

水治理 之民眾參與：

石門水庫集水區治理的經驗反思¹

國立中山大學公共事務管理研究所 彭滄雯 副教授
牛津大學地理系碩士、現任立法院助理 曾瑾珮 助理

摘要

在環境治理與水治理領域，「民眾參與」被視為改善治理效能及民主品質的重要因素，因此許多重要國際公約皆強調資訊透明以及公共參與的重要性。我國水資源與水患治理過去一向缺乏民眾參與機制，然而 2006 年開始執行的「石門水庫及其集水區整治計畫」規定主管機關應制定與民眾溝通機制，加上民間關心集水區生態的環保團體與人士於 2007 年 8 月組成了水患治理監督聯盟，積極從外部推動建立石門水庫治理計畫的公民參與和資訊公開機制，在需求面（法定參與要求）與供給面（治水聯盟施壓）的條件齊備下，逐步發展出水治理的「石門經驗」。

然而，在表面的參與機制設置之外，民眾參與的實況是如何？本文指出，石門水庫整治的民眾參與機制雖有開創性的意義，但缺乏決策層次的影響力；在

1. 本文為執行國科會專題研究計畫「網絡治理與民主政治：性別與環境領域的個案研究」（NSC 98-2410-H-128-022-MY2）之部分成果。

操作層次的運作也逐漸形式化，且隨著民間力量的減弱而幾乎停擺。作者從石門經驗歸納出五項影響民眾參與有效與否的關鍵，包括參與的層次和時機、民眾多元代表性、充分知情的溝通、明確的決策連結和民間培力管道。有效的民眾參與需要同步關照這五個面向的制度設計，方有可能超越形式主義，體會民眾參與真正的價值與貢獻。

大綱

- 一、前言
- 二、文獻回顧與分析架構
- 三、石門水庫整治的民眾參與機制緣起
- 四、「有效民眾參與」的制度設計關鍵
- 五、結語

一、前言

隨著科技高度發展帶來對於環境與健康的風險與危害，也基於民主的要求以及對治理的有效性考量，從 1960 年代開始，民眾參與 (public participation) 在公共決策與環境治理中的角色，日益受到重視。包括 1992 年地球高峰會通過的「里約宣言」和 1998 年聯合國「奧爾胡斯公約」(Aarhus Convention)，都是各國推動民眾參與制度化的重要依據。

類似地，在水資源及流域管理上，民眾參與也被視為改善水治理及民主品質的重要因素，且可以培力社區的永續發展。如 1992 年國際水與環境會議產出的都柏林聲明 (The Dublin Statement on Water and Sustainable Development)，即強調各層次決策的使用者及女性的參與。2000 年實施的「歐盟水政策綱領指令」(EU Water Framework Directive) 及 2007 年的「歐盟洪患(管理)指令」(EU Floods Directive)，也都要求會員國在擬定水資源管理、洪患管理等計畫時，應積極推動利害關係人和關心的公眾之參與。

我國水資源與水患治理過去一向缺乏民眾參與機制，往往是在計畫定案之後才以「說明會」形式告知民眾既定構想。但在 2006 年立法院通過《石門水庫及其集水區整治特別條例》時，在環保團體與少數關心環保的立委合作努力下，破例在第三條納入「各期實施計畫應充分資訊公開，並建立與在地居民、生態保育專家之協商機制，以確保相關建設不破壞生態環境」的要求，而成為民眾參與機制設計之法源基礎。另一方面，一些關心治水議題的環保團體與個人，於 2007 年 8 月正式成立「水患治理監督聯盟」(簡稱治水聯盟)，積極展開對於石門水庫整治計畫的參與監督。

因為官方有依法行政的需求(建立協商機制)，而民間也積極爭取參與機會，因此石門水庫整治計畫逐步發展出一系列民眾

參與的實踐與機制。官方與民間(在此主要指治水聯盟)也由彼此陌生與相互質疑，在數年的合作互動過程中，激盪出一定的合作默契。在許多石門整治計畫相關的檢討、評鑑等正式會議上，常聽見官方、學者專家乃至於治水聯盟成員本身，肯定「石門經驗」在民眾參與和資訊公開兩方面的開創性。

然而，「開放民眾參與」畢竟只是第一步，在機會的開放之後，民眾參與的實況究竟是如何，需要更謹慎的檢視。就像過去幾十年來，儘管許多國家政府在公共決策上納入參與機制，包含說明會、公聽會、市民會議等各種傳統或創新形式，但實際運作依舊飽受批評。美國學者 Lockie 與 Sonnenfeld(2008) 指出許多時候公民參與淪為政府的修辭、裝飾，是政府增加政治正當性的手段，而不是真的要改變決策，甚至成為政府規避責任的藉口。澳洲學者 Mackenzie(2008) 也以澳洲過去十年來水政策的民眾參與經驗指出，在實際執行中，政府並未重視參與機制的建立及社區能力的建構；他強調不是「諮詢」或「資訊提供」就叫做參與，參與仍應以促進對公共資源的決策民主化為主要目標。

由前述批判可以看出，要檢視民眾參與的實踐成果，需要超越表面宣示的層次，深入評量參與的方式、範圍與影響。因此，隨著石門水庫整治計畫的告一段落(2006 至 2011 年)，作者透過多年的參與觀察，以及對公、私部門與民間團體的多方訪談，嘗試對於前述備受注目的民眾參與機制，提出批判的反思，揭露我國環境及水治理領域內實踐民眾參與可能遇到的問題關鍵，做為未來類似實踐的提醒與參考。

本文結構如下：第二節針對民眾參與相關文獻進行回顧與歸納，藉此提出本文分析架構；第三節簡介石門民眾參與機制的緣起、發展，以及治水聯盟的參與模式；第四節則從石門經驗中歸納出五個影響民眾參與有效與否的制度關鍵。最後一節提出結論。

