

地方廉政體系「公民社會」行動者的
角色功能對公民教育之啟示：以新北
市為例

**The Enlightenment of "Civil Society" Actors'
Function in Local Integrity System on Civic
Education: The Case of New Taipei City**

張國偉

世新大學行政管理系助理教授，台灣透明組織研究員

黃英哲

世新大學通識教育中心講師兼總務長

葉一璋

世新大學行政管理系教授兼共同課程委員會主任委員，台灣
透明組織執行長

Kuo-Wei Chang

Assistant professor, Department of Public Policy and
Management, Shih Hsin University

E-mail : kwc@mail.shu.edu.tw

In-Jer Huang

Lecturer, the Center for General Education & Dean, General
Affairs, Shih Hsin University

I-Jan Yeh

Professor, Department of Public Policy and Management &
Dean, Committee of General Study, Shih Hsin University



摘要

優質的公共治理，是提升國家競爭力與深化民主的基礎，也是影響施政滿意度的最重要因素。欲實踐優質的公共治理，許多文獻皆提及一些需達成相關要件或符合某些元素（Kaufman et al., 1999; Ager, 2000; Bovaird, 2002; Vigoda, 2002; Farazmand, 2004; Boyte, 2005; Bingham et al., 2005），例如，課責（accountability）、敞（openness）、透（transparency）、打擊貪腐（combating corruption）、利害關係人參與（stakeholder participation）、正當合法的司法架構（legal and judicial framework）。事實上，行政課責、行政透明以及公共參與，實為地方政府重要的廉政策略。

公共參與更是近幾年的研究趨勢，其在廉政領域上的重要意涵係藉由外部民眾參與公共事務，而為政府引進外部監督力量，實屬外控機制之一。再者，政府與民眾（包括地方社群）在特定政策議題上形成協力網絡，在施政上可發揮一加一大於二的綜效（synergy），而在廉政議題上亦不例外。新北市政府於 104 年曾根據國際透明組織所發展的「地方廉政體系」（Local Integrity System, LIS）架構與評核流程，建構出新北市地方廉政體系之架構，該體系上的各方參與者，在廉政領域上建立協力合作網絡，將有助於持續提升新北市政府的整體清廉度，並且在倡廉反貪活動上將有長期穩定的合作夥伴。

本研究針對新北市地方廉政體系中「公民社會」行動者進行評核，用以得知該行動者（體系支柱）在廉政上的穩固性。先以國際透明組織所發展的「地方政府廉政體系」（Local Integrity System, LIS）架構以及其評核方法，作為評核新北市「公民社會」行動者之基礎。再利用「焦點座談」及「深度訪談」法，邀集「公民社會」行動者代表以及擔任評估委員的專家學者，共同討論評核指標項目的操作化以及各項指



標應蒐集的評估資料。接續，由評估委員針對各項評估指標，以及各類資料逐項進行評核，並且透過評核的內容進一步分析論述對「公民教育」課程的啟示，並提出相關建議。

關鍵字：地方廉政體系、國家廉政體系、地方治理、公民社會、新北市



Abstract : Good governance is the cornerstone for national competitiveness and democratic consolidation, and becomes the pivotal factor influencing public approval rating. Related literatures suggest some correlates for good governance, such as accountability, transparency, openness, anticorruption, stakeholder participation, legal and judicial framework. Indeed, the integrity governance exhibited by the public sector paves the way for good governance. The aforementioned accountability, transparency and public participation are the competitive edges for local government pursuing practices of good governance.

Public participation has become the focal point of academic researches and has strong implications for public integrity. As more citizen participation in the public affairs, more external control and monitoring can be brought to bear on public administration. Moreover, the synergy effect of administration can be achieved by a specific issue network formed by collaboration between government and its citizen. The main thrust of this study is to establish the so called integrity system for New Taipei City, by examining pillars sustained by networks of public participation to prevent corruption and boost public integrity.

This study assesses the actors of the "civil society system" in the local integrity system of New Taipei City in order to know the stability of the actors (system pillars) in integrity. The "Local Integrity System (LIS)" assessment framework developed by Transparency International (TI). The assessment processes were administered using methods of focus group and in-depth interviews to gauge the relative effectiveness, in terms of integrity, of "civil society". Then, the assessment committee members assess all indicators by various materials. Finally,



based on study findings, the enlightenment of citizen education is proposed accordingly.

Keywords : Local Integrity System, National Integrity System, Local Integrity Governance, Civil Society, New Taipei City



一、緒論

近年來，優質公共治理議題已為各主要國際組織如經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development; OECD）、聯合國（United Nations; UN）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation; APEC）與世界銀行（World Bank; WB）所重視，並建構各項公共治理相關指標來進行跨國性的調查評估研究。歸納而言，行政部門的公共治理主要包括廉政、透明政府與課責機制等三項價值，以及支持這些價值所衍生出的追求績效成果、回應民意、開放與公民參與等施政目標的達成。

政府在運作上，需兼顧多元的價值與利益，不像企業能只以利潤及效率為追求之目標，其治理難度更甚於企業經營。再者，隨著政治、經濟、社會與文化環境的變遷，對於政府角色的認定與積極程度，雖有著不同的期待與思維，但不論是小而美的消極行政，還是大有為的積極行政，對政府角色的期待唯一不變的是要求政府必須堅守「廉政」(integrity)。原因在於，貪腐的問題將危害政府的運作並產生多項負面效果，包括：（一）貪污行為造成政府政策偏差，而使目標無法達成；（二）貪污行為導致行政成本的增加；（三）貪污行為導致政府公共支出總額的減少；（四）貪污行為腐化了公務人員的道德勇氣；（五）貪污行為造成人民的不良學習；（六）貪污行為造成政治勇氣的消沉；（七）貪污行為造成行政效率低落；（八）貪污行為造成官民紛爭不斷；（九）貪污行為造成政府威望降低，以及（十）貪污行為造成政府資源的錯置（Bayley, 1966）。

由此觀之，不論行政貪腐（文官體系）還是政治貪腐（政務領導與國會），皆影響並侵蝕到公共利益，更危及民主治理的基礎與正當性。如何防範未然，使貪腐問題得以偵測與妥適處理，遂成為良善政府與優質公共治理的必備基石。



Klitgaard (1998) 即針對要如何偵測公部門貪腐資訊提出策略，其中包括常使用到的「建構貪腐資訊蒐集與分析的系統」。再者，欲實踐優質的公共治理，許多文獻皆提及一些需達成相關要件或符合某些元素 (Kaufman etc., 1999; A gere, 2000; Bovaird, 2002; Vigoda, 2002; Farazmand, 2004; Boyte, 2005; Bingham e tc., 2005)，例如，課責 (accountability)、開放 (openness)、透明 (transparency)、打擊貪腐 (combating corruption)、利害關係人參與 (stakeholder participation)、正當合法的司法架構 (legal and judicial framework)。事實上，優質公共治理理想的實踐，與政府的廉政治理有著極高的關聯性；上述的行政課責、行政透明以及公共參與，實為地方政府重要的廉政策略。

在公共參與上更是近幾年的研究趨勢，其在廉政領域上的重要意涵係藉由外部民眾參與公共事務，而為政府引進外部監督力量，實屬外控機制之一。再者，政府與民眾（包括地方社群）在特定政策議題上形成協力網絡，在施政上可發揮一加一大於二的綜效 (synergy)，而在廉政議題上亦不例外。新北市政府於 104 年的廉政委外研究案，曾根據國際透明組織 (Transparency International, TI) 所發展的「地方政府廉政體系」(Local Integrity System, LIS) 架構與評核流程，建構出新北市地方廉政體系之架構，該體系上的各方參與者，在廉政領域上建立協力合作網絡，將有助於持續提升新北市政府的整體清廉度，並且在倡廉反貪活動上將有長期穩定的合作夥伴。

本研究主軸，係針對新北市地方廉政體系中「公民社會」行動者進行評核，用以得知該行動者（體系支柱）在廉政治理上的穩固性。先以國際透明組織所發展的「地方政府廉政體系」(Local Integrity System, LIS) 架構以及其評核方法，作為評核新北市「公民社會」行動者之基礎。再利用「焦點座談」及「深度訪談」法，邀集「公民社會」行動者代表以



及擔任評估委員的專家學者，共同討論評核指標項目的操作化以及各項指標應蒐集的評估資料。接續，由評估委員針對各項評估指標，以及各類資料逐項進行評核，並且透過評核的內容進一步分析論述對「公民教育」課程的啟示，並提出相關建議。

二、文獻回顧

(一) 地方治理的重要性

1. 地方治理之趨勢

近年來與「治理」(governance) 相關的理論受到熱烈討論，例如，Kettl(2002)在《The Transformation of Governance》一書中提到兩股力量—「職權移轉」(devolution) 以及「全球化」(globalization) 的興起改變了以往公共行政的傳統及其做法，也使政府處於轉型的過程中。就全球化而言，政府對於超越國界的問題與壓力常顯得規模不足以因應，而國家職權、職能已不再由政府獨力處理，而是由政府、企業組織與非政府及非營利組織共同協力生產、輸送，政府就需因應企業組織與非營利組織等地方性團體自主性的提高而採合產 (co-production) 或外包經營，以解決日益龐雜的公共問題。再者，亦有論者認為，治理興起原因是由於國家機關能力的衰退，而有新治理機制的產生。既然現今國家機關已經無法完全支配與掌握所有的政治、社會及經濟系統，意味著國家機關所扮演的角色已有改變，統治的意義也出現轉變，或者可說是一種新的治理社會方法的出現 (Rhodes, 1996 : 652)。

