

教育部教學實踐研究計畫成果報告

計畫編號：PGE1090565

學門專案分類：通識教育學門

執行期間：109年8月1日至110年7月31日

議題導向式的教學創新模式：以參與式預算的社會實踐為例

溝通與改變：數位時代下的公民參與
公共討論與審議操作工作坊

計畫主持人：施聖文 助理教授

共同主持人：

執行機構及系所：臺北醫學大學通識教育中心

成果報告公開日期：

立即公開 延後公開(統一於2023年9月30日公開)

繳交報告日期：2020/8/15

一. 報告內文

對臺灣政治現實的厭煩，對於公共議題上的冷漠，對於實際社會需求的認識不清。長期以來在社會科學領域的課堂上，尤其在大學的通識課程中幾乎是一種常態現象。課堂中很少能夠激起對話，教室內可用的招數大概都用了，就算以現在正在發生的公共議題，也鮮少有對話發生。

然而，我們都會用「民主」、「自由」來包裝自己，說起來理所當然、義正嚴辭的，然而我們的民主到底到什麼樣的程度，我們的自由到底是在什麼樣的社會需求的基礎上，我們要付出什麼樣的行動，才能保有所宣稱的民主自由，這些在教室中通常只能言傳而無法透過具體的實踐來教授給學生。

這個教學現場的現象所引發的問題，其實不是什麼新問題，但卻是必須認真面對的課題。這裡出現幾個重要的現象：第一，學生不慣於在課堂上對於公共議題表達立場。第二，對於臺灣的民主現況並不熟悉。第三，對於一般民眾的社會需求更無從了解。這對於臺北醫學大學作為訓練未來醫事照護人員、公衛政策的專業人員，甚至成為國家公務人員的大學訓練中，這樣的遠離地氣的現象，是否有可能在課程的設計上有所回應與改變。

本計畫延續申請人過往五年在臺灣不同地區實際參與參與式預算（participatory budgeting, 以下簡稱 PB）的推動，以及主持公民參與的社會溝通相關計畫。在縣市政府與科技部等都有相關研究與推動計畫的主持經驗。在 2019 年便已將這些經驗逐步設計在通識課程中。雖然之前的課程是作為一種前導性、實驗性的模式在推動，但也逐步看到成效。2019 年 12 月臺北醫學大學與臺北市政府民政局簽訂合作備忘錄，輔導松山區的 PB 的推動工作，為期三年。以及民政局新移民 PB 的推動工作。因此，正需要此計畫給予支助，讓北醫的學生透過本計畫的資源，除了過去的課程試驗成果能夠持續下去外，更希望能夠擴大讓更多學生參與進來。

這也是本教學研究實踐計畫中，希望透過一套與現行真實的民主行動結合，以長期延續性的方式，來面對這樣的問題。而我們所要連結與實踐的行動，便是以現行臺北市參與式預算的推動作為實踐的對象，帶領學生從實際一般民眾社會需求的對話，瞭解公部門的政策擬定過程，進而回饋在課堂之中。

1. 研究動機與目的

筆者自 2015 年開始介入到 PB 計畫的推動過程，歷經四年有餘，所有的程序、機制、執行，市府協調等，幾乎都是親身參與其中。作為一個研究者與行動者的立場，將參與式民主的理念，透過 PB 的方式將社會與正部門結合起來，似乎參與了一個「可能」改變社會的行動。在這個推動過程中，接觸的人從高中、大學的在學學生、一般社會人士、地方頭人、民意代表、公務人員等，其中最讓人感到興奮的還是那些年輕人，對於臺灣民主的相信與熱忱。包含近幾年跟我一起推動的研究助理們，幾乎都是在學院剛畢業後（有幾位還是在學期間，以工讀的方式協助）加入到這項行動來。

對比而言，在課堂中只要講述到相關民主理論、制度等課題上，在外的激情似乎被課堂的冷漠澆熄。當然，這樣的說法是不公平且容易被誤解的，其實他們是對於課室間的單純知識性的互動冷漠。我不認為當現在的學生對於政治冷漠，對於公共議題漠不關心，而是民主

需要實際的行動，才能感受到那種熱情與希望。如果說 PB 的行動能夠吸引年輕人參與，那課堂中我們是否缺少了一種「參與」的精神與設計，能夠將學生一起捲入進來？

因此，在我的生命經驗中，年輕人從未對於公共議題冷漠，我看到的是缺乏的是更多的參與管道，我們給太少的機會讓學生表達意見。在此之後，我將這套方法適度的置入我的不同課程中¹，對於發言表達的程序做相關的設計，也讓學生開始有了表達意見的可能。

所謂意見表達，無論在 PB 或是街頭公民審議的操作中，多與審議民主有緊密的聯繫。審議民主強調理性的對話、公平的資訊以及同理的認識。針對不同議題、不同的爭議，以及相對應的利害關係人，能在一種公共討論的帶領模式，取得一定程度的彼此理解，甚至某種程度的共識。它也強調發言的公平性，意見表達過程中對於沈默者的關注。因此在 PB 的執行過程中，審議的精神與原則，也置入在其中。當然要帶領一群不同背景的人坐下來一起討論，探討地方的需求，解決的方案時，其實需要相當的訓練過程，以及實戰的經驗逐漸累積才能看到效果。

因此，如何訓練一位合格的審議主持人，能夠進入實際的場域進行公共討論的帶領，是為本研究計畫中的第一個任務，其次，如何向大眾說明 PB 背後的民主理念，以及整個是政府的政策設計，也是需要進行的修辭語表達的訓練。其三，對於不同背景的人採用什麼樣的話語，也必須經過設計與轉譯的工作。最後，實務上要如何進入社區，以及要如何與地方社群團體，甚至學校組織等進行聯繫與說明，這都是在本計畫中透過課程的設計，從實作中來學習，從實作中找到問題，從實作中反省自己與當代社會。

本計畫主要從「議題導向」為課程核心概念，並以 PB 的社會實踐做為主題。所謂議題導向課程基本上不是從相關理論知識的研讀開始。而是從個人的真實生活經驗中所能感受到的問題開始。收集每一位學生腦中不同的「真實世界」的看見與疑惑，再從這些敘述中找到幾個較為優先的議題範疇。這些範疇對照真實世界已發生的議題，開始做相對應的連結。如何找到對應的連結，就必須化作某種具體的行動進入場域，與真實的社會進行接觸，與一般民眾聊天，從中收集、彙整不同意見，在再回頭對於原本自身所「想像」的議題，進行對話與討論，並且在從中尋求現行理論與知識的援引，提供可能的參考。

其中導入審議式教學的方式，帶領學生進行討論之後訓練學生成為一個實際帶領討論的意見引領與收集彙整的導引者，不再是被動的訊息接受者。而在實作的過程中，納入 PB 的操作，帶領同學實際進入場域進行對話，體驗真正需求發生的所在與人群，人們在乎什麼？人們關心什麼？而之後再回到教室，探索民主制度是否能夠滿足所有人的需求，如何決定優先順後、如何進行資源分配的民主課題，並且從中找到可陪伴的議題與對象，再度回到現場進行陪伴共同思考問題的解方。

這樣的教學研究模式其目的有三：

- i. 讓學生在課堂的發言不再是被動者，而能透過大家的意見不斷的被拋出來的過程中，也能主動的發言。
- ii. 透過一些審議工具與方法的設計，訓練學生作為意見的聆聽者與意見的導引者時，要如何捕捉對方的資訊，導引出真正所想的事情。
- iii. 透過實際 PB 推動過程中，各種審議現場的「實戰」經驗，再來檢視所收集到的社會

¹ 在臺北醫學大學中，我主要開設面向為「偏鄉照護」以及與「公民參與」這兩大塊，在偏鄉照護上，開始導入這一套街頭審議的方式，協助學生進行對話，思考方案設計，也獲得相當的回應。

需求與意見，而能夠對於社會議題能夠更有所感。

承上述的描述，這一課程設計不單單是在教室中，同時包含更多的對話性的教學、實作性教學與體驗教學。為滿足這樣課程能夠完成，本計畫是以一種「行動研究」²為基礎，帶領學生進入社區與社群，了解 PB 在推動過程中所滋生的難題，尤其是當地方意見與現實狀況發生不同爭議時，要如何理解彼此不同立場的爭議點。因此，在實踐的過程中，行動研究雖然重視的實務工作中所發生的實際問題，對於所要探究的工作情境加以範疇，但受限過程中各種外力因素所導致的變化，強調各種社會關係的展現，是如何影響議題的發展與解決方案的設計。

本此課程的場域合作部分，主要分為兩部分，首先，透過臺北市政府民政局推動的兩個計劃內容，其中包含兩個子項計畫，一是「臺北市參與式預算官學聯盟合作計畫」，以臺北市政府民政局、臺北市松山區公所、臺北醫學大學共同組成，成立專業師資輔導與諮詢顧問。建制官學合作平台、發展 PB 在地推動之策略。臺北醫學大學開辦相關實習課程，協助並訓練學生擔任審議相關工作。第二項子計畫是「臺北市參與式預算「攜手校園」執行計畫」，是以臺北市政府民政局、臺北市教育局、臺北市松山區公所、臺北醫學大學共同組成，透過課程教育將公民參與的精神向下扎根。以大專院校、高中職學生為對象，辦理參與式預算推廣教育課程。並協助於校內開設住民大會，鼓勵學生對於公共事務提出改善方案。這項計畫目前已進入合作備忘錄的簽訂，預計合作期間為三年。

第二項計畫是以臺北市民政局在 2020 年欲推動新移民的 PB 推動計畫，目的是以居住在臺北市的新移民女性為主，其對象包含大陸、越南、印尼及其他國籍的新移民女性為主。針對特定對象的方式，帶領探討相關需求，以能夠對於實際需求在政策上進行調整與分配。目前正在洽談合作方式。

