



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



## 公民参与工具箱



公民参与已成为世界各国环保机关的一项重要课题。本文将说明在埃及开罗举办的一项公民参与讲座。

今天全世界有许多地方都在进行公民参与。许多国家的法律与规范都要求政府的行动要考虑公民会议与舆论。有些国家甚至要求更广泛的公民承诺 (public engagement) 与输入。联合国以及其它的国际组织也已强化公民参与对优良治理与公民社会的重要性, 并且也提供许多准则手册与其它数据以协助这些计划的开展。

然而这整个活动并不会自动转化成良好的作业方式。有意义的公民参与要求的不仅是举办一些公民会议或听证会, 或者收集一些大众舆论这么简单。

事实上, 在缺乏有意义之公民参与各元素稳固基础的情况下进行这些活动会产生负面的影响, 并导致公民信任感的降低以及与利害关系人之间关系的动摇。

本工具箱可提供公民参与方面的入门数据。其设计已考虑政府机关之作业, 并可协助必须管理一些公共输入对于决策很重要之流程的人士。工具箱的规划可提供您有关设计与执行有意义公民参与计划之重要考虑事项的一个清楚概要。

工具箱的用意并非要取代训练、经验或专家协助的重要角色，而且也无法让新手

立即变成专家。它可以协助您找出一些政府机关可以用来设计与执行有意义公民参与之规划、技巧与行为等方面的最佳作业方式。此外也可协助您认识有意义公民参与以及较低价值型式公民承诺之间的差异。更重要的是本工具箱将可协助您选择与设计最符合您项目以及您希望吸引之群众需求的公民参与计划。

本工具箱经过适当规划可提供基本知识 with 想法，以及连接到网络上更多内容的有用联结。工具箱可以一个逻辑清楚的路径带领您了解、规划与执行一个公民参与计划。

工具箱章节包括：

公民参与之介绍 公民参与  
与情境评估 选择适当等  
级之公民参与 公民参与  
流程设计 公民参与工具  
公民参与基础技巧、知识与行为 公民参与资源

公民参与之介绍

公民参与是什么？公民参与可以是任何一种直接吸引公众加入决策并做出该决策的过程中提供完整考虑给公共投入(public input)的流程。

公民参与是一个流程而不是单一事件。这是由赞助机构在整个项目的生命周期当中提供的所有活动与行动所组成，以便通知一般大众并从他们身上获得输入数据。公民参与可提供利害关系人(对一个议题有兴趣或重大利益之个人、利益团体或小区等)一个机会来影响那些会影响他们生活的决定。

各机构不需要担心寻求公共投入就表示必须要做「大众想要的东西」。一般来说，并没有一个单一的大众。反而大众包含了一些对一项议题具有许多看法与顾虑的利害关系人。在进行有意义的公民参与时，一个机关要收集各种利害关系人利益方面的输入数据，并形成各式各样的看法与顾虑。赞助机构的工作就是在这些看法与顾虑之间取得平衡并反映出决定，以便大众可以了解各式各样的顾虑是如何纳入考虑的。

并非所有的公民参与都是一样的。进行有意义的公民参与需要在决策过程中特定时间点上以及对特定议题寻求公共投入，而这种数据具有潜在的可能可以塑造这项决定或行动。只去问大众「你要什么」并不适当或者很少会有用处。这种广泛的问题只会造成期待，并可能将输入数据导向没有实际影响力的领域。有时产生影响的机会很小，而其它的时候大众会有极大的影响力。这种潜在影响力的大小是设计成功公民参与计划的主要考虑。

本工具箱中名为「选择适当等级之公民参与」一节将会讨论根据大众对一项决定之潜在影响力而产生之不同的公民参与形式。这些形式包括有：

提供相关讯息给大众并协助他们了解各项议题、选项以及解决方法 与大众讨论以取得他们对替代方案或决定的回馈资料 让大众加入以确保他们的顾虑在整个决策过程中都有考虑到，尤其是在决策标准与选项研拟的流程中

与大众携手合作研拟各项决策标准与替代方案，并找出较佳的解决方案 将最终决策权力交到大众手上以授权给大众

根据参与形式的不同，公民参与可以充分发挥各种工具与技术的功用，以便告知大众、产生公共投入，且在某些情况下建立共识与达成协议。

## 大众参与的效益有哪些？



中国一些学生在考虑有关环境议题的输入资料

公民参与不单单是一件好事或该做的事；事实上它会形成更好的结果与治理。当以一种有意义的方式完成时，公民参与会造成两项重大效益：

1. 赞助机构将可做出更好更容易执行的决定，以反映出公共利益与价值并让大众更能够了解。
2. 小区可以发展出长期的能力来解决并管理挑战性的社会议题，而通常可藉此克服长久以来的差异与误解。

公民参与如何形成更好的决定？公民参与有助于做出更好的决定因为决策者会有

更完整的信息 – 包括透过公共

投入所得之额外事实、价值与观点 – 来使用在决策过程中。因此决策者就可以整合最佳信息与所有利害关系人的专业能力。决定也更容易执行且更具有永续性，因为决定中有考虑所有利害关系人的需要与利益，而且利害关系人更能够了解也更投入结果。因此由公民参与流程提供数据的决定可视为更具有正当性，而且比较不会受到挑战。完全了解利害关系人利益的决策者也会成为更好的沟通者，也更能够以利害关系人了解的语言以及与利害关系人价值与顾虑有关的方式解释决定与决定的基本原理。

公民参与如何发展出小区能力？

决策与其执行当中永续利害关系人参与的另一个重大结果就是管理不同社会问题之能力的开发。这项能力包含决策者与大众之间以及不同利害关系人之间关系的改善。此外，当有效执行时，公民参与也有助于教导利害关系人一些接近彼此、管理困难决定以及解决争议之有意义且合作性的方式。利害关系人会学习到彼此之间的价值与利益，进而学习到去体会彼此的处境。

一旦利害关系人受邀参与决策过程中，他们就很难置身事外说「不」。身为良好决策过程的参与者，所以利害关系人都必须了解一个议题的所有面向，衡量优缺点，并做出更周到的决定。利害关系人与小区一般都无法自行达到这一步。赞助机构必须了解他们的责任以协助小区去建立合作解决问题的能力。