就地方治理的趨勢而言，根據 Löffler (2003: 168-169) 的研究，政府的角色必須加以重新定位，地方治理所應實踐的比地方政府的功能還多。孫本初與鍾京佑 (2006) 歸納地方治理相對於地方政府較顯著的改變如下：第一，地方治理為了發展社群，重視落實市民、利害關係人的權益，以確保跨



組織、部門、政府層次的持續性的政策合作及其凝聚力，而不是地方政府僅為了確保政府組織的發展。第二，地方治理在公共管理上之目的，著眼於內在利害關係人(民選官員、政治任命官員、顧問、公務人員)和外在的利害關係人之間在公共管理上的互動過程，而不是地方政府僅關注於政治與行政的分立及制衡。第三，地方治理重視勞動市場、資源與知識管理，採取激勵、賦權(empowerment)等方式，激發公共及其他部門的動力，對人力作最好的運用，而且採取資源公開、成本透明化及知識管理等措施。第四，地方治理強調超越組織的界限，重視組織內部行為者、社區與其他組織之間的多數協議和互補關係，並建立和維持有責任的夥伴關係，相對於地方政府只重視內部的流程改善。第五，地方治理從社會、族群、環境等多面向的衡量績效，而不是地方政府的績效只為了公共管理和政府監督之需要。第六，地方治理強調社區發展者的角色，其功能在於使社區有能力規劃和管理其事務，改善地方政府的外部效能，而非單純為服務提供者之角色，只注意內部效率的改善。

2. 公部門的廉政策略

針對上述治理的概念，有論者進一步提及，若欲實踐優質的公共治理(good governance)，則需達至相關要件或符合某些元素。例如，Agere (2000: 5) 提及「優質的公共治理」是國家事務管理與發展的最高境界，意指政府以民主的形式加以運作，包含公眾參與決策過程、有效率地傳遞服務、人權受到尊重，且政府運作是透明、可課責以及有生產力。且實踐優質的公共治理的要件如下：第一，課責(accountability)：是指這些授予權力給民選或政治任命的個人與組織的民眾，擁有要求這些政治人物對特定行動、活動、決策負起責任的權力。第二，透明(transparency)：對政府的政策有所知悉並且了解其意圖。這意味著公共財務預算必須被檢視、提供公眾參與決策與執行，以及允許受公共決策影響的公民們進



行辯論。第三，打擊貪腐 (combating corruption)：貪腐意指政府公職人員為了私人利益而生的弊端，涵蓋公私部門大多數的貪腐形式。糟糕的治理以及貪腐是一個社會追求經濟發展最主要的阻礙。第四，利害關係人參與 (stakeholder participation)：在優質的公共治理的系絡中，參與應該聚焦在公民的賦權 (empowerment)，包括女性族群，並且在廣大的公民社會中，相互影響的各個行動者應加以對話，例如，透過參與式預算活動，讓各方利害關係人能相互溝通對話。第五，正當合法的司法架構 (legal and judicial framework)：一套支持政府治理以及社會發展的司法體系，其法律的制定必須明確，並且統一適用於客觀、獨立的司法機構。這套司法系統提供必要的懲罰，以阻止或制裁違規的行為，並促進法制化、人權以及資本流動。

上述有關利害關係人參與的部分，Fung 與 Wright (2003: 16-17) 更加強調「培力參與式治理」的重要性，其有三項基本原則：第一，實務取向 (practical orientation)：關注實際的、切身的問題，例如預算分配、改善社區治安或環境、生態保育。第二，由下而上的參與 (bottom-up participation)：將最受到政策影響的人，例如在地居民，也通常擁有最多貼近在地脈絡的知識與經驗，將其納入政府決策過程，而非僅仰賴「專家」或政治菁英。第三，透過審議解決問題 (deliberative solution generation)：參與者相互聆聽與溝通，試圖尋求集體行動的基礎，從數人頭、比拳頭的以「力」服人，逐漸轉化為以「理」服人的溝通協商參與模式。並且，許多有創意的策略與解決方案往往是透過集體的審議與思辨相互激盪出來。

再者，Kaufman 等人 (1999) 對於優質的公共治理的實踐亦有相似的見解，其強調行政體系由政府 (government) 轉型至治理的過程，應建構課責、開放、透明、零貪腐 (corruption-free)，以及高績效標準等原則。另外，Farazmand



(2004) 則點出治理所含的原素，包括：政府、公民、非政府組織、大眾利害關係人，以及課責、負責、回應與透明。事實上，優質的公共治理理想的實踐，與政府的廉政治理有著極高的關聯性；上述的行政課責、行政透明以及公共參與，實為地方政府重要的廉政策略。尤其在公共參與上更是近幾年的研究趨勢，其在廉政領域上的重要意涵是，藉由外部民眾參與公共事務，而為政府引進外部監督力量，實屬外控機制之一。再者，政府與民眾（包括地方社群）在特定政策議題上形成協力網絡，在施政上可發揮一加一大於二的綜效（synergy），而在廉政議題上亦不例外。因此，地方政府建構自己的廉政體系，在該體系上的各方參與者，在廉政領域上建立協力合作網絡，將有助於持續提升地方政府的整體清廉度，並且在倡廉反貪活動上將有長期而穩定的合作夥伴。

（二）國際透明組織對地方廉政體系之建構與評核

國際透明組織在 2014 年出版《地方廉政體系評核指引手冊》（Local Integrity System Assessment Toolkit）一書中，其內容的核心重點提及建構地方廉政體系的研究流程，用以決定體系中應納入那些行動者（支柱）。以及在體系建構完成之後，後續應該如何評核這些行動者（支柱）在廉政上的功能、角色扮演以及治理機制，是否足以維繫體系穩定而不崩壞。以下針對手冊中提及，建構地方廉政體系以及評核流程的相關內容進行簡介（McDevitt, 2014）：

1. 情境分析（situational analysis）

為建構妥適的地方廉政體系並且有效執行體系的評核，首先，研究者必須呈現出地方政府治理環境的全貌，其目的是為了能夠讓地方治理的整體情況融入地方廉政體系的評核當中。所以，情境分析可包含：

(1) 政府結構：地方政府的階層、數量、規模；地方政府各層級之間的關係，與各層級的功能等。



(2)地方政府分權的歷史脈絡、形式及其挑戰，包括：地方分權（de-concentration）、權力轉移（devolution）、授權（decentralization or delegation）等。

(3)從國家廉政體系（National Integrity System, NIS）的評估後之重大發現，特別是在：a.貪腐個案的相關因素，包括：貪腐類型、發生原因、在不同層級的貪腐差異（例如，中央、地方）、近期的衝擊點（例如，權力下放、政權劇變，以及示威遊行抗議等衝突）。b.在國家層級中特別強或弱的國家廉政體系支柱，對於地方層級的廉政或反貪的影響。

2. 調整評核架構(adaptation of assessment framework)

地方廉政體系評核報告的核心重點，是由兩個部分所組成，第一是「地方政府的核心理行動者」(core local government actors)，第二是「監督與課責的功能」(oversight and accountability functions)：

(1)地方政府行動者：地方廉政體系的評核重點在 6 個「地方政府主要行動者」，包括：地方議會(local assembly)、地方行政部門(local executive)、地方公務員(local bureaucracy)、地方政黨(local political parties)、地方法院(local courts)(選擇性)、地方警察(local police)(選擇性)。它們存於地方政府的體制內，而地方法院以及地方警察這兩個行動者，國際透明組織建議可依該地方政府所處的環境及屬性，來決定是否納入體系進行評核。而每一個行動者的評核指標可包含三個面向：a.行動者（機關或支柱）在促進廉潔上的「能力」是否完備。b.行動者在促進地方治理系統的廉潔上，所扮演的「角色」是否妥適。c.行動者其「內部治理」機制的廉潔度、透明度和課責性。

(2)監督與課責的功能：除了地方政府主要的核心理行動者之外，地方政府的行政體制往往因地制宜，各地皆有所不同。地方廉政體系的評核必須包含 6 個重要的「監督與課責功能」。這些功能可以藉由地方與（或）國家層級的行動者



來加以執行，其條件取決於各地方的不同環境特性以及相關制度設計。監督與課責功能包含六項及其可能的行動者如下：

a. 申訴處理：監察機關、行政法院。b. 審計：最高審計機構/地方審計機構。c. 中央集權式的地方政府監督：反貪機構、中央立法機關。d. 貪腐的調查與揭露：反貪機構、媒體。e. 意識提升與公眾教育：反貪機構、媒體、公民社會。f. 社會課責：公民社會、私部門（企業、非政府組織）、媒體。另外，對於每一項功能的評核指標可包含下列兩個面向：a. 要有執行監督與課責功能的能力（不論是地方行動者本身還是國家層級的行動者）。b. 該功能的執行有沒有產生效果（實務上的有效程度為何？）。

對於「行動者」和「功能」，每個面向涵蓋了多項量化指標與質化指標，評核標準以燈號表示，綠燈意指在該項目上評價為強或高程度；黃燈為普通；而紅燈則是評價為弱或低程度。此外，指標亦涵蓋法規制度架構以及現實執行狀況。

