

新北市政府 106 年度自行研究報告

公民參與！以案例分析探討  
參與機制於爭議性土地開發  
之啟發－以市地重劃為例

研究機關：新北市政府地政局重劃科

研究人員：陳育宏

研究期程：106 年 1 月 1 日至 106 年 6 月 1 日

新北市政府 106 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	公民參與！以案例分析探討參與機制於爭議性土地開發之啟發－以市地重劃為例
期 程	106/1/1~106/6/1
經 費	無
緣 起 與 目 的	<p>公民參與是現代公共治理不可或缺的重要環節，公民參與不僅能實現公正、公開、民主之行政程序，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，緩解社會矛盾，促進公私協力。</p> <p>然而現有之土地開發機制，以市地重劃為例，民眾參與多僅止於座談會形式，進場時機則多在重劃規劃完成之後，且由於民眾對法規認識的不足、溝通期程短、公私雙方互不瞭解，以及完成之都市計劃、重劃計畫較難更動下，發生衝突時往往引起民眾的反彈，致使重劃工程延宕，甚至群起抗爭導致重劃計畫無法推行，也間接造成人民對市府的不信任。</p> <p>為能有效解決以上問題，幫助重劃案的推行，本研究目的在於探討市地重劃中的公民參與機制，透過理論與國內外成功案例的回顧，進而對既有市地重劃之公民參與情形提出反思。</p> <p>本研究有以下目標：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 嘗試回應公部門與民眾面對公民參與的疑慮。</li> <li>2. 探討既有市地重劃的參與機制以及面臨公私衝突的因素。</li> <li>3. 回顧國內外經典公民參與開發案例並擷取重要經驗作為市地重劃之啟發。</li> <li>4. 探討市地重劃中公民參與的進場時機、參與工具與執行方法，並提出應用於市地重</li> </ol>

	<p>劃的公民參與基礎框架，分析本府現行重劃案例，以對本府辦理市地重劃公民參與機制提出具體建議。</p>
<p>方 法 與 過 程</p>	<p>在實務操作上，本研究首先就廣泛蒐集相關文獻綜合分析，並於各個小節聚斂歸納出符合實用之結論。再者參考水利署南水局（水利工程開發案）、臺北市政府地政局（市地重劃案）、桃園航空城主管機關（大型區段徵收案）以及日本政府（大型土地徵收案）推動公民參與之經點案例，作為研究之立論基礎與認知，歸納出土地開發與工程開發案所面臨的課題，並找出可行之改善對策。</p> <p>最後，將文獻回顧與案例分析所得之結果，經過歸納、演繹，提出適用於市地重劃公民參與的參考框架，該框架就實務上開發案的期程、爭議性來作為區分，提供決策者可採納的公民參與方法。</p>
<p>研 究 發 現 及 建 議</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 分析、歸納案例的共同點，作為日後執行開發案公民參與的重要基本前提。</li> <li>2. 本研究首度應用政策分析（Policy analysis）、公民參與階梯（The ladder of participation）、公民參與的分裂階梯（The split ladder of participation）於市地重劃之中，並結合案例經驗提出「市地重劃公民參與的參考框架」決策流程，按照重劃作業期程、議題爭議性，提供決策者可採取的公民參與方式。</li> <li>3. 本研究發現目前土地開發面臨最大爭議的反迫遷議題係屬公民參與分裂階梯的第四現象，需要高度的公民參與才得以有效解決，然而現行參與機制明顯不足，因此也難以有效處理現今如火如荼的反迫遷運動。</li> <li>4. 本研究分析本府現行公辦市地重劃案件，並從綜合面與個案面提出具體建議。</li> </ol>
<p>備 註</p>	

# 目錄

摘要.....	1
<b>壹、緒論.....</b>	<b>3</b>
一、研究動機 .....	3
二、研究目的 .....	6
三、與業務關聯性 .....	7
<b>貳、文獻回顧.....</b>	<b>9</b>
一、公民參與 .....	9
(一) 公民參與定義 .....	9
(二) 公民參與光譜及參與階梯.....	12
(三) 公民參與的效益.....	23
(四) 公民參與成敗的因素.....	25
二、市地重劃中的公民參與 .....	27
(一) 市地重劃公民參與的必要性.....	27
(二) 我國現行公辦市地重劃程序中之民眾參與.....	28
(三) 公辦市地重劃程序中民眾參與機制之檢討.....	31
三、反迫遷運動 .....	36
四、參與式規劃 .....	38
(一) 參與式規劃沿革與定義 .....	38
(二) 參與式規劃的效益.....	41
五、溝通理論 .....	43
(一) 溝通理論實行方法.....	43
(二) 溝通理論所能達到之效益.....	44
六、小結 .....	46
<b>參、研究方法.....</b>	<b>47</b>
一、創新性問題解決法、案例分析與歸納 .....	47
二、研究流程 .....	49
<b>肆、案例分析.....</b>	<b>50</b>
一、南區水資源局案例：四年溝通，一年施工——高屏堰穩定供水公民參與推動計畫 .....	50
(一) 案例背景概述.....	50
(二) 目標.....	53
(三) 公民參與方法.....	54
(四) 公民參與之成果.....	70
(五) 小結：對於市地重劃參與機制之啟發.....	71

二、南港區第三期市地重劃案：瓶蓋工廠抗爭事件 .....	73
(一) 案例背景概述 .....	73
(二) 公民參與方法與過程 .....	84
(三) 公民參與之成果 .....	91
(四) 小結：對於市地重劃參與機制之啟發 .....	92
三、日本成田機場開發案：半世紀的抗爭——日本農民的怒吼與成田機場悲劇 .....	93
(一) 案例背景概述 .....	93
(二) 抗爭因素 .....	96
(三) 公民參與方法與目標 .....	98
(四) 公民參與之成果 .....	101
(五) 小結：對於市地重劃之啟發 .....	103
四、桃園航空城：有史以來規模最大區段徵收開發案——轟烈抗爭下的聽證會議 .....	105
(一) 案例背景概述 .....	105
(二) 爭議與抗爭 .....	109
(三) 公民參與方法：聽證 .....	110
(四) 主持人及協助人員 .....	113
(五) 預備聽證辦理情形 .....	113
(五) 聽證辦理情形 .....	120
(六) 小結：對於市地重劃之啟發 .....	130
<b>伍、研究發現與業務建議 .....</b>	<b>133</b>
一、案例歸納 .....	133
二、市地重劃公民參與框架 .....	135
(一) 資訊公開 .....	138
(二) 影片紀實、懶人包、動畫製作 .....	140
(三) 網站經營 .....	142
(四) 公民咖啡館 .....	143
(五) i-Voting .....	151
(六) 田野調查、深度訪談 .....	152
(七) 中介團體 .....	154
(八) 參與式規劃 .....	157
(九) 聽證 .....	158
三、本府重劃案初步分析 .....	162
(一) 綜合分析 .....	162
(二) 個案分析 .....	164
<b>陸、結論與未來展望 .....</b>	<b>168</b>

一、研究貢獻 .....	168
二、未來展望 .....	170
<b>柒、參考文獻.....</b>	<b>172</b>
一、中文文獻 .....	172
二、西文文獻 .....	174
三、網路資料 .....	175
<b>捌、附件.....</b>	<b>179</b>
附件一：南水局高屏堰案公民參與三階段目標及績效指標 .....	179
附件二：內政部舉行聽證作業要點（節錄） .....	184
附件三：臺北市政府網路投票作業要點、流程圖 .....	187

## 圖目錄

圖 1-1 塭仔圳反迫遷運動 .....	4
圖 1-2 反迫遷聯盟凱道抗議 .....	4
圖 2-1 公民參與階梯 .....	13
圖 2-2 公民參與光譜 .....	18
圖 2-3 公民參與的分裂階梯 .....	19
圖 2-4 政策問題 .....	21
圖 2-5 重劃計畫階段反迫遷運動示意圖 .....	36
圖 2-6 參與式規劃於公民參與光譜之位階 .....	40
圖 2-7 參與式規劃於公民參與階梯之位階 .....	40
圖 2-8 現行市地重劃反迫遷困境 .....	46
圖 3-1 創新性問題解決法 .....	48
圖 3-2 研究流程 .....	49
圖 4-1 大樹區居民抗議南水局傍河取伏流水工程 .....	51
圖 4-2 議長接收陳情書 .....	52
圖 4-3 高雄市大樹區地理位置圖 .....	52
圖 4-4 高屏堰公民參與期程 .....	54
圖 4-5 中介團體、公部門、民眾參與關係圖 .....	59
圖 4-6 中介團體拜訪居民互動討論情形 .....	60
圖 4-7 中介團體拜訪居民互動討論情形 .....	61
圖 4-8 高雄大樹區河堤願景工作坊 .....	67
圖 4-9 公私協力座談會 .....	67
圖 4-10 「高屏堰的公民願景」網路平台 .....	68
圖 4-11 「E起I大樹」臉書粉絲專頁 .....	68
圖 4-12 102 年度紀錄片 .....	69
圖 4-13 103 年度紀錄片 .....	69
圖 4-14 104 年度紀錄片 .....	69
圖 4-15 公民新聞 .....	69
圖 4-16 高屏溪伏流水 3D 模型一分鐘動畫 .....	69
圖 4-17 南港瓶蓋工廠肉身擋怪手 .....	75
圖 4-18 南港瓶蓋工廠守衛隊召開記者會 .....	75
圖 4-19 各基地位置圖 .....	76
圖 4-20 重劃後土地權屬示意圖 .....	78
圖 4-21 D 區都市計畫示意圖 .....	79

圖 4-22 市地重劃後 D 區土地分配圖 .....	80
圖 4-23 D 區歷史建築及受保護樹木分布圖 .....	83
圖 4-24 瓶蓋工廠大事紀 .....	84
圖 4-25 公民參與過程 .....	85
圖 4-26 柯市長至瓶蓋工廠視察會勘 .....	86
圖 4-27 柯市長至瓶蓋工廠聽取民意 .....	86
圖 4-28 市長與公民對話會議 .....	87
圖 4-29 會議期程 .....	88
圖 4-30 公民團體提出 4 個替選方案之可行性 .....	89
圖 4-31 南港瓶蓋工廠 1 分鐘動畫 .....	91
圖 4-32 第一次代履行強拆反對方要塞 (1971) .....	95
圖 4-33 成田機場塔台破壞佔領事件 (1978) .....	95
圖 4-34 10.20 成田現地鬭爭 (1985.10.20) .....	95
圖 4-35 阻止機場跑道延伸抗爭 (2007.12.9) .....	95
圖 4-36 「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」之計畫位階 .....	106
圖 4-37 桃園航空城發展概念示意 .....	107
圖 4-38 桃園航空城發展藍圖 .....	108
圖 4-39 計畫及徵收範圍 .....	109
圖 4-40 航空城反迫遷運動 .....	110
圖 4-41 航空城支持方 .....	110
圖 4-42 預備聽證辦理情形 .....	114
圖 4-43 預備聽證會議流程 .....	117
圖 4-44 聽證辦理情形 .....	121
圖 4-45 聽證會議流程 .....	125
圖 5-1 「市地重劃公民參與參考框架」決策流程 .....	136
圖 5-2 市地重劃公民參與參考框架 .....	137
圖 5-3 台南市政府資料開放平台 (使用 CKAN) .....	139
圖 5-4 中研院台江內海資料集 (使用 CKAN) .....	140
圖 5-5 南港瓶蓋工廠 1 分鐘動畫 .....	141
圖 5-6 南港瓶蓋工廠 3 分鐘懶人包 .....	141
圖 5-7 南港瓶蓋工廠影片紀實 .....	141
圖 5-8 臺北市政府地政局 Youtube 頻道 .....	142
圖 5-9 「高屏堰公民願景」專案網站 .....	142
圖 5-10 「高屏堰公民參與」臉書粉絲專頁 .....	143
圖 5-11 2015 年臺北地政公民咖啡館討論議題、桌長 .....	144
圖 5-12 2015 年臺北地政公民咖啡館運作方式 .....	147
圖 5-13 2015 年臺北地政公民咖啡館討論情形 .....	147

圖 5-14 2015 年臺北地政公民咖啡館土地開發討論結果 .....	148
圖 5-15 2015 年臺北地政公民咖啡館成果發表 .....	148
圖 5-16 臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館作業流程圖 .....	150
圖 5-17 高屏堰水利工程開發案訪談情形 .....	154
圖 5-18 中介團體示意圖 .....	156
圖 5-19 預備聽證办理流程 .....	159
圖 5-20 聽證办理流程 .....	159
圖 5-21 預備聽證會議流程 .....	160
圖 5-22 聽證會議流程 .....	161
圖 5-23 本府個案公民參與決策流程分析 .....	166

## 表目錄

表 1-1 公部門對公民參與的疑慮 .....	6
表 1-2 民眾對公民參與的疑慮 .....	7
表 4-1 中介團體的工作項目 .....	56
表 4-2 田野調查紀錄表 .....	62
表 4-3 跨區市地重劃區土地使用分區與用地面積表 .....	76
表 4-4 重劃地區公、私有土地總面積及其土地所有人統計表 .....	77
表 4-5 D 區重劃後土地使用強度表 .....	81
表 4-6 南港瓶蓋工廠專案小組會議紀錄整理 .....	89
表 4-7 航空成計畫開發面積 .....	108
表 4-8 機場園區特定區各場次時間、地點及主持人一覽表 .....	115
表 4-9 機場園區特定區民眾陳述意見統計一覽表 .....	116
表 4-10 機場園區特定區各場次時間、地點、討論爭點及主持人 .....	122
表 4-11 各場次發言代表發言人數及人次一覽表 .....	126
表 5-1 公民參與案例歸納比較 .....	133
表 5-2 2015 年臺北地政公民咖啡館办理流程 .....	145
表 5-3 臺北市政府 i-Voting 運作方式 .....	152
表 5-4 六都市地重劃資訊公開比較 .....	162
表 5-5 雙北重劃案影像宣傳比較表 .....	163
表 5-6 六都地政局網站經營比較 .....	164
表 5-7 本府重劃案議題分析及公民參與建議 .....	167

## 摘要

公民參與是現代公共治理不可或缺的重要環節，公民參與不僅能實現公正、公開、民主之行政程序，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，緩解社會矛盾，促進公私協力。

然而現有之土地開發機制，以市地重劃為例，民眾參與多僅止於座談會形式，進場時機則多在重劃規劃完成之後，且由於民眾對法規認識的不足、溝通期程短、公私雙方互不瞭解，以及完成之都市計劃、重劃計畫較難更動下，發生衝突時往往引起民眾的反彈，致使重劃工程延宕，甚至群起抗爭導致重劃計畫無法推行，也間接造成人民對市府的不信任。

為能有效解決以上問題，本研究目的在於探討市地重劃中的公民參與機制，並大量回顧相關理論與國內外成功案例。在研究成果上，本研究發現目前土地開發面臨最大爭議的反迫遷議題係屬公民參與分裂階梯（The split ladder of participation）的第四現象，需要高度的公民參與才得以有效解決，然而現行參與機制明顯不足，因此也難以有效處理現今如火如荼的反迫遷運動。再者，本研究首度應用政策分析（Policy analysis）、公民參與階梯（The ladder of participation）、公

民參與的分裂階梯於市地重劃之中，並結合案例經驗提出「市地重劃公民參與的參考框架」的決策流程，按照重劃作業期程、議題爭議性，提供決策者可採取的公民參與方式。第三，本研究分析本府現行公辦市地重劃案件，並從綜合面與個案面提出具體建議。

最後，要將公民參與機制內化為行政作業準則，無法僅僅單純研究相關成果，必須由個案開始試辦、逐年建立本府實證案例，累積可印證之經驗，方能確認是否為可經常運轉之機制，以達成公民參與下公私雙贏的成效。

## 壹、緒論

### 一、研究動機

都市地區採行的土地整體開發方式主要有市地重劃<sup>1</sup> (Urban land Consolidation)、區段徵收 (Zone expropriation) 以及都市更新 (Urban renewal) (陳登輝, 2002), 其中市地重劃係依照都市計畫規劃內容, 將都市一定範圍內之土地, 全部重新加以規劃整理、交換分合, 使原本雜亂不規則之地形地界, 以及畸零細碎、不合經濟使用之土地, 於重劃後成為大小適宜、形狀方整、直接臨路且立即可供建築之用地, 並興辦各項公共設施, 促使都市內土地作更合理、更經濟、更便利之利用, 是達成地盡其利、增進土利用及都市建設發展甚有助益的一種綜合性土地改良事業, 為解決都市問題的理想手段之一(陳登輝, 2002; 莊仲甫, 2014; 內政部地政司, 2017)。

市地重劃依照作業期程大致可分為重劃範圍勘選、擬定重劃計畫書、公告重劃書圖、地籍整理、地上物拆遷補償、工程設計及施工、土地分配及點交、財務結算等 8 個作業項目<sup>2</sup>。而實務上, 參與重劃之土地所有權人須以抵費地共同負擔公共設施用地及供抵繳工程費用、重劃事業費用、貸款利息, 使得重劃後土地分配面積減少, 往往

---

<sup>1</sup> 本研究僅探討公辦市地重劃, 不含自辦市地重劃。

<sup>2</sup> 〈平均地權條例〉第 56 條第 3 項:「市地重劃地區之選定、公告禁止事項、計畫之擬訂、核定、公告通知、測量、調查、地價查估、計算負擔、分配設計、拆遷補償、工程施工、地籍整理、交接清償及財務結算等事項之實施辦法, 由中央主管機關定之。」

造成所有權人不滿；且市地重劃具強制效力，重劃計畫書經公告確定後，主管機關即依法取得實施市地重劃之權利，土地所有權人也因此被強制參加重劃（莊仲甫，2014），加上在地上物拆遷作業上無相關安置計畫，所有權人被迫遷離下，輕則造成民眾參與重劃意願低落，重則引起民眾群起反對、不信任政府，並發起一系列反迫遷運動，致使重劃工程延宕，甚至長期抗爭導致重劃計畫無法推行。如近年之新泰塭仔圳、台中黎明幼兒園反迫遷運動。



圖 1-1 塭仔圳反迫遷運動（資料來源：公民新聞，2016）



圖 1-2 反迫遷聯盟凱道抗議（資料來源：台灣環境資訊協會，2016）

綜觀反迫遷團體，多以「資訊公開」、「民眾參與」、「合理安置」、「通盤檢討、全面修法」為主要訴求。在資訊公開及民眾參與方面，重劃計畫書之形成長期以來全然壟斷在政府及有權勢者的手上<sup>3</sup>，且審議過程不透明，認為應擴大民眾參與，並於重劃計畫書核定前透過公開聽證嚴格檢視，以及納入無產權者參與機制；在合理安置方面，持有土地面積較小的所有權人、無土地的租賃戶、占用戶、經濟弱勢戶因重劃而可能被迫遷者，地方政府應研擬居住權保障措施；在通盤檢討、全面修法方面，認為〈市地重劃實施辦法〉法律位階過低，有違反法律保留原則之虞，應暫停所有爭議個案的執程序，進行爭議處理機制、替代方案之研擬，並落實「居住權」為核心原則的修法方向（端新聞，2016；公民新聞，2016；聯合財經網，2016；風傳媒，2016）。

然而現有市地重劃之參與機制，公民參與多僅止於座談會形式<sup>4</sup>，進場時機多在重劃規劃完成之後，顯然與民眾期待有重大落差，且由於溝通期程短、民眾對法規認識的不足、公私雙方互不瞭解下，也造

---

<sup>3</sup> 〈平均地權條例〉第 56 條：「各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃。……依前項規定辦理市地重劃時，主管機關應擬具市地重劃計畫書，送經上級主管機關核定公告滿三十日後實施之。」

<sup>4</sup> 〈市地重劃實施辦法〉第 14 條：「重劃地區選定後，主管機關應舉辦座談會，並擬具市地重劃計畫書，報請上級主管機關核定。前項座談會主管機關應以書面載明下列事項，通知土地所有權人……。」同法第 16 條：「重劃計畫書經核定後，主管機關應即依法公告，及通知土地所有權人，並舉行說明會，說明重劃意旨及計畫要點。土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應於公告期間內以書面載明理由與其所有土地坐落、面積及姓名、住址，於簽名或蓋章後，提出於主管機關為之。」

成重劃案的滯礙難行。在一波波公民團體的訴求下，可見現代公共工程計畫推動之可行性評估已不僅是技術領域問題，而是不得不重視新的關鍵課題—面對並解決長期積累的社會問題（南水局，2017）。

## 二、研究目的

為能有效解決以上土地開發遭遇問題，幫助重劃案的推行，本研究目的在於探討市地重劃中的公民參與機制，透過理論與國內外成功案例的回顧，進而對既有市地重劃之公民參與情形提出反思。本研究有以下目標：

1. 嘗試回應公部門與民眾面對公民參與的疑慮（表 1、表 2）。
2. 探討既有市地重劃的參與機制以及面臨公私衝突的因素。
3. 回顧國內外經典公民參與開發案例並擷取重要經驗作為市地重劃之啟發。
4. 探討市地重劃中公民參與的進場時機、參與工具與執行方法，並提出應用於市地重劃的公民參與基礎框架，分析本府現行重劃案例，以對本府辦理市地重劃公民參與機制提出具體建議。

表 1-1 公部門對公民參與的疑慮

公部門面對公民參與的共同疑慮
1. 誰代表公民？

2. 如何才能找出公民的意見？
3. 公民如何參與？有哪些機制需建立？
4. 如何從分歧意見中找出共識？
5. 甚麼樣才能達到有效正面而非內耗的公民參與？

資料來源：魯台營，2014。

表 1-2 民眾對公民參與的疑慮

民眾面對公民參與的共同怨懟
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為何等到計劃底定才來公民參與？</li> <li>2. 說明會不能等於公民參與。</li> <li>3. 公聽會與說明會徒具形式，難以改變計劃。</li> <li>4. 公部門太多的不耐與專業傲慢。</li> <li>5. 最終相信抗爭是尋求改變的唯一救濟手段！</li> </ol>

資料來源：魯台營，2014。

### 三、與業務關聯性

吾人任職於地政局重劃科，在近年來一波波的反迫遷運動中，看到民眾的憤怒與無奈、公務員疲於奔波、開發案也因此停滯，在抗爭運動的消耗下，政府、人民雙方都蒙受龐大損失，也造成人民對政府的不信任，尤其本府新、泰塭仔圳重劃案自開辦以來遭遇多次抗爭與

重重困難，重劃期程嚴重延宕。為能有回應反迫遷問題、創造公私雙贏的局面，本研究擬自「公民參與」的角度切入，期能從中研究出可行的解決方法。

## 貳、文獻回顧

基本上，公民參與模式的推動，從政府公共工程計畫的角度，主要在於建立公部門與民間友善且有效的對話關係，並且透過對話模式的建立，讓公部門的施政可以符合民間真正需求的視野之下，讓政府的公共工程實現「公共化」的目的。不至於因歷史情結不了解或不知如何面對、誤判或忽略民間意見、地方派系或民代的關心等因素，進而規劃出大而不當或影響地方權益甚鉅的公共建設，從而導致民間強硬的陳抗行動，並進一步形成計畫遭延宕、難以推動或窒礙難行，而地方民眾亦耗損大量社會成本動員請願，甚至受到強力鎮壓不斷擴大歷史恩怨的惡性循環的不幸結果（南水局，2017）。

本研究以下將從公民參與之理論、居住正義及反迫遷運動、參與式規劃以及溝通理論四個面向進行回顧。

### 一、公民參與

#### （一）公民參與定義

##### 1. 理論上意義

所謂公民參與，其背後意涵為國家權力的共享與市民社會之建立，雖然國家仍然是治理過程中的主要行為者，但治理過程中應有更多公民群眾的參與，而參與最終所引申之政治訴求，則為統治者的權力共

享（方凱弘、陳宏興，2014）。

從我國法律之立法精神，廣義上可將公民參與定義為「公開行政的過程並使具有利害關係之民眾參與行政過程之事前行政程序」。民眾參與之方式則有公告、意見書、公聽會、說明會、聽證會、審議會、協商談判及民眾投票等等方式，散見於國內各行政實體法規之中。於行政過程之中要求民眾參與的法律意義乃至理由，從消極面向，民眾參與可以擔保行政作為的公益性，並補充行政救濟程序對權利人保障之不足。從積極面向，透過參與機制確保民眾可以充分主張意見，使利害關係人的意見可以傳達至行政機關，使行政機關及早發現問題，並作為行政機關決策之參考，進而確保決策結果不至於侵害權利人之權利（黃文彥，2006）。

## 2. 操作上意義

在實際操作上，並非所有的公民參與都是一樣的，公民參與是指任何可以直接吸引公眾參與決策、協助解決問題，或藉由所提供之意見促成決策的一個過程，使公眾得以提供更完整考量方案或收集更多公眾意見投入（public input），並提供利害關係人（stakeholders）一個可以影響及參與那些會影響他們生活的政策決定之機會（南水局，2017）。

然而發起公民參與尋求公共意見投入並不表示發起機關一定要做出完全符合「大眾需求」的決定，尋求公民參與不只是去問大眾「你要什麼」，這是不適當或者很少會有成效，這種廣泛的問題只會造成誤解期待，並可能將意見投入及資料導向沒有實際影響力的方向（南水局，2017）。

有意義的公民參與是在決策過程中的特定時間點上，以及針對特定議題能適時尋求公共意見投入，使這些意見資料成為具有可能可以影響一項決定的行動過程。發起機構的職責則是要將利害關係人的訊息資料，集合成各式各樣的想法與擔憂，最後在這些想法與擔憂之間取得平衡並作出決定，並同時能讓大眾了解原有的擔憂是否及如何被納入考量及決策中（南水局，2017）。

因此，公民參與可視為政府機關與利害關係人之間溝通與意見回饋的雙向互動過程，並由兩方看法之間取得平衡、做出最後決定。其內涵與形式可歸納如下（南水局，2017）：

- (1) 提供相關訊息給大眾並協助他們了解各項議題、選項以及解決方法。
- (2) 與大眾雙向討論以獲取得他們對替代方案或決定的資料意見回饋。

(3) 讓大眾參與確保他們的擔憂、顧慮在整個決策過程中都有備考慮到，尤其是在決策標準與選項研擬的過程中。

(4) 與大眾攜手合作研擬各項決策標準與替代方案，並找出較佳的解決方案，將最終決策權力交到大眾手上並授權給大眾。

而根據以上參與形式的不同，公民參與可以充分發揮各種工具與技術的功用，達到告知大眾、獲取公眾意見投入，甚於某些情況下建立共識與達成協議的目的。

## (二) 公民參與光譜及參與階梯

以下回顧公民參與階梯、公民參與光譜，以及公民參與的分裂階梯，前兩者為評估公民參與程度的指標，後者則用來評估一個政策案件是否需要公民參與？倘若需要，那麼參與的程度又要到如何？詳如以下說明：

### 1. 公民參與階梯

自 Arnstein 於 1969 年提出公民參與階梯理論 (A ladder of citizen participation) 後，引發學界熱烈討論，研究文獻則呈現爆炸式的成長，為探討公民參與一個有重大影響力的研究 (Hurlbert & Gupta, 2015)。

Arnstein 將公民參與依權力分享的程度分為八個梯級如下 (李略, 2010; 林美秀, 2016)：

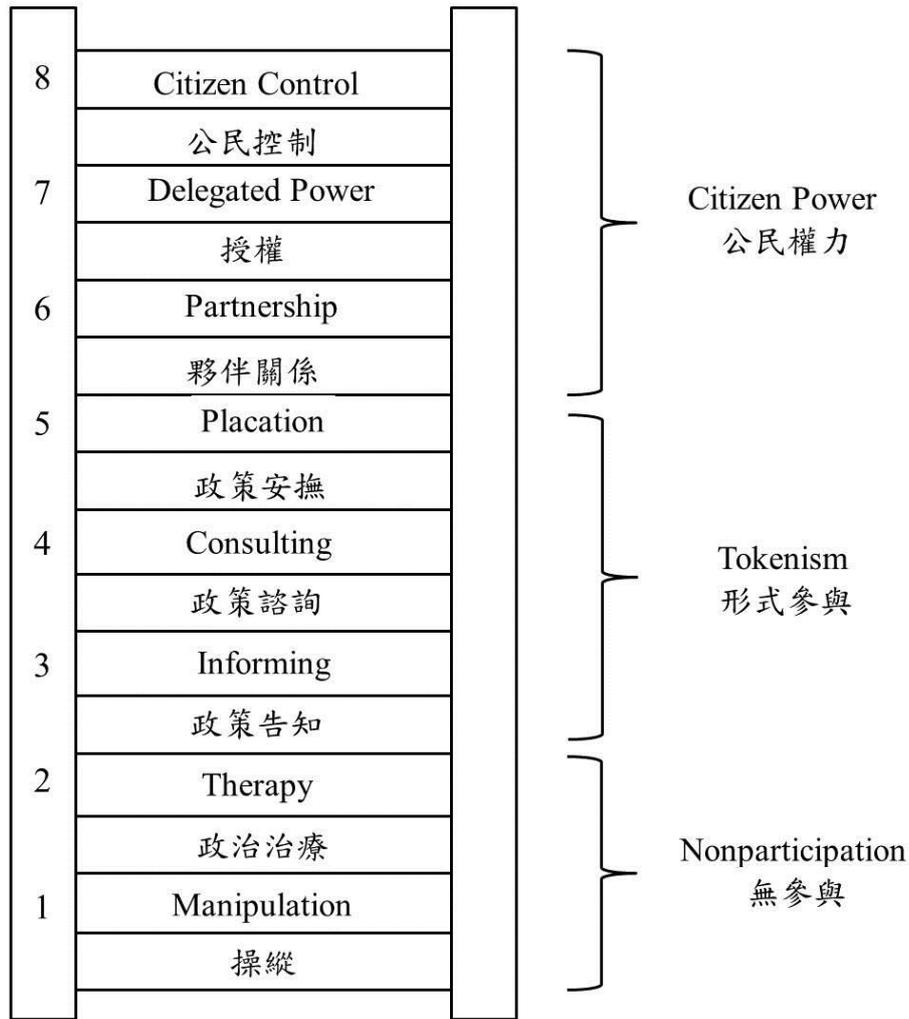


圖 2-1 公民參與階梯（資料來源：修改自 Arnstein, 1969）

### 一、無參與（Nonparticipation）

(一)操縱（manipulation）：此為梯級最底部，公民涉入可謂全無。公

共政策全由政府操控，人民沒有參與的機會與管道。

(二)政策治療（therapy）：此為梯級倒數第二層，此階層中政府認為

其決策並不需要公民涉入，其政策運行為政府意志的單方貫徹。

倘遇發生錯誤或損害人民利益時，將以事後補償方式解決爭議。

## 二、形式參與 (Tokenism)

(一)政策告知 (informing)：第三梯級，政府施政前，政府僅以單向方式告知民眾政策內容，但民眾並無參與決策及表達意見的機會。

(二)政策諮詢 (consultation)：第四梯級，政府重要的公權力運作，尤其如果是牽涉到人民權利的得失變更的話，那政府應該要與受政策衝擊的利害關係人進行商議，讓公民意見注入政府政策的形成。民眾有機會表達意見，但並不保證民眾所提出之建議將納入政府決策中。

(三)政策安撫 (placation)：第五梯級，此梯級中民眾對政府政策已有部分影響力，民眾可充分表達意見，也可要求政府將民眾意見納入決策中，但最終施政計畫仍由政府來審定。

## 三、公民權力 (Citizen Power)

(一)夥伴關係 (partnership)：第六梯級，政府與公民間並非由上對下的關係，而是水平夥伴關係，透過權力的透明運作，彼此共同治理、共同承擔責任。

(二)授權 (delegated power)：第七梯級，政府授權其公權力，由公民團體來運作公共事務。

(三)公民控制 (citizen control)：第八梯級，舉凡政府的各項政策性或

事務性的運行，非由政府官員或政治精英來控制，概由公民意見的回饋，主導整個政府運行的方向，政府之決策完全由公民來決定。

而透過以上八個層次，我們可以檢視政府部門或各項公共政策的推行過程中，公權力的發動與執行過程，以及政策運作的狀態，其公民參與的程度如何，是否真心地推動公民參與（李略，2010）。

## 2. 公民參與光譜

國際公民參與協會（International association for public participation, IAP2）於 2007 年提出公民參與光譜（Public participation spectrum），以幫助公眾在參與決策過程中自我釐清定位，並協助各政府機關建立與溝通有關公民參與意向的明確期望。該光譜環繞著公民參與等級，在政府機關決策以及採取行動的過程，公民參與程度直接連結了公民潛在影響能力——從幾乎無影響到完全影響力，光譜的設計是要了解設計公民參與計畫時，在某些情況中應考慮的關鍵等級。光譜中含有五個等級的公民參與，從沒有影響力（通知）到完全影響力（授權），由左到右，公民潛在影響能力越大（EPA, 2017）：

1. 通知（Inform）：公民並無實際參與的機會，而是機關提供「認為民眾所需的資訊」給予民眾。機關在此階段的目標與承諾僅是持

續通知公民即可。

2. 諮詢 (Consult): 諮詢階段為公民參與對於政策決策的最小投入，諮詢即為「詢問」，而是共同齊心合作，機關僅須諮詢民眾意見，並可能採納於決策之中。

機關在此階段的目標是取得公眾意見的投入，承諾則是在決策過程中考量所收集之意見。

3. 加入 (Involve): 在加入階段，民眾通常在一開始即受邀參與，且在決策進行時能持續獲得投入意見的機會。然而在此階段政府機關仍為最後的決策制訂者，且沒有一定要與公眾達成共識，或一定要保證公眾在決策過程中能取得高影響力。

機關在此階段的目標是要直接與公民合作，並從頭到尾考慮公民意見。承諾則是公民能夠參與決策過程並提供意見給予決策制訂者，且能收到政府機關直接給予的回饋，瞭解公民建議如何影響最終決策。

4. 合作 (Collaborate): 合作則包含了加入階段的所有元素，合作意味著併同工作、達成共識以解決問題，機關仍為最終決策者。然而與加入不同的是，達成共識的程度、機關願意分享多少決策權

力均需明確說明，且執行合作方案是非常耗時、需要灌注大量資源的，機關或公民不應該輕率進行或加入。

機關在此階段的目標是要在任何決策層面，設計出有效與公民合作的過程。承諾則是公民應參與任何重要活動與決策會議，其意見會最大化被併入決策制訂。

5. 授權 (Empower)：機關完全授權，將決策權力賦予民眾，最常見的即是公投與選舉投票。

機關在此階段的目標是要設計一個方案，能讓公民理性明智的做出決策。承諾則是機關會執行公民所做的決策。

	INFORM	CONSULT	INVOLVE	COLLABORATE	EMPOWER
<b>PUBLIC PARTICIPATION GOAL</b>	To provide the public with balanced and objective information to assist them in understanding the problems, alternatives and/or solutions.	To obtain public feedback on analysis, alternatives and/or decision.	To work directly with the public throughout the process to ensure that public issues and concerns are consistently understood and considered.	To partner with the public in each aspect of the decision including the development of alternatives and the identification of the preferred solution.	To place final decision-making in the hands of the public.
<b>PROMISE TO THE PUBLIC</b>	We will keep you informed.	We will keep you informed, listen to and acknowledge concerns and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will work with you to ensure that your concerns and issues are directly reflected in the alternatives developed and provide feedback on how public input influenced the decision.	We will look to you for direct advice and innovation in formulating solutions and incorporate your advice and recommendations into the decisions to the maximum extent possible.	We will implement what you decide.
<b>EXAMPLE TOOLS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fact sheets</li> <li>• Websites</li> <li>• Open houses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public comment</li> <li>• Focus groups</li> <li>• Surveys</li> <li>• Public meetings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Workshops</li> <li>• Deliberate polling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen Advisory committees</li> <li>• Consensus-building</li> <li>• Participatory decision-making</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizen juries</li> <li>• Ballots</li> <li>• Delegated decisions</li> </ul>

圖 2- 2 公民參與光譜（資料來源：<https://goo.gl/KzWkej>）

### 3. 公民參與的分裂階梯

Hurlbert & Gupta 於 2015 年提出公民參與的分裂階梯（The split ladder of participation），主張參與並非總是必要的、總是有用的、並非總是導致共識的，有研究也指出公民參與並沒有帶來明顯有效的成果（Kathlene & Martin, 1991）。因此，Hurlbert & Gupta 認為在討論參與前，首先應探尋政策問題的本質、問題架構、不同形態問題的學習、信任觀點、管理、治理等因素（林美秀，2016）。公民參與的分裂階梯分為 4 個象限（Quadrant），用以判斷案件是否需要公民參與？倘若需要，那麼參與的程度又是如何？如下所示：

