



城鄉新風貌與公民參與：臺中市的經驗探討

廖俊松*

摘要

隨著全球化治理風潮與公民參與運動的推展，都市規劃與建設逐漸從鮮少公民參與的專業官僚主導模式轉向公民參與模式，一種強調以公民為中心，尊重公民權積極價值發揮的參與式治理典範油然而生。我國城鄉新風貌計畫也是一個富涵公民參與理想與價值的政策行動，強調規劃及設計過程的民眾參與，期能激起地方民眾積極參與城鄉空間改造熱情，重建我國土成為具有本土文化風格、綠意盎然、適意美質的新家園。

本文因此以臺中市城鄉新風貌改造計畫作為研究對象，探討其推動進程中公民參與的相關問題，據以省思政府與民間互動，實踐公民參與理想的作為。結論指出政府應該積極轉換官僚人員心態，發展多元的審議式參與模式，並提供更豐富的文化活動，強化公民對於社區、城鄉的歸屬感，方能有助於公民參與精神與文化的養成與行動，落實民主社會公民治理的理想。

關鍵詞：城鄉新風貌、公民參與、都市規劃、參與式治理。

* 作者目前任職於國立暨南國際大學公共行政與政策學系專任副教授。

本文係國科會 99 年度專題研究計畫案「民主行政觀點下公共參與制度設計之研究：以臺中市空間規劃政策為例」（編號：99-2410-H-260-043）之部分研究成果。在此謹對於國科會之研究補助致上最高敬意。此外，也要感謝張力亞博士候選人在資料蒐集與訪談分析上之大力協助，方能順利完成本文。



The Townscape Renaissance Project and Citizen Participation: A Case Study of Taichung City

Chun-sung Liao *

Abstract

With the wave of global governance movement and the promotion of citizen participation, urban planning and development gradually move from the traditional professional bureaucracy-oriented model with little citizen participation towards citizen participation model. A paradigm of participatory governance which puts emphasis on and respects for the value of citizen-centered, active citizenship is arising. The Townscape Renaissance Project in our country is a new style of policy action enriched with the ideal and the merit of citizen participation. It has been designed with an emphasis upon public participation on the process of planning and design and with an expectation to raise the passion of local people in partaking in the transformation of urban and rural spaces so as to rebuild our homeland with an environment full of local culture, green and beauty.

This article is thus aimed at exploring questions of public participation through the case of the Townscape Renaissance Project in Taichung City with the intention of reconsidering the relationship between government and civil society and the ideal action for public participation. It comes out with a conclusion that the government should actively transform bureaucratic mentality, devise multiple deliberative modes and provide more cultural activities so as to strengthen the more sense of citizen's belonging to community, urban and rural areas. This will further contribute more to the richness of the spirit and culture of civic engagement and action and to the realization of the ideal of citizen governance in modern democratic society.

Keywords: The Townscape Renaissance Project; Public Participation; Urban Planning; Participatory Governance.

* The author is an associate Professor in the Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan.



一、前言

隨著人類經濟生活的推進，越來越多人口移居都市，使得都市已然成為當今多數民眾生活的主要空間。聯合國目睹當前全球已有過半數人口居住在都市地區的事實¹，不得不正視並宣告「都市世紀（This is the urban century）」的到來（UN-HABITAT, 2008: iii）。這種人口不斷向都市集中的傾向，不但增加了都市就業、居住、交通、安全、教育、文化、衛生、醫療、福利、休閒等有關經濟發展與社會建設等各方面的緊張與壓力，都市既有的公共設施與空間規劃也可能會因為人群的增多與頻繁使用而顯得擁擠與雜亂，甚至有破壞在地居民原來生活品質水準與環境美感之虞，亟需周延審議的都市規劃與建設謀求合理解決，以有效提升都市內居民的經濟生活福利與社會文化福祉，凝聚都市生命共同體的意識感受。

我國發展也面臨類似情境，越來越多人口移居都市，不但增加了都市各項軟硬體建設方面的緊張與壓力，且因過去過分偏重經濟成長的思維影響，「相關政策計畫並未分考量環境品質及功能之提升，忽視諸如水岸地區、街道景觀、公園綠地、廣場開放空間等人性化生活環境之創造，都市景觀品質一直呈現簡陋、髒亂之面貌，地方文化特色及獨特風格之塑造亦多闕如，是以國民平均所得雖已達到先進國家水準，民眾卻相對未能享有更高的生活環境品質（內政部，2001：2）。」為了跳脫這種專注經濟建設與數字成長的窠臼，政府自1990年代中期起，開始推動城鄉新風貌改造運動，期能創造一個高格調、有品味、富於生活情趣之城鄉環境與國土空間。

誠如Bingham（2006:823）指出：當代都市治理已經成為一種必須容納公民與利益關係人更多參與決策過程、充分表達意見的參與式治理模式，都市建設與規劃也相對從傳統少有公民參與的專業官僚主導演進成為今日強調公民參與的新都市治理（New Urban Governance）風貌。我國城鄉新風貌計畫的推動也非常重視參與式治理，強調公民參與的過程，不斷設計改進相關參與機制來提昇公民參與的熱情，期能融合「人為環境景觀」、「自然環境景觀」、「生活文化景觀」，創造具有「文化、綠意、美質」的本土新家園（內政部，2005：3）。

¹ 聯合國指出，2008年是人類歷史的里程碑，因為該年是全球首次有過半數人口（33億）居住於城市地區的年份（UN-HABITAT, 2008:11），所以正式宣告「都市世紀」的來臨。



本文因此有意了解城鄉新風貌推動進程中公民參與的面貌，並以臺中市爲例來探討我國公民參與的相關問題，據以省思公民參與的變革課題，期能孕育出更堅實的公民參與精神和文化，早日落實民主社會公民治理的理想。

二、 都市規劃與公民參與

我國過去由於注重都市發展與建設，輕忽鄉村軟硬體建設的需要，不但導致城鄉差距日益擴大，也由於相關政策計畫並未能充分提升環境品質及功能，城鄉景觀品質多數呈現單調、簡陋樣貌。故政府自 1990 年代中期起開始推動城鄉新風貌改造運動，先是由經建會於 1996 年研擬「創造城鄉新風貌行動方案」，之後內政部營建署亦於 1997 年 9 月研擬完成「城鄉風貌改造運動實施計畫」。1999 年，在經建會主導之下，於「擴大國內需求方案」下成立「創造城鄉新風貌計畫」，由營建署編列預算補助各地方政府進行重要景觀據點之示範改善，擴大「創造城鄉新風貌」之政策能見度，建構我國土和都市成爲一蘊涵多元人文特色、豐富生態美學的空間環境。其推動方式乃是冀望喚起公民參與的熱情與行動，突破以往「專家菁英導向」的規劃模式，轉向「公民參與導向」的城鄉空間建構，藉由政府與公民之間的連結，共同打造一個具備在地文化與歷史特色的共同體風貌。

由此可知，城鄉新風貌原是我國國土與都市空間規劃的一環，而我國的都市規劃理念與手法又深受國際相關趨勢的發展所牽引，因此，在深入探討臺中市的個案之前，我們有必要先就城鄉新風貌的背景演進及國際相關趨勢發展有一全盤了解，特別是與公民參與有關的課題。

（一） 國際發展趨勢

都市規劃是綜合都市生活所需的社會、經濟、文化、生態、美學、以及基礎公共設施等因素考量，從而對於都市總體環境進行合理安排的一種政策規劃與設計活動；目的在於美化都市景觀風貌，營造居民優質生活空間。然而，誠如羅馬不是一天造成的，都市的景觀風貌也非一天可以造成，而是慢慢發展、積累、形塑出來的；都市的環境與空間往往是一種歷史行動的產物，由不同歷史階段的行動者依據他們利益和價值將當時社會結構起來的過程（Castells, 1983）。也就是說，都市空間風貌的展現，是在地元素及公眾利益相結合的產物；都市規



劃需要公民參與才能展現豐富的景觀風貌與優質的空間內涵。然而，觀察國際發展趨勢可以發現，都市規劃過程中的公民參與並非自始即被重視，而是逐漸從傳統鮮少公民參與的理性功能規劃逐漸演進發展成爲今日公民參與豐富多元的協力治理風貌。

