

公民參與對政策制訂過程的影響：以貓空纜車計畫為例

劉意詮、李翰林、何景揚¹

【摘要】

近幾年，公民參與的議題逐漸受到大家的重視。公民在社區中自發性組成的團體，逐漸形成一股新的力量，並主動影響政府決策的制訂。在北投纜車的議題上，這股新的社區意識也受到重視，北投居民組成『八頭里仁協會』，去喚起社區對北投這塊土地的熱情，以保護北投地區的自然生態不被人為纜車建設破壞。同樣的纜車計畫也將在貓空地區進行；但值得注意的是，在貓空周遭社群或社區中，此計畫受到重視的程度，似乎不如北投地區。同樣的規劃案在兩個案例中產生迥然不同的結果。相關團體的聲音是否能完整無礙的呈現？政府是否與民眾溝通、並回應相關利害團體或個人的意見？...這些都是值得探討的議題。

由此，本研究之目的，在於探討貓空纜車計畫規劃過程中，相關利害關係人員與團體角色、政府與民間溝通管道、民間對政府的影響力、政府對民眾參與的回應，和政策上實際變遷，以探討公民參與對於政策過程的影響。藉由深度訪談當地居民、政府機關與相關團體之重要利害關係人並輔以文獻，初步結果發現，公民參與的規模與團體組織化的有無，與公民參與對政策的影響程度有關，經由有組織的公民參與和政府相關單位的規劃，有助於相關政策的推動；另一方面，以政府的角度而言，由於民主政治與選舉制度的影響，建設的實際必要性與成本效益被選票考量所掩蓋；對民眾而言，公共建設的成本並不直接由民眾負擔，減少了公共建設規劃過程中所產生的不同意見；此外，公民對相關議題的關切度、認知、與政府溝通管道的設計，將會影響到政策參與的結果和時間。

關鍵字：公民參與、政策規劃、跨部門治理、貓空纜車

壹、研究動機與目的：

¹ 本文作者皆為國立政治大學公共行政學系碩士班學生

“The cure for the ailments of democracy is more democracy.”

(Dewey, 1954)

「只有藉著更加民主，才可以治療民主的缺陷。」

在民主政治的初始目的之下，任何公共政策與行政行為，原本皆應以整體社會的福祉為考量。但今日公共事務朝向專業化發展，行政機關在決策時僅考慮自己的『專業』；而政黨與代議機關雖自認為代表民意，但實際制訂決策時，卻大多只在意『利益交換』，而忽視人民真正的想法。民主政治造成一種弔詭的現象：「公民」，名義上為國家的主人，但在實際上與政府、國會、企業相較，卻是最弱勢的一方，也最不被重視，缺乏資源與知識，去實際影響公共政策制訂，造成政策產出與人民需求間的龐大落差，在此種情況之下，公民只能默默承擔決策結果。運用『選舉』來反映，則是緩不濟急，也不一定能解決問題。

近幾年，公民參與的議題逐漸受到大家的重視。社區的公民自發性組成團體，漸漸地形成一股新的力量，主動影響政府決策的制訂。以北投纜車的議題為例，這股新的社區意識也受到重視，北投居民組成『八頭里仁協會』，去喚起社區對北投這塊土地的熱情，保護北投地區的自然生態不被人為纜車建設破壞。同樣相似議題也發生在貓空纜車的這件個案上，引人注意的是，在政大周遭社群或社區中，此議題似乎並不是那麼的受到重視。同樣的建設，卻有不同的結果。因此，我們想了解，在貓空纜車議題決策過程中，政大鄰近社群或社區的意見為何？是否社群對此議題已產生共識？政府在決策過程中，資訊公開充足與否？是否有舉辦過公開說明會或公聽會？社區民眾參與的程度為何？這些都是本研究所要加以討論的。

從北投纜車到貓空纜車政策，浮顯出一個核心問題－公共政策的公民參與會產生什麼樣的結果？藉由這個核心問題的討論，與貓空纜車的問題連結，本研究希望討論此個案中，地區民眾與非營利組織參與及影響決策的程度，並回答下面的問題：

- 一、公民或團體是否可以影響政府決策？如果可以，影響的程度為何？
- 二、在公民參與政策制訂中，公民或團體所扮演角色為何？
- 三、政府在貓空纜車計畫中，是否充分與民間溝通，提供良好參與機制？

希望藉由上述研究問題的深入探討，本研究希望能對公民參與的過程、角色，和公民參與對政策過程的影響有更為深入的瞭解。

貳、政策過程中的政策規劃

在一般政策過程的討論中，政策規劃到政策執行是政策的主要階段。其中，政策規劃是一項動態性的運作過程，即從政策問題界定，以致替選方案的設計、評估比較、選擇推薦等一系列活動（吳定，2003a：112）；所謂的政策執行，則是指政策方案經過合法化後，擬定施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管裡方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，已達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程（吳定，2003a：230）。而從政策規劃到政策執行階段，是政策過程最重要的一個連續性過程。政策是否能夠獲得立法機關和行政機關的支持，攸關政策是否能具體實現於公共場域。

而本文所提到的政策過程，以貓空纜車計畫為例，主要為貓空纜車計畫的政策規劃過程。如前段所提到的。政策規劃是一個動態性的過程，充滿了許多具影響性的因素。在傳統行政中，政策規劃是單向度的過程，重視目標的達成和官僚的利益，忽略其他多元觀點；在多元民主的現代社會，公民對行政的要求漸漸提高，對政策的影響也逐漸加深，公民參與的議題成爲重要的問題之一。

