

第二章 文獻探討

國內有關環境保護的文獻資料甚多，同時環境保護的議題，在公共政策領域裡迅速的蔓延。相對於政府單位如何因應環境污染，以政策過程而論，過去鮮少以公民參與方式，探索利害關係人的看法，追求全民對政策的認同。同時，也很少有人用全民的角度去詮釋政策，是否真正能夠符合多數人的公平正義，利用不同利害關係人的對話檢視政策的完整性；同時，全面性利害關係人的對話，需要大多數的公民參與，面對冷漠的社會大眾，又該如何透過多樣公民互動方式，激勵民眾參與政策。

對於環境污染和社會問題、公平正義的權利是否能夠直接畫上等號，值得討論。在多元主義社會的立場，不同利害關係的衝突利益，常會左右社會自然資源的重新再分配，以環境正義的角度去剖析政策制定得當與否，最終目的是希望全民都能夠共享社會資源。

本研究先將環境正義的文獻分類，探討不同階段環境正義的議題。從過去關心的議題到後來環境正義方向的轉變，台灣目前所遭遇的問題，進而推論未來台灣應發展方向。

嘗試改變政策制定的方式，利用公民參與討論，整合當地不同的利害關係人的意見，從環境正義的角度，剖析決策是否恰當，而本文引用個案是臺北縣具有指標性污染的中港大排整治為研究案例，希望透過一個實際政策案例，確認政策落實環境正義可能性。

第一節、環境正義

一、國內有關環境正義和社會議題相關資料

從過去一、二十年來，台灣的環境正義理論已逐漸多元化，從最初原住民問題、環境保護到後來探討治理過程落實環境正義，緊接著

轉型探討該如何提供充分資訊給予人民的程序正義，以利對政策規劃作出最佳判斷。這也是本研究戮力，從過去資料探討環境正義的觀點，了解本研究地區的利害關係人衝突問題，探討整個政策執行是否符合環境正義中的程序正義。

從文獻資料得知過去台灣文獻研究，較少針對程序正義著墨。因此，藉由公民參與政策方式，讓地方利害關係人能和政府單位進行互動，強化政策資訊傳達，期望縮小未來政策推展遇到阻力，並根據利害關係人的意見修正政策方向。

將國內有關環境正義議題的文獻資料，並分門別類

- (一) 探討台灣原住民問題，台灣並沒有種族問題，只有相對弱勢的原住民，從環境正義的角度，該如何幫助原住民能與天然資源共存共榮。原住民的經濟、生活環境條件遠不及平地漢人，然而仰賴自然環境、靠天吃飯，讓他們維持起碼基本生活所需。但是在漢人文化的政策限制，羈絆原住民原有發展。弱勢、貧窮等問題，在原住民的世界早已世襲傳承。社會的公平正義，本應落實於每一位居民，不分種族、性別、階級等。該如何藉由政策的輔導、法令修改，讓原住民與自然環境和平共處，成為政策決策者對於原住民保護應先考量的要項。以國家公園管理經營而言，單方面限制原住民的行為以達保育生態目的，是否真能達其成效，或許，原住民過去從事狩獵、採集行為，已觸犯現有的法令規章。然而何嘗不可用另一角度，僱用原住民為巡守員，教育其保護天然資源，嚇阻盜獵非法人員。不僅改變原住民原有經濟型態、解決其經濟問題，又可以保障自然生態環境。這些僅於利用政策決策修正便可達到多重效

果。

表 2.1 環境正義和原住民相關文獻

時間	作者	論文名稱	內容摘要
1995	紀駿傑、 王俊秀	環境正義- 原住民與國 家公園衝突的分析	從環境正義的觀點 提出兼顧自然保育 與保障原住民的建 議方案。
2004	紀駿傑	從環境正義觀點看原住 民的狩獵文化	從環境正義的觀點 看待原住民保育工 作。
2006	莊慶信	台灣原住民的生態的智 慧與環境正義-環境哲 學的省思	以環境哲學的角度 來檢視台灣原住民 是否擁有獨特的生 態智慧及遭受環境 正義的困擾？
2006	李河清、 張珍立	環境正義之死？世界保 育組織的問題與挑戰	以保育人士與原住 民關係為主要論點 檢視環境正義理論 與實際落差。

(資料來源：本研究整理)

(二) 探討經濟發展趨勢下，環境保護的威脅及污染，經濟主導國家政策方向，資本家的轉嫁社會責任於社會弱勢團體，對於環境永續利用卻是毫無關心。弱勢團體面對資本家的經濟行為開始探討其社會責任，對於環境正義的維護由環

