

高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究

蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發

摘要

由於跨港纜車的政策議題雖深受高雄市民眾重視，但受到政策影響之公民，在過去政策規劃階段時，卻缺乏發聲參與的管道；職此之故，高雄市政府為強化公民在此議題上的決策地位，藉由閱讀資料、詢問專家、理性討論，進而轉化其知能、價值偏好之集體共識，以提昇公民參與公共議題的能力，並擴大公民參與的空間，以有效提昇公共決策之品質。本文藉由公民會議之論文、書面、網路資料作為研究之參考依據，來研析台灣地方政府首度舉辦之「跨港纜車公民共識會議」的相關議題形成過程，以及其結論報告，來做為台灣中央和地方政府在未來決策時的經驗參考。

關鍵字：公民參與；第一港口跨港觀光纜車；公共政策；公民

投稿日期：2005年11月29日，2006年5月3日通過採用。

蕭元哲，義守大學公共政策與管理學系副教授，Email: ychsiao@isu.edu.tw

鄭國泰，新竹教育大學區域人文社會學系專任助理教授，Email: tigercheng@mail.nhcue.edu.tw

王川臺，高雄市政府人發局參事，Email: tony0520@kcg.gov.tw

鄭春發，國立高雄師範大學地理系博士生，Email: alpha@thikhh.com.tw

本文誠心感謝匿名審查人的懇切指正與鼓勵。

高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究

前言

Political authority is the sine qua non of government. The very idea of ‘ungovernability’ is literally a nonsense. The question is not whether we shall be governed but how (Rose, 1980, p.5).

當代民主體制的社會複雜性，已使民主的要件難以充分實現。當代民主的瓶頸，係在於將技術指導的知識予以專門化地運用政策決定與行政過程。這種現象，使公民無法利用必要的知識來形成自我意見。特別是知識的壟斷造成資訊不對稱（Information asymmetry），使得相關知識來源者具有特權來支配不具專業知識的公民，也讓公眾只具政治上的象徵作用。民主的危機便是將權力給予那些控制技術性資訊的人，威脅民主的原則，降低了公眾對許多公共政策選擇的影響。

弔詭的是政府的政治決策往往會影響社會中每個人的利益，涉及生活中一切相關層面，致使民眾對於公共事務的參與已日漸增加與關注（Rose, 1980）。而政府在政策制訂的過程中，更需要導入民眾的意見，增加民眾參與的機制，讓決策者與民眾共同討論及交換意見，以使政策更加完善、符合民眾所需，降低民眾與政府之間的抗爭與衝突，提高民眾對政策的認同，進而增加政策的可行性，強化公共政策之執行（丘昌泰，2004）。

因此民主的政府要想有效的推動各項政策，必須結合民意，如何開放適當的管道，讓公民在與其切身相關的政策，能夠充分表達其意見，或使他們的利益能夠受到尊重，由此可知，公民參與的實施是必然之趨勢，亦可幫助行政官員瞭解民意，以獲得政策的支持，使政策具代表性及回應性。職此之故，公民參與在政策制定過程中的地位與角色日益重要，也日益受到各方的肯定和重視。

「公民會議」係提供嘗試建構一個公共討論的場域，讓一般公民們，能夠瞭解政策議題，並在知情的條件下，經由理性溝通而形成共同意見。這種公民參與政策討論的模式，近似於審議民主（deliberative democracy）的理念（許立一，2003）。審議民主的倡議強調，受到決策所影響的公民應有影響集體決策的機會，同時也認為，知情和理性地討論所達成集體的決定，可以提供更為充分的訊息判斷，也使得不同的利益、價值和偏好能夠受到平等地考

量，來提升決策的品質與正當性（林國明、陳東昇，2004）。除此之外，公共討論的過程本身也將產生教育的效果，提高公民的知能，養成公民們重視公益與合作的精神，並擴大公民參與公共事務的興趣與能力（Bohman & Rehg, 1997）。由此可知，高雄市市民參與興建跨港觀光纜車政策公民會議的經驗，對未來地方公民參與政策制訂機制將具有深遠的啟發性意義。

