

法國公民大辯論：全國能源轉型公民參與研析

以嶄新模式公民參與推動公共政策社會對話機制

林綉娟

國家能源發展策略規劃及決策支援能量建構計畫

工業技術研究院 綠能與環境研究所

摘要

法國總統馬克宏在 2019 年 1 至 4 月間發動了全國層級的公民大辯論，以回應抗議燃料稅上漲發起的黃背心運動，邀請各界參與長達兩個月的公民大辯論，全國共舉辦超過一萬場的會議，共收到超過兩百萬則意見。馬克宏總統在 2019 年 4 月初步回應公民意見，將進行財政、公共服務、稅制、公民參與改革，並宣布後續將召開氣候公民大會。本研究介紹法國公民大辯論辦理機制與結果，並且比較法國公民大辯論與台灣能源轉型白皮書的公民參與模式，以提供規模、監督機制、諮詢意見架構設計、行政流程回應民意之分析與建議。

關鍵字：能源轉型；法國；公民參與

一、前言

法國總統馬克宏為了回應 2018 年 11 月抗議燃料稅上漲發起越演越烈的黃背心運動，致信全法國國民，盼能化憤怒為解決之道，並邀請各界參與長達兩個月的公民大辯論，2019 年 1 月中到 3 月中，法國各地相繼舉行超過一萬場的會議，各地民眾參與共商國政。4 月份結束時，共收到超過兩百萬則意見，法國政府以機器學習演算法進行意見分析。馬克宏總統在 2019 年 4 月已初步回應法國公民大辯論期間收到的意見，並宣布後續將召開氣候公民大會，由公民代表討論因應氣候變遷的措施。

二、法國公民大辯論

1. 法國公民大辯論背景

法國人口 6,300 萬，根據 2018 年國際貨幣組織統計，國民生產毛額約為 42,877 美元(台灣 24,971 美元)，國土面積為 64 萬平方公里，約為台灣國土面積 18 倍大。在 2018 年，法國汽油與柴油價格分別上漲 17.6% 與 21%，政府並且宣布調漲燃料稅，引起民間眾多反彈。除此之外，政府宣布取消富人稅，改徵房地產稅，亦引起反對聲浪。在民生受影響之餘，也累積了民間要求改革的聲音，於是 2018 年 11 月份，28 萬人上街頭示威抗議，此後黃背心運動抗議長達數月之久。

2. 公民大辯論過程

此次公民大辯論機制為過去未曾嘗試的公共討論模式，共分成兩階段，第一階段對外開放自主辦理，第二階段採抽樣參加，公民大辯論的議題設定由四大主題展開，並由主辦單位法國公共政策辯論委員會(La Commission nationale du débat public, CNDP)規劃執行。

(1) 公民大辯論過程

第一階段為地方會議，辦理時程為 2019 年 1 月中到 3 月中，於法國各地舉行。線上意見平台自 2019 年 1 月 15 日啟動，於 2019 年 3 月 18 日停止收集線上意見，並正式啟動第二階段。第二階段會議於 3 月底結束，由法國總理、主辦單位 CNDP 及監督委員共同公布收集意見結果。法國總統馬克宏並於 2019 年 4 月 25 日召開記者會提出初步原則性回應。預計九月

底前法國政府將有進一步具體措施回應。

(2) 主題與問卷

法國公民大辯論的共分為四大主題，作為線上與實體會議意見收集的主要架構，四個主題皆設計獨立問卷，以選擇題或申論題呈現，供民眾提供意見。問卷主要希望可測出(1)關切議題；(2)意識與行動態度；(3)政策偏好。四大主題涵蓋的面向包括：

- 民主與公民：促進公民參與、公投、地方治理、中央與地方分權、議會組成等議題。
- 稅制與公共支出：公共預算與支出、社會福利、退休金、教育、健保等議題。
- 公共服務與國家組織：增加公共服務品質、行政分工、公共服務網路化等議題。
- 生態轉型(包括能源轉型)：氣候變遷、溫室氣體減量、減少化石能源、減少核能占比、住宅節能、低碳交通、空污、能源貧窮、成本負擔、競爭力等議題。

