

第四章 公民參與機制運用於政策規劃過程的探討

在第三章針對個案的背景進行分析後，對焚化廠廠址所在地之人文與地理環境、垃圾焚化廠興建規劃過程以及參與者之間的互動與訴求等問題進行若干說明，較能掌握該事件發展的來龍去脈。因此，本章就以第二章所討論的公民參與機制為基礎，並以深度訪談的方式對個案進行分析⁴²，檢視雲林縣興建垃圾焚化廠一案，於政策規劃階段以及政策合法化之前，受影響的民眾是否有參與的機會，能否作為參與的主體且具有相當的代表性，並透過適當的參與方法來表達意見，而對最終的決策產生影響力，帶來政策或是法律上的變革。

第一節 參與的主體

就公民參與的主體而言，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，這可以透過抽樣的方式選出代表為民眾發聲；因此，在雲林縣垃圾焚化廠興建規劃過程中，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。然而，就筆者實際觀察的結果發現政策過程主要是以縣政府為主導，而參與者是以政府官員、民意代表、廠商以及學者專家為主，當地居民鮮有參與的機會，即便是參與也僅是作為縣政府說明或告知的對象，居民並無法在政策規劃過程對攸關其權益的問題表示立場或提供建議。

雲林縣決定要建焚化爐，那時候是遵循環保署的政策，決定一個縣市一個焚化爐，環保局就開始進行規劃，整個過程是以縣政府為主導。...環保局也有點硬幹的意思，覺得居民反對也沒有用，他們就是要做。...整個興建過程，居民並沒有什麼機會參與，譬如環評的程序是環保局去外聘一些專家學者，我們現在公部門中好像有一些特有專長的學者，然後他們就勾選幾個來參與，...整個過程我都有參與，包括當初決定建在斗南時，我就有在關心了，因為那時我就已經在議會了。(編號 003⁴³)

⁴²深度訪談的問卷請參考附錄四。

⁴³本研究訪談的對象包括：政府官員、民意代表、當地居民以及學者專家，其中編號 001,002 為

就我所知，我們是沒有代表參加的，整個過程都是縣政府、廠商跟環評委員他們在內部運作，縣政府主導了一切，我們根本不可能參加。(編號 012)

另外，在政策規劃階段與合法化之前，投標廠商達和公司雖曾於九十年三月八日至十日期間，委託政大商學院民意與市場調查研究中心，以雲林縣林內鄉居民作為訪問對象，採用電話訪問的方式進行民意調查，蒐集民眾的意見。不過，此次的民調主要在詢問民眾是否了解焚化廠處理垃圾的過程以及是否贊成用焚化方式來處理雲林縣的垃圾問題，雖有詢問民眾是否贊成在林內鄉 3 號堤防南側興建垃圾焚化廠一事，但贊成者僅有 27.2%，反對者則有 40.3% (鄭天澤、鄭宇庭，民 90)。而且，此時民眾對於林內鄉要作為垃圾焚化廠廠址一事，根據筆者的訪談，當地居民均表示不知情。另外，在調查報告出爐之前，廠商已於同年三月六日就已經做成環境影響說明書(初稿)並送交環保局準備審查了，環境影響說明書(初稿)中缺乏對當地居民意見的調查，無法反應居民的需求與態度。筆者已於第四章說明該份調查的時間點、對象與內容有欠公允，作為廠址所在地的林內鄉民，在廠址選定之前，無論是縣政府或是廠商均沒有派員與鄉民說明，也沒有針對此事與鄉民進行溝通。

這段期間是有做民調，而那時有很多單位，像老人會、社區居民，都有去參觀過焚化爐；開發單位是希望以實際的情況去取得鄉民的支持。不過，那時我們並不知道焚化爐是要蓋在林內，縣政府和開發單位都沒有來找我們談。(編號 002)

民國八十九年烏塗村要興建垃圾掩埋場，居民雖有抗議，但後來也就接受了；不久旁邊又說要蓋事業廢棄物掩埋場，由於民意反彈，所以就沒有蓋；之後又耳聞旁邊要興建焚化廠，那時只是傳聞，尚未確定。居民是在事後才被告知，縣長還告訴鄉民要做公德，幫忙解決縣內的垃圾問題。(編號 004)

我們並沒有代表參加，那時我是鄉民代表，不過也沒因此就有機會參加，也沒有比鄉民早知道這件事。(編號 006)

