

# 公民會議

鄭人豪

北投社區大學推薦

ITT 專案管理學碩士//密蘇里州聖路易斯市文化協會理事、第卅四屆文藝金像獎銅像獎  
/北投社區大學主任秘書

## 一、課程設計

### (一)課程目的：

今日的「民主」是否真的成熟，直接選舉的制度難道就能真正的反映民意？以近幾次選舉的結果觀察之，不論是哪一組候選人當選，都有數量相當的選民是持著反對的意見，更有完全不認同兩陣營意見卻無法表達自我意見的廢票大隊。現今我們迫切地需要思考我們所引以為驕傲的「台灣民主經驗」應該如何繼續深化！

近年來，國外發展了許多很細膩的直接民主方法，把公共利益的衝突之爭轉化為社區共同的學習過程，在尊重知性、共善價值的情境氛圍下，提升公共討論的品質，求取公共衝突議題的共識。行政院也在日前核定「社區營造條例草案」，期望社區居民基於自主自治意識，針對社區公共事務，形成社區營造協定。

因此，在台灣大學社會學研究所科技、民主與社會小組的全力支援下，北投社區大學於 2004 年推動一項社會民主實驗工程，引入北歐行之有年的「公民會議」操作模式，邀請關心北投發展的居民一同參與，為北投在地高衝突性的公共議題建立一套高民主的討論程序，將個人的私利與意氣影響減到最低，以型塑社區共識或社區營造協定的可能性。

「北投社造協定公民會議」將首先以北投地區也是由民間發起重建再生運動的「北投溫泉博物館」之經營模式為討論對象，於五月底首先啟動。然後檢討試辦成果，評估作為社區操作的主軸，針對系列社區高度關切的議題例如北投纜車的設置與地方衝擊、北投焚化爐的監督機制等議題，廣邀地方民眾參與討論。

主辦單位也將整理試辦的心得，希望能將試辦的經驗廣為傳播，提供給社會各界以及其他的社區大學參考。

公民會議的舉辦不僅為會議執行能力的訓練教育，亦為公民能力養成之訓練教育，藉由公民會議的執行與推廣，深化全民民主教育，全面提升台灣民主素養。

### (二)課程設計理念：

公民會議強調在討論過程中維護參與者充足的資訊、尊重知性以及平等的討論態度，以及參與者設定議程的權益。公民會議參與的人員為不分學歷、收入、工作背景等等的成年公民，由參與者組成公民小組，就議題進行資料閱讀、專家諮詢、規劃討論議程、團體討論、做出結論、對外發表成果與結論。

為求會議進行嚴謹及完整，且會議討論之結果有其價值，故對於行政人員之執行能力培養強烈要求，因此將課程分為兩大部分，第一部分為會議執行能力之養成訓練，第二部分為會議舉行之實際過程。

### (三)課程內容：

整體課程分成兩大部分，對象亦有不同，前一部分的課程設計為針對公民會議執行小組成員執行公民會議能力的培訓，讓執行小組成員對公民會議有全面性的了解及操作的演練，並於各項一般大眾對於公民會議所不了解、有質疑的種種問題該用何種正確的方式傳達公民會議的精神與理念等；課程內容包括：

- (1.) 審議民主、公民會議與台灣經驗
- (2.) 主持技巧、單元設計與議題選定
- (3.) 問卷設計與訪談大綱
- (4.) 訪談技巧及問卷結果分析
- (5.) 可閱讀資料譯寫技巧
- (6.) 模擬演練公民會議各單元開會實況
- (7.) 會後的檢討及彙整

第二部分則是針對所召募前來開公民會議的公民小組設計，公民會議的開會期程為五天，在一個半月之內完成。五天的內容包括：

- (1.) 一天的背景知識課程
- (2.) 一天的角色扮演團體動力課程與討論議程
- (3.) 兩天的會議討論
- (4.) 一天的共識形成與對外發表

## 二、教學方法

### (一)課程進行方式

(1.) 執行小組能力養成培訓每週一次，每次三小時，共計十次，合計三十小時，其中五次為正式課程，三次為實習課程，一次學習成果測驗及會前總整理，一次綜合檢討報告。正式課程以「公民會議操作手冊」及「公民會議執行小組能力養成訓練課程講義」為主，讓執行小組成員對於公民會議有正確的認識及操作的理論基礎；實習課程分為實際模擬公民會議的過程狀況以及問卷訪談試測、試分析與訪談技巧實際練習訓練三大部分，讓執行小組成員能夠在實習過程中發現及預測正式召開公民會議期間將會遇到的問題及解決辦法，養成操作公民會議的實質能力。

