



<http://www.epa.gov/international/toolkit/index.html>



## 公民參與工具箱



公民參與已成為世界各國環保機關的一項重要課題。本文將說明在埃及開羅舉辦的一項公民參與講座。

今天全世界有許多地方都在進行公民參與。許多國家的法律與規範都要求政府的行動要考慮公民會議與輿論。有些國家甚至要求更廣泛的公民承諾 (public engagement) 與輸入。聯合國以及其他的國際組織也已強化公民參與對優良治理與公民社會的重要性, 並且也提供許多準則手冊與其他資料以協助這些計畫的開展。

然而這整個活動並不會自動轉化成良好的作業方式。有意義的公民參與要求的不是舉辦一些公民會議或聽證會, 或者收集一些大眾輿論這麼簡單。

事實上, 在缺乏有意義之公民參與各元素穩固基礎的情況下進行這些活動會產生負面的影響, 並導致公民信任感的降低以及與利害關係人之間關係的動搖。

本工具箱可提供公民參與方面的入門資料。其設計已考慮政府機關之作業, 並可協助必須管理一些公共輸入對於決策很重要之流程的人士。工具箱的規劃可提供您有關設計與執行有意義公民參與計畫之重要考慮事項的一個清楚概要。

工具箱的用意並非要取代訓練、經驗或專家協助的重要角色，而且也無法讓新手

立即變成專家。它可以協助您找出一些政府機關可以用來設計與執行有意義公民參與之規劃、技巧與行為等方面的最佳作業方式。此外也可協助您認識有意義公民參與以及較低價值型式公民承諾之間的差異。更重要的是本工具箱將可協助您選擇與設計最符合您專案以及您希望吸引之群眾需求的公民參與計畫。

本工具箱經過適當規劃可提供基本知識與想法，以及連接到網路上更多內容的有用聯結。工具箱可以一個邏輯清楚的路徑帶領您了解、規劃與執行一個公民參與計畫。

工具箱章節包括：

公民參與之介紹 公民參與  
與情境評估 選擇適當等  
級之公民參與 公民參與  
流程設計 公民參與工具  
公民參與基礎技巧、知識與行為 公民參與資源

## 公民參與之介紹

公民參與是什麼？ 公民參與可以是任何一種直接吸引公眾加入決策並做出該決策的過程中提供完整考量給公共投入(public input)的流程。

公民參與是一個流程而不是單一事件。這是由贊助機構在整個專案的生命週期當中提供的所有活動與行動所組成，以便通知一般大眾並從他們身上獲得輸入資料。公民參與可提供利害關係人(對一個議題有興趣或重大利益之個人、利益團體或社區等)一個機會來影響那些會影響他們生活的決定。

各機構不需要擔心尋求公共投入就表示必須要做「大眾想要的東西」。一般來說，並沒有一個單一的大眾。反而大眾包含了一些對一項議題具有許多看法與顧慮的利害關係人。在進行有意義的公民參與時，一個機關要收集各種利害關係人利益方面的輸入資料，並形成各式各樣的看法與顧慮。贊助機構的工作就是在這些看法與顧慮之間取得平衡並反映出決定，以便大眾可以了解各式各樣的顧慮是如何納入考量。

並非所有的公民參與都是一樣的。進行有意義的公民參與需要在決策過程中特定時間點上以及對特定議題尋求公共投入，而這種資料具有潛在的可能可以塑造這項決定或行動。只去問大眾「你要什麼」並不適當或者很少會有用處。這種廣泛的問題只會造成期待，並可能將輸入資料導向沒有實際影響力的領域。有時產生影響的機會很小，而其他的時候大眾會有極大的影響力。這種潛在影響力的大小是設計成功公民參與計畫的主要考量。

本工具箱中名為「選擇適當等級之公民參與」一節將會討論根據大眾對一項決定之潛在影響力而產生之不同的公民參與形式。這些形式包括有：

提供相關訊息給大眾並協助他們了解各項議題、選項以及解決方法 與大眾討論以取得他們對替代方案或決定的回饋資料 讓大眾加入以確保他們的顧慮在整個決策過程中都有考慮到，尤其是在決策標準與選項研擬的流程中  
與大眾攜手合作研擬各項決策標準與替代方案，並找出較佳的解決方案  
將最終決策權力交到大眾手上以授權給大眾

根據參與形式的不同，公民參與可以充分發揮各種工具與技術的功用，以便告知大眾、產生公共投入，且在某些情況下建立共識與達成協議。

## 大眾參與的效益有哪些？



中國一些學生在考慮有關環境議題的輸入資料

公民參與不單單是一件好事或該做的事；事實上它會形成更好的結果與治理。當以一種有意義的方式完成時，公民參與會造成兩項重大效益：

1. 贊助機構將可做出更好更容易執行的決定，以反映出公共利益與價值並讓大眾更能夠了解。
2. 社區可以發展出長期的能力來解決並管理挑戰性的社會議題，而通常可藉此克服長久以來的差異與誤解。

公民參與如何形成更好的決定？ 公民參與有助於做出更好的決定因為決策者會有

更完整的資訊 – 包括透過公共

投入所得之額外事實、價值與觀點 – 來使用在決策過程中。因此決策者就可以整合最佳資訊與所有利害關係人的專業能力。決定也更容易執行且更具有永續性，因為決定中有考慮所有利害關係人的需要與利益，而且利害關係人更能夠了解也更投入結果。因此由公民參與流程提供資料的決定可視為更具有正當性，而且比較不會受到挑戰。完全了解利害關係人利益的決策者也會成為更好的溝通者，也更能夠以利害關係人了解的語言以及與利害關係人價值與顧慮有關的方式解釋決定與決定的基本原理。

公民參與如何發展出社區能力？

決策與其執行當中永續利害關係人參與的另一個重大結果就是管理不同社會問題之能力的開發。這項能力包含決策者與大眾之間以及不同利害關係人之間關係的改善。此外，當有效執行時，公民參與也有助於教導利害關係人一些接近彼此、管理困難決定以及解決爭議之有意義且合作性的方式。利害關係人會學習到彼此之間的價值與利益，進而學習到去體會彼此的處境。