将小区能力建立视为公民参与的一部分 有效的公民参与有部分取决于一个赞助机构让大众参与决策过程的意愿与能力。

虽然赞助机构开发出考虑、规划与执行公民参与流程之技巧是很关键的作法，但是大众开发出有效参与决策流程的能力也是同等重要。如果大众缺乏必要的参与技巧，则设计良好且诚恳的参与流程将无法发挥其潜能。因此，对政府机关来说建立大众的参与能力很重要。

建立参与能力有几种方法：建立你希望在整个流程中都可以看到的行为模

式

研拟可以推广[公民参与价值](#) (1 页, 36K, 有关 PDF 档案) [EXIT Disclaimer](#) 并可描述最佳作业方法的公民指导文件并与大众分享

提供小区领导者与利害关系人代表有关基础公民参与以及沟通技巧方面的训练

找出赞助机构中有权力的领导者，让他们与小区群体/领导者在公民参与流程的规划与执行阶段中形成伙伴关系以教导这些群体/领导者。邀请大众参与流程的规划可以在大众之间形成所有权的感觉。

延聘第三者专业单位在项目一开始时为赞助机构人员与外部利害关系人提供参与行为与技术方面的指导

在适当时采用审慎的论坛来鼓励更主动积极形式的参与，而不要选择赞助机构视为更「安全」的论坛，因为赞助机构在控制参与

为大众或小区提供技术性协助以帮助他们了解与决定相关的技术性资料 这些策略可以帮助大众建立参与的能力。不过目前对公民参与的兴趣会取决于公民参与流程形成有意义公共投入与对项目之影响的范围以及赞助机构对这些结果负责的程度。



有意义的公民参与有助于建立一个小区有建设性的合作与解决问题的能力。

成功公民参与的必要条件有哪些？

成功的公民参与需要以下条件：

明确的目的与目标 – 项目中对大众之角色的定义明确、真实、实际且利害关系人共同的目的。赞助机构必须为手上的决定订定适当的公民参与等级或程度并据此设定大众的期望。当各机构比较以公民参与的方式做出承诺而不是以他们愿意保证与提供的方式时，则大家都不会受益。事实上，许下办不到的承诺会减损大众在公民参与流程中的信心。

明确的结构与流程 – 有关如何进行公民参与以及如何做出决策的明确定义规则

实际影响的机会 – 公共投入在决策过程中确实纳入的实际机会

对流程的承诺 – 管理者与部属必须全心投入让公民参与充分推展的所有活动，并愿意在决策过程中取得并考虑公共投入

包容大且有效的代表性 – 向所有相关利害关系人利益之代表表达善意

作出承诺 每一项公民参与流程的核心都是对大众的承诺。这种承诺代表的是大众

在取得接

触决策之管道以及对决策之潜在影响方面对于赞助机构的期待。这种承诺也可定义出可期待的信息与沟通等级。作出清楚明确承诺的赞助机构会配合他们的利害关系人设定清楚的期许并且要负适当的责任。没有清楚的承诺，大众就会解读成扩大范围的期待，其中有大部分都不是原意也无法达到。在作出承诺时，遵守并考虑以下三项因素很重要：

1. 只答应你觉得你可以办到的事
2. 只提供你所答应的事物
3. 作有效沟通以证明你所提供的事物

成功的公民参与有哪些额外的考虑因素？要建立与维持有效的公民参与，赞助机

构与决策者应该要详细考虑他们要如何支

持流程。成功的公民参与中可包含以下一些重要元素：

进行流程所需的足够资源 – 提供经费与人员以支持流程的所有层面，包括情境评估、推广活动以及取得与整合公共投入

人员与参与者的参与能力 – 进行沟通、推广与合作解决问题技巧上的训练

清廉的环境 – 政府的信任与可信度对公民参与来说很重要。公民参与在贪腐或对考虑公共投入漠不关心的政府机关或决策者之下是不会成长茁壮的



对公共投入价值的信念 – 对于公共投入会形成更好决策以及公民参与会形成更好治理等方面的了解

参与其事的能力 – 确保机构了解如何设计与执行公民参与流程，而且机构与大众都具有有效参与流程的知识与沟通技巧

完整透明度 – 实时分享容易了解与取得之信息以教育大众相关的议题与选项。

透明度的重要性 透明度代表的是一个机构与大众完全分享决策中各项信息、标准与审议的意愿。

没有透明度，公共投入就不会立基于决策者实际用来进行决策的相同考虑因素。因此大众就不太可能了解为何会作出决定或者这些决定对他们有何影响。有许多大众的不满就是来自于没有提供实时且完整的信息。

虽然公民参与的条件与责任很重大，不过您不需要害怕。反而应该把公民参与是作为一个作出强力决定 – 一个可以解决问题且尽可能达成大多数利益团体的满意度与利益的决定 – 的机会。当执行得宜时，投注在公民参与的时间与心力就会形成更为接受、更容易执行且更具有永续性的决定，并进而从中获益。

公民参与情境评估 什么是情境评估

?

利害关系人是谁以及包容性(inclusive)的意义为何？ 很简单，利害关系人就是在

一个决定或项目的结果中具有或者认为他们具有重大利益的个人或团体。因此，作为一个一般性的名词，利害关系人可能任何人。就实际而言，利害关系人代表的是任何一个项目中之利益与声音涵盖的范围，其中包括各大机关、媒体与其它正式团体。在公共领域方面，利害关系人可以区分为两大群体：组织性以及草根性。

组织性利害关系人通常已经形成某些等级的人员(有支薪或义工)以及资源的组织。一般来说，组织性利害关系人追踪与参与项目的的能力都比草根性利害

关系人高。组织性利害关系人通常非常了解各项项目，而且在寻求管道与影响方面都比较积极。

草根性利害关系人通常在参与一项项目上的资源与时间都比较有限。这一类利害关系人通常都会等到一项项目已经有充分进展之后才会知道这项项目或者他们参与这项项目的需要。为了要能够让草根性利害关系人参与项目，赞助机构经常必须要向这些人大力推广并鼓励他们参与其中。