本研究計畫最大的趣味就是當學生置入實際的場域中，如何進行協商、調整的過程，是如何將各種持續推動下去。行動的發生雖然構築了一種行動社會學上的意義，但關鍵課題在於「行動—反省—回應」的循環過程中。因此，本研究也想要呈顯學生在的行動過程的反省與實作問題的呈現，在他們身上產生的扞格。這也呈現了一種反思社會學的定位與立場。

2. 文獻探討

PB 起源巴西榆港，巴西工人黨於 1988 在此取得政權，PB 的形成得力於左翼地方政府的推動，以及公民社會尤其是社區協會要求更多共同決策的權利，它是結合由上而下和由下而上的務實變革 (Sintomer, TraubMerz and Herzberg 2013, 5)。其原則是讓市民能夠直接或間接參與和決定地方公共預算的分配和監督預算的執行，透過掌握政府預算來達到影響政府的行為。巴西工人黨在榆港的執政期間，持續推動 PB 且予以制度化，也的確帶來不同的治理樣貌，讓以往的政治弱勢（如：女性、工人階級、低收入者等），有參與預算過程的機會，表達其意見。政策決定的參與過程也是一個培力公民社會的過程。此外，在預算分配上，公共投資導向較貧困的地區，改善其基礎建設和公共服務。在行政改革方面，除了讓政府預算資訊更為透明，也促進行政部門間的溝通和合作 (Sintomer, Traub-Merz and Herzberg 2013, 7)。PB 在榆港的實踐，實現了公民賦權、資源重分配、權力下放和公共行政的變革。榆港的成功經驗，成為參與式民主具體實踐的重要案例，透過 2001 年在榆港舉辦的世界社會論壇 (World Social Forum in Porto Alegre)，向其他國家傳遞榆港 PB 的經驗。

巴西榆港的 PB 經驗成為許多城市治理效法的模式。不論是在拉丁美洲、亞洲或是北美

² 行動研究請參照後文研究方法部分論述。。

和西歐，都能看到 PB 的試驗，以類似的精神但帶有不同特色的操作方式進行著。在拉丁美洲的 PB 實踐裡，體現了賦權公民的參與式治理；但也有許多案例裡並沒有觸及到權力和資源重分配的功能，讓民眾的參與淪為表面，或僅僅是被動員而流於形式（Sintomer, Traub-Merz and Herzberg 2013, 9）。這個兩端的差異是重要的提醒，如 Arnstein（1969, 216）所說的，「參與若不涉及權力重分配，對參與者而言是空泛且受挫的過程」。以下幾個 PB 的案例，其所發揮的功能和影響，介於上述兩個極端之間。

在法國是以參與式民主為基礎來運作 PB，並且試圖超越代議制度的鄰近民主（proximity democracy）的運作，即透過擴大民眾直接參與來達成代議民主、鄰近民主的民主化。鄰近民主，主要包含地理位置上的鄰近（geographical proximity），如：社區議會和行政單位的地方辦公室，以及政治上的鄰近（political proximity），透過直接的溝通管道，拉近選民和代議者、地方行政人員的認知差距（Sintomer, Röcke and Talpin 2013, 248）。但問題是，這些過程並沒有確切的規則和可課責性，代議者和地方公僕選擇性的聆聽、摘要，但並沒有相關規定或後續配套來回應民眾提出的建議或需求。PB 在法國是由左翼政治人物引入，希望能打破鄰近民主掌權者被動回應民眾的態度，拉近政府施政與民意間的落差。PB 讓民眾在預算過程中有決策權，改變民眾以往在鄰近民主的被動角色（被諮詢的對象），而能與代議者或地方公僕有較平等的方式互動。在法國的參與式預算經驗，的確對於地方行政現代化和政策更貼近民眾需求有正向的影響，尤其是以往較封閉保守的行政部門，如：教育，使其能較有效的回應民眾需求，納入民眾的地方知識及反映在施政上（Sintomer, Röcke and Talpin 2013, 250-258）。

在德國，PB 以合作民主（cooperative democracy）的原則運作打造市民的鎮（citizen's town），這結合了地方行政往市民需求導向的改革，以及擴大民眾參與的機會（Röcke 2014, 79）。然而，在德國 PB 的運作，在議會中讓民眾將其意見、資訊提供給代議者，協助代議者做決策，這並沒有改變代議者與民眾的權力關係，仍是由代議者做決策。這個過程民眾的參與僅是被諮詢的角色，並沒有直接參與決策，這樣的操作能帶來的成效很有限，僅是讓公共預算的過程更透明，以及展開代議者與市民間的對話（Röcke 2014, 84-85）。在德國的 PB 還有一個特別的功能是為刪除預算提供正當性，但這裡的公民參與被限定在這樣的角色，是否能夠持續也是一個挑戰（Röcke 2014, 84-85）。

在英國 PB 是由一群 NGO 和社區營造工作者引進，以社區為核心，在社區營造的過程中，作為一個政治（公民）教育和積極行使公民權、活化基層政治的方法，在特定的地區或是議題以「社區補助金」（community grant）的方式進行小規模的 PB，改善社區的問題（Hall and Röcke 2013, 187）。儘管在英國的 PB 規模小，且經費來源不穩定，而影響持續性，但其重要的意義在於社區賦權。

上述三個國家的模式儘管在操作方式和規模有所不同，但共同點在於，一、面對代議民主的危機；二、想促進預算過程透明化，地方行政現代化，即公共服務和政策能貼近民意；三、公民賦權。在權力重分配的方面，法國比英國和德國的模式較為明顯，但整體而言，代議者的還是掌握了主要的決策權。而 PB 的執行與執政者的態度很有關連性，而其延續性也往往與此有關，在巴西榆港的成功經驗，後來也因市長換人，PB 也漸漸走向名存實亡的局面（萬毓澤，2013）。PB 作為連結由上而下和由下而上的創新制度，如何持續和維持運作的活力，很重要的問題是，誰來做？怎麼做？PB 作為補充代議民主的抗衡制度，更重要的推動力量應該是由下而上的，因此，PB 在過程中公民社會的力量如何注入？PB 過程中如何組織民眾？這樣的組織發揮什麼樣的社會和政治功能？這些發問也是本計畫希望但領學生看到的民主現況。

近年來一些專家學者也開始研究 PB 在臺灣實現的可能性。過去有關創新民主參與制度的推動主要是學術團體發起，爾後推動是透過法人團體所舉辦，例如全國社區大學促進會（以下簡稱全促會）長期參與公民審議的設計與執行，在各社區大學每學期的課程中，都安排公民週的活動，藉各種講演、倡議、願景工作坊等方式，邀請社區大學中的民眾一同加入。而近年來更積極在各社區大學中，培訓審議民主的主持人，包含相關的工作坊的設計等。2015 年 1 月更先驅的在北投社區大學進行第一場「參與式預算」的民主審議。

還有青平台基金會舉辦在 2015 年 5 月舉辦「參與式預算-咱的預算咱來決定」新書論壇，邀請各界專家學者以及政府官員一起來探討參與式預算執行的可能性。而在 2014 年直轄市長及縣市長選舉選舉後，許多縣市開始規劃參與式預算的試驗，台北市首先開跑，於 2015 年 5 月開始進行三期的「參與式預算培訓課程」，共 150 位公務員完成培訓，成為台北市推動 PB 的種子成員。

台灣的 PB 並非直接移植國外的經驗，而是承襲著社會運動、社區營造、和審議民主的倡議匯聚而成。藉由 2014 年的太陽花學運嘗試的街頭民主審議，把社會運動的能量更進一步的組織，鋪陳這股社會力量持續和轉進的多元可能，其中之一就是進入體制推動直接民主，醞釀一段時間的 PB 剛好順著直轄市長選舉所開創的機會，成為一些候選人的政見，產生落實直接民主的可能。

與國外經驗較為不同的是，台灣的 PB 其審議民主的性質略多於參與式民主。就目前的操作，不論是經費來源、主題，或發動者主要都是由上而下的，也不挑戰既有代議者的權力。經費來源依萬毓澤的分類主要有二：一類是「縣市議員工程建議款模式」，如：新北市議員在新店區達觀里的案子；做法為「由議員拿出一定比例的工程建議款（配合款），在行政部門的協助下，交由地方居民提案、審議、投票，再由議員提出，行政部門執行」（萬毓澤 2016）。

另一類是「由中央部會或地方政府的個別局處將一部份預算額度或計畫透過公民參與的方式來進行，由市民提案、審議、和投票決定排序」，如：文化部全台六個社區、台中市都發局、新北市勞工局和經發局、高雄市研考會等。無論是什麼樣模式的 PB，都有公民培力的部分，但文獻討論多著重在參與式預算的制度設計和評估，卻較少針對組織民眾和社會培力的部份多做論述和分析。而本計畫的精神，也是在此一部分，如何組織民眾、如何與學生一起共組團隊進行在地的培力的工作，

自 2014 年之後，臺灣掀起公民參與的熱潮，不僅在政策中置入公民參與的作為必須的要件，同時作為一種直接民主的方法：PB，也在各級地方政府以不同形式的方式擴散出來。PB 是「由人民來決定一部分公共預算支出的優先順序，住民和社區所有群體代表，共同討論支出的優先順序提出計畫，並且投票決定」。這樣的定義也成為政治領導人作為深化民主的象徵。

在此之前，2002 年臺灣在直接民主的操作方法上引進審議式民主（Deliberative democracy）的技術，針對政府提出的公共政策，設計各種公民論壇與審議機制以及審議式的辯論會。當然除了民間團體、社會實務工作者、相關的專家學者共同加入外，行政機關的投入資源推動，也扮演了相當關鍵的角色。

審議式民主補足代議政治中民眾無法參與公共政策討論的不足，因此建立一個民眾參與公共討論的場域以及培養參與公共事務的慣習，這部分也跟隨 1980 年代興起「參與式民主」強調決策上的平等參與相結合，將參與作為一種教育性的，包含心理方面及實際民主技巧和程序（Pateman, 1978:49-50）。從審議民主的背景中，可以發現這些機制的設計，希望能夠在

