政治科學論叢／第 93 期／民國 111 年 9 月／頁 45-96

公民參與及公共價值創造：以臺北市公民參與委員會爲例*

林煥笙**、黃東益***

摘　要

公民參與及公共價值之間的關係緊密，且對於公共行政領域有著重要意涵，然而，探究其兩者關係的實證研究仍十分有限。本研究以地方政府委員會組織涉入公民參與政策制定及執行作爲主軸，並整合公共價值創造途徑的交互過程嘗試剖析此一關係，此過程體現了參與過程之特徵、組織文化與能力、系絡特徵等核心面向，並跨越公民社會、政治和行政間界限的制度安排形式，在公共價值創造上發揮實際的效果。本研究訪談了臺北市政府公民參與委員會（簡稱公參會）之外部委員、臺北市政府的行政文官，以及立法機關之民意代表等研究對象。研究發現強調，公參會的制度安排可以幫助政策制定者在多層次治理的環境中建立實質的參與規範及程序、創造政策行動者信任及增強參與意識等無形價值，以及促進跨部門協力及共識等公共價值。然而，跨部門的委員會制度將產生課責上的難題。同時，該組織雖作爲政府與公眾兩方在參與式政策協力平臺之連結，但政府文官執行任

* DOI:10.6166/TJPS.202209_(93).0002
作者由衷感謝匿名審查人與政治科學論叢編委會的剴切指正與建議，均使本文更臻完善。惟一切文責仍由作者自負。此外，本文研究經費係由國科會研究計畫「當政府開放，『後臺』準備好了嗎？開放政府與科層體制的衝突與調和」（計畫編號：108-2410-H-004-163-SS3）的補助。

** 國立政治大學公共行政學系博士、美國佛羅里達州立大學公共行政暨政策學系博士候選人，E-mail: hl18b@fsu.edu。
*** 國立政治大學公共行政學系教授，E-mail: tyhuang@nccu.edu.tw。

收稿日期：110 年 12 月 1 日；通過日期：111 年 10 月 31 日

臺灣人文社會期刊資料庫

務過程所遭遇的順服和溝通問題，以及如何促進公民積極參與和強化意見表達之意願等方面，卻面臨潛在的限制。最後，本研究針對公參會運作、公務人員內在動機，以及公民意願和能力等面向提出建議，並提供關於受訪者代表性作爲研究限制之討論。

關鍵詞：公民參與、公共價值創造、政策制定、制度安排、跨部門協力

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

尊重民意是民主與非民主時代公共政策制定的最大的差異，這種差異也是民主政治的正當性所在（Geuijen et al., 2017；Heidelberg, 2019）。臺灣在經歷民主化過程之後，人民是名義上當家的主人，對政府的要求比民主化前更爲迫切與複雜，連帶政府運作亦轉而朝向分殊化與專業化發展（陳敦源，2009）。再者，現今臺灣社會面臨到多樣的治理議題，例如：食品安全、疾病管制、能源政策等，導致人民對於政府的信任度持續下滑，也擴大了雙方在信任關係上的落差，逐漸偏離了「民主治理」（democratic governance）的應然軌道。因此，爲了控制這越來越龐雜的「巨靈」（Leviathan），政府應採用兼具專業知識與公民參與特性的治理模式，以平衡政府能力運用與民眾權益保障。值此，行政委員會的「制度安排」（institutional arrangements）便成爲政府在行政運作上相當關鍵的一環（Farrell, 2005；Lavertu & Weimer, 2010；Mitchell, 1997），這種組織中協力的設計安排強調「多層次」（multi-level）中不同政府級別及非政府行動者的互動關係，以及涵蓋了行政體系內部人員與外部公眾等「政策利害關係人」（policy stakeholders）的「跨部門協力」（cross-sector collaboration）對話，進而解決複雜的政策問題。更重要的是，這種制度安排能夠和行政組織抱持的「與公共性相容」核心目標相互契合，並增加了公部門委員會的協調與決策職能。

其中，臺北市政府公民參與委員會（下稱臺北市府公參會）正反映了上述所言之制度安排，其作爲臺灣各級政府中第一個以公民參與爲核心任務的委員會組織，在政策創新上極有值得關注之處。而有別於過去其他委員會的治理機制，臺北市府公參會符合上述所談的「跨域」特質，除了由公部門以外的專業人士擔任委員職務，主導研議公民參與事宜外，運作上還需與第一線的行政文官及公民互動，作爲橋接官民關係的跨域平臺。此種制度創新的形式代表了跨越公民社會、政治及行政間的界限，並有利於促進公共價值之創造（Yang, 2016）。在臺北市府公參會所調節的官民關係中，對於負責執行參與方案的行政文官而言，參與的模式、目標通常隨著不同行政機關的工具性目標而有所歧異。此時，公參會如何透過與不同部門文官的溝通與討論定調公民參與執行、公參會及文官間的互動關係及互

臺灣人學與學術期刊資料庫

動效應對參與工作觀點和結果產生何種衝擊？對促進公共價值創造發揮何種效果即顯得關鍵。這是本研究以臺北市府公參會爲研究個案的重要動機之一。

臺北市府公參會的制度運作位於代議民主與直接民主的制度接軌隘口，除了在臺灣民主政治不同階段的推進，象徵一種重要的「普世價值」（universal values）之外，在制度的內涵上亦有其特殊意義。因爲臺北市府公參會運用溝通機制和協力途徑作爲基礎的結構，最終目標是達到顧及多數公眾價值的政策目標，而在「多元主義」（pluralism）的當代民主社會中，當公共政策的議題涉及到基本價值理念的衝突或根植於過去互動經驗所產生的不信任時，如何從公共價值創造爲基本前提，保有信任、適當的設計等元素讓公民參與達到縮小利益分歧，將是公民參與課題的核心。舉例來說，臺北市政府目前推行的「市有建物及用地整合運用導向之都市發展」計畫（Education Oriented Development, EOD），[1] 正反映了高齡少子化、校舍老舊以及全球氣候變遷等關鍵的臺灣城市治理議題。EOD 藉由學校改建時機，以學校爲主要標的，重新檢討其周邊市有建物及用地整合，而臺北市府公參會在其中也有舉足輕重的角色，像是在提案、審議討論，到政策實施的各個階段必須達到價值調和的功用，平衡政府的能力與民眾權益保障，不僅守住政府的專業知能，也積極維護民眾權益，維繫人民對政府的信心。[2] 由此看來，若以公民的角度爲發想，臺北市府公參會如何在公民參與方案討論的過程中清晰、連貫地表達公民所欲之政策目標及價值觀，

1 根據臺北市政府都發局的網站指出，EOD 計畫係因應臺灣已邁入高齡少子化社會，並配合臺北市現有 236 所學校於未來 15 年內有將近 70% 教室面臨重建，於重建過程中評估導入托嬰、托幼、托老、日間照顧及區民活動中心等社區所需的公共服務，整合土地及建物利用，使學校與社區共融共榮發展，所辦理之都市長程規劃。更詳細資訊請參閱 EOD 計畫專區（臺北市政府都市發展局，2022）。

2 關於價值調和的界定，經由從過去公共價值文獻的整合（Dahl & Soss, 2014；Smith, 2004；Williams & Shearer, 2011），至少具備幾項特徵，即：「在民主社會中，政府需要提供具包容性的對話和審議過程，進而促進積極的公民意識，以追求公眾的價值觀和對公眾有益的事物。」換言之，價值調和的作用將取決在公共組織與公共管理者的角色上，事實上，公共管理者可以在公共價值創造中成爲積極的代理人，力求公平和正義的促進，而非被動地聽從民選官員的指令並履行公共服務提供的既定責任，這將有助於民主進程的發展。

臺灣大學學術期刊資料庫

以及如何建立政府績效與公民期望結果兩端之間的聯繫，則是本研究以臺北市府公參會爲研究個案的重要動機之二。

基於上述的背景系絡，本研究將結合理論與實證的研究設計，提出行政部門如何實踐參與制度及跨部門協力，以及如何在創造公共價值前提下平衡行政部門專業與回應公眾需求的整合觀點。試圖在我國現行關於公民參與執行設計及公共價值創造的文獻嚴重闕漏下提供重要的補充，這是本研究在學術理論上的研究動機。

說明完整的研究動機之後，本研究將簡要說明公參會的發展，以及提出採用臺北市府公參會推動公民參與行動爲研究場域的具體理由：

1. 臺北市府公參會於 2015 年成立，設置精神在於積極推動公民參與及協力治理並分組研議公民參與事宜，任務編組上依照公民參政、開放資料，以及參與式預算三個工作討論小組協助市府推動與審議公民參與制度之相關業務，工作小組每月召開會議一次，必要時得召開臨時會議；會議由市府外部委員擔任召集人，並同其他委員提出提案、討論議決；[3] 公參會及各工作組得依會務需要，邀請市府相關局處、市政顧問、其他民間團體代表及專家學者列席。公參會成立距今已超過 7 年，其組織運作上已累積相當程度之實務經驗及成果。[4] 例如，臺北市在推動參與式預算時，有別於其他的地方政府採用標案委外方式辦理，臺北市是從行政體系全面自行規劃與推動，落實到所有轄下的行政區，此種將參與制度深植於地方社區的

---

3 臺北市府公參會除了由市府內部指派有關人員兼任之外，組織的核心元素是具有多元代表性之專家學者及社會公正人士 8 人至 12 人所組成的市府外部委員。府外公參委員的任期是一年一聘，目前已邁入第六屆，從委員的遴嬗歷程來看，第一屆與第六屆的市府外部委員僅有 5 位是相同的（包含其中 1 位從府內委員轉成府外委員），比例上佔外部委員的三分之一。

4 依據臺北市政府研究發展考核委員會所建立的公民參與網，明列了公參會曾參與的公民參與政策及相關成果，共計有 7 項：「辦理開放資料推廣及競賽，促進政府資料開放應用」、「建置臺北市政府資料開放平臺，加值應用更便利」、「參與式預算，透過市民提案，完善你我生活的臺北市」、「個案陪伴－透過臺北市政府公民參與委員會委員專案參與，公私協力，找出公民參與切入點」、「城市生活的臺北精神－公民參與機制」、「市政大小事，你來決定－臺北市 i-Voting」、「讓民意嵌入市政建設的一磚一瓦－公共工程公民參與機制」。

臺灣大學學術期刊資料庫

機制，可視爲一種行政改革上的創新（傅凱若、張婷媗，2020）。然而，對於公參會如何站在公共利益的角度形成政策的討論、公參會處在政府部門及公民之間的政策環境，其角色功能爲何等問題仍有待釐清，本研究因此選擇該城市做爲研究對象。

2. 公民參與中，關於參與者的「公民能力」（citizen competence）經常被過去文獻描繪成影響公民參與最終結果的關鍵因素（Toma & Butera, 2009；Yang & Pandey, 2011）。能力除了包含資訊與知識外，也包括了其自身擁有的政治權力與社會影響力（Elkin & Soltan, 1999；Neshkova & Guo, 2018），亦與公民參與的有效執行產生正向相關。而臺北市作爲臺灣都會區之中，最高度發展的城市，在「15 歲以上民間人口高等教育比率」則爲六都中最高。可以預期的是，臺北市民的公民需求與對公共政策的要求將深刻影響行政當局的施政與公民參與程序的設計，爲觀察具備民主創新性質的公民參與推動實務及其效用的典型場域。
3. 當地區的都市化程度高，具備相對成熟的社會經濟文化等條件時，也連帶地促進行政機關外部的公民參與推動驅力，像是媒體（Li & Feeney, 2014；Liao & Ma, 2019）、企業（Li & Feeney, 2014），以及社會團體的活躍程度（Hong, 2015）等都將影響政府採納公民參與途徑的看法及接受度。本研究所關注的個案──臺北市，其轄內社會團體、媒體組織，以及大型企業群聚且多元，市府與社會團體及企業的互動與交流機會持續增加。而臺北市的施政表現亦往往是全國媒體關注的焦點，此複雜的政策環境系絡因素將影響行政組織運用公民參與途徑的意願。

總括來說，本研究將深入探究臺北市府公參會運作方式，並探討作爲連結行政部門與公民社會間的跨域機制，在「整合過程」（integrative process）的分析架構中如何呈現公共價值創造。依據前述的目的，本研究的具體研究問題是：臺北市府公參會的跨部門和多層次治理制度設計運作及內容爲何？臺北市府公參會如何體現政府和公民角度的公共價值？

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、文獻回顧

「公共諮詢」（public consultation）或公民參與的機制近年來廣泛應用於探詢民意，而委員會的治理結構被認爲是將公共諮詢及公民參與付諸實行的實務機制之一。因此，欲理解此機制如何有效地提升公共政策協商與規劃的品質，甚至幫助公共管理者識別和理解公共價值，有系統地審視委員會之運作及其治理實踐背後所隱含的脈絡，顯得關鍵。本節首先說明民主行政觀點下的委員會制度安排；接著，描述臺北市府公參會在商議及設計「參與式政策」（participatory policy）時是如何進行價值界定，以及通過何種價值評估的標準；最後，在考量公共價值的創造和實踐的原則下，提出本研究的整合分析框架。

一、民主行政觀點下的行政委員會制度安排

委員會形式常見於公部門當中，並廣泛設置於當代民主國家的行政部門之內，成爲制度運作的焦點，特別是在增加公共服務績效以及政府管制的能量上更爲明顯。公部門委員會的設計目的與機制逐漸朝向增加公部門行政效率與績效，落實民主正當性的精神，強調政府組織已非是單一的行動體，而是許多不同層級部門合作協調的綜合體（Bardach, 1998），此概念不僅翻轉了傳統治理模式中的政府角色，委員會的制度安排上則呼應了 Emerson 和 Nabatchi (2015) 談到「有原則的參與」（principled engagement）的核心概念，其中包括公平與文明的對話、開放跟包容的溝通、透過相關且重要不同利益的「代表」（representation）來平衡，以及所有參與者的觀點和知識都能平等地表達。換言之，這也凸顯行政委員會在制度安排的設計元素上必須具備建立跨部門協力合作的功能，進而完成創造公共價值的任務（Bryson et al., 2015；Moore, 2013；Page et al., 2015）。