二、文獻回顧與分析架構

本文整理國內外相關研究文獻，從兩個層次歸納與民眾參與相關的課題：(1) 定義層次：何謂民眾參與？甚麼形式的民眾參與才符合民主治理的原則與趨勢？(2) 制度層次：有效的民眾參與機制應當如何設計？有哪些必要元素？以下即分從這兩部分進行文獻回顧。

(一) 民眾參與的形式與層次

在定義民眾參與時，一個常被引用的架構就是 Arnstein(1969) 所提出的「公民參與階梯」(a ladder of citizen participation)。她將一般認知的公民參與依其深淺層度，由低至高階分為八個層次，分別是：(1) 操縱 (manipulation)、(2) 矯治 (therapy)、(3) 告知 (informing)、(4) 諮詢 (consultation)、(5) 收編 (placation)、(6) 夥伴 (partnership)、(7) 授權 (delegated power)、與 (8) 公民控制 (citizen control)。這個階梯中的第一、二階層被 Arnstein 視為只是政府用來搪塞公民參與需求的「非參與」(non-participation) 手段，三到五層則是缺乏或不必然有實質影響的樣板式參與 (tokenism)；唯有六到八層次的參與，才有讓公民影響決策的機會。

Arnstein 的架構很早就為公民參與樹立了貼近民主理念的規範性願景，即便在其後二、三十年的文獻，對於公民參與的定義也大致呈現類似區分。例如 Rowe 與 Frewer(2005) 根據資訊在決策者與民眾之間流動的方向，將「民眾接觸」(public engagement)² 分為三類：民眾溝通 (public communication)，民眾諮詢 (public consultation) 及民眾參與 (public participation)。溝通

2. 關於 engagement，有許多人直接翻譯為「參與」。但在本文內，會與 participation 的翻譯重複，為凸顯兩者意義上的區分，因此本文將 public engagement 翻譯為「民眾接觸」。

指的是資訊流動方向由決策者流向民眾，而民眾並無回饋的方式；諮詢則指徵詢民眾意見，單向地傳達給政府，但雙方並無對話；相對的，參與則是指資訊在決策者與民眾之間交換，因此有某程度的對話，且這個對話過程可能對雙方觀點都有影響，進而反映到政策之上。

而與民眾參與影響程度息息相關的，則是民眾參與的階段或層次。Imperial (2005) 在探討流域治理時，提出協力活動的三層次架構 (levels of collaborative action framework)，而他所謂的協力活動，指的就是超越兩個以上組織共同參與推動的活動，其目的是透過合作來創造公共價值；而此一架構頗適合作為評估石門水庫民眾參與的層級。這三層次的協力活動分別是：

1. 操作層次：旨在既定目標與架構內進行的活動，大部分是政府服務遞送或計畫執行。在流域治理領域，可能包括頒發獎助、發放許可、取得土地、復育棲地、教育公眾或決策者、蒐集環境資訊等工作。
2. 決策層次：指的是攸關目標和架構本身的活動，這個層次的決定足以發揮掌舵的功能，引導與限制在操作層次的行動。具體例子包括制定共同政策、目標與工作計畫、知識分享、資源分享等。
3. 制度層次：指的是攸關流域治理的運作體制。這個層次的活動決定了決策層次的互動方式，也就是如何訂定決策的遊戲規則。因此這個層次的活動包括將許多規範與機制設計的制度化。

綜合上述，在形式上有效的民眾參與不僅包括「告知」、「諮詢」，也包括雙向對話的「參與」；在參與層次上，應當同時包括制度、決策和操作層次。本研究也將以這些原則來檢視石門的民眾參與經驗。

(二) 民眾參與的制度設計

前段曾經提到 Rowe 與 Frewer(2005) 認為民眾參與不應等同於「溝通」(資訊由政府到民間)或「諮詢」(資訊由民間到政府),因此她們對「有效的公民參與」(effective public participation)提出了以下期待:

能從最多的可能相關來源,引出最多的資訊,並且以最小的資訊落差,傳遞給資訊的對方,讓對方能有效的吸收這些資訊,並且綜合這些資訊成為一個準確的合成體(accurate composite)(pp. 263)。

Rowe 與 Frewer(2005) 將這個陳述化為以下 5 個指標,這些指標可以作為檢驗民眾參與機制設計的重要參考,來檢驗與區隔不同的公民參與機制究竟是溝通宣導取向、諮詢取向還是真正的「參與機制」(pp. 264-272):

1. 最大化參與者:亦即「誰參與」的問題。雖不必然是「人數」的最大化,但應顧及多元意見與利益的代表性最大化。Kaika(2003)就以歐盟的水政策綱領指令為例,指出雖然綱領中要求「積極的公共參與」,但仍無法排除社會權力的影響。因此,關於誰參與、在哪裡、如何、各自應代表什麼角色和利益等問題,往往是檢視參與網絡是否民主的課題。
2. 從公眾取得最大化資訊:亦即民眾意見是否都能充分表達,這除了與前述的「誰參與」有關之外,Rowe 與 Frewer 認為資訊取得的過程若有稱職的主持人或引導者來引導溝通,或是營造適合討論的氛圍,將會比沒有經過設計的溝通來得有效,因此在她們的論文中,較為推崇審議