本文將以「公民會議與公共政策之關係」作為分析的焦點，探討公民參與所產生共識與差異處，主辦機關採納態度，政策本身立場進行調整或改變，作進一步觀察與分析，以讓吾人瞭解公民會議的政策效果。亦即探討政府如何透過興建跨港觀光纜車之重大公共建設，提供公民參與公共事務及公共政策的機制，而非置於「人民」的面向，探討人民應如何透過公民會議參與公共事務及公共政策。因此現代政府施政除對不同團體、公民提供參與機會外，對不同意見尊重採納，且能夠徹底執行，否則徒然損及政府的公信力。

公民會議意涵

Overloading the political economy immediately threatens a loss of effectiveness and efficiency Citizen indifference is the other possible consequence of government overloading the political economy (Rose, 1980, pp.12-13).

Checkoway and Til（1978: 35）認為大部分有關公民參與的探討只偏重於「規範面向」，甚少對公民參與進行「經驗性」之研究。但國內有關公民參與的相關研究卻大多屬於「經驗性」研究，甚少對公民參與進行理論性研究。國內有關公民參與的研究取向已從七〇年代國外學者對公民參與作規範性的倡議探討轉向對公民參與實然面的實踐探討。

一、相關經驗性研究文獻檢閱

國內有關公民參與的「經驗性」研究，可分為四大類（王川臺，2006）：「公民參與政策過程之研究」（何佩穎，1993；傅麗英，1995；江存仁，1995）、「公民參與都市計畫、市政建設、社區發展之研究」（謝慶達，1984；黃文陽，1995）；曾素芳，1997；韓榮姿，1998）、「公民參與環保議題、環境政策之研究」（林正壹，1989；王必芳，1991；陳桂香，1996；李素貞1997）、「公民團體參與政策過程之研究」（王招惠，1987；黃金鳳，1993；陳韻如1994）等四類。

就參與的性質而言，有些論文是以臨時性事件之自力救濟式的參與為主，有些論文則以

組織性的參與市政建設、住宅方案、社會福利、社會教育等政策過程為主，有些論文則以整個政策制定過程的參與為主。且各自定義不同的參與主體名稱，如「民眾參與」是指未經組織的一般大眾參與；「市民參與」為住宅政策或都市計畫的論文所採用；「民間團體參與」則強調團體性、系統性的民間團體參與模式；而使用「公民參與」為參與主體的論文雖不多，但比較重視參與主體的動機、目標及對政府、社會的影響。

國內有關公民參與的「經驗性」研究論文，從其所探討的範圍及內容，可以發現每篇論文受不同時間背景、政治社會環境、研究理論基礎及不同學術系絡的影響，而呈現多元且特殊的研究論題、方法與研究結果。透過對個案的描述性分析探討，以「公民參與」為理論性工具，來關照事實現況的缺失，並提出檢討與改進。但對公民參與的理論性探討大都僅承襲著前人論文研究的理論、發現與建議作進一步的學術研究累積。此固然可以充實學術研究內涵，達到承先啓後的作用，但卻無法對公民參與的理論與實務進行相互引證的論述或提出新的知識。亦即國內有關公民參與的「經驗性」研究論文甚少就個案的分析探討延伸出對「公民參與」理論的回應。

國內對於公民參與的研究亦多半未重視理論性探討，僅就前人的研究重新歸納整理，並無提出新的論述，且所引用之參考文獻亦未對公民參與理論作一完整的論述，而導致整全公民參與理論的缺乏。同時，個案的分析與理論架構的脫節，無法真正充實公民參與的理論內涵，亦即視公民參與為一正向的診治途徑，用以診治現狀之缺失，但對其研究結果所透露的意涵卻未能重新再對「公民參與」理論進行「質疑」或「補充」。當未能對研究課題進行批判性的文獻檢閱，則無法發現出該理論目前尚待解決的問題，而理所當然的視公民參與為一應然的、良善的或必須加以採用於真實世界的理想。