以生態轉型的問卷為例，問題以外亦提供整體政策目標、現況背景資訊與現行政策措施作為背景參考。整體政策目標包括 2050 年達到淨零碳排放，2035 年核電占比降至 50%，改善空氣品質，及跟土地連結。文件並且說明許多生態轉型政策既複雜且未廣被大眾了解，因此盼望可透過大辯論確認對政策的期望，且提出解決方案與更簡單易懂的措施，取得公眾支持。

生態轉型問卷也提供法國現況背景資訊與現行政策或自願推動措施，作為填寫的基礎。問卷解釋了能源轉型跟氣候變遷的關係，說明運輸部門化石燃料占碳排放 7 成；空污造成法國每年 4.8 萬人早亡；減少化石能源可以降低進口依賴度；法國有 300 萬戶燃料貧窮等現況。潔淨運具補助、交通共乘方案、能源查核（節能成效為減少六百萬戶家庭每年 48 至 277 歐元能源支出），以及協助低收入家庭建築隔熱等政策措施。

表 1、生態轉型問卷問題摘述

測試目的	問題摘述
關切議題	在環境領域最重要的問題為何？(空污、海岸線侵蝕、氣候變遷、生物多樣性..) 如何解決上述問題？
意識跟行動態度	<ul style="list-style-type: none"> ● 氣候變遷是否影響你的生活?(是/否) ● 怎樣影響?_____ ● 你是否覺得你可以幫助保護環境?(是/否) ● 你能做什麼?_____ ● 有利環境的行為可以幫你省錢?(是/否) ● 怎樣才會讓你願意改變行為?(不要開車，保養供暖系統...) ● 你知道現行政策輔導供暖設備嗎? ● 你有沒有可能使用替代運輸方案?(共乘，大眾運輸...)
政策偏好	<ul style="list-style-type: none"> ● 燃料稅可以改變用戶的行為嗎?(是/否) ● 改變用戶行為的替代解決方案 (降低所得稅，投資氣候行動，資助轉型) ● 生態轉型經費來源應該是(一般預算，生態稅，以上皆是，不知道) ● 誰應該為生態轉型提供資金?(企業，政府，個人，所有人) ● 作法如何國際交流？ ● 怎麼同時保持經濟競爭性又保護氣候與生物多樣性(共同出資改變生產方法的投資計劃，修改貿易協議，對導致環境惡化的進口產品徵稅)? ● 其他重點_____

資料來源：法國公共政策辯論委員會，2019 (彙整：本研究)

(3) 主辦單位

公民大辯論由獨立行政機構法國公共政策辯論委員會負責執行，總理並指派兩位部長級的召集人 Emmanuelle Wargon Sébastien Lecornu，依據 2019 年 1 月 15 日頒布的法令，執行公民大辯論的跨部會任務與整體籌辦。

為確保公民大辯論獨立不受政府干預，五位監督委員受指派組成理事會，監督整體程序的透明公正度，觀察辦理過程，並且撰寫公民大辯論意見成果報告。監督委員與其專長領域為 Pascal Perrineau (政治科學)、Isabelle Falque-Pierrotin (數位隱私)、Guy Canivet (法律)、Nadia Bellaoui (教育)、Jean-Paul Bailly (國營企業轉型)。

(4) 討論模式

● 第一階段地方會議：

參與人數從數十人至數百人不等，形式多元，包括分組討論或全場對話，為鼓勵公民積極參與公共事務討論，辦理會議身分未設任何限制，任何人或組織皆可辦理會議，無論是官方、民間、非營利組織、營利組織、民意代表或個人，皆可在公民大辯論網站下載會議工具包與登記辦理會議。公部門並協助籌辦者處理場地租借事宜。根據工具包的操作參考原則（如表 2、表 3），地方會議的各種形式舉例如下：

表 2、地方會議設定參考原則

項目	說明
每場次時間	2-3 小時
每場次人數	10-100 人
場地型態	以大空間為宜，配備圓桌座椅尤佳
分組人數	8-10 人/組
主持人角色	根據事實，引導參與者提出需求，平等參與，積極聆聽

資料來源：法國公共政策辯論委員會，2019 (彙整：本研究)

