

## 科學園區開發流程民眾參與規定之反思

郭秀裕<sup>\*</sup>、徐世榮<sup>\*\*</sup>、吳宗鴻<sup>\*\*\*</sup>

### 摘 要

民眾參與政府決策作成之過程，不但能保障民眾權益，亦可增加行政決策之正當性，特別是由政府發動設置的科學園區開發流程更需要加強民眾參與，惟現行科學園區開發流程中，籌設計畫之許可、環境影響評估及開發許可等三個階段之整個民眾參與規定有何問題？以及民眾如何參與對話、溝通？研究結果認為，這三個階段之整個民眾參與規定，並沒有提供對外公開的民眾參與方式，僅以行政機關內部會議讓民眾參與，不但無法達到實質的對話、溝通，反而加深溝通鴻溝，且行政院核定後再讓民眾參與影響有限，以及主管機關權責不清造成民眾參與錯亂。爰建議科學園區之主管機關檢視這三個階段之整個民眾參與規定，並設計適合之民眾參與方式，而集中事權的確定計畫聽證程序，正可解決上開民眾參與問題，相較於現行民眾參與之規定，較能促進政府與民眾之間的實質對話、溝通，以減低行政部門做成錯誤之決策，及減少制度外的抗爭。

**關鍵字：**民眾參與、科學園區、風險溝通、公共政策、公共利益

---

\*郭秀裕，國立政治大學地政學系博士候選人。

\*\*徐世榮，國立政治大學地政學系教授。

\*\*\*吳宗鴻，國立虎尾科技大學碩士生。

## Reflections of Citizen Participation in Taiwan's Science Park Development

Hsin-Yu Kuo<sup>\*</sup>、Shih-Jung Hsu<sup>\*\*</sup>、sung-Hun Wu<sup>\*\*\*</sup>

### Abstract

Citizen participation (CP) is crucial in the decision making of public policy since it not only protects public interest but also enhances the legitimacy of public policy. This is particularly true in the development project of science park launched by the Taiwan government. The paper inquires what kinds of CP problems took place within those three major policy stages --- initial of the developmental project, environmental impact assessment of the development project, and approval of the developmental project? What kinds of participation do citizens have? Can they have full participation? Unfortunately, the paper argues that the public cannot freely and completely participate in those aforementioned three stages of science park development. Rather, the public can only participate in the internal meetings held by different governmental departments. This form of CP fails to establish an effective channel of communication between the public and the government but instead, widens communication gap and enlarges mutual distrust. In addition, CP becomes useless because the Executive Yuan usually approves the developmental project of science park in advance. We hereby recommend the competent authorities of science parks to review the overall CP regulations in the three project developmental stages and to formulate a suitable CP approach. Project approval hearings that consolidate authorities are effective means to resolve the aforementioned problems. Compared with existing CP regulations, the proposed approach suggested by the paper can more effectively initiate a constructive dialogue between the public and the government, and to prevent the administrative authorities from making wrong decisions. It can also minimize citizens' protests against the developmental project.

**Keywords:** citizen participation, science park, risk communication, public policy, public interest.

---

\* Ph D. candidate, Department of Land Economics, National Chengchi University.

\*\* Professor, Department of Land Economics, National Chengchi University.

\*\*\* National Formosa University.

## 一、前言

臺灣自 1980 年代中期以降，一直面臨政治、經濟與社會變遷的強大轉型壓力，在快速轉型與變遷的軌跡中，政府作成行政決策的過程無法配合社會脈動，造成各種制度外的抗爭現象（葉俊榮，2010：14-18），例如從 1987 年宜蘭的反六輕、臺中之拜耳撤資案、貢寮之反核四、濱南工業區開發案到喧騰一時之樂生療養院拆遷案，都引起社會爭議（王珍玲，2012：97）。縱使於 2001 年對於政府決策作成的過程實施「行政程序法」，但這些制度外的抗爭現象，仍未獲改善，例如彰化中科四期科學園區設置抗議案、苗栗大埔強制拆除房屋抗爭案（註 1）、後龍科技園區設置抗議案（註 2），以及最近炒得沸沸揚揚的桃園航空城爭議案（註 3）等等。

上述抗爭現象，一方面造成社會秩序陷入混亂狀態，使工期延宕，成本增大，使社會付出極大的犧牲；但另一方面卻出現「蚊子館」浪費人民血汗錢甚鉅，這些事實充分顯露出政府與民眾間溝通非常不良。經濟學家 Adam Smith 說過一句名言，「社會上有一雙看不見的手」（註 4），這表示個人追求完善，則社會全體也就變成完善，這一句話是否正確，尚另人懷疑。本文據此理念，想探究政府公共建設決策作成之過程民眾如何參與對話、溝通，特別是政府發動設置之科學工業園區（以下簡稱科學園區）開發流程民眾如何參與對話、溝通？

例如彰化之中科四期科學園區開發案，該開發案涉及多項環境爭議及強烈利益衝突，且嚴重影響民眾權益，在此情形下，民眾參與提問問題，常未獲明確回答，例如在土地使用分區變更之開發許可階段（註 5），民眾對於環境問題提出質疑，開發單位不但未明確的回答，甚至答非所問，如有認為，「歷來我們所提的問題至今未被明確的回答」、「開發單位的答覆完全答非所問」。另在內政部區域計畫委員會（以下簡稱區委會）第 265 次審查會，亦有參與者認為，表達意見僅三分鐘，根本無法在這麼短時間內釐清問題，且無法參與討論，在無法釋疑，不願離開會場而散會（註 6）。又在第 265 次審查會延續會時，想表達意見的農民、地主被大批警力擋住不得進入會場，其理由是「今天會議是上周同一個會的延續，上次已給大家充分時間陳述意見，今天就不再開放」（註 7），對此有民眾怒罵，「營建署，黑箱作業」；亦有學者痛批，「這項討論關係居民權益，更需要與居民對話、溝通，但居民竟然無法發聲，台灣民主走到今天，政府竟然還用行政程序阻撓人

民參與，對民主程序來說是個嚴重的倒退」(註 8)；更有學者指出，「居民提出的疑問不論在環保署或營建署皆是一樣的，但並沒有獲得政府明確的解答」(註 9)。因而，究竟像中科四期科學園區開發案民眾如何參與對話、溝通？

上述民眾參與之種種問題，須先釐清是個案適用法律所產生的問題、法制度本身問題、或制度與制度間之問題，倘法制度本身無問題者，才是個案適用法律問題。爰本文先檢討法制度規定之民眾參與是否有問題，即探討科學園區開發流程各階段制度對於民眾參與之規定，以及制度與制度間民眾參與規定之問題，對於此等問題之討論，須先瞭解整個科學園區開發流程，其流程為：基地選址及籌設計畫報行政院核定→用地實質規劃與環評→用地取得→工程設計與施工→廠商配合進駐建廠或租用標準廠房(李文焜，2008：124-133)。

上開整個科學園區開發流程，較常引發抗爭者為前半段，即基地選址及籌設計畫報行政院核定、用地實質規劃與環評、及用地取得等，此又可區分為土地使用變更、及土地產權取得等二大部分。為使分析聚焦，本文旨在探討土地使用變更部分，即基地選址及籌設計畫報行政院核定、用地實質規劃及環境影響評估(以下簡稱環評)等階段民眾如何參與，其中用地實質規劃，以區域計畫法規定之開發許可為研究範圍(註 10)。爰此，本研究範圍為科學園區開發流程中之籌設計畫之許可(含基地選址)、環評及開發許可等三個階段之民眾參與問題。

上述三個階段民眾如何參與對話、溝通？在環評(李建良，2004)、開發許可(賴品劭，2002；游貞蓮，2009)等個別階段的民眾參與，已有若干文獻加以探討，惟未有文獻就這三個階段整體性的探討民眾參與問題，基於這三個階段主管機關審查內容息息相關，而影響民眾參與之時機及參與方式之設計，故有一起探討之必要性。首先，這三個階段制度落實在一起之整個民眾參與有何問題？其次，這三個階段制度與制度間(如環評制度、與開發許可制度)之民眾參與是否會相互影響？即前階段制度之民眾參與規定，是否會影響後階段之民眾參與？最後，科學園區之開發係供高科技產業使用，但該種產業製程排放的毒性物質對於環境影響之風險，具高度之不確定性，而須進行風險溝通，究這三個階段制度落實在一起之整個民眾參與規定，是否能滿足風險溝通之需求？

因政府對於科學園區開發的決策關係著當地民眾之環境及權益，故開發流程中民眾如何參與對話、溝通之探討，有助於政府與民眾間共識的達成，增加行政

決策的正當性及保障民眾權益。爰此，本文首先梳耙這三個階段之民眾參與規定，繼而討論民眾參與之理論基礎及科學園區開發加入民眾參與之必要性，最後檢討這三個階段之整個開發流程民眾參與規定之問題，並陳明己見。

## 二、科學園區開發流程民眾參與規定概說

由於本文旨在探討科學園區開發流程中之籌設計畫之許可（含基地選址）、環評、及開發許可等三個階段之民眾如何參與對話、溝通問題，爰就這三個階段之程序及民眾參與規定梳耙如下：

### （一）籌設計畫之許可階段

關於科學園區設置之地點及籌設計畫之許可(含基地選址)，依科學工業園區設置與管理條例（以下簡稱園區管理條例）第 1 條開宗明義揭示，科學園區是為「引進高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展」而設。而科學園區設置之地點，依同條規定「行政院國家科學委員會依本條例之規定，得選擇適當地點，報請行政院核定設置科學工業園區」。然國家科學委員會（以下簡稱國科會）(註 11)選取科學園區設置之地點，須經科學工業園區審議委員會審議(註 12)。另園區事業設立之審查事項、非都市土地之檢討及變更編定、土地使用管制與建築管理事項等等，則由各園區設置園區管理局為之(註 13)。至於國科會如何選擇適當之區位、科學工業園區審議委員會依據何標準審議、籌設計畫書之擬具及報請行政院核定等程序規定，則近乎闕如。

惟在實務運作上，以中部科學園區案為例（李文焜，2008：124-133），係由國科會擔任籌設與開發主體，推動辦理各項籌設開發工作，並於開發初期即同步展開營運，以受理擬進駐廠商之申請。設置園區前之基地選址工作，係由國科會成立之「基地遴選委員會」及專案工作小組推動執行，且在完成選址及公布獲選基地後，擬具籌設計畫書報請行政院核定，其詳細程序如下：

1.成立專案工作小組及基地遴選委員會：成立專案工作小組，及協同所委託之技術服務廠商，辦理中科選址之前置準備作業。國科會邀集產業界及學術界等公正人士成立「基地遴選委員會」，並召開會議討論選址相關辦法草案(註 14)，依會中審定通過之遴選辦法、選址考量因素進行中科基地之遴選。

2.舉行參選基地準備會議：基地遴選委員會議決定遴選辦法之後，管理局須協助縣市政府瞭解參選基地資料彙整提報要項、遴選方式、初選議程等相關事宜。

3.舉行初選會議：基地遴選委員於初選會議中，聽取參選基地簡報，並討論各參選基地條件之後，決定哪些基地進入第二階段決選為原則，該進入決選基地應於決選時，再補提周邊土地未來發展規劃及具體配合開發之承諾。

4.舉行現勘及決選會議：基地遴選委員至決選基地實地勘查，聽取各處縣市首長簡報後，再至行政院召開決選會議，並由遴選委員會召集人及國科會主任委員於報奉院長同意備查後，對外宣布。