現行代議政治的問題，找尋新的解決途徑。

PB 於 2014 引進，以直接民主的形式，讓人民有機會參與政府預算的決策。這樣的熱潮某種程度也象徵著民眾對於政府的不信任，亟欲透過 PB 能夠重新建立政治的信任基礎。然而，任何民主技術的發展與推動，都與公民社會成熟度有關。公民社會是以一種多元的和開放性溝通的方式在運作，與地方社團、組織、社群地方社團、組織、社群的社會網絡鑲嵌（embedded）在一起。這些社團組織多半是投注公共議題，無論是全國性的公共議題，或是地方性的公共設施、社區營造等，將弱勢族群、地方被忽視的議題能夠被關注到。這也表徵在政治與社會變遷關係中其公共領域的形成與成熟度。儘管民主政體理論保障公民社會的自主性，透過社會運動的訴求等方式訴諸意見，目前已臺灣制度性的面對地方性的訴求管道，比較發展成熟的主要來自 1990 年代以來的社區總體營造工作。這是一系列社區賦權的行動，強調以社區為主體，共同參與。從問題發現到解決強調居民參與過程，透過參與行動凝聚社區（群）意識，形成對社區的認同。就社區營造的理念和運作方式可以看作是臺灣地方社會參與式民主的實踐，產生「社會性的多元力量」，透過一種文化轉譯的相互理解，取得表達意見與發起行動的正當性，才有足以影響地方公共事務的可能（楊弘任 2007，290-291）。因此，從參與式民主的角度，社造的確為臺灣的公民社會的成熟紮下重要的基礎

PB 也是強調公共討論協商的民主工具，並且擾動原有地方社會網絡關係的模式。在民主理論的討論中，出現了許多關於審議民主和參與式民主的討論，這兩者都嘗試彌補代議政治之不足。前者，有感於代議民主慎思論辯的成分有限，因此著重在具包容、平等、重公益、講道理、形成共識，相互理解的溝通行為（林國明 2013：141）；後者，有感於公民社會在公眾參與的態度和能量有限，因而透過不同的方式嘗試賦權公民，提升公民的民主精神、公民意識和能力（Dahl, 1998:37-38）。談到民主實踐的要素，包括：有效的參與、公平投票、知情理解、議程設定和包容。而審議民主與參與式民主的討論，其實也與 Dahl 所說的有效參與、知情理解和包容相符合。

PB 的「參與」，也是強調理性對話，尊重地方居民的意見，強調共善與公共性。作為審議實務推動者來說，根據不同的議題、地方、社區的需求，對於討論的設計也會做出些微的調整。然而這種在地的審議模式其實觸及了更一般性、遍及文化的課題（Button & Ryfe, 2012:75）。因此審議牽涉到是「誰」來發動，誰決定議題，以及參與的對象為何。審議對於參與式預算而言，為流程中一個重要的部分，雖然強調程序的重要性，但程序設計的目的並不完全相同。Sintomer（2008）對於歐洲的參與式預算的流程包含五個面向³：

參與式預算處理的是財政與/或預算議題。

- i. 其中必須包括民選且具有行政權的市政府層級或（分權後）行政區投入。
- ii. 必須是一種重複執行的流程。
- iii. 必須包含以特定會議或論壇為架構的公共審議形式。
- iv. 必須能對結果問責。

因此，審議的模式與原則運用在參與式預算的流程中，主要強調參與者有更多平等發言、相互說理的包容性，確保不同的聲音能夠被公平的對待。這部分也是在訓練學生作為審議主持人的過程中，必須注意的課題。

另外從執行流程（程序）的角度來看，「審議是一種討論，目的是為了要改變人們行動

³ 轉引自 Anja Röcke 2017《公民參與的框架與擴散：法、德、英的參與式預算》，頁 9

的偏好 (Adam Przeworski 2010:193)」。有可能是原本內在偏好的轉變，也可能是經由討論之後的選擇。因此審議的程序設計上著重在要如何「重視對話者的動機、強調論證的有效性、追求一致性的共識，以及強調策略行動與溝通行動的區別.....指涉一種系統性的決策過程 (陳俊宏 2010: xxxiiii)。」然而，PB 的審議，雖然也牽涉到公共預算的使用或編列。但實際上「有效性」、「一致性」、「系統性」等面向，都是流程設計之初，就已經有大致的輪廓了。例如民眾的提案，以及預算的匡列是否都一定的行政上的限制。而其決策的一句，通常則是放在投票的程序上，以及行政部門的執行端上。

如果說我們將審議不做嚴格地審視，置入在公共討論的一種類型。而 PB 的「公共審議」形式偏向定義為「一種可以增加社會共識或社群感的公共討論 (James D. Fearon 2010:83)」，程序過程中便可從民眾參與者的過程中，從原本參與公共討論的程序對於參與式預算的態度，到提案或公共政策是否被執行，或行政端所做的知情或公共服務來觀察，作為另一項的評估項目。

從上述對於國內外 PB 的整理，可以發現不同的社會脈絡所設計的 PB 機制，都有各地的特色與原本的社會基礎在內。因此作為參照點時，當臺灣引進這套機制進來時，在臺灣現今的政治脈絡下，也常會被質疑。以台北市為例，2019 年 12 月 5 日市議會審查預算時，就有議員質疑：「i-Voting 投票率低，往往是某些協會在提案、固定民眾去投票，里長、里幹事還被動員灌票，因此要求刪除整筆預算。」⁴這些政治的現實與爭議，正式對於參與在內的學生最好的議題教育與機會教育。因此，面對 PB 在政治理想與實際的政治現實的碰撞下，被放置在教學現場時有幾個民主議題是可以重新被思考：

- (1) 我們對於台灣的民主制度的期待為何？
- (2) 在政治現實中的「動員」其民主意義為何？
- (3) 社會需求是真的需求嗎？居民真的了解地方的需求嗎？
- (4) 所謂的 PB 並非完美的直接民主的模式，但民主的表現真的能依靠投票嗎？
- (5) PB 所決定的預算真的能夠符合大眾的公共性嗎？

理想上，實行 PB 之後，過去在傳統政治生態中被忽略的社會團體可以透過 PB 的管道，參與市政府重要決策。公民社會不只是中產階級或是菁英倡議者所領導，而是讓不同利益或主張的各種團體進行討論，並排列出資源分配的優先順序，落實公民社會和政府共同治理的理想。

但透過實踐行動之後，我們必須帶著一個反思的精神，回頭檢視上述所列的課題時，反思我們所開展的行動，當作為一個參與式民主的行動者，擔任一位公共討論的審議主持人，作為一個校園民主扎根的說明者，每一個位置都可能產生不同的反思議題，這也是本研究計劃最期待的核心「議題導向」的議題，不再是被給予的議題，而是透過實踐的過程中自己反思出來的議題。

3. 研究問題(Research Question)

本研究問題除上述在文獻與理論上的所欲反思的課題外，主要是針對教學現場的現象所

⁴ 資料引用自由電子報「北市參與式預算投票率低 遭擱置」，網址：
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1336721>，查閱日期 2019.12.7

引發的問題，包含，學生如何在課堂上對於公共議題表達立場，其次，如何在實作中對於臺灣的民主現況能進一步了解。最後能在實作過程中，對於一般民眾的社會需求更能有親身的經驗與體認。

本計畫是以「議題導向」為課程核心概念，並透過 PB 的社會實踐做為主題。重新思考當代民主教育的創新模式。在此之下希望能：

- i. 透過課程的導引，重新思考當前民主制度與社會的關係。
- ii. 從公共討論作為社會溝通的想像，學習溝通的方法設計
- iii. 透過審議民主的理論與操作技術，訓練學生思考能力。
- iv. 透過最後的實際場域的實踐，訓練自我對於議題的分析能力。

因此，研究計畫中透過議題導入、審議實作以及實際社會參與的過程中，歹帶領學生逐步理解上述問題。

4. 研究設計與方法

本研究是以「行動研究」的方式作為研究架構的基礎，除了教師本身作為其中一行動者外，也觀察學生在參與過程的提問態度。同時學生本身也是一個研究者，面對場域所發生的問題，要如何面對與解決，提出各項反省。

所謂「行動研究」意指研究者自身參與規劃，基於實際狀況與問題的需要，尋求問題解決的方式。研究者某種程度講究的是一個實際問題的解決，但在解決問題之後，也同時進行自身的反省。因此研究者同時也是行動者，透過不斷依據現實狀況、尋求問題、解決問題、反省問題，反省解決方法，最後反省自身的研究立場。因此，研究者需要交代各項問題的思考方式，如何思考解決方案等。而其反省作為一種研究日誌的方式，以提供其他研究方法的佐證資料。

本計畫所採用的研究立場是以行動研究的反思作為根本，而在實證的研究方法與工具上設計如下：

- i. 參與觀察：是以既有課堂的實際行動以及未來進入場域的參與狀況，作為觀察的對象，在實際參與觀察過程中，雖然涉及實作執行，但是盡可能是以學生作為主體，依據計畫的執行的步驟進行各項觀察，並適度與實際的參與者進行非正式的訪談，了解學生在說明與帶領討論的方式是否適當，表現狀況如何等。
- ii. 期末心得與訪談：透過「溝通與改變：數位時代下的公民參與」的課程作業，以及期末學生撰寫的反思心得中，了解學生在參與過程中的感想，並且適度在學期末前進行訪談。
- iii. 量化問卷與統計：以「公共討論與審議操作工作坊」修課學生進行問卷調查，了解學生對於政治與公共議題的態度、實作參與過程、課程設計以及學習評量上的基本態度。而在學期末也將施以後測，了解期間的變化。

