

標案案號：1120511

高雄市政府研究發展考核委員會
委託研究計劃

高雄市公民參與推動現況與效益之研究
成果報告書

委託單位：高雄市政府研究發展考核委員會

執行單位：國立中山大學（公共事務管理研究所）

計畫主持人：謝政勳

協同主持人：彭滄雯、徐家楓

【本報告內容係受委託單位之觀點，不代表委託單位之意見】

中華民國113年5月

目錄

研究摘要	VIII
壹、前言	1
一、研究主題與緣起	1
二、研究目的	4
三、研究設計	5
(一) 內容分析法	6
(二) 深度訪談法	6
(三) 焦點團體訪談法	6
(四) 研究信度、效度檢驗	7
(五) 研究倫理設計	7
(六) 研究對象與訪談大綱設計	8
四、研究限制	13
貳、公民參與發展文獻回顧與理論分析	15
一、公民參與理論基礎分析	15
(一) 公民參與階梯	15
(二) 民主立方體	17
(三) 公民參與光譜	18
(四) 參與之樹	19
二、台灣公民參與發展緣起	21
(一) 公民參與之意涵	21
(二) 公民參與推動形式再檢視	24
(三) 公民參與機制之實踐困境	26
(四) 台灣與高雄市之公民參與大事記	27
(五) 台灣公民參與推動案例	37
三、公民參與法制基礎分析	45
(一) 台灣公民參與之法治基礎	45
(二) 國外公民參與法治框架案例	50
(三) 小結	56
四、國發會公共政策網路參與平台分析	57

(一) 參與平台設立脈絡 -----	57
(二) 參與平台內容架構 -----	59
(三) 高雄市相關之提議與分析 -----	60
(四) 網路公共參與的反思 -----	71
參、高雄市公民參與的發展現況 -----	73
一、高雄市公民參與法規基礎分析 -----	73
(一) 高雄市政府施政綱要及施政計畫 -----	73
(二) 高雄市推動公民參與相關之主管法規 -----	76
二、高雄市公民參與推動計畫現況分析 -----	80
(一) 公民參與計畫案件數量分析 -----	80
(二) 公民參與計畫案件經費分析 -----	85
(三) 高雄市公民參與推動案例 -----	90
三、高雄市公民參與面向分析 -----	109
(一) 公共政策面向 -----	109
(二) 參與工具面向 -----	119
(三) 資訊開放面向 -----	137
(四) 公民培力面向 -----	140
四、高雄市擴大推展公民參與可能面臨之問題分析 -----	144
(一) 公共政策面向推動現況與面臨問題 -----	145
(二) 經費運用面相推動現況與面臨問題 -----	148
(三) 參與工具面向推動現況與面臨問題 -----	149
(四) 資訊開放面向推動現況與面臨問題 -----	152
(五) 公民培力面向推動現況與面臨問題 -----	154
(六) 法規基礎面向推動現況與面臨問題 -----	157
五、高雄市公民參與問題解決初探 -----	162
(一) 公共政策面向 -----	162
(二) 參與工具面向 -----	163
(三) 資訊開放面向 -----	165
(四) 公民培力面向 -----	166
肆、高雄市公民參與效益與展望 -----	169
一、現況效益分析 -----	169
(一) 擴散性 -----	169

(二) 影響力-----	169
(三) 創新性-----	169
(四) 持續性-----	170
二、本市公民參與推廣之新模式探析-----	171
(一) 從公共政策面向切入-----	172
(二) 從經費運用面向切入-----	175
(三) 從參與工具面向切入-----	178
(四) 從資訊開放面向切入-----	182
(五) 從公民培力面向切入-----	184
(六) 從法規基礎面向切入-----	187
三、本市公民參與推動現況與新模式之比較-----	192
四、本市公民參與推廣深化途徑-----	196
五、本市公民參與未來推動方向與展望-----	200
伍、結論與建議-----	205
一、研究結論-----	205
(一) 建構「推動公民參與之互動關係網絡」-----	205
(二) 落實「公民參與推動新模式」-----	207
二、研究建議-----	209
(一) 有效溝通之公民參與模式—代表性-----	209
(二) 有效溝通之公民參與模式—有效性-----	212
(三) 有效溝通之公民參與模式—回應性-----	214
(四) 有效溝通之公民參與模式—制度設計-----	215
三、政策建議-----	217
(一) 結合學校教育推動紮根-----	217
(二) 溝通討論公參規範指引-----	218
(三) 增加公參推動預算-----	219
(四) 設置公參推動誘因-----	219
(五) 持續公參培力辦理-----	220
四、後續研究建議-----	220

參考文獻	223
------	-----

附錄	229
----	-----

附錄一：訪談知情同意書（專家學者）	229
-------------------	-----

附錄二：訪談知情同意書（行政機關）	231
-------------------	-----

附錄三：高雄市公民參與公共政策自治條例草案	233
-----------------------	-----

附錄四：期中審查意見回覆表	239
---------------	-----

附錄五：期末審查意見回覆表	242
---------------	-----

圖目錄

圖 1	2019 至 2023 年高雄市研考會公民參與實施計畫補助趨勢	3
圖 2	研究流程圖	5
圖 3	公民參與階梯	15
圖 4	民主立方體	17
圖 5	參與之樹	20
圖 6	臺北市政府公聽會作業程序流程圖	47
圖 7	臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館作業流程圖	49
圖 8	台灣開放政府國家行動方案承諾事項	58
圖 9	公共政策網路參與平臺—「想提議」提議附議流程	60
圖 10	2016-2023 年高雄市公民參與推動案件數(研考會委辦/補助)	84
圖 11	2019-2023 年高雄市公民參與推動案件數(機關自辦)	84
圖 12	2016-2023 年高雄市公民參與計畫執行經費(研考會委辦/補助)	86
圖 13	2016 年高雄市首辦全市型參與式預算計畫推動面向	102
圖 14	公民參與推動關係網絡	206
圖 15	公民參與推動新模式	208

表目錄

表 1	2019 至 2023 年高雄市研考會補助公民參與實施計畫補助概況	2
表 2	深度訪談法之研究對象與訪綱設計	9
表 3	具公民參與實務經驗之專家學者訪談名單	10
表 4	曾執行公民參與計畫之行政機關訪談名單	10
表 5	焦點團體訪談之邀請對象與討論題綱設計	12
表 6	IAP ² 公民參與光譜	19
表 7	公民參與模式之差異比較	25
表 8	臺灣與高雄市之公民參與大事記	29
表 9	各直轄市推動公民參與特色之比較	44
表 10	臺北市制定相關落實公民參與之相關行政規則	46
表 11	公共政策網路參與平台「想提議」與高雄市相關之提案內容與附議數	61
表 12	參與平台之縣市專區—高雄市「想提議」	66
表 13	參與平台「來監督」中與高雄市相關之政府計畫內容	67
表 14	2019-2023 年高雄市參與式預算_線上提案一覽	70
表 15	2019-2022 年高雄市施政計畫中公民參與相關施政目標	73
表 16	2016-2022 年高雄市施政綱要中納入公民參與之推動機關與內容	74
表 17	高雄市推動公民參與相關之主管法規	76
表 18	2016-2023 年高雄市公民參與推動機關與案件數量(研考會補助)	80
表 19	2019-2023 年高雄市公民參與推動機關與案件數量(機關自辦)	81
表 20	2016-2023 年高雄市公民參與計畫經費統計	85
表 21	2016-2023 年高雄市公民參與計畫經費一覽	86
表 22	前鎮區汕頭公園公民參與推動項目	91
表 23	三民區童話公園公民參與推動項目	95
表 24	小港區高雄公園公民參與推動項目	98
表 25	2016 年全市型參與式預算婦女及高齡者議題提案內容	104
表 26	2016-2023 年高雄市公民參與計畫推動主題(研考會委辦/補助)	110
表 27	2019-2023 年高雄市公民參與計畫推動主題(機關自辦)	114
表 28	2016-2023 年高雄市公民參與計畫參與工具類型	120
表 29	2016-2023 年高雄市公民參與計畫參與工具(研考會委辦/補助)	122
表 30	2019-2023 年高雄市公民參與計畫參與工具(機關自辦)	128
表 31	高雄市政府各機關推動公民參與之資訊開放現況	137

表 32	2016-2023 年高雄市公民參與計畫公民培力類型(研考會委辦/補助)--	141
表 33	2019-2023 年高雄市公民參與計畫公民培力類型(機關自辦) -----	142
表 34	高雄市公民參與推動現況與面臨問題 -----	144
表 35	公民參與推廣之新模式-----	171
表 36	公民參與推動現況與新模式意見比較 -----	193
表 37	公民參與推廣深化途徑-----	196
表 38	高雄市公民參與未來推動方向與展望 -----	200
表 39	有效溝通之公民參與模式－代表性建議 -----	211
表 40	有效溝通之公民參與模式－有效性建議 -----	213
表 41	有效溝通之公民參與模式－回應性建議 -----	214
表 42	有效溝通之公民參與模式－制度設計建議 -----	216

研究摘要

高雄市政府自 2016 年開始政策化推動公民參與，由高雄市政府研究發展考核委員會主責，鼓勵市府行政機關於政策推動過程中納入公民參與，除瞭解民意、蒐集政策意見外，亦能夠強化政府資訊公開、提高施政滿意度、提升民眾民主素養。本研究以文獻資料分析、深度訪談及焦點團體座談為主要研究方法，針對高雄市政府於 2016 年至 2022 年間由研考會補助機關推動之公民參與案件執行效益進行評估，針對**公共政策、參與工具、資訊開放及公民培力**等主要面向進行推動現況及效益分析，並依據文獻探討歸納**代表性（參與者選擇）、有效性（溝通與決策）、回應性及制度設計（權威與權力）**等面向進行未來推動模式探討，主要評估重點包括高雄市推動公民參與之問題、效益，並提出未來推動可能創新模式、途徑及展望。

本研究彙整高雄市 2016 至 2022 年推動公民參與整體成果效益，分述如下：

（一）推動數量及經費方面

2016 至 2019 年由研考會推動公民參與計畫試辦，2019 年訂定「高雄市推動公民參與實施計畫」後開始鼓勵市府機關、區公所及學校將公民參與融入政策推動中，並可提案申請研考會經費補助。2016 年至 2023 年間高雄市共推動 210 件公民參與計畫，包含研考會自辦或經費補助 82 件、機關自籌辦理 128 件。

在經費規模上，自 2019 年開始，扣除 2021-2022 年因受 covid-19 新冠疫情影響因素，各年度公民參與呈現穩定的趨勢，平均每年約 280-300 萬元預算規模投入本市公民參與計畫之執行。

（二）公共政策面向方面

高雄市政府研考會補助機關推動之公民參與，以「特色公園」、「地方創生（含區域產業發展）」、「環境空間營造」及「社區文化特色」為主要面向；而市府機關自主推動之公民參與，以「交通議題」、「特色公園」、「高齡、婦女及社區福利」為主要面向。在公民參與公共政策議題的擇定上，多以機關業務中與民眾生活及社區相關者為主要推動議題。

（三）參與工具面向方面

研考會補助推動之公民參與，以具有討論精神機制之「工作坊」為較

常被使用的參與工具，同時公民參與推動機制的使用較為多元（例如參與式預算、i-voting 等）；而市府機關自辦之公民參與，則偏向以「審查會議（專家會議或利害關係人會議）」、「說明會/公聽會」為主要執行工具，在公民參與工具的擇定上，較多停留於採用符合法令規範之公民參與工具。

（四）資訊開放面向方面

目前高雄市政府公民參與之資訊公開，部分機關配合法令規範以辦理說明會場次數量居多，亦多建置專網或於機關官網首頁連結公民參與資訊。公開之資訊內容為說明會辦理期程、相關會議記錄等；非常態性公民參與推動則以社群網站（如臉書 FB 粉絲專頁）為主。在公開資訊內容上，多為政策教育宣導及公民參與活動宣傳及參與者招募為主，在公民參與議題資訊材料對等與透明之程度相對較少著墨。

（五）公民培力面向方面

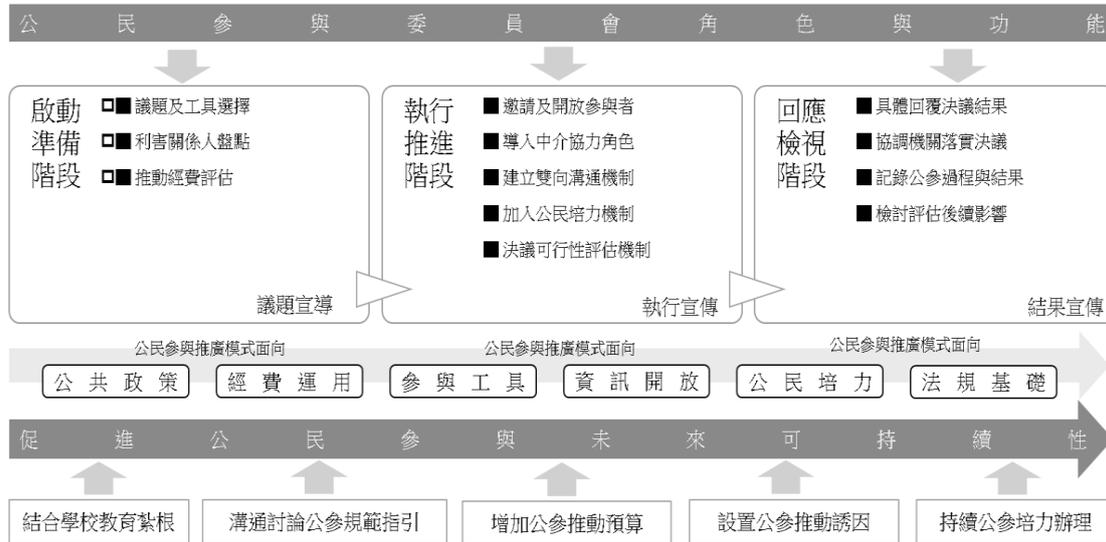
目前市府公民參與之公民培力分為三類：一為提升民眾公民參與意識能力，二為培訓公民參與會議人才，三為探討議題知能培訓。而推動公民參與之單位包含：高雄市政府研考會、人事處（人發中心）、教育局（主要為社區大學及空中大學）。2020 年前針對公務人員之培力強度較高，2021 年後則納入人事處公務員線上課程採選修方式推動；一般民眾則以社區大學及空中大學為主要培力機關。

整體來說，高雄市推動公民參與已初見其對形塑公民社會的影響力，確有提升市民之民主素養成效；而公民參與的擴散效果需視公參議題而定，其中全市性共通議題或市府重要政策（如特色公園）若能強力推展則有助發揮公民參與擴散效果；在創新性部分，現行公民參與操作模式仍較為保守，特別是依據法令辦理之項目多以告知、諮詢、徵詢等偏低層次之公民參與方式。因此，欲達創新性應需配合教育培力以持續加強。另外，現行公參推動之層級有限，應加強公民參與推動制度之穩定性、可持續性及可期待性，以提升推動效益。

針對**高雄市公民參與推動新模式途徑與後續建議**方面，分述如下：

- （一）在新的公民參與推動模式途徑方面：本研究建構「推動公民參與之互動關係網絡」及「公民參與推動新模式」。公民參與應納入**市政府(研考會)、公參推動機關/團體、社會大眾(利害關係人)、在地大學、協力組織/社群**等五種參與角色，關係網絡中不同角色可評估自身與其他參與者的互

動關聯性，讓推動公民參與更有效益之策略行動。而推動模式可分為三階段，包括「啟動準備階段」、「執行推進階段」與「回應檢視階段」，並針對落實新的公民參與推動模式提出五大行動建議，包括「結合學校教育扎根」、「討論公參規範指引」、「增加公參推動預算」、「規劃公參推動誘因」及「持續辦理公參培力」（如下圖所示）。



(二) 在後續推動建議方面：本研究認為需強化公民參與中利害關係人的代表及多元性、選取合適議題及規劃執行範圍及公參模式、提升公民參與的知情權與溝通有效性、公務人員教育培力與經驗累積、提升公民參與之決策影響力、加強公民參與之宣導與政府資訊公開、學術及專業中介團體的導入、公參之回應及追蹤機制等等，皆能落實公民參與之目的，提升公民參與推動之成效，創造信任價值與增加參與意識，深化民主機制與精神。

(三) 在政策推動建議方面：本研究認為未來可持續深化公民參與推動策略，其一為結合學校教育推動扎根，編撰操作手冊納入學校公民教育課程內容；其二為持續溝通、討論、研擬公民參與可操作及可依循之規範指引；其三為增加公民參與推動預算，積極鼓勵市府局處機關及基層公所投入推動；其四為增加公參推動誘因，透過激勵作為提升公務人員推動公民參與之意願；最後為持續辦理公民參與之教育訓練並提供諮詢服務，在機關及公所推動的過程中給予必要性之扶持與協助。

關鍵字：公民參與、公共政策、參與工具、資訊開放、公民培力、效益評估、
高雄市

高雄市公民參與推動現況與效益之研究

壹、前言

一、研究主題與緣起

公民參與 (Citizen Participation) 在國外落實已久，政策制定者在訂定政策時可使用的程序工具中即經常提到公民參與 (Howlett, 2011)。許多國家政府嘗試通過多種參與機制促進公民的表達和投入，因此參與是指公眾被允許去與政府官員進行互動和發展不同類型雙向互動的關係 (King et al., 1998)。亦可說公民參與的機制是用來確保公眾的喜好是否能夠真正、有效地透過參與的方式，與公共管理者進行交流與互動。各種參與機制有不同之特質，在政府的效果和公民參與的結果上也有不同的功能和影響 (Michels, 2011)。透過審議式的討論讓民眾有機會參與其中，民眾認為政府有尊重民意，即能提升民眾對居住地的認同感，亦讓民眾知道政府有將民眾的想法和需求納入政策的考量 (Gordon et al., 2016)。參與往往是一個總括性的術語，描述人們的關切、需求、利益和價值觀被納入關於公共事務和問題的決策和行動中的活動 (Nabatchi & Leighninger, 2015)。在運作良好的民主制度中，公民參與有助於形塑政府治理 (Governance) 機制，優質政府治理則能包容更多公民參與，從而提升人民的信任與福祉。

本計畫探討高雄市推動公民參與情形，自 2016 年起，由高雄市政府研究考核委員會 (後簡稱高市研考會) 分三年試辦推動「參與式預算」實驗計畫，包括：「社區型」、「議題型」、「區政型」等不同類型。社區型¹為 2016 年在哈瑪星辦理的「濱線文化廊道參與式預算」，即以哈瑪星 (10 個里) 及鹽埕 (8 個里) 共 18 個里為執行範圍，邀集在地社區民眾一同發想討論社區需求與解決方案；議題型²則是 2016 年委由國立中山大學辦理以「高齡」及「婦女」為主題，分區 (都會區、北、東、南高雄區) 辦理說明會、培力研習、審議工作坊及公開投票等一系列流程，最終票選出政策行動方案；區政型³則是指以「單一行政區」為範圍，2017 年於前鎮區試辦「公民參與區政建設」計畫，由前鎮區公所主辦，國立中山大學公共事務管理研究所協助辦理。該計畫將前鎮區 5 大區域劃分為南、北兩部分各辦理 3 場次工作坊，透過專業講師帶領與分組討論，協助民眾提出可行方案，最後經由全區公開投票，選出每區域最高得票方案，交由市府納入規劃執行。

¹資料來源:高雄市公民參與網 <https://reurl.cc/klj3Gn>，檢索日期:2023/4/21。

²資料來源:高雄市公民參與網 <https://reurl.cc/8qZLrR>，檢索日期:2023/4/21。

³資料來源:高雄市公民參與網 <https://reurl.cc/DmQE9O>，檢索日期:2023/4/21。

另有地方區公所申請文化部進階社區營造計畫補助，將公民審議及參與式預算機制納入社區營造，成為導入民眾參與的推動工具，如 2016 年旗山區公所以「咱的預算、咱來決定」為主題，由社區民眾透過工作坊集體討論出 7 個在地最需要的方案，經過公開閱覽，再由全區居民投票選出 3 個優勝方案，並由提案社區獲得經費實際執行；同年，三民區公所以三民區發源地「三塊厝」為範圍，由社區民眾透過工作坊提出 6 個在地方案，公開投票選出 3 項優勝方案。

2019 年研考會為落實開放政府及公民參與公共事務之施政理念推出「公民參與實施計畫」，整理至 2023 年之統計資料如表 1⁴，由各機關及公所推動的公民參與方案共計有 183 案，其中研考會核定補助 71 案（實際執行 68 案），經費累計達 1404.69 萬元（如圖 1）。公民參與之議題有：水質、交通、新住民、健康促進、延緩失智、文化教育、地方產業、社會照顧、特色公園改造、區域防災、地方創生、環境改造等。

表 1

2019 至 2023 年高雄市研考會補助公民參與實施計畫補助概況

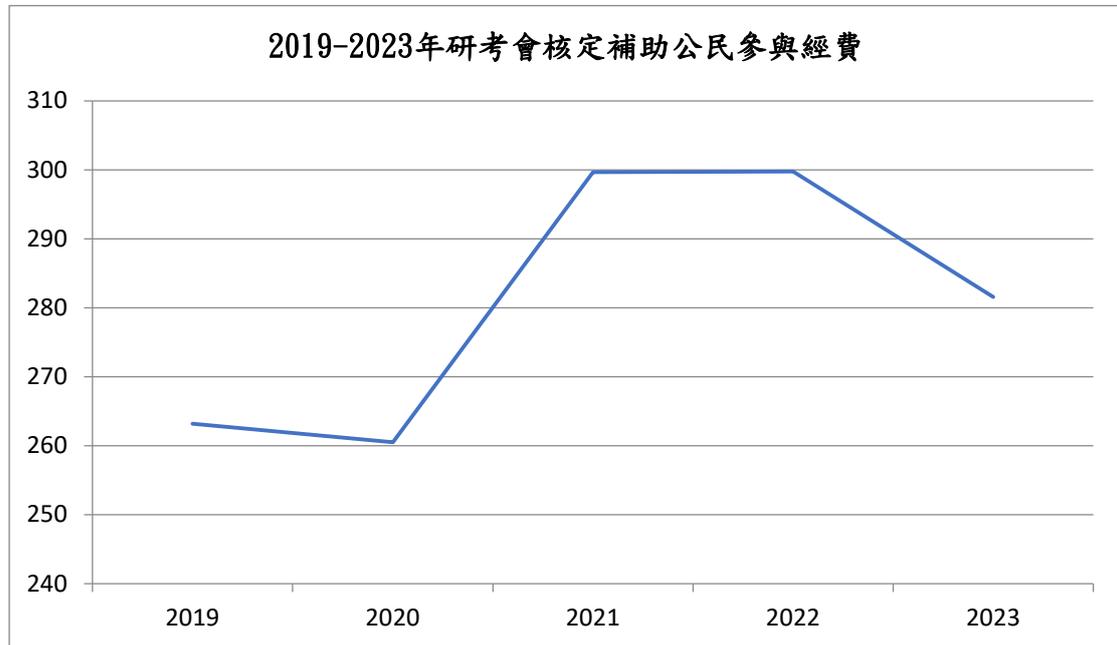
年度	補助案件數	核定補助 (萬元)	備註
2019	提報 37 案 核定補助 19 案	263.2	楠梓區公所使用國發會「公共政策網路參與平台」進行 I-Voting，為本市首例。
2020	提報 59 案 核定補助 18 案	260.5	
2021	提報 34 案 核定補助 10 案	299.67	部分計畫受疫情影響取消辦理，實際執行 8 案，經費為 173.84 萬元
2022	提報 30 件 核定補助 13 案	299.75	部分計畫受疫情影響取消辦理，實際執行 12 案，經費為 268.43 萬元
2023	提報 25 件 核定補助 11 案	281.57	
總計	提報 183 案 核定補助 71 案	1404.69	平均每年約 280 萬元

資料來源:本研究自行整理。

⁴資料整理自:高雄市公民參與網 <https://czpn.kcg.gov.tw/Default.aspx>，檢索日期:2023/4/23。

圖 1

2019 至 2023 年高雄市研考會公民參與實施計畫補助趨勢



資料來源:本研究自行繪製。

透過高雄市府所推動的公民參與實施計畫以及文化部推動的公民審議計畫，已不斷捲動更多民眾的參與，運用公民參與來了解民意，實可提升民眾對政府的信任感並加強政策的可行性。本計畫回顧 2016 年以來，高雄市推動公民參與的進程，進而了解各機關在政策執行上，落實公民參與對其產生的影響與效益。

二、研究目的

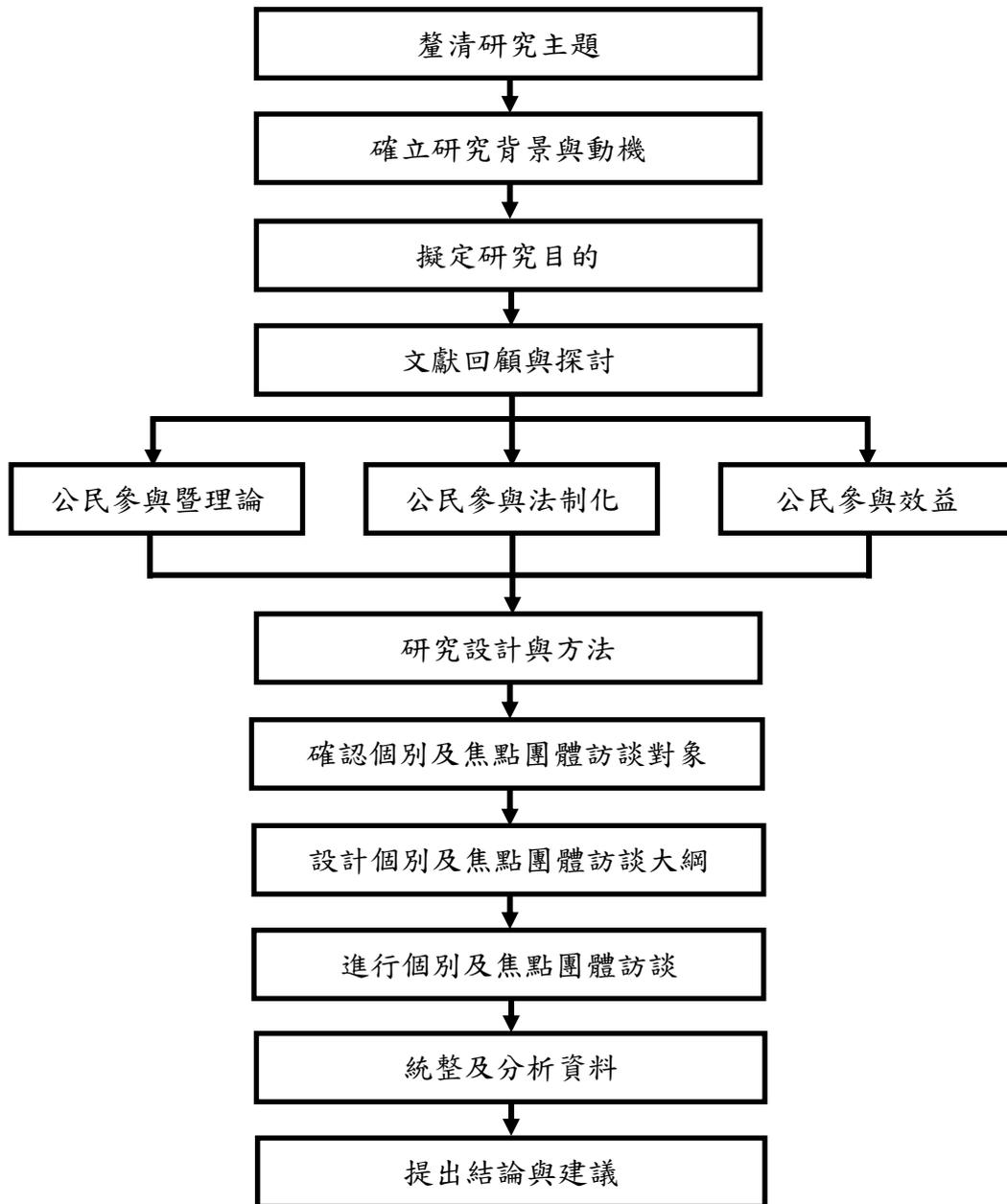
根據前述背景脈絡，本研究回顧與梳理公民參與相關理論及學術文獻以建立後續分析的基礎，接著透過質性研究途徑，採取文獻分析法(Document Analysis)、深度訪談法(In-depth Interview)、及焦點團體訪談法(Focus Group Interview)等，進行資料蒐集，分別從六大面向，包括「法規基礎面」、「公共政策面」、「參與工具面」、「資訊開放面」、「公民培力面」、「推動經費面」等，解析高雄市自2016年起推動公民參與至今的運作過程。故，本研究目的分別說明如下：

- (一) 探討整理國內外文獻，釐清公民參與相關理論、推動背景與發展情形，亦針對公民參與法治基礎進行探討未來制度化之可能性；
- (二) 透過深度訪談，了解高雄市府各機關實施公民參與的推動情形、對現行機制優缺點的認知、實際面臨之問題與障礙及其因應方式等，以助未來推進公民參與更有效率；
- (三) 針對過去實務參與的公民參與學者專家進行深度訪談，從多元面向歸納屬於高雄市公民參與合宜機制的設計，以提供未來有效落實公民參與參考；
- (四) 藉由焦點團體訪談推動公民參與之市府各機關、協力團隊、執行團隊及學者專家，從其觀點分析公民參與對政策規劃的影響、公民參與推廣深化途徑、產生的具體效益以及設立規範指引之必要性，期建構高雄市民參與推廣模式以深化民眾接收公共議題參與資訊途徑；
- (五) 提出具體結論與建議以助未來高雄市府推動重大市政建設時可參考設計有效溝通之公民參與模式，在決策前納入民眾意見作為後續政策制定之參考。

三、研究設計

依據上述研究背景、研究目的之確立，本研究之流程分別從文獻蒐集與探討、研究設計、個別訪談及焦點團體訪談內容設計、實施訪談、資料分析及結論與建議等，有關本研究詳細流程圖如圖 2 所示。

圖 2
研究流程圖



資料來源：本研究自行繪製

本研究採用「質性研究」(Qualitative Research)，藉由探討研究對象的價值觀、理念、經歷與情感，作為瞭解其行為的依據。本研究途徑採用包括：內容分析法 (Content Analysis)、深度訪談法 (In-depth Interview) 及焦點團體訪談法 (Focus Group Interview)，針對高雄市曾辦理公民參與之機關主管及承辦人員、協力機關推動公民參與之團隊代表、學者專家代表等，進行與本研究有關之資料蒐集工作。本研究主要採用之研究取徑，茲分別說明概念如下：

(一) 內容分析法 (Content Analysis)

近幾年，內容分析逐漸受到社會科學研究的重視，Holsti (1968) 指出，內容分析是指「任何以有系統、客觀的方法確認文件訊息的特性，作為推論的基礎」。而本研究為了瞭解公民參與之理論、發展 (包括制度設計、線上參與)、公民參與推動經費概況等，透過所蒐集之次級資料，包括：相關研究文獻、網路資料⁵、曾辦理公民參與機關所提供之推動成果與經費資料等，進行內容歸類分析。一方面藉由公民參與相關學術研究文獻之彙整，建立後續分析論述之基礎；一方面透過機關所提供之公民參與相關業務資料，解析公民參與實際運作及落實概況，進而了解高市府對於民眾意見之重視程度。

(二) 深度訪談法 (In-depth Interview)

本研究所進行的深度訪談法，採用「半結構式訪談」又稱「引導式訪談 (guided interviews)」。先從文獻中整理出個別訪談大綱及問題，再從訪談中發現新的現象，並鼓勵受訪者提出對公民參與實踐的見解。訪綱設計納入之理論，參考公民參與階梯、公民參與光譜與民主立方體等，作為研究及訪談上的輔助。最後，再篩選相關資料進行分析，透過受訪者對公民參與的描繪，聚焦建構未來本市公民參與持續推進之框架。

(三) 焦點團體訪談法 (Focus Group Interview)

在社會科學的領域中，焦點團體訪談的研究方法，可以使研究者在很短的時間內，觀察並蒐集到目標對象大量互動的資料。根據鄭夙芬 (2005) 指出焦點團體訪談為「一群具有某些特定性質 (例如性格、經驗、態度、信仰或行為) 的人們，在一個舒適的環境裡，由非操控性的主持人帶領之下，透過團體討論的方式，對彼此的經驗或觀點做出評論，以提供與研究主題相關之質性資料的一種研究方法」。關於焦點團體訪談對象及其代表性，亦根據鄭夙芬 (2005：219) 指出「學

⁵ 主要分析內容來自「高雄市民參與網」，網址：<https://czpn.kcg.gov.tw/Default.aspx>。

術性的焦點團體為了深入探討參與者意見或態度的動機與成因，通常傾向採用少於十人的團體」。另外，關於焦點團體的辦理場次，該文獻指出需視意見的「飽和 (saturation)」與否決定場數的增刪，同時亦應考慮研究的資源（如經費、時間、場地等問題），進而決定最合宜的場數。因此，本研究安排 3 場次焦點團體會議，每場次邀請 4 位代表，以維持參與者良好的互動，並可使訪談資料內容更為豐富性 (richness) 與飽和。

(四) 研究信度、效度檢驗

本研究進行質性訪談，採納 Denzin (1978) 所倡用的「三角檢證法 (Triangulation)」以提升研究效度，其概念為研究過程中蒐集資料的方法多元化，如：訪談文字紀錄、錄音紀錄、理論文獻回顧、其他次級資料（公民參與計畫執行成果報告）等，以查證與確定資料來源與理論架構之效度，減低研究者固有偏見。本研究在文獻回顧過程，以三角檢證法來驗證並修正研究方向及過程，有助於減少研究過程的勘誤率。另外，為力求資料可信度，本研究以參與者檢核方式與研究參與者建立良好的信任關係，以獲得訪談資料的豐富性，即於訪談結束後，本研究將訪談錄音轉為逐字稿提供受訪者閱覽，如有錯誤之處，亦重新詢問受訪者並加以釐清，務求資料真實與可靠性，提升研究後的信度及效度，獲得客觀性結果。

(五) 研究倫理設計

為了確保研究的信實度，實際進行研究時，本研究參酌 Patton (2015) 提出質性研究需注意的倫理問題清單，以下就本研究參採清單中項目作法詳述如下：

1. 解釋研究目的與方法：在正式訪談前，本研究會先與受訪者解釋本研究之目的，告知其在訪談過程中，可能會需要錄音作為日後整理資料時使用，如果受訪者不同意錄音，則改為現場紀錄，結束後交由受訪者確認無誤後再以匿名方式保存。
2. 保證事項⁶：訪談開始前本研究向受訪者保證不會對外公開訪談內容，逐字稿部分在受訪者確認無誤後，以匿名方式保存。另外，錄音檔及逐字稿僅保存在計畫主持人及專案執行之個人電腦中，並以匿名方式呈現資料分析，研究使用到的資料將於研究完成日起算兩年後銷毀。
3. 風險評估：訪談前充分告知受訪者所有可能的風險，本研究雖然盡全力來保護

⁶ 訪談知情同意書內皆有詳細說明。

受訪者不被辨別出來，但是在非預期之下仍然有可能使受訪者的身分被揭露，因此，在正式訪談前已請受訪者審思是否能夠接受訪談。

4.機密性：受訪者的錄音檔及訪談逐字稿以匿名之方式存取於計畫主持人及專案執行之個人電腦中，並且設置密碼保存資料。

5.知情同意書：上述內容皆呈現於「訪談知情同意書」(請參閱附錄一及附錄二)，訪談前已先告知受訪者所有前述事項，並詢問其對前述事項之瞭解程度；於受訪者表達同意後，本研究與受訪者共同簽署「訪談知情同意書」，一式兩份，各自留存。

(六) 研究對象與訪談大綱設計

本研究於期中前先進深度訪談，期中之後再進行訪談逐字稿的彙整與分析，以作為後續辦理焦點團體訪談之依據。

本研究之訪談對象採「立意抽樣 (purposive sampling)」方式，即根據其公民參與經驗之豐富性、專業性、他人推介等條件做篩選，進而挑選出符合本研目的之受訪對象。訪談大綱則依據本研究之目的與相關理論文獻進行設計，以下就個別深度訪談及焦點團體訪談之受訪對象及訪談大綱設計說明如下：

1.深度訪談法之研究對象與訪綱設計

本研究之訪談對象及訪綱設計呈現如表 2、表 3、表 4 所示，訪談大綱依據研究核心問題及主要參酌 Fung(2006)提出的「民主立方體 (Democracy Cube)」理論進行架構之設計，後續訪談內容亦將對照公民參與階梯、參與之樹等公民參與理論以了解高雄市的公民參與之效益與影響。

本研究將受訪者區分為兩大類型，第一類為「曾執行公民參與計畫之機關代表」、第二類為「具公民參與實務經驗之專家學者」。前者則區分為「市府機關」及「基層公所」；後者則區分為「曾執行公民參與計畫之社大代表」、「曾協力機關推動公民參與之大學教師」、「倡議公民參與相關之 NPO/NGO 代表」。本研究進行深度訪談之期程為 2023 年 7 至 9 月，共計訪談 15 位，訪談資料整理後接續辦理焦點團體訪談。

表 2

深度訪談法之研究對象與訪綱設計

受訪者類型	訪談對象	訪綱設計面向	訪談人數
曾執行公民參與計畫之機關代表	1. 機關首長 2. 業務主管 3. 業務承辦	一、過去執行公民參與計畫之概況? (切入面向) ⁷ 1. 從公共政策面向? 2. 從參與工具面向? (包含參與者選擇) 3. 從資訊開放面向? (包含溝通與決策) 4. 從公民培力面向? (包含權威與權力) 5. 從經費運用面向? 6. 從法規基礎面向? 二、對於現行公民參與機制優缺點看法? 三、推動公民參與曾遭遇的問題與障礙?如何因應? 產生的結果/影響?	市府機關 基層公所 共 9 位
具公民參與實務經驗之專家學者	1. 曾執行公民參與計畫之社大代表 2. 曾協力機關推動公民參與之大學教師 3. 倡議公民參與相關之 NPO/NGO 代表	一、何謂有效的公民參與機制? (切入面向) 1. 從公共政策面向? 2. 從參與工具面向? 3. 從資訊開放面向? 4. 從公民培力面向? 5. 從經費運用面向? 6. 從法規基礎面向? 二、何種參與互動設計機制有助公民實質參與? 三、建構可持續性運作公參與制度之作法?	6 位

⁷ 主要結合 Fung (2006) 之民主立方體 (Democracy Cube) 理論, 透過三維度設計 (參與者選擇、溝通與決策、權威與權力)

表 3

具公民參與實務經驗之專家學者訪談名單⁸

類型	代號	單位	訪談時間	訪談地點
1.曾執行公民參與計畫之社大代表	A1	鳳山社區大學代表	8/10 10:00	鳳山日照社福多功能中心
	A2	高雄社區大學促進會代表	8/17 10:00	社大促進會辦公室
2.曾協力機關推動公民參與之大學教師	B1	高雄科技大學海洋休閒管理系教師	8/21 10:00	奎克咖啡
	B2	崑山科技大學空間設計系教師	8/18 10:00	摩斯漢堡中正店
3.倡議公民參與相關之NPO/NGO代表	C1	高雄市公民監督公僕聯盟代表	8/10 14:00	高督盟辦公室
	C2	高雄市行人路權協會代表	8/22 16:00	鹽埕區大勇路 143 號

表 4

曾執行公民參與計畫之行政機關訪談名單

類型	代號	單位	訪談時間	訪談地點
1.曾推動公民參與之市府機關	D1	青年局	8/9 10:00	青年局辦公室
	D2	研考會	9/14 16:00	研考會會議室
	D3	都發局協力團隊	9/26 13:00	麥當勞九如店
	D4	工務局公園處	11/27 16:00	公園處辦公室
2.曾辦理公	E1	大寮區公所	8/22	大寮區公所

⁸ 期中前已完成訪談逐字稿之整理與內容確認，期中後接續進行訪談內容之彙整分析。

民參與計畫			14:00	
之區公所	E2	阿蓮區公所	8/7 15:00	阿蓮區公所
	E3	旗山區公所	8/22 10:30	旗山區公所
	E4	杉林區公所	8/18 11:00	杉林區公所
	E5	六龜區公所	9/12 14:30	六龜區公所

2.焦點團體法之研究對象與題綱設計

本研究以「看見高雄市公民參與的影響力與未來展望」為焦點團體法探討的主題方向，訪談邀請對象及題綱設計呈現如表 5，焦點團體之討論題綱係根據本研究目的加以擬訂，採開放式問題以獲取較為豐富之資訊。焦點團體共進行 3 個場次，每場次邀請 4-5 位具相同背景屬性之參與者，主要是考量團體討論意見之收斂與聚焦。

本計畫辦理之焦點團體訪談場次與邀請對象如下：

- (1) 第一場次：邀請曾執行公參計畫之機關代表（區公所）；
- (2) 第二場次：邀請曾執行公參計畫之 NPO/NGO 代表（社大或民間組織）；
- (3) 第三場次：邀請具豐富公參經驗之學者專家代表（公參委員、專家學者）。

透過每一場次的焦點團體意見歸納與聚焦，瞭解高雄市公民參與的實際推動現況與問題，並且展望未來高雄市持續深化與推進公民參與的策略行動。

表 5

焦點團體訪談之邀請對象與討論題綱設計

辦理場次	場次一	場次二	場次三
辦理時間	112 年 11 月 30 日 下午 2:00	112 年 12 月 20 日 下午 2:00	113 年 1 月 19 日 下午 2:00
場次屬性	曾執行公參計畫之區公所 代表	曾執行公參計畫之協力團 隊代表	具豐富公參經驗 之學者專家代表
出席人員	1.三民區公所/宋貴龍區長 2.橋頭區公所/車世民區長 3.六龜區公所/陳昱如區長 及林怡君課長 4.杉林區公所/林靜芳課長 5.大寮區公所/林秀米課長	1.鳳山社大/李橙安校長 2.北高雄社大/劉孟嘉主任 3.港都社大/周辰甫主任 4.小地方文化工作室/徐家 楓執行長	1.屏東科大/簡赫琳老師 2.暨南大學/陳文學老師 3.中山大學/李宛儒老師 4.公督盟/陳銘彬副理事 長 5.行人路權聯盟/林于凱 理事長
辦理地點	研考會會議室	鳳山社區大學教室	駁二共創中心會議室
討論題綱	1. 代表性：誰參與？如何加強不同意見？ 2. 有效性：知情、平等互動的溝通審議 3. 回應性：參與結果如何採用？如何回應？對政策、社會有何影響？ 4. 制度設計：如何建構與深化可永續運作的參與制度與		

四、研究限制

1、研究對象限制

因發起單位、公參模式、參與對象、參加方式、經費來源...等各有不同，致使公民參與型態多元，本研究難以全面概括。故，本研究針對高雄市公民參與推動現況之研究對象，以高雄市政府行政機關及區公所推動之公民參與計畫為主。

2、資料蒐集限制

因市府各局處因應法規規範辦理之公民參與會議、說明會、公聽會等，或各局處不定期自辦之公民參與活動，其經費規模或執行細節資料取得困難。故，本研究以高雄市政府研考會彙整公開之 2016 年至 2022 年間推動公民參與計畫成果為研究分析之案件資料基礎。

3、成效評估限制

因公民參與缺乏具體通用之成效評估指標，故本研究主要採用質性研究呈現不同單位與視野角度對於高雄市現行公民參與推動現況效益之看法，進而分析後提出高雄市公民參與推動之建議。

貳、公民參與發展文獻回顧與理論分析

一、公民參與理論基礎分析

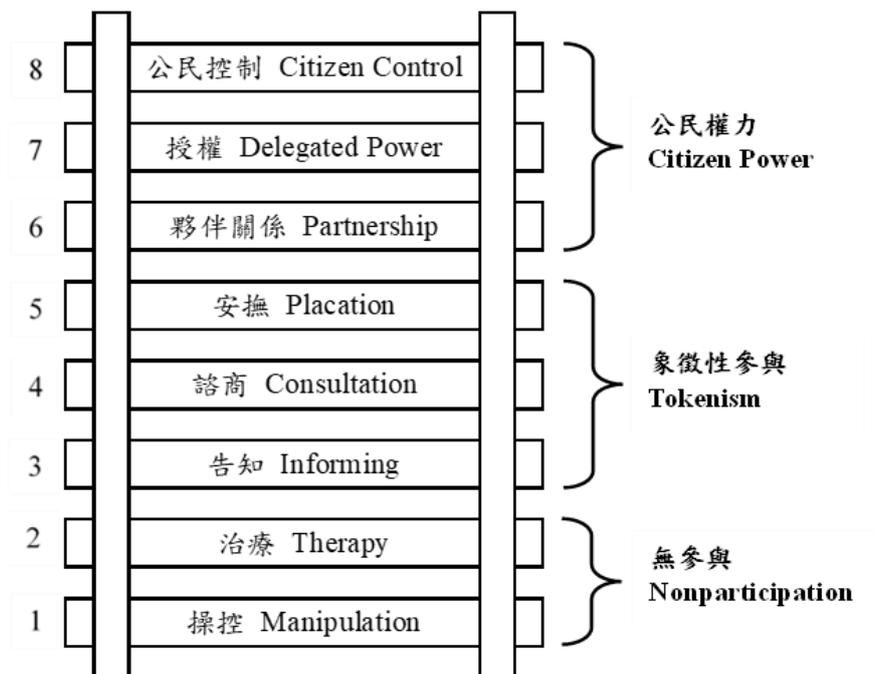
真實有效的公民參與取決於推進過程中的質量，因此幾十年來學術界和實踐者對此給予極大之關注（例如 Arnstein, 1969； Fung, 2006； Cornwall, 2008； Eversole, 2012； Bell & Reed, 2021）。為改善參與過程，已發展許多公民參與理論模型。本節回顧公民參與階梯、民主立方體、公民參與光譜、參與之樹等相關公民參與之理論模型，前三者為評估公民參與程度的指標，最後者則認為實質公民參與條件，取決於權力、公正和代理，詳如以下說明：

（一）公民參與階梯（A Ladder of Citizen Participation）

過去公民參與研究多著重在參與過程與最終決策之影響，具社區發展與參與實務經驗的 Sherry R. Arnstein 在 1969 年於重要期刊 Journal of the American Planning Association 發表「公民參與階梯（A Ladder of Citizen Participation）」一文，被視為解析公民參與程度之經典理論之一。其依公民參與程度分為八個階梯分別為：操控、治療、告知、諮商、安撫、夥伴關係、授權、公民控制（如圖 3 所示），每個階梯對應著公民在決定計畫或專案中的權力程度。

圖 3

公民參與階梯（Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation）



資料來源：修改自 Arnstein (1969)

1.無參與 (Nonparticipation)

- (1) 操縱 (manipulation): 此為梯級最底部，公民涉入可謂全無。公共政策全由政府操控，人民沒有參與的機會與管道。
- (2) 政策治療 (therapy): 此為梯級倒數第二層，此階層中政府認為其決策並不需要公民涉入，其政策運行為政府意志的單方貫徹。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。

2.形式參與 (Tokenism)

- (1) 政策告知 (informing): 第三梯級，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。
- (2) 政策諮詢 (consultation): 第四梯級，政府重要的公權力運作，尤其如果是牽涉到人民權利的得失變更的話，那政府應該要與受政策衝擊的利害關係人進行商議，讓公民意見注入政府政策的形成。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。
- (3) 政策安撫 (placation): 第五梯級，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。

3.公民權力 (Citizen Power)

- (1) 夥伴關係 (partnership): 第六梯級，政府與公民間並非由上對下的關係，而是水平夥伴關係，透過權力的透明運作，彼此共同治理、共同承擔責任。
- (2) 授權 (delegated power): 第七梯級，政府授權其公權力，由公民團體來運作公共事務。
- (3) 公民控制 (citizen control): 第八梯級，舉凡政府的各項政策性或事務性的運行，非由政府官員或政治精英來控制，概由公民意見的回饋，主導整個政府運行的方向，政府之決策完全由公民來決定。

透過上述 Arnstein 的八個層次，可以檢視政府部門或各項公共政策的推行過程中，公權力的發動與執行過程，以及政策運作的狀態，其公民參與的程度如何，是否真心地推動公民參與 (李略，2010)。

Arnstein (1969:216) 認為公民參與是一種權力再分配，使被排除在政治與經濟進程外的無權無勢公民能被納入。它是一種戰略，通過這種戰略，沒有權力的人可參與決定分享資訊、制定目標和政策、分配稅收資源。簡而言之，公民參與為一種手段，可誘發重大社會改革，能共享富裕社會之利益。雖 Arnstein (1969:217) 承認其所提出的階梯理論是一種簡化的概念，但仍有助於呈現眾人

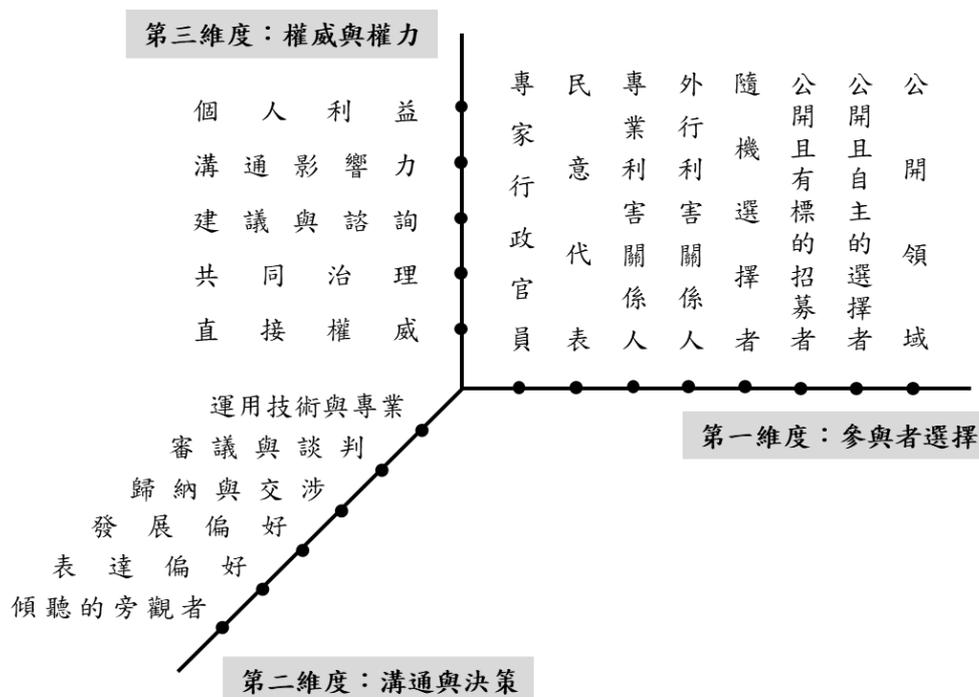
忽略的一點，即「公民參與有顯著性等級」，而瞭解等級程度可幫助識破某些對公民參與推動成效誇大其詞的陳述，此亦為本研究亟欲解析公民參與程度在各市府機關的設計推動。公民參與的價值和程度因層次不同而有所差異，因此，透過該理論可檢視公部門或公共政策推行過程中，公權力的動員和執行過程狀態，進而了解公民參與程度的情況，並評估其是否真正落實公民參與。

(二) 民主立方體 (Democracy Cube)

哈佛大學教授 Archon Fung 於 2006 年發表《參與複雜治理的多樣性》一文中提出民主立方體 (Democracy Cube) 理論 (如圖 4)，建構出民主制度下不同公民參與型態的治理框架，探索適合回應當代治理問題的參與機制 (Shi, 2019)。該文肯定公民參與階梯的分類有助於矯正理解未深且具熱情的公民參與，但其仍提出評論，如：將描述個人對集體決定的影響程度經驗性尺度與規範性認可融合具不適當性；公民賦權不一定完全合宜，「諮詢角色」在某些情況會比完全「公民控制 (citizen control)」更適合 (Fung, 2006:67)。

圖 4

民主立方體 (Democracy Cube)



資料來源：譯自 Fung (2006: 71)

Fung (2006:66) 認為參與機制應探究三個重要面向：誰來參與?參與者如何相互溝通並共同做出決定?以及討論如何與政策或公共行動相聯繫?透過三維度設計（參與者選擇、溝通與決策、權威與權力），構成一個任何特定參與機制都可在此找到定位的空間。其指出參與者選擇（Participant Selection），影響參與成效取決於誰參與，如參與者是否具代表性？重要利益或觀點是否被排除？是否擁有良好判斷和決策的資訊與能力？參與者是否對不參與的人做出回應和負責？；溝通與決策（Communication and Decision），指制度設計規定參與者如何在公共討論或決策場域中進行互動；權威與權力（Authority and Power），指衡量公民參與的影響，包括權威與權力程度，用以瞭解制度的可能性（Fung, 2006:67-69）。

本研究探究民主立方體（Democracy Cube）之多維空間概念，理解不同公民參與機制是否適合解決特定的治理問題，並藉此途徑回應民主治理的三個重要價值：有效性（effectiveness）、合法性（legitimacy）與社會正義（social justice）。

Gittell (1980) 曾言：「公民參與會對於政府的決策過程造成實質的影響」。雖然 Arnstein 所提的「公民參與階梯」理論之八個層級過於籠統、簡化（Kotus & Sowada, 2017），但從階層仍可看出公民權力與影響程度是由下而上的逐層提升，而其層級亦有助政府與公民瞭解參與程度的變化，使本研究更清楚解析無權力與權力擁有者間之參與樣貌；而 Fung 的「民主立方體」理論則透過把參與者選擇、溝通及決策、權威與權力三個維度合為一體後，顯現出具三維空間的立方體模型，將不同參與機制放入三維空間中進行比較，便能理解它們適合解決的特定治理問題。

（三）公民參與光譜（Public Participation Spectrum）

2007 年，國際公共參與協會（International association for public participation, IAP²）提出公民參與光譜，主要是在參與決策過程中，協助公眾釐清自我定位，並幫助各政府機關建立有關公民參與意向的明確期望。而此光譜環繞著公民參與的等級，在政府機關決策以及採取行動的過程中，公民參與程度直接連結了公民潛在影響能力。光譜中含有五個等級，分別為告知、諮詢、涉入、協力、授權，且從沒有影響力到完全影響力，由左至右，公民潛在的影響能力就越大（EPA, 2007，轉引自陳文學，2016），如表 6 所示。各等級所代表的公民參與的目標對應的政府給予公民承諾，以及每個等級可利用之參與工具。

表 6

IAP² 公民參與光譜

	告知 Inform	諮詢 Consult	涉入 Involve	協力 Collaborate	授權 Empower
公民參與目標	為民眾提供公平與客觀的資訊，協助他們了解問題、替代方案或解決方法。	取得民眾意見，作為決策參考的依據或方案規劃的分析。	在推動公共事務過程中直接與民眾合作，以保障民眾所關切的問題可得到理解和被考慮過。	在決策的任何層面，與民眾建立夥伴關係，包括方案規劃和決策過程。	由民眾行使最終決策權。
政府對公民的承諾	即時提供資訊讓民眾知情。	傾聽民眾的意見且持續提供資訊給民眾，並說明其收集意見對政策的影響與考量。	民眾能在決策過程中提供意見，並且可直接得到政府部門給予的回饋。	在決策制定時尋求民眾的意見與想法，並且儘可能採納民眾的建議。	政府執行公民決策。
參與工具	<ul style="list-style-type: none"> • 說明會 • 網站 • 開放日 	<ul style="list-style-type: none"> • 公眾意見 • 專門小組 • 調查 • 公開會議 	<ul style="list-style-type: none"> • 工作坊 • 刻意投票 	<ul style="list-style-type: none"> • 公民諮詢委員會 • 建立共識 • 參與式決策 	<ul style="list-style-type: none"> • 公民陪審團 • 選票 • 委託決策

資料來源：本研究整理自 IAP² (2007)。

(四) 參與之樹 (The Tree of Participation)

