

東海大學政治學系博士論文

指導教授：陳建仁博士

The seal of Fuzhai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'FUZHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there is a cross-like symbol above a horizontal line.

從審議式民主檢視地方決策
過程：以臺中市參與式預算
為例

博士班研究生：劉淑華

中華民國一百零八年一月八日

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究架構及流程	4
第三節 研究方法	7
第四節 訪談大綱與訪談對象	10
第五節 研究限制	13
第二章 審議式民主之理論與應用	15
第一節 民主理論	15
第二節 審議式民主	25
第三節 民主理論演進之決策過程比較	38
第三章 審議式民主與決策	43
第一節 公共政策之決策過程	43
第二節 政策議程設定	50
第三節 審議式民主與決策	60
第四章 審議式民主的在地實踐	63
第一節 審議式民主在臺灣	63
第二節 審議式民主在臺中	67
第三節 參與式預算	71
第四節 臺中市參與式預算	80
第五章 審議式民主在臺中市決策過程中之角色	93
第一節 臺中市現行決策模型	93
第二節 政策德菲法之應用	100
第三節 深度訪談實證資料分析	104

第六章 結論與建議	121
第一節 研究結論	121
第二節 政策建議	123
附錄	127
附錄一 臺中市政府青年事務審議會相關規定	127
附錄二 重要施政計畫先期作業實施要點	132
附錄三 訪談同意書	135
附錄四 訪談題綱	136
附錄五 深度訪談紀錄	138
參考資料	211
壹、中文部份	211
貳、西文部份	219

表目次

表 1-1 質性深度訪談及政策德菲法參與對象.....	12
表 2-1 審議論壇的分類架構.....	36
表 2-2 民主理論演進政府與人民角色及決策程序比較表	40
表 4-1 臺中市參與式預算後之接軌計畫	85
表 4-2 臺中市與巴西愉港參與式預算運作比較表	90

圖目次

圖 1-1 研究架構圖	5
圖 1-2 研究流程圖	6
圖 1-3 臺中市現行決策模型	11
圖 3-1 政策循環圖	47
圖 3-2 標的人口與政策利害關係人的比較	49
圖 3-3 史塔林的政策議程發展模型	54
圖 4-1 臺中市參與式預算-從去投票到做到好	84
圖 5-1 臺中市現行立法過程	95
圖 5-2 臺中市現行計畫與預算編訂過程	97
圖 5-3 具備審議式民主的臺中市決策模型	103

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

「民主」的政府，卻總是制定出偏離民意的政策，除了無法有效的解決社會問題外，亦無法充分滿足人民的期待及需求。審議式民主乃為彌補代議民主決策品質不佳的缺失而崛起，倘若審議過程後的共識決議若無法納入政府決策過程，則審議式民主即淪為空談。所謂民主即民意，而民意則首重於回應，在一個民主政體及社會裡，了解民意乃是政策制定過程中最重要之關鍵，學者 Andrew Heywood 明白揭示：「民主(Democracy)乃是『為人民所統治』(rule by the demos)¹，亦即人民自行治理自己，透過參與訂定重要政策的過程，決定自身生活及社會之發展」。是以，民主政治乃民意政治，政府施政應以民意為依歸。

誰來制衡行政權？代議民主制度所導致的民主治理失靈，代議功能不彰及退縮，致使行政機關的權力無限擴大，尤其行政機關首長猶如脫韁之馬，卻毫無任何制衡力量及機制。自 1980 年代開始，揆諸民主理論的演進時序已進入到了審議式民主(Deliberative democracy)年代，審議式民主的源起乃植基於對代議民主之制度安排所進行的檢討反思及彌補，有鑑於身處代議民主下的人民一旦投票選出代議士後，隨即釋放出其全部的影響力，人民的聲音亦在瞬間全面消失，面對代議民主政體所產出的政策無法充分回應人民需求，甚而陷入了決策品質粗糙之境，顯然勢必要有一套制度

¹Andrew Heywood, 《Political Theory》(Palgrave Macmillan , 1994), p.143.

用以制約代議士或行政官員在決策過程中的權力。

而審議式民主最主要的工具即是建立民主審議之途徑，讓人民的聲音得以透過這個公開討論、能充分表達其主張並且理性溝通後尋求共識之機制途徑進到民主政府的決策過程，藉以提升公共政策決策品質，並取得決策實質之正當性，使決策更能符合並回應人民的期待及需求，始是審議式民主應運而生之最終目的及價值根本。

欲實現民主，非先健全地方民主制度不可，而要實現民主制度，則是地方上擁有健全的地方自治制度，因地方政府轄境較小且地方事務又貼近人民生活，使人民得以就近參與政權的行使，是以，地方政府實為促進民主實現之最佳場域。²審議民主公民參與模式在 2001 年由學者開始引進，依循審議民主理論所設計的公民參與機制本身即是在回應日益增長的公民參與需求，許多學者認為，活絡的「民主」政治需要透過較低的行政層級，如縣市、社區等，並廣納草根性的公民參與來促成。³然而，代議民主運行迄今，地方重要政策的主導權卻由地方首長與議會所掌控，也正因政策形成能力的差距，以致重要政策掌控者實為以地方行政首長為中心之官僚組織。甚且，立法或行政的決策者亦非全知全能，除了需要專家意見外，更需要人民的意見，綜言之，時值審議式民主年代，地方政府政策制定過程中能夠有效納入人民意見，已成為當今地方民主治理之首要目標。

臺中市於 2010 年 12 月 25 日依法合併改制為直轄市，目前人口數約近 280 萬人，已躍升為臺灣人口排名的第二大城，也是「臺中都會區」的核心都市，並於 2016 年獲國際知名研究機構 GaWC

² 薄慶玖 主編，《地方政府與自治》（台北：五南，2001），頁 16。

³ Shapiro, Ian. *The State of Democratic Theory*. (NJ: Princeton University Press, 2003).

（全球化與世界城市研究組織）所公布之世界級城市名單列為臺灣重要的國際都市。值得注意的是，臺中市作為中部唯一直轄市，在幅員遼闊及人口日增的情形下，其於地方治理、與鄰近地方政府的區域治理以及中央與地方政府的互動與合作發展等等各種施政作為，均具有示範性及指標性意義。⁴故此，值此審議式民主年代，本研究觀察臺灣地方級民意代表品質與議事制度運作似乎不符合民眾對民主的期待，致使議會幾乎完全喪失民主審議功能，也導致人民對民主機制的運作漸感失望冷漠，是以，本研究將以臺中市為例，以審議式民主的觀點檢視地方政府在決策過程中民意之回應，希冀藉此瞭解現行地方政府在政策產出時人民究竟如何發聲，於落實審議式民主以及體現直接民主的核心價值上之具體實踐做法，本研究並期許能透過本研究提出地方政府實踐審議式民主可行之有效途徑，提供機制或制度讓人民得於政府進行決策時能充分表達民意，使決策品質得以提升並使決策更具有正當性等確實可行之政策建議，以促進地方民主的鞏固及深化，此乃為本研究最主要之研究動機。

公民意識日益抬頭，囿於代議民主制度所導致的治理失靈，開放政府、公民參與、理念由下而上的方式參與討論公共議題日漸興盛，然而，倘若地方政府決策總是悖離民意，首先必須針對現行地方政府決策過程進行梳理釐清，再找出影響決策之關鍵環節，誠如誰來發動？透過什麼程序發動？究竟解決誰的問題？問題被解決的優先順序為何？過程中所需遵循的程序為何？等等，其次，為解民主危機，本研究期許透過研究審議式民主在審議之後的結論聯結地方決策系統，並企圖建構地方審議式民主之制度化機制的可行性建議，提高民眾參與決策意願，透過公民有效參與，可使決策結果符合多數人的想法或利益，以期能實踐真正的審議式民主，綜上所

⁴ 臺中市政府官方網站，〈關於市府〉，<https://www.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：107.6.10。

述，本研究研究目的如下：

- 一、釐清現行臺中市之決策模型及路徑。
- 二、檢視審議式民主在臺中市的實踐現況。
- 三、試圖建構審議式民主有效聯結地方決策之機制。

審議過後若無法接軌進入政府決策，則審議可能淪為空談，目前國內的研究主要集中在如何審議以及審議的培力，對於審議過後結論如何真正聯結接軌進入政府的決策系統的相關論文探討，則是相對較少，本研究試圖建構審議式民主有效聯結地方決策之機制，而且由釐清現行地方決策模型為起點，避免在決策系統外徒勞無功，再檢視現行地方審議民主的實踐現況，最後，希冀透過本研究試圖建構出未來審議式民主納入地方政府決策過程之模型，再以此提出政策建議，實為本研究之創見。

第二節 研究架構及流程

代議民主過度依賴投票表決而形成多數人的偏好，剝奪少數人表達意見權利的缺點，審議式民主主張在公共議題形成決策的過程中，應盡可能讓公民參與審議，藉由充分討論來達成共識，是以本研究乃將人民置於地方政府政策決定之最核心，地方政府透過政策的產出為人民的解決問題，始是民主最大的價值及關鍵，意即將政策議程的設定權放回人民手中，讓人民具有政策議題設定的發動權及主動權，回歸民主的初衷，本研究以此核心概念建構本研究之架構圖，詳如下圖之研究架構圖。

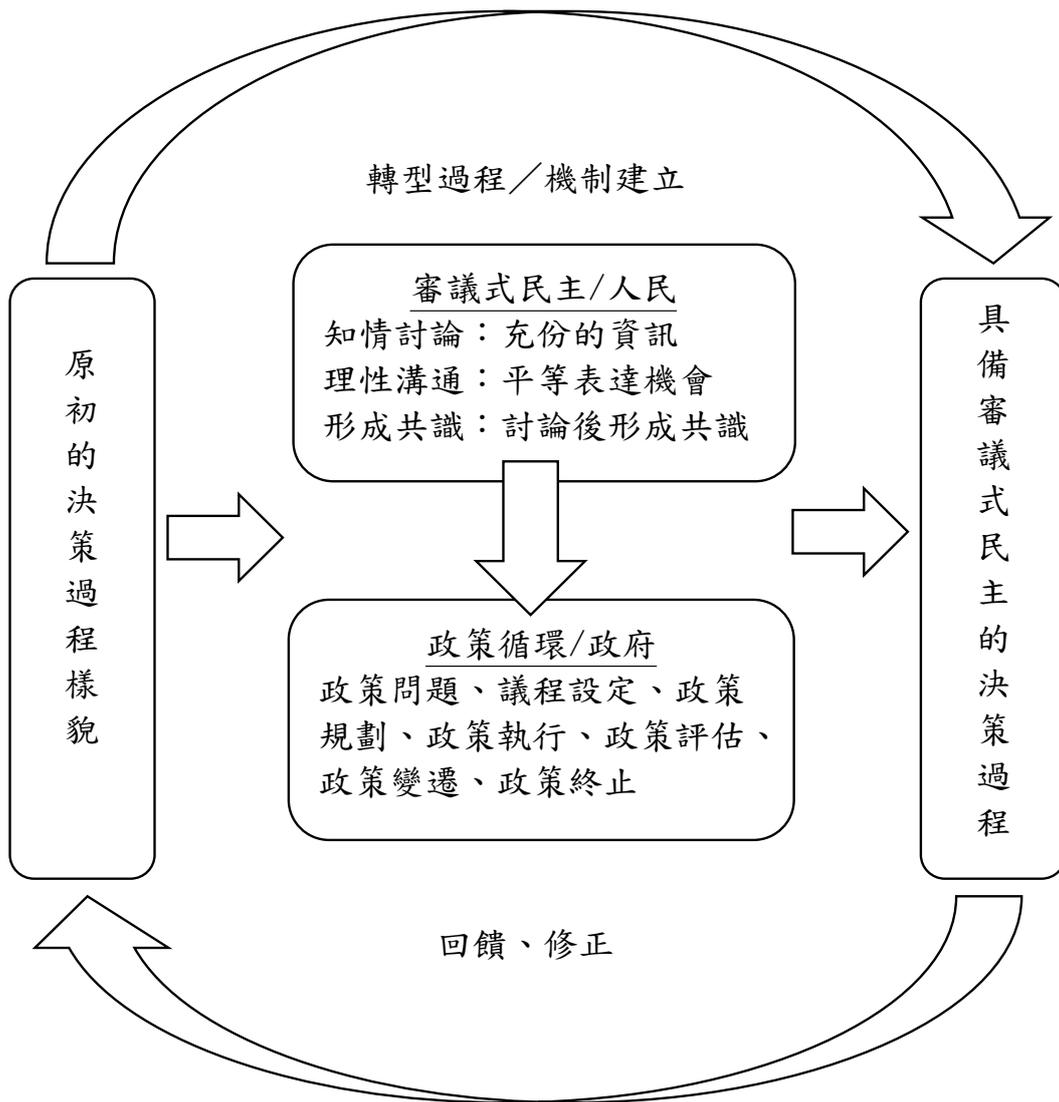


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：本研究繪製。

本研究欲透過研究試圖在地方政府決策系統過程中納入審議式民主，是以，本研究首先以文獻探討方式在第二章以及第三章分別針對審議式民主的理論與實踐及地方政策決定過程之相關理論進行回顧整理，其次在第四章整理國內及臺中市的審議式民主實

踐情形，第五章安排個案研究並以比較研究法進行國外巴西愉港與臺中市之參與式預算，第六章進入實證研究，本研究以深度訪談法及政策德菲法（Policy Delphi）進行研究臺中市現行決策模型以及審議式民主與決策之聯結。最後，第七章綜合歸納整理本研究之結論、政策建議以及未來研究建議，是此，為利本研究之進行，筆者繪製本研究之研究流程圖，詳如下圖之研究流程圖。

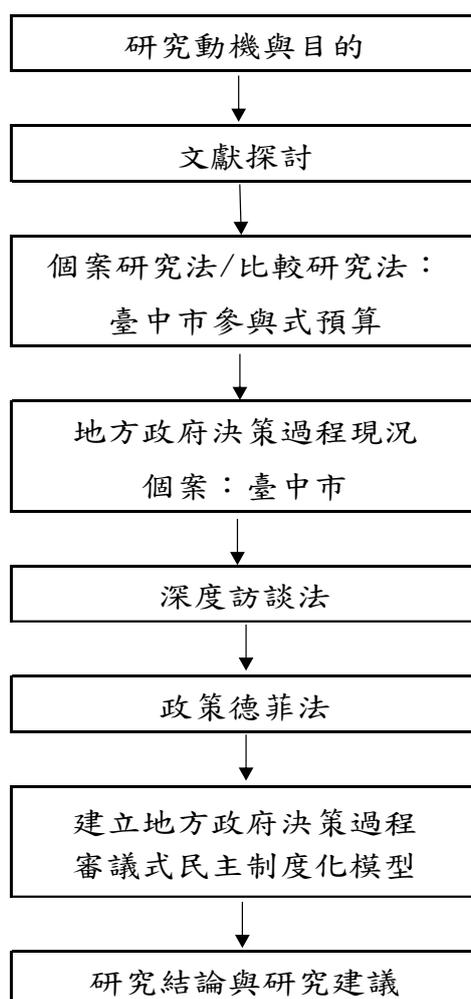


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：本研究繪製。

第三節 研究方法

壹、文獻分析法

文獻分析是透過文獻的蒐集、分析、研究來提取所需資料的研究方法，並且對文獻做客觀而有系統的描述的一種研究方法。文獻分析在方法是注重客觀、系統及量化的一種研究方法；在範圍上，不僅分析文獻內容，並且是分析整個文獻的學術傳播過程；在價值上，不只是針對文獻內容作敘述性的解說，並且是在推論文獻內容對整個學術過程所發生的影響。換言之，文獻分析可以幫助研究釐清研究的背景事實、理論的發展狀況、研究的具體方向、適當的研究設計方式及研究工具的使用方式。⁵

貳、比較研究法

英國歷史學家 Arnold Joseph Toynbee 指出，當必須在兩個或多個事件間，建構出一種關係時，便需要採取一種提綱挈領式的觀點，這便需要採用比較研究的方式。⁶也就是說，比較研究方法是對相同事物的不同方面或同一性質事物的不同種類，透過比較而找出其中的共同點或差異點，來深入認識事物本質的一種方法。因此，比較研究法之基本原理有二：「比相同」與「比差異」。比相同目的在於類似情況，做當前研究現象之比附援引，以做同因必同果式的解釋或預測。比差異目的則常為證明不同因不同果，故不將當前研究的對象與其他對照現象混為一談。⁷

⁵ 楊國樞、文崇一、吳聰賢等，《社會及行為科學研究法》（臺北市：臺灣東華，1989），頁 904-906。

⁶ 陳曉林譯，Arnold Joseph Toynbee 著，《歷史研究》（臺北市：遠流，1984），頁 91-96。

⁷ 王玉民，《社會科學研究方法原理》（臺北市：洪葉文化，1994），頁 247。

參、政策德菲法

德菲法適用於澄清未來不明情境，並針對設定的議題，利用一連串問卷調查方式，彙集專家專業知識、經驗，重視參與者意見之回饋，以達成一致性具體共識，藉以提昇決策內容品質，是決定優先順序、目標。設定及未來趨勢的有效方法。在國內研究中被廣泛使用於各領域，例如新政策或計畫，涉及未來不確定現象的預測，或在環境、資源條件及民眾參與意願等均無充分的參考資訊，故以此德菲法收集專家的專業知識或實際經驗，判斷計畫實施的可能影響、以及預測各目標達成效果，作為評估各項政策的依據。⁸在實際操作上，德菲法是以一群專家 10-50 人，針對特定議題提供意見，採用匿名的方式讓專家們充分表達各種不同意見，並經過數回合的回答問卷，統計、分析專家們對於問題的共同看法，或是透過分享共同看法以凝聚共識。⁹1960 年代期後期，政策分析人員為了突破傳統德菲法的限制，和政策問題複雜性的需要，於是產生了政策德菲法，它指當決策者或政策分析人員面臨政策問題結構不良、相當複雜、資訊不足、性質專精、後果難以預測做估計時，可以邀請專家學者、行政機關代表、民意代表、當事人代表等進行腦激盪式的政策德菲作業，最後將團體決策的結果提供決策者做為選擇方案參考的一種方法。並因應政策問題日益複雜的需要，於是產生了政策德菲法 (Policy Delphi)。¹⁰

肆、深度訪談法

⁸ 陳歆華、陳孝平，〈全民健保各項改革議題評析以德菲法專家意見調查為基礎〉，《台大社會工作學刊》，第 1 期(1999)：頁 35-75。

⁹ 劉宜君等，〈我國促進就業措施評估機制之探討-政策德菲法之應用〉，《台大社工學刊》，第 18 期(2008)：頁 43-88。

¹⁰ 吳定，〈公共政策辭典〉(台北：五南，2005)，頁 204-205。

「訪談」係研究者訪問被研究者並與其進行交談，透過口頭談話方式，獲得第一手資料。深度訪談是質化研究中經常採行的資料蒐集方法之一，主要利用訪談者與受訪者之間的口語交談，達到意見交換與建構，是一種單獨的、個人的互動方式，受訪者藉由訪談的過程與內容，發覺、分析出受訪者的動機、信念、態度、作法與看法等。此研究方法是一種訪談者與受訪者雙方面對面的社會互動過程，訪問資料正是社會互動的產物。¹¹

伍、個案研究法

個案研究法是社會科學領域一種關鍵的研究策略，可視為一種邏輯導向的思考過程，利用個案所呈現出對事實的陳述及問題的披露，以科學的方法有系統的收集和分析，以尋求解決問題的方法或途徑。¹²

綜言之，本研究首先透過中英文期刊論文、國內外政府出版品、網際網路文獻資料，聚焦於審議式民主、政策決定過程以及參與式預算等相關文獻資料進行蒐集探討，繼以各時期民主理論發展過程決策過程實際決策之行為人進行比較分析，並以臺中市之決策模式為個案研究，接下來針對第一個出現參與式預算的都市巴西愉港及臺中市兩者之參與式預算實踐進行比較，最後，應用政策德菲法及質性深度訪談法方式找出審議過後之共識結論接軌納入地方政府決策機制可行路徑模式之建構，由於審議式民主及地方政府決策等內容，價值多元且有高度專業性，本研究運用政策德菲法透過專家意見、民意代表、政務官、事務官以及民間團體等關鍵人

¹¹ 畢恆達，〈詮釋學與質性研究〉1996，載於胡幼慧主編，《質性研究-理論、方法及本土女性研究實例》(台中：巨流，2008)，頁 27-46。

¹² 尚榮安譯，Yin Robert K. 著，《個案研究法” Case Study Research: Design and Methods” 》(台北：弘智文化，2001)，頁 29。

士等進行集思廣益，以對於在地方政府決策過程中納入審議式民主的制度化機制等建立具有共識的意見，審議過後若無法接軌進入政府決策，則審議可能淪為空談，而此模型之建構，目前國內論文相對極少探討，希冀透過本研究之研究建構出未來審議式民主納入地方政府決策過程之模型，以此提出政策建議，實為本研究之創見。

第四節 訪談大綱與訪談對象

壹、訪談大綱

為深入瞭解現行審議式民主在地方政府實際運作情形及未來的實踐路徑及模式，本研究先行釐清現行地方政府決策模式及路徑，再審議式民主為中心，分別探討其知情討論、理性溝通及達成共識等相關實踐現況問題，以及試圖建構審議過後接軌地方政府決策之可行路徑及模式，因此擬定下列題目內容為訪談大綱，並於實驗施作後呈現受訪者寶貴意見後，據以獲致本研究結論與建議，本研究訪談大綱如下：

- 一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？
- 二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？
- 三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？
- 四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？
- 五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

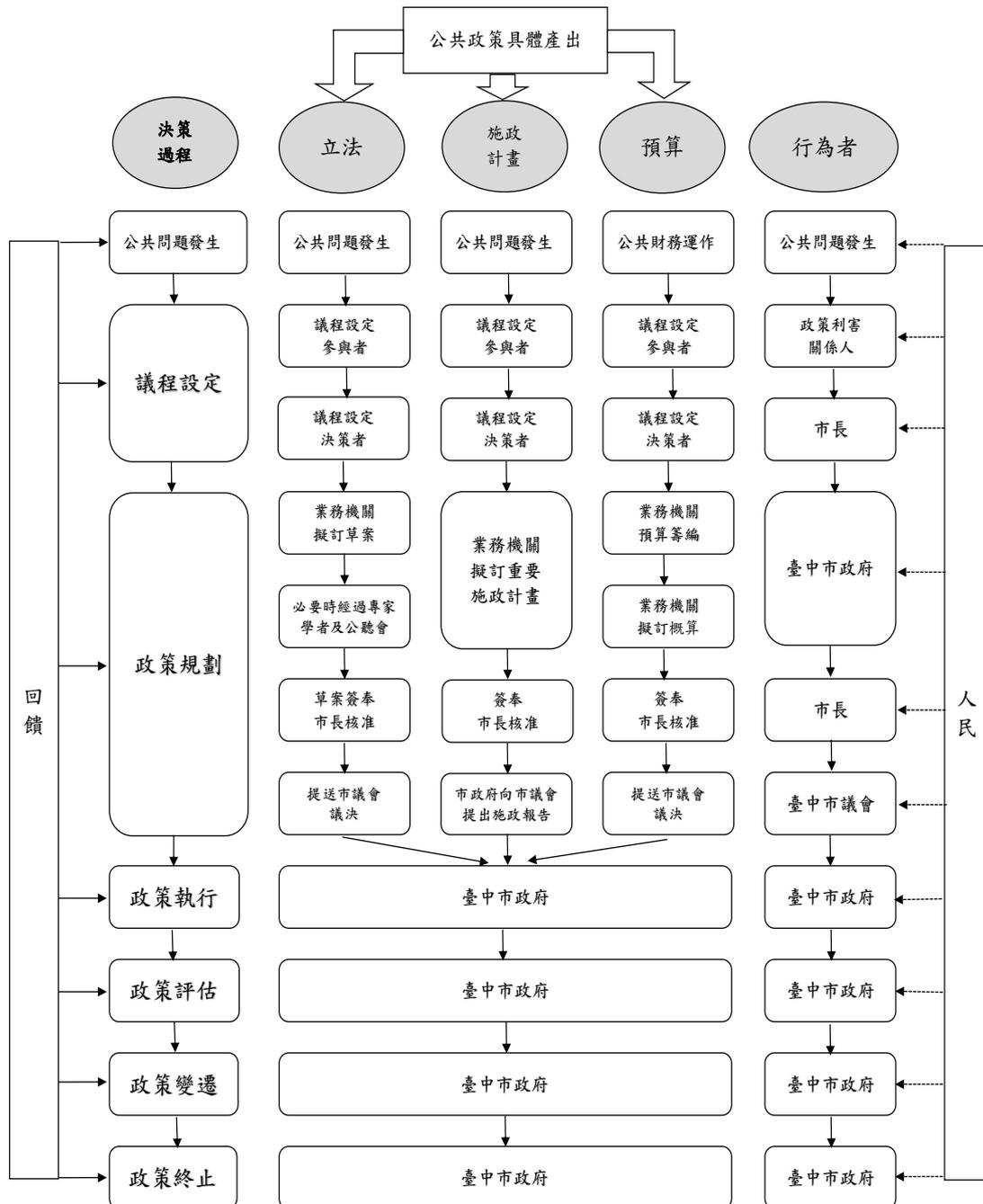


圖 1-3 臺中市現行決策模型

資料來源：本研究繪製。

貳、訪談對象

本研究進行訪談的時間為 2018 年 10 月至 12 月，以立意取樣方式選取最適合本研究研究目的樣本，分別選取民意代表 3 人、政務官 2 人、事務官 2 人、專家學者 1 人以及民間團體 2 人，對此政策相關資訊擁有程度較高，且對討論議題的理解、涉入程度較高的等關鍵人士，共計 11 人進行質性深度訪談及政策德菲法研究，參與訪談者及內容以英文代號做為代碼呈現，另為資料的真實性並且使參與者可以毫無顧忌的表達自己的意見，並且不受外在壓力的影響，本研究以採取匿名及非公開的方式進行，受訪者代號及屬性分別如下：

表 1-1 質性深度訪談及政策德菲法參與對象

代號	屬性	受訪者
A	民意代表	臺中市議員
B	民意代表	臺中市議員
C	民意代表	曾任臺中市議員/曾任臺中市政府簡任政務官
D	政務官	臺中市政府簡任政務官(決策核心)
E	政務官	臺中市政府簡任政務官(決策核心)
F	事務官	臺中市政府簡任事務官
G	事務官	臺中市政府薦任事務官
H	事務官	臺中市政府薦任事務官
I	專家學者	臺中市參與式預算計畫主持人
J	民間團體	參與式預算推動執行成員
K	民間團體	參與式預算推動執行成員

資料來源：本研究製表。

第五節 研究限制

壹、經費、時間之限制

本研究欲探討審議式民主與地方決策之現況與建構其兩者間之有效連結，以達提升決策品質並更符合人民期待。各地方在審議式民主精神之理念下，實踐呈現的方式及態樣相當多元，惟受到經費、時間因素之限制，並無法全面探討。

貳、研究範圍之限制

各地方之公共政策決策模式受限於各地方政治環境差異而有所不同，運用審議式民主之原因或理由，亦各有其動機、背景與需求，運用方式亦不相同，本研究僅以臺中市參與式預算為例，並無法對所有地方層級加以分析探討。

參、部分受訪者意見可能會有所保留

本研究由於涉及決策面，具有某程度之政治敏感度，對於實證研究所選取之政策德菲法及質性訪談對象而言，雖有以匿名方式保護受訪者，但對於部分問題也許會有保留之情形發生，加之以受訪者本身也可能具有其主觀性，也是本研究之研究限制之一關鍵。

肆、本研究結論無法通則化

各地方自治團體所面對之內外政治環境因素互異，在運用審議式民主及可提供之需求及發展因素並不相同，因此，本研究雖然目的在建構一個具備審議式民主的決策模型與路徑，惟因缺乏大量的資料蒐集，恐無法推及母體而通則化，僅能作為參考之用。

伍、相關文獻蒐集之缺乏

近年來對於審議式民主實踐之相關文獻及研究報告雖然有逐年增加趨勢，但國內對於審議之共識結論如何連接進入到政府的決策並不豐碩，因此在文獻探討上難有系統的整理，造成本研究之研究在資料蒐集上受到限制，亦是本研究之研究限制之一。

陸、研究方法上的技術限制

本研究在研究方法上之應用，以立意取樣方式進行選取訪談及受測對象，必有其侷限，故屬研究方法上的技術限制，此亦為本研究之研究限制。

綜上所述，上列研究限制乃本研究茲就研究過程中所遭遇之阻礙，加之以研究者本身之個人思考的侷限性，將之歸納於研究限制。

第二章 審議式民主之理論與應用

本研究旨在研究從審議式民主的觀點檢視地方政府決策過程的民意回應，因而有必要對審議式民主理論之演進以及地方政府決策過程之學科領域與相關理論學說有一清楚之瞭解，故本章乃就民主理論的演進脈絡與決策過程中民意的回應等相關文獻進行梳理並加以闡明比較，對於本研究而言，實屬重要。

第一節 民主理論

壹、直接民主

《布萊克維勒政治制度百科全書》(The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions)中指出：民主這個詞彙是來自希臘字 *demokratia*，它是由兩個字所組成，即 *demos* 代表 *people* (人民)，*kratia* 則指 *rule* (管理、規定)，意思為「人民的管理」(rule by the people)。(Bogdanor ed., 1987: 166)。故民主政治依其字義可界定為「由人民所統治的政治體制」，亦即人民自行治理自己，透過參與訂定重要政策的過程，決定自身生活及社會之發展。民主最早的形式即是自由公民的直接參與，在古雅典城邦的民主政治裡，城邦事務皆由全體公民組成的公民大會中直接表決，即所謂的直接民主制，雖然當時公民資格仍存在部分限制，奴隸與婦女尚無參政權，但直接民主的概念將政府與被統治者，以及國家與

市民社會間的差距拉近，建立自治政府的體制。¹³

直至 17 世紀，John Locke 主張人有生命、自由與財產等自然權利，成立政府的目的，即在保障這些自然權利，經由個人與社會上其他人共同訂定契約，同意授權予政府，政府受到人民的委託，謀求眾人的公共利益，若政府侵犯人民的自然權利，人民則有抵抗權。¹⁴此外，為防止政府濫權，又提出分權的主張，將政府權力分為立法權及行政權，立法權又高於行政權，然而立法權雖是政府最高權力，但人民或社會全體仍擁有最高的終極權力，亦即人民或社會全體擁有撤換政府的權力，更明確地架構出民主觀念，使之成為近代民主政治的奠基者。¹⁵Rousseau 則是更進一步的認為每一個人應該都是生而自由平等的，若是放棄自由和平等，也就是放棄做人，同時也是放棄做人的義務和權力，而自由和平等是不可讓渡的，因此在人民與政府之間，存在的是為「結社之約」並非「臣屬之約」，臣屬之約即使是出自於自願而訂約，將權力交予君王、政府或議會，也只是奴隸與主人的社會關係，其主張人民與政府間之契約只能是結社之約，經自由而平等的個人透過同意結合成為社會群體，才開始形成公共權力，結社之約所建構出的社會關係，乃是基於自由且平等的主體彼此相互肯認，每個個人皆是人格、價值與權力的主體。此外，並指出人民需要服從法律，則必須為法律的訂定者，是以，凡未經人民親自批准之法律應屬無效，並藉由教育與社群發展提升人民素質，使之得以培養人民主動、參與、理性及秉持公心的人民，用以勝任立法工作。Rousseau 清楚地論述出直接民主的核心觀念，但也承認直接民主在實際執行上有其限制，除

¹³ Bogdanor Vernon, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, (Oxford, OX, UK: Blackwell Reference, 1987), p.166.

¹⁴ 林如娜，〈直接民主理論發展之研究-兼論我國 2003 年之公民投票〉，碩士論文，國立臺灣師範大學政治學研究所(2004)，頁 22-30。

¹⁵ 張明貴，《民主理論》(台北：五南，2003)，頁 57。

非國家的規模很小，否則難以在全體人民間完整執行。¹⁶

綜上所述，本研究認為直接民主是指由公民直接決定政治事務，意即人民直接參與政治活動，並且參與公共事務的管理和決定，直接民主實現了統治者和被統治者身份的重合，公民做為國家主人直接管理自身事務而不經過任何中介或代表，是以，可以知道直接民主既是由公民直接管理自身事務，中間不通過任何中介或者是代表來進行決策，對決策產生了最直接的影響力，如此情況下其決策自然不會偏離民意太遠，而更接近人民及社會的期待，並且更能滿足人民的需求。

貳、代議民主

代議民主制(representative democracy)又稱間接民主制，意即是公民透過選舉方式選出代議士，代表公民在立法機關代為行使權力，而人民除了於選舉時之投票行為得以聯結公民與代議士之關係外，則選民和代議士之間並無任何實質上的約束關係，即便各國在實務制度運作上設有罷免的制衡機制，卻也可能因為門檻設定過高而不易達成，甚且在實際上也未有因少數一或兩個法案，因而致使代議士因為其未能真正反映公民的意思，公民就逕予提出罷免之情形，僅止於代議士的表現，仍會影響下次選舉選民的投票意向罷了。是以，大抵而言，現代代議制民主的政治制度表徵大致包括了選舉產生的官員；自由、公平、定期的選舉；表達自由；多元的資訊來源；結社的自由及包容性的公民權等等特質。源自於洛克與盧梭的主權在民、天賦人權論，影響了歐洲大陸及美國，相繼發生了風起雲湧的民主革命，但直接民主的理念卻是面臨執行不易等諸多質疑，相對而言，學者認為代議民主雖然並非為最完善的

¹⁶ Jean-Jacques Rousseau ,*The Social Contract*,(Prometheus Books , 1988).

民主制度，其可能面臨多數暴政等問題，卻是唯一可行的民主制度。¹⁷保守派學者 Burke 主張應該由道德與智識上的自然貴族治理國家，這些人不出於階級制度的等次，而是在各行各業中自然產生的優秀能者，由於出類拔萃的才智，得以受到人民的愛戴與信任，由於這些人可能在國會成為人民的代表，可以為人民的福利效力，但並不是人民的工具，因為柏克並不認為每個群眾皆有足夠的理性、智識與教養去決定公眾事務，因此權力不應交付人民手中。¹⁸

首先，學者彌爾 John Stuart Mill 在《論代議政府》一書中即明白揭示，所謂全民參與的政府，即是得以充分滿足社會上人民一切需求的政府，即便是公共事務的規模極小，亦為有益。然而，若面積與人口超過一個小市鎮規模的社會，所有人均親自參與公共事務則是不可能的，由此可推知，所謂理想類型之完善政府即是代議制政府。然而，雖然身為代議民主之提倡者，Mill 亦主張民主政治的優點則在於促進人民的主動性格，是以，欲建構代議制政府，人民須符合三項條件，首先是在心理上願意接受代議制度，其次要隨時有為代議政府可能面臨的危機做好奮戰之準備，最後則是具備相當程度的政治能力及政治參與，得以履行代議制度中人民應盡的義務。¹⁹因此理想的代議政府並不反對公民政治參與，甚至希望透過公民教育提升人民的智識與德性，藉由積極參與公共事務的過程，使人民了解到自身利益與公共利益間的聯結，進而體認到個人在社會中的公民身份。²⁰

學者熊彼得(Schumpeter)提出精英民主理論，主張賦予了代議

¹⁷ Dahl, Robert, A, *On Democracy*, (New Haven: Yale University Press, 1998).

¹⁸ 遼扶東，《西洋政治思想史》(台北：三民，2002)，頁 345-346。

¹⁹ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Democracy*(New York : Liberal Arts Press , 1958), p55。

²⁰ 李韋廷，〈審議式民主與大眾傳播媒體新角色初探〉，碩士論文，國立政治大學中山人文社會科學研究所(2007)，頁 19。

民主另一個詮釋，認為民主政治基本上僅是人民選擇決策者的程序，期望擔任決策者之精英，藉由公平公開的競爭，獲取人民依照自由意志所做出的選擇，即是民主，因此人民參政權僅限於選擇領導人，超過此等程度的參政，實際上是不存在、不可能也不宜有的，公民對於決策的直接影響力也因此被大幅降低。²¹此外，熊彼得提及民主方式成功的其他條件，亦即菁英份子必須具備很高的素質；政治權力所及的範圍，不應涵蓋太廣的生活領域；民選的政府必須能夠指揮官僚組織，官僚組織應具有優良傳統並且是訓練有素的；以及民主的自我控制，精英團體必須容忍其他精英團體的統治，並能拒絕賄賂，防止腐化，一旦經由民眾選舉出代表後，不應對代表有過多的干涉。²²熊彼得之經典定義為「民主方法是為達到政治決定的一種制度上的安排，這種安排中，某些人通過競取人民選票而得到作出決定的權力。」事實上是把民主歸結為選舉領導人的一種制度安排。

又按學者 Barber 觀察代議政治之運作，進一步提出代議制度所衍生的五大缺失，分別為政治平等與政治參與在代議制度的實際運作下，兩者竟成為互斥的現象，嚴重侵害了公民的政治平等；代議民主具有高度壟斷性因而阻斷了其他民主形式的追求，使得人們疏於檢視自由主義的政治判準；導致公民產生政治疏離感甚而預示著民主政治的破產；破壞了政治參與又侵蝕公民身分，為了效率犧牲公民的統治權，以及易形成競逐私利而忽略公共利益的現象。²³

綜上所述，本研究認為民主的原意本是由人民的自我統治，在古希臘的雅典城邦乃係以全體人民之直接參與為標的。對照現行

²¹ 呂亞力，《政治學》(台北：三民，2001)，頁 135。

²² 邱延正，〈精英民主理論初探〉，《復興崗學報》，第 63 期(1998.6)，頁 138-139。

²³ 郭秋永，《當代三大民主理論》(台北：聯經，2001)，頁 79-80。

的代議制度，人民的參與政治方式，乃是由民眾投票直接選舉，選出民眾自己認同的代議士或代表，作為民眾自己的代理人，繼而代理選舉人來制定公共政策方案，管理一般公眾事務。現今國家的代議政治並非以公民的直接參與為導向，演變至今，代議制度下的民主之政治參與者，尤偏向高社會經濟地位的菁英階層，而具有壟斷性並導致公民參與政治的無力感或疏離感、進而犧牲民主精神所謂公民統治權，甚且在秘密投票之選舉機制下，太過追逐一己私利，常忽略了公共利益而產生了制度性缺失，代議制也許是適合現代國家的民主政治形式，但是當代議制政治僅僅體現為選舉民主時，它的民主政治色彩即日益淡化，民眾的作用就必然的逐漸降低，現在的代議政治漸有排斥民眾的政治參與，相對的漸漸淪為菁英政治、官僚政治、寡頭政治，且有越來越悖離民主的原則，準此，故有倡導直接民主的聲浪，風起雲湧而起，尤其是以全體參與、全體決定的模式的審議式民主模式為目前之主流。

參、參與式民主

為求民主的方便性，代議民主往往在階級、性別或種族等面向上，建立具有排他性的壓迫規則，使人民在政府決策過程中的影響力大大降低，代議民主被認為侵吞了公民的自主性，因此，基於對直接民主的確信，開始出現「參與式民主」(participatory democracy)理論，可說是對於代議民主理論的修正，訴求擴大參與的政治體系，人民主權的理念獲得更實質的體現，1970年代以來，當代的參與式理論開始復興，成為當代西方民主理論的新熱點，是當代西方民主理論發的新趨勢。²⁴

²⁴ 李韋廷，〈審議式民主與大眾傳播媒體新角色初探〉，碩士論文，國立政治大學中山人文社會科學研究所(2007)，頁 21。

首先，1970年佩特曼(Patemen)在其所著的《參與和民主理論》成為參與式民主理論興起的標誌，其乃是參與式民主的推倡者，在其倡議中尤其特別強調政治參與的重要性，因為每個人都希望能夠對自身攸關的、周遭生活環境發展以及相關的生活方式等等，均能夠擁有真正的控制權，參與將使個人樂於嘗試公共和私人範疇的聯繫，更能權衡國家及代表對於他的生活及週遭環境所作的決策，然而要做到全民參與，欲在其他低階層範圍運作時，則必須進行相關民主的社會化或民主訓練，始得以發展個人能具備所須的態度和心理本質，參與是可透過心理方面與實際民主技巧及程序的教育而獲得的。²⁵

再者，1984年學者巴伯(Benjamin R.Barber)於其《強勢民主》(Strong Democracy: Political Participation for a New Age,1984)中認為在民主實踐中，能確保個體的自由與權利，不致使民主政治陷入無理性的統治或多數暴政，就是「強勢民主理論」，亦即是所謂的參與式民主。在強勢民主之下，角逐私利的個體彼此間產生衝突時，透過參與方式的轉化，將私利轉成公益、衝突轉成合作、放縱轉成自制。²⁶公民則是以積極、持續的參與所形成的創造性共識為基礎，在參與政治的過程中，循環、辯證地與政府聯繫，公民之間以社群精神相互體諒，尊重對方的觀點以及立場，彼此呈現出一個合作的、經常性的關係，並且除卻政治冷漠，達到個人利益與社會利益的相互保障。²⁷是以，參與式民主認為，代議民主不見得能夠忠實地反應主流民意真正的意向，而是應該採用開放協商的方式，透過由下而上的方式建立起共識，並充分保障公民擁有發聲以及

²⁵ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge England: Cambridge University Press, 1970).

²⁶ 郭秋永，《當代三大民主理論》(台北：聯經，2001)，頁92-107。

²⁷ 周桂田，〈自由主義、社群主義或強烈民主-簡介(強烈民主)一書〉，《台灣社會學刊》，第19期(1996.3)，頁226。

參與的管道。²⁸

是以，在參與式民主中，決策的正當性乃是來自公民接受自己親身參與制定的政策，無論最終結果是否符合自身理想的狀態，對於結果多半有較高的認同度，而公民在參與的過程中，其與各方的互動與溝通更可發揮三種影響力：第一、促使政治領導者與公民之間權力關係的均衡，並共同享有資訊，共同在決策過程中發揮影響力；第二，擴大公共民意的版圖，使更多公民成為具有政治素養，願意或有能力參與討論公共事務，並與其他不同意見、利益、背景者溝通互動；第三，縮小傳統精英的權力及影響範圍。公民得以擁有充份機會參與公共事務，被認為是真正民主的政府在決策過程中的公正行為，透過公民參與可確保公共的需求被滿足，對於將受到決策影響的民眾而言是較為公平的，並可減少公眾對於最終決策的敵意，同時可以增加合法性及強化統治的正當性。²⁹

綜上所述可知，本研究認為參與式民主的論述係源自 1970 年代西方國家面臨經濟衰退與日益嚴重的社會危機，而領導菁英也對民眾的要求缺乏回應，致使得民眾普遍對政治制度與政治活動產生了疏離感與政治冷漠的現象，推其本意，其主張真正的民主應當是所有公民的、直接的、充分參與公共事務決策的民主，從政策議程的設定到政策的執行，都應該有公民的參與，也就是建立在公民直接且持續參與政府事務的基礎之上。代議民主重視公共政策制定者如何民主的產生，卻忽略了公共政策本身該如何民主的制定，參與式民主係以共同討論及協商的民主過程來制定公共政策，更甚者，代議民主的多數原則可能造成大部分人的利益被滿足，卻

²⁸ Frank Cunningham, *in Theory of Democracy: A Critical Introduction*, (New York: Routledge, 2002), p.124-183。

²⁹ 項靖，〈數位化民主及其基礎條件〉，《電子治理理論與實務的台灣經驗》，(台北：五南，2011)頁 517-518。

同時可能致使少部分的人利益受損。故而，當代的參與式民主雖然在實踐上有其困境，卻也延續推動了「審議式民主論」的興起。

肆、電子民主

依據聯合國教育科學暨文化組織，電子民主係利用資訊通信科技，在決策過程中提供更多公民參與和關注的機會，以滿足民眾期望之目標，電子民主不僅強調代議政體的透明度與課責性，並強化了公眾對政府的信賴以及人民與政府的關係，更進一步藉由資訊通信科技不受時空限制的特性，連接了公眾與民意代表之間，對於人民的公共參與提供新的一種可能性，亦即不再將公民視為被動，而是得以積極參與政府決策過程，並具有提出政策選擇和形成政策對話的前瞻性；資訊與通訊科技 (Information and Communication Technologies, ICTs) 因具備互動性、非同步性及跨時空性等特質，可在公民社會中形成理性論述與對話的機制，而有彌補現行代議民主政治缺失的可能。³⁰ 電子治理的概念是包含公共服務的提供及公民參與治理，亦即注重公民參與政府公共事務以及增加公民與政府間的互動關係，電子治理包含四大面向：電子服務、電子管理、電子民主及電子商務，其中電子民主是最難聚焦並維持者，透過應用 ICTs 協助各類民主價值之實現，包含設定議題、建立優先順序、訂定重要政策及以審慎思辯方法參與執行等過程，³¹ 因而電子參與可說是電子民主的實踐與行動面。

對於電子民主的論述，學者 Clift 認為電子民主乃是指涉在民主化的過程中，網路科技在其中的各種運用方式，電子民主包含以

³⁰ 陳建仁，〈日本行政改革過程中電子化地方自治體的作用-以擴大參與及深化民主為焦點〉，《政治與資訊的交鋒》(台北：揚智，2007)，頁 153-154。

³¹ Sakowicz, Marcin, "How Should e-Government Be Evaluated? Different Methodologies and Methods." *NISPAcee occasional papers*, Vol.5, No.2(2004), pp18-26.

網路科技為基礎，加強民主化的決策過程，包含政策制定以及政治領導等活動。³²在電子民主的概念下，ICTs 可協助人民建立民主國家，所有的公民皆能參與公共生活、享有自由，對於重要之公共議題意見能被聽取，並且有權對於認為正當的公共責任採取相關行動。³³Peterson 則認為，電子民主並非在取代傳統議會政治、司法體系及大眾媒體的既有功能，其真正的價值在於現代多元民主的運作過程中，得以監督政府施政、資訊公開、提升決策透明及過程民主化，用以避免因參與者同質性過高，所可能導致政策選擇偏差的情形。³⁴

ICTs 也可能受到當權者所掌控，有影響力者甚至擁有獨立制定政策、排除公民投入的潛在權力，透過控制 ICTs 將使權力更加集中且專制，ICTs 反而淪為政府負向利用的工具。³⁵ ICTs 無法促使原本冷漠的公民參與公共事務，因網路使用者不太可能參與政治過程，亦無表現出比不使用網路者更大之投票傾向，³⁶甚且小黨缺乏資源運用 ICTs，無法藉以與支持者互動、即時提供相關資訊等，皆可能造成參與不均之情形，³⁷因此有學者認為，ICTs 雖可作為民主運作的輔助工具，如未適時處理數位隔離問題，改善國家本身的硬體及軟體條件，前者專指結構層面，包含體系、法律、制度等，後者則是指社會經濟層面，包含教育、民主素養等等，那麼電

³² Steven Clift, "E-governance to e-democracy: progress in Australia and New Zealand towards information- Age Democracy. Commissioned by the Commonwealth Centre for Electronic Governance," <http://www.publicus.net/articles/aunzedem.htm>, Browser date: 2018.3.20.

³³ Steven Clift, "The Future of E-Democracy – The 50 Year Plan," <http://publicus.net/articles/future.html>, Browser date: 2018.3.20.

³⁴ Peterson, Mark A, "The fate of big government in the United State: Not over, but undermined?," *Governance: An international Journal of Policy and Administration*(2000), p 251-264.

³⁵ Roger Clarke's, "Information Technology: Weapon of Authoritarianism or Tool of Democracy?" <http://www.rogerclarke.com/DV/PaperAuthism.html>, Browser date: 2018.

³⁶ Pew Research Center, "Internet Election News Audience Seeks Convenience, Familiar Names" <http://www.pewinternet.org/2000/12/03/internet-election-news-audience-seeks-convenience-familiar-names/>, Browse date: 2018.

³⁷ Kamarck, Elaine C. & Joseph S. Nye Jr., *Governance.com-Democracy in the information Age* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2002).