一旦利害關係人受邀參與決策過程中，他們就很難置身事外說「不」。身為良好決策過程的參與者，所以利害關係人都必須了解一個議題的所有面向，衡量優缺點，並做出更周到的決定。利害關係人與社區一般都無法自行達到這一步。贊助機構必須了解他們的責任以協助社區去建立合作解決問題的能力。

將社區能力建立視為公民參與的一部分 有效的公民參與有部分取決於一個贊助機構讓大眾參與決策過程的意願與能力。

雖然贊助機構開發出考慮、規劃與執行公民參與流程之技巧是很關鍵的作法，但是大眾開發出有效參與決策流程的能力也是同等重要。如果大眾缺乏必要的參與技巧，則設計良好且誠懇的參與流程將無法發揮其潛能。因此，對政府機關來說建立大眾的參與能力很重要。

建立參與能力有幾種方法： 建立你希望在整個流程中都可以看到的行為模

式

研擬可以推廣[公民參與價值](#) (1 頁, 36K, 有關 PDF 檔案) [EXIT Disclaimer](#) 並可描述最佳作業方法的公民指導文件並與大眾分享

提供社區領導者與利害關係人代表有關基礎公民參與以及溝通技巧方面的訓練

找出贊助機構中有權力的領導者，讓他們與社區群體/領導者在公民參與流程的規劃與執行階段中形成夥伴關係以教導這些群體/領導者。邀請大眾參與流程的規劃可以在大眾之間形成所有權的感覺。

延聘第三者專業單位在專案一開始時為贊助機構人員與外部利害關係人提供參與行為與技術方面的指導

在適當時採用審慎的論壇來鼓勵更主動積極形式的參與，而不要選擇贊助機構視為更「安全」的論壇，因為贊助機構在控制參與

為大眾或社區提供技術性協助以幫助他們了解與決定相關的技術性資料 這些策略可以幫助大眾建立參與的能力。不過目前對公民參與的興趣會取決於公民參與流程形成有意義公共投入與對專案之影響的範圍以及贊助機構對這些結果負責的程度。



有意義的公民參與有助於建立一個社區有建設性的合作與解決問題的能力。

成功公民參與的必要條件有哪些？

成功的公民參與需要以下條件：

明確的目的與目標 – 專案中對大眾之角色的定義明確、真實、實際且利害關係人共同的目的。贊助機構必須為手上的決定訂定適當的公民參與等級或程度並據此設定大眾的期望。當各機構比較以公民參與的方式做出承諾而不是以他們願意保證與提供的方式時，則大家都不會受益。事實上，許下辦不到的承諾會減損大眾在公民參與流程中的信心。

明確的結構與流程 – 有關如何進行公民參與以及如何做出決策的明確定義規則

實際影響的機會 – 公共投入在決策過程中確實納入的實際機會

對流程的承諾 – 管理者與部屬必須全心投入讓公民參與充分推展的所有活動，並願意在決策過程中取得並考慮公共投入

包容大且有效的代表性 – 向所有相關利害關係人利益之代表表達善意

作出承諾 每一項公民參與流程的核心都是對大眾的承諾。這種承諾代表的是大眾

在取得接

觸決策之管道以及對決策之潛在影響方面對於贊助機構的期待。這種承諾也可定義出可期待的資訊與溝通等級。作出清楚明確承諾的贊助機構會配合他們的利害關係人設定清楚的期許並且要負適當的責任。沒有清楚的承諾，大眾就會解讀成擴大範圍的期待，其中有大部分都不是原意也無法達到。在作出承諾時，遵守並考慮以下三項因素很重要：

1. 只答應你覺得你可以辦到的事
2. 只提供你所答應的事物
3. 作有效溝通以證明你所提供的事物

成功的公民參與有哪些額外的考量因素？ 要建立與維持有效的公民參與，贊助機

構與決策者應該要詳細考慮他們要如何支

援流程。成功的公民參與中可包含以下一些重要元素：

進行流程所需的足夠資源 – 提供經費與人員以支援流程的所有層面，包括情境評估、推廣活動以及取得與整合公共投入

人員與參與者的參與能力 – 進行溝通、推廣與合作解決問題技巧上的訓練

清廉的環境 – 政府的信任與可信度對公民參與來說很重要。公民參與在貪腐或對考慮公共投入漠不關心的政府機關或決策者之下是不會成長茁壯的



對公共投入價值的信念 – 對於公共投入會形成更好決策以及公民參與會形成更好治理等方面的了解

參與其事的能力 – 確保機構了解如何設計與執行公民參與流程，而且機構與大眾都具有有效參與流程的知識與溝通技巧

完整透明度 – 即時分享容易了解與取得之資訊以教育大眾相關的議題與選項。

透明度的重要性 透明度代表的是一個機構與大眾完全分享決策中各項資訊、標準與審議的意願。

沒有透明度，公共投入就不會立基於決策者實際用來進行決策的相同考量因素。因此大眾就不太可能了解為何會作出決定或者這些決定對他們有何影響。有許多大眾的不滿就是來自於沒有提供即時且完整的資訊。

雖然公民參與的條件與責任很重大，不過您不需要害怕。反而應該把公民參與是為是一個作出強力決定 – 一個可以解決問題且儘可能達成大多數利益團體的滿意度與利益的決定 – 的機會。當執行得宜時，投注在公民參與的時間與心力就會形成更廣為接受、更容易執行且更具有永續性的決定，並進而從中獲益。

公民參與情境評估 什麼是情境評估

?