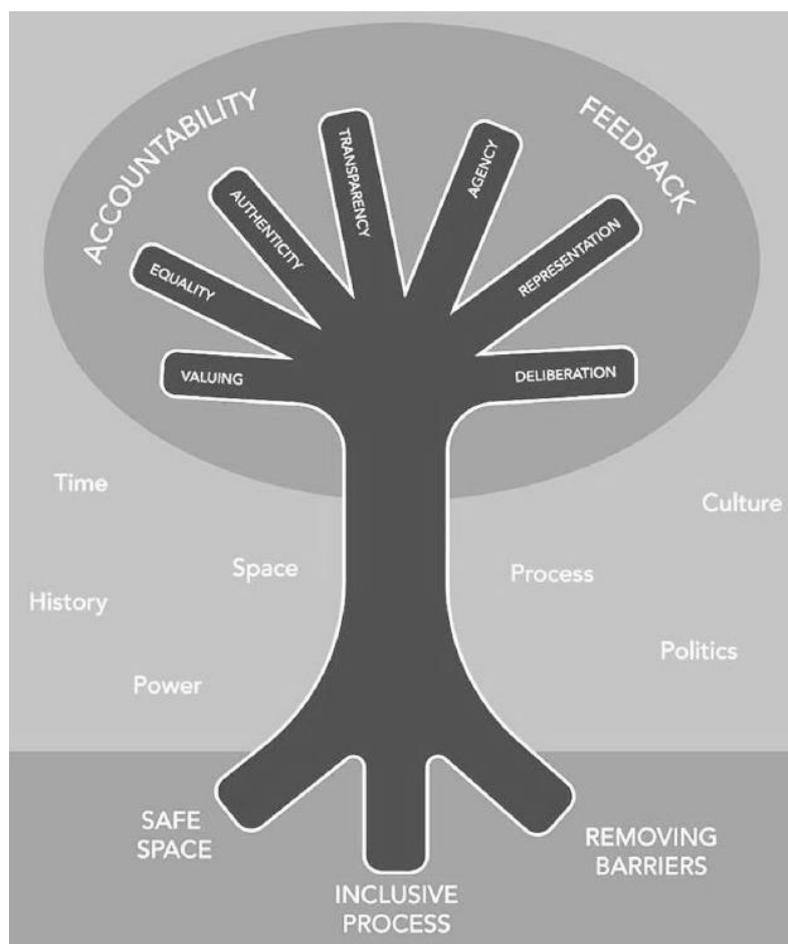
Bell and Reed (2021) 藉由批判性地回顧過去相關公民參與研究成果，綜合了有關包容性公眾參與決策的理論和實踐知識 (如 Arnstein's ladder、Citizen assessments、Deliberative democracy、Participatory politics、Bell's procedural justice indicators、The wheel of participation 等)，並進行實證討論，建立一個理論嚴謹、

易於應用且全面的包容性參與式決策過程模型—「參與之樹 (The tree of participation, ToP)」。ToP 模式以包容和解放之願景為出發點，既作為引導組織者實踐賦權和包容性之參考，亦為利益相關者(stakeholder)一系列的期望和要求。Bell and Reed (2021) 認為所討論之參與理論及研究得出的結論是複雜的。每種理論模式都有其長處和短處，都曾因各種原因受到批評，有時甚至沒有得到解決。因此，參與式實踐者和參與式決策者對於最有效、最具包容性和最有能力的參與式過程設計仍然感到困惑，故突顯制定一個可以明確實施的模式之重要性。

ToP 模式提出了包容性和有效參與過程的 12 個因素，以及為該過程提供養分的 7 個背景因素 (時間、空間、歷史、權力、文化、過程、政治) (如圖 5)。該模型被符號化並描繪成一棵樹，因為一棵樹既可以用來做梯子，也可以用來做一個簡陋的輪子 (這兩個比喻用來描述現有的兩個最具對比性的參與框架--Arnstein 模型和 Reed 模型)。

圖 5

參與之樹 (The ToP)



資料來源: Bell and Reed (2021 : 610)

一棵樹需要適當的環境（背景），可以修剪和訓練（如參與進程的設計），整棵樹（對邊緣化參與者的成果）大於其各個部分（參與進程的各個組成部分）的總和。關於參與之樹的構想：樹根代表前期進程（安全的空間、包容性過程、去除障礙）；樹枝代表進程本身（價值、公平、可靠、透明、代表、代理人、審議）；樹葉代表後期進程（當責、回饋）。樹的周圍是環境（空氣、土壤、其他樹木、植物等），包括背景在內的所有組成部分都是相互關聯的；各因素之間沒有任何等級之分；每個因素都與其他因素融為一體。Bell and Reed（2021：611）認為參與進程的人們如何看待該模式的有效性，以及該模式是否對其具充分的了解，有必要後續進行訪談以便更詳細地評估。

綜上所述，回顧公民參與相關理論，如同 Bell and Reed（2021）指出每種公民參與理論模式都有其長處和短處，並沒有可以一體適用，皆須視不同的條件與議題而論。因此，本研究認為以公民參與階梯理論及公民參與光譜去檢視公民參與現況，會將複雜的公民參與進程過於簡化而難以窺探實際動態的推展情形，故本研究主要參酌 Fung（2006）提出的「民主立方體（Democracy Cube）」理論進行訪談架構設計，後續訪談內容將輔以對照公民參與階梯、參與之樹等公民參與理論，以檢視高雄市的公民參與之效益與影響。

二、台灣公民參與發展緣起

（一）公民參與之意涵

「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（吳英明，1993）。根據美國政治傳統中的傑佛遜主義，在政府治理過程中加入了公民參與。傑佛遜主張的政府應回應公民由下往上（bottom-up）的各項訴求，並處理「逐漸冷漠的公民運動」趨勢（Berner, 2001）。80年代以來，各國政府積極著手於政府再造運動。各國政府經常遇到的代表性危機，主要來自於公民不願意參與公共事務之故。因此，政府官員和學者近幾十年來更加重視公民參與。公民參與被提倡做為一個重要的治理工具，用此來推進行政改革、提高執行公共政策的能力，並增加政府的代表性（Lerner, 2011; Wampler, 2012）。陳金貴（1992）亦指出政府本身是必須要提供給公民參與決策的機會，特別是制定與執行與民眾相關方案的政府官員，然而必須要對公民參與更加的注意，因公民參與往往能夠給予政策執行上多方面的價值。

過去談到「公民參與（Citizen Participation）」，多指公民涉入政治層面的參

與，強調公民利用各種行動來影響政治。但「參與」實為一寬鬆概念，根據 Bobbio (2019) 指出參與之公民可為少數亦可為多數、可為能力差亦或能力強；參與形式可以是現場，也可以是線上；期程可為短期亦可為長期。參與過程可包括公民本身，亦或僅包括協會或有組織團體的代表。公民參與具兩種意涵，一為狹義公民參與，指以政治行動為參與核心，主要是選舉活動或投票參與等行為表現，引導公民透過政治過程解決問題；另一為廣義公民參與，指除政治參與外，還包含社會參與，較多偏向於社會與人之間的互動、滿足人民的需求，意指公民企圖影響或改變公共決策及公共問題的一切行為活動 (Adler & Goggin, 2005)。因此，公民參與在民主社會的演變過程中，已不再被過去傳統政治參與束縛，而是更進一步往社會參與層次拓展。公民參與讓人能主動參與一個方案、團體、組織（機構）或環境當中的決策，這些包括影響他們的工作職場、醫療院所、鄰里、學校、宗教集會、社會等，也有像致力於環境改造的草根（grassroots）社區組織（community organizing）（李略，2010）。

探究台灣公民參與概念的出現，根據袁鶴齡（2007）指出台灣的公民參與在 1987 年解除戒嚴前後，出現了蓬勃發展的朝氣。無論是政治、人權、兩性、環保、勞工、教育等議題皆受到公民的關切，並以最直接的社會運動來衝撞當時的威權政體，以改變政府的政策作為。而臺灣審議式民主（deliberative democracy）的起始，據劉正山（2009）指出始於 2004 年由陳東升、林國明兩位學者推動公共論壇實驗。公民會議實驗由臺灣大學社會系、民主基金會以及國民健康局合作，共同舉辦代理孕母會議以及北投溫泉博物館經營的問題（林國明、陳東升，2003）。同年，行政院青年輔導委員會⁹第一次引用審議民主中公民會議的概念來舉辦青年國是會議（林國明，2009）。直到 2014 年為臺灣公民社會發展的轉捩點，太陽花學運的發生與過程中誕生「街頭公民審議」模式，以就地組織方式，使參與民眾能對公共議題進行更深入的討論（施聖文，2021），也進而帶動「青年參與政治」之風潮，喚起台灣人民的公民意識。

在國外具有審議民主特質的公民參與模式有公民共識會議（consensus conference）（簡稱公民會議）、願景工作坊（scenario workshop）、公民陪審團（citizens jury）、審議式民調（deliberative polls）、國家議題論壇（national issues forums）以及學習圈（study circles）等。就社區層次而言，最常見的審議參與工具，包括：公民會議、願景工作坊、公民陪審團、學習圈、與開放空間（open space）等模式最為廣泛運用（林子倫，2008）。國內自 2015 年後，由臺北市開始積極推動參與式預算（Participatory Budgeting）模式之公民參與計畫，接續基隆市、新

⁹ 為現今教育部青年發展署之前身。

北市、桃園市、台中市、高雄市等直轄市亦陸續跟進。文化部亦於 2015 年推動「公民審議暨參與式預算計畫實驗計畫」，由基層公所主責將公民審議概念導入社區營造。

對公民而言，參與管道雖多，但並非所有人都理解參與的意義和目的。公民參與的概念已經在國內外得到廣泛討論，如 Mostert (2003) 認為公民參與為非政府行動者 (non-governmental actors) 對決策的直接參與；Morse (2006) 認為公民參與應被視為一種方法，在這種方法中，公民學會轉化出集體意志。參與則是創造"行動的共同基礎"或"反思和共用的公共判斷"的地方。換句話說，參與就是通過團體過程，努力實現綜合的解決方案；Bobbio (2019) 認為公民參與是一種程序性工具，它允許政策制定者將新的行動者 (即公民) 納入政策網路，並將部分與決策設計有關的任務委託給他們。針對不同對象而設計的公民參與機制/工具，其過程與結果具不同意義，但最終仍是以政府部門能確實回應民眾需求為主。故公民參與在定義上，已不再侷限於透過選舉所產生的司法、立法以及行政代表在政府中行使職權。而是公民直接涉入於公共事務中，且可自願參與正式或非正式的活動與方案，在參與討論過程中享有「做決定」的權利，改善與促進社會的成長 (Oakley & Marsden, 1984)。因公民社會變化發展越趨蓬勃，公民對周遭公共事務的自主性越趨高漲，故政府須於決策前提供公民參與機會，尤其貼近民眾需求之議題，應更加注意參與機制的設計，如此才可給予政府在執行上多方面的價值參考。Hisschemöller and Cuppen (2015) 認為三種動機可以促使決策者面對「參與」：賦權 (empowerment)、合法性 (legitimacy) 和學習 (learning)，即參與可以幫助人們賦權，從而實踐民主理想，在面對複雜或難以理解的問題時獲得共識或從公民的知識中獲得投入。

綜上，本研究歸結公民參與之論點有：

1. 公民參與公共事務與政府決策，是審議民主落實的重要關鍵；
2. 公民可以是個人或社會團體，每位公民都應被視為參與主體，有權表達自身意見，討論公共事務、偕同制定政策和參與執行；
3. 公民參與應是自願性行為，可被鼓勵參加而非逼迫參與；
4. 「行動涉入 (involvement)」是作為民眾參與的最終表現。

因此，本研究認為之公民參與意指「公部門提供實質參與途徑，引領公民偕同其處理公共性議題，且決策前設計可供公民學習與表達意見之合宜機制，積極促進雙向了解互動，進而凝聚高度共識之推進過程」。

(二) 公民參與推動形式再檢視

公民意識正在不斷增長，因此將公民意見充分納入決策過程成為政府的重要任務，Thomas (1995) 列出一些為人們所熟知、可供選擇的公民參與形式，包括關鍵公共接觸(key contacts)、公民大會(public meetings)、諮詢委員會(advisory committees)、公民調查(citizen surveys)、公民接觸(citizen contacts)、協商與斡旋(negotiation and mediation)。鼓勵公民參與的趨勢持續增加，公民參與的機制也逐漸廣為地方政府採用，如公開會議、公民調查、公民論壇等等(Bassoli, 2012)。公民參與形式的決定，應視問題是否複雜化，幾乎沒有一種情況只需使用一種參與技術。在多數情景中，公共管理者必須決定怎樣運用兩個或兩個以上的參與方式的組合，或者決定在公共參與的什麼階段運用某一種參與途徑(Berner & Smith, 2004)。

近幾年，台灣公民參與公共政策的廣度與深度明顯遞增。公民參與過程中，程序上運用各種制度與模式，但不論使用何種型式或途徑，其民主概念皆為一致。而政府提供許多的公民參與之管道已進行公共事務之討論，除了傳統透過投票選舉外，許多縣市亦會採用如公聽會、說明會、民意調查、市民座談、公民會議、社區會議、公民投票、市長信箱、1999 市民熱線、願景工作坊、開放空間、參與式預算、世界咖啡館、i-voting 等公民參與機制，讓民眾直接參與公共事務有更加多元而直接的管道。另為讓民眾參與公共事務有更加直接的討論，實務上採行的公民參與模式，如審議式民調、公民陪審團、法人論壇、21 世紀城鄉會議、以及普遍常見的規劃說明會、里民大會等等。許立一(2004)曾提及「政府可多加採用資訊科技來建置公民參與之網絡，如：網路公聽會、線上公共諮詢，或是適合小範圍、地方性舉辦的公民投票」。近年政府配合社群的發展，加入電子化公民參與途徑，更貼近民眾的想法，民眾也更有機會向政府表達意見(陳金貴，2016)。因此，想要有效的公民參與，是需要靠良好的機制設計才行(Bryson et al., 2015)。

Rowe 與 Frewer (2005) 指出多元的公民參與模式，在部分面向有所差異，例如參與者的類型、資訊的取得、程序規定和意見產出，意即有哪些公民？透過什麼樣的程序參與？在參與過程中取得多少資訊？又使用何種方式形成意見？這四個條件為審議式公民參與的關鍵要素。除瞭解四個差異面向外，因應不同性質的政策議題即需對應不同的公民參與模式。因此，在選擇參與機制前，須評估「議題特性」，對於範圍廣、具複雜性、或價值性衝突高之議題，通常需花費較多的時間與經費成本，甚至需增加參與資訊提供的豐富度。對在公所推動的基層官僚而言，其責任亦較重。本研究針對七種參與模式參酌 Rowe 與 Frewer(2005)

提出的四個差異面進行比較（如表 7），可發現：「說明會」主要由政府告知決策方向，參與者可選擇參加或不參加，雙方較難達到有效溝通亦無法形成意見共識，常發生資訊不對稱；「開放空間會議」則依照參與者之喜好參加，需由專業者引導，規模較小；「願景工作坊」與「參與式預算」需進行一連串參與程序，民眾可透過與公部門對話或專家引導而取得資訊形成需求方案，但花費之時間與經費成本較高；「世界咖啡館」則透過輕鬆互動流程達到意見交流，在參與者特性中較不受限，由桌長引導參與者討論來獲取資訊，但與政府對話之機會較不確定；「網路投票」則不受時間與空間限制，無過多成本，意見對於政策的影響性需視參與投票數而定。此外，亦須考量城鄉數位落差及高齡者的網路易用性。

表 7
公民參與模式之差異比較

面向	項目	說明會	開放空間會議	公民會議	願景工作坊	參與式預算	世界咖啡館	網路投票
參與者特性	參與者	彈性	限制	限制	彈性	彈性	彈性	彈性
	行動參與	不一定	主動	主動	不一定	主動	主動	不一定
	參與規模	不一定	小	大	大	大	不受限	不受限
資訊取得	公民討論	無	有	有	有	有	有	有
	政府對話	無	無	有	有	有	無	有
	閱覽資料	不一定	無	有	不一定	有	不一定	不一定
	專家引導	無	無	有	有	有	有	不一定
	得到回應	不一定	無	有	有	有	無	有
程序規定	議程設定	無	無	有	有	有	無	有
	議程彈性	高	高	低	高	低	高	高
意見產出	進行提案	無	無	無	有	有	無	有
	形成共識	無	無	有	有	有	不一定	有
	公民投票	無	無	無	有	有	無	有
成本	時間	低	低	費時	費時	費時	低	不受限
	經費	低	低	高	高	高	低	不一定
影響	課責	無	無	無	無	有	無	部分

面向	項目	說明會	開放空間會議	公民會議	願景工作坊	參與式預算	世界咖啡館	網路投票
響性	政策影響	低	低	高	高	高	低	高

資料來源：謝政勳、邱毓婷（2023）。

（三）公民參與機制之實踐困境

公民參與機制是實現民主治理的重要構成部分，林子倫（2008）指出拓展社區型的審議式公民參與，的確能夠更加貼近居民的關懷、凝聚社區意識，落實審議式民主的理念。一方面在地的議題更可吸引社區民眾的參與；另一方面透過審議過程，社區民眾可更關懷了解自己所處週遭的公共事務，藉此激發公民在地意識。但社區層級常見的公民參與形式，如村里民大會、地方公共事務說明會等，在過程中即常被詬病過度簡化、流於形式，民眾得不到實質回應也就降低其表述意見的積極性與參與度。公民參與的途徑若無經過法治規範，恐成為只是提供意見表達的空間，缺乏實質的回應效果，久而久之，會使民眾失去參與的熱誠（陳金貴，2016:8）。民眾參與方式的運用反映出官僚機構的心態，現有僅注重形式的參與方式很難說服大眾政府具有落實公民治理的決心（柯于璋，2009）。柯于璋（2016）提及台灣缺少了公民參與的專法，相關公民參與的規範都是由政府單位或者是執行部會自行訂定，而政府官員依然握有執行的主導權，且公民參與的方式與時機各不相同，導致公民參與之相關法令欠缺完整、一貫作法。

國家發展委員會於 2015 年推出「公共政策網路參與平臺」以作為強化全民參與公共事務的管道。但，根據 2020 年的公民參與情形調查報告中指出，有 51.1% 的受訪者表示認同此平臺對政策是有影響力的，但仍有近半數的人持相反意見。另，調查報告中可看到僅有 28.4% 的受訪者對政府的信任感有所提升，另外有 11.6% 是信任感下降，其餘將近六成受訪者對政府的信任感沒有改變。另外，受訪者最常提到的是質疑平臺實質影響力、對政府機關回應感到失望等（國家發展委員會，2020）。雖然，政府多增設了參與的管道，讓民眾可提出有關政策決策之意見，但此參與平臺，尚無法大幅提升人們對政府的信任。由此可知，過往的經驗讓民眾有了不信任與偏見，使人民對於公民參與缺少信心，更加不再熱衷參與任何形式的公共活動，因此在推動的過程中，行政官員要不斷的加強民眾的信任（Yang, 2006）。

Fung（2015）強調創建成功的參與式治理所面臨的三個挑戰：缺乏系統性的領導、在公民直接參與上缺乏大眾或精英的共識、及參與式創新的範圍和權力有

限。當公民和政府之間存在資訊不對等或權力分配不公平時，都會成為公民參與公共事務的阻礙與問題（Kathlene & Martin, 1991）。另外，Roberts（2004）更提出公民參與會遭遇規模、弱勢團體參與、風險、技術與專業知識、時間、公共利益的困境。除此，Rosener（1981）認為公民參與存在著複雜性和價值性、缺乏契合的評估方法、缺乏可靠的測量工具等四個關鍵要素將困擾著公民參與的執行。

總而言之，公民參與涉及之議題具多元性，故需妥適應對。民眾不僅重視自己的權益，也關心社會的公平正義，因此主動要求介入或表達意見的聲音會越來越強，政府如何在已有的公民參與基礎上，對參與的途徑和方式加以檢討設計，是必須加以考量的事（陳金貴，2016）。Nabatchi（2012）提出關於好的公民參與需具備的特質，包括：高度合作、有效溝通、共享決策權、開放討論和審議、清晰簡潔的資訊材料、參與者多樣性以及針對代表性不足的群體進行招募。因此，本研究認為有效的公民參與，是需民眾與政府間相互信任、平等以及具訊息透明化的參與管道，且應培力民眾提升有關公民參與之專業知能，以提高民眾之自發行動來參與公共事務決策制定。

（四）台灣與高雄市之公民參與大事記

本研究彙整 2015 年至今在臺灣及高雄市推動的公民參與相關重要軌跡（如表 8），2015 年 1 月為臺灣首次出現參與式預算，其主要是由財團法人青平臺基金會與臺大在北投辦理，根據葉欣怡等（2016：30）¹⁰指出「在此之後，臺灣便興起了一股「參與式預算熱」（participatory budgeting boom）」。

2014 年底，前臺北市長柯文哲上任後，隨即以「開放政府，全民參與」的理念加以落實，如 2015 年 4 月 1 日正式成立「公民參與委員會」、8 月 5 日推出 I-Voting 線上公民參與投票，後續陸續推出相關公民參與操作制度化及模組化之相關行政規範，此亦開啟各地方政府對公民參與之重視與行動。而在中央部分，文化部從 2015 年底起開始推展公民審議及參與式預算實驗計畫，2017 年開始將此概念帶入長期推動的社區營造，計有 23 個鄉鎮區公所採取參與式預算方式執行社區營造，引導民眾自主參加（劉宗熹、王國政，2018）。¹¹

就六都直轄市推動情形而言，首次推動參與式預算之直轄市為臺中市，前市長林佳龍於 2015 年 4 月 26 日宣示以「中區舊城再生」為主題，開啟參與式預算；

¹⁰葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖（2016）。參與式預算在社區文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫。國土及公共治理季刊，4（4），29-40。

¹¹劉宗熹、王國政（2018）。現階段我國參與式預算推動樣態分析。政府機關資訊通報，351，46-50。

新北市則於2015年5月在新店區達觀里出現臺灣首次以地方議員工程建議款(配合款)作為預算來源推動參與式預算,同年9月由新北市政府首次主辦推動的參與式預算為勞工局(委託臺北大學)於三峽地區舉辦「三峽區身心障礙者就業促進方案參與式預算」;桃園市政府(青年局)於2016年9月首次以「青年」為對象,針對「創業、公共事務、文化」等議題辦理參與式預算;臺南市公民參與的啟始為2016年2月針對飛雁新村的開發議題,採用「願景工作坊」與「城鄉論壇」兩階段辦理方式進行,而於2019年1月市府首次啟用公共政策網路參與平臺「參與式預算」功能辦理「低碳家園暨節電空間改造」全程線上投票。

就高雄市的公民參與發展歷程而言,起始點為2016年1月市府研考會委由中山大學(社會系)辦理「哈瑪星2017生態交通盛典公民參與暨培力計畫」-「濱線文化廊道參與式預算」,因應2017年在哈瑪星辦理的生態交通全球盛典,邀集當地社區民眾針對「哈瑪星生態交通示範區」,並以「濱線文化廊道」之營造為主軸,進行提案、討論,每案20萬上限,可提出關於文化藝術、環境美化、教育活動、低碳社區等符合社區需求之方案,最終票選出5個方案由市府執行。同年4月,研考會亦委託中山大學(公共事務管理研究所)針對「婦女」及「高齡者」需求,辦理「高雄市105年度參與式預算推動計畫」,此為臺灣首次以全市範圍辦理參與式預算之首例,分區由民眾針對婦女及高齡者之需求提出方案,高齡者及婦女議題各有8項方案,最終每議題前3名提供市府納入市政規劃執行。2017年6月研考會委託高雄大學辦理「蚵子寮公民參與案」,以蚵子寮為辦理地區,培力在地公民種子並廣納地方意見,目的在於提供活絡蚵子寮發展的政策參考。2017年8月研考會再次委託中山大學(公共事務管理研究所)以前鎮區為示範區,推動「區政建設納入公民參與」,為高雄市政府首次以行政區為範圍之參與式預算計畫。2018年3月高雄市首座採用公民參與規劃設計加以改造的共融式公園為位於前鎮區竹西里的汕頭公園,於2019年10月底完工,開啟高雄市公園改造納入公民參與機制的開端,並於次年(2020年)7月30日市府修正公布《高雄市公園管理自治條例》第4條之1條文,規範新建公園或新臺幣三百萬元以上之改建工程前,需辦理公民參與機制,此亦為高雄市首次將公民參與落實於公共工程建設之中。

另,為鼓勵公務機關及基層公所辦理公民參與,2019年3月研考會辦理「推動公民參與實施計畫」,以經費實質補助各機關及公所提案推動,實施內容區分為公共政策、參與工具、資訊開放、公民培力等四大面向。而關於公民參與法制化的推進,始於2019年10月由高雄市公民監督公僕聯盟及多位市議員共同倡議提案「高雄市民參與公共政策自治條例(草案)」,但歷經兩場公聽會後仍因共

識不足而至今尚未通過。

2021年2月研考會正式成立第一屆公民參與委員會，由11位委員組成且不定期召開會議，委員背景多來自大學、社區大學、民間團體及研考會代表¹²等，主要提供研考會公參推動相關工作諮詢之功能。

表 8

臺灣與高雄市之公民參與大事記

年份	日期	臺灣	高雄市
2015	1月	臺灣第一場參與式預算在財團法人青平臺基金會與臺大社會系合作於北投社區大學推行。	
	2月10日	國家發展委員會推出「公共政策網路參與平臺」，提供眾開講、來監督、提點子及找首長等服務。	
	3月2日	臺北市政府頒佈「臺北市政府公民參與委員會設置要點」	
	4月1日	臺北市政府成立「公民參與委員會」分為「公民參政組」、「參與預算組」及「開放資料及探勘組」3組；由市長召開公民參與委員會第一次大會。	
	4月26日	臺中市政府首推參與式預算，以中區舊城再生為主題。	
	5月	新北市新店區達觀里為臺灣首次以地方議員之工程建議款(配合款)作為預算來源推動參與式預算。	
		臺北市政府制定「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」	
	7月17日	國家發展委員會頒佈「公共政策網路提議試辦實施要點」	
	8月5日	臺北市政府訂定《臺北市政府i-Voting 網路投票作業注意事項》並試行「公館商圈假日徒步	

¹² 公民參與委員會委員於2024年另納入2名青年代表。

年份	日期	臺灣	高雄市
		區」、「社子島開發」及「參與式預算」等公共議題。	
	8 月	文化部主辦並委託臺灣大學社會學系辦理「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，選定 6 個社區推動，開啟審議式社造。	
	9 月	新北市政府勞工局於委託臺北大學於三峽地區舉辦「三峽區身心障礙者就業促進方案參與式預算」	
	10 月	臺北市政府提出首版「臺北市參與式預算作業程序 (SOP)」	
	10 月 30 日	臺北市政府頒佈《臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範》 ¹³ ，建立市府及所屬各機關學校辦理政府資料開放作業遵循之機制，便利人民公平利用政府資料。	
	1 月 8 日		市府研考會委由中山大學(社會系)辦理「哈瑪星 2017 生態交通盛典公民參與暨培力計畫」「濱線文化廊道參與式預算」(社區型)
	1 月 15 日	臺北市政府訂定《臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知》 ¹⁴	
2016	1 月 20 日	臺北市政府 i-Voting 系統 (https://ivoting.taipei/) 正式上線亦為全國首創。	
	2 月 15 日	臺北市公民參與網 (網址： https://civil.gov.taipei/) 上線，提供公民參與會議資訊，便於公民參與各類型活動，以及露出其他公民參與相關訊息。	
	2 月 19 日	文化部政策【社區營造三期及村	

¹³ 2023. 7. 11 停止適用

¹⁴ 2023. 7. 28 停止適用

年份	日期	臺灣	高雄市
		落文化發展計畫(105-110年)】 「補助直轄市及縣(市)政府推動社區營造三期及村落文化發展計畫作業要點」，首次明訂提案內容採公民審議及參與式預算方式推動，將從優從先補助	
	2月20日	臺南市政府針對飛雁新村開發以「願景工作坊」與「城鄉論壇」兩階段辦理方式進行，為該市首個公民審議案例。	
	3月9日	臺北市頒佈「臺北市政府公共工程落實公民參與作業原則」 ¹⁵	
	4月		研考會委由中山大學(公共事務管理研究所)辦理「高雄市105年度參與式預算推動計畫」，議題為「婦女」及「高齡者」(議題型)
	4月20日	臺北市成立「參與式預算官學聯盟」	
	6月25-26日		「哈瑪星2017生態交通盛典公民參與暨培力計畫」辦理參與式預算實體投票
	7月15日	臺北市政府將民眾建議臺北市政府資料開放的SOP納入規範正式修訂《臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範》，讓民眾得以建議是否開放高價值資料，而非僅從官方角度來思考。	
	9月	桃園市政府(青年局)首次辦理參與式預算，以「青年」為對象，針對「創業、公共事務、文化」等議題。	
	10月22日		「高雄市105年度參與式預算推動計畫」以「婦女」及「高齡

¹⁵ 2021.6.4修正

年份	日期	臺灣	高雄市
			者」兩大議題辦理參與式預算實體投票
	11月22日		三民區公所獲文化部補助經費首次辦理公民審議暨參與式預算，於「三塊厝」產出6個方案並辦理投票(社區型)
	12月29日	文化部頒布《文化部補助辦理文化論壇作業要點》鼓勵地方政府及公民參與文化政策與文化藝術發展	
	12月29日	臺北市公民參與委員會大會通過「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」	
	3月1日	審計部於公共政策網路參與平臺之「眾開講」提供公眾「參與審計」管道，針對審計查核重點資料與民眾互動，實現公民參與監督政府。	
	3月20日	臺北市頒佈 i-Voting 新制《臺北市政府網路投票作業要點》推出	
	3月30日	臺北市頒佈「臺北市推動參與式預算制度—請提案權責機關協力事項」。	
2017	6月		研考會委託委託高雄大學試辦「蚵子寮漁村公民參與規劃案」，為全國首個以「漁港」為主題之公民參與規劃。
	8月		研考會委託中山大學(公共事務管理研究所)辦理「高雄市106年度公民參與推動計畫」，該計畫為高雄市政府首度以行政區為範圍，推動「區政建設納入公民參與」，並以前鎮區為示範區(區政型)
	5月10日	臺北市頒佈「臺北市參與式預算提案審議工作坊執行計畫」	

年份	日期	臺灣	高雄市
	2月2日	公共政策網路參與平臺增加「參與式預算」功能	
	3月		試辦「共融式遊樂設施納入公民參與計畫」，以前鎮區竹西里汕頭公園為案例，為高雄市首個採用公民參與規劃設計的公園改造案例
	4月11日	國家發展委員會公布「公共政策網路參與實施要點」建立公共政策網路參與機制	
2018	6-8月		旗山區公所執行文化部補助推動公民審議及參與式預算，選定3個示範社區，各社區10萬元。
	6-11月		高雄市新浜碼頭藝術學會受文化部補助以公民共識會議的模式舉辦文化論壇
	9月	新北市首次應用公共政策網路參與平臺「參與式預算」功能辦理以區公所為主體的社會福利線上投票。	
	10月		打狗文史再興會社以公民共識會議為範型，辦理主題為「高雄舊港區文化資產與歷史場域永續發展會議」文化論壇
	1月	臺南市政府首次啟用公共政策網路參與平臺「參與式預算」功能辦理「低碳家園暨節電空間改造」線上投票	
2019	3月6日		研考會首次辦理「推動公民參與實施計畫」，以經費補助機關及公所提案推動公民參與，實施內容區分為公共政策、參與工具、資訊開放、公民培力等四大面向
	9月		楠梓區公所獲研考會補助推動公民參與「優悠歲月，活現楠仔坑」區域文化特色計畫，為高雄第一次使用國發會「公共政策網

年份	日期	臺灣	高雄市
			路參與平臺」I-Voting，開放民眾上網投票之個案
	9月-11月		研考會委託第一社區大學、北高雄社區大學首次辦理「公民參與培力課程」) 培力在地民眾審議式民主種子人才。
	10月		高督盟及市議員共同提案「高雄市民參與公共政策自治條例(草案)」
	10月30日		高雄首座公民參與共融式公園改造完成—前鎮區竹西里汕頭公園
	12月	文化部(委託臺北大學)出版《審議民主實作手冊》	
	3-4月	基隆市出現首例市議員將其議員建議款額度提出辦理參與式預算	研考會辦理公民參與諮詢委員會2場次，徵求公民參與諮詢與建議
	7-8月		研考會委託中山大學(公共事務管理研究所)辦理「公民參與陪伴導師團隊計畫」，針對公務機關採陪伴導師訪視及提供諮詢輔導。
2020	7-10月		社團法人臺灣環境教育協會辦理公民文化論壇藉以《後勁·百年·願景工作坊》為主軸，審議主要以「願景工作坊」共同討論後勁未來藍圖發想。
	7月30日		市府修正公布《高雄市公園管理自治條例》第4條之1條文，規範新建公園或新臺幣三百萬元以上之改建工程前，需辦理公民參與機制。
	8-10月		旗山區公所執行文化部補助「廣納民意·參與造福—高雄市旗山區廣福社區109年公民審議計畫-參與式預算提案並使用國發會「公共政策網路參與平臺」

年份	日期	臺灣	高雄市
			I-Voting
	8-11 月		楠梓區公所執行研考會補助經費辦理「楠梓銀髮族金頭腦老人福利參與式預算」計畫並使用國發會「公共政策網路參與平臺」
			I-Voting
	10 月 14 日		內門區公所以「地方創生」為主題進行參與式預算使用國發會「公共政策網路參與平臺」
			I-Voting
	10 月	臺北市推動參與式預算結合高中教育頒佈「參與式預算高中職推廣教育提案獎勵及發表注意事項」	
	2 月		研考會正式成立第一屆「公民參與委員會」
	7 月		旗山區公所執行研考會補助「青銀合創 旗妙山城」旗山區 110 年公民審議計畫，以社區遊程為主題進行 I-Voting
	8 月 12 日		高雄市政府訂定《高雄市政府公共政策網路參與平臺作業要點》規範運用公共政策網路參與平臺-高雄專區
2021	9-10 月		委託高雄大學辦理「公民參與-2030 高雄願景市民會議」以公共議題平臺及多元模式的市民會議（包含：高齡社會福祉城市、創新工作環境城市、未來型智慧莊園、多元族群友善城市、城市慢生活等），提出有關高雄未來都會區域主題及策略推動方式
	10 月		高雄市岡山眷村文化協會於中山大學舉辦為期三天的審議式民主「全國眷村『以往代護』文化論壇

年份	日期	臺灣	高雄市
2022	9月		研考會委託高雄科技大學辦理「在地提案社區代誌x梓愛地方小旅行路線票選」進行I-Voting
	10月	桃園市政府研考會出版《公民審議計畫操作手冊》提供公部門及協力單位辦理實質公民審議計畫所需之程序及注意要點	
2023	6月1日	臺北市為配合參與式預算轉型公民養成，將「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」調整為「臺北市推動公民養成—公民提案與審查作業程序」	
	6-7月		研考會委託岡山社區大學辦理「深化社區特色參與式預算」—翻玩茄 chill 一夏進行I-Voting
	6-10月		研考會委託高雄第一社區大學辦理「友善環境參與式預算」，以「高雄二號運河幸福川」為標的進行提案及I-Voting
	6-10月		高雄市美濃區後生尋遊文化創生協會辦理「家離山林這麼近：美濃文化創生論壇」，藉由願景工作坊討論並擘劃美濃客庄的文化創生願景。
	6-10月		高雄市岡山眷村文化協會辦理「眷村的遠見—樂群村聚落建築群保存與再發展」文化論壇，藉由願景工作坊凝聚公民對未來樂群眷村空間規劃與再發展的共識。
	7月10日	廢止「臺北市政府公民參與委員會設置要點」 ¹⁶	

¹⁶改交由「臺北市公民提案審查會議」審查各權管機關就各案之執行期程及預算金額報告；陪伴學校專家學者5-7名取代公參委員會之參與預算組委員。

年份	日期	臺灣	高雄市
	7月11日	廢止《臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範》	
	7月28日	廢止《臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知》	
	7-10月		社團法人臺灣環境教育協會辦理公民文化論壇以《後勁地區願景規劃工作坊》為主軸，探討居民對於區域發展的共同想像。
	9月8日		研考會於公務人力發展中心舉辦「高雄市公民參與分享論壇」
	10月	屏東縣首次完成「公共政策網路參與平臺」進行參與式預算線上投票—「潮州鎮公民審議-潮州鎮老街假日散步地圖(活化建基路老街)」	
	10月12、15日		研考會委託小地方文化工作室以「公民參與網站改版」為主題採世界咖啡館形式進行討論
2024	1月		公民參與委員會納入2名青年代表參與。
	8月		完成公民參與網站2.0改版

資料來源：本研究自行整理。

(五) 台灣公民參與推動案例

1、臺北市

臺北市政府首制定「推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」並由公民參與委員會通過，其SOP分為推廣、提案審查、預算評估、預算審查及議會監督等5階段，並採漸進式，先推廣公民參與的教育訓練，市民及公部門人員觀念正確後，再推動公民參與專案，而後續亦將於執行時滾動修正。公民循SOP程序提案獲通過後，預算編列方式(各局處評估)，一是當年度預算可納入者即執行；二是當年度預算無法納入，但急迫者則動支第二預備金；三是當年度預算無法納入，且不急迫者則循預算編列程序。臺北市政府推動之執政機關為民政局，於2015年起辦理「參與式預算培訓課程」，截至2023

年底初階課程通過 27,467 人、進階課程通過 1,869 人、審議員課程通過 406 人¹⁷。2016 年初始的市級錄案 3 案，區級錄案 66 案，由提案機關負責協調整合，並訂定執行計畫，持續執行。2017 年於各區公所設立「參與式預算諮詢櫃檯」，服務項目包括受理參與式提案、提案撰寫諮詢、報名提案說明會和住民大會、參加推廣課程和其他諮詢服務。

北市府推動參與式預算的重要特色是於 2016 年 4 月由 10 所大學及 3 所社大組成「參與式預算官學聯盟」，其參與單位包括：台大、政大、台北大、北市大、世新、銘傳、師大、陽明、北醫大、中華科大以及松山、南港兩所社大，與北市府民政局、研考會、主計處、公園處、商業處、新工處及產業局等單位，以「在地陪伴」模式共同推動，陪伴內容則有「知識性」諮詢指導與「協力式」參與過程¹⁸。

2022 年底新首長上任，將參與式預算轉型公民養成，調整「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」修改為「臺北市推動公民養成—公民提案與審查作業程序」，調整重點有：1. 公民提案說明會與住民大會併同辦理，以簡化行政流程，提升民眾參加意願；2. 各權管機關就各案之執行期程及預算金額提出規劃報告，提報「臺北市公民提案審查會議」審查，取代公民參與委員會參與預算組會議審查機制，後續亦由該會議針對錄案案件執行情形追蹤及列管；3. 各錄案案件經市府年度計畫及預算審查委員會公民提案預算專案小組審查通過後，即提送年度計畫及預算審查委員會審查；4. 提案審查會議由民政局每季定期召開會議，會議成員為陪伴學校推派代表或專家學者（5 至 7 名）、主計處、研考會、權管機關、民政局及各區公所。2023 年 7 月 10 日廢止「臺北市政府公民參與委員會設置要點」，改由陪伴學校專家學者取代參與預算組委員。

2、新北市

新北市首例參與式預算之推動在新北市新店區達觀里，由議員提供地方建設經費讓民眾參與提案，而由新北市政府委託民間單位推動參與式預算之首例為新北市政府勞工局「104 年度身心障礙者就業促進方案參與式預算試辦計畫」，該計畫鎖定三峽地區作為推動範圍，藉由參與式預算方式，讓三峽在地身心障礙者透過投票方式選擇方案，決定就業促進預算的分配。該計畫自 2015 年上半年推動，與臺北大學社會學系團隊合作，陸續召開里長說

¹⁷ 資料來源：<https://iwnet.civil.tapei/education>。檢索日期：2024.3.1

¹⁸ 資料來源：<https://reurl.cc/WRQkyk>。檢索日期：2024.3.1

明會、在地 40 個社福團體及企業等分類說明會，並有 100 位身障朋友參與腦力激盪，最終產出 5 個候選提案進行票選，從提案中選出兩個方案，每案至多可獲得兩百萬元新台幣的預算補助。獲選方案之單位有一年的期間執行該方案¹⁹。

2015 年底新北市政府動物保護防疫處推動「**新店動物之家修繕工程參與式預算**」，該計畫緣由為新北市八處動物之家，收容環境不佳，遭民眾、動保團體詬病；動物保護防疫處採「參與式預算」，選定新店動物之家為示範點，開放民眾、志工、動保人士提案，決定五十萬元修繕工程經費「怎麼花」，讓更多人能參與改善流浪動物收容環境。提案資格為設籍於新北市，於動保處網站下載提案書文件，即可參加動物之家「參與式預算」提案，2015 年 10 月至 11 月邀請有意願參加的民眾現勘，了解新店動物之家實際收容環境，12 月由專業人士組成的評審小組審議提案，2016 年 1 月開放民眾投票，選出最佳方案。2016 年新北市政府城鄉發展局推動「**新店國小周邊空間活化參與式預算委託專業服務計畫**」，為促進新店國小周邊空間活化，以「空間活化」為主題、「參與式預算」為工具，委託景澤創意有限公司執行社區工作坊、提案輔導及交流、方案票選等活動。提案基地以新店國校路沿線周邊公有土地為原則，該計畫於 2016 年 7 月至 11 月辦理，包括推廣說明、社區約訪、提案培力、發表、宣傳、票選、分享交流等。提案預算總金額為 80 萬元，各提案預算金額以新台幣 40 萬元為上限，入選至少 2 個提案，由公部門於 2017 年度執行推動。

2017 年 2 月新北市政府城鄉發展局推動「**淡水文化國小週邊閒置空地參與式預算委託專業服務**」計畫，主要針對淡水文化國小南側空地活化進行參與式預算討論，為第二起參與式預算空間活化案，綠地面積約略為 1,000 坪。該計畫在淡江大學建築系及文化國小協力下，一同進行為期一個半月的環境調查及診斷，並於同年 4 月中盤點出環境現況及待改善區域。該計畫由在地民眾針對校園周遭道路、綠地及閒置空間提出 10 個環境改善提案並進行票選，獲選提案於同年 8 月執行。2017 年 4 月為響應全民節能減碳護地球，新北市政府環保局選定鶯歌區試辦「**減碳參與式預算推動計畫**」，主要是透過低碳行動與方式，希望讓在地民眾共同參與各式低碳活動，找出最適合的在地特色並加以推動，建構成低碳示範區。同年 10 月進行提案成果發表，每案最高可補助新台幣 25 萬元，總經費 100 萬元整，提案方向有「綠建築」、

¹⁹ 資料來源：截錄整理自 <https://reurl.cc/Z93rk3>。檢索日期：2024.3.1

「綠色交通」、「綠色能源」、「循環資源」與「永續生活環境」等五大主軸。2017年6月新北市政府經濟發展局推動「**新北市商圈參與式預算試辦計畫**」，透過參與式預算制度讓民眾的意見融入商圈發展中，凝聚在地意志共同思考商圈未來藍圖。該計畫選擇三峽、鶯歌、樹林地區先行試辦參與式預算。計畫推動包含五個階段，先以計畫說明會，說明各階段之作業模式，再開放讓商圈或民眾提案，之後再透過審議輔導階段凝聚共識，並採用民眾網路及實體投票方式選出最佳方案，由新北市經濟發展局編列預算於2018年度執行。

新北市政府教育局為鼓勵學校師生積極參與公共事務，推動「高級中等學校參與式預算實施計畫」²⁰，該計畫自2017年度試辦，2020年起擴大辦理至2023年，共計補助高中24校次，補助經費累計逾226萬元。該計畫目的為引導教師鼓勵學生學習公共參與、形塑公民素養，以達成民主深化，同時也提升教師參與式預算教學專業。另根據新北市政府秘書處統計²¹，新北市各局處在2019到2023年共計推動40件參與式預算案，合計執行經費達8,692萬270元。

3、桃園市

桃園市首推動參與式預算從2016年「**桃園市政府青年事務局推展公民審議及參與式預算試辦計畫**」開始，試辦由青年提案，入選之三項提案各有30萬元預算並有機會落實成為政策。2016年底工務局推動「**桃園市服務業節電參與式預算推動計畫**」，以節電為主題，邀集各服務業公會依參與式預算之方式提出符合行業需求之節電方案，再由市民及專家等決定優選方案，其過程包括節電培力課程、成立諮詢輔導團隊提供節電方案研擬過程所須之專業知識或相關執行疑問的協助、辦理審議日票選節電方案，票選出1項節電方案。2017年6月青年事務局辦理參與式預算2示範區計畫，議題設定為「龍潭美食街活化方案」以及「原青年社會企業方案」，前者是透過龍潭在地青年創意巧思，讓沈寂已久的街道恢復生命，創造龍潭新的觀光景點；而後者以原青提案，並交由原住民族投票，產出方案優先順序後執行獲選方案。同年6月，桃園市政府就業服務處委託辦理「**106年度青年職能培訓參與式預算試辦計畫**」，針對「青年職能培訓」議題，以參與式預算之精神，由青年(轄內15-24歲青年)提出符合需求的職能培訓職類與訓練方式，經兩場次工作坊討論後提出10組提案(預算金額為新臺幣100萬)，於9月、10月進

²⁰ 資料來源：<https://www.ner.gov.tw/news/64ed80049159f70007e154b5>。檢索日期:2024.3.1

²¹ 資料來源：<https://reurl.cc/K4Yb3y>。檢索日期:2024.3.1

行公開閱覽及投票。2017年7月勞動局辦理「106年度參與式預算:東南亞移工休閒育樂活動提案計畫」,以參與式預算之精神針對東南亞移工參與休閒活動型態之討論與設計,選出符合需求之方案,獲選方案列入機關下一年度辦理之育樂活動措施。參與對象為桃園市轄內東南亞移工及本市市民,預算金額為新臺幣150萬,討論過程中有台北醫學大學學生擔任小組紀錄並協助。2017年7月平鎮區公所辦理「平鎮區臺66橋下增設簡易運動設施試辦參與式預算計畫」,撥出橋下部份空間,由社區民眾作主,共同參與決定該空間應放置的設備,讓原來閒置的空間透過參與式預算的方式產生重獲新生。2017年8月工務局推動「桃園市社區環境營造-參與式預算推動示範計畫」,以北桃園及南桃園各一處示範區,進行社區公共環境改善之討論。提案類型以簡易綠美化、閒置髒亂窳陋環境整理及改善等類型為主,每案預算為100萬。2018年2月青年事務局辦理「活絡富岡參與式預算實施計畫」,以青年發動議題為主,將「青年活絡富岡」議題,與當地住民、民間團體及週遭生活圈之公民,共同討論支出的優先順序,並提出具體活絡富岡之實行方案。

根據桃園市政府出版的《桃園市政府公民審議計畫操作手冊》²²中指出桃園升格直轄市後,積極推動公民參與,其中以參與式預算為主要的推動方式,桃園公民審議計畫自2017年至2022年10月止,各機關已執行116項議題,涵蓋13個行政區及全市性議題,參與總人數迄今達8萬餘人次,累積預算總金額達1億6,000萬元。另該書亦指出桃園推動公民審議計畫的作法是由專家學者或具實務經驗人士組成顧問團(3~7名),透過公民參與平台會議,協助市府各機關規劃公民審議計畫,輔導檢視辦理情形及提供諮詢服務。2020年起委託輔導團辦理市府各機關教育訓練、定期召開輔導團會議及現地訪視各階段運作機制等,以深化及輔導協助各機關順利推動公民審議計畫。

4、臺中市

臺中市於2015年4月啟動參與式預算,首由都發局辦理「臺中市推動參與式預算試辦階段委託專業服務案」,以中區的活化再造為議題,經公共討論、審議後,總計提出29個活化中區的創意計畫,並票選出13案(每案預算100萬),最後選出6個優先提案計畫,投票方式採網路投票(i-Voting)。其推動流程根據王振成(2017)²³指出為:1. 認識參與式預算階段(提點子);

²² 張婉慈(2022)。桃園市政府公民審議計畫操作手冊。桃園市政府研究發展考核委員會出版。

²³ 王振成(2017)。參與式預算之研究:以臺中市區為例。東海大學公共事務碩專班論文。

2. 提案階段（來討論）；3. 選擇方案順序階段（去投票）階段；4. 政府執行全民監督階段（做到好）。該**參與式預算**推動計畫為都發局負責執行，預算來源由市府各局處分案負責。在計畫規劃初期，基本上僅有幾個條件：1. 每一個提案預算為 100 萬為原則；2. 提案類型無限制；3. 擴大參與十六歲以上可以參與投票。原本設定為預算無上限，但幾經與都發局商討後，試辦期間在預算來源不明確情況下，轉以每案 100 萬的預算為上限（施聖文，2021）。

繼 2015 年在中區試辦「參與式預算」後，2016 年擴大在山、海、屯區舉辦，6 月民政局辦理「**臺中市參與式預算推動計畫與總顧問團推動輔導委託案**」，範圍為中區、大里區、豐原區、清水區，先藉由住民會議提出 17 項提案於網路公告公開展覽，兩階段 i-Voting（設籍在臺中市且年滿 16 歲之市民均可網路投票，先選出 12 個入圍，再選出 6 項優先方案），最後方案交由市政府執行。2017 年 4 月，勞工局辦理「**促進青年創業參與式預算試辦計畫**」，對象以創業青年為主，提供創業議題的參與式預算，提案內容包含活絡在地經濟、鼓勵創業精神、解決社會問題及打造友善創業環境等面向。透過提案、充分討論、專家審查、投票票選等流程，票選出 2 案符合多數民意的創業政策或方案，每案預算 30 萬元，目的在於推動營造友善創業環境。2017 年 10 月續辦理「**臺中市參與式預算推動計畫與總顧問團推動輔導委託案**」，擇定辦理南區及東勢區做為範圍，各區最後入選提案數仍為 6 案，每案經費上限仍以 100 萬元為原則。

就臺中市的參與式預算推動結果，根據施聖文（2021：139）指出「臺中市 PB（參與式預算相關計畫）執行至 2018 年底，四年共計在八個行政區推動，至當年縣市首長選舉過後宣告結束」。

5、臺南市

臺南市公民參與的啟始為 2016 年 3 月前臺南市長賴清德針對「永康飛雁新村都市更新案」議題，宣示以「開放決策」方式推動，責成當時的副市長曾旭正主持專案組成府內跨局處工作小組，邀集民間相關意見團體代表進行 3 次討論，議定在飛雁新村開放決策模式中，以「願景工作坊」與「城鄉論壇」兩階段辦理方式進行，相關資料亦於同年 4 月底於開放政府平台釋出。其中，「願景工作坊」部分，為市府邀集相關專家學者、民間團體代表、開發計畫施行者、土地所有權人及市府代表等 15-20 位人員參與，針對「開發區內樹木保留」、「開發量體對地區之衝擊」、「遺址挖掘及古蹟再利用」與等三大議題進行溝通與討論，並於願景工作坊結束後，將願景工作坊結論彙整

成冊，做為第二階段「城鄉論壇」議題討論參考；「城鄉論壇」部分，採公民開放報名，以登記抽籤方式選出 100 位與會公民，分桌針對願景工作坊提出之成果內容，進行議題與決策討論，最後投票彙整成總成果報告，做為公民決策意見書，提供市政府施政決定參考²⁵。

2019 年 1 月市府以打造台南市成為一個綠能低碳節能的城市為目標，進行參與式預算的推動。共 23 個社區參與，涵蓋 12 個行政區，總計產出 14 案優勝提案進入網路投票，該案為台南首次啟用公共政策網路參與平臺「參與式預算」功能辦理「低碳家園暨節電空間改造」全程線上投票，選出 8 案低碳社區改造、1 案社區為本調適行動計畫。最後，經市民選出的提案由環保局補助社區完成改造，每件獲選的低碳家園方案補助 20 萬元，社區為本調適方案補助 30 萬元。環保局為廣邀民眾參與，提升參與式預算票選投票率，特別設立「行動投票所」，巡迴設置於官田區、學甲區、將軍區、七股區、大內區、永康區、佳里區、關廟區、柳營區及後壁區等，協助市民完成投票程序²⁶。

綜上針對高雄市及其他五都之公民參與推動歷程介紹，本研究歸納整理各直轄市推動公民參與之特色並進行比較，可發現公民參與大多仍以採用「參與式預算 (Participatory budgeting)」模式進行推動；檢視各直轄市在公民參與的議題設定上皆相當多元化，大多因應業務機關視其主責業務/政策方向加以設定推動；就公參之制度化而言，應以台北市較具完整性規範，制定多項行政制度與命令提供相關推動公務機關可依循參照之流程與作法；就協力公參推動而言，台北市、桃園市、台中市及高雄市皆有/曾推動專家輔導諮詢機制，對於公務機關推動公民參與上有極大的助益；就公參培力而言，台北市之推動具制度性並可達到深化效果，而新北市首著重紮根教育於高中階段推動學校參與式預算實施計畫，讓學生透過體驗學習 (Experiential Learning) 實踐並感受公民參與之精神。茲詳列各直轄市推動公民參與特色之比較如表 9 所示。

²⁵ 資料來源: https://www.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=40853&s=169334。檢索日期:2024.3.1

²⁶ 資料來源:參考自 <https://reurl.cc/4jep3Y>。檢索日期:2024.3.1

表 9

各直轄市推動公民參與特色之比較

直轄市	公民參與推動特色
台北市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民參與制度化以利行政機關遵循推動； 2. 設立台灣首個公民參與委員會提供專業諮詢但目前已停止運作； 3. 持續性辦理參與式預算培訓課程以培訓審議種子； 4. 由民政局主導於 12 個行政區推動區政建設之參與式預算； 5. 組成參與式預算官學聯盟落實在地陪伴模式。
新北市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 首例議員提供建設經費作為參與式預算推動之基礎； 2. 多以參與式預算模式推動多元性社會議題； 3. 紮根教育推動「高級中等學校參與式預算實施計畫」。
桃園市	<ol style="list-style-type: none"> 1 初始由青年事務局推動參與式預算試辦由青年提案； 2. 多以參與式預算模式推動多元性社會議題； 3. 出版《桃園市政府公民審議計畫操作手冊》； 4. 組成顧問團推動公民審議協助輔導檢視辦理情形及提供諮詢； 5. 委託輔導團辦理市府各機關教育訓練、定期召開輔導團會議及現地訪視各階段運作機制等。
台中市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 初始由都發局以中區活化再造為議題試辦參與式預算建立模式； 2. 成立參與式預算推動總顧問團擴大在山、海、屯區舉辦； 3. 以「行政區模式」於基層公所推動參與式預算落實公民參與。
台南市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民參與啟始為針對永康飛雁新村都市更新案議題以「願景工作坊」與「城鄉論壇」兩階段辦理方式進行； 2. 以綠能低碳節能城市為目標採用參與式預算模式進行推動； 3. 為提升參與式預算投票率設立「行動投票所」協助市民完成投票。
高雄市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 起始同時嘗試以「社區型」與「議題型」推動參與式預算； 2. 市府研考會辦理「推動公民參與實施計畫」以經費補助機關及公所提案推動公民參與讓公參多元且彈性化發展； 3. 繼北市後成立公民參與委員會提供諮詢並持續運作至今； 4. 與大學及社大合作，推動陪伴導師計畫與公民參與社區人才培力課程； 5. 制定高雄市公共政策網路參與平台作業要點，開通想提案，供公民提案； 6. 規範公園新修建需辦理公民參與機制將公參落實於公共工程建設； 7. 公民參與委員會納入 2 名青年代表參與。

資料來源：本研究歸納整理。

三、公民參與法制基礎分析

(一) 臺灣公民參與之法制依據

針對公民參與的法制基礎進行探討，本研究以憲法、行政程序法及政府資訊公開法等學界法理層面，探討目前臺灣推動公民參與之權利基礎來源。

1、憲法

根據我國憲法內之第 8 條關於人身自由；第 11 條關於意見表示之自由（人民有言論、講學、著作及出版之自由）；第 14 條關於集會結社之自由；第 17 條之參政權（人民有選舉、罷免、創制及複決之權）；第 22 條凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。因此，基於憲法相關規範內容之保障，公民參與具有法制上之正當性依據。

2、行政程序法

1999 年 2 月 3 日公布施行的行政程序法（2021 年 1 月 20 日修正），第一條即開宗明義表示「**為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法**」，故該法的制定代表政府機關重視公民參與重要性的開始。

依照行政程序法第四章關於法令規範及行政規則，行政機關及人民團體皆可提議推動公民參與相關之行政規範，第 152 條明定「**法規命令之訂定，除由行政機關自行草擬者外，並得由人民或團體提議為之**」；第五章第 163 條針對行政計畫之定義為「**係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃**」；而第 164 條接續明訂「**行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果**」。故綜合前述，依據行政程序法的相關規定，政府機關無論在行政處分、法規命令或行政計畫，皆應讓民眾有參與表達意見之機會，該法亦依據憲法賦予人民參政權中的直接創制權。

臺北市政府於 2015 年起為落實公民參與理念，應用多項公民審議工具於公共議題的討論，如：參與式預算、i-voting、公民咖啡館、公民論壇以及願景工作坊等。2015 年 3 月，制定「**臺北市政府公民參與委員會設置要點**²⁷」，

²⁷ 該設置要點已於民國 112 年 7 月 10 日由臺北市政府公告停止適用；第 162 條：行政規則得由原

成立第一屆公參委員會，此亦為全臺首創，藉以推動市政建設之透明治理、公眾參與及協同合作（協力治理），後依據行政程序法陸續制定相關公民參與之行政規則以供各行政機關推動落實之依據（詳見表 10）。該委員會作為臺灣各級政府中第一個以公民參與為核心任務的委員會組織，具有跨域的特質，除了由公部門以外的專業人士擔任委員職務，主導研議公民參與事宜外，運作上還需與第一線的行政文官及公民互動，做為橋接官民關係的跨域平臺（林煥笙、黃東益，2022）²⁸。該委員會之任務編組依照「公民參政」、「開放資料」，以及「參與式預算」三個工作討論小組協助臺北市政府推動與審議公民參與制度之相關業務。