接著，就民主治理的角度，討論委員會密切相關的「績效衡量」（performance measurement）與「課責」（accountability）等議題已是不可避免。首先，委員會形式本身具備高度的公共性，公部門委員會行動所創造的公共價值倚賴公共管理者及公共組織的「運營能力」（operational capacity），這種能力也包括了達到績效治理目標和回應課責的能力（Moore, 2013；2014），

臺灣人文與社會科學資料庫

例如，Lachapelle 和 Shanahan (2010) 針對美國蒙大拿州（Montana）地方政府委員會的培訓課程進行深入探討，發現不論是被政府部門遴選或任命進入地方政府委員會公民，都必然面臨與公共部門產生正式與非正式的互動，而促進委員會成員間的有效參與和信賴關係則構築在幾項原則上，包括像是相關法規的教育、有效的會議技巧、衝突管理，以及領導及團隊建立能力等，這些原則不僅維繫公民身份的委員及行政官僚間的互信關係，也對以公民爲導向的地方政府在整體績效系統的運作上產生重大影響（Gabris & Nelson, 2013）；而委員會的的行政效能也涉及到公共價值的體現，因爲委員會的任務會涉及公共政策的制定與公共資源的分配，其具備程度不一的獨立性，有些甚至擁有部分的「政治權威」（political authority）來影響政策決策的方式與時機等特質，像是在針對公民諮詢委員會進行的以「參與者爲中心」（participantcentred）的研究中，Santos 和 Chess (2003) 認爲 Habermas 的「溝通理性」（communicative rationality）思維似乎是過於理想化的，在參與過程中強調相互了解的溝通行動，並且確保參與者皆是站在平等的地位進行溝通的目標，實際上可能會受到不同利害關係人對參與過程及結果懷抱不同想法所影響，導致難以聚合參與者間的偏好（Fung, 2015）。這些因素都提高了委員會機制在達成公共價值的難度。因此，委員會運作也須考慮因爲過度緊密的人際關係，造成被遴選或任命進入委員會的公民在公共服務中的價值衝突與「表面和諧」（superficial harmony）狀態中搖擺不定（Stout et al., 2017），上述兩者都將阻撓公民參與政策的有效制定和執行。

雖然委員會需依照規範仍應以產出向主管單位負責，但在委員會的成員任命、資源運用、決策程序等相關資訊也需要有公開揭露的管道，而這種公開透明原則涉及了長久以來行政與民主之間的緊張關係。[5] 已有實證

[5] 行政與民主之間的緊張關係從行政決策中參與的相關研究可窺見一二（Eckerd & Heidelberg, 2019 ; Wilson, 1887），此公認的緊張狀態最早可以追溯到公共管理的討論：公共管理者如何看待、受到何種因素影響對公民參與的看法，以及如何實際進行公民參與來平衡民主（回應）與專業（責任）之公共價值。以臺灣來說，過去因爲處在威權體制之下，文官制度具備較濃厚的形式主義，並深受政治思維的影響。即便臺灣已經轉換爲民主政治的體制，文官的權力運作仍有其獨占與隱晦的本質，以陳敦源的觀

臺灣大學 圖書館 期刊資料庫

研究指出，促進以「公民爲中心」（citizen-centric）的績效治理機制可以提高行政部門決策制定的合法性，該模式著重以公民作爲核心成員，並涵容市議會、局處行政人員等共同組成績效評估小組，從民眾端蒐集到關於預算平衡與地方管理議題的建議。從美國愛荷華州（Iowa）的研究個案中，Ho 和 Coates (2004) 發現透過政府網站提供政府施政的績效資訊，除了讓公民更理解政府公共政策的規劃，也有助於讓他們對政策表達偏好，成爲績效治理的良好評估者。

二、臺北市府公參會執行參與式政策的價值界定與評估

公共價值的相關文獻及研究逐漸在公共行政或公共管理領域成爲重要的研究主題。Stoker (2006) 認爲「公共價值管理」（public value management）正逐漸成爲傳統公共行政與新公共管理中一種「新的典範」（new paradigm）。關於公共價值觀的重要啓發式概念，學術界對於公共價值相關概念之間的區別和重疊亦多有爭論（Bryson et al., 2015；Moore, 2014；Van der Wal et al., 2015）。Moore (1995: 10) 認爲公部門中的管理成功在於爲公眾帶來短期和長期的價值，而 Bozeman (2007: 13) 先定義「價值是一套能指導個人行爲的複雜，且相對穩定的『情感認知評估』（emotion-cognitive assessments）。」其隨後補充道：「公共價值應該是由整個社會透過政策和治理來加以定義，才稱得上達成優質的公共管理（Jørgensen & Bozeman, 2007: 357）。」Moore 及其學術同儕近年將公共價值概念擴展到個人的人權、安全和福利以及集體的國家利益層次，當中存在許多當代社會所面臨，像移民議題、人口老化等全球化的「棘手問題」（wicked problem）（Geuijen et al., 2017: 629）。其認爲社會中不同的個人和群體對於何種條件構成的公共問題應該要政府出手處理抱持不同的看法。因此，公共價值指的是與公民個人和集體生活品質相關的理想結果，這些結果是由社會、政策和治理的規範共識所形塑的，這個觀點結合了 Moore (1995) 對於公共價值的管理策略，以及 Bozeman (2007) 強調規範共識的社會或政策導向價值，顯然更適合運用在本研究。原因在

察，文官體系作爲一種國家權力行使的核心，無可避免地會被賦予某種高深莫測的權力支配形象，以求取國家的「可統治性」（2009：27）。

臺灣人文社會期刊資料庫

於 Moore 及其學術同儕的理論視角更關注包括未來世代需求的長期公共利益如何體現在「良善」（good）與「公平」（just）社會中的集體共享價值觀，以及政策制定者或公共管理者在促進人民公共價值方面可能發揮的作用及角色。在這觀點下，作爲以公民爲治理中心途徑設立的公參會需考量的關鍵問題即是在多大程度上可以界定並聚斂不同價值的關鍵面向，進而強化參與式政策執行，以增進人民福祉。

相比之下，臺灣公共行政或公共管理領域探討公共價值的相關研究爲數不多，且其議題顯得分散。Chien (2016) 透過十個臺灣個案的系統分析結果，說明在跨部門協力治理的環境下，公共價值在政策運作過程中如何被產出，分析結果表示跨部門夥伴模式具備有潛力提升組織在公共價值創造的應變能力。傅凱若（2019）則聚焦在臺灣五個都會區舉辦的參與式預算，檢視各個都會區在幾項關鍵的公共價值上的實踐程度，也表示除了不同行政部門對於參與式預算有著不同投入之外，政黨結盟或民間團體的政治支持等因素也對政策績效有所影響，說明實際執行的臺灣官僚體系如何適應多元行動者投入，以及應具備何種應對能力等議題，值得進一步深思。上述文獻的論述與臺北市府公參會的組織目標、任務使命及所處的複雜環境系絡至爲相關，因爲公民參與越來越強調如何在跨部門的多元政策利害關係人之中界定和推進公共價值。如同張四明、胡龍騰（2014）的觀察，當代公共治理的趨勢益發重視公共價值於政府施政過程的意涵，也愈發強調「面向公眾社會」的新價值觀，因此，公共價值的理論框架將有助於檢視臺北市府公參會的運作在臺北市的參與式政策行動發揮何種指引，以及反映出哪些價值。

作爲公共價值理論其中一個學派的重要人物，Moore (2013) 曾經提出建構「公共價值帳戶」（public value account）的衡量工具，正可針對臺北市政府在公民參與的政策行動與政策目標發展出適切的依循準則，乃至提供一個具體且相對切合跨部門利益的公共價值指導。在 Moore 的視野中，公共價值帳戶的哲學觀點是將整體公眾視爲公共價值的適當仲裁者，像是民主化之下的公眾將政府行動視爲何種價值、民眾看重何種政府的作爲等問題都可能受到不同類型的哲學／政治價值觀所影響，以及它們如何在社會的個人和集體生活中體現出來。按照 Moore (2014) 的說法，其認爲大多數人會在不同的時間和地點，以不同的社會條件被不同的價值觀（不管是良善

臺灣大學圖書館資料庫

或公平公正）所指導，進而產生行動，其中，「功利主義」（utilitarianism）和「道義框架」（deontological frameworks）分別爲政治哲學中不同的概念。功利主義主要關注良善的概念，核心價值是「滿足個人的物質福利，並爲大多數人謀得最大利益」；[6] 而道義的論點則主要關注公平公正原則。該論點認爲個人特定行爲的價值應遵守公平和公正的原則，爲其他人謀福祉或增進其利益並非是採取行動的理由。Geuijen 等人以此概念假定發展出如何衡量受到某些政策影響的個人之價值判斷，以及社會或集體層次的價值判斷（不僅關注個人被如何對待，還包括實現總體社會結果的程度）（Geuijen et al., 2017）。透過這四個概念的交叉便產生一個四個象限的矩陣（見下表 1）。

表 1　公共價值創造的評估標準

哲學價值觀的評估 / 評估層次	良　善（功利主義）	公平與公正（道義論）
以個人經驗層次為主的評估	個人滿意	公平對待 （個人權利獲得維護）
以集體經驗層次為主的評估	預期社會結果的實現	關注更公正的社會關係

資料來源：Geuijen et al. (2017: 624)

基此，本研究以表 1 的評估標準爲基礎，先以文獻分析方法蒐集如政府公開的資料與報告（Neuman 著，朱柔若譯，2000），界定及掌握與公參會有關的資訊及議題，分析歸納臺北市府公參會採取潛在公民參與行動增進市民利益，以及與行政組織互動的可能結果。再以訪談資料強化表 2 的價值評定內容，藉以呈現不同層次交織的多元價值觀點（見下表 2）。[7] 另外，

6　此處的「良善」一詞是相對於英文的 “the good”。在民主社會中，政府作爲人民的代理人，其核心目的在於提供服務來幫助個人或產生總體社會成果，藉以達到良善的結果或目標，或是盡力保護個人權利，推進一個公平及公正的社會。所謂的良善實際上包含了物質及非物質的福利，其關乎了個人是否受到了良好的對待，象徵一種個人經驗的感受。舉例來說，臺北市政府透過成立公參會試圖改善市民們對政府施政的觀感並使其更願意參與市政規劃。過程中市民可能認爲自身社區周遭環境獲得實質改善（有形滿足），進而對政府感到信任（無形滿足），儘管參與過程期間，所被賦予的權利和義務不一定符合公平公正原則。同樣的，也有可能過程中市民認爲有接收到公正公平的權利和義務，但並不認爲自己受到良好的對待。

7　此處感謝其中一位審查人所提供之建議。本文將在表 2 中以註腳方式引用訪談資料佐證之。

臺灣人文學術期刊資料庫

表 2 臺北市府公參會執行參與式政策的價值評定

哲學價值觀的評估 / 評估層次	善（功利主義）	公平與公正（道義論）
以個人經驗層次為主的評估	1. 市民對市府公參會規劃的公民參與政策感到滿意。 2. 市民對於市府公參會安排的參與管道感到滿意。 3. 市民對於公民參與行動為其解決問題的結果感到滿意。 4. 市府人員對於公參會提供的政策指引或諮詢感到滿意。	1. 市民認為在投入公民參與，以及之後接收到的結果、權利和義務是公正和公平的。 2. 市府人員在涉及參與任務時，對於公參會給予的政策指引或諮詢感到是公正和公平的。
以集體經驗層次為主的評估	1. 市民感受到公民參與對集體利益帶來的成果，而對政府之施政產生信任。[8] 2. 市政投入公民參與方案的財政資源與實質參與成效成正比。 3. 市民成功地認知公民參與的效益及管道。[9] 4. 市府人員透過與公參會之互動逐漸認知公民參與可以協助發現政策問題。[10] 5. 市府人員逐漸認知公參會可以協助其解決公民參與業務上的問題。[11]	1. 市民因為在公民參與方案中擁有相同的權利和義務，而傾向更信任政府之施政。 2. 市民因為在公民參與方案中擁有相同的權利和義務，而傾向更支持公民參與政策。 3. 市府人員因為受到來自於公參會給予公正和公平的政策指引或諮詢，而更積極投入公民參與。[12]

資料來源：本研究

8 「譬如說（公共住宅）基地台那個（問題），不是大家都能夠完全被改善，但是起碼他看到說，欸他叫中華電信來跟我們講欸，……看到政府有願意要行動的樣態，這個其實就是讓公民參與眞的被市民相信。」（受訪者 PPCM_2）

9 「這個（公民參與）機制在台北市推了現在已經是第六年了啦，五六百個案子遍佈在全台北市各地，蠻多市民、學校、里長知道這個機制。」（受訪者 PPCM_4）

10 「公務員有逐步有認知到一件事情是與其說公參可以解決問題，不如說公參叫發現問題，然後再去解決它。」（受訪者 TCGCS_1）

11 「對公務員來講，final 他覺得這件事情是有意義的，爲什麼？他的工作受到肯定跟受到大家的鼓舞，……對市府的官僚來講，他的 daily practice 不再只是一個工作，他覺得他解決和成就一件事情，而這個事情是被 appreciated……。」（受訪者 PPCM_2）

12 「基本上公部門來參與我們（公參會）的工作會議不覺得負擔，他們（公部門）是覺得來跟我們報告是他們的榮耀，來跟我報告他們的困難我們不會笑他們，我們不會給他們壓力，我們一定會很務實說這樣子那怎麼辦，下面要怎麼走，所以他們來報告的時候……眞的是來報告呈現出困難的時候……。」（受訪者 PPCM_4）

臺灣人事行政學會授權印製

這四項的價值面向是會隨著時間推移而產生改變的，而過程中每一個面向產生的改變，例如：進步或退步，都可以視爲是公共價值的創造或損失（Geuijen et al., 2017）。這也反映出在現實世界中因爲採取不同類型的政策和方案而可能產生不同的效應及變化。公民對於道義論點及功利主義的看法將隨著時間流逝而產生變化，這也可能牽涉到公共管理者在公民參與政策的選擇要以何種面向的價值去評估，而公共管理者必須清楚地認知公民對公共價值的不同面向抱持的看法將經常發生改變，而且將出現在政府運作中的廣泛價值觀之中（Moore, 2014）。

