

## 第五章 結論

本研究主要是針對政策規劃過程中公民參與機制的運用，進行理論與實務的探討。在理論部分，筆者認為最適的公民參與機制應該具備參與的主體、時機、方法與效力四大內涵。在政策規劃的過程中，受政策方案影響的公民，對於切身相關的事務得以在適當的時機，並藉由健全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。另外，在實務上，本研究則以前述的參與機制為基礎，並透過深度訪談的方式對個案進行探討，以下就是本研究的發現。

### 第一節 研究發現

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。筆者曾於第二章論及：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；而政府部門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，公民參與的確是一種解決之道。

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。藉由公民對於公共政策的參與，不僅使政府的決策更具代表性與回應力，也可以加強公民與政府的互動，改善人民與政府的關係；此外，亦有助於決策品質的提升，強化政策的正當性，使政策順服過程更為順利。

筆者基於上述理由，嘗試在政策規劃過程中建構一個最適的公民參與機制，認為最適的公民參與應具備足夠的代表性、合適的參與時機、適當的參與方法以及參與的效力。除了理論的探討外，更以該機制為基礎去分析林內垃圾焚化廠的

公民參與情形；然而，透過深度訪談的方法去檢視個案後卻發現理想與實際之間存有很大的差距。關於雲林縣林內鄉垃圾焚化廠興建規劃過程的公民參與情形，經本文的研究發現，尚未達到筆者所謂最適的公民參與機制的理想。以下分就參與的主體、時機、方法與效力加以說明。

### **一、缺乏具代表性的參與主體**

本研究所謂的最適公民參與機制，其先決條件之一就是要讓受政策影響的當地居民有參與的機會與管道，得以就其切身相關的議題表達意見與需求。然而，筆者檢視該個案後發現，參與的主體欠缺代表性，該政策主要參與者是以政府部門、民意代表、廠商以及專家學者為主，當地居民被排除在決策過程之外，並無參與的機會。

### **二、喪失最佳的參與時機**

就本研究所建構的公民參與機制而言，受政策影響的當地居民，應該在政策規劃階段，對於焚化廠廠址選定的議題，得以參與其中並發表意見。然而，本個案的實際情形是在政策規劃階段，針對焚化廠廠址選定的相關事宜，當地居民並無代表參加，縣政府並無詢問當地民眾的意見，以作為決策的參考。當地居民的參與是在焚化廠廠址選定後，才開始涉入該政策。由於在選址階段縣政府沒有給予民眾發聲的機會，讓其對切身相關的政策表示意見，因此喪失了公民參與的最佳時機；而縣政府沒有考量民意的結果，引起了當地居民對決策過程的質疑並加以杯葛、抗爭，使得政策合法化的過程受到阻撓而一再延宕。

### **三、欠缺適當的參與方法**

公民參與方法的使用必須有利於雙向溝通的進行，以化解歧見、定亂止爭，可以視議題而選擇適當的參與方法。然而，關諸本個案公民參與的過程，在政策規劃階段當地居民無法就廠址選定的議題發表意見，喪失了參與良機；而在設廠地點決定後，縣政府本應與民眾進行溝通，對於為何要在林內設置焚化廠的理由提出具體說明，讓民眾了解，使政策順利完成合法化。但是縣政府所採用的方法是透過說明會、傳媒以及文宣的方式，偏向於單向的宣傳與告知，無法使雙方進

行有效溝通；因而致使民眾質疑縣政府舉辦說明會的心態，認為縣政府並無溝通誠意，而說明會是為求程序合法不得不辦。在說明會現場，雙方各持己見，無法溝通，致使說明會草草收場，無益於雙方歧見的化解。

#### 四、無法發揮參與效力

就參與效力而言，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。然而，本個案的焚化廠興建規劃過程中，當地居民雖有參與，不過卻相當的被動，縣政府並沒有提供足夠的管道讓居民參與，當地居民所扮演的是被告知者的角色，對於政策所能發揮的影響力有限，沒有辦法產生實質的政策變革。

綜上所述，筆者認為公民參與的理想之所以無法達成，導致民眾對政府決策的不滿，使得政策無法順利推展，主要的原因包括：其一，政策規劃過程缺乏當地居民代表，縣政府並無給予當地居民參與的機會；其二，參與的時機不適當，當地居民無法在廠址選擇階段，針對自身權益發表意見；其三，缺乏適當的參與方法，參與方法的使用為單方面的告知與宣傳，無法有效化解雙方歧見；其四，欠缺參與效力，針對當地居民的訴求，縣政府並無具體回應，居民的參與所發揮影響力有限。因此，雲林縣垃圾焚化廠興建規劃過程中的公民參與，在欠缺代表性、參與時機失當、參與方法不適當以及不具參與效力的情況下，當然也就無法達成理最適公民參與的理想。

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，顯示我國對於政策過程中的公民參與仍相當的忽略，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。民主政治應當以民意為依歸，體察民意的需求與動向；為政者除了強調依法行政、注重程序正義之外，亦應考量到實質正義，為政者應該提供一個對話溝通的平台，讓受政策影響的民眾有發聲的管道與機會，可以表達其需求與意見。