5.籌設計畫書規劃協調及核定作業：基地選址結果公布後，中科管理局後續成立「中科規劃推動小組」，邀集地方政府等相關單位會商，就籌設園區各階段之縣市政府承諾配合事項、基地使用規劃以及其它相關配合措施規劃等要項，協調及規劃研提具體可行內容，並據以彙整為籌設計畫書初稿，於提請遴選委員會審查認可及修正定稿後，始報請國科會函轉報行政院核定。

是以，科學園區籌設計畫之許可（含基地選址）程序，為：成立專案工作小組及基地遴選委員會→舉行參選基地準備會議→舉行初選會議→舉行現勘及決選會議→籌設計畫書規劃協調→報請行政院核定（下頁圖 1）。惟此等程序無論在法制規定或實務運作上，均沒有讓民眾參與對話、溝通之機會。

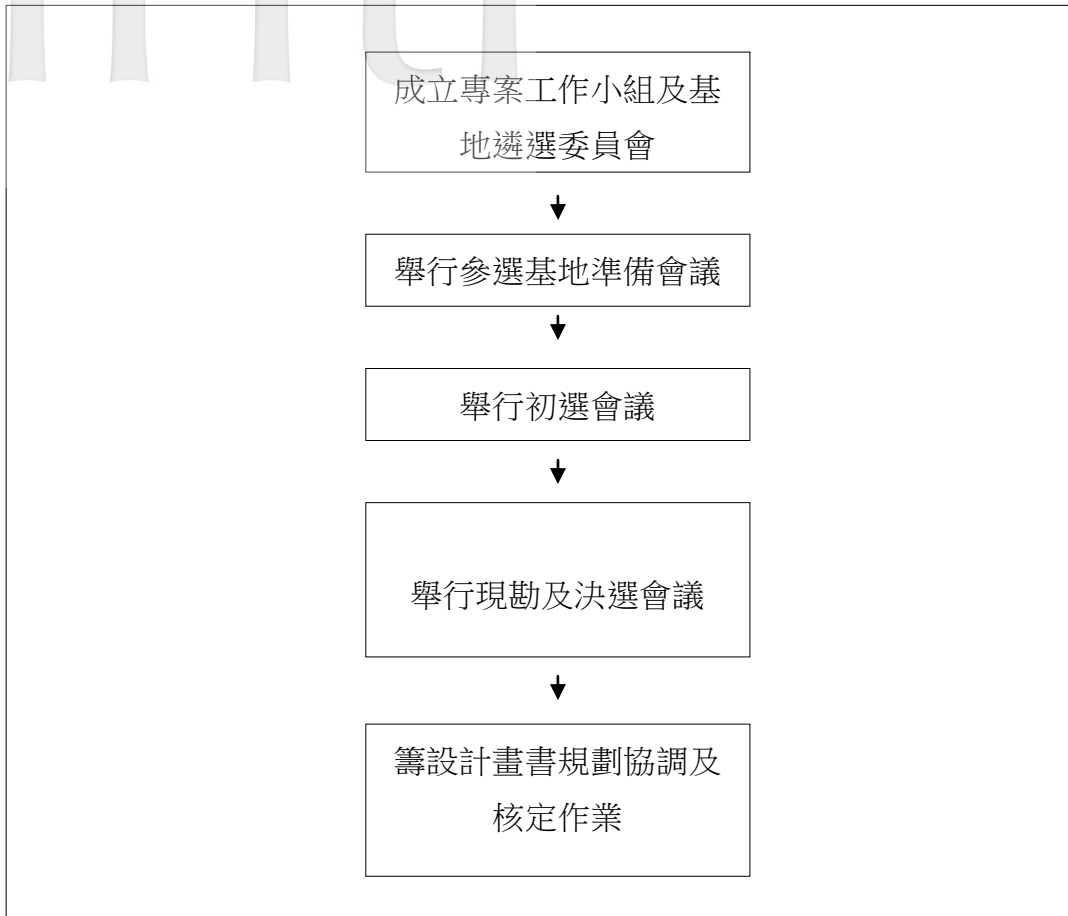


圖 1：科學園區基地選址及籌設計畫之許可程序

資料來源：李文焜，2008，從中科經驗看科學園區開發經營相關流程，中華技術，78：124-133。

## (二)環評階段

環境影響評估 (environmental impact assessment, 以下簡稱環評)，依環評法第 4 條規定，乃是開發行為對自然及人為環境所造成的影響進行事前評價，以達成防範未然之環境保護目標之重要工具 (Wood, 1996)。依環境影響評估法 (以下簡稱環評法) 之規定，環評係指開發行為或政府政策對環境，包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、

客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫。是以，環評係以環評法所定義之「環境」為範圍，並以開發行為對環境造成之衝擊為主（吳東憶、賴宗裕、陳立夫，2010：3-3）。環評(註 15)工作，包括第一階段、第二階段環評及審查等程序，茲就該等程序及民眾參與規定分述如下：

第一階段環評，開發單位於作成說明書前，開發單位應將說明書主要章節內容刊登於指定網站，供民眾以書面或於指定網站表達意見，並將辦理情形及居民意見處理回應，編製於說明書。再將舉行公開說明會及作成紀錄函送上開機關或相關人員。於環境影響說明書製作完成，開發單位應將說明書向目的事業主管機關提出。目的事業主管機關收到開發單位所送之環境影響說明書後，轉送環評主管機關審查。主管機關在召開環境影響評估委員會(以下簡稱環評委員會)前，得組成專案小組進行審查，於獲致初審結論後，再提報環評委員會審查，經環評決定後，開發單位應於開發行為經目的事業主管機關許可後、動工前，舉辦公聽會(註 16)。

第二階段環評，係指經第一階段環評審查，認為對環境有重大影響之虞，開發單位應將環境影響說明書於適當地點陳列或揭示，且於新聞紙刊載，及舉行公開說明會，讓當地居民表述意見；另主管機關應邀集目的事業主管機關、學者、專家及居民代表界定評估範疇。再由開發單位斟酌各方意見，編製環評報告書初稿，向目的事業主管機關提出，目的事業主管機關收到環評報告書後，應會同主管機關、當地居民等等，進行現場勘查並舉行公聽會，以蒐集意見，併同勘查現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。主管機關召開環評委員會審查，並作成審查結論。開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。環評決定後，主管機關依審查結論認可後，應將評估書及審查結論摘要公告並刊登公報(註 17)。

至於環評程序涉及之民眾參與規定，除上述規定外，於專案小組會議及環評委員會審查時，當地居民得申請旁聽，旁聽人員同時登記發言者，表達意見應簡明扼要，且每人以 3 分鐘為原則；每開發案件表達意見之總時間，以 30 分鐘為原則，另於會議進行決議前，旁聽之當地居民等等，均應離開會場(註 18)。

茲將第一階段、第二階段環評概略程序及民眾參與之情形整理如次(圖 2)：



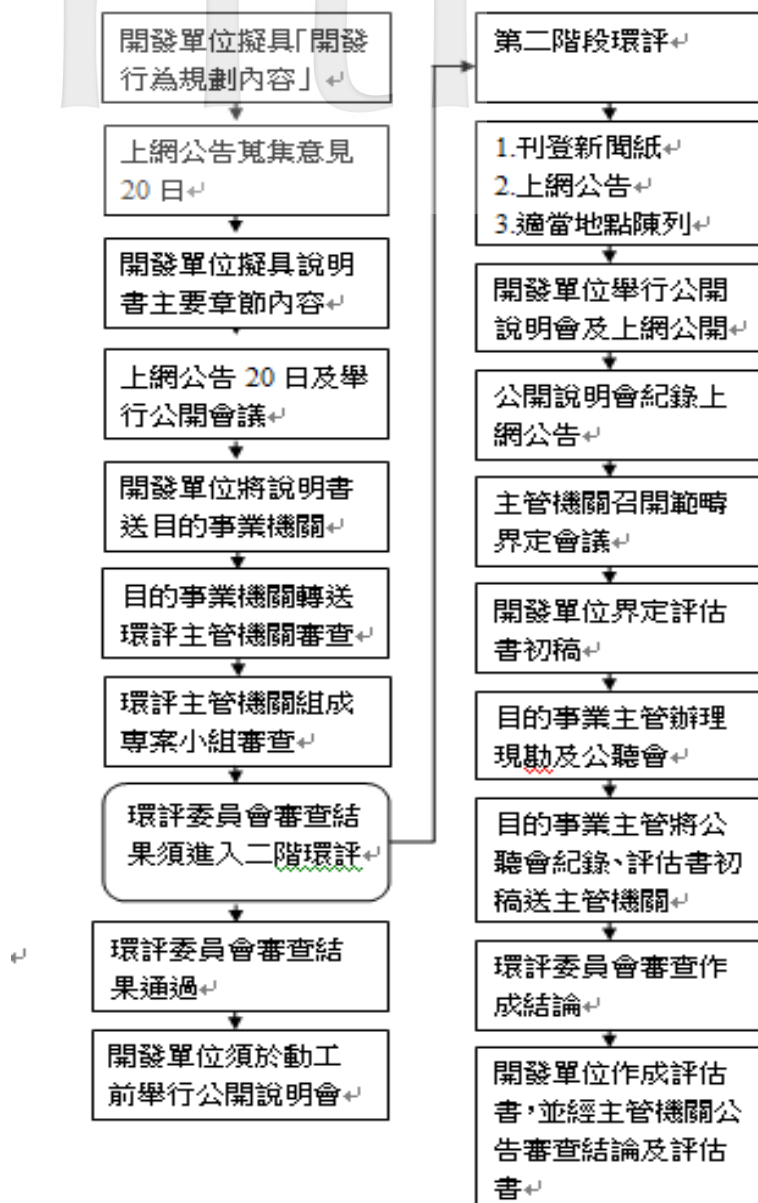


圖 2：環評概略程序及民眾參與情形

### (三)開發許可階段

所謂開發許可，依非都市土地使用管制規則規定（以下簡稱非都管制規則）第 11 條規定，係指非都市土地使用分區及使用編定劃定後，土地使用變更達一

定面積規模，由申請人擬具開發計畫書向區域計畫擬定機關申請非都市土地使用分區變更之開發許可。

非都市土地之開發許可程序，係由申請人檢具開發計畫書圖及相關文件向地方政府主管機關申請，地方政府主管機關受理申請開發案件後，應查核開發計畫書圖及基本資料，並徵詢相關單位提出具體初審意見，再併同申請案之相關書圖，送請中央區域計畫主管機關，提報其區域計畫委員會（以下簡稱區委會），依各該區域計畫內容與相關審議作業規範及建築法令之規定審議用管制規則第 14 條，經區委會審查符合規定，再由區域計畫擬定機關內政部核發開發許可予申請人（註 19），及通知土地所在地直轄市或縣（市）政府，並副知變更後目的事業主管機關及內政部地政司，直轄市或縣（市）政府應將許可內容於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所公告 30 日，於辦理土地使用分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成移轉登記為公有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之（註 20）。

另關於開發許可程序與環境影響評估審查程序之先後順序為，內政部俟區域計畫委員會專案小組作出審查決議，申請人依專案小組決議提送補正資料，且環境影響評估審查完竣後，方召開區委會審議，審議通過後由區域計畫擬定機關核發開發許可予申請人。