從公共價值的角度來看，當期望官僚體系能更好地將公共決策與管理績效聯繫起來時，公部門必須先成爲此重大變革的推動者，而公共管理者本身必須具備思考什麼才是決策有益結果之能力（Moore, 2013）。以 Seddon（2008：164）的看法，其認爲公共管理者應該是「探索者」（explorers），需提出前進的道路，然後根據結果進行判斷，公共價值結果的判斷工作則應是交由社會公眾來擔任。公參會之運作不僅是一種理解政府本身提供服務和投資價值的形式，其行動也符合 Moore (2014) 所說，專注於所謂的「公共條件」（public conditions），[13] 並且透過公參委員志願性參與，以集體行動的形式來推動公民參與的公共價值，爲臺北市政府在投入符合公共利益的公民參與行動時，提供行動方針的指引與作爲面對政策創新挑戰的後盾。總括來說，本研究認爲公共價值創造意指公民的個人與集體生活品質相關的理想結果，這個結果是經過價值衝突與共識協調，最後再反覆地協調、談判、評估後執行產生的。對於立基在公民需求導向原則而成立的臺北市府公參會，從何種途徑評估臺北市民的生活需求、進而指引參與式政策方案執行、跨部門協力的制度安排反映出哪些價值等即是關鍵的議題。[14]

---

[13] Moore (2014: 469) 所言之「公共條件」指涉民主國家政府所實施的「公共政策承諾」（public policy commitments）中，是否運用了「政府資產」（governmental assets）來爲公共目的之實現做出貢獻。而在公共條件之下，更關注的是以集體行動的形式來追求其社會大眾的物質福利，並運用政府的政策工具來推進公共價值創造。

[14] 參與式政策在本研究中的定位較接近是一種通用的說法，並非指涉特定的政策工具，理由在於任何工具或方法的運用，政策目標都是在於以協調、對話，和參與的方式促進個人或團體參與公共政策設計，藉以達成課責，透明性和積極的公民身份。

臺灣人文與社會科學引文索引

三、跨部門協力安排下公共價值創造的整合架構

本研究的整合架構主要立基於三個方面。第一，作爲一個科學哲學的實證研究，本研究的整合架構並非是實務導向的框架，而是一個匯集公共價值概念檢視複雜議題和特定系絡的理論架構，目的是要增進公共行政領域的知識累積與應用。第二，必須圍繞在公共價值的梳理上，因爲價值觀既可能改變參與者行爲認知，也影響參與者的選擇和投入（Hall, 2010），而有些價值觀，像是公共價值或公共利益這類的「普世價值」，是普遍存在於各種環境系絡中，並適用於指導行動上（Kernaghan, 2003）。第三，測量與評估公共價值是一種「迭代」（iterative）的過程，需要關注多元的面向所發展出來（Bryson et al., 2015）。本研究呼應此觀點，將協力制度安排的視角加入創造公共價值的過程，原因在於協力機制仰賴談判與重新談判、價值衝突的協調，以及評估「相互承諾」（mutual commitment）的持續循環，並生成一個迭代且反饋的循環過程（Ansell & Gash, 2008；Emerson & Nabatchi, 2015）。

當代的民主國家和政體內部的結構和行爲的環境已產生重大的轉變，因而需要一種涉及多個參與者公共價值創造的方式來思考政府如何促使集體參與行動結果具有適當的包容性、合法性，以及審議性，藉以讓公眾存在並表達重要的公共價值。這正是前述文獻所強調的，從個人之價值判斷開始，一直到社會或集體層次的價值判斷，跳脫了關注個人之福祉該如何面對之外，還包括了經由民主審議和對話而實現總體社會結果的價值（Geuijen et al., 2017；Moore, 2014）。從這樣的觀點來看，研究架構所考量的三項核心面向—「參與過程特徵」、「組織文化與能力」，以及「系絡特徵」與過去相關文獻的連結在於：首先，Moore (1995；2013) 的開創性工作著重在公共管理者在促進人民公共利益方面所處的授權環境及可發揮的作用及角色，這幫助了本研究對「組織文化與能力」途徑的審慎考量；其次，過去研究對於民主體制和對話審議的高度專注（Bryson et al., 2015；Moore, 2014），則開拓了本研究在跨部門與多層次的環境中探討公共價值的視野，進而將「參與過程特徵」納入整合過程的核心面向，因爲公共價值的定義會更接近那些透過民主政體的公共審議過程所表述及討論後的特定

臺灣大學 圖書館 資料庫

價值，並用以指導民主國家所擁有的集體資產；最後，由於公民參與對政府決策產生的衝擊及影響是跨部門與多層次的，除了指涉跨越不同的行政部門、公私部門，多層次的概念早先關注在不同層級間政府的結構和功能上，爲政府體系的「分權化」（decentralization）提供了理論基礎（Peterson, 1995）。

而在治理概念引進之後，「多層次治理」（multi-level governance）的概念逐漸興起，強調治理體系應納入公部門之外的私部門以及非營利組織，以相互合作形式來解決共同問題（Bache & Chapman, 2008）。這個觀點反映了 Bryson 等人所談的多層次和跨部門的「公共價值治理三角」（public value governance triangle）（Bryson et al., 2015）。[15] 公共價值治理的角色並不僅限於公共管理者的領導與能力，爲了確保其公共價值的主張能被公眾所認可，行政組織需要參與更廣泛的「授權環境」（authorizing environment）（Moore & Fung, 2012），也就是須具備跨部門協力的能力，促使他們能向外擴展，與其他能夠幫助他們完成公共使命的行動者建立連結（Leonard & Moore, 2012）。此觀點體現了公共價值的界定及創造如何融入多層次和跨部門的制度環境之中，這是我們將「系絡特徵」要素整合至分析面向的理由。本研究認爲公共價值的治理和實踐更需考量參與和協力的要素（Bryson et al., 2015；Geuijen et al., 2017），讓公共價值既可以是目的，也可以是手段的思維應用到制度環境上，這也反映了臺北市府公參會的設計原則。以下分別說明三項核心面向之實質意涵：

(一) 參與過程特徵

從制度取向來看，多元政策利害關係人參與討論與決策過程有四項重要的規則（Baldwin, 2019；Fung, 2006；Ostrom, 2005）。首先，「範圍規則」

---

[15] Bryson、Crosby 與 Bloomberg 等人在晚近的工作中擴展了 Moore 的戰略三角，提出「公共價值治理三角」（public value governance triangle, PVGT）的理論框架，他們提出六種可用於解決公共價值問題的做法，包括「政策分析、設計和評估」（policy analysis, design, and evaluation）；「領導」（leadership）；「對話和審議」（dialogue and deliberation）；「制度和組織設計」（institutional and organizational design），其中包括跨部門合作；「民主的正式和非正式程序」（the formal and informal processes of democracy）；和「策略管理」（strategic management），包括績效管理制度和模式（Bryson et al., 2015）。

臺灣人文與社會期刊資料庫

（scope rules）意指對議程中決策討論的範圍，像是政策議程中作成的決策都可能是由一系列較小的決策討論所組成，而每個決策都具有不同的範圍。第二，「參與規則」（participation rules）界定了哪些利益相關者能夠參與，以及如何選擇他們（Fung, 2006）。第三，「資訊規則」（information rules）明確說明了每個參與者可獲得的資訊，以及參與者可以交流和討論的程度（Fung, 2006）。最後，「聚合規則」（aggregation rules）則指涉了參與者之間的互動與政策決策之間連結的程度（Edelenbos, 2005）。此外，隨著公民需求的不斷提升，對於公民參與的制度設計及規劃，公部門端都需要不斷地重新構建和適應，這也促使公共管理者必須在其任務使命和價值界定中變得更積極，像是 Page 等人提出了跨部門協力下的公共價值創造架構，便包括了「程序合法性」（procedural legitimacy）此重要的公共價值。例如具備與公共管理者討論與協商的管道，並取得其正式承諾或授權，讓政策利害相關人參與結果能出現在討論議程、官方文件，或是社群媒體上，藉以取信於廣泛的公眾，獲致接受和支持（Page et al., 2015）。

(二) 組織文化與能力

對於政府而言，公共價值是政府代表公眾創造之事的一種評估，這一點是 Moore (1995: 22) 認爲公共管理者創造公共價值三個關鍵問題之一，而另外兩點－是否找到在政治和法律上支持的授權環境，以及在行政組織是否具備執行能力，後兩者則間接示明了爲何本研究將「組織文化」及「組織能力」相互整合的立論基礎。與私部門不同的是，公部門對公共權力（即法定權力）的專屬使用權，這種被 Weber (1919) 形容是「合法使用強制執行力的壟斷現象」賦予了政府獨一無二的能力，這便與「組織文化」當中談到的行政裁量權與賦權等概念相關。像是過往的實證研究即指出，行政裁量權的自主程度與公共管理者推動公民參與的態度呈現正相關的結果（Liao & Zhang, 2012）。再者，創造公共價值所需的必要「能力」是政策執行途徑所特別關注的，Moore 認爲公共管理者除了需要確保組織能保有實際界定和創造公共價值的運營能力（像是前面文獻談到的調和多元價值觀、績效衡量及管理，以及回應課責等），還必須具備建立跨部門、跨組織協力合作的能力，藉以達到公共價值創造的結果（Moore, 2000；2013）。因此，組

臺灣人口與都市資料庫

織執行能力將呈現網絡化的形式（Bryson et al., 2015；Page et al., 2015），意即在網絡治理的環境中，行政組織除了需要同時間考量不同的參與任務性質、資源，以及不同的時間軸之外，也要跟其他多元利害關係者基於新的價值觀和需求共同互動與合作。

(三) 系絡特徵

系絡特徵條件必然是影響行政部門執行公民參與的核心要素之一。首先，政治體制的差異，像是不同國家的政府組織在公民參與的作法自然大不相同（De Vries, 2005），例如，Sarzynski (2015) 根據研究公民參與「氣候適應規劃」（climate adaptation planning）的經驗，與南歐國家相比，「斯堪的納維亞」（Scandinavia）區域的國家具備悠久歷史的跨黨派合作傳統與發展參與式政策的長久慣例，這些都是促進有效公民參與的先決條件。因此，地方政治、經社文化等環境系絡之間的動態互動體系都有可能影響城市公民參與之執行成果。再者，鑑於民主體制之運作，公民作爲公共價值終端的仲裁者，同時也是公民參與的主要參與者，雖政府也發揮著重要作用，但來自社會預期的環境條件影響甚鉅。最後，公參會若不與市政府內部單位相互商議及合作，難以一己之力推動公民參與的提升，這也預示了行政組織結構和文化上產生的影響效果。上述多層次的制度環境因素都反映了 Bryson 等人談論「公共價值治理」（public value governance）的主要目的，即行政組織必然需要在複雜的政策環境中與公民和其他行動者協力，尋找適合方法來解決公共價值及其問題的實務作爲（Bryson et al., 2015）。

參、研究設計

本研究除了透過文獻分析法整理了與公參會相關的公部門報告及政策內容之外，尚採用訪談研究法蒐集實證資料，聚焦於受訪者如何看待公共價值創造，以及推動公民參與的個人觀點。由於臺北市的參與式政策範圍必然牽涉到公參委員、市府文官，以及不同區域的民意代表，這三種政策利害相關人的看法不盡相同但顯得關鍵。因此，本研究將透過訪談了解不同行動者在「參與過程特徵」、「組織文化與能力」，以及「系絡特徵」三個

臺灣人博碩士論文知識加值系統

面向彼此交互過程中所抱持的觀點、投入的行動及其結果。另外，本研究除了提出整合前述面向的架構，也設計符合不同受訪類別的訪談問題，關於架構的分析面向核心內容，以及三類受訪者訪談大綱問題的對照請見附錄 1 至 3。以下將針對訪談執行過程及資料分析做進一步說明。

一、訪談執行過程

本研究運用半結構式訪談方法來蒐集臺北市政府推動公民參與的實務操作資料，訪談期程從 2020 年 12 月至 2021 年 5 月止，共計 20 位受訪者。每次訪談時間大約是 90 分鐘到 120 分鐘不等，所有訪談皆由作者親自完成。訪談現場則取得受訪者同意後錄音，最終的訪談文字稿總頁數約爲四百多頁（單行間距），總字數約爲 39 萬餘字。受訪者的三種類別包括：第一、公參會成立迄今的「元老」級市府外部委員，後續加入的新委員，以及曾經擔任過委員的專家學者等，範圍涵蓋公民參政、開放資料，以及參與式預算等三個工作討論小組，選樣的標準是必須至少完整的擔任過兩任的公參委員，並從臺北市政府所公開的會議紀錄中確認該委員的參與次數及參與程度；第二、受訪的專業文官範圍也對照主政這三個小組的核心幕僚單位，分別從臺北市政府研考會、資訊局，以及民政局，再加上與公參會運作密切相關的市長室，以及工務局和社會局等類別中尋找受訪者；第三、本研究也融入立法機關的觀點（即代議機構對於公民參與的觀點及其對行政系統——包含行政機關與委員會——的看法），因爲代議政治在民主社會公共價值生產與權衡的過程可以發揮重要作用（Bryson et al., 2015），納入政治面向的觀點，可以幫助本研究尋求最大程度地確認和理解涉及跨部門的公共價值治理觀（Crosby et al., 2016）。關於立法機關的受訪者，選取的標準在於該潛在受訪者曾經關注臺北市的公民參與或公參會議題，例如：曾經親自（或派員）到現場參加公民參與活動（像是參與式預算）、或是曾經在報章媒體發表與臺北市公民參與相關的言論，以及曾經在市議會質詢時與臺北市參與式政策或公參會的相關議題（訪談名單請見附錄 4）。