式民主的操作機制。

3. 從主辦者取得最大化資訊:亦即政府對民眾公開的資訊範圍,如何才能「最大化」,讓民眾充分「知情」?在此應注意的是「最大化」並非表示毫無整理的公開,以免造成資訊超載無法消化的情形(Pasquier & Villeneuve 2007)。
4. 有效傳遞與吸收資訊的最大化:亦即資訊提供的方式,例如面對面溝通可能就比單向公告更能有效傳遞給接收者。如同 Deighton-Smith 提醒的,資訊透明的根本目標是:「讓被管制的對象對於會影響他們權利義務的法令政策,有辨認、理解及表達意見的能力」(2004: 66)。因此需要考量適合目標族群的有效傳遞管道,並且避免以過多專業術語或技術障礙阻礙民眾的理解。
5. 最大化相關資訊的整合:亦即如何結合不同行動者所給的資訊、意見,進行結構化的產出或結論,也就是公民參與之後的意見被如何處理的問題。在這部分,Rowe 與 Frewer 主張若有結構化的結論產出方式,例如公民會議的最後,一律以共同參與、討論的方式擬定結論,會比交由個別官僚或分析者處理來得有效,也更具有共識性。

Rowe 與 Frewer 從資訊流動與互動的角度來界定民眾參與的「有效性」,是近年來較具啟發性的架構。但在前述討論中,似乎著重於官方參與制度的健全,而相對較忽略民間如何持續、健全其參與能量的問題。但本文認為如果公民參與機制中忽略了公民社會的培力,很有可能最後成為無人參與的空架子。Fung 與 Wright(2003)的專書正是在這樣的認知下,提出「充權的參與式治理」(empowered participatory governance)的概念,指出制度設計的重點是培力一般公民,使之持續而有效地參與影響其生活的政策計畫。

Fung 與 Wright 強調參與式治理需要的是民眾具有承諾

(commitment) 和能力 (capacity)，而「充權」指的是民眾的討論可以化為行動。要達到這樣的理想，需要在民主政府制度設計上進行轉化性的變革。他們提醒，真正的參與式治理是視人民就是政府，而非志工。相對於許多民間參與仍讓人民「從外面」監督政府，此處訴求的則是政府制度本身的轉化，透過審議和人民參與，來決定政府的權力與資源分配，人民本身就是這個草根形式的政府的一部份。這個原則其實已經達致了前一小節 Arnstein 所說的「公民控制」的層次，即民間團體的能力不再被視為是「民間自己的事情」，而本身就是良好治理體制必須兼顧的一環。整體而言，Fung 與 Wright 強調一套良好的參與機制，不僅在程序上實踐民主且能培力公民，而且在結果上，也能有效改善國家的行動、社會公平及永續的參與。

前述回顧指出了公民參與所應關照的原則和面向，也架構出本文檢視石門水庫民眾參與的兩個重點。首先本文將對石門水庫及其集水區整治計畫的民眾參與形式與層次，做一初步的回顧與評估；其次則從制度設計面向，檢討石門民眾參與制度設計的不足之處，進而提出改進的建議。

三、石門水庫整治的民眾參與機制緣起

2004、2005 年間多場颱風挾帶豪雨，造成台灣多處淹水災情慘重。2005 年 7 月行政院提出「水患治理特別條例」草案，欲以「8 年 800 億」解決全台各地的淹水問題。而立法院朝野立委在審查該特別條例時，無視違憲之質疑，爭相為治水預算加碼³，要求擴大加入雨水下水道、農田排水、上游坡地水土保持

3. 憲法第七十條規定「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」。因此學者廖義銘指出在同一項目下增加如此龐大預算，有違憲之虞。但立法院長王金平對此的辯護為，行政部門編列的總預算案，國會確實只能維持、刪減額度，但「特別條例」比較不同，只要朝野同意法律案的條文預算，經院會通過即可（蘋果日報，2006 年 1 月 14 日，A4 版）。

與治山防洪等項目，使得「易淹水地區水患治理計畫」由原先的 800 億，擴增為 1160 億元的規模。同時，更由桃園立委林正鋒及無黨立委高金素梅主導新增了 250 億預算的石門條例，並要求兩案併同審查。於是，總金額 1410 億的預算，就趕在立院會期的最後一天（2006 年 1 月 13 日），在藍綠立委難得展現高度共識的歡欣氣氛下通過（賴偉傑、羅敏儀，2007；李翰林，2008）。

儘管環保人士在治水預算通過之前，就曾為文批評整個特別預算思維仍由水利工程主導，將帶來全台各地的山區、河床、海岸更大的水泥化浩劫；且部門各自為政，缺乏國土規劃、產業發展、水資源分配等總合性、系統性的檢討與思考（廖本全，2005；李根政，2006），但這些抗議與批評，在淹水的民意壓力和龐大工程預算的利益支配下，顯得邊緣而無力。唯一不同的是，透過與少數環保立委及立委助理的私下合作，在倉促立法的石門條例第二條與第三條第四項中，擠入了前言中提及的資訊公開、民眾協商等規定，埋下民眾參與機制之伏筆。

2007 年 7 月 29、30 日，在石門整治計畫實施一年多後，水利署舉辦石門水庫集水區保育治理第一次評鑑作業。環保團體獲知這項消息後，也自費參與評鑑行程，跟著官方及評鑑委員走訪了十幾個治水工程。在這趟行程中，更驗證了他們原本擔憂的攔砂壩與施工便道破壞生態環境等問題，因此，在評鑑作業後，環保團體一鼓作氣地匯集了 20 萬元，於同年 8 月正式成立「水患治理監督聯盟」，展開一場「20 萬對 1410 億元的小蝦米與大鯨魚式的對抗」（黃修文，2008；林淑英，2009）。

治水聯盟在成立初期，除製作專屬網站、積極論述投書媒體外，並邀請記者走訪石門水庫集水區，將治理的現場及問題公諸全民。媒體的報導造成官方不小壓力，因而尋求和聯盟直接對話的機會（黃修文，2007）。聯盟成員也透過拜會首長的行動，加