(3) 定義行動者與安排功能：地方廉政體系的評核架構必須要因應不同的環境情勢進行調整，某些「行動者」、「功能」也許會因應這些不同的環境情勢，有增加、刪除或是合併的情況出現。因此，地方廉政體系最重要的就是在一開始明確地界定評核範圍，亦即決定哪些行動者或功能該納入體系之中。而本研究透過焦點座談的方法，邀集實務及學者專家一同討論及分析新北市在廉政領域上的相關利害關係人（stakeholder analysis），以辨識出地方廉政體系中重要行動者，並決定哪些行動者應該納入體系之中。

3. 調整地方廉政體系評核架構，以適合多個地方政府部門

評核範圍確認之後，最後一步就是重新排列要納入評核的指標。在地方廉政體系的評核架構中，有許多指標，特別是針對行動者的指標可稱之為「浮動指標（floating



indicators)」，亦即，地方廉政體系行動者的評核指標會因地制宜，根據不同地方特質設置不同指標，抑或者，同一指標可以用來評核不同的行動者。例如，「地方選舉」的指標，適合納入「地方議會 (local assembly)」或是「地方行政部門 (local executive)」進行評核，其取決於議會選舉及行政首長選舉適用同一套法規制度。同樣地，在「地方公共採購透明度」的指標，適合納入「地方行政部門 (local executive)」或「地方公務員 (local bureaucracy)」進行評核，其原因在於兩者對地方政府採購流程皆有影響。

綜上所述，國際透明組織在其評核指引手冊所建議的地方廉政體系行動者，總結包括：地方議會 (local assembly)、地方行政部門 (local executive)、地方公務員 (文官體系) (local bureaucracy)、地方政黨 (local political parties)、地方法院 (local courts)、地方警察 (local police)、監察機關 (ombudsman)、地方審計機構 (local audit agencies)、反貪機構 (watchdog agency or anti-corruption agency)、媒體 (media)、私部門 (private sector)、公民社會 (civil society)。

(二) 新北市地方廉政體系之簡介

新北市政府在「104 年研究案」中，已建構出新北市地方廉政體系，其體系架構圖如下圖 1 所示 (張國偉、葉一璋，2017)。「地方廉政體系架構」(Local Integrity System, LIS)，參考國際透明組織的國家廉政體系圖示，以古希臘神廟的意象來呈現。首先，在神廟的頂部位置，是由三根圓拱所組成，永續發展 (sustainable development)、法治 (role of law) 與生活品質 (quality of life) 三個概念所構成。對於廉政而言，此三根圓拱是國家所要追求的福祉及目標，圓拱下的支柱則是象徵共同負責撐起整個社會所欲追求之福祉的「廉政支柱」，但廉政體系的建立，除了仰賴廉政支柱外，更重要的是支柱的底部。

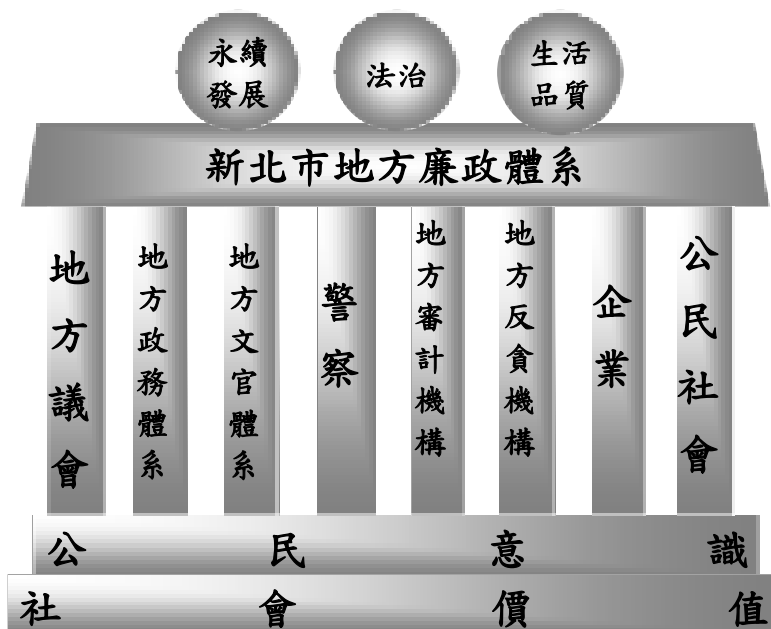
在神廟的底部位置，是由兩個概念所組成，公民意識



(public awareness) 以及社會價值 (society's value)，意指象徵「地方廉政體系」的神殿，是建立在良善、清廉的「公民意識」及「社會價值」的基礎之上，將公民意識概念納入的目的是要讓公眾皆具有相同的意識；而將公民意識概念納入的目的是社會必須要有認為廉政是值得公眾所重視的價值。如果公民意識夠強健、社會價值高漲，就可以撐起神殿上的「廉政支柱」；反之，在貪腐的議題上，如果公民對腐敗問題無動於衷或缺乏警覺，或者良善社會價值普遍缺乏，則象徵廉政之古希臘神殿的基礎(地基)就很薄弱，神殿上的「廉政支柱」就難以發揮作用。

而新北市地方廉政體系的行動者（廉政支柱）包括：1. 治理者（被監督者）：地方議會、地方政務體系、地方文官體系、警察。2. 監督與課責者：地方審計機構、地方反貪機構（政風）、企業(含攤販)、公民社會。

圖1 新北市地方廉政體系



(三) 公民與公民教育

1. 公民之概念

亞里斯多德則在其《政治學》(The Politics)一書中指出：「城邦是由公民組成的自給自足的政治社群。公民是城邦的核心，因為城邦是公民的集合體，公民是城邦的組成份子，而公民行使其職責賦予了城邦生命。」現代透過社群參與來培養公民素養的理念，也是承繼自亞里斯多德的公民德行概念。「德行」一詞古希臘文 ἀρετή / arete 本是卓越的意思，它都是透過默觀思慮，以及隨後的行動而達成。而「公民」(citizen)一詞的意義是指一個政治的概念與身分，即為分享輪流統治與被統治城邦生活的人。公民在公領域所形成和追求的即所謂公共善，由於公共善是公民經由共同討論所決定的，因此是基於公意所建立的，具有公共約束力，也是公民企圖達成的共同目標(張秀雄，1999)。

2. 公民教育之內容

Patrick (1999)提出公民教育的四種重要成分，可作為實施公民教育課程內容之參考。他特別強調在設計課程與實施教學時，要重視四個要素之間的動態與持續性的互動，(Patrick, 1999: 34; Patrick & Leming, 2001: 40-43)。各項成分之重要內容詳列於表 1。事實上，這四大公民教育的重要成分即為公民素養，而公民素養無法天生具備，必須仰賴後天教育的力量，因此，公民教育在現代社會顯得日益重要。隨著社會逐漸多元開放，除傳統重視個人道德與修養外，因應現代國家秩序講求法治之重要，公民素養的範疇也日益擴大，舉凡人權、環境保護與永續發展、媒體素養與識讀等，皆屬公民素養範疇，換言之，即身為一位公民應有的多面向廣域的關心與發展(李俊湖，2009)。

第一，在「公民知識」(civic knowledge)方面，重要理念包括：代議民主、憲政主義、生存權、自由權、平等權、



財產權、公民資格、公民認同、對社會共善的責任、自由和開放的社會、自由和開放的經濟等。這些相連結的理念，可以使學習者瞭解世界上的政體何者是民主而何者不是民主，區分民主政府和其他形式政府之區別，以及評估他們所屬的政府與世界上的其他政府何者才是真正的立憲代議式民主。

第二，「公民認知技能」(cognitive civic skills)使公民能確認、描述、說明與評估所接受的各種資訊和理念，使他們的政治與公民經驗更具意義。如此，他們能理性地、有效地回應那些經驗，當他們面對公共議題時也能熟練地做決定，並能為其決定做辯護。另外，近年來又將審議式精神融入公民教育之中，強調應教導民眾尊重及包容多元而分歧的政治立場，其公民教育肩負培育成熟負責公民的重責大任，理應教授學員理性論辯的技能、相互合作及尊重多元觀點（林純雯，2010：135）。

第三，「公民參與技能」(participatory civic skills)，使公民有能力影響公共政策的決定，並使政府為政策負責。公民參與技能結合公民認知技能成為行使公民權的工具，當個人（單獨或參與團體）面對公共議題時能夠有效地增進私人利益和社會共利，亦即能確保個人利益又能兼顧公共利益。如杜威所言，民主社會是一個流動變化快速的社會，有各式各樣的管道將各地發生的變化或聲音傳送出去，而公民教育則著重培養個人的主動參與精神與適應環境變動能力（Dewey, 1916）。

第四為「公民氣質傾向」(civic dispositions)，是一種維護與改善民主憲政所必須的人格特質。如果公民要能享受其權利，他們必須擔負義務來促進社會的共善，並具建設性的參與社會的政治或公民活動。這些涉及了公民德行的實踐，例如，自律、公民性、誠實、信任、勇氣、同情、包容、節制、以及尊重個人的價值與尊嚴等，這些都是促進民主的公



民社會和立憲政府有效運作不可或缺的要素。因應現代社會的多元化，越來越多人呼籲良好的公民不僅能夠具備審慎思辨與他人溝通的能力外，也必須能夠包容和自己不同的族群、文化、語言等，因為民主社會不可避免地存在分歧與差異，這樣的差異不該成為民主生活的裂痕，相反地，應該要能夠凝聚民主社會中的大眾（Molina-Girón, 2016）。

