

## 第二章 文獻回顧

本論文所欲探討之內容，包含了地方永續發展以及民眾參與兩大範疇。因此，在從事案例研究之前，首先藉由探討地方永續發展推動之歷史脈絡了解其推動之精神與意涵。第二節將先探討地方永續發展推動中民眾參與的相關意涵，進一步探討何謂民眾參與、相關的民眾參與理論以及民眾參與方式。最後，藉由相關案例回顧了解國外其他地方層級推動地方永續發展之經驗及歷程。

### 第一節 地方永續發展

此節將回顧世界倡議永續發展的肇始至各地方當局如何展開在地行動的歷程，並呈現台灣在回應此全球性思考上的作為與行動。

#### 一、永續發展意涵

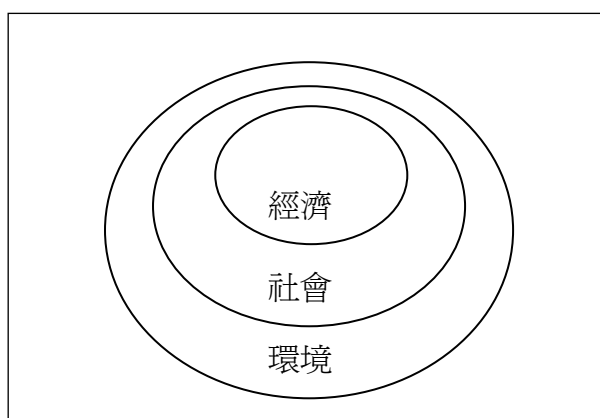
「發展」是人類在整個二十世紀的活動主軸，爲了謀求更好的生存條件及提高生活水準，且立基於自然資源取之不盡的觀念下，大量的消耗資源與能源。「發展」的理念驅動著人類追求征服自然與改造自然的能力(劉兆漢，2004)。二次大戰後，各國進行「復原」的工作，將大量的經費投入，希望恢復成爲戰前的情況，甚至超越戰前的發展。1960年代，「復原」告一段落，邁入「成長」的階段，經濟快速的起飛。然而，此時期的成長只有經濟生活的量，而無實體生活的質。因此，1970年代，「發展」中逐漸隱含了社會轉型的意涵，也關注在社會階級以及分配的公平性上，期望社會轉型至較佳的境地(transform into something better)。1970年代末期，進一步認爲發展應該細緻化，應談論個人和集體的福祉和福利。到1980年代，更重視生活品質，而基礎除了建立在成長、發展和福祉上，更應加上幸福和滿意。因此面對著這樣以消耗地球資源、破壞環境再生能力的發展方式，環境惡化的問題應運而生，逐漸帶給我們人

類自身難以面對的衝擊世代，人們開始思考解決環境及發展之間相互衝突的問題(蕭新煌，2004)。

什麼是「永續發展」(Sustainable Development)? 1980 年在世界保育方略(world conservation strategy)中首先提出「永續發展」此一名詞，期望在面臨隨著人口增加對於資源消耗的威脅下，能有新的倫理價值觀出現以減緩人類所生存環境的日益惡化，當時認為永續發展的先決條件之一為生物資源的保育 (楊冠政，1999)。1983 年聯合國成立環境與發展委員會 (United Nations Conference on Environment and Development, 簡稱 UNCED)由 Brundtland 夫人擔任主席，經過三年的調查研究，1987 年該委員會在《我們共同的未來》中提出了永續發展的概念——「滿足當代需求的發展，但不損及後代需求的能力」。1991 年刊行問世的「關懷地球——一個永續生存的策略」中，認為永續發展的定義是「生存於不超越維生系統的負荷力之情況下，改善人類的生活品質」，將環境承載力的觀念融入。隨著面對關於人類在此環境中永續生存及獲致更好生活品質的複雜性逐漸增加，「永續發展」的定義與概念，隨著所觀照角度的不同而有所轉變。Macleod 整合歸納各種定義認為永續發展的內涵包含了：經濟的永續、社會的永續、文化的永續及生態的永續(轉引自楊冠政, 2001)。

Barton(2001)對於永續發展一詞擁有眾多的定義提出其看法認為：永續發展就像是一個矛盾的組合(paradox box)，似乎將兩個不能協調的原則——環境永續性以及經濟發展，擺放在一起。而這兩者間的複雜關係導向兩種對於永續發展不同的詮釋，一種是生態中心(ecocentric)，另一個則是以人類為中心(anthropocentric)，將人類的福祉擺在第一位。以生態為中心的觀點，導向限制人口及經濟的成長，將焦點放在維持及強化生態系統，生態環境議題為一切之首要。但是，全球大多數所接受的觀點則是以人類為中心的永續發展，如：《我們共同的未來》所提出「滿足當代需求的發展，但不損及後代需求的能力」的定義。這樣的看法意味著我們以自身的利益衡量著自然界的價值。生態環境對於支持我們的生命是重要的，在此利益基礎上我們必須保護地球

生態環境維持生命品質長久不受危害。然而，不論是以生態為中心的論點或是以人類為中心出發的思維共同皆以環境為基礎出發點。社會與經濟系統包含於環境向度之次系統內，沒有人類的次系統可以獨立運轉，但是缺少生態系統的人類則無法存活。因此，永續性是建立在生態環境健全的基礎下，人類在環境系統中才能真正達到永續發展(李永展，1999；蕭新煌 2003)。



資料來源：李永展(1999)，p.139.

圖 2-1、永續發展意涵之示意

## 二、地方角色

「永續發展」的概念自 1987 年提出之後，數年的時間內其概念仍停留在國際的層次，對於如何落實的思考仍有限。1992 年聯合國於巴西舉辦地球高峰會議，會議中提出「里約環境與發展宣言」、「二十一世紀議程(Agenda 21)」等重要文件，並簽署了「氣候變化綱要公約」及「生物多樣性公約」。其中二十一世紀議程<sup>1</sup>的提出成為全球鼓勵發展並同時保護環境的永續發展行動藍圖，呼籲各國制定並實施永續發展的策

---

<sup>1</sup> 二十一世紀議程內容涵納了四大部分，將社會、經濟、環境等面向規劃出其應邁向永續發展的方向與作為。第一部分主要說明在社會和經濟面向上，觀念的改變與行動，包括：改變消費型態，人類居住環境的永續發展、以及將環境發展問題納入決策過程，確保經濟、社會和環境兼顧等；第二部分則是關於各項資源的保存以及管理，包括：大氣層、海洋、生物多樣性、水資源、生態系管理、廢棄物管理等；第三部分則是針對推動永續發展過程中所應重視的各群體角色之引入進行說明，包括：地方政府、婦女、兒童、青少年、原住民、社區、非政府組織、工業界、商業界、科學和技術界、以及農民等；最後一部分則是說明推動永續發展的實施方案，包括財政資源的運用、發展科學、促進教育、提升公眾意識、與國際連結之合作等。

略。值得關注的在於 1992 年里約地球高峰會前，在部份專家思考及倡議下「地方政府(local authority)」及「市民社會(civil society)」角色逐漸浮現，成為面對全球環境議題時除了國與國之間的討論與交涉、科學界之間的互動外，另一股關鍵的角色(Hom, 2002)。因此，二十一世紀議程第三部分將核心擺放在不同領域及角色人物投入參與於永續發展的推動過程之重要性與方法，其中第二十八章賦予了「地方政府」在全球環境問題上具體的地位，也是首次將地方政府引入參與聯合國的議題討論與發聲<sup>2</sup>。

二十一世紀議程第二十八章在地方當局的角色描述上提到：二十一世紀議程中陳述了許多的問題與解決方案，發現問題的根源在於地方活動—地方政府的參與及合作。地方政府應透過規劃過程，建立環境政策和法律來建構和維持經濟、社會和環境基礎建設並協助執行國家及地方的環境政策。而且由於它是最接近人民的政府，在教育、促進、回應公眾推動永續發展方面有著重要的角色(Agenda21, 1992)。

「地方」是最基本的單位，它將是行動發生的基礎。二十一世紀議程中提出：任何為達成永續的作為皆必須包含在地居民、及他們對於未來的擔憂、期望、和需求。當地居民是全球以至當地欲達成永續的核心。所以，決策以及權力必須轉移至最簡單、最低的社區層次，尋求在地居民的幫助，找出他們對於在地的認識及貢獻，以及在未來發展上所應扮演的角色(蔡慧敏，2003)。為了邁向永續，每個地方當局應開始與他的人民、地方組織、和私人企業對話，形塑出當地的二十一世紀議程。而討論、協商的進程將增加個人/家庭對於永續發展問題的認識(Agenda 21, 1992)。因此，永續發展的觀念雖是全球共通的，但是在實際履行上卻有賴於各國政府的配合，而地方政府基於直接面對環境並與民眾互動的特質，更是扮演實際執行的角色。

呂育誠(2003)認為，地方政府在永續發展的角色與定位上可分為三大部分。

---

<sup>2</sup> 地方政府角色進入國際舞台上，可追溯於 ICLEI(International Council for Local Environmental Initiative) 的創立者 Joe Brugmann 的倡議，加上當時聯合國秘書處 Maurice Strong 認為應將市民社會(civil society) 的元素引入聯合國事務的討論，因此在地球高峰會中開啓了市民社會以及地方政府的作為及功能的討論(Hom, 2002)。

1. **實際執行永續發展設定的各項目標：**地方政府居於政府體系第一線的地位，自然成為整體政策與措施的最終執行者與回應者，另一方面也要收集民眾或環境所回饋的訊息。
2. **發揚永續發展揭櫫的各種附加價值：**永續發展除了概念本身所倡導的目標外，尚連帶引伸出許多附帶的主張，例如：公民參與、治理、夥伴關係...等。這些主張為達成最終目標的手段抑或是為落實過程的條件或原則，皆是重新詮釋甚至重塑有關參與者的運作特性與價值觀。因此地方政府在執行永續發展相關策略的同時，亦同時在實踐或發揚其間所附加的各項價值主張，地方政府必須改變其原有的運作取向，接受新的價值觀，才能達成永續發展目標。
3. **作為永續發展行動的基本參與單元：**在傳統界定上，地方政府是地方事務的主要負責者。然而在永續發展的概念下，此種傳統的主導地位，則被夥伴關係所取代，亦即地方政府不僅要加強與民眾、社團、以及企業的溝通互動，更要與不同層級的中央或地方政府機關合作。

故在永續發展的觀點下，地方政府不再是地方事務的主導者，而是參與共識凝聚、且須經常與有關政府、組織、團體、個人等維持合作關係，從而成為全球永續發展行動中參與單元之一。

### 三、發展地方二十一世紀議程

#### (一) 發展歷程

二十一世紀議程的提出，鼓勵著各地方發展屬於自己的地方議程，更指出「到1996年每個國家大多數的地方政府應當與地方民眾共同發展當地的二十一世紀議程，並達成共識」之目標(Agenda21-28.2節)。在全球倡議之下，許多地方、城市開始回應思考其角色以及行動。以下將說明自1992年後，地方政府在推動發展二十一世紀議程步驟

上的重要依據。

### 1. 亞爾伯宣言所提出發展地方二十一世紀議程之步驟

1994 年，歐洲為凝聚出地方行動的原則與力量，於丹麥亞爾伯市(Aalborg)舉辦了歐洲永續城市會議，眾多地方首長聚集在會議中對於城市(cities/towns)邁向永續性提出共識宣言--亞爾伯宣言(Aalborg Charter)，會後有超過 120 多個歐洲地方政府共同簽署。宣言內容強調各城市對於永續性應有的共識，包括：1.地方的角色、2.永續性的概念和原則、3.永續性與地方特色、4.對於全球環境問題的責任及回應、5.地方自治與居民為主的行動與社區參與、6.持續的追蹤、評量，建立以社區共識為基礎的長期地方行動方案。並且鼓勵地方城市之間相互經驗交流，從相互學習的過程中邁向永續性，建立地方政府間的合作關係。亞爾伯宣言並針對地方應如何發展二十一世紀議程(Local Agenda,LA21)，提出下列步驟：

- (1)確認地方既有的計畫以及財政架構。
- (2)藉由廣大的公眾諮詢，系統性的列出地方問題及原因。
- (3)列出地方議題之優先順序
- (4)藉由參與式的過程引入社區(community)各領域人士，創造永續社區的願景。
- (5)思考及評估所有策略之選項
- (6)建立長期地方行動方案，以及設定追蹤評估的目標以審視邁向永續性的進程。
- (7)執行方案規劃應包括明確時間表及夥伴間分屬的責任。
- (8)建立方案執行追蹤及報告系統。

### 2. 地方環境計劃國際委員會發展地方二十一世紀議程之指引

1996 年，地方環境計劃國際委員會(International Council for Local Environmental Initiative, ICLEI)於歐洲、亞洲、非洲、拉丁美洲及北美等地協助地方發展二十一世紀