子民主恐無實現之日。³⁸當代學者對於電子民主的討論，不再僅著重於電子化投票與管理等技術層面，而是更強調於建置更具民主化實踐之機制，並得促使政府更具課責性、開放性、代表性與回應性，用以提升民眾參與的機會與能力。³⁹電子民主的內涵已提升至對民眾公共參與能力與程度的重視。

綜上所述可知，揆諸學者們所提出不同的看法，本研究認為電子民主乃是民意由下而上(bottom-up)影響政府決策，並且在政府與公民間建立了最直接的溝通方式，甚且電子民主出現的背景為改革代議民主的缺點，以及加強資訊革命下的民眾參與，電子民主可以在極大程度上培養起民主的要素、鞏固民主的進程，並且得以推動民主的發展。易言之，電子民主是一種公民透過資訊科技參與集體決策的程序，在民主社會中，藉由電腦與網路的使用，傳遞資訊和通訊、整合與分享利益、以及協助決策的制定；電子民主主要係應用現代資訊與通信科技用以協助民主價值的實現，其最主要工具是以電腦與網路做為憑藉以進行溝通或傳播的電腦中介傳播，在理想的情況下，電子民主實有助於增加政府的公開性、排除公眾參與統治的障礙，並且可以達成互動的溝通理想。

第二節 審議式民主

壹、審議式民主的源起

³⁸ 宋興洲，〈論網路民主的理論與發展現況-網路民主是科幻小說?〉，《全球政治評論》，第3期(2003.7)，頁1-28。

³⁹ Kakabadse, A, N. Kakabadse & L.A. Kouzmin, “Reinventing the Democratic Governance Project through information Technology? A Growing Agenda for Debate,” *Public Administration Review*, Vol. 63, No 1(2003), p p. 44-60.

首先，就審議式民主的意涵及概念言之，可以溯及西元前五世紀希臘雅典形式的直接民主，因此，與其認為近十年來審議式民主的發展是一種理論的創新，倒不如說是一種理論的復興⁴⁰。學者 Jon Elster 認為，所謂審議式民主，指的是：「所有受到決策所影響的公民或其代表，都應該能夠參與集體決定，而這集體決定，是抱持理性與無私態度的參與者，經由論理的方式來形成。」審議式民主應包含兩部份，首先，在「民主」的面向上，強調受到決策所影響的公民們，應該要能夠有機會來影響政策。政策決定不應該是操之在少數的菁英手裡，公民們應該更主動、積極參與公共事務；再者，在「審議」的面向上，強調公民們在參與公共事務時，應該透過相互論理的討論過程，來形成意見。換言之，審議式民主強調公民是民主體制的主體，應該積極促進公民對於公共事務的參與，同時，參與者應該在資訊充分，發言機會平等，與決策程序公平的情況下，對公共政策進行公開的討論，並以說理的方式提出可行的方案或意見，審議式民主成為一種著重溝通與討論的民主，除了強調一般民眾參與公共政策審議的必要性外，亦特別關注公民參與的條件與過程。最後，審議式民主相當強調以公民為主體的直接參與。就過程而言，除了強調理性、共識、共善取向的公共討論、公民的偏好能夠在論辯的過程中轉化之外，也相當強調平等的參與（能力與程序上的平等）、對不同意見的包容，以及過程中的透明公開等。就結果面向而言，知情的討論使結論能夠呈現出公民偏好與理由的差異，也能夠克服個人在理解議題上所謂有限理性的難題，而得以進一步提高決策品質，透過這樣的方式賦予決策結果一定的正當性。⁴¹

⁴⁰ Elster, Jon. *Deliberative Democracy*. (Cambridge: Cambridge University Press 1998).

⁴¹ 林國明、陳東升，〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《臺灣社會學》，第6期（2003），頁61-118。

再者，審議式民主(deliberative democracy)⁴²並非一種創新，而是再興，其乃植基於直接民主的精神，強調公民的主體角色，其真意在人民的直接參與，然又可能因為社群規模過大，而有其實際執行上的困難，而代議制度下則又容易過度簡化公共議題並且缺乏充分溝通之機會，為謀取兩者間之平衡，審議式民主認為公民或他的代表應透過開放且透明管道，進行自由、理性、平等的討論，將可使代議士進行決策時有所參考，公民甚至得以藉此監督代議士是否忠實地反應人民討論的方向及內容，公民亦可在審議的過程中，瞭解各方不同立場與意見後，共同尋求符合公共利益的作法⁴³。代議民主重視公共政策制定者如何民主的產生，卻忽略了公共政策本身該如何民主的制定，更甚者，代議民主的多數原則可能造成大部分人的利益被滿足，然而卻可能使得少部份人利益受到損害。

是以，1990年代後，民主政治理論對代議民主開始提出了反省，並積極倡議審議式民主的理論，希望可能受法律或政策影響之公民皆有直接參與決策的過程並且得以擁有與之對話溝通的機會，以期使得政治決策能更具有正當性，同時期待能夠糾正代議民主過度依賴投票表決而形成多數人的偏好，卻相對剝奪少數人表達意見權利的缺點。審議式民主主要強調在公共議題形成決策的過程中，應儘可能讓公民參與審議，公民的聲音可以進到決策體系，並且能藉由充分討論來達成共識決議，以共識決的方式取代多數決的方式，其所謂民主的精髓即是人民的一種自我統治(self-government)，此乃審議式民主源起之至重關鍵所在。

⁴² 審議式民主一詞有多種譯法，有稱之為慎思熟慮的民主行政(許立一，2003)，也有稱之為商議民主(謝宗學、鄭惠文，2007)，或稱協商民主(陳家剛，2006)。廖俊松，〈審議民主的實踐：台灣與大陸經驗分析〉，發表於澳門大學主辦之「第三屆“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會」，2008.10.15，頁1。

https://www.umac.mo/fss/pa/3rd_conference/doc/all%20paper/Chinese%20Paper/3panelA/Liao%20chun-sung.pdf，瀏覽日期：2018.5.31。

⁴³ 李韋廷，〈審議式民主與大眾傳播媒體新角色初探〉，碩士論文，國立政治大學中山人文社會科學研究所(2007)，頁24。

綜言之，當代代議民主的失靈，衍生出肉桶立法以及政府資源配置不符合最大多數人之利益等相關弊病。現代國家普遍實行代議制民主，Rousseau 在論及英國的代議制民主時曾一針見血地指出「英國人誤以為他們是自由的，但其實他們只有選舉國會議員的自由，議員一旦選出之後，他們就成了奴隸，他們就等於零了。」，公民參與政府決策，乃是促使人民的民主權利從選舉代議者延伸到直接影響政府決策，公民參與政府決策在一定程度上得以彌補代議制民主的弊病及缺陷，並且進一步實踐了民主政治的發展和深化。然而，一直以來，代議民主政治是民主政體所選擇使用的正軌，它卻同時也面臨了許多嚴肅的問題，諸如國會替公民做決定時，經常直接受到政經權力和利益團體的影響，進而侵蝕了公民對政策參與表達意見的機會，抑或是國會替公民監督行政部門時，由於大量授權文官進行實際上的決策，而文官卻常以專業技術之名排除公民參與政策的討論。審議式民主是現代新興民主方式，其被定位的功能在於補充現行代議民主與專家政治的不足與流弊，使得民眾的意見不再僅能出現在選舉之時，卻在選舉結束後的政策決定就要概括承受，而是更進一步得針對特定個別議題直接參與討論，進而影響決策，真正的落實民主的概念。

貳、 審議式民主的基本主張

審議式民主理論(deliberative democracy)之審議的概念主要來自於 Harbermas 的觀點，其主要闡述乃是藉由公民的溝通理性之彰顯，透過公共領域的審議程序及調和模式具體勾勒出審議式民主理論的最初理論建構，要而言之，其最主要強調的重點在於人民的自我決定才是民主的先決條件，而且參與公共事務審議之過程便同時構成了民主的核心，審議過程的基礎乃植基於 Harbermas 所提出的溝通行動理論(Theory of Communicative Action)，此論述「即

是以達成溝通理性與促進交互主觀理解之目標，並符合所稱的言談倫理中的普遍性原則，進而達到理想的言談情境」，由此觀之 Habermas 強調互動及溝通的重要性，人民自我決定是民主的先決條件，政治參與則是一種自我決定的方式，因此參與公共事務的審議過程即建構出了民主的核心⁴⁴。審議式民主起源於對民主品質的反思，強調應強化政策形成過程中，公民有意義地參與討論以及決策，因此 Cohen 認為理想的審議(ideal deliberation)是：(一)自由的：一方面參與者覺得自己受到限制是針對商議所達成的結果(決定)而言(沒有審議，就沒有約束)，另一方面是對參與者而言，透過審議而達成的決議，則是已具備充分的理由應必須遵守；(二)理性的：參與者對提出的方案不管是支持、批評或是反對，都必須提出理由，而且所提的理由決定了方案未來的命運(方案的通過與否是根據所提的理由)；(三)平等的：在形式上程序規則而言，對每位參與者都可適用，而且沒有歧視，實質上，目前權力和資源的分配不能作為審議時的機會和權威(亦即個人不能因為權力較大或資源較多而在審議時佔盡優勢)；(四)共識的：大家自由理性地評估每個方案，最後所決定的選擇是能找出足夠的理由去說服所有的參與者。換言之，審議民主特別強調理性和非強迫性的論述。如果參與者都平等、程序完全公開、宰制和結構權力已被擱置(至少暫時如此)、以及討論主題可以自由選擇，那麼這種理性和非強迫性的論述才會出現。⁴⁵

在審議式民主的運作機制之下，其核心理念乃在於促進公民的理性(reason-giving)、思索討論公共議題以及其解決方案，相信在擴大資訊基礎與公共討論後，應該可以做出較好的、一致性的決定，一方面可以強化一般民眾對公共事務的了解，提高民眾參與公

⁴⁴ Habermas, J, *The Theory of Communicative Action*, (Boston: Beacon Press. 1981).

⁴⁵ 宋興洲，〈論網路民主的理論與發展現況-網路民主是科幻小說?〉，《全球政治評論》，第3期(2003.7)，頁1-28。

共政策的能力與意願，另一方面乃是透過公民之間持續地聆聽、思考與公開討論不同的價值與觀點，檢驗不同意見之間的利益或理由，最後共同尋求集體的公共利益。⁴⁶審議民主的理論與概念發展雖然存在著分歧，然而它們的確共享著一些內涵與特色：第一、互惠性(reciprocity)：亦即「對於得到的好理由，做出相當的回應」，同時，為了能夠證明將自己的意志加諸於他人是合理的，就必須提出他人可以理解的理由。互惠性的基礎是為人民追求社會生活平等合作的方式，公民因此必須提出得以相互印證的理由，即便面對歧見，也能夠繼續尋求合作。第二、資訊透明性(transparency)：公共審議強調知情的討論，希望參與者能在充分的資訊下進行對話，同時參與者也要能夠合理並且正確地運用資訊，唯有透過資訊的分配與揭露，才能使參與者在充分知情的情況下對所要討論的議題進行思辯與對話。資訊的重要性在於，其縮短了參與者知識與教育水準的差距，以及減緩實質不平等的現象；同時，參與者可以藉由閱讀、討論相關資料的過程中，成為知情的審議者，並在審議過程中有改變自己偏好的可能。這並非意味著審議民主確保了偏好一定會改變，或者一定會形成「大公無私」的偏好，不過，卻是在包容而資訊充分的情況下，審議提供了人們相互觀照並且聯繫到更廣泛議題的可能。第三、公開性(publicity)：公開性的過程則具有兩種公共意涵，首先，在公共討論中，參與者必須公開的陳述可以被廣泛接受的理由，此端重要性提供了審議過程得以產出更好結果的可能；其次，公開性也關係到參與者之間對話的內容，倘若參與者不能夠真正了解這些理由的重要內容，審議的辯論則是無從開始。是以，公開性對於審議過程的重要性，在於提供了人們走出私人利益範疇，以及固定偏好之窄門。在公開場合中，發言者都會試圖隱藏其本身自利的意圖，以理由方式取代利益的主張，使得

⁴⁶ Young, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*. (Oxford: Oxford University Press, 2000).

審議能夠更似趨向訴諸共同利益的理想。第四、包容性 (inclusiveness)：此乃是指民主的決策，唯有於「受影響者」亦即是因決策而行動選項受到限制者，皆被包括於討論與決策程序時，才能取得所謂規範的正當性，而人民只有在其主張與利益被考量之情況下，才必須受到所訂規範之拘束。第五、平等性 (equality)：所謂平等的政治影響力可表現在兩個層面，第一個層面是參與者能夠自願、不受強迫的表達意思，不因權力以及資源分配等等因素，而做出與其偏好相違的意思表示，非常強調的是每位參與者在審議程序中的資源平等概念；另一個層面則是平等影響其他參與者的機會，此間則是更進一步使公民得以參與審議民主相互影響的過程，重要關鍵是在於社會中的權利與資源分配，能使得公民有相當的資源，並得有效參與審議。簡而言之，審議民主提供了人們平等的機會，去參與公共生活並且形塑那些會影響自身的決策，而此正是民主的精髓所在。第六、共識性 (consensus)：審議民主理論主張，透過審議的過程與對話尋求共識，用以追求共善與公共利益，而人民的偏好是有可能轉變的。⁴⁷

審議式民主起源於對民主品質的反思，主張應強化政策形成的過程中，公民有意義地參與討論以及決策，因此 Cohen 認為審議式民主的內涵包含有以下五項：第一，自由結社：能獨立地並且不間斷的結社；第二，價值分享：結社的成員彼此之間願意互相合作，並得以進行充分的討論，且對於討論所得之共識也願意遵守，成員間分享著結社的價值，其間得以自由、平等的充分討論 (free deliberation among equal)，則是成為結社正當性的來源；第三，多元價值：成員對於個人的偏好可以非常不同，沒有任何一種偏好或信念可以佔有強制性的地位；第四，充分認知：結社成員皆能正視

⁴⁷ Amy Gutmann & Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement* (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1996).

充分討論為結社正當性的來源，因此充分討論的本質是了然於心的(manifest to them as such)；第五，互相尊重：成員之間承認彼此具有參與充分討論的能力，包含參與討論與執行討論的結果⁴⁸。

政治學者 Simone Chambers 即主張，西方政治理論對於民主的思考，正由過去的以「選舉為中心」的投票民主，轉向以「討論為中心」的審議式民主。易言之，民主參與，不應該只是侷限在投票，而是應該鼓勵公民參與公共事務。⁴⁹審議民主理論是 1980 年代以來西方政治學界廣受矚目的民主理論發展，它不僅反映了學界對於傳統代議式民主制度的焦慮，同時也更加凸顯了學界對於審議式民主此一新興治理模式的期待。審議民主的倡議者認為一個民主的社會應該促進不同主張與價值的「政治對話」，而此處的政治對話並非意味著人們的主張必須趨於一致，而是大家願意以對談與協商的方式來解決衝突，而讓公民的介入能夠構成政治對話的一部分，透過這樣的溝通可以使參與者彼此能夠分享各自的觀點、蒐集資訊、交換理由，而且這一對話形式，可以讓政治權威具有更強大的合法性基礎。⁵⁰是以，公民不僅僅是治理的對象，也是達成良善公共治理的知識來源與政策夥伴，透過有效的公民參與，除了公民的民主素養得以提升外，政策的品質也得以強化，更進一步的，民主政治也得以深化。

審議式民主有一個假定即是人民的偏好是可轉變的，在審議的過程之中，進行理性辯證與反思，進而達到自我成長與轉型，人民不只是選民，更重要的是具有公民的角色，非常著重並且強調知

⁴⁸ Cohen, J. *Deliberation and democratic legitimacy*. In A. Hamlin & P. Pettit (Eds.), *The good polity: Normative analysis of the state*. Oxford: Basil Blackwell, 1989) (pp. 17- 34). 轉引自：曾冠球、陳敦源、胡龍騰，〈推展公民導向的電子化政府：願景或幻想？〉，《公共行政學報》，第 33 期 (2009.12)，頁 1-44。

⁴⁹ Simone Chambers, "Deliberative Democratic Theory," *Annual Review of Political Science* 6. (2003).

⁵⁰ Benhabib, S. *Democracy and difference*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996).

情的參與以及公民得以自我發展，因此學者認為審議式民主除了涵蓋代議民主的「非獨裁」、「政治平等」及「參與」等等基本條件外，更加強調對話的涵容性、公開性、課責性以及互惠性等基本原則⁵¹。準此，落實審議式民主的核心做法，應使公民具有充份的機會接觸多元的資訊，並能提供讓公民得以真誠且理性地審辯議題的環境，始得形成分配公共福祉的共識⁵²。審議式民主是當前一股重要的政治理論思潮，此理論非常強調「受到決策所影響的公民應有影響集體決策的機會」，並且審議式民主可以「提昇決策的品質與正當性」，因為「知情、理性的討論所達成的集體決定，可以提供更為充分的訊息判斷，也使得不同的利益、價值和偏好能夠受到平等的考量」⁵³。

參、審議式民主的要件

審議式民主的實踐於現今可以謂為一股全球性的運動，擁有一遍地開花之勢，審議式民主的模式在實踐上乃是利用特定程序進行指引，以及組織公民進入討論，是故，相當多的創新性審議式民主之公民參與模式在各國進行操作以及展開，而呈現在審議式民主的實踐操作態樣上則是展現出了極大的異質性、多樣性並具有多元模式的一種言說互動。⁵⁴學者 Mendelberg 與 Oleske 在其論述中直接闡明並且明確的指出欲實踐真正的公共審議，關鍵之處在於公共的場域是不可或缺的。⁵⁵換言之，審議式民主存在有一個最

⁵¹ 黃東益、陳敦源，〈電子化政府與商議式民主之實踐〉，《臺灣民主季刊》，第1卷第4期(2004.12)，頁4-5。

⁵² 劉正山，〈當前審議式民主的困境及可能的出路〉，《中國行政評論》，第17卷，第2期(2010.12)，頁113。

⁵³ 林國明、陳東升，2003，〈公民會議與審議式民主：全民健保的公民參與經驗〉，《臺灣社會學》《行政暨政策學報》，第6期(2003.12)，頁66。

⁵⁴ 林國明，〈審議式民主實踐的多元模式〉，《臺灣民主季刊》，第4卷，第3期(2007.9)，頁191-195。

⁵⁵ Tali Mendelberg and John Oleske, "Race and public deliberation." *Political Communication*, 2000, pp.169-191.

基本的前提，那就是所謂的必需要有公共領域(public sphere)的存在，然而在實際社會中的民主實踐過程中，公共領域則是所謂許多公民活動的方式，例如民眾聚會討論、城鎮會議、社區會議、公民陪審團(citizen juries)、國家性議題論壇…等等諸多形式方式來呈現。⁵⁶再者，經由 1990 年代以來，所發展出來的公共審議模式，如公民會議(citizen conference)、願景工作坊(scenario workshop)、與學習圈(study circles)等，這些公共審議參與模式，則均是強調公共論述審議以及聆聽的這個學習的過程，而這正是對民主品質的提升極具重要性。而審議這個意含，提供了公民關於民主生活的技能與德行，並且讓公民可以透過審議漸漸體認到自己才是政治生活中不可或缺的成員，是以，從這個維度觀之，則內含有一個相當重要的價值，亦即是審議式民主對於當前政治生活私領域化以及公民退縮等這些趨勢提出了對抗。⁵⁷

審議的倡議者認為，所有審議方案都具有一些共同的前提，也就是審議的倡議者認為，讓不同群體的公民，而不只是專家和專業政客，一起來討論公共議題這件事是值得的，並且公民討論這個關鍵，應該對一些重要的事情有所影響，通常是法律或公共政策，有時則是大眾行為、公共知識與態度，抑或者是文化實踐，甚至是在代議民主中，直接民主與參與式民主對於強調與深化公共討論、對話或審議也扮演了極為重要的角色，得以促使人民在呈現公共議題意見時，能夠尊重各種不同利益與各種不同的價值。雖然在方法、地點與目標上大不相同，但是審議民主的理論家與實踐者可以很篤定的說，有一個新的運動正在興起，促使審議成為我們的政治

⁵⁶ 羅晉，〈網際審議式民主之實現與現實：以我國地方政府網際公共論壇為例〉，《行政暨政策學報》，第 39 期 (2004.12)，頁 107。

⁵⁷ John Gastil and Peter Levine, *The deliberative democracy handbook ; strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*(San Francisco: Jossey- Bass, c2005.).

文化或是制度的核心特徵。⁵⁸

審議民主的理念，不只是在於決策出自成員的集體意志，它更堅持應該在決策過程中，必須把參與者的公共論理過程擺在優先地位。在實務選擇的概念性意義上論之，學者 Mark Button 及 David Michael Ryfe 指出，遍及全球的審議運動是由相對而言很小部分的專家為骨幹來推動的，國家議題論壇、審議式民調、規劃小組、公民陪審團、全美開講、協作學習以及學習圈等等都是由專家所創造出來的模式，在國家與社區領導者間流傳，不可否認的，這些審議模式，是那些靠「思考如何審議」來過活的人所規劃設計出來的，這些人即是所謂的專家，在整體上言之，審議行動確實是由專家所驅動的。是以，這其中含有兩個具有顯著概念重要性的實務問題是：誰發動審議？以及誰參與審議？舉例言之，有研究者就發現，表面上是審議式形式的論壇，也可能充斥著非審議性的論述、具有策略性的行為，以及菁英意見存在其間。誰應該發動審議行動？以及，一旦發動了，誰應該參與？這兩個重要的問題所產生出來的答案，會決定了公共活動或公共討論在多大的程度上，克服了審議的阻礙。⁵⁹

為了能夠更清楚地審視實務選擇的概念性後果，學者 Mark Button 及 David Michael Ryfe 提出了審議過程的分類，會發動審議活動的三種組織：草根性公民團體，如社區發展協會；非政府組織，如女性選民聯盟；政府組織，如一些企劃機構或健康委員會。也有三種基本參與者：自我抽樣（self selection）、隨機抽樣，以及利

⁵⁸ John Gastil and William M.Keith, 〈大家愛交換意見的國家〉，收錄於國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，John Gastil and Peter Levine 著，《審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略》（台北：群學，2012），頁 53。

⁵⁹ Mark Button and David Michael Ryfe, 〈我們可以從審議民主的實踐中學到什麼？〉，收錄於國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，John Gastil and Peter Levine 著，《審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略》（台北：群學，2012），頁 73-88。

害關係者抽樣(stakeholder selection)等方式，其中「利害關係者抽樣」是由組織者進行的一個程序，界定哪些團體會被決策所影響，然後再分別向這些群體的代表人發出正式邀請。自我抽樣則是比較個別式的邀請，朋友邀朋友或由社區組織者邀請社區居民，Mark Button 及 David Michael Ryfe 將發動的組織類型以及參與者的挑選方法擺在一起，形成了一個三乘三的表格，如下表審議論壇的分類架構。⁶⁰

表 2-1 審議論壇的分類架構

誰發動?	誰參與?		
	自我抽樣	隨機抽樣	利害關係者抽樣
公民團體	校園審議 社區發展協會 線上對話 國家議題論壇 學習圈	無	國家議題論壇 學習圈 線上對話
非政府組織	國家議題論壇 學習圈 全美開講 線上對話	審議式民調 規劃小組 公民陪審團	國家議題論壇 學習圈 參與式預算與管理委員會
政府組織	城鎮會議 社區論壇 地方委員會 審議式管理	審議式民調 規劃小組 公民陪審團	審議式都市規劃 審議式會議 審議式管理 參與式預算與管理委員會

資料來源：Mark Button and David Michael Ryfe，〈我們可以從審議民主的實踐中學到什麼？〉，收錄於國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，John Gastil and Peter Levine 著，
《審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略》（台北：群學，2012），頁 77。

⁶⁰ Mark Button and David Michael Ryfe，〈我們可以從審議民主的實踐中學到什麼？〉，收錄於國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，John Gastil and Peter Levine 著，《審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略》（台北：群學，2012），頁 76-77。

國外學者針對實踐的可行性限制，其核心的疑問乃是在於，如何補償欲參與論壇之不平等機會與不均等的能力？其限制包括有：一、過於罕見、昂貴且存在嚴重的地域限制：一般論者認為地理幅員的限制、資訊傳遞的遲滯與需耗費過多成本等因素，將大幅削弱散佈各地的民眾實際參與審議之意願與可能性；二、參與者外在排除：主要在於質疑決策制定的過程與方法，是否真的得以經由辯論過程而獲致全體均受益的結果，而非受迫於擁有制度性或社會性優勢條件之他人所威脅，或淪為其為自我利益辯護之工具；⁶¹三、參與者內在排除：此類批判則是指出社會結構與政治文化，存在著表達偏好之限制與某些特定言論形式上之不平等。許多人被剝奪自我主宰理性、合理性，以及支持與否之實踐辯論的能力，此乃源自於公共空間結構性的缺失，迫使人們無法學習自在的參與政治對話；⁶²四、阻礙個別性的發展與造成社群的分裂：Witschge 指出公共意見形成過程中，人們傾向於逃避表達與避免提出相異的意見，而廣泛的辯論將釀成社群的分裂與崩解。⁶³

綜合言之，本研究以為從審議式民主於實踐上要件論之，乃植基於審議式民主理念所設計出的各種公民參與模式態樣相當多元且必須具備三個要素：知情討論、理性溝通，最後形成結論。近年來，審議式民主以公民會議、公民共識會議、線上公民會議、青年國是會議、審慎思辯民調、法人論壇、願景工作坊、開放空間等審議民主模式來進行實踐，甚至在歐洲一些國家也已透過立法而使之成為政府決策過程中之一環，例如由丹麥科技委員會首創的公

⁶¹ Sanders, L. M. "Against deliberation," *Political Theory*, Vol. 25, Issue 3, (1997), p. 347-376.

⁶² Doğanay Ülkü, "Democratic Inclusion and Public Deliberations in Turkey: The case of Local Agenda 21". Paper presented at 2003 Conference proceeding (April 15-17) : University of "Democratic Inclusion and Public Deliberations in Turkey: The case of Local Agenda 21". Paper presented at 2003 Conference proceeding (April 15-17) : University of Leicester, London.

⁶³ Witschge, Tamara, *On-Line Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy*, Peter M. Shane, editor, *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, (New York, N.Y. : Routledge, 2004.), p.109-122.

民共識會議，逐漸得到西歐各國及歐洲議會的重視，亦有部分國家在行政或立法機構中設置專責組織，針對重大爭議的政策，在民眾充分知情、討論並產生共識後所形成之意見，則成為決策的重要參據。再者，審議式民主最主要的目的在於提升決策品質，而審議民主的工具在於審議的程序，探究民主即是人民統治，民主是一種政治制度，也是一種政治過程，而在政治過程中有一關鍵環節即是決策，為何宣稱民主的政府卻經常制定出忽視人民的需求的政策？當代議民主選舉出代議士或官員後，勢必要有一套制度用以制約代議士或官員在決策過程中的權力，讓人民的聲音可以進到決策過程中。然而，代議民主運行至今，地方重要政策的主導權卻由地方首長與議會所掌握，也因為政策形成能力的差距，致使重要政策掌控者實為以地方首長為中心之官僚組織，是以，民主理論的演進時序已進入到了審議式民主的年代，面對代議民主下的決策品質粗糙，人民不再漸漸依賴政府幫我們解決問題，立法或行政的決策者並非全知全能，除了需要專家意見外，更需要人民的意見，而如何在政策制定過程中，有效納入人民意見，已成為當代各級政府民主治理之首要目標。審議的過程本身同時成為一個社會學習機制，在面對複雜的爭議議題，可於過程中藉由專業知識的提供，建立較理性客觀的討論基礎。

第三節 民主理論演進之決策過程比較

本研究以審議式民主為立基點檢視當今地方政府決策過程中民意之回應，為切中本研究之研究關鍵，本研究試以文獻分析法與比較研究法二種方式，從政府與人民角色之重合或分離，以及決策程序為比較標準進行比較，茲將比較結果進行整理詳如下表之民主理論演進政府與人民角色及決策程序比較表。從比較結果中可得知，直接民主之政府與人民角色重合，亦即統治者與被統治者的

角色重合，其決策程序則是人民直接決策，人民為決策的主體，立於統治者的地位；而間接民主之政府與人民角色則是分離，亦即政府為統治者，人民為被統治者，而在決策程序上則是民選任職者與代議士完成政策制定及政策合法化的等重要決策程序，人民參與政治的權利被剝奪，削弱了公民在民主治理的角色，綜合言之，本研究認為回歸人民為統治者，為人民統治，實施直接民主，始是民主最為根源的實踐，是以，當代審議式民主的興起，除了補充代議民主的缺失也具直接民主的特色，是為找回民意以落實民主並深化民主之機會。

表 2-2 民主理論演進政府與人民角色及決策程序比較表

民主理論	背景	代表學者	理論主張	優點	缺點	政府與人民角色	決策程序
直接民主	西元前五世紀	古希臘雅典為著名的典範	決策的權力直接由人們所行使，不經過任何媒介或代表。	人民直接決定政治事務。	只適用小國寡民。	角色重合，亦即統治者與被統治者角色重合。	人民直接決策。
	17至18世紀古典民主理論	以洛克、孟德斯鳩及盧梭為代表	公民的政治行為是理性的並且人人均積極的參與政治，達到一個全民政治之理想民主政治。				
代議民主	19世紀	彌爾 (Mill)	人民經由選舉選出代議士、代表人民在議會中行使權力並決定政治事務，亦稱為間接民主。	由代議士來行使人民意志可簡化政治的運作。	代議士未能真正反映選民真正意志且削弱公民在民主治理的角色。	政府為統治者，人民為被統治者。	透過代議士完成政策制定及監督行政。
菁英民主	19至20世紀	熊彼得 (Schumpeter)	政治權力與社會價值分配的決策者是菁英分子。	決策成本低、理性專業取向。	具有反民主傾向，剝奪人民參與政治的空間。	政府為統治者，人民為被統治者，否定公民參與。	行政首長與代議士完成政策合法化的程序，然而菁英份子掌握決策權力。
多元參與民主	1970年代	道爾	行政權力分散且各利益團體均能參與決策。	避免政治權利過度集中、確保無任何社會勢力壟斷。	少數團體把持權力的局面。	政府為統治者，人民為被統治者，但統治者透過制度運作必須考量人民利益。	民眾或團體相互競爭後所產出政策、利用不同管道發揮對政策的影響力。

民主理論	背景	代表學者	理論主張	優點	缺點	政府與人民角色	決策程序
參與式民主	1960至1970年代	佩特曼 (Patemen) 巴伯	對代議民主的修正，強調對政治參與的重要性並認為人民應該擁有直接牽制政治權威權力，主張將政治的控制權力縮小，避免政府濫用職權。	公民有充份表達意見機會。	缺乏效率。	人民立於統治者地位，減少政府干預。	直接民主，保障各成員參與決策的機制。
電子民主	1990年代中期以來	改革代議民主的缺點	透過資訊科技的實施，達到直接民主的目的。	民意由下而上的影響政府決策及公民間直接溝通。	侵犯了資訊缺乏者的權利。	政府決策權，由人民掌控。	人民投票直接決策。
審議民主	1990年代前後	哈伯瑪斯 (Habermas)	公民在資訊充分公開、發言機會均等和決策公平的條件下，透過理性溝通形成共識，即知情討論、理性溝通及形成共識。	提昇決策的品質與正當性。	共識的不存在將使審議民主運作遭受考驗。	政府決策時以人民為政治體制主體。	具直接民主特色，決策以人民為中心的討論方式形成共識而產出。

資料來源：本研究整理。

要而言之，本研究揆諸審議式民主源起之目的在使傳統的代議民主能更加慎重，代議民主與審議式民主應是一種互補而非互斥的關係。雖然審議民主在理論上及實踐上有其限制，在過程中對於其所受到之批判亦致力於尋求其他解決途徑與因應之道。然而，在審議的過程中，進行理性辯證，人民不應只是選民，更重要的是公民的角色，強調知情的參與以及公民得自我發展，因此學界逐漸意識到政治參與以及公共生活擴張的重要性，強調在政策過程與政治活動等公共場域中，擴大政治參與及慎思明辨的審議過程實踐真正的民主。是以，欲落實審議式民主之核心做法，應使公民有

充份的機會接觸到更多元資訊，並提供公民能夠真誠且得以理性審辯的環境，才能提升公共政策之品質，政府官員應向公民清楚說明政策方向與內容，對於公民提問，則應該詳盡釋疑，並且進行理性溝通，鼓勵公民之間經由自由、理性、平等的對話過程，形成彼此尊重的共識。爰此，審議式民主乃是透過制度設計，將審議式民主機制引進政府決策過程，使受政策影響的關係人，得以知情討論、理性溝通以及形成共識，共同思考問題並提出解決方案，以提升決策的品質及正當性，落實民主。

近年來台灣的民主發展，在民主化與本土化的浪潮下，雖然透過各類型的定期選舉逐漸鞏固，然而，代議民主制度下以投票機制作為主要公民參與的形式，顯然已不能滿足現代公眾的需求，一般民眾依然是欠缺適當的管道與機會進入到參與政策決定的過程，以致於台灣的「民主的形式」雖然已經大致完備，然而針對「民主的品質」卻仍然是有待提升的。因此，審議民主思潮的引進台灣，一方面真實的反映了台灣民主實踐的瓶頸，但在另一方面卻也為了台灣民主內涵的深化提供了新的契機與挑戰。

第三章 審議式民主與決策

本研究旨在研究從審議式民主檢視地方決策過程，在第二章已針對審議式民主理論進行了文獻檢閱，而審議式民主最重要的精神乃是受到決策所影響的公民應有影響集體決策的機會，而政府公共政策究竟是如何形成的？其決策過程之關鍵點又是何者？欲解決審議之後要順暢接軌進入政府之決策體系，則必先了解政府如何運作其決策，故本章針對公共政策決策以及審議式民主與決策兩者間的關聯性等理論基礎之相關學科領域學說進行文獻回顧與整理。

第一節 公共政策之決策過程

壹、公共政策的定義

地方政府政策如何形成？首先，必須先了解整個政策制定的過程，始能知道政策的目的所在。就實務上的意義來說，公共政策(Public Policy)存在的歷史與人類政府存在的時間一樣久遠，亦即是人類政府存在的目的，就在於處理各種公共事務，使人民過得更加幸福。然而，就學術上的意義而言，公共政策做為一個獨立科學，最早是在 1951 年美國學者 Harold D. Lasswell 與 Daniel Lerner 兩人一起合著的《政策科學：範圍與方法的最近發展》(The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method)一書之後，才使公共政策成為一門具有系統分析的學科。對於政府政策之定義，早期及當代許多學者都曾定義過公共政策，早期學者例如 David

Easton 主張公共政策就是「政府對社會價值進行權威性的分配」，闡述其義，為社會價值指的是社會上一切人們所欲追求的有價值的事物，而政府因具有公權力，故可以對其進行管制及干預。Anderson 則論述：「公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策。」指出社會大眾所關心的議題與事務作為行動之指導原則。⁶⁴

而 Thomas Dye 則強調：「政府選擇作為或是不作為的任何行動。」闡明政府選擇能力對於解決特定問題之主導性與重要性。⁶⁵ 國內學者丘昌泰則解析公共政策具有四種概念性質，第一，公共政策是由具有公權力而且可以強制執行的政府所發動；第二，它是一個有企圖、目標、與手段的有意識的行動；第三，政府有最後權威可以決定做為或是不做為；第四，公共政策是一個解決問題導向 (problem-solving oriented) 的專業科學。⁶⁶ 另外，國內學者吳定則是對於公共政策給了定義為可謂政府機關為了解決某項公共問題，或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動，包含形諸法律、行政命令、行政規章、施政計畫、行政服務等活動，由於這些活動通常是由政府機關依法制定與執行，所以具有強烈的權威性及規範性，而且會對社會帶來一定的影響力。因此，政府在制定公共政策時，會有一定的過程，審慎的處理各項公共問題，公共政策最特別的特徵是，它是由政治系統的權威者所規劃、執行及評估。⁶⁷

公共政策，顧名思義，就是為「公共」而制定的政策，公共政策的公共性要求對公共問題予以回應和解決，並且要求公共權力

⁶⁴ 汪正洋，《圖解公共政策》(台北：五南，2013)，頁 2-3。

⁶⁵ Dye Thomas R, *Understanding Public Policy*, 8th ed (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995), p.3.

⁶⁶ 丘昌泰，《公共政策：基礎篇》(高雄：復文，2000)，頁 8-10。

⁶⁷ 汪正洋，《圖解公共政策》(台北：五南，2013)，頁 2。

機構在公共政策的制定和實施過程中，必須注意對公民需求的積極回應以及強化公民的參與的水平和參與的程度，用以保證公共政策的公共利益價值取向。現實環境中存在著大量的公共問題，只有那些被政策制定者選中的，抑或者是有感到必須在特定時間內採取行動的，甚或是至少看上去需要採取行動的訴求，這類的公共問題才會被納入政策議程，如果存在著的公共問題無法進入決策者的視野，則無法進入政策議程，則是為根本不可能得到解決的公共問題，而只能以隱蔽議程的形式，積蓄起大量的不滿，最終危害至政治體制的正常運行。⁶⁸

貳、公共政策過程與政策循環

公共政策過程的觀念是有「政策科學之父」美譽的美國學者 Lasswell 的貢獻，在其論述中認為公共政策的研究包括「政策內容」與「政策過程」，而此兩種知識在公共政策上應該是兼備的，但政策過程知識則是更可能影響政策的制定與執行，是以，公共政策的研究者更應重視政策過程的研究。對於政策過程的研究一向有兩種觀點，一是主張公共政策的過程是一個理性的科學過程，可以分為若干步驟，如問題的認定、議程設定、方案的規劃、合法化、執行與評估等等，並不斷的重複此一循環，此為「階段論」觀點；另一則是將公共政策的過程視為充滿政治因素的過程，無法以理性角度觀察，必須以政治以及社會等人文理論加以詮釋，此即為「反階段論」的觀點，目前階段論為公共政策研究的主流，儘管社會複雜性日增，階段論此種按部就班的理性途徑已不完全符合真

⁶⁸ 闫飞飞，〈协商民主視閥下的公共政策议程设定〉，《南昌大學學報(人文社會科學版)》，第42卷，第1期(2011.1)，頁1。

實的公共政策過程，但卻仍是最簡單明瞭的方法，綜觀公共政策過程大致上可分為五個階段：（一）政策問題認定：公共問題為何會發生？如何從社會關注的公共問題變成政府必須解決的政策問題，了解問題的背景與性質，避免找不到問題核心就草率設計案的窘境；（二）政策規劃：各種政策方案規劃的途徑、流程、方法以及理想政策方案應注意的原則，由政策分析人員設計數個可能的備選方案；（三）政策合法化：合法化階段，即行政首長從數個備選方案中選一個予以執行，或送交議會討論及表決；（四）政策執行：行政機關按照首長指示或議會決議，執行政策方案並設法達成目標；最後是（五）政策評估：行政機關或民間機構針對政策執行成果加以分析，了解政策是否達成原先預期目標。此五個階段，每個階段都會受到諸如政治氣氛、經濟發展、科技進步、全球局勢..等等環境因素影響，因此環境因素也是公共研究中不可忽視的一部分。⁶⁹

決策過程常被視為「輸送帶」(conveyor belt)，它包含了問題的認定、不同行動方案的考慮、政策採納、機關人員執行、評估、改變，最後依據執行的成功或失敗而終止。通常政策採納者對於備選方案考量並非如此簡單，當模糊不清的立法被採用時，政策則是必須等到執行者公佈規則和法令時才會清楚呈現。雖然政策循環或「階段的啟發」(stages heuristic) 有點簡化，但它卻是多數政策會通過的一個政治過程，詳如下圖之政策循環圖。⁷⁰

⁶⁹ 汪正洋，《圖解公共政策》(台北：五南，2013)，頁 14-15。

⁷⁰ 陳恆鈞譯，James P.Lester and Joseph Stewart, JR. 著，《公共政策-演進研究途徑》(台北：學富文化，2001)，頁 6-10。

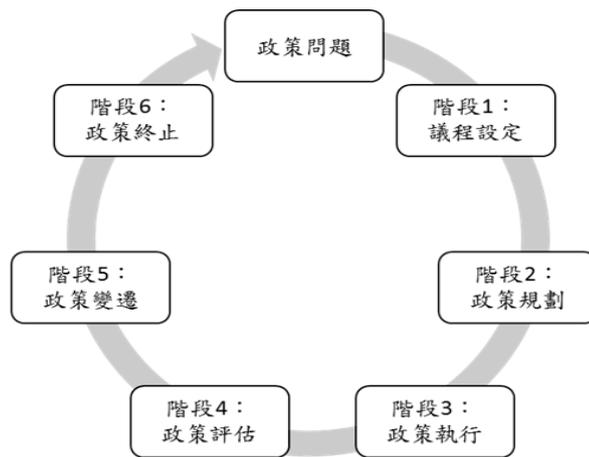


圖 3-1 政策循環圖

資料來源：陳恆鈞譯，James P.Lester and Joseph Stewart, JR. 著，
《公共政策-演進研究途徑》（台北：學富文化，2001），頁 7。

然而，真實世界中的政策過程在事實上非常的複雜，但是政策循環所呈現出一連串分離的階段，可以為許多決策過程的活動描繪給出一個架構，政策循環的第一個階段是議程設定（agenda setting）在許多研究中被視為一項研究主題，根據 John Kingdon 的看法，議程是「政府機關人員在任一時間所關心的問題或主題的清單」，例如，在市議會或是國會中被考量的項目就是議程，有些問題從未被列入公共議程，另一部分卻即被推行或者少在稍後就被列入考慮。在某些情況下，一些行動方被意圖延緩，或者被阻礙礙回應行動的人排除在議程之外。首先，議程設定被視為是「在合法範圍之內，值得政體注意的一組政治爭議事件」，它包含了「系統議程」（systemic agenda）及「制度議程」（institutional agenda），近來 John Kingdon 更將議程設定描繪成是三種流程匯聚的結果包括「問題流程」（problem stream）、「政策流程」（policy stream）、以及「政治流程」（political stream）。問題流程本質是關心問題如何被界定，以及如何在第一時間內引起民眾注意。政策流程是關於，對問題所提出的解決方法之技術可行性，以及民眾如何在眾多

事務中接納它。政治流程是處理國家氣氛（national mood）、選舉政治以及其他解決方法實踐與否的因素。政策循環的第二個階段是「政策規劃」（policy formulation），通常是指用來解決過去問題或預防未來問題相法案的通過。「政策執行」（policy implementation）是政策循環的第三階段。它通常被視為是「在議案變成法律後所發生的事情」執行包括一個程序、產出和結果，執行過程可視為政府所採取的一連串決策和行動、以促使已經決定的命令付諸實現。執行產出是追求有計畫目標的方法或是手段，而執行結果是方案想要矯正社會問題後的改變。「政策評估」（policy evaluation）是關於政策的結果，通常發生於政策執行之後，亦即有關法律的影響或是政策達成範圍的結果。「政策變遷」（policy change）在政策循環中是屬於較新發展概念，係指政策被評估或重新設計之後，使整個政策過程重新開始。「政策終止」（policy termination）是結束過時及不適當政策方法。⁷¹

參、政策利害關係人與標的人口

在公共政策的討論中，有兩個非常重要的名詞：「政策利害關係人」（policy stakeholders）與「標的人口」（target population）。

⁷²

首先，所謂政策利害關係人乃是指「受到公共政策影響或影響公共政策制定的個人或團體」，一般常見的政策利害關係人包括：政府機關中的政策分析人員、政策決策者、政策執行人員，以及社會中特定民眾、利益團體、政黨組織等。政策利害關係人可以分成三種類型：（一）政策制定者：制定或執行公共政策的個人或團體，

⁷¹ 陳恆鈞譯，James P.Lester and Joseph Stewart, JR. 著，《公共政策-演進研究途徑》（台北：學富文化，2001），頁 6-10。

⁷² 汪正洋，《圖解公共政策》（台北：五南，2013），頁 20-21。

例如決策的官員，以及執行的機關等。(二)受益者：直接或間接從該政策中獲得利益的個人或團體。(三)受損者：直接或因該政策而失去應得利益、遭受意外損失或希望受特定政策照顧卻未能如願的個人或團體。

其次，標的人口指政策方案直接實施的對象，往往以特定群體或利益團體的方式呈現，故又可稱為「標的團體」，標的人口亦即利害關係人中「直接」的受益者或受害者，由於標的人口是最直接受影響的一群人，所以政策制定過程中，如能得到標的人口的支持，成功機率必定較高。

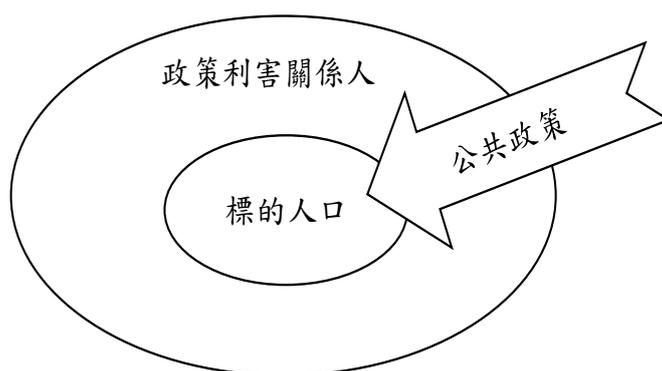


圖 3-2 標的人口與政策利害關係人的比較

資料來源：汪正洋，《圖解公共政策》(台北：五南，2013)，頁 21。

綜而言之，本節本研究透過文獻檢閱了解公共政策最重要的就是在解決公共問題，公共政策在真實世界中相當複雜，學者將其決策運作過程的發展以階段方式呈現，讓複雜的問題有了程序及節奏，另本研究對於公共政策中的政策利害關係人與標的人口，意

即是影響政策或被政策所影響者，也藉由文獻檢閱進行釐清。

第二節 政策議程設定

壹、政府機關對公共問題的態度

政府一定會設法處理社會大眾所提出來的公共問題嗎？事實上並不然，政府在面對不同的公共問題之際，也會抱持著不同的偏見，同時也會產生不同的應對態度。一般來說，學理上將政府對公共問題的態度區分成四種，從最積極到最消極的態度分別是：（一）促其發生（make it happen）：指政府在界定與目標設定上，扮演積極主動的角色；（二）鼓勵發生（encourage it to happen）：指政府站在協助當事人將問題具體化並提出問題；（三）任其發生（let it happen）：指政府對於已發生的公共問題，採取消極被動的態度，甚至漠視當事人的權益，放任問題自生自滅；（四）扼阻發生（suppress it to happen）：又稱非決策制定（nondecision-making）或阨阻性決策，指政府認為某項已發生的公共問題，不利於政府本身之價值觀或利益，因此當問題發生時，就設法動員社會上支持政府的力量，將問題壓制下來，使其無法順利進入到政策議程。倘若民間的需求聲音太大，導致政府產生壓制不住問題之時，政府還是可以在政策規劃的階段，讓解決問題的方案胎死腹中，即便政策最後還是付諸實行了，政府依然可以讓政策方案走入故意執行失敗之境。⁷³

⁷³ 汪正洋，《圖解公共政策》（台北：五南，2013），頁78。

貳、政策議程設定

政策議程作為政策問題形成的關鍵節點，並且逐漸成為政策研究的主要對象，政策研究開始向前決策階段傾斜，政策議程作為連接公共政策問題建構和政策制定的關鍵環節，同時也決定了「政策之窗」將向那些社會問題敞開，顯然政策議程對社會問題具有過濾和引導功能。政策議程通過對社會問題的篩選和排序，從政策循環開始即影響整個公共政策過程的質量和實施效果。政策問題是公共政策過程的邏輯起點，而政策議程是政策問題的「加工廠」以及「過濾器」，是於政策問題醞釀與形成過程，無欸之處其乃是在政策週期的開端，主要強調政策議程是政策問題的生成機制，同時也是社會問題質變為政策問題的關鍵環節，並且強調政策議程對政策問題的重要性排序。爰此，政策議程設置很明顯的是政策問題的「守門人」，政策議程設定乃是決策者通過感性認識到理性認識的飛躍，是對現實情境的掌握、對社會問題的深入分析，並且也是對複雜的政策問題進行了篩選和排序，終至最後形成了政府的「工作計劃表」。⁷⁴

政府必須要面對的問題千百萬種、五花八門，然而卻並非所有問題均能夠進入政策議程中並訂定成政策，依據學者 Kingdon 的認為政策制定過程中當問題流程、政策流程與政治流程等三個流程關鍵時刻連結在一起時，議題就容易進入到政策議程，他把這個關鍵時刻稱為政策櫥窗（policy windows）。政策櫥窗只有稍縱即逝的短暫機會，經常是由政治流程內的重大的事件所揭開，在櫥窗

⁷⁴ 孙萍、许阳，〈公共政策议程设置研究现状梳理与评价〉，《广东行政学院学报》，第 24 卷，第 3 期(2012.6)，页 28-32。

內，各種不同建議方案會紛紛出籠，並且爭相提出解決問題的方案。⁷⁵ J. W. Kingdon 認為一個公共問題能否進入政府議程，主要受三項因素的影響，即是分為：（一）問題本身：即問題是否能被相關的政府官員察覺，而且被認為具有解決的急迫性；（二）政治因素：即問題發生時國內政治氣氛如何？選舉結果如何？是否產生政黨輪替等情況；（三）高曝光率的參與者：該問題是否受到媒體或公眾人物的關注，並且願意提供協助？⁷⁶