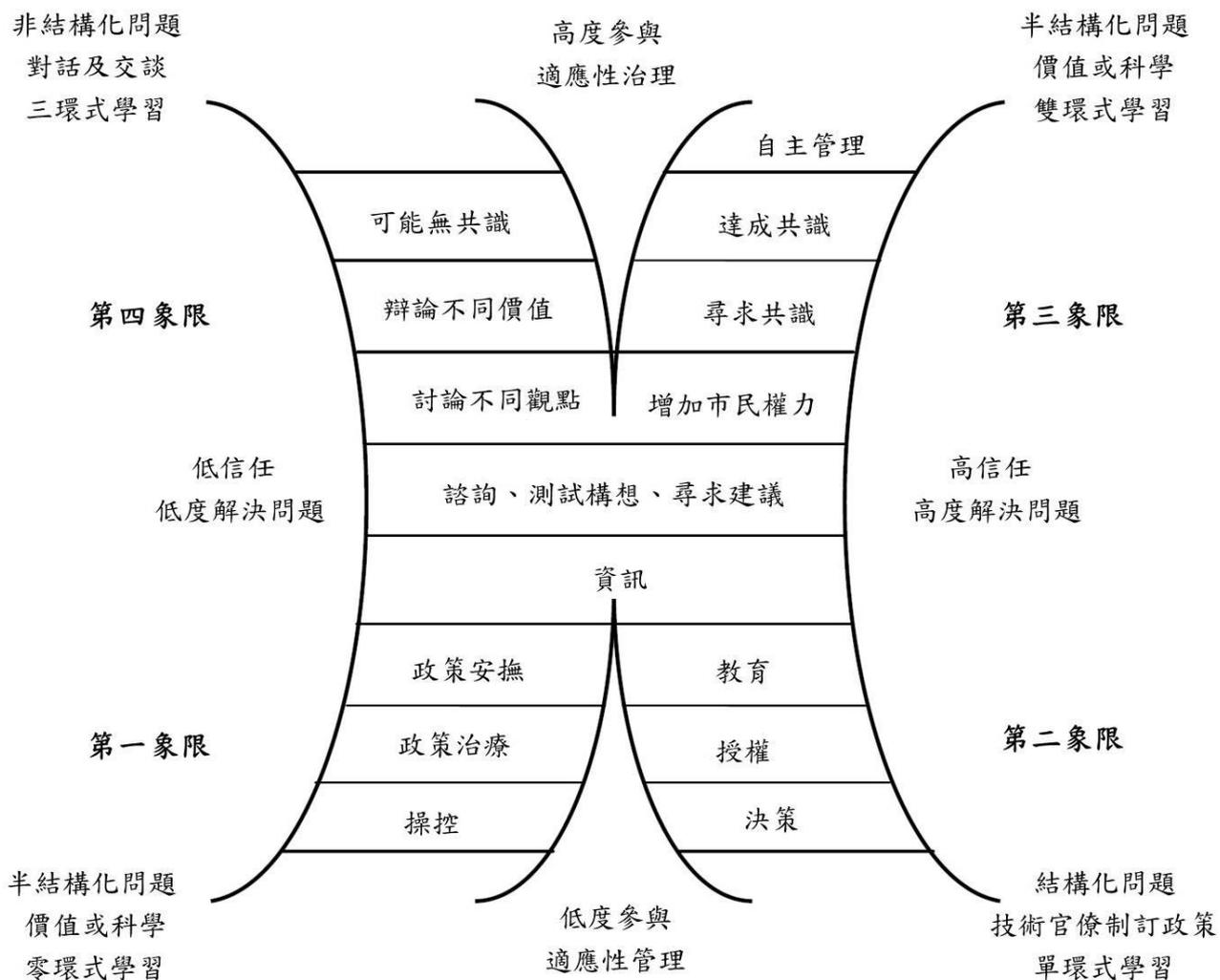


圖 2-3 公民參與的分裂階梯

(資料來源：修改自 Hurlbert & Gupta, 2015)

在探討公民參與的分裂階梯前，先針對社會學習(Social learning)以及政策分析(Policy analysis)做一簡單概述。

社會學習(Social learning)可區分為單環式學習(Single loop learning)、雙環式學習(Double loop learning)以及三環式學習(Triple loop learning)(Argyris, 1999; Hurlbert & Gupta, 2015)：

單環式學習又稱為「適應性學習」，強調在既定的目標、規範與政策下，增強例行公事及策略工具的變革，以尋求採取最適當的行動方式達成目標。此學習方法需要加強例程和政策方法以解決結構化問題。

雙環式學習是涉及對支持策略的目標、假設之質疑與反思，以解決半結構化問題（含下述中結構化問題與價值分歧）。因此，組織在面對預期與實際結果之間存在差距的事實時，除了檢討行動是否妥當之外，更須一併檢討原先設定的目標與假設是否妥當，進而加以修正。

三環式學習則是對支持假設的價值與規範提出質疑與反思，引導至最深層度的學習，並可能引發原有世界觀的改變。

在政策分析中，透過價值/規範以及科學性的共識程度可將政策問題（Policy problem）分為四個象限，如圖 2-4。第四象限，結構化問題（Structured problem），具有高科學共識、高價值/規範共識的特性，為爭議性較少的政策問題，如道路維護政策、作物灌溉政策等。第二象限，非結構化問題（Unstructured problem），為低科學共識及低價值/規範共識，屬高爭議性政策問題，如廢核議題、氣候變遷調適議題。第三現象，中結構化問題（Moderately structured problem），

具有低科學共識、高價值/規範共識的特性，如安樂死議題。第一象限，價值分歧（Disagreement means/bargaining），為高科學共識及低價值/規範共識，如都市建設、治水方案。

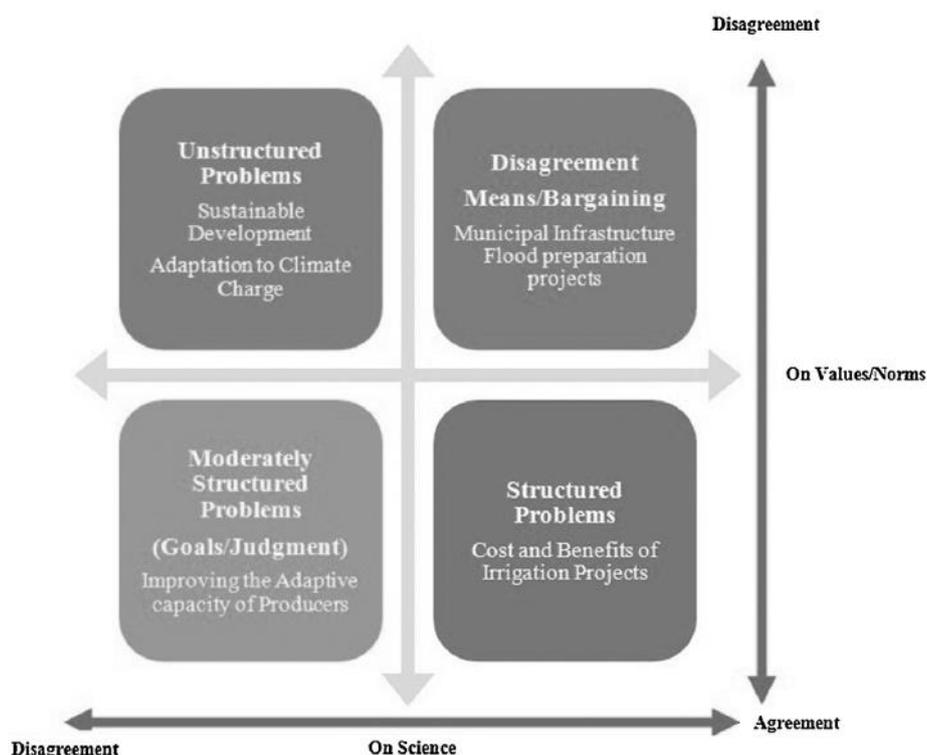


圖 2- 4 政策問題

（資料來源：Hisschemoller, 1993; Hurlbert & Gupta, 2015）

以下則為公民參與分裂階梯的四象限意涵（Hurlbert & Gupta, 2015）：

第一象限（半結構化問題引至零環式學習）：此象限屬低信任、低參與，涵蓋中度結構問題，且由於知識、規範或價值的不一致，以及低度信任，參與機制無法導致學習效果，而是 Arnstein 階梯模型中

的操縱、政策治療、政策安撫。此象限案例如資源開發的議題，由於資源開發伴隨不確定性以及累積之衝擊，將造成邊緣化的人民與利益群體，加劇不受害者的不信任感。

第二象限（結構化問題、技術官僚主導政策、單環式學習）：此象限屬高信任、低參與，涵蓋結構化問題，且具有科學及價值共識，此類問題可由技術官僚負責，並於處理及制訂政策過程引導至單環式學習。同時技術官僚須要與人民互動，以教化公眾或從公眾受到教化，以確保該類問題仍屬於第二象限的處理範疇。

第三象限（半結構化問題、雙環式學習）：此象限屬高信任、高參與，涵蓋半結構化問題，雖具有高信任度，但在一些科學或價值上並無共識，此類問題需要高度的公民參與、反覆的訊息流通，透過雙環式學習以降低不確定性。當雙環式學習順利的達成，該問題可能會由半結構化轉為結構化，轉由技術官僚負責決策。此類問題通常需要透過調適性治理（adaptive governance）以跨尺度的互動來去處理多層次、多參與者系統。

第四象限（非結構化問題、三環式學習）：本象限屬低信任、高參與，涵蓋非結構化問題，具有知識及價值上的極大不確定性，且這些非結構化問題被動態的社會及政治因素，以及低度信任、高度爭論

所影響。此類問題須以高度公民參與、對話、建立信任、資訊公開、檢視底層價值等進行三環式學習。此類問題如「安全」核能的使用及核廢料的貯存問題等，然而有些更為棘手的問題如永續發展、氣候變遷，則難以達成三環式學習。

### （三）公民參與的效益

綜整文獻，公民參與具有以下重要效益：

#### 1. 考量公眾意見，完善政策且有利後續推動

透過公民參與過程，取得公眾意見投入的多元資訊、事實、價值與觀點後，決策者擁有有更完整的資訊。並於決策過程中，參考由公民參與流程中所提供資料做出的決定更具有正當性，能反映出公共利益與價值，並讓大眾能夠了解其決定的用意，且較不會受到挑戰。而整合所有利害關係人的顧慮與利益後，所做出最適的決定，同時也有利後續執行、更具有永續性（南水局，2017）。

#### 2. 化解歷史情結、減少社會矛盾，建立人民對政府的信任

Richardson (1983) 將公民參與之優點分為作用類 (instrumental) 和發展類 (developmental) 兩部分。作用類的好處是公民參與結合了決策或是引起更多的參與，因此公民參與在於市民對政府的信任、政府的合法性、政府的反應性皆具有正面的影響（林美秀，2016）。

劉建生等（2010）則認為，充分的公眾參與，對完善項目設計方案，取得項目相關者的理解、支持、合作有積極的促進作用，並有利於提高項目參與各方的責任感，減少社會矛盾與紛爭，順利地完成項目建設，取得良好的經濟效益和社會效益。

南水局（2017）則從實證案例中，提出社區可以發展出長期的能力來解決並管理挑戰性的社會議題，而通常可藉由公民參與的過程逐漸化解長久以來的差異與誤解。

### 3. 降低社會成本

行政程序之公正，公開或許會延長決策之時間，但透過與人民充分之溝通對話，並充分收集資訊，不但可避免於行政過程中引發人民之抗爭，以減少社會資源浪費；正確與符合人民期待之決策結果，更可以減少決策後之行政爭訟過程（黃文彥，2006）。

### 4. 提升公民素質

Richardson（1983）所提出公民參與發展類的好處，主要是針對參與者的個人而言，藉由鼓勵市民參與影響他們生活的重要決定，可以確認該決策對於社會成員是有價值的，且公民參與同時扮演一個教育培力的角色（林美秀，2016）。

再者，除了參與者個人的提升外，充分了解利害關係人利益的決

策者更能理解利害關係人的價值、擔憂與觀點，能夠以利害關係人較能理解的語言來說明、解釋，決策者也會成為更好的溝通者(南水局，2017)。

## 5. 人民基本權力之保障

以我國憲法對於行政正當程序之規範基礎作為出發點，不論是人性尊嚴之維護或者基本權利保障，在國家為行政決定之過程中，人民並非單純僅為國家統治之客體。為使人民意志能獲得充分表達並確保決策過程資訊取得之正確與完整，使民眾參與行政行為或決定之過程，無疑最直接之方式(黃文彥，2006)。

更進一步以國民主權之原理而論，使民眾充分參與行政決策之過程更可以提升行政程序之民主性，以及人民之主體性。因此，不論是從基本權利保障之功能或者行政效率提升、民主觀點出發，都可以說明，民眾參與是行政正當程序中不可或缺之一環(黃文彥，2006)。

### (四) 公民參與成敗的因素

有效的公民參與部分取決於一個發起機構讓公眾參與決策過程的意願與能力，相同地，公眾是否能表現出有效參與決策流程的能力也是同等重要。即使發起機構發揮周詳的考慮、規劃與執行公民參與流程之有效技巧及作法，但如果公眾缺乏基本及必要的參與技巧，或

者普遍缺乏公民意識與公民素養，則設計良好且誠懇的參與流程將無法發揮其功用。因此，公民參與能否成功，公眾的參與能力也非常重要（南水局，2017）。

再者，也有許多學者強調公民參與將產生缺點。有許多政策制定者刻意躲避更進一步公民參與的理由如下（林美秀，2016）：政策制定者通常認為該議題及過程太過複雜，因而將造成重大延誤（Aydelotte & Miller, 2000）。另外，政府官員認為公眾或許沒興趣或者追求自我利益而非大眾一般利益；更有甚者，更多公民參與意味著政府官員在決策過程中角色將被重新定義，因此拒絕改變。另外對公民參與有懷疑論調者並不相信在現行體制下可以改變公民與政府的關係並進而創造公民參與制度（Arnstein, 1969）。此外，政策制定者也懷疑參與是否是一個有效率的政策制定工具（Irvin & Stansbury, 2004），參與者是否能代表一般大眾所有不同的意見及信仰（Blackstock & Rauschmayer, 2005）。

綜上所述，公民參與在公共行政上具有積極的功用，它增強了公民對政策的影響力及對行政機關行政權的監控，然而公民參與仍有其限制，若無限制或參與機制設計不佳，公民參與反而造成政府行政體系功能不彰，導致公民參與的失敗（林美秀，2016）。

## 二、市地重劃中的公民參與<sup>5</sup>

市地重劃公民參與是指在重劃作業中，充分發揮區域內各個利益主體的積極性和能動性，使之參與政府決策，政府機關則充分考量其訴求及利益，深入重劃作業之中，以維護各個利益主體的既得利益，並實現區域土地的可持續利用，促進社會、經濟、環境協調發展的過程（劉建生等，2010）。

以下就黃文彥（2006）之研究就市地重劃的參與機制作一回顧：

### （一）市地重劃公民參與的必要性

土地歷經重劃程序，重新丈量、整理地界，扣除公共設施用地及費用負擔之後，重新分配土地之結果，將使原本存在於重劃前相關權利轉換至重劃後受分配之土地上，甚至歸於消滅。因此，市地重劃實施之結果必然會對重劃地區內之土地所有權人及相關權利人之權利造成相當程度之影響，其影響可能是有形財產上之增減，亦可能是生活型態改變或破壞等無形損失（黃文彥，2006）。

於是，在市地重劃實行過程之中，對於重劃地區內土地所有權人及相關權利人之意志，市地重劃事業之主管機關應該給予充分表達意見之機會，避免以施行者由上而下之高權，單方面決定重劃事業中會

---

<sup>5</sup> 本節文獻主要參考、整理自黃文彥（2006）。

對土地所有權人或相關權利人之權利或利益產生影響之事務。換句話說，隨著各施行階段中之行政行為對於人民權益影響之深淺，於該程序中當然地須建構相應之民眾參與機制及相關之程序保障規範(黃文彥，2006)。

## (二) 我國現行公辦市地重劃程序中之民眾參與

現行有關規範公辦市地重劃實施程序之法令中，有涉及主管機關應參考重劃地區內土地所有權人意見之階段主要有(1)重劃地區選定階段、(2)重劃計畫之核定、(3)重劃土地分配結果之確定以及(4)土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算等程序中(黃文彥，2006)。

### 1. 重劃地區之勘選

〈市地重劃實施辦法〉第8條<sup>6</sup>及〈勘選市地重劃地區評估作業要點〉第4點<sup>7</sup>之規定中，均將土地所有權人之意願列為選取重劃地區時評估因素之一。而經都市計畫指定以市地重劃作為整體開發地區之開發方式者，則主管機關應以都市計畫指定之區域作為重劃地區之範圍；亦即，重劃地區之相關權利人應得於都市計畫公告期間內，藉

---

<sup>6</sup> 〈市地重劃實施辦法〉第8條：「主管機關勘選市地重劃地區時，應就左列事項加以評估：一、都市計畫。二、土地所有權人意願。三、地區發展潛力。四、人口成長情形與建地需求量。五、地區現況。六、重劃後地價預期增漲幅度。七、財務計畫。八、其他特殊事項。勘選市地重劃地區評估作業要點，由中央主管機關定之。」

<sup>7</sup> 〈勘選市地重劃地區評估作業要點〉第4點：「評估內容包括下列事項：(一)都市計畫。(二)土地所有權人意願……。」

由說明會之舉辦或相關書圖之展覽<sup>8</sup>，獲取相關資訊並就整體開發範圍之劃定提出異議（黃文彥，2006）。

## 2. 重劃計畫之擬定與核定

在現行法令中，有關重劃計畫擬定階段之民眾參與機制主要規定於〈平均地權條例〉56條第3項<sup>9</sup>，而此程序之細節性規範則規定於〈市地重劃實施辦法〉第16條及第17條，依該辦法第16條之規定，主管機關於重劃計畫書經核定後，應即依法公告，及通知土地所有權人，並舉行座談會，說明重劃意旨及作業要點，而土地所有權人對重劃計畫書有反對意見者，應以書面向主管機關提出。而同辦法第17條第1項則規定，當主管機關依〈平均地權條例〉第56條第3項規定，修訂重劃計畫書重行報請核定之時，對土地所有權人提出而未採納之意見應說明不能採納之理由，並於核定結果公告實施後，將不能採納之理由函覆異議人（黃文彥，2006）。

## 3. 重劃土地之負擔計算與分配設計

公辦市地重劃程序中，負擔計算與分配設計程序之公民參與機制規定，主要有主管機關於超額負擔時徵詢土地所有權人同意，以及土

---

<sup>8</sup> 〈市地重劃實施辦法〉第14條之範圍勘選座談會實務上常與都市計畫書、圖之公展共同舉辦。

<sup>9</sup> 〈平均地權條例〉56條第3項：「在前項（市地重劃計畫書）公告期間內，重劃地區私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對之時，主管機關應予調處，並參酌反對理由，修訂市地重劃計畫書，重行報請核定，並依其核定結果公告實施。」

地所有權人之應分配土地未達最小分配面積時，主管機關應通知土地所有權人申請合併分配二者（黃文彥，2006）。

關於負擔上限同意之規定，依〈平均地權條例〉第 60 第 3 項之規定：「依第一項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內私有土地所有權人半數以上且其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。」此外，〈市地重劃實施辦法〉第 23 條第 2 項規定：「重劃區供公共使用之十項用地以外之公共設施用地，非經重劃區全體土地所有權人之同意不得列為共同負擔。」

於土地分配設計程序中，依照〈市地重劃實施辦法〉第 31 條第 1 項第 2 款之規定，當同一土地所有權人在重劃區內所有土地應分配之面積，未達或合併後仍未達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，主管機關除通知土地所有權人申請合併分配外，應以現金補償之。對於已達重劃區內最小分配面積標準二分之一者，得協調土地所有權人合併分配。此外，同條項第 3 款對於分別共有土地，其應有部分未達原街廓原路街線最小分配面積分配標準者，主管機關亦得按第 2 款之規定通知土地所有權人申請合併分配，或協調合併分配（黃文彥，2006）。

#### 4. 土地改良物或墳墓拆遷補償費之計算

地上物拆遷補償相關規定見於〈平均地權條例〉第 62-1 條及〈市地重劃實施辦法〉第 38 條，因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告三十日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知。土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經主管機關重新查處後，如仍有異議，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定之。前項異議內容如為漏估原公告清冊內未載之地上物，須進行補估時，仍應依第二項及前項規定踐行公告三十日及受理異議之程序。

#### (三) 公辦市地重劃程序中民眾參與機制之檢討

綜觀上節所述我國現行市地重劃參與機制，皆屬於政策治療 (therapy)、政策告知 (informing) 及政策諮詢 (consultation)，屬為公民參與階梯的無參與 (Nonparticipation) 及形式參與 (Tokenism) 階段，公民無充分管道參與決策，且其影響能力非常有限。

再者，有關公民參與程序之設計，就參與時點而言，都市計畫及重劃計畫書經核准後，大致上已經確定，民眾之參與難以對行政決定產生影響。換句話說，民眾之意見已難以反映於行政決定之中，此等

規定難以發揮民眾參與之功能，有違行政正當程序之原則（黃文彥，2006）。以下分別針對範圍勘選、重劃計畫擬定、土地分配設計進行檢討：

### 1. 市地重劃範圍勘選

市地重劃地區之選定，即確定將來實施市地重劃地區之範圍，而基於市地重劃實施後，將改變原有之位置、面積、權利狀態以及使用方式，因此對於其中仰賴原有土地作為謀生工具之人，可能會影響其生存權之實現。然而依現行行政爭訟制度，重劃地區之勘選雖然具有確定重劃地區及範圍之作用，但並未直接對權利人之權利產生創設或限制效力，且其核定之後並未對外公告（重劃地區之範圍記載於重劃計畫書之中，於重劃計畫經核定之後始對外公告），僅對行政機關內部發生效力。因此，民眾於重劃地區確定之時，無法提起行政爭訟以維護其權益（黃文彥，2006）。

再者，雖然於〈市地重劃實施辦法〉第8條規定將土地所有權人之意願列入重劃地區勘選評估原則之中；然而，此等條文之規範中僅僅將土地所有權人之意願列入評估事項之一，並未針對主管機關應採取何種程序以聽取土地所有權人之意願作進一步之規定，亦未規定土地所有權人之意願對於主管機關有何等之拘束效力。因此，此一規範

對於主管機關而言，極可能淪為訓示性規定，對於後續之司法審查而言，亦無從着力（黃文彥，2006）。

除了土地所有權人之意見外，上述之法規範亦未顧及於該等土地上擁有他項權利或租賃權等相關權利人之參與。蓋重劃之結果極可能使此等權利發生變動甚至使其歸於消滅，現行規範中，忽視此等相關權利人之參與過程，無異剝奪其於權益保障中所應具有之意見陳述權（黃文彥，2006）。

## 2. 重劃計畫書擬定與核定

當行政計畫被確定並公布實行之前，行政機關若能充分聽取相關權利人的意見，在消極方面，可以防止偏私、確保依法行政避免人民權利受不當之侵害，在積極方面可以集思廣益、促進相關權利人的參與、化解歧見並提高執行機關的行政效能（黃文彥，2006）。

端詳重劃計畫擬定與核定相關之程序參與規定可以發現，不論舉行座談會或者是通知土地所有權人提出意見之時點，均在重劃計畫經上級主管機關核定之後。此程序之設計嚴格說起來，僅屬於計畫決定後給予土地所有權人提出異議之事後救濟機制，而非於決定之過程給予相關權利人充分之資訊並與相關權利人進行溝通協調的事前參與程序。而得提出意見者又僅侷限於重劃地區內之土地所有權人，於該

土地上擁有其他權利之利害關係人之意見則無從表達。因此，對於重劃計畫擬定之過程，有關決策過程之資訊公開以及與相關權利人溝通協商之機制，仍嫌不足（黃文彥，2006）。

### 3. 重劃土地分配設計階段

重劃土地分配之結果，將直接造成相關權利人財產權上之變動，以行政正當法律原則而言，為確保行政決定之正確以保障人民基本權之不受侵害，行政機關必須維持決策之公正。為確保決策判斷基礎之正確，主管機關應於決策過程中公開相關決策之資訊，且應通知受行政決定影響之相關權利人，並由其陳述相關之意見（黃文彥，2006）。

而按照〈市地重劃實施辦法〉第31條規定，重劃後土地分配之位置，雖然以重劃前相關位次分配為原則，但仍設有各種不同型態之調整分配方式。其中，如前所述，僅於土地所有權人重劃區內所有土地應分配之面積或分別共有土地之共有人應有部分面積未達最小分配面積時，始通知土地所有權人申請合併分配或協調土地所有權人合併分配。其餘之情形，則未設有土地所有權人或相關權利人之參與措施，完全由主管機關自行調整分配（黃文彥，2006）。

且在重劃土地之分配設計階段，有關重劃分配土地設計上，於主管機關設定最小分配面積標準或者未依原位次而調整分配之時，應檢

具相關資料通知相關權利人陳述意見，如此方能確保土地所有權人之財產權能獲得完整之事前保障（黃文彥，2006）。

### 三、反迫遷運動

自華光社區、紹興社區迫遷案，乃至苗栗大埔事件以來，反迫遷運動如火如荼的開展，其原因主要與都市更新、區段徵收、市地重劃等土地開發爭議，以及居民長期佔用公有土地相關。反迫遷團體之組成除了迫遷戶以外，通常包括專職反迫遷抗議人士以及學界的響應，而反迫遷團體則於 2013 年成立反迫遷連線，以組織性地進行抗爭改革，並舉辦國內外反迫遷經驗交流，以達到最終「終止迫遷」之訴求。

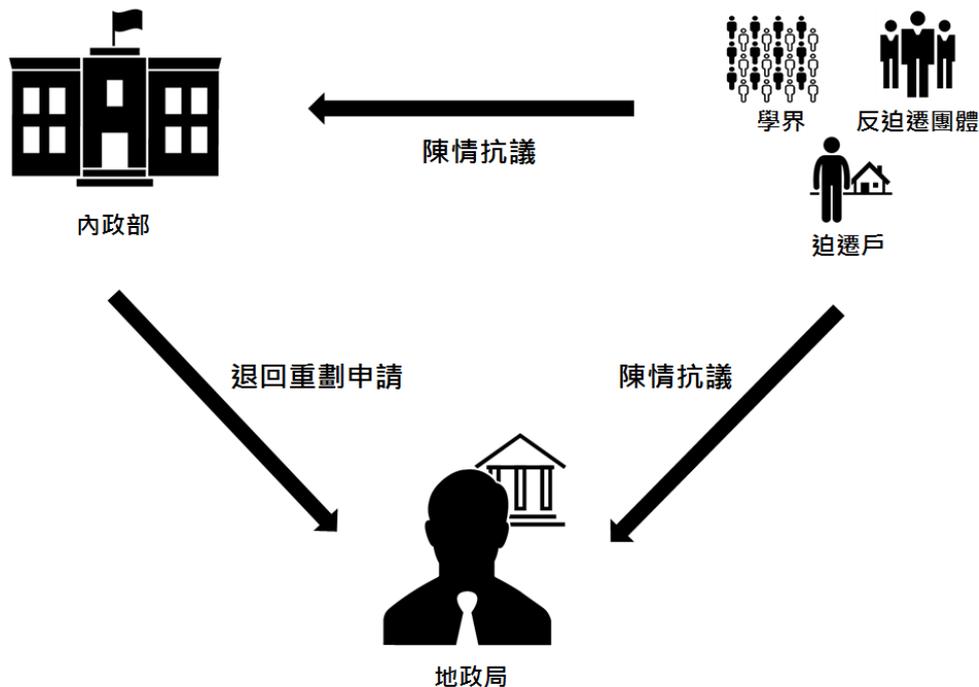


圖 2-5 重劃計畫階段反迫遷運動示意圖

(資料來源：本研究自行繪製)

以南水局 (2017) 之實務經驗，除了專職抗議人士以外，一般來說，除非累積下列幾種因素，地方民眾並不會無端反對政府的施政：

1. 政策本身所及範圍對於民眾生存權益構成有形或無形的影響，而在相關配套措施或補償方面無法適切的回應民眾權益受損的需求。
2. 主管機關過去在地方上有過施政的恩怨情結未解，使得民眾的集體情緒產生擴延，排斥所有主管機關的政策。
3. 少數有心人士想要藉此創造談判籌碼，對公部門施加壓力，要求公部門提供更多的回饋方案。
4. 有心團體藉機造勢，擴大政治影響力，並意圖改變地方政治力量的消長趨勢。

## 四、參與式規劃

### (一) 參與式規劃沿革與定義

參與式規劃 (Participatory planning) 是基於空間專業者在實作過程中，對傳統理性規劃的批判反思而產生 (芮光曄, 2016)。在空間規劃中引入「參與」，最早可以追溯至 1960 年代，美國產生的一系列社會運動，傳統理性規劃忽視使用者日常生活經驗，使得一些空間規劃專業者開始對傳統理性規劃進行反思與批判。倡導式規劃、平等式規劃將參與的理想和弱勢帶入規劃過程裡，認為當弱勢受到大規模而不適當的開發威脅時，空間規劃應該開始扮演護衛角色，由專業者透過社區市民參與程序，協助社區抵抗包括公私部門開發計劃導致社區瓦解的危機；專業群體更協尋相關資源以較少花費的成本，據以展開弱勢社區的實質環境改善，因而產生了參與式的「社區設計」(Community Design) (芮光曄, 2016)。

在學術定義上，Christopher Alexander (1978) 認為凡是生活在一環境下的任何人，做出對塑造此一環境有幫助的行動，都可說是參與。King Stanley (1989) 則認為參與式規劃設計是一個含義較廣的概念，它可以指任何尺度與類型的「參與」的空間規劃設計過程：住宅社區規劃、區域規劃、城市公共空間設計、鄉鎮的發展計劃、市中心再開發等。劉可強 (1996) 認為參與式規劃的改革基本原則是，改變專業

者與使用者在空間生產過程中的關係，使用者參與不僅是較平等的設計關係，更是良好環境生產的基本條件，這是設計程序的基本邏輯。芮光曄（2016）則認為參與是一種政治價值立場，規劃設計則是具體的實踐過程，在規劃與設計的空間生產過程中加入「參與」，即為參與式規劃設計。所以參與式規劃設計是一個帶有政治價值判準的實踐概念，目前並沒有相關理論直接論述和明確界定何謂參與式規劃設計。

因此，在學術定義上，到底何謂參與式規劃，往往沒有一個定論，再加上評斷不易，也使得「參與」眾說紛紜。然而各地的參與式規劃設計均具有共同點——強調居民參與的重要性，政府與參與者不再是上對下的高權，而是較平等關係，且公民於早期規劃設計階段即已進場（王思涵等，2000；芮光曄，2016）。

而在實務意義上，參與式規劃著重在計畫實行前，將受計畫影響的各個團體與利害關係人聚在一起，在沒有任何「事先決定」的前提下，折衷或降低彼此意見分歧的強度與範圍，以尋求共識的一個民主化過程（黃瑞茂，1999）。由此可見，參與式規劃屬於中高度公民參與的模式，屬於公民參與光譜中的加入（Involve）至合作（Collaborate）階段；以及公民參與光譜的政策安撫（Placation）至夥伴關係（Partnership）階段。

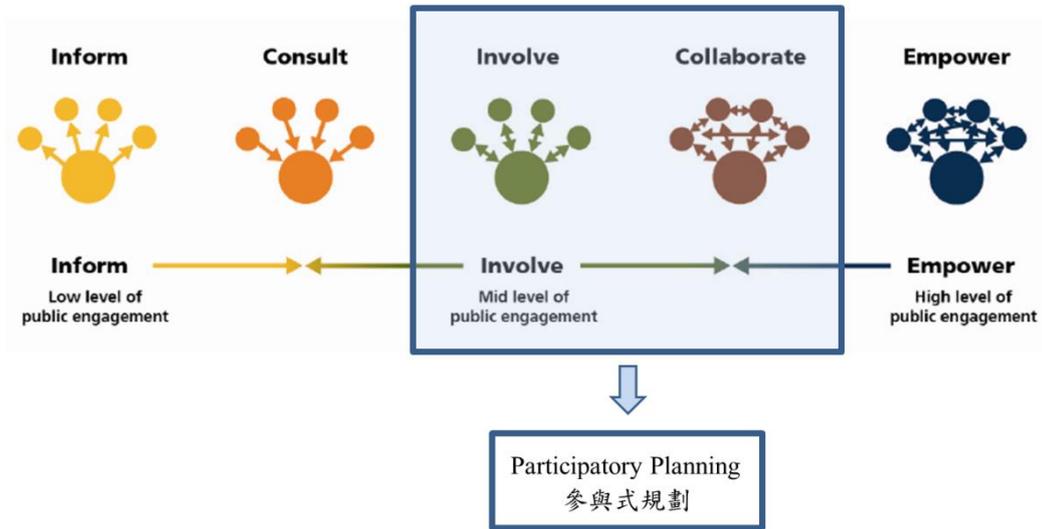


圖 2-6 參與式規劃於公民參與光譜之位階

(資料來源：修改自 Bang the Table, 2016)

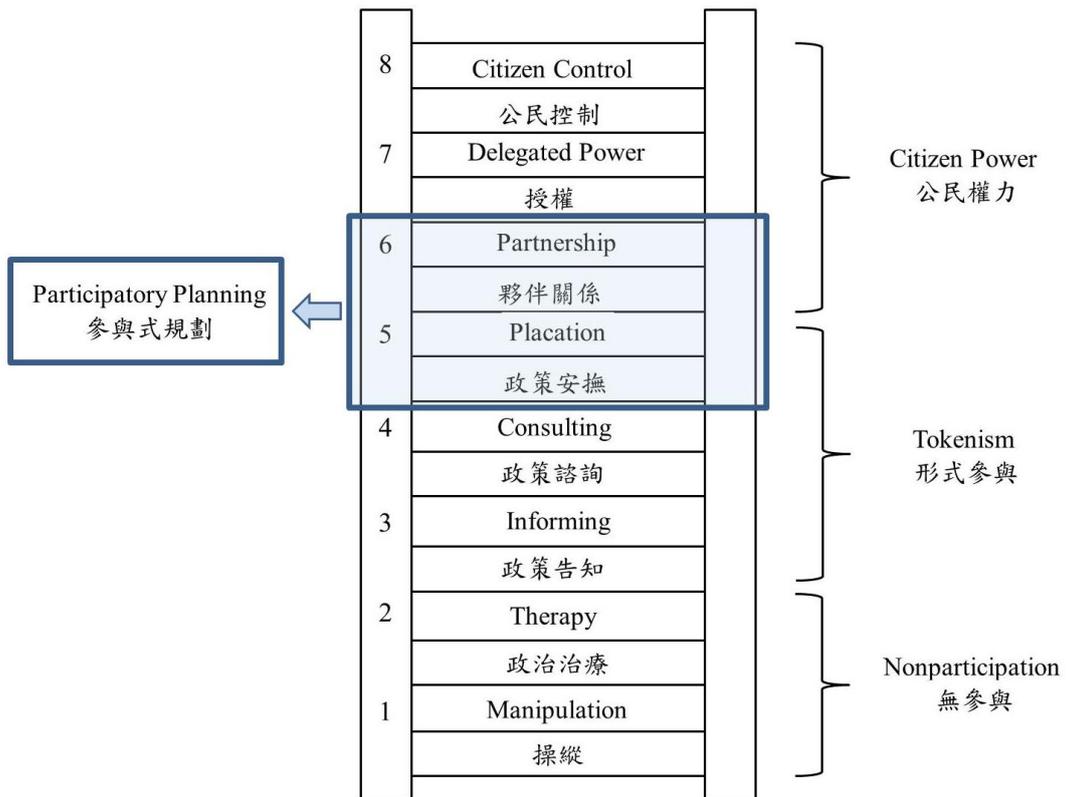


圖 2-7 參與式規劃於公民參與階梯之位階

(資料來源：修改自 Arnstein, 1969)

## (二) 參與式規劃的效益

社會是由不同價值觀，不同期望的異質文化團體所組成，因此專業者要深入理解各種文化是非常困難的，參與式規劃設計能彌補專業壟斷的斷裂，建立相互溝通與學習的橋樑，透過不同團體以及個人的參與，提供多元的資訊、諮詢、與討論分析等，可以共享在地的經驗知識，促進想法上的創新，並應用在規劃的過程中，提升規劃的品質與水準（杜文玲等，2009）。

綜整文獻，參與式規劃具有以下重要效益（芮光曄，2016）：

1. 參與式規劃設計可以了解地方使用者的需求，也讓使用者相互溝通理解，緩解社會矛盾，建立地方認同，強化自主管理意識。
2. Hester 認為參與式的社區設計是透過市民參與的環境設計過程，用以解決社會中生態資源分配不均、社會關係疏離、環境品質惡化，以及公共空間效益不彰等問題的一項環境改善機制（Hester, 1999）。
3. 參與有助於提高複雜環境下的管理與社會的適應進程，促進規劃過程中的個人、團體、社區、機構和各系統更好的共同整合（Smith, 1973）。
4. 通過使用者參與空間營造的生產過程，不僅可以得到民眾的支持，增加人們對組織的信心與信任，使人們更容易接受規劃設計中的

決策和內容，並願意加入合作，參與提供人們發聲的管道，以追求更好的規劃決策和服務（Sanoff, 2000）。

5. 同地方感的形成與空間參與的程度直接相關，而地方感的形成則有助於地方環境的未來經營與管理，創造一個滿足使用者需求的環境，為自我的環境負起責任（Nick Wates, 1992）。
6. 參與式設計含藏了雙向教育的本質，設計者與市民都會在過程中各有學習。

## 五、溝通理論

### (一) 溝通理論實行方法

溝通規劃並非僅是表面的「公聽會」模式，溝通理論非常強調規劃者應深入社區居民中，以民主機制和公開辯論方式，使真正民意於相互溝通中取得大眾公共利益，是種深入民間建立起溝通橋樑的工作，讓政府政策容入民間，也讓民間既有倫理之文化傳統與風貌，納入政府規劃理念中。因此，溝通行動係指規畫者應站在政府系統與民間系統之間，將雙方的需求與價值觀深入瞭解後，成為一個協調者角色，幫助雙方互相理解（陳炳森，2008）。

溝通依公民參與程度可概括分為單向的政策宣導（Policy propaganda）與雙向的政策溝通（Policy communication）（國家文官學院，2016）：

1. 政策宣導：政策宣導為政府單方向地向民眾傳達訊息，目的包括告知民眾、讓民眾了解政府服務及表現、回應民眾要求等這三項目的。
2. 政策溝通：政策溝通是一種互動的雙向溝通，包括對內、對外，除了政策宣導外，政府也有責任採取雙向溝通的模式，主動探詢民眾的意見，藉由反饋機制，了解政策以及施政的民意支持度。

3. 良好的溝通可形塑和諧氣氛、凝聚共識，以及利於政策推動，進而使政府內部之間和與民眾之間，形成互動、彼此合作、建立信任。

## (二) 溝通理論所能達到之效益

溝通理論在規劃中所扮演角色，常讓政府與民意間之爭執逐漸消失。因為溝通理論並非以簡單公聽會為代表，而要求規劃者與政府和居民面對面溝通，期望深入民間建立起溝通橋樑的工作，也讓民間之生活世界所展現的倫理文化納入政府理念中，而針對落實「由上由下」及「由下而上」等規劃程序，需運用溝通理論之溝通平台（Communication platform）得以完成（陳炳森，2008）。