利害關係人是誰以及包容性(inclusive)的意義為何？ 很簡單，利害關係人就是在一個決定或專案的結果中具有或者認為他們具有重大

利益的個人或團體。因此，作為一個一般性的名詞，利害關係人可能任何人。就實際而言，利害關係人代表的是任何一個專案中之利益與聲音涵蓋的範圍，其中包括各大機關、媒體與其他正式團體。在公共領域方面，利害關係人可以區分為兩大群體：組織性以及草根性。

組織性利害關係人通常已經形成某些等級的人員(有支薪或義工)以及資源的組織。一般來說，組織性利害關係人追蹤與參與專案的能力都比草根性利害

關係人高。組織性利害關係人通常非常了解各項專案，而且在尋求管道與影響方面都比較積極。

草根性利害關係人通常在參與一項專案上的資源與時間都比較有限。這一類利害關係人通常都會等到一項專案已經有充分進展之後才會知道這項專案或者他們參與這項專案的需要。為了要能夠讓草根性利害關係人參與專案，贊助機構經常必須要向這些人大力推廣並鼓勵他們參與其中。

為達到包容性的公民參與，組織性與草根性的利害關係人都需要參與專案。辨認並找出可能會受到專案影響的所有利益與遠景，並能夠傾聽各關係人的心聲是很重要的課題。

情境評估進行的目的是要了解您專案與利害關係社區的需求與條件，以利設計出有效的公民參與流程。評估中包含收集情報以確定可行且最適合各種狀況的公民參與計畫與技術。在情境評估的最後，您應該會有足夠的資訊來確認您專案或決定的公民參與等級並設計出公民參與流程。

情境評估包含的範圍從有限與非正式的評估一直到密集與耗時很長的評估。一般而言，較正式的情境評估可以得出較詳細的建議以供公民參與流程參考。

情境評估的結果 不論正式與否以及所耗費的心力有多少，所有的情境評估都應該  
得出以下幾項重要發現：

可以信任的流程中必須要有的重要關係人想說的話 主要關係人的顧慮、議題與利益 公共投入有助於塑造決定的特定機會 任何可能會影響公民參與的議題或限制

為什麼要進行情境評估？ 情境評估主要的目的是要找出成功公民參與流程所需的條件以便贊助機構與各利害關係人都能夠追求共同的目的。

從情境評估中所取得的資訊將可協助您設計一個可以兼顧決策者與外部利害關係人之需求與利益的公民參與流程。如此將有助於一個根據需要作出的決定、需要解決的議題以及大眾在決策過程中所扮演之角色的共同了解所建立的流程得以成形。



深入民間並直接與利害關係人對話是公民參與的基本要件，而且也是成功情境評估的重要關鍵。

尤其一項情境評估應該要：澄清需要解決的問題或機會以及需要作出的決

定

定義贊助機構進行公民參與的方法 找出利害關係人以及他們的顧慮 儘早發現資訊差異或誤解以便解決這些問題 找出公民參與流程中的潛在限制 顯現出在決策過程中需要考慮的議題

您要如何進行情境評估？ 情境評估是由兩個階段所組成

:

第 1 階段：內部評估，其目的是要澄清問題或機會、需要作出的決定、可用的資源與對公民參與的投入，以及贊助機構對適當等級公民參與的期望。

第 2 階段：外部評估，其目的是要找出應該要參與的所有外部利害關係人並從大眾口中得知利害關係人如何看待實際情況以及需要作出的決定。

情境的第一階段可提供資訊給第二階段，而且這兩個階段都需要與內外利害關係人溝通。

第一階段內部評估的結果將會：找出誰(亦即哪個團體與/或哪些個人)具有最終決

定權

了解機構如何定義問題或需要作出的決定

找出任何做決定的限制(例如法規與時機點)

確認可能會參與決策以及與決策相關議題之利害關係人的初步名單

找出進行公民參與的可用資源與能力

找出機構預期的公民參與等級

在完成第一階段之後，第二階段的外部評估將包含與各利害關係人之間的會談以

達成以下項目：

讓他們知道需要作出之決定的本質與範圍 評估他們對目

前情境的了解 評估他們參與決策過程的興趣 找出其他有

利益關係的重要利害關係人

情境評估一開始要與各利害關係人 – 也就是贊助機構所確認與/或曾經參與討論中議題的人或組織 – 建立密切關係。大多數會參與您專案的利害關係人都已經參與其社區當中。先從這些人開始並進一步考慮還有哪些人對您的專案有興趣或者會受您專案所影響。與已知的利害關係人面談時可以詢問您還需要見哪些人，如此將有助於找出其他的利害關係人。在您收集到一定程度之後您獲得的名字會越來越少，這是一個好現象，表示您已經找出大多數重要的利害關係人。

在進行利害關係人面談時，請問以下幾種問題：您怎麼看目前的情況

？

決定中牽涉到哪些議題？這些議題對您的重要性如何？

您對這項專案或決定的主要興趣為何？

您現在有哪些可用的資訊與資訊來源？其他有哪些資訊會有用？

誰會受影響？

我還應該去找誰？誰的支持對執行決定很重要

？誰有能力阻擋決定的執行？

這個社區中各利害關係人之間的重要關係為何？

您想如何參與其中？

您希望扮演什麼樣的角色，或者您覺得社區會希望在決策中扮演何種角色？

您參與最好的舞台是哪些？您希望如何收到資訊以及您使用且信任的資訊來源有哪些？

接下來要做什麼？

對您的社區來說，作哪些事可以讓這個流程變得有意義？這是接下來您可以預期我們會做的事。

您應該如何處理情境評估的結果？情境評估結果應可提供您足夠的資訊以決定適當的公民參與等級，並建議公民參與流程的設計或規劃。公民參與流程的建議會包含應該解決哪些議題、應該納入哪些利害關係人、公共投入與影響的潛在區域、可能會有效用的資訊與輸入活動種類以及要按照什麼時間表來進行等。公民參與流程設計所牽涉到的步驟將在公民參與流程規劃當中進一步討論。

此外也會讓您感覺到機構與利害關係人對決策與公民參與期望之了解上是否同步，以及是否他們需要重新協調或設法管理。如果機構與大眾對於要透過決策解決的問題或議題方面有不同的解讀時，則流程將不太可能得出永續性的決定。當各方對問題不能達成共識時就很難作出決定或找出解決方案。若以一個大家都能接受的方式建構問題並且/或者結合公民參與期望 將可能需要更多的工作。

如需更多有關執行情境評估的資料，請透過以下連結參考環保署透過諮詢與合作達成更好的決定(*Better Decisions through Consultation and Collaboration*)手冊中的相關章節：

進行[內部情境評估\(PDF\)](#)的額外資訊(28 頁，134 K，有關 PDF 檔案)

進行[外部情境評估\(PDF\)](#) 的額外資訊(42 頁，189 K，有關 PDF 檔案)