表 1 公民教育的四種成分

公民知識	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民主本質的概念與原則 2. 民主核心理念的意義與實施之相關議題 3. 憲法與代議式民主政府的制度 4. 民主制度的組織與功能 5. 民主公民資質的實踐與公民的角色 6. 民主的脈絡：文化、社會、政治、經濟 7. 民主發展的歷史
公民認知技能	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確認與描述政治/公民生活中的事件和議題 2. 分析與說明政治/公民生活中的事件和議題 3. 評估公共事件與議題，進而採取立場並為所持立場作辯護 4. 對政治/公民生活的情況作批判性思考 5. 對如何改善政治/公民生活作建設性思考
公民參與技能	<ol style="list-style-type: none"> 1. 和其他公民互動以增進個人與共同利益 2. 監視公共事件與議題 3. 商討（審議）公共政策議題並作決定 4. 影響公共議題的政策決定 5. 執行公共議題的政策決定 6. 採取行動以改善政治/公民生活
公民氣質傾向	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進共善 2. 肯定每一個人具有平等的人性與尊嚴



	3. 尊重、保護與運用每一個人所擁有之平等的權利 4. 負責任地參與社群的政治/公民生活 5. 尊重、保護與實踐政府的成立是基於人民之同意的原則 6. 支持與實踐公民德行
--	--

資料來源：Patrick, 1999：34; Patrick & Leming, 2001：40-43

三、評核新北市公民社會行動者

(一) 評核體系行動者之目的

新北市政府在建構出新北市地方廉政體系之後，本研究欲更進一步評核體系中的「公民社會」行動者（體系支柱）。透過各類資料的蒐集與檢閱，以了解新北市「公民社會」在新北市廉政治理的監督與課責功能之能力及其有效程度，以檢視其是否能維繫體系穩定而不崩壞的重要角色。本小節藉由各類資料的蒐集與檢閱分析，包括：書面資料文件、網路資料文件、焦點座談討論內容、訪談內容、參與觀察紀錄等等，逐一檢視「公民社會」在各項評核指標的現況。其中，焦點座談分別於 2016 年 6 月 13 日以及 9 月 19 日辦理二場次，而深度訪談亦於 9 月進行，其名單列於文後附錄一。

(二) 「公民社會」行動者之評核內容

1. 「公民社會」，包括：非政府組織、媒體，是否具備執行「提升(反貪)意識與公眾教育」以及「社會課責」能力？

➤ 評核指標 1.1

表 2 評核指標 1.1：反貪腐的意識提升與倡議能力

構面一	能力
指標名稱	1.1 反貪腐的意識提升與倡議能力(capacity for awareness-raising and advocacy on anti-corruption)



指標說明	<p>問題：您認為新北市的「公民社會」在反貪腐議題的宣導上，包括：非政府組織、媒體，是否有發揮教育、倡議以及資訊揭露...等功能？</p> <p>說明：例如，新北市的「公民社會」，包括：非政府組織、媒體，是否會涉入並關注反貪腐議題？是否對市民進行公民教育(反貪)活動？「公民社會」在反貪腐議題的推廣教育與宣傳活動上，是否會與其他行動者，例如，新北市政府、地方反貪機構(各機關政風機構)、在地企業，相互合作？</p>	
評估	綠燈	非政府組織行動者與媒體非常積極推動，反貪腐的意識提升與議題倡議
	黃燈	非政府組織行動者與媒體被動參與推動，反貪腐的意識提升與議題倡議
	紅燈	非政府組織行動者與媒體極少參與推動，反貪腐的意識提升與議題倡議
訊息來源	面訪、政策、文件、媒體文章	

➤ 評核內容

以下針對指標 1.1 所評核的內容，是依據本研究所辦理的焦點座談與深度訪談之紀錄，對各方代表的想法或觀點進行整理分析，以作為指標評核的參考依據：

(1)新聞媒體協助宣傳廉政活動訊息或廉政觀念

平面記者代表 S7 提及，新北市政府政風處、消防局等局處於暑假期間會不定期辦理研習營，而媒體透過報導來協助宣傳廉政觀念或相關活動訊息：

政風處不定時在暑假推廣廉政的觀念，以研習營方式對學童向下扎根，還有消防局也都不定時有這些活動，所以說我們都會用我們媒體的方式把它拓展出去，讓大家知道這種廉政



的觀念是很重要的，我們的角度就是幫忙把市府的宣導散播出去，讓一般的民眾可以參與。（S7, p.5）

受訪的里長代表 S9 指出，在擔任里長期間，接觸到倡導反貪腐議題的非政府組織較少，多接觸到公部門從事反貪腐倡議之人員，如調查局的宣導活動，並特別提到，在選舉期間，公部門會加強對於反貪腐倡議的力道，其中，媒體亦在反貪觀念建立上扮演相當重要的角色：

坦白講就我自己的接觸上來說，倡導反貪腐議題的非政府組織碰到的比較少。那我們碰到的更多是公部門，譬如說調查局的一些宣傳，特別是在選舉期間，會加大我們對於反貪腐力道的倡議。……我覺得在這個部分上媒體是佔了比較重的比例，因為大多數人不一定參加活動，但是可能會看看新聞。（S9,p.1）

(2)參與式預算辦理過程發揮公民(反貪)教育功能

社區代表 S5 認為，由於參與式預算辦理過程，強調透明、開放、公平對等之原則，所以他相信社區民眾在參與的過程當中，亦能夠提升他們的反貪意識以及對廉潔有更正確的觀念。因為，當民眾開始認為政府的開放與透明是重要的時候，事實上就是一種反貪意識的提升，開放與透明的概念與反貪腐或者是廉潔有高度的關聯性：

參與式的預算如果透過這個機制的運作，事實上居民只是有提案權，執行的時候還是回到公部門，所以在過程上主要是凝聚地方的期待跟想法，是不是可以達到提升市民的反貪意識，我相信基本上是肯定的，比如說因為整個程序是透明的、開放的，所以在整個流程上，是一個非常公平的情況，在這個過程上，會藉由提案來發揮一些公民的價值……(S5,p.14)

(3)參與式預算透過社區公民的參與讓預算配置透明化

社區里長代表 S9 提到，過去因議員配合款使用較不透明而經常被詬病，透過參與式預算使用議員建議款，使預算



決策權向下，藉由民眾參與可使預算配置更貼近民眾需求，更能有效達到議員配合款透明化，避免民眾詬病：

大家知道議員建議款過去就是比較不透明，由議員自己決定錢要花在哪裡的特色，所以常常被人家詬病，是用來綁樁的工具。透過參與式預算把這個額度釋放出來，決策權是往下讓更多的民眾參與、提議、決定如果有這樣的公款，我們應該使用在哪裡？所以我覺得參與式預算至少用在議員建議款的形式轉換過來的時候，其實滿有效的達到議員建議款透明化，避免民眾詬病的一個功效。(S9,p.2)

(4)濕地活動導入廉政觀念宣導

濕地志工 S4 亦提及，每年舉辦的學生濕地夏令營之課程內容中，每年皆會委請高灘地工程管理處（下稱高灘處）政風室辦理相關宣導活動、有獎徵答，使學生從小建立正確的廉潔觀念，並期待學生將這些觀念傳達給父母：

每年我們都會辦學生的夏令營，辦夏令營之前我們的志工夥伴就會聚集在一起討論要給學生那些類的課程內容，這其中最重要的就是會請政風室來做宣導，剛剛有夥伴講到廉潔的觀念，應該是從小就要培養起，所以我們會每年在夏令營的時候，政風室主任做宣導、有獎徵答等等，再請小朋友把這些觀念帶回去給家長，我認為我們在這一塊做得很不錯。(S4,p.15)

(5)廉政故事義工推廣廉政觀念

廉政故事義工代表 S8 認為，新北市政府政風處結合廉政故事義工推廣廉政觀念到校園是非常有意義的活動，可以將良好的廉政理念推廣到校園。透過小朋友較能融入的情境，例如，以動物作為主題將廉政或是法治的觀念帶到故事中，使學童對廉政教育宣導有較高的接受度：

我覺得政風處推出由故事義工推廣廉政故事到校園裡面，我覺得是非常有意義的活動。……可以把很好的理念推廣到校園去，……會寫一些小朋友比較能夠融入情境的以一



些動物來作為主題。然後，把比較屬於廉政或是法治的觀念帶到這個故事裡面。讓我們這些故事義工在做推廣的時候，小朋友比較能夠接受。（S8,p.1）

(6)水環境巡守隊進行水環境教育宣導

新北市自 2005 年起推動成立水環境巡守隊，至今已有 19 隊 758 名的水環境巡守隊陸續成立分布在各流域，分別來自學校、公所、漁會、里長及社區團體等，利用各自空閒的時間來巡視河川、進行水質檢測及污染通報，並且主動協助環境髒亂清除，協助新北市各處水環境的監測、巡查、維護，以及水環境保護教育宣導。

(7)民間團體協助推動品德教育

新北市政府為增進學子對於當代品德之核心價值及行為準則，具備思辨、選擇與覺察能力，而制定品德教育工作計畫。實施策略包括： a.研究發展：品德教育相關教材教案及影片拍攝； b.環境營造：結合教師、行政人員、學生及家長等成為夥伴關係，共同營造具品德氣氛之優質校園文化，發揮環境教育之功能； c.計畫執行和人力培訓：辦理品德教育分區觀摩研討會、服務學習觀摩研討會、品德教育種子教師培訓、品德教育家長親職巡迴講座等； d.推廣深耕：建置新北市品德教育資源網站¹，透過網路分享優良品德教育教材與課程，並且補助各校結合社區、各鄉鎮市公所推廣品德深耕計畫，辦理品德教育宣傳、推廣及各項創意活動； e.反省評鑑：辦理訪視、檢核、競賽、特色學校甄選等活動。

