

第一章 緒論

本章包含研究動機與目的、研究問題、背景詳述及重要名詞解釋，以近年來環境議題爭議，拉開台灣目前對環境保護的序幕，研究落實環境保護與社會公平正義的方法，最終冀望透過政策規劃方式，藉由公民參與力量，達到環境正義的目標。

第一節、研究動機與目的

一、研究動機

地球的資源有限，由於人類過度消耗，已慢慢枯竭，而在過去經濟資本主義主導下，環境生態保護並不被重視，面對這些天然資源，我們去不加以珍惜，甚至濫用這些資源，最後結果卻是環境遭受嚴重破壞，使我們不得不正視全球環境的異常變遷。二十一世紀，社會議題已由經濟問題慢慢轉成環境保護。人們也慢慢體會到過度資源消耗，伴隨而來的是整體環境的浩劫。人類應不分種族、文化、性別及社會地位，應同等享有安全健康以及永續性環境的權利（李永展，2005）。

從社會學的角度審視，當自然環境改變的同時，社會關係亦隨之轉變。而生活在這環境中，各種不同利害關係人如何面對這些面向轉變，成為決策者擬定政策重要參考依據。人民有權選擇政策與參與政策規劃，同時，政府也應該提供充分之相關資訊給予各利害關係人，以作為個人判斷的基礎（Tietenberg，2003），這即為環境正義中倡導的程序正義概念。

本研究以整治河川、保護環境的案例，探討環境保護與公民參與的關係，並以雙向對話的方式，整合各不同利害關係人的意見，納入政策規劃方案。該個案是臺北縣政府推動的西區旗艦計畫「中港大排

河廊環境整治暨河廊營造改善工程」，其工程目的是希望將縣內被污染的河川、遭受破壞的環境，恢復過去蓬勃生機，重新打造新的水岸城鄉。另一方面，該計畫是一個新的創舉，該推動過程有別其他整治計畫，政府希望民眾參與政策制定過程，並將居民意見納入政策制定參考，藉由彼此的互動與對話，融合不同利害關係人的聲音與看法，打造一個真正屬於民眾所需的家園。同時，冀望不同民眾的參與，降低未來施工中的衝突，獲得民眾支持順利推動計畫，達到雙贏的目標。

二、研究目的

這幾年來全省天然重大災害，大多和水有關，例如颱風、暴雨災害。雖然大多的原因都歸究全球降雨異常、氣候暖化原因，其實真正原因和環境破壞有很大關係。例如，地表植被減少、砍伐熱帶雨林、臭氧層破壞，使得二氧化碳含量提升，導致溫室效應冰河融化，造成海平面上升，這些歸咎都是人為造成的因素。

對於整體環境的破壞，究竟是我們政策決策的錯誤或是欠缺縝密的思考，還是缺乏跟大眾溝通的管道，決策者一意孤行。環境的問題解決，首先必須仰賴社會的改變，但台灣過去並沒有一個完整成功案例，能夠同時解決社會中經濟、政治問題，並讓環境污染能夠徹底改變。從行政角度，檢視過去政策決策的程序，往往僅限於決策者單方面的思考，似乎缺乏和多方利害關係人的雙向溝通對話機制。

然而政策的執行結果最大影響者，是生活在這環境裡不同的利害關係人，所以政策規劃的前提，應是先收集各利害關係人的看法，讓他們參與討論，而非以前討論的利害關係人，僅侷限於政策決策者和當地的意見領袖以及規劃工程人員，更應納入當地居民。重新思考政策規劃方式和流程，希望能打造一個新的模式，作為未來其他政策制定參考依據。

本研究最主要目的為：

- (一) 了解政策制定過程全面性公民參與。
- (二) 從環境正義檢討公民參與現況。
- (三) 提出理想與現況的落差與未來改善政策規劃過程機制建議。

三、研究問題

在飽受污染的水域，重新打造一個親水的優質生活空間，對於政府與民眾都是一個艱鉅的挑戰。尤其面對飽受水患的當地居民，只在乎政府的政策決策，是否能盡快解決淹水問題，對其他環境改善方案似乎並不關心，而如果能讓民眾參與政策制定過程，建立雙向對話機制，必能喚起該地區居民對這塊土地的認同感，進而讓民眾凝聚環境保護的共識。