为达到包容性的公民参与，组织性与草根性的利害关系人都需要参与项目。辨认并找出可能会受到项目影响的所有利益与远景，并能够倾听各关系人的心声是很重要的课题。

情境评估进行的目的是要了解您项目与利害关系小区的需求与条件，以利设计出有效的公民参与流程。评估中包含收集情报以确定可行且最适合各种状况的公民参与计划与技术。在情境评估的最后，您应该会有足够的信息来确认您项目或决定的公民参与等级并设计出公民参与流程。

情境评估包含的范围从有限与非正式的评估一直到密集与耗时很长的评估。一般而言，较正式的情境评估可以得出较详细的建议以供公民参与流程参考。

情境评估的结果 不论正式与否以及所耗费的心力有多少，所有的情境评估都应该得出以下几项重要发现：

可以信任的流程中必须要有的重要关系人想说的话 主要关系人的顾虑、议题与利益 公共投入有助于塑造决定的特定机会 任何可能会影响公民参与的议题或限制

为什么要进行情境评估？ 情境评估主要的目的是要找出成功公民参与流程所需的条件以便赞助机构与各利害关系人都能够追求共同的目的。

从情境评估中所取得的信息将可协助您设计一个可以兼顾决策者与外部利害关系人之需求与利益的公民参与流程。如此将有助于一个根据需要作出的决定、需要解决的议题以及大众在决策过程中所扮演之角色的共同了解所建立的流程得以成形。



深入民间并直接与利害关系人对话是公民参与的基本要件，而且也是成功情境评估的重要关键。

尤其一项情境评估应该要：澄清需要解决的问题或机会以及需要作出的决

定

定义赞助机构进行公民参与的方法 找出利害关系人以及他们的顾虑 尽早发现信息差异或误解以便解决这些问题 找出公民参与流程中的潜在限制 显现出在决策过程中需要考虑的议题

您要如何进行情境评估？情境评估是由两个阶段所组成

:

第 1 阶段：内部评估，其目的是要澄清问题或机会、需要作出的决定、可用的资源与对公民参与的投入，以及赞助机构对适当等级公民参与的期望。

第 2 阶段：外部评估，其目的是要找出应该要参与的所有外部利害关系人并从大众口中得知利害关系人如何看待实际情况以及需要作出的决定。

情境的第一阶段可提供信息给第二阶段，而且这两个阶段都需要与内外利害关系人沟通。

第一阶段内部评估的结果将会：找出谁(亦即哪个团体与/或哪些个人)具有最终决

定权

了解机构如何定义问题或需要作出的决定

找出任何做决定的限制(例如法规与时机点)

确认可能会参与决策以及与决策相关议题之利害关系人的初步名单

找出进行公民参与的可用资源与能力

找出机构预期的公民参与等级

在完成第一阶段之后，第二阶段的外部评估将包含与各利害关系人之间的会谈以

达成以下项目：

让他们知道需要作出之决定的本质与范围 评估他们对目

前情境的了解 评估他们参与决策过程的兴趣 找出其它有

利益关系的重要利害关系人

情境评估一开始要与各利害关系人 – 也就是赞助机构所确认与/或曾经参与讨论中议题的人或组织 – 建立密切关系。大多数会参与您项目的利害关系人都已经参与其小区当中。先从这些人开始并进一步考虑还有哪些人对您的项目有兴趣或者会受您项目所影响。与已知的利害关系人面谈时可以询问您还需要见哪些人，如此将有助于找出其它的利害关系人。在您收集到一定程度之后您获得的名字会越来越来少，这是一个好现象，表示您已经找出大多数重要的利害关系人。

在进行利害关系人面谈时，请问以下几种问题：您怎么看目前的情况

？

决定中牵涉到哪些议题？这些议题对您的重要性如何？

您对这项项目或决定的主要兴趣为何？

您现在有哪些可用的信息与信息来源？其它有哪些信息会有用？

谁会受影响？

我还应该去找谁？谁的支持对执行决定很重要

？谁有能力阻挡决定的执行？

这个小区中各利害关系人之间的重要关系为何？

您想如何参与其中？

您希望扮演什么样的角色，或者您觉得小区会希望在决策中扮演何种角色？

您参与最好的舞台是哪些？您希望如何收到信息以及您使用且信任的信息来源有哪些？

接下来要做什么？

对您的小区来说，作哪些事可以让这个流程变得有意义？这是接下来您可以预期我们会做的事。

您应该如何处理情境评估的结果？情境评估结果应可提供您足够的信息以决定适

当的公民参与等级，并建议公民参

与流程的设计或规划。公民参与流程的建议会包含应该解决哪些议题、应该纳入哪些利害关系人、公共投入与影响的潜在区域、可能会有效用的信息与输入活动种类以及要按照什么时间表来进行等。公民参与流程设计所牵涉到的步骤将在公民参与流程规划当中进一步讨论。

此外也会让您感觉到机构与利害关系人对决策与公民参与期望之了解上是否同步，以及是否他们需要重新协调或设法管理。如果机构与大众对于要透过决策解决的问题或议题方面有不同的解读时，则流程将不太可能得出永续性的决定。当各方对问题不能达成共识时就很难作出决定或找出解决方案。若以一个大家都能接受的方式建构问题并且/或者结合公民参与期望 将可能需要更多的工作。

如需更多有关执行情境评估的数据，请透过以下连结参考环保署透过咨询与合作达成更好的决定(*Better Decisions through Consultation and Collaboration*)手册中的相关章节：

进行[内部情境评估\(PDF\)](#)的额外信息(28 页，134 K，有关 PDF 档案)

进行[外部情境评估\(PDF\)](#) 的额外信息(42 页，189 K，有关 PDF 档案)

选择适当等级之公民参与 并非所有的公民参与都是一样的；您根据项目、利害关系人以及需要作出的决定而希望与大众建立紧密关系的等级有许多种。如需为您的项目找出适当等级的公民参与，您就必须回答下面这个问题：