表 3、地方會議參考議程

時間長度	說明
15 分鐘	開場
30 分鐘	小組討論：政策面臨的挑戰 10 分鐘：組員在卡片寫下想法 20 分鐘：組員分享想法(2-3 分鐘/人)
30 分鐘	小組討論：政策面臨挑戰的解決方案 10 分鐘：組員在卡片寫下想法 20 分鐘：組員分享想法(2-3 分鐘/人)
30 分鐘~1 小時	大場分享

	<ul style="list-style-type: none"> • 各小組推派代表分享 • 投票決定留下哪些方案
--	---

資料來源：法國公共政策辯論委員會，2019 (彙整：本研究)

- 女性公民大辯論：國會議員 Bérangère Couillard 在 2019 年 2 月 28 日主辦女性大辯論，根據觀察，女性在公民大辯論過程中參與程度較男性低，例如 2019 年 2 月 25 日於 Pessac 舉辦的會議，女性僅占 4 成，女性總發言次數不到 3 成。辦理女性場次並非為了排除男性，而是重視與提倡女性提出想法。
- 監所公民大辯論：法國公民大辯論在司法部長 Nicole Belloubet 支持下，在各地監獄及看守所辦理了超過 100 場次。部長也出席了部分場次，其中有部分場次為了正式會議，提前舉行三場籌備工作坊，讓參與的收容人能更順利提供意見。
- 電玩辯論松：有鑑於年輕族群雖對新聞有興趣，但拒絕參與公共事務態度，發起人記者 Jean Massiet 與 Hugo Travers 向法國政府提議政府合作，透過線上電玩直播平台 Twitch 的管道，連續 11 小時直播公共討論，盼吸引年輕族群。時段共分為五個主題，各有 2 小時，每個主題由兩位部長出席與錄影棚現場觀眾面對面討論，共 10 位部長出席與 11 位主持人，法國總理愛德華·菲力普亦出席辯論松直播。辯論松並開放聊天室線上互動與即時投票，計 10 萬人次觀看。主持人於會後篩選辯論重點，回饋到公民大辯論意見平台。
- 兒童大辯論：為了表示對兒童意見的重視，兒童場公民大辯論在 2019 年 3 月 20 日於巴黎舉行，參與者由兒童權益團體、童軍與地方政府的青年理事會選出，參與者年齡介於 7 至 14 歲之間，政府代表包括專責兒童保護的國務秘書 Adrien Taquet 與第一夫人 Brigitte Macron。現場分組討論四個主題：環境、公民、暴力與團結。

(2) 第一階段全國主題會議

全國主題會議由政府發起討論，邀集工商團體、民間意見領袖，以及民意代表與會，以蒐集眾人提案，並釐清共識與意見相左之論點。會議以四個官方主題為討論框架，分別在 2019 年 3 月 11 日與 13 日於生態及團結轉型部、司法部、經濟財政部、內政部等四個政府部會舉行，共有 184 人參與，代表 48 個組織，討論的結果亦將提供第二階段區域公民會議參考。

(3) 第二階段區域公民會議

區域公民會議主要針對公民大辯論第一階段過程產生的提案進行討論。會議於 2019 年 3 月 15, 16, 22, 23 日在法國境內 13 個區域以及 4 個海外區域舉辦，共辦理 17 場，每場次各約 70-100 人。主辦單位以簡訊與電話邀請 75,000 人，詢問參與意願，並且依照社會多元性的比例抽選參與者。每次會議時間長達一天半，皆分成小組討論。區域公民會議提供車馬費、住宿、膳食，與出席證明，但並未提供出席費。

(4) 第二階段公民會議青年場

由於地方會議辦理期間，青年參與比例低，因此法國政府認為應舉行青年場公民會議。公民會議青年場 2019 年 3 月 22-23 日在艾克斯·普羅旺斯舉辦，參與者介於 18-25 歲間，電話隨機抽選百位參與者，抽選條件包括年齡、性別、區域、工作或教育程度，每場次一天半。現場分 6 組討論，各組討論一個主題，分別針對各主題的優缺點交換意見。

(5) 第二階段學者對話

第二階段尾聲時，馬克宏總統邀請 65 位學者進行長達 8 小時對話，以收集學界對目前政策的建言，全程皆有線上直播。

三、法國公民大辯論結果

1. 法國公民大辯論辦理結果

根據辦理結果統計，公民大辯論平台共收到 1,932,884 則問卷意見回應，僅有三成參與者回答選擇題與申論題，七成的人僅回答選擇題，因此線上參與的意見多收到簡短形式之回應。線上平台的註冊帳號數共有 645,000 個，但提交意見的帳號數量為 475,000 個，約占法國人口 0.7%，也成為檢視指標。