1. 鮮少公民參與的理性功能規劃

可惜的是，早期的都市規劃思維中，專家理性濃厚，功能主義盛行，把都市中各種不同利益的人和社群的價值觀視爲等同，認爲所有人對環境空間的需求是一致的，只要形態建設—即物質環境—規劃良好，就可以解決所有經濟、社會、文化、甚至政治上的種種問題；故市政的經營者、建築師、規劃師等都是憑藉自己的知識和價值觀，並配合經濟學、管理學、系統動態學、以及電腦技術等工具的輔助來建構、規劃都市環境空間的佈局，鮮少徵詢公民意見，公民少有參與的機會。即便英國早於 1947 年的「城鄉規劃法 (the Town and Country Planning Act of 1947)」明文規定地方規劃部門在公佈的規劃方案中，特別需要針對直接受影響的民眾進行意見徵詢，受諮詢的民眾可提出反對意見，並就不滿意的規劃決定提起上訴，公民參與仍不廣爲政府所重視 (Davies, 1999:48-50)。

到了 1960 年代，開始有前進之士質疑並挑戰此一理性功能規劃作法，如 Jacobs (1961) 在其「偉大都市的誕生與衰亡」一書中便對傳統理性規劃的都市進行強烈抨擊，以爲這種理性通過明確功能區分的空間規劃論思想破壞了都市整體的有機性，導致都市歷史的斷裂、社區活力的戕害、以及都市生命力的喪失。Gans (1962) 在「都市鄉巴佬 (The Urban Villagers)」一書中批評理性規劃的都市建設往往淪爲政商權貴等特殊利益階級的手段與工具，控訴政府經常爲了商業利益與稅收目的等偏頗的都市發展目標，以整體建設、規劃理性爲藉口來形塑錯誤的都市建設願景，然後透過粗糙的權力工具來剝削、掠奪都市生活中的弱勢族群與邊緣人口聚居社區，視社會底層居民如草芥，強迫驅除流離，從而導致都市生活網絡的破壞、社會公平正義的淪喪、官僚信任的扭曲等諸多問題叢生。Fried (1963) 和 Anderson (1964) 也批判傳統的都市更新計畫只有迎合少數菁英階級的利益，卻視民如敝屣，棄大多數低所得居民與弱勢人口之社會生活需要於不顧。



2. 強調公民參與的多元民主規劃

有感於傳統強調物質環境建設之功能規劃所導致的都市網絡斷傷與社會疏離之不當，有志之士開始呼籲都市規劃過程應更貼近社會基層百姓，聆聽政策利害關係人的心聲，關切弱勢群體的利益與價值選擇。如 Davidoff 和 Reiner (1962) 倡導規劃是一個有效解決社會問題的選擇過程，是一種實踐社會價值的機會選擇；在一個實行民主的多元化社會，往往沒有一種所謂完整、明確、符合所有階層與群體需求的公共利益(社會價值)，而是集結各種不同特定群體利益而成的公共價值；規劃者絕不可以為自己的專業判斷永遠正確無誤，要在規劃過程中包容並倡導多元群體利益的表達，開放並鼓勵公民參與—尤其是弱勢團體的參與—討論及決策過程，甚至特別代言弱勢團體的利益價值，如此方能規劃出一個兼具理想與現實的都市發展與建設空間 (Davidoff, 1965)。Lindblom (1968) 呼籲政策規劃絕非一蹴可幾的行動，而是一個不斷嘗試錯誤、探索前進的修正調整過程；民主社會存在多元化的利益群體，彼此間的價值歧異，政策規劃者限於自我知識以及社會資源的束縛，實難以在有限規劃時間內慮及所有利益調和問題，不應該像激進政治家一樣進行大規模理想性的社會變革，而應務實，秉持有限知識，漸進思考，循序協調社會多元群體間的利益衝突與價值矛盾，逐步規劃政策變革，漸進更新政策理想風貌。Altshuler (1965) 以為現實生活中的都市發展問題的決策選擇，政治性的考量遠多於專業性的判斷，因而主張都市規劃若要真正有利於都市整體的發展，就必須深入基層社區，廣泛聽取社區居民的意見，綜合形成具體政策主張來影響政治決策；規劃者不應消極持守價值中立態度、一味逃避官場政治行為，而應積極參與政治性決策過程，為基層社區權益仗義直言。而 Arnstein (1969) 更從實踐角度提出公民參與都市規劃程度的階段模型—市民參與階梯模型，以為規劃過程中公民參與程度的衡量指標；她並主張公民參與是公民實質力量的表現；只有透過公民參與，都市才有能力進行有效的改革，創造富裕社會，弱勢群體也才能夠分享都市進步的利益。

在此一時期，不獨都市規劃的思想與理念有所轉變，在實務運作上，公民參與的行動與風潮也開始萌芽並逐步蔓延擴散開來。以美國為例，由於不滿高速公路的興建多只從國家整體交通或都市區域運輸的經濟利益著眼，並未考慮在地居民的真正需求，且興建期間來往奔波繁忙的挖土機與砂石車等工程機具亦經常造成沿線地區嚴重的空氣、噪音、水、土壤等污染，破壞在地社區生活品質，迫使沿線居民



居住於惡劣環境之中，舊金山地區居民自 1950 年代末起，便開始串聯鄰近地區居民，發起反對興建高速公路運動，並於 1960 年代中成功的迫使政府廢除和停建九條高速公路。之後，此一反對興建高速公路運動風潮不但蔓延美國本土，類似行動更擴散至 London、Covent、Stockholm、Paris 等歐陸都市 (Hall, 1989:280)。

1960 年代的美國尚有一股與反高速公路運動有著異曲同工之妙的都市公民參與行動計畫興起進行中。即當時的美國，由於少數民族和貧困的社會底層人士不斷湧向都市謀求生活溫飽，扭曲原有的都市社會經濟結構，不但使得原以中產階級為主的市政服務品質下降，也無能解決日益增加的就業、住房、治安、教育等服務需求，導致社會動盪不安，人權運動頻傳。為了解決這種棘手問題，詹森 (Lyndon Johnson) 總統在「民權法案」的基礎之上，又簽署了「經濟機會法案」(the Economic Opportunity Act)，在其第二章「社區行動計畫 (Urban and Rural Community Action Programs)」內正式寫入「鼓勵公民參與」條款：社區行動計畫的目的是要 (聯邦政府) 提供都市和農村社區充足的有利誘因，鼓勵他們動員所有可用資源，致力於消滅貧窮；同時成立制度化的社區推動組織，教育鼓勵社區居民和接受服務的群體—生活貧困者—自助助人，盡最大的可能性積極參與規劃消滅貧窮的社區活動。後來，此一社區行動計畫雖然在消滅貧窮方面並無建樹，但為落實「鼓勵公民參與」條款所創立的制度性設計卻在都市公共生活的治理上卻留下了一筆公民民主參與的豐厚遺產 (Boone, 1972; Marston, 1993)。如 Marston (1993:131-133) 所言，鼓勵公民參與之社區行動計畫相當程度的改變了政治生活的景像。實際上，社區行動計畫已經提高了公民 (包括窮人) 直接參與那些可能會影響他們未來生活品質的政策規劃與決策過程。

在英國，都市規劃過程公民參與的情形亦展現進步的思想與作法。繼 1947 年城鄉規劃法中規定地方部門的規劃方案中需直接徵詢受影響民眾的意見徵詢，英國政府部門的規劃諮詢小組進一步於 1965 年提出「公民應該參與規劃」的思想，並組成一個特別小組負責研究如何確保公民參與地方規劃的最佳方法和途徑。這個特別小組提交的研究報告就是著名的「斯凱夫頓報告 (the Skeffington Report)」，報告中列舉了些有關於鼓勵公民參與地方規劃的有趣想法，如採用「社區論壇 (Town Forums)」的形式建立地方規劃機構之間的聯繫，通過任命「社區發展官員 (Community Development Officers)」來聯絡那些不傾向公眾參與的利益群體、以及成立「諮議委員會 (the Commissioning



of Films)」等等。之後，斯凱夫頓報告的想法更具體體現在 1968 年城鄉規劃法的修正案中，將原來僅具徵詢意義的城鄉發展計畫區分為「結構性計畫 (Structure Plans)」和「地方性計畫 (Local Plans)」兩個層次；其中，結構性計畫是由地方研擬編制，報請中央核定；地方性計畫則完全授權地方自主，但規範編制地方性計畫的同時必須公開提供地方公民參與評議或質疑的機會，以為該規劃案核定通過與否的前提 (Garner, 1979:412-16; Davies, 1999:50-56)。公民參與自此成為英國都市政策規劃過程當中不可或缺的一幕場景。