新北市政府在辦理品德教育上，亦尋求及結合泰山文化基金會、張榮發基金會、蒲公英希望基金會、法律扶助基金會及祥和文教基金會等民間團體資源，辦理親職教育巡迴講座，共同推動品德教育，導引親職、社會教育的正向發展。

¹新北市品德教育資源網：<http://moral.ntpc.edu.tw/default.asp>



➤ 評核指標 1.2

表 3 評核指標 1.2：社會課責能力

構面一	能力	
指標名稱	1.2 社會課責能力(capacity for social accountability)	
指標說明	<p>問題：您認為新北市的「公民社會」，包括：非政府組織、媒體，是否積極涉入社會課責，要求新北市政府承擔起責任？以及促進提升其政府清廉度？</p> <p>說明：例如，新北市的「公民社會」行動者，是否積極參與新北市政府課責的機制？例如，參與式預算、公民審議(公民論壇)、電子治理等社會課責機制？與地方治理相關的公民團體，是否參與地方決策過程？</p>	
評估	綠燈	非政府組織行動者與媒體非常積極推動，社會課責與倡議地方政府的清廉度
	黃燈	非政府組織行動者與媒體被動參與推動，社會課責與倡議地方政府的清廉度
	紅燈	非政府組織行動者與媒體極少參與推動，社會課責與倡議地方政府的清廉度
訊息來源	面訪、政策、文件、媒體文章	

➤ 評核內容

以下針對指標 1.2 所評核的內容，是依據本研究所辦理的焦點座談與深度訪談之紀錄，對各方代表的想法或觀點進行整理分析，以作為指標評核的參考依據：

(1) 民眾透過媒體反映需求及問題對政府進行課責

記者代表 S7 提及，執業以來遇有民眾向媒體反映一些事件個案或問題，或許是已經向有關當局陳情但未獲滿意回應，希望媒體能深入採訪探究，以替他們發聲。當然媒體亦



必須盡到查證真實性，若為事實且有必要追蹤報導，媒體當然是民眾表達訴求的管道之一，這部分有不少的個案報導，相對於政府也會形成監督課責的壓力：

我們在報社的時候就曾經收過匿名的反應信，希望我們針對他反應的事情，直接深入探討，一般我們收到這些信件的時候，還是會去看到底是不是真實性，還是說只是說說而已，有大部分都是說真實，就是說他們曾經也有請 1999 或者是相關單位，但都沒有辦法處理，他們就希望透過我們媒體的方式來表達他們的訴求……（S7, p.9-p.10）

(2)法令監督有其限制，擴大外部社會課責機制為趨勢

新北市政府職員 G5 認為，現有諸多內外部控制機制，關心政府施政的公民越多，對政府形成之壓力或夥伴關係，將使社會課責機制更為完備；社會課責、擴大公民參與更能有效監督地方文官體系運作。而新北市政府正逐步建構、推廣社會課責相關措施，除了監督政府也擴大公民參與，讓政府與民眾之間有更多的互動與了解：

實體的那些法律面，應該約束的已經很多了，那可能就是跟社會課責有關，就是如果關心政府作為的公民越多，其實對政府是一種壓力，或者說是一種夥伴關係也好，其實對於整個社會的公部門的制度的互動會更高，如果光是靠那些法令我覺得有限，我覺得這也是我們要談社會課責或者是說擴大公民參與的主要意義。（G5,p.12）

(3)新北市政府積極推動參與式預算以推廣社會課責機制

新北市政府職員 G5 提及，城鄉局辦理空間活化參與式預算，與民眾有許多互動經驗，參與式預算正式推動前，先訪談地方意見領袖並討論參與式預算之規則，包含提案資格、票選資格，並以公開資訊的方式充分告知，提高民眾知情程度，接續辦理提案工作坊，形成提案後舉辦公開發表活動、



宣傳活動，並作為公民教育的機會，整個過程使民眾有更多參與政府運作之機制：

城鄉局在推一個參與式預算的案子，是城鄉局在做空間規劃相關的業務，所以我們是以空間活化的方式進行，在新店國小附近公有土地上面有一些舊的宿舍，民眾期待當地有一些活化地方的規劃，正好我們這一兩年來也在講所謂的參與式預算，我們就以空間活化來做為主體，參與式預算算是一個推動參與的工具，不知道大家有沒有聽過社區營造，我覺得我們在做的工作有一點像是社區營造，社區營造是由文化部推動，早期是文建會，已經做了 22 年，我們想要用這個新的工具來推動舊的業務，看看能不能走出一條新路……（G5,p.4）

(4)透過參與式預算公民可以參與決策給予課責

就里長代表 S9 的觀察，民眾平時忙於工作及家庭，並不會去思考政府的預算經費如何支出。透過辦理參與式預算，雖然是比較小額度的一個活動，但後續將有更多民眾會主動思考經費支出在什麼項目上。當愈多人關注政府預算經費的使用時，進而對這些機關在預算的執行上產生課責監督的力量：

在參與式預算的辦理過程中，很多人也都更重視地方政府預算支出，平常他們可能沒有去想錢到底都用去哪裡？透過辦理參與式預算，我覺得我們的公民素質有比較往這個部分去探討，不僅是選舉而已，選舉完之後，到底政府都拿這些錢做了什麼事情？雖然參與式預算是一個比較小額度的活動，但是最主要是帶動後面民眾去思考平常的時候，我們的錢都用去哪裡？有沒有真正的用在我們民眾的需求上面。我覺得是有這樣的效果。（S9,p.2）

(5)參與式預算促進公民社會與文官體系間的有效溝通



新北市政府職員 G6 認為，節電參與式預算整個運作過程中，促進公民社會與文官體系有效的溝通，且建立友善的互動模式，民眾得以了解文官體系的困難，文官體系亦能更親近民眾，使用民眾的語言溝通、對話，降低溝通障礙，且公民與公民之間更能透過參與式預算的機會，彼此串連、建立社群網絡，對未來能源政策實施多有助益：

在參與式預算這樣的過程裡，其實有很多參與提案的民眾理解到原來公務機關在做一件事情的過程是非常繁瑣，行政作業是非常非常的複雜，可以明白到有哪些事情不是我們不做，而是真的有困難點在，就是會試著去理解你，其實也在這個過程當中可以去理解到為什麼民眾要這麼想，我覺得這是很雙向的互相學習，在這過程裡面，漸漸地去建立起一個彼此的信任之後，他們就真的會覺得這是一件很重要的事情，我們應該要一起來做這件事情。(G6,p.22)

2. 「提升(反貪)意識與公眾教育」以及「社會課責」功能在執行上，有沒有產生效果？（實務上的有效程度為何？）

➤ 評核指標 2.1

表 4 評核指標 2.1：反貪腐意識的提升與倡議之效果

構面二	有效性
指標名稱	2.1 反貪腐意識的提升與倡議之效果 (effectiveness of awareness-raising and advocacy on anti-corruption)
指標說明	問題：您認為新北市的「公民社會」，包括：非政府組織與媒體，所推動的各類反貪腐倡議行動及公眾教育活動，能否有效地打擊貪腐 (combating corruption)？ 說明：例如，新北市的「公民社會」，包括：一般市民、非政府組織、媒體，「公民社會」在反



	貪腐議題的推廣教育、宣傳活動，與其他行動者的合作上，是否有成功的例子？能否因此有效地打擊貪腐或提升反貪意識？	
評估	綠燈	反貪腐倡議行動是成功的；非政府組織行動者或媒體在反貪腐議題的推廣教育、宣傳活動，與其他行動者的合作上，已有一些成功案例
	黃燈	反貪腐倡議行動在某些面向是成功；非政府組織行動者或媒體在反貪腐議題的推廣教育、宣傳活動，與其他行動者的合作上，目前只有少數一、二個成功案例
	紅燈	反貪腐倡議行動相當缺乏或不成功的；政府組織行動者或媒體在反貪腐議題的推廣教育、宣傳活動，與其他行動者的合作上，並沒有任何成功案例
訊息來源	面訪、政策、文件、媒體文章	

➤ 評核內容

以下針對指標 2.1 所評核的內容，是依據本研究所辦理的焦點座談與深度訪談之紀錄，對各方代表的想法或觀點進行整理分析，以作為指標評核的參考依據：

(1) 濕地志工透過環境教育教案宣導愛護環境

新北市政府職員代表 G4 提到，志工向民眾推廣節水、濕地導覽解說與環境教育之課程內容，除由志工自行主導課程內容討論外，環境教育教案亦由來自不同領域的志工共同發想，希望透過高度授權，引進志工的能源，使民眾對愛護環境、節水、珍水的觀念可以從日常生活做起：

針對志工要上的課程內容，還有平常在做對民眾的導覽解說及環境教育課程，除了讓志工隊參與今年度要上什麼課程做討論之外，我們也會做環境教育教案的討論，譬如說我們暑



假要辦夏令營，我們就請志工一起來討論要提供什麼樣的課程內容讓小朋友學習，我們最主要是做關於水資源的推廣，所以會請大家共同來發想要怎麼樣讓小朋友回到家裡然後隨時讓爸爸媽媽可以知道要怎麼省水，所以我們給志工的權限其實還蠻大的。(G4,p.18)

