

第二章 文獻檢閱及最適公民參與機制的提出

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，提出最適公民參與機制以為本文個案分析的基礎。

第一節 文獻檢閱

一、「公民參與」之相關文獻

甫自 1960 年代中期，公眾在參與公共事務上所扮演的角色日益重要，到了 1970 年代「參與民主理論」的興起，「公民參與」的議題受到廣泛的討論，相關研究也繼之而起。各種立法上的改革，給了公眾參與公共政策合法的途徑與保障，公民意識日益高漲。因此，無論是在社區發展、犯罪防治、交通政策或是環境規劃等議題，我們不難發現公眾涉入其中，公民參與已成為一種趨勢。我國從解嚴以來，民主政治快速發展，公民參與逐漸受到重視，相關研究在學術上也有相當的積累⁵，詳述如下：

國內研究公民參與的學者，大致從事實證性研究，採個案的研究方式。早期公民參與的研究議題以都市計畫、市政建設為主，例如：張丹（民 70）與謝慶達（民 73）的研究。

張丹（民 70）《社區計畫之民眾參與—柳鄉社區更新計劃實證研究》，本研究主要內容，在於社區計畫民眾參與理論之綜理，討論的重心在參與之目標與策略的分析，並以國內的實際案例—台北市柳鄉地區更新計畫為對象，分析其計畫

⁵近年來，由於資訊科技的進展以及網際網路的普及與運用，為傳統的公民參與機制帶來了很大的衝擊與挑戰，進而引發各種實務上的變革。網際網路作為一種新興的參與方法，對公共領域的形成和公民的政策參與所產生的影響，學者各有不同的觀點，例如：徐千偉（民 89）羅致政（民 91）李仲彬、黃朝盟（民 90）王佳煌（民 91）與黃東益、蕭乃沂、陳敦源（民 91）等研究是在網際網路興起之後，探討公民參與和網際網路之關係的研究。針對網際網路作為參與機制的問題以規範或實證的角度出發，探討其對政策參與所產生的影響與改變。然而，本文乃針對公民參與的相關主體、時機、方法與效力進行研究，雖然資訊科技與網際網路的運用確實為公民參與提供另一種可能，本研究中只將其視為眾多參與方法之一，而不將它獨立出來個別討論。

各階段民眾參與之情形。其所強調的參與之目標與策略的分析，提出社區計畫必須深入社區對社會層面的加強瞭解，並強化規劃師社會角色的功能及特質，以及對法令方面對於必要策略之加以規定，以及加強民眾教育及獲取支持目標的達成等建議。該論文雖以「社區計畫之民眾參與」為名，但民眾在此所扮演的角色傾向於政策順服的對象，屬於較被動的參與，而非積極主動的參與者，與本文所要探討的公民參與之意涵，即強調政策形成、方案執行和行政決策過程中，公民的直接涉入之概念不同。

謝慶達（民 73）《都市更新社區民眾參與之研究》提出民眾參與的理論架構，並介紹英國、美國及我國實施民眾參與的概況，且進行實證研究。其研究發現參與形式仍是以官方為主導，且非全部程序的參與，並建議政府在主導民眾參與的過程時，應加強「輔導決策」與「教育民眾」的面向，以增加雙向溝通的機會。此篇論文著重於政府在民眾參與過程的「輔導」與「教育」之角色，與本研究所要強調的以公民為主體的參與以及所要探討的時機、方法與效力等問題是不同的。

除上述以都市計畫、市政建設為主研究外，解嚴前後，政經情勢不變，社會越加民主、開放與多元，環保意識逐漸抬頭，與環境相關的議題也漸受重視，相關研究紛紛出現，繼之以民國 83 年環境影響評估制度的法制化後，公民參與環境議題的相關研究達到高峰，舉凡：

林正壹（民 78）《環境影響評估之民眾參與方式之研究—台灣地區個案分析》針對台灣地區民眾參與環境影響評估做探討，認為應政府確實執行環境影響評估；須正視民眾的看法；評估報告的審查工作除政府官員與專家外，應有居民代表、相關學者及團體的參與；公聽會和說明會應予以制度化；並釐清環保機關的執行角色。該論文對公聽會與說明會的運作機制有若干的探討，可以作為本文探討公民參與方法時的參考。

王必芳（民 80）《民眾參與污染性設施設置程序之研究—制度面之檢討與建議》透過制度面的探討，認為民眾參與制度需要依設施性質做適當的設計，並建立健全的聽證制度、強化法院的功能、確立資訊公開原則以及引進協商和調節程序等來改善民眾參與污染性設施設置程序時的制度缺失。該論文完成時，行政程序法與環境影響評估法均未完成法制化，作者認為政府應該在制度上加以補強，給予民眾參與的保障，其所提供的建議在當時確有值得參考之處；然而，在環評法與行政程序法相繼完成法制化後，則應將重心轉移到這些法規在具體適用

時的問題上，以符合時宜。

陳桂香（民 85）《公共政策與民眾參與環境影響評估過程中民眾參與制度之研究》以文獻分析及深度訪談的方法，比較美國與我國在環境影響評估過程中民眾參與之情形。研究發現我國之民眾參與制度具有濃厚的精英主義色彩，建議結合民眾與精英、專業與非專業之民眾與精英合流之兩階段參與模式，將我國之民眾參與制度納入正軌。此篇論文中，作者對公民參與的時機、方法作了詳細的分析。在參與時機方面，作者認為在政策過程的各個階段均須顧及公民的參與⁶；而就參與方法而言，也列舉了各種的參與方法，可以作為本文的參考。然而，就本文所要研究的參與主體與效力卻未作探討，至於參與的時機與方法，文中雖有介紹，但對於究竟應於何種時機開放參與最為恰當，而眾多的與方法之內涵與運作究竟為何等問題缺乏深入的探討，因此本文想針對此等問題加以補強。

李素貞（民 86）《環境影響評估中民眾參與之探討：以 84、85 年為例》針對高雄跨港大橋及仁武焚化廠個案進行分析，對民眾參與的流程加以說明，並針對民眾參與程度、抗爭與環評通過與否之間的關係加以探究。而作者對民眾參與程度、抗爭與環評通過與否之間的關係，作了詳盡之介紹，可以作為本文在論述參與效力時的參考，不過該篇論文旨在探討環評過程中公民參與的現況，偏重於環境影響評估制度的探討，與本研究所要強調的公民參與之主體、時機、方法與效力等問題有所不同。

二、「垃圾掩埋場或焚化廠設置」之相關文獻

除了上述與公民參與相關的文獻之外，由於本研究的個案乃針對雲林林內垃圾焚化廠設置過程進行探討，因此有必要對「垃圾掩埋場或焚化廠設置」之相關文獻加以說明。

江存仁（民 84）《政策過程中之公民參與—以山豬窟垃圾掩埋場為例》嘗試對「公民參與」進行「類型學」的處理，並區分「公民參與」中的不同意涵。此外，並針對「公民參與」的相關理論進行探討，且以個案進行現況分析。在個案分析中發現，由於垃圾掩埋場的設置直接影響到當地的居民與中央研究院，因此居民與中研院聯手對抗此一危及其生活環境品質的政策。但是在心態上民眾將

⁶ 所謂政策過程的階段包括：政策問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估。請參考：陳桂香，民 85：39-42。

中研院看成是可供利用的資源，而中研院則把民眾當作抗爭的實力，但事實上他們只是一種為了共同利益的暫時性組合，雙方並未因為這項對外的抗爭行動，而促進彼此的社區意識或凝聚力。藉此個案的研究中，作者提出「公民行動」、「公民涉入」、「社區參與」三者間的關係，第一為薄弱、不當的「公民涉入」可能會激化民眾強烈的「公民行動」；第二則是不具社區意識的「公民行動」不僅不會增加社區的能力，反而有可能使社區產生衝突擴大或是崩解的危險；第三為若欲避免惡質化的「公民行動」產生，則在「公民涉入」部份便應積極介入社區。該研究的重點在於探討「公民行動」、「公民涉入」、「社區參與」三者間的關係，對於以往不經討論而持以正向的「公民參與」研究進行反思，而其所研究的個案雖與本研究的雲林林內垃圾焚化廠均屬鄰避性的設施，其分析的角度值得參考，但是與本文所欲探討的主題，亦即參與主體、時機、方法與效力等問題仍有所不同。

蘇瑞祥（民 87）《政策設計在政策過程中的問題與對策之研究—以彰化縣溪州垃圾焚化廠興建計畫為例》針對政策過程中的問題與對策，作者分就政策管理者及社區民眾觀點加以探究。在問題方面，就政策管理者觀點有：政府與民眾之溝通裂隙、政策工具之選擇失誤、政策資訊與傳達過程之扭曲等問題；而就社區民眾觀點而言，問題則包括：民眾參與導向之未成熟、政府與民眾間之信任差距、地方政府環境之癥結。另外，在對策方面，政策管理者觀點包括：建立政府與民眾之溝通關係、選擇適之政策工具、健全政策資訊公開制度與流通；就社區民眾觀點則包括：塑造民眾政策參與之導向、消弭民眾與政府之信任差距、改善地方政治環境，健全地方政治結構。此外，作者並於文後分就近程（立即可行）及中長程（漸進）提出具體政策建議共二十一項，以作為今後相關公共政策議題設計之參考。不過，該論文著重於探討政策設計在政策過程中的問題癥結與突破問題的對策，與本文所研究的主題，即強調政策規劃過程中公民參與之主體、時機、方法與效力等問題有所不同。