以下為運用溝通理論於公共開發案中所能達成之效益（陳炳森，2008）：

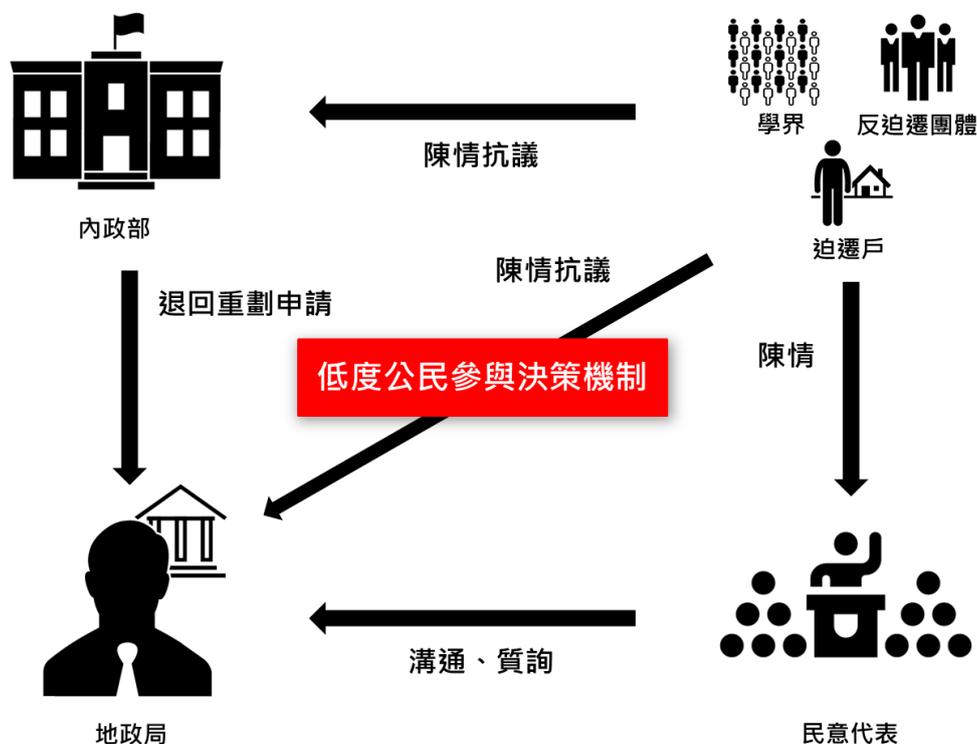
1. **保留在地特色**：運用溝通理論對於文化傳承與保存之重視，使在地特色得以保留其精華，進而追求永續發展。因此，對於在地原始景緻與傳統歷史文化等，將其特色之意涵落實於建設中，不僅改善公共工程，更讓在地風貌確實維護與發揚。
2. **後續自發性維護、避免蚊子館**：針對社區型的公共設施，在無明確法源及維護機關下，且基於政府財政困難以及由政府主導之長

久性維護工作成效不彰下，常有所謂「蚊子館」出現，與目前政府提倡社造概念，期望社區居民自動自發維護其社區環境，有所差異。是故，應確實明訂相關法規與政府監督機關權責，並發揮在地參與力量、打造所需公社，才能有效長遠維護。

3. **避免工具理性下溝通不良案例：**以工具理性為主要規劃模式的開發區，其政府與居民意見差異性較大，而規劃單位則單以政府相關規定為主要原則，與居民所提意見落實度甚差，因此，最後可能導致該區同意開發比例逐漸降低。且在一味落實系統性規劃情形下，專家學者意見落實遠大於民眾意見，未能真正解決民意，是故在缺乏溝通下，常使結果不如預期。

## 六、小結

土地整體開發的反迫遷問題屬於公民參與分裂階梯（The split ladder of participation）中的第四象限，公眾對政府為低信任度，在知識及價值上有極大的分歧，對市地重劃、區段徵收本身的法律規定與立法目的產生質疑，為介於半結構化至非結構化的政策問題，需要高度的公民參與才得以有效解決。然而現有市地重劃參與機制僅停留於政策諮詢（Consultation），民眾於權利得喪變更時有機會表達意見，但不保證民眾所提出之建議將納入政府決策，屬形式參與（Tokenism）的程度，與高度參與的要求形成明顯落差，參與機制已經明顯不足，因此也難以有效處理現今如火如荼的反迫遷運動。



## 參、研究方法

本研究回顧公共治理、溝通理論、參與式規劃、公民參與操作方法等相關研究文獻，並分析國內外開發案之經典公民參與案件，最後綜整歸納公民參與如何最佳的實踐在市地重劃之中。

### 一、創新性問題解決法、案例分析與歸納

本研究在思考脈絡上採用創新性問題解決法（Creative problem solving, CPS），從發現困難、發現資料、發現問題、發現構想到發現解決方案，以系統性的方法來提出解決方案，並於每個階段由擴散思考產出大量資訊，再由聚斂思考將此一大量資訊進行探究、做出取舍的組合（國家文官學院，2016）。

在實務操作上，本研究首先就廣泛蒐集相關文獻綜合分析，並於各個小節聚斂歸納出符合實用之結論。再者參考水利署南水局（水利工程開發案）、臺北市政府地政局（市地重劃案）、桃園航空城主管機關（大型區段徵收案）以及日本政府（大型土地徵收案）推動公民參與之經點案例，作為研究之立論基礎與認知，歸納出土地開發與工程開發案所面臨的課題，並找出可行之改善對策。

最後，將文獻回顧與案例分析所得之結果，經過歸納、演繹，提

出適用於市地重劃公民參與的參考框架，該框架就實務上開發案的期程、爭議性來作為區分，提供決策者可採納的公民參與方法。



圖 3- 1 創新性問題解決法

( 資料來源： <https://goo.gl/4z5J6N> )

本研究之步驟如下：

1. 確立研究主題及目的。
2. 蒐集相關文獻綜合分析，回顧國內外公民參與之參考案例。
3. 歸納文獻，提出市地重劃公民參與參考框架。
4. 分析本府現行推動市地重劃所面臨之問題，提出因應對策及具體可行性之建議。

## 二、研究流程

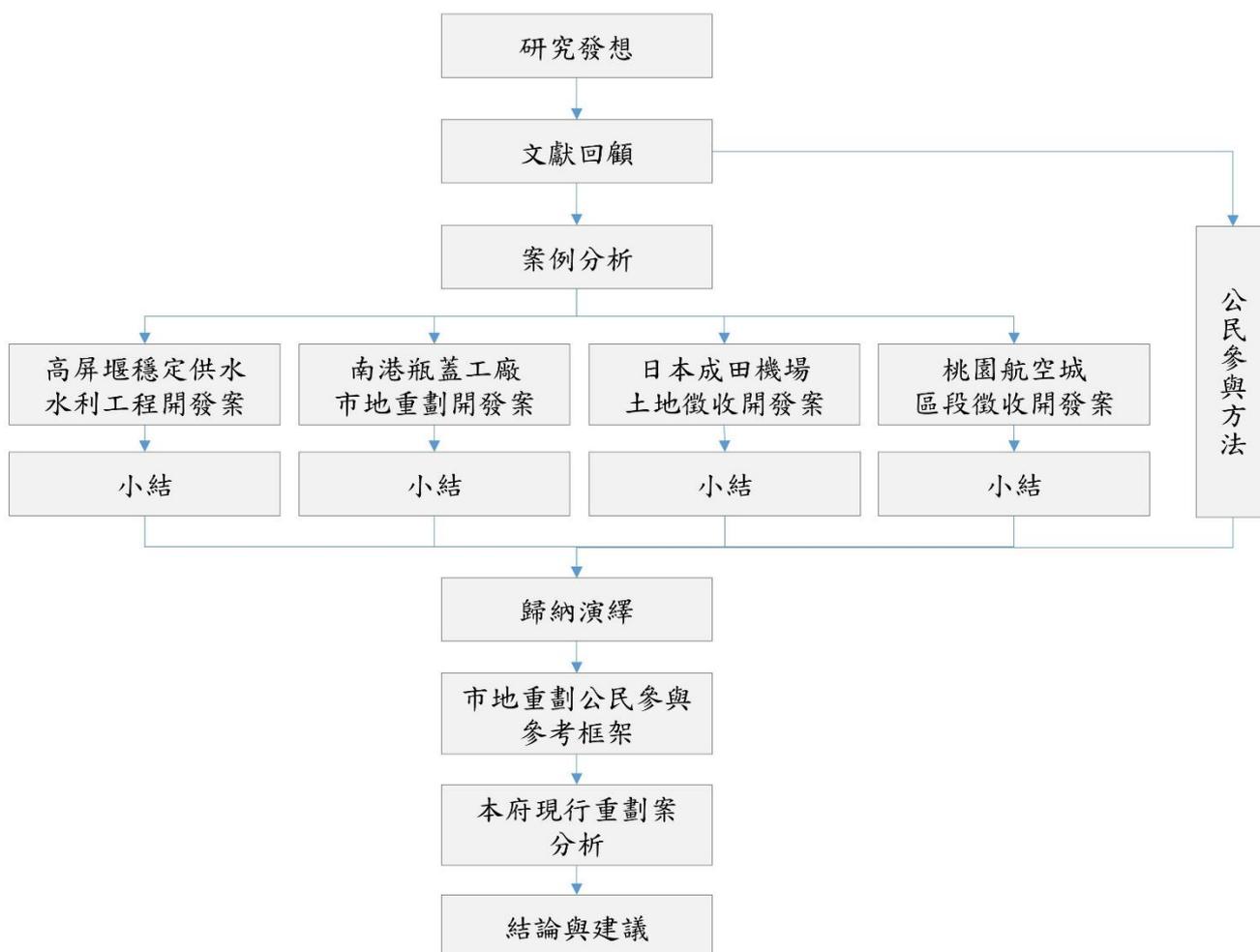


圖 3-2 研究流程

## 肆、案例分析

### 一、南區水資源局案例：四年溝通，一年施工——高屏堰穩定供水公民參與推動計畫<sup>10</sup>

#### （一）案例背景概述

高屏堰穩定供水公民參與推動計畫（以下稱本計畫）主要配合的政策目標在於協助推動「高屏堰穩定供水改善工程<sup>11</sup>」各相關計畫，期能獲得大樹沿岸民意參與溝通、修正，並成為具合作共識之長期夥伴關係，以確保大高雄每日 110 萬噸的水源可以營運無虞。然而在更早以前，高屏堰的設置雖替大樹區帶來更多用水的便利，但自來水水質水量保護區的劃設，限制在地原有丘陵與高灘地傳統耕作的農業生活方式，形成一定程度的關係緊張；另一方面，在氣候變遷下，面對可能年年高漲的高屏溪洪水威脅，大樹區沿岸社區主流民意均希望設置大樹堤防確保防洪，民眾不斷訴求公部門卻多年未成，因此普遍對高屏堰好感不足，尤其在莫拉克風災時，大樹街區嚴重淹水，更加深在地住民對於高屏堰長期累積的歷史情結。因此在高屏溪傍河取伏流水工法訊息揭露之際，催化為一股反對的民意，並產生實際反彈行動，高屏堰工程與大樹居民間累積的歷史情結，漸成不可承受之重。

---

<sup>10</sup> 本節文獻主要參考、整理自南水局（2017）102 至 104 年度高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計畫。

<sup>11</sup> 包含高屏溪傍河取伏流水工法工程，以及重修南化高屏聯通管路工程，以有效調度南化水庫蓄水支援大高雄用水。

上述所累積之因果，造成南水局推動多元取水方案的溝通困境，許多累積的歷史情結，導致地方民眾普遍無法信任南水局的前提下，想要進一步選擇在地方上規劃新的多元取水方案，都有可能遭遇到來自地方的反對與陳抗；而地方對於各種公共政策的反應以及溝通模式，則是有來自不同背景的歷史因素與地方民情的特殊性，難以用所謂某種規則化的 SOP 標準作業模式來循序解決。因此，可見現代公共工程計畫已不得不重視新的關鍵課題——計畫推動之可行性評估已不僅是技術領域問題，還需面對並解決長期積累的社會問題。



圖 4-1 大樹區居民抗議南水局傍河取伏流水工程

(資料來源：大紀元，2012)



圖 4-2 議長接收陳情書

(資料來源：<https://goo.gl/kGjLVC>)



圖 4-3 高雄市大樹區地理位置圖

(資料來源：南水局網頁，<https://goo.gl/OG0rtj>)

## (二) 目標

有鑑於政府推動高屏堰穩定供水改善工程政策的過程中，與民眾及相關利害關係人之溝通仍有不足，引起民眾因不了解執行內容及決策，而反對該計畫執行並且引發陳情與抗議阻擾行動，以致於讓政府政策難以順利推動，施政成效不如預期，亦對民生福利帶來負面影響。為能有效掌握政府所提之施政計畫，研提符合民意及民生需求之最適當決策，以達政策執行目的，本計畫期望導入公民參與行動，經由建立公民參與機制，協助公部門尋求最適切之解決對策。

要將公民參與機制內化為水利署的行政作業準則，無法單純藉由研究全球相關成果所能獲得，必須逐年建立本土型實證個案，累積可印證之經驗，並調理為適合或修正水利署行政文化以及本土民眾社會文化，方能確認是否為可經常運轉之公民參與機制。為開啟這樣的公共政策民主化里程，藉由延續 101 年度辦理的「高屏堰課題與多元解決對策擴大公民參與計畫」，與高雄市大樹區地方民意互動溝通後，所獲致六大行動共識為基礎，進一步於 102 年度推動本計畫，以深度回應六大共識為底蘊，透過研擬各種溝通平台，以及孕育公/私協力關係，預定以三年的經營期程，除了建立適合在地民情的「公民參與溝通平台模式」，並以「高屏堰穩定供水」各相關計畫能與在地民意獲得共識與承諾的總目標。

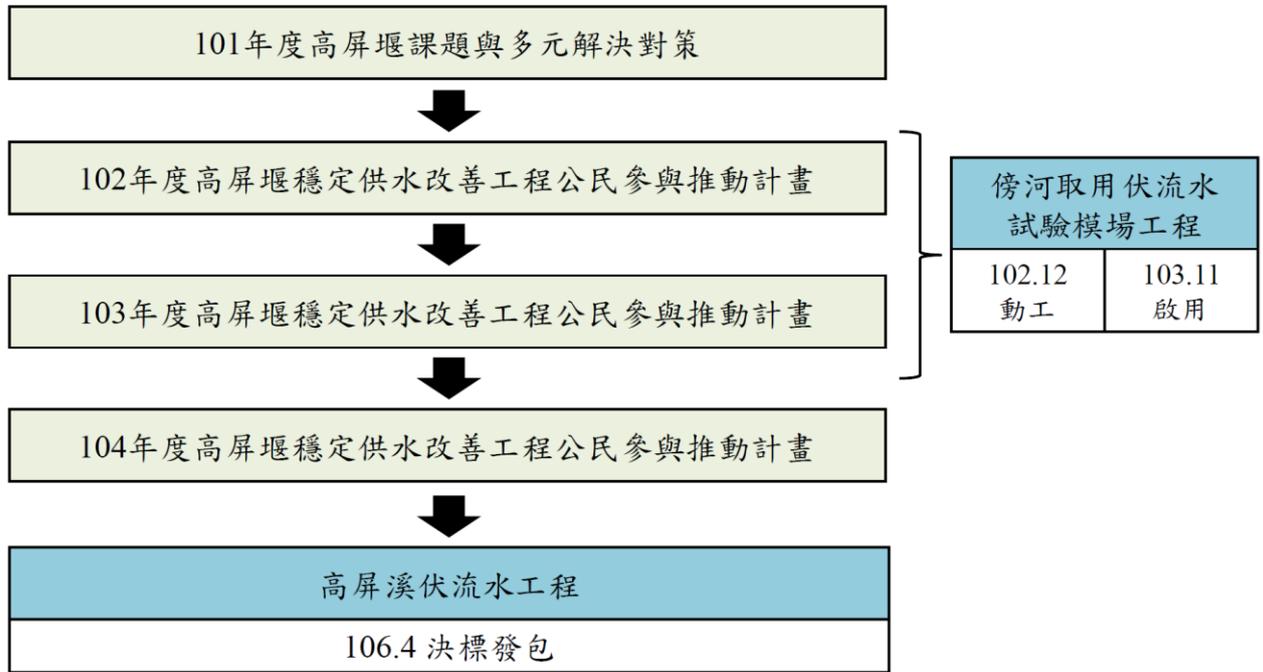


圖 4-4 高屏堰公民參與期程

(資料來源：本研究自行製作)

### (三) 公民參與方法

本案公民參與的目標與方法包含三階段目標及績效指標、中介團體、田野調查、溝通平台、網路平台與影像紀錄的使用，詳如以下說明：

#### 1. 三階段目標及績效指標

計畫團隊將整體的公民參與行動設定為「信任」→「共識」→「承諾」三個主要階段目標。分別是第一年爭取地方與公部門能在彼此「信任」的基礎上，進行友善的溝通與相互了解；第二年則是透過溝通了解計畫政策各項內容，交織出各方可接受的「共識」項目，並互動研

擬可合作之行動；第三年將是孕育公部門與民間以共識基礎，透過公/私協力合作行動，將政策計畫共構成地方願景的一環，並將具共識之項目，納入具公權力及法治等可被信任之約束力的「承諾」約定，產生具相互保障的權利義務關係。

102 年度（第一年度）計畫目標為「信任」，並以「被視為有效的溝通橋樑」、「關係的禮尚往來」、「公領域的夥伴關係」、「私領域的個人交情」等四個要項來檢視各利害關係人對高屏堰穩定供水工程計畫的信任狀況。103 年度工作中，在「共識」項目上，計畫團隊依照本計畫需與各權益利害關係代表人溝通協商之各課題，歸納為「溝通平台有效性」、「緩解歷史情結」以及「取水方案調整與接受」等三個觀察項目，並在各項下建立可被觀察之行動，依該行動設計可觀察之指標，以作為檢視年度工作內容與成果之指標。而 103 年度之初步具體共識內容，將作為 104 年度計畫「承諾」目標之辦理依據。各年度之績效指標詳如附件一。

## 2. 中介團體

在公部門與民眾間激化與對立的僵局下，中介團體（Intermediate group）的介入為可能的解決對策，中介團體被視為解決問題、雙向溝通，以及社區治理和決策持續存在之機制，以達成共同利益需求，

形成社區共識，採取集體行動，追求共同發展目標（林明禎，2011；魯台營，2014）。

高雄市綠色協會為此計畫的中介團體，中介團體作為介於公部門與民眾之間的溝通媒介，在務實的在地田野調查（Fieldwork）工作涉入下，應強調如何掌握地方民情、派系消長與歷史情結的糾葛，協助主管機關做出適當的分析與對應決策，並且規劃各種睦鄰行動方案以展現溝通信任，讓地方民眾與公部門能就彼此體認、包容與諒解之下，進行友善且互為支持的合作行動，這些都成為執行公民參與計畫的中介團體，須協助公部門進行與地方共創配套發展的角色與任務。高雄市綠色協會工作項目整理如表 4-1 所示。

表 4-1 中介團體的工作項目

年度	工作項目	執行行動
102 年度	田野調查及公民參與機制建立	(1)拜訪大樹各社區意見領袖及居民，調查現有公民參與機制與民眾感受落差之問題所在，且做成書面紀錄。 (2)強化田野調查深入民情收集，掌握地方關心議題。 (3)邀請利害關係者參與設計公民參與執行方式及監督機制。 (4)辦理學習營（包括靜態學習及動態活動），協助居民了解公民參與機制。
	建構溝通平台	(1)建立地方民眾與公部門對話聯絡窗口與在地工作室。 (2)協助民眾了解公部門相關施政資訊及進程，引領擴大參與面及深度。 (3)應用網路資源，以資訊透明公開拓展更多元意見交流平台。
	公民參與意見	經田野調查及與地方溝通後所得意見，對比本局就水利

	回饋與行動	專業所提高屏堰穩定供水改善方案初步構想，與相關計畫專業團隊合作，就共識較高部分納入民眾意見進行專業規劃設計；對於不一致部分釐清基本認知差異之所在，透過溝通平台讓民眾確實了解經專業評估不可行之緣由，從而與本局共同合作推動高屏堰穩定供水改善方案各項工作。
	成果紀錄及後續規劃推動	(1)將公民參與各階段工作過程及成果以影片及書面紀錄，於完成各項工作後編製完整紀錄，提供在地居民了解本年度公部門與民眾互動過程及成果，建立公私信任感。(盒裝光碟 200 片) (2)依執行過程及其成果檢討目前公民參與機制，並研提改進措施及修正方案，規劃後續 103、104 年度應辦理之公民參與推動工作。
	工作簡報及報告編印	(1)期初、期中、期末簡報及不定期工作會報。 (2)報告書之編擬、修訂及印製。
103 年 度	評核 102 年度公民參與推動方案執行情形	
	田野調查及建構溝通平台	(1)建立地方民眾與公部門對話聯絡窗口與溝通橋梁。 (2)強化田野調查深入民情收集，掌握地方關心議題。 (3)協助民眾了解公部門相關施政資訊及進程，引領擴大參與面及深度。 (4)辦理工作坊（包括靜態學習及動態活動），協助居民了解公民參與機制。 (5)應用網路資源，以資訊透明公開拓展更多元意見交流平台。
	公民參與意見回饋與行動	同 102 年度。
	成果紀錄及後續規劃推動	(1)將公民參與各階段工作過程及成果以影片及書面紀錄，於完成各項工作後編製完整紀錄，提供在地居民了解公部門與民眾互動過程及成果，創造良好參與情境及互動出更具體之共識內容。(盒裝光碟 200 片) (2)依 102、103 年度執行過程及其成果檢討目前公民參與機制，並研提改進措施及修正方案，規劃 104 年度後續應辦理之公民參與推動工作。
	工作簡報及報告編印	同 102 年度。
104 年	評核 102、103	

度	年度公民參與推動方案執行情形	
	田野調查及溝通平台	同 103 年度。
	公民參與意見回饋與行動	同 103 年度。
	成果紀錄綜整及編製總報告書	(1)將公民參與各階段工作過程及成果以影片及書面紀錄，於完成各項工作後編製完整紀錄，提供在地居民了解公部門與民眾互動過程及成果，建立公私信任感。(盒裝光碟 200 片) (2)104 年度成果紀錄整理成報告書外，另將 102-104 年度三年成果做摘要綜整編製總報告書，俾利提供後續相關計畫辦理公民參與推動之參考。
	工作簡報及報告編印	同 103 年度

資料來源：整理自南水局網頁，<https://goo.gl/B9aDcs>。

而透過中介團體，能達成以下效益：

1. 合適的中介團體作為公部門與民眾之間中立的角色，減緩民眾長期以來的不信任感，為解決問題的開始。
2. 中介團體是為對方說好話、協助互相為對方著想、能協助轉譯，是化解對立、減少負面情緒、對話的開端。
3. 中介團體能彌補公部門人員的不足，長期走訪第一線執行田野調查，協助公部門找出更多的「利害關係人」，並協助建立更多溝通對話的模式與正面經驗。
4. 公部門嚴守中立，透過中介團體媒合不同利益對等雙方協商。

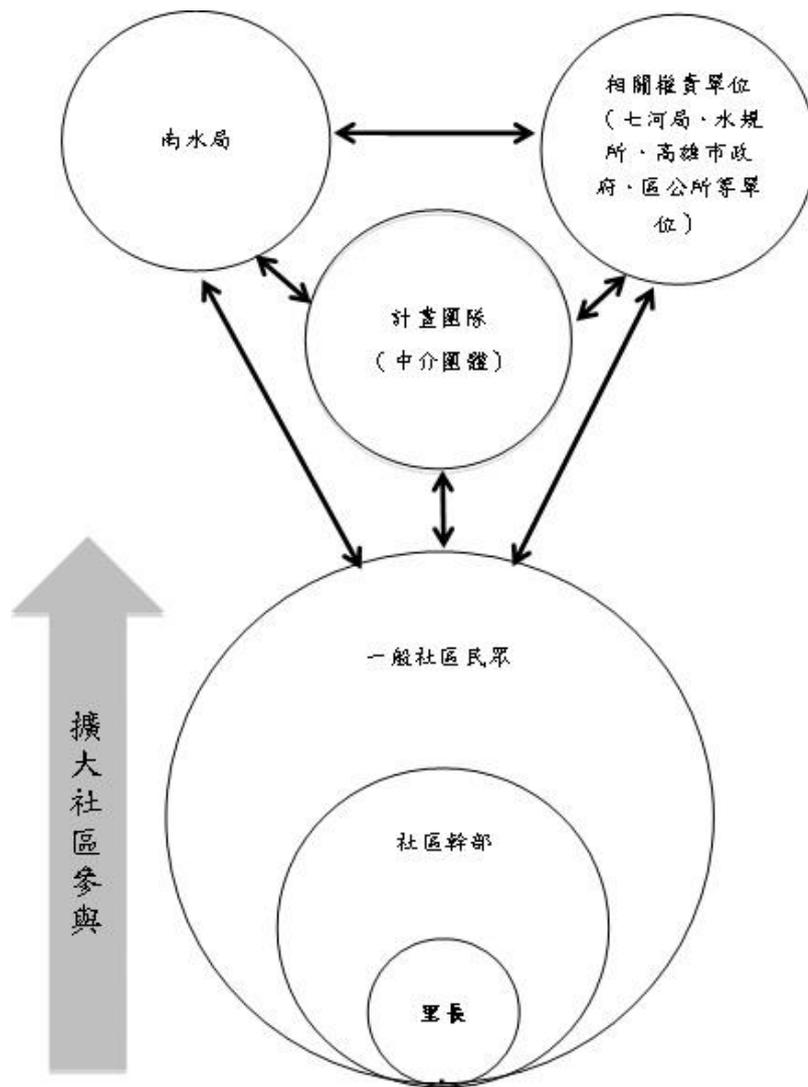


圖 4-5 中介團體、公部門、民眾參與關係圖

### 3. 田野調查

計畫團隊（中介團體）針對大樹區沿岸各里長、社區發展協會、大樹區公所、大樹農會及區域選出之市議員進行禮貌性拜會及「初步訪談」，並設定可能會談之課題試探受訪者之回應，如發現具有可後續深入對話或產生合作潛力之對象，則進行「多次回訪」。而由於計畫團隊與受訪者過去未有接觸之經歷，因此初步訪談必受限於「陌生

與不信任」之關係，特別是代表南水局委託計畫身份出訪，此不信任感為必然之現象，也代表訪談所獲得之資訊僅能作為參考，不必然為不可更動之結論。此外，透過初階訪談，可進一步觀察社區的政治經濟權力結構，以評估社區意見領袖彼此的脈絡關係，並觀察各所屬選舉政黨或政治傾向對本計畫是否有潛在之影響。因此，田野調查與不斷的拜訪溝通，是全年度必須經常性進行的工作，尤其在南台灣民間社會中，非常注重人際關係，經常性的拜訪有機會創造情誼與未來進入各課題會談得溝通氣氛。



圖 4-6 中介團體拜訪居民互動討論情形

(資料來源：水利署電子報，<https://goo.gl/Xf1G9I>)



圖 4-7 中介團體拜訪居民互動討論情形

(資料來源：水利署電子報，<https://goo.gl/Xf1G9I>)

田野調查具體工作內容簡述如下：

1. 製作核心主題說帖，拜訪大樹各社區意見領袖及居民，聆聽紀錄並盤點分析各問題點，調查現有公民參與機制與民眾感受落差之問題所在，並檢視是否有新議題，最終做成書面紀錄。
2. 分析訪調所得議題之核心關鍵點，以及各議題間的關聯性，進一步深入訪談瞭解各議題的潛在解決途徑。
3. 觀察受訪者對於所談之課題中，關注的優先性與條件，以判斷未來規劃溝通情境的佈設條件。
4. 瞭解受訪者及所在社區之政經社背景資訊以及民情趨勢，特別是受訪者間政治社經脈絡關係，以及社區團體與受訪者的互動關係。

5. 分析並假設各種溝通條件，並研擬為優勢與禁制條件，以瞭解推動溝通作業可能的機會與風險。
6. 依需要經常性進行訪調，並逐一建立溝通情誼，以謀求被信任之機會。
7. 邀請利害關係者參與設計公民參與執行方式及監督機制。
8. 辦理學習營，協助居民了解公民參與機制。

而在田野調查紀錄方式上，將田調訪談表特別設計具即時回應效果的歸納分析與對策建議等欄位，此設計係導引訪談者整理紀錄時，可以即時歸納受訪者諸多意見中的重點與相互關聯性，並利用每週工作會議專題探討時，分析出回應各受訪者意見之切入對策方向。而此設計也有助於計畫團隊定期檢視各行動走過的軌跡，是否會偏離目標方向？或是忽略哪些關鍵環節？並據此檢視各行動軌跡之間的關聯性，以建構出可被觀察之成效指標。

表 4-2 田野調查紀錄表

時間	地點	拜訪對象	出席人員
3/2 5:00~7:00 pm	興田路 76 號	興田里曾里長	.....
訪談內容摘要			
1. 大樹堤防興設：.....。 2. 曾里長回應：.....。 3. 大樹堤防認養問題：.....。			

會後要點歸納
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 請黎明針對曾里長訴求進行模擬評估與調查，有具體結論且符合民意訴求時再到興田里辦理社區說明會。</li> <li>2. 與七河局協商回復各社區認養大樹堤防方式，且規劃邀請沿岸各社區成立工作坊，一起參與大樹堤防的景觀功能等具在地特色的設計。</li> </ol>
分析後續可執行方式 （溝通平台、可醞釀行動方案及是否深入拜訪）
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堤防設計說明會（請里長曾金益協助引導發言）。</li> <li>2. 模場結論社區說明會。</li> <li>3. 訪調農民對地下水文的在地知識。</li> <li>4. 大樹堤防認養設計工作坊。</li> </ol>

資料來源：南水局

#### 4. 溝通平台

計畫團隊（中介團體）透過溝通平台之經營，將公部門、民眾與其他受到高屏堰取水影響之利害關係人納入溝通的氛圍中，透過不同的操作方式，使各個利害關係人得以呈現真實的想法與期待，並藉由溝通平台的對話機制，使彼此的想法與觀點得以聚焦，進而形成整體之共識。

要邀請受政策影響之各利害關係人進入有效的對話關係裡，必須讓各方對中介團體產生信任感，而形成這信任感端賴於中介團體是否讓各方的背景資訊公開且透明的交互流動。前項田野訪調工作中，除了建立人際互動感情氣氛以及瞭解各利害關係人對於政策本身的觀點資訊外，事實上也在過程中與各利害關係人進行觀點資訊的傳遞與試探各別反應，一旦發現反應或回饋訊息中具備可交集對話的主題點，

代表需要建構適合解答該些主題的「適合且氣氛良好」之溝通平台，進行問題的解構與重組，以找到彼此可接受的共識，並據以產生合作行動。

在左右計畫團隊是否能逐步讓各方信任為有效的溝通管道上，必須先建構利害關係人進入計畫主題的窗口，且須建構如下條件，包括：

- (1) 基礎資訊完備及是否掌握核心問題：對各利害關係人在政策主題中的權益影響背景資訊，是否作足功課？此有賴於計畫期間田調訪視的頻率與探討問題的深入度，以及是否正確邏輯分析萃取出關鍵核心問題及各問題間的關聯性。
- (2) 是否掌握正確溝通對象：瞭解社區權力結構關係(包括選舉派系、產經關係、人際互動脈絡)，以確認所邀請之溝通對象是否具備社區意見影響力(通常代表性這個檢視指標往往受選舉制度制約或地方政治代理人個人權力欲望需求，不見得能完全反應社區主流民意，甚至也有可能壟斷剝奪社區弱勢邊緣者之權力)；此外，代表公部門單位的溝通對象，亦必須檢視其是否具備開放性人格特質及該單位對其授權程度。執行團隊必須檢視各個代表對象是否能針對主題表達公眾利益的視野，據以判斷是否具足進入溝通平台的代表性。

- (3) 進入溝通的氣氛與時機：至於進入溝通的時機，最佳觀察指標則是是否有多個利害關係人提出對話之需求，一旦提出也代表其參與溝通平台的意願產生，也代表對中介團體扮演建構平台的角色之信任。
- (4) 是否具備歸納分析問題的能力：建構溝通平台的中介團體，不能僅僅扮演傳遞或收集意見的角色，需要能將各利害關係人彼此對話中之問題群進行因素歸納的能力，以及構思導引解決方向的途徑。如此各種溝通平台的活動辦理，方可避免意見發散而找不到解決方向的切入點或處理優先順序。
- (5) 是否持續追蹤對話結論：邀請各方對話並不困難，但若未針對會談結論進行積極的追蹤或各種規模的協商，將使受邀對話的利害關係人感受進度緩慢的不耐，並可能衍生預期外的變數或危機，甚至抵銷前期經營之溝通成果。

建構溝通平台工作項目簡述如下：

- (1) 建立地方民眾與公部門對話聯絡窗口與在地工作室。
- (2) 協助民眾了解公部門相關施政資訊及進程，引領擴大參與面及深度。
- (3) 應用網路資源，以資訊透明公開拓展更多元意見交流平台。
- (4) 嘗試邀請社區團體或意見領袖參與相關溝通主題觀摩活動，以探

測對溝通 主題方向的興趣與意願。辦理一場流域治理公民參與研討會（2 天共 16 小時），以及一場河堤認養觀摩見學活動（8 小時）。

- (5) 針對意見領袖優先且關注之議題，包括大樹堤防興設、堤防認養、伏流水模場計畫等建立與相關公部門協商與說明管道，必要時辦理專業研討或座談會等方式。
- (6) 研擬達到年度目標「信任」的各項質性觀察指標，並檢視確認計畫團隊是否讓各意見領袖視為「良好溝通橋樑」。
- (7) 分析各行動方案間之關聯性與優先性，避免溝通行動主題發散。
- (8) 創發適當且具成效性之睦鄰行動方案，以經營布局良好溝通情境，建立南水局與地方民意禮尚往來的情誼。
- (9) 籌設南水局員工公民參與講座與工作坊活動，以帶動局內認識公民參與機制與形成方式，並進一步對「取水及管理供水機制」主要業務建立長期且固定之討論平台，成為南水局輔助決策之機制，並進一步研擬公民參與內化於行政作業之方法。預定辦理至少一次員工總體講座（約 30 人，4 小時），以及至少三次小型工作坊，每場約 10-20 人，為局內跨單位員工依討論主題組成（共 12 小時）。
- (10) 設計製作一式以文字、圖片與影音構成之網站，提供本計畫各主

題之觀點、相關新聞、活動紀錄影片、南水局相關計畫政策等資訊，並於臉書設置一專屬社團連結本網站，以創造與上網訪客互動的機會。

(11)每月製作 1 則主題影音短片（每則 5-10 分鐘內），以公民新聞方式上傳運用於公視集團之公民新聞臺以及臉書專屬社團，並於年度整合為一支紀錄片（1 小時內）。



圖 4-8 高雄大樹區河堤願景工作坊  
（資料來源：擷取自  
[goo.gl/WM2ZJc](http://goo.gl/WM2ZJc)）



圖 4-9 公私協力座談會  
（資料來源：擷取自  
[goo.gl/YB2Xmx](http://goo.gl/YB2Xmx)）

## 5. 網路平台與影像紀錄

計畫團隊將會議討論過程透明化，將結論或共識公開網路上載，並主動告知不同之利益雙方。且持續以影像拍攝方式紀錄高屏堰穩定供水工程公民參與推動過程，並產出公民新聞四支與年度紀錄片一支，並透過「E起I大樹—水資源保育公民參與平台」臉書粉絲專頁持續宣傳並擴大公民參與網路參與效應，除針對本計畫進行宣傳之外，透過影音紀錄的方式，動態的展示南水局於大樹地區推動公民參與工作之過程，亦能明確的蒐集並呈現地方民情意向。



圖 4- 10 「高屏堰的公民願景」網路平台

(資料來源：擷取螢幕自 <http://weir.southernwater.org/>)



圖 4- 11 「E 起 I 大樹」臉書粉絲專頁

(資料來源：擷取螢幕自 <https://goo.gl/aFUTaA>)



圖 4- 12 102 年度紀錄片  
 (資料來源：擷取自 <https://goo.gl/BXho0f>)



圖 4- 13 103 年度紀錄片  
 (資料來源：擷取自 <https://goo.gl/mcMF1P>)



圖 4- 14 104 年度紀錄片  
 (資料來源：擷取自 <https://goo.gl/0xlkN>)



圖 4- 15 公民新聞  
 (資料來源：擷取自 <https://goo.gl/WM2ZJc>)

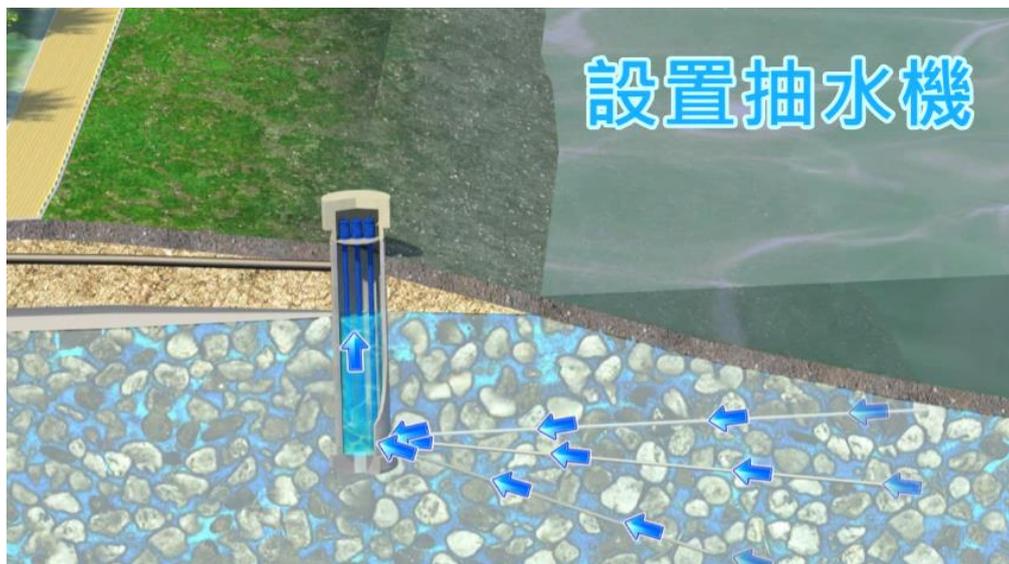


圖 4- 16 高屏溪伏流水 3D 模型一分鐘動畫  
 (資料來源：擷取自 <https://goo.gl/q0WXIc>)

