

# 審議民主在空間議題上的新實驗： 以「中港河廊通學步道願景工作坊」為例\*

杜文苓、張國偉、吳嘉純\*\*

## 《摘要》

當審議民主碰上空間規劃議題時，其操作方式需要有什麼樣的調整？審議民主與參與式規劃兩個不同的專業領域，又會激盪出哪些發展的可能性？本文以「中港河廊通學步道願景工作坊」——一個結合了審議民主專業以及空間規劃專業的實驗性工作坊為例，思考審議民主會議與空間專業領域跨界合作的可能，以及公民審議在空間議題上的執行問題。

透過會議活動的觀察以及與會者會後的深度訪談，我們分析願景工作坊的新設計如何促進公民在空間議題上的溝通審議，其又對現行的審議民主會議以及參與式規劃操作有何啟發。本文分析審議民主與參與式規劃在

---

投稿日期：98年9月24日；接受刊登日期：98年12月16日。

\* 本論文初稿曾發表於2009年3月6日，由台北縣政府水利局與社團法人台灣環境行動網協會所主辦之「流域治理&公民參與」學術研討會，作者誠摯感謝台灣大學社會學系林國明副教授所給予的寶貴評論意見，以及兩位匿名審查人的細心審查及寶貴建議，但文責仍由筆者自負。作者並感謝協助「中港大排河廊改造專案整合計畫」的彭滄雯老師、陳俊明老師、黃東益老師、研究助理莊千慧、李翰林與徐瑞宏，以及其他協助本研究計畫完成之受訪者及參與人士。

\*\* 杜文苓為世新大學行政管理學系副教授、台灣環境行動網協會理事長，研究領域為環境與發展課題研究、社區規劃與公民參與、全球化與區域發展、環境政治；e-mail: wtu@cc.shu.edu.tw。張國偉為世新大學行政管理學系博士班研究生暨兼任講師；e-mail: kevin0910chang@yahoo.com.tw。吳嘉純為國立政治大學公共行政學系碩士班研究生；e-mail: 97256022@nccu.edu.tw。

公民參與設計重點的異同，探求兩個專業領域在碰撞過程中的思考與執行的成果，透過個案分析，進一步思索公民參與空間議題的設計原則與未來方向。

[關鍵詞]：公民參與、審議民主、願景工作坊、參與式規劃、新莊中港大排

## 壹、前言

2008年10月4日與5日，台北縣政府委託台灣環境行動網舉辦「中港河廊通學步道願景工作坊」，於思賢國小進行兩整天的公民審議會。此次願景工作坊的舉辦，為延續台北縣政府中港大排河廊改造整體的公民參與計畫，<sup>1</sup> 會議主題的選擇，正好配合縣政府當時推動的「綠色通學生活圈」營造計畫。<sup>2</sup> 有鑒於相關計畫的推動與執行，需要民眾的具體意見與高度配合，在北縣府的縣政推動小組<sup>3</sup> 建議與協調下，研究團隊與社區規劃師以及縣府景觀總顧問，共同思考運用公民審議會，創造社區公共事務溝通機會。

本次願景工作坊，在討論議程的設計與安排上，參考參與式規劃的經驗與工具，置入比以往公民審議會更多的元素安排。這樣的公民參與模式設計，為2000年以降，台灣在審議民主推動經驗上，能進一步發展出專業領域跨界合作的可能。而在空間議題的民眾參與方面，也為傳統的參與式規劃，提供執行改善的思考起點。本文即在上述脈絡下，嘗試檢視此場願景工作坊的進行方式與特色意涵。

以下，我們討論審議民主與參與式規劃在公民參與設計重點的異同，探求兩個

---

<sup>1</sup> 此公民參與計畫第一場為本研究團隊在2008年6月28日及6月29日，於新莊市昌隆國小舉辦的「中港大排規劃與使用」願景工作坊，兩天的討論內容圍繞在新莊中港大排河廊改造的未來設計方向。

<sup>2</sup> 此計畫引進「社區規劃師」，負責規劃中港大排周邊六所小學的綠美化，包括：中信國小、昌平國小、榮富國小、昌隆國小、中港國小、思賢國小，與社區閒置空間的再利用。

<sup>3</sup> 台北縣政府的縣政推動小組，原名：新願景工作室，成立於2007年1月，由前副縣長李鴻源擔任召集人，針對中港大排河廊改造計畫，對內整合縣府15個局處室的意見與分工，對外則處理溝通宣傳協調等事項。

專業領域碰撞過程中的思考與執行成果，透過「中港河廊通學步道願景工作坊」的個案分析，進一步思索公民參與空間議題的設計原則與未來方向。

## 貳、文獻回顧：審議民主及參與式規劃

### 一、審議民主

當代民主政治制度，盛行「代議民主」(representative democracy)，或稱「自由主義民主」(liberal democracy)，透過選舉投票，讓公民抉擇心目中理想的代議士，最終的投票結果即為公民偏好的總效用，故代議民主亦稱作「加總式民主」(aggregative democracy) (陳毓麟 譯，2005)。但許多人批評，此種民主常流於形式上的「程序性民主」，人民往往淪為投票的工具，民主政治成為政治人物及政黨追求私利而相互配合的惡制，政治人物為當代民主戲碼中的主角，而公民反成為被政治動員的臨時演員，與「弱勢民主」(thin democracy)一樣，民眾並沒有真正的實質參與 (Barber, 1984; 郭秋永, 1999; 黃浩榮, 2005)。

有鑑於此，1990 年代初期，許多西方學者開始推展審議民主 (deliberative democracy) 的理論與實務，強調提供一個理性溝通的場域，以彌補代議政治的不足，強化決策品質與民主治理的正當性。審議民主的核心理念在於促進公民理性 (reason-giving)、反思的 (reflective) 討論，思索公共議題及其解決方案，相信在擴大資訊基礎與公共討論後的理性選擇，可以做出較好且一致的決定。其倡議者認為，審議式的公民參與，可以強化一般民眾對公共事務的了解，提高民眾參與公共政策的能力與意願，並透過公民間持續的理性聆聽、思考與公開討論不同的價值、觀點、利益，對各種不同備選方案的相關論述與政策結果作審慎的考量，最後期望能朝向共善 (common good) 的方向前進，尋求集體的公共利益 (Bohman, 1996; Cohen, 1989; Gutmann & Thompson, 1996, 2004; Young, 2000)。

審議民主同時也強調，審議的過程是一種社會學習機制，透過充分提供與議題相關的資訊及知識給參與者知道，建立較理性客觀的討論基礎，以面對複雜的社會爭論議題或社會價值的選擇 (杜文苓, 2007)。這樣的操作鼓勵公民積極參與公共事務，培養公眾民主溝通技巧與習慣，涵養公民包容他人與尊重差異的良善德行，激發並彰顯公民自治能力，最後可獲致公民在民主行為與公民義務上的具體表現，漸漸培養出民眾理性、知情的公民意識 (Cohen, 1989; Elster, 1997, 1998; 黃東益,

2006)。

Rehg (2005) 則認為審議民主是指，決策權威與決策結論的正當性，來自於集體實務探究的包容模式 (inclusive modes of collective practical inquiry)；而這種所謂的「集體實務探究」，即是公民審議的過程，藉由對話與論證的過程，參與者以正義與共善的觀點來對合理的選項達成共識。再者，也有些主張認為，正當性 (legitimacy)、自由與公平 (free and equal)，以及公共利益 (common interest)，是滿足公共審議活動之要件 (Weithman, 2005)。

審議民主的原則或精神可歸納出下列幾點：一、含括性 (inclusion)：所有受影響的利害關係人，都必須納入討論與決策過程中。二、政治平等 (political equality)：所有利害關係人，都應該享有公平的參與機會及平等的權力，不會受到威脅或支配，能獨立表達他們的想法及權益。三、合理性 (reasonableness)：參與者要有開放的態度，願意傾聽別人的聲音，願意調整自己不正確的偏好。四、公開性 (publicity)：參與者必須將自己的意見，以容易讓別人了解的方式，向其他人解說；不同背景的參與者具有相互學習的效果，經由對話說理的過程，去說服或了解別人。五、互惠性 (reciprocity)：討論必須以互相辯論的形式加以引導。六、誠實性 (integrity)：互相辯論時應要求正直誠實，而不是玩兩面手法。七、對話性 (dialogical)：互相辯論時應帶動知識的增長，並且經由互動過程中相互學習 (Elster, 1997, 1998; Fishkin & Rosell, 2004; Hajer, 2005; Young, 2000)。

審議民主的推動，發展出多種參與模式，不同的模式對於參與者類型、資訊取得、程序規則，以及論點產出等，皆有不同的規定與設計。<sup>4</sup> 參與者組成方面，不同模式對於社群代表性的思考、身分別的比例、參與人數多寡、抽選代表方式等有不同的要求；例如，願景工作坊除隨機抽選一般主動報名的民眾之外，還需要主動邀請專家、政府官員與社團人士參加；又如審議式民調，其參與者是經由隨機抽選後受邀參加。至於在參與人數上，各個模式因應不同會議目的而有不同的要求，從十幾人到上千人不等。在代表性上，主要考慮抽選參與者的組成特質與標的人口社群特質間的類似與差異性。

不同模式要求公民參與討論的時間長度亦不同，例如公民會議長達五至七天，而願景工作坊的設計則以二到三天為原則；參與時間長短影響與會者討論對話的設計，以及結論報告產出的細緻度。不過，不管模式為何，會議之前閱讀資料的準

