過程中曾面臨對參與機制及程序不清楚或不了解而無所適從、公民參與者的主體未明確界定（如僅限利害關係人或任何人皆可參與）、公民參與時機未清楚規劃及公布、公民本身的參與態度是冷漠等問題，但從本文第六章第一節之台北市公民參與機制設計之整理中可探知，台北市政府公民參與委員會針對上述問題，已嘗試尋求解決方法，如加強參與機制之法規及作業程序的修訂，期建立明確作業規範以利公民有所依循；

藉由參與資訊的充分揭露、簡化民眾參與提案書表及增加公民表達意見機會與管道，期能促進公民來積極參與；面對重要政策議題時，著重事前溝通以取代事後衝突，爭議性問題採主動啟動討論的機制，議案形成前或定案後皆宜持續進行討論或意見收集，可知公民參與的時機是不限制某一階段的，但凡有需求將選擇辦理之；另在參與者主體如何定義部分，台北市政府曾提出辦理i-Voting時，如屬重大建設，應設定投票人數與決策依據之標準，以發揮結果效益與公信力，並認為應思考納入多元領域的聲音與價值精神等，惟基於政策議題之複雜性，另台北市政府推廣公民參與的時程亦不長，短期內恐難以累積足夠實務經驗以明訂出標準或規範。

以往，公部門辦理公共政策或事務時，通常以依法行政為最高的指導原則，較不考量公民之想法與面臨參與之問題，但由本文研究資料觀之，台北市政府於建置參與機制過程中，針對上述問題已逐步納入討論及找尋因應之道，顯見台北市政府在辦理公民參與的立場上，係採正面積極的態度。

肆、 強化行政人員及公民之民主素養、專業能力是推動優質公民參與重要核心基礎工作

在採納民眾意見成為公共決策重要因素時，公民參與並不是解決公共政策議的萬靈丹，Halvorsen（2003）指出，高品質的參與須在有限的時間內精心規劃議程及審慎思辨，是一個開放而彼此尊重，周密說理而追求共善的討論過程，藉由仔細聆聽與承認不同觀點的價值，建立對多元意見的包容與了解，而為達此層次，須靠行政人員與公民具有高度之民主素養及對公共議題具有專業能力始能達成，因此對行政人員及公民的專業培力訓練是推動公民參與最基礎的核心工作。

由台北市政府公民參與委員會之會議討論內容可知，台北市已將行政人員及公民之專業能力培訓納入實施重點之一，惟基於公民參與是新興的民主參與模式，如何在公部門開設專班訓練，或在私部門及公民社會由基層開始推廣，仍需有長足的努力與規劃，始能見其成效。

伍、 電子化參與是未來主流機制

自從通訊科技進入公共部門後，電子治理概念已逐日益受重視，江明修（2004）提出，電子化政府應包含基礎建設、服務提供及公共諮詢三個面向；另電子民主則包含服務提供、公共諮詢及決策參與三個面向。政府治理需落實民意訴求的目標，即所提出之公共政策應符合民眾切身所需，因此，善用電子化參與機制以提供便捷線上服務，以快速有效蒐集公共建議以供決策依據將是未來主流機制。

網路具有跨越時間及地域限制特性，可提供一個公開近用的公民參與空間，透過網路，公共政策領域允許使用者即時評論與回應，如本文研究，台北市政府極重視i-Voting機制的規劃與實施，目前在參與式預算電子投票過程已見公民透過電子參與之成效，未來希望透過網路參與平台，來激勵參與、共享互動過程，改變已往被動接收經驗，讓公民因為便捷而願意主動去親近公共事務的參與。

陸、 民眾參與之困境問題，公部門宜設專門單位來了解及研究改進

基於公民的背景、生活方式、意識型態、居住態樣之差異，皆會對民主參與產生影響，政府應主動整合公民參與公共議題的相關資源，並建立參與資料庫，然後依類別進行分析研究，依據過往所累積參與的經驗及公民參與的困境，理解那些因素將影響民眾對參與的態度與行動，透過尋找較具有共鳴性的參與議題，或研究出有效解決公民參與困境問題的良策，以提昇民眾對公共參與的意願與幅度。

第二節　政策建議

本文以台北市政府公民參與實踐現況為研究個案，從公民參與意涵、理論與機制的探索過程中，探求出個案辦理現況、運作問題及研究發現，並提出未來發展之建議。

壹、 公民參與機制之強化

公民論述已普遍認同在規劃與決策層面，涵蓋所有利益關係人─特別是市民社會組織的重要性。然而市民社會究竟該以怎樣的形式涉入決策過程，又該涉入到什麼程度，卻仍然沒有定論。還有許多的討論聚焦在什麼是社會參與的適當時機，舉例來說：社會參與該發生在規劃提案之初？在發展階段？抑或甚至在執行及後續的評估階段？許多討論也關注社會參與的對象，是僅僅包括專業者的討論？如學者與知名從業人士的圓桌論壇會議，或是參與的力量應該由草根而起？即所謂公眾參與的形式(傅約翰，2003；吳比娜譯)。

實質的參與，公民需要開放的參與管道，即機制，而良好的機制設計需考量公平、公正、民主、程序等準則，政府機關應將民眾視為政治的實質主體，強化機制的功能，促進機關與公民間彼此的包容與信任，以增進實質參與的內涵。

本研究已就台北市政府推動之機制逐一進行整理分析及提出改善之道，惟基於國家民主治理應具有一致性，有關公民參與機制之整體設計，建議由中央層級來進行整體性規劃，建立更完善的標準作業程序、加入外部監控機制、持續進行機制模式之討論或研究，以發展台灣特有的公民參與機制。

貳、 提昇公私合作關係及逐步釋權

聯合國開發計畫署(UNDP)在2009年對治理有一段描述，該組織認為，治理就是：「在國家、公民社會與私部門互動下，管理經濟、政治與社會事務的價值、政策與制度體系。它是由社會自行組成，共同制訂與執行各方皆了解與同意的決策。它包含公民與各種團體爭取利益、協調差異，以及實踐他們合法權利和義務的所

有機制和過程。它也確立個人、組織與企業的限制，同時也提供他們尋求誘因的規範、制度與實務。」

公私合作夥伴，即PPP(Public-private Partnership)，是20世紀80年代以來西方國家政府治理創新中出現的一個概念。在公共政策分析中，特別是在經濟發展、技術轉移和城市治理的領域，夥伴關係已經成為越來越流行的詞彙。在經濟社會聯繫日益密切的背景下，如果沒有其他主體的參與和幫助，不管是公共或是私人部門，僅靠獨自的力量維持系統運轉將會變得越來越困難，這就直接引發了對公私夥伴關係需求的不繼上升。如今建立公私夥伴關係已經成為當今世界各國政改革的重要方向，亦在區域治理特別是大都會治理領域同樣占有一席之地(李長晏，2014)。