議程(LA21 示範社區計畫，The Local Agenda 21 Model Community) 累積了五年的經驗後研究整合出在地方層次進行永續發展規劃的發展步驟(ICLEI、IDRC、UNEP,1996)：

#### (1)建立夥伴關係(partnership)

整個發展 LA21 的過程，是共同參與創造的過程。願景的分享、地方議題分析及排序，地方經驗的整合，以及發展行動方案中皆須透過民眾參與、建立夥伴關係的方式達成。不過在建立夥伴關係的初期，需要先期的教育方案使大眾產生興趣及支持，增進大眾對於計畫及地方發展需求及限制的了解，逐步凝聚發展出對於地方願景的共識，導引整個規劃方案的發展。

#### (2)社區本位的議題分析(community-based analysis)

以社區為本位的議題分析提供民眾發展在地與社區願景關連的重要議題。社區議題分析基礎在於真實的參與過程，促進社區團體與科技專家間的對話，並將規劃的重點放在人們關注的利益、需求和偏好，創造資訊充分的環境使居民能共同為永續努力。議題分析過程須融入下列兩個元素：(1)議題分析過程發展須建立在收集、討論地方居民對於當地的知識以及智慧上。(2)提供民眾無法立即獲得的進一步資訊，如專業報告等。使大眾對於當地的認識與了解能夠與專業的研究進行對話，建立對於地方問題的共識。

#### (3)行動規劃(Action planning)

凝聚地方願景並分析地方議題後，必須發展行動方案(Action plans)。行動方案規劃的過程必須包含三個重要的元素：(1)行動目標：須將地方願景轉化為聚焦的指引及資源的分配，使工作任務小組能夠建立明確的方案。(2)設定目的(Goal)：確定行動目的後，與權益關係人一同設定明確的目標(target)，擬定時間表。(3)建立行動策略與承諾：行動策略之擬定須嚴謹，並且包含專案計畫，以及執行的時間計畫表，並分配預算、時間以及人力資源。

#### (4)執行和追蹤

一個好的行動方案並不提供問題將被解決、需求將被滿足或是社區的生活將更永續的保證。然而，需要避免 LA21 的規劃過程裡被民眾認為只是又一次的規劃，或另一個計畫。一個成功的規劃過程應傳達直接執行的需求，在有效的執行下包含了五項重要的元素：(1)建構新的架構或是改革既有的結構以夥伴關係來獲得相互支援，共同執行方案。(2)應將透過權益關係人參與所發展出的行動方案與既有的地方計畫建立好的連結關係。(3)檢視既有的地方市政、預算優先順序、以及內部的行政相關事務與行動方案間的相容性。(4)監督新的政策或是未來的市政、決策、以及行動確保其與行動方案具有一致性，並將一切執行的過程文件化。

#### (5)評估和回饋

追蹤(monitoring)主要以提供內部管理為目的。而評估及回饋則是維持參與者在此行動方案執行過程中的責任，並且傳達行動方案執行，以及目標達成的進程。一個有效的評估及回饋系統應包含下列四個元素：(1) 建立系統使所有重要權益關係人能在行動中向彼此報告執行的過程。(2) 發展評估的方法和工具，例如：指標，以測量社區整體在達到目的、目標的表現。決定是否任何設定的狀態已經達到或是未能達到，需要更進一步的規劃及行動。(3) 確定整體的狀況是否在邁向永續的路上，是否符合社區願景。(4) 建立「報告進程」的機制持續傳達資訊給地方居民、社區團體，使其可以調整自身的行為不偏離永續發展的道路。

綜合上述文獻所述，永續發展概念落實之初需要透過系統性歷程，從檢討既有的地方政策與計畫開始，在永續發展的概念下思考地方重要議題，擬定面對地方重要議題之策略及行動方案。而為了確保發展出的執行方案能有效的被執行，並且成為地方共同的責任，須透過夥伴關係的建立共同執行、追蹤、監督。然而，發展 LA21 不只是方法上的陳述，更重要的是過程中內涵原則的引導。因此，以下將進一步探討發展 LA21 之重要原則。



## (二) 推動原則

地方環境計劃國際委員會(ICLEI)在 1994 年開始關於永續發展的跨國際行動研究計畫，這項計畫稱為 LA21 示範社區計畫<sup>3</sup>(Model Communities Programme, MCP)，協助地方政府執行 21 世紀議程中第二十八章的計畫。在協助執行過程中歸納出永續發展規劃架構下的七項指導原則，包括：夥伴關係、參與及透明化、系統性取向、關心未來、負責任、公平及正義、生態限制。分別說明如下：

### 1. 夥伴關係(Partnerships)

社區的權益關係人對於導引、促進、建構永續發展推動的過程具有很大的助益，為獲得來自共同負責、共同決策以及規劃的益處應建立「夥伴關係」。夥伴關係團體引入參與於規劃過程中將使得特殊及受限制的議題因為這些團體的參與而被關注。此外，讓參與者了解其所扮演的角色並且認知到過程中所欲達到的目標將使得 LA21 推動過程的進行更為有效率。為達到此項原則引入廣泛的成員及權益關係人進入夥伴關係團體中，包括：婦女、年輕人、窮人...等；提供夥伴關係團體可靠的預算及行政人員；使夥伴團體獲得市長、行政單位的明確支持以及參與並針對決策及衝突解決建立明確的架構。此外，創造出溝通和資訊分享的策略，營造夥伴關係團體對於政治變遷具彈性皆為重要的步驟。

### 2. 參與及透明化(Participation and Transparency)

為確保 LA21 的推動對於任何領域而言皆是透明化且容易接近必須有各式互動、半互動、及非互動的溝通方式。一般而言，互動方式包括：焦點團體，這種方式比起半互動方式，如問卷，有著更高的透明度及參與性。如何將社區中的所有的團體引入這樣的參與中是一項挑戰。在發展 LA21 的初始，應建構大眾教育方案，並且針對地方政府員工舉辦訓練課程。此外，為達到高度參與的目標，應透過具創造力且多元的

---

<sup>3</sup>. 資料來源 <http://www.iclei.org/LA21/LA21UPDT.HTM>。

方法以確保來自社區中不同領域人士皆能參與。

### 3. 系統性途徑(Systemic Approach)<sup>4</sup>

爲了促進規劃中具系統性的取向，應連結 LA21 的規劃過程以及法令制定過程。在 LA21 初始規劃階段，不同部門之間的連結可建構出對於永續發展長期整合的基礎。議題、環境評估及不同領域公眾的引入促使社會、經濟、環境、健康面向利益的廣泛整合進入 LA21 的規劃過程中。

### 4. 關心未來(Concern for the Future)

在規劃過程中明確傳達短期及長期的解決方案用以回應對於未來的關心並不容易。因此願景<sup>5</sup>形塑提供了對於長期問題希望如何解決的一種聚焦方式，將整個社區導引進入參與願景型塑的過程中，在願景之下以社區爲本位的對於社區進行環境分析。

### 5. 有責任(Accountability)

在地方層次，市政領導及民眾參與是推動 LA21 過程中相當重要的元素。然而，如果規劃的過程中過度受控於市政單位，民眾也許將發現對於議程發揮不了影響且無法自由表達出其意見，而產生負面的結果。因此應重視各領域的意見，使各領域能參與於規劃過程中，使責任將爲參與者所共同分享。產生責任的過程可以藉由民眾參與定義議題優先順序、發展計畫及監測指標來達成。

---

<sup>4</sup> 系統性取向在 ICLEI 網站中並未有詳細的說明，參考呂育誠(2003)於「永續發展」觀點對地方政府管理意涵與影響之研究”中其引用 Oleari(2000)文章說明了系統性取向的意涵。主要是基於多元參與觀點來變革地方政府的基本運作原則。其主要內涵有三：1.尋求未來工作目標之努力，應建立在簡易、直接，能讓各參與這共同體驗的基礎上，而非依賴複雜的決策工具或過程；2.對於各項政策應建立即時反應與修正機制，以滿足多元參與的需求；3.各項地方政府運作都應保留公共參與的開放空間。

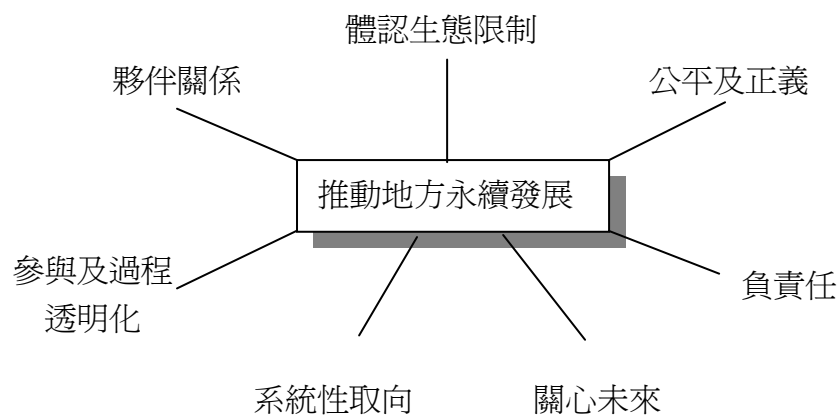
<sup>5</sup> 曾榮祥指出好的願景應具有幾項特點，包括：願景本身必須是清晰且可信的、隨著環境改變願景必須時常加以評估，替組織未來發展提供長期發展計畫與景象、凝聚成員的願望與理想最爲共同努力的方向(轉引自莊瑞續，2003)。

## 6. 公平及正義(Equity and Justice)

爲了確保永續發展的規劃過程考慮了公平與正義。執行者應有創造力的將社區居民導入議題釐清以及議題/環境評估的過程，達成社區中每一個領域的人都能參與在這過程中，包括：婦女、窮人、青年人等。

## 7. 體認生態限制(Ecological Limits)

參與的城市皆針對喚起對議題的覺知進行教育。藉由創造性的方法帶領參與民眾討論和學習關於永續發展的觀念。換句話說，使社區中所有的人有效的整合在地知識到關於永續性的市政及科學研究中，並教育所有的參與者體認生態極限，例如：藉由參與市政評估，進而改善長期的環境表現，或 MCP 計畫中爲教育所有的參與者體認生態極限而鼓勵參與者藉由環境表現指標觀察當地生態系統的變化。



資料來源：本研究整理。

圖 2- 2、LA21 示範社區計畫七項推動指導原則

此外，地方環境計劃國際委員會(ICLEI)及聯合國秘書處、聯合國發展方案能力21(UN Development Programme Capacity 21)分別於1997及2001年執行了兩次全世界LA21發展調查，審視全球推動進程，了解地方政府當局所面對的限制，並且紀錄過程中所需要的支援。此調查地方發展二十一世紀議程的過程依循著下列幾項原則來進行討論，「參與式的決策、評量、及追蹤」為調查關注之焦點(ICLEI，2002)：

1. 多領域的參與：在規劃過程中透過地方權益關係團體參與共同合作以長期向永續發展邁進。
2. 諮詢地方社區成員：例如社區團體、非政府組織、企業、政府單位、專業團體和其他社團聯盟，以創造共同分享願景的機會並付諸於行動中。
3. 參與式評量：透過廣泛的參與，評量地方社會、環境及經濟的需求。
4. 參與式目標設定：透過權益關係人或社區夥伴的協商達成願景及目標的設定並落實於社區的行動方案中。
5. 追蹤及報告：持續的追蹤評量並提出報告，例如透過地方指標追蹤地方永續性，且可以使參與者了解社區行動方案的推動及改善情形。

綜合上述文獻，不論就國際組織協助地方當局推動地方永續發展的指導原則，或是由聯合國及地方環境計劃國際委員會合作進行的地方二十世紀議程推動過程評量原則，除了將焦點放在地方當局如何與地方民眾系統性的思考地方整體狀況外，更重要的是透過不同權益關係人共同參與，擬定地方願景與目標，在過程中持續學習、體認生態極限，為地方永續發展目標之實踐採取行動。永續發展需要整體社會的共識以及承諾，因此無法單靠政府進行規劃以及單獨採取行動，參與過程必須引入各領域的人士，轉變過去的治理方式而促成多元權益關係人的參與，為發展及執行永續發展策略所必要的(OECD，2002)。