顏旭明（民 88）《社區主義在政策過程中的困境與實踐：以樹林焚化爐興建營運為例》作者從社區主義的角度觀察樹林焚化爐興建營運的過程，認為社區主義要成為公共政策過程的主要實踐模式，仍存在許多問題需要克服。作者認為在公共政策過程中，想要形成一個理想性與凝聚性的社區運作模式尚有一段距離，包括：主動關心的參政意識、利他的公益思想、積極參與的態度以及互依互賴的網絡關係。該研究發現上述的理想仍存有相當的困境，故從社區公民、政府機關以及政策文化三方面去剖析此種困境，最後並提出社區主義在政策過程中的

實踐策略。此外，該篇論文對於焚化廠興建過程中，各利害關係人的互動、社區居民的抗爭標的以及社區居民的抗爭策略均有詳盡的說明，其分析方式極具參考價值。不過，顏旭明的研究範圍涵括了焚化廠的興建及營運過程，對樹林焚化爐的政策過程進行全面性地探討；而本文所研究的焦點並無涵括政策過程的各個階段，而是針對政策規劃過程的公民參與之主體、時機、方法與效力等內涵加以探討。

李建華（民 90）《環境政策民主化之研究--以嘉義縣鹿草焚化廠設置為例》，鑒於政府環保政策的制定，多傾向於技術官僚或專家學者為主的精英決策模式，實際受影響的政策利害關係人—特別是受政策影響之民眾，卻經常被排除於政策考量之外，缺乏適當參與管道。作者認為政府的決策制定應採取「政策參與」的模式，一方面是希望能藉由擴大民眾參與的空間，展現政府對民意的重視，另一方面考量現實環境的策略運用，以消弭鄰避衝突的產生。該論文與筆者所研究的個案均以焚化廠的設置過程為對象，但是研究的焦點卻有所不同。李建華的研究著重於政策環境的策略運用⁷，從環境法制、環境政治與經濟誘因等方面對個案進行剖析；而筆者則強調公民參與機制運用於政策規劃過程的探討，分就公民參與主體、時機、方法與效力等四大內涵進行研究。

葉名森（民 91）《環境正義檢視鄰避設施選址決策之探討－以桃園縣南區焚化廠設置抗爭為例》，該研究發現，政府為著一些具有鄰避效果的公共建設得以順利的完成，常常會跳過應該要遵循的環境正義原則之過程，而此舉不但使得政府的選址決策無法通過環境正義的檢視，同時也造成與民眾間許多的衝突。作者認為台灣興建焚化廠的障礙，主要有三個原因，即用地取得、民眾的抗爭以及政府的財政。為了解有效決垃圾問題，環保署在「促進民間參與公共建設法」、促進民間參與公共建設法施行細則」公佈實施之前，便由行政院通過「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」，便採 BOT 或 BOO 的方式積極推動公民營機構興建營運垃圾焚化廠⁸，而以 BOO 方式興建營運焚化廠的運作成效則利弊參

⁷ 在「政策環境」的策略運用方面，作者認為下列三種因素最為重要：(1)環境法制因素：民眾權益的保障取決於法規制度(laws/rules)的建立，更規範著政府環境行政的作為，環境法制的制定與落實，不僅會提昇民眾對其參與行為的功效感，也會增加民眾對政府的信心，避免採取體制外的抗爭行動。(2)環境政治因素：因環境衝突具有價值衝突的色彩，加上我國特有的派系政治生態，使得環境衝突經常演變為政治衝突，必須輔以政治協商方式弭平環境衝突，所以在分析鄰避衝突時，政治力是一相當重要的變數。(3)經濟誘因因素：從經濟學的角度而言，鄰避衝突可說是典型的成本分配不均，若能將其視為一種交易行為，經濟誘因的提供將可改變民眾對成本效益的衡量，進而舒緩民眾的抗爭行為。

⁸ 所謂的民有民營 BOT (Build, Operate & Transfer) /BOO (Build, Operate & Own) 模式主要涵義

半⁹。該篇論文主要探討鄰避設施選址決策的環境正義問題，雖與本研究的焦點不同；但其所研究之個案與本文均採 BOO 方式興建營運，作者針對 BOO 的運作模式探討詳盡，可以作為本文個案分析的參考。

黃昭誠（民 92）《從公私協力觀點探究我國垃圾處理問題—以探行 BOO 型態之垃圾焚化廠為中心》，主要是探討民國八十五年以來行政院環保署所公佈施行的「鼓勵公民營機構興建營運垃圾焚化廠推動方案」的利弊得失，作者發現我國垃圾焚化廠在數量與分布、服務範圍、垃圾供需調度機制、處理費用之訂定等問題上，均有需予檢討修正之必要，以使我國垃圾焚化廠管理制度更臻完善。文中作者除對臺灣地區垃圾焚化廠設置情形加以說明外，更深入探討民有民營 BOO 垃圾焚化廠興建營運的法制架構、運作方式與成效。由於本研究的個案也是採用民有民營 BOO 的模式興建營運，而作者對於 BOO 垃圾焚化廠運作模式的探討，使筆者較能掌握 BOO 的運作模式，有助於本文的個案分析。不過，該篇論文是以公私協力觀點探究我國垃圾處理問題，研究範圍甚廣，與本文所要探討的主題並不相同。

以上即為本土研究中關於「公民參與」與「垃圾掩埋場或焚化廠設置」之文獻檢閱，其中與「公民參與」相關之研究，雖然因研究議題的差異而有不同的著重點，但大體上偏重於實證性的研究。相較於實證性本土研究的豐富，國內以理論探討為主的論文則較缺乏，主要的文獻如：陳金貴（民 81）《公民參與的研究》，全文以公民參與為研究重心，歸納整理公民參與之理論基礎、發展、意義及重要性，並論述公民參與的方法、未來趨勢及其可能的限制；許文傑（民 89）《公民參與公共行政之理論與實踐—「公民性政府」的理想型建構》藉由「參與式民主」、「公民資格」及「民主行政」的理論論述中，為公民參與公共事務鋪陳一個

在紓解政府財政壓力，藉民間效率降低成本，為政府減少人力負擔，亦即由公、民營機構負責籌措建廠資金、土建施工、機具設備供應、機電設備製造採購及安裝、整廠試運轉等建廠工作，並負責建廠完成後之操作維護與整廠管理工作，俟操作營運到期後（一般為二十年）再將所有權轉移給政府（亦即 BOT 模式）或屆滿後產權仍歸廠商所有（即 BOO 模式），其中 BOT 與 BOO 最大的差異在於 BOT 模式土地為政府機關提供，而 BOO 模式則由公民營機構自行覓地建廠，政府機關僅依與公民營機構訂定之長期契約供給定額垃圾量，並依合約之處理費用，包括攤提建設費及操作維護費。

⁹其優點為：① 土地所有權人無須負擔資金及開發成敗的風險，同時可分享開發利益、② 業者自行承擔計劃之成敗，政府僅立於監督之責、③ 政府無須負擔興建營運風險，且由民間自籌建設資金，政府無財政支出，但可促成計劃實現，使民眾享受建設成果、④ 可促進民間資本家投資國家社會，並促進資本市場活絡發展、⑤ 貸款銀行為確保債權，將適度瞭解工程進度，間接可協助政府監督業者工作狀況；其缺點為：① 由於此類開發之計劃是由民間業者負擔所有風險，因此計畫之開發利潤須達一定水準以上，方有業者參與投資開發、② 符合上述之公共建設項目有限。請參考：葉名森，民 91：30。

理論安排與分析架構，進而勾勒出「公民性政府」的圖像。而就本文所要研究的問題上，以參與方法而言，陳金貴與許文傑兩位作者均加以分類與比較，在本研究具有參考的價值；但是，兩位作者在參與的主體、時機與效力等問題的討論上，則與前述文獻相同，缺乏深入的分析，因此本研究將就這些問題加以討論，針對公民在參與政策過程中，參與的主體、時機、方法與效力等問題進行深入的探討，並透過個案研究了找出理論與實質之間的差異。

另外，與「垃圾掩埋場或焚化廠設置」相關之文獻中，葉名森（民 91）與黃昭誠（民 92）針對民有民營 BOO 垃圾焚化廠運作模式均有詳盡的介紹，對本文的個案探討頗有助益；而江存仁（民 84）蘇瑞祥（民 87）顏旭明（民 88）與李建華（民 90）等主要是從公民參與或社區主義等由下而上的觀點，探討垃圾處理的危機中，民眾如何影響政府的決策過程。上述諸位作者的研究焦點雖與本文所欲探討的參與主體、時機、方法與效力等問題有所不同，但是作者們針對個案的分析方式卻頗具參考價值。無論是從環境法制、環境政治與經濟誘因等方面對個案進行剖析，或是對於焚化廠興建過程中，各利害關係人的互動、社區居民的抗爭標的以及策略作詳盡的說明，其分析方式極具參考價值，可以作為本研究在進行個案分析時的參考。

第二節 理論探討

「公民參與」的思想源自政治學中的民主理論，因此本節首先就主要民主政治的參與理論與公民參與的關係中，說明公民參與思想的發展及其重要性。其次，則說明公共決策強調公民參與的理由以及公民參與的若干限制。