為何某項議題能夠比其他議題更快進入議程？這是政策循環中的關鍵點，也是特別重要的一環。Roger W.Cobb 及 Charles D.Elder 將議程設定定義為「被政治系統視為合法且值得關心的一組政治爭議問題」；被決策系統極為關注並且計畫採取行動的一組事件。」其在本質上，議程設定包括將爭議的問題加以認知。問題的本質影響其是否能夠進入議程，甚至最後是否訴諸立法，一般而言，計劃在成為國會正式法案之前，皆稱為議程。政策問題可界定為「在某種條件或情境之下，一部份的對現行政策感到不滿，向政府提出需求，並尋求救濟或補償」，除此之外，政策問題會因為新資訊的增加或是新認知，而持續不斷的對問題重新界定。簡而言之，當議題發展時機成熟之時，一些在決策領域能夠發揮政治影響力的個人就會將它送入議程。⁷⁷

一個公共問題能否變成政策問題，除了政府的態度之外，還有一些其他的因素牽涉及中，這些就是「議程設定」，所謂「議程」是指一個政府機關回應特定問題時，所需要考量的一系列事項之總稱。設法將公共問題排入政府機關的議程，乃是政策運作過程的

⁷⁵ 張世賢編，《公共政策分析》（台北：五南，2005），頁 25。

⁷⁶ 汪正洋，《圖解公共政策》（台北：五南，2013），頁 82。

⁷⁷ 陳恆鈞譯，James P.Lester and Joseph Stewart, JR. 著，《公共政策-演進研究途徑》（台北：學富文化，2001），頁 70-78。

第一步，我們稱之為「議程設定」。至於「政策議程」則泛指一個公共問題成為論題，並被政府相關單位列入處理議程的整個過程，其中包括「系統議程」與「制度議程」兩個部分，系統議程是指社會大眾所關注，而認為政府應當加以處理。制度議程則指系統議程中的議題，經過政府機關篩選後，進入政府機關討論而準備加以處理的公共政策論題；或是由政府主動提出，並進行規劃的政策方案。一個公共問題如果通過系統議程的偏差，就會成為大家持續關注的議題：如果再通過制度議程偏差的篩選，這種偏差往往來自決策者選擇性的關切某些議題，就會成為政府議程，亦即政府接受該問題為政策議題，會著手規劃政策方案設法加以解決。因此，可以從這兩種偏差的了解，來體會政策過程中的過濾機制，以察覺為什麼有的問題會被政府所接納，有的問題則否。美國公共政策學者 G.Starling 將政府的政策議程發展過程歸納成一個模型，詳如下圖之史塔林的政策議程發展模型。⁷⁸

⁷⁸ 汪正洋，〈圖解公共政策〉(台北：五南，2013)，頁 80-81。

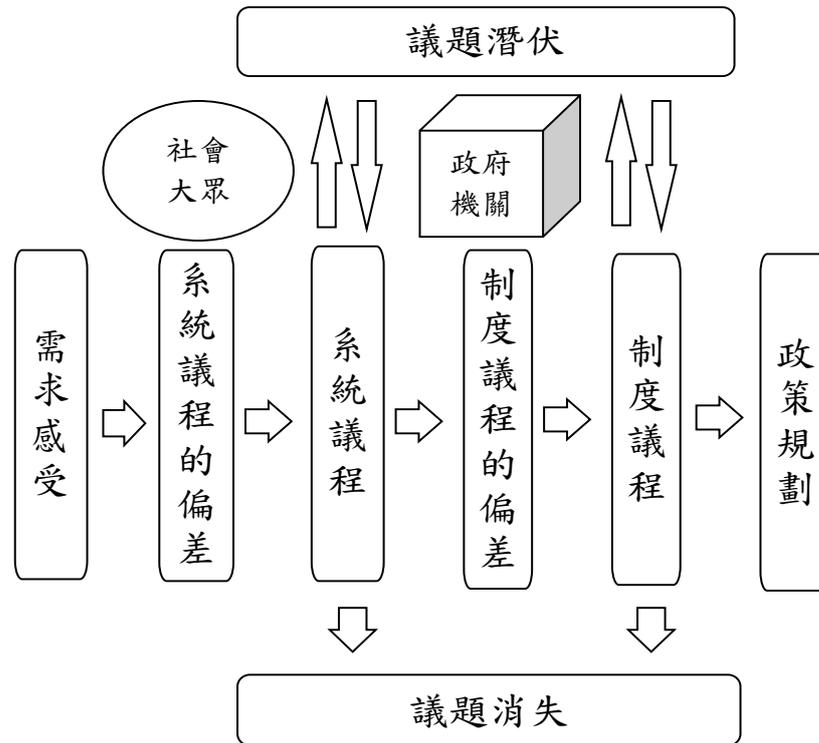


圖 3-3 史塔林的政策議程發展模型

資料來源：汪正洋，《圖解公共政策》（台北：五南，2013），頁 81。

參、誰設定議程？

關於誰來設定議程有三種解釋，分別為菁英觀點、多元觀點以及次級政府觀點。菁英觀點假設權力菁英存在，並且主導公共政策之制定，這些菁英包括企業、軍事及政治菁英等等設定議程，在任一時刻，這些菁英團體皆佔優勢；多元觀點則主張利益團體主導議程設定的過程，視議程設定過程主要反映利益團體之行動，這些利益團體確認問題，而後運用壓力使其進入公眾議程或者使其無法成為議程；而次級政府觀點由三組行動者所決定，分為國會選任委

員會議員處理議題、負責政策成敗之官僚機關及與議題具有利害關係之顧客團體，在本質上，次級政府的運作則是一連串的「交易關係」。誰設定議程之最佳解釋，可以運用不同時間的特殊觀點，來檢視個別議題領域。例如，1960 年代之能源政策最好以菁英模型來解釋；而 1980 年代之環境政策則可用次級政府模型。除此之外，當議題發展一段時間之後，逐漸擴大而吸引更多民眾注意，此時議題設定中的參與領域和層次極有可能從菁英模型轉變成次級政府模型，甚至利益團體模型。重點在於隨著議題及時間之改變，參與者也會隨著改變。有時候，一些議程項目基於政治或經濟因素的考量，會採取經由議程設定的控制過程，將該項目排除在制度議程之外，學者 Peter Bachrach 及 Morton S.Baratz 將此現象稱之為「扼阻性決策」，並且定義為「當意圖改變既得利益者之分配，以及社群中之特權者時，可能在手段尚未提出之前即遭受阻礙或被隱藏，或是進入相關決策過程之前加以封殺，甚至在上述方法皆失敗時，可以在政策過程之決策執行階段加以破壞」，透過各種政策類型的實證研究，將可以了解政策企業家⁷⁹在決定是否將議程項目排入公共議程扮演著重要地位。⁸⁰

並非所有議題皆會呈現於選民面前，選民的控制力亦因候選人並未在選舉中針對所有議題表明立場而減弱，一些事件在選舉之後才發生，而在下一次選舉來臨之前定案或終結。然而，民選官民每年皆要做出數千種判斷，很顯然的地，政治人物在選舉時期，絕大多數的判斷不會與選民公開討論，但即使是一些持續存在的重要議題，亦沒有在競選期間成為討論的焦點。大部分政策議題，候選人均沒有將其呈現於選民面前，也沒有表明其立場，

⁷⁹ 張世賢編著，《政策論證》（台北：五南，2015），頁 5。依學者 Kingdon(1984)定義，所謂政策企業家乃指願意投資其資源以獲取其所喜歡的未來政策。

⁸⁰ 陳恆鈞譯，James P.Lester and Joseph Stewart, JR. 著，《公共政策-演進研究途徑》（台北：學富文化，2001），頁 78-89。

同時接受選民的檢證，並且給予公民選擇的機會，很明顯的，選票基本上只是最粗糙與大略的政策選項之表達而已，在特定議題上，選民無法將其意向直接傳達給勝選的候選人，或者是將公民的需求與判斷成功順暢的轉換到政策上，選舉相對而言是一種較軟弱的機制。然而，選舉機制並非全然無用，相互競爭的候選人與政黨會以其認知到的選民意見趨勢為準，並且調整自己的政策立場與行為，但是要利用選舉以促成民主，抑或者是明智政策的可能性，則是存在著先天上的嚴重限制。⁸¹

選民無法精確地控制政策，亦無法發揮完全的影響力。決定政策的直接權威大部分掌控在民選任職者、政治任命官員及文官手中。一般民眾無法從事與政策制定相關的活動，國家的民選任職者每年有數十項的法案要制定或修正，尚不包括一項接一項在預算與撥款上相關的判斷。因此，即使公民參與的程度大幅增加到應有的理想水準，公民反覆討論秩序的緩慢及複雜性質，將無法更加妥善地處理與政策制相關的需求。民選官員由全數公民中的極小部分組成，因此形成了一種菁英，這些菁英是使民主成為可能的基礎，但同時也構成對民主與明智決策前景的一種威脅，只要政治菁英無法有效運作，整個政治體就會受到傷害；若政治菁英持續無法有效運作，則將會發生各種不同程度、形式及領域的失靈情形。而導致政治菁英缺失的其他原因在於，其對於與民眾直接相關的問題缺少接觸與認識；還有許多其他原因亦會造成菁英政治觀點的扭曲，或無法察覺及面對已存在的問題。政治系統的設計者並未特別考量決策是否民主或有效率，因為其更重要的考量是防止有權力的統治者專斷行事，權力分立與制衡，再加上其他以保障個人自由為著眼的規則，造成政策制定過於複雜化，

⁸¹ 陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩譯，Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse 著，《最新政策制定過程》（台北：韋伯，2010），頁 47-59。

每一個民選任職者，在選擇政策焦點、要處理的議題及採取的立場上，有相當的自主空間，民選任職者絕不會在所有議題上採取一定的行為方式，在民選任職者運作的系統中，欠缺一種系統性的策略，使其能有一定的行為模式，進而得以產生明智且民主的結果。為任職者所設計的各種政治安排，是以便利其運作，而非增加大眾控制的效果為考量，而這些政治安排之設計者，有意使政策制定者隔絕於公民提出的需求之外，雖然民主政治規則賦予公民重要的權力及自由權，但他們對於政策只能夠施給鬆散的控制。政策制定的明智程度主要取決於民選任職者主觀的心態與意念。⁸²

民意是民主政治正當性的唯一來源，但是民意的展現卻是充滿著不確定，不論從選舉、民調、與公投等方法所展現出來的民意，都是相對而非絕對的，因此，公共決策的場域存在許多操控與策略行為的空間，個人組成團體，團體與團體結盟，為的都是爭取議程形成過程的主導權，也就是等於掌握了公共政策決策權。公共管理者所處的官僚體系，因為它的專業與穩定，是議程形成過程中，僅次於民選首長與民意代表，握有最多議程設定權力的組織。換句話說，官僚體系也是競逐權力的議程設定者（agenda setter）所最想影響的組織。⁸³

若以人數或經費為衡量標準，官僚佔了政府的最大部分，其專業經驗與素養，乃是政府運作不可或缺的知識來源。事實上，官僚在政策制定過程是積極的參與者，行政人員往往在政策執行的過程中對政策加以修正或調整，而民選官員亦經常將制定政策的權限授權給機關中的常任文官，原則上，不希望以未受訓練之

⁸² 陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩譯，Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse 著，《最新政策制定過程》（台北：韋伯，2010），頁 61-74。

⁸³ 陳敦源，《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》（台北：五南，2012），頁 180。

民選官員或公民的意見作為技術性事項決策的基礎，因此授權於專業人員也是不無道理，授權給官僚機關是不可避免並且可欲的，因為民選官員欠缺時間與專業，而且遠離案例現場，然而在某些方面，官僚組織的存在是一種必要之惡，它使複雜的政府能有效運作，但卻大大限制了明智及公共回應性的程度。⁸⁴

利益團體扮演著獨特的決策功能，雖然利益團體的活動常常扭曲了政策的制定，然而利益團體也扮演者某些正面的功能，諸如釐清及表達公民的需求、塑造可行的議題、對統治者的監督，並且藉由互動的方式解決問題以及結盟。簡而言之，利益團藉由釐清及表達公民們的需求，有助於形塑一個可行的議程；他們協助監督政府行動，直接對相關的官員做出回應，並且也向其他的官員抱怨；他們也是資訊來源的關鍵，而不只是提供欲求而已；亦有助於建立有效的聯盟。利益團體影響力的來源乃是透過拉攏選票、競選基金、說服以及身為菁英的利益團體領袖等等，都讓利益團體的作用在決策過程中發揮了重要的影響力。雖然，利益團體對決策有無可取代的貢獻，但它同時也引發了某些爭議，誠如利益團體的活動是極端政治不平等的來源，甚且其和民主的典範並不相容；利益團體在追求自己狹隘以及局部的利益時，可能忽略了公共的福祉；少數國家利益團體擁有否決權，在所有民主政治體系的決策中，部分來自於享有否決權威的破壞，想要阻止政策的變動，只要影響其中一個能運用否決權者即可，所以太多否決的意見也是可能引發爭議的因素。⁸⁵

政策議程設置，即政策議程的創建過程，表現為多元主體的協

⁸⁴ 陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩譯，Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse 著，《最新政策制定過程》（台北：韋伯，2010），頁 75-93。

⁸⁵ 陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩譯，Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse 著，《最新政策制定過程》（台北：韋伯，2010），頁 95-114。

同、博弈和互動，是利益主體進行利益表達、利益博弈和利益形成的動態過程。作為政策過程的邏輯起點，政策議程設置同樣該以公共性為根本價值導向，在此基礎上，以平等性、民主性、合法性和有效性來保證其公共性的實現。目前學術界對「前政策制定」階段研究的重視程度逐漸提升，治理理論深入和協商民主的勃興為政策議程設置的研究提供了新的理論基礎。⁸⁶

從議程設定的觀念可知，一個公共問題想要得到政府處理，受到許多因素影響。一般來說，使問題能夠排入制度議程的因素，大致包括：問題本身的重要性、當事人的人數及組織的團結性、大眾傳播媒體的報導、問題提出者的門路、有力人士的介入、政府機關本身的態度，以及社會環境的變化等等。⁸⁷

綜合言之，本研究藉由文獻理論文的爬梳，於上一節階段論中清楚了解到議程設定階段才是整個政策循環的關鍵，所以於本節進一步對於政策議程設定進行了大量的文獻檢閱，一個理論上明確的指向，影響政策形成的關鍵即是在政策議程設定，公共問題多如牛毛，卻因涉及資源配置的問題，因而產生出了優先順序，那個問題應該優先被解決？究竟誰有權力以及能力解決？重點是誰決定要處理這個問題？正所謂的決策關鍵即是在於議程設定階段，而且這個階段是所有利害關係人及標的人口最重要的角力階段，也是公共問題被選擇進行處理最關鍵的篩選場域。

⁸⁶ 孙萍、许阳，〈公共政策议程设置研究现状梳理与评价〉，《广东行政学院学报》，第24卷，第3期(2012.6)，页28-32。

⁸⁷ 汪正洋，《圖解公共政策》(台北：五南，2013)，頁82。

第三節 審議式民主與決策

公共問題唯有進入到決策者的公共政策決策過程中，始有獲致解決的可能，政策決定是會影響到諸多人的價值跟利益，一個政策怎樣讓人民接受並且使之認為它是正當的，這絕對不是依法辦理或是依多數決定就可以，而是必須要提出一個能夠為大家所認同並且可以接受的實質理由。而問題關鍵是在於身處在一個多元的社會，每個人的價值取向以及利益考量都不相同，透過審議的方式，聆聽各種不同的聲音想法，並且讓受到政策所影響的公民可以一起來參與討論，一起審慎的判斷政策所帶來的影響，讓各種不同價值利益納入考量，提出大家能接受的理由，此即是政策需要審議的重要原因。⁸⁸

審議在整個政治體系裡面所處的位置會隨著每個國家的政治脈絡及社會條件不同，使得對政策產生的影響也大不相同，國內學者林國明建議要從兩個角度來看這個問題：第一個角度是審議是誰來發動、誰來執行？審議可以由政府直接發動，邀公民進行討論，丹麥是這個模式的典範，由政府發動，目標是影響政策，把審議制度化，與代議民主結合；也可能是民間團體自己發動審議。第二個角度則是審議的目的是什麼？是明確地要影響政策，還是，不見得要直接影響政策，只是想讓民眾能更了解政策，聆聽和包容不同意見，審議是為了養成公民德行，政治人物做決策就必須提出讓人民聽得下去的理由，所以從這個角度視之，審議不是影響政策，但透過公民在日常生活中的審議與討論，形成某種公民文化，逼迫政治人物必須為決策講出令人信服的理由，使之達到審議的目標，美國是這個模式的典範，審議主要由民間機構發動，直接影響政策

⁸⁸ 林國明，〈對談：Sunstein 第四場-審議民主在台灣：政策、憲改與公民參與〉逐字稿，2015.12.3，頁2。

的意圖比較微小，目的是要讓公民更關心了解政策議題。⁸⁹

台灣的審議民主怎麼走，一個重大的關鍵是公民社會支持的力量是什麼，不管美國還是丹麥，都需要有活絡的公民社會才有辦法讓公民審議，不管在民間或鑲嵌在政府，都需要有公民社會的支持才能夠運作得起來。就像哈伯瑪斯所說，公民審議是公共領域，也就是日常生活的共振版，把我們日常所遭遇的問題擴大壓力，形成論題，造成聲勢，但公共領域的討論本身不能解決問題，必須由政治決策體系來接手。政治體系會不會處理，怎麼處理，那要看公民社會，如果沒有公民社會的壓力與運作，那公民審議是沒有辦法對公共政策產生影響的。⁹⁰

為什麼提供公民參與政府決策的權利？公民期待參與政府決策過程，美國 1946 年的行政程序法，是全世界第一個保障「公民參與政府決策過程權」的法律。美國國家環境政府法將之擴大適用在國家級的「環境保護政策」上，目的都是要監督和制衡「行政權」一權獨大的現代政府，以確保政府的決策能成功的解決問題，造福社會與人民。美國人從古巴危機學到的教訓是，成功的政府決策不在於主其事者的意見、智商、經驗或聲譽，而在於決策本身多具有說服力。⁹¹

早期推動審議民主最被質疑的就是談完之後跟決策無關，而現在更強調利害關係人、民間團體的重要性，主要是因為在前期政策的議程設定是究竟是由誰掌控，只有政府就可以掌控議程設定

⁸⁹ 林國明，〈對談：Sunstein 第四場-審議民主在台灣：政策、憲改與公民參與〉逐字稿，2015.12.3，頁 3。

⁹⁰ 林國明，〈對談：Sunstein 第四場-審議民主在台灣：政策、憲改與公民參與〉逐字稿，2015.12.3，頁 5。

⁹¹ 田蒙潔，〈為什麼提供公民參與政府決策過程的權利〉，<https://e-info.org.tw/node/69896>，瀏覽日期：107.4.19。

嗎？那被政策所影響的人又置於何處呢？是以，不管公部門或民間啟動最關鍵之處乃在於議程設定，討論完之後，政府要怎麼回應，而之後的課責性也是一大問題及隱憂。⁹²

綜而言之，本研究認為審議式民主乃彌補代議制度政策品質不佳以及決策無法真正滿足人民的需求與期待而興起，故而本章最主要乃透過文獻檢閱方式，藉由理論的整理得知，公共政策的運作過程有其階段性，而最重要的關鍵之處乃為議程設定階段，掌控了議程設定者即掌控了公共政策決策方案以及計畫，對於利害關係人、標的人口、民選任職者以及官僚體系在議程設定階段，其各所扮演的角色也進行了釐清，最後再通過理論文獻找出審議與決策之間的黏合度及連結，倘若「審議之後」無法改變或無法影響政府決策，如此的審議結論只是在政府決策體系外盤旋，最終只會淪為空談。是以，本研究進行文獻檢閱對於審議之後的結論是否能變成政府決策而進入公共問題的解決流程，如此的審議結論才是有意義的，審議要完全實踐民主的精神，其主要的關鍵要素在於審議與決策之間的連結的效度問題。

⁹² 林國明，〈對談：Sunstein 第四場-審議民主在台灣：政策、憲改與公民參與〉逐字稿，2015.12.3，頁 11。

第四章 審議式民主的在地實踐

本研究旨在研究從審議式民主檢視地方決策之研究，本章安排對於審議式民主在地的實踐情形進行文獻回顧與整理。

第一節 審議式民主在臺灣

解嚴後的台灣民主發展，雖然透過各類型的定期選舉逐漸鞏固，然而，在代議民主制度下以投票機制作為主要的公民參與的形式，顯然已不能滿足公眾的需求，一般民眾仍欠缺適當的管道與機會參與政策決策的過程，以致於台灣的「民主的形式」雖然大致完備，然而「民主的品質」卻仍有待提升。政治學者 Simone Chambers 即認為，西方政治理論對於民主的思考，正由過去的「選舉為中心」的投票民主，轉向以「討論為中心」的審議式民主。換言之，民主參與，不應侷限於投票，而應該鼓勵公民對於公共事務的參與，因此，審議民主思潮的引進台灣，一方面反映台灣民主實踐的瓶頸，另一方面也為台灣民主內涵的深化提供了新的契機，透過有效的公民參與，公民的民主素養得以提升，政策的品質得以強化，民主政治也得以深化，依循審議民主理論所設計的公參與機制本身即是在回應日益增長的公民參與需求。⁹³

受審議民主以及開放政府概念影響產生出了公民參與的模式，而公民參與作為參政權的實踐，乃是民主制度中至為重要的一環，在台灣，公民參與受到《憲法》第十七條參政權的保障，但針對民

⁹³ 林子倫，〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉發表於「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會，2008年9月22-23日，頁2-3。

眾參與公共事務或對公共議題表達看法，則是直到解嚴後民主深化，公民參與才漸漸受到重視。再者《行政程序法》於1999年公布，按此法規範，政府機關於行政處分、法規命令或行政計畫，皆應設有可以讓人民參與表達意見的機制，另有1994年通過的《環境影響評估法》亦在環境影響評估過程中設有公民參與的機制，除了明訂於法律中的公民參與機制外，政府另設有公民參與機制，例如公聽會與說明會，然而關於將民眾的意見是否納入政府決策考量中，並沒有法律明文規定，亦即政府也可以完全不採納民眾意見。⁹⁴

從2004年到2005年間，台灣成為全世界辦理公民會議次數最多的國家，甚至超越丹麥，這股發展趨勢，有相當大成分來自於國家的贊助，然而就整體論之，公民會議並沒有被社會團體普遍接受為決策過程中必要的民意諮詢機制。雖然有些公民會議的結論確實發揮了影響力，影響了行政部門的政策決定。但有些發動公民會議的政府機關，對於所產生的結論並沒有積極的回應，公民會議的結論對政策決定的影響，可謂程度不一。公民會議是一種公民討論公共議題的模式，其乃是透過高度結構化的程序規則來實踐審議民主的理念。而這套理念一方面強調「直接參與」，主要是主張受到政策所影響的公民，應該要有機會來影響政策，另一方面強調「知情討論」，亦即認為公民們應該根據充分資訊和理性判斷來了解公共事務，並且經過討論的過程，針對爭議的政策尋求公眾能夠信服的方案。1980年代中期起源於丹麥的公民會議，並且已經推展到世界各國，但在各國的運作卻有迥異的特質。台灣的公民會議，尤其是全國型議題，最主要是由政府贊助，無可否認的，某些行政首長是因為民主價值而推動審議民主，有些首長則是策略性

⁹⁴ 曾柏瑜，〈開放政府觀察報告2014-2016〉，<http://opengovreport.ocf.tw/#tab-0>，瀏覽日期：2018.9.1。

地採用審議民主的理念，期待公民會議得以協助解決因為立法院和社會團體的反對或衝突意見，所造成的政策僵局。⁹⁵是以，在公民會議在各國發展及運作互異，最大原因在於各國政治脈絡及國情不一。

由於「實作理念」無法制度化，文官對於為何要辦公民會議的價值並沒有體認，理念沒有滲透官僚體系內部，就只是在完成工作，公民會議的辦理是否依循「程序原則」，其主要原因乃是受到國家組織的決策結構所影響，在臺灣，政府組織對公民會議的推動缺乏制度化的作為，以致於對公民會議的持續運作造成不利的條件，呈現不穩定的狀態。整體來說，政府並沒有透過正式的機制來回應公民會議的結論，即使有回應，也都是選擇性的，意即行政機關認為「合理的」、「可行的」、符合機關立場的，就作為政策的參考，或社會溝通與宣導的素材，其餘的部分，則不予回應。即使公民會議的結論與機關立場不符，政府機關也不說明、辯護其立場，更可以明顯得之，政府機關回應方式不一，此乃是公民會議缺乏制度化所致。在臺灣，公民會議是在分權化的模式下由個別政府機關自行推動辦理，缺乏標準化的作業程序和考核機制，也使得其各行其是的政府機構對公民會議結論的回應，無法受到制度化的規範以以監督，是以，公民會議理念在行政部門難以制度化的困境，影響到政府的回應模式。換言之，缺乏制度規範損及公民會議的正當性和政策影響力。⁹⁶

審議民主發展較早的國家，針對審議結論與政策影響此間問題仍是無法得到有系統的解答，丹麥的公民會議鑲嵌在科技委員

⁹⁵ 林國明，〈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》，第17期(2009.6)，頁161-190。

⁹⁶ 林國明，〈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》，第17期(2009.6)，頁194-211。

會之下，與體制緊密連結，部分公民會議結論能夠觸發法律的修改，其他國家如法國、美國、荷蘭、英國、加拿大、澳洲及韓國等等的公民會議，大都是由政府體制以外的團體舉辦，故其政策建議的功能相當薄弱，即便是美國進行的基因改造公民會議對於政策的影響後，發現丹麥的結論與現行政策一致，法國的結論則有可能會強化政府的政策，而美國的公民會議結論對於政策卻毫無關聯。而在臺灣，目前文獻並沒有系統性的研究，就實務上言之，委託舉辦的公民會議的行政部門大部分是為了解決政策過程中與民眾價值產生衝突而舉辦，若對政策合法性或品質沒有提升作用時，則公民會議的用途將受到限制。又就政策規劃的角度視之，若大部分行政官員認為公民會議模式與行政部門既存的決策模式有扞格，或者不信任民眾參與能力，或是機關的效用存疑，則將會降低公部門執行公共諮詢的意願。⁹⁷

綜上所述，審議式民主在臺灣發展有一段時間，然而在臺灣，由於特殊的歷史背景因素，演變至今形成了「強行政、弱國會」的特質，而整個公務體系裡，不管是政務官或是事務官，對於審議式民主的導入仍是存保留的態度，並且更凸顯出其對於專業文官的重視，以及對於公民參與能力的懷疑。審議式民主運作之模式目前在國內尚未有明確的法律定位，導致公務體系大部分都是配合長官指示，亦未積極運用審議式民主來解決社會價值的衝突與爭議，對於社會問題的解決，仍是以官僚體系原有的決策為主，換句話說，公務體系具有相當高的裁量權來決定公民會議的結論該如何處理，甚且民眾本身對審議式民主的期待也尚未建立，目前仍無法將審議的力量轉成民主施壓於公務體系，又審議式民意的品質仍參差不齊，尚無法取得社會公信，故而，公務體系乃將其視為刺探

⁹⁷ 黃東益，〈審議過後-從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，第26卷第4期(2008)，頁59-64。

民意，抑或是政策宣導手段。本研究認為審議式民主的運作上是否能夠成功的整合到既有的政策決策結構中？抑或是審議決議是否獲得政府採納？才是公民審議落實的重要關鍵所在，在臺灣，公民會議的結論在程序及制度設上並無法對政策決議發揮約束力，但至少可以讓立法者知道選民對重要的問題所持的立場及想法為何？倘若有制度性的規範，始得以促使政策決策者必須進行回應，如此的審議式民主運作才能發揮真正的影響力。

第二節 審議式民主在臺中

2012 年臺中市第一次由民間團體發起舉辦的預算審查活動，這是一群關心市政發展的臺中公民聚集在一起，並與多個在地 NGO 團體結盟所共同組成的公民團體，主要論述著很多市民朋友都很關心臺中市的建設與發展，但是並都不知道「有預算才會有建設」才是關鍵所在，在此團體提出 102 年十大烏龍預算後，獲得許多市民以及網友的熱情迴響，參與活動之議員也一致認為讓人民了解市府預算，除了可以拉近政府與民眾的距離外，市政府施政人民也才會更有感。再者，市民監督預算是進步的城市才有的現象，這次活動呈現出臺中市民已經從「參與式民主」轉型到「審議式民主」，誠如，台灣塔預算 68 億、電影推廣園區預算 12 億、BRT 工程 290 億預算有沒有問過市民？在在顯示出一個事實，亦即執政黨議員護航有餘、在野黨議員監督不足，總預算只有過水沒有監督，如此不僅有負人民付託，更將成為債留子孫的幫兇。⁹⁸

⁹⁸ 臺中市政監督聯盟，〈有好議會才能監督好市政〉，http://civicwatchtaichung.blogspot.com/2013/10/blog-post_15.html，瀏覽日期：2018.9.3。

2014 年的三一八佔領運動結束後，各黨和其候選人都「突然發現」，審議民主可以作為補足代議政治失靈的最好途徑。⁹⁹臺灣的公民社會力量出現了前所未有的豐沛，於此同年，台北市長候選人柯文哲以「開放政府、全民參與」作為競選口號，並將「參與式預算」、「i-Voting」（網路市民投票系統）作為重點政見，並以懸殊的得票贏得大選並且從 2014 年具有審議精神的公民參與逐漸受到重視，也以各種多元的形式展現在地方政府層級。¹⁰⁰

臺中市第二屆市長宣誓就職典禮，新任市長林佳龍發表就職演說時表示，他將實踐市民主義的精神，做一個「市民的市長」，也會與公民團體攜手，讓重大建設成為市民共同願景的實現，讓市民成為這座城市的主人。¹⁰¹為實踐直接民主、開放社區參與，臺中市政府自 2015 年起推動參與式預算，更將範圍擴大至山海屯各區，臺中市市長林佳龍表示，參與式預算讓市民成為城市主人，由下而上的直接民主，實施幾年來已開花結果，臺中市政府透過參與式預算、i-Voting、青年審議會、開放政府等，讓市民成為城市的主人，不僅讓市府更謙虛去傾聽、培力、賦權人民，也影響市府政策制定，形成夥伴關係，除了獲得豐碩結果，過程更是珍貴。更進一步表示，所謂民主政治並不是只有選出民意代表，許多日常的公共議題也可以透過直接民主獲得參與，參與式預算就是非常具體的例子，參與式預算是林佳龍市長「直接民主、社區參與、開放政府」三大政治理念的實踐，希望藉著由下而上的直接民主過程，逐步帶動行政體質的調整，讓民主在台中持續生根，逐漸創造出公部門與公民社

⁹⁹ 呂家華，〈觀點投書：318 後，審議民主是顯學？是競選口號？〉，<https://www.storm.mg/article/23520>，瀏覽日期：2018.9.12。

¹⁰⁰ 曾柏瑜，〈開放政府觀察報告 2014-2016〉，<http://opengovreport.ocf.tw/#tab-0>，瀏覽日期：2018.9.1。

¹⁰¹ 盧金足，〈林佳龍就任：市民的市長、行動的市府〉，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20141225002151-260407>，瀏覽日期：2018.9.5。

會的互利合作關係，展望未來，市府仍會積極推動參與式預算，讓直接民主的精神及賦權式的城市治理模式能在台中實現。¹⁰²

i-Voting 網路投票系統顛覆以往，意即投票不再一定要前往實體投票所，民眾可以透過電腦、平板或智慧型手機等行動載具輕鬆進行投票，i-Voting 之試煉場域依議題之驗證條件限制而有所不同，為落實「全民參與」的施政理念，推出 i-Voting 網路投票系統，鼓勵並邀請民眾針對關注的議題進行線上投票，以期達到全民參與市政決策的目標，進一步創造民眾心目中的理想生活。¹⁰³為落實公民參與，讓人民做為城市的主人，使政府做出更符合人民期待的決策，臺中市政府亦於 2015-2016 年間開始開放人民進行 i-Voting 網路投票議題可謂相當多元及豐富，例如，臺中市新市旗、結合於參與式預算的流程裡、臺中市觀光夜市美食、iBike 租賃站、臺中市青年事務審議委員會的青年代表遴選、運動中心課程、最喜歡的藝文景點、最喜愛的臺中市環境教育優良場所、公園寵物專區、最具代表性的摘星青年等等，¹⁰⁴由此可以窺知，臺中市的 i-Voting 議題相當多元及豐富，而且經過幾年的人民培力的訓練，臺中市市民以 i-Voting 方式參與決策的情形相當具有成效。

臺中市政府為了更了解青年民意，推動了創新機制首創「青年事務審議會」，意在落實審議式民主並且極具民主教育的功能，在 2016 年 6 月透過網路遴選、自我推薦以及學校推薦等方式，選出 63 位首屆青年代表，並且於該年 8 月辦理第一屆青年事務審議會，由青年代表提供各項政策建議，在第一次會議中，青年代表提出 81

¹⁰² TVBS 官網，〈中市推動參與式預算-林佳龍頒獎表揚〉，<https://news.tvbs.com.tw/local/903442>，瀏覽日期：2018.9.20。

¹⁰³ 臺北市政府官網，〈臺北市政府 i-Voting 網路投票〉，<https://ivoting.taipei/>，瀏覽日期：2018.9.13。

¹⁰⁴ 臺中市政府官網，〈臺中市政府-市政新聞〉，<https://www.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：2018.9.10。

案建議，包括教育、文化創意、民政、交通、社會等等諸多議題，而這些意見都將納入推動市政的重要參考，希望藉此落實審議民主，培養學生民主與批判思考，提供青年代表各項詢問、溝通及建議，並給予青年代表最佳的回應，以落實審議式民主雙向溝通、傾聽、公共參與等原則。¹⁰⁵「臺中市政府青年事務審議會設置要點」明白揭示「臺中市政府(以下簡稱本府)為強化本府青年事務整合，以審議式民主方式，彙集青年民意、產生提案，以為市政之諮詢建言，推動市政興革參考，特設臺中市政府青年事務審議會(以下簡稱青審會)」，更於要點中載明「青審會審議通過之議案，經陳市長核可後，得提供本府各機關業務推動參考。」¹⁰⁶，由此觀之，臺中市推動了創新機制首創「青年事務審議會」，相當致力於落實審議式民主並且極具民主教育的功能。

臺中市的參與式預算在市長林佳龍的宣示下展開，以標案的方式，由民政局將參與式預算發包給在地公民團體，成立「臺中市參與式預算推動專案辦公室」並執行之，可以說是透過政府與廠商的契約關係來推動。2015年臺中參與式預算包括「提點子」、「來討論」、「去投票」、「提案執行及監督」四大階段。臺中市政府全國首創參與式預算機制，釋放預算分配權，讓市民有權決定預算怎麼運用。臺中府市長林佳龍表示「市政預算將導入市民意見，在他們心中真正需要的地方」，並且進一步表示「市府將把參與式預算彙整的意見及方向，視為決策的重要考量」。¹⁰⁷

臺中市政府除了舉辦部分公民參與活動外，卻並未將公民參

¹⁰⁵ 陳世宗，〈台中青年事務審議會-成果展現〉，《工商時報》，<https://m.ctee.com.tw/>，瀏覽日期：2018.9.20。

¹⁰⁶ 臺中市政府，〈臺中市政府青年事務審議會設置要點〉，臺中市政府青年事務審議會官網，<http://blog.tcyc.tw/modules/tadnews/page.php?nsn=2>，瀏覽日期：2018.9.20。

¹⁰⁷ ETtoday 新聞雲，〈錢要花在刀口上，台中市府讓市民決定錢怎麼花〉，<https://www.ettoday.net/news/20150426/498259.htm>，瀏覽日期：2018.8.10。

與法制化，民間已有希望市政府能訂定臺中市公民參與自治條例，期待市民得以實質參與進行法制化的聲浪。由於近來諸多涉及財團利害越大的政策決定，政府決策機制卻越少公民參與，進而引起社會廣大討論甚至撻伐，故而主張政府決策需要公民的實際參與。過去臺中市政府舉辦公民咖啡館、ivoting、青年審議會、參與式預算、區域計畫會議開放公民旁聽等活動，然而這樣公民參與方式全都是行諸於政策末端，其真實義意則恐淪為替政策錦上添花或「公民形式背書」，並無法收到公民參與實質效果，期望臺中市政府可以依法制定臺中市公民參與自治條例，讓臺中市政府得以成為一個實質的開放政府，用以增進公眾對政策的了解，減少對公務員的誤解與不信任，並且提高施政目標以及達成率。¹⁰⁸

綜上所述，本研究經由文獻及新聞媒體檢視審議式民主在臺中市的實踐現況，可以發現審議式民主在臺中的發展及實踐，由政府所引領發動展開的第一步，乃是從 ivoting 發端，接著 2015 年臺中市參與式預算正式宣示展開推動，在發展的脈絡上雖屬年輕，各方面的培力處於養成階段，但顯見相當致力於實踐審議式民主並且積極紮根民主教育。

第三節 參與式預算

壹、何謂參與式預算？

參與式預算（Participatory Budgeting）是意指由人民決定一部份之公共預算支出的優先順序。參與式預算為結合「參與式民主」

¹⁰⁸ 陳世宗，〈中督盟提公民參與自治條例 讓台中市政府成為實質開放政府〉，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170704004269-260407>，瀏覽日期：2018.9.15。

（participatory democracy）之精神與「審議式民主」（deliberative democracy）的討論模式，即是民眾和社區內所有群體的代表，共同討論預算計畫，提出方案，並且投票決定支出的優先順序，取得「公共性」與「急迫性」兩者的平衡，在相信「社區居民才是在地的專家」之前提下，透過公民社會與公部門之集思廣益與集體合作的過程，改善現行政策尚未解決的公共問題，並且將公民社會的創意導入公部門，用以補足現行代議民主體制下決策不足之缺失。在過去，公共預算的分配在代議民主的制度安排下，大致上概由民意代表、政府官員、專家學者以及社會團體所掌握；而參與式預算則是強調透過民主之程序，讓社區成員有能力能夠決定公共預算的某部分應該如何支出。換句話說，參與式預算企圖使受到公共預算所影響的一般民眾可以掌握實質做決定的權力；然而此為一種與過去預算的決策權完全被官員與專家所壟斷之情形，完全截然不同的民主過程。借用美國數場參與式預算計畫均大力宣傳的主軸標語即是，「參與式預算所賦予的，是讓公民得以分配白花花鈔票的真正權力（real power over real money）」¹⁰⁹。此種讓受到決策影響的民眾都能夠參與集體決策的核心精神，正得以反映著審議民主所極力推崇之核心價值。

國內學者徐仁輝指出所謂參與式預算制度係對於分配公共資源的決策，讓公民透過辯論與協商過程予以參與，亦即允許公民對於資源該如何支用，以及用在何處扮演更直接的角色。給予公民參與、被教育與被授權的機會，形塑更明亮的公民社會，有助於提升預算透明度，減少政府無效率與貪污。參與式預算制度讓封閉的預算過程公開給一般民眾，有助產生公共論壇，讓公民與政府直接討

¹⁰⁹ 新北市政府新聞局，〈參與式預算〉，新北市議會官方網站 <https://www.ntp.gov.tw/content/budget/budget01.aspx>，瀏覽日期：2018.8.8

論支出、租稅與執行問題，正可以改進政府績效與提升民主品質。透過一系列公民參與公共政策辯論，產生制度性規範，對於都會政府的權力予以限制與監督。也因為鼓勵公民直接參與公開公共辯論，有助增加對公共事務的了解，提升民主質量。參與式預算從巴西發源迄今已有二十餘年，過去二十餘年來世界各地有上千個都市推行參與式預算制度，期望藉由公民參與預算決策，改善政府的無感問題，讓政府施政與公共建設支出計畫更能滿足居民偏好，同時提高政府預算透明度，加強對政府課責。¹¹⁰

也正是因為參與式預算的基本邏輯得以充分體現人們對於審議民主價值的追求，是以，自從 1989 年由巴西愉港 (Porte Alegre) 首開先例以來，截至目前為止全世界已經有超過 1500 個城市、社區以及機構曾經透過參與式預算來讓公民決定部分預算應如何分配的優先順序。適用參與式預算的區域大小與金額多寡有著很高的彈性；而其最重要的概念，就是讓實際生活在某地區、受到預算分配實質影響的公民能夠參與預算分配的決策過程。參與式預算究竟能夠帶來哪些好處呢？藉由參與式預算的推動，賦予了民主嶄新的意義、消除公民的政治冷感；鼓勵更為廣泛的公民參與；藉由賦予人們對於決策過程發聲的權力，提升人們對於公共事務的關心；培養更多的社區領導者和更為積極的公民；強化政府、組織和住民間的關係；促成更為透明、更加公平以及更有效率的預算編列與執行等。然而，必須強調的是，要讓所有受到政策影響的公民或其代表都能夠參與集體決定並不是一個簡單能夠達成的目標；其中，最重要的關鍵在於，我們必須盡可能地讓參與者在知情的條件下，以理性與無私的態度、

¹¹⁰ 徐仁輝，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，第 43 卷，第 2 期 (2014)，頁 1-11。

經由論理的方式來做出決定。這也就是為什麼當地方和社區要透過參與式預算的方式來做出預算決策時，一般都必須經過一連串的籌備、會議、討論之後，才正式進行投票。¹¹¹

參與式預算乃指的是：「由人民來決定一部份公共預算的支出。住民和社區所有群體的代表，共同討論預算計畫，提出方案，並且投票決定支出的優先順序」。傳統的預算是由政治官員、民意代表來做決定，參與式預算則把預算分配的權力交給人民，由人民自己決定公家的錢要怎麼花。¹¹²

貳、參與式預算的四大原則

政治學者 Brian Wampler 指出，在巴西愉港，7 成以上的參與者都屬於容易被傳統政治參與管道排除的弱勢民眾。研究也發現，由於人都具有同理心，藉由審議程序的連結，在更具包容性的公共討論下，人們會願意將公共資源優先挹注到最為迫切的公共需求，捲動公眾參與公共資源的重分配，推動實現社會正義的目標。Brian Wampler 同時指出，參與式預算作為一種參與式民主之所以能夠誘發改變社會的可能性，最大主因來自於其制度設計的四大原則，分別為，第一、發聲原則：參與式預算的宗旨是為弱者發聲，希望藉由制度設計讓在傳統政治制度之下弱勢、被邊緣化的聲音能夠有機會透過審議過程的積極聆聽而有被同等重視的機會，進而激發更有活力的公民參與；第二、投票原則：結合發聲原則，透過比傳統代議政治更寬鬆的投票規定來涵納更多人的聲音，再者，投票也是直接民主的展現，因此也希望藉此達

¹¹¹ 新北市政府新聞局，〈參與式預算〉，新北市議會官方網站 <https://www.ntp.gov.tw/content/budget/budget01.aspx>，瀏覽日期：2018.8.8。

¹¹² 林國明，〈什麼是參與式預算?〉，<https://2015cepb.com/>，瀏覽日期：2018.8.1。

成增加公民權力的關鍵影響；第三、監督原則：相較於傳統的預算流程，參與式預算將公民帶入預算審議的流程中，使得政府必須更加開放、揭示更多資訊供大眾檢視與監督；第四、社會正義原則：公共資源的分配應該以社會正義原則為依歸。從巴西愉港的案例來看，經過審議的過程，公民的確了解也願意把稅收花在最需要的地方，使公共資源有機會重分配，更符合社會正義。¹¹³

參、參與式預算發展條件與潛在問題

國內學者徐仁輝於「參與式預算制度的理論與實踐」一文中指出，綜觀世界各都市為了順利運作參與式預算制度，在實施上有其至少必先成就的發展條件，諸如，地方首長充分支持與授權、公民的能力與民主態度成熟、立法機關要能相互配合、財政自主性高以及預算透明度高等等。此外，實施參與式預算也有其必須要避免的問題，誠如，避免被利益團體所控制、避免多數暴力、團體盲從的問題，總而言之，此交由民眾自決的參與式預算，是審議民主的重要實現，透過公眾參與、公開資訊與決策流程，將有助於社會資源的重新分配，避免公權力遭受到壟斷。¹¹⁴

肆、參與式預算之源起-巴西愉港

1988 年的巴西憲法確立了正式的民主轉型，認可了去中心化的政策制定，為公民建立了形塑、管理和監察社會政策的參與機制。當時憲法於草案階段，成千上百的利益團體，舉國群起動員，

¹¹³ 臺中市政府民政局，〈臺中參與式預算-何謂參與式預算〉，臺中市參與式預算官方網站 <http://pb.taichung.gov.tw/introduce>，瀏覽日期：2018.8.1。

¹¹⁴ 徐仁輝，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，第 43 卷，第 2 期（2014），頁 1-11。

收集了五十萬份連署提出要求創造參與式民主機制。支持這項要求的信念即是，藉著開展公民參與的開放空間，政策制定過程將變得更透明、更得以課責，進而社會政策更得以反映公民的需要。此項立法基礎促進了公民參與的廣泛制度性架構，包括管理委員會、公聽會、研討會、參與式預算，以及管制機構內部的審議機制。在巴西的大量參式機制中，參與式預算和管理委員會在 1990 年代達到了最大動量。這兩種參與式機制與行政部門相互連結，強調透明度、在地控制，以及低度供給地區的資源重分配。¹¹⁵

參與式預算源起於巴西愉港市（Porte Alegre）。於 1988 年，巴西左派政權工人黨贏得了愉港市的大選，在當時第三波民主化的浪潮下標榜以「人民議會」進行都市治理，開啟進行了一系列的行政改革，而參與式預算便在此脈絡下於 1989 年正式誕生。在 1996 年，聯合國人居署（UN-Habitat）在伊斯坦堡會議上正式認可參與式預算為「善治的最佳實踐」（the best practice of good governance）。是以，參與式預算從南美洲一路擴散到歐洲、亞洲、非洲與北美洲，造就近代的民主奇蹟。這套民主治理的實驗，近幾年來成為不同的國家作為城市治理的參考模式，根據法國巴黎第八大學政治學教授 Yves Sintomer 等主編的參與式預算全球報告，在 2010 年，世界上參與式預算就已高達 1,500 件。在 2013 年版的報告書中，參與式預算的案例數統計更接近 2,800 件，三年內成長 87%。¹¹⁶

參與式預算在全球各地有各式各樣不同之實踐模式，一般說來，我們可以區分三種模式。第一種類型，由市民來討論、決定「全

¹¹⁵ Vera Schattan P.Coelho, Barbara Pozzoni and Mariana Cifuentes Montoya, 〈巴西的公共政策及參與？〉，收錄於國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，John Gastil and Peter Levine 編，《審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略》（台北：群學，2012），頁 247。

¹¹⁶ 臺中市政府民政局，〈臺中參與式預算-何謂參與式預算〉，臺中市參與式預算官方網站 <http://pb.taichung.gov.tw/introduce>，瀏覽日期：2018.8.1。

市範圍、不限特定用途」的部份預算，如巴西愉港；第二種模式，決定的是「全市範圍、限於特定主題」的公共資源，如波士頓的青年參與式預算；第三種模式，則是芝加哥和紐約代表的是第三種模式，由社區居民來決定該如何使用，是非全市性的，「以特定地區為範圍」的參與模式，如芝加哥和紐約市議員以補助款來進行參與式預算。¹¹⁷

巴西愉港的參與式預算，是一系列由下而上匯集公民意見的決策過程。在過程中，公民透過直接與間接的方式參與公共預算的決策和控制，不僅逐步將資源轉移至公共服務項目和較貧窮的社區，還促成了各種基層社區組織的蓬勃發展。在審議過程中，市政府公開所有預算，包括人員費用、公共債務、基本服務、投資、發展等，並組織各種會議，協助公民參與討論。¹¹⁸

自 1989 年起，5,507 個巴西地方自治區中，有 250 個已採用參與式預算過程，亦即是當政府基礎建設和基本社會服務投資設定先後順序時，公民可以參與。參與式預算乃是公共審議對於預算議題的在地實踐，參與式預算會議易於審閱政府表現，提供了公民對公共投資優位性的協商空間，此種參與式預算過程的最終提案是工作和供給的計畫；計畫被送到行政部門做為預算的內在成分，然後提交立法部門進行審查和最終表決，在愉港，這個擁有 130 萬居民的城市，是參與式預算最早建立之地方，亦有近 10 萬個居民參與了參與式預算的過程。¹¹⁹

¹¹⁷ 林國明，〈參與式預算的國際案例與台灣經驗〉，<https://2015cepb.com/>，瀏覽日期：2018.8.1。

¹¹⁸ 萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，瀏覽日期：2018.8.1。

¹¹⁹ Vera Schattan P.Coelho, Barbara Pozzoni and Mariana Cifuentes Montoya，〈巴西的公共政策及參與？〉，收錄於國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，John Gastil and Peter Levine 編，〈審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略〉（台北：群學，2012），頁 247-248。

