

公聽會講義

夢想國度(公民參與)

壹、公共政策(public policy)

一、定義：

公共政策的定義從廣義到狹義，都有學者提出不同看法。最廣義的定義例如：「公共政策是政府選擇去做或不去做的任何事情，這個定義雖然廣泛地指出公共政策是政府的選擇活動，但界定的方式太過簡化，既未明確指出公共政策選擇活動的特徵，亦未明確界定公共政策的範圍。比較狹義的定義則如「執行公共計畫以實現社會目標的政治決定，這個定義強調公共政策的三項要件：

- (1) 要有公共計畫(public program)。
- (2) 該計畫必須是目標導向的(Goal-oriented)。
- (3) 是一種獲取共識(consensus)的政治決定(political decision)。

總結：

- (1) 公共政策是「公權威當局」(public authorities)所進行的活動。
- (2) 公共政策的選擇行動是一種有意識的意圖行為。
- (3) 公共政策包括公權威機構的行動或不行動的行為。
- (4) 公共政策是問題導向的。

二、政府決策的過程

公共政策 (public policy)的基礎是「公眾需求」(public needs)。而政府的主要任務及功能就在滿足人民的需求。事實上，每一個重大的社會問題發生時，民眾都期待政府來解決，但由於資源的限制以及不同社會需求間的衝突，世界上沒有一個政府可以完全滿足所有人民的需求，政府因此必須選擇性地處理社會大眾共同關心的問題。簡單地說，政府施行公共政策的過程包括：一般可分為政策的制定、執行和評估等階段，(主要政策規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等四個階段)，不論哪一個階段，民意或輿論都具有一定的影響力分別說明如下：

階段	內 涵	
政策制定 Policy development	確認 政策 問題	政府在制定政策前須先找出公共問題，政府會考慮公共問題的重要性、急迫性、影響層面等，針對大眾所關切的問題或需求，將其列入計畫中。
	政策 規 劃	政府為有效解決政策問題，必須採取科學方法，廣泛蒐集資料，設計一套作業程序，以設計並選出未來行動方案的動態過程，且需要考慮循序漸進、理性思考和公平正義，以符合公眾需求。

	<p>政策合法化指政府機關針對政策問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，如立法機關、決策委員會、行政首長等，予以審議核准，完成法定程序，取得合法地位，以便付諸執行的動態性過程。</p> <p>政策合法化的活動通常在兩類機關進行，一為民意機關，另一為非民意機關。為了使政策能順利審議通過，政策規劃部門需爭取民眾、大眾傳媒的支持，並主動與立法部門溝通或透過政黨協商方式，使政策順利通過。</p>
<p>政策執行 Policy Implementation</p>	<p>意指政策制定後，政府開始擬定施行政策的具體作法，政策執行是一種不斷修正調整的動態性過程。</p>
<p>政策評估 policy evaluation</p>	<p>①意義：意指政策監督與評鑑人員，利用科學的方法，有系統地蒐集政策相關資訊，並以客觀的指標，分析、評價政策規劃過程、政策方案內容及政策執行結果等一系列活動</p> <p>②進行時間：是一種動態、持續的狀況，在政策制定的前期、中期、後期都會進行</p> <p>③目的：診斷政策方案的利弊得失，以決定是否要繼續執行該政策，或提出修正、替代方案，進行政策調整，以確保能夠實現政策目標</p>

貳、民主政治

一、民主政治的意義

「民主政治」(democracy) 即人民當家作主，人民是主人，政府是人民的公僕，乃起源於西元前四、五世紀的古希臘城邦時期，由希臘文的 **demos** (人民) 和 **kratein** (治理) 演變而來，兩者合指人民治理。

人民的治理通常可以分為**直接與間接兩種型態**：

<p>直接民主 (direct democracy)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 直接治理。 2. 最早由雅典城邦發展，係指由全體公民組成公民大會，制定所有的重大決策，並以抽籤或輪流的方式來擔任公職。 3. 少數服從多數。
<p>間接民主 (representative</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由人民選出的代表決定公共事務，又稱議會民主、代議民主。 2. 現代社會中，全體人民都參與政治的理想幾乎不可能

democracy)	達成，僅能採取間接民主的代議政治，盡量開放各種參政機會給大多數人民，並保障少數的參政機會。 3. 多數尊重少數。
------------	---