在民主政治的決策架構下，公民在政策形成與執行過程中所扮演的角色不容忽視，而公民參與會將公部門政策規劃的權力與權限再次分配與釋放，使以往決策、執行機關與一般公眾的直線型政策過程轉變為不同行為者間平等、開放與自由的對話，促使政策運作過程更加的多元且具有彈性(林水波、王崇斌 ，1999)。因此，公民參與的意義已不再侷限於透過公民選舉所產生的民意代表來為民發聲及行使公民的意見，相反地，公民參與是由民眾本身直接表達意志與行動涉入政府的公共事務處理，共同分享政府決策的具體行動。

以Arnsein（1969）公民參與階梯理論可說明，公民所擁有的權力係由政府來決定及分配，另由本研究發現，依據參與機制的設置可知政府權力分配的樣貌。基於公民參與的真義在實踐民主精神，儘管政府機關在治理網絡當中被賦予重要角色，但是仍然只是網絡的行動者之一，基於公民參與是一種民主社會化的過程，因此，未來新的管理網絡模式除了延續傳統官僚系統外，公部門在心態上，應逐漸調整並釋出行政權，改變以往專任獨斷之角色，而由公私部門共同來擔任公共政策的決策者。

參、 提昇公民專業能力

民主社會主要立基於公民參與來解決公眾議題，人民若缺乏參與公共事務的熱誠與實際行動，則許多社會活動將陷於停頓。基於公共價值創造的理念，公民參與的能力，約可區分為如下三項(Moore, 1995: 2-15；Mooreand Braga, 2004: 3-19；蕭揚基，2003：75-96；2004)：(1) 蒐集與運用資訊的能力：公民應學習如何運用資訊科技及大眾傳播媒體，以獲得最新的資訊，以幫助自己作決定和應變各種情境，方法選擇決定後，必須配以實際行動，行動後則要進行評估；(2) 民主參與的能力：在對社會公共議題的參與過程中，將自己意見表達出來，並且透過理性討論與辯論，在表達和接受中，使彼此的意見逐漸達成協調一致；以及(3) 社會行動的能力：現代公民除了對社會有基本認識，進而學習從事參與社會活動，並應能對社會問題審慎思考。具體的社會行動能力，包括參與公共決策過程的能力、有效率影響或改變政治形勢的能力。因此，公民除了要了解社會矛盾外，更應具備解決矛盾的行動能力，才得維持社會體系的健全發展(馬群傑，2011:54)。

以往政府公共政策的決策模式主要依賴專家及官僚系統的專業考量，而公民所以能成為政策制定的核心，將需仰賴公民所持的價值、文化背景及專業能力，倘若公民沒有專業及治理能力，想全然依賴政府的配合，這樣的公民參與是沒有意義的。如同本研究Hurlbert & Gupta二位學者提出分裂階梯參與理論述及，一個政策問題的本質是非常複雜且時時存在著不同問題的動態環境，因此公民在參與過程中，擁有專業能力及動態學習是不可或缺的基本條件。

然而，公民的專業素養與能力是需要日積月累的，所幸台灣公民社會已逐漸成熟，許多公民團體也積極關心及參與公共事務，政府機關可透過政府本身的教育機構及民間組織等力量來協助宣揚公共政策專業知識，深化公民的專業能力，為我國公民參與奠定真正符合民意的實質參與內涵。

肆、 改變公民參與的心態

社會上公民集體冷漠、集體姑息現象或搭便車心態普遍存在，如何喚起公民

參與、激勵民主治理、凝聚公民意識，讓有興趣、專長、熱心的公民來積極參與，以下提出幾項建議：

一、將公民參與流程法制化，提昇公民對參與之信任感

將公民參與的流程與效力，透過行政程序法、行政法規、作業程序的修訂予以制度化，除可提供行政機關在操作時的法律依據，並可確切回應民意參與的結果。另針對參與結論宜具體說明是否採行，採行或未採行之理由、政策考量因素，以增進民眾對參與之信任度。

二、改變公共溝通方式，以激勵公民參與意願

我國目前主要的公共溝通方式係透過民意代表之代議式民主，加入公民的實質參與，一方面可補充代議民主運作的不足，提升民主制度的品質，但一方面也勢必影響公民、立法機關與行政部門的互動關係，未來宜透過多元的參與管道，公共議題及政策決定改由廣泛及理性的討論產出，將有助強化及激勵民眾的參與意願。

三、將公民參與理念融入公民教育中，改變公民的觀念

公民參與是新興的民主參與模式，為使民眾了解其參與理念、重要性及價值等，政府應由教育文化基層開始推廣，首先由學校教育課程中置入公民參與的公民教育課程，使學子步出校門時已具有公民參與的通識概念，在公民社會中則藉由研習營、社區校育機構、學分認證等方式來提供教育訓練機會，讓公民無論於求學或社會生活中深植公民參與的理念與內涵及積極參與的觀念。

四、透過地方公共事務之討論，增進公民參與的動機

現今的社會普遍缺乏公民意識與公民素養，愈是重大的公共議題，愈是無法透過積極主動的公民參與，轉為多元社會與涵養人民獨立思考、理性論辯、多元觀點、公開表達的能力，導致社會缺乏多元批判的價值與聲音(汪明生，2011)。為增進公民參與的動機，可考慮由一些操作上較貼近民眾需求的地方

事務議題來推行，由下而上逐步推動公民參與討論的文化底蘊，然後再連結中央政策，建構全面性的公民參與的網絡。

第三節　未來研究方向

壹、 個案方向

基於本研究範圍僅限於台北市政府公民參與機制的實踐，未來建議加入其他五都的相關探討，除可作為比較分析外，更可瞭解台灣地區全面之實踐態樣。

依本研究所呈現之機制運作成果，顯示台北市公民參與的光譜目前仍停留於諮商階段為主，考量公民參與機制可因官僚體系的制度、決策課責、法制調整或建構、公民心理調適、代議民意的支持、整體社會條件等層面之改變而有不同之實踐內涵，未來可分別進行更深入之分析，以了解上述各因素對公民參與之影響程度為何。

貳、 理論方向

本研究在檢視台北市公民參與機制與學理論述之相關性中，基於本研究資料內容無法回應Hurlbert & Gupta在分裂階梯理論之主張：在決定「何時」及在「什麼程度」的「參與」是合適時，須考慮三個重要本質因素，即政策問題、學習必需性、信任及資訊流通的相關性，日後研究者可以個案方式進行驗證，以評估不同本質因素對參與時機及參與機制之選用的影響，將有助於釐清不同政策議題之考量因素及形塑出較可行的參與機制。

參考文獻

中文部分

王菁雲，2001，(議題導向之最適民眾參與技術研究─以高雄市為例)，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

王德川，1993，〈社區居民參與鄰里公園規劃之研究〉國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

王瑞琦，2011，(基地台設置的風險溝通與公民參與之困境)，台北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。