愉港參與式預算，大致上進行的流程為：（一）3月：16個行政區各自舉辦「區域大會」，市政府代表報告前一年度預算執行情形、去年通過的今年預算，並接受市民質詢；與會市民初步討論；選出代表進入「代表論壇」。（二）3-6月：「代表論壇」在各地舉辦會議，組織各行政區的市民進一步討論在地預算議題；5個「主題會議」即全市範圍的預算議題，同時開會。所謂「主題會議」涵蓋的範圍：都市組織暨都市與環境發展；健康與社會扶助；經濟發展與租稅；交通運輸；文化；教育、體育與休閒。（三）6月：「代表論壇」將討論的結果帶回第二次「區域大會」，並且投票決定最後方案；每個行政區選出兩名代表參加「全市預算委員會」（Conselho do Orçamento Participativo, COP）。投票方式為：市民從十多項投資選項（公共衛生；自來水與污水處理；土地；居住環境管理；住宅建設；道路鋪設；教育；社會扶助；健康；交通運輸；公園；休閒與運動；公共照明；經濟發展與租稅；文化；環境）中選出三項並加以排序。（四）7-9月：「全市預算委員會」進行審議，審議過程中，「代表論壇」進行監督，並向市民回報進度。（五）9月30日：「全市預算委員會」將預算提案呈報市長及市議會。市議會可提議修改方案，但無強制力，市長則有否決權；若否決，則將提案退回給預算委員會，委員會可以修改提案，或經三分之二多數決來推翻否決。（六）隔年1月：開始執行預算。¹²⁰

執行預算後的監督機制：（一）「全市預算委員會」持續監督，直到新的預算委員會被選出為止。（二）「代表論壇」持續監督，直到新的代表論壇被選出為止。（三）市政府需在每年的「區域大會」與「主題會議」中報告前一年的預算執行情況，並接受市民質詢。（四）前一年通過的預算方案細節皆記錄在《投資與服務計畫》

¹²⁰ 萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，
<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，瀏覽日期：2018.8.1。。

（Plano de Investimentos e Serviços）手冊中，廣發給市民參考；手冊以友善讀者的方式編寫，內容詳盡，但盡可能省去技術性的語言。¹²¹

愉港的參與式預算，特別是工人黨執政的 1989-2004 年間有幾項值得注意的特點：在預算審議的過程中，市政府只扮演諮詢與協助的角色，並沒有命令或投票的權利；有效的將資源從中產階級社區轉移至較貧困的社區；有效的將資源導引至公共服務與福利，例如愉港的健康與教育預算從 1985 年的 13% 增加為 1996 年的 40%，自來水與污水處理設施的覆蓋率則分別從 1989 年的 80% 及 46% 增加為 1996 年的 98% 及 85%；參與人數不斷增加；以及民主化運動時期，愉港的社區運動已發展得極為蓬勃。¹²²

在最好的狀況下，例如工人黨執政時期的愉港，參與式預算確實可能提升透明度、打擊貪污腐敗、瓦解侍從主義，也能夠在一定的範圍內促進社會資源的重分配，並提升參與者的政治意識，達到「培力」（empowerment）的效果。就長遠來看，這些正面意義確實可能有利於更激進、全面的社會變革。然而，貧窮與不平等的根源、全球的政治經濟結構、高度剝削的勞動體制、生產資源壟斷在少數人手中…等等，卻都不是參與式預算能夠處理的問題。晚近，因為市長改變了治理方式，形式上都沒有廢除參與式預算，但實際上參與式預算已經慢慢換了面貌，由上而下、技術官僚的作風日趨明顯，參與式預算不再是分散預算權力的機制，參與式預算「形式上的制度依然存在，但正在排除公民的直接參與」。再者，市府高層，如市長、市長秘書、各局處首長越來越少出席預算會議，引

¹²¹ 萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，瀏覽日期：2018.8.1。

¹²² 萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，瀏覽日期：2018.8.1。

起許多市民代表、預算委員的不滿。甚且，更怵目驚心的是，預算會議通過的預算項目執行率逐年遞減，因此，愉港的參與式預算，似乎可以形容為「日薄西山」、「名存實亡」，也不為過。¹²³

綜而言之，參與式預算意指由人民決定一部份之公共預算支出的優先順序，是審議式民主的重要實現與實踐。本研究於本節乃藉由文獻整理對於參與式預算的定義、原則以及參與式預算發展條件與潛在問題等，進行了解，並且更進一步透過文獻檢閱方式對於參與式預算之源起巴西愉港參與式預算進行了整理。

第四節 臺中市參與式預算

壹、源起

審議式民主這股風潮在 2014 年九合一大選期間吹到了臺灣政壇，2015 年 4 月林佳龍成為台中市首長，並在勝選感言中喊出「要做市民的市長」，可由其所主持之市政會議可以窺見具體實踐之決心，首先，於 2015 年 4 月 27 日臺中市政府第 204 次市政會議中指裁示事項中明白揭示「為擴大市民參與，昨天我已宣布，啟動全國第一個政府的參與式預算。臺中市中區舊城再生開始，市府建平臺，讓大家集思廣益建議提案，並降低投票年齡到 16 歲，擴大民眾參與，以 i-Voting 方式決定。所以我喊出『咱們的預算，咱自己決定』就是想此為例，讓參與式預算成為可能，讓『中區再生』

¹²³ 萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，
<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，瀏覽日期：2018.8.1。

融入更多的民眾意見，我將競選的得票補助款全額捐助，推動中區再生。另請都發局推薦人才與市民進行互動，提出好的方案並經過研議，可望成為未來推動中區再生的政策」。又於 2016 年 11 月 7 日臺中市政府第 272 次市政會議中指裁示事項中言道「參與式預算去年在中區試辦，獲得熱烈迴響，今年進一步擴及豐原、清水及大里三區，近期也有 i-Voting 徵選市徽的活動，希望能配合參與式預算加速推動，使更多市民一同參與，將直接民主的實踐推展至山、海、屯各區」推出參與式預算政策以落實民眾參與。¹²⁴

是以，臺中市參與式預算在性質上是屬於政策施政為主，乃來自於林佳龍市長想法，臺中市是臺灣第一個以行政區域推動參與式預算的地方政府，2015 年度在臺中市中區試辦，之後擴大至山、海、屯區，截至 2018 年 3 月止已有 30 個提案，而且其中一半以上已經執行完成，臺中市長林佳龍鼓勵市民踴躍參與，用以體現直接民主的核心價值，並且為了落實直接民主，臺中市政府積極推動參與式預算，也降低了投票年齡，讓民主教育得以向下扎根。

貳、制度設計及實踐運作模式

市長林佳龍於 2018 年 4 月 17 日成果發表會上表示，參與式預算讓市民成為城市主人，由下而上的直接民主，讓市府傾聽、培力及賦權予人民，同時也影響市府政策制定，與市民形成夥伴關係。臺中市參與式預算包含社區營造、都市景觀、空間利用或是社會關懷等議題，並由專家協助市民形塑提案內容，經過審議及辯論程序，產生的提案都有民意基礎，政府在決策時也會納入考量，外溢效果非常的大。其也表示，所謂民主政治並不是只有選出民意代

¹²⁴ 臺中市政府研究發展考核委員會，〈臺中市政府研究發展考核委員會官方網站-市政業務-市政會議紀錄〉，<https://www.rdec.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：2018.1.16。

表，許多日常的公共議題也可以過直接民主，而參與式預算即是非常具體的例子。市府透過參與式預算、i-Voting、青年審議會、開放政府等，讓市民成為城市的主人，能更謙虛去傾聽、培力與賦權人民，這也將影響到政府政策的制定。¹²⁵

透過臺中市政府參與式預算官方網站可以得知，臺中市推動參與式預算乃是希望透過參與式預算公共審議的機制達到三大目標：首先，政府公開化：參與式預算透過公共審議的機制將決策權力交給人民，促使政府提高透明度，將一部分預算的使用模式攤開於全體人民之前，落實開放政府。再者，施政準確化：參與式預算拉近人民與政府的距離，透過提案反映老百姓的需要，使政府政策能夠符合地方需求，及時改善人民最迫切的需求，施政快又準。最後，民主普遍化：參與式預算提供一個發聲管道給所有人民，讓他們的需求能被聽見，實踐「城市權」與直接民主的理想。臺中市參與式預算辦理精神乃是秉持五大原則：第一、公民培力：市民才是決定預算分配的主體。第二、公開透明：資訊開放，各項資訊公開大眾檢視。第三、包容多元：尋找傳統政治下被忽略的聲音，提供發聲的管道。第四、立足點式平等：確保每個人都能夠有相等的權力影響公共支出。第五、社區導向：利己利人，從關心社區開始。¹²⁶

參與式預算是怎麼執行呢？臺中市政府於2015年開始推動參與式預算，起初由都發局做為主辦機關，以行政體系模式進行，由個別部會或局處推動，以標案模式委由得標團隊規劃執行¹²⁷，本研

¹²⁵ 黃玉燕，〈中市推參與式預算，公共政策開放市民提案〉，大紀元2018年4月17日訊 <http://www.epochtimes.com/b5/18/4/17/n10311462.htm>，瀏覽日期：2018.8.1。

¹²⁶ 臺中市政府民政局，〈臺中市參與式預算官方網站〉，<http://pb.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：2018.12.15。

¹²⁷ 徐淑敏，〈推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究〉，《市政專題研究報告第407輯》臺北市政府研究發展考核委員會委託臺北市立大學(2018.3)，頁113。

究從臺中市參與式預算官方網站¹²⁸中得之，其執行方式為：首先，向參與式預算工作坊團隊預約客廳座談會的時間，協助彙整你的想法與點子，再由提案發想人加入住民會議的討論小組，完成提案動作。完成提案後，第一階段將由全市市民一起投票決定 12 項入圍提案。第二階段的投票將由當地區的居民自行從 12 項提案中選出六項優先提案，並且由市府執行之。其推動流程為提點子、來討論、去投票及做到好。提點子的活動有區公所諮詢櫃檯、說明會及座談會；來討論的活動為住民提案大會及公部門與專家學者提案輔導；去投票的活動內容包括提案展覽、提案票選 i-Voting 及提案票選成果發表會；最後流程則是做到好的提案執行與監督。參與式預算為補充代議民主的不足，將原本決策權集中於代議士或少數人的模式，透過參與式預算模式將決策權力還給人民，並建立透明的公開討論，讓政府部分預算之使用攤開於全體人民前。只要符合年滿 16 歲以上且戶籍地在臺中市的市民皆可提案及參加票選活動，包含也可以預約客廳座談會、參加地方說明會以及住民會議。其中，住民會議開放給 16 歲（含）以上設籍臺中市的市民參與，採取審議民主的精神，大家帶著自己的提案，坐下來和大家分享、彼此交流、相互聆聽，提升提案的公益性，讓議題更能夠貼合大家的需求。是以，在臺中市參與式預算乃依循「提點子」、「來討論」、「去投票」、「做到好」四個主軸推動執行。

參、審議之後—接軌政府決策

市長林佳龍明白揭示，參與式預算讓市民不只每 4 年才投票一次選出民意代表，更有機會天天做主，把意見或批評形成具有建設性的主張，交付市府執行，是由下而上的直接民主。臺中市政府

¹²⁸ 臺中市政府民政局，〈臺中市參與式預算官方網站〉，<http://pb.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：2018.12.15。

主辦機關之民政局更進一步表示，從 2015 年起，臺中市參與式預算陸續於中區、豐原區、清水區、大里區、東勢區以及南區舉辦，參與式預算選出的提案平均補助 100 萬元執行，截至 107 年 4 月 17 日止大里、清水、豐原、中區等已開放參與式預算提案之行政區，共有 24 案成案，扣除 6 案涉及用地取得困難或地方共識不足等因素撤案，目前執行率達 55%。¹²⁹從下圖及下表可知臺中市參與式預算的最終優先提案對於「做到好」相當重視，可謂審議式民主之具體實踐。

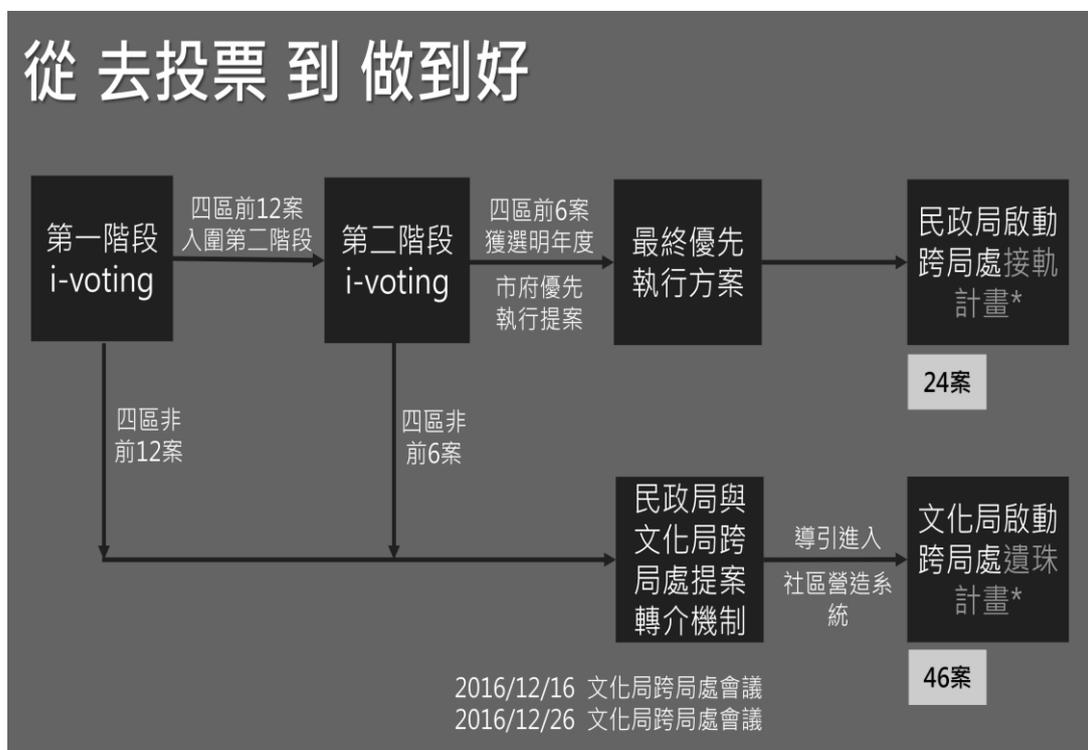


圖 4-1 臺中市參與式預算-從去投票到做到好

資料來源：施聖文，〈臺中市參與式預算個案研討-簡報資料〉，《參與式預算在臺灣：國內與國際的對話》，2017，頁 31。

¹²⁹ 蘇孟娟，〈台中市民自己做主人 參與式預算提案執行率 55%〉，自由時報 2018 年 4 月 17 日 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2398265>，瀏覽日期：2018.8.1。

表 4-1 臺中市參與式預算後之接軌計畫

行政區	最終優先提案提案名稱	主政機關
中區	1. 東協之聲城市光廊	勞工局
	2. 漫遊柳道百年古道	建設局
	3. 中區超深度旅遊	觀旅局
	4. 興趣換宿、青年回流	觀旅局
	5. 大誠社區愛心關懷據點整合提升方案	社會局
	6. 樂活健康全民舞蹈運動	體育處
豐原區	1. 翻轉人生多元文化學習	教育局
	2. 美麗葫蘆墩風華再現	建設局
	3. 旱溪交通安全及美化工程(豐原-潭子段)	交通局
	4. 「豐」活生命「原」起鐵馬	交通局
	5. 中正公園復甦計畫	建設局
	6. 豐原區朴子街徵求小巴士行駛	交通局
大里區	1. 社區關懷據點整合提昇方案-大里區草湖長青關懷協會示範點計畫	社會局
	2. 人與動物的共生計畫	建設局
	3. 草溪東路堤岸健康步道	水利局
	4. 大明鷺樹風華	文化局
	5. 「溪南大型活動中心」規劃案	大里區公所
	6. 塗城社區照顧關懷據點環境改善	社會局
清水區	1. 推廣清水-海濱里400年榕樹維護計畫GO	農業局
	2. 海風環境生態教育中心	環保局
	3. 東亞戲院的記憶	都發局
	4. 文昌老街水噹噹(十八崁)	環保局
	5. 一粒米二十四粒汗-農村生活記憶保存計畫	文化局
	6. 五福圳鐵馬賞荷趣	觀旅局

資料來源：施聖文，〈臺中市參與式預算個案研討-簡報資料〉，《參與式預算在臺灣：國內與國際的對話》，2017，頁 32。

本研究再進一步藉由臺中市參與式預算之官方網站¹³⁰所發佈之官方資料，針對 2016 年中區、豐原區、大里區以及清水區等四區最終優先提案之編號第一案(詳如上表：臺中市參與式預算後之接軌計畫)進行描述其推動之實踐歷程以及現況，茲分述如下：

首先，中區共舉辦了 3 場次地區說明會、42 場次客廳說明會、1 場次住民會議以及設置中區區公所一樓入口處為工作坊，本研究以最終優先提案之編號第一案提案名稱為「東協之聲城市光廊」進行描述其提案及推動過程，其提案人張進鑫於 2016 年 9 月 25 日之中區住民會議以打造繼光街、青草街、東協廣場成為臺中市友善城市的示範區為目的進行提案，經兩階段 i-Voting 投票後成為優先執行之提案，經過專家學者市政顧問團的可行性評估、法令面及預算合理性之建議，交付臺中市政府付諸執行，臺中市政府之勞工局、經濟發展局以及建設局均經由可行性評估、預算合理性以及法令面等三個面向進行專業分析說明，執行進度控管，並且提出後續維護事宜。

其次，豐原區共舉辦了 3 場次地區說明會、57 場次客廳說明會、1 場次住民會議以及於豐原區公所民政課櫃檯設置工作坊，本研究以最終優先提案之編號第一案提案名稱為「翻轉人生多元文化學習」進行描述其提案及推動過程，其提案人謝涼於 2016 年 9 月 24 日之豐原區住民會議以因應政府新南向政策、培育新住民成為母語種子師資以及東南亞語及文化習俗課程之學習與認識為目的進行提案，經兩階段 i-Voting 投票後成為優先執行之提案，經過專家學者市政顧問團的可行性評估、法令面及預算合理性之建議，交付臺中市政府付諸執行實現，主政機關臺中市政府教育局經由

¹³⁰ 臺中市政府民政局，〈臺中市參與式預算官方網站〉，<http://pb.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：2018.1.15。

可行性評估、預算合理性以及法令面等三個面向進行專業分析說明並且進入執行進度控管。

再次，大里區共舉辦了 3 場次地區說明會、58 場次客廳說明會、1 場次住民會議以及設置工作坊於大里區區公所第一辦公大樓一樓，本研究以最終優先提案之編號第一案提案名稱為「社區關懷據點整合提升方案 - 大里區草湖長青關懷協會示範點計畫」進行描述其提案及推動過程，其提案人林火烈等 10 人於 2016 年 9 月 11 日之大里區住民會議以建立大里區食物銀行資源分享據點、整合大里區社會福利資源提供社區照顧服務、培訓在地居民建立社福志工團隊促進地方人力組織深耕，以及運用閒置空間並強化社會資源導入社區服務為目的進行提案，經兩階段 i-Voting 投票後成為優先執行之提案，經過專家學者市政顧問團的可行性評估、法令面及預算合理性之建議，交付臺中市政府付諸執行，臺中市政府社會局經由可行性評估、預算合理性以及法令面等三個面向進行專業分析說明，執行進度控管，並且提具後續永續發展之方向。

最後，清水區共舉辦了 5 場次地區說明會、43 場次客廳說明會、1 場次住民會議以及設置工作坊於清水區區公所入口左側閱覽，本研究以最終優先提案之編號第一案提案名稱為「推廣清水，海濱里 400 年榕樹維護計劃 GO!」進行描述其提案及推動過程，其提案人蔡錫堂於 2016 年 9 月 24 日之清水區住民會議以維護四百年海濱里老榕樹並增加清水知名度，推廣為臺中市文化重鎮為目的進行提案，經兩階段 i-Voting 投票後成為優先執行之提案，經過專家學者市政顧問團的可行性評估、法令面及預算合理性之建議，交付臺中市政府付諸執行，臺中市政局農業局、臺中市政府觀光旅遊局經由可行性評估、預算合理性以及法令面等三個面向進行專業分析說明，執行進度控管，並且提具後續老樹維護、保護以及觀光

行銷事宜。

綜而言之，本研究認為臺中市參與式預算的推動流程在依循「提點子」、「來討論」、「去投票」、「做到好」四個主軸推動執行，其最後一個推動流程在設計上為「做到好」，即是提案執行與監督，亦即投票後選出最終優先提案，而獲選的最終優先提案交由臺中市政府分派權管機關確切優先執行，藉由上述四區由市民提案至最後交付臺中市政府之參與式預算具體實踐過程顯示，或許是因為由上而下來推動，是以在提案的接軌進入政府決策相當順利且執行成效程度極高，市長對於審議式民主實現在臺中市的努力是值得肯定的。

肆、參與式預算在臺中市推動的困境

國內學者施聖文為臺中市參與式預算推動計畫主持人，對於參與式預算在臺中市的推動提出了目前所遭遇到的困境列有三項，首先，目前參與式預算為標案形式，因此參與式預算推動專案辦公室並非常駐；再者，目前市府並未對住民提案規劃獨立執行預算，採各局處自籌，因此除了可能會壓縮局處原有推動政策之經費，也可能會壓縮輔導團隊之執行經費；最後，府內同仁未能完全體會「參與式治理」精神，因此在與提案人召開協調會時，仍陷於公部門本位主義之思維，缺乏體恤市民之心理。¹³¹

代議與審議之競合與衝突，在臺中市實踐參與式預算過程中出現了阻礙，乃是在實踐過程中，發生了臺中市參與式預算推動團隊的經費慘遭議員刪除預算，¹³²由市民選出的臺中市議員，在面臨

¹³¹ 施聖文，〈臺中市參與式預算個案研討-簡報資料〉，《參與式預算在臺灣：國內與國際的對話》，2017，頁21。

¹³² 林心乙，〈玩不起民主的議員，阻礙臺中市參與式預算〉，<https://newtalk.tw/citizen/view/44886>，瀏覽日期：2018.8.18。

另一個更直接展現人民聲音的審議式民主力量時，卻是如此的恐懼，竭盡所能的打壓。是以，在審議式民主在臺中市的實踐過程中遇到了代議士的反對及反抗，亦是參與式預算在臺中市推動困境之一。

本研究透過文獻檢閱方式對於臺中市參與式預算之源起、運作設計、實際運作以及困境進行了整理，可以窺見臺中市的參與式預算乃是由上而下來進行推動，「咱的預算，咱決定！」臺中市政府是臺灣第一個以行政區域推動參與式預算的地方政府，全國首創一種參與式預算機制形式，市長釋放預算分配權，讓市民有權決定預算該怎麼運用，市政預算導入市民意見參與，使用在市民心中真正需要之處，並且將參與式預算之提案，納為決策的重要考量，並且付諸實現，用以體現人民做主決策之具體實踐，如此的運作形式可見其勇於嚐試由市民自己做主，乃是值得肯定的。

為更清楚了解臺中市參與式預算之運作態樣，本研究將針對臺中市與巴西愉港目前已運作的參與式預算進行個案比較說明，在個案選取上，本研究以參與式預算之源起巴西愉港與臺中市進行個案比較，茲從兩者之參與式預算推動時間、城市人口規模、發動者、推動過程、審議模式、審議過程以及審議結論接軌政府決策等等為比較項進行比較分析之。

首先，就推動的時間而言，臺中市的參與式預算比巴西愉港的參與式預算晚了 20 餘年，城市人口多了一倍左右，臺中市的主要發動者為臺中市政府，屬於行政體系之發動，在推動階段明顯為由上而下方式用以訓練公民參與的培力，雖然發動端及推動過程明顯由上而下，然而進入審議過程及機制階段時，則可窺之其從提案開始乃至於審議結論產出是為由下而上的方式，而巴西愉港為巴

西憲法確立了正式的民主轉型，為公民建立了形塑、管理和監察社會政策的參與機制，是一系列由下而上匯集公民意見的決策過程；最後，為了充分回應本研究主軸，再進一步比較其兩者之間在審議後之共識結論是否得以接軌政府決策，意即審議後的決議是否獲得政府採納，審議的決議是否與決策具有緊密關聯性，用以補充政府決策的正當性，乃審議民主之關鍵所在。經過比較梳理，臺中市參與式預算運作設計之最後一個主軸為「做到好」，即是提案執行與監督，亦即投票後選出最終優先提案，而獲選的最終優先提案交由市政府分派權管機關確切優先執行，藉此過程讓政府決策更符合民眾的需求；而巴西愉港的參與式預算則是依審議的結論執行預算，執行預算後亦設有監督機制，詳如下表之臺中市與巴西愉港參與式預算運作比較表。

表 4-2 臺中市與巴西愉港參與式預算運作比較表

比較項目	臺中市	巴西愉港
1. 推動時間	2015年	1989年
2. 城市總人口	約280萬人	約130萬人
3. 發動者	行政體系發動	市民
4. 推動過程	由上而下	由下而上
5. 審議模式	住民會議	全市預算委員會審議
6. 審議過程	由下而上	由下而上
7. 審議結論接軌政府決策	最終優先提案交由市政府分派權管機關確切優先執行與監督。	依審議後之結論執行預算，執行預算後亦設有監督機制。

資料來源：本研究整理。

本研究針對本章之結論綜而言之，透過梳理及比較，臺中市參與式預算是屬於市長政策施政之一環，較多來自於市長的想法，屬於競選承諾，也是臺灣第一個以行政區域推動參與式預算的地方政府，由行政體系由上而下的發動，交由人民由下而上審議後之共識結論再接軌回行政機關執行，亦即審議後的結論受政策決策者所接納並且付諸執行實現，藉此過程真正滿足民眾的需求及期待，臺中市參與式預算乃是審議式民主首次在臺中市具體的實現與實踐，正足以顯示時任市長林佳龍對於審議式民主實踐在臺中之決心及努力，此具有相當重要意義並且值得肯定。

另本章研析可知，臺中市的參與式預算其發動者為行政機關，公民角色似顯薄弱，真正讓臺中市參與式預算此項計畫得以展開序幕者，明顯為臺中市施政計畫最終的關鍵決策者市長，審議後之共識結論再接軌回行政機關付諸執行實現亦需要預算的大力支持，正所謂巧婦難為無米之炊，臺中市現行預算編列過程中必須得以納編，審議後的結論才得以真正付諸實現，而窺之現行臺中市預算編列過程，行政機關所提預算最終決策者亦是市長，審議後的決議是否具有約束力，亦端視市長的決策，審議式民主在地方政府來論，市長的支持是最重要的關鍵所在，是以，按現行地方政府之政策具體產出仍為行政權一權獨大之體制安排及情境下，倘若在市長領銜之地方政府之施政計畫、法令規章或預算並無存在審議式民主空間之可能時，則審議式民主將消聲匿跡。爰此，審議民主的實踐，至重要之關鍵及挑戰是如何制度化的整合到決策過程並得以影響政策決定，而不是決策者之偏好。

第五章 審議式民主在臺中市決策過程中之角色

本研究旨在研究從審議式民主檢視地方決策過程，並以臺中市之參與式預算為例，惟經過理論文獻檢視及個案實務之比較整理後發現，究竟審議過後之共識結論如何銜接納入政府決策過程？進而影響公共政策之產出，以符合審議式民主之精神，此乃目前學術界及實務界於審議式民主風潮進入臺灣後所遇之最大瓶頸，在這樣的理解之下，為解決此一困境，實有必要發展及建構一套理想的決策運作模式，而正可說明本研究認為建構模式的必要性所在，本章試圖以文獻及現行決策模式為基礎，以質性深度訪談方式取得臺中市決策真實樣貌，再運用政策德菲法透過關鍵人士以質性研究法進行集思廣益，建立共識性的意見，希冀驗證建構出一套符合審議式民主精神之地方決策模式。

第一節 臺中市現行決策模型

本研究欲建構出一套符合審議式民主精神的地方決策機策模型，首先必須先行釐清臺中市現行決策機制模型究竟為何？是以，此節乃是將臺中市現行決策模型進行系統性的整理及描繪。

壹、臺中市現行立法過程

地方立法權為地方自治團體於處理地方重要事務之核心手段，即是屬於地方自治權的核心表現，¹³³透過立法以期待政策能夠具

¹³³ 黃錦堂，《地方立法權》(台北：五南，2005)，簡介。

體落實，並得以兼顧轄境內市民權利義務之保障。¹³⁴按地方制度法第 25 條規定：「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；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」，自治條例其中一項又具有「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」效力，是以，地方透過立法以期待政策能夠具體落實，並得以兼顧轄境內市民權利義務之保障，本研究依據臺中市政府法制局全球資料網所揭示之自治條例流程圖，呈現出臺中市現行立法過程，詳下圖之臺中市現行立法過程所示。

綜而言之，由臺中市現行立法過程可知，現行臺中市立法的發動端為臺中市政府之業務機關進行草擬，顯見自治條例之草擬階段是由行政官僚體系發動，其流程中有專家學者及議員提供諮詢，以及公聽會之設計，接著經過市長主持之市政會議，最後再送至市議會進行決議，用以保障市民權利義務，此乃臺中市現行自治條例之立法程序。

¹³⁴ 臺中市政府法制局，《臺中市政府法制作業手冊》，2016.12，例言。

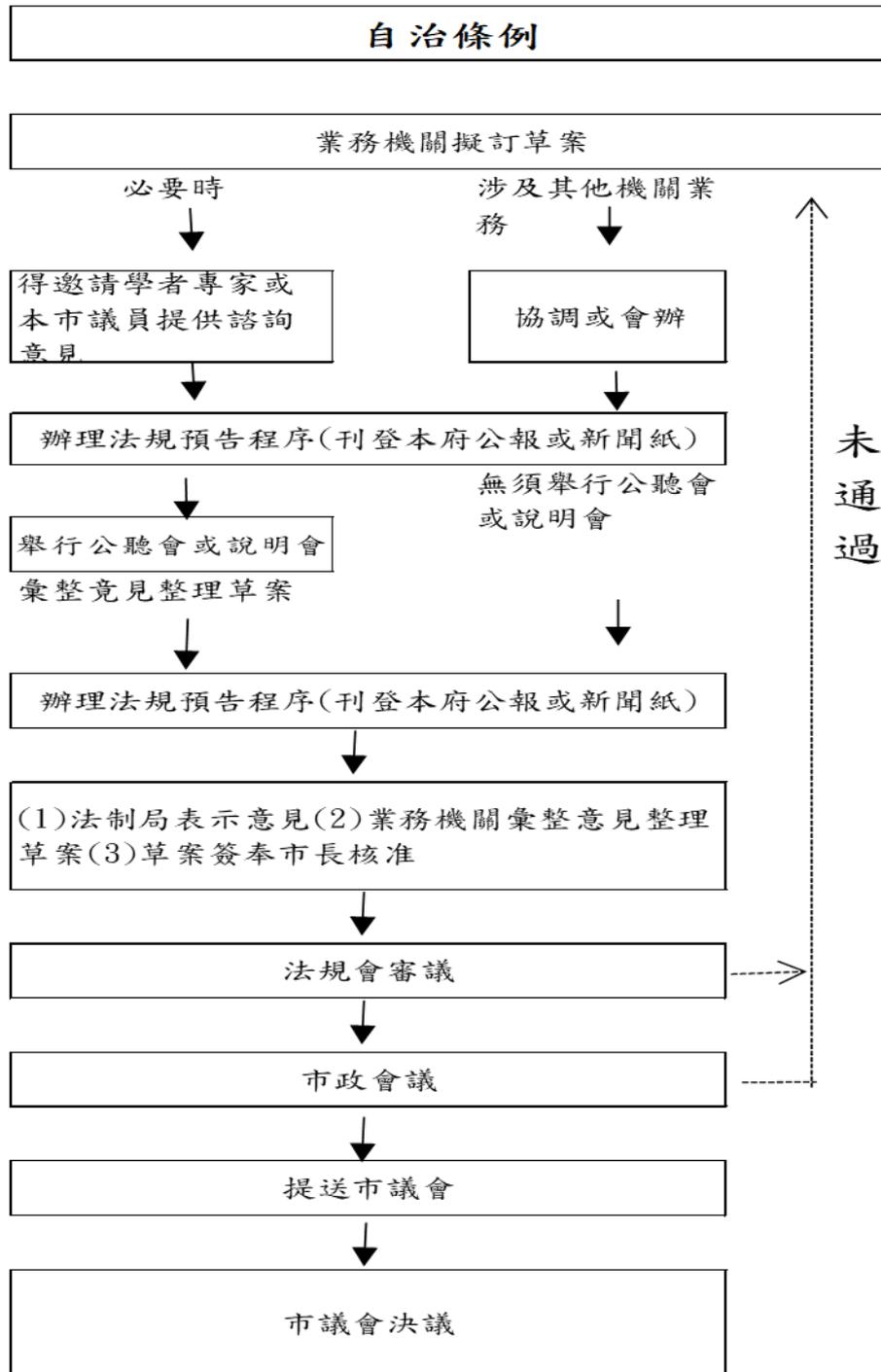


圖 5-1 臺中市現行立法過程

資料來源：臺中市政府全球資訊中文網 <http://www.taichung.gov.tw/> (臺中市政府法制局)

貳、臺中市現行計畫與預算編訂過程

施政計畫乃是政府政策推動的主要藍圖，而政府預算則是公共政策之具體實踐，地方政府施政計畫審查其優先順序，有助於提升預算編製的品質，以及強化政策目標與預算執行之間的配合度，預算過程與所處社會、政治與經濟等外在環境關係更為密切，政治運作的穩定度、預算的結構、政策績效、首長施政優先順序、預算收入、預算執行成效等等因素，皆會以直接與間接的方式影響到預算之決策，這也使得計畫與預算的審查日趨複雜與重要。¹³⁵政府預算書即是國家機關用貨幣數字方式顯示的政策白皮書，易而言之，預算與政策(計畫)乃是一體兩面。¹³⁶故而，本研究參考臺中市政府全球資訊中文網之臺中市政府研究發展考核委員網站所發布的「臺中市政府年度重要施政計畫先期作業實施要點」以及臺中市政府主計處網站所載的「主計業務內部控制制度共通性作業範例」預算之審核編報作業流程，將預算與政策計畫兩者之意義內含及流程進行整合，據以繪製出「臺中市現行計畫與預算編訂過程」，詳如下圖所示。

綜而言之，由臺中市現行計畫與預算編訂過程圖可知，現行臺中市在計畫與預算編訂過程中，市長的角色及分量佔了極大的權重，究其主因乃是所謂的重要施政計畫的源起乃依據市長參與時之政見轉化而來，而預算之編列又是對應重要施政計畫，巧婦難為無米之炊，只要沒有編列預算，政策就沒有具體實現的可能，是以，預算乃施政之白皮書，從預算的編列過程中可以洞悉出市長重要施政計畫之優先順序，重要的施政計畫即會優先納編入預算，市長核准後，再送市議會審議，此乃臺中市現行計畫與預算編訂之程

¹³⁵ 梁秀珠，〈桃園市重大施政計畫先期審查之過程與結果—以 103 年度為例〉，碩士論文，國立臺灣大學政治學系(2016.4)，論文摘要。

¹³⁶ 李允傑、孫克難、李顯峰、林博文著，《政府財務與預算》(台北：五南，2007)，頁 249。

序。

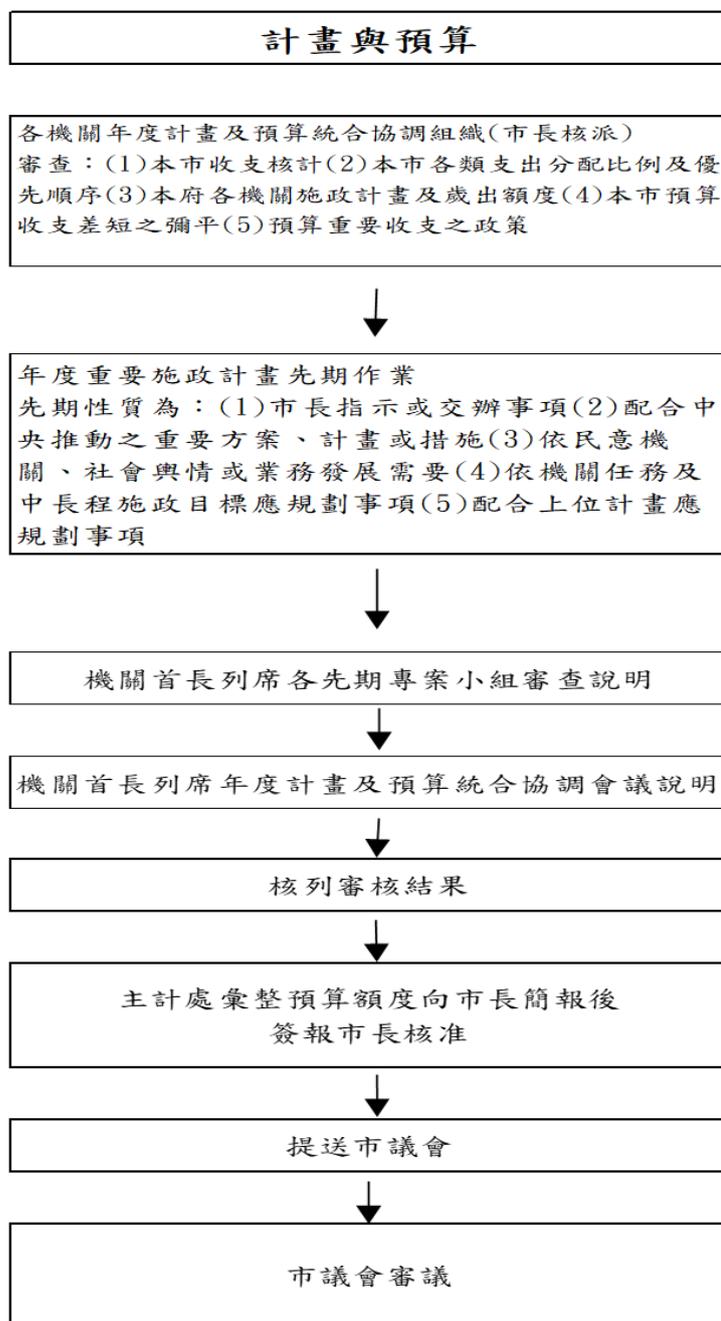
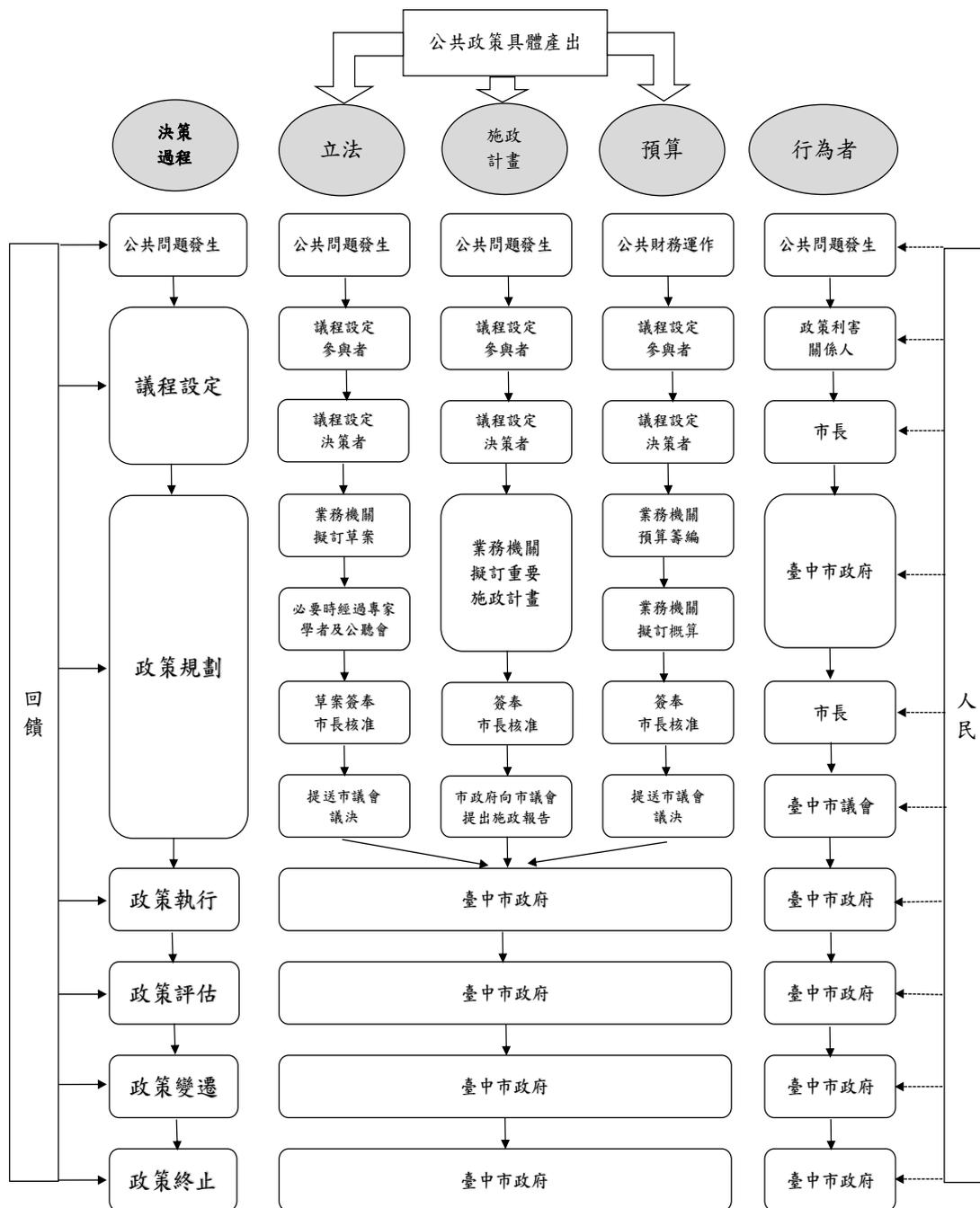


圖 5-2 臺中市現行計畫與預算編訂過程

資料來源：本研究修改自臺中市政府全球資訊中文網 <http://www.taichung.gov.tw/> 臺中市政府研究發展考核委員及主計處)

參、臺中市現行決策模型

地方公共政策之具體產出可藉由事關地方自治團體居民權利義務之地方立法、重要施政計畫以及預算等三個面向，一窺其決策之全貌，為使臺中市決策過程更為具像，本研究嘗試以公共政策決策過程為程序階段，將立法、施政計畫以及預算編訂等三者之產出過程置入決策過程的各個程序階段，並放入各個決策過程之主要行為者，用以明白且具體的呈現出臺中市現行之決策模型，詳如下圖之臺中市現行決策模型。



臺中市現行決策模型

資料來源：本研究繪製。(同本研究圖 1-3，頁 11)

綜上所述可知，本研究欲建構出一個符合審議式民主精神的地方決策模型，則找尋並釐清現行地方之決策模型乃為首要之務，

唯有先行釐清現行的決策模型，始得以現行模型為基礎，進一步建構符合審議式民主精神的地方決策模型。

第二節 政策德菲法之應用

本研究旨在希冀建構出一個符合審議式民主精神的地方決策模型，本節本研究應用政策德菲法進行集思廣益，從而建立起共識性的意見，以期提供具有創意的建議，成為協助判斷的利器。

壹、政策德菲法的意涵

1960年代期後期，政策分析人員為了突破傳統德菲法的限制，和政策問題複雜性的需要，於是產生了政策德菲法，它指當決策者或政策分析人員面臨政策問題結構不良、相當複雜、資訊不足、性質專精、後果難以預測做估計時，可以邀請專家學者、行政機關代表、民意代表、當事人代表等進行腦激盪式的政策德菲作業，最後將團體決策的結果提供決策者做為選擇方案參考的一種方法。並因應政策問題日益複雜的需要，於是產生了政策德菲法。政策德菲法除了傳統德菲法的複述原則和控制性回饋原則，尚採用選擇性匿名、靈通的多面倡導、回答統計兩極化、結構性衝突以及電腦會議方式等等原則，¹³⁷一般人以1960年代為基準，分成傳統德菲法與政策德菲法，事實上後者乃前者之擴大而已。¹³⁸

德菲法使用的時機與其他研究方法相比較，德菲法特別適用下列時機：¹³⁹

¹³⁷ 吳定，《公共政策辭典》(台北：五南，2005)，頁204-205。

¹³⁸ 吳定，《公共政策辭典》(台北：五南，2005)，頁139。

¹³⁹ 高新發，〈德菲法〉《設計研究方法(第4版)》(新北市：全華，2018)，頁261-262。

- 一、研究問題本身可提供的資訊少，不確定性又高。
- 二、研究問題本身無法提供精確的分析技術，但可藉由蒐集主觀判斷資料做為答案。
- 三、對於廣泛、複雜的議題，需要其他專家互動討論，或各有不同專業與經驗，需要彼此交流。
- 四、因為時間、距離、經費等因素而無法舉行經常性的群體會議。
- 五、群體中有重要人物或小組，不便開會討論。
- 六、必須保留參與者的異質性，避免因多數意見的壓力，或個人不善表達等特質，而影響了結論的變異性。

綜上所述，本研究因為試圖在現行決策模式上建構連結審議式民主的結論進入到決策體系之可行路徑，挑戰到現行決策模式下的既得利益者，必竟掌控資源者才是決策上最權力的人，因此本實驗有一定程度的政治敏感，是以，本研究特別適用政策德菲法來研究。

貳、政策德菲法的實施步驟及研究設計

本研究應用政策德菲法適用於澄清未來不明情境的特性，來進行本研究之實證研究，政策德菲法的實施過程有三個階段，首先確認本研究研究主題、其次為選擇受測者，之後再來為問卷設計，整理與分析為最後結果，¹⁴⁰本研究在選取受測者乃依循著政策德菲法取其以「政策相關資訊所擁有程度的高低」以及「對討論議題的理解、涉入程度」作為選取的標準，並按德菲法的進行步驟，設計出本研究之實施步驟為：（1）確定問題（2）決定受測者（3）提供臺中市現行決策模型（4）進行第一回合訪談（5）分析訪談回來的資料（6）是否達成一致？（7）若達成一致即整理分析最後結果；

¹⁴⁰ 高新發，〈德菲法〉《設計研究方法(第4版)》(新北市：全華，2018)，頁256。

若無一致則資料整理分析後，再重新進行第二回合的訪談（8）直到達成共識傾向。是以，透過關鍵人士的意見集思廣益，以期獲致具創意性的共識意見。

參、政策德菲法實證結果分析

有鑒於本研究主要目的乃試圖建構一個符合審議式民主精神的地方決策運作模型的研究，本研究以政策德菲法，詢問關鍵人士有關審議式民主接軌進入地方決策路徑之實務經驗及專業意見，在 11 位受測者中針對訪談題目之第六題「請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？」，本研究先請受測者確認「臺中市現行決策模型」是否貼近真實現況，再請受測者於模型上指認出審議民主進到地方決策體系的可行路徑。

本研究在「第一回合」回收實驗結果，發現 11 位受測者在此一模型上的指向有 2 位受測者認為「視議題大小來決定從那個路徑進入決策過程」（受測者 G、J），其餘 9 位受測者均明確指向「議程設定」是將審議式民主正式納入臺中市的決策流程的階段，已達到高程度的共識，此即表示此研究之關鍵人士意見已達一致性，可以停止問卷調查。是以，本研究在第一回合實驗的研究結果，即已獲致一致性的共識結論，在「請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？」其共識結論為「議程設定」階段，本研究依政策德菲的共識結果據以繪製出「具備審議式民主的臺中市決策模型」，詳下圖。