強雙方的互信，並且擴大參與層面。這些努力獲得公部門領導階層的正面回應，因此 2007 年底之後，石門水庫的各項決策、規劃、審查、說明、評鑑、以及工程會勘等會議，均副本通知治水聯盟秘書處，邀請參與。

而為了讓民眾參與的機會不僅是基於特定長官的善意，因此聯盟也積極促進各項參與機制的「體制化」，其中特別值得一提的有三項。首先於 2008 年 6 月訂定了〈石門水庫及其集水區整治計畫資訊公開要點〉，規定各單位均需將石門相關計畫工程內容及會議資訊等主動上網。其次是針對民眾參與的程序，在 2009 年 5 月訂定「石門水庫及其集水區整治計畫民眾參與注意事項」，成為民眾參與旁聽的明文依據。第三項創制則是各項工程計畫需要填寫「生態檢核表」，促使各工程單位必須正視生態的影響，而且在填表過程中，必須徵詢在地民眾、環保團體和生態專家的意見，讓這些過去被排除在水利、水保工程之外的聲音，能夠有實質介入、影響工程的機會。

前述機制發展的過程，若以 Imperial(2005) 所提出的協力治理三層次架構來看，在「制度」層次的民眾參與成果是最為明顯的：石門整治計畫中的「民眾參與」機制本身，多是治水聯盟的建議或參與後的成果。不過，「決策層次」的參與則非常缺乏。這裡指的決策層次，是石門整治特別條例與預算本身，不論在行政院和立法院，環保團體的意見不受重視，等到通過特別預算之後，背後的工程治理邏輯已非民間所能改變。故而，治水聯盟的參與多半屬於個別工程計畫「操作層次」的參與。也就是在工程「非做不可」的目標之下，聯盟成員盡其所能參與個別工程個案的規劃與施工說明會，嘗試減少工程的數量、規模、及對生態的負面影響。

然而，治水聯盟的人力原本就不多，當上百件的工程會勘通知或規劃報告不斷湧入，聯盟成員開始感到疲於奔命且影響有

限。因而在 2008 年的積極參與之後，聯盟成員逐漸流失，從原本十多個團體的聯盟，演變到 2009 年之後，固定參與者僅約 5、6 人。到了 2010 年之後，參與人數和頻率持續下降，僅有評鑑會議和工作小組、分組會議還有零星參與，甚至連公部門都多次表達「怎麼最近都沒有看見水患（聯盟）的人」等疑問。

綜上所述，從民眾參與角度而言，儘管石門整治計畫所創新建構的一些機制，有其值得肯定的開創性與先驅性；但實施多年之後，卻成為「徒有參與機制、缺乏民眾使用」、「形式大過實質」的例行公事。不過，從正面角度來思考，許多創新機制都需要透過漸進改善才能貼近理想；石門的「失敗」經驗，正好讓我們有機會進一步探討落實民眾參與機制設計的細節與眉角。

四、「有效民眾參與」的制度設計關鍵

本節延續文獻回顧中 Rowe 與 Frewer 及其他文獻針對參與制度提出的原則，並與治水聯盟參與石門水庫集水區治理的經驗對照後，從五個面向來闡述與檢討石門經驗所凸顯的制度關鍵。

（一）參與層次與時機

許多文獻均指出讓參與者在行政作業程序中愈早參與，在方案或計畫的規劃階段整合各種意見、價值與利益，愈能建立各利害關係人之間的信任感，並消弭後續可能的衝突。此外，早期參與能使政策選項較為多元，並讓決策更有可能因地制宜，符合在地的需求及優先順序。但是「早期參與」指的是多早？從石門案例中，可以發現這個問題要從層次和時機兩面向同時來談。

在參與的「層次」方面，如同前一節所述，石門計畫最缺乏的就是初期在「決策層次」的參與。對環保團體而言，不論是 1160 億的易淹水地區水患治理預算，或是 250 億的石門水庫

整治預算，都是由傳統的水利工程思維支配決策。在台灣由於地質仍年輕，山林崩塌本是自然現象，但政府為了避免水庫淤積，而以「保育治理」之名，將石門水庫上游集水區林地及自然秀麗的山澗河道，大規模的水泥化，以「延緩水庫壽命」；其破壞的森林與河川生態難以估計。對許多環保團體而言，從最初以蓋水庫的方式取水的美國式水利思維，到後來因應大雨帶來的自然崩塌，而以興建水泥攔砂壩、擋土牆、護坡等大量工程企圖「穩定地質」，這些都是需要檢討的決策。

但是在行政部門研擬《石門水庫及其集水區整治特別條例》過程中，檢討水庫政策的聲音卻無法進入議程。而法案進入立法院之後，以當時治水已成為選舉議題的態勢，該計畫更受到眾多立委的護航，而難以撼動。換言之，決策層次的缺乏民眾參與，造成了後來民間花上數倍甚至數十倍的力量，也難以監督所有的工程，正如同環保人士李根政（2005）所預見：「數以千計急就章的工程從設計、發包、執行，必然粗糙無比品質低落，全台灣宛若一個超級大工地，…屆時遍地烽火，民間即使傾所有力量進行監督，也分身乏術。」

至於參與的「時機」方面，不論是公部門或民間團體，許多受訪者都提及民眾參與理應在「工程定案之前」進行。一位治水聯盟成員指出，定案後的溝通就只是單向宣導：「當你案子定了以後，你來這邊溝通，你的角色注定只是一個說服者，你只是要來說服地方民眾而已，那不是有誠意的溝通。」而對公部門而言，民間意見若太晚才進來，也造成一再翻案的困擾，成為推動計畫的阻礙。

在工程的實務操作上，一般皆有現勘、規劃、設計三個階段。公部門多半習慣依照法定程序，只有規劃、設計階段依法召開「說明會」，邀請民間參與，但其實「現勘」階段才是決定某個地方「需不需要施作工程」的關鍵時機。如果這個階段確認要