#### (四) 公民參與之成果

102 年度計畫目標為「信任」，並以「被視為有效的溝通橋樑」、「關係的禮尚往來」、「公領域的夥伴關係」、「私領域的個人交情」等四個要項來檢視各利害關係人對高屏堰穩定供水工程計畫的信任狀況。由於 102 年度辦理獲得地方意見領袖及社區團體相當程度對於南水局之信任，103 年度針對公民參與水資源政策第二途徑「共識」作為年度目標，針對 101 年度獲得之六項行動結論，進一步與各利害關係人擬出共識內容，並搭配適當睦鄰計畫規劃辦理及工作坊操作模式，創造良好參與情境及互動出更具體之共識內容。

104 年度計畫工作期間自 104 年 1 月 29 日至 10 月 30 日，執行期間共計 9 個月，共辦理 26 場次社區田野調查與相關單位拜訪、6 場次溝通會議、2 場次公私協力社區工作坊、2 場次員工工作坊、「大樹水資源志工導覽解說培力課程與活動」5 場次，「分散取水、審慎管理」—高屏堰上游伏流取水公私協力座談會 1 場次。同時，本年度製作完成 4 支公民新聞，以及年度工作紀錄片 1 支，呈現南水局於大樹區辦理水資源公民參與工作之歷程與成果，以達成公私協力合作承諾之目標。

原先遭強力抵抗的「高屏堰上游傍河取用伏流水模場工程」，經

過 101 年辦理之高屏堰課題與多元解決對策擴大公民參與計畫、102 年度高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計畫，則於 102 年 12 月順利動工，歷經 11 個月如期如質完工，並於 103 年 11 月 20 日正式啟用。而由於模場試驗對於鄰近大樹區大庄社區地下水位洩降幅度影響小，應無導致地表下陷等問題，南水局於 106 年 4 月決標發包「高屏溪伏流水工程」，預計完工後每日為高雄市帶進十萬噸民生備援用水。

最後，藉由梳理 102 至 104 年計畫推動之經驗，參考國內外公民參與相關文獻資料，撰寫完成「水資源政策公民參與內化行政機制」，以作為未來南水局推動水資源政策公民參與工作之參考，建立行動後回顧（After action review, AAR）機制的傳承機制。

#### **（五）小結：對於市地重劃參與機制之啟發**

本案公民參與的啟發在於「中介團體」的運用、「網站經營」以及「資訊公開」的推行。

首先，中介團體透過務實的「田野調查」與「深度訪談」，掌握地方民情、派系消長與歷史情結的糾葛，協助主管機關做出適當的分析與對應決策。並且建立「溝通平台」，規劃各種睦鄰行動方案以展現溝通信任，讓地方民眾與公部門能就彼此體認、包容與諒解之下，

進行友善且互為支持的合作行動。

再者，計畫團隊將會議討論過程透明化，將結論或共識公開於網路，並主動告知不同之利益雙方。且持續以影像拍攝方式紀錄公民參與推動過程，產出公民新聞 4 支與年度紀錄片 1 支，同時製作 1 分鐘動畫簡單清楚解釋傍河取用伏流水原理，透過「E 起 I 大樹—水資源保育公民參與平台」臉書粉絲專頁，以及「高屏堰的公民願景」網路平台，持續宣傳並擴大公民參與網路參與效應，動態的展示南水局於大樹地區推動公民參與工作之過程，亦能明確的蒐集並呈現地方民情意向。

因此，本案中介團體、田野調查、深度訪談、溝通平台、資料公開、影音紀實的公民參與方式，為本府可借鏡之處。

## 二、南港區第三期市地重劃案：瓶蓋工廠抗爭事件<sup>12</sup>

南港區第三期市地重劃案透過積極奔走、多方協調，圓滿解決瓶蓋工廠保存及老樹保護等爭議，於衝突發生第一時間即刻製作懶人包、1分鐘動畫及新聞稿，使民眾充分了解事件緣由。此外，考量文化保留並兼顧地主權益，透過市長與公民團體會談並組成專案小組尋求共同解決方案，與公民團體平等對談會議紀錄全程公開透明放上網路，然而3次專案會議中所提規劃方案均未能形成各方共識，爰依法進行非歷史建築拆除作業。本案重劃土地於105年1月26日完成全區土地權利變更登記作業，工程已於106年2月13日竣工，並於106年5月27日至30日舉辦成果展，成為往後開發案公共溝通領域之學習標竿。

### （一）案例背景概述

為配合打造南港五大中心（生技中心、軟體中心、會展中心、文創中心、車站中心），台北市政府於2008年啟動都市計畫變更，歷經3年審議，於2012年4月公告變更臺北市南港區鐵路地下化沿線土地主要計畫案及其細部計畫，並藉由跨區市地重劃（B、C、D、E四區面積合計約6.88公頃）建設北部流行音樂中心北基地、南港轉運

---

<sup>12</sup> 本章文獻主要參考整理自「變更『臺北市南港區鐵路地下化沿線土地細部計畫案』部分特定商業區(一)為道路用地及修訂都市設計管制要點案」計畫書(2016)、臺北市南港區第三期市地重劃計畫書(2012)、南港瓶蓋工廠守衛隊全區保留報告書(2015)。

站。

然而位於 D 重劃區的「南港瓶蓋工廠」為臺灣鐵道沿線的重要工業遺產，是南港地區日治時期由農轉工最初設置的三大工廠之一，且為迄今僅存之大型工業遺址，具深遠之發展歷史意義，目前雖已停產閒置，且部分設施已不存，但目前現存辦公區、倉庫區、宿舍區與生產區之位址，仍清楚標誌日治時期至 2004 年撤廠後工場生產與生活相互連結之型態，並為「南港黑鄉」產業發展之最後見證。南港瓶蓋工廠亦為日治時期軟木工業之代表性廠區，目前廠區大致仍維持原空間配置紋理，整體空間具有產業文化景觀之高度文化與歷史保存價值。再者，近年來工業遺產為世界文化遺產登錄的重要項目，2012 年國際工業遺產保存委員會（The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage, TICCIH）選擇台灣作為亞洲第一次舉辦年會的場所，文化部同時積極研擬「首都鐵道產業遺產群」，透過全區和帶狀群組的保存，以打造具有文資價值的景點，促成世界遺產潛力點的誕生。

南港瓶蓋工廠守衛隊志工並於台北市長選舉前獲得柯文哲先生「南港瓶蓋工廠原地全區保留」的承諾，並於 2014 年 11 月 12 日「改變成真音樂會」上簽署「原地全區保留南港瓶蓋工廠連署書」。然而市長就職後，市地重劃作業仍照原計畫執行，地政局土地開發總

隊提送文化局同意後之南港瓶蓋工廠保存範圍依舊僅有廠區之一半，公民團體認為自身受到欺騙與背信，因而於 2015 年 9 月中旬進行瓶蓋工廠建物拆除作業時，爆發肉身阻擋怪手的抗爭行動，導致公民團體與市府之間的衝突越演越烈。



圖 4-17 南港瓶蓋工廠肉身擋怪手

(資料來源：公民行動影音紀錄資料庫，2015)



圖 4-18 南港瓶蓋工廠守衛隊召開記者會

(資料來源：風傳媒，2015)

## 1. 南港區三期市地重劃簡介

南港區三期市地重劃為跨區重劃，重劃區分成 B、C、D、E 四區，總面積 6.8834 公頃；都市計畫土地使用分區，包括：商業區、轉運站用地、公園用地、道路用地。本案南港瓶蓋工廠位屬跨區市地重劃之 D 區。



圖 4-19 各基地位置圖

(資料來源：臺北市政府擬定之本案都市計畫書，2016)

表 4-3 跨區市地重劃區土地使用分區與用地面積表

使用分區	面積 (公頃)	建蔽率 (%)	容積率 (%)
特定商業區 (一)	1.52	55	382
特定商業區 (二)	1.93	55	255
轉運站用地	0.49	80	560

道路用地	0.38	-	-
公園用地(供北部流行音樂中心使用)	2.37	20	120
公園用地	0.19	-	-
合計	6.88	-	-

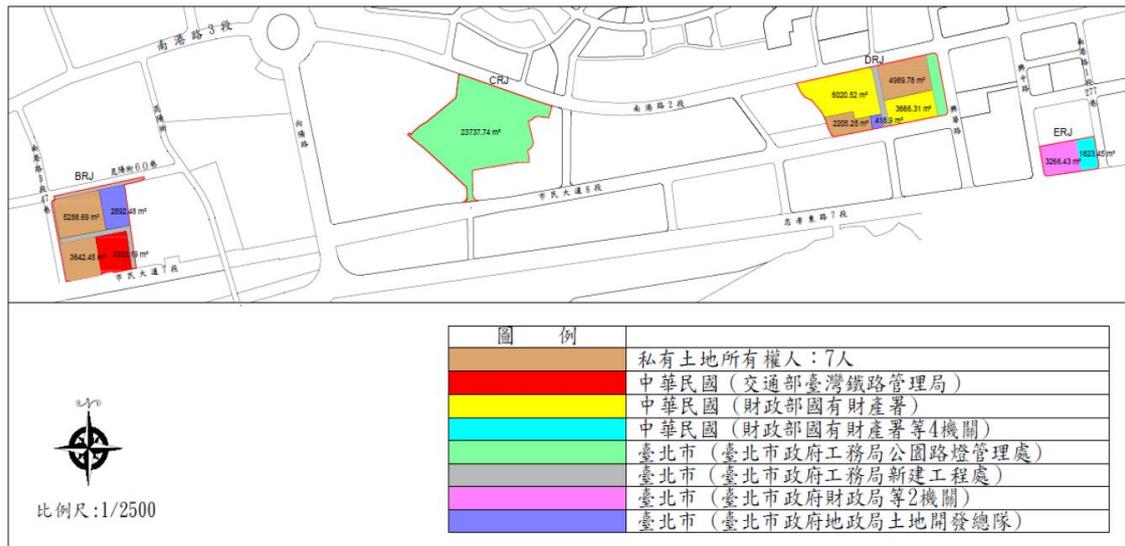
資料來源：臺北市政府地政局土地開發總隊網站

本重劃範圍內公、私有土地面積及未登記地面積，合計約 6.8834 公頃；其中，公有地 3.7274 公頃，占 54.1%；私有地 3.1593 公頃，占 45.9%（如表 3）。

表 4-4 重劃地區公、私有土地總面積及其土地所有人統計表

項目	土地所有權人數	面積（公頃）	百分比（%）
公有	2	3.7241	54.1
私有	76	3.1593	45.9
總計	78	6.8834	100

資料來源：臺北市南港區第三期市地重劃計畫書，2012。



註：本圖係以 105 年 1 月 26 日完成權利變更登記時之權屬為準。

圖 4-20 重劃後土地權屬示意圖

（資料來源：臺北市政府擬定之本案都市計畫書，2016）

本重劃區土地所有權人共同負擔之公共設施，包括道路用地約 0.2309 公頃、公園用地面積約 2.5617 公頃，合計約 2.7926 公頃，扣除原公有道路應抵充面積約 0.2116 公頃後，土地所有權人應負擔之公共設施用地面積約為 2.5810 公頃，公共設施用地平均負擔比率為 38.69%。

本重劃區土地所有權人平均重劃負擔比率 = 公共設施用地平均負擔比率 + 費用負擔平均比率 = 38.69% + 6.27% = 44.96%。

## 2. 南港瓶蓋工廠都市計劃、市地重劃概述

D 區土地為原南港瓶蓋工廠用地，原都市計畫分區為第二種工業區，都市計畫變更後之分區變更為特定商業區（二）（以下簡稱特商（二），面積 1.93 公頃）、道路（面積 0.10 公頃）及公園用地（0.19 公頃），其增設一條 10 公尺計畫道路係為疏散南港車站周邊車流；並配合受保護樹木劃設公園。

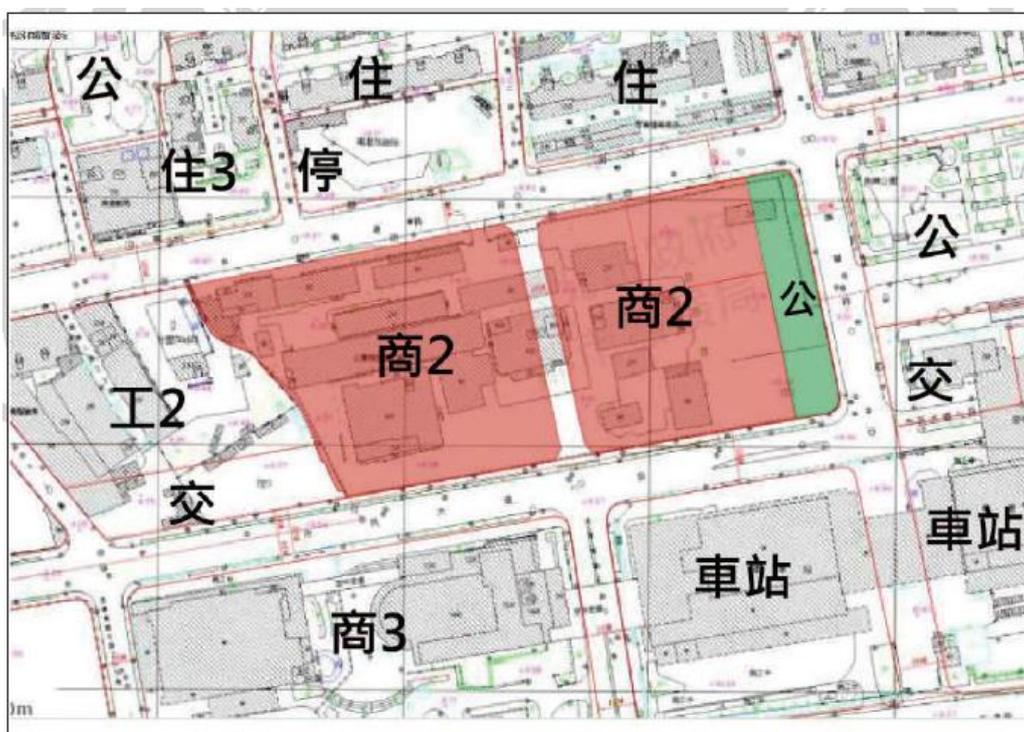


圖 4-21 D 區都市計畫示意圖

（資料來源：南港瓶蓋工廠守衛隊全區保留報告書，2015）

D區市地重劃土地面積計 2.22 公頃，扣減公園及道路用地等公共設施用地後，特商（二）面積合計為 19,300.76 m<sup>2</sup>，重劃後之土地分配如圖 5 所示，國產署於 D1 獲得配地 8,020.52 m<sup>2</sup>，於 D2 獲得配地 3,666.31 m<sup>2</sup>，合計為 11,686 m<sup>2</sup>；中華電信公司於 D2 獲得配地 4,989.78 m<sup>2</sup>；郭南山等 3 人於 D1 獲配地 2,205.25 m<sup>2</sup>；市府於 D1 取得抵費地 418.9 m<sup>2</sup>，取得道路用地 1,000 m<sup>2</sup>，以及公園用地 1,900 平方公尺。



圖 4-22 市地重劃後 D 區土地分配圖

（資料來源：南港瓶蓋工廠守衛隊全區保留報告書，2015）

表 4- 5 D 區重劃後土地使用強度表

編號	使用分區	管理者或土地所有權人	面積(m <sup>2</sup> )	建蔽率(%)	法定容積率(m <sup>2</sup> )	容積獎勵(m <sup>2</sup> )	法定總容積(m <sup>2</sup> )	獎勵後容積上限(m <sup>2</sup> )
10005	特商二	財政部國有財產署(D1)	8,020.52	55	255	50	20,452.33	30,678.49
10003	特商二	財政部國有財產署(D2)	3,666.31	55	255	50	9,349.09	14,023.64
10002	特商二	財政部國有財產署(D2)	4,989.78	55	255	50	12,723.94	19,085.91
10007	特商二	郭南山等3人(D1)	2205.25	55	255	50	5,623.39	8,435.08
10006	特商二	臺北市政府(抵費地D1)	418.90	55	255	50	1,068.20	1,602.29
10004	道路	臺北市政府	1,000.00	—	—	—	—	—
10001	公園	臺北市政府	1,900.00	—	—	—	—	—
合計		—	22,200.76	—	—	—	49,216.94	73,825.41

資料來源：南港瓶蓋工廠守衛隊全區保留報告書，2015。

### 3. 問題爭點

自 2013 年 11 月起人民陳情保留瓶蓋工廠及樹木，並於日後組成南港瓶蓋工廠守衛隊（以下簡稱守衛隊），以達到全區文資保留之訴求，市府則於人民陳情後，啟動文資審議流程，由專家學者評定建物是否具有保留之價值。自 2013 年 11 月起至 2015 年 3 月間歷經 8 次文資審議，建物編號 A2（倉庫）、B（倉庫）、C（警衛室）、F（印鐵

大樓)、G (倉庫)、I (印鐵大樓)、M (電氣室)、以及防空洞具有保存價值，並於 2015 年 4 月 29 日公告南港瓶蓋工廠文資保存範圍並登錄 8 項地上物為歷史建築，如圖 4-23。

然而，柯文哲市長於 2014 年選舉期間做出「南港瓶蓋工廠原地全區保留」的承諾，並於同年 11 月「改變成真音樂會」上簽署「原地全區保留南港瓶蓋工廠連署書」，與最後文資審議僅保留 8 項地上物為歷史建築之結果不同，且雙方對於文資保留各有歧見，因而於 2015 年 9 月中旬進行瓶蓋工廠建物拆除作業時，爆發肉身阻擋怪手的抗爭行動，導致公民團體與市府之間的衝突越演越烈。

南港瓶蓋工廠用地內之歷史建築登錄經過如下：

- 2013 年 07 月 01 日國有財產署點交予地政局土地開發總隊進行重劃開發。
- 2013 年 08 月 01 日送出南港瓶蓋工廠古蹟提報表。
- 2013 年 10 月 04 日文化局會勘，進入暫定古蹟程序。
- 2013 年 11 月 11 日至 2014 年 04 月 7 日，南港瓶蓋工廠守衛隊以文化資產提報者身分參與第 53 次、54 次、56 次文化資產審議委員會。
- 2014 年 06 月 20 日南港瓶蓋工廠守衛隊以文化資產提報者身分參

與第 58 次文化資產審議委員會，結論南港瓶蓋工廠保存範圍為都市計畫道路以西之廠區範圍。

- 2014 年 11 月 12 日台北市長柯文哲於選前「改變成真音樂會」上簽署「原地全區保留南港瓶蓋工廠連署書」。
- 2015 年 04 月 29 日公告登錄「南港瓶蓋工廠」8 處建物，包括：建物編號 A2（倉庫）、B（倉庫）、C（警衛室）、F（印鐵大樓）、G（倉庫）、I（印鐵大樓）、M（電氣室）、以及防空洞為本市歷史建築（如圖 7）。

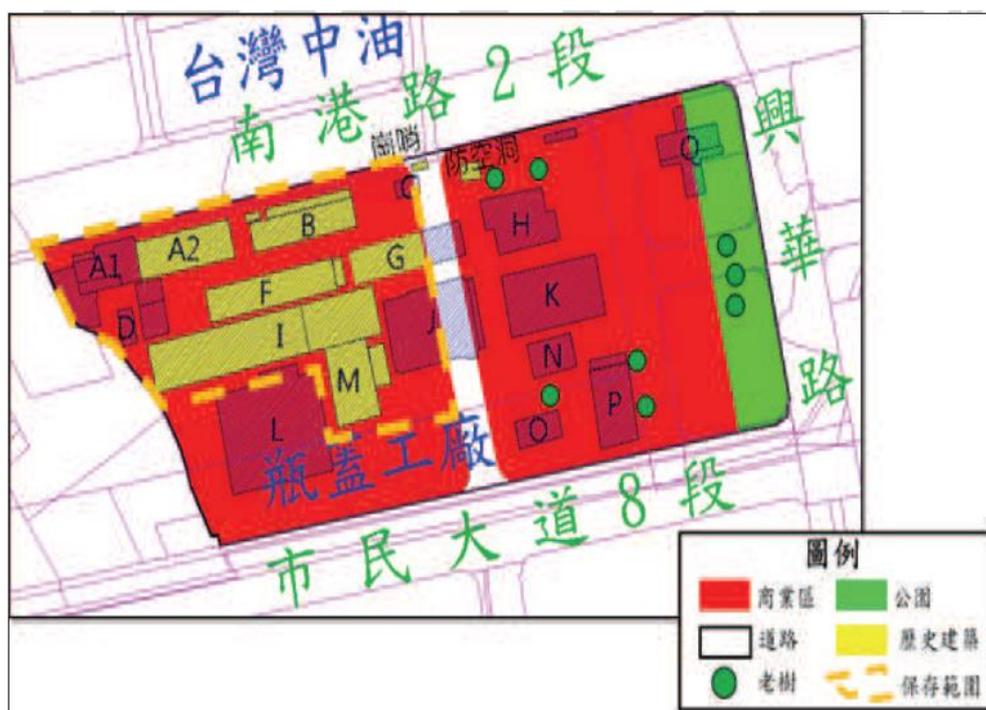


圖 4- 23 D 區歷史建築及受保護樹木分布圖

（資料來源：南港瓶蓋工廠守衛隊全區保留報告書，2015）

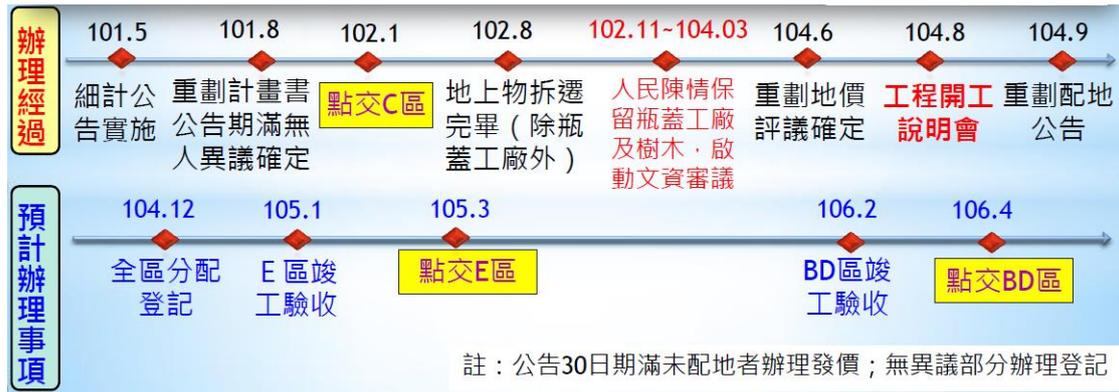


圖 4- 24 瓶蓋工廠大事紀

(資料來源：台北市政府地政局，2015)

## (二) 公民參與方法與過程

本案重劃計畫書於 2012 年 8 月 1 日公告期滿無人異議確定，於 2013 年 1 月提前點交辦理北部流行音樂中心興建工程，且除南港瓶蓋工廠外，其他地上物已拆遷完畢，惟公民團體始自 102 年下半年起持續陳請保留 D 區之南港瓶蓋工廠內地上物，台北府即啟動文資審議，案經 102 年 11 月至 104 年 3 月間 8 次文資審議結果，於 104 年 4 月 29 日公告南港瓶蓋工廠文資保存範圍並登錄 8 項地上物為歷史建築，嗣重劃工程開工、土地分配結果公告後，公民團體闖入工區阻止施工，再度引發瓶蓋工廠全區保留爭議。

考量文化保留並兼顧地主權益，市長與公民對話後，決議成立專案小組與重劃區土地所有權人、地方意見領袖及公民團體進行對話，然而 3 次專案會議中公民團體所提規劃方案均未能形成各方共識，爰

依法進行非歷史建築拆除作業。本案重劃土地分配結果及 D 區土地分配更正結果分於 104 年 10 月 14 日及 104 年 12 月 20 日公告期滿在案，復於 105 年 1 月 26 日完成全區土地權利變更登記作業。

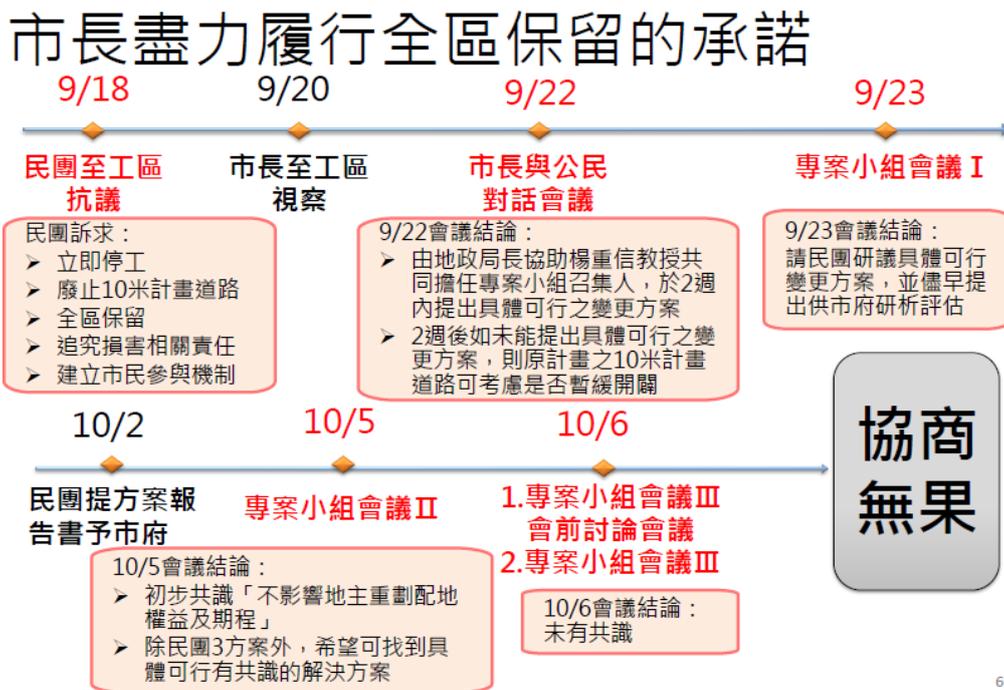


圖 4-25 公民參與過程

(資料來源：臺北市政府地政局南港瓶蓋工廠3分鐘)

## 1. 市長與公民對話

2015 年 9 月南港瓶蓋工廠拆除工程開始動工，公民團體於同年 9 月 18 日闖進工區抗議，訴求工廠全區保留之議題，甚至以肉身阻擋怪手。9 月 20 日下午柯市長親赴瓶蓋工廠園區與公民團體、台北市議員、工程廠商對話，聽取公民團體意見、接下陳情書，釋出溝通善意、緩和抗爭，並於會後巡視瓶蓋工廠。會勘結束後，柯市長當場裁

示「暫時停工、全區規劃、公民參與」3點聲明，並於後續安排會議邀請守衛隊等公民團體、重劃區內里長及地主等入府進行對話討論。



圖 4-26 柯市長至瓶蓋工廠視察會勘

(資料來源：中央通訊社，2015。連結：<https://goo.gl/cKCqop>)



圖 4-27 柯市長至瓶蓋工廠聽取民意

(資料來源：中央通訊社，2015。連結：<https://goo.gl/cKCqop>)

105 年 9 月 22 日於市府召開市長與公民對話會議，柯市長、相關局處首長與公民團體、里長、民意代表、地主代表共同研商南港瓶蓋工廠的保存與活化議題，並做成以下兩點結論：

1. 本案成立「專案小組」，由地政局李得全局長協助文大環境學院前院長楊重信，並共同擔任召集人，於 2 個星期內提出具體可行之變更方案。
2. 2 個星期後如未能提出具體可行之變更方案，則原計畫之 10 米計畫道路可考慮是否暫緩開闢。



圖 4-28 市長與公民對話會議

(資料來源：公民行動影音紀錄資料庫，2015。連結：

<https://goo.gl/2Pyn5Y>)

## 2. 參與式規劃：專案小組

專案小組由地政局長李得全、楊教授重信擔任共同召集人，擬於 2 星期內提出具體可行之變更方案。期間南港瓶蓋工廠守衛隊等公民

團體與專家學者研商後提出「南港瓶蓋工廠全區保留方案報告書」，擬定4個全區保留替選方案，並於專案小組會議上與政府部門討論，實現參與式規劃中由下而上影響政府部門決策的精神；政府部門同時協助公民團體提供所需資料，資料公開乃為實現參與式規劃的第一步。

地政局與公民團體最終召開3次專案小組、1次會前會研商討論（圖4-29），然而最終公民團體提出的4個規劃方案未獲地主們同意、20位南港區里長連署強烈反對，因此並未能形成共識，全區保留不可行（圖4-30）。3次會議紀錄結論如表4-6所示。

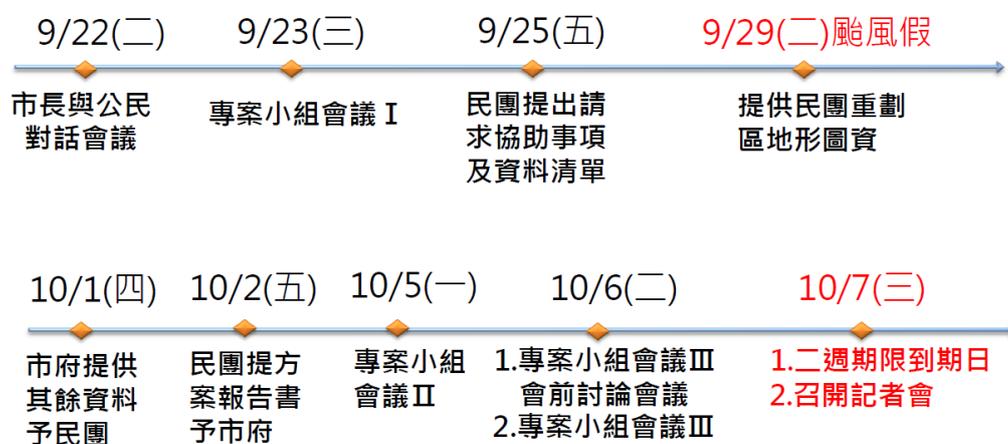


圖 4-29 會議期程

（資料來源：台北市政府，2015。連結：<https://goo.gl/3E6trW>）

方案	地主	用地取得方式	地主意願	可行性
A	國產署	容積調配	×	×
	中華電信	容積移轉	×	
	郭家3人	以B區抵費地交換	×	
B	國產署	容積調配	×	×
	中華電信	容積移轉	×	
	郭家3人	變更北流南基地為商業區交換	×	
C	國產署	容積調配	×	×
	中華電信	變更北流南基地為商業區交換	×	
	郭家3人	變更北流南基地為商業區交換	×	
D	國產署	容積調配	×	×
	中華電信	與BR2、BR3自辦都更回饋地交換	×	
	郭家3人	依重劃公告結果配地	○	

圖 4- 30 公民團體提出 4 個替選方案之可行性

(資料來源：台北市政府，2015。連結：<https://goo.gl/3E6trW>)

表 4- 6 南港瓶蓋工廠專案小組會議紀錄整理

場次	結論
第一場	<p>一、本專案小組市府聯繫窗口為地政局李局長得全；公民團體為楊教授重信及林怡君小姐。</p> <p>二、請公民團體「研議本案具體可行變更方案」，並儘早提出供市府研析評估，如公民團體需市府協助提供資料，亦請詳列清單，市府將在法令規定範圍內儘量提供協助。</p> <p>三、為避免造成權利關係人不必要之困擾，本專案小組研議討論期間，請公民團體及市府相互自我約束不對媒體公佈或評論討論內容。</p>
第二場	<p>一、本會議將依市長「開放政府、公民參與」之理念，詳實記錄各與會人員之發言內容，併同錄音、錄影方式完整呈現大家的意見，無論最後結果為何，都將禁得起各界的檢驗。</p> <p>二、有關南港瓶蓋工廠文化資產審議的經過及結果，大家的看法、解釋都不同，這部分的爭議，建議相關權利關係人依自己的想法去處理，尚非本專案小組會議可以解決。</p> <p>三、綜整公民團體、地主、當地居民及各與會表達之意見，大家對</p>

	<p>於目前爭議之解決至少有一共識，即以不影響地主重劃配地權益及期程為前提。</p> <p>四、請公民團體、市府相關機關及土地權利關係人再思考，除了公民團體目前所提之 A、B、C 三個方案外，希望可以找到具體可行有共識的解決方案。</p> <p>五、本專案小組第 3 次會議仍依原訂於明日 10 月 6 日下午 3 時召開；另依楊老師建議，請公民團體可先於明日下午 1 時 30 分在本會議室與本府都發局、文化局、交通局、地政局公開討論，並開放各界參與旁聽。</p>
第三場	本次會議各方意見分歧，討論未獲共識。

資料來源：整理自台北市政府，2015。連結：<https://goo.gl/3E6trW>。

### 3. 資訊公開

資訊公開為公民參與的必然前提，本重劃案之重劃計畫書、相關圖資、重劃作業公告、土地分配清冊、土地改良物拆遷補償費清冊等相關重劃資訊皆於網站公開。並於衝突發生第一時間即刻製作「南港瓶蓋工廠 3 分鐘懶人包」、發放新聞稿，另市長與公民對話、專案小組會議全程公開並錄音、錄影，相關影音檔案已置於市府網頁公告，並製作 1 分鐘動畫總結南港瓶蓋工廠為什麼不能全區保留。另公民團體請求協助提供之 22 項資料<sup>13</sup>，市府也盡全力配合給予。

<sup>13</sup> 參閱台北市政府瓶蓋守衛隊請求協助事項表，連結：<https://goo.gl/7QGGRw>。



圖 4-31 南港瓶蓋工廠 1 分鐘動畫

(資料來源：<https://goo.gl/yhyQ3f>)

### (三) 公民參與之成果

南港區第三期市地重劃案透過積極奔走、多方協調，圓滿解決瓶蓋工廠保存及老樹保護等爭議，於衝突發生第一時間即刻製作懶人包、1 分鐘動畫及新聞稿，使民眾充分了解事件緣由。此外，考量文化保留並兼顧地主權益，透過市長與公民團體會談並組成專案小組尋求共同解決方案，與公民團體平等對談會議紀錄全程公開透明放上網路，然而 3 次專案會議中所提規劃方案均未能形成各方共識，爰依法進行非歷史建築拆除作業。本案重劃土地分配結果於 2015 年 12 月 20 日公告期滿在案，復於 2016 年 1 月 26 日完成全區土地權利變更登記作業，本工程於 2015 年 8 月 14 日開工，已於 2017 年 2 月 13 日竣工，成為往後開發案公共溝通領域之學習標竿。

瓶蓋工廠已保留的歷史建物未來則規劃成「自造者空間

(Makerspace)」，延續瓶蓋工廠生產、製造之意象，並引進新創產業、文化產業與在地特色，結合擴大公民參與、開放市民參與討論。

#### (四) 小結：對於市地重劃參與機制之啟發

本案公民參與的學習重點在於「參與式規劃」以及「資料公開」，在南港瓶蓋工廠事件陷入膠著之際，臺北市政府轉而採取對話的方式，並在柯文哲市長主導下成立「專案小組」，引入參與式規劃的理念，由南港瓶蓋工廠守衛隊等公民團體與專家學者研商後提出「南港瓶蓋工廠全區保留方案報告書」，擬定 4 個本區替選方案，於專案小組會議上與政府部門討論，在兩方溝通協調下，尋求最適的開發方式。

再者，在參與式規劃的脈絡下，資料公開為必然的第一前提，政府部門協助公民團體提供所需資料，同時將本案重劃計畫書、相關圖資、重劃作業公告、土地分配清冊、土地改良物拆遷補償費清冊等相關重劃資訊皆於網站公開；另市長與公民對話、專案小組會議全程公開並錄音、錄影，影音檔案皆公開於市府網頁；並製作南港瓶蓋工廠 3 分鐘懶人包、1 分鐘動畫總結專案小組決議。

因此，本案參與式規劃、資訊公開、專案小組的公民參與方式，為本府可借鏡之處。

### 三、日本成田機場開發案：半世紀的抗爭——日本農民的怒 吼與成田機場悲劇<sup>14</sup>

#### （一）案例背景概述

1966年7月4日日本內閣決議於千葉縣三里塚地區實行新東京國際機場（成田機場）建設計畫，規劃1060公頃、3條跑道（4000公尺、2500公尺、側風3200公尺）的開發方案，其土地來源主要來自皇室原有的牧場、千葉縣縣有土地與高爾夫球場，以降低徵收土地的範圍與成本，再者，三里塚到芝山町這個區域的居民，有很高比例是第二次世界大戰後遷移進去的拓荒農民，經濟相對貧窮，因此評估起來可能較容易徵收。

然而，日本政府將該區規劃為成田機場時，完全沒有告知當地的農民，行政上更刻意忽略與當地居民協商的過程，在日本政府內閣會議決定要將新機場興建於三里塚前，當地農民集結起來組成了反對同盟（三里塚芝山連合空港反对同盟），發起多次的請願及陳情活動，請求政府與運輸省重新評估機場興建位置，並多次要求對話，發起一連串的反對運動。但在過程中，日本政府保持著相同的態度——拒絕對話、不容許其他意見，僅對地方居民召開過一次形式上的說明會，

---

<sup>14</sup> 本節文獻主要參考、整理自宇澤弘文，2017。《空港粉碎：日本農民的怒吼與成田機場悲劇》。

僅進行形式上的「說明」，並單方面地強行建設計畫。最後，起初平和四處請託陳情的農民發現所有正式管道都將他們封鎖並排除在外，為了維持他們的生活方式，開始進行激烈的抗爭。

反對開發同盟與政府對峙了半個世紀，引發了一場長達半世紀的抗爭，且在其白熱化時期，甚至造成3名機動隊員（警察）的喪生<sup>15</sup>、多民抗爭者自縊、受傷與被逮捕者數量更是不言而喻。而自1978年部分啟用的成田機場則長期在「畸形不足」的狀態下負擔龐大運輸量，機場公團<sup>16</sup>在極為嚴苛的內外條件下，付出了極大的經濟及社會成本，方能維持每日航班的飛行。首先，機場的營運長期以來僅依賴一條四千公尺的飛機跑道，實際上難以負荷日益成長的起降航班，也不利於飛航安全，直到1999年才增修一條2180公尺的臨時跑道。再者，成田機場宛如一座要塞，必須投入大量資源建立機場警備，機場四周佈滿了層層堅固的鐵絲網，平常則有高達數千人的機動隊駐紮，嚴格監控機場周邊的居民，進出機場的人員都必須出示身份證明，更加深了原本沈重的財政負擔。最後，當地居民必須在惡劣生活環境下進行無限期的抗爭，付出的種種代價，更是難以計算。在機場開發案嚴重

