

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

公民參與文化資產保存審議之研究

-以民主立方體為分析取徑

Research on Citizen Participation in the Preservation of
Cultural Heritage - Taking the democratic cube as an
analytic approach

邱慧珠

Hui-Chu Chiu

指導教授：林子倫博士

Advisor : Tze-Luen LIN, Ph.D

中華民國 108 年 7 月

July, 2019





國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

公民參與文化資產保存審議之研究
-以民主立方體為分析取徑

Research on Citizen Participation in the Preservation of
Cultural Heritage - Taking the democratic cube as an
analytic approach

本論文係 邱慧珠 君 (P06322013) 在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國108年6月18日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

林子偉

(簽名)

(指導教授)

林崇熙

洪美仁



謝辭



2017年9月，我帶著略顯老成的羞澀重返校園，經過了350個小時以上的強力學習之後，2019年7月鳳凰花開，我順利完成了課業。

這些年來，我的許多朋友前仆後繼地投入文化資產保存的抗爭，甚至被冠上「文化恐怖份子」的稱號。除了義氣相挺之外，我不想袖手旁觀。於是先完成文化部文化資產學院的十二學分學程，再到國立台灣藝術大學進修學分，最後選擇回到公共行政的領域，思考公共治理下的公民參與困境。

重新面對學術，過去在職場上自以為的小聰明、小清新和小活潑的思路完全派不上用場，得扎扎實實地接受一字一句的考驗。首先要感謝論文指導教授林子倫博士，他是國內推動公民參與的先驅者，也是公私協力治理的實踐者。他給我思路上的啟發與信心增援，讓我能夠帶著正能量完成論文。口試委員林崇熙博士是國內文化資產界頗具批判性格的學者，不但精研理論又能接地氣，他給我的建議，字字句句有如醍醐灌頂，格局與視野難望項背。另一位口試委員洪美仁博士則一如她桃李芬芳、讓人如沐春風的風格，她的細膩觀察也讓我的論述更加完整。在此，要特別謝謝接受論文訪談的九位先進，你們的侃侃而談讓我的論文內容更具直視感與檢證性。

真心感懷老師們的諄諄教導，打通了我的任督二脈，我的努力也受到肯認，連續兩年入選公共事務研究生論文發表會。還有同學們時時「容忍」小慧的倚老賣老，不但讓我在畢業典禮上代表致詞，還得到最佳人緣獎，過去共學的時光真的令人懷念！最後，謝謝包容我任性而為的家人，老吳、緯儒兄弟，還有我的父母。

「你為何而學術」？這是過去在班版中時常討論的。我的答案是：求真、無愧於心。

邱慧珠謹誌於臺灣大學社科院政治學系

2019年7月





摘要

本研究之目的在於以公民參與之角度，檢視《文資法》上關於公共審議與參與之各項程序，並審視政策情境與法律環境，試圖在解釋論上提出看法。在文獻分析部分，首先評述民主發展的軌跡中的公民參與價值，並根據國內外文獻的定性研究，重新詮釋公民參與的意義與能動性；其次，以 Sherry R. Arnstein 的公民參與階梯理論重構公民參與文化資產保存的歷程，並梳理審議情境中的各利害關係人及其偏差動員；另外盤點文化公民權的發展與法律環境；最後，點出中央與地方垂直治理的困境，可能成為執行文化資產保存政策的變數。

另外，根據文資保存審議的政策情境修正 Archon Fung 提出的民主立方體模型，並依三維度之間的作用面，設定「參與者與溝通模式」、「專家治理與公民角色」、「行政專業化與政治目的」三大面向進行訪談，審視目前國內公民參與重大文化資產保存爭議所面臨的困境。

最後，本研究提出以下發現與建議：

一、我國公民參與文化資產保存的軌跡逐漸邁向「公民權力」的實質參與階段，文化資產的詮釋權不再專屬於國家，而是一個重視公民參與價值的過程，不但可以促進文化資產公共化的討論，也是文化公民權的體現。

二、以民主立方體分析公民參與文資保存審議的困境，不同的參與者之間產生文化資產價值的詮釋碰撞時，將文資保存的議題公共化，可降低偏差動員帶來的擾動；建立專家與公民競合的行動策略，可為民主增值；擺脫地方文化治理的路徑依賴、強化中介組織可化解行政與政治二元化的角力。

三、以公私協力、平等參與、公開透明為核心，建置行政效能與公民治理共構的文資保存審議機制。政府應界定責任、創造友善的審議環境、界定公民參與

和影響力的範圍；公民應學習賦權與課責，獲得更多的參與機會和治理權力，提升參與意願，適度參與並避免參與暴力。

台灣的公民充份體現「沒有人是局外人」的積極力量，帶動一波公私協力治理的浪潮，吾人得以檢視文化資產保存進程上的盲點與不足，希能經由公民參與機制的實踐經驗來檢視民主治理的本質與不足。

關鍵詞：公民參與、文化資產保存、民主立方體、偏差動員、文化公民權

Abstract

Research on Citizen Participation in the Preservation of Cultural Heritage
- Taking the democratic cube as an analytic approach

by
Hui-CHU CHIU

July 2019



ADVISOR: Tze-Luen LIN, Ph.D

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR: GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: citizen participation, cultural heritage preservation, democratic cube, the mobilization of bias, cultural citizenship.

This study seeks to examine, from the perspective of citizen participation, the procedures of public deliberation and participation set out in the Cultural Heritage Preservation Act and to review the relevant policies and laws, with a view to putting forward views on the interpretation theory.

The literature reviews first comments on the value of citizen participation in democratic development. Based on the definitive studies in local and overseas literature, the meaning and the agency of citizen participation is reinterpreted. Next, the process of citizen participation in culture preservation is reconstructed, using Sherry Arnstein's theory: A Ladder of Citizen Participation, with an analysis of various stakeholders involved in the deliberative policy process and their mobilization of bias. Moreover, the development of cultural citizenship and the legal environment are covered. Lastly, the dilemma of tackling the difficulties of vertical governance between the central and local governments is highlighted, which may be a variable in the implementation of cultural heritage preservation policies.

In addition, based on the policy situation of the cultural preservation review, the Democratic Cube Model put forward by Archon Fung is amended, and interviews

conducted from the dimensions of the Participant and Communication Mode, Expert Governance and Citizens' Role, and Administrative Specialization and Political Purposes. From the viewpoint of citizen participation in the above three-dimensional thinking, the predicament faced by Taiwan in relation to domestic citizen participation and major cultural heritage preservation disputes is examined.



Lastly, the study puts forward the following findings and recommendations:

First, the trajectory of citizens' participation in the preservation of cultural heritage in Taiwan is gradually moving towards authentic participation. The right to interpret cultural heritage is no longer exclusive to the state, but is a process of attaching importance to the value of citizen participation. Not only can it promote discussion on the publication of cultural heritage, but it also embodies cultural citizenship.

Secondly, using the Democratic Cube Model to analyze the dilemma of citizen participation in the preservation of cultural heritage, this study finds that publicizing the issue of cultural preservation can reduce the disturbance caused by the mobilization of bias, that building an action strategy accommodating competing experts and citizens can add value to democracy, and that breaking away from reliance on local cultural governance and strengthening intermediary organizations can resolve the struggle between the executive and politics.

Thirdly, with public-private partnership, equal participation, and openness and transparency at the core, a review mechanism should be established for the preservation of cultural efficiency and citizen governance. The government should define responsibilities, create a friendly deliberative environment, and define the scope of citizen participation and influence. The citizens should learn about empowerment and responsibilities, seek to gain more participation opportunities and governance power, to enhance their willingness to participate, to have moderate participation, and to avoid participating in violence.

The citizens of Taiwan, when they fully exercise the positive force of "No One Is An Outsider" and create a wave of public-private partnerships, can examine the blind spots and shortcomings in the process of cultural heritage preservation. It is hoped that they can examine the essence and inadequacy of democracy through the implementation of the civic participation mechanism.

目次



口試委員會審定書

| | |
|--------------------------------|-----|
| 謝辭 | I |
| 摘要 | III |
| Abstract..... | V |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究背景 | 1 |
| 第二節 研究動機 | 4 |
| 第三節 研究目的與問題..... | 9 |
| 第二章 公民參與的實踐-知識的建構與參與治理的挑戰..... | 15 |
| 第一節 民主發展與公民參與的價值競合..... | 17 |
| 第二節 公民參與理論的定性研究 | 28 |
| 第三節 公民參與的分析架構-民主立方體模型 | 39 |
| 第四節 公民參與的再省思..... | 53 |
| 第三章 研究設計..... | 59 |
| 第一節 民主立方體模型的修正 | 59 |
| 第二節 研究架構與範圍 | 64 |
| 第三節 研究方法 | 68 |



| | |
|---|-----|
| 第四節 訪談對象與題綱..... | 71 |
| 第四章 公民參與文化資產保存審議的現況分析..... | 725 |
| 第一節 公民參與文化資產保存的歷程：零參與、形式參與到公民 權力三階段..... | 76 |
| 第二節 文資保存爭議的參與者、偏差及偏差動員..... | 87 |
| 第三節 文資法與公民審議的揉合與衝突..... | 95 |
| 第五章 民主立方體的分析取徑..... | 107 |
| 第一節 參與者身份與溝通模式..... | 109 |
| 第二節 專家倫理決策與公民的角色..... | 122 |
| 第三節 行政與政治二元化的競合..... | 136 |
| 第六章 結論..... | 147 |
| 第一節 研究發現..... | 147 |
| 第二節 對文資保存審議之建議：建立行政效能與公民治理共構的 機制..... | 157 |
| 第三節 未來研究之建議..... | 161 |
| 參考文獻..... | 166 |
| 附錄..... | 176 |

圖目次



| | |
|---------------------------------|-----|
| 圖 2-1：公民參與發展軌跡 | 17 |
| 圖 2-2：民主立方體..... | 41 |
| 圖 2-3：參與者選擇維度 | 42 |
| 圖 2-4：溝通與決策方式維度..... | 47 |
| 圖 2-5：權威與權力範圍維度..... | 49 |
| 圖 3-1：對民主立方體的第一維度提出修正 | 60 |
| 圖 3-2：對民主立方體的第二維度提出修正 | 62 |
| 圖 3-3：修正後的民主立方體模型 | 64 |
| 圖 3-4：研究架構 | 65 |
| 圖 3-5：研究流程 | 67 |
| 圖 4-1：文化資產保存歷程中的公民參與進程 | 77 |
| 圖 4-2：我國文資審議的公民權的發展軌跡..... | 87 |
| 圖 4-3：文化資產保存爭議的偏差動員分 | 94 |
| 圖 5-1：修正後的民主立方體模型與本研究切合度..... | 108 |
| 圖 6-1：文資法 2016 年修法前後的民主立方體..... | 155 |
| 圖 6-2：民主立方體與公民賦權的互動取徑..... | 157 |

圖 6-3：行政效能與公民治理共構的文資保存審議機制..... 161



表目次

表 3-1: 訪談對象一覽表.....71

表 3-2: 本研究深度訪談題綱與研究問題關係對照表.....72

第一章 緒論

第一節 研究背景



公民參與公共事務是民主發展的原型，它體現公共治理的公平性、代表性、回應性、透明與有效性。當代公民參與理論的活躍反映了公共治理本質的變遷，曹俊漢（2003：100）認為，在全球化的潮流之下，傳統官僚政治的權力規範及運作程序出現了新的互動關係，主權與治理的關係也面臨調整。亦即，政府的角色從「統理」、「治理」走到「善治」（good governance），公部門與第二部門、第三部門之間的關係，亦呈現從分工、互相制衡到公私協力的進程，公民的角色也隨之重構。

近年來，公民參與蔚為一股風潮，而且成為各級政府施政時琅琅上口的「政策口頭禪」。林國明（2012：35）指出，在2002年以後，具有審議精神的公民參與模式相繼引進台灣，透過學術界和民間組織在全國推動各種本土化的創新公民審議模式。國內各類審議式論壇如雨後春筍般出現，希望透過公共討論的過程促成社會大眾對於政策議題的了解，進而提升民主的品質。林子倫（2017：58）認為，政府在建構開放性與民主對話的決策程序中，對於公民參與的深化與參採，仍需要留意台灣社會文化情境與議題發展脈絡的不同。公民的參與意願與參與品質，成為影響政治效能感與城市認同感的關鍵因素。

文化國力的提升是國家轉型與進步的軟實力。過去從殖民到國府時期充斥著由上而下的文化治理性格，缺乏社會底蘊。台灣民主轉型後，文化作為統治工具的色彩逐漸淡化，更強調近用性（Accessibility）與賦權（Empowerment）。近年來，國內的古蹟發生「自燃」、被「誤拆」或「強拆」引發的爭議不斷，肇因於公部門與民間對於文化資產保存的意義與作法存在重大的歧見。文化資產屬於一種文化財，涉及全體人民的歷史記憶與傳承，隨著文化意識的崛起，關心文化資產的公民在全國串連，要求文化部拿出進步思維與積極作為，主張文化資產保存



的過程，也應該納入公民共同參與審議。林崇熙（2007：66）進一步指出，文化資產成立的關鍵在於價值的詮釋，例如「認同」、「價值指涉」、「情感」等面向，而非合法權威的詮釋，例如「定義」、「產權」、或「法令」。易言之，公民參與文化事務更具有由下而上的自我意識凝聚與集體行動的色彩，而非全由政府詮釋與主導。

《文化資產保存法》（以下簡稱《文資法》）是我國為保存及活用文化資產、發揚多元文化而立之法，也是攸關文化資產之保存、維護、宣揚及權利轉移所依據最重要的母法。¹ 在 1997 年的第二次修法，首次增加了有關「公民參與」的條文，例如第 36 條規定：「擬定古蹟保存區及修復計畫過程中，應舉辦說明會及公聽會等」。2016 年 7 月 27 日由總統公布的修法全文為歷年來修改幅度最大、影響層面最廣泛的一次，除了可以解決文化資產在保存實務上所碰到的困難、強化台灣與土地和歷史的連結，另外也將聯合國教科文組織（UNESCO）對文化資產的類別、定義、保存原則等規範，重點式的落實於《文資法》中，使我國的文化資產保存政策與國際接軌。該次修法對於公民運動最重要的宣示，便是保障人民享有文化資產保存普遍平等之參與權、擴大公民參與文化資產保存的程序（《文資法》第 1 條）。²

隨著時空脈絡的因果流轉，國人對於文化資產保存的價值與認同已經大不同與往，再加上公民文化意識的蓬勃發展，在爭取文化資產保存的過程中與公部門爆發諸多爭議。這些爭議雖然多以個案呈現，反映的卻是整體性的問題，並且集

¹ 《文資法》於 1982 年制定，在 2005 年進行整體性與結構性的修法，2016 年進行全文修正，共有 11 章、113 條。

根據《文資法》第三條的規定，文化資產為具有各種價值經指定或登錄而成的事物，有形文化資產分為古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、古物（國寶、重要古物、一般古物）與自然地景等九類，無形文化資產則分為傳統表演藝術、傳統工藝、口述歷史口述歷史、民俗、傳統知識與實踐等五類；除自然地景由農委會主管外，其餘各類均由文化部為主管機關。

² 《文資法》第一條：為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。



中在專家審議、公共審議程序、公民參與權益的保障、資訊公開透明等面向。鄭麗君部長宣示：「文化資產的維護是一場公民導向式的公民運動，從『同中異、異中同』對話中，創造多元一體的可能性」。³

《文資法》經過幾次重要的修法之後，希望促進與社會的公共對話、提高國人對文化資產保存制度的信任。特別在 2017 年陸續完成 37 項子法的修訂之後，整體文資保存的法律環境尚稱完備。但是徒法不足以自行，《文資法》以及相關法規的潛規則以及實際運作，仍被指責多項違反公民參與精神，例如：未公開文化資產審議委員的遴選與監督機制；人民沒有任何的救濟程序能夠監督、制衡、糾正文資審議程序；未落實資訊公開與揭露；再加上專家意見與民意互覷，審議的運作機制欠缺互信互賴的平台；公部門的應變能力僵化等組織治理上的限制。尤有甚者，公民與公部門兩造之間以「文化拆除大隊」與「文化恐怖份子」相互譏稱。⁴ 這些結構性、制度性、法令面等問題，凸顯原有公共治理基礎下的公民參與模式與機制，顯然已經無法處理日漸高漲的公民之聲，也帶給公共管理者不同的挑戰。

有鑑於此，「全國文化會議」在久違了 15 年之後於 2017 年再次召開，並舉辦全國 21 場的分區論壇，其中文化資產保存的議題即備受關注。文化部當時就特別針對相關法規與實務的落差做出回應，並催生了在 2018 年首次辦理的「全國文化資產會議」，一共規劃辦 12 場分區論壇。學者閻亞寧（2018）在總結報告中指出，「公民意見集中在審議程序、民眾權益保障、公民參與以及教育等幾個層面」。⁵

³ 鄭麗君部長於「2017 年全國文化會議-文化資產論壇」致詞內容。(中央社：2017 年 7 月 22 日)

⁴ 柯文哲市長戲謔式嘲諷主張積極保存文化資產的團體或個人為「文化恐怖份子」。針對柯市府屢屢強拆文化資產的行為，「文化恐怖份子」也稱柯市府為「文化拆除大隊」。

⁵ 文化部編印，2018 年，《全國文化資產會議結論報告》。



近年來，政府因為「開發先行」優於「文化先行」的施政優位原則，更凸顯文化資產陷入開發與保存之間的兩難。魏玫娟、湯京平（2017：116、137）認為，文化資產在某種程度上具有共享資源（common-pool resources）的特性，在保存上面臨的「成本集中、利益分散」的治理困境。亦即，保存古蹟的利益廣泛地分散在大眾，但維護的成本卻集中在財產的擁有者或使用者身上，故需要擴大公民參與。過去因為錯誤解讀《文資法》，使得文資保存並沒有真實的進入國家治理的公共體系，造成政策執行上的斷鏈。文化部長鄭麗君（2018）主張，過去文資保存政策的 1.0 版，多屬單點式、單棟的搶救式保存，需要進化到 2.0 版，也就是透過公民參與、以文化治理為核心的公共治理。⁶

文化治理決定文化的深度與城市的意象，所謂「部部都是文化部」、「局局都是文化局」，並非意謂著由文化機構來「治理」文化，而是要把文化治理的思維內化於政府的作為。文化資產保存運動是一個溝通與妥協的過程，台灣的公民充份體現「沒有人是局外人」的積極力量，帶動一波公私協力治理的浪潮，吾人得以透過各式的公民參與來檢視現階段文化資產保存進程上的盲點與不足，希能經由公民參與機制的實踐經驗來檢視民主治理的本質與不足。

第二節 研究動機

壹、民主失能的反思

「追求民主」是現代普遍性的政治理想，在享受民主帶來的自由、公平、正義的成果之餘，票票等值的民主也同時帶來低效率的治理困境，近年來似乎也遭受到前所有未有的正當性危機。例如學界對於「民主鞏固」（democratic

⁶ 同註 5。



consolidation) 走向到「民主解體」(democratic deconsolidation) 的論戰；參與式民主(participatory democracy) 與審議式民主(deliberative democracy) 的興起等。在國際現實中，二戰後許多新興的獨立國家，還沒有因為實行了自由主義的民主制度而躋身已開發國家行列的國家。近十年內，老牌的民主國家對於民主制度的質疑越演越烈，例如英國脫離了歐盟；德國面臨失控的難民問題；許多歐洲國家讓極右派獲得政權或者是政治利益；美國川普的當選掀起一波民粹主義的狂潮；日本的經濟衰退至今仍然不見復甦；俄羅斯從冷戰後的短暫民主化又再次走向了獨裁等。民主制度雖然實踐了選民的意志，但是民主也將不再是「城裡唯一的遊戲」(only game in town)。世人對於民主的不滿，似乎正在成為另一種新的全球共識，自由民主體制下出現的治理危機。

公民參與強調平等參與、理性對話，以達共善。所有受到決策影響的人，都有機會來參與政治過程，並且有平等的權利來影響政策。在後代議民主(post-representative democracy) 時代，公共治理走向公私協力夥伴關係，政府應如何自我調適，並建立鼓勵公民參與的機制，期以充實治理內涵與效能？

貳、治理環境的遞變

一、現代公共治理的典範轉移

當代的公共治理環境隨著全球化、資訊通訊科技(ICTs)、開放政府、AI 人工智慧時代等客觀環境的快速變化所帶來的不確定性與不可預測性，出現「不可治理性」(ungovernability) 的現象。彭錦鵬(2004:17)認為，全球化、地方分權化以及廣泛的運用資訊科技，已經成了二十一世紀政府治理的基本環境因素。



從傳統公共行政時期的官僚科層節制模式、新公共管理時期的市場治理模式，新公共服務時期（New Public Service）的社群治理模式，一路發展到現在以協同治理（shared governance）為導向的「政策網絡」（policy networks），公共治理環境的變遷強調公民和政府之間的協同與合作關係。蔡允棟（2006：172）認為多元的公民社會中，在公共議題的分析與解決上，政府（官僚）明確的角色定位是透過政治協商、公民參與、網絡社區的概念，達到平等、互惠、共享。

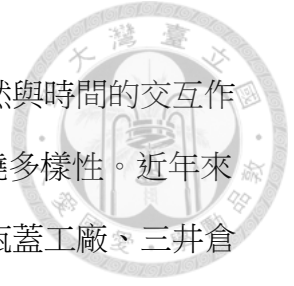
在質變的治理思維中，過去提倡以公民需求為導向的「回應性政府」（responsive government）將更強調公私協作，最重要關鍵在於政府與公民關係的變革。⁷ 未來在「開放政府」的透明（transparency）、參與（participation）及課責（accountability）理念下的公民參與，是公民和政府對公共問題分析與解決的協同合作關係。⁸

申言之，公部門雖然享有行政上的多重權源，然而，公共議題的性質在界定上愈趨複雜，而且難以單一屬性論斷，再加上利害關係人各自趨動著偏差動員，形成縱橫交錯的政策網絡。政府在推動公共事務時，不應再以「依法行政」、「尊重專業」、「追求效率」等為理由來排除或者邊緣化公民的角色。

二、重大文資保存爭議事件強力挑戰治理機制

⁷ 回應性政府意指以公民需求為導向的政府，也就是能將管轄範圍內民眾所提出之公共需求，納入公共政策過程，以建立與維繫政府與公民關係的民主政府(廖洲棚等，2013:8)。

⁸ 「開放政府」概念在 1950 年代於美國提出。相對於過去集權、封閉的決策模式，「開放政府」的三大核心要素是透明（Transparency）、參與（Participation）及課責（Accountability），更強調由內而外施政透明、可課責，及由外而內重視民眾參與政府決策的一種民主政府型態。根據各國民主發展現況不同，有其不同架構及落實方法，在台灣則有開放資料（open data）、join 政策平台、舉辦公民審議活動等。



有形或無形的文化資產來自人文、歷史、族群、社會、自然與時間的交互作用，其建構出來的自明性（identity）具有文明的縱深，而且富饒多樣性。近年來從國人耳熟能詳的樂生療養院、新北投車站、台北機廠、南港瓶蓋工廠、三井倉庫、蟾蜍山聚落、嘉禾新村、陽明山美軍眷舍、俞大維故居、臺大鹿鳴堂、菊元百貨、政大化南新村，乃至於彰化鹿港金銀廳與百年農業倉庫、台中天外天劇場、台南飛雁新村與麻豆電姬戲院、高雄煉油廠產業文化資產等爭議案，從南到北在全國遍地開花。這些爭議出現在具有不同身份的文化資產案例，並橫跨地域、產業別、公私產權等領域，而且不斷的增加中，說明了民間文化保存意識的快速成長，已大不同於以往。如何優化現有公共治理體制內的文資審議程序，帶動改革的契機？

另外，文資保存爭議更凸顯中央與地方政府垂直治理與互動結構的困境。例如，臺北市政府本於地方文資主管機關權責，對於《文資法》修法後的窒礙難行難行之處，公開向文化部提出「十五項建議」，文化部也發布新聞稿強力回應。⁹目前「中央操槳、地方買單」模式的文資保存政策應該如何共同治理？或者，文資保存究竟屬於「中央委辦」還是「地方自治」事項等，凸顯中央與地方在文化治理上的歧見，亦為文化資產保存的未來埋下變數。

參、文化需要公民的參與

一、「溝通」與「參與」是文化資產保存的國際趨勢

⁹ 臺北市政於 2018 年全國文化資產會議召開前以實際執行經驗，分別從人力組織及經費、法令及機制到修復工程及管理維護、再利用等三大層面，提供 15 項建議。（臺北市文化局新聞稿，2018/8/23）



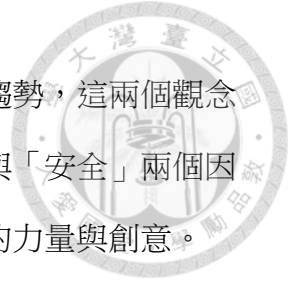
聯合國教科文組織（UNESCO）鑒於世界各地的文化和自然遺產受到各種自然與人為破壞的威脅，於 1972 年制定「世界文化與自然遺產保護公約」（Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage）（簡稱世界遺產公約），自始展開世界遺產觀念的倡導及保護行動。隨著國際文化保存運動之風潮，也啟發國人對文化資產保存之意識。在世界遺產（World Heritage）的概念之下，公民參與國家文化資產的保存是常態。

過去民眾認為文化資產的保存是政府的事，榮芳杰、傅朝卿（2009：62）指出，在 2002 年的《世界遺產之布達佩斯宣言》（Budapest Declaration on World Heritage）中，針對世界遺產的全球策略，提及四個重要的目標：（一）加強世界遺產名錄的「可信度」（Credibility）。（二）確保有效的「維護」（Conservation）世界遺產。（三）提昇締約國相關「能力培養」（Capacity-Building）的訓練。（四）藉由良好的「溝通」（Communication）來促使大眾瞭解與支持世界遺產，這四項目標簡稱為「4Cs」。

2008 年版的《世界遺產公約執行作業要點》將原有的「4Cs」擴大為「5Cs」，新增加的第五個「C」正是「社區／社群」（Community）的角色。¹⁰ 世界遺產委員會希望藉由加強社區或者社群的角色來達成世界遺產公約所欲追求的目標，公民參與文化資產保存工作，已是趨勢。¹¹

¹⁰ 第 26 屆世界遺產委員會於 2002 年 6 月在匈牙利首都布達佩斯召開，來自 21 個會員組織的 300 多位與會者，檢討世界遺產的全球策略和目標後，共同發表「布達佩斯宣言」（Budapest declaration），做為《世界遺產公約》推行 30 週年的里程碑。

¹¹ 聯合國教科文組織於 1972 年 11 月 16 日通過《保護世界文化和自然遺產公約》，將世界上具有傑出普世價值（Outstanding Universal Value）的自然或文化資產登錄於世界遺產名單，向世界各國呼籲其重要性，進而推動國際合作保護世界遺產。登錄世界遺產，須由簽署《世界遺產公約》的締約國提出，經轄下「世界遺產委員會」討論，凡符合傑出普世價值、真實性（Authenticity）、完整性（Integrity）標準，並具備適切經營管理法規體制的實體資產，才有機會獲選列入世界遺產名錄。資料來源：文化部文資局網站。



重視「溝通」與「社區參與」是當今文化資產保存的國際趨勢，這兩個觀念強調的是在地居民需要參與文化資產的永續發展，在「價值」與「安全」兩個因子兼顧之下，方能讓文化資產的保存與活用得到更多在地守護的力量與創意。

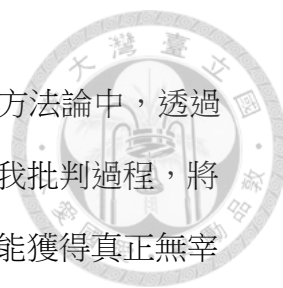
二、人民具有文化公民權

公民參與文化公共事務是現代民主精神的體現，更是公民文化權利的重要表現。「文化基本法」明定，每四年定期召開全國及地方文化會議，並建立常態性文化政策參與機制，落實文化公民權。人民文化權利與相應的國家義務，國家應給予保障並積極促進發展，包括人民創作、表意及參與自由、文化平權及文化近用、語言權、創作者智慧財產權及文化政策參與權等。

近年來，文化部執行諸多深化公民參與的計畫，具有公私協力、共同生產（co-production）模式的特色，例如：深化公民參與暨輔導公所推動公民審議進階社區營造工作、擴大培力區公所參與社區營造工作，並在既有社區營造輔導機制下，納入審議民主精神及參與式預算等不同類型之公民參與策略，藉此拓展社區居民參與公共事務的深度與廣度；補助民間團體辦理文化論壇，鼓勵以審議民主會議方式，辦理常態性的文化論壇，凝聚各界對未來整體文化政策的共識；「中正紀念堂轉型之社會討論計畫」也陸續在 2017 年 12 月展開多場次的願景工作坊等，由下而上的草根民主淬鍊出文化主體性。

第三節 研究目的與問題

近代詮釋學（hermeneutics）的任務在於理解與解釋，並試圖對牛頓物理學典範以降所提倡的自然科學方法論提出反辯。Jürgen Habermas 承繼法蘭克福學派



(Frankfurt School) 之批判理論，將詮釋學的思想帶入社會科學方法論中，透過理論與社會實踐的視角，主張個人必須透過理性反省及不斷自我批判過程，將社會歷史傳統中宰制、扭曲溝通情境因素一一呈顯並消除，才能獲得真正無宰制之溝通環境，理解、對話方得以實現。¹² 析言之，批判詮釋學 (critical hermeneutics) 強調溝通理性，哈伯瑪斯、漢娜鄂蘭等人提出「公共領域」的概念，主張公民社會必須回到理想的言說情境與對話溝通行動。公民對公共議題提出批判，專家審議如何符合常民期待？

傳統的公共治理模式對公民參與抱持謹慎保守的態度，John Clayton Thomas (1995) 認為新公共服務理論強烈主張以社會公正做為重要價值。面對價值不斷的變遷，公共行政必須走向實證、詮釋與批判的途徑。

本研究擬以受到社群主義涵攝的「公民為中心」的思維模式，審視公民參與重大文化資產保存爭議時所面臨的困境。¹³ 另分析現行《文資法》及相關法規中的公民參與制度設計與期待之落差，對如何提升公民在文化議題之實質參與，提出具體可行的研究建議。

壹、研究目的

本節審視目前國內公民參與重大文化資產保存爭議所面臨的困境，針對下列目的進行探討：

一、梳理自戰後到現在我國有關公民文化意識的發展，對照文化治理趨勢與文化公民的公共價值論述的縱向彙整。

¹² 引自陳碧祥，2000，雙語詞彙、學術名詞暨辭書資訊網，國家教育研究院。

¹³ 社群主義源自對國家中心主義與市場個人主義的反動，強調公民必須具有公共性、自主性與判斷性。(吳定，2013)



二、現行《文資法》及相關法規中，如何落實的公民參與制度的具體建議與未來長期的發展樣態。

三、對重大文資保存爭議現場進行深度訪談與參與式觀察，盤點公民參與的官民爭點，並提出如何增加民間、專家與公部門對公民參與的共識。

四、透過公民參與理論的定性研究，以「民主立方體」為論述取徑，優化公民實質參與公共事務的各種模型，藉以提升公民對於文化議題之實質參與。

五、公共管理者面臨公民治理的挑戰時，應如何調適並制訂策略？如何建置行政效能與公民治理共構的機制。

貳、研究問題

「公民參與」的目的不應只是解決現在的問題，應藉由政策產出回到政策前端檢視問題的本質。本研究擬在文化資產保存審議的政經社脈絡中理出爭點，並做以下分析：

一、如何觀察公民參與文化資產保存審議歷程的樣貌？

自日治時期到現在，綜觀我國公民參與文化資產保存運動，歷經政治環境的遞嬗，再加上缺乏由下而上的治理翻轉，文化的政治性格十分明顯，連帶公民文化意識的發展也受到限制。在《文資法》的幾次大修法以及《文化基本法》完成立法後，公民參與逐步上軌道。但是過去公民參與文化公共事務的限制與特徵為何？又或者受到當時的政治與政策環境影響的公民參與機制如何運作？

二、如何檢視文化資產保存審議的困境？

(一) 參與者如何驅動偏差動員？



舉凡公共政策情境中的組織架構、制度安排、政策主張、文化價值、社會因子等都隱含著「偏差」(bias)，存在於各種參與者，並帶有偏差的私利分配行為。「不同的社會行動者(social actors)對於文化資產的詮釋不同，因而導致處於不同社會角色與權力位階的社會行動者採取對於文化資產保存相異的行動，也因而引發種種的糾葛」(林崇熙，2007：65)。

《文資法》在2016年進行第七次修法後，一般咸認法規之內容尚屬周全，但是在執行面卻產生許多落差。丘昌泰(2017)認為在民主社會中的多元政治參與，政治力較大的利益團體或個人會積極參與政策過程，並形塑對於自己有利之立場來影響政策方向；相反地，政治力較小之團體個人，則容易被排除在正式議程之外。Archon Fung(2015：8)認為，治理機構的合法性缺陷，有時源於排斥問題，因為有些人被系統性地排除在外，或缺乏審議的過程。

蕭全政(2006：7)指出，任何公共政策的出現、發展與變遷，都決定於相關行為者或團體間的結構關係與互動模式，且都隱含特定的利害得失關係，形成了「偏差動員」(mobilization of bias)之現象。複雜的政經社文環境的變遷，證明市場經濟並非萬能，民主政治也不那麼理想，公民社會中如何確保公民參與及公共利益的實踐？

(二) 專家知識與公民治理如何競合？

目前對於文化資產保存環境的觀念與思惟，專家審議的本位主義時與民意常站在對立面。例如專家面對公民時主張「訴求保留文資是延續自戰後盲目開發的反思」、「歷史建築只要意象保存就好了」、「狹隘的國族意識形態」、「文資團體干擾委員發言阻止多元討論」等。近日「俞大維故居保存爭議事件」、「臺大



鹿鳴堂保存爭議事件」中，「專家審議報告」成為支持文資保存的公民團體與政府的新戰場。¹⁴

所謂的「專家審議」制度是否剝奪了人民表達意見的機會和權利？文資審議委員與公民之間，因為觀點上出現「確認偏誤」（confirmation bias）或者「定錨效應」（anchoring effect）的分歧，經常難以化解，甚至延燒成為大規模的社會抗爭事件，持續挑戰專家政治（technocracy）的模式。公共管理者如何處理與專家、公民之間三方的競合困境以謀得共贏？

此外，公民的決策能力是否能夠勝任公共議題的專業性與複雜性？專家審議模式是否足以作為決策的判準？「專家代理」如何真正表達民意等議題，均須進一步釐清。

（三）中介第三方的組織之可行性？

在參與式治理（participatory governance）的趨勢之下，公民要求審議過程透明化與實質參與，反觀公部門時以其「專業性」及「行政中立性」，來彰顯其權威與代表性，抗拒公民的介入。

目前許多的地方政府已經開始正視文化資產保存的公民運動。以臺北市為例，雖然在文化局設有「文化資產審議委員會」做為文化資產保存的審查機制，

¹⁴ 位於溫州街、屬於臺大日式宿舍群的俞大維故居，2017年因有民間人士以「紀念建築」的名義將其提報為文化資產，使得該區正著手進行的都市更新被迫暫停，也讓原在2006年臺北市文化局針對該棟建築以「不指定古蹟、也不列歷史建築」作結的審議，重新翻案。（臺大意識報，2018年1月30日）

有關鹿鳴堂文化資產審議一案，係因臺灣大學106年7月申請拆除執照，經臺北市文化資產審議委員會審查，作出不指定古蹟、不登錄歷史建築紀念建築之決議。後經公民提報新事證，重新賦予「暫訂古蹟」身份，重啟文化價值調查。



但因臺北市政府身兼文化資產主管與都市開發者的雙重身份，時被質疑「球員兼裁判」

。專家審議會的決議只有「諮詢」功能，常被攻擊流於「為市府政策背書」，或者透過制度上「扼阻性的決定」（non-decision making）的手段獨斷獨行，無法廣納公民多元的聲音。¹⁵

「公共性」與「課責性」成為公民監督公共事務的核心判準。文化資產保存的審議組織如何精準反映公共性、專業性並且接受課責，是文化公民向來的訴求。又或者可以透過中介第三方的組織設計，賦予較高的運作彈性以達成較高的績效表現，而又不致減損其公共性？

¹⁵ 《文資法》第六條第二項規定訂定《文化資產審議會組織及運作辦法》。主要的任務是各類文化資產指定、登錄以及其他重大事項之審議。各級單位依文化資產類別分設審議委員會，各置委員九人至二十一人，由機關代表及專家學者擔任。前項專家學者人數不得少於委員總人數三分之二，均為無給職。

文資審議委員會是決定是否列入文資的重要環節，會議組成受到上開運作辦法所規範，詳細程序則由各縣市的主管機關訂定。審議委員由機關代表和專家學者擔任。

第二章 公民參與的實踐-知識的建構與 參與治理的挑戰



國內對於公民參與的實踐框架始終缺乏全貌性的規畫或是完善的法律環境，使得公民治理的精神只存在於少數部會。例如，行政院於 2002 年舉辦的「全民健保公民會議」為台灣具先驅性、實驗性的公民會議；衛生署於 2004 年舉辦的「代理孕母公民共識會議」，則為台灣第一次就價值爭議性高的公共政策進行的公民會議；環保署擬定的《環境影響評估法》被視為國內落實公民參與程序的濫觴；文化部則於近年來積極推動各類具有審議民主精神的「文化論壇」等。¹⁶ 但是公部門與民間對於「公民參與」的真諦、為何要推行以及如何執行，仍存在錯誤的解讀與歧見。同時為了追求短效，執行的過程常出現目標錯置、重量不重質的現象。「領導者的意志與執行力成為成敗關鍵」（Carole Pateman, 1970；Archon Fung, 2015）。

觀睹我國公民參與的發展與演進，林子倫（2017）以公民參與程度的深淺區分為三個階段：¹⁷

一、公民參與1.0模式：

在政策制訂的過程中，召開專家座談或諮詢會議，納入相關專業者的意見，例如行政條文制訂或區域規劃開發等，此模式為目前主流。

二、公民參與2.0模式

¹⁶ 文化部在 2016—2021 年推動社造三期與村落文化計畫（簡稱社造 3.0），輔導基層的鄉鎮市區公所透過審議式民主和參與式預算的模式，來擴大社區居民的參與；2017 年全國文化會議亦採取由下而上、審議思維的執行機制等；「中正紀念堂轉型之社會討論計畫」也陸續在 2017 年 12 月展開多場次的願景工作坊等。

¹⁷ 林子倫於 2017 年國家文官學院上課資料。



(一) 在政策制訂的過程中，強調開放政府、資訊透明，把政府統計或施政資料數位化供網路檢索。例如行政院政府資料開放平台。

(二) 公民參與2.5的微轉型模式

1. 公民逐步參與公共事務決策，但仍仰賴由上到下的施恩。

由主管機關公告實施、提供資訊；不同參與形式（如公聽會、公民會議、公民咖啡館等）

2. 網路工具漸趨普及等於參與機會更加開放？

資訊近用更便利，但資料檢索、判讀仍有門檻；資訊仍由政府單方面公告、遴選；網路聲量不見得是唯一標準。

三、公民參與3.0模式

(一) 參與和制度如何彼此鑲嵌？

每個人都是廣義的利害關係者，制度改變，制度中的人也需要改變。

(二) 第三方擔任參與中介者的可能性

政府傳統體系猶豫、謹慎，可由第三方取得官民信任。

(三) 公民參與的再政治化

以往忽略或低估政治力量運作，應思考遊戲規則及政治關係。

未來要走向積極公民、協力行動。政府與民間協力執行（co-design；co-work）。例如2008年總統大選的辯論公民提問，或者是行政院國發會的公共政策網路平台，即是建立線上平台、開放政策提案。

在邁向公民參與3.0模式之際，知脈絡方能掌握下一步的行動方針。本章擬把梳公民參與的制度生成，並就過去國內外學界研究之領域進行重點分類，理出重要面向。



圖：2-1 公民參與發展軌跡

（修改自林子倫，2017）

第一節 民主發展與公民參與的價值競合

民主最簡單的定義就是「由人民治理國家」（governed by people），公民透過參與公共事務，實踐主權在民的理念。主要有兩種方式：一、透過選舉，選擇政治人物做為代理人的代議民主（representative democracy）；二、透過投票，選擇政策偏好的直接民主（direct democracy），兩者並非各行其道、互無交集。直接民主因為最具有民主正當性，可以彌補代議民主制度的缺失，並有助於代議民主的穩定。趙永茂（2018：66）認為，民主選舉只是民主政治的基石，更應強調公共參與與民主創新，以補強政府與人民之間的合作。



至於什麼是「好的民主」？本研究認為，優質的民主並不等於民主制度中的加總型民主（aggregative democracy）、多數決民主或者是菁英主義。而是在公共決策的過程中，公部門能夠接納公民的意見，公民基於知能與理性，透過公私協作與深刻的公共對話所產出的一種慎思熟慮的民主，以達到共善（common good）。