丘昌泰，2000，《公共管理：理論與實務手冊》，台北：元照。

丘昌泰，2010，《公共政策：基礎篇》，台北：巨流，四版。

丘昌泰、洪鴻智、陳金貴，2001，〈臺北市社區參與制度之研究〉，台北：台北市政府研究發展考核委員會。

丘昌泰、洪鴻智、陳金貴，2002，〈建立市民導向的社區參與制度：北市經驗之評析〉，《行政暨政策學報》，35：1-44。

江存仁，1995，(政策過程中之公民參與─以山豬窟垃圾掩埋場為例)，台北：國立中興大學公共行政與政策學系碩士論文。

江宜樺，2001，《自由民主的理路》，台北：聯經，初版。

江瑞祥，2006，〈審議民主與民主審議〉，《台灣民主季刊》，3(3)：213- 220。

江瑞祥、洪永泰等 4 人，2008，〈台灣公共治理指標建立之研究〉，台北：行政院研究發展考核委員會。

江瑞祥、洪永泰、陳俊明，2012，〈100 年度台灣公共治理指標調查研究〉，台北：行政院研究發展考核委員會。

江家慧，2003，《公民參與機制運用於政策規劃過程之研究—以雲林林內焚化廠設置過程為例》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

曲兆祥，2004，《公民投票理論與台灣的實踐》，台北：楊智。

杜文苓、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思─以竹科宜蘭基地設置為例〉，《台灣民主季刊》，4(3)：33-62。

杜忠良，2009，(公民參與環境影響評估過程之研究：以宜蘭私立懷恩生命紀念館設置案為例)，私立佛光大學公共事務學系碩士論文。

汪明生，2011，《互動管理與公民治理》，台北：智勝文化。

何明修，2005，《社會運動概論》，台北：三民。

何明修，2006，〈台灣公民社會的新風貌〉，《新聞深度分析簡訊》，124：1-6。

何明修，2007，〈公民社會的限制─台灣政治環境中的結社藝術〉，《台灣民主季刊》，4(2)，33-66。

何明修，2011，《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》，台北：群學。

何佩穎，19930，(政策運作過程中的公民參與：以台北市政府為例)，台北：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。

宋餘俠、黃子華，2009，《優質公共治理與提升政府效能》，研考雙月刊，第 33 卷第 5 期，10 月：18-28。

李正賢，2015，「開放資料在臺北─臺北市開放資料成果介紹」，政府機關資通報，第 336 期，104 年 10 月：1-11。

李允傑、周信佑，「穩健減債，落實良善治理」，工商時報(2012 年 3 月 27 日)，A6 版。

李允傑、丘昌泰，2009，「政策執行與評估」，012 年 3 月 27 日)，台北：元照。

李武育，2012，「行政院組織改造之成果及挑戰」，研考雙月刊，第 36 卷第 6 期，12 月：34-41。

李仲彬，2007，「資訊科技與青年公共參與─政治大學學生會網路投票之初探性研究」，中國行政，第 78 期，6 月：89-146。

李宜卿，2010，(公民參與的機會與挑戰─台灣審議民主制度化之研究)，台北：國

立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

李錦地，2010，〈環境影響評估制度之回顧與展望〉，《工業污染防治》，29(4)：103-118。

李世德，2009，〈政府資訊公開法施行之成效、檢討與展望〉，《研考雙月刊》，33(5)：88-92。

李長晏，2014，〈城市區域的理論形成與運作模式〉，《中國地方自治：2014 臺灣城市區域國際學術研討會》，67(11)：1-28。

吳英明，1993，〈公私部門協力關係和公民參與之探討〉《中國行政評論》，2(3)：1-4。

吳瑞蘭，1989，(政策制定與民眾參與之研究─蘭嶼核能廢料貯存場個案分析)，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。

周維萱、莊旻達，2013，〈世界咖啡館研究初探─教學場域之實證性分析〉，《通識教育學刊》，第 11 期：37-66，桃園：中原大學通識教育中心。

林子倫，2008，〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉，《海峽兩岸參與式地方治理學術研討會》，台北：國立臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心。

林水波、王崇斌，1999，〈公民參與與有效的政策執行〉，《公共行政學報》，3：175-202。

林水波、邱靖鉉，2006，《公民投票 vs. 公民會議》，台北：五南，初版。

林子敬，2014，(公民參與在我國環境影響評估制度中定位之研究：以台東縣美麗灣開發案為例)，國立東華大學公共行政學系碩士論文。

林正壹，1989，(環境影響評估之民眾參與方式之研究─台灣地區個案研究)，台北：國立中興大學公共行政與政策學系碩士論文。

林國明、陳東升，2003，〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學刊》，6：1-43，61-118。

林國明，2009，〈公共領域、公民社會與審議民主〉，《思想》，11(2009/3)：181-195。

林國明，2016，〈公民社會與審議民主：一般公民和社團活躍份子的審議傾向〉，《臺灣社會學刊》，59(2016/6 月)：139-186。

林瓊珠，2008，〈試探影響民眾參與公民投票之因素〉，中央研究院人文社會科學研究中心，《直接民主與公民意識學術研討會論文集》。

林鶴玲、鄭陸霖，2001，〈台灣社會運動的網路經驗：一個探索性的分析〉，《台灣社會學刊》，25：111-156。

林啟新，2005，(公民參與與公共行政：以臺北市政府鄰里公園改造說明會為例)，私立世新大學行政管理學系碩士論文。

林真夷，2011，(大學生參與不同類型之服務學習課程與公民參與之相關研究)，國立成功大學教育研究所碩士論文。

吳尚達，2012，(Facebook 使用者公民參與行為與審議式民主態度之研究)，私立文化大學新聞學系碩士論文。

吳英明，1992，〈威權政治體制民主化過程中公共行政的發展〉，《中國行政評論》，1(2)：1-4。

吳英明，1993，〈公私部門協力關係和「公民參與」之探討〉，《中國行政評論》，2(3)：1-14。

邱張名琪，2011，(N 世代對於政治態度、網路使用行為對公民參與之影響)，私立元智大學資訊社會學系碩士論文。

馬群傑，2011，〈公民參與導向之政策個案教學實證研究：名義群體技術的應用〉，《政治科學論叢》，50：37-94。

紀明君，2011，(澎湖觀光博奕公投過程中行政官僚對公民參與態度之探討)，台北：私立世新大學行政管理學系碩士論文。

徐千偉，2000，(網際網路與公民參與─台北市政府網路個案分析)，台北：國立政治大學公共行政系碩士論文。

孫建文，2008，(大學生公民參與態度與行為之研究)，國立高雄師範大學成人教育

研究所碩士論文。

張四明、胡龍騰，2013，〈後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵〉，《公共治理專刊》，2013/03：73-83。