做工程，則會交由顧問公司進行初步規劃、設計。然而在這最初階段，公部門往往只通知「申請施工」的地主、民代到場，而沒有民間參與機會。於是，要不要施工、工程的優先順位及規模等，失去了公共監督的最佳時機。當規劃草案出來之後，工程規模、用什麼樣的工法等手段都已經提出。這也意味著民眾及專家頂多提出「減量」、「迴避」、「修正」等建議，較難有全盤推翻或是大幅修改的情形。此時若民眾參與意見過多，就會讓公部門及承包規劃設計的廠商覺得是在製造麻煩。

綜上所述，民眾參與不僅應當從決策層次就開始，在每一個操作層次的執行上，也都應當在定案之前有充分的討論機會，因為石門集水區治理的許多工程問題並不是「如何做好一點」，而是「有沒有必要做」。如果公部門在現勘階段都只找「地主、民代」這些工程直接受益者參與，自然聽不見反對、質疑或更具有公共性的聲音。這個認知也與以下要討論的參與代表性問題有關。

（二）多元代表性

聯合國《奧爾胡斯公約》對環境治理民眾參與所謂的「相關民眾」之認定，提出非常寬廣的定義，指「受到環境相關之決策影響或影響之虞，或對其有興趣之民眾。」（王毓正，2010：74），因此除了在地居民之外，任何關心環境的個人和團體也都有參與權利。然而，不論是內部居民或外部團體，從石門實際經驗中，都可看出參與者代表性不足的地方。

在居民方面，公部門或受委託的顧問公司習慣上認知的「社區居民」，就是地主或民意代表（如鄉代表、村長等）。找民代與地主當然是必要的，因為他們對於現地狀況和需求最清楚；但另一方面，地主往往從個人角度出發希望公部門投入資金進行擋土牆、道路等工程，而民代則是為地主陳情的代理人。因此，只

找民代和地主來參與，會缺乏從社區整體利益與環境出發的討論。

公部門的作法多半奠基於過去代議制度的邏輯，認為「民代」就是民眾的代表，可以轉達、反映民意。其所不知道的是，民眾參與的誕生正是有鑑於「代議失靈」，代議士無法反映多元的人民意見，才會發展出新的網絡治理典範，其基本訴求即是「代表人民的權利不再是政治人物的專利」，任何政治行動者都可以、也有權利宣稱其「代表」，至於其「代表性」是否被承認，則端視他的主張是否有說服力、有正當性、或是能反映某些人的共同利益和立場。因此公部門所需要做的，是確保不同「代理人」都可發言參與的平台或機會 (Sørensen 2002)。

還有一些官員或許期待有多一些不同民眾的參與，但在宣傳、與開會方法上，延續制式說明會的作法，僅透過行政系統（村、鄰長）宣傳發布訊息，卻忽略了社區內部複雜的權力與資訊網絡。於是，造成「資訊止於村鄰長」的情形。因此，公共管理者需要掌握更符合在地脈絡的訊息管道，例如部落、教會、小商店等網絡或平台。

至於外部團體的參與，也有代表性認知的迷思。在〈石門水庫及其集水區整治計畫民眾參與注意事項〉第二條雖保障了「任何有參與本整治計畫意願之民間團體」的參與機會，但卻要求這些團體需要組成聯盟並「推派代表」。第五條還要求民間團體的意見應先整合：

五、民間團體聯盟所推舉之代表參與前點會議，應先整合民間團體聯盟內各該民間團體之意見，並應檢附經民間團體聯盟推舉為代表之會議紀錄送會議主辦之執行機關確認後，據以參加會議。⁴

4. 底線為本文所加。

這條規定反映出公部門「管理本位」的預設，希望民間團體先在開會前整合意見，節省公部門需要協調、折衝各種不同意見的行政成本。然而，這個預設的第一個矛盾就是公部門並未留給民間充分時間與資訊來進行「整合」。許多石門計畫相關會議或會勘訊息，常在會議幾天前才會促通知治水聯盟，多數會勘更毫無基本資料，聯盟代表往往是到了現場才知道工程內容、看到設計圖，因此沒有充裕時間和訊息討論立場和意見。

期待民間自行整合意見的更大盲點，是忽略了作為公共管理者聆聽多元意見的重要性，以及民主的價值。「民間」本身是異質的，如果民間團體被規定形成單一聯盟且只能提出「整合後」的意見，反而失去了看見差異、辯論差異的機會。當然，當意見愈多元，對公部門而言最棘手的難題可能就是，如何處理不同「代表人」之間的衝突意見？這涉及有效參與機制另一個關鍵的設計，也就是營造審議的氛圍。

（三）知情的審議

儘管「參與」已被視為民主治理必須落實的基本原則，但也有愈來愈多學者強調參與過程本身若沒有經過良好的設計，引導平等與知情的溝通，也可能只是各說各話，甚至造成更大衝突對立，而無法解決問題、促進理解或做出決定。因此 Fischer(2009: 21) 強調「參與必須有仔細的組織與引導，甚至培育和滋養」；對於「溝通討論」過程的設計，學者也多建議應納入審議的元素。

審議民主最強調的原則之一就是知情 (informed)，意思是在正式的溝通之前，所有參與者已有機會和足夠時間閱讀所有相關的基本資訊，對議題各面向有充分瞭解、消化，進而才能發展想法、進行對話。這個原則符合 Rowe 與 Frewer 指標之一「從主

辦者取得最大化資訊」，亦即公部門應至少做到「關鍵、完整、可理解」的資訊公開，讓參與者能夠判斷各種不同角度的論點。儘管資訊公開也是石門整治計畫的重點工作項目，但經過多年的實施下來，仍有許多問題需要檢討。