我們是在環評會那天才知道這件事，怎麼可能有代表參加。(編號 008)

政府官員；003~006 為民意代表；007~013 為當地居民代表；014 為學者專家，詳請參考表 2.2。

哪有什麼參與啦，我們是相當被動的，縣政府與廠商早就談好了，最後決定要蓋，告訴我們，叫我們忍耐，說什麼焚化爐一定要蓋，要我們坐下來談，要多少回饋都可以談。不過我們要的不是回饋，而是為了這片家園而努力，真的是危害太大啦。（編號 010）

由上可見，雲林縣垃圾焚化廠的興建規劃過程中，主要的參與者仍是以政府官員、民意代表、廠商以及學者專家為主。政府並沒有給予當地居民就焚化廠設廠事宜發表意見的機會，期間雖有進行民調，但當地居民對此事仍未知情，也沒有代表參與決策過程，即便是後來的環評會之審查，居民的角色也僅能到場關切，無法對決策造成影響。觀諸雲林林內焚化廠的興建規劃過程，缺乏當地居民的代表；換句話說，身為受該政策影響的當事人，卻沒有機會就其切身相關的議題發表意見，表達訴求。整個參與過程，當地居民所扮演的是被告知的角色，並沒有主動參與的機會。

第二節 參與的時機

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，針對焚化廠廠址選定的事宜詢問當地民眾的意見，也就是在廠址的選定階段，就應給予當地居民參與的機會，讓他們可以對此提出問題、反應意見。然而，筆者經過深度訪談當地居民後發現，公民參與其實只是個理想，雲林縣垃圾焚化廠興建規劃一案，縣政府並沒有在適當的時機讓當地居民參與，在選擇廠址階段當地居民並不知情，整個政策規劃階段，當地居民並沒有參與的機會，根據當地居民的說法：

我是在九十年的四月初，縣政府在開審查會時才開始參加反焚化爐的行動。而在這之前，縣政府並沒有透露任何林內要蓋焚化爐的消息。（編號 005）

八十九年底就有耳聞要在林內蓋焚化廠，但我們又不決策者，怎麼會知道，既然不知道又怎麼去參與。（編號 008）

我們怎麼會有機會去參加，他們是在決定要蓋了才來通知。我們連環保

局要開環評審查會都不知道，當初要不是林議員告訴我們，也不可能去現場了解。(編號 012)

我對整個過程參與很深，但知道要蓋在烏塗，是因為開發單位來這兒要買地，我們才耳聞焚化廠要蓋在這兒，而整個參與過程也是那個時候才開始。(編號 013)

居民的參與可說是微乎其微，都是在已經決定要蓋了才知道，基本上決策過程是不公開，因為縣政府消息太早曝光，事情變得棘手，所以在整個廠址選定的階段，並不會給居民來參與。(編號 014)

由此可見，焚化廠的廠址選定階段，當地居民沒有參與機會，大部分都是在九十年四月環保局召開第一次環評審查會時，才開始涉入，表達他們的意見與訴求，以下是當地居民的說法。

大約在九十年的二、三月份，從開發單位在林內附近找土地，就有聽到相關訊息，但只是耳聞，有還沒確定。直到縣政府開審查會時，鄉民才得知焚化廠要蓋在林內，曾到會場去表示關心。不過，第一次開審查會時，沒有通知我們，但是我們知道，所以有到場關心，並且要求政府希望每次的審查會都能邀請鄉民參加。第二次以後，因為反焚化爐自救會也成立了，我們就都有到場去旁聽。(編號 002)

我是覺得說，我們也很願意坐下來談，大家好好的說，但這是決定用地以前就該談的，而不是已經決定要蓋的時候再來與我們溝通，都決定了，我們還能做什麼，除了抗爭之外也別無選擇。(編號 005)

在選擇廠址時，我們並沒有辦法參加，也還不知道他們要在這裡蓋焚化爐，等到廠商要來這裡買地的時候，就有聽說這件事，不過我們無法確定就是了。興建的過程，從召開環評審查會開始，我們都有去關心，不過最後環境影響評估還是以十八條有條件通過，當時我有全程錄音下來，審查委員有表示要重新評估，但是最後關門表決，還是通過了。(編號 010)