3. 落實公民參與的協力治理風貌

經過公民參與風潮的洗禮與制度化規範之建立，1970年代之後，公民參與已然成為美英等西方先進國家都市建設與規劃作業的主流。雖然當時的公民參與規範與相關執行措施仍不完善，常被批評充滿模稜兩可的語言 (Taylor, 1998)，公民參與的作法非但沒有全面性、也不具包容性，公民對於都市建設規劃與決策的實質影響力道仍舊不足 (Rydin, 2006)，充其量僅能說是多一點制度化的溝通管道與機會而已 (Rydin, 1999:187)；但在後續相關理念與行動作為的推波助瀾下，公民參與都市規劃與城鄉治理的實踐也逐漸多元並漸趨成熟。

例如，1977年「馬丘比丘憲章 (Charter of Machu Picchu)」的出爐把人與人、人與社會、人與自然緊密地聯繫起來，強調人與人之間的互動關係與交往是都市存在的基本核心，都市規劃必須對人類的各種需求做出解釋和反應，依照可能的經濟條件和文化意義提供與人民需求相適應的都市服務設施和都市型態，主張都市規劃必須建立在專業人員、都市居民、以及政治領導人之間的協力互動基礎之上 (陳占祥, 1979:76)，充分開放公民的廣泛參與，以能體現公民民主參與的精神與要義，增益都市全面性的和諧與發展。

此外，Rawls (1971) 的正義論 (A Theory of Justice)、Habermas (1984, 1987) 的溝通行動理論 (the Theory of Communicative Action) 等也都被廣泛引進都市規劃領域，發展出都市規劃界的社會公正理論 (Harvey, 1973)、溝通規劃理論 (Communicative Planning Theory) (Forester, 1989; Sager, 1994; Innes, 1995)、合作式規劃 (Collaborative Planning) (Healey, 1997) 等深化公民參與行動的理念，主張都市規劃的本質是一種廣泛性的社會參與行為。都市規劃過程不但應該廣泛開放社會多元利害關係人的參與，更要建立一種公正、平等、審慎思辨



的民主規劃體制，使得參與的政府與民間等各方主體能夠形成一種彼此溝通、相互理解、共識合作的協力夥伴機制，共同規劃美好都市（the Good City）（Friedmann, 2000）的治理。

影響所及，不獨美英等國鼓勵公民參與公共政策設計、規劃、執行、評估的行動方案不斷推陳出新與制度化落實，聯合國與世界銀行等國際性組織亦從1980年代起積極推動參與式治理途徑之援助方案—如社區規劃（Community-based Planning）、參與式規劃（Participatory Planning）（ODPM, 2003）、參與式農村評估（Participatory Rural Appraisal）（Chamber, 1994）等等，誘導受援助國家發展公民社會參與能量，從而發展成爲今日豐富多元的公私協力治理風貌。

從前述都市規劃思潮中公民參與理念與行動日漸增強的過程可以發現，都市規劃已從早期偏重專業技術理性元素的物質功能規劃轉向爲當代追求政治社會領域共治的公民參與規劃模式。這種轉變，實際上是建立在多元主義的知識論基礎之上，意即都市是一個有機體（Jacobs, 1961；Alexander et al., 1975；Fox & Miller, 1995:77-78），都市規劃及其組織實體是由多元社會要素所建構出來的。任何都市的風貌形塑及空間配置反應的，都是在地多元文化、自然生態與人文藝術的紋理，而非純粹理性規劃所呈現的樣貌。在都市規劃過程中，規劃者需要從不同社群當中學習掌握社會的脈動和多元價值觀，並將都市社會各方面的要求、價值判斷與願望結合在一起，在不同群體之間進行充分協商、整合，才能勾勒出最適宜的空間與資源配置模式。

（二）臺灣都市規劃的演進

回過頭來看看臺灣都市規劃的演進，在國民政府遷臺初期，都市空間規劃的整體架構基本上延續日本統治時期的都市計畫體系（黃世孟，1985：2），規劃體制與運作模式皆是以國家統治階層與地方政治菁英爲主要的參與者。直至1960年代，政府積極推動十大經濟建設方案，冀以「經濟替代政治」作爲穩定國家發展的力量之際，才開始將「區域規劃」及「總體規劃」的思維概念帶進我國空間規劃體系（黃麗玲，2003：63），從而建構出由小而大的都市計畫、區域計畫、以及臺灣地區綜合開發計畫等三個層級的空間規劃體系，企盼追求經濟成長的同時也能調和經濟與社會和環保間的均衡發展。然而，從後來的發展觀之，此一階段仍是以經濟發展爲主軸，都市計畫只是扮演著開創都市空間以利工業資本累積的服務性角色，整個國家呈現的是一種



「發展型國家」(Developmentalist State)的特質(張景森, 1988: 9; 李永展, 2006: 98-102), 未能兼顧社會與環保面向的永續發展。而爲了有效發展經濟, 在行動的參與者部分, 除了國家統治階層和地方政治菁英之外, 政府也開放技術官僚與土地開發集團等專業社群的加入, 形成政策網絡群體, 不但強化了政府由上而下的空間規劃模式, 也擴張了技術理性領導的專業思維。

1987年臺灣解嚴之後, 在全球化民主思潮的鼓舞與資訊科技的普及趨勢的推波助瀾之下, 民間社會的公民意識逐漸勃興, 人民參與公共事務熱誠日益發醇, 不斷爭取參與政府決策過程。與此同時, 有鑑於過去專業理性所主導空間規劃所衍生的資源配置不均、民眾滿意度不足等課題, 空間規劃學界亦開始省思及學習國外經驗, 導入公民參與空間規劃的思維模式, 並進一步於1990年代結合「參與式規劃」與「社區規劃」理念, 倡導參與式社區規劃(Participatory Community Planning)、審議規劃(Deliberated Planning)、合作式規劃(Collaborative Planning)等操作模式, 以爲官僚規劃模式的另類方案(Innes, 1995; Innes and Booher, 2003; 柯于璋, 2009: 127-128), 如921地震後的災區學校重建, 就諸多採取參與式規劃模式進行之。

伴隨著這波規劃思維的變革, 政府也開始從更完整性的角度思考國家整體土地使用、空間規劃的政策內容與操作手法。如在政策計畫部分, 內政部不但於1997年提出「國土綜合發展開發計畫法草案」, 將區域計畫改爲非法定的「功能性計畫」, 更於2002年提出「國土計畫法草案」, 希望能完備國家整體土地使用的合理性, 解決過去區域計畫、都市計畫及國家公園計畫等不同體系所衍生的土地使用管制、資源配置不當、整體國土發展未具宏觀性、城鄉發展失序、非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導等問題。在操作層次部分, 政府爲因應傳統都市化、工業化所發展出來城鄉差距日益擴大的情形, 改善鄉村環境景觀與生活品質等問題, 從1990年開始積極倡議與推動城鄉發展計畫, 灌輸社區營造概念, 發展出城鄉新風貌改造運動, 盼能藉由國家統治階級、地方政治菁英、土地開發商、利益團體、與第三部門組織, 採行企業主義模式促進跨部門之間的協力合作, 有效確切的規劃我國城鄉空間發展(李永展, 2006: 143)。

縱觀臺灣都市空間規劃的思維、政策與操作模式, 雖然起步較晚,



但亦如國際發展趨勢一般，逐漸從傳統理性規劃的模式轉變成為漸進思考公民參與空間規劃的模式。這樣的轉型實也為臺灣城鄉空間規劃發展，開啓新的紀元。弔詭的是，這波從管理主義轉型至企業主義，甚至進化至積極倡議公民參與的空間規劃操作模式轉型，過程中雖然擴充了民間參與空間規劃的機會，甚而發展出公私合夥模式，但仍有諸多學者指出無法脫離發展掛帥與國家強力介入地方發展的宣示性意涵（李永展，2006：115、120），「只重參與程序，沒有決策空間」、「社區自主性受限，多為專業者主導」、「技術性迴避民眾反對意見」、「諮詢與參與決策的落差」等問題（羅秀華，2003；謝雯凱，2003）。事實是否如此，本文將從臺中市城鄉新風貌的推動過程來進一步探討。