---

<sup>4</sup> 有關介紹不同審議模式的內容參考自林國明 (2007b)。

備，以及會議中安排專家對談詢答，使參與者能在充分知情下討論並做出判斷，是審議民主會議不可或缺的元素。為此，審議民主重視會議前執委會組成的代表性與籌備過程的細膩度，不同立場的執委能確保議題資料呈現的多元性與專家邀請的公正度。

不同會議模式在程序規則部分有不同的設計與要求，如公民會議，是由參與者在預備會議中指認問題範疇，邀請相關專家做進一步的諮詢，尋求共識的解決方案；一些會議則由主辦單位設定討論的主題，聽取專家證詞與討論，如公民陪審團；也有從設定選項中表達意見，如審議式民調。但所有程序的設計原則皆以參與公民為討論主體，鼓勵不同參與者之間的理性溝通為重要原則，倚賴受過訓練的主持人以及議程中的活動設計，以促進積極對話。最後，審議民主會議重視集體論點的產出，一些參與模式需要形成書面結論，例如，願景工作坊及公民會議；一些則以意見調查的方式來顯示態度分佈，以做成政策建議，如審議式民調。

林國明（2007a）在推動台灣審議民主過程中強調，公民審議進行原則必須同時具備三個要素：（1）知情討論：參與的程序必須提供充分的資訊，讓參與者能夠明智地判斷各種論點；（2）相互瞭解的溝通：參與者之間必須能夠進行對話，互相說理；（3）形成結論：以書面陳述共識與差異、表決記錄或意見調查的方式，形成參與者對解決方案的集體意見。這些構成要素突顯「參與深度」、「議程設定」和「結論形式」上設計的重要。

總合上述討論，審議民主期待民眾能積極參與公共事務的討論，在操作設計上，強調知情、互惠、公平、含括、開放、理性與公共利益等原則，表現在過程中的充分資訊提供、對話流程設計與結論共識形成的積極參與。期待透過參與公民的經驗交換與論述過程，激發民眾關注公共議題，使民眾逐漸提升為具備公共精神與關注公共利益的好公民（Mansbridge, 1999）。一些台灣審議民主發展的實證研究顯示，民眾在實際參與公民審議活動之後，無論在政治效能感、政策知能和參與公共事務的能力都有所增加，有鑑於公民意識是發展公民社會的重要基礎，建立審議民主的公共討論成為促進民主發展的重要工作之一（陳東升，2006；林國明、陳東升，2003）。

## 二、參與式規劃

現代化及工業化將人類推向至一個嶄新的年代，為人類帶來富足的生活，但也造成許多生態環境與社會發展問題。另一方面，整個經濟全球化過程，也對傳統的

國家角色帶來衝擊。面對全球化區域經濟的興起，都市化集中的態勢，城市治理的角色日趨重要。在城市中生活的居民，不只要求工作機會，也需要多樣化的公共服務，城市治理也因此需要更快速、靈活地回應民眾的需求。在全球化重組都市政治的過程中，所有的都市規劃都涉及了公共設施與服務的分配，使都市規劃無可避免地成爲衝突的戰場之一。而傳統由上而下（top-down）官僚主導的規劃模式過於僵化，無力面對民眾的多樣化需求與價值表達，也壓抑了市民對地方的認同，漸漸形成了規劃的危機（黃麗玲，2003）。參與式規劃（participatory planning）就在政府領控能力弱化與市民社會興起的社會脈絡下，逐漸受到重視。

1969年美國國家環境政策法案（National Environmental Policy Act, NEPA）的立法，確立了公民參與環境規劃的法源依據，但欲推進公民的實質參與，也歷經一段時間的努力（Wagenet & Pfeffer, 2007: 801-802）。一些參與式規劃的倡議者認爲，一般民眾藉由涉入社區規劃，可以真實體驗到參與以及團體合作，共同處理公共事務的過程，並建立處理公共問題的新機制，使社會朝更民主、更有動力的方向前進（Franz & Schall, 2002；曾旭正，2001）。而 Brody、Godschalk 與 Burdy（2003）也指出，民眾可從參與式規劃過程中，累積如信任、承諾等社會資本。

參與式規劃的發展並非一蹴可及，傳統空間規劃模式強調單向理性運作模式，規劃者藉由搜集資料，建立完整資料庫，並透過客觀邏輯的分析，利用土地使用分區管制，掌控規範都市運作方式，達成公共利益之追求。但此種「綜合理性的藍圖式規劃」強調的中立客觀與量化分析，遭到許多挑戰與質疑，一些學者反思理性規劃的侷限，進而倡議參與式規劃以取代單向式之規劃程序（林峰田，2007）。參與式規劃肯認不同利害關係者在空間規劃上有不同的目標、方案與利益，各方利益關係人在規劃程序初始作業中應有參與的權利（Forester, 1989, 1999）。對規劃過程中權力運用的反思，參與式規劃強調了解不同社群的想法需求，進行溝通以建立共識。因此，在操作原則上注重訊息傳達與促進參與，期待透過民眾參與形成社區環境規劃的決策組織，以共同執行或監督相關計畫（Langton, 1978）。

一些文獻強調運用參與式規劃可強化規劃的品質，並賦予社區民眾參與地方公共事務決策過程的權利；如黃瑞茂（1999）所言，社區參與的覺醒，首要任務是讓，在社會權力作用下所禁錮的想像力，能夠解放出來。參與式規劃著重在計畫實行前，將受計畫影響的各個團體與利害關係人聚在一起，在沒有任何「事先決定」的前提下，折衷或降低彼此意見分歧的強度與範圍，以尋求共識的一個過程（UK Communities and Local Government, 2003）。透過不同團體以及個人的參與，提供

多元的資訊、諮詢、與討論分析等，可以分享在地的經驗知識，促進想法上的創新，並應用在規劃的過程中，提升規劃的品質與水準（Forester, 1999; McNally & Nagahashi, 2001）。這種由下而上的社區參與模式，亦可減輕都市財政短缺的負擔，解決公共建設的問題，並紓解市民對參與的需求（黃麗玲，2003）。

值得注意的是，空間生產過程及環境品質本身就是相當複雜的問題，其中資源空間的配置更具有高度的政治性，加上每個社區的環境條件與問題不同，參與者（包括專業團隊自身）之間的價值認同也充滿歧異，使溝通與參與過程常需面對多重差異。因此，參與式規劃沒有放諸四海皆準的操作模式，通常由專業團隊視社區的在地脈絡作調整，具有相當的彈性（羅瑞騫、劉欣蓉，2001）。

雖然參與式規劃沒有一致的操作模式，但有與執行步驟相關的技術手冊可供參考。<sup>5</sup> 執行初期，執行團隊發出邀請，徵求參與者，原則上應納入多元歧異的不同團體代表，因為參與者的組成是決定參與規劃是否成功的重要因素（Franz & Schall, 2002）。接著，找尋合適的時段（通常是假日時間）進行一系列的社區觀察活動計畫，藉由認識社區環境來建構參與者的社區意識，打破其對社區的陌生感，並以輕鬆、歡愉的方式進行，間接達到環境學習的效果。

其次，鼓勵參與者指認空間問題點，並同時塑造社區的整體願景，說出對社區的想像，並透過社區共同討論的型式，描繪出社區願景。從改善空間問題點為起點，著手改造社區環境，藉由意見收集與分析，共同參與討論。此階段是參與者之間產生利益衝突的開始，參與者必須透過理性論辯說服與自己意見相左的人，專業團隊也有必要扮演協調者的角色，利用各種設計策略使各方參與者取得最後共識（Forester, 1999, 2006; Brody et al., 2003）。

接下來，尋找地方上可以進行合作的專業者，因為他們對當地社區的環境較為熟悉，時間上也比較容易配合，如能建立長期合作關係，日後更易推動規劃工作。之後，參與者與專業團隊相互溝通，針對社區空間環境調查，進行意見分析並設定願景。此階段需要找出確切要改造的社區空間，設計出空間改造方案，再以公開展示的方式發表結果，進行最後修正。

在空間改造方案執行階段，參與者可以參與工程的監督，掌握工程的品質與進度，還可以與專業團隊共同施工，做一些種植樹木或拼貼活動等。等到空間改造設計完成後，當地居民應共同參與後續的維護與管理，而後續參與的設計，包括空間

---

<sup>5</sup> 改寫自行政院環境保護署（1999）。

管理的規範，誰應負責或經費來源等，應都在空間設計的初始討論階段，慢慢形成社區共識。透過一週一次或兩週一次的定期聚會，進行一次又一次的環境問題討論，指認空間問題點，最後才能凝聚共識。上述過程說明，參與式規劃需要長期的經營，無法在短時間內處理亟待解決的問題。

Bond 與 Thompson-Fawcett (2007: 449) 認為，公民參與對規劃的挑戰愈來愈劇烈，而「含括性」及「公平性」在規劃過程中，扮演著重要的角色；但是，在現今多元而複雜的社會環境中，這樣的理想卻愈來愈難實現。Albrechts (2002: 331) 建議，規劃的趨勢應該擴大設置具實務性的民主審議過程，以鼓勵多元公民的心聲，而相關資源的配置應立基在生活基本需求，而非狹隘的私人利益上。這樣的說法也暗示著，如能將公民審議精神納入規劃過程中，促使不同政策觀點的辯論對話，空間的規劃與資源配置將更符合公共利益的追求 (Albrechts, 2002; Albrechts & Denayer, 2001)。

### 三、兩者參與設計模式的比較

從上述討論得知，審議民主及參與式規劃皆受到哈伯瑪斯溝通行動理論的影響，強調政策對話溝通的重要性，主張由下而上的民眾公共事務參與，其執行過程欲強化社會資本的累積，創造社會教育的場域，並相信多元的民主參與能提升公共決策品質。然而，兩者的運作模式，在不同專業設定、著重目標與工具使用的考量下，有著不太一樣的操作步驟。