二、西方民主理論的演進

(一) 古典民主理論

形成於 17 世紀至 19 世紀中葉，形成背景為了對抗帝國及專制王權的君權神。主張具有濃厚的理想主義色彩，相信人人積極、理性地參與政治是可能的，且積極參與政治可培養與增強公民的政治美德與能力。

故民主政治不僅是一種維持個人自由的政治秩序和權力關係，也具有提高公民責任感和公共道德的目標。

思想家有英國洛克 (John Locke, 1632-1704)，著有《政府論》一書中，提出「天賦人權」概念，駁斥「君權神授」說，主張人生而自由、平等。

法國盧梭 (Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778) 繼之提出「社會契約論」，認為人類為避免征戰弊害、尋求保障，以簽訂社會契約方式，同意將天賦的權利交給社會全體，透過契約規範來組成政治社會。

法國孟德斯鳩 (Baron de Montesquieu, 1689-1755) 強調 權力分立理論，他認為行政、立法、司法三權須依法行使，分立且互相牽制，以避免任何一權獨大而腐化。

此一理論於 19 世紀後，隨著選舉權的擴大，各國人口也增加甚多，古典理論的理想更難維持。此一理論於 19 世紀後，隨著選舉權的擴大，各國人口也增加甚多，古典理論的理想更難維持。

(二) 經驗 (修正、菁英、程序) 民主理論

19 世紀之後，代議政治逐漸成為民主政治的主流，受到極權體制興起及群眾運動研究的啟發，發現一般選民的政治知識有可能不足，或可能出現缺乏興趣、冷眼旁觀的表現，再者工業的高度發展以及社會高度分工，政治決策日漸專門化，古典民主理論主張由社會大眾參與政策決定的可能性愈來愈低。

主張民主政治採多數決，常會發展成暴民政治，且觀察歷史的演變，只有少數在政治、經濟、學術或社會上具優勢地位者，才能主導公共政策的制定。因此，讓人民普遍參與政治，是不可能且不必要的事。

故強調民主政治的目標主要在於，讓期待擔任決策者的政治菁英們和平競爭，爭取人民支持，進而掌握決策權，決定政治權力與社會價值的分配。而一般民眾的角色，僅是透過定期選舉決定領導人，

以避免專制。

此為奧地利熊彼得 (Joseph Schumpeter, 1883-1950) 提出，其認為民主或非民主政治的差別，僅在產生領導者的方式不同；在決策制定過程中，無論何種體制，民眾都很難真正參與，民主國家的真正決策者為菁英分子 (elites)，民主政治只是一種選擇領導者、產生行政首長與代議士，並使公共政策合法化的方法和過程。

(三) 多元參與民主理論

1970 年代領導的菁英分子無法有效解決政治經濟危機，國家行政權力日益集中且與民眾需求脫節，且教育日益普及提升多數人民參政之意願與能力。

思想家美國道爾（Robert Alan Dahl, 1915-2014）主張人民可透過結社自由，組成各類自治社團，讓代表各種利益的不同社會勢力互動，使民主政治成為「多元政體」（polyarchy），並讓政治菁英必須透過競爭，以獲得不同社會勢力的支持，維持執政地位，並避免任何單一社會勢力掌握政治權力而居於絕對控制地位。

(四) 審議（式）民主理論(deliberative democratic theory)

1980 年代開始，行政體系中擁有專業背景的中高層官員與菁英專家對應變局的能力不足、反應過時又失當，無法得到人民信任。

為了補救代議制度的缺失，並試圖與官員、專家的決策方式相抗衡，提出直接參與公共政策之制定的要求。

此一理論修正菁英民主理論和多元參與民主理論偏重「投票行為」的主張，強調民主政治在決策前由公民審慎思辨與溝通說理的過程。

強調公民應該在資訊充分公開、發言機會均等和決策程序公平的條件下，進行理性溝通，調和不同意見，藉以產生合理的意見與政策，以形成合理的共識或公共政策。

哲學家哈伯瑪斯（Jürgen Habermas, 1929-）主張實踐民主理念中的平等、直接及積極參與公共事務等精神。亦即透過公開、平等、合理的溝通來建立審議民主，在尊重人權、實行法治的環境下，人們深思熟慮、慎思明辨地進行公開辯論、溝通，藉以凝聚彼此間的共識。