但是從另一角度剖析，並非所有民眾對政府政策都有高度參與意願，為提升民眾參與政府政策擬定過程，可藉由不同互動方式和民眾溝通，幫助政府了解民眾對政策的反應程度。

以工程規劃而言，對於工程設置地點及施工方式與設計型態，早期規劃大多沒有民眾參與討論，多僅採用工程人員考量的觀點，排除了使用者追求環境使用權，不禁讓人省思，對於整體社會公平性、整體環境正義，失去原應以使用者為優先考量。例如，許多水庫興建選址的地點是否恰當，還是參雜政治因素，垃圾掩埋場的興建，當地居民是否贊成，還是因為其他地方反對興建聲浪過大。鄰避情結的效應，混淆許多政策制訂的方向，而其中又以社會弱勢、中下階層的團體遭遇到不公平的待遇也最多。

本研究希望能夠解決下列問題：

- (一) 利害關係人參與規劃過程，如何被充份提供計畫資訊及該如何提升利害關係人對議題認知，以達到雙方良好互動？辦理計畫說明座談會、架設網路資訊平台，歸納各利害關係人彼此之間利害得失與其顧慮看法。
- (二) 首先了解工程規劃過程中所有利害關係人意見及看法？將本研究計畫施工範圍，找出不同族群分布，以界定不同的利害關係人，舉辦計畫說明地方座談會。再以質化研究方法收集不同利害關係人的意見，如當地居民的看法及政策決策者、專家，以環境保護、社會公平正義觀點，對本研究計畫的看法。
- (三) 公民參與討論結果，如何全面回饋於政策規劃，規劃過程該如何融合不同利害關係人意見？並將本案例目前遭遇問題和國外案例（韓國清溪川整治工程）比較，兩者皆是都會城市整治污染河川案例，但試圖找出兩者相同或不同之處，檢討彼此處理模式，以作為未來政策決策過程再改進之處或參考其經驗，增訂不同機制。

四、研究背景資料

- (一) 地理條件：本計畫位於臺北縣新莊市，整治河段範圍從中港大排上游自立街起，至下游與貴子坑溪匯流處止，主流長約 2.3 公里，範圍如圖 1.1 所示，本段中港大排貫穿新莊市中心，向北流經五股與泰山鄉交界，匯入支流貴子坑溪，再往北流，匯入大窠坑溪後續往東，流入二重疏洪道。
- (二) 都市計畫概述及人口分布：

臺北縣政府於民國 90 年 12 月 17 日發佈之「新莊副

都心市地重劃暨區段徵收開發計畫」，主要包含開發區域市地重劃區、區段徵收區及公共設施。未來可與板橋新都心機能相輔相成，成為跨越大漢溪兩岸之雙子城，並提供新莊、泰山、五股形成之「新五泰共同生活圈」所需之都市機能，降低對台北市中心商業區服務機能之依賴，塑造成為具自主性都市機能之都會衛星城市。

由於中港大排穿越新莊副都心，將其劃為左右兩大區塊，未來如將中港大排整治成功，必能順利推動城市軸線翻轉，完成都市更新。改善附近老舊建築，重整街道規劃，同時配合水岸之都市計畫環境計畫性的發展，於中港大排河道中，規劃親水設施，提供人與大自然互動場所，營造更多的親水空間，預見整治河段將是新莊市水岸城鄉極具發展潛力之地區。

另由於過去工商業繁盛，提供大量就業機會而造成人口移入，全市人口自民國 65 年 10 萬餘人，至今民國 96 年 05 月底已激增為 394,307 人，總戶數為 127,674 戶。原先都市規劃空間、巷道及配套設施，早已不敷使用，並且造成後來重新重劃地區和原先都市規劃，兩者之間存有許多格格不入之處。

(三) 整體水文環境概況：

中港大排集水區係由中港大排及泰山排水區二大排水區組合而成，中港大排排水區主要係收集新莊市北排水分區之雨水，逕流後排入中港大排，集水面積約 825 公頃，中港大排為主要排水路，長度為 2,992 公尺；泰山排水區主要收集泰山鄉主要都市計畫區雨水，逕流後排入貴子坑

溪，再於五股交流道附近匯入中港大排，向北流入大窠坑溪，集水面積約 1,015 公頃，貴子坑溪為主要排水路，總計中港大排全部集水面積約為 1,840 公頃。沿岸因排入許多生活污水及工業廢水，經水質檢驗已達污染嚴重，平時臭氣沖天，颱風雨季常會發生淹水情形。當地多數人聽到中港大排，第一反應皆說中港大排很臭，顯見該區已是環境污染嚴重，對居民已造成生活影響。納莉颱風來時，因下游抽水站抽水量體不足，造成嚴重淹水，當地居民苦不堪言。加上中港大排又位處人口密集住宅區及新開發都市的中心，影響未來市區排水防洪、景觀及污染改善等多面向問題，因此，臺北縣政府在 95 年度決心推動中港大排整治工作。