除了線上意見外，也收到許多紙本意見，法國各地市政廳與公共場所提供意見冊供民眾撰寫對政策的建言，最終自全國各地收集了約 16,000 冊的意見書。大量書面資料由國家圖書館負責主導文字處理與歸檔保存，並且委外進行文字數位化處理。有鑑於此次收到的意見近 200 萬則，巨量資料的歸整與分析委由民調公司藉由機器學習與自然語言分析進行判讀。此

次公共討論共花費 1200 萬歐元(約為新台幣 4.2 億元)，相較於總統大選花費 250 萬歐元(約為新台幣 9 千萬元)，高出許多，一度成為國會質詢的焦點。

表 4、法國公民大辯論結果摘要

項目	結果
意見數 (則)	1,932,884
線上平台帳號數量 (個)	645,000
提交意見的帳號數量 (個)	475,000
線上平台蒐集意見字數 (字)	67,000,000
收到電子郵件數量(封)	27,000
紙本意見書(本)	16,000
紙本意見書頁數(頁)	629,220
參與人數(人次)	150 萬
總花費(歐元)	1,200 萬 (約合 4.2 億元新台幣)

資料來源：法國公共政策辯論委員會，2019 (彙整：本研究)

公民大辯論的分析結果，以生態轉型主題為例，民間的共識為儘速對全球暖化有作為，最重視的議題依序為全球暖化、交通部門環境衝擊、能源與再生能源、課徵生態稅。62%的參與者認為自己日常生活受到氣候變遷影響，55%參與者認為燃料稅無法改變用戶行為，53%認為破壞環境的進口產品必須徵稅；72%參與者的提案與運輸部門有關，包括改善公共運輸與潔淨運輸工具。整體來說，參與者認為須採取下列措施因應：生態轉型治理改革；永續在地食品；源頭減廢；鼓勵交通替代方案，推廣共乘；發展電動車；對污染者課稅。

2. 法國總統回應

法國總統馬克宏在 2019 年 4 月 25 日法國公民大辯論記者會上，針對此次全國公共討論提出的意見回應重點如下：

- 關閉財政缺口
- 中產階級與低收入者減稅共 50 億歐元
- 追企業逃稅
- 減少公共支出

- 提供誘因延長退休年限
- 公共服務改制
- 給地方公投更多空間
- 增加公民參與

對社會福利的回應，馬克宏總統承諾將改革社會福利制度並且增加最低收入者的退休金。對於公共服務面，馬克宏承諾在其總統任內，將不會關閉任何學校或醫院。

此外，針對因應氣候變遷的措施，馬克宏總統宣布要召開氣候公民大會(convention citoyenne pour le climat)，並且強調會改變過去作法，會議結論將會遵照民意「完整依照公民提議措施」，最後結論可能會透過公投、立法或修法方式落實。氣候公民大會的報告員 Julien Blanchet 表示，這是法國民主首次交叉運用幾種特定的民主形式的嘗試，也是首次嘗試法國過往較不習慣的對話形式。

3. 監督委員觀察意見

監督委員在公民大辯論期間依據觀察提出許多意見，包括問卷、政府態度、會議形式、議題主軸、參與年齡層等，摘要如表 5。

表 5、法國公民大辯論監督委員觀察意見

意見歸類	觀察說明
問卷	<ul style="list-style-type: none"> ● 封閉式問題不利激起討論火花 ● 問卷回答者不具人口代表性 ● 意見採納應該要依照回應者的背景分配權重
政府態度	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府介入過深，應保留人民互相討論的空間 ● 總統不宜頻繁加入會議討論
議題主軸	<ul style="list-style-type: none"> ● 並未討論失業、公共服務等跟年輕族群相關的議題 ● 議題框架限縮討論空間，無法顧及主題之外的民間關切議題

參與年齡層	<ul style="list-style-type: none"> ● 年輕族群整體參與度不足，參與者多為 50 歲以上族群 ● 年輕族群因為主題與生活經驗太遠而不願參加
會議形式	<ul style="list-style-type: none"> ● 青年專場成功展現年輕族群討論公共事務的成熟度與能力 ● 年輕族群不習慣開會互動，習慣以社群媒體互動

