

第一章 緒論

第一節 研究動機

甫自 1970 年代參與民主理論興起，公民參與逐漸成為一種趨勢，大大小小的公共決策，都要求有公民的參與，以提升決策品質及其正當性，俾使執行過程更為順暢。公民參與每每隨著議題的不同，公民參與的方法也就不同，從公民投票、聽證、公聽會、公民諮詢委員會，甚至是座談會及村里民大會等都屬之。各種參與的活動未曾間斷，暫且不論公民參與的實質內涵、效果或可能的限制為何，近幾年，公民參與公共決策儼然成為一股無可抵擋的潮流。

台灣自從民國 76 年解嚴以來，繼之以黨禁與報禁的解除，政治社會日益開放與民主，民間的社會力量愈形加強，隨著教育的普及與經濟的發展，人民的知識與生活水準都獲得顯著的提升，對於公共事務也較以往更為關切，愈來愈多的決策，尤其是與大眾攸關的事務，公眾參與的訴求日益增高。面對解嚴以後，政治開放與社會力的釋放，長期以來的民怨，不斷藉著勞工、環保、消費者保護、原住民、婦女權益、榮民等自力救濟活動中表現出來，形成一股社會運動浪潮（葉俊榮，民 91：18-19）民眾在這一波的社會運動的浪潮之下，採取示威、遊行、乃至圍堵的非理性、體制外的手段，來表達對公共政策的不滿，公共參與呈現失調的狀態。究其原因乃是由於政府對公民參與的忽視，公民參與管道不暢通，使人民另闢他途尋求體制外的救濟，以非理性的手段取代理性的溝通與辯論，阻撓政策的執行與推動，引發人民與政府之間的衝突對立，也使得人民對政府的信任大減。

上述種種參與失調的情形，在與環境相關議題的決策上更為嚴重，環境的衝突在台灣有越演越烈的趨勢，持續的環保運動和屢起的公害糾紛凸顯了追求經濟成長而忽視環境破壞的嚴重性，同時也反映出社會公眾對於過去威權體系下垂直而且封閉的公共決策過程及其結果的不滿。為了解決這樣的困境，有賴政府適度地將公民納入決策體系，透過更開放的公民參與決策過程，回應公眾的需求，藉

由理性的溝通、辯論尋求共識，解決紛爭，增加人民對政府的信任¹。在缺乏信任的基礎下，社會不足以接受重大的爭議性政策。透過開放的參與和資訊的公開，揭露出存在或潛在的專業假設、利益和價值的衝突以及社會不安因素等各種的資訊，經由社會公眾的選擇所做成的決策，才能有效的滿足社會各成員歧異或衝突的目標，進而確保公共政策的正當性和可接受性。

台灣的公民參與尚屬起步階段，無論是參與的程序保障或是實質內涵，均不如歐美各國來得多元、正式與制度化。公民參與的實踐過程中大致可以分為程序上的確保與實質參與兩方面。所謂程序上的確保，指的是公民參與的法源基礎、參與制度、執行程序以及各種參與方法或機制的使用等，在程序上保障公民參與的可能並提供參與的管道。至於實質參與則是公民在參與的過程是否產生實質效果，意見是否受到採納，對決策是否產生影響力。例如，法律明文確保民眾可以參與環境影響評估，透過公聽會的召開，提供了民眾形式上的參與管道，但若公聽會的目的只是在說服而非在溝通，對於民眾的意見仍置之不理，那就只是徒具形式，並非真正的參與。因此，理想的公民參與應該具備健全的參與機制，在程序上確保民眾參與的機會，而在參與的過程中又必須賦予實質的決策影響力，如此的公民參與才有意義。因而，本文乃欲針對政策過程中公民參與的實質內涵，分就參與的主體、時機、方法、效力等問題加以討論，並藉由個案（以雲林縣林內垃圾焚化廠設置過程中的公民參與為探討對象）的分析，了解理論與實質的差距，找出問題的癥結，並尋求解決之道。而之所以選擇林內焚化廠作為個案探討的對象，主要是因為與環境議題相關的公共政策，極具爭議性，常引發民眾與政府間的衝突對立，這種情況在鄰避設施的設置過程更形嚴重。而焚化廠亦屬鄰避性設施之一²，為了有效化解設置過程所引發的紛爭，公民參與乃成為學者或政府所提倡的解決途徑之一，因此筆者認為有必要針對其參與主體、時機、方法、效力等問題加以探討，以了解理論與實質的差距。