境問題轉變成社會問題，而延伸的社會運動如環保抗爭等，並不單純只針對環境污染，更深層探討是在於環境殖民行徑，對於最基本生存權利應該在於追求保有最基本的生活條件。對於環境保護應回歸政策問題，由政府與相關人士共同探討研究。

表 2.2 環境正義、資本主義和環境破壞相關文獻

1996	紀駿傑	環境正義	反對政府與資本家對弱勢團體的環境殖民行為。
2002	曾子旂	林園，仁武，臨海工業區與周邊居民的互動研究	工業居周邊的社區和工業區內部的互動，觀察出工業區環境問題其實是個政治問題。
2002	邱昌泰	從「鄰避情結」到「迎臂效應」台灣環保抗爭的問題與出路	探討過去二十多年台灣環保事件如何轉型的社區運動。
2002	曾子旂	淺談環境正義	環境破壞者常用權力轉嫁社會中低者，環境正義即是循此脈絡法展出來。
2005	陳章波、謝蕙蓮、林淑婷	以海洋保護區為例，談環境正義落實方案	環境正義不應僅受限於人類，更推及至生態系中其他生命與非生命。

2006	杜文苓	挑戰晶片：全球電子產業中的勞工權與環境正義	以環境永續與社會正義的角度凝視電子產業發展的衝擊
2006	彭春翎	從新竹科學園區焚化爐事件淺談鄰避現象與環境正義	人類隨著科技文明發展擴大環境問題造成環境問題。

(資料來源：本研究整理)

(三) 對於環境的不公不義，應透過治理來維護人權，環境正義的推行並無法僅用口號達成，決策者應對環境正義有基礎的政策制定，否則很難落實正義。過去根深底固的舊有法令規章，早已不符時宜，隨著時代變遷，應將現行的法令或機制應重新檢討，以符合落實環境正義，然而政策公平正義與否，應透過利害關係人共同檢視。不僅是理論的倡導，藉由實際推動修正政策方向，以利政策方向不失去焦點。然而政策制定者應審慎檢討施政結果，不斷將結果和民眾溝通，避免模糊環境正義的方向。推展初期無法有立竿見影的成效，甚至仍有決策者對環境正義的理念不認同或是解讀錯誤，該如何對環境正義作出作出最佳詮釋，應讓人民參與並共同討論。

表 2.3 環境正義及政策規劃和治理相關文獻

1999	彭國棟	淺談環境正義	環境正義的基本原則及不正義的類型，檢討施政計畫以有效推動環境正義。
------	-----	--------	-----------------------------------

2005	鄭先祐	環境正義、環境人權和治理的歷史淵源與關係	環境正義透過治理的過程，落實維護環境人權。
2006	邱文彥	海洋新倫理- 跨世代的环境正義	探討開發海洋與海岸資源之際，現行法制到底永不永續？是否有改進的構想。
2007	黃瑞祺、黃之棟	環境正義理論的問題點	每一個環境正義後進的國家都應理論與實際並重。

（資料來源：本研究整理）

（四）推動利害關係人參與，對我國社會並非是一件容易的事。

因為國內公民參與政策規劃尚未普及，民眾對公民參與的機制並不熟悉。政府透過不同機制讓民眾了解環境正義精神，成為環境正義現階段應推行目標。透過科技資訊、媒體傳播，不斷提供最新及正確資訊給給利害關係人，以符合環境正義中的程序正義。充分資訊的提供有效提供利害關係人，讓其做出真正判斷抉擇，以回饋未來政策修正。

初期透過問卷方式，了解民眾對環境正義的想法與支持度，研擬該透過何種方式將訊息傳遞出去，近年來有賴科技進步，媒體資訊傳遞無遠弗屆，成為公民參與活動最佳媒介。然而如何利用多樣的資訊傳遞方式，成為未來研究重點。

表 2.4 環境正義和資訊相關文獻

2003	紀駿傑、	當前環境正義的社會基	透過問卷調查以了
------	------	------------	----------

	蕭新煌	礎	解台灣民眾對環境正義的認識與支持度。
2006	王景平、 廖學誠	公共電視「我們的島」節目中環境正義與媒體地方感之分析：以「斯土安康」影集為例。	記者以影像剪輯技巧及引用消息突顯環境正義，在媒體方面居民反對聲音成為中心論述。
2007	黃瑞琪、 黃之棟	身陷雷區的新人權理論：環境正義理論的問題	充分資訊是決定的基礎這和環境正義的程序正義相符。

（資料來源：本研究整理）

整理國內近一、二十年文獻資料，可發現環境正義從過去的保障弱勢原住民到後來探討資本主義對社會環境的遺毒，再發展利用政策、追求社會公平正義與落實環境維護，以符合多數人利益。目前需結合現有社會資源和政策規劃，將環境正義推展至社會每一階層，期望獲得民眾的認同支持。