根據調查從從 1992 年到 2001 年底，全世界已有 113 個國家，6,416 個地方政府投入於發展 LA21 的過程中(ICLEI，2002)。至今，全球各地仍有許多地方單位關注著如何負起地方的責任並透過民主的程序，發展廣泛、有效率的參與結構，改變地方治理的思維，引入更多的居民參與想像、創造長遠的地方永續發展的景象(Freeman、1996；Southey,2001)。2002 年，里約地球高峰會議後十年，在約翰尼斯堡舉辦第二次的地球高峰會延續十年前巴西地球高峰會 ( Earth Summit in Rio de Janeiro, 1992) 108 國政府代表所簽定 21 世紀議程 (Agenda 21) 行動綱領的回顧與討論，提供各國政府、跨國際政府間組織、企業以及民間非政府組織團體檢視各地「二十一世紀議程」執行情形。第二屆地球高峰會議中提出了「地方政府永續發展宣言」，承諾延續依循二十一世紀議程、生境議程(Habitat Agenda)、以及聯合國千禧宣言，並再次確認永續發展的原則，包括：團結(solidarity)、經濟、環境、社會面向橫向整合(transversality)、市民社會參與決策以及對於未來世代以及弱勢族群的責任的原則，在下一個十年持續執行落實邁向永續發展的行動，稱為「Local Action 21」，對於持續創造永續社區與城市以保護全球公共財，深化地方的永續文化仍需要更多的時間來進行與推動 (WSSD，2002)。

從永續發展概念的發響到透過 Agenda 21 的架構將永續發展理念予以落實，其歷程的發展仍在持續進行中，至目前為止從概念到行動的重要會議及宣言，整理如下：

表 2-1、永續發展的重要會議及其宣言

	年代	會議	重要內容
永續發展概念的提	1972 年	斯德哥爾摩聯合國人類環境會議	聯合國在瑞典斯德哥爾摩召開人類環境會議，為世界各國政府共同探討當代環境問題及保護全球環境策略的第一次國際會議，共有 113 個國家代表及超過 400 個環保團體參與，會中並發表人類環境宣言 ( Declaration on the Human Environment )，呼籲改變人類看待環境的思維及應要有共同致力改善環境的具體行動，宣言中亦指出：人類應享有在足以保護生活尊嚴及福祉的

出 與 擴 張  ↓			環境中，經營自由、平等及適當水準生活的基本權利；同時並負有為當代人及未來子孫保護環境與提高環境品質的義務。為永續發展概念之肇始。
	1987 年	聯合國世界環境發展委員會會議	1983 年聯合國成立「世界環境與發展委員會」經過四年的研究，該委員會主席挪威前首相布蘭特倫發表「我們共同的未來」這份報告，提出“永續發展”一詞定義為「滿足當代需求的發展，但不損及後代需求的能力」，其中包括了社會平等、經濟發展和環境保護三個主要相互因素。
概 念 行 動 化  ↓	1992 年	巴西里約熱內盧地球高峰會議巴西里約熱內盧舉行(又稱「聯合國環境與發展會議 (UN Conference on Environment and Development))	里約會議中簽署了四項重要的文件：里約宣言、氣候變化綱要公約、生物多樣化公約、森林原則及二十一世紀議程，在國際舞台上為全球環境問題尋求解決的共識。地方政府角色以及市民社會參與的角色躍上國際舞台，永續發展的概念轉化為實際行動，藉由公約規範各國的行為，亦透過議程鼓勵地方的參與以及非政府組織的發聲，突顯地方推行永續發展的重要性。
	各 地 方 響 應 發 展 二 十 一 世 紀 議 程  ↓	1994 年	丹麥亞爾伯 (Aalborg) 歐洲永續城市會議
1996 年		第二次的聯合國人類住區會議	會議中提出生境議程(Habitat Agenda)鼓勵”所有在地方層級的人員應投入參與於願景的形成、地方的方案、行動的執行並追蹤生境議程，也就是 LA21。說明居民的行為以及成長不僅決定自身健康及永續性的程度，同時更影響全球社區。
2001 年		推動 LA21 調查報告	地方環境計劃國際委員會(International Council for Local Environmental Initiatives) 及聯合國秘書處、聯合國發展方案能力 21(UN Development Programme Capacity 21)執行第二次的全球 LA21 推動過程調查。調查目的在於評量執行 LA21 的進程，探討地方政府當局所面對的限制，並且紀錄過程中所需要的支援。進行全球地方政府推動 LA21 調查。

確實執行	2002 年	約翰尼斯堡地球高峰會議	目標在於審視里約地球高峰會議後 10 年間的實踐成果。針對過去 10 年來未得到解決的一些最緊迫生態問題設立了可行的時間表，並將重點集中在水、生物多樣性、健康、農業、能源等幾大具體領域。會議中地方政府論壇在，此宣言在突顯「地方行動可以改變世界」，傳達從議程 (Agenda)到行動(Action)的重要性。
------	--------	-------------	---

資料來源：本研究整理。

#### 四、台灣的地方永續發展行動

1990 年代末，永續發展成爲全球的共識。台灣也回應著全球永續發展的趨勢。爲面對全球永續發展趨勢，於 1992 年成立了「全球環境變遷工作小組」整合國內資源及工作。1997 年 8 月正式成立了「行政院國家永續發展委員會」，從中央政府的層級來規劃國家的永續發展架構，並於 2000 年提出我國的二十一世紀議程，以「永續的生態」、「適意的環境」、「安全的社會」及「開放的經濟」爲我國的永續發展願景(行政院永續發展委員會，2000)。雖然，中央層級在永續發展的建構上已漸見規模，然而，「永續發展」將不停留在中央的層級，成爲某一種宣示性的口號，或只成爲 1990 年代的流行語，而是必須回歸務實的推動和落實(蕭新煌，2003)。因此，永續發展的理念及其所伴隨的行動方案，是否能具體落實，即必須依靠地方政府層級上建立整體調整的策略，包含法令規章之檢討及修訂、組織調整及新制度、流程之建立等(劉兆漢、王作台，2003)。

當前台灣永續發展理念及推動多僅於中央層級，尙未普及於地方政府。然而，誠如二十一世紀議程中所提到地方政府在推動永續發展上具有積極性的角色。再配合上研究單位在永續發展研究上已累積了相當的能量。因此，於 2004 年在行政院經濟建設委員會的主導下，遴選了 11 個縣市開始辦理推展地方永續發展策略與規劃的先驅計畫。該計畫期望透過由下而上的方式，共同研擬出具體的地方願景與策略。在推動

地方永續發展的架構中，參考了地方環境計劃國際委員會 (ICLEI)、國際環境發展研究中心 (The International Development Research Center, IDRC)、聯合國環境規劃署 (The United Nations Environment Programme, UNEP)於 1996 年所出版的地方二十一世紀議程規劃手冊(The Local Agenda 21 Planning Guide)，提出台灣地方政府發展地方二十一世紀議程的架構。

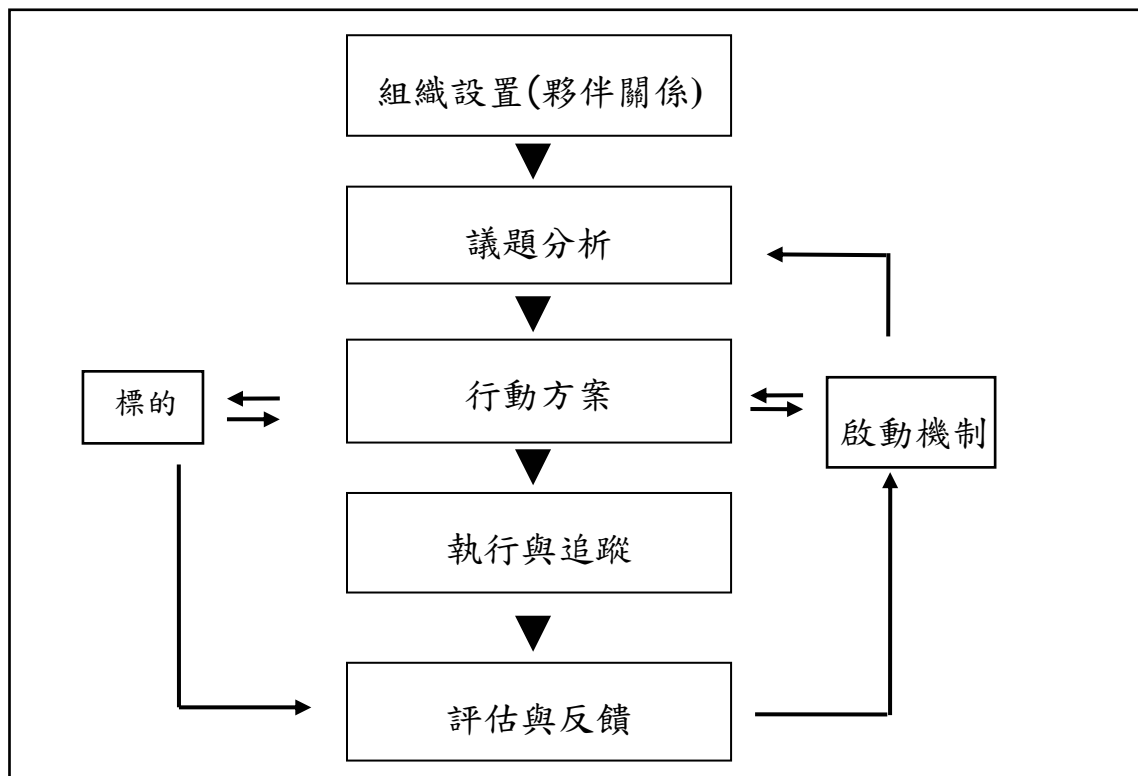
目前，初步進行的十一個縣市所採行的推動地方永續發展策略規劃依循下列五個步驟，分述如下：

1. 組織設置階段(Partnership and Organizing)：建立組織架構、制度，並利用夥伴關係訂定共同的願景。
2. 議題分析階段(community-based issue)：界定達成願景之相關議題並詳細評估問題與議題之重要與優先順序。
3. 策略規劃階段(strategy planning)：對推動總目標達成共識，並擬定可達成之策略與初步的執行計畫，為地方永續發展之工作上推動之架構藍圖，作為地方政府與權益關係人連結各個執行計畫的依據。
4. 執行與追蹤階段(implementation and monitoring)：發展與撰寫地方永續發展計畫的權益相關者必須將地方組織轉化為具有落實行動方案的能力與義務的組織型態。建立新制度或改革現有制度，以便可支援執行與落實夥伴關係。連結地方權益關係者的行動方案以及地方政府現有計畫的需求，檢視地方當局現有的政策、預算、與內部運作、以測試其是否與行動方案相符合。進一步監督行動與規劃是否一致。
5. 評估與反饋(evaluation and feedback)：觀察地方在長時間演進過程中「永續性」的變化，傳達環境、經濟、及社會面向所發出的訊息及發展趨勢。客觀評量發



展願景及現況間的落差，以協助地方政策制定者與在地居民共同尋求改善現況。

從願景擬定、議題分析、策略規劃、執行與追蹤到評估與反饋，在地方永續發展的推動過程裡是個持續循環的過程。在此架構下，每一個環節都需要地方政府帶領在地居民及不同權益關係人、專家共同討論與形塑地方願景，當行動方案擬定之後，能夠一同在此行動方案下執行、修正、持續追蹤地方永續發展之進程。



資料來源：推動地方永續發展計畫策略規劃研討會教育訓練手冊(2004)

圖 2-3、台灣地方永續發展策略規劃步驟

## 五、小結

從 1970 年代面對環境危機，學界開始扮演著倡議重視環境問題的角色，認為全球對於環境的態度與價值觀應有整體性的轉變。因此，1987 年有了第一次為環境議題而集結的「人類環境會議」，會議中提出呼籲應重視環境問題，透過具體的行動來

改善。1980 年代末，在聯合國環境與發展委員會中提出了「永續發展」的概念。爾後，隨著時間的發展，其內涵隨之擴張，從以生態為基礎的考量延伸到對於環境、經濟、社會整體面向的關照。而行動者也從學者呼籲、各國政府響應，逐漸納入地方政府與公民社會的角色。因為，國際間逐漸了解到了永續發展的概念若要加以落實，不能只是國與國之間的討論與對談，或是國與國之間協約的簽定，而必須轉為國內的規範與執行。許多環境問題的根源來自於地方，地方政府以及市民社會也必須回應著這股思潮與行動。更甚者，對於永續發展的推動而言，面對的是如何使地方思考什麼是「永續發展」，這牽涉到大眾對於環境的態度與價值觀的轉變，以及如何能在面對這樣的觀念與議題上達到共識並朝目標努力。因此，地方層次、區域層次的推動與影響成爲 1992 年後全球關注的焦點。許多的國際組織紛紛協助地方推動永續發展，地方政府間亦組成聯盟相互協助，分享資源與經驗，包括：地方環境國際計畫委員會(ICLEI)、城市和地方政府聯合組織(United Cities and Local Governments, UCLG)及波羅地海 LA21 論壇(Baltic Local Agenda 21 Forum, BLA21F)，在里約地球高峰會「二十一世紀議程」下回應第二十八章中對於地方政府應發展 LA21 的倡議。從國家走到地方、從概念走向行動，永續發展可以有許多不同的定義。然而，只有落到地方層次透過具體的實踐與推動，永續發展才將不只是一個抽象的名詞。正如同「亞爾伯宣言」中強調永續性需透過地方共同創造，並將其意涵融入地方所有的決策中。