參、公民參與對民主政治的重要性：

過去政府在公共政策各個階段同時扮演著『領航者』與『划槳者』的角色，必須統攬整體政策的規劃與執行工作。傳統公共行政也自認爲行政具有獨特專業性，而認爲把公共組織運作成一個封閉系統，才會有最高的效率（Denhardt and Denhardt, 2003: 10），因此，政府視公民參與爲一種對專業行政的干擾，僅允許有限的外界參與，官僚卻因此漸漸被視爲只重視自身利益的集團。忽略了在今日民主政治下，政府其實是建立在廣大人民與社會的同意基礎之上。政府並不是爲了官僚存在，官僚們僅僅只是雇員，公民才是主體（Simon and Drucker, 1958）。Denhardt（2003: 23）認爲，當政府急於掌舵時，卻忘了是誰擁有這條船。公共行政官員在其管理公共組織和執行政策時，應該著重強調他們『服務公民』和『被公民授權』的職責。

在另一方面，在今天社會環境多元複雜的情況下，政府不再可能也不再適合

以往的角色。公共政策是許多不同團體組織互動的結果，政府在多數的情況下只是一個很重要的博奕參與者。(Denhardt and Denhardt, 2003: 83) 當政府無法控制政策過程的全局時，由它所主導界定的公共利益，是否真正符合公民意願與需要，不無疑問。公民身為國家的擁有者，就必須挺身而出實際參與政府日常運作及政策的制訂和執行，使政府決策更符合民主、並且更具有合法性，使公共政策更受到人民的支持，並在執行上更順利，也可以防止政府侵害人民權益。

所以 Denhardt (2003: 50) 提出新公共服務，並歸納出公民參與三個主要原因：首先，公民參與可以反映公民或特定群體經過深思熟慮的判斷，只有透過積極參與才最有可能達到最佳的政治結果。第二，通過參與才能實現民主目標，即『滿足最大多數公民利益需求的規則與決策』。透過廣泛參與公共事務，公民們能確保個人利益和集體利益不斷地受到政府官員的傾聽與關注。此外，他們還能夠防止統治者侵犯公民利益。第三，民主參與可以增強政府的合法性。參與決策的人們更有可能支持那些制訂與執行那些決策的機構。

此外，新公共服務也鼓勵公民積極參與公共事務，履行公民作為國家擁有者所應負起的責任。從自己周遭的社區議題開始，進而推展到整個國家。政府和人民共同追求公共利益、一起承擔公共責任。在參與公共事務的過程中，成員之間也有許多互動與溝通的機會，可以增加對彼此的認識與了解 (Denhardt and Denhardt, 2003: 115)。亦有學者認為，在充斥各式各樣不同意見的民主社會中，對其他意見與聲音的尊重與容忍，是民主的重要基石(Halvorsen, 2003) 倘若公民能忍受社會上的各種不同意見之存在，則就算政府機關的決策無法滿足每一個人，公民仍是接受該決策(Halvorsen, 2003)。所以，公民審議(citizen deliberation)與理性說服(rational persuasion)構成了民主治理的核心(Adams, 2004)，而公民參與正是一個使公民能相互對話理解的好場域。也唯有藉著這種公民與政府相互對話與評價的過程，真正的『公民社會』(civil society)才有可能會出現。(Denhardt and Denhardt, 2003: 34)

江明修 (1997, 56-63) 對於政策過程中公民參與的實踐，提出五項途徑：

1. 參與社區發展：結合政府部門與社區資源、型塑社區意識，使政府重新回到民眾的控制之下。

- 2.傾聽民眾心聲：政府部門主動聆聽民眾心聲，進而主動整合和動員公民直接參與公共服務。
- 3.基層行政組織：從與民眾關係最密切的基層行政組織開始，積極整合民眾的資源與需求，共同解決公共問題。
- 4.代表性行政組織：行政組織的組成應反應社會結構中的不同利益與屬性，與政策規劃與執行時才能具有代表性及公平性地反映整個社會的需求，也才能獲得民眾的普遍接受與支持。
- 5.公私協力：由公民參與公共服務的產出過程，包括政府服務與公共財的提供、生產及輸送。

肆、政府實際推行公民參與的誘因與阻礙：

公民參與除了上述民主理論上的需求外，還具有許多實際上的誘因，促使政府推行。本節希望整理公民參與實際推行上的誘因與困難阻礙。

一、公民參與的誘因：

(一) 尋求政策支持

當政府在某一問題上的立場，不為議會或民眾接受時，可以藉由在決策過程中的公聽會、說明會中支持者的支持與聲援，進而產生「政治防護罩」，使官員得以堅持立場，減輕他的政治責任與壓力(Adams, 2004)。從 Lowndes(2001)等學者的研究發現，接受訪問的決策者裡，合計有 20% 的政府決策者認為『公民參與只是對政策結果加以確認而已』。在某些狀況裡，公民的決議甚至可與議會對抗。在奧瑞岡州 Eugene 市的例子中(Weeks, 2000)，公民藉著社群工作坊 (community workshop) 與問卷調查做出決定，但市議會做出與公民相反的決議，隔天馬上遭到市民與媒體的圍剿，媒體甚至稱為『瘋狂愚蠢的時刻』(moment of madness)。最終，市議會也屈服於市民與媒體的壓力，做出與『社群對話』²(Community

²社群對話(Community Dialogue)：社群對話主要使用小型報紙(tabloid)、與社群工作坊(community workshop)這兩種方式進行。

小型報紙，是指政府將有關於這個議題的所有資訊刊載於其中：如政策議題的定義、議程設定、實行策略的發展、決策的制訂、等等資訊。並在報紙上附上問卷。寄到社群中的所有住家，提供公民們資訊並給予發表意見的機會，政府也可以蒐集問卷回函作統計分析，以了解公民們的看法。社群工作坊，是指政府提供人民一個共同參與的機會，一起面對面、分享研究如何有效的解決問題。