誠如林水波和石振國教授直指：在工業社會為背景而發展出來且成為當代普世價值的代議民主存在著兩大弊端（林水波、石振國，民88：34）：第一項是宰制。由於代議制度中，人民主要參政權僅限於投票，在選民選出代議士後，就不太可能對代議士加以監控，使得代議士在國會擁有較大的自由行使權力，甚至屈從於利益團體的利益，而與公益脫節。再者，大眾傳播媒體的盛行更可能使得候選人主動與媒體掛勾，利用媒體形象行銷，以左右選民的判斷。第二項是疏離。由於在代議民主制度下人民在公共事務中無著力點，久而久之，便對政治表現出疏離的感覺，或不參與、不過問，或對政策不投入、不支持。另一方面，政治菁英也習慣將公共事務化約為可以量化的現象，人民不過是一張張的選票，決策不過是合縱連橫的結果。公共政策的論辯可能不及民意調查的結果來得重要，也造成政治菁英對選民的疏離。

二、公民參與領域尚待解決的議題與爭議

公民參與論者所追求的是各種方式及各個層次上的直接參與，不僅要盡量擴展公民參與的機會，並盡可能擴充所有公民參與決策的可能，其最終理想是普遍性、公平性及持續性的參與，但公民參與論者至今仍存在無法解決的一些爭議及課題（Bohman & Rehg, 1997）。歸結之，公民參與的爭議及課題通常分為「參與者」、「政府部門或行政官員」、「參與機制」、「參與方式」及「其他爭議」等五面向（王川臺，2006）。

（一）參與者

公民參與倡議者目前尚無法解決「參與者資訊缺乏」的問題（Kathlene and Martin, 1991: 46-63；黃文陽，1995：53）。公民參與的過程中，參與者必須擁有充分且完整的資訊以進行參與。若對政府資訊及公共政策制定過程一無所知，則無法針對某一特定公共政策、公共事務或公共議題提出其意見以作出回應。公民參與論者對於「參與者資訊缺乏」的問題皆無法提出一有效解決的方法，雖然可透過政府資訊公開法來促使政府資訊公開，以實現人民知的權利，但這仍無法解決人民如何能方便取得及隨時取得政府資訊的問題。

某些特定公共政策或公共事務涉及許多專業知識，若參與者缺乏對特定議題的深入瞭解，也無法達到有效的參與，甚至造成整個參與機制難以開展或導致逐漸停擺的結果。部分學者主張公民參與公共事務的先決條件是具備高度的參政知識或專業知識（丘昌泰，1995：374；陳桂香，1996：50），吾人則持不同看法，公民參與的主要目的並非所有公民在瞭解所有專業知識後再參與，公民甚至無須有專業知識，僅需取得相關資訊，以對該公共政策或公共事務提出其看法或意見。而為了意見的表達及參與，應該廣開各個層面的參與接近管道，以期訊息和觀念間能構成一套不息的「雙向回饋圈」，以解決民眾對某些特定公共政策或公共事務需涉及許多專業知識的問題。抑有進者，民意並不同於專家學者之建議，探詢民意便是追求專業以外的觀點，以周全公共政策或公共事務的偏狹觀點，其精義在於公民對影響其生活之公共事務有置喙的權力。因此，此項爭議點的關鍵在於「參與管道的普及化」的問題。

事實上，民眾對政治常是冷漠的，對於參與公共事務並沒有太大的興趣，且公民的政治冷漠在自由民主社會中，是普遍存在的現象。為何大部分的參與者會有政治冷漠？此原因可能有三：一是公民已滿足於當前的公共政策或公共事務，而認為無參與的必要，但此理由似乎並不足以說明真實世界中的社會現象。另一原因是公民對於參與的結果或效果無影響力，亦即現存的各種公民參與機制皆無法提出一套完整的參與方式，使公民參與的意見或看法能完全在之後的公共政策或公共事務發揮其影響力，亦即擁有政治效能感。最後一個原因是參與成本及時間的限制，若將公民視為一理性、自利的人，公眾在參與公共事務或公共政策時，會考慮其所花費的時間及成本，若無法提供一個成本較小且時間較彈性的參與機制，則