(2) 廉政故事義工在廉潔觀念宣導效果甚佳

廉政故事義工代表 S8 提及，前往各校推廣廉政觀念的同時，接受到學生、學生家長及老師等各方回饋，肯定廉政故事義工所從事之宣導對學童之法治與廉政觀念建立多所助益，此為廉政故事義工持續投入廉政教育宣導活動之重要動力，因而願意投身公民法治教育的扎根工作：

我在很多的學校推廣廉政故事，因為我覺得這個活動非常有意義。在學校推廣的時候，學生的家長會在聯絡簿上面回饋說這樣子的一個活動非常的有意義。老師的肯定也是我能夠繼續做的很大的助力。……在故事篩選上，其實我覺得我常跟我們政風處承辦人員討論，……很多都是我們的公民的法治的常識，我覺得是從小扎根是很好。(S8,p.2)

廉政故事義工在宣導成效上，受訪者認為成效頗佳，由學童反應觀之，廉政故事義工常駐的班級宣講不同故事、提到舊有觀念或概念時，學童皆已建立正確觀念。透過故事傳達正確的理念，並以故事融入、延伸到學童的日常生活中，推行的成效良好。

我覺得成效對我來講是優的，在學校我們有常駐的點(班級)，如果你去跟他講第二次、第三次不同的故事，再提到以前舊的觀念，其實他們都還記得。透過故事的理念，故事的推廣方式讓小朋友比較能夠融入他的生活當中，我覺得因為有老師反應小朋友有寫在聯絡本上面說我們當天有說了什麼樣的故事，表示其實有延伸到他生活當中。而且有時候也有來自許多不同學校的反應、回饋，我覺得推行的成效其實是很



好的。如果能夠再固定的推廣更多一點，所謂的固定的就是故事可能要再多一點，我覺得學校可以再推廣一點。(S8,p.3)

(3)參與式預算有助於公民意識的建構

社區里長代表 S9 認為，參與式預算機制除了使預算使用透明化外，更有帶動民眾去思考經費使用是否符合期待、建立公民意識的效果。受訪者特別提到，公民素養的具體提升難以短時間觀察，初期階段主要培養民眾對在地議題的敏感度，公民意識的建立需長期耕耘方能深化；同時政府透過參與式預算的提案與執行，可得知民眾重視之議題，進而重新分配資源或對資源進行更有效率的運用，達到雙贏的局面，建議可推廣參與式預算機制，讓民意可在政策形成前即參與其中，減少往後政策執行之阻力：

公民素養的具體提升這一點是比較難在短時間看出來的，但是對於達觀里的參與式預算，以在地的議題出發，對於在地議題的一個敏感度，其實是有提升，這部分我覺得是比較顯著的。……參與式預算帶來的預算透明化的部分，坦白講提案人比較有概念，因為他們涉入的程度比較深。其他的民眾如果只是投完票，算是比較淺層的關心，我覺得還不是很顯著，需要更長時間的來辦理才有辦法更深化我們的公民素養。(S9,p.4)

(4)水環境巡守隊保護河川成效卓越

各流域水環境巡守隊，巡守環境通報污染髒亂點及不法排放廢水也非常有一套，協助環保局打擊不法，維護巡守河段環境清潔不遺餘力。在巡守隊的努力之下，在新北市河川流域形成一個監控網，促使淡水河的污染程度有明顯的改善。新北市水環境巡守隊自 2012 年截至 2015 年各類型淨溪、淨灘活動共辦理 172 場次，總巡守河岸海灘長度約 118 公里，通報污染件數計 1,706 件，在各流域河川水質監測件數計 617 件，教育訓練共辦理 117 場次，課程包括省水減污、水質監測、生態導覽、急救訓練、經驗交流等。另外，新北市



除了河川巡守隊在維護河川環境之外，也會不定期辦理活動邀請市民利用閒暇之餘，共同一起來為提升水環境而努力，留給後代子孫有個親水、近水、淨水的宜居環境，並獲得不少表揚。²

➤ 評核指標 2.2

表 5 評核指標 2.2：社會課責效果

構面二	有效性
指標名稱	2.2 社會課責效果(effectiveness of social accountability)
指標說明	問題：您認為新北市的「公民社會」，包括：非政府組織、媒體，所參與的社會課責行動，能否有效地讓新北市政府承擔起責任？ 說明：新北市政府是否有因非政府組織行動者與媒體所參與的社會課責行動，進而做出相關決策或改變自身行為的案例？

²蘇春瑛，鹿角溪小小水環巡守隊獲表揚，台灣新生報，2016 年 7 月 16 日/

(取自 Yahoo 奇摩新聞網頁 <https://tw.news.yahoo.com/%E9%B9%BF%E8%A7%92%E6%BA%AA%E5%B0%8F%E5%B0%8F%E6%B0%B4%E7%92%B0%E5%B7%A1%E5%AE%88%E9%9A%8A-%E7%8D%B2%E8%A1%A8%E6%8F%9A-16000098.html>)

新北市政府新聞局，105 年度新北市水環境巡守隊聯合淨灘活動「潔淨北海岸攜手護海洋」，

新北市政府新聞局新聞稿，2016 年 6 月 25 日/

(取自新北市政府新聞局網頁 <http://www.info.ntpc.gov.tw/2016/06/25/117483/>)

黃秀麗，用行動愛地球-全民動起來淨河，自立晚報，2012 年 6 月 3 日/

(取自自立晚報網頁 http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?artid=20120603joanne001)

黃秀麗，淡水河勇奪河川考核特優七連霸，自立晚報，2012 年 5 月 23 日/

(取自自立晚報網頁 http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?artid=20120523joanne001)



評估	綠燈	社會課責行動是成功的；非政府組織行動者與媒體可要求地方政府承擔責任，也有一些政府作為或政策改變的案例
	黃燈	社會課責行動在某些面向是成功；非政府組織行動者與媒體可要求地方政府承擔責任，目前至少有一個政府作為或政策改變的案例
	紅燈	社會課責行動相當缺乏；非政府組織行動者與媒體無法成功要求地方政府承擔責任，也沒有任何政府作為或政策改變的案例
訊息來源	面訪、政策、文件、媒體文章	

➤ 評核內容

以下針對指標 2.2 所評核的內容，是依據本研究所辦理的焦點座談與深度訪談之紀錄，對各方代表的想法或觀點進行整理分析，以作為指標評核的參考依據：

(1) 媒體監督市政，讓政府有積極作為

記者代表 S7 認為，只要民眾有向媒體反應，當媒體關注特定個案時，通常政府當局也會列管此一個案，且首長會相當重視，並監督後續作為或改善情況。因此，媒體身為第四權監督市政，檢視各局處提出之政策或計畫是否按時執行，透過媒體作為社會課責的方式，有相當多的案例：

民眾如果有來跟我們反應的話，其實政府都會列管，甚至於會追蹤後續，我覺得朱市長他很嚴謹，所以說他每次對於輿論方面是很講究的，每天他都一定會讀報，所有的輿論的剪裁他都會做後續的追蹤，如果是與哪個局處相關的，他就會要求立即改善或者是追蹤後續，……現在一般民眾都很聰明，就是直接鍵入關鍵字，所有報導就出來了，或者是他們想要



知道的一些訊息也是透過我們，所以我相信有相當的效益，當然我們是第四權，可是我們還是善盡我們的工作，把一些政策方面，以較正面一點的訊息傳達出去。(S7, p.19-p.20)

(2)濕地志工巡守及維護環境讓權管單位行動更即時

濕地志工代表 S4 提及，濕地珍水志工除負責導覽解說外，亦負責濕地安全、環境維護之責任，若遇破壞濕地環境之情事，向高灘處反映，高灘處會即刻派員勸導甚至驅離；服務中心設有志工登錄機制，若遇濕地內動植物受傷或死亡皆會登錄，由高灘處即刻處理，公民社會體系之行動得以協助地方文官，地方文官的行動亦得以更加即時：

濕地志工除了在做導覽解說之外對於濕地的安全或者是環境的維護，賦予一個責任……會即刻通知相關的人員，馬上會啟動相關的維護人員到濕地裡面……是一個勸導的動作。……在服務中心的地方我們有志工登錄，譬如說今天有民眾來跟我們反應譬如哪邊的野狗怎麼了，哪邊的鳥死掉了或怎麼樣，我們也都會做記錄，當天的下午我們志工夥伴就會送到高灘處，做一個即刻的處理，我覺得新北市的這一塊是做得相當的棒，相當的好。(S4, p.15-p.16)

(3)節電參與式預算是相當成功的公私合作案例

社區大學代表 S6 讚揚，與經發局共同辦理節電參與式預算之經驗，於互動過程體驗到公務機關相較於以往大幅提升公務體系的彈性與開放性，且參與式預算的機制使民眾參與的社會課責行動影響地方文官體系：

我很想公開表揚一下經發局，因為自去年開始推動參與式預算，到今年的獲選方案的執行，我覺得我們社大跟新北市政府各個機關也都多少會有打交道的時候，這麼多年來，我是覺得去年開始接經發局節電參與式預算，算是大大顛覆了我們對於公務機關過去以往的經驗，不曉得說是因為這一個案子他的特殊性，就是參與式預算本來講究的就是要開放，然後鼓勵民眾來參與，所以我覺得在跟經發局的互動的過程中，