上述開發許可程序，於科學園區之開發，係由申請人國科會擬具開發計畫，檢同有關文件向直轄市、縣（市）政府提出申請，經區委會依非都市土地開發審議作業規範審議通過，由該管區域計畫擬定機關核發許可後，始得辦理分區變更。

至於非都市土地開發許可程序涉及民眾參與規定，除非都市土地開發審議作業規範第 8-1 點規定，申請開發殯葬、廢棄物焚化處理廠等嫌惡設施，地方政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議外，尚有「內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點」，該要點訂定之目的，係為確保區委會會議順利進行、維持會場秩序及會場之使用與管理。其規定居民、居民代表及相關團體參加該會議發言或旁聽者，須向主管機關提出申請。且申請發言者表達意見應簡明扼要，每人以 3 分鐘為原則，每開發案件表達意見總時間以 30 分鐘為原則。另申請旁聽之各團體或各村（里）居民以 2 人為原則，旁聽之總人數以 20 人為原則。發言或旁聽者於會議進行委員討論前，應離開（註 21）。因而，開發許可階段之民眾參與情形

可整理如次(圖 3)：



圖 3：開發許可程序及民眾參與情形

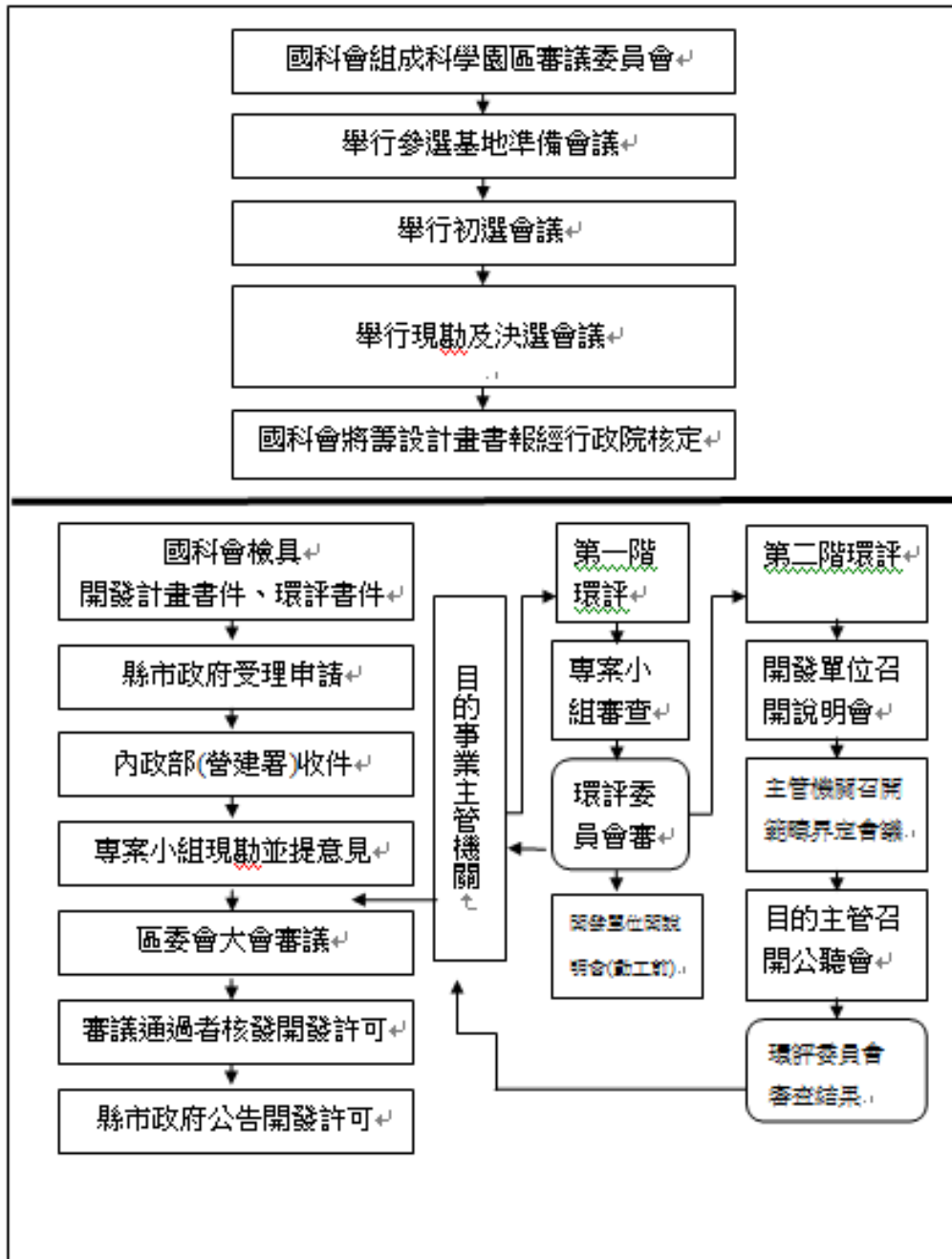
資料來源：修改自「內政部非都市土地申請開發許可案件申辦須知」附件二

#### (四)三個階段之民眾參與情形

上述(圖 1、圖 2、圖 3)之基地選址及籌設計畫之許可、環評及開發許可等

三個階段，其民眾參與情形可概略整理如次（圖 4）：

圖 4：科學園區開發三個階段之民眾參與概略情形



由(圖4)及相關說明可得知,這三個階段之整個民眾參與情形如次:

(1) 籌設計畫之許可階段,民眾並無參與之機會。

(2) 環評階段,在第一階段環評民眾參與的機會為:公開會議(進入環評程序前由開發單位召開)、環評委員會(進入環評程序由主管機關召開)、說明會(環評決定後由開發單位召開);在第二階段環評民眾參與機會為:公開說明會(開發單位舉行)、範疇界定會議(環評主管機關召開)、公聽會(目的事業主管機關召開)、及環評委員會(環評主管機關召開)等。

(3) 開發許可階段,民眾參與的機會僅為區委會。

上述三個階段之整個民眾參與規定有何問題?在探討此問題前,須先釐清科學園區開發流程是否有加入民眾參與之必要?爰就此問題進一步討論如下。

### 三、科學園區開發流程加入民眾參與制度之必要性

關於科學園區開發流程是否有需要加入民眾參與,須先瞭解何謂民眾參與,以及民眾參與相關內涵。

#### (一) 民眾參與之理論基礎

民眾參與行政過程之程序,依參與之目的,可分為二種,一為基於憲法基本權利保障而賦予利害關係人參與行政程序,以防禦自身之權利;一為基於民主原則而賦予無關個人利害關係之一般人民參與行政程序,以增加行政決策的正當性(陳愛娥,1998:42-43)。前者,權利保障之參與程序具有使私人得以防禦其權利,藉以達到憲法保障民眾基本權利之意涵;後者,一般參與程序主要目的在於,透過程序讓行政機關蒐集資訊、降低做出錯誤決策之可能,故應盡可能使各方民眾知悉並參與其中。權利保障之參與程序應較一般參與程序更為嚴謹,且前者參與程序限定為利害關係人;後者參與程序為一般民眾。因二者追求之目標不同,而讓民眾參與之目標亦不同,故無相互替代性。因此,一個適當的民眾參與程序應同時包含權利保障程序及一般參與程序,不應偏廢任何一方(胡欣宜,2009:165)。本研究因篇幅之限制,較著重後者一般參與程序之探討。

一般參與程序,賦予無關個人利害關係之一般民眾參與行政程序,以增加行政決定的正當性,旨在落實民主原則。所稱「民主」的「民」指的是人民,「主」指的是統治,因此,民主即為國民統治之意(陳慈陽,2004:149-150)。即在民

主國家中，人民即為自己的主人。直接民主體制所要求之小國寡民與國家事務單純性的兩大前提，在當代社會幾乎不可能存在，故間接民主體制(代議民主體制)，可說是現代憲政國家運轉之主要方式(蔡宗珍，1997：36)。所謂代議民主，係指由代議機關代替人民行使國家權力，代議機關不僅限於狹義的議會政治，尚包括行政官僚制的要素之代表統治(政府)的總體架構。代議制度在現代民主社會有其優點，但也有為人詬病之缺點，例如：民意代表之行動是依選民之希望或按照其個人意願(或政黨意願)而行動；國家事務複雜迫使國家機器運作必須大量借助專家之參與，其參與之主體並不具備民主正當性，何以民眾必須接受該當政治決定之拘束(陳愛娥，1999：25-27；蔡宗珍，1997：36)(註 22)。因而，必須在代議制度中以適當之直接民主制度予以補強，即在行政決策中以民眾參與作為補強現行代議制度缺失。

我國憲法第 1、2 條規定，中華民國為民有、民治、民享之民主共和國，且主權屬於國民全體。換言之，無論是直接或間接的國家公權力的行使，均以國民主體之意志作為其正當性基礎(陳愛娥，1998：45)。我國憲法的價值預設為代議民主，仍有前述為人詬病的缺點，而必須在代議制度中以適當之直接民主制度予以補強(陳愛娥，1998，4：42-43)，即在行政機關作成決策前給予人民參與，以補強代議制度的不足。簡言之，即藉由一般民眾參陳述相關意見，經由溝通、討論所作出的行政決策，能增加行政決策的民主正當性，以使行政機關作出較為適當的判斷。

上述民眾參與優點為：(1) 確保國民廣泛而實質的認可。(2) 有助於公權力決定本身之正確性。(3) 消極的彌補代議制度及官僚行政的缺失，積極地反應出民眾對於國家主權、法律主體、乃至於行政之主導具有完全之認識(陳愛娥，1998：42-43)。

但民眾參與亦有其限制，如：(1) 民眾專業知識的缺乏(丘昌泰，1995：374)。(2) 民眾參與與理性決策的矛盾。(3) 民眾代表性與合法性之限制：參與由較高社會地位的人所支配，民意的反映變成反映這些人的利益而非所有的民眾，降低社會公平(Kweit, M. G. And Kweit, R. W., 1981：98)。

正因民眾參與有上述種種的限制，因而如何強化民眾參與成為現代一個重要課題，此從規劃思潮的演變可看出其軌跡，即從最早的「全盤理性規劃」(rational

comprehensive planning)，由規劃者對被規劃者進行宰制與計算，聽不到被規劃者的想法，為一種工具理性的思維結果；到 1965 年的「辯護式規劃」(advocacy planning)，認為讓政治及社會的價值可以被公開辯論及檢視，表示拒絕由專家單獨規劃的觀點 (Davidoff, 1996: 277)；再到 1980 年代末期出現「溝通式規劃」(communicative planning)，注重規劃者與被規劃者間的溝過程，經由雙方交互主觀、互相學習，來形成規劃的共識，此規劃理論主要架構在 Habermas 的溝通行動理論 (Theory of Communicative Competence) 及 Giddens 的結構歷程理論 (sturcturation theory) 基礎上 (周志龍, 1999: 171)，其中以 Habermas 的溝通行動理論影響為大。