第一個問題是資訊公開的管道，並不適合在地使用者的習慣或能力。儘管與石門整治計畫有關的中央部會，都在網頁內設有「資訊公開專區」，但以「上網」的方式作為公開資訊的最主要管道，對於沒有上網設備以及不熟悉電腦操作的集水區部落居民而言，已是一大門檻。此外，每個部會網站公布的內容並未整合，反映出橫向的資訊公開連結仍有問題。民眾如果想要找到自己關心的資訊，得先確定該資訊屬於哪個單位的主辦事項，資訊的組織呈現方式並不够友善。

即使民眾克服了網路的門檻，另一個問題則是資訊的選擇性公開，也就是內容不够完整。除了半年一次的評鑑，或是重要的年度成果發表會之外，許多較小型的規劃說明會、會勘，資訊常未事前上網，甚至完全未上網。更關鍵的是，許多會議資訊（不論是網路上或書面通知），往往僅有開會的時間、地點、出席者，而沒有具體討論的內容資料，於是參與者無法預先研讀資訊、作好準備，而只能到場「即席發揮」。

第三個問題則是資訊公開的時間不够充分。如前段所述，會議基本資訊經常未併同開會通知事前提供；而就算有提供會議資料（主要是一些研究計畫的審查會議），也常出現在會議召開的兩三天前才收到的情形，導致參與者沒有時間好好消化會議資料，或是進行內部討論形成共識。

最後一個問題也是資訊公開的根本前提，就是資訊蒐集的充分與深入。許多工程資訊只有簡單的技術面介紹，缺乏環境、社會、社區等面向的資訊和知識。這樣的缺憾與治水決策和現勘過程中偏重諮詢水利、水保等領域專家亦有關係。這些學者專家通

常僅是在既定目標之下（例如蓋壩、修路等工程）提出技術上的評估建議；但對於民間團體提出「該不該蓋壩」、「該不該修路」這些規範性的質疑，需要更多面向與價值的辯證才能回答。

不論是水利、水保還是生態專家，對集水區現場的知識和經驗，通常不如在地的居民，特別是原住民。因此充分資訊的蒐集，很關鍵的一步就是從在地經驗開始蒐集做起。部落居民對於每一條野溪、河川，一年四季水位多高、多寬、多大水量，以及許多崩塌的致災根本原因，其實都非常清楚。因此蒐集在地知識和經驗，以及系統性地累積集水區生態地質等各種基礎資料，實是奠定「知情審議」的基本工作。

審議的另一個要件是參與者的充分討論與溝通，這個原則強調的是參與者之間必須能夠平等地進行對話，透過說理的過程，進行相互瞭解且具反思性的溝通。但本文作者親身參與多次規劃或施工說明會的經驗，深刻感受目前的「參與」經常因為時間壓力，而缺乏深入互動與討論。

通常一行人的組成包括承辦人員、規劃公司、水利專家、生態專家（顧問公司代表）、治水聯盟成員，到現場與地主或申請人、民代（鄉代表或村長）會合，一起聆聽數分鐘的背景簡報之後，稍微探勘現場環境、看看工程設計圖（往往到現場才第一次看到），然後就各自發表意見。由於與會者缺少事前資訊和準備，現場即使有些討論或詢問，也都僅止於工程量體大小、數量、長度等技術問題，而非真正針對工程必要性與前因後果進行討論。

誠然，面對面的溝通形式，理論上比較能夠增加互動、答詢、溝通與相互學習。但由於目前說明會的設計與執行，並未企圖營造友善與深入討論的氛圍，在眾人趕著做結論、地主也可能趕著回去上工、民間代表也因為無法充分準備而提不出太多問題等因素交錯影響下，溝通的品質和深度往往不足，經常連基本、關鍵的問題，如致災原因、保全對象、工程必要性等，都缺乏充

分討論、辯證。這樣的溝通品質讓「自己掏腰包和花時間」參與的治水聯盟伙伴感受不到參與的意義，久而久之也就造成參與意願愈形低落。

（四）決策連結

民眾參與另一個關鍵課題是，民眾的意見到底是以什麼樣的方式被對待？如果民眾意見完全不會影響決策或計畫內容，或至少納入結論考量、獲得回應，累積下來就會減低民眾參與的效能感與意願。事實上，治水聯盟成員參與現勘的比例愈來愈少，不少曾經參與的人提出的解釋就是因沒有帶來「可見的」改變，覺得浪費時間、沒有意義。

在實務執行過程，民眾參與的意見或許會被記錄下來，但工程顧問公司或執行機關可以輕易地用各種方式敷衍或拒採民眾意見。許多時候只在書面上形式地表示「會納入考量」就算交差，但實際工程並未有任何調整；有些時候則是搬出水利專家意見來背書，宣稱基於「安全」或「緊急」之必要，因此某些工程無法改變；更有些時候則是在表面偽裝同意民眾意見之下，仍舊施行傳統水泥工法：

比如砌石的擋土牆，你看到的是砌石面，搞不好後面是一層混凝土。下面還是有混凝土。為什麼？你表面看起來比較好看，就是這樣子，可是裡面你看不出來。顧問公司通常比較不會去設計那種比較生態的東西，因為我們還是要以安全為主。（某工程師）

很顯然地，當水泥工程的思維仍支配著水利、水保單位時，民眾意見自然往往無法獲得採納。因此若要檢討民眾意見為何無法連結到決策時，除了應當要求更多的討論時間，以充分溝通形