民主制度的設計及發展與公民參與事務的方式及強度息息相關，亦產生價值上的競合。本節透過代議民主的困境到參與式民主的復興與治理創新，反芻公民參與的價值。

壹、代議民主的困境

一、反民主浪潮為民主帶來威脅

民主作為普世的人權價值，自二十世紀末期以來，不論是西方社會的自由主義民主或代議制民主，都遭受了前所未有的質疑和批判，甚至引發正當性的危機。民主作為一種政治體制，應該保障所有受到公共政策影響的公民，能夠有公平的機會參與政治過程，並且在公共領域進行溝通和討論，讓己益、他益與公益的衝突可以調和。然而在代議民主制度的實然中，公民只能通過投票被動地透過選舉選出代理人，並不能真正對政治過程有實質性的影響。

「雅典式的古典民主制」呈現的是公民自治社會，人民依據個人喜好來判斷，不依據理性、正義和真理，結果就造成「蘇格拉底之死」（The Death of Socrates）的民主缺陷。當今所謂的「自由民主」正在經歷許多的危機，民主制度大規模退潮，不少老牌的民主國家也百病叢生。

林子倫（2017）認為，代議民主的三個缺陷：選舉（投票）機制做為公民參與管道的侷限、利益團體運作的偏差以及對於政治人物的信任度降低，讓公民參



與也出現困境。¹⁸ 由於現行的代議民主制度可能讓政府在決策的過程易受利益團體干擾，或過度依賴專家知識，再加上由政府主導的說明會或者公聽會時被話病流於形式、缺乏對話。在公民社會唯有透過資訊公開、理性討論及同理，才有可能與民眾達成共識。

二、反專業導致民主失能的危機

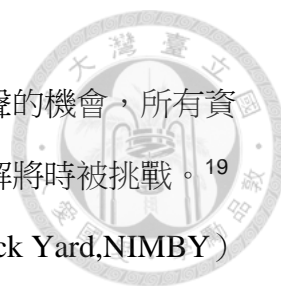
探討當代民主政治失能的原因不少，美國學者 Tom Nichols (2017) 在《專業之死》(The Death of Expertise) 書中直指「其中一個核心就是對專業知識與人士的敵意」。民主社會中專家與公民關係的瓦解，就等同於民主制度的失能，公民與專家若停止對話，就有可能發展成暴民政治或技術官僚主義，導致民主崩潰(轉引自鄭煥昇，2018)。

(一) 專業社群意見的弱化

專業化及分工化原本是組織追求行政效能的必然樣態，然而面對公共議題的多元性與複雜性，但卻也使得專業審議的結果與常民的期待之間的距離越來越遙遠。

台灣在許多重要的公共議題上，例如：同婚、核能、死刑、食品安全、空污、防疫等，專家的意見常常變成發聲上的弱勢。肇因於網路時代讓資訊取得容易，知識變得唾手可得，只要動動滑鼠當個「鍵盤公民」，「素人」也能秒變專家。近年來，台灣公民科技社群蓬勃發展，民間對於政府透明、開放的要求呼聲日高，運用網路來促成公民參與，如果無法克服數位落差，都會造成參與的不平等

¹⁸ 引自林子倫於 2017 年在臺大政治系 EMPA「公共政策專題」上課資料。



，破壞了民主實踐。社群網路的崛起助長了不同意見有平等發聲的機會，所有資訊透過網路都會被放。一旦「不尊重專業」成為風潮，專業見解將時被挑戰。¹⁹

陳俊宏（1999）探討環境議題中的「寧避」（Not in My Back Yard, NIMBY）症候群時，點出公民對政府官員以及專家的知識權威的不信任。公民不僅反對政策專家對於問題的界定方式，也堅決反對科技專家獨享決策權。在符合社會正義的基本原則下，透過民主審議的政治程序，才能化解「寧避」症候群。Tom Nichols（2017）則主張專家被踐踏，專業被無視，固然有來自專業菁英圈自己的錯誤與失德，不過，民粹主義風盛行也是關鍵（轉引自鄭煥昇，2018）。杜文苓（2012）認為現行專家會議制度設計，並未能突破環評專案審查中的科學知識生產困境，而其功能與位階的定位不明，更將「專家會議」置放在一個與「公民參與」衝突的尷尬位置。

（二）專家決策的侷限

1. 課責的「反饋迴路」現象

隨著公共治理環境的不可治理性與公共議題的複雜化，公部門依賴間接或是不確定的資訊進行決策。這也使得其中逕自作為行政裁量的空間逐漸擴大。有時甚至直接把專家會議排入決策的程序中，並將責任轉嫁給專家，或者達到政策背書的效果。

在實際的運作過程中，專家或因決策的時效、輿論等環境的壓力，可能會做成保守或者迎合政策假設的結論。施佳良、杜文苓（2017）指出，行政決策依賴專家共識以證成決策的正當性，專家則因科學的不確定性與等待更多證據的論證，通常給予保守的答案。亦即，在形成決策與專家共識的過程中，出現了「反

¹⁹ 聯合國世界經濟合作暨發展組織（OECD）將數位落差定義為「不同社經水準的個人、家戶、企業和地區，在其取用資訊與通信科技（ICTs）的機會上，以及在他們使用網路從事各類活動上，所呈現出來的差異」（項靖，2003：135）。



饋迴路」(feedback loop)現象，這種決策結構上的弱點，也終將導致政策的正當性危機。

2. 專家人數過少

以《文資法》為例，目前各地方政府均設有文資審議委員會，委員人數大都為 9 人至 21 人，但必須審理有形、無形兩類共十三種的文化資產。因此，審議委員之需求數量極為龐大。但是我國文化資產保存的相關專家學者非常有限，專業審議容易出現「代表性」與「權威性」兩難週全之困境。

(三) 專家知識的操控

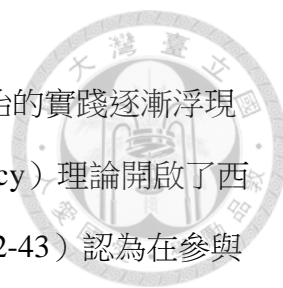
林子倫(2017)認為專家知識的操控是當代公民參與的困境之一，源自社會的複雜性，在政策決定與行政過程中，過度倚賴專業的技術性知識，反而限縮公共討論的空間，同時也降低了不具專業知識的公民參與政策的機會與能力。²⁰

公民的意見並不是要侵犯學者專家的專業見解，擴大公民參與也並不是反對專業，而是讓各種專家的意見可以透過公開辯論讓民眾抉擇。林子倫(2017: 56)認為，專家與民眾之間分歧經常難以化解，許多環境、科技與健康政策的爭議，甚至延燒成為大規模的社會抗爭事件。「專業至上」的說法將不利於公民社會的溝通與創新，以及公民責任感的培養與公民教育的培力。

綜上所述，代議制的民主治理現在面臨正當性的危機，Fung(2015)認為強化公民參與能彌補民主赤字，有時也被視為支撐治理過程的民主合法性。公民參與制度正可以補強代議政治的不足，並且觀照多元、弱勢族群的需求。至於成功的關鍵在於政府的心態是否開放與如何激發公民的熱情。換言之，如何在公共政策制定的過程中，建立積極、有效的公民參與途徑。

貳、參與式民主的復興

²⁰ 同註 17。



民主發展的過程中，「參與」一直是核心話題。當代議政治的實踐逐漸浮現弊端，1970 年代以後，「參與式民主」（Participatory Democracy）理論開啟了西方民主理論發展的新趨勢。英國學者 Carole Pateman（1970：42-43）認為在參與式民主理論中，「參與」的主要功能是教育，而且是最廣義的教育，包括心理的層面、實踐民主的技巧以及程序。

一、參與式民主理論的內涵

Pateman（1970）對「參與式民主」定義為「所有公民充分參與公共事務決策的民主」。自由主義主張價值中立，只有從社群主義出發的差異政治，才能真正的肯認多元觀點。她認為自由主義之下的菁英民主理論拒絕人民參與，政治只是成了菁英們活動的舞臺，是一種「反民主」的表現，同時也促成公民對於政治的冷漠，降低了民眾參與的政治效能感。她主張用「參與式民主」來改進代議民主，從「以投票為中心」轉向「以對話為中心」的民主機制，也是從程序民主轉向實質民主的必然。民主政治意味著由人民以審議的方式進行統治(deliberative rule by the people)。

1984年，Barber Benjamin在《強勢民主》（Strong Democracy）一書中強化了公民參與觀點，稱當今的代議民主為「弱勢民主/淺薄民主」（weak/thin democracy）。「強勢民主」以擴大人民對政治的直接參與為核心要求，讓人民參與決策和政府管理。「Barber宣稱，唯有其所力主的『強勢民主』，才是匡救時弊的真正而完全的民主形式」，也是現代世界中唯一能夠保存並促進人類自由的政治形式（郭秋永，1999：63-94）。

參與式民主的基本內涵是在不否定代議制民主的前提下，進一步擴大公民直接政治參與的方式和範圍，激發人們對於公民參與的熱情。至於對公民參與帶來什麼啟發？Pateman(2012)認為，參與式民主往往被視為一種純粹的規範性爭論，與個人的能力、技能和特點與權威結構的形式是相互關聯的。個人需要在民主的



內部進行互動，並且「透過參與學會參與」(learn to participate by participating)。同時，參與式民主理論是民主化的一個論據，為個人在日常生活中以及在更廣泛的政治制度中，提供參與決策的機會，讓民主「民主化」(It is about democratizing democracy)，這些變化將使我們自己的社會和政治生活更加民主。

本研究認為，代議民主無法妥善解決公共政策問題，體制上經歷的衝突與挫折與日俱增。參與式民主、協商和對話、審議式民主以及參與式治理正逐漸成為一種趨勢，尋求更廣泛地與公民協商、對話以及共同治理。然而，參與式民主雖主張公民有權參與集體生活的決策，但忽略了公民是否有足夠的興趣、能力與時間來參與，同時也無法避免參與帶來費時、專業性與公共性不足等的可能。

二、參與式治理與創新

Fung (2015) 認為參與式機制已經有廣泛使用的趨勢，因為形式上往往是地方性的、暫時性的，差異很大，所以只能作為純理論的研究。他同時指出「參與式治理」正面臨三個挑戰：缺乏有系統的領導、大眾或者菁英對公民直接參與的地位缺乏共識、對參與式創新的範圍和權力有限。他主張透過「參與式創新」(participatory innovations) 可以進一步達到有效治理的目的。

Fung 提出合法性 (Legitimacy)、有效性和社會正義是民主治理 (democratic governance) 的三個加分元素。許多公部門的受限越來越多，加上對個人需求的承諾和數位科技工具帶來的啟示，「參與式創新」(participatory innovations) 為達到有效治理為開創了新的道路。

(一) 合法性

「參與式創新」的最強驅動力是提高合法性，在決策過程中注入公民直接參與的形式來增加合法性，因為這種參與增添了與公眾更加接近的觀點。

(二) 有效的治理



為了增加有效的治理，Fung 提出：（1）多部門解決問題（Multi sectoral Problem Solving）和個性化的參與。許多公共問題的定義與管理解決方案都是透過「煙囪系統」（Stovepipe System）決議，實質性的解決方案問題需要跨越不同學科的專業知識和能力，甚至跨越公立，私立和民間組織；（2）個性化的參與（Individualized Engagement），重點在個人的學習和行為，讓公民透過數位科技和社交媒體獲得公共問題的信息和數據，以便更具有能力解決公共問題。²¹

（三）公平正義

治理機制往往產生不公正的結果。民主理論家一直很擔心民主制度之下，由多數支配產生的不公正，例如少數群體如富人或工業界的統治集中利益。參與式治理改革可以減輕這種不公正現象，增加人們的參與，平衡對主導少數群體的影響。

微不足道的參與無法推動合法性，效率或正義的目標。在複雜治理中的不同參與型式（varieties of participation），參與式創新通過改革與重組來納入更大的公民參與，公共機構可以借鑒更多的信息和獨特性來提高公民的能力。

本研究認為，Fung 以「參與式創新」的概念進一步深化參與式治理的發展內涵，同時肯認公民參與是一個有力的工具，用來實現合法性、公平正義、有效性治理等重要的民主價值觀。到底什麼是「參與式創新」？他並沒有下一個操作型定義，反而是在實證經驗上，以審議治理形式為重點的參與式民主，深入理解地方治理的考察，例如選舉改革、健康服務、參與式預算、城市規劃、公共服務等，透過跨國、跨政策別的參與式設計內容，指出公民參與的困境與挑戰。

²¹ 煙囪系統是早期使用於軟體開發的一種模式，系統完全由自身團隊開發，優點是透過垂直整合可以完全控制系統的變數，但缺乏與第三方元件整合的彈性，導致擴充能力不佳。



參、審議式民主的理想與實際

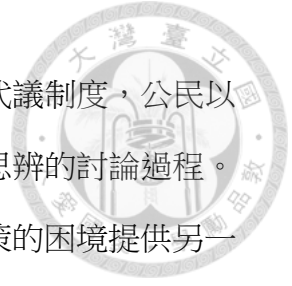
自1980年代以來，基於代議民主無法解決實務問題，開啟了公共治理時代的「後代議民主」（post-representative democracy）思潮。後代議民主時期，公民參與被用來矯正代議制度運作的缺陷，主要的論點在「參與」的深化。「參與式民主」理論則認為，真正的民主應當是公民直接參與公共事務決策，並認為審議民主可以作為連結政府與公民之間的橋梁。

一、審議式民主的崛起

關於民主的爭論，從自由主義（liberalism）、共和主義（republicanism）到目前最活躍的領域是審議式民主（deliberative democracy）（Pateman, 2012: 7）。隨著民主政治的發展進程，公民精神也被賦予不同的內涵。審議民主理論源於對西方代議民主存在的制度性缺陷提出反思和批判。郭秋永（2007: 72）認為，審議式民主的實踐價值在於，其所鼓吹的政治平等與理性討論，足以消除自由主義民主（liberal democracy）的正當性危機（the crisis of legitimacy）。換言之，審議式民主既不是以國家或者選舉為中心的「自由主義民主」，也不同於強調倫理與社群主義的「共和主義民主」。

Jürgen Habermas主張理想的民主決策模式必須以開放、理性的「公共領域」做為「理想的話語情境」；並且以公民社會的角色為中心思想，開展出具有「反思性的民主」（reflexive democracy）精神的審議式民主理論，走向實踐。其定義的審議式民主，主張人民的意見與溝通才是構成政治正當性的核心要素（黃瑞祺、陳閔翔，2018: 161-162）。換言之，如何讓民主決策的品質能夠更精緻化，亦成為落實審議式民主規範性架構的重要參考。在「參與」和「公共決策」的品質之間，凸顯公民主體的理性和責任。

國內學者林火旺（2005: 6）認為，審議民主就是重視公民審議的精神，公民



必須能夠深思熟慮、和他人理性對話。過去的民主實踐是透過代議制度，公民以選舉投票表達自我偏好，但是對公共議題忽略多元觀點與審慎思辨的討論過程。故審議民主延續參與式民主理論的發展，嘗試針對當代公共決策的困境提供另一條補充與矯正的出路。

1990年代以後對於代議民主的批判，再加上參與式民主的復興，愈來愈多的學者轉而重視審議式民主。黃東益、李翰林、施佳良（2006：41）主張審議式民主是公民授能（empowerment）、社會解決利益衝突及政府強化民主正當性和決策理性的良方。至於國內常見的審議民主會議工具臚列如下：1.公民共識會議（Consensus Conference; citizen conference）。2.公民陪審團（Citizens Jury）。3.願景工作坊（Scenario Workshop）。4.審議式民調（Deliberative Polling）。5.學習圈（Study Circles）。6.二十一世紀城鎮會議（21st century town meeting）。7.世界咖啡館（World Café）等，可視政策目的、預期效益、對象、時間及預算的考量採用不同的工具。

二、政治效能感

過去公部門的官僚與形式主義，讓公民參與不具有實質性的意義。在資訊不對稱和溝通不順暢的情況下，公民的政策偏好若未被採納，就會對政府產生懷疑和不信任。審議式民主的優點可以加強政策的正當性與多元意見表達，增加互信。

（一）增加政策的正當性

陳東升（2006：80）認為，審議民主強調的是公民能夠透過討論達成一致的意見，將「共善」視為比自己私利更重要的參與目的。公民決策可以化解政策正當性的危機，當公共議題爭執不下，如何在兩者之間折衝調和？審議式民主的精神強調公民事前知情、多元身份的參與以及積極對話做出行動方案。亦即，審議



民主企圖在公共決策過程中納入更多的公民參與，在公開的情境透過言說與論理的方式，促成不同觀點的交流與溝通。

（二）多元意見表達

公民參與價值在於多元資訊的揭露與討論。「加總式的民主」或是「多數決」的傳統民主模式無法有效率的滿足人民的政策偏好，也未必能符合公共利益。林火旺（2005：109、110）認為，民主政治的理想型態，是讓人民在深思熟慮、理性對話之後進行決策或投票，平等地展現真正的意願，否則只會成為空談。

三、審議民主的限制

（一）有限理性和價值衝突

在公共議題的討論上，陳東升（2006：80、81）認為宗教、族群正義、生命價值的議題會帶來群體間的對立，審議民主的理性討論和價值衝突在許多情境下是無法共存。林火旺（2005：127）則認為在審議民主中，公民任何的政治要求必須提出理由，不能只是陳述其偏好或運用要脅的手段，並且這些理由是公共的理由(public reason)，必須能說服不同的族裔或宗教團體。當社會階層分化不是兩極化、生活經驗存在著交集、身份或族群認同衝突低，共識透過討論是有可能達成的（陳東升，2006：82）。

（二）行政成本過高

審議式民主的機制雖可帶來許多創新，但往往曠日費時，例如公民共識會議的過程必須花三個月的時間，而且只有邀請15-20位公民參加。少數公民參與產生代表性的問題，但規模過大不僅造成行政上的困難，更將使運作成本提高。

本研究認為，審議式民主希望參與者在事前知情（well-informed）的情況下，透過論理討論後，審慎考量各種論點的價值，最終尋求大家都能接受的共識。



由於參與者背景的多元差異、議程的設計和會議時間的限制下，雖未必能夠達到共識，但是多數與少數意見均須敘明，讓參與者也能了解其差異所在，如此審議式民主方能超越「加總式民主」，走向真正的民主實踐。

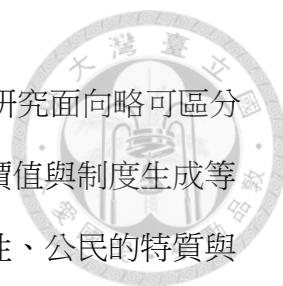
第二節 公民參與理論的定性研究

「公民參與」(citizen participation)是現代公共治理的工具之一，民眾藉由「參與」表達對公共事務的偏好。國內學者許立一(2004)主張的「公民參與」是一種能夠讓所有的利害關係人表意機會平等的途徑或機制，更重要的應使公民能夠彼此共享公共對話過程及其結果；丘昌泰(2010:177)認為「公民參與」是「民眾自發性地參與公共政策形成之行為」。陳金貴(1992:97-99)認為在學術領域上，與「公民參與」相類似的概念尚有「政治參與」、「社區參與」、「民間參與」、「公共參與」、「公民涉入」(citizen involvement)、「公共涉入」(public involvement)等不同的名詞，雖然在名稱、使用的學術領域及議題不同，但是其所指涉的意義則大致相似。

以下透過國內外重要文獻的回顧與整理，試圖找出公民參與理論在因果與脈絡上的指涉。

壹、國外研究的回顧

近年來國外有關公民參與之文獻論述十分多元，本研究進入Google Scholar的查詢系統，以“citizen participation”、“public participation”、“citizen engagement”為關鍵字，鎖定社會科學為範疇，查詢國外發表的期刊與論文中



常被引用的32篇進行分析（檢索日期：2018年12月11日）²²。依研究面向略可區分為四類：一、有關政治哲學與民主實踐，例如探討公民參與的價值與制度生成等；二、有關公民社會與公民參與的連動性，例如公民社會的特性、公民的特質與能力等；三、參與的理論與技術等，例如參與動機或誘因、參與範圍、參與路徑等形成了不同的參與模型與變量的分析。另外，網路科技帶來公民參與的變革也出現多篇論述，形成一股研究的支流（cascade）。茲將選列文獻依分類說明如下：

一、政治哲學與民主實踐

（一）Norris, P（2011）在《民主赤字：重新審視批判性公民》（Democratic deficit: Critical citizens revisited）一文中，分析了民主赤字背後的原因，包括需求（公眾對民主的渴望日益高漲）、資訊（有關政府的負面消息）和供應（民主政體的表現和結構）。他提供了一個新的理論框架，試圖從需求、資訊和供應方面來解釋民主赤字的原因和後果。同時將理論與來自近50個國家和不同類型的政權進行對比，在民主赤字、政治參與、忠誠行為和民主化進程的影響提供了新的見解。

（二）Habermas, J（2006）在《社群中的政治傳播:民主是否仍然具有認識論維度?規範理論對實證研究的影響》（Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research）一文中，將審議政治放在自由主義與共和主義的爭論背景上，它突出了兩個關鍵條件：公共領域的中介政治溝通，只有在自我調節的媒體系統從其社會環境中獲得獨立；匿名公民願意在知情的菁英話語和信息之間給予反饋

²² 文獻目錄請參閱附錄。



時，才能促進複雜社會中的審議合法化過程。

(三) Michael X. Delli Carpini (2004) 在《公共審議，歧視參與和公民參與：實證的文獻綜述》(PUBLIC DELIBERATION, DISCURSIVE PARTICIPATION, AND CITIZEN ENGAGEMENT: A Review of the Empirical Literature) 一文中，直接檢驗話語參與和公共審議的效益，公民之間如何在行為方面互相聯繫？特別何種審議模式可能是最有效的？其研究發現，審議的成效取決於討論的目的、主題、參與者、與權威決策者的聯繫、控制交互的規則、提供的資訊、先前的信念、實質性結果和實際情況。

(四) Jasanoff, S. (2003) 在《謙虛的技術：治理科學中的公民參與》(Technologies of humility: Citizen participation in governing science) 一文中，以當代社會科學理論為基礎，認為政府應該重新考慮技術管理中決策者、專家和公民之間存在的關係。決策者需要一套「謙遜的技術」來系統地評估未知和不確定。這種適度評估的適當焦點是框架、脆弱性、分佈和學習。

二、公民社會與公民參與的連動性

(一) Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995) 《聲音和平等：美國政治中的公民自願主義》(Voice and equality: Civic voluntarism in American politics) 關注的是「參與」的核心問題，美國提供了很好的政治環境讓人民有充份的空間參與公共事務，究竟是什麼因素影響人民在參與公共事務上的意願？該書深入研究並發現，「影響公民參與的變項：教育、公民資格、退休、工作層級、組織同盟、宗教等因素」(轉引自許文傑，2000)，證實了公民意識和公民行動在美國民主中的典型作用。

(二) Dalton, R. J. (1996) 《公民政治》(Citizen politics) 一書中，對政治價值、政治活動、投票和政府跨國背景下的公眾形象進行全面、專題的審查，並



探索了新的政治活動形式，例如以互聯網為根基的行動主義和新的政治消費主義形式。此外還討論了公民成熟度及其對民主公民身份的影響。

(三) Mouffe, C. (1992) 《民主的公民權和政治共同體》(Democratic citizenship and the political community) 一書中，認為討論「公民身份」和「社區」是階級政治危機的結果，表明人們越來越意識到需要一種新形式的認同。作者認為建立「公民」身份應該是民主政治的重要任務之一。至於應該如何理解公民身份與民主主體之間建立共同的政治認同，通過康德自由主義者與所謂的社群主義者之間的辯論，超越自由主義和公民共和主義傳統的公民身份概念，同時建立各自的優勢。

三、參與的理論與技術

(一) 「參與」的再定義

1. Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004) 《重塑公眾參與：21世紀的戰略》(Reframing public participation: strategies for the 21st century) 認為，美國法律要求的參與方式不僅不能滿足公眾參與的最基本目標，而且會產生反效果，造成憤怒和不信任。「參與」應該被理解為公民和其他參與者之間的多途徑互動，真正的對話、網路和體制能力是關鍵因素。。

2. Reed, M. S. (2008) 《利益相關者參與環境管理：文獻綜述》(Stakeholder participation for environmental management: a literature review) 強調利益相關者的參與需要以賦權、公平、信任和學習的哲學為基礎，並儘早納入參與。如果參與是一項民主權利，而不僅僅是一個規範目標，那麼參與必須制度化。

(二) 跨國性的個案研究

1. Smith, G. (2009) 《民主創新：為公民參與設計機構》(Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation) 收集了來自世界各地的



民主創新的證據，包括巴西的參與式預算、加拿大的公民大會選舉改革、美國加州和瑞士的直接立法和新興的電子民主實驗。對民主創新的多樣性進行了罕見的系統分析，為民主理論和實踐的未來發展提供了借鑒。

2.Fung, A., & Wright, E. O. (2001) 《深化民主：賦予參與式治理權力的創新》（*Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance*）探討了四個當代的經驗案例，巴西榆港的參與性預算、芝加哥的學校分權委員會和社區警務委員會、環境保護和衛生管理理事會、以及印度喀拉拉邦新的分權治理結構，帶動了一種新的審議式民主風潮。

（三）公民參與的變量分析：例如參與動機或誘因、參與範圍、參與路徑等形成了不同的參與模型。

1.Sherry R. Arnstein（1969）《公民參與階梯》（*A Ladder of Citizen Participation*），這是在參與式民主的文獻中被引用最多的模型，也是大多數關於公民參與的質量和目的的辯論起點。根據她在20世紀60年代對美國城市發展政策的直接經驗得出結論，公民參與是公民權力的絕對術語，因為權力的再分配，使得原本被排除在政治和經濟進程之外的公民能夠被納入未來。

該理論依照公民參與的程度由淺到深分為公民零參與、形式參與、公民權力三進程，並細分為八個參與的層次：政府操控、教化、告知、諮詢、安撫、夥伴關係、權力分享、公民控制。「階梯」的呈現意味著參與是「目的」而不是「手段」。Arnstein 的分類為公民參與的賦權程度提供分析工具，標誌著現代公民參與理論開始關注現實案例及公民參與的具體方法，體現了從理論批判到具體模型建構的發展。

2.Archon Fung（2006）《複雜治理中的參與多樣化》（*Varieties of Participation in Complex Governance*）一文中提出「民主立方體」（*democracy cube*）理論，進一步探討當公民聚集在一起討論公共事務時，如何理解「參與」的



潛力和局限顯得特別重要。對於公民參與以及第三部門的角色，「民主立方體」帶來的參與性的思維：(1)由誰參加？(2)如何溝通及做決定？(3)如何將討論與政策、公眾行動作連結，並提出公民參與的三個維度：參與者的選擇、溝通與決策方式、權力與權威範圍。

四、網路科技帶來公民參與的變革

(一) Norris, P. (2001) 《數字鴻溝：公民參與、訊息貧困和全球互聯網》 (Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide) 一文中指出，在網路社區內，使用和不使用互聯網資源參與公共生活的人出現了民主分歧的證據，並發展公民參與模型來解釋通過互聯網參與的模式。

(二) Shah, D. V., Cho, J., Eveland Jr, W. P., & Kwak, N. (2005) 《數字時代的信息和表達：模擬互聯網對公民參與的影響》 (Information and expression in a digital age: Modeling Internet effects on civic participation) 探討了互聯網作為政治資訊來源和公眾表達領域的作用。資訊媒體促進人際政治討論和網路公民的資訊傳遞，提高公民參與程度。

(三) Park, N., Kee, K. F., & Valenzuela, S. (2009) 《沉浸在社交網絡環境中：Facebook群組，使用和滿足以及社交結果》 (Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes) 研究 Facebook群組用戶滿意度以及公民參與的關係。分析參與Facebook群組的四個主要需求：社交、娛樂、自我地位尋求和資訊。透過用戶的人口統計，如性別、家鄉和在校時間來研究用戶需求與公民政治參與的關係。結果資訊與公民和政治行動的相關性大於娛樂用途。



貳、國內文獻的分析

近年來國內公民參與的研究呈現多面向、跨領域實踐的樣態。根據華藝線上圖書館系統，以「公民參與」為關鍵字，查詢國內發表的指標期刊（ACI）（檢索日期：2018年12月），以研究取徑來分，大致可分為以下三類：

一、地方治理觀點

與地方治理的過程、類型、特徵、優劣勢、法律環境等結合，探討政府、專家與公民三者之間關係的轉變。

（一）曾建元（2016）《開放政府之理念與實踐——初探臺北市柯文哲政府》中提出，傳統民主理論所重視之人民主權與代議政府概念，已演變而為直接民權和審議式民主的民主化決策所取代，該研究耙梳開放政府相關學理及制度，檢視臺北市長柯文哲所首倡的「開放政府，全民參與」施政理念及其政策，是否符應開放政府的普遍概念，並有助於臺灣地方自治與基層民主的深化。

（二）方凱弘（2014）《治理與公民參與－淡水河流域治理之Q方法論分析》提出，公民社會中更多行為者的參與，並不意味著這些行為者就應該分享決策的權力，在政策利害關係人間，治理模式應該由國家機關中心轉變為公民社會中心的認知並沒有形成。

（三）許立一（2004）《地方治理與公民參與的實踐；政治後現代性危機的反思與解決》，強調地方治理在公民參與中的角色以及公民參與在地方治理中所能發揮的功能；地方公務人員應致力於促進公民參與內涵的實踐。

二、民主化與公民參與理論建構的觀點

從民主發展的進程探討公民參與的價值，代議民主時期到後議會民主時期的



公民社會與公民角色的重構，以及如何鑲嵌到民主制度之中。

(一) 鄭婷宇、林子倫 (2018) 《鍵盤參與：從「零時政府」檢視黑客社群協作式的公民參與》，該研究以「零時政府」為個案，援引網路民主、社群行動以及開源黑客文化等相關理論，發現開源文化與協作模式有助於跨領域的合作，且能降低參與公共事務的門檻，有利於將公民轉化為參與者。由科技社群注入的開源思維與新工具，為民眾參政的困境找到新的解決路徑；分散式協作社群的參與模式，正逐漸塑造新的公民參與形式。

(二) 林國明 (2016a) 《誰來審議？台灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願》指出審議民主的實踐所遇到的重大挑戰，是如何把公民審議的制度化整合到決策過程並影響政策決定。活絡的公民社會以及日常的公民對話，能建構審議民主的公民文化基礎，強化社會公眾參與公民審議的意願。但是性別與教育程度會影響公民心性與能力，因此公民審議的參與意願呈現不平等的現象。

(三) 林國明 (2016b) 《公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向》，該文以二代健保規劃期間所舉辦的「公民論壇」和「法人論壇」進行量化與質化分析，發現一般公民和社團活躍份子雖然對審議的程序比較抱持批判的態度，他們對政府所舉辦的公共審議論壇的支持程度，並沒有明顯的差異。

(四) 紀俊臣 (2015) 《議會政治與公民參與：臺灣經濟的檢視與展望》旨在探討議會政治與公民參與的關係運作，針對臺灣在民主過程的政治生態，說明議會政治與政治參與的關係形成和發展模式，深信未來議會政治與公民參與二者的相輔相成，將是臺灣民主秩序重建的關鍵。

(五) 杜文苓 (2012) 《環評制度中的專家會議－被框架的專家理性》，該文檢視近年來幾件重大環評爭議中之專家會議，分析專家審議中的科學知識產製過程，討論專家在此機制中的角色定位，從而解析現行制度程序設計背後所隱含之風險詮釋與治理觀點。研究初步顯示，現行專家會議制度設計，並未能突破環

評專案審查中的科學知識生產困境，而其功能與位階的定位不明，更將「專家會議」置放在一個與「公民參與」衝突的尷尬位置。



三、政策分析的觀點

以公民參與政策為基礎進行分析，例如教育、城市規劃、公共交通、社區發展、參與式預算等；或者加入公共政策過程中的自變項再分析，例如：風險溝通、績效評估等，驗證公民參與理論對於實踐的適用性與解讀能力。

(一) 魏玫娟、湯京平 (2017) 《文化資產治理與公民參與：大陸培田古民居的案例研究》，該研究指出，文化資產某種程度具有共享資源的特性，在政治上面臨「利益分散於多數、成本集中於少數」的不利結構，需要擴大公民參與，因此發展社會組織、整合在地社會網絡，透過賦權以提升在地自主管理的能力，成為治理成功的重要基礎。該研究以大陸培田村古村落的保護與發展為個案，展示培田在大陸其他類似的治理案例中所展現的創新與限制。

(二) 林子倫 (2017) 《大數據與健康研究之公民參與》，該研究旨在分析民眾參與對於化解科技爭議與提升科技接受度的意涵。大數據科技與健康資料的應用發展應正視相關人權、倫理、社會價值的衝突，並納入多元觀點的社會對話與風險溝通來緩解緊張關係。審議民主的實踐著重提供充分資訊下，納入公民社會、科學社群與各方利害關係人間進行對等的溝通對話，帶來的社會學習效果，可提供未來大數據治理發展的參考。

(三) 王嵩音 (2014) 《社交媒體政治性使用行為與公民參與之研究》研究發現，社交媒體的政治性使用行為對於社區參與的關連並不大，卻和政治參與行為具有顯著正向關連。進一步的分析則發現不同的社交媒體政治性使用行為能預測不同型態的公民參與。研究也發現使用者愈常透過社交媒體訊息參與政治活動，則越會參與所有的政治參與行為。



參、公民參與的詮釋觀點

前一節關於公民參與理論的主要討論，所指涉的內容幾乎都是政策產出過程的描述，對於政策情境的預設以及不同公民參與工具的參採，欠缺流動性的觀點。

一、公民參與的結構面要素

根據以上國內外文獻研究方向的回顧與分析，從結構面來看，公民參與大致包含三個基本要素：參與主體（公民身份）、參與客體（政策回應）、參與形式（如何參與），並受網路科技的影響。

（一）在參與主體方面，討論的是公民的資格、參與的意願以及社會的能動力。

（二）參與形式涉及參與的技術或者制度，例如公共審議的話語、審議式民主的工具或者是網路科技帶來的影響。

（三）參與客體則探討公民審議的實質政策效果與影響力，亦即政府願意授權的程度。

本研究認為，以上三個範疇交互影響，形成複雜的公民參與網絡。參與主體與參與客體之間，出現行政專業化、效率的追求與常民之間的疏遠與對立；參與主體與參與形式之間的衝突則大多來自政府與公民之間的溝通不力；參與客體與參與形式之間的爭議則來自於長久以來「行政」與「政治」二元的分立與合作，例如統治者與被統治者、代議與直接民主的的矛盾。

二、公民參與的再定義及其範疇



傳統公共行政將公民視為被動接受政策結果的角色，學者丹哈特夫婦（R. Denhardt 與 J. Denhardt）提出「新公共服務」理念，對於公民提出三個面向的看法。

（一）「民主公民資格」：強調公民權與公共精神在於正義感、參與以及審議辯論的過程。（二）「社群與公民社會」：加強教育民眾參與民主政治的事務。（三）「組織人性主義與新公共行政」：在公共部門創建一個更人性化的組織，對公共問題提供公平的解決之道等觀點（許立一，2004、2008）。易言之，「新公共服務」理論重視公民權利和公共利益，但是過分強調民主價值、忽視經濟和效率，同時也欠缺可行性的方案，故遭致批評。公民參與在實踐過程中遭遇挫敗，但也適逢轉機。

（一）公民參與的再定義

本研究主張的「公民參與」理念，基本上延續丹哈特夫婦（2000）提出的「新公共服務」的治理理念：「建立在民主公民、社區和公民社會、組織人文主義和話語理論的基礎上的一場運動」。在政治哲學上，則涵攝自社群主義（communitarianism），強調人民在公共領域參與公共事務的討論、形成共識，主張共善及共享價值。故將「公民參與」再定義為「由行政專業化、政治力影響以及公民資格所構成的權力三角網絡結構。在綿密的政策網絡之下，三者之間的互動直接影響公民參與公共事務運作的結果」。

析言之，實質的公民參與的全貌，乃肇因於行政專業化與分工化的結果易產生「技術官僚」與「本位主義」的現象，為增加政策的正當性，針對公民不同的參與動機與身份，必須參採不同的參與形式，並降低政治影響力，以增加政治效能感。

（二）公民參與的能動性

承上定義，公民參與的能動性（agency）應包括以下幾個要素：



- 1.觀照公民多元身份與鑑別知識能力的侷限，以參採合適的工具進行不同層次的治理安排。
- 2.提供具有審議民主精神的言說情境與公共領域。
- 3.強調公私協作（Public-Private Partnerships，簡稱 PPPs），公部門與公民在互信基礎上共同討論與產出公共政策、並共同分享成果、承擔風險等，提升行政品質。
- 4.是一種教育與賦權的過程。
- 5.期能對政策產生實質影響力，以增加政治效能感。

回顧本節從代議民主、參與式民主到審議式民主的發展脈絡來審視公民參與價值的發展，雖然代議政治也強調溝通，但是在心態、資訊不對等、賦權不足的情況下，仍多為上對下的政策勸服或宣導。參與式民主之下的公民參與強調的是雙向、對等的溝通，在公共利益最大化的目標之下，透過公民與政府之間的對話凝聚共識，並化為積極的行動。

第三節 公民參與的分析架構-民主立方體模型

Fung 在2006年提出的「民主立方體」（democracy cube）模型中提到的三個維度：參與者的選擇、溝通與決策方式、權威與權力範圍。亦即，透過由誰參加？如何溝通及做決定？如何將公民的討論與政策進行連結，藉以體現參與性思維。這個分析架構基本上符合前一節公民參與理論定性研究中的「參與主體」、「參與形式」、「參與客體」的三個結構性立面。

另外，根據本研究對於公民參與的再定義：「由行政專業化、政治力影響以



及公民資格所構成的權力三角網絡結構，在綿密的政策網絡之下，三者之間的互動直接影響公民參與公共事務運作的結果」此一定義亦契合民主立方體的研究向度，故以民主立方體作為本研究之分析取徑，並以專節介紹。

壹、民主立方體的立論基礎

當代民主中，公民參與應該用什麼樣的力度與方式才能滿足現代多元化治理樣態的要求？Fung 在 2006 年於《Varieties of Participation in Complex Governance》一文中提出「民主立方體」(democracy cube)理論，進一步探討當公民聚集在一起討論公共事務時，如何理解「參與」的潛力和局限，例如誰參與？如何溝通並做出決定？結論和意見與公共政策和行動之間有什麼聯繫？

首先，Fung 認為當代參與的模式是像軍團(legion)般「有制度的參與」，而不是新英格蘭城鎮，甚至是傳統雅典城邦中那種沒有規範的、直接參與現代民主治理的形式。

第二，公民參與在當代治理中推進了多重目的和價值觀。諸如對集體決定的平等影響和尊重個人自主權等主要原則過於抽象，無法為公民參與的目的和性質提供有用的指導。研究參與機制可能發展的近似值的範圍以及它們尋求解決的問題更有成效。

第三，直接參與的機制可以補充代議政治或專業知識的不足，但非替代。公民參與若能與行政機制協同運作，將產生更加理想的做法和集體決策。

公部門透過說服、對話與公共論壇的建立，積極尋求社會的共識。公民擁有充分的政策相關資訊，不僅僅是享受政府服務的權利客體，亦為負擔相當社會責任之主體。



貳、民主立方體三維度的形構

「民主立方體」是立基於參與式治理的框架，Fung 認為直接參與形式有三個重要維度：誰參與（參與者選擇）、參與者如何交換信息和做出決策（溝通和決策方式），以及他們的投入與結果（權威和權力範圍）的關聯性。這三個維度構成一個特定公共決策機制的空間。透過多維空間的比較，可以了解不同的參與機制是否適合解決特定的治理問題，並藉此途徑可以解決民主治理的三個重要問題：合法性，正義和有效的治理。

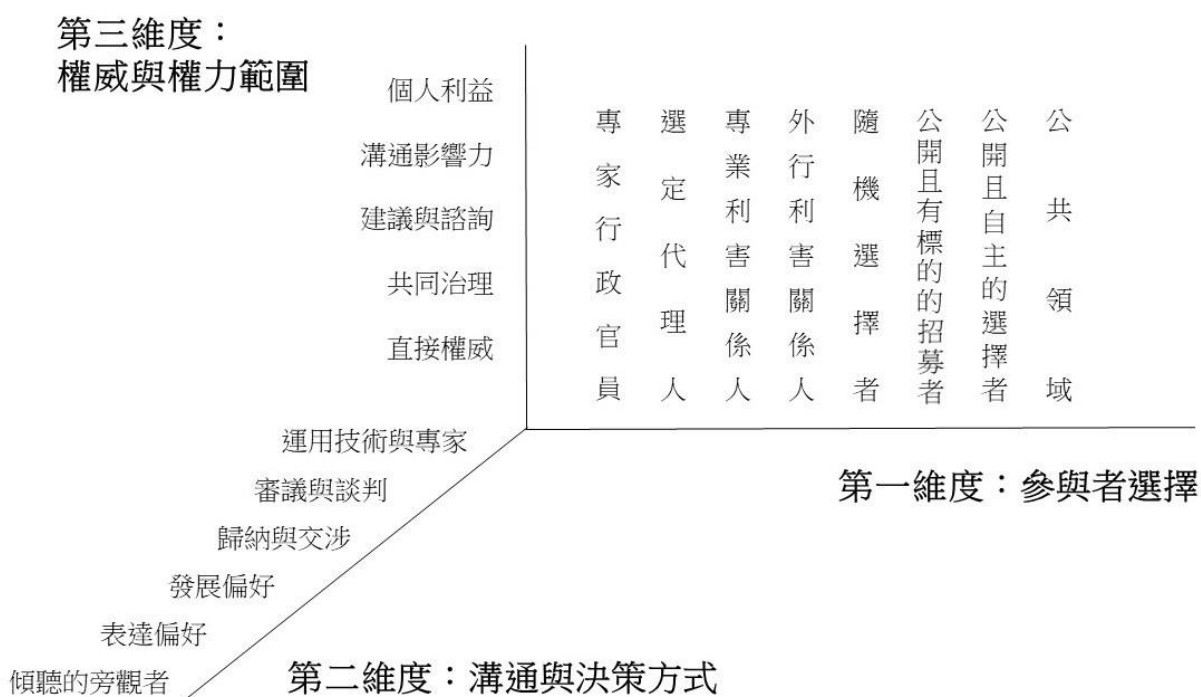


圖2-2：民主立方體

資料來源：Fung（2006：72），本研究重製



一、第一維度：參與者選擇 (Participant Selection)