Dialogue)結論相同的決定。

(二) 增加政府的合法性與公民信任

民眾對於政府績效的信任，構成了政府的正當性。而公民對政府回應力的『信任』，則是公民參與的前提(Halvorsen, 2003)。公民參與機會的增多可以回應社會對增加政府透明度和強化政府責任的要求，故新公共服務認為，更多的公民參與會增加民眾對政府的公共信任。當政府為了公共利益而行動時，公民的信任度也會隨之增強。(Denhardt and Denhardt, 2003: 74)。

(三) 使政策易於執行：

在參與過程中，公民更加了解政策內容和政策實施後的結果。隨著參與更密切與結果相關連，對政策過程的更多公民參與有助於政策的執行(Denhardt and Denhardt, 2003: 95)。在參與過程中，也會累積民眾對政府績效與回應力的信任，這些信任也對政策的實際執行有很大的幫助(Halvorsen, 2003)。但是，也有學者指出，即使是優質的公民參與，在增加了公民對政策的瞭解後，也有可能會讓公民價值轉向負面、反對立場(Halvorsen, 2003)。

(四) 提升政策品質

現今的社會環境複雜，資訊快速流動，公共政策所影響之利害關係人眾多。隨著政府引進更多的參與，政府同時也採納更廣泛的資訊來源、創造力來源以及解決方案來源，如此能改進公共政策的品質，更有助於迎接資訊社會的挑戰(Denhardt and Denhardt, 2003: 95)。經過公民之間以及與行政官員的審慎討論與商議後，能夠形成一個較好的政策(Adams, 2004)。

此外，根據 Lowndes(2001)等學者的研究，促使公民參與開始的前五大因素依序分別是：組織的策略(Corporate stratege)、部門的計畫方案(Departmental projects)、希望控制公民團體的政策(Ruling group policy)、公共需求(Public demand)、因為個別成員的影響(Individual members)。

二、公民參與的阻礙

政府執行公民參與，也有一些阻礙與困難。根據 Lowndes(2001)等學者的研

究，抑制參與開始的前五大因素依序分別是：資源(Resources)、時間(Time)、公共利益(Public interest)、議員的支持(Councilor support)、主管的支持(Officer support)。這顯示行政機關實施公民參與必須具有議會與上級的支持，更重要的還要有充分的時間與金錢預算等資源，所以在一些爭議性較高、較為急迫的議題上，公民參與的空間與機會就比較小。Kings(1998)等學者則認為，公民參與的主要困難，在於『如何去授權並教育公民？』、『如何重新教育公務員？』和『如何授能予行政系統與程序？』等三個方面。

表一：克服公民參與的阻礙

公民參與的阻礙	授權並教育公民	重新教育公務員	授能予行政系統與程序
日常生活的現實	<p>與公務員溝通，建立個別關係。</p> <p>關心。</p> <p>與鄰居溝通，建立與周遭場域的關係（利益上或地理上）。</p> <p>加強在地經濟，著重於人民利益 V.S 經濟</p> <p>加強人民之間互動的機會。</p>	<p>開始與人民溝通，建立個別關係，向民主前進。</p> <p>不要被工作所轉移焦點，你也是公民。思考自己的生活以及參與的效用。</p> <p>確定方案有通知人民（層層通知、電話、寄信等等方式）。</p>	<p>建立有彈性的會議日程，建立許多機會。</p> <p>去人民會所在的地方（教堂、學校、午餐時間、托兒所等）。</p> <p>利用電子資源（但別依賴它們）。</p> <p>提供誘因（免費托嬰、餐點等）。</p> <p>尋找多樣化的代表性。</p>

圖表來源：King et al, 1998

Irvin 和 Stansbury(2004)則從決策過程中與政策最終結果兩個方面，來討論公民參與對政府的優點與缺點：

表二：公民參與對政府的優缺點

	公民參與對政府的優點	公民參與對政府的缺點

決策過程 上	教育（從公民學習並影響公民）。 說服公民，建立信任並和緩焦慮 與敵意。 建立策略同盟。 得到決策的合法性。	花費時間。 花費金錢。 有可能會產生逆火(backfire)，反 而對政府產生敵意。
政策結果 上	打破鐵鎖，直接接觸政策結果。 減少訴訟成本。 更好的政策與執行決策。	喪失決策控制。 政治上無法忽視其產生壞決定的 可能性。 使實際執行政策的預算減少（排 擠效應）。

圖表來源：Irvin and Stansbury, 2004

公民參與公共事務的目的，最終還是希望能夠影響政府的決策。而從 Lowndes(2001)等學者的研究中，受訪者裡卻僅僅只有 36% 的政府決策者認為，公民參與所提供的建議對政策的最終結果具有影響力。這代表著政府官員有時不一定會真正聽取公民的意見，大多只是做做樣子，單憑自己的意見看法做出決定 (Adams, 2004)。或只想藉著不停的討論、拖延時間來延遲決策，行政官員並不想採納參與過程中所發展的資訊和建議。這些狀況都使公民參與僅僅成爲一種裝飾，因爲參與不當而導致不好的結果 (Denhardt and Denhardt, 2003: 95)。而 Halvorsen(2003)的研究也指出，公民參與假如無法影響政策的最終結果，其後果可能會比完全不讓公民參與更糟糕。

伍、貓空纜車個案介紹

貓空纜車計畫是由台北市政府交通局委託之鼎漢國際工程顧問有限公司設計，以下介紹均參考自鼎漢公司於九十一年一月完成的『貓空及其周邊地區運輸系統發展策略研究』。

一、計畫緣起與目的

貓空地區位於台北市文山區的最南端，早期以特殊的地質景觀與豐富的森林資源聞名，當地爲著名的產茶地區，民國八十年左右觀光茶園隨之興起。隨著休閒式茶園滿山林立以及民眾日益注重休閒生活，對自然景觀遊憩區較缺乏之台北