選擇適當等級之公民參與 並非所有的公民參與都是一樣的；您根據專案、利害關

係人以及需要作出的決定

而希望與大眾建立緊密關係的等級有許多種。如需為您的專案找出適當等級的公民參與，您就必須回答下面這個問題：

在決定或行動方面，您願意為大眾提供多少潛在的影響力？這個問題的答案

對您公民參與計畫的設計與最終成功來說很關鍵。各機構承諾給

大眾的潛在影響力比實際可以或可能提供的還要多這種情況並不少見。一般來說這並不是故意的，而是因為大眾在專案構思當中之角色的了解或仔細考量不足之故。

不過，沒有清楚說明大眾之角色的風險很高。如果利害關係人覺得他們會或者相信他們應該對決定有重大的輸入與影響力，而到最後卻沒有時，則不論發生多少公民參與活動，他們會對流程的結果很不滿意。

很重要的是要了解投注在公民參與上的活動數量、花費與時間並不同於大眾對決定之實際影響力的潛能。在公民參與中，很多時間、心力與資源會輕易地花費在追求錯誤的事情上，進而導致負面的結果。當您還未幫大眾建立清楚的角色之前就開始進行法律或法規所規定的活動時更是如此。

還好有些簡單的工具可以協助選擇適當等級之公民參與，此處將說明其中之一。

## IAP2 公民參與光譜

[國際公民參與協會\(IAP2\)](#) EXIT Disclaimer 設計出[公民參與光譜](#) (1 頁, 622K, 有關 PDF 檔案) EXIT Disclaimer 來協助各機構建立與溝通有關公民參與專案意向的明確期望。

本光譜是環繞著公民參與等級與大眾對討論中決定或行動之潛在影響力等級直接有關的原則所建立的。這種潛在的影響力範圍從零到全部都有可能。光譜的設計是要了解設計公民參與計畫中在這些極端情況當中應考慮的關鍵等級。

重要的是要認清楚我們只討論到潛在影響。在很少的情況下您可以承諾大眾最終影響力的確實本質。通常要等到執行良好之計畫的尾聲，當完整考慮過所收到的輸入資料之後才會變得明顯。

不過您也可以進行徹底的規劃來完全了解專案的動態、公共投入的希望與可能本質以及解決大眾顧慮希望與利益的機會。

光譜中含有五個等級的公民參與，從沒有影響力(通知)到完全影響力(授權)。每一個等級都敘述有三個項目可以更完整地解釋參與的等級。

1. 公民參與目標：公民參與專案的目標是要說明機構在鼓勵全民參與專案的用意，而且可用來確保共同的內部期望(亦即機構的期望)均已建立與維持。光譜中目標的聲明主要是用來提供一般性的準則，而不希望完全照本宣科一樣來使用。當您著手進行新專案時，您應該仔細考慮找出適用於您條件、機會、限制與利害關係人的特定目標。
2. 對大眾的承諾：每一項公民參與計畫最後都要對大眾作出有關他們對專案潛在影響力等級與他們能從贊助機構身上獲得什麼利益這兩方面的承諾。光譜的設計可以提醒各機構他們需要讓這項承諾既清楚又明確以便建立所有利害關係人之間의共同期待。如同在目標聲明一樣，光譜上的承諾主要是用來提供一般性的準則，而不希望完全照本宣科一樣來使用。您應該充分考慮已建立適合該專案之條件、情況與利害關係人的承諾聲明。



3. 範例技巧：每一行中都有有一些公民參與技巧或工具可以建議可用於不同公民參與等級的活動種類。隨著公民參與等級提升，您將會設法以更高的頻率與強度去吸引大眾。不過重要的是要了解這些都只是範例，而大多數技巧都可以設計成在光譜中任何一個等級上使用。

不同的公民參與等級有哪些？



公民參與有許多不同的等級，不過每一個等級都可以從吸引利害關係人直接參與有關重要議題的對話中獲益。

光譜的兩端都與潛在大眾影響力的極端等級有關，範圍從沒有影響的機會(通知等級)到對結果的完全影響力(授權等級)都有。這兩個等級的公民參與可以建構這個光譜，但最具有意義的公民參與並不是在此發生。在通知等級上，由於並沒有真正的大眾影響機會，所以我們並不會進行公民參與；但是它是要提醒我們有時我們可以做的不只是提供好的資訊給大眾而已。在光譜的最右邊，授權代表的是一種我們很少提供給大眾的影響力等級。大多數機構都無法合法地交出決定權，而要如此做就需要一個非常嚴謹的大眾資訊與能力建立計畫。因此大多數的公民參與是發生在中間這三個等級：諮詢、加入與合作。

通知

公民參與的通知等級並不會真正提供公民參與的機會，而是會提供一些了解機構

決策過程所需的資訊給大眾。這個等級在光譜上的意義是要提醒機構有時候並沒有讓大眾有影響決策的機會，而且通知大眾就是適當的活動。當您進行「通知」等級的公民參與時，重點在於要了解到你並不是要以任何方式去說服或操縱大眾。因此通知等級與公共關係宣傳並不一樣。反而公民參與的通知等級要求機構要作為誠實的資訊經紀人，讓大眾知道他們需要知道的資訊以便他們完全了解專案與決定並且做出有關決定適當性與精確性的結論。

通知等級的公民參與目標與承諾就是隨時告知大眾。

諮詢 公民參與的諮詢等級是大眾提供輸入資料給決策過程的最小基本機會。諮詢的意

思就是去問。這裡並不會邀請大家坐下來合作解決事情。機構只是去問大眾他們的意見，並且在做決定時去考慮收到的輸入資料。在諮詢等級上，機構會在過程中的固定點上徵詢輸入資料，並不會提供進行中的機會給輸入資料。

諮詢等級的公民參與目標是取得並考慮公共投入。諮詢等級的承諾是考慮所收到的大眾輸入並提供有關該輸入資料如何影響決策的回饋資訊。

加入 公民參與的加入等級不只是諮詢。加入就是包含在內或納入的意思。在加入等級

上，大眾通常會在一開始受邀參與過程，而且在決策進行時獲得持續或者多重機會提供輸入資料。不過機構仍舊是決策者，而且其中並沒有建立共識的期待或者是為大眾提供任何一種對決策的高階影響力。