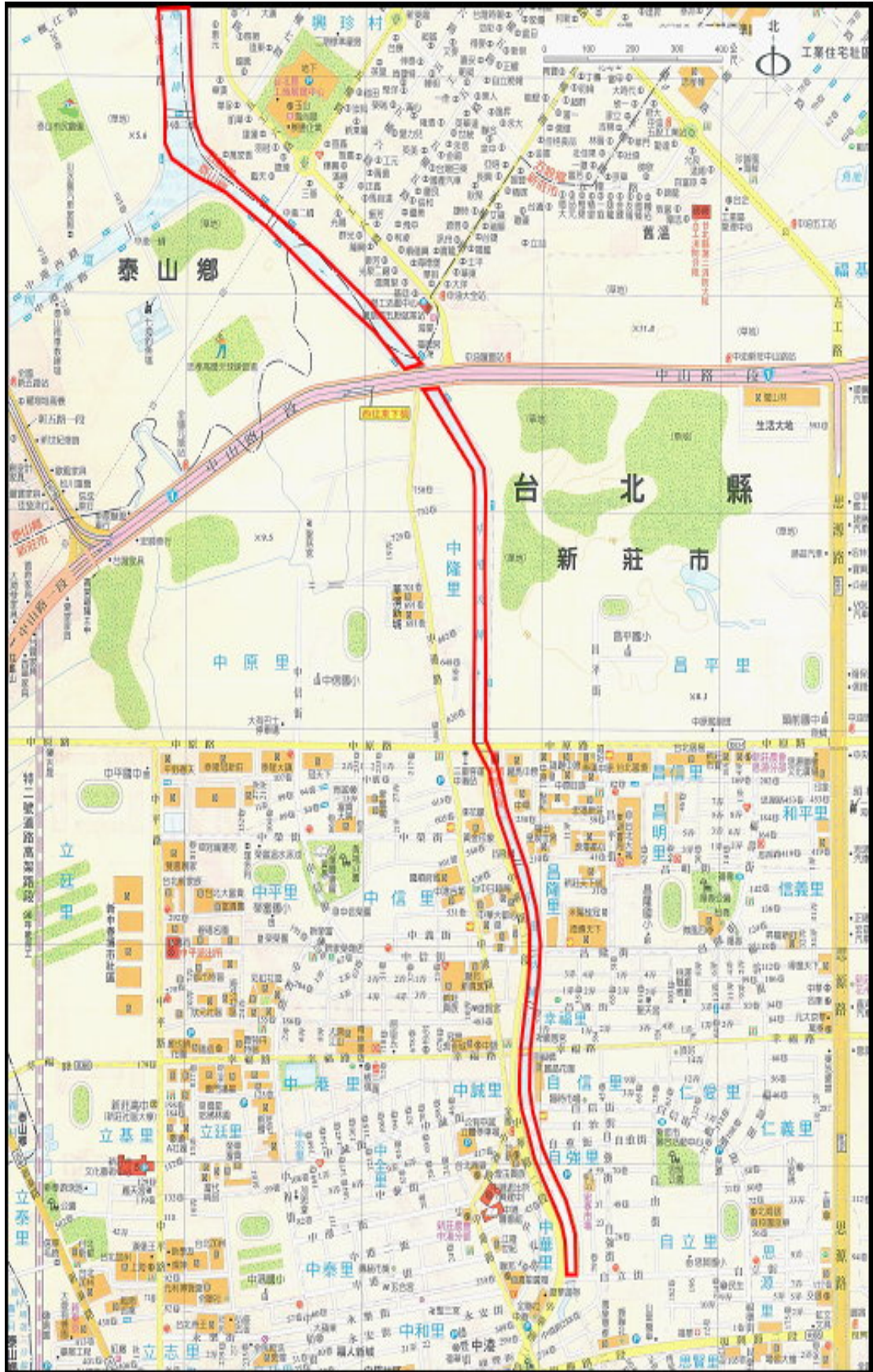


圖 1.1 計畫範圍圖 (資料來源：本研究自繪)

第二節、研究方法與架構

人類社會的演進，往往以經濟開發為導向，而忽略了平等原則。環境發展過程中，台灣過去多關注經濟發展層面，而大肆開發環境，將資源作為最妥善的利用，環境開發者往往是獲利者，相對於居住在環境遭受破壞地方民眾們，卻背負因環境破壞而導致的危害。但也因為破壞者常屬於社會中高階層以上，無須承受破壞後的後果，最後環境破壞後的結果，常常轉嫁於社會中低階層，使得整治環境問題的背後，隱藏許多複雜的問題。