我其實是驚豔到過去我們所沒有經驗到一種公務機關的開放性……（S6, p.16-p.17）

(4)民眾對政府的監督課責關係應隨時間轉變為相互信任的夥伴關係

社區大學代表 S6 認為，地方文官與公民不對等的上對下關係，隨著民主化發展，轉變為文官及政務官是公民的公僕，應提供服務，慢慢發展成政府與人民之間互相信信的夥伴關係；相較於內、外控機制，檢視地方文官體系是否負起責任，穩固的夥伴關係更為重要：

我覺得過去可能對一般民眾來講會覺得說政府就是官員，有一種不對等的上對下的一種關係，然後後來可能我們民主的觀念比較普遍也比較深入，另外一種可能就是說政府的這些官員是我們的公僕，他們應該為我們服務，但是其實這一兩年我們跟新北市政府的公務機關在合作一起推動參與式預算的時候，我覺得反而是有一種新的體會就是夥伴關係，民眾或者是民間團體、非政府組織跟政府公務機關之間如何能夠建立一種相互信任，一起在為這個社會做事情的一種夥伴關係，這個可能會更來的貼切跟重要……(S6,p.13)

四、分析與討論

經前一節逐一檢視新北市「公民社會」在各項評核指標的現況，可發現建構以公共參與為主的廉政網絡體系，是降低廉政風險的重要途徑。新北市政府結合以公民為主的民意與監督體系，並將其納入行政體系之中，更足以作為其他中央與地方行政機關之學習借鏡。本節針對上述評估結果與發現，以及從焦點座談與深度訪談歸納出對公民教育的啟示，其內容分述如下：

(一)推廣社會課責機制

公民社會行動者中，當關心政府施政的公民愈多時，對政府形成之監督壓力或夥伴關係，將使社會課責機制更為完



備。然而，若空有參與的管道或機制，而公民沒有能力參與亦是枉然，因此，「培力」(empower) 公民這件事就顯得相當重要，所謂「培力」即是賦予公民參與公共事務的智識能力，此部分亦為公民教育之重責大任，回應了 Fung 與 Wright (2003)的觀點。

目前國際反貪腐作為之趨勢為將以公民為主的民意與監督體系納入行政體系之中：1. 克服以行政體系內控機制與調查系統之不足；2. 藉由提高行政作為的透明度來強化民眾對政府的信任；3. 將行政作為與民眾的觀點結合，期能更貼近民意（葉一璋，2016）。課責指的是公職人員在執行職務以及任務時，對於公共資源與財務在使用與運用上，必須符合既定的績效目標或績效要求，主要目的在確認公務員能為他們的公務行為負責。而課責機制的設計與執行，最關鍵就是資訊的獲取、解讀與交換，沒有適當的資訊處理機制，就沒有有效的課責機制，而透明化就是課責機制能夠有效運作的主要動力（Galligan, 1997; 陳敦源，2009）。質言之，課責需要植基於透明，或者確保公眾能方便使用、沒有障礙的獲取，有關公務部門決策以及與績效有關的可靠資訊。

本研究所檢視的新北市的社會課責機制包括：1.設置跨機關委員會 2.與民間團體定期聯繫會議 3.第三方驗證制度 4.辦理參與式預算 5.志工參與。這些社會課責機制都是新北市的「公民社會」行動者，積極參與新北市政府課責的實踐典範，是由相關局處主動引領公民參與公共決策，以培育公共事務社會課責的力量。民眾亦可透過該活動的參與，學習如何與政府、其他人溝通對話、討論議題，此與上述「培力參與式治理」的理念不謀而合。事實上，這些課責機制也是未來公民應持續強化學習與參與的項目。

（二）提升（反貪）意識與公民教育

媒體及各類志（義）工團體相當活躍，在提升（反貪）意識與公民教育上，發揮出它們應有的角色功能及其成效，



例如，新北市政府各局處不定期辦理研習活動，而新聞媒體協助宣傳廉政活動訊息或廉政觀念。濕地志工透過環境教育教案課程，宣導節水、珍水及愛護環境的觀念，當有愈來愈多人有保護環境的觀念時，人人都是環境巡守員，有助於減少環境汙染事件的發生。而廉政故事義工透過將廉政或法治觀念融入故事，可提升學童對廉政教育宣導的接受度，且學生、學生家長及老師皆肯定廉政故事義工所從事之宣導對學童之法治與廉政觀念建立多所助益，廉潔觀念宣導效果甚佳。

再者，新北市政府積極推動「參與式預算」在許多局處的實踐過程中，讓許多公共議題的相關利益（害）關係人，透過公開資訊的方式充分告知，在透明、開放、互惠對等之原則下，提高民眾知情程度，接續辦理提案工作坊，形成提案後舉辦公開發表活動、宣傳活動，除作為公民教育的最佳場域之外，整個過程使民眾有更多參與政府運作之機制。此外，參與式預算更促進公民社會與文官體系間的有效溝通，文官體系亦能更親近民眾，使用民眾的語言溝通、對話，降低溝通障礙，且公民與公民之間更能透過參與式預算的機會，彼此串連、建立社群網絡，對未來政策實施多有助益。另外，社區公民在參與的過程當中，亦能夠提升他們的反貪意識以及對廉潔有更正確的觀念，因為開放與透明的概念與反貪腐意識有著高度的關聯性。

另外，經檢視一些廉政民意調查結果得知，通常有 6 至 7 成的公眾對於檢舉貪瀆不法行為的意願抱持正面態度，顯示多數的公民皆有正確的反貪意識，願意對政府的相關作為進行監督。然而，亦有 3 成民眾不願意提出檢舉，其原因最主要是「怕遭到報復」、「事不關己少管為妙」、「檢舉也沒有用」，擔心會因為檢舉而產生影響自我權益的情形，以及對於檢舉效益的不信任。這部分顯示，保護檢舉人的安全以及提升民眾對檢舉機制的信任感，是提升檢舉意願的重要因素。



這部分，政府對於檢舉機制便利性、安全性應持續提升之外，公民本身應該也要有正確的反貪意識，例如，「貪腐零容忍」的概念應深植人心，這部分也是公民教育未來可深入著墨之處。

（三）行政資訊透明引進外部監督力量

近年來，伴隨網路社群媒體帶動社會大眾對於公共議題的關注，以及資料公開(open data)技術的日益成熟，「開放政府」(open government)的概念已成民間社會對於公部門課責極為重要的依據。關於政府透明化的環節亦可透過電子途徑開誠布公，且推動電子化政府目的之一是讓政府資訊更透明（周韻采，2003），故宣導「開放政府」，可以增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督。再者，行政透明係透過外部力量監督政府施政，一方面可以檢視行政流程之合理性，並透過改善作業程序，以提升行政效率；另一方面亦可檢視行政流程之正當性，透過公民社會之監督，有效遏止貪腐之發生。因此，在開放政府的趨勢之下，未來的公民教育內容，亦應著重「政府資訊管理」的主題，讓公民具備搜尋、分析、解釋政府資訊的能力，才有辦法進一步監督政府施政。

我國推動「透明化」的相關法制，可追溯至 1993 年「公職人員財產申報法」，之後則陸續通過行政程序法、政府採購法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、政府資訊公開法、遊說法等，除了上述法律規範外，尚有其他與透明化推動相關之命令或規則。至於，地方政府之實踐作法，其作為包含鄰里經費使用情形於網站公告、實施「全民督工」、開辦「行政透明獎」、建照協審制度等（周志榮，2013）。為協助行政機關運用內部控制機制強化行政透明，主計總處於 104 年與廉政署研商，由廉政署研訂行政流程透明之標準、原則、程序或時程等，提供機關作為檢視及強化現行作業之依據，並據以建立包含行政透明的內部控制機制。其中最為重要的兩項實施方式為：



第一、「推動機關檢視作業流程」：各政風機構應協調機關結合機關內部控制制度、政風機構之稽核或其他行政檢核之作為，先行瞭解現行作業流程欠缺透明，民眾無法直接監督政府施政之業務後，提列優先推動透明化措施之項目。新北市府各機關業務絕大多數皆已設定標準作業流程，並定期檢討、簡化、修正。

第二、「協調建置具體透明措施」：依據作業流程檢視結果，各機關政風機構應考量民眾關注程度及現有人力、物力、財力等資源狀況，簽陳機關首長核可後，請業管單位優先結合機關電子化政府的推動及科技運用研提民眾直接監督政府施政可及性之透明化措施。新北市府建置的「福利補助自己查」及「勞動檢查立即 GO」網站，即為相當重要且具創新性的行政資訊透明化措施，除可提升機關的行政效能之外，亦可透過資訊揭露引進外部監督。

另外，結合電子化政府及科技運用是公部門推動行政透明化的具體可行措施，但行政透明亦存在風險，若有心人士取得資訊之目的不正當，亦將危害政府行政的正常運作。再者，行政資訊公開的管道及方式，大多結合資通訊、網際網路與電子化政府平台，不過，資訊公開方式除線上公開之外，亦需考量年長者之需求，建議於社區鄰里重要路口設置佈告欄等空間，公開正在執行專案的相關資訊，以照顧線上資訊獲取能力較低的年長者的資訊取得需求。而從本研究訪談的過程也發現，政府資訊公開平台與民意表達管道，經常只服務到踴躍反映問題、關心政策方向的公民，有更多民眾在未遇到問題的情況下，對政府施政是無感的，如何讓參與意願較低的公民願意涉入其中，對生活環境與政策施行有感，因此，建立有效而廣泛採納意見的機制是需要的。因此，如何讓參與意願低落的公民也願意進一步涉入，也是公民教育未來相當重要的課題。