加入等級的公民參與目標是直接與大眾合作並在整個決策過程中考慮他們的輸入資料。

加入諮詢等級的承諾是大眾將有接觸決策過程與決策者的管道，並且會獲得機會在整個過程中提供輸入資料以及接收他們的輸入資料如何影響決策的直接回饋資訊。

## 合作

公民參與的合作等級包含加入的所有元素。合作的意思就是一同努力。在合作等級上。大眾會直接參與決策。合作通常會包含找出共識解決方案的明確嘗試。不過如同在加入等級一樣，機構仍舊是最終的決策者。達成共識的程度以及機構願意分享多少決策權力都必須要說明清楚。最後機構會考慮所有收到的輸入資料並做出決定。進行合作等即計畫需要相當多的時間與資源，而且不宜輕易投入。如果利害關係人確實達成共識而且贊助機構並沒有嚴肅考慮時，就可能對專案以及後續與利害關係人之間關係產生負面影響。

合作等級的公民參與目標是設計一個流程可以在決策的所有層面上與大眾產生有效的夥伴關係。

合作等級的承諾是大眾會參加所有關鍵性的活動與決定而且他們的輸入資料將會整合到最大的可能範圍。合作等級並不一定會尋求共識；尋求共識的程度應該是承諾中一個明確的部份。

**授權** 在授權等級，各機構會提供機會讓大眾自行做決定。這個等級上最常見的活動就

是公民投票，不過另外還有一些技巧可用。政府機關很少進行授權等級的公民參與。一般來說，各機構並沒有權力將決定權交給大眾，而且為超越基本投票之授權建立一套公平正當且包容性強的流程非常複雜且充滿挑戰性。基本投票本身就經常無法產生建立有意義公民參與所需之大眾知識水準與廣大範圍的公共投入。

授權等級的公民參與目標是建立一套可以讓大眾做出一個充分了解之決定的計畫。

授權等級的承諾是機構將執行大眾所作的決定。

您的公民參與計畫可能包含多種公民參與等級，這可能發生在過程中的不同階段 而且也會因為不同的利害關係人會選擇參與不同的等級。

您為您專案或決定所選擇的公民參與等級是您將會實施專案所在的強度最大，或者階級最高的公民參與等級。然而您也將會在光譜最高等級之下的所有等級上進行公民參與。這是因為利害關係人會選擇他們想要參與的公民參與等級，而且並非所有的利害關係人都會想要參與現有最高等級的公民參與。

較低等級、特別是通知與諮詢等級可以容納許多利害關係人。較高等級的參與需要機構與利害關係人付出更多心力，因此通常只會吸引到較少的利害關係人。例如，最高的合作等級會牽涉到尋求共識，而且通常只侷限於長期參與過程的代表性利害關係人，例如長期性的顧問委員會。而同時許多額外的利害關係人可能會在加入等級上參與專案，參加公共講座與活動，或者在諮詢等級上透過信件或網路提供輸入資料。不過更多的利害關係人可能會選擇參加通知等級，只追蹤專案的進展卻不提供直接輸入。因此單一專案會在四個不同公民參與等級上作業。所以在設計公民參與計畫時必須要注意這些。

公民參與流程規劃 影片：這裡會播放呈現公民參與規劃步驟的短。

關係的重要性 您無法與您不認識的人有效打成一片。機構從不有效面對民眾或與

民眾互動之正

式公聽會通常不會成功，因為這其中根本沒有溝通可以立基的關係。關係可以定義彼此之間完全了解的能力並提供彼此需要議題與顧慮方面適當考量的機會。在設計公民參與計畫時，您需要非常注意營造機會來了解關鍵利害關係人並創造建立信任與了解所需的對話空間。

公民參與計畫的成功主要決定於計畫規劃徹底與周到的程度。成功的會議與活動取決於一個機構有效承諾並準備整個流程的程度，尤其是在建立與提供利害關係人需要的資訊以及與關鍵利害關係人建立有效關係這兩方面。

規劃過程中有五項重要步驟，以下將分別討論：

1. 為參與作好組織工作
2. 找出並設法認識您的利害關係人
3. 選擇適當之公民參與等級
4. 將公民參與整合至決策過程中
5. 在整個流程中讓公民參與工具配合所有目標

#### 步驟 1. 為參與作好組織工作

確保可以取得公共投入 公民參與規劃中的第一步就是確保您在設法取得並使用公共投入，而不是只在希望大眾買帳或尋找一個已經決定的結果。

如果沒有太多空間容納大眾對決策的影響力時，那麼公民參與對您的專案來說就不是合理的選擇。反而您應該考慮適合您需要、時機與條件的公共資訊或公共關係專案。

確保贊助組織投入並可吸引大眾 一旦確定真正的公民參與是您的本意時，重點就在於吸引所有等級的贊助組織，尤其是決策者，以了解他們吸引大眾加入決策或行動當中的意願，以及組織想要從公民參與中獲得什麼。考慮因素包括：

決策者是否接受並承諾在決策過程中考慮公共投入？

決策周圍是否有限制吸引大眾的限制因素？

「成功」的決定看起來是怎樣？贊助組織之間是否有衝突或競爭的優先順序？

是否有沒說出來的利益或隱藏的意圖？

贊助機構是否會投入必要的資源？必要的人員是否可以投注需要的時間？是否有內部的公民參與能力？如果沒有，是否可以用額外的訓練來開發？贊助者是否願意提供所需的專業能力？決策者與關鍵專案人員投入公民參與的程度為何？在肯定與強化這項投入上有什麼需要做的？

找出哪裡需要以及可能有公共投入 大眾並不一定都可以參與所有重大決定或者任何決定或行動的所有層面。對一個機構來說為自己澄清需要公共投入以及大眾具有影響力的特定議題與問題是很重要的步驟。任何對公共投入的限制都需要加以確認。如果您將各投入領域連結地更明確，最終的投入就會更有意義。

### 評估與整合需要的技巧

規劃與執行有意義的公民參與需要多種技巧與經驗。其中最重要的有：

溝通。 找出並描出大眾所需之資料以便更有意義地參與其中的能力。傾聽並了解大眾興趣與顧慮的能力。

促成。 確認促成性存在(facilitative presence)的重要性、角色與適當用途，並將其有效應用於促進種個流程與特定活動上的能力。

衝突管理。 辨識衝突在得到最終解決方案中之角色並處理與管理衝突解決方案的能力。

找出並投入需要的資源 找出您進行公民參與各層面以及符合您對大眾承諾所需要的個人、資源、組織以及承包商(contractor)。找出團隊成功所需要的訓練與開發。儘早將這些項目準備就緒，以便所有團隊成員都能共同規劃並開始發展所需的利害關係人關係。