例如，生活在這些地方的民眾，因為經濟因素關係，並無法遷移至其他更理想生活環境，原要解決環境問題的背後，卻隱藏經濟因素。所以研究環境保護、推行環境正義理念及社會公平正義，應先給予一個較為明確的概念，彭國棟（1999），環境正義是追求環境權利的平等，以維護個人與團體之尊嚴，尊重其特殊性與不同需求，達到自我實現並提昇個人與社區的能力。

所以不論以巨觀的角度或是不同個案處理方法，首先應將事件真相全面還原，將結果資料重新排列分析，探討究竟是制度出了問題，還是居民思想、行為有偏差，釐清問題癥結點，修正政策規劃方向，同時以不同公民參與方式，提升公民參與，共同參與環境改造。

一、研究方法

本研究採用臺北縣新莊中港大排整治計畫為藍圖，中港大排歷史背景給民眾的印象就是一個骯髒不堪、發出惡臭的大水溝，當地居民多為外來居民居多，並非當地土生土長的民眾，對於當地環境保護，多以冷漠對應。而回顧早年環境正義議題興起，是由美國的黑人因為垃圾掩埋場興建場址問題所引起的抗爭，進而引發社會大眾暨學者的聲援，進而提出之概念，一種「社會正義」的延伸概念。

認為居民不應該扮演被動的角色，而應更積極在風險發生前，社會不正義尚未發生前，向國家要求良好的生活環境與充足資源，拒絕有害廢棄物場址的設置，本項權利也是廣義的環境權（environment rights）（Schloberg,2004；Hayward,2005；Todd and Zografos,2005）。

今日對於環境正義延伸的議題，不再侷限於環保的議題發酵，應推廣到社會公平、環境保護、自然資源的永續再利用等各種面向的探討。所以，對於一條存在已久、髒亂不堪的臭水溝，是不是也因為當地民眾的冷漠、地方政府的無心整治，而導致周圍環境的髒亂不堪，以及每當雨季來臨時，就面臨淹水的惡夢。

如果居民擁有充分的政策資訊與參與政策制定權利，是否會改變過去的態度，環境的問題無法單純用生態的角度思考，經濟因素、社會問題會使得大量的政治力介入，讓環境問題轉變成政治問題。

本研究採用深度訪談法、參與觀察、次級資料分析法及個案分析方式，探索不同利害關係人由環境正義與社會公平的觀點，對於政府決策的看法，整合歸納不同族群的意見，加以分析，作為探討未來政策制定的參考依據。以達政策推廣目的，減少未來施政阻力。

（一）深度訪談；首先訪談對象為政策決策者：周縣長錫璋、李副縣長鴻源、新莊市長許市長炳崑、前兩任新莊市長現任黃林議員玲玲；政策推動者：願景工作室工作同仁輔導員；政策影響者：居住在中港大排附近地方人士里長，跟他們作深度訪談，將訪談結果整理作成紀錄。

訪談的對象取樣標準：制定公共政策，首先應重視政策利害關係人的看法和支持與否，以利將政策落實公平正義。而對於訪談對象，一般多為受政策決策影響，不管是直接或是間接，而影響的對象係包含個人或團體。可大致

分為下列三種：

- 1.政策決策及推動者：係指擬定政策方向、內容及執行的個人或團體。例如縣府決策及執行團隊。
- 2.政策受益者：直接或間接因政策執行受益。例如中港大排環境整治成功後，兩側建地地主。
- 3.政策犧牲者：直接或是間接因政策執行，而喪失原本權益。其原因可能包含政策失當或是政策執行結果所引起的連鎖效應。例如中港大排環境整治成功後，周邊地價租金上揚，原攤販或承租戶付不起昂貴租金而搬遷至他處。本研究探討規劃過程階段，政策犧牲者的資料並無法有效取得甚至尚未浮現。所以訪談內容聚焦在最初政策開始推動時的動機、所遭遇問題及民眾關心的焦點。

(二) 參與觀察法：對於本研究所舉辦的活動，以公部門行政單位的立場，觀察與會民眾參與過程及反應，才能確切掌握整體實際狀況，辦理計畫說明地方座談會及於學校辦理校園的巡迴講座，跟這些不同團體對話。對於不同族群事先研議不同議題，對於政府推動計畫時，了解居民對於計畫資訊是否充分。從旁觀察互動結果，歸納所得資料，藉此剖析不同地方民眾對此計畫的認知。希望能獲得大家能對政府推動的政策之建言，提升公民參與程度，以符合未來政策運作機制。

(三) 次級資料分析法：

- 1.收集有關探討環境正義與社會問題之間關係文獻資料，人類開始追求美好環境之前，必須先將社會福祉與環境正義之間關係界定清楚，社會不平等和環境破壞並無法完

全關聯。但環境正義的首要努力地方便是減少社會不公平進而導致不公平的環境，面對環境的問題，強化公民參與，改善政策制定過程。歸納國內及國外研究資料，了解環境正義和社會問題彼此關聯性。