在參與者的招募方式、持續參與以及代表性的要求強度上，審議民主會議透過兩到五天的高密度會議流程安排，抽選與邀請具有代表性的參與代表，要求與會者全程參與；而參與式規劃則注重在地的駐點經營，強化與地方的熟悉感與社區政治的連結，允許彈性的時間規劃及參與方式。

在活動準備過程中，審議民主會議強調知情參與，事前邀請各方立場不同的議題利害關係人組成執委會，討論議題的各個面向，並準備多元豐富的相關書面資訊，寄送與會者以事先熟悉討論主題；而參與式規劃則準備空間設計相關工具與模型，提供參與者具體表達空間使用的想像。在會議進行中，審議民主會議有一套環環相扣的執行議程，每個階段討論目標皆有明確的設定，透過專業主持人的帶領與協調，達成某個程度的共識結論；在參與式規劃中主持人即是空間規劃專業者，著重在空間規劃的呈現、意見協調與設計策略的提供，對於程序的進行與結論的形成較無一定的要求。表一嘗試呈現出兩者的比較。



表一 審議民主及參與式規劃之比較

比較項目	審議民主	參與式規劃
活動特質	設計兩到五天的高密度會議流程，並抽選與邀請具有代表性的參與者。	注重在地的駐點經營，強化與地方的熟悉感與社區政治的連結。
活動時間安排	兩到五天的密集會議，並要求與會者全程參與。	允許彈性的時間規劃及參與方式。
活動議題類型	具有爭議性的公共政策。	主要為社區空間議題。
活動議題範圍	全國、地方縣市、社區。	社區。
活動規劃	審議民主會議強調知情參與，事前邀請各方立場的議題利害關係人組成執委會，討論議題各個面向，並準備多元豐富的相關資訊，寄送與會者以事先熟悉討論主題。	參與式規劃則準備空間設計相關工具與模型，提供參與者具體呈現空間使用想像。
活動進行方式	審議民主會議有一套環環相扣的執行議程，每個階段討論目標皆有明確的設定，透過專業主持人的帶領與協調，達成某個程度的共識結論。	參與式規劃中主持人即是空間規劃專業者，著重在空間規劃的呈現、意見協調與設計策略的提供，對於程序的進行與結論的形成較無一定的要求。
結論的形成	依參與模式的不同，有的需要做成書面的結論共識，有的則不需要。	定出空間改造方案，並且公開展示，最後再修正定案。

資料來源：本研究自行整理。

## 參、公民參與空間議題設計的新想像：「中港河廊通學步道」願景工作坊

願景工作坊（scenario workshop）是審議民主的公民參與模式之一，其招募一般民眾，並邀請相關政府官員、學者專家以及民間團體代表等不同背景的人齊聚一堂，透過交互對話、溝通與角色扮演的活動設計，共同發展出未來的願景，並尋求解決問題的方案。這樣的公民參與會議，希望透過不同群體的參與，讓各種知識與

經驗能相互交流，進而提升決策的品質。

臺灣於 2004 年，由「行政院二代健保規劃小組公民參與」引進「願景工作坊」的公民參與模式，討論「醫療品質資訊公開」的議題；2005 年 10 月，台大社會系接受行政院勞委會職業訓練局委託，辦理「國家職訓願景工作坊」；2006 年 12 月，台大社會系、政大公共行政系和世新大學行政管理系的研究團隊執行行政院研考會的計畫，辦理「淡水河整治願景工作坊」；2008 年 6 月，台灣環境行動網接受台北縣政府水利局委託，執行「中港大排規劃與使用願景工作坊」。這些活動的成果，累積了許多有關願景工作坊的實務操作經驗。

以往願景工作坊在臺灣的操作為兩個整天的時間。在會議進行前，主辦單位事先準備「議題手冊」，以淺顯易懂的語言介紹會議所要討論的政策議題，讓與會者能快速獲取該議題的基本知識；並設計撰寫「劇本（scenarios）」內容，提供不同政策方案的想像，以及背後所代表的價值利益與執行的可能結果。

整個願景工作坊的進行，有一定的程序與規則，大致可分為三個階段：批判、提出看法及行動計畫的具體化。第一，在批判階段中，參與者以其自身的經驗、觀點與知識，批評「劇本」所描繪的未來景象，表達其對未來發展的意見。其次，以批判階段產生的觀點為基礎，與會者討論形塑未來發展的共同願景。最後，在行動計畫具體化的階段中，與會者進一步提出如何實現願景的作法，而在發展行動計畫時，與會者必須釐清問題並排列優先順序，指出「哪些人必須作哪些事」才能克服障礙、解決問題，終能實現願景。

## 一、活動籌備的安排與招募

「中港河廊通學步道願景工作坊」於 2008 年 8 月 8 日召開工作籌備會議開始，經過執委們集思廣益的討論，以及縣府各局處的確認支持，確立了最靠近大排人口密集區的思賢與昌隆兩所學校學區，為此次願景工作坊招募與討論範疇。爾後根據第一次執委會結論，區分利害相關社群，包括學校社群（主要為老師與導護義工）、社區代表（主要為社區管委會或社區發展協會主委）、地方政治領袖以及店家代表，我們針對這些代表挑選訪談對象，了解學童上下學在各路線或路口的現況，找出社區行人空間既有的問題點，以及設置通學步道可能遇到的障礙。深度訪談的結果成為後續進行民意調查問卷設計的參考題項，並做為願景工作坊議題手冊寫作與影片錄製之參考。本研究團隊在 8、9 月期間，也多次實地訪查兩學區的周邊路況，並配合幼童上下學時間，觀察兩校學童上下學的情形，以決定工作坊當天

審議民主在空間議題上的新實驗：以「中港河廊通學步道願景工作坊」為例

討論的路線。下圖一為昌隆國小通學步道的討論路線，而圖二為思賢國小通學步道的討論路線。



圖一 昌隆國小學區討論路線

圖二 思賢國小學區討論路線

爲了將招募公民參與的訊息廣發給學區內的一般民眾，研究團隊曾數次在上下學時段至校門口發放活動宣傳單及報名表，並印製 5,000 份的活動宣傳 DM，全數發給兩校的學童家長。此外，我們針對兩學區主要路線的店家（如上圖一、圖二中紅線所示），設計不同版本的宣傳 DM，逐間拜訪宣傳願景工作坊活動，期待店家與社區民眾一同討論與他們權利攸關的通學步道設置議題。研究團隊甚至組成活動宣傳小組，至思賢國小旁的宏泰傳統市場，沿路掃街向攤販商家及消費者發放工作坊舉辦訊息。限於兩個學區的小範圍招募與邀請行動，最後願景工作坊共有 26 位代表與會參加。

## 二、結合參與式規劃專業的議程設計

在過去願景工作坊的執行經驗基礎上，我們發覺與會者常無法區分願景與行動方案的討論層次，願景似乎很具體，但行動方案則空泛抽象。而此次討論的主題，牽涉到相當具體的空間規劃設計之意見回饋，爲使與會者能有更豐富的想像與對話空間，執行團隊在會議流程設計上，嘗試加入空間專業的工具元素，期待能發展出具體的規劃方案。

兩天的會議，執行團隊除了準備以往必備的議題手冊與劇本外，更加入一些以往願景工作坊沒有的元素設計。首先，研究團隊聘請具有攝影專長的研究人員，事

先至兩校的上下學時段，拍攝學童上下學的實況，了解學童行走的路徑，以及行走過程中的阻礙。此段影片在工作坊第一天上午播放給與會者觀賞，帶領參與者進入工作坊的主題討論。

其次，工作坊第二天上午，邀請規劃建築背景的專業者陪同與會者進行實地訪查，使參與民眾了解校園圍牆及人行道四周的現況，以及提出可能改善的建議，下圖三為實地訪查的情況。同時，這幾位空間專業者均加入第二天各組的討論，提供專業的諮詢與建議。在工作坊的討論對話過程中，我們將兩校學區的地圖放大輸出，讓民眾在討論通學步道議題相關的人事物時，能即時參考地圖得知相對位置，並提供繪圖工具，協助他們畫出想像的重要元素，促進與會者的對話溝通，下圖四為學員參與的過程。活動最後，縣府各局處官員到場聆聽與會者的共識成果，並且針對參與者所提出的問題加以回應，提供了民眾與縣府官員對話的機會。



圖三 通學步道實地訪查



圖四 學員參與過程

上述議程設計，與往常舉辦願景工作坊最大的區別，在於空間規劃工具的運用以及專業的諮詢。但在時間無法拉長的限制下（牽涉到合約計畫問題），更多元素的置入，也使整個願景工作坊傳統議程需要大幅調整。如前所述，與會者在願景與行動方案的討論層次上，無法清楚區分。為減少與會者在討論過程中重複性的感受問題，執行團隊在第二天的議程中，將原本的角色分組與好點子初選設計，改成按學區與議題分組，針對特定地點與議題票選好點子；下午的討論由原本的好點子決選與亮相，改成好點子圖像化，並且由同一學區進行點子整併與亮相，以及各局處行政單位的回應。附錄二為中港大排兩場願景工作坊議程的比較。

兩天的討論結束，參與者提出通學步道及綠圍籬未來改造專案的願景：第一，應加強社區環境安全性，包括學童上下學的交通安全，以及校園安全的部分。第二，提升社區的生活品質，包括社區的綠美化，居民休憩活動空間的增加，且環境的營造朝向更舒適有氧的發展方向。第三，創造經濟附加價值，讓周邊地區房價提升與店家收益的增加。強調環境品質與經濟發展應該可以找到共生共榮的平衡點。更詳細的結論，請詳見附錄三。