資料來源：法國公共政策辯論委員會，2019 (彙整：本研究)

4. 法國與台灣公民參與案例比較

為了瞭解不同國家政策的公民參與做法差異，本研究比較法國公民大辯論與台灣的能源轉型白皮書，分別針對法國公民大辯論與台灣能源轉型白皮書執行的時程、公民參與程度、人力、捲動規模、收到意見數、推動層級進行比較。摘要比較如表六。

表 6、法國公民大辯論與台灣能源轉型白皮書比較

項目	法國公民大辯論	台灣能源轉型白皮書
時程	2019 年 1-3 月	2015 年先期研究 2016 年規劃籌備 2017-2018 年撰擬 2019 年核定中
公民參與程度	廣泛諮詢	諮詢-協作
人力	40 人	約 15 人
捲動規模	150 萬人次	2,000 人次
收到意見數	2 百萬則	1,300 則
推動層級	總統	行政院

資料來源：法國公共政策辯論委員會，2019 (彙整：本研究)

在時程方面，由於法國公民大辯論為因應黃背心運動的措施，因此籌

備時間相當急促，僅有兩個月的時間規劃準備。相較於公民大辯論，台灣的能源轉型白皮書自 2015 年即開始先期研究，2016 年開始規劃籌備，2017 年至 2018 年執行撰擬，有較充裕的時間準備與規劃行政機關如何回應公民參與的機制。公民參與程度方面，公民大辯論為意見徵詢形式，意見的可行性考量與最終對政策影響的程度，仍以行政機關為主。此外，資訊歸整透過演算法，分析機制透明度較不明確。能源轉型白皮書則是導入協作機制，讓公民意見透過工作小組，經過與民間專家充分討論採共識決，決定行動方案內容。

在捲動民間參與的程度方面，法國公民大辯論的參與人次高達 150 萬人次，期間獲得國內外媒體大幅報導，參與程度高。台灣的能源轉型白皮書則有 2,000 人次參與共計約 47 場次的會議，會議皆由政府主動舉辦，並未有民間主動發起的會議在內。而法國大辯論特別著重特殊族群的討論場域，有女性、兒童、收容人、青年的專門場次。台灣的能源轉型白皮書則未針對不同特殊族群舉辦專門場次，而是藉由公民面對面抽樣確保出席的多元性。最後，法國公民大辯論的推動層級為總統，台灣則是由行政院層級進行跨部會協調。

四、結論與建議

1. 法國公民大辯論辦理的模式與捲動社會討論的規模受到全球矚目，由下而上的多元辦理形式，全程共有 150 萬人次的參與，並且收到 200 萬則意見，帶動政策公共討論的幅度效果明顯，且證明複雜的議題也可吸引公民參與討論，其作法可做為未來規劃政策公共討論擴大參與之參考。
2. 為了確保整體公共討論的舉辦可促成民間有自主發表意見，不受政府干預的空間，法國公民大辯論採用監督委員機制，為整體公民參與流程提供辦理情形觀察與效益評估，也透過監督委員的專長領域提供各界不同分析觀點，更可為整體公共討論提供未來作法建設性的建議，此種第三方監督作法為台灣能源轉型白皮書過程中未出現的機制。
3. 法國公民大辯論的線上問卷蒐集機制雖有監督委員對於限縮議題範疇之批評，但結構式的問題設定或可為我國未來明確主題的公共諮詢做為

參考，以問卷設計與基礎資訊提供，引導參與者提供意見，對於線上平台的意見收集來說，有利於最終意見歸類與行政機關回應民意。

4. 相較於法國公民大辯論，台灣能源轉型白皮書的討論機制設計中，行政機關可針對意見可行性與工作小組民間委員進行深入討論，並以共識決定最後方案，民間提出的意見可得到充分討論與考量，決策過程亦有相當透明度，因此在回應民意上，有較明確的流程。