2. 另外將規劃設計期間，縣府團隊各局、處、室協調會報資料整理分析，了解本階段政策研擬方向及計畫團隊與利害關係人互動結果，是否有助政策規劃方向修正。
3. 實現環境正義中的程序正義，推動政策宣導，建立網路平台及辦理各種活動，將活動後報章、媒體網路與文宣結果資料整理，以了解民眾對於政策的支持度。

(四) 個案分析法：探討韓國清溪川治理的個案，分析兩地的文化、歷史背景以及所遭遇不同的利害關係人的反應與政策決策的反應及因應對策，作為標竿學習對象。

韓國首爾李明博（譯）在上任市長前，就鼓吹市民認同推動清溪川整治計畫，在首爾走向國際城市之際，希望能重新找回自然與人的平衡，計畫將清溪川去除巨大的高架橋與覆蓋的道路，讓清溪川重見天日，恢復清溪川原本風貌，並且同時能將韓國過去歷史的光輝及韓國文化特色，融入當地環境營造與改善當地人民的生活。但是，面對居民兩極的反應、政敵的攻擊、二十餘萬商家削髮抗爭以及攤販放火示威，再加上施工後，可能帶來種種未能預見後果，計畫尚未推動時，就充滿變數。

以韓國首爾推動清溪川整治成功的個案分析，作為中港大排整治計畫的借鏡。同時研議不同各種環境保護議題，促進公民討論，凝聚當地居民是對於政府政策共識，也因該整治計畫已列為是臺北縣的西區旗艦計畫，不難看出政府決心，希望重新營造，該社區的城鄉新風

貌，不僅要改善當地嚴重的生活污水、工業廢水污染問題、解決防汛期淹水問題，更將排水設施提高至五年防洪頻率，再利用下游五股工業區污水處理廠高級處理後清水，再送回上游流放，沿著原河岸打造一個親水環境，不僅只有希望恢復原來乾淨的環境，更希望把人的生活空間結合河岸土地，將原本屬於人的親水環境還給這個城市。

二、研究流程

本研究之研究流程如圖 1.2 所示，主要藉由環境正義、利害關係人及公民參與等相關文獻之回顧、檢閱與評析，建構論文之研究架構，以臺北縣政府於新莊中港大排整治規劃之過程所遭遇的問題與經驗進行研究，利用次級資料分析、參與觀察各團體對話及與利害關係人深度訪談，而取得所有利害關係人對本案的看法，再分析個案韓國首爾清溪川整治案例，最後整理本案規劃過程所遭遇問題以及規劃案如何做修正重新彙整，冀望未來縣府政策擬定之過程，能參照本研究結果執行。並設計不同活動方式，提升公民參與，冀望減少未來施政政策推動阻力。