在决定或行动方面，您愿意为大众提供多少潜在的影响力？这个问题的答案

对您公民参与计划的设计与最终成功来说很关键。各机构承诺给大众的潜在影响力比实际可以或可能提供的还要多这种情况并不少见。一般来说这并不是故意的，而是因为大众在项目构思当中之角色的了解或仔细考虑不足之故。

不过，没有清楚说明大众之角色的风险很高。如果利害关系人觉得他们会或者相信他们应该对决定有重大的输入与影响力，而到最后却没有时，则不论发生多少公民参与活动，他们会对流程的结果很不满意。

很重要的是要了解投注在公民参与上的活动数量、花费与时间并不等同于大众对决定之实际影响力的潜能。在公民参与中，很多时间、心力与资源会轻易地花费在追求错误的事情上，进而导致负面的结果。当您还未帮大众建立清楚的角色之前就开始进行法律或法规所规定的活动时更是如此。

还好有些简单的工具可以协助选择适当等级之公民参与，此处将说明其中之一。

## IAP2 公民参与光谱

[国际公民参与协会\(IAP2\)](#) EXIT Disclaimer 设计出[公民参与光谱](#) (1 页 ,622K ,有关 PDF 档案) EXIT Disclaimer 来协助各机构建立与沟通有关公民参与项目意向的明确期望。

本光谱是环绕着公民参与等级与大众对讨论中决定或行动之潜在影响力等级直接有关的原则所建立的。这种潜在的影响力范围从零到全部都有可能。光谱的设计是要了解设计公民参与计划中在这些极端情况当中应考虑的关键等级。

重要的是要认清楚我们只讨论到潜在影响。在很少的情况下您可以承诺大众最终影响力的确实本质。通常要等到执行良好之计划的尾声，当完整考虑过所收到的输入数据之后才会变得明显。

不过您也可以进行彻底的规划来完全了解项目的动态、公共投入的希望与可能本质以及解决大众顾虑希望与利益的机会。

光谱中含有五个等级的公民参与，从没有影响力(通知)到完全影响力(授权)。每一个等级都叙述有三个项目可以更完整地解释参与的等级。

1. 公民参与目标：公民参与项目的目标是要说明机构在鼓励全民参与项目的用意，而且可用来确保共同的内部期望(亦即机构的期望)均已建立与维持。光谱中目标的声明主要是用来提供一般性的准则，而不希望完全照本宣科一样来使用。当您着手进行新项目时，您应该仔细考虑找出适用于您条件、机会、限制与利害关系人的特定目标。
2. 对大众的承诺：每一项公民参与计划最后都要对大众作出有关他们对项目潜在影响力等级与他们能从赞助机构身上获得什么利益这两方面的承诺。光谱的设计可以提醒各机构他们需要让这项承诺既清楚又明确以便建立所有利害关系人之间的共同期待。如同在目标声明一样，光谱上的承诺主要是用来提供一般性的准则，而不希望完全照本宣科一样来使用。您应该充分考虑已建立适合该项目之条件、情况与利害关系人的承诺声明。



3. 范例技巧：每一行中都是一些公民参与技巧或工具可以建议可用于不同公民参与等级的活动种类。随着公民参与等级提升，您将会设法以更高的频率与强度去吸引大众。不过重要的是要了解这些都只是范例，而大多数技巧都可以设计成在光谱中任何一个等级上使用。

不同的公民参与等级有哪些？



公民参与有许多不同的等级，不过每一个等级都可以从吸引利害关系人直接参与有关重要议题的对话中获益。

光谱的两端都与潜在大众影响力的极端等级有关，范围从没有影响的机会(通知等级)到对结果的完全影响力(授权等级)都有。这两个等级的公民参与可以建构这个光谱，但最具有意义的公民参与并不是在此发生。在通知等级上，由于并没有真正的大众影响机会，所以我们并不会进行公民参与；但是它是要提醒我们有时我们可以做的不只是提供好的信息给大众而已。在光谱的最右边，授权代表的是一种我们很少提供给大众的影响力等级。大多数机构都无法合法地交出决定权，而要如此做就需要一个非常严谨的大众信息与能力建立计划。因此大多数的公民参与是发生在中间这三个等级：咨询、加入与合作。

## 通知

公民参与的通知等级并不会真正提供公民参与的机会，而是会提供一些了解机构

决策过程所需的信息给大众。这个等级在光谱上的意义是要提醒机构有时候并没有让大众有影响决策的机会，而且通知大众就是适当的活动。当您进行「通知」等级的公民参与时，重点在于要了解到你并不是要以任何方式去说服或操纵大众。因此通知等级与公共关系宣传并不一样。反而公民参与的通知等级要求机构要作为诚实的信息经纪人，让大众知道他们需要知道的信息以便他们完全了解项目与决定并且做出有关决定适当性与精确性的结论。

通知等级的公民参与目标与承诺就是随时告知大众。

咨询 公民参与的咨询等级是大众提供输入数据给决策过程的最小基本机会。咨询的意

思就是去问。这里并不会邀请大家坐下来合作解决事情。机构只是去问大众他们的意见，并且在做决定时去考虑收到的输入数据。在咨询等级上，机构会在过程中的固定点上征询输入数据，并不会提供进行中的机会给输入数据。

咨询等级的公民参与目标是取得并考虑公共投入。咨询等级的承诺是考虑所收到的大众输入并提供有关该输入数据如何影响决策的回馈信息。

加入 公民参与的加入等级不只是咨询。加入就是包含在内或纳入的意思。在加入等级

上，大众通常会在一开始受邀参与过程，而且在决策进行时获得持续或者多重机会提供输入数据。不过机构仍旧是决策者，而且其中并没有建立共识的期待或者是为大众提供任何一种对决策的高阶影响力。