公民直接參與治理是否可以彌補行政品質上的不足，很大的程度取決於「誰參與」？例如公民是否具有代表性？是否排除了重要的利益或觀點？是否擁有做出良好判斷和決定的信息和能力？是否對不參加的人有回應，並且負責？

參與式的設計旨在讓所有受政策影響的人都能參與其中。但是實務中只有極少數的公民可以參與其中。在參與者選擇的光譜上，從包容性到獨特性，將公民的身份分類為八種（如圖 2-3），其中以小型公眾（mini-publics）為發聲的主要族群。以下將分述參與者身份的類型與小型公眾的特徵。

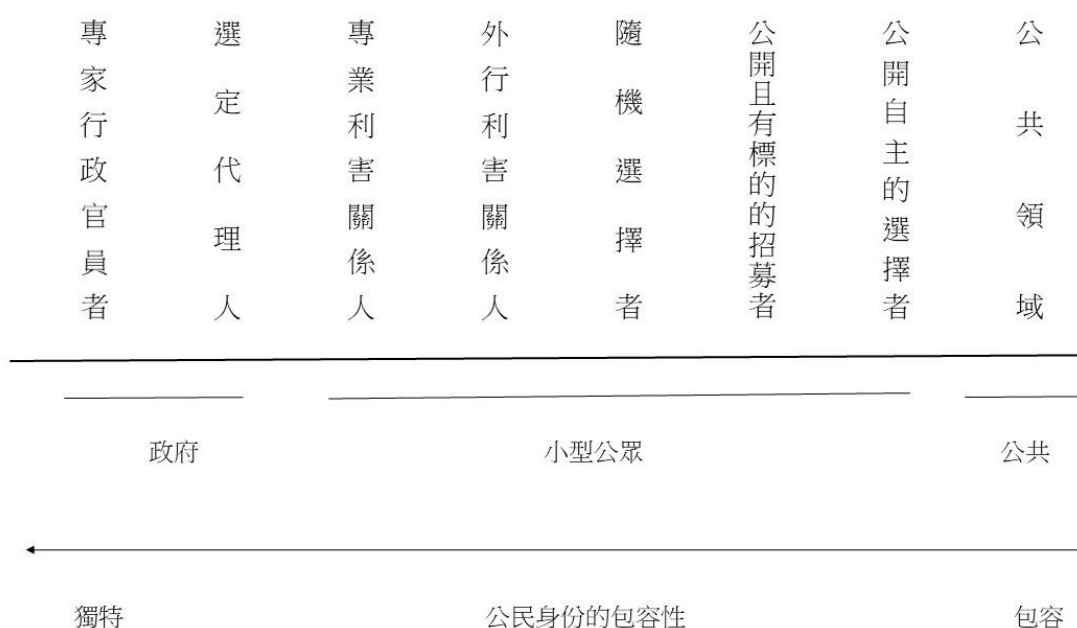


圖2-3：參與者選擇維度

資料來源：Fung（2006：68），本研究重製

（一）參與者身份

1. 公共領域 (diffuse public sphere)

絕大多數的公民參與機制會採用限制最少的方法來選擇參與者，亦即向有意



參加的人開放。就像開放式競技場（open-door arenas），任何人都可以介入，參與者可以自我選擇，例如：公聽會、市政說明會等。

2.公開且自主的選擇者（open, self-selection）

儘管完全開放的機制對公民具有明顯的吸引力，但是參與的人往往不具公民代表性。富裕和受過良好教育的個人會比缺乏這些優勢的人更傾向於參與，對公共事務有特殊興趣或具有強烈觀點的人也更多。所以實際的參與者是從大眾之中，形成一個對公民參與有興趣的自選子集（a self-selected subset）

3.公開且有標的的招募者（open, targeted recruiting）

即使是對所有人開放的參與機制，為配合議題設定或者是吸引特殊族群，選擇性地從平常不太可能參與的子群中招募參與者。例如，臺北市社會局的「以工代賑」公民咖啡館、「單親有話說」公民咖啡館，邀請特定標的族群的民眾或者弱勢群體來參加。選擇性招募也可能被動地發生，例如提供激勵，讓那些通常不太可能參與政治的人更感到吸引力。

4.隨機選擇者（random selection）

隨機選擇的方式被視為最具公民代表的公平性。例如審議民調，公民陪審團和公民報告等，均以隨機方式選擇參與者來討論公共問題。目前公民審議活動在公開徵求參與者時，亦通常採用隨機選擇方式，同時為達多元的代表性，會進一步針對年齡、性別、地域等分層進行隨機選擇。

5.外行的利害關係人（lay stakeholders）

讓非專業且無報酬的公民來參與公共討論和決策，他們對公眾關注的議題具有濃厚的興趣，因此願意投入大量的時間和精力。最常見的例如社區的管委會、學校內的各種委員會。

6.專業的利害關係人（professional stakeholders）

將專業利益相關者聚集在一起負責監管談判，這些參與者經常是有組織的利



益和公職人員的代表。

7. 選定代理人 (elected representative)

通常指的是國家透過競爭性選舉，選擇代表公民利益的專業政治家。

8. 專家行政人員 (expert administrators)

政府選擇負責公共官僚機構的技術專家。

Fung 描述了在公民參與過程中對公民身份的包容性，在光譜上從最左端的「最獨特」的國家的面向開始，通過各種形式的小型公眾，最後轉向最右端「最具包容性」的公共領域，形成參與者的選擇光譜，每個階段在不同的環境中都很具有參與價值。

(二) 小型公眾的參與技術與機制

在上述參與者選擇的光譜上，公開且自主的選擇者、公開且有標的的招募者、隨機選擇者、外行的利害關係人、專業的利害關係人，以上這五種的參與者選擇機制被歸類為小型公眾 (mini-publics)。

Fung (2006) 認為，儘管成熟的小型公眾激增，公民參與的主要形式仍以公聽會或傳統的公開會議居於主導地位。因為這些會議向公眾開放，參與者是自我選擇。因此，參與者往往是對討論的主題非常感興趣的人，也比其他廣泛人口更具有社經優勢；在溝通方面，大部分發言是由官員或受邀來賓完成的；在討論期間，很少有與會者說出他們的意見，大多數人都是聽眾。所以對政策的實質影響力和公民賦權的程度是不高。

1. 小型公眾的原型

關於“mini-publics”的概念，最早是由 Robert Dahl 在 1989 年提出來的，是一種讓公民參與處理公共問題的創新機制，稱之為“mini-populus”。意即公民聚集在一起學習和討論話題，提供決策者訊息 (Fung, 2006)。

2. 小型公眾的類型



至於 mini-publics 的類型，除了公民評審團、公民大會之外，尚有共識會議、市民討論會、審議式民意調查等。Fung 認為，公民直接參與的管道在行政機構的範圍內展開，倡議多來自公共機構和公民、第三部門組織。例如，芝加哥、紐約市議員和市政顧問已經採用參與式預算。

3. 小型公眾的運作

(1) 委託機制的成立

通常受委託機制負責監督流程以確保其質量和公平。執行小組委員包括來自各種背景和反對意見的學者和公眾人物。在台灣多為 NPO 倡議組織、社區大學或大學相關科系等。

(2) 參與者的隨機選擇

Pateman (2012) 認為小型公眾乃隨機組成，參與者通常是通過分層隨機抽樣進行選擇，例如年齡、性別、地域、教育程度等。每個公民都有被選中的平等機會。即使是規模較小的小型公眾，雖然在人口統計上並不具有代表性，但仍有代表的多樣性。參與者獲得報酬，參與討論，專家提供相關訊息，然後由公民進行交叉審議。問題得到審議後就會解散。

參與者從各種角度接觸到涵蓋該主題的證據、觀點和經驗，並經授權詢問專家證人後得到平衡的證據和觀點。根據不同的主題，參與者可能包括專家、官員、政治家和各種利害關係人（例如第二部門、第三部門、社區）。

(3) 審議主持人：

審議主持人幫助公民小組了解情況並協助他們進行面對面的審議。公民應於事前知情，並在審議過程中聽取專家證人的證詞和疑問。

(4) 審議結果：

參與者能夠認真的判斷和知情的決策，最後提出報告與論點。在理想情況下



，小型公眾可以由公民的視角提出審議結果與產生影響力的方法，並且在相關的網路共享，公開運作的成果和產出。

4. 小型公眾的作用

透過專家的協助，小型公眾在運作時可以避免傳統公開會議和論壇的常見問題，例如：主流聲音當道、隱藏的沉默螺旋（Spiral of silence），或者是缺乏思考時間、淺層交流等，而誤失了解各種觀點的機會。

綜上所述，本研究認為，並非每個公民都可以參與或者樂於參與，小型公眾可以作為公民的代理人，也是鼓勵公民參與公共事務討論的一種形式。在人民對於政府的信任感下降的情況，政府與小型公眾的合作可能會增加決策的透明度與課責，進而建立信任和加強政策合法性。

二、第二維度：溝通與決策方式(Communication and Decision)

「民主立方體」的第二個維度說明了參與者如何在公共討論或決策的空間進行互動、交換信息並做出決定，亦即溝通和決策模式。過去對雅典論壇這種直接參與的古典模式的政治想像，至今仍存在美國新英格蘭地區的城鎮會議與瑞士的社區會議。²³ 許多公民參與的形式被期待應該接近審議式民主的理想，由參與者直接參與、共同論理。但是在實務上，絕大多數的公共討論都無法達到理性的言說情境。在參與式環境中，依溝通的強度可區分為六種模式，如圖 2-4 所示。

²³ 城鎮會議最早出現於 17 世紀早期的新英格蘭地區。在城鎮會議上，所有的居民都可以發表意見或者投票表決，成為美國直接民主的具體實踐方式。



圖2-4：溝通與決策方式維度，本研究重製

資料來源：Fung（2006：69）

（一）傾聽的旁聽者（listen as spectator）

絕大多數參加公開聽證會和社區會議等活動的人，根本不會提出自己的觀點。相反地，作為觀眾參與某些政策或項目的信息，他們見證了政治家、活動家和利益集團之間的鬥爭，每個人都是旁觀者。

（二）表達偏好（express preferences）

公民表達他們偏好，樂於提出尖銳的問題或者說出他們的想法。

（三）發展偏好(develop performance)

其他討論的組織方式允許參與者探索，發展並改變他們的偏好和觀點。他們鼓勵參與者學習傾聽專家，政治家或倡導者。在適當的情況下，通過向他們提供教育材料或簡報來轉變他們的觀點和意見，然後要求他們考慮幾種備選方案的優點和權衡。參與者通常會以小組形式相互討論這些問題，而不是簡單地傾聽專家，政治家或倡導者的意見。



採用前三種交流方式的機制，通常不會試圖將參與者的觀點或偏好轉化為集體觀點或決定。例如，在大多數公開聽證會上，官員承諾只接受參與者的證詞，並在隨後的審議中「考慮」他們的意見。

（四）歸納與交涉(aggregate and bargain)

在這種模式下，參與者知道他們想要什麼，歸納和討價還價可以讓參與者找到最好的替代方案來落實他們的偏好。

（五）審議與談判(deliberate and negotiate)

參與者通常會相互交換觀點，經驗和理由，以發展他們的觀點並發現他們的利益。審議機制通常透過程序來促成原則性的協議、澄清分歧，以及發現更好的新方案。參與者說明理由、論點和原則，彼此達成協議。在政治理論中，這種模式已被闡述和捍衛為民主的審議理想。

（六）運用技術與專家(technical expertise)

大多數的公共政策和決策不是通過歸納、交涉或審議確定的，而是由經過培訓或具有技術的官員、專業的人士來解決特定問題。這種模式通常不涉及公民，例如規劃者、監管者、社會工作者、教師和校長、警察等的領域。

三、第三維度：權威與權力的範圍（Authority and Power）

「民主立方體」制度設計的第三個關鍵維度：衡量公民參與的效果與政策或公共行動之間的聯繫。在權威與權力的分佈光譜上，兩端為決策影響力的強弱度，例如新英格蘭城鎮會議位於光譜的一端，參與者做出的決定即成為政策；更常見的是位於光譜另一端，參與者根本沒有真正期望影響公共行動。

在權威與權力的作用範圍內，出現了五類制度化的類型。如圖 2-5 所示。



圖2-5：權威與權力範圍維度，本研究重製

資料來源：Fung（2006:70）

（一）個人利益（personal benefits）

典型的參與者很少或根本沒有期望影響政策或行動。相反，公民參與獲得個人利益，或者也許是為了實現公民義務感，參與者主要採用傾聽、表達偏好和發展偏好等三種交際模式。

（二）溝通影響力(communicative influence)

許多參與機制透過改變或動員公民輿論，間接地對國家或其代理人施加影響。他們的討論和決定對公眾或官員產生了溝通影響力。例如：里民大會、公共政策平台投書等。

（三）建議與諮詢(advise and consult)

提供建議和諮詢是參與式論壇對公共權力施加影響的第三種共同機制。在這種模式下，官員保留他們的權力，但承諾接受參與者的意見。許多公開會議的目的就是提供這樣的建議，例如：聽證會、政策公聽會、全國文化會議等。

（四）共同治理（co-governance）

參與的公民與政府成為夥伴關係，與官員一起制定公共政策的行動戰略。例如，



芝加哥的每所公立學校由地方學校委員會共同管理，該委員會由家長和社區成員以及學校的校長和教學人員組成。在台灣則有司法改革國是會議、各式的政策黑客松（hackathon）等。²⁴

（五）直接權威（direct authority）

參與機構偶爾會對公共決策或資源行使直接權力，例如新英格蘭城鎮會議提供了直接參與權威的典型範例。在美國部份城市的鄰里委員會控制著大量的區域劃分權或財政資源，允許他們計劃或實施地方發展子項目。台灣則有 i-voting 個案，例如：臺北市木柵焚化爐煙囪的圖樣開放 i-voting 投票，以投票勝出的長頸鹿圖案取代原已發包製作的藍鵲圖案重新彩繪。

參與代表性、審議程度和影響能力這三個維度之間強弱的交互作用，決定了公民參與的品質。參與代表性指的是讓更多不同代表共同參與；審議程度和對話品質、資訊透明度以及參與者和決策者交流時的品質有關；影響能力必然對政策協商和決策的影響有關。

參、民主立方體的應用

「民主立方體」提供了一種理解「參與」的潛力和限制的工具，不同的參與機制可以放在三維的空間設計中進行比較，以便了解它們是否適合解決特定的治理問題。以下三個應用實例將說明「民主立方體」如何應用在政策分析、跨國性比較，或者地方治理的面向上。

²⁴ 黑客松（hackathon，也被稱為駭客松）首次出現於 1999 年 OpenBSD 開發會議上，是黑客（hack）與馬拉松（marathon）的複合詞，意即利用先進資訊科技結合開放資料的應用，透過來自產、官、學及民間社群的集思廣益與創意，在有限的時間內不限形式，明確的解決問題，以合作的方式進行專案製作。



一、Pablo (2013) 等人在《民主立方體作為指導社區 IT 倡議的參與式規劃框架》(THE DEMOCRACY CUBE AS A FRAMEWORK FOR GUIDING PARTICIPATORY PLANNING FOR COMMUNITY-BASED IT INITIATIVES) 一文中，以民主立方體的價值作為框架，定性地研究以社區為基礎的資訊科技策略 (a community-based IT strategy) 的過程。該研究的規劃過程涉及與五個不同社區的多個利益關係團體以及其他參與災害管理的實體進行協商，目的是找出影響當地社區參與災害管理活動能力的因素。最後利用民主立方體來識別 IT 規劃中參與或不參與的具體實踐內容與行動方案。

該文認為，民主立方體模型從三個維度體現了參與式民主的理想，但沒有闡明它們之間的聯繫，因此就框架而言，這三個維度是彼此獨立的。其次，每個維度都建立在的價值光譜上。例如，參與者的選擇範圍從更具包容性到更獨特的安排；溝通和決策的強度從最強烈到最不強烈；權威和權力範圍從大多數權威到最小權限。每個光譜都可以顯示出不同點的特徵。例如：來自「公共領域」的參與者選擇被認為是最具包容性的安排，而「專家行政官員」則是包容性最低的。

二、Uta Wehn (2015) 等人在《參與洪水風險管理和公民觀察站的潛力：治理分析》(Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis) 一文中，以英國、荷蘭和義大利的實證研究為基礎，重點研究了歐洲洪水指令的置換以及公民參與洪水風險管理的動機，對治理結構、制度和機制進行了比較分析，目的是確定和比較歐盟洪水指令的轉換以及公民在災害週期不同階段參與的機制。

Wehn et al.(2015)依災害週期的不同利害關係人修正「參與者選擇」光譜的類別；在「溝通與決策方式」的維度增加「隱式」（指公民以一般形式表達意見和想法）和「顯式」（是公民以更有針對性的方式提供資訊）。公民參與洪水風險



管理需要考慮週期的不同階段，通過半結構化訪談和說明性研究的詳細協議的問題，讓概念框架得以實施。

三、Brenton Prosser (2017) 等人在《公民參與和治理變革：案例在英格蘭的權力下放》(Citizen participation and changing governance: cases of devolution in England) 一文中，目前英格蘭內部權力下放的過程構成了治理安排的重大變化。人們普遍批評在權力下放協議談判中缺乏公眾參與和協商。該文修正民主立方體的分析框架，深入研究其中三個案例 - 謝菲爾德市區、大曼徹斯特和西米德蘭茲聯合管理局。並針對為什麼不採用廣泛的磋商指出三個原因：成本效益、專業知識、首長的政治意願。英格蘭推出的權力下放協議一直受到不充分的協商，非常明顯地受到兩個方面的限制—溝通和權威。

肆、民主立方體的評析

Fung (2006) 認為，當今複雜的治理社會需要許多不同的政策參與方式。他提出的「民主立方體」模型的第三個維度：「權威和權力的範圍」與 Arstein 所採用的公民賦權的概念相似。另外加上參與者的包容性程度和參與者之間交流的強度，成為一個三維空間設計。政府或官員與公民兩者可以就許多不同類型的問題、不同發展階段中找到對話。

綜言之，民主立方體的適用上有其優勢及侷限：

一、民主立方體模型的優點

(一) 提供了理解「參與」的潛力和限制的工具，對模型中的十九個變量提供具體的描述。

(二) 不同的參與機制可以放在三維中進行比較，以便了解是否適合解決特定的治理問題。



(三) 契合公民參與三元素—參與主體、參與客體與參與形式的分析架構。

二、民主立方體模型的侷限

(一) 三維度均可獨立存在，但沒有闡明它們之間的聯繫。

(二) 不同政策脈絡之下的立方體的維度與變量，須視政策情境再微調以符合現況。

(三) 立方體產出的類型並未類型化，必須視個案解讀，方能形成政策上的可行性意見。

Fung (2006) 認為 Arstein 的公民參與階梯似乎過於簡單，無法解釋過程及其目標的多樣性，但仍然可以「治癒了公民參與的天真和無限的熱情，但它並沒有給我們的工具來分析和規劃的參與過程」。雖然民主立方體的框架將民主視為理想，但並不認為所有問題都應始終由「最」民主安排來解決。相反地，它旨在提出治理中可用的廣泛安排，並認為可以將不同的安排結合起來實現民主。

第四節 公民參與的再省思

公民參與在世界各國之推動程序皆不相同，必須反映在地之社會價值及民情，方符合因地制宜之特性。過去由官僚與專家學者主導的政策制定過程，現在則納入民眾，讓他們有更多的機會與權力參與，並決定其切身相關的公共政策。但是在實務上，政府仍然大多傾向於讓公民遠離決策領域，對公民採取低包容性的治理安排，包括限縮公民的參與身份、溝通工具單一化，或者回到集權式的決策方式等。以下就我國公民參與的發展提出幾點省思。



壹、公民參與法制化

公民參與模式經過各種實務現場不斷的洗鍊，的確浮出各種利弊，例如：沒有效率、人力及時間成本過高，或者淪為利益團體獨斷，更可能降低決策品質。未來的挑戰在於如何在公共治理的脈絡之下，讓公民參與更具有可行性？杜文苓（2000）在檢視環評決策中公民參與時，建議將公民參與建立在具有法源基礎以及國家資源支持的機制上，以落實民主行政與公共參與。援此，公民參與的法源基礎可以釐清公民在參與公共事務中的角色，並且讓不同的專業在公民能有所參照。同時，公民參與的方式與時機、場域各不相同，必須謹慎選擇，否則容易引發負面效果。

我國目前尚無以「公民參與」為主體的專法，相關的規範由中央各部會或各級政府自行訂定。例如，文資保存審議中的公民參與，雖然在《文資法》以及相關子法中有明文規定，但是長期以來仍被批評為黑箱作業，公民參與偏向形式化。目前在《行政程序法》有關陳述意見與聽證會，但較屬於消極參與，不足以作為公民參與政策的準繩。透過專法的訂定，可以明確訂定公民參與的重要性以及參與原則。同時也可以進一步說明在不同的專業領域中，對於公民參與的政策條件，以及參與範圍、程序、工具、時機、意見參採方式等考量。

貳、公共管理者的心態：統理、治理到善治

蘇彩足（2013：52）主張政府的治理手段應著重於藉由公私夥伴關係的建立，來調和不同的利益和價值衝突，以回應民眾的需求，並極大化公共利益。過去因為錯誤解讀《文資法》，使得文資保存並沒有真實的進入國家治理的公共體系，造成政策執行上的斷鏈，並帶動公民參與的熱議。



公民參與是主權在民理念的實踐，更是當前治理環境下，以公民為導向治理重要途徑。換言之，政府對於公民參與的認知，不應停留在權力對立的角度，並以專業為理由規避公民的政策參與。「政府跟人民的關係轉變成對等式（peer-to-peer）的治理關係。政府跟人民之間的互信，則得透過開放政府的機制來達成」（唐鳳，2017年10月6日，商業周刊）。

公部門透過說服、對話與公共論壇的建立，積極尋求社會的共識，以追求公共政策與政府行動的一氣呵成，同時，在理想上，民眾是知情的公民，擁有充分的政策相關資訊，不僅僅是享受政府服務的權利客體，亦為負擔相當社會責任之主體。

對於公共管理者而言，面對「公民治理」（Citizen Governance）時代的來臨，亦須進行自我調適並增加新的管理技能。同時，公共管理者的任務是優化提升行政效能的制度安排，與公民進行不斷的對話、協商，並且在衝突的價值中，兼顧「專業」與「民主」，達到公私協力雙贏的策略。公民參與應當組織化，無制度性的參與有時反而會導致政府效率不彰，或者出現「公園長椅」的參與困境，導致政治效能低落感，甚至失序。²⁵

參、公民參與的侷限

一、公民參與不一定帶來社會公正

Fung（2015）認為對於公民參與的作用或後果，目前尚無類似的共識。社會正義雖然可以推進參與式治理的價值。近年來，各國成功實施了許多參與式治理

²⁵ 關於「公園長椅」的問題。當一個城市賦予居民權力來決定他們的公園長椅應該塗上哪種顏色時，這會增加公民的參與，但不是有意義的（Fung，2015:9）。



項目，大多數情況下似乎都是為了推進公共行為的合法性或有效性等價值觀，而不是社會正義。

公平正義已經被證明是一個難以捉摸的目標。主要的原因是擁有政治權威和資源發起的參與治理改革，往往是為了提高合法性或效率，而不是糾正不公正。公民參與要能落實公平正義，須要有力領導人與組織。對於想要透過「參與」尋求正義的人來說，首先迎來的是政治挑戰，而不是制度設計問題。要創造有力的組織和領導人為推動社會正義而動員的政治條件。只有這樣，這些領導人才有興趣了解公民參與是否能夠和如何增加正義。

二、公民能力的的不平等影響參與的效能

公民參與的精神在於深信公民具有足夠的意願、理性與知識去討論公共議題。Verba, S., Schlozman, K. L., 與 Brady, H. E.認為影響公民參與的變項包括：教育、公民資格、退休、工作層級、組織同盟、宗教等因素（1995；轉引自許文傑，2000）。即便公民有參與意願，且考量公共利益，但是否每位參與審議的公民都有足夠的資訊與知識能力來討論公共議題，仍難免令人質疑。

Fung（2006）認為公民參與存在著動機、能力的「不平等」，社會菁英較有機會參與公共議題，且較有能力捍衛自身的權益，而一般人民對於公共議題較不了解，也欠缺時間與管道對政策發揮影響力。

如何降低公民能力的的不平等對參與效能帶來的影響，湯京平、翁偉達（2005：132、133）主張在設計參與制度時，必須考慮弱勢團體參與的機會，以及其在參與或協商過程中實際握有的相對權力大小，才能賦予公民參與實質的意義。

公民參與的能力、溝通方式、政府首長與民意代表控制議程的權力慾望等因素都會影響到公民參與的效能，並因此影響政府與公民的關係，如政府對公民的

信任、公民對政府的信任、政府的回應性以及政府的正當性等。



肆、公民參與的困境：「參與暴力」與「過度參與」

一、公民的參與暴力

公民參與管道與途徑的多元，顯示公共事務決策走向透明化與體制化的重要性，通常對代議民主的政治體制帶來衝擊，在治理實務上也逐漸地出現一些結構性的困境，例如，公民的過度參與是否將影響民主品質？

湯京平、翁偉達（2005：132）觀察公民參與在鄰避政策中的矛盾角色，因為涉及高度的專業知識而併發「參與困境」，透過動員來參與的民眾，既可以強化支持的意見，但同樣也可以集結反對的勢力。

另外，過於強調參與，強勢的利益團體可能假借參與的名義，利用專業知識的掌握與組織的優勢進行偏差動員，形成社會輿論的壓力，迫使弱勢團體讓步或被收買，遂其合理化政策的目的，破壞原有的合法決策程序，此即所謂「參與的暴力」（participatory tyranny）。

二、公民的過度參與

公民與公民組織對公共事務的多元參與，凸顯多層次治理的結構運作。但是由於公民的參與意識與能力有限，再加上目前公民參與的組織化程度不普遍，公民參與要避免落入以「參與」為本位的霸權論述，務實地考慮到參與的範圍、層次、場域和政策所須的專業程度，而不是越熱情越好，以免產生參與的效能感不足，進而影響民主的品質。

伍、網路科技的影響

隨著政府對於民眾意見的重視，各級政府機關也一直在思考如何以更便捷有



效的行政程序和途徑來受理人民陳情案件。當資訊與通信科技（ICTs）普及後，透過ICTs帶動公民參與公共事務的風潮，便逐漸成為各級政府促進民眾直接參與公共議題的重要途徑。

林子倫、陳亮宇（2009）認為可以修補政治系統的缺陷，甚至創造直接民主新形式的潛力。然而，這種途徑僅能視為政府更加重視民意，並且提供反映民意的多元途徑，並不代表政府回應民眾意見的能力提升。這也是為何政府雖有民意信箱、說明會、公聽會、民意調查以及網路論壇等多元管道來傾聽與回應民意，但民眾對於政策回應性不足的抱怨，卻依然時有所聞。

第三章 研究設計



把複雜的現實簡化並分類是模型的優勢，Fung 提出的民主立方體模型，區分出公民參與機制的三個維度：參與者選擇、溝通和決策方式、權威與權力的範圍。而實際的決策過程，通常是透過三個維度上不同的「點」的組合來呈現。

本研究擬以「民主立方體」為分析取徑，針對公民參與文化資產保存審議的實務經驗提出部分維度的變量修正，採取文獻分析法及質性的深度訪談法蒐集資料以進行分析，並對應本研究的研究目的與問題，期透過文資爭議的檢視，提出在地化的公民參與行動論述。

本章共分為四節，第一節為民主立方體模型的修正；第二節為研究範圍與架構；第三節為研究方法；第四節是訪談對象與訪綱。

第一節 民主立方體模型的修正

Fung 為民主立方體三個維度中的各項變量提出了明確的定義，而且提供具體的實例，使得操作模型看來更具檢證性。然不同政策脈絡之下的立方體的維度與變量，須視政策情境再微調以符合現況，故擬以我國公民參與文資保存審議的實務經驗修正模型。

壹、維度與變量的修正

一、第一維度「參與者的選擇」的修正

回顧 Fung 的「民主立方體」提供了一個制度的設計空間，參與者類型包括了公共領域、公開的自主選擇、公開且有標的的招募者、隨機抽樣者、外行的利害關



係人、專業的利害關係人、選定的代理人和專家行政官員等。

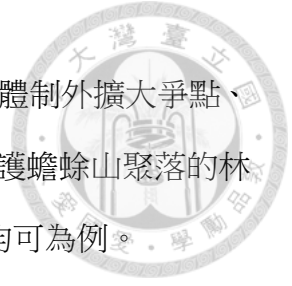
本研究發現，在我國文化資產保存審議的過程中，許多的公民基於對文化資產的熱愛或者是與個人歷史記憶的連結，因偶發事件挺身而出為文資發聲，並且在體制外形成政策聲量，或有機會進入體制內參與決策，但是卻與文資主體不存在直接的利害關係。具有這種參與動機的公民不在少數，依其是否有文化資產相關的專業背景，可以再細分為「外行的非利害關係人」以及「專業的非利害關係人」兩個公民類別（如圖 3-1），並分述如下：



圖3-1：對民主立方體的第一維度提出修正，本研究自製

（一）外行的非利害關係人

這一類公民基於事件的偶然加入保護文化資產的行列，例如「搶救南崁老樹老房子運動」發起人孫毓晴小姐是當地居民，在站出來捍衛南崁老房子之前是社運素



人，特徵是無組織支援，也並非利害相關人，通常從公民參與的體制外擴大爭點、影響決策。其他還有陽明山美軍眷舍保存運動的李甄珍女士、守護蟾蜍山聚落的林鼎傑、搶救三井倉庫的林奎妙、臺大鹿鳴堂的提報人林怡君等均可為例。

（二）專業的非利害關係人

這一類公民基於專業的背景趨使加入保護文化資產的行列，例如「搶救俞大維故居」提案人陳勤忠建築師，因為將事務所遷到溫州街 22 巷，偶然關切後才發現這棟老屋驚人的背景，因而將它提報為文化資產。特徵是無組織支援，也並非利益相關人，通常從公民參與的體制外擴大爭點、影響決策。另外還有「嘉禾新村」提報人郁良淮、蕭文杰老師等。

這兩個新增的公民分類有助於了解公民參與的多元動機以及公民參與初始身份的全貌，也補充說明了目前所謂的「文化恐怖份子」的生成背景。他們通常具有更高的使命感、更強的溝通動力與決策影響力，也成為挑戰公民參與體制的一群。經過不斷的社會抗爭、對話與學習之後，「外行的非利害關係人」也有可能變成「專業的非利害關係人」。

二、第二維度「溝通與決策方式」的修正

Fung 的「民主立方體」主張六種主要的溝通和決策模式，包括運用技術與專家、審議與談判、歸納與交涉、發展偏好、表達偏好、傾聽的旁觀者。然而政府的資訊與決策過程開放透明，人民才能夠參與其中並影響決策過程。同時決策的過程必須兼顧人民意見，透過雙向的機制才能有更多元的聲音，容納更多人參與，故在溝通與決策方式增加「公私協作」與「行政溝通」的決策模式（如圖 3-2），並分述如下。

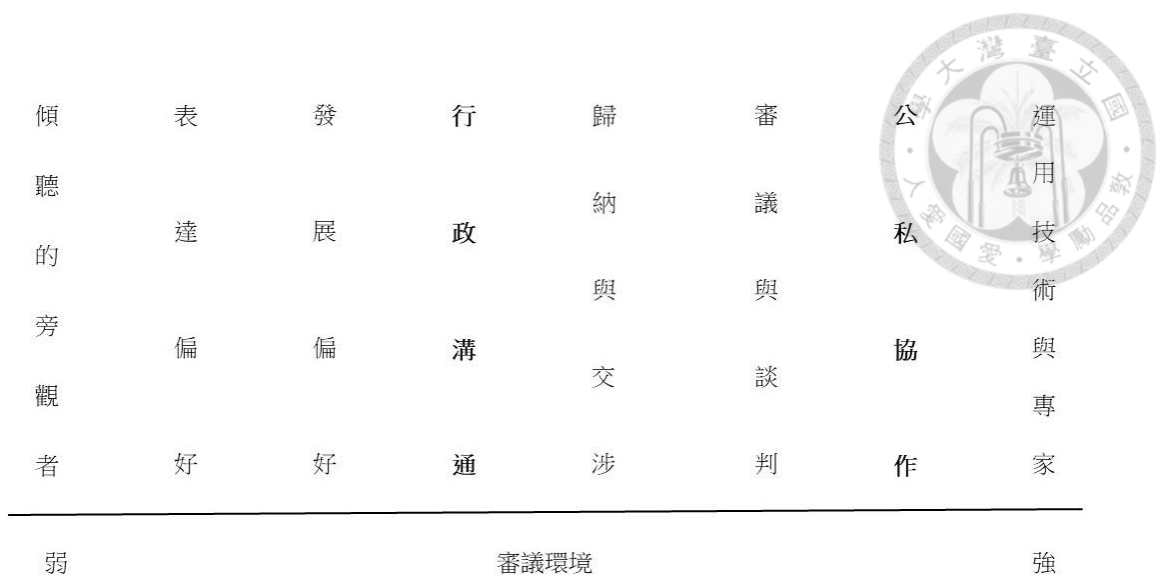


圖3-2：對民主立方體的第二維度提出修正，本研究自製

（一）行政溝通

參與者在發展偏好之後，針對公共議題是否符合行政程序與法律競合，宜由行政部門進場溝通，主要用意在說明公民的提案或者想法是否違背現有的行政程序或者法律要件，以免進入歸納與交涉或者審議階段之後，才發現成為無效提案。

（二）公私協作

學者 Richard C Box 曾在 1994 年提出公民治理模式的四個原則：等級、民主、課責、理性。未來政府必須採用與各式團體對談的治理模式，結合公私部門的力量來實現共同的需求。例如「台南市新市政中心選址公民會議」、「日本核災後食品風險危害評估及管理及茨城、櫛木、千葉、群馬食品開放與否公聽會」、「高教改革論壇審議式會議」，還有臺北市、新北市、臺中市等推動的參與式預算，公民參與決策成為必然。

各部會與公民團體可以相互合作。例如唐鳳政務委員所主導的「開放政府聯絡



人制度」²⁶（Participation Officer，簡稱 PO），開放政府聯絡人在每月月會透過投票決定值得舉行協作會議的案子，之後該案的主、協辦部會再去找出利害關係人參加協作會議，每場會議約 30 人至 40 人左右。例如：財政部主責的報稅軟體的協作議題就開會過 5 次協作會議。

三、增加第四維度

增加「時間」做為第四維度，針對 2016 年《文資法》修法前、修法後以及未來的發展趨勢，以不同階段的政策時序進行比較，並就民主立方體三維度的位移提出觀察與解釋。

貳、修正後的民主立方體模型

本研究修正 Fung 提出的民主立方體的模型（如圖 3-3），透過維度與變量的微調，期能更符合政策脈絡的設定治理情境的安排。

（一）修正後的第一維度從八個變量增加至十個變量：參與者類型包括了公共領域、公開的自主選擇、公開的定向招募、隨機抽樣、非專業利害關係人、外行的非利害關係人（新增）以及專業的非利害關係人（新增）、專業利害關係人、選定代理人和專家與行政官員等。

（二）第二維度修正後則從六個變量增加至八個變量：溝通方式和決策過程包括了參與者如旁觀者般地傾聽、表達偏好、發展偏好、歸納和交涉、行政溝通（新增）、審議和談判、公私協作（新增）、運用專家和技術。

（三）第三維度維持不變。

²⁶ 行政院於 2017 年核定「開放政府聯絡人之實施要點」，期望能透過 PO，使開放政府整套制度更完善，其設立可避免各部門無單一窗口的聯絡問題，使其對內可縱向聯繫，橫向整合，透過 PO 讓政策議題的提案能更有統整性，並有明確承辦人員擔任政府與民眾溝通之橋樑。



(四) 增加第四維度—時間。時間帶來空間的改變，受時間形塑後的每個立方體都包含不同的治理安排。

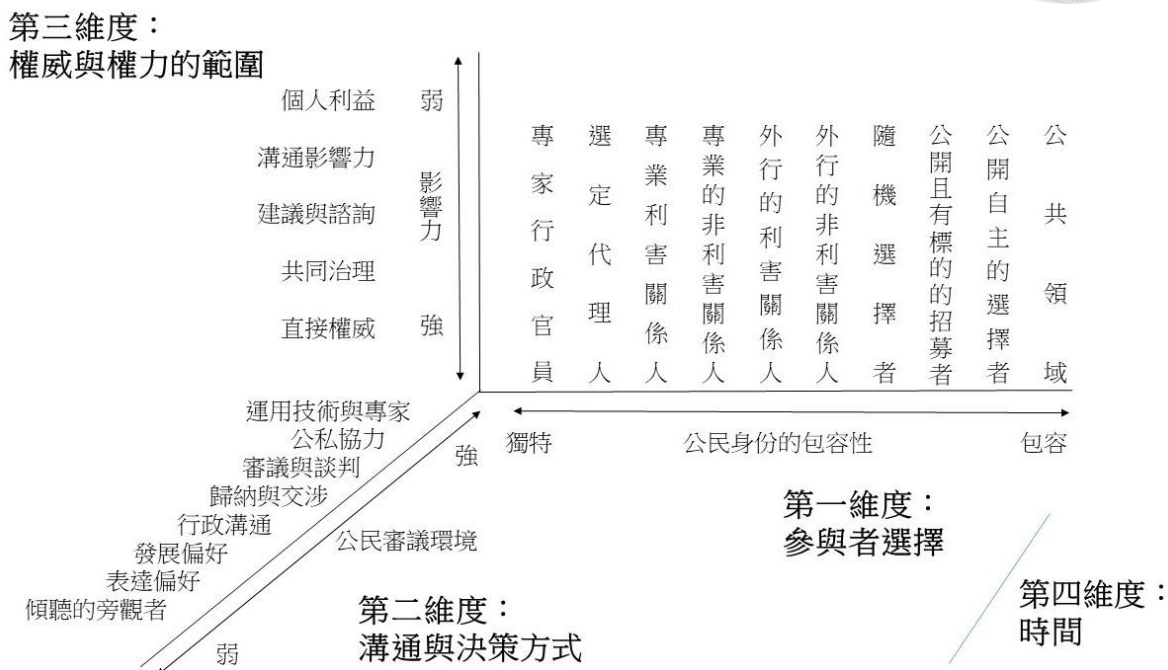


圖3-3：修正後的民主立方體模型，本研究自製

第二節 研究架構與範圍

壹、研究架構

擬與國內外文獻對話，梳理公民參與範疇的三大重要內涵：參與主體、參與形式、參與客體，借鑒民主立方體三維度的取徑與變量的修正，本文從深度訪談



、參與式觀察，試圖檢視以下問題：一、民主立方體在分析參與式治理的價值是什麼？特別是在公民參與審議的身份。二、公民如何達成溝通與決議；三、如何影響結果？

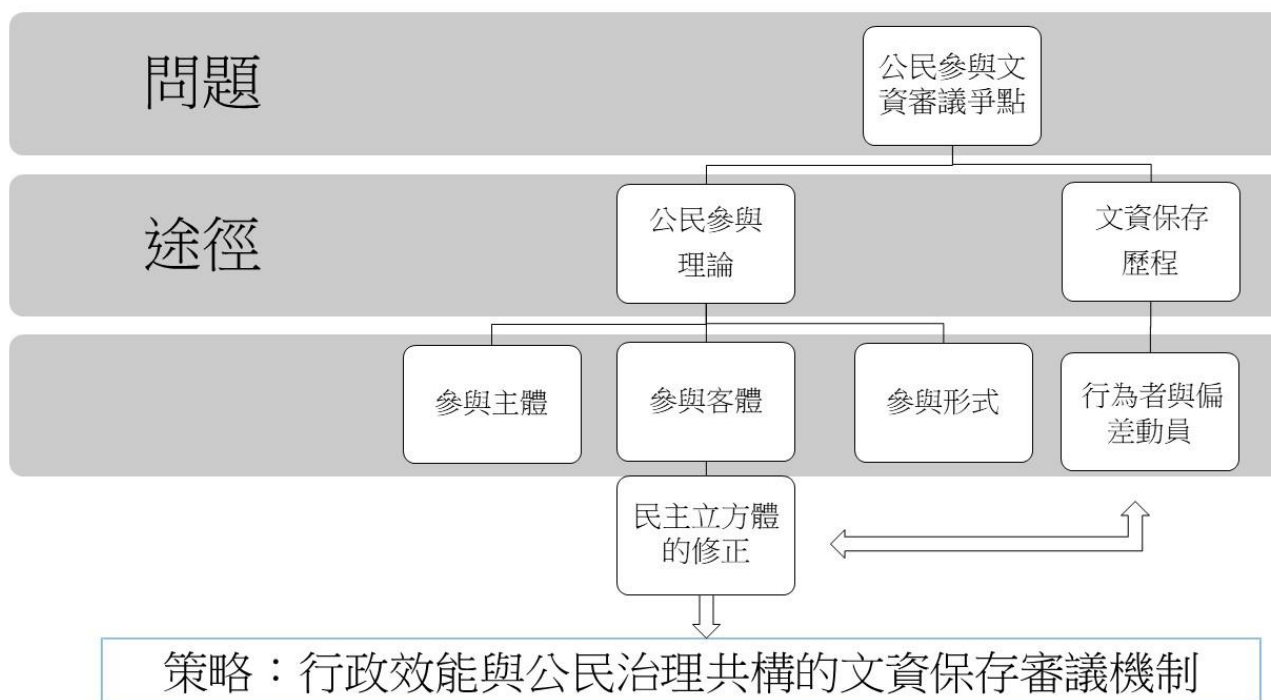


圖3-4：研究架構，本研究自製

另從三維度交互作用分析文化資產保存審議流程中的行為者與偏差動員行為、專家與公民治理的對立、中介第三方組織，並對文資保存審議過程中公民參與爭議點提出對策。



貳、研究範圍

過去國內對於文化資產保存的討論，多集中於法律環境的梳理、文化治理的意涵與論辯、文化公民權的演變、文化資產的修復再利用與管理、文化觀光等面向。但是本研究的重點在於論述文化資產保存過程中的「公共審議」與「參與」，並提出以政經為脈絡的各種偏差與制度面的分析，原則上不涉及文資後續保存措施的評述。