本研究以公民參與方式，收集不同利害關係人的看法，顛覆過去政策決策方式，以大多數利害關係人的利益為基礎，制定符合當地居民政策決策，以求真正能落實環境正義與社會公平正義。

二、環境正義形成原因與演變過程

過去的環境正義議題一直在社會不公和環境保護之間爭議，從1980年代美國社會對黑人所遭受社區廢棄物廠址興建，所引發的種族問題（戶田清，1994）。而台灣地區並沒有種族的問題，嚴格說只有相對弱勢原住民的問題，而初期環境正義的概念即為結合環境保護

和社會公平正義。但是我們不應該僅針對環境負擔不公平與污染問題，更應積極去探討關懷相對弱勢的族群，是否也該同樣享有美好自然環境與天然資源的權利（Hofrichter, 1993）。在 1970 年代環境倫理的思維從討論自然，把自然當作工具。我們保育大自然最後的目的其實是為了人類自己本身的利益。而後來的環境正義演變成應關懷自然為目的，而非只為了人類而保護自然（藤原保信，1991，鬼頭秀一，1996）。

將環境保護與正義的維護發展過程作階段性的說明：

（一）第一階段：

1980年以前，美國以探討黑人社區廢棄物掩埋場興建問題為主，許多研究都聚焦在城市和各州中少數族群和中下階級的有色人權要比白人或中產階級更有可能暴露在環境風險之中。但諸多研究常將收入和種族的因素，當成研究中的最重要因素。研究結果顯示收入和種族確實在研究結論中佔有很重要的地位，結果大家以種族問題當成環境正義的主要議題。環境資源不公的分配是因為種族主義下的結果，是以「結果取向的研究途徑」（outcome-oriented approach）（Williams, 2005）。

（二）第二階段：

1990年階段，研究認為第一階段的種族和環境廢棄物的關聯性之論述是有問題的。因為他們認為環境正義不應該是在於不平均的分配的結果，因為環境不正義的成因，有單純的偏見（prejudice）和市場力量（market force）兩項，所以應著力於不平均分配形成的機制（Weinberg, 1998）。而且如果僅市場機制造成結果，則不應被冠上「不公平」或「不正義」（Been, 1995），就單檢視區內分佈的廢棄物處理設施，並無法判斷分配不平均的原因，更無法了解弱勢族群是

否受到歧視 (William, 2005) 這個階段稱為過程取向 (process-oriented approach)。

(三) 第三階段：

2000年以後，研究者將過去研究結果重新檢視，冀望從以往研究結果，獲得最佳的援用政策，希望藉由政策決策來消除環境的不公不義 (Pastor Jr, Sadd et al, 2001)。

經過這幾階段的研究得到實証研究的異質化 (homegenous) 傾向漸漸明朗，從經濟的角度分析環境資源與成本如何計算，才算是符合公平正義，或是從程序過程探討政策擬定前，應經過哪些程序讓居民充分的資訊，以決定是否應該被充分公平對待，這即為程序正義 (procedural justice)，甚至在環境風險已發生時，面對不公平的對待，居民該如何去伸張他的權利，拒絕這些不公平的對待 (Schlosberg, 2004; Hayward, 2005, Todd and Zografos, 2005)，這也是本研究最主要精神，居民有生活的基本權益，但在民主化尚未充分落實時，僅能藉由政策的研議及制定，去平衡這個不公平的對待，推動環境正義就是討論如何落實和改善環境的品質。

當國家經濟發展到一定程度時，經濟外部性或污染產生的社會成本卻由非主流社會或弱勢族群來吸收，社會大眾對於國家政策的走向應省思是否應該關注於環境保護與社會公平正義。每一個人都有同等的權利，享有完備體系下的各項平等自由權。(蕭武桐，2001)

三、台灣環境正義探討的範圍

(一) 弱勢原住民的問題

在台灣，環境正義探討許多研究領域及思考方向，多與原住民有關。紀駿傑與王俊秀 (1995) 便是從環境正義的觀點，來探討在原住民生活家園，建立國家公園而產生的衝突以及對自然環境的破壞。

過去台灣人口並沒有大量外來移民，而整體人口結構以原主民和漢人交互混雜而成。而歷經日據時代的日人統治，台灣政治體制、經濟結構已有基本雛形結構，對於台灣自然資源調查以及整體環境規劃，日人並不餘力。雖然台灣當時是日本殖民地，許多產出資源多運回日本供其利用。但是對於台灣整體環境資源利用，尚未有嚴重破壞。