---

<sup>15</sup> 1971年2月的第二次代履行，反對聯盟集結5000名反對者，政府方則調動5300名機動隊，此次事件造成了重大傷亡，共有375人被捕，超過150人受傷，其中有14名受重傷。特別是在三里塚東峰十字路，3名警察殉職，成為成田抗爭中最慘烈的事件，後來的訴訟官司更長達14年。

<sup>16</sup> 日本政府與新東京國際機場公營事業團體，簡稱公營事業團體，或公團。由政府與企業合組而成的組織，類似臺灣的BOT。

延宕的同時，付出了龐大社會成本，以及造成人民與政府雙方的不信任。

成田機場事件成為日本二戰後最為爭議的開發案，總計共經歷500多次的衝突、6人死亡、20多名反對運動者自殺<sup>17</sup>，且其建設經費是原訂的十倍之多，幾乎撕裂了當時的日本人與政府之間的信賴關係，更是日本民主歷史的疤痕。



圖 4-32 第一次代履行強拆反對方要塞 (1971) (資料來源：<https://goo.gl/UEdPbI>)



圖 4-33 成田機場塔台破壞佔領事件(1978) (資料來源：<https://goo.gl/UEdPbI>)



圖 4-34 10.20 成田現地鬪爭 (1985.10.20) (資料來源：<https://goo.gl/UEdPbI>)



圖 4-35 阻止機場跑道延伸抗爭(2007.12.9) (資料來源：<https://goo.gl/eavK6j>)

<sup>17</sup> 資料來源：成功大學人文創新社會實踐計畫，2014。《半世紀的鬪爭——反成田機場徵收事件》影集，連結：<https://goo.gl/f9N2Zg>。

## (二) 抗爭因素

### 1. 規劃階段缺乏參與、形式民主

日本政府憑一紙內閣決議，在三里塚地區單方面地策劃並強制執行成田機場的建設計畫。然而，關於該計畫的必要性，卻沒有事先進行過充分的專業與科學的調查，此外，也沒有與在地農民說明溝通、諮詢意見、取得在地營生農民同意的基本程序，後來縱使農民發起陳情、請願活動，並要求對話，然日本政府仍然一意孤行，最終引發許多激烈抗爭，造成許多無法挽回的悲劇。

### 2. 衝突階段缺乏溝通

在抗爭的初期，由於日本政府選擇刻意忽略與反對居民協商的過程，強行推動機場開發案，居民的陳抗則隨著政府的不溝通而更加壯大，而政府方面對日漸增強的反對聲浪，只能以更優勢的警力作為武力壓制，卻也再次使得反對方更加擴充人馬，如此一來一往，兩方人數越來越多，衝突程度越演越烈。

### 3. 學運團體助長抗爭

成田機場問題給予逐漸消退的 60 年代學生運動另一個出口，使得全國各地的學生團體紛紛前往當地支援，成為以東京大學為首，擴展至全國大學校園的反權力抗爭活動。

#### 4. 安置及補償問題

若是某個區域的噪音超過了最低標準，除了將在該地營生的人們遷往他處外，應該找不到其他更具體的解決對策。在此情況下，在地居民當然會希望能夠找到經濟、社會、文化條件皆與現居地差不多的地方，但事實上，若有這樣的地方反而是例外，通常都是遷移到比現居地的經濟、社會、文化條件都還差的地方。此外，為了讓每位居民都接受這些對他們不利的選項，只提供金錢上的補償是不夠的，還存在著居民是否能被新地點中的原有村落社群接納等問題，這種金錢補償的解決辦法，其本身自然有其限制。

照理來說，其實應該要提供給這些人與現狀條件完全相同的農地與住宅地，但就現實層面而言，這是不可能的事情。因此只能盡可能提供接近現狀的替代地，然後依據某種基準給予中間差距的補償。然而就實際的例子來說，要訂出合適的補償措施並非一件容易的事情，這也會成為解決問題的基本阻因。

宇澤弘文作為一個學者及隅谷調查團的一員，以旁觀者的角度分析，認為這些農民要的只是「安身立命」，千葉的氣候、適合耕種的土壤、戰敗後的移墾歷史、低收入戶的階級問題，都是

這些農民不肯走、也不得走的主因，並非只是「為了錢」如此簡單。

#### 5. 欠缺考量社會成本導致反彈

在規劃機場的規模及用地時，不能單純只計算徵收機場用地的所需支出、機場及相關設施（含對外交通）的建設費用、營運相關的直接與間接支出，也就是不只所謂的機場私人成本，還必須將「機場的社會成本」也列入評估，再依此明訂出機場的合適規模與地點。由於成田機場缺乏這樣的評估步驟，因此很明顯地遭到反對。

### （三）公民參與方法與目標

成田問題引發了人民與政府二十多年的循環抗爭，過程中發生了非常多的重大犧牲，雙方早已形成不信任的鴻溝。因此，根本的解決之道，已不再是社會成本的內部化這樣單純討論的理論階段，該如何解開這個剪不斷理還亂的現狀，關鍵在於是否能夠找到一個平台，讓國家、公營事業團體、反對同盟的當事者，以相互對等的立場積極闡述各自的主張，進而理性取得互相諒解的共識。

直到 1991 年，在著名經濟學家隅谷三喜男倡議下，成立了「隅谷調查團」，嘗試以「第三方」的身份介入，協調政府與抗爭團體進行對話，問題才出現轉機。

隅谷調查團由五位知識份子組成：領導人隅谷三喜男曾任東京大學經濟學部部長、日本女子大學校長，主要研究領域是勞動經濟學，為該領域的權威，經常對戰後日本的和平與民主主義問題發表獨到見解，也是許多政府審議會的成員，同時也是基督教徒，可說是「日本良心」的代表人物。河宮信郎當時是中京大學教授，專業為金屬物理，但對於地球環境問題素有研究，當地農民推舉他以環境專家身份參加調查團；山本雄二郎原本是新聞記者，後來轉任高千穗商科大學教授，由於曾報導「機場問題」，因此十分熟悉政策形成的過程；高橋壽夫先生則是調查團中的特殊成員，他在成田機場啟用當時，擔任運輸省航空局局長，除了長期參與政府制訂方案的過程，更曾因「成田機場問題」而被追究，由於深刻反省成田機場問題所造成的傷害，因此選擇加入隅谷調查團。宇澤弘文則為東京大學名譽教授，日本理論經濟學大家，在數理經濟學領域有許多開創性貢獻，且首先將社會成本問題引入日本各種建設及發展計畫的討論視野。

隅谷調查團的宗旨在於「查明成田機場問題，釐清現狀，找出符合社會正義之解決方法」，在過程中，扮演中立者的角色，與反對同盟的所有派別人事接觸，以他們各自希望的方法形式為依據，闡述他們各自的立場與主張，唯有查明成談機場問題的原因、釐清現狀之後，才有可能找出符合社會正義的解決方式，然後提報給地域振興聯絡協

會、反對同盟、國家與公營事業團體、縣政府、地方行政單位等相關團體，並督促各單位執行之。

隅谷調查團作為處理成田機場問題的調停者，首先透過「公開座談會」的形式，建立一個平等對話的平台，而調查團成員、反對同盟及政府代表，則藉由前後 15 次的公開座談會，開啟相互協調的空間。另一方面，在隅谷調查團主導下，又進一步召開了 12 次具體處理問題的「圓桌會議」，除了參與「公開座談會」的三方代表，「圓桌會議」還納入了機場公團代表、千葉縣政府代表、民間代表以及相關區域的居民團體。

公開座談會的首要目的，完全是希望去釐清耗時 25 年的成田抗爭的本質，並且讓日本社會的所有人都能夠理解，反對同盟與前來支援的人們，為何要如此賭上自己的生命，一路戰鬥到底。反對同盟希望政府在公開座談會上，為自己在成田機場問題相關的事件過程中，所採取的非民主主義、專制主義的處理方式認錯，然後認真思考該用什麼方法平息農民的憤怒，並確實執行。如果能藉由三里塚樹立地方社會與行政當局發生摩擦時解決方式的典範，那就是公開座談會的意義之一。

再者，在「公開座談會」上，反對同盟、國家、公團、縣政府、

地方行政單位、居民等所有相關人士，各自陳述自己的主張與意見，接著由「學者專家群」進行統整，提出社會能接受的解決對策。最後不管是國家、公團、縣政府、地方行政單位或是反對同盟，都必須尊重這個結論。

#### （四）公民參與之成果

1991年5月28日，運輸大臣村岡兼造聲明：「為解決第二期工程的土地問題，政府承諾在任何情況下，都不會使用強制手段。」讓成田機場問題邁入了一個嶄新階段，終於有了符合社會正義的解決可能性。

在1995年，政府接受了隅谷調查團的圓桌會議討論結果，內閣總理大臣村山富市，代表日本政府正式為徵收的強權作法道歉，獲得部分抗爭人士的諒解，讓一些農家自動出售土地。而參與圓桌會議的各方代表也在第十二次會議上達成了三點共識：

1. 設立「共生委員會」，商討、處理今後可能發生的機場噪音問題。
2. 討論未來農村的應有面貌，並設立名為「地球問題實驗村」的討論委員會。
3. 各方都承認機場必須增建平行滑行跑道，但要求政府方面不得強行推動跑道增設工程。圓桌會議最後是以「國家的深刻反省」作

為結論。1995年，執政的社會黨村山富市首相，宣布接受隅谷調查團的建議，以及「公開座談會」、「圓桌會議」的結論，並代表政府正式向地方居民表達歉意、承認成田問題根源於政府錯誤的決策，終於暫時解消當地居民長達二十多年的激烈抗爭。

隅谷調查團的介入開啟了雙方溝通協調之門，平息農民與政府之間的衝突，讓成田問題有了轉機。調查團之所以能夠協調雙方形成共識、促成和解，一方面應歸因於調查團成員始終堅持「公開透明」的運作程序，並且能夠給予對話雙方「公正的評價與建議」，因而得到了來自各方的社會信任。再者，隅谷調查團跳脫了經濟邏輯的協調框架，而由民主主義的內含及探尋「共生」路徑的角度著手，掌握了問題的根源，因而能開拓出斡旋政府、反對同盟和相關區域住民的協調空間。

以往，日本政府傾向以土地收購價格，以及經濟補償的手法，吸引當地居民進行談判。然而，在隅谷調查團主持的公開座談會和圓桌會議上，反對同盟並未提出任何有關經濟補償的訴求，而是持續批判政府的政策違反了民主正當程序，並且破壞了農民與環境共有共榮的生活型態。成田機場問題的本質，並非只是單純的經濟成本考量，而在於戰後日本政治經濟體制僅具民主形式，卻缺少民主的實質，實際

上延續了戰前國家權力強制獨斷的內在性格，農民則選擇以自身堅持的生存方式及正義訴求，挑戰融合資本與國家權力的發展主義意識形態。

1999 年，經多方協調，增修一條 2180 米的臨時跑道（B 跑道），於 2002 年啟用，並於 2009 年延伸至 2500 米，正式啟用。2010 年起陸續拆除反對聯盟的團結小屋。2015 年 3 月廢除安檢措施實施。

#### （五）小結：對於市地重劃之啟發

本案是日本自二戰後最為爭議的開發案，抗爭長達半世紀之久，總計共經歷 500 多次的衝突、6 人死亡、20 多名反對運動者自殺<sup>18</sup>，史成田機場長期處於畸形狀態，且其建設經費是原訂的十倍之多，幾乎撕裂了當時的日本人與政府之間的信賴關係，更是日本民主歷史的疤痕。

然而成田機場的轉折關鍵便是 1991 年在經濟學家隅谷三喜男的倡議下，成立了「隅谷調查團」，以「中介團體」的身份介入協調政府與抗爭團體進行對話，問題才出現轉機。隅谷調查團的成功一方面歸因於調查團秉持的「公開透明」運作精神，並且能夠給予對話雙方「公正的評價與建議」，而非成為政策的遊說者或一味的反對者，因

---

<sup>18</sup> 資料來源：成功大學人文創新社會實踐計畫，2014。《半世紀的鬭爭——反成田機場徵收事件》影集，連結：<https://goo.gl/f9N2Zg>。

而得到了來自社會各方的信任。

而在「公開座談會」上，正反雙方、政府相關單位各自陳述主張與意見後，由調查團進行統整，提出社會能接受的解決對策，最後不管是國家、公團、縣政府、地方行政單位或是反對同盟，都必須尊重會議結論，在爭議之中取得共識。隅谷調查團跳脫了經濟邏輯的協調框架，由民主主義的內含及探尋「共生」路徑的角度著手，掌握了問題的根源，因而能開拓出斡旋政府、反對同盟和相關區域居民的協調空間。

因此，倘若重劃案於遭遇重大正反雙方爭議後，擬以中介團體介入協調，則可參考以上作法。

## 四、桃園航空城：有史以來規模最大區段徵收開發案——轟烈抗爭下的聽證會議<sup>19</sup>

### (一) 案例背景概述

#### 1. 背景、計畫位階

桃園航空城 (Taoyuan aerotropolis)，乃位於桃園國際機場周邊龐大腹地的大型綜合產業園區建設規劃案，也是自由經濟示範區計畫的一環。本案係因應未來串聯歐洲、中東、兩岸及亞太的物流與客運等潛在龐大需求，針對於豐富機場綜合服務機能，進而提高臺灣全球競爭力的一項大型知識經濟建設計畫。此一計畫初由桃園縣(今桃園市)政府與中華民國交通部民用航空局推動，於相關法案通過後，開放予國際專案競標，以分析機場園區的相關產業及交通發展政策、航空運量預測、機場園區使用配置、外圍土地使用及園區周邊聯外系統構想等要項 (維基百科，2017)。

在計畫期程主要分為三個階段上，依據國際機場園區發展條例第五條之規定，主管機關(交通部)應擬訂園區綱要計畫報行政院核定。園區綱要計畫奉行政院核定後，機場園區發展作業將進入綜合規劃階段，並分成建設發展、用地取得等兩個軸向進行。在建設發展部分，

---

<sup>19</sup> 本章文獻主要參考、整理自臺灣桃園國際機場園區綱要計畫 (2011)、桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證總結報告 (2015)、桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證作業報告 (2016)、預備聽證及聽證會議紀錄。

下一階段將由機場公司擬訂園區實施計畫；用地取得部分將擬訂園區特定區計畫，相關計畫均將循行政程序報核。俟園區實施計畫、園區特定區計畫均奉核定後，則進入建設計畫階段，在建設發展部分，將視發展所需擬定各重大建設計畫，用地取得部分將擬訂用地取得作業計畫，相關計畫均將循行政程序報核後實施。

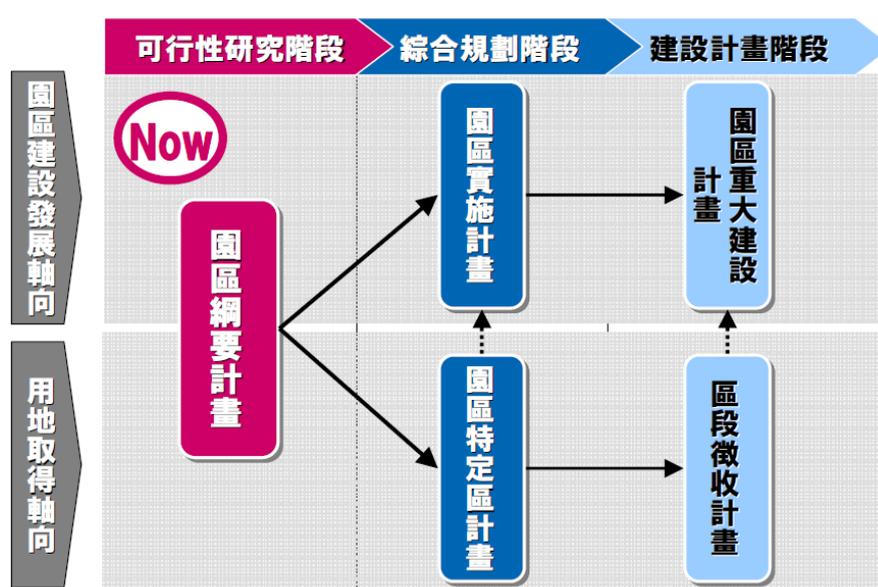


圖 4-36 「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」之計畫位階

(資料來源：臺灣桃園國際機場園區綱要計畫，2011)

## 1.2 計畫範圍

桃園航空城發展概念係以機場為中心並將周邊地區納入發展範圍，即為蛋黃及蛋白理論，如圖 4-37 所示。蛋黃部分係指機場園區，包含機場專用區及自由貿易港區，由國營國際機場園區股份有限公司負責開發、營運及管理，其中自由貿易港區亦可由地方政府提案經審

定後納入範圍，共享園區優惠；蛋白部分係指機場園區範圍以外之周邊區域，為提供因機場活動所衍生發展之各類商業、加工製造、會議展覽、休閒娛樂及住宅等相關產業使用之區域。

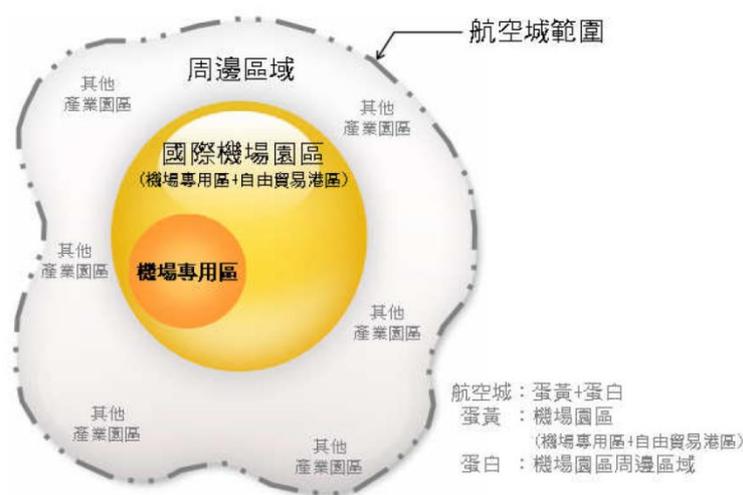


圖 4- 37 桃園航空城發展概念示意

(資料來源：臺灣桃園國際機場園區綱要計畫，2011)

在機場園區中，考量桃園機場航線、旅客需求、尖峰時段等特性及未來發展目標，為確保機場運轉能量、發揮帶動成長效能之策略性設施，本計畫規劃可獨立起降之第三跑道；而因應兩岸直航、ECFA 簽署後之產業佈局，以及物流供應鏈變化所帶來之成長契機，亦規劃擴大自由貿易港區。

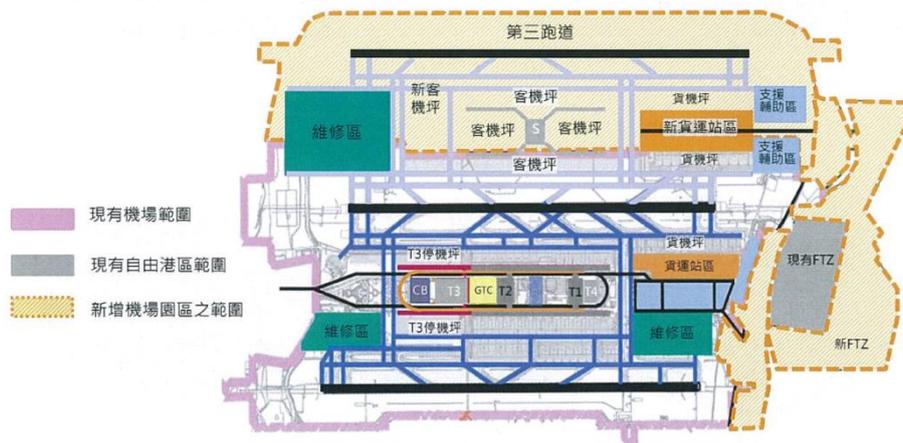


圖 4-38 桃園航空城發展藍圖

（資料來源：臺灣桃園國際機場園區綱要計畫，2011）

再者，航空城計畫除包含桃機擴建第三跑道、自由貿易港區外，尚有桃園市政府提出有產專、車專、住宅、商業區等一、二兩期都市計畫，範圍橫跨桃園東北，大園鄉 11 村、蘆竹鄉 9 村包含在內，總計計畫面積 4,687 公頃，須區段徵收 3,130 公頃土地，成為台灣有史以來最大的開發及都市計畫。

表 4-7 航空成計畫開發面積

開發主體	計畫面積（公頃）	區段徵收面積（公頃）
交通部	2,776	1,481
桃園市政府（第一期）	1,358	1,160
桃園市政府（第二期）	553	514
合計	4,687	3,155

資料來源：桃園航空城計畫「機場園區特定區」特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會議紀錄第 1 場次，2016。

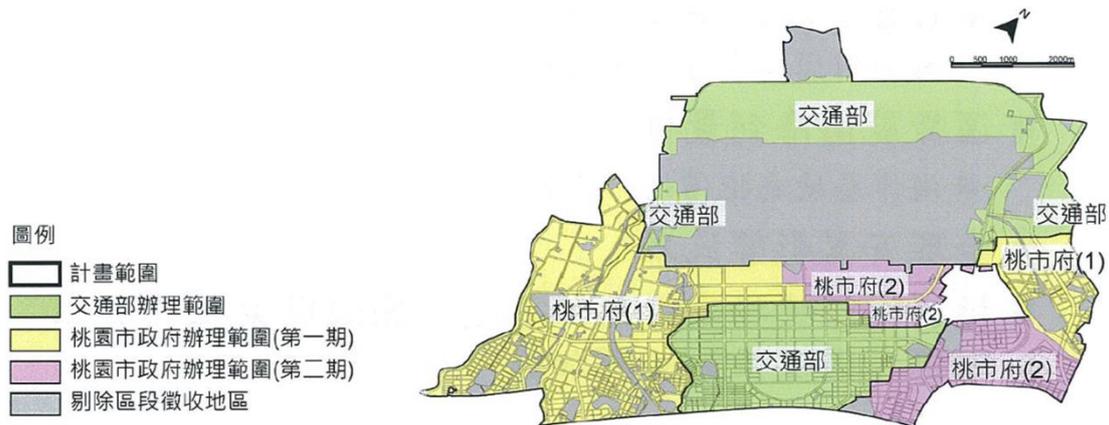


圖 4- 39 計畫及徵收範圍

(資料來源：桃園航空城計畫「機場園區特定區」特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會議紀錄第 1 場次，2016。)

## (二) 爭議與抗爭

航空城案除了交通部所需要的第三跑道與自由貿易港區的「蛋黃區」部分，尚有桃園市府的「蛋白區」開發計畫，兩區將區段徵收取得約 3 千公頃土地，搬遷人口約 1.4 萬人，搬遷面積 110 公頃，禁限建面積新增 4900 公頃，衝擊之大。而在審議的過程中，由於拒絕被徵收者眾多，區委會採取讓地主提出陳情，再由區委會一一就個案決定是否自區段徵收中剔除，不過幾個強烈反彈的區域，如宏竹村、水尾地區、三塊厝等最後計畫中，仍被納入區段徵收。

再者，反對團體針對建設第三跑道、自由貿易港區的必要性提出強烈質疑，其用地需求量體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必

要性等云云，且其中蛋白區的產專、車專、住宅、商業區等一二兩期都市計劃中，也一再遭質疑住商部分過大，是為了炒地皮，而遭到迫遷戶的長期抗爭，並引起多數支持開發的正方與反方間的長期對立。



圖 4-40 航空城反迫遷運動



圖 4-41 航空城支持方

### (三) 公民參與方法：聽證

查「桃園航空城機場園區建設計畫書」業經行政院 2013 年 3 月 27 日院臺交字第 1020017083 號函核准為重大建設，由於機場園區特定區區段徵收範圍內需徵收之特定農業區農牧用地（以下簡稱特農）

面積約為 219 公頃，附近地區（第一期）特定區區段徵收範圍內需徵收之特農用地面積約為 699 公頃，民航局及市府遂依土地徵收條例相關規定，於 2013 年 11 月通知計畫範圍內約 8,500 位特農地主（機場園區 1500 位，附近地區 7400 位），告知其土地將列入徵收範圍，並請對於徵收必要性有異議之地主，於收到通知後一個月內以書面提出。經徵詢結果，計有 307 位地主（機場園區 98 位，附近地區 209 位）對於本計畫徵收必要性提出異議。後續經中央目的事業主管機關（交通部）於 2014 年 4 月間召開 6 場說明會，詳實說明徵收必要性後，尚有 120 位地主（機場園區 24 位，附近地區 96 位）仍有異議，交通部爰依相關法令規定規劃辦理聽證作業。

## 1. 法令依據

- (1) 〈土地徵收條例〉第 10 條第 3 項：特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。
- (2) 〈土地徵收條例施行細則〉第 11 條之 1：本條例第 10 條第 3 項所稱特定農業區，指特定農業區農牧用地；所稱爭議，指建設計畫於行政院核定為重大建設後，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地之土地所有權人其土地列入徵收，而土地所有權人對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議時，經興辦事業之中央目的事業主管機關詳實說明後，

仍有異議者。

(3) 〈行政程序法〉第 54 條至第 66 條：聽證程序之相關規定。

## 2. 辦理原則

### (1) 辦理機關

本次聽證係由交通部本諸中央目的事業主管機關立場，依土地徵收條例相關規定統籌辦理，至相關庶務工作，則由民航局及市政府分別本於「機場園區」及「附近地區」之需用土地人辦理之。

### (2) 兩階段進行

依〈行政程序法〉第 58 條規定略以，行政機關為使聽證順利進行，認為有必要時，得於聽證期日前，舉行預備聽證。為使聽證順利進行及考量聽證能深入議題討論與程序進行效率，聽證作業採兩階段辦理：

1. 第一階段：「預備聽證」，依〈行政程序法〉第 58 條規定辦理，以釐清徵收必要性之爭點及議定聽證程序。
2. 第二階段：「聽證」，就預備聽證所整理之徵收必要性爭議點，於聽證時進行陳述意見及相互詢答，以釐清事實真相。

### (3) 分區辦理

依都委會第 832 次會議審定結果，分別就機場園區及附近地區

(第一期)分區辦理，並採同時異地方式舉辦會議。

#### (4) 通知對象

本案聽證通知對象主要係以區段徵收範圍內之當事人及已知利害關係人為主，經參酌司法院大法官釋字第 709 號解釋，本次通知對象包括徵收範圍內之土地所有權人、他項權利人、已辦竣建物登記之建物所有權人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人等，通知人數約 1 萬餘人。

#### (四) 主持人及協助人員

本案採單一主持人制，由交通部部長依〈行政程序法〉第 57 條規定指定公正客觀之專家學者擔任，同時延聘熟諳聽證程序之專業人員在場協助。

#### (五) 預備聽證辦理情形

依據內政部都市計畫委員會 103 年 7 月 29 日第 832 次會議審訂之「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」，機場園區特定區徵收範圍約 1481 公頃、附近地區(第一期)特定區徵收範圍約 1160 公頃，影響土地所有權人約 2 萬餘人，是目前國內最大的區段徵收案件。

依〈行政程序法〉第 58 條規定辦理，交通部為了有效釐清桃園

航空城計畫範圍內土地納入徵收必要性之爭議點及議定聽證程序，自10月3日起共辦理24場次預備聽證會議，期間交通部共計收到2049件陳述意見申請書，其中申請發言民眾有861人，實際上台表達意見民眾計435人，到場參與民眾超過5000人，過程理性和平。

交通部業已詳實記錄民眾於預備聽證會議中所表達之意見，後續將邀集擔任預備聽證會議主持人的8位專家學者，依第三跑道、自由貿易港區、產業專用區、區段徵收規模及徵收影響等主題，分別歸納整理為正式聽證會議討論議題。

相關期程如圖 4-42：

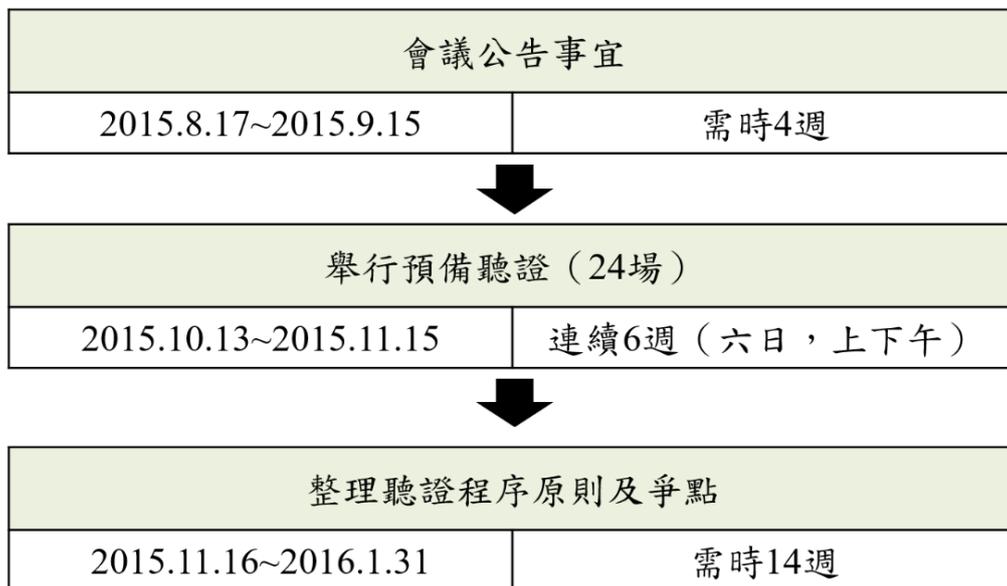


圖 4-42 預備聽證辦理情形

（資料來源：修改自高伯同，2017）

以下透過桃園航空城機場園區特定區特定農業區農牧用地納入

徵收必要性預備聽證為例，說明預備聽證辦理方式：

## 1. 會議通知及公告

預備聽證會議通知於 2015 年 8 月 12 日寄發，同年 8 月 17 日至 9 月 15 日辦理公告。

## 2. 會議時間、地點及主持人

交通部於 2015 年 10 月 3 日至同年 11 月 15 日間 6 個周末假日(國慶連假除外)，假大園國中(部分場次於菓林國小)舉辦 12 場次預備聽證會議。機場園區特定區分由中華大學建築與都市計畫系副教授解鴻年、政治大學地政系副教授白仁德、臺北大學法律系副教授陳愛娥及銘傳大學都市規劃與防災系教授洪啟東等 4 位專家學者擔任各場次會議主持人，並由民航局及法律顧問擔任協助人員。

表 4-8 機場園區特定區各場次時間、地點及主持人一覽表

場次	時間	地點	主持人 (協助人員：民航局人員及法律顧問)
1	10 月 3 日(六)	大園國中	洪啟東
2	10 月 4 日(日)		陳愛娥
3	10 月 17 日(六)		白仁德
4	10 月 18 日(日)		解鴻年
5	10 月 24 日(六)		洪啟東
6	10 月 25 日(日)		陳愛娥

7	10月31日(六)	菓林國小	白仁德
8	11月1日(日)		解鴻年
9	11月7日(六)		解鴻年
10	11月8日(日)		洪啟東
11	11月14日(六)	大園國中	白仁德
12	11月15日(日)		陳愛娥

資料來源：桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證總結報告，2015。

### 3. 進行方式

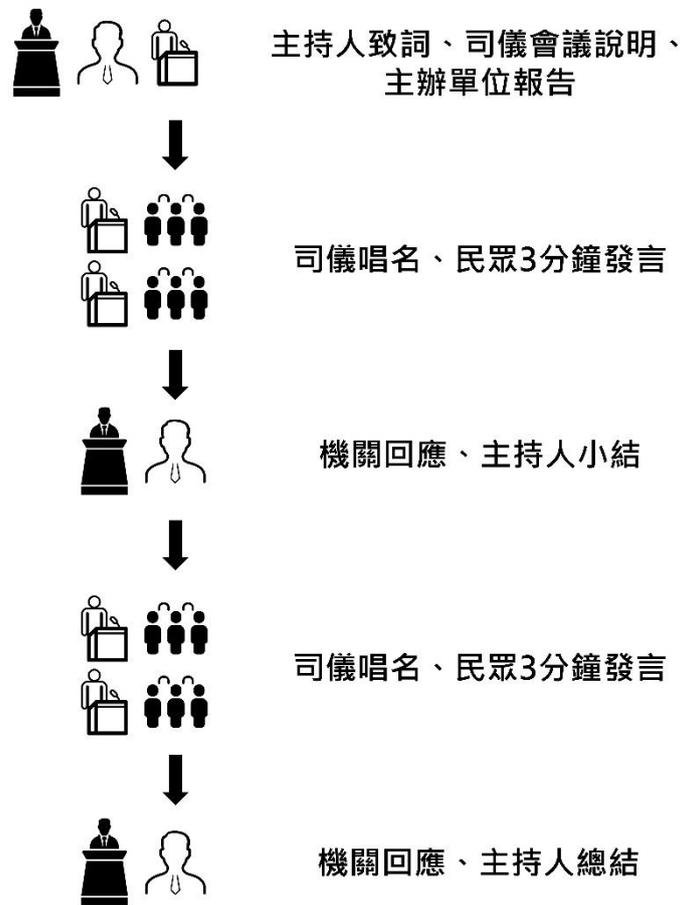
發言設計上，為讓民眾有充分表達意見機會，及廣泛蒐集相關意見以釐清爭點，民眾欲於預備聽證陳述意見，須在公告期間（2015年8月17日至9月15日）以書面向交通部提出申請，交通部依收受陳述意見申請書順序安排發言次序，由民眾現場親自發言（或委託發言）；另為利議事進行，會議當場不接受臨時發言。

表 4-9 機場園區特定區民眾陳述意見統計一覽表

通知人數	收件數	申請發言	實際發言
10,390 (100%)	1,074 (10.3%)	451 (4.34%)	225 (2.17%)

資料來源：桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證總結報告，2015。

會議實際進行上，由司儀唱名民眾上台發言，每位民眾發言時間為3分鐘，發言時間結束後麥克風自動消音，會議流程如下圖：



圖

圖 4- 43 預備聽證會議流程

(資料來源：本研究自行製作)

#### 4. 討論議題

- (1) 確認聽證程序：交通部所提聽證程序初步構想如下，惟實際規劃仍需綜合考量預備聽證會議中民眾所提意見檢討修正。

- 發言順序：依公告期間收受發言申請書順序。
- 發言方式及時間：採兩輪制，第一輪由地主提問 3 分鐘，機關回應 3 分鐘；第二輪由地主再提問 2 分鐘，機關回應 2 分鐘，總計時間不超過 10 分鐘。

(2) 釐清聽證爭點：以討論特定農業區農牧用地土地納入徵收之必要性為主要範疇。

## 5. 結論

綜觀機場園區 12 場次會議民眾陳述意見，重點包括第三跑道興建必要性及位置選擇，自由貿易港區、產業專用區劃設必要性及合理性，徵收範圍合理性，文化資產是否需要保留、糧食安全等問題，及聽證程序之建議。另有部分民眾相當關心將來區段徵收的權益問題，包括原位置保留分配、地上物補償、安置計畫內容、抵價地比例、遭到二次徵收（機場捷運已徵收一次）等問題。

其中支持者多陳述希望加速開發，居家環境已遭受噪音污染、農地污染，不適合居住及耕種，引進產業才能帶動經濟發展，當地才能更加繁榮等；至於反對者多陳述除跑道等重要公共設施即使有其必要性外，也不宜再擴大徵收範圍，另周邊都市計畫發展不如預期，目前並無新訂都市計畫之需求，且桃園周邊仍有工業區等閒置土地，應優

先使用等訴求。

爰規劃爭點如下：

- (1) 政府興闢桃園機場第三跑道及自由貿易港區有無必要？其用地需求體量推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性？
- (2) 若機場園區第三跑道及自由貿易港區之設置有其必要性，則依目前審定之都市計畫中規劃產業專用區、車站專用區有無設置必要？住宅區、商業區等各類使用分區，其量體、區位，是否具有合理性及必要性？
- (3) 若本計畫之開發確有其必要性，則因徵收土地所衍生的相關問題，如：社會、經濟、文化、生態、永續發展等，開發單位是否有具體因應對策？

另外，在聽證程序部分，民眾提出之意見大致如下：

- (1) 聽證主辦機關應由內政部辦理、聽證主持人應至少 1 人為內政部土地徵收審議小組委員、通知對象應包括剔除區及附近地區（第二期）之當事人及已知利害關係人。
- (2) 每人發言限制 3 分鐘，交互詢答 2 分鐘，避免少數人占用太多時間等。
- (3) 有關民眾所陳述內容涉及徵收必要性之意見，經彙整歸納為各項

主要爭點，建議於聽證時，依主要爭點規劃場次進行討論。

- (4) 聽證進行方式，應依據行政程序法第 61 條規定辦理，爰建議規劃適當之發言時間及進行流程，以利充分討論。

最後，綜觀機場園區及附近地區預備聽證辦理情形，本案為國內首次依據土地徵收條例相關規定辦理之區段徵收預備聽證，業於 2015 年 11 月 15 日圓滿完成 24 場次會議。另外針對正式聽證辦理方式，交通部也將持續秉持「廣徵各界意見」、「擴大全民參與」以及「引進外部專業」等原則審慎規劃，通知參與對象包括徵收計畫範圍內土地所有權人及相關權利人，預計約 2 萬餘人，而正式聽證會議辦理之結果，將提交內政部土地徵收審議小組作為徵收審議之參考。

#### (五) 聽證辦理情形

2016 年 3 月，機場園區/附近地區開發案正反雙方、機關代表首先召開了共同委任代理人的協調會，共同委任 15 位代理人擔任聽證會議的發言代表，並於 2016 年 4 月 29 日至 5 月 1 日依爭點不同各舉辦 3 場聽證會(機場園區 3 場、附近地區 3 場)，相關期程如圖 4-44：