另外，文化資產可區分為「有形文化資產」與「無形文化資產」兩類，本研究援引之實例雖多以有形文化資產為主，但是兩類文資在審議程序與適用法規上則具有共通性。

援此，本研究參照國內《文資法》以及相關施行細則、辦法、準則、要點等，梳理歷次修法中關於擴大公民參與的程序與作法。同時在公民參與的趨勢脈絡下，輔以國內文化資產爭議現場個案的觀察，分析在文化資產保存審議的過程中各種偏差動員情形，以及如何建置在程序面與實質面都符合公民參與精神之機制，保障人民參與文化資產保存事務之權力，期與世界文化資產保存過程所揭櫫的「公民參與」、「社區參與」之理念與實質內容相互呼應。

為了確保觀點的平衡性與事實陳述的正確性及客觀性，盡可能以公開資訊作為內容分析的對象。研究的範圍如下：

一、《文資法》及其子法與相關法規，並參酌其他相關的法律環境，例如行政程序法、環評法等。

二、文化治理趨勢之下，各階段公民文化意識的展現與公民參與文化資產保存的個案研究。

三、公民參與理論的定性研究與國內實際執行面的反思。

四、探討我國公民參與文化資產保存審議的民主立方體模型。

參、研究流程

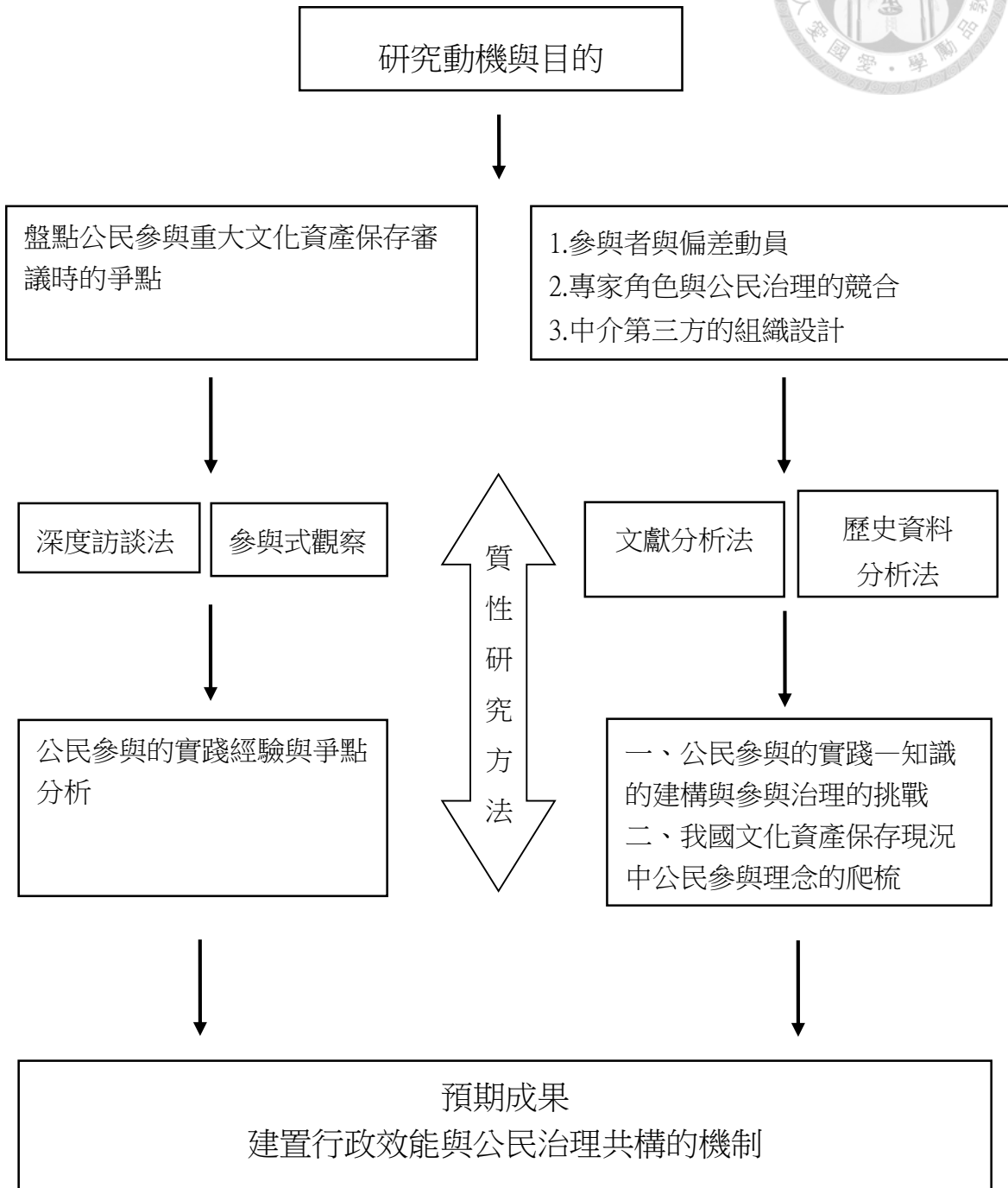


圖3-5：研究流程，本研究自製



第三節 研究方法

本研究採質性研究 (qualitative inquiry) 的認識論框架，試圖從治理思潮的轉變，以及參與者在不同立場的整體意像切入，探究在公共治理環境之下，公民參與機制與文化資產保存審議之間的連動性。因此，本研究將進行文獻分析、參與式觀察與深度訪談，從經驗資料中發展出概念與理論。

首先，以文獻分析法與歷史制度分析法來分析公民參與以及文化資產保存審議的相關資料；其次，為探究公民的意識與行動，以參與式觀察法與半結構式深度訪談法來分析公民參與文化資產保存審議的連動性。

壹、文獻分析法

文獻分析法也稱「文件分析法」或「次級資料分析法」(Secondary Data Analysis)，本研究蒐集與公共治理、公民參與有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品及報章雜誌的相關報導等資料，希透過靜態性與比較性的分析研究，找出公民參與相關理論的研究核心，並能擴充與延伸上述概念在本研究中的應用。

資料收集的管道，主要透過「國家圖書館全球資訊網」中的「全國博碩士論文資訊網」、「期刊文獻資訊網」、「華藝線上圖書館」等資訊網路來搜尋。

貳、歷史資料分析法

本研究以歷史資料分析法對文資保存審議的歷程進行爬梳，相關的法律環境與利害關係人構築起整個政策脈絡的立面，並反思當我們提出詰問時，是否能夠為本研究



提供思辨的途徑與思考的脈絡，以提升對公民參與文化資產保存審議的認識與詮釋的掌握力。

第一類為法規制度研究，以《文化資產保存法》及相關法規、學術文獻、專書為主。第二類為新聞文類，包括網站討論、新聞報導等。在資料的蒐集處理上，盡可能匯集不同利害相關人的論述或報導，藉以呈現多方意見之平衡。研究的分析材料如下

:

- 一、政府部門的業務年報、正式會議記錄、政府公報、政府新聞稿等官方檔案。
- 二、法律條文、行政命令與措施、函示、決議等正式法律文本。
- 三、政府委託的研究報告。
- 四、新聞報導、社會運動與倡議的史料等。

參、參與式觀察法

所謂參與式觀察法（Participant Observation），就是研究者深入到研究對象的生活背景中，在實際參與研究對象日常社會生活的過程中所進行的觀察。採用參與觀察方式進行的研究，通常不是要驗證某種理論或假設，其目的是對現象發生的過程提供直接的和詳細的資料，以便對其有比較深入的理解。

參與式觀察是一種非介入性的研究方法，也是取得一手資料的基本工具。著重於人事物的變化細節，透過歸納和演繹方式捕捉場域之中所發生的各種資訊。透過觀察與理論、文獻交叉對話，抑或透過深度訪談來交互驗證，避免將太過於日常的觀察視為理所當然。

本研究將參與發生文資爭議的現場，例如文化資產所在地、各項會議及公聽會、記者會等，採取不同的觀察身分策略，在自然的情境中接觸真實的人、事、動，重視動態發展的歷程。



同時，筆者從自身參與公共審議的實際經驗與廣泛涉略，掌握田野現象，並且帶著問題意識進行參與觀察。若要進一步掌握不同個案呈現出的整體性問題，公民本身對於情境的主動詮釋是不可或缺的，因此須要輔以訪談補充參與觀察的成果。

肆、深度訪談法 (In-depth interview)

一、深度訪談法之目的

深度訪談法是質性研究中最常被採用的資料收集法，針對研究主題提出相關訪談問題，在與受訪者建立基礎的互信以及確保資料的隱密性後，進行有系統而深入的對話，以開放性的探索來瞭解研究對象的想法與觀點、詢問問題的價值。

瞿海源等（2012）認為深度訪談的目的是針對研究的主題有深入而紮實的了解。研究者必須能夠了解事情的脈絡，處理複雜衝突的對話，善於追問、加問，並注意各種情境與細節，才能達到某種深度。研究者必須專注於資料的收集以及訪談中的真實互動之經驗，以建立理論。

二、研究的信實度

本研究以不同參與對象進行深度訪談，為掌握公民與其他行動者的理解與詮釋，採用立意抽樣（Purposive Sampling）的方式，「依據研究需要，以主觀見解與判斷，抽取最具代表性的樣本做為調查對象」（吳定，2013：410）。從不同立場與組織的行動者中，分為文資保存倡議公民、學者專家與文資審議委員、公部門權管人員三類。從這三類參與者中共選取 9 位受訪者，並於 2019 年 2 月至 4 月間進行訪談。



三、研究倫理

本研究取得參與者的同意才進行訪談，受訪對象皆以化名呈現或是選擇性省略。所有訪談錄音與文本摘要皆註明時間、日期，並清楚分類與編碼以提高資料的信實度。

透過半結構式 (Semi-structured interview) 的質性訪談，能夠更廣泛而具體地掌握資料範疇與證據力。藉由個案調查與訪談的觀察記錄，瞭解個案的差異、問題發生的可能原因，解決過程及可能產生的結果，詮釋屬於台灣的文資爭議脈絡與公共性思維。

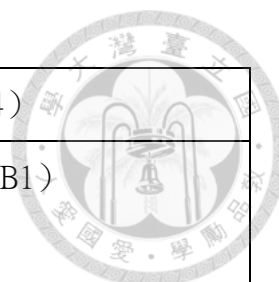
第四節 訪談對象與題綱

壹、訪談對象

將針對參與或關心文化資產審議過程之倡議文資保存人士、學者專家與文資審議委員、公部門承辦人員等進行深度訪談。因涉及實際參與者之個人認知、經驗及感受，故以深度訪談來了解個人的背景資料與參與動機，藉以深入了解其對公民參與文化事務的想法，做為研究的參考。

表 3-1 訪談對象一覽表

| 類別 | 編號 |
|----|---|
| 公民 | 1.北部參與文資保存積極公民 (A1) 2.北部參與文資保存積極公民 (A2) 3.中部參與文資保存積極公民 (A3) |



| | |
|-------------|---|
| | 4.南部參與文資保存積極公民 (A4) |
| 文資學者專家或審議委員 | 1.大學教授，曾任文資審議委員 (B1) 2.文資審議委員 (B2) 3.大學教授，現任文資審議委員 (B3) |
| 公部門權責單位 | 1.曾任地方文化局局長 (C1) 2.現任文化部官員 (C2) |

貳、訪談題綱

本研究以面對面方式和受訪者進行訪談，並且依據受訪者的回答，再由筆者隨機追問相關問題，以便在資料上兼顧廣度及深度，並符合研究架構與訪談大綱的內容。

表 3-2：本研究深度訪談題綱與研究問題關係對照表

| 民主立方體的維度 | 關切面向 | 訪談題目 |
|--------------------|------------------|--|
| 第一維度 VS 第二維度 | 參與者 與偏差 動員 | 1.文資保存審議的過程中，公民通常是何種公民身份參與或者影響體制內的決策過程？(A、B、C類) 2.文資保存審議的過程中，通常會有些顯性與隱性的利害關係人？會出現什麼樣的偏差行為？(A、B、C類) 3.您曾觀察到公部門使用遏阻性手段或者制度上的暴力來妨礙議事的進行嗎？能否舉例？(A、B類) 4.您是否認為公部門運用制度設計剝奪了憲法賦予的公民權及言論權？能否舉例？(B、C類) |



| | | |
|--------------------|--------------|---|
| | | 5.在審議過程，你是否曾經發現「看不見的手」(無論來自公、私部門)企圖影響決策?具體是怎麼操作的?(A、B、C類) |
| 第一維度 VS 第三維度 | 專家角色與公民治理的競合 | <p>1.文資審議會的組成應重視什麼代表性?各類身份別的代表應該如何產生?(A、B、C類)</p> <p>2.專家審議的決定與公民期待有落差時，在機制內應如何進一步協商對話?(A、B、C類)</p> <p>3.專家意見如何排除公權力與民意的干擾?(B類)</p> <p>4.專家會議應採何種模式達成決策共識?應該賦有什麼樣的政策效力?(B、C類)</p> |
| 第二維度 VS 第三維度 | 中介第三方的組織設計 | <p>1.文資保存審議的工作是否合適交由第三方中介組織來進行?理由是什麼?(A、B、C類)</p> <p>2.國外藝文中介組織多有行政法人或者非部會公共機構的設計，若您認同第三方中介組織的存在性，其型態與運作應如何規劃?(選答)</p> <p>3.若您不認同中介組織的存在，目前的體制內如何進一步完善組織功能，兼顧公共性與可課責性?(選答)</p> |
| 審議民主的參採與社會溝通 | | <p>1.法定程序上，文資審議過程中的「溝通」，大多以什麼形式出現?(A、B、C類)感受到公部門的誠意嗎?(C類)</p> <p>2.您認為在不同形式的公共審議的過程中，公部門是否提供足夠的審議工具或者是空間?</p> <p>3.在「開發優位」與「文化先行」的理念互悖的情況下，如何透過溝通梳理共識?(A、B、C類)</p> |

| | | |
|------------------------|--|---|
| | | 4.在溝通過程，開放資料是有效降低衝突的工具嗎？就實務上應該（或已經）做到什麼程度，能否舉例？（A、B、C類） |
| 第四維度 時間 | 盤點 2016年 文資法 修法、 後以及 對未來 公民參 與機制 的想像 | 1.請描述 2016 年文資法修法前的公民參與機制（A、B、C類） 2. 請描述您認為目前（A、B、C類）的公民參與機制 3.您認為未來的公民參與機制（A、B、C類） |
| 對如何完善文資法相關規定的法律環境有什建議？ | | A、B、C類 |

第四章 公民參與文化資產保存審議的現況 分析



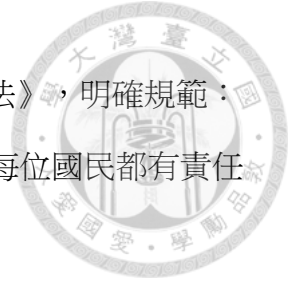
聯合國教科文組織（UNESCO）於1972年制定「世界文化與自然遺產保護公約」（Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage），自始展開世界遺產觀念的倡導及保護行動。隨著國際文化保存運動之風潮，也帶動國人對文化資產保存之意識。

在世界遺產（World Heritage）的概念之下，公民參與國家文化資產的保存是常態。英國現行的「文化資產保存法」屬聯邦制，專責機關是「文化、媒體暨體育部」（Department of Culture, Media and Sport; DCMS）。國民信託（national trust）則為保存文化資產最具代表性的作法。2011年，英國通過《地方主義法》（The Localism Act），允許社群集資購買社區內出售中的建築物或土地，以保護文化資產。例如英國公民科技組織“mySociety”推出「留在社區」（Keep it In The Community）網站，收集英格蘭現有的所有資產清單，讓社群可以提出新的社區價值資產，並且讓成員能在網路上登錄詳細的資產細節、相片與軼事。²⁷

日本的文化資產管理機構為「文化廳（Agency for Cultural Affairs）」，以社區營造促使民眾參與各地文化資產保存工作。例如「石見銀山協働會議」、「全國町並保存聯盟大會」等，藉由文資保存活動驅動社區與公民的力量，促使地方活化。「2015年設立『日本遺產』認定制度，期望透過地方面狀的文化財群體詮釋地方史，藉由文化資產的敘事性提升在地保存文資的理解與強化共識，也讓地域的自明性得以彰顯」（王新衡，2015）。

法國的文化資產保存概念源起於十八世紀末的法國大革命，在此之前，並沒有特

²⁷ 參考 <https://www.mysociety.org/2018/06/11/introducing-keep-it-in-the-community/>



定針對重要的舊建築的保存想法。1982年法國頒佈《地方文化分權法》，明確規範：「保護文化遺產的責任不單只是國家，從各級政府、協會組織，到每位國民都有責任和義務要保護和熱愛自己的文化遺產。」（王維周，2016）。

關於我國文資保存的完整程序，根據《文資法》第十四條規定，主管機關應定期普查或接受個人、團體提報具古蹟、歷史建築、紀念建築及聚落建築群價值者之內容及範圍，並依法定程序審查後，列冊追蹤。依前項由個人、團體提報者，主管機關應於六個月內辦理審議。經第一項列冊追蹤者，建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關得依第十七條至第十九條所定審查程序辦理。²⁸ 文資受到指定或登錄保存下來之後，再利用計畫與執执行程序是讓文化資產能永續保存的重要工作，藉以延續並保存文化資產的價值。

本章第一節將針對我國公民參與文化資產保存的歷程進行敘事性的爬梳，並以 Arnstein 的「公民參與階梯」理論來證成公民參與的階段性進程；在第二節以行為者（actor）、偏差（bias）、偏差動員（the mobilization of bias）為分析因子，分析文化資產保存爭議的實存因果脈絡；最後就公民參與審議的過程中產生的揉合與衝突，提出公民權的法律環境、文化權限與治理兩個面向的觀察。

第一節 公民參與文化資產保存的歷程：零參與、形式參與到公民權力三階段

社會與文化現象不僅是人事物的總和，觀照不同的時空脈絡可以發現其背後都另有涵義。我國公民參與文化資產保存運動的發展軌跡，由於缺乏文化治理的底蘊，再加上文化平權意識方興未艾，一路走來筭路藍縷。歷年來，公民參與文資保存的形式

²⁸ 《文資法》第 17 至 19 條為類似條文，分別規範古蹟、歷史建築、聚落建築群三種不同文化資產。

包括出席各類說明會、公聽會，參與全國文化會議、全國文化資產會議等，提報文資、到文資會旁聽，甚至展開陳情、連署、抗爭、媒體發聲、政黨遊說與施壓，召開記者會等。大體而言，《文資法》在幾次的大修法之後逐漸走向健全，但是目前公民參與文化公共事務仍受到許多制約，除了公民參與的意願與能力之外，制度面也出現多項扞格之處。

自1970年代的古蹟保存運動開始，公民的參與意識與方式出現了結構性的流轉。本節就公民參與文資審議的歷程進行敘事性的耙梳，並且參照 Arnstein (1969) 的「公民參與階梯」的原型理論，以「公民零參與」(Nonparticipation)、「公民的形式參與」(Tokenism)、「公民權力」(Citizen Power) 三個階段做為分期(如圖4-1)，證成在我國文化資產保存的歷程中，公民參與程度由淺到深的進程，藉以了解政經環境與公民賦權之間的連動關係。²⁹

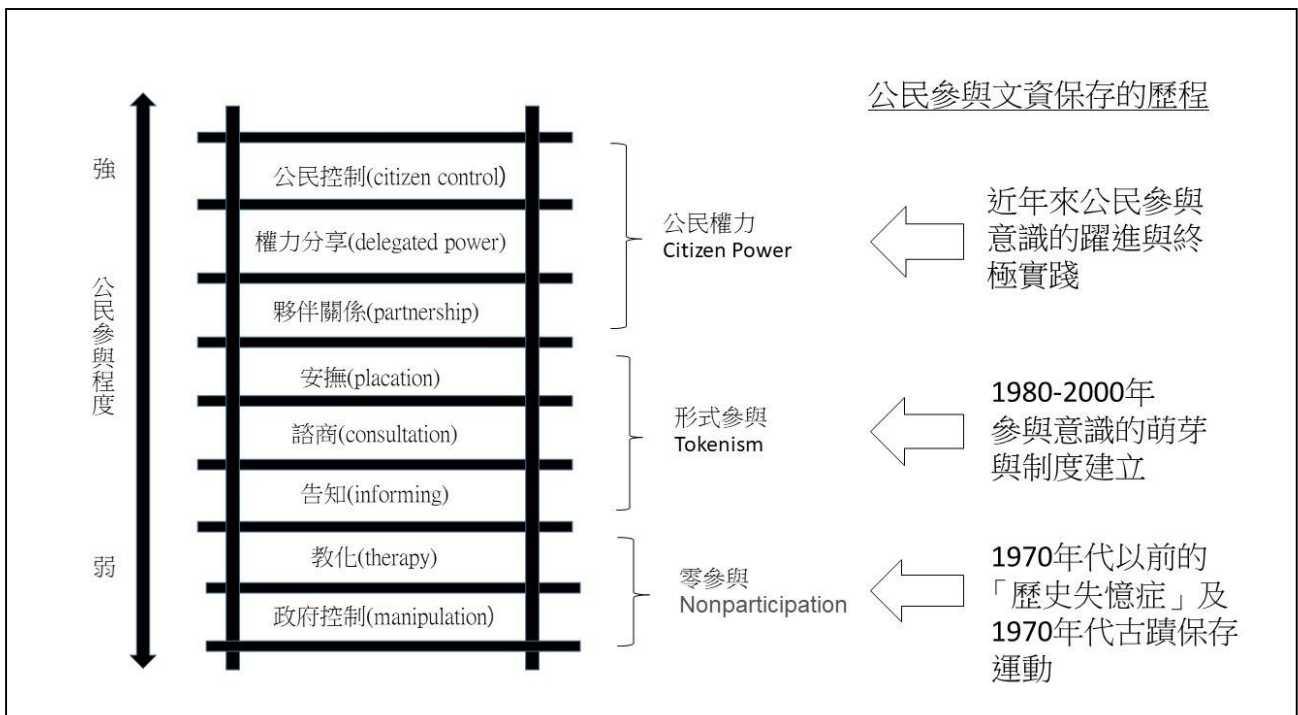


圖4-1：文化資產保存歷程中的公民參與進程

資料來源：參考 S.R. Arnstein (1969)，本研究改製

²⁹ 有關 S.R. Arnstein (1969) 的公民參與階梯原型理論，請見本研究第 32 頁。



壹、公民的「零參與」階段

一、1970 年代以前的「歷史失憶症」

觀諸我國文化資產保存的軌跡，從日治時期移植自日本本土的《史蹟名勝天然紀念特保存法》，到戰後臺灣沿用大陸時期制定的《古物保存法》，當時的時空環境並不重視臺灣本土的歷史記憶與文化脈絡。夏鑄九（1998：2）認為，1970 年代以前的古蹟保存工作是一種特殊政治條件下的「歷史失憶症」，扭曲了集體記憶的建構。再加上這些法案並非針對當時的民情制訂，故未發展出完善的文化資產保存制度。

二、1970 年代古蹟保存運動

林會承（2011）認為，在戰後到 70 年代初期，臺灣社會因為仍處於戒嚴時期，民眾大多被動參與公共事務。直到 1970 年代鄉土文學運動的興起，施翠峰、席德進、楊牧等人呼籲保存在當時面臨拆除的彰化孔廟，引發文化界人士的響應，逐漸形成社會力量，後來成為台灣戰後藉由民間發聲催促、完成修復的第一個文化資產保存案例。

1980 年代是台灣古蹟保存重要的分水嶺。1977 年由作家施叔青發動鹿港古風貌保存案，初次嘗試保存建築、市街、宗教與地方組織、工藝、音樂等整體性文化資產，但以失敗收場，凸顯了當時「發展」與「保存」觀念上的衝突爭論；1978 年的「林安泰古厝拆遷事件」讓古蹟原地保存運動遭到挫敗，但是卻成為臺灣古蹟保存運動之轉捩點。教育部在該事件之後擬具《文化資產保存法草案》報行政院審查，後來成功催生 1982 年的《文資法》，並促成文化建設委員會的成立。

三、小結

在「公民參與階梯」理論中，Arnstein 所定義的「公民零參與」階段有兩大特



徵：政府操控（manipulation）與教化(therapy)。

（一）政府操控

此時期的政經環境背景時值日治與戰後至國府宣佈戒嚴時期，由於具政治敏感性，再加上文資議題具有相對的專業性與技術性，文化的話語權與政策全由政府操控，人民沒有參與的機會與管道。

（二）教化

另外，政府認為公權力是政府意志的貫徹，不須要公民涉入。如果政策發生錯誤，或損害人民權利時，採取事後彌補的手段即可。公民參與的代表性、程度和範圍都受到一定限制。

貳、公民的「形式參與」階段：

一、參與意識的萌芽

（一）1981年，行政院文化建設委員會正式成立，由文化人類學者陳奇祿為首任主任委員。文化建設委員會成立後確立文化資產保護的方向、制定文化資產保存的相關法令，並且聘請專家學者進行調查研究及鑑定工作，文化資產的保存運動才算走上軌道。

（二）1982年，立法院三讀通過《文化資產保存法》，1984年再通過施行細則。在此之前，古蹟保存運動屬於體制外的運動，政府處於被動的角色，完成立法後，我國的文化資產保存再度走上法制化。

（三）1994年，陳其南提出「社區總體營造」的政策論述，提出「人、文、地、產、景」的五大核心概念，強調文化的在地認同，翻轉過去由官方主導的文化視野與定義，並與審議式民主的實踐做聯結。而古蹟正是社區共同遺產的概念，文化或地景的保存應該建立在一個由下而上的參與過程。



(四) 2004年，文建會提出「文化公民權宣言」，宣示文化公民權為台灣文化政策的重要方向之一，鼓勵公民積極參與文化決策。³⁰ 根據宣言的內容揭櫫，文化公民權的意義不只是在訴求政府應提供充足之文化藝術資源、保障公民充分享有文化參與的權利，更進一步訴求公民在參與支持、維護與推動文化藝術發展活動的責任，試圖將文化詮釋權交還公民。

二、制度建立：《文資法》之歷次修法

《文資法》立法於 1982 年，是我國為保存及活用文化資產、發揚多元文化而立之法，也是攸關文化資產之保存、維護、宣揚及權利轉移所依據最重要的母法。由於保存觀念的典範遞進，分別在 1997 年 1 月及 5 月、2000 年、2002 年、2005 年、2011 年、2016 年共進行了七次的修法，其中與公民參與制度直接攸關的是 1997 年 5 月及 2016 年的這兩次修法。

(一) 1997 年的修法

《文資法》在 1997 年進行兩次的修法，其中在 5 月的第二次修法，首次增加了有關公民參與的條文。第 36 條規定：「擬定古蹟保存區及修復計畫過程中，應舉辦說明會及公聽會等」，希望促進與社會對話、提高國人對文化資產保存制度的信任。

³⁰ 「文化公民權宣言」內容如下：

一、我們認為，今天的台灣人民，不能只滿足於基本人權、政治參與權和經濟平等權的訴求，應該進一步提升為對文化公民權的新主張。

二、我們呼籲，中央和地方政府有責任提供足夠的文化藝術資源，滿足各地公民共享文化的權利。

三、我們呼籲，全體公民對於文化藝術活動、資源、資產與發展，應共同承擔起參與支持、維護與推動的責任。

四、我們認為，每一個公民在文化藝術與審美資質的提昇，乃是建立文化公民權的基本條件。

五、我們主張，國家社會共同體的認同，應從傳統的血緣、地域與族群指標，轉化提昇為對文化藝術與審美活動的共識和認知。

六、我們最終的理想，乃在於建立一個基於文化與審美認知的公民共同體社會。



（二）2016 年修法

2016 年 7 月 27 日由總統公布的修法全文為歷年來修改幅度最大、影響層面最廣泛的一次，對於公民運動最重要的宣示，便是保障人民享有文化資產保存普遍平等之參與權、擴大公民參與文化資產保存的程序。

2017 年陸續完成三十七項子法的修訂之後，整體文資保存的法律環境尚稱完備，並強化審議機制以維護文資保存的公共價值。但是徒法不足以自行，《文資法》以及相關法規的潛規則以及實際運作，仍被指責多項違反公民參與精神，例如：未公開文化資產審議委員的遴選監督機制、人民沒有任何的救濟程序能夠監督、制衡、糾正文資審議程序、未落實資訊公開與揭露；再加上專家意見與民意互觀、運作機制欠缺互信互賴的平台、公部門的應變能力僵化等組織治理上的限制。

其次，地方政府面臨經費不足、審議不透明等問題，許多歷史建物即使取得文資身份，也無法獲得妥善的修繕與維護，甚至發生「古蹟自燃」等諷諭現象。例如「淡水施家古厝案」、前揭「俞大維故居案」等，形成「中央修法、地方買單」的困境。

³¹ 在文化分權上，「中央代行」所凸顯的權能劃分問題，也為公共審議的可行性增添不少變數。

文資學者凌宗魁（2018）認為，《文資法》之制定帶有政治意涵，是國民黨政府在威權時代為了「弘揚、復興中華文化」而保存特定的歷史建物，且是由極少數專業者參與、執行上也更具強制性，由官方霸權下所定義的文化價值」。³² 隨著台灣民主化的轉型，民進黨政府於2000年執政後，採多元文化主義的精神，除了中華文化之外，也將原住民族、日治時期等不同時代的文資也納入保存。

³¹ 新北市定古蹟淡水施家古厝因修復預算遭議會凍結，卡關 5 年遲未修復。由中央代為執行修復，有望成為全台第一件中央代行案例。

³² <從俞大維案綜觀《文資法》翻新後的矛盾與危機>，《臺大意識報》，2018 年 1 月 30 日。



三、小結

公民的實質性參與或期待對政策產生實質影響力，需要具有相應的專業能力和充分的參與意願。因此政府有時邀請專家參與決策，藉以增加政策結果的合法性與合理性。相對而言，公民僅有低度或者是形式上的參與途徑，以收集政策訊息為主，藉以了解民眾對於政策的基本態度。

Arnstein 主張「形式參與」階段，公民參與的程度透過制度的設計漸次加深，例如告知（informing）、諮詢（consultation）、安撫（placation），依次逐級而上。

（一）告知

1980 年代以後，雖有《社區總體營造》、《文化公民權宣言》等重大文告，但仍是由政府單向告知內容，公民少有參與決策及表達意見的機會。政府權力僅為單向式的運行，而非雙向的政策意見交流。

（二）諮詢

近年來重大文資爭議事件不斷發生，再加上 2016 年的《文資法》的大幅修法，公民對於政府的政策已逐漸發揮影響力。例如公民可以充分表達意見，也可要求文化部將公民的意見納入決策中，最終的政策結果仍由政府來決定。公民即使有機會表達意見，但並不保證納入政府決策中。

（三）安撫

同時，公民也開始呼籲政府重要的公權力運作，如果是牽涉到人民權利的變更，應該要與受政策衝擊的利害關係人進行商議，讓公民意見注入政府政策的形成。

公民在「形式參與」階段，透過資訊的流通與公開，逐漸走上有意義的參與，同時也開始監督。此時公部門對於公民的決定或者意見有回應的義務，但公民決定尚未形成法律上的拘束力。



參、公民的「權力」階段：公民參與意識的躍進與理想

近年來重大文資保存爭議不斷發生，公民文化意識提高，越來越多人投入關注文化資產，開始衝擊過去傳統的觀念。

一、公民參與意識的躍進

(一) 2017 年「全國文化會議」

我國曾於 1990、1997、2002 年召開「全國文化會議」。時隔 15 年，2017 年的「全國文化會議」以「文化公民、審議思維、公共參與、多樣平權、協力治理」為核心精神，分別以「文化民主力」、「文化創造力」、「文化生命力」、「文化永續力」、「文化包容力」、「文化超越力」為政策議題主軸。期待結合民間、第三部門與公部門形成協力治理的網絡，拉進更多民間社群的參與，在審議思維下進行文化議題的溝通，透過彼此尊重的交流與交融，讓多樣平權的精神落實在各個議題中。在十二項的具體結論中，文化資產議題捲起千堆雪，備受關注，並催生了翌年舉辦的全國首次文化資產會議。

(二) 2018 年「全國文化資產會議暨分區論壇」

文化部文化資產局於 2018 年 5 月至 8 月辦理首次「全國文化資產會議暨分區論壇」，每場論壇分「總論」、「有形文化資產」、「無形文化資產」和「水下文化資產」四大類組，並收集超過 600 筆的民眾建言與近百筆的專家學者建議，歸納為十三個行動指標。藉此匯集各界對文資議題的建議與回饋，落實「公民參與」基本精神，作為續啟研修《文資法》及政策參考。

在「總論」的部分共有十一項子議題：1.研擬國家文化資產保存政策。2.文化資產保存之多樣性。3.強化文化資產保存之獎助及罰則。4.增進文化資產審議專業及程序參與。5.文化資產保存在資源有限現況下的因應對策。6.原住民族之文化資產保存



議題。7.文資保存之國際交流。8.提昇文化資產組織職能。9.文化資產保存修護法制化與標準化。10.保存修護跨域合作機制之建立。11.科技加值與應用。其中針對第4項「增進文化資產審議專業及程序參與」方面，也特別提到文資審議專業性、文資審議公開及參與機制、公民參與文化資產保存的範圍與方式之討論。

針對公民對文化資產保存審議提出的挑戰，文化部鄭麗君部長希望能揉合文資保存程序與公共審議之間的差距，提出善意回應略說明如下：³³

1.在公民參與機制方面

明確回應文化資產審議委員會會議資訊及申請文件應於七日前公告，個人、團體得提出旁聽；文化資產現勘、審議時，應通知提報人出席說明文資價值等，並訂定「文化資產審議旁聽要點」；古蹟在辦理整體性修復及再利用時，應分階段舉辦公聽會、說明會，相關資訊應公開透明，並通知當地居民參與；建置「國家文化資產資料庫」及審議動態查詢系統，提供民眾查詢公有標的之提報或申請案件。³⁴

2.在審議專業化透明化方面

責成主管機關應組成專案小組辦理文化資產評估，會議決議並在網站公告；當審議事項有利害關係時，機關代表委員應行迴避，以維護文資審議的專業性與正當性。另將啟動「文化資產審議會組織及運作辦法」部分條文的修正，將專家學者及民間團體的代表比例提高到四分之三，並公開委員名單，通知所有利害關係人出席，擴大公民參與。

二、《文化基本法》賦予公民的政策參與權

³³ 鄭部長於 2018 年 10 月 31 日在立法院第 9 屆第 6 會期教育及文化委員會第六次全體委員會議提出「全國公有與私有古蹟、歷史建築及無形文化資產之維護管理與保存執行情況及困境」專題報告。

³⁴ 該系統已於 2018 年 7 月 1 日上線。網址為 <https://nchdb.boch.gov.tw/applicationReport/progress>



文化是常民生活的體現，蔡英文總統的文化政策曾揭櫫「翻轉由上而下的文化治理」、「讓文化為全民共享」、「確保文化多樣性」為首要三點。³⁵《文化基本法》屬於國家最重要的文化立法。第一條開宗明義規定：「為保障人民文化權利，擴大文化參與，落實多元文化，促進文化多樣發展，並確立國家文化發展基本原則及施政方針，特制定本法」。第八條明訂：「人民享有參與文化政策及法規制（訂）定之權利」、「國家應確保文化政策形成之公正與公開透明，並建立人民參與之常設機制……」。

《文化基本法》地位等同於「文化的憲法」，是一個上位法的概念，對於促進文化參與賦予更多的保障。有關公民參與的部分，首先確定了人民的文化行政參與權應透過常態性機制予以落實及推動；其次，文化公民權利平等與多元、多樣發展；其三，文化公民權面向包括文化進用權、語言權、智慧財產權與政策參與權等；其四，規定政府實踐公民權各項基本方針與責任，也作為其他文化法規的基礎性法律。

我國目前雖然無法參加世界遺產組織，但是《文資法》的觀念與作法與國際接軌，促進文化資產的保存不但是善盡國際公民的文化責任，也是國家軟實力的彰顯。同時，公民可以依據《文資法》申請提報文化資產，反映了文化資產保存政策「由下而上」的治理趨勢。文資審議的下一步將朝公開討論，達到透明、開放與公民協作平台的建構等方向落實公民參與。

三、小結：公民參與權的實踐

Arnstein 主張的「公民權力」階段，具有實質參與的意涵，其特徵依次是夥伴關

³⁵ 蔡英文女士於 2015 年競選總統期間提出文化政策的七大目標：翻轉由上而下的文化治理、讓文化為全民共享、確保文化多樣性、文化從社區出發、提升文化經濟當中的文化涵養、給青年世代更豐富的土壤、善用文化軟實力重返國際社會。並於 2017 年全國文化會議中再度重申。

<https://www.facebook.com/tsaiingwen/posts/10152977270066065>



係 (partnership)、權力分享 (delegated power)，最後是公民控制 (citizen control)。

(一) 夥伴關係

此階段的公民參與以政策接受和支援為目的。例如大型的全國文化論壇的參採參與式設計與審議民主的理念，授權給民間團體、公民團體替代過往的官僚主導模式，目的在於促進公民對文化政策的理解和接受。

(二) 權力分享 《文基法》賦予公民政策參與權，政府與公民之間是水平夥伴關係，透過權力的透明化，彼此分享治理與共同承擔責任。其形式包括公民大會、聽證會、諮詢委員會、公私協作等。

(三) 公民控制

公民控制是公民參與的「最高級」，舉凡政府的各項政策的運行，非由政府官員或政治菁英來控制，而是由公民意見主導整個政府運行的方向政府。

「公民控制」這個選項在公民階梯理論中是有意義的，與最低層的「政府操控」為兩個極端選項，有助於吾人理解公民賦權的內容與程度上的對比差異。然而在實際的運作上，公民代替行政機關做成決定，對於權力分立與責任政治等原則的衝擊較大。所謂「最民主的方式」不一定適用在每一種治理安排，仍須觀照政策情境採取不同的參與方式。

本研究參採 Arnstein 的「公民參與階梯」原型理論做為分期的基準，評析我國公民參與文化資產保存歷程的階段性特徵。這八個進階並非互斥或者是單獨出現，而是一種連續體 (continuum) 的發展概念，用以說明公民參與文資保存歷程的發展縱面。

此外，以林子倫提出的公民參與的三階段論來檢視，我國目前公民參與文資保存審議的過程仍停留在公民參與1.0的模式。亦即，現階段文資保存審議的過程中，召開專家座談或諮詢會議的「專家治理」仍是主要的決策模式，不過已逐步朝向「開放

政府、資訊透明」的2.0模式邁進。



圖4-2：我國文資審議的公民權的發展軌跡，本研究自製

第二節 文資保存爭議的參與者、偏差及偏差動員

林崇熙（2007：75）認為，文化資產的參與者多元、異質的特性，使得文化資產具有「詮釋彈性」。再加上取得文化資產身份的過程所經歷的場域層次多，使得文化資產的建構歷程中反映出高度的政治性格。析言之，公民的資源能力、動員能力與參與動機，將影響參與的深度與結果。