三、有效公民參與之課題

公民參與是邁向永續都市發展的重要基礎（Cuthill and Fien, 2005:70）。然而，要創造出有效的公民參與，除了公民的參與意願與能力外，政府也承擔著倡導與落實公民參與制度的重要義務。過去，傳統官僚政府總是扮演著控制與管理的角色，卻也經常面對政府失靈的課題；解決之道唯有賴「政府與非政府部門的行為者進行良善工作關係的建構」，以防止權威力濫用、合理調節市場、理性成果協商、創造市民對話空間、同時提供資源協助非政府組織自主管理能力的提升、並積極協助弱勢團體或是被社會歧視群體有權參與協商、以及設置民主參與架構，據以變革政府的治理職能（Goss, 2001:24-25）。其中，建置公民參與架構、創造市民對話空間、以及授權提升非政府組織自我管理的意識、能力，更是找回政府正當性權威的關鍵。

但觀諸我國有關都市計畫、都市更新、城鄉發展的政策方案擬定與執行過程發現，雖然存在倡議公民參與的精神、且積極推動「參與式規劃」城鄉發展模式，並在法令中明文規範計畫擬定過程中應公開地方民眾參與並提供意見，以為計畫方案修正依歸；但就實際的公民參與而言，普遍仍然認為太過保守且程序大於實質，甚至存有虛應了事之感（黃建銘，2006；梁瑋倩，2007；賴冠穎，2007；范淑敏，2003：15），甚至產生專家理性規劃與公民日常生活知識之間的多重衝突。顯然的，要如何創造一個真正有效的公民參與空間，實需要更多的努力。

那麼，要如何創造一個真正有效的公民參與之空間環境呢？King, Feltey and Suseld 等學者（1998:320-321）指出，一般常見的公民參與往往是將公民置於遠離政策議題的位置，待政府官僚體系形成決策之



後，公民才被動順服或配合執行參與，這種參與並非真正的參與（Unauthentic Participation）。真正的參與（Authentic Participation）是將公民緊貼於政策議題的中心位置，擁有及時、實質影響政策過程和結果的機會，而政府官僚體系則相對位於遠方，提供公民專業、技術上的諮詢，協助公民決策。

在官僚體系主導的參與模式中，政策決定是由官僚人員決定，決策過程封閉而黑箱，公民位居於不平等的位置，反應被動，如有異議只能消極陳情抗議，強烈隱含著對於人民不信任的價值歧視。真正的公民參與模式則視公民為平等互信的合作夥伴，樂於與公民對話，並信任公民可以本著公共利益的精神，在決策過程中做出有意義的貢獻。

表 1、公民參與類型比較

	非真正有效參與	真正有效參與
行政人員角色	專業技術人員／管理者	技術合作人員/治理者
行政人員技能	技術的、管理的	技術的、人際關係的、對話的、以及催化的等技能
待人態度	不信任	信任
行政程序	靜態、不透明、封閉	動態、透明、開放
行政產出	決策	過程
決策	經由行政人員(政治人物)及相關行政程序做成；有時會諮詢公民。	對話結果。 每個人都有相同機會參加對話及影響結果。
決策時間	短而容易。 但有可能得面對公民的負面回應而經常修正重來。	長而繁複。 但因為公民已經全程參與，所以通常不需重來，因此會比傳統程序省時。
公民角色	不平等的參與者	平等夥伴
公民技能	無須任何技能	公民性、參與技能、對話技能
公民參與時機	後期（決策形成之後）	早期（議程設定之前）
公民態度	被動回應	前瞻、主動回應
公民行動	被動接受	參與設計
互動型態	衝突	合作

資料來源：King, Feltey and Suseld, 1998:321.



與 King 等學者觀點相近，Bevir (2006) 也曾經指出兩種旨趣有異的公民參與模式：系統治理模式 (System Governance) 和激進治理模式 (Radical Governance)。系統模式是一種由政府主導、由上而下的公民參與模式，目的在於尋求公民的合作與共識，以順遂政府政策的推動與執行；激進模式卻是一種以公民為主體，由下而上的參與模式，目的在於鼓勵並尊重民眾的暢所欲言，並透過決策審議過程來形成政策綱領，引導政府施政走向。也就是說，系統模式開放公民參與是有政治上的目的性，意在透過意見徵詢的過程來達成政策說服，公民參與的機會與管道多在政府決策形成之後的推動與執行階段；激進模式的公民參與則蘊涵豐富的參與式治理意義，期待透過公民審議的決策過程²培育活潑的公民參與文化，實踐公民治理，故公民參與的機會與管道貫穿政府整個政策運作過程，從議題的認定、決策的形成、以至於執行的推動。

綜合前述分析，本文以為 Bevir 的激進模式與 King 等學者的真正參與類型才是真正有效的公民參與，其不但鼓勵民眾公民權的積極行使，並從制度設計上著手，讓公民能夠從一開始就參與政策審議的過程，夥伴政府決策形成與執行協力。

如果進一步論述有效公民參與之課題，讓公民在政策運治理過程中具有實質參與空間，本文以為首先仍有賴於政府部門的參與空間讓渡，例如公共行政人員心態上的調整、公共行政角色參與上的認知轉變、以及政府的公共政策過程需要增加公民參與的機會等等。在心態上，官僚應確認公民參與的必要性，因為公民不但是政府政策的標的族群，也是公共政策最終的課責者；在角色參與上，應從菁英、技術官僚的角色參與認知轉向專業公民或公民行政者的角色參與認知；在參與機會上，政府應廣泛嘗試可能的方式，讓公民易於參與政策，拓展公民參與及自主決定的空間 (Cooper, 1984:143; Box, 1998:40)。本文以為，唯有官僚心態

² 這裡所謂「公民審議的決策過程」意指透過審議式民主的參與方式讓公民得以在公共決策過程充分知情、客觀理性的表達意見，並形成共識以為結論。有別於當前多止於未有充分資訊的有限意見表達與徵詢，無法盡情溝通，且未必為政府所重視與接受的公民參與方式，如里民大會、說明會、座談會等等，審議式民主的核心概念指出：當公民或其代表在道德或政策議題上有不同意見時，他們應該繼續一起推理，以達成共同可以接受的決定 (林火旺，2005：113)，同時，審議式民主的決策過程應讓參與的公民同時具備知情討論、相互瞭解的溝通、以及形成共識結論等三個要素；其實施方式至少有公民會議、公民陪審團、願景工作坊、審議式民調、學習圈和開放空間等多種方式 (林國明、黃東益、林子倫，2007：9-46)。



的調整與參與授權，且在政策過程中不斷嘗試、誘導公民參與，培力公民參與精神與文化，才是實踐有效公民參與的最佳途徑。

其次要在制度設計上，逐步授權地方與社區，重回公民治理。政府體制則應轉型為一個小而富有回應性的政府；逐步轉化專家與官僚的心態，從傳統公共服務管理者與控制者轉為公民諮詢的對象；操作上也應秉持規模、民主、責任、理性等原則，傾聽公民聲音（Box, 1998:5-12、20-21）。

最後，公民參與理想的實踐有賴於社會眾多積極參與、具有利他思維的公民養成（Stivers, 1990:253-255）。一個積極參與的公民乃是一個具有共同體思想與意識、實踐公共利益能力，以及能夠主動創造公民資格內涵的公民。因此，公民本身應該學習了解政府體制與社會環境所可能施加的約束與限制，經營組織與人際社會資本，均衡調和個人利益與公共利益，才能因應而成長，展現成熟公民精神內涵。

四、臺中市城鄉新風貌之經驗分析

（一）臺中市城鄉新風貌之推動

我國城鄉新風貌運動起自 1997 年，不過當時臺中市政府並未參與。1999 年，臺中市政府雖有獲得內政部營建署計畫補助，但仍舊不甚積極。直至 2001 年，臺中市都發處才積極地投入內政部營建署的政策方針，從「社區規劃師」的教育訓練、「社區環境改造工程」方案著手，企盼藉以奠定日後持續推動城鄉新風貌的基礎能量，逐步推動城鄉新風貌改造計畫。