公民的政治冷漠是可以預見的（Macpherson 著，張明貴譯，1993：117-120）。

然而，人民是否皆是自利的、無社群感的、只關心自己的事務而不關懷公共事務，而公民參與無疑的需要有比較強烈的社群感。公民真的是自覺或不自覺的追求個人私利，進而會產生政治冷漠感，將不斷惡性循環，而無法促使公民意識的改變，以減少社會經濟地位的不平等。但此種論述引發一些反思：一、越來越多公民開始自覺生活品質的意識、環境生態的破壞已逐漸喚起公民的公共利益感，而不再是將自己視為不斷逐利的個體；二、公民亦日益瞭解政治冷漠的代價，亦即公民或勞工的低度參與與不參與，或受控制的參與，使得公民或勞工對於自身的生活品質或工作完全無法「控制」，任由國家政府或資本家掌控，而無法運用公共利益及公共意識的壓力來維護其權利（Macpherson 著，張明貴譯，1993：117-123）。參與者透過參與公共事務的經驗，可以證明自己具有某種影響公共事務的能力，進而肯定自我、發展自我及實現自我的信心。

由上述可知，更多公民參與的政治體系是可欲的。公民的自覺意識是真實存在的，邁向更民主的社會不僅要有更多的參與，更要鼓勵更多的參與。而目前各種公民參與機制的提供是否足以促使參與者參與仍是目前公民參與論者尚待解決的問題。

（二）政府部門或行政官員

政府部門或行政官員對於公民參與的抗拒，是公民參與論者必須去解決的問題。依 Weber 的官僚型模的描述，官僚組織具有層級節制及依法行政的特徵，不僅缺乏彈性，且對民意的需求亦缺乏回應（1949）。Rosenbaum（1978: 81-96）認為公民參與的最大障礙來自於官僚的抗拒，Herbert（1972，轉引自陳桂香，1992：50-54.）亦認為公民參與的最大挑戰來自於行政權授與民眾後，行政官員權力的失落感，而促使行政官員無積極的動力推動公民參與的機制。然而，是否現存的公民參與機制使得政府部門或行政官員更抗拒民眾參與？亦或現有的公民參與機制仍無法有效說服政府部門或行政官員理解公民參與的目的及好處？

（三）參與機制

關於參與機制的探討，以下將分為「參與效果」、「意見整合」和「擴大參與」等三部分討論。如何提出參與效果的證據？亦即如何得知參與是可以帶來好的效果？參與者由於參與，可以獲得參與特定公共事務的效能感，進而可以提升自我實現感，而政府部門則由於參與可促使直接民主的實現，這些都是力主「公民參與」的關鍵所在。Kweit（1981: 34-36）認為公民參與至少可以達成三項功能，亦即重建社會、權力再分配及人類本性的自我實現。Cooper（1983: 15-17）亦提出公民參與是民主政治的權力、有助於維持和穩定政治系統、達成較好的政策與方案及促使公民權能得到教育與發展。雖然這些論者認為公民參與或多或少是可以帶來好的效果，但卻無法清楚論證說明此效果，卻使得公民參與仍停留在理念層次、規範層次，實務的實踐不過是種主義罷了。

公民參與的意見該如何整合？共識如何達成？公民參與是要提供一個公開審議或意見討論的機制，若參與者各持己見、爭論不休或惡意衝突，而導致無盡的公共爭論，將造成政府公共政策及公共事務推展的困難（Pennock 著，張明貴譯，1980：395-398）。公民參與論者對此討論卻僅止於問題點的提出，而未能深入探討，以謀求解決之道。

如何擴大參與？此乃公民參與論者積極討論的議題。Pennock（Pennock 著，張明貴譯，1980：393-395）認為擴大參與是公民參與的難題，因為在面對面的集體行動中，可以發現擴大參與量將帶來參與討論、審議及表決的不可能。（Alinsky Pennock 著，張明貴譯，1980：393-395）亦指出即使是在最成功的公民參與行動，參與的人數仍未能超過地方總人口的百分之三。