¹根據 Kettering Foundation 的研究顯示公民與政府官員之間一直存有緊張關係，人民覺得被隔離在行政過程之外，因而不信任政府官員或行政人員，這樣的不信任增加了公民對決策參與的無力感而且減少了公民對決策參與的興趣。另外，有一些民眾認為無法真正參與決策，因而自行組成小團體，採取反對抗議的手段來影響政策，因為他們認為只有這樣做才能使他們的聲音被聽到。因為鄰避情結 (NIMBY syndrome) 而引發的各種抗爭活動已經對行政決策進行挑戰了。請參考：King, Feltey& Susel (1998: 319).

² 所謂的「鄰避設施」是指服務廣大地區的使用者，但可能會影響附近地區生活品質、危害附近居民安全健康，或降低其財產價值，以致使居民排斥或感到嫌惡的設施，舉凡垃圾掩埋場、焚化廠、變電所、核電廠、精神病院、監獄、等均屬之。請參考：黃仲毅（民 87：19-20）丁秋霞，（民 88：2-17）。

第二節 研究問題與範圍

一、研究問題

本文的研究題目為：「公民參與機制運用於政策規劃過程之研究—以雲林林內焚化廠的設置過程為例」。研究的焦點則針對公民參與政策過程中，參與的主體、時機、方法、效力等基本內涵加以討論。因此，研究問題包括：

1. 何謂公民參與的「主體」？政策過程中通常包括哪些參與者？這些參與者是否具有代表性？而公民在此所扮演的角色為何？
2. 何謂公民參與的「時機」？一般均認為具有重大爭議性的決策過程應越早開放公民參與越好，但究竟應於何種時機開放最為恰當？是在政策規劃時，抑或是合法化階段才開放參與？參與時機的選擇是否有一定的標準？
3. 何謂公民參與的「方法」？這些方法的如何操作？有何特色？而各種參與方法是否隨著參與議題的不同而不同？又如何在眾多的參與方法中做取捨呢？
4. 何謂公民參與的「效力」？公民參與是否發揮實質影響力，產生拘束作用，抑或是作為政策合法化的工具而已？
5. 上述四個問題在林內垃圾焚化廠的設置過程，實際情況為何？有無缺失？應如何改進？

二、研究範圍

本研究的範圍主要乃針對公民參與機制運用於政策規劃過程之研究，雖然公共政策的過程包括：政策問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等五階段，但本文認為公民參與應在政策規劃與完成合法化之前才有意義，一旦政策完成合法化，隨即進入執行階段甚至是評估階段，此時再談公民參與所能發揮的實質效用有限。因此，本文所研究的焦點乃著重在政策規劃與完成合法化之前的階段，至於政策合法化、政策執行乃至政策評估中的公民參與，由於參與過程所能發揮的效用很小，本文則不加以探討。另就公民參與本身的內涵而言，所涉及的層面相當廣泛，本文只針對公民參與的主體、時機、方法與效力等四個

問題進行深入探討，並採用個案研究的方式去了解理論與實質的差異。在本中，所研究之個案僅以雲林縣林內鄉垃圾焚化廠的設置過程作為探討對象；而深度訪談的過程中，也僅以與該個案有利害相關之人，如雲林縣地方政府首長、民意代表、以及當地民眾等作為訪談對象。

第三節 研究途徑與方法

一、 研究途徑

(一) 模式建構

本研究嘗試去建構一個合理的公民參與機制，並以此為基礎去檢視該機制運用於政策規劃過程的實際情形，藉此了解理論與實務運作上的差距，並釐清問題的癥結，進而對本研究所建構之模型加以修正。