市南區而言，貓空地區儼然已成為台北市南區極重要的休閒據點，每逢星期假日必吸引大量的民眾上山健行及賞茶。

然貓空地區因地形限制，區內道路多為狹窄之產業道路，同時缺乏較大的停車空間，因此每逢假日人潮湧入，非但現有道路系統近乎癱瘓，另因停車位不足所衍生之路邊停車問題，使得各主要景點附近車輛通行困難，造成嚴重的交通問題。為因應現況交通問題，目前三玄宮至茶展中心間已實施部分時段南向北單行管制（每逢週六、週日及例假日中午十二時至二十四時，週一至週五晚間十八時至二十四時，三玄宮至茶展中心間路段南向北單行通行，管制點設置於茶展中心），並提供小型巴士載送遊客，惟仍無法解決當地的交通問題。

台北市政府交通局有鑑於此地區交通問題嚴重，並因應設置纜車系統之提議，為擬定貓空地區運輸系統發展策略，有效解決現況交通問題，故委託民間鼎漢顧問公司，進行評估計畫，期望在兼顧環境保護、地區發展、運輸需求等各方面要求與限制下，擬定短、中、長期之運輸系統發展策略及分期發展計畫，以作為貓空地區未來運輸系統發展及交通建設之依據。

二、貓空纜車系統

空中纜車系統型式種類相當多，其不同的個案須依其需求與環境配合須作不同之規劃設計，而貓空纜車採用的是單線自動循環式纜車系統。主要由許多部車廂組成，分別可搭乘 4~12 人不等，懸吊於一不斷循環之曳索上。路線一般要求皆需成一直線，因地形限制或其他無法克服因素，必要時得折彎 15 度以內，惟應盡量保持一直線，以避免纜車曳索之應力集中，造成日後運轉耗能及纜索磨損度提高。若路線有轉向之情形，可藉由設置中繼站達成。路線之曳索由中間支柱或塔架支撐，支柱間之距離須視高度與傾斜長度而定，最大跨距可達 250 公尺以上。承載容量與纜車路線長度無關，依車廂大小(4~12 人)而定，最大容量可達 2,400~3,000 人/小時。

三、計畫說明會

交通局於九十二年九月份委託鼎漢國際工程顧問股份有限公司進行「貓空纜車系統委託技術服務工作」，前經民國九十二年十一月七日於貓空區域辦理完成期中作業座談會，聽取多位市民意見。意見主要集中在路線規劃、土地使用、票

價、環保及相關纜車接駁服務之議題，為使地方居民進一步了解其後所進行之期末階段規劃，以及未來都市計畫調整對各位市民權益的影響，故再次於九十三年三月二十四日、四月十五日舉辦共三場居民說明會，其中第二場說明會分山上(三玄宮)、山下(萬興圖書館)兩個場次舉行。

四、路線與場站方案

貓空纜車設置點方案，依其地形以及實用性，設計了三種方案，分述如下：

表三 纜車方案內容與優缺點說明

評估項目		路線方案		
		方案 1	方案 1A	方案 2
路線	起點站	市公車動物園站	市公車動物園站	政大後門恆光橋旁
	中繼站	指南宮	指南宮	樟山寺
	終點站	茶展中心	三玄宮	三玄宮
路線長度		3.61 公里	3.4 公里	2.68 公里
土地使用現況	起點站	目前為私地	目前為私地	目前為公園用地
優點 缺點	起點站轉乘設施	i 佳，擁有足夠停車位及木柵捷運系統供轉乘	i 佳，擁有足夠停車位及木柵捷運系統供轉乘	r 不佳
	服務茶坊數	r 較少且分散	i 較多且集中	r 較少且分散
	地質敏感度	r 敏感地區較多	i 敏感地區較少	i 敏感地區較少
	起點站聯外道路狀況	i 聯外道路容量較大	i 聯外道路容量較大	r 聯外道路容量較不足
	路線佈設難易度	r 跨越較多民房，阻力較大	r 跨越較多民房，阻力較大	i 拆遷及跨越民房少

資料來源：台北市政府交通局委託之鼎漢國際工程顧問有限公司

陸、研究方法：

爲了深入瞭解貓空地區當地的相關利害關係人的看法，本研究採用質化研究方法，來探求相關當事人的觀點，以求得對問題的進一步瞭解。本研究所使用的研究方法如下：

一、文獻探討法：

文獻探討法的效果，在於藉由相關文獻的討論與閱讀，瞭解相關資料對同一問題所持之看法與見解。而文獻探討的效果，不但能夠從中獲得有關的研究知識、避免探討不相關與不必要的範圍，亦能夠從文獻中發掘相關的問題，這可說是實證研究的必要措施。

因此，本研究藉由文獻探討法，將公民參與和政策過程等相關文獻做大略的檢視，對公民參與相關理論有基本的瞭解，以做爲研究中比較和說明的基準之一。

二、深度訪談法

所謂深度訪談，在 Mishler (1986) 的觀點中，是一種交談活動，是受訪者與訪談者共同建構意義的過程（轉引自畢恆達著、胡幼慧編，1996：39）。訪談者與受訪者必須同時以合作的方式加以進行。而在訪談的敘述過程中，受訪者並不是將已經存在腦中的記憶如實呈現，而是一種他認爲訪員可以理解、敘說故事的方式，去建構他的經驗和歷史，以共同創建一個彼此都能夠理解的資訊（畢恆達著，胡幼慧編，1996：39）。因此，在訪員與受訪者之間的意見交流下，雙方共同創造出一個共享的認知和架構。