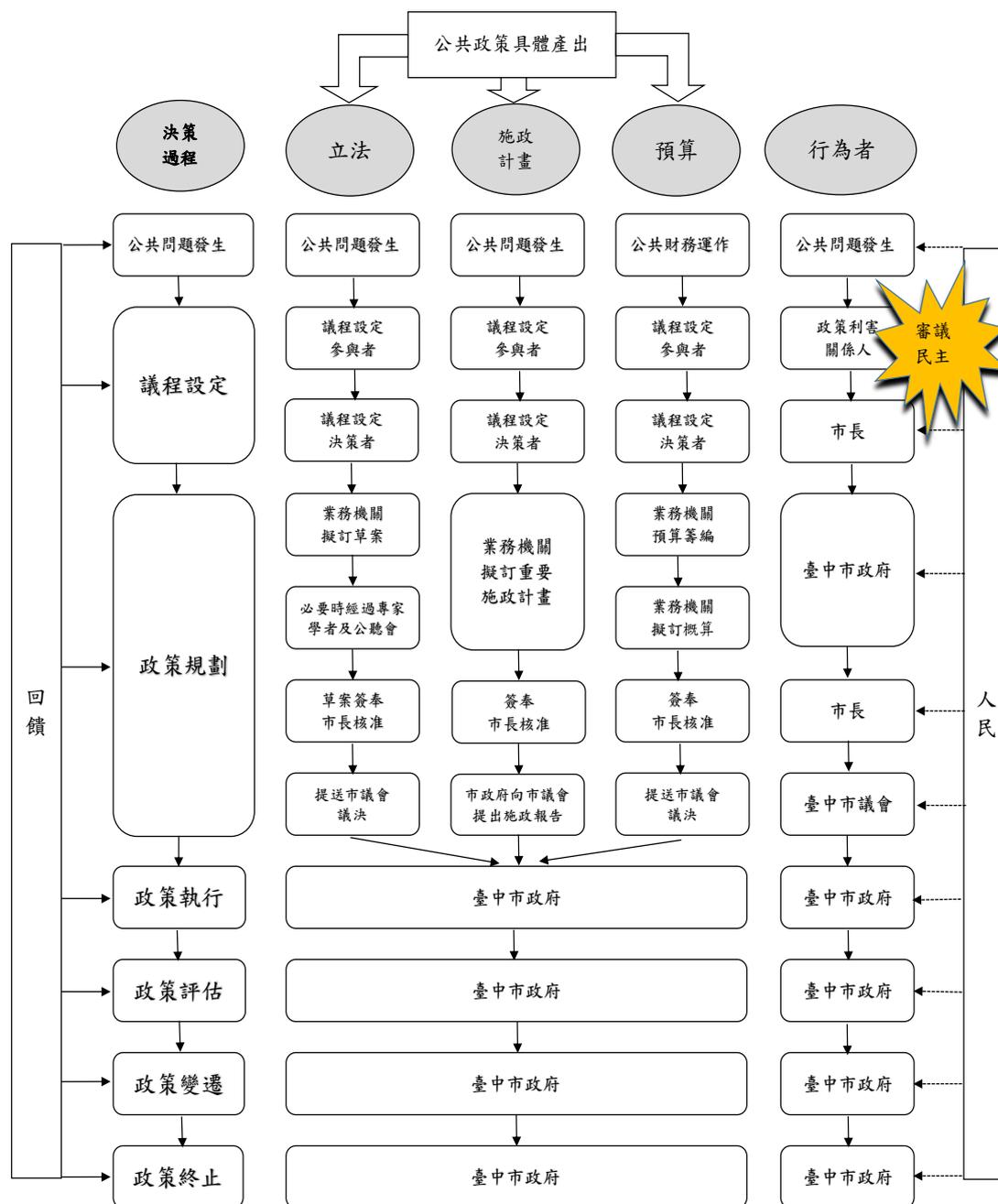


圖 5-3 具備審議式民主的臺中市決策模型

資料來源：本研究繪製。

本研究於本節運用政策德菲法透過關鍵人士以質性研究法進行集思廣益，建立共識性的意見，經實證結果獲致共識性結論為欲建構出一套符合審議式民主精神之地方決策模式，審

議式民主乃於決策過程中的「議程設定」階段進入地方決策流程，是為本研究具創見之重要研究結論。

第三節 深度訪談實證資料分析

本研究自 2018 年 10 月 15 日起至 2018 年 12 月 21 日期之間，分別由研究者親自訪談直接取得受訪者真實且寶貴資料，共計訪問 11 位，所獲得之資料茲將進行實證資料分析如下：

壹、現行臺中市決策模型及路徑

深度訪談時研究者以這項問題請教受訪者：「請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？」受訪者 B、C、E 及 H 回答摘錄如下：

「一般來講，主要的一個來源有三個方向。第一個：所謂市長自己的施政目標，施政的政見，因為我們現在是民選的一個市長，所以市長本身他過去所關注的公共政策，公共建設，還有公共議題，市長絕對有他本身自己的一個，以政見或是，或目標的一個方式在呈現，他也曾經在選舉過程當中，訴諸民意，形成他取得民意的一個基礎…很多地方公共政策會由所謂的我們的這個議員，就是所謂的民意代表來代為提案提出。那民意代表的提出，他主要一個方向，就是透過我們正常體制的一個議會提出嘛…第三個我要繼續講，人民的請願案喔。人民的請願案還是人民的陳情案，還是一個，很重要的一個公共政策的一個提案的來源。」(B1：141-142)

「主要的來源有兩大方向，一種是由下而上的，比如一般民眾、里鄰長及議員；另一種是由上而下的，主要是市長政策以及地方需求。」(C1：150)

「公共政策，那我自己的簡單分類就是說，有一部分的政策，還是來自政府內部的提案，那當然還可以再往下細分為什麼政府會有這個政策，以這個市府來說，當然是因為他上任前他準備的他的政見，那絕大多數是依靠他的政見再化為政策，那他的政見是怎麼形成的？當然還是由就是跟民眾互動諮詢的過程，那市長的團隊在過去有類似智庫這樣子的運作，所以他可以有發現問題，可能有互動，不是每次都有，但是有一個地方可以讓他們去討論，去行做出他們應該要，要怎麼解決問題的這個路徑圖，這是第一部分，那當然你說政府官員上台之後有沒有發現新的問題、提出新的政策，我相信也是有，但真的是比較少，有開創的政務官總是比較難找，這是第一件事。那第二個，第二個來源我覺得比較簡單，比較可以理解，就是地方政府、地方政治，里長就是很重要的意見跟回饋的來源」(E1：159-160)

「臺中市最主要的公共政策提案來源為公部門的官員和議員」(H1：181-182)

綜合言之，大部分受訪者都能具體回答臺中市的公共政策提案來源最主要還是市長政見及行政機關內部發動，少部分為民意代表，極少部分為一般人民。顯見目前臺中市的公共政策提案來源大部分來自於市政政見轉化為施政計畫，以及行政機關內部發動的公共政策是臺中市目前公共政策的主要來源，即便是民意代表亦是向行政機關提案。

貳、現行臺中市公共政策最終決策關鍵者

深度訪談時研究者以這項問題請教受訪者：「請問現行臺中市公共政策是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？」受訪者 A、B、C、E、F 以及 H 之回答摘錄如下：

「當然最後都是到市長來做最後決定，市長的角色只能說非常的關鍵，非常的關鍵。」(A1：138)

「那市長絕對扮演決策性的關鍵角色喔，而且這個施政本來就是市長負全責嘛，所以這樣的公共政策提案，一般市長的角色絕對是關鍵，本來議會只是一個第二階段的，在預算的審議方面做一個監督、建議，這個案子能否通過的一個過程的一個審議而已，主要還是要看市長的一個決策啦。」(B1：141-143)

「大提案一定要到市長，但提案編入預算後，最後還是去到市議會進行審議，市長的角色就是提案的內容用到預算、資源，市長才有人、事以及錢上面具有影響力的，由市長來決定，市長角色非常關鍵，在人力、資源以及財力上具有影響力。」(C1：150)

「市長當然是很重要的角色，那市長旁邊有決策權，能夠協助、輔助他做這個決定，如果提案進到了局處，當然是局處所長要來做這個…判斷，那在我來看，我覺得林市長團隊，市長的決策角色是最大的，因為現在決策都扁平化了，不太可能有什麼事情到局處長就結束，一定也會進到市長那一邊，那你如果願意擔起更大的責任，你就有機會做很多決策」(E1：159-160)

「就是議題的形成。然後最後，大多應該都是由，還是由市長拍板定案的成分比較多啦，對。然後市長的角色，其實在不管是內部或外部，他就我的觀察，他比較像是一個支持者的角色，也就是去支持這樣子制度的運作。然後同時針對重要的議題，然後基於他的施政理念，去做最後的拍板定案。」

(F1: 165-167)

「最重要的關鍵當然是市長啊!重要政策攸關市長之政見及施政執行績效，進而影響其是否能連任和其往後在政壇上地位發展有關。」(H1: 181-182)

綜而言之，從大部分受訪者的回答中均非常明確的直接且又具體的回答臺中市的公共政策最終決策關鍵者為市長，顯見市長擁有所有臺中市的公共政策是否付諸實行的關鍵決策者，亦即現行臺中市公共政策最終決策關鍵者為市長。

參、審議式民主在臺中市的實踐現況

深度訪談時研究者以這項問題請教受訪者：「請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？」受訪者 A、B、D、E、F、G、H、I 以及 J 之回答，茲分別摘錄如下：

「臺中市審議式民主的活動，我想最直接的表現就是參與式預算了，最大的優點就是每個公民都可以透過這個方式來做自己的主人，但缺點就是到底是大眾?還是小眾?代表性又是如何?這裡就是大眾及小眾的落差、社會的關注點到底多大?若是提案人很會使用網路工具，或 LINE 社群，通常這個提案人的提案就會是優先順位，瑕疵就是會運用網路的人或 LINE 的人所提的案子，過的機率比較高，對，優缺點大概就是這樣子。」(A2: 138-139)

「所以臺中市審議式民主的活動，我覺得我們現在目前市政府所做的是一個形式啦，還沒有達到真正到這樣的一個展現，實質的展現。那當然這個可以透過未來，這個民主政治的更加地成熟，公民參與度的更高，公共議題的更容易的一個聚焦」(B2: 143-144)

「審議式民主也不是只有參與式預算，可能還有別的。但是這個跟社區自治，以及社區營造也是蠻有關係的，等於說地方喔，意見也是很分歧的啦，你以為找里長就對了喔？那個很多議題，當地人對於這個，也不是那麼地意見一致的，所以民主也是社會的常態嘛。啊所以你怎麼樣讓你那個社區的人，有代表性的人，都願意來參與這一次？通常人都是這樣子喔，會想要跟自己比較相近的人來參與嘛，那跟你比較遠的人，你這個人就會找不到他，或者是有意無意間就忽略掉了。這個也不是只有臺中啦，我想這個應該全世界的民主國家，都會有這一個基本的困難啦，但是做為這個，不管是研究者來說，或在公部門這個直接推動的人，這個都還是一個一直會存在的永續的這一個挑戰啦。」(D2：155-156)

「大概就那麼幾種，第一個就是參與式預算，對，那直到目前為止他還是沒有全市推行，那這個也是有他本身的限制，因為參與只能參與自己地方的事務，從地方事務開始了解，網路時代再怎麼資訊強大，你也不可能對於你生活周遭外面的世界有足夠的時間去了解他，所以優點是什麼，在地社區，那能夠有機會，我只能說有機會，做出符合這個社區大多數人的利益的決策，那也能夠讓更多人對於他的社區有主動上想要參與，以及客觀上他們有這個，就是被培力起來，他們有更多參與的知識跟參與的理解，這都是好事。缺點太多了，參與式預算在台中，我甚至懷疑在臺灣，在目前為止都沒有辦法去推，好好的推展，是因為我們的政府體制跟參與式預算、法令規範跟參與式預算，從一根本就是衝突的」(E2：161-163)

「那我們這邊推的比較明顯的，應該像譬如說是以參與式預算，參與式預算這樣子的方式來處理。然後到去年還是前年，開始成立青年議會…其實所謂的公共政策跟公共議題，不是只有政府部門決定就好，那人民本身其實有某種程度的角色，他是可以為自己發聲，或者是為自己所居住的地區，做一些努力的」(F2：167-168)

「一個是參與式預算，那一個是青年議會的部分。那當然這個部分變成說，他的優缺點是在哪裡？我想，第一個可能最大的一個疑問，就是說到底這些代表能夠，他的代表性是指多高？」(G2：175-177)

「臺中市進行參與式預算、i-Voting 及青年議會…目前雖有參與式預算，但與提案內容攸關的群眾仍屬少數，即僅是「小案件」；真正與所有市民有關的大議題，如花費龐大預算舉辦花博這種攸關全市民的議題，更應開放讓民眾參與審議與表決，但開放表決的結果有可能會與執政者心中的答案不同，進而影響其推動市政的施政理念以及個人在這個活動中可能獲得的私人利益（如聲望和政績）；因此究竟該釋出哪些議題讓民眾參與審議，及其開放標準為何？應該是推動審議式民主應先行考量和制定標準，但又可能牽扯特定人的利益，能否公平公正平等的推動，疑問啊！即便開放提案讓民眾審議，但民眾若無相當能力或有心去真正了解提案內容，進而做出自己正確的決策；則做出來的審議結果可能失真，並非民眾的真意；又大家站在自己的利益考量，可能產生很多的結論選項和紛爭（公說公有理，婆說婆有理），市府如何最後做出真正符合民意的公共決策呢？用哪種方式去實施審議式民主，才能達到其目的呢？例如市府舉辦的青年議會，是希望借由各大專院校的學識青年帶給市府不同層面的改革聲音，但這些青年所提出的市政建言有多少是能真正採行？在沒有真正瞭解市府整體運作架構和各局處所推動政策的內容之下，所進行的質詢和建言僅是增添公務員之工作負擔，在面對市議員對市政的監督外，又有青年議會，對公務員的工作業務量是乘以 2，但實質上能真正採用的建言又有多少？」(H2：182-184)

「審議式民主的活動有哪些？臺中市比較少這個，非常少。」(I2：188-190)

「其實就是青年審議，對。青年，這幾年比較有。那其他很多都不是在臺

中，其實臺中好像審議式民主比較少見，對啊，搞不好別的縣市比較多。對，如果專指臺中的比較少啦」(J2：202-203)

「就是如果機關是市政府的，好像真的沒有欸。最接近的應該就是參與式預算吧」(K2：203-204)

綜而言之，大部分受訪表示臺中市的審議式民主發展的時間是近幾年才開始展開，態樣型式也不多，諸多活動中大概是參與式預算運作得較為完整，雖然最大的缺點仍是代表性的問題，但仍是民主的進步，擴大了人民參與，讓人民得以發聲。

肆、現行臺中市政策議題交付公民審議的範圍及標準

深度訪談時研究者以這項問題請教受訪者：「請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？」受訪者 A、B、C、D、E、F、G、H、I 及 J 之回答，茲摘錄如下：

「我覺得只要是公共問題，都很適合。但最終回歸一般常態的運作，預算的審議及政策的落實都很重要，臺中市政府提供預算籌編，以及臺中市政府文官提供專業技術，很明顯的，市政府若沒有提案，市議會也沒有增加的可能，最後進到臺中市議會進入到了妥協階段，還有府會關係這個特性，有時候很多決策提案會被犧牲掉，我想參與式預算內涵重要的在公民力量的展現，這是很重要的也應該被重視，我個人相當支持。」(A3：139)

「牽涉到公共政策，但是這些福利性的一個措施，就是有機會透過審議式民主，我們再來做一些共識跟調整。這是我，我覺得這幾項問題，以一個負責任的一個議會，以一個負責任的一個監督審議的一個機構，這一方面可能還要再透過我們人民的參與喔，再做一些適時的一個瞭解跟討論。」

(B3：145-146)

「我覺得影響民眾生活的都適合用審議式民主來進行決策。」(C3：151)

「目前好像沒有什麼標準，但是如果你問我個人主觀的意見，我是覺得這個，其實是你一定要處理的，應該是一個選擇的問題啦。就是說很多公共政策都有優先順位嘛，有時候都會互相排擠，那當然你想要哪個優先嘛，因為市政府的預算就是這麼大，也不可能這個什麼都做嘛。」(D3：156-157)

「我比較保守，我希望，應該說我覺得適合透過審議式民主來決策的議題，絕大多數都應該社區、地方，我們共同來決定，我希望審議式民主還是由小到大啦，就是在地化、社區化，等大家都習慣了參與，習慣了，就都了解審議式民主怎麼運作，都願意去討論，就是有意義、有理性的討論才有可能去擴大，培力是很漫長的一條路。」(E3：163-164)

「我說過我是覺得，就是比較合適的議題，可能暫時目前還是會先從自己周遭的環境開始，而不是先擴大到太大的面向，甚至整個城市的面向，對。因為自己周遭的東西，不管是環境的改善，或者是譬如說交通的改善，或者是就是譬如說甚至學習的環境的調整啦，或者是一些設施、設備的調整等等。因為畢竟是跟自己生活比較切身相關，那提出來的東西也比較符合在地性，也比較有可行性。那再更大的面向，其實要考慮的東西就很多了。因為以城市的角度來看，他可能就會有不同的思考方向。對，所以目前我覺得可能，對，比較適合的還是就是依在地性的需要，來做考慮啦。那至於標準的話，其實我是覺得，因為他具有在地性的關係，所以我還是覺得，以當地的居民來做……就是說他們決定權佔的權重比較高，我是比較贊成這樣子的方式。對，因為畢竟你不居住在這個地方，那你也很難實際上去體會他應該要改善的，或者是人家的，就是比較不方便，不舒服的地方。

對，那當然就是可行性跟預算的評估，還是需要啦。那另外一個我覺得比較重要的，還有就是後面的延續性，因為你做這件事情當然不會是希望說，只靠這個，一個提案就把問題就永遠解決，應該公共議題也很難這樣。對，那後續的延續性，怎麼樣去比較，怎麼樣去完成？然後甚至透過後面的延續性，可以讓更多的在地民眾願意做在地的參與。我覺得這個，這些標準應該都是逐步在推動的過程中，大家會去討論，然後也去做一些修正跟調整。」(F3：169)

「這一題確實以我的角度來看，這一題不容易回答，對，因為就政策而言，當然我們是希望說，這個人民的來參與嘛，可是以目前來講的話，人民參與的這樣的一個程度，或許他會，以我的角度來看啦，或許他會去干擾到市府所要做的一些整體的規劃。因為不可否認的，你任何這些審議式民主來進行決策的這些提案，你如果市府一件不做，兩件不做，那到最後人民根本就說，欸，這個是打假球，玩假的。」(G3：178)

「目前應無明確規範和標準以區分哪些議題一定要交由民眾審議，而是由市府各機關自行決定。」(H3：184)

「都適合，只是怎麼設計而已。我在臺中市政府跟社會局長談過，跟民政局長談過，跟地政局長談過，然後勞工局也談過，都蠻適合的，都發局更不用講，他第一年執行的。所以其實我們以為說，好像參與式預算他這個方法就是審議式民主，沒有。其實審議式民主如果你抓到這幾個機制的精神，他可以依據你的公共問題去設計。」(I3：190)

「這個標準我還真的說不出來。」(J3：204-205)

綜而言之，可以發現所有受訪者答案並無交集，顯見究竟那些政策議題應該交付人民審議，目前尚無任何範圍及標準可以依循，

意即尚待訂定出一個明確標準，否則究竟何者要付諸人民審議變成各有理由及立基點，沒有標準，也沒有範圍。

伍、臺中市審議式民主的共識決議與決策之間的黏合度

深度訪談時研究者以這項問題請教受訪者：「請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？」關於此題受訪者 A、B、C、D、E、F、G、I 及 J 之回答，茲摘錄如下：

「它應該沒有爭議就是要成為臺中市政府的提案，但是市議會這邊有一股扞格的力量，市議會的議員是相對弱勢的，回歸市政府提案，市長想做，市府提案，市議會按優先順序進行審議，本人認為參與式預算佔整個預算比例相當的小，微乎其微，我一定是支持的，但在市議會這邊審查的權利來說，我只能說在參與式預算這部分預算審議上，在市議員之間並沒有形成共識，有些議員看到參與式預算的提案，就是刪掉，沒有共識。」(A4：139)

「審議式民主呢，是不是真正代替了所謂代議式的民主？這是有問題的，第一個包括我身為一個議員的這樣的角色，我們有時候也會覺得，這樣的一個決策機制，是不是會有 double？重疊？或者是衝突？的一個過程喔。就像林佳龍市府團隊在做參與式預算的時候，他很多在參與式預算所形成的共識決策，他畢竟就還是需要預算。那個預算到議會審議的時候，會受到相當大的一個衝擊跟問題，甚至反對喔。這個就牽涉到所謂這樣的一個公民參與的，參與式預算所形成的決策，會不會一定會獲得，在體制內，真正程序內，體制內的一個，議會的一個支持。所以是否能順利成為地方政府的決策？這是絕對有問題的。…我們目前現行體制的一個安排，審議式民主只是能夠做為市府決策，形成政策決策的一個重要的一個依據，那

能不能在這樣的機制以下，或者議會的支持，那還是另外一個層次的一個問題。」(B4：146-147)

「以現在林佳龍市長時期很難評斷透過審議是否有，基本上政府與人民雙方達到共識，再來決策，才是雙贏。」(C4：151-152)

「如果只限縮在參與式，不是審議式預算那一塊的話，我們都有啊。那最後不行的話，這些有困難的話，也都會說服提案的人說，都跟你講了，不是故意不行的，是因為你整個喔，現在是一個什麼什麼困難喔，也都要他們同意才能夠撤案，所以基本上我們對於參與式預算這一塊倒是還蠻尊重的啦。」(D5：157-158)

「審議式民主程序所產出來的共識決議能不能影響政府決策？太難了，以目前來說是這樣。」(E4：164)

「目前就我的觀察，我覺得是變成政府施政的計畫，或者是決策的比例，還是相對高，為什麼會高？一方面因為其實這個議題就是類似剛剛提到的，他還是比較屬於在地性的議題，那在在地性的議題，就比較沒有，就是說比較不會有太多的其他的衝突或考量，就執行度會比較，相對比較容易。對，然後再來是因為為了，你既然辦了，當然就不會讓民眾覺得你只是辦個形式而已，所以其實在市府針對，不管是參與式預算所形成的提案，或者是青年議會所討論，所提出來的一些質詢，或者是決議，都有在做列管，都有在做列管的動作，所以每年也都會去統計他的執行率，他的執行度。然後像青年議會那一邊也會去統計說，到底青年代表們提出來的東西，參採率有多高？然後做為下一屆的，就是大家的一個參考，或討論的依據。所以目前觀察上來看，以這些議題的內容跟提出來的方式，應該是還有一定程度的執行度。」(F4：169-170)

「以目前來講的話，其實現在提出來的這個審議式民主的東西，他屬於這

個，等於是都是比較小的計畫啦，等於是政策方向性的是比較少，那當然計畫的部分，差別就是只有在，我到底有沒有這樣的資源可以去執行？那以目前來講的話，基本上因為我們像參與式預算也會限制每一樣 100 萬，所以這樣的一個限制，其實就我個人覺得，他就是要在用的預算不多的情況下，我要達成人民透過這個審議式民主方式所提出來的一個方案，我的一個基本的想法是這樣子啦。所以當然這一個政府的決策會不會納入喔，我想小的計畫這個沒有問題，可是目前來講，欠缺的是這個大的一個方向…政策的這個部分，似乎還沒有達到所謂的這個共識議題的這個部分。」(G4：178-179)

「審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？我覺得這個東西就是現在目前最大的問題，大家對於審議式民主到底不相信？…我覺得這個東西才是現在目前，能不能成為地方政府決策底下裡面最大的關鍵，就是代議士到底要不要支持這件事情。如果代議士不支持，我只能這樣講，代議士不支持很難做，非常難做，就會像是臺中現在，做什麼事都很低調，做不出來，就是想辦法透過行政的力量去 cover 掉。可是我覺得這個東西就必須，這個東西是一個，既然是審議式民主，我們講開放的話，我覺得是可以有一個對話平台，我們可以好好地去跟議員去對話。…那臺中市政府現在目前過於運用行政權的力量，去解決這件事情，但是根本是沒有辦法。當然行政權解決是一個方式啦，也不是說不行，但是我覺得更健全的應該是大家一起來，對，把議員請來，這才可能順利從地方政府決策。」(I4：191-193)

「我們用參與式預算來看的話，共識決議會不會順利成為地方政府決策？這個有也沒有啦，有些有，有些沒有。以前一定會遇到很多做不出來的，對啊，啊我覺得做不出來的，各局處應該也都很知道，包含說我們之前有一個，其實都跟提案人沒有什麼關係，我會這樣說的緣故，是因為提案人很多都是很願意溝通的人，就是你只要跟他好好溝通，他都願意去修改他

的提案，或是會轉成替代方案。我接觸過的提案人，幾乎都沒有所謂的公部門擔心的刁民。很少，比例極低，對，很多都是很願意談，而且是有信心的。」(J4：205-206)

綜而言之，從受訪者的回應可以看出在臺中市民意代表之間對於審議式民主的認同不一，出現扞格力量，甚至抵制及反對，呈現審議與代議之間的對抗；而行政機關之文官則認為在一定程度上是有交付決策及執行的，顯然在認知認同及執行上出現了很大的隔閡，形成了各自演繹及各自表述的情況，明顯缺乏明確的機制可資遵循。

陸、政黨輪替對臺中市決策模式之影響

深度訪談時研究者以這項問題請教受訪者：「請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？」此題從受訪者 A、B、C、D、E、F、G、H、I 及 K 之回答，茲摘錄如下：

「決策模式，會，會有所改變，從老胡到林佳龍，很明顯的，透過參與式預算方式，公民進來的聲音以及在擴大公民參與上，老胡是沒有概念的，這個概念是從林佳龍開始，而若從林佳龍到盧市長，這次的政黨輪替，我個人認為在參與式預算及擴大公民參與的議題上，一定會產生明顯的改變的，以國民黨在責任及權力的運作方式，我個人認為未來四年很值得觀察，一定會有所改變。」(A5：139-140)

「目前政黨輪替，我一直認為國民黨所謂呢，假如沒有因應時事來調整來講的話，依他過去的一個決策模式，他根本沒有審議式民主的概念，他也沒有公民參與決策的一個部分，那這個部分我覺得以目前的一個情勢判斷，

我剛剛覺得林佳龍的一個決策，他已經至少從參與式預算朝審議式民主的方向在進行，那盧秀燕市政府，依目前從他過去競選的一個方向，跟他的所提的政見，在這一個部分，我覺得或許不要說有沒有改變，我覺得搞不好連審議式民主都會扼殺啦…以國民黨過去的一個執政，施政的一個方向跟慣性，我覺得參與式預算應該也會被做另外一個程度的解體吧。」(B5：147-148)

「現在民意高張的年代，所有政府尊重民意的表現，個人覺得不會有太大的改變，個人覺得未來盧秀燕市將更民主，不會走回頭路。」(C5：152)

「審議式民主，啊，不是啦，那個參與式預算，還有那個 i-Voting，還有那個青年事務審議會，這個都是在林市長上任之後才提出的，才加進來的。以前胡市長不太重視這一塊。所以這個決策，就是說這個市場有沒有重視這一塊，等於會影響蠻多的，那整個來講的話，我們是還蠻希望民眾參與開放政府這一塊的喔。」(D5：158)

「這個有點難說，因為畢竟我不知道胡市長時代是怎麼決策的，對阿，林市長決策有他的特色嘛，你們也看得出來，就是有一個很強的頭，頭的決策來的都蠻快速的，那他當然也有他很清楚的藍圖，所以我覺得兩個特色吧，一個就是按照他的藍圖做事，另外一個就是林市長在決策上佔的比重是非常大的，大概這樣子。」(E5：164-165)

「這樣的決策模式前後，可能我比較難去感受，或者是說明說有什麼樣的改變。但是我只能說，這樣子的方式，他目前看來他會，他是一個趨勢，而且這個趨勢會變成是，不管你政府想不想做，都會有一群民間社群的人推著你，或希望你這樣做。」(F5：170-171)

「我想這個應該不是所謂，應該不是政黨的問題啦，應該是市長個人領導的問題，因為以目前來講的話，就前面提過的，可能公共政策的決策的這

一個部分，主要還是來自於市長，那市長他個人的一個領導的風格，就會影響到他到底怎樣的一個決策模式。所以我想應該，應該，當然這個我剛剛有提過的，這個沒有所謂的絕對的好跟壞，那只是說這樣的一個決策模式」(G5：179-180)

「臺中市目前已在推動的審議式民主，如參與式預算、i-Voting、青年議會等，都屬「小案子」，我覺得很像試水溫，但至少有了，這些議題對整體市政發展影響並不大，所以即便政黨輪替我覺得仍會持續推動。若就政黨而言，我覺得目前臺中市執政黨的執政包袱應該較國民黨小，所以在推動審議式預算的議題設定和規劃上應該較能有執行力和開放空間。」(H5：184-185)

「參與式預算到底有跟黨派有什麼關係？一點關係都沒有，不要把你們選舉的市長的恩怨拉進來，沒有意義，我們做的是人民的工作，我們做的是民意的工作，跟你是誰沒有關係。所以你說政黨輪替這件事情，臺中市的決策模式是否有改變？我可以這麼覺得，如果說現在目前決策模式是改變的話，那臺中還是陷入藍綠的問題。如果要改變的話，那我們來，這裡面就有一些標準，改變的幅度到什麼地步。如果說他改變的幅度是已經把我們講的這幾個意義能夠明瞭的時候，那就是陷入這個前朝侵犯，後朝侵犯前朝的。」(I5：194-195)

「跟市長的個人風格應該比較有關吧。」(K5：209)

綜而言之，從大部分受訪著的訪談記錄中可以窺之，地方的決策模式是以市長個人風格及偏好為主，政黨輪替市長之位易主時，則決策模式亦會隨之改變，這題所獲得之答案是明顯而直接的回答，可以見得從受訪者的論述中可以得知，市長個人的風格及偏好，會改變地方的決策模式，換言之，地方的決策模式是以市長個人風格及偏好為主。

綜上所述，為本研究經過質性深度訪談後，從所獲得之實證資料進行分析，首先，可以得知現行臺中市的公共政策來源主要為市長及行政機關，而且掌控公共政策最終決策關鍵者為市長。再者，審議式民主在臺中市的實踐態樣形式並不多，目前實踐上諸多活動中大概是參與式預算運作得較為完整，至於究竟那些公共問題需要付諸審議，目前並無定論，亦即無標準可資遵循。又對於審議式民主的共識決議與決策之間的黏合度，在臺中市民意代表之間對於審議式民主的認同不一，出現扞格力量，甚至抵制及反對，明顯呈現出審議與代議之間的對抗；而行政機關之文官則認為在一定程度上是有交付決策及執行的，顯然在認知認同及執行上出現了很大的隔閡，形成了各自演繹及各自表述的情況，這形成了相當大的落差。最後，臺中市的決策模式以市長個人的風格及偏好為，政黨輪替市長寶座易位，則地方的決策模式是以市長個人風格及偏好為主。

第六章 結論與建議

本章為本研究之結論與建議，旨在綜整研究發現、提出政策建議與未來研究建議。

第一節 研究結論

本節旨在說明本研究之研究發現、理論檢證及研究結論，茲分述如下：

壹、開啟市民參與地方決策過程之先河

臺中市是臺灣第一個以行政區域推動參與式預算的地方政府，全國首創一種參與式預算機制形式，市長釋放預算分配權，讓市民有權決定預算該怎麼運用，並且將參與式預算之提案，納為決策的重要考量，並且付諸實現，用以體現人民做主決策之具體實踐，如此的運作形式可見其勇於嚐試由市民自己做主乃是值得肯定的，參與式預算開啟市民參與地方決策過程之濫觴。

貳、審議式民主關鍵仍在地方首長

本研究發現審議式民主的實踐關鍵主要取決於市長個人風格及偏好，而臺中市的審議式民主的展開乃是由於林佳龍市長視其為重要政見及施政計畫，市長認為要做就做了，而首長的支持是審議式民主實踐上最大的支持力量。

參、缺乏法律保障之審議式民主

本研究發現臺中市目前的審議式民主是由市長及其所領導的

行政體系發動之一項施政計畫，探究臺中市的審議式民主在發展的脈絡上當屬年輕，目前尚附屬於行政權底下，由市長及其所領導的行政體系自行認定判斷，並無明確訂定究竟那些公共議題要交付公民審議實踐審議式民主之標準，審議式民主缺乏法律保障。

肆、未明確編列實踐審議式民主之預算

參與式預算每一項提案預算上限為 100 萬元，所動支的預算額度佔臺中市的總預算在比例上而言，實在是微乎其微，甚至是微不足道，然而卻未明確編列相關執行預算，巧婦難為無米之炊，若無明確框列及編列相關實踐審議式民主的預算，則審議後之決議並無法真正付諸實現。

伍、現行決策關鍵者為地方首長

本研究關於公共政策決策的理論中闡明，決策的關鍵在於議程設定階段，而本研究透過臺中市現行決策模式的描繪也可以明確的指出決策關鍵及決定公共問題是否被解決的重要守門人為政策議程的設定者，最後，本研究以實證研究發現在臺中市掌控議程定的最終決策關鍵者是為市長。

陸、缺乏審議式民主有效聯結決策之機制

臺中市審議式民主是市長林佳龍市長政見及施政計畫，對於人民透過這些平台進來的提案，均會列入管制及考核，實踐執行力頗高。然而，市議會及市政府兩方對於審議式民主的支持在力道上是有極大差異的，行政權獨大進行施政計畫，立法機關出現扞格力量，雙方並無共識，以致部分市議員對參與式預算持反對態度，審議之共識決議順利接軌政府決策之機制是缺乏的。

柒、審議與代議間之衝突

審議式民主的實踐僅僅是臺中市政府之施政計畫之一環，唯一可以監督的機制是臺中市議會，然而臺中市議員對於審議的認知，截至目前為止並無共識，部分市議員非常重視及支持選區內的參與式提案之公民提案，認為是自身疏漏選民之需求及期待，而部分市議員則是認為審議會消滅代議，故而犧牲掉審議，導致衝突。

捌、行政官僚對審議式民主的抗拒

行政官僚憑藉專業以及行政機關之財力、人力與資源的擁有較充沛，目前臺中市確實存有行政權獨大的現象，且重要政策規劃及執行者實為以地方首長為中心之官僚組織，但面對參與式預算提案，公務員普遍存有本位主義，認為其工作量增加，產生抗拒。

第二節 政策建議

本節旨在說明本研究之具體政策建議，茲分述說明如下：

壹、擴大審議式民主公民參與

即便只有提案功能，審議式民主仍有其實踐之必要性，擴大公民參與，深化民主，只有更民主始能真正做到人民做主的境地，故而擴大審議式民主公民參與是必須且是必要的。

貳、運用審議式民主影響力制衡地方行政首長

所有的公共政策議題掌控在行政首長手中，底下所領導的官僚體系又是對行政首長馬首是瞻，然而代議功能不彰，致使行政機關的權力無限擴大，尤其行政首長猶如脫韁之馬，這是一種風險及危險，除了四年一次的民主選舉外，再無任何制衡的力量，故而應運用審議式民主的影響力制衡地方行政首長。

參、審議式民主的法制化與常規化

審議式民主若未建立制度化，則易受政黨輪替、行政首長個人偏好、行政首長的政治意志以及代議士的扞格..等諸多干擾而消失，是以，為避免審議式民主的發展時而崛起，又時而殞落的不連續狀態，本研究建議可以朝審議式民主制度化的方向進行，透過法制化與常規化，進而制度化以保障審議式民主發展的健康，不至於受太多因素干擾，本研究期望訂定臺中市公民參與自治條例，將這部分的權利保障起來。

肆、明確編列實踐審議式民主之預算

巧婦難為無米之炊，應明確框列及編列相關實踐審議式民主的預算，否則審議後之決議並無相關預算及經費支持，當然亦無法付諸執行實現，是以，明確編列實踐審議式民主之預算，始得真正實踐審議式民主。

伍、決策關鍵者應為公民

現行決策關鍵者為地方首長，為實踐審議式民主之精神，最根本的做法，乃是讓政策的決策權回到人民手中，透過審議式民主讓公民成為決策的關鍵者。

陸、建構審議式民主有效聯結決策的之機制

本研究為讓審議式民主達到具體有效且可行情之境，本研究以理論檢證「議程設定者」是決策關鍵守門人外，並透過政策德菲法團體決策方式發現審議式民主的共識決議可由決策過程中的「議程設定」階段納入政府決策流程，讓審議式民主達到具體有效且可行，讓審議式民主能夠有效聯結進入政府決策，建構審議式民主有效聯結決策的之機制，此亦為本研究最重要之政策建議。

柒、建立審議與代議間之競合關係概念

代議與審議之間的誤解，代議民主以為審議式民主是在消滅代議民主，於是抵制審議式民主的出現及發展。故而，應該加強審議式民主精神的培力，以期消弭這些因為不了解而產生的誤會及衝突，從消極變積極，從衝突變合作。

捌、加強行政官僚對審議式民主認知

審議式民主精神應該在個人層次、集體層次以及制度層次等進行培力之加強，由於人民與行政官僚兩者之間對審議式民主精神的認知差異，而產生了不同調的不協調現象，應加強行政官僚對審議式民主認知。

綜而言之，臺灣的審議式民主在實踐上仍屬年輕，而為了更民主並且讓人民可以真正做自己的主人，國內發展出的審議式民主實踐態樣，非常的多樣性，而審議式民主亦隨著實踐而不斷的改進、不斷的修正，並且逐步調整，為的就是真正做到人民自己治理，以民意為依歸，有積極參與公共事務的公民，民主體制始得穩固，審議式民主能培養公民進行公共事務的思考審議，使民主更加深

化。為了使政府施政更能貼近民意，也為了使政府的決策，更能滿足人民的需求以及期待，本研究建構出了審議式民主有效聯結決策的機制，讓審議過後的共識決議與政府決策之間的黏合度提高，提高決策品質並且提升決策的正當性，希冀經過審議式民主之深思熟慮討論所得出來的結論，更能為社會大眾所接受，此乃審議式民主最重要的精神所在。

附錄

附錄一 臺中市政府青年事務審議會相關規定

壹、臺中市政府青年事務審議會設置要點

中華民國 104 年 11 月 17 日府授人企字第 1040258629 號函訂定
中華民國 106 年 5 月 3 日府授人企字第 1060093739 號函修正

- 一、臺中市政府（以下簡稱本府）為強化本府青年事務整合，以審議式民主方式，彙集青年民意、產生提案，以為市政之諮詢建言，推動市政興革參考，特設臺中市政府青年事務審議會（以下簡稱青審會），並訂定本要點。
- 二、青審會之任務如下：
 - （一）提供青年建言平台。
 - （二）倡導青年公共參與。
 - （三）鼓勵青年志願服務。
 - （四）審議青年事務政策。
 - （五）其他與青年有關事項。
- 三、青審會之青年代表人數六十三人，以十五歲至三十五歲青年為對象，分別依下列方式產生，並由本府聘兼之：
 - （一）三分之一席次，採自我推薦。
 - （二）三分之一席次，採民意選出。
 - （三）三分之一席次，自大專院校、高級中等學校推派之學生代表選出。
 - （四）前三款任一產生方式有席次不足時，其席次得由其他產生方式遞補之。前項各款青年代表之遴選條件及方式，由本府另定之。

青審會置總召集人（以下簡稱總召）、副總召集人各一人，由青年代表以無記名投票方式互選之。

第一項青年代表任期一年。出缺時，得予以補聘，補聘青年代表之任期至原任期屆滿之日止。

第一項青年代表之辭職，應以書面向總召提出，於辭職書送達青審會時，即行生效。

第一項青年代表任一性別比例不得少於總數三分之一。

四、青審會每六個月召開會議一次，會議日期由本府另定之。會議由本府或總召召集，並於開議日十五日前通知之。

青審會下設六個至八個委員會，委員會得視實際需求進行異動。

前項各委員會之青年代表人數七人至十一人，分置第一召集人及第二召集人各一人，由各委員會青年代表以無記名投票方式互選之。

第二項各委員會成員於每屆第一次青審會大會開議前由青年代表填表志願參加，逾時未填表者，由總召指定之。每一青年代表以參加一個委員會為限，同一會期內不得變更，但得列席其他委員會。如一委員會第一志願參加人數超過當年度青年代表總人數平均分配於各委員會之人數時，以抽籤決定之。未抽中者，依抽籤參加未達滿額之委員會。（當年度青年代表總人數平均分配於各委員會之人數=該年度青年代表人數/該年度委員會數量）

第二項各委員會，於青審會會期內，大會以外之議程召集之。

第三項委員任期，至青年代表聘期截止日止。

五、青審會置執行秘書一人，由臺中市政府教育局（以下簡稱教育局）局長兼任，綜理會務。下設行政組、法規組及管考組，分別掌理下列事項：

（一）行政組：置組長一人、組員若干人，由教育局派兼之，負責青審會議事日程編擬與通知、大會會議紀錄之整理、

會議文件分發、議場事務管理、議案文件之準備與保管等有關青審會運作、執行之行政工作及其他有關事項；各委員會分置組員若干人，由相關局處派兼之，負責協助行政組處理各委員會提案與紀錄等行政工作。

(二) 法規組：置組長一人、組員若干人，由臺中市政府法制局派兼之，提供青年代表及各機關法令諮詢服務。

(三) 管考組：置組長一人，由臺中市政府研究發展考核委員會派兼之；置組員若干人，由臺中市政府研究發展考核委員會及教育局派兼之，負責青審會相關管考工作。

除前項各款組別外，執行秘書得視實際需求，增設其他組別。

六、本府得聘專家、學者五人至八人，擔任青審會諮詢小組顧問，提供諮詢。

七、各委員會得透過論壇、會議、問卷等方式，蒐集相關意見及議題，送交青審會大會討論。

八、青審會大會得依會議需要，邀請市長、本府相關局處首長、民間團體代表及專家學者列席。

青審會各委員會得依會議需要，邀請本府相關局處、民間團體代表及專家學者列席。

九、青審會審議通過之議案，經陳市長核可後，得提供本府各機關業務推動參考。

十、青審會兼任人員均為無給職。

十一、青審會所需經費，由教育局編列預算支應。

貳、臺中市政府青年事務審議會青年代表遴選作業規定

中華民國 104 年 12 月 1 日府授教中字第 1040267698 號函訂定

中華民國 106 年 5 月 1 日府授教高字第 1060088540 號函修正

一、本作業規定依臺中市政府青年事務審議會設置要點第三點第二項規定訂定之。二、青年代表遴選資格，以十五歲至三十五歲，居住臺中市或於臺中市就學之青年為對象。

三、青年代表以下列方式選出：

(一) 三分之一席次採自我推薦，其遴選方式如下：

1. 候選人應填寫自我推薦表(格式如附件一)，並檢附至少二份推薦函，於臺中市政府(以下簡稱本府)公告之登記截止日期前辦理候選人登記。
2. 登記截止後，本府應就符合資格之登記候選人依下列標準辦理評選並依分數排序：
 - (1) 自傳與理念占百分之三十。
 - (2) 社會服務或社團參與經驗占百分之三十。
 - (3) 個人重要資歷占百分之二十。
 - (4) 推薦函占百分之二十。

(二) 三分之一席次以民意票選產生，其方式如下：

1. 由本府於網路平台設定公共議題討論區，討論議題得由本府提供民眾關注的公共議題或由候選人自創議題。網路公共議題開放討論時間得視每年度辦理情形調整之，惟以不超過三個月為原則。
2. 公共議題討論結束後，辦理網路投票，並以得票較多之前二十一名者且得票數達總投票數百分之二為當選；得票相同者，以抽籤定之。

(三) 三分之一席次自大專院校、高級中等學校推派之學生代表中選出，其方式如下：

1. 由本府函請各大專院校、高級中等學校推派學生代表參與評選。
2. 學生代表應填寫學校推薦表(格式如附件二)，由

學校推薦之。

3. 各大專院校、高級中等學校推派之學生代表，本府得依下列標準辦理評選：

(1) 自傳與理念占百分之四十。

(2) 社會服務或社團參與經驗占百分之三十。

(3) 個人重要資歷占百分之三十。

四、前點第一款及第三款青年代表之評選，由本府遴聘評選委員三人至九人組成評選小組辦理之。

五、青年代表當選名單，經陳市長核定後，統一公告於本府網站。

附錄二 重要施政計畫先期作業實施要點

臺中市政府年度重要施政計畫先期作業實施要點

- 一、臺中市政府(以下簡稱本府)為執行年度計畫預算作業，有效推動重要施政計畫先期作業，以強化計畫及概算編審作業程序，特訂定本要點。
- 二、年度重要施政計畫先期作業(以下簡稱先期作業)，指本府及所屬各機關(以下簡稱各機關)於編訂下年度施政計畫前，就重要計畫項目研擬具體實施計畫，並據以評審及核列經費之作業。
- 三、各機關研擬之年度重要施政計畫或跨年度延續性施政計畫(以下簡稱施政計畫)，按其性質有下列情形之一者(依下列各款規定擬訂，且其經費額度合於第四點規定，或其經費額度雖未達規定，而經行政院政策指示辦理之計畫)，應辦理先期作業：
 - (一)市長指示或交辦事項。
 - (二)配合中央推動之重要方案、計畫或措施。
 - (三)依據民意機關或社會輿情反映或業務發展需要，經審慎政策評估後，決定必須辦理之工作。
 - (四)依據機關任務及中長程施政目標應規劃事項。
 - (五)配合上位計畫應規劃事項。
- 四、重要施政計畫之經費額度規定如下：
 - (一)新興中長程計畫全程所需經費總額為新臺幣五千萬元以上。
 - (二)新興年度計畫所需經費總額為新臺幣五千萬元以上。
 - (三)延續性計畫年度增加經費需求較原定計畫達新臺幣一千萬元以上。

- (四)延續性計畫雖無重大變更，但年度經費需求達新臺幣一千萬元以上。
- 五、前點各款所定經費額度為各該計畫所需經費總額，其數額應覈實計算。其計畫應屬整體合計者，不得分列計畫，個別計算。
- 六、各機關經常性或事務性業務，免辦先期作業。
- 七、各主管機關對於所管重要施政計畫，應事先全面考量，通盤規劃，並分別通知其所屬各計畫主辦機關。各計畫主辦機關於擬編年度概算前，應積極展開先期作業，擬定計畫，並就計畫需求、可行性、效果（益）、協調與影響（含社經及自然環境影響）及是否需民間參與投資等，參照已核定中程施政計畫及中長程個案計畫之執行檢討情形，或行政院政策指示，詳加評估後，依本府研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）所頒定之時程、計畫填報內容及方式等注意事項，將有關資料登載於研考會「臺中市政府會連線暨首長決策系統—先期作業電腦系統」（以下簡稱作業系統）中。各機關應彙整所提各項計畫，並填具「重要施政計畫彙整表」，完成自評結果，加註優先順序，將相關書面資料送研考會彙辦。
- 八、各計畫主辦機關應依下列規定，辦理前點第二項所定有關資料之登載：
- (一)中長程個案計畫於第一年提交計畫時，應登載全程計畫及人力與經費需求。
- (二)延續性計畫，應登載前一期之計畫執行成果檢討報告、管考結果及查證建議處理情形。
- (三)新興計畫其有必要配合之計畫者，應登載該配合計畫。
- 九、各主管機關對於計畫主辦機關所提計畫，應就各評估事項，依研考會所頒定之注意事項，加註具體初評意見登載於作業系統傳送審議。

- 十、研考會應邀集財政局、主計處等有關機關對各機關所提重要施政計畫先期作業進行審議。
- 十一、辦理年度施政計畫先期作業審議時，得邀請有關機關派員列席，就送審計畫提出說明並交換意見；必要時得邀請學者、專家會同審議或進行實地查證。
- 十二、年度施政計畫先期作業經審議結果，認屬可行者，應於議定優先順序後，由研考會綜合整理，簽報市長核定後，移送主計處作為年度預算審查小組之參據並辦理概算編列事宜。

附錄三 訪談同意書

訪談同意書

親愛的受訪者您好：

我是東海大學政治學系研究所研究生，目前正在進行博士論文研究，我的研究主題是「從審議式民主檢視地方決策過程：以臺中市參與式預算為例」。很希望您能分享有關審議式民主在臺中市的實踐現況，以及地方決策過程中審議式民主的有效運用等相關的寶貴經驗與感想。

本研究採用的是質性研究法，著重資料的真實性，因此，在研究過程中，我會在您的許可之下，進行訪談並錄音。訪談內容將採不記名方式，您的資料完全不會對外公開，您所談的內容，也僅供學術研究上的分析，屆時是以代號來代替，研究報告中不會出現您的名字，研究最後也會將錄音檔案予以銷毀，以保護您個人的隱私，所以您可以放心的回答，您的參與對我來說是莫大的幫助，若您願意接受我的訪問，麻煩您在下面的受訪同意書上簽名，非常謝謝您的協助。