二、資料分析

本研究在進行初步訪談後將分析結果與研究問題加以聯繫，確認研究

臺灣人文學術期刊資料庫

理論的概念操作與實證資料的獲取方向間的關係，才執行額外的訪談。並於每次訪談後再重複前述之方式，這種資料蒐集和分析的迭代方法適用於以「實證類別和理論概念的相互闡述」爲特徵的質性研究（Ragin, 1997）。資料分析部分主要採用了 Strauss (1987) 的「開放編碼」（open coding）概念，關注行動者們的互動、具備之能力、應用之策略，以及行動後果等原則將資料進行初步的概念分組。實際上，透過研究者本身對逐次訪談記錄的閱讀以及與公共行政與政策專家學者的討論，訪談問題也會隨著研究對象的類別而產生修正。透過完整閱讀所有訪談內容，協助本研究找尋到特定的關鍵字，萃取這個關鍵字做爲分類的「標籤」（labels），蒐集不同的標籤形成「類別」（category），並在類別之間尋找更廣泛的模式和關聯，在資料之間來回反覆地驗證，藉以識別關係和主題（Braun & Clarke, 2006；Yin, 2006）。[16]

肆、訪談分析與發現

本研究結合了前述在「文獻回顧」的重要理論概念及觀點整合爲本研究之分析架構，以雙邊「交互介面」（interface）方式析探臺北市的參與式政策推行。[17] 以下第一部分將說明整合過程下的交互介面結果，也就是「參

[16] 關於資料分析的編碼分類原則，本研究先從重要文獻探討的整合中初步劃分成三個主要的分析面向，接著在這些面向下開始建立編碼系統，以開放編碼而言，透過將所獲得的質性訪談資料進行逐字逐行的精讀，可以找尋到特定的關鍵字，將這些關鍵字聚斂成一類，形成「類別」（category）。舉例來說，在「組織文化與能力－系絡特徵」的交互介面分析中，出現「溝通」、「協調」、「橋樑」、「平臺」等幾種類別的關鍵字，到了「主軸編碼」（axial coding）階段，即針對這些特定概念間，去找尋彼此的關連性以及因果關係，並特別留意資料與資料之間的相互驗證性，最後發展成「連接政府與民眾間的組織機制」的類別。最後在「選擇性編碼」（selective coding）階段，把資料中的所有類別統合成一個「核心類別」（core category）或核心概念，按照此原則，最後則發展成「『行政－社會』中的協力平臺角色」。

[17] 當公民參與用於處理複雜的政策議題時，很難以單次的決策或行動即圓滿解決，非常有可能地是透過多次反覆地討論、審議與調和才能達成目標，因此，爲了解決政策問題交互下的公共價值多元化問題（Nabatchi, 2012），Yang (2016) 認爲透過迭代與交互介面的過程能更理解當代行政管理觀點下的公民參與過程之特質與實務，以及公共價值的界定及創造。

臺灣大學學術期刊資料庫

與過程特徵－組織文化與能力」、「組織文化與能力－系絡特徵」，以及「系絡特徵－參與過程特徵」等三個分析面向。第二部分則闡述整合過程用以促進公民參與的價值識別及創造。

一、參與過程特徵－組織文化與能力

(一) 參與者的參與範圍與規則

就臺北市府公參會的參與範圍與規則而言，參與者有正式的討論主題與議程來協助行政機關推動公民參與制度與審議（受訪者 PPCM_1, 5, 6, 8），按照既定的議事規則運作，會議時間、議程和存檔的會議記錄都發佈在臺北市政府研考會的網站上。透過公開與透明原則，促使參與的決議結果合法化（Yang, 2016）。這一點從一位行政官僚的身上也明顯感受到：

> 這些所有的公參的案子委員都會知道，即使委員沒有到場，我們也會在會後讓委員了解府內的運作狀況，所以公參會可以說是除了青年事務委員會以外，最透明的一個委員會，這大部分事情都是透明的。（受訪者 TCGCS_1）

(二) 參與者的參與資訊規則

資訊規則著重在每個參與者具備的資訊，以及可以交流和討論的程度。在公參會的討論過程中，參與者們對資訊的共享、在對話中表述自身觀點的彈性，或是對他人的看法作出回應的情況如何？其中一位公參委員說道：「不會啊，蠻 free 的啊，愛講多久就講多久啊（受訪者 PPCM_2）。」議題討論的議程是由府外資深委員加以主導。公參委員說道：

> 所以基本上我們每一次大會要討論什麼議題，要報告什麼議題？歹勢（臺語），是我們三個小組決定的……就是我們府外委員決定的……組內議題像我們公參委員會一定是有一個議題就是討論工作進度，逐案，逐案還沒有結案的來逐案討論。（受訪者 PPCM_4）

對於公參會來說，除了由委員主導的工作小組會議與市府行政部門就重要議題直接互動之外，也採納了資訊公開的方式，目的是要減少參與偏差的可能性。公參委員表示：

臺灣人學學術期刊資料庫

> 那我剛剛所提的這個第一屆第一次成立大會的時候，當天其實就是給這個政務官們某個程度的一個很大的一個衝突啦……也就是你的任何的施政吼這個過程吼是要開放是要被監督的，那當時已經開始風起雲湧，有一個叫做（現場）實播。（受訪者 PPCM_4）

(三) 參與者的參與聚合規則

公民參與本身就是一種民主創新，其特質在於保障「偏好的形成過程」，而在形成之後，如何將偏好加總與聚合，形成共識，是創造公共價值的關鍵。關於公參會委員間的偏好如何匯聚的問題，委員會討論過程中通常不會用到投票表決的方式，而是由會議主席帶領討論並議決。換言之，並沒有存在確立的規範或規則來匯集偏好，通常公參會運用協作討論並達成共識後，將結果轉知給市府的幕僚單位；如果未達成共識，

> 那這個部分（未有共識）我們是不是請○○○（政府單位）回去確定什麼部分、請○○○（政府單位）回去確定什麼部分，那我們分工，下次再讓委員討論……就是變成在現場必須要拉出一些相關的可行建議，那這樣讓主席可以做決議。（受訪者 TCGCS_9）

值得注意的是，行政官僚系統初期缺乏對於公民參與的概念與操作的價值觀，需要公參會給予補充與支持，並將討論結果加以紀錄，讓決議結果合法化，某種程度上也是確保偏好聚合，使共識儘可能與決議結果契合的方式之一。兩位分別來自市府的官員與公參委員是這樣說的：

> 可是所以公參其實某種意義上它對公務文化確實是一個很大的衝擊，在方法論跟基礎論點上完全不同，然後回過頭更有趣的是，它也提醒公務員其實你是有 power，不只去執行政策，你更有 power 在內部，從使用者的角度來做市政的論點……這不是每個公務人員都辦得到，但是就是要花時間去 take care 去教育這樣子。（受訪者 TCGCS_1）

> 民意要真的能夠進公務系統……要把這個東西鑲嵌進公務員的 daily practice 裡面，它需要工作小組……它有一個持續給意見，然後有一個陪伴，有一個地方跟公務員互相切磋，然後聽聽公務員說什麼；公務員也聽聽外面的聲音在說什麼。（受訪者 PPCM_2）

臺灣人文與社會科學期刊資料庫

(四) 行動及行政組織文化與授權

綜合前面參與規則的重點，可以瞭解公參會的成立是一種制度創新之外，也牽涉到與市政府各單位之間的互動與價值調和。而公參會的核心任務也跟此息息相關。首先，公參會獲致了行政體系內上層領導的授權，使其可以具備跨部門協力和審議的功能。如同公參委員所說：

> ……相對的一級三十五個局處就會知道公參會，也就會互相尊重……一方面是我們（公參會）在大會跟市長報告，……那其實等同小組會開會的狀態市長會知道，所以大家就覺得市長眞的重視，那眞的就要 follow。（受訪者 PPCM_5）

> 市長又很看重這件事情，那所以基本上我們有這個權力可以去請資訊局，或者是相關的單位來出席，邀請他們來出席委員會，那這個其實就有辦法協助跨局處的溝通。（受訪者 PPCM_6）

再者，制度創新或政策變革需要政治領導與開放文化做爲後盾。臺北市政府確實具備此一驅動力，例如公參會與 i-Voting，都是在民主治理及公共審議框架下應運而生的產物。然而，公參會更被賦予在處理涉及價值衝突的艱難決策時一項重要的機制。舉例來說，由臺北市立動物園提案的「動物園是否應增加不對外開放的時間？」即在議題提案上架之前先由公參會提供諮詢意見，並與相關單位進行對話，透過引導參與者以批判性思考和「利社會行爲」（prosocial behavior）的基礎產出結果，而由公眾集體價值作爲仲裁結果的實例。參與當時討論過程的公參委員認爲：

> 那個提案，我們就跟動物園講，啊你要休園就休園，你幹嘛還提 i-Voting？動物園說：「我的民眾來自於全國。」我們就會討論說，誰有資格去 i-Voting？……所以是全國民眾都可以 i-Voting，這個都要經過很細部的討論……我就還蠻喜歡這個 i-Voting……它整個討論的過程，那個機制的建立是非常棒的。（受訪者 PPCM_2）

二、組織文化與能力－系絡特徵

透過前述文獻的綜整，此處關注兩個面向。首先，公參會作爲臺北市

臺灣大學學術期刊資料庫

推展公民參與體系中的核心紐帶，雖是民主行政的具體落實，但是公參會在合法性的來源及定位上必然擺脫不了與績效治理及課責議題相連。再者，公參會身處代議制與直接民主的制度接軌位置，跨部門的協力安排如何在行政改革文化及當代社會的公民需求間取得平衡及發揮效益乃爲重要課題。

(一) 績效衡量與課責

以民主治理的制度設計原則來看，雖然公參會的內部運作具備一定的組織化程度，但如何去衡量公參會的運作進度或成果？實際上，公參會的運作機制中並未有特別的程序或規則去審核與監督執行進度，但在審議過程及討論場域的建構上主要倚賴正式與非正式工作小組。首先，經由明確劃分的正式工作小組每個月的例會中討論與確認進度，以及在市長親自主持的季度大會進行報告並獲得指示，建構了組織效能管理的途徑，行政文官表示：

> 以公參會來講……那工作組我們每個月都會開會，其實這個頻率是很高的，而且是三個工作組這樣開，那基本上沒有特殊狀況，我們眞的每個月都會開會，那原則上就是每個月每一季度的小會討論，那我們當然在每一季度大會，市長主持的那個大會上面，我們會報告這個季度討論的一些議案重點或工作成果……像剛才提到那個小會跟大會這件事情……我們每一次會議都會追蹤上次會議的辦理情形。（受訪者 TCGCS_8）

> 公參會有大會嘛，大會主要參與的人就是府外的所有委員，那府內一整排幕僚單位全部都會坐在那，所以每個局處誰負責的，他們所有人就會坐一排，那可是主要是這些幕僚單位報告……其實就是府外委員發言，或市長發言而已，其他那些幕僚單位主要就是報告跟詢答而已，這是大會。（受訪者 TCGCS_9）

除了訂定目標進度的監管標準或程序，非正式工作小組的設立也是可能促使參與者投入與行動產出的途徑之一。公參會除了以固定的、涉及不同層級的月例會和季會來確保運作成效，藉以替代了正式化的監管程序，相當程度上也創建非正式的專案工作小組來發揮執行的綜效。市府的行政官僚表示：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 委員很多時候會是，比如說大家可能會組 line 群組，那只要有可以公開的文件，或是算是團隊內部的文件，然後需要做討論，包含說帖怎麼寫？然後比如說工作坊的簡報要怎麼做？這些委員都會從頭到尾跟……比較像是會前會，也就是說，我們會讓大家先有一個非正式的狀態可以先簡單聊一下。（受訪者 TCGCS_1）

> 那比較特殊的一個組成就會像剛剛提到的，有些比較重要的政策專案，那你不可能把所有的委員拉進來……那原則上，我們就會比較是徵詢委員的一個意願跟時間，他想加入這個專案，我們會另外組一個專案工作組來幫助局處。（受訪者 TCGCS_8）

當公共管理者的角色已遠超出了傳統公共管理中的職能時，開始逐漸採行跨部門合作及協力的方式來協助其達成預期的政策目標。對於協力關係中的「合作者」（collaborator）來說，遭遇到的課責難題在於對誰負責以及對什麼負責（Bryson et al., 2006: 51）。對每一個作爲協力合作者的公參委員而言，皆能理解到本身在公參會內的職能。

> 公參會的決議不具法律效益，它只能讓市長或是說其他真的權責單位參考……最後他們自己要負責任。（受訪者 PPCM_1）

然而，在履行職務職責的同時，難以對其「協力績效」（collaborative performance）負責（Page et al., 2015），亦成爲協力合作者於過程中經常面臨之窘境。資深的公參委員表示：

> 公參會扮演的角色就是強化（公參）那個部分……它不會去真的做業務……它也無從監督，它只能看你（政府單位）公參有沒有做好，或者說有爭議的案子丟來公參會討論。（受訪者 PPCM_1）

> 我做到法律上有要求的、程序上是民主的，能不能達到實質平等……我們只能說在這個公民參與的程序上讓多元的聲音都能夠窮盡地表達……那做最後的價值選擇是在於市政府……你就要負政治責任，我們的層級……只能希望讓不同人都能夠被表達。（受訪者 PPCM_7）

另外一個合作者遭遇到的課責問題在於可能會在協力關係中面對在價

臺灣大學學術期刊資料庫

值觀、任務認知或承諾上，與自己截然不同的新合作夥伴。

> 我們（委員）就是做中學，就是滾動的，現在就是會發現說新進委員就會比較跟不上這個內容……如果是第一年的委員的話，確實是比較吃力，因爲很多事情會進入實質討論。（受訪者 PPCM_5）