而國民政府遷台後，以漢人為主的社會，在過度的消耗自然資源，在一切以經濟考量為前提下，不斷消耗自然資源，破壞原來的生活環境之後，才慢慢反省過去的政策，均過度耗損這塊土地的天然資源。迄今，回顧過去的錯誤決策，重新考量如何恢復這片土地過去的生機與風貌，該如何改變國家未來政策方向，為後代子孫，保留住最後的淨土。

原住民過去長久以來與他們周遭自然環境保持和諧與平衡的關係，永續的利用天然資源，因此其居住山林的自然生態大致保持了原貌，維持一定生態平衡。但今日政府卻以國家公園的名義，強行劃定國家公園範圍，侵奪他們的傳統家園，限制他們的資源使用權，甚至引發了衝突。並且訂立了國家公園法，將原住民的行為緊緊受限於國家公園法令政策。

（二）台灣東部環境破壞

近年研議開闢蘇花高速公路，以政府的立場從經濟的角度，發展經濟提升就業機會，却忽略「國土規劃」才是台灣目前最需要進行的工作，但卻一直缺乏長期性與永續性的觀點，都只是以草根性的「拼經濟」三個字作為國家發展的主軸，需知國家發展必須以多元化的整體考量作為出發點，在世界各國逐漸的將「永續」概念，納入國家發展的主軸，台灣卻沒有前瞻性的作為，仍然以政客高喊口號的方式治理國家。從早期的「都市鄉村化、鄉村都市化」，一直到現在的「區

域平衡發展」，其實都是不切實際的理想，因為政府的規劃並不符合民間經濟的取向，導致規劃與結果並無法相互平衡（王力平，2003）。

台灣東部是我們最後一塊淨土，「蘇花高速公路」興建由經濟發展、國家自然資源分配、環境保護與社會公平正義議題來看，都將是台灣未來隱憂之處，其中最直接牽涉到民眾生活的經濟發展與國家資源重整分配，都會造成花東地區居民及台灣人民未來最大問題。過去台灣有美麗的綠色之島「Formosa」之稱，現在已經逐漸變色而取而代之是一個個工程建物，台灣東部的長期經濟利益、國家性的國土規劃與環境生態的浩劫，讓人不忍。而生態工程是否真的符合生態，或許以工程角度而論，這些工法只是多考慮生態多樣性，隧道的開挖，廢棄土石的去處、挖方與填方的破壞，都將會嚴重影響環境。我們是否要在花蓮這台灣最後一塊淨土，劃出一條疤痕不會造成環境破壞，其實有待商榷。再者，政府只用作一千多份民意調查，就決定這片土地的未來，將來花東與台灣未來子孫將會成為雙輸政策下的犧牲者，唯一勝利的只有政客。

（三）核廢料儲存問題

另外有關核廢料堆置的問題，更是全台最嚴重的環境不正義以及環境種族歧視之行徑。在過去長達二十多年時間，蘭嶼的雅美人居住環境被堆滿高污染的核廢料。這些原本與世無爭的海洋民族再多的吶喊與抗議，都無法促使執政者的改變既定政策。最後，雅美人也只有被迫受。難以解決的核廢料問題，被主管機關漠視處理，直至蘭嶼的儲存場，終告堆滿。或許，因為如此我們將核廢料堆放在雅美人的家園，居住在台灣的人們放心不被在當前核能電廠的核廢料威脅之下，政府還興建第四座核能電廠。這種行徑比相較於1987年，美國聯合基督教會種族正義委員會(United Church of Christ Commission for Racial

Justice)所發表的「有毒廢棄物與種族」的研究報告所指出，美國境內的少數民族社區長期以來不成比例的被選為有毒廢棄物的最終處理地點(United Church of Christ, 1987)案例，更是違背環境正義與社會公平。

四、未來台灣環境正義的範疇

前述台灣目前討論環境正義的範疇，其實未來並不僅侷限在此。因為全球環境破壞加劇，天然資源急趨匱乏的今天，由於土地利用、資源過度擷取與廢棄物隨意排放問題，而引起的社會衝突愈來愈嚴重，而其中又以少數族群及弱勢團體所遭受的侵犯與迫害最為顯著。環境正義觀點反對政府、資本家及其他強勢團體對於這些弱勢群體的「環境殖民」行徑，提倡天然資源共享、永續經營、減少環境污染破壞，以及民眾享有充分資訊及政策參與權利。透過這些政策與程序，社會中的強勢團體與資本家才無法繼續其「以鄰為壑」的迫害弱勢群體與生態環境的行為。當然，上述主張必須靠弱勢群體與民眾積極的監督政府與實際參與環境運動才有可能獲得成效（紀駿傑，1996）。