張志賢，2005，(社區公民參與過程鄰避效應影響之研究：以桃園縣大園鄉與中正國際機場為例)，私立元智大學資訊社會學系碩士論文。

陳文海，1998，(公民參與之研究：在公共政策制定與執行上的限制及其突破策略)，國立中山大學政治學系碩士論文。

陳文學、孫同文、史美強，2013，〈國際組織對公共治理之運用與研究〉，《公共治理季刊》，第 1 卷第 1 期：37-51。

陳明堂、郭宏榮，2007，〈行政程序法上聽證運作之實務與技巧〉，《研考雙月刊》，第 31 卷第 3 期：41-49。

陳桂香，1996，(公共政策與民眾參與環境影響評估過程中民眾參與制度之研究)，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。

陳金貴，1992，〈公民參與的研究〉，《行政學報》，24：95-125。

陳金貴，1993，〈公民參與的研究〉(上)，《人事月刊》，第 16 卷第 1 期：11-25。

陳金貴，1993，〈公民參與的研究〉(下)，《》，第 16 卷第 2 期：16-26。

陳欽春，2004，《民主治理與社會資本：臺灣地區公民信任實證研究》，台北：國立臺北大學公共行政暨政策研究所博士論文。

陳孝庭，2004，《社會資本與公民參與關係之研究：以臺北市為例》，台北：國立臺北大學公共行政暨政策研究碩士論文。

陳桂香，1996，(公共政策與民眾參與：環境影響評估過程中民眾參與制度之研究)，台北：國立中興大學公共行政與政策學系碩士論文。

陳南州，2006，(臺中市高中職學生自我概念與公民參與態度關係之研究)，國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系教學碩士論文。

陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004，〈電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與〉，

《研考雙月刊》，28(4)：36-51。

陳恆鈞，2009，〈參與治理是趨勢？或是迷思？〉，《文官制度季刊，考試院八十週年特刊》，12 月，頁 113-144。

陳俊宏，1998，〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉，《東吳大學全球化的挑戰與台灣社會研討會》，85-122。

孫本初、鍾京佑，2005，〈治理之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《政大公共行政學報》，16：107-135。

孫本初、鍾京佑，2006，〈從地方政府到地方治理：網絡治理之分析〉，《中國地方自治》，59(4)：33-54。

孫梅芬，2007，(社區型非營利組織對公民參與之影響：以內湖安全社區促進會為例)，台北：淡江大學公共行政學系碩士論文。

黃金鳳，1992，(民間團體參與社會教育政策執行之研究─以全國性財團法人文教基金會為例)，台北：國立中興大學公共行政與政策研究所碩士論文。

黃光輝，2004，〈臺灣環境影響評估法制最佳化芻議〉，《律師雜誌》，292：29-41。

黃美玲，2010，(環境影響評估與公民參與機制之研究：以竹科宜蘭園區城南基地開發為例)，私立佛光大學公共事務學系碩士論文。

黃東益、李翰林、施佳良，2007，〈「搏感情」或「講道理」？公共審議中參與者自我轉化機制之探討〉，《東吳政治學報》，25(1)：39-71。

黃東益，2008，〈審議過後─從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26(4)：59-96。

葉俊榮，1993，〈環境影響評估的公共參與－規範的要求與現實的考慮〉，《經社法制論叢》，11：17-42。

葉俊榮，民主與法治之間，收錄於行政程序法之實施經驗與存在問題/聽證制度之理論、制度及實務，元照出版社，2009 年 7 月。

許文傑，2000，(公民參與公共行政之理論與實踐─「公民性政府」的理想型建構)，台北：國立政治大學公共行政系博士論文。

許文傑，2000，(「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成)，《公共行政

學報》(政大)，4：65-97。

許少峰，2010，(新公共服務視野下探討公民參與在公共建設中之角色─以台北縣政府水利局個案為例)，台北：國立政治大學行政管理碩士論文。

許立一，2004，〈地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決〉，《公共行政學報》(政大)，10：63-94。

許立一，2008，〈實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑〉，《人文社會學報》，4：133-158。

許立一等合著，2013，〈當代治理新趨勢〉，新北市：空大。

梁瑋倩，2008，(公民參與落差之研究：以建成圓環為例)，私立淡江大學公共行政學系碩士論文。

黃士瑋，2011，(網路新媒體上的公民參與行為研究)，國立中山大學公共事務管理學系碩士論文。

黃斐萱，2012，(都市更新中的公民參與和政府角色：以臺北市永春社區為例)，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

曾嘉怡、黃東益，2009，〈政府為何採用公民會議？政策學習的觀點〉，台灣政治學會年會暨學術研討會－「動盪年代中的政治學：理論與實踐」。

傅麗英，1995，(公民參與之理論與實踐─民間教育改革團體的個案研究)，台北：國立政治大學公共行政研究碩士論文。

傅麗英，2000，〈非營利組織與公民參與：民間教育改革團體的個案研究〉，《第三部門經營策略與社會參與》(江明修主編)，台北：智勝。

傅約翰，2003，吳比娜譯〈西方民主國家的治理論述：城市─區域案例〉，《城市與設計學報》，15 及 16 期：21-30。

楊俊煌，20136，(公民參與公共服務行為之研究：以桃園政府「夜天使的蛻變」計畫為例)，台北：私立世新大學行政管理學系博士論文。

楊建基，1996，(臺北市議會公民參與之研究─以地方治理途徑分析)，台北：國立

臺灣大學政治學系碩士論文。

楊婉婷，2006，〈公民參與行政決策的問題初探〉，《研習論壇月刊》，64：30-39。

楊佳穎，2010，(社區治理與公民參與：內湖安全社區與東勢安全社區之比較分析)，台北：國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

楊舜涵，2008，(公民參與社區發展之實踐：以臺北市績優社區發展協會為對象)，台北：國立東海大學行政管理暨政策研究所碩士論文。

萬文隆，2004，〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活科技教育月刊》，37(4)：17-23。

魯俊孟，2011，〈知情公民在公共治理決策程序的功能分析〉，《空大行政學報》，22：159-180。

劉正山，2009，〈當前審議式民主的困境及可能的出路〉，《中國行政評論》，17(2)：109-132。

劉祥得，2009，〈我國行政運作與公民參與因果模式分析：參與信心的中介效果之檢定〉，《選舉評論/學術專論》，6：1-30。

劉怡彣，2008，(不同背景大學生的多元經驗與公民參與、學習表現之關係)，台北市立教育大學課程與教育研究所碩士論文。

劉姵君，2008，(環境議題中公民參與之探討：以中部科學園區七星農場開發計畫為例)，國立台中教育大學環境教育研究所碩士論文。

鄧宗業、吳嘉苓，2004，〈法人論壇─新興民主國家的公民參與模式〉，《臺灣民主季刊》，1(4)：35-56。

蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發，2006，〈高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究〉，《新竹教育大學學報》，22：242-271。