事實上，深度訪談是一種有目的性的談話，試圖理解受訪者內心的想法和觀點。在貓空纜車計畫中，相關人的意見與立場或有不同，各有其觀念的架構和價值。爲了瞭解各利害關係人的價值和觀念，本研究有必要藉由認知建構的方式，探求各方的相關意見，以探求整個政策的全貌。

三、訪問對象

在深度訪談的對象決定上，本研究採用立意抽樣與滾雪球抽樣的方式，尋找具代表性的抽樣對象並加以訪問，以期獲得對本研究更有效用之資料：

- (一) 立意抽樣(purposive sampling，或稱判斷抽樣，judgment sampling，

或 expert choice)

立意抽樣是指調查人員憑經驗或專業知識，主要選取他們認為具有「代表性」的樣本，來進行資料蒐集的工作。因此，這種選取樣本的方式受到研究人員主觀判斷的成分極高，樣本的普遍性往往不足，但選中的樣本單位應該較典型。

當所需樣本不大時，立意抽樣可能獲得的樣本估計值變異量，與機率抽樣所獲得者並不會差太多，如只選取一、兩個城市做為研究對象或抽樣的範圍，不如以立意方式選取，以免隨機抽選，選中難以執行研究的奇怪樣本；但當需要的樣本人數增加時，機率抽樣因較具代表性，還是比較合宜。(賴世培等，1996：127)

在地方建設政策的運作過程中，基層行政代表（如里長）是身兼政府政令宣傳和民眾意見傳達兩者的行為者，對於地方建設的內容和民意向背有相當的瞭解，亦具有研究上的價值。因此，本研究以貓空纜車計畫標的地區的里長為立意抽樣的首要對象，作為研究的起點。

（二） 滾雪球抽樣(snowball sampling)

面對某些非常特殊的調查主題，偶而會採用一些特殊的抽樣方法，如滾雪球抽樣(snowball sampling)，先是以機率抽樣(或立意抽樣)選取第一個樣本單位，繼而依第一位所提供的訊息找尋其餘的樣本單位，然後像滾雪球一樣累積樣本單位，如社會學研究社會網路、友誼關係等，或調查需要找尋一些特定難尋的對象〔曾有某種特定經驗者，如同性取向、選舉樁腳等〕時會採用。(賴世培等，1996：125)

而以貓空纜車計畫為例，由於觀點的代表並非十分明顯。為了瞭解各意見的代表和關係，需要由較為瞭解整體狀況的個人為起點，藉由其專業領域、人際關係和社會網絡上的連結，找出相關有意義的行為者並加以訪問，盡力探求其原意。

因此，本研究為了瞭解整個貓空纜車政策規劃的過程與相互關係，運用立意抽樣和滾雪球抽樣的方式找出受訪者，針對重要的相關人士加以挑選與連結，選出九位具有重要性的受訪者，以深度訪談的方式，瞭解其對貓空纜車政策的立場與看法，輔以理論之說明，以做為本研究參考的主要依據之一。而九位受訪者的基本資料如下：

表四：基本資料（貓空纜車）

編號	類別	身分
001	政府單位	交通局
002	政府單位	都發局
003	村里長	里長
004	村里長	里長
005	社區團體	理事長
006	社區團體	總幹事
007	居民	老闆娘
008	居民	老闆
009	居民	當地居民

資料來源：作者自行整理

本研究訪問時間由一月二十六號到五月二十七日，於貓空地區附近進行訪問。訪談結果如附表所示。問卷之內容，引用改編自江家慧之《公民參與機制運用於政策規劃過程之研究：以雲林林內焚化廠設置過程為例》，共七題。

柒、由社區團體主導的公民參與模式

由於相關法令如行政程序法等明文規定，使得公民參與的管道，如公聽會等等成爲行政機關在執行政策前所必須完成程序。在貓空纜車計畫案中，亦是如此。在此過程中，最主要意見來自於有組織的公民團體，有幾個比較特別的團體，比如指南里兩個社區發展協會、指南宮，與其他相關的參與者(003)，環保團體，比如中華民國步道協會(005)，文山社區大學(007)。

本文將參與團體整理如下：

表五：參與貓空纜車規畫的個人與團體

類別	參與團體
非營利組織	指南宮、指南社區發展協會、木柵觀光茶園發展協會、文山社區大學
環保團體	自然步道協會、荒野保護協會
營利團體	當地業者（包括茶商、茶農）、農會
政府當局	台北市政府交通局、台北市政府都市發展局、以及委託民間規劃的鼎漢顧問有限公司
民間部分	地方里長、少數市議員以及當地居民

來源：作者自行整理

而其他的團體與公民則幾乎無意見表示，可能是因為議題限於文山區萬興、指南兩里，且主要的行為者皆為團體所致。

捌、形式化的公民參與管道

公民參與公共事務的目的，最終還是希望能夠影響政府的決策。亞當斯（Adams）認為政府官員有時不一定會真正聽取公民的意見，大多只是做做樣子，單憑自己的意見看法做出決定(Adams, 2004)。這些狀況都可能使公民參與僅僅成爲一種裝飾，或是形式上的參與。而 Halvorsen(2003)的研究也指出，公民參與假如無法影響政策的最終結果，其後果可能會比完全不讓公民參與更糟糕。

在貓空纜車計畫案中，部分訪談對象認爲此計畫案是政府已經決定的方案，其只是程序上的讓民眾表達意見、照本宣科的辦了幾次說明會，或是只採納與政府意見相符的民意，並沒有廣納的聽取地方上不同聲音。