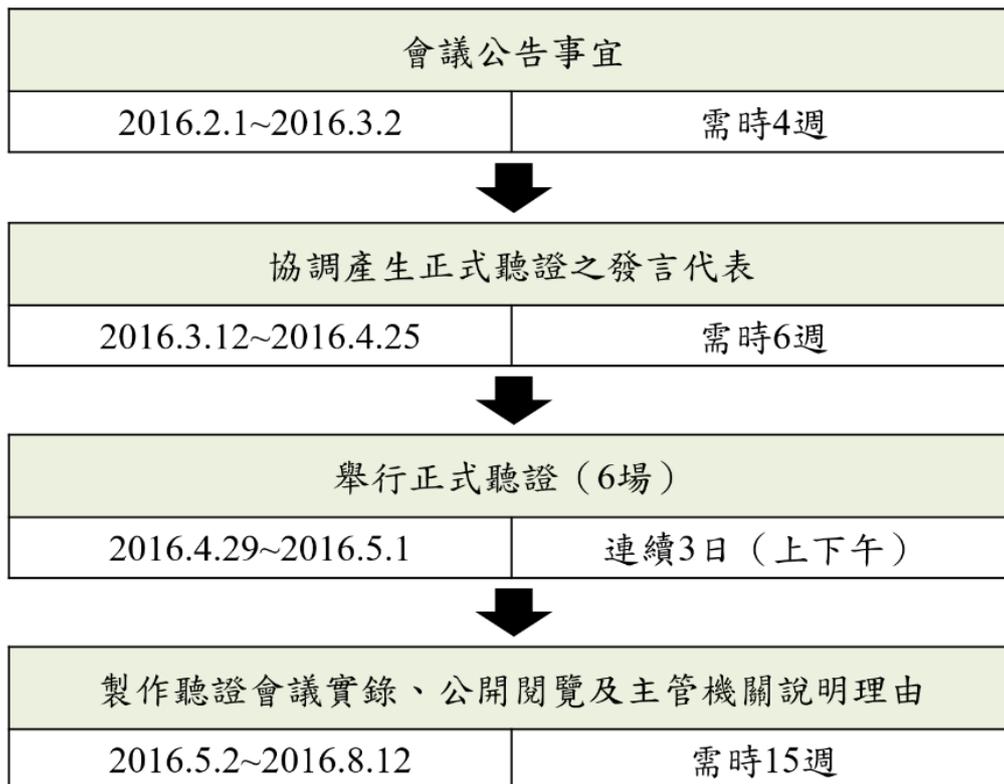


圖 4-44 聽證辦理情形

（資料來源：修改自高伯同，2017）

以下透過桃園航空城機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證為例，說明聽證辦理方式：

### 1. 會議通知及公告

本次聽證會議通知於 105 年 1 月 29 日寄發，同年 2 月 3 日至 3 月 4 日辦理公告。

### 2. 會議時間、地點、討論爭點及主持人

聽證會議依預備聽證主持人共同建議之聽證程序，按「開發目的」、「衍生需求」及「徵收影響」等三面向依序安排場次，並於每場次討

論一項爭點。交通部於 105 年 4 月 29 日、30 日及 5 月 1 日連續 3 天，假竹圍國中辦理 3 場次，機場園區特定區各場次時間、地點、討論爭點及主持人如表三。

表 4-10 機場園區特定區各場次時間、地點、討論爭點及主持人

場次	時間	地點	爭點	主持人
1	4 月 29 日 (五)	竹圍國中	政府興闢桃園機場第三跑道及自由貿易港區有無必要？其用地需求體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性？	臺北大學法律系副教授 陳愛娥  (協助人員：法律顧問)
2	4 月 30 日 (六)		若機場園區第三跑道及自由貿易港區之設置有其必要性，則依目前審定之都市計畫中規劃產業專用區、車站專用區有無設置必要？住宅區、商業區等各類使用分區，其量體、區位，是否具有合理性及必要性？	
3	5 月 1 日 (日)		若本計畫之開發確有其必要性，則因徵收土地所衍生的相關問題，如：社會、經濟、文化、生態、永續發展等，開發單位是否有具體因應對策？	

資料來源：桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證作業報告，2016。

### 3. 進行方式

發言設計上，本案參依司法院大法官釋字第 709 號解釋所律定可參與聽證程序之當事人與利害關係人甚眾，為我國辦理聽證程序之最，且相關議題涉及專業，故為使本次聽證能有效辯明爭點，按預備聽證主持人共同建議之聽證程序，聽證會議發言係採代表制，發言代表則依行政程序法第 24 條第 1 項及第 27 條規定，由多數具有共同利益之當事人共同委任代理人、或選定或指定當事人而產生。

#### (1) 共同利益之界定

鑒於本案聽證作業係依據土地徵收條例相關規定辦理，究其意旨乃為釐清航空城計畫範圍內特定農業區農牧用地納入徵收之必要性，故以「特農土地納入徵收必要性認同與否」作為法律上共同利益之界定，分為下述兩方：

- 甲方：認同本案特定農業區農牧用地納入徵收必要性。
- 乙方：不認同本案特定農業區農牧用地納入徵收必要性。

#### (2) 每方發言代表人數

本次聽證有 3 大爭點，規劃每一爭點進行 5 回合之交互詢答，以每一回合由一位發言代表陳述意見為考量，則甲、乙雙方就每一爭點以推派不超過 5 位發言代表為原則，任一方共計最多可推派 15

人。

### (3) 推派方式

- 共同委任代理人階段：民眾如有意願於聽證陳述意見，需於 2016 年 3 月 11 日前以書面向交通部提出申請，同時出席（含委任出席）2016 年 3 月 12 日召開之共同委任代理人協調會，以進行行政程序法第 27 條第 1 項前段規定之共同委任代理人程序，若民眾未書面申請或未出席協調會，均視為放棄參與本次聽證會議之權利，包括於聽證會議陳述意見、委任代理人、（被）選定當事人或（被）指定當事人等權利。
- 選定當事人階段：甲、乙方如未能完成共同委任代理人，則請提出書面申請並出席（含委任出席）共同委任代理人協調會之共同利益當事人，依行政程序法第 27 條第 1 項後段規定，於 105 年 3 月 21 日前選定當事人為發言代表。
- 指定當事人階段：如屆至交通部限定之期限仍無法選定當事人者，交通部按行政程序法第 27 條第 2 項後段規定，依職權指定甲、乙雙方之當事人，擔任本次聽證之發言代表。

### (4) 會議實際進行方式

- 回合數：進行 5 回合之陳述意見、發問及回應，最後 1 回合為總

結，總結時僅得陳述意見，不得發問。倘主持人認為有必要時得予調整、順延或終結。

- 發言順序：甲、乙雙方推派代表抽籤決定第一回合之順序，次一回合雙方互換順序，後續回合及總結部分，則依上述順序反覆進行。
- 發言時間：每回合及總結時間均為 15 分鐘（正反方各 15 分鐘），依據行政程序法第 61 條規定，每回合時間包含發言代表陳述意見、對機關指定之人員、其他當事人或其代理人發問及回應時間，而回應時間以 3 分鐘為原則。

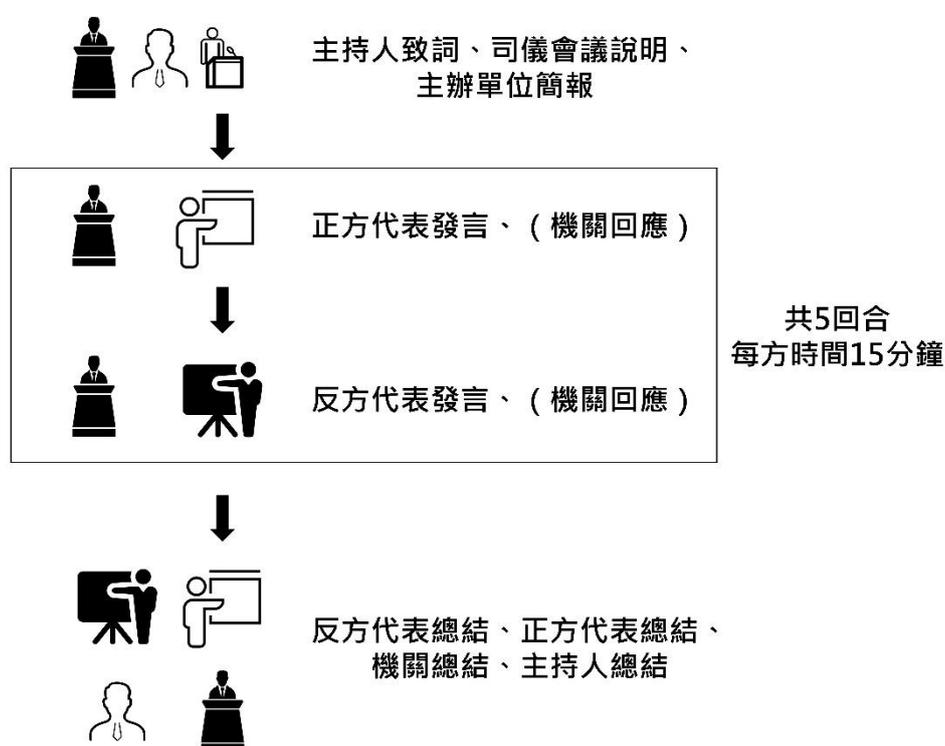


圖 4-45 聽證會議流程

資料來源：本研究自行製作

#### 4. 民眾參與情形

##### (1) 發言情形

機場園區聽證會議舉辦期間，每場次約有 20 多位發言代表出席，總計有發言代表 76 人次發言（各場次發言代表發言人數及人次如表八），整體過程理性平和。

表 4-11 各場次發言代表發言人數及人次一覽表

場次	出席人數	發言人數	發言人次
1	22	10	22
2	23	15	31
3	22	12	23
合計發言人次			76

資料來源：桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證作業報告，2016。

##### (2) 聽證紀錄公開閱覽

聽證會議現場發言陳述意見，係參照立法院議事錄，以逐字稿方式記載，併同會議舉辦期間之簡報資料及民眾書面陳述意見，集結撰製「桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會議紀錄」，已於 2016 年 6 月 1 日併同會議現場錄影檔公布於交通部及民航局網站。

依〈行政程序法〉第 64 條第 4 項規定，聽證紀錄未當場製作完

成者，由主持人指定日期、場所供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章，本次聽證紀錄公開閱覽期日業經主持人指定為 2016 年 6 月 1 日至 15 日止(扣除端午節連假 6 月 9 日至 12 日等 4 日，共計 11 日)，假民航局、市政府、桃園航空城北區及南區駐地工作站等 4 處場所辦理公開閱覽，供發言陳述意見民眾及列席機關簽認發言紀錄內容，其中部分民眾要求修正會議紀錄，經調閱並比對會議影音檔，確認屬錯漏字部分有修正必要者，更正會議紀錄。

## 5. 聽證結果與結論建議

桃園航空城係為行政院核定之國家重大建設之一，「機場園區」及「附近地區」特定區區段徵收規模廣達 3 千餘公頃，影響地主約 2 萬餘人，為降低對當地民眾生活、就學、就業等各面向之衝擊，均縝密周延規劃相關作業。本案為〈土地徵收條例〉自 2012 年修法以來，首件依據相關規定辦理之徵收聽證作業，為讓民眾意見聚焦且充分表達，特先舉行預備聽證，歸納整理聽證爭點，於正式聽證會議採一場次討論單一爭點課題，並以相互詢答模式深入探討，使各個爭點議題有效辯明釐清事實。本次藉由聽證會議之舉行，落實民眾參與機制，增加行政可接受度，提升計畫執行效率，聽證結果也將提供內政部土地徵收審議小組作為審議之參考。

綜觀機場園區 3 場次聽證會議，民眾針對徵收必要性之爭點課題探討陳述，主要聚焦於第三跑道興建必要性及位置選擇、自由貿易港區擴建必要性、產業專用區劃設必要性、計畫評估數據及徵收範圍合理性、糧食安全、未來用水需求、文化資產保存等問題；另有部分民眾關心將來區段徵收權益，包括原位置保留分配、抵價地比例、農民及工廠安置等議題，未來將由需地機關詳實說明，降低居民擔憂，並納入後續區段徵收作業考量。

前列屬於徵收必要性之相關爭點課題，業由交通部歸納各爭點正反意見摘要，並審酌全部聽證紀錄後，依各項主要陳述意見簽註意見，作成聽證結果，於 2016 年 8 月 8 日函送需用土地人參酌辦理後續作業，各爭點之聽證結果及綜整結論如下：

**【爭點一】**政府興闢桃園機場第三跑道及自由貿易港區有無必要？其用地需求量體推估及區位選擇，是否有具體合理性及必要性？

**【爭點二】**依目前審定之都市計畫中規劃產業專用區、車站專用區有無設置必要？住宅區、商業區等各類使用分區，其量體、區位，是否具有合理性及必要性？

**【爭點三】**若本計畫之開發確有其必要性，則因徵收土地所衍生的相關問題，如：社會、經濟、文化、生態、永續發展等，開發單位是否

有具體因應對策？

### 【一、爭點一結論】

目前實際客貨運量逐年成長，甚至超過綱要計畫提出之運量預測，為滿足 2030 年運量需求使機場永續發展及提升國家競爭力，第三跑道確有興建必要性，而將其設置於現有北跑道以北用地範圍，始能對周遭環境影響降至最低；自由貿易港區具有貨物轉口加工、增值服務等相關優勢，可吸引國內外廠商進駐，帶動相關高附加價值產業發展，現有自由貿易港區於 2018 年底開發完成後，即面臨無地可供招商之窘境，因此，擴建自由貿易港區有其必要，以因應未來貨運量需求，同時使桃園機場運量持續成長。

### 【二、爭點二結論】

個別都市計畫所規劃之產業專用區有其不同使用目的，機場園區特定區並未劃設大面積產專用地，僅規劃 51.85 公頃作為航空維修、貨物集散經營等核心產業使用；本計畫之產業專用區、住宅區及商業區等用地面積之劃設，係依產業需要之計畫人口進行推估，相關數據之引用，係參考歷年資料及國外文獻，規劃過程中除審慎運用國內外經驗進行專業評估，亦衡平考量個案發展特性，同時由相關機關共同檢視，並參考民眾意見，最後經都市計畫委員會評估審定，是以，前

開用地所規劃之量體應屬合理。

### 【三、爭點三結論】

目前全國農地總量尚維持在糧食安全範疇，本案徵收範圍非屬主要糧食生產地區，農地釋出尚無糧食安全之慮，行政院農業委員會後續也將積極推動休耕地活化等措施，以增加糧食生產，另針對計畫範圍內有繼續從事農耕意願之土地所權人，依土地徵收條例第 43 條之 1 規定劃設農業專用區，滿足其繼續耕作之需求；本區用水計畫已配合規劃短、中、長期穩定供水來源，且本計畫預計引進三低一高之「低用水」產業，以降低用水需求，故未來尚不致產生缺水疑慮；關於文化資產部分，朝開發行為與文資保存兼容並蓄原則辦理，市政府若有新增公告文化古蹟，後續將配合檢討都市計畫；至於第三跑道個案環評，將由桃園國際機場股份有限公司配合區段徵收計畫審議時程，及早辦理個案環評。

### （六）小結：對於市地重劃之啟發

本案為我國近年來規模最龐大的區段徵收開發案，總計計畫面積 4,687 公頃，區段徵收面積 3,130 公頃土地，搬遷人口約 1.4 萬人，衝擊與爭議之大，自 2009 年 1 月 23 日通過「國際機場園區發展條例」、2011 年 4 月 11 日行政院核定「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」以

來，長期衝突不斷，導致計畫期程延宕，公私對立加劇。

在反對方的要求、公部門釋出溝通善意的基礎下，於 2015 年底辦理 24 場預備聽證，於 2016 年中辦理 6 場聽證，藉由正反雙方之交互詰問以釐清爭點、異中求同，得出各個爭點的最適結論。而依據〈行政程序法〉第 108 條：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」因此，聽證後本案計畫將依會議紀錄修正，確保充分反應正反雙方意見，為具有直接法律拘束力的公民參與方式。

再者，內政部為落實憲法正當行政程序之要求，以及司法院釋字第 709 號、第 739 號有關都市更新計畫及自辦市地重劃審核等土地案件之行政決定，應給予當事人、利害關係人以言詞為意見陳述及論辯機會之意旨，於 2016 年 10 月 31 日訂定〈內政部舉行聽證作業要點<sup>20</sup>〉，明列都市更新、區段徵收、市地重劃等開發案件，遇有全案案情複雜、適用法規之基礎事實或證據分歧爭點眾多，認有舉行聽證必要時得舉行聽證。

因此，反觀本府刻正辦理之金山、林口工一、塹仔圳 3 個市地重

---

<sup>20</sup> 詳附件二。

劃案，前 2 者因爭議性較低，且考量辦理聽證之時間成本與金錢成本龐大下，暫無辦理聽證之需求，惟未來仍可視情形決定是否辦理聽證。

新、泰塭仔圳市地重劃案則於 2002 年 12 月 30 日「擬定泰山都市計畫（塭仔圳地區）（三期防洪拆遷安置方案）細部計畫配合變更主要計畫」發布實施後，開啟了塭仔圳地區的整體開發，然多年來推動不如預期，且由於面積龐大、涉及土地所有權人人數眾多，且區內約有 6000 家違章工廠座落，2015 年工廠、商家與住戶開始發起抗爭，並組成「塭仔圳反迫遷連線」，自抗爭以來 2 年有餘，造成重劃作業的嚴重停擺。倘若將來有辦理聽證之需求，則得參照航空城聽證相關作業與期程辦理。

## 伍、研究發現與業務建議

### 一、案例歸納

將上述高屏堰穩定供水水利工程開發案、南港瓶蓋工廠市地重劃開發案、日本成田機場土地徵收開發案、桃園航空城區段徵收開發案，歸納激烈抗爭（反迫遷運動）爆發時點、公民參與方式、公民參與效益如表 5-1。

表 5-1 公民參與案例歸納比較

	高屏堰穩定供水水利工程開發案	南港瓶蓋工廠市地重劃開發案	日本成田機場土地徵收開發案	桃園航空城區段徵收開發案
激烈抗爭爆發時點	工程規劃 <sup>21</sup>	地上物強拆	強制代執行	都市計劃擬定
公民參與方式	中介團體 田野調查 深度訪談 溝通平台 網站經營 影片紀實	市長與公民對話 專案小組 參與式規劃 資料公開 影片紀實 懶人包、動畫製作	中介團體 公開座談會	聽證 資料公開
公民參與效益	伏流水模場試驗工程如期完工並啟用，南水局於 2017 年 4 月決標發包高屏溪伏流水工程，預計打造 10 口輻射井。	重劃工程已於 2017 年 2 月 13 日圓滿竣工，瓶蓋工廠已保留的歷史建物則擬規劃成自造者空間，延續工業之意象。	中介團體的介入開啟雙方溝通協調之門，由衝突轉為對話。2009 年 B 跑道正式啟用，2010 年起陸續拆除反對聯盟的團結小屋，2015 年廢除機場周遭安檢措施。	2015 年舉辦 24 場預備聽證釐清爭點，2016 年舉辦 6 場聽證取得爭點之結論，後續斟酌全部聽證之結果進行行政處分。

<sup>21</sup>由於在地住民長期累積的歷史情結，因此在高屏溪傍河取伏流水工法訊息揭露之際，催化為一股反對的民意，並產生實際反彈行動（南水局，2017）。

再者，由案例分析可得出以下共同結論：

1. 資料公開為公民參與的首要前提。
2. 理想的公民參與，為公民參與進場時機的提前，即危機發生前的參與式規劃，以及危機發生後的多方、多次溝通協調。
3. 田野調查、在地訪談有助於瞭解在地心聲，並進一步觀察在地的政治經濟權力結構，以評估社區意見領袖彼此的脈絡關係。然而訪談初期必受限於「陌生與不信任」關係，也代表訪談所獲得之資訊僅能作為參考，不必然為不可更動之結論。如發現具有可後續深入對話或產生合作潛力之對象，則可進行「多次回訪」。
4. 溝通期程的拉長，雖付出龐大時間與溝通成本，然而最終能適度緩和問題、達到最適的解決方案。
5. 中介團體之所以能夠協調雙方形成共識、由衝突轉為對話，其成功要素首先來自團體的組成成員須能得到正反雙方的認定，甚至是受到社會大眾的信任；再者其運作程序應「公開透明」，並且能夠給予對話雙方「公正的評價與建議」。

## 二、市地重劃公民參與框架

由案例歸納，綜觀抗爭加劇、反迫遷運動爆發點，大多於都市計畫擬定、重劃計畫擬定以及地上物強拆階段，本研究按照新北市辦理市地重劃作業期程，並依引發的爭議性大小，提出「市地重劃公民參與參考框架」。決策者首先透過「參考框架的決策流程」判斷現行公民參與情形是否足夠，倘若不足，決策者可就實務上開發案的期程、爭議性，來選擇可採納的公民參與方法及其進場時機，如圖 5-1、圖 5-2。

在市地重劃公民參與參考框架之中，因應爭議性高低，公民參與度由低至高，原則上可概分為單向政策宣導、雙向政策溝通、具有法律直接拘束力的聽證三種應對方法：

1. 低度爭議性：單向政策宣導，如資訊公開、製作動畫、懶人包等。
2. 中度爭議性：雙向政策溝通，如協商會議、深度訪談、參與式規劃等。
3. 高度爭議性：具有法律直接拘束力的雙向溝通，如聽證。

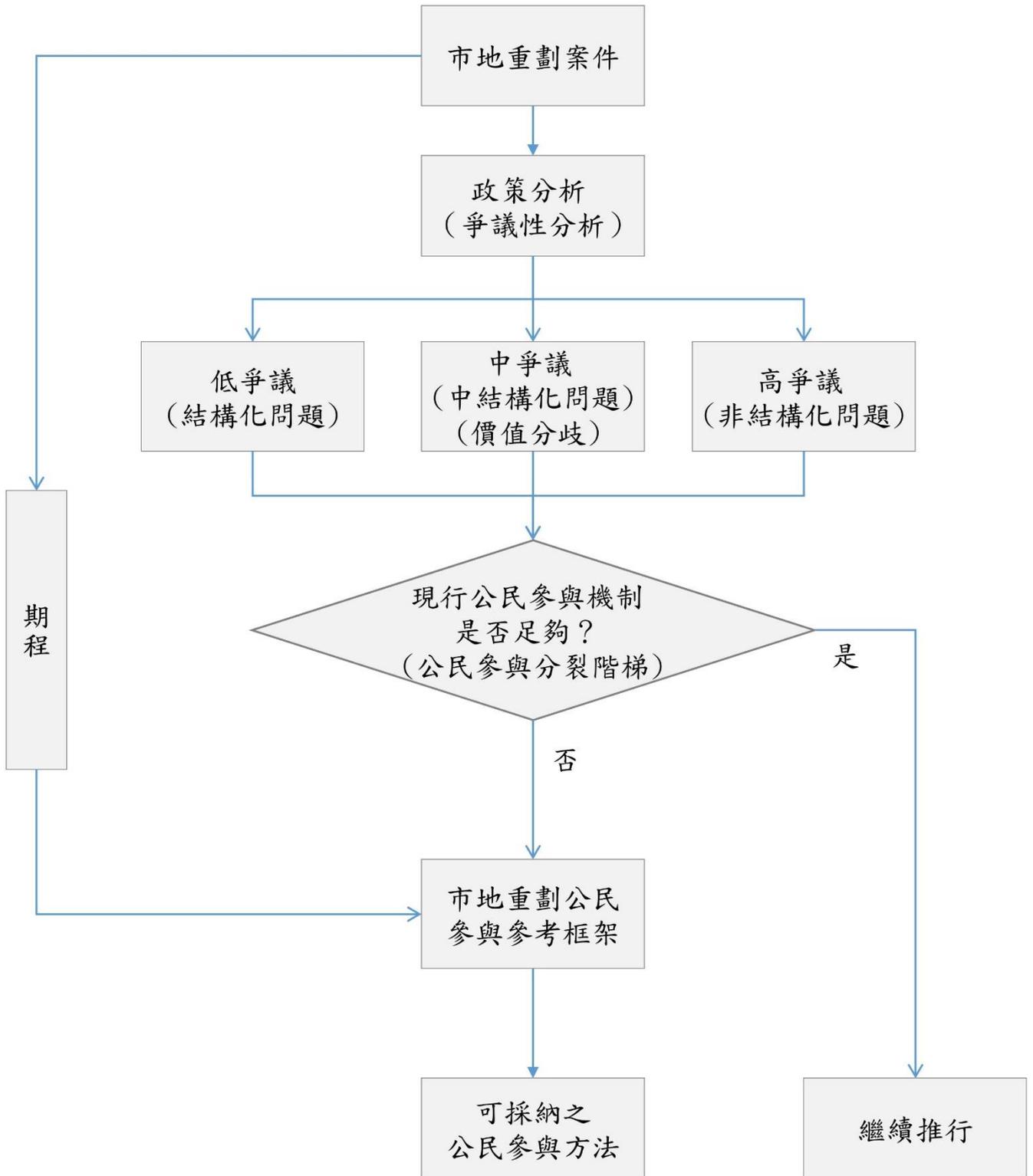


圖 5-1 「市地重劃公民參與參考框架」決策流程

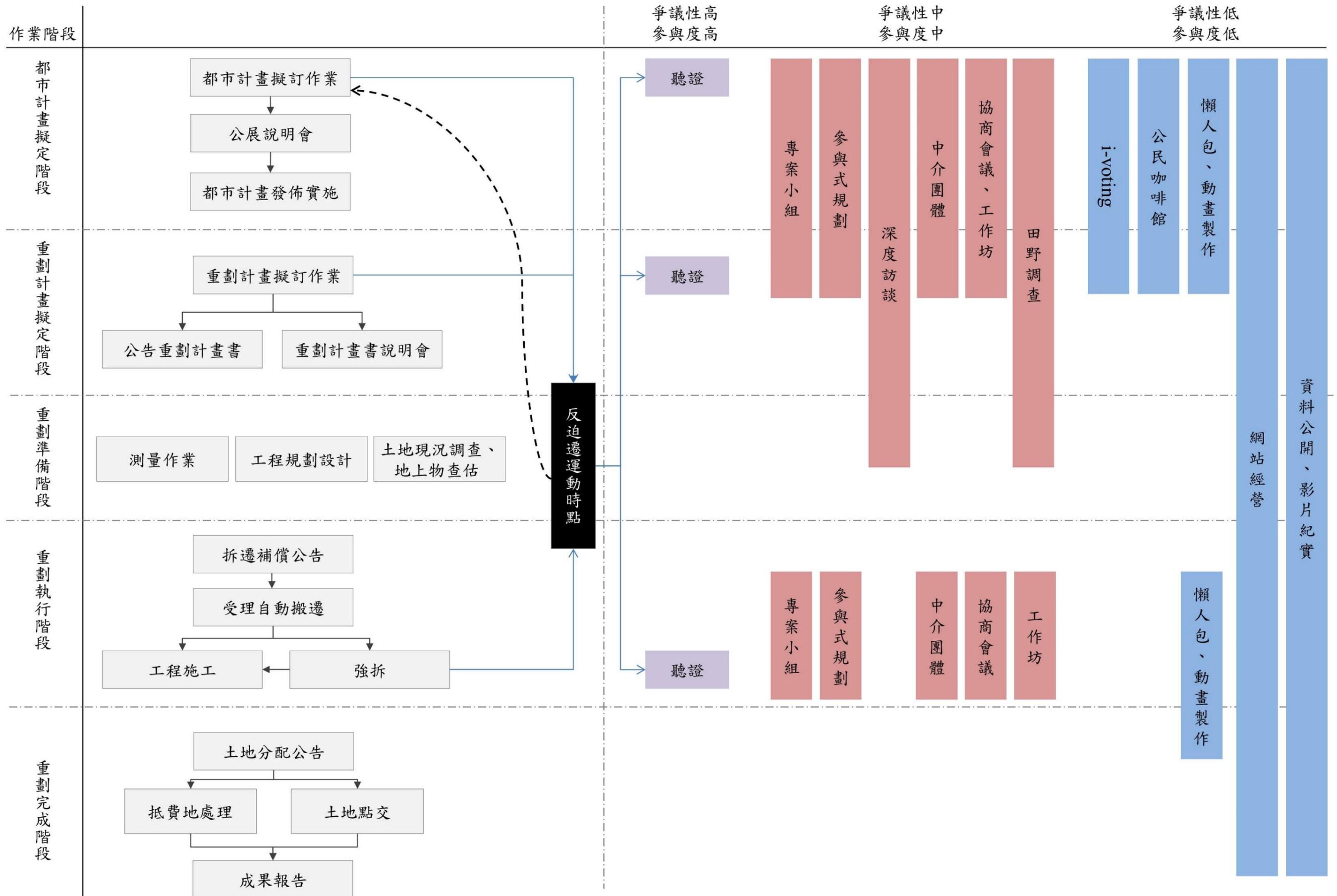


圖 5-2 市地重劃公民參與參考框架

以下簡介公民參與方法的執行概念與方式：

### （一）資訊公開

按〈政府資訊公開法〉第 1 條<sup>22</sup>，資訊公開有助於保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，**資訊公開為公民參與的第一前提**。資訊公開的方式包含刊載於政府機關公報或其他出版品、提供線上查詢、舉行記者會或說明會、提供公開閱覽、抄錄影印等（Open Data 聯盟，2017）。

隨著資訊科技的進步，除了資訊公開外，更進一步，開放資料（Open data）已成為各國政策的推動趨勢，開放資料為政府單位將資料以資料集（Dataset）為基本單位，提供開放格式、便於再利用的原始資料（Raw data），讓民眾在不受到限制的情形下，進行編輯、分析、公開傳輸或為其他利用方式，開發各種產品或應用服務，滿足民眾「用的權益」（Open Data 聯盟，2017）。開放資料的推動至今已行之有年，我國內政部則於 1990 年代開始推動「國土資訊系統及九大資料庫」之建置，為現今「國土資訊網」之前身；行政院則於 2012 年 11 月 8 日第 3322 次院會議決議，開始推動「政府資料開放平臺計

---

<sup>22</sup> 〈政府資訊公開法〉第 1 條：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」

畫」，並於 2013 年 4 月 29 日第一代測試版網站正式上線（國土資訊網，2017；維基百科，2017）。

在開放資料管理平台的使用上，CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network) 為現今最常使用的平台之一，CKAN 是由英國 Open Knowledge Foundation 所支持的開放原始碼專案，為開放資料網站的製作與管理平台，並支援資料發佈、資料管理、視覺化、多國語言等多項功能。目前全球共有 140 多個政府機關、組織使用 CKAN 服務<sup>23</sup>，在台灣的使用者如台南市政府、南投縣政府、中研院。



圖 5-3 台南市政府資料開放平台（使用 CKAN）

（資料來源：<http://data.tainan.gov.tw/>）

<sup>23</sup> CKAN instances around the world: <https://ckan.org/about/instances/>

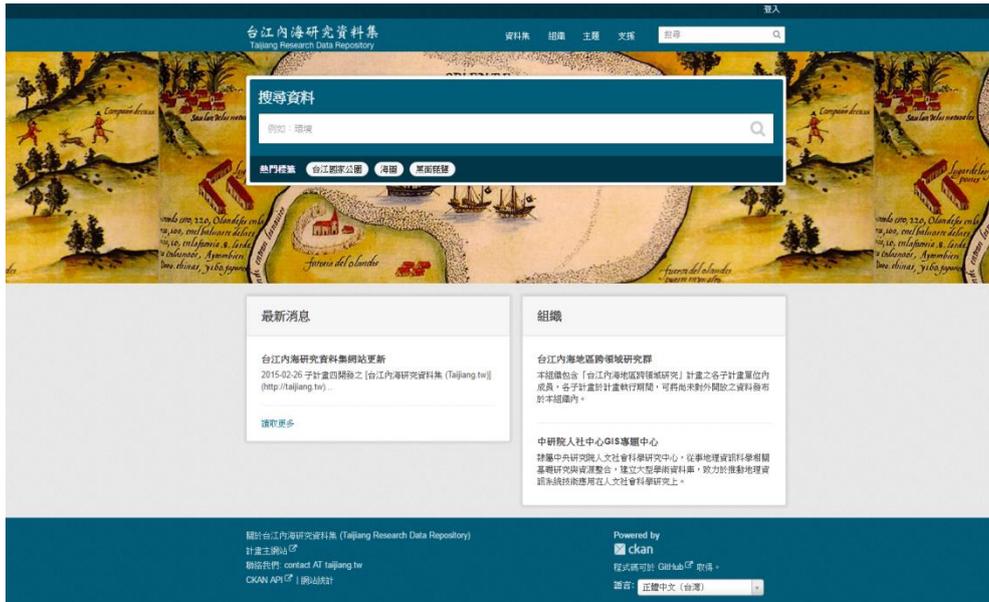


圖 5-4 中研院台江內海資料集（使用 CKAN）

（資料來源：<https://taijiang.tw/>）

## （二）影片紀實、懶人包、動畫製作

在影像時代，影片、動畫、懶人包成為網路行銷的主流方式，甚至影像已漸漸取代文字成為年輕一代查找資料的來源。在效益上，比起傳統厚重的政府報告書，簡短有力的圖像化宣傳能使民眾在第一時間快速掌握事件的來龍去脈，滿足民眾知的權利；再者，完整的影音紀錄代表政府執行決策過程的公開透明，免除黑箱作業的疑慮，且政府與反對方間協商會議的紀錄，也得成為約制雙方的證據，使抗爭從體制外的訴諸情感進入體制內的理性對話；第三，市府長官、同仁拼死拼活的工作成果，倘若缺乏行銷，則永遠不會有人知道，且由於政策的曝光度低，也將間接造成民眾對政策的不瞭解、參與及使用度低，

甚至產生蚊子館、無人響應的政策，為避免以上現象，政策行銷已成  
為不可或缺的一環。

以臺北市南港瓶蓋工廠市地重劃案舉例如下：



圖 5-5 南港瓶蓋工廠 1 分鐘動畫  
(資料來源：<https://goo.gl/yhyQ3f>)



圖 5-6 南港瓶蓋工廠 3 分鐘懶人包  
(資料來源：臺北市政府市政重大議題：<https://goo.gl/Yz1DDa>)



圖 5-7 南港瓶蓋工廠影片紀實  
(資料來源：<https://goo.gl/YSu0ut>)

### (三) 網站經營

網路行銷為資訊時代的利器，網站經營則為承載行銷內容的平台，不論是上述的影片、懶人包、動畫，或者是相關的開放資料，都須依附在網站之上，網站內容成為外界認識政府的最直接管道。政府常用的網站除官網之外，也可見部落格、臉書、Youtube 等各式平台，舉例如下：



圖 5-8 臺北市政府地政局 Youtube 頻道

(資料來源：擷取螢幕自 <https://goo.gl/5fm5bi>)



圖 5-9 「高屏堰公民願景」專案網站

(資料來源：擷取螢幕自 <http://weir.southernwater.org/>)



圖 5-10 「高屏堰公民參與」臉書粉絲專頁  
(資料來源：擷取螢幕自 <https://goo.gl/aFUTaA>)

#### (四) 公民咖啡館

公民咖啡館即世界咖啡館(The World Café)於公民參與之應用，世界咖啡館為一種腦力激盪的討論程序，由華妮塔·布朗(Juanita Brown)及大衛·伊薩克(David Isaacs)所提出，是一種在輕鬆的氛圍中，透過團體討論與對話，帶動問題反思、分享共同知識、甚至找到新的行動契機(方雅慧，2016)。

公民咖啡館則為政府提供參與者一個地位對等的討論模式，將市民關心的議題，透過分組討論的方式產生集體智慧，輪番發言來激盪出對問題的省思與解答，由下而上收集資訊，作為制訂政策時的參考。

臺北市政府地政局於2015年開始辦理公民咖啡館，期以跨層級、跨專業、跨部門、跨公私領域之「參與式跨域治理」共同討論，透過

互動方式真正了解社會及市民對「臺北地政」創新之方向、需求及期待，以推動「地政維新」。2015 年辦理之議題與流程如下：

施政架構 (紀聰吉)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 討論地政局施架構與策略地圖</li> <li>• 「台灣土地宣言」與「臺北地政維新」</li> </ul>
公義社會 (戴秀雄)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 如何健全房市實現公義社會？</li> </ul>
智慧城市 (張元旭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 臺北市地政雲應包含那些服務與功能？</li> <li>• 推動開放政府，應提供那些公開資料 (Open Data) ？</li> </ul>
生態城市 (唐嚴漢)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 邁向生態城市－公共工程可以怎麼做？</li> <li>• 邁向生態城市－社子島何去何從？</li> </ul>
智慧生態社區 (孫振義)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 智慧生態社區示範計畫</li> <li>• 以參與式預算推動智慧生態社區之執行策略</li> <li>• 社區發展之永續性財務規劃</li> </ul>
土地開發 (林健正)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 民眾參與機制？</li> <li>• 安置制度之探討</li> <li>• 公益性及必要性－以社子島為例</li> </ul>
土地估價 (金家禾)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公告土地現值及公告地價如何回應土地稅制改革</li> </ul>
智慧測繪 (曾清涼)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 智慧測量，城市升級－即時定位測量服務與資料加值運用</li> </ul>
創新便民 (劉美玲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地政服務通全國下一步？</li> <li>• 地政機關與金融機構公私協力大步走</li> </ul>
土地活化 (李家儂)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公有土地如何活化？</li> <li>• 政府機關如何讓私有土地活化？</li> </ul>

圖 5-11 2015 年臺北地政公民咖啡館討論議題、桌長

(資料來源：修改自 2015 臺北地政公民咖啡館成果報告，2016)

表 5-2 2015 年臺北地政公民咖啡館辦理流程

時間	流程
13:30~14:00	報到入座
14:00~14:30	致詞 公民咖啡館概念及流程說明 介紹各桌主題及桌長
14:30~14:55	第一回合討論
14:55~15:00	換桌
15:00~15:25	第二回合討論
15:25~15:30	換桌
15:30~15:55	第三回合討論
15:55~16:00	中場休息
16:00~17:00	成果報告
17:00~17:30	結語與交流