晚近有關公民參與的論述相當多，但自由民主國家的政府體制能夠擴大公民參與嗎？設若可能，又如何擴大呢？這個問題一直未受到應有的注意。但政治理論家在公民參與議題的論辯上，即一直關注於一個前提問題：擴大公民參與是否可欲？然現行的各種公民參與制度，無庸置疑的是有階級的差異存在，亦即低階層的人較無法表達其要求或提出其需求，這並非說擴大公民參與的體系就會消除社會中所有的不平等，而是論述低度參與和參與機制不公平有密切相關，因為更平等與更民主的社會，需有容許擴大參與的機制體系存在（Macpherson 著，張明貴譯，1993：109-110）。因此，若假定比現行各種公民參與更多的參與是可欲的，那此種機制為何？如何能達成擴大公民參與的質與量？

（四）參與方式

公民參與有哪些方式？綜合諸學者之論見，一般而言，公民參與的方式有以下幾項：公聽會、座談會、舉辦活動、民意調查、遊說、公民諮詢委員會（citizen council committee）、刊物出版及自力救濟等（吳英明，1994：1-14）。Crosby, Kelly, and Schaefer（1986: 171-178）提出有效公民參與的六個標準：參與者的選擇、有效的決策過程、公平開放的執行政程、參與成本效能考量、時間及地點的彈性化、回應的接受及處理程度。Berry, Portney, and Thomas（1989: 217-218）歸結成功的公民參與方案有下列幾項特色：1. 有效的消息傳遞：必須能提供大多數人參與的實際機會；2. 平等的接近機會：對所有的公民，應在平等的基礎上，給予參與的機會；3. 有意義的政策衝擊：公民在參與政策過程所達到的共識可作為最後的政策參考依據，以產生有意義的政策衝擊。

從上述的分析可以得知公民參與的方式具有相當的複雜性與多樣性，各種參與方式間常存在許多灰色地帶，並不易對其進行非黑即白的學科分類，然而，為了清楚瞭解民眾參與的方式，進行分類又有其必要性。一般學者對於參與型態與方式的分類，可說是百家爭鳴，說法不一而足，無法形成普遍的一致性看法，在名詞的使用上亦出現相當分歧的現象，較常使用的有類型、形式、途徑、型態與方式等，事實上，所指涉的事物是相同的。

特別是公共議題常會因國家認同、黨派立場分殊以及對待特定政治領袖的擁護而陷於爭議的漩渦，無法審慎、理性地討論，如此也造成民眾漸漸對民主政治的過程，採取冷漠、嘲諷的態度，或感到失望與挫折。反之如果公眾有集體意見要表達時，又被賦予「民粹主義」（民眾是盲目的、不理性的，不了解政策又容易受到煽動的）的罵名。也是如此，代議制度下的選民在投完票後，馬上淪為民意代表們競逐私利的投票工具使得公民的政治意志與決策逐漸疏遠，同時還必須以放棄自治與自主的權利，所以常言到民主最多只能說是趨近於民主，或如Baber所謂的「弱勢民主」罷了。

為了矯正代議政治肇致公眾意見和權利的萎縮，近年來許多學者倡議公民應有更為充分的機會投入公共政策的審議過程，其或者稱為「審議式民主」、「強勢民主」（strong democracy）或「論述民主」（discursive democracy），或是本文強調的「公民會議」。它們共同強調的都是：提供給公民廣泛的公共參與機會，在決策的過程中共同思考公共議題、衡量替選方案、表達偏好。審議式民主論者認為現存代議式民主太過重視投票以及派系利益交換，而日益遠離民主政治去鼓勵人們參與公共事務的動力，以及改善政治生活的理想。因此這些論者主張重新設想民主審議的過程，在假定人人擁有基本的自由與平等權利之下，在一種公開、理性、追求共善的精神下，讓所有成員都能充分表達意見，彼此溝通說服，經過這樣的過程，最後能由「較佳論證」（better argument）脫穎而出，成為眾人可以接受的共識或決議。公民會議（或曰審議式民主）不預設任何先驗的實質規範，但要求參與者儘可能超越一己私利下，從公共利益或至少試著從利他的角度反省問題。隨著溝通討論的展開，人人有機會以較具說服力的理由去改變或說服別人的心意，但也都應該對外在世界保持開放，隨時準備修正自己不夠成熟的見解。經由這種審議式程序產生的結論，理論上具有最高的正當性，可以合理地要求參與審議者服從。