*永續性既非只是願景也不是一個既定的狀態，而是一個具創造性、屬於地方的、尋求平衡的過程，延伸進入地方決策的所有領域(area)中 (Aalborg Charter, part I.4)。*

台灣依循著國際的腳步，經過近十年的時間在中央層級進行研究與推動。2004 年開始推動地方發展屬於他們的「LA21」。中央單位提供發展地方議程的步驟以及永續發展的原則，並參考國外的經驗，建議地方推動團隊從組織設立、願景擬定、議題分析、策略規劃、執行與追蹤到評估與反饋，只有大原則而沒有經驗的複製，因為每個地方的議題皆不相同。在回應全球都在思考的永續發展問題時，需要有在地的思考

與行動，透過地方的討論、溝通與實踐，才能在一步一步的推動過程中深化地方的永續發展文化，建構出植基於當地特色對永續發展的想像。因此，地方當局所面對的是治理思維的變革與再造，透過系統性的歷程，重新調整施政理念、強化政府運作，整合政府、私領域以及公民社會的力量，導引出創新、具創造力的合作，逐步調整地方發展的思考，將永續的觀念融入地方發展的政策與執行過程中。

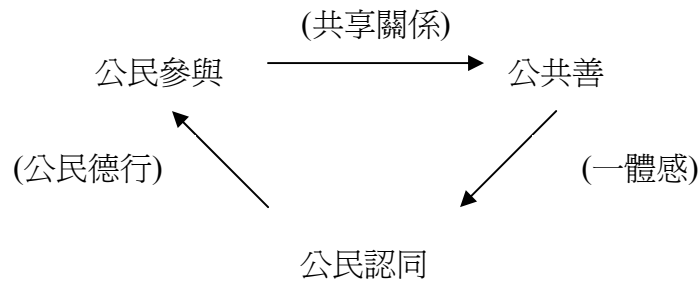
## 第二節 民眾參與

### 一、地方永續發展與民眾參與

地方政府在面對「永續發展」的議題上面臨著新的挑戰，不僅是為達成環境保育與生態維護為目的，地方社會、經濟與環境的和諧平衡亦挑戰地方政府的治理思維，同時亦被要求重新思考改善行政治理與決策的模式，透過這些面向逐漸「轉型」，整體導向較為永續的推動過程，如何將地方居民帶入永續發展的思維與行動中，莫不是全球各地方當局所欲努力的目標(蔡慧敏，2003)。因此，二十一世紀議程第二十八章鼓勵地方政府應共同與地方民眾一起思考發展地方永續發展議題，透過諮詢與共識建立的方式，將地方上各面向意見加以整合，成為地方共同的願景與行動。

每一個地方政府應該開始與市民、地方團體、私人企業對話，並且採納 LA21。透過諮詢(consultation)、共識建立(consensus-building)，地方政府將獲得來自居民、社區、企業和工業團體組織面向的意見，得到形成最佳策略的資訊。諮詢的過程同時將增加居民對於永續發展議題的覺知。而地方政府為了達到 LA21 的目標,所有方案、政策以及法律規範等，將接受評量以及修正(Agenda 21-Ch28.3，1992)。

永續發展理念一開始被提出時，即相當強調「由下而上」的草根實踐方式(劉維公、張漢璧，2003)。從社群主義對「公民參與」的觀點來看，一個社群中的公民若具有良好的公民德行，對於公共事務的參與具有積極的傾向，那麼此一社群成員之間必定具有強烈的歸屬感和認同感。相反地，若社群中的公民對所處的社會政治環境，缺少一種主動參與的傾向，那麼此一社群必定鬆散且停滯不動。公民能主動地關心公共事務並參與共同生活的相關活動，在這樣的參與過程中，公民一面不自覺的形成了自我認同，也加強了對社群的歸屬感和認同感(鄭慧蘭，2002)。因此，社群與公民之間形成了一種良性的循環。這樣的價值，回應了推動地方永續發展所重視的不同權益關係人之間的對話、溝通，凝聚地方共識，共謀發展本意。



資料來源：鄭慧蘭(2002)，p.237

圖 2- 4、社群主義中的公民關係

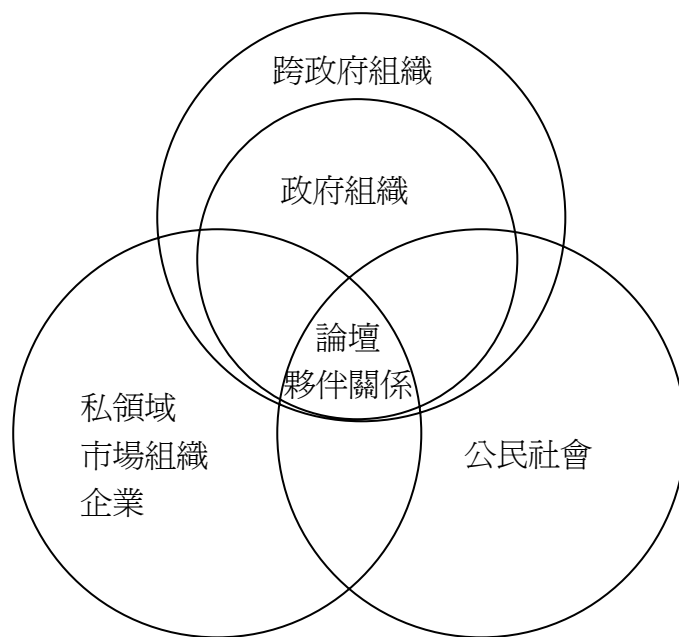
歐洲委員會支持的「地方永續行動計畫」認為，民眾參與是永續發展的核心所在，原因包括(孫志鴻、余政達，1999)：

1. 永續發展包含的議題廣泛且複雜：我們每個人幾乎都參與製造不永續的情況，因此需要每一個人來處理此議題。
2. 專家無法獨占好的想法：藉由地方民眾的腦力激盪往往能產生極大的創造力，地方政府應該做的就是使用適當的參與技術，將這些想法激發出來加以利用。
3. 合作符合成本效益：未經討論就加諸於地方的計畫無法像從一開始就廣泛被參與那般有效的滿足地方需求，往往浪費許多金錢人力仍無法達其成效，相較之下給民眾發言權的方式往往比不給民眾參與的方式要符合成本效益。

台灣持續多年在永續發展概念建構及中央層級的規劃已逐漸看到成果，但在民眾落實方面仍需持續努力；永續發展不應只是口號、願景、目標，而是更需要往操作與落實方面努力。因此，除了尋得推動的方法與工具外，更應該教育民眾、分享成功經驗，讓民眾更加體認到永續發展人人都是可以參與投入(孫志鴻，2004)。

因此，地方政府需要思考在永續發展策略上應如何扮演促進者的角色，透過嘗試

建立論壇，創造公開可以參與的環境、邀請公民社會及其他人士參與在所有策略工作中，提供所需要的支援。因此，理想的民眾參與應該具備健全的參與機制，在程序上確保民眾參與的機會，而在參與的過程中又必須賦予實質的決策影響力，營造有意義的民眾參與。透過政府組織、私領域、以及公民社會交集而出屬於地方的討論及夥伴關係的建立，共同激盪出屬於地方的永續發展願景以及行動。



資料來源：譯自 OECD(2002)，p.186

圖 2- 5、推動永續發展之三圓環

## 二、民眾參與意涵

從上述文獻了解到在推動地方永續發展過程中，民眾參與(有些意指整個社區的參與 whole community)是推動的核心，在發展 LA21 中，須透過參與的歷程，找出面對地方永續發展議題重要的策略。「民眾參與」並不是一個新名詞，然而為什麼在推動永續發展上有如此重要角色，實需要就其背後具有什麼樣的意涵進行了解。

參與無非是社會生活的一種。然而，在工業國家，政府組織時常進行 3I model ，

也就是告知 inform(public)、邀請 invite(comment)、忽視 ignore(opinion)，而現實狀況裡參與也常受限於社區諮詢，限制了地方自主性的影響力(OECD, 2002)。然而，會有這樣的現象，來自於行政單位在面對「參與」此一議題時往往處於兩難的處境。他們需要人民的參與，卻也擔憂人民的參與。他們需要來自於不同團體人民的同意及支持，但是他們卻害怕更多的參與導致失控、降低了可預測性、減慢了決策的速度、挑戰了現有存在的權力。

另一方面，對於社會中的個人而言，人與人之間的關係，由於長時期的專業分工，及隨著社區實質居住環境及生活空間型態的轉變，從過去互助合作的「社區關係」轉變成以追求個人私利為主的「社會關係」(曾梓峰，2002)。基於效率的考量、專業分工以及生活型態的轉變使得公領域事務的參與受到社會相當程度的忽略。唯有當人民利益受到壓迫、生存環境受到威脅時，才有零星與政府相衝撞的情況產生。但是這樣消極面對生存、以及環境的態度需要進入重新思考的階段。

近幾十年來，許多領域都在談民眾參與：

### 1.政治領域方面

近幾年來由英國所發展出來的「新公共服務(new public service)」強調的是輔導型的政府、公民社會與社區之間的互動關係。讓公民重回社會，主動參與政府的活動與決策；藉由社區居民主動參與社區改造活動，增加居民的向心力。並且透過溝通，使居民了解政府的政策。另外 90 年代提出的「善治」<sup>6</sup>觀念其中亦涵蓋負責(Accountable)、透明(Transparent)、反應機制(Responsive)、機會均等與包容性(Equitable and inclusive)、效能與效率(Effective and Efficient)、依法行事(follows the rule of law)、參與(participatory)、共識趨向(consensus oriented)等八項元素，核心概念在於強調政府只是治理的其中一個行動者(actors)，其他的行動者(actors)還包括地方的其他權益關係

---

<sup>6</sup> 資料來源：<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>。

人，因此在治理的新思維中希望透過納入更多民眾參與公眾事務，確保永續人類的發展。

## 2. 社區總體營造方面

近十年來社區總體營造的工作也同樣在談民眾參與，所強調的是社區的發展。而社區發展的意義在於關懷人的生活品質、建立與維持一個功能健全的社會。居民共同合作參與公共建設的規劃與執行，改善自己的經濟處境與社會關係。因此社區總體營造著眼於居民重新回到社區裡，藉由民眾參與強化社區意識、重建社區的人際網絡，營造居民對於社區的認同與想像，產生歸屬感，使居民願意為社區而努力，趨向公共的目標。「公共目標」是在社區中從不斷地公共參與中所建立出來，也是藉由共同商議、共同行動創造出來，達到社區公共的利益(Barber, 1984: 151-152, 轉引自韓榮姿, 1998)。

## 3. 建築與都市規劃方面

在建築與都市規劃中，尋求與民眾合作，將民眾的意見納入都市規劃中，目的是為達到創造出以民眾生活為主體的都市環境。

然而，什麼是民眾參與呢？民眾參與最基本的概念是：獲得資訊，參與，合作與共同決策(謝雯凱, 2003)。也可以說是權益關係人影響或控制影響他們自身的發展、決策、資源(OECD, 2002)。目前民眾參與相似的概念很多，所使用的名詞也相當多，如市民參與(citizen participation)、公眾涉入(public participation)、社區涉入(community involvement)、民眾涉入(citizen involvement)等，所使用的名詞雖不相同，但所指涉的參與行動及意義則大致相似(陳金貴, 1992)。多位研究者曾為民眾參與提出下列定義：



表 2-2、各學者民眾參與的定義

學者	參與的定義
Arnstein(1969)	認為民眾參與之定義是：「民眾參與是一種權力再分配，使得一般被忽略或是被排除在決策過程中的民眾。能在未來社會發展中參與。」
J.V. Cunningham (1972)	定義民眾參與為「普通社區的業餘人員執行其權力於相當社區的一般事的決策的一種過程。」
G.D. Garson 和 J.D. Williams(1982)	認為民眾參與是「更多的政府回應與公民涉入公共事務的更直接方式的行動，尤其是在方案的執行和管理上」。
Oakley&Marsden (1984)	指出民眾參與乃是直接將人民涉入公共事務之中，及人民自願參與正式與非正式的工作，以促使社會的改善和成長。
施鴻志、周士雄(1996)	公眾參與是一個表達意見的權力，參與決策過程的機會與關懷環境的管道。
張秀雄教授(2000)	認為民眾參與意指具有參與社會生活和政治能力的技能。
鄭慧蘭 (2002)	指一般的人民能直接參與公共事務，以促進公共善；並且在參與過程中人民有討論、做決定的權力、甚至能參與決策的執行。

資料來源：編修自鄭慧蘭(2002)，pp.234.