(二) 個案研究

本文運用個案研究的方法佐證分析所建構的模型，藉此了解實務運作的真實。個案研究的對象是以雲林縣林內垃圾焚化廠設置過程為主，探討林內鄉民在政策規劃過程中的實際參與情形，藉以了解理論與實質的差異。

二、 研究方法

(一) 文獻分析

本研究在進行文獻檢閱以及理論探討的部分，主要是針對國內外相關專書、論文、期刊、政府出版品、政府報告以及網站資料、報紙等相關文獻進行蒐集，以此作為本研究中理論與實務的分析與探討的基礎。

(二) 深度訪談

本研究將建構一個合理的公民參與機制，並以此機制為基礎透過深度訪談的方式，針對林內焚化廠設置過程之利害相關人進行訪談，檢視該機制運用於政策規劃過程的實際情形。訪談時間為九十二年二月至三月間，而訪談對象則以雲林

縣地方政府官員、民意代表以及當地的居民代表為主³，再加上一名曾參與本案的學者共十四人，以了解其在焚化廠設置過程的實際參與情形（表 1.1）至於深度訪談的問卷內容將於第四章說明。

³ 地方政府官員二人；民意代表則包括縣議員二人及林內鄉鄉民代表二人；而當地地居民代表則是指林內鄉兩位村長、環保自救會以及反焚化爐聯盟成員共七人。

表 1.1：深度訪談對象

訪問時間	受訪者編號	類 別	
920227 10:00-11:00	001	政 府 官 員	縣政府
920227 15:00-16:00	002		林內鄉公所
920301 10:30-12:00	003	民 意 代 表	縣議員
920227 20:00-23:00	004		縣議員
920301 15:30-16:30	005		鄉民代表
920227 17:00-18:00	006		鄉民代表
920220 11:00-12:00	007		反焚化爐聯盟幹部
920227 20:00-23:00	008	當 地 居 民 代 表	反焚化爐聯盟成員
920228 9:00-10:00	009		反焚化爐聯盟成員
920228 19:00-23:00	010		環保自救會幹部
920228 19:00-23:00	011		環保自救會成員
920228 15:00-16:30	012		村長
920301 17:00-18:00	013		村長
920307 15:00-16:00	014		學 者 專 家

第四節 研究流程

本研究的流程安排如下：

第一章：緒論。說明本研究之研究動機、研究問題與範圍、研究方法以及研究流程，最後並對重要名詞進行解釋。

第二章：本章分四節，首先為文獻檢閱，針對「公民參與」與「垃圾掩埋場或焚化廠設置」之本土文獻進行檢閱；其次為理論探討，分就「參與民主理論」以及「公民參與的功能與限制」等問題進行討論，用以說明強調公民參與決策過程的必要性與重要性；其三，針對第一章所提之研究問題，分就公民參與的主體、時機、方法與效力等內涵加以探討；最後為本文的研究架構，提出最適的公民參與機制以作為本文個案分析的基礎。

第三章：個案背景分析。本章除了先針對林內鄉之社區背景作簡介外，並針對林內焚化廠的興建過程加以分析，以掌握該政策的發展始末。

第四章：公民參與機制運用於政策規劃過程的探討。本章以第二章所建構的參與機制作為分析的基礎，探討雲林縣林內垃圾焚化廠設置過程公民實際的參與情形。最後，比較所建構之參與機制與實際情況之間的差異，並加以檢討修正。