Habermas 所提出的「溝通行動理論」，在討論溝通行動的重要性，藉以開拓行動理性(rationality of action)的概念。其認為人類的行動依賴二種理性的指引，一是認知兼工具的理性，二是溝通的理性 (Communicative rationality) (洪鑣德, 2001: 302)。Habermas 重視的便是溝通理性，認為在社會生活中操作的理性，是建立在人與人之間、主體與主體之間的相互瞭解之上，是一種動態、雙向交流理性。與自然科學中「主客對立」的理性大不相同。溝通理性重在人與人之間的相互瞭解；溝通理性在真實社會及生活場域的運作，則稱之為「溝通行動」，是一種主體和主體間動態的交流狀況；它強調在運用「理性」思考、達成決策時，必須尊重相關「對方」亦是一個有想法、有價值觀體系的經驗主體，而非一群被客體化、物化的人或統計數據 (魏光菖, 2001: 3)。溝通行動理論下的理想言談情境的二個核心概念，即「公平」及「能力」。前者，指每一個行動者在政策議題討論時，必須可以自由出席、提出論述、辯論及做決定；後者，指參與者在合理能力內，根據其所具備的知識與資訊，儘可能的對議題進行了解與達成一致意見，參與者應該要能接觸到資訊及其解釋 (黃東益, 2003: 71-72)。

總之，為落實民主原則，增加行政決定的正當性，有讓民眾參與決策作成程序之必要，然民眾參與制度的設計，可藉由 Habermas 所提出的「溝通行動理論」之理想言談情況的理念做為設計之藍圖，即以理想言談情況之核心概念「公平」及「能力」，做為設計民眾參與制度之考量因素。反觀，本研究探討之科學園區的開發流程是否有民眾參與對話溝通之必要？如有民眾參與溝通之必要，則民眾參與科學園區開發流程之對話、溝通是否符合「溝通行動理論」之意涵？對於此

等問題進一步探討如下。

## (二)科學園區開發流程需要民眾參與之理由

由於科學園區之開發，亦屬土地開發之一環，對於土地開發有研究指出（王珍玲，2012：97-104），其不僅可能會徵收民眾所有之土地，且會改變民眾之生活環境及型態，故讓民眾參與計畫、表達意見之機會，應無疑義。惟究竟科學園區開發有何特點，以及該特點對於民眾參與有特別之需求？由上述可得知，科學園區之開發，主要係供高科技產業使用，通常為科技廠商的需求，而由國科會主導開發，即由國科會擬具籌設計畫書、環評說明書、及開發計畫書等，分別報請行政院、行政院環保署、及內政部等審議。由此可覺察，科學園區開發之特點為：供高科技產業使用、涉及行政計畫、申請者及審查者均為政府機關、以及是一種由上而下之土地開發方式，此等特點對於民眾參與之需求是否有特別之理由，茲分別探討之下：

(1) 就高科技產業製程排放的物質以觀，高科技產業製程日新月異且排放的物質難以全盤掌握，對於環境影響的風險亦日趨多元複雜，面對科技風險的不確定性與未知，傳統的解決模式，一般都交由技術官僚與專家組成的委員會提供決策建議以進行政策判斷。這種專家統治的決策模式以為，科技風險的客觀事實，可以經由正確的科學知識判定、測量，計算發生機率，並加以控制。但誠如貝克「風險社會」的主張，風險社會變遷的驅動，主要在於一種不足，一種無法掌握在外在危險處境的可計算性（貝克，2004）。Irwin（1996,47-46）認為，風險決策需要更多元的資訊，這些資訊必須回應可接近性、在地性、及能對民眾需求有同理心；而科學知識也應與其社群以外做更有效的溝通。亦有研究指出，對於風險決策的機制，有提倡強化民眾參與，廣納更多元的社會與專業意見，檢視不同論點後面的價值體系與權力關係，增進民眾參與及科學社群的建設性對話（Brown, 2009）。另「風險社會理論」特別注重專家與門外漢（layman）間溝通的問題，特別是高度風險不確定性下，專家與專家間爭議會使一般民眾對知識系統和事實判斷產生疑惑，面對這些具爭議性風險，就需要更大的透明參與及社會溝通來彌補（周桂田，2005：144），以增加政府決策的正當性。

(2) 就計畫法之侷限性而言：科學園區之開發涉及籌設計畫、開發計畫，而屬行政計畫之一種，然行政計畫之特色為其未來及目標指向特性，且計畫內容被



要求手段工具的合目的性及客觀上的合理性，計畫擬定者於計畫內有決定之空間，此空間又被稱為計畫之形成自由，而具高度的裁量權（陳春生，1994，172-173）。在此計畫之形成自由空間下，計畫法規必須自我節制（即計畫法之侷限性）。惟為避免行政機關獨斷做出與民眾意志相違背之計畫決定，因而加強計畫法規對計畫的控管密度即有必要性，然計畫法規對計畫的監控有二種方式（註23），其一為提高計畫訂定程序密度，即在計畫訂定程序中加入民眾參與制度。故從計畫法之侷限性之角度以觀，科學園區開發作成決定之程序有加入民眾參與之必要性。

（3）就確保計畫決定之合理性而言：如上所述科學園區之開發涉及行政計畫，計畫之決定須調和各種不同利益，在計畫決定程序加入民眾參與表達相關利益，可使行政機關得知不同利益之存在，而有助於行政機關為利益衡量，使計畫決定具正當性。故從確保計畫決定之合理性的角度以觀，科學園區之開發作成決定之程序亦有加入民眾參與之必要性。

（4）就避免利益衝突而言，科學園區之開發是由國科會主導，即籌設計畫之擬具及報請核定、環評說明書之擬具及申請環評、及開發計畫書之撰寫及申請開發許可等皆由國科會申請；審查者分別為行政院、行政院環保署及內政部，可見申請者及審查者都是政府機關。此就行政控制的角度以觀，蓋政府為利益衡量作成決定之行政程序，相較於司法程序，行政程序中之行政機關本身即屬程序中之當事人，而同時兼具有決定者與程序當事人的地位二者角色間存有明顯的利益衝突，如何避免利益衝突在行政程序的設計，從傳統的外部監督（註24）演變至內部控制（湯德宗，1998：771-773），即藉由民眾參與政府決策作成之過程，對行政加以控制。反觀，科學園區開發申請者及審查者都是政府機關，而異於一般工業區之開發，其兼具有決定者與程序當事人地位之利益衝突更為明顯，而更須加強對行政控制，即以公開程序加強民眾參與，以減低政府機關球員兼裁判利益衝突之疑慮。

（5）就由上而下開發方式而言，科學園區之開發，依科學工業園區設置管理條例第1條後半段規定，「行政院國家科學委員會……依本條例之規定，得選定適當地點，報請行政院核定設置科學工業園區。」此以國科會為主管機關，迥異於一般工業區之建制，可知此種開發「充滿政策性」（黃信勳、徐世榮，2015，6）。

這種由上而下「充滿政策性」的開發方式，行政機關做出之決定，往往傾向廠商利益，在此意識型態下，更須以公開程序加強民眾參與，以增加行政決定之民主正當性。

最後，就聯合國於 1998 年通過公布的奧爾胡斯公約以觀，該公約第 1 條規定：「為促進保護今世後代人得在適合其健康和福祉的環境中生活的權利，每個締約方應按照本公約的規定，保障在環境問題上獲得資訊、公眾參與決策和訴諸法律的權利。」為此，在行政程序設計上，則應該透過建立科技對社會影響評估機制來使風險資訊透明化，並納入利害關係人以進行風險溝通，避免專家與官僚宰制，以建立國家機關與公民社會共同合作處理風險的機制（周桂田，2013：65-148）。是以，科學園區開發之流程，實有讓各方利害關係人皆能參與環境決策的制定過程，及促進各方意見對話溝通之必要。

綜上所述，科學園區之開發，就高科技產業製程排放的物質、計畫法之侷限性、確保計畫決定之合理性、避免利益衝突、由上而下開發方式及奧爾胡斯公約等角度以觀，都有加入民眾參與之必要，既然如此，則現行科學園區開發流程民眾參與之規定有何問題？以及是否符合「溝通行動理論」理想言談情況之「公平」及「能力」等理念？爰以下進一步探討之。

#### 四、科學園區開發流程民眾參與規定之批判

承上所述，科學園區開發流程有加入民眾參與對話、溝通之必要，惟現行基地選址及籌設計畫之許可、環評及開發許可等三個階段之整個民眾參與規定，是否符合「溝通行動理論」之理想言談情況之「公平」及「能力」等核心概念？即有探討之必要。

由上述這三個階段之整個民眾參與情形（圖 4），可得知環評及開發許可階段，均以委員會會議（含專案小組會議）讓民眾參與，究這種參與是否符合「溝通行動理論」之理想言談情況之核心概念「公平」及「能力」之要求？倘不符合者，則這三個階段之整個開發流程是否有對外公開之民眾參與方式讓民眾參與？且就整體視野觀之，前階段（籌設許可階段）並沒有讓民眾參與對話；後階段（環評、開發許可）則有較多機會讓民眾參與，此對民眾參與有何影響？又先由行政院核定科學園區之籌設計畫後再讓民眾參與，此對民眾參與有何影響？除此之

外，科學園區之開發對於環境影響之風險具高度不確定性，而須讓民眾參與表達風險意見，究這三個階段制度落實在一起之整個民眾參與規定是否能滿足風險溝通之需求？亦有一併探討之必要。

#### (一)委員會的參與反而製造更多的對立

由上述（圖 4）可得知，於籌設計畫之許可階段，設有「科學工業園區審議委員會」、於環評階段設有「環評委員會」、於開發許可階段設有「區委會」，後二者「環評委員會」及「區委會」，均有讓民眾參與表達意見，惟以委員會會議讓民眾參與是否能達到實質對話、溝通？以下就上述委員會之組成、會議召開及民眾參與規定分別說明如下：

關於籌設計畫許可階段之「科學工業園區審議委員會」（以下簡稱園區審議委員會），該委員會審議事項包含科學園區設置之地點，其成員為：召集人（科技部部長）、次長、內政部、國防部、財政部、教育部、經濟部、交通部、衛生福利部、行政院環境保護署及國家發展委員會副首長等，另亦得聘請學者專家（註 25）。至於該委員會會議，並無民眾參與之設計。

另關於環評階段之「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會」（以下簡稱環評委員會），其任務包含審查環境影響說明書或環境影響評估報告書初稿等等，組成成員為：主任委員、副主任委員、內政部次長、衛生福利部次長、行政院農業委員會副主任委員、科技部次長、國家發展委員會副主任委員，以及具有環境影響評估相關學術專長及實務經驗之專家學者。至於環評委員會之召開，在於委員會議開議前，得組成小組進行審查，於獲致初審結論後，再提報環評委員會審查，此等會議當地居民得申請旁聽，旁聽人員同時登記發言者，表達意見應簡明扼要，且每人以 3 分鐘為原則；每開發案件表達意見之總時間，以 30 分鐘為原則，另於會議進行決議前，旁聽之當地居民等等，均應離開會場（註 26）。

又開發許可階段之「區域計畫委員會」（以下簡稱區委會），其任務包含審議開發計畫書，組成成員為：主任委員、副主任委員、其他有關機關之代表、具有區域計畫、大地工程、天然資源保育利用及其他相關專門學識經驗之專家學者、關注區域發展事務之熱心公益人士。至於區委員之召開，依「內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點」規定，居民、居民代表及相關團體參加該會議發言或旁聽者，須向主管機關提出申請。且申請發言者陳述意見應簡明扼要，每人以 3

分鐘為原則，每開發案件表達意見總時間以 30 分鐘為原則。另申請旁聽之各團體或各村（里）居民以 2 人為原則，旁聽之總人數以 20 人為原則。發言或旁聽者於會議進行委員討論前，應離開(註 27)。