我們是在環保局要開環評審查會時才知道林內要蓋焚化爐，那天我也在場，環境影響評估簡直是笑話，整個過程毫無公理可言，只是在幫縣政府的政策做背書而已。說真的，當地要蓋焚化爐這麼重大的事情，我們一直被蒙在鼓裡，事先也沒來問我們，他們是黑箱作業，而我們就只有

被告知的份而已。(編號 006)

第三節 參與的方法

公民參與的方法可以視議題來作為選取的標準，而參與方法的使用著重於是否能提供對立的雙方進行雙向的溝通，以化解歧見解決紛爭。根據筆者針對此個案的觀察，在雲林縣垃圾焚化廠的興建規劃期間，所使用的參與方法，由縣政府與廠商所提供的有民意調查、說明會、文宣、傳播媒體等方法；在縣議會方面則曾召開公聽會之對林內鄉設置焚化廠一事進行討論；另外，就當地居民的參與而言，由於政府給予的參與機會相當有限，所以多半採用自力救濟的方式，來表達其訴求。當地居民的參與方法中，有較不理性的，如動員民眾進行抗爭，到水公司丟雞蛋，甚至在動工當日到現場潑豬糞；也有些方法是理性平和，如透過陳情、請願、連署、表演行動劇等來表達訴求，此外，為使民眾瞭解焚化廠的相關知識也邀請專家來演講。大體而言，居民參與的過程，除了偶有激烈的衝突場面外，大致上還算理性。

無論是理性的非理性的我們都試過，不過大致上整個反焚化爐的過程我們還是非常平和的，我們透過不斷地陳情，向環保署行政院甚至是總統提出我們的訴求，也去法院提出告訴，可是所得到的只是各機關互踢皮球，沒什麼作用。(編號 004)

我們能做的就是抗議啊，去水公司丟雞蛋，到台北去義賣蔬菜，去演行動劇，引起大家的注意，想辦法讓大家知道縣政府是怎樣在亂搞。整個過程我們真的相當努力，到處陳請，也去請教其他反焚化爐的團體，尋求一些幫助。(編號 005)

媒體往往把我們塑造成暴民，只會去丟雞蛋，但是我們會這樣做也是不得已的，我們不是沒有用過其他的方法，像遊行、陳情這些我們都試過，也有議員去按鈴申告，可是都沒有什麼效果啊。(編號 007)

當時村長也有請教授來上課，告訴我們一些焚化爐的相關知識，而且也透過鄰長發傳單，讓我們了解，所以我們在這方面也是有做功課的。我們反對焚化爐是相當理性的，知道焚化爐所帶來的危害，在這段期間我

們用連署的方法來表達我們的立場，也向環保署、行政院與監察院去陳情，甚至在動工當天也到場抗議，各種想得到的方法都用了，不過還是沒有效。(編號 009)

我們去台北抗爭的時候，也透過環保劇、義賣蔬菜的方式，用柔性的方式來表達我們的訴求，也不是像外界所認為的都採用暴力的方式，可是無論是平和的手段或是較不理性的抗爭，都還是沒用。(編號 010)

我們四月二日才正式知道林內要蓋焚化爐，四月十日就開說明會了，根本一點心理準備都沒有。我們就利用那幾天，開始做文宣、夾報來宣傳，告訴鄉民這裡要蓋焚化爐，也開始從網路或請教教授，去蒐集資料了解其他反焚化爐的情況以及焚化爐帶來的危害，而且也做了一份「林內鄉民有知的權利」的小冊子，發給大家。(編號 011)

對於怎麼反對焚化爐，我們是一點概念都沒有，因為沒經驗，所以有去請教看守台灣或是綠盟一些環保團體應該提供一套的方法來教我們要怎麼做，譬如說在資格標或價格標階段要做些什麼，...不過我們還是缺少像顧問之類的人來告訴我們有什麼管道可以做，所以也只能去抗爭、陳情甚至去丟雞蛋引起大家對這件事情的注意。(編號 012)