(2.) 為了使公民會議的討論具有價值與品質，公民小組於正式開會前必須研讀與議題背景相關之各項資料，並且學習如何研訂議事規則及討論會議程序，背景資料部分已由執行小組譯寫為高中程度即可了解之可閱讀教材，故採自行研讀方式進行，並無講師引讀，目的在讓公民小組產生對議題之自我見解；議事規則以課程形式進行，在一般性議事規則介紹解說後，由公民小組自行討論，訂定此次公民會議之議事規則或刪改（由執行小組提出議事規則草案時）。

### (二)教材教案

《公民會議操作手冊》台灣大學社會學研究所編

《公民會議執行小組能力養成訓練課程講義》林佑聖編  
《北投溫泉博物館的緣起與歷史》楊志彬編  
《臺北市政府經營古蹟再利用以及博物館的政策模式》翁淑英編  
《社區博物館國內外案例探討》江紹瑩編  
《北投溫泉博物館發展過程中社區相關重要文件彙編》  
《聯合報經營計畫書》  
《生活環境博物館論述資料彙編》

### (三) 教學技巧

講師需將自己融入學員群，在授課時每到一個小段落即進行討論式詢問，隨時掌握學員吸收課程進度之程度，以調整授課步調。討論過程之中亦參與討論，設定各種假定，以引導方式使學員發現自身對課程內容之問題。

對於各項實習單元皆須自身一同參與實習項目之分工，如問卷設計、訪談及撰寫可閱讀資料等，務使學員感覺學習過程為團體共學，一同完成整個訓練過程，使學員對於講師有夥伴意識，進而發揮群體力量，有助於推動公民會議之順利進行，而非單純講師與學員關係。

公民會議正式召開期間，學員即成為與講師有相同操作執行能力之成員，差異點為講師擁有較豐富之經驗，而自公民會議正式召開起，學員與講師在同一個層級上進行操作實務，於累積經驗後，未來執行小組於推廣公民會議時亦將以相同方式進行經驗傳承。

### (四) 學習要求

- (1.) 執行小組自會前課程至公民會議結束後之檢討課程需全程出席；公民小組於公民會議期間需全程出席。
- (2.) 執行小組於課程期間之各項作業及實習項目需確實完成；公民小組於會議結束之最後一天議程中需撰寫會議結果報告並發表之。
- (3.) 執行小組於公民會議召開前需接受執行能力評量測驗，成績不佳者喪失執行資格，或需接受加強訓練後補測，經考核具基礎執行能力者方得繼續參與執行小組工作。

### (五) 學習評量

- (1.) 執行小組於培訓課程完成後作書面學習評量測驗，以評估執行公民會議能力。
- (2.) 公民小組於公民會議召開前進行問卷訪談前測，於會議結束後進行問卷訪談後測，並先自我評估會議進行後自身對於公共議題、公共事務之參與度是否提升；自我評估結果及前後測問卷訪談結果由執行小組進行分析實際成效。
- (3.) 對執行小組之學習評量是為評定執行小組成員對於執行公民會議能力之考核，考核成績不及格者，喪失執行資格。而對公民小組之評量分析結果並非公民小組成員給予分數或成效等級，純粹作為會議進行之整體成效評量之用，以為學術參考。

## 三、班級經營

### (一) 班級經營之理念與做法

此次「公民會議」的執行小組培訓除養成針對本次於北投社區大學舉辦公民會議之執行

人員為目的外，亦是為了培訓出未來將推廣公民會議的種子師資，故對於學員之要求頗高，務使每位執行小組成員皆能了解公民會議之意義與精神，在班級的經營過程中，則不只將參與人員視為學員，更須將參與人員以準公民會議推動師資對待，在此前提之下，公民會議執行小組的講師必須跳脫高高在上的講師身分，與學員站在同一基準點上，授課重點除了必要的的能力訓練外，更須重視經驗的傳承以及意見的交流，此為與一般性課程最大的不同之處。

#### 四、課程成果

##### (一)基本資料：學員人數、結構分析、出缺席狀況

###### 1. 執行小組共九人

性別：男性五員，女性四員

學歷：碩士六員，學士兩員，大學在學生一員

年齡：四十歲以上兩員，三十歲至四十歲一員，二十歲至三十歲六員

2. 公民小組預定招募十五人，性別要求平均各半，男性或女性比較相對性別多一員對會議進行並無妨礙；學歷不做要求，但於篩選參與會議人員時將會平均由各學歷層中遴選；年齡之為一要求為參與人員需年滿二十歲，具行使公民權能力者，將平均由各年齡層之報名者中遴選。遴選方式為從報名者中隨機抽樣產生參與人員名單，名單產生後觀察受選者名單中是否有同質性過強之人選，若具高同質性者則再次抽樣，以求符合社會結構為主。