一、參與民主理論

參與民主理論興起 1970 年代，諸多學者紛紛對此議題進行討論。參與民主理論基本上乃是對當代民主精英論與代議民主的一種反動（郭秋永，民 90：199，民 88：65-66；林水波、王崇斌，民 88：177-178；呂亞力，民 80：143）。當時許多西方國家，經濟開始衰退，社會危機紛紛出現並日趨嚴重，一般民眾感到政治上無能為力，政治建制與他們的距離越來越遙遠，統治精英對他們的要求缺乏回應；因此，知識分子開始對現狀深感不滿，提出參與民主的觀念，認為唯有如

此方能落實真正的民主精神。

參與論者認為由上而下的社會結構，將公民排除於決策過程之外，其所考量的僅是精英們本身的利益，對於民眾的權益則置之不理。如此一來將造成經濟社會的不平等，而威脅到自由民主政治的均衡。因此參與論者主張國家的權力應該透過參與的方式，盡量分散到各個階層，強調分權化的政治結構才能滿足公民對參與的需求。在由下而上的決策過程中公民參與才有可能真正的落實；而民主政治中所強調的人性尊嚴及人民主權的價值才得以彰顯（呂亞力，民 80：143）。

Pateman 所提倡的參與民主理論主張，個體及其制度不能被分開來單獨地考量。運作於國家層次的代表性制度（representative institutions）並不足夠，為了實現「最大化參與」（maximum participation）的理想，人們必須透過社會化或社會訓練，在參與的過程中將民主的意涵深植於生活領域之中，如此人們對於民主的正確態度以及心理接受度才得以發展。此外，在參與民主理論中，參與最主要的功能就是教育性的功能，教育就廣義的解釋包括心理面向以及有關民主的技巧與程序等實務上的學習（1978: 42）Pateman 認為，民主政體的存在需要有一個參與社會的存在來支持（for a democratic polity to exist it is necessary for a participatory society to exist）這樣的參與社會意味著社會上的政治系統必須透過參與過程而達到民主化與社會化，參與發生在社會上的各個領域，有關眾人之事都必須經過大家廣泛的討論，做成最後的決定，而非交由領導者自行決定，即使是在工作場合而非全國性的政治事務¹⁰，也必須由全體成員充分的參與。在此，其所謂的參與指的是決策過程的平等參與（equal participation）而在政治上則是指擁有平等的權力去影響決策的結果，亦即政治平等（political equality）不過，雖然 Pateman 強調參與是必須的，並主張最大化的參與，但是透過參與過程所獲得的產出並不僅止於政策決定而已，也包括個體在社會與政治能力上的發展（1978: 43）在 Pateman 的主張中，我們可以發現，藉由最大化的參與來彌補代表性制度不足的缺憾，人們無論是政治上或非政治領域的平等參與過程中，除了習得政治的技巧與規範外，也使個體得以對民主發展出較正確的態度以及心理接受度。

另就 Baber (1984) 的見解，由於代議民主的的運作方式乃是依循多數決的投票原則來選出代表，讓這些代表來制定公共政策，而不受民眾監督，公共利益

¹⁰ 有關工作場所或產業的參與民主理論，請參考：Pateman, Carole, "Participation and Democratic Theory ", 1978:45-102, reprinted, N.Y.: Cambridge University Press.

與民眾自我管理的觀點將因而喪失，民主將淪為一種弱勢民主 (weak democracy) 或是淺薄民主 (thin democracy)。事實上，代議民主或說間接民主本身是個矛盾弔詭的詞彙，「代議」與「民主」是兩個難以並容的名詞，因為既然是由「代表」來決定國家政事，怎麼可以說是由人民當家做主的「民主」呢？而由公民到代表之間的過程中，如何確保公民的意志能夠完全被表達？況且，在代議民主之下，選民只有在投票當日才是自由的，投完票之後，馬上淪為代表們競逐私利的工具。其次，代議政治與自由是不相容的，因為在代議制度之下的委託關係會使得公民的政治意志與決策逐漸疏遠，同時還必須放棄自治與自主的權力作為代價。另外，代議制度也與平等、正義不相容，因為代議政治乃是侵犯了個人的自主與自足 (Baber, 1986:145-146; 轉引自許文傑，民 89：71)。因此，Baber 提出強勢民主 (strong democracy) 的主張，界定如下 (Baber, 1984:151)：

強勢民主可以定義為參與模式的政治 (politics in the participatory mode)。就字面意義而言，它是由公民組成的自治政府 (self-government) 而非假公民之名的代議政府。公民積極主動地參與治理活動，然所謂的參與並非意味在所有層次或是事務中都直接地參與，而是指在決定基本政策或是某些重要權利的分享上，公民自行治理。

Baber 所謂的強勢民主就是一種參與模式的政治，它依賴公民自行治理社群的觀念，希望建立公民自治的政治社區，使得依賴的國民轉變為獨立自主的公民，私人利益轉化為公共利益。為了達到強勢民主，決策制定的程序必須加以調適以因應廣泛的公民參與，使參與發揮成效。

另外，我們就民主政治中所要求的「政治平等」而言，Resenbaum (1978:44-48) 認為政治平等必須有三個基本前提：第一、利益與價值是主觀且自主決定的，因此民眾必須自己決定其利益與價值。第二、民眾的利益與價值須經由自己的行動直接傳達。第三、民眾唯有透過分享控制公共活動的責任，才能了解其社會責任，並獲得人格的自尊與自信。Resenbaum 認為公民參與是政治平等的必要條件¹¹，而政治平等又為民主政治的基本原則；因此，公民參與乃是民主政治中不可或缺的重要特徵。

根據 Heywood (1997) 對參與民主或稱為直接民主的定義，認為相較於代議民主而言，參與民主它是建立在公民直接且持續參與政府事務的基礎之上。於

¹¹ Fishkin (1991:29-34) 也有同樣的看法，認為政治平等乃民主政治建立的條件之一，每一個公民都有平等的參與機會，各自意見受到同等的重視與衡量，不因參與者的不同而有差別待遇。

是拉進了政府與被統治者以及國家與市民社會之間的差異；它是一種自治政府的體制。萃取自古雅典的統治型態，透過公民大會來決定政務的一種政府形式；而公民投票則是現今參與民主最常採用的方式之一。關於參與民主的優點則包括：第一、公民得以控制自身命運，因而強化公民對政治的控制力。第二、得以發揮教育上的效益，教化出較具政治訊息以及對政治涉入較深的公民。第三、有助於公民表達自身的看法和利益，而無須假借自我取向的政客之手。第四、可以強化統治的正當性，因為人民更可能接受由他們自己所決定的決策（林文斌、劉兆隆譯，民 88：116）。由此可見，參與民主可以使人民的意見或利益獲得適度的表達，增進自身對政府的控制力，不僅具有學習教化的作用，亦可獲得統治的正當性。參與民主為代議民主或是民主精英論所引發的缺失做了若干修正，誠如 Dryzek (1990) 所言，強調專家或精英決策的傳統政策分析，其所具備與追求的只是「工具理性」 (Instrumental rationality) 欠缺了「溝通理性」 (communicative rationality)，不足以解決現代政府所面對的複雜問題，也無法調和各利害關係人間的尖銳對立，其所研擬或制定的政策未必可取，甚或不可行，因而要用參與式的民主來尋求政策共識，提升決策品質（引自余致力，民 91：71）。

傳統上，無論是在政策制定或是執行等公共事務的參與者都是以政治精英為主，公民在此的角色是受限制的；然而隨著參與民主理論興起、教育、知識以及新興科技的發展與普及，公民的角色日益重要，無論是在政策制定或是執行上，公民的參與已是一種無可抵擋的趨勢 (Thomas, 1995:4-5)。而且，為了回應日漸升高的參與訴求，改善決策品質並強化其正當性，降低民眾在執行過程的杯葛，公民參與實為一個解決之道。藉由公民對於公共政策的參與，不但可以加強公民與政府的互動，改善人民與政府的關係，對於政策的推動與執行也有助益。

以上這些論述，顯示公民在參與公共事務上扮演著重要的角色。由於代議民主本身的所引發的缺失，因而促成了參與民主理論的興起，公民參與的議題逐漸受到學者的重視。在公共事務的處理或是公共政策的制定與執行的過程中，必須考量公民的利益與需求，強調公民參與的角色，使其在決策過程中享有平等的參與機會，並根據公共利益的考量進行相互的討論，以獲致共識，俾使決策產出更具回應性。參與民主的出現乃是反思代議民主的無法充分代表民意、掌握民意，與真實民意相背離等缺失而來的因應策略。因此如何在政策制定的過程中，提供民眾更健全、直接的制度化參與管道，賦予民眾相當程度的參與權，使決策不僅能成為民意的一種體現，也使得決策過程的正當性得以強化。

因此，從民主政治的內涵來看，民主政治的實踐，基本上必須建立在「人民的同意」 (consent of the governed) 、「知的公民」 (informed citizenry) 與「有效的參與系統」 (an effective system of public participation) 等三個必要條件之上；而在這三個條件之上，「公民參與」乃是「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。人民從知的過程可以掌握到較豐富的資訊，培養受尊重的認知，進而將感情、知識、意志及行動在其生活的社會中作累積性的付出。而另一方面，行政機關則可以透過人民的主動參與，而與人民產生良性的互動」（吳英明，民 82：4-5）因此，在民主政治中，政府為了獲得民眾對決策的回應性及公共服務的支持，增加決策的正當性基礎，必須尋求有效的公民參與方式，使公民涉入在政策形成、方案執行和行政決策過程中，體驗民主政治的實踐。