本節主要觀察《文化資產保存法》修法過程與演進中，對文化資產保存爭議的實存因果脈絡進行分析。以「偏差動員」理論來檢視在文資保存爭議中的各種行為者，



如何運用資源進行偏差動員，透過權力策略的操控，讓自己的利益極大化，進而影響決策。

壹、偏差動員理論

政治是一種衝突的管理，政府的領導者為了鞏固政體、組織或領導的地位，會利用衝突的機會犧牲其他團體的利益。Elmer Eric Schattschneider（1975）指出「任何型式的政治組織都隱含著特定的偏差，這種偏差僅利於某種衝突的呈現而壓抑其他衝突的表面化，因為組織本身就是一種為動員而準備的偏差動員（a mobilization of bias in preparation for action）（轉引自蕭全政，1997：7-8）。

蕭全政（2011）認為，「實存的世界是一個以各種“actors”（行為者）為中心，而瞬息萬變的複雜因果網絡。在論及“actor”時，每個人都有其不同的安身立命、不同的生命哲學，決定於他被結構化的網絡，以及因而產生的認同。以“actor”為基礎，為了追求公共利益，相關行為者主動或被動成立組織，而一旦組織成立，則以特定公共利益追求為中心，此即「偏差動員」（the mobilization of bias）。

換言之，所謂「偏差動員」是指每一個行為者為了追求自己最大的利益，調動各種能動的力量形塑特定政策、法規或組織、制度等的行為，以體現對其較為有利的利害得失關係模式。丘昌泰（2017：235）進一步指出，偏差動員不僅是一種支配性的價值信仰體系，而且更是權力關係的重新安排與遊戲規則的重新建立。亦即，每一種組織與制度都隱含特定的「偏差」，這種偏差是特定利益分配模式（a specific interest/distribution pattern），沒有價值判斷，只是描述利害得失關係。

貳、文資保存爭議中的偏差動員

舉凡公共政策中的制度安排，例如組織如何被架構、政策內涵的轉化、資源如何分配等的設計等都隱含著“bias”。「文化資產在不同的層次而與業主、社區、社群



、社會大眾、公部門等關連，則意味著文化資產的價值建構是多元戰場的綜合結果」（林崇熙，2007：66-67）。

Seyla Benhabib（1996）認為「審議民主論者主張政治的主體是公民，公共政策的決策適用理性討論的方式解決，但是政治除了理性討論與溝通之外，政治運作也必然包括權力、基本的價值差異、無止境的衝突」（轉引自陳東升，2006：92）。各種行為者會積極的利用不同的管道去影響公共討論的結果，「故某些議題會被安排進入政治領域，而其他的則排除出去」（蕭全政，1997：7），使得政策內容符合他們的目的，並且藉由公民參與之名取得合法性。「有權者可以透過制度的進入障礙，將弱勢參與者排除在外，產生所謂的「偏差動員」（mobilization of bias）」（吳宗憲，2016）。

趙永茂（2007：595）指出，推動公共治理與地方治理時，大致會面臨有限的動員和參與，過度動員、少數動員、偏差動員及動員疲乏等現象。如果討論的議題和行為者的利益關聯性越高，越有可能進行政治操弄。政府是否主導議程，甚至企圖透過專家權威影響他人判斷？林崇熙（2007：75）則認為，面對文化資產的政治性格，應該要積極參與「公共論壇」的運作，而不是企圖將文化資產「去政治化」。以下擬以“actor, bias and the mobilization of bias”為分析型模，檢視在文資保存爭議中的行為者，如何運用資源，透過權力策略的操控，以獲致利益的極大。

一、參與者、偏差與偏差動員

（一）中央文化部：

根據《文資法》的規定，文化部為文化資產業務的中央主管機關，主掌文化資源的有效分配與施政順序，並負責立法。當地方不作為時，則會以「行政指導」或者是「中央代行」的方式要求地方政府為之。

（二）地方文化局處與文化資產審議委員會：



根據《文資法》、《地方制度法》的規定，文化資產保存屬於地方自治事項，並由地方政府組成「文化資產審議委員會」（以下稱文資會）負責審議。文化局為地方最高的主管機關，其施政優位與領導人的文化視野都會影響文化治理的格局。

（三）文化資產產權人：

公有文資和私有文資的產權通常分別隸屬於公部門與私有地主。產權人關心的是法令規章的限制、土地的活化、利用與管理，並涉及利益。特別是私有地主因為得犧牲自己的利益達到多數人的公共利益，一旦產權人不想保存，則可能出現造假文件或者扭曲歷史。

相反的，產權人若出現「迎臂效應」（Yes In My BackYard），則會收集事證、積極陳情，希望文資能夠獲得保存。例如原日本海軍高雄警備府（高雄警備府在日治時期海軍最高指揮所）於 2019 年 3 月登錄為歷史建築，首次出現由軍方主動積極提報所轄建物進行文化資產登錄及保存的案例。

（四）文化資產保存倡議者（含提報人）：

這一類的積極公民不一定是文資的直接利害關係人，通常會以文化資產保存是人類文明傳承的共識，要求政府有積極性的保存政策與作為。

（五）開發商：

透過土地買賣或取得都計變更，欲對文化資產所在地進行開發者。經常透過遊說、官商勾結、利用公部門的行政故意不作為達到目的。

（六）居民或社區：

個人或者社區因文資保存可能阻礙地方發展，表現出反對的態度，故對於文資保存抱持「鄰避情結」（Not-In-My-Back-Yard, NIMBY）。例如，林崇熙（2007：65）指出

，雲林縣台西鄉的海口庄派出所登錄為歷史建築之後，卻受到社區居民的反對，因為許多人在當年曾經被警察抓進去修理，存在不舒坦的記憶。



二、公部門的扼阻性決定

吳定（2013：203）認為「扼阻性決定」（Nondecision）是指壓抑或阻擾對決策者的價值或利益，進行潛在或明示挑戰的一種決定」。亦即，公部門在決策尚未定案時，在議程設定上可以先把對決策者不利的選項排除於議程之外，再透過各項的流程規則、組織權威的政治性支配或政治利益交換的過程等機制，動員社會上的偏見。

（一）操控議程：

1.各級地方政府掌握文資會的機制及職位。

文資會的主席直接操縱議程，以減少對自己不利的政策情境。文資委員常於「會前會」先溝通，進入正式審議後，文資會決議往往巧合地與府方政策一致，得出高效率的結論。例如「北投製片廠」原本喊拆，但因文資審議未依照程序完成，遭文化部指正，經過審議後部分列入歷史建築。³⁶

2.政府增加新的議題，以分散利害關係人的注意力。

在「俞大維故居」一案中，臺北市文化局無視《文資法》規定，應先指定為「市定古蹟」才能提報國定古蹟的程序，逕自提交中央文化部認定國定古蹟，帶頭違法，把球丟到文化部，轉移焦點。

3.政府製造對文資保存方不利的議題或者藉以爭取其他團體的支持，以扭轉劣勢。

「新店古墓群」提報為文化資產案，新北市文化局在舉辦說明會時，運用既得利益集團及新店居民對墓園都更及工業區的就業利益，分化居民，打壓文化資產守護支持者。

³⁶ 北市府原計畫將北投製片場三棟攝影棚全拆除，但去年八月無法取得委員會同意，而當時鄧家基下令由文化局全權負責，但文資局隨後說，若文資審議未完成，北投製片廠將維持暫定古蹟，不得做處分。（自由時報，2017年3月22日）



綜言之，政府透過行政裁量的權力以及操控會議的程序，將實際決策範圍侷限於安全無害的議題領域，或者用權力將違反其既有利益的聲音壓抑下來，杜絕爭議。針對上述操縱議程與控制議題的部分，新版《文資法》已將文資審議之旁聽入法，但是人民實質參與審議的權益仍十分限縮，無法與文資委員進行充分的價值辯證與溝通。引入審議式民主之精神，透過充分對話讓文資審議成為全民可共同參與之公共事務，而非由政府機關與專家以行政與專家知識所壟斷的封閉場域。

（二）制度的暴力

1. 資訊落差影響文資審議的參與門檻。

過去眾多文資保存的爭議均牽涉到地方主管機關基於政治壓力或複雜的開發利益，而出現「球員兼裁判」的情況。在資訊不對稱的情況下，包含事前會議詳細資料與事後完整會議紀錄、以及各種官方委託研究調查報告沒有公開，導致出現濫權或刻意的行政不作為。例如彰化銀行北門分行現址，市府竟然不知已列冊十多年，最後慘遭拆除。

2016年《文資法》修法後規定公有建築「列冊追蹤」者必須依法公開，即使進入列冊追蹤階段，但是並無罰則，無法懲處。因為資訊不公開，所以也形成公民參與審議的專業門檻。

2. 程序不公開透明

文化資產被指定或登錄的前中後，並未公開透明地接受監督、實質地開公民參與。例如「（臺大）鹿鳴堂重啟審議之會議，僅准許兩位提報人及前僑光堂主任董鵬程進入會議室，全程閉門會議，罔顧文化公民權，亦沒有直播。而臺大醫院鍋爐房現勘、菊元百貨現勘拒絕公民參與」（蕭文杰，2018）。³⁷

3. 文化資產審議委員無遴選監督機制：

³⁷ 蕭文杰，〈柯文哲臺北市長任內多少文資慘遭毒手？（上）〉，聯合報鳴人堂，2018年10月31日。



文資會的「共識決議」和「會前會」等形式，時常讓文資團體提出黑箱、不透明的質疑。積極公民也希望公開文資委員的遴選機制，擬定明確的利益迴避規範，方能確保文化資產審議的公平、公正、公開。

4. 欠缺公民訴訟精神：

當地方主管機關迴避或怠惰審議、草率行事的時候，《文化基本法》尚未完成立法之前，公民並無法援引文化公民權採取公益訴訟，亦無法確保救濟與保障的管道。

以「北投暫訂古蹟汾陽居」遭包商誤拆為例，公民並無法主張文化公民權來對偷拆暫定古蹟的政府與包商提出公益訴訟，文化資產遭「誤拆」的事件一再發生，卻無法究責。

5. 文資委員未落實迴避原則：

例如，臺北市都發局長與工務局長均以「文資委員」的身分出席文資會，並公然操作行政資源為其政策辯護，以消除阻礙開發政策的文化資產，沒有做到「利害關係人」應該迴避的文資審議原則。

（三）政府的施政優位權力：

魏玫娟、湯京平（2016：116、118）指出，文化資產治理的主要挑戰來自於資產保存與經濟發展之間可能存在的矛盾關係，以及文化資產自帶公共財的性質，面臨的「成本集中、利益分散」的治理困境，成為政府需要強力介入歷史文化遺產保存的主要原因，以避免發生「公共資源悲劇（common resources tragedy）」的支出浪費和無效率。亦即，文資保存涉及個人利益與公共利益對資源分配有所衝突的社會陷阱。任何人不需付出代價就可以享有文化財，一旦享用的人多了，使用者只考慮到自己的利益，不但造成外部成本的增加，進而使得文化資產過度使用而耗竭。

文化資產保存與都市發展之間存有許多討論的空間，都市開發通常具有施政優位，大於文化先行的價值。根據《文化資產審議會組織及運作辦法》的規定，文資委員負責文化資產的指定、登錄，委員若不能堅守文資保存的本位倒向都更，將徹底裂解



專家審議的公正形象，降低審議決策的正當性。例如：「臺北機廠是由文化部列國定古蹟保存，北市府本來也在 2015 年撤銷都計變更案，但是不到一年，柯市府就動歪腦筋，又想以此基地辦理公辦都更，破壞全區完整性」（蕭文杰，2018）³⁸ 另外，北門及臺北北門郵局天際線失守，未來北門郵局後方可能被高樓影響古蹟區風貌，也為人詬病。

（四）其他

報紙的社論、社會運動的倡議、政黨或利益團體都對不同“actors”隱含著不同的“bias”，對相關的人有特定得失利害關係。公部門在公民會議舉辦前，公開表達政策立場，意圖「帶風向」，也是一種對公共討論的政治操弄。例如，市定古蹟建國啤酒廠廠房，曾一度成為市府公辦都更預定地面臨遷移，後因輿論壓力未成案。



圖4-3：文化資產保存爭議的偏差動員分析，本研究自製

³⁸ 出處同註 39。



三、小結

林崇熙（2007）認為，文化資產要能具有現代性，除了跟隨世界文化資產保存思潮和活化再利用之外，在保存的過程中，也要體現公共領域與溝通理性的思維與價值觀。以文化資產保存的爭議為例，許多行政溝通與正式會議都是由地方的文化局處召開，再加上一般民眾對於文資審議與會議規則並不熟稔，所以權責局處便可藉由對議程與議題的操控，排除異議者與會，或者增加「背書型的專家」的成員，掌握決策的結果。這種偏差動員已經造成政府與文化資產保護者之間的對立，並造成對文化資產所有人的困擾。

政府有時干預討論的進行，企圖影響結論的內容，顯示公共審議往往無法擺脫政治力的介入。邱上嘉（2018）認為，文化資產的保存不應該是權益關係人的彼此相互對抗，也不是贏者全拿的遊戲；而是透過社會參與，不斷溝通、妥協與對話，並逐步發展形成『文化資產保存哲學』（conservation philosophy of cultural heritage）」。³⁹

第三節 文資法與公民審議的揉合與衝突

2016年《文資法》大幅修法以及相關法規陸續修訂出爐，但仍被指責多項違反公民參與的精神，特別是在專家審議、公共審議程序、公民參與權益的保障、資料公開透明等面向。

本章第二節已透過偏差動員的概念，就文資保存審議涉及的利害關係人提出實然面的觀察與剖析。本節將進一步就《文資法》與公民參與審議的揉合與衝突提出觀察

³⁹ 出處同註 5。



。首先，評析傳統公民權走向現代國家公民權的治理轉向；其次，在我國法治國的憲法基本原則之下，盤點文資審議公民權相關的法律環境；最後，在中央與地方垂直治理的困境之下，文資保存政策出現「中央操槳、地方買單」的緊張關係，已成為重大變數。

壹、文化治理的轉向與公民權發展的態樣

一、文化治理的意涵

關於文化治理的意涵，學者王志弘（2011：5，2010）主張「文化治理」是「藉由文化以遂行政治與經濟（及各種社會生活面向）之調節與爭議，透過各種程序、技術、組織、知識、論述和行動等為操作機制而構成的場域。」析言之，在特定歷史條件下產生的不同文化治理模式，各有其政治和經濟向度。劉俊裕（2013a，2013b：2、5，2018：107）認為「文化治理」是一種瀰漫性的價值，具有主客觀環境的「不可欲性」（undesirability），反映出文化與政治、經濟與社會等治理結構互動而產生的實質變化。文化治理在多元的互動、交流連結體系中，尋求一種自主、反思、批判且開放的治理機制。

從公共行政的觀點來看文化治理的轉向，孫本初、鍾京佑（2005：122-127）認為當代的公共治理可以架構在「政府治理」、「市場治理」與「公民社會的治理」三個層次上。相對應於文化治理的核心價值，亦從國家、市場到公民論述，在經濟效率和文化的不可欲的這兩種價值之間來回擺盪、不斷辯證，文化治理要面對價值不斷變遷的過程，必須走向實證、詮釋與批判的途徑。

二、從傳統到現代的公民權發展態樣



「文化公民權」泛指的是憲法應保障人民享有文化基本權，而且特別強調在共享文化藝術的權利（許育典，2006：33）。2004 年的《文化公民權宣言》亦指出，文化公民權的意義不只是在訴求政府應提供充足之文化藝術資源，保障公民充分享有的權利，更進一步訴求公民在參與、支持和維護文化藝術發展活動的責任。⁴⁰ 文化公民權的發展，隨著文化治理思潮以及文化核心論述的轉移而出現新的態樣。

劉俊裕（2018：76-85）從歐洲文化治理思潮的發展過程中來看文化公民權發展。首先，在國家論述中，歐洲經歷文化優越主義時代，國家佔有文化霸權，並以意識型態進行文化統治，在國族單一、文化優越之下，公民只能消極爭取權利保障。在市場論述中，由於受到新公共管理、新自由主義經濟論述的影響，文化開始成為一門好生意，文化治理轉向到文化經濟與文創產業的發展，具有工具理性的價值，此時歐洲諸國開始肯認參與式公民權的意義。直到近年受到跨文化主義的轉向，公民權利的政策思維為主要核心，文化治理從傳統理性、工具理性轉向人文理性，並重視文化賦權。

文化公民權的內涵不斷充實，公民在治理過程中的角色也需重構，而「公民治理」（Citizen Governance）強調公民精神的回歸，並重視公民對於政策制定與執行環境的參與和涉入。

貳、文資審議公民權的法律環境

一、法治國原則的基本權利保障觀點

吳庚、陳淳文（2017：85）主張「基本權是凡人皆有的權利，憲法加以規定具有確認其在國家規範秩序中的最高效力，國家有加以保障的義務」。我國對於人民的自

⁴⁰ 關於文化公民權宣言之內容，詳見註 30。



由與權利之規定，可見於憲法第七至第十八條、第二十一條、第二十二條。至於程序基本權利的保障，則可見於憲法第八條人身自由權、第十六條訴訟權。

不同公民身份在文資保存審議中的立場，通常牽動參與主體的法益與權利保障。本研究修正「民主立方體」模型的第一維度，在「參與者的選擇」的變量中特別增加「外行的非利害關係人」以及「專門的非利害關係人」兩個公民類別。⁴¹ 王柏硯（2017：25-26）以民眾參與觀點檢視《文資法》中的審議程序，分析「利害關係人」與「非利害關係人」這兩類公民的法益如下：

（一）從「利害關係人」的法益來看，參與主體之資格限定於公法上權利因該行政決策而可能影響之人民，始具有參與權，以避免因參與主體範圍過廣而「稀釋」利害關係人的權利保護。在救濟途徑的設計上，若在程序未踐行時，應基於給予救濟管道以維護其權力之完整性。

（二）從「非利害關係人」的法益來看，基於民主原則之參與，非涉及主觀權利，因此也不必然給予救濟管道。但是考量民主正當性之基礎，原則上參與主體範圍應盡量擴大。

綜上所述，從政策效益上來看，開放「非利害關係人」類別的公民參與，是基於參與式民主的理念，希能藉由擴大參與增加政策的正當性及有效性，並非考量對其權利的保障。故在法益上，也不必然會給予行政救濟的管道。例如《文資法》第十四條明定，非所有權人的個人或團體皆可做文化資產的提報方。然而在第九條第二項中規定「所有權人」才能夠主張權利救濟，亦即對文資審議的結果「得依法提起訴願及行政訴訟」。目前「非利害關係人」僅能透過其他監督方式或者機制來確保《文資法》落實公民參與的精神。

⁴¹ 增加的兩個公民分類，請另見本研究第四章第一節。



二、公民權的法律位階體系

(一) 憲法層面

1. 憲法第二十三條

憲法第十五條保障人民財產權，但是憲法第二十三條針對增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。文化資產屬於全體人類之共有財，非任何人所得獨占獨享，自屬公共利益。

2. 憲法第一六二到一六六條及憲法增修條文第十條第十至第十二項，對於教育文化事業、科學、文化工作者的生活保障、國民文化提升、古蹟維護及原住民文化保存等都有相關規定，亦對於人民的文化權有不同面向的保護。特別是第一六六條明白指出，「國家應獎勵科學之發明與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物」，保護文化資產與私人財產都是國家責無旁貸的責任。

(二) 中央法層面

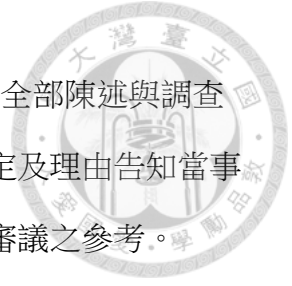
1. 《文資法》

(1) 第一條：「為保存及活用文化資產，保障文化資產保存普遍平等之參與權，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」依擴大公民參與的原則觀之，人民的意見應該受到相當程度的重視與採納。

(2) 第二十四條：「古蹟辦理整體性修復及再利用過程中，應分階段舉辦說明會、公聽會，相關資訊應公開，並應通知當地居民參與。」

2. 《行政程序法》

(1) 第三十九條：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。」



(2) 第四十三條：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」亦即，文化資產審議應給予當事人陳述意見的機會，並作為審議之參考。

(3) 第五十四條：「依本法或其他法規舉行聽證時，適用本節規定。」

(三) 其他法令

例如《臺北市市定古蹟指定及廢止審查作業要點》第三、五、六條規定，審議後辦理整體性修復及再利用過程中，應舉辦說明會、公聽會等程序（第三條）文化資產在審議時，民眾「得」陳述意見（第五條），並且通知當地居民參與，以擴大公民參與的程度（第六條）。

三、小結

文化資產審議之結果將對人民的財產權產生限制，依法應經公開之程序始得為之。民主法治時代，應賦予更多人民參與決策之公民參與權。一個由法律特別明訂的訴訟權能，一定要能夠鑲嵌到整個現行訴訟體制。無論是《文資法》或《臺北市市定古蹟指定作業要點》，應適用《行政程序法》之規定，給予公民參與的權利與機會。

林崇熙（2006）認為，文化資產保存的哲學命題都難以在《文資法》中落實，需要透過論述（discourse）與社會實踐（social practice）來建構文化資產保存的邊界、價值、認同、專業、社群、與典範。文化部做為全國最高的文化行政主管機關，針對重大的文資保存爭議案件時，應該主動思考中央與地方自治團體與兩造對於《文資法》或者相關法令建立有效性的協調制度，以避免擴大文資保存在公共審議上的難度。

參、中央與地方垂直治理的困境：文化權限的爭論

《文資法》在 2016 年大幅修法後，看似消滅了中央與地方公務體系運作的限制



，並且開放公民的文資參與權、納入進步多元的價值。然而文化資產保存事務之立法與執行應屬於中央專屬或地方自治之權限？從實務面觀之，地方自治團體在執行文資保存政策上面臨困難，編制有限、經費不足、審議制度不週全等都是問題。例如新北市定古蹟施家古厝修復案，文化部將報請行政院同意由中央強制代行，成為全台第一件中央代行案例，公民則指責中央與地方互推皮球。⁴²

臺北市文化局於 2018 年「全國文化資產會議」召開之前對文化部提出「十五項建議」，分別從人力組織及經費、法令及機制到修復工程及管理維護、再利用等三大層面提出疑義。⁴³ 柯文哲市長接著在 9 月回應媒體詢問時，表達期望文化部多給予私人保存文化資產之補助經費談話後，文化部也以四千多字的長篇新聞稿回應，並請臺北市政府善用文化部提供的政策工具與資源，共同維護文化資產。接著文化局再以「八問」重砲回擊，這一來一往之間，凸顯中央與地方的文化分權以及地方文化治理上的窘境。文化資產保存事項之性質，究為地方自治事項或委辦事項？

吳庚、陳淳文（2017：679、681、683）依照憲法的均權理想，將政府事務進行垂直分權，分成中央專屬事項、自治事項與委辦事項等三大類型。除了憲法第一〇七條列舉的「中央專屬事項」，因內容具體較無爭議之外，其他的列舉事項，都因為參採中央與地方權限交互重疊的規範方式，容易出現爭議。再加上 2016 年《地方制度法》修法後，大幅擴張地方自治事項的範圍，也受到憲法給予制度性的保障，使得中央與地方的權限交疊混淆，造成雙方的爭權或者卸責的理由，也成為公民參與文資保存審議政策的外部性影響因素。

⁴² 新北市政府市定古蹟淡水施家古厝長年沒有修復，新北市政府也沒辦法編列預算，「已經構成地方不作為，中央代行」，目前研議由文化部向行政院提報，一旦通過，將成為全台首案由中央代行修復的文資案例。（自由時報，2018 年 9 月 3 日）

⁴³ 臺北市文化局新聞稿「全國文化資產會議，北市陳送 15 項建議」（發佈日期：2018 年 8 月 23 日）



以下梳理憲法、《文資法》與《地方制度法》、《文化基本法》草案中涉及文化權限之條文，並做評述。

一、憲法層面

(一) 憲法第一〇八條第一項第二十款規定有關文化之「古籍、古物及古蹟」之保存，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之」，這是《文資法》的立法依據與執行現況。憲法第一一〇條第一項第十一款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：其他依國家法律及省自治法賦予之事項。

通常有所爭議的即為上述的憲法第一〇八條「中央立法委辦地方事項」與第一一〇條「地方自治事項」。以中央與地方的權能劃分的角度來看，延伸出幾項議題：

1. 「中央操漿、地方買單」的模式，亦即中央擁有文化專屬權限，而地方政府僅是委辦的角色。此模式與地方自治權如何界分？
2. 地方政府對於文化治理的權限涵括多大的範圍？
3. 是否侵害到直轄市、縣（市）相關的文化資產保存之地方自治權限？地方政府對其有無救濟途徑？

(二) 釋字五五〇號：關於中央與地方協力義務

中央與地方在權限劃分上，除了自治事項與委辦事項之外，地方自治團體尚有第三種任務類型，「可稱其為『共同辦理事項』或『協力義務事項』」（吳庚、陳淳文，2017）。

釋字五五〇號釋示原意是國家在推行全民健康保險的義務，中央與地方應共同協力作為保障人民基本權的之國家主體。理由書說明：「社會福利之事項，乃國家實現人民享有人性尊嚴之生活所應盡之照顧義務，除中央外，與居民生活關係更為密切之



地方自治團體自亦應共同負擔。⁴⁴ 根據該號的精神與意旨，中央政府有要求地方自治團體協力分擔國家補助保費義務之正當性。

二、文化資產保存法

根據《文資法》第四條，本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。舉凡古蹟、歷史建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀、傳統藝術、民俗及文物、古物等，均以文化部為主管機關；自然地景及自然紀念物之中央主管機關為行政院農業委員會。

王服清（2014）認為《文資法》充斥中央立法專屬權概念，因為該法不僅定義文資的定義、種類、範圍，而且也制定了相關的法規命令。因此中央已經完全取代原本地方自治意義下的立法權限，地方自治團體僅淪為「委辦機關」。以上顯示中央不僅立法且負責執行，直轄市政府與縣（市）政府則為委辦機關。然而這樣的立法模式也使得中央和地方的權責不易分得清楚。

三、地方制度法

我國《地方制度法》規定地方自治團體之自治事項，亦將文化資產保存事項納於條文之內，也造成文化資產保護應遵循憲法由中央立法委辦縣市政府執行，或屬於地方自治事項的疑義。

（一）第二條第二款、第十六條、第十八條、第十九條、第二十條第四款，包括教育文化、社會福利、醫療衛生等事項，是依法律及自治法規賦予直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利

⁴⁴ 釋字五五〇號關於臺北市政府應否分擔健保補助費的解釋，提出核心領域的說法，主張國家不得侵害地方自治團體在其核心領域之自主權（吳庚、陳淳文：2017：673-674）。



(二) 第十八條第四款、十九條第四款關於直轄市及各縣(市)政府自治事項之規定中，皆提及「文化資產保存」、「文化機構之設置、營運及管理」兩項目，關於文化資產保存之想法，應為地方自治事務，而非中央權限範圍。

在實然面，地方政府依其法定職權發布屬於內部效力的委辦規則性質，文化資產保存是否得由中央立法權壟斷，實有爭議。

四、文化基本法

《文化基本法》第一條第一項規定：「為保障人民文化權利，擴大文化參與，落實多元文化，促進文化多樣發展，並確立國家文化發展基本原則及施政方針，特制定本法。」其立法目的在於促使中央、地方政府及各類公法人落實多元文化、保障人民文化權利之施政方針。

(一) 第九條第三項規定：「中央政府對地方政府文化保存義務之履行，有監督義務；地方政府違反法律規定或怠於履行義務時，中央政府應依法律介入或代行之。」各級政府對文化資產保存事項有辦理之義務，地方政府違法或未履行義務時，設中央監督處理之機制，至於監督密度或代行程度，待進一步制定法規。

(二) 第二十二條規定：「全國性文化事務，由文化部統籌規劃，中央政府各機關應共同推動。中央政府與地方政府應協力文化治理，其應協力辦理事項得締結契約，合力推動。」此條文肯認文化資產保存事項應屬中央與地方政府之協力義務事項，且由雙方共同協力文化治理、合力推動。

五、小結

(一) 文資保存是中央與地方協力之義務

我國文化資產保存的政策主要是依循「中央立法並執行」的途徑進行(《文資法》第四條)。文化部不僅能運用中央政府的優位資源來實現政策目標，在憲法框架



下也可以取得更為寬廣的政策空間。析言之，文化部得視國家社經情勢的判斷、國家資源的配置與運用、國家政策的價值鏈分析等考量，決定如何落實文資保存政策的具體方法。

本研究認為，文化資產保存的政策形構與運作，應參採釋字五五〇號之精神，在憲法秩序內，文化部可透過法律之制定，要求地方自治團體共同協力擔負義務。

（二）地方治理是文資保存政策的組織載體

建立公民參與地方治理的機制、發揮公民參政的積極作用，是當今公私協力夥伴關係的重要思維。在地方治理的層面上，由於地方公共事務具有問題解決導向的政治效能感與地域的近用性，是實踐公民參與最理想的場域，藉由地方治理的運作，得以落實草根民主與協作治理。

中央與地方自治團體的重大衝突，固然主要肇因於私有文資保存與公共性的對立、文資保存的價值詮釋權等，現行《文資法》雖經過 2016 年的大幅修法，但恐怕仍不盡完善。李長晏（1999：123）認為，地方治理涉及的主體涵蓋了中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動所形成的一種複雜的網絡關係，例如社區、社群與各式組織等。正視地方政府的文資保存工作的需求面，才能真正落實《文資法》的進步價值。

趙永茂（2004）認為，在不同的治理層次中，公民參與可以成為廣泛性的治理安排。在國家治理的層次，公民參與可以被視為政治制度上的安排，例如憲法對於公民參與權利的保障；在地方治理的層次，公民則可以透過對話與討論等形式，積極參與文化資產保存事務。「反思（reflective）與公民進取精神（civic entrepreneurship），以及共同致力建立地方治理社會的政治與行政決心，才是有效的處理之道」（Ibid：7）。



（三）中央與地方垂直治理的困境成為貫徹文資保存政策的變數

我國憲法就文化資產保存事項應歸屬中央專權或地方自治事項之權限爭議，應進一步透過立法明確界定。由於中央與地方對於文化權限的認知仍存在一定差距，在執行時出現「中央操槳、地方買單」的緊張關係，公民指責地方政府違法，文化部針對地方的消極不作為也祭出「中央代行」。中央與地方垂直治理的困境，為文化資產保存的未來埋下變數。

第五章 民主立方體的分析取徑



John Clayton Thomas (1995) 認為公民參與的難題，包括公共管理者必須決定與公民分享影響力的範圍、由誰代表公民去參與決策過程，以及如何選擇特定的公民參與形式。在第二章第二節中，依照四個研究趨勢：政治哲學與民主實踐、公民社會與公民參與的連動性、參與的理論與技術、網路科技帶來公民參與的變革，推演出公民參與結構面的三個要素：參與主體（公民身份）、參與方式（溝通形式）和參與客體（政策影響力），並受網路科技的影響。

（一）在參與主體方面，討論的是公民的資格、參與的意願、賦權的程度。

（二）參與形式涉及參與的技術或者制度，例如公共審議的話語、審議式民主的工具或者是網路科技帶來的影響。

（三）參與客體則探討公民審議的實質政策效果與影響力，亦即政府願意授權的程度。

以上三個範疇交互影響，公民參與從點、線、面，到「體」的思維層次，形成複雜的公民參與網絡。

本章援引民主立方體的論述取徑進行能動性（Agency）的分析，從深度訪談，輔以參與式觀察，並與文獻對話，提出國內文資保存審議活動過程中，公民參與的爭議點與對策。試圖尋求解決以下問題：民主立方體在參與式民主治理安排的價值是什麼？特別是在：一、公民參與審議的身份；二、達成溝通與決議的審議環境；三、如何影響政策結果？期能對文化資產保存審議的流程以及框架提出了見解。

以下各節將針對修正後的民主立方體模型與研究問題的切合度做進一步的分析（如圖5-1）。



- 一、第一維度 VS.第二維度的作用面
 - (一) 探討公民參與文化資產保存審議的身份、意向與行動。
 - (二) 參與技術的使用與調適。
- 二、第一維度 VS.第三維度的作用面
 - (一) 探討參與主體與參與客體之間，專家與公民角色的競合。
 - (二) 文資會的依法行政與常民之間的疏遠與對立。
- 三、第二維度 VS.第三維度的作用面
 - (一) 探討參與客體與參與形式之間的爭議，來自長外以來「行政」與「政治」二元的分立與合作，亦即行政專業化與政治目的的兩難。
 - (二) 第三方中介組織之可行性。

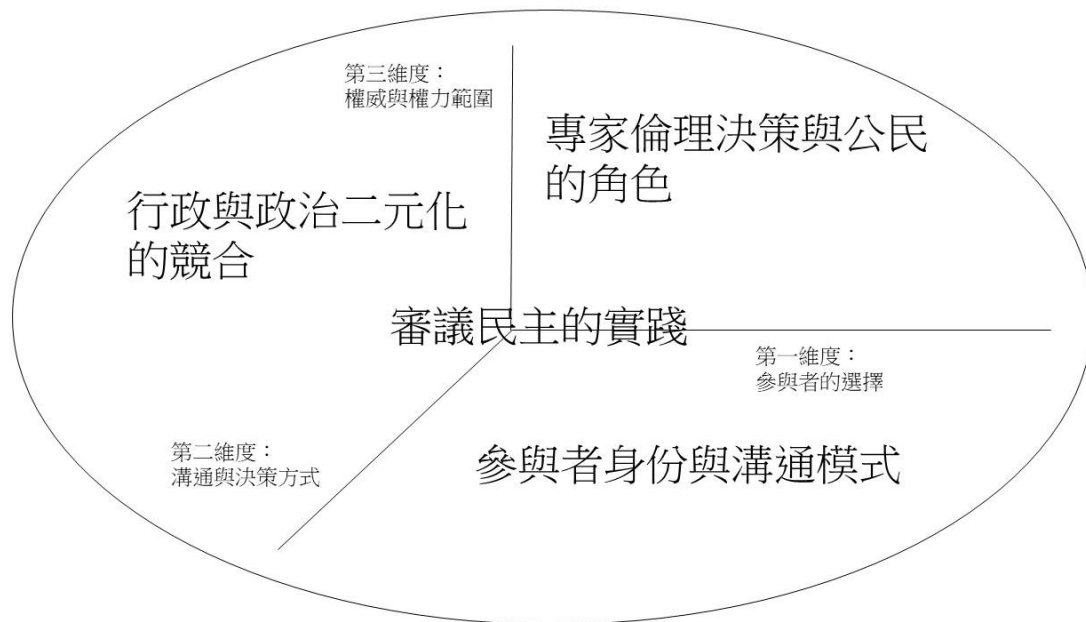


圖5-1：修正後的民主立方體模型與本研究切合度，本研究自製

綜上所述，分析公民參與的元素，從民主立方體的點、線、面、體的空間構成來看，「點」代表每一個維度上的每一個變量，有清楚的定義與描述；在同一維度上，



每兩個點能連成一條「線」，線有位置、長度、範圍、方向變化的組合，第一維度的線代表公民身份包容性由大至小的廣度、第二維度代表參與溝通的強度由深到淺的程度，以及第三維度對政策影響力的由大至小的範圍；不同維度上的線組成了「面」，且彼此互相作用，形成網絡效應。「體」是面的移動與重疊，是具有廣度和深度的三維空間。依三個維度互動的頻率及密切的程度互相作用、互相依存成為生態系統，富有層次感與透明性，並可說明不同的治理安排。

第一節 參與者身份與溝通模式

本研究第一章提到，隨著公共治理本質的變遷，政府的角色從「統理」、「治理」走到「善治」，政府與公民之間從主僕、顧客發展到夥伴關係，公民的角色也隨之重構。行政專業化及分工化原本是組織追求效能必然的結果，然而面對公共議題的多元性與複雜性，行政制度的設計若未提供友善公民參與的環境，與常民的期待也會越來越遙遠。

本節將在民主立方體的第一維度（參與主體）與第二維度（參與形式）的作用面，探討參與者的身份與溝通模式：（一）公民參與文化資產保存審議的身份、意向與行動。（二）參與技術的使用與調適。透過溝通工具的參採方式，檢驗目前的文資保存審議中，公民參與的環境如何能夠達到哈伯瑪斯以「理想的言說情境」和「知情公民」為要件的審議式民主。

壹、公民的參與身份

根據訪談，目前有關文化資產保存的議題，與教育、民生、經濟等國家發展事務相較之下，僅屬於比較「小眾」，只有少數人關心或者是成為喜好。



我認為文資議題比較不被關心。因為很多人認為自己吃不飽，幹嘛還談文化的議題。這種對於文化的漠不關心不只表現在文資，也表現在閱讀、圖書館（的重視與否）以及文化事務的參與。

（訪談者 B3）

參與文資保存仍是屬於小眾，但是關懷圈有日漸擴大，這是一個好的現象。對公民參與這件事情，大架構一定對，這也是重要意見的參與機制。從以前的社造開始，我也一直在鼓吹公民參與。

（訪談者 B3）

一、公民的特徵

在文資保存審議的過程中，公民的參與身份十分多元，例如提報人、利害關係人、文史團體等。

參與者的身份有提報人、私有文資所有權人、利害關係人、關心文資的地方團體。（訪談者 C1）

參與文化資產保存審議的公民身份有以下幾類：1.文獻提供者、口述歷史者或文史義工、2.被諮詢者、3.搶救者、陳情人、4. 提報人、5.關係人、6.旁聽者（訪談者 A1）。

公民參與文資是一種公民力量展現，「歡喜做、甘願受」，也是台灣的軟實力。（訪談者 A2）

參與文化資產審議的公民通常具有關心公共事務、文化資產、都市歷史保存的特性。有相關學術背景的公民，也有社造夥伴。（訪談者 C2）

參與心態上，從戒嚴（文化是國家發動的）的白恐陰影、鄉土運動（回到台灣認同），文化的參與長期被壓抑，投入者不多。積極的文化公民的特徵則是熱愛鄉土、在都會區對公共議題有跨域的關注、或者具有家族情感。（訪談者 B1）

綜合訪談結果得知，參與文資保存是一種公民力量的展現，這些公民通常抱持著對公共事務的熱情，並具有文化資產、都市歷史保存等知識背景或者興趣，或者具有強烈的國家認同、家族情感。



二、非利害關係人的指涉

本研究修正民主立方體的第一維度「參與者的選擇」的變量，在原型之外增加「外行的非利害關係人」、「專業的非利害關係人」的公民資格，藉以說明多元公民參與的動機以及公民身份的全貌，也在訪談中獲得指涉。

我自 2014 年 2 月起以提報人的身份正式參與文資保存審議。因為後來也成為當地居民，所以定位自己為「半個」利害關係人的「素人」。公民中許多具有「非利害關係人的素人」特質，例如搶救台北機廠與三井倉庫的林奎妙、南港瓶蓋工廠與鹿鳴堂林怡君；具有「非利害關係人的專業」特質的有搶救嘉禾新村的郝良淮與蕭文杰老師。（訪談者 A2）

我從 2016 年參與「宜蘭五穀廟」的文資保存運動，定位自己為「非利害關係人的專業者」。⁴⁵
（訪談者 A3）

許多利害關係人的主張常與文化資產價值沒有關連，可是反倒是非利害關係人常常比較熟悉文資的語彙和文資審議在意的重點。（訪談者 B2）

本研究認為，參與者與文資之間的利益與興趣的密切程度，和涉入的程度成為連動結構。參與文資保存審議的公民是願意花時間投入、多有關心公共事務、具有行動力與熱情、專業等特徵的積極公民，並非一般公共領域開放的參與者，也不是透過招募或者是隨機參與者。

原第一維度中的「公開且自主的選擇者」、「公開且選擇性的招募」、「隨機選擇者」、「外行的利害關係人」、「專業的利害關係人」與新增的「外行的非利害關係人」、「專業的非利害關係人」，這些積極公民集中在光譜中間，可歸類為「小型公

⁴⁵ 宜蘭五穀廟建廟 200 多年，少數現存的清代廟宇建築，是宜蘭以農業社會為主要歷史發展脈絡的重要見證。由於白蟻蛀蝕嚴重，加上廟宇活動空間不足等原因，廟方原規劃拆除重建。但是被文化局登錄為歷史建築，雙方產生激烈論戰，最後達成共識，舊廟移到舊址旁拆解重組，舊址則蓋新廟，2018 年 2 月 4 日新廟舉行動土典禮，預計 2020 年完工。



眾」(mini-publics)，成為文資保存的倡議主力。

三、小型公眾（積極公民）的參與意義

根據訪談結果，並非每個公民都可以參與或者樂於參與，透過積極公民的參與，可為公部門帶正面作用。

(一) 小型公眾的積極參與，促引公私協力的進步價值。

過去二十幾年的發展，絕對不是只有官方的努力，很多的公民集體參與才會得到今日的成果。公民參與在文化資產的大架構之下，有好多事情都可以做，不論是在前端推動保存，或者是在後端的活化再利用，這都須要高度的公民參與。(訪談者B3)