請考慮直接與您的利害關係人合作設計您的公民參與計畫。這樣可以大幅提升利害關係人的了解與對流程的支持。

## 步驟 2. 找出並設法認識您的利害關係人

找出利害關係人應該參與您專案之觀點的範圍 重要的是要進行情境評估以了解誰可能會受影響、誰應該要參與其中以及他們會 將哪些顧慮帶進流程中。而且您必須找出所有必須聽到的觀點與利益以建立一個 完全參與的流程。

您應該要考慮對社區來說可能很重要的廣泛利益，例如：衛

生

安全

污染

房價

工作

交通堵塞

治安地

方經濟

找出特定利害關係人 您可以將特定群組與個人對應到找出的利益來確保您的專案可以吸引到進行有意義公民參與所需的各式各樣觀點。

您可以詢問有關您利害關係人社區一些特定問題來找出有關利益範圍的額外資訊，問題包括：

誰會直接受到決策的影響？

誰會間接受到決策的影響？

誰想要參與？

在這個議題上誰已經參與或與我們連絡？ 哪些人如果沒有投入這項決定時會不高興？ 誰能夠影響決策？ 哪些人可以要求受到決定影響的合法地位(合法權利)？

誰具有可能影響決策過程或結果的真正或感覺上的道德權利？ 誰有潛在的影響力將民選或官派的官員拉進爭議當中？ 誰向社區團體或商業團體等各種利益團體做出承諾並將負責作為聯絡人與領導者？

誰將負責執行決定？ 執行與實施決定時需要誰的支持？ 誰可以採取法律行動來阻擋決策的執行？ 誰能夠暗中破壞決策？ 誰承諾要解決這項議題？

誰將要承諾遵守這項流程，包括參加會議、收集資料以及流程中其他的實際、物流與策略要求？

在這項評估結束時，您應該已經建立起完整的利害關係人名單。這項名單就是您推廣活動的基礎並可確保您可以在整各專案中都可以接觸到所有的社區利益。這個名單會在整個流程當中持續擴大，因為在過程中會找出更多厲害關係人而且也有更多厲害關係人產生興趣。重要的是要能找出與各利害關係人溝通的可靠方式。

建立關係



一旦您找出所有需要進行的利益並擁有可以代表這些利益的特定團體與個人時，此時的重點就是開始了解您的利害關係人以及建立關係。

每一個有效參與流程在設計時都一定需要先去了解將要參與的利害關係人並與其建立某種程度的關係。在專案一開始與利害關係人會面將有助於您了解群眾讓他們更能夠接受您以及您提供給他們的資訊並協助您設計出反映出他們需要與顧慮的公民參與計畫。

## 進行利害關係人面談

最直接有效的流程就是在專案規劃階段進行廣泛的利害關係人面談。請試著去接觸各種代表您已找出之所有利益的利害關係人。

面談的過程包括直接去找您的利害關係人並詢問他們有關他們的顧慮、利益與價值。將他們當作一般人去認識他們，也讓他們來認識您。重點是要了解您的利害關係人是如何看待您的專案以及為什麼會這樣看待。有關設計這些面談的準則請見情境評估一節。