加入等级的公民参与目标是直接与大众合作并在整个决策过程中考虑他们的输入数据。

加入咨询等级的承诺是大众将有接触决策过程与决策者的管道，并且会获得机会在整个过程中提供输入数据以及接收他们的输入数据如何影响决策的直接回馈信息。

## 合作

公民参与的合作等级包含加入的所有元素。合作的意思就是一同努力。在合作等级上。大众会直接参与决策。合作通常会包含找出共识解决方案的明确尝试。不过如同在加入等级一样，机构仍旧是最终的决策者。达成共识的程度以及机构愿意分享多少决策权力都必须说明清楚。最后机构会考虑所有收到的输入数据并做出决定。进行合作等即计划需要相当多的时间与资源，而且不宜轻易投入。如果利害关系人确实达成共识而且赞助机构并没有严肃考虑时，就可能对项目以及后续与利害关系人之间关系产生负面影响。

合作等级的公民参与目标是设计一个流程可以在决策的所有层面上与大众产生有效的伙伴关系。

合作等级的承诺是大众会参加所有关键性的活动与决定而且他们的输入数据将会整合到最大的可能范围。合作等级并不一定会寻求共识；寻求共识的程度应该是承诺中一个明确的部份。

授权 在授权等级，各机构会提供机会让大众自行做决定。这个等级上最常见的活动就

是公民投票，不过另外还有一些技巧可用。政府机关很少进行授权等级的公民参与。一般来说，各机构并没有权力将决定权交给大众，而且为超越基本投票之授权建立一套公平正当且包容性强的流程非常复杂且充满挑战性。基本投票本身就经常无法产生建立有意义公民参与所需之大众知识水平与广大范围的公共投入。

授权等级的公民参与目标是建立一套可以让大众做出一个充分了解之决定的计划。

授权等级的承诺是机构将执行大众所作的决定。

您的公民参与计划可能包含多种公民参与等级，这可能发生在过程中的不同阶段 而且也会因为不同的利害关系人会选择参与不同的等级。

您为您的项目或决定所选择的公民参与等级是您将会实施项目所在的强度最大，或者阶级最高的公民参与等级。然而您也将会在光谱最高等级之下的所有等级上进行公民参与。这是因为利害关系人会选择他们想要参与的公民参与等级，而且并非所有的利害关系人都会想要参与现有最高等级的公民参与。

较低等级、特别是通知与咨询等级可以容纳许多利害关系人。较高等级的参与需要机构与利害关系人付出更多心力，因此通常只会吸引到较少的利害关系人。例如，最高的合作等级会牵涉到寻求共识，而且通常只局限于长期参与过程的代表性利害关系人，例如长期性的顾问委员会。而同时许多额外的利害关系人可能会在加入等级上参与项目，参加公共讲座与活动，或者在咨询等级上透过信件或网络提供输入数据。不过更多的利害关系人可能会选择参加通知等级，只追踪项目的进展却不提供直接输入。因此单一项目会在四个不同公民参与等级上作业。所以在设计公民参与计划时必须要注意这些。

公民参与流程规划 影片：这里会播放呈现公民参与规划步骤的短。

关系的重要性 您无法与您不认识的人有效打成一片。机构从不有效面对民众或与

#### 民众互动之正

式公听会通常不会成功，因为这其中根本没有沟通可以立基的关系。关系可以定义彼此之间完全了解的能力并提供彼此需要议题与顾虑方面适当考虑的机会。在设计公民参与计划时，您需要非常注意营造机会来了解关键利害关系人并创造建立信任与了解所需的对话空间。

公民参与计划的成功主要决定于计划规划彻底与周到的程度。成功的会议与活动取决于一个机构有效承诺并准备整个流程的程度，尤其是在建立与提供利害关系人需要的信息以及与关键利害关系人建立有效关系这两方面。

规划过程中有五项重要步骤，以下将分别讨论：

1. 为参与作好组织工作
2. 找出并设法认识您的利害关系人
3. 选择适当之公民参与等级
4. 将公民参与整合至决策过程中
5. 在整个流程中让公民参与工具配合所有目标

#### 步骤 1. 为参与作好组织工作

确保可以取得公共投入 公民参与规划中的第一步就是确保您在设法取得并使用公共投入，而不是只在希望大众买帐或寻找一个已经决定的结果。

如果没有太多空间容纳大众对决策的影响力时，那么公民参与对您的项目来说就不是合理的选择。反而您应该考虑适合您需要、时机与条件的公共信息或公共关系项目。

确保赞助组织投入并可吸引大众 一旦确定真正的公民参与是您的本意时，重点就在于吸引所有等级的赞助组织，尤其是决策者，以了解他们吸引大众加入决策或行动当中的意愿，以及组织想要从公民参与中获得什么。考虑因素包括：

决策者是否接受并承诺在决策过程中考虑公共投入？

决策周围是否有限制吸引大众的限制因素？

「成功」的决定看起来是怎样？赞助组织之间是否有冲突或竞争的优先级？

是否有没说出来的利益或隐藏的意图？

赞助机构是否会投入必要的资源？必要的人员是否可以投注需要的时间？是否有内部的公民参与能力？如果没有，是否可以用额外的训练来开发？赞助者是否愿意提供所需的专业能力？

决策者与关键项目人员投入公民参与的程度为何？在肯定与强化这项投入上

有什么需要做的？

找出哪里需要以及可能有公共投入 大众并不一定都可以参与所有重大决定或者任何决定或行动的所有层面。对一个 机构来说为自己澄清需要公共投入以及大众具有影响力的特定议题与问题是很重要的步骤。任何对公共投入的限制都需要加以确认。如果您将各投入领域连结地 更明确，最终的投入就会更有意义。

### 评估与整合需要的技巧

规划与执行有意义的公民参与需要多种技巧与经验。其中最重要的有：

沟通. 找出并描出大众所需之数据以便更有意义地参与其中的能力。倾听并了解大众兴趣与顾虑的能力。

促成. 确认促成性存在(facilitative presence)的重要性、角色与适当用途，并将其有效应用于促进种个流程与特定活动上的能力。

冲突管理. 辨识冲突在得到最终解决方案中之角色并处理与管理冲突解决方案的能力。

找出并投入需要的资源 找出您进行公民参与各层面以及符合您对大众承诺所需要的个人、资源、组织以及承包商(contractor)。找出团队成功所需要的训练与开发。尽早将这些项目准备就绪，以便所有团队成员都能共同规划并开始发展所需的利害关系人关系。