> 我們也觀察到有些委員他的認知，以爲他相當於類似議員有那樣的認知，……但事實上不是……後來發現這不是他的期待。（受訪者 PPCM_5）

因此，如何調和這些原本來自於不同組織，後來一同成爲公參委員們間的不同認知及價值觀，從而產出集體解決方案及共識結果，將是存在協力關係中的課責挑戰。

(二)「行政－社會」中的協力平臺角色

「系絡特徵－參與過程特徵」階段的另一個焦點是：公參會制度安排的協力治理效果。公參會從 2015 年成立至今已屆滿 7 年，成立初衷即在於促使「政府－公參會－民眾」相互聯繫的結構產生轉變。換言之，公參會必須在「行政環境－社會環境」之中企圖橋接政府與民眾間的連結，這是公共行政學者一直以來所強調的，將公民參與和行政管理兩塊制度板塊整合的重要性（Bryson et al., 2010）。透過訪談資料的呈現，受訪者認爲公參會是政府與公眾之外的另一種組織機制，爲整合跨部門與跨領域多元意見的「協力平臺」（collaborative platform）（Ansell & Gash, 2018）。如同行政官員說的：

> 他們進來的角色我們就是希望說有一個第三方的一個溝通或協調的一個平臺，進來幫助我們行政機關跟民眾之間的一個溝通的橋樑的建立。（受訪者 TCGCS_8）

公參委員則認爲：

> 公參會把自己變成一個平臺，既然是平臺，就要往外 open 嘛，所以就是公參會這邊會主動去把所有的 stakeholder 都找進來……也就是說，公民參與委員會在重大的議題上，它會變成一個平臺，這個平臺就會讓外面的聲音在這個平臺上去互相地衝撞。（受訪者 PPCM_2）

臺灣大學圖書館期刊資料庫

其實就我剛剛講的就是，這個北市委員會就是這個平臺，那我連結了公民……我們可以邀請跟這個事件有關的機關都一起參與，然後在這邊大家開放出來討論議題，對，那它其實就在溝通、協調、培力嘛。（受訪者 PPCM_6）

由此看來，行政文官及公參委員皆認同公參會在跨越部門界限、串連行政組織和公民社會兩者之功能，並進一步地促進跨部門的溝通及協調。

三、系絡特徵－參與過程特徵

在這個構面中，探究系絡特徵的政治因素對於臺北市政府推動公民參與產生的影響，能最大程度地理解「政治－行政」領域間的相互作用及其互動結果。

(一) 立法機關對公參會的矛盾觀點

在臺北市運作公民參與的場域中，立法機關雖對於市府轄下行政機關之力推動公民參與的行爲，以及成立公民參與委員會的動機表示肯定。民意代表的觀點是：

以我個人來講啦，不管是柯文哲（設立）這個東西……當然設這個公民參與委員會，聊備於無啦，是好的啦。（受訪者 TCCM_2）

我當然希望它（臺北市府公參會）是補足代議士的不足的……所以往正向的講，當然希望它是一個補強的角色……就制度上，我還是肯定有這個制度是好的。（受訪者 MLY_1）

一般來說，委員會組織成立的主要目的是匯聚與協調參與者之間多元的價值與意見，藉以增進政府施政績效與組織彈性化。因此，行政機關應該盡量確保委員會不成爲少數利益團體在特定政策領域謀取私利的工具，或是過度向民選政治人物與特定行政機關靠攏，而喪失謀取公共價值的使命。然而，若從民主責任政治的現實來看，民選政治首長以委任者姿態成立非民選委員會來分擔政治風險似乎也成爲責難規避或爲其施政合理化的策略之一，公參會在這一部分也確實引起代議士們的疑慮。民意代表認爲：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 我覺得在柯市府的問題上面……它（市長）只是把它（臺北市府公參會）當作什麼？……這比較像是治理者 create 出一個 strategic partner 來處理他想處理的問題，拿來擋住一些不必要的政治的這些……降低政治風險吧，我的看法比較像是這樣。（受訪者 TCCM_1）

> 市政府的這個公民參與委員會……它也許只是一個輔佐，所以我剛剛說它變成是一個 protector，就是只是替市長合理化他的一些政策，當然它可能也是會提供一些建議，可是它就是一個輔佐性的角色。（受訪者 MLY_1）

(二) 回應立法機關的策略

公共管理學者針對純粹的「價值－事實」與「行政－政治」二分的視野已經多所針砭（Wamsley & Wolf, 1996）。他們一方面加深了公共管理者的角色評價，另一方面則主張必須將政治環境的因素一併納入考量。透過檢視政治－行政管理途徑之間的連結，將能揭開更多公民參與的規則、過程、程序合法性，以及執行方式的制度實踐效果。就近年柯文哲主政所推行的公民參與來說，一方面他並不隸屬於臺灣現今有著最高度政治影響力的政黨，另一方面，又在新官上任時即成立了專責推動接收公眾需求與意見的組織。可以預見的是，可能會遭受到來自廣泛勢力政黨民意代表的關注。面對此種情況，市府採取的做法是尊重議員的職權與立場，明白遵行政治－行政管理的分野與分際，以及透過資訊的公開透明促使其理解臺北市府公參會並非是行政機關黑箱決策的工具。公參委員如是說：

> 我們（公參會）在設計上就是讓他最終還是要接受市議會的監督，然後代議有兩種人，一種是市議員，一種是里長，所以盡量在這個整個過程邀請他們一起來參加，一起來參加成果發表，那也鼓勵里長來做提案……有的里長後來碰到我們府外的委員都會跟我們講，哪個公園是我哪一年提案的成果出來的東西，他也會引以爲傲。（受訪者 PPCM_4）

> 因爲公民參與委員會這個組織……它除了府內委員是固定以外，所有委員是府外委員……然後用所謂的公開、透明的遴選方式選，確保這樣的公參會不是政府的背書單位……所以我們會讓市議員

臺灣大學圖書館期刊資料庫

> 不要感覺到敵意那麼深說，我不是要來搶你的預算審查權，我也不是來審案子的，我們都是……以幫助這個行政機關的角色爲主，這樣讓他們敵意不要那麼深。（受訪者 PPCM_7）

透過上述「參與過程特徵－組織文化與能力－系絡特徵」的分析過程，接續探究了公參會制度運作過程（包含參與範圍、參與資訊、參與聚合等規則）、公參會和行政組織文化間的連結、公參會的績效衡量與課責議題，及其協力平臺的角色，以及公參會與立法機關間的互動等關鍵面向。下一部分將說明臺北市府公參會如何提升與達成臺北市公民參與的公共價值。

四、臺北市府公參會與公共價值實踐及創造

(一) 公參會在文官與民眾兩端深化參與價值的效應

從前述文獻整理的部分可以得知，不論是功利主義或道義框架中的良善或公正觀點，都涉及到公民與文官兩方的連結。而此連結則是由臺北市府公參會提供具體且相對切合跨部門利益的公共價值指導，乃至於在社會的個人和集體生活中體現出來。作爲幫助理解公共價值的關鍵途徑之一，公民參與的成功構築必然少不了政府與公眾雙邊的投入與理解。以公共價值創造的觀點來說，行政組織如何看待公民參與決策後的結果，以及把與公民對話視爲業務執行的基本流程；而公眾是否能接受參與的結果，以及將公民參與行動視爲能增加價值進而主動參與，這兩者皆無法偏廢。而從訪談的內容歸納後發現：臺北市政府內部（行政文官間）和外部（行政文官與公眾間）對於公民參與的識別與變革，甚至遭遇的問題各有不同。對臺北市政府來說，經由參與過程的實際操作及公參會的協助，行政官僚逐漸地轉換思考，將公民參與轉化爲行政運作流程的基本面向。換言之，文官們逐漸習於以公民參與角度出發去思考公共價值的創造，市政府文官證實了此種說法：

> 我希望到一定的時間之後……我們會訓練出一批人在（市府）各局處，然後……很慣性的就會去問一些很精準在公參方法論上的問題，包含……公共性要長在對應的對象身上，那些對象該是誰？然後最弱勢的會是誰？最容易被波及到會是誰？（受訪者 TCGCS_1）

臺灣大學學術期刊資料庫

然而，在強化文官對參與的意識之後，擔任執行的基層文官會面臨到官僚組織內部的「順服」（compliance）及溝通問題。負責協調市府內部公參業務的文官指出：

> ……第一線的工作人員，其實他的（反）抗性並不是來自於他反對公參，而是公參本身的公共性跟公益性會影響到承辦人的（反）抗性是否被喚醒。……基層公務員……的痛點就是這件事會很冗長，然後他是要去做第一線溝通的人，……所以公參確實也落入一個某種意義上的挑戰是，也許在眞正去實現所謂的公民參與對話的是承辦人，而不是長官。（受訪者 TCGCS_1）

而在公民意見表達與溝通的誘因建立上，距離全民參與市政日常化仍有段落差。市政府文官的觀察是：

> 臺北市的民眾……的工作型態大部分還是早出晚歸，所以跟社區之間的黏著度不高，……所以你會看到的是……在社區裡面做參與式預算提案搞到最後就會是里長、跟里長的好朋友，與里長的……對手……問題是我要怎樣讓它健康，不要成爲就是某種意義上排擠掉其他利益團體或是不同政治行動者的提案空間，我們可以做的事情就是去賦權年輕人……我們希望藉由這樣的方式去鬆動地方在公參上面的一個邏輯。（受訪者 TCGCS_1）

> 因爲其實政府被民眾信任這個是很重要，但是它不是一蹴可及的……所以我覺得就一步一步去建立，我們就是把這些這麼這些年來把這些機制建立……就會營造出那樣子的一個氛圍……然後期望民眾慢慢覺得政府眞的有用心在傾聽我們的一些意見……。（受訪者 TCGCS_8）

(二) 公參會創造的公共價值

在公民參與和公共價值的關鍵連結中，公參會在幾個不易用數字或文字具象化呈現的潛在面向上付出努力。例如，深化行政官員及民眾的參與價值，或是獲得行政機關和社區民眾的信任等。除此之外，公參會也透過提供市政府各項參與制度的諮詢與討論，協助行政組織推出了以公民參與爲核心的具體成果。舉凡《臺北市政府及所屬各機關學校政府資料開放作

臺灣人口學術期刊資料庫

業規範》、《臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序》、《臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序》、《臺北市參與式預算提案說明會執行計畫》、《臺北市政府 i-Voting 網路投票作業注意事項》等，皆可以被視爲是「有形」公共價值結果的範疇。

上述這些公共價值結果象徵了多元對話及開放透明，儘管最終的價值成果仍需要公眾來參與及評定，但公參會作爲「公共價值的探索者」，確實在參與式政策執行過程中設法提出前進的方向。例如，前面曾提到的臺北市 EOD 計畫，僅一牆之隔的永春及永吉國小合併案作爲 EOD 計畫中的首個示範案例，不僅牽涉到在校生及其家長，還有曾經畢業校友等利害相關人的關注。[18] 此階段中，公參會協助公部門將學校周邊社區的多元政策利害關係人納入公民參與程序，原則是只要是關心學校併校活動的市民都可以參加。同時，爲兼顧跨世代的關懷，將教職員、在學生及家長，還有畢業校友、退休教職員，以及學區的里民均納入表述意見的行列，促進公民開始建立「網絡化」的能力與企圖，投入評估參與制度規範的集體行動。另一方面，從 EOD 個案中呈現出公共利益導向與公平正義原則，再從「參與者的人數」、「參與者的背景與立場」、「併校後校園的建築規劃」，「政府投入參與活動的程度」等面向則反映了「公民參與」、「世代正義」、「永續發展」，以及「政府回應性」等公共價值創造的結果。針對這個案例，受訪者表示：

> 這個的利害關係者是誰？校友、當地的區民、學生，所以這個給大家去討論啊……合併之後是個新學校，是不是要有一個在舊有的傳統上有新的特色，所以要來討論要不要變成雙語學校？……就是把這些利害關係人找來，解決現有的問題，然後還有一個新的願景，就會開始有趣起來。（受訪者 PPCM_2）

[18] 此學校合併案考量作爲市政都市計畫的一部分，將 i-Voting 票選校名的投票資格畫分爲兩類：第一、12 歲以上（民國 97 年 9 月 1 日（含）以前出生）學區里里民（須 110 年 5 月 17 日（含）以前設籍於臺北市）；第二、兩校在校生、教職員、現在在學學生家長、畢業校友、退休老師、109 學年度家長會所屬志工團志工。更詳細資訊請參閱「臺北市永春永吉國小 EOD 規劃」（臺北市信義區永春國民小學總務處，2022）。

臺灣人學圖書館

> 現在我在談這個案子的在校生，等到案子發動的時候，他早就畢業了，所以我必須還要向未來預約……他們有凝聚出一股新的在地意識……我覺得這件事在公參來講是滿重要的事情……那至少民眾願意出來講話，像那一天工作坊有畢業二十年還三十年校友回來……因爲他關心他的小時候成長環境未來會變成什麼樣。（受訪者 TCGCS_1）

伍、研究討論與建議

一、討論

本研究描繪臺北市府公參會運作所涉及的個人、社區、非營利組織，以及民主政府等涵蓋多元行動者及多元組織複雜組合所反映的實質性價值，有助於公共行政領域和公共價值文獻的發展前行。包括以公民爲導向的行政委員會所具備的協力本質，以及通過關於他人福利、對他人的義務，以及良善和公正社會概念的集體價值來表述公參會執行參與式政策的價值評估原則；整合過程的分析架構則關注公參會內部的結構和審議程序，以及外部組織行動所處的授權環境，進而了解公參是否投入符合公共利益的跨部門對話、審議，以及瞭解整體行動過程並檢視最終結果。這些面向都協助我們更進一步理解民主治理以及公民參與模式在促進公眾福祉方面可能發揮的作用，並爲公民參與及公共價值的研究主題上有所貢獻。細究本研究以實證分析臺北市近年以行政組織全面推動的公民參與實踐情境，公參會的制度安排與運作過程，以及公共價值創造呈現出幾個特徵：

(一) 公共價值創造觀點下臺北市府公參會制度運作的哲學價值觀及評估層次

儘管本研究的主要分析結果是透過訪談途徑而闡明，但先根據文獻分析方法所建立的公參會執行參與式政策之價值評定（表 2），能夠幫助本研究有系統地理解公參會的制度運作在公共價值創造的評估中呈現哪些原則及觀點，並提供後續質性分析的基礎。表 2 揭示了幾項重要的面向，讓我們理解臺北市府公參會的制度運作與哪些公共價值標準相關。首先，公共