五、參考文獻

- [1] 馬克龍告國民書全文, rfi, 2019/01/14
<http://trad.cn.rfi.fr/%E6%94%BF%E6%B2%BB/20190114-%E9%A6%AC%E5%85%8B%E9%BE%8D%E5%91%8A%E5%9C%8B%E6%B0%91%E6%9B%B8%E5%85%A8%E6%96%87>
- [2] 法國政府宣布公民大辯論進入第二階段, rfi, 2019/03/10
<http://en.rfi.fr/france/20190310-french-government-unveils-citizen-friendly-measures-after-two-month-presidential-gre>
- [3] 法國公民大辯論網站, 法國公共政策辯論委員會, 2019/03/19
<https://granddebat.fr/>
- [4] 國際參與式能源治理作法與我國建議, 徐昕煒、張瓊之/能源知識庫, 2017/11/6
https://km.twenergy.org.tw/DocumentFree/reference_more?id=176
- [5] 法國揭開公民大辯論新篇章, 盼結束黃背心危機, VOA, 2019/03/17
<https://www.voanews.com/a/france-starts-new-chapter-in-national-debate-aimed-to-end-yellow-vest-crisis/4834975.html>
- [6] 公民大辯論透過電話邀請 75,000 人參加區域公民會議, france bleu, 2019/03/12
<https://www.francebleu.fr/infos/politique/grand-debat-1552409534>
- [7] 法國公民大辯論透過 Twitch 平台接觸年輕族群, 紐約時報, 2019/02/19
<https://www.nytimes.com/2019/02/19/world/europe/france-great-debate-twitch.html>
- [8] 馬克宏寄望公民大辯論止息黃背心運動, 華盛頓郵報, 2019/03/19
https://www.washingtonpost.com/world/europe/macron-hoped-a-grand-debate-would-curb-the-yellow-vests-it-may-just-have-worked/2019/03/16/544d30a4-4405-11e9-94ab-d2dda3c0df52_story.html?utm_term=.30b7af7da652
- [9] 法國數位產業國務部長：公民大辯論已改變法國民主, La Provence,

2019/3/11

<https://www.laprovence.com/actu/en-direct/5406275/mounir-mahjoubi-le-grand-debat-a-change-la-democratie-francaise.html>

[10] 法國公民大辯論開放資料，法國公共數據開放平台，2019/03/02

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/5c5c3236634f4155110aa4ea/>

[11] 法國公民大辯論的資料處理，France 24，2019/03/03

<https://www.france24.com/en/20190302-france-great-national-debate-data-artificial-intelligence-politics-yellow-vests>

[12] 公民會議部長缺席，公民參與度低，Le Point，2019/3/15

https://www.lepoint.fr/politique/conferences-citoyennes-pas-de-ministres-et-toujours-pas-assez-de-citoyens-15-03-2019-2301434_20.php

[13] 馬克宏與年輕人面對面：為何年輕世代對公民大辯論興趣缺缺？，

Ouest-France，2019/02/07

<https://www.ouest-france.fr/politique/grand-debat-national/mais-pourquoi-les-jeunes-ne-participent-ils-pas-au-grand-debat-6191300>

[14] 馬克宏的公民大辯論是否達成任務，sputniknews，2019/3/11

<https://sputniknews.com/analysis/201903111073132398-macron-grand-debate-achievements/>

[15] 五位監督委員的警告，Le Journal du Dimanche，2019/2/14

<https://www.lejdd.fr/Politique/grand-debat-voici-les-avertissements-des-cinq-garants-3857903>

[16] 公民參與能源轉型：以法國公民大辯論為例，林綉娟，懂能源部落格，2019/6/19

<http://doenergytw.blogspot.com/2019/06/20190619.html>

[17] 法國公民大辯論第一階段共舉行 1 萬場地方會議，公民貢獻近兩百萬則意見將以深度學習演算分析，四月將結束第二階段並提出路徑，法國政府預計今夏將啟動後續回應措施，林綉娟，能源知識庫，2019/3/22

https://km.twenergy.org.tw/Data/db_more?id=3614

[18] 再微弱的聲音都值得被聽見：法國公民大辯論系列追蹤，林綉娟，懂能源部落格，2019/3/26

https://doenergytw.blogspot.com/2019/03/blog-post_26.html

[19] 法國公民大辯論系列追蹤，林綉娟，懂能源部落格，2019/3/15

<https://doenergytw.blogspot.com/2019/03/1.html>