五、結論與建議

經上述分析內容之彙整，最後提出在實務上及後續研究建議，提供參考：

（一）研議建構廉政安全網絡之可能性

本次體系支柱評核研究的過程中特別邀請文官與公民團體三組人員參與焦點座談，以分享各自的參與經驗，包括：高灘處濕地珍水志工隊聯絡對口承辦人、濕地志工代表、城鄉局參與式預算承辦人、參與式預算活動社區代表、承辦節電參與式預算經發局綠色產業科科員，以及承辦節電參與式預算的蘆荻社大代表。藉由與市民或地方團體的互動經驗，來討論新北市政府在治理上的透明度、廉潔度、課責性以及公民參與的開放程度。而公民社會代表亦藉由與新北市政府人員互動的經驗，來談談地方社團或媒體對新北市政府的課責或監督能力。談論下來，雙方之間都有相當良好的互動，並且強調雙方之間建立的應該是對等的夥伴關係，而非有上下之別的監督關係。

由上述公民團體與文官體系的密切互動過程中可以得知，建構廉政安全或預警網絡之重要性。事實上，國際透明組織所倡議的地方廉政體系的功能及其目的，與廉政安全或預警網絡的建構極為相似，廉政體系中的支柱行動者就是廉政安全網絡中的重要參與者，彼此之間在廉政預防的相關作為上，除了各自有自己可發揮的功能外，更可以相互合作建立穩定的夥伴關係。因此，建議未來的支柱評核內容，亦可以多關注不同支柱行動者之間是如何互動以及相互合作。

（二）後續研究建議

本研究創全國首例，針對新北市地方廉政體系中「公民社會」進行評核，由於是第一次進行廉政體系的評核，並無過去的實際操作經驗可供參考，或許過程不盡完美，然有本次評核經驗之後，相信未來在執行其他支柱評核上，辦理過程會愈加順暢。



對未來後續研究及執行上之相關建議及注意事項，例如，

- 1.地方廉政體系評核指標用字內容仍須更符合在地特質。
- 2.地方廉政體系各支柱行動者代表之確立，讓訪談或焦點與會者更具代表性。
- 3.評核資訊或資料來源及管道之確立，以確保進行評核時各類資料的可得性與客觀性。
- 4.建議後續可再進行體系其他支柱之評核，例如，地方審計機構及地方反貪機構，在地方廉潔維持上亦扮演至為重要的角色。

附錄一焦點座談及深度訪談名單

附表1第一場焦點座談之參與名單

代碼	參與者
G1	新北市政府職員 1
G2	新北市政府職員 2
G3	新北市政府職員 3
S1	地方協會代表 1
S2	地方協會代表 2
S3	地方協會代表 3
P1	學者專家代表

附表2第二場焦點座談之參與名單

代碼	參與者
G4	新北市政府職員 4
G5	新北市政府職員 5
G6	新北市政府職員 6
S4	濕地志工代表
S5	參與式預算社區代表
S6	社區大學代表
S7	平面記者代表



附表3深度訪談名單

代碼	受訪者
S8	新北市故事義工
G7	新北市政府職員
S9	里長代表
G8	新北市政府職員



參考文獻

- 李俊湖 (2009)。公民素養與公民教育，**師苑譯聲**，**26**，頁 1-2。
- 林純雯 (2010)。審議式公民教育的圖像：從教師審議素養之探究論起，**人文社會科學研究**，**4(3)**，頁 132-160。
- 余致力 (2015)。我國現階段落實反貪腐公約當中預防性措施的成效與挑戰，載於法務部廉政署 (主編)，**聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集** (頁 13-18)。臺北：法務部廉政署。
- 吳慧勤 (2009)。政府機關資訊公開電子化執行現況之研究—以台北縣政府為例，國立政治大學公行政學系碩士論文，未出版，臺北市。
- 周志榮 (2013)。實踐行政透明措施打造乾淨廉能政府，**公共治理季刊**，**1(1)**，頁 121-129。
- 周韻采 (2003)。電子化政府績效的比較研究：以政府入口網站為例，**公共行政學報**，**9**，頁 35-58。
- 胡龍騰、蔡秀涓 (2015)。由聯合國反貪腐公約檢視我國公部門廉政法制建設與組織設計—以預防性內部治理為焦點，載於法務部廉政署 (主編)，**聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集** (頁 67-91)。臺北：法務部廉政署。
- 孫本初、鍾京佑 (2006)。從地方政府到地方治理：網絡治理之分析，**中國地方自治**，**59(4)**，頁 33-54。
- 張秀雄 (1999)。建構適合臺灣社會的公民資格觀，**通識教育**，**6(2)**，頁 39-63。
- 張國偉、葉一璋 (2017, 6月)。台灣地方廉政體系之建構：以新北市為例。論文發表於義守大學舉辦之「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(TASPAA)年會暨國際學術研討會—公共行政的創新與改革，高雄市。



- 陳昌嶼 (2015)。影響公務員請託關說登錄查察制度執行情形之研究，世新大學國際廉能治理碩士在職學程碩士論文，未出版，臺北市。
- 陳敦源 (2009)。透明之下的課責：台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)，頁 21-55。
- 楊石金(2015)。從國際反貪趨勢談我國廉政經營，*研習論壇*，179，頁 23-33。
- 葉一璋 (2016)。談行政透明及政府內部控制對於廉能治理的重要性，*主計月刊*，722，頁 24-29。
- 蘇彩足、左正東 (2008)。政府透明化分析架構建立之研究，臺北：行政院研究考核發展委員會。
- Agere, S am (2000).*Promoting good governance, principles, practices and perspectives*. Londres, C ommonwealth Secretariat, Management and Training Services Division.
- Aristotle (1981).*The politics*. Trans. by T. A. Sinclair. Revised & re-presented by Trevor J. Saunders. London: Penguin Books.
- Bayley, David H. (1966). “The effects of corruption in a developing nation.”*The Western Political Quarterly*, 19(4), 719-732.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi & Rosemary O’Leary (2005). “The new governance : Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government.” *Public Administration Review*, 65(5), 547-558.
- Bovaird, Tony (2002). “Public management and governance: Emerging trends and potential future directions.” In Eran Vigoda (Ed.)*Public administration: An interdisciplinary critical analysis* (pp. 345-376). New York : Marcel Dekker.



- Boyte, Harry C. (2005). "Reframing democracy: Governance, civic agency, and politics." *Public Administration Review*, 65(5), 536-546.
- Caiden, G. E. (2001). "Corruption and governance." In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi and J. J. Abbra (Ed.) *Where corruption lives* (pp. 15-37). Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- de Sousa, L. (2010). "Anti-corruption agencies: Between empowerment and irrelevance." *Crime Law Soc Change*, 53(5), 5-22.
- Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*. New York: Macmillan.
- Farazmand, Ali. (2004). *Sound governance: Policy and administrative innovations*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Flinders, Matthew (2002). "Governance in Whitehall." *Public Administration*, 80(1), 51-75.
- Florini, A. (2000). "Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency." *World Bank Annual Conference on Development Economics*, pp. 163-184.
- Fung, Aron, and E. O. Wright (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. New York: Verso.
- Galligan, D. J. (1997). "Administrative procedures and administrative oversight: Their role in promoting public service ethics." *Multi-country seminar on normative and institutional structures supporting public service ethics*. Paris: OECD. Retrieved August 8, 2001, from : [http : //www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/)



docs/galligan.htm

- Heilbrunn, J. R. (2004). *Anti-corruption commissions: panacea or real medicine to fight corruption?* Washington, D.C: The World Bank.
- Kaufman, D., A. Kraay and P. L. Lobton (1999). "Governance matters and aggregating governance indicators." *World bank research working conference paper series, No.2195*. Washington, DC: The World Bank.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.
- McDevitt, A. (2014). *Local integrity system assessment toolkit*. Berlin: Transparency International.
- Molina-Girón, L. A. (2016). "Civics is largely about politics: The possibilities and challenges of a citizenship education pedagogy that embraces democratic politics and recognizes diversity." *International Journal of Multicultural Education*, 18(1), 142-157.
- Patrick, John (1999). "Concepts at the core of education for democratic citizenship." In Charles Bahmueller and John Patrick (Eds.) *Principles and practices of education for democratic citizenship*(pp.1-40). Bloomington, IN: The ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Sciences Education.
- Patrick, John and Thomas Vontz, (2001). Components of education for democratic citizenship in the preparation of social studies teachers. In John Patrick and Robert Leming (Eds.) *Principles and practices of democracy in the education of social studies teachers*(pp.39-64). Bloomington, IN : The ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Sciences Education.



- Pierre, J. (2000). "Introduction: Understanding governance." In Jon Pierre (Ed.) *Debating governance: Authority, steering and democracy*(pp.1-10). New York: Oxford.
- Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International.
- Rhodes, R. A. W. (2000). "Governance and public administration." In Jon Pierre (Ed.) *Debating governance: Authority, steering and democracy*(pp.1-10). New York: Oxford.
- Serra, D., & L. Wantchekon(2012). "Experimental research on corruption: Introduction and overview." In D. Serra & L. Wantchekon (Eds.) *New advances in experimental research on corruption* (Vol. 15, pp. 1-11). UK: Emerald Books.
- Smouts, Marie-Claude (1998). "The proper use of governance in international relations." *International Social Science Journal*, 155, 81-89.
- Stoker, Gerry. (1998). "Governance as theory: Five propositions." *International Social Science Journal*, 115(1), 17-28.
- Vigoda, Eran (2002). "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration." *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.