二、公民參與的理由與限制

（一）公民參與的理由

公民參與被當作是政府行政官員了解和回應公民關心事務的能力，行政人員也可以透過公民參與的過程中向民眾解釋政府行動和政策，使執行過程更為順利，因此公民參與在實行民主政治的國家受到尊重及廣泛的運用，茲將強調公民參與的理由歸納說明如下：

1. 使政府決策更具代表性和回應力

公共政策的施行應該要符合公共利益的要求，也必須切合廣大人民的需要（OECD, 2001b:20）在民主社會中，人民已逐漸懂得爭取自身的權益，透過適當的公民參與管道來表達自己的期望。因此，現代政府中若缺乏公民參與，將會降低政治系統的代表性和回應力（王必芳，民 80：25；陳金貴，民 81：102），而公民參與的強調則可使政府的行動或政策較能符合民眾的需求，考量到民眾的意見與利益。

2. 提升決策品質，強化政策的正當性，有利於政策的順服

透過公民的參與可以使決策過程更為合理、公平，進而使決策的品質獲得提升（OECD, 2001b:19）同時亦可強化政府決策的正當性基礎，使人民較易順服（王必芳，民 80：24-25；林鍾沂，民 83：196；King, Feltey,& Susel, 1998: 317; Rowe& Frewer, 2000:5; Thomas, 1995:9）因此，如果在政策規劃和執行階段，民

眾能被允許參與，他們會比較傾向於順從政府的決定、程序和導引（Rosenbloom, 1989:420；引自陳金貴，民 81：102）使得執行過程較為順暢。

3.增加政府與人民之間的互動，降低人民對政府的信任危機

公民的不參與會導致民眾對政府運作功能的無知，而政府中若缺乏有意義的參與管道，也會造成公眾與政府的距離，且使人民對政府喪失信心，阻礙政府決策的推展（蕭新煌，民 88：11-12）。因此，唯有透過開放的公民參與決策過程，藉由互動溝通中建立彼此的信任，尋求共識以化解衝突，如此才能減少民眾對政府的不信任與疏離感（鄭欽龍，民 83：61）。此外，透過公民的參與亦可以促進政治團體與社區結合，可使每個人了解和尊重彼此的政治觀點，進而提升公眾的合作，而非衝突與競爭（陳金貴，民 81：102）。

4.落實民主政治與發揮公民資格

民主政治的本質在於強調以民為本、以民為主的機制。公民不僅是民主的核心（citizens are the heart of democracy），公民參與的強調亦是政府治理的重心，使政府由過去中央控制轉而強調地方主義，落實民主政治的理念（OECD, 2001b:19-20；許文傑，民 89：16）。再者，民主社會中的公民本就負有實踐民主的權利與義務，但是權利與義務二者的實踐要有方法，也須具備一定的能力。公民參與既是實現民主理想的有效方法，更是學習如何發揮權利與義務的最佳途徑，透過公民參與，使得人類自我選擇的本性得以實現，獲得自重心與尊嚴感（王必芳，民 80：21），也可以藉由參與的過程對公民個人的成長產生積極的影響，得到公民資格的教育與發展。

由此可見，公民既為民主的核心，為了促使民主政治能有效地落實，以及強化政府決策的正當性與合法性，使決策更具代表性與回應力，並切合民眾的利益與需求，公民的參與不應被排除在決策過程之外，開放適度的參與是必須的；而政府也必須提供適當的管道與機會，將決策權適度地下放，讓公民分享決策的參與權。不過，公民參與的實行雖對政府的政策過程造成實質上的影響，但是卻也引發了一些問題，以下就針對公民參與的若干限制加以討論。

（二）公民參與的限制

近年來，公民參與的呼聲日高，政府的決策過程也漸開放公民的參與；然而，公民參與的實踐過程中卻也遭遇了一些限制（陳桂香，民 85；陳金貴，民 81；許文傑，民 89；徐千偉，民 89；吳英明，民 82；湯京平，民 89；King, Feltey & Susel, 1998）：

1.行政官員（機關）的對公民參與的抗拒

公民的參與政府決策過程將為過去以官僚為中心的政府結構帶來改變，而成為以公民為中心的公民治理行政型態（King, Feltey,& Susel, 1998: 320-321）。而此一改變將首先對一向主導政府運作的行政官僚造成衝擊，而產生公民在參與上的障礙。因此，公民參與能否落實除了從制度上重新建構之外，另一個關鍵因素就在於行政官僚的態度（許文傑，民 89：36）至於，能否化解行政官僚對公民參與的抗拒，進而鼓勵並協助公民的參與，則是公民參與的實踐過程中相當具有挑戰性的課題。

2.公民的專業知識不足

公民的知識能力有限，不可能毫無限制地去處理所有的事情，尤其是當決策若涉及到專業的科技知識時，便會自然提高了參與的門檻，而與民主參與的基本原則相違背。當外行的民眾在無法理解相關資訊時，不僅沒有能力，亦沒有自信來參與決策過程，因此參與意願低落，使其只能委由專家或科技官僚代為決定，從而加重科技官僚在此間扮演的角色。但當民眾對科技官僚缺乏信心，而需要透過某些參與機制來確保官僚的回應性時，便產生參與上的困境（湯京平，民 89：20）。不過這樣的窘境或許可以採取一種彈性的策略來尋求解決，即對於專業性較高的公共議題，作兩階段的決策過程設計，第一階段由學者專家就專業知識進行討論與辯證，第二階段再由民眾及民意代表就民眾的利益及關切的議題進行協商以獲取共識（陳桂香，民 85：151-152）。此外，就公民本身作為公共議題的利害關係人而言，本來就應有表達意見的機會；民意並不等同於專家的意見，且民意的探求本來就是追求專業以外的觀點（Williams, 1996:10）故不應以公共議題涉及高度專業為由而排除公民的參與。

3.鄰避情結

「鄰避情結（Not in my back yard）」是指民眾承認某些不受歡迎或具有危險性之設施有設置之必要，但卻不希望該項設施設置於他們鄰近地區的一種心理。公共政策尤其是涉及環保議題的政策，若造成對大多數人有利，但卻使少數人承受極大的不利益時，便會出現所謂的鄰避情結。民眾常因鄰避情結的因素，為公共設施的設置過程引起許多非理性的抗爭，使得許多必須性的設施無法設置，造成民眾與決策當局的僵局。為了化解此一僵局，除了承認鄰避情結的不可避免外，更應在鄰避設施設置過程納入公民參與。O'Hare (1983) 就指出設施設置過程中，若公民未參與，會使人民認為被排除於設廠過程之外，而更不願意接

受（轉引自黃德秀，民 90：17）因此，如何在在鄰避設施的設置過程將公民參與納入考量，是設施設置成功與否的關鍵。

4. 公民團體的代表性和合法性

在民主社會，民意的大小決定了影響力的大小。因此常有民意代表或是民選官員，自認為具有民意基礎而挾民意自重。同樣地，當公民或公民團體對政府政策有所要求時，常頂著「公共利益」的大帽子，自稱具有代表性與合法性而要求政府官員必須優先考量其利益；但是，其訴求是否能真正代表多數人的利益，抑或只是私利的追求，是令人存疑的（陳桂香，民 85：53）因而公民團體的代表性與合法性的真正意涵，值得加以探究。

5. 民主與效率的矛盾

傳統的公共行政相當重視效率與經濟，政府改革亦以提高行政效率為目標。而參與民主則相當強調政府機構對民眾需求的回應性，而民眾的需求常具動態性且相當的多；因此，效率對參與民主而言也必須加以考量。但是，民主與效率之間本身就存有矛盾的關係，對效率的重視就容易犧牲公民的參與；另一方面，擴大參與的要求之下，則必須花費較多的時間與成本，甚或影響問題處理的時效，而違背的行政所要求的效率目標。因此，要如何在參與民主與行政效率之間取得平衡與彈性，則是制度設計者與行政實務者所須面對的難題。

6. 資訊的公開與保密的問題

公民參與政府的決策過程，將觸及許多的資訊，而集體決策中的公共參與，必須準備接受快速和效率，因此資訊必須要能自由流通，如果公民進入決策中，他們必須要有得到資訊的通道，但是高階層的官員往往對資訊的揭露不甚歡迎，他們以為如果政府的事務都開放給大眾知道，政府將無法有效的運作，因而公民參與和資訊開放似乎產生了衝突（陳金貴，民 81：115）不過，公民參與政府決策的過程是否能發揮真正影響力，端賴是否取得關鍵資訊；但是，許多公共政策又常涉及機密問題，無法取得資訊，使得公民參與的功效大打折扣。因此，資訊的公開與保密與否，將影響公民涉入公共議題的程度與範圍。至於，資訊究竟是屬公開或機密，如何取捨，而公民能否掌握關鍵資訊亦是參與過程中會有的限制之一。