總體而言，雖說臺中市政府起步較晚，但為符合城鄉景觀風貌改造運動所強調的「公民參與」精神，卻也卯足全力，積極推陳出新。例如，在獲致中央政府經費補助後，臺中市即參考臺北市與新竹市的經驗，利用社造點，採取專家駐點方式，培訓建置「社區規劃師」，企望落實社區民眾參與的社區總體營造精神（蕭堯仁，2002：1-1）；同時為求深耕，市府還將培訓課程分為「實務建置」與「教育訓練」兩套，採行「實務先於教育」、「總體整合規劃」的方式灌輸「環境規劃」與「社區營造」兩類知識。其主要目的就是企望透過社區規劃師的建置與培訓，可以引導市民進行參與，落實由下而上的社區自主規劃模式（東海大學，2006：1-1；臺中市社造聯盟促進會，2008：1-1）。



2003 年，臺中市政府更進一步推出「社區自主提案」、並賦予社區營造中心專業輔導角色。嗣後考量城鄉風貌示範計畫的推動，牽涉事務甚為廣泛，包括工程、景觀、交通、經濟、文化、資訊管理、社區組織以及居民參與等面向，所需投入的人力資源涵括不同專業領域，非文化面向為專長的社區營造中心所能輔導，故另成立「專案管理中心」，定位為「推動臺中市創造臺灣城鄉風貌示範計畫」的中介組織³，賦予支援相關服務組織、發揮諮詢與協商功能、促成資源整合、執行過程與成果展示、計畫評估與品質控制、未來發展研擬、駐點中區舉辦相關活動、強化政府與居民的互動等功能（聯成工程顧問有限公司，2004：1-1）。2005 年開始更將社區規劃師區分為專管中心與區域輔導中心兩類，並推出社區僱工購料輔導機制，建構市民參與城鄉風貌計畫實施的機制與強化培育市民參與的能力。

³ 社區營造中心係為了推動臺中市社區總體營造所建置的專業培力中心，由文化局契約委外經營，主要培力內容傾向社區文化的培育，兼及部分環境綠美化、福利衛生與社會教育的營造，並接受主責城鄉新風貌計畫的城鄉發展局之委託培訓早先期的社區規劃師。但因社區營造中心的人力不具工程、景觀、交通、資訊管理等設計、規劃與執行之專業背景，輔導培力城鄉新風貌相關計畫作業之推動力有不殆。故城鄉發展局另外成立「專案管理中心」，整合相關專業人力及社區規劃師推動臺中市的城鄉新風貌計畫的執行。社區營造中心自此退出城鄉新風貌的運作，但與「專案管理中心」仍有維持溝通聯繫之互動。



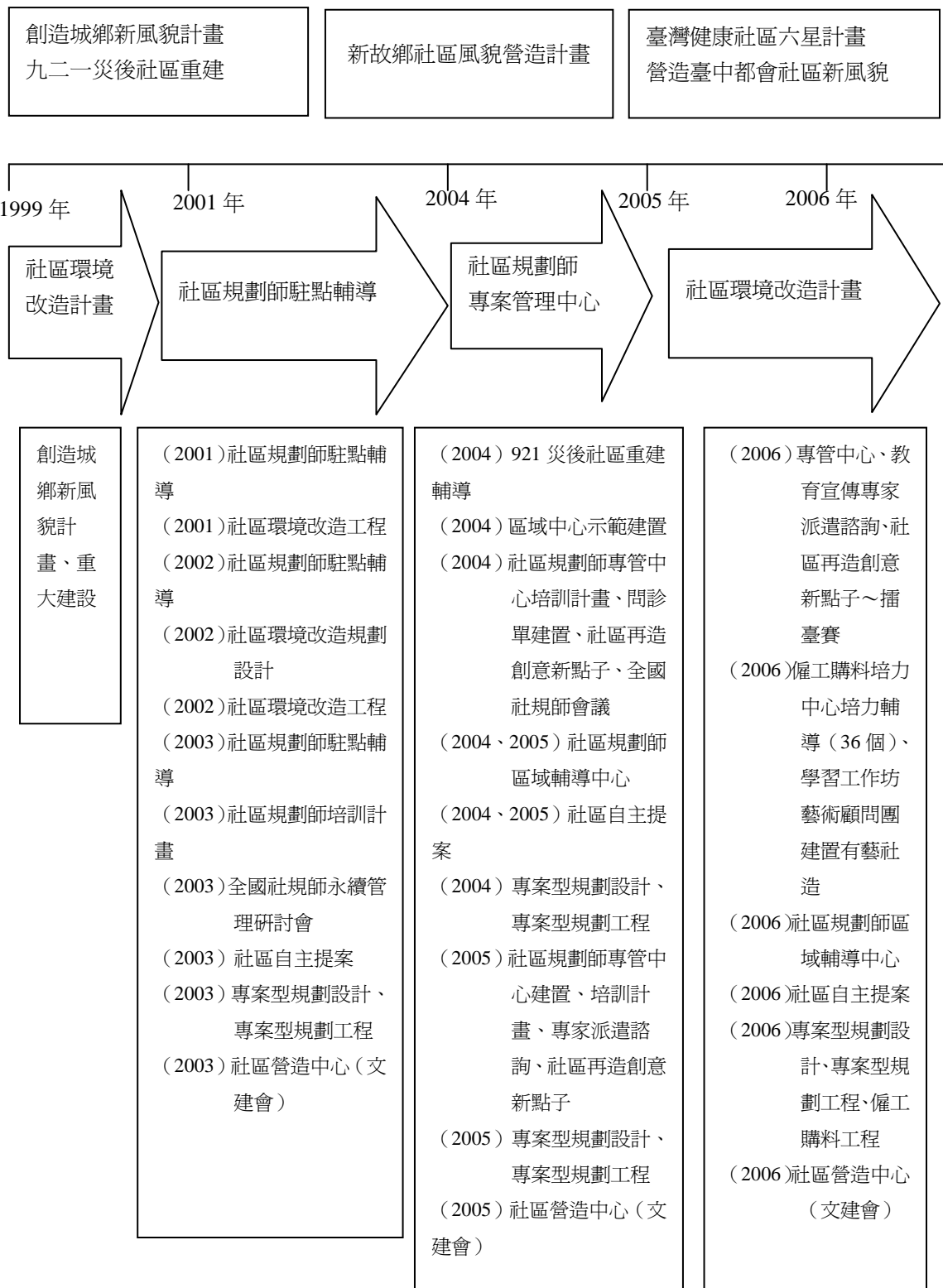


圖 1、臺中市 2001-2006 年社區規劃政策推動歷程

資料來源：臺中市政府都市發展處，2006：8。



整體而言，臺中市政府所推動的城鄉新風貌雖然起步較晚，但卻能不斷檢討與修正空間規劃政策操作模式，希望創造出更適切的公民參與機制，培力在地市民的參與熱誠與能力。這樣的用心，頗能獲取區輔中心人員的認同：

我覺得臺中市公部門這一群，他們頭腦變得很快，它知道那個遊戲規則是這樣子 copy 過來，可是你知道全臺中市提這種提案.....是全臺灣省，臺中市是居冠，數量案件最多的。因為其他的公部門不會去輔導你這個。(B1)

另一方面，臺中市政府積極研發的各項城鄉風貌操作模式，對於社區公民而言，也具有觸動人心的價值，誘發社區公民思考如何參與社區公共空間的改造議題，甚至進一步養成公民文化。

藉由這個機制讓社區去了解公共空間議題.....擾動起來，是有價值的。因為長期以來這些居民做水溝、做什麼，都抱持著不干我事的心態，從來就不會要去了解公共事務的參與.....但讓這個去擾動以後，公民文化慢慢形成，社區開始有自己的意思，也有自己的想法出來 (B2)

惟這樣的用心與努力能否有效培養市民參與空間規劃的能力與意願仍有待進一步的觀察與分析。以下本文即將採用文獻分析法與深度訪談法⁴，針對臺中市所推動的城鄉新風貌之操作模式進行探討，從公民參與概念剖析臺中市空間規劃政策邁向公民參與的相關課題。