成「共識」之外，也應當反省有哪些更深層的結構因素，支持著施工單位的水泥典範。

追根究底，這個問題與目前整治計畫的管考制度有很大關係。當管考單位往往追著「預算執行率」在跑，逼使每個執行單位以及承包廠商都在趕時間消化預算，很難有充裕時間仔細、深入的進行調查、研究與溝通，將問題和方案探討清楚。特別因為多數工程計畫案是外包給顧問公司去設計，在契約期限規定之下，受委託廠商都背負著延遲進度將被罰款的時間壓力。因此多半不想採取可以兼顧生態保育的治理手段。

造成水泥工程典範繼續支配的另一個原因，涉及工程計畫的預算編列方式。由於石門整治所有的工程均是外包廠商（工程顧問公司或學術單位）負責規劃設計，而規劃設計費用則是根據工程費用（直接工程成本）的固定比例（6%或7%）；將工程規劃規模設計得愈大、經費愈高，設計費用也會愈高，也愈符合顧問公司的營利需求。

由前述的討論可以看出，若要強化民眾參與的「決策連結」，除了需要轉化公務與工程人員過去長期遵從的工程主義思維，更要改變支撐工程主義的制度設計，包括對於工程目標、契約內容、課責方式的重新檢討，並讓民眾參與的意見之採納或回應，也成為課責和管考的一部份，否則公務員對待民眾意見的態度，很可能依然故我。

（五）民間培力

有效的民眾參與除了要在「需求面」（官方）建構良好的參與機制和規則，也與「供給面」（民間）能否持續推出可勝任的參與人力有關。對民間社團或社區而言，參與其實並不容易，必須放下手邊工作、負擔額外時間和成本（如車資），而且還要協調整合團體/社區內的意見與分工。此外，參與者需要具備對在

地環境和工程資訊的基礎知識，以便有效進行對話，這些都需要投入時間學習、熟悉。

因此在肯認民眾的參與本身具有一定公共意涵之際，民間的能力建構 (capacity building) 不應被視為「民間自己的事情」，公部門有責任介入處理 Salamon(1987) 所謂的「志願失靈」(volunteer failures)⁵ 狀況，以確保與第三部門的伙伴關係可以持續。在此所指的「能力」，主要涉及經費和專業兩部分。

在經費資源方面，一個有效的培力途徑是直接補助民間或社區團體，擔任「第三方督工」或「民眾參與」的角色，而非個案式的出席補貼。採取這個途徑需要讓受委託的民間單位有更大的自主性與彈性，培訓一批更專業的督工/參與者，來確保工程施作更能符合生態原則，也達到民間培力的作用。

在石門整治計畫中，聘用部落居民組成「復育團」來協助水土保育的工作，原本接近這個途徑。但是因為操作方式缺乏尊重民間主體性，未能賦予復育團更大自主和自律的空間，而是由上而下設定許多規定，例如要求團員查報「超限利用」，但是對於何謂超限利用的定義卻缺乏參與式、脈絡化的討論，以致於未能達到培力團員成為山林守護種子的目的，反而造成原住民內部的衝突，以及復育團角色的弱化。

不論是直接補助民間團體、部落組織，甚至是委託較具使命感的顧問公司、學術團體來協助監督工程，公部門都需要以「平等伙伴關係」的角度，和民間共同討論出協力合作原則，讓雙方的優點特性都能充分發揮、互補不足，而不是以經費誘因交換民間的「順服」。

5. Salamon(1987) 從經濟角度強調政府與民間團體的合作是因為互有效益，此即所謂互賴理論 (interdependence theory)。他指出一方面政府因科層體系的無效率而失靈，因此需要具有彈性與創意的第三部門協助服務遞送，另一方面，第三部門也會出現找不到適當資源、偏向某種特定立場、被有錢金主掌控、過於家父長主義、以及徒具善意但不夠專業等「志願失靈」的困境，因此需要政府的介入，雙方透過這樣的相互依賴而可成功營造「第三部門政府」。

至於專業的培力，在集水區治理更為關鍵，因為確實有些專業門檻、術語等，是參與的民眾需要能掌握的基本工具，以便在參與過程能有效對話。在這個部分，公部門的態度不應是懷疑民眾「夠不夠專業」，而應扮演更積極的角色，促進公共學習。

過去治水聯盟成員多半採取自力救濟的方式來自我培力，例如曾舉辦工作坊或論壇、現地學習勘查等，公部門很少認為「培力民間團體」也是他們的責任。其實公部門在專業的培力上，可以和民間營造更積極的互惠關係。例如分享國外治水的新趨勢或有效作法，或是內部再進修教育時開放、邀請民間團體參加；或是補助民間團體代表，一起出國參加相關會議或國際論壇，將新知帶回國內。

另一方面，官方也可以協助整理許多在地的實務知識，使之成為決策參考資料。如 Fischer(2009) 所言，公民雖然有許多常民知識，但經常仍是默會、零碎、斷裂的，必須被重新組織，並加上批判性的思考。因此，公部門本身需要學習使用公民的語彙和溝通方式，協助「翻譯」在地知識，讓這些在地、實務知識可以與具體政策產生對話，也讓公民產生更高的政治效能感。

五、結語

石門水庫集水區整治計畫所建立的民眾參與機制，在台灣水治理工程史寫下重要新頁，也可望成為其他水治理政策參考的典範。但在參與後期所暴露的民眾能量降低、工程改變有限等問題，則反映出光是開放參與「機會」，不足以引發有持續力與影響力的民眾參與。參與機制的設計會直接影響民眾參與的深度、成效、以及參與者對於「民眾參與」意義的認知，進而影響公共政策的決策品質。開放參與機會之後，細緻的配套設計往往才是參與有效與否的關鍵。因此，本研究指出了五項有待改進的機制