第一章

第二章

第三章

第四章

第五章

第六章

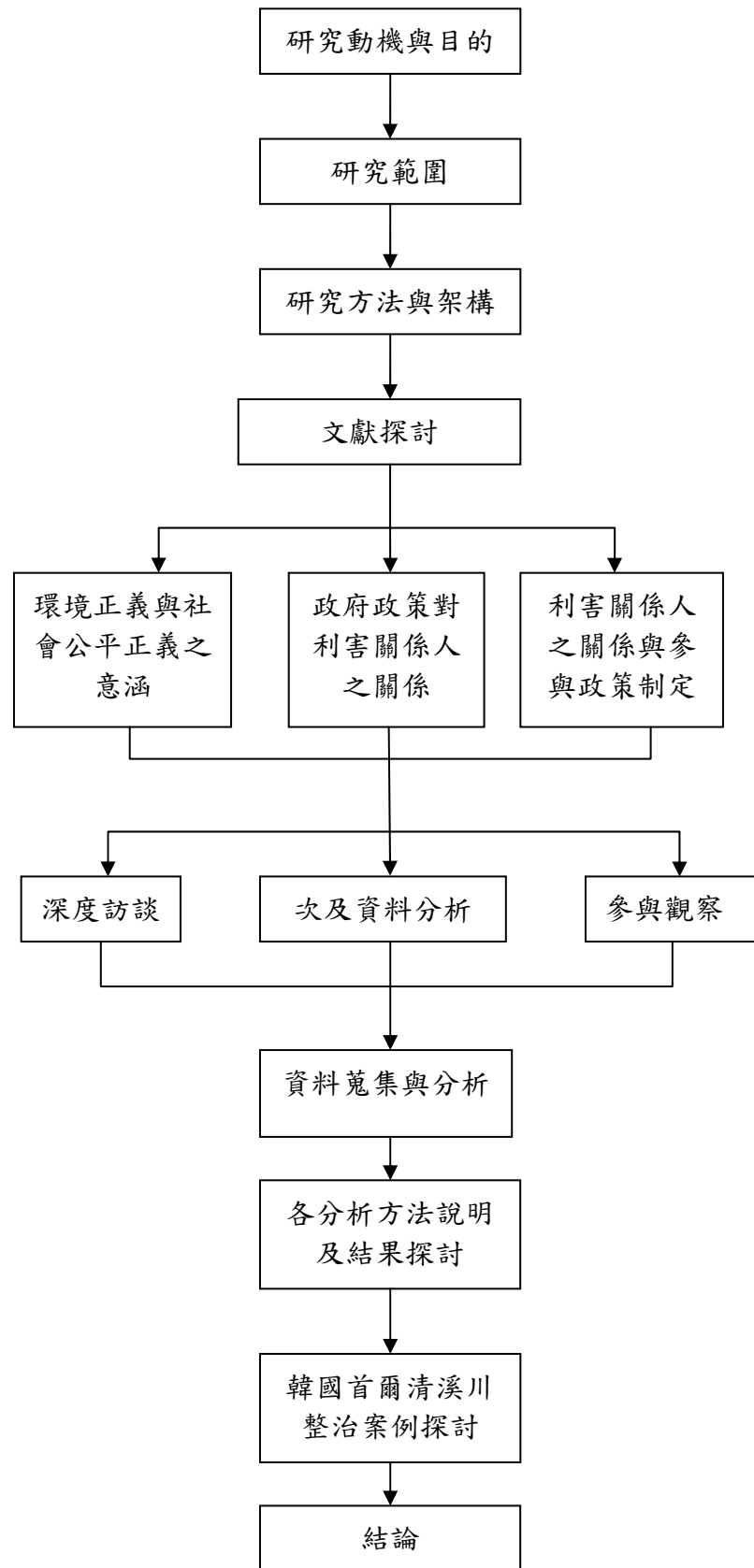


圖 1.2 研究流程圖 (資料來源：本研究自繪)

三、研究架構

本案研究架構係由政策規劃執行與利害關係人及社會公平正義、環境正義交互影響關係組成（詳如圖 1.3）。首先將政策規劃過程為主軸，探討主要受影響的利害關係人以環境正義與社會公平角度對計畫看法，然而除了利害關係人對於政策的看法之外，也因利害關係人彼此之間的影响，最後經公民參與討論，而重新調整了政策規劃方向。

舉辦多元化公民參與活動，採用環境正義中程序正義的觀點，配合各網路媒體，提供利害關係人最新的資訊，以利其作出最佳判斷抉擇。最後彙整所有資料，提供作為未來政策制定參考依據，並可藉由利害關係人參與互動結果，助於整體施政計畫修正。