表 10

臺北市制定相關落實公民參與之相關行政規則

施行時間	行政規則名稱	備註說明
2015.3.02	臺北市政府公民參與委員會設置要點	2023.7.10 停止適用
2015.5.20	臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項	2016.1.15 修正發布名稱及全文九點（原名稱：臺北市政府所屬各機關辦理公聽會之標準作業程序）
2015.10.30	臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範	2023.7.11 停止適用
2016.1.15	臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知	2023.7.28 停止適用
2016.3.09	臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序	2021.6.4 修正

資料來源：本研究自行整理。

2015 年 5 月制定「臺北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」，目的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，期使臺北市政府暨所屬各機關、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而制定（詳見圖 6），其條文最後（第 9 條）亦明訂

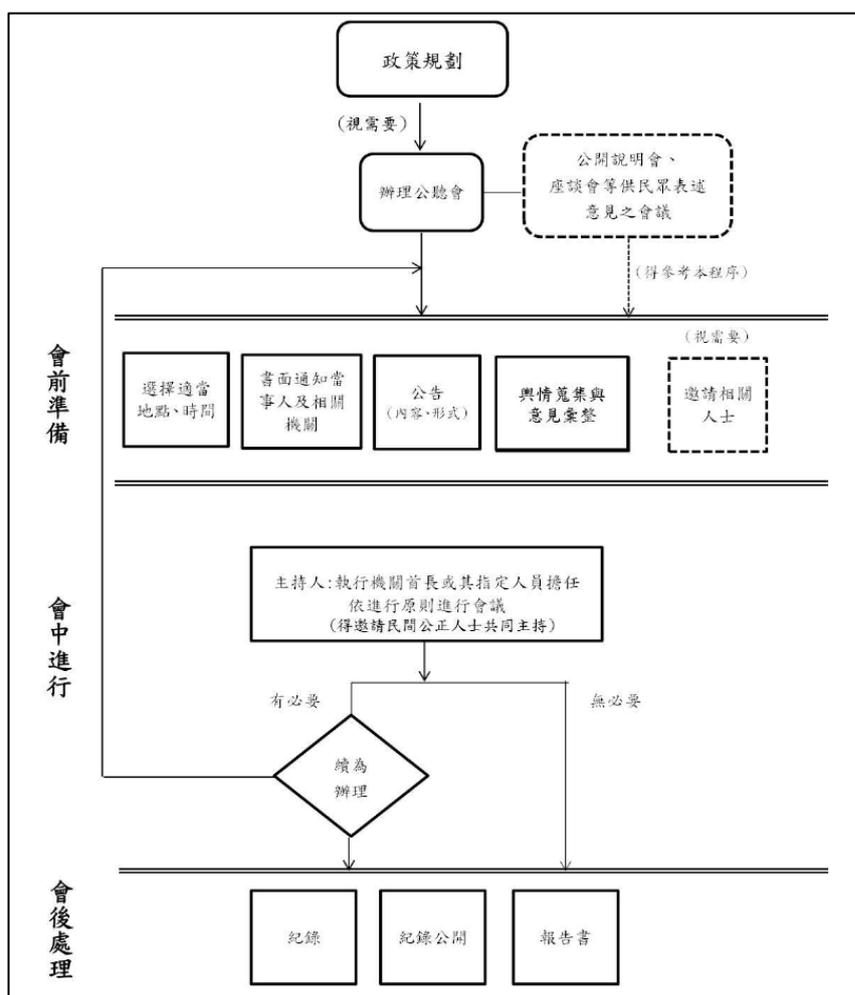
發布機關廢止之。

²⁸ 林煥笙、黃東益（2022）。公民參與及公共價值創造：以臺北市公民參與委員會為例。政治科學論叢，93，45-96。

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，得參考該注意事項規定辦理。2015年10月，基於便利人民公平利用政府資料，建立臺北市政府及所屬各機關學校辦理政府資料開放作業得以遵循之機制，制定「**臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作業規範**」。該作業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。而其中所規範的資料開放處理原則，認為各機關所管有之政府資料以開放為原則，不予開放之政府資料應檢附事由、相關資料及法令依據，再交由公民參與委員會檢視有無檢討開放必要。

圖 6

臺北市政府公聽會作業程序流程圖



資料來源：臺北市法規查詢系統²⁹

²⁹資料來源：<https://www.laws.taipei.gov.tw/>。檢索日期：2023/9/23

2016 年 1 月為提升公民參與及政府決策品質，即依據行政程序法第 159 條³⁰第 2 項第 1 款規定之行政規則，制訂「**臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知**³¹」，其訂定「世界咖啡館」之办理流程如下頁圖 7 所示，該須知明訂「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」。

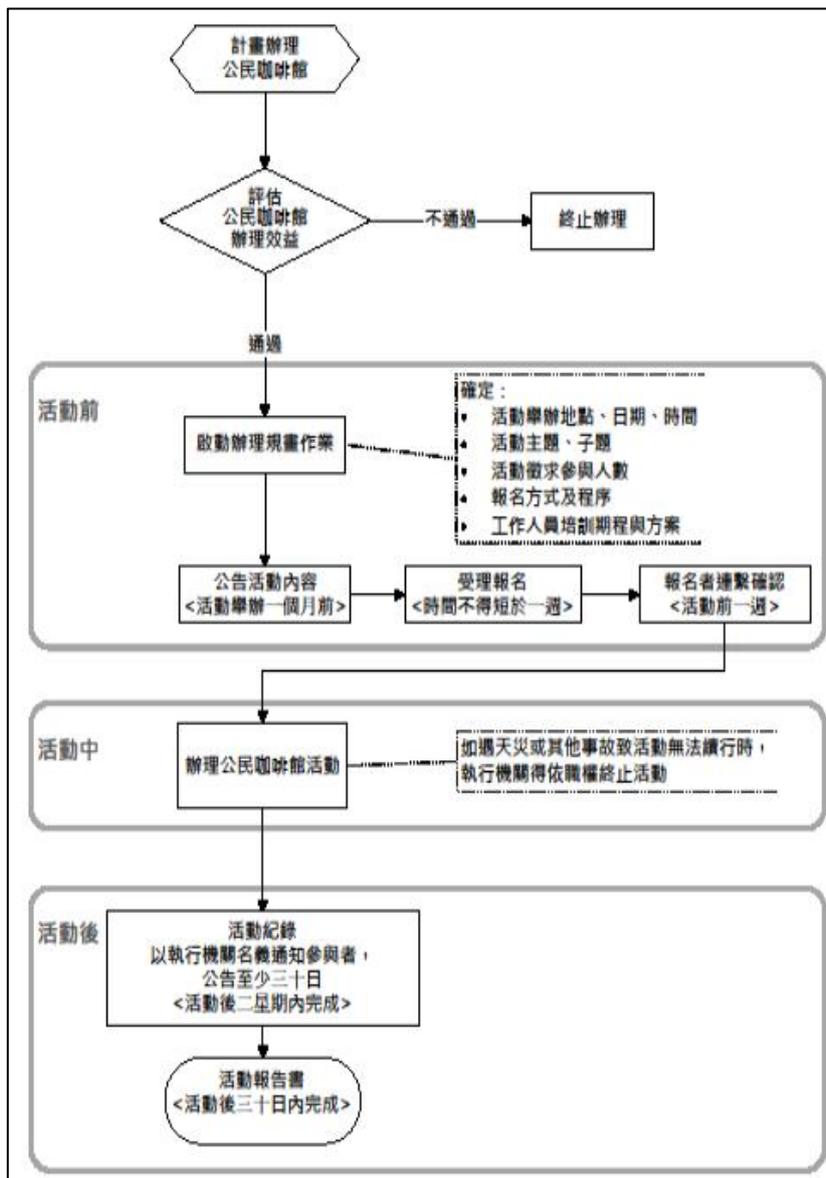
臺北市政府，為公共工程計畫落實公民參與，廣納各方意見，建立暢通溝通管道，於 2016 年依據行政程序法訂定「**臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序**」，明定標案超過 2 億元重大工程需依規定辦理公民參與相關設計機制，或是雖未達二億金額但有後續屬性之一，且情節重大者，仍應辦理公民參與：1. 改變周邊民眾或相關利害關係人原有生活之慣行；2. 屬前瞻性或創新性工程；3. 除既有公共施之維護與管理等例行工作外，涉及並影響城市景觀、綠化及生態；4. 長期改變影響交通習慣；5. 預期利害關係人將表達顯著意見或因外界關切程度高形成輿論壓力；6. 上級機關或主管機關認有必要，或涉市府重大政策、計畫道路開闢、工程特殊，經簽報機關首長同意。

³⁰ 第 159 條:本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。

³¹ 該活動須知已於民國 112 年 7 月 28 日由臺北市政府公告停止適用；第 162 條:行政規則得由原發布機關廢止之。

圖 7

臺北市府及所屬各機關辦理公民咖啡館作業流程圖



資料來源：臺北市法規查詢系統³²

3、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，立法目的於第一條明確說明「為建立政府資訊公開制度，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

³² 資料來

源：<https://www.laws.taipei.gov.tw/Law/LawSearch/LawInformation?lawId=P26B2016-20160115&realID=26-02-2016>。檢索日期：2023/9/23

之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」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）。

（二）國外公民參與法制框架案例

先進國家行政運作莫不把「公民參與」的精神以法律規範實踐之（吳英明，1993），如美國的「聯邦諮詢委員會法案（The Federal Advisory Committee Act）及「行政程序法（The Administrative Procedure Act）中均對公民或團體參與政策聽証的機會授予法律地位，使其能更有效的參與公共事務。茲列舉國外關於公民參與之法律規範以做後續分析之參考。

1、澳洲

澳洲政府於2016年8月24日發布《Protection of Public Participation Act 2008³³（譯作：保障公眾參與法案2008）》，該立法目的是保護公眾參與公共辯論和公共利益事項的權利，並防止恐嚇訴訟等手段限制言論自由，為受到恐嚇訴訟等手段限制言論自由的人提供法律保護和救濟措施。此外，該法律還為公共利益事項的報導提供保護，以確保媒體的言論自由和公眾知情權。法律重點包括：禁止對參與公共辯論和公共利益事項的人提起恐嚇訴訟；為參與公共辯論和公共利益事項的人提供法律保護，包括免費法律援助；為參與公共辯論和公共利益事項的人提供救濟措施，包括撤銷恐嚇訴訟和賠償受害人的損失；為公共利益事項的報導提供保護，包括免責和豁免權。

2、德國

德國建立關於公民參與的基本權力法源依據，主要來於基本法（Grundgesetz）、公民參與法（Bürgerbeteiligungsgesetz）；州政府制定《公民對話參與法（Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz）》，茲說明如下：

（1）德意志聯邦共和國基本法（Grundgesetz）

德國的基本法是德國聯邦共和國的憲法，於1949年制定並於1950年生效，規範包括國家的組織、權力分配、公民權利和自由等多個方面，其確保

³³ 資料來源：<https://www.legislation.act.gov.au/a/2008-48/>。檢索日期：2023/9/21

民眾的言論自由、新聞自由、和平集會權和結社自由，這些權利鼓勵公民參與政治和社會議題。基本法的內容還包括有關法律程序、政黨、選舉、地方自治和其他領域的條款，是德國政治和社會體制的核心，旨在確保公民的權利和法治。基本法的制定是為了建立一個民主和自由的德國。

(2) 公民參與法 (Bürgerbeteiligungsgesetz)

德國部分州依據公民參與法制定地區性公民參與法令，用於鼓勵和規範公民參與政府決策和公共議題討論，以提供公民參與政府決策的機會，如在城市規劃和環境議題上發聲。例如薩克森州 (Sachsen) 於 2011 年制定名為《公共參與法》(Sächsisches Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) 的法律。該法律規定在地方政府決策過程中如何進行公民參與。它包括了有關公開討論、聽證會、意見徵集和公眾諮詢的規定，以確保公民的聲音被納入政策制定過程中；漢堡州 (Hamburg) 於 2012 年通過名為《參與和民主法》(Beteiligungs- und Demokratieggesetz) 的法律，旨在促進市民參與政府事務。這項法律確定了市民參與的不同形式，包括公民諮詢、市民投票、公共論壇等；柏林州 (Berlin) 也有類似的公民參與法律，用於支持市民參與決策過程，範疇在城市規劃、預算編制和其他政府事務的參與；巴伐利亞州 (Bayern) 通過《公眾參與法》(Bayerisches Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)，規定市民參與地方政府決策的方式和程序。

(3) 公民對話參與法 (Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz)

巴登-符騰堡州 (Baden-Württemberg)，是德國西南部的一個邦，在面積和人口上都堪稱德國的第三大邦。該議會於 2021 年 2 月 3 日通過公民對話參與法 (Dialogische-Bürgerbeteiligungs-Gesetz)³⁴，其立法目的於第一條制訂：(1) 對話式公民參與的目的是探討人群中存在的對特定主題或項目的需求，透過當局與公眾之間的對話來完成的；對話式公民參與的結果記錄在報告中，這對主管機關不具有約束力；(2) 對話公民參與是行政行為的非正式組成部分，可以在行政程序之外、之前或同時進行；(3) 對話公民參與可以透過多種形式進行，特別適合論壇、圓桌會議或會議；(4) 對話公民參與是一項可以自願開展的公共任務。

上述為德國部分州內實施的公民參與法律的案例，每個州的法律可能有所不同，但共同目標是鼓勵公民參與政府事務，增加政府的透明度，並確保

³⁴ 資料來源:<https://www.landesrecht-bw.de/>。檢索日期:2023/9/21。

公民的聲音被聽取和納入政策制定過程中，制定之法律通常提供民眾各種參與機會，包括公共諮詢、聽證會、公民投票等。

3、美國

美國的公民參基本權利法源依據可包括下列法律和憲法條文：

(1) 美國憲法 (Constitution of the United States of America)：

美國憲法確立國家政府的組織結構，包括國會、行政部門和司法部門。它還確立了基本權利和自由，如言論自由、新聞自由、集會自由和請願政府的權利，這些權利為公民參與政策制定提供法律保障。

(2) 國會法律 (Act of Congress)：

國會通過的法律包括許多與公共政策和公民參與相關的法案，例如選舉法、公開會議法、聯邦資訊公開法等法律規定政府應當如何進行選舉、公開會議、和提供資訊，以確保公眾參與和透明度。1972 年制定「聯邦諮詢委員會法案 (The Federal Advisory Committee Act)」，定義聯邦諮詢委員會運作方式的法律基礎，該法特別強調公開會議、章程、公民參與和報告。

(3) 行政程序法 (The Administrative Procedure Act)：

行政機關通過行政法規，規定了政策的實施方式。公民可以參與這些法規的制定過程，提供評論和建議，以影響政府政策的執行。

(4) 司法判例：

美國的司法體系通過判決案例來解釋法律，其中一些判例確立了公民參與政策的權利和程序。例如，最高法院的判決案例可以影響選舉、言論自由和其他公民參與相關的議題。

(5) 州和地方法律：

州和地方政府也通常制定了與公民參與和地方政策有關的法律。這些法律可以規定地方層面的選舉程序、公眾參與機會以及其他政策相關事項。

(6) 公共諮詢和參與程序：

政府機構通常制定公共諮詢和參與程序，以讓公民參與政策制定。這些程序可能會根據具體政府機構的法律和規定而有所不同，但提供一個平臺，讓公民可以就政策和法規提供反饋意見。

美國 1946 年的行政程序法³⁵，是全世界第一個保障「公民參與政府決策過程權」的法律。在 1946 年制定的《行政程序法 (The Administrative Procedure Act)》，提供公民參與「行政法規之制定」的決策過程權，以監督和影響法規的制定，不滿決策時可提起訴訟，由司法部門審查行政決策以發揮「制衡」的功能。美國行政程序法和美國國家環境政策法，提供公民參與「行政法規之制定」和「核發開發許可之環評程序」的「政府決策過程權」，即希望公民皆可利用「書面意見」的機會，提供相關、必要且充分的證據，供負責決策的政府機關考慮，在決策前，指出政府錯誤的分析或推理以便即時改正。總之，美國的公民參與公共政策的法源依據是多樣化的，包括憲法、國會法律、行政法、司法判例以及州和地方法律。這些法律和規定共同確保了公民在政府政策制定和執行中的參與權利。

另值得一提的部分，1898 年紐約州議會制定的《紐約市憲章 (New York City Charter)》於 2018 年 12 月 3 日經紐約市憲章修訂委員會 (NYC Charter Revision Commission, CRC) 修正增加第 76 章公民參與委員會 (Chapter 76: Civic Engagement Commission)，並於 2019 年 4 月 1 日生效。該委員會設立目的³⁶為「加強公民參與，以增強公民信任並加強紐約市的民主，包括透過委員會自身的倡議以及與公民服務、志願服務相關的公共和私人實體的夥伴關係、公共空間管理、公民教育、參與式預算 (participatory budgeting)、參與社區委員會、公民組織和社區團體以及其他相關活動，並支持和鼓勵紐約人有意義地參與公民生活。」依據該憲章第 3200 條明定委員會的目的 (Civic engagement commission)、第 3201 條明定委員會的成員資格 (Membership of the commission)、第 3202 條明定委員會的管轄權、權利和職責 (Jurisdiction, powers and duties of the commission)、第 3203 條明定提供社區委員會協助 (Assistance to community boards)、第 3204 條明定市長機構的合作 (Cooperation of mayoral agencies)。

紐約州的公民參與委員會組織是由 15 名成員組成，任期 4 年。市長任命 8 名成員，其中 1 名成員由市長指定為主席，並進一步規定，至少兩名由市長任命的人員為政黨代表 (擁有最多的登記選民總數)；市議會議長應任命兩名成員；每位區長 (5 個行政區) 應任命 1 名成員；在任命委員會成員時，市長、議長和區長應考慮移民代表、英語能力有限的個人、殘疾人、學生、

³⁵ 資料來源:<https://e-info.org.tw/node/69896>。檢索日期:2023/9/22。

³⁶資料來源:本研究譯自

<https://codelibrary.amlegal.com/codes/newyorkcity/latest/NYCcharter/0-0-0-4479>。檢索日期:2023/9/22

青年、老年人、退伍軍人、社區團體或具有與他們合作的經驗的個人、尋求提高政府透明度和問責制或保護公民權利的倡議團體，以及歷來在市政府及其程序中代表性不足或服務不足的居民群體或類別。

公民參與委員會的功能主要在於根據參與式預算諮詢委員會的指導，在全市範圍內執行參與式預算計畫；與社區組織及公民領袖攜手合作，提升城市服務意識，協助紐約市機構制定公民參與計畫；聽取語言協助諮詢委員會的建議，制定計畫以協助英文能力有限的紐約市民參與委員會的計畫及服務，並在所有投票所提供口譯人員；為社區委員會提供協助。

4、英國

在英國，涉及公民參與公共政策的法規和相關法律通常不是單一的法律文件，而是由多個法律和法規組成的體系。以下舉例與公民參與及公共政策相關之法律和法規：

(1) 選舉法 (Representation of the People Act)：

這一系列法律規定了選民的資格、選舉程序、政治黨籍、競選活動的規定等，確保公民參與國會選舉和地方選舉的權利。

(2) 地方政府法 (Local Government Act)：

地方政府法規定了地方政府的組織和運作，包括地方議會的選舉和運作方式，以及地方政府如何參與公共政策制定。

(3) 自由資訊法 (Freedom of Information Act)：

該法律確保公民可以訪問政府和公共部門的文件和資訊，增加政府的透明度，使公民能夠更好地參與政策討論。

(4) 人權法 (Human Rights Act)：

英國的人權法將歐洲人權公約納入國內法，確保了公民的一系列基本權利，包括言論自由、新聞自由、和平集會權等，這些權利在參與公共政策討論和政治活動中具有重要作用。

(5) 公共諮詢原則 (Public Consultation)：

雖然不是法律文件，但英國政府遵循一套公共諮詢原則，確保諮詢過程公平、透明、參與性和有效。這些原則影響了政府的諮詢和公民參與政策的

方式。「諮詢民意處理原則 Consultation Principles」³⁷不是法規，算是內閣作業的「標準作業程序」，其要點如下：

- (1) 政府部會和公共團體在研擬法規草案和政策時，必須依照本「處理原則」與利害關係人溝通。
- (2) 溝通著重實質效果，而非只是遵守官僚作業行政程序。且溝通程度應與決策的潛在影響成比例。溝通的目的在於搜集充份資訊，作成明智決策。因此，應與受影響各方、專家學者、和事務官進行真正的討論。
- (3) 研訂政策有不同的階段，每個階段合適的溝通方法各自不同。溝通的理由，可能是為了瞭解各界的看法和偏好、瞭解政策可能產生的「非預期」效果、及執行上應注意的問題。
- (4) 應給利害關係人充分的回應時間。通常2至12週，視情況而定。提供給利害關係人的資訊應充份、淺顯易懂。相關文件應上網公開。
- (5) 諮詢民意儘量採用非正式、節省成本的方式，諸如：電子郵件、網路論壇、公開會議、工作小組、意見調查等。
- (6) 為了避免產生不切實際的期待，應明白說明提出諮詢民意的政策，哪些方面可以修正，哪些方面已經定案。
- (7) 為了確保公開透明和一致性，所有提出諮詢民意的案件，應集中於同一個政府網站平臺。
- (8) 為了提高參與意願，政府諮詢民意期限截止後，原則上決策者應在12週內公開說明所收到回應的件數、意見內容、和處理結果；並說明有無進一步的溝通計畫。如有延遲，也應發表聲明，說明延遲原因。
- (9) 部會首長在啟動政策決定之初，即應先徵詢其他部會首長意見。用來「諮詢民意」的參考文件，也應向其他的部會首長公開。

³⁷ 資料來源:<https://www.peopo.org/news/298117>。檢索日期:2023/9/22。

(三) 小結

公民參與的主要目的是為落實民主政治、創造公共利益、以及發揮公民的權利與義務。依照上述所整理之國內外法制基礎，多在基本憲法的保障下使公民參與法制化有其正當性。以國內而言，本研究認為 1999 年訂定的「行政程序法」可為政府機關提供實質的法源基礎，即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。2005 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，亦符合「開放政府 (Open Government)」之國際潮流趨勢。

綜觀上述各法之頒訂，其具體名稱和內容可能會根據不同的主題和政府層級而有所不同，亦由於公民參與公共政策(公共議題)所涵蓋之範疇廣泛。因此，相關法律和法規呈現多樣性的參與主題與機制。「政府資訊公開法」對於市民大眾獲取政府行政資訊可以有進一步的權益保障，惟對於公民參與之機制，仍未見明訂行政機關可遵循落實的實質參項目、流程、方式、對象、工具及經費來源等，政府機關之公務人員向來重視依法行政，恐因公民參與無法源規範，而無以適從。

臺北市政府過去依照行政程序法訂定公民參與相關行政規則成為轄下行政機關落實公民參與的依歸，但也因政權轉換後，部分行政規則遭到廢止或修正。本研究認為其乃因法律位階不高，僅為行政規則之定位與層級，而行政規則僅具指導機關功能，隨時可依行政程序法第 162 條之規定「行政規則得由原發布機關廢止之」。故，未來或可再研議本市公民參與法治位階提升之必要性，建立較高層級之公民參與指引規範，如依照地方制度法第 25 條「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例」。2019 年高雄市雖有由民意代表及民團代表提議制定「高雄市公民參與公共政策自治條例草案」(草案內容請參閱附錄三)，但因民團與行政機關對自治條例之內容及相關配套未有高度共識，因此目前已暫時擱置。

本研究認為公民參與法治位階的提升實是最終的目標，是可使公民參與理念持續性推進與朝向公民社會之穩固基石，可避免「因人成事，因人廢事」之情勢發生，公民參與成效不斷之經驗積累，才得以讓民主治理穩定且持續性的有效推展。但，本研究亦認為在民間團體倡議理念與行政機關推動現實之間未取得高度共識前，仍可先朝向「完備公民參與制度化」，擬定可供機關推動公民參與之相關行政作業規則或命令，規範公民參與具體實施做法、工具及流程等，讓行政官僚之公參推動作為有所遵循。

四、國發會公共政策網路參與平台分析

(一) 參與平台設立脈絡

公民對政府的參與是公共行政中的一個核心問題，而 Choi and Song (2020) 則指出在公民參與計畫中缺乏公民的參與一直是政府領導者和管理人員面臨的一個挑戰。近年政府配合社群的發展，加入電子化公民參與途徑，更貼近民眾的想法，民眾也更有機會向政府表達意見（陳金貴，2016）。我國於 1999 年公布並自 2001 年施行《行政程序法》，規範行政機關在行政處分、法規命令或行政計畫中，皆應該讓人民有參與表達意見的機會，並於重大行政處分進行聽證程序，作為當事人參與行政行為決定之途徑，顯示政府開始重視公民參與的重要性（臺灣開放政府國家行動方案，2021）。

政府與公民關係的強化，可源自 2011 年由美國主導聯合八個國家（包括巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、英國、美國）創設「開放政府夥伴關係聯盟（Open Government Partnership, OGP）」，為國際主要的開放政府組織，倡議的四個核心價值為**透明（Transparency）**、**參與（Participation）**、**課責（Accountability）**、**涵容（Inclusion）**，強調政府與公民社會間的合作共創。因此，台灣為實踐開放政府理念，2015 年創建「公共政策網路參與平臺」正式上線，作為全民參與公共事務的常設管道之一，開啟公民參與的新時代。

我國行政院和立法院於 2020 年按照 Open Government Partnership (OGP) 標準，首次推出符合國際規範的行動方案，於 2021 年正式施行臺灣首部開放政府國家行動方案，而其中一項重點承諾事項即為「擴大公共參與機制」（如下頁圖 8 所示）。該行動方案勾勒推動開放政府的政策方向，與公民社會共同探索開放政府在政策實踐上的各種可能。根據統計資料，國民提議（提點子）上線服務至 2020 年 12 月止，提案數超過 7,000 個，進入附議之議題數有 3,713 項，附議數累計約 160 萬人次。

圖 8

台灣開放政府國家行動方案承諾事項



資料來源:張富林 (2021)

國家發展委員會依據 2014 年 7 月 28 日「經貿國是會議」全國大會總結報告之共同/多數意見「針對公共政策議題，建議政府參考美國白宮網站“*We the People*”，成立國家媒體提案中心，透過網路平臺披露政策訊息，強化公民監督。同時，建立網路社群參與的標準作業模式，或常態性的公民線上討論平臺。」之訴求，於 2015 年 2 月 10 日建置「公共政策網路參與平臺」(<https://join.gov.tw>)，作為全民參與公共事務的常設管道。同年 7 月公布《公共政策網路參與實施要點》，第一章第一條即說明「為建立公共政策網路參與機制，提供具有我國國籍或持有我國居留證者於「公共政策網路參與平臺」就我國公共政策提供創意見解或政策建言，及透過附議過程，形成共識，並提供機關研訂重大政策、法規草案，或於執行重大政策時，將該政策或法規草案開放討論，徵集各界意見，協力擴大施政量能。

根據《臺灣開放政府國家行動方案 (2021-2024 年)》中指出，經由公民社會的倡議，以及公部門回應，積極推動開放政府相關政策，近年建置公共政策參與平臺、增設各部會開放政府聯絡人、舉辦總統盃黑客松等，透過網路科技將原本分散於社會各處的意見，轉化為政策創新的驅動力，透過協作共享，將民間創新的力量帶入政府部門，共同針對政策或民眾生活上的難題，激盪出新的解決方式。藉由開放的政府資訊，引入民間參與及監督力量，以促進政府為民服務效能³⁸。

³⁸資料來源:國發會網站 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=70C16EE6C4E9C1C5。檢索日期:2023/9/23

有此可知，為了讓民眾能就身旁的公共議題提出建言，或要求民意代表、行政單位能審慎思考人民所真正所需，並藉此有效的讓公共利益藉由提出政策的方式加以實施，故公共政策網路參與平臺隨之應運而生（呂嘉穎，2022）。

（二）參與平台內容架構

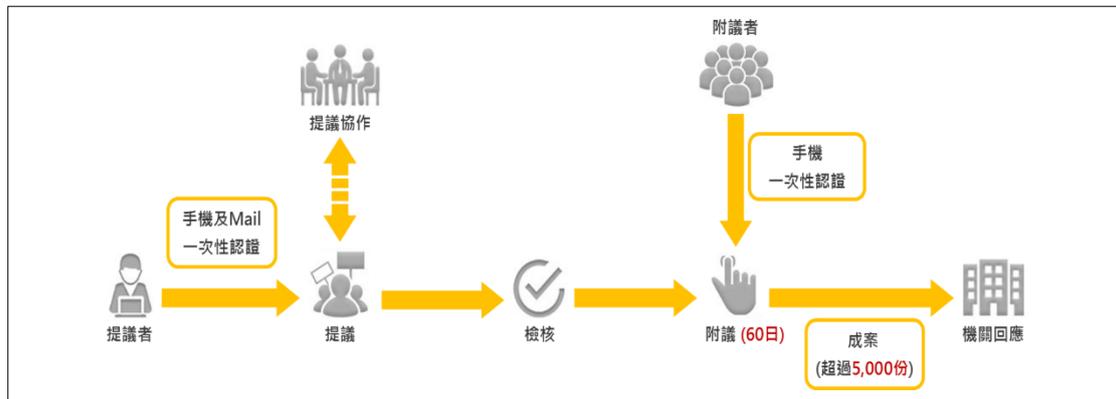
藉由國發會公共政策網路參與平臺，民眾可了解公共政策內容與進度，提升資訊透明度，另針對公共政策議題，建立常態性的公民線上討論平臺，因應資訊流通快速的現代化社會，可提升青年世代的民主參與度。由國發會建置的 Join 平臺，具備四大功能（楊世華等，2018），包括：

- 1、提點子：民眾可針對公共政策提出新見解或建議，藉由附議的過程，凝聚眾人共識，協力推動施政。
- 2、眾開講：針對各部會規劃推動中之政策及法規草案，公開徵詢民眾意見，廣納建言。
- 3、來監督：公開政府各計畫執行概況之資訊，施政成效透明化，透過民眾力量一起監督政府執行。
- 4、找首長：民眾想詢問、想建議、想了解更多資訊的議題，可以直接投遞信件至相關機關首長信箱反映，是與政府對話的管道之一。

葉娟妤（2018）指出除了由政府主動提供資訊外，公民參與強調政府賦權（empower），民眾在議程設定、政策提案、政策對話中與政府是平等的雙向夥伴關係，民眾在參與討論之外，也能夠透過投票、連署、參與式預算等方式參與政策制定的過程。在公共政策網路參與平臺，民眾可以透過「提點子」就自身關切的公共政策提供創意見解或政策建言，再經過 60 天的附議期間，若超過 5000 人認同附議即成案，對於成案的提議，主管機關將在 2 個月內具體回應參採情形，並公布於平臺，流程如下頁圖 9 所示。

圖 9

公共政策網路參與平臺—「想提議」提議附議流程



資料來源:國發會網站³⁹

目前在公共政策網路參與平臺中的功能，包含「想提議」、「來附議」、「眾開講」、「來監督」、「找首長」、「參與式預算」、「協作會議」、「參與審計」、「縣市專區」等 9 項服務，具整合提案聯署、公開徵詢、公共監督、首長信箱等功能。民眾提案可直接分派至權責單位處理，並在平臺上回復，公開透明的流程能夠達成政府與民眾、甚至民眾與民眾之間的友善討論，透過統整蒐集、組織、分析等系統報表的設計，權責機關也能更容易瞭解討論的內容。

根據公共政策網路參與平台促進公民參與的統計資料顯示，至 2020 年 8 月底已超過 2,086 萬人次造訪；「眾開講」有 146 個政策議題及 4,545 個法規及法律命令草案預告開放徵詢；「提點子」提案數累計 9,026 則，成案數已達 202 則，成案經機關研處後，全案參採率 19%、部分參採率 29%；「來監督」自 2017 年 3 月 29 日上線提供民眾關心重大計畫執行概況迄 8 月底執行中計畫有 2,349 項及已完成之計畫 1,327 項（國家發展委員會，2020）。

（三）高雄市相關之提議與分析

本研究計畫檢視公共政策網路參與平台中的「想提議」、「來監督」及「參與式預算」，分別以「高雄市」作為關鍵字進行搜尋，檢視內容再剔除相關性程度較低之部分，提出以下分析內容：

³⁹ 資料來源:https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=70C16EE6C4E9C1C5，檢索日期:2023/9/18。

1、想提議與來附議

本研究計畫搜尋檢視全國性「想提議」後的結果並進行整理分析，發現與「高雄市」相關的提案共計有 85 案⁴⁰（如表 11 所示），其中進入附議階段⁴¹的有 48 案，未進入附議階段的有 37 案。就附議數而言，有其他民眾附議的 48 案，共計有 6,254 的民眾附議，平均每案約有 130 位民眾附議。就提案議題內容分析，多數以交通建設提議居多，就民眾附議的 48 案中，與交通建設相關的提議就有 21 案，如捷運建設、輕軌建設、國道 7 號、行人路權、高鐵延伸、鐵路優化等議題，約佔 43.8%。有此可知，民眾對於生活環境中的交通設施軟硬體的課題關切度較高。

表 11

公共政策網路參與平台「想提議」與高雄市相關之提案內容與附議數

民眾提案	是否進入附議階段	附議數
1. 請於新北市、高雄市、台中市、台南市、桃園市五大直轄市建設海釣公園	是	2069
2. 落實眷村文化精神、停止反人性之迫遷	是	740
3. 反對行政院教育部依照《高級中等教育法》，將國立高中職轉移至各直轄市政府教育局，變更為市立高中職。	是	447
4. 為改善學童學習品質，建請於各級中小學教室內裝設空調設備	是	430
5. 國道七號儘速動工	是	354
6. 高鐵延伸「左營方案」改為「高雄方案」，並評估是否再由屏北延伸臺東！	是	348
7. 機車停車格全面收費，停放於車格內之公共及租賃自行車比照費率收費辦理	是	246
8. 目前的選舉補助款 需要修定：定上限、任期未任職做滿 75%任期，全數追回補助款	是	217

⁴⁰ 資料整理至 2023 年 9 月 21 日止。

⁴¹ 2015 年公布的公共政策網路提議試辦實施要點中規定我國國民得參與附議，一旦參與不得取消附議，於 45 日完成二階段始能成案。第一階段需於 15 日內取得 250 份附議數，第二階段需於 30 日內取得 5,000 份附議數。2018 年公共政策網路參與實施要點修訂為一階段附議，提議應於六十日內完成五千份附議，始能成案。

民眾提案	是否進入附 議階段	附議數
9. 增修酒駕傷及兒童與學區酒駕重懲條例	是	158
10. 學校導護不應由教師擔任執勤工作、亦不得強制 要求教師值勤	是	139
11. 臺灣鐵路管理局高雄機廠永久保存	是	126
12. 不依照傳染病防治主管機關的規定作息，一律以 刑法處罰	是	116
13. 興建屏南快速道路和高屏快速鐵路系統	是	72
14. 國道 1 號延伸至恆春案	是	65
15. 台灣禁止販賣以及生產菸，以及限制檳榔栽種	是	53
16. 修正《公職人員選舉罷免法》第三節候選人之第 26 條	是	50
17. 於「國家公園」、「國家風景區」、「國家森林遊樂 區」等設置 ARM 自動資源回收機，減少垃圾棄置 影響環境	是	46
18. 高雄老屋大火 46 死，正視高房價讓人民有安全、 有完整消防設備房屋可住	是	45
19. 透過試養政策，提升流浪動物的收養率	是	44
20. 台 61 線延伸至臺南、高雄市區	是	41
21. 臺灣鐵路管理局高雄機廠永久保存	是	40
22. 提高棄養寵物的罰則:有效落實動物零安樂死政策	是	40
23. 育兒津貼或托育補助 申請方式優化	是	33
24. 臺灣西部高速鐵路以主線形式延伸至屏東縣東港 鎮和林邊鄉	是	33
25. 提高機車道限速到最高 50 公里	是	32
26. 讓污染區域的人民，有更好的保障	是	24
27. 許多縣市都不執行強制垃圾分類，為了環境更好 以及還下一代乾淨土地，有必要由中央統一全國 事權強力推展分類	是	24
28. 政府應處理核廢料、南部空污、高雄自來水與火 力發電問題	是	22
29. 重新啟動東港觀光鐵道計畫並延伸至高雄市區	是	21

民眾提案	是否進入附 議階段	附議數
30.希望能立法規定只能以人道屠宰的方式殺死海洋 生物	是	19
31.高鐵屏東延伸案，將左營站更名為高雄站，屏東 站改在枋寮鄉	是	19
32.將現行行政區劃修正，合併縣市	是	18
33.全台行政區整併為 8 個大市	是	17
34.改進政府量能—重新檢討政府受理「同一事由一再 陳情」或「短期密集性」之人民陳情做法	是	13
35.臺南-高雄間快速客運	是	13
36.建議高雄市與屏東縣合併	是	10
37.國 10,台 86 延伸至六龜以上	是	10
38.市區快速道路納入「市道」主要公路系統基準	是	9
39.高雄市工業城市轉型	是	9
40.調整行政區有效整合區域資源	是	9
41.建議在高雄五輕原址規劃 20 公頃的社會住宅用 地，由經濟部主導協辦	是	7
42.建議南橫公路改走屏東到台東路線	是	6
43.屏東縣併入高雄市	是	5
44.請行政院交通部辦理高鐵延伸屏東再延伸旗山區 和潮州鎮之可行性研究	是	5
45.興建地下宮殿	是	4
46.台一線高雄段高架化	是	3
47.興建台一線台南端至屏東端之快速道路	是	3
48.拖吊業營業時間全國一致性	是	0
49.六都的路名改為現代化的路名	否	-
50.高雄市國中期末段考取消到校考試改為線上	否	-
51.設立旗津博弈特區促進南臺灣觀光	否	-
52.建議將高雄「環狀輕軌」更改為高雄「福康安輕 軌」	否	-
53.將高雄捷運「市議會站」更名為「前金站」	否	-
54.桃園、新北、台南、及各縣市的工廠鍋爐空污排	否	-

民眾提案	是否進入附 議階段	附議數
放標準應加嚴。台北市、台中、和高雄也都已加嚴!		
55.學校的營養午餐太貴了	否	-
56.高雄市某動物醫院摘錯器官導致其寵物死亡	否	-
57.高鐵延伸屏東應從左營到高雄再到潮州	否	-
58.建議將見城計畫大幅擴大為「鳳山縣舊城復改建暨蓮池潭風景區公辦都更計畫」	否	-
59.傳染病防治期間，違反居家檢疫/居家隔離外出趴趴走者，除了公布姓名照片罰款之外，應判刑半年以上。	否	-
60.建議行政院輔導高雄市政府課徵投資型房屋稅，合併於房屋稅課徵	否	-
61.教育部應修正『國民中小學教師授課節數訂定基準』，明訂全國所有國民中學各科教師每週授課最高 18 節	否	-
62.高雄市新增滑板場地並推廣進校園，來培養基層滑板選手，來為國爭光	否	-
63.建議行政院將勞動部降格或予以汰除以減低人民稅金之浪費，因為其轄下之勞動局無任何保障勞工之手段	否	-
64.高雄市垃圾車要有垃圾車動態 app	否	-
65.取消所有交通違規檢舉獎金，回歸正義初衷	否	-
66.交通部鐵道局應停止高雄捷運紅線南延屏東縣東港鎮	否	-
67.檢舉違規給獎金，杜絕三寶你我行	否	-
68.陳請增開南岡山捷運站紅 70 接駁公車 20:00 及 21:00 班次，以利阿蓮、田寮區民眾搭乘大眾運輸之需求	否	-
69.興建高雄往返旗津的新橋條或過港隧道	否	-
70.覆鼎金改建公園在即，請將地藏菩薩原地保留，具歷史意義墓碑由高雄市政府收藏研究	否	-

民眾提案	是否進入附議階段	附議數
71.中正交流道交通燈號管控	否	-
72.建議在高雄五輕原址規劃 20 公頃的社會住宅用地，由經濟部主導協辦	否	-
73.中華民國（台灣）設立五都一區,並廢除台灣省和福建省（廢除台灣省政府和福建省政府以及台灣省諮議會）	否	-
74.高雄市龍發堂有其存在之必要性	否	-
75.高鐵南延至駁二藝術特區（高雄港站）	否	-
76.請交通部積極評估高鐵延伸潮州火車站之可行性並完善配套措施	否	-
77.因無法律可管制私人種植之樹木影響交通，故盼望能新增法條	否	-
78.高鐵延伸「左營方案」改為「高雄方案」，並評估再由屏北延伸臺東；暫緩高屏東西向快道興建及南迴線雙線化！	否	-
79.將臺灣高鐵左營支線方案東延六塊厝更改為高速公路「國道九號」並延伸至楓港	否	-
80.取消路邊停車當日無上限制度	否	-
81.全國行政區重劃	否	-
82.高雄市橋頭區甲昌路與甲樹路口號誌改善	否	-
83.交通平權-高屏地區交通問題改善	否	-
84.重大虐童事件，應幼兒園「廢止設立許可	否	-
85.修正《公職人員選舉罷免法》第三節候選人之第 26 條	否	-

資料來源:本研究整理自公共政策網路參與平台「想提議」。

公共政策網路參與平台為各縣市的公民網路參與設置「縣市專區」，其中亦有四大功能，分別為「想提議」、「來附議」、「眾開講」、「參與式預算」。本研究亦整理「想提議」中的提案內容，如表 12 所示。從 2021 年 12 月至 2023 年 9 月為止，共計有 13 件提議，其中進入附議階段的有 10 件，佔比為 76.9%。附議數最高的提議為 2022 年 9 月 1 日提出「請高雄市政府積極向中

央政府爭取捷運青線（民族高鐵線）的興建」；其次為 2022 年 6 月 21 日提出「請市政府大肆興建改善眾多公園、建設設施的同時，請還給寵物一塊該屬於他們可以自由奔跑的草地！」。本研究亦觀察發現，13 個提議中有近半是與交通建設有關，且各提案的留言總數及關注總數皆普遍不多。

表 12

參與平台之縣市專區—高雄市「想提議」

時間	提議	附議階段	回應數與關注
2021/12/22	1. 可以舉辦親子共融活動？	附議數：20	留言總數 2 關注總數 0
2022/1/12	2. 高雄市立鳳山醫院設立公車站牌供就醫民眾搭乘	附議數：15	留言總數 0 關注總數 1
2022/6/21	3. 請市政府大肆興建改善眾多公園、建設設施的同時，請還給寵物一塊該屬於他們可以自由奔跑的草地！	附議數：374	留言總數 28 關注總數 5
2022/8/26	4. 市民可以使用郵局以外的金融機構帳戶，領取高雄市政府與中央政府的補助、津貼、年金等。	附議數：10	留言總數 1 關注總數 1
2022/9/1	5. 請高雄市政府積極向中央政府爭取捷運青線（民族高鐵線）的興建	附議數：652	留言總數 9 關注總數 20
2022/9/19	6. 輕軌未施作路段（愛河之心—凱旋公園）停工另闢捷運串連紅、橘線	附議數：9	留言總數 4 關注總數 2
2023/1/4	7. 請高雄市政府積極向中央政府爭取銀線捷運（蓮潭本館線）延伸仁武區的可行性研究	無	留言總數 1 關注總數 0
2023/3/21	8. 取消改建九如橋	附議數：2	留言總數 2 關注總數 0
2023/4/20	9. 在地新創企業 招商優先補助條款	附議數：5	留言總數 0 關注總數 0

時間	提議	附議階段	回應數與關注
2023/6/6	10. 將高雄區會考計分方式，改為基北區計分方式，對有一弱科學生較為公平	附議數：14	留言總數 2 關注總數 1
2023/9/21	11. 請賦予飼主本於市民的尊嚴牽領寵物搭乘大眾運輸工具的权利。	無	留言總數 0 關注總數 0
2023/9/21	12. 高鐵延伸屏東案	無	留言總數 0 關注總數 0
2023/9/21	13. 室內網球場或室外網球場加蓋	附議數：0	留言總數 1 關注總數 0

資料來源：本研究整理自公共政策網路參與平台—縣市專區「想提議」。

2、來監督

「來監督」服務介面主要提供年度政府計畫執行概況資訊，以提供民眾了解進而監督部會之施政。本研究計畫於「來監督」介面，以「高雄市」為關鍵字進行搜尋，檢視搜尋後的結果並進行整理分析，發現與「高雄市」相關的政府計畫共計有 59 件（如表 13），其中以交通部之建設計畫最多，計有 26 件，占總計畫件數的 44.1%；其次為經濟部有 12 件，約佔總件數的 20.3%；第三內政部有 5 件，佔總件數的 8.4%。其後依序為農業部（4 件）、財政部（3 件）、衛福部（2 件）、海委會（2 件）、國軍退除役官兵輔導委員會（2 件）、文化部（1 件）、教育部（1 件）、法務部（1 件）等。本研究發現，各部會計畫所提供的資訊實可讓民眾了解計畫內容，包括執行成果、計畫期程、經費達成率等，但觀察發現各計畫可提供民眾留言及關注，但就數量上來說甚為稀缺。

表 13

參與平台「來監督」中與高雄市相關之政府計畫內容

部會	計畫名稱
交通部	1. 國際商港未來發展及建設計畫（111~115 年） 2. 臺灣國際商港未來發展及建設計畫 106-110 年-高雄港、安平港實質建設辦理部分

部會	計畫名稱
	3. 南星土地開發計畫
	4. 高雄都會區大眾捷運系統都會線（黃線）建設及周邊土地開發計畫
	5. 生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）6年（111—116年）計畫
	6. 高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸線（第二階段）捷運建設
	7. 鐵路行車安全改善六年計畫（104至111年）
	8. 高雄捷運延伸環線規劃作業
	9. 高雄機場滑行道系統改善工程
	10. 高雄市區鐵路地下化計畫（含左營及鳳山）
	11. 國道7號高雄路段計畫
	12. 高雄機廠遷建潮州及原有廠址開發計畫
	13. 高雄都會區大眾捷運系統黃線建設計畫
	14. 新臺澎輪營運及國造案
	15. 高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設計畫
	16. 高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸線（第一階段）暨周邊土地開發計畫
	17. 高雄港及安平港港區碼頭及相關設施整建工程計畫
	18. 購建郵政局所計畫
	19. 高雄都會區大眾捷運系統小港林園線建設及周邊土地開發計畫
	20. 生活圈道路系統建設計畫（公路系統）8年（104-111年）計畫
	21. 遊憩親水計畫
	22. 高雄環狀輕軌捷運建設計畫
	23. 高雄市區監理所苓雅監理站遷建計畫
	24. 高雄港客運專區建設計畫
	25. 生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）4年（104-107）計畫
	26. 高雄國際機場新航廈第1期工程計畫
經濟部	1. 高雄海洋科技產業創新專區
	2. 高雄軟體園區第二園區第一棟大樓興建計畫
	3. 全國循環專區試點暨新材料循環產業園區申請設置計畫
	4. 土壤液化潛勢調查與公開
	5. 曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水計畫-台水公司

部會	計畫名稱
	6. 高雄學府循環住宅投資計畫
	7. 高雄市前鎮區光華段建屋出租投資計畫
	8. 高雄橋中建屋出租投資計畫
	9. 高雄海洋科技產業創新專區公共建設計畫—第二期
	10. 高雄港洲際貨櫃二期大林石化油品儲運中心投資計畫
	11. 地下水保育管理暨地層下陷防治第2期計畫(104~109年)
	12. 臺北及高雄中央調度中心大樓新建工程
內政部	1. 推動新市鎮開發建設
	2. 生活圈道路系統四年(104-107)建設計畫
	3. 內政部移民署南區事務大隊大隊部及高雄市專勤隊辦公廳舍新建工程中長程計畫
	4. 義消組織充實人力與裝備器材中程計畫
	5. 內政部移民署南區事務大隊大隊部及高雄市專勤隊辦公廳舍新建工程中長程計畫(第2次修正)
農業部	1. 前鎮漁港建設專案中長程計畫(110至113年度)
	2. 建構農產品冷鏈物流及品質確保示範體系
	3. 公共服務據點整備—公有危險建築補強重建(中央自辦)(公務)—高雄區農業改良場
	4. 公共服務據點整備-公有危險建築補強重建(中央自辦)(公務)-漁業署
財政部	1. 公共服務據點整備—公有危險建築補強重建(中央自辦)(公務)—財政部所屬
	2. 財政部高雄國稅局及勞動部職業安全衛生署合署興建所屬單位辦公廳舍計畫
	3. 第六貨櫃中心軌道式貨櫃檢查儀及儀檢站建置計畫
衛福部	1. 長期照顧十年計畫2.0
	2. 急性傳染病流行風險監控與管理第三期計畫
海洋委員會	1. 海巡艦艇碼頭強化計畫
	2. 高雄海巡隊南沙分隊營舍新建工程計畫
國軍退除役官兵輔導	1. 高雄榮民總醫院健康照護大樓新建計畫
	2. 提升失智照顧量能長照忘我園區(109-112年)中程計畫

部會	計畫名稱
委員會	
文化部	1. 「跨藝匯流·傳統入心」-國立傳統藝術中心公共建設跨域加值發展計畫
教育部	1. 國立高雄大學多功能學生活動中心新建工程
法務部	1. 法務部廉政署、法務部法醫研究所及臺灣高雄地方檢察署共同撥用六合營區辦公廳舍整修計畫

資料來源：本研究整理自公共政策網路參與平台「來監督」。

3、參與式預算

本計畫整理參與平台網站中「縣市專區__高雄市」中的「參與式預算」，詳列如表 14 所示，從 2019 年至 2023 年 9 月為止，共計有 9 案是採用參與平台網站中的網路投票功能，其中涵括的公共性議題包括：文化行銷、地方創生、社區營造、高齡照顧、社區遊程、環境營造等；推動的單位中，有 5 案是由地方基層公所執行，佔比約為 55.6%。

表 14

2019-2023 年高雄市參與式預算__線上提案一覽

年份	提案名稱	執行單位
2019	「優悠歲月，活現楠仔坑」區域文化特色行銷計畫	楠梓區公所
2020	高雄市內門區 109 年公民參與地方創生線上投票	內門區公所
2020	「廣納民意 參與造福」 高雄市旗山區廣福社區 109 年公民審議計畫	旗山區公所
2020	「楠梓銀髮族金頭腦 老人福利參與式預算」	楠梓區公所
2021	「青銀合創 旗妙山城」旗山區 110 年公民審議計畫	旗山區公所
2022	在地ㄟ提案社區ㄟ代誌x梓愛地方小旅行路線票選	高雄市政府研考會
2023	112 年度深化社區特色參與式預算—翻玩茄 chill 一夏	高雄市政府研考會
2023	高雄市第一殯儀館園區指示牌參與式預算	高雄市殯葬管理處
2023	112 年參與式預算計畫—高雄二號運河幸福川友善生活設計	高雄市政府研考會

資料來源：本研究整理自公共政策網路參與平台「高雄市__參與式預算」。

(四) 網路公共參與的反思

綜整及分析上述與高雄市相關的公共政策網路參與平臺之民眾參與情形，可以發現不論是在提議數、留言數、關切數等，皆顯見參與之人數並不太高。本研究認為一般民眾針對日常所發現或觀察到的公共議題，進而能夠提出解決的建議，實屬不易。林宛萱等（2020）研究指出，若民眾想要在電子平臺上成功地倡議一項提案，則他們可能要考慮與利益團體合作，以增加提案通過門檻的機會。對利益團體而言，他們應思考如何形塑提案的形象以及框架，以提高通過門檻的可能性。根據 Choi and Song（2020）指出我們不應將當前公民規範的缺失視為既定條件，而僅著重處理技術驅動因素（如有用性、易用性），應更多關注於如何透過適當方式增加個人社會資本（例如，良好的公民規範，即積極的、知情的、充分關注的公民）、程序、體制和政治改革，以增加電子參與的公民人數。

現今社會對與網路平台使用的程度越來越高，故希望透過網路政策平台提案的方式，實現公民參與的可能，確實各縣市政府亦逐漸重視。新型態的網路公民參與模式，需要時間來提升民眾的科技接受度、參與意願以及孰悉網路平台操作方式，始能讓市民認同此項政府部門與民眾間的交流途徑與工具。以台北市為例，建置有「公民提案參與式預算參與平台⁴²」、「台北市公民參與網⁴³」、「i-Voting 平台⁴⁴」。其中，i-Voting 平台的服務功能可與公共政策網路參與平臺的服務直接串聯，以提升民眾的接觸與使用度，此舉或能提供主管單位未來在調整優化「高雄市公民參與網」之參考，建立一個更為良善且具成效的溝通互動模式。而要達成網路公民參與，不僅僅只靠硬體設備的建構、減低數位落差問題，更需深化民眾認同及對公民社會運作的責任。

⁴² 網址 <https://pb.taipei/>

⁴³ 網址 <https://civil.gov.taipei>

⁴⁴ 網址 <https://ivoting.taipei/>

參、高雄市公民參與的發展現況

為了落實民主精神、確保公民參與公共治理及政策研議的正當性、並鼓勵公民以公私協力關係來創造公共利益，高雄市政府自 2016 年開始持續推動公民參與，期望在公共議題決策的過程中納入公民參與審議機制，透過公共、公開的討論與溝通，形成政策共識以補強代議民主的缺失。唯公民參與的推動因無制度性之規範，於「政策推動過程中納入公民參與機制」一事多仰賴機關行政官僚對公民參與的認同接納及民間的努力倡議而推動，偏屬零星或試辦性質。

本章針對高雄市政府之施政綱要及主管法規中具有公民參與性質之現行法規進行整理分析，探討高雄市納入公民參與法規之特性；並彙整 2016-2022 年間高雄市政府依據各年度「高雄市政府推動公民參與實施計畫」而推動公民參與之數量及經費運用現況，後續歸納其政策類型、運用工具、資訊開放、公民培力及預算運用執行等面向，以利研究探討。

一、高雄市公民參與法規基礎分析

(一) 高雄市政府施政綱要及施政計畫

高雄市政府 2019-2022 年中程施政計畫中，明文將「公民參與」納入中期政策施政推動項目之機關包含有：工務局、人事處及研考會（如表 15）。工務局的部分，主要是因應近年國內特色公園、共融公園之設置之潮流與高漲的民意需求，故在公園新闢或改造過程中納入公民參與機制，以促進公園設計符合在地特色及使用者需求。人事處的部分，則是將公民參與納入公務人員數位學習計畫，希望透過教育的方式，達到提升公務人員公民參與理念認識及觀念培養。研考會的部分，則是由研考會推動自辦計畫及補助各機關推動公民參與計畫，以經費補助與提供輔導資源，協助機關執行與落實公民參與。

表 15

2019-2022 年高雄市施政計畫中公民參與相關施政目標

主責機關	推動目標與項目
工務局	透過跨族群、無障礙、跨年齡的創意發想與公民參與機制推行貼近地方所需的共融式公園，另讓治水工程結合週邊景觀、綠地空間，打造具有保有人文及生態景觀的親水公園。

主責機關	推動目標與項目
人事處	為使公務同仁掌握當前政府重大政策、國家施政重點及市府施政目標等政策及市政發展議題，爰將產業創新計畫、民主治理價值、多元族群文化、公民參與及智慧科技等相關課程，納入數位學習計畫。
研考會	1.鼓勵各機關透過舉辦公聽會、審議民主及參與式預算等各種方式，讓市民參與部分的公共政策，實現直接民主。 2.持續輔導各機關利用公民參與的各項平台及管道，推動公共議題全民參與機制，提升施政品質。

資料來源：本研究自行整理自高雄市政府研究發展考核委員會網站_施政計畫⁴⁵

本研究另蒐集整理 2016-2022 年各年度高雄市政府施政綱要之內容（如表 16），可以發現除因應「都市計畫法」及「環境影響評估法」等法令規定而必須執行公民參與之都發局及環保局外，近年來市府機關於硬體重大市政建設（如：捷運局、工務局）及軟性人才教育培力（如：研考會、社會局）亦持續深化公民參與之意識與涵養。

而在這些單位之外，部分市府機關中長期施政如文化局推動之社區營造、農業局推動之農村再生、都發局推動的社區規畫師、水利局推動之社區防災、教育局主管之社區大學等等，雖未以「公民參與」做為號召，但推動過程及執行方式上都保有公民參與之精神與操作機制，加上這些計畫多屬中央長期推動政策及並有經費挹注，對於公民意識深化推動更有扎根的效果。

表 16

2016-2022 年度高雄市施政綱要中納入公民參與之推動機關與內容

年度	施政計畫納入公民參與、開放政府之機關及其內容
2016	環保局 強化環境影響評估機制，落實資訊公開及公眾參與；加強執行環境影響評估監督。
	政風處 推動行政透明措施，強化機關電子服務功能，並研提創新透明作為，提供市民監督政府管道，實踐公民參與治理。
2017	研考會 辦理參與式預算推動計畫，透過宣導、培訓、輔導、提案及審議等實務操作過程，落實公民參與，並培養市民參與公務事務能力。
	環保局 強化環境影響評估機制，落實資訊公開及公眾參與；加