在台灣，經歷了半個世紀盲目的追求經濟成長之後，美麗之島已經逐漸變為滿目瘡痍的生態破壞。然而，政府及財團資本家，卻在近年變本加厲的聯手進行大規模破壞台灣僅存生態的行為。例如，過去到現今的西部濱海養殖業超抽地下水，丘陵地的高爾夫球興建，山坡地的開墾及種植高山蔬果，以及東部花東地區開發。而為了經濟發展的目標，水利資源與能源的需求不斷的提高，水庫與電廠興建需求便一再的被推出。

因為，這些行徑都造成了弱勢者，包括漁民、農民、東部居民、尤其是原住民的生存環境一步步的遭受侵奪、污染與破壞的命運。基於上述自然環境破壞的行徑，近年來我們不斷遭受到風災、水災、土

石流、氣候暖化、聖嬰現象及反聖嬰現象等自然反撲的惡果。事實上，最後受害者還是我們自己。

因此，如何改變功利主義的社會，我們首先需要一個全面的環境正義政策來保護受迫害的弱勢者，而這政策的制定與推動，也是在基於保障台灣地區的長久生態安全。環境正義的實現，最重要的還是要靠受壓迫者與環境意識覺醒的民眾，對政府與企業的監督以及實際的參與環境運動才能實現。

以目前的台灣而言，經濟成長的意識型態仍是政府政策導向目標，資本家與政府部門仍關係緊密接合，所以環境因素而導致的社會衝突，仍日益嚴重，例如，生態環境破壞以及不同社會群體間（不同立場的利害關係人）的衝突。環境正義觀點正可以提供系統性的思考模式來對各項生態問題及不同階層社會衝突作深入的分析，並讓我們做出合於社會正義與社會永續生存的判斷與行動，將來才有可能制定符合永續經營的國土保安政策。同時，透過公民參與方式、利害關係人之間的利益衝突剖析，才能落實環境正義目標。

第二節、利害關係人

探討環境正義起源與發展，發現最後仍要靠利害關係人的參與政策規劃、執行，否則落實環境正義僅淪為空談。而利害關係人之的起源、彼此之間影響及與政策之間關係，需先了解釐清相互關係，才能對不同利害關係人，確認處理先後順序及相應對策。

一、利害關係人的起源

回溯利害關係人觀念的起源，可由 Adam Smith（1759）、Berle and Means（1932）、Bernard（1938）等得知，雖然對於利害關係人概念並沒有具體定義，但有關利害關係人相關的資料均考量或引用，Ansoff（1965）轉述 Abrams（1954）和 Cyertand March（1963）論

述，最初詮釋利害關係人為：如果沒有這些群體的支持組織將無法存在。最先採用 Stakeholders 一詞是在1963年 Standard Research Institute 的管理文獻資料 (Freeman, 1994)。

Freeman (1994) 策略管理 (Strategic Management: A Stakeholder Approach)，其以利害關係人觀點探討策略管理，針對利害關係人分析，有詳實的研究討論，從此在管理學的領域深植利害關係人的觀念。

利害關係人的分析，讓管理者對於管理層面分析更趨明白，排除既得利益者的考量。對於政策議題、民眾、策略、潛在或外在事實的呈現，及複雜的倫理情況或問題決定，是一種有效且廣泛適用的方法 (黃素琴，2000)。

二、利害關係人與政策之間關係

以公共政策層面探討，所面對的是不同民眾與團體，換言之，即為能影響政策推動或受政策推動影響的任何個人或團體。對於政策的推動常常會有許多不同看法與意見，而不同的利害關係人 (stakeholders) 的看法與見解，未必相同、甚至有衝突，而且隨著時空遷移有所改變。所以，先將所有利害關係人利害得失歸納整合，再研議一套符合多數利害關係人最大利益的政策策略，這和未來政策推行是否順利與成功與否，佔有很重要關係。

畢竟，不同的利害關係人對於任何一項政府政策的解讀與受影響層面皆有不同的觀點。而如何將不同利害關係人相互之間的利益衝突及不當影響降到最低，使得政策能夠推展順利獲得彼此間認同，這是政府部門應努力的地方和首先應進行的要務。

所以針對不同利害關係人—如政府部門、當地地方首長與民意代表、各個不同族群的民眾代表，藉由多元化的公民參與活動，加速政策推動。因為，最初所有利害關係人並不了解政府政策，常常秉持一

個懷疑的態度。所以，本計畫對政策決策相關者作深度訪談、辦理地方說明會及舉辦各種相關議題的參與活動（如命名票選活動、河廊意象創作比賽等等），冀望所有利害關係人有效融入議題的考量與積極參與政策制定過程。