意見當初是有，可是意見還是很多人意見，不可能採納這麼多個，只好採納幾個跟他政策比較相符的。很多人比較有意見是在配套措施，但目前看不到這個配套措施，但它還是以白天規劃為主，還是沒有用。

〔008〕

意見表達是有啊，反正到最後還是照本宣科。辦了幾次說明會，我們也透過議員，做設置點的反應。〔004〕

然而，部分民眾也認為政府較重視具影響力的團體意見，並且與其協調。基本上，參與的性質較偏向形式上的滿足，並藉由私下的溝通方式進行與民眾溝通。

規劃公司跟都發局跟指南宮協調，指南宮想法很重要，他認為要放在後站。一個地方意見的表達，我並不能代表全部，但中央在政策早已定好了，形式上面它滿足我們，但他認為我們不是專業，有異議再私下討論。〔004〕

但是，仍有部分民眾認為政府在形式上以及實質上的溝通管道都有其效用，也盡到民眾充分參與的責任。

有，夠了，足夠了。說明會是想要聽取地方意見。透過地方協會做交流。我們在規劃過程中，看法比較一致是我們相信專業，只希望盡快的落成啟用，而且成果具有參考價值在。每一次會議都會派主管階級來，對於地方的建議都廣納民意，我認為表現還不錯。〔006〕

我認為足夠，只是你自己願不願意去利用。像光是外包公司，這樣上山是蠻頻繁的。公司上來會讓我們了解目前狀況進度，從他那邊自動送過來的消息。〔007〕

玖、政策過程中公眾溝通與政府回應

在政策制訂的過程中，公民若欲讓政府能有效傾聽其訴求，實踐公民參與，必須經由五項途徑：參與社區發展、傾聽民眾心聲、基層行政組織、代表性行政組織、公私協力（江明修，1997：56-63）。在此計畫案中，政府往往希望民眾能透過正當的溝通管道與行政程序來發聲。

我們有舉辦說明會、架設網站、發展局委託規劃的民間單位也有設置網站，讓民眾了解政策，我們也很感謝張理事長，讓我們可以跟民眾充分溝通。所以溝通管道還是暢通（001）。

在貓空纜車在規劃的時候，其實辦了蠻多場的地方說明會，也邀請了許多的當地的住戶來參與、來參與討論。是藉由民意代表想市議員召開的一些協調會，或者是會勘。那地方民眾、里長之類的，他們也都會有參與的一些機會（002）。

而地方社區團體的力量，於貓空纜車計畫案上，佔了很重的地位，並且稀釋了基層行政組織，如村里長的力量。

政府其實不認為里長有什麼用處。里長也不敢抗議，因為這邊的里長絕對不敢抗議，抗議也沒有效，會抗議的大概都是社區發展協會。所以里長其實現在比較沒有那種溝通的功能，並且指南里的里長比較不談觀光旅遊這一塊，產業發展這一塊也不談，因為有選舉考量，並且怕直接衝擊到農會（005）。

里長除了說明會，並沒有利用其他方式來參與此項計畫。而政府利用說明會，透過地方協會做交流，來聽取地方意見。（006）

同時，也有當地居民認為，村里長並沒有做好其在政策溝通上本身職務所應具有的功能和角色。

在這件事情上我們要怪里長，沒有好好的為我們里民的權益去做一個…就是說，他其實對我們權益影響非常大，可是他都沒有把我們居民找來大家一起討論這件事情（009）。

鄰長也沒有全部告知所有民眾相關消息，因為這鄰長想說，這邊都是一些老先生老太太，他們也不太可能去參加，所以長久以來的習慣就是沒有把這些通知告訴大家。（009）

從 Lowndes(2001)等學者的研究中可知，接受訪問的決策者裡，計有 20% 的政府決策者認為『公民參與只是對政策結果加以確認而已』。

支持他就有影響力，反對他的就沒辦法接觸。支持他的就有管道，反對他沒有管道。鼎漢規劃公司要滿足交通局意見，幫他做整個招商文件。所以你反對時，就會用專業來壓你。他程序上完備，市政會議也通過，但他有沒想到把這個提案到市議會開公聽會，至少會有歧見，他也沒有。所以有團體擁戴政府政策嘛，很好的良性互動，很悲哀。（003）

對政府而言，和原規劃不符合的計畫與提議，是一沈重的負擔，故此促使政府偏向採納與其較為相似的提案和意見。

拾、研究發現

一、政府與社區發展協會共同支持的政策規劃模式

在整個貓空纜車計畫的推動過程中，其最早的提議，來自於貓空當地社會發展協會的成員，經由市政府的規劃，加上社區發展協會成員的動員支持與配合，

使計畫能順利通過(006)。對一般民眾與當事人而言，貓空纜車是市政府自行規劃、並執意興建的地方交通建設；但實際上的資料和訪談結果顯示，貓空纜車計畫是具有民意需求的計畫，而非單方面由政府所發動的計畫。

正由於計畫案有社區團體的支持，相較於其他民眾的無意見、或反對觀點的沈默和遲誤，纜車計畫案的正面意見和政府整體規劃的走向結合，達到相輔相成的效果，並成爲此計畫最終決策之主要依據。

二、公民參與管道的形式化與資訊落差

公民參與的概念，在現今公共建設相關法規中已有明文規定。就法規相關規定而言，在纜車規劃案的形成與規劃期間內，政府依據行政程序法和都市計畫法第十九條的相關規定，須於一定時間內，在建設計畫地點公告計畫內容並舉行相關公聽會、說明會與展覽(002)，以作爲政策決定之參考。