至於公民參與對於文化資產審議的意義是什麼？這是好事，代表臺北市或者其他城市的民眾在吃飽穿暖之後，在文資保存上也投注心力，有熱情並且在網路上形成聲量。這絕對有一種時代意義，現在這一代年輕人感覺這件事情是重要的，在過去四〇年代苦過來的，經濟的價值可能非常重要，所以現在的價值觀的確有很明顯的不同，這都是社會發展中，我滿樂見的現象。(訪談者B2)

(二) 對公部門的正面意義是化壓力為助力，進一步為推力。

就部份公部門同仁而言，公民參與被視為「來找碴」，但是就我而言公民是助力，特別是面對開發派的壓力時，文資是弱勢，須要外在推力化為助力。或許部份公民的行為不成熟，但還是一種推力，公部門與公民是夥伴關係，公部門要學習如何面對公民、共同合作。(訪談者C2)

以「宜蘭五穀廟」的為例，文化局承辦人私下連結公民提出保存策略，放大公民民意，巧妙運用。(訪談者A3)

如光復新村得以保留，是由台灣城市協會先期投入價值評估報告，再送審議；還有「舊南屯溪登錄文化景觀案」等，都是文資團體的積極貢獻。(訪談者C2)

本研究認為，「小型公眾」(積極公民)可以作為公民的代理人，也是鼓勵公民參與公共事務討論的一種形式。在人民對於政府的信任感下降的情況，政府與小型公眾



的合作可以增加決策的透明度與課責性，進而建立信任，並加強政策合法性。相對而言，積極公民要求的參與形式也就越廣泛。

四、公民參與的時機與範圍

Sheila Sen Jasanoff (2003: 237) 認為正式的參與機會本身並不能確保科學的代表性和民主治理。首先，人們可能沒有足夠的專業知識和物質資源來利用正式程序；其次，參與可能發生得太晚，例如共識會議，可能過於臨時或針對特定問題而不能持續影響；更成問題的是，即使及時參與也不一定能改善決策。亦即，公民即使有公平的參與機會，但是公民的知識能力、參與時機與決策的有效性，將影響參與機制的品質與續航力。

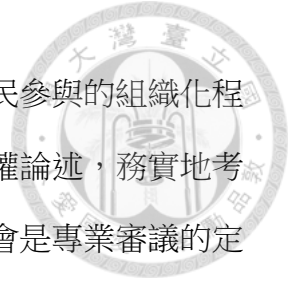
至於公民參與文資保存審議的程度或者是範圍，與文資會的決策定位、課責以及公民的專業能力有關。訪談者B3認為，公民參與應有一定的限制，他尊重公民的事前參與意見，但是文資會屬於專業審議，仍應由專業決策。

中央或者地方在進行專業審議之前，要廣泛聽取各種贊成或者是反對保存的意見，並且進行遊說，提出主客觀的觀點，供做文資會的重要參考。可是我個人認為，公民參與應該到這個地步就差不多了，再來應該交由審議會進行辯論與遊說的過程。(訪談者 B3)

公民在參與各種公共事務時，不必然參與到所有的細部。至於公民參與文化資產的「審議」，我會打上一個問號。有很多相關專業的審議，其組成份子必須具有一定的專業性，我們當然可以質疑專業性夠不夠，可是不代表這是可以透過投票表決就可以決定的事情。(訪談者 B3)

公民主要的參與機制在審議會。以彰化縣為例，審議會之前，公民可以透過公共輿論的平台在網路或者報刊發表意見，公民都可以出席審議會表達意見。公聽會也是公民表達的機制。(訪談者 C1)

我希望將來專家與公民的意見可以共融、互相平衡的狀態。這涉及公民對於自己參與的角色，不僅只有審議階段表達意見，但同時也願意參與調查研究、未來營運等專業部分。(訪談者 C1)



本研究認為，由於公民的參與意識與能力有限，再加上目前公民參與的組織化程度並不普遍，公民參與文資審議要避免落入以「參與」為本位的霸權論述，務實地考慮到參與的範圍、層次、場域和政策所須的專業程度，並正視文資會是專業審議的定位，以免產生參與的效能感不足，進而影響民主的品質。

五、公民代表性

政府治理以追求最大的公共利益為軸心，積極公民倡議的文資價值，究竟代表誰的利益？或者其代表的公共性如何衡量？兩者之間須要更多的討論才有解答。

所謂的文史團體會有兩種極端，一種是過度自我限縮，擔心如果我們去跟某人說房子、村莊很有價值，當事人會覺得稀鬆平常，無功而返。另一種是過度自我膨脹，他會認為他所關心的文化資產是全世界最重要的，這就會跳脫所謂的客觀。（訪談者 B3）

不滿的公民到底在哪個程度上代表公民？臉書這麼同溫層，對審議結果的不滿很容易有感。有些文資團體認為審議的結果不代表他們對文資保存價值的意見與理想，可是到底是否與一般公民的期待有落差？（訪談者 B2）

公民的角色不是指揮公部門應該怎麼做，文資的守護應該是民間一起合作。就私有文資保存而言，公民代表的利益與公共利益之間拉扯，應回到憲法 166 條、對財產權與公民權的保障。（訪談者 C1）

貳、參與形式

Sheila Sen Jasanoff（2003：242）認為，問題的根源可能以一種方式出現在當權者面前，而以另一種方式出現在邊緣人或被排斥者面前。與其尋求單一的因果解釋，不如設計各種途徑，通過這些途徑，社會可以集體反思其經驗的模糊性，並評估替代解釋的優點和缺點，「學習」便是公民審議的合適目標。



公民參與具有資訊流通與政策溝通的功能，又能夠對決策產生影響力，對於公共政策的制定意義重大。最常見的參與形式是政策說明會和公聽會，前者屬於單向式的政令宣導，公民所接觸到的資訊經常是片面的政策說明，參與者之間缺乏對話與溝通。另外就是公聽會，純粹讓公民表達意見、公部門收集意見，參與者之間並沒有進行知情的討論與對話，也不必產生結論。

一、法定的溝通形式未落實

目前在文資保存審議的實務面，法定的溝通的形式大多以提報、現勘、會前會、列席文資會旁聽與發言為主。

公民在文資審議過程中的「溝通」，大多有以下形式：(1) 提交「搶救陳情書」、「文化資產提報表」書面方式；(2) 參與「文化資產價值評估會勘」(3) 申請列席「文化資產審議會」會議「旁聽」及「登記發言」(訪談者 A1)

目前的文資保存審查過程中的溝通可分為現勘、大會、再現勘、會前會四個階段來觀察。

(一) 現勘：提報人可以到現場講解。(二) 大會：公民可登記發言 3 分鐘、所有權人 5 分鐘、提報人 5 分鐘。公民發言完可能會被請出場，但不是絕對。有時主席看旁聽的公民比較少，也會不趕人，公民也有補充說明的機會。(三) 再現勘：例如鹿鳴堂案就要求所有委員都要會勘、共同背書。(四) 會前會：有些邀請公民參加，但是未受邀的公民會質疑是黑箱作業。至於倒不一定要求正式的「行政溝通」，因為正式會議要落結論，反而不好溝通。(訪談者 A2)

《文資法》屬於程序法而非實體法。即使在文資審議的制度面已經提供公民參與機制的設計，公部門亦可依目的與性質參採不同的工具，但實務上並未真正落實，形成無效溝通或者是形式溝通，導致公民怨言。例如《文化資產審議會組織及運作辦



法》已開放公民申請旁聽，但是人民實質參與審議的權益仍十分限縮。⁴⁶ 在文資審議現場，通常旁聽公民只有短暫發言時間，而且無法與文資委員面對面進行充分的價值辯證與溝通。

在目前的機制其實已經保障了公民參與文資審議的權利。隨著地方政府的自治與治理會有不同的設計。（訪談者 C1）

我們希望公部門可以提供足夠的溝通工具，但是《文資法》提供的制度設計有限，所以我們只能依照個案來決定如何創造更多的空間與公民團體對話。個案的差異性太大，所以很難用單一的溝通工具去處理問題。如果願意溝通的話，相關利害關係人都可以坐下來談。（訪談者 C1）

公民最常抱怨或者抗議的是資訊不即時、溝通流於形式。其實公部門並沒有真的要溝通，只是給你（公民）一個機會講話，但我（公部門）沒有要回應你，這種事情常常發生。（訪談者 B2）

其實文資會上並沒有詰問的機會，例如登記發言十人、每人三分鐘，半小時講完之後，委員通常只記得一兩個點，也不見是惡意的。這種溝通通常淪為主辦單位或者主持人選擇性的回應，所能達成的溝通效果非常少。（訪談者 B2）

公部門採取的溝通工具依文資議題而定，例如台鐵宿舍村，在某些議題上我們就會跟在地協會進行討論，包括台鐵的態度以及文審前的準備等。如果都在審議會才把話講開的話，就會有很大的衝突 所以在審議會之前或者審議會之外會有許多行政溝通，當公民團體有須求時我們就會說明。

（訪談者 C1）

本研究發現，公部門的運作時常受到專家的影響，除非民眾的參與意見符合既定的政策規劃與執行方向，否則往往難以撼動已經先入為主的行政專業意見。這種現象導因於文官體系在專業領域產生的知識優勢所造成的慣性回應，往往僅透過公告、新

⁴⁶ 「文化資產審議會組織及運作辦法」第十一條審議會開會前，相關個人、團體得向主管機關申請旁聽。前項旁聽人員、團體應遵守會場秩序及有關規定，違者主席得終止其旁聽或為其他必要之處置。



聞稿等單方面來回應外界的意見。

法定溝通形式在執行面出現工具不足或者未落實的情況，再加上個案差異性頗大，若只僵化地依法行政，或者是選用單一方式進行溝通，公民的參與的效果將受到限制。

另外，政策回應性（responsiveness）是現代公共治理最重要的精神之一，政策制定時必須了解公民需求並回應公民的期待。在公民治理時代的來臨，傳統單向式、被動式的反應或是回覆顯然不足。民眾期待的是一個能傾聽人民的聲音、了解需求，能主動解決問題的政府。

二、積極的溝通形式

積極的公民為體現自己做主的精神，採取願意與政府合作的態度，善用「鍵盤公民」的身份與優點，藉由各種的溝通形式進一步積極參與公共事務，例如透過公共輿論、發動連署、遞交陳情書等。

一般而言會參加公聽會、文資會等，但均無法與文資委員對話。寫FB，累積公信力與影響力，透過公共輿論訴諸民眾支持；寫部長信箱、署長信箱做為將來的「呈堂證供」、打筆戰；連署，公民為「百年振豐源商行」並未列入文資保存發動聯署；送陳情書、要公函。（訪談者A3）

本研究認為，公民選擇如何參與，可能受到公民能參與的時間、動機和能力的限制。這些限制約束了公民參與的規模、範圍、層次、程度及頻率。由於小型公眾的積極性心態，在溝通與決策的維度上，集中於中、高度參與。

其次，公民在決定參採公民參與方式時，都應充分考慮和審慎設計公民參與的具體方法和路徑，根據特定公共政策議題的內在要求，理性地選擇有針對性的公民參與形式。



參、建立公民參與的程序正義

本研究修正民主立方體模型的第二維度，在 Fung 主張六種主要的溝通和決策模式，包括運用技術與專家、審議與談判、歸納與交涉、發展偏好、表達偏好、傾聽的旁觀者之外，再增加「行政溝通」、「公私協作」兩個變量以優化審議程序，讓公私部門在文資審議會前後，得就個案的基本資料、法令環境、文資價值等面向交換意見，藉以補充機制上的不足，這兩個新增變量也在訪談中獲得指涉。

一、優化審議程序

(一) 行政溝通

林子倫（2017：57）認為除了蒐集公共關切與疑慮以做為決策參考，甚至在治理前期階段即納入民眾一同協力參與科技評估，形成社會溝通的學習效果。

會前進行「行政溝通」有其必要，除了事前會議協調爭議外，個人也同意「非正式溝通」的方式。（訪談者 A4）

我覺得各種會前會或者行政溝通更會達到溝通的效果，因為公務員很怕公開正式的場合，透過私底下的溝通，他們也願意多講一些難處，這種溝通反而是最有效的。（訪談者 B2）

「會前會」這概念，接近「審議座談會議」（以公民會議的精神，作為行政程序及制度之一環節，做主題設計及專案報告、結論撰寫……………等，有主持人、桌長、小組公民、撰稿公民、公民會議代表），協助「文化資產審議會」做專案報告及決策建議，俾彌補目前「文化資產價值評估」功能不彰、「文化資產審議會」缺乏「公民參與、公共審議度不足」等弊病。（訪談者 A1）

文資會事前應辦理行政溝通，避免行政怠惰造成資訊錯誤或者形成落差，尤其在城鄉差距中愈明顯。（訪談者 B1）



我覺得各種會前會或者行政溝通更會達到溝通的效果，因為公務員很怕公開正式場合，透過私底下的溝通，他們也願意多講一些難處，這種溝通反而是最有效的。（訪談者 B2）

有時非正式的溝通比要求無限上綱的公開透明的程序要來得有用，也有存在的必要。（訪談者 A2）

（二）公私協作

鄭婷宇、林子倫（2018：15）認為網路原生世代以社群為網絡進行串聯、以科技為工具參與政治，人民參與政治的成本降低，自主性提高，讓「鍵盤參與」從虛擬走向現實，化為實際可見的公民力量。

在過去國民黨長期在彰化縣執政，民間社會累積一定的反動力量。例如「彰化台鐵宿舍群」、「高賓閣」、「彰化農業倉庫」等案均有公私協作的傳統，但是民進黨政府上台後反而就斷掉了。（訪談者 A3）

但是公私協作平台的搭建也有運用上的限制，例如，文資價值的判定容易流於各說各話、各有定見，而且無法以「達成審議結果」做為目的設定。

協作平台對於文資審議的價值在於訊息的呈現，不是一個審議機制。但是協作平台做為一個溝通的形式，有匿名、即時、參與人數非常廣的優點。（訪談者 B2）

（三）優化公聽會，擴大審議式民主之精神

公聽會仍是目前政策溝通最主流的方式，若要增加溝通效果，可以先從優化公聽會做起。

例如各項資料爬梳週全，並於公聽會召開之前就公佈；要求發言的民眾先看過資料。（訪談者 A4）



在公聽會階段可以有很多嘗試。公聽會有很多子辦法，各局處辦得也都不太一樣，但是有最低的法律要求，所以我覺得在制度上沒有問題，只是要如何操作制度。例如臺北市的公聽會辦理要點有很多特別的設計，包括共同主持人、預備會議等，公參會早就完成修法，只是要如何執行？當初是想讓公聽會具有審議的形式，可是不一定直接要求要辦聽證，因為聽證有複雜的法律程序，又涉及《行政程序法》相關的規定。如果真的這樣做恐會勞民傷財又沒有實益。所以當時在制度上已經做了很好的平衡，讓公聽會有很多法律的制度可以援引，又有實際的溝通效果。（訪談者 A2）

（四）複合式的審議方式

參採複合式的溝通工具等面向，例如要求公民事前知情、官民共同擔任主席等，以爭取政策的正當性與合法性。

以三井案為例，當時王寶萱辦理聽證會釐清爭點，結果卻不如公民預期。但是至少開過會之後，公民可以聽清楚更多意見，至少比較服氣。⁴⁷（訪談者 A2）

審議會議採雙主席制度，例如在「飛雁新村都更案」的審議，由官方、民間各推派一共同擔任主席，協調爭議。（訪談者 A4）

為擴大民意基礎，可視議題性質採用複合式的審議方式，讓議題從發散到聚焦。例如從公民咖啡館到城鄉論壇，最後進入公民會議。（訪談者 A4）

本研究認為，目前常見的公聽會、公民會議、公民咖啡館等不同的參與形式，公民雖得以逐步參與公共事務決策，但仍是一種公部門「由上到下的施恩」，至於是否辦得精緻或者細膩，仍與公部門的心態直接相關。任何一種參與類型的決定和選擇都不是絕對的，面對特定的公共政策議題和目標，採複合式的公民參與形式，可以平衡

⁴⁷「三井物產株式會社舊倉庫」坐落於台北市中正區忠孝西路一段，是台灣唯一保留三井物產菱形商標的歷史建物。2014 年柯市府主推「西區門戶計畫」，忠孝西路北門周邊路型有往北移動的規劃，導致三井倉庫的位置必須配合移動。對於文資保存人士提出原地保留的建議，柯市府最終仍決定異地重建。



公民參與過程的多元化觀點，並且包容不同的利益要求。

二、資訊的公開與信實度

過去許多文資保存的爭議來自於地方主管機關受到政治壓力或開發利益，在審議時出現「球員兼裁判」的情況。在資訊不對稱的情況下，包括各種會勘前後的會議資料與紀錄、以及各種調查研究或者文化資產價值評估報告沒有公開，導致出現濫權或刻意的行政不作為。公部門自可就文化資產所有人的權益與公共性之間進行裁量，選擇保密程度與範圍，但至少應該做到公有文資的資訊公開。

所有的文資基本資料應該公開上網，至少在公有文化財上。(B1)

對於資訊公開，我們有遇到困難。重大歷史建築的普查應該要公開，但是這涉及當時在執行計畫時，許多是民宅、民區，受訪者不希望公開。對公民而言，這些資料如果公開有助了解文資的潛力點，可是相對而言，也會讓想開發的人更快速進行毀壞。就普查資料開放這件事，因涉及所有權人的意願，目前無法做到，完整的資料在文化局。(訪談者 C1)

公民常訴求文化資產的資訊不夠公開，目前在制度面已有相關規定，但常因行政怠惰或者是疏失造成訊息遮蔽。

至於資訊公開，文資局有成立「文化資產審議動態公開查詢專區」，建置全國文化資產審議資訊，提供民眾了解文化資產審議進度及結果的窗口。⁴⁸ (訪談者 C2)

對於資訊不即時這件事，其實制度上都有規定，只是在執行時不遵守規定。審議會的公告期和資料送達期都有規定，但是就是沒有照做，所以我覺得制度上沒有問題。或者是案件太多，審議連

⁴⁸ 「文化資產審議動態公開查詢專區」網址如下：

https://event.culture.tw/BOCH/portal/Registration/C0103MAction?useLanguage=tw&actId=80006&request_locale=tw

開，作業時間太少，導致資訊不即時的事情很常發生。（訪談者B2）

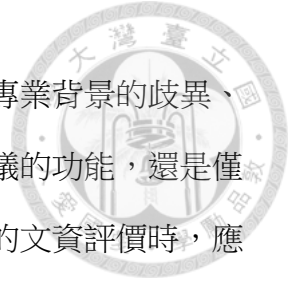
關於資訊的公開與信實，本研究認為，文化資產被指定或登錄的前中後，應公開透明地接受監督，公開透明的程序正義才能產生實質正義。包含事前會議詳細資料與事後完整會議紀錄、以及各種官方委託研究調查報告之公開，以消弭資訊落差所導致的文資參與門檻。林子倫（2017：56）認為要解決公共爭辯中的歧見與不安，可從強化資訊透明與開誠布公做起，並且儘可能納入在地常民以及多元利害關係人的參與，以尋求具有社會強韌性（social robust）的治理知識與共識。

其次，資訊的公開透明有利於公民的積極參與，目前的問題就是如何去跟進落實、加強資訊公開的問責制度，從而為公民參與創造積極的條件。Fung（2015）指出，透過個性化的參與（Individualized Engagement），讓公民透過數位科技和社交媒體獲得公共問題的信息和數據，以便更具有能力解決公共問題。

最後，在網路科技迅速發展之下，建立與公民溝通對話的各種機制新管道，如積極推動電子政務、公共政策平臺、政府會議公開直播等的發展，藉以實現公民參與的管道多樣化。

第二節 專家倫理決策與公民的角色

民主制度的設計及發展與公民參與事務的方式及強度息息相關。本研究認為優質的民主是在公共決策的過程中，公部門能納入公民的意見，公民基於知能與理性，透過公私協作與深刻的公共對話所產出的一種慎思熟慮的民主，以達共善。透過充分的對話讓文資保存審議成為全民可共同參與之公共事務，而非由公部門與學者專家透過行政操縱或者是專業知識壟斷之。



我國的文資保存審議採專家委員會的方式進行，但是由於委員專業背景的歧異、面對民意的衝撞還有受到背後的行政操縱，文資會到底具有實質審議的功能，還是僅為提供諮詢的組織？另外，當文資會的專業審議遇上多元價值衝突的文資評價時，應該如何調合？

針對專家決策的侷限，本研究在第二章第一節提出包括課責的「反饋迴路」現象、專家人數過少與專家知識操控的問題。本節將在民主立方體的第一維度-參與者的選擇與第三維度-政策影響力的作用面，從公民賦權的角度探討（一）文資會的依法行政與常民之間的疏遠與對立。（二）專家角色與公民治理的競合。

壹、專家委員會與倫理決策

過去在內政部主管文資的時期，古蹟多由國家提報、指定，爭議性小。《文資法》在2016年修法後，任何人都可以提報文資，爭議變多，文化資產審議會本應獨立運作，但其決策經常遭到挑戰。

過去內政部主管古蹟的時代，由於時空背景不同，由內政部審定幾無異議。但現在改由文化部主管，多了第三方提報，爭議較多。（訪談者 A3）

一、文資會的組成與定位

根據《文資法》第六條的規定：「主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄、廢止及其他本法規定之重大事項，應組成相關審議會，進行審議。前項審議會之任務、組織、運作、旁聽、委員之遴聘、任期、迴避及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之」。

文資會是為了強化行政機關在審查時所缺少的專業能力所組成之「獨立委員會」，專家學者扮演關鍵性角色。但是從訪談中發現，文資會採官學共治的形式，甚至委員之間形成派閥，均影響文資會的專業運作。



原則上文資會的設計應該屬於「諮詢」的功能，可是在執行過程中，主管機關不會只視文資會為「諮詢」的角色。（訪談者B3）

在文化資產審議制度與過程中，專家學者扮演關鍵的角色，惟現行文資審理制度設計及實務操作上，採用「政府官員與學者專家」共治的形式，由文化行政機關（文化部、各縣市政府文化局）挑選出合適專家人選，來擔當「文化資產委員」，主、客共治「文化資產審議會」、「文化資產會勘」及「文化資產修復工程計畫審議」等事務。（訪談者 A1）

常見的偏差動員行為…文資委員之間的學閥現象形成排他的勢力。（訪談者 B1）

徒法不足以自行，即使依照《文資法》的規定組成文資會，但其中還是有許多灰色地帶與操作空間。無論學者專家佔有多少比例，皆須看政府機關的臉色及最終決定。

所有制度的設計只能發揮一定的成效，徒法不足以自行，例如如何選委員？如何讓委員會進行客觀自主的審議，並做出結論？光有制度是沒有用的。（訪談者 B3）

府內委員的比例很高，掌握議程與開會時間，可以故意選個反對派委員無法出席的時間，或者不要通知某委員、操作誰可以發言，而且可以瞬間退場導致無法表決等，有太大的操作空間。（訪談者 B2）

從決策結果論，文資審議缺乏「協商、彈性、非零合、共贏、多等級、多元類別」的決策選項機制：目前的審理機制，只有「通過、不予通過」兩種結果，沒有「共贏-第三方案」。或者，「通過」案件也未進一步細分的保存等級，作為執行保護強度的參照基準。同時，在處理「未通過、列冊追蹤、暫定古蹟」這類案件，並沒有一套「SOP 標準」，達到持續追蹤的理想，還有的「分級、分類」等後續追蹤輔導事宜，找出在「通過、不通過」兩者之間的「共贏」第三方案。（訪談者 A1）

本研究認為，文資會之組成及進行決議程序，依程序正義之原則，須依法定程序



為之。但是制度的設計只能發揮一定的成效，從決策結果論之，文資審議缺乏多等級、多元類別的決策選項，讓行政部門有很大的操縱空間。

二、文資委員的專業性

目前各地方政府的文資會委員人數大都為 9 人至 21 人，但必須審理有形、無形兩類共十三種的文化資產。因此，審議委員之需求數量極為龐大。

文資委員專業不一，在現勘時的「文化價值評估」很重要，因委員專業背景不一，在短時間內要做出決議不容易。但是這並非硬性規定，一些地方政府都沒有做，導致有公民抗議草率決策。

(訪談者 C2)

文資委員都很忙、案件又多，所以只看文化局提供的資料，通常是少而不精的碎塊化資料。

(訪談者 A2)

訪談者 B1 認為積極的文化公民時常和文資專家委員是在雞同鴨講，尤其並不是每位委員都樣樣精通，城市文化保存觀念也必須與時俱進。

文資保存觀念應該與時俱進，在 911 大地震之後，當時日式建築倒很多，文資委員覺得沒有保留的必要，可是將近二十年後，文資保存的觀念又不同了。所以文化資產價值評估也要進步，未來文基法規定文評將由開發商負責。以俞大維故居案為例，因為都更案進行了十幾年，臺北市政府以民國九十幾年完成的文化資產價值評估為基礎，自然是不合時宜。(訪談者 C2)

綜上所述，我國文化資產保存的相關專家學者非常有限，專業審議容易出現「代表性」與「權威性」兩難週全之困境。

三、文資會的課責性與可評價性

根據訪談的結果，文資會僅具有諮詢性的功能，但其決策卻要為政策背書，淪為橡皮圖章。



文資委員基本上都傾向保存，但是在目前制度設計之下，專業審查通常須淪為政策背書，政務官推卸責任給家，欠缺責任政治。政務官不負責，專家不可能排除公部門與民意的干擾。(訪談者 A2)

同時，因為這樣的文化資產會勘及審議會制度，長久下來的結果，一般民眾對於會勘或審議的文化資產委員之印象，普遍不太信賴其專業，多半認為他們只是縣市政府的橡皮圖章或解圍背書者，社會觀感不佳。(訪談者 A2)

由於「文化資產審議會」乃轄屬於各縣市政府或文化部，並採「合議制」，且文化官僚又佔有相當比例，文化機關掌握了整個文化資產審議過程的主導權，專家意見無法充分發揮其專業，容易受到公權力影響或工具理性干擾，進而產生歧見、決策偏差與價值衝突問題，乃時有所聞。另一方面，專家意見也容易受迫於民間抗爭或民意高漲，隨著行政官僚而順風轉舵，放棄其專家意見，淪為行政圖章。(訪談者 A1)

為避免文資會決策受影響，文資會應公開投票結果，以票數呈現，目前臺北市常以「共識決」，容易給人黑箱作業的感覺。(訪談者 C2)

本研究認為，如果要讓文資會的決議能受公評，就必須讓民眾實質參與公開遴選機制，擬定明確的利益迴避規範，多管齊下，以確保文化資產審議的公平、公正、公開。

貳、公民的對抗

一、公民角色與價值的衝突

多位訪談者均指出，公民的審議衝突來自於對文化資產價值觀的認知歧異，公民不但難以與文資會溝通，最後甚至產生互相黑化對方的流言。訪談者 A1 指出，現行文化資產法令，民眾跟專家交流的機會，只存在於參加「文化資產會勘」或受邀出



席「文化資產審議會」兩種管道，很難達到暢所欲言的行政溝通，時常是行政主導、專家說教，因此，專家審議的決定結果，跟民眾落差極大。

文資會的內部衝突很多來自委員專業背景的不同，例如建築相關背景的老師就會堅持《文資法》規定的要件，但這些要件中並沒有談到人與空間的歷史價值，可是對於來自公民團體的委員，他們就會比較重視歷史與在地的脈絡。（訪談 C1）

在修復與再利用的難度上，倡議者的性情通常是浪漫、善感；專家通常年紀較大、世故，會考慮文資活化的投入金額與政治壓力。兩者在價值層面的考量不同，對文資價值的認知也不同。兩者之間的信任關係難以建立。（訪談者 A2）

在臺北市的文資衝突中，我唯一擔憂的是委員。專業這件事情還是要被尊重，很多事情就是專業判斷，大家的專業意見若有不同，不要變成人格抹黑。（訪談者 B2）

二、對公民的不信任

文化資產委員提問時，愛鑽牛角尖，蓄意找麻煩，誤導審查方向，要求補足證據。很多案子，提報人或民間人士是被邀約去接受「審訊」，而非參與討論，審查委員提問時，愛鑽牛角尖，或為顯示自己專業，拿一些網路上看到的二手資訊，質詢民間人士，誤導審查方向，有時候，也會強人所難的要求補足相關證據，蓄意找碴，不讓案件被順利通過。（訪談者 A1）

透過文資會造成的文資誤判時有所聞，提報資料有難度，要公民負完全舉證之責，是為難公民。（訪談者 B1）

不論有沒有中介組織的存在，基本問題在於公民對專家學者是不信任的，如果無法解套，無論什麼機制都無法降低衝突。如何重新找回公民對於專家的信任才是重點。（訪談者 C1）

本研究認為，擴大公民參與是讓各種專家的意見可以透過公開辯論讓民眾抉擇，公民的意見並不是要侵犯行政權與學者專家的專業見解。獨尊專業的說法，不利於公

民社會的溝通與創新，以及公民的責任感的培養與公民教育的培力。



三、公民的動員

(一) 利害關係人的動員

通常指的是有所有權人，包括公產管理人與私地主。他們關心的是法令規章的限制、土地的活化、利用與管理，並涉及利益。特別是私地主因為得犧牲自己的利益以成就多數人的公共利益。根據訪談的結果，一旦所有權人不想保存，就可能出現造假文件或者扭曲歷史。

臺中市的典獄長官舍（臺中刑務所典獄官舍）是唯一保存完整的官舍獨立木造建築，也是全台保留的最後一處典獄長宿舍，經黃國書市議員提報後辦理審議。當時胡市長對該案沒有特別的意見，但是所有權人地方法院因為要在原地興建司法大樓而反對，在審議會前拜會副市長、並且打電話給府內委員企圖影響決策，最後因為關鍵一票支持保留，才得以登錄為古蹟。（訪談者 C2）

公有產權人找不重要的文資來保存，表示自己也是很重視文資。真正重要的文資，反而私下動員熟識的委員阻擋，未利益迴避。（訪談者 A2）

例如「舊南屯溪登錄文化景觀案」，都發局準備保留下來，但因議員反對，無法在都市計畫階段完成。文資處根據民間提報辦審議。產權人與民眾出現在現勘表示反對，多方據理力爭。⁴⁹（訪談者 C2）

⁴⁹ 臺中市的舊南屯溪，生態非常豐富，保留了 300 多年的野溪風貌，是都市中僅存的珍貴野溪，它位在 13 期重劃區內，一度被規劃要填補鋪路在地的公民組織還發現跨過舊南屯溪有一座百年古墓，考古學家進行開挖，挖出了古代的陶片，證明舊南屯溪擁有文化遺址，因此向臺中市府請命希望能夠申請為文化景觀，讓舊南屯溪在都市發展中保留下來。



所有權人否定家族歷史、造假；收集事證陳情，例如俞大維故居案，臺大隱匿研究報告，並且在學生會要求說明時，反向動員更多學生支持校方。臺大對文資的排斥，到底是否具有百年大學的高度？(訪談者 B2)

在「俞大維故居」案，臺大校方被指責隱匿研究調查報告，並且在學生會要求說明時，反向動員更多學生支持校方 (訪談者 B1)。

例如，公有產權人找不重要的文資來保存，表示自己也是很重視文資。真正重要的文資，反而私下動員熟識的委員阻擋，未利益迴避。(訪談者 A2)

文資保存審議的過程中，利害關係人有公民、居民、文資委員、民代、首長、輿論、地主、承辦單位。其偏差動員行為，以「宜蘭五穀廟」的為例…里長、居民參與公聽會、到文資會旁聽；廟方出動縣議員、找縣長陳情的方式來施壓政府。(訪談者 A3)

以花蓮玉里鐵道宿舍群為例，文化部規定公有資產只要超過五十年以上就要做文資價值評估，這只是第一道防線。但是所有權人如果不想保存，通常會做出「沒有價值」的結論。上述案例便是找民代的地方辦公室主任背書。我們只好找民代本人說之以情，才得翻案。⁵⁰ (訪談者 A3)

(二) 非利害關係人的動員

本研究特別提出「外行的非利害關係人」以及「專業的非利害關係人」兩個公民類別的重要性。許多的公民基於對文化資產的熱愛或者是與個人歷史記憶的連結為文資發聲，但是卻與文資主體不存在直接的利害關係。具有這種參與動機的公民不在少數，透過各種動員形式積極爭取對話機會。

至於如何動員，通常從找出文資會的破口開始，例如號召多人參加審議的人海戰術、以行動佔領換取對話的機會、提出事證據理力爭。(訪談者 B1)

⁵⁰ 花蓮玉里火車站南側的日式鐵道宿舍群，是花東鐵道沿線保存最完整的宿舍聚落，見證花東鐵道百年歷史。早期是台鐵員工宿舍，原貌為古樸日式木造建築。經地方文史工作者大力倡議，花蓮縣政府於 2019 年 5 月 9 日公告「玉里車站鐵道宿舍群」登錄為聚落建築群。



一般而言會參加公聽會、文資會等，但均無法與文資委員對話。寫FB，累積公信力與影響力，透過公共輿論訴諸民眾支持；寫部長信箱、署長信箱做為將來的「呈堂證供」、打筆戰；連署，公民為「百年振豐源商行」並未列入文資保存發動聯署；送陳情書、要公函。（訪談者A3）

關於公民的動員，本研究發現，公民參與若涉及高度的專業知識，易併發所謂的「參與困境」。亦即，透過動員來參與的民眾，既可以強化支持的意見，但同樣也可以集結反對的勢力。另外，過於強調「參與」，可能易藉由參與的名義，利用專業知識的掌握與組織的優勢進行偏差動員，達到合理化政策的目的，而產生所謂「參與的暴力」（participatory tyranny）。

參、專家與公民的折衝

公民參與文資審議的時候，經常與文資會或者文資委員發生衝突。Jasanoff（2003：227）指出，專家、決策者和公民之間，需要有的不同專家能力和不同形式的參與，而這在高度現代化的治理結構中是必需的。它們不僅需要正式的參與機制，還需要一個鼓勵公民將其知識和技能用於解決共同問題的知識環境。

一、互信與尊重

專家與公民如何對話？首先是心態上的調整，互相尊重。例如專家要相信高手在民間，促成研究報告的完整。其次公民也要相信專家的專業。（訪談者B1）

一直覺得很疑惑：為什麼公民對於專家學者總是採取不信任的態度？專家背景不同也會各持立場，例如建築背景的委員比較會從都市更新的角度來看，可是對民或者是文史工作者會，比較從保存地方情感的角度來看。不論有沒有中介組織的存在，基本問題在於公民對專家學者是不信任的，如果無法解套，無論什麼機制都無法降低衝突。如何重新找回公民對於專家的信任才是重點。（訪談者C1）



我認為臺北市的文資委員都有各自的專業，我也不覺得他們怕丟了委員的位子或者拿不到政府的案子。我一直很擔心委員與文資團體之間的衝突，這是唯一會引起負面效果的事。衝擊官署、嗆有權力的人都還好，但是這些委員並沒有昧著良心或者收錢，對於他們專業的判斷你可以不同意，但不能抹黑人格。現在的審議會不是專家審議，受行政權力的操縱很多，甚至直接採共識決，連委員都氣得要死。（訪談者 B2）

另根據「文化資產審議會組織及運作辦法」第三條規定，縣市政府應視專業審議需要組成二個以上審議會，但大部分縣市政府只有一個審議會。今年朝向修子法，要求縣市政府增加委員會的數目。⁵¹

在整個文資保存運動的策略上，委員應該是公民最大的後盾，應該要理解文資保存本來就有不同的面向，雙方一同對抗政府，若公民不援引專家資源去對抗政府，還有什麼武器？專家不是敵人，有不同意見可以辯論，但是不要跟委員對立，尤其這些委員都是在社會中相對很在意文資的人，而且價值相近，因為更多人對文資是無感的。所以文資已經這麼小眾了，公民要推的是極大的價值力。（訪談者 B2）

公民和專家、公部門必須各站在圓桌上三分之一的角色，不能變成誰獨大，任何一方意見的獨大都非常可怕。（訪談者 B3）

二、制度依賴：文化參與權的落實

（一）文資會的運作建議

1. 納入公民代表

「文化資產審議會組織及運作辦法」第四條規定遴聘專家學者及民間團體代表，而且委員人數不得少於委員總人數的三分之二。⁵² 納入公民團體代表的委員，藉以促

⁵¹ 主管機關應視專業審議需要，依本法第三條規定之文化資產類別組成二個以上審議會。

⁵² 審議會置召集人一人，由主管機關首長或其指派之代表兼任；置委員九人至二十一人，除召集人為當然委員外，由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔任。前項專



進公民參與文化資產事務。

透過（公民團體代表擔任委員）這種機制，專家與公民的意見可以比較接近。文史工作者蔣敏全老師擔任委員，雖然後來跟民間的意見也時有分歧，可是至少在光譜上可以讓文資審議不是只有呈現專業的那一端。（訪談 C1）

文資委員應有公民推薦的建議名單，例如「新市政中心選址」案就有中介團體來推薦委員名單。（訪談者 A4）

2.調整府內外的委員比例

增加外聘委員比例，預計今年會修法從現在的三分之二提高到四分之三，降低府內壓力。（訪談者 C2）

3.導入專家代理與公民審議會議

另外，也必須建立「經常性公民會議/公民參與文化」制度設計，開放行政決策與提昇效能，透過「專家代理」與「公民參與審議」兩種社會能量，融入現今的文化行政體制，帶動文化資產審議的社會教育功能，改善「行政官僚、專家政治」共治的若干缺失。總之，在《文化資產法》及審議實務操作，導入「專家代理」、「公民審議會議」兩種制度設計，實有必要。（訪談者A1）

關於專家代理的可行性，在現有制度的設計之下，即使是透過公民選出專家參與審議，也會因為論述時間不足無法透過審議做出決議。（訪談者A2）

將來《文資法》再修之後可以搭更多工具，讓有心參與的公民可以符合期待。我希望將來專家與公民的意見可以共融、互相平衡的狀態。這涉及公民對於自己參與的角色，不僅只有審議階段表達意見，但同時也願意參與調查研究、未來營運等專業部分。（訪談者 C1）

家學者、民間團體代表應具備該審議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經驗，專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數三分之二。

審議會委員均為無給職。



(二) 救濟途徑方面

不同公民身份在文資保存審議中的立場，通常牽動參與主體的法益與權利保障。過去公民並無法援引文化公民權採取公益訴訟，亦欠缺救濟與保障的管道。《文化基本法》已於 2019 年 6 月 5 日公告實施，將來人民得援引第二十七條之規定，人民文化權利遭受侵害，得依法律尋求救濟。⁵³

1. 利害關係人

如何讓所有權人滿意？讓所有權人的權益損失降到最低，作法如下：1.補償機制2.成立行政法人，以基金購買私有文資。鄭麗君部長已先丟出想法，但是還沒有形成政策。⁵⁴3.調整修復經費分擔比例：目前古蹟修復經費，私有古蹟或歷史建築所有人或管理人以自籌10% 為原則，將來修法降至5%，餘由公部門負擔95%。(訪談者C2)

從「利害關係人」的法益來看，在救濟途徑的設計上，若在程序未踐行時，應基於給予救濟管道以維護其權力之完整性。例如由政府建立補償機制、成立行政法人買私有文資或者是調整修復經費分擔比例等誘因，創造所有權人的利多。

2. 非利害關係人

審理過程缺乏「申覆、救濟、仲裁」制度設計。目前的審理機制，不予通過或爭議案件，具體行政規章上，缺乏所謂的「申覆、再審、簡易行政機關或司法仲裁」的制度設計，第一線公務員也束手無策，無從協助民間提報人如何敗部復活。提報案件一旦經文資審議會決議「不予通過」，便

⁵³ 例如《文資法》第十七條：建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟、同法第十八條建造物所有人得向直轄市、縣（市）主管機關申請登錄歷史建築、紀念建築。倘主管機關駁回建造物所有人之申請，可循訴願、行政訴訟程序救濟。

⁵⁴ 鄭麗君部長於「2018 全國文化資產會議」第三場分區論壇臺北場，政院支持《文基法》朝明文規範設立文化發展基金，其中子基金將納入文化資產範疇，以增加私有文資保存之誘因。（文化部，2018 年 6 月 2 日新聞稿）



只能自認倒楣、訴諸媒體報導，或提起行政法院救濟，惟循司法程序打官司，乃曠日費時，又須高額成本，非人人承擔，因此，衍生出來許多社會成本、及徒增制度性不信賴等問題。(訪談者A1)

至於二級二審或者是公民訴訟，由於涉及私有文資財產權的保障，目前還沒有這種想法。(訪談者C2)

就私有文資保存而言，公民代表的利益與公共利益之間拉扯，應回到憲法166條、對財產權與公民權的保障。(訪談者C1)

(三) 公民培力

蘇彩足(2013:58)認為，良善的治理是讓利害關係人都能分享權力的模式，政府藉由傾聽民眾聲音和透明施政的作為，讓民眾獲得更多的參與機會和分享治理權力；而民眾亦須為其所參與的行為及投入，負起應有的責任。這就是在現代治理模式下「雙向課責」(mutual accountability)。透過培力讓公民理解「參與」是一種權利，連帶也須要負有責任義務。

對文資審議的積極公民而言，唯一的武器是文資法，但卻非唯一途徑。(訪談者B1)