了解各利害關係人立場，尤其是當地居民及各社會階層對於中港大排整治計畫看法及回應態度，再找出在各利害關係人衝突最小且合理可行之對應策略及所有相關應採取的配套措施與替代方案。最後，則是希望透過彼此之間的互動，將阻力減到最低，而收集結果資料，將回歸作為公部門政策擬定之基礎與依據。

三、利害關係人之影響與其性質

推動施行政策與計畫是否能成功，其最主要的關鍵在於其是否周延與合理，更重要是在於與利害關係人間之互動。所以，先前將所有利害關係人之立場相互剖析，不僅可降低未來彼此衝突及減少反對聲浪，更可整合不同利害關係人之利益，創造互贏關係。將決策的基礎面向擴大及可提升計畫成功性（羅紹麟、童秋霞，2000）。

對於利害關係人的重要性分析如下：

- （一）處理結構性問題。
- （二）確認隱性和顯性族群的觀點。
- （三）提升政策符合公平正義原則。
- （四）政策推動時提供關鍵性意見。
- （五）提供政策決策者未見的盲點。
- （六）回饋政策決策相對應的輔助機制。

對於政府推動政策時，相關利害關係人的可發揮功能可簡述如下：

- （一）對於不同族群與不同社會階層利害關係人觀點的政策評估，

是 具有多元化參考價值，可以彌補政策評估不足。

- (二) 大部分政策問題會引起多數政策利害關係人之間的相互抵觸，原因歸究其政策問題之結構性不良政策。對於政策問題的主觀意識、動態平衡、人為關聯的相互影響性，政策研究者已明確制定許多策略處理結構不良政策。藉由問題建構方式處理，將結構不良的政策問題修正成結構良好的或結構適度的政策問題，以便政策推行，其運用方法即為該假定分析法 (assumptional analysis) 便是運用利害關係人的認定、假設的呈現與挑戰，並將所有假設重新彙整，綜合分析後，藉以認定政策問題的原因及可能解決方案 (翁興利等人，1999)。

所以對於「中港大排河廊改造計畫」規劃方案修正，便是將所有政策利害關係人不斷交互分析，希望事先了解不同族群利害關係人的想法與需求，重新整合最佳方案。對於政策利害關係人分析透過比較不同層級利害關係人之想法與利益得失，藉此瞭解環境與發展之問題以及彼此之間相互影響 (Grimble & Wellard, 1997)。

而在改進方案與執行政策上有二個主要的利益：

- (一) 在政策推動前，藉由考量不同族群利害關係人對自然資源支配的衝突與利益，提早研議並建立利益共享及相互補償或是相互合作與協調方式，以提升政策推動或計畫執行成功機率。
- (二) 對於不同族群利害關係人之個別利益與得失，依據政策目標的優先順序加以取捨定位 (特別是在環境開發、經濟發展與社會公平正義間)，以及落實政策與計畫的區域均衡與造成社會影響。

所以，利害關係人研究探討最主要目的在於（一）政策推動和計畫執行前評估；（二）政策推動和計畫執行事後檢討；（三）自然資源分配運用與瞭解生態環境保育；（四）解決資源分配的衝突與永續經營（Grimble & Chan, 1995）。

對於政府部門而言，利害關係人之分析扮演二個重要角色（Grimble & Wellard, 1997）：

- （一）促進決策者對於政策計畫的挑選、推動方式、所獲得的利益與評估最終效能產出。謹慎考量不同政策間潛在之取捨（tradeoffs）與不同利害關係人間之利害得失，可避免不必要的衝突發生、改善政策制定目標、提升計畫執行成功機率及將結果作為未來其他政策推動之借鏡。
- （二）加強政策目標與執行計畫對各個不同社會階層面影響之評估。永續經營與天然環境資源分配經常涉及到當地民眾、政府相關部門、規劃者與專家間相互之利益與取捨（Grimble & Chan, 1995）。

利害關係人適用於下列之情況：

- （一）具外部性。
- （二）不明確或開放的使用權或擁有權。
- （三）有不同社會階層的利害關係人與不同的利益範圍。
- （四）政策決定資源分配與永續經營管理。

不過，在進行政策決策或規劃方案時，光憑藉利害關係人之分析是不夠的，雖然分析結果可找出政策擬定的盲點，進而研擬出解決問題的策略，仍需要再配合其他配套方案，才能完整衡量計畫完整及缺失之處。

四、利害關係人的處理順序

當利害關係人之間利益有所衝突時，政策決策者該如何考量其處理先後順序，對於不同族群、不同團體之利害關係人，究竟哪些需採合作之策略，哪些需採妥協的方式或是斷然拒絕的態度。而且，對於不同利害關係人間之間衝突是否可以解決或是強制控制，政策決策者應對不同族群、不同團體的利害關係人制定適當之策略。