東海大學政治學系研究所

研究生劉淑華敬上

2018年11月

受訪同意書

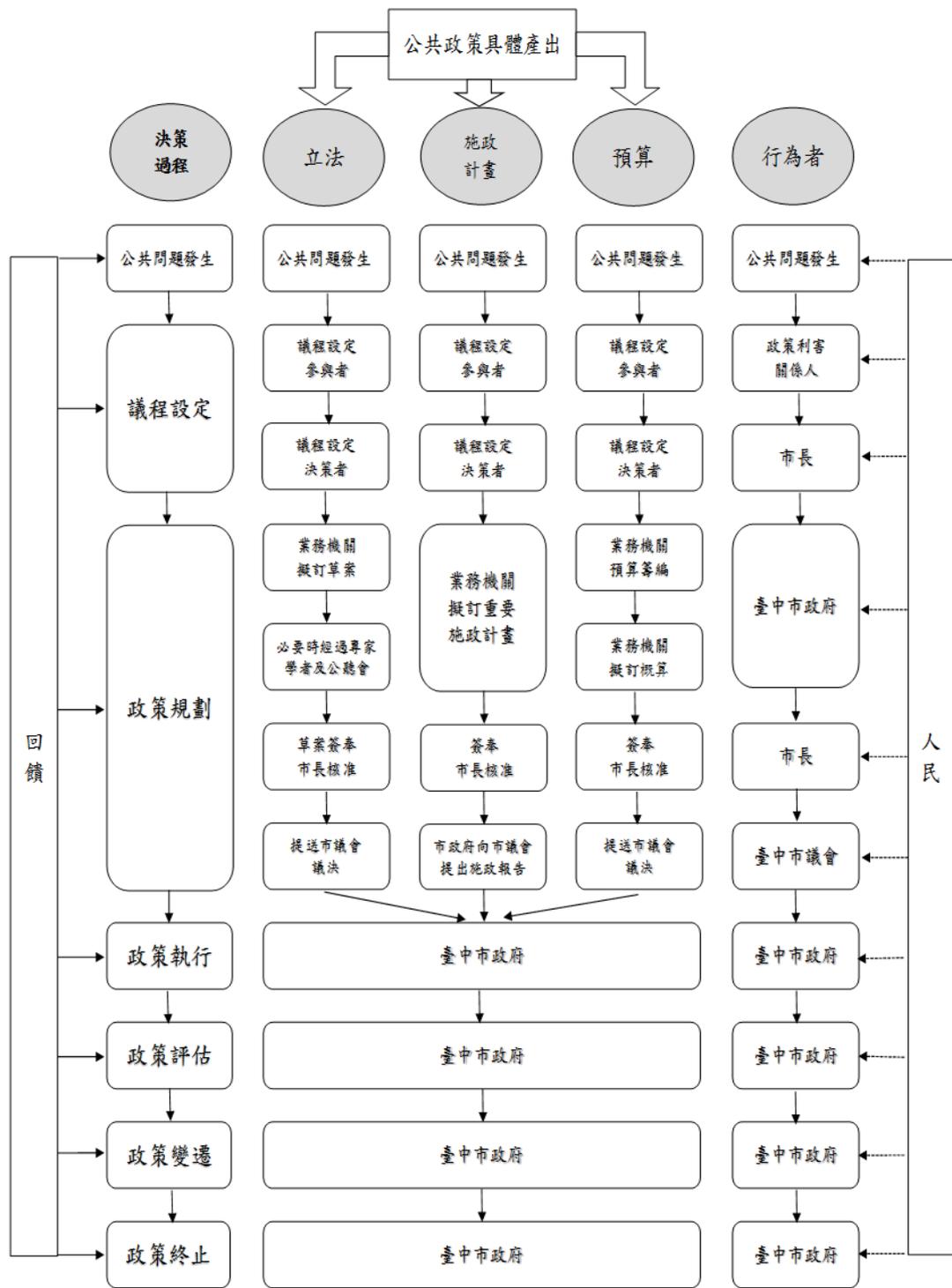
在經過研究者介紹後，本人同意參與此研究，並瞭解：

1. 本人所提供的資料，研究者會絕對保密。
2. 在研究的過程中，若對研究有問題可隨時提出疑問或退出研究。

受訪者 簽名 _____

附錄四 訪談題綱

- 一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？
- 二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？
- 三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？
- 四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？
- 五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？
- 六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？



臺中市現行決策模型

附錄五 深度訪談紀錄

訪談代號：A

訪談時間：107年12月7日16時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：我覺得臺中市這個公共政策提案，從參與式預算而言，我覺得應該從反方向思考，第一個是市長在整個編製所有預算的時候，他到底有沒有接受所謂外界的公共政策提案，以就過去的經驗而言，事實上市政府並沒有這個項目，就臺台中市而言，這個參與式預算事實上是從林佳龍市長開始起的頭，也就說它這個機制是市長由上而下，市長他決定要做，是一種由上而下的政策，一年佔年度預算的一定比例來執行，若就參與式預算的公共政策提案來源來說，任何一個公民都可以提案連署。任何一個公民都可以透過參與式預算的這個機制向市政府提案，這是審議式民主的表現，也是民主政治的好處，讓人民可以透過這個管道發聲。誰決定要不要理處這個提案？當然最後都是到市長來做最後決定，市長的角色只能說非常的關鍵，非常的關鍵。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：臺中市審議式民主的活動，我想最直接的表現就是參與式預算了，最大的優點就是每個公民都可以透過這個方式來做自己的主人，但缺點就是到底是大眾？還是小眾？代表性又是如何？這裡就是大眾及小眾的落差、社會的關注點到底多大？若是提

案人很會使用網路工具，或 LINE 社群，通常這個提案人的提案就會是優先順位，瑕疵就是會運用網路的人或 LINE 的人所提的案子，過的機率比較高，對，優缺點大概就是這樣子。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：我覺得只要是公共問題，都很適合。但最終回歸一般常態的運作，預算的審議及政策的落實都很重要，臺中市政府提供預算籌編，以及臺中市政府文官提供專業技術，很明顯的，市政府若沒有提案，市議會也沒有增加的可能，最後進到臺中市議會進入到了妥協階段，還有府會關係這個特性，有時候很多決策提案會被犧牲掉，我想參與式預算內涵重要的在公民力量的展現，這是很重要的也應該被重視，我個人相當支持。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：它應該沒有爭議就是要成為臺中市政府的提案，但是市議會這邊有一股扞格的力量，市議會的議員是相對弱勢的，回歸市政府提案，市長想做，市府提案，市議會按優先順序進行審議，本人認為參與式預算佔整個預算比例相當的小，微乎其微，我一定是支持的，但在市議會這邊審查的權利來說，我只能說在參與式預算這部分預算審議上，在市議員之間並沒有形成共識，有些議員看到參與式預算的提案，就是刪掉，沒有共識。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：決策模式，會，會有所改變，從老胡到林佳龍，很明顯的，透過參與式預算方式，公民進來的聲音以及在擴大公民參與上，老胡是沒有概念的，這個概念是從林佳龍開始，而若從林佳龍

到盧市長，這次的政黨輪替，我個人認為在參與式預算及擴大公民參與的議題上，一定會產生明顯的改變的，以國民黨在責任及權力的運作方式，我個人認為未來四年很值得觀察，一定會有所改變。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：從那個階段進入，很明顯的就是往上來到議程設定那裡，直接從這個階段就放進去，才有辦法被重視及編列預算。我個人相當重視審議式民主人民進來的聲音，舉例來說，在我的選區的參與式預算提案，我都會去注意，不管它是不是變成優先提案，因為我當議員，選區太大，我可能沒有注意到人民的需求及期待，像我的選區公民透過參與式預算提案一個公園的活化，但參與式預算一案 100 萬元，連做綠美化都不夠，我相當重視，我馬上找臺中市政府的建設局一起會堪，由市政府建設局提案爭取預算，所以我個人覺得參與式預算或是審議式民主進來的提案，我相當重視。我個人認為這部分應該從立法上面去著手訂定自治條例，把這部分的權利保障起來，納入決策，而不是四年一次選舉，就會因市長決策來改變，就是立法保障起來，不受市長喜好而改變，因為這部分公民民主的培力要起來，也要受保障，對，就是立法保障起來，讓人民的聲音受到保障。

結束：107 年 12 月 7 日 17 時

訪談代號：B

訪談時間：107 年 12 月 7 日 14 時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：好，我們講所謂的公共政策，一般來講，主要的一個來源有三個方向。第一個所謂市長自己的施政目標，施政的政見，因為我們現在是民選的一個市長，所以市長本身他過去所關注的公共政策，公共建設，還有公共議題，市長絕對有他本身自己的一個，以政見或是，或目標的一個方式在呈現，他也曾經在選舉過程當中，訴諸民意，形成他取得民意的一個基礎。如果他有順利當選，當然這樣的一個公共政策來源就是屬於這個所謂參選者，擴散者他的一個，參選者的一個政見的一個表現嘛。就是他想要炒作的。那這一個部分，我要分成兩個方向，一個就是這一個市長的一個角度的問題，一個是他主要自己的公共政策的一個方向，他所要做的一個目標。另外一個就是競爭對手，競爭對手的一個政見，或許也是一個當選者所參考的一個方向喔。這樣的一個方式是一個很正常的，由誰取得執政權，由誰取得政策的一個主導權，他對這樣的公共政策，他會有一個提案。這是第一個主要的來源。第二個主力來源當然就是民意代表，因為我們還是一個代議制的一個政治體系，很多透過這個間接的一個代議的一個制度，很多地方公共政策會由所謂的我們的這個議員，就是所謂的民意代表來代為提案提出。那民意代表的提出，他主要一個方向，就是透過我們正常體制的一個議會提出嘛，透過提案，那透過議會的一個，正常的一個程序的一個審議，那形成一個決議案，那由市政府來執行。那另外我們在實地運作方面，會有一個比較特殊的就是說，很多公共政策，或許在一個過程當中，會跟決策者，決策者在這邊我是指市長啦。決策者由民意代表、市議員，我們定位為就是市議員跟市長之間的一個，事前的一個討論、協調，

形成一個共識，或許在這個過程當中，會讓議員的提案在議會的正常程序的審議之下，能夠獲得市政府、市長的支持，這當然在這樣的一個公共政策的提案會更有效率，也更具可行性。那你是說誰決定要不要？我再來第三個我要繼續講，人民的請願案喔。人民的請願案還是人民的陳情案，還是一個，很重要的一個公共政策的一個提案的來源。這一個部分難免有兩個管道，喔，不只有兩個管道，可能有三個管道。第一個他直接提供給臺中市政府，給市府單位，因為現在的管道非常暢通，有所謂的市長信箱啊，有很多的一個民意反應的管道，這樣可以直接到達決策者。另外一個就是透過民意代表的一個反應，第三個就是直接跟臺中市議會做人民請願案喔。這些方式都會對公共政策人民的一個需求，形成一個政策提案的來源。這個都是整個來源。那要不要來處理這樣的提案？包括臺中市議會是一個關鍵嘛，不管我們的提案來源，我們所有都是要透過預算的審議嘛。那這個預算的審議，我想在決策者端這個部分就會考慮到，這個公共政策是不是他們的可行性，第一個要確認他們的可行性嘛。第二個，這個可行性你確定，還要確認議會預算的一個支持。所以決定要不要處理這個提案，分成兩個階層，一個是在市政府執行決策的一個階層，他可能會去評估，這樣的一個公共政策提案，是 OK 不 OK？可能在市政府就本身會做一個篩選，我想在政策執行的輕重緩急，或是各方面，包括預算資源的一個考量，就會讓這樣的提案，先在市政府做一個處理，然後再考慮到，如果確定可行才會到議會來。所以選誰要不要決定這樣的提案，我覺得市政府是站在第一關的角色，我們議會只是站在第二個階段的一個角色。那依現行的處置，人民如果透過議會的所謂人民提案，那可能議會的體制來講，基本上他的著力點，他的力度是比較低的。基本上我們目前在，目前的一個臺中市議會跟臺中市政的運作就是，

市政府提案跟議員提案，是為公共政策的主要來源，人民的請願案，不管是他對市政府或是對議會來講，基本上他屬於是比較被忽略的一部分。所謂一般除了市政府自己本身，市長的一個，市長級一級主管，所要去所做的提案，或是由議會議員所做的一個公共政策的提案，比較有機會成案。那市長的角色他當然是絕對關鍵啦，這個牽涉到他對公共政策的一個，所提的來源的認知跟肯定。那市長絕對扮演決策性的關鍵角色喔，而且這個施政本來就是市長負全責嘛，所以這樣的公共政策提案，一般市長的角色絕對是關鍵，本來議會只是一個第二階段的，在預算的審議方面做一個監督、建議，這個案子能否通過的一個過程的一個審議而已，主要還是要看市長的一個決策啦。。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：其實過去臺中沒有審議式的民主，林佳龍政府，市政府時代他搞了一個那個什麼，叫做什麼？參與式預算喔，嘗試透過審議式民主的方式來呈現。但是這個不是完全所謂的審議式民主，而是林佳龍市府團隊以這個審議式民主的這樣的一個精神，然後其實是間接地在進行，所謂在議會之外的一個公民參與的一個部分，做這樣的審議。那參與的一個來源跟人選，當然是由市政府主導在安排。所以我一直，我個人喔不認為他是一個全民參與的這個樣的一個，所謂參與式預算的一個參與喔，我覺得比較有目標性跟特定性跟一個限制性的一個效果。實質上的一個處理，並沒有達到所謂審議式民主真正的一個精神，跟他的效果。所以我是說，林佳龍市政府團隊所做的就是，有這樣的一個精神展現，實質上沒有達到真正審議式民主的一個實質內涵喔，這是我這樣的一個認為。那真正的審議式民主，其實我可以以我們公民參與一個角度就是有，我在公園裡

所做的水岸花都為例喔。這一個案子是真正的由下往而上，形成決策的一個過程。那個過程沒有透過參與式的一個，所謂的參與式的一個預算的這樣的一個過程，他純粹由民間自己發聲，然後漸進式地取得共識，然後這個就共識，除了民間自己組成的民間的自行的一個發言發聲的團隊，然後他藉助由民意代表、市議員的一個角色，充分地在議會的一個提案，充分地在所謂的跟決策者之間的溝通協調，然後形成一個市政府的一個決策。這樣的過程，我覺得會比參與式的預算，目前臺中市政府所推行的參與式預算更實際啦，更真正的實際，那當然他就是一個審議式民主的一個，另外一個方向啦，另外一個方式的一個呈現，我們真正由公民參與，由公民組成團體，由團體代表發聲，由團體再透過體制內的議會的一個提案，那也透過正常的一個民意代表，跟民意的一個反應給決策團隊，就是臺中市政府還有臺中市長，這樣去瞭解貫通所形成的一個由下而上的一個決策過程。我想這才是真正審議式民主的一個展現啦，這樣的一個過程。所以臺中市審議式民主的活動，我覺得我們現在目前市政府所做的是一個形式啦，還沒有達到真正到這樣的一個展現，實質的展現。那當然這個可以透過未來，這個民主政治的更加地成熟，公民參與度的更高，公共議題的更容易的一個聚焦，我們這個就可以再繼續進步，畢竟在過去是沒有，林佳龍市政府時代已經有參與式預算的這樣的一個概念，那我們應該再落實審議式民主的這樣的一個過程，我是覺得可以做得更好，因為至少水岸花都的一個過程，就可以做這樣的驗證，那因為有這樣的一個實質，水岸花都的這樣的一個公共政策，也真的落實了一個參與式的一個，市民參與式的一個，一個這樣的成果，我覺得在審議式民主是要有一個很好的一個代議啦。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：其實這一個部分喔，我是覺得目前的公共政策，我以民意代表的角度，因為礙於現在都是一個以選舉投票做為一個主要的一個決定，我們很多的公共政策，公共問題，是值得公開再討論的，我個人就是提出，所謂目前的一個福利的政策，跟救助的政策，這樣的一個衝突性。目前從過去的胡志強市政府時代，到林佳龍市政府時代，到這一次選舉我們所謂的盧秀燕市長的這樣的一個政策，我覺得公共福利政策的一個部分喔，雖然我們直接透過直接選舉投票，產生的實際過程，我們尊重民主的一個決策，但是我覺得這些公共政策問題，值得透過審議式民主，大家全民再共同的一個討論。我們現在是會把福利型的一個政策列為最優先，包括恢復老人健保補助，包括我們公車從過去的八公里免費，十公里免費，到現在盧秀燕的 double ten，就是十公里十塊錢之內都免費，最多付十塊錢，其他的就是由市政府來吸收。包括花博完全免費，等等這些。這些都是由市政府的預算來做為一個支持。那這樣的一個牽涉到又是一個公共的一個福利跟公共的一個負擔，這個包括財政的負擔，包括公共的一個未來，這個整個財政的負擔等等，但是這樣的公共政策絕對直接透過投票的選舉，做為一個決定。很明顯的，林佳龍市政府時代，他是對老人健保補助，他是做一個對於胡志強時代的一個否定。胡志強市政府時代呢是來補助，老人健保補助沒有排富，就是全面有補助，林佳龍市政府時代把他刪除，那盧秀燕市長他是主張全面又恢復，這個無差別的喔，無排富的一個全面性補助，當然在選票上是獲得絕對的支持。但是這樣每一個公共政策，我覺得應該要透過審議式民主，讓更多民眾來參與，再做一些討論跟處理。我覺得這樣的一個福利政策，是不是應該再做一些討論？是絕對必要的。

就以議會的一個角度，這個在未來的預算編列，跟預算的一個支持，絕對是一個問題，這個現象包括我們的，從八公里的公車免費，到十公里的免費，到現在的 double ten，十公里十塊錢的一個處理。我想這個都牽涉到公共政策，但是這些福利性的一個措施，就是有機會透過審議式民主，我們再來做一些共識跟調整。這是我，我覺得這幾項問題，以一個負責任的一個議會，以一個負責任的一個監督審議的一個機構，這一方面可能還要再透過我們人民的參與喔，再做一些適時的一個瞭解跟討論。所謂這些公共問題，我覺得是一個還蠻嚴重的問題啦，大家可能還要再，有機會透過審議式民主，大家再透過一些討論，或許在政策上可以做一些調整跟修正，更符合公共政策的，所要達成的目標跟他的效益。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：這個審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否能順利成為地方政府的決策？這個目前為止有兩個，一個狀況。審議式民主呢，是不是真正代替了所謂代議式的民主？這是有問題的，第一個包括我身為一個議員的這樣的角色，我們有時候也會覺得，這樣的一個決策機制，是不是會有 double？重疊？或者是衝突？的一個過程喔。就像林佳龍市府團隊在做參與式預算的時候，他很多在參與式預算所形成的共識決策，他畢竟就還是需要預算。那個預算到議會審議的時候，會受到相當大的一個衝擊跟問題，甚至反對喔。這個就牽涉到所謂這樣的一個公民參與的，參與式預算所形成的決策，會不會一定會獲得，在體制內，真正程序內，體制內的一個，議會的一個支持。所以是否能順利成為地方政府的決策？這是絕對有問題的。所以我想民主政治的一個機制的設置，我們既然有參與式審議

式民主，但是我們有所謂現有的一個機制，這個隨時在保持衝突。至少目前從林佳龍市政府時代所處理的，很明顯是有衝突的現象，因為他有參與式的預算，完全被臺中市議會所擱置或刪除啊。所以在這樣的一個體制決策，能否順利成為地方政府的決策？以目前的一個方向是有問題的。所以我也覺得，這個是林佳龍市政府時代做的一個形式啦，那真正有沒有那個效果？效益？沒有。因為議會還是一個關鍵，那議會很簡單，議會的一個提案權跟預算的審查權，絕對不會去透過另外一個機制被取代，這是目前我們的一個很實際的一個現況。所以你用審議式民主，用公民的一個決策，就要來跳過議會，形成市政府決策，然後在預算要叫議會來背書，目前的情況是有問題的。所以基本上就像我剛剛提的水岸花都的例子，他雖然是公民參與度，由下而上非常高的一個案子，但是他到最後還是回歸到正常的一個機制，透過議員在議會的提案，透過對市長的一個，施政的一個民意反應，形成共識之後，在議會才有辦法取得議員的一個共識支持，市政府所編列預算，你們才能順利通過，才能夠真正地去執行。所以我個人一直覺得，我們目前現行體制的一個安排，審議式民主只是能夠做為市府決策，形成政策決策的一個重要的一個依據，那能不能在這樣的機制以下，或者議會的支持，那還是另外一個層次的一個問題。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：目前政黨輪替，我一直認為國民黨所謂呢，假如沒有因應時事來調整來講的話，依他過去的一個決策模式，他根本沒有審議式民主的概念，他也沒有公民參與決策的一個部分，那這個部分我覺得以目前的一個情勢判斷，我剛剛覺得林佳龍的一個決策，他已經至少從參與式預算朝審議式民主的方向在進行，那盧秀燕市政府，依目前從他過去競選的一個方向，跟他的所

提的政見，在這一個部分，我覺得或許不要說有沒有改變，我覺得搞不好連審議式民主都會扼殺啦，根本連參與式預算都沒有啦，連公民參與的機會，林佳龍所建議的參與式，公民參與的一個，這樣的一個機制，可能都會取消。因為這個跟主政者的一個方向，那或許盧秀燕有，盧市長有另外一些想法，我們沒辦法判定，但是以國民黨過去的一個執政，施政的一個方向跟慣性，我覺得參與式預算應該也會被做另外一個程度的解體吧。欸啊，我的意思很簡單，只要盧秀燕有聽到很多年輕人的建議，他說這個還要再做，還要再來進行，不然我覺得以他們過去的一個執政習性，這些是不會再進行了。我個人的判斷，我純粹個人的判斷，因為剛剛於選舉的過程當中，我沒辦法去在公共的一個領域，一個知性媒體領域裡面，取得盧市長對審議式民主，對地方公民參與，對參與式預算這方面任何的一個主張或著墨，都沒有。所以我看看，以過去國民黨執政的一個習慣喔，這一個部分應該會沉寂啦。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：哪個階段是哪個路徑？因為這個階段是您設定的一個 model 嘛，對不對？那這樣的一個，不管什麼決策而言，一定是在議程設定這個階段啦，絕對在議程設定這個階段。我們就政策的制定，跟政策的參考，跟政策的執行，最重要就是政策的參考這一個部分，我覺得絕對在政策的參考這一部分。所以審議式民主他絕對是在政策的參考，就是在我們 model 裡面，是議程設定的這一個部分。那議程設定的這一個部分，就可以決定到，影響到未來的一個決策。所以你這樣的一個問題，我覺得這個跟我們做議程的一個倡導，是相關的喔，從公共問題的發生，到

形成一個政策的方向，到政策的倡導，這個政策倡導應該是一個最重要的一個部分。那我想照你這個模程應該是議程設定，議程設定喔。那我當然你這個模，你這個模式，我還覺得有一些建議，我不曉得喔，我們依政策執行，政策評估，到政策的到議程的設定，我覺得這個流程我還是一直覺得……我個人啦喔，不管對錯，我覺得政策倡導很重要，能不能影響到決策者的一個決策，倡導的這個過程絕對是一個關鍵，絕對是一個關鍵。我反過來說，林佳龍市政府的一個參與式預算，他的是已經鎖定，只要你所謂透過你參與式的一個參與，所提出來的政策，我林佳龍絕對會執行，基礎就是錯的，你懂我的意思嗎？林佳龍在做這一塊的時候，他是顛倒做，他是說，啊我要來做有沒有？參與式預算，所以你們就透過公開的方式，遴選一些所謂的參與的一個公民，組成所謂的青年議會，然後只要有人提案，我市長就會重視，我就會去做，這是錯的審議式民主。審議式民主應該是政府給他這樣的一個舞台，這樣的一個空間，這樣的平台，由他們去透過審議式民主產生的共識決議，提供上來。提供上來，我市長不一定要形成決策啊。林佳龍是做為說，你們提上來，我就是會形成我的決策，我是送到議會才被否決，所以是議會在阻擋，不是我林佳龍不重視你們的意見。這個是，這個跟真正的審議式民主精神，跟那個意涵又有所衝突。我們的真正的想法是，市政府我們在接受人民的一個公共議題的發生，是我有這樣的平台，我有這樣的機制，在那個平台裡面來處理，然後形成的共識決議，我決策者不一定是接受的，或許我在我這一，決策者這一關就 NO 了，我是 YES 之後，才會透過正式的系統，正式的機制，才會到議會編列預算，在市政會議通過之後，編列預算，透過年度預算送給議會審議，OK 我來執行。林佳龍是顛倒做啦，他那個是有目的的，只為青年參與的一個目標，所以他顛倒做。所以我對他的參與

式預算會有一點問題就是說，他真正有不是的一個，審議式民主的一個程序。那盧秀燕市長能否真正落實，去設置這樣的一個，審議式民主的平台，那就看他吧！我個人的看法，國民黨還是沒什麼機會，去做這樣的工作，除非他有徹底的思想改變。OK。

結束：107年12月7日15時

訪談代號：C

訪談時間：107年12月21日14時30分

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：主要的來源有兩大方向，一種是由下而上的，比如一般民眾、里鄰長及議員；另一種是由上而下的，主要是市長政策以及地方需求，就是希望政府為人民做什麼，向市政府提案，臺中市政府才有權力及資源去執行人民的提案內容，至於誰決定要不要處理這個提案，大概就是小提案由局處決定，大提案一定要到市長，但提案編入預算後，最後還是去到市議會進行審議，市長的角色就是提案的內容用到預算、資源，市長才有人、事以及錢上面具有影響力的，由市長來決定，市長角色非常關鍵，在人力、資源以及財力上具有影響力。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：審議式民主基本上學界新做法，但基本上政府方這方面是少的，像落實在公聽會、政策說明會、重大建設聽取人民的意見，這是優點，但有一個很重要的前提就是民眾要有比較多的對

稱資訊、認知，應該讓民眾有相對稱的資訊可以深入了解才能讓民眾評估，才能跟政府一起探討，否則民眾不完全了解政策內容就會變成推動上的不順暢，比如重大的開發案或轉運站，有用地取得的問題，政府在集中土地上，若無法將政策說明清楚，則會招致民眾的反彈、反對以及不理性，所以，我認為審審式民主最重要的關鍵優缺點就是在民眾是否取得對稱的資訊。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：我覺得影響民眾生活的都適合用審議式民主來進行決策，比如所有開發案在過程中，存有文化因素的考量，保存意義的建築物，環保、砍樹，影響民眾生活，需要民眾配合的重大建設，民眾是否有充足的資訊，讓他們決定要或不要？以民為主，記得前市長胡志強曾提到，政府是要讓人民過好日子，財產增值，民眾反對，就不做。就像文山工業區，佔有土地路邊的用戶不想被運用，就會反對，擱置，應該用對談的方式，去釐清民眾反對的理由，若資訊不對稱，民眾誤解，政府覺得政策對民眾有利，政府就應該提供資訊及資料，大家再來決策，像日本和掌村，被計畫為建設大壩的預定地，在保存傳統及遷村上政府與人民的對話進行了近千場次的座談，最後得到共識，就是最有名的個案。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：以現在林佳龍市長時期很難評斷透過審議是否有，基本上政府與人民雙方達到共識，再來決策，才是雙贏。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：現在民意高張的年代，所有政府尊重民意的表現，個人覺得不會有太大的改變，個人覺得未來盧秀燕市將更民主，不會走回頭路。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：要放在那裡，就放在議程設定這個階段，先對談後進入議程設定，交給臺中市政府去執行，可行性才能確定。

結束：107年12月21日15時

訪談代號：D

訪談時間：107年12月4日11時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：這個提案喔，說實在在臺中市政府可以影響到的，在目前還不是很進去。我的理解，我所掌握到就是參與式預算那邊算是比較喔，真的有喔，大概就是審議式民主的理念下去落實的。所以那個提案叫做，以那一塊來講的話，參與式預算我們就是可以讓市民來提案嘛。那有給他那個每個案100萬的這樣的一個預算的決定權。在整個這個，從提案到最後被接手，這整過程中，有很多專家跟事務官的參與。當然也有當地民眾的一些討論，那所以這個過程裡面，其實市政府有相當鼓勵在地的這個

市民的參與喔。所以目前以臺中市政府來講的話，應該是以參與式預算這一塊喔，算是比較有在落實這個所謂的審議式民主，讓民眾提案，然後而且對預算有一點決定權喔。等於這個過程是一種充分的諮詢討論的。那這個有關於這個參與式預算落實的一些狀況跟成果，我是建議喔，你可以再跟譬如說是民政局那邊喔，再去做系統整合，再收集一下喔。而且可以跟那個真正的有提案過的人啊，去聊一聊，覺得這個這一套，參與式預算的這個學習，你們覺得那個喔，有什麼樣的收穫，還是什麼樣的限制或問題，我覺得這方面還是可以再問問他們喔，這是第一塊。那第二個的話，勉勉強強算可能是一些 i-Voting 啦，就是說我們政府有一些，市政府有一些想法，譬如說關於說什麼臺中市的十大景點喔，這個請這個市民來決定，諸如此類的喔，這個在我們在想市府也都有過，各局處都有一些的建議跟審查下，每年都有一些 i-Voting 的一些項目喔。啊但是畢竟這個是比較市府出招的嘛，那市民是比較質疑投票這個行為，所以這個跟審議式民主那一種由下而上的，跟在宗旨上，並沒有很完全地 match。那另外一個，勉勉強強可以算的，可能就是那個青年事務審議會的那個，就是說林市長仿照一個臺中市議會喔，真正的議會精神，那也從不同的管道喔，來每年錄取 63 位年輕人喔，來參與這個臺中市正名的這些政策，啊我們也是真的讓他們在官員裡頭去練習，包含市長都備詢。那有很多這個些青年喔，審議會的這些委員，那些年輕人他們就從他們的角度去做一些建議啦。那會提這個是因為他確實也是有一點由下而上，因為這個人我們能控制的，他可能是學校推薦的，自我推薦的，或是 i-Voting 提出來的。那他這些提議呢，我們也會重視，因為每次都教育局跟研考會這個時候傳遞過來，所以這些東西，他還是有一些喔，由下而上喔，這個的創新的這個做法。所以應該勉勉強強跟什麼，審議式民

主的稍微可以掛勾一下。那其他的本來我們是有在推那個，想要推這個，就是讓市民來提案啦，那這個是要透過一個資訊平臺來處理喔，這一套體系是那個行政院政務委員唐鳳喔，他們在鼓吹的啦。他們本來就是希望說，欸，本著這個開放政府的這個精神喔，讓市民來提案嘛。那市民也許對於很多的，真正的，推動他們有很多的意見啦。那所以本來研考會就希望在這個，引進這套系統，而且希望在林市長連任後，來馬上實行。那已經研議一段時間了喔，啊不過現在不幸這個市長沒有連任成功，所以這個會不會推喔？這個可能要看新的市長，跟這個新的內閣主委，他們怎麼去看待喔，這樣的一個議題喔。如果能推的話當然是很好的啊，因為我就覺得這個可以擴大這個喔，也是一個民眾的發聲的管道。而且這個在國外已經行之有年，這個不是很新的。所以如果你去注意那個，美國那個白宮啊，他們提到，如果有人，你提一個案子獲得連署，達到一定門檻，那美國政府就一定要回答嘛。那在英國的這個內閣也有類似喔，這樣的做法。所以這個其實並不是新的了。我們是希望仿照這樣的制度喔，讓臺中市試一試看看。教育式的試試看，做一些決定。另外其實我們也在追蹤的是，公務員內部的參與，就是說這個，其實公務同仁也有很多意見啊，但是他的意見有時候因為這個，覺得是自己的職位職務的關係，可能不方便告訴你這些，在內部展開處理，但是他可不可以提呢？也是可以的。那有一些可能是，在創新型的，可能是跨局處的，或是怎麼樣的，但是這一種喔，如果能夠喔，有一套遊戲辦法，讓公務同仁願意來提案喔，也是鼓勵創新的一種方式，那這個其實我們也都做好準備了，本來是想第二年就要推了，但是現在，那就壯志未酬，就只好交給下一任去做。所以這個審議式民主這一塊喔，很抱歉，我都在臺中市比較知道符合的，大概就是這幾塊啦。啊所以說這個來源喔，大概就是這一些嘛，啊

怎麼提案的？我大概都有說明喔。那市長的角色的話，他，其實他個人是參與這個臺灣的民主化過程也蠻深的嘛，不管是什麼樣的角色對於，他對於這一個開放政府的精神，他本來就是很支持的，所以我剛剛講過了，那些已經在推的，他都很支持嘛，然後那個他也都樂觀其成啦。啊本來要推，他都會簽可，大概就是這樣做。所以市長在這一塊他並沒有什麼就是太反對的立場，所以他是很鼓勵支持的。所以他不會細到那個區域看很小的那個提案啦，他一般就是授權嘛，就是先把這一套制度，遊戲規則建立起來，然後歡迎民眾提案最重要，所以你說他對於各類案子喔，只要是有承擔啊，過了其實也 OK，我想他很少在接這種就是說很小的案子。所以這個，一般這些市民的提案，能夠透過是參與式預算啦，青年事務審議會等等，他大概都樂觀其成比較多啦。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：大概我剛剛都講過了嘛，大概就那一些啊。那缺點喔，缺點就是…那還不夠 open 嗎？然後啊我們是想做，但是就是現在就沒辦法繼續推嘛，所以，那……那我覺得還有這個說，open 以外，另外就是說，審議式民主重是審議嘛，要不然民主，有各式各樣的民主嘛，所以這個喔，這個自然是有意義的啦。就是說你如何讓這個市民在提案的時候，而且在提案這個被接受採信的過程中，大家有充分，相對充分的資訊，然後可以去做好討論，而不是流於這個一個人的一些情緒的發言，或一些意識型態喔。有特別的偏好。就是說這個過程還是要去強化審議的部分喔。所以怎麼樣提供充足的資訊，讓每個參與的成員，他們都可以這個比較來參與這一個思辯的過程，最後一個結果，可以跟我們來執行。對，我這一套好像還沒有很棒，但是已經有一個，我剛剛講過那個參與式預算的時間喔，好像這個

都還有在這個第三個空間，而且這也不是只有，審議式民主也不是只有參與式預算，可能還有別的。但是這個跟社區自治，以及社區營造也是蠻有關係的，等於說地方喔，意見也是很分歧的啦，你以為找里長就對了喔？那個很多議題，當地人對於這個，也不是那麼地意見一致的，所以民主也是社會的常態嘛。啊所以你怎麼樣讓你那個社區的人，有代表性的人，都願意來參與這一次？通常人都是這樣子喔，會想要跟自己比較相近的人來參與嘛，那跟你比較遠的人，你這個人就會找不到他，或者是有意無意間就忽略掉了。這個也不是只有臺中啦，我想這個應該全世界的民主國家，都會有這一個基本的困難啦，但是做為這個，不管是研究者來說，或在公部門這個直接推動的人，這個都還是一個一直會存在的永續的這一個挑戰啦。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：目前好像沒有什麼標準，但是如果你問我個人主觀的意見，我是覺得這個，其實是你一定要處理的，應該是一個選擇的問題啦。就是說很多公共政策都有優先順位嘛，有時候都會互相排擠，那當然你想要哪個優先嘛，因為市政府的預算就是這麼大，也不可能這個什麼都做嘛，那而且有時候那個可能 A 區很贊成，但是 B 區就很反對啊。啊所以這種大方向的东西喔，就是說大家對於未來的這個目標跟願景啊，要有基本共識啦，要不然喔就是這個，這個就很難往下走。我是覺得這種很具體的案子喔，當然也有一些學者專家，專業的一些可以做為輔助方法，大概是那些東西喔，就是原因就是接單之後就，他們要做的實在是要做，那你知道這一些人沒有選擇怎麼樣。我舉一個例子，譬如說這個臺灣是有一個殯儀館在北區，那到底要不要遷走？北區的人一定拍拍手啊，對不對？可是要遷去哪裡

就…現在可能就…沒有人喜歡被遷去嘛，那這樣子北區的都可以，那個停車場規劃是要遷去烏日，那北區的人拍拍手之後，那烏日那邊的人又在叫叫叫了，協調不好喔。但是你說這兩個議題，你說重不重要？重要。那是不是這個要做選擇？也要嘛，對。然後所以這個，還是要攤開來嘛，大家來談一下這個，因為那個畢竟是那種，做這件事還是要有一些正當性嘛，那雖然從公部門是，然後就推說啊市長決定就可以了，但是說實在民主社會沒有一套這個審議的過程的話，一定會像黑箱啊，或者是獨裁啦，或是這個，這個關起門來自己做決策，那個正當性就會不足喔。所以像這一種喔，比較重大的爭議，需要大家對於未來願景跟目標喔，有一些共識啦，就覺得就可以來審議一下啦。審議一下，然後從這個審議過程中去，一方面是說服說明，那另一方面也是看看現在，看能不能夠去這個，那個，算是一致性的共識。最主要說，啊，那個有一些交集，欸，那這個市府就可以在這些交集的基本上去做一個取捨。要不然喔，說實在的，這個，欸，怎麼講？因為很多很細的東西，專業可以決定的，就不需要了。而是說，有些議題就是，那不是專業的問題啦，那是選擇的問題。那這種選擇的問題會牽涉到價值，會牽涉到優先順位。啊這個就需要大家好好來討論一下。。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：如果只限縮在參與式，不是審議式預算那一塊的話，我們都有啊。那最後不行的話，這些有困難的話，也都會說服提案的人說，都跟你講了，不是故意不行的，是因為你整個喔，現在是一個什麼什麼困難喔，也都要他們同意才能夠撤案，所以基本上我們對於參與式預算這一塊倒是還蠻尊重的啦。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：是上一次？還是這一次？如果你是 2014 那一次的話，我們很多都是新的啊，我剛剛講的那三大模式，審議式民主，啊，不是啦，那個參與式預算，還有那個 i-Voting，還有那個青年事務審議會，這個都是在林市長上任之後才提出的，才加進來的。以前胡市長不太重視這一塊。所以這個決策，就是說這個市場有沒有重視這一塊，等於會影響蠻多的，那整個來講的話，我們是還蠻希望民眾參與開放政府這一塊的喔。事實上有一個可能也不太相關的東西，就是說你看我們還透過資訊中心，還有金管會在做大數據分析，那你看交通局，對不對，技術也有在走。這種大數據分析，某種程度可能還是蠻以民眾的這個，實際的行為跟他的意見的反映，來些取捨的參考。所以這個，雖然那個不是每個都是市民做意見的表達，但是他也許透過一些方式，或是其他的方式，他可能每天的行為啊，他會透露出一些訊息，很好的這個，可以做為參考的依據啦。所以如果你要說政黨輪替後，如果 2014 這一次的話，當然這個以林佳龍市長來說，也是蠻鼓勵由下而上的這一種，這個意見的呈現，還有那個輿論的收集啊。然後也做為一個市政調整的一個，很重要的思考。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：我覺得應該，細的不講啦，整個比較粗的來講的話，應該是在前半段嘛，議程設定階段，因為後半段就是落實執行而已嘛。那你要期待那個喔，通過審議式民主去決定一些很細的專業的東西，從這個地方來看，所以我是還是比較強調的是，前半

段在不同意見的表達，不同願景的呈現，然後優先順位的這樣，那個選擇性的這個一些大家喔，都把他攤開來看，互相的辯論說，這個到底是哪一個是有必要的？這個部分我覺得是那個可以有一個比較，從民眾那邊獲得，比較好的一個 message 啦。那至於說後半部喔，比較這個屬於落實執行的部分，我覺得交回這個公部門來執行就好了。。

結束：107 年 12 月 4 日 12 時

訪談代號：E

訪談時間：107 年 11 月 30 日 10 時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：公共政策，那我自己的簡單分類就是說，有一部分的政策，還是來自政府內部的提案，那當然還可以再往下細分為什麼政府會有這個政策，以這個市府來說，當然是因為他上任前他準備的他的政見，那絕大多數是依靠他的政見再化為政策，那他的政見是怎麼形成的？當然還是由就是跟民眾互動諮詢的過程，那市長的團隊在過去有類似智庫這樣子的運作，所以他可以有發現問題，可能有互動，不是每次都有，但是有一個地方可以讓他們去討論，去行做出他們應該要，要怎麼解決問題的這個路徑圖，這是第一部分，那當然你說政府官員上台之後有沒有發現新的問題、提出新的政策，我相信也是有，但真的是比較少，有開創的政務官總是比較難找，這是第一件事。那第二個，第二個來源我覺得比較簡單，比較可以理解，就是地方政府、地方政治，里長就是很重要的意見跟回饋的來源，那市

府只要透過區長跟里長座談，甚至市長跟里長座談，就會得到，我們有一個區鎮的系統，會得到很多我們想要去改變的事情，那當然里長的層次，一向比較著重在他的很直接的事務，造橋鋪路、挖水溝，比較少會是就是比較全面的政策性的議題，那再來就是立法機關還是有他的角色，議員提案，議員執行事項，也是市府一定程度上會參照的，一定程度上，不多，這幾年來我覺得議員他們推動，就是他們最大的權力就是刪預算的問題，其他的好像，對阿。最後就是人民嘛，人民參與、人民現在在這個年代是這樣，就是其實人民跟市長的溝通管道幾乎是暢通的，他只要去市長的臉書上留言，去市府的 LINE，或是市長的 LINE 上面留言，他都可以有機會去影響市府的決策，可是能不能夠大到像一個政策，這確實是需要有組織性的，不太可能一個人，比如說，我覺得比較，怎麼講，比較、比較經典的例子就是，一個人或是民間團體去改變市府的政策，比如說，就是在和平裝暖氣，為學校裝冷氣，這還是比較單一啦。那接下來就來解，誰決定要不要處理這個提案，市長當然是很重要的角色，那市長旁邊有決策權，能夠協助、輔助他做這個決定，如果提案進到了局處，當然是局處所長要來做這個…判斷，那在我來看，我覺得林市長團隊，市長的決策角色是最大的，因為現在決策都扁平化了，不太可能有什麼事情到局處長就結束，一定也會進到市長那一邊，那你如果願意擔起更大的責任，你就有機會做很多決策，這是不是好事？不知道。對，誰去幫助市長把這個議題的優先順位給訂出來，那優先順位包括時間的急迫性，需求的急迫性，還有就是你的…到底要耗用多少資源的評估，現在決策一天可能都很多個，那他的團隊要幫他去做準備，其實要下很大的功夫，否則如果就是市長一個人就是，就是天才那種就，這對決策來說是不利的，大概是這樣。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：大概就那麼幾種，第一個就是參與式預算，對，那直到目前為止他還是沒有全市推行，那這個也是有他本身的限制，因為參與只能參與自己地方的事務，從地方事務開始了解，網路時代再怎麼資訊強大，你也不可能對於你生活周遭外面的世界有足夠的時間去了解他，所以優點是什麼，在地社區，那能夠有機會，我只能說有機會，做出符合這個社區大多數人的利益的決策，那也能夠讓更多人對於他的社區有主動上想要參與，以及客觀上他們有這個，就是被培力起來，他們有更多參與的知識跟參與的理解，這都是好事。缺點太多了，參與式預算在台中，我甚至懷疑在台灣，在目前為止都沒有辦法去推，好好的推展，是因為我們的政府體制跟參與式預算、法令規範跟參與式預算，從一根本就是衝突的，那預算編好了就是編好了，一個蘿蔔一個坑，他不會編一條叫參與式預算，就算他編了，也是要叫各局處拿只是編了一個參與式預算的行政費用，那你編完之後你產出了提案 100 萬，各局處還要去生 100 萬，後來曾經討論過要，是不是要或幹嘛有的沒的，都不是正途，都不是解決之法，或許民間的預算真的比較有彈性吧，或許他們可以編一個，不是預備金的預備金，因為參與式預算其實就是，它就是浮動的，那我們，他跟議會又有很大的扞格，因為議會也認為他們是代議士為什麼還有直接的，就是為什麼大家還可以直接來做決定，那以後議會這些代議士他們都不代表人民的利益，以後就不需要他們，就這個衝突也很大。參與式預算應該是在台中審議式民主最，我覺得算做的，儘管成果不是，沒有達到我們的預期，但至少有在做，或許以後還有機會能夠成長。再來就青年事務審議委員會，徹頭徹尾的爛，就我沒有辦法忍受這樣做形式的溝通，那他為什麼會失敗，其實一個很

大的原因就是我們並不信任這樣子的代議制度，它的組成、它的代表性，甚至跟議會之間的衝突，就是跟真正的議會之間的衝突，我們都沒有辦法去解決，這個青年事務審議會它就是名存實亡，每次看執行率百分之七十、八十，都是在講假話，這個，很遺憾啦。如果回過頭來，要怎麼做跟青年之間的溝通，我寧可不要什麼審議會，什麼委員會，讓一些對權力有興趣的年輕人起來做譁眾取寵的事情，寧可辦更多大專青年的研習，或許能夠深化到高中，不知道，我們或者十二年國教，我們能夠去影響市民、小朋友們的對於參與式民主的認知，我覺得反而更重要，不用硬梆梆的去舉辦一個什麼條例，什麼委員會，大家自己就可以組織 NGO，組織社團來關心事。那我們該做的另外一件事情，除了培力，就是要讓市府跟民間社團的溝通是暢通的，你說溝通沒有暢通嗎？或許也不是，其實大家只要有網路就可以發聲，每個人的聲音都可以被擴大，我們缺的是一套跟 NGO、跟人民有制度化，或是說比較，大家能夠遵守規範的互動規則，為什麼這樣講，是因為我們都知道民主的遊戲規則，可是我們都不是，絕大部分的人都不是好的、有品格的玩家，所以我不想要你砍這一棵樹，99 個人說不想要砍，只有你一個人不想，他可以，他只要沒有格調，就可以把他的力量發揮到無形大，那我們最害怕的就是這個問題，到最後大家就全部都回歸到過去阿，我們不如不要玩這一套規則，我說什麼就是什麼，依法行政。對，這個是我們，不是台中而已，我們全台灣都還在摸索要怎麼去進步的啦，我覺得其實時間也蠻急迫的，大家要趕快想出來要怎麼做。就比如說，你要怎麼讓大家知道，今天這個聲音無限大的人，他是來亂的，這個是有方法的，不是你不講話，依法行政、依法中立，就能夠解決問題，因為每一個人的聲音，他都有可能瞬間被擴大，然後就能夠造成民意的改變，大概是這樣。其他常談的 INGO，那個

我覺得離真正的參與式民主也有點遠。那再來就說，市府未來，曾經未來想要推動的，我覺得這是比較好的，就是關於公務員內部，我們未來想做的就是公務員內部的 i-Voting，內部的政策形塑，賦予公務員權利去提案，賦予他們能夠改變這個公務體系的機會，他們都，或許不是每一個人，但至少、多多少少還是有一些人想要來這邊做一些事情，如果他每天都只是蓋章、辦標案，或許他真的不會有什麼熱忱，可是如果有一天，跟他說你想要改變什麼，那也真的有機會去改變，那你也必須要去說服大家，你的意見很重要，你要怎麼做，我希望或多或少能夠帶來一些些改變。那這個，這個案子就是跟那邊曾經有，因為在中央有推動嘛，我就一併講啦，就是說在中央推動的案子就是他，這也是對民間的溝通，也有對內部的溝通，每一個單位都要去設，開放政府的聯絡人，那我們對外開放意見徵求，大家的意見，以民間為主，不管，公務員為例好了，你獲得了多少人，你的支持，你的 content、你的 issue 有多少人支持，那開放政府的聯絡人必須要、要去回應，各單位都必須正視這些事情。它是聽起來是很美好，它讓大家有更多參與的空間，但是政府最會做的事情就是把所有的事情都形式化，這不是政府的問題，而是我們資源跟時間都有限，我們時間就是這麼多，我們不可能集中力量在所有的事情上面。對一般人來說，造橋鋪路、挖水溝還是最重要的，因為把這些事情做好，其他的事情就填表格，一日復一日，但是 anyway 它是一個好的機會，大概是這樣。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：我比較保守，我希望，應該說我覺得適合透過審議式民主來決策的議題，絕大多數都應該社區、地方，我們共同來決定，我

們這個社區大家小孩子下課要不要去哪個地方做課後輔導，我只舉個例子：或說我們要不要設個托嬰中心，我們有一筆錢，可以設托嬰中心，它應該怎麼做在哪裡？類似像這樣。大範圍的事情，恩…我覺得價值層次的爭辯一向不會少，什麼同志婚姻、這個什麼環境保育這些都 OK 啦，就目前現行的這種決策模式就可以了，倒也不需要再，難道這種價值議題的模式，你還要用公投來決定，或許將來是有機會也不無可能，但我現在不覺得有這個必要，因為日常生活已經在拉鋸這些，就是這些議題早就已經在我們的日常生活中拉鋸了，大概是這樣啦。我希望審議式民主還是由小到大啦，就是在地化、社區化，等大家都習慣了參與，習慣了，就都了解審議式民主怎麼運作，都願意去討論，就是有意義、有理性的討論才有可能去擴大，培力是很漫長的一條路，我覺得我們不用那麼急，好。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：不會，我覺得答案就很簡單了。我們玩的最，怎麼講，最有一點模型的就是參與式預算，辦得亂七八糟，看那個立法案就知道，能辦成的沒有幾條，那何況是其他的，你說公民能不能影響政府的決策？當然可以，你說利益團體能不能影響政府的決策？太簡單了，但是審議式民主程序所產出來的共識決議能不能影響政府決策？太難了，以目前來說是這樣。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：這個有點難說，因為畢竟我不知道胡市長時代是怎麼決策的，對阿，林市長決策有他的特色嘛，你們也看得出來，就是有一個很強的頭，頭的決策來的都蠻快速的，那他當然也有他很清楚的藍圖，所以我覺得兩個特色吧，一個就是按照他的藍圖做