## 肆、分析與討論

前一節我們提到此次「中港河廊通學步道願景工作坊」的設計構想與形式安排，我們想進一步追問，新的設計形式如何促進公民在空間議題上的溝通審議？再者，此種審議的討論形式，與參與式規劃又有何不同？這對現行審議民主會議的操作會有何啟發？

在願景工作坊舉辦過後，我們訪問了協助此次會議的空間規劃專業者、各小組會議主持人，以及參與會議的公民共計 16 人次。其中，這幾位的空間規劃專家均有許多社區參與式規劃的經驗，對於將規劃經驗結合公民審議的安排，有許多想法與建議；而小組會議主持人均有豐富的審議民主討論經驗，對於此次會議置入的新元素，分享了他們的觀察與意見；公民成員中有幾位參加過前一次的「中港大排規劃與使用」願景工作坊，他們的意見歸納，則著重在兩次工作坊討論的比較。

### 一、規劃工具支援空間議題的審議溝通

理論上，審議民主強調提升公民政治知能與公共利益的思考，透過理性的論據辯證，平等的參與權利，促進符合公共利益的共識形成（Cohen, 1989）。不過，公民審議的公共事務範圍甚廣，以台灣為例，從二代健保、代理孕母、科學園區設置到河川整治等（林國明、陳東升，2003；杜文苓，2007），牽涉到不同議題的特性與範圍，如何打破不同參與者知識與經驗落差所造成的溝通阻礙，是推動審議民主的一大課題。

過去台灣操作經驗顯示，協助民眾知情討論的重要工具，為提供議題手冊與專家專題授課，這些資訊成為公民論述溝通的重要基礎；但地方的空間改造與在地居民實質利害相關，抽象的談論規劃原則與相關方案，可能無法在具體想像的層次上溝通。而此次願景工作坊所加入的通學步道影帶放映、實地勘查、以及專業規劃者

的諮詢等，某個程度上嘗試將討論主題更爲具體的呈現，並擴大了促進公民知情討論的工具想像。

### （一）影片播映強化問題認知

過去審議民主會議的資訊多以文字資料爲主，此次主辦單位剪輯了同年六月份所舉辦的中港大排規劃與使用願景工作坊過程短片，同時也拍攝昌隆與思賢國小週邊的交通環境，在願景工作坊分組會議前播放。一些受訪者表示，影像可以讓人很快地進入討論主題的思考，因爲「影像……比文字、比口頭的都還好很多，直接看得很清楚，讓人家的視覺震撼力比較高」（C3, p. 44）。<sup>6</sup> 一位參與公民也表示，通學步道影片的播放，提醒他注意原本視而不見的現象：

看到小朋友上下學影片時還滿震撼的，因為自己的小孩都很大了，根本不會去注意到小朋友上下學的通學環境，到了看影片時才赫然發現自己生活周遭原來是這麼不友善（W1, p. 1）。

### （二）實地勘查促進互動與現場感

參與的公民多認爲，雖然他們相當熟悉當地道路環境，但平常所關注的週遭事物與問題可能都不一樣，透過通學步道的實地探勘，在過程中相互討論，無形中降低了彼此經驗的差異（C1）。而與影片播放的功能相似，這樣的提醒，也間接強化參與者對相關問題的印象與認知。一位公民提到：「很多時候要到現場去你才會注意到。像我們一般可能騎車經過，很少真的是去走、走一段，這個差別很大、差別很大！」（C3, p. 44）。

此外，參與者也認爲現場勘查增進了公民間，以及公民與專家間的互動機會。受訪者 H1 表示，現勘增進討論的互動關係，「我們在地人……爲了小孩子著想，會覺得那個路段該怎麼設置，哪個路段該怎麼設置。我是覺得這樣實地勘查，感覺真的不錯」（p. 6）。而主持人 T1 更提到，公民的生活經驗透過場地勘查中提供會議討論有用的資訊：

像有些是導護媽媽，她會特別說哪個地方有站崗啊……可以講一下那個環境是怎麼樣，為什麼會特別需要站崗……或者這邊有檳榔攤……因為

---

<sup>6</sup> （C3, p. 44）代表本研究中受訪者編號與逐字稿頁數，下述引用亦同，受訪對象編號及訪談時間列表如文後附錄一所示；但礙於篇幅限制，逐字稿並未收錄於附錄中。

我們是禮拜六、禮拜天的兩天，所以很多攤販都沒有出來，一些人就可能會比較呈現那個平常像是一到五的實際狀況（T1, p. 2）。

### （三）專家諮詢增進方案的聚焦與整合想像

將空間規劃專業者放入小組會議的討論中，目的是希望藉由將公民意見的具像化，可以促進參與者對空間使用的溝通討論，釐清一些空間專業的問題，並進一步生產出較為具體的建議。在小組討論過程中，主辦單位準備大張區域地圖，色筆，以及場勘的照片等各式工具，協助討論的進行。規劃者 H2 認為，能助於討論的工具，就是好的工具，而如何使大家在工具的使用上更加熟悉，是一件重要的事。在此次的願景工作坊的討論中，圖正是一個連結不同元素的重要工具：

我們今天沒圖的話，就是線性思考，那有圖的話就會開始圖像……因為一個環境不是抽離的嘛！比如說，通學路會跟市場、跟公園、跟旁邊的道路有關，那其實都是用一個圖比較能夠表現……這些工具怎麼去促進跟溝通討論那個還是關鍵（H2, p. 11）。

參與的公民肯定專家的進入，「把原本是空虛的幻想跟他實際上經驗做一個結合，會想出一個比較好的辦法」（H1, p. 6）。另一名參與者也肯定規劃者的諮詢角色，他表示會議中運用大張地圖，隨著動線思考、畫圖思考，有助於空間影像的浮現：

我覺得這個部份很好。他先讓我們找到日常的動線……就是說我們在路線上面會比較清楚。對啊（台語）！那個圖打開，真的我覺得不錯，包括怎麼走，這個幫忙很大。因為我們有時候不是每一個人對四周的路都那麼熟悉，哪一條路通哪一邊都很熟悉。你如果說畫在地圖上面、又那麼大，大家這樣子看了圖，影像就會出來……（C3, p. 44）。

小組主持人 C1 認為，專家帶領著參與者從認家裡到學校的路線開始，有一些暖場的效果，引導了較少發言者進入討論的氛圍；而透過圖像的方式指引路線，使參與者更容易集中精神的進入討論。他指出：「因為有東西讓他看嘛！或有東西在指引，比較能融入狀況，就是比較不會被其他的事情拉走」（C1, p. 6）。透過專業者講解的協助，可促進問題的聚焦，「…就是一些比較重要的點會比較有機會停留，或比較有機會多講一點的時候，那個問題就會聚焦說，OK，可能我們比較關注的是哪些的層面」（C1, p. 6）。



## 二、參與式規劃碰撞審議民主的初體驗

審議民主強調知情討論，會議前進行招募，抽選具有代表性的公民，接著寄發議題手冊給參與者會前閱讀，會議中更藉著熟稔審議議事規則的主持人，協助參與者在公平開放的程序中表達意見，並在討論過程中凝聚共識。這整套程序精神的體現，仍是此場願景工作坊的重要元素。在會議中擔任諮詢的幾位規劃專家，比較了此場會議形式與參與式規劃的異同，認為在促進公民參與的本質上，兩者皆將知識帶到生活的現場，具有社會行動的特性（H2, p. 3）；但在社區政治的碰觸，以及招募與討論程序的安排上，存有許多差異。

### （一）知情討論與招募策略降低社區政治的影響

受訪的空間規劃專業者表示，空間議題相當具體，也與民眾實質利益相關，他們過去在執行參與式規劃時，深受社區政治的影響，處理上「有些保守的一些面向可能會不自覺的跑出來」（L2, p. 12），因為這樣的參與型態常變成「聽里長要什麼、或者是民眾要什麼？……是比較傳統的那種地方政治嘛！各自用、給一些資源」（H2, p. 2）。社區政治是社區規劃者無法不碰卻又極難處理的關鍵問題，因為只要「處理的不夠適時，最後還是會出狀況」（L2, p. 11）。因此，在過去執行參與式規劃的過程中，主事者需要把大部分的力氣擺在處理現實面的問題上，提出的願景只能是短期且具體。與會的規劃者坦承，社區政治的處理，花費他們許多心力，為了認識社區政治，需要拉長參與的過程，在每次操作中把一些社區領袖（如里長）找出來。他們注意到，社區政治的相關顧慮，似乎在審議民主操作中影響不大。一位受訪者表示：

我看到之後比較好奇你們怎麼操作這個部份，那是不是你的關鍵？然後假如不是關鍵，你們用什麼方式讓這件事情不影響到議題的進程……我很有興趣你們這個過程，因為覺得真的差異蠻大……（L2, p. 12）。

此場願景工作坊的公民招募與分組，經過執委會的討論，決定邀請主要利害關係之社群成員，依其身分別區分為學校代表、社區店家代表，以及主動報名並獲抽選之一般公民。傳統地方意見領袖（如里長、縣議員等），以及公部門代表（如相關縣政局處官員），則安排在會議最後出席，回應公民討論的結論。這樣的安排，一方面修正第一場願景工作坊官員與地方意見領袖全程出席意願不高的窘境，另一方面將地方意見領袖與政府官員，從主導公共事務的決策者轉成為公民審議結論的