此外，前文論及參與方法的使用著重於能否提供雙向溝通的機會，以化解歧見。不過，根據當地居民表示縣政府與廠商，除了舉行說明會與採用「一戶一信」的方式做說明外，並無提供足夠的參與管道；此外，廠商雖曾採用電話訪問的方式進行民調以探詢民眾的意見，但前文已指出該民調的時間、內容與對象有欠公允，無法反映出當地居民真正的意見與需求。而對這些參與方法的溝通成效，當地居民認為並無法與政府或廠商進行溝通；說明會的舉辦無論是縣政府或是廠商所辦的，由於焚化廠的廠址早已確定，使得當地居民認為只是說明會乃為求符合法定程序不得不然的做法，並對說明會的過程相當質疑，認為有造假之嫌。

縣長就是認為焚化爐一定要蓋才能解決問題，這種價值並不是透過溝通對話就可以解決的。(編號 003)

溝通，根本就沒有，你去問當地的政治人物就知道，利益人家都已經講好了，他所需要做的只是擺平的工作，做個樣子而已，你跟他講理念，他聽不下去啊。(編號 004)

縣政府是有辦說明會，不過那也只是做做樣子啦，都要蓋了才來說明，有什麼用。當初連我們的意見問都不問，決定都做了，才說要來與我們溝通，沒有誠意嘛！而且說明會也不是在重興與烏塗辦的，要說明給誰聽啊，我們到場去抗議，才知道人家都已經開完了，而且說明會的民眾也不是我們的村民，是他們安排好的，還說一切符合程序，根本就是在騙人的。（編號 005）

縣長總是希望我們要坐下來談，問我們要多少回饋，把問題放在回饋金上；但事實上，我們認為重點不在回饋金，而是焚化爐的政策究竟是不適當？是不是有其他的替代途徑？政策過程究竟何不合法？而他（縣長）總是撇開這些問題不談，只談回饋，我們之間沒有交集無法溝通。（編號 007）

怎麼溝通，我們的意見他們都不採納，執意要興建要怎麼溝通。說明會能算溝通嗎？只是告訴我們接受事實不要抗爭，而民意調查算溝通嗎，當初做民調也沒告訴我們要在這裡蓋焚化爐，我們一直被蒙在鼓裡，哪有什麼溝通。（編號 008）

整個過程中，廠商也沒來與我們溝通，我們是去台泥抗議時才與廠商接觸，表達我們訴求。縣政府是配合程序，所以才召開公開說明會。而我們去環保署陳情的時候，我就問署長，環境影響評估已經通過了，如果當地居民反對的話，那還要蓋嗎？署長說不會，一定要召開公開說明會，結果縣政府後來就召開說明會，那時在林內國中辦，他們動員了好多的警察，關起門來，不希望居民進去，而會場他們已經請了二十幾個人去當觀眾，去那邊舉手贊成反正說明會有開就好。林內鄉兩三萬人，卻只請了二十幾個，而且又不是林內鄉的居民，我們到現場，想要進去看看，表示意見，可是他們已經拍好照片了，所以公開說明會這一道程序就這樣做好了，這是廠商辦的啦。另外，在縣政府方面辦了兩場說明會，但因為我們反對的聲音太大，所以原本要辦九場，最後只辦了兩場，他們也就不辦了。後來他們就用問卷，用「一戶一信」的方式來代替說明會，但這也沒成功，因為我們將問卷全部收起來退回去。（編號 009）

在法定說明會之前，廠商也有來開過說明會，但是是由鄉公所來發佈，是有公告，但是照個相就拿下來了，並沒有跟鄉民講，也沒來詢問我們的意見，開會也是開假的。（編號 010）

他們根本就不願意與我們談，說我們為反對而反對，我們說什麼都沒用。不過後來我們去環保署陳情，環保署要求要召開公開說明會，並且

要有當地居民的同意之後才可以興建，所以他們才開始辦說明會，因為要符合法定程序不得不辦，但是一講到說明會就一肚子氣，參加說明會的村民根本是他們花錢請來的，並不是村民，當天他們都安排好了，等到我們到會場的時候，他們都表決通過了，也照好相片存證了。我們當然很不滿啊，這算哪門子的說明會，所以我們就抗議啊，最後也只辦了兩場就停掉了，因為民眾反彈太大，辦不下去了。(編號 013)

現在既然決定要蓋了，那至少也要跟民眾充分溝通，不是只辦了幾場說明會就交差了事，說明會能發揮的作用有限，一來他只是來說明，民眾的意見不是那麼的重要，他可以參考也可以不參考。在林內辦的幾場說明會都是草草收場，因為民眾不服啊，事先都沒來詢問他們意見，只是藉由說明會怎麼溝通，更何況雙方認知不一樣，沒有共識要怎麼談。(編號 014)