事，另外一個就是林市長在決策上佔的比重是非常大的，大概這樣子。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：我覺得，好我們說或許現在是在政策規劃上，就我們假設喔，有一筆錢要給你用，你要用在哪裡？這是目前嘛，就是整個規劃的部分。希望到後來是慢慢的發展，可以是我們覺得有一個議題很重要，所以我們應該給你錢，然後我們要怎麼做，就是 agenda setting 的部分，希望啦，希望能夠從規劃慢慢 agenda setting，現在還是在非常非常有限的空間之下做有限的決策，大概是這樣，我看一下，我還是希望能夠從這裡啦，agenda setting 我希望啦，就是希望，我覺得 setting 比較，setting 遠比你規劃要，就是把已經有確定給你東西要放在哪裡來的重要，但真的很不容易，因為講 setting，我覺得利益團體對這個市府的影響力，遠遠大於人民，他們 setting 的能量也比我們，比人民更大一點，大概是這樣。

結束：107 年 11 月 30 日 11 時

訪談代號：F

訪談時間：107 年 11 月 23 日 14 時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：提案的來源，其實我們大概可以分成內部、外部，這樣子來看。

那我們先看內部的部分。內部的部分其實這幾年，就是等於是，我們的研考會還有像政風處，譬如說他們像在舉辦廉能透明獎，或者是簡政創新的提案，裡面也都是，等於是鼓勵大家去提出一些，新的一些政策的想法，或者是可以突破的地方。那在之前，其實像人事處也會辦所謂的金點子創新獎，也都是鼓勵內部提案的一種方式。那像這類的提案，提出來了之後，多半都是由譬如說主辦單位，不管是活動或獎勵的機關會籌組成一個邀請內部、外部專家一起籌組成一個委員會，然後大家一起來討論這些提案的內容，譬如說他的可行性，他的效益性等等。所以這樣的提案多半就是，大概就是用這樣方式，來做一些決定跟執行喔，甚至做一些獎勵的一個動作這樣子。那再來就是外部的部分。其實外部的部分，來源就蠻多的，包括像議會，這已經算是比較傳統，一直以來的一個，提案的一個形式跟機關。那除了議會以外，再來加上這幾年，包括希望可以多增加一些民間參與的成分。那就有推，譬如說像參與式預算啦，或者是像台中市我們在籌組青年議會，然後或者是透過一些外部的民意的分析，不管是從 1999，或市政信箱，或者是一些網路媒體的一些聲量分析等等，去尋找出一些政策的議題，或者是可能的，要處理的一些施政的一些方向或方針等等，對。那如果是這一類的提案的話，因為其實在府層級那邊，目前應該會有一些比較像幕僚群，然後協助做這些比較重要議題的討論，那討論就是等於是藉由各局處的一些業務本身的職責，或者是業務本身的職掌，然後提出這些相關的議題，然後做……等於是接收到外部的訊息之後，然後內部先討論出一個稍微，就是一些預計可以執行的方案，然後再提到那個幕僚小組裡面去做最後的，算是比較最後階段的，就是議題的形成。然後最後，大多應該都是由，還是由市長拍板定案的成分比較多啦，對。然後市長的角色，其實在不管是內部或外部，

他就我的觀察，他比較像是一個支持者的角色，也就是去支持這樣子制度的運作。然後同時針對重要的議題，然後基於他的施政理念，去做最後的拍板定案。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：審議式民主其實這個名詞大概是最近這幾年比較，才比較被提出來。那我們這邊推的比較明顯的，應該像譬如說是以參與式預算，參與式預算這樣子的方式來處理。然後到去年還是前年，開始成立青年議會，然後由就是 16 歲以上的學生，可以籌組比照我們議會的席次，去籌組這樣子的，就是有點像這樣議會的形式來，向我們政府的行政機關提出一些政策的質詢，或者是建議。那再來參與式預算的部分，目前執行的方式，本來一開始是，應該是中區吧，就是示範，然後一個案子 100 萬的額度，交由民眾來做提案。然後提案之後，當然這個提案之前，先辦了很多的，類似的所謂的特定說明會啊，然後各式的這樣子的宣導再宣傳的一個前置作業，讓大家知道說，到底什麼叫做「參與式預算」？因為以往其實政府你知道，整個預算，行政機關預算的編列，比較習慣是由政府由上而下去做，這樣參與式預算編列的執行，那所以等於是說也要讓民眾去瞭解，去知道說，欸，原來，也不是原來，就是希望有，現在希望可以某種程度去嘗試說，政府的預算有部分來自於民間，他的意思，或者是他的自組的，想要推動的一些事項。好，那一開始從中區示範，每個案子大概 100 萬的額度，讓民眾去提案。提案之後，然後接下來有一段過程就是做全民投票，等於是藉由台中市民來討論，來決定說到底什麼樣的案子是要被執行的？然後討論出來，等投票完了之後，再依照我們那個預算額度去分配，然後還有那個案子的性質去分配機關來執行。然後我們剛開始在推的時候，其實只有民間，就是民眾提案，然後就直

接做投票的過程。然後就是做了一年，第一年做完之後就發現，其實這裡面可能少了一些可行性的評估。因為市府內的行政機關再去做這個，事實上可能會有一些其他的因素必須要去做考量，不管是預算面，或者是法令面，對。所以後來到第二年的時候，就有一些修正，等於是民眾的提案要先經過，也就是會先送給相關的局處，就他的提案內容，先就一些面向去提出一些修訂的建議，包括剛剛講的，譬如說預算面，或者是法令可行性，這一類的東西。然後之後，請他修訂完了之後，才進到第二階段，做全民投票，對。然後其實這樣的修訂過程，也是在推所謂的參與式預算，或審議式民主裡面，等於算是一個不斷的學習跟大家一起互相，就是修正的一個過程。那一方面是，說真的，對於民眾參與公共事務上來說，我覺得也許有某種程度的，應該是有某種程度，提升大家對公共議題關注的一個成分。對，那也讓大家知道說，其實所謂的公共政策跟公共議題，不是只有政府部門決定就好，那人民本身其實有某種程度的角色，他是可以為自己發聲，或者是為自己所居住的地區，做一些努力的。對，只是說，整體的環境來看，民眾對於這樣的方式，就是他的認知度，跟他的成熟度，還有提案內容的周延性等等，其實都還需要一些過程，或者是需要一些經驗的累積。對，但是不管怎麼樣，也許這個可能都是一些，算是一些趨勢啦，但是他相關的配套，的確也需要做一些，等於說大家都還是需要做一些嘗試。譬如說我們在提案的時候，本來提案人譬如說他在中區，他提的也是中區的相關的案子，可是投票的時候，是全台中市民都可以投票，那之前也有一些聲音在討論說，不是提出那個地區的民眾，對於他那個該行政區域的決定，決定權跟決定成分到底要佔比多高？對，類似這樣的東西，那其實某種程度，我覺得也是所有人都在習慣這樣子的形式啦。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：我說過我是覺得，就是比較合適的議題，可能暫時目前還是會先從自己周遭的環境開始，而不是先擴大到太大的面向，甚至整個城市的面向，對。因為自己周遭的東西，不管是環境的改善，或者是譬如說交通的改善，或者是就是譬如說甚至學習的環境的調整啦，或者是一些設施、設備的調整等等。因為畢竟是跟自己生活比較切身相關，那提出來的東西也比較符合在地性，也比較有可行性。那再更大的面向，其實要考慮的東西就很多了。因為以城市的角度來看，他可能就會有不同的思考方向。對，所以目前我覺得可能，對，比較適合的還是就是依在地性的需要，來做考慮啦。那至於標準的話，其實我是覺得，因為他具有在地性的關係，所以我還是覺得，以當地的居民來做……就是說他們決定權佔的權重比較高，我是比較贊成這樣子的方式。對，因為畢竟你不居住在這個地方，那你也很難實際上去體會他應該要改善的，或者是人家的，就是比較不方便，不舒服的地方。對，那當然就是可行性跟預算的評估，還是需要啦。那另外一個我覺得比較重要的，還有就是後面的延續性，因為你做這件事情當然不會是希望說，只靠這個，一個提案就把問題就永遠解決，應該公共議題也很難這樣。對，那後續的延續性，怎麼樣去比較，怎麼樣去完成？然後甚至透過後面的延續性，可以讓更多的在地民眾願意做在地的參與。我覺得這個，這些標準應該都是逐步在推動的過程中，大家會去討論，然後也去做一些修正跟調整。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：目前就我的觀察，我覺得是變成政府施政的計畫，或者是決策的比例，還是相對高，為什麼會高？一方面因為其實這個議題就是類似剛剛提到的，他還是比較屬於在地性的議題，那在地性的議題，就比較沒有，就是說比較不會有太多的其他的衝突或考量，就執行度會比較，相對比較容易。對，然後再來是因為為了，你既然辦了，當然就不會讓民眾覺得你只是辦個形式而已，所以其實在市府針對，不管是參與式預算所形成的提案，或者是青年議會所討論，所提出來的一些質詢，或者是決議，都有在做列管，都有在做列管的動作，所以每年也都會去統計他的執行率，他的執行度。然後像青年議會那一邊也會去統計說，到底青年代表們提出來的東西，參採率有多高？然後做為下一屆的，就是大家的一個參考，或討論的依據。所以目前觀察上來看，以這些議題的內容跟提出來的方式，應該是還有一定程度的執行度。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：因為在政黨輪替之前，就是我自己本身參與到所謂決策過程的程度，並沒有那麼地高，然後再來是，其實參與式預算跟審議式民主這一類的東西，也是近幾年才比較為大家所知道，或者是開始嘗試，或者是比較有概念。對，所以這樣的決策模式前後，可能我比較難去感受，或者是說明說有什麼樣的改變。但是我只能說，這樣子的方式，他目前看來他會，他是一個趨勢，而且這個趨勢會變成是，不管你政府想不想做，都會有一群民間社群的人推著你，或希望你這樣做。那這個其實從之前早一點，政府在推所謂的開放政府，開放資料的時候，就已經有這個現象了。比如說之前也曾經有人講，我們很早，在94年就訂了《政府資訊公開法》，那裡面也明訂了你政府應該要怎麼公開，甚至要給民眾怎麼閱覽？或什麼之類的。可是事實上，

民眾依據這一部法律來要求政府提供什麼資料的情形跟案例，似乎聽到的比較少，那針對這個法的適用性的討論度也比較沒那麼多。可是剛開放資料這個議題出來之後，開放資料這個議題並沒有很明白的法律，去規範說應該是什麼樣的開放資料，或者是政府應該怎麼做？多半都是一些行政規則，行政命令，甚至是民間社群的聲音，去 push 政府做這樣子的事情。也就是一個沒有法令的東西，反而大家討論度比較高。對，所以其實意思就是說，像這一類的東西，已經不是你想不想做，或者是你想不想改變，而是整個大環境會把你往那個方向去推。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：在放到哪個階段喔？基本上我覺得從一開始議題的產生，既然你要做參與式民主跟審議式預算，那原則上你就是希望那個議題是由那個民眾，或者是民間他能夠自主的去發起的，而不是由政府去決定的。所以我會覺得在議題的設定上面，或者是問題的發覺上面，這個會是參與式預算，或者審議式民主裡面，他一定會經歷的階段。那至於在政策規畫面，我覺得可能就，越往政策規劃或政策執行面，就會越來，就是民間的成分就會越來越輕。對，因為政策規劃那一邊，那民眾剛剛講的，民眾他是基於他的需要，提出這樣的需求，可是事實上，在很多其他的配套措施上面，他可能不一定，基於行政的程序，或者是行政的資源上面，或者是其他的方面，有這麼多的瞭解。所以他可能就是不一定會考慮的這麼完整，對。所以但是規畫面當然就會變得，我的感覺跟觀察是，在規畫面就會變成，也許就開始慢慢變成有點一半一半。那越到政策執行面的話，可能還

是要回歸公權力的執行，因為畢竟你要做的一些公共政策議題，你可能不是單純民間就可以做的，否則他可能也不會變成是一個，所謂的公共議題需要行政機關來處理。所以在執行面，越往執行面就是越會往行政機關的原本的職能去走。那再往下的政策評估上面，也可能又會變成是，以後又變一半一半，因為等於是原提案人，除了市府去評估，去列管，去追蹤他的執行率以外，那對於原提案人他本身提出的這個案子，跟他做的結果，跟他評估的，就是跟他原先提案的落差度，他可以再做一些比較。對，那至於政策的變遷，因為其實現在做的議題，都相對比較沒那麼複雜度啦，所以倒不至於，現在似乎還沒有進到所謂的政策變遷，或者是政策做到一半要中止的狀況，除非是因為現實環境不允許，對，那多半都是，目前看到的多半都是這個，因為事前已經先經過一系列的可行性評估了，所以多半都是事情就是，整個計畫會做到有一個初步結果，然後才算完成，對，所以整個看起來，我覺得目前比較可行的，還是在議題的發生，還有在政策規劃的參與，跟政策評估的參與上面，其他的可能還是會比較聚焦在政府的執行層面上。

結束：107年11月23日15時

訪談代號：G

訪談時間：107年12月4日10時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：這個部分如果是站在，以我們的角度來看喔，我想說我們現在看到的都是後端，就是說從我們現在提案的控管這一個部分，

來下去看喔。那提案的現在幾個，大概幾個這個，控管的一個系統喔，一個當然就是那個，鄰里長的這一塊喔。那另外的一個部分，就是有關於議員建議案這一塊，那當然，其實這個部分最主要的還是自主主動這一塊，規劃，主動規劃這一塊，應該是最大的一個來源啦。那至於說怎麼提案的？因為其實我們現在是比較屬於，就這個控管系統來講，研考會是在後端。所以怎麼去提案的這一個程序可能比較不是那麼地清楚啦，這一個部分可能我這個，這一個層級沒有辦法回答。那當然除了這個之外，當然市府有做一些，希望就是說，用這個直接民主的一個方式，來做這樣的一個提案喔。像說參與式預算啦，或者是這個青年議會的這一塊。當然這兩塊還是會有控管系統。像參與式預算的話，就是還是走那個鄰里長的那一個控管系統。因為臺中市的這個參與式預算，最主要的他還是 follow 以這個行政區為主的喔。所以我們那時候的建議，控管系統就是採用那個鄰里長那一塊。那至於青年議會這一塊的話，那這個部分我們還是有一個控管系統，就是專門這個針對青年議會這一塊。那如果是參與式預算跟青年議會這一塊的話，我想這個提案的這個來源就很清楚了。就是說是，我們先講這個參與式預算來講好了，那當然現在參與式預算的一個做法就是，我們是用行政區，那每年的話，民政局那邊他們會負責去做一個，等於是輔導規劃團隊的一個標案，然後發包之後，就跟對要推行的區域去進駐，去做輔導。那當然這個輔導的過程中，這個提案人就是所謂的當地的這些居民的部分嘛，那他提案完之後，經過就是輔導團隊進行輔導之後，當然他們會有經過所謂的這個什麼，一些會議喔，比如客廳會議等等的這些，然後最後到比較…當然這個有經過一個階段的改良啦，以目前的做法就是說，到比較後面的這個階段的時候，各局處的人員就要去進駐了，也是去參與討論，讓這個提案的可行性可以增

加。那這個提案完之後，那就是進到所謂的這個 i-Voting 的階段。那 i-Voting 的話，就是票選前面，看是幾案，然後就列入到這個控管的這一個機制裡面。那去青年議會的部分呢，當然他現在有走兩個部分啦。一個部分就是他們這個青年議會，他們自己在運作的這樣的一個部分，那他們這個部分就不會侷限在這個任何的議題，他們就是可能透過他們大會的一個討論，然後表決，通過之後，就提案給市政府。這個是一個。那另外的一個部分就是透過總質詢，喔，其實不能講總質詢啦，因為就是正式的名詞叫做總研商。那他就是在這一個部分，再透過這個跟市府官員的這些對談的過程中，看可不可以提出一些建議？那這一個部分的話，當然我們有系統會做這樣的一個列管。那至於說誰決定要不要處理這個提案？我想當然第一個，如果以青年議會跟這個參與式預算來看的話，第一個部分當然是最先接觸，他們最先接觸的就是市府的局處嘛。那當然市府的局處有他的考量的一些這個觀點啦，譬如說預算有沒有？啊這樣的一個執行，對他們整體的這個績效，可不可以呈現？等等的。那當然這個是第一個，第一個部分嘛。那其實在整個過程中，像我們在做研考的角度來看的話，其實有很多東西，包含了一些技術上的不可行，或者是說確實局處沒有負擔這樣的一個財力，或者是說局處目前已經有推行了相關的政策了，那這些參與式預算提案的，剛好可以配合局處目前在推的這一個部分，所以他們把他併在一起了。那當然這幾個部分，就是等於是說，除非我把他做好，這個正常可以結案之外，其他的就是，你如果有任何的困難，包含你要併案，包含你們的技術上的不可行，包含你們的這個預算不夠，那到最後我們的要求都是，那你要先請市長核示。那市長如果認為 OK，那當然這個部分，我們就會按照市長核示的部分去做。可是參與式預算的結案的部分，最後的掌握權不是在我們，是在提案

人，所以我們會要求局處，即使這個市長已經批核了，那你要去跟提案人溝通，那提案人溝通 OK 之後，那公所才會做結案的動作。我想這個是整個參與式預算的一個控管的一個過程。那至於青年議會的這個部分，當然基本上這些青年代表所提出來的，大概都不是很，應該說有一些都是屬於觀念性的問題啦，他們會建議一個方向，所以即使這樣的一個提案，有時候並不見得是很具體的。那就我的觀察來看的話，這個部分當然比較觀念性的，其實基本上跟市府的施政方向是一致的，那如果有一些是比較具體的，那基本上這個青年代表所提出來的這些提案，預算都不會太高，那局處的話，大概採行的比例是蠻高的。以上我想說針對這一個部分，稍微做這樣的一個回答。。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：這個其實以目前來講的話，審議式民主是現在 1980 年之後，比較主流，他去補充代議制的缺失的那個，就是政策跟民間有落差這一段。當然審議式民主他層次上已經有一個節奏，他就是說我必須有一個公開，就是人民要知道我們在做什麼？然後他們有什麼提案的話，他可以進行理性的溝通，最後他做成決議。決議之後可以進到市府，進到行政機關或是政策決定者這邊，進行參採。那現在我會做這個研究就是因為，審議都是常常在外面跑，但是東西進不來，然後這一棟繼續做我們自己的規劃，然後跟民間繼續落差這樣子。那事實上審議式民主就是在顧這一段，他意思是說，因為我們從直接民主，最遠古的直接民主，到後來代議，代議之後發現也許臺灣這部分我們是行政主打，我們的立法機關並沒有那種功能性。所以整個政策的主導權全部都是在行政機關一人獨大這樣子，整個從上而下，整棟在做。那現在我要做的就是說，我們從這一段裡面去

檢視看看，有沒有哪些？因為他譬如說像參與式預算或青年審議這一塊東西，他結論進到這一邊，跟這邊的政策間接的銜接度是如何？我就假設做一段。那所以審議式民主事實上也是一個對外讓人民聲音可以進得來行政體系這一個概念。大概就這一段。這一段有一點像民主，但是他又不是要去挑戰這個代議。他覺得代議的制度安排還是需要的，他只是去補充代議的一些缺失，跟落差這樣子而已。在政策提案上面，那所以像剛剛我，這個大概審議式民主目前比較活躍的部分喔，就我剛剛提到的那兩個。一個是參與式預算，那一個是青年議會的部分。那當然這個部分變成說，他的優缺點是在哪裡？我想，第一個可能最大的一個疑問，就是說到底這些代表能夠，他的代表性是指多高？我想這個以，我們就是以這兩個來講，以這個參與式預算來看的話。好，啊其實現在整個輔導團隊的一個運作的過程，當然可能會透過當地的一些民間組織，甚至是有有一些公寓大廈的這個管委會等等的，去做提案人，或者是說鄰里長這邊去做一個提案人。那這些提出來的東西，那審議嘛，那就是會找人家來討論，可是到底找來的這些人，是不是具有代表性？我想這個是，不管是青年議會也好，或者是參與式預算也好，都有這樣的一個問題。像我們今年代表我們雖然分三個部分，然後選出來的，包含了整個學校推薦，自我推薦跟這個 i-Voting 的部分。可是到底他的代表性是怎樣？這個我想這個誰來參與審議這一個，是一個非常大的一個問題啦，就是說他代表性夠不夠？那另外的話，當然最大的優點我是，我想就是把這些真正反應這個民，就是他們的代表性，我們現在如果不去挑戰他的代表性的話，就是把這些的意見帶到公部門的決策裡面。我想這一個部分就是，因為其實就我們這個整個政府運作過程中，那當然目前不可否認的，還是最主要的人就是，到底我市長要把臺中市帶到什麼樣的一個方向？他的一

個願景的規劃。然後根據這樣的願景，他會發展出所謂的策略，所謂的計畫，然後再去落實。那這個部分，在整個過程中，因為市長他是民選的，那或多或少反應出這個人民的一些選擇，也就是民意的部分。可是現在很多的情況下，會提到一個就是說，你做的跟人民的生活，是有差距的，是脫鉤的，所以我想才會有走這一塊就是說，透過這個人民由下而上的這樣的一個審議式的方式，然後去對市府做這樣的一個提案。那這一個，當然這個是他制度設計的一個考量啦，也是突顯他最大的一個優點啦。可是在這個情況下呢，其實在這裡，還有很多的一些問題啦，像最簡單的就是預算。像預算的部分，我們現在以這樣的一個，目前的一個體系來看的話，都是市府提預算給議會審查，通過之後我才去執行他。可是參與式預算來講的話，我根本不知道人民要提什麼案子，我自然我就沒有辦法在預算上面呈現出，我到底要做什麼東西？當然前，有一次，我記得是臺北，應該是臺北，臺北他希望是說，他要框一個就是，譬如說我就是那這一塊就是做參與式預算。可是這樣的一個處理方式，似乎議員他沒有辦法去接受。所以這個，在這個整個發展過程中，那怎麼去解決這樣的？因為其實最主要就是算的來源根本沒有嘛，那要怎麼去解決這一塊？確實應該在這個體制檢討下面，要去做這樣的一個部分。因為局處也不知道，以目前的做法來講是說，我提案完之後，我才去歸類說喔，這一個提案是屬於哪一個局處要去執行的。那所以你還沒有提出來之後，局處也不知道他要有這樣的一個預算。那再來，你有這樣的一個這個喔，那不知道局處是哪一個？那錢要編在誰家？這個又是一個問題啊。所以我在這一個整個，目前的一個運作的方式來講的話，我覺得就是說，這一塊預算這一塊的問題，是要優先地去解決。。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：這問題，欸，公共問題，這個，這個確實我，這個回答可能有點困難。因為目前是，這一題確實以我的角度來看，這一題不容易回答，對，因為就政策而言，當然我們是希望說，這個人民的來參與嘛，可是以目前來講的話，人民參與的這樣的一個程度，或許他會，以我的角度來看啦，或許他會去干擾到市府所要做的一些整體的規劃。因為不可否認的，你任何這些審議式民主來進行決策的這些提案，你如果市府一件不做，兩件不做，那到最後人民根本就說，欸，這個是打假球，玩假的，對不對？可是你要做的過程中，你一定會運用到資源，那這些資源，就剛剛講的這個預算制度來講的話，這些資源會排擠到我要推動的一些工作計畫，那變成說，你這樣的一個排擠，當然你的排擠的這些計畫的預算，就效益來講，如果你提出來的這些審議式民主的效益是比較高的，那當然整個，整體預算的效益來看的話，他是提升的。可是有些可能並不是這樣的一個結果。所以這個部分我想就，可能我回答的部分，可能就是僅針對於這個概念性的方式做回答，那至於說要明確指出哪一些公共問題，那可能這個部分，我還在這個 level，因為我們也不是實際負責業務的這一塊喔，所以我可能這個部分沒有辦法做很明確的答覆。。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：以目前來講的話，其實現在提出來的這個審議式民主的東西，他屬於這個，等於是都是比較小的計畫啦，等於是政策方向性的是比較少，那當然計畫的部分，差別就是只有在，我到底有沒有這樣的資源可以去執行？那以目前來講的話，基本上因

為我們像參與式預算也會限制每一樣 100 萬，所以這樣的一個限制，其實就我個人覺得，他就是要在用的預算不多的情況下，我要達成人民透過這個審議式民主方式所提出來的一個方案，我的一個基本的想法是這樣子啦。所以當然這一個政府的決策會不會納入喔，我想小的計畫這個沒有問題，可是目前來講，欠缺的是這個大的一個方向，那我想舉最近的一個例子來講，就假設這一個，最近在談到的山手線要不要開？那或許這個就是一個大的方向，可是這樣的一個方向，之前他的提出，也都是候選人去規劃，去做這個都市願景的一個提出。那人民的部分呢？這個參與的好像也，就我知道的是沒有，因為這個都是候選人的政見。那或許這個部分是不是未來可以透過這樣的一個方式，來達成等於是，不管是哪一個這個政黨執政，那這個都是一個理念的目標。這個其實，目前當然不論，不管是地方政府，或是中央政府也好啦，其實在不同的政黨之間，他所規劃的方向，譬如說不是那麼地一致啦，所以變成說，這個方式……當然，這個變成說，整個施政的規劃，他沒有方向所謂的一個共識，那這個其實就變成，造成有一些資源的錯置啦。就是說，欸，我認為這個很重要，可是後面的人認為這個不重要，我應該是朝向另外一個，啊可是這個東西如果是屬於重大的議題，那變成說你每，如果這個前任跟後任的接任者都沒有，就只要一上任就改，一上任就改的話，那這樣子整個，我可能前面那，前面的努力到後面，就變成又重新來過。所以我是覺得，目前來講的話，政策的這個部分，似乎還沒有達到所謂的這個共識議題的這個部分。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：當然這一個部分，其實我是覺得，倒是跟政黨是比較沒有關係啦，我是覺得應該是說，市長的，他的決策模式的問題，那當

然這個決策模式，沒有所謂的對好壞。像以前胡市長來講的話，就我們的感覺，他是比較屬於那個，等於是個人魅力的這一個型態。所以很多東西都是他說了算。那當然，這個後面的部分，相對的這個個人領導，就是所謂的這個團體決策的這個部分。那林市長這邊，就我們的感覺，他是會比較屬於這個集體決策的這一個模式。所以其實有很多的政策，就是團體還沒有達成一致這個對外決策的時候，那很多政策是不會公佈的。那所以我想這個應該不是所謂，應該不是政黨的問題啦，應該是市長個人領導的問題，因為以目前來講的話，就前面提過的，可能公共政策的決策的這一個部分，主要還是來自於市長，那市長他個人的一個領導的風格，就會影響到他到底怎樣的一個決策模式。所以我想應該，應該，當然這個我剛剛有提過的，這個沒有所謂的絕對的好跟壞，那只是說這樣的一個決策模式，在整個市府的這樣的一個團隊裡面，他的，當然這個就是變成說，市長會影響到團隊的所謂的組織文化，那這一個組織文化就會反應出這一個，在整個作業流程上面的一些不同。像很多，就是以胡市長來講的話，那你有什麼樣重大要請示的，就是上簽，那可是林市長這邊可能就會說，那你偷偷溝通，這個簽呈只是說，最後決定之後，留下的一個記錄。我想這樣的是一個不同的一個觀念啦，那當然也導致了我們就，後面是各局處的一些行政作業的模式，也會跟著改變。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：這一個應該，以我的觀點來看喔，這個應該，要看說到底這一個議題他牽扯的這一個範圍的大小，那如果這一個他是屬於比較大的一個議題的部分，那其實到底人民有沒有這樣的一

個意識可以做這個議題的審核？這個是第一個要考量的。那第二個部分就是，這個又提到了，那即使有這些，他有這樣的一個知識水準可以做這樣的一個審議，那代表，誰又是代表？那所以基本上如果是要，等於是比較政策方向性的部分，那我倒是覺得就是說，基本大方向的還是要市府去做規劃，大概有一個初稿之後，才提供這個人民去做參與討論，的這樣的一個方式。那當然從這個是相對的喔，如果是一個比較小的一個提案，那已經符合了目前這個市府規劃的一個方向的話，那倒是，我是覺得就是說，你從在這個市府一致的方向下面，去做這樣的一個提案，那這個部分倒是說，你就變成說人民去做這樣的一個提案之後，你提出來，市府就可以，等於是明確可以去執行的這樣的一個方式。那其實我是覺得就是說，變成說後續的這一個，如果是比較小的提案，倒是可以放到，等於是後面的一個，比較後面就是在執行階段的這個部分。

結束：107 年 12 月 4 日 11 時

訪談代號：H

訪談時間：107 年 10 月 15 日 11 時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：臺中市最主要的公共政策提案來源為公部門的官員和議員，他們會依目前社會狀況、中央政策及市政發展確認問題後，進而研擬規劃方針；而民眾也可透過 1999、各局處之信箱、市長信箱及市長臉書等人民陳情平台將意見帶入公部門，提供官員改善和參考，但成案的機率應該不高，另外有些攸關民生之

政策可由民眾向議員傳達。臺中市政府表示為實踐直接民主和開放社區參與，已自 2015 年起推動參與式預算，民眾針對自身居住之社區環境及社會關懷等公共議題向政府提案，我認為此種參與式預算係政府已設定好主要議題，再開放民間就執行規劃面進行提案。另外臺中市政府亦曾舉辦 i-Voting 投票參與公共政策之票選，應該也算是另一種提案來源吧！針對提案來源，我覺得還有另一種形態，地方首長在競選時所提出的重大公共政策、重大建設及舉辦國際活動之政見，這部分就由地方首長及其幕僚團給予分析和建議後提出，這種提案是「一定」要處理的。提案來源若為市長或機關首長，則該提案將會是確定政策直接就進入規劃及執行階段；但若是由議員或民眾發起者，會是交付提案之相關主管機關去確定提案內容並評估效益和經費預算等問題。最重要的關鍵當然是市長啊！重要政策攸關市長之政見及施政執行績效，進而影響其是否能連任和其往後在政壇上地位發展有關。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：臺中市政府透過網路直播市政會議和議會定期會，可以讓媒體和民眾了解部分決策的產生和執行過程，但政策方針的擬定及如何運作的機制，並無定期公開或說明，且民眾缺乏參與及擁有決策權，所以還未達開放透明吧！民眾的聲音可以透過 1999、各局處之信箱、市長信箱及市長臉書等人民陳情管道傳達給市政府，或是透過民意代表和市政顧問將陳請或請託事件進入主管機關。推動審議式民主應該主要是為推展直接民主，讓民眾除了透過民意代表外，還能有其他管道參與公共政策；除外更能塑造市長傾聽民意的形象，拉高其施政滿意度。活動訊息來源是人民透過媒體報章刊登臺中市進行參與式預算、i-Voting 及青年議會之報導。目前在籍的成年臺中市民可

以參與，以網路投票方式進行表決之後再由專家學者和市政府官員討論審議，進而決定方案。優點是審議式民主看似可以增加民眾參與公共政策之管道，讓真正的民意發聲，公部門可以直接了解基層民眾所需之公共政策，減少無謂的公帑浪費，讓預算支出得以達到效用極大化，還有減少代議政治的利益操控和獨大。缺點是公共政策需要經過綜合全方面的評估和規劃，而民眾若只站在自己利益的觀點判斷及審議，則很難達到政策效益最大化；)不是所有民眾都有相當的民主素養和審議能力，民眾是否瞭解提案內容及自身利益需求，在人民無知的情況下，不容易達到審議式民主的目的，還有審議式民主是否會被經濟和社會優勢團體控制和操作？至於它的挑戰和困境除了上述的缺點外，市政願意將哪些議題和公共決策開放由市民審議或提案？那些既得和潛在利益者（包含官員）是否能站在「真民主」和謀求「大眾社會利益」的角度放棄自我的利益，而成就審議式民主；目前雖有參與式預算，但與提案內容攸關的群眾仍屬少數，即僅是「小案件」；真正與所有市民有關的大議題，如花費龐大預算舉辦花博這種攸關全市民的議題，更應開放讓民眾參與審議與表決，但開放表決的結果有可能會與執政者心中的答案不同，進而影響其推動市政的施政理念以及個人在這個活動中可能獲得的私人利益（如聲望和政績）；因此究竟該釋出哪些議題讓民眾參與審議，及其開放標準為何？應該是推動審議式民主應先行考量和制定標準，但又可能牽扯特定人的利益，能否公平公正平等的推動，疑問啊！即便開放提案讓民眾審議，但民眾若無相當能力或有心去真正了解提案內容，進而做出自己正確的決策；則做出來的審議結果可能失真，並非民眾的真意；又大家站在自己的利益考量，可能產生很多的結論選項和紛爭（公說公有理，婆說婆有理），市府如何最後做出真正符合民意的公共決策呢？用

哪種方式去實施審議式民主，才能達到其目的呢？例如市府舉辦的青年議會，是希望借由各大專院校的學識青年帶給市府不同層面的改革聲音，但這些青年所提出的市政建言有多少是能真正採行？在沒有真正瞭解市府整體運作架構和各局處所推動政策的內容之下，所進行的質詢和建言僅是增添公務員之工作負擔，在面對市議員對市政的監督外，又有青年議會，對公務員的工作業務量是乘以 2，但實質上能真正採用的建言又有多少？

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：就我所知市旗、免費無線上網熱點及 iBike 設點站是由民眾透過 i-Voting 票選；另外還有舉辦參與式預算可以讓民眾提案。目前應無明確規範和標準以區分哪些議題一定要交由民眾審議，而是由市府各機關自行決定。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：我認為透過審議式民主可以聽到更多不同族群的聲音，讓決策者能有更全盤性的深思規劃以做出人民所需的決策，會比市府或議會的一言堂來的好。採用 i-Voting 由大眾票選出來的項目原則上會採行，但參與式預算的提案仍要經過審查會評估效益、可行性和預算考量，不見得會被著手進行處理。雖然不見得會被採用，但可以提升民眾參與公共政策的熱忱，提案者透過群體集思廣益與集體合作的過程，將公民社會的創意導入公部門。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：促進民眾參與公共政策是當前民主國家都在推動的，我覺得不論那個政黨都會朝這方向前進，這可是政績之一，但開放的程度、設定的議題以及推動的方式等會因政黨而有所不同，臺中市目前已在推動的審議式民主，如參與式預算、i-Voting、青年議會等，都屬「小案子」，我覺得很像試水溫，但至少有了，這些議題對整體市政發展影響並不大，所以即便政黨輪替我覺得仍會持續推動。若就政黨而言，我覺得目前臺中市執政黨的執政包袱應該較國民黨小，所以在推動審議式預算的議題設定和規劃上應該較能有執行力和開放空間。

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：我覺得不一定，看議題本身是屬於何種屬性，若是簡單大家已明瞭的政策，像 iBike 和無線熱點的設站，則可以在規劃和執行層面納入審議式民主，交由民眾決定。但若是屬重大市政建設、活動和公共政策，攸關民生權益和龐大預算，可以在議題的設定階段就可以將審議式民主納入決策流程，真正掌握到問題核心才能制定出適宜的規劃和執行策略，而非市府官員決定了，已花了鉅額公帑後才將審議民主納入決策流程，則已難以回復和做出切合問題之審議結果。比如為提升生育率，市府要研議鼓勵大家生育的相關補助措施，但若僅是交由坐在辦公室的官員或首長憑自己的想像和經歷來規劃補助方式，那很難可以切合到那些潛在生育家庭真正需要的幫助，我是指想生但考慮經濟壓力而退縮的，象牙塔裡所制定出來的政策僅是補助到本來就要生的家庭；在確定議題之下，該做怎樣的政策規劃則可以納入審議式民主，交由大家來決定符合自身利益下最好效益的補助方式，進而讓民眾「敢」生「敢」養，

也找出社會低生育的癥結點。

結束:107年10月15日12時

訪談代號:I

訪談時間:107年12月21日13時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：提案來源其實蠻多的，篩選機制以目前我們分為三個，第一個是民眾端，民眾端的就民間團體、組織，還有民眾。那他們的提案來源大概有幾個，第一個就是各機關的補助計畫。那這種補助計畫包含像是，譬如說是社會局或民政局，有什麼人民團體補助啊，什麼春節補助啊，你只要寫一個申請，或者是寫一個小型計畫書，都可以兩萬三萬，這種補助計畫。那這種補助計畫都是給人民團體自行申請嘛，運動局也有，幾乎各局都有，都有這種類似的這種小額補助計畫。那比較大額的補助計畫像是，那他就可能成為專案，那這種專案的話，都是跟中央計畫有關，例如說，社會局裡面的什麼青年共創什麼什麼之類的東西，文化局的社區營造的相關計畫。然後，都發局類似的這個社規師，類似的這一種都市型的，大樓都市型的這種，比較是屬於空間規劃的，其實都有。這是屬於民間團體，民眾可以意願申請。那但是有一些案子，有一些補助案他限制了人民團體跟組織，沒有一般民眾，就是個人無法申請。目前我只有看到個人申請的計畫，目前比較沒有，社造有，但是沒有人會這樣做。通常還是透過社區發展協會，或者是社區的地方團體組織去做。所以一般民眾要提補助案這一件事情，基本上是沒

有。所以這個部分也大概就是參與式預算為什麼會受到一般民眾的歡迎，因為我們舊市府的整個提案管道來講，比較沒有一般民眾這一個。那第二個層級是，那一般民眾以往到底是怎麼做？那一般民眾通常都是透過鄰里長系統，然後或者是協會系統，還有議員的系統，那這就是屬於從民意代表的部分。所以早期傳統的公共政策，基本上都是，一般民眾的管道大概都是透過民意代表來走。那民意代表本來就是選舉的嘛，選舉出來的里長系統，然後民意代表系統。那近幾年來，比較多的就是社區發展協會的系統。大概就是這幾個。第三個部分就是，公部門自行發動的這種公共政策的決策。那這種決策通常就是跟市政的整體規劃有關。那這個，那這種公共政策可大可小，那然後多半都是以公部門經由採購，或者是委託，比較是從採購的方式去進行這方面的規劃，這個公共政策。所以大概就是，這三個部分大概就是，大概就一個市政府公共政策提案的來源，大概是這樣。那當然鄰里長民意代表有沒有自行發動提案，當然也可以，這當然也可以。至於說誰來決定要不要處理這個提案？你現在這個問題是，主要是處理參與式預算。這個我就不是那麼清楚，因為現在目前最大的問題就是，為什麼很多人談那個公共政策有黑箱化，就是因為決定權不透明不公開，所以林市長他談的是開放政策，也就是說公共政策的決議，基本上大概都是希望能夠透過更好的公開的方式。那這裡面有大概幾個面向，第一個面向是，相關的補助案是由專家委員去審查；那第二個部分是，民意代表可以決定這個提案到底會不會被處理；第三個是，最後回到市府的行政面，要去做這個樣子的決策的決定的時候，那往往大概也是跟各局處有關的，跟各局處的業務範圍有關的。所以你說誰來決定要不要處理這個提案？這件事情比較，這個就涉及到各局處，跟公共政策的類型是什麼？那一般人民的訴願陳情，他其實有很多管道，

包含民意代表他也跟，議會也有所謂的訴願庭，人民訴願法庭裡面，他們也可以做這樣子的訴願。只是幾乎沒有人用這一個管道。也就是說我們今天可以提一個訴願書給議會，議會就要處理這件事情，但是很少人用這一招啦。所以之前台中就有一個團體，他們就希望能夠，欸，既然有這個法，為什麼我們都不來走？他們有做這樣的一個，想要推動這樣的一個運動這樣子。好，市長的角色只有一個人能講，就一般公共政策來講，市長的角色我真的就不曉得了。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：審議式民主的活動有哪些？臺中市比較少這個，非常少。就我所知，臺中他也沒有做過審議式的相關公共政策的這一種的民間藝術這個東西，都沒有。像譬如說之前審議式民主他們在中央，或者是在臺北，他們都有去做有關於公共政策的討論，早期像什麼二代健保啊，還有……反正蠻多的，包含核能。那臺中都比較是屬於倡議型的，比較沒有做審議式的。這幾年參與式預算進來以後，把審議式這個概念拉進來以後，才慢慢地有一些組合去做。因為臺中其實就一個審議民主的脈絡來看，其實還蠻年輕的，真的很年輕。但我們在推參與式預算的時候，真的就是，大家對於公共討論這個概念，其實很陌生。那審議式民主基本上應該是這樣講，審議是一個概念，那他其實概念包含像是一個公共討論，然後包含像是開放資訊，然後包含像是涉及公共政策的，然後人民建議意見書。然後透過一個，公共討論基本上強調的是一個方法，開放資訊強調的是說，我在討論底下裡面的內容。然後公共政策基本上對象，啊人民意見書是結論。所以審議大概是，審議大概就包含這些，這幾個面向，當然還有啦，那這個基本上一些文獻都有提到，大概就包含這些。所以當然還有所謂的公共討論，公共討論這裡面包含

所謂的公民參與。也就是說這裡面的參與對象是誰？這個很重要。那早期所有的臺灣的公民參與，基本上都是所謂的，所謂的鄰里系統的公民參與。然後近二十年的社區營造單位也開始進來。所以大概是在這個兩個層次，那一般民眾基本上還是。那會做公共討論的，大概就是有一些倡議團體，民間的倡議團體，他們會希望能夠做一些倡議的，例如說空污，空污的這些團體，他們就會想要去做這樣子的公共討論。那他們都比較是用倡議的角度，不是做……也就是說他通常都是去一個地方上課，然後告訴你，現在很誇張啊，譬如說什麼農地工廠化啊，什麼……他們比較是倡議的，比較沒有做到這樣子的公共討論。好，所以就審議式民主的活動來講，其實並沒有，大概可能前兩年，這幾年才開始有一些這種活動。但是臺中的人民團體其實是有這個能量去做這件事情，可是沒有組織，不能講沒有組織，沒有一個串連的機制，讓他們去做這樣的事情。可是說不管是哪一個，鄰里系統、社造，或是倡議團體，他們中間都缺了一個連接的，那要做這個連接，其實他必須要有一個資源去投入做這件事情，才能厚植民眾討論的。優缺點嗎？有喔？優缺點其實大概也看得出來，就是說整個鄰里系統底下裡面，就是我們從第一公共政策到第二題來講，其實他的優缺點很清楚的是，他更擴及了一般民眾。就是說他不需要你是誰，也不需要什麼代表性，就是說我代表誰誰誰，你只要想來就來，他也不需要在這個過程中，其實每一個人的身分是平等的，不會因為說你是某個團體的理事長，還是鄰里長，你的發言就被加分，沒有。包含我們在公共討論底下裡面，也多多少少會發現，比較厲害的人，比較有那個資訊的人，或者是比較說話技巧的人，會往往佔據一個討論的優勢。所以審議其實在討論公共設計的時候，公共討論的那個機制設計的時候，也會刻意地去平衡這樣子的討論的氛圍，就盡量不會要讓人，有某

個人去帶風向，讓彼此都能夠討論。這個是審議裡面一個優點。那缺點是他需要有一些成本，因為做這一件事情，我演講也在講，民主是要一些成本的，不是大家靠熱情就可以，要花很多的時間去做這樣子的革命。也就是說我們對一個公共政策來講，他跟一般的這個公共政策決策，有一個絕大的不同是，我們希望是慢慢談，快快做。那一般公共政策決定，可能是因為任期的問題，所以他比較強調效率。那審議式民主其實他不會去強調，太強調這個效率的問題，而是有沒有談清楚，有沒有共識。所以他基本上是比较，對於公共政策的形成，他會比較緩慢，但是也比较是有內容的。而不是大家在沒有任何的資訊的，或者是相關的背景的情況下，就可以胡亂地去……那他的缺點可能是，我覺得他的缺點可能就是在，一般我們現在所習慣的公共政策的效率，形成的效率上面會比較慢。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：：都適合，只是怎麼設計而已。我在臺中市政府跟社會局長談過，跟民政局長談過，跟地政局長談過，然後勞工局也談過，都蠻適合的，都發局更不用講，他第一年執行的。所以其實我們以為說，好像參與式預算他這個方法就是審議式民主，沒有。其實審議式民主如果你抓到這幾個機制的精神，他可以依據你的公共問題去設計，所以我說他是個專業的。我舉例來講，我跟社會局在談的時候，身心障礙可不可以？但是身心障礙的公共政策的擬定，他就是有對象性，這個對象性我們就可以找出，用利害人關係的角度，去找到那些對象，例如說，本身是身心障礙的朋友，身心障礙的家屬，身心障礙的照護機構的照護人員。那這些等等，還有包含等等等等……甚至於連移工都有可能，因為他可能是照護者。所以這裡面你就要去設計這

些事情，讓利害關係能夠盡可能地參與進來。所以我覺得任何一個公共問題，或是公共決策，其實都適合審議式民主，就是看你的，看你要求的那個效率到底在什麼地方？你所形成的，你是不是那麼急迫的要去完成某些的 KPI 或是指標這種東西？所以我，像勞工局也做啊，那在桃園市來講，他們幾乎是每一個局處，還有新北也是，他們都是各自局處去發動，環保局、經發局，什麼都有。所以我覺得沒有任何說公共政策這件事情適合什麼，我覺得都適合，只是看你要不要做而已。要做你就要花工夫去做這件事，因為他成本很高，我所謂成本不只是金錢的，他還有時間的成本，公務人員投入的成本，這個都是成本。那至於說標準，我是覺得說，我舉個例子來講，例如說花博他裡面，花博的出現，那我再舉個例子好了，花博裡面他出現有很多地方上很細節的這些改變，那他都是因為花博這個公共政策所出來的這一些細節的變化。在 2016 年的時候，就有民眾提出說，因為花博他們改路名，他們就有提到說可不可以不要改？改路名這一件事情，到底有沒有經過那一般民眾的意願？沿路上面的民眾的意思？或者是沿路上面的民眾，對於這個改路名這件事情的討論。所以他可大可小，大到當然可以對一個花博的這個公共政策去做討論。當然小到就是連受到花博的各種的影響的這一種，日常生活的改變，這種公共性的改變，他都可以進行審議式民主。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？我覺得這個東西就是現在目前最大的問題，大家對於審議式民主到底相不相信？我們今天在談審議式民主會有兩個 gate，第一個 gate 是，傳統的民意代表他是透過選票

去支持的，所以他具有民意的基礎。可是呢，我們也知道一件事情，任何公共政策他涉及的是全臺中市，可是呢民意代表的民意基礎是在什麼地方？是在他全區，所以這裡面就出現一個在選票的代表性上面，為什麼議員他就可以為全臺中市的公共政策，他都有發言權，這是第一個 gate。就是在傳統代議政治上面的一個 gate。那所以每一次審議式民主被說後面的民意代表性的時候，其實你反過來去檢討那個間接民主，代議式，代議民主這件事情，其實他也有一個問題，他同樣有這個問題。但是呢第二個，這就牽扯到第二個 gate，就是說我只能夠把我想要寫的都給你講完，這就是我最近要寫的東西。第二個是，就是連續的到第二個部分，審議式民主這件事情他其實的代表性在哪裡？那我上一次有特別談到，就是說他同樣是有一個投票過程，但是他投票過程的意義並不是在支持某一個人，或是某一個事情，上面的一個什麼民意支持度或什麼，他其實最大的意義就是，你會發現這個地方有多少人在關心地方的公共事務，他的比例的意義是在這個地方。可是很多人就會認為說，欸，啊這一個提案有可能就是一千多人，兩千多人，那這兩千多人就可以代表這個地方來做這件事情嗎？可是問題就在這裡啦，這個代表性跟這個代表性同一個邏輯是一樣的，你都是有那個問題在，所以你一直要用代表性來去談審議式民主所出來的提案這件事情，其實兩邊都是站不住腳的，兩邊都是站不住腳的。那這兩個 gate 現在目前，審議式民主這一件事情，到底能不能彌補這個過程？我相信是不行的，他反而是如果這兩個 gate 不合作的話，這個東西永遠在，所以我一直強調就是說，代議政治的代議士，跟參與式預算的所謂的提案的，你透過兩者的合作，才能把所謂的，我們講的審議式民主這件事情做一個整合。因為我們只有提案權，我們沒有監督權，監督權在這個地方。那監督權這一件事情，才是

民眾投你票裡面，你最重要的工作。那這個工作民眾都想要做這件事情，為什麼代議制不能去一起把他結合起來？一起完成？我覺得這個東西才是現在目前，能不能成為地方政府決策底下裡面最大的關鍵，就是代議士到底要不要支持這件事情。如果代議士不支持，我只能這樣講，代議士不支持很難做，非常難做，就會像是臺中現在，做什麼事都很低調，做不出來，就是想辦法透過行政的力量去 cover 掉。可是我覺得這個東西就必須，這個東西是一個，既然是審議式民主，我們講開放的話，我覺得是可以有一個對話平台，我們可以好好地去跟議員去對話。我們從 2016 開始，2017 年開始，每一年我們在各個行政區裡面推動的時候，我們都一直要主動地去找議員，用比較是專案的方式去走的話，跟他們做說明。每一年我們都在追這件事情，包含那個最反對的議員。我們寫了三次的信去跟他說，我們去跟他做報告，他都不要，他都不要。所以我覺得有一些狀況是，我們不覺得說，在審議式民主，我們不覺得什麼藍綠這些東西是有問題的，可能是不瞭解的情況底下，你有審議權這件事情沒有問題，民眾出來的提案有很多東西都需要你議員去，用你的審議權來去協助，而不是說我們今天提案出來，就是有一個民意出來，地方這一些熱心民眾所提出來，關心這一件事情，每前六名的提案底下，每一個至少都一千票這樣子，難道這個一千票就不能，難道你民意代表可以忽視這個一千人嗎？你一個選區一萬多票，你一萬多票就可以當選了，你東勢一個票出來，你像清水八千多人投票，將近七千八千人投票，六千，百分之八十五，欸，清水是十萬人，對，八千多人投票，每一個提案至少都是一兩千這樣子，你怎麼可能可以忽視這些事情？所以我覺得議員這裡面，我們應該要回頭去看，議員要看的是那個提案背後裡面有多少人民想要的，改變這件事情。至於改變的內容，是可以坐下來談的。所以我們就強調這