由上述可得知，於籌設計畫之許可階段，園區審議委員會會議，並無民眾參與之設計；至於環評委員會及區委會等會議，則有民眾參與之設計，但都對於參與人、陳述意見時間、陳述意見之內容等為種種之限制。此與溝通行動理論下的理想言談情境的核心「公平」概念，必須每一個行動者在政策議題討論時，都可以自由出席、提出論述、辯論等完全背離，可見上述民眾參與之種種限制，將無法讓民眾公平出席、提出論述，更見論對話辯論。例如本文上揭所舉中科四期科學園區開發案，內政部區委員會第 265 次審查會，雖有讓民眾參與，但參與者認為在這麼短時間內根本無法釐清問題，又無法參與討論，在無法釋疑及不滿下不願離開會場而散會。顯見這種以委員會會議讓民眾參與，並無法達到實質對話、溝通，反而製造更多的對立與抗爭。

## (二)沒有對外公開的民眾參與方式

由上述三個委員會組成之成員以觀，係由技術官僚、專家學者、社會公正人士、(團體)代表等組成，屬組織型之委員會，為一種機關內部之組織，非屬機關對外、公開之民眾參與方式，此非若任務型的委員會，係由受到行政決定影響之利害關係人民、團體所組成，其主要任務在處理如行政決定牽動地方區域利益爭議問題，而較接近民眾參與的方式(盧柏岑，1995：40-59)。既然這三個委員會均屬機關內部之組織，則這三個階段之整個民眾參與情形為何？即有進一步探討之必要。

由上述這三個階段之整個開發流程(圖 4)以觀，倘僅經第一階段環評者，在籌設計畫之許可階段，並無民眾參與之機會；於環評階段，在進入第一階段環評之前，雖有召開公聽會讓民眾參與，但係由開發單位召開，另進入環評程序，有以環評委員會會議讓民眾參與，但此係屬機關內部會議，非屬對外公開之民眾參與方式；於開發許可階段，係以區委會會議讓民眾參與，此屬機關內部之組織，非屬機關對外公開之民眾參與方式。故這三個階段之整個開發流程(指經第一階段環評者)，可謂完全沒有提供對外公開之民眾參與方式(註 28)讓民眾參與。

另倘經第二階段之環評者，雖然在第二階段之環評開發單位有召開公開說明會、環評主管機關有召開範疇界定會議、目的事業主管機關有舉行公聽會等讓民

眾參與，但在實務上進入第二階段環評案件甚少，且此等讓民眾參與之方式仍有下列之侷限：

1.開發單位召開之說明會：該說明會雖屬對外公開之民眾參與方式，但說明會之召開者開發單位（國科會），其目的在推動科學園區之開發，其立場可能與受環境影響之當地居民立場相左，故由國科會召開之說明會，勢難期待客觀公正。

2.環評主管機關召開之範疇界定會議，依環評法規定該會議僅居民代表得參與，且參與內容係在界定評估範圍，而非對於科學園區開發對當地環境作討論（環評法第 10 條），因而範疇界定會議，亦非屬機關對外公開之民眾參與方式。

3.目的事業主管機關召開之公聽會，該公聽會之主席係由目的事業主管機關首長或其指定人員擔任，由開發單位或目的事業主管機關回應說明內容，對於民眾參與陳述或發問之內容，儘可能填寫發言單並署名，未填寫發言單者，由目的事業主管機關得擇其要旨記錄之（註 29），但問題是這二個機關並非環評主管機關，如何與民眾對話、溝通環評問題，縱然環評機關有派員參與目的事業主管機關召開之公聽會，但通常亦僅是承辦人員，與參與之民眾對話有限，且公聽會之紀錄除非採逐字稿，否則環評委員會又如何得知民眾在公聽會之真正對話情形，甚至於發言者未填寫發言單者，目的事業主管機關得擇其要旨記錄之，此又如何讓環評委員會得知公聽會之真正對話內容，故其公正性亦遭質疑，且目的事業主管機關並非環評主管機關，由非作成行政處分之目的事業主管機關代替環評主管機關召開公聽會讓民眾參與，顯不符正當法律程序之要求。

4.環評主管機關召開之環評委員會，該委員會會議雖有讓民眾參與，惟如上所述環評委員會屬機關內部會議，非屬機關對外公開之民眾參與方式。

是以，經第二階段環評者，形式上雖有說明會、公聽會及範疇界定會議讓民眾參與，但仍有上述種種侷限，可謂是弱度的民眾參與，再加以籌設計畫之許可階段及開發許可階段，均無提供對外公開之民眾參與方式，則這三個階段之整個開發流程（經第二階段環評）民眾參與之程度更加薄弱。

總之，這三個階段之整個民眾參與規定，倘僅經第一階段環評者，則完全沒有設計對外公開之民眾參與方式讓民眾參與；另經第二階段環評者，雖有提供對外公開之民眾參與方式，但在民眾參與上仍有種種的侷限，而民眾參與之程度可謂相當薄弱，在此情形下，個案適用此民眾參與規定（第一階段環評）會呈現如

何之現象？茲以中科四期科學園區開發案為例，可覺察民眾參與之種種困境，例如：有學者指出，「居民提出的疑問不論在環保署或營建署皆是一樣的，並沒有獲得政府明確的解答」；有認為，「歷來我們所提的問題至今未被明確的回答」、「開發單位的答覆完全答非所問」；於內政部區委員會第 265 次審查會，有參與者認為，在這麼短時間內根本無法釐清問題(註 30)。

### (三)既定政策下的參與影響有限

由上述可得知，這三個階段之整個開發流程(圖 4)，係由行政最高主管機關行政院先核定籌設計畫(含基地位置)，再由下級機關審查相關內容及讓民眾參與，於此情形下，對於民眾參與有如何之影響？關於行政院先核定計畫之部分，類似研究有不同見解如下：

#### (1) 黃異等人

於「各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究」指出，為求行政計畫慎重，漁業計畫先送行政院核定並無不可(黃異等，2000：8-10)。

#### (2) 湯儒彥

在交通建設計畫研究指出，行政院為全國最高行政機，農委會身為行政院之下屬機關，一旦行政院作成核定，農委會怎會有不作計畫確定裁決之理，此制度設計恐將造成，行政院「有權無責」，農委會「有責無權」，與責任政治上之「權責對應」之基本原理不符(湯儒彥，2010：76-78)。

本研究認為，上述不同見解，有從計畫本身之慎重性觀察，亦有從行政機關之權責對應原理視角作探討，惟就行政機關間之隸屬關係以觀，蓋行政機關在整體(垂直)行政體系的層級，機關之間職務分工而個別行使職權，行政部門本身所構成之整體，係層層節制，往往在上下層行政機關之間的決策會產生相互影響(黃錦堂，1998：26)。既然上層行政機關的決策會影響下級機關，則無論是在多階段行政處分或多階段行政程序，前階段機關為全國最高行政機關行政院者，其作成之決策在層層節制下，將影響下級機關決策的作成，在此情形下，勢必難以期待民眾參與能建立在公正、平等立場及互信之基礎。

反觀，科學園區之開發，在上述三個階段之整個開發流程中，行政院先核定籌設計畫(含基地位置)，再由下級機關行政院環境保護署、內政部審查相關之計畫，並讓民眾參與(圖 5)。此先由行政院核定籌設計畫之許可，即成為既定政

策，後續下級機關環保署審查環境影響評估說明書及內政部審查開發計畫書並讓民眾參與，將使此等下級機關夾在行政院與民眾之間、政策與法令間左右危難，使其之作業被壓縮一層，將使民眾無法在公正、平等及互信之基礎下參與，而使民眾參與流於形式。故本文認為，科學園區開發流程民眾參與之設計，未考量行政機關內部層層節制之上下隸屬關係，對於民眾參與之影響，實有不妥之處。

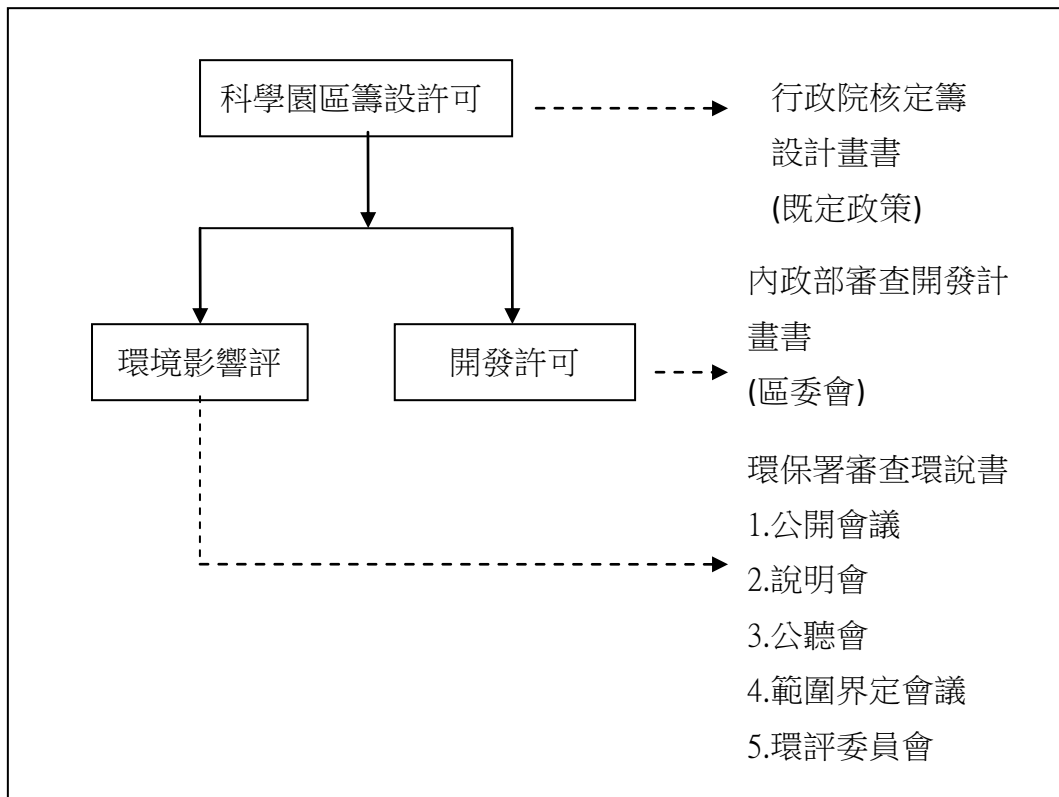


圖 5：既定政策下的民眾參與

#### (四)權責不清或重疊導致參與錯亂

關於籌設計畫之許可、環評及開發許可等三個階段主管機關之權責是否不清或審查重覆？以及審查重覆是否會影響民眾參與對話、溝通？此涉及各階段之目的，以及為達到該目的各主管機關之審查內容及讓民眾參與之目的，茲就此分別探討這三個階段如下：

首先，關於科學園區籌設計畫之許可階段，科學園區設置之目的，係為引進

高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展，為促進高級技術工業發展之目的，國科會得選擇適當地點，報請行政院核定設置科學園區。至於國科會如何選擇適當之區位、科學工業園區審議委員會依據何標準審議、籌設計畫書之擬具及報請行政院核定等程序規定，則近乎闕如，更難以期待該過程是否需要民眾參與及參與內容有明文規定，惟籌設計畫屬興辦事業計畫之一種，一般目的事業主管機關對於興辦事業計畫之審查，通常包括下列項目：(1) 事業需要性與計畫可行性評估。(2) 與相關政府計畫及政策之配合情形。(3) 當地產業分析市場評估及引進產業別之衝擊分析。(4) 事業項目及事業內容。(5) 開發效益與成本分析。(6) 財務計畫及經營管理計畫書。(7) 開發預定進度(吳東憶、賴宗裕、陳立夫，2010：3-3)。參考一般目的事業主管機關對於興辦事業計畫之審查項目，科學園區籌設計畫書之許可階段(含基地選址)至少須讓民眾參與表達意見者，為「開發科學園區事業之需要性及計畫之可行性」，以增加主管機關作成決策之正當性。