⁴⁵ 資料來源：<https://rdec.kcg.gov.tw/cp.aspx?n=4C6C20CC5CB18A7E>，檢索日期：2023/08/11

年度	施政計畫納入公民參與、開放政府之機關及其內容	
2018		強執行環境影響評估。
	都發局	加強都市計畫及非都市土地開發許可審議效率，強化民眾參與資訊公開，以公正、客觀及前瞻的態度審議各項案件。
	研考會	推動市政公民參與，透過宣導、培訓、輔導、提案及審議等實務操作過程，落實公民參與，培養民間參與公務事務能力。
	環保局	落實環境影響評估審查機制、資訊公開及公眾參與；加強執行環境影響評估監督。
	研考會	推動市政公民參與，培養民間參與公共事務能力。
2019	環保局	落實環境影響評估審查機制、資訊公開及公眾參與；加強執行環境影響評估監督。
	捷運工程局	持續辦理高雄環狀輕軌第二階段台鐵西臨港線段 C15~C18 及台鐵東臨港線段 C32~C37 施工。整合美術館段及大順路段市民疑慮，將於 2、3 月辦理 5 場公聽說明會擴大公民參與及成立專家學者委員會評估利弊得失以提供決策參考。
2020	研考會	推動市政公民參與，培養民間參與公共事務能力。
	環保局	加強執行環境影響評估監督作業，落實環境影響評估審查機制、資訊公開及公眾參與。
2021	研考會	推動市政公民參與，培養民間參與公共事務能力。
	新聞局	高雄廣播電臺為促進政策溝通，定期邀請產官學界、民意機關及市民發表意見，藉此探討城市發展方向、勾勒發展藍圖，並提升公民參與。
	社會局	輔導社區發展協會健全組織功能，強化在地人才培力，鼓勵公民參與，建構社區意識，提倡社區互助結盟及永續發展，推動社區多元福利服務，落實福利社區化精神。
2022	研考會	推動市政公民參與，培養民間參與公共事務能力。
	工務局	闢建特色公園及改造老舊公園，導入共融遊戲場及公民參與機制，使公園建設符合全年齡使用者需求。
	社會局	輔導社區發展協會健全組織功能，強化在地人才培力，鼓勵公民參與，建構社區意識，提倡社區互助結盟及永續發展，推動社區多元福利服務，落實福利社區化精神。

資料來源：本研究自行整理自高雄市政府研究發展考核委員會網站_施政計畫⁴⁶

⁴⁶ 資料來源：<https://rdec.kcg.gov.tw/cp.aspx?n=4C6C20CC5CB18A7E>，檢索日期：2023/08/11

(二) 高雄市推動公民參與相關之主管法規

公民參與一直以來並無專法制定相關規範，多數公民參與機制都是涵蓋在與現行全國通行法令執行之規範中，由各機關遵行，如行政程序法、政府資訊公開法、都市計畫法、環境影響評估法、土地徵收條例、文化資產保存法等；而多數規定皆是因應開發計畫可能影響民眾權益而須針對利害關係人辦理說明會、公聽會、或開放民眾於審議會進行旁聽等，高雄市政府各機關在執行公民參與上以符合相關法令規範為主。

在市府主管法規的部分，於本研究執行期間以關鍵字（公民參與、公眾參與、民眾參與、公民審議、說明會、公聽會、參與式預算）查詢「高雄市政府主管法規共用系統」，盤點明令規範政策推動過程中須納入公民參與機制之法規(含自治條例、自治規則、行政規則)共 12 項，如下表 17 所示。

表 17

高雄市推動公民參與相關之主管法規

法規名稱	主管機關	內容主旨/ 法條
與公民參與直接相關		
高雄市公民投票自治條例	民政局	以公民投票法規範公民提案、審議、連署、成案、公告、投票等相關程序及規定。
高雄市公民投票審議會設置及審議要點		
高雄市政府公共政策網路參與平台作業要點	研考會	以中央公共政策網路參與平台之運用為主，以要點規範民眾提案或參與政策諮詢之細部程序與條件。
與公民參與部分相關		
都市計畫法高雄市施行細則	都發局	第七條 依都市計畫法第十九條第一項規定辦理公開展覽，應於本府及各區公所辦公處所為之，並將公開展覽與舉行 說明會 之日期、地點刊登本府公報、網站及本市新聞紙三日，及於有關里辦公處張貼公告。前項說明會應於公開展覽期間內舉行。
		第八條 公民或團體依本法第十九條第一項規定提出 書面意見 者，應於高雄市都市計畫委員會（以下簡稱都委會）審議完成前送達。

法規名稱	主管機關	內容主旨/ 法條
高雄市公園管理自治條例	工務局	第四條之一 管理機關於新建公園或新臺幣三百萬元以上之改建工程前，得以公告、刊登政府公報、新聞紙或其他適當之方式通知當地居民及兒童召開 <u>公聽會</u> 或 <u>說明會</u> ，並聽取其意見。
高雄市道路命名及門牌編釘自治條例	民政局	第七條 道路新闢、廢止或變更時，本府相關目的事業主管機關應通知轄管戶政事務所辦理道路命名、更名或門牌編釘、整編及改編。前項戶政事務所於辦理道路更名前，應舉辦 <u>地方說明會</u> ，以蒐集民意。
高雄市政府執行騎樓順平工程作業要點	工務局	第五點 工程主辦機關得於騎樓順平工程開工前召開施工 <u>說明會</u> ，並由區公所及里長協助聯繫建築物所有權人、使用人或管理人與會。
高雄市受理提議劃定更新地區實施辦法	都發局	第五條 所有權人依前二條規定，向主管機關提議劃定都市更新地區六個月前，應就地區之發展狀況、更新地區範圍適宜性、土地及合法建築物所有權人與居民意願、社會及經濟關係、人文特色及整體景觀，進行全面調查及評估，辦理提議劃定更新地區範圍 <u>說明會</u> 。 前項說明會，應一併通知提議劃定範圍內及相鄰土地之土地及合法建築物所有權人參與。
高雄市政府處理民政抗爭事件處理程序及聯繫作業要點	警察局	第四點 積極進行政策宣導：本府各機關應就有發生抗爭之虞之業務適時舉辦公聽會、 <u>說明會</u> ，邀請利害關係人及其他相關人士，進行雙向溝通，解除民眾疑慮，減少抗爭事件。
高雄市都市更新自治條例	都發局	第九條 土地及合法建築物所有權人自行劃定更新單元致同一街廓內其他土地無法劃定者，於依都市更新條例第二十二條規定舉辦公

法規名稱	主管機關	內容主旨/ 法條
		聽會 時，應一併通知其他土地及合法建築物所有權人參加。
高雄市市立國民小學及國民中學合併或停辦辦法	教育局	<p>第七條</p> <p>校有下列情形之一者，主管機關應就合併或停辦進行專案評估及辦理公聽會，並將專案評估結果及公聽會紀錄，提送本市教審會審議：</p> <p>一、自行評估有合併或停辦之必要並報經主管機關同意。</p> <p>二、未依前條主管機關所定期限提交發展計畫。</p> <p>三、發展計畫經本市教審會審議不通過。</p> <p>四、發展計畫執行結果經本市教審會評估仍有合併或停辦之必要。</p>
高雄市政府畸零地徵收出售標售作業要點	工務局	<p>第四點</p> <p>本府工務局受理前點申請後，應就建築基地最小面積之寬度及深度核定應徵收之土地範圍，並辦理下列事項：</p> <p>(一) 依土地徵收條例第十條及同條例施行細則第十條規定舉行公聽會。</p> <p>(二) 核計徵收補償價款、徵收作業費、土地徵收補償市價查估作業費及其他辦理徵收出售或標售行政作業之必要費用。</p>

資料來源：本研究查詢自高雄市政府主管法規查詢系統⁴⁷

綜合上述公民參與相關之市府主管法規，本研究大致將公民參與相關之市府主管法規區分為以下三種類型：

1. 配合全國通行法令規範，自訂地方相對應之自治條例或施行細則：如高雄市公民投票自治條例、高雄市公民投票審議會設置及審議要點、都市計畫法高雄市施行細則、高雄市都市更新自治條例、高雄市受理提議劃定更新地區實施辦法、高雄市政府畸零地徵收出售標售作業要點。
2. 配合全國推動公共政策，訂定地方相對應之行政推動要點：如高雄市政府公共政策網路參與平台作業要點。

⁴⁷ 資料來源：<https://outlaw.kcg.gov.tw/index.aspx>，檢索日期：2023/08/11

3. 與民眾權益相關之地方自治事務：如高雄市公園管理自治條例、高雄市道路命名及門牌編釘自治條例、高雄市政府執行騎樓順平工程作業要點、高雄市政府處理民政抗爭事件處理程序及聯繫作業要點、高雄市市立國民小學及國民中學合併或停辦辦法。

而從上述法規之規定中可以發現：

1. 民眾可直接提案與投票表達政策需求或意見者，主要可依循的法規有高雄市公民投票自治條例或高雄市政府公共政策網路參與平台作業要點，但因不論市公民投票或提案，都有其門檻與後續投票之規範，因此可能以重大議題或爭議問題較會引起民眾關注並進一步參與投票，也才有成案之可能性。對於民眾一般生活相關政策推動的建議、想法或意見之提出較無幫助。
2. 現行公民參與之相關法規規定多是在政策推動過程中，邀集利害關係人與相關人士，以舉辦說明會或公聽會之方式蒐集民意。從 Arnstein(1969)提出之公民參與階梯的程度分級上，多屬於第 3 梯級到第 5 梯級「形式參與 (Tokenism)」中的告知 (informing)、諮詢 (consultation) 與安撫 (placation)，由民眾表達意見，並由政府視狀況納入決策參考。
3. 說明會與公聽會在意見表達與溝通上，比較偏向屬於「單向」溝通，也就是「個別民眾闡述意見→機關代表聽取回應」這樣的溝通模式，雖可作為政府資訊公開與意見蒐集的平台，但缺乏更具互動性或民眾之間橫向討論與意見交換的機制，在法規規範上公民參與方式相對不夠多元。
4. 較為特別的是 2022 年修正的「高雄市公園管理自治條例」，是少數明確訂定應召開說明會之工程金額標準，並且為首度因應聯合國兒童權利公約對兒童表意權之重視，而將「兒童」納入公民參與意見蒐集對象之法規⁴⁸，也顯示高雄市政府在公民參與推動觀念的滾定修正與持續進步。

⁴⁸高雄市公園管理自治條例第四條之一規定，管理機關於新建公園或新臺幣三百萬元以上之改建工程前，得以公告、刊登政府公報、新聞紙或其他適當之方式通知當地居民及兒童召開公聽會或說明會，並聽取其意見。

二、高雄市民參與推動計畫現況分析

(一) 公民參與計畫案件數量分析

隨著公民參與議題在台興起，各縣市政府皆積極投入推動不同主題或形態的公民參與計畫，高雄市政府自 2016 年開始，由市府研考會開始啟動，委託專業團隊執行以公民參與為主體之各項試辦或實驗計畫，冀望透過各項計畫的推動，累積本市公民參與的執行經驗，並尋求適合高雄的推動模式。

2019 年開始，因推動經驗逐漸累積，因此為落實開放政府及公民參與公共事務之施政理念，研考會開始以鼓勵的方式，依據各年度訂定之「高雄市政府推動公民參與實施計畫」，以市府所屬機關及學校為實施對象，各機關須提報該年度公民參與推動業務或計畫並自籌經費辦理，有經費需求者並可提請研考會以核定補助。

2016 至 2023 年高雄市共計推動 210 件，其中研考會自行委辦、機關或區公所申請並獲經費補助共計 82 件（如表 18，含一級機關 26 件、區公所 56 件）、機關自籌辦理共計 128 件（如表 19，含一級機關 82 件、區公所 46 件）。

表 18

2016-2023 年高雄市民參與推動機關與案件數量（研考會補助）

2016-2023 年高雄市民參與推動單位與案數（研考會自行委辦/ 補助）		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
一般 機關	1.研考會	2	2	1	1	3	1	1	3
	2.工務局養工處				2	1	1	1	1
	3.青年局					1	1	1	1
	4.經發局							1	
	5.運發局								1
	小計	2	2	1	3	5	3	4	6
26 件									
區公 所	1.旗山區公所				1	1	1	1	1
	2.阿蓮區公所				1	1	1	1	1
	3.三民區公所				1	1	1		1
	4.楠梓區公所				1	1		1	
	5.鹽埕區公所				1	1	1	1	
	6.六龜區公所				1		1	2	1
	7.茄萣區公所				1	1	1		
	8.新興區公所				1	1			

2016-2023 年高雄市公民參與推動單位與案數 (研考會自行委辦/ 補助)									
9.湖內區公所					1		1		1
10.梓官區公所				1	2				
11.內門區公所				1	1				
12.甲仙區公所				1					
13.彌陀區公所				1					
14.燕巢區公所				1					
15.苓雅區公所				1					
16.林園區公所				1					
17.桃源區公所				1	1				
18.旗津區公所				1	1				
19.鼓山區公所					2				
20.前金區公所					1				
21.永安區公所								1	
22.大寮區公所								1	
23.杉林區公所									1
24.美濃區公所									2
小計	0	0	0	17	16	6	9		8
	56 件								
一般機關與區公所	2	2	1	20	21	9	13		14
總計	82 件								

資料來源：研考會提供、高雄市公民參與網_最新消息(含推動成果)⁴⁹

表 19

2019-2023 年高雄市公民參與推動機關與案件數量 (機關自辦)

2019-2023 年高雄市公民參與推動單位與案數 (機關自辦)						
機關名稱	2019	2020	2021	2022	2023	
1.人事處	1	1				
2.交通局	2	1	2	2	1	
一般 3.地政局/土開處	1		2		2	
機關 4.行國處	1	1				
5.市立空中大學	1					
6.捷運局	1	3	2			
7.教育局	1	1	1	1	1	
8.經發局	1					

⁴⁹ 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>，檢索日期：2023/08/11

2019-2023 年高雄市公民參與推動單位與案數 (機關自辦)

9.農業局	1	1	1	1	1
10.環保局	1	1	1	1	1
11.勞工局	1				
12.水利局		1		1	1
13.民政局		1			
14.原民會		1			
15.海洋局		1			
16.都發局		2	1	2	1
17.新聞局		1			
18.警察局		1	1	1	1
19.客委會		3	3	3	2
20.衛生局		1	1		
21.運發局					
22.人發中心			1	1	1
23.高雄市立圖書館				1	1
24.觀光局				2	
25.社會局		1	1	1	
26.工務局養工處				1	
小計	12	22	17	18	13
82 件					

區公所	1.小港區公所	1	1		
	2.左營區公所	1	1	1	
	3.前金區公所	1	1	1	1
	4.前鎮區公所	1	2	1	1
	5.鼓山區公所	1	1	1	
	6.旗津區公所	1	1		
	7.大社區公所		1		
	8.大寮區公所		1	1	
	9.仁武區公所		1		
	10.甲仙區公所		2	1	1
	11.杉林區公所		1		
	12.岡山區公所		1		
	13.林園區公所		1		
	14.苓雅區公所		1		
	15.茄萣區公所		1		1
	16.湖內區公所		1		

2019-2023 年高雄市公民參與推動單位與案數 (機關自辦)					
17.楠梓區公所		1			
18.鳳山區公所		1			
19.橋頭區公所		2	1		
20.那瑪夏區公所				1	
21.六龜區公所		2			
22.美濃區公所		1	1		
23.鳥松區公所		1			
小計	6	26	8	5	1
			46 件		
一般機關與區公所	18	48	25	23	14
總計			128 件		

資料來源：研考會提供、高雄市公民參與網_最新消息(含推動成果)⁵⁰

從各年度提報公民參與案件數量可以發現以下現象：

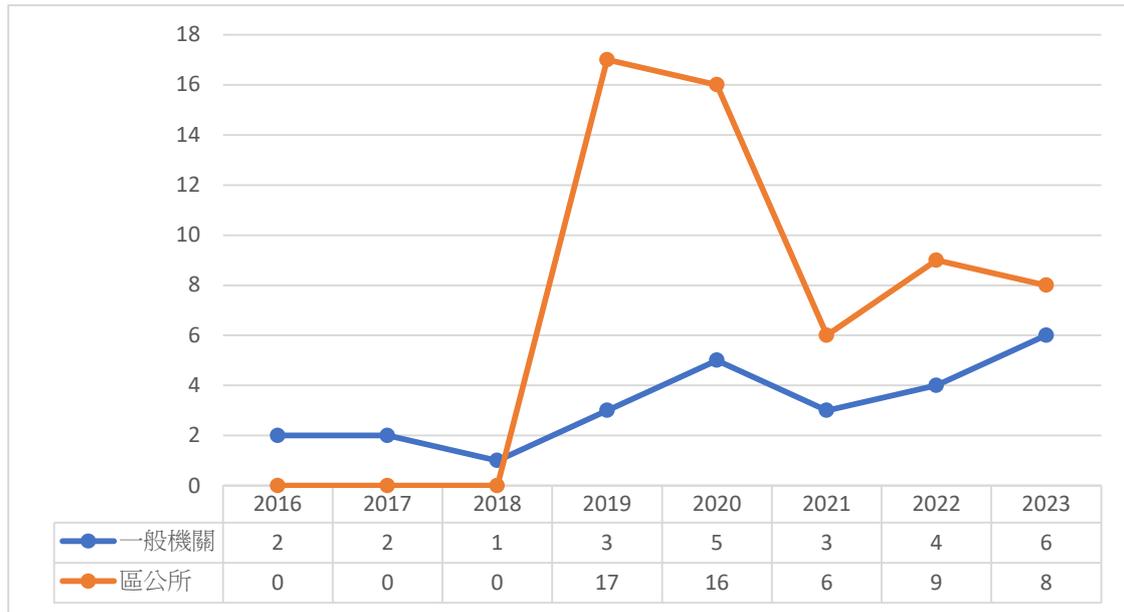
- 自 2016 年至 2023 年間，可以發現以 2019-2020 年為申請數量高峰，主因是區公所於此 2 年間不論是申請研考會補助或自辦，投入公民參與推動數量相對較多，推測此現象與以下原因有關：
 - 此 2 年中央政府開始推動「地方創生」政策，強調以區公所為主體推動地方 DNA 調查或地方創生先導計畫有關。
 - 2020 年高雄市政府工務局將面積 1 公頃以下之小型社區型公園劃分給區公所管理、同時間民政局亦積極撥補預算協助區公所推動特色公園改造之公民參與。
 - 2021 年後地方創生政策持續推進與公園管理機制再次變動，區公所推動公民參與的腳步便呈現趨緩的現象。2021 年後至 2023 年間則以有申請及執行公民參與經驗之區公所為主要申請對象，政策推廣之效果略顯停滯尚未再持續擴大。
- 申請研考會補助者以區公所為多，而一般機關多為自辦，此與區公所年度預算規模不如一般機關所致，故若區公所預計要推動公民參與相關計畫，大多需另尋經費辦理。

⁵⁰ 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>，檢索日期：2023/08/11

圖 10

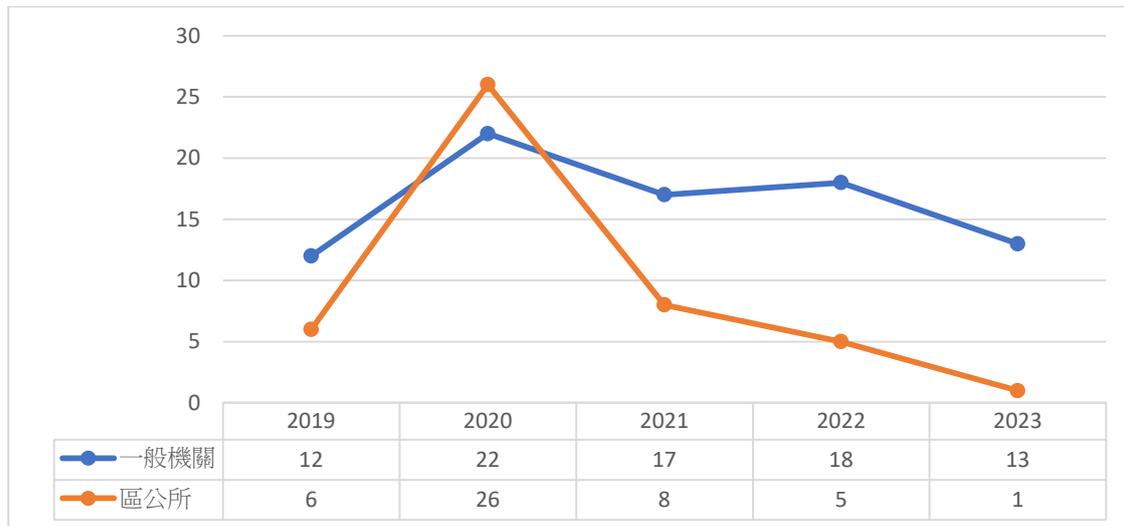
2016-2023 年高雄市公民參與推動案件數 (研考會委辦/補助)



資料來源：本研究自行整理

圖 11

2019-2023 年高雄市公民參與推動案件數 (機關自籌辦理)



資料來源：本研究自行整理

(二) 公民參與計畫案件經費分析

依據高雄市政府研考會每年度推動公民參與計畫之執行概況，公民參與計畫經費來源分為以下兩類：

- 1、研考會在機關年度預算下規畫一定額度供研考會自行委辦，或由市府其他機關與區公所申請並補助其辦理公民參與計畫。
- 2、欲推動公民參與事務之機關或區公所自行於其年度預算下逕自規畫與推動公民參與相關之業務或計畫。

因「機關自行辦理」一類無回報使用經費規模，且部分公民參與事項亦為該機關固定辦理、或整體推動計畫中之部分工作項目，因此不易劃分其在公民參與一事上之使用經費規模。本研究在公民參與計畫案件經費分析上，主要以研考會自行委辦或補助機關辦理類型進行統計。

2016 年至 2018 年間，由研考會主導推動本市公民參與計畫，因為本市開始推動公民參與，故各項計畫多帶有實驗與試辦性質，嘗試推動各種不同規模、範圍、主題或參與工具的公民參與計畫。隨著經驗逐步累積，2019 年開始，以每年約 300 萬左右之公務預算規模開放市府其他機關或區公所申請經費執行公民參與計畫（表 20、表 21）。期間，2021 年至 2022 年因新冠肺炎（covid-19）疫情嚴重，部分公民參與計畫受到政府規範人民集會之人數限制與民眾恐懼心態，因此難以推動而取消或停辦，致使該年度經費執行規模略有縮減。

表 20

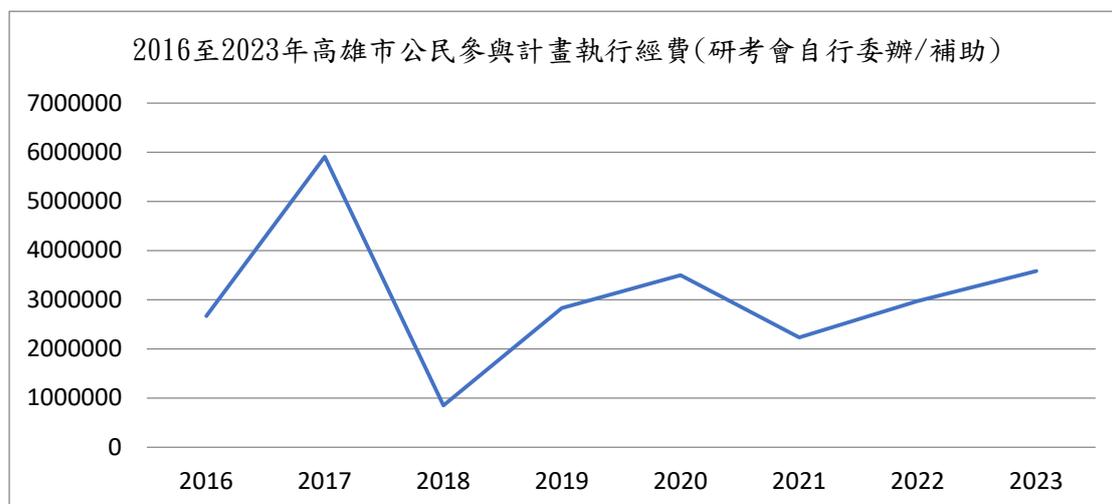
2016 年至 2023 年高雄市民參與計畫經費統計

年度	公民參與計畫推動 執行經費（單位：元）	說明
2016	2,668,000	研考會自行委託辦理本市各項公民參與計畫，因為本市公民參與推動啟始，計畫多屬試辦與實驗性質。
2017	5,906,000	
2018	850,000	
2019	2,832,802	包含： 1. 研考會自行執行之計畫 2. 研考會補助機關與區公所所之提案
2020	3,498,805	
2021	2,231,940	
2022	2,974,349	
2023	3,585,000	
總計	24,546,896	平均每年約 300 萬元預算規模

資料來源：研考會提供

圖 12

2016 年至 2023 年高雄市公民參與計畫執行經費(研考會自行委辦/補助)



資料來源：本研究自行整理

表 21

2016 年至 2023 年高雄市公民參與計畫經費一覽

年度	執行單位	計畫名稱	執行經費
2016	研考會	高雄市參與市預算推動計畫	2,460,000
		濱線文化廊道參與式預算實驗計畫	208,000
		2016 年小計	2,668,000
2017	研考會	蚵仔寮公民參與計畫	1,934,000
		公參推動 方案執行	972,000
	高雄市公民參與推動 計畫	公參推動	1,950,000
		方案執行	1,050,000
2017 年小計	5,906,000		
2018	研考會	高雄青年參與式預算計畫	850,000
		2018 年小計	850,000
2019	研考會	公民參與培力課程	200,000
	工務局	全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-前鎮區汕頭公園景觀改善工程	500,000
		全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-左營區福山公園、博愛扶輪公園暨鳳山區第 77 期重劃區公 12	95,891
		三民區公所	高雄市三民區婦女咖啡館-擘劃愛河左岸夢想藍圖
	苓雅區公所	「青創苓雅、創齡苓仔寮」地方創生	250,000

年度	執行單位	計畫名稱	執行經費
		公民參與計畫	
	楠梓區公所	「優悠歲月、活現楠仔坑」區域文化特色計畫	300,000
	六龜區公所	「六龜山城創生計畫」地方創生公民參與前導計畫	100,000
	甲仙區公所	古鎮新遊暨地方創生公民參與前導計畫	85,000
	旗山區公所	高雄市旗山區地方創生公民參與前導計畫	100,000
	內門區公所	「內門農創展智慧、體驗休閒照銀光」地方創生公民參與計畫	120,000
	梓官區公所	「港工作坊-梓官菜根談	150,000
	茄萣區公所	「海洋、生態、人文-茄萣仔六級產業經濟創生」地方創生公民參與計畫	100,000
	旗津區公所	青銀一旗、文化問津：公民參與文化旅遊服務升級計畫	95,580
	燕巢區公所	燕巢地方創生基金會-公民參與培力機構育成前導計畫	61,854
	彌陀區公所	彌陀區地方創生公民參與前置作業計畫	100,000
	阿蓮區公所	「蓮庄慢活創市集-幸福小旅行」地方創生公民參與前導計畫	180,000
	林園區公所	「林園親子養生美粧創生計畫-黃金水母一條街」地方創生公民參與前導計畫	98,000
	桃源區公所	「農藝桃源、梅子的故鄉」地方創生公民參與前導計畫	91,320
	新興區公所	公民齊心、閃亮新興	145,157
	鹽埕區公所	鹽埕區府北里水患自主防災社區巡守志工隊	40,000
		2019 年小計	2,832,802
2020	研考會	公民參與培力課程	200,000
		公民參與陪伴導師團隊計畫	595,000
		公民參與行銷-公車候車亭廣告燈箱	98,000
	工務局	109 年度全市公園新闢及改造工程公民參與推動計畫	366,975
	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫	360,000

年度	執行單位	計畫名稱	執行經費
	梓官區公所	「梓官意象、環保藝術」特色公園創 生公民參與計畫	90,000
		藍海公路 X 跳港漫遊	90,000
	鼓山區公所	哈瑪星特色公園改造公民參與說明會	30,000
	鹽埕區公所	鹽埕區江西里公園（綠地、兒童遊樂 場、廣場）改造計畫	16,600
	湖內區公所	湖內區太爺河濱運動園區開闢計畫	178,534
	桃源區公所	寶山 38 甲櫻花公園塑景共識會議	30,000
	三民區公所	三民區鼎泰里鼎泰「童話公園」改造 計畫	90,000
	內門區公所	「內門達人誌」公民參與地方創生計 畫	200,000
	茄萣區公所	「茄萣仔、人文、慢旅」設計翻轉 X 地方創生公民參與計畫	90,000
	旗山區公所	旗山的蕉創奇蹟-創生工作坊	110,000
	旗津區公所	旗心力創、津采再生：高雄市旗津區 地方創生事業計畫提案	147,696
	阿蓮區公所	「時間停止的聚落~阿蓮再興新村記 憶再現」公民參與前導計畫	280,000
	新興區公所	樂活新興~公民夢想藍圖咖啡館	162,000
	鼓山區公所	鼓山區厚生里-水患自主防災社區之 公民參與說明會	40,000
	前金區公所	墘前厝邊、真金幸福	72,000
	楠梓區公所	楠梓銀髮族金頭腦-老人福利參與式 預算	252,000
		2020 年小計	3,498,805
2021	研考會	2030 高雄願景市民會議	493,500
	工務局	110 年度全市公園新闢及改造工程公 民參與推動計畫	73,125
	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫	350,000
	三民區公所	發現三民商圈心活力	399,000
	茄萣區公所	「來去茄萣老街七逃」小旅行公民咖 啡館	120,000
	阿蓮區公所	蓮青扎根石光迴廊（點線面資源凝 聚、青創老石安）	250,000
	六龜區公所	「六龜山城創生計畫」地方創生之區	96,650

年度	執行單位	計畫名稱	執行經費
		域協力平台發展計畫	
	鹽埕區公所	鹽埕區「彩繪牆」設計思考計畫	149,665
	旗山區公所	「青銀合創、旗妙山城」旗山區 110 年推動公民審議計畫	300,000
		2021 年小計	2,231,940
2022	研考會	社區文化特色參與式預算計畫	290,000
	工務局	111 年度全市公園及遊戲場新闢及改造工程公民參與推動計畫	420,000
	經發局	鳳二市場交陪計畫	400,000
	青年局	2022 促進青年公共參與及多元培力計畫	250,000
	六龜區公所	六龜農村返鄉青年創業及就業發展計畫	98,500
		六龜區轄內重點工程社區意識凝聚平台計畫	52,250
	阿蓮區公所	大疫年代新照顧-數位遠距新生活	164,599
	楠梓區公所	「創造手作奇蹟」-「楠梓銀髮族金頭腦-老人福利參與式預算」優勝方案執行計畫	100,000
	永安區公所	「永」享宜居「安」心幸福	300,000
	鹽埕區公所	彩繪新鹽埕-111 年鹽埕區公所公民參與推動計畫	165,000
	旗山區公所	「百年山城、亮麗聚蕉」高雄市旗山區 111 年公民參與計畫	300,000
	大寮區公所	推動公民審議及參與式預算計畫	34,000
	湖內區公所	湖內風華再現-111 年高雄市湖內區公所公民參與計畫	400,000
		2022 年小計	2,974,349
2023	研考會	深度社區特色參與式預算計畫	295,000
		友善環境參與式預算計畫	290,000
	工務局	112 年度全市公園及遊戲場新闢及改造工程公民參與推動計畫	400,000
	青年局	2023 促進青年公共參與及多元培力計畫	450,000
	運發局	高雄市區域型運動設施公民參與推動計畫	360,000
	三民區公所	城市觀察員：三民鐵道綠園道願景工	500,000

年度	執行單位	計畫名稱	執行經費
		作坊	
	阿蓮區公所	強化韌性社區互聯網計畫	150,000
	六龜區公所	六龜之心老街景觀改造計畫	100,000
	湖內區公所	農會糧倉創生再利用工作坊	180,000
	美濃區公所	美濃區廣林買菸場既有建築再利用工作坊-112 年度高雄市美濃區公所公民參與計畫	120,000
		龍肚保甲會館創生再利用工作坊-112 年度高雄市美濃區公所公民參與計畫	120,000
	杉林區公所	「慢活文創、青銀共榮」推動公民審議計畫	350,000
	旗山區公所	「尋大圓潭的寶」	270,000
		2023 年小計(執行中)	3,585,000

資料來源：研考會提供

(三) 高雄市民參與推動案例

1、議題型：特色公園暨共融遊戲場公民參與

特色公園及共融遊戲場概念於 2015 年在台灣興起，並逐漸獲得各界重視。高雄市政府於 2017 年由研考會以「高雄市 106 年度公民參與推動計畫」委託國立中山大學公共事務管理研究所投入本市公民參與之試辦與推動，並將「特色公園及共融遊戲場」公民參與試辦納入計畫推動項目，在高雄市政府工務局養護工程處（現為公園處）的協助下，擇定該年度預定進行空間改善之「前鎮區竹西里汕頭公園」，以公民參與方式操作以蒐集民眾對汕頭公園改造之意見。

汕頭公園之公民參與分為兩階段；第一階段於公園改造工程規劃設計前由中山大學辦理，主要目地在於創造公部門與市民、倡議團體與在地居民間之對話平台，在公民參與推動過程中，讓民眾瞭解市府目前公園設置政策、在專業建築師的協助下瞭解公園設計及遊具設計之原則與困難點、並在公民參與專業引導者的帶領下，邀請所有參加者以遊戲的方式進行汕頭公園現場調查、紀錄，進一步以討論工作坊的方式讓意見呈現，特色公園倡議團體及在地居民間展開對話，並歸納共識；第二階段則於公園改造工程進行中由設計單位執行，邀請在地居民及兒童參加，以陶藝創作的方式製作個人專屬手

印陶版，燒製後設置於公園入口意象牆面。兩階段推動之公民參與活動分別如下表 22 所示。

表 22

前鎮區汕頭公園公民參與推動項目

階段	時間點	執行單位	公民參與活動項目	內容	參加對象
一	工程 設計前	中山大學 公共事務管 理研究所	計畫說明會	1. 計畫說明 2. 國內共融遊戲場 推動方向與現況 介紹 3. 倡議團體對共融 遊戲場與特色公 園之想像與期待 4. 市府機關推動之 原則與執行現況 5. 開放參與者意見 表述	1. 公部門代表 2. 專家學者 3. 設計單位 4. 倡議團體/親 子團體/護樹 團體代表
			案例觀摩與 汕頭公園現 場勘查紀錄	1. 本市公園改造案 例觀摩 2. 汕頭公園現場勘 查與紀錄	5. 竹西里長 6. 本里社區發 展協會 7. 本里里民及
			討論工作坊	分組討論 1. 汕頭公園勘查之 優缺點 2. 汕頭公園可推動 之改造項目 3. 意見分享與討論 交流	關注本議題 之高雄市民
二	工程 實施中	劉朝治建築 師事務所	手作工作坊	陶藝創作並設置於 公園入口意象	在地民眾

資料來源：本研究自行整理。

經由第一階段公民參與深度的瞭解特色公園及共融遊戲場之規劃案例與原則，參與者初步具備公園規劃之先備知識並了解公部門推動原則後，於討論工作坊進行中倡議團體及在地居民進行良好的意見交流，分別瞭解不同立場民眾對於公園改造之考量要素，以對話方式針對公園環境規劃、植栽管理、兒童遊戲場及遊具設計、政策制度層面提出共識意見，除可供汕頭公園改造之參考外，並可供為高雄市鄰里型公園未來改造規劃之共通性建議。

汕頭公園作為高雄市首座以公民參與方式推動公園改造之案例，在改造過程中創造了各界共同對話與討論的平台，促進意見的交流，使得公園改造過程相當的順利；並因過程中納入民眾意見，提升了居民的認同感並獲得居民正面評價，而後亦由居民主動認養及維護，成為首件成功示範案例⁵¹。

	
<p>說明會參加民眾踴躍</p>	<p>主辦機關說明推動原因</p>
	
<p>市府工務局進行政策說明</p>	<p>倡議團體表達訴求</p>

⁵¹ <https://www.peopo.org/news/428781>



里長表達意見



公園使用者說明對公園之想法



案例參訪並解說公園設計原則



進行公園設計意見交換



汕頭公園現場勘查



居民檢視公園現場並記錄



親子檢視公園現場並記錄



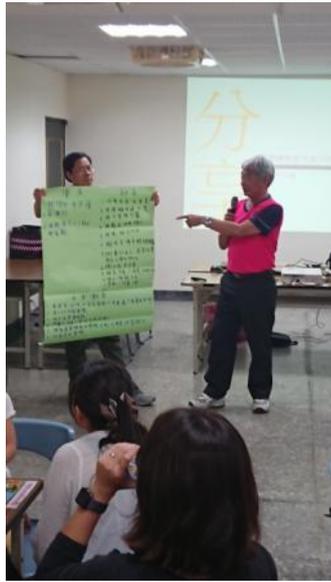
不斷進行意見交換



針對觀察成果進行意見整合



居民集思廣益寫出想要的公園



小組意見分享並進行交流

三民區鼎泰廣場改造為鼎泰童話公園則是由區公所主導之特色公園公民參與案例。因應市府於 2019 年推動一區一特色公園，並將面積一公頃以下之公園從工務局養工處移撥由區公所管理，故 2020 年三民區公所擇定鼎泰廣場改建為童話公園，並開始推動公民參與。

童話公園改造之公民參與分為三階段。第一階段時期因區公所對公民參與尚未有具體推動概念，採用傳統說明會方式辦理，由地方里辦公室、民意代表、周邊國小代表等出席，深度及廣度略有不足，也因此引起議員關切其公民參與程度不足，增加第二階段加入周邊國小及學童，由學校中年級學童在班級老師引導及作業安排之下，共同討論其對公園遊戲場的想像，並於校內發表。

第三階段則在市府研考會的協助下，導入公民參與專業團隊協力區公所擴大辦理公民參與活動，以邀請與開放報名並行方式，納入地方意見領袖及公園使用

團體代表，並開放市民報名；執行上則採用遊具設置模擬導覽、現場勘查紀錄及討論工作坊三項工具，帶領參加民眾針認識初步之改造內容及遊具設計項目，於現場遊具預定設置點進行解說，以利民眾評估合適與否提出看法或問題，後續進行討論工作坊，整合參加民眾意見並彙整成為童話公園設計共識。三階段推動之公民參與活動分別如下表 23 所示。

表 23

三民區童話公園公民參與推動項目

階段	時間點	執行單位	公民參與活動項目	內容	參加對象
一		三民區公所	計畫說明會	1. 計畫說明 2. 意見蒐集	1.公所代表 2.設計單位 3.里長等地方意見領袖 4.周邊國小代表 5.民意代表
二	工程設計中		國小兒童討論意見蒐集	1.班級討論 2.校內發表	1.公所代表 2.國小學童與教師
三		小地方文化工作室有限公司	公園現場勘查紀錄 討論工作坊	1.童話公園遊具設置點模擬導覽 2.現場勘查與紀錄 分組討論 1. 公園勘查優缺點 2. 遊具設計及其他需求 3. 意見分享與討論交流	1.公所代表 2.里長等地方意見領袖 3.公園使用團體 4.公園使用者及周邊居民 5.倡議團體 6.對本議題有興趣之市民

資料來源：本研究自行整理。

鼎泰童話公園改造之公民參與推動初期以傳統之說明會方式辦理，且未擴大參與廣度，因此意見蒐集成效有限，後期以擴大辦理為原則加入討論機

制，並經由利害關係人盤點後以邀請與開放報名並行，擴大民眾參與基礎，在公園改造及遊具設計上獲得民眾豐富意見，並據此修正設計。童話公園改造案成為地方一時熱門議題，各項遊具設計豐富有趣，提高民眾認同度及使用率，更讓童話公園成為地方特色亮點⁵²。



說明場勘進行方式與參加者任務



各遊具設置點以圖面進行解說



參加者進行想法記錄



在專家引導及桌長帶領下，引導民眾說明意見並彙整成小組意見

⁵² <https://forum.babyhome.com.tw/article/4979788>



兒童則在專業幼教老師引導下創作夢想中的公園



各組意見發表並由區長直接回應

後續高雄市推動特色公園之議題，隨著 2022 年公民參與納入高雄市公園管理自治條例修正事項，由高雄市政府工務局公園處（原養護工程處）為推動主體，現行公園新闢或改善工程金額高於 300 萬者須執行公民參與，主要由公園處交由設計單位辦理或委由公參專業團隊執行「公開說明會」或「兒童工作坊」兩種類型。在公民參與方式的選擇上，主要考量公園定位、改造更新欲提供之功能等，根據可能使用者屬性進行公參模式及參與者選擇：鄰里型公園由於使用者多為周邊民眾及長者，以辦理說明會為主；特色兒童遊戲場則會加入兒童工作坊，以手作創作搭配手工藝材料讓兒童創作遊具模型，

以蒐集兒童對遊戲場之想法。

由於手作工作坊在兒童體驗感受及遊具想像上有其侷限性，故工務局公園處於2022年底配合小港區高雄公園遊戲場更新改造，除傳統說明會之外，亦結合公民參與專業團隊及特色公園倡議團體，辦理高雄第一次公辦之「兒童遊具體驗遊戲工作坊」。本次工作坊以國小學童及其家長為主要參與者，在職能治療師、遊具設計師的陪同下，透過不同類型之遊具道具設置及動態肢體體驗，感受高度、速度、攀爬、旋轉、擺盪、平衡等不同遊具所帶來的感受，由專業者擷取紀錄不同年齡層之兒童的感受與需求，做為設計原則納入遊戲場及遊具設計之參考。小港區高雄公園公民參與推動階段與內容如下表24所示。

表 24

小港區高雄公園公民參與推動項目

階段	時間點	執行單位	公民參與活動項目	內容	參加對象
一		小地方文化工作室有限公司	計畫說明會	1. 初步規劃設計說明 2. 意見蒐集	1.公部門代表 2.設計單位 3.里長等地方意見領袖 4.在地居民 5.關心本議題之市民
二	工程設計中	1.小地方文化工作室有限公司 2.還我特色公園行動聯盟（FB高雄特色公園ing社團）	兒童遊具體驗遊戲工作坊	1.分齡遊具體驗 2.使用經驗蒐集	1.公部門代表 2.設計單位 3.兒童及陪伴家長
三		小地方文化	設計成果	1.設計修正成果	1.公部門代表

階段	時間點	執行單位	公民參與活動項目	內容	參加對象
		工作室有限公司	說明會	2.意見蒐集與回應	2.設計單位 3.里長等地方意見領袖 4.在地居民 5.關心本議題之市民

資料來源：本研究自行整理。

	
攀爬與平衡遊戲道具	攀爬與鞦韆遊戲道具
	
平衡與搖晃遊戲道具	平衡與速度遊戲道具
	
互動遊戲區	幼齡手作區



依年齡層分組



遊戲體驗-攀爬架與平衡木



遊戲體驗-平衡繩索



遊戲體驗-溜索



遊戲體驗-滑梯



遊戲體驗-翹翹板



遊戲體驗-繩梯



手作體驗以工藝材料進行創作



過程中專業人士引導及記錄

遊戲後小組討論體驗感受與心得

2、全市型：高齡暨婦女議題參與式預算

2016年高雄市政府由研考會首度試辦推動參與式預算，並委託中山大學公共事務管理研究所規劃與執行。計畫目的希望透過參與式預算讓部分預算透明化，也能進一步了解地區民眾的實質需求，並希望透過參與式預算提升居民的公民意識，增加高雄市居民的凝聚力。因考量高雄市未有大型參與式預算推動經驗，若於執行初期即對參與式預算對象過度開放，不僅不易達到民眾共識性的整合，政策過程中過高的溝通成本也可能阻礙到參與式預算執行成效。因此，推動議題聚焦於高齡者與婦女兩大議題，透過漸進式的學習與討論，有利於民眾公共事務教育，市府亦可從中學習其城市內舉辦的參與式預算經驗，以利未來參與式預算的執行與規劃。

該次全市型參與式預算強調「宣導、培力、提案、審議、執行」的五大面向(如圖13)，持續擴大市民參與公共事務，培養其因應審議民主的能力，藉此提升民眾生活品質和公民素養，實踐由下而上的參與式公共預算審議機制。並以「高齡」及「婦女」福利為探討議題，將高雄市分為四區⁵³加以推動試行。計畫推動分為籌組工作委員會、提案階段(包含說明會、志工(桌長)培訓、高齡/婦女提案工作坊、提案評估審議及輔導)、閱覽投票及成果發表階段(包含提案公開閱覽、分區實體投票、成果發表會)、計畫評估納入政策推動階段、及成果回應階段。

⁵³ 四區分別為都會區(原高雄市)、南高雄區(原縣區之鳳山生活圈)、北高雄區(原縣區之岡山生活圈)、東高雄區(原縣區之旗山生活圈)。

圖 13

2016 年高雄市首辦全市型參與式預算計畫推動面向



資料來源：105 年高雄市參與市預算推動計畫成果報告

計畫執行各階段工作如下說明：

(1) 籌組議題工作小組委員會

分別組成婦女及高齡者議題工作小組委員會，主要用於研析本市四個分區之在地特性、議題涵蓋層面與執行方向、如何落實各區決選方案及執行面困難與難題，進行討論並提出評估與具體建議。

(2) 計畫推動說明會

分區辦理計畫議題與執行說明會，邀請相關單位及有興趣之市民參與。

(3) 志工培訓課程

邀請及培訓公部門及民間 NGO 組織成員，以利其具備擔任「參與式預算審議工作坊」之小組討論引導人員（桌長）。

(4) 議題培力講座

針對婦女與高齡者議題，蒐集國內外案例資訊及現行政府施政項目，辦理培力講座，讓參與者瞭解愈參與討論議題之先備知識。

(5) 討論及審議工作坊

延續議題培力講座，針對婦女與高齡者議題，由參與者分組討論其面臨問題及可能對策，並初步整理為具體方案。

(6) 方案輔導諮詢

延續工作坊初選之提案，邀請專家學者或專業人士協助檢視方案內容，進行輔導與諮詢並完備方案內容。

(7) 審議及投票活動暨成果發表會

分於四大分區分別進行方案介紹、公開閱覽，及實體投票活動。並於投票後選出兩大議題之獲選方案後召開成果發表會向市民及參與者說明成果及後續推動方式。

(8) 獲選方案評估與推動

後續由研考會督導獲選方案相關主管機關，將獲選方案精神與內容與現行政策結合，納入政策推動工作。

(9) 成果回應

2017 年待政策評估完成並落實推動後，檢視執行狀況，邀集獲選方案提案市民與相關市府機關共同召開座談，說明推動狀況以回應民眾需求。

此次參與式預算執行過程中每議題 4 區分別提出 2 案，全市合計 8 案進入全市投票，並以全市投票中得票數最高之 3 方案為獲選方案，納入政策推動執行（表 25）。就婦女議題各方案內容來看，提案者多著重在加強婦女生活中的「家庭照顧」、「喘息服務」、「婦女就業輔導培訓」、「婦女人身安全」、「福利資訊整合平台」等面向為主。而從各區特性來看，都會區因社會及產業結構特性，以兒童托育及家中長輩臨托最受到都會區婦女重視。南高雄及北高雄對於喘息服務的需求，則著重在喘息服務所能為社區婦女帶來的就業機會，其次則是親子關係的營造。東高雄區則因為偏鄉較多，對於婦女

與家人於社區中的安全生活空間較為重視。

就高齡者議題各方案內容來看，提案者則多著重在「退休人力再運用」、「終身學習培訓」、「長期照護服務」、「醫療暨交通接送服務」等議題面向為主。而從各區特性來看，都會區因區域特性關係，高齡者活動空間不足，因此以開發長期照顧場域及增設終身學習資源為主。南高雄區著重在整合退休人力及第二專長的培訓為主，希望透過人力的再開發，增加長輩經濟能力，亦能提升其社會尊嚴。北高雄區則著重在提升長期照顧的品質，培訓志工擁有基本的長照知識，其次則為解決偏遠地區長輩交通不便的問題為主。東高雄區因地處偏鄉且幅員遼闊，高齡者就醫不便，故針對長輩的身體健康資訊即時掌握及行動醫療服務極為重視。

表 25

2016 年全市型參與式預算婦女及高齡者議題提案內容

區域	方案名稱	提案主要內容	獲選	回應政策
婦女議題				
都會	高安心·雄讚啦！一心心相息、兒童臨時托顧服務方案	家庭幼兒臨時托育服務	◎	擴大增設臨托服務據點
	社區長輩關懷網—服務資訊整合平台建置方案	家中長輩照顧喘息服務	◎	擴大設立長照、日照及社區關懷據點
南高雄區	親子共乘趴趴走—觀光景點親子腳踏車設置方案	友善親子活動設施/設備		
	設置中高齡婦女福利與就業平台—就業服務資訊整合方案	婦女福利與就業資訊整合平台	◎	強化就業資訊平台
北高雄區	友善臨托趴趴 GO—臨托服務即時資訊系統建置方案	喘息經濟（就業媒合與資訊提供）		
	大手牽小手、寒暑一起走—社區在地青年暑期課輔服務方案	親子活動與兒少關懷		
東高雄區	寶貝我們一起來愛妳—偏鄉婦女第二專長培力方案	喘息經濟（職業訓練與輔導考照）		

區域	方案名稱	提案主要內容	獲選	回應政策
	達林台 29 線，要安全哦！—台 29 線偏鄉部落交通安全強化方案	安全生活環境營造		
高齡者議題				
都會	陽光銀髮學堂—校園閒置空間社福化	長期照顧服務(改造閒置空間成為日照場所)	◎	持續增設及輔導社區關懷據點
	高齡樂活學習資源擴展方案	開發多元終身學習資源管道		
南高雄區	退休人力銀行(平台)建置	建立退休人力資源網絡與師資平台		
	人生 70 才開始—社區達人徵求行動	培訓銀髮族終身學習第二專長並傳承技藝		
東高雄區	即刻救援之寶—健康照護智慧手錶推廣計畫	推廣醫療科技輔具		
	移動式醫療設備社區化	提升地方醫療服務品質	◎	強化偏鄉醫療服務與據點
北高雄區	多元照顧服務志工培育暨推廣計畫	長期照顧服務(培養社區志工具備長期照護知識)		
	寶貝銀髮族友善交通接駁行動	建立友善交通接駁機制	◎	偏鄉小黃計程車

資料來源：整理自 105 年高雄市參與市預算推動計畫成果報告



工作小組及議題執行委員會



深入各區辦理說明會



志工（桌長）培訓



議題研習與提案討論



方案輔導及修正



方案展示公開閱覽



4 區分區公開投票



提案人見證開票



票選成果發表會



執行成果回應座談

三、高雄市公民參與面向分析

進一步檢視 2016-2023 年高雄市公民參與計畫推動現況，本研究將從「公共政策」、「參與工具」、「資訊開放」、「公民培力」四大面向進行分析，以從不同層面瞭解分析高雄市推動公民參與之現況與成效，試圖從過去推動的經驗中尋找更多的可能性，以利研擬未來持續推動的可能模式或途徑，有助於在市政推動過程中納入更多型態的公民參與機制。

(一) 公共政策面向

本研究彙整 2016 年至 2023 年間高雄市政府推動公民參與之計畫之主題內容如表 26。研考會自行委辦或是機關向研考會申請補助總計 82 件計畫中，以地方創生相關主題（包含地方創生、在地特色 DNA 討論、產業發展或商圈活化議題等）佔 26 件最高，其次為特色公園（12 件）、環境議題與空間活化（8 件）、施政願景（7 建）與公民審議（6 件）等。其中地方創生與特色公園主題高度集中於 2019 年及 2020 年，此與以下政策推動有關：

- 1、2019 年中央政府開始加大地方創生政策推動力道⁵⁴，期待以區公所為主體帶動區域內民眾凝聚發展共識。
- 2、2020 年高雄市政府將 1 公頃以下公園綠地之主管機關由工務局改由區公所管理，並配合 1 區 1 特色公園之政策由民政局編列經費推動公園改造⁵⁵。
- 3、2021 年後地方創生政策持續推進，同時擴大多元提案管道；而鄰里公園之主關機關再次修正回歸由市府工務局管理⁵⁶，此時期後區公所主動辦理公民參與之案件數逐漸降低，顯見區公所對公民參與之認知與需求仍以配合市府政策為主。

而 2021 年至 2023 年間，納入公民參與的政策主題逐漸轉向高齡福利社區、環境議題與空間活化，亦有區公所開始採用公民審議機制討論區內軟硬體發展議題。此點可能與下列因素相關：

- 1、因新冠肺炎（covid-19）疫情之故，許多社區關懷據點無法正常運作並提供社區高齡長輩相關的福利服務⁵⁷。因此高齡福利與社區服務數位化等主

⁵⁴ 資料來源：https://www.ndc.gov.tw/nc_27_31872

⁵⁵ 資料來源：

https://www.idn.com.tw/news/news_content.aspx?catid=5&catsid=6&catdid=0&artid=20191121sabrina001

⁵⁶ 資料來源：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3333454>

⁵⁷ 資料來源：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200324004501-263301?chdtv>

題開始納入公民參與討論主題。

- 2、市府近年來推動空間改造與藝術化，如苓雅區衛武迷迷村、三民區綠園道周邊彩繪、舊有建築活化改造與再利用等，也帶動區公所投入並針對此一主題加強公民參與討論機制，以提升民眾認同。

表 26

2016-2023 年高雄市公民參與計畫推動主題 (研考會委辦/ 補助)

研考會委辦/ 補助			
主題類型	年度	執行單位	計畫名稱
施政願景	2016	研考會	高雄市參與式預算推動計畫(婦女/高齡) 濱線文化廊道計畫(哈瑪星社區)
	2017	研考會	蚵仔寮公民參與式規劃計畫 高雄市公民參與推動計畫(前鎮區政建設)
	2019	三民區公所	高雄市三民區婦女咖啡館-擘劃愛河左岸 夢想藍圖
	2021	研考會	2030 高雄願景市民會議
	2023	三民區公所	城市觀察員：三民鐵道綠園道願景工作坊
特色公園	2019	工務局	全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-前鎮區汕頭公園景觀改善工程 全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-左營區福山公園、博愛扶輪公園暨鳳山區第 77 期重劃區公 12
		梓官區公所	「梓官意象、環保藝術」特色公園創生公民參與計畫
	2020	鼓山區公所	哈瑪星特色公園改造公民參與說明會
		鹽埕區公所	鹽埕區江西里公園(綠地、兒童遊樂場、廣場)改造計畫
		湖內區公所	湖內區太爺河濱運動園區開闢計畫
	2021	桃源區公所	寶山 38 甲櫻花公園塑景共識會議
		三民區公所	三民區鼎泰里鼎泰「童話公園」改造計畫
	2022	工務局	109 年度全市公園新闢及改造工程公民參與推動計畫
		工務局	110 年度全市公園新闢及改造工程公民參與推動計畫
工務局		111 年度全市公園及遊戲場新闢及改造工程公民參與推動計畫	
2023	工務局	112 年度全市公園及遊戲場新闢及改造工	

研考會委辦/ 補助

主題類型	年度	執行單位	計畫名稱
			程公民參與推動計畫
地方創生 特色再造 產業發展 商圈發展	2019	苓雅區公所	「青創苓雅、創齡苓仔寮」地方創生公民參與計畫
		楠梓區公所	「優悠歲月、活現楠仔坑」區域文化特色計畫
		六龜區公所	「六龜山城創生計畫」地方創生公民參與前導計畫
		甲仙區公所	古鎮新遊暨地方創生公民參與前導計畫
		旗山區公所	高雄市旗山區地方創生公民參與前導計畫
		內門區公所	「內門農創展智慧、體驗休閒照銀光」地方創生公民參與計畫
		梓官區公所	ㄟ港工作坊-梓官菜根談
		茄萣區公所	「海洋、生態、人文-茄萣仔六級產業經濟創生」地方創生公民參與計畫
		旗津區公所	青銀一旗、文化問津：公民參與文化旅遊服務升級計畫
		燕巢區公所	燕巢地方創生基金會-公民參與培力機構育成前導計畫
		彌陀區公所	彌陀區地方創生公民參與前置作業計畫
		阿蓮區公所	「蓮庄慢活創市集-幸福小旅行」地方創生公民參與前導計畫
		林園區公所	「林園親子養生美粧創生計畫-黃金水母一條街」地方創生公民參與前導計畫
		桃源區公所	「農藝桃源、梅子的故鄉」地方創生公民參與前導計畫
	2020	內門區公所	「內門達人誌」公民參與地方創生計畫
		茄萣區公所	「茄萣仔、人文、慢旅」設計翻轉 X 地方創生公民參與計畫
		梓官區公所	藍海公路 X 跳港漫遊
		旗山區公所	旗山的蕉創奇蹟-創生工作坊
		旗津區公所	旗心力創、津采再生：高雄市旗津區地方創生事業計畫提案
		阿蓮區公所	「時間停止的聚落~阿蓮再興新村記憶再現」公民參與前導計畫
	2021	三民區公所	發現三民商圈心活力