資料來源： 2015 臺北地政公民咖啡館成果報告，2016

公民咖啡館的運作方式包含 PEOPLE、PLACE、PROCESS、PRINCIPLE 四大要素，說明如下：

### **1. PEOPLE**

- 匯談主持人：掌控會議的進行，通常 1 至 2 人，其職責包括開場與說明、觀照全場、結語及帶領對話。
- 桌長：帶領桌員互相認識、引導討論、遞匯談石，不強勢主導、不討論主題外的事、不擅做結論。
- 副桌長：協同桌長主持、負責計時、海報製作。
- 桌員：依據主辦單位的想法，若目的在探索議題與想法，可採取開放報名參加的方式；若目的在希望促成參與者發展出行動社群，則以主辦單位擬定參與者邀約名單為宜。

### **2. PLACE**

- 會議桌：每桌備有筆、簽字筆、彩色筆、海報、便利貼、空白紙、記時器、匯談石、桌次卡、題目卡供使用。
- 展示牆：陳列議題名稱、桌次與討論內容。

### **3. PROCESS**

共分三個討論回合與最後成果發表兩部分，如圖 5-12：

第一回合(25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主軸：探索課題 自我介紹(3)→副桌長說明主題(2)→提出看法(12)→補充說明(5)→桌長確認內容(3)</li> </ul>
第二回合(25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主軸：分析深層意義 桌員都要換桌→自我介紹(3)→桌長說明第1回合結論(4)→提出看法(10)→補充說明(5)→桌長確認內容(3)</li> </ul>
第三回合(25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主軸：建構願景與行動綱領</li> <li>• 桌員都要換桌→自我介紹(3)→桌長說明1-2回合結論(5)→提出看法(10)→補充說明(5)→桌長確認內容(2)</li> </ul>
結語	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主軸：分享、回饋與內化</li> <li>• 由匯談主持人主持，各桌桌長帶領第3回合桌員和海報上台，以3-5分鐘向大家報告重要共識與內容</li> </ul>

圖 5-12 2015 年臺北地政公民咖啡館運作方式

(資料來源：2015 臺北地政公民咖啡館成果報告，2016)



圖 5-13 2015 年臺北地政公民咖啡館討論情形

(資料來源：2015 臺北地政公民咖啡館成果報告，2016)



圖 5-14 2015 年臺北地政公民咖啡館土地開發討論結果  
 (資料來源：2015 臺北地政公民咖啡館成果報告，2016)



圖 5-15 2015 年臺北地政公民咖啡館成果發表

(資料來源：2015 臺北地政公民咖啡館成果報告，2016)

#### 4. PRINCIPLE

- 主題明確。
- 營造溫馨的空間。

- 探索大家認為最重要的問題。
- 鼓勵大家踴躍貢獻己見。
- 交流與連結不同的觀點。
- 共同聆聽其中的模式觀點及更深層的問題。
- 集體心得的收成與分享。

最後，以下為臺北市政府辦理公民咖啡館相關行政流程：

# 臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館 作業流程圖

2016年1月

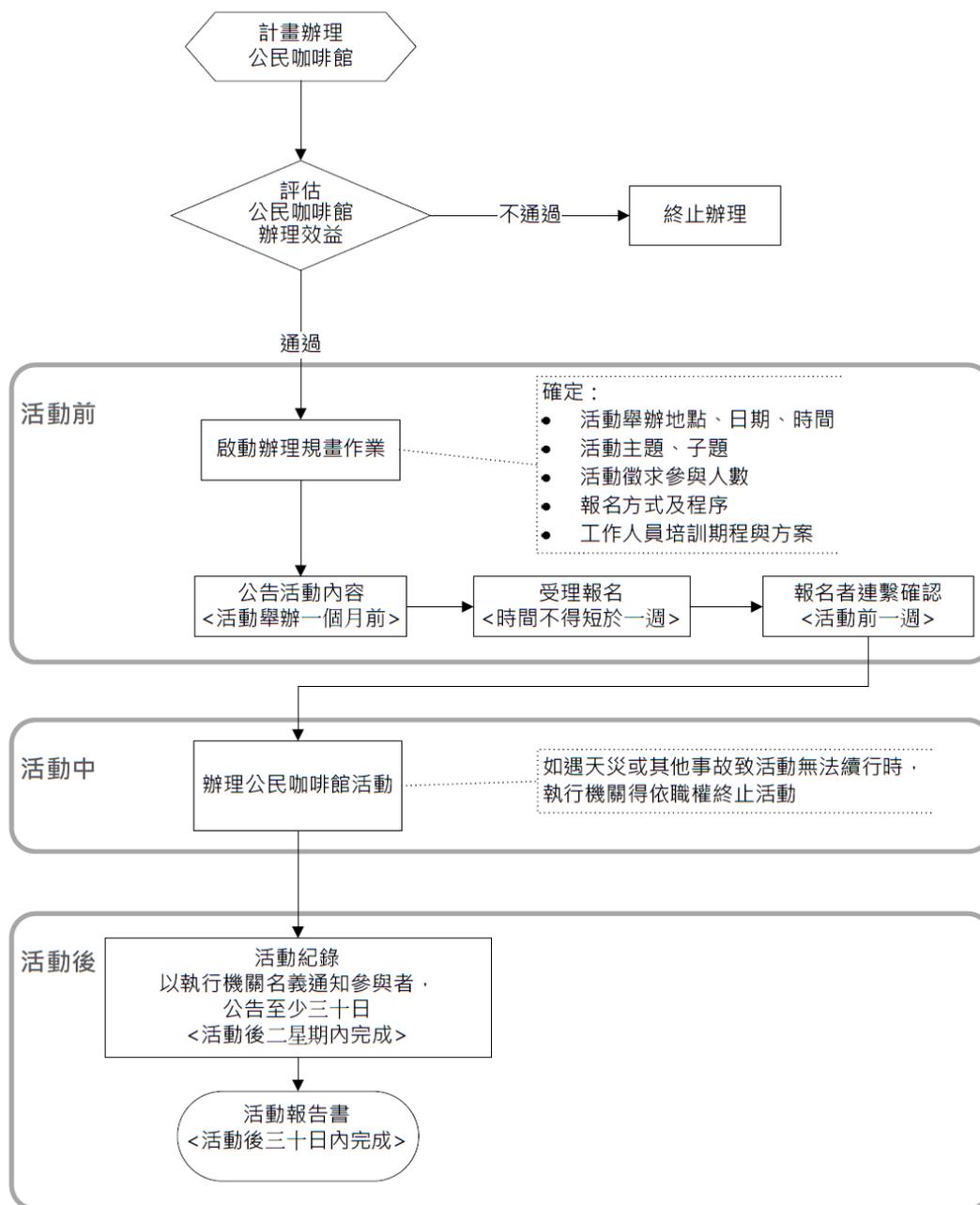


圖 5-16 臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館作業流程圖

(資料來源：植根法律網，<https://goo.gl/3e14Xj>)

## (五) i-Voting

i-Voting 為網路投票於公民參與之應用，係指政府機關，針對特定公共政策議題，設定選項，在一定時間內，由民眾經由資訊系統進行投票、表達意見，達到民意調查的目的，反映民眾的滿意度、價格判斷等，作為政府施政的民意參考或決策依據（陳勁甫，2016）。

以臺北市政府 i-Voting 系統為例，在柯文哲市長上任後便大力推廣用於公共政策決議，希望市政決策的過程中有更多的民意參與。而 i-Voting 新制已於 106 年 4 月正式上路，分為「提案」、「提案初審」、「提案討論」、「形成選項」、「上架宣傳」及「投票、結果公布及執行」等 6 個階段，並參考美國白宮「We the People」及韓國「M-voting」，開放民眾自提案，與民眾權益相關的公共事務皆可提案（維基百科，2017）。

i-Voting 依內容可分為基礎的滿意度調查、票選活動，以及更為進階得作為未來政策擬定的參考依據，前者如「12 燈區誰最靚全民票選來決定」、「一年市政成果」、「交六廣場命名」等，後者如「臺北市立圖書館公用電腦是否禁止玩遊戲」、「社子島開發方向」等。臺北市政府 i-Voting 運作方式整理如表 5-3，作業要點及作業流程則詳見

附件三：

表 5-3 臺北市政府 i-Voting 運作方式

項目	作業方式
提案方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政機關提案</li> <li>● 民眾自主提案</li> </ul>
提案門檻	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政機關提案需經過外部委員、公民委員會初審</li> <li>● 民眾提案在 60 天內，累計附議超過 3000 則，即可進入初審階段</li> </ul>
提案範圍	民眾權益切身相關的公共事務
投票結果	投票結果機關一定參採

資料來源：修改自 <https://goo.gl/kzi2Zy>。

然而在實務運作上，需要注意的是，縱使首長願意將其部分決策權責開放授權民眾網路投票，仍須判斷哪些公共決策適合釋放，如涉及高度專業複雜的決策，則 i-Voting 的結果易流於意識形態與個人好惡的選擇，而非充分的考量與專業判斷。再者，若民眾參與度低、投票率低，i-Voting 也會有代表性的問題，且其結果是否被少數利益團體所操弄影響（陳勁甫，2016）。

#### （六）田野調查、深度訪談<sup>24</sup>

市地重劃案中田野調查、深度訪談的進入時點主要有兩個，一為都市計畫擬定階段，另一為抗爭爆發之後。理想的公民參與為政策制訂前即開啟參與機制，在都市計畫擬定階段展開田野調查，有助於掌握當地社經政治、文化特色等地隱性知識，而在地深度訪談則更能

<sup>24</sup> 參照第 4 章第 1 節第 3 小節第 3 段。

仔細瞭解居民的心聲，同時讓民眾感受自己意見受到尊重，加強政府與人民之間的情感，讓人民感受政府的用心，避免衝突的發生，而不再是傳統由上而下的國家強權規劃、閉門造車。

田野調查、深度訪談另一切入的時點則為抗爭爆發之後，透過調查與訪談一方面能瞭解反對者的主張、發現反對者的困境，甚至設法提出解套方案以利重劃案的推展；另一方面，反迫遷運動往往僅反應反對者的聲音，支持者的聲音被埋落在反對的聲浪之中，透過調查與訪談則能，則能充分掌握全區居民的意見，進而作為政策的參考。

在實務執行上，值得注意的是，田野調查、在地訪談除有助於瞭解在地心聲，並能進一步觀察在地的政治經濟權力結構，以評估社區意見領袖彼此的脈絡關係。初期可針對各區里長、社區發展協會、區公所、市議員等進行禮貌性拜會及「初步訪談」，如發現具有可後續深入對話或產生合作潛力之對象，則可進行「多次回訪」。其中訪談初期必受限於「陌生與不信任」關係，也代表訪談所獲得之資訊僅能作為參考，不必然為不可更動之結論（南水局，2017）。



圖 5-17 高屏堰水利工程開發案訪談情形

(資料來源：水利署電子報，<https://goo.gl/Xf1G9I>)

### (七) 中介團體<sup>25</sup>

在公部門與民眾間激化與對立的僵局下，中介團體的介入為可能的解決對策，中介團體被視為解決問題、雙向溝通之機制，以達成共同利益需求、追求共同發展目標（林明禎，2011；魯台營，2014）。

透過中介團體，能達成以下效益：

1. 合適的中介團體作為公部門與民眾之間中立的角色，減緩民眾長期以來的不信任感，為解決問題的開始。
2. 中介團體是為對方說好話、協助互相為對方著想、能協助轉譯，是化解對立、減少負面情緒、對話的開端。
3. 中介團體能彌補公部門人員的不足，長期走訪第一線執行田野調查，協助公部門找出更多的「利害關係人」，並協助建立更多溝

<sup>25</sup>參照第 4 章第 1 節第 3 小節第 2 段、第 4 章第 3 節第 3 小節。

通對話的模式與正面經驗。

#### 4. 公部門嚴守中立，透過中介團體媒合不同利益對等雙方協商。

在高屏堰穩定供水水利工程開發案中，高雄市綠色協會為此計畫的中介團體，中介團體作為介於公部門與民眾之間的溝通媒介，透過務實的在地田野調查與訪談工作，掌握地方民情、派系消長與歷史情結的糾葛，協助主管機關做出適當的分析與對應決策，並且規劃各種睦鄰行動方案以展現溝通信任，讓地方民眾與公部門能就彼此體認、包容與諒解之下，進行友善且互為支持的合作行動。總結而言，本案中介團體的工作項目包含了田野調查、訪談、建構溝通平台、成果紀錄、公民參與意見回饋、工作簡報以及報告編印。

而在日本成田機場土地徵收案中，直到「隅谷調查團」以「第三方」的身份介入，協調政府與抗爭團體，事態才由抗爭轉為對話，問題開始出現轉機。隅谷調查團作為處理成田機場問題的調停者，首先透過「公開座談會」的形式，建立一個平等對話的平台，而調查團成員、反對同盟及政府代表，則藉由前後 15 次的公開座談會，開啟相互協調的空間，而另一方面，又進一步召開了 12 次具體處理問題的「圓桌會議」，擴大納入了機場公團代表、千葉縣政府代表、民間代表以及相關區域的住民團體。

而在「公開座談會」上，反對同盟、國家、公團、縣政府、地方行政單位、居民等所有相關人士，各自陳述自己的主張與意見，接著由「學者專家群」進行統整，提出社會能接受的解決對策，最後不管是國家、公團、縣政府、地方行政單位或是反對同盟，都必須尊重這個結論。

因此，從本案中也可發現，中介團體之所以能夠協調雙方形成共識、由衝突轉為對話，其成功要素首先來自團體的組成成員須能得到正反雙方的認定，甚至是受到社會大眾的信任；再者其運作程序應「公開透明」，並且能夠給予對話雙方「公正的評價與建議」。

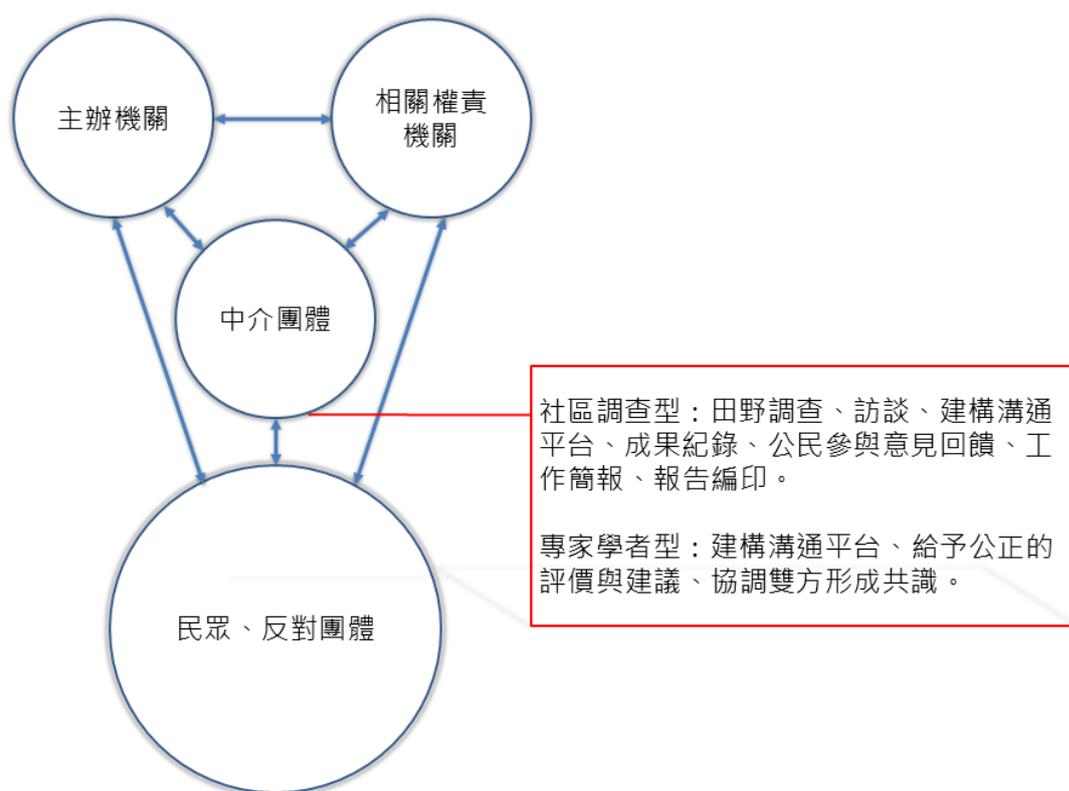


圖 5-18 中介團體示意圖  
(資料來源：修改自南水局，2017)

## (八) 參與式規劃<sup>26</sup>

參與式規劃著重在計畫實行前，將受計畫影響的各個團體與利害關係人聚在一起，在沒有任何「事先決定」的前提下，折衷或降低彼此意見分歧的強度與範圍，以尋求共識的一個民主化過程（黃瑞茂，1999）。參與式規劃能彌補專業壟斷的斷裂，建立相互溝通與學習的橋樑，透過不同團體以及個人的參與，提供多元的資訊、諮詢、與討論分析等，可以共享在地的經驗知識，促進想法上的創新，並應用在規劃的過程中，提升規劃的品質與水準（杜文玲等，2009）。

在參與式規劃的實務操作上，政府與公民係屬夥伴、合作關係，決策不再是由上而下，公民方也應提出意見與看法，甚至規劃實際可行替選方案。理想的參與式規劃發生於政策擬定階段，由公司雙方偕同擬定政策。而實際上的參與式規劃常發生於衝突發生之後，如南港瓶蓋工廠市地重劃案中，於抗爭發生後，柯市長指示成立專案小組，並納入公民團體研議協商，此時公民團體不再是純粹抗爭的角色，而是須按照其訴求提出具體可行的替代方案（南港瓶蓋工廠全區保留方案報告書），並供市府、利害關係人檢視，而專案小組最終的討論決議將約制雙方，成為政策參採方向。

---

<sup>26</sup> 參照第2章第4節。

## （九）聽證

按〈行政程序法〉第 108 條，行政機關作成經聽證之行政處分時，應斟酌全部聽證之結果，可知聽證為具有直接法律拘束力的公民參與方式，且其溝通成本、作業規模與流程具有一定之成本，因此擬啟動聽證則不得不謹慎。聽證的適用時機，按〈內政部舉行聽證作業要點〉，明列都市更新、區段徵收、市地重劃等開發案件，遇有全案案情複雜、適用法規之基礎事實或證據分歧爭點眾多，認有舉行聽證必要時得舉行聽證，適用於高爭議性之土地開發案件。

另依〈行政程序法〉第 58 條規定，行政機關為使聽證順利進行，認為有必要時，得於聽證期日前，舉行「預備聽證」。為使聽證順利進行及考量聽證能深入議題討論與程序進行效率，聽證作業採兩階段辦理：

1. 第一階段：「預備聽證」，依行政程序法第 58 條規定辦理，以釐清徵收必要性之爭點及議定聽證程序。
2. 第二階段：「聽證」，就預備聽證所整理之徵收必要性爭議點，於聽證時進行陳述意見及相互詢答，以釐清事實真相。

參照桃園航空城辦理聽證成果，預備聽證、聽證的办理流程及進行方式如下：

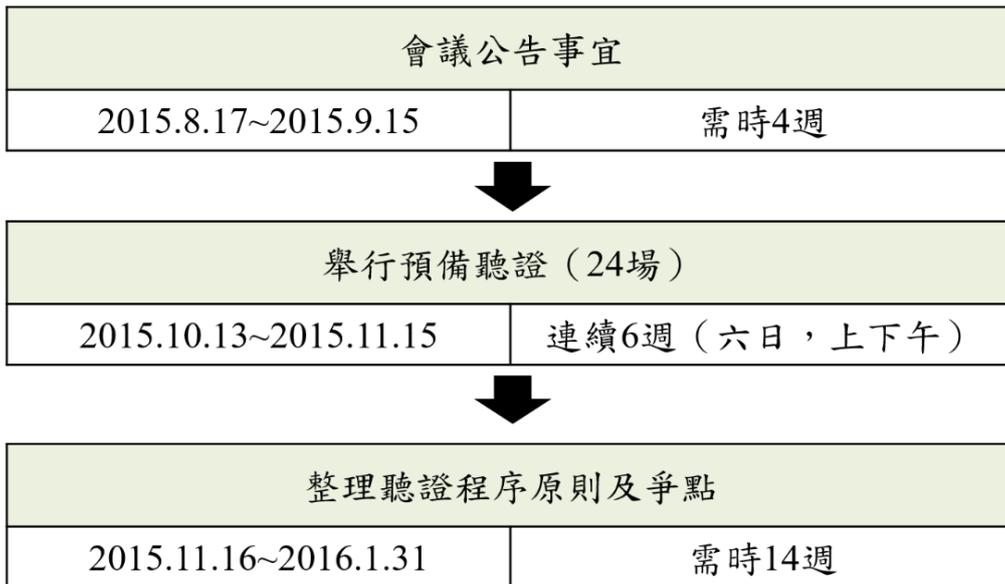


圖 5-19 預備聽證办理流程

（資料來源：修改自高伯同，2017）

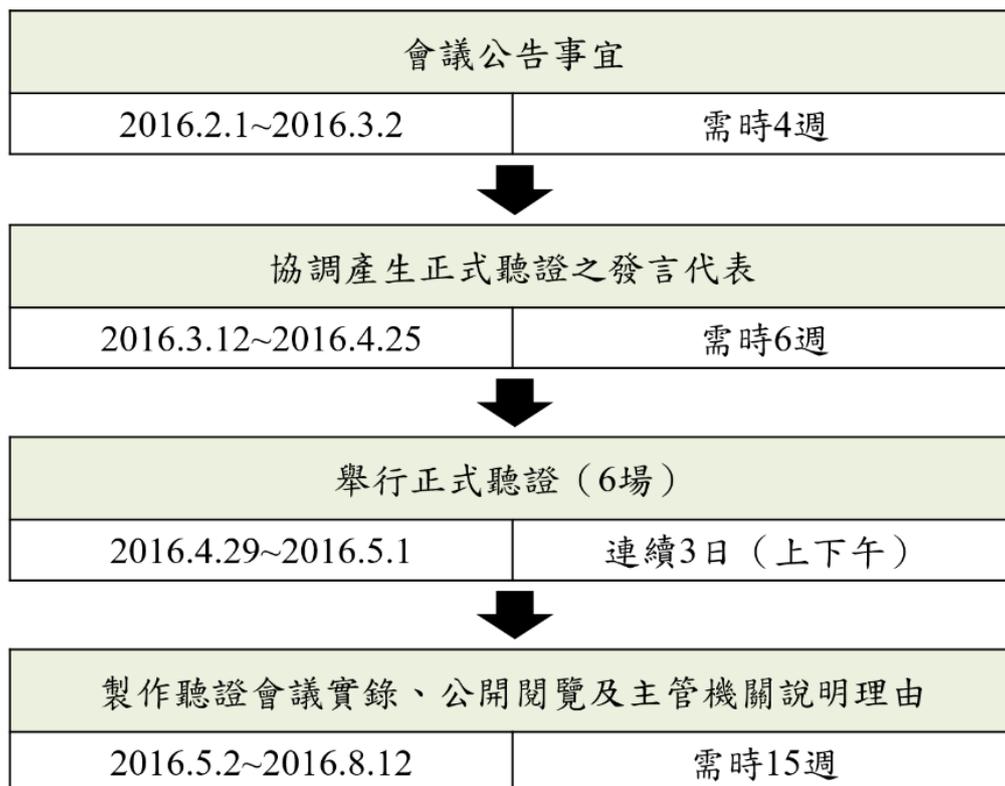


圖 5-20 聽證办理流程

（資料來源：修改自高伯同，2017）

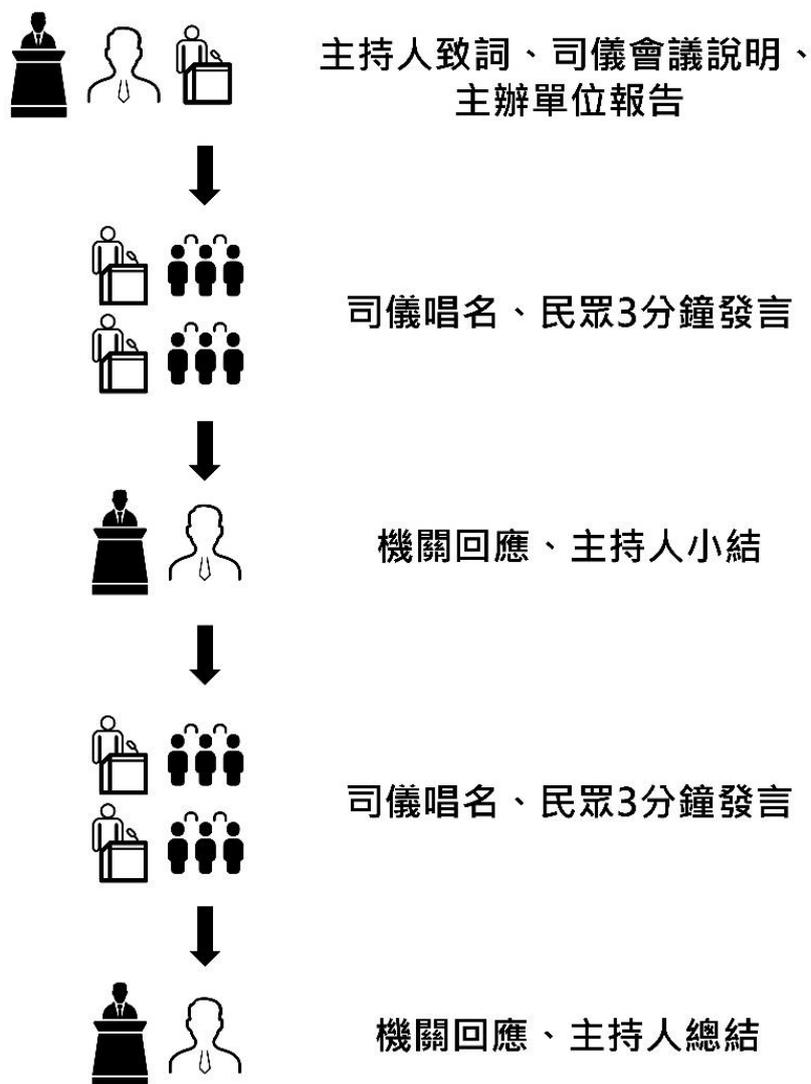


圖 5-21 預備聽證會議流程

(資料來源：本研究自行製作)

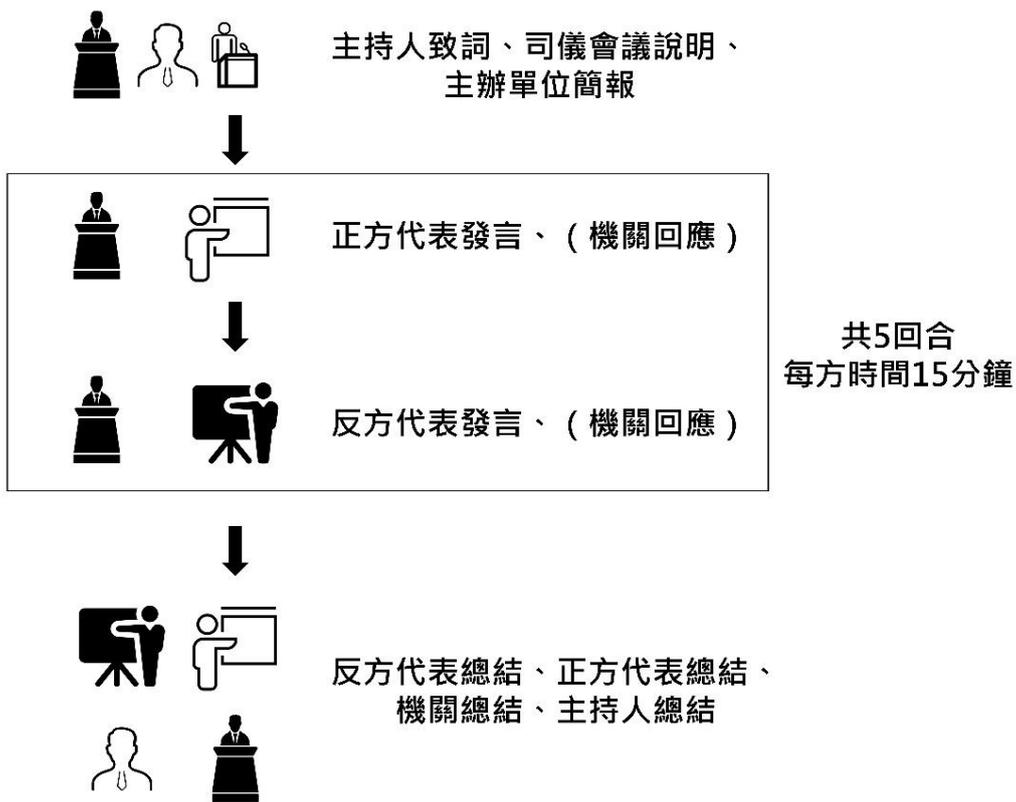


圖 5-22 聽證會議流程

資料來源：本研究自行製作

### 三、本府重劃案初步分析

#### (一) 綜合分析

以下就資訊公開、影像紀錄與行銷、網站經營等開發案之共同面進行分析：

#### 1. 資訊公開

有關市地重劃案資訊公開，本府地政局與各直轄市所屬地政機關比較成果如表 5-4，由於本府部分重劃相關資料於重劃完成後不久即下架，尤其是作為重劃作業依據的「重劃計畫書」，建議本府持續維持公開。另建議優先推動「都市計畫地籍套繪圖」之公開，其係重劃作業之基本圖資，若開放能有效提升民眾知的權利。

表 5-4 六都市地重劃資訊公開比較

	臺北市 地政局	新北市 地政局	桃園市 地政局	臺中市 地政局	台南市 地政局	高雄市 地政局	建議
重劃區基本資料	○	○	○	○	○	△	
重劃計畫書	○	△	X	○	X	X	持續公開
都市計畫圖	○	○	○	○	○	△	
都市計畫地籍套繪圖	○	X	○	X	X	△	優先推動
重劃前地籍圖	○	△	X	X	X	X	
重劃前後土地 分配清冊	○	△	X	X	X	X	
重劃前後地號圖	○	△	X	X	X	X	
重劃前後地價圖	○	△	X	X	X	X	
重劃後土地分配圖	○	△	X	X	X	X	
其他	另參照爭議性個案，臺北市瓶蓋工廠案將與公民團體之開會過程錄影上網，並製作動畫、懶人包等公開影像資料。						次要推動

註：△代表資料不全，或僅部分重劃案提供，或於重劃完成後資料即下架。

## 2. 影片紀實、懶人包、動畫製作

有關影像製作，以本府塭仔圳重劃案與臺北市南港瓶蓋工廠重劃案比較如表 5-5，兩者皆為爭議性開發案件，於網路上皆可找到眾多不利推動重劃的負面新聞與負面影片。然而臺北市政府以影片記錄溝通協調的過程，製作懶人包、1 分鐘動畫總結爭點與結論，並全數上載至網路，簡短有力的圖像化宣傳能使民眾在第一時間快速掌握事件的來龍去脈，完整的影音紀錄代表政府執行決策過程的公開透明，免除黑箱作業的疑慮，也成為約制雙方的證據，同時提供市民大眾正反雙方的意見，有效降低負面資訊的比例，間接幫助重劃推動。

然而本府缺乏相關行銷手段，使得網路輿論往反方一面倒，參與機制與資訊公開的不足可能使本府背負黑箱作業的罵名，且正方的聲音消失在反對聲浪之中，反迫遷佔據了絕大多數網路版圖。因此優先建議本局製作懶人包，以圖像方式簡潔扼要說明開發過程與爭點，並後續推動動畫製作、影片紀實。

表 5-5 雙北重劃案影像宣傳比較表

	臺北市南港瓶蓋 工廠重劃案	新北市塭仔圳 重劃案	建議
影片紀實	O	X	次要推動
懶人包	O	X	優先推動
動畫製作	O	△	次要推動
抗爭新聞比例	低	高	
抗爭影片比例	中	高	

註：△代表僅為願景式粗糙動畫之製作。

### 3. 網站經營

有關網站經營，本局與各直轄市所屬地政機關比較成果如表 5-6，由於影片已蔚為影像時代網路行銷及獲取資訊的主流，尤以 Youtube 為大宗，並配合 2017 年 4 月 11 日新北市政府第 325 次市政會議，市長針對「施工資訊公開」表示：「現在是一個資訊透明的時代…透過媒體、社群媒體及網路等管道，讓市民清楚看到我們工程現在進行的狀況…隨時可以用轉播或網路直播讓市民看到工程進行，讓過程更透明，也可以讓民眾了解目前其所關心的工程進度，請大家共同努力。」等之指示，本局擬規劃日後開發工程進行施工錄影、空拍錄影、縮時錄影之影像檔案建置，勢必需要網路平台存放影片，因此建議本局可優先推動 Youtube 之經營，以達到網路行銷、影片存放之目的。

表 5-6 六都地政局網站經營比較

	臺北市地政局	新北市地政局	桃園市地政局	臺中市地政局	台南市地政局	高雄市地政局	建議
官方網頁	O	O	O	O	O	O	
Youtube	O	X	O	O	△	X	優先推動
Facebook	X	X	O	X	X	X	

註：△代表影片極少，或顯無經營。

#### (二) 個案分析

本府目前 3 個公辦市地重劃案中，其中金山、林口工一重劃案較

無爭議，兩區民眾對重劃開發皆寄予期望，開發意願甚高，惟目前金山重劃案有部分區外民眾對都市計畫土管要點的建縮建築規定有異議，林口工一則是部分違章建物所有人針對本府 88.6.12 後違章建物拆遷不予補償表示異議，然兩者皆屬法令所明訂，爭議性較小，依本研究第二章公民參與的分裂階梯一節分析，皆屬價值分歧問題，需高度的公民參與、反覆的訊息流通，以達到價值一致，轉為可由技術官僚主導的結構化問題，在實質行動方案上建議可透過「工作坊」、「說明會」等「會議協商」的模式，讓民眾瞭解認同退縮建築與建築法令之立法目的與效益，使民眾慢慢接受新的價值觀念。

而新、泰塭仔圳重劃案涉及土地所有權人人數眾多、面積廣大，且較具爭議性，尤以區內 6000 多家鐵皮違章工廠林立為最主要問題，多數工廠因而訴求要求先就近安置，才能進行拆遷，區內住戶要求新北市府將現存合法住宅剔除於重劃計畫之外。本案係屬非結構化問題，具有知識及價值上的極大不確定性，此類問題須以高度公民參與才能解決，相關分析與對策如圖 5-23、表 5-7：