而在民眾參與的功能上，許多學者亦提出多元的看法(蕭惠彬，1994)：

1. Rosener(1978)提出十四種參與目標，如：發掘意見、決定受影響者、促進參與、說明規劃過程、政策檢討等。
2. Burke(1979)參與本身是一種策略的運用，其可以達到目的為：教育、決定目標、說服及穩定組織。
3. Glass(1979)提出五種民眾參與目標：溝通、教育、獲取支持、幫助決策與提供代表性資料及意見。
4. Advisory Commission Intergovernmental Relation(1980)歸納出下列幾項目標：給予民眾資訊、獲取有關民眾的資訊、改進公共決策、提高政府計畫的公共接受性、改變政治權力型態和公共資源的分配等。

5. Creighton(1981)提出三項民眾參與的基本目標：提高決策的可靠性、確認民眾關心的事務及價值觀、發展社會共識。
6. Bronfman(1983)確認利害關係與受影響民眾的需求、問題、價值與關心課題。
7. 謝慶達(1984)歸納出四項民眾參與目標：保護個人及利益團體的權益、增加規劃時所需要的資訊及智慧、教育規劃者與民眾、組織支持計畫的力量。

8. Rosenbloom(1989：419-420，轉引自傅麗英，1994)從管理、法律、政治三個角度，來探討公民參與的功能。從管理的角度而言，透過公民間的互動過程，促進政府決策的合法性，使公共服務的效能最大化；從法律的角度而言，公民參與確保個人權利的實現，若公民不參與會影響公民的道德責任感，侵害民主國家公民資格的品質；從政治的角度而言，公民參與促使政府增強其對社會大眾的代表性、回應性與責任性。另從公民教育的功能看，公民參與教育大眾對政府運作的了解，並降低對社會的疏離感。在參與過程，使公民體察人際互動與社群意識，促進政治團結與社區整合，可使每個人了解和尊重彼此的政治觀點，進而提昇公眾的合作，而非衝突與競爭。

究其根本，「參與」(participate)意指對於某種行動的分享，(take a part or share with)，簡單的說，「民眾參與」就是由民眾共同分享決策的行動。人民從知的過程中可以掌握較豐富的資訊，培養受尊重的認知，進而將感情、知識、意志及行動在其生活的社會中作累積性的付出。而另一方面，行政機關則可以透過人民的主動參與，與人民產生良性的互動、贏得人民的信任及同意，為行政機關本身提供合法性的基礎(許文傑，1999)。

若從主體出發整理上述民眾參與的功能，分別就個人層面、社會層面、以及政府行政層面來說明：

## 1.個人層面

參與無非是社會生活的一部分。透過民眾參與的過程，實踐公民權利。整個參與的過程中可視為蘊含教育意義，民眾在其中可以學習如何與不同領域的人士溝通、對話以及從他領域中獲得原本所不了解的知識、與意見。而且，透過公共事務的參與將有助提升對於地方的認識、進一步形塑出對於地方的歸屬感與認同感。此外，使得民眾有機會了解政府的行政運作以及政策，有機會獲得與自身相關的決策資訊，透過以民眾關心的事務及價值觀為出發點的發聲與行動改進公共決策。

## 2.社會層面

民眾參與是透過參與的過程使社會公共資源能夠得到重新分配，並藉由多元領域的對話、討論、形塑出社會共識。從公共討論的過程，顯露更多的訊息，使人們克服私利的偏見，能夠從別人的觀點看到之前不曾想過的情況，因而擴大個人的知性與道德能力，個人的價值因此改變，而成爲可容納更大的公共規範與共同關懷(鄭慧蘭，2002)。使得社會的多元性有機會能夠受到重視。同時，累積社會資本提升社會合作及促成共同目標的社會關係特質(鄭錫鏞，2002)。

## 3.政府行政層面

民眾參與是現代政府推動公共事務不可或缺的要素，也是社會中重要的資本，藉由民眾的參與協助政府共同解決公共問題(傅麗英，1994)。而參與的過程裡，可使政府獲得有關民眾的資訊，藉以改進公共決策，增加規劃時所需要的資訊及智慧，充實公共政策的內涵並且提高政府計畫的公共接受性以及對於社會的責任性。

歸結而言，民眾參與在內涵中包含了政治、策略、溝通、教育、衝突解決等面向。Barber 認爲若一個人能具有參與公共事務的基本認知，並且主動關懷社會，甚至將參與公共事務視爲本身所應負有的責任，多關心時事的發展，則此人便具有積極民眾參

與態度(韓榮姿, 1998)。而社群中民眾若具備此種積極的民眾參與態度, 這對凝聚一個強而有力的共同體有相當大的助益。因此, 民眾參與在地方永續發展的推動上, 扮演了積極性的角色。林文澤(2001)認為, 民眾參與可賦予人民享有與掌握自己未來的直接經驗, 環境使用者可直接而積極地參與環境創造, 而居民的意識提高將使政府、科學研究(規劃)者在角色上從執行者轉變為促成者, 在民眾、政府、與專家之間建立共同投入於地方永續發展的可能性。

### 三、民眾參與層級與方式

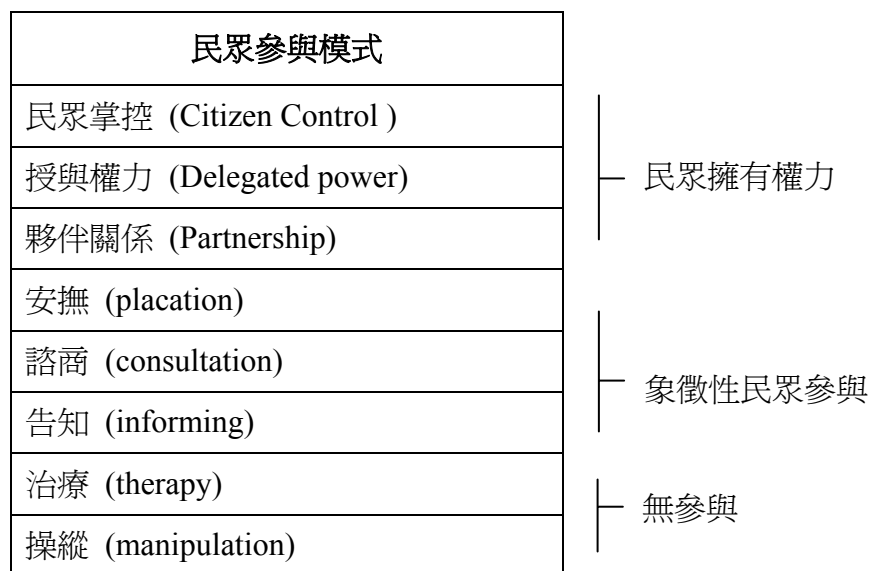
「民眾參與」最經典的討論為 1969 年 Arnstein 所提出的民眾參與階梯<sup>7</sup>(the ladder of citizen participation), 其根據民眾參與介入決策的影響程度, 區分為八個階梯, 分別為操縱(manipulation)、治療(therapy)、告知(informing)、諮商(consultation)、安撫(placation)、夥伴關係(Partnership)、授與權力(Delegated power)、民眾掌控(Citizen Control)。第一階及第二階皆為政府所主導, 不與民眾溝通的政府行動, 因此, 民眾是被動的, 且無任何權力影響政策, 處於被教育的地位或使政府在教育民眾的過程中得到民眾的支持。第三階為告知, 透過公聽會或是新聞媒體表現出政府傳達, 而民眾聆聽, 被動的得知政府的政策與規劃結果。第四階為政府提供有限的機會使民眾投入, 但是只是象徵性的開啓參與的機會, 無法確保民意會被納入計畫中。第五階則為政府願意聽取意見, 但是由於力量薄弱, 因此常被忽略。第六階民眾在參與過程中與政府是同等地位, 以合夥方式共同參與規劃與決策。第七階則是民眾在參與過程中擁有充分的規劃, 決策權力, 政府處於監督與支援的角色。第八階公民控制則是民眾在參與過程中是完全主導規劃過程決定決策結果, 對規劃結果也負全責。

Arnstein 女士依據當時他對於美國許多的城市更新、消除貧窮以及示範城市等方案中民眾參與情況的觀察, 以當時政府釋出權力的程度來看民眾參與的影響而劃分出

---

<sup>7</sup> 1977 年, Arnstein 經過修正將八個階層合併為六個階層, 而為民眾權力、權力分享、諮詢 2、諮詢 1、告知、政府權力等六種。

民眾參與的階梯，有著相對的層級關係，隨著層級關係愈高，民眾對於計畫擁有影響權力愈高。然而 1988 年 Connor 則針對處理議題的情形，提出不一樣的公民參與的階梯。區分為六種層次、分別為：1.教育(education)：使公民獲致健全知識的基礎。2.資訊的反饋(information feedback)：著重在相互教育的過程使公民在資訊的交流面向上普遍而暢通的。3.諮商(consultation)：是一種倡導的過程，透過許多途徑與策略，如：研討會、座談會等，使資訊與意見有正式溝通與協商的管道。4.參與規劃(joint planning)：這屬於較高的層次，使得民眾得以直接進入政策過程中，參與公共問題的界定，規劃或評估等決策活動。5.調停(mediation)：可由民間技術專家質疑公共政策方案或由組織的領導人涉入公共問題的妥協過程。6.法律訴訟(litigation)：針對一些議題或事件，因無法透過協商過程得到共識的情形下，則透過法律專家或領導者以法律訴訟方式爭取合理的解決。7.預防衝突(resolution/prevention controversy)：這是公民參與行動宗旨。Connor 所提出的參與階梯則不再將教育以及資訊流通或是諮商的過程視為象徵性的參與，而視為在議題處理上的一種參與方式。



資料來源：編修自 Arnstein(1969)。

圖 2- 6、Arnstein 所提出的民眾參與階梯模式

而 Dorcey 等人於 1994 年以 Arnstein 所建構的參與階梯為基礎描述公眾參與的向度，依據公眾互動、影響、承諾的程度一共分為八個部分。從互動程度較低的「告知」、「教育」，到互動程度較高的「尋求共識」及「持續的參與」。他們不以 Arnstein 的概念評論較低程度的參與是否為受操縱或是較沒有效率。相反的，他們認為不同的互動程度應視該階段計畫適合哪一種參與方式而選擇，例如：有人尚未了解該計畫的議題，因此單向的告知過程較為合適。然而對於其他部分的權益關係人，對於此項議題已知曉，但是不了解深入的意涵，則需要有大眾教育(public education)的計畫加以進行學習、溝通。最終，權益關係人參與的層次則是藉由運用“共識尋求(consensus building)”的方法，共同合作決策。而達到有效共識尋求的理想目標需要有獲得充分資訊及關於議題的教育，並且承諾投入此過程中的權益關係人(Jackson, 2001)。

## 1. 告知階段

在任何計畫開始之時，需要告知一般大眾。民眾參與在此一時期，目的在於喚起覺知並且產生更多的興趣。因此需要向民眾解釋過程將如何進行，會有什麼樣的產出。此階段的參與，可以開始建立社區與規劃單位之間誠實互信的關係。而成功的民眾參與過程，在安排座談會之前需要花很多的時間去了解潛在的權益關係人，並且與其溝通。

## 2. 民眾教育階段

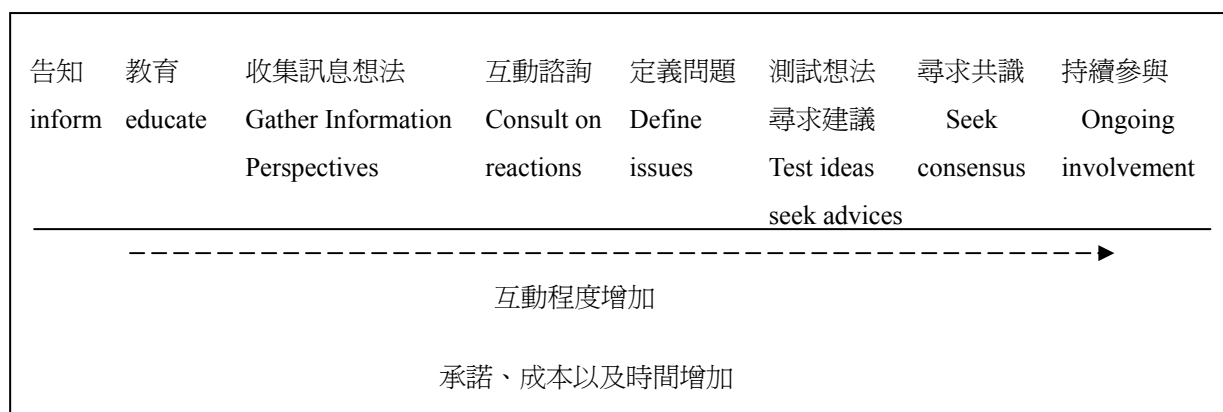
在持續進行的民眾教育過程裡，演說、報告、社區報、廣播電視或是談話節目等所有的方法都是必要的溝通方式(Fazio& Gilbert,1986)。在此階段裡，積極主動的媒體關係將有助於在大眾之間喚起覺知，並在已經覺知之處引起更多的關注及影響。在整個共識規劃的過程中，「擴大聽眾」是必要的，如此才能持續的教育和傳達訊息給民眾，並且使民眾了解整個計畫的進程。