5. 教學暨研究成果

(1) 教學過程與成果

本次教學實踐研究計畫中，主要是以新的研發課程「溝通與改變：數位時代下的公民參與」為軸線，搭配上下學期兩次「公共討論與審議操作工作坊」的微學分課程。在主要課程中，修課學生分為兩個階段的學習。第一部分主要是透過真實事件的導入：「台泥花蓮和平水泥窯協同處理廢棄物 BOO 案」（以下簡稱 BOO），此一案件目前正在進行中，因為牽涉到廢棄物處理，主要的爭議點，是在於廢棄物處理地點在於宜蘭與花蓮交界的和平水泥工業區內，因為是花蓮縣政府承辦計畫，所以政府在進行各次環境影響差異評估，並未與一溪之隔的南澳鄉澳花村村民（為原住民地區德卡倫部落所在地）進行溝通，造成當居民的抗議與反彈。

選擇此一事件的導入有幾點考量：第一、筆者因為相關研究案在該區域，因此得以有機會進入這一事件中，取得第一手官方資料。第二是媒體相關報導不多，學生在搜尋相關資料時，可以比較聚焦在第一手文件，以及當地居民的現身說明，較不會受到媒體影響。第三，所謂第一手文件，基本上是指 BOO 案中歷經台泥在花蓮縣政府歷次的「和平水泥廠計畫環境影響說明書」（以下簡稱說明書）以及計畫相關簡報。學生主要閱讀的部分，主要是第四次的環境影響差異分析報告。

當然，這裡面牽涉許多十分專業的知識與技術，然而，作為一個公民，我們要如何解讀在環境差異報告書的內容。為了不陷入專業知識的窠臼，在課程安排上，主要是針對事件進行相關背景的介紹，並且透過 open space 的方式，初步了解學生對於這樣的事件基本的描述與介紹後，可以思考到事件背後可能牽涉到哪些議題：例如空氣污染、循環經濟、永續發展等。在學生針對此一案件的關心議題後，我們邀請澳花村的自救會的成員到課堂上進行分享，讓學生理解當地居民的想法。

之後開始導引學生如何閱讀說明書，會做相關解釋，尤其是在說明書中牽涉到的各種行政程序與法律條文，例如環境影響評估與環境差異評估的差別。當在引導閱讀時，會先請學生先放下專業知識的部分，從「為什麼當地居民會抗議」這樣的角度，來閱讀相關資料，並且請學生就官方文件的閱讀提出問題報告。因為此一事件中牽涉三方面，一是花蓮縣政府、二是 BOO 主要執行承攬的台灣水泥公司（以下簡稱台泥），第三是地方民眾（主要是澳花村村民），就這三個面向，將學生提出的閱讀報告中，彙整整理如表 1：

表 1：學生閱讀環境影響評估說明書

花蓮縣政府	台泥	地方民眾
1. 開發案牽涉法條、專業名詞過多，居民難以理解。	1. 以再生資源利用中心作為處理廢棄物的附屬設施，是否規避環評？	1. 為多數人利益成為被犧牲少數，從何確保他們能夠獲得真正的保護
2. 氣象、風向資料是否解釋有問題。	2. 廢棄物滲流水處理如何避免環境污染？	2. 地方民意代表出席審查會議，是否能代表居民的聲音
3. 為什麼監督委員會是由主管機關遴選。	3. 為什麼可以有限度的燃燒生煤？	3. 報告書中許多民眾意見，回覆都是感謝建議
4. 花蓮縣政府並沒有依法在澳花村辦理過社區說明會	4. 為什麼用水泥窯處理廢棄物，就不受焚化爐排放標準的監測。	4. 專業技術名詞過多，地方民眾的權益很容易被玩弄
5. 程序不合乎原住民基本法	5. 是否會徵收更多廢棄物來燒	
6. 為什麼回饋金都在花蓮縣政府	6. 戴奧辛的再生與處理並未解釋清楚	
	7. 為什麼不能做地方居民長期健康追蹤。	
	8. 空氣監測地點是否過少。	

當學生找尋報告書中可能會引發居民不了解的問題，除了在上課中，進行相關問題進行回應外，另外要請學生就小組成員提出的問題進行討論，並且選擇可以操作的部分，設計一個數位溝通工具。

課程內共分五組，每一組學生在討論後所意識的問題有幾項：一、此一事件應該要讓更多人關心與了解。二、裡面牽涉的相關法律條文，應該要有一個更簡要的網站來呈現。三、有關於戴奧辛的了解。四、一般廢棄物與事業廢棄物差異。五、風向與氣候資料需要重新檢視。透過這五組的問題聚焦，每一組選擇了不同的媒材工具，製作相關的數位溝通工具⁵。

透過議題導入的方式，了解在民主制度中，公共政策的訂立的相關程序。並且從中以社會溝通的目標，讓學生在其中選擇可具操作的數位工具，從中找尋解答或資料整理。

第二部分則是在學生的提問中也多次提到社區溝通的重要性，因此，摒除官方制式的說明會模式外，我們是否可以透過公共議題中的審議操作模式，讓學生了解要達到社會溝通，討論程序的重要性，以及如何帶領一個具有品質的公共討論。在此一部分導入了審議操作模式。此一部分結合審議工作坊的操作。而在課程組織上，也會介紹審議工作坊的課程給同學，招募有興趣將所學予以實踐的同學加入⁶。

本課程的內容設計，主要來自於筆者兩個實作經驗：一是在2014年3月在立法院反對黑箱服貿的抗議過程中，引發太陽花學運，展現了年輕世代對於公共議題的關心。其中筆者在那段期間，參照審議民主的公共討論模式修訂帶入社會運動的現場，轉化為公共討論的場所，具體溝通社會運動的訴求內容。透過議題探討的方式，設計一種結構性的討論程序（請參考附件一），後續被稱作「街頭民主審議」模式⁷。透過結構性程序的掌握，可以在短時間內組訓小組帶領討論的審議主持人（Facilitator）。第二是引入參與式預算訓練審議主持人的模式，如何有效率的組織民眾的意見，如何捕捉發言者的資訊，協助進行意見的整理，進而成為一個具體的行動方案。在課程的設計上，主要聚焦在聆聽發言與關鍵字整理的訓練，利用ORID（焦點討論法）的架構⁸，將相關討論進行整理，並能準確覆述參與者的意見，或是經由大家共同討論之後的意見彙整。

在課程的操作上與審議工作坊類似，主要差別在於審議工作坊是以密集性兩個整天的方式進行，並且目的是訓練具有帶領能力的審議主持人為主，並且是為臺北市參與式預算的場域實踐而設計。而課程的部分主要是讓學生學習如何進行一個有品質的議題討論模式，並且

⁵ 課程中五組學生的作品，分別以 Vedio Scribe、Instagram、powerpoint，以及網站製作方式呈現。

⁶ 課程中 1091 學期招募的對象，主要是參與臺北市松山區公所參與式預算的住民大會的審議主持人工作、北市民政局在 2020 年推動萬華區新移民會館改善的參與式預算的計畫。以及北醫校內與食安系楊惠婷老師所共同設計的審議課程，針對食品安全議題進行審議主持工作。共有八名學生加入審議主持人工作。而在 1092 審議工作坊中，主要招募對象是參與臺北市參與式預算「攜手校園」執行計畫，以松山區三所高中職學生為參與對象，並擔任審議主持人工作。原本選修審議工作坊的二十位學生中，有意願參與的學生有六位。但因為疫情關係，取消相關的審議主持的課程。

⁷ 街頭公民審議是由筆者進行設計規劃與執行，透過臺大社會系陳東升老師與其工作團隊協助，以及當時在佔領運動不同組織者的幫助所展開的創新審議模式。它接合當時在立院外的佔領行動，不再只是單純的「佔領」，而是藉由佔領的空間與時間，就地組織參與民眾，針對服貿的議題與文件，進行閱讀與討論。詳細過程與討論紀錄皆公開在網路上，參考網址：<https://sites.google.com/site/twdstreet/>

⁸ ORID 為一種團隊討論時，能夠聚焦提問的引導式討論方式，其結構分為四個類別：Objective：發掘客觀事實和外現現況。Reflective：為參與者的感受、反應，對於討論中的客觀問題反應的情緒或感覺。Interpretive：是在討論時參與者對於問題或客觀事實所論述的意義、價值或經驗。Decisional：在討論過程中可能引起的決定或行動。因此，ORID 是一個有層次的討論過程，可以訓練學生從聆聽開始，在四個象限中捕捉關鍵字，進而能夠充分理解參與者發言的內容，並且可藉由提問引導的方式，追問參與者所要表達的真實意見。

自行設計的一個公共議題，以及設計一個公共討論的模式。

其課程設計分為四大部分，第一，是對於參與式民主的概念進行介紹，並且帶入審議與參與式預算的實際案例作為導引，其中也會對於臺灣目前參與式預算的執行狀況進行梗概的介紹。此一部分邀請第一線實務工作者進行課堂演講與分享。第二部分，主要導入聆聽、關鍵字與複誦報告的訓練，藉由不同的影片，包含公聽會、新聞等相關的紀錄，讓參與同學在聆聽過程中捕捉關鍵字，並且相互觀摩，報告自己在影片中捕捉到哪些關鍵字。訓練的重點在與報告時如何利用關鍵字可以忠實地呈現影片中呈現的議題與內容。其後導入 ORIT 的架構，將關鍵字依據四個象限進行整理，並且中心作為議題核心，做出類似象限的方式進行整理，方便參與者觀看到議題或是事件的整理。此一部分也可以逐步觀察出哪些同學適合擔任審議主持人、紀錄等不同角色，並適時給予建議與修正。

第三部分為如何設計一個公共討論的審議程序。此一部分導入「街頭民主審議」的結構性討論程序設計⁹。此一部分主要是針對議題設計者期望在兩個小時的討論中，最後可以產出什麼樣的成果（endpoint），透過問題設計的方式逐步收攏參與者的意見。此外也必須找尋與討論議題相關的引導資料，讓參與者盡快進入議題的脈絡中。因此學生開始分組操作，確立議題，尋找引導資料，以及設計討論方式。