個案之分析

跨港觀光纜車的議題和政策儘管近年來已經獲得各界的重視，卻始終未能有具體的發展，除了牽涉到政府層級的法律制定外，它同時更引起環境保育以及不同立場團體的爭論。這反映出的是當評估開放跨港觀光纜車政策所可能造成的影響時，其考量點應該更為擴大與深化，同時更應該讓可能受到政策影響的一般民眾有發聲的管道。

高雄市跨港觀光纜車相關政策的發展旗津為高雄地區之外島，其地理位置於高雄港區南端，隔著一條海峽與高雄市鼓山區以及高雄港區遙遙相對，多年以來，高雄市與旗津地區的交通聯繫主要是靠渡船以及海底隧道，唯一「過港海底隧道」每逢假日及上下班時段便大塞車，於是有興建第二條跨港大橋的構想。高雄市都發處於民國七十四年開始進行旗后山與壽

山間興建跨港大橋可行性評估，民國八十四年因環境影響評估無法過關而結案。

然而興建第二條重要的交通路線，對高雄市政府或市民來說一直期待有其他替代方案。壽山、旗后具有高雄市最美的山海景觀資源，區內包括哈瑪星、西子灣、中山大學、英國領事館、旗后砲台、燈塔、天后宮、海岸公園及廟前路海鮮街等，極具觀光開發價值。二點間設置跨海觀光纜車的計畫自十餘年前就一直在推動，於此同時有專家學者就壽山石灰岩地質的不穩定性、纜車對生態環境的破壞及第一港口的安全問題，持反對的意見，因而該案胎死腹中（中國時報，2001年5月16日）。

高雄市政府工務局曾於九〇年度辦理「旗津廟前路改善風貌、提振商機規劃計畫」，就現有資料規劃研究跨港觀光纜車之可行性，初步評估為可行。前市長謝長廷指示先進行相關法令的評估，後續再爭取中央補助或研究 BOT 的可行性。都發處委託顧問公司進行壽山、旗后間設置纜車的可行性評估，將纜車的功能定位以「觀光為主」、「運輸為輔」的交通工具。初步就風力、地質、工程技術、民意支持度、相關法令、站區沿線土地取得、運量需求、工程經費、營運收益及對景觀影響等因素評估結果，認為設置纜車極具發展可行性。高雄市同時委託中山大學進行民意調查，贊成興建纜車比例達 73 %¹。

行政院經建會於民國九十一年七月廿三日開會研商高雄市政府所提出的「高雄國際智慧自由港區計畫」，市府以觀光纜車帶頭為旗艦計畫，向中央提出要發展旗津觀光、環港觀光、高雄從海口到墾丁的藍色高速公路系統、左營歷史文化觀光等總計約要投入卅六億元的五大子計畫（中國時報，2004年2月11日）。橫跨高雄港第一港口觀光纜車計畫獲中央全力支持，中央除撥給五百萬元經費，好讓高市府進行法令修正、資料調查及詳細路線準備工作外，也同意於民國九十三年再支應五千萬元做招商前的先期作業及設計規畫工作。經向中央爭取到七百萬經費，委託民間工程顧問公司進行基本設計，先期規畫設計在四月份完成。第一期路線起自捷運 O1（哈瑪星）站，跨過高雄第一港口銜接至旗津海岸公園，全長約 4.3 公里。第二期路線起自捷運 R8（新光）站，跨過中島銜接旗津海岸公園，全長約 3.2 公里。預定民國九十四年動工，九十五年完工營運（民生報，2004年4月14日）。