其次，關於環評階段，環評之目的，依環評法第 1 條規定，旨在預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。然環評過程中設計民眾參與(citizen participation)目的在於讓不同權益關係人(stakeholder)就其立場對環評內容、替代方案提出意見(曾家宏、張長義，2007：47)。因理想的民眾參與不僅有助於環評產生新的替代方案，亦能對於問題提出新的觀點，使政府評估內容更為完善(Steinmann，2001：3-21)。

最後，關於開發許可階段，依區域計畫法第 1 條規定，區域計畫法立法之目的，為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利。然為達天然資源保育利用與產業活動經濟發展之目的，區域計畫擬定機關審查開發計畫書須符合下列 5 大要件，即：(1) 於國土利用係屬適當而合理者。(2) 對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。(3) 與水源供應與鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合。(4) 取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。然現行規定開發許可過程中，除區委會有讓民眾參與外，並無民眾參與之設計，然參考英國開發許可制讓民眾參與之目的，旨在讓民眾有機會表達對官方計畫之看法；美國土地開發管理讓民眾參與之目的，則因土地開發關



係民眾之財產權，為獲得民眾對政策執行之支持，透過民眾參與表達意見（賴宗裕，1999：162- 203）。是以，開發許可過程中讓民眾參與之目的，可歸納為讓民眾表達對開發計畫書之看法及保障民眾之財產權。

由上述三個階段可得知，各階段之目的不同，有研究指出，非都市土地開發所涉及之目的事業主管機關、環境保護主管機關、及土地使用主管機關等各相關機關權責未明確劃分，各單位審查作業缺乏協調，各審查委員會獨立運作，導致事權重疊、審查重複問題（賴宗裕，2004：33-37）。反觀，科學園區開發這三個階段之主管機關亦有重覆審查之情形，以基地選址為例，分別說明如下：

(1)籌計畫之許可階段，依園區管理條例第 1 條規定，國科會得選擇適當地點，報請行政院核定設置科學園區。國科會為選擇適當之位置得成立「基地遴選委員會」，並召開會議審定遴選辦法、選址考量因素，如中科基地之遴選，該「選址考量因素」包括下列 5 大類別（表 1）。

表 1：科學工業園區開發之選址考量

編號	內容
1	實質環境：天然災害、人為災害、地理因素、水資源、自然環境保護、文化景觀保護。
2	產銷環境：包括產業資源、人力資源、交通運輸、公用設備及設施。
3	研發環境：大專院校、研究機構。
4	生活環境：教育設施、文化休閒設施、醫療設施、環境設施。
5	行政配合：推動協調、整體規劃、促進開可行性。

(2)環評階段，依「開發行為環境影響評估作業準則」第 5 條規定，開發單位應先查明開發行為之基地，是否位於環境敏感區位及特定目的區位限制調查表（p.93 表 2）所列之環境敏感區位及特定目的區位，並應檢附有關單位公函、圖件或實地調查研判資料等文件，並敘明選擇該開發區位之原因。

表 2：科學工業園區開發環境影響評估審查之環境類別

編號	類別	細項
1	物理及化學	地形、地質、土壤、水文、水質、氣象、空氣品質、噪音、振動、惡臭、廢棄物
2	生態	水陸域動物、植物、棲息環境
3	景觀及遊憩	景觀美質、遊憩資源
4	社會經濟	人口、產業、土地使用、公共設施、交通、居民意見
5	文化	古蹟、遺址

(3)開發許可階段，區域計畫法第 15 條之 2 規定，申請開發之案件，經審議符合下列各款條件（p.93 表 3），得許可開發。

表 3：科學工業園區設置之開發許可審查項目

編號	內容
1	於國土利用係屬適當而合理者。
2	不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。
3	對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
4	與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。
5	取得開發地區土地及建築物權利證明文件者

由上開等表（表 1、表 2、表 3）可得知，科學園區設置之基地位置，於籌設計畫之許可階段(含基地位置)及開發許可階段，相關規定賦予行政院及內政部等二機關有審查權限，甚或於環評階段，法規亦賦予環評主管機關對於開發基地之位置，有相當之審議權限（圖 6）。除此之外，在環境保護、自然保育、交通設施、公共設施及公用設備等項目，各該機關之審查權限亦呈現審查重複之情形。

綜上所述，這三個階段之目的雖各有不同，惟在各主管機關之審查範圍上有時難以切割，在此情形下，是否會影響民眾參與？以科學園區設置之地點為例，民眾對於設置地點有疑義者，究於何階段參與表達意見較為妥適？是籌設計畫之許可階段或開發許可階段？

例如中科四期科學區開發案，其園區設置之地點經國科會成立基地遴選委員會，遴選決定彰化二林作為該案之基地，並經行政院核定籌設計畫書之許可(含基地位置)後；內政部為開發計畫書之審查時，亦須再審查開發基地位置是否「於國土利用係屬適當而合理」，就有區域計畫委員會委員質疑，「本區位地層下陷，其選址條件皆與區域規劃選址因素不符，其區位是不適當」、亦有委員認為，「本案基地選址毫無章法，國家重大建設之基地選址不應如此粗糙」(註 31)。可見中科四期科學園區設置之地點是否適當，已呈現二機關權責不清、重覆審查之狀況，在此情形下，民眾在開發許可階段質疑，「本區是優良農業區，設置科學園區，難道是合理的國土利用與規劃嗎」(註 32)。開發單位只能回應，「基地選址為國科會之前係成立遴選小組，並依據選址之決定因素及評估因子，遴選出本基地」(註 33)。顯見各階段之主管機關權責不清或審查重覆會重疊導致民眾參與錯亂。

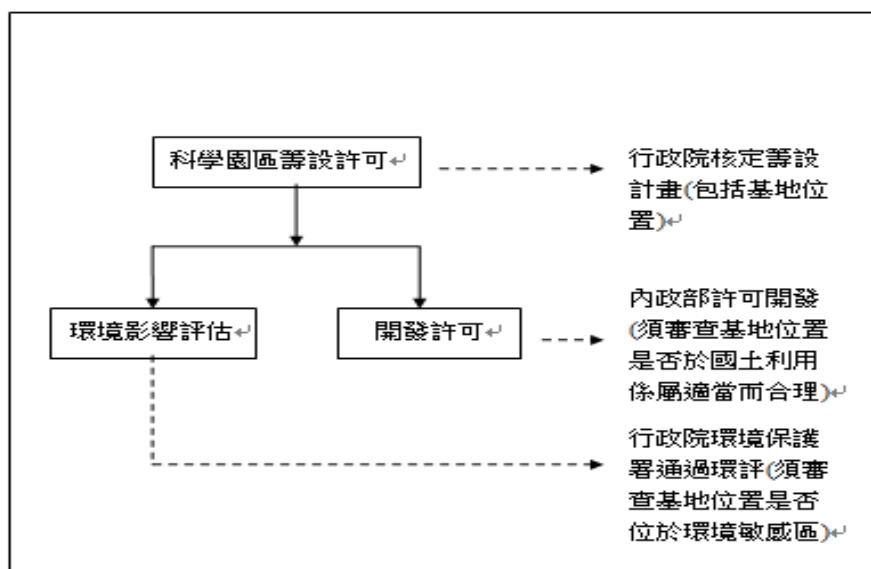


圖 6：權責不清或重疊下的參與

### (五)頭小尾大的參與造成參與錯置

上述三個階段之整個開發流程，從整體視野以觀，前階段籌設計畫之許可，完全沒有民眾參與之機會；後階段環評，則有較多之民眾參與機會，如公開會議(提出環境影響說明書前)、說明會(第一階環評通過後)、公聽會(進入第二階環評)、範圍界定會議(進入第二階環評)、環評委員會(第一、二階環評)等；於開發許可階段，民眾參與之機會為區委會。是以，這三個階段之整個開發流程之民眾參與規定，呈現頭小尾大之民眾參與情形(圖 7)，缺乏提早參與之設計，將造成民眾參與的錯置。

上述三個階段之整個開發流程之民眾參與規定，在具體個案適用該規定，民眾參與會呈現如何之現象？以中科四期科學園區開發案為例，該案前階段基地選址及行政院核定籌設計畫之許可，並無讓民眾參與；後階段環評，主管機關召開 13 次專案小組會議及 1 次環評委員會審議；開發許可階段，主管機關則召開 8 次專案小組會議及 2 次區委會(含延續會議)，此多次之會議，暫不論每一次之會議是否都讓民眾參與，但整體而言，民眾參與呈現頭小尾大之情形，在這樣的參與情形下，造成民眾參與的錯置，如該案基地之選址，前階段行政院已核定為彰化縣二林基地，但於後階段內政部為開發許可之審查時，就有民眾質疑，「田園生活區為何變成科學工業園區，這樣區域土地利用合理嗎」(註 34)，開發單位也只能回應，「基地選址為國科會之前係成立遴選小組，依據選址之決定因素及評估因子，遴選出本基地」(註 35)，可見民眾參與表達對基地選址之意見，為時已晚，缺乏提早參與的設計，將使其表達意見受到相當的限制，造成民眾參與的錯置。

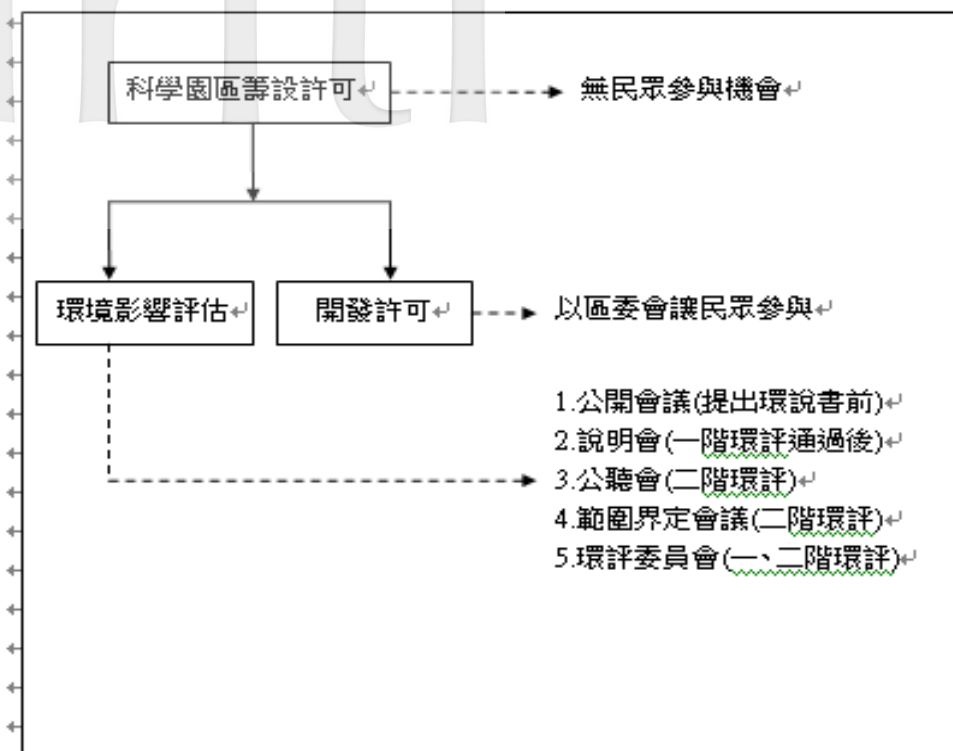


圖 7：頭小尾大的民眾參與

#### (六)缺乏民眾參與風險溝通之平台

由上述可得知，科學園區之開發主要供高科技產業使用，而高科技產業製程排放的毒性物質，對於環境影響之風險，需要風險溝通，理想風險溝通是發展共同決策與實踐雙向溝通，而有強化民眾參與，廣納更多元的社會與專業意見之必要，此在「風險社會理論」特別注重專家與門外漢（layman）間溝通的問題，尤其是高度風險不確定性下，專家間爭議會使一般民眾對知識系統和事實判斷產生疑惑，面對這些具爭議性的風險，就需要更大的社會溝通來彌補，以增加政府決策之正當性。