第四部分，則是進行實際的演練與操作。以分組相互帶領的方式，各組依據自己設計的議題與討論程序以及引導資料，實際操作演練。爾後進行相關的檢討與提問，同學間也可以相互探討與提問（請參考附件二學生課程學習報告）。

因此透過課程安排，除第一部分較為靜態的課程演講外，大部分時間學生的參與過程一直處在互動的狀態，基本上課程中一直處於非常活動的模式，並且在有限時間內，需要完成相關的任務，嚴格說來是一個相當緊湊的教學模式。而在設計相關教案教材（請參照附件三），並不缺素材或是相關課程案例。然而，但在筆者的實踐經驗中可以發現，課堂中的教學基本上僅能顯現一個單純的環境，就算有實作練習，多半是照表操課，扮演著「稱職」的參與者與主持人的角色。因此要創造真正實踐的場域，才能進一步將所學進行深化。

(2) 教師教學反思

無論從專業課程中的審議操作到實際社會場域的實踐中，在會後的檢討會中學生對於操作過程所發現的問題，也逐漸發現到以參與式民主的理念，置入在 PB 的實作時，有許多與現場具體發生的狀況有所矛盾。以下針對學生在現場發現的問題，一同討論與反思，其要點如下：

- I. 議題討論中的沈默者：在專業課程進行議題的討論者時，學生發現大部分的學生都準備好相當的專業知識，然而對於提出質疑的部分，卻較無準備。雖然在課程教材上有協助進行相關質疑問題的模擬，但是參與學生多半只是使用教材的模擬問題，並未太多自行發展的題目，以至於當模擬題使用完後，基本上就陷入了沈默狀態。而審議主持人基本上需要當場的臨時反應，刺激相關的提問引導同學之間持續追問的，進而能夠產生爭議。透過對於爭議的探討，彼此可就其專業知識相互辯論，增

⁹ 有關太陽花運動街頭公民審議的部分，並不是本計畫所要論述的重點，此一部分主要是介紹筆者在該運動參與過程中，所設計的一種街頭審議模式，開啟了相關的現地組織討論的活動。而這個經驗基礎與後來的教學設計有相當大的關係，相關資料可參閱 Dstree 街頭公民審議網站：<https://sites.google.com/site/twdstreet/>。裡面有各種不同議題的討論程序設計表格，以及紀錄的方式，敬請參閱。

進相互理解的可能。這也讓參與的學生了解在具體討論的現場，不是單純的一問一答，而是可以在追問過程中，更釐清事件發生的狀況。

- II. 動員中的投票部隊與沈默者：第一次進入住民大會帶領討論時，學生便發現有許多參與的民眾，其實都被地方頭人動員來投票的。討論過程中並未提出自己的意見，多是回應以里長或是社區發展協會理事長等的意見為意見，現場多屬於沈默者。因此，就只能要求學生盡可能地鼓勵參與民眾提出問題。因為多數參與者多為高齡長輩，可以圍繞在高齡與地方社區的關係，不斷詢問參與者在過往生活中，有沒有什麼不便利的狀況，逐步引導這些參與者提出問題，透過主持人的協助逐步彙整出來完整的提案。
- III. 提案投票機制的盲點：原本松山區參與式預算的投票機制，是以討論的桌次為主，也就是每一桌內的參與民眾先在桌內進行投票，每一桌僅能有一個提案出線。因此在帶領討論的審議主持人發現，在這樣的投票機制上，非地緣關係或是不同於高齡的年齡層提案，在桌內表決就會就被排除了。因此學生也將此一問題立即反映，當即建議松山區所有的提案應該有權進行報告，讓參與住民大會的人一起投票，而非一桌僅限一個提案出線。在機制改變之後，提案人的討論狀況也較為開放，並且住民大會的提案數也逐漸增多，而非是一個提案裡面，包含了許多執行事項，但彼此的連結性都有待商榷。
- IV. 提案目的性強烈的沈默者：無論在住民大會或是高中職的模擬住民大會中，都發現已經帶有提案的參與者前來，當然這一現象是正常也常見，但在審議討論過程中，卻發現這些參與者多是等待提案撰寫的過程，並未加入其他提案的討論。當學生發現這問題時，透過兩個說法進行溝通，一是他們的提案是需要其他人投票決定，請他們可以多說說自己的提案，讓大家支持。第二是轉而請這些已有提案的提案人為其他參與者提供意見，並且協助製作提案海報。

從以上問題的顯現可以發現，參與式民主的顯現是在魚建立溝通平台中的各種細節中。在審議民主與參與式民主的討論，Dahl 所謂的有效參與、知情理解和包容都在具體的討論細節中一一的顯示出來。而參與式民主所強調廣泛參與和公民賦權，並非不僅在參與，而是在參與之後，如何讓公共的議題現身在討論過程中，如何消弭沈默者，無論他是修課學生、是被動員的民政，或是帶有強烈目的的地方意見領袖，透過討論使得參與中能對於自我表述的能力上展現其賦權的可能。

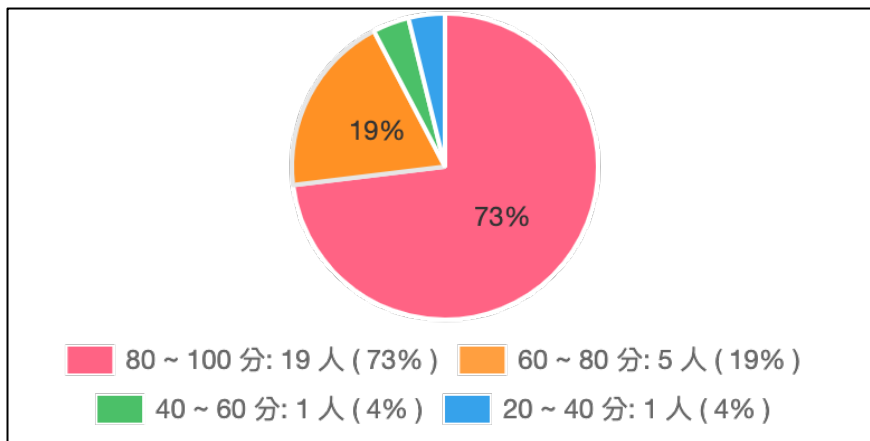
(3) 學生學習回饋

本次教學實踐研究計畫，除了上述參與觀察與行動研究過程中討論外，在溝通與改變的課程中，輔以學習評量的問卷調查進行前後測，而在審議工作坊中，主要是進行對於參與式預算的理解與態度進行問卷調查。

A. 溝通與改變課程學習評量與回饋

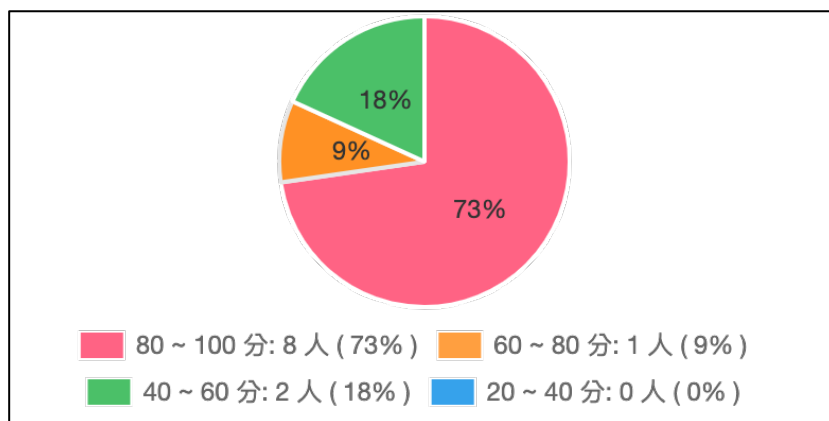
在課程學習評量上主要分為在兩個部分，一是修課經驗上針對議題的理解、分類、因果關係、關鍵點，同理心、反思能力，共計 17 個問題由學生自行進行評量。第二部分是針對學習風格，老師上課的狀況、講述、對議題的理解等進行調查，共計 10 個問題。第一次問卷施測是在 2020 年 11 月 21 日前，也是課程進行完成第一部分議題導入的階段。填答率為 84%，評量結果分佈如下圖 1：

圖 1：臺北醫學大學敘事力新創課程經驗前測問卷調查總體評量分佈



在第一次前測部分，仍有 8% 的學生（2 位），對於議題導向的操作與學習經驗，低於 60 分以下。而在第二次後測部分，導入公共討論與審議操作的模式，施測截止時間為 2021 年 1 月 16 日，填答率 35%。其總體評量分佈結果如圖 2：

圖 2：臺北醫學大學敘事力新創課程經驗後測問卷調查總體評量分佈



兩次測驗結果基本上並未不同，有 73% 的同學對於議題式導向的學習經驗所有理解，而低於 60 分的仍然維持兩位同學。

而在開放式的回饋意見中，多為正向鼓勵，而前後測回饋意見為整理如下表 2：

表 2：臺北醫學大學敘事力新創課程經驗開放式回饋意見表

前測意見回饋	後測意見回饋
<ol style="list-style-type: none"> 1. 我覺得這個課程蠻好的，雖然會比其他課程累。但是可以學到蠻多東西，讓我可以學習到社會的議題 2. 迫不及待，想快點實施 3. 能夠訓練發掘問題的能力並理性溝通 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我覺得這堂通識課很棒~真的可以提升溝通能力~我是個不太會溝通的人，但通過這堂課，我覺得我的溝通能力有提升 2. 學到很多