三、公民會議

道爾認為，民主的程序，應該是保證讓所有受決策影響的人，具有有效的機會參與政治過程，且有平等的權利選擇議題並控制議程；民主程序同時要求一種情境：必須讓所有參與者，根據充分資訊和良好理性，對爭議的利益和必須管制的事務，發展出清晰的理解。哈伯瑪斯認為，道爾所指出的最後這點要件，將民

主指向意志形成的論述性質（discursive character of will-formation）；而公民了解公共事務的機會，及政治的意志形成，則有賴於公共討論（public discussion）。

但是，誠如哈伯瑪斯所言，當代民主體制的社會複雜性，使得這個民主要件難以充分實現。當代民主的瓶頸，在於專門化地運用技術指導的知識（technical steering knowledge）於政策決定與行政過程。這樣專門化的取向，使得公民無法利用必要的知識來形成自己的意見。知識的壟斷，使得具有特權可以取得相關知識來源者，能夠支配不具專業知識的公民，公眾僅能藉由具象徵作用的政治參與途徑，例如：選舉投票，稍獲慰藉。「順服於技術知識，使得那些具有專門化能力的人對公共機構操縱有力的影響。這些專家他們只受到極為有限的政治限制。將權力給予那些控制技術性資訊的人，威脅民主的原則，降低了公眾對許多公共政策選擇的控制」。

公民會議是由丹麥發展，並廣為世界各國使用的公民參與模式。丹麥是個強調公民政治與公民參與的國家，法律規定牽涉到倫理與社會議題的科技政策，必須要徵詢公眾的意見並讓公民有機會可以表達他們的意見。隸屬於國會的丹麥科技委員會（Danish Board of Technology），負責評估科技對社會與公民的影響，它的一個重要任務是在鼓勵與激發公眾對科技議題的參與討論，而一個重要的參與機制，就是公民會議。

四、投票中心（vote-centric）vs. 討論中心（talk-centric）

1. 當代社會已經從投票中心轉到討論中心的民主理論。

2. 「投票中心」的理論把民主當成透過公平的決策程序或多數決的機制，作為各種固定、先在的偏好和利益的一個競爭場所。但是現在已經普遍認為這種觀念不合時宜，因為其結果只能呈現贏家，少數族群和其他邊緣化團體將被排除在權力體系之外

3. 「討論中心」的理論認為一個社群中的多元衝突可以藉由當事人的公開討論獲得解決，且一項公共決策的形成必須透過公開的審議。所以當代的民主理論強調在投票之前，應重視思辨過程和意見的形成，這樣少數族群或團體才可以透過思辨過程影響多數，因此公共合理性或公共精神成為當代公民不可或缺的德行。

4. Simone Chambers 指出，「投票中心」的民主理論，正逐漸地被「討論中心」的民主理論所取代。「投票中心」的民主理論所理解的民主，是固定不移的偏好與利益，透過投票的機制相互競爭。相較之下，審議民主所關注的，則是投票之前，意見形成的溝通過程，「審議民主的理論家，他們關心的是審議如何形塑偏好、緩和自利傾向、調解差異，產生合理的意見與政策，並可能導致共識的形成。」Chambers 進一步指出，十九世紀和二十世紀初，民主化所關心的是擴大選舉，使每個人都有投票的權利；今天，民主化所關心的，則是如何擴大公共領域，使每個人都能發聲表達意見 — 「發聲（voice），而非選票（vote），是新的賦權（empowerment）的管道」。

參、聽證與公聽會(public hearing)

所謂「聽證」，就是政策決定者於事先以公正虛心之態度，聽取相對人雙方

意見的制度，這也是審議式民主的具體化作為。因為在複雜的社會中，對任何事務的討論要求全體無異議是很困難的，因此，為使不同利益者彼此相調和，必須給予他們發表己見之機會。這也就是說，民主在其最基本的形式上，是受到某些程序上規範之引導，因為民主要求，相異與衝突而自以為擁有政治事實與有所裨益的主張，皆受到公平的聽取意見，並要求在決策進行中充分與開放的公開審議，它是一個非武斷的政治體系，自經驗與實用的途徑來解決實質問題，基此，聽證制度也成為正當程序(due proces of law)的核心。