積極回應者，某個程度上，可以促使長期浸潤在社區政治的地方意見領袖，跳脫傳統資源分配政治的思考。

如果公民參與只是集合一群師心自用的參與者表達意見，會議結論或許符合強勢社群的期待，空間資源的配置卻不一定照顧到公共利益與社區長遠發展。規劃者感到此次的審議討論模式，比較可以使參與者思考對整體環境的期待，運用討論的模式，發展出共同改善環境的願景。受訪者 H2 認為公民參與過程應促使大家產生對未來的期待，並在此前提下討論空間資源的配置，而透過公民審議的過程，比較不會把參與變成是一種「要求跟給予」（H2, p. 3），相關的問題與資源運用可以在過程中充分地被討論。他談到審議會中所強調的知情討論，值得參與式規劃的推動者學習：

參與到公民審議……有一點我覺得讓這件事情有一點有趣啦！這裡面有一個叫做可閱讀資料……就是說公民的討論其實是要先有一些基礎的了解跟認識……台灣地方政治裡面那個工程……就是給資源的，對不對？如果能夠有一個類似像公民參與，能夠有這個可閱讀資料，這件事情應該是說……來討論的人應該是了解的……所以我們在討論過程中會比較針對那個這個目的（H2, p. 2）。

## （二）嚴謹程序促進理念討論的氛圍

傳統的參與式規劃透過地方意見領袖的訊息散播或社區駐點的能見度，尋找主動的社區人士參與，透過每次兩三個小時的定期社區聚會，慢慢熟悉議題，醞釀討論的氣氛，半年、一年後才處理比較實質的空間設計問題。規劃者 L2 分享他們的操作模式：

我們第一次來，一定會叫他寫電話聯絡之類……第一、二次的過程就是要讓他知道，我們要一起走過這半年、一年，請他盡可能的都來參加。所以每一次開會，都要通知這些基本的人，確定他們能不能來，當然同時每一次還要盡可能找更多的人……他沒有什麼非常嚴格的代表性，就是你自己社區的人就參加嘛！你只能用這個標準啊！不想來的人也沒辦法強迫……我們每次開會一定是晚上！因為晚上才有人有空嘛！一定是某個禮拜五或禮拜四的…還不太敢在 weekday……看狀況。晚上大概是這樣子，兩個小時到三小時，對（L2, p. 19）！

因此，規劃者對於公民審議程序所促進的討論溝通效率感到相當好奇。他對整個會議的設計，可以讓參與者在短時間內談論多個議題，並塑造出理念性的願景討論氣氛大感訝異。其中，整個討論的嚴謹度令他印象深刻：

這個部分在我們過去的參與討論裡面是比較弱的、比較缺的、或是比較不重視的……我會有點訝異你們在這麼短時間之內讓他們討論這麼多事情。對我們來講，這個事情可能要在半年、或四個月時間內……分成多次一點一點談……你們如何能夠在這些人一碰面就立刻可以談願景（L2, p. 10-11）？

他認為，在操作參與式規劃的經驗中，程序性的部分比較沒有辦法照顧到，「就像你們這種比較嚴謹的會議形式和程序，大概就沒有了」（L2, p. 20）。這樣的安排，可以讓會議中某些意見強烈的人稍加克制，使因為發言時間或說話口氣所造成的衝突問題得以降低。專業規劃者進一步指出，這種討論形式的設計是有必要的，因為它可以「形成一個有價值的談論與論述氛圍」（L2, p. 17）。

此外，也有受訪者認為，整個願景工作坊的前置作業，是使公民審議能夠很快地進入討論情境的主因。從會前執委會的主題定調、小組主持人與專業規劃者的準備會議，相關資訊與圖繪工具的提供，到議程中實地現勘等各種安排，每一步驟都培養了參與者的討論能力，而這是參與式規劃比較缺乏的部分：

我們那一天剛開始帶民眾出去這樣繞一圈，是很好的一種方法。（先）觀察環境、然後針對問題，而且你們前一天已經操作過空間上面的課題。我一直覺得參與式……以前在操作很弱，就是沒有先備工作。那這天其實是十月四號有一個先備工作。先備工作就是……培養社區民眾們怎麼討論這件事情（L1, p. 8）。

### 三、審議民主與參與式規劃對話的啟發

審議民主著重在論理與說服，會議程序性的嚴謹安排；而參與式規劃的操作則相對地較具彈性，重視人際關係以及生活與現實層面的改造。從歷史的發展角度來看，參與式規劃的興起連結了 90 年代台灣社區營造的發展，培養出許多社區規劃師，其與社區議題結合的想像與能力較為寬廣；審議民主發展較晚，整體的推動尚未穩定地著床於草根社區的實踐中。在空間改造運作的實踐上，推動審議民主的團隊並不是空間設計的主事者，如何將會議結論具體的回饋給設計單位，仍存有相當

的變數。此外，空間議題常牽涉到民眾使用的實質利益，透過公民審議的討論擘畫出環境改善的願景，對於每天生活在現實世界，時刻受到規劃工程影響的人們，仍有遙不可及的距離，解決問題與形塑願景，有時可能更倚賴規劃者的設計策略：

（運用設計改善部分環境空間問題，可以）先做一個部份……就是說主要會影響到大家對於通學步道觀感的這種改善，可能一小部分先做一個……後來其實慢慢真的就會產生一些漣漪的效應；（這樣的做法）可能比大家來討論要不要通學步道在某個程度上還實際一點……我就會覺得說，規劃設計者的設計策略在這個時候是很關鍵，這個時候大概是審議的型態出不來的（L2, p. 35）。

但基於民主實踐的信念，受訪者皆認為，未來空間規劃與審議民主兩邊的專業團隊，應持續合作，互補有無。空間規劃者期待審議民主團隊持續驅動社會討論能量。專業規劃者 L2 認為，空間設計的對話應超越原本地方領袖的意見，使更多居民持續性地參與；而會議中的程序規範與對主持人的專業要求，有助於問題的收攏釐清，在主持人與規劃者的輪流搭配中，會議的進行與成果的產出都會比較順利；而這樣的大型正式討論會議，對社區民眾有著宣示性的儀式作用，「會讓居民覺得這事情是慎重的」（L2, p. 22）。公民審議會議的專業操作，可以彌補參與式規劃不足的部分。專業規劃師 H2 更認為，台灣現階段的空間與資源分配很亂，如何使問題透過說理來解決相當重要，而公民審議會議即提供了這樣的一個介面。

另一方面，受訪者也提到審議民主可以參考參與式規劃的地方，例如，準備更豐富更多元的溝通工具；在討論社區議題的時候，可以把民眾與主持人帶到現場，增進與會者的感性對話等（H2, C1）。規劃工具的運用可以加強民眾審議討論的能力，但整體的流程須有更細緻的設計。上述的討論，也帶出了此次願景工作坊舉辦的檢討與反省，為將來改善會議流程的安排，提出更為具體的建言。

### （一）整體議程時間規劃的再思考

參與者肯定此次會議加入許多元素，但在整體時間沒有拉長的情況下，每一個階段的討論略嫌緊迫。專業規劃者提到時間緊縮的問題，在於會議中的「每個環節跟環節之間沒辦法掌握」（H2, p. 13）。一位熟悉公民審議會議的小組主持人觀察到，當大家的討論正開始深入聚焦時，小組討論時間卻快要結束了。他表示，「我覺得好像很多人討論的動能開始慢慢帶起來之後，然後好像又要在這邊停住這樣」（C4, p. 2）。另一名主持人也認為：

時間太少了，就是比較可惜。有點過猶不及的感覺，就是以這樣時間討論出來的東西，似乎有點少……其實這些元素是很棒的啊！它每個環節設計其實都很棒，那我感覺（時間）有點少……（C1, p. 22）。

時間因素應跟議程每一個時段設定的目標一起考量。此次願景工作坊最初設定討論成果應保有共識願景以及具體行動（規劃）方案，但在時間有限的情況下，原本設定各時段的討論進度不如預期。一位小組主持人分享他的觀察：「當圖像化越清楚的時候，他們會限於時間，那如果時間不夠的話要湊……變成那個層次要拉高是有點難處理……」（L4, p. 10）他因而建議應縮短第一天的願景討論時間，拉長第二天有規劃元素加入的討論議程，使審議的精神不至於在新元素加入後被迫壓縮，參與公民才能跳脫原本立場，用比較寬廣的角度思考問題（L4, C4）。

## （二）不同階段的討論目標應更明確

參與會議小組主持的成員們皆注意到，第一天討論還未加入現勘與圖像化元素時，大家熱烈討論的主題比較是理想通學步道或綠圍籬的想像與功能，但第二天到現場走一遭，發現許多第一天沒有討論到的現實問題，整個討論開始著重在實際現象，而無法達到比較理想性的應然面討論。主持人在檢討會議中分享了他們的觀察：

第一天會討論說我需要的（通學步道）教育功能是什麼，可是走完之後，他們的行動方案就變成說，那個（路上的）狗屎要趕快清除……第一天討論到一些願景式的學習功能，第二天真的這些東西就消失了，然後變成是很具體需要立即去解決的問題，例如那個廣告可能要拆除之類的……其實感覺落差還滿大，變成第一天一些願景都不見了……（L3, C5）。

針對願景與具體方案的連結落差問題，一位會議小組主持人認為，並非現地勘察安排的問題，第一天討論的願景消失，與第二天的分組設計以參與者的區域別劃分有關，因為大家關注與討論的東西又不太一樣。如果大家比較在意的是具體現實的問題，那應該是在具體的做法上，再拉出願景的討論。他建議主辦單位要更明確的設定每一階段討論目標：