(二) 公民參與的課題

城鄉新風貌是一個富涵公民參與理想與價值的政策行動，非常「強調規劃及設計過程的民眾參與，乃至社區自力參與營建過程」(內政部，2005：6)的公民參與要旨。因此，臺中市政府積極鼓勵市民參與社區規劃師的培訓，推動社區居民參與城鄉風貌示範計畫中社區風貌改造的提案，也成立社區營造中心、專案管理中心、區域輔導中心等機制來輔導協助社區提案計畫的執行與落實，並獲得在地專家們的肯定與認同。雖然如此，依據本文訪談與綜合研析，臺中市城鄉新風貌執行過程中的公

⁴ 本研究總共訪談 10 位相關人士，包括 2 位臺中市政府相關業務承辦人員(編號 A1、A2)、2 位區域輔導中心人員(編號 B1、B2)、6 個社區人士(編號 C1~C10)。



民參與，仍然存在著下列諸多課題。

1. 過度追求行政效率，忽略社區居民的在地認同

早期城鄉新風貌計畫的推動，因擴大內需方案對效率的要求，使得地方民代多半政績導向，公務人員則頻於應付管考，因而並未有充分時間與社區居民進行對話，導致計畫執行倉促且無地方特色，降低該計畫之原意，同時也造成工程品質的隱憂。近年來，政府雖然有修正相關政策執行機制，並劃分為「規劃設計」、「計畫執行」兩種運作機制，但受限於政府年度會計與政績表現，「追求效率」的現象仍普遍存在。這樣的問題，也反應在臺中市城鄉新風貌推動過程。如臺中市政府推動計畫中的社區風貌改造時，為促使社區規劃師能在實務中學習，於是利用「社區營造點」作為進入社區場域的節點，期望以「實務先於教育」模式，帶動工作者觀念轉化。不過在推動過程中卻發現，即使市府業已培育社區規劃師，也建置區域輔導中心、專案管理中心，進行多方「資源支援」、「派遣監驗」、及「成果展現」，但似乎仍舊喚不起公民普遍參與社區風貌改善計畫的熱情。進一步分析發現，臺中市政府偏重績效表現，難以凝聚社區居民的在地認同可能是最大原因。如市府承辦人員所指出，政府機關無法長期培力社區，公部門長期主導且過度追求政績導向，是重要因素之一。這種政府主導、績效導向作為的現象指出了地方政府對於城鄉風貌計畫的實施宗旨、目的與精神之認知不足，致使政策理想與執行之間脫節的問題。

2. 公民實際參與多以「說明會」為主，實際仍是專業主導

雖然臺中市政府在與規劃團隊的契約簽訂過程，有將公民參與的機制納為工作項目之一，但從參與的內容、參與者的背景來看，無論是提案或是規劃執行階段，公民參與的形式大多淪為「里長說明會」。

城鄉風貌的規劃程很重視說明會，在規劃過程中至少要兩至三場，一定要邀請當地里長進行溝通。.....不過礙於當地居民不一定會基於公共利益，因此多為參考之用..... (A2)

由於里長、理事長是地方社群的意見領袖，故即便是里長、理事長的說明會，如能與他們取得工程操作上的共識，也還不失為社區意見的尊重。惟本文的訪談中發現不少社區領袖都有類似的觀點指出，規劃團隊雖然口頭上尊重，但由於計畫經費是由他們執行，並負最終工程責任，



所以實際上的操作，多還是規劃團隊的專業主導甚於社區聲音。公民參與多為滿足形式程序所需，缺乏實質決策影響力。

不否認有時候我們本身的專業意見較強。因為工程是很專業的，社區的意見雖好，但不一定容易操作。有時候社區的意見也不一致，我們難以適從。更多時候是執行期限的壓力，不允許我們充分協調社區不同意見，只能依我們的專長行事。(B2)

3. 擺盪「公私利益」與「主導和過度期待」之間的社區規劃師

社區規劃師是臺中市政府列為第一優先政策推動方案，希望透過社區規劃師的養成來提昇社區風貌改造之提案、規劃與執行能力，協助地方整體都會風貌的改善。其實施成果也的確在某種程度上有助於社區居民的成長。

社區在提案之前，他們會有參與社區規劃師的培訓.....這個體系最早在幾年前的社規師的時候就帶有一些概念，然後有些人上完這個課後.....開始寫計畫書，然後重點要怎麼去寫，他們會去思考，除非是那種完全也沒上過課。(C2)

不過，長期投入城鄉發展業務的人員也發現，社區規劃師的培訓雖然積極灌輸「社區營造」理念，但仍有部分社區規劃師在日後從業時，仍會從「自我私利」角度主導社區進行提案的問題。

我們經過幾年的培訓發現，部分的社區規劃師在提案上，其實也會有著自己私利的展現，因為他同時在社區內部掌握權力，且又會寫案子，因此常能幫助社區找很多的錢來，但這樣好嗎？..... (A2)

另一方面，根據《95 年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導計畫期末成果報告》指出：臺中市社區規劃師制度，從開辦以來至 2006 年期間，業已培訓 300 餘位學員參與臺中市社區總體營造、城鄉新風貌計畫與社區規劃師的訓練課程。但是在實務操作上卻發現，空間專業者、一般民眾彼此之間對於社區規劃師的責任與義務仍有認知落差，而導致彼此之間協力合作成效折損的問題（臺灣省建築師公會臺中市辦事處，2007）。臺中市政府長期負責城鄉風貌的行政人員也有觀察到這樣的衝



突：

我們專業者都很強勢，這是我們在九十年開始走過來的一路歷程，我們覺得專業者若對社區處理得不好的話，會是災難、會是災難，這是真的、這是真的，真的會是災難。(A1)

換句話說，社區規劃師要能適切的參與城鄉風貌計畫，除了自我心態、角色認知問題，社區居民對於社區規劃師的期待與要求，也是經常造成社區規劃師與社區居民彼此不信任的重要因素。誠如負責承辦社區風貌業務的人員以及參與輔導的工作人員觀察指出：

例如一個臺中作社造有名的社區，在參與計畫後，就把社區規劃師或專管中心當作免費義工，不斷要求委託單位進行協助，可是過程中，有些工作是社區可以自行施作的，也都請委託單位進行..... (A1)

但問題是，我們跟組織互動，只要他的觀念正確，我們就不太擔心，可是我們如果知道他有偏頗，可能是跟他的利益關係(有關)，就可能產生衝突.....光是在取得共識，什麼事情都不用做，光是這個就耗了你大概一半(的時間)。(C4)

由此可知，社區居民對於社區規劃師的角色定位，有存在著過度依賴的問題，而這樣的過度依賴，不僅無法促進社區公民學習參與，同時也會加重專業者的責任負擔，進而導致雙方的互動緊張關係，衝擊彼此之間的信任。

4. 後續認養機制，社區居民多不積極

臺中市城鄉新風貌改造過程中的民眾參與主要有提案、規劃設計、施工、以及完工後的後續養護行動等四個階段。其中，完工之後的養護，因為地域性的關係，需要最多在地與社區民眾的共同參與，才能充分呈現景觀風貌的在地人文風情；但從市府人員的訪談中卻感受不出民眾參與的熱情。

從八十八年開始.....政府部門砸了很多錢，可是到最後民眾的反映和後續的維護管理的一些問題.....以臺中市區來講就砸了兩、三億，廣場改善、中正路、柳川、綠川，結果所



出現到的問題是民眾反而不領情、不領情啦.....這種精神意義、價值在哪裡。(B2)

本文進一步查閱計畫名稱進行檢索發現，臺中市政府歷年補助的城鄉風貌改造計畫中，不乏營造商圈和座落於社區內部的設施營造，但在後續的永續經營與管理維護部分，九成都是由市府自行編列預算進行維護，社區居民多不積極參與。為何地方或社區參與後續養護的行動與意願不足呢？綜合訪談意見發現，主要是認同和經費二個因素使然。就認同因素而言，地方和社區多認為規劃設計過程多無法充分表達意見並被接受，所以認為完工後的景觀設施還是多屬於政府的。就經費因素而言，後續的養護工作需要經費，但地方或社區並無自主財源，政府也無相關制度誘因之建置，無法許諾經費補助，自然難以承諾接手。