研考會委辦/ 補助

主題類型	年度	執行單位	計畫名稱
		茄萣區公所	「來去茄萣老街七逃」小旅行公民咖啡館
		阿蓮區公所	蓮青扎根石光迴廊（點線面資源凝聚、青創老石安）
		六龜區公所	「六龜山城創生計畫」地方創生之區域協力平台發展計畫
	2022	六龜區公所 經發局	六龜農村返鄉青年創業及就業發展計畫 鳳二市場交陪計畫
防疫宣導	2019	新興區公所	公民齊心、閃亮新興
健康促進	2020	新興區公所	樂活新興~公民夢想藍圖咖啡館
社區防災	2019	鹽埕區公所	鹽埕區府北里水患自主防災社區巡守志工隊
	2020	鼓山區公所	鼓山區厚生里-水患自主防災社區之公民參與說明會
青銀社宅	2020	前金區公所	墘前厝邊、真金幸福
高齡福利	2020	楠梓區公所	楠梓銀髮族金頭腦-老人福利參與式預算
社區	2022	阿蓮區公所 楠梓區公所	大疫年代新照顧-數位遠距新生活 「創造手作奇蹟」-「楠梓銀髮族金頭腦-老人福利參與式預算」優勝方案執行計畫
		永安區公所	「永」享宜居「安」心幸福
	2023	阿蓮區公所	強化韌性社區互聯網計畫
青年議題	2018	研考會	高雄青年參與式預算計畫
與培力	2020	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫
	2021	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫
	2022	青年局	2022 促進青年公共參與及多元培力計畫
	2023	青年局	2023 促進青年公共參與及多元培力計畫
環境議題	2021	鹽埕區公所	鹽埕區「彩繪牆」設計思考計畫
空間活化	2022	鹽埕區公所	彩繪新鹽埕-111 年鹽埕區公所公民參與推動計畫
		六龜區公所	六龜區轄內重點工程社區意識凝聚平台計畫
	2023	六龜區公所	六龜之心老街景觀改造計畫
		湖內區公所	農會糧倉創生再利用工作坊
		美濃區公所	美濃區廣林買菸場既有建築再利用工作坊
			-112 年度高雄市美濃區公所公民參與計畫
		美濃區公所	龍肚保甲會館創生再利用工作坊-112 年度 高雄市美濃區公所公民參與計畫

研考會委辦/ 補助

主題類型	年度	執行單位	計畫名稱
		研考會	友善環境參與式預算計畫
公民審議	2021	旗山區公所	「青銀合創、旗妙山城」旗山區 110 年推動公民審議計畫
	2022	旗山區公所	「百年山城、亮麗聚蕉」高雄市旗山區 111 年公民參與計畫
		大寮區公所	推動公民審議及參與式預算計畫
	2023	杉林區公所	「慢活文創、青銀共榮」推動公民審議計畫
		旗山區公所	「尋大圓潭的寶」
社區文化	2022	湖內區公所	湖內風華再現-111 年高雄市湖內區公所公民參與計畫
	2022	研考會	社區文化特色參與式預算計畫
	2023		深化社區特色參與式預算計畫
公共設施	2023	運發局	高雄市區域型運動設施公民參與推動計畫
公參培力	2019	研考會	公民參與培力課程
	2020		公民參與培力課程
			公民參與陪伴導師團隊計畫
行銷推廣	2020	研考會	公車候車亭廣告燈箱-公民參與行銷
	2023		公民參與網網站改版公民咖啡館

資料來源：研考會提供、高雄市公民參與網/最新消息(含推動成果)⁵⁸

58 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>，檢索日期：2023/08/11

而機關自辦的公民參與計畫中（表 27），則可發現幾點現象：

- 1、機關自辦以法令規範須納入公民參與之項目為主。如土開處執行之市地重劃說明會、都發局主管之都市計畫審議、環保局主管之環境影響評估說明會、捷運局主管的大眾運輸開闢說明會、農業局推動之農村再生計畫...等。
- 2、非固定辦理的推動主題則以特色公園、交通議題、社區發展、公共工程、高齡與婦女等相關議題等與民眾日常生活相關之主題較多。
- 3、部分機關將志工培訓、專業職能培訓、觀摩參訪、公開徵圖、長輩關懷、政令宣導（登革熱防治、居家安全、性別平等...）、甚至民眾休閒活動（舞蹈、美食等教學）等提報為公民參與計畫，將「有民眾參加」視之為公民參與，顯見其對公民參與之認知仍有不足。而目前公民參與之教育培力推動者有人發中心針對公務人員之教育訓練，及針對一般民眾的社區大學、空中大學，此部分仍須加強推廣並持續深化。

表 27

2019-2023 年高雄市公民參與計畫推動主題（機關自辦）

機關自辦			
主題類型	年度	辦理單位	計畫名稱
人力培力	2019	人事處	公民參與研習計畫
		行國處	2019 高雄市國際青年夏令營
		空中大學	開辦公民參與課程
		教育局	社區大學公共參與周
	2020	教育局	高雄市社區大學公民參與計畫
		人事處	公務人力發展計畫
	2021	人發中心	公民參與研習計畫
		教育局	高雄市社區大學公民參與計畫
	2022	人發中心	公民參與研習計畫
		市立圖書館	高雄市立圖書館促進青少年社會參與計畫-第一屆青年董事
		教育局	高雄市社區大學公民參與計畫
	2023	人發中心	公民參與研習計畫
市立圖書館		高雄市立圖書館促進青少年社會參與計畫-第二屆青年董事	
教育局		高雄市社區大學公民參與計畫	
交通議題	2019	交通局	移撥公路客運路網檢討地方說明會
			公民咖啡館-機車安全大家談
		捷運局	高雄環狀輕軌捷運建設第二階段美術館路

機關自辦			
主題類型	年度	辦理單位	計畫名稱
			段及大順路段優化策略公聽說迷會實施計畫
		小港區公所	地方事務參與-小港森林公園周邊道路是否劃設禁停紅線
	2020	交通局	交通寧靜示範區入口意象圖騰公開徵圖活動
		捷運局	高雄都會區大眾捷運系統小港林園線建設及周邊土地開發計畫可行性研究 高雄都會區大眾捷運系統都會線-黃線環境影響說明會公開會議 高雄環狀輕軌捷運建設(第二階段)工程
	2021	交通局	高雄車站永久路型公民咖啡館 公民咖啡館-道路標線大家談
		捷運局	高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸線(第二階段)說明會 高雄環狀輕軌捷運建設第二階段(美術館園區)街頭訪查
	2022	前金區公所	區里道路安全行動方案
		交通局	公車動態及停車資訊 APP 公民咖啡館 提升高雄市公車使用者識別度設計公民咖啡館座談會
	2023	交通局	公車友善服務公民咖啡館
都市計畫 土地重劃	2019	地政局	高雄市第 99 期市地重劃區土地所有權人說明會
	2020	都發局	落實都市計畫審議資訊公開透明
	2021	地政局	高雄市第 97 期市地重劃區土地所有權人說明會
		地政局	高雄市第 98 期市地重劃區土地所有權人說明會
	2023	土開處	高雄市第 106 期市地重劃區土地所有權人說明會
		土開處	高雄市第 107 期市地重劃區土地所有權人說明會
水利議題	2020	水利局	推動高雄水環境改善輔導顧問團案
		甲仙區公所	高屏溪水資源保護區水資源教育宣導活動
	2021	甲仙區公所	高屏溪水資源保護區水資源教育宣導活動

機關自辦

主題類型	年度	辦理單位	計畫名稱
	2022	甲仙區公所 水利局	高屏溪水資源保護區水資源教育宣導活動 推動高雄市政府水環境改善公民參與
	2023	水利局	推動高雄市政府水環境改善公民參與
特色公園	2020	民政局	高雄市政府民政局補助各區公所辦理公園 改造計畫(完成 29 區亮點公園)
		大社區公所	大社區中里社區公園改造計畫
		大寮區公所	三隆兒童公園環境優畫改造工程
		仁武區公所	仁武區仁慈公園改造工程
		左營區公所	福山里重仁兒童公園改造計畫
		甲仙區公所	甲仙山城之心計畫(甲仙山丘公園工程)
		岡山區公所	夢飛翔公園改造計畫
		林園區公所	林內里糠榔公園改造計畫
		前金區公所	東金公園改造計畫
		前鎮區公所	主題公園改造公民參與(草衙里后安兒童 遊戲場)
		苓雅區公所	福安公園改造計畫
		茄萣區公所	三清宮公園改造計畫
		湖內區公所	中賢里保生公園兒童遊戲場改造工程
		楠梓區公所	宏昌里碉堡公園亮點改造計畫
		旗津區公所	109 年度高雄市旗津區南汕里亮點改造計 畫
		小港區公所	小港區港墘里兒童遊戲場改造案
		橋頭區公所	德松里兒一公園改造計畫
	2021	客委會	新客家文化園區戶外遊樂設施工程 客家移民史公園建置
	2022	客委會 工務局養工 處	盤花公園委託規劃設計及監造技術服務案 全市公園及遊戲場新建及改造工程公民參 與推動計畫
青年議題	2019	經發局	設置青年創業基地
	2020	社會局	青少年公民參與體驗營
	2021	社會局	青少年公民參與體驗營
	2022	社會局	青少年公民參與體驗營
		客委會	高雄都會區客家青年駐地工作站計畫
農村發展	2019	農業局	青年農民軟實力培訓及舒緩農業缺工
	2020	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與

機關自辦

主題類型	年度	辦理單位	計畫名稱
	2021	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與
	2022	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與
	2023	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與
環境議題	2019	環保局	環境影響評估審查會議
	2020	環保局	108-109 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫
	2021	環保局	108-109 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫
	2022	環保局	110-111 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫
	2023	環保局	112-113 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫
高齡議題	2019	左營區公所	社區參與高齡樂活
	2020	前鎮區公所	「共創樂齡友善環境」公民參與培力工作計畫
		鼓山區公所	高齡者友善社區環境促進
	2021	左營區公所	高雄市左營區婦參小組世界咖啡館-友善高齡一起來，社區力量無限大
		前金區公所	高齡友善空間環境促進
2023	前金區公所	中高齡數位能力提升	
婦女議題	2019	前鎮區公所	給長輩一個家-前鎮區婦女參與公共事務
		旗津區公所	昇華女力及多元文化族群社區參與之利基
	2020	橋頭區公所	橋頭區婦女社會參與促進小組辦理「歲末的祝福-感恩關懷送溫情暨性別平等宣導活動」
		六龜區公所	婦女社會參與促進小組年度工作計畫
	2021	橋頭區公所	「溫馨五月. 照亮母愛」慶祝母親節暨市政宣導活動
	2022	那瑪夏區公所	高雄市那瑪夏區婦女社會參與促進小組培力計畫
前鎮區公所		女力報到培力工作坊	
社區發展	2019	前金區公所	社區志工防災種子培力及弱勢家庭居家安全檢視關懷
		鼓山區公所	社區環境綠美化計畫
	2020	都發局 警察局	109 年度高雄市社區營造實施計畫 109 年社區治安會議實施計畫

機關自辦

主題類型	年度	辦理單位	計畫名稱
		六龜區公所	公民參與社區活化計畫
	2021	鼓山區公所 警察局 都發局	鼓山區民族里社區環境彩繪美化 社區治安會議 110 年度高雄市社區營造實施計畫
	2022	都發局 警察局	111 年度高雄市社區營造實施計畫 社區治安會議
	2023	都發局 客委會 警察局	112 年度高雄市社區營造實施計畫 高雄客庄創生環境營造輔導團 112 年社區治安會議實施計畫
勞動議題	2019	勞工局	外籍家庭看護工居家優照護-有你真好-提升服務品質
消費議題	2020	行國處	旅遊消費-一起聊
	2022	觀光局	壽山動物園餐飲服務暨商店委外 OT 案
原民議題	2020	原民會	高雄市原住民商圈推動共識會議計畫
公共工程	2020	海洋局 客委會 美濃區公所 烏松區公所	旗津漁港吊筏機設置工程 新客家文化園區演藝廳及兒童體驗區設施改善計畫 美濃區美濃湖排水流域整體改善先期評估規劃案 烏松區大埤調洪公園環境改善工程
	2021	美濃區公所	美濃廣進勝紙傘舊菸樓空間整建設計規劃案
	2022	觀光局	愛河兩岸遊憩環境營造工程
宣導推廣	2020	新聞局 客委會 衛生局	「有 CH3 真好」高雄市公用頻道推廣活動 美濃二月戲周邊系列活動 高雄市「防登革熱日」全民運動計畫
	2021	衛生局	登革熱防治高風險區示範教學暨專責人員法治教育與增能
	2023	客委會	美濃藝穗節-館, 你的 100 種浪想-活動融入雙語元素推動計畫
調查研究	2020	客委會	邱義生夥房調查研究計畫
	2021	客委會	右堆文化路徑暨古(步)道藍圖規畫設計
公民審議	2021	大寮區公所	大寮自行車道活化公民審議
地方創生	2020	杉林區公所	杉林區「智慧城市」試辦計畫(第一年)
	2021	前鎮區公所	公民參與地方創生培力工作坊
	2022	客委會	高雄客庄創生環境營造輔導團

機關自辦

主題類型	年度	辦理單位	計畫名稱
		茄萣區公所	高雄市茄萣區公民參與計畫—南茆特色意象設計營造
市政願景	2022	都發局	都市發展公民參與共築願景計畫

資料來源：研考會提供、高雄市公民參與網/最新消息(含推動成果)⁵⁹

(二) 參與工具面向

為了瞭解民眾的意見與需求，公民參與計畫的推動在執行上通常會因應推動的目標而設計並採用多元的參與工具，透過不同層次的參與工具運用來強化公民參與的深度與廣度。本研究檢視 2019 年至 2023 年間高雄市各機關推動公民參與計畫之執行方式與公民參與工具的運用，在參與工具的分類上將其分為以下 9 大類，並彙整如表 28 所示。

- 1、說明會：向對議題有興趣之一般民眾說明政策執行內容並聽取意見；包含說明會、公聽會、里民大會等。
- 2、培力課程：針對「公民參與」或是各計畫推動之主題，培養參與民眾各項知識能力；包含講座、教學、研習、線上課程等。
- 3、工作坊：運用不同討論技術與工具，透過討論方式由參與民眾提出意見並凝聚共識；包含討論會、工作坊、世界咖啡館、開放空間等。
- 4、共識型會議：邀請特定民眾、議題關係人、團體代表或專家學者出席與會，針對討論議題或主題提出意見或建議；包含座談會、計畫審查會、專家審議會議、地方共識會議、計畫徵詢會議、計畫工作會議等。
- 5、參與式預算：依據參與式預算基本執行流程，擾動在地民眾、提高民眾公共事務參與意識。
- 6、I-voting：利用線上政策投票網站（如國發會公共政策網路參與平台）進行政策方案投票。
- 7、參訪見學活動：於計畫執行過程中針對研習主題，安排相關訪視、拜訪、參訪、實地踏查，以學習其他單位執行成果並促進參與民眾反思與

59 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>，檢索日期：2023/08/11

討論。

8、成果發表會：針對各項議題，利用前述工具蒐集民眾意見後進行政策規劃，並回應民眾意見；包含成果發表會、成果座談會、成果展出等。

9、其他：其他非上述之執行項目。

表 28

2016 年至 2023 年高雄市民參與計畫參與工具類型

參與工具類型	高雄市政府公民參與計畫		
	研考會自行委辦/補助	機關自辦	總計
說明會	20 案	31 案	51 案
培力課程	25 案	18 案	43 案
工作坊	59 案	31 案	90 案
共識會議	29 案	46 案	75 案
參與式預算	9 案	0 案	9 案
I-voting	4 案	0 案	4 案
參訪見學活動	10 案	5 案	15 案
成果發表會	22 案	1 案	23 案
其他	田野調查、方案實作	夏令營、移工培訓、青創輔導、青農培訓、社區服務、高齡關懷、美食活動、防災演習、志工培訓、公開徵圖、資訊上網、登革熱防治、淨山健行、問卷調查、市政宣導、聯誼活動等	

資料來源：研考會提供、高雄市民參與網/ 最新消息(含推動成果)⁶⁰

從表 29、表 30 之參與工具分析，可以發現在研考會補助計畫部分，以「工作坊」進行公共事務或政策討論為最常被使用之方式，高達 59 案；其次為「共識會議」邀集政策利害關係人或相關人員進行議題討論，為 29 案；第三為「培力課程」，透過計畫執行提升參與民眾針對公民參與或推動議題的知識能力，為 25 案。而在機關自辦的公民參與計畫部分，則以辦理包含審查會議（如環評會議）等之「共識會議」為最大宗，高達 46 案；其次包含說明會、公聽會之「說明會」（31 案）與邀請民眾共同討論之工作坊（31 案）。

⁶⁰ 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>. 檢索日期：2023/08/11

比較兩類公民參與計畫，可以發現研考會補助之計畫因內容與辦理形式上明確鼓勵強化民眾意見蒐集與參與之過程深度，因此各計畫偏好採用較具互動討論與溝通效果的工作坊方式辦理，同時也注重對民眾意見之回應機制；此外在參與式預算、I-voting 的使用比例上也相對較高。而機關自辦之公民參與計畫，則以依據法令規定需辦理之說明會、公聽會、共識會議（審查會議）、審議機制為主，相較於其他公民參與工具的使用，較缺乏多元性。

另外可再檢視的是機關自辦而提報為公民參與計畫的「其他參與工具」中，甚至出現職能培訓、創業輔導、美食活動、淨山健行、登革熱噴藥防治、政令宣導、聯誼活動等此類「有民眾出席、參加」，但不具有實質性公民參與性質的計畫，顯示部分機關對於公民參與的理解與認知仍有不足，造成無法辨識正確應提報之公民參與計畫內容；唯此現象以 2019-2020 年較多，2021 年後則逐年減少，也顯示高雄市政府持續進行公務人員的教育與培訓已逐漸建立公務人員對公民參與的基本概念。因此，未來應持續推動公民參與的教育培力，以共同深化公部門與民間對公民參與的認知並提高其接受度。

表 29

2016-2023 年高雄市公民參與計畫參與工具（研考會自行委辦/補助）

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
2016	研考會	高雄市參與式預算推動計畫	✓	✓	✓		✓				
		濱線文化廊道計畫	✓	✓	✓	✓	✓				
2017	研考會	高雄市公民參與推動計畫	✓		✓	✓	✓			✓	
		蚵仔寮參與式規劃		✓	✓						
2018	研考會	青年參與式預算			✓			✓			
2019	研考會	公民參與培力課程		✓							
	三民區公所	高雄市三民區婦女咖啡館-擘劃愛河左岸夢想藍圖		✓	✓						
	工務局	全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-前鎮區汕頭公園景觀改善工程		✓							
		全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-左營區福山公園、博愛扶輪公園暨鳳山區第 77 期重劃區公 12	✓								
	苓雅區公所	「青創苓雅、創齡苓仔寮」地方創生公民參與計畫		✓	✓					✓	
	楠梓區公所	「悠悠歲月、活現楠仔坑」區域文化特色計畫	✓		✓	✓		✓		✓	
	六龜區公所	「六龜山城創生計畫」地方創生公民參與前導計畫				✓					紀錄片
	甲仙區公所	古鎮新遊暨地方創生公民參與前導計畫				✓			✓		
旗山區公所	高雄市旗山區地方創生公民參與前導計畫				✓						

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	內門區公所	「內門農創展智慧、體驗休閒照銀光」地方創生公民參與計畫				✓					動畫片
	梓官區公所	ㄟ港工作坊-梓官菜根談			✓					✓	田野調查
	茄萣區公所	「海洋、生態、人文-茄萣仔六級產業經濟創生」地方創生公民參與計畫			✓						
	旗津區公所	青銀一旗、文化問津：公民參與文化旅遊服務升級計畫			✓					✓	
	燕巢區公所	燕巢地方創生基金會-公民參與培力機構育成前導計畫				✓			✓		
	彌陀區公所	彌陀區地方創生公民參與前置作業計畫				✓				✓	
	阿蓮區公所	「蓮庄慢活創市集-幸福小旅行」地方創生公民參與前導計畫			✓					✓	
	林園區公所	「林園親子養生美粧創生計畫-黃金水母一條街」地方創生公民參與前導計畫			✓	✓					
	桃源區公所	「農藝桃源、梅子的故鄉」地方創生公民參與前導計畫			✓					✓	
	新興區公所	公民齊心、閃亮新興				✓				✓	
	鹽埕區公所	鹽埕區府北里水患自主防災社區巡守志工隊	✓								
	2020	研考會	公民參與培力課程		✓						
公民參與陪伴導師計畫				✓							訪視輔導
公民參與行銷計畫											廣告燈箱
梓官區公所		「梓官意象、環保藝術」特色公園創生公民參			✓						

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
		與計畫									
	鼓山區公所	哈瑪星特色公園改造公民參與說明會	✓								
	鹽埕區公所	鹽埕區江西里公園(綠地、兒童遊樂場、廣場)改造計畫	✓								
	湖內區公所	湖內區太爺河濱運動園區開闢計畫			✓	✓				✓	
	桃源區公所	寶山 38 甲櫻花公園塑景共識會議			✓						
	三民區公所	三民區鼎泰里鼎泰「童話公園」改造計畫			✓						
	工務局	109 年度全市公園新闢及改造工程公民參與推動計畫	✓		✓						
	內門區公所	「內門達人誌」公民參與地方創生計畫				✓					出版 動畫片
	茄萣區公所	「茄萣仔、人文、慢旅」設計翻轉 X 地方創生公民參與計畫			✓						
	梓官區公所	藍海公路 X 跳港漫遊			✓						
	旗山區公所	旗山的蕉創奇蹟-創生工作坊		✓							微電影
	旗津區公所	旗心力創、津采再生：高雄市旗津區地方創生事業計畫提案				✓					
	阿蓮區公所	「時間停止的聚落~阿蓮再興新村記憶再現」公民參與前導計畫			✓				✓	✓	紀錄片
	新興區公所	樂活新興~公民夢想藍圖咖啡館	✓		✓				✓		
	鼓山區公所	鼓山區厚生里-水患自主防災社區之公民參與說明會									防災演習

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	前金區公所	墘前厝邊、真金幸福			✓				✓	✓	
	楠梓區公所	楠梓銀髮族金頭腦-老人福利參與式預算	✓		✓			✓		✓	
	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫		✓	✓						
2021	研考會	2030 高雄願景市民會議		✓							
	工務局	110 年度全市公園新闢及改造工程公民參與推動計畫	✓		✓						
	三民區公所	發現三民商圈心活力	✓		✓					✓	
	茄萣區公所	「來去茄萣老街七逃」小旅行公民咖啡館			✓	✓					
	阿蓮區公所	蓮青扎根石光迴廊(點線面資源凝聚、青創老石安)			✓					✓	
	六龜區公所	「六龜山城創生計畫」地方創生之區域協力平台發展計畫			✓	✓					
	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫			✓	✓			✓		
	鹽埕區公所	鹽埕區「彩繪牆」設計思考計畫			✓					✓	
	旗山區公所	「青銀合創、旗妙山城」旗山區 110 年推動公民審議計畫	✓	✓	✓	✓	✓			✓	實作
2022	研考會	社區文化特色參與式預算計畫	✓	✓	✓		✓				
	工務局	111 年度全市公園及遊戲場新闢及改造工程公民參與推動計畫	✓		✓						
	六龜區公所	六龜農村返鄉青年創業及就業發展計畫		✓	✓						
		六龜區轄內重點工程社區意識凝聚平台計畫			✓						
	經發局	鳳二市場交陪計畫				✓					訪談

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	阿蓮區公所	大疫年代新照顧-數位遠距新生活		✓	✓						宣導影片
	楠梓區公所	「創造手作奇蹟」-「楠梓銀髮族金頭腦-老人福利參與式預算」優勝方案執行計畫	✓		✓						實作
	永安區公所	「永」享宜居「安」心幸福			✓	✓			✓		
	青年局	2022 促進青年公共參與及多元培力計畫		✓	✓				✓		
	鹽埕區公所	彩繪新鹽埕-111 年鹽埕區公所公民參與推動計畫			✓						
	旗山區公所	「百年山城、亮麗聚蕉」高雄市旗山區 111 年公民參與計畫			✓	✓				✓	
	大寮區公所	推動公民審議及參與式預算計畫	✓	✓	✓	✓	✓				
	湖內區公所	湖內風華再現-111 年高雄市湖內區公所公民參與計畫	✓	✓	✓					✓	實作
2023	研考會	深化社區文化特色參與式預算		✓	✓			✓			
		友善環境參與式預算		✓	✓			✓			
		公民參與網網站改版公民咖啡館			✓						
	三民區公所	城市觀察員：三民鐵道綠園道願景工作坊		✓	✓	✓					
	工務局	112 年度全市公園及遊戲場新闢及改造工程公民參與推動計畫	✓		✓						
	阿蓮區公所	強化韌性社區互聯網計畫			✓						
	青年局	2023 促進青年公共參與及多元培力計畫		✓	✓				✓		
	六龜區公所	六龜之心老街景觀改造計畫			✓	✓					

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	湖內區公所	農會糧倉創生再利用工作坊			✓	✓				✓	實作
	美濃區公所	美濃區廣林買菸場既有建築再利用工作坊-112年度高雄市美濃區公所公民參與計畫			✓	✓				✓	實作
		龍肚保甲會館創生再利用工作坊-112年度高雄市美濃區公所公民參與計畫			✓	✓				✓	實作
	杉林區公所	「慢活文創、青銀共榮」推動公民審議計畫		✓	✓	✓	✓	✓			
	旗山區公所	「尋大圓潭的寶」		✓	✓					✓	
	運發局	高雄市區域型運動設施公民參與推動計畫				✓					

資料來源：研考會提供、高雄市民參與網/ 最新消息(含推動成果)⁶¹

⁶¹ 資料來源：<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>. 檢索日期：2023/08/11

表 30

2019-2023 年高雄市公民參與計畫參與工具（機關自辦）

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用									
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他	
2019	人事處	公民參與研習計畫		✓								
	行國處	2019 高雄市國際青年夏令營										夏令營
	空中大學	開辦公民參與課程		✓								
	教育局	社區大學公共參與周		✓								
	交通局	移撥公路客運路網檢討地方說明會	✓									
		公民咖啡館-機車安全大家談			✓							
	捷運局	高雄環狀輕軌捷運建設第二階段美術館路段及大順路段優化策略公聽說迷會實施計畫	✓									
	勞工局	外籍家庭看護工居家優照護-有你真好-提升服務品質										移工培訓
	地政局	高雄市第 99 期市地重劃區土地所有權人說明會	✓									
	經發局	設置青年創業基地										青創輔導
	農業局	青年農民軟實力培訓及舒緩農業缺工										青農培訓
	環保局	環境影響評估審查會議				✓						
	左營區公所	社區參與高齡樂活										社區服務
	前鎮區公所	給長輩一個家-前鎮區婦女參與公共事務										高齡關懷
	旗津區公所	昇華女力及多元文化族群社區參與之利基										美食活動
前金區公所	社區志工防災種子培力及弱勢家庭居家安全檢視關懷										防災培訓	

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用									
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他	
	鼓山區公所	社區環境綠美化計畫	✓									
	小港區公所	地方事務參與-小港森林公園周邊道路是否劃設禁停紅線	✓									
2020	教育局	高雄市社區大學公民參與計畫		✓	✓							
	人事處	公務人力發展計畫		✓	✓							
	交通局	交通寧靜示範區入口意象圖騰公開徵圖活動									公開徵圖	
	都發局	落實都市計畫審議資訊公開透明				✓						資訊上網
		109年度高雄市社區營造實施計畫			✓							
	水利局	推動高雄水環境改善輔導顧問團	✓			✓						
	客委會	新客家文化園區演藝廳及兒童體驗區設施改善計畫	✓									
		美濃二月戲周邊系列活動				✓						
		邱義生夥房調查研究計畫	✓									訪談
	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與				✓						
	環保局	108-109年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫				✓						
	行國處	旅遊消費-一起聊				✓						
	原民會	高雄市原住民商圈推動共識會議計畫				✓						
	海洋局	旗津漁港吊筏機設置工程				✓						
新聞局	「有 CH3 真好」高雄市公用頻道推廣活動				✓							
衛生局	高雄市「防登革熱日」全民運動計畫									防治動員		
警察局	109年社區治安會議實施計畫				✓							

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	社會局	高雄市青少年公民參與體驗營			✓						
	捷運局	高雄都會區大眾捷運系統小港林園線建置及周邊土地開發可行性研究	✓								
		高雄都會區大眾捷運系統都會線-黃線環境影響說明會公開會議	✓								
		高雄環狀輕軌捷運建設(第二階段)工程	✓								
	民政局	高雄市政府民政局補助各區公所辦理公園改造計畫(完成 29 區亮點公園)									各區辦理
	大社區公所	大社區中里社區公園改造計畫				✓					
	大寮區公所	三隆兒童公園環境優畫改造工程				✓					
	仁武區公所	仁武區仁慈公園改造工程	✓								
	左營區公所	福山里重仁兒童公園改造計畫	✓								
	甲仙區公所	甲仙山城之心計畫(甲仙山丘公園工程)	✓								
		高屏溪水資源保護區水資源教育宣導活動							✓		健行活動
	岡山區公所	夢飛翔公園改造計畫	✓								
	林園區公所	林內里糠榔公園改造計畫	✓								
	前金區公所	東金公園改造計畫	✓						✓		問卷
	前鎮區公所	「共創樂齡友善環境」公民參與培力工作計畫			✓						
		主題公園改造公民參與(草衙里后安兒童遊戲場)	✓								
	苓雅區公所	福安公園改造計畫			✓						
	茄萣區公所	三清宮公園改造計畫				✓					

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	湖內區公所	中賢里保生公園兒童遊戲場改造工程	✓								
	楠梓區公所	宏昌里碉堡公園亮點改造計畫				✓					
	旗津區公所	109年度高雄市旗津區南汕里亮點改造計畫				✓					
	鳳山區公所	特色公園改造案				✓					
	橋頭區公所	德松里兒一公園改造計畫	✓			✓					
		橋頭區婦女社會參與促進小組辦理「歲末的祝福-感恩關懷送溫情暨性別平等宣導活動」									聯誼活動
	鼓山區公所	高齡者友善社區環境促進			✓						
	杉林區公所	杉林區「智慧城市」試辦計畫(第一年)				✓					
	六龜區公所	公民參與社區活化計畫				✓					
		婦女社會參與促進小組年度工作計畫				✓					
	小港區公所	小港區港墘里港墘兒童遊戲場改造案				✓					
美濃區公所	美濃湖排水流域整體改善先期評估規劃案				✓						
鳥松區公所	鳥松區大埤調洪公園環境改善工程	✓			✓						
2021	人發中心	公民參與研習計畫		✓							
	教育局	高雄市社區大學公民參與計畫		✓	✓						
	交通局	高雄車站永久路型公民咖啡館			✓						
		公民咖啡館-道路標線大家談			✓						
	捷運局	高雄都會區大眾捷運系統岡山路竹延伸線(第二階段)說明會									廠商說明會
捷運局	高雄環狀輕軌捷運建設第二階段(美術館園區)街頭訪查									街頭訪查	

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	地政局	高雄市第 97 期市地重劃區土地所有權人說明會				✓					
		高雄市第 98 期市地重劃區土地所有權人說明會				✓					
	都發局	110 年度高雄市社區營造實施計畫			✓						
	社會局	青少年公民參與體驗營			✓						
	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與				✓					
	環保局	108-109 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫				✓					
	警察局	社區治安會議				✓					
	衛生局	登革熱防治高風險區示範教學暨專責人員法治教育與增能									防治動員
	客委會	右堆文化路徑暨古(步)道藍圖規畫設計			✓	✓					
		新客家文化園區戶外遊樂設施工程	✓								
		客家移民史公園建置	✓								
	甲仙區公所	高屏溪水資源保護區水資源教育宣導活動							✓		淨山健行. 宣導
	左營區公所	高雄市左營區婦參小組世界咖啡館-友善高齡一起來，社區力量無限大		✓							
	前金區公所	高齡友善空間環境促進				✓			✓		環境檢視
	鼓山區公所	鼓山區民族里社區環境彩繪美化				✓					
	大寮區公所	大寮自行車道活化公民審議	✓		✓						

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用									
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他	
	前鎮區公所	公民參與地方創生培力工作坊			✓							
	橋頭區公所	「溫馨五月.照亮母愛」慶祝母親節暨市政宣導活動									聯誼活動	
		模範母親表揚聯歡活動暨環境美化宣導計畫									聯誼活動	
	美濃區公所	美濃廣進勝紙傘舊菸樓空間整建設計規劃案				✓						
2022	人發中心	公民參與研習計畫		✓								
	市立圖書館	高雄市立圖書館促進青少年社會參與計畫-第一屆青年董事		✓	✓							
	教育局	高雄市社區大學公民參與計畫		✓	✓							
	水利局	推動高雄市政府水環境改善公民參與				✓						
	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與				✓						
	環保局	110-111 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫				✓						
	客委會	高雄客庄創生環境營造輔導團				✓	✓					
		高雄都會區客家青年駐地工作站計畫				✓	✓					
		盤花公園委託規劃設計及監造技術服務案	✓									
	都發局	111 年度高雄市社區營造實施計畫			✓	✓						實作
		都市發展公民參與共築願景計畫				✓						
	觀光局	壽山動物園餐飲服務暨商店委外 OT 案	✓									
		愛河兩岸遊憩環境營造工程	✓									
社會局	青少年公民參與體驗營				✓							
工務局養工處	全市公園及遊戲場新建及改造工程公民參與推	✓			✓							

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
		動計畫									
	警察局	社區治安會議實施計畫				✓					
	交通局	公車動態及停車資訊 APP 公民咖啡館			✓						
		提升高雄市公車使用者識別度設計公民咖啡館座談會				✓					
	甲仙區公所	高屏溪水資源保護區水資源教育宣導活動									淨山健行. 宣導
	前金區公所	區里道路安全行動方案									實地訪查
	那瑪夏區公所	高雄市那瑪夏區婦女社會參與促進小組培力計畫				✓			✓		
	茄萣區公所	茄萣區公民參與計畫-南茆特色意象設計營造	✓			✓					
	前鎮區公所	女力報到培力工作坊			✓						
2023	人發中心	公民參與研習計畫		✓							
	市立圖書館	高雄市立圖書館促進青少年社會參與計畫-第二屆青年董事		✓	✓						
	教育局	高雄市社區大學公民參與計畫		✓	✓						
	交通局	公車友善服務公民咖啡館			✓						
	土開處	高雄市第 106 期市地重劃區土地所有權人說明會	✓								
		高雄市第 107 期市地重劃區土地所有權人說明會	✓								
水利局	推動高雄市政府水環境改善公民參與				✓						

年度	執行單位	計畫名稱	參與工具運用								
			說明會	培力課程	工作坊	共識會議	參與式預算	Ivoting	參訪	成果發表	其他
	農業局	高雄農村再生計畫審議之民眾參與				✓					
	環保局	112-113 年度環境影響評估案件管理計環境教育宣導計畫				✓					
	都發局	112 年度高雄市社區營造實施計畫		✓	✓						
	客委會	112 年高雄市客語深根服務計畫-客語社區營造計畫輔導		✓							
		美濃藝穗節-館, 你的 100 種浪想-活動融入雙語元素推動計畫			✓						
	警察局	112 年社區治安會議實施計畫				✓					
	前金區公所	中高齡數位能力提升		✓						✓	

資料來源：研考會提供、高雄市公民參與網/ 最新消息(含推動成果)⁶²

⁶² 資料來源：<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>. 檢索日期：2023/08/11

(三) 資訊開放面向

開放政府 (Open Government) 是指透過公開管道加強政府與民眾之間的互動，政府公開各項議題資訊並與民眾進行討論，促進政府與民眾的互動以信任，因此推動公民參與重要的條件之一，即是資訊的公開與對等。在現今網路時代，相較於傳統公文、開會通知單、開發地區社區公告欄張貼等紙本傳遞之訊息公告方式，透過網路的開放與傳遞，可讓民眾獲得更即時與更公開的訊息。

現今高雄市政府各項政府資訊公開程度良好，唯各項公開資訊類別以施政計畫、施政統計、施政成果、會議記錄、研究報告、便民服務、新聞稿等為主，多屬於政策推動後之成果紀錄或發表；而民眾對市政意見反映以市長信箱、各局處首長信箱、線上即時服務平台 1999 等為主，則屬於各別民眾對生活周遭議題或狀況之意見反應，較為單一且單向。因此本研究在高雄市公民參與資訊開放面向上，主要檢視是否符合以下三項條件之一：

- 1、市府推動公民參與計畫之機關，在以公民參與工具蒐集民眾意見前，「活動訊息」、「參與方式」、「議題資訊」是否對外公開與容易取得，以確保對議題有興趣之民眾能夠「出席」、「書面」或「線上」對政策表達意見或參與討論。
- 2、市府推動公民參與計畫之機關，在以公民參與工具蒐集民眾意見過程中，應用數位技術進行線上直播或線上討論會議，供無法到場或關心議題的民眾了解討論過程與成果。
- 3、市府推動公民參與計畫之機關，在以公民參與工具蒐集民眾意見後，「公民參與議題討論成果」是否於網路公開，供參與民眾檢視或其他關心議題之民眾了解討論過程與成果。

依據上述條件檢視高雄市主要推動公民參與之機關資訊開放狀況，本研究初步整理如表 31 所示；而各機關推動公民參與相關計畫之公開資訊若僅為不定期之「活動新聞發布」、「開放報名訊息」、「線上招生」、「活動後新聞稿」，則不納入統計內容。

表 31

高雄市政府各機關推動公民參與之資訊開放現況

機關	網站名稱	網址	主要內容
研考會	【專網】 高雄市公民參與網	https://czpn.kcg.gov.tw/Default.aspx	各年度高雄市政府各機關公民參與計畫申請狀態、執行成果報告

機關	網站名稱	網址	主要內容
工務局 公園處	【官網】 機關業務資訊-公園新闢及改造公民參與	https://pwbpo.kcg.gov.tw/News.aspx?n=19F1AACBC61BDEE2&sms=7F08E0351FDAC3F9	1. 公園新闢及改造說明會辦理資訊 2. 公園新闢及改造工程設計規劃圖面與說明 3. 公園新闢及改造說明會會議紀錄
捷運工程局	【官網】 訊息專區-公聽會與說明會	https://mtbu.kcg.gov.tw/Activities/C002200	捷運路線規劃或設置用地取得之相關會議招開訊息及會議紀錄
地政局 土開處	【官網】 1.公告資訊-公聽會說明會 2.開發業務-公辦市地重劃	https://landevp.kcg.gov.tw/bulletin.php?nid=173 https://landevp.kcg.gov.tw/AchievementIntroduction.php?nid=168&iclass=0	各期市地重劃說明會會議招開訊息、會議資料及會議紀錄
都發局	【官網】 都市計畫專區	https://urban-web.kcg.gov.tw/KDA/web_page/KDAN020100.jsp?PKPAGE=KDA050100	都市計畫公告、公開徵求意見、公開展覽
都發局	【專網】 都市計畫委員會	https://kupc.kcg.gov.tw/KUPT/web_page/index.jsp	都市計畫審議會會議紀錄、市民線上陳情
都發局	【FB 粉絲專頁】 高雄願景 市民論壇	https://www.facebook.com/iba.kaohsiung	都市發展與城市願景相關會議討論資訊與過程紀錄
環保局	【專網】 環境影響評估網站	https://ksepb-eia.kcg.gov.tw/mode02.asp?m=20151214162957139&t=list	環境影響評估會議招開公告、會議紀錄、資料查詢、會議直播或影像檔案
文化局	【專網】 高雄文化資產網	https://heritage.kcg.gov.tw/FileList/C000008	年度招開文資審議會會議清單及會議紀錄
文化局	【FB 粉絲專頁】 文化高雄-高雄市政府文化局	https://www.facebook.com/khcculture	文資保存重要議題說明會線上直播
經發局	【FB 粉絲專頁】	https://www.facebook.com	社區省電參與式預算

機關	網站名稱	網址	主要內容
	高雄省電 A 咖	om/profile.php?id=100066554175879	推動專頁(非每年度固定辦理)
教育局	【FB 粉絲專頁】 港都社區大學	https://www.facebook.com/takaocu2022	社區大學公民參與相關活動訊息公告及執行過程紀錄
	【FB 粉絲專頁】 第一社區大學	https://www.facebook.com/kh1cu	
	【FB 粉絲專頁】 旗美社區大學	https://www.facebook.com/chimei.cu	
	【FB 粉絲專頁】 岡山社區大學	https://www.facebook.com/ccgsdkgo	
	【FB 粉絲專頁】 鳳山社區大學	https://www.facebook.com/kela2014	
	【FB 粉絲專頁】 鎮港園社區大學	https://www.facebook.com/khckycu	
	【FB 粉絲專頁】 北高雄社區大學	https://www.facebook.com/nkcu2019	

資料來源：本研究自行整理。

綜合以上高雄市政府各機關公民參與資訊開放現況，可以發現：

1. 在公民參與資訊開放層面上，多數仍以因應法令規範而常態性須辦理公民參與之業務機關為主，包含工務局之公園開闢或改建（高雄市公園管理自治條例）、都發局（都市計畫法）、環保局（環境影響評估法）、地政局（土地重劃條例）、捷運局（土地徵收條例）等；此類型多以官網或專網提供公民參與相關資訊，能夠更完整並系統化分類資料，方便民眾查詢所需資訊。
2. 非法令規範須辦理、非常態性的議題型公民參與計畫或活動則多以臉書（Facebook）粉絲專頁呈現。相較官網或專網，提供之資訊較為靈活有趣，除一般公民參與會議或活動資訊外亦包含教育及宣導功能；同時因民眾可於粉絲專業張貼文章下方進行留言，亦有部分意見蒐集與互動成效，更因有直播功能，讓公民參與可以跨越空間限制擴大民眾參與、提高參與程度。唯粉絲專頁因更新快速，資料查詢上較為困難，造成資訊無法有效累積。
3. 其他公民參與計畫之資訊開放或公告，仍以「募集民眾參加」為主要目的，也就是公開活動訊息、開放線上報名等，針對參與過程之紀錄或討論後之成果是否納入政策執行則較少公開，相對缺乏提供民眾了

解意見是否被採納或政策規劃成果等民眾回應機制，無法確認公民參與是否會流於形式化，可能降低民眾參與效能感與意願。

（四）公民培力面向

檢視 2016 年至 2023 年高雄市政府各機關單位推動之公民參與計畫共計 190 件，約有 43 件於計畫執行過程中執行民眾培力，占比約 22.6%。整體來說，約僅 2 成之公民參與計畫推動內容設計涵蓋公民培力機制，相對較低，且多數為研考會自行委辦或補助辦理之計畫（表 32、表 33）；此點可能與各機關執行公民參與計畫之推動目的以及執行主題有關，特別是部分計畫以探討民眾生活周遭環境問題或需求、公共資源使用習慣、地方知識等相關議題，會傾向以工作坊直接進行討論蒐集民眾意見共識。

而檢視公民參與培力項目與內容執行狀況，可發現在公民培力面向上，大致可分為以下三種培力主題類型：

1. 提升公民參與意識與認識：分享公民參與理念與國內外案例、公民參與類型、如何推動之相關知識。
2. 培訓公民參與會議人才：深化公民參與及審議制度專業知能，並培訓工作坊、會議進行及討論帶領技巧；本項推動類型比例較少，且受限「個人資料保護法」之規範，並無相關會議人才資料庫可供政府機關或民間單位於辦理審議會議時查詢運用。
3. 針對推動議題深化學習：針對計畫預定探討之主題（如長照、高齡福利、數位化照護、地方文化、社區小旅行、環境空間改善等地方發展事項）進行主題式教育研習，讓民眾學習與該議題相關的知識技能；本項推動類型為最多計畫推動的培力項目，且實務推動上多會結合工作坊等討論進行後續延伸。

在公民參與培力推動機關與培訓對象上，多年來較為固定推動的有：

1. 研考會：2016 至 2023 年間針對公務人員及一般民眾皆曾推動公民參與之培力，其中 2021 年後多以委辦計畫委託社區大學推動一般民眾之培力為主。
2. 人事處（人發中心）：2019 年開始針對公務人員研習需求開設公民參與線上課程。
3. 教育局：2019 年開始由社區大學為主要推動單位，對象為參加社區大學各項研習課程之民眾，推動「公民參與周」等課程與活動。

4. 空中大學：2019 年開始開設公民參與等學分課程，對象為空中大學之在學學生。

表 32

2016-2023 年高雄市公民參與計畫公民培力類型（研考會自行委辦/補助）

年度	執行單位	計畫名稱	培力推動方向		
			公參基礎	會議人才	主題研習
2016	研考會	高雄市參與式預算推動計畫	◎	◎	
		濱線文化廊道計畫	◎	◎	
		蚵仔寮參與式規劃			◎
2019	研考會	公民參與培力課程	◎	◎	
	三民區公所	高雄市三民區婦女咖啡館-擘劃愛河左岸夢想藍圖			◎
	工務局	全市鄰里公園新闢及改造公民參與推動計畫-前鎮區汕頭公園景觀改善工程			◎
	苓雅區公所	「青創苓雅、創齡苓仔寮」地方創生公民參與計畫			◎
2020	研考會	公民參與培力課程	◎	◎	
	研考會	公民參與陪伴導師計畫	◎		
	旗山區公所	旗山的蕉創奇蹟-創生工作坊			◎
2021	青年局	促進青年體驗學習及多元交流計畫			◎
	研考會	2030 高雄願景市民會議			◎
	旗山區公所	「青銀合創、旗妙山城」旗山區 110 年推動公民審議計畫	◎		◎
2022	研考會	社區文化特色參與式預算計畫	◎	◎	◎
	六龜區公所	六龜農村返鄉青年創業及就業發展計畫			◎
	阿蓮區公所	大疫年代新照顧-數位遠距新生活			◎
	青年局	2022 促進青年公共參與及多元培			◎

年度	執行單位	計畫名稱	培力推動方向		
			公參基礎	會議人才	主題研習
		力計畫			
	大寮區公所	推動公民審議及參與式預算計畫	◎		◎
	湖內區公所	湖內風華再現-111 年高雄市湖內區公所公民參與計畫			◎
	研考會	深化社區文化特色參與式預算	◎	◎	◎
		友善環境參與式預算	◎	◎	◎
	三民區公所	城市觀察員：三民鐵道綠園道願景工作坊	◎	◎	◎
2023	青年局	2023 促進青年公共參與及多元培力計畫			◎
	杉林區公所	「慢活文創、青銀共榮」推動公民審議計畫	◎		◎
	旗山區公所	「尋大圓潭的寶」	◎	◎	◎

資料來源：研考會提供、高雄市公民參與網/ 最新消息(含推動成果)⁶³

表 33

2019-2023 年高雄市公民參與計畫公民培力類型（機關自辦）

年度	執行單位	計畫名稱	培力推動方向
	人事處	公民參與研習計畫	針對公務人員開辦公民參與類線上學習課程
2019-2023	空中大學	開辦公民參與課程	針對空大學生開辦公民參與類線上學習課程
	教育局	社區大學公共參與周	針對社區大學學員開辦公民參與課程與活動
2021	左營區公所	高雄市左營區婦參小組世界咖啡館-友善高齡一起來，社區力量無限大	主題研習
2022-2023	市立圖書館	高雄市立圖書館促進青少年社會參與計畫-第一/二屆青年董事	1. 遴選青年董事 2. 針對青少年公民參與意識提升教育

⁶³ 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>。檢索日期：2023/08/11

年度	執行單位	計畫名稱	培力推動方向
	都發局	111/112 年度高雄市社區營造實施計畫	主題研習
2023	客委會	112 年高雄市客語深根服務計畫-客語社區營造計畫輔導	主題研習
	前金區公所	中高齡數位能力提升	主題研習

資料來源：研考會提供、高雄市民參與網/ 最新消息(含推動成果)⁶⁴

⁶⁴ 資料來源：

<https://czpn.kcg.gov.tw/News.aspx?n=901C7C688E94CA56&sms=6F34DB9055D5FBB3>. 檢索日期：2023/08/11

四、高雄市擴大推展公民參與可能面臨問題分析

本研究主要參考 Fung (2006) 所提出之民主立方體 (Democracy Cube) 理論為模式基礎架構，透過該理論之三維度概念，包括參與者選擇 (Participant Selection)、溝通與決策 (Communication and Decision)、權威與權力 (Authority and Power) 等，藉由六個面向 (公共政策、經費運用、參與工具、資訊開放、公民培力、法規基礎)，依據此架構彙整行政機關及區公所公民參與實務執行之承辦人員進行深度訪談成果，從其推動經驗分析公民參與計畫執行過程中最容易遭遇到的問題，詳見表 34。

表 34

高雄市公民參與推動現況與面臨問題

模式面向		基層執行現況	基層常見面臨問題
公共政策	公參議題選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾關注議題、機關業務或長官授意 2. 社區事務為主並結合社區協會現有業務 3. 參考其他縣市案例及時事需求 	議題選擇設定困難
	經費運用	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫執行所需之經常門費用 2. 計畫委託專業中介組織執行之委辦費用 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未匡列提案執行費用 2. 公務員知能不足，需要加強導入公參專業團隊協助 3. 參與誘因不足，需要增加宣傳行銷費用
參與工具	參與者選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據議題或地理範圍招募但仍需透過地方領袖動員 2. 加強宣傳並提供誘因仍然難以突破現有社區團體成員框架 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾參與度不佳或多元性不足 2. 參與民眾話語權不對等可能引起衝突
	公參模式選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依賴專業者指導或依循已知模式 2. 傳統說明會模式較缺乏公民培力及對話功能 	
資訊	資訊傳	<ol style="list-style-type: none"> 1. 視對象進行宣傳，現行較仰賴人 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對議題資訊揭露與資訊

模式面向		基層執行現況	基層常見面臨問題
開放	遞方式	際網路宣傳才能擴大活動訊息觸及 2. 較少事前提供議題資訊讓民眾意見不易回饋 3. 需安排桌長協助增加討論效率	平等的重視程度相對不足 2. 人口老化地區宣傳不易仰賴傳統動員方式 3. 民眾過高期待而形成執行壓力
	議題結果決定	1. 議題結果必須進行可行性評估並對民眾回應	
公民 培力	提升 認知	1. 需要加強民眾議題認識以便拉近意見落差 2. 公民參與的推動重點應著重在公民培力與民主教育 3. 過程中如果納入公、學、民參與可以增加互信	1. 執行成本高加上推動時間不足會降低培力成效 2. 需要持續加強桌長之教育訓練與能力培養 3. 公務人員公參知能培力與鼓勵機制不足
			1. 採購法令、施政壓力及議題專業性影響公參推動 2. 需加強教育訓練提升公務人員公參素養 3. 非強制辦理且須視政策議題類型與區域特性調整 4. 公民參與必須落實討論機制強化對話功能 5. 避免因首長變動而影響公參推動 6. 各界重視程度有待提升 7. 沒有可供依循之規範
法規 基礎	法規 設計	1. 現行「高雄市政府推動公民參與實施計畫」	

資料來源：本研究自行整理。

(一) 公共政策面向推動現況與面臨問題

1、推動現況

根據行政機關及區公所訪談內容資料梳理及彙整後分析，探討在公民參與初始議題設定及選擇上，目前行政機關承辦人員採用之方式多依據「民眾關注議題、機關業務或長官授意」、「社區事務為主並結合社區協會現有業務」與「參考其他縣市案例及時事需求」來設定公民參與初始議題。整

體來說，行政機關推動公民參與初始議題挑選之考量多以其機關業務中民眾有感或關注之議題為主；此外有推動地理範圍、結合社區協會已經在推動中的業務工作亦是對於公務人員來說較為簡便的推動方式；而參考其他的推動案例議題亦是擇定公參議題的方式之一。另外，依據局處機關或區公所角色與功能之不同，在推動區域範圍及議題上會有所差異：局處機關常以其業務相關議題為主，而區公所則多鎖定以社區議題為主。

(1) 依據民眾關注議題、機關業務需求或長官授意

多數受訪者表示在公民參與初始議題選擇上，以挑選「民眾生活層面有感或關注之議題」為公民參與議題，較多數受訪者以推動區域範圍內民眾生活相關或市民關注之議題為採納之主要考量。

「我們的做法是會讓居民去討論出想要做甚麼…然後帶著民眾去聚焦要解決社區什麼問題。」(D3)

「就是社區有時候有提到，也覺得有這種需求，才會想去做…我覺得是需求面啦。」(E1)

「今年行人路權突然受到重視，我們就跟○○社大接觸，他們覺得幸福川這附近有學校、步道、行人的環境可以做參與式預算。」(D2)

「我們設定的就是在地的居民解決自己在地的事情，或討論在地的議題…因為我們有發現有些公民審議，他們不是在地人去決定在地，變成說我們來決定他們家的事，叫他們要做甚麼，那很奇怪。」(E3)

此外，公參議題的擇定上與機關或承辦人員業務相關的議題較容易被納入公民參與推動。

「我們有成立一個○○委員會，我們就在想說委員除開會外，有沒有其他能夠去發想或是去做的地方。」(D1)

「因為公園做主要使用的就是那邊的居民嘛…在公民參與的活動會邀請居民來討論。」(D4)

另外「長官授意」亦是公民參與推動議題的考量因素，顯示機關首長的政策指示直接影響公參議題的擇定。

「○年因為市長針對蚵仔寮、興達港那邊想推動地方發展，所以我們就做海線的參與式預算。」、「首長覺得我們之前委託的都比

較市區，要以區域平衡的觀點來看，所以委託○○在大岡山地區推動。」(D2)

(2) 社區事務為主並結合社區協會現有業務

另有部分機關推動之公民參與，其政策議題選擇會考量結合在地現有團體推動之業務，顯示以考量民間組織正在推動之議題並結合該團體資源執行，對公務人員來說屬於較為簡單易行的方式。

「我們委託○○在大岡山地區推動時，他們覺得在地社區文化是可以做的。」(D2)

「去年找議題是剛好配合○○社區那邊跟學校在合作，所以想說可以搭上，這樣就不用找師資什麼的…今年就配合實施。」(E2)

(3) 參考其他縣市案例及時事需求

由於部分機關可能在規劃公民參與計畫時處於較無經驗之狀態，因此議題挑選設計上亦有參考其他縣市推動之方式或案例，另外重要時事如疫情亦會影響機關於公民參與規劃時之議題擇定，說明整體外在環境條件與社會潮流同樣會影響機關公民參與推動之政策議題挑選。

「參考了中央及其他縣市後，發現別人有辦理相關的培力課程、工作坊、營隊或參訪…加上看到研考會有計畫可以申請，所以才想來申請看看。」(D1)

「參考台北市政府作法…我們找到可行的做法是找陪伴老師，讓機關可以不那麼排斥。」(D2)

「○年我們的議題是設定在社區的小旅行，那時候剛好有這個趨勢嘛，大家都在辦小旅行，社區也是想去嘗試看看。」(E1)

「基本上也是看當下一些時事狀況…就像疫情的關係，就那個遠距健康照護服務方面的…剛好社區有跟大學在推那個遠距視訊關懷…所以才找這個議題。」(E2)

2、面臨問題

在公民參與公共政策面向上，初始議題設定及選擇確實存在一些問題，主要問題點集中在「**議題選擇設定困難**」上，顯示議題主題的擇定對公務人員來說相對不易，特別是對於民眾有感或關注議題掌握程度有限，如何挑選民眾感興趣之議題仍須更多摸索的時間。

「我們的議題沒有甚麼太大的爭議在上面，或是公園改造下去也沒有很大的利益被改變，所以大家參與度或意見就不踴躍。」(D4)

「不曉得是議題的關係還是怎麼樣…就覺得參與度還是不夠。」
(E1)

「說真的找議題上，公民參與應該是說可能你有個比較可以讓人家討論的議題…這兩年基本上都是我們自己排定，我總覺得不太像公民參與，比較沒有那個感覺。」(E2)

「設定主題滿困難的，我們想好久…我們設定主題，不知道有沒有契合他們的想法。」(E3)

(二) 經費運用面向推動現況與面臨問題

1、推動現況

根據行政機關及區公所訪談內容資料梳理及彙整後分析，探討公民參與經費運用的現況，主要有都使用於「計畫執行所需之經常門費用」，如講師及專家出席費用、道具文具、誘因禮品、宣傳費等，另外則用於「計畫委託專業中介組織執行之委辦費用」，未見特殊之經費運用狀況。

「除了執行費用外，主要就是包含一些行銷與推廣工作。」(D1)

「支付講師來培訓桌長的講師費用，然後桌長如果有出席也有給他們費用。」(E3)

「我們編列在這邊大概工作坊跟說明會的執行啦，還有相關為了要邀他們來的宣傳。」(D4)。

「我們計畫經費會委託民間單位協助執行。」(D1)

2、面臨問題

在公民參與之公民經費運用遭遇之問題，首要是「未匡列提案執行費用」，因目前公民參與特別是參與式預算通常不易在民眾尚未票選確定計畫執行內容時便匡列執行費用，導致當民眾提案完成公參程序時卻無經費執行。另外「公務員知能不足，需要加強導入公參專業團隊協助」則是經費運用上另一項提升公參成效的手段，特別是公務人員人力及能力有限，導入專業者採用公私協力方式可讓公參更加落實。而「參與誘因不足，需要增加宣傳行銷費用」代表需編列實體誘因的經費，以利後續計畫推動。整體來