設計關鍵（參與層次與時機、多元代表性、知情的審議、決策連結、民間培力），希冀從制度面的改進，能讓民眾參與的實踐更貼近期待。

另一方面，儘管本文強調制度設計的改進，但也認知到如果「民眾參與」的理念無法召喚出更多第一線執行者（包括承辦公務員和受委託的顧問公司）的認同，或是民眾與官方的互動模式、信任程度無法持續改善，那麼這些執行者總能夠透過許多方式，來迴避或抵制更多的制度要求。因此，本文建議未來若要朝前述五個方向修改公民參與的機制，這個修改過程本身，一定也要納入所有相關行動者的參與討論，以增進不同位置的關係人對於公民參與的共識與認同，並確保參與機制和程序不論對官方與民間而言，都確實可行。



► 討論

1. 您是否參加過為了公共建設、工程或計畫而舉辦的「地方說明會」？您認為舉辦說明會能否足以達到「公民參與」的功能？為什麼？
2. 如果政府要在您所居住的社區舉辦某項公共建設、工程或計畫的說明會，您覺得政府應當透過哪些管道宣傳，讓民眾知道有說明會要召開？在宣傳的同時，您認為政府應當準備哪些資料？
3. 很多時候即使民眾知道有說明會、公聽會等活動，但也不想參加，您認為原因是什麼？可以如何改善？
4. 您是否關心過台灣的水資源、水環境或是水患等問題？您覺得一般民眾如果要關心並參與這些議題的討論、甚至決策，會遇到哪些門檻或挫折？應當如何克服？
5. 您認為類似水資源、水環境或是水患這類議題，只依賴專家的意見來決策，會有什麼問題？在地居民是否應當參加？但若在地居民之間的意見不一，或在地居民與外部專家的意見不一，應當如何解決？

► 網站

1. 織台灣水網
<http://www.napcu.org.tw/river-network/>
2. 美國環保署 Public Participation Guide (公民參與指南)
<http://www.epa.gov/international/public-participation-guide/index.html>

► 參考文獻

► 英文文獻

- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAI/P* 35(4): 216-224.
- Deighton-Smith, Rex (2004). Regulatory Transparency in OECD countries: Overview, Trends and Challenges. *Australian Journal of Public Administration* 63(1): 66-73.

- Fischer, Frank (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. New York: Oxford University Press.
- Fung, Archon and Erik O. Wright, eds. (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York: Verso.
- Imperial, Mark T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. *Administration and Society* 37(3), 281-320.
- Kaika, Maria (2003). The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework. *European Planning Studies* 11(3): 299-316.
- Lockie, Stewart and David A. Sonnenfeld (2008). Communities, Natural Resources, and Environments: African and Asian Experiences. *Local Environment* 13(5): 385-391.
- Mackenzie, John (2008). Watered Down: The Role of Public Participation in Australian Water Governance. *Social Alternatives* 27(3): 8-14.
- Pasquier, Martial and Jean-Patrick Villeneuve (2007). Organizational Barriers to Transparency: A Typology and Analysis of Organizational Behavior Tending to Prevent or Resist Access to Information. *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 147-162.
- Rowe, Gene and Lynn J. Frewer (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technologies and Human Values* 30(2): 251-290.
- Salamon, Lester M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party Government: Toward a Theory of Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action Research* 16(1): 29-49.
- Sorensen, Eve (2002). Democratic Theory and Network

Governance. *Administrative Theory & Praxis* 24(4): 693-720.

► 中文文獻

- 王毓正 (2010), 〈從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範〉。《公共行政學報》35: 61-117。
- 李翰林 (2008), 〈民間聯盟參與 1,410 億治水預算審查—政治機會結構的觀點〉。《臺灣民主季刊》5 (4): 87-128。
- 林淑英 (2009), 〈水患治理監督聯盟的成果及願景〉。
<http://www.gcaa.org.tw/modules/tadnews/index.php?ncsn=2&g2p=7&loadtime=1285928936> (檢索日期: 2008年6月12日)
- 黃修文 (2007), 〈水患治理監督聯盟與水保局展開會談, 雙方達成多項共識〉。<http://e-info.org.tw/node/28917> (檢索日期: 2011年7月30日)
- (2008), 〈水患治理監督聯盟周年記〉。<http://waterwatch.ngo.org.tw/node/981> (檢索日期: 2011年7月15日)
- 賴偉傑、羅敏儀 (2007), 《2007 治水公民會議議題手冊》。台北: 綠色公民行動聯盟。
- 廖本全 (2005), 〈我們需要區域性整合的水患治理計畫—評「8 年 800 億淹水地區水患治理計畫」癥結〉。<http://e-info.org.tw/node/2855> (檢索日期: 2011年7月30日)
- 李根政 (2006), 〈國會沈淪, 誰來抗衡?〉。http://leekc-95kh.blogspot.com/2008/03/blog-post_9472.html (檢索日期: 2011年7月30日)

► 延伸閱讀

1. European Commission (2000). Guidance on Public Participation in relation to the Water Framework Directive. <http://www.eau2015-rhin-meuse.fr/fr/ressources/>

- documents/guide_participation-public.pdf
2. Florino, Daniel J. (1990). Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology and Human Values*, 15: 226-243.
 3. Fung, Archon and Erik Olin Wright (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London & New York, Verso.
 4. United Nations (2000). The Aarhus Convention: An Implementation Guide. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>
 5. 蔡明杰 (2011), 《環境行政程序中民眾參與與資訊公開》。台南：國立成功大學法律系碩士論文。
 6. 廖桂賢 (2009), 〈PART3：與水和平共存不是夢想〉。《好城市，怎樣都要住下來》。台北：野人出版社。
 7. Gastil, John and Peter Levine 編輯，劉介修、陳逸玲譯 (2012) 《審議民主指南：21 世紀公民參與的有效策略》。台北：群學出版社。