其實你議題可以很泛泛的談或者說你很聚焦的談，那我覺得這都是要看……設定每個議程目標的時候，它是不是很明確？…然後推出說每個

審議民主在空間議題上的新實驗：以「中港河廊通學步道願景工作坊」為例

階段它可能有一個焦點……其實，你要什麼樣的答案，一定是你要先問什麼樣的問題嘛！…例如說…社區房屋的附加經濟價值能怎麼提升？你討論的那個脈絡應該還是在這個框架上，焦點議題就是限縮那個討論框架跟範圍啦……（C1, p. 12）。

而這部分牽涉到主辦單位與主持會議者溝通他們每一階段討論所應達成的任務，以及後端資料工具的提供配合，來補足討論銜接不足的部分：

我會很希望清楚每個地方要做到什麼樣的程度，因為那會影響到你時間的分配。就是說你大概暖場暖多久啊？或是你大概要討論多久？我會比較精確抓……所以我覺得第一個部份就是說，每個階段的目標要定的很清楚；第二個其實是後端的配合，我們會期待主辦單位提供每個階段討論的資料，就是要補那個脈絡啦！如果要降低那個中間連結的那個落差，其實就是透過那些書面資料啦……（C1, p. 14）。

參與的規劃者則提到先備工具以及議題設定聚焦的重要：

就是說模型、或是說很多的不同的示意、欄板什麼的，讓他們可以在上面發揮。…那一天是假設我們要幫他動手，假如我們追求更完整的表達方向，當然是這個 match 越多越好，所以為什麼我會覺得先備工作跟材料那麼重要。…那假如說我們要討論是「圍籬」這件事情，那就 focus 在這邊，那再進一步說，他可以跟我們一起做那個設計，我覺得這個就是參與式設計層次上的不同（L1, p. 8-9）。

在工作團隊的檢討會議中，熟悉審議民主的成員在討論中更指出，或許此次願景工作坊對於成果設定與要求太多，如果能把願景整個講得更清楚，可能比要求產出具體方案還要實際。事實上，過去願景工作坊的操作經驗，參與者常混淆願景與行動方案一起討論。一位受訪者因而建議：

如果這次不是要跑出一個行動方案的話，就是我們跳脫出願景工作坊它一定要形成行動方案這種東西。這是我們第一次討論空間議題，就是第一天早上先看影片，影片內容就包括現在這邊怎麼上學、別人怎麼上學；現在我們這邊圍牆怎麼樣、別人圍牆怎麼樣。先有一點概念，然後做價值的討論，可能會去比較…這些價值的差別。…然後下午再去現勘…回來再討論。這種會議目的可能是形成願景就好了，不用到方案，

然後第二天再設計一些討論或者是收納意見的過程，最後我們可能只要達到第一天願景的東西…也許就好了（L5, p. 28）。

### （三）加強對話處理價值（或願景）衝突問題

熟悉公民審議操作的參與者提醒，幾次願景工作坊的操作，因為礙於時間的關係，在第一天下午的全體會議時，通常將大家的意見統包收攏，沒有讓不同價值的人有對話的時間，願景的形成會比較模糊。事實上，此次願景工作坊的過程，店家成員在第一天願景成形後發表意見，表示反對「騎樓淨空」的共識願景，這也使第二天討論具體方案時，反而要回過頭來修改願景成「騎樓暢通」。主持人 L4 建議，攸關願景共識形成的第一天下午全體會議，應給主持人更多的時間加強對話，以處理不同願景間價值衝突的問題：

幾次下來我們看到全體會議在第一天的下午都是用統包收攏的方式…大家其實是在盡量不用去面對那個衝突，一個是時間的問題，第二個可能是一直以來願景工作坊在那個階段就是只有第一天下午那個時段。…因為我們礙於時間局限，然後就是統包在一起，以至於第二天要去對應那個願景其實是很模糊的，因為都包在一起了。…其實我覺得第一天的全體會議是還滿關鍵的…當大家對於全體會議第一天的願景非常清楚，也很明確知道哪幾種價值在衝突，然後大部分人的 final 價值是什麼，這樣子的印象會很明確，因為那個過程很長嘛（L4, p. 16）！

### （四）議題性質與參與模式的連結思考

願景工作坊過後的工作團隊檢討會議，以及與空間專業規劃者的訪談，受訪者皆肯定主辦單位的用心，也認為此次操作經驗開拓出公民參與更多的想像。但他們也具體直陳一些公民討論過程中看到的問題，包括專家權威影響、議題範疇與招募設定跟採用願景工作坊討論的合適性問題，一位工作成員提到：

前一次針對整個中港大排，這種比較大的範圍，比較是審議式民主可以操作的！如果小到處理社區型的空間議題，相對來講好像是參與式規劃比較可行（C2, p. 36）。

不過，也有受訪者提出，空間規模的大小影響招募對象以及現實利益衝擊程度，會是選擇哪一種參與模式應該考慮的因素，但更關鍵的是主題討論的性質，而公民審議會的角色，可以協助定位空間設計的方向。一位熟悉專業規劃領域的受

訪者認為，整個環境空間的改變需要許多層次的討論，想法很多但往往不易釐清，而公民審議可以幫忙在設計概念與方向上的定位：

就是找出一個真的方向的頭尾嘛！其實我們做建築設計、又是景觀設計的專業者，通常沒有那個 program，其實很難下筆。我們下筆前會覺得：你沒有出對題目，我不知道怎麼回應……也許這個空間要做學校，我知道學校大概要怎麼做。但講更具體，這是一個開放式學校，那我更清楚要怎麼做。假如我們先有一個審議民主說這個學校是走開放式的教育方式、或是走所謂的傳統式的，那建築師根本就不去想去想那個教室（設計）的方向……假如有一個審議式民主討論這個方向，後面的建築設計當然比較清楚（L1, p. 33）。

## （五）培力社區組織的發展

另一位受訪者認為誰來發動參與，更是思考參與模式運用的重要課題。他認為無論是規劃團隊或審議民主團隊，在經營公民參與的角色上都有侷限，因為不是常駐組織，在遵循契約的時間壓力下，無法緩慢的經營社區參與，會與當地居民的期待產生時間感的落差。公民討論的成果，如果沒有在地有心人士或組織的長期經營，真正的問題並無法在短期內獲得解決。他認為，參與式規劃或審議民主在社區的操作，應考量到社區承接力的問題，才可能有持久性：

你去一個社區做一件事情的同時，最好能夠協助社區形成一個非正式的團隊，對不對？…你不能跟他討論完你就走了，然後他也就是原來那樣。你進去，就讓他們既有組織的功能多一個面向、或是再健全某一些組織的運作……就是讓它形成一個 team，…至少你部份的改變這些人的環境，而這些人願意你走掉以後繼續幹什麼。其實我們就會期待，同時要幫他們把一群人給組起來（L2, p. 28）。

## 伍、結論

過去公民審議會透過議題手冊與專家專題授課，提供公民論述溝通的重要基礎。不過，地方空間改造議題，如在議程設計上採用原本討論與文字論述模式，可能無法讓參與民眾，在具體空間圖像層次上進行溝通。所以，本次願景工作坊加入

新的設計元素，運用參與式規劃的工具協助審議民主活動的進行，例如，通學步道影帶放映強化參與民眾的問題意識，社區實地勘查增進與社區現實環境的互動臨場感，以及專業規劃者協助參與民眾進一步釐清空間專業上的問題等，皆有助於民眾在審議空間議題的聚焦整合。

不過，更令人感到驚喜的是，審議民主的運作模式，也為參與式規劃過去的操作困境提供突破的機會。審議民主強調嚴謹程序與知情討論，在理性溝通氛圍中強化追求公共利益的共識，某個程度降低了充斥利益糾葛的社區政治影響。而透過公民審議對話與規劃專業者的互動，居民對於社區空間改造有更多不同的想像。學校園綠圍籬的討論為例，多數參與者原本擔憂圍牆拆除後所衍生出的校園安全問題，經過公共審議過程，參與者轉而支持以綠色植栽為主軸設計的圍籬，認為其可兼顧安全與生態景觀等功能。這樣的審議結果，與執行團隊透過電訪民調所得到的結果，有著高度的差異；民調結果顯示，新莊民眾對現階段水泥圍牆存廢的態度，有高達 80% 的受訪者偏好水泥圍牆的留存，認為圍牆還是水泥做的比較安全堅固。

審議民主與參與式規劃的碰撞，也為兩個專業領域激盪出更多發展的可能性，兩者在活動特質、時間安排、規劃與進行的方式，皆有不同的特色（請詳見我們在表一的比較），但運作上可以相互學習，互補不足。就參與式規劃而言，審議民主會議事前資訊的整理準備、顧及與會者代表性的招募方式、會議流程嚴謹的設計、強調價值理念的對話、以及促進公共利益的形塑等，為參與式規劃可以學習的地方。而參與式規劃重視駐點經營的在地精神、實地勘查的基礎工作、圖像工具的運用、或透過設計策略進行空間改造的能動性等，則是過去審議民主運作較力有未逮之處。兩種參與模式若能在政策規劃階段實施，將有助於政策的涵容與創見性；而在政策執行階段，參與式規劃可以透過非正式的對話與運作，持續滾動社區的力量，進行政策執行期間與後續的監督。