<ul style="list-style-type: none"> 4. 內容很實用 5. 很有趣像是實作課 6. 很需要跟別人討論的技巧，還蠻有趣的 7. 我學到很多小技巧！感謝老師跟所有講師！ 8. 要勇於發言 9. 在這堂課裡，我學到了很多 10. 大家都能互相溝通 了解其他同學的想法 11. 支持學校和老師多發展此類型的課程 12. 這堂課讓我更懂的如何表達自己的意見和觀點，這堂課也讓我更貼近社會議題，讓我可以參與到社會活動。 13. 覺得比較困難的部分是不確定自己對某些專業領域知識的掌握程度，在提出解決方案或指出問題的時候怕判斷錯誤 	<ul style="list-style-type: none"> 3. 課程中學到了很多過程中也很愉快有趣的進行，希望未來有機會還能參與相關課程 4. 這種計畫是不是在幫教授衝高 paper 啊？ 5. 這堂課很棒，讓我從不太敢說話到現在的敢發表自己的意見
---	---

在計劃的協助下，透過學習評量的調查結果，大部分學生都能在適應議題導向式的新創教學模式，並且從實作中找到學習的樂趣，以及在其中能夠有其自主尋找答案的能力。當然此一課程仍然還有很大的調整空間，未來會針對各細項問題的評量結果進行課程的調整。

B. 審議工作坊課程對於參與式民主概念的調查結果

本次問卷調查主要施測對象為 1092 審議工作坊參與的 20 位同學，回收 14 份有效問卷。問卷主要是希望了解學生在審議工作坊中，學習作為一個審議主持人的想法，以及對於授課模式的回饋意見。主要是以對半開放問卷方式進行填答。其相關意見彙整如表 3：

表 3：審議工作坊對於培訓課程的學習經驗半開放式問卷調查結果

題目	請問您認為，審議員培訓的課程中，有哪一個部分是需要	做一個好的審議員需要什麼特質？
回應	<ul style="list-style-type: none"> 1. 時間控制 2. 練習時的從旁協助 3. 討論規劃 4. 聊天技巧 5. 敢於口說表現 6. 有更多練習審議的機會 7. 審議員主持自信 8. 訓練時程安排 9. 建議老師可在工作坊最一開始練習之前，事先播放審議員實際主持住民大會的完整影片，或是相關的電影片段供大家欣賞，這樣才能對於這份工作的實質內容有更為深刻的理解與熟悉，或是由老師自己先行示範也不錯（若有時間的話） 10. 引導技巧 11. 實作 12. 隊友會走鐘 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 傾聽與溝通 2. 良好的觀察力（觀察民情） 3. 客觀 4. 要會聊天、要有思辨能力 5. 耐心傾聽、控制場面 6. 聆聽、耐心、組織能力、溝通表達 7. 條理分明的敘述自己的想法 8. 自信，口語表達，有興趣 9. 聆聽、控場 10. 傾聽 理解 能夠迅速抓住重點 理性溝通 保持中立客觀 不帶風向 有領導力 能主掌會議程序與節奏 11. 耐心、愛心、細心 12. 勇於發表想法 13. 口才好 14. 中立

從上表回應中，可以發現學生對於作為一個審議主持人的特質，在培訓過程中逐步掌握其要點，而其中實作經驗的累積，團隊的合作，引導技巧等，都需要實際場域中練習，從做中而學，才能將學習的經驗內化自身之中。

6. 建議與省思(Recommendations and Reflections)

黃武雄在《學校在窗外》一書中曾提到：學校教育應該做兩件事：打開人的經驗，發展抽象能力，創造與世界互動連結的可能。我曾在課堂詢問學生，什麼是民主？多半的回應有著「少數服從多數的選舉民主」，「以人民為主的制度」等，但具體經驗世界中，民主對於具體行為是如何影響決策的出現？在不同的程序中，我們如何看待民主？臺灣的教育太過習慣於在課堂中學習抽象知識，而忽略抽象知識的對象往往是經驗世界。而我們認識這個世界是一連串的疑問而豐富我們的創造，我們的興趣多半來自於有趣的問題或是議題，甚少對一個「答案」而有其行動的可能。

在課堂中只要講述到相關民主理論、制度等概念時，口語演講很難傳達這些民主理論的背後，是處於怎樣的時代激情才得以發展出來。不斷的講演，考試、心得文字撰寫，訓練學生十分會操作這些概念。但細讀深入後卻感受不到他們的熱情。就似乎早被課堂的冷漠互動下被澆熄。當然，這樣的說法是不公平且容易被誤解的，其實他們是對於課室間的單純知識性的互動冷漠。我不認為當現在的學生對於政治冷漠，對於公共議題漠不關心，而是民主需要實際的行動，才能感受到那種熱情與希望。

在教學上，主要是將世界的實踐經驗帶入到課堂之中，而民主的經驗並非是媒體所顯現的那樣，具體而微的是在於每一個人是如何看待彼此的意見表達。而所謂的意見表達，無論在專業知識的課程或是 PB 的操作，我們將審議民主中強調理性的對話、公平的資訊以及同理的認識，以一種公共討論的程序設計聯繫起來。針對不同議題、不同的爭議，以及相對應的利害關係人，能在審議主持人的帶領模式，取得一定程度的彼此理解，甚至某種程度的共識。它也強調發言的公平性，意見表達過程中對於沈默者的關注。因此在議題的探討上或是 PB 的參與執行過程中，審議的精神與原則，也置入在其中。當然帶領一群不同背景的人坐下來一起討論，探討議題中的問題，探尋民眾對於地方的需求，發展可能的解決方案，需要透過可操作化的課程訓練，以及實戰的經驗逐漸累積才能看到效果。

因此，回應本文的研究目的，首先，在課程中是以訓練學生成為一位合格的審議主持人為目標，讓學生在課堂中的發言模式是主動的，而不是師生權力關係的被動者。而在審議工作坊的訓練上，讓大家的意見不斷的被拋出來的過程中，也能主動的發言。其次，透過作為一位審議主持人的職責，對於不同背景的人採用什麼樣的話語，經過設計與轉譯的討論，輔以審議工具與討論方法的設計，演練相關的修辭與表達的訓練，捕捉對方的資訊，導引出真正所想的事情。

最後，學生進入實際的場域進行公共討論的帶領，在各種審議現場的「實戰」經驗中，累積自己話語表達的特性，將自我的性格與特色，融入自己的審議風格中。而在實務上，面對陌生的社群，訓練自己破冰的能力，地方社群團體，甚至學校同儕間能夠快速地進入討論脈絡中，從實作中找到問題，從實作中反省自己與當代社會之間的關係。

而在民主的理解上，學生開始理解民主不只是選舉，民主之前有著許多前提需要去面對的，對於我們台灣的民主制度的期待不應該只是「政府應該如何」，而是自己可以付出某些貢獻。而在現場中所看到的動員現象、看到的投票機制的設定等問題時，也能立即從參與式民主的概念中發掘問題。最後，在面對地方民眾或是高中職學生的參與討論的過程中，也發現某些的提案其實並不一定能夠符合地方需求，有些提案某種程度是處於某種個人觀點出發，不一定真的能符合所謂的公共利益，而作為審議主持人的職責，也會適度的挑戰提案人所提的提案。

透過走出學校的方式，讓學生不斷與真實的社會經驗互動，不斷地產生問題，從實作中

找尋疑疑問，從疑問中找尋可以行動的方向，不再一味的找尋標準答案，而是找尋自我生命經驗的知識學習是「為何而學、為誰而學」。

二. 參考文獻(References)

- Arnstein, Sherry R.. 1969. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35-4(1969):216-224.
- Dahl, Robert A.. "Polyarchy: Participation and Opposition." New Haven: Yale University Press, 1971.
- Röcke, Anja.. "Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom." Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and G. Allegretti.. "Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide –an Invitation to Global Cooperation." *Dialog Global*, number 25, 2010.
- Sintomer, Yves, Rudolf Traub-Merz and Carsten Herzberg. "Introduction: Participatory Budgeting- A Global View." In *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation*, eds. Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.
- Sintomer, Y., R. Traub-Merz and C. Herzberg, "Introduction: Participatory Budgeting – A Global View." In Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang(eds). *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation*. Plagrave:Macmillan, 2013.
- Sintomer, Yves, Anja Röcke and Julien Talpin. "Participatory Democracy or 'Proximity' Democracy? The 'High School Participatory Budget' in Poitou-Charentes, France." In *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation*, eds. Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz, Junhua Zhang, and Carsten Herzberg. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.
- Röcke, Anja. :《公民參與的框架與擴散：法、德、英的參與式預算》，白舜羽譯，臺北：國家教育研究院，2017。
- Button, Mark and Ryfe, David M. :〈我們可以從審議民主的實踐中學到什麼〉，《審議民主指南》，John Gastil and Peter Levine 編，劉介修，陳逸玲譯，臺北：群學，2012。
- Elster, John. :〈導論〉，《審議民主》，李宗義、許雅淑譯，臺北：群學，頁 1-25，2010。
- Fearon, James D. :〈討論及審議〉，《審議民主》，李宗義、許雅淑譯，臺北：群學，頁 63-93，2010。
- Pateman, Carole. :《參與和民主理論》，朱堅章等譯，臺北：幼獅，1978。
- Przeworski, Adam. :〈審議與意識型態宰制〉，《審議民主》，李宗義、許雅淑譯，臺北：群學，頁 193-223，2010。
- Putnam, Robert. :《使民主運轉起來：現代義大利的公民傳統》，王列，賴海榕譯，南昌：江西人民出版社，2001。
- Tilly, Charles. :《民主》，魏洪鐘譯，上海：上海人民出版社，2015。
- Tilly, Charles. :《信任與統治》，胡位鈞譯，上海：上海人民出版社，2010。
- 林國明：〈多元的公民審議如何可能?程序主義與公民社會觀點〉，《臺灣民主季刊》，10(4):137-183，2013。