蔡宏進，1985，〈社區原理〉，台北：三民書局。

蔡勝男，2005，〈公共行政治理的研究：歷史詮釋分析的觀點〉，《T&D 飛訊》，34：1-17。

蔡雪秋，2017，《參與式預算之成效評估：以新北市政府社會局「民間培力互助*共創幸福蘆洲」個案》，淡江大學公共行政系公共政策碩士在職專班碩士論文。

賴綉妮，2002，《政策制定過程中公民參與之研究》，國立暨南國際大學公共行政與政策系碩士論文。

韓婷婷，1998，(民眾參與環境影響評估的行為意向模式之研究)，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

韓榮姿，1998，(社區發展政策中民眾參與情形之研究─以台北市社區發展協會為例)，國立中與大學公共政策研究所碩士論文。

謝平芳，1987，(台灣地區民眾參與都市公園規劃之研究─以花蓮市美崙公園規劃為例)，台北：國立臺灣大學土木工程研究所碩士論文。

謝孟椒，2011，(社區營造與公民參與之研究：以鹿港鎮南勢社區與花壇鄉橋頭社區發展協會為例)，國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士論文。

鄭詩君，2009，(論我國環境影響評估法中之民眾參與及其法效性)，台北：國立臺北大學法律學系碩士論文。

鄭慧蘭，2001，(高中生公民參與態度與行為之研究：以臺北市公立高中為例)，台北：國立臺灣師範大學公民訓育研究所碩士論文。

戴豪君、廖書賢，2004，〈電子化民主法制規劃芻議〉，《研考雙月刊》，28(4)：78-88。

羅晉，2008，〈實踐審議式民主參與之理想：資訊科技、網路公共論壇的應用與發展〉，《中國行政》，79：75-96。

羅瑩珊，2009，(北臺灣大學生電視新聞媒體素養與公民參與之相關研究)，國立屏東科技大學技術及職業教育研究所碩士論文。

英文部分

Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1979.Citizen Participation in the American Federal System. 1-35.

Alvarez, R. Michael & Thad E. Hall. 2004. Point, Click, Vote: The Future of Internet Voting. Washington, D.C.: Bookings.

Anokye NA.2013. Stakeholder participation in water resource management : the case of Densu basin in Ghana. Faculty of earth and life sciences. Phd thesis. VU University, Amsterdam.

Arnstein, Sherry R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation.” JAIP 35(4):216-244.

Batcher,H. (1993) Introduction : Some examples and definitions, community and publicpolicy. London: Pluto Press.

Bucek, J., Smith, B. 2000. New approaches to local democracy: Direct democracy, participation and the ‘third sector’. Environment and Planning—Parc C, 18(1):3-17

Burton. P. 2009. Conceptual, theoretical and practical issues in measuring the benefits of public participation. West European Politics, 15(3): 263-284.

Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. 2006. Citizen-centered collaborative public management. Public Administration Review, 66: 76-88.

Cunningham,J. V. 1972. Citizen Participation in public Affairs. Public Administration Review. 32:589-602.

Davies, B. B., Blackstock. K.. & Rauschmayer, F. 2005. Recruitment’ . ’composition’,and ‘mandate’ issue in deliberative processes:should we focus on arguments rather than individuals? Environment and Planning-part C. 23(4): 599-616.

Dryzek, John S. 1989. Policy Science of Democracy. Polity,Vol. 22(fall):97-118.

Dryzek, John S. 1990. Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science.

Cambridge: Cambridge University Press.

Fung,Archon.2006. Variety of Participation in Complex Governance. Public Administration Review, 66: 66-75.

Fung,Archon. 2015.“Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. PAR administration review, 75(4): 513-522.

Garson, G. D., Williams, J. O. 1982. Public Administration: Concepts, reading, skills. Boston, Massachusetts: Allyn and Bacon, Inc.

Halvorsen E. K.2003. Assessing the Effects of Public Participation. Public Administration Review, 63(5):535-43

Hordijk M.,Miranda Sara L,Sutherland C.,Scott D.2015，Participatory Instruments and Practices in Urban Governance in Gupta J.,Pfeffer K.,Verrest H.,jRos-Tonen M. (eds)Geographies of Urban Governance.Springer,Cham.7:127-146.

Hurlbert,Margot., Gupta,Joyeeta.2015.The split ladder of participation:A diagnostic strategic, and evaluation tool to asses when participation is necessary.Environmental science & policy 50:100-113.

Irvin R. e. A., Stansbury, J. 2004. Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? Public Administration Review. 64(1): 55-65.

James J. Glass.1979. Citizen Participation in Planning: The Relationship between Objectives and Techniques, Journal of the American Planning Association. 45(2): 180-189.

Morse, R. S. 2006.Prophet of participation: Mary parker follett and public participation in public administration. Administrative Theory & Praxis. 28(1): 1-32.

Neo, Boon Siong., Chen, Geraldine.2007. Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities a Change in Singapore, World Scientific Publishing Co. Pte Ltd.

Peters , B.Guy.1996. Models of Governance for the 1990s. In Don Kettl and Brinton

Milward, eds. The State of Public Management, Baltimore. MD:Johns Hopkins University Press. 15-44.

Roberts,Nancy C. 2004. Public deliberation in an age of direct citizen participation. American Review of Public Administration. 34(4):315-353.

Rosenbloom, D. H. 1989. Public administration; Understanding management, politics, and law in the public sector (2nd ed.). New York: McGraw-Hill Book Company.

Speer ,J. 2012. Participatory governance reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? 40(12):2379-2398.

Tambouris,Efthimios.,Liotas, Naoum.,Tarabanis, Konstantinos.2007.A Framework for Assessing eParticipation Projects and Tools. Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences. 1-10.

UNPD(United Nations Development Program), Reconceptualizing Governance Discussion Paper 2, 1997. New York:UNDP.

Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. 2000. Putting more public in policy analysis. Public Administration Review. 60(4):349-359.

Yang, K. F. 2005. Public administrators' trust in citizens: A missing link in citizen involvement efforts. Public Administration Review. 65(3): 273-285.

Yang, K. F., Holzer, M. 2006. The performance-trust link: Implications for performance measurement. Public Administration Review. 66(1): 114-126.