說可發現行政機關推動公民參與，現行在經費運用上以業務執行及宣傳誘因為主，而導入公參專業的中介組織更可讓經費達到較好之成效，另外，若欲推動參與式預算，更應考量是否欲先匡列執行經費，讓提案能夠落實執行，更能提高民眾對參與的效能感。

「提案需求經費有困難，你只能跟他講沒辦法，就等來年的預算再去處理。」 (E4)

「因為最後沒有經費讓他們去執行，所以我們在共識會議的時候有邀請委員針對他們的提案建議，這些提案可以申請哪裡的經費，想辦法連結可行的資源。」 (E3)

「居民沒有感受到實質的利益或改變，那他們就會去跟里長抱怨…就會覺得白忙一場。」 (E4)

「公務員能力其實也沒有那麼多，大家都一個人身兼數職。」 (D1)

「大部分公民參與的時段都辦在假日或晚上…我的意思公務人員的心態，用上班的心態去處理永遠都辦不好…我覺得還需要有中介的團體，願意花時間處理。」 (D2)

「第一線公務人員要知道有甚麼資源可以用，而且願意付出時間跟精神跟社區討論，但這會增加他們的負擔，我覺得還需要有中介的團體，願意花時間陪伴。」 (D3)

「公務人員沒有這個專業，他們會感受到很無助…我的方法是幫同仁找到團隊合作。」 (E5)

「我們還是需要鼓勵來參加的民眾，所以他們來出席無論是討論說明會或提案大會都有提供餐盒…然後我們有宣導品，就花滿多經費作宣導品的部分，就是做為誘因這樣。」 (E3)

(三) 參與工具面向推動現況與面臨問題

1、推動現況

公民參與中參與對象選擇以及採用公參進行模式的考量上，行政機關對公民參與工具的應用上多依據「依據議題或地理範圍招募但仍需透過地方領袖動員」、「加強宣傳並提供誘因仍然難以突破現有社區團體成員框架」、「依賴專業者指導或依循已知模式」及「傳統說明會模式較缺乏公民培力及對話功能」。整體來說，可發現行政機關推動公民參與，在參與對象及公

民參與推動模式上，實際推動現況仍仰賴地方意見領袖、社團等協助尋找甚至動員參與者，一般民眾參與的狀況仍不穩定，可能須視議題利害關係程度而定，在公參模式的選擇上則多依循過往推動經驗擇定，而非視議題之內涵或特性選擇。

(1) 依據議題或地理範圍招募但仍需透過地方領袖動員

部分受訪者表示在參與對象的選擇上，現行會依據業務特性、執行組織或主題來思考可能參加的民眾來源，若是針對特定區域範圍的公民參與多數仍會透過地方意見領袖如里長或社區發展協會進行民眾動員，顯示公務人員在執行公民參與計畫的過程中，為求人數等外顯之量化成果、避免參與人數過少被質疑，仍會透過地方意見領袖進行動員。

「我們把相關活動的規劃針對我們的○○委員，還有我們一些學生社團的學生幹部，然後再來就是我們的青年志工。」(D1)

「考量到社大有自己的學員…在民眾的募集上比較有基礎。」(D2)

「我們會依據主題去邀請對象…只有做遊戲場改造的我們就會用工作坊引導小朋友發表自己的意見…如果是全齡式的我們一般會用說明會的方式，邀請地方的意見領袖、在地居民、民意代表跟相關的公民團體一起討論。」(D4)

「我們大多是請里長幫忙，去社區大樓貼一些宣傳。」(D4)

「我們都是針對全部社區的志工跟幹部…居民有興趣也是可以來參與，但主要對象就是社區幹部。」(E2)

「我們還是從里鄰長下手…你講公民審議他們聽不懂，如果一下子說我們來上公民審議的課，他們意願不會太高，所以參與度不會太高…我們就從里鄰長著手。」(E4)

(2) 加強宣傳並提供誘因仍然難以突破現有社區團體成員框架

多數受訪者表示在公民參與推動經驗中，由於參與者有限與難以尋找，因此會利用各種管道進行宣傳，特別是需要提供一定之誘因，以吸引民眾注意並提升參與興趣，從此點可以發現民眾對公民參與之認識及參與行為的建立仍屬培養階段，除了地方意見領袖之動員外，要擴大參與並突破社區框架，仍需要更多的鼓勵方式。

「某種程度上還是需要動員，不然不會有那麼多的參與者…而且

讓民眾出來還是要有一點誘因，像是禮卷、小禮物。」(D2)

「以社區來講的話，每次來參與的大概就是幹部還是志工…也有人看FB來，但畢竟是少數。」(E1)

「搭配一些物資發放或活動，吸引大家來…總是要有一些誘因點心一些回饋的東西，大家會更願意來。里長也會覺得輸人不輸陣，他們會去動員。」(E4)

(3) 依賴專家學者指導或依循已知模式

在公參模式的選擇應用上，受訪者顯示公務人員對公民參與的理解或認識較為有限，因此部分具有較為明確流程 SOP 之模式（如參與式預算）較容易被接受與採用，訪談中也呈現了公民參與專業者的介入協助或輔導左右了公部門選擇公民參與進行方式。

「會選參與式預算，是因為我們覺得對剛起步來說是比較容易具體操作的，經過工作坊的討論之後，市民希望做甚麼，我們就請機關來做…機關也好理解要做甚麼，經過討論、共識、票選，這樣子機關的接受度也會比較高…像審議式民主感覺就很模糊，參與式預算比較好理解。」(D2)

「就是照著那個模式啊，說明會啊，然後願景工作坊，就是策略，然後再來成為行動方案，大概都是這種模式，應該都差不多是這樣。」(E1)

「流程我們是參考去年的，去年他們有跟○○老師那邊去討論…今年流程就是沿用去年老師這邊設計出來的。」(E2)

(4) 傳統說明會模式較缺乏公民培力及對話功能

政策議題通常牽涉到相關專業知能，公民參與模式中的討論機制能夠有效提升對話溝通之成效，目前常見的說明會或公聽會相對較缺乏討論的過程，顯示公民參與模式中的對話及討論功能仍是能否達到實質參與的重要環節。

「一般民眾比較表達不出來自己的意見，他們很難表達完整…畢竟一般民眾他們也不是設計規劃專長，只會就關心的地方或個人經驗提供意見。」(D4)

2、面臨問題

在公民參與之參與工具面向上，「民眾參與度不佳或多元性不足」是多數第一線公務人員推動公民參與遭遇到最大的問題；其次是因為參與人數少、多元性不足時而衍生「參與民眾話語權不對等可能引起衝突」的狀況，顯示推動公民參與時，參與者數量及多元性不足時容易產生許多不對等及後續的衝突。

「我覺得參與度好像真的沒有到很好，我們這邊目前能做的其實也是加強廣宣。」(D1)

「最不順的是參與對象吧！我們大多是請里長幫忙，去社區大樓貼一些宣傳，可是其實參與度不如預期。」(D4)

「就是民眾參與程度…就是好像還是不夠熱絡，除了基本的社區成員之外啦，就覺得參與度還是不夠。」(E1)

「困難點我覺得就是在參與度的問題…找不到啊，後面也都是拜託里長社區多派幾個人啊。」(E2)

「民眾要找真的有點困難，真的是很現實，這是最大的問題…除非那個民眾他真的很參與這個公共事務很多，不然他都躲在家裡。」(E3)

「人來的少，發言的都是意見領袖，就會被意見領袖帶著走，我也不知道怎麼辦。」(D4)

「當初以○○社區做主要推動對象，跟其他社區上就是有產生一些衝突，因為有一些社區就是覺得為什麼都是你○○社區帶頭？他們覺得應該是平行平等的，就有一些衝突。後來我在辦的時候其他的社區就退出。」(E2)

(四) 資訊開放面向推動現況與面臨問題

1、推動現況

根據行政機關及區公所訪談內容資料梳理及彙整後分析，目前在資訊開放面向現況以「視對象進行宣傳，現行較仰賴人際網路宣傳才能擴大活動訊息觸及」、「較少事前提供議題資訊讓民眾意見不易回饋」、「需安排桌長協助增加討論效率」與「議題結果未對對民眾回應會引起反彈」。

(1) 對象進行宣傳，現行較仰賴人際網路宣傳才能擴大活動訊息觸及

在公民參與活動資訊宣傳上，行政機關大多會清查盤點並透過可運用之人際網絡及宣傳管道是現行資訊傳遞的方式，再搭配誘因的設計以鼓勵民眾參與，但仍然面臨參與度不佳的狀況。

「○○委員是特定對象，TA 比較確定…其他的我們當然就還是走一般的廣宣路線，另外我們會跟學校的學生事務處合作。」(D1)

「我們在過往經驗有認識相關的公民團體，另外就是發公文給公園周邊的里長，還有行政區的民意代表，根據這次案子的類型會邀請相關的團體，設計單位也會在粉專或社群平台公告活動。發傳單也有。」(D4)

「我們公所的 FB，還有發文請各社區去宣傳…還有印宣傳單請鄰長去發送。還有請里長廣播，我們還去比較顯眼的地方張貼公告。然後一些社團的臉書都有貼。」(E1)

「里長、鄰長、民間的 line 群組、FB 社團，都會去公告跟邀請。比較特殊的議題就會針對對象去做宣傳…我們會逐戶去邀請，主動很重要…誰說溝通一定要人家來，也可以我們去啊。」(E5)

(2) 較少事前提供議題資訊讓民眾意見不易回饋

部分受訪者提到公民參與活動前揭露議題資訊是民眾是否有充足資訊進行意見反饋的要素。此一部分甚少受訪者提及，也顯示公務人員對於資訊開放的認知偏向「公開宣傳」而非「討論議題資料公開透明」。

「我們會請設計單位把要改造的設計內容先跟他們說明，再請他們提出希望機關做調整的部分…沒有一個方案先拋給民眾建立概念，他們會很難反饋。」(D4)

(3) 需安排桌長協助增加討論效率

部分受訪者提到公民參與討論過程中的引導者（常稱桌長）扮演了議題資訊傳遞的媒介，儘可能需安排討論引導人員才能有效提升討論效率。

「引導的人也滿重要的…有在引導他們就會比較知道說討論是要討論甚麼東西，不然他們就很容易來了也不知道在討論甚麼。」(E1)

「桌長的角色很重要，一般民眾可能不知道今天是來幹嘛的，透過桌長的解說與引導，可以提升他們的認知。」(E3)

(4) 議題結果必須進行可行性評估並對民眾回應

部分受訪者針對討論議題如何決定之問題，指出討論過程中專業者的介入、可行性與適法性的溝通以及針對討論議題結果的回應設計會影響民眾對政策的認同。

「機關的預算只有這麼多，但民眾的想法很多，需要跟民眾溝通我們的困難點在哪裡…我們會辦兩三次，第一次先拋一個初步給大家，跟大家討論吸收意見，回去改好後也會再跟民眾報告一次。」(D4)

「我們還是覺得那個可行性很重要…還是會找相關的科室、專家學者和提案人一起討論方案的可行性，再把它強化。」(E1)

2、面臨問題

在公民參與之資訊開放面向上，訪談後發現公務人員對「資訊開放」首重宣傳行銷、活動訊息傳遞以利民眾參與，「對議題資訊揭露與資訊平等的重視程度相對不足」。而「人口老化地區宣傳不易仰賴傳統動員方式」顯示出公民參與推動受到不同執行區域特性的影響，公參推動時因地域人口結構特性在公民參與推動上必須有不同的做法；另外「民眾過高期待而形成執行壓力」也容易造成問題，當參與民眾對公民參與有期待與想像，而成果不明顯或是不如預期，反過來會指責承辦人員而造成執行壓力。

「首先就是有製作海報，然後貼在各處…便利商店、廟宇啊，人潮聚集比較多的地方啊…不能免俗的也有透過里長的廣播或是邀約…還有QR CODE可以報名。但是因為我們高齡化滿嚴重，所以後來還是採紙本報名比較多…人口老化的地區會有這方面的問題。」(E3)

「我們引動了這個關注度，創造了參與，但我們也要承受那些沒入選的方案，它們的後果怎麼去應對…你要去跟她們溝通，不要讓他們覺得做公民審議沒用，甚麼都沒分到，我覺得這種概念性的東西在公民審議是最難的，我們要有這個心臟承受這種指責。」(E4)

(五) 公民培力面向推動現況與面臨問題

1、推動現況

在公民參與如何提升民眾對議題或公參的認知上，多數受訪者對公民參與的培力功能持正面態度，其中主要需注意的有「需要加強民眾議題認識以便拉近意見落差」、「公民參與的推動重點應著重在公民培力與民主教育」、「過程中如果納入公、學、民參與可以增加互信」。

(1) 需要加強民眾議題認識以便拉近意見落差

部分受訪者提到執行公參計畫時感受到的民眾心理層面，顯示推動公民參與能夠在溝通過程中提升民眾對議題的認知與知能，並拉近政府與民間之意見落差、增進彼此的理解與同理。

「有時候人民在意的是被尊重的感覺，而不是你設計得多好然後來報告…傾聽、分析、回應在整個工程裡面是重要的，告訴他們說我們有其他方式可以解決你的問題，不會造成他們後面抗爭。我覺得某種程度這樣是好的。」(D3)

「如果有平台可以聽見他們聲音，可以納入的話就不會做出來只有政府的意見…民眾願意來給我們工程設計上的意見，就是沒辦法每個都達成，困難執行的點也可以藉這個機會把機關的立場跟民眾做溝通，也許民眾可以更了解我們。」(D4)

「一件事情讓大家一起來討論，不是說公所叫他們做甚麼就做甚麼，而是透過這樣的討論，我覺得這樣很好啊…其實他們要做的跟我們想要做的還是有一點點的差別啦。」(E1)

「優點的話是可以瞭解在地居民真實的需求，而不是我們自己想這樣子。這次公民審議出來的議題就有讓我們驚豔的部分，就是原來他們實際上的需求會有這部分。」(E3)

(2) 公民參與的推動重點應著重在公民培力與民主教育

多數受訪者針對公民參與的培力效果都表示肯定，認為推動公民參與能夠提升民眾的民主素養與民眾思考的能力。

「不管是老師的分享、各領域專家的一些回饋啊，做一些互動跟討論，或是教他們這樣思考的一些方法…我覺得以當下回饋來講，我覺得是有幫助的。」(D1)

「看到大家（公務員）越來越能夠去思考他們的業務有哪些議題是可以透過公民參與的，讓市民參加討論溝通的這個模式會變得不一樣。」(D2)

「我覺得至少他們有思考他們想要甚麼，這是很好的啦…從不懂到懂，應該有幫助啦…邊做邊學，對民眾來說也是一件好事。」
(E1)

「他們在參與討論其實也滿熱絡的，至於有沒有實質提升他們對議題的認識，我在猜應該也是有啦…在參與度、對議題的認知、或者認同感，這方面我是覺得至少也會比較有向心力…民眾也會比較關心這方面，這應該也是公民參與的重點。」(E2)

「雖然他們經驗不多，討論的提案成果並不好，但沒關係我們可以慢慢聚焦，趁著方案去跟他們談法規的問題…這些都是可以在公民審議的過程中讓民眾去瞭解我們的困難…有時候居民不了解，所以我們就透過這個機會教育。」(E4)

「這幾年做公民參與，民眾對自己有表達意見的權利這件事的認知有比較好。」(E5)

(3) 過程中如果納入公、學、民參與可以增加互信

部分受訪者指出公民參與推動過程中納入公、學、民等領域，可以促進與民眾之間的溝通，顯示執行公民參與過程中導入專業者(包含公部門、專家學者或專業團體)加入公民參與之推動，能夠提升公民參與之成效與民眾對政策的理解程度。

「我們這幾年在推的時候，都會請公部門的承辦也一起進來討論，有時候市民對法規或公部門的限制不理解，公部門的代表就可以把合法性、公益性這些講給提案人跟參與者知道。」(D2)

「我們會請設計單位把設計內容先跟他們說明…給他們適當引導，他們是可以提出他們對議題的期望與理解。」(D4)

「我們未來要更明確讓他們知道主題性跟預算的可行性，包含法規、土地…方案再經過專家學者給出一些因應的建議，然後去調整。專家學者就是一個權威，他們比較能接受去改。」(E4)

2、面臨問題

在公民參與之公民培力面向遭遇之問題，首要是「執行成本高加上推動時間不足會降低培力成效」，也有受訪者提及「需要持續加強桌長之教育訓練與能力培養」，此點在前述資訊傳遞面向已有許多受訪者提及，也由於討論引導者(桌長)可做為資訊傳遞媒介，更應持續推動教育訓練。另外，「公

務人員公參知能培力與鼓勵機制不足」也是公參推動面臨問題，代表現行公參之教育培訓與獎勵機制仍有待強化之處。

「我覺得可能這種過程還要再多推，時間稍微拉長一點點，在提案我覺得就會比較有感覺。」(D1)

「我會覺得公民參與，其實它的缺點在於真的會花費比較多的心力人力時間等成本來執行計畫。」(E3)

「我覺得桌長滿重要的，就是桌長概念清楚然後技巧各方面都有在加強的話，他們當天帶領提案討論大會就把那個氣氛帶出來，引導每一個人說話。」(E3)

「因為會覺得是被增加工作、薪水又不變，有些長官又要你做很快，但你需要開很多場的工作坊、共識會議，耗時又累，確實會有這些困難。」(D1)

「我記得之前有教育訓練…我覺得需要耶，承辦一直在換，可能每年度有新的申請計畫的時候研考會還是可以辦一些相關的培訓。」(D4)

(六) 法規基礎面向推動現況與面臨問題

1、推動現況

高雄市現行公民參與主要依循「高雄市政府推動公民參與實施計畫」，針對公共政策、參與工具、資訊開放、公民培力面向敘明實施項目，另說明公民參與委員會組成運作方式，以及當年度提案規定。本實施計畫屬概要性指導原則，依據重大施政方向提出鼓勵方向、獎勵規定等。

2、面臨問題

根據行政機關及區公所訪談內容資料梳理及彙整後分析，探討其對公民參與設立相關規範之意見，此點呈現出多元意見，本研究歸納出以下數點面臨問題，包含「採購法令、施政壓力及議題專業性影響公參推動」、「需加強教育訓練提升公務人員公參素養」、「非強制辦理且須視政策議題類型與區域特性調整」、「公民參與必須落實討論機制強化對話功能」、「避免因首長變動而影響公參推動」、「各界重視程度有待提升」及「沒有可供依循之規範」。

整體來說，現行現行政機關推動公民參與，在法規基礎面向特別是制度化，公務人員各有不同的解讀與期待，認為若欲推動相關規範應透過討論形成共識，更應考量政策議題、專業程度、預算規模、區域特性等保留調整彈性；但若降低法治層級，但能夠形成制度或 SOP 規範，則多數公務人員較能認同，比方說在教育訓練、討論模式、列管或回應機制的部分應更為明確。

(1) 採購法令、施政壓力、議題專業性與利益團體介入會影響公參推動

許多受訪者表示現行採購法令、施政之時間壓力及議題專業性不同都對公民參與存在變數，顯示公務人員擔憂公民參與影響政策推動期程或是造成政策失焦難以執行。

「因為採購法的關係，我覺得對公務員影響也滿大的，因為會有時間的壓力，只要工程一延誤，他就會有扣款的問題，然後一旦這種東西有扣款，其實會導致後面廠商根本就不願意做你公家機關的工作，這樣就會變成惡性循環。」(D1)

「有些局處業務有他的專業性…我覺得公民參與應該是讓民眾表達意見的過程。」(D1)

「政府很多預算的執行，它的期程都很短…如果訂說要經過這個才可以做，那預算的執行會有問題。我倒是覺得公民參與就是要督促我們多去了解民意…我自己感受是公民審議要的是一種尊重的模式，跟居民拉近距離是很重要的。」(E4)

「有些議題跟某些人的利益有關，你要是把聲音放太大，到時候會做到四不像，而且會綁手綁腳，那些來參與的都是跟他們有利益相關的人為多…而且有些專業性的東西，找大家來討論不出所以然來。」(E5)

(2) 需加強教育訓練提升公務人員公參素養

部分受訪者提及公務人員專業能力的問題，說明了公民參與需要培養公務人員專業的素養知能與態度。

「我覺得建立一個好的政策制度很重要，重點在公民參與怎麼教育與扎根，讓大家去推動公共事務的討論…我的概念是如果局處沒有辦法去面對第一線，那你應該要培訓公所或尋求專業者去做為第一線。」(D3)

(3) 非強制辦理，且須視政策議題類型與區域特性調整

部分受訪者指出公民參與推動之議題、條件、情境不同，過度強制可能會造成推動困難，顯示公民參與之規範應依據議題及區域特性制定，並應保留推動之彈性與裁量權。

「我覺得沒有必要到每一項的東西都要做到公民參與，甚麼樣子的標準需要做一些討論跟思考，我覺得這個可以討論，不同類型的建設案件會有不同的標準…我覺得這應該是可以再回到機關的專業上去做一些評斷。」(D1)

「地方政府位階最高的就是自治條例，台北市都沒有把公民參與拉到自治條例的位階，我覺得一下子把位階拉到自治條例，有點太高了，會讓所有的基層公務員很有壓力窒礙難行…公民參與法制化的位階可以下降一點，可能是要點啊、可能是行政命令、或是一個計劃，我覺得這樣比較有彈性…位階那麼高我會反對，但如果是行政命令我贊成。」(D2)

「我覺得要談法治化，其實有些地區，比如說像人口老化…可能就會有執行上的困難。而且公民素養的提升，我覺得不是短時間內可以達到的事情…法制化還是有優點，但有時候應該可能依照地區的關係，性質不同會有一些不同的限制。」(E3)

(4) 公民參與必須落實討論機制強化對話功能

部分受訪者認為公民參與在推動過程中應落實討論機制的設計，公民參與雖然型態多元，但應加強安排共同討論與意見交換的過程。

「其實讓大家可以充分表達不同的立場跟意見去做交換，我覺得是有必要的。」(D1)

「討論很重要，你在訂方案前有沒有開過討論，大家都說公聽會流於形式，我會希望公民審議可以是比公聽會更有討論的。」(E4)

(5) 避免因首長變動而影響公參推動

部分受訪者提到首長人事變動對公民參與推動之影響，公民參與同為政策一環，同樣會受到首長人事、政策目標的影響而變動，此點也會影響公務人員投入公民參與。

「首長的態度很重要，首長是50%吧…首長願意就會很順。」(D2)

「應該要推動新的生活模式，讓大家去參與公共事務的討論…也要建立夥伴工作圈，即使機關首長更換也還是不會中斷。」(D3)

「就是跟帶領者有關，要走在前面。」(E5)

(6) 各界重視程度有待提升

有受訪者提到各界應對公民參與之成果更為重視，呈現了現行公民參與在民眾意見或提案的執行上，尚無完整的追蹤管理機制。

「我也希望像關心地方的議員啊…把我們公民審議的方案變成他們問政質詢的依據，可以多一點吸納我們的方案的推動，然後當作區域發展的願景。或是局處啊…也可以來多聽聽我們蒐集出來的資料，我們很願意把這些方案延伸出來。」(E4)

(7) 沒有可供依循之規範(如成效評估、成果追蹤、回應機制或時程設計)

談及在公民參與推動過程中曾遇到的困難，受訪者提到政策評估方式及指標，因現行並未有相關評估方式，也並未有公參討論成果的追蹤列管機制。

「我覺得推動公民參與應該是有必要，可是我覺得這種東西好像不容易看出所謂的成功…就覺得挫折很煩啊，但還是得做。」(D1)

「我後來會發現，這樣子出來的一個提案，我自己覺得很難落實，其實我們也發現在列管這些提案，到最後其實就真的滿容易不了了之。」(D1)

「我們也是一屆一屆辦，沒有延續，沒有追蹤…每次辦這種活動完之後，就沒了。」(D1)

「好不容易把人找來，也把問題討論出來，然後要面對的是該找誰來接續處理這些問題…沒有正式的單位去追蹤這些問題…現在體制下如果放著不管你也不能怎樣…現在的規則是模糊的。」(D3)

「公民審議是一把雙面刀，我們要讓居民提一個我們做得到的方案出來，我們做出來之後，才能得到居民對於我們推動公民審議的肯定，未來才可以持續推動下去。」(E4)

而針對公民參與的流程或時程設計，受訪者認為現行之公民參與機制尚未制度化，以至於無法提供相關流程建議、成效評估、成果追蹤與回應、獎勵機制、教育推廣…皆未有明確方式供執行單位依循或參考。

「比如說我明年想做甚麼，今年就會先安排同仁去做公民參與這塊，所以要很清楚如果不想工程 delay 就要提早開始…我們會去問說經費大約甚麼時候可以編，那我們就在前一年就開始推動，這樣子就不會影響經費設計，而且我公民參與都做完了，也更可行。」(E5)

「會想參加的人就是會來，不想參加的人怎樣都不會來，我覺得不用想太多…我們推動公民參與給你機會，你要不要來講是你的自由，但當你不講，日後就不要抱怨，因為你失去了機會…我們是擾動的角色，請在時間內來講不然永遠沒完沒了。」(E5)

五、高雄市公民參與問題解決初探

高雄市自 2016 年開始推動公民參與已有多年時間及成果，成效亦已逐漸開展，本節從總結基層公務人員訪談的成果及角度出發，初步探討高雄市公民參與面臨問題之可能解決方向；後續章節再結合專家學者訪談意見及焦點團體討論成果彙整說明高雄市公民參與新模式與深化途徑。

（一）公共政策面向

公共政策概念龐大多元，理論上市府各局處業務多與民眾相關，故各領域合適議題皆可推動公民參與。根據本研究第三章高雄市公民參與發展現況分析，除了法令規定必須執行公民參與（如：都市計畫審議、環境影響評估、文化資產審議…等）之機關以辦理說明會為主之外，其他投入公民參與之局處與區公所不論是數量或部門雖有限但也緩步擴展。而在公共政策面向上，高雄市推動公民參與基本上主要面臨了議題設定的困難，此點也影響到後續參與工具選擇及參與對象挑選。

依據本研究進行訪談及焦點團體討論之成果，公共政策面向之問題解決初探，本研究整理議題擇定之方案分別為「重大公共政策由上到下鎖定特定議題」、「社區議題由下到上徵詢民眾需求」與「擇定與民眾生活相關性較高議題」、「依據政策需求與期程提前規劃公民參與」，分別說明如下：

1、重大公共建設可由上到下鎖定特定議題

市政重大公共建設、影響民眾權益之議題或是城市發展願景，若想推動公民參與、徵詢民眾想法，應由市府層級機關發動，結合與一般民眾、人民團體相關之局處如民政局或社會局等共同推動。由於議題影響層面較大，因此討論之議題必須明確界定，以利民眾理解議題內容；同時必須擴大參與基礎及多元性，因此公民參與執行計畫必須由較高層級來主導，計畫規模、觸及廣度及動員能量相對也會較為龐大。建議高雄市可不定期進行市政調查，挑選民眾最關注的議題推動較大範圍或執行規模之公民參與，以累積城市推動經驗與能量。

2、社區議題由下到上徵詢民眾需求

社區型的公民參與計畫，可採取較為開放式的方式，針對特定主題或

面向，開放民眾提出其關心議題或遭遇問題，再經由討論過程收斂與提出改善之可能性；由於與地方或社區相關，在議題界定上可較為寬鬆與開放，廣泛蒐集民眾關注事項，可協助第一線公務人員瞭解民眾需求，也能從基層落實公民生活、提高民主素養。

3、機關可擇定與民眾生活相關性較高議題

其他與局處業務相關之市政工作，可挑選與民眾日常食衣住行育樂相關、具生活感之主題加以推動，除了可提高民眾參與之興趣外，將公民參與作為蒐整民眾意見之方式，透過計畫之執行，帶動民眾對局處機關業務之認識與理解，進一步拉近民眾與公部門之距離，也有助與民眾之間的政策溝通，提高市民對機關施政及服務滿意度，更能累積民眾公民參與之經驗、培養參與行為。

4、須依據政策需求與期程提前規劃公民參與

基層公務人員在公民參與推動過程中最為擔憂的是影響政策推動、工程執行的時間，特別是專業程度高、或是受到關注、或有執行時間壓力的政策納入公民參與的意願相對低落，因此公民參與必須提早規劃，今年要編列預算推動之業務工作，在去年就應該執行公民參與，而此點則與市政之中長程願景或施政計畫有關。或是可選擇機關常態性業務，在每年度皆須執行之工作事項中擇定議題納入公民參與，作為未來業務執行方式改善的方向參考。

(二) 參與工具面向

公民參與可採行之模式種類眾多，深度與廣度不一，在參與工具上主要受到擇定議題所影響，包含採行模式、參與者設定、公民參與介入之時機點等。本節整理參與工具之問題解決方案初探分別為「依據議題內容與期望目標選擇公參操作模式與介入時機」、「依據議題內容與公參模式選擇參與者並確保話語權的平衡」及「公民參與應有討論機制、討論引導設計與足夠執行時間」，分別說明如下：

1、依據議題內容與期望目標選擇公參操作模式與介入時機

公參議題擇定將影響參與模式選擇與參與者設定（例如重大市政議題

可能偏向採用公民會議、社區議題相關可能採用參與式預算、機關常態工作可能採用說明會等等)，視議題與推動公民參與想要達成之目標而定，有各種不同的可能性與組合。而此點也關乎政策導入公民參與之時機點設定，一般而言若是想要廣泛蒐集民眾意見，建議可於政策執行前期或規劃期間納入公民參與，作為對話與溝通平台，有助於後續規劃修正以符合民眾需求，避免後續爭議或降低抗爭。

2、依據議題內容與公參模式選擇參與者並確保話語權的平衡

在公民參與討論議題擇定後，需要進行政策利害關係人的盤點，並依據採行之公參模式選擇參與者。部分公民參與模式有較為嚴謹的參與者篩選機制，因此必須視議題的開放程度、爭議性或公參目標進行參與者設定，採行開放自由參加、募集民眾並有條件篩選、或是針對特定對象進行邀請…等。特別要強調的是，必須注意參與者的身分屬性與背景，盡可能確保參與者的多元性，以避免強勢團體透過公民參與壓制其他民眾意見；若無法排除此狀況，則應廣納更多元參與者如專家學者、公部門代表與其他民間團體，以平衡其話語權。

3、公民參與應有討論機制、討論引導設計與足夠執行時間

不同公參模式有不同的深度或廣度，現行制度下大多數機關業務之公民參與多採行說明會、公聽會之方式執行，此模式較為簡便易於採行，對民眾意見蒐集功能有基本效果，此點也受到行政機關受訪者之肯定。但回到公民參與理論上可發現多停留在告知、徵詢的階段，民眾的賦權程度較低，建議依據議題可考慮選擇具有討論機制之公民參與模式，例如參與式預算、公民審議、公民會議、世界咖啡館等，並培訓與安排合適之桌長協助分組討論之進行，確保資訊正確、發言平等與協助收斂民眾意見。

然而由於建構出合適之對話溝通平台需辦理一定數量之討論場次，讓民眾瞭解議題內容並產生信任感，整體而言其溝通成本較高，因此需保有公參推動之時間，減少產生因執行時間太短、計畫推動有時間壓力而不了了之的狀況。

(三) 資訊開放面向

公民參與推動過程中資訊的公開與對等是影響公民參與成效的重要環節，而資訊開放一方面除了指公民參與計畫活動場次公開與宣傳行銷之外，一方面亦指向討論議題相關的政策內容、相關先備知識是充分溝通的必備環節，以減少資訊落差造成的不對等狀況。本研究整理研究蒐集資料針對資訊開放面向中資訊傳遞及議題成果決定之問題解決方案初探分別為「擴大宣傳行銷層面並提供誘因」、「主動出擊觸及議題利害關係人」與「參與過程提供充足及對等議題資料以減少資訊不對等或落差」，分別說明如下：

1、擴大宣傳行銷層面並提供誘因

多數行政機關多會利用現有媒體資源進行宣傳，如公文、開會通知、官方網站、粉絲專頁等，而為擴大資訊傳播層面，傳統媒體宣傳及網路宣傳都應同時採行，並可多加利用市府各種社群媒體如 line 官方帳號擴大觸及，或是可聯繫委請議題相關社團協助傳播資訊；此外，應針對區域人口特性考量資訊傳播方式比重，如偏鄉人口老化在資訊科技的使用上能力相對薄弱，就必須加強傳統宣傳方式如布條、海報、傳單、里長廣播等使用。

2、主動出擊觸及議題利害關係人

在公民參與議題確定後，應盤點可能之利害關係人，可主動出擊聯繫或拜訪，以便溝通公民參與推動之重要性以及與其權利相關性，提升利害關係人參與意願，減少日後爭議。

3、參與過程提供充足及對等議題資料以減少資訊不對等或落差

在公民參與議題確定後，行政機關應就議題彙整相關之政策資訊，例如政策推動之背景資料、規劃內容、實施方式、可能影響、法律規定、現行已推動之相關政策等，甚至可提供相關案例，於事前提供參加者閱讀，並於參與活動會議現場進行導讀或說明；同時應注意資訊之文字用詞，儘可能簡單易懂。透過資訊充分溝通，一方面減少資訊落差，一方面能夠讓參與者在充分理解的狀態下進行意見陳述或政策選擇，能夠具體認知選擇的原因及可能產生的結果，才是確保民眾知情權、具深度之公民參與。

(四) 公民培力面向

公民參與推動過程中培力/賦權 (empowerment) 是公參成效重要要素，民眾在參與公參經驗中是否能獲得更多知識、培養民主精神素養、累積參與習慣，將會影響未來公民參與能否落實之可能性。本節整理行政機關訪談資料，針對公民培力面向之提升參與者對討論議題或公民參與本質之問題解決方案初探分別為「導入公、學、民提供專業意見協助對話並進行可行性評估」、「加強培訓專業桌長並持續深化」、「公民參與正確觀念態度之引導培養」與「應穩定推動公務人員之公民參與知能教育訓練」，分別說明如下：

1、導入公、學、民提供專業意見協助對話並進行可行性評估

公共政策議題多元，因此在公民參與過程中應可導入議題相關專家學者、公民參與專業者、公部門代表及民間團體代表，於過程中隨時與民眾對話，提供民眾專業意見供民眾參考判斷；專業者在公民參與中應維持中立，作為議題諮詢及引導之角色，並協助評估民眾意見之可行性、適法性等，而非主導議題方向。

2、加強培訓專業桌長並持續深化

在前述之討論中已提及良好的公民參與應納入討論機制，而引導討論及確保民眾平等發言需要專業能力，因此政府應加強培訓具討論引導能力的桌長，建立人力資料庫，供行政機關辦理公民參與計畫時運用，且應有各項回訓制度，在機關公民參與計畫執行前針對議題進行教育訓練，以利投入計畫之討論引導。

3、公民參與正確觀念態度之引導培養

民眾參與公共事務的討論之動機各有不同，除了受誘因吸引更多是因為議題影響個人權利或利益，因此公民參與計畫執行過程中，應加強與民眾溝通公參之願景與目標，讓民眾對公民參與保持適度而不過度之期待，以減少不合理期待而造成公務機關推動之壓力而懼怕卻步。而深入地方推動社區型或小型的公民參與計畫，因規模較小，更可達到反覆操作以利觀念深化的目的。

4、應穩定推動公務人員之公民參與知能教育訓練

由於公部門常是公民參與計畫之啟動者，因此公民參與最大的影響因素是公務人員對公參的認同感、接受度與主動性，若對公民參與的認知或是知識不足，易有本位過強與怕事心態而不願推動或在推動時畏首畏尾、應付了事。故針對公務人員之教育訓練非常重要，每年應固定辦理相關培訓課程，若無法大規模執行，也應要求當年度推動公參計畫之機關人員參加培訓，以建立正確觀念與推動能力。

肆、高雄市公民參與效益與展望

一、現況效益分析

針對高雄市現行公民參與推動效益，曾於第一線執行公參計畫之公務人員多抱持肯定態度，認為公民參與確實能夠拉近政府與民眾之距離、提高民眾政策支持度、培養民眾民主素養，進一步反饋給基層公務人員提高公參推動意願。而依據研究成果，在高雄市公民參與之現況效益評估上，本研究提出以下幾項進行說明：

(一) 擴散性：已具有擴散性，可再投入資源加強推動規模

從 2016 年高雄市政府從研考會單一機關開始推動至今，市府機關及區公所投入資源推動公參計畫之單位已逐漸增加，公參案件數亦已累積達 210 件，初步可見其擴散成效。從推動機關數據來看，2019 至 2020 年間因應一區一特色公園及地方創生政策推動，投入執行公民參與計畫之區公所數量大幅成長，顯示 (1) 民生相關之全市共通性議題、(2) 市府重要政策都能夠發揮帶動及擴散效果。建議未來仍可嘗試尋找此類共通性議題，投入資源推出較大型的公參計畫，加強推動資源及力道，讓公民參與成為公部門與民間共同的公民運動。

(二) 影響力：確實已發揮公民參與影響力，逐漸提升整體公民素養

研究過程中發現不論是在公務人員對公民參與之態度變化及民眾公民素養的改變方面都已逐漸發揮其影響力。第一線基層公務員對公民參與已從過去的抗拒轉而認為對自身業務執行與機關政策推動有實質助益，而抱持正面評價；同時也觀察到民眾對公民參與的態度從初始之質疑轉變為肯定及期待，顯示多年推動下來確實發揮了實質影響力，未來應持續推動，培養公部門與民間參與習慣、改變參與行為，以利將公民參與融入民眾生活，成為文化提升整體公民素養。

(三) 創新性：創新略顯不足，可導入公參專業中介組織以公私協力方式推動

現行公民參與在議題擇定及公參操作模式選擇之創新性上，不論是行政機關或區公所多稍顯不足。府級機關多挑選業務中較不具爭議之議題辦理，辦理方式則多以說明會為主，其次執行討論工作坊；而區公所則多以

社區議題為主，執行在地議題討論工作坊或挑選 1-3 個社區推動參與式預算，此現象自 2021 年後已成為本市公民參與穩定推動的常態。

建議應鼓勵機關及區公所導入公參專業中介組織協力，不論在議題設定、公參推動模式設計上，以專業角度評估、協助規劃與執行。另外，市府亦應不定期主動推動具標竿性的大規模公民參與計畫，帶動風潮引領行政機關投入，創造本市公民參與更豐富的面貌。

(四) 持續性：應朝向制度化推動，加強公民參與之可持續性與可期待性

由於現行公民參與計畫多屬個別機關自行規劃辦理，並無統籌或整體的管理制度，且多數都是針對特定議題以單一年度的方式執行，在公民參與的推動上較不穩定。本研究蒐集第一線基層公務人員意見，認為在公民參與推動上應有完整的制度或指引：不論是公民參與執行之流程設計與指引、公所與局處間之分工、對民眾意見之回應機制、資訊公開及討論平台等，都應加以設計規範指引，以供公務人員依循。

1、公民參與流程設計與指引

建議彙整不同公民參與模式應有之流程、各階段應有之期程與工作項目等公參專業知識，並規劃可操作之 SOP，以「公民參與推動指引」方式提供給公務人員參考。籌組公民參與顧問團隊、蒐集公民參與專家或中介組織名單，或提升現有公民參與委員會權責，於各機關公民參與過程中提供諮詢服務，讓公務人員推動過程中遭遇問題時有協助之管道。

2、區公所與市府局處間之分工

區公所位於與民眾接觸的第一線，對於地方之權力關係、公共事務、在地問題等掌握程度較高，辦理公民參與時對於民眾的號召力也較強，但民眾提出之意見或方案若牽涉到各局處政策或經費時，除非局處願意協助，否則區公所礙於經費與權責，能落實之項目有限。因此區公所可做為公民參與執行之先鋒，而局處必須能夠承接後續之政策規劃與執行，有效分工以利公民參與擴大推動。

3、對民眾意見之回應機制

對民眾意見之回應包含兩方面；一是討論過程中公部門參與討論及回應之代表人員應有一定之層級或回應權力，可以與民眾直接對話溝通，減

少回應時間落差引起的民眾不信任感；一是經由公民參與所形成之共識或民眾提出之方案，須能夠由各機關評估後確實回覆民眾是否可行、能否納入各機關年度業務進行規劃、形成政策、編列預算落實。

4、建構資訊開放及討論平台

公務機關推動公民參與，應抱持開放態度，不論是議題的資訊或是針對公參成果民眾意見之回應，都能清楚告知民眾落實與否之理由與限制，透過資訊的公開與對等才能提升民眾對政府的信任感，也能夠讓民眾對公民參與產生期待。

二、本市公民參與推廣之新模式探析

本研究主要參考 Fung (2006) 所提出之民主立方體 (Democracy Cube) 理論為模式基礎架構，透過該理論之三維度概念，包括參與者選擇 (Participant Selection)、溝通與決策 (Communication and Decision)、權威與權力 (Authority and Power) 等，藉由六個面向 (公共政策、經費運用、參與工具、資訊開放、公民培力、法規基礎) 之深度訪談進行解析，進而建構本市公民參與推廣之新模式，詳見表 35。

表 35

公民參與推廣之新模式

模式 面向	主題概念	理論依據 (Democracy Cube)
公共 政策	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 可為上位政策、機關業務及民眾有感與共識之議題 ◦ 需考量利害關係人、完備推進期程及聚焦區域範疇 ◦ 爭議性議題與公共建設需妥適評估、強化溝通與宣導 	參與者選擇 (Participant Selection): 誰來
經費 運用	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 經費補助協力團隊以擴大民眾接觸機會 ◦ 匡列公務機關培力經費及可回應公參決議之預算 ◦ 公共政策增編公參預算以強化廣宣與成果紀錄 	參與會影響參與 成效
參與 工具	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 由下而上且視議題需求而因應之多元參與方式 ◦ 進行需循序漸進連結議題價值並透過討論深化共融 ◦ 協力者可依專業規畫參與但須避免過度引導 	溝通與決策 (Communication and Decision):

模式 面向	主題概念	理論依據 (Democracy Cube)
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 參與對象可採開放與邀請併行並須將業務機關納入 ◦ 事先需蒐集民意且評估公參決議之合宜性與可行性 	參與者在公共討論中如何互動
資訊 開放	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 透過在地人際網絡及社大學習社群 ◦ 透過線上網路及即時通訊平台 ◦ 公參資訊應公開透明與宣傳以避免資訊不對等 	
公民 培力	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 著重議題識能基礎並融合實作進行有助意見表達 ◦ 納入公、學、民參與培力過程可增進溝通與互信 ◦ 政府提供資源予民間長期培力社區公參種子 	權威與權力 (Authority and Power): 從權威與權力程度衡量公民參與影響性及制度可能性
法規 基礎	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 針對流程推動、資訊揭露制定滾動式修正規範 ◦ 釐清制度化之影響與範疇以研議更完備之規範 ◦ 多元化公參委員組成並提升強化其層級與功能 ◦ 首長應重視公參並納入經常門預算持續性推動 	

資料來源：本研究自行整理

茲就各模式面向所涵括之主題概念詳列說明如下：

(一) 從公共政策面向切入

根據專家訪談內容資料進行梳理及彙整後分析，在公民參與的公共政策面向中探討初始公參議題的設定及考量，本研究歸納出三個主題概念，分別為「可為上位政策、機關業務及民眾有感與共識之議題」、「需考量利害關係人、完備推進期程及聚焦區域範疇」、「爭議性議題與公共建設需妥適評估、強化溝通與宣導」，茲各別說明如下：

1、可為上位政策、機關業務及民眾有感與共識之議題

公民參與初始議題設定考量在本主題面向之內涵，根據訪談內容整理分析發現，首先是「具上位之政策性議題」，專家學者期待一個城市的公共政策推動，在某種程度上可開放納入公民參與模式而加以討論制定。

「民眾很難從一種比較上位的角度來看這個城市，大家到底要怎麼樣推公民參與？其實各部門之間也很少有那種資源的串聯。」、「民眾在參與某些議題的時候，沒有辦法去參與城市大面向的那一種制定，例如說臺積電蓋不蓋在這裡，…，但是他們可以針對一個即將發生在自己生活周邊的這一種公園…」(A1)

「第二個部分是市府，像是市長的公共政策，可以通過公民參與的方式去做，但目前比較缺乏，…。」(C1)

其次為「依機關業務擇定議題」，專家學者認為公務機關推動公民參與可結合本身業務的推動，應能增加其推動意願。

「他其實就是在各個局處或部門裡面，然後各自在自己的角色裡面做發揮，像文化局做社區的他就會做社區的那個部分吶~社會局、養工處、公園處，他們就做公園的，現在那個共融式的公園，…」、「公民參與這件事情，他本來就是應該落實在各種市場上面，那用他們各自可以或者是能夠掌握能夠想像的方式去做一些實驗…」(A1)

「應該說這個要看政府是哪一個單位做?然後它要解決的問題是什麼?然後他的經費的規模?還有它的區域範圍大小?其實都會對這個議題有所影響。」(A2)

「議題的決定分幾個層面，第一個是公部門主動，他們有意願去做就會自己設定議題，像是都發局的都市更新、城中城遷到七賢國中，…。」(C1)

其三為「具地方共識的公參議題」，公務機關(如基層區公所)欲設定公民參與的議題，除了對區內民意的了解，亦可與外部協力單位共同討論該議題的必要性與可行性。

「每一次的計畫定調，我們都會跟區長還有區公所的主秘、承辦開會重新梳理，…，藉此慢慢堆砌出一年一年想做的事情。所以每年會有一些延續性的，也會從居民那邊聽取建議，找到今年想做的事情…」、「都關乎到很多不同的單位跟局處，…，會幫忙牽人脈進來，像是某某大學有這樣計畫執行經驗，因此我們在溝通上是彼此一起互相協助的。」(B1)

最後則為「從民眾有感的議題著手」，此觀點為較多數受訪者所提及，學者專家多認同公民參與的議題設定，需著重在讓民眾有感、貼近民眾生活的公共性議題，且政府亦應藉由日常輿情的掌握及民調的結果來提出需溝通討論的重要公參議題。

「我講的還是通過政策落實到民間社會的部分，…，就是民眾還要練習，但練習就不需要大的案子，從很小的那個公托公幼，然後公務員的設計、馬路的開闢、鄰里重新劃分…從民眾有感的部分去做才好，…。」(A1)

「議題選擇以我們的經驗來說，會比較是要對參與者有感的那個面向上去思考，不能從就是我制定政策的角度，然後從政策面去做判斷…」、「我們談的是公民參與，所以我們對這個議題會有觸動，…，應該說怎麼設定讓這個議題的操作會比較好…」(A2)

「第三部分是屬於非公部門(民間關心的)，可以上網或透過各種管道讓民間把關心的議題提出來，…」(C1)

「可以先去調查，哪些議題的社群討論度是高的，那些議題可能就比較有機會匯集到真正有意願主動參與的人來。」、「他們(指政府)也會做民調，哪些項目是民眾會有感的，他們都知道，只差在願不願意開放出來做公民參與，這個是一個市府的考量。」

「比方說現在大家在意交通安全的問題，交通局每年都會有一個交通的世界咖啡論壇，他們會知道哪些是大家會比較在意的，他們知道主流民意關心什麼問題，在此基礎下來設定當年的主題，在那個氛圍下來的人都會很積極甚至帶著具體方案進來，更容易有共識。」(C2)

而關於台北市較多數的公民參與議題，「比較多是鄰里，公園、交通是大宗。」(C3)

2、需考量利害關係人、完備推進期程及聚焦區域範疇

公民參與初始議題設定考量在本主題面向之內涵，根據訪談內容整理分析發現，首先是「鎖定議題區域範疇」，其次為「公參議題推動需較長期程」，最後為「從利害關係人角度思考」，學者專家認為公民參與可從小區域內重要具關注度的公共議題開始，且需事先釐清議題內的相關參與對象之利害關係，後續推動需要一個長期且妥善的進程規劃。

「要鎖定一個區，我們這個案子就是很重要的，我們不可能把十幾個局處的那個任何大小事情都拿出來當提案。」、「目前來看還是被掐住在年度預算的執行，那行政部門他很難有一個2年、3年…，或者是預期的說我就在這個時候，就來跟當地的公所民眾來做一種遊說討論，然後設計的開啟，…」、「不是要把所有的案子都這樣做，而是說可能一年裡面會有一個重心是要做公民參與這件事，而那個是有辦法成為這個城市的亮點，那大家就去討論啊，…然後這個時間是拉長的，…，我們就是倉促了點，它是可以放大尺度」(A1)；

「議題我也覺得要從利害關係人的角度去思考說，什麼樣的議題設定跟受訪者的連結度會比較高，有感度會比較高!」(A2)

3、爭議性議題與公共建設需妥適評估、強化溝通與宣導

公民參與初始議題設定考量在本主題面向之內涵，根據訪談內容整理分析發現，首先是「公共建設之公參需審慎評估」，其次為「公參議題需推廣與宣導」，最後為「爭議性議題需雙向溝通」，學者專家認為大型公共建設或是具爭議性議題，因涉及專業度與複雜性，若要加入公民參與的程序，應事先做好審慎評估，且需加強溝通與宣導之資訊，避免降低民眾的信任。

「在機制上可能大型的公共建設，因為民眾的參與度、參與面向都比較廣，…，所以對於會影響到城市未來的公共工程建設這塊，需要更審慎的評估。」（B2）

「那之前的參與式預算也有很多跟交通有關的提案，紅綠燈要幾秒？單行道、紅線、停車格…，我們後來凡是這類提案直接送到交通局給他們評估。當進行的提案是這個，那就先場勘然後做專案評估，不光是秒數改變都要做大思考，然後再做對提案人的說明你過或不過。」「做了一兩年之後你會發現五花八門的提案中，有哪些類別的比較多，這就是其中一種，然後這是涉及專業的提案，所以要做評估。」（C3）

「雖然現在有機制，像是達到3000人的門檻，相關部門就要回應，但缺乏有效的推廣跟宣導，因此，民眾的信任度不足。」、「爭議性議題像是都市計畫的設計可能會跟民間的需求有落差，…，因此，不願意用公民參與實施，雖然有公展的流程，但最終決定還是都市計畫委員會，…，這當中就缺乏雙向的溝通。」（C1）

（二）從經費運用面向切入

根據專家訪談內容資料進行梳理及彙整後分析，探討公民參與中關於公民培力面向之看法，本研究歸納出三個主題概念為：「經費補助協力團隊以擴大民眾接觸機會」、「匡列公務機關培力經費及可回應公參決議之預算」、「公共政策增編公參預算以強化廣宣與成果紀錄」，茲分別說明如下：

1、經費補助協力團隊以擴大民眾接觸機會

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「經費委託公參協力專業團隊」，次為「補助民間推動公參經費以深化民主」，最後為「增加公參推動預算增進民眾接觸機會」。

目前市府補助公務機關、區公所及民間社團組織等推動公參之預算經費應予以提升，進而擴大辦理公民參與相關活動或是培力課程，增加市民接觸民參與的機會以了解公民參與的意涵。

「我覺得還是幕僚單位相對重要，向大家提供工具方法的協力團隊...。你會發現誒？行政部門這邊蠻依賴的。」(A1)

「就是每一個公共工程計畫，大到一定規模以上，要有多少比例的預算來編列做公共藝術。那為甚麼這個概念不能用在公共參與，...，如果設計單位覺得很麻煩，那你可以委託其他相關的民眾參與的團體來做。」(B2)

「我覺得那個預算就應該獨立出來，要放在民間，除了申請計畫每個部門自己編預算之外，研考會要有一個大筆的預算，應該是主要要擺在民間的推動這一塊。」、「我們目前的公民參與模式還是由上而下，我提供資源給你，你才會動，應該是民眾提出我要做，政府說好提供資源，這樣才是。這樣才能民主深化。」(C1)

「所以這樣其實這兩三百萬其實也很不好用，但是我覺得研考會用這種方式的時候，當然還是會有一些作用，因為你有動，民眾有接觸，民眾的體驗經驗也會帶來一些看法。了解到現在的公共政策，已經有在關注民眾的意見，所以我是覺得這種規模越多越好，而且在不同區域做。」、「因為你有動，民眾有接觸，民眾的認知就會增加，他就會有機會去提升，原來政策有公共參與的這個操作這樣子，這個是從民眾教育的角度來看，我覺得它是有用的。」(A2)

「我覺得以整個大高雄來說確實少了一點...。其實以現在辦的規模來說，以單一計畫來說是合理，但總經費是不是足以支持我們大高雄這麼多區域的需求，...」(B1)

2、匡列公務機關培力經費及可回應公參決議之預算

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「投入公部門公參培力經費」，其次為「公參推動經費納入公務機關年度預算」，其三為「預算經費應回應並落實公參決議」，最後為「地方自主配合經費促公參更具彈性」。公民參與推動經費應回歸到各業務機關的年度預算中編列，並且業務機關對於當年度的公民議題審議亦應要有相對應之經費預算支持相關決議；另，部分地區有特別經費來源(如

回饋金)投入公參，可促使公參辦理上更具彈性。

「但假如說回到整個市府層級，我會覺得這筆費用能夠讓市府有關的公務人員，帶著這樣的觀念來看待他現在手上的公務，我覺得這更重要。」(A2)

「行政機關要做公民參與應該要自己編經費，像特色公園就是在養工處，…不應該吃到研考會的預算。」(C1)

「研考會應該把錢放在局處本來就有要推動的事情，這樣可以更順利，不會陷入上述那個摸索的問題。局處有很明確的需要溝通的議題這件事研考會自己要掌握。」(C2)

「像說今年○○○，費很大力氣地去讓民眾去提案，結果提案過後，這些提案沒有落實，公務單位接不上也沒有接住，民眾也會覺得沮喪。那下一次我們在做這些活動的時候，他的參與意願就會..就沒有動機了…。」(A2)

「其實我覺得他們的補助經費，我覺得在操作上面蠻合理，…。○○公所比較特別的是，在最後一年我們原定要安排小旅行，因為疫情的關係有變更。○○公所因有回饋金，經費運用上會活一點，…。」(B1)

3、公共政策增編公參預算以強化廣宣與成果紀錄

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「公參資源應投入重大公共政策」，其次為「紀錄公民參與之經驗並累積成果」，最後為「利用媒體推播宣傳公參相關資訊」，部分專家學者認為重大公共建設的推動即應有公民參與的機制在其中，且該政策資訊應由政府主動推展；另外，公民參與的前置、進程、結果等階段，都應強化媒體宣傳與紀錄，達到公參經驗的累積。

「研考會是市府局處考核的上位單位，應該要知道現在有哪些重大公共政策在推動且與民意溝通有高度相關的，如果他們知道，那在執行公民參與的預算時把資源放進去那邊才是合理的…。」
「明明有這麼多的公共建設跟工程，結果他們又去開新的戰場給社大，…，這樣不是真的落實公共參與，不能為了做公民參與而做公民參與，而是要讓這些東西放在原本就有掌握的事情，…」
(C2)

「就是說現在沒有比較好的機制，就只是派遣(委託)的一個機制而已，可是並沒有把公民參與的經驗留下來，只是在玩一個資源

分配…」(A1)

「因為公部門他們重視的是最後推動的結果，但是我們做民眾參與的人在在乎的不一定是結果，更重視前面這段的參與過程，那我們前面的參與過程大家都不知道資訊，只知道最後結果做了很多事情。」(B2)

「所以有沒有可能在經費方面，…，讓公民參與委員會去運作，他們有一筆經費是做推播這件事情，把高雄市所有公民參與在推動的案子，今天要在哪邊？做什麼公民參與的相關活動？都發送到臉書、IG、電視，…，就是要讓民眾讓大家知道這件事情。」(B2)

(三) 從參與工具面向切入

根據專家訪談內容資料進行梳理及彙整後分析，探討公民參與中關於參與對象及選擇採用公參進行方式，本研究歸納出五個主題概念，分別為「由下而上且視議題需求而因應之多元參與方式」、「進行需循序漸進連結議題價值並透過討論深化共融」、「協力者可依專業規畫參與但須避免過度引導」、「參與對象可採開放與邀請併行並須將業務機關納入」、「事先需蒐集民意且評估公參決議之合宜性與可行性」，茲個別說明如下：

1、由下而上且視議題需求而因應之多元參與方式

關於公民參與對象及進行方式的考量，根據訪談內容整理分析發現在本主題之面向內涵，首先是「因應需求運用多元參與方式」，其次為「由下而上的參與機制」，學者專家認為公民參與的推動是由下而上的多元途徑參與，並不一定侷限在某種特定的公民參與操作模式，而應依議題之目的性去加以妥適設計。

「其實那可能就要做很多的討論，所以這裡就回到如果政府各部門能夠用多元的方式去讓民眾做更多的參與，…，可以讓我們的工作方法更加的百花齊放。」(A1)

「今年這個計畫會用參與式預算，…。研考會委辦的時候就設定了，…，因為這個委託費用不是很多，…，他們把提案交給相關局處，然後去做接軌的動作，針對相關性讓相關局處在明年執行，…。」(A2)

「我認為這必須由下而上，無論是大型的都市的公共工程，或是

小型的社區的案子都需要有公民參與的機制進去。」(B2)

2、進行需循序漸進連結議題價值並透過討論深化共融

本研究根據訪談內容整理分析發現在本主題之面向內涵，首先是「參與方式需連結議題價值」，其次為「公參時間規畫需循序漸進強化討論促進深化共融」。公民參與工具的推進需循序漸進，而非急就章地為達目的而倉促進行；需規劃一些時間讓參與者理解為何而論、為何而做，始能達到參與者之共鳴、共識與理解，進而達到地方共融。