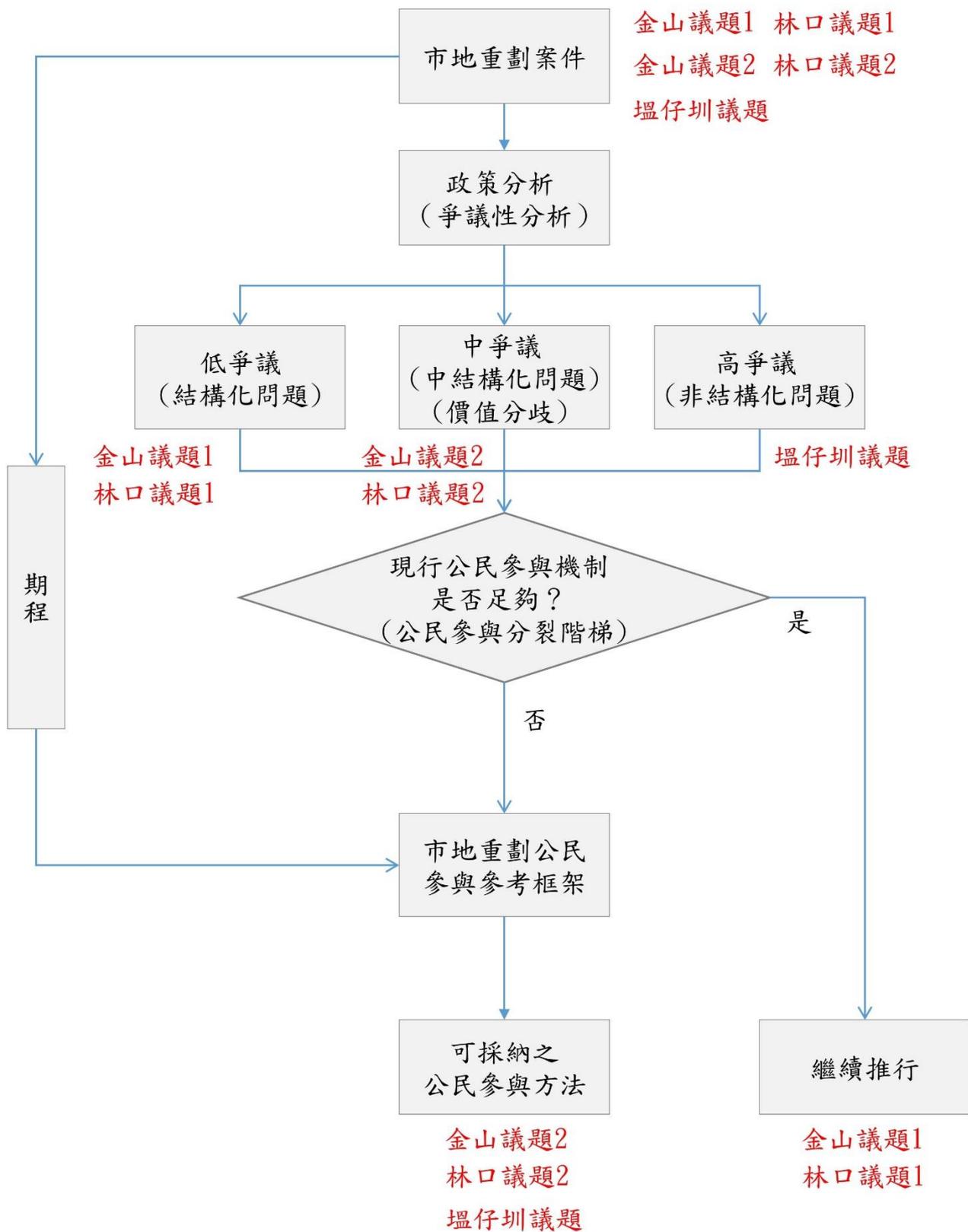


圖 5-23 本府個案公民參與決策流程分析

表 5-7 本府重劃案議題分析及公民參與建議

重劃案	涉及議題	爭議性	政策分析	公民參與的分裂階梯	處理情形	建議
金山	合法建物排除：按都計細部計畫，重劃區邊界之區外土地，其上建物部分逾越都市計畫道路線，佔用區內道路用地土地，有建物越界情事。	低	結構化問題 (高科學共識) (高價值規範共識)	第二現象 (高信任、低參與) (單環式學習) (技術官僚主導)	已解決：經多次與建物所有權人接洽，且經查金山主計、細計範圍不同，後續決議維持主計範圍，排除細計納入之三側道路，範圍變更下建物越界至重劃區內之問題自然排除。	本案係屬結構化問題，具有一定的科學及價值共識，此類問題可由技術官僚負責研擬解決對策，同時技術官僚須適時與人民互動，以教化民眾或從民眾受到教化。
	土管要點：重劃區邊界區外部分民眾對於日後建物改建、新建或都更時，依都市計畫土管要點，基地應退縮建築等相關規定表示異議。	中	價值分歧 (高科學共識) (低價值規範共識)	第三象限 (高信任、高參與) (雙環式學習)	處理中：建物退縮建築乃建築管理之趨勢，且為都市計畫所明訂，而經多次至現場與土地、建物所有權人協商，所有權人仍表示異議。	本案係屬價值分歧問題，在一些科學或價值上並無共識，此類問題需要高度的公民參與、反覆的訊息流通，以達到價值一致，轉為可由技術官僚主導的結構化問題。在實質行動方案上建議可透過「工作坊」、「說明會」等「會議協商」的模式，以教化民眾退縮建築之立法目的與效益，使民眾慢慢接受新的價值觀念。
林口工一	合法建物排除：重劃區內合法工廠於都市計畫公展時申請排除重劃。	低	結構化問題 (高科學共識) (高價值規範共識)	第二現象 (高信任、低參與) (單環式學習) (技術官僚主導)	已解決：於都市計畫公展階段受理陳情，並經過道路模擬、排除重劃後街廓完整度等相關分析，確定排除重劃為可行方案，決議將合法工廠排除。	本案係屬結構化問題，具有一定的科學及價值共識，此類問題可由技術官僚負責研擬解決對策，同時技術官僚須適時與人民互動，以教化民眾或從民眾受到教化。
	地上物拆遷救濟金：重劃區部分內違章建物所有人針對本府 88.6.12 後違章建物拆遷不予補償表示異議。	中	價值分歧 (高科學共識) (低價值規範共識)	第三象限 (高信任、高參與) (雙環式學習)	處理中：按〈新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例〉第 12 條第 2 項，88.6.12 後建造完成之其他建築物，一律不發給救濟金，並應即報即拆。且依建築法令規定，違章建築改良物，本不許存在，應予拆除，違章建物並無正當之繼續存在利益，縱須拆除，只是回復其本然之狀態，本不得請求拆遷補償。 本局於現場及座談會向所有權人說明後，所有權人仍表示異議。	本案係屬價值分歧問題，在一些科學或價值上並無共識，此類問題需要高度的公民參與、反覆的訊息流通，以達到價值一致，轉為可由技術官僚主導的結構化問題。在實質行動方案上建議可透過「工作坊」、「說明會」等「會議協商」的模式，以教化民眾退縮建築之立法目的與效益，使民眾慢慢接受新的價值觀念。
塹仔圳	反對重劃：重劃區內鐵皮違章工廠林立，約有 6000 家工廠、萬名員工，占了重劃區面積一大半，多屬中小型工廠，協力網絡無法任意搬遷，且難以負擔搬遷至新廠區後的高額租金，因而訴求要求先就近安置，才能進行拆遷。而區內住戶要求新北市府將現存合法住宅剔除於重劃計畫之外。	高	非構化問題 (低科學共識) (低價值規範共識)	第四象限 (低信任、高參與) (三環式學習)	處理中：經多次與所有權人、利害關係人協商，對既有聚落民眾盼家園原地保留、排除重劃，已決議排除新莊區美華新村、三泰路重劃區等既有合法社區。至於工廠問題則持續辦理中。	本案係屬非結構化問題，具有知識及價值上的極大不確定性，且這些非結構化問題被動態的社會及政治因素，以及低度信任、高度爭論所影響，此類問題須以高度公民參與、對話、建立信任、資訊公開、檢視底層價值等方式解決。 在實質行動方案上建議首先推動「資訊公開」，並委託「中介團體」進行「田野調查、在地訪談」掌握在地社經政治、文化特色、居民心聲等狀況，再者透過「參與式規劃」由反迫遷團體自主提出可行替選方案，最後由本府相關單位會同反迫遷團體、利害關係人代表共同協商可行性。倘若協商無結果，則可評估啟動「聽證」程序。

## 陸、結論與未來展望

公民參與已成為現代公共治理的趨勢，公民參與不僅能實現公正、公開、民主之行政程序，透過與民眾溝通之過程，更能瞭解地方民眾的需求，建立彼此的信任與共識，緩解社會矛盾，促進公私協力。以往公部門面對公民參與乃採取保留心態，認為參與機制可能導致政策的延宕與發散，然而在公民意識高漲之下，公民要求更多的政治參與權，且隨之而來的社會運動，使得公部門不得不開啟公民參與，甚至，缺乏公民參與反而可能使得政策無法推動，政府與人民處於對立之中。

為有效解決土地開發所面臨的爭議問題，本研究首先廣泛蒐集、分析公民參與相關文獻，並參考水利署南水局（水利工程開發案）、臺北市政府地政局（市地重劃案）、桃園航空城主管機關（大型區段徵收案）以及日本政府（大型土地徵收案）四個推動公民參與之經點案例，歸納出土地開發與工程開發案所面臨的課題，並找出可行之改善對策，本研究之成果貢獻與未來展望如下：

### 一、研究貢獻

1. 分析、歸納案例的共同點，作為日後執行開發案公民參與的重要基本前提。

2. 本研究首度應用政策分析 (Policy analysis)、公民參與階梯 (The ladder of participation)、公民參與的分裂階梯 (The split ladder of participation) 於市地重劃之中，並結合案例經驗提出「市地重劃公民參與的參考框架」的決策流程，按照重劃作業期程、議題爭議性，提供決策者可採取的公民參與方式。
3. 本研究發現目前土地開發面臨最大爭議的反迫遷議題係屬公民參與分裂階梯的第四現象，需要高度的公民參與才得以有效解決，然而現行參與機制明顯不足，因此也難以有效處理現今如火如荼的反迫遷運動。
4. 本研究分析本府現行公辦市地重劃案件，並從綜合面與個案面提出具體建議。在綜合面上，建議加強資訊公開，於重劃完成後持續維持重劃計畫書等相關資料之公開，推動都市計畫地籍套繪圖之開放，並透過影片紀實、懶人包、動畫製作增強影像資料之公開與宣傳，同時經營 Youtube 作為影片發佈平台。  
  
在個案面上，現階段金山重劃案所面臨之民眾異議退縮建築問題、林口工一重劃案所面臨之民眾抗議 88.6.12 後違章建物拆遷不予補償等問題，本案係屬價值分歧問題，需要高度的公民參與、反覆的訊息流通，以達到價值一致，轉為可由技術官僚主導的結構

化問題，在實質行動方案上建議可透過「工作坊」、「說明會」等「會議協商」的模式，以讓民眾瞭解認同退縮建築與建築法令之立法目的與效益，使民眾慢慢接受新的價值觀念。

而新、泰塭仔圳重劃案民眾反動重劃問題，係屬非結構化問題，具有知識及價值上的極大不確定性，此類問題須以高度公民參與才得有效解決。在實質行動方案上建議首先推動「資訊公開」，並委託「中介團體」進行「田野調查、在地訪談」掌握在地社經政治、文化特色、居民心聲等狀況，再者透過「參與式規劃」由反迫遷團體自主提出可行替選方案，最後由本府相關單位會同反迫遷團體、利害關係人代表共同協商可行性。倘若協商無結果，則可評估啟動「聽證」程序。

## 二、未來展望

1. 本研究係屬宏觀式的市地重劃參與機制整體分析，並提出準則性的參考框架，然而若要將參與機制應用在實務的個案作業上，仍須針對個案做詳細的分析，才得規劃出完善之公民參與作業方式。尤其本府目前爭議性最大的新、泰塭仔圳重劃案，是最為建議作後續個案研究的案例。
2. 要將公民參與機制內化為行政作業準則，無法僅僅單純研究相關

成果，必須由個案開始試辦、逐年建立本府實證案例，累積可印證之經驗，方能確認是否為可經常運轉之機制。

3. 本研究僅回顧本國與日本之開發案公民參與案例，未來可就歐美、其他地區之開發案公民參與作回顧，以比較本國與各國之方法、吸取更多國外經驗。

## 柒、參考文獻

### 一、中文文獻

- 陳登輝（2002）。土地整體開發方式評選—多屬性決策方法之應用，  
中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 莊仲甫（2015）。市地重劃實務全輯，台北：永然出版社。
- 方凱弘、陳宏興（2014）。治理與公民參與--淡水河流域治理之 Q 方  
法論分析，《台灣民主季刊》11（1）：41-101。
- 黃文彥（2006）。公辦市地重劃相關法律問題之研究，國立政治大學  
地政研究所碩士論文。
- 林美秀（2016）。台灣公民參與政策規劃之現況分析，國立臺灣大學  
社會科學院政治學系政府與公共事務在職專班碩士論文。
- 李略（2010）。公民參與和審議式民主，《行政》第二十三卷，總第九  
十期，No.4，P. 919-925。
- 林明禎（2011）。中介團體：台灣社區發展運作難題與另類選擇，《社  
會政策與社會工作學刊》15（1）：137-166。
- 芮光擘（2016）。「現實」與「理想」之間：臺灣大學建築與城鄉研究  
發展基金會宜蘭工作室的參與式規劃設計實踐，國立臺灣大學建  
築與城鄉研究所碩士論文。
- 王思涵等（2000）。空間的故事：參與式空間劇本寫作——以 921 地

震災後國姓老街家屋重建為例，《城市與設計學報》11（12）：  
295-312。

杜文苓、張國偉、吳嘉純（2009）。審議民主在空間議題上的新實驗：  
以中港河廊通學步道願景工作坊為例，《公共行政學報》32：  
69-104。

陳炳森（2008）。農村社區土地重劃之研究：溝通理論之實踐，國立  
中興大學農村規劃研究所碩士學位論文。

國家文官學院（2016）。105 公務人員考試錄取人員基礎訓練課程教  
材。

臺北市政府（2016）。變更「臺北市南港區鐵路地下化沿線土地細部  
計畫案」部分特定商業區(一)為道路用地及修訂都市設計管制要  
點案。

臺北市政府（2012）。臺北市南港區第三期市地重劃計畫書。

南港瓶蓋工廠守衛隊（2015）。南港瓶蓋工廠全區保留方案。

宇澤弘文（2017）。《空港粉碎：日本農民的怒吼與成田機場悲劇》，  
台北：公共冊所。

桃園市政府（2010）。桃園航空城區域計畫。

交通部（2011）。臺灣桃園國際機場園區綱要計畫。

交通部（2015）。桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用

地納入徵收必要性預備聽證總結報告。

交通部（2015）。桃園航空城計畫「機場園區特定區」特定農業區農牧用地納入徵收必要性預備聽證會議紀錄——第1場次。

交通部（2016）。桃園航空城計畫機場園區特定區特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證作業報告。

交通部（2016）。桃園航空城計畫「機場園區特定區」特定農業區農牧用地納入徵收必要性聽證會議紀錄——第1場次。

臺北市政府地政局（2016）。2015 臺北地政公民咖啡館成果報告。

## 二、西文文獻

Arnstein, Sherry R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. AIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Margot Hurlbert & Joyeeta Gupta (2015). *The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary*. Environmental Science & Policy Vol. 50 P.100-13.

Argyris, C. (1999). *On Organizational Learning*. Blackwell, Oxford.

Walters, L. C., Aydelotte, J., & Miller, J. (2000). *Putting more public in policy analysis*. Public Administration Review, 60(4):349-359.

Irvin R. e. A., & Stansbury, J. (2004). *Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?* Public Administration Review, 64(1), 55-65.

Davies, B. B., Blackstock, K., & Rauschmayer, F. (2005).

*'Recruitment', 'composition', and 'mandate' issue in deliberative processes: should we focus on arguments rather than individuals?*

*Environment and Planning-part C*, 23(4), 599-616.

### 三、網路資料

內政部地政司 (2017)。徵收業務，連結：<https://goo.gl/plFPU4>。

公民新聞 (2016)。「廢除自辦、嚴審公辦」內政部地政司應全面檢討

市地重劃法制，連結：<https://goo.gl/5HcmlQ>。

台灣環境資訊學會 (2016)。60 餘迫遷自救會上凱道 鍋碗瓢盆齊飛

怨六都市長，連結：<http://e-info.org.tw/node/200097>。

端新聞 (2016)。抗議縱容綠營地方「藩王」，反迫遷團體齊堵蔡英文

住所，連結：<https://goo.gl/JDmDfX>。

反迫遷 (2016)。反迫遷 70 團體提 5 訴求，連結：

<https://goo.gl/X5ZcXj>。

風傳媒 (2016)。回應反迫遷訴求 內政部修法：聽證制落實前暫緩審

爭議案，連結：<https://goo.gl/lvFbrV>。

南水局 (2017)。102 年度高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計

畫(1/3)，連結：<https://goo.gl/6WolIA>。

南水局 (2017)。103 年度高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計

畫(2/3)，連結：<https://goo.gl/ERQ6ye>。

南水局（2017）。104 年度高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計

畫(3/3)，連結：<https://goo.gl/4C1aG1>。

南水局（2017）。高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計畫，連結：

<https://goo.gl/HKBUuh>。

魯台營（2014）。從高屏堰公民參與案累積的一些經驗，連結：

<https://goo.gl/Nkrrl3>。

EPA (2017). Public Participation Guide: Selecting the Right Level of Public Participation, URL: <https://goo.gl/Omc6e8>.

iap2. iap2 public participation spectrum, URL: <https://goo.gl/wHSRmi>.

大紀元（2012）。大樹居民抗議南水局挖井抽地下水，連結：

<https://goo.gl/XWuGJc>。

好報報業（2012）。水利署大樹鑿井 鄉親抗議啦，連結：

<https://goo.gl/uVGQ1D>。

水利署電子報(2013)。高屏堰穩定供水改善工程公民參與推動計畫，

連結：<https://goo.gl/OaiBTk>。

Youtube（2013）。高雄大樹區河堤願景工作坊，連結：

<https://goo.gl/WM2ZJc>。

Youtube（2013）。南區河川社群共同想像公私協力座談會，連結：

<https://goo.gl/YB2Xmx>。

高屏堰的公民願景，連結：<http://weir.southernwater.org/>。

E起I大樹，Facebook 粉絲專業，連結：<https://goo.gl/aFUTaA>。

Youtube (2014)。102 年度紀錄片，連結：<https://goo.gl/BXho0f>。

Youtube (2015)。103 年度紀錄片，連結：<https://goo.gl/mcMF1P>。

Youtube (2015)。104 年度紀錄片，連結：<https://goo.gl/0xlxkN>。

Youtube (2013)。【經濟部水利署南區水資源局】高屏溪伏流水 3D 模型說明，連結：<https://goo.gl/q0WXIc>。

台北市政府市政重大議題 (2015)。「南港瓶蓋工廠」保存與活化—市長與公民對話，連結：<https://goo.gl/ufvOEF>。

Youtube (2017)。「為什麼南港瓶蓋工廠不能全區保留」一分鐘動畫，連結：<https://goo.gl/trzq96>。

中央通訊社 (2015)。南港瓶蓋工廠拆除工程 柯文哲喊停，連結：<https://goo.gl/cKCqop>。

公民行動影音紀錄資料庫 (2015)。與市長會商兩項結論，連結：<https://goo.gl/2Pyn5Y>。

文學城新聞頻道 (2012)。日式抗拆记:建成田国际机场 50 年来鲜见强拆 (组图)，連結：<https://goo.gl/UEdPbI>。

虹とモンスーン，【三里塚】12・9 三里塚・東峰現地行動報告，連結：<https://goo.gl/eavK6j>。

Youtube (2014)。半世紀的鬭爭——反成田機場徵收事件，連結：

<https://goo.gl/f9N2Zg>。

維基百科 (2017)。桃園航空城，連結：<https://goo.gl/rNnywD>。

桃園航空城聽證專區，連結：<https://goo.gl/UkCyaZ>。

內政部。內政部聽證專區，連結：<https://goo.gl/N1qqUm>。

Open Data 聯盟。常見問題，連結：<https://goo.gl/OdWwLc>。

維基百科(2017)。政府資料開放平臺，連結：<https://goo.gl/KmxYWn>。

國土資訊網，連結：<http://tmap.geospatial.org.tw/>。

方雅慧。世界咖啡館匯談方法操作手冊，連結：<https://goo.gl/jgldqp>。

植根法律網。臺北市政府及所屬各機關辦理公民咖啡館活動須知，連

結：<https://goo.gl/3e14Xj>。

陳勁甫 (2016)。從 i-Voting 談公民參與公共事務，連結：

<https://goo.gl/LKFmlc>。

## 捌、附件

### 附件一：南水局高屏堰案公民參與三階段目標及績效指標

#### 102 年度績效指標

考察指標	掌握原則
被視為有效的溝通橋樑	1. 社區疑難即時處理。 2. 溝通互動承諾言行一致。
關係的禮尚往來	1. 持續互動建立在地人情。 2. 資源分享及相互需求交換。
公領域的伙伴關係	1. 持續且公開表達合作意願 2. 處事公平且訊息透明化
私領域的個人交情	1. 請託事項超出公共事務範圍 2. 私領域生活互動且相互重疊

資料來源：南水局

103 年度績效指標

觀察項目	觀察行動	觀察指標	觀察點	行動策略	說明		
溝通平台有效性	南水局公民參與行政機制	工作小組 工作坊	拜訪單位/ 分析歸納	田調拜訪	以水文、設計、工務、高管中心等負責高屏堰穩定供水計畫業務為主		
			確認具共識的學習 操作主題	收集資訊	聯繫會報	利用高屏堰穩定供水工作小組不定期聯繫會報瞭解各計畫進度與內容	
			小型專案會議	主題會議 (依需要辦理)	邀請相關單位及顧問公司探討遭遇困難課題		
			小型工作坊 辦理	主題工作坊 (依需要辦理)	需要進行價值觀、技術、社區溝通方式等探討時辦理		
	公民參與 內化行政 機制	高屏堰穩定供水計畫對民眾影響及協商方法	差異與共識 分析	小型工作坊辦理紀錄內容 進行分析 (依小型專業會議)	小型工作坊辦理紀錄內容進行分析 (依小型專業會議)	包括取水價值觀、工程技術、民眾權益影響、社區溝通方式、跨領域及跨權責機關跨越障礙等面向找出差異點，並探索可成為共識之方法	
				形成具把握的方法 與步驟	員工主題 工作坊	評估參與意願、主題吸引度、可參與時間等條件，醞釀是否辦理	邀請並針對高屏堰工作小組所形成相關主題工作坊中，所獲得解決差異點之方法，探討現有行政制度可支援或需解決之障礙點。
				行政機制 初步形成	編撰具共識之 手冊草案	書面	此作為今年本項目重要結論成果，以作為明年度深化延展所用。
	公私協力   社區 工作坊	堤防認養 籌備	持續性的 參與意願	社區聯合或獨立 工作坊辦理	社區聯合或獨立 工作坊	七河局大樹堤防規劃設計說明社區聯合工作坊/樣腳及姑山社區認養河堤工作坊（需視社區意願決定是否辦理）。	
			認識與討論 地下水 使用議題	社區聯合或獨立 工作坊辦理	社區聯合或獨立 工作坊	大樹地區普遍使用地下水，透過工作坊討論，提供居民對於地下水專業知識認知，進而提升對環境保育之概念或可形成策略之可能性。	
			相關政策 與行政制 度配合社 區意見產	社區聯合或獨立 工作坊辦理	工作坊結論需 與權責機關協 商項目	觀察需協商項目與各權責機關溝通之結果紀錄與分析	

觀察項目	觀察行動	觀察指標	觀察點	行動策略	說明	
溝通情境延續與設計		生調整之程度				
		專業參與成為溝通媒合工具之測試	社區聯合或獨立工作坊辦理	七河局、南水局、景觀設計顧問、工程顧問公司參與	觀察紀錄與分析	
	睦鄰行動	水利署荔枝團購	評估建立永續經營機制	與福委會建立供銷平台	拍攝宣傳影片/第二年採購計畫籌備討論	將採購計畫銜接水利署福委會的供銷體系，建立長期可行之睦鄰機制。
		高灘地安全農業推廣可行性	評估供貨產銷班之可行性	是否有滯銷價格不穩定且有足夠量體具認證之安全用藥之品項	田野調查	確認產銷班供貨意願以及產量和品項。不建議南水局扮演輔導農民改變生產模式投入安全農業之角色，而是表達願意協助尋找通路之媒合角色。
			媒合長期採購團體之可行性	與佛光山進行洽談	確認需有供貨品項、足夠量體之條件下，方才啟動與佛光山洽談採購計畫	確認佛光山可採購數量及品項，和進貨及匯款方式
		田調拜訪溝通	選舉氣氛影響觀察分析	拜訪里長/媒體報導/工作坊動員參與過程	田調拜訪/對話與觀察	透過選情以瞭解各社區派系分立互動程度，以謹慎確認各社區溝通窗口單一性或多元性，以及研擬適合之溝通內容；此外亦作為評估活動辦理社區動員的難易度。
			民眾意見即時回應能力	伏流水模場工務所/大樹堤防第一期工程工務所/各工作坊活動/社區拜訪/各相關主題協商溝通活動/高	對話、觀察及提供解決方案	透過收集民眾意見/研擬對話參考/協助草擬解決方案/佈局適當溝通情境/觀察民意對解決方案的回饋等流程，以評估公部門回應民意的能力演進。

觀察項目	觀察行動	觀察指標	觀察點	行動策略	說明	
			屏堰工作小組 聯繫會報			
		相關常民 知識採集 與應用	社區拜訪/各工 作坊活動/各相 關主題協商溝 通活動	記錄分析並提 出適當運用位 置或計畫	地方民眾對於在地文化、習 俗、農業水文氣候知識、民眾 對話習慣等之採集，並分析 可運用採納於主題計畫之部 位	
緩解歷史情節	大樹堤防興 設進度	主工程進度 的變動	延宕進度 的衝擊與 停損點評 估	高屏堰工作小 組月聯繫會報/ 社區工作坊/社 區拜訪	資訊收集與分 析以及田調拜 訪收集民意反 應	追蹤是否如期於10月前後動 工，以及若延宕地方民情反 應模式之觀察紀錄，並擬出 停損點的建議行動策略
		延伸訴求 進度的變動	是否順利 進場辦理	拜訪水規所	拜訪與對話	了解作業流程以便研擬安排 水規所與社區對話作業流程
			水規所是 否同意運 用本計畫 溝通平台	高屏堰工作小 組聯繫會報/安 排拜訪興田統 嶺里長	聯繫會報/地方 對話	瞭解水規所對於高屏堰工作 小組/社區工作坊此二溝通平 台接受與參與意願
		水規所/興 田、統嶺社 區雙方合 意共識之 滿意度	溝通流程作業 表/抽樣質性訪 談紀錄	對話協商	研擬社區與水規所都同意的 溝通流程進度與方式，不排 除會發生難以預料之變數。	
	回饋機 制與方 案	水利署 回饋金 協商地方 有感方式	原有制度 探討	拜訪南水局及 大樹區公所/社 區聯合主題工 作坊/社區拜訪	對話/協商	瞭解過往回饋金使用方式與 社區期待的落差分析
			建構使社 區有感的 執行方式	大樹區公所/社 區聯合主題工 作坊	對話與方法 研商	協商原制度如何修改可使地 方有感，且具合法合理性。
		水尾土 供應農民	無價或有 價供應可 行性	水利署水尾土 供應相關規則 草案擬定	與水政組召開 專案工作坊	與水政組相關承辦人員洽談 如何在符合採購法程序上取 得有/無價料的認定方式，並 訂定可行之草案，及邀請跨 權責機關進行座談。

觀察項目	觀察行動	觀察指標	觀察點	行動策略	說明
		區公所扮演供應平台可行性	拜訪區公所並協商	與區公所討論協商	將與區公所協商是否願意指派窗口指定人員協助承辦平台
取水方案 調整與接受	伏流水 模場試驗計畫	施工過程民眾接受度	工務所民意反應中心/樣腳里長拜訪	意見蒐集及拜訪	瞭解施工過程沿線農戶是否產生意見以及工務所反應解決方式是否適妥
		戶外解說空間民眾參與意願	拜訪樣腳社區發展協會/社區獨立工作坊	拜訪及工作坊討論	協助社區發展協會認識該空間設計，並於 8 月完工後討論是否有運用意願及運用方式
	高灘地 傍河取水	南水局規劃方向確認	拜訪水文課及設計課	拜訪收集意見	瞭解寬口井佈設方式、位置等初步構念，以及預定委辦期程
		沿岸各里民意溝通接受度	社區拜訪	田調拜訪	瞭解各社區對於分散佈設寬口井之接受程度及建議修正方向或配套措施
	大樹堤防 堤後導水	排洪及水質保護效益評估與確認	拜訪黎明工程顧問公司	拜訪搜集意見	瞭解該計畫是否能解決堤後易淹水問題以及引用坑溝水作為民生用水之水質保護策略
		堤後導水及滯洪設施變數評估	高屏堰工作小組月聯繫會報	收集資訊及分析	瞭解計畫進度及審查結果，瞭解是否確認實施與可能配置方式。

資料來源：南水局

## 附件二：內政部舉行聽證作業要點（節錄）

- 一、內政部（以下簡稱本部）為規範舉行聽證之作業程序，以促進民眾參與，並符合正當行政程序，特訂定本要點。
- 二、本部審理都市計畫、重要濕地、海岸管理、都市更新、土地徵收及市地重劃等案件，於作成行政處分前，依法規規定應舉行聽證，或依職權認有舉行聽證之必要者，依本要點規定辦理（流程如附圖）。
- 三、本部各業務單位或所屬機關（以下簡稱主管單位或機關）處理由本部作成第二點之行政處分案件，遇有下列情事之一者，得舉行聽證：
  - （一）全案案情複雜、適用法規之基礎事實或證據（以下簡稱事證）分歧或爭點眾多，認有舉行聽證必要。
  - （二）案件審理過程中，涉及技術性、專業性之事證或爭點，經相關委員會、審議小組或其他會議就該事證或爭點，認有舉行聽證必要。
  - （三）其他經主管單位或機關審認有舉行聽證必要。

主管單位或機關審認有無舉行聽證必要，應斟酌下列事項：

- （一）事證是否為公眾周知或顯為職務上已知。
- （二）事證是否已經其他機關調查，或調查是否周延完備。
- （三）同一事證或爭點，是否已由其他機關舉行聽證。
- （四）事證或爭點，是否得經由舉行聽證獲致結論或澄清。
- （五）事證或爭點之釐清，對全案決策有無關鍵影響。
- （六）案件、事證或爭點所涉及對象之確定有無困難。
- （七）是否受法定期間之限制，舉行聽證顯然不能遵行。

當事人或利害關係人得敘明理由，建議舉行聽證，主管單位或機關應併第一項審酌。

- 四、主管單位或機關認本部有舉行聽證之必要，應擬具聽證計畫，載明下列事項，簽報部、次長核可後實施：
  - （一）案件背景、概要及目前處理情形。
  - （二）依法規或第三點舉行聽證者，其法規依據或理由。
  - （三）涉及之事證或爭點。
  - （四）規劃聽證場次。
  - （五）主持人人選。
  - （六）當事人及其他已知之利害關係人（以下簡稱當事人及利害關係人）人數。
  - （七）相關機關意見及擬採行之因應方案。

(八) 規劃證人、鑑定人或其他相關人員參與聽證之事項。

(九) 其他辦理本案聽證或預備聽證之相關事項。

五、案件經核可舉行聽證者，主管單位或機關應通知聽證主持人，並請其就聽證計畫提供意見。

主管單位或機關得依個案情況舉行準備會議；必要時，得邀請主持人參與。

準備會議得為下列事項：

(一) 所涉事證或爭點之資料蒐集。

(二) 聽證期程及場所之規劃及選擇。

(三) 就涉及多數當事人或利害關係人案件，協調具共同利益或主張者，選任代表人或委任代理人。

(四) 擬議聽證程序進行之適當方式、發言順序或其他相關機制。

(五) 促請相關機關或人員提供文書、資料或證據。

(六) 其他與執行聽證計畫之相關事項。

經核可之聽證計畫，依前三項規定辦理後認有變更之必要者，應簽報部、次長同意。

六、本部舉行聽證前，應以書面記載下列事項，通知當事人及利害關係人，並應於本部公告欄及網站公告，及刊登政府公報：

(一) 聽證之事由、依據。

(二) 待釐清之事證或爭點。

(三) 當事人及利害關係人之姓名或名稱，及其住居所、事務所或營業所。

(四) 聽證之期日及場所。

(五) 主持人。

(六) 聽證之主要程序。

(七) 當事人及利害關係人得選任代表人或委任代理人。

(八) 當事人、利害關係人及其代表人、代理人得享有行政程序法第六十一條規定之權利。

(九) 擬進行預備程序者，預備聽證之期日及場所。

(十) 缺席聽證之處理。

(十一) 聽證之機關。

(十二) 表示出席聽證意願（格式如附件）之期限。

(十三) 提出意見及資料之期限。

本部為前項書面通知及公告時，並應將相關文件、資料及旁聽、媒體採訪事宜，登載於本部網站，提供瀏覽或下載。

七、第六點之通知及公告，應遵守下列規定：

- (一)除因案件性質特殊且情況急迫，或經當事人及利害關係人同意者外，應於聽證期日十五日前為之，且公告期間不得少於十五日。
- (二)聽證及預備聽證之場所，得視事件性質，選擇適當之地點。
- (三)出席聽證意願、提出書面意見及資料之期限，自通知之次日起算，不得少於七日。

八、為使聽證順利進行，本部得審酌個案繁複程度、出(列)席人數多寡、事證蒐集完整性及爭點一次解決之可能性等事項，於聽證期日前，通知當事人、利害關係人及其代表人、代理人，舉行預備聽證。

預備聽證得為下列事項：

- (一)議定聽證程序之進行。
- (二)釐清爭點。
- (三)提出有關文書及證據。
- (四)變更聽證之期日、場所或主持人。
- (五)其他與聽證有關之事項。

預備聽證之進行，應作成紀錄。

第四點、第五點、第九點、第十點第一項及第十一點至第二十三點規定，於預備聽證，準用之。

## 附件三：臺北市政府網路投票作業要點、流程圖

### 一、目的

臺北市政府(以下簡稱本府)為落實開放政府、全民參與之施政理念，運用網路資通訊技術廣為收集民意，促進市民參與市政推動，協助本府各機關進行網路投票作業，特訂定本要點。

### 二、定義

本要點所稱網路投票作業(i-Voting)指經行政機關或非行政機關提案，透過多元方式討論，進行意見表達後之投票結果，由議案主責機關參採運用之網路參與機制。

### 三、審查會議

(一)為提高網路投票作業執行效能，本府得召開審查會議。

(二)審查會議之任務如下：

- 1、提案書或提案計畫書之初審。
- 2、提案上架說明書之書面複審。
- 3、其他有關網路投票作業之事項。

(三)審查會議成員包括下列人員，並由市長指派其中一人擔任召集人，並擔任主席。召集人因故不能出席時，由召集人指定審查會議成員中之一人擔任主席。

- 1、市長室代表一人。
- 2、研究發展考核委員會(以下簡稱研考會)、資訊局、觀光傳播局、法務局、秘書處媒體事務組各派專門委員以上人員一人。
- 3、公民參與委員會派委員二人。
- 4、府外學者專家三人。

(四)審查會議之幕僚作業，由研考會指派相關人員辦理。

### 四、網路投票作業實施階段

本府推動網路投票作業之實施階段，依作業期程分為以下六個階段：包括提案階段、提案初審階段、提案討論階段、形成選項階段、上架宣傳階段與投票、結果公布及執行階段。

本府網路投票作業之實施階段說明如下：

(一)提案階段

- 1、行政機關提案：應填具提案計畫書函送本府。
- 2、非行政機關提案：應填具提案書至國家發展委員會公共政策網路參與平臺提案，六十日內累計附議達三千則以上。
- 3、提案範圍包括各項市政建設發展及行政措施規劃等公共事務，但非

本府職權事務，不得作為提案。

4、提案人得於提案初審決定前撤回其提案。

#### (二)提案初審階段

1、本府應於收受行政機關提案計畫書或非行政機關完成附議之提案書二十日內，進行初審，並得視需要邀請提案人說明。議案主責機關應派員列席審查會議進行說明。

2、初審結果由研考會檢送會議紀錄通知提案人及議案主責機關。

3、行政機關之提案，經審查通過者，議案主責機關應於三十日內，公布提案計畫書及相關參考資料。

4、非行政機關之提案，經審查通過者，議案主責機關應於三十日內，依提案書內容填報提案計畫書函報本府書面審查，議案主責機關應於書面審查通過五日內，公布提案計畫書及相關參考資料。

5、提案未通過審查者，不得於一年內就同一提案重行提出。

#### (三)提案討論階段

議案主責機關應視提案複雜度，擬定六十日以上之討論期程，自提案計畫書及相關參考資料公布日起，透過多元管道針對提案內容及投票選項進行討論溝通。

#### (四)形成選項階段

1、議案主責機關應於討論期程結束後二十日內，彙整討論意見及選項方案填報提案上架說明書函報本府進行書面複審。

2、本府應於收受提案上架說明書二十日內，完成書面複審。

3、議案主責機關認書面複審通過之提案有執行疑義者，應於收受書面複審結果通知二十日內，簽報市長核可後據以辦理，並公布不上架之理由。

#### (五)上架宣傳階段

議案主責機關應於投票日三十日前，公布經書面複審通過之提案上架說明書，並進行行銷宣傳。

#### (六)投票、結果公布及執行階段

1、議案主責機關應依提案上架說明書所載投票流程辦理投票作業。

2、議案主責機關應於投票結束翌日起十四個工作日內，將投票結果與其運用方式公布及函報本府備查。

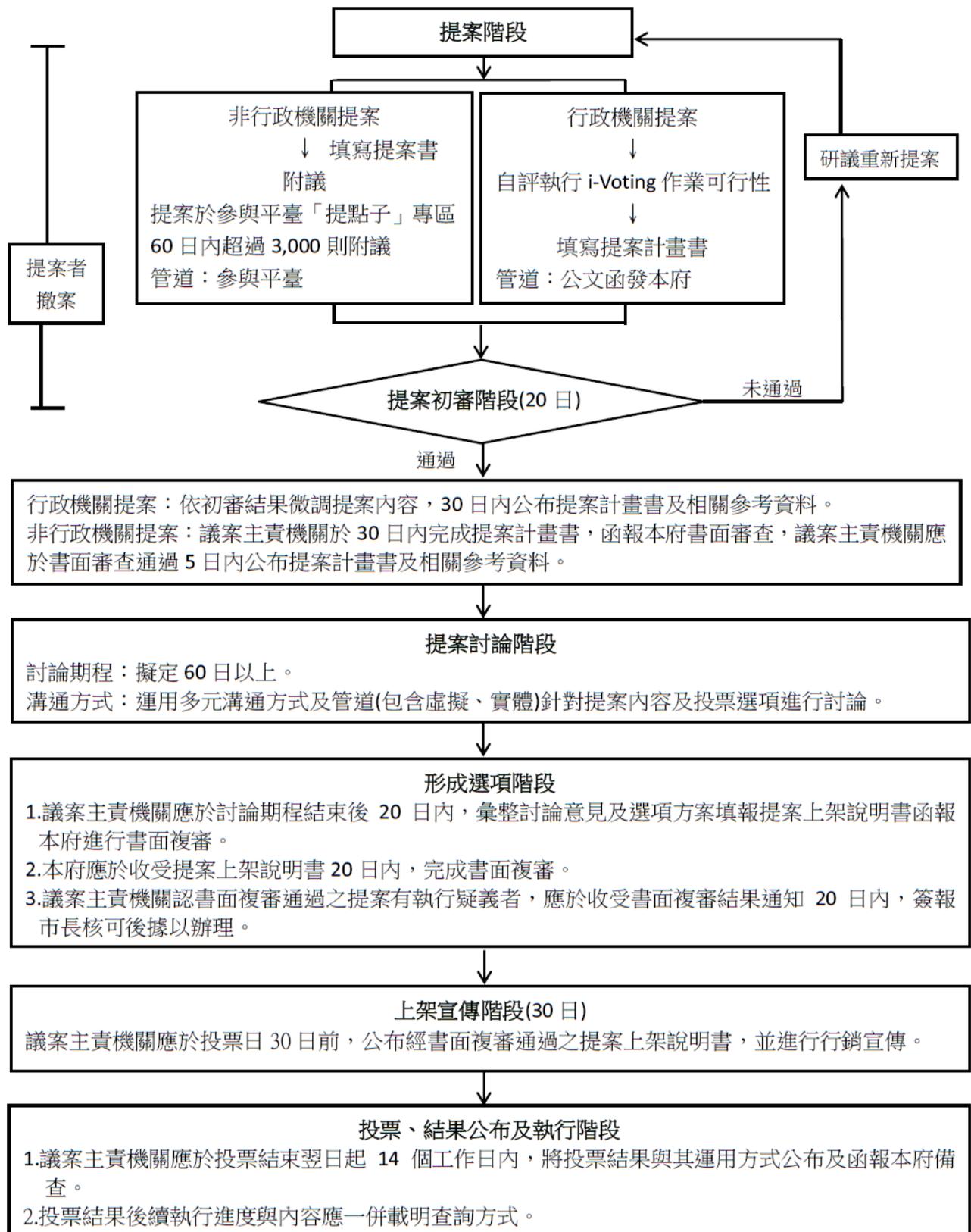
3、議案主責機關應依投票結果按其提案上架說明書所載投票結果運用方式辦理。

4、投票結果後續執行進度與內容，應於第二日公布時一併載明查詢方式。

議案依本府相關規範進行公民參與機制，經本府初審通過提案者，得由議案主責機關逕行上架宣傳。

五、網路投票作業各階段作業流程及表單，由研考會另定之。

六、審查會議所需經費，由研考會年度相關預算支應。



臺北市府網路投票作業流程圖