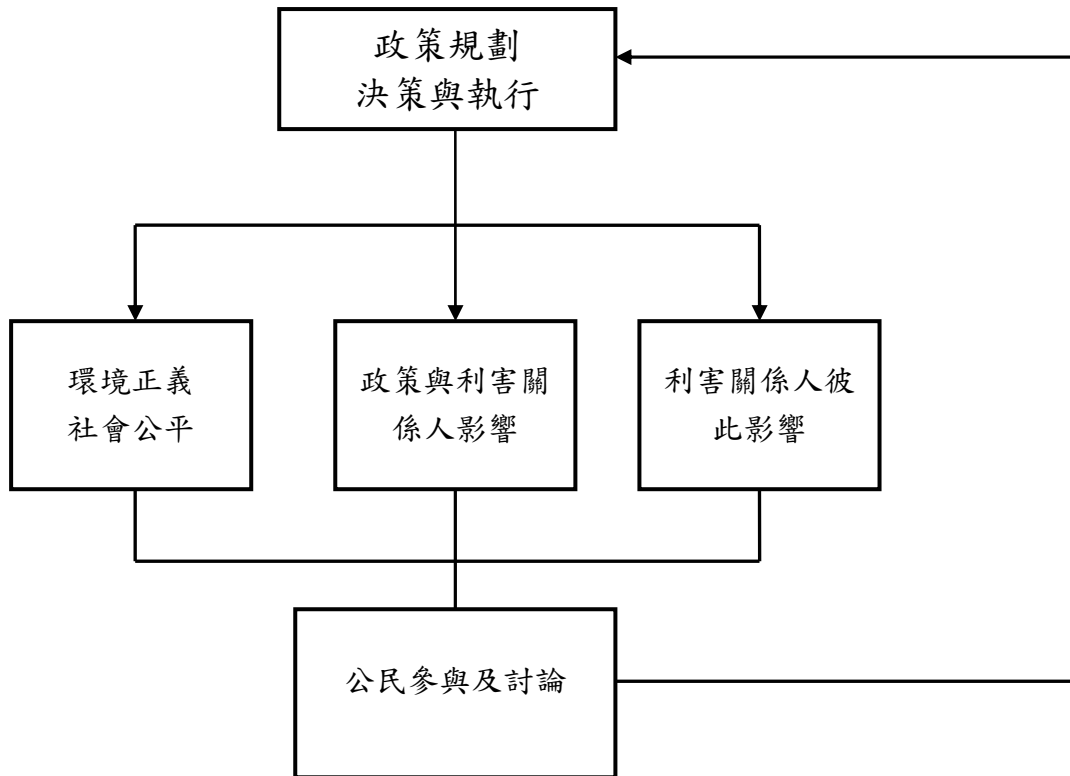


圖 1.3 研究架構圖（資料來源：本研究自繪）

第三節、研究限制與範圍

一、研究範圍限制

本研究以新莊地區中港大排整治為藍圖，但是臺北縣幅員遼闊，轄內包含不同流域的水岸城鄉，其各地理水文環境皆有差異，所以採用的工程設計、考量也有所差異，同時加上各地人文、歷史背景也有所差別，所以政策規劃方向需因地制宜。本研究僅限於新莊附近地區研究的成果報告，未必具有臺北縣全面性的代表。

二、研究對象限制

因為規劃時間相當緊湊，希望在最短時間完成基本設計，所以在規劃階段，同步辦理地方座談會時間並不多，而初期座談會對象，其

實並無法囊括社會各階層，而且因為計畫開始時，民眾對於政府推展的計畫冷漠，使得開始選定宣導對象從學校師生開始，所以對於社會基層中隱性族群、弱勢團體如原住民、殘障團體、婦女同胞，往往無法聽見其聲音，造成為本研究無法全盤性深入了解社會每一階層。

三、研究時間

本整治計畫籌畫時間約從民國 95 年開始，期間歷經規劃、基本設計與統包工程發包（統包：指細部設計與施工結合一起）。所以，研究調查資料時間為 95 年至 96 年的規劃與基本設計階段與 97 年上半年等標期階段。但利害關係人彼此之間角色利害衝突並非一成不變，常因時空背景轉移而有所調整。因此，本研究的利害關係人之間立場與回應的意見，應限於民國 95 年到 97 年上半年之間。

第四節、重要名詞解釋

一、水岸城鄉：

水是孕育生命的泉源，每一個城市的興起，多半是從水源地開始。有水源人類才能從事生產，然而如何將城市與河流緊密結合在一起，是二十一世紀新興的議題。畢竟這個孕育生命的源頭，我們應該認真的去對待它。過去注重經濟議題時，我們並沒有仔細處理環境污染這個議題，而讓許多污染源直接排入河流中，造成環境生態破壞。所以，透過環境整體營造，採生態永續工法，使用自然保育與生態結合，希望能降低污染來源，重新打造更多親水空間，讓居住在城市的居民能夠充分利用這屬於大家的親水空間。

二、環境正義：

「環境正義」(Environmental justice)是「正義」(justice)的主體，特別指關係到「環境因素」而引發的狀況（紀俊傑、王俊秀，1996）。

「正義」的展現，亦是「公平」(equity) 的落實，更是可持續（永續）

發展 (sustainable development) 的基本條件 (Young, 1992)。

環境正義形成演變過程為「環境正義」經由「治理」的手段，實現或維護應有的「環境人權」。而「治理」的層面包含家庭、社區，社會和國家，以及地方區域和全球性的公共議題。「生態學」的整合性特質，有助於「環境正義」的具體化。譬如於 1970 年代，「生態學」引入工業政策 (industrial policy) 而建立的「工業生態學」(Industrial Ecology)，也是「環境正義」、「環境人權」與「治理」的運作範圍。

有關「工業生態學」的領域包括，生態效率(eoc-efficiency)(Grant, 1997)的工業區規劃，建立綠色聯盟(Green alliance) (Hartman and Stafford, 1997)，以及「事業生態學」(Business Ecology) (Abe, Dempsey, and Bassett, 1998)、城市的永續性(Newman, 1999)和「永續運輸」(Sustainable Transport) (Whitelegg, 1993)等。

上述皆是有關環境正義研究的範疇，也是近期環境正義討論的範疇，從最初美國黑人社區興建廢棄物掩埋場的環保議題，逐漸轉變成對社會資源的關懷及永續利用。近期環境正義議題已逐漸轉成對於環境生態的平衡，環境中各利害關係人應有充分資訊的權利，強調程序的正義反對不公平的過程並對不同族群給予公平的社會正義。