「OO 區公所有幾年是大家來爭取提案，…，最後還是會淪落到的經費分配的問題，沒辦法落實到去處理這一項公共議題本身的價值。」其亦表示「好像我要去爭取一個方案!...那大家被綁在那個方案裡面，…，我覺得公民參與的精神好像不是拿到哪一個資源為目的。」(A1)

「我對於公務機關的公共參與目前的做法，…，有些時候他做並沒有用對方法，精神沒有在裡面，只是為了說，我有用到世界咖啡館喔!...但是那個精神不見了...然後民眾都被動員了!」(A2)

「剛才提到所在年度會限制工具的部分，…怎麼樣快速理解，那可能找老師上課，然後就很快進入到世界咖啡館，然後趕快說明政策哦，我後天就要有結果，…，然後基層都壓在 11 月、12 月，…，應可以讓工具整個過程當中比較需要完整。」、「我覺得參與不是像競爭，…，重要是在那個討論能不能夠促進我們地方的或者是彼此之間的共融，或者是地方社會的整個的深化。」、「大家不太在意那個工具，大家在意的是一個競爭，…。可是公民參與就不應該是這樣子啊，…，我應該是過程當中更理性的討論，然後我們彼此共同去承擔去接受去促成最後的那一個結果這樣。」(A1)

針對公民參與工具提出的概念，「公民參與工具的部分，我們試著去衝撞社區的議題，甚至積極的去化解彼此對立，深化臺灣社會的民主，才叫做公民參與。」(A1)

針對目前法定公民參與程序如都市計畫變更公開展(閱)覽及需辦理之說明會，「公展雖是一種公民參與，但形式上比較類似於徵詢意見，公展的問題是不一定會讓很多人知道訊息，有時候只告知利害關係人，導致公民參與範圍太小，這個也是每次在公展說明會被批評的點。」、「所以市府在決策前要實施公民參與，…，請盡量不要用效率這麼低的方式，公民參與的機制目的是促進公私

雙方溝通、互相理解，可能要有好幾次的來回協調，才能避免後續的衝突，…。」(C1)

3、協力者可依專業規劃參與但須避免過度引導

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，該面向之內涵首先為「避免菁英引導式參與」，其次則為「協力者從本身專長進行設計規劃」。專業協力者應具有較適宜的公民參與理念，以同理心去面對所引導之參與民眾或公務機關，始可提升參與者對公參議題表達想法的潛在意願。

「民眾對於自身權益該如何去表達、該如何去伸張的這件事情，其實還是有很大的一種差距，…，相關政策在推動是比較菁英式的，…，即便是社大也是代表著某種民間的組織在做參與，…，民間社團在參與公共政策時候，真的就能夠代表所有民眾的聲音嗎？」(A1)

「因為我本身是設計思考的種子老師，…，接觸設計思考後了解其核心理念是同理心，…，期待能夠串連同理心，讓官方的人不要用自己的想法去看社區的事情，真正去了解社區的期待」、「…公民參與就是讓地方居民踴躍，盡情的倡議，可以暢所欲言、凝聚想法，…，慢慢發覺說設計思考蠻適合這樣的操作模式。」(B1)

4、參與對象可採開放與邀請併行並須將業務機關納入

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，該面向之內涵首先為「參與對象採開放與邀請併行」，其次為「公務承辦應納入參與對象」。針對公民參與的參與對象因考慮其與議題之連結度，因此可先邀請利害相關人，其後開放予關心此一公共議題之民眾參與；另認為業務機關亦應納入公民參與的溝通討論過程以提升其對公參之知能及與民眾在政策上的雙向實質溝通。

「在對象這塊，一部分是 OPEN，一部分是區長認為該找誰來參加，他們就會邀約。」(B1)

「在實施機制上，參與的人該怎麼篩選，…，基本上參與者要對議題有一定程度的認知，要知道來是要溝通不是要吵架、要爭取的是團體的利益不是個人的利益，否則在參與過程中會有很多的衝突。」、「討論過程中，一定要把相關的人拉進來，只講結果他們是沒辦法理解脈絡跟知道內涵的。然後他也會不想要做，他們

會覺得只是被交代。」(C1、C2)

「像是很多主導業務的這些單位的承辦人員，他們本身的觀念也不是很正確，比如說他們會認為辦了一場說明會這樣就算是名眾參與，那最後的結果就導致，那個參與就只是告訴民眾說我做了什麼事，民眾能參與的就只是接受與否，不接受雙方就吵起來。」(B2)

「必須要請市長宣示說我今年會重視甚麼案子，然後市長交代哪些局處必須要配合要派人溝通，…，然後研考會去負責把公民參與小組統籌起來，然後各個單位的業務主管都要到，很認真執行才有可能做得出來。」(C2)

5、事先需蒐集民意且評估公參決議之合宜性與可行性

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，該面向之內涵首先為「民眾意見蒐集為參與的基礎」。

「他們用了民眾參與三階段。第一階段的部分裡面，先去蒐集民眾對這些事情的看法。…，他們就廣泛的辦很多的論壇，青年論壇、文化相關的座談會這些，包括電視宣傳邀請大家來參與、報章雜誌，蒐集意見達成共識後再來辦競圖案。然後第二階段就是競圖，…，這幾個案子必須要去對民眾去做很多的宣傳。」(B2)

「我覺得選題部分，…應該是市府研討會要給出背景資訊，知道說你們那個範圍裏面大家比較關心的議題是甚麼？然後讓大家可以做事，而不是我們需要執行單位自己揣摩，…，如果是參與式預算就很難產出明確的提案，結果就很難被執行。」(C2)

其次為「評估議題及結果合宜性之機制」，部分受訪者認為依照公參討論後進行 IVOTING，是沒有法定效力，多為採用居民大會投票之結果，成案後即加以執行。

「他們有專家，就是專家委員會審查民眾的票選。那當然我們不能覺得民眾票選方向就是對的，所以他也許會有多少比例是要參考專家學者把關，不會說選出來就決定了。」(B2)

「當提案之後，有一個居民大會，在審議的過程滾動修正，發現這個提案需要專業的意見，所以多一個步驟進來就是專業評估。我們寧願先介入，而不要都搞到最後才打槍說不行。我覺得這是個好方式，取得理解然後提出替代方案。」「後來只要在審議的過程中，我們就會去留意。雖然流程是完備的，但我們會注意，

當然還是有質量、有時會有問題。」(C3)

關於公參程序中需納入評估機制之案例，如某個公園改造案，藉由參與式預算提案欲將其美化，但結案時公參委員才發現施做結果反導致公園變得更糟，因此 C3 認為主責機關仍應要有守門機制(結果評估機制)，不能完全依照民眾提案意見去推動，即使該意見是不合宜的。(C3)

最後為「參與結果應具決議及可行性」。公民參與議題的適切性仍需透過一定的機制予以評估調整，而民眾參與形成初步結論後亦應設計針對民眾提案未來落實之可行性評估機制。期使公民參與決議有修正的機會，以避免流於民粹考量，而應導向合宜的公共議題處理方式。

「所以假設這個是變成來玩玩的，給民眾有這個印象的話，那將來你要再這麼做，我覺得就會越來越難再找到熱心積極的公民來參與，…，所以我對後端怎麼樣接軌到局處實際可執行的這件事情，我其實是蠻在意…」(A2)

「公民參與的模式非常多，…，雖有很多溝通，但那這種有時候是沒有決議的。我們知道公民參與最終有兩種功能，一是諮詢給建議供主管機關選擇，二是決議，決議是具有效力，這種目前在台灣比較少，像是參與式預算免強算是，但出來的結果也要看政府有沒有預算能否執行。」、「所以在行政部門來講，目前有法律強制性質的公民參與決議，是沒有的，公部門也比較不偏向這樣的，政府部門會傾向第一種，你提出建議我根據我的能力跟預算範圍做考量。但進步的國家是會有這種具決議性的公民參與。」(C1)

(四) 從資訊開放面向切入

根據專家訪談內容資料進行梳理及彙整後分析，探討公民參與中關於公參過程相關資訊傳遞及議題結果決定考量，本研究歸納出三個主題概念，分別為「透過在地人際網絡及社大學習社群」、「透過線上網路及即時通訊平台」、「公參資訊應公開透明與宣傳以避免資訊不對等」，茲個別說明如下：

1、透過在地人際網絡及社大學習社群

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點首先為「透過在地網絡(里長、店家)傳遞」，其次為「透過社大

員與學習社群」。公民參與推動之相關活動訊息，可藉由議題所在之在地網絡以及協力團隊本身經營之社群而有效傳遞。

「傳統途徑就是我們透過里長，跟里民比較多連結的這些里長，…。那當然里長拜訪研考會也蠻支持，也會陪同我們，或者是發公文之類的。第二就是說河畔旁邊的這些商家，…，用工作室的方式或用一個小店面的方式，也開始在做一點經營的這些年輕的活力，我們也做一些邀請。」(A2)

「主要是里長公布訊息，願意參加的人就來報名，然後我們的系統放在區公所的 FB 跟網站，居民可以看到就來報名，一部分是區長委託里長推廣，一部分是公開平台這樣子。」(B1)

「社大學員裡面也有住在這河畔兩邊的居民，這個我們也有在做邀請。…，歷年來對幸福川做了很多基礎的探索跟工作，所以我們有個社群。過去我們陪伴過的這些或邀請過的一起參與的學習者，我們也有做邀請，…。」(A2)

2、透過線上網路及即時通訊平台

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點首先為「透過線上數位網路」，其次為「透過線上即時通訊平台」。故從前述可知，公民參與推動之相關活動訊息可藉由公部門、協力組織之社群網站或是組建即時通訊群組以進行公參資訊的擴大流通。

「那再來就是一些，比較沒有像前面這麼 focus 的，就是我們網路上的宣傳。目前也是經費的規格的問題，因為他…是不到 30 萬，所以無法在居民生活空間裡進行更多的捲動。」(A2)

「應該說我們是開放性的，讓大家從各個角度去思考，…，我們在 LINE 的社群裡面都有一些交會，我就注意到，好像有關於步道，…。但這個工程太大，在提案的時候就會開始縮小，針對具體可行部分…。」(A2)

3、公參資訊應公開透明與宣傳以避免資訊不對等

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點首先為「公參資訊需加強宣傳力度」，其次為「公參資訊應公開透明」，最後為「避免資訊上不對等」。公參資訊應透過建立合宜之線上網站平台加以公開透明化，讓參與者對有感之公共政策議題相關資訊有清楚

的掌握度，進而提升與建立政策雙向溝通的信任基礎。

「然後我們常常在推動一些民眾參與案子的時候，宣傳力度又不夠，所以一般民眾其實都不大知道現在到底在玩什麼，…，我們常會看到很多民眾參與的案子，做完之後，…民眾說不知道，從來不曉得做過啊。」「…因為我們其實沒有主動賦予這樣的權利，那民眾就覺得這個事情好像不是我可以去？那民眾就不太會去發聲，除非他發現這個設計對他有影響，但已經太晚了。」（B2）

「民政局自己也要去宣傳阿，我們還有跟教育局合作從連絡簿宣傳。所以光是參與式預算，民政局有盤點他們的工具，…。他們有針對宣傳，他們有盤點台北市政府所有的公有可宣傳的平台。」（C3）

「因為民眾通常都不知道，等到知道的時候都是設計做完或是已經要施工才發現，那甚至極有可能的狀況都是不知道這樣子，那所以這種資訊公開怎麼樣讓他們能夠看得到了解到這些事情，大家就在談，但其實落實程度一直都不是很好。」（B2）

「我想不管使用任何工具，他最根本的前提，一是資訊是否透明，對參與者跟公部門都同等重要，…。」「陳菊時代就有在談開放政府，…，民間團體最討厭的就是跟你要關鍵資料，你就說機密不給，但這些關鍵資料你不讓民眾知道，那種資訊不對等會導致公私雙方很難對焦，最後會變成各說各話。」（C1）

「目前比較欠缺對談，他也許會說我聽你們談，綜合意見後也沒有馬上回應，等抗議後才回應，沒有讓參與者有事先的理解，就會產生磨合的問題，因為資訊上不對等。」「就算網站上有所謂開放政府資訊透明，但他公布的是他們已經完整公告的東西，那我們真正需要你核心的東西你不開放，那個才是關鍵性問題。」（C1）

（五）從公民培力面向切入

根據專家訪談內容資料進行梳理及彙整後分析，探討公民參與中關於公民培力面向之看法，本研究歸納出三個主題概念，分別為「著重議題識能基礎並融合實作進行有助意見表達」、「納入公、學、民參與培力過程可增進溝通與互信」、「政府提供資源予民間長期培力社區公參種子」，茲個別說明如下：

1、著重議題識能基礎並融合實作進行有助意見表達

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點首先為「安排基礎識能課程」，其次為「協助參與者掌握議題全貌」，其三為「透過實作呈現在地意見」。公民參與中的公民培力規劃，應透過相關課程協助參與者理解議題內涵以及掌握議題的脈絡，而於討論中可多採用實作方式以輔助民眾意見的具體表達，進而提升討論意願。

「基本上我們前面都會邀請這些參與的人先了解這個區塊，我們關注這個區塊的種種認識，…，我們大概安排了，最起碼…應該有3場，…」(B2)

「當然提案我們也有培力，…，關於資訊的了解這部分，逐步地會進入到現在觀全貌的瞭解，…，所以在過程當中也會去針對說那個問題需要解決。他有全盤了解…」(A2)

「有些人不講話或說我不會，就不做，我們就慢慢引導，讓他們願意搓黏土、做出美食，像鹽埕有很多美食，我們就讓他們做出來，確實有些居民的學問上啊或是不會寫字，我們學生會說你講我寫、甚至是用畫的，那個效果跟氛圍就不錯，比較輕鬆一點。」(B1)

2、納入公、學、民參與培力過程可增進溝通與互信

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「公部門須納入公參培力過程」，其次為「導入學生參與引動討論效果」，其三為「納入多元角色實質參與培力」，最後為「公、民共同參與培力增進溝通與互信」。公民參與中的公民培力參與對象，除了參與的一般民眾之外，另一重要的培力角色為業務推動之公務機關相關人員，在討論互動的參與機制中提供協力的大學單位或社團組織，可導入青年人力以帶動地方討論氛圍，提升參與者彼此的互動與互信。

「也許有部分公務人員他是會思考到說他現在做這件事情跟民眾生活有關，然後公民參與的部分怎麼帶進來。或者說他在執行他公務的時候，…，他會在傳統執行或過去既往經驗的執行面，多一點公民意見進來，…。但是他對公參精神貫徹性的思考，沒有進入到他公共政策實施的理念。所以，他對於整個市政裡面要有公參這個精神的實踐和落實就有不足…」(A2)

「我認為在公所不管是承辦、內部…他們是都不行的，是很需要我們幫忙的!或許區長或內部的承辦，在公民參與的部分是需要多做像是工作坊的引導、辦理的方式，可以多一點內部培力…」、「公所的人員如果沒有這樣的意識或能力，在操作上面就會有點辛苦，

學界一直在協助但公所沒辦法接手，後續很多事情會斷掉。」(B1)

但關於公部門培力參與情形，「…我覺得公部門的所謂的培力，他們其實是很需要。但他們通常不會來，或是因為公務人員的時數來上一下，他們其實不在意這一塊。」(B2)

「我們有時會遇到長者比較熱衷，我們透過實務的操作，是真的比較容易讓他們把心裡的想法說出來。…，我們後段有安排學生當桌長進到裡面去做引導、文書，效果會好很多。…，讓學生去引導讓他們，讓居民把想法實際去表達出來，一開始我們做社區文化導覽、景觀的導覽，…，但這個動作對於他們的生活有省思跟認識，後續再做討論效果就好很多。」(B1)

「培力是永續發展的事情，…，培力可以透過很多方式，像是與民間團體多合作、多辦小場的公民參與、跟學校或社大合作，…」(C1)

「我想有時候也可以同時兩個一起培力，讓民間跟公部門一起上課，讓他們有對談機會，民眾也可以了解公部門在執行上的困境，公部門也可以了解民眾的需求。我想整個在公部門方面，第一是目前經驗跟經費還是太少，二是目前擴散的方式需要改變。」(C1)

3、政府提供資源予民間長期培力社區公參種子

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「公參培力鼓勵民間自提」，其次為「用議題導向並長期性培訓在地社區公參種子」。公民參與培力相關工作可以由政府提供資源鼓勵民間社團組織根據地方性公共議題自主辦理，且培力應為長期性的以社區居民為對象，培訓公參推動的協力種子，以期讓地方公參的推動在人力上不致匱乏。

「甚至有一筆經費讓民間提案。像是瑞士公投的日常化，…，民眾在日常就培育公民素養。公部門要有認知說這是一個長期的事情，要讓百姓變成是一種習慣後，要透過各種方式鼓勵民間，…，但你可以鼓勵民間來辦，…」、「從中央到地方，你要盡量把資源散布到民間去，讓民間主動來、給他機會，公部門陪伴就會不斷的進步。培力不應該只有地方政府自己來辦才算…。讓民間主動上來就是靠政府提供資源鼓勵，…」(C1)

「以前在執行公民參與種子培力的時候，他們會比較把學生當作主要對象，…，但種子會畢業，就飄散到各地。所以第二次就把

焦點鎖定在社區大學，我覺得合理是因為很多公民參與也是要從社區出發，社區的民眾才是你長期要培養的對象。…，如果他們很有誠意積極參與，…，就會因我關心的主題而接受成為培訓種子…就會留得住。」、「是要用議題導向的方式去培育種子，我們很難因為我對公民參與或參與式預算有興趣，所以我參與，這種比較少，大部分還是議題。」（C2）

（六）從法規基礎面向切入

根據專家訪談內容資料進行梳理及彙整後分析，探討公民參與中關於公參制度化及公民參與委員會之看法，本研究歸納出四個主題概念，分別為「針對流程推動、資訊揭露制定滾動式修正規範」、「釐清制度化之影響與範疇以研議更完備之規範」、「多元化公參委員組成並提升強化其層級與功能」、「首長應重視公參並納入經常門預算持續性推動」，茲個別說明如下：

1、針對流程推動、資訊揭露制定滾動式修正規範

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「依公共政策範疇制定公參推動流程機制」，其次為「公參規範納入滾動式修正機制」，其三為「必要之公參資訊揭露納入規範」，最後為「建立明確可依循的公參原則與機制」，此概念亦為多數學者專家所重視。對於公民參與的推動仍亟需建立讓公務機關承辦人員在面對公共政策上得以遵循之公參操作流程與方法；而該規範需有資訊公開的指導原則且可適時依照實際推動成效進行檢討與修正。

「我覺得未來應該去區分這兩種層面，也就是說你這個公共政策到底是怎麼樣的一個層次啊？那我們是不是就來訂一個這個所謂注意事項之類的，這些所謂的不管是 sop 或者是一個怎麼樣的一個流程，那其實是非常重要的。流程規範一是告訴行政機關你要怎麼做，二是讓民眾知道可以怎麼監督，這樣就會很清楚。」（C1）

「也許還有除了世界咖啡館之外的方式可以去做，然後行政規則的制定也會跟你們溝通，機制的建立不是一個法案下來就完成，他們會隨著時代去改，公民參與應該是滾動式，隨時可以在執行過程去做修正。」（C1）

「至少剛才提到，要做到資訊開放，那民眾看到公聽會至少就

揭露吧，…民眾自己評價，我委員也不評價，但他只要做到公民參與機制的揭露。」(A1)

「民間團體以前在議會提出公民參與自治條例草案，法制化條文的設計時，就有賦予公參委員這個權限，要求設置公開的網頁，相關的資料都要公布，達到資訊透明化，…」(C1)

「那如果以這種說明會，…，那個公參委員每天在跑這些大小工程，那至少他可以選擇性地去參與一些重要的，他可以揭露一些制度的不完善，…，那我覺得不管怎麼樣，讓這些有法制化」(A1)

針對公務人員推動公參的看法，「因為我們進入到民主社會了，所以公務人員在這部分的捕捉跟反思，應該是有能力的也敏感的，可是假如法沒有回應。想做的人他也不敢做。…公民參與看起來很棒，可是你依法行政的時候，…，他很多事就沒辦法像以前那樣動得很順暢，要更花時間和更多困難，所以公務人員會抗拒。」(A2)

針對更為明確的推動做法或規範，「公所的承辦他們是比較弱，不知道怎麼辦理活動，…，他們不知道世界咖啡館是甚麼?該怎麼辦?...公所可能沒有這些概念，他們也不知道這樣的操作對不對，所以如果有一些所謂的作業規範我覺得是蠻好的。」(B1)

針對制定公參機制的重要性，「研考會有一個公民參與注意事項，但現在也是行政指導的等級，不是行政規則，要不要採納也要看行政部門他們心情，所以這個工具還是有它的差異。」(C1)

針對公參委員，「法制化讓委員有正式地位，可以制定很多公民參與相關機制，包括剛剛講的培力、法律…組織化才能逐步開始完善。」(C1)

2、釐清制度化之影響與範疇以研議更完備之規範

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「公參有法可依較為健全」，其次為「研議制定公參上位指導法規」，其三為「釐清公參制度化之困難與影響」，最後為「釐清公參制度化之程度與範疇」。本研究訪談之學者專家認為公民參與的制度化或規範化有其重要性，且能使公民參與之運作更為健全。但現階段公部門及民間對公參制度化仍存在差異性之認知觀點，因此欲研議出完備之公參推動規範尚需再重新釐清與溝通。

「我覺得法治化還是比較好一點，至少在做任何事情比較有一個法源，例如說，在各種的公聽會，至少讓有些訊息是可以被透明化的，例如說在法規裡規定，在什麼樣的狀況之下應該召開公聽會，那公民參與委員得已列席」(A1)

「所以法，讓我們的公務夥伴們可以有所依據，然後可以去做。這個我覺得是還蠻關鍵的。支持他們可以放心做，法的建置也是」(A2)

「我覺得某個程度如果有更上層的去做法治的規範，讓他們有依循，有時候是區長想做下面不做，不管方向如何，有這樣的依循大家都會比較好做事。當然程度如何，未來還是要再做多方的諮詢、還要再學習人家的典範跟調整。」(B1)

針對公參制度化的問題點，「公參法制化在高雄市議會不是阻礙，行政部門才是，如果這只是市長的指示政策，市長換了就可以不做了，但如果有一個法案在，市長你要把法案廢除就要議會通過，就不會因人設事。」、「行政命令市長不想要就可以不要，因為他不是法令。其實我私下也跟一些專家學者討論過，想要永續發展還是要推法制化。如果沒有法令的話，…。委員會被閒置，變成有需要的時候才找你來，這樣功能就太低了。」(C1)

「我知道你要訂一個這麼上位的法，就自治條例，那個影響會很大，…。那些比較有經驗的公務夥伴來審視，會不會是他們審視之後覺得這個法條影響更大..。可是我會覺得它需要再被釐清啦，困難在哪裡？那是不是應該可以用另外的一種概念在法上面可以再做一點什麼樣的修訂…」同時認為公務機關應明確闡述窒礙難行之處「假如說用自治條例這樣的層級去做就是會卡住，那怎麼樣去做會比較好，這個好像需要審視，…。民間的經驗有限，我們不在公務體系裡面，不曉得公務體系碰到什麼問題…。他(指公部門)應該要積極，要不然我們怎麼去知道你碰到問題是什麼？對不對，所以就覺得一直沒有進步。一直就只是研考會底下兩三百萬在動」(A2)

針對制度化之設計，「其實我們在設計的時候都知道，行政權可以下放但不能被剝奪，我們不會設計這樣的法案，去剝奪你行政權，…。所以我覺得他們當時沒有把公民參與條文的精神去好好的理解，…。會覺得被綁住。尤其他們對公民參與這件事的認知還是很有有限，又擔心這種制度會影響他的行政績效，包括預算決算執行。」(C1)

「他們也會擔心說這些公共政策由民間參與，結果民間的意見跟市長的交代不一樣，這樣他們反而會很難推動。那乾脆不要讓這些事情被討論。把這些預算拿去做一些比較浮面的東西，不管結果至少都是有執行了！」(C2)

「公民參與法治化到什麼程度?因為聽到法就覺得好像是必須要按照這個步驟走，還是說有彈性嗎?是提供你方法，如果你想要可以按照這個方式去操作，就好像是政府把工具設計好讓地方去使用，但如果這說法，就好像是被規範了…」(B1)

針對台北市為例，「即便是台北市也只是行政規則，不想被法治化主要還是不想被框住吧，像我們當時提出的時候就比較嚴謹一點，我們規定每年市府預算要提撥多少比例進行公民參與，那對他們就是巨大的負擔。像如果工程建設要撥總預算的百分之三做公民參與，那市府就會擔心這樣我的工程還有沒有辦法做?溝通的程序他們也會不想搞」(C2)

3、多元化公參委員組成並提升強化其層級與功能

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「提升公參委員層級並強化其角色與運作」，此亦為本計畫中多數受訪之學者專家提及之概念，其次為「多元化公參委員的組成並開放參與」。多數受訪的專家學者對於公參委員會所能發揮的影響是有所期待的，但目前層級、運作、功能及權限等皆需再加以檢討，進而建置公參委員會的運作規範並賦予必要之權責。

「有明定的這些(指公參委員)都必須邀請，因為如果你的公參委員或者其他身份就一定得到場啊，…。如果我們願意去揭露它，在現場看到一些工具使用上的不完善，或者是覺得對話不平等，或是過於政治角度，諸如此類他都可以做一些記錄的反饋，…。所以就是著重在公民參與委員會裡面的這些委員角色，還有一些運作，把它更彰顯或者是更強化的…」、「所以就是說賦予委員他可以在現有的一些參與機制裡面去發揮他的角色，其實像公園的一些改造，它可能就有一些參與機制，或者是文資，或者是都市計畫變更，…。公民參與委員應該也要對事實有一些不管是觀察還是說去瞭解，然後再來到委員會這邊，可以來做一些討論。」(A1)

針對公參委員的層級，「現在那個公參委員會，在研考會下面也是蠻神奇的，這樣層級不是對等的，…層級應該要拉高，而且各

個面向的人應該要廣，…，來自於各領域共同來看，委員會有可能是推動，而不是審查，…，監督這些計畫有沒有落實…」(B1)

「我們希望把公民參與委員會的層級提高，在辦理相關的活動、作業時，經費可以提升，可能把預算編在市府那邊，委員會的運作，包含推動各種公民參與的模式。」他們(指公參委員會)會變成一個推展的核心，希望在市長底下，因為是市長直接授權的，才有話語權才有執行的威力。如果是在研考會底下，結論可能就只是建議性質…」(C1)

針對公參委員的反思，「我想市府重大公共政策應該要被拿出來討論，由市府提出，委員覺得會被關注需要被討論，然後主動參與其中，…。但現在這個制度在高雄是比較表面，只是告訴你我做完了，並沒有要跟你討論怎麼做，那這樣就不是公民參與，你的公民參與委員會就不是公民參與的內涵，那要怎麼真的做到公民參與。」(C2)

「我覺得他必須要很多不同的參與人員啊，包括連公部門的承辦人員，都應該是裡面的人嘛，所以他可以到時候跟你講，我在執行計畫時候，會有遇到什麼樣的問題，就直接在那個平臺溝通。…，委員會也是一種公民參與的方式，…在開會的時候應該要開放，讓整個高雄市的市民都可以來旁聽，…。」(B2)

曾擔任台北市公參委員的受訪者認為公參委員運作可任務分組，再由公務機關依照 SOP 推出的公參案進行審議，「公民參政組就是盤點制度內的平台跟工具，看看有沒有做好，…像是 I-VOTING…還有一個是重大工程的公民參與，這個 SOP 有列出來，工程兩億元以上就要做公民參與的 SOP，那後來又再加一個 6000 萬的，因為我們發現有些案子雖然規模不大但是很需要。」「SOP 上面都有寫，…，如果有問題的才會送到公參會這邊來。…，送到我們這邊來的，一定是跟利害關係人溝通上有阻礙需要我們協助，…，送到這邊來要結案，要我們裁決…」針對公參委員會的運作方式「我們在進行當中，這三個組是每個月各自開會，所以我認兩個組，一個月就要開兩次，3 個月開一次大會，還不包括跟利害關係人額外的協調，或者我們去旁聽，但這都是無償的，所以我們其實花了好多的時間在做這件事。」而關於公參委員的組成「市長指定三個名額的外部委員。然後 12 個是自己報名，然後電腦報名經過遴選。第一年報名接近百人耶。第一屆是 2 年，後來是 1 年，總共 6 屆。」(C3)

4、首長應重視公參並納入經常門預算持續性推動

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本主題，其內涵重點，首先為「執政首長的高度重視」，其次為「制度化編列公參經常性預算」，最後為「制度化可促公參可持續性推動」。公民參與推動的關鍵在於首長的支持與重視，亦需將公參推動經費納入業務機關年度預算編列以增加其推動之持續性與延續性。

「台北市柯文哲他履行他的政見，而且他確實重視在幾個委員會裡面，他是少有的幾乎全勤親自主持，連性平會都很忌妒我們，...」
(C3)

「一定要變成常民的習慣才行，可能我今年有提案但沒有編這個預算，可以明年編，但如果沒有延續性或明年沒有機會那就沒機會了這樣不行。所以就只是做個表面，...，但不是真的制度化在推行。」(C3)

「法制化重要是要延續嘛，如果在他的任內是 OK 的，而且剛開始很多議員是質疑的，...，你們憑什麼得來這些權力?所以我們就是低調啦、之前桃園也是這樣 CASE BY CASE 也都沒了，你沒有系統性建立就沒了，只是首長喜歡做一下。」(C3)

三、本市公民參與推動現況與新模式之比較

本節針對基層公務人員訪談彙整高雄市公民參與之現況問題，與專家學者對高雄市公民參與推動之意見及期待，分別就公共政策、經費運用、參與工具、資訊開放、公民培力與法規基礎六大面向進行分析比較，以歸納出各界具有共識、以及存有不同意見的部分（表 36），有助於未來政策方向或執行方式修正時，可先就較具共識的部分進行調整，在意見不同部份則可加強討論與研議，以利高雄市公民參與持續推廣。

表 36

公民參與推動現況與新模式意見比較

推動面向		共通性意見	其他意見
公共政策	公參議題選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 選擇民眾生活有感議題 2. 結合機關現有業務推動 3. 地方共識（社區）型可帶動民眾關注更具教育功能 4. 可鎖定特定區域範圍 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 具上位之政策議題、爭議議題或大型公共建設納入公參須妥善評估處理與加強宣導（專家）
經費運用	經費運用	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應匡列提案執行經費 2. 可委託專業團隊協力公參規劃與執行 3. 增加推廣宣傳經費 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 增加公務機關培力經費（專家）
	參與者選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾參與度需再提升，應增加適度誘因 2. 開放報名、主動邀請與傳統動員並行 3. 須避免公參過程中菁英引導或話語權不對等之狀況 4. 參與過程須納入公部門業務機關代表 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應加強公參辦理前之利害關係人盤點（專家） 2. 參與回應之公部門代表應有一定之職權以確保確實回應民眾意見（專家）
參與工具	公參模式選擇	<ol style="list-style-type: none"> 1. 傳統說明會之主動性及積極度不足，且討論對話功能較為欠缺 2. 需加強公參過程中可行性評估及回應機制 3. 為達計畫效果應確保有一定之推動時程 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應考量公民參與的精神與計畫目標，再挑選公參運用模式（專家） 2. 強化公參工具的討論功能，並須讓參與者充分理解議題內涵以達到共識（專家） 3. 需加強行政機關公務人員溝通與回應/轉譯能力（專家）
資訊開放	資訊傳遞方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可透過地方人際關係網絡宣傳 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 需加強公參議題資訊公開透明與知情權對等

推動面向	共通性意見	其他意見
	2. 可透過網路及社群媒體宣傳 3. 應加強資訊之宣傳與推廣	(專家)
公民 培力 提升認知	1. 需加強民眾對議題之認識理解，拉近意見落差並有助民眾意見表達 2. 公參過程加入公、學、民參與可增加互信 3. 政府提供資源持續培訓民間公參種子（如桌長）	1. 因應人員職務調動，針對公務人員公參知能的培力應持續推動，廣泛提基層人員公參素養與能力（機關）
法規 基礎 法規設計	1. 優先建立明確可供依循之流程、規範指引，提供公參推動流程等執行標準 2. 須提升各界對公參重視程度並避免首長變動影響公參之執行	1. 不應強制辦理，並須視議題類型與區域特性調整推動方式（機關） 2. 市府之公參推動應有權責劃分，區公所於第一線執行蒐集民意，局處須能夠承接後續政策化執行（機關） 3. 須將資訊揭露規範納入作業流程（專家） 4. 強化公參委員組織與功能（專家） 5. 法治層級提升有助公參穩定推動（專家）

資料來源：本研究自行整理

在公共政策之公民參與議題選擇的部份，第一線基層人員在推動現況之描述與專家學者對公參新模式應具備之要素上，共同認為議題應挑選與民眾生活相關、有感之議題，並由業務相關機關主責推動是較理想的狀態；另外也可鎖定特定區域範圍，以地方共識議題或社區型態由區公所來推動，在民眾的公民素養提升教育效果上則是較為顯著的推動模式；同時公民參與的推動必須是有規劃、有一定期程與完整性，才能達到公參推動的成效。除此之外，較大型的

公共政策或公共建設、城市願景型之政策議題、爭議議題欲納入公民參與，需要更專業的評估與規劃，並需要加強宣導以強化溝通。

在經費運用的部份，受訪者共同認為公民參與（特別是參與式預算）必須提前匡列提案執行經費，才能增加民眾認同，同時因公務人員對公民參與之知能有限，可委託公參專業團隊協力進行公參計劃之規劃與執行，提升計畫執行深度廣度，並增加編列宣傳推廣費用，提高訊息傳遞與民眾觸及度。除此之外，應持續推動行政機關承辦人員之公民參與教育培力，以提升基層人員對公參之認知與理解。

在參與工具之參與者選擇方面，受訪者共同認為目前民眾參與度仍有待提升，因此應增加誘因，在參與者募集上應採開放報名、主動邀請及一般動員等各種管道並行，而在公民參與過程中需要注意避免菁英過度引導民眾意見或是民眾話語權不對等的狀況，且應該納入公部門業務機關代表，以利公參討論之互動回應。除此之外，在公民參與議題相關之利害關係人盤點甚為重要，必須清楚議題之關係人並廣泛邀請參與，才能夠讓公民參與之成果更具代表性也提高民眾的認同感。

在參與工具之公參模式選擇方面，受訪者共同認為現行法規及執行上之現況是許多機關的公民參與會採用說明會/公聽會，受訪者普遍都認為其主動性與積極度不足，也較為缺乏對話溝通與討論的功能；而現行的公民參與模式中應注意加強民眾意見可行性評估以及回應機制，確保民眾意見被重視以提升民眾參與的效能感。除此之外，公民參與推動的目的在於民意的呈現及民眾自主性的展現，因此應從議題及推動目標出發來挑選執行模式，而不能反客為主；同時公民參與是讓民眾理解政策及政策溝通的過程，因此資訊溝通、穩步推動及確保足夠推動時程相對重要；另外則是需加強行政機關參與人員的溝通與回應能力，能將專業的政策內容轉譯為一般民眾能理解的語言，是影響溝通成效的要素。

在資訊開放的資訊傳遞方式部份，受訪者共同實體的人際網絡及線上的網際網絡都是現行通用的宣傳管道，未來仍應廣泛採用並增加資訊宣傳的經費與強度。除此之外，議題資料的公開揭露並確保民眾的知情權，則影響討論之深度與成效。

在公民培力的部份，受訪者共同認為公民參與過程中必須加強議題的教育環節，如何提升民眾對議題的認識、理解，以拉近意見落差並有助民眾意見表

達，此一過程中應納入公、學、民的參與，以對話、教育等方式來提升互信；而討論過程中的桌長承擔了引導討論及確保民眾平衡發言的重要功能，因此必須長期穩定的培訓，成為民間的公參種子。除此之外，應持續穩定推動公務人員公民參與相關之教育訓練，逐步提升其認知以降低抗拒心態。

在法規基礎的部分則出現較大的意見差異。受訪者共同認為在現行機制下應優先建立明確流程、規範指引，提供公參推動流程等執行標準，才能讓公務人員在推動公參計畫時有可依循之規範；另外則是需要提升首長及各界對於公參之重視，盡可能讓公民參與能夠穩定推動，成為民眾日常生活。

法規基礎方面受訪者意見差異較大的部分在於制度化的層級。基層人員認為因議題專業度、法令規定、施政期程及壓力、區域人口特性等因素，不應強制辦理公民參與，且市府應為一體並權責分工，區公所可做為第一線公參推動單位，而討論之成果須由局處承接其規劃與執行，才能建立完整的民眾回應機制。而專家學者偏向以法制規範將公參推動相關之細節如資訊揭露、公參委員會功能加強等納入規定，有助公參穩定推動。此點顯示公參制度化此一議題仍存在較大的認知差異，必須謹慎溝通評估，法治層級提升與否需再進行各界對話、凝聚共識，避免造成行政執行上的過度壓力引發反彈。

四、本市公民參與推廣深化途徑

本研究探究公民參與之推廣深化途徑，主要根據專家學者針對關於「有助公民實質參與的參與互動機制」所談述之內容進行梳理及彙整分析。本研究最終歸納出四個公民參與推廣深化途徑，分別為「提升業務機關推動層級及具決定權之參與代表」、「掌握民眾生活面議題並廣泛蒐集民眾意見」、「基層公所作為推動中介並由大學端協力合作」、「公參應先評估後設計而非單向躁進式的推進」，詳如表 37。

表 37

公民參與推廣深化途徑

推廣深化途徑	概念重點
。提升業務機關推動層級	➤ 討論過程提高公部門參與代表層級

推廣深化途徑	概念重點
及具決定權之參與代表	➤ 提升公參在府內業務推動的層級
◦ 掌握民眾生活面議題並廣泛蒐集民眾意見	➤ 深入民眾生活積極蒐集民眾意見 ➤ 民眾意見蒐集應規劃充分時程
◦ 基層公所作為推動中介並由大學端協力合作	➤ 基層公所可為地方公參推動的中介角色 ➤ 大學與公部門建立信任合作互動關係
◦ 公參應先評估後設計而非單向躁進式推進	➤ 單向式公參說明會未能充分廣納民意 ➤ 事先評估公參議題及產出再設計策略 ➤ 非躁進式的推進公參

資料來源：本研究自行整理

茲就公民參與推廣深化途徑之概念重點分別詳述如下：

1、提升業務機關推動層級及具決定權之參與代表

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本深化途徑主題，其概念重點，首先為「討論過程提高公部門參與代表層級」，其次為「提升公參在府內業務推動的層級」。深化公民參與的互動機制中，影響實質參與及參與意願的因素之一即為公部門參與代表需有一定程度之授權（決定權），如此在互動討論溝通過程，公部門代表即可當下回應或釐清參與民眾所提之意見或疑慮，亦可提升決議成果之後續實踐執行可行性。

「像之前我們在○○局的操作經驗裡面都會發現，行政部門都到最後一刻才要指派哪一位同仁來，通常都是層級比較低的，而且他常常來了就會反映說，誒，這個業務好像不是我的。」、「公民參與機制裡面是，大家好像在聊天，然後大家講自己的想法跟理想，講完了就沒有了，他(指參與的公務機關代表)也不覺得說他必須要積極地回應這件事情。…，他們也是說，…這個可能好像法律上面不太行，我回去看一下，然後跟我們局長討論，我再跟

你講個電話，…，這樣子就會有敷衍感覺，…」(A1)

「我會覺得推動上，層級也是一個點，在過去高雄縣是從縣長底下，副縣長直接拉一個社造小組，社造小組開會就是所有局處的局長都要來開會，所以那個層級拉很高，…。但高雄市沒有這個觀念，他們覺得這是各局處各自的業務。」(B2)

2、掌握民眾生活面議題並廣泛蒐集民眾意見

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本深化途徑主題，其概念重點，首先為「深入民眾生活積極蒐集民眾意見」，其次為「民眾意見蒐集應規劃充分時程」。欲深化公民實質參與公共議題討論即需從其所關切的生活議題切入，且在推動前期即應規劃合理與完備之意見蒐集期程，可先掌握多數民眾之初步想法以作為後續公民參與討論設計之參考依據。

「就是說必須要積極深入民眾生活，那包括民眾意見的收集，要想盡各種辦法去蒐集意見。…，就像說我今天要修一條路，…，讓民眾對要修這條路的各種意見的收集。而不是說我要修一條路，我只考慮到工程，所以我就請專家來決定就好，或者是我開一個說明會，然後大家來提供意見就好了。」(A2)

「要收集意見的時候，最顯性跟隱性的我覺得都需要，…。當然這也會牽涉到我們政策在走的時候，那個時間的條件，沒有時間當然這些細膩的東西是做不到。但是有時間，我覺得就應該要考慮，而且還可能在這個民眾意見蒐集的部分要花多一點時間。」
(A2)

3、基層公所作為推動中介並由大學端協力合作

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本深化途徑主題，其概念重點，首先為「基層公所可為地方公參推動的中介角色」，其次為「大學與公部門建立信任合作互動關係」。基層公所因對地方的資源與資訊可掌握的較為充足，且應具地方人際網絡，因此相當適宜做為政策公民參與之中介角色；但因公所囿於內部辦理公參之人力與專業度有所限制，故可與大學端連結，由大學端導入資源協助，如公參議題專業性知能之提供、師生協力討論過程之引導、部分計畫經費之配合（如教育部之USR計畫）等。以大學具中立專業之性質加入參與，實可促進基層公所及參與

民眾間之信任關係，進而促使深化公民實質的參與及互動。

「其實最好的中介角色就是公所，因為公所跟社區的關係是最直接的，但是因為公所現在不用選了，區長以前需要選舉，他們社區營造都很認真做，但現在就差很多。」(B2)

「○○的區長很願意去落實社區的想法，…，包括主秘，…，提供很多行政協助，我個人會覺得○○在當時合作是非常舒服的，承辦人員也不會說都放給我，每次都做她該做的，會保持聯繫。我在想可能也是因為我們有幫她們寫地方創生計畫，在沒有計畫委託下，就是我私下跑了幾十趟，彼此得到信任，算是默契。」(B1)

4、公參應先評估後設計而非單向躁進式推進

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出本深化途徑主題，其概念重點，首先為「單向式公參說明會未能充分廣納民意」，其次為「事先評估公參議題及產出再設計策略」，最後為「非躁進式的推進公參」。實踐公民參與應先視公共議題之情境條件再去作推動設計（參與工具的選擇）；而常見的依法規辦理之參與說明會，則較偏向單向式意見表示，其在雙向溝通之程度上較為偏低，因此在公參理論上僅被視為「告知」的參與層級。故公民參與實應循相關工具、模式，或事先妥適之規劃設計進程，再進行後續的推動過程。

「我剛剛提到說明會，就算你很認真操作，你還是會有一些關鍵的人，可能基於時間或者是此刻不在現場，然後他沒有辦法表達意見，等你要做的時候意見才出來，…，所以說明會我覺得比較單向…。」(A2)

「我覺得沒有什麼比較好，在設計這個計畫要怎麼操作的時候，…，應該是看我們的議題想要引導出甚麼樣的結果，然後去使用適合的方式。每個方式都好，但都有適合的場域。像是WORKSHOP的方式很活潑，可是某個程度就不適合需要政策討論或倡議暢談的，因為他一直在操作怎麼聊？所以還是要看議題導向決定要用甚麼方法。」(B1)

「因為直接民主的建立或者是培育都需要時間，更何況這不只是口說還包含實作。對公民來說，提案的過程也需要花時間，然後對提案的內容自己要有了解。」(C3)

五、本市公民參與未來推動方向與展望

本研究探討公民參與未來推動方向與展望，根據專家學者訪談關於「市府建構可持續性運作的公民參與制度建議」內容資料進行梳理及彙整分析。本研究最終歸納出五個高雄市可持續推動公民參與之重點方向有「建立公參規範以確保議題資訊完全公開」、「公務機關設推動窗口並建置公參獎勵機制」、「提高公參層級強化公參委員運作並建置協調平台」、「培訓公參青年種子並持續建立人才資料庫」、「擴大民間團體參與並從學校教育推動扎根」，詳如表 38。

表 38

高雄市民眾參與未來推動方向與展望

推動方向	概念重點
◦ 建立公參規範指引以確保 議題資訊完全公開	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 建立公參規範指引 ➢ 確保公參議題之資訊公開
◦ 公務機關設推動窗口並建 置公參獎勵機制	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 設置推動公參之獎勵機制 ➢ 推動機關設置公參承辦窗口
◦ 提高公參層級強化公參委 員運作並建置協調平台	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 強化公參委員會實際運作 ➢ 首長的重視並提升公參層級 ➢ 上位機關主導公參議題並引動組織相關參與角色 ➢ 上位機關成為公參決議協調平台
◦ 培訓公參青年種子並持續 建立人才資料庫	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 培訓公參青年種子並提供資源 ➢ 持續建立公參人才資料庫
◦ 擴大民間團體參與並從學 校教育推動扎根	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 促進民間團體合作及擴大參與 ➢ 結合學校教育推廣公參理念

資料來源：本研究自行整理

茲就高雄市民眾參與未來推動方向之概念重點分別詳述如下：

1、建立公參規範以確保議題資訊完全公開

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出此未來推動方向，其概念重點，首先為「建立公參規範指引」，其次為「確保公參議題之資訊公開」。建立公參規範指引為公參未來可持續推動的重要關鍵因素之一，需將公參資訊公開透明化納入相關公參規範加以制定。參與之公眾或是民間團體即可要求公務機關將議題相關資訊完整提供，讓公務機關之承辦人員有法可據，亦避免資訊不對稱而影響民眾與公部門在溝通討論過程中的互信程度。

「第一個就是說我們做事情就無法無據，那麼事情就變成了一個方案，那這方案就隨著經費的擴大或縮減，算是可有可無，甚至根本也不會有經費，...。」(A1)

「我們那時候第四年，我們有提到成立 NGO 第一個就是要推這個，然後就是像行政院提議去成立公民參與委員會。然後各縣市都有，像性平會這樣處理，不用讓首長為難說要有自己的自治條例。」、「建置要由上，但運作要由下而上。像是性平會有，各縣市就自然就有了！」(C3)

「○老師就知道，我們當時在做那個火車站的時候，要求拿到公開資訊，每次都要不到資料，要談也沒辦法談。」(B2)

「已公開的就公開了，但可能就沒有繼續，要這樣講。公開資訊應該要是日常，那有一些重要的領域，之前認為說不給全民知道的，經過開會討論後決定要公開，已經公開的就公開了，但還沒的會不會繼續那就不一定。如果局長有擔憂的話...」(C3)

2、公務機關設推動窗口並建置公參獎勵機制

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出此未來推動方向，其概念重點，首先為「設置推動公參之獎勵機制」，其次為「推動機關設置公參承辦窗口」。建議政府可給予積極推動公民參與之業務機關主管及承辦窗口多一些獎勵與肯定(如設定獎項、公開表揚、考績特別加分等)，透過激勵的效果引動公務員地積極推動與參與。

「逼著公務人員做很多事情，很討厭但這就是人心，多給一點獎勵，推著他們去做，不然他們不會動。需要規範讓好的計畫繼續在高雄市發生，給公務人員該有的，像是優選阿、獎勵阿...我們公所有被選到優選，那承辦就會很開心就有獎勵...。」(B1)

「...，研考會要跟各個局處溝通，局處如果認為他們業務下面有

涉及公民參與的部分，就要有固定的承辦人員是公民參與的窗口，只要有遇到這種案子，窗口他們就可以組成一個小小的工作群去執行，這樣才能去避掉說這件事情讓公部門很困擾，…。」(C2)

3、提高公參層級強化公參委員運作並建置協調平台

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出此未來推動方向，其概念重點，首先為「強化公參委員會實際運作」，其次為「首長的重視並提升公參層級」，其三為「上位機關主導公參議題並引動組織相關參與角色」，最後為「上位機關成為公參決議協調平台」。公參在未來的推動，主政者及公民參與委員會皆需扮演重要的影響角色，故建議公民參與委員會需被首長重視，並應被賦予擔任業務機關推動公參的諮詢與協力角色；公共政策相關之公民參與行動及透過公參工具獲致之決議，由公民參與委員會成為一具協調性功能之平台，把關公參機制並監督公務機關針對公參決議的後續意見回饋與成果實踐。

「然後再來是強化那個委員的工作，……，那個公民參與委員會組織章程。除了公園之外，其他公共參與的任何政策達到一定這個規模，如何叫做規模？那個我是沒有想像，但一定規模下一定要讓委員去做列席，去做參與。」(A1)

「我覺得當然就是市長對這件事情的看法，最關鍵的人對這些事情有沒有放在心上吧！假如市長不關注，就是按原來的方式，…提供一些小經費去給個體機構做，或者是我們民間團體去做。這個是沒辦法持續的，經費可以讓這件事情繼續做沒有問題，但是這個精神沒有辦法對整個政府公共治理有所影響。」(A2)

針對首長角色之重要，「就是那個整個的重視度，就是說首長，說實在這個才是重點。首長願意把這件事情層級拉高，然後把它當成一個特別的重要的政策去做推動，是那其實後面接下來要做很多事情都可以做，你這個不同面向去做配合，包括連自治條例。」「比如說由某一個副市長來主導，那個整個結果都不相同，但是有可能嗎？但是要整合很多各種不同局處，然後讓它變成一個很重要的委員會來推動，那個層級真的不是放在研考會裡面去」。(B2)

「區長在推公參，區公所彈性經費太少了，討論完也很難執行，…。所以研考會要有上位主導能力，知道哪個地方有哪個重大議題要發生，然後有高度公民參與可能性，然後調配人力跟公所還有外部資源跟執行的業務單位進來參與，…。」、「研考會有

定期的在做市政滿意度的調查，有1999所有後台資料，也會分析，所以他知道民眾關心的是甚麼，居然這個主題民眾關心，…，那他要將這個題目變成推動重點，然後由研考會統籌邀請相關局處跟公民種子跟協力民間團體變成小組，主導然後工作範疇討論會，在把公民計畫丟出去之前，至少開過討論會，把相關利害關係人拉近來決定這個案子怎麼做，有多少預算可以做，然後才丟出去，這樣才會是可行的計畫。」(C2)

「就算我研考會經費不夠，我也可以在工作範疇的討論中告訴交通局、XX局你要支援多少錢。就把框架確定，讓承辦知道怎麼做事。這樣才有可能生出很明確的方案，才能告訴來參與的民眾說你的提案可行性多高。」(C2)

4、培訓公參青年種子並持續建立人才資料庫

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出此未來公民參與若要持續性地推動，即需有相當經驗之引導者(Facilitator)參與在討論溝通的過程。而引導者的養成，亟需透過持續性的培訓機制並予以合宜之資源接觸公參活動累積經驗，始其更具洞悉與統整能力。另外，即應持續性建置與補充公參人才資料庫，讓有需要協助之業務機關可找到適合的協力引導者或參與者。推動方向，其概念重點，首先為「培訓公參青年種子並提供資源」，其次為「持續建立公參人才資料庫」。

「民間可以扮演這個角色，可以培訓、給薪資，最好回家鄉做培力，去在地深耕，如果有績效看是用什麼方式讓青年可以繼續努力，這樣才會永續。」(C1)

「這些人要怎麼把他們變成市政府在進行公民參與的工具？現在變成一個很沒有組織化的模式，他們把案子丟給社大，社大自己要找到這些人，然後熟悉案子、議題，然後請他們來做桌長帶工作坊。從生態交通盛典到現在這六年來並沒有累積出老師所講的人才庫，…。剛剛講到那些有經驗的人，有沒有機會被研考會給掌握，…。」(C2)

5、擴大民間團體參與並從學校教育推動扎根

本研究依據題綱提問所得之訪談內容進行分析歸納聚焦出此未來發展方向，其概念重點，首先為「促進民間團體合作及擴大參與」，其次為「結合學校教育推廣公參理念」。未來公民參與要持續性運作，即需擴大民間公民組織的參與與協力，始其不僅只是倡議者，亦可成為引動者，帶動市

民表達意見與需求，進而深化形塑多元公民社會；另，從學校教育扎根亦為可積極推動的工作，例如台北市、新北市皆有提供計畫經費補助學校辦理公民參與相關課程，不只是認識公民參與，亦引導青年學子接觸公民參與活動(例如依循參與式預算模式向政府提案)，從學生開始培養公民意識，進而成為未來公參推動之種子人才。

「民眾動起來很重要，韓國首爾的去除一座核電廠的節電運動就是一個大案例，他們最重要的是有民間團體的合作，透過公民參與的模式來討論、擴大參與，讓節電不只是政府的政策，而是變成民間自主的運動！」、「韓國首爾的推動合作社經濟，也是公民參與的很好案例，它也是透過民間團體的合作，逐步推展、擴大參與，每個社區鼓勵設置一個合作社，且設有專人來輔導跟陪伴。」
(C1)

「結合教育局從小朋友開始，從小就教育他們什麼是民眾參與，…，尤其社區團體會出來上課也都是幹部那些人，大部分其實都還是沒有觀念。」「全台的公民參與應該在小時候就開始培養，教育局其實可以讓小孩子們知道，把他們帶去民眾參與的現場上課，知道這是屬於自己的權利…」(B2)

「公民參與為了擴大提案的層面，為了倡議公民參與的意識，所以就跟高中合作，請老師指導提案，提社區的，像北一女就提過替代的環保杯阿，現在已經成真。」、「參與式預算，過去沒有這個的時候，大家都是找議員找里長，…，一般的素人沒有這個機會。我們推廣到高中提案，高中學校以他們的鄰里關係去提案，這部分我也覺得種下公民參與的種子是有幫助的。」(C3)

伍、結論與建議

本研究計畫提出之成果，除整理分析現階段高雄市公民參與推動概況外，亦透過兩階段的意見蒐集深度解析公民參與的實際意涵。第一階段為針對三類對象進行深度訪談，包括具公參經驗之學者專家代表、具協力公參經驗的團體代表、實際結合業務推動公參計畫之機關代表；第二階段則辦理三場次焦點座談會，各場次邀請參與之對象類型亦有所不同，包括在地方推動公參計畫的基層公所、具協力公部門辦理公參經驗的社團單位，以及具公參經驗之學者專家。

根據先前規劃本計畫之主要研究目的，在建議部分提出「有效溝通之公民參與模式」以助未來高市府推動重大市政建設時可參考設計，在決策前納入民眾意見作為後續政策制定之參考。而所謂有效溝通，本研究以四大面向進行解析，包括「代表性」、「有效性」、「回應性」及「制度設計」。最終，本計畫亦因應有效溝通四大面項提出公民參與推動之政策建議及後續研究建議，以供政策制定者及推動者之參考。

一、研究結論

(一) 建構「推動公民參與之互動關係網絡」

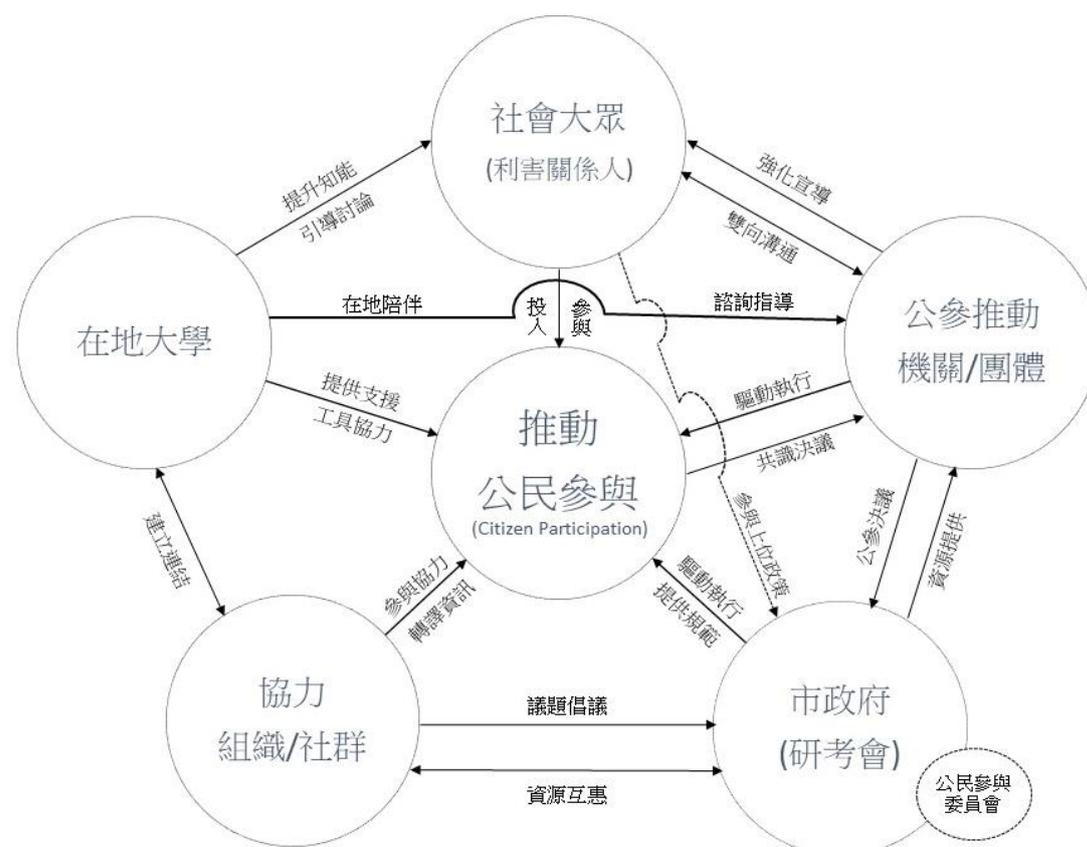
根據前章個別及焦點團體訪談內容之歸納聚焦結果，本研究盤點鑲嵌在公民參與推動中的多元角色，並提出其互動性聯結關係，包括市政府(研考會)、公參推動機關/團體、社會大眾(利害關係人)、在地大學、協力組織/社群等五種參與角色，進而建構出「推動公民參與之互動關係網絡」，詳如圖 14 所示。