臺灣人文與政府期刊資料庫

價值可以指涉個人所持有的價值觀，其與私人價值最大不同之處在於這些個人持有的價值觀關注的是除了自己之外的其他人的福祉與利益，並且關心社會中的公正與公平關係（Mansbridge, 1990）。這情形某種程度上反映了公參會府外委員所抱持的價值觀，作爲一種「受社會委託尋找公共價值的探索者」（Moore, 1995: 299），這是他們在實質性價值上發揮的基本準則。再者，作爲來自不同專業領域，具備實務經驗的政府外部委員，他們需要使用多元方法來處理協商環境中的價值衝突，這源自於公參會成立是要實現以市民的福祉及公平參與機會任務的使命陳述。此外，以協力形式進行各項參與制度的諮詢與討論，公參會有其特定的機制履行其組織職責，確保績效治理的目標。然而，從訪談中也發現其在實務運作中面臨課責上的難題。

最後，隨著公民需求的不斷提升，對於公民參與的制度設計及規劃，公部門端都需要不斷地重新構建和適應。這意味著追求公共價值的能力橫跨了多元行動者，以及多元的能力特質，這種觀點象徵著公共組織在結構上成爲追求創新和公共價值創造的協力平臺（Ansell & Gash, 2018）。在此觀點下，公共價值意味通過民主審議程序或制度所表達和接受的特定價值，而公參會的運作過程不僅是透過委員間的公正審議呈現集體接受的價值決定，有時也需要取得行政文官和個別公民的接受和共識。因此，公參會在進行公共價值權衡和討論公共價值衝突方面不僅積極地成爲政府與公眾之外的連結平臺，亦致力於消弭不同部門間和不同領域間所施加的限制。以臺北市公民參與實務中的民主創新措施 —— i-Voting、參與式預算，以及開放政府資料來說，這三項機制都透過公參會在「功利主義－道義主義」相互衝突的規範框架中去思考如何促進對公民有益，且公民也重視的價值方案。像是當政府運用公共預算舉辦各區的參與式預算，以及改善 i-Voting 的提案系統、議題範圍，與強化投票結果時，市民希望看到他們繳納的稅款能被以高效和有效的方式使用，以創造他們滿意的結果。同樣的，當政府使用合法權威要公開相關法規及公眾皆可查詢的資料時，市民也希望確保被這些資料集能以安全、公正與公平的原則使用，以創造一個公正的社會。因此，公參會在創造公共價值的關鍵角色在於其必須在政府未來行動及公民潛在想法間加以權衡，對公共價值的理解也需隨著時間而改變，這是和其

臺灣人事行政學會 人資園地

他同樣有公民代表參與的政府委員會相異之處。總結來說，透過文獻檢閱的過程所得出的初步內容，可以作爲訪談資料分析驗證及補充的方向。值此，本研究整理出文獻分析及訪談分析討論焦點的簡要對照表（如下表 4）。

表 4　文獻檢閱結果與訪談資料分析討論焦點之對照

研究方法／研究討論	文　獻　檢　閱	訪　談　資　料　分　析
研究討論一	公參委員對於良善和公正的集體觀點	臺北市府公參會在公民參與和公共價值連結中所展現的實質與潛在之公共價值創造
研究討論二	公參委員的使命在於調和價值衝突與實踐公共價值	臺北市府公參會在公民參與和公共價值連結中所展現的實質與潛在之公共價值創造
研究討論三	臺北市府公參會達成績效治理目標的方式及課責上的難處	1. 臺北市府公參會在市政府內部仰賴正式會議與非正式工作小組的制度安排建立跨部門的共識決策達成績效治理目標；在市政府外部以資訊透明增加立法機關與民眾的認同，讓公共決策獲得合法性的支持 2. 臺北市府公參會所面臨協力合作系絡中的課責難題
研究討論四	公參會的協力平臺功能	1. 臺北市府公參會發揮政府與公眾間的協力平臺功能，將公共價值之創造融入公務體系運作模式，並為政府增加民眾信任的空間。 2. 臺北市府公參會在文官與民眾兩端深化參與價值後產生之挑戰
研究討論五	無	立法機關肯認公參會的用意但對其效能存有疑慮

資料來源：本研究

(二) 臺北市府公參會在公民參與和公共價值連結中所展現的實質與潛在之公共價值創造

公參會被定位爲提供參與式政策諮詢及各項公民參與機制設計與執行之修正，其涉入的範圍涵蓋了靜態的數據資訊提供到動態的參與規劃及溝通，甚至是預算運用的討論。因此，對於臺北市政府在深化公民參與目標的推進，以及執行參與式政策的價值，皆有其重要的意義。像是各種落實公民參與作業程序或執行計畫等均有具體的紀錄成果。然而，有些潛在的公共價值成果雖然未能白紙黑字地成爲作業要點及程序，仍然有其效應。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

舉例來說，鑑於公共價值意味通過民主審議程序或制度所表達和接受的特定價值，個別公民或在地社群在對話過程中對公共價值的解讀很有可能因爲主觀詮釋而影響公民在參與過程的信念與行動，進而產生價值衝突的情況。此時公參會便著手引導政策行動者（像是公務人員與在地民眾），透過民主制度下通過集體審議和對話過程達成「或多或少令人滿意」的共識成果（Moore, 2014），目的在於促進公民開始有「網絡化」的能力與企圖，能投入集體行動。這些網絡不僅在參與階段活躍，而且在執行階段也很重要，這些屢次公開對話與參與的過程則包含了潛在的公共價值成果。例如世代正義、永續發展、社區賦權，以及公眾信任等層面。

(三) 臺北市府公參會在市政府內部仰賴正式會議與非正式工作小組的制度安排建立跨部門的共識決策達成績效治理目標；外部以資訊透明增加立法機關與民眾對公共決策的合法性支持

公參會的制度安排目的在於改善參與環境、調和衝突價值觀，以及增加集體審議透明性與公開化等進而達到公共價值創造的結果。像是促進參與的機制繫於正式的月例會廣泛地討論參與方案或機制的檢討、修正，以及實施等層面，並在季度會議上向市長說明成果，以及針對較複雜或棘手之議題請求進一步的政策指示。此外，公參會也以專案工作小組爲執行策略尋求部分外部公參委員的志願協助，事先界定、演練，模擬，以及規劃特定議題或政策的公民參與流程，這反映了 Baldwin、Rountree 與 Jock 針對美國州政府電力部門資源分配政策之研究，提到非正式工作小組的使用是促進公民參與方案凝聚能源效率合作共識的重要途徑之一（Baldwin et al., 2019）。由此看來，公參會即運用正式和非正式的工作渠道達成績效衡量的目標。

透明性與公開化的原則則是在高度透明與高度資訊公開的情境下達成公共決策的合理性與合法性。主要發揮了幾項關鍵功能：第一，透過網路的資訊科技，進行政府資訊的「定期公開與積極散佈」（routine disclosure and active dissemination, RD/AD），包括會議的網路實況直播、文字轉播、委員會設置的目的與成員名單，以及會議記錄等提高公共治理的透明度，讓民眾可以有機會學習並理解公共決策的推行；第二，以公開資訊來降低與民

臺灣大學圖書館期刊資料庫

眾之間產生資訊不對稱的問題，藉此建立政府與民眾之間的信任關係；第三，公開透明的行動也向立法機關表露拒絕貪腐，讓公民參與的審議黑箱決策可能性降低，增加立法機關授權行政部門的開放，使得行政部門的裁量權得以彈性地抒展。

(四) 臺北市府公參會所面臨協力合作系絡中的課責難題

公參委員們在加入公參會之前可能都來自於不同的領域或組織，這意味著每位個別成員追求公共價值的目標及認知，以及成員原先所屬組織的課責原則都不盡相同，但當不同背景的委員們一同進入具備跨部門協力本質的公參會時，將會面臨新舊課責框架上的交互作用，這可能造成新進的公參委員難以掌握新環境中對於任務使命的衡量方法及行動標準。再者，由於公參會所產出的集體共識結果並不容易區分個別委員（不論資深或新進）的貢獻程度，即使委員們普遍都能履行公參會所賦予的職責，並接受「相互課責」（mutual accountability）的原則，然卻難以在群體間進行追溯及衡量。

(五) 臺北市府公參會發揮政府與公眾間的協力平臺功能，將公共價值之創造融入公務體系運作模式，並為政府增加民眾信任的空間

公參會之制度安排調節了民主治理與專業制度的關係本質，對此兩個領域的接合機制可以描述爲一種協力平臺的運作邏輯。協力平臺通常不強制性地要求跨域合作或協力治理，而是著重在催化和促進上的努力。以臺北市的個案來說，公參會雖不提供公民參與的資源和權威式的指導，更多的是促進，並在某種程度上調節「多對多」的協力關係（Ansell & Gash, 2018；Nambisan, 2009）。作爲公正與專業的第三方，它匯集了行政系統內的多元參與者（市長辦公室、工作小組的主責單位，以及涉入特定公民參與議題的行政部門），以促進跨部門的合作關係，同時與公務人員進入到社區現場，實地爲那些參與公民參與活動的民眾提供諮詢與指引，以中立的立場評估民眾的需求及其可行性，以至於促使政府能夠具備更多被信託的空間，爲創造公共價值負起更多的責任。

臺灣大學學術期刊資料庫

(六) 臺北市府公參會在文官與民眾兩端深化參與價值後產生之挑戰

承接上一點，臺北市府公參會對於公共領域的維護和增強意識幫助了在行政官僚與民眾在深化參與的精神結果，但後續可能存在一些需要關注的問題。首先，一系列示範及實驗的參與方案逐漸改變公務體系對於參與的思維與作法。然而，當行政官僚在執行參與任務時，確實會面對來自科層體制內部關於順服以及溝通問題，造成其對公民參與的實際投入態度感到困惑，並影響其看待公共價值創造的想法。再者，公民賦權可說是深化公民參與在民主治理範疇中既重要，也基礎的一環，從訪談中可以明白臺北市政府積極推動強化公民意見溝通的機制，不管是公民參與會議或審議工作坊的形式改善或促進溝通、市政開放資料規範的規劃、參與式預算的機制檢討，以及 i-Voting 系統的優化等，都是政府嘗試要促進公民的參與意願，以及增加公民意見表達與溝通的誘因。但是，距離全民參與市政日常化仍有段落差。

(七) 立法機關肯認公參會的用意但對其效能存有疑慮

民意代表的受訪者認爲臺北市府公參會作爲一個填補代議制度的機制，如能讓民眾願意藉由行政機關制定的公民參與管道，更廣泛、更完整地傳達需求給政府，進而激發市民參與公共事務的意願，則此途徑之建立是樂觀其成的。然而，對於公參會的組成結構、執行成效，以及民選行政首長對於公民參與這件事上的決心與意志仍持保留態度，甚至對於可能淪爲政治人物的「責難規避」或是「政策辯護」的操作，亦存有疑慮。

二、建議

臺北市府公參會作爲連結統治者與被統治者兩端，平衡行政專業與回應民眾需求的重要制度性安排。「行政部門－公參會－公民」的互動關係發展及其成果是臺北市參與式政策方案能否創造公共價值的最關鍵要素，這亦開展了實務及研究建議的內容。

臺灣大學學術期刊資料庫

(一) 參與式政策推動與公參會運作的實務建議

首先，公參會對於臺北市政府在深化公民參與目標的推進，有其重要的意義。其運作機制則以組成委員的多元、專業性，以及公共參與的經驗，共同設計與推廣各項參與機制。維繫其中發展的關鍵乃是各個委員們環抱對公共價值的高度追求，這種特質與先前研究發現，行政部門人員有較強的親社會傾向與利他需求十分相近（Perry & Porter, 1982）。考慮到現行政府與人民兩端的對話能力與互動關係仍在磨合階段，在瞬息萬變的決策環境，是否可能會有複雜的因素影響價值的評價判斷。換言之，如何維持成員的公共價值觀穩固，關係到公參會的實質運作成效與永續發展。本研究認爲公參會府外委員的經驗傳承與共同目標校準對公民參與政策執行的影響值得關注。委員間的專業能力與投入公民參與的時間不一，對於公民給予適當形式的公平，以及形塑公共價值的認同有可能產生看法的歧異。因此，本研究建議可以在事先找到一些委員之間共同認可的行動標準，讓之後的公開對話和討論能產生「共善」（common good）的結果，以達成委員間具備預期凝聚的共識，有助於「默會知識」（tacit knowledge）對個人經驗的轉換和傳承，以及校準組織目標和使命的價值觀定位，藉以降低委員間對於行動標準的歧異與目標的擴張，讓遊戲規則與結果間有合理的連結及程序，維持公正與公平性。

再者，在行政文官端，臺北市府公參會針對公民參與設計了一些結構與程序的原則，除了以正式會議與非正式工作小組的制度安排強化跨部門協力的精神，也用以資訊公開透明的規定，防止行政裁量量權的無限擴張，以保障民眾權益。實際上，透過市府官員的訪談與評價，公務人員在「日常工作業務觸及公民參與」以及「直接面對民眾的機會」兩方面上都獲得提升，而公務人員更從實務運作及與民眾對話互動之遞嬗反映出在地實質需求和未來政策規劃的公共價值，促使這種「正面回饋」（positive feedback）讓參與式政策的過程要素得到進一步的強化。然而，公民參與事實上卻也加重了文官體系的業務負擔，讓官僚人員在時間壓力下對公民參與事務持有排斥心態，特別是當上級長官對於下屬運用科層控制能力，要求實現績效，基層執行者背負結案的壓力，必須回應組織內部的控制與順服時，將

臺灣大學圖書館資料庫

會誘發公務人員在溝通上的壓力與孤立感受。因此，某些外在控制因素（例如，層級節制的控制、績效管理的考核、立法機關的監督等）將會影響公務人員看待公民參與的動機與態度。本研究建議在行政實務上，需要思考上述這些外在控制程序對於公務人員內在動機與投入公民參與努力的影響，以及當公務人員在規劃與執行參與式政策時，由內在動機帶來的行爲反應是什麼，而若呈現正面效果又該如何維持，以上都可以作爲行政組織在評估文官投入公民參與的意願，以及減緩「情緒勞務」（emotional labor）對文官的損耗。