三、利害關係人：

利害關係人指的是在組織內外與組織績效有利害關係的人或團體，包括股東、員工、顧客、供應商、債權人等，每個利害關係人因在組織中有不同的利益，所以有其不同的標準，必須透過調整才能了解是否符合各自的觀點 (陳志泰，2007)。Daft (2001) 提出所謂利害關係人所指的是在組織內外與組織績效有利害關係的人或團體。

自從 1990 年代以來，政策利害關係人的觀念開始在傳統評論學

界中萌芽，以政策利害關係人為基礎（stakeholder-based）的評論模式，已經逐漸成為當今評論潮流中的主流。

對於不同議題的公共政策，其或多或少都會涉及不同族群之利害關係，而那些跟政策有密不可分的人，我們定義為政策利害關係人。然而政策利害關係人會產生他們對於政策不同的見解，站在自身的利益的考量，希望政府推動的政策能符合他們的需求，進行規劃設計或推動執行，考量不同立場的利害關係人意見，該政策決策者及執行人員應整合所有不同利害觀點（胡至沛，1998）。

美國學者唐恩（Willian N. Dunn）將政策利害關係人界定為：受到公共政策影響或影響公共政策制定的個人或團體；由於這些個人或團體對某一特定公共政策下了「賭注」（Stakes），因此稱其為政策利害關係人（policy stakeholders）。所以，一般民眾、人民團體、政黨，乃至於政府決策者、政策分析人員均可定義為政策利害關係人（朱志宏，1999）。

另依據美國學者威瑪和范寧（Weimer and Vining）的看法，政府主管機關和因執行政策方案受重大影響的人，均稱為政策關係人。而為了能有效評估政策方案推動的可行性，政策分析人員的第一件事，就是將政策利害關係人逐一列出。而在列舉政策利害關係人時，只要有利害關係影響者，不論影響大小與輕重，或是政府主管機關，皆應列入，不可有所遺漏（朱志宏，1999）。

而以地方公共事務方面而論，利害關係人（Stakeholders）係屬多方決策者，即其組成包含專家學者、人民、地方民意代表、政府機構、企業團體、新聞媒體、第三部門及非營利組織，其遵守倫理守則（ethical code）及相關規定共同參與公共事務，以降低對地方發展政策認知差異與利益衝突（陳建寧，1999）。

本研究所稱利害關係人系指受政策影響的人，而利害關係人分布於不同族群團體，也因此其關心議題也不同。針對不同關係的議題，政策決策者也應該有所不同因應之道。探索不同的利害關係人分布及其關心議題，是政策決策者首先應做的任務，也因此才能針對應先處理問題，擬定正確的政策方針。

四、公民參與

民眾在平等的原則下，共同討論公共政策規劃與處理公共事務，並基於公共利益下凝聚共同觀念意識，提出政策規劃或是回應政府決策。Baumgartner & Jones (1993) 對於公民參與觀念作出詮釋：政府形成決策時，透過公民公開與廣泛參與比選舉方式，更能幫助民主穩定，因為政策結果更合法化。因為在公民參與政策執行過程中，提供自己意見與看法，對於政策執行與互動有很大幫助（林水波和王崇斌，1999）。公民參與有助提升政策合法性，同時也強調對人文關懷與重視平等的價值（Marini, 1971）。

而國內對公民參與的應用與意涵，亦有許多探討。陳桂香（1996）從政策制定觀點，認為公民參與係指利害關係人針對公共政策或事務，直接涉入政策討論，以影響政策結果並熟悉了解政策所有相關資訊及活動。王芳筠（2004），公民參與是民眾對影響民眾之政府作為，透過不同管道，表達人民的主張與看法，是一種政策過程參與，透過各種方式表達其意見之行為。

而對於公民參與及政策之間相互關係，可由政策的觀點定義公民參與的概念，公民參與政策決策的目的，在於利害關係人對政府機關能夠持續了解彼此所需及目前狀態。公民參與政策規劃，為結合民意的行為，藉此順利推動政策執行，並求得完整妥善規劃。同時尋求在共同平等的原則下，不管利用何種管道和方法，讓不同的利害關係人

表達其意見，最終再讓政策決策者將意見納入規劃。

對於政策執行的結果，可藉重公民參與，落實民眾意見，相較其他民主先進國家，公民參與早有普遍性的價值及凝聚高度共識。各國致力廣開參與途徑，以廣納民眾意見。同時民眾也藉由不同參與機制，取得更多政策資訊，並和政府保持良性互動，如此一來民眾對政府決策產生認同感，政府的政策也可順利推動，達到雙贏目標。