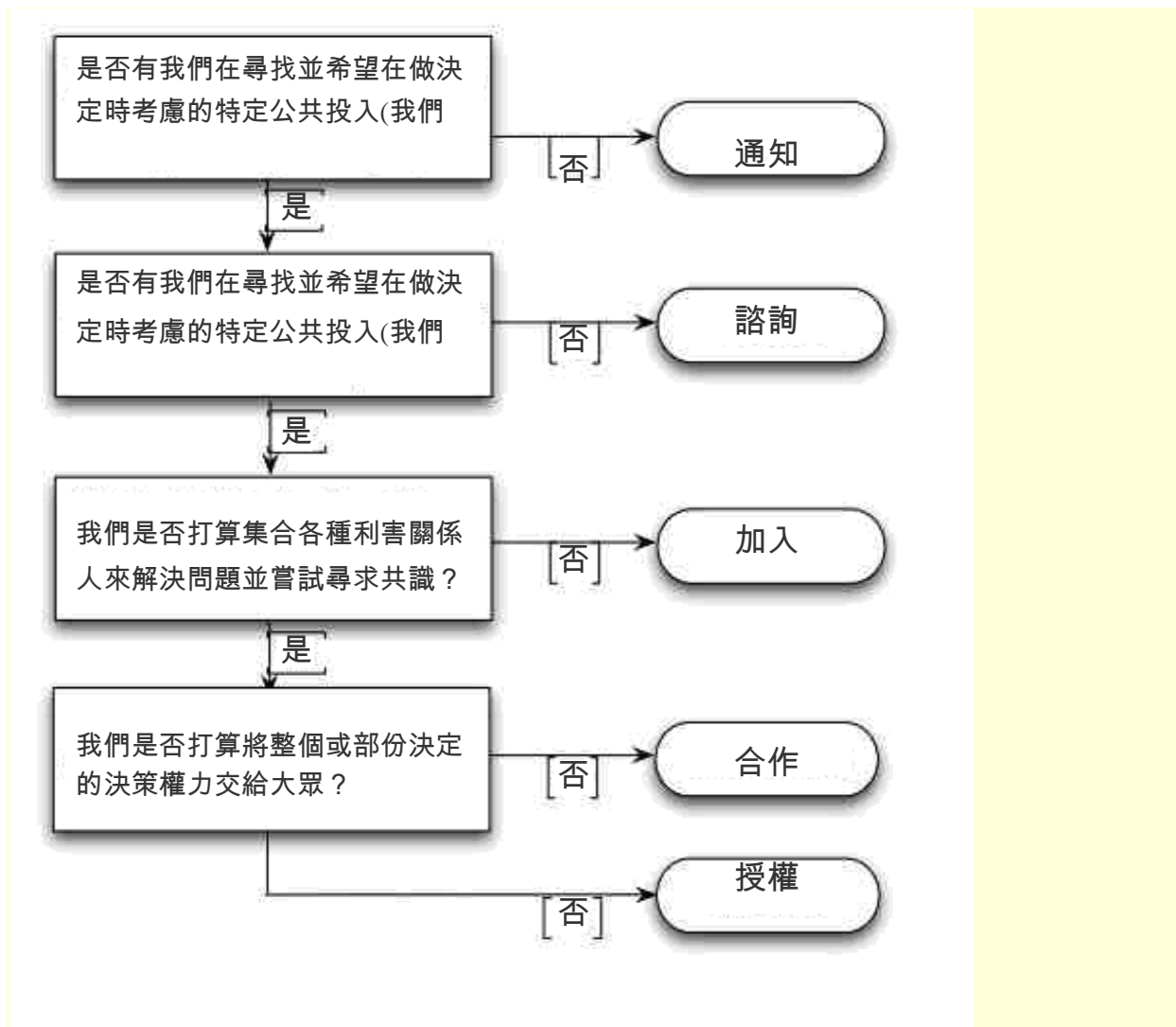
### 步驟 3. 選擇適當之公民參與等級

有關不同等級之公民參與的說明請參考選擇適當之公民參與等級。實際上並沒有什麼「對的」公民參與等級。對每個專案而言，各機構必須考慮外在條件、他們分享權力的意願與能力，以及利害關係人參與之慾望與需要的本質。

作為一個基本準則，試著去配合關鍵利害關係人參與的需要與慾望是不錯的主意。被擋在對他們而言很重要的流程以外的利害關係人並不會掉頭就走。他們會去尋找其他舞台 – 例如法律、政治或媒體 – 並在這些舞台上繼續影響決策。

然而在任何情況下機構都不應該答應超過決策者願意或能夠納入利害關係人之等級。

以下的流程表可協助您了解您的用意並將這項用意對應到適當的公民參與等級。您也可以在各階段想一些其他的問題來問您自己。



一旦您找出適合您專案的公民參與等級時，請記得您必須研擬一份明確的公民參與目標聲明以便所有團隊成員都能夠對大眾的角色有相同的了解。

您也需要準備一份清楚的給大眾的承諾，如此所有利害關係人才能了解他們對決策影響力的潛能以及他們可以在流程進行期間對您有些什麼期待。

#### 步驟 4. 將公民參與整合至決策過程中



建立一個對話環境，特別是分成小組對話是取得公共投入並協助大眾了解各自觀點的有效方法。

為達到明確且有意義的公民參與，所有利害關係人都能夠充分了解所使用的決策流程是很重要的課題。建立一個這項流程的圖形說明會有幫助。內部與外部利害關係人對於決策流程以及何時可以取得公共投入必須要有相同的了解與預期。描述決策流程時應考慮的重點包括：

流程中關鍵步驟與時機點為何？公共投入會在什麼時機點取得與使用？在整個流程中要如何讓大眾獲得資訊？決策標準要如何建立？要如何研擬替代方案？誰要來做最後決定？

有意義的公民參與需要將公民參與活動直接整合到決策流程中的各步驟。及早開始進行公民參與很重要，如此才能讓利害關係人與專案人員對於各項議題以及替代與解決方案的研擬有共同成長。最重要的是利害關係人對於要解決的問題以及用來達成決定的標準要有共同的認識。這些早期的活動在取得有意義的投入以及對最終決定的整體了解非常關鍵。

## 與利害關係人溝通

所有公民參與都需要與利害關係人作有效的溝通。溝通不只是建立一些內容概要說明說或者網站而已。有效溝通的三大關鍵要素包括：

**關係：**請考慮所有應該像贊助機構一樣與您合作並應該彼此之間合作的利害關係人。請在您進行公民參與計畫期間利用每一個機會建立與加強這些關係。

**資訊分享：**任何一個公民參與專案都需要有詳細資訊的良好溝通。請考慮如何與您的利害關係人建立永續的溝通橋樑以及保存與分享資訊的持久地點。請訓練員工成為有效的溝通者並且建立取用方便且淺顯易懂的資料。請研發可以一直持續重新使用的計畫基本資訊。

**對話空間：**大部分傳統的公民參與都無法提供有成效之互動與決策所需的真正對話。贊助機構需要建立他們希望在利害關係人身上看到的行為模式並建立人們可以成功互動的空間。請尋找「可以教導的時刻(teachable moments)」，而在這種時刻便可以從流程的觀點上解釋事情為何進行順利或不順。如此社區便可以了解讓流程成功與否的關鍵為何。

**步驟 5.** 在整個過程中讓公民參與工具配合所有目標 一旦規劃出決策流程，大眾在

哪裡以及如何參與就會變得很清楚。為該互動找出

目標以便設計出有效的流程，並在所有利害關係人之間都保持明確的期望在大眾接受資訊或提供投入的每一個時間點都會很重要。

只有在明確的目標與目的建立完成之後，才能夠選出適當的工具並針對各項條件與群眾做適當調整以符合建立完成的目標。在任何一個流程當中都會需要多種工具，其中包括：

通知的工具 產生投入的工  
具 共識建立與尋求協議的  
工具

有關這些工具的說明請見本工具箱的其他章節。

## 公民參與工具



設施參訪，例如在貝里斯的這一次，可以幫助人民了解到環境議題與專案。

有一些工具或技術您可以用來執行您的公民參與流程。其中包括有個人工具(牽涉到面對面互動 – 例如會議或講座等 – 之類的工具)以及遠端工具(不牽涉到面對面互動 – 例如書面調查或網站等 – 之類的工具)。這個工具的章節是環繞著工具的基本目的所規劃的：

告知大眾的工具 – 您可以用來提供大眾成員有關讓他們了解專案與決策流程所需之資訊的技術

產生並取得投入的工具 – 您可以用來取得決策流程所需之公共投入的技術

共識建立與尋求協議的工具 – 您可以用來集合各種利害關係人來參與共同學習與決策的技術

每一個工具頁面都包含有選擇工具時需要考慮的問題，以及一些可用工具與最適合各種工具之情況與目的之相關資訊的表格。表中所示之工具都有一個連結可以連接到一個提示表或外部資源可以提供工具的敘述、與工具相關的優缺點以及成功規劃的原則。

## 基本技巧、知識與行為

專案團隊的個別技巧與行為對一個成功公民參與計畫而言是最重要的。並沒有一種奇幻的技巧可以保證您一定成功。不過正確的態度與行為對於成功來說是絕對必要，而且在建立成功公民參與所需的信任與可信度上可以持續前進。