依照政府法規的相關規定，行政機關本應履行公民參與相關程序，以符合法律規範精神。但行政機關卻可能常因「形式主義」影響，而無心去辦理相關會議與說明；再加上機關處理公民參與的行政程序與時效上問題，並有意無意地忽略，或只選擇性的宣傳公民參與訊息，再加上民眾對於行政運作規範與程序的不熟悉，這些因素皆使得民眾無法即時(real-time)地藉由相關管道獲得訊息、並表達意見(009)，而導致了「參與時機的延誤」和「意見遺失」的結果，無法立即地反應政策利害關係人的反面意見。

三、民眾不信任政府所提供的參與管道

對政府信任不足，也是推動公共政策公民參與中，相當嚴重的一個問題。事實上，從訪談結果我們可以發現，民眾對於自己的意見經由政府提供管道傳遞後，最後是否會被行政機關所採納心存懷疑，甚至認爲行政機關只會採納相同的意見(008)，也有民眾認爲政府所提供的參與管道不足(004)；就算有開放民眾參與，在過程中也沒有充分地溝通與互動；另一方面，許多民眾其實對參與公共事務不抱任何興趣(009)，這些因素都導致民眾對於公民參與的冷漠與不信任。綜合所有意見，雖然也有部分受訪者反映出對政府溝通管道的信任(006.007)，

不過，相對於其他無意見或無利害關係的個人或團體而言，對在本計畫中政府所提供的參與管道與溝通方式感到滿意的個人與團體，他們對計畫的立場皆是較偏向支持一方，並且政府相關單位在實際上與他們接觸也較其他利害關係人爲多。

這樣的結果，會使得公民對於參與管道的信任程度大爲降低，也更缺乏參與

相關說明會和公聽會的意願；即使到場參與，也不對參與結果抱持期望。這對於此案例中未來後續公民參與的發展，產生了相當負面的影響。

四、基層行政組織和地方社區團體的立場衝突

一般而言，社區發展相關事務的推動，基層行政組織和地方社區團體的意見都相當重要，兩者也皆為公民參與的重要實踐途徑。傳統上認為，村里長由社區人民直接選舉產生，也是地方自治的第一線。他們對社區公共政策的意見與看法，應該可以反映當地大部分居民的想法。但在貓空纜車規畫案中，當地村里長的觀點卻和地方社區團體的想法有相當大的落差（003.004.005.006），村里長的意見偏向反對興建或變更希望計畫內容，而社區發展協會的意見則明確支持這項計畫。此外，還有一些居民，因纜車在住家附近設站，基於鄰避情結所以擔心會有水土保持問題與降低生活品質，而反對興建纜車。其餘大多數居民並未有明顯的偏好。綜合本計畫各種意見與看法，除了鄰避情結³之外，最主要的衝突是來自於基層行政組織和地方社區團體的不同意見。

依據訪談結果所顯示，里長在這計畫中的角色，由於意見差異、選票考量與缺少和居民間的協調和討論。即使有反對的意見，也不一定和民眾所關心的焦點相同（002.009）而無法反映真正的民眾意向；此計畫下的地方民意代表也由於選舉考量，而不願明確地表示其立場意見。所以，最後產生了地方社區團體影響力大於行政基層組織與地方民意代表的情況（006.009）。

因此，當社區地方團體有能力和政府一起主導地方建設案件時，村里長的角色就很容易被取代，無法發揮其應有的意見匯集功能。這也是觀察相關類型公共建設時，值得注意的一點。

拾壹、結論

公民參與觀念的出現與發展，對行政機關和民眾而言，都具有獨特的意義。對行政機關來說，公民真正涉入政策決策的結果，將使政策本身更具正當性和完整性，而政策也因為集思廣益，提升政策的品質；對民眾而言，公民參與的徹底實現，將使民眾能夠有效的表達意見，提出民眾本身的需求，有助於問題的真正

³鄰避情結是一種『不要建在我家後院』(Not In My Back Yard, NIMBY)的心理與政策訴求，基本上是環保意識抬頭的結果，全面地拒絕被認為有害於生存與環境的公共設施與建設。(吳定，2003b：68)

解決，實現由人民作主的理想。

而在貓空纜車的計畫中，吾人可以發現，公共政策中公民參與的實行與行政機關的配合，在某種程度上仍有相當的落差存在。如何讓民眾真正的、「完全地」涉入政策過程中，行政機關如何真正接納公民的意見，採取最佳的政策方案，而非形式化、表面的公民參與，是實現公民參與時所需要深思的。

此外，此實例也有其他的啓示。在地方性建設的政策中，由於民主政治與選舉制度的影響，從政府的角度而言，建設的實際必要性與成本效益被民意政治所掩蓋，政府也可能假借「建設地方」為名，大肆建立政績；對民眾來說，公共建設的成本並不直接由民眾承擔，所以『有總比沒有好』，而不排斥公共建設；即使政策可能對部分民眾產生損害，但由於資訊的不足與遲延、關切焦點的差異和相關民眾的冷漠態度下，反對的態度無法正常、即時的表達，產生了意見一面倒的錯覺。但整體的社會資源，往往在討好地區民眾的心態下，被白白的浪費掉。

事實上，多數贊成的政策，並不代表就是『好』的政策；也不代表沒有許多人反對；在某種程度上，它只能說是較不受厭惡的選擇，而許多真正需要的政策，卻在意見對立中被犧牲，實屬可惜。因此，在公共建設的公民參與上，的確有許多值得借鏡之處。

參考書目：

書籍：

江明修

1997 《公共行政學-理論與社會實踐》，台北：五南圖書出版公司。

吳定

2003a 《公共政策》，臺北縣蘆洲鄉：國立空中大學。

吳定

2003b 《公共政策辭典》，台北：五南圖書出版公司。

胡幼惠

1996 《質性研究－理論、方法及本土女性研究實例》，台北市，巨流圖書出版公司。

賴世培

1995 《民意調查》，臺北縣蘆洲鄉，國立空中大學。

鼎漢國際顧問有限公司

2003 《貓空及其周邊地區運輸系統發展策略研究》，台北，台北市政府交通局。

Denhardt, J. V. & R. B. Denhardt

2003 The New Public Service: Serving, Not Steering. New York: M. E. Sharpe, Inc.

John Dewey

1927 The Public and its Problems. Swallow Press/ Ohio University Press

期刊論文：

Adams, B.