附　　錄

臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項

修正時間：中華民國 105 年 1 月 15 日

一、為維護公眾參與公共政策權益，並廣納各方意見，基於民主原則及開放政府理念，俾使臺北市政府(以下簡稱本府)暨所屬各機關、學校及公營事業機構(以下簡稱執行機關)辦理公聽會之政策溝通流程更臻完善，特訂定本注意事項。

二、執行機關所規劃之政策，得於行政行為作成前召開公聽會。

三、執行機關應選擇適當地點、時間，以公開方式舉辦，並書面通知當事人及有關機關。

執行機關應於召開會議十日前，將下列事項公告：

(一) 開會事由及依據。

(二) 規劃案內容要旨。

(三) 日期、進行時間及場所。

(四) 主要程序。

(五) 參與人員。

(六) 執行機關。

(七) 書面表示意見之期間。

(八) 索取規劃案內容摘要之方式。

前項公告內容由執行機關刊載於新聞紙，或以其他適當方法公告，並刊載於執行機關之網站。公聽會期日或場所如有變更時，亦同。

四、執行機關辦理公聽會時，得視實際需要邀請下列人士參加：

(一) 專家學者。

(二) 相關權益團體。

(三) 意見領袖。

(四) 有關機關(含民意機關)。

(五) 其他非政府組織或已知之利害關係人。

執行機關於必要時得召開預備會議(會前會)，先與各方針對議題進行初步溝通，確認議題爭點、不同立場之論述、證據等。

五、執行機關應於會前廣泛蒐集輿情，包含訴求之彙整、機關對策之研擬(QA)，如有涉及其他機關者，應事前通知有關機關並分送相關資料。

六、公聽會之主持人，應由執行機關首長或其指定之人員擔任，並得邀請民間公正人士擔任共同主持人，必要時，得由相關專業人員在場協助。

公聽會進行原則如下：

(一) 會議開始時，由主持人或其指定人員說明案由及相關規劃內容。

(二) 參與人員得以書面或言詞方式陳述意見，主持人得請其表明身分。

(三) 主持人主持會議除應力求各方意見均衡表達外，尚應確保正反兩方皆有不低於三分之一的發言時間，一方無意見時，不在此限，並有相互言詞辯論機會。

(四) 會議之參與人員於公告期間內或於會議結束前，得以書面向執行機關表示意見。

(五) 如遇天災或其他事故致公聽會無法續行時，主持人得依職權或到場參與人員之申請，中止公聽會。

七、公聽會結束前，主持人如認有必要時，得決定擇日續行，相關作業仍應依本注意事項辦理。

八、公聽會應作成紀錄，並載明到場參與人員所為書面或言詞之陳述意見，包含執行機關之處理情形。公聽會紀錄得以錄音、錄影輔助之。會議紀錄由執行機關於公聽會結束後二星期內完成，並於適當地點公開陳列至少三十日，同時刊載於執行機關網站。執行機關應於會後三十日內作成報告書，納入參與人員陳述意見內容及機關處理情形，並說明意見採納情形及未採納之原因；屬同一議題或案由者，得於公聽會全數辦理完成後，統一製作報告書。

九、執行機關辦理公開說明會、座談會等供民眾表述意見之管道，得參考本注意事項規定辦理。

臺北市政府及所屬各機關舉行聽證應行注意事項

中華民國 101 年 8 月 31 日臺北市政府(101)府授法綜字第 10132708700 號函修正發布第三點，並自 101 年 9 月 18 日起施行

一、臺北市政府（以下簡稱本府）為規範本府及所屬各機關學校（以下簡稱各機關）有關舉行聽證程序事項，參照行政程序法之規定，訂定本注意事項。本注意事項未規定者，適用其他相關法令之規定。

二、本注意事項所稱聽證，指行政程序法第一章第十節所規定之聽證程序。

三、本府及所屬各機關舉凡法規命令與行政規則之訂定、行政計畫之擬定、行政處分之作成或其他有舉行聽證必要之情形者，得舉行聽證，必要時並得請法務局派員列席。

四、舉行聽證時，除因案件性質情況急迫，或經當事人及已知之利害關係人同意者外，應於聽證期日十五日前，以書面記載下列事項，通知當事人及已知之利害關係人，必要時並公告之：

(一) 聽證之事由與依據。

(二) 當事人之姓名或名稱及其住所、事務所或營業所。

(三) 聽證之日期及場所。

(四) 聽證之主要程序。

(五) 當事人得選任代理人。

(六) 當事人得享有之權利。

(七) 缺席聽證之處理。

(八) 聽證之機關。

(九) 表示出席聽證意願之期限。

前項聽證及記載事項有公告之必要時，應刊登本府公報公告，並得輔以本府網站、新聞紙或其他適當之方法為之。如有開放一般民眾出席，並應將一般民眾表示出席聽證意願之期限併予公告。

五、聽證應按通知指定之期日，於指定之場所進行。

六、聽證開始前，承辦單位應先核對出席聽證人員之身分證件，並確認是否有出席資格。出席聽證之人員，應主動出示身分證明文件以供查驗；未能提示且無法適時補正者，主持人得不准其出（列）席聽證，並將該情形記載於聽證紀錄。

七、聽證由各機關首長或其指定人員為主持人，必要時得由律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員在場協助之。

八、為使聽證順利進行，視個案之繁複程度及出席者之多寡，得於聽證期日前，通知當事人或其他已知之利害關係人，就下列事項，舉行預備聽證：

(一) 議定聽證進行之程序。

(二) 釐清個案之爭點。

(三) 提出有關之文書及證據。

(四) 其他與聽證有關之事項。

當事人或利害關係人於預備聽證中提出有關文書者，得以其所載內容視為陳述。預備聽證之進行，應作成紀錄。

九、聽證，應公開以言詞為之。但公開顯有違背公共利益之虞或公開對當事人之利益有造成重大損害之虞者，各機關得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開。