由此可見，焚化廠興建規劃過程中，縣政府並沒有提供足夠的參與管道，參與方法的使用相當有限，只有民意調查、說明會與媒體宣傳等方式，偏向於單方面的告知與說明，無法使對立的雙方進行有效溝通，而造成雙方各說各話、各持己見，不但沒有解決問題，反而造成雙方更大的衝突。

第四節 參與的效力

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最適的公民參與。不過，根據本文所用的公民參與機制去檢視個案的過程，發現當地居民的參與相當有限，其訴求也無法得到具體的回應。縣政府認為當地居民是為反對而反對，除了強調興建焚化廠是既定政策要居民理性以對外，對其訴求並沒有適切的回應。

環評通過時，我們就強烈質疑說，你當初怎麼講的，我們當初說有淨水場，你說你們沒有，所以沒有處理。所以我們要求做差異性分析，環保局也就不處理，因為他們認為環評已經定案了，沒有必要再做了。而差異性分析，就是加入淨水場因素後比較與原先環評有何差異，後來雖然有做，但也只是敷衍應付。我本來的意思是說做了差異性分析後，再做

經濟效益評估，看到底是淨水場比較重要，還是焚化爐比較重要，從經濟的角度來量化這個政策，這一定可以算出來的。而到最後環保局也就不理我們，大家撕破臉，環保局也不願意聽我們講，認為我們是為反對而反對。(編號 003)

其實林內並不適合興建焚化爐，我們也提出淨水場就在附近恐怕會影響飲用水，但環保局給我們的回應是雲林縣焚化爐是屬於 BOO，就是民有民營，開發單位達榮公司依法取得開發權，已通過環境影響評估，水公司進行淨水廠的水質影響調查，並不影響廠商取得焚化爐興建權的合法性。另外，對於我們所提出的替代方案，無論是跨區處理或是請台塑幫忙，他們連考慮都不考慮，就說不可行。(編號 004)

我們知道這個地方不適合蓋焚化爐，所以我們要求重做環評，可是縣政府給我們的答覆是焚化爐的興建程序完全合法化，對居民的健康也沒有危害，所以不用在重做了。後來，監察院都說整個過程有瑕疵了，他們也是我行我素，監察院做的調查都不理會了，何況是我們這些小老百姓的聲音。(編號 005)

我們曾參加林源泉主持召開的公聽會，提出許多結論，要求重做環評，他們也是不理。...我們也透過林國華委員去跟六輕的王永慶講，請他幫我們處理，他也答應啊，可是縣政府還是不願意。(編號 010)

整個抗爭過程，民眾人數是一次一次在減少，我們做了那麼多的努力都沒有用，政府對我們還是不聞不問，所以就越來越沒信心了。(編號 012)

我們對環評的內容有很多的質疑，像環評報告書並沒有提到灰渣應該如何處理，這部分他們並沒有對我們解釋，解除我們的疑慮，我們的要求最後都是不了了之。(編號 013)

由此可見，針對雲林縣興建垃圾焚化廠的相關問題，民眾也表達了他們的想法與建議，認為興建的地點不適合，要求縣政府重新進行環境影響評估或是採用跨區處理的方法來替代，但是縣政府對這些訴求則是避重就輕，並無加以考量而做出具體回應。另外，本個案的參與過程，筆者發現當地居民的影響力相當有限，其中雖有監察院對該個案進行調查而提出糾正⁴⁴，以及立法院提出暫緩興建的決議，不過仍然撼動不了縣政府興建垃圾焚化廠的決心。因此，就參與效力而言，

⁴⁴ 參考註 39。

當地居民的訴求並無法影響縣政府的決策過程，沒有辦法帶來實質政策的改變。

以下就是當地居民的說法：

整個過程縣長一直強調這興建焚化爐是既定的政策，不可能不蓋，所以居民雖然反對，也無法改變什麼。不過，我想要說的其實我們並不是真的用反對焚化爐來解決垃圾問題，只是林內這個地方真的不適合，這裡是水源地，附近又有淨水場，我們只希望能重做環評，找一個危害較少的地方，但是無論我們做什麼都沒有用，這是他的既定政策，不過明眼人都知道這是個錯誤的政策，我們只能眼睜睜的看著焚化廠動工，卻沒辦法改變。(編號 004)