7. 公民的政治冷漠

公民參與的支持者認為全民普遍參與的政治是較為理想的政治制度，並假設公民有足夠的動機與興趣去參與政府決策。然而，公民有時對參與本身是相當

冷漠的，甚或有搭便車的問題，對於參與公共事務沒有太大的興趣（陳桂香，民 85：53；許文傑，民 89：34）。不過，公民對參與本身的冷漠與不積極卻不能成為政府拒絕讓公民參與決策的理由，政府仍必須提供適當與管道，讓公民有參與的機會（OECD, 2001b:119）。畢竟，公民參與的管道與機會的提供是一種程序上的保障，至於公民本身對公共議題的參與與否，則是其個人選擇的問題，並不能以此為由否定了公民參與的價值。

三、小結

由以上的文獻檢閱與理論探討中發現，隨著參與民主理論的興起，公民參與已成為政府決策是否具有正當性與合法性的基礎，以及決策執行過程順利與否的關鍵，因此有愈來愈多的重大決策都強調公民的參與。然而，如上節所述，公民實際參與政策的過程也遭遇了若干的限制，諸如行政官員的抗拒、公民的專業知識不足、鄰避情結、公民團體的代表性和合法性、民主與效率的矛盾、資訊的公開與保密的問題、公民的政治冷漠等限制，而這些都是參與過程中所必須克服的。不過，即使公民在參與過程中會有這些限制，筆者仍肯定參與本身的價值，認為參與是必須的。因為，藉由政策過程中開放公民的參與，不但使政府獲得民眾對決策的回應性及公共服務的支持，而增加決策的正當性基礎，也是民主政治的一種體現。

隨著公民參與的日受重視，參與的議題也成為學者研究的對象。在上述的文獻檢閱中，與公民參與相關的本土研究，偏重於探討政策制定過程中忽略公民參與所引發的缺失，無論是在都市計畫、市政建設或是與環境議題相關的政策上，所強調的是引入公民參與決策過程之必要性與重要性，以強化政府決策的正當性與適當性。其研究之重點在於政府政策過程中應有公民參與的機制，但是對於公民在實際的參與過程中，參與主體的代表性、時機、方式、效力等問題或有介紹，但對其內涵甚少作深入的探討，因此本文擬就此加以探討。而在個案方面則選擇林內垃圾焚化廠作為探討對象，主要的原因為焚化廠乃屬鄰避性的設施，在設置過程中常引發民眾與政府間的衝突，而為了有效化解衝突，公民參與乃成為學者或政府所提倡的方法之一，因此筆者認為有必要針對其參與主體、時機、方式、效力等問題加以探討，以了解理論與實質的差距。

第三節 公民參與的內涵：參與的主體、時機、方法與效力

公民參與，意指人民或民間團體基於主體性的認知與實踐，在健全的參與管道之下，涉入公共事務或政府決策過程，進而影響公共政策的決定。以下則分別就公民參與的主體、時機、方法、效力等基本內涵加以討論。

一、參與的主體

從第一章第五節的說明中可發現，就參與的主體而言，公民參與與公共參與所指涉的範圍並不相同，公共參與的概念較為寬廣，包括官方與非官方、有權者與無權者的參與者；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，公民參與是指政府官員、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。本文是以雲林林內垃圾焚化廠的設置過程為研究對象，主要探討林內鄉民對該政策的參與情形，因此本節所謂的參與主體乃是指受該政策影響的一般民眾或民間團體，而探討的重心則在於這些人民在參與的過程中是否具有足夠的代表性，得以對於切身相關的公共事務抒發己見，在決策過程中產生影響力。以下就先針對代表性的問題進行探討。

公民參與的成員應該是來自於受政府政策或方案所影響的民眾，由這些民眾所組成的母群體是具有廣泛代表性的。在公民參與文獻上常討論的焦點之一便是參與者必須能夠代表著廣大的群眾（或是母群體中受影響的次級團體）而非只是少數利益的代表者（Griffiths, 1960; Fagence, 1977; Crosby, Kelly, and Schaefer, 1986; Thomas, 1995; Welber, 1995 Williams, 1996）如果參與者不具代表性，則其所提出的需求或意見也就無法呈現真實的情形，此時政策制定者若回應這些人的需求，也並非是反應真正受政策影響者的需求（Verba & Nie, 1972:13; Kweit & Kweit, 1981: 98）至於所謂的「代表性」 Representation）根據 Griffiths (1960) 的說法（引自 Fagence, 1977:55-59）可區分為：

1. 描述的 (descriptive) 在廣土眾民的現代社會想要使受政策影響的所有民眾都參與規劃過程是不可能的，因此需要從群體中選出有能力的人來代表群體發言。而所謂描述性的代表亦即從群體中進行抽樣而選出若干人來代表群體，對群體的利益加以說明，使該群體的利益得以確保。
2. 象徵的 (symbolic) 係指某一個體成為某一群體精神上的具體化身 (spiritual embodiment) 這是假定該個體本身的態度以及所倡言的利益或言論受到某一群體的認同，而在精神層面上成為該群體利益的具體化身，有點類似精神領袖。
3. 授與的 (ascriptive) 係指因某人具有特殊技能或知識，而被授與決策的責任。最常見的例子是指派一個法庭的辯護人為當事人發言，而在規劃的系絡中通常有幾種可能的形式。其一，各種形式的公共調查 (public inquiry) 某一群體僱用規劃諮詢者來為其利益進行辯護，可能是針對規劃機構所作出的決策或是提案加以反對而進行爭訟；其二，是指居民或利益團體，透過資金的運用提出其所支持的方案，或是對其所不滿的方案採取防衛性的活動；其三，社區成員聘請規劃援助 (planning aid) 以獲得專業的知識。
4. 利益的代表 (representation of interests) 通常運作於制度性的決策過程，由代表一般民眾的代表者來執行特定的利益。例如，某一選區所選出來的國會議員可能被期待為該選區的選民的利益而努力。

Griffiths 所提出的四種形式的代表，以第一種方式最為人所熟知，常為政府機關用來探求公眾對某一政策或方案的意見，即所謂民意調查。如果調查的過程，是採隨機抽樣的方式來選出公眾，這樣的方法是相當具有代表性的。因此，要達到代表性一個很好的方法就是在受影響的母群體中，利用隨機分層抽樣的方式，選出一定比例的公眾來調查他們對某一議題的態度， (Webb & Harty, 1973; Crosby, Kelly, and Schaefer, 1986; Thomas, 1995:13) 而就公民參與而言，在政府決策過程中，若涉及高度爭議，引起民眾反彈，理想上，應該提供這些受政策影響的人有參與的機會，表達他們的意見與需求。但是，受限於時間、成本、資源或人力等因素，要讓受政策影響的廣大民眾全部參與政策過程相當困難，因此政府部門可以透過隨機抽樣的方法，選出一定比例公眾來代表參與。

除了透過抽樣的方式來選出具有代表性的公共參與者之外，我們也可以透過實際的個案觀察來了解受政策影響的公眾是否有代表參與，Thomson (1987) 就

指出要了解那些受政策方案影響的人是否在政策過程中具有代表性，可以比較這些人與其他參與者的比例分配，藉由實際的參與情況來觀察。以本文所要研究個案而言，是探討公民參與雲林林內垃圾焚化廠興建規劃過程情形，第一個研究問題涉及「參與的主體」，筆者認為政策過程中應有當地居民的代表，也就是說林內鄉民為參與的主體之一，應該提供他們參與的機會，讓他們表達意見與需求，而政策制定者也應對此作出回應並作成最終決策。因此，在實際的個案觀察中，將檢視政策過程中是否提供參與的機會給受該政策影響的利害關係人，所採用的方法有二：其一為透過觀察實際政策參與者之組成情況與當地居民在其中所佔有之比率，來檢視政策過程是否具有廣泛的代表性；其二為透過實地訪談當地受該政策影響的公眾或團體，以了解他們是否覺得在參與的過程中是有代表性。

二、參與的時機

公民的參與時機恰當與否，攸關著參與品質的良窳；而隨著公民參與政策過程時機的差異也會對政策方案產生不同的影響。研究公民參與的學者普遍認為公眾在參與過程的投入應該是愈早愈好（Falkson, 1974:32; Kweit & Kweit, 1981:107; Thomas, 1995:11; Rowe& Frewer , 2000:14），早期的參與有助於增加公眾對決策影響力。不過，公民參與的時機固然是越早提供越好，但究竟應於何時提供最為適當，以下就以公共政策運作過程的五個階段來探討公民參與的最適時機。

就公共政策運作的過程而言，學者一般將之分為五大階段，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。其中，政策問題認定乃政策過程中的第一階段，係指「公共問題經由政策分析人員採取問題認定途徑與方法，予以深入分析研究後，確認政府機關有必要採取行動，制定政策加以解決」（吳定，民 85：83-84）。從問題認定到政策形成的過程中，著重於公共問題的解決以及公共需求的滿足；因此，政府決策者應考量民意的需求、動向及其對問題的反應與態度，讓受政策影響的利害相關人，可以提供有關政策問題與其本身需求的相關資訊，協助決策者正確地認定政策問題，以作為規劃政策方案的依據。然而，在這個階段中，筆者並不鼓勵盲目地讓公民涉入，尤其是當決策者尚未定義出明確的解決方案，只是抓到議題的邊緣而無法切入核心時，仍然鼓勵公眾參與決策，這樣一來可能無法解決問題，或者只能提出暫時的辦法，更甚者是製造出新的問題（Fischer, 1993:172）是故，公民的參與必須在決策者對問題有了清