五、 從城鄉新風貌到公民參與

整體來看，臺中市政府在執行城鄉風貌計畫過程中，已開始改變傳統保守官僚的心態，從 2002 年開始，從社區規劃師制度建置開始，陸續推出區域輔導中心、專案管理中心，逐年檢討修正計畫執行與管理；同時在公民參與的制度機制部分，也仿效其他縣市經驗，推出「社區規劃師」培訓計畫，並且推出「社區自主提案」、「僱工購料」、「社區再造創意新點子」等制度，提供社區課程與實務的學習機會。

但如果進一步從 Thomas、King et al.、以及 Bevir 等人所論述有效公民參與的課題觀點來審視臺中市城鄉新風貌計畫推動過程中公民參與的情形可以得知，臺中市公民參與公共事務運作的範圍與程度仍然是處於系統模式、非真正參與的階段。例如在政府心態部分，地方政府在政績、行政效率的考量下，往往由上而下的介入公民參與領域，只圖計畫的儘早順利完成。再者，在實際參與部分，除了社區規劃師、專案管理中心與區域輔導中心之外，臺中市政府也沒有更積極提供更廣泛性地公共參與機制與誘因，使得大多數的案例都仍處於以說明會、問卷調查為主的形式性參與，專業主導甚於實質公民參與，導致一般公民對於公共設施、空間的後續維護管理意願仍屬低落。即便積極培訓出不少社區規劃師，但是在實際操作上，許多社區規劃師不是沒有適當的操作場域，就是自利為上，而非以提升社區居民的參與為目的。

綜合前述分析發現，臺中市城鄉新風貌的成果產出，「官僚主導、技術理性」之意味依然濃厚，僅有少數案例能與在地文化、社區意識等有



益於公民參與精神的養成相互連結。因此，展望未來，要進一步落實有效公民參與，政府實有必要進一步從前文所述官僚人員心態轉換、培育活潑成熟的公民精神、以及參與機制建構三個面向著手，培育更多公民參與文化與行動的治理機制，方能落實公民參與式治理的真義。

首先，在官僚人員的心態轉換方面，如臺中市的經驗所指出，地方官僚往往無法完全理解公民參與的意義與公民社會的價值，過於從預算執行的績效觀點主導城鄉風貌建設，以至於即便工程建設的完工也無助於地方社會資本的積累。故位居領導角色的地方政治官僚應培育公民社會的理念，理解公民參與的意義和價值，學習真誠與公民進行公共利益的對話，認知公民所能扮演的積極促進角色，提昇公民參與位階至決策前段。開發出一種創造性、開放性的對話氛圍，並努力促成公民在治理過程中每一階段的發言權，確保各項市政建設與服務能夠有效回應公民聲音。例如，本文在訪談研究過程中發現社區有諸多對於執行期間過短、核定經費的使用配置未盡合理、專業團隊過於主導等問題，需要地方政府的政策回應者，社區人士卻回答沒有獲得地方政府的善意回應。這種現象說明社區與臺中市政府間的溝通協調管道未盡順暢。因此，建議臺中市政府應該與社區間建立定期性的溝通協調會議，針對城鄉新風貌的各種執行問題與疑義直接與社區民意對話。如果這種溝通協調會議的對話可以提早至年度計畫的執行前開始，將更能體現公民參與的真諦。

其次，要在公民參與機制的設計與運作上，回歸公民治理本質，促進公民實質有效參與，彰顯公民參與成效。從臺中市的經驗可以看出，在促進公民參與的操作方法上，多以說明會、座談會為主，欠缺更多更細緻、更能有效傾聽公民聲音的工具。但檢視文獻發現，其實還是有部分創新性手法深具意義與價值，可惜未能多加推廣與應用。如 2003 年執行的「臺中市舊市區心地圖休閒城區綠色川廊計畫」中有採行審議式民調，問卷調查市民對於專業團隊所規劃的可能方案之態度、意見、以及建議之後重新修正規劃；2005 年執行的「臺中市大北屯轉運樞紐—太原車站周邊環境改善計畫」中亦慎重召開地方公共論壇，邀請地方民眾參與，提供設計規劃想法；這些方法不但符合 Fox & Miller (1995) 所倡議的「小型對話 (Small Talk)」精神，更與當代審議民主之理念深相契合，能夠較為有效的傾聽在地民眾聲音。而 2003 年執行的「后庄社區聚落歷史與農業景觀步遊系統整合計畫」，大膽提供民眾參與設計，以及擔任開工前、施工中、以及驗收的監造機制之作法，更是讓民眾具體加入在地空間環境的創造與經營，形塑社區共同體意識的最佳場域。因此，建議建議臺中市政府在社區的操作上，應可規範專案管理中心、區域輔導中心等專業團隊應用更具審議特色的公民參與機制來協助公民意見的表達



與實踐，才能有效媒合民眾與公共環境改造的緊密關係，賦予硬體工程人性化的質感。

最後，在培育活潑成熟的公民精神方面，臺中市的經驗指出，公民參與地方公共事務多以爭取政府經費為首要目標，也常將個人利益置於公共利益之上，更往往因為不了解政府結構與社會環境的限制，使得公民參與的效果多有折扣。因此，公民本身應學習了解市府體制與社會環境所可能施加的約束與限制，經營組織與人際社會資本，才能因應成長，展現成熟公民精神內涵。建議臺中市政府也應該透過社會學習途徑，研擬誘因法規，透過放寬獎勵與補助措施，誘導社區參與後續維護管理行動，如參考其他縣市經驗訂定「空屋空地管理自治條例」、「市有空地認養維護管理辦法」等類似規範，或者仿效美國 1974 年通過的「住宅及社區發展法」(the Housing and Community Development Act) 之「社區發展統籌補助款」(Community Development Block Grant) 制度，成立類似預算科目或基金來鼓勵社區與公民參與相關空間設施的認養維護。相信經由這些制度誘因的規範與執行落實，必能有助於培育公民有始有終的參與公共事務之意識與行動熱忱，協力市政府建設臺中市成為一具有本土文化風格、綠意盎然、適意美質的美麗新家園。

六、 結論

隨著全球化治理風潮與公民參與運動的推展，都市規劃的發展逐漸由專業官僚主導轉向公民民主參與，一種強調以公民為中心，尊重公民權積極價值發揮的治理典範油然而生。身處這一全球化治理革新的轉變巨流之中，我國自二十世紀末以來的國土與都市空間規劃也有進行相應調整與革新，城鄉新風貌運動的推展即是個顯著案例。且從本文臺中市的案例中可以得知，十餘年來政府所推動的參與式治理實已達一定程度之擴散與學習效果，在促進公民參與的程度和參與機制的設計方面都有進步。美中不足的是，由於官僚主導，行政效率至上的考量不但無法脫離政治利益的干預，各項有利於公民參與的機制也尚未能落實，致使公民參與效能不彰。

縱觀我國都市治理革新歷程所積累培育的公民參與能量，本文以為我國公民素質與公民參與文化已經成熟到足以夥伴政府治理的程度。展望未來，政府實應積極轉換官僚人員心態，發展多元的審議式參與模式，並提供更豐富的文化活動，強化公民對於社區、城鄉的歸屬感，方能有助於公民參與精神與文化的養成與行動，落實公民治理的理想。