本節所述之技巧、知識與行為都是成功的關鍵要素。所有的項目都可以學習但是需要持續的練習、經驗與努力才能確保有效的使用。很少有公民參與計畫在所有這些動作都沒有開展的情況下還能成功的。

公民參與原則的基本了解 本網站呈現的所有資訊都是圍繞著有意義公民參與之基

本原則所設計的，而這些

原則對於成功專案所需之信任建立與可信度來說都很關鍵。這些原則：

讓大眾影響決策的明確且定義清楚的機會 在決策中完全  
考量公共投入的管理承諾 社區中所有利害關係人的參與  
重點放在於利害關係人之間建立關係 建立與分享真實完  
整且明確的資訊

公民參與行為的基本了解 最終是由機構人員的行為模式決定公民參與的成敗並說

服其他人以有意義的方式

參與其中。贊助機構的行為會為整個流程定調。這些行為是無法假裝的；它們必須要能夠代表機構建立與執行有效公民參與計畫的誠意。對公民參與計畫而言很重要的行為包括以下：





吸引並尊重各利害關係人投入對有效參與而言很關鍵。

透明度：開放流程並讓所有各方了解決策如何形成以及正在考慮之資訊方面的透明度，以及像同事一般解決問題以了解議題並解決問題的透明度  
 開放性：對不同利害關係人、想法、投入以及與其他人合作之方式的開放性  
 謙遜：為擱置判斷與假設、評估其他人貢獻度以及採取學習者態度所需的謙遜  
 尊重：對個人、其經驗、觀點、情緒與需要的尊重，並提供每一個個人之間諺語價值的認可  
 誠實：永遠提供真實且及時資訊的誠實  
 可靠性：充分發揮所能讓參與流程運作順暢以及盡力達成承諾的可靠性  
 彈性：了解您無法事先預測所有突發狀況並且需要在進行當中隨時調整的彈性  
 毅力：即使遇到艱難與爭議狀況時也能推展流程的毅力

專案管理 規劃與管理是公民參與的關鍵要素之一。機構人員提升能力所需的專管

理技巧包

括：

情境評估：進行利害關係人面談以評估有效規劃的內外需求、限制與條件。

目標設定：為大眾在決策流程中所扮演之角色定義明確且易懂之目標與目的的能力；為所有團隊成員描述與公民參與相關的個別角色與責任。規劃：將情境評估結果整合成易懂且可行動之部份的能力；定義整個決策流程並找出與整合適當公民參與活動以達成目標與目的的能力。

流程管理：推展所有活動、組織活動以達到成功、隨時關注目標與目的之進展以及整合不同團隊成員活動的能力。會議與活動管理：規劃會議所有後勤元素的能力，包括設施選擇與預約、宣導、佈置、影音支援、組織所有活動與角色、登錄與收集資料等。評估：設計評估量表以評量公民參與流程與活動之成功的能力。收集與分析 評估資料並針對這些資料行動以改善專案績效。

利害關係人溝通 有效溝通是任何公民參與計畫的基礎。建立並傳佈有效資訊、發展有意義關係並傾聽公共投入的能力很關鍵。一項成功公民參與專案的基本溝通技巧有：

有效寫作：以淺顯易懂語言撰寫簡單明瞭訊息的能力。將複雜資訊轉換成淺顯易懂的格式：結合文字與圖面讓一般大眾也能了解困難複雜議題的能力。以大眾熟悉的方式呈現資訊：以舒適易懂的方式向廣大聽眾說明各項資訊了能力；建立協助聽眾了解的有效視覺資訊之能力。人際關係技巧：在面對面的情況下拉近與人距離，讓他們感覺舒適安全並隨時展現關鍵公民參與行為的能力。主動傾聽：專注於說話人並描述提供他們心聲被聽到、處境被了解所需之時間與安全感之行為的能力。

### 中性促成(Neutral Facilitation)

對許多專案而言，中性的促成者可協助讓整個流程運作順利，也可促成特定的會議與活動。促成包括協助一個團體達成目標所需的所有管理與支援。

促成的理想本質與價值方面有許多觀點，一如領導力的理想本質與價值方面也有許多觀點。具有關於一個團體之動態與流程方面充分知識與技巧的人通常就是促成者的最佳人選。有效的促成者可能也需要關於該團體想要達成目標而需要解決之議題或內容方面充分知識與技巧。

促成扮演著重要的公正角色以確保所有的聲音都能被聽到與了解，以及討論都專注於特定專案的議題上。關鍵的促成活動包括：

可以推廣包容與參與之程序、流程與結構 準備與  
執行流程的工作計畫 了解所有參與者的價值、利  
益與顧慮 徹底了解各項議題 擁護所有流程與/或會  
議的技巧、行為與目標 擔任學習與對話的指導 確  
保後勤管理都能符合參與者的需要 確保所有聲音  
均已採納並聽到 協助參與者了解流程的重要性 設  
計結構化思考活動

教導人們如何參與 找出並澄  
清衝突點 調處小爭端 找出浮  
現的共同點 強化共同協議的  
程序與流程

建議、取得承諾並強化基本原則 檢視/下載[公共參與基本技巧力量](#)

[表\(PDF\)](#) (2 頁, 29K, 有關 PDF 檔案)

公民參與資源 在公民參與方面有大量的資源可用。本節將提供其中某些資源的資

訊。其中包含

以下：

個案研究 – 中東國家在公民參與方面的三項個案研究：

下約旦河重建計劃(Lower Jordan River Rehabilitation Project) 埃及穆  
特拉資源管理計畫(Matruh Resource Management Project, Egypt) 突  
尼西亞環境汙染之社區參與計畫(Community Involvement in the  
Management of Environmental Pollution, Tunisia)

有關公民參與網路資源清單(含註解)，依照以下題目分類

公民參與之倫理、價值與原則  
公民參與之效益 公民參與之流程設計，  
依照以下主題規劃

公民參與之架構 公民  
參與之規劃 公民參與  
之流程執行 公民參與  
流程之評估 公民參與  
之技巧與行為

公民參與工具箱 特定公民參與工  
具

通知工具 取  
得投入工具  
建立共識工具  
非傳統工具

公民參與之個案研究 公民參與之  
文章、報告與指導手冊

公民參與通用名詞表