在該關係網絡中，本研究認為市政府(研考會)在推動公民參與中可主動積極擇定民眾關注度高的公共議題作為公參推動主題或提供社會大眾參與上位政策討論之管道與機會，擬定相關公參規範以提供參與者與推動者可以遵循的機制，因此扮演「驅動執行」及「提供規範」之角色。另，其與公參推動機關/團體的互動關係為提供公民參與計畫經費及接收機關/團體之決議與落實。協力組織/社群在該關係網絡中可做為議題倡議者，將其所覺察與關注之公共議題向市政府(研考會)提供，另其可提供專業資訊供政府制定公共政策之參考，公部門亦可提供/補助其倡議所需之資源，因此認為具資源互惠關係。就公參推動機關/團體而言，現階段為主要推動者，其應擇定合宜之地方公共議題進行公民參與推動，並於過程中聚焦參與民眾之意見與獲取共識，且需與社會大眾(利害關

係人)進行雙向性溝通，在過程中亦需強化宣導以擴大多元參與。在地大學在公民參與推動過程中，實可扮演重要的影響角色。大學可辦理公參培力相關課程提升社會大眾(利害關係人)對公參的知能；於公參推進過程應用適合的工具去引導參與者討論並充分表達意見；與公參推動機關/團體可建立長期性在地陪伴關係與提供諮詢輔導的專業性服務；與其他協力組織/社群亦可建立雙向連結互動合作關係，在公參推進過程導入多元觀點以提供民眾思考。最後，就協力組織/社群而言，本研究認為其適宜轉譯公參議題中的專業性資訊提供參與者有更充分的了解以進行審議。

綜上所述，本研究最終所建構之「公民參與推動關係網絡」，可提供不同參與角色評估自身與其他參與者的互動關聯性。在未來持續推進公民參與的路徑中，規劃設計讓推動公民參與更有效益之策略行動。

圖 14
公民參與推動關係網絡



資料來源：本研究自行繪製。

(二) 落實「公民參與推動新模式」

本研究根據前章探析公民參與推廣模式六大面向之意涵結果，並融合本研究針對不同參與角色之個別訪談與焦點團體訪談所歸納整理的結果，進而聚焦提出具有階段性發展觀點之「公民參與推動新模式」，詳如圖 15 所示。

在該模式中，將公民參與視為一動態推進的持續性過程，其可區分為三個階段，茲分別說明如下：

1. 「啟動準備」階段

在該階段中主要基於模式面向中所探究出關於「公共政策」與「經費運用」之概念，應先思考議題及參與工具的選擇、利害關係人的盤點、以及推動經費的評估。

2. 「執行推進」階段

在該階段中主要基於模式面向中所探究出關於「參與工具」與「資訊開放」及「公民培力」之概念，在此階段中針對參與者可採邀請及開放並行，導入中介協力角色(例如大學或在地專業性組織/社群)，應建立雙向溝通機制(資訊公開透明化)，加入參與者(含括公部門)的公民培力機制，針對決議應設有可行性評估機制。

3. 「回應檢視」階段

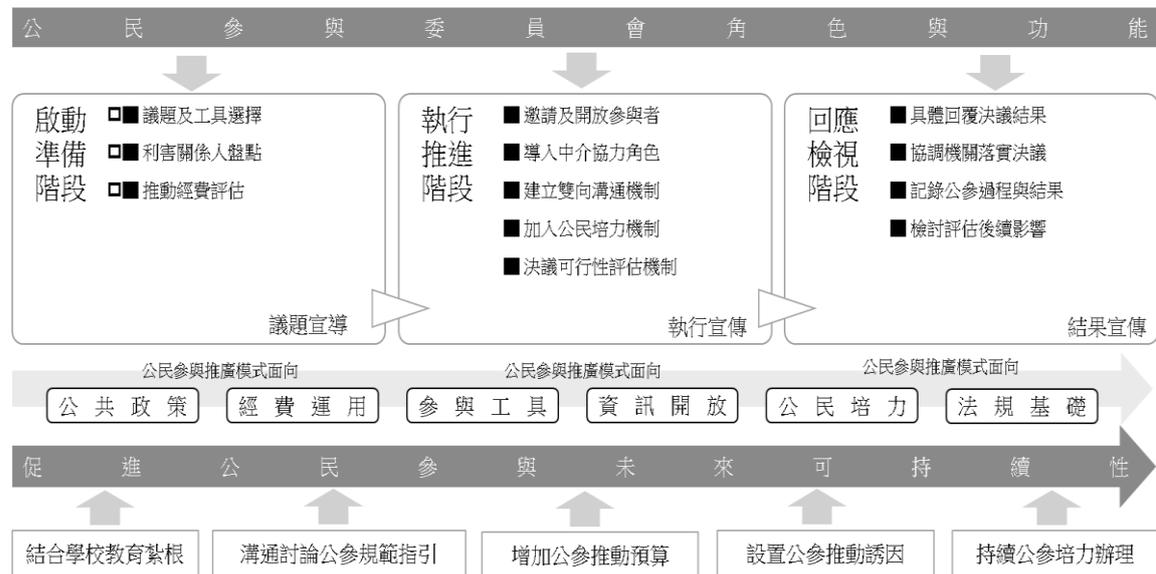
在該階段中主要基於模式面向中所探究出關於「資訊開放」及「法規基礎」之概念，在此階段中則應著重具體回覆公參決議結果、協調機關落實決議、紀錄公參過程與結果、以及檢討評估後續影響。

本研究所提出的公民參與三階段模式中，建議都應予重視並規劃適當期程確實進行的工作即在於「宣傳」，尤其在啟動準備階段可透過強化宣導吸引多元代表性參與者的加入，擴大公參討論的視野；在執行推進階段，亦需透過宣傳讓公參活動有更多被看見的機會，透過網路平台或是社群網絡散播公參訊息，皆可發揮效益；最後回應檢視階段，亦需將結果透過宣傳管道讓更多公民清楚了解後續的處理方式，以增加民眾對公民參與的信心。另，在公民參與三階段模式中，「公民參與委員會」的角色與功能，亦認為應在各階段中參與而有所發揮與影響，其可扮演提供公參決議諮詢、協助市府協調機關落實提案、協助討論建立相關公參規範機制。

在該模式中，納入促進公民參與未來可持續性的五大主要行動建議，其將有助本市公民參與持續深化，茲分別說明如下：

1. **結合學校教育推動紮根**：結合高中公民社會相關課程，提供其課程所需之資源/經費，讓學生實際體驗公民參與之概念，進而培育未來公參種子。
2. **溝通討論公參規範指引**：擬定推動公參相關規範使其具有指導方針之功能，另亦邀請公部門及公民團體重新討論公參規範指引之必要性與可能性。
3. **增加公參推動預算**：增加辦理公參活動及落實公民決議之經費預算，增加民眾對公參活動接觸可提升公民參與概念，進而深化民主公民社會。
4. **設置公參推動誘因**：就推動公部機關而言，實仍需提供公參辦理推動之誘因，進而提高機關承辦將公民參與納入其業務中結合推動之意願。
5. **持續公參培力辦理**：社會大眾及公部門代表仍需透過相關培力課程、經驗交流論壇或討論會以持續提升公民參與專業知能，進而增加參與的自信。

圖 15
公民參與推動新模式



資料來源：本研究自行繪製。

二、研究建議

(一) 有效溝通之公民參與模式—代表性

本研究之「代表性」建議，主要針對如何加強公民參與不同意見之呈現，而綜整焦點團體座談之意見，可得出之建議方向有七項（詳見表 39），茲分別詳述如下：

1、公參應系統化且提升其決策影響性

由市府研考會主辦補助業務機關、基層公所及民間社團單位辦理之公民參與提案申請計畫，因屬於年度計畫，多未有延續性及長期性整體規劃；抑或機關自辦之公民參與活動多為依法定需辦理之說明會，實質民眾參與之層度與決策影響性偏低。因此，建議可將公民參與機制系統化，制定相關規範，例如公民參與作業準則(SOP)，讓業務機關有所依循進而便於執行與落實。

2、公參可跨區辦理以增加參與者多元性

就先前本計畫整理之高雄市公民參與辦理脈絡來看，從哈瑪星濱線文化廊道參與式預算計畫開始，其屬於社區型公民參與推動。另，亦有以「婦女」及「高齡者」的議題型參與式預算推動，其區域範圍則涵括全高雄市 38 個行政區，接續則有在前鎮區以探討區政建設為題之參與式預算，其是以單一行政區為範疇。但就目前本研究所蒐集彙整之公民參與推動計畫來看，較多數為社區型公民參與（審議社造模式），例如區公所在所挑選的社區內推動、共融式公園改造以其周邊鄰近社區為推動範疇，參與接觸之公民人數皆不多。因此，建議可針對市民較為關注的公共政策議題（例如交通建設議題、社會住宅建設議題、高齡共生議題、永續淨零行動議題、地方創生議題等），推動跨區域性之公民參與討論，突破地域性的限制，增加參與者的多元代表性。

3、公參規模及辦理時段會影響參與代表

根據本計畫團隊過去的觀察及訪談結果，公民參與活動辦理的時間若選擇在平日白天時段，參與者即多以高齡退休者居多，討論結果即會偏向以該年齡族群之需求為主，導致意見較為狹隘與局限。因此，建議未考量多元代表性參與，公參活動辦理時段可視議題的需求及影響對象而定，在

農村即需避開農忙時期，在都市則可選擇以假日或是平日晚上為優先，將作息時間納入公參辦理的規劃考量之中，可提高參與者之意願與興趣。另外，公民參與的規模亦會影響參與者代表性，在社區內辦理的審議社造，參與者即多會以村里長或社區發展協會理事長及幹部可動員之居民、志工為主，在多元代表性的意見討論上即有侷限性；但若為跨域議題性的公民參與，即可開放讓瞭解並關心該議題的公民或民間組織參與，增加公共議題意見表示的多元性。

4、公部門公參承辦人應具經驗以降低侷限性

根據現階段高雄市推動的公參可區分為兩部分，一是由區公所推動地方/社區發展相關議題的公民參與業務；另一為業務機關針對其業務屬性推動公民參與，如工務局公園處推動公民參與共融式公園改造。故公民參與的推動仍多由公部門發起，公部門角色實具有重要代表性，故建議有執行過公民參與計畫相關經驗的業務機關承辦人，其對公民參與較有概念，可再鼓勵持續辦理。針對欠缺推動公參經驗的新手承辦人員，建議市府可安排業務經驗分享座談或跨縣市之交流參訪活動，增加對公民參與的認知。

5、公參啟動前應先盤點利害關係人

本研究根據專家學者焦點座談會中的某位訪談者表示「公民參與的代表性談的是多元聲音而非代表某個人的聲音」，因此建議相關單位於啟動公民參與之前置準備階段，即應先進行盤點議題背後的利害關係人，例如公園改造除通知邀請周邊社區發展協會外，使用該公園的運動社團、不同年齡層的使用者等，且辦理單位應透過積極主動的招募與擴大宣傳管道，讓利害關係人或的資訊並鼓勵參與，進而呈現公民參與之不同意見。

6、由大學推動公參激發多元意見及共識

以台北市推動的參與式預算為例，其以行政區為範疇推動，而每個行政區都會搭配一所大學或社區大學參與陪伴，共計有 10 所大學及 3 所社大組成「參與式預算官學聯盟」，以「在地陪伴」模式共同推動，陪伴內容則有「知識性」諮詢指導與「協力式」參與過程。因此，大學做為推動公民參與的中介角色，對於參與者而言即較不會產生排斥感。故就包容性與多元性會來說，會有較好的效益。另外，學校老師帶領學生擔任桌長參與，亦可引導參與者願意表達出多元的意見。

7、增加宣傳管道與範疇引動多元性參與

本研究在個人深度訪談及焦點團體座談的意見整理中，發現共同點之一即為需注重公參活動的宣傳。建議一般可透過宣傳海報、公報傳單、垃圾車廣播、選前之夜活動、掃街、提供摸彩等，皆可增加參與度。例如前鎮區的區政建設參與式預算及楠梓區的參與式預算，皆出現過使用改造後的胖卡當作移動式宣傳及投票車，對於提高參與度及投票率部分，最後皆產生極佳的效果。在不同的公民參與模式下，需透過積極的宣傳管道讓公參議題有被公民了解與看見的機會，需根據議題及範疇，去抉擇合宜的宣傳工具與管道。

表 39

有效溝通之公民參與模式—代表性建議

建議方向	概念重點
1. 公參應系統化且提升其決策影響性	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 公參推動應系統化 ➢ 公參不應僅為公共建設之配角
2. 公參可跨區辦理以增加參與者多元性	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 可跨區域非僅侷限社區型公參 ➢ 公參需擴大辦理以接觸較多民眾 ➢ 參與的公民應具多元性不應有排他性
3. 公參規模及辦理時段會影響參與代表	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 公參辦理時段會影響參與代表性 ➢ 參與者的代表性應視議題規模來考量
4. 公部門公參承辦人應具經驗以降低侷限性	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 有經驗的承辦會有較符合的公參概念 ➢ 公部門主導推動產生侷限性
5. 公參啟動前應先進行利害關係人盤點	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 公園改造需納入學童意見 ➢ 公參啟動前需先盤點議題利害關係人
6. 由大學推動公參激發多元意見及共識	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 讓公民了解實際狀況較能產生共識 ➢ 討論過程需藉引導者產出多元意見

建議方向	概念重點
	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 學校單位推動可增加包容性與多元性
<p>7. 增加宣傳管道與範疇引動多元性參與</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 增加議題宣傳擴展範圍引動參與意願 ➢ 需落實宣傳引動參與增加多元聲音

資料來源：本研究自行整理

(二) 有效溝通之公民參與模式－有效性

本研究之「有效性」建議，主要針對民眾參與應如何知情、平等互動的溝通審議。綜整焦點團體座談之意見，可得出之建議方向有四項（詳見表 40），茲分別詳述如下：

1、聚焦意見領袖預先溝通消弭情緒性衝突

根據專家學者焦點座談會中某位訪談者舉某都更案為例，其表示市府都發局為某都更案辦了數場說明會，尤其是針對持反對意見的在地意見領袖先辦理兩場會前會，因而有重新溝通的機會，後續又再辦三場溝通座談會，整體而言產出更實際的討論結果。公共議題涉及私利尤其複雜不易處理，但「參詳」為公民參與的基本精神，民眾有基本知情權，藉由說明會僅可表達相關資訊，但未必能夠達到雙向溝通。因此，建議可事先掌握意見領袖意見，增加不同形式的公開溝通管道消弭情緒性衝突。

2、議題相關資訊需清楚透明降低溝通阻礙

本研究認為有效性與後續的制度設計有所關聯，因此先前深度訪談的結論中即有高度共識指出公參議題的資訊必須透明清楚且需納入制度設計規範之中。根據過去觀察，一般辦理的公聽會或說明會，常因提供給予的資訊不夠充足，未能滿足參與者的知情需求，導致會議中需花費更多時間在釐清現況而非互動溝通。另外，公民參與的工具形式有很多，重大公參議題涉及到專業性部分，建議邀請專家學者協助說明（亦如前述所建議由大學端介入協助）以增加公民對議題的理解，亦如同公民審議強調民眾知情才得充分對話。

3、溝通納入不同角色參與可促進互動了解

公民參與雖透過不同形式工具去推動，但可發現共通之處皆需在推進過程中具有溝通的機制，甚至強調是雙向性溝通。故某位訪談者在專家學者焦點座談會中表示「不要將相同性質的人都擺在一起」，意思就是地方公參討論會常見因社區意見領袖的強勢意見主導（帶風向），因而影響其他參與者隱藏自身意見而沒有表示。因此，建議公參會議之進行規則需由主持者清楚表示，廣邀多元參與者以突破同溫層激發多元意見；另外，亦專家學者的參與也需注意其過度引導與民眾對話。在溝通的過程中，不同參與角色、持不同立場者，皆應有同等的互相說服的機會。

4、公部門參與代表應具基本溝通解釋能力

溝通過程中，公部門參與代表的溝通能力相當重要且具影響性，一般參與民眾並非有一定程度的專業能力，亦不十分清楚行政相關作業流程與相關法規，因此民眾所提出的方案建議有時可行性確實不高，參與的公部門代表即應現場清楚說明不可行的考量理由，告知行政執行上的困難點。因此，建議公民參與相關活動或是會議的辦理，業務機關皆應選派有溝通解釋能力的行政官員參與討論與溝通，避免造成民眾對公部門產生過度的期待。

表 40

有效溝通之公民參與模式—有效性建議

建議方向	概念重點
1. 聚焦意見領袖預先溝通消弭情緒性衝突	➢ 掌握意見領袖 ➢ 增加溝通場次
2. 議題相關資訊需清楚透明降低溝通阻礙	➢ 議題相關資訊需公開透明 ➢ 邀請專家轉譯議題專業性
3. 溝通納入不同角色參與可促進互動了解	➢ 突破同溫層藉以激發多元意見 ➢ 不同立場者有相互說服的機會
4. 公部門參與代表應具基本溝通解釋能力	➢ 公部門參與代表具溝通能力 ➢ 公部門參與代表具論述能力

資料來源：本研究自行整理

(三) 有效溝通之公民參與模式—回應性

本研究之「回應性」建議，主要針對民眾參與結果的採用及應如何回應參與者。綜整焦點團體座談之意見，可得出之建議方向有兩項（詳見表 41），茲分別詳述如下：

1、公參產出具體可見結論可提升參與感

根據專家學者焦點座談會中某位訪談者表示「除了特色公園確定有預算可以做，或工程意見一定會變成設計圖，其他的公民參與都不會變成有回應的東西，真的就覺得只是去聊天。」因此，公參最後能否產出決議，或是產出可見的成果，皆會影響參與者對公參的信心。故本研究建議基於回應性考量，公參的設計即應有目標產出的設定，如參與式預算可產出票選方案、世界(公民)咖啡館及願景工作坊可產出共識結論等，產出具體可見的結論實可提升民眾的參與感。

2、公參意見回覆應具立即性以增信任感

根據專家學者焦點座談會中某位訪談者以火車站改建設計開發為例，該案為典型市府委託民間辦理之公民參與，目的是要討論設計準則，過程中辦理 20 多場討論會，參與之利害關係人有飯店、辦公大樓、民間業者、住戶等。執行辦理的設計團隊每一場都有參加聆聽民眾意見，且於下一場場會議中馬上呈現納入意見修改的模型展示以做回應，確實有達到雙向性與立即性的回應，該案中相關單位都有派代表出席，民眾提出有法令相關問題可立馬回應，因此算是一次較為成功的公民參與案例。故欠缺回應將導致民眾對公部門的不信任，不論是做得到還是做不到皆應有所回應。因此，本研究建議針對民眾意見應確實做好紀錄及回應，過程需具誠意雙向溝通及立即性回應。

表 41

有效溝通之公民參與模式—回應性建議

建議方向	概念重點
1. 公參產出具體可見結論可提升參與感	➢ 參與後應有具體可見的結果提出
2. 公參意見回覆應具立即性以增信任感	➢ 針對民眾意見應確實做好紀錄及回應

資料來源：本研究自行整理

(四) 有效溝通之公民參與模式－制度設計

本研究之「制度設計」建議，主要針對建構與深化可永續運作的參與制度與文化。綜整焦點團體座談之意見，可得出之建議方向有六項（詳見表 42），茲分別詳述如下：

1、主政者應更重視公參及主持公參委員會運作

主政者對公參的重視程度與態度可決定資源的分配，因此對於公參的可持續性推展有極為重大的影響。而高雄市公民參與委員會為全台第二個成立，也是目前全台唯一持續運作之公參委員會，其存在的價值與意義更為不凡，所代表的是執政者對民主價值的認同。故，建議公參委員會應由較高層級之市長或副市長主持以瞭解公參委員討論與建議事項。同時，應將公參委員會之運作，包括成員組成、遴選方式、任期年限、委員人數、權責區分、功能影響等，加以討論制度化並形成具體規範以深化市府公民參與的可持續性運作。

2、公務機關建立公參培訓制度以提升專業知能

本研究發現不論是深度訪談亦或是焦點座談，皆提及應針對公務機關進行公參相關培訓之意見，此部分雖然研考會每年皆有辦理(公務人力發展中心課程)，如 111 年辦理「E 參與時代來臨-認識公民網路參與研習班(遠距班)」、112 年辦理高雄市公民參與分享論壇、高雄市政府港都 e 學苑亦開設「一看就懂的公民審議與參與式預算」課程。但根據本團隊過去觀察，雖有開設公民參與的培力課程，但往往出現參與課程的業務機關人員也許剛好是因為時間許可而被指派出席，並非因本身承接公參業務而參與課程。因此，本研究建議應建立公務機關公參培訓制度，規範應參與課程的職級、業務單位應參與培訓的人員比例、參與課程的時數、業務機關提案資格設定等等，藉以提升政府文官之公參內涵與專業知能。

3、透過行政機制掌握民意設定公參議題並長期性、整體性地規劃推進

關於公民參與的議題，在深度訪談中有受訪者表示應找出讓民眾有感的生活性議題，而根據專家學者焦點座談會中某位訪談者指出政府可透過 1999 或民調掌握市民所關注的議題後再去設計推動公參較可以引發民眾的共鳴及提高關注參與度。目前研考會主辦的公民參與補助計畫為年度執行計畫，在每年約 300 萬的預算內去補助提案單位與行政機關，有受訪者表示亦淪為行政資源分配結果而未能集中在規模較大、具跨域範圍的公共政策議題去推行公民參與，亦應對於公參推動經費有更為審慎評估提案價值與重要性之機制。故本研究建議透過上位層級單位以宏觀的角色去打造串聯公參推動使其更具整體性，例如北市由民政局主導 12 個行政區的參與式預算推動。

4、公參網站之公開資訊範圍、訊息通知時效皆應制度化

目前高雄市已建置有「公民參與網 (<https://czpn.kcg.gov.tw/>)」，並於去年採用辦理公民咖啡館模式討論該網站改版的意見蒐集，預計於 2024 年 8 月底完成公參網站內容之優化與改版。

根據訪談內容可得知，資訊公開透明是公民參與中極為重視的一環，因此本研究建議應將公民參與網之資訊內容範圍、訊息通知時效等建立制度化，而公參議題資訊包括議題說明、推動過程、推動結果、意見回應、後續影響效益等，皆應透過公民參與網加以規範公開。

表 42

有效溝通之公民參與模式—制度設計建議

建議方向	概念重點
1. 主政者應更重視公參及主持公參委員會運作	➢ 主政者對公參的重視態度 ➢ 公參委員會應由市長主持
2. 公務機關建立公參培訓制度以提升專業知能	➢ 針對公務員辦理公參知能培訓課程 ➢ 應制度化規範公務機關接受公參培訓
3. 透過行政機制掌握民意設定公參議題並長期性、整體性地規劃	➢ 透過 1999 或民調掌握關注性議題再推公參

建議方向	概念重點
推進	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 透過上位宏觀角色串聯公參計畫具整體性 ➢ 公參推動經費應審慎評估提案的價值與重要性
4. 公參推動提案應評估重要性及後續執行的可行性	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 續推公參制度化應<u>強化公民參與網站資訊內容</u> ➢ 訊息通知時效及範圍應建立制度化 ➢ 公參議題資訊可透過網路平台公開 ➢ 可先操作示範區以影響民眾參與態度

資料來源：本研究自行整理

三、政策建議

本研究在針對高雄市公民參與推動全面性地檢視與調查分析後，提出公民參與推動新模式（如圖 15），其中針對本市公民參與未來可持續性的五大關鍵性行動提出推動政策性建議，希冀有助於公民參與的持續深化與推展，茲分別說明如下：

（一）結合學校教育推動紮根

本研究從研究調查結果及訪談內容中發現，普遍認為目前多數民眾對於公民參與之目的、概念、理念及操作工具等認知不足，若可從學校教育著手，讓學生接收相關公民參與的知識，透過體驗式學習設計，對於未來公民社會的形塑應有所助益。根據 108 課綱中針對普通高級中學「公民與社會」學科的課綱設定，係為增進學生的公民資質，其所欲達成之目標有：1. 充實社會科學與相關知識；2. 培養多元的價值關懷與公民意識；3. 增進參與民主社會的行動能力。公民參與是實踐民主社會的途徑，故結合學校教育甚為重要。

因此，本研究建議未來可結合高中「公民與社會」課程設計，提供學校老師其課程設計所需的相關公參體驗學習之資源與經費（如同新北市政府教育局制定計畫補助高中課程落實參與式預算），使學生於高中階段即有實際體驗公民

參與之經驗與精神，進而培育未來關注及推動社會公參之種子。本研究建議之工作項目分述如下：

1. 研擬公民參與操作手冊以供教師設計公參體驗學習活動可參酌(主辦機關：研考會、教育局)
2. 制定高級中學參與式預算實施計畫以提供教師推動之經費(主辦機關：教育局)
3. 成立專家學者公民參與顧問團提供高中教師推動之諮詢服務(主辦機關：教育局)

(二) 溝通討論公參規範指引

本研究分析第一線推動公參之行政官僚及專家學者意見，就共識想法之整理認為需優先建立明確可供依循之流程、規範指引，進而提供公參推動流程等執行標準。故，目前本市公民參與的推動主要仰賴研考會的「公民參與推動實施計畫」其中所制定的規範，雖有可遵循的面向，但實質操作部分仍有可持續討論具體化之空間。

另外，本計畫發現對於公參制度化(提升到自治條例層級)目前行政官僚與專家學者雙方認知上仍存有極大差異，如何在現實與理想中找到平衡，日後或可再邀請公部門及公民團體討論相關必要性與層級性設定。本研究建議，現階段仍可依照行政程序法制定較為具體之公參推動之行政規則或命令，擬定推動公參相關規範使其具有指導方針之功能，減少讓推動之業務機關自行摸索而增加產生的時間成本，使行政機關在推動上更有所依循，進而提高推動意願。本研究建議之工作項目分述如下：

1. 會同學者專家及機關代表研議高雄市公民參與作業規範，嘗試建構公民參與的共同性作業流程(主辦機關：研考會)
2. 制定市府及所屬各機關辦理相關公民參與活動須知，擬訂公民參與雙向溝通機制及提升公參程度(主辦機關：研考會)

(三) 增加公參推動預算

目前在高雄市推動公民參與之行動計畫主要區分為研考會補助及機關自辦兩個面向，而本研究觀察機關向研考會申請補助之公參計畫，普遍較能貼近公民參與的實踐理念，多以參與式預算模式或是願景工作坊形式處理；其他機關自辦則較為辦理說明會為主，在公民參與的程度上偏低。受限於研考會年度預算經費僅約為 300 萬左右，每年推動件數即相當有限。為能使公民參與實踐行動在高雄市持續性遍地開花，有受訪者建議仍應採取多點性小額補助方式，故增加辦理公參活動及落實公民決議之經費預算，增加民眾對公參活動接觸可提升公民參與概念，進而深化民主公民社會。本研究建議之工作項目分述如下：

1. 盤點近 5 年各機關推動公民參與經費編列情形，進而檢視執行現況與成效
(主辦機關：研考會；協辦機關：各局處)
2. 增加「推動公民參與實施計畫」年度預算並鼓勵空白行政區(基層公所)推動公民參與行動(主辦機關：研考會；協辦機關：民政局)

(四) 設置公參推動誘因

本研究透過調查發現，就推動之行政機關而言，實仍需提供公參辦理推動之誘因，進而提高機關承辦將公民參與納入其業務中結合推動之意願。激勵機關辦理公參的方式，除現有公務人員之獎勵機制，如敘獎制度、參與選拔模範公務人員等，亦建議採用外部肯定方式達到激勵效果，例如針對辦理公參成效卓越的機關給予公開性的表揚與肯定，每年可由公民參與委員會偕同研考會評選出辦理業務結合公參推動機制之優異案例，結果於公民參與網站露出，再請首長於市政會議適當時機上公開讚揚，除可激勵機關深化投入公參，亦可凸顯首長對公參的重視。本研究建議之工作項目分述如下：

1. 於計畫年終召集公民參與委員會評選年度公參推動優異之機關，並提請市長公開表揚給予肯定(主辦機關：研考會)
2. 採取標竿學習概念，彙編年度優異公參推動案例以形塑合宜的公參推動模式，可供未來相關行政機關推動公參之參考(主辦機關：研考會)

（五）持續公參培力辦理

本研究訪談行政官僚與學者專家的共通性意見認為：需加強民眾對議題之認識理解，拉近意見落差並有助民眾意見表達；公參過程加入公、學、民參與可增加互信；政府應提供資源持續培訓民間公參種子。在公民參與培力推動機關與培訓對象上，多年來較為固定推動的有：研考會—針對公務人員及一般民眾皆曾推動公民參與之培力，2021年後多以委辦計畫委託社區大學推動一般民眾之培力為主；人事處（人發中心）—針對公務人員研習需求開設公民參與線上課程；教育局—委由社區大學推動，對象為參加社區大學各項研習課程之民眾，推動「公民參與周」等課程與活動。本研究觀察認為，研考會曾於2019年委託中山大學推動公民參與陪伴導師計畫之成效顯著，透過導入學者專家提供推動機關對於公參推動現場之相關諮詢輔導服務，協助落實公民參與理念。另社區大學藉由委辦計畫所培訓的參與學員，以結合專案議題累積參與經驗，對於公參專業的提升與推廣亦有相當卓越的效果。

公民培力是公民參與過程中相當重要的一環，社會大眾及公部門代表亟需透過相關培力課程、經驗交流論壇或討論會以持續提升公民參與專業知能，進而增加參與的自信。本研究建議之工作項目分述如下：

1. 推動「公民參與顧問團輔導陪伴計畫」以提供相關機關推動公參之專業諮詢服務（主辦機關：研考會）
2. 每年辦理公參推動經驗交流論壇或討論會（亦可跨縣市交流），邀請第一線行政官僚、協力團隊、社區大學、在地大學等共同參與交流討論以形塑高雄公參模式（主辦機關：研考會；協辦機關：教育局、民政局）
3. 針對公務機關每年持續辦理「公參主題性工作坊」，要求申請公參推動計畫之機關承辦人員必須參與（主辦機關：研考會；協辦機關：各局處）

四、後續研究建議

- （一）本研究對象主要針對受研考會補助執行公民參與相關行動之單位，另外針對機關自辦的公民參與未有較為深入的了解及探討，故建議後續研究可再針對機關自辦部分進行調查與分析，以更全面通盤性的了解高雄市公民參與推動的情形。

- (二) 就公民參與規範指引的部分，其牽涉範圍廣泛且複雜，亦須從行政體制面進行深入了解，本研究囿於研究目的、人力專業性及研究期程所限，僅能就有限之受訪者個別訪談資料及焦點座談意見進行剖析，亦僅反映出公參規範不同意見差異之缺口，而未能細部分析其歸因與動機。因此長期來說，建議後續研究可將法制議題形成獨立議題之研究，並結合法律層面專業人才協助探討，討論公共議題適用公參的範疇，以及評估公參規範指引對於不同利害關係人之影響，進而提出更加實質的政策建議。
- (三) 本研究採用質性研究的半結構式訪談調查法(Semi-structured interview)，所得之結論僅能反映高市府推動公民參與的現況，不能推論至全台灣的公參情形，對於問題的歸因及影響效益評估亦為有限。建議後續研究可採用量化研究中的問卷調查法(Questionnaire Survey)，針對不同的公參行動計畫中的參與者進行施測，可探究參與民眾在不同階段參與之動機、態度、認知及行為，藉以找出關鍵影響市民參與公共政策審議之影響因素，進而制訂更為有效的擴大參與策略。
- (四) 本研究發現在公民參與中，行政機關公務人員是被市民大眾所高度期待的。因此，如何激勵機關承辦提升其投入公民參與之工作，了解其辦理公民參與業務之需求歸因，建議可成為後續研究的重要議題之一。
- (五) 因應台灣邁向 2025 國家淨零政策，根據國發會(2023)指出「淨零轉型過程中必定會對既有的經濟結構與社會分配造成影響，必須打造具公正性與包容性的轉型機制，支持受轉型負面影響的對象，避免相對剝奪感受導致積極或消極阻礙轉型推動。」因此，為確保達成淨零排放目標，即須做到「公正轉型」(Just Transition)，在淨零轉型過程中著重社會分配公平性與利害關係包容性。故，高雄市公民參與下一階段性政策議題建議可就「淨零公正轉型」進行審議討論，透過公民參與由下而上提出可因應公正轉型之政策建議，以提供市府相關部門施政之參考。

參考文獻

- 吳英明 (1993)。公司部門協力關係和公民參與之探討。中國行政評論，2 (3)，1-14。
- 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。
- 李略 (2010)。公民參與和審議式民主。行政：澳門公共行政雜誌，23 (4)，625-631。
- 呂育誠 (2017)。開放政府：全球系絡與未來展望。文官制度，9 (2)，113-128。
- 呂嘉穎 (2022)。分析公共政策網路參與平臺之效益-以有關臺中市之提議議案為例。弘光學報，89，83-95
- 林子倫 (2008)。審議民主在社區：臺灣地區的經驗，「海峽兩岸參與式地方治理學術研討會」論文。台北：國立臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心，9月22-23日。
- 林國明 (2009)。國家、公民社會與審議民主：公民會議在臺灣的發展經驗。台灣社會學，17，161-217。
- 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，6，61-118。
- 林宛萱、王宏文、王禕梵 (2020)。影響臺灣電子提案通過成案門檻之因素。行政暨政策學報，71，1-42。
- 柯于璋 (2009)。從公民治理的觀點論台灣參與式社區規劃之課題與展望。台灣土地研究，12 (1)，125-151。
- 柯于璋 (2016)。政府當前的挑戰與因應—政策規劃與公民參與。台灣公共行政的自省與躍升：學術與實務整合學術研討會議暨台灣公共行政與公共事務系所聯合會，新北。
- 施聖文 (2021)。船過水無痕？臺中市參與式預算推動的實踐與反思。新實踐集刊，2，129-175。
- 袁鶴齡 (2007)。全球化趨勢中的公民參與。研考雙月刊，31 (5)，74-85。
- 陳金貴 (1992)。公民參與的研究。行政學報，(24)，95-128。
- 許立一 (2004)。地方治理與公民參與。呂育誠、許立一 (合編)，地方政府與自治，379-408。台北：空中大學。
- 陳金貴 (2016)。公民社會在公共行政領域的發展趨勢。文官制度，8 (1)，1-18。
- 陳文學 (2016)。公民參與的創新實踐：眉溪部落的公民審議及參與式預算。台灣公共行政的自省與躍升：學術與實務整合學術研討會議暨台灣公共行政與公共事務系所聯合會，新北。
- 張富林 (2021)。臺灣開放政府國家行動方案之推動與展望。T&D 飛訊，280，1-20。
- 楊世華等 (2018)。提升公民政策參與-衛福部處理 Join 平臺提點子經驗分享。

- 政府機關資訊通報，355，1-5。
- 葉娟妤（2018）。公民網路參與，在政策循環中引入群眾智慧。政府機關資訊通報，355，6-11。
- 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。
- 國家發展委員會（2020）。109年公共政策網路參與平臺公民參與情形調查報告。台北：國家發展委員會。
<https://moda.gov.tw/digital-affairs/digital-service/dv-survey/2234>。
2023/4/20。
- 鄭夙芬（2005）。焦點團體研究法的理論與應用。選舉研究，12（1），211-239。
- 謝政勳、邱毓婷（2023）。參與在虛實之間 解析公民參與在基層官僚設計推動下的真實樣貌。中國行政評論，29（3），86-118。
- Arnstein, Sherry R.（1969）。A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35（4），216-224.
- Adler, Richard P. & Judy Goggin（2005）。What Do We Mean by “Civic Engagement”? *Journal of Transformative Education*, 3（3），236-253.
- Bassoli, Matteo（2012）。Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of（Almost Democratic）Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 76（6）:1183-1203
- Berner, M.（2001）。Citizen Participation in Local Government Budgeting. *Popular Government*, 66（3），23-30.
- Berner, M., & Smith, S.（2004）。The State of the States: A Review of State Requirements for Citizen Participation in the Local Government Budget Process. *State & Local Government Review*, 140-150.
- Bobbio, Luigi（2019）。Designing Effective Public Participation. *Policy and Society*, 38（1），41-57.
- Bryson, John M., Babara C. Crosby, and Laura Bloomberg（2015）。*Public Value and Public Administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Cornwall, A.（2008）。Unpacking ‘Participation’: Models, Meanings and Practices, *Community Development Journal*, 43（3），269-283.
- Choi, J., & Song, C.（2020）。Factors Explaining Why Some Citizens Engage in

- E-participation, While Others Do Not. *Government Information Quarterly*, 37 (4) , 101524.
- Denzin, N. K. (1978) . *The Research Act : A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York : McGraw-Hill.
- Eversole, R. (2012) . Remaking Participation: Challenges for Community Development Practice. *Community Development Journal*, 47 (1) , 29–41.
- Fung, Archon (2006) . Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66 (1) , 66-75.
- Fung, Archon (2015) . Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public administration review*, 75 (4) , 513-522.
- Gittell, Marilyn (1980) . *Limits to Citizen Participation: The Decline of Community Organizations*. Beverly Hills. Cal.: Sage Publications.
- Gordon, V., Osgood, J. L., & Boden, D. (2016) . The Role of Citizen Participation and the Use of Social Media Platforms in the Participatory Budgeting Process. *International Journal of Public Administration*, 40 (1) ,65-46.
- Holsti, O.R. (1968) , “Content Analysis,” in Lindzey, G. and Aronson, E. (eds.) , The Handbook of Social Psychology. 2nd ed., Vol. II, Reading MA: Addison-Wesley, p.601.
- Howlett, Michael (2011) . *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon: Routledge.
- Hisschemöller, Matthijs & Eefje Cuppen (2015) . Participatory Assessment: Tools for Empowering, Learning and Legitimizing? In Andrew J. Jordan & John R. Turnpenny (Eds.) , *The tools of policy formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects* (pp. 33-51) . Cheltenham: Edward Elgar.
- International Association for Public Participation. (2007) . IAP2 spectrum of public participation.
- Kathlene, Lyn & John A. Martin (1991) . Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10 (1) , 46-63.
- Karen Bell & Mark Reed (2021) . The Tree of Participation: A New Model for Inclusive Decision-Making. *Community Development Journal*, 57 (4) , 595–

614.

- Kotus, Jacek & Tomasz Sowada (2017) . Behavioural Model of Collaborative Urban Management: Extending the Concept of Arnstein's ladder. *Cities*, 65, 78-86.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998) . The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58 (4) ,317-326.
- Lerner, J. (2011) . Participatory Budgeting: Building Community Agreement Around Tough Budget Decisions. *National Civic Review*, 100 (2) , 30-35.
- Mostert, Erik (2003) . The Challenge of Public Participation. *Water Policy*, 5, 179–197.
- Morse, Ricardo S. (2006) . Prophet of Participation: Mary Parker Follett and Public Participation in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 28 (1) , 1-32.
- Michels, A. (2012) . Citizen participation in local policy making: Design and democracy. *International Journal of Public Administration*, 35 (4) , 285-292.
- Nabatchi, Tina (2012) . Putting the ‘Public’ Back in Public Values Research. *Public Administration Review*, 72 (5) , 699-708.
- Nabatchi, Tina & Matt Leighninger (2015) . *Public Participation for 21st Century Democracy*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Oakley, Peter & David Marsden (1984) . *Approaches to Participation in Rural Development*. Geneva: International labour office.
- Patton, M. Q. (2015) . *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rosener, Judy (1981) . User-Oriented Evaluation: A New Way to View Citizen Participation. *Journal of Applied Behavioural Science*, 17 (4) , 583-596.
- Rowe, Gene & Lynn J. Frewer (2005) . A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2) , 251-290.
- Roberts, Nancy (2004) . Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American Review of Public Administration*, 34 (4) , 315-353.
- Shi, Mengqi (2019) . Case Test of Citizen Participation in Complex

Governance—Based on the Democracy Cube. *Open Journal of Social Sciences*, 7 (10), 255-260. <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=95875> (accessed September 30, 2022) .

Thomas, John Clayton. (1995) . *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: JosseyBass.

Wampler, B. (2012) . Participation, Representation, and Social Justice: Using participatory governance to transform representative democracy. *Polity*, 44(4), 666-682.

Yang, Kaifeng (2006) . Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration and Society*, 38 (5) , 573-595.

附錄一：訪談知情同意書—專家學者

計畫名稱與內容：高雄市公民參與推動現況與效益之研究

本計畫受高市府研考會所委託關於探討高雄市公民參與推動現況與效益之研究，希冀透過訪談了解各機關或團隊執行公民參與（後簡稱公參）計畫之實際情形、對現行機制的認知、過去執行面臨之問題及因應方式等。本計畫提出之結論與建議，將作為市府未來設計有效溝通公民參與模式之參考。

進行方式：

邀請您參與一對一訪談，地點為您方便的地點，時間約為 30 至 50 分鐘，請您分享有關推動公民參與計畫之觀察與想法（請參考下頁附件訪談大綱）。為了資料紀錄的正確性，訪談時將錄音。如果您不願意錄音、不願某段發言錄音，或中途想停止，請隨時提出。我們將提供訪談費 1,500 元予您（含退出者），聊表謝意。

參與風險與資料保存運用：

錄音資料彙整為逐字稿後會再請您確認，我們會負起保密責任，未來研究成果不會呈現您的真實姓名，亦會盡力避免他人從研究發表辨識出您。但在非預期情況下您的身份或仍有可能受到揭露，請您慎重考慮是否接受訪談。

錄音與逐字稿將妥善保存在本研究團隊成員設有密碼的硬碟或電腦裡，且於民國 114 年 7 月 31 日刪除銷毀，並只使用在本研究計畫團隊相關研究及教學之用。若您有興趣瞭解研究結果，可提供您報告摘要。

退出權益：

過程中，若您感到不舒服，想要暫停或退出研究，我們會完全尊重您的意願。先前已蒐集的資料亦將銷毀。即便研究結束，有任何問題，都歡迎聯絡我們。

研究團隊：

計畫主持人：國立中山大學 公共事務管理研究所 謝政勳 助理教授

經費來源：高雄市政府研考會委託「公民參與推動現況與效益之研究」

計畫聯絡人：謝政勳，電話：0938-920137，E-mail：dobbitt@mail.nsysu.edu.tw

研究參與者簽署欄：

錄音：同意-錄音 不同意-錄音

成果回饋：研究完成請提供報告，寄至（電子信箱或地址）_____

不用了，謝謝

簽名：_____ 日期： 年 月 日

研究團隊簽署欄：

本同意書一式兩份，將由雙方各自留存，以利日後聯繫

計畫主持人/研究人員簽名：_____ 日期： 年 月 日

訪談對象	訪綱面向
1. 曾執行公民參與計畫之 社大代表	一、請問您認為何謂 <u>有效的公民參與機制</u> ? (從下列各面向切入)
2. 曾協力機關推動公民參與之 大學教師	1. 從公共政策面向? (初始公參議題應如何設定?如何考量?)
3. 倡議公民參與相關之 NPO/NGO 代表	2. 從參與工具面向? (參與對象及公參進行方式如何選擇?)
	3. 從資訊開放面向? (公參過程相關資訊如何傳遞?議題結果如何決定?)
	4. 從公民培力面向? (過程中如何對參與者提升公參/議題的認知?)
	5. 從經費運用面向? (公參計畫推動經費的運用?應著重哪些項目?)
	6. 從法規基礎面向? (就過去推動經驗,對公參法制化的看法?)
	二、您認為何種 <u>參與互動機制</u> 有助公民實質參與?
	三、關於市府建構 <u>可持續性運作的公民參與制度</u> 有何建議作法?

附錄二：訪談知情同意書—行政機關

計畫名稱與內容：高雄市公民參與推動現況與效益之研究

本計畫是受高雄市政府研考會委託關於探討高雄市公民參與推動現況與效益之研究，希冀透過訪談了解各機關執行公民參與（後簡稱公參）計畫之實情形、對現行機制的認知、過去執行面臨之問題及因應方式等。本計畫提出之結論與建議，將作為市府未來設計有效溝通公民參與模式之參考。

進行方式：

邀請您參與一對一訪談，地點為您方便的地點，時間約為 30 至 50 分鐘，請您分享有關推動公民參與計畫之觀察與想法（請參考下頁附件訪談大綱）。為了資料紀錄的正確性，訪談時將錄音。如果您不願意錄音、不願某段發言錄音，或中途想停止，請隨時提出。我們將提供五百元禮卷一份予您（含退出者），聊表謝意。

參與風險與資料保存運用：

錄音資料彙整為逐字稿後會再請您確認，我們會負起保密責任，未來研究成果不會呈現您的真實姓名，亦會盡力避免他人從研究發表辨識出您。但在非預期情況下您的身份或仍有可能受到揭露，請您慎重考慮是否接受訪談。

錄音與逐字稿將妥善保存在本研究團隊成員設有密碼的硬碟或電腦裡，且於民國 114 年 7 月 31 日刪除銷毀，並只使用在本研究計畫團隊相關研究及教學之用。若您有興趣瞭解研究結果，可提供您報告摘要。

退出權益：

過程中，若您感到不舒服，想要暫停或退出研究，我們會完全尊重您的意願。先前已蒐集的資料亦將銷毀。即便研究結束，有任何問題，都歡迎聯絡我們。

研究團隊：

計畫主持人：國立中山大學 公共事務管理研究所 謝政勳 助理教授

經費來源：高雄市政府研考會委託「公民參與推動現況與效益之研究」

計畫聯絡人：謝政勳，電話：0938-920137，E-mail：dobbit@mail.nsysu.edu.tw

研究參與者簽署欄：

錄音：同意-錄音 不同意-錄音

成果回饋：研究完成請提供報告，寄至（電子信箱或地址）_____

不用了，謝謝

簽名：_____ 日期： 年 月 日

研究團隊簽署欄：

本同意書一式兩份，將由雙方各自留存，以利日後聯繫

計畫主持人/研究人員簽名：_____ 日期： 年 月 日

訪談對象	訪綱面向
4. 機關首長	四、過去執行公民參與計畫之概況? (從下列各面向切入)
5. 業務主管	7. 從公共政策面向? (初始公參議題如何設定?如何考量?)
6. 業務承辦	8. 從參與工具面向? (參與對象及公參進行方式如何選擇?)
	9. 從資訊開放面向? (公參過程相關資訊如何傳遞?議題結果如何決定?)
	10. 從公民培力面向? (過程中如何對參與者提升公參/議題的認知?)
	11. 從經費運用面向? (公參計畫推動經費的運用?有哪些主要項目?)
	12. 從法規基礎面向? (就過去推動經驗,對公參法制化的看法?)
	五、對於現行公民參與機制優缺點的想法?
	六、推動公民參與曾遭遇哪些問題與障礙?又是如何因應?最重產生那些結果/影響?

總說明

一、為了糾正代議民主（representative democracy）過度依賴投票表決而形成多數暴力，剝奪少數人表達意見權利的缺點，20世紀90年代起，民主的理論與實踐經歷「審議的轉向」。而在這個被稱作「民主的審議轉向」的過程中所發展出種類繁多的民主形式，統稱為審議民主（deliberative democracy）。審議民主的基本主張是：在公共議題形成決策的過程中，應儘可能讓公民參與審議，在資訊公開透明的狀況下，藉由公共的討論與溝通來達成共識，可說是代議民主與直接民主之外的第三種民主形式。過去30年，許多民主先進國家已累積豐富的審議民主實踐經驗。台灣部分縣市（包括高雄市）雖也有試點式的發展，也不乏可參考案例，但畢竟屬零星即興而欠缺制度性的發展，以致進步經驗未能延續擴散，殊為可惜。今特草擬此自治條例，希冀藉此制度的建立，提升市民之公民素養及公私部門協力關係，引領本市落實主權在民之民主政治精神，開創高雄市政治新格局。

二、訂定重點：

- （一）本自治條例之目的。（第一條）
- （二）明訂本自治條例之主管機關。（第二條）
- （三）明訂自治條例所稱本市公民之定義。（第三條）
- （四）明訂公民參與公共政策決策之公民審議模式及其定義。（第四條）
- （五）明訂應送交公民審議之公共政策事項。（第五條）
- （六）明訂審議會之任務。（第六條）
- （七）明訂審議會委員之組成、產生方式、任期及委員之利益迴避條款。（第七條）
- （八）明訂審議會會議召開等規定。（第八條）
- （九）明訂審議會執行人員設置及編組。（第九條）
- （十）明訂審議式民調之提案方式、成案門檻及審議式民調實施計畫之擬定與執行。（第十條）
- （十一）明訂參與式預算金額之提列及參與式預算審議實施計畫，應配合市府預算案編製時程。（第十一條）
- （十二）明訂市政建議案之提案方式、成案門檻及成案後之處理方式。（第十二條）
- （十三）明訂市府應建立公開透明之市民參與建言平台及提案方式。（第十三條）
- （十四）明訂市府應設置專屬網站，公布相關資訊。（第十四條）

(十五) 明訂市府應編列充足經費。(第十五條)

(十六) 明訂市府應進行公民審議成效評估研究。(第十六條)

(十七) 明訂相關辦法訂定之期限。(第十七條)

三、草案條文表：

高雄市公民參與公共政策自治條例草案條文表

條文 說明

法規名稱：高雄市公民參與公共政策自治條例(法規名稱)

第一條

為落實高雄市（以下簡稱本市）公民參與公共政策決策，實現主權在民之民主政治精神，特制訂本自治條例。(立法目的)

第二條

本自治條例之主管機關為高雄市政府（以下簡稱本府），執行機關由本府定之。(明訂主管機關及執行機關)

第三條

本自治條例所稱本市公民係指年齡滿十八歲，設籍本市之市民。(明訂本市公民之定義)

第四條

本自治條例所稱公民參與公共政策決策，係指公民以審議式民主之模式，對政府之政策進行審議(以下簡稱公民審議)，並對政策方向作出結論。公民審議之模式如下：

一、審議式民調：係指透過隨機抽樣之方式選取公民，以參與爭議性政策議題之審議，並對該政策選擇作出決定。

二、參與式預算：係指針對一部分政府公共預算支出之優先順序，由公民代表以正式或非正式之會議共同討論，並以投票等方式決定之。

三、其他符合審議式民主精神之公民審議模式。 明訂公民參與公共政策決策之公民審議模式及其定義。

第五條

下列公共政策應送交公民審議：

一、爭議性政策：指本府公布之政策遭市民強烈反對或有抗爭之情事者，應以審議式民調決定。

二、部分公共建設經費預算：本府應就年度總預算之公共建設經費提列至少百分之一，供本市公民以參與式預算決定之。

三、經本市公民提案連署達人數門檻之市政建議案。明訂應送交公民審議之公共政策事項。

第六條

本府應設公民審議案件審議委員會（以下簡稱審議會），其任務如下：

- 一、受理公民審議案件。
- 二、選定公民審議案件之審議模式。
- 三、確認公民審議案件之審議實施計畫。
- 四、本市公民審議案件之實施問題檢討。
- 五、本市公民審議制度之策進。

前項第一款所稱受理，係針對前條第一款之爭議性政策經公民提案連署，或第三款之市政建議案是否符合成案之規定。（明訂審議會之任務）

第七條

審議會置委員十三至十七人，且單一性別人數不得少於總人數三分之一，審議會之組成如下：

- 一、由市長指定副市長一人為當然委員並擔任召集人。
- 二、市議會推選議員代表三至五人。
- 三、合格立案之民間團體代表五至六人。
- 四、學者專家四至五人。

前項第三款之民間團體代表及第四款之學者專家，應由本府公開徵求推薦參考名單，本府應就具公民審議相關學術專長或實務經驗者優先提請市長聘任之，公開徵求辦法由本府另定之。

委員每屆任期二年，期滿得續聘之，但每屆應至少改聘三分之一。

委員任職期間不得承攬本府各類型標案，亦不得擔任參與公民審議之公民。

- 一、明訂審議會委員之組成及產生方式。
- 二、明訂審議會委員之任期。
- 三、明訂委員之利益迴避條款。其中，委員任職期間不得承攬本府各類型標案，係指委員以個人身分承攬本府標案，若其所屬社團承攬本府標案，則無利益迴避問題。

第八條

審議會以每四個月召開一次會議為原則，惟得視公民提案情況或經委員二分之一以上人數之聯署召開臨時會議，會議由召集人召集並擔任主席，召集人因故無法主持會議時，由出席委員互推一人擔任主席。

會議應有委員二分之一以上之出席，決議應有出席委員二分之一以上之同意。

會議得邀請本府相關局處機關代表、人員、相關學者專家列席或提供相關資料，受邀之相關局處機關代表不得拒絕出席。

審議會開會過程應進行網路直播，會議影音檔案應予公布。(明訂審議會會議召開等規定)

第九條

審議會置執行秘書一人，由本府指派合適人選兼任，並依業務需要置辦事人員若干人，分組辦事，均由本府就現職人員派兼之；並得視業務需要，依規定聘用三人至七人。

審議會委員及派兼人員均為無給職。(明訂審議會執行人員設置及編組)

第十條

第五條第一款之審議式民調案，得由本府或高雄市議會（以下簡稱市議會）提出；或由本市公民提案，並經本市公民連署達人數門檻後，經審議會確認成案。

前項公民提案及連署於本府所設網路平台進行；公民連署應於提案公布後六十日內達最近一次市長選舉選舉人總數百分之一以上。

第一項審議式民調案經本府或市議會提出或經審議會確認成案後，應由本府或審議會委員擬定審議式民調實施計畫草案，送審議會確認後，由本府指定之執行機關實施之。

一、明訂審議式民調之提案方式及成案門檻。

二、明訂審議式民調實施計畫之擬定與執行。

第十一條

第五條第二款之參與式預算案應由本府提出，並由本府或審議會委員擬定公民審議實施計畫草案，送審議會確認後，由本府指定之執行機關實施之。

參與式預算金額之提列及公民審議實施計畫，應配合本府預算案編製時程，相關辦法由本府另定之。

一、明訂參與式預算案實施計畫之擬定與執行。

二、明訂參與式預算金額之提列及參與式預算審議實施計畫，應配合市府預算案編製時程。

第十二條

第五條第三款之市政建議案，應由本市公民提案，並經本市公民連署達人數門檻後，經審議會確認成案。

前項提案及連署於本府所設網路平台進行；公民連署應於提案公布後六十日內達五千人以上。

第一項市政建議案經審議會確認成案後，本府應於一個月內予以回應；若本府對建議案之執行或推動有疑慮者，得送審議會擬定公民審議實施計畫後，交由本府指定之執行機關實施之。

提案人對前項本府之回應不認同者，亦得於一個月內敘明理由送審議會；若經審議會討論確認提案人有理時，亦得由審議會擬定公民審議實施計畫後，交由本府指定執行機關實施之。

一、明訂市政建議案之提案方式及成案門檻。

二、明訂市政建議案成案後之處理方式。

第十三條

為實施本自治條例之公民提案及連署，本府應建立公共政策網路參與平台；提案人及連署人應進行認證，提案內容限本府或所屬各級機關權責範圍之政策及法規，公民提案及連署之辦法由本府定之。

一、明訂市府應建立公開透明之市民參與建言平台及提案方式。

二、「公共政策網路參與辦法」可參考行政院國發會所訂之「公共政策網路參與實施要點」。

第十四條

為落實資訊透明，以利公民參與公共政策，本府應設置公民參與公共政策專屬網站，公告審議會委員基本資料、審議會議程、審議會會議影音隨選視訊、會議記錄、經審議會確認之公民審議實施計畫、公民審議活動資訊及相關資料、公民審議之結論等，以供民眾查閱。(明訂市府應設置專屬網站，公布相關資訊)

第十五條

本府應編列充足經費，提供本自治條例實施時所需之各項開支。(明訂市府應編列充足經費)

第十六條

本府應針對經公民審議之各案件成果進行成效評估之研究，作為未來策進之參據。(明訂市府應進行公民審議成效評估研究)

第十七條

本府應訂定之相關辦法，應於本自治條例公布後六個月內提出。(明訂相關辦法之訂定期限)

第十八條

本自治條例自公布日施行，修訂時亦同。(明訂施行日期)