我們都很反對在這塊山明水秀的地方蓋焚化爐，也表達了我們的訴求，該做的都做了，還是沒用。縣政府根本就不理會我們。縣政府就是要蓋了，還要溝通什麼，連我們的意見都不聽了，怎麼溝通，這就是我們所說的民主國家啦，很悲哀啦，完全沒有公理可言。(編號 005)

我們不是做無謂的抗爭，我們只是想把事實說出來，我們能做的都已經表達了，但是真正做決策的不是我們，我們也無能為力。...真正反焚化爐的沒有力量，表象反焚化爐的，則是利用反焚化爐這個焦點作為奪取政權的一種手段，排除真正反對的人，而把支持的民眾累積起來，讓無知的民眾跟隨他們，所以根本就沒有集合所有反焚化爐的力量，所以能產生多少影響也就可想而知了。(編號 006)

整個過程縣政府其實是有疏失的，我們去監察院陳情，而監察院的調查結果也說縣政府有疏失，可是並沒有改變縣政府的立場，而且立法院不是也做出決議說在淨水場的環評報告還沒出來之前，焚化爐不准興建，可是有什麼用，現在還不是整地動工了。...反對焚化爐的理由已經很明顯，但是做決策的人已經決定要蓋了，老百姓抗爭有什麼用。而且現在歐美很多國家也都停建焚化爐，就是因為造成了很多危害，你說環保局會不知道嗎。現在台灣的焚化爐其實已經夠了，政府現在要做的是透過教育的方式，去告訴民眾做好資源回收，改變民眾的觀念，這樣垃圾量就會減量，既有的焚化爐就夠了，根本不需要再蓋焚化爐，可是他們就寧願選擇花最多錢又最快速的方法，我們再怎麼反對也沒用。(編號 007)

環評審查會時我們有去關心，我們認為淨水場就鄰近焚化廠，在環評中完全沒有提到淨水場的問題，硬說焚化廠早於淨水場，但是監察院在調查後也提出糾正，不過並沒有改變他要蓋的立場。糾正完之後，他就委

託成大毒物研究所進行焚化廠對淨水場水質影響的健康風險評估報告。...於是縣政府就說，既然對健康沒有影響，所以就要做了。我也問環評委員，焚化廠設在林內，雲林縣民所負擔的成本是比較高或比較低，他們說沒有做評估，那算什麼評審委員。那個姓謝的環評委員就說，上面已經決定了，現在只能講監督與回饋，其他再談什麼都沒有用了。我們說什麼都沒用啦，他就是要去執行他所謂的既定政策。(編號 008)

我們的力量有限，沒有辦法去影響政府，整個過程是相當的無力。...在我們尚未與環保署長郝龍斌溝通時，他說內部給他的訊息是焚化爐比自來水公司更早就界定地點，但是根據監察院的調查，其實是淨水場先有，監察院都已經糾正過縣政府了，但是他還是死鴨子嘴硬，說焚化爐在先，所以寧願遷走淨水場也要蓋焚化廠。(編號 009)

我們到處去陳情，監察院、環保署、行政院都去過了，而監察院的調查報告都說縣政府有失職了，但他還是不甩我們，立法院後來也凍結預算，那時也做出決議說在淨水場環評還沒出來之前焚化爐不准蓋，可是還是動工啊，我們也覺得很無奈，焚化爐這件事我們已經使不上力了。(編號 011)

其實，面對政府的決策，雖然我們覺得不合理，但是因為他手續上合法，所以從過去到現在的抗爭，你說有成功的案例而造成政策大轉彎，幾乎是很難啦。(編號 014)

第五節 小結

最適的公民參與機制，是參與的主體要有代表性，而能在適當的參與時機，透過適當的方法來表達意見，並對最終決策造成影響；換言之，即從政策規劃階段至政策合法化之前，受政策影響的民眾具有足夠的代表，透過適當的參與方法，對其切身相關的政策發表意見與訴求，最後並對決策發揮影響力，造成政策上的變革。不過，經過筆者以此機制針對個案進行實際觀察後發現，雲林縣興建垃圾焚化廠一案的公民參與情形，距離筆者所謂的最適的公民參與甚遠。