政策決策者必須根據不同問題及影響程度選取適當指標去評估利害關係人的重要性，雖然影響政策推行利害關係人的指標很多，其中「利益團體在特殊時間對問題有興趣的程度」與「他們對政府部門組織與在處理問題之策略上的權力與影響力」是兩個重要之指標（廖英賢，2002）。

另外，我國學者翁興利以利害關係人為中心的社會行銷架構與步驟說明：傳統的公共政策制訂過程，首先是先確認政策影響範圍在制定政策方案及評估可能影響的結果，其推動方式及程序如下：

- （一）第一步驟：確認問題→政策問題或衝突危機的發生與認定。
- （二）第二步驟：政策初步擬訂→將所有利害關係人（含政策決策者與地方人士）共同探討確認政策問題的方案。
- （三）第三步驟：政策取捨→是否採用其政策方案。
- （四）第四步驟：政策執行→政府主管機關實際推動的所有可能遭遇問題。
- （五）第五步驟：政策評估→在確定政策推動是否已經完成原先預設的目標，並對政策內容及方向應否修正、繼續或終止提出建議。

上述政策制定過程的概念，僅考量利害關係人提供政策形成意見。翁興利（1996）認為，面對多元化的政策決策過程，過去傳統的

公共政策制定過程，很難將利害關係人所扮演的角色安置在適當的政策發展階段。所以，對於傳統的政策制訂過程，必須重新調整再將其範圍擴大。以利害關係人為中心的政策發展過程，至少應包括下列幾個程序：

- (一) 政策問題界定與相關議程確認。
- (二) 政策商議、制訂過程參與、利害關係調整。
- (三) 政策方案形成與評估。
- (四) 公聽會。
- (五) 決策制訂、利害關係人的溝通。
- (六) 政策推動。
- (七) 監督與修正。
- (八) 政策再修正

上述八個步驟的政策發展過程，係以利害關係人為考量，再運用政府行銷的觀念於公共政策制定的過程，藉以提升政策推行的成功與減少衝突的機率。政策制定過程，強調制定的策略與實施計畫皆應朝向滿足所有利害關係人的需求。

第三節、公民參與

政策的規劃不僅只是針對效率或效能，政策的目標應包括其能否促進大眾化、更有意義的公民參與(Smith and Ingram, 1993)。從政府的立場來看，應探討如何引入不同機制，在政策的過程中，提升公民參與機制，納入民眾的意見，使得政策更具「合法性」及「回應性」，以建立「強健的民主」(strong democracy)(Barber, 1984)。

公民不像過去只是治理的對象，同時也是治理的智慧資源與夥伴(OECD, 2001) 政府除了透過資訊與通信科技強化政府服務的效率，提升民眾的滿意度，最終目標應在於實踐公民參與(林嘉誠，2003)。

1982新公共學者發表了「黑堡宣言」(Blacksburg Manifesto)，其強調公民參與公共事務，希望能減少政策決策被壟斷在少數人的手上（余致力，2000：15，吳瓊恩，2001：123），在這股新的思惟一反傳統的政策制定過程。冀望藉由新公共行政的轉變，能將民眾的聲音和政策制定串聯，把政策利害關係人的關心的議題回饋政策評估，建立整套完善的公共管理系統。對於公民參與的方式，並沒有一套統一制式的作法，也有藉由非活動方式，例如網路平台傳達意見給予政府單位，如市長信箱等（陳敦源，蕭乃沂，2001）。但是最終目的是希望增進公民和政府單位能夠充分互動，減少未來政策推動阻礙。

一、政策民主化

以往的文獻討論公民參與多為談實現民主化，例如John S. Dryzek（1989）研究政策制定過程民主和理性的關係，Dryzek（1989：110~111）更提倡對話的重要性。在理性的溝通下，才能增進行政的效率及儘速解決問題，達到共識。而本研究最主要的目的，透過對話機制的運轉，將政策制定過程的不公平不正義降低，達到彼此的共識，以避免菁英參與而壟斷。也因鑒於過去政策制定，民眾的意見並未被全然接受，以至於後來規劃政策願景並未是民眾想要的。

二、新公共行政及新公共管理

美國雪城大學（Syracuse University）Dwight Waldo於1960年代提倡有別過去傳統公共行政的看法，其重點議題如下（吳瓊恩，2001：119~124）

（一）建構公共哲學

公共行政應重視民意的看法及同步追求效率的執行，而對於民眾的反應，行政單位應有所回應，儘可能達到其所需。

（二）行政運作

行政單位儘可能建立公民參與討論的機會，以公正的觀點面對所有政策需求，並預期未來政策推行的效應及可能發生的連鎖效應（吳瓊恩，2001：121）。

（三）社會公平

公部門的管理應透過組織的設計、管理模式，以達社會公平的目的並鼓勵民眾對行政規劃參與討論。新的公共行政比較舊的公共行政，差別在於技術層面而更重視公民參與。

而於1980年代起，又加入新公共管理運用於政府部門的公共政策，強調政府扮演的角色在於服務民眾，新公共管理其中所提倡公共利益是公民不斷透過對話、價值分享而形成的（蕭武桐，2005）。