既然科學園區之開發需要更大的社會溝通來彌補，觀之這三個階段之整個開發流程，如上所述，除沒有提供對外公開之民眾參與方式（指第一階段環評）讓民眾參與表達風險意見外，更以限制參與的人數、表達意見時間、表達意見內容

等之環評委員會及區委會讓民眾參與，這種參與不但沒有理想的溝通平台，反而製造更多的衝突與對立，在此情況下，又如何以更大的社會溝通來彌補科學園區開發高度風險的不確定性。由此可見，現行這三個階段之整個開發流程之民眾參與規定，缺乏民眾參與風險溝通之平台。

## 五、結論與建議

關於科學園區開發流程中，籌設計畫之許可(含基地選址)、環評及開發許可等三個階段之整個民眾參與情形為何、是否提供對外公開之民眾參與方式、前階段民眾參與的設計是否會影響後階段參與、以及這三個階段之民眾參與規定是否能滿足風險溝通之需求等問題。

研究結果認為，首先，這三個階段之整個民眾參與（第一階段環評），並沒有提供對外公開的民眾參與方式讓民眾參與，僅以限制參與人數、參與時間等之委員會讓民眾參與，這種以機關內部會議讓民眾參與，實與溝通行動理論的理想言談情境之理念完全背離，而無法達到民眾參與的實質對話溝通，反而加深溝通的鴻溝。其次，前階段先由行政院核定籌設計畫之許可（含基地位置），將成為既定政策，再由後階段下級機關為相關規定之審查及讓民眾參與，將使下級機關夾在行政院與民眾之間、政策與法令間左右危難，使得民眾無法在公正、平等及互信之前提要件下參與，而使民眾參與流於形式。另，這三個階段主管機關權責不清、審查內容重覆，導致民眾參與錯亂；且呈現頭小尾大的參與情形，缺乏提早參與之設計，造成民眾參與錯置。最後，這種高科技產業製程排放的毒性物質，對於環境影響之風險具高度的不確定性，而更需要加強風險溝通來加以彌補，但這三個階段之整個民眾參與規定，並沒有提供對外公開的民眾參與方式（第一階段環評），僅以機關內部之委員會讓民眾參與，並無法達到風險溝通的目的。

基於科學園區開發影響當地民眾之權益及環境甚鉅，開發流程讓民眾參與對話、溝通，有助於政府與民眾共識的達成，減低行政部門做成錯誤之決策，並可減少制度外的抗爭。惟現行這三個階段之民眾參與之規定，仍有上述之缺陷，爰建議科學園區開發之主管機關，參酌上述民眾參與問題，整體性的檢視民眾參與情形，並設計適合之民眾參與方式。

至於民眾參與方式之設計，本文認為，這三個階段之制度目的不同，讓民眾參與之目的亦不同，惟各該主管機關之審查範圍有時難以切割，而有其重疊之處，即在籌設計畫許可階段，主管機關須就籌設計畫之事業本身為利益衡量；在開發許可階段，主管機關須就籌設計畫事業之開發利益與環境保護作全盤的利益衡量，因而，開發許可階段之前身可謂是籌設計畫之許可階段；另在環境影響評估階段，主管機關須就事業計畫之開發行為對環境造成之影響作利益衡量，亦與開發許可之利益衡量有重疊之處，換言之，這三個階段重疊之處，均在衡量相關之公私益。

故本文認為，這三個階段有一起整體調和各種有關計畫之不同意見及利益之必要，然現行規定中具有衡量整體利益之功能，以及符合「溝通行動理論」之理想言談情況之公正、公平之概念者，為行政程序法第 164 條規定之計畫確定程序，該條文第 1 項規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」計畫確定程序主要為公開擬定計畫及舉行聽證，使權利或利益受計畫影響之人及有關機關，知曉擬定計畫之內容，並得以表示意見及相互討論與溝通，藉以調和不同利益間之衝突。經由此聽證程序後，並要求確定計畫機關斟酌全部聽證程序之結果，基於利益衡量原則，即對於計畫所追求目的、計畫所涉及之公共利益及私人權益，及因計畫實施而可能產生利與不利之結果等，都應列入考量因素，並就其間產生之利害衝突及為解此衝突而引起之相關問題，予以協調並公平合理的解決（廖義男，1994：48）。

關於計畫確定程序，同條文第 2 項規定：「前項行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之。」惟行政院迄今並未對外發布規範行政計畫之確定程序。對此廖義男（1994：1-18）認為，計畫確定程序設計規範時應考量五大因素，即：（1）計畫之擬定審議及確定應否分屬不同之機關。（2）擬定計畫之公開及得表示意見之公告與通知。（3）聽證。（4）確定計畫之裁決。（5）不符確定計畫裁決之救濟。據此本文認為，籌設計畫之許可（含基地選址）、環評及開發許可等三個階段一起辦理計畫確定程序，其概略程序設計如下：

一、計畫之擬定機關為國科會、聽證機關為內政部（營建署）、計畫之確定機關為

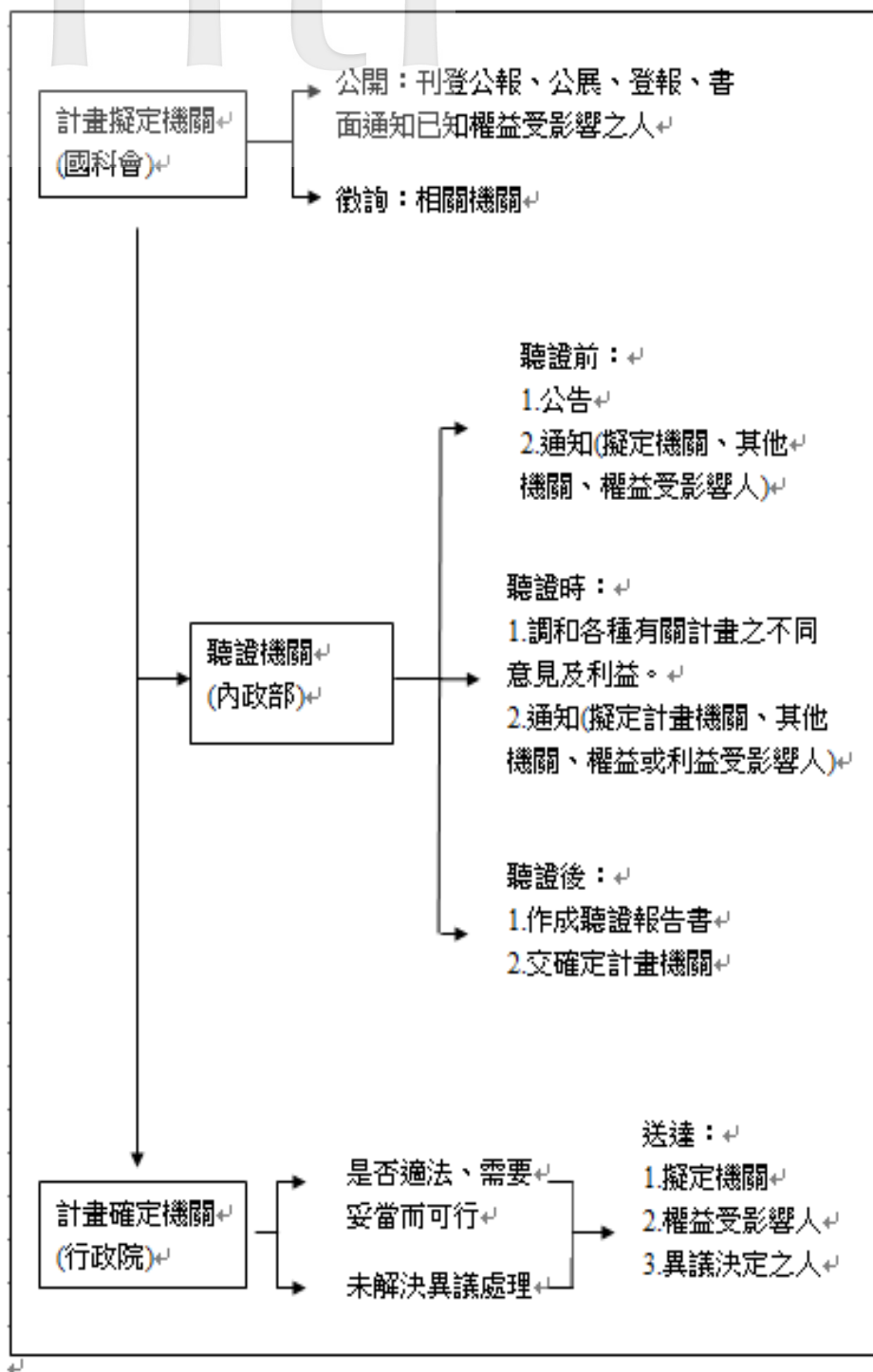
行政院，此分屬不同機關較能保持客觀。

- 二、計畫擬定機關國科會，於計畫（包含基地選址及籌設計畫、環評說明書與開發計畫書之相關內容）擬定後，應將擬定計畫公開，公開之方法包括：登載於政府公報、登報及公開展覽、及以書面通知已知其權利或利益受計畫影響之人，並徵詢有關機關（如環評主管機關、開發許可之主管機關）之意見。
- 三、聽證機關內政部(營建署)，於舉行聽證時，應使計畫擬定機關對參與人說明計畫及其作用，並使參與人表示意見及充分討論，及徵詢相關機關（如環評主管機關）之意見，並力謀各種不同意見及利益間之調和，及作成聽證報告書，送交計畫確定機關行政院。
- 四、計畫確定機關行政院，須參酌聽證報告書，權衡該計畫是否適法、需要、妥當而可行，且對於未解決之異議予以處理，及課予擬定計畫機關為必要之防護措施，以保護公益或防止他人權利受不利影響等等，此等事項如已達可為決定之程序，應為裁決。

綜上，科學園區開發流程中，籌設計畫之許可(含基地選址)、環評及開發許可等三個階段，一起辦理計畫確定程序可簡要整理如次(圖 8)。此集中事權的確定計畫辦理聽證程序，不但可以解決前述科學園區設置地點重覆審查導致的民眾參與錯亂、既定政策下參與影響有限、及頭小尾大的參與造成民眾參與錯置等等問題，更重要的是提供一個對外公開之參與方式讓民眾參與，以及提供一個風險溝通的平台。惟此計畫確定程序時間可能較冗長，但相較於現行民眾參與規定，更能促進政府與民眾之間的實質對話、溝通，有助於共識的達成，減低行政部門做成錯誤之決策，並可減少制度外的抗爭及保障民眾權益。