首先，就公民參與的主體性而言，該政策主要參與者是政府部門、民意代表、廠商以及專家學者為主，當地居民並沒有機會參與政府的決策過程。當地居民是

環保局召開第一次環評審查會時才得知焚化廠要在林內興建，在此之前縣政府並無詢問當地居民的意見。因此當地居民所扮演的只是被告知的角色，無法對其切身相關的議題發表意見。

其次，就參與的時機而言，最適當的參與時機應該是在政策規劃階段，而針對廠址選定的事宜詢問當地民眾的意見。但是，本個案當地居民的參與是在政策規劃之後，是在焚化廠廠址選定後，才開始涉入該政策。縣政府在選址階段並無給予民眾發聲的機會，喪失了公民參與的最佳時機。而在廠址選定後，由於政府決策已成，民眾很難去改變既定的決策，此時的參與也就不具實質意義，因而引發民眾一系列的杯葛與抗爭，質疑縣政府的決策過程是黑箱作業，欠缺公開透明的程序，並無考量到當地的民意。

其三，就參與的方法而言，該個案所用的參與方法相當有限，無論是說明會或是大眾傳媒的使用，均偏向於單向的溝通，無法使具有歧見的雙方進行有效的溝通，而且民眾對於說明會也表示質疑，認為這是政府與廠商為求符合法定程序才召開，認為政府決策已成才來做說明，顯然不具誠意而枉顧民意，所以說明會均草草收場，對立的雙方不僅無法溝通，反而造成更大的衝突。由於政府並無提供適當的參與管道，所以當地居民只好採取自力救濟的方式來表達訴求，說明其反對的立場。當地居民所使用的參與方法，除了抗爭、杯葛外，還包括陳情、請願、連署或是表演行動劇等柔性的訴求來表達立場，其參與的過程還算平和，並非外界或是媒體所塑造的那麼不理性。此外，當地居民在參與過程中，針對焚化廠的相關問題除了透過發放文宣讓民眾瞭解外，也曾邀請學者專家加以說明，並向環保團體請教。整個參與過程，當地居民除了反對焚化廠在林內興建之外，也提出他們反對的理由以及具體的替代方案，並不是毫無理由地純粹為反對而反對。

最後，就參與的效力而言，為了達到實質的公民參與，必須讓參與發揮實質的效力，政府必須考量民眾的需求意見，並具體反應在最終的決策上。然而，根據本研究的觀察發現，當地居民的參與所能產生的影響力很小，並無法帶來政策上的改變。雲林縣垃圾焚化廠的興建規劃過程，當地居民曾向環保署、行政院與監察院陳情來表達其立場，認為林內鄉屬水源地且鄰近淨水場不適合興建焚化廠，質疑縣政府的決策過粗糙，不尊重民意。對此，監察院調查後提出報告，認為縣政府的決策過程有疏失，應重新提出評估報告，後來縣政府對焚化廠是否影響淨水場水質做了一份健康風險評估報告，認為並不會對水質造成影響，所以仍

維持原來的政策決定。另外，在立法院方面於九十二年一月中旬做出決議，要求行政院在淨水廠及地下水評估報告未完成前，不得補助工程及營運款，不過這也無法影響焚化廠的動工。從雲林縣垃圾焚化廠的興建規劃中，筆者發現當地居民的參與對決策造成的影響力很小，民眾的力量有限，即使表達了其訴求並提出具體的建議，也無法改變縣政府的興建焚化廠既定政策。

綜上所述，筆者嘗試作出以下結論：林內焚化廠設置過程的公民參與並無達到本文所稱之最適公民參與機制的理想。本個案在參與主體欠缺代表性、錯失參與良機、參與方法失當以及參與效力無法發揮之下，政策規劃過程中的公民參與可說是微乎其微。就本個案而言，公民對於切身相關的公共議題明顯缺乏參與，呈現出低度參與的情形；這樣低度參與的現象也普遍存在於國內其他鄰避設施的議題上，為政者對於公民參與需求的漠視，輕忽民意的結果往往造成民眾與政府或廠商（鄰避設施設置者）的對立與衝突。因此，筆者認為，具有重大爭議的公共政策應給予受該政策影響的當地居民有參與的機會，而非將他們排除在決策過程之外；為政者不應只求程序正義而枉顧實質正義，應當體恤民意，讓公共政策的施行能反映出民意的需求，方能真正落實以民意為依歸的民主政治。