楚的界定，而欲擬定政策之時，再考量將公民納入決策過程；而非在決策者對於問題仍界定不清的情況下，就貿然地提供參與，如此將使問題更加複雜化而無法有效解決。

其次，就政策的規劃而言，係指研擬政策方案，以解決公共問題，通常含有「行動」(action)與「改變」(change)的雙重意義(丘昌泰、朱志宏，民 84：6)。從政策設計的觀點而言，政策規劃是解決問題的一種行動方式，而此種方式並非是盲目的，而是一種深思熟慮的行動，也是企圖找尋問題解決方案的活動；因此，政策規劃的重點在於政策方案的比較，它是希望能夠將問題與方案相互配合，以改進公共政策制定功能的活動(丘昌泰、朱志宏，民 84：27)。由此可見，政策規劃乃針對前一階段的公共問題，提出解決之道，決策者廣泛蒐集資訊，發展各種可能方案並加以評選，以選出最適的方案。而在這個過程中，往往涉及到各種利害相關人的權益，因此決策者必須加以考量公眾的需求，John Forester (1989) 就認為決策者在規劃過程除須具備技術性與實用性等專業知識外，仍須考量到人民的基本需求，鼓勵並導引公民參與，讓公民對攸關自身權益的議題享有發言權(江明修、劉梅君譯，民 84：94-97)。不過，從文獻上來看，在早期與政策規劃過程的相關研究中，並不重視公民參與的議題；直到 1970 年代以後，才漸漸強調公民在政策規劃過程中所扮演的角色，而將公民參與引入政策規劃過程，強調政策規劃過程中公民的參與¹²。

其三，就政策的合法化階段而言，係指「政府機關針對公共問題規劃解決方案後，將方案提經有權核准的機關、團體或個人，例如立法機關、決策委員會、行政首長等，加以審議核准，完成法定程序，以便付諸執行的動態過程(吳定，民 85：250)」。政策合法化的過程是否能順利完成，端賴與該政策相關的利害關係人贊成與否；在這個過程中，各利害相關人通常透過各種直接或間接參與的方式，如請願、遊行、參加公聽會、投書等，促使有利的方案合法化，不利的方案可以獲得打消(吳定，民 85：253-254)。因此，為使政策合法化過程更為順利，決策者須考量公眾的意見，提供公眾參與的管道與機會，以減少因為忽略民意而引發的杯葛與抗爭，導致政策合法化階段受阻而無法獲致正當性的基礎。

另就政策執行與政策評估而言，政策一旦經過合法化過程後，隨即進入政策執行以及後續的評估階段。倘若決策者於前述的合法化過程中，未能充分考量民

¹² 這些研究者主要包括 Lichfield (1968)、Travis (1969)、McConnell (1969) 與 Van de Ven-Delbecq (1972) 等人，請參考：Fagence (1977：105-112)

意並提供公民參與的管道與機會，逕自完成政策合法化，將使該政策的正當性受到質疑，引發公眾的不滿而採取示威、遊行等手段，來阻礙政策的執行。如果決策者在政策執行之前未提供公民參與的機會，輕忽公眾的需求，而後因執行過程受阻，才提供公民參與，則因政策方案已是既定事實，政府與公眾的對立已成，參與的提供則嫌太晚且效用有限。

由以上論述，筆者以為應該要慎選公民參與的時機，不過在政策認定階段時就提供參與則嫌太早，因為此時決策者對於問題尚未有明確的界定，如果冒然提供參與，將使問題更加複雜化而無法有效解決；此外，過晚提供參與也不適當，譬如在政策合法化之後才提供參與則嫌太晚，畢竟政策一旦完成合法化後，已成既定事實，公民的參與很難在政策上產生作用。因此，筆者認為要讓公民參與發揮作用，必須讓公民有參與的機會以掌握民意的動向與需求，而最適當的參與時機應該是在政策規劃階段以及政策完成合法化之前。

另就本文所要研究的個案而言，焚化廠的設置屬鄰避政策的議題，而該設施的設置過程常引發民眾的抗爭，因此如何在鄰避設施的設置過程將公民參與納入考量，是設施設置成功與否的關鍵。O'Hare (1983) 就指出設施設置過程中，若公民未參與，會使人民認為被排除於設廠過程之外，而更不願意接受（引自黃德秀，民 90：17）Lake and Disch (1992) 也認為在選擇一個鄰避設施的廠址時就應給予公眾參與的機會，讓公眾參與討論決定是否該項設施有需要被設置。本研究也採取如是的看法，認為參與的時機應越早越好，就個案而言，應該在政策規劃階段，針對廠址選定的事宜詢問當地民眾的意見，在選擇廠址時即應開放民眾參與，而在此將透過觀察該政策過程中，公民參與的實際情形，來檢視該政策過程中於何種階段民眾參與的機會。

三、參與的方法¹³

公民參與的目的在於意見能夠充分地表達，進而影響公共政策的決定。而公

¹³一般學者對於這些參與的方法之分類，可說是百家爭鳴，說法不一，無法形成普遍且較一致性的看法；在名詞的使用上亦出現相當分歧的現象，較常使用者有「類型」、「形式」（form, Thomas(1995)）、「途徑」（approach, Crosby, Kelly & Schaefer(1986)）或「方法」（method, Rowe & Frewer(2000)）；事實上，其所指涉的事物是相同的，都是指在參與過程中，在程序上透過各種機制或方法的建構，提供公民參與的場所與管道，召集民眾來參與公共事務的討論；因此雖因名稱使用的不同，但其內涵是一樣的；然而，本研究中為行文方便主要以「方法」稱之，以免造成名詞使用上分歧與困擾。

民則依其能力、所付出的成本、公共議題的範圍，以及可能發揮影響力等因素的考量下，會有不同參與方法的選擇。公民參與的方法種類繁多，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。許多學者也都對參與的方法進行了各種的分類，主要有：Arnstein（1969）依公民參與公共決策時所能發揮的影響力程度，將公民參與由最少參與到完全主導，建立一個公民參與的階梯（A ladder of citizen participation）共分為八個層次¹⁴（引自陳金貴，民 81：105-106）Stuart Langton（1978）依據參與活動是由政府或民眾發動或控制的方式來分類¹⁵；M. Fagence(1977)以四項指標來區分不同的參與方法¹⁶；美國府際關係諮詢委員會（Advisory Commission on Intergovernmental Relation，1980）依參與的性質將公民參與區分為四類三十一種方式；而 G. Kweit 與 W. Kweit (1981：54-57) 則依據參與所能達到的目標作為分類標準¹⁷。

上述的各種分類標準中，學者對於各種公民參與的方法也有不同分類標準，有以公民參與決策之影響力程度為區分，有以參與活動發動的主體是政府或民眾為分類標準、有些則是以公民參與的情境與策略之應用為區分準則。上述學者所提及的參與方法中，有些是較正式的方法，如公民投票、聽證、公聽會等；有些則為參與過程中決策的輔助工具，如德菲法、記名團體法的使用；有一些是屬於政治性的參與，投票、遊說、示威等；更有一些則不能稱之為公民參與的方法，政府與公眾之間僅是單向的溝通，公民並非真的參與決策過程，如政策宣導、資訊告知、陳列、展覽、出版品等方法。

經由上述可以發現，與公民的參與方法相關之文獻相當豐富。但是在眾多的分類標準中，吾人則較偏好 L. G. Smith(1983) Rowe& Frewer(2000) 以及 OECD (2001) 的分類方式，與上述的其他方式相較，此三者的分類可以較具體地呈現

¹⁴ Arnstein (1969) 公民參與的階梯計有八個層次，分別為：操縱 (manipulation) 治療 (therapy) 、告知 (information) 諮商 (consultation) 安撫 (placation) 合夥關係 (partnership) 授與權利 (delegated power) 公民控制 (citizen control) 。

¹⁵ Stuart Langton(1978:21-23) 將公民參與的方式分為公民活動 (citizen action) 公民涉入 (citizen involvement) 選舉參與 (electoral participation) 與義務參與 (obligatory participation) 四種類型。

¹⁶ Fagence (1977 : 274-275) 根據願意參與、有能力參與和涉入民眾的數目；參與者被要求對政治或規劃了解的程度；調節參與者貢獻的一般決策過程的能力；參與團體對規劃情形的正面和負面態度等四項指標，將參與的方法分為四大類型：1. 普通的方法，包括：展覽、公聽會、資訊出版、問卷調查、媒體文件報導、公民投票、民意調查；2. 創新的方法，包括：德菲法、記名團體法；3. 自助的方法，包括：自助手冊、規劃的支援、工作小組（社區發展團體、鄰近地區改進協會、專案小組）4. 參與的方法，藉由改進傳播及溝通的技術，達到參與的目的，此種參與方法經常發於潛在的群眾運動中，以科學方法或進步的技術改善溝通的情形。

¹⁷ 分別為選舉參與 (electoral participation) 團體參與 (group participation) 公民與政府相互接觸 (citizen-government contacting) 及公民實際參與 (actual citizen participation in government) 。