第五章：結論：研究發現與建議。除了將前面的論述作一總結外，並提出若干政策上的建議以及後續研究的展望。

第五節 名詞界定

欲界定公民參與（citizen participation）的概念，首先必須澄清一些與公民參與相關的名詞：

首先，就「公民參與」與「政治參與」（political participation）而言，公民參與一詞源自於政治參與，兩者雖然在概念上相近，同是指個人參與政府的公共事務，但在性質上卻有所不同的意涵。根據《Handbook of Political Science》的定義，政治參與是指「一般民眾直接或嘗試影響政府行動或人事選擇的行為」。因此政治參與包含選舉、遊說、參與座談會、示威或抗議等任何自發性的行為，不論其成功或失敗、有組織或無組織、突發性或連續性、合法或非法，只要試圖影響公共事務之執行、公共政策之決定及對中央和地方政府官員的選擇，均是政治參與（Weiner, 1971；轉引自陳桂香，民 85：8）。而就公民參與而言，在《The Public Administration Dictionary》的定義中，將公民參與及政治參與做了明顯的區隔，所謂的公民參與並不包含選舉或利益團體等間接參與的方式，強調直接參與的特質，其定義為「政策形成、方案執行和行政決策過程中，公民的直接涉入」

（Chandler and Plano, 1988:175）。因此相較於政治參與，公民參與所指涉的範圍較小、偏向於特定的公共事務，且通常循合法的參與途徑，較少涉及政治性活動，如投票、示威、抗議等。公民參與著重於公民主觀地對公民意識的覺知與重視，進而產生主動參與公共事務的興趣和行動，所強調的是「人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可得充分的資訊，同時也有健全的參與管道」（吳英明，民 82：4）。

其次，就公民參與和公共參與（public participation）的概念而論，公共參與的概念較為寬廣，除了公民以外，政府官員、民意代表、專家學者、社會精英、利益團體等都是公共參與者之一。至於公民參與所指涉的公民僅是公共參與者之一，範圍較小，此處所謂公民指的是除了無權無勢的弱勢族群外，那些擁有高度管理技巧、專業知識的土地所有人、建築師、設計師等受益參與者均屬之；而公共參與者則包含官方與非官方、有權者與無權者，範圍寬廣了許多（丘昌泰、洪鴻智、陳金貴，民 91：6-7）。由此可見，就參與的主體而言，公民參與和公共參與所指涉的範圍並不相同，前者範圍較小，是以公民為主體；後者則範圍較廣，包括官方與非官方、有權者與無權者的參與者。

基於上述可知⁴，就參與的事務而言，相較於政治參與，公民參與所指涉的範圍較小偏向特定的公共事務，且通常循合法的參與途徑，較少涉及政治性活動；另就參與的主體而言，相較於公共參與，公民參與則是以公民為主體，而不包括政府官員、民意代表、專家學者、社會精英、利益團體等公共參與者。因此，公民參與乃是指政府官員、民意代表、專家學者、社會精英、利益團體等公共參與者以外的一般民眾，主觀地對公民意識的覺知與重視，進而產生主動參與公共事務的興趣和行動，所強調的是人民或民間團體基於主權的認知及實踐，對於政府的行動及政策可得充分的資訊，同時也有健全的參與管道。

由於本文是以雲林林內垃圾焚化廠的設置過程為研究對象，主要探討林內鄉民的對該政策的參與情形。就參與的事務而言，較政治參與狹隘，而參與的主體也較公共參與的範圍小，因此本研究採用「公民參與」一詞，似乎更為恰當；而在本研究中，對於公民參與的定義則為「在政策過程中，公民基於主權上的認知及實踐，對於政府政策或方案得以在適當的時機，並藉由適當的參與方法直接涉入，而且具有足夠的代表性來表達其意見，進而對決策產生影響力。」

⁴除了上述的公民參與、政治參與、以及公共參與外，其他相近的名詞尚有公民涉入（citizen involvement）公眾涉入（public involvement）社區涉入（community involvement）等，這些名詞的出現，基本上是語義的混淆，事實上其所指涉的內涵與意義並無太大的差異（Creighton, 1981；引自陳金貴，民 81:97 ）不過，一般學術文獻上，公民參與(citizen participation)(e.g., Arnstein,1969; Cohen, 1995; Cole, 1974; Crosby, Kelly& Schaefer,1986; Nelkin, 1984) 一詞仍為較多學者所使用。