依我國行政程序法（以下簡稱本法）及其他法律之規定，聽證權可區分為公聽會與聽證二種，其區別之處如下：

1、性質不同

聽證為正式程序且富司法色彩，得舉行辯論、交叉詰問，並基於紀錄作成決定，具裁決性質。而公聽會則為非正式，因不具司法色彩，故僅廣泛聽取專家學者、利害關係人、及有關團體政府代表等意見的程序，不一定如聽證有正式辯論及提出證據，故只具有諮詢性質。

2、適用範圍不同

依本法第 54 條規定，僅有本法或其他法律規定時始適用聽證程序規定，故目前僅有行政處分、法規命令及行政計畫等行政行為舉行聽證程序，而非一律全面適用於所有行政行為。

3、關係人不同

聽證係相對人為不利益處分時所為的程序，公聽會則係對申請者以外有利害關係人之意見而為者，係盡力性規定，並非考量利害關係人的利益。

4、程序嚴密不同

聽證係依本法第 1 章第 10 節進行的正式程序，包括進行前的期日通知、預告；進行中主持人的權限、當事人的權利；結束後聽證紀錄的內容等等，均有明文規定。而公聽會則為一便宜性措施，未受嚴格的程序保障與限制。

5、效力不同

再者，行政機關於作成應經聽證的行政處分時，應斟酌聽證結果，法規如有特別規定，聽證紀錄將拘束行政機關的裁量權限。反之，公聽會對行政機關並無一定的法拘束力。

上述區別，業已獲得最高行政法院之支持，其曾判決調，聽證程序主要是用於行政機關作成不利益決定(尤其是不利益處分或授益行政處分之撤銷)時，對處分之相對人或利害關係人所提出之陳述相關事實、釐清法律問題，以及主張或提出證據之機會，而於當事人意見經充分陳述，事件已達可為決定之程度時，終結聽證，並斟酌全部聽證結果，作成行政決定，類似於訴訟程序中之「言詞辯論」程序。至於公聽會，乃是行政機關於作成諸如行政命令、行政計畫或其他影響多數人權益之處分時，向相對人、專家學者或社會公正人士，甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐集意見，以資為參考的制度，兩者於法理上不盡相同。

「聽證」與「公聽會」之區別

適用範圍不同	聽證適用的範圍，包括行政處分、行政計畫、行政行為等，不是適用所有的行政行為，而公聽會就沒有這方面限制
參加人範圍不同	參加聽證的資格，是利害的相關人，公聽會是聽取廣泛人民的意見，不限定特定的人
程序嚴密不同	聽證有嚴密的程序，須在行政院的公告登出，從事前通知、聽證進行到事後效力，都有明文規定。而公聽會並沒有如此完整的程序
效力不同	《行政程序法》第 108 條之 1 規定：「行政機關作成聽證之行政處分時，除依第 43 條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」

肆、公聽會應以公開方式舉辦，相關作業程序如下：

一、公聽會應由執行機關首長或其指定人員為主持人。主持人應力求各方意見均衡表達。

- (一) 會前應就議題及評估公聽會出席人員，選擇適當地點、時間，並於會前十四日公告會議事由、依據、議事程序、與會人員、執行機關名稱與執行機關輿情蒐集及意見彙整、書面表示意見之期間等資訊。
- (二) 公聽會開始時，應由主持人或其指定人員說明案由及相關規劃內容。
- (三) 參與者得以書面或言詞方式陳述意見。
- (四) 如遇天災或其他事故致公聽會無法續行時，主持人得依職權或到場參與者之申請，中止會議。

二、公聽會應作成紀錄，得以錄音、錄影輔助之。

會議紀錄應載明與會者所為書面或言詞之陳述意見，並包括執行機關對其意見之回應或處理情形。公聽會召開之經過及徵求意見之處理結果，應納入政策推動(行動方案)相關報告書，內容應包含意見之來源及內容摘要彙整。