3. 為使會議之執行效果與會議過程均能完整，故執行小組成員及公民小組成員均被要求不得缺席，缺席者及喪失再參與之權利。

##### (二)課程衍生成果

(1.) 在執行小組課程過程以及實習經驗中，發現「公民會議操作手冊」及「公民會議執行小組能力養成訓練課程講義」部分內容於社區議題中運作推廣以及與「社區營造協定草案」結合時並無法完全切合需要且有部份較難達到目的，故對於「公民會議操作手冊」及「公民會議執行小組能力養成訓練課程講義」進行部份修訂，以求切合需要，並設計了於社區中操作的通用問卷題目，此修訂及問卷設計對未來經驗移植的過程有必然的正面效果。

(2.) 公民小組的討論結果報告書將成為北投區社區營造及社區發展之重要資料，在某程度上亦將成為市政府未來對於北投溫泉博物館經營模式計畫的參考依據。

(3.) 此次公民會議為第一次與「社區營造協定草案」結合之公民會議，此次會議之全程記錄將為未來推廣及舉辦公民會議的重要記錄，對於整體社區營造經驗亦為極具價值之資料。

##### (三)教學經驗分析

執行小組上課及實習期間，因未曾接觸過公民會議，故對於公民會議的操作方式皆具極大興趣，許多課程之進行方式亦如會議模式進行，著重於討論及實務操作。比之正式課程形式，學員於模擬會議進行之實習課程更具高度參與興趣，並且能發現最多操作實務面可能發生之問題與情況，如會議時程掌握與安排等；此外，實際進行問卷訪談的實習過程亦能快速且重點式地發現問卷設計的缺點，並能迅速發掘出修正方法，比之單純於課堂討論、設計問卷更加能使問卷有效且掌握必要資訊，透過實地訪談實習訓練，亦能落實訪談技巧課程之內

容，學員對於實際訪談結果之問卷資料分析亦較模擬式問卷資料分析具有興趣且熱誠。

以上經驗發現，若能增加實習課程比重，將有助於落實正式課程成效並提高學員參與興趣，此為日後課程設計之規劃重點。

#### **(四)學習成效分析**

執行小組於課程結束後進行學習成效評量測驗，學員對於「議題選定」單元因為初期課程，學員的吸收能力並未達到預期理想，故於評量後加強此單元補充訓練。

其餘各單元於評量後所得結果良好，由以有實習訓練之課程結果為最佳，如問卷設計、訪談、會議進行模擬等單元所得成效超乎預期理想。

對於公民小組之學習成效以問卷訪談及對議題背景之基礎知識了解程度及小組成員自我評量將著重於公民小組成員之公共參與度成長分析。

#### **(五)班級經營成效分析**

公民會議執行小組至本文撰寫時已完成所有培訓課程並實地進行公民會議之操作，在培訓完成時，小組成員對於會議進行之操作分工均已由小組自行討論後決定，無需授課講師安排指派分工項目，並於實地參與會議操作後均表示擁有足夠能力擔任公民會議推廣種子師資之角色，換言之，自培訓課程完成起，班級經營結構亦即同時改變，呈現高度自主自治能力，已由課程形式轉形為公益性自治社團，且成員均具教育能力，使社團具有自行成長及發展潛力，在長期永續經營及公民會議之推廣發展上成效卓越。

(六) 照片彙編



公民會議執行委員會



學術指導單位－台大社研所陳東升所長



執行委員會暨執行小組成員合影



公民會議執行小組進行課程



執行小組著重討論形式之上課過程



多種媒材輔助教學增進了解

## 五、總結

「公民會議」雖於北歐國家行之有年，而於台灣卻仍在啓蒙階段，尤其是公民會議為求與會人員皆能有發表意見的機會，故將參與人數限制在十五至二十五人之間，此一做法讓許多個人機單位機關對於公民會議的實施結果產生疑慮，「是否這些人得以代表多數意見？」是在推動公民會議期間所受到的最大質疑。