十、聽證程序依下列方式進行之：

(一) 聽證程序開始前，先由主持人介紹出席聽證之人員，並詢問當事人對於出席人員資格有無異議；如無異議，由主持人說明案由，宣布發言順序、時間及其他應注意事項。

(二) 承辦單位摘要報告案件之案情及處理情形。

(三) 出席者陳述意見：

1. 發言順序：按預備聽證議定順序或主持人依下列類組安排發言順序。

(1) 案件當事人。

(2) 其他利害關係人。

(3) 證人、鑑定人及其他第三人（含政府機關、學者專家及有關單位）。

2. 發言時間：

(1) 發言時間長短係根據案情繁複及發言人數之多寡由主持人加以衡酌分配。

(2) 每位當事人所分配時間結束前二分鐘會有訊號提醒發言代表，發言時間結束時亦應以訊號提醒發言代表，發言代表應立即停止發言。

主持人或經其同意之律師、相關專業人員或其他熟諳法令之人員，亦得向出席聽證之當事人及其他利害關係人進行詢問，詢問內容應與案件相關，並請受詢者答復。

詢問當事人或利害關係人有無最後陳述。

十一、主持人應本公正之立場，主持聽證。

主持人於聽證程序進行中，得行使下列職權：

(一) 就事實或法律問題，詢問當事人、其他到場人，或促其提出證據。

(二) 依職權或當事人之申請，為必要之調查。

(三) 通知證人、鑑定人或相關之學者專家到場。

(四) 許可當事人及其他到場之人發言。

(五) 為避免延滯程序之進行，禁止當事人或其他到場之人發言；有妨礙程序進行而情節重大者，並得命其退場。

(六) 於當事人無故缺席時，逕行開始或終結程序。但當事人曾於預備聽證中提出有關書面資料者，其所載內容得視為該當事人之陳述。

(七) 認為有必要時，於聽證期日結束前，得決定繼續聽證之期日及處所。

(八) 採取其他為順利進行聽證所必要之措施。

主持人依前項第七款決定繼續聽證之期日及處所者，應通知未到場之當事人或已知之利害關係人。

十二、當事人認為主持人於聽證程序進行中所為之處置違法或不當者，得即時聲明異議。

主持人認為異議有理由者，應即撤銷原處置，認為無理由者，應即駁回異議。

十三、聽證程序進行時，與會者應遵守下列規定：

(一) 禁止吸煙或飲食，並將行動電話關閉或靜音。

(二) 對於發言者之意見陳述應避免鼓掌或鼓譟。

(三) 他人發言時不得干擾或提出質疑。

(四) 發言時應針對案件相關事項陳述意見，不得為人身攻擊。

(五) 除經主持人許可外，聽證進行中不得錄音、錄影或照相。

十四、案件經聽證程序者，應由承辦人員作成聽證紀錄附卷。

前項紀錄，應載明下列事項，並由主持人簽名：

(一) 案由。

(二) 到場當事人及其代理人之姓名、住所。

(三) 聽證之期日及場所。

(四) 當事人或其代理人所為之陳述要旨及其提出之文書、證據。

(五) 當事人於聽證程序中，聲明異議之事由及主席對異議之處理。

(六) 詢問事項及受詢者答復之要旨。

製作前項第六款紀錄，原則上以問答方式摘要為之。

聽證紀錄，得以錄音或錄影輔助之。

十五、當場製作完成之聽證紀錄，由陳述人或發問人簽名或蓋章，陳述人或發問人對其記載有異議者，得即時提出。主持人認異議有理由者，應予更正或補充；無理由者，應記明其異議。

非當場製作完成之聽證紀錄，由主持人指定期日、場所供陳述人或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章，陳述人或發問人對其記載有異議者，應審酌該異議有無理由，並於必要時調閱錄音或錄影帶後，為適當之修正或處理；另將前述異議之提出及處理結果，附記於聽證紀錄內供參。

前二項情形，陳述人或發問人拒絕簽名、蓋章或未於指定日期、場所閱覽者，應記明其事由。

聽證紀錄有增刪或變更者，應於增刪或變更處蓋章，並於紀錄紙上方逐行載明增刪字數，加以簽認。刪除處應留存字跡，俾得辨認。

十六、主持人認當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度者，應即終結聽證程序。

聽證終結後，決定作成前，各機關認為有必要時，得再為聽證。

臺北市政府網路投票作業要點

中華民國 107 年 5 月 4 日臺北市政府研究發展考核委員會(107)府授研展字第 107 3010950 號函修正第三點及第四點，自函頒日生效

一、為落實開放政府、全民參與的理念，提升公民參與及政府決策品質，俾使臺北市政府（以下簡稱本府）暨所屬各機關、學校及公營事業機構（以下簡稱執行機關）辦理公民咖啡館活動之流程更臻完善，特訂定本活動須知。

二、執行機關為廣納各方意見，形成共識，藉由團體智慧，建構行動規劃及執行，得舉辦公民咖啡館活動。

各項民意蒐集工具均有其侷限性，公民咖啡館結論可能破碎，使用前應審慎評估使用目的與效益。公民咖啡館僅為民意蒐集工具之一，執行機關辦

理前應有明確的政策目的或想法，活動辦理後之結論應以適當方式回復參與者，說明意見採納情況與處理進度，以體現公民參與的意義。

三、活動進行之作業程序

(一) 活動前準備作業

1. 活動舉辦地點、時間：執行機關應選擇於適當時間、地點，以公開方式舉辦，並於活動舉辦一個月前透過執行機關、本府網站與適當媒體對外發布。
2. 執行機關應於活動前公告下列事項
   (1) 活動討論主題、子題及相關討論參考資訊。
   (2) 日期、進行時間及場所。
   (3) 徵求參與人數。
   (4) 執行機關或議題需求機關之名稱。
3. 活動地點：活動舉辦場所應經適切評估，以確保活動進行及人員參與的可及性與安全性。
4. 活動報名：執行機關可依實際作業情況採網路、傳真、通信或親自報名，且接受報名時間不得短於一週，並於　活動前一週連繫參加者有關出席事宜與相關規定。
5. 相關人員活動培訓：執行機關若是首次舉辦，或工作人員未曾接受過相關活動訓練或講習，應於活動前辦理至　少一場培訓，以確保工作人員了解活動執行方式。各機　關亦應自行納管其所屬曾參加公民咖啡館活動運作講習之同仁名單，俾利機關或本府辦理活動時統籌調度。

(二) 活動中進行之程序事項

1. 主持人：由執行機關首長或其指定人員為主持人，必要時得邀請相關專業人員
2. 協助。

3. 進行原則：

(1) 活動開始時應由主持人說明活動進行方式及目的。

(2) 參加者得自由表達意見，討論期間由各桌長負責各議題的討論進行，並力求各方意見均衡表達。

(3) 如遇天災或其他事故致活動無法續行時，執行機關得依職權中止活動。

(三) 舉辦活動之成果展現

1. 紀錄：活動各桌結論應作成文字紀錄，由執行機關於活動結束後二星期內完成。

2. 紀錄公開：活動結論紀錄與辦理情形應於活動執行機關網站公開至少三十日，並採用適當方式以執行機關名義通知所有參與者。

3. 報告書：執行機關應於活動後三十日內作成報告書，納入參與者陳述意見內容及機關辦理情形，並說明意見採納情形或未採納之原因。

4. 執行機關或議題需求機關應對活動所獲結論提出妥適之政策規劃，若未獲足夠的政策立論支持，應採其他方式擴大探詢民意，使政策制定方向符合民意需求。

四、執行機關辦理公開民意蒐集活動時，得參考本活動須知辦理。

臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知

中華民國 105 年 1 月 15 日臺北市政府(105)府授研展字第 10530269500 號函訂定發布全文四點

一、為落實開放政府、全民參與的理念，提升公民參與及政府決策品質，俾使臺北市政府（以下簡稱本府）暨所屬各機關、學校及公營事業機構（以下簡稱執行機關）辦理公民咖啡館活動之流程更臻完善，特訂定本活動須知。

二、執行機關為廣納各方意見，形成共識，藉由團體智慧，建構行動規劃及執行，得舉辦公民咖啡館活動。

各項民意蒐集工具均有其侷限性，公民咖啡館結論可能破碎，使用前應審慎評估使用目的與效益。公民咖啡館僅為民意蒐集工具之一，執行機關辦理前應有明確的政策目的或想法，活動辦理後之結論應以適當方式回復參與者，說明意見採納情況與處理進度，以體現公民參與的意義。