出公民參與過程中所使用的方法及其內涵，其分類方式較為清楚明確、不易與政治性的參與相混淆。以下就針對 Smith、Rowe& Frewer 以及 OECD 的分類方式加以說明：

1. L. G. Smith 的分類

Smith (1983) 在《Impact assessment and sustainable resource management》一書中指出，公民參與包含許多程序，這些程序被設計來與公眾諮詢、把資訊告知公眾或是讓公眾得以涉入決策，允許那些受決策所影響的公眾有投入的機會。在本書中提及在公民參與之中可以區分出各種的參與方法及指導原則。大致可以區分為兩大類：

- (1) 第一類，是為了得知公眾對實際政策的意見時所使用的方法，如民意調查或焦點團體；
- (2) 第二類，則是為了探求出公眾對政策的價值判斷並做成決策，此時則採用共識型會議（consensus conferences）或是公民陪審團（citizens' juries）等方法。

第一種的參與方法著重於掌握公眾對某項公共政策或事務的所持有的看法或態度，所以常藉由意見調查的方式為之，但通常參與過程只是一種意見的表達，較不具實質意義；第二種方法的使用則在於了解公眾對於某項政策所具有的價值判斷，最後並希望能夠做成決策。因此在參與的過程中，政府與公眾之間會有較深入的溝通，互動也較為頻繁，公民在政策的參與過程有較多的投入。

2. OECD 的分類

OECD 在 1999 年成立公共管理工作小組（Public Management Working Group）該工作小組主要是針對：強化政府與公民在政策制定過程之關係的公共管理計畫提出一些指導原則及監督。其目標在於描繪 OECD 的成員國，如何透過法律、制度、政策以及政策工具的使用，在政策制定過程中提供公民資訊、與公民諮詢並將公民納入決策過程。在為期兩年的計畫中，於 2001 年提出研究成果，並公開發表成政策簡報¹⁸、研究報告¹⁹以及指南²⁰等出版品。

在政策制定過程中，該工作小組認為強化政府與公民之間的關係是一項正確

¹⁸ PUMA Policy Brief No.10 “Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation”, July 2001.

¹⁹ “Citizen as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making”, October 2001.

²⁰ “OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making ”, November 2001.

的投資，也是良好治理（good governance）的關鍵因素。因此在這個過程中政府必須確保（OECD，2001 a：1）：

- (1) 資訊（information）必須是完整的、客觀的、可信的、相關的以及容易發現及理解的
- (2) 諮商（consultation）必須有明確的目標與規則可以用來界定實務運用的限制並釐清政府在公民投入（citizens' input）方法的運用時之責任所在。
- (3) 參與必須有足夠的時間與彈性以因應公民提出新想法或建議，而且必須將這些機制整合在政府的政策制定過程之中。

該工作小組於研究報告中認為必須藉由法律、政策以及制度上等架構上的建立，發展工具與實務，並透過新的知識及溝通技術的整合，來增強上述三個面向（OECD，2001b：27）。其中在參與工具的運用方面，於該報告中區分如下（OECD，2001b：44-51）：

- (1) 就資訊的提供而言，可分為：
 - a. 被動或主動：被動的方式，如目錄及索引；主動的方式，如每月報告、小冊子、小摺頁。
 - b. 直接或間接：直接取得的方式，如資訊中心、免付費電話；間接取得的方式，如媒體報導、廣告、公民社會組織（civil society organizations）。
- (2) 就諮詢以及積極參與政策過程而言，如果參與的對象是眾多的民眾所使用的方法則有：民意調查（opinion polls and surveys）常用於針對某一政策議題尋求回饋的過程；評論及公告（comments and notice periods）常使用於政策或法律草案的過程。另外，如果參與的對象是少數的民眾，若偏重互動與諮詢則使用聽證、焦點團體、公民陪審團、專題討論會（workshops）等方法；此外，如果在參與過程中強調政策的審辯慎思與積極的參與則可採用公民論壇（citizens' fora）共識型會議、公民陪審團等方法來達到學習的效果並產出具體的政策建議。

3. Rowe& Frewer 的分類

Rowe& Frewer (2000) 在「Public Participation Methods: A Framework for Evaluation」一文中，列舉出幾種公民參與過程中最廣為採用且較正式之參與方

法（the most formalized public participation methods）對其機制與特色加以說明比較，並採用可接受性指標（Acceptance criteria）以及過程性指標（Process criteria）針對這些方法加以評估，文中所提及的八種參與方法包括：公民投票、聽證、民意調查、協商規則制訂（Negotiated rule making）共識型會議、公民陪審團、公民諮詢委員會（Citizen/public advisory committee）焦點團體（Rowe& Frewer, 2000:3-29）詳細內容如表 2.1。

Rowe& Frewer 認為這些參與方法的使用，並無優劣之分，各有其運作得機制與特色，參與者的特質也各異，參與方法的選擇是依參與議題不同而有所取捨，譬如公民投票較常用來處理爭議性較高的全國性議題，通常涉及主權或領土的變更，公民針對議題進行贊成或反對的選擇，這種決定是具有拘束力的；而民意調查則廣為採用，涉及的議題相當廣泛，但通常只是資訊的蒐集或意見的調查，並不具有拘束力；另外，共識型會議則是一種讓非專家的人士也可以參與的方法，透過舉行研討會的方式讓門外漢了解議題並參與議題的討論，最後再據此作成決策，諸如醫療政策、基因改造食品或是生物科技等議題都會透過此種參與方法讓公民參與²¹。至於與本研究相關的鄰避性設施設置的議題，則常使用民意調查、共識型會議或是公民諮詢委員會等方法，引入公民參與來解決紛爭。

²¹ 例如：丹麥醫療政策、挪威的基因改造食品的議題，均曾使用共識型會議來讓公民，尤其是非專業人士參與，也獲致很好的成效。請參考：Blume (2001:107-121) Mørkrid (2001:223-236) 。

表 2.1：各種正式的公共參與的方法

參與的方法	參與者的特質	持續的時間	特色 / 機制
公民投票	幾乎包括國家或某一地區的所有成員；實際上這些人佔有很高的比例	選定一個時間點進行投票	通常是針對二種方案選擇其一的表決；所有參與者享有平等的影響力；最後的結果是有拘束力的
聽證	有興趣的民眾可參與但視場地大小有人數限制；真正的參與者是專家或政治人物在做報告	可能持續數週或數月甚至是數年；可能在週末或上班時間舉行	是一個公開的論壇，代理機關需要針對計畫作報告；大眾可以提出意見但是否可作為參考建議則無直接影響力
民意調查	以抽樣方式選出樣本來代表母體	單一事件；通常持續不過數分鐘	通常透過書面問卷或電話調查；可能會涉及到各種問題；主要用於資訊的蒐集
協商規則制訂	利害相關團體所組成的代表(可能包括公眾代表)	時間不一定；通常設有嚴格的時間限制，可能是數天、數週或數月	委員會(working committee)由利害相關人代表所組成(來自資助者所推選)；需要針對特定問題達成共識(通常是一種規則)
共識型會議	通常由 10~16 個公眾代表所組成，這些人是由指導委員會(steering committee)選出來代表一般大眾，而且對所要談的主題並不瞭解	準備實地教授或演講讓出席者熟悉主題，然後再舉行三天的會議	對於關鍵問題的結論需做成報告或舉行記者招待會
公民陪審團	一般而言約 12~20 人組成，成員是由利害關係人所選出來的公眾代表，大抵可代表當地民眾	沒有明確的時間，一般需要數天(4~10 天)	對於關鍵問題的結論需做成報告或舉行記者招待會
公民諮詢委員會	由資助者所選出的一群人組成，代表著各種團體或社群的觀點(組成成員可能並無真正代表大眾)	通常會持續一段時間	團體由資助者所召集針對重大議題進行檢視；參與者可與產業代表互動
焦點團體	由 5~12 個大眾所選出的代表所組成的小團體；針對某計畫、方案而組成的小團體	一次性會議(single meeting) 每次約 2 小時	以錄音或錄影方式針對主題進行自由討論，而且會有輔助者(facilitator)做一些投入或方向上的引導；主要是用來獲取意見或得知態度

資料來源：Rowe& Frewer (2000:8-9)

經由 Smith、OECD 以及 Rowe& Frewer 的分類方式中，可以較具體地呈現出公民參與過程中所使用的方法及其內涵，其分類方式較為清楚明確、不易與政治性的參與混淆。這些參與方法各有不同的參與者特質，其特色與運作機制也不同，在公民參與的過程中，並無哪一種參與方法是最好的，參與方法的使用常依參與的議題不同而有所不同，視實際個案的需求而定。就本文個案所要研究的對象而言，焚化廠的設置其所涉及的議題是屬於鄰避性的設施，民意的支持與否是設施設置能否成功的關鍵；因此，了解公眾對實際政策的意見就相當重要。此時，參與所採用的方法就可以考量 Smith 所建議的民意調查去得知公眾對實際政策的意見，也可採用共識型會議或公民陪審團等方法來探求出公眾對政策的價值判斷並做成決策。另外，在參與過程也可以藉由各種被動、間接的或主動、直接的方式去取得相關資料，作為參與過程的輔助。