最後，在公民端的意識和能力培養部分，全民參與的理想情境需要長時間構建，加上當前地方政府的財政狀況亦江河日下，朝著公共資源優先「順序配置」（priority setting）的決策方向或許是未來可以考慮之處。透過試點個案實作的方式處理現已擁有的成果，像是：針對數個已執行的公民參與實際案例，由行政組織在初期配置運作資源，且因地制宜設立規範與標準，運用協力途徑建立起與政策目標的連結。有的案例可能需要資源和經驗都充足的非營利組織介入協助；有的案例可能需要社區意見領袖的一呼百應，經由社會學習的過程，依據社區特性與文化向相關的單位提出申請補助及合作等，都不失爲彌補資源稀缺的良善途徑之一。

(二) 未來研究建議與研究限制

儘管本研究展示了跨部門協力制度安排影響公共價值創造的效果，並提出臺北市府公參會作爲行政部門與公民間的關鍵協力平臺角色，調和了行政專業與回應民眾需求的公共價值。然本研究在選擇個案受訪者上，以公參委員而言，儘管受訪者涵蓋續任多屆之資深委員，能夠理解公參會的完整制度運作發展及互動過程，但由於研究範圍橫跨 2015 年至 2021 年，共歷經五屆的任期，多少面臨受訪者當時已離開公參會，又或者隨著新任委員到職，產生新的互動關係等。未來研究可以更聚焦在委員的更替對參與政策執行的影響，或是委員間的夥伴關係與參與政策結果的連結程度。另外，公參委員作爲研究個案中最關鍵的受訪樣本，能提供關鍵且豐富的訪談資料，然過度強調其角色也可能會影響研究結果的代表性。因此，本研究採取將公參委員表達之觀點，與其他行政及立法部門受訪者的說法進

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

行交叉驗證，維持研究結果的眞實性。另一方面，本研究雖盡力選擇能說明研究現象的代表性資料，惟在受訪者數量仍有提升之空間。值此，未來研究可以考慮「實驗設計」（experimental design）的方式，更能專注在對因果關係的驗證要求，例如設計適當的調查實驗方法探究公參委員及市府文官本身是否有動機執行公民參與的任務，以及公參委員及市府文官各自看待公共價值創造的認知爲何，認知的結果是否影響參與式政策中兩方的互動關係。

參考書目

一、中文部分

Neuman, W. L. 著，朱柔若譯，2000，《社會研究方法－質化與量化取向》，臺北：揚智。譯自 *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon. 1997. Neuman, W. Lawrence. Chu, Jou-juo. trans. 2000. *Shehui yanjiu fangfa－zhihua yu lianghua quxiang* [*Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*]. Taipei: Yang Chih. Translated from *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon. 1997.

張四明、胡龍騰，2013，〈後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵〉，《公共治理季刊》，1(1): 73-83。Chang, Ssu-ming, & Lung-teng Hu. 2013. “Hou xingonggong guanli shiqi zhengfu jixiao guanli de gonggong jiazhi yihan” [Public Value of Government Performance Management of the Post-NPM]. *Public Governance Quarterly* 1(1): 73-83.

陳敦源，2009，〈透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，1(2): 21-55。Chen, Don-yun. 2009. “Touming zhixia de keze: Taiwan minzhu zhili zhong guanmin xinren guanxi de zhongjian jichu” [Accountability through Transparency: The Foundation of Rebuilding Trust between Government Officials and Citizens under Democratic Governance in Taiwan]. *Journal of Civil Service* 1(2): 21-55.

傅凱若，2019，〈民主創新與公共價值創造的實踐－以臺灣都會區參與式預算爲例〉，《臺灣民主季刊》，16(4): 93-141。Fu, Kai-jo. 2019. “Minzhu chuangxin yu gonggong jiazhi chuangzao di shijian—yi Taiwan duhuiqu canyushi yusuan weili” [The Practice of Democratic Innovation and Public

臺灣大學學術期刊資料庫

Value Creation: The Case of Participatory Budgeting in Five Municipalities in Taiwan]. *Taiwan Democracy Quarterly* 16(4): 93-141.

傅凱若、張婷媗，2020，〈當公民參與遇上專案管理：以臺北市參與式預算的專案管理爲例〉，《行政暨政策學報》，71: 43-88。Fu, Kai-jo, & Ting-syuan Jhang. 2020. “Dang gongmin canyu yushang zhuanan guanli—yi Taipei shi canyushi yusuan de zhuanan guanli weili” [Linking Project Management to Citizen Participation Practice: The Case Study of Participatory Budgeting in Taipei City]. *Public Administration & Policy* 71: 43-88.

臺北市信義區永春國民小學總務處，2022，〈臺北市永春永吉國小 EOD 規劃〉，永春永吉兩校合併專區網頁，https://sites.google.com/ycps.tp.edu.tw/ycps/%E9%A6%96%E9%A0%81，2022/12/05。Office Of General Affairs, Taipei Municipal Yongchun Elementary School, 2022. “Taipei shi Yongchun Yongji guoxiao EOD guihua” [The EOD Initiative of the Taipei Municipal Yongchun Elementary School and Yongji Elementary School]. in https://sites.google.com/ycps.tp.edu.tw/ycps/%E9%A6%96%E9%A0%81. Latest update 5 December 2022.

臺北市政府都市發展局，2022，〈臺北市市有建物及用地整合運用導向之都市發展（EOD）專區〉，臺北市市有建物及用地整合運用導向之都市發展（EOD）專區網頁，https://www.udd.gov.taipei/events/f3gxcu9-10635，2022/12/05。Department of Urban Development, Taipei City Government, 2021. “Taipei she shiyou jianwu ji yongdi zhenghe yunyong daoxiang zhi dushi fazhan (EOD) zhuanqu” [Taipei City’s Education Oriented Development (EOD) projects]. in https://www.udd.gov.taipei/events/f3gxcu9-10635. Latest update 5 December 2022.

二、西文部分

Ansell, C. & A. Gash. 2008. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543-571.

Ansell, C. & A. Gash. 2018. “Collaborative Platforms as a Governance Strategy.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(1): 16-32.

Bache, I. & R. Chapman. 2008. “Democracy through Multilevel Governance? The Implementation of the Structural Funds in South Yorkshire.” *Governance* 21(3): 397-418.

Baldwin, E. 2019. “Exploring How Institutional Arrangements Shape Stakeholder Influence on Policy Decisions: A Comparative Analysis in the Energy Sector.”

臺灣人文學術期刊資料庫

Public Administration Review 79(2): 246-255.

Baldwin, E., V. Rountree, & J. Jock. 2018. "Distributed Resources and Distributed Governance: Stakeholder Participation in Demand Side Management Governance." *Energy Research and Social Science* 39: 37-45.

Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Bozeman, B. 2007. *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Braun, V. & V. Clarke. 2006. "Using Thematic Analysis in Psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3(2): 77-101.

Bryson, J. M., B. C. Crosby, & L. Bloomberg. 2015. "Introduction to Creating Public Value in Practice." In *Creating Public Value in Practice: Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World*, eds. John M. Bryson, Barbara C. Crosby, & Laura Bloomberg. New York: Taylor & Francis, 1-26.

Bryson, J. M., F. Berry, & K. Yang. 2010. "The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions." *American Review of Public Administration* 40(5): 495-521.

Chien, H. 2016. "Public Value Production in Cross-Sector Collaborations: Evidence from Problem Solving Cases in Taiwan." *Public Administration & Policy* 63: 45-86.

Crosby, B. C., P. Hart, & J. Torfing. 2016. "Public Value Creation through Collaborative Innovation." *Public Management Review* 19(5): 655-669.

Dahl, A. & J. Soss. 2014. "Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy." *Public Administration Review* 74(4): 496-504.

De Vries, M. S. 2005. "Trust and Governance Practices among Local Leaders." *International Review of Administrative Sciences* 71(3): 405-424.

Eckerd, A. & R. L. Heidelberg. 2019. "Administering Public Participation." *The American Review of Public Administration* 50(2): 1-15.

Edelenbos, J. 2005. "Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice." *Governance* 18(1): 111-134.

Elkin, S. L. & K. E. Soltan, eds. 1999. *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Emerson, K. & T. Nabatchi. 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Washington,

臺灣大學學術期刊資料庫

DC: Georgetown University Press.

Farrell, C. M. 2005. “Governance in the UK Public Sector: The Involvement of the Governing Board.” *Public Administration* 83(1): 89-110.

Fung, A. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance.” *Public Administration Review* 66: 66-75.

Fung, A. 2015. “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future.” *Public Administration Review* 75(4): 513-522.

Gabris, G. T. & K. L. Nelson. 2013. “Transforming Municipal Boards into Accountable, High-Performing Teams: Toward a Diagnostic Model of Governing Board Effectiveness: Organizational Learning Mechanisms: A Structural-Cultural Approach to Organizational Learning.” *Public Performance & Management Review* 36(3): 472-495.

Geuijen, K., M. Moore, A. Cederquist, R. Ronning, & M. van Twist. 2017. “Creating Public Value in Global Wicked Problems.” *Public Management Review* 19(5): 621-639.

Hall, P. A. 2010. “Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective.” In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, eds. James Mahoney & Kathleen Thelen. New York: Cambridge University Press, 204-224.

Heidelberg, R. L. 2019. “The Democracy Problem.” *Administration & Society* 51(5): 692-723.

Ho, A. & P. Coates. 2004. “Citizen-Initiated Performance Assessment: The Initial Iowa Experience.” *Public Performance & Management Review* 27(3): 29-50.

Hong, S. 2015. “Citizen Participation in Budgeting: A Trade-Off between Knowledge and Inclusiveness?” *Public Administration Review* 75(4): 572-582.

Jørgensen, T. B. & B. Bozeman. 2007. “Public Values: An Inventory.” *Administration & Society* 39(3): 354-381.

Kernaghan, K. 2003. “Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece.” *Public Administration Review* 63(6): 711-719.

Lachapelle, P. R. & E. A. Shanahan. 2010. “The Pedagogy of Citizen Participation in Local Government: Designing and Implementing Effective Board Training Programs for Municipalities and Counties.” *Journal of Public Affairs Education* 16(3): 401-419.

Lavertu, S. & D. L. Weimer. 2010. “Federal Advisory Committees, Policy Expertise,

臺灣大學學術期刊資料庫

and the Approval of Drugs and Medical Devices at the FDA." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): 211-237.

Leonard, H. B. & M. H. Moore. 2012. "Pursuing Public Value: Frameworks for Strategic Analysis and Action." In *Ports in a Storm: Public Management in a Turbulent World*, eds. John D. Donahue & Mark H. Moore. Washington, DC: Brookings Institution Press, 84-115.

Li, M. H. & M. K. Feeney. 2014. "Adoption of Electronic Technologies in Local U.S. Governments: Distinguishing between E-Services and Communication Technologies." *The American Review of Public Administration* 44(1): 75-91.

Liao, Y. & L. Ma. 2019. "Do Professional Associations Make a Difference? Linking Municipal Managers' Association Participation and Attitudes Toward Citizen Participation." *Public Management Review* 21(12): 1824-1847.

Liao, Y. & Y. Zhang. 2012. "Citizen Participation in Local Budgeting: Mechanisms, Political Support, and City Manager's Moderating Role." *International Review of Public Administration* 17(2): 19-38.

Mansbridge, J. 1990. *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press.

Mitchell, J. J. ed. 1997. "Representation in Government Boards and Commissions." *Public Administration Review* 57(2): 160-167.

Moore, M. H. & A. Fung. 2012. "Calling Publics into Existence: The Political Arts of Public Management." In *Ports in a Storm: Public Management in a Turbulent World*, eds. John D. Donahue & Mark H. Moore. Washington, DC: Brookings Institution Press, 180-197.

Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Moore, M. H. 2000. "Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29(1_suppl): 183-204.

Moore, M. H. 2013. *Recognizing Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.

Moore, M. H. 2014. "Public Value Accounting: Establishing a Philosophical Basis." *Public Administration Review* 74(4): 465-477.

Nabatchi, T. 2012. "Putting the 'Public' Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values." *Public Administration Review* 72(5): 699-708.

Nambisan, S. 2009. "Platforms for Collaboration." *Stanford Social Innovation Review* 7: 44-49.

臺灣大學學術期刊資料庫

Neshkova, M. I. & H. D. Guo. 2018. “Policy Target Populations and Public Participation in Agency Decision Making.” *International Public Management Journal* 21(2): 297-325.

Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Page, S. B., M. M. Stone, J. M. Bryson, & B. C. Crosby. 2015. “Public Value Creation by Cross-Sector Collaborations: A Framework and Challenges of Assessment.” *Public Administration* 93(3): 715-732.

Perry, J. L. & L. W. Porter. 1982. “Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations.” *The Academy of Management Review* 7(1): 89-98.

Peterson, P. 1995. *The Price of Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ragin, C. 1997. “Turning the Tables: How Case-Oriented Methods Challenge Variable-Oriented Methods.” *Comparative Social Research* 16: 27-42.

Santos, S. L. & C. Chess. 2003. “Evaluating Citizen Advisory Boards: The Importance of Theory and Participant-Based Criteria and Practical Implications.” *Risk Analysis: An International Journal* 23(2): 269-279.

Sarzynski, A. 2015. “Public Participation, Civic Capacity, and Climate Change Adaptation in Cities.” *Urban Climate* 14: 52-67.

Seddon, J. 2008. *Systems Thinking in the Public Sector: The Failure to Reform Regime and a Manifesto for a Better Way*. Axminster: Triarchy Press.

Smith, R. F. I. 2004. “Focusing on Public Value: Something New and Something Old.” *Australian Journal of Public Administration* 63(4): 68-79.

Stoker, G. 2006. “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?” *The American Review of Public Administration* 36(1): 41-57.

Stout, M., G. W. Dougherty, & L. Dudley. 2017. “Citizen Advisory Bodies: New Wine in Old Bottles?” In *Leadership and Change in Public Sector Organizations*, ed. James D. Ward. New York: Routledge, 176-202.