此次願景工作坊的新嘗試，是兩個專業領域偶然合作的結果。台北縣政府所聘請的空間規劃顧問，與審議民主執行團隊，因為中港大排河廊改造計畫而有對話的機會，並進一步促使此次審議民主會議的實驗運作。這樣的機會，使我們得以思考在知情討論與理性思辨的原則下，借用空間規劃的專業，突破言說討論的限制，運用參與式規劃的部分工具，調整願景工作坊的議程安排。而此次的嘗試，也為後續審議民主會議在空間議題的操作上，以及與其他專業領域在跨界合作上，提供難得的經驗與更多未來的可能性。



## 參考文獻

- 行政院環境保護署（1999）。社區空間改造：如何讓我們的生活環境更美好，2009年2月5日，取自：<http://ivy3.epa.gov.tw/cp/action/space/02.pdf>。
- 杜文苓（2007）。審議民主與社會運動：民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啟發。《公共行政學報》，23，67-93。
- 林峰田（2007）。空間規劃理論的演進，2009年9月15日，取自：<http://140.112.40.4/WebUsers/ftlin/course/uris/evoplantheory.pdf>。
- 林國明（2007a）。審議民主實踐的多元模式－評 John Gastill and Peter Levine eds., 審議民主手冊：二十一世紀有效的公民參與策略。《臺灣民主季刊》，4（3），191-195。
- 林國明（2007b）。行政民主之實踐：全國型議題審議民主公民參與（編號：RDEC-RES-095-003）。台北：行政院研考會。
- 林國明、陳東升（2003）。公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗。《臺灣社會學》，6，61-118。
- 郭秋永（1999）。強勢民主：新時代的政治參與。《問題與研究》，38（6），63-94。
- 陳東升（2006）。審議民主的限制：台灣公民會議的經驗。《臺灣民主季刊》，3（6），77-104。
- 陳毓麟（譯）（2005）。民主理論現況（Ian Shapiro 原著）。台北：商周。
- 曾旭正（2001年5月）。社區參與之社會效果分析：1990年代的台灣經驗。第三屆環太平洋區參與式社區設計研討會，馬祖。
- 黃東益（2006）。審議日：治理的烏托邦或務實的民主創新工程？《公共行政學報》，18，137-142。
- 黃浩榮（2005）。公共新聞學：審議民主的觀點。台北：巨流。
- 黃瑞茂（1999）。環境正義與民眾參與。載於中華民國社區營造學會（編），台北市地區環境改造計畫社區動力營：第一階段觀摩工作坊活動手冊（6-8頁）。台北：中華民國社區營造學會。
- 黃麗玲（2003）。一九九〇年代臺北市都市規劃中的社區參與全球過程、地方政治以及鄰里回應。《地理學報》，34，61-78。
- 羅瑞騫、劉欣蓉（2001年5月）。參與式社區設計：台灣經驗省思。第三屆環太

平洋區參與式社區設計研討會，馬祖。

- Albrechts, L. (2002). The planning community reflects on enhancing public involvement: Views from academics and reflective practitioners. *Planning Theory and Research*, 3(3), 331-347.
- Albrechts, L., & W. Denayer (2001). Communicative planning, emancipatory politics and postmodernism. In R. Paddison (Ed.), *Handbook of urban studies* (pp. 369-384). London: Sage.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: Pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bond, S., & M. Thompson-Fawcett (2007). Public participation and new urbanism: A conflicting agenda? *Planning Theory & Practice*, 8(4), 449-472.
- Brody, S. D., D. R. Godschalk, & R. J. Burdy (2003). Mandating citizen participation in plan making: Six strategic planning choices. *Journal of the American Planning Association*, 69(3), 245-264.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin, & P. Pettit (Eds.), *The good polity* (pp. 17-34). NY.: Blackwell.
- Elster, J. (1997). The market and the forum: Three varieties of political theory. In J. Bohman, & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 3-33). Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Elster, J. (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, J. S., & S. A. Rosell (2004). Choice dialogues and deliberative polls: Two approaches to deliberative democracy. *National Civic Review, Winter*, 55-63.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Los Angeles: University of California Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Forester, J. (2006). Making participation work when interests conflict: Moving from facilitating dialogue and moderating debate to mediating negotiations. *Journal of the American Planning Association*, 72(4), 447-456.
- Franz, J. V., & N. Schall (2002). Practitioner's guide: Participatory planning. Retrieved January 30, 2009, from [http://www.methodfinder.net/pdfmethods/methodfinder/methodfinder\\_method11.pdf](http://www.methodfinder.net/pdfmethods/methodfinder/methodfinder_method11.pdf).

- Gutmann, A., & D. Thompson (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Gutmann, A., & D. Thompson (2004). *Why deliberative democracy?* NJ.: Princeton University Press.
- Hajer, M. A. (2005). Rebuilding ground zero: The politics of performance. *Planning Theory and Practice*, 6(4), 445-464.
- Langton, S. (1978). *Citizen participation in America: Essays on the state of the art*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Mansbridge, J. M. (1999). On the idea that participation make better citizen. In S. L. Elkins, & E. Stolen (Eds.), *Citizen competence and democratic institutions* (pp. 291-325). University Park, PA.: The Pennsylvania State University Press.
- McNally, M. J., & T. Nagahashi (2001, May). *Challengishimasu! Episodes in the pursuit of democratic design*. The Third Annual Pacific Rim Participatory Community Design Conference, Taipei.
- Rehg, W. (2005, August). *The prospect and challenge for deliberative democracy*. The International Conference on Deliberative Democracy, Taipei.
- UK Communities and Local Government (2003). Participatory planning for sustainable communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plans. Retrieved January 30, 2009, from <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/participatory-planning.pdf>.
- Wagenet, L. P., & M. J. Pfeffer (2007). Organizing citizen engagement for democratic environmental planning. *Society and Natural Resources*, 20, 801-813.
- Weithman, P. (2005). Deliberative character. *The Journal of Political Philosophy*, 13(3), 263-283.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press.

## 附錄一：訪談對象

訪談對象	代碼	訪談日期
公民	C3	2008/11/11
公民	W1	2008/11/12
公民	H1	2008/11/13
小組主持人	T1	2008/11/25
小組主持人	C1	2008/11/25
小組主持人	C4	2008/11/25
小組主持人	C5	2008/11/25
小組主持人	L3	2008/11/25
小組主持人	L4	2008/11/25
小組主持人	L5	2008/11/25
工作團隊成員	C2	2008/10/08
空間規劃者	H2	2008/12/03
空間規劃者	L1	2008/11/25
空間規劃者	L2	2008/11/25

## 附錄二：中港大排兩場願景工作坊之議程

### 「中港大排規劃與使用願景工作坊」議程

6/28(六)		6/29(日)	
時間	議程	時間	議程
8:30	報到	8:30	報到
9:00	開幕式	9:00	全體會議～ 會議進行方式說明與角色分組
9:15	專題演講： 願景工作坊之介紹 彭滄雯 (世新大學助理教授)		
9:40	專題演講： 中港大排的現況與未來 沈祥琳 (台北縣政府縣政推動小組)		
10:40	茶敘時間	9:30	角色扮演分組會議～ 好點子初選
11:00	分組會議～ 我們的初步願景		
12:30	午餐時間		
13:30	分組會議～ 我們的願景	12:00	午餐時間
16:00	茶敘時間	13:00	全體會議～ 好點子決選與亮相
16:20	全體會議～ 報告各組願景	15:00	閉幕式
16:50	全體會議～ 比較，釐清與回應	15:30	賦歸
18:00	賦歸		

「中港河廊通學步道願景工作坊」議程

10/4(六)		10/5(日)	
時間	議程	時間	議程
8:30	報到	8:30	學區路況實地訪查
9:00	開幕式		
9:30	<b>專題演講：</b> <b>願景工作坊之介紹</b> <b>杜文苓</b> (世新大學助理教授)	9:50	<b>全體會議～</b> <b>覆誦共同願景與分組說明</b>
10:00	<b>專題演講：</b> <b>中港河廊通學步道的</b> <b>現況與未來</b> <b>黃瑞茂</b> (臺北縣政府景觀總顧問)	10:30	<b>分組會議～</b> <b>好點子票選</b>
10:40	茶敘時間		
11:00	<b>分組會議～</b> <b>我們的初步願景</b>		
12:30	午餐時間	12:30	午餐時間
13:30	<b>分組會議～</b> <b>我們的願景</b>	13:30	<b>分組會議～</b> <b>好點子圖像化</b>
15:00	茶敘時間	14:30	茶敘時間
15:20	<b>全體會議～</b> <b>報告各組願景</b>	14:40	<b>全體會議～</b> <b>好點子亮相與回應</b>
15:50	<b>全體會議～</b> <b>比較，釐清與回應</b>	15:30	<b>總體討論</b> <b>(縣府各局處回應)</b>
		16:30	賦歸

## 附錄三：「中港河廊通學步道」願景工作坊之會後共識

### 共同願景與行動方案

2008年10月

#### **10/04 共同願景**

##### **一、我們期待通學步道與綠圍籬的改造專案，能夠對新莊地區帶來的貢獻有**

- 提升安全性：包括交通的安全與校園的安全。
- 提高生活品質：包括社區的綠化與美化，居民休憩活動空間增加，且環境更舒適有氧。
- 創造經濟附加價值：包括地區房價提升與店家收益的增加。

##### **二、在通學步道的設置上，我們期待的方向包括**

- 機車、攤販退出騎樓：透過設立公用停車場、增設機車停車格等配套措施，讓機車攤販及店家雜物退出騎樓，釋放原有公共空間。
- 加強步道的照明：加強夜間與轉角的照明設施，配合監視器，提升公共空間及校園周邊的安全。
- 整平人行道與騎樓路面高度、加強施工品質。
- 在學校周圍的路口紅綠燈，增加人行通行鈕，以利學生通行。
- 增加通學步道的教育功能：透過軟硬體設施，讓步道成為提供學習資訊與學生創作園地，強化社區意識。
- 政府應一方面加強宣傳溝通、社區協調，另一方面加強執法。