基本上，在公民的參與過程中，各種方法的運用為公眾提供了一個參與的管道，使公眾對於其利害攸關的政策有表達意見的機會。因此這些方法的使用須注意公眾是否具有雙向的溝通功能，提供雙向溝通的機會，這樣的參與才有助於歧見的化解。如果參與方法只是單方面的政策宣傳或告知，那麼公民就無法表達意見，這樣的參與方法象徵意義將大於實質。在本研究中，將觀察實際的過程中，究竟有哪些參與方法被使用，而公眾在親自的參與過程中，覺得這些方法是否具有溝通與化解歧見的功效，抑或只是虛應故事而已。

四、參與的效力

參與的效力亦即參與過程中所產生的影響力，程序的產出應該對政策發揮實質的影響力（Olson,1965; Crosby, Kelly, and Schaefer 1986; Thomson, 1987; Fiorino 1990; Williams,1996; Guston, 1999）這些研究均指出，就公民參與而言，即使決策過程有讓公民涉入並參與其中，但公民若沒有享有任何的決策權，如此公民所扮演的只是建議性與諮詢的角色，政策過程中的真正決策權仍掌握在政府部門手中。如果政策或是方案的最終決策權仍為政府官員所持有，那麼政策過程中的公民參與通常只具象徵意義而沒有實質的影響力，這樣的參與並不是實質的參與（Substantive participation）很多學者認為一個具有實質效力或是影響力的公民參與才能稱之為實質的公民參與（Olson, 1965:27; Kweit & Kweit, 1981: 99; King, Feltey,& Susel, 1998: 321; Williams,1996:105; Guston, 1999:460; Rowe& Frewer,

2000:14) 他們認為所謂的具有實質效力的公民參與應該是參與過程中讓公民享有一定的決策權，而能對決策產生影響；故而，公民參與是否具有效力常以參與過程是否對決策產生影響或是帶來政府決策上的改變作為判準。相反地，一個沒有實質效力的公民參與通常遭致公眾的抱怨，認為參與是不具效果的，只是在為既定政策背書，作為決策合法化的工具而已，或者只是提供諮詢的管道，但並不準備對諮詢的建議事項採取任何的行動，這樣的結果常使得公眾對參與的過程感到懷疑或不信任。

因此，為了達到實質的公民參與，必須讓參與發揮實質的效力，而公民參與究竟有沒有效力，一個主要的界定指標是檢視公民在參與的過程中，所提出的需求與意見，究竟對政府政策或方案是否有產生改變或是影響；而即使參與過程具有效力，也應在事後具體表明公民的意見在哪些地方產生了影響，無論是對政策內容產生變革或促成法律案的產生，均應對公眾作一個清楚的說明（Thomson, 1987:199; Williams, 1996:105）。在本研究中將以此為主，作為公民參與是否具有效力的判準，在個案的觀察中將檢視公民的參與是否帶來具體的政策或方案上的改變或是影響到法律上的變革，透過個案的實際觀察來了解公民在參與過程中是否產生實質的效力。

第四節 研究架構：最適公民參與機制的提出

在上述公民參與基本內涵的討論中，已將參與的主體、時機、方法與效力等逐一說明。首先，在參與主體方面，筆者認為在政策過程中應該要讓受影響的民眾有參與的機會，可透過抽樣的方式選出足以為民眾發聲的代表來參與；其次，就參與的時機而言，筆者認為最適當的參與時機應該是在政策規劃階段以及政策合法化之前，而就廠址選定的相關事宜也應詢問當地民眾的意見，讓其有參與的機會；其三，在參與的方法方面，筆者認為參與的方法著重在是否能提供雙向溝通並解決紛爭，可以視議題而選擇適當的參與方法；最後，在參與效力方面，筆者認為真正的公民參與應該對決策產生影響力，帶來政策或是法律上的變革，如此才算具有參與效力。

筆者認為在實際的公民參與過程中，如果能夠在適當的時機，隨著議題的特性選擇適當參與方法，並讓受影響的民眾有足夠的代表參與，發表其意見與需

求，最後對決策產生影響力，這樣一來就可以稱得上是理想的公民參與。因此，理想的公民參與應該是受政策影響的公民在政策規劃階段，得以透過適當的方法，去表達其意見與訴求，並對該政策發揮影響力，造成政策上的變革；亦即須具備有代表性的參與主體、適當的參與時機與參與方法，並發揮參與的效力等四大內涵，此即筆者所謂之最適公民參與機制。本研究將採用此機制作為分析架構（圖 2.1），並以此為基礎對個案進行探討。

本研究採用上述的公民參與機制作為分析的架構，其與前述本土文獻最大的不同在於：前述文獻偏重於探討政策制定過程中公民參與所引發的缺失，所強調的是引入公民參與決策過程之必要性與重要性，以強化政府決策的正當性與適當性。前述文獻研究的重點在於強調政府政策過程中應該納入公民參與，但是對於公民在實際的參與過程中，參與主體的代表性、時機、方式、效力等問題或有介紹，但對其內涵卻甚少作深入的探討。至於本文所強調的是政策規劃階段的公民參與，由圖 2.1 可以呈現本文所要探討的參與主體、時機、方法與效力等問題，嘗試彌補前述研究的不足。因此，本文將採用圖 2.1 的公民參與機制作為分析架構，並透過深度訪談的方法針對林內垃圾焚化廠設置過程之利害相關人進行訪談，以檢視本個案是否達到最適的公民參與，具備公民參與的四大內涵；亦即在政策規劃階段，受政策影響的民眾具有足夠的代表參與，並透過適當的參與方法，得以對切身相關的議題表達意見與需求，而對最終決策發揮影響力，產生政策上的變革。

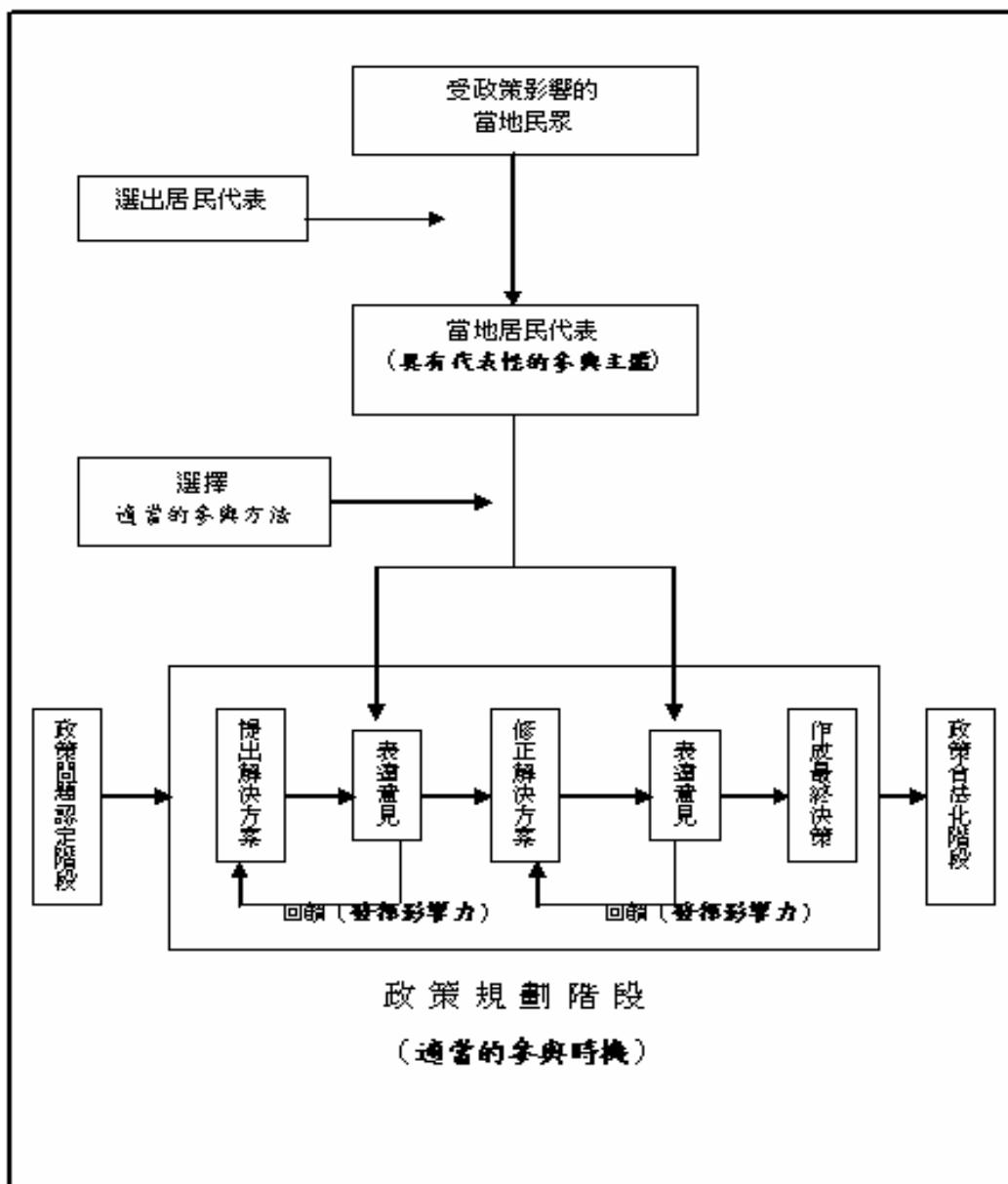


圖 2.1：最適公民參與機制

資料來源：作者自製