目前的文化資產提報，多半屬於搶救式文化資產提報，提報人為民間熱心民眾或文化義工，只能從事一般簡易提報案件，一旦面臨搶救難度高或複雜的文化資產案件時，由於其時間、財力、及專業能力皆不足，便會出現文化資產鴻溝或專業落差，很難抗衡公、私部門的巨獸，無法有效跟巨獸作溝通或協商，極容易導致搶救失敗，遂生許多文化資產遭拆除的結果。(訪談者A1)

因此，面對這種文化資產保存困境的結構性因素，未來，必須要靠政府建立一套永久性的文化資產專業人才培育制度，提昇台灣民間文化資產搶救人力的專業力。(訪談者A1)

我希望將來專家與公民的意見可以共融、互相平衡的狀態。這涉及公民對於自己參與的角色，不僅只有審議階段表達意見，但同時也願意參與調查研究、未來營運等專業部分。(訪談者C1)



綜上訪談結果，關於專家與公民之間的折衝，本研究認為就參與主體的適格性（*eligibility*）而言，專家和公民的表現應達到的標準，如專家應具有專業、平衡、多元的性格；公民應具有熱情、知情、理性等特質，兩者均以共善為參與目的。公民應肯認專家審議的價值，專家也要相信民間有高手。

其次，在制度面，審議民主主張在公共決策過程中納入更多的公民參與，在公開的情境中，透過言說與論理的方式，導入「專家代理」、「公民審議會」兩種制度設計，並真實促成不同觀點的交流與溝通，藉以改善「行政官僚、專家政治」共治的若干缺失。

第三，關於救濟途徑，「非利害關係人」的公民參與可以藉由擴大參與增加政策的正當性及有效性，目前僅能透過其他監督方式或者機制來確保《文資法》落實公民參與的精神。至於二級二審二審或者是公民訴訟，都須要進一步釐清訴訟權能。當地方主管機關迴避或怠惰審議、草率行事的時候，應該讓人民之文化權能夠確保有救濟與保障的管道。對於具有重要文化價值保護的私人資產，往往以文資審議程序不符提出行政訴訟而撤銷文資身份，文化公益訴訟在法律制度上相對空白，應該修法彌補（王毓正，2018）。⁵⁵

Jasanoff（2003：238）指出，為使公民、公部門與專家三者的互動更具有積極的意義，必須改變的是治理文化。所以不僅需要解決機制問題，還需要解決參與政治的實質問題。專家與公民之間，問題不再是公民是否應該在技術決策中有發言權，而是如何在政策制定者、專家和公民之間促進更有意義的互動。

⁵⁵ 王毓正，〈文資會議台南場 點出地方政府、法規不足處〉，自由時報，2018年5月26日。

第三節 行政與政治二元化的競合



公民審議的實質政策效果與影響力即為政府願意授權的程度。小型公眾具有積極的心態，如果公民對政府的信任度越高，對參與結果的評價也越高，選擇深度的公民參與形式也越有可能。但是公民一旦對政府不信任，進行實質意義的公民參與就比較困難。

本節將在民主立方體的第二維度與第三維度的作用面，探討參與客體與參與形式之間，長期以來「行政」與「政治」二元的分立與合作。探討（一）行政專業化與政治目的的兩難。（二）第三方中介組織之可行性。

壹、行政專業化與政治目的

本研究第二章第二節指出，政府透過行政裁量的權力以及操控會議的程序，將實際決策範圍侷限於安全無害的議題領域，或者用權力將違反其既有利益的聲音壓抑下來，杜絕爭議，以遂行政治目的。以下將根據訪談進行檢證。

一、行政運作與制度的暴力

根據訪談，文資會基本上是專家審議，但是公部門除了府內委員具有投票權可以影響決策之外，還會利用各種形式企圖影響決策。例如首長的政策暗示、挑選易配合政策的文資委員、掌握府內委員比例高的優勢、通知的行政怠惰與會議操縱等。

常見的偏差動員行為，例如來自首長的政策暗示、開會日期以容易配合政策的文資委員為主、文資委員之間的學閥現象形成排他的勢力、名為文化資產審議會卻欠缺「審議」的過程等。（訪談者B1）



府內委員的比例很高，主席可以掌握議程與開會時間，可以故意選個反對派委員無法出席的時間，或者不要通知某委員、操作誰可以發言，而且可以瞬間退場導致無法表決等，有太大的操作空間。（訪談者 B2）

「通知」程序上之不義「阻遏」：各縣市政府最常見，利用《文化資產保存法》未明文「開會通知單（會勘、審議會議）」相關規定，內部先徵詢並敲定文化資產委員們的開會時間，把民間人士視為列席、配角、非一定必要出席人員，罔顧提報人或與案利害關係人時間可否，便片面敲定一個開會日期，且又通知緊急，令人措手不及。（訪談者 A1）

「開會/會勘」程序與技術上的不正「阻遏」：審議會議上，關係人並沒有獲得充分發言的空間，無法充分討論，相關對話上，時常是雞同鴨講，不知所云，給民眾感受，只是一味跑行政程序，讓民間人士及文化資產委員到場簽名背書而已，實際上並沒有特別針對被保存對象深度討論，況且，僅憑此一次，便可以據此判生斷死，則未免有失合理。（訪談者 A1）

二、政府看不見的手

訪談者大多同意「政府看不見的手」已經公然伸進文資審議的暗袋，並企圖影響決策。文資委員或力有未逮，或順勢而為，在體制內繼續保留發聲的空間。

政府「看不見的手」當然有，從頭到尾都有，應該叫做「看得見的手」。（訪談者 B2）

政府的確有把「看不見的手」伸入文資審議的過程。（訪談者 C2）

技術官僚透過「會前會」安排與利害相關人見面協商；或者在大會時的「業務單位建議」內容，旁聽席看不見。（訪談者 A2）

目前文化資產審議制度是公部門專斷制，運作上是採「專家學者+政府官員」共治方式，造成由上而下制定文化資產審查的標準及會議運作，無論學者專家佔有多少比例，皆須看政府機關的臉色及最終決定，換句話說，就是政府主導整個決策，不受任何控制，監督機制極少，有時候，連擔任審查委員的專家學者也是孤掌難鳴、孤臣無力回天。（訪談者 A1）



在「會勘」及「審議會上，列席報告及討論時」，有時候會出現行政首長的偏執或好惡，結果便有不同。例如，民國時期、日治時代的歷史文物保存案件，涉及乙未抗日、二次大戰日本軍人的忠魂碑、戰爭工事遺跡、慰安婦、228 事件、白色恐怖歷史遺跡……………。他們會在會勘或會議上積極發言，企圖影響或主導議事運作，力陳這案件是有政治意識形態、或無立即破壞之虞、殘破不堪無保存價值等作為藉口，阻擾它們被登錄，僅把他們列冊追蹤或不予登錄。（訪談者 A1）

文資委員、專家看風向，文化局看市長與局處意見。在權力優位的影響之下，委員即使偏向保存，但影響他想影響的（文資），至於其他的（文資）就順勢而為，做為一種安身立命的交換籌碼，因為留在體制內能夠做得更多。（訪談者 A2）

但是也有訪談者表示，公部門可以大方就政策目的進行政策說服，並且在審議會上進行論辯，不一定會影響委員的判斷。

文資會是諮詢的角色，原則上公部門也應視為利害關係人，可以來陳述意見，力保各種法定的公共利益的平衡。例如，公部門可以說明他們各種的考量，這些在會議中都可以討論，只是在說服的過程中到底如何論辯？（訪談者 B3）

說「看不見的手」有一點嚴重，應該說公部門有希望達成的目標，這時候文化資產被拿來當作一種工具，可是文資審議不該是這樣。同樣的，我們也不能把環評視為一種工具，它是一個獨立的審案，有沒有價值、要不要保存，必須要有專業客觀的判斷，（訪談者 B3）

以現在的機制而言，因為文資會專家學者的比例與人數比公部門多。在討論的過程中，學者以自己的自由意志為主，行政機關難介入，也很難影響文資會的決策。（訪談者 C1）

在實例上，近日重新取得文資身份的宜蘭「礁溪天主堂」歷史建築登錄案，公民與公部門權屬雙方均認為首長態度影響決策結果。⁵⁶

⁵⁶ 2017 年 4 月，礁溪天主堂建築群被地方文史團體提報列為歷史建築，宜蘭縣文化局依照文資審議程序列冊追蹤；但在 2018 年 6 月時，部分建物在未經申請許可下遭拆除，縣政府除予以開罰外，也



宜蘭縣政府於審議前未確認所有權屬，導致決議後才發現有誤重新審議 引發質疑。後因列為暫定古蹟六個月期限到期、縣府未展延導致該建築群部分遭拆除，因「審議有瑕疵」遭監察院糾正。

(訪談者A2)

宜蘭礁溪天主教堂，所有權人不願意保留，動員政治人脈，甚至連梵諦岡都表達關心。文化部在103年函釋，尊重所有權人權益不等於所有權人意見是指定登錄的必要條件。最後因陳金德縣長未延續「暫訂古蹟」的身份，在身份未明的空窗期遭拆除。(訪談者C2)

三、開發優位的迷思

都市開發與文資保存似乎是兩條難以交集的平行線，這也是目前國內文化資產保存的難題。多位訪談者也同意兩者不應該是對立，但是在文資保存價值尚未形成社會共識之前，政府和民眾多會選擇開發、放棄文資。

文資的保障與都市開發的紋理不應該是對立，從西方到台灣都應該是如此。(訪談者 C1)

通常在「文資」與「開發」的兩難中，首長會選擇「開發」。因為文資保存的過程有時長達三、五年，也要編列預算。(訪談者 C2)

文資與開發沒那麼對立，絕對可以協調。目前爭議在於文資委員未就文資本位做出審議，「開發因素」並非職責。(訪談者 B1)

文化資產不能獨大，所有法定的公共利益必須都被考慮到，文化資產只是其中一個重要的法定公共利益。過去文化的法定公共利益受到壓抑與排擠，可是一旦文化資產受到重視，也不代表可以凌駕其他一切的法定公共利益，這樣才會比較平衡。(訪談者 B3)

緊急召開文資審議委員會處理後續事宜，張貼公告將建物列為「暫定古蹟」，期限到 2019 年 6 月 5 日。2019 年 4 月 23 日經相關審查後正式登錄為歷史建築。



文資是有生老病死的，我們指定了大量的文資，可是接下來不管是調查研究、修復規劃、工程動工到完工、再利用營運等，基本上都是塞車。所以民眾看不到文資被指定之後的願景，對一般民眾而言也會選擇開發優位。(訪談者 C1)

本研究認為，一般而言，都市開發通常具有大於文化先行的施政優位。文資價值不能獨大而壓縮其他法定的公共利益，但是開發與保存之間不應該是對立。文資委員若不能堅守文資保存的本位倒向都更，將徹底裂解專家審議的公正形象，降低審議決策的正當性。

其次，文資保存除須仰賴週全的法律環境與執行機制之外，提高官方與民間對於文化資產保存的共識，亦有助於釐清開發與保存之的價值選擇的差異。

貳、中介第三方組織

自公民參與發展的軌跡來看，從過去專家座談、諮詢會議到現在開放政府、資訊透明，公共政策議題的討論應該建置完善溝通平台，並由第三方釐清爭點來凝聚共識。林子倫（2017）認為「未來要走向積極公民、共同作業，談的是參與和制度如何彼此鑲嵌、第三方擔任參與中介者的可能性、公民參與的再政治化。」⁵⁷

從深化公民參與文化事務的角度來看，文資保存從提報、審議到再利用與管理，是否有第三方中介組織存在的必要，應具有什麼特性？如果沒有必要，在目前的體制內如何做到更好？

一、第三方中介組織的必要性

以臺北市為例，文化局下設「文化資產審議委員會」做為文化資產保存的審查機

⁵⁷ 同註 17。



制。⁵⁸ 但因臺北市政府身兼文化資產主管方與都市開發者的雙重身份，專家審議會的決議只有「諮詢」功能，常被攻擊流於「為市府政策背書」，或者主政者透過制度上「扼阻性的決策」的手段獨斷獨行，無法廣納公民多元的聲音。

惟近年來，行政機關受限於公務人力編制、專業能力不足等問題，對於文化資產保存、審議、與管理維護，就實務經驗來看，如果一味仰賴公部門來處理「公、私有文化資產提報案件」、「公有文化資產」及「私有文化財」等行政業務，往往很難做到面面俱到，未來，必須要有第三部門來分憂解勞，協助其相關業務之執行，讓文化資產保存工作做到盡善盡美，透過「公、私部門」共同治理，朝民間社會自治之路邁進，實有必要。（訪談者 A1）

如果要解決文資審議的問題，應該比照警政系統獨立，朝成立文資一條鞭的方向設計，獨立於地方政府，也不會造成公民對於行政部門的不信任，同時也可以減少來自地方民代關說的壓力。（訪談者 C1）

也有訪談者提出不同看法，認為回到文資會要求落實責任政治、確保多元專業代表性，比在體制外成立第三方的中介組織來得有效。

在責任政治未能落實的情況之下，無論是現行制度或者是第三方中介組織，只要是專家審議的型態，現在的文資得以保存下來的會更少。因為專家受到政治力的影響沒有否決權，無法保持中立。（訪談者 A2）

⁵⁸ 根據 2019 年 4 月 22 日修訂的《文化資產審議會組織及運作辦法》第四條規定，審議會置召集人一人，由主管機關首長或其指派之代表兼任；置委員九人至二十一人，除召集人為當然委員外，由主管機關首長遴聘主管機關或有關機關代表、專家學者及民間團體代表擔任。前項專家學者、民間團體代表應具備該審議會所涉文化資產類別之相關學術專長或實務經驗，專家學者及民間團體代表委員人數不得少於委員總人數四分之三。



為什麼我要信任中介第三方？我為什麼要信任社團組織的觀點？即使是第三方就可以扮演公正的角色嗎？我完全質疑，絕對變成另外一種把持。我們必須要審慎的決定誰可以進入委員會，並且多元，並非單一組成的 DNA。（訪談者 B3）

如果我們對市政治理或者是文資保存政策仍是零碎化，中介團體也無米可炊。在大型的城市發展藍圖上，當文資價值做為城市發展的重要價值時才有可能，中介團體並不能幫現在的文資議題解套。（訪談者 B2）

比較折衷的看法，訪談者認為在文資保存的再利用與管理階段，需要公民的共同參與，中介組織有利於推動保存、教育推廣等活動。

以公民參與文資保存審議的階段來看，在提報階段：目前任何人都可以提報；在審議階段：目前已納人民間團體意見，只缺公益訴訟這塊尚未定論；再利用與管理階段：將來希望有第三方中介組織的存在，但尚未形成政策。（訪談者 C2）

有些文資的確是非常須要在地民眾的參與，就會須要中介團體協助。如果只是純粹建築形式的有價值與否，要討論的是城市願意保留建築物的上位公共性的話，就不需要轉譯了，而是另外一種公聽會的討論，也就不須要中介團體。（訪談者 B2）

在文化資產的大帽子之下有好多事情要做，例如保存推動，教育推廣、再利用活化以及審議。除了「審議」之外，中介第三方組織能夠協助文化資產的某些事務，這些都是他們做得到的，而且可能可以做得很好。（訪談者 B3）

二、第三方中介組織的功能與角色

（一）監督與評價

訪談者 B1 建議成立第三方監督組織，以增加文資審議結果的公共性與可課責性。觀察指標如下：1.在會議程序上要求全程公開。2.文資委員的專業性與社會道德



性，揪出恐龍文資委員。3.中央應監督地方不作為。4.由民間推薦文資委員。5.積極鼓勵文資保存。

(二) 公私協力

訪談者 A1 提到，文化資產的案件數量暴增且類型日新月異，當代文化資產保存審議工作若能導入第三部門來辦理若干類型文化資產案件的審理及保存維護管理，建立雙管齊下的文資審理制度，不僅可以紓解公部門超載負荷，降低民眾抱怨，導入第三部門服務與創新，公、私部門合作努力下，逐步解決各式各樣疑難雜症及制度轉型等問題，帶動文化資產審理制度的行政革新。

(三) 陪伴

訪談者 A4 認為，中介第三方組織除了扮演監督的角色、跟催不同議題、落實追蹤之外，另負有陪伴的功能，亦即文資保存不一定仰賴文資委員，可以由民間自主成立團體，凸顯公民性。

針對中介第三方組織，本研究認為「公共性」與「課責性」是公民監督公共事務的核心判準。中介的第三方組織應精準反映公共性並且接受課責，解決政策爭端的辦法就是讓專家與公民就聯手來解決，中介的第三方組織或可在兩者之扮演橋樑。

面對公民意識的崛起，公民社會與技術官僚應該共同努力建構理性討論的平台與對等發言的權力。透過第三方中介組織建立公民參與評價機制，針對公民參與公共治理的過程進行追蹤。當公民的政策偏好和公共政策之間出現競合時，可以進行客觀的說明。第三方中介組織的評價功能不但可觀照公民的意願表達，另一方面也可促進公民對政府的理解，藉以提高公民參與公共事務的熱情。



參、中央與地方治理矛盾

《文資法》修法後對於文化權限究為中央專屬還是地方自治事項多有爭執，中央與地方政府在執行文資保存政策時，的確出現所謂「中央操槳、地方買單」的治理矛盾。根據訪談結果，大都聚焦於經費不足與法令未及修正的面向上。

這一波文資法修法跑得太快，地方沒有跟上，而且的確有非常多是在執行上要多方考慮的。臺北市是最有錢的地方政府，所以還有能力做到一些，講話也比較大聲。至於其他地方政府敢怒不能言，他們完全沒有經費，乾脆攤著不做。（訪談者 B2）

我認為文資保存政策全交由地方政府來執行不算太公平，台灣就這麼一點大，各縣市的作法不至太有出入，應該要有一定的口徑與標準。我參與過很多的會議，在制定相關辦法時都會聽取地方的意見，至於是否參採是另一回事，但現在才起在爭執，我認為不好。（訪談者 B3）

當中央與地方的想法不一致時，文化部也針對地方政府屢次出手以「中央代行」或者行政指導的方式，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請地方政府保護文化資產。

中央與地方在文資政策上應該是分工合作，而不是分工不合作。要合作的話，中央要拉著地方一起跑。目前中央立法的立意除了宣示意義之外，並沒要和地方好好合作。中央應該為地方考量，母法的制定或者是母法的設計是有分階段落實的，許多施行細則或者是操作原則再由地方制定，本來就各有分工。（訪談者 B2）

就文化權限來說，地方制度法明訂文資為地方自治事務，中央作為立法者，在法令和預算上都會給予協助，屬於共同協力事務。（訪談者 C2）

西港糖鐵案，台南市原評估無保存價值，因公民主張新事證，文化部請工務局先停工，並委請張崑振教授以「跨縣市」、「南北平行線」為思路重做評估，最後送給台南市參考，因為審議權在



地方。現在達已成現地保留與道路開闢雙贏的目的。⁵⁹（訪談者C2）

彰化「太岳之胤」原已被列入縣定古蹟，卻因部分所有權人表示未收到審議通知書，質疑公告程序有行政瑕疵，向文化部提出訴願。文化局擔心衍生訴訟趕緊撤銷公告，並重新審議。文化部依法定程序給予行政指導。⁶⁰（訪談者C2）

本研究認為，文化部得視國家社經情勢的判斷、國家資源的配置與運用、國家政策的價值鏈分析等考量，決定如何落實文資保存政策的具體方法。並參採釋字五五〇號之精神，要求地方政府共同協力擔負義務。

⁵⁹ 2017年5月政部通過西港外環道路徵收案，志工於2017年六月發起『西港鐵道復興運動』，進行西港糖業鐵道遺跡的挖掘與重現，活化西港旗站建築物與週邊複雜鐵路系統。並請教眾多鐵道專家學者，進行糖鐵『南北平行預備線』跨八縣市的文化景觀提報，是台灣文資史上第一次大規模的系統性文資提報案件。（節錄自「反西港外環道不當開闢自救會」FB，2019年5月20日）

⁶⁰ 彰化鹿港鎮的「太岳之胤」是日治時期三大商行中經營謙和行的許志湖古厝。根據文化部文化資產網的資料，太岳之胤因位在鹿港清代重要牛隻交易中心的附近，為鹿港古街區市場運輸的重要場域，因此在公告日期107年9月18日被列為縣定古蹟。縣府於2019年3月11日撤銷公告，文史團體質疑文化局違法。



第六章 結論



本研究之目的在於以公民參與之角度，檢視《文資法》上關於公共審議與參與之各項程序，並梳理政策情境與法律環境，試圖在解釋論上提出看法。因此，首先評述民主發展的軌跡中的公民參與價值；其次，在公民參與文化資產審議的範疇，以公民參與階梯理論重構公民參與文化資產保存歷程，並梳理審議情境中的各利害關係人及其偏差動員；另外盤點文化治理意識的發展趨勢與公共審議中的文化公民權發展；最後，點出中央與地方垂直治理的困境，可能成為執行文化資產保存政策的變數。

接下來以修正後的民主立方體模型，根據三維度之間的作用面，設定「參與者與溝通模式」、「專家治理與公民角色」、「行政專業化與政治目的」三大面向進行訪談，並進行爭點分析，最後提出研究發現與建議。

第一節 研究發現

本研究延續參與式民主之發展軌跡與丹哈特夫婦提出的「新公共服務」理論，將「公民參與」再定義為「由行政專業化、政治力影響以及公民資格所構成的權力三角網絡結構。在綿密的政策網絡之下，三者之間的互動直接影響公民參與公共事務運作的方式與結果」。透過公民參與理論的定性研究，以公民參與從點、線、面，到「體」的思維層次，審視目前國內公民參與重大文化資產保存爭議所面臨的困境，並提出以下發現：

壹、公民參與文化資產保存的軌跡逐漸邁向實質參與

本研究盤點我國有關公民文化意識自戰後到現在的發展，對照文化治理趨勢與文化公民的公共價值論述的縱向彙整，以及公民參與文化資產保存的參與心態與形式、



特徵。從 Arnstein 的「公民參與階梯」的原型理論切入，以公民賦權的程度由淺到深的觀點，證成公民參與文化資產保存的軌跡逐漸邁向實質參與。

一、公民參與文化資產保存的歷程，不能以單一階層性質來論斷

自 1970 年代前後的「歷史失憶症」到 2019 年《文化基本法》立法，公民參與文化資產保存的歷程從「零參與」（政府操控、教化）、「形式參與」（告知、諮詢、安撫）逐步進階到「公民權力」（夥伴關係、權力分享、公民控制）的實質參與階段。但隨著文化資產單一事件的「跨脈絡」（cross-contextual）化與實際的參與者不同，整個歷程雖呈現不一樣的階層特性，但卻不能以單一階層性質來論斷之。

二、公民的實質參與可促進文化資產公共化的討論

Arnstein 的「公民參與階梯」原型理論中的第六至八階的「公民權力」階段是公民做主的理想境界。我國過去在政治與歷史事件的陰影、黨國由上而下的文化霸權以及公民的文化主體性認知不足等因素之下，文化資產保存的過程多以國家治理為主，造成公共性與文化價值的失調。

在邁向公民實質參與的階段，文化資產的詮釋權不再專屬於國家，而是一個重視公民參與價值的過程，是集體性的在地記憶與認同的發聲，也可以促進文化資產公共化的討論。

三、落實公民的實質參與是文化公民權的體現

《文化基本法》在 2019 年完成立法之後，對於促進文化參與賦予更多的保障。有關公民參與的部分，首先確定了人民的文化行政參與權應透過常態性機制予以落實及推動；其次，文化公民平權與多元發展；其三，列舉文化公民權面向包括文化進用



權、語言權、智慧財產權與政策參與權等；其四，規定政府實踐公民權各項基本方針與責任，並確立文化法律秩序。

除了法律環境的完善之外，文化公民權是一種循序建構與實踐的過程，必須理解文化的生成在不同區域、性別、族群、世代差異以及背後的政經脈絡。最後透過公民實質的參與，由下而上來理解常民對於文化的期待與認知，並對不同社群的需求或者是文化弱勢提供協助，便可真正落實文化公民權的理念。

貳、公民參與文資保存審議的困境分析

一、偏差動員是價值詮釋碰撞的結果，可透過「議題公共化」衡平負面影響

偏差是特定利益分配的模式，不同的參與者對於文化資產的認同與價值指涉不一致時，便會產生文化資產價值的詮釋碰撞。參與者透過各種偏差動員進行反抗。文化資產的知識體系與話語權應該避免淪為國家甚至民間團體所壟斷。

議題公共化可衡平各種偏差。民主治理中的「公共性」以追求公益、平等、正義、信任等公共價值為行動的前提（孫煒，2012：506）。目前的文資保存審議制度幾乎仰賴公部門決策，民眾參與的程度有限，對於文化資產審議的「公共性」，感受普遍低落，進而影響後續的文化資產保存能量及相關工作。

將文資保存的議題公共化，可降低偏差動員帶來的擾動。所謂「公共化」的概念可從民主參與、公共分享和自主管理等三個面向來理解（姚欣進，2009）。至於如何將文資保存的議題公共化，則有以下建議：

（一）平等參與的公共論辯

面對文化資產價值的詮釋碰撞與政治性格，林崇熙則（2007：73）建議以公共論壇來面對文化資產的政治性格。透過以理想的言說情境，透過以公共領域的深化與質



變，體現公共領域與溝通理性的思維與價值觀。

（二）公共分享與共同承擔

文化資產自帶公共財的性質，面臨的「成本集中、利益分散」的治理困境，任何人不需付出代價就可以享有文化財，不必承擔任何文化資產保存的社會責任。政府需要強力介入，透過各項政策工具來避免發生「公共資源悲劇」的支出浪費和無效率，否則不但將會造成外部成本的增加，進而使得文化資產過度使用而耗竭。

（三）擴大公民自主管理

重視「溝通」與「社區參與」是文化資產保存的國際趨勢，強調的是在地居民參與文化資產永續發展的關係。在世界遺產的概念之下，公民參與國家文化資產的保存是常態。過去民眾認為文化資產的保存是政府的事，現在在文化資產保存的架構之下，不論是先期作業的推動保存，或者是在後期的活化、再利用管理，都須要高度的公民參與。

將文化資產保存的議題擴大公民來參與管理，方具有真正的社會共享、共管的公共化精神。在「價值」與「安全」兩個因子兼顧之下，方能讓文化資產的保存與活用得到更多在地守護的力量與創意。

二、建立專家與公民競合的行動策略，可為民主增值

（一）衝突的轉化

專家與公民關係的瓦解，將造成民主制度的失能。專家審議模式做為決策的唯一判準不免有失真的風險，公民的參與可以提供多元的觀點，並增加決策的正當性。目前的文資會僅有諮詢性的功能，但是卻時要為政策背書，無法獨立運作。導致公民參與文資保存審議的時候，經常與文資會或者文資委員發生衝突。如果要讓文資會的決議能受公評，就必須公開遴選機制、擬定明確的利益迴避規範，以確保文化資產審議的公平、公正、公開，避免本研究在第二章第一節提到的「課責上的迴圈效應」。



(二) 競合 (co-competition) 的策略

本研究認同專家審議的必要性，同時提出五個途徑來建構具有公民參與精神的行動策略，藉以轉化專家與公民之間的衝突局面。

1.互信與尊重

文化資產的價值形成與主張，奠基於對文化主體性的思考以及反省與認同的歷程，共識並非一蹴可幾。在民主與行政專業化的發展脈絡之下，公民要肯認專家委員會的必要性與審議的價值，專家也要相信民間有高手。

2.政策說服與公共對話：

公共政策必須具有正當性，並能體現公共性、公正性、合法性的倫理訴求，以符合常民的期待。公部門可藉由闡述政策優位與核心價值，大方透過政策說服專家與公民理解政策的脈絡、合理性與可行性。

3.專家與公民的適格性：

在被界定的參與範圍內，專家和公民的表現應符合條件，如專家應具有專業、平衡、多元的性格；公民應具有熱情、知情、理性等特質，兩者均以共善為參與目的。

4.資訊公開與信實：

政策訊息與程序必須適時適度公開，讓決策過程合法、透明、完整，具可監督性，做到程序正義。

5.多元的權利救濟途徑：

(1) 訴訟權能的設計：

如果公民或輿論對於專家審議、行政決策結果或者是法令不到位感到不滿意，也可以參採不同的救濟途徑，主張基本權利的保護。例如在制度內設計行政或司法的訴訟途徑，或者透過調解、和解等訴訟以外的方式。

(2) 合理的補償制度：



對文資所有權人或者是其他利害關係人造成的損失提供適當的補償，將「鄰避情結」轉化為「迎臂」（Yes In My Back Yard, YIMBY）。

三、落實地方治理與強化中介組織可化解行政與政治二元化的角力

（一）擺脫地方文化治理的路徑依賴

地方政府是最貼近人民的公共服務機構，地方型的公共事務具有問題解決導向的即時性與切身性，通常更能直接帶給人民政治效能感，是實踐公民參與最理想的場域。地方政府是文資保存審議的第一線，雖然公部門與公民不斷投入文化資產保存審議工作，但是文資致損的爭議案件仍然屢增不減。

文資保存審議制度長久以來存在「專家審議、首長決策」的治理模式，政府有時干預討論的進行，企圖影響結論的內容，顯示公共審議往往無法擺脫政治力的介入。其衍生的弊端，例如政府看不見的手影響決策、專家流於背書等情況遲未能有效解決。再加上地方政府的都市開發優於文化先行的施政原則、複雜政經結構的擾動，使得地方治理容易陷入制度結構上的「路徑依賴」（Path Dependency），不斷套用過去的決策選擇，受制於過去的決策經驗。

隨著文資保存意識的崛起，地方政府在經濟發展與文資價值的權衡中，須勇敢擺脫制度上「路徑依賴」的慣性，明確擘劃城市文明發展的藍圖，方能確保文資保存政策的永續發展。同時，地方自治團體與民間若能藉由「權責相符的自主權」

（accountable autonomy）培養出伙伴關係與互信基礎，就可能發展出比較深層的公民參與模式（Fung, 2005；李仰桓, 2016），進一步影響中央、地方各層級的公私協力的治理型態。

（二）正確定位中介第三方組織的功能與角色

本研究針對公民參與機制中的行政與政治二元競合進行討論，並提出成立中立三方組織的構想，一般大多肯認中介第三方組織在不同階段負有不同的功能與角色。第



三方中介組織不但可以觀照公民的意願表達，另一方面也可促進公民對政府的理解，藉以提高公民參與公共事務的熱情。

1.文資提報與審議階段：監督與評價

當公民的政策偏好和公共政策之間出現競合時，透過第三方中介組織建立公民參與評價機制，可以針對公民參與公共治理的過程進行追蹤，並進行客觀的說明。

2.文資再利用與管理階段：教育與陪伴

公民在文化資產保存的提報與審議時，在制度面受到專家審議制度與公部門共治的影響，再加上由於其時間、財力、及專業能力皆不足，極容易導致搶救失敗的結果。因此，文化資產專業人才培力，從文化資產的專業知識與法令、運營模式到公共審議的技巧與工具等，均可透過第三方組織進行再教育與陪伴。

面對公民意識的崛起，公民社會與技術官僚應該共同努力建構理性討論的平台與對等發言的權力，第三方中介組織可以搭建雙方的橋樑，凸顯公民性。

參、民主立方體模型的具像化、應用與收攏

Fung（2006）提出的「民主立方體」對公民參與機制提出三個維度與十九個變量提供具體的描述，提供了理解「參與」的潛力和限制的工具。本研究發現民主立方體模型有其侷限性：（一）三維度均可獨立存在，但沒有闡明它們之間的聯繫。（二）不同政策脈絡之下的立方體的維度與變量，須視政策情境再微調以符合現況。（三）對立方體的態樣必須進一步解讀，以便了解是否適合解決特定的治理問題。以下針對民主立方體提出三項可操作性的觀點：

一、充實三個維度之間流動性的觀點方能形成可行性的意見

公民參與的三個結構面要素套用民主立方體的三維度設計後更為具像化。每個維度均可獨立存在做為分析的尺度，惟各維度之間欠缺流動或者互為作用的觀點。本研



究除了以偏差動員理論為基礎，針對治理情境、政策脈絡與利害關係人等因子進行分析之外，另從維度的相互作用面充實模型內各維度之間流動性的論述，讓不同維度作用下的空間安排更具像化，並據此形成可檢證的意見。

二、透過民主立方體描繪出公民參與文資保存審議的結構性特徵

本研究參採民主立方體模型的三個維度，以公民參與文化資產保存審議為場域提出模型的修正，並綜合整理文獻資料與訪談分析結果，並以時間為第四維度，理出2016年《文資法》修法前後，公民參與文化資產保存審議的特徵。

大體而言，在2016年《文資法》大幅修法之前，政府對文化資產的保存政策握有絕對的話語權。雖然該次修法匆促，仍充滿政治妥協，成果尚不足以符合公民的期待，但已逐步嵌入有關公民參與的精神。例如公民提報的文資受到制度上的保障、文資會委員增加民間代表、旁聽要點的修正等，須要逐一落實。在修法後，公民利用個案衝撞體制，希望能夠更完善公民參與機制。

（一）2016年修法前

1.在參與者選擇方面，幾乎由非專業的利害關係人、公部門選定代理人或者是由專家行政官員參與會議做成決議。

2.在溝通與決策方式上，公民多半是傾聽的旁聽者、表達偏好與發展偏好。

3.在權威與權力方面，希望透過個人利益影響力與溝通影響力來說服政府決策。

（二）2016年修法後

本研究認為，目前公民在文資保存審議中的參與主體主要是小型公眾；參與的方式是提報、現勘、旁聽等，透過文化資產價值的論辨，希能影響文資保存的政策。

1.小型公眾成為主要參與者

在參與者選擇方面，2016年修法前幾乎由非專業的利害關係人、公部門選定代理人或者是由專家行政官員參與會議做成決議；修法後放寬公民參與的範圍，比較顯著



的由非專業的非利害關係人、專業的非利害關係人（以上兩者統稱為積極公民）、非專業的利害關係人或者是由專家行政官員參與會議做成決議。

2.積極的溝通與公共對話的情境

文化資產的保存與維護是一場公民運動，在溝通與決策方式上，修法前公民多半是傾聽的旁聽者、表達偏好與發展偏好。修法後的參與者已經不再是傾聽者或者是表達偏好，更進一步希望透過歸納和交涉、商議及談判，甚至是運用技術和專家和政府對話。

3.公民希望發揮實質影響力

在權力與權威方面，修法前則是希望透過個人利益影響力與溝通影響力來說服政府決策。修法後則希望透過溝通影響力與諮詢建議的方式。來說服政府決策。

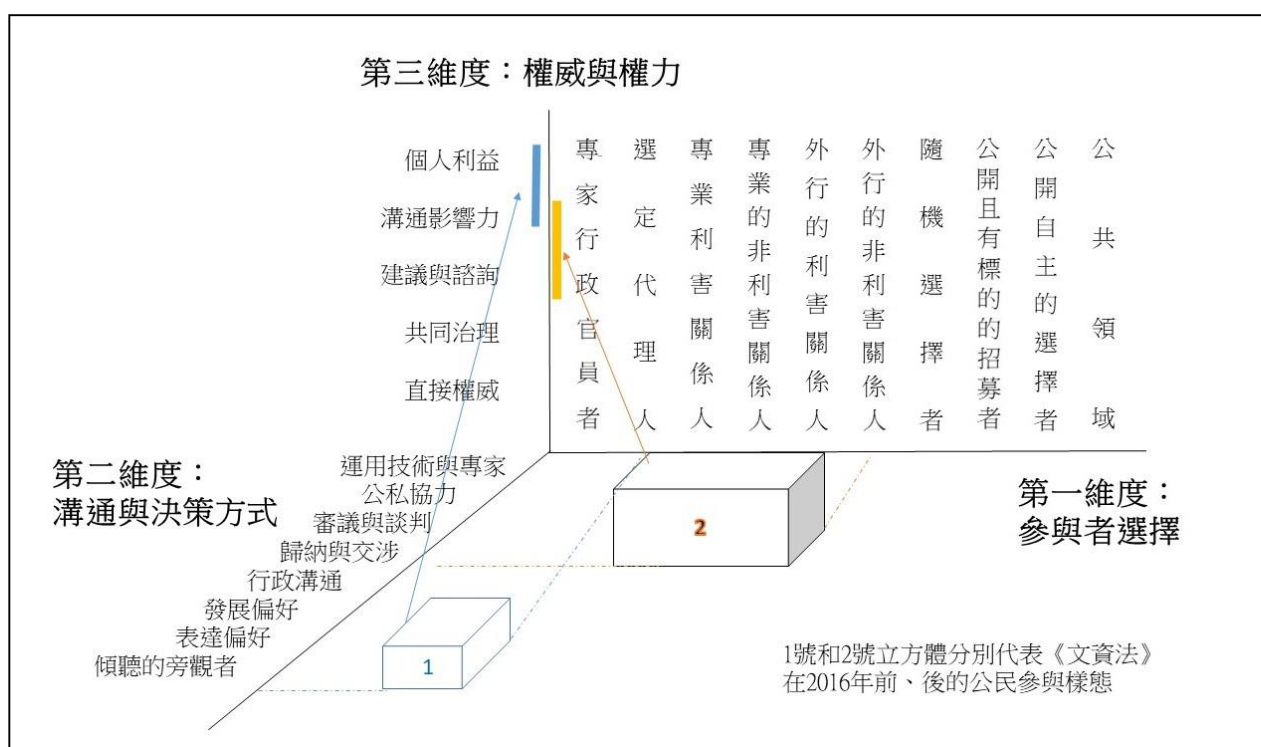


圖6-1: 文資法2016年修法前後的民主立方體，本研究自製

綜上所述，以《文資法》在 2016 年修法前後的公民參與特徵所製出的的民主立方體明顯產生位移。



三、民主立方體模型的類型學初探

民主立方體的治理組合十分多元，若以三維度的變量排列組合加乘計算，可以達萬種以上，但不免過於碎片化（fragmentation），也沒有必要。若以公民賦權的程度從積極、消極到不作為做為光譜，再對照三維度各變量的定義加以重組，便可將不同民主立方體中治理安排的變化收攏為 A、B、C 三個模組，做為標準型來對照或者解釋不同治理安排的樣貌與特徵，提供模組化的比較（如圖 6-1）。

（一）A 類型：公民積極參與

參與者以小型公眾為主，常利用審議談判與專家以及公私協作積極參與公共事務，在決策影響力方面，希望可以直接權威或者共同治理的方式達到政策期待。

（二）B 類型：公民消極參與

參與者多來自公共場域，沒有特定的公民，通常為公民參與初步，透過表達與發展偏好，基於對自己的利益進一步歸納與交涉，在決策影響力方面，則是發揮溝通的影響力或者提供諮詢與建議。

（三）C 類型：公民不作為

通常由政府直接決策，公民的參與趨近於零，經常只是意見傾聽者，對於公共政策經常只有個人的影響力。

至於公民如何選擇參與形式？如果公民對影響決策結果的能力持比較樂觀的態度，則公民會選擇較深入的參與形式。反之，如果公民態度冷漠、參與能力有限，且參與組織化程度低，那麼公民對參與的期望值較低，就會選擇低度參與的形式。以我國公民參與文資保存審議的歷程而言，正由 B 類型公民消極參與走向 A 類型的公民積極參與。

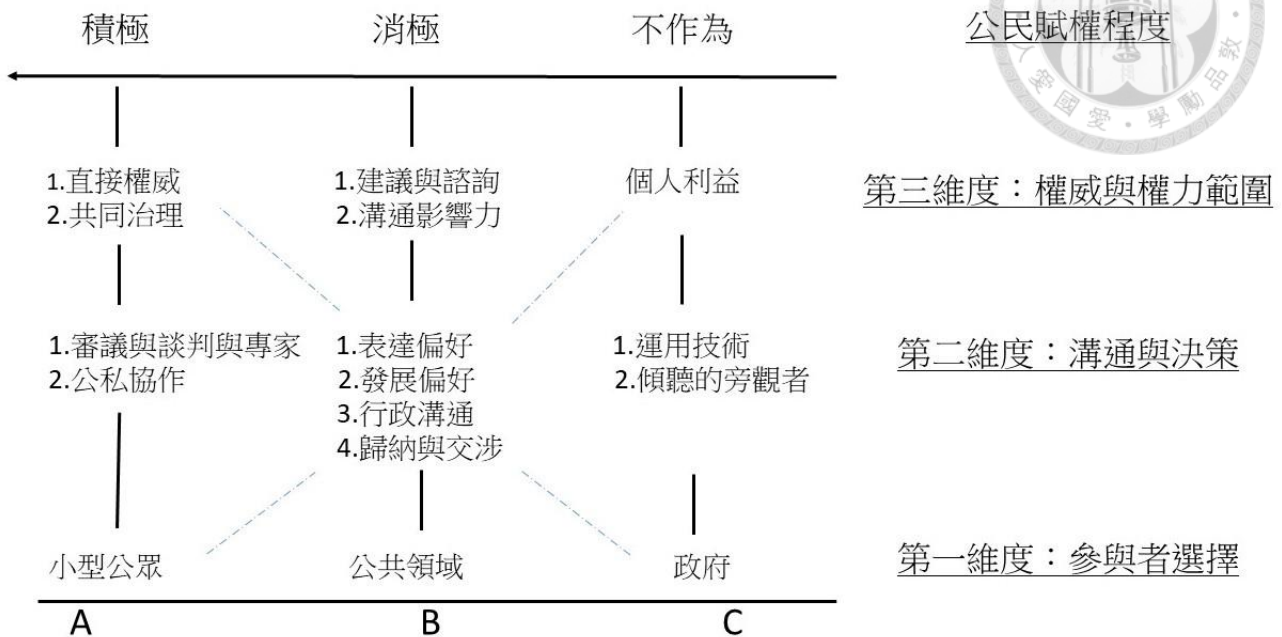


圖6-2：民主立方體與公民賦權的互動取徑，本研究自製

第二節 對文資保存審議政策之建議：建立行政效能與公民治理共構的機制

我國文官制度基本上源自 Marx Weber 理性官僚型模的設計，蘊含著依法行政、層級節制、永業化、工具理性、專業主義、功績原則、注重效率，以及行政中立等價值。在實務的運作中，常出現目標與手段的錯置、制度的僵化，讓這些核心價值無法變通或者回應社會的期待。