楊弘任：《社區如何動起來：黑珍珠之鄉的派系、在地師傅與社區總體營造》，臺北：左岸文化，2007。

陳俊宏：〈審議民主理論與經驗研究的對話〉，《審議民主》，李宗義、許雅淑譯，臺北：群學，頁 xxix-xxxviii)，2010。

黃武雄：《學校在窗外》，臺北：左岸文化，2013。

萬毓澤：〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，《巷子口社會學》，2013，2013.6.17，網址〈<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>〉。

萬毓澤：「臺灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻」，《巷子口社會學》，2016，網址〈<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>〉。

三. 附件

附件一：結構式的討論程序範本：臺北市參與式預算住民大會相關的教案

臺北市松山區 109 年參與式預算住民大會 操作程序表

時間：110 年 1 月 13 日（三）:17:30~:20:00

地點：中崙市場區民活動中心(松山區八德路 3 段 76 號 3 樓)

人數：預計 60 人（共 6 桌，一桌 8-10 人），採分組分類入桌

時間	進行時間	項目	操作內容與議題	操作方法
17:40-17:50	10 分鐘	區長致詞	區長開場與大合照	
17:50-18:00	10 分鐘	松山區參與式預算願景工作坊活動流程與投票規則	蔡校長：松山區參與式預算願景工作坊	
18:00~18:10	10 分鐘	主持人分組自我介紹與確認稱呼	引導員自我介紹 說明今天流程 姓名便利貼	<p>桌上有提案海報紙、便條紙、奇異筆、原子筆、膠帶、剪刀</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 主持人自我介紹，說明今天流程，請發姓名便利貼、便條紙、奇異筆。給予參與民眾一張紙寫下稱呼，並記住參與人之位置與稱呼。 2. 請參與者說一下今天自我說下工作背景、以及簡短說明今天來的目的是什麼？
18:10 18:40	30 分鐘	提案構想簡介與併案的可能	在聽完大家的自我介紹後，您覺得目前松山區在這一組的主題上，你想要改變什麼？或者是你有什麼樣的提案，也可以說明。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對提問，可以請參與者輪流發言，並且記錄記下每一個人的提案想法。 2. 如果遇到沒有意見的民眾，也可以請他說說「你覺得松山區有什麼需要改變，或是有什麼缺點」。 3. 請紀錄依照每一位成員的位置，紀錄每一位的想法，以提供主持人有可能併案的討論。
18:40-18:50	10 分鐘	聚焦與共識	從每一位參與者分享的想法中，有哪些可以合併一起提出構想提案。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請主持人大致歸納一下每個人的想法，看這一桌有哪些可以併案，有哪些想法可以開創一個新的提案。 2. 可以適度地進行小分組，讓每一組提案可以有複數人的參與。 3. 討論後，開始發提案構想的海報，請每一組提案人開始撰寫提案海報。
18:50 19:20	30 分鐘	共同創作	本階段為撰寫海報階段，請主持人與記錄協助組員撰寫海報。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 海報為制式格式，分為提案名稱、計畫構想、預期效益、預想預算 2. 每桌皆有彩色筆或奇異筆

19:20 19:50	30 分鐘	提案投票大家樂	將每張提案海報張貼在會場，每一位參與者三票，貼在海報上，不得重複投票。	1. 請主持人與紀錄在各自小組的提案構想海報上，監督投票過程。
19:50 20:00	10 分鐘	宣布投票結果	散會	

器材：每桌一張紀錄紙海報，三張提案海報構想海報，兩色粗奇異筆各一隻（給桌長），學員書撰寫海報彩色筆一盒，各色簽字筆各一隻，點點貼每一位民

附件二：審議工作坊學生學習報告範例

北醫校園週遭的交通問題
公共討論引導員操作程序表

時間：110年3月28日（日）
地點：北醫
人數：9人

時間	進行時間	項目	操作內容與議題	操作方法
15:00-15:10	10分鐘	主持人報告		1. ppt呈現 https://www.canva.com/design/DAlEaAmL0Wod/share?preview?token=xY1IH0D1gQSfiviJ5Sjv6dz&role=FDITOR&utm_content=DAlEaAmL0Wod4&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=sharebutton 2. 解說時紀錄將接下來要討論的地理位置以簡易示意圖畫在白板上
15:10-15:20	10分鐘	自我介紹與確認稱呼	引導員自我介紹說明今天流程姓名便利貼	1. 桌上有海報紙1張、便條紙10份、奇異筆、膠帶 3. 引導員自我介紹，分享自己上下學的方式以及遇到的困擾。 4. 名字寫在便條紙上。 5. 各階段操作皆以便利貼為主，便利貼主要是寫大致的概念與問題。
15:20-15:40	20分鐘	問題發掘與討論(一)	針對吳興街與吳興街220巷及吳興街260巷的交叉路口，你覺得最危險的三個現象？	1. 每人使用便利貼分別寫下三個危險的現象，並跟大家分享。 2. 將便利貼貼在地圖相對應的位置。
15:40-16:00	20分鐘	問題發掘與討論(二)	針對剛剛提出的問題，寫下解決辦法。	1. 每人使用便利貼分別寫下三個解決辦法，並跟大家分享。 2. 記錄使用KJ法分類解決辦法。
16:00-16:15	15分鐘	集思廣益	請大家集體討論，並根據上面的解決辦法，畫出團體的理想地圖。	1. 先在白板上畫出簡易地圖 2. 參與者使用不一樣顏色的白板筆在地圖上做修改，並且用文字輔助標示
16:15-16:35	20分鐘	各組報告	每組五分鐘	1. 請家長協助報告人上台。


器材：每桌兩張大海報紙（淺色），兩色粗奇異筆各一隻（給桌長），組長的紀錄紙三張、學員書寫用簽字筆各一隻、便利貼三色各三本。以上器材為一組的數量，共計五組，共五份器材。

討論會議記錄流程與內容
(主持會議人數：2人；參與會議人數：7人；總人數：9人)

暖身階段：自我介紹，分享自己上下學的方式以及遇到的困擾

的潔：主要是走路，吳興市場的十字路口很危險，車子都會亂衝
職嘍：搭捷運再轉bike，路上騎腳踏車超危險，與車(死神)同行
錫水：開車上學，校門口沒有紅綠燈常常差點撞到
冠廷：從市政府騎腳踏車上學，車流及人流交雜在一起，紅綠燈秒數奇怪，路窄沒有腳踏車道，對腳踏車很不友善

問題發掘與討論(一)：
針對吳興街與吳興街220巷及吳興街260巷的交叉路口，你覺得最危險的三個現象？




整理過後的主要問題包含：

- 腳踏車及機車違停
- 車速過快
- 紅綠燈秒數太短
- 紅綠燈秒數不一致
- 沒有紅綠燈
- 道路太窄

7. 道路磁磚不平整
8. 攤販突出

問題發掘與討論(二)：針對剛剛提出的問題，寫下解決辦法

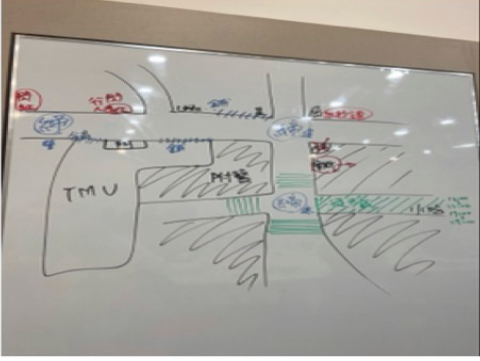


利用KJ法分類將解決方法分類：

- ◆ 紅綠燈
 - 增加紅綠燈
- ◆ 取捨
 - 220巷&吳興街口加強檢舉
 - 260巷車子超速檢舉
- ◆ 拆
 - 220巷校園圍牆外人行道磁磚重鋪

- 吳興街摩斯附近店家建議都更新拆除
- ◆ 禁車
 - 小吃街實施時間管制
 - 吳興街非上下貨禁止通行
- ◆ 申訴
 - 寫北醫人意見箱
 - 參加信義區參與式預算
 - 寫信給信義區
 - 反應給校安中心軍訓室
 - 請交通部來北醫開公聽會
- ◆ 其他
 - 架設天橋或地下道

集思廣益：請大家集體討論，並根據上面的解決辦法，畫出團體的理想地圖



文字輔助說明

問題	解決方式
小吃街行人和機車搶道	小吃街實施時間管制改設徒步區

附件三：公共討論與審議操作工作坊課程教案



前言：社區、社群的進入

社區／社群的公眾參與，須向社會政策與社會福利的參與與機制，屬於的進入社區以及溝通的能力培養，依據社群參與之參與與設計，在行動前的四個階段，分別為：



經營策略與方法（一）



經營策略與方法（二）



目錄 Contents

- 1 公眾討論與審議機制
- 2 機制設計的原則與考慮
- 3 操作的工具與方法
- 4 電子設計



公眾討論與審議共通性

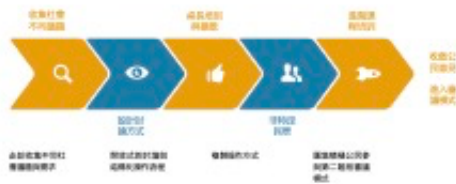
基本上公眾討論與審議有互補的關係，隨著不同階段的主題目的不同，而目的會隨著操作者與參與者對於議題的認識而不斷的修正。兩者模式所強調的公眾「如何參與」的機制，兩者在此的層次上有所不同，但討論機制設計都會趨同化。



公眾討論與審議的差別

公眾討論	審議
議題成案 ✓ 開放與特定議題即可	以特定公共議題為主 ✓
資訊平等 ✓ 強調開放與意見表達	強調參與者的議題知識 是否有落差 ✓
組織與程序 ✓ 強調組織與公民之間的 溝通、合作與共識	不強調組織與程序工作， 強調公民意見的收斂 ✓
討論機制 ✓ 較多開放性的問題設計， 參與者意見較分散， 主持人需較多控場	針對特定議題進行問題 設計，意見表達集中， 主持人角色不一 ✓