三、活動進行之作業程序

(一) 活動前準備作業

1. 活動舉辦地點、時間：執行機關應選擇於適當時間、地點，以公開方式舉辦，並於活動舉辦一個月前透過執行機關、本府網站與適當媒體對外發布。
2. 執行機關應於活動前公告下列事項
   (1) 活動討論主題、子題及相關討論參考資訊。
   (2) 日期、進行時間及場所。
   (3) 徵求參與人數。
   (4) 執行機關或議題需求機關之名稱。
3. 活動地點：活動舉辦場所應經適切評估，以確保活動進行及人員參與的可及性與安全性。
4. 活動報名：執行機關可依實際作業情況採網路、傳真、通信或親自報名，且接受報名時間不得短於一週，並於　活動前一週連繫參加者有關出席事宜與相關規定。
5. 相關人員活動培訓：執行機關若是首次舉辦，或工作人員未曾接受過相關活動訓練或講習，應於活動前辦理至　少一場培訓，以確保工作人員了解活動執行方式。各機　關亦應自行納管其所屬曾參加公民咖啡館活動運作講習之同仁名單，俾利機關或本府辦理活動時統籌調度。

(二) 活動中進行之程序事項

1. 主持人：由執行機關首長或其指定人員為主持人，必要時得邀請相關專業人員協助。
2. 進行原則：
   (1) 活動開始時應由主持人說明活動進行方式及目的。
   (2) 參加者得自由表達意見，討論期間由各桌長負責各議題的討論進行，並力求各方意見均衡表達。
   (3) 如遇天災或其他事故致活動無法續行時，執行機關得依職權中止活動。

(三) 舉辦活動之成果展現

1. 紀錄：活動各桌結論應作成文字紀錄，由執行機關於活動結束後二星期內完成。
2. 紀錄公開：活動結論紀錄與辦理情形應於活動執行機關網站公開至少三十日，並採用適當方式以執行機關名義通知所有參與者。
3. 報告書：執行機關應於活動後三十日內作成報告書，納入參與者陳述意見內容及機關辦理情形，並說明意見採納情形或未採納之原因。
4. 執行機關或議題需求機關應對活動所獲結論提出妥適之政策規劃，若未獲足夠的政策立論支持，應採其他方式擴大探詢民意，使政策制定方向符合民意需求。

四、執行機關辦理公開民意蒐集活動時，得參考本活動須知辦理。

臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範

中華民國 105 年 7 月 15 日臺北市政府(105)府授研圖字第 10531965200 號函修正發布第二點、第四點

一、目的

臺北市政府（以下簡稱本府）為便利人民公平利用政府資料，並建立本府及所屬各機關學校（以下簡稱各機關）辦理政府資料開放作業得以遵循之機制，特訂定本規範（以下簡稱本規範）。

二、定義

本規範所稱之政府資料開放之範圍，為各機關於職權範圍內取得或做成，且依法得公開之各類電子資料，包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata）等。

本規範所稱之政府資料開放，指政府資料以開放格式於網路公開，提供個人、學校、團體、企業或政府機關等使用者，依其需求連結下載及利用。

三、處理原則

各機關所管有之政府資料以開放為原則。各機關認為屬於不予開放之政府資料，應檢附不開放之事由、相關資料及法令依據，簽請機關首長核定後不予開放。

各機關經核定不予開放之政府資料，得由本府公民參與委員會檢視有無檢討開放必要，各機關應配合檢討作業需要，提報相關資料並與會說明。

四、實施步驟

本府推動政府資料開放，其作業之實施步驟，依推動期程配合辦理，分為以下五項作業：包括配合推動作業、盤點及檢討評估作業、執行本府資料開放平台置放作業、民眾建議意見之蒐集及回饋檢討作業、執行情形查核作業。

本府政府資料開放作業之實施步驟說明如下：

(一) 配合推動作業

1. 各機關應配合本規範辦理該機關之政府資料開放作業，由主任秘書或簡任以上層級人員負責督導推動成效，並指派專人擔任聯繫窗口。

2. 各機關得就政府資料開放作業相關事宜，諮詢本府公民參與委員會提供意見。

(二) 盤點及檢討評估作業

1. 各機關應依本府政府資料開放作業推動期程，依本規範前點之規定，進行盤點及檢討評估，並應積極辦理此項作業。
2. 有關本府政府資料開放之推動期程及執行計畫，由本府資訊局另訂之。

(三) 執行本府資料開放平台置放作業

各機關所管有之政府資料，經前款自行評估或資訊局進行資訊化資料等盤點作業後，各機關對於可開放之政府資料應依資訊局所指定之開放格式及作業期程，配合置放於本府資料開放平台。

(四) 民眾建議意見之蒐集及回饋檢討作業（流程圖如附件）

1. 各機關未予開放或決定不予開放之政府資料，民眾得以陳情或建議等方式促請各機關評估是否予以開放。資訊局並應於本府資料開放平台上，規劃設置民眾促請政府資料開放建議意見之蒐集及處理等功能。
2. 民眾促請機關政府資料開放時，各機關應就是否開放進行檢討，並簽會法制人員表示意見，初步評估意見擬不予開放資料者，應敘明不予開放之事由、法令依據及相關資料，經機關首長核可後，提請資訊局邀集本府相關人員及府外專家學者召開資料開放專家諮詢會議（以下簡稱諮詢會議），協助提供是否開放政府資料之意見，資訊局並得視需要邀請相關團體或個人列席說明。
3. 諮詢會議成員包括下列人員：
   (1) 副秘書長層級以上人員一人，並擔任召集人。
   (2) 資訊局、法務局、研考會各派簡任以上人員一人。

(3) 府外專家學者至少三人，並應有熟諳政府資訊公開法令相關領域之專家學者至少一人。

諮詢會議之幕僚作業，由資訊局負責。

提案機關應派員列席諮詢會議進行說明。

4. 諮詢會議之會議紀錄，由資訊局函送提案機關參酌辦理。
5. 提案機關如認為諮詢會議結論窒礙難行時，應於收受會議紀錄之次日起三十日內簽報市長核可後據以辦理。
6. 各機關對於民眾促請政府資料開放之建議意見，應將辦理結果公布於本府資料開放平台。

(五) 執行情形查核作業

研考會及資訊局得視需要辦理各機關政府資料開放作業之查核作業，各機關應配合查核作業需要，提出其辦理政府資料開放作業之相關資料，以供查核。

五、獎懲規定

各機關政府資料開放作業執行成效由研考會專案簽核，得列為機關年度績效評核之加、減分項目。

各機關有違反本作業規範者，得視個案情節輕重，由研考會專案簽報議處。