### 3. 測試互動/產生想法(idea)/尋求共識階段

此階段目標為藉由各種方式，例如：正式的公開研討(open house)，焦點團體、調查、電話諮詢熱線或是其他各種工具，提供給廣大的社區進行諮詢。許多成功的案例中，管理者採用多樣具創造力的方法將可以導引出更多的回饋(feedback)。此階段目的不在於推銷暫定的計畫決策，而是誠實的與民眾討論並且獲得可行的想法。所以無論什麼樣的方法被運用在這個階段的民眾參與中，最重要的是必須明確與民眾溝通、測試反應以及獲得回饋。避免管理者與民眾之間產生誤解。因此可透過公開的場合，如：在社區中舉辦多次的展覽，將計畫草案呈現給民眾看，並且讓民眾知道草案的可變動性，使民眾了解他們的回饋將會獲得考慮。

另一方面，可透過對此議題為專家的人召開所謂的專家論壇(expert panel)，整合民眾意見以及專家看法，例如以工作坊的方式產生明確的執行想法與項目。最終的目標為共同合作、分享決策。成功的過程是將焦點放在尋求共識的過程而非“同意”本身。整個過程著重在連結想法，而不是爭辯相互競爭的結論直到勝利。因此共識決策是關係中心(relationship-centered)而不是結果中心。

從 Arnstein、Connor 到 Dorcey 等人對於參與階梯的討論可以看見從不同角度出發的視角，Arnstein 從站在政府權力是否「真實的釋出」來觀看，而 Connor 則主要是依據民眾與政府的「互動方式」以及可能遇到「議題的差異」列出層級，而 Dorcey 等人所提出的則是就「參與本身的歷程」作區分，因此層級的意涵較弱，而是強調在每個計畫中從告知、教育到尋求共識皆可以採行，但是即使已達到尋求共識階段，仍需要持續對於更多的人進行告知、教育或是收集訊息想法等，使更多的人能夠持續的被引入參與過程，圖 2-7。



資料來源：Jackson(2001)，p.139.

圖 2-7、Dorcey 等人提出的參與光譜

上述是根據民眾參與的影響程度，以及民眾與政府、議題間的互動程度來討論民眾參與的階梯。而若以參與的方式來討論，亦有許多種的分類方式，以下分就幾個分類方式做說明：

### 1.美國府際關係諮詢委員會(Advisory Commission of Intergovernmental

Relations，ACIR)於 1980 年進行民眾參與方式進行調查，將民眾參與分為包括：組織的方式、個別的方式、消息傳播的方式以及資訊收集的方式等四種，如表 2-3。

表 2-3、ACIR 民眾參與方式

1.組織的方式	民眾團體、特別利益團體、特別方案保護團體、官方的公民委員會
2.個別的方式	投票、成為方案的委託人、製造聲明、在工作計畫中工作、活動/遊說、行政控訴、上法院、示威
3.消息傳播的方式	開放政府、郵寄/廣告通知、大眾媒介、陳列/展覽、通信、招待會/發言人辦公室、會議、出版品、電話通知、訪問中心
4.資訊收集的方式	聽證、工作室/集會/會議、諮詢、政府紀錄、非官方文件、參與調查、調查

資料來源：陳金貴(1992)。

2.德國 Klaus Selle 所提出的參與方式分類，則分為徵詢各方意見與利益關係；獲得資訊、形塑公眾意見；正式定義的參與工具；非正式參與工具；合作。為達不同的



目的，每一個分類中有不同的參與方式，表 2-4。

表 2-4、Klaus Selle 參與方式的分類

1.徵詢各方意見與利益關係	逐戶詢問、訪談、積極詢問、遠距民主
2.獲得資訊、形塑公眾意見	媒體(郵寄宣傳、佈告廣告、陳列展示 報紙與地方電台) 活動(市民集會、居民詢問時段、演講與討論活動)
3.正式定義的參與工具	公開展示、公聽會與討論會、請願與提議、市民代理人、顧問小組與諮詢委員會、人民請願與公民表決、社團參與
4.非正式參與工具	地方意識行動、未來工作坊、規劃小組、工作團隊
5.合作	圓桌論壇、辯護式規劃師、地方夥伴關係

資料來源：整理自謝雯凱(2003)。

3.中歐東歐區域環境中心<sup>8</sup>(Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, REC)則依據其在中、東歐民眾參與環境決策的經驗，歸納出幾項民眾參與方式，而在操作這些民眾參與方式需有下述兩項前提：1.主動的市民以及非政府組織善用各種可能的參與操作方式，而不單只是運用已知方法實際操作。願意嘗試更多促進、引發新參與的方法。2.需要政府單位接受民主的規則和原則，民眾有權利參與於決策的過程中，提供參與的機會，即使沒有法規的約束。在此前提下，透過下述這些方式的操作來達成民眾參與：

(1) 教育和喚起覺知工具：目的是為了環境教育以及喚起大眾的覺知。包括出版通訊、摺頁、雜誌、組織討論會、工作坊及展覽等。這些方法的運用需要長時間才能看出成效。因此非政府組織時常與學校老師合作，運用正規教育系統及學校外的活動。現在也可以與網路結合，吸引更多大眾的注目。

(2) 服務工具：以促進公眾參與活動或其他非政府組織的行動來說，這是較為特別的工具，或可說是促進非政府組織的能力建構以及公眾參與的活動等。包括建立熱線(Hot-lines)、綠色電話(Green telephone)，市民資訊中心等。另一種則是成立公眾

<sup>8</sup> 資料來源 <http://www.rec.org/REC/Publications/PPstatus/cover.html>。

倡議或是顧問中心，提供市政所需要的資訊，促進公眾參與活動或其他非政府組織社團的行動，強化其行動的效率。

(3) 遊說工具：是透過間接的方法影響決策過程，方法包括遊說、舉辦公聽會、諮詢、圓桌會議或論壇，改變、調整環境政策議題、或出版獨立研究報告，建立長期的遊說人員等。這些方式需要非政府組織(NGO)的專家背景或是有機會接近專家以知道該如何以及何時能提出另一種建議。

(4) 直接施壓工具：目的是為了直接使政府做成決定或改變決策；了解真實的資訊以解決問題；或是喚起大眾對於嚴重污染問題的關注以及環境法規的被破壞。運用的方式包括：請願、控訴、連署或遊行示威等方法。

歸結而言，整個發展 LA21，推動地方永續發展的過程中，應是不斷擴大視聽、引入民眾參與的歷程。因此在民眾參與方式的運用上，可提供更多積極性、教育性、創造性的方式，在設定參與目標下，積極的創造民眾可參與的機會及可接受的參與方式，而非只是單純民眾意見輸入的過程。上述的幾種分類方式，說明了民眾參與的方法，若加以歸納並融合發展地方二十一世紀議程的情境，可分為四大面向：

1. 訊息傳遞：包括計畫本身或是地方永續發展議題相關資訊傳遞，方式有大眾媒體、展覽、郵寄通知、出版品(摺頁、雜誌、傳單)或電話通知等。
2. 教育：著重提供喚起民眾對於永續發展以及當地議題更深入的了解，方式包括：舉辦研討會、工作坊、營隊、演講等。
3. 間接參與：透過非正式的管道提供意見諮詢，方式包括：社團參與、逐戶詢問、訪談、問卷調查、諮詢中心及熱線等。
4. 直接參與：透過正式場合提供意見諮詢，例如：公聽會、座談會及圓桌會議等。

#### 四、小結

過往民眾對於社會、政治生活的參與，一直簡化為單純的選舉及投票行為。然而人民對於公共事務認知與行動的疏離是地方永續發展的危機。因此，如何使民眾進入社會，對地方產生歸屬感進而投入公共領域之創造、行動與監督，為全球性永續發展概念在居住土地上、不同的面向上加以實踐的過程，亦即永續發展在地化的過程。

發展地方二十一世紀議程通常以「共同環境規劃」的理念，納入不同領域聲音以發展地方共識；這可視為一個「教育—學習」的歷程。政府可以是學習者、也將是營造學習的角色。民眾是教育者、也將是被教育者(Fagan, 1996)。藉由發展的歷程培養主動的環境公民，藉由啟動個人或團體集體投入在決策或是實際行動上，改善資訊角色，引導更多人覺知回應永續性，並在過程中培養高度信任、合作關係、轉變自我信念(sense of personal agency)以及個人生活型態(Selman, 2001)。正如同 OECD(2002)在論《永續發展策略》一書中所提及推動地方永續發展之核心，即在參與式的過程中實踐包含溝通、參與、學習、合作、資訊等價值。

因此，在面對推動 LA21 需要持續了解民眾對於參與的想像，以及營造各種參與的機會，設計有利於從事民眾參與環境，運用不同積極性、教育性的參與方法與策略讓民眾能夠參與、也願意參與在地方永續發展的推動過程裡，使更多的人了解永續發展的意涵，共同合作推動地方永續發展。若以 Dorcy 等人所提出的參與經驗模式說明從規劃 LA21 到實踐，整個歷程是個不斷引入參與的過程，「告知」、「教育」以及「持續的收集訊息想法」需要不斷的進行，使更多的人能夠進入參與歷程，並產生共同創造與行動的可能性。Simon(1980)對於引入民眾參與的過程曾提出其見解，認為不應該忽略任何潛在可能的參與者，所關注的焦點不應該是在誰具有代表性、或是限制可以參與的人數等等，而應該去邀請所有有意願、有可能性進入參與歷程中的人。並且在設定參與的方式與目標前了解 1. 他們對於此議題認識程度；2. 他們願意承諾的程度(degree of commitment)。也就是分析可能的潛在參與者，了解民眾在參與上的需求

以及習慣，民眾參與的類型、層次，以決定不同引入參與的方式(轉引自 Jackson, 2001)。

地方政府在諮詢的方式上應該要有創造力，資訊的提供應該要清楚且具有吸引力，並邀集公眾的回應。最重要的是，LA21 應該完整的傳達被諮詢者的意見，調和差異使其順應在地方永續發展的脈絡中。因此，在推動地方永續發展上引入廣納民眾參與以下列幾點作為總結：

### 1. 教育益處

以往地區居民，對於所處週遭環境採取漠不關心的態度，整個社會缺乏動力，缺乏社區意識及地方意識，這對於地方的永續發展有很大的阻礙。所以要促進地區的永續發展，最根本必須從改變觀念做起，使地區都能關心該地區的發展，如此才能使該地區永續發展(汪明生、張寧、楊育琇，1999)。而參與具有發生教育意涵的可能性。一個深度的公民參與過程可以幫助突破障礙，產出有效的政策。被告知(informed)和實際參與(invovement)的公民將成為「民眾 ↔ 專家」，了解科技的困難處境和找尋社區問題解決的方法。我們可以想像這些區域與社區組織之間關係的建立，將使民眾對於當地的環境問題有更深入的了解。決策者(administrator)也將從特殊社區團體所處的位置(觀點)獲得教育。決策者透過定期與公民接觸，獲知哪些政策可能不受歡迎，以及應如何避免政策的失敗。

### 2. 參與者增能(empowerment)

參與是一種經驗學習，在參與的過程中將能創造出增能(empowerment)的機會。Applegate(1984)，曾在其文章中解釋到市民論壇提供了機會使個人可以面對面的說服決策者、甚至與不同的權益關係人進行討論。而這些參與者將成為教導其他無權的公民在社會中與其他團體互動的個體，甚至成為政策的影響者(轉引自 Stansbury and Irvin, 2004)。

### 3.政策說服與溝通

來自於政府乃至專家所提出的意見與政策，將可在民眾參與過程中進行溝通，甚至在某些場合上成為政策說服的管道。藉由開放過程給予大眾參與機會，將使得決策並非單向，而政府單位可以獲得重要的政策支持改變決策方向(Stansbury and Irvin, 2004)。

### 4.形成共同願景，產生集體行動

永續發展推動的歷程，即是透過不斷引入參與的歷程，使更多的民眾了解永續發展意涵，並立基於此共同想像，創造地方願景。並透過信任、自我信念(sense of personal agency)、個人生活型態的改變以及合作產生集體行動之可能，透過共同管理之機制落實使地方永續發展文化深根。

### 第三節 國外推動地方永續發展經驗

到 2001 年底，全世界 113 個國家共有 6,416 個地方政府已投入於推動 LA21 的過程中。針對地方政府的調查指出，61% 的地方政府已進入到行動計畫階段。文件中紀錄，89% 的地方有權益關係人的投入參與。大體上來說，73% 的 LA21 報告中亦已引入權益關係人團體進入發展 LA21 的過程(ICLEI，2002)。在接下來的段落，將分別介紹英國蘭開夏郡、加拿大漢彌爾頓-溫渥斯、巴西聖多斯等地方當局推動地方永續發展的歷程，以及地方當局在鼓勵民眾參與及建立機制的情形。