圖 8：科學園區開發之計畫確定程序(土地使用變更部分)



## 註解

1. 大埔事件，是一起發生在苗栗縣竹南鎮大埔里居民反對強制拆遷房屋的抗爭案。於 2010 年苗栗縣政府在進行整地工程，對於在區內尚未同意徵收農戶但已被強制徵收的農地上，在即將收成的稻田中直接執行整地施作公共設施工程，破壞了徵收範圍的稻田，引發抗爭，經媒體報導與批判，引發後續一連串公民團體的抗爭。其他詳情請參 <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%A7%E5%9F%94%E4%BA%8B%E4%BB%B6>，取用日期：2013 年 3 月 1 日。
2. 後龍科技園區設置之抗議案，係 2007 年苗栗縣政府依據促進產業升級條例申請報編為工業區，在人民參與開發過程，就有認為「苗栗縣政府相當沒有誠意與地方民眾溝通，縱然過去曾經辦過公聽會，但是其舉辦公聽會的目的根本不是為了廣徵民意或釐清爭議，而僅是為了符合法律所規定的程序作業，也就是俗稱的『跑程序』！」其他詳情請參 <http://sjhsu51545.blogspot.com/search?>，取用日期：2013 年 3 月 1 日。
3. 桃園航空城開發案，係位於桃園縣的桃園國際機場周邊之龐大腹地的第三產業大型園區建設規劃案，桃園航空城區域計畫於 2010 年開發規劃及公告，於開發過程中，內政部營建署排定審查桃園航空城都市計畫，遭當地上百名自救會抬往生者遺像抗議，並將會議室直接轉變成上香靈堂...。其他詳情請參 <http://pnn.pts.org.tw/main/>，取用日期：2013 年 3 月 1 日。
4. 看不見的手 (invisible hand) 是出現於經濟學之父亞當·斯密所著的《國富論》第 4 篇第 2 章中的一個詞句。最初的意思是，個人在經濟生活中只考慮自己利益，受“看不見的手”驅使，即通過分工和市場的作用，可以達到國家富裕的目的。張漢裕譯，1968，國富論(下)，中華書局。
5. 所稱「開發許可」，係指區域計畫法第 15 條之 1 規定，申請許可辦理土地分區變更者。以下簡稱開發許可階段。
6. 引自內政部區域計畫委員會第 265 次審查會議紀錄。
7. 引自內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。
8. 引自中科四期二林園區今通過營建署區域計畫審查 學者：民主程序嚴重倒退，[http://shuchuan7.blogspot.tw/2009/11/blog-post\\_12.html](http://shuchuan7.blogspot.tw/2009/11/blog-post_12.html)，取用日期：2015 年 4 月 13 日。
9. 內政部區域計畫委員會第 265 次審查會議紀錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審

查會延續會議紀錄。

10. 關於用地實質規劃，就我國之土地使用規劃與管制體系而言，科學工業園區開發係屬各部門長期實質發展計畫，由主管機關國家科學委員會依據「科學工業園區設置與管理條例」之規定進行規劃設置，因而，整個土地開發流程進一步而言之，即：國科會提出「籌設計畫書」報請行政院核定後，再依據都市計畫法或區域計畫法等相關規定，擬具相關計畫辦理土地使用變更，由於本文所舉案例中科四期科學園區之開發，為非都市土地使用變更，為使分析聚焦，爰以區域計畫法等相關規定之非都市土地使用變更為研究範疇。
11. 國家科學委員會已於 2014 年 3 月改制為「科技部」，惟本研究探討之時間區段皆在國科會時期，相關文書亦以國科會主管機關，為免於混淆，本研究仍以國科會行文。
12. 園區管理條例第 7 條第 1 項、科技部科學工業園區審議委員會設置要點(原名稱:行政院國家科學委員會科學工業園區審議委員會設置要點)。
13. 園區管理條例第 5 條、第 6 條。
14. 如採初選及決選二階段方式。
15. 關於環境影響評估可分為：政府政策環境影響評估、一般開發個案環境影響評估等 2 種。另環境影響評估之主管機關在中央為行政院環境保護署（以下簡稱環保署）；在地方政府為環保局(環評法第 2 條)。又環境影響評估法所稱之開發單位，即申請人可能是人民或政府。由於中科四期開發案之環境影響評估係由環保署負責審查，爰本研究以一般開發個案環境影響評估，且由環保署負責審查及開發單位為政府為研究範圍。
16. 環評法第 6、7 條、環評法施行細則第 11-1、18 及 22 條、開發行為環境影響評估作業準則第 5-1 條、10-1 條。
17. 環評法第 10、11、12、13 條、環評法施行細則第 11-1 條。
18. 環評法第 3 條、行政院環境保護署環境影響評估審查旁聽要點第 2、4、6、8 點。
19. 非都市土地開發許可之審議機關，可分為 2 種，即：(1) 30 公頃以下或得授權縣市(市)政府審議之變更計畫，由地方政府代為許可審議核定。(2) 30 公頃以上開發計畫或非屬得授權縣市(市)政府審議之變更計畫，由內政部審議核定。基於中科四期開發案涉及申請辦理分區變更，及由內政部審議核定，故本研究以此種非都市土地開發許可及由內政部審議核定為研究範圍。
20. 區域計畫法第 15 條之 2 條、非都管制規則第 14、20 條。

21. 內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點第 1、2、3、5 點。
22. 分別引自陳愛娥，1998，4：25-27，蔡宗珍，1997，20：36。
23. 計畫法規對計畫的監控有二種方式，即：對計畫內容的實質控管、提高計畫訂定程序密度之要求等。
24. 即立法監督與司法審查。
25. 科學園區管理條例第 7 條規定、科技部科學工業園區審議委員會設置要點第 2、3 點。
26. 環評法第 3 條、行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程第 1、2、3、4 條。
27. 內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點第 1、2、3、5 點。
28. 所稱「民眾參與方式」，係指民眾藉由政府制度化的管道，參與行政機關之意志形成過程，且屬對外公開、公平參與對話、溝通之參與方式。
29. 環境影響評估公開說明會作業要點第 6、7、11 點。
30. 引自中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫與細部計畫案第 8 次專案小組會議記錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會議紀錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。
31. 引自中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫與細部計畫案第 3 次專案小組會議記錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。
32. 引自中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫與細部計畫案第 3 次專案小組會議記錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。
33. 引自中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫與細部計畫案第 3 次專案小組會議記錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。
34. 引自中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫與細部計畫案第 3 次專案小組會議記錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。
35. 引自中部科學工業園區第四期(二林園區)開發計畫與細部計畫案第 3 次專案小組會議記錄、內政部區域計畫委員會第 265 次審查會延續會議紀錄。

## 參考文獻

1. 王珍玲，2012，民眾對國土空間計畫之參與權限，東海大學法學研究，37：97-143。

2. 丘昌泰，1995，公共政策—當代政策科學理論之研究，巨流。
3. 吳東憶、賴宗裕、陳立夫，2010，非都市土地開發許可審議機制檢討，內政部營建署。
4. 李文焜，2008，從中科經驗看科學園區開發經營相關流程，中華技術，78：124-133。
5. 李建良，2004，環境行政程序的法治與實務—以環境影響評估法為中心，月旦法學雜誌，104：45-67。
6. 貝克(Ulrich Beck)，2004，汪浩譯，風險社會—通往另一個現代的路上，巨流。
7. 周志龍，1999，規劃理論的論爭與發展，都市與計劃，26(2)：165-187。
8. 周桂田，2005，知識、科學與不確定性—專家科技系統的「無知」如何建構風險，政治與社會哲學評論，13：131-180。
9. 周桂田，2013，全球化風險挑戰下發展型國家之治理創新—以台灣公民知識監督決策分析，政治與社會哲學評論，22：65-148。
10. 洪鑣德，2001，法律社會，揚智。
11. 胡欣怡，2009，日本都市計畫中民眾參與制度之研究，國立政治大學地政學系碩士論文。
12. 陳春生，1994，核能電廠設立程序之司法審查—以德國法為中心，國立臺灣大學中山學術論叢，12：169-211。
13. 陳愛娥，1999，代議民主體制是民主原則的不完美形式？—加強、補充代議民主體制的可能途徑—，警大法學論集，4：25-27。
14. 陳愛娥，1998，民眾參與的理念與實際—以民眾參與水庫集水區的管理為例，警大法學論集，3：41-64。
15. 陳慈陽，2004，憲法學，元照。
16. 曾家宏、張長義，2007，誰是民眾、如何參與？論目前民眾參與與環境影響評估之困境，工程與技術，80(1)：47-59。
17. 游貞蓮，2009，從農地保護觀點檢視非都市土地農牧用地變更制度—以桃園縣為例，國立政治大學地政研究所碩士論文。
18. 湯德宗，1998，行政程序，收錄於翁岳生編行政法，元照。
19. 湯儒彥，2010，交通建設計畫提出之正當法律程序研究(二)—交通計畫確定程序，交通部運輸研究所。
20. 黃東益，2003，審慎思辯、議題資訊與政策偏好形成—核四議題意見調查結果

- 的初探，理論與政策，16(4)：65-88。
21. 黃信勳、徐世榮，2015，從正義永續觀點檢視臺灣空間計畫體系：以中部科學園區二林基地開發案為例，第八屆發展研究年會：環境與永續發展，發表時間：2016/10/15-2016/10/16。
  22. 黃異等，2000，各種漁業行政計畫之擬定及確定程序之研究，農委會漁業署委託中正大學法律系暨法律研究所辦理。
  23. 黃錦堂，1998，行政組織法之基本問題，收錄於翁岳生編，行政法，翰蘆。
  24. 葉俊榮，2010，面對行政程序法轉型臺灣的程序建制，元照。
  25. 廖義男，1994，論行政計畫之確定程序，收錄於公共建設與行政法理，台北：三民。
  26. 蔡宗珍，1997，國民主權於憲政國家之理論結構，月旦法學雜誌，20：30-39。
  27. 盧柏岑，1995，私人參與組成行政委員會，台大法研所碩士論文，頁 40-59。
  28. 賴宗裕，1999，都市成長與土地開發管理-理論與實踐，華泰。
  29. 賴宗裕，2004，建立國土再造之土地使用管制機制，內政部營建署。
  30. 賴品劭，2002，地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
  31. 魏光莒，2001，溝通理性與多元規畫理論：社區規畫方法初探，環境與藝術學刊，2：1-11。
  32. Wood, C., 1996. Environmental impact assessment. London: Longman.
  33. Kweit, M. G. and Kweit, R. W., 1981. Implementing citizen participation in a bureaucratic society. New York: Praeger.
  34. Davidoff, P., 1996. Advocacy and pluralism in planning. In Readings in Planning Theory. Edited by S. Campbell and S. Fainstein. London: Blackwell.
  35. In Alan Irwin and Brian Wynne. eds., 1996. Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology. New York: Cambridge University Press.
  36. Brown, Mark B. 2009. Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation. Cambridge, MA: the MIT Press.
  37. Steinmann, A., 2001. Strategic environmental assessment quality assurance : evaluating and improving the consistency of judgments in assessment panels. Environmental Impact Assessment Review, 21:3-21.