##### **三、在綠圍籬的設置上，我們期待的方向包括**

- 兼顧安全與綠化：在確保校園安全的原則下，盡可能去除目前的水泥化圍牆，並加強綠化。
- 提供休憩：圍牆可內縮，並設計節點提供民眾休憩。
- 藝文訊息：種植不同植物搭配佈告欄式設計，展示文化活動訊息及學生作品。
- 管理維護工作：由政府提供社區衛生管理的工作機會，負責步道與綠圍籬的管理維護，監督及清除寵物大小便問題。
- 凝聚社區：社區力量應參與步道及綠圍籬的規劃，例如巡守隊及守望相助商店，或組織攤販及店家自治會，做整體規劃及溝通。

### 10/05 行動方案

因為在第二天的活動流程中，有安排參與者到昌隆和思賢國小二校區進行實地訪查，並在小組討論中有空間專業者的加入，讓第二天行動方案較針對現況實際問題進行討論，所以最後得出的結果和第一天之共同願景有部分出入。以下即為參與者在 10 月 5 日當天針對昌隆與思賢兩學區的通學步道和綠圍籬設置所提出的行動方案：

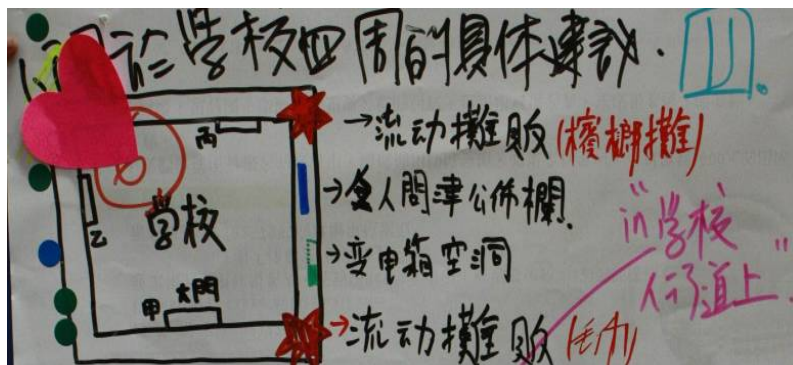
#### 昌隆學區

- 在人行道路面障礙物的清除方面（前四點是可短期達成的，第五點則為長期的）：
  1. 透過宣導加強管理，抓野狗，加派稽查員等方式以落實寵物糞便清除。
  2. 變電箱移入校園底下。
  3. 行道樹基座需降低並於上頭加設蓋板。
  4. 縣府停車收費亭與舊衣回收箱不應直接占人行道。
  5. 徵收福壽公園與昌明街之間尚未徵收之用地，並增設通行步道。
- 在學校四周的人行道及陰暗處增設照明設施及監視器。
- 請學校回收昌隆街與微風四季旁的鐵皮屋，昌平街則取消部分停車位，形成節點或圍牆內縮以提供座椅方便社區居民休憩，或闢建可供社區居民使用的公共設施，並盡速取得道路用地，加強公園與學校之連結。
- 昌隆國小鄰近騎樓（尤以昌隆街，昌明街）不可外推及堆雜物或亂停機車；昌明街和昌隆街高低路面應盡可能整平，或增設設施，平緩騎樓高度落差。
- 在停車問題方面：
  1. 昌隆國小鄰近社區道路改成單向道，降低學童上下學會車危險，此單向道另一邊可增設停車位，供民眾停車，促使騎樓機車下移。
  2. 廣設停車空間
    - a. 福壽公園地下可增設停車場。
    - b. 中港大排鄰近六個學校下已增設停車場開放（需考量使用動線及開放時間）。
    - c. 福壽公園旁菜市場可考慮增設立體停車場（機關用地）。
- 在校園內圍牆邊種植教學相關，學生需求之植物，如桑樹，一方面可供教學所用，一方面亦可讓學生認養。

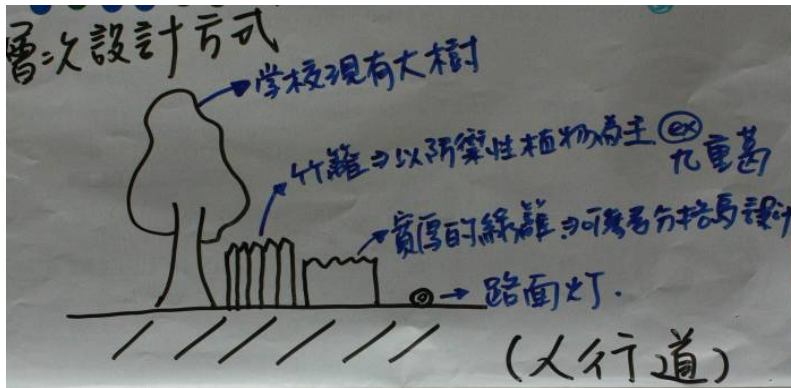


### 思賢學區

- 關於學校四周有四點具體建議（各問題點位置如下圖）：
  1. 四周流動攤販透過加強勸說的方式讓四周淨空。（替代：營業避開上下學時間）
  2. 步道高低差處理：階梯式或是無障礙空間。
  3. 變電箱缺口以塑膠蓋封口。
  4. 佈告欄：由公所管理，若公所無法，則由里長管理。

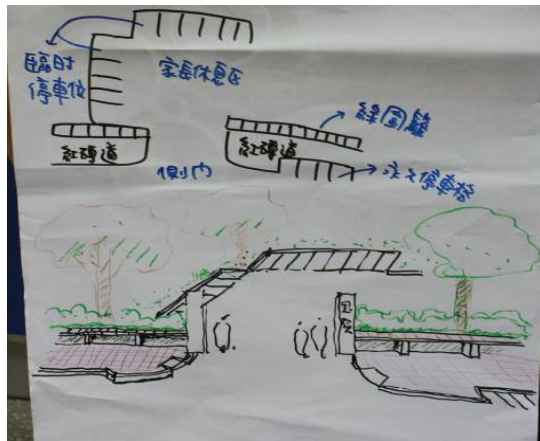


- 在騎樓問題方面，針對共同願景做修正，將原之「騎樓淨空」改為「騎樓暢通」，並在兼顧商家權益下，騎樓留一米暢通（部分已留）。  
**替代方案**：道路兩旁劃上 60-80 公分的通路（原有八米寬）。並在不影響商家上下貨的前提下，作時段性單行道限制（自立街、自強街），如 7-9 點，5-7 點。此外，政府多舉辦說明會，與商家多做溝通。
  - \* 自信街：已有一米左右的騎樓通行空間→是否可協商拓寬至 1.2 米？
  - 自立街：在協調部分店家後，也許無須 60-80 公分的替代方案。
  - \* 騎樓（排序）：1.人走。2.攤販。另外，機車應移到人行道，讓人走騎樓。
- 在中華路上：
  1. 增加人行道空間的寬度。
  2. 收費停移除。
  3. 停車場地二出入口封口。
- 綠圍籬的設計方式（自由街、自立街段）→層次設計方式，如下圖所示。



➤ 在校門方面（正門、後門、前門）：（如下圖）

1. 增加機車停車處。
2. 增加等候處椅子
3. 等候區移到校門內。



➤ 在公園上主要有硬體設施和活動兩大面向：

1. 硬體設施→開闊性
  - a. 增加照明設施。
  - b. 可遮雨的涼亭（椅子在周圍，不要桌子）。
  - c. 不要護欄。
  - d. 將水池改成濕地生態池或荷花池。
  - e. 撤除停車場。
2. 活動
  - a. 活動中心前的活動遷移至其他綠地。
  - b. 透過 NGO（例如創世基金會…）服務遊民，老人社區關懷活動。

# The Experiment of Deliberative Democracy on Spatial Issue: The Case of “the Scenario Workshop on the Safe Routes to Schools around Chung-Kang Drainage Channel”

Wen-Ling Tu, Kuo-Wei Chang and Chia-Chun Wu<sup>\*</sup>

## Abstract

Once deliberative democracy comes to deal with the spatial planning issues, what is the way to adjust its mode of operation? When the advocates of deliberative democracy come across the participatory planning practitioners, what possibilities can be developed?

Taking the example of “the Scenario Workshop on the Safe Routes to Schools around Chung-Kang Drainage Channel,” an experimental citizen deliberative meeting, this paper explores the potentials of cooperation of two disciplines between deliberative democracy and participatory planning.

Through participative observation and in-depth interviews, we examine

---

<sup>\*</sup> Wen-Ling Tu is the associate professor at the Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. Her research interests include the study of environment and management, community planning and citizen participant, globalization and regional development and environment politics, e-mail: wtu@cc.shu.edu.tw.

Kuo-Wei Chang is the Ph.D. student & lecturer at the Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: kevin0910chang@yahoo.com.tw.

Chia-Chun Wu is the graduate student at the Department of Public Administration, National Cheng Chi University, e-mail: 97256022@nccu.edu.tw.

some innovative elements designed for this scenario workshop and discuss how they enhance the citizen communication and deliberation on spatial issues. This new experiment also sheds light on the current practices of deliberative democracy and participatory planning. By analyzing the similarities and differences of two disciplines, we further ponder on the design principle for citizen to engage in spatial planning issues.

**Keywords:** citizen participation, deliberative democracy, scenario workshop, participatory planning, Hsin-Chuang Chung-Kang Drainage Channel