件事情。那臺中市政府現在目前過於運用行政權的力量，去解決這件事情，但是根本是沒有辦法。當然行政權解決是一個方式啦，也不是說不行，但是我覺得更健全的應該是大家一起來，對，把議員請來，這才可能順利從地方政府決策。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：好，然後所以我們再一次強調一件事情，審議式民主，參與式預算，他都只是補足現代民主政治的一些不足，不是在取代任何一個可能發生的，最好的就是兩邊一起坐下來討論。那我現在必須要去更主動，如果說未來要推，那很多的議員要去跟他們講，這個已經超越黨派了。現在目前在支持參與式預算，最有利的議員，地方議員全部都是國民黨的議員。新北市八個議員，把自己的議員配合款拿出來做參與式預算。臺中市的議員議會，議長直接說，由議會來做參與式預算。張麗善裡面，雲林市長四個鄉鎮簽署了要做參與式預算。所以其實，對啊，所以你說參與式預算到底有跟黨派有什麼關係？一點關係都沒有，不要把你們選舉的市長的恩怨拉進來，沒有意義，我們做的是人民的工作，我們做的是民意的工作，跟你是誰沒有關係。所以你說政黨輪替這件事情，臺中市的決策模式是否有改變？我可以這麼覺得，如果說現在目前決策模式是改變的話，那臺中還是陷入藍綠的問題。如果要改變的話，那我們來，這裡面就有一些標準，改變的幅度到什麼地步。如果說他改變的幅度是已經把我們講的這幾個意義能夠明瞭的時候，那就是陷入這個前朝侵犯，後朝侵犯前朝的，所有如果說他們今天要回到是由議員來發動，我說實在的，我 OK，因為本來就有這個模式，我可以接受。你只要保留這些東西，誰來發動我都接受。但最怕就是什麼？不要公民參與，不要公共討論，資訊不公開，全部黑箱，然後呢你所有的公共政策的對象是有目標性

的，是有某種利害關係人的利害，然後呢在人民意見處的結論，當做是沒有結論。只要這四個裡面有任何一項，是有改變的話，整個實質內容是轉變的話，我就覺得說，政黨輪替這件事情，已經把參與式預算這件事情，完全的有，完全都是有，因為政黨輪替所改變。那我覺得這個不是這樣子的狀態，問題是如果你已經講了很多次了，那當然這裡面也會牽涉到就是我，他到底要不要理我？不理我就算了。總不能我一直在那邊……他就譬如說，譬如我們在主持勞工局的移工參與式預算，他就是那個年度的外籍移工休閒娛樂活動，那就是編列預算。至於這個活動怎麼產生，是用參與式預算的方法，這個就不用經過議會同意，這是行政權而已。所以主題式發動好處就在這裡，而且他可以從比較執行，但是壞處就是在於說，他能不能持續每一年都可以做。他隨時可以取消。那現在目前有把參與式預算放進施政計畫裡面，大概就因為我們是市政型的，所以大概就是臺中市跟臺北市，把公民參與跟參與式預算這幾個是直接放在市政計畫裡面。我舉例來講，譬如說之前，像譬如說會辦一些什麼銀髮老人活動，這是社會局的範疇。那銀髮老人這個活動，你社會局一定有相關的年度執行計畫書，但是現在你只是要把這個東西合理化到，你怎麼樣去用到結餘款？就這麼簡單。所以我覺得不是，不會沒有，沒辦法執行。因為沒辦法執行都是，對啊，都是一些藉口。不可能沒有辦法執行。我如果都沒有辦法執行，那議員如果要做什麼事，要怎麼解決？議員要做這件事情怎麼做？

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：議程設定，對，我是覺得說，所有現在目前傳統的公共政策具

體的產出，最大的問題是沒有橫的，全部沒有橫的，所以呢，第一個，政策執行這一塊，業務執行，施政計畫的業務機關，他上面必須要有一個跨平台的協調單位，例如像臺北市的公共參與委員會。這個跨平台的委員會的層級，一定是府層級的，所以這個是，但是這一個跨平台的會議，基本上呢，他必須要有一個層級出來，至少你是市長室，還是什麼之類的，要出面來可以，要出面來主導這一個會議，你要出來。然後第二個，執行的部分，當然還是回到行政。所以這兩個是，所以所有的，現在目前公共距離傳輸底下沒有，業務機關一定是施政這一塊底下裡面，包含這裡面我們要連結到多少的橫向？包含是怎麼樣去跟業務預報籌備這件事情，去做連結。跟業務機關草案連結，專家學者這一塊。那這個業務機關上面，必須要有一個跨平台的委員會，跟府層級的院會，去協助做這一件事情因為這個東西就牽涉到立法啊，計畫跟預算。臺中如果能做到立法，那就了不起了。因為全世界沒幾個能夠做到立法，因為他沒有保障期啊，他說就會隨著政黨輪替，還是愛做不做，不理你了。三年之內看能不能？我覺得這個是可行的路徑，他還是要由政府來，地方政府去發動，後面由人民發動。因為我們看我們從第一點開始，所有的提案人，全部都是市政府發動的比例比較高。因為當人民不知道資源在哪裡的情況下，他沒有意義去發動，他只要做倡議就好了啊。他一定要層次拉高，幾乎所有的，你說全世界各國的參與式預算都是府層級在做，一定是府層級去做，包含像民主的最早期的那個巴西，像芝加哥、紐約他們是議員發動的，所以他還不用，議員就已經是府層級的。所以如果你要這樣算的話，幾乎都是要府層級的才能去發動，那就行政怠惰，那就用行政怠惰的方式。你決議出來的東西，我行政不做嘛。你沒有立法，你就不能制約行政權。所以

我說這兩塊如果不合在一起，就別談了。他透過這個方式，直接跟市政府講，然後你去。背後去協助他，還不是一樣？啊這裡面狀況是什麼？狀況是你培力你這個選區的人，你開始關心公共事務，這一件事情重不重要？除非你不希望你的選區的人民都關心那個，關心只有你議員可以關心，不是吧？那同樣的，我們已經忽略人民多久了？我們已經忽略了三四十年了，對不對？然後你，難道你這個時候不讓你的人民為自己發聲嗎？然後你站出來一起支持，每一個提案你都支持的情況底下，幾千票就出來了。何必呢？

結束：107年12月21日14時

訪談代號：J、k

訪談時間：107年11月22日14時

一、請問現行臺中市公共政策的提案來源是誰？他怎麼提案的？向誰提案？又是誰決定要不要處理這個提案？市長的角色又是如何？

答：(J)坦白說，我覺得參與式預算不等於審議民主。應該是說，參與式預算他其中一部分的環節，是運用了審議民主的原則來設計的。可是他跟審議民主其實沒有完全，審議式的會議沒有完全一樣。對，包含說我們其實不抽樣，包含說，就是參與者我們不抽樣，所以他其實沒有辦法完全代表這一個區，因為臺中的做法是一區一區推動嘛。那一區一區的話，他絕對不會有代表性，我們沒辦法全程代表性，因為他參與者的組成，跟他本身的結構沒有一樣。對，然後另外一個是我們的動員系統。我們所動員的系統，他也很難去觸及到，百分之百地去呈現這一個區的人力的樣態。他一定是比較主動的公民，對。如果你

要去找素人的話，其實也不是沒有，我們也會去做，就是身為輔導團的我們會去做。可是他的效果其實會比較難達到。通常都是這樣，如果你要衝 KPI，衝人數的 KPI，或是衝暗處的 KPI，或是什麼，一定都會是。一般來說，比較積極的公民會進場了。那審議他會講的那一塊，在這裡一定沒有辦法完整地呈現，對。可是為什麼沒有審議？我們還是覺得參與式預算有必要做的原因，當然是因為我們覺得參與式預算他是有補充代議制，確實他是符合這個架構，這個邏輯思維的。那回到審議民主的話，我就會覺得他好像沒有辦法完全代表審議式民主。包含說，其實臺中有審議式民主的活動不多，而且多是民間自辦的，民間自辦他不是公部門辦的。參與式預算他比較好的優勢是，他是公部門主辦，然後找廠商，去外包找廠商。可是其他的，如果真的要講審議式民主的話，其實公家自辦的在臺中，我自己是沒看到，提案的來源是誰？提案的來源其實很多塊啦，因為我們，我剛剛有提到說，因為我們是結合里鄰系統嘛，所以已經是有一塊是區公所這邊提供，他們常常會搭配的人民團體啦，或是他們常常會找的這些里鄰的，對。那一塊是我們會自己去，因為我們團隊會自己去開發這個素人的部分，對，這一塊。那素人的部分呢，其實是開發的狀況。那我們當然會有自己的理想性，覺得說要去開發素人，所以我們會自己去設計很多管道跟策略，包含說我們有時候可能會去用客廳說明會的方式，對，邀請說有興趣的提案人。如果像，我講我自己在中區的例子，我們是採用逐戶發放傳單，對，就是地毯式的邀請這樣子。那如果他看到，我們那個傳單是說，如果你有興趣想要認識，那你就直接跟我們約時間，那我們會去拜訪，就是去您所住的地方等等的這樣子。所以素人的部分我們也會開發，對。那有時候會結合一些社區課程啊等等的之類的，去找他平常比較少參與公共事務的人。

(K)因為其實，因為參與式，如果我單就這個參與式預算來說，因為他，我覺得他最大的困境還是在於，就是他是一個標案形式，那假如說我們標案，我們就一定會涉及到所謂的 KPI 壓力嘛，還有執行壓力，就是說那整個 2018 年的參與式預算，其實整個在跑動的，宣傳的時間，大概是只有一個月。那這一個月我們要找出積極公民，然後來對這個公共政策做提案的話，其實有他的侷限啦，就是我們大概只能找鄰里系統，以及在地的協會。那在從這個在地的協會跟鄰里系統，再去挖掘可能往，繼續往下挖。但是很多時候我們通常要繼續往下找的時候，時間就到了，我們就要開一個提案大會了。對，所以時間造成我們很大的壓力。然後所以其實這個部分，如果用公共政策的提案來談的話，除了鄰里系統以外，其實我們也很仰賴所謂的，就是在地的社教中心，或者是甚至是我們隔壁辦公室的，臺中市的社教中心。有的時候我們在開始去跑動的時候，今年在東區跟大雅區，今年參與式預算是在這兩個區。我們在開始去的時候，除了鄰里長之外，社區發展協會，我們也會去問他們說，欸，因為其實鄰里系統跟社區發展協會的系統，他是不同的系統，對，所以其實我們除了去找里長之外，我們也去找主辦協會，然後我們就去跟隔壁的說，有沒有這兩個區域是，哪幾個社區比較活絡的？啊這個是我們隔壁辦公室是臺中市的社教中心，那他其實在大雅區，他有區域型的社教中心，大雅區區域型的社教中心。但在東區的話，東區就沒有區域型的社教中心。所以我們就是用透過這樣子的方式，來去找這個公共政策的提案來源這樣子。那其實參與式預算我們也，算是我們團隊就是在推行，到今年應該也是算第三年啦，就是有，除了直接或間接一些……推動直接或間接的接觸是第三年這樣子。那其實還是每一年遇到的困境，其實大同小異啦，大同小異，因為主要還是看，如果，我在想如果他把，如果我把行程

更拉長，或是用一個跨年度的，還是怎麼樣，我相信提案的來源會更多元。但是其實回到這邊，我覺得沒有必要擔心的是，現在至少我們自由度很高。什麼叫自由度很高？就是說不會有人告訴提案人，在前期的時候，就是說你不能提案，在前期，對。所以其實是，這個是有做到廣納的，對。這一點是很肯定的，就是說我們這一個門檻是很低，你只要願意提案，你都以提案，對對對。只是你後面的提案到最後會怎麼發展，包含說他是要細緻化啦，或是討論過程中你可能找替代方案啦，等等這一些，就不一定啦。對，但是前提是真的，是很自由的這樣子，對。那決定誰要，誰要處理這個提案，就是誰決定要不要去這個提案？目前誰喔？處理？我們基本上收到的都會處理啦。我們從來都不會有，就是說你這個不能提。如果我們發現他的提案可能比較像社區營造的案子，我們團隊的成員自己有做內部的訓練，因為我們其實也有做社區營造的經驗等等，那我們今年也是，中區的區域型社教中心，對，所以其實我們第一線的輔導人員會判斷說，他這個提案是不是比較適合自己想要執行，然後是社區營造的案子。自己想要執行的意思就是說，他可能希望是錢，是補助款的概念給他，讓他自己執行，而不是市政府來執行的這一種類型，然後比較小型的。我們就會算是建議他，對，就是說，欸，那你要不要試試看其他的管道？但是他如果非常堅決要提參與式預算的話，我們也是不會有阻止他，對。但是會建議他啦，譬如說你這個管道比較適合，那管道比較適合，有點像轉運站的概念。對，那如果他真的很想要提參與式預算的話，我們也會盡可能去協助，包含說，欸，你在不同的面向，你希望觸及的效果是什麼？包含說你這個是不是符合公共性？因為提案人其實，如果他沒有這樣的經驗的話，因為有些提案人很有經驗，有些人真的是沒有經驗。他如果很有經驗的話，他就會提到，喔，哪一塊是要符合公共

性，人家才會投他。可是有些提案人他可能，欸，就只是加旁邊的東西，對，他希望可以整修，或者是什麼的這樣子。那我們就要花時間去處理公共性。對。啊輔導團隊我們會盡可能去做到啦，但是從來都不具有否決權，對，大概是這樣子。那市長的角色喔，其實我們一直很期待市長可以發揮更大的功能，對。我就很坦白這樣說，因為我們團隊說真的，我們這些人已經運作參與式預算，在裡面當成員三年了，可是今年我們是正式定案。那之前三年的執行過程當中，我們看到很多廠商很希望達到的，因為我們有自己的理想性，當然我們很希望他是一個可以永續的，一個常態性的管道。因為是民意很直接的。可是這其實需要背後行政首長他的大力支持，因為我們知道行政，這個國家機器要轉本來就不容易，就包含說您看到這一個決策的模型，他其實是非常地繁瑣，那市府裡面的分工非常地細，這個細節的細緻的分工，導致他有一點點轉動，有的時候，對。所以我們看到很多很棒的公務員，他非常想要去協助民眾，或者是協助推動公民參與，可是他往往還是得受限於這個，裡面的規則跟結構，那那這個規則結構我就坦白說好了，包含說他的局長，他的長官，他跟別的長官之間的關係，或者是他自己所在的位置，他是不是有辦法有這個權力去協助？這樣子。對啊。所以首長如果這個時候，我們當然會期待首長的角色可以再大一點，因為這其實是算是我們林市長的政見嘛，對，而且是他，林市長他自己也是研究民主的，對，所以他其實應該是非常地熟悉跟有概念，那如果他可以在這一個支持參與式預算這一塊，後續可以再意志堅決或是表態多一點的話，其實我相信對這一些基層的公務員來說，會很有力。對，大概是這樣子。

二、請問臺中市審議式民主的活動有那些？其優缺點為何？

答：(J)其實就是青年審議，對。青年，這幾年比較有。那其他很多都不是在臺中，其實臺中好像審議式民主比較少見，對啊，搞不好別的縣市比較多。對，如果專指臺中的比較少啦，但是如果全國性的就有。可能會是……但是如果我要談民間，我是覺得民間的應該要，他的結論應該要更被公部門給認識啦。因為現在很難的就是公部門連認識都不想認識，那他有很多原因，這些原因就，我就不細談了，因為我們也沒做過訪談，但是他很可能有時候我們要很努力地邀請，才好不容易邀請到一兩個，那來的他可能也是被派來的，他不是，他沒有任何決策權，那他來了，他要嘛就是只能講那一套官版的說法，那這其實，你看前半段的審議花這麼多力氣，是民眾很努力很努力，就是花很多自己的時間來處理的，可是一直到要政府部門回應的時候，卻是這樣的回應，這一定會造成了一個反彈。其實我們上一屆的參與式預算，有一個機會，就是可以處理這一個問題。那一個機會就是說因為我們前年，2016 辦完之後，可能太樹大招風，因為我們 2016 四個區，就是全面施行這樣子。四個區都有，那全面施行的結果，那一年的年底，就遇到了議會杯葛的狀態。那議會杯葛這一件事情發生之後，導致參與式預算的推動經費就被刪除嘛，那被刪除之後導致，後來有追加回來，導致啟動的時間變成是在 7 月 8 月，他變成跨年了。那我為什麼會說這是一個不錯的機會的原因是，我們那時候 7、8 月辦嘛，那成案大概是年底，欸，我是說都已經確定有哪一些案，大概是年底這樣子，年底到隔年的 1 月，就是今年的 1 月左右。那時候其實還沒有去處理隔年的預算，就是隔年的預算還沒有編。就是如果有被意識到這件事。那這件事情其實我們也有談，那時候只有我跟我的夥伴，另外一個夥伴是在做輔導員，我們那時候是在另外一個公司裡面，去做這個案子這樣子。然後那時候是有一個機會的，可是到最後這一個機會有一

點被浪費掉，我是這樣覺得。就是我不知道他後來有沒有被，因為他的時間點的緣故，然後被合理的編到下一個年度的預算本裡，就覺得有一點點浪費掉，對。如果有的話，我就會覺得是很棒的進展。如果按照這樣子算起來，其實起程，我們從7，8月開始的話，就是這個機制都可以設計的，並不是做不到。

(K) 就是如果機關是市政府的，好像真的沒有欸。最接近的應該就是參與式預算吧。那我們當然會理解被派來的人的無奈啦，可是我們當然也會很期待說，看政府這邊如果在接受民意的話，可不可以有更積極的角色這樣？大概就是這樣子。建設局應該蠻常接到參與式預算這個相關的案子。對，其實就是像您應該也是最瞭解公部門接到的反應。其實我們昨天在開那個分案會議啦。那，哇，那就很精彩了，因為就是，你就是要現場說被指派的機關是誰，對，啊不過說實在，剛才也是說這個，希望市長的角色可以更明顯一點嘛，然後因為畢竟我覺得，參與式預算那種東西是，他既然是市長的政見嘛，那現在參與式預算通常各個局處，就是可以偶爾有一點大家都，其實就是你知道的，就是被分到就覺得，哇，好可怕喔。那我，但是我覺得我們可以理解那種害怕的那種感覺。那其實主要還是因為他的經費的預算來源，譬如說來源只有三個管道嘛，第一個管道就是你從原本的，今年度的預算下去做挪用分配。第二是簽到明年的，那可是今年的 都簽完了嘛，那所以你今年簽完，通常我們到完的時候，他就簽完了，簽完之後，欸？2019 也不可能了，因為已經簽完 2019 年，所以你就一定要想辦法 2019 也簽 2020 年的。但是這樣子的簽法，民眾等得了嗎？提案人等得了嗎？然後再來另外一個管道就是簽第二預備金嘛。靠這三個管道啊。那所以其實你可以，很可以理解這個局處的難處啊。就是在現場，我們不是開了那個會是，就是

一級首長的會議，所以來的都是專委以上的，那個大概都是，對啊。所以就，我覺得在推動的時候，其實市長的，如果他的角色可以更明顯一點，我相信對於這個執行啊，或者是整個民意，就是參與式預算做為一個民意接收的這個管道，可能可以更顯著一點。一分案，進行權責執行機關分案之後，他變成他那一個機關必須去籌錢。啊做這些，他其實參與式預算遇到一個困境就是說，各個區塊去籌錢嘛，那各個區塊一定會籌他既有的預算也好，既有的補助案也好，譬如說像你都要很多的那個小型工作塊，那像文化局可能就是社教中心，那都發局的他可能就是社規式的案子。他們那種案子都是走補助案的模式。那這樣其實就有一點違反這個參與式預算的，他的最主要的核心精神。就是說，好，你過了之後，但是我們這是走補助案的喔，那我給你我們補助案的資料，那我輔導你，那你再來協助補助案，可是我們最多只能補助你兩萬，十萬。像社會局那個是兩萬而已啊，社會局也有補助案。你這個公民參與在參與式預算這一條管道，基本上你封死了他，所以這件事情非常地苦惱，像我們早期的時候，就是 2016，2017，那時候我們就會覺得說，欸，我們是不是應該要多辦一些公部門的培訓？讓他們認識參與式預算？可是後來培訓了兩年，坦白說我自己是覺得，那個培訓，當然大家就會越認識參與式預算，也會越知道那個原則精神。可是他要不要去接納這個原則精神？又是另外一回事。對啊，如果他的業務量，或是他的習慣，已經是既有的這一套邏輯，他不見得是這麼好去處理這個嫁接。對，大概是這樣子。

三、請問您知道臺中市目前還有那些公共問題適合透過審議式民主來進行決策的？其標準為何？

答：(J)這個標準我還真的說不出來。像我覺得現在那個社會住宅

就不錯啊，就是我們的友團啦，他們有做那個豐原的社會住宅，對。啊他們做的範疇就是說，去邀請大家討論這個社會住宅他應該怎麼發展？他要用哪些設施等等的這一些，對。可是我坦白說，我覺得要直接扣掉審議式民主，這也是怪怪的。應該說他是參與，邀請大家來參與，對啊。我其實用「審議式民主」這五個字，都會有一點小心。因為他有什麼抽樣，什麼什麼之類的。啊他要有代表性等等這一些。對，所以我其實比較喜歡談就是參與式的方式。那其他的話，審議式民主有一些模型，他是比較適合爭議性比較高的議題。嗯，這一些有的我就覺得還不錯。就是應該說有一些爭議性的議題就可以談。對啊，因為……可是審議式民主他的邏輯是結束之後，這個決策，確實啦，他看只能變是執行者的參考，很難直接去改變。這個也是以前青年國是會議他們，到最後遇到的最大的問題。對對對，就是我們辛辛苦苦地審出來了，誰要買單？這樣子，對。或是會讓你有一些人只抽取部分的東西來買單。對，這個一直都是審議式民主的問題。對啊，所以有點難回答啦。

四、請問現行臺中市的審議式民主程序所產生出來的共識決議，是否會順利成為地方政府決策？

答：(J)我覺得臺中很可惜，因為像我們有做其他縣市的案子。像桃園我們就會覺得，欸，首長他的意志是堅決的，我們先不要講說，執行會不會遇到困難，我相信都會，可是首長他是很堅決的說，欸，我們這個公民參與，一定要有新的模式跟落實，對。那大家就會開始去，就算他不會，他也會去想辦法，會去找方法什麼的。那過程中就會養出很多有能力的公務人員，他們願意去嘗試，或是會想出很多民間的單位，他們慢慢去認識這個方式，對。我覺得臺中強的是社區營造，這一點倒是跟別的縣市很不一樣。其實我們臺中社區營造一直以來都是名列

前矛，對，都是大概第一名啦。對，所以也許一方面臺中用社區營造的方式，已經有公民參與的管道了，但是他確實沒有辦法去談這麼政策和平的東西。因為甚至於社區營造他不會去處理這麼尖銳的政策問題，對。他是民主的管道這樣子，可以這樣講。然後如果我們用參與式預算來看的話，共識決議會不會順利成為地方政府決策？這個有也沒有啦，有些有，有些沒有。以前一定會遇到很多做不出來的，對啊，啊我覺得做不出來的，各局處應該也都很知道，包含說我們之前有一個，其實都跟提案人沒有什麼關係，我會這樣說的緣故，是因為提案人很多都是很願意溝通的人，就是你只要跟他好好溝通，他都願意去修改他的提案，或是會轉成替代方案。我接觸過的提案人，幾乎都沒有所謂的公部門擔心的刁民。很少，比例極低，對，很多都是很願意談，而且是有信心的，那舉一個案子喔，就是其實寵物公園那一個案子啊，他是一個年輕人，這個你應該有看過，就是他是一個年輕的妹妹，那這個妹妹其實很有想法，他也是學生會的幹部這樣子，非常有想法。然後過程中他也花了很多力氣去拉票等等這樣，這個是經典案例。可是到最後卻遇到了，建設局願意幫忙，其實我覺得建設局那時候我們遇到的那個窗口啦，還不錯，對。因為我後來一直到我們結案了，就是已經不是廠商身分，我還是以朋友身分，繼續去關心這樣子。那他這樣不錯，連後續的執行會議等等的都，說法都很好，就是他願意去協調，我們也都相信，非常相信。可是到地方的時候，你去哪裡找一個公園來變成寵物公園的設施，這就是困難所在。第一個地方他或多或少一定會牽扯到里長他願不願意，里長是民選的，里長他也會有說，他是有民意基礎的，對。那你要找到這樣子的里長，需要說服的過程。可是其實公部門他在做說服的過程，他是推提案人去說服，這件事情很不合理，因為你不是陪伴提案人一起來做說服的過程。你是放提案人

自己一個人在前面跑，那提案人他今天難道是政府部門的人員嗎？他不是，對。我們很多像這樣子的例子，譬如說假設我們通過一個提案下，欸，這一條路可能要綠化，某一個地方要綠化，那公部門他最常說的說詞是，你要拿到同意書。你要拿到同意書，就算是，這不是在前期喔，這不是在投票前期喔，是投票通過之後。可是他這個說法是什麼？是我上對下的叫你去拿同意書，而不是你這個案子被選出來，他已經給你政府執行的了，所以我做為執行單位，我跟你一起去處理這一個說服的過程。那這是一個非常非常重大的問題。因為你光是說你去拿同意書，這件事情就會造成民怨，對。我們真的是有一點理想性，才有辦法一直做。但是最近有每況愈下啦。因為各個局處越來越瞭解這個機制情況是怎麼樣的時候，在第一關的時候，就是在協調會的時候，就會跟提案人打槍了。對，啊不然就是說，啊做沒差啊，沒錢喔，沒有辦法做喔。但是我必須說，我覺得建設局已經算是很有 power 做事的了。一方面是跟他們的資源本來就是比較充足，啊如果還是做硬體類的，其實問題還好。對啊。這個部分是科層體制的問題。永遠都是這樣，我的意思就是說，一個小小的意見都要一層一層，那是不得不，對啊，很慘。

(K)真的是歷歷在目，就會，因為剛剛被那個某個局處打電話來抱怨這樣子，他就問我說那個有一個，他們要做一個圓環那個，上面那個餐廳是誰的？他們有一個做十字路口那個。他們要做這個XX的美化還是什麼的，就打電話來問我說，那個產權是誰的？然後我跟他說我不知道，然後他就說，廠商應該要去找吧，應該要去問吧？然後我就說，欸，可是因為那時候，我們有開協調會啊，就是其實在定義之前都開了很多協調會了，開了三場協調會。我就說，開了三場協調會啊。然後他就說，里長也不知道是誰？所以還是必須要透過就是什麼局處，

或者是那局處所管的，去查這個產權到底是誰的？我們不可能幫你，不可能查到啊，這樣子。結果我們就被抱怨啊，就是也是很無奈啦，就是考慮到這種情況，就是他會覺得說，這個參與式預算就是說你自己提的，你，就是我覺得大家做參與式預算這件事情，的想像可能還不是很，對這件事情可能還是，還沒有很掌握到吧，然後我就是說那你開始的時候，這個案子一看就知道不能做啊，你怎麼讓他過？對，我就說其實這個說實在的，你們在協調會，如果不能做，你們應該在協調會的時候，就要說出來這樣。那我當然也懂他的無奈，因為他就說那個他們去開協調會，是他們樓上辦公室，就是可能同一個局處，但不同科的，對。我就是說，喔，你們樓上的那個，樓上辦公室那個科的，去接回來的，結果現在變成我的業務。那他要找誰負責？他真的是，他也很無可奈何啊，所以只能找人出氣。我也是很無奈，我也是要幫，就是，哇！這真的是會遇到很多的那種，這種，這種困境啦。就是很麻煩啊，對。然後那個人還跟我說，然後我就說，那你到時候如果我去找里長的時候，你們也要來。我就想說，我們為什麼要做？就是我就是問他說，欸，那我們應該是沒有，應該是不用，應該是我們的廠商的職權，應該是沒有到那個出席這樣子。應該是沒有。他就說，我發文你們就要來。跟我說。我就說，喔你發文給我們，我們不會去啊。你還是要發給民政局，再跟你們民政局做溝通。其實我是民政局就知道，這樣子。然後那個說是民政局，結果是又更尷尬了。因為民政局跟其他的局處是平行單位嘛，所以民政局發文叫他們，叫其他局處來開協調會，來開會，這樣其他局處根本就不理會。每次做到就覺得說不要做了，不要做了，要退休了。每一年都，每一年做，就是才到今年的第3年了，每一年做都會遇到不同的，應該是說每一年做都會遇到大同小異的困境啦。啊如果覺得這種東西，原本是一個美意啦，就是

市長我相信，就是我，其實我，其實我們都相信市長也是有這樣子的高度，跟這樣的遠見在看待參與式預算這整件事情。但是可能後續的那種把關，他可能還是需要說說話之類的。其實協調下來就會發現說，其實我們對各個局處的態度也都，稍微有一點就是說歸類啦。而建設局的態度就很好啊，就是只要是建設局的他，像是來的是副總工程師喔，就是層級很高啊。他直接來就直接決議，假如是別的局處，要不就沒來，要不就是派一個約聘，啊雖然他約聘來，他其實，他的那個，他也是說：我回去請示長官。就是他真的是也沒有辦法當下就是，當下就下決定。

五、請問您覺得政黨輪替後，臺中市的決策模式是否有改變？

答：(J)這個我真的回答不出來。

(K)跟市長的個人風格應該比較有關吧！

六、請問若要將審議式民主這個程序正式納入到臺中市的決策流程，您覺得應該放到決策過程的那一個階段比較具體可行？

為什麼？請您於決策模型上指出可行的路徑？

答：(J)我覺得每個階段都可以成為路徑，也就看公民的角色在何種情況下進入決策流程。

(K)可以在議題的設定階段就可以將審議式民主納入決策流程，我覺得放到愈前面的階段比較沒有執行上的問題。

結束：107年11月22日16時

參考資料

壹、中文部份

一、書籍

- 王玉民，1994，《社會科學研究方法原理》。臺北市：洪葉文化。
- 丘昌泰，2000，《公共政策：基礎篇》。高雄：復文。
- 朱堅章、呂文通、邱坤玄譯，Patemen、Carole 著，1990，《參與和民主理論》。台北：幼獅。
- 江宜樺，2001，《自由民主的理路》。台北：聯經。
- 呂亞力，2001，《政治學》。台北：三民。
- 吳定，2005，《公共政策辭典》。台北：五南。
- 李允傑、孫克難、李顥峰、林博文著，2007，《政府財務與預算》。台北：五南。
- 李柏光、林猛譯，Robert A. Dahl 著，1999，《論民主》。台北：聯經。
- 李培元、林文彬、劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，2001，《政治學新論》。台北：韋伯。
- 汪正洋，2013，《圖解公共政策》。台北：五南。
- 尚榮安譯，2001，Yin, Robert K. 著，《個案研究法” Case Study Research: Design and Methods”》。台北：弘智文化。
- 林朝成譯，Habermas, Jürgen 著，1990，《溝通與社會演化》。結構群。
- 徐百齊譯，Rousseau 著，2000，《社約論》。台北：台灣商務印書館。
- 徐淑敏，2018.3，〈推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究〉，

- 《市政專題研究報告第 407 輯》。臺北市政府研究發展考核委員會委託臺北市立大學。
- 高新發，2018，〈德菲法〉《設計研究方法(第 4 版)》。新北市：全華。
- 畢恆達著，2008，〈詮釋學與質性研究〉1996，載於胡幼慧主編，《質性研究-理論、方法及本土女性研究實例》。台中：巨流。
- 張正修，2009，《地方制度法理論與實用》。台北：新學林。
- 張世賢編著，2015，《政策論證》。台北：五南。
- 張明貴，2003，《民主理論》。台北：五南。
- 郭志嵩譯，John Stuart Mill 著，1965，《論自由及論代議政治》。台北：協志。
- 郭秋永，2001，《當代三大民主理論》。台北：聯經。
- 黃錦堂，2005，《地方立法權》。台北：五南。
- 陳恆鈞譯，2001，James P. Lester and Joseph Stewart, JR. 著，《公共政策-演進研究途徑》。台北：學富文化。
- 陳恆鈞、王崇斌與李珊瑩譯，2010，Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse 著，《最新政策制定過程》。台北：韋伯。
- 陳建仁，2007，〈日本行政改革過程中電子化地方自治體的作用-以擴大參與及深化民主為焦點〉，《政治與資訊的交鋒》。台北：揚智。
- 陳建仁，2011，《從中央支配到地方自主-日本地方分權改革的軌跡與省思》。新北：Airiti Press Inc。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚》。台北：韋伯。
- 陳敦源，2010，《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南。
- 陳曉林譯，Arnold Joseph Toynbee 著，1984，《歷史研究》。臺北市：遠流。

- 遼扶東，2002，《西洋政治思想史》。台北：三民。
- 項靖，2011，〈數位化民主及其基礎條件〉，《電子治理理輪與實務的台灣經驗》。台北：五南。
- 馮永猷，2013，《府際財政》。台北，元照。
- 馮克利、閻克文譯，Sartori、Giovanni 著，1998，《民主新論》。北京：東方。
- 張世賢編，2005，《公共政策分析》。台北：五南。
- 楊國樞、文崇一與吳聰賢等，1989，《社會及行為科學研究法》。臺北市：臺灣東華。
- 廖揆祥、陳永芳與鄧若玲譯，Maija Setala 著，2001，《公民投票與民主政府》。台北：韋伯。
- 廖錦桂、王興中，2007，《口中之光》。台北：臺灣智庫。
- 臺中市政府法制局編印，2016，《臺中市政府法制作業手冊》。
- 劉文仕，2014，《地方制度法釋義》。臺北：五南。
- 薄慶玖，2001，《地方政府與自治》，台北：五南。

二、期刊

- 王千文，2009，〈應用德菲法建構理想的公私協力運作模式〉，《政策研究學報》，第9期，83-146頁。
- 江大樹、張力亞，2014.12，〈永續社區治理能力指標體系之建構〉，《臺灣民主季刊》，第11期，第4期，37-83頁。
- 闫飞飞，2011.1，〈協商民主視閥下的公共政策議程設定〉，《南昌大學學報(人文社會科學版)》，第42卷，第1期，頁1。
- 孫萍、許陽，2012.6〈公共政策議程設置研究現狀梳理與評價〉，《廣東行政學院學報》，第24卷，第3期，頁28-32。
- 宋興洲，2003.7，〈論網路民主的理論與發展現況-網路民主是科

- 幻小說?》，《全球政治評論》，第3期，頁1-28。
- 邱延正，1998.6，〈精英民主理論初探〉，《復興崗學報》，第63期，頁133-147。
- 林國明、陳東升，2003.12，〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《臺灣社會學》，第6期，頁66。
- 林國明，2007.9，〈審議民主實踐的多元模式〉，《臺灣民主季刊》，第4卷，第3期，頁191-195。
- 林國明，2009，6，〈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》，第17期，頁161-190。
- 周桂田，1996.3，〈自由主義、社群主義或強烈民主-簡介(強烈民主)一書〉，《台灣社會學刊》，第19期，頁226。
- 徐仁輝，2014，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，第43卷，第2期，頁1-11。
- 徐永明，2004.6，〈公投民主與代議民主的關係-以台灣經驗為例〉，《台灣民主季刊》，第1卷，第2期，頁1-25。
- 徐仁輝，2014，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，第43卷，第2期，頁1-11。
- 許國賢，2000.12，〈商議式民主與民主想像〉，《政治科學論叢》，第13期，頁61-92。
- 國家教育研究院主譯、劉介修、陳逸玲譯，《審議民主指南：21世紀公民參與的有效策略》。台北：群學。
- 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008.6，〈資訊通信科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析〉，《行政暨政策學報》，第46期，頁49-106。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004.8，〈電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與〉，《研考雙月刊》，第4卷，第28期，頁36-51。
- 陳歆華、陳孝平，1999，〈全民健保各項改革議題評析以德菲法專

家意見調查為基礎〉，《台大社會工作學刊》，第 1 期，頁 35-75。

曾冠球、陳敦源、胡龍騰，2009.12，〈推展公民導向的電子化政府：願景或幻想？〉，《公共行政學報》，第 33 期，頁 1-43。

Cohen, J. Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin & P. Pettit (Eds.), *The good polity: Normative analysis of the state*. Oxford: Basil Blackwell, 1989) (pp. 17- 34).

黃東益、陳敦源，2004.12，〈電子化政府與商議式民主之實踐〉，《臺灣民主季刊》，第 1 卷，第 4 期，頁 1-42。

黃東益，2008，〈審議過後-從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，第 26 卷第 4 期，頁 59-64。

黃建銘，2010.1，〈從民主治理觀點論新臺中直轄市之行政區劃策略〉，《文官制度季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 19-44。

黃朝盟、王俊元、許耿銘，2004.8，〈數位民主之實踐與挑戰：網路電子投票之析探〉，《研考雙月刊》，第 28 卷，第 4 期，頁 66-77。

劉正山，2010.12，〈當前審議式民主的困境及可能的出路〉，《中國行政評論》，第 17 卷，第 2 期，頁 109-132。

劉宜君等，2008，〈我國促進就業措施評估機制之探討-政策德菲法之應用〉，《台大社工學刊》，第 18 期，頁 43-88。

羅晉，2004.12，〈網際審議式民主之實現與現實：以我國地方政府網際網際公共論壇為例〉，《行政暨政策學報》，第 39 期，頁 105-142。

三、論文

李仲彬、陳敦源、蕭乃沂、黃東益，2005，〈電子化政府在公共行

政研究的定位與價值：議題連結的初探性分析〉，博士論文，
國立政治大學公共行政學系。

李衍儒，2014，〈後代議民主之參與制度設計-以我國觀光賭場博
奕公投為例〉，博士論文，國立台灣大學社會科學政治學系。

李韋廷，2007，〈審議式民主與大眾傳播媒體新角色初探〉，碩士
論文，國立政治大學中山人文社會科學研究所。

林如娜，2004，〈直接民主理論發展之研究-兼論我國 2003 年之公
民投票〉，碩士論文，國立臺灣師範大學政治學研究所。

梁秀珠，2016，〈桃園市重大施政計畫先期審查之過程與結果—以
103 年度為例〉，碩士論文，國立臺灣大學政治學系。

詹涵茹，2016，〈i-Voting 制度對民主治理的反思：以台北市個案
為例〉，碩士論文，東海大學政治學系研究所。

四、文件

林子倫，2008.9.22-23，〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉發
表於「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會，頁 2-3。

林國明，2015.12.3，〈對談：Sunstein 第四場-審議民主在台灣：
政策、憲改與公民參與〉逐字稿。

施聖文，2017，〈臺中市參與式預算個案研討-簡報資料〉，《參
與式預算在臺灣：國內與國際的對話》。

項靖，2008，〈電子治理關係之調適，電子治理研究中心委託研究
結案報告〉。

廖俊松，2008，〈審議民主的實踐：台灣與大陸經驗分析〉，發表
於澳門大學主辦之「第三屆“21 世紀的公共管理：機遇與挑
戰”國際學術研討會」，頁 1。

臺中市政府，2018 年 12 月 18 日，〈107 年參與式預算研習會-會
議資料〉。

五、網路

- 田蒙潔，〈為什麼提供公民參與政府決策過程的權利〉，
<https://e-info.org.tw/node/69896>，瀏覽日期：107.4.19。
- 呂家華，〈觀點投書：318 後，審議民主是顯學？是競選口號？〉，<https://www.storm.mg/article/23520>，瀏覽日期：2018.9.12。
- 林心乙，〈玩不起民主的議員，阻礙臺中市參與式預算〉，
<https://newtalk.tw/citizen/view/44886>，瀏覽日期：2018.8.18。
- 林國明，〈什麼是參與式預算？〉，<https://2015cepb.com/>，瀏覽日期：2018.8.1。
- 林國明，〈參與式預算的國際案例與台灣經驗〉，
<https://2015cepb.com/>，瀏覽日期：2018.8.1。
- 高紹誠，〈參與式預算重回日常生活的聲音 - 以台中市與巴西愉港市比較〉，<https://eyesonplace.net/2017/09/06/6280/>，瀏覽日期：2018.8.2。
- 柳榮俊，〈自己預算自己做主，中市府推動參與式預算〉，
<https://www.nownews.com/news/20180319/2719722>，瀏覽日期：2018.8.1。
- 陳世宗，〈台中青年事務審議會-成果展現〉，《工商時報》，
<https://m.ctee.com.tw/>，瀏覽日期：2018.9.20。
- 陳世宗，〈中督盟提公民參與自治條例 讓台中市政府成為實質開放政府〉，《中時電子報》，
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170704004269-260407>，瀏覽日期：2018.9.15。
- 逢甲大學，〈活力青年，創意獻策 97 年中區青年政策論壇在逢甲〉，逢甲大學新聞稿，

<http://www.fcu.edu.tw/wSite/public/Attachment/f1248050886313.doc>，瀏覽日期：2018.9.10。

黃玉燕，〈中市推參與式預算，公共政策開放市民提案〉，大紀元 2018 年 4 月 17 日訊

<http://www.epochtimes.com/b5/18/4/17/n10311462.htm>，
瀏覽日期：2018.8.1。

萬毓澤，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，
<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，瀏覽日期：
2018.8.1。

曾柏瑜，〈開放政府觀察報告 2014-2016〉，
<http://opengovreport.ocf.tw/#tab-0>，瀏覽日期：2018.9.1。

新北市政府新聞局，〈參與式預算〉，新北市議會網站
<https://www.ntp.gov.tw/content/budget/budget01.aspx>，瀏覽日期：
2018.8.8。

臺中市政府全球資訊網，2017.5.10，
<http://www.taichung.gov.tw/>。

臺中市政府民政局，〈臺中參與式預算官方網站〉，
<http://pb.taichung.gov.tw/>，瀏覽日期：2018.8.1。

臺中市政監督聯盟，〈有好議會才能監督好市政〉，
http://civicwatchtaichung.blogspot.com/2013/10/blog-post_15.html，瀏覽日期：2018.9.3。

臺北市政府官網，〈臺北市政府 i-Voting 網路投票〉，
<https://ivoting.taipei/>，瀏覽日期：2018.9.13。

廖俊松，2008.10.15(瀏覽日期：2018.5.31)，〈審議民主的實踐：台灣與大陸經驗分析〉，發表於澳門大學主辦之「第三屆“21 世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會」，頁 1。

https://www.umac.mo/fss/pa/3rd_conference/doc/all%20paper/C

[hinese%20Paper/3panelA/Liao%20chun-sung.pdf](#)。

盧金足，〈林佳龍就任：市民的市長、行動的市府〉，《中時電子報》，

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20141225002151-260407>，瀏覽日期：2018.9.5。

蘇孟娟，〈台中市民自己做主人 參與式預算提案執行率 55%〉，自由時報 2018 年 4 月 17 日

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2398265>，瀏覽日期：2018.8.1。

ETtoday 新聞雲，〈錢要花在刀口上，台中市府讓市民決定錢怎麼花〉，<https://www.ettoday.net/news/20150426/498259.htm>，瀏覽日期：2018.8.10。

TVBS 官網，〈中市推動參與式預算-林佳龍頒獎表揚〉，<https://news.tvbs.com.tw/local/903442>，瀏覽日期：2018.9.20。

貳、西文部份

(I)Books

Benhabib, S, 1996, *Democracy and difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Chambers, Simone, 2003, *Deliberative Democratic Theory*. Annual Review of Political Science 6.

Cunningham, Frank, 2002, *Deliberative Democracy, in Theory of Democracy: A Critical Introduction*. New York : Routledge.

Dahl, Robert, A, 1998, *On Democracy*. New Haven: Yale University

- Press.
- Dye, Thomas, R, 1955, *Understanding Public Policy*, 8th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. p. 3.
- Elaine C, Kamarck, and Joseph S. Nye Jr, 2002, *Goverance.com-Democracy in the information Age*. Washington, D. C: Brookings Institution Press.
- Elster. Jon, 1998, *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, J, 1981, *The Theory of Communicative Action*. Boston : Beacon Press.
- Heywood, Andrew, 1994, *Political Theory*. Palgrave Macmillan.
- Mendelberg, Tali, and John Oleske, 2000, *Race and public deliberation. Political Communication*, pp. 169-191.
- Mill, John Stuart, 1958, *Considerations on Representative Democracy*. New York: Liberal Arts Press.
- Pateman, Carole, 1970, *Participation and Democratic Theory*. Cambridge England: Cambridge University Press.
- Peterson, Mark A, 2000, “ The fate of big government in the United State: Not over, but undermined? ”, *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, pp. 251-264.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson, 1996 *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Gastil, John, and Peter Levine, c2005. *The deliberative democracy handbook ; strategies for effective civic engagement in the twenty- first century*(San Francisco: Jossey- Bass,) .
- Vernon, Bogdanor, 1987, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford, OX, UK: Blackwell Reference.

Rousseau, Jean-Jacques, 1988, *The Social Contract*. Prometheus Books.
Young, Iris Marion , 2000, *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

(II)Periodicals

Grant, G & D. Chau, 2005, “ Developing a generic framework for e-government,” *Journal of global information management*, Vol 13, No. 1, pp.1-30.

Kakabadse, A., N. Kakabadse & L.A. Kouzmin, 2003, “ Reinventing the Democratic Governance Project through information Technology? A Growing Agenda for Debate,” *Public Administration Review*, Vol. 63, No 1, pp. 44-60.

Marcin, Sakowicz, 2004, “ How Should e-Government Be Evaluated? Different Methodologies and Methods, ”*NISPAcee occasional papers*, Vol. 5, No. 2, pp. 18-26.

Peterson, Mark A. , 2000, “ The fate of big government in the United State: Not over, but undermined?, ” *Governance: An international Journal of Policy and Administration*, pp 251-264.

Sanders, L. M. 1997, “ Against deliberation, ” *Political Theory*, Vol. 25, Issue 3, (1997), p. 347-376.

Singla, M.L., 2002, “ The Governance: Transforming the National Bone Marrow, ” *Journal of Management Research*, Vol 2, No. 3, pp. 165-175.

Tamara, Witschge, 2004, *On-Line Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy*, Peter M. Shane, editor, *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal*

Through the Internet, New York, N.Y. : Routledge, p.109-122.

Thomas, J. C.& G. Streib, 2005, “ E-democracy, e-commerce, and e-research: Examining the electronic ties between citizens and governments. , ” *Administration & society*, Vol. 37,No. 3,pp. 259-280.

ÜlküD, Doğanay, 2003, “ Democratic Inclusion and Public Deliberations in Turkey: The case of Local Agenda 21” . Paper presented at 2003Conference proceeding (April 15-17) : University of “ Democratic Inclusion and Public Deliberations in Turkey: The case of Local Agenda 21”. Paper presented at 2003Conference proceeding (April 15-17) : University of Leicester, London.

(III)Internet

Clarke's, Roger, Browser date: 2018. “ Information Technology:

Weapon of Authoritarianism or Tool of Democracy?. ”

<http://www.rogerclarke.com/DV/PaperAuthism.html>.

E-Governance and E-Democracy. 2002,”Commonwealth Centre for

Electronic Governance,” [http://www.electronicgov.](http://www.electronicgov.net/)

[net/](http://www.electronicgov.net/).

Pew Research Center, Browse date: 2018, “ Internet Election News

Audience Seeks Convenience, Familiar

Names ”[http://www.pewinternet.org/2000/12/03/internet-](http://www.pewinternet.org/2000/12/03/internet-election-news-audience-seeks-convenience-familiar-names/)

[election-news-audience-seeks-convenience-familiar-names/](http://www.pewinternet.org/2000/12/03/internet-election-news-audience-seeks-convenience-familiar-names/).

Steven, Clift, Browser date.2018.3.20, “ E-governance to e-

democracy: progress in Australia and New Zealand towards

information- Age Democracy. Commissioned by the
Commonwealth Centre for Electronic Governance,”

<http://www.publicus.net/articles/aunzedem.htm>.

Steven, Clift, Browser date 2018.3.20, “ The Future of E-
Democracy – The 50 Year Plan, ”

<http://publicus.net/articles/future.html>.