Strauss, A. L. 1987. *Qualitative Analysis for Social Scientists*. New York: Cambridge University Press.

Toma, C. & F. Butera. 2009. “Hidden Profiles and Concealed Information: Strategic Information Sharing and Use in Group Decision Making.” *Personality and Social Psychology Bulletin* 35(6): 793-806.

Van der Wal, Z., T. Nabatchi, & G. de Graaf. 2015. “From Galaxies to Universe: A Cross-Disciplinary Review and Analysis of Public Values Publications from 1969 to 2012.” *The American Review of Public Administration* 45(1): 13-28.

臺灣大學學術期刊資料庫

Wamsley, G. L. & J. F. Wolf. 1996. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes*. Postmodern Challenges: Sage Publications.

Weber, M. 1919 (1946). "Politics as a Vocation." In *From Max Weber: Essays in Sociology*, eds. H. Gerth & C. Mills. New York: Oxford University Press, 77-128.

Williams, I. & H. Shearer. 2011. "Appraising Public Value: Past, Present and Futures." *Public Administration* 89(4): 1367-1384.

Wilson, W. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2: 197-222.

Yang, K. & S. K. Pandey. 2011. "Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?" *Public Administration Review* 71(6): 880-892.

Yang, K. 2016. "Creating Public Value and Institutional Innovations across Boundaries: An Integrative Process of Participation, Legitimation, and Implementation." *Public Administration Review* 76(6): 873-885.

Yin, R. K. 2006. "Mixed Methods Research: Are the Methods Genuinely Integrated or Merely Parallel." *Research in the Schools* 13(1): 41-47.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 1

跨部門協力安排下公共價值創造的整合架構及訪談大綱（臺北市政府公參會委員）問題對照

分析面向	分析面向的主要內容	訪 談 問 題 （公參會委員）
參與過程特徵	・公參會在討論決策範圍的看法 ・公參會的資訊接收與交流 ・公參會的議題討論與審議互動 ・公參會成員互動和討論結果間的連結 ・公參會在審議過程的程序合法、公平性、公開透明性	・您當初參加公民參與委員會的契機是什麼？您如何看待公參會的合法性議題？ ・在您的經驗，在工作小組之討論與決策過程中，參與者間共享資訊與議題互動的情況如何？是否曾經遭遇彼此之間意見不一致的情況？ ・關於公民參與的議題上，工作小組在決策過程中是否保有程序公平的元素，如何嘗試兼顧多元政策利害關係人的利益？是否具備透明性？ ・您認為公民參與和公共價值之間的連結，代表何種意涵？公參會的運作執行為公共價值創造帶來何種效應？
組織文化與能力	・公參會的績效衡量 ・公參會的協力平臺角色 ・公參會與所屬工作小組的行政幕僚單位互動 ・公參會與其他臺北市政府行政單位（非工作小組之行政幕僚單位）之互動 ・公參會與社會團體或在地社區之互動關係 ・公參會調和行政機關政策立場與公民參與訴求之衝突價值觀	・就您所知，您認為公民參與對市府機關的正式規章、制度產生哪些衝擊？您認為機關如何回應這些衝擊？ ・您認為這些公民參與方案，對機關原有的行程運作流程產生哪些衝擊？您認為機關如何回應這些衝擊？ ・就您的看法，辦理公民參與業務與執行對市府機關內工作同仁造成什麼衝擊？機關同仁在態度與行為上是如何回應公民參與方案的推行？ ・就您的認知，公參會與行政機關內部（例如主責的幕僚單位，及其他市府單位）的互動為何？與機關外部（例如利益團體、地方社區與公民）的互動為何？ ・您如何看待公參會的績效衡量問題？以公參會的角色，要如何在行政機關持有的政策立場，與公民參與的訴求之間相互調和進而創造公共價值？ ・您認為公民參與和公共價值之間的連結，代表何種意涵？公參會的運作執行為公共價值創造帶來何種效應？
系絡特徵	・公參會成員對於政治、行政，以及社會等制度環境條件影響公參會在參與制度安排及規劃過程之認知	・公民參與的業務執行將會涉及到政治因素（像是地方選舉制度或政黨政治）、社會行動者（公民與非政府團體），以及行政因素（行政單位的執行能力）等多元因素交互影響，您如何看待公參會在其中的角色？ ・您認為公民參與和公共價值之間的連結，代表何種意涵？公參會的運作執行為公共價值創造帶來何種效應？

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 2

跨部門協力安排下公共價值創造的整合架構及訪談大綱（臺北市政府文官）問題對照

分析面向	分析面向的主要內容	訪 談 問 題 （臺北市政府文官）
參與過程特徵	・公參會在討論決策範圍的看法 ・公參會的資訊接收與交流 ・公參會的議題討論與審議互動 ・公參會成員互動和討論結果間的連結 ・公參會在審議過程的程序合法、公平性、公開透明性	・就您了解，當初市府成立公參會工作小組（公民參政組、參與式預算組或開放資料組）的原因與動機為何？當時貴單位是如何開始參與的？ ・在工作小組之討論與決策過程中，參與者間共享資訊的情況如何？對於議題上的互動與交流程度如何？ ・關於公民參與的議題上，貴單位透過哪些方式來確保程序公平？您如何看待公參會的合法性定位？您認為在制度設計上，加入什麼元素能更有助於公參的運作？ ・對貴單位而言，公民參與代表的意涵為何？公民參與的運作執行對貴單位在公共價值創造帶來何種效益？
組織文化與能力	・公參會的績效衡量 ・公參會的協力平臺角色 ・公參會與所屬工作小組的行政幕僚單位互動 ・公參會與其他臺北市政府行政單位（非工作小組之行政幕僚單位）之互動 ・公參會與社會團體或在地社區之互動關係 ・公參會調和行政機關政策立場與公民參與訴求之衝突價值觀	・公參會的設立對政府機關原有的運作流程與行政文官的行為產生怎麼樣的影響？公參會在跨局處的議題或業務上發揮何種效益？ ・承上題，您是否能舉出工作小組在創新行動上的發展，進而提升政府績效治理上的實際例子？能否指出造成績效提升的關鍵特質或要素？ ・在公參業務上，貴單位與行政機關內部（例如其他主責的幕僚單位，及其他市府單位）的互動為何？與機關外部（例如利益團體、地方社區與公民）的互動為何？ ・您如何看待專業文官與公民對於公民參與過程與結果的認知落差？透過哪些方式可以縮短？ ・當公民參與的訴求與貴單位的政策立場不符時，會透過哪些方式進行調整？在確保公民能夠參與之外，您認為如何讓參與的結果對實際的政策決策產生影響？貴單位在這方面的作法為何？ ・對貴單位而言，公民參與代表的意涵為何？公民參與的運作執行對貴單位在公共價值創造帶來何種效益？
系絡特徵	・公參會成員對於政治、行政，以及社會等制度環境條件影響公參會在參與制度安排及規劃過程之認知	・公民參與執行將會涉及到政治因素（像是地方選舉制度或政黨政治）、社會因素（公民與社會團體），以及行政因素（行政單位的執行能力）等多元因素交互影響，您如何看待公民參與方案在上述面向的執行？公參會在其中的角色為何？ ・對貴單位而言，公民參與代表的意涵為何？公民參與的運作執行對貴單位在公共價值創造帶來何種效益？

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊論文範本

附錄 3

跨部門協力安排下公共價值創造的整合架構及訪談大綱（立法機關民意代表）問題對照

分析面向	分析面向的主要內容	訪 談 問 題 （立法機關民意代表）
參與過程特徵	・公參會在討論決策範圍的看法 ・公參會的資訊接收與交流 ・公參會的議題討論與審議互動 ・公參會成員互動和討論結果間的連結 ・公參會在審議過程的程序合法、公平性、公開透明性	・您開始關注公民參與議題的契機是什麼？與臺北市政府推動公民參與事務上的連結為何？ ・就您所知，在臺北市政府成立並運作公參會之後到現在，立法機關在此歷程期間扮演何種角色？您認為公參會的成立與政黨選舉政治之間有何關係？ ・在公民參與推行的業務與範圍上，您如何看待公參會的合法性定位？您認為在制度設計上，加入什麼元素能更有助於公參的運作？ ・您認為公民參與和公共價值之間的連結，代表何種意涵？您認為公參會的運作執行為公共價值創造帶來何種效應？
組織文化與能力	・公參會的績效衡量 ・公參會的協力平臺角色 ・公參會與所屬工作小組的行政幕僚單位互動 ・公參會與其他臺北市政府行政單位（非工作小組之行政幕僚單位）之互動 ・公參會與社會團體或在地社區之互動關係 ・公參會調和行政機關政策立場與公民參與訴求之衝突價值觀	・您認為行政機關首長的領導與支持對公民參與發揮的效應是什麼？ ・您認為公參會的成立與推動，對立法機關原有的運作產生哪些衝擊？您認為機關如何回應這些衝擊？ ・在公民參與的議題上，市府與立法機關之間的互動關係如何？互動過程會遭遇哪些衝突與困難？ ・就您的認知，在公民參與議題上，公務人員與在地公民曾經出現立場不一致的情形嗎？認知上有什麼落差？你認為透過哪些方式可以在創造公共價值為優先的前提下進行調和？ ・您如何看待公務人員在參與能力的提升？如何看待民眾在參與能力與素養的提升？ ・您認為公民參與和公共價值之間的連結，代表何種意涵？您認為公參會的運作執行為公共價值創造帶來何種效應？
系絡特徵	・公參會成員對於政治、行政，以及社會等制度環境條件影響公參會在參與制度安排及規劃過程之認知	・公民參與執行將會涉及到政治因素（像是地方選舉制度或政黨政治）、社會因素（公民與社會團體），以及行政因素（行政單位的執行能力）等多元因素交互影響，您如何看待公民參與方案在上述面向的執行？公參會在其中的角色為何？ ・您認為公民參與和公共價值之間的連結，代表何種意涵？公參會的運作執行為公共價值創造帶來何種效應？

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 4

受訪者一覽表

編　　號	受訪者位階	所 屬 單 位	訪 談 日 期	參與公參會時間
PPCM_1	委　　員	公 參 會	2020/12/29	2015 年～2022 年
PPCM_2	委　　員	公 參 會	2021/01/04	2020 年～2022 年
PPCM_3	委　　員	公 參 會	2021/01/07	2015 年～2018 年 2020 年～2022 年
PPCM_4	委　　員	公 參 會	2021/01/13	2015 年～2022 年
PPCM_5	委　　員	公 參 會	2021/03/09	2015 年～2022 年
PPCM_6	委　　員	公 參 會	2021/04/07	2018 年～2022 年
PPCM_7	執 行 長	非營利組織	2021/04/13	2019 年～2020 年 2022 年
PPCM_8	教　　授 公參會前任委員	大　　學	2021/04/14	2015 年～2018 年
TCGCS_1	專門委員	局　　處	2021/03/26	N/A
TCGCS_2	股　　長	局　　處	2021/04/01	N/A
TCGCS_3	副 處 長	局　　處	2021/04/09	N/A
TCGCS_4	副 局 長	局　　處	2021/04/13	N/A
TCGCS_5	副 局 長	局　　處	2021/04/13	N/A
TCGCS_6	科　　長	局　　處	2021/04/13	N/A
TCGCS_7	專門委員	局　　處	2021/05/07	N/A
TCGCS_8	組　　長	局　　處	2021/05/18	N/A
TCGCS_9	主　　任 市長室前任官員	大　　學	2021/01/06	N/A
TCCM_1	市 議 員	臺北市議會	2021/04/26	N/A
TCCM_2	市 議 員	臺北市議會	2021/05/03	N/A
MLY_1	立法委員	立 法 院	2021/04/30	N/A

資料來源：本研究

說明：N/A 意指非屬於公參委員的受訪者。

臺灣大學學術期刊資料庫

Public Participation and Public Value Creation: The Case of the Taipei Citizen Participation Committee*

*Huan-sheng Lin** & Tong-yi Huang****

Abstract

The relationship between public participation and public values is highly interconnected. However, there are still large lacunae in the current empirical literature. This study uses policy implementation for local public participation as a context in which to explore this relationship further by integrating approaches of public value creation, providing an invaluable addition to the body of public administration scholarship. It identifies an iterative process of participatory characteristics, organizational culture and capacity, and contextual features, with institutional arrangements that cross the boundaries between civil society, politics, and administration. This study collected empirical data from official documents and in-depth interviews. We interviewed senior external committee members of the Taipei Citizen Participation Committee (TCPC), public officials of Taipei City, and elected officials (legislators and Taipei City councilors). The findings highlight that the institutional arrangements of the TCPC can help policymakers build specific participatory norms and procedures, as well as intangible values, such as enhancing the policy actors' trust and willingness toward participation, and organizing cross-sector collaborations in multi-level governance settings.

---

* DOI:10.6166/TJPS.202209_(93).0002
We wholeheartedly thank journal reviewers and the editorial board members of Taiwanese Journal of Political Science for offering their valuable comments and suggestions. Furthermore, this study was supported by National Science and Technology Council (108-2410-H-004-163-SS3). We appreciate it.

** PhD., Department of Public Administration, National Chengchi University; PhD Candidate, Askew School of Public Administration and Policy, Florida State University.
E-mail: hl18b@fsu.edu

*** Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.
E-mail: tyhuang@nccu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

However, the cross-boundary government committee faces a conundrum of accountability. Although this committee has been identified as a “collaborative platform” in participatory policy-making, one in which a public agency with collaborative legitimacy has acted as a conduit between public organizations and citizens, it has at the same time been facing two potential challenges. One is the issue of the public bureaucrats’ compliance and communication in participatory practices. The other is how the government facilitates citizens’ willingness to actively participate in the participatory processes. Based on our results, we provide recommendations about the development of the TCPC, the intrinsic motivation of public officials, and citizens’ willingness and capacity to participate. The research limitations of qualitative data representativeness are also discussed.

Keywords: Public Participation, Public Value Creation, Policy Making, Institutional Arrangements, Cross-sector Collaboration

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