请考虑直接与您的利害关系人合作设计您的公民参与计划。这样可以大幅提升利害关系人的了解与对流程的支持。

## 步骤 2. 找出并设法认识您的利害关系人

找出利害关系人应该参与您项目之观点的范围 重要的是要进行情境评估以了解谁可能会受影响、谁应该要参与其中以及他们会 将哪些顾虑带进流程中。而且您必须找出所有必须听到的观点与利益以建立一个 完全参与的流程。

您应该要考虑对小区来说可能很重要的广泛利益，例如：卫

生

安全

污染

房价

工作

交通堵塞

治安地

方经济

找出特定利害关系人 您可以将特定群组与个人对应到找出的利益来确保您的项目可以吸引到进行有意义公民参与所需的各式各样观点。

您可以询问有关您利害关系人小区一些特定问题来找出有关利益范围的额外信息，问题包括：

谁会直接受到决策的影响？

谁会间接受到决策的影响？

谁想要参与？

在这个议题上谁已经参与或与我们连络？ 哪些人如果没有投入这项决定时会不高兴？ 谁能够影响决策？ 哪些人可以要求受到决定影响的合法地位(合法权利)？

谁具有可能影响决策过程或结果的真正或感觉上的道德权利？ 谁有潜在的影响力将民选或官派的官员拉进争议当中？ 谁向小区团体或商业团体等各种利益团体做出承诺并将负责作为联络人与领导者？

谁将负责执行决定？ 执行与实施决定时需要谁的支持？ 谁可以采取法律行动来阻挡决策的执行？ 谁能够暗中破坏决策

？ 谁承诺要解决这项议题？

谁将要承诺遵守这项流程，包括参加会议、收集数据以及流程中其它的实际、物流与策略要求？

在这项评估结束时，您应该已经建立起完整的利害关系人名单。这项名单就是您推广活动的基础并可确保您可以在整各项目中都可以接触到所有的小区利益。这个名单会在整个流程当中持续扩大，因为在过程中会找出更多利害关系人而且也有更多利害关系人产生兴趣。重要的是要能找出与各利害关系人沟通的可靠方式。

建立关系



一旦您找出所有需要进行的利益并拥有可以代表这些利益的特定团体与个人时，此时的重点就是开始了解您的利害关系人以及建立关系。

每一个有效参与流程在设计时都一定需要先去了解将要参与的利害关系人并与其建立某种程度的关系。在项目一开始与利害关系人会面将有助于您了解群众让他们更能够接受您以及您提供给他们信息并协助您设计出反映出他们需要与顾虑的公民参与计划。

## 进行利害关系人面谈

最直接有效的流程就是在项目规划阶段进行广泛的利害关系人面谈。请试着去接触各种代表您已找出之所有利益的利害关系人。

面谈的过程包括直接去找您的利害关系人并询问他们有关他们的顾虑、利益与价值。将他们当作一般人去认识他们，也让他们来认识您。重点是要了解您的利害关系人是如何看待您的项目以及为什么会这样看待。有关设计这些面谈的准则请见情境评估一节。