#### 一、英國蘭開夏郡 (Lancashire County, United Kingdom)

蘭開夏郡為英國北部臨海縣，橫跨了英國高地與低地地區。在中央層級下，蘭開夏郡議會是地方最高一級的政府機構，依據傳統地方政府劃分，接下來分別為區(District)與村(Parish)兩個層級。在過去十多年來，因為海岸水質的惡劣情況以及其他地方的污染，使得蘭開夏的居民逐漸在環境議題上覺醒，進一步關心環境問題所引發的災害。蘭開夏永續發展的倡議始於 1989 年，早於 1992 年後地球高峰會(the Earth Summit)發展成形的《二十一世紀議程》。蘭開夏郡議會開始思考成立一個組織負責這些地區事務，尋求共通的解決辦法，於是以組織的方式進行永續發展任務，使用參與為基礎的途徑，將郡議會與社區權益關係人清楚的連結起來。1992 年以後提出了蘭開夏行動方案<sup>9</sup> (Lancashire Environmental Action Program ,LEAP)，依循著二十一世紀議程第二十八章中地方政府啟動的目標，整個規劃行動歷程的基本元素包括：發展權益關係人團體、社區諮詢方案、永續發展指標、行動方案、目標訂定以及持續的追蹤機制。發展過程中主要透過下列方式進行：

---

<sup>9</sup> 蘭開夏環境行動計畫，資料來源 <http://www.iclei.org/CSDCASES/LANCASH.HTM>。

### (一) 成立蘭開夏環境論壇(The Lancashire Environmental Forum)

蘭開夏郡政府在方案規劃初始即認為應與重要的權益關係人一起針對海岸的污染問題共同發展解決的方法。這樣的想法促成了討論環境議題和找出共同合作解決方法的「環境論壇」的產生。1989年，郡議會召集會議，會議成員包含社區中所有相關的權益關係人，目的在於建立永續發展議題的共識。當時有65個團體組織參加了日後形成蘭開夏環境論壇的首次會議。採用多領域圓桌會議的環境論壇至今仍在運作，現今已結合來自超過80個組織的200多位成員，廣泛的把各種不同的權益與觀點匯入、以最佳的方式達成共識，並且這樣的參與有助於進一步處理後續議題。完整的論壇每兩年舉辦一次。論壇主要成員組成的領導團體，每兩個月集會一次以確定論壇決定的工作得以繼續進行。任何決策經由論壇全體決定則可以執行。

繼之，論壇為了確定所有的權益關係人在計畫發展中都有參與的機會，論壇成立了四個專業團隊 (Specialty Working Groups)，用來評估環境論壇所討論的優先議題並準備相關的行動企劃書，每項都從論壇所有成員中選擇代表。每個專業團隊依據「綠色審查」所關心議題的基礎分別負責數項主題(topics)。四組議題分別為：(1)空氣、能源、運輸、噪音；(2)水資源、廢棄物、土地與農業；(3)野生動物、土地環境、城鎮環境、開放空間；(4)教育與公眾的覺醒。四個專業團隊針對議題擬出行動企劃，先在論壇內部針對行動企劃進行討論，隨後在論壇中公開企劃書草稿提供一般民眾提出檢視、討論後，才彙整到「蘭開夏環境行動計畫」。1993年3月正式公布《蘭開夏環境行動計畫》企劃書，涵蓋超過200項行動。舉例說明企劃的內容如：蘭開夏境內農業、鄉村土地的使用與經濟詳細的調查，規劃未來的策略；提供飲用水品質資料；組織議題覺醒運動 (noise awareness campaigns)以鼓勵民眾更有回應性；藉由改善人行步道品質增加步行的吸引力 (鋪砌路面、造園景觀、照明、等)。每份企劃書將確認哪些單位為執行者、所欲完成的整體目標(targets)以及時間表。蘭開夏環境行動計畫在追蹤與報告機制方面則包括：每年向社會大眾公布「年度進度報告」。

## (二) 建立綠色審查制度(The Green Audit)

環境論壇認知到如果要把永續發展當作一個明確而系統性的目標將需要一套機制來衡量其進程。環境狀態的報告將有助於市民與地方政府必要的資訊來衡量進程並制訂合理的決策。因此環境論壇第一個任務便是製作「蘭開夏郡環境狀態報告」，也就是綠色審查機制。環境論壇成立了一個「環境小組」進行協調該項工作。從現有資料以及論壇參與成員中所提供大項資訊，討論匯集成對於當地環境、文化、經濟資源等現況，以及人類活動對於這些資源所造成影響之數據資料。在綠色審查報告發行中，超過四萬份由簡化報告內容而製作成的小冊子藉由圖書館、學校與議會辦公室、旅遊資訊展示、媒體運動、學校廣泛的傳播流通在全郡之內，因為調查報告的流通間接的促成了郡內環境意識的覺醒，達到聚集社區焦點重視對社區影響甚巨的環境議題與問題的目的。後續以民眾回應議題優先處理順序為考量之基礎，依據此發展蘭開夏永續性策略或及行動計畫。

推行蘭開夏郡環境行動計畫過程中，“綠色審查-永續發展指標”提供了資訊流通以及教育的機會。為了加以延續這項機會，行動計畫中計畫將民眾納入計畫的目標，強調需要民眾行動的領域。1993年5月，一項重要的教育倡議「Go Green for Good」運動被提出。郡議會與兩個地方衛生機關和地區水公司共同完成一本小冊子，裡面建議50項可以讓市民生活更為永續的簡單行動。小冊子所提出的一些建議行動，舉例如下：(1)選擇最省電(energy efficient)的電器用品。(2)把旅遊與學校或工作其他旅程結合。(3)購買或製作「堆肥製作使用桶」(4)購買再生紙製品、無磷的清潔劑與對臭氧層友善(ozone-friendly)的噴霧劑。這本小冊子被發放到蘭開夏郡內50萬戶家庭。為進一步擴大資訊流通的效果，郡議會發展出提供民眾環境資訊的電腦化地理資訊系統，並在公共場所提供民眾使用。

## (三) 討論

蘭開夏環境行動計畫以環境論壇為核心，並配合上許多延伸的計畫，例如成立與



社區成員關係密切的環境卓越中心(Centres of Environmental Excellence, CEEs)以及居民易於使用的電腦化的環境資訊系統，在社區中增加了居民對於環境議題覺知以及教育資訊的傳播。透過資訊的傳播協助社區對於永續發展作出負責任決策。而整個行動計畫推動的過程，郡議會以及各個單位也學習到夥伴關係建立的重要性，以及協商達成共識需要長時間不斷的溝通才能達成，體認到永續發展並非一蹴可幾。因此必須長期掌控推動進程，保持環境永續性的進展為蘭開夏環境行動計畫的核心。

## 二、加拿大漢彌爾頓-溫渥斯(Hamilton-Wentworth, Canada)

加拿大漢彌爾頓-溫渥斯<sup>10</sup>位於安大略湖西南方，該區域以高度工業化的中心及周邊農村社會組成，並包含多個環境敏感區，包括 Niagara Escarpment 重要生物保育區。該區域共包含六個行政區，75%人口集中在佔全區域面積僅 10%的 Hamilton 市，農村面積佔區域面積 50%，環境敏感區面積為 10%。鋼鐵工業為其主要地方經濟活動，未來將轉型為服務業，該區規劃未來的發展方向為環境產品與服務、健康產品與服務、進階製造業與觀光產業。

### (一) 漢彌爾頓-溫渥斯「願景 2020」

該區域永續社區的啟動始於 1989 年，區域管理的團隊認為需要新的機制改善決策和政策目標之間的協調性，而規劃發展部(Planning and Development Department)認定以永續發展為發展指導原則檢視官方區域計劃和經濟策略。1990 年區域議會(Regional Council)正式發表「居民永續發展任務」(a citizens Task Force on Sustainable Development)，並在聲明中賦予居民以下六個任務：

1. 發展明確的漢彌爾頓-溫渥斯的永續發展意涵，並依此形塑此區域整體的願景。

---

<sup>10</sup>資料來源：[http://www.iclei.org/LA21/cities/hamilton\\_went.htm](http://www.iclei.org/LA21/cities/hamilton_went.htm)；<http://www.vision2020.hamilton.ca/>；<http://www.unesco.org/most/usa4.htm>。

2. 發展社區願景以導引漢彌爾頓-溫渥斯未來發展根據永續發展原則而行。
3. 建立大眾對於永續發展概念覺知的推動方案，並回饋(feedback)於此區域的政策、目標和目的。
4. 將永續發展的概念在區域中實際執行。
5. 展現及說明永續發展觀念在區域長期規劃政策中詳細的效益。
6. 提供經濟發展(Economic Development)與規劃委員會(Planning Committee)人員檢視區域經濟策略和官方計畫的重要概念。

在計畫推動初期，爲了增進大眾對於永續發展的覺知並且收集大眾對於地方議題及政策的意見回饋，進行了一系列的方案活動。1990 年開始運用當地廣播、電視、報紙等媒體，各地佈告欄以及 150000 份通訊的發放使地方民眾了解此項任務的意義並且傳達可以投入參與的機會。之後舉辦了七場社區工作坊，邀請地方民眾參與共同討論、發覺地方議題和地方價值以引導後續策略及行動的發展，當時共有超過 160 位民眾參與。而沒有出席工作坊的民眾也可以透過電話、書寫的方式提供想法。舉辦了一系列的焦點團體討論工作坊中所提出的相關議題。經過兩年半討論地方議題、諮詢民眾意見，。透過與社區共同合作，共同發展出「願景 2020—永續區域」，願景描述該區域依永續發展原則下 2020 年漢彌爾頓-溫渥斯的社區型態。此願景並整合進入創造地方永續未來的執行策略的指南手冊--「創造永續區域的策略和行動」。這份報告說明主要政策的改變以及爲了創造永續社區其政策變遷方向。報告中列出超過 400 項可能影響政策改變的方向，歸納爲以下 11 類：

1. 自然保護區及廊道：與所有權益關係人共同討論自然保護區及廊道的階層，結合自然保護區中的土地利用政策。
2. 改善水資源的品質：執行使用者付費的觀念。
3. 改善空氣品質：住宅區中最小植栽面積標準。
4. 減少廢棄物：建立廢棄物交換倉儲。

5. 節約能源：大眾運輸工具使用低污染燃料。
6. 都市地區土地利用：劃定都市計劃範圍，規範都市發展的極限邊界。
7. 改變交通運輸模式：考慮購買可以容納輪椅的巴士。
8. 個人健康福祉：確保每個人獲得可負擔、可接受的食物、安全的飲用水、以及住宅。
9. 社區增能(Empowerment)：定期舉辦會議及論壇，鼓勵市民意見的發聲。
10. 地方經濟：建立資源中心，協助創業。
11. 農業和鄉村經濟：同意農產直接銷售。

此外，漢彌爾頓-溫渥斯爲了提供給市民、政治領導者、企業以及社區團體作出與永續相關決策時的資訊，也提供此區域社區回饋的機制，使社區能夠了解他們所採取的行動所帶來的影響發展了一套創新的追蹤、評量方式希望以此種機制持續啓發民眾並且鼓動進一步改變的可能。1994 年夏天，漢彌爾頓-溫渥斯開始了指標發展的計畫名爲「Signposts on the Trail to VISION 2020」，計畫的目標爲：

- 1.發展指標系統並協助改善「願景 2020」相關決策的訂定。
- 2.加強對於「願景 2020」以及永續發展的覺知以及了解。
- 3.增進居民、決策者之間的互動與未來發展方向的了解。

有鑒於過去對於當地社會、環境、經濟等相關資訊及資料過於複雜及專門，無法提供給社會大眾有用的訊息，因此該指標發展計劃以社區爲重要角色，透過焦點團體(focus group)座談以及資訊中心(information centers)的建立，建構出民眾認爲有意義的指標，最後完成選出約 60 個指標，並在一次回到社區中進行檢視與修正。1995 年春天，指標開始監測並將結果納入年度報告卡(Annual Report Card)中，呈現每一個指標當前的狀況，並且說明個人、組織、企業、以及地方政府和社區整體的作爲可以如何影響指標的變化。每年年度報告在當年「永續社區日」中呈現。1994 年六月舉辦了第一屆的永續社區日，當時共吸引了超過 1200 的居民來參與，居民透過這樣的機會