2004 “Public Meetings and the Democratic Process” . Public Administration Review, 64, 1: 43~54.

Halvorsen, K. E.

2003 “Assessing the Effects of Public Participation” . Public Administration Review, 63, 5 : 535~43.

King, C. S., Feltey, K.M. and Susel, B.O.

1998 “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in

Public Administration” . Public Administration Review. Vol. 58, 4 :
317-326.

Lowndes, V., Partchett L. and Stoker G.

2001 “Trends In Public Participation: Part 1- Local Government Perspectives.”
Public Administration, 79 ,1 , Spring : 205~222.

Milward, H. B. & Provan, K. G.

2000 “Governing the Hollow State”, Journal of Public Administration Research
and Theory, 10 , 2 , April : 359~379.

Simon, H. A. and Drucker, P. F.

1952 “Development of the Theory of Democratic Administration’: Replies and
Comments.” American Political Science Review, 46 , 2 : 494~503.

Weeks, E. C.

2000 “The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale
Trails.” Public Administration Review, 60 ,4 : 360~372.

Irvin, R. A. and J. Stansbury.

2004 “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?” Public
Administration Review 64 ,1 : 55~65.

碩博士論文：

江家慧

2003 《公民參與機制運用於政策規劃過程之研究：以雲林林內焚化廠設置過程為
例》台北：國立政治大學公共行政學系碩士學位論文。

公民參與對政策制訂過程之影響研究問卷與邀請函

您好，我們是政治大學公共行政系碩士班的學生，我們最近在進行一項有關於公民參與和貓空纜車建設的學術報告，研究貓空纜車的一些重要議題。本研究的訪問對象，主要是對貓空纜車建設具重要性之相關利害關係人，以探求意見與看法，作為本研究的主要參考依據。

由於您對於整個研究的過程具有相當大的影響，藉由您的意見與協助，將會對整個研究產生重要貢獻。我們訪談的題目如下：

- 一、 在貓空纜車興建規劃過程中，是否有當地居民代表參與，他們的角色為何？他們的訴求為何？
- 二、 在貓空纜車規劃過程中，從政策研擬到興建方案的確定，是否有給予其他團體或個人參與的機會？（如果沒有，當地民眾又是從何時開始參與？）
- 三、 在貓空纜車規劃過程中，政府是否提供參與的管道？您認為這些管道足夠嗎？當地居民又是經由何種管得知纜車興建的相關訊息？
- 四、 在貓空纜車規劃過程中，當地居民採用何種方式參與？
- 五、 在貓空纜車規劃過程中，是否提供充分溝通的機會？這些溝通的目的為何？是雙向或是單向溝通？這些溝通活動對於纜車的興建營運是否造成實質的影響？
- 六、 您認為在貓空纜車的參與過程中，當地居民向政府官員表達訴求時，其意見是否受到政府的重視而做出回應？
- 七、 在貓空纜車的興建規劃過程中，當地居民的參與對決策是否具有影響力？是否造成政策上的轉變？如果有，是哪些轉變？如果沒有，為什麼？

本研究的訪談時間預計約三十至四十分鐘，也再次感謝你的熱心參與及協助，並祝你事事順心！

政治大學公共行政系碩士班學生
劉意詮、李翰林、何景揚

The Influence of Public Participation on Policy Making: Taking Taipei Maokong Cable Car Project as an Example

Yi-Chuan Liu, Han-Lin Li, Jing-Yang He. ⁴

Abstract

Public participation in policy making has become an important topic of discussion within the recent years. Residents within the same community grouping together spontaneously to share their view on the commonwealth of their neighborhood has also become a new force of influence upon the decisions of governmental policy making. Due to the Peitou Cable Car Project, residents of Peitou, for example, gathered to show their concern on environmental maintenance after the cable car construction, fully expressing their love and passion for their land. The same cable car project will also be carried out in Maokong, yet the public concern among the residents in Maokong, however, is much lower than that of Peitou which provokes an issue worthy of notice. The same project carried out in two different places provoked two different public responses. The question is, then, has the voices of the community and related organizations been presented with integrity? And has the government communicated and responded to these voices? Both are questions needed to be answered.

The purpose of the study is to identify the influence of public participation on governmental policy making through discussions of the roles of stakeholders and organizations concerned (with the project), the channel of communication between government and non-government circles, the public's influence of governmental policies, governmental reaction upon public participation, and the actual change of the policies. The research is approached through in-depth interviews with local residents, government officials, and personals of organizations concerned in collaboration with the use of related literature. Research results have shown that the scale of public participation and the organization of civil groups are factors in the influence of public participation, and that an organized public opinion, along with a well planned governmental project, can help policies be put into action. On the other hand, the actual necessity and cost-benefit results of public constructions, in the government's

⁴All are graduate students, Department of Public Administration, National ChengChi University.

point of view, are influenced by electoral votes under the structure of democracy and electorate system. In the public's point of view, the cost of constructing public facilities is not a major economical burden to the individual, therefore the reduction of projects for public facilities provoke different opinions among citizens. Furthermore, the amount of concern, knowledge, and communication with the government the public holds affects the time and result of policy making.

Keywords: Citizen Participation, Policy Planning, Cross- Sectoral Governance, Maokong Cable Car Project.