## **第二節 研究建議**

以公民參與機制為基礎對個案加以檢視後發現，雲林縣垃圾焚化廠興建規劃過程中的公民參與並無具備公民參與的四大內涵，沒有達到公民參與的理想。此一理想的無法達成，筆者認為並非檢視的標準過高而無法實現，究其原因乃是縣政府從政策規劃初始沒有提供參與的機會，喪失公民參與的良機；此外，縣政府認為民眾總是為反對而反對，並無誠意與民眾進行溝通，引起民眾不滿而進行抗爭，導致政策過程屢遭阻礙。因此，為避免類似情形發生，造成民眾與政府之間的對立，引起民眾的反彈、杯葛與抗爭，筆者有以下幾點建議：

### **一、受政策影響的民眾應有參與的機會**

筆者認為焚化廠的設置屬於鄰避設施，對廠址所在地民眾的權益造成相當大的影響，為政者應該讓當地居民有參與的機會，使其可以針對切身相關的問題發表意見。為政者不應以暴民或刁民的心態來看待反對興建焚化廠的民眾，平心而論，如果焚化廠蓋在你家後院，恐怕也會反彈。如果興建焚化爐的政策，縣政府經審慎評估後認為是必要的政策，那麼就應與廠址所在地的居民充分溝通，傾聽民眾的聲音，讓民眾有參與的機會；而不是將他們排除在決策過程之外，事後才告知他們，要求他們順服。

### **二、政策規劃階段即應開放參與**

筆者建議為政者應該要慎選參與的時機，不宜過早或過晚。公民參與要能發揮作用，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。就本個案而言，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。因此，筆者認為參與的時機應越早越好，為政者宜在政策規劃階段時開放公民參與，針對廠址選定的事宜詢問當地民眾的意見；亦即縣政府在選擇廠址階段就應該提供公民參與的機會。

### 三、參與的方法須有利於雙向溝通

本研究認為焚化廠的設置屬鄰避設施，易招致當地居民的反對，因此民意的支持與充分的溝通就顯得相當重要。筆者建議為政者可採用**民意調查**去得知公眾對實際政策的意見，以及**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。其中，就**民意調查**而言，調查的時間點應該是在政策規劃階段廠址選定之前就應進行，而非像本個案是於廠址決定後才展開調查，如此便無法反映出當地居民的需求與意見，無法取信於民；另外，**共識型會議**的使用，則是一種讓非專業人士也可以參與的方法，有利於決策者與民眾之間的溝通，透過研討會的舉行讓門外漢能了解議題並參與議題的討論，而決策者最後再據此作成的決策也較容易為民眾所接受；至於**公民陪審團**，不僅強調政策的審辯慎思與積極的參與，亦重視各參與者之間的互動與諮商，有助於對立雙方歧見的化解。除此之外，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的資料，作為參與過程的輔助。總之，參與方法的使用，不應只是單方面說明或是告知，為政者可以透過公民諮詢委員會或是共識型會議等有助於雙向溝通的方法，提供一個對話的平台，來化解彼此的歧見並解決紛爭，以創造雙贏的局面。

### 四、當地居民的參與須發揮效力

根據筆者對個案的觀察，雲林縣垃圾焚化廠興建規劃過程中，政府決策者只求程序合法，卻忽略了實質正義。縣政府強調興建過程一切符合程序，要求當地居民應理性以對，配合政府的政策，但卻忽略了民眾的聲音，對其訴求並未加以考量以作為決策參考。縣政府認為焚化廠是既定政策而展現其必建之決心時，卻忽略了與民眾溝通的重要性，認為民眾是不理性地純粹為反為而反對。因此，即使於焚化廠興建規劃期間，當地居民不斷透過關係，蒐集資訊、數據，提出設置地點不當、危害人體健康甚巨等質疑，並要求重做環評以及考慮以垃圾跨區處理來替代，仍無法使縣政府做出具體回應，並帶來實質的政策變革。筆者建議為政者應重視廠址所在地民眾的意見與需求，政策過程必須能反映出民眾的聲音。對於當地居民所提出的質疑，為政者應與居民進行溝通，解除他們心中的疑慮。而對於居民所提出重做環評的要求以及垃圾跨區處理的替代方案，縣政府也應做出具體回應，加以參酌考量後適度地反應在最終的決策上。

另外，由於本研究主要是針對公民參與的主體、時機、方法與效力等四大內涵進行探討，並以此作為個案分析的基礎，而研究的範圍僅限於雲林縣興建垃圾焚化廠一案。礙於研究的限制，本文之研究結果並無法類推到其他焚化廠的案子。筆者認為公民參與的研究除了探討參與的主體、時機、方法與效力等問題外，諸如參與的議題、情境與策略、或是政治人物、環保團體以及大眾傳媒的角色等問題也相當值得研究，未來可以針對此加以探究，並擴及其他相關個案，對其他焚化廠的設置過程公民參與情形進行更深、更廣的研究。