開始檢視執行「願景 2020」計畫的狀況與進度，當日並有一連串的工作坊，使居民有機會討論下一年度市政預算使用的優先順序。

## (二) 討論

在漢彌爾頓-溫渥斯計畫執行的經驗裡，計劃執行之初議會人士、計劃團隊等已體認到清楚說明計劃目的並鼓勵民眾參與將有助於計畫的執行。為了維持民眾參與以及支持願景 2020 的目標，必須要有一些機制提供給社區，包括報告地方所進行的一切事務以及其他地區推動地方永續發展的經驗。此外，也需要持續將社區引入參與在年度願景執行狀況的回顧以及任何已執行決策的過程。因此，計畫中兩個重要的核心即在建構「永續社區指標」計畫以及舉辦每年一度的「永續社區日」活動。地方永續發展指標的建立扮演了重要的參與及溝通角色，透過指標計畫將持續使地方永續發展的推動進程受到關注，引起民眾持續參與的意願。而這些計畫所提供社區必要的資訊，亦將啓發民眾對於永續發展的了解並且鼓勵其採取更進一步的行動以作出永續的決策。推動地方永續發展的過程中實需要毅力、耐心及時間使擁有不同意見的社群透過逐步的討論、溝通以達成共識，經過長時間的努力，逐步的調整與改進地方行動，並擴大地方在推動地方永續發展上的共同體認，此計畫的成果才能夠有所延續。

## 三、芬蘭拉提市(Lahti, Finland)

拉提市為芬蘭第七大城市，人口約 96000 人，坐落在芬蘭的南方距離首都赫爾辛基約 100 公里處。該城市為芬蘭家具產業的中心、也是冬季運動的重鎮。服務業以及高科技產業在此城市亦逐漸增加其重要性，設計、環境性的科技將是此城市目前主要發展及投資的主軸。

二十一世紀議程在里約宣言中提出後，歐洲提出了亞爾伯宣言，成為歐洲許多地方政府推動 LA21 的基本架構。拉提市在亞爾伯宣言的架構下推動地方永續發展，並

參與了波羅的海 LA21 論壇(Baltic Agenda Forum)。此一論壇集結了波羅的海周邊地方政府、專家、NGO 以及其他組織組合而成的網絡，共同致力於永續發展，支援地方執行 LA21 過程。拉提市首先透過環境論壇來傳達 LA21 的目標，主要焦點擺放在如何成為主動的公民、了解地方環境當前的狀況。並透過民眾參與及諮詢過程發展出屬於拉提市的 LA21。

#### (一) 成立拉提市環境論壇<sup>11</sup>

拉提市在保護環境領域上多年來已有許多行動的產生，並開始收集關於地方環境的資料，了解地方活動對於全球環境問題的影響。地方政府方面也開始在行政管理上有所變革，針對污染進行控制與管理，特別是那些重大污染者。然而，這樣控制與管理的方式卻並不足以有效率的減低污染和預防污染。縱然大眾對於環境議題的關注逐漸增加，然而，環境保育仍時常被認為只是政府單位的責任，而非每個人都需要努力行動的議題。因此如何使環境保護成為每一個人的生活以及責任成為拉提市在推動地方永續發展上重要的目標。

拉提市首先成立環境論壇(Lahti Environment Forum, LEF)，LEF 由七個跨領域的工作團隊所組成，環境論壇中共七分組，成員皆來自當地社會不同的領域，共有 90 個人來自 40 個不同的領域，包括：政府單位、私人企業、勞工團體、非營利組織、研究單位、媒體、以及學校等。七個分組不是所謂的專家團體，而是由所謂的“一般人”所組成。每一個工作團隊皆有數個行政人員，由拉提大學學生所組成，負責資料準備、會議及論壇的召開，以及整合團隊的合作，執行計畫運作，並負責評量當地的環境狀況以及設定目標完成拉提市的二十一世紀議程。論壇整體的目標為「社會各領域積極的參與在永續發展中，使永續發展成為每一個人生活的一部分，從家裡、工作到休閒」。1996 年底共同努力產生拉提市以行動導向和參與導向為基礎的 LA21，並且至少得到 1000 位個人和 150 個公司或是組織的簽署認可」。整個拉提市 LA21 發展

---

<sup>11</sup> 資料來源：<http://www.lahti.fi/vyk/suojelu/forum/eng/>。

的歷程可分為下面兩個階段。

#### 第一階段：建構地方環境指標

1995 年 Lahti 選出了包含環境污染類別、生物多樣性、資源使用、環境覺知、市民/消費者日常生活、工業/商業/人力資源、土地利用、交通等八項類別 25 個指標，分別呈現出拉提市環境狀況，集結在“邁向永續拉提”報告，於當年八月出版。此一份報告出版後作成 A1 的海報，一面簡介摘要，另一面則是 25 項指標的趨勢圖及解釋，並簡短說明每一個居民可以如何行動以改善環境狀況。在指標發展階段，另有其他的活動分別執行，包括針對不同的團體如：學校、企業等舉辦活動，透過組織課程、展覽、以及其他教育傳播方案等引起關於地方永續發展議題的討論。論壇執行人員了解到透過資訊的傳播啓發居民對於地方永續發展的關注將有助於 LA21 的持續推動。

#### 第二階段：發展拉提市地方二十一世紀議程

環境論壇的組成成員來自於不同的領域，從工業到婦女組織，從行政單位到居民組織。論壇分組合力設定出拉提市行動的目標年，分別分為 2000 年、2010 年、以及 2030 年三個階段，根據這些階段設定行動方案。1996 年底，環境論壇七個分組共同合力完成拉提市 LA21。

「拉提市二十一世紀議程」重視在永續發展中所有人的參與。因此，期望城市裡的每一份子都能夠了解二十一世紀議程的發展情形。透過持續出版通訊 (newsletters)、以及相關資料使一般人了解環境論壇的工作推動情形以及「拉提市願景 2010」，並在 LA21 文件完成後願意簽署承諾，承諾願意根據永續發展的原則改變他們生活方式。此外，市政單位的每個部門也有意願投入。超過 200 個政府單位人員參與在這發展過程中，並承諾參與改變，內容包括：(1)檢視城市採購的政策，以及生態性支出。(2)推動節約能源以及使用可再生能源。(3)增加民眾參與的機會。(4)社

會及健康部門的環境審計，在市立醫院及托兒所進行生態性試驗計畫。(5)生態建築與革新。對於工作團隊在推動發展 LA21 的過程裡，這是相當有意義的承諾，促使行政人員思考出一個新的環境方案，並整合成爲地方議程的一部份。

## (二) 討論

在共同發展 LA21 的過程中，來自不同背景人士的溝通以及夥伴關係的建立非常重要，但是環境論壇中有專家也有一般人士，溝通對話上並不容易形成共識。然而，在拉提市發展 LA21 的文件紀錄中，即紀錄著一位曾參與的婦女提到“並不是那麼容易了解企業界那些人士所談論的話題，但是這樣的討論我覺得仍是相當有用的。透過一次又一次的討論，學習來自對方的觀點，永續發展的模糊概念就在這樣的過程中一步一步形塑出來。”除了透過環境論壇的方式發展 LA21，拉提市的工作團隊在喚起地方民眾對於永續發展的覺知、認識以及關注上，持續的運用了許多方法包括：選取地方永續發展指標、發放說明摺頁、公開展覽討論、發展學校內活動方案等，使得居民漸漸將環境論壇視爲意見交流及提出問題的固定管道。此外拉提市的工作團隊重視個人及組織單位的承諾，透過舉辦公開會議鼓勵民眾承諾在不同領域以自己可達成的方式回應拉提市推動地方永續發展的各项目標，藉由這樣的方式將永續發展融入個人生活、工作、以及休閒生活中，達到環境論壇所設立的目標。

#### 四、小結

LA21 的發展是地方民眾參與式的經驗。參考當地所關注的問題，發展出地方對於永續發展的願景。這樣的過程增加民眾接近資訊的機會，而具互動參與和教育的過程則提供管道允許民眾更接近決策並握有決策機會。許多地方已有的組織和團體，包括：居民組織、青年團體/成年團體、環境/保育組織、女性團體、同好組織、商業/企業團體、地方雜誌/報紙/社區廣播、學校/成人教育/訓練團體、地方文史工作室等形成引入社區諮詢的基礎。廣泛的參與成員共同參與地方願景的創造，產生瞭解地方永續發展意涵並加以實踐的機會。歸納上述國外發展 LA21 之經驗，有以下幾點值得注意與說明：

##### **(一) 藉由資訊傳播與教育活動喚起民眾對於地方永續發展及發展 LA21 之關注。**

資訊的流通以及教育性的活動為喚起民眾覺知與認同重要推動環節。在英國蘭開夏郡案例中，一開始即透過簡化綠色審查報告，發行小冊子簡介地方環境資源資料聚焦民眾對於地方環境議題的目光。也發行強調民眾行動方案的教育手冊“GO Green for Good”。芬蘭拉提市除了發行指標趨勢摺頁以及民眾行動建議外，也針對不同的團體，如學校、企業，透過課程、展覽、或是其他教育傳播方案引起地方對於永續發展議題之討論。配合各種資訊傳播的管道如：網路、電視、報紙、摺頁、通訊(newsletter)等，傳播推動進程的資訊以及各種議題之討論，喚起居民的興趣、凝聚居民的注意力、傳達永續發展的意涵，更進一步透過有規劃的教育性活動，引起民眾學習、討論有助於地方永續發展之推動。

##### **(二) 引入廣泛社區參與(wide range participation)，創造集體行動力量之可能性。**

「永續發展的概念抽象，欲將理念付諸政策實行，務須社區全體居民的參與；社區與地方政府的共同參與是促進對於永續原則的認同」

～取自 ICLEI-MCP 計畫紐西蘭 Hamilton 案例

在拉提市的案例中指出環境保育有時被認為只是地方政府的責任。因此，鼓勵營



造出積極的民眾為當地發展 LA21 的重要目標。所有感(sense of ownership)是透過持續引入參與中產生。而發展 LA21 所強調的公平正義、共負責任、建立夥伴關係等原則都需透過廣泛的民眾參與達成。透過廣泛層次的參與，才有機會產生集體邁向永續之行動。

### (三) 透過持續追蹤機制的建立定期檢視地方永續發展推動進程。

地方永續發展推動為長期的過程，除了願景與行動方案的發展，如何使之持續被關注、檢視與討論，持續追蹤機制的建立在每一個案例經驗中皆為重要核心。以英國蘭開夏郡為例，訂定了追蹤與報告進度的機制，年度進度報告需公佈給一般社會大眾，並建立綠色審查的制度定期檢視環境品質。加拿大漢彌爾頓亦發展指標並納入年度報告卡(annual report card)中，並訂立「永續社區日」檢討當地「願景 2020」的狀況與進度。每個地區透過持續追蹤的機制關注 LA21 之執行使發展出的文件產生行動的意義。

表 2-5、國外推動地方永續發展案例引入民眾參與情形

案例	計畫名稱	民眾參與目的及方式
英國蘭開夏郡	1992 年「蘭開夏環境行動方案」--	<p>1.告知及教育：出版發放綠色審查小冊子，促進對社區環境問題意識的覺醒運動。成立環境卓越中心提供居民電腦化環境資訊系統，增加居民對於議題的覺知，做出負責任的決策。</p> <p>2.提供諮詢及監督之夥伴關係：舉辦環境論壇，提供地方環境資訊以及意見討論，提供工作任務小組擬定行動方案。</p> <p>3.參與監督機制：發展「綠色審查」提供當地社會、環境、經濟指標提供資訊流通及喚起重視之機會，並透過持續運作的環境論壇每五年檢討一次策略及行動方案。</p>
加拿大	1990 年「漢彌爾頓願景 2020 計畫」	<p>1.告知及教育：區域議會發表「居民永續發展任務」，告知居民此計畫目的。發展傳播方案告知此項計畫之目的及參與投入的機會。</p>

漢 彌 爾 頓- 溫 渥 斯		<p>2. <b>意見諮詢</b>：透過市鎮會議、社區討論會、研討會、青年圓桌會議、超市公告欄公告消息、報紙媒體發布消息、電話訪談等方法得到民眾對於地方永續發展之意見。</p> <p>3. <b>參與監督機制</b>：以社區為本位發展當地經濟、環境、社會指標，並成立「永續社區日」每年在當日進行年度邁向永續進程的檢討報告，凝聚社區居民對於地方永續議題之關注，並檢討下一年度預算使用的優先順序。</p>
芬 蘭 拉 提 市	1995 年「拉提市 21 世紀議程」	<p>1. <b>告知及教育</b>：建構 25 項地方指標向大眾報告地方的環境狀況，簡介說明指標趨勢意涵，以及與個人行動之關聯性，個人可以採取哪些行動以改善環境。發行通訊(newsletters)說明計畫目標以及論壇討論相關資訊。舉辦公開展覽，發展學校內的教學活動方案。</p> <p>2. <b>意見諮詢</b>：成立拉提市環境論壇，分組討論發展拉提市二十一世紀議程。舉辦公開的會議，使民眾承諾可以採取的回應行動。</p>

資料來源：本研究整理。