其次，「公民會議」的法律效益、法定立場以及召開後所做出的結論是否將可能成為政府、行政機關施政的依據等，亦為受到質疑的重點問題。

除上述兩大質疑重點之外，另有：

- ◎ 參加者如何被選出
- ◎ 為什麼不請民意代表或政府處理此類議題即可
- ◎ 是否有幫施政機關背書的目的

等等的許多質疑，然而，這些疑問乃是一般人對於公民會議的了解不深，並且公民會議並未普及推廣的緣故。

僅在此「結論」處對於常見的幾項質疑問題約略解釋，作為總結。

「公民會議」的參與人員為由報名者中隨機選出十五至二十員以求每個成員皆能擁有相同且充分之發言機會，成員組成依社會結構作為比對參考，若發現隨機選出之人員於年齡、教育程度、職業、性別、背景等方面有同質性過強烈之情況則進一步做篩選，務求最終公民小組之參與名單與社會結構接近，使公民小組成員結構能大致與社會各面向相若，藉此提高公民會議討論結果之代表性。當然此種選樣抽樣方式無法完全代表社會結構，但若能夠將同一議題於同時間由數量較多的舉辦單位同時召開公民會議，例如以全國目前近八十所社區大學同時舉辦對於相同之公共議題同時進行公民會議討論，並採相同之與會成員遴選標準與條件，則公民會議之社會代表性將會大幅度提升。

長期以來台灣並無召開公民會議的共識、知識以及欠缺舉辦經驗，故過去公共性質議題之討論並無實質之法律效益與法律定位，且過去長期以來各社區大學所推行「公共論壇」之目的大多基於喚起民眾對於公共議題之關注與參與，在實質解決公共議題的討論上缺乏具體成效。

公共論壇的舉行時間一般不長，參與者無法對於議題擁有足夠的全面資料以供思索參考，造成對議題之整體認知不足，在參與討論時常流於情緒性或偏頗觀點的發言，尤其在公共論壇討論期間若有對議題抱持特定態度之與談人、引言人或參與者的煽動性發言常會引發其他參與者非經思考後之理性情緒，參與者極容易被引導往特定立場思考，發言機會也不能平衡兼顧，在此種狀況下的討論很難讓相關單位正視其結果，且公共論壇對於解決議題的具體辦法討論十分欠缺，或是討論之結果為街頭抗爭行動，這些或許某部分可達到效果，卻在更大的比例上是無效且浪費時間的討論過程。

公民會議的舉辦時間較長，整體議程約五日，參與成員有充分表達意見及相互交換觀點之機會，參與成員亦須於會前研讀議題相關背景資料，在會議期間邀請與議題相關之各單位團體代表以及學者、專家進行對議題之簡報（請注意，此階段僅提供對議題背景之相關資料簡報，非授課形式進行），並提供公民小組成員對於議題有疑問處的發問機會（請注意，此階段各單位、團體代表及學者、專家僅就問題回答，並非參與討論或授課形式進行），務使公民小組對於議題有充分之了解。在具有對議題相當了解認知後的討論較具理性與結構性並使討論結果具有價值。

目前，行政院在日前核定了「社區營造條例草案」，其目的即在期望社區居民基於自主自治意識，針對社區公共事務，形成社區營造協定。這對於「公民會議」討論的結果是否有效奠定了法源基礎，並且切合公民會議對於議題選擇時「必須受到社會大眾關切，需要政府制定政策回應，又具有爭議性的議

題，討論的議題範圍勢必不可過大或過小」的原則。社區之中有許多事務是與生活息息相關，具有爭議性之社區議題必然地受到社區居民的關切，並且需要政府制定政策以求社區未來營造之發展方向，其議題範圍亦大小適中，並且讓參與公民會議的公民小組在相對程度上具有社區居民結構代表性，故以社區議題為台灣推行公民會議之初步種子切實可行，並且容易將成果整理，進行經驗傳承推廣，在公民會議之觀念及經驗初步成熟後，即可進行更大區域性之議題討論，進而逐漸發展成全國性政策議題討論。

「公民會議」的精神即在於補充及防範代議政治的缺點，避免權力過度集中於少數人的掌握，中華民國的公民擁有「選舉、罷免、創制、複決」四項憲法所賦予的權力，然而，只有選舉權是真正被行使的公民權，其他三項權力的行使門檻極高，幾乎是不可能實現的權力，形同虛設，而選舉又是政府舉辦，公民僅為消極參與角色，長此以來，養成公民對於公共事務消極之態度，「公民會議」期能培養出「積極的公民」，改變目前公民消極行使公民權的現狀，並防止民意代表及政府因政權及治權的利益分配而產生的擴權、濫權弊病，養成公民理性思考並參與各項公共議題的習慣，凝聚公民意識，由基層公民群眾直接經由討論發表對於生活週遭切身相關的各種實質問題，擺脫政黨政治對立性意識形態的窠臼，落實全面民主的目的，如此，公民們才不會輕易被政客的煽動性言論擺弄或因政客的私人利益而犧牲其公民權益。且經由公民會議的召開，引起廣泛的社會討論後，間接引發公民監督政府施政的關注，真正的達到人民有權、政府有能，權能區分的理想國家。