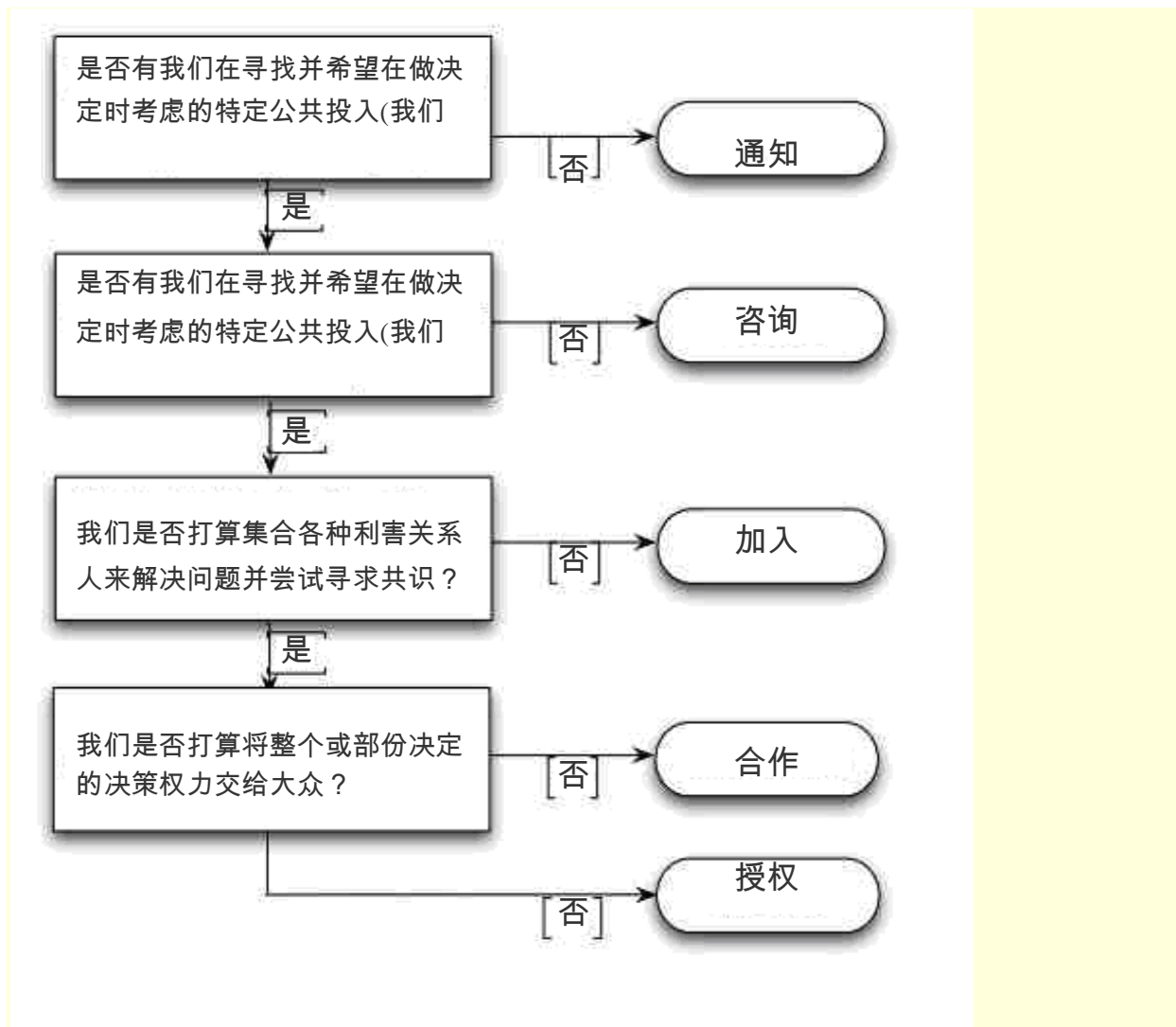
### 步骤 3. 选择适当之公民参与等级

有关不同等级之公民参与的说明请参考选择适当之公民参与等级。实际上并没有什么「对的」公民参与等级。对每个项目而言，各机构必须考虑外在条件、他们分享权力的意愿与能力，以及利害关系人参与之欲望与需要的本质。

作为一个基本准则，试着去配合关键利害关系人参与的需要与欲望是不错的主意。被挡在对他们而言很重要的流程以外的利害关系人并不会掉头就走。他们会去寻找其它舞台 – 例如法律、政治或媒体 – 并在这些舞台上继续影响决策。

然而在任何情况下机构都不应该答应超过决策者愿意或能够纳入利害关系人之等级。

以下的流程表可协助您了解您的用意并将这项用意对应到适当的公民参与等级。您也可以在各阶段想一些其它的问题来问您自己。



一旦您找出适合您项目的公民参与等级时，请记住您必须研拟一份明确的公民参与目标声明以便所有团队成员都能够对大众的角色有相同的了解。

您也需要准备一份清楚的给大众的承诺，如此所有利害关系人才能了解他们对决策影响力的潜能以及他们可以在流程进行期间对您有些什么期待。

#### 步骤 4. 将公民参与整合至决策过程中



建立一个对话环境，特别是分成小组对话是取得公共投入并协助大众了解各自观点的有效方法。

为达到明确且有意义的公民参与，所有利害关系人都能够充分了解所使用的决策流程是很重要的课题。建立一个这项流程的图形说明会有帮助。内部与外部利害关系人对于决策流程以及何时可以取得公共投入必须要有相同的了解与预期。描述决策流程时应考虑的重点包括：

流程中关键步骤与时机点为何？公共投入会在什么时机点取得与使用？在整个流程中要如何让大众获得信息？决策标准要如何建立？要如何研拟替代方案？谁要来做最后决定？

有意义的公民参与需要将公民参与活动直接整合到决策流程中的各步骤。及早开始进行公民参与很重要，如此才能让利害关系人与项目人员对于各项议题以及替代与解决方案的研拟有共同成长。最重要的是利害关系人对于要解决的问题以及用来达成决定的标准要有共同的认识。这些早期的活动在取得有意义的投入以及对最终决定的整体了解非常关键。

## 与利害关系人沟通

所有公民参与都需要与利害关系人作有效的沟通。沟通不只是建立一些内容概要说明说或者网站而已。有效沟通的三大关键要素包括：

**关系：**请考虑所有应该像赞助机构一样与您合作并应该彼此之间合作的利害关系人。请在您进行公民参与计划期间利用每一个机会建立与加强这些关系。

**信息分享：**任何一个公民参与项目都需要有详细信息的良好沟通。请考虑如何与您的利害关系人建立永续的沟通桥梁以及保存与分享信息的持久地点。请训练员工成为有效的沟通者并且建立取用方便且浅显易懂的数据。请研发可以一直持续重新使用的计划基本信息。

**对话空间：**大部分传统的公民参与都无法提供有成效之互动与决策所需的真正对话。赞助机构需要建立他们希望在利害关系人身上看到的行为模式并建立人们可以成功互动的空间。请寻找「可以教导的时刻(teachable moments)」，而在这种时刻便可以从流程的观点上解释事情为何进行顺利或不顺。如此小区便可以了解让流程成功与否的关键为何。

**步骤 5.** 在整个过程中让公民参与工具配合所有目标 一旦规划出决策流程，大众在哪里以及如何参与就会变得很清楚。为该互动找出目标以便设计出有效的流程，并在所有利害关系人之间都保持明确的期望在大众接受信息或提供投入的每一个时间点都会很重要。

只有在明确的目标与目的建立完成之后，才能够选出适当的工具并针对各项条件与群众做适当调整以符合建立完成的目标。在任何一个流程当中都会需要多种工具，其中包括：

通知的工具 产生投入的工具  
共识建立与寻求协议的工具

有关这些工具的说明请见本工具箱的其它章节。

## 公民参与工具



设施参访，例如在贝里斯的这一次，可以帮助人民了解到环境议题与项目。

有一些工具或技术您可以用来执行您的公民参与流程。其中包括有个人工具(牵涉到面对面互动 – 例如会议或讲座等 – 之类的工具)以及远程工具(不牵涉到面对面互动 – 例如书面调查或网站等 – 之类的工具)。这个工具的章节是环绕着工具的基本目的所规划的：

告知大众的工具 – 您可以用来提供大众成员有关让他们了解项目与决策流程所需之信息的技术

产生并取得投入的工具 – 您可以用来取得决策流程所需之公共投入的技术

共识建立与寻求协议的工具 – 您可以用来集合各种利害关系人来参与共同学习与决策的技术

每一个工具页面都包含有选择工具时需要考虑的问题，以及一些可用工具与最适合各种工具之情况与目的之相关信息的表格。表中所示之工具都有一个连结可以连接到一个提示表或外部资源可以提供工具的叙述、与工具相关的优缺点以及成功规划的原则。

## 基本技巧、知识与行为

项目团队的个别技巧与行为对一个成功公民参与计划而言是最重要的。并没有一种奇幻的技巧可以保证您一定成功。不过正确的态度与行为对于成功来说是绝对必要，而且在建立成功公民参与所需的信任与可信度上可以持续前进。