三、影響公民參與的意願

（一）沒有充分資訊，對於議題的認知不夠。

（二）對於議題的專業認知不夠，無法深入議題。

（三）對於公共事務參與及環境改造冷漠，常因為其並非在地人或是承租戶。

（四）民眾忙於工作或是活動方式、時間、地點不恰當。

除了上述原因之外，最重要的是讓民眾認為政府單位有誠意，否則僅淪為背書工具。

四、公民參與的問題

環境的維護最主要來自公民參與，而對於參與的過程，亦稱為商議式民主（deliberative democracy），而最主要的運作過程，即是在公民下決定前，即可在公共場合檢視討論不同的看法，聽取不同的意見。在討論過程中提出能讓大家都接受的理由，以獲得其他人的支持（Bohman，1996：5；Gutmann and Thompson，1996）。但對於公民參與及討論的過程，常會出現幾種阻礙：

（一）排他性

討論過程常會有菁英權力的主導，對於政策利害關係人所提意見常被拒絕，而對於討論的結果最後也只是反應精英的意見（Young, 2001：677；683）。

（二）公平性

在討論過程中，倘若有一方不善表達，很容易被另一方所掌控，而且對於討論過程中的資訊沒有被討論者掌控，以至於討論無法深入議題（Coleman and Gotze, 2001）。這是一個非常嚴重的問題，必須在討論之前能讓所有討論者（利害關係人）儘可能符合資訊公平的要件。

（三）衝突性

利害關係人之間常會有衝突或是相互利益，但隨著時空環境的不同，亦可能隨之轉變。所以討論過程中已經出現衝突對話，失去理性，終致無法獲得結論（Johnson, 1998）。

（四）可行性

一般設定議題常會面臨兩難，希望藉由討論的過程，獲得利害關係人的看法回饋於政策決策上。但是議題的設定程度深淺，常會影響討論結論是否真能回饋於政策的可執行性，無法找到問題真正點，以至於徒勞無功。

藉由利害關係人的參與討論，可以獲得更多利害關係人的意見看法，提昇未來施政的政策滿意度。而且不論在政策的實施前、中、後時期，對於政策落實都有相當大的助益。但是，根據前項4點，我們應該先給予參與者充分的資訊，降低有權力的菁英主導，讓他們可以在一個公平的場所，針對自己的意見暢所欲言。但對於發言的內容，應符合公共利益且其結論是政策真正能夠執行的。所以對話的議題應

經過事先安排設定，以求獲得有用的資訊。

本研究係針對整個行政體系作全面診斷調整整體運作機制，推翻過去運作模式，我們對於新公共行政做出最佳詮釋，試圖以各種機制調整重新建構政策決策架構，從不同利害關係人的角色關係，思考政策決策模式。利害關係人對於本計畫並不反對，因對於環境的破壞、髒亂，已經達到忍耐的極限。

而最主要應是對於計畫執行過程不同利害關係人的對話與互動，如何回饋於政策運作機制。對於環境正義的觀點、認知的程度，是否可運用多元公民參與方式，給予民眾新的觀感。

以計畫執行地區台北縣新莊中港大排沿線地區而言，利害關係人的角色扮演在政策執行中佔有很重要的地位，附近居民對於該地區環境長期髒亂不堪、以及在防汛期擔心可能淹水的問題，其實已經有數十年之久。所以他們對環境的保護、政府是否會幫助解決問題，其實並非都漠不關心。而在於當地居民多為中南部（雲林、嘉義）北遷而來，並且這些居民經濟能力也並非十分理想，對於這個較落後地區，似乎大家對這個議題給予多為冷漠回應。唯獨附近學校教師學生以及文史工作者和政府相關單位，卻從不放棄這個政策的推動。其實，只要當地居民還有人願意替這塊家園投注關心，政策推動的阻力就會化小。

而在不同族群的利害關係人之中，每一個人對環境保護、社會正義的看法都不同，對政策的認知看法也不一，藉由本研究的參與歸納所有利害關係人看法和資料，能夠將政策擬定方法重新審慎思考研究，研擬一套更適合的政策制定方法。也冀望藉此計畫推行的同時，辦理各種論壇、地方說明會及嘗試多方相互對話方式等，能夠喚起當地所有人的環境保護社會公平正義的公民意識覺醒。