在近代的民主政治發展與體系中，公民參與修正了代議政治與傳統官僚型模的缺陷，並探索出一條後代議時期的公私協力治理路徑，公民的參與成為必然，並可實現公共政策的合法性、代表性與有效性。



本研究盤點出公民社會推動公民參與的成敗因子，並建立文資保存歷程的公民參與機制之論述，提出改善措施與後續研究建議。以下就未來建置行政效能與公民治理共構的文資保存審議機制（如圖 6-2），提出政策建議。

壹、政府的職責

中央文化部、地方文化局處是文化資產保存的主責機關，應以衡平各項公共利益最大化為目的，與其他部門、民間協力承擔文化資產保存業務。

一、界定政府的責任

（一）承擔責任：

政府要勇於承擔文化資產保存的責任，在廣泛的共識基礎上，制定文化資產保存策略的規劃，包括總體文化資源的配置、長期的發展規劃和近期的行動計畫。

（二）財政支持：

提供誘因引導各方的資源投入，提高文化資產保存的財政能力與研擬適度的補償制度。

（三）立法規範：

參與和促進文化資產保存保障的立法，組織民間第三方專業組織，建立文資保存的標準和評估制度。

（四）維持專家審議的獨立性與可評價性：

價值論辯屬於倫理決策，對於不同價值之間進行權衡和取舍雖無法避免的，文資會專業審議的結果應要符合相關的法律規範與道德要求，並且能夠因應執行上的實際困難，不應受到公部門與民意的干擾。



二、創造友善的審議環境

(一) 複合式審議工具的參採

審議論壇經常被菁英主導，缺乏專業知識的公民，在時間有限的討論中所能做出的貢獻，也往往非常有限，結果也不一定公正、公平。透過複合式審議工具的組合，可以提供不同身份與專業的公民各有合適的參與路徑。

(二) 積極的溝通

優化審議程序，善用各種會前會、行政溝通、或者是公私協作，在文資審議會前後得就個案的基本資料、法令環境、文資價值等面向交換意見，藉以補充機制上的不足，更容易達到多元溝通的效果，以避免形式溝通與無效溝通。另外資訊的公開與信實度為公民參與創造積極的條件的有利條件。

三、界定參與和影響力的範圍

就文化資產保存的歷程而言，公民的參與可以分一般性文化資產活動的參與、實際參與文資保存階段（提報、審議與監督）以及文資保存再利用與活化階段。公民在每個階段的參與範圍應有明確的界定，特別是在提報與審議階段，為落實專家審議與責任政治，應明確界定公民參與範圍與對話方式，以降低爭議。

貳、公民的職責

公民包括一般公民、積極公民（小型公眾）以及第三方中介組織，具有培力、監督與陪伴的功能。

一、公民的賦權與課責



公民賦權是個人透過學習、參與與協力的過程，藉由由下而上的改變獲得決定公共事務的力量，賦權已經成為追求組織有效性的指標。蘇彩足（2013：58）認為，透過讓利害關係人分享權力的模式，讓民眾獲得更多的參與機會和治理權力，但是公民也必須願意為其所參與的行為及投入負責。

二、提升公民參與意願

劉俊裕（2018）指出，公民與整個公民社會若能積極參與及介入公共文化事務，再加上媒體、第三部門的監督，將會來帶一種更為開放、多元、民主的文化治理模式。公民參與文化資產保存仍屬小眾，如何提高參與意願？除了前述的賦權觀念，另外針對公民能力不平等與專業能力受限，也可以設計不同的參與調適方案，例如不同強度的審議設計與資訊揭露，讓公民知情參與，也就是回應 Fung 提出的「個別化參與」（Individualized Engagement），讓公民透過數位科技和社交媒體獲得公共問題的信息和數據，以便更具有能力解決公共問題。

三、適度參與並避免參與暴力

承上兩點說明，公民的參與意識與能力有限，再加上組織化程度不普遍，公民參與文資審議時要避免落入以「參與」為本位的霸權論述，務實地考慮到參與的範圍、層次、場域和相對的專業程度，並正視文資會是專業審議的定位，以免產生參與的效能感不足，進而影響民主的品質。

如何實現公民參與在公共管理上的有效性？John Clayton Thomas（1995）認為問題的關鍵在於如何將公民積極參與的熱情和行動與有效的公共管理過程結合起來？亦即，如何在公共政策制定與執行的過程中融入積極、有效的公民參與。藉由公私協力合作的過程改善公共問題，並且將公民的創意與亮點導入公部門，補足現行代議民主體制下的不足。

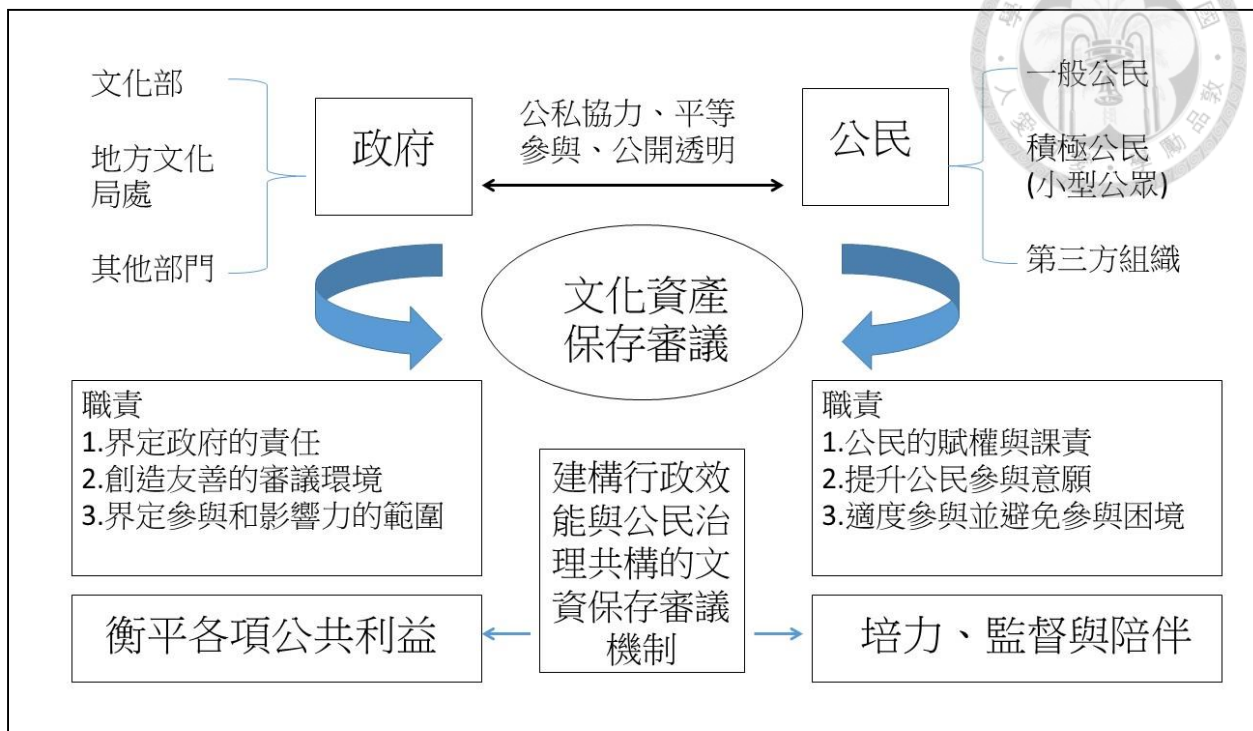


圖6-3：行政效能與公民治理共構的文資保存審議機制，本研究自製

未來要走向積極公民、協力行動。公共管理者必須學習新管理技能，運用多元的公民參與形式中做出明確的選擇，有效性的執行決策。

第三節 未來研究之建議

公民參與已經是學界對於未來民主發展與走向善治的共識，然而國內卻仍停留在專家治理的菁英主義，加上開發先行的優位原則始終主導著政府的施政，在追求效益或效率的思維下，公民參與的幅度與成效雖有進展，但是普及性、實質性的公民參與幾乎仍是難求。



本研究在公民參與理論的發展與文化資產保存審議的政策環境中探討，並獲致上述結論。另提出三點具體建議與展望，說明如下。

壹、正視「批判性公民」與「單一議題」(single-issue) 公民團體的崛起

本研究證成目前在公民參與文化資產保存審議程中，以「小型公眾」為參與的主力。在實務上，包括積極公民或者所謂「文化恐怖份子」與倡議團體的出現，例如「搶救北北三」、「彰化文化陣線」、「台中文史復興組合」、「反西港外環道自救會」等。這些參與公民除了長期關注文化公共事務之外，還具有高學歷、年輕化的趨勢。他們敢勇於挑戰政府的權威性，並抱持批評和懷疑的眼光，且通常會透過網路或者媒體擴大影響力。

Pippa Norris (1999) 提出了「批判性公民」(critical citizens) 的概念，意指的是民眾即使表達對民主體制運作的不滿，但並未損及個人對民主體制的情感支持（轉引自黃信豪，2012：158）。他們並不是傳統的政治疏離者或者是對抗者，反而更加積極地參與政府治理，特別在意政治體系的運作與程序是否合法、公開、透明，以及是否保障公民基本權利的實現。另外，「單一議題」(single-issue) 公民團體強調某一利益或議題凌駕其他議題並具有不可妥協性，這些團體根本不想透過政黨的中介，而是直接要求領導人必須回應並解決。過去由政黨扮演利益匯集、中介或調和的正當性基礎在瓦解（張佑宗，2016）。⁶¹

近年來，民眾傾向以體制外方式表達訴求，例如美國 2011 年的「佔領華爾街」、法國「黃背心運動」、我國「太陽花學運」、「洪仲丘事件」等。蓬勃的社會運動突顯出，公民即使對代議政治的運作與政策產出的結果抱持懷疑與批判的態度，甚至

⁶¹ 張佑宗，〈人民為何不滿蔡英文〉，2016 年 8 月 18 日，上報。



不信任，但是仍支持民主政治。這些對執政者的批判與不滿，將成為改善公共政策品質的監督動力。

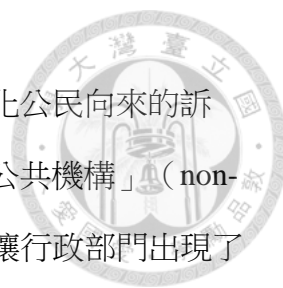
陳東升（2006：100）認為，體制內公民參與的意義在於建立紮實的公民社會，對於政治菁英與經濟菁英扮演制衡的角色，並與社會運動的制衡力量互補。目前探討公民參與積極作用的實證研究成果並不多，甚至有學者認為公民參與並不一定能帶來積極效果。從「批判性公民」的角度來看，只要基於尊重民主價值與程序，蓬勃的公民行動不但不會危害民主，反而有助於台灣民主政治的深化，並且改善代議政治的決策品質。這群關心文資的積極公民具有批判性公民的特徵，更進一步形成單一議題的團體。

若能進一步從「批判性公民」的角度來研究這一群文化公民自身真實的偏好表達，有助於從理論層面理解公民對政府信任機制的形成過程，以及觀察在公民參與發展之下的社會資本（Social Capital）流動情況。

貳、公民參與文資保存再利用的第三方中介組織

為了與國際文化資產保存與維護組織接軌，我國特別引進世界遺產的概念來推動臺灣文化資產的保存運動。雖然各大城市內古蹟、歷史建築及聚落相繼被指定及修復，但這種「只重修復而不重視保存再利用」的策略，顯然因城市與社區的公民未積極參與，無法使古蹟永續經營。特別是「凍結式的保存」不但造成公民對古蹟的不認同及疏離感，也連帶對古蹟日常的維護管理產生不認同、不參與的後遺症。文資保存策略的後端需要公民參與保存的執行。

「文化中介組織」扮演著重要的角色。它必須獨立於政府，但又是橋接各利害關係人的中介者。本研究從民主立方體針對行政與政治二元化的競合討論，提出成立中立三方的構想，一般大多肯認在文資的再利用與管理方面，需要第三方組織的協助；同時也可肩負評價與監督之責。



至於第三方中介組織如何精準反映公共性並且接受課責，是文化公民向來的訴求。除應具有積極的公私協力精神，應可借鏡英國的「非政府部門公共機構」(non-departmental public body, 簡稱為 NDPBs) 的制度設計。⁶² NDPBs 讓行政部門出現了許多與負責、監督與管理的機構存在著「臂距之遙」(principle of arm's length) 的另類組織，管理者有更大的空間與課責、賦予較高的運作彈性，藉此強化政府的治理能力及提升政府的績效而又不致減損其公共性。

參、對民主立方體研究的後續建議

Fung (2006) 提出的「民主立方體」提供了一種理解「參與」的潛力和限制的工具，並明確指出公民參與的三個維度以及變量，有助於解讀不同的治理安排產生的區塊位移現象。

國外針對「民主立方體」已應用在政策分析、跨國性比較，或者地方治理的面向上，本研究在應用時亦針對維度與變量進行適度的調整，惟在國內外的文獻分析與個案研究上仍不多見。

未來對民主立方體的建議如下：

一、可嘗試應用於不同時空脈絡的政策議題，充實公民參與的機制與分析工具的論述。

⁶² 非部會公共機構 (Non-Departmental Public Body, NDPB) 在 1970 年代以前被通稱為準自治非政府組織 (quasi-autonomous non-governmental organizations, Quangos)，分為四種，分別為執行性公共機構 (Executive NDPB)、諮詢性公共機構 (Advisory NDPB)、仲裁性公共機構 (Tribunal NDPB)、獨立監督委員會 (Independent Monitoring Board) (彭錦鵬，2008：27)

NDPBs 在英國「文化、媒體與體育部」下，至 2015 年底共有 35 個行政型 NDPBs。所有權與經費來源皆來自政府，其設置理由表面上大多為基於效率、專業、去政治化，擺脫傳統行政部門的層級節制的束縛，重視成本效益分析，擁有較大的自主空間，將可能帶來規模、生產力或顧客回應力的改進 (孫煒，2012：503；彭錦鵬，2008)。

二、進一步發展民主立方體的類型學。將民主立方體進行分類，期有助於論證與探索。每一個類型都有屬性，可以用於研究各種政策情勢。



參考文獻



壹、中文部份

- 文化部編印，2018，《全國文化資產會議結論報告》，台北：文化部。
- 王志弘，2011，〈文化如何治理？一個分析架構的概念性探討〉，《世新人文社會學報》，11：1-38。
- 王服清，2014，〈中央與地方的文化權限劃分問題與其爭議解決途徑——以文化資產保存法為中心〉，《月旦法學雜誌》，225：51-73。
- 王柏硯，2017，《以民眾參與觀點檢視文化資產保存法上之審議程序：聚焦於聚落建築群》，國立臺灣大學法律學院科際整合法律研究所碩士論文。
- 王嵩音，2017，〈社交媒體政治性使用行為與公民參與之研究〉，《資訊社會研究》，32：83-111。
- 王維周，2016，《寶石與戒座：法國舊城區保存中的《保存區段》法令、制度與操作實務》，台北：柿子文化。
- 方凱弘、陳宏興，2014，〈治理與公民參與-淡水河流域治理之 Q 方法論分析〉，《臺灣民主季刊》，11(1)：41-101.
- 丘昌泰，2002，〈從 [鄰避情結] 到 [迎臂效應]: 台灣環保抗爭的問題與出路〉，《政治科學論叢》，17：33-56.
- 丘昌泰，2010，《公共政策: 基礎篇 (第四版)》，台北：巨流圖書公司。
- 杜文苓，2000，〈環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例〉，《公共行政學報》，35：29-60。
- 杜文苓，2012，〈環評制度中的專家會議-被框架的專家理性〉，《臺灣民主季刊》，9(3)：119-155。



- 吳 定，2013，《公共政策辭典》，台北：五南圖書公司。
- 吳庚、陳淳文，2017，《憲法理論與政府體制》，台北：三民圖書公司。
- 李仰桓，2016，〈參與式民主的當代實踐：簡評馮雅康教授《賦權的參與》〉，《台灣人權學刊》，3(4)，177-181。
- 李長晏，1999，《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》。臺北：國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 林子倫，2007，〈審議民主之實踐：台灣的社區經驗初探〉，「審議式民主與公民養成研討會」，台灣。
- 林子倫，2008，〈審議民主在社區：臺灣地區的經驗〉，「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會，臺大社科院中國大陸研究中心。
- 林子倫，陳亮宇，2009，〈重返民主的政策科學：審議式政策分析概念意涵與途徑之探討〉，《中國政治學會年會暨學術研討會》。
- 林子倫，李宜卿，2017，〈歐盟能源政策之社會溝通與公眾參與：參與式治理的觀點〉，《臺灣能源期刊》4(1)：1-16。
- 林子倫，2017，〈大數據與健康研究之公民參與〉，《台灣醫學》21(11)：54-61。
- 林火旺，2005，〈審議民主與公民養成〉，《臺大哲學論評》，29：99-143。
- 林國明，2012，〈多元審議與公民社會〉，《審議民主指南：21世紀公民參與的有效策略》，35-46，台北：群學出版社。
- 林國明，2016a，〈誰來審議？台灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願〉，《Taiwanese Sociology》，31：43-97。
- 林國明，2016b，〈公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向〉，《臺灣社會學刊》，59：139-186。
- 林崇熙，2006，〈邊界與游移—文化資產保存體系與人才培育的再思考〉，收於文建會《家鄉守護行動的開始》，臺北：文建會，頁 39-56。



- 林崇熙，2007，〈文化資產詮釋的政治性格與公共論壇化〉，《文化資產保存學刊》，1(1)：64-76。
- 林會承，2011，《台灣文化資產保存史綱》，台北：遠流出版社。
- 紀俊臣，2015，〈議會政治與公民參與：臺灣經濟的檢視與展望〉，《中國地方自治》，68(8)：4-27。
- 施佳良、杜文苓，2017，〈環境管制行政的科學技術框架與決策僵局：六輕工安事件環評過程析論〉，《公共行政學報》，52：81-111。
- 姚欣進，2006，〈教育公共化的基本原則與成功實例〉，臺灣公共化協會，網址：http://twpublic.blogspot.com/2009/01/blog-post_19.html，上網日期：民國103年10月26日。
- 孫 煒，2012，〈民主治理中準政府組織的公共性與課責性：對於我國政府捐助之財團法人轉型的啟示〉，《人文及社會科學集刊》，24(4)：497-528。
- 許文傑，2000，〈「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成〉，《國立政治大學公共行政學報》，4：65-97
- 許立一，2004，〈地方治理與公民參加的實踐：政治後現代性危機的反思與解決〉，《公共行政學報》，10：63-94。
- 許育典，2006，〈文化國與文化公民權〉，《東吳法律學報》，18（2）：1-42。
- 郭秋永，1999，〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究》，38：6。
- 郭秋永，2007，〈多元民主理論－公民審議的一個理論基礎〉，《臺灣民主季刊》，4（3）：63 - 107。
- 曹俊漢，2003，〈公共行政全球化的意涵及其發展〉，《行政管理論文選輯》，17：99-124，臺北市：銓敘部。
- 湯京平、翁偉達，2005，〈解構鄰避運動-國道建設的抗爭與地方政治動員〉，《公共行政學報》，14：125-149。



- 黃信豪，2012，〈批判性公民與民主赤字〉，《臺灣民主季刊》，9(3)：157-164。
- 黃東益、李翰林、施佳良，2007，〈「講道理」或「博感情」？—公共審議中參與者自我轉型機制之探討〉，《東吳政治學報》，25(1)：39-71
- 黃瑞祺、陳閔翔，2018，《哈伯馬斯的民主理論》，台北：允晨文化。
- 彭錦鵬，2004，〈建構主動性文官體系之研究〉，《2004年中國政治學會年會暨學術研討會》，臺北：中國政治學會。
- 彭錦鵬，2008，〈行政法人與政署之制度選擇〉，《考銓季刊》，53：21-26。
- 陳東升，2006，〈審議民主的限制〉，《台灣民主季刊》，3：77-104。
- 陳俊宏，1999，〈鄰避(NIMBY)症候群，專家政治與民主審議〉，《東吳政治學報》，10：97-132。
- 項 靖，2003，〈邁向資訊均富：我國數位落差現況之探討〉，《東吳政治學報》，16：127-180。
- 劉介修、陳逸玲譯，2012，《審議民主指南：21世紀公民參與的有效策略》，台北：群學出版社。譯自John Gastil、Peter Levin. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. Jossey-Bass Inc Pub.2005.
- 劉俊裕，2011，〈歐洲文化治理的脈絡與網絡：一種治理的文化轉向與批判〉，Intergrams，11(2)：1-16。
- 劉俊裕，2013a，〈全球在地文化：都市文化治理與文化策略的形構〉，《全球都市文化治理與文化策略：藝文節慶、賽事活動與都市文化形象》。臺北市，巨流出版社。
- 劉俊裕，2013b，〈文化「治理」與文化「自理」：臺灣當代知識分子與文化公共領域的結構轉型？〉，2013年文化研究學會年會：公共性危機。
- 劉俊裕，2018，《再東方化：文化政策與文化治理的東亞取徑》，台北：巨流圖書公司。



- 劉維人譯，2018，《反民主》，台北:聯經出版公司。譯自 Jason Brennan.*Against Democracy*.Princeton:University Press.2016.
- 榮芳杰、傅朝卿，2009，〈「世界文化遺產」的監測機制對文化遺產經營管理的影響與啟示〉，《建築學報》，67：57-60，台北：中華民國建築學會。
- 廖洲棚、陳敦源、廖興中，2013，《回應性政府的最後一哩路: 政府公民關係管理資料加值應用之研究》，行政院研究發展考核委員會。
- 鄭婷宇、林子倫，2018，〈鍵盤參與：從「零時政府」檢視黑客社群協作式的公民參與〉，《傳播與社會學刊》，46：15 - 51
- 鄭煥昇譯，2018，《專業之死：為何反知識會成為社會主流，我們又該如何應對由此而生的危機？》，台北：臉譜出版社。譯自Tom Nichols.*The Death of Expertise: The Campaign Against Established Knowledge and Why it Matters* :Oxford :University Press.2017.
- 趙永茂，2004，〈臺灣都會治理之建構——地方政府與政治改造之分析〉，《議題與視野》公共事務論壇Ⅱ：都會區治理》，台北：國立臺灣大學政治學系政府與公共事務研究中心。
- 趙永茂，2007，〈英國地方治理的社會建構與發展困境.〉，《歐美研究》，37(4)：593-663
- 趙永茂，2018，《社會代議的崛起: 臺灣政治與社會的平行發展》，臺北市：翰蘆圖書出版有限公司。
- 蔡允棟，2006，〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉，《台灣政治學刊》，29(1):163-209。
- 瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞，2015，社會及行為科學研究法：質性研究法，東華書局，台北。
- 魏玫娟、湯京平，2017，〈文化資產治理與公民參與: 大陸培田古民居的案例分析〉，



《台灣政治學刊》，21(1)：113-156。

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1)：1-16。

蕭全政，2000，〈社會科學本土化的意義與理論基礎〉，《政治科學論叢》，13：1-26。

蕭全政，2006，《政治與經濟的整合》，臺北：桂冠。

蘇彩足，2013，〈我國公共治理之挑戰與因應〉，《公共治理季刊》，1-1：52-60。

蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015，〈政府實施參與式預算之可行性評估〉，國家發展委員會委託研究報告，未出版。

貳、西文部份



- Beierle, T. C. (2010). *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*. Routledge.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.
- Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 315-344.
- Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). *The Internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy*. Cambridge University Press.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Dalton, R. J. (2013). *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Cq Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66, 66-75.
- Fung, A. (2009). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Fiorino, D. J. (1990). Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15(2), 226-243.



- Habermas, J. (2006). Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication theory*, 16(4), 411-426.
- Hickey, S., & Mohan, G. (2004). *Participation--from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development*. Zed books.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort ? *Public administration review*, 64(1), 55-65.
- Jasanoff, S. (2003). Technologies of humility: Citizen participation in governing science. *Minerva*, 41(3), 223-244.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public administration review*, 317-326.
- Kieffer, C. H. (1984). Citizen empowerment: A developmental perspective. *Prevention in human services*, 3(2-3), 9-36.
- Mouffe, C. (1992). Democratic citizenship and the political community. *Dimensions of radical democracy: Pluralism, citizenship, community*, 225-239.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), 7-19.



- John Clayton Thomas , 2005 , *Public participation in Public Decisions* : Jossey-Bass Inc Pub.
- Papacharissi, Z. (2002). The virtual sphere: The internet as a public sphere. *New media & society*, 4(1), 9-27.
- Park, N., Kee, K. F., & Valenzuela, S. (2009). Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes. *CyberPsychology & Behavior*, 12(6), 729-733.
- Prosser, B., Renwick, A., Giovannini, A., Sandford, M., Flinders, M., Jennings, W., ... & Ghose, K. (2017). Citizen participation and changing governance: Cases of devolution in England. *Policy & Politics*, 45(2), 251-269.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, technology, & human values*, 25(1), 3-29.
- Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Shah, D. V., Cho, J., Eveland Jr, W. P., & Kwak, N. (2005). Information and expression in a digital age: Modeling Internet effects on civic participation. *Communication research*, 32(5), 531-565.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Thomas, J. C. (1995). *Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass. Richard C. Box , 1998 , *Citizen Governance: Leading American Communities Into the 21st Century* : Sage



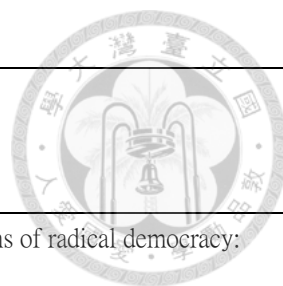
Publications Inc.

- Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social media and the decision to participate in political protest: Observations from Tahrir Square. *Journal of communication*, 62(2), 363-379.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.
- Wehn, U., Rusca, M., Evers, J., & Lanfranchi, V. (2015). Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis. *Environmental Science & Policy*, 48, 225-236.
- Zimmerman, M. A., & Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. *American Journal of community psychology*, 16(5), 725-750.
- Zukin, C., Keeter, S., Andolina, M., Jenkins, K., & Carpini, M. X. D. (2006). *A new engagement? Political participation, civic life, and the changing American citizen*. Oxford University Press.



附錄：文獻目錄

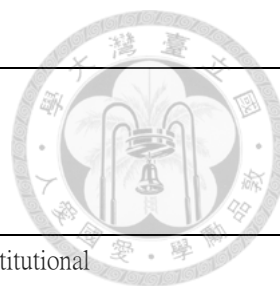
| 編號/ 引用 次數 | 篇名/主旨 |
|-----------------|--|
| 1 1480 | Michael X. Delli Carpini, 2004, 《PUBLIC DELIBERATION, DISCURSIVE PARTICIPATION, AND CITIZEN ENGAGEMENT: A Review of the Empirical Literature》 從定義「公共審議」，同時將其與公民就公共問題發表個人和集體意見的其他方式區分開來，並討論了從審議民主理論中得出的期望，以及從公共審議中假定的好處。 |
| 2 1550 | Norris, P. (2011). <i>Democratic deficit: Critical citizens revisited</i> . Cambridge University Press. 分析了民主赤字背後的原因，包括需求(公眾對民主的渴望日益高漲)、資訊(有關政府的負面消息)和供應(民主政體的表現和結構)。最後探討了積極公民身份、治理以及最終民主化的後果。 |
| 3 2022 | Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. <i>Public administration review</i> , 60(6), 549-559. 新公共服務”是建立在民主公民、社區和公民社會、組織人文主義和話語理論的基礎上的一場運動。我們提出新公共服務的七項原則，其中最值得注意的是，公務員的主要作用是幫助公民表達和滿足他們的共同利益，而不是試圖控制或引導社會。 |
| 4 1736 | Habermas, J. (2006). Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. <i>Communication theory</i> , 16(4), 411-426. 公共領域的中介政治溝通，只有在自我調節的媒體系統從其社會環境中獲得獨立，並且如果匿名受眾在知情的精英話語和信息之間給予反饋時，才能促進複雜社會中的審議合法化過程。 |
| 5 9931 | Verba, S., Scholzman, K. L., & Brady, H. E. (1995). <i>Voice and equality: Civic voluntarism in American politics</i> . Harvard University Press. 作者關注的是參與的核心問題：人們是如何變得積極的，這項深入研究清楚地闡明了公民意識和公民行動的許多方面，並證實了公民意識和公民行動在美國民主中的典型作用。 |
| 6 1977 | Dalton, R. J. (1996). Citizen politics. <i>Public opinion and political parties in advanced western democracies</i> , 2, 157. 對政治價值、政治活動、投票和政府跨國背景下的公眾形象進行全面、專題的審查外，還探索了新的政治活動形式與公民成熟度及其對民主公民身份的影響。 |
| 7 1184 | Kieffer, C. H. (1984). Citizen empowerment: A developmental perspective. <i>Prevention in human services</i> , 3(2-3), 9-36. 基於對基層組織中新興公民領袖的一項小規模研究，提出授權是成人學習和發展的一個必然的長期過程的觀點。這個概念包括認知和行為的改變。還討論了對實踐的影響。 |



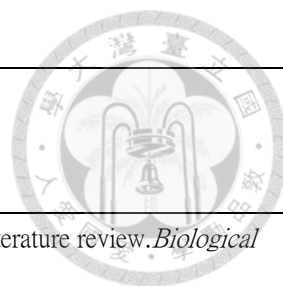
| 編號/ 引用 次數 | 篇名/主旨 |
|-----------------|---|
| 8 2109 | <p>Mouffe, C. (1992). Democratic citizenship and the political community. <i>Dimensions of radical democracy: Pluralism, citizenship, community</i>, 225-239.</p> <p>討論「公民身份」和「社區」是階級政治危機的結果，表明人們越來越意識到需要一種新形式的認同。作者認為建立「公民」身份應該是民主政治的重要任務之一。至於應該如何理解公民身份與民主主體之間建立共同的政治認同，通過康德自由主義者與所謂的社群主義者之間的辯論，超越自由主義和公民共和主義傳統的公民身份概念，同時建立各自的優勢。</p> |
| 9 17397 | <p>1. Sherry R. Arnstein, 1969, 《A Ladder of Citizen Participation》</p> <p>根據她在20世紀60年代對美國城市發展政策的直接經驗得出結論，公民參與是公民權力的絕對術語，因為權力的再分配，使得原本被排除在政治和經濟進程之外的公民能夠被納入未來。依照公民參與的程度由淺到深分為公民無參與、形式參與、公民權力三進程，並細分為八個參與的層次：政府權力、教化、告知、諮詢、安撫、夥伴關係、權力分享、公民權力。「階梯」的呈現意味著參與是目的而不是手段。</p> |
| 10 1551 | <p>3. Archon Fung, 2006, <i>Varieties of participation in complex governance</i>.</p> <p>本文為理解公眾參與的制度可能性範圍開發了一個框架。參與機制在三個重要方面各不相同：誰參與、參與者如何相互溝通和共同決策、討論如何與政策或公共行動相聯繫。這三個方面構成了一個空間，任何具體的參與機制都可以設在其中。這種制度設計空間的不同區域或多或少地適合於解決諸如合法性、正義和有效管理等民主治理的重要問題。</p> |
| 11 1080 | <p>Jasanoff, S. (2003). Technologies of humility: Citizen participation in governing science. <i>Minerva</i>, 41(3), 223-244.</p> <p>以當代社會科學理論為基礎，認為政府應該重新考慮技術管理中決策者、專家和公民之間存在的關係。決策者需要一套“謙遜的技術”來系統地評估未知和不確定。這種適度評估的適當焦點是框架、脆弱性、分佈和學習。</p> |
| 12 1218 | <p>Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. <i>Planning theory & practice</i>, 5(4), 419-436.</p> <p>作者提出，參與應該被理解為公民和其他共同產生結果的參與者之間的多途徑互動集。下一步包括發展一個備選的實踐框架，建立論壇和場所，調整機構決策過程，以及提供培訓和財政支助。</p> |
| 13 1584 | <p>Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. <i>Politics & Society</i>, 29(1), 5-41.</p> <p>本文探討了四個當代的經驗案例：巴西愉港的參與性預算、芝加哥的學校分權委員會和社區警務委員會、環境保護和衛生環境管理的利益攸關的理事會，以及喀拉拉邦新的分權治理結構。</p> |



| 編號/ 引用 次數 | 篇名/主旨 |
|-----------------|---|
| 14 1139 | <p>Smith, G. (2009). <i>Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation</i>. Cambridge University Press.</p> <p>這本書收集了來自世界各地的民主創新的證據，包括巴西的參與式預算，加拿大的公民大會選舉改革，加利福尼亞和瑞士的直接立法和新興的電子民主實驗。本書對民主創新的多樣性進行了罕見的系統分析，為民主理論和實踐的未來發展提供了借鑒。</p> |
| 15 1173 | <p>Beierle, T. C. (2010). <i>Democracy in practice: Public participation in environmental decisions</i>. Routledge.</p> <p>首次彙集了30年來公眾參與環境決策的經驗。利用239個案例的資料，評估了公眾參與的成功以及導致這種成功的環境和程式因素。證明公眾參與不僅改善了環境政策，而且還發揮了重要的教育作用，幫助解決了經常困擾環境問題的衝突和不信任。</p> |
| 16 1074 | <p>King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. <i>Public administration review</i>, 317-326.</p> <p>改善公眾參與需要改變公民和行政人員的角色和關係以及行政程式。具體來說，我們需要從靜態和反應性的過程轉向更動態和商議性的過程。</p> |
| 17 1597 | <p>Renée A. Irvin, 2004, 《Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? 》公民參與決策: 值得付出努力嗎?</p> <p>本文以參與式流域管理倡議中遇到的環境問題為出發點，分析了確定社區參與是否是一種有效的政策制定工具的關鍵考慮因素，讓社區參與能夠蓬勃發展，並在有效的公民治理方面產生最大收益。</p> |
| 18 1150 | <p>Zukin, C., Keeter, S., Andolina, M., Jenkins, K., & Carpini, M. X. D. (2006). <i>A new engagement?: Political participation, civic life, and the changing American citizen</i>. Oxford University Press.</p> <p>為了理解公民參與的當前性質，將政治參與與公民參與區分開來是至關重要的。作者利用原始調查和初步研究得出結論，老年人通過投票參與，年輕人通過志願服務和積極參與社區活動參與。</p> |
| 19 1540 | <p>Hickey, S., & Mohan, G. (2004). <i>Participation--from tyranny to transformation?: Exploring new approaches to participation in development</i>. Zed books.</p> <p>本書反映了參與性發展與參與性治理之間最近的趨同。它重新討論了大眾機構的問題，並涉及了各種機構行動者--國家、公民社會和捐助機構。</p> |
| 20 1224 | <p>Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. <i>Public administration review</i>, 67(5), 846-860.</p> <p>本文提出了一個概念框架，用於理解用戶和社區協作的新角色，說明了不同形式的協作在實踐中是如何發揮作用的。在多目的、多利益相關者網路背景下的共同生產，提出了對公共服務改革具有影響的重要公共治理問題。</p> |



| 編號/ 引用 次數 | 篇名/主旨 |
|-----------------|--|
| 21 1433 | <p>Fiorino, D. J. (1990). Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. <i>Science, Technology, & Human Values</i>, 15(2), 226-243.</p> <p>本文介紹了五種允許公眾影響環境風險決策的制度機制:公眾聽證會、倡議、公眾調查、協商規則制定和公民評議小組。它還規定了評價這些和其他參與機制的民主進程標準。</p> |
| 22 2220 | <p>Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: a framework for evaluation. <i>Science, technology, & human values</i>, 25(1), 3-29.</p> <p>鑒於任何參與活動的產出的品質是難以確定的，作者提出兩種對公眾有效參與至關重要的理論評價標準：驗收標準、過程標準。未來的研究需要制定更精確地衡量這些標準的工具，並確定影響不同參與方法有效性的上下文和環境因素。</p> |
| 23 1547 | <p>Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. <i>Science, Technology, & Human Values</i>, 30(2), 251-290.</p> <p>本文定義了公共溝通、公共諮詢和公眾參與。這些概念根據運動發起者和參與者之間資訊的性質和流動而有所區別。在理論上可能影響效率的關鍵變數(在這些變數上，參與機制是不同的)被識別出來，並用於發展機制類型學。由此產生的類型學揭示了四個溝通、六個協商和四個參與機制類。</p> |
| 24 1030 | <p>Coleman, S., & Blumler, J. G. (2009). <i>The Internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy</i>. Cambridge University Press.</p> <p>公眾與政治權力擁有者之間的關係正處於變革的變遷時期。一方面，人們對公民的新期望和新意義感到高興，並偶爾採取行動。另一方面，主流政治交流正不可避免地走向枯竭。互聯網有潛力改善公眾溝通，豐富民主，這是一個需要富有想像力的政策制定的專案。</p> |
| 25 1550 | <p>Zimmerman, M. A., & Rappaport, J. (1988). Citizen participation, perceived control, and psychological empowerment. <i>American Journal of community psychology</i>, 16(5), 725-750.</p> <p>透過三項研究考察了賦權與參與。在每一項研究中，參與程度較高的個體在授權指數上得分較高。心理賦權可以被描述為個人能力感、渴望和願意在公共領域採取行動之間的聯繫。它與領導力呈正相關，與疏離感呈負相關。</p> |
| 26 6546 | <p>Norris, P. (2001). <i>Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide</i>. Cambridge University Press.</p> <p>工業化社會和發展中社會之間存在著明顯的全球分歧。每個國家的貧富之間存在著明顯的社會差異。在網路社區內，那些使用和不使用互聯網資源參與和參與公共生活的人之間，出現了民主分歧的證據。</p> |



| 編號/ 引用 次數 | 篇名/主旨 |
|-----------------|---|
| 27 2550 | <p>Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. <i>Biological conservation</i>, 141(10), 2417-2431.</p> <p>本綜述回顧了參與式方法在不同學科和地理背景下的發展，並回顧了可用於對參與式方法進行分類和選擇的類型學，通過對文獻的理論分析確定最佳實踐參與的八個特徵。這些特點強調，需要用強調參與過程的方法，取代強調為工作選擇相關工具的“工具箱”方法。</p> |
| 28 1044 | <p>Shah, D. V., Cho, J., Eveland Jr, W. P., & Kwak, N. (2005). Information and expression in a digital age: Modeling Internet effects on civic participation. <i>Communication research</i>, 32(5), 531-565.</p> <p>本文探討了互聯網作為政治資訊來源和公眾表達領域的作用。資訊媒體的使用，無論是傳統的新聞來源還是網路公共事務內容，都有望促進人際政治討論和網路公民資訊傳遞，促進公民參與程度的提高。</p> |
| 29 1593 | <p>Papacharissi, Z. (2002). The virtual sphere: The internet as a public sphere. <i>New media & society</i>, 4(1), 9-27.</p> <p>互聯網及其周邊技術有望重振公共領域;然而，這些新技術的幾個方面同時限制和增加了這種潛力。互聯網和相關技術為政治導向的對話創造了新的公共空間;這種公共空間能否超越到公共領域，並不取決於技術本身。</p> |
| 30 1418 | <p>Park, N., Kee, K. F., & Valenzuela, S. (2009). Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes. <i>CyberPsychology & Behavior</i>, 12(6), 729-733.</p> <p>研究 Facebook 群組用戶滿意度以及用戶滿意度與線下政治、公民參與的關係。參與 Facebook 群組的四個主要需求:社交、娛樂、自我地位尋求和資訊。結果顯示資訊用途與公民和政治行動的相關性大於娛樂用途。</p> |
| 31 1072 | <p>Tufekci, Z., & Wilson, C. (2012). Social media and the decision to participate in political protest: Observations from Tahrir Square. <i>Journal of communication</i>, 62(2), 363-379.</p> <p>對埃及解放廣場抗議活動參與者的調查，證明社交媒體，尤其是 Facebook 提供了新的資訊來源，而且在塑造公民的個性方面，也有關鍵作用。</p> |
| 32 1226 | <p>Fung, A. (2009). <i>Empowered participation: reinventing urban democracy</i>. Princeton University Press.</p> <p>自從十多年前導入公民參與會議開始以來，不僅街道更安全，而且學校得到了驚人的改善。芝加哥的員警部門和學校系統已經成為民主的城市機構，這與美國其他任何機構都不同。</p> |