公眾討論機制操作的流程



審議機制操作的流程



重要之重要

End Point

最後的目標與產出

公眾討論機制的設計的思路



收集有興趣進行諮詢的利權團體方式，建立名單，並以隨機抽籤方式進行諮詢的辦法。

從民意調查比較有結構化的資料，讓諮詢意見整體趨向變化，不與與團體進行分析性的描述。

討論方式可以採用一些虛構的方式，但最清楚的方式是讓與會者表達他們的意見，以作後續分析。

可以採用一些自己理解諮詢的方式，與參與者交流，討論他們的意見，主要運用以參與者意見為主。

根據需要設計諮詢，針對參與者設計諮詢式諮詢的建議，多半以日常生活的經驗上說。

公眾討論機制的設計原則

公眾討論機制設計主要目的在於如何引發參與者對此一議題的興趣與理解，進而引起更多參與的動機。

其原則在不對議題內容範圍的情況下，如何藉由簡單的工具，讓參與者能更清楚地討論，並有機會換取議題收益。

操作的工具必須更簡便。



公眾討論機制的主持原則



諮詢一位或多位參與者進行諮詢，了解其意見與理解，轉化為諮詢的意見，是公共諮詢的工具了。

不可進行在諮詢下諮詢的諮詢，否則諮詢的諮詢。

應可採用一些虛構的方式進行諮詢，保障參與者意見的權利，轉化為（諮詢）到上諮詢的諮詢。

諮詢應採用一致性的意見，也必須有諮詢，尤其少數，但不應在多數意見的人。

諮詢機制的設計的思路



透過各種諮詢文本，把諮詢的內容與分析以及相關建議，轉化為諮詢的意見，轉化為諮詢的意見。

諮詢時間應採用一些虛構的方式，但最清楚的方式是讓與會者表達他們的意見，以作後續分析。

諮詢時間應採用一些虛構的方式，但最清楚的方式是讓與會者表達他們的意見，以作後續分析。

諮詢時間應採用一些虛構的方式，但最清楚的方式是讓與會者表達他們的意見，以作後續分析。

諮詢時間應採用一些虛構的方式，但最清楚的方式是讓與會者表達他們的意見，以作後續分析。

諮詢的操作方法

• 公民諮詢	• 利害人參與	• 專家分析	• 聽取機制
公民會議	未來研究坊	專家工作小組	議會公聽會
公民高峰會	角色扮演工作坊	研討會與工作坊	未來方案小組
觀點工作坊	願景工作坊	腦力激盪	早期預警/簡報
訪問面談			公共辯論
投票會議			

資料來源：11年上、中、小學教育委員會
 資料來源：http://www.mtd.gov.hk/tdcpage.php?year=2014

操作設計原則：依據議題與參與者設計





03

操作的工具與方法

如何設計問題

議題關聯	交叉討論	聚焦議題	行動聯想	意見收斂
問題導引： 您覺得下列議題中對您的生活最有衝擊的是哪一項議題？為什麼？	問題問題： 這些議題對大家都很重要，是否可以列出大家心目中的關係？	自由聯想： 您覺得哪一些政策/技術/策略與這個議題有關，正面的或是負面的意見皆可。	設計思考： 在這之中大家關心的議題上，有什麼方式可以解決/改進/加強。（可以從組織/組織出地方開始）	觀點/行動共識 彙整大家意見，並進行彙整，以及與參與者進行確認，提出行動策略/方案。

ORID焦點討論法

Objective

目標、事實、用簡單詞句中敘述，引導人將事情事件有條不紊的敘述。透過觀察大家可以了解事實，不過也會發現同一個人不同的方面或事件不同觀點：我觀察什麼？我觀察什麼？發生了什麼事情？

Reflective

感受、反應、事對事件或問題或資料的反應，也鼓勵分享情緒或感覺。引導參與者透過討論的材料，分享自身感受。
例如：什麼地方很有趣，或感到驚訝，有什麼地方會讓你感到感動？誰的覺得最鼓舞的地方？有誰特別難過的地方嗎？誰感到疲憊，你的感覺是什麼？你對我的反應嗎？



Interpretive

意義、理解、觀點、將任務轉、帶出深意，了解大家對事件不同的理解或觀點的回應。
例如：最有興趣的是什麼？為什麼感興趣？這個議題中表達什麼？會議的得到什麼新的學習？新的發現嗎？這個議題最有趣的點？為什麼對我們很重要？

Decisional

決定、行動、列出步驟、列出決定對什麼事情。
例如：有什麼決定呢？你會採取什麼不同的行動？將會做什麼？

ORID焦點討論法

所以 ORID 是一個有層次的討論過程，從現狀開始，然後分享你的感受，接著解釋你這些反應的意義和重要性，最後才來做出決定。



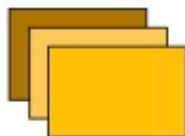
<https://www.slideshare.net/ShutingChuang940/orid-43587601>

KJ法

1. 花幾分鐘，請大家思考問題，把想法寫在便利貼上。



2. 性質相近的想法集合成一組，形成N組集合。



主要處理不同角度的資料，感受，以及經驗。層次上是彙整O與R的部分

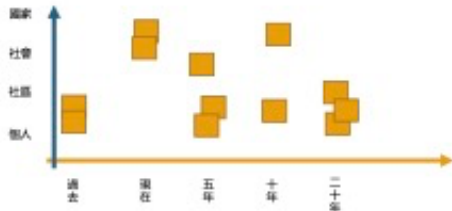
KJ法

3. 給每組集合一個標題，在諸多標題上，畫出討論的脈絡與輪廓，依此輪廓再進一步討論，甚至提出可實施的具體方法。

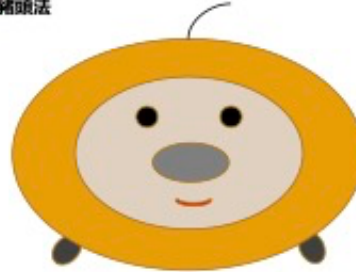


K J 的變化：時間與層次軸

當地方/社區/團體的議題，涉及到時間的時候，需要釐清每一段時間在不同層次會產生的影響，可以做 K J 的變形。

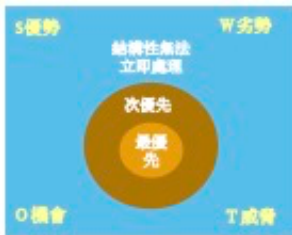


豬頭法



主要處理的是價值、目標、感受與行動的優先順序問題
意見整理上主要處理 I 與 D 的部分

象限法



主要是處理豬頭法之後在 I 與 O 的層次上，需要去連結那些項目或議題，甚至於牽涉那些相關政策與法規。分別在象限的四周，也可以使用 S W O T 的分析模式。

願景工作坊

邀請一批民衆、政府官員、學者專家、產業界人士，以及社會團體代表，根據他們的經驗，舉辦這些願景，針對共同面臨的問題互相討論、交換意見並透過對話的過程，發展出不同的願景尋求解決問題的方案。

執行會	執行團隊
設定討論主題	成立執行委員會
確定會議執行方式	邀請、招募與挑選參與者
決定專家人選	預備相關資料
確定相關數據與數據圖表	預備劇本
確定討論議題與時間	舉行正式會議
監督會議執行	

預備一套「劇本」(scenarios)，描述不同的政策方案所可能帶來的結果，讓參與者透過對劇本的討論來發展共同願景。

公民咖啡館 open space

提供空間，營造出宜人友善的參與空間，探索真正重要的問題，鼓勵大家踴躍貢獻意見，交流與溝通不同的觀點，共同討論其中的核心觀點及更深層的問題，集體心裡的收成與分享。
特點在於換桌交換意見。



角色扮演 衝突工作坊

對話與辯論：換位思考



從提出日常生活的活動事件到公共議題，並嘗試不同角色來討論討論，讓「我」不再僅僅是「我」的心，更是轉換成「我們」、轉換成「大眾」。每位參與者與者日常生活的角色對話土壤，收集相關意見可作為後續推動議題與參與式 X X 系列工作坊的討論基礎。

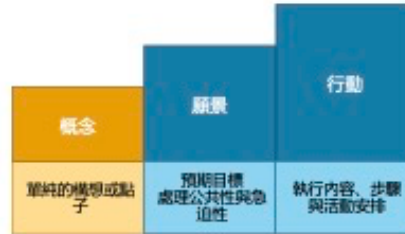
街頭公民審議

運用在一種開放性、與目標相關參與者的模式，透過陳述的資料，進行意見的匯集。主持重點在程序的維持，設計制約的焦點在於發展好紀錄，並可以迅速複製。



Photo: Urban people.com/visual-ethnography.com

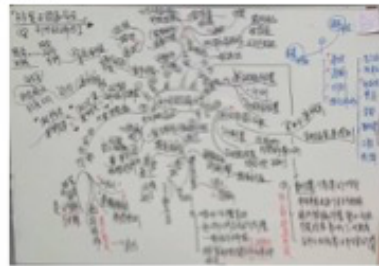
參與式預算：階梯法



提案聚焦法



關鍵字與心智圖



轉制設計的技巧與重點

1. 目的與目標性明確
 2. 詳細不同意見
 3. 參與者意見的記錄
 4. working的方法
- 計畫轉制目的與清楚，並且以計劃性目標在參與者意見的匯集，以及與由參與者的目的，每一個目標與意見清楚，明確，同時以心深與有意義性與解釋性。
- 明確設計需要與不同意見，可以以工作的方式與參與者與參與者，同時收斂，同時以方法可以與參與者與參與者與參與者。
- 轉制設計的目的與清楚，並且以計劃性目標在參與者意見的匯集，同時以心深與有意義性與解釋性。
- 轉制設計的目的，必須與轉制目的與清楚，同時以心深與有意義性與解釋性，同時以心深與有意義性與解釋性。