七、參考文獻

- 內政部，2001，《創造臺灣城鄉風貌示範計畫》，
[<http://cpamicitytown.cpami.gov.tw/default01/default01.htm>]。
- 內政部，2005，《城鎮地貌改造—創造臺灣城鄉風貌示範計畫第二期計畫》，[<http://country.kscg.gov.tw/Documents/DOCS-13/691-1.pdf>]。
- 內政部，2008，《臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫第三期計畫》，
[http://www.moi.gov.tw/files/online_file/970903.pdf]。
- 李永展，2006，《永續城鄉及生態社區理論與實務》，臺北：文笙。
- 東海大學，2006，《94年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導計畫專案管理中心建置計畫工作成果報告書》，臺中市：臺中市政府。
- 林火旺，2005，〈審議民主與公民養成〉，《臺大哲學評論》，29期，
pp.99-143。
- 林國明、黃東益、林子倫，2007，《行政民主之實踐：總結報告》，行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 柯于璋，2009，〈從公民治理的觀點論臺灣參與式社區規劃之課題與展望〉，《臺灣土地研究 12 卷》，1 期，pp.125-151。
- 范淑敏，2003，《臺灣城鄉風貌改造運動之研究》，立德管理學院地方發展及管理研究所碩士論文。
- 張力亞，2009，〈市民環境主義的社區實踐：以臺南市金華社區為例〉，《第三部門學刊》，11 期，pp.63-95。
- 張力亞、江大樹，2006，〈社造輔導團隊『社區培力策略』之辯證分析：以新故鄉文教基金會參與桃米生態村為例〉，《第三部門學刊》，6 期，
pp.67-105。
- 張景森，1988，〈臺灣戰後都市研究的主流範型：一個初步的回顧〉，《臺灣社會研究季刊 1 卷》，2/3 期，pp.9-31。
- 梁瑋倩，2007，《公民參與落差之研究：以建成圓環為例》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。
- 陳占祥，1979，〈都市規劃設計原理的總結—馬丘比丘憲章〉，《都市規劃》，6 期，pp.75-84。
- 游鎔潞，2005，《地方政府推動城鄉新風貌政策執行機制之研究—以中和市為例》，臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。
- 黃世孟，1985，〈臺灣都市計畫歷史之初探（1895-1945 年）〉，《都市與計畫 12 卷》，1 期，pp.1-20。
- 黃建銘，2006，〈新竹市都市景觀改造策略之探討—都市治理觀點之檢視〉，《中國地方自治》，687 期，pp.11-27。



- 黃麗玲，2003，〈1990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期，pp.61-78。
- 臺中市社造聯盟促進會，2008，《96年度臺中市營造都市社區新風貌專案管理中心建置計畫》，臺中市：臺中市政府。
- 臺中市政府都市發展處，2006，《48個社區動能故事》，臺中市：臺中市政府。
- 臺灣省建築師公會臺中市辦事處，2007，《95年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導計畫專案管理中心建置計畫期末成果報告》，臺中市：臺中市政府。
- 劉立偉，2008，〈社區營造的反思：城鄉差異的考量、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討〉，《都市與計劃 35卷》，4期，pp.313-338。
- 蕭堯仁，2002，《91年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導及執行機制建置計畫成果報告書（一）》，臺中市：臺中市政府。
- 賴冠穎，2007，《永續發展與蘇花高開發爭議之研究》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士論文。
- 聯成工程顧問有限公司，2004，《臺中市舊市區心地圖休閒城區綠色川廊計畫成果報告書》，臺中市：臺中市政府。
- 謝雯凱，2003，《當代德國都市規劃中之民眾參與》，淡江大學歐洲研究所碩士論文。
- 羅秀華，2003，《文山社區由充權到治理的發展歷程》，臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文。
- Alexander, C. M. Silverstein, S. Angel, S. Ishikawa, and D. Abrams, 1975, 《社區發展與公民參與：俄勒岡實驗的啓示》，〈The Oregon Experiment〉，祁明真譯，商務印書館，香港。
- Altshuler, Alan, 1965, *The City-Planning Process: A Political Analysis*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Anderson, Martin, 1964, *The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949-1962*, Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Arnstein, Sherry R., 1969, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association* Vol. 35, No.4, pp.216-224.
- Bandura, A., 1986, *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bevir, Mark, 2006, "Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives," *Public Administration Review* Vol.66, No.3, pp.426-436.
- Bingham, L. Blomgren, 2006, "The New Urban Governance: Processes for Engaging Citizens and Stakeholders," *Review of Policy Research* Vol. 23, No.4, pp.815-826.
- Boone, Richard W., 1972, "Reflections on Citizen Participation and the



- Economic Opportunity Act,” *Public Administration Review* Vol.32, special issue, pp.444-456.
- Box, Richard C., 1998, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Castells, M., 1983, *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Chambers, Robert, 1994, “Participatory Rural Appraisal: Challenges, Potentials and Paradigm,” *World Development* Vol. 22, No.10, pp.1437-1454.
- Cooper, T., 1984, “Citizen Participation and Professionalism in Public Administration,” *Public Administration Review*, No.44, pp.143-149.
- Davidoff, Paul and Thomas A. Reiner, 1962, “A Choice Theory of Planning,” *Journal of the American Planning Association* Vol.28, No.2, pp.103-115.
- Davidoff, Paul, 1965, “Advocacy and Pluralism in Planning,” *Journal of the American Institute of Planners* Vol.31, No.4, pp.331-338.
- Davies, H.W.E., 1999, “The Planning System and Development,” in J. B. Cullingworth, ed., *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, pp.45-61, London: The Athlone Press.
- Forester, John, 1989, *Planning in the Face of Power*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Fox, Charles J. and Hugh T. Miller, 1995, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fried, M., 1963, “Grieving for a Lost Home,” in Leonard J. Duhl, ed., *the Urban Condition: People and Policy in the Metropolis*, pp.151-171, New York: Basic Books.
- Friedmann, John, 2000, “The Good City: In Defense of Utopian Thinking,” *International Journal of Urban and Regional Research* Vol.24, No.2, pp.460-472.
- Gans, Herbert J., 1962, *The Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans*, New York: The Free Press of Glencoe.
- Garner, J. F., 1979, “Policy Forum: Skeffington Revisited,” *The Town Planning Review* Vol.50, No.4, pp.412-436.
- Goss, Sue, 2001, *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the Management of Change*, New York: Palgrave.
- Habermas, Jurgen, 1984, *The Theory of Communicative Action, Vol.1: Reason and the Rationalization of Society*, Translated by Thomas McCarthy, Boston, MA: Beacon Press.
- Habermas, Jurgen, 1987, *The Theory of Communicative Action, Vol. 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Translated by



- Thomas McCarthy, Boston, MA: Beacon Press.
- Hall, Peter, 1989, "The Turbulent Eighth Decade: Challenges to American City Planning," *Journal of the American Planning Association* Vol.55, No.3, pp.275-282.
- Harvey, David, 1973, *Social Justice and the City*, London: Edward Arnold.
- Healey, Patsy, 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press.
- Innes, J. E., 1995, "Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice," *Journal of Planning Education and Research*, No.14, pp.183-189.
- Innes, J. E. and D.E. Booher, 2003, *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Working paper of Department of City and Regional Planning, UC Berkeley.
- Jacobs, Jane, 1961, 《偉大都市的誕生與衰亡：美國都市街道生活的啓發》, 〈The Death and Life of Great American Cities〉, 吳鄭重譯, 聯經, 臺北。
- King, C. S., K. M. Feltey and B. O. Susel, 1998, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," *Public Administration Review* Vol.58, No.4, pp.317-326.
- Lindblom, Charles E., 1968, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Marston, Sallie A., 1993, "Citizen Action Programs and Participatory Politics in Tucson," in Ingram, Helen and Steven R. Smith, eds., *Public Policy for Democracy*, pp.119-135, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- ODPM, 2003, *Participatory Planning for Sustainable Communities: International Experience in Mediation, Negotiation and Engagement in Making Plans*, London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Rawls, J., 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rydin, Y., 1999, "Public Participation in Planning," in J. B. Cullingworth, ed., *British Planning: 50 Years of Urban and Regional Policy*, pp.184-197, London: The Athlone Press.
- Rydin, Y., 2006, *Public Participation: Different Rationales; Different Strategies*, The Civil Society and Environmental Conflict Conference, Helsinki, Finland, 17th, November 2006.
- Sager, Tore, 1994, *Communicative Planning Theory: Rationality versus Power*, Brookfield, VT: Avebury.
- Stivers, Camilla M., 1990, "Active Citizenship and Public Administration," in



Gary L. Wamsley, R.N.bacher, C.T. Goodsell, P.S. Kronengerg, J.A. Rohr, C.W. Stivers, O.F. White, and J.F. Wolf, eds., *Refounding Public Administration*, pp.246-273, Newbury Park, CA: Sage Publications.
UN-HABITAT, 2008, *State of the World's Cities 2008/2009*, London: Earthscan Publications.