本节所述之技巧、知识与行为都是成功的关键要素。所有的项目都可以学习但是需要持续的练习、经验与努力才能确保有效的使用。很少有公民参与计划在所有这些动作都没有开展的情况下还能成功的。

公民参与原则的基本了解 本网站呈现的所有信息都是围绕着有意义公民参与之基本原则所设计的，而这些原则对于成功项目所需之信任建立与可信度来说都很关键。这些原则：

让大众影响决策的明确且定义清楚的机会 在决策中完全考虑公共投入的管理承诺 小区中所有利害关系人的参与重点放在于利害关系人之间建立关系 建立与分享真实完整且明确的信息

公民参与行为的基本了解 最终是由机构人员的行为模式决定公民参与的成败并说服其它人以有意义的方式参与其中。赞助机构的行为会为整个流程定调。这些行为是无法假装的；它们必须要能够代表机构建立与执行有效公民参与计划的诚意。对公民参与计划而言很重要的行为包括以下：





吸引并尊重各利害关系人投入对有效参与而言很关键。

透明度：开放流程并让所有各方了解决策如何形成以及正在考虑之信息方面的透明度，以及像同事一般解决问题以了解议题并解决问题的透明度 开放性

：对不同利害关系人、想法、投入以及与其它人合作之方式的开放性 谦逊：

为搁置判断与假设、评估其它人贡献度以及采取学习者态度所需的谦逊 尊重  
：对个人、其经验、观点、情绪与需要的尊重，并提供每一个个人之间 谚语  
价值的认可

诚实：永远提供真实且及时信息的诚实 可靠性：充分发挥所能让参与流程运  
作顺畅以及尽力达成承诺的可靠性 弹性：了解您无法事先预测所有突发状况  
并且需要在进行当中随时调整的弹性

毅力：即使遇到艰难与争议状况时也能推展流程的毅力

项目管理 规划与管理是公民参与的关键要素之一。机构人员提升能力所需的专管

理技巧包

括：

情境评估：进行利害关系人面谈以评估有效规划的内外需求、限制与条件。

目标设定：为大众在决策流程中所扮演之角色定义明确且易懂之目标与目的的能力；为所有团队成员描述与公民参与相关的个别角色与责任。规划：将情境评估结果整合成易懂且可行动之部份的能力；定义整个决策流程并找出与整合适当公民参与活动以达成目标与目的的能力。

流程管理：推展所有活动、组织活动以达到成功、随时关注目标与目的之进展以及整合不同团队成员活动的的能力。会议与活动管理：规划会议所有后勤元素的能力，包括设施选择与预约、倡导、布置、影音支持、组织所有活动与角色、登录与收集资料等。评估：设计评估量表以评量公民参与流程与活动之成功的能力。收集与分析 评估数据并针对这些数据行动以改善项目绩效。

利害关系人沟通 有效沟通是任何公民参与计划的基础。建立并传布有效信息、发展有意义关系并倾听公共投入的能力很关键。一项成功公民参与项目的基本沟通技巧有：

有效写作：以浅显易懂语言撰写简单明了讯息的能力。将复杂信息转换成浅显易懂的格式：结合文字与图面让一般大众也能了解困难复杂议题的能力。以大众熟悉的方式呈现信息：以舒适易懂的方式向广大听众说明各项信息了能力；建立协助听众了解的有效视觉信息之能力。人际关系技巧：在面对面的情况下拉近与人距离，让他们感觉舒适安全并随时展现关键公民参与行为的能力。主动倾听：专注于说话人并描述提供他们心声被听到、处境被了解所需之时间与安全感之行为的能力。

### 中性促成(Neutral Facilitation)

对许多项目而言，中性的促成者可协助让整个流程运作顺利，也可促成特定的会议与活动。促成包括协助一个团体达成目标所需的所有管理与支持。

促成的理想本质与价值方面有许多观点，一如领导力的理想本质与价值方面也有许多观点。具有关于一个团体之动态与流程方面充分知识与技巧的人通常就是促成者的最佳人选。有效的促成者可能也需要关于该团体想要达成目标而需要解决之议题或内容方面充分知识与技巧。

促成扮演着重要的公正角色以确保所有的声音都能被听到与了解，以及讨论都专注于特定项目的议题上。关键的促成活动包括：

可以推广包容与参与之程序、流程与结构 准备与  
执行流程的工作计划 了解所有参与者的价值、利  
益与顾虑 彻底了解各项议题 拥护所有流程与/或会  
议的技巧、行为与目标 担任学习与对话的指导 确  
保后勤管理都能符合参与者的需要 确保所有声音  
均已采纳并听到 协助参与者了解流程的重要性 设  
计结构化思考活动

教导人们如何参与 找出并澄  
清冲突点 调处小争端 找出浮  
现的共同点 强化共同协议的  
程序与流程

建议、取得承诺并强化基本原则 检视/[下载公共参与基本技巧能力量](#)

[表\(PDF\)](#) (2 页 , 29K, 有关 PDF 档案)

公民参与资源 在公民参与方面有大量的资源可用。本节将提供其中某些资源的信

息。其中包含

以下：

个案研究 – 中东国家在公民参与方面的三项个案研究：

下约旦河重建计划(Lower Jordan River Rehabilitation Project) 埃及穆  
特拉资源管理计划(Matruh Resource Management Project, Egypt) 突  
尼西亚环境污染之小区参与计划(Community Involvement in the  
Management of Environmental Pollution, Tunisia)

有关公民参与网络资源清单(含批注)，依照以下题目分类

公民参与之伦理、价值与原则

公民参与之效益 公民参与之流程设计，

依照以下主题规划

公民参与之架构 公民

参与之规划 公民参与

之流程执行 公民参与

流程之评估 公民参与

之技巧与行为

公民参与工具箱 特定公民参与工  
具

通知工具 取

得投入工具

建立共识工具

非传统工具

公民参与之个案研究 公民参与之  
文章、报告与指导手册

公民参与通用名词表