興建纜車最大的法令障礙，為經濟部中央標準局頒訂的「架空索道」工程技術規範的標準，其對象只是「載貨」索道，無法適用「載人纜車」系統，相關沿線空權、設置防護設施及營建規範等的規定也已不符合時代需求，高雄市政府建請中央修正相關規定或參照台北市另訂有關「高雄市跨港觀光纜車設施管理自治條例」與相關規定（中國時報，2001年5月16日），並送請議會審查。其後高雄市政府市政會議於民國九十三年四月二十六日通過「高雄市跨港觀光纜車設置及營運管理自治條例」草案。規範將來「跨港觀光纜車」須經由主管機關核准設置，作為觀光或交通目的，供載運乘客的纜車，當跨港觀光纜車穿越私有土地上

1 有效問卷 1142 份，抽樣誤差在 95% 信心水準下，約 ± 2.9%

空時，得就需用的空間範圍以協議方式取得地上權，若協議不成時，得依相關徵收法令取得地上權。該條例的制定，將使高市跨港觀光纜車建設營運，在法令上有所規範，未來跨港觀光纜車配合高雄捷運通車啓用後，將有助於提高土地價值，大幅提升捷運運量，還可因「纜車與捷運」的結合，繁榮地方觀光產業。

纜車單行法規雖然描繪通車後的美好遠景，卻仍然引發在地團體抨擊，認為市府應重新再做政策評估，再決定是否要蓋，而不是已先有定論，再來說服民間接受，這樣的執行過程太粗糙（中國時報，2004年5月26日）。也有意見直指政府把歐美國家六十多年前從山區居民或採礦運輸系統改成的纜車經驗搬來台灣照辦，卻避談現今先進國家已經禁止興建的事實。彷彿蓋了纜車就能拚觀光，而且不只要拚觀光還要拚第一個蓋纜車的政府（徐銘謙，2004）。隨著環境保護意識的提昇，這些意見意味著有關興建跨港觀光纜車的爭議尚未平息。

職此之故，高雄市興建跨港觀光纜車的爭議議題之所以一直無法取得共識，並不是它的重要性未獲得重視，而是因為它牽涉到深切價值理念的落差，以及不同政策利害關係人對於規範細則的妥善性與落實性提出質疑，在興建跨港觀光纜車的論域內，我們可以觀察到環保團體、學術界和立法部門均熱烈參與討論的情況。

簡而言之，高雄市興建跨港觀光纜車的主要爭議可以扼要區分為下幾項（高雄市政府人力發展局，2005）：

一、興建之安全性

反對者對於自然環境地形之變—旗津海岸公園海岸侵蝕問題、南柴山崩塌與破碎的環境潛藏危機、哈瑪星地質鬆軟—存有疑慮，並對跨港觀光纜車之興建是否需要辦理環境影響評估存有歧見。

二、興建對文化資產保存之破壞

纜車經過旗津區的旗后砲台（二級）、旗后燈塔（三級），與鼓山區的雄鎮北門（三級）、打狗英雄領事館（二級）等四個古蹟區的上空，景觀環境地景完整性被破壞。

三、興建對自然生態之破壞

柴山地區有豐富之動植物生態，甚至有保育類之台灣獼猴，正反意見對於本案規劃開發面積對柴山生態之影響存有爭議。

四、興建對城市景觀帶來之改變

反對者認為纜車興建帶來城市美學地貌之變—旗后山、打狗隙、柴山、海港，海天一色的城市意象將被電纜線切割。

五、興建之效應

反對者質疑觀光纜車人潮量逐年遞減，跨港纜車還本期是十六年後，然而纜車的高峰不超過十年，政府如何面對回本問題（楊娉育，2004）。

公聽會的舉辦正是基於上述多種爭議與考量，跨港觀光纜車法制化的政策必須傾聽與權衡不同團體的意見，從早期高雄是否興建跨港觀光纜車開始，環保團體、學術界和立法部門便舉辦各種辯論會、研討會和公聽會，希望藉此讓立場不同的社會團體與代表能夠進行意見的溝通，為跨港觀光纜車議題尋求出路。但檢視相關新聞報導，發現公聽會能夠發揮的成效並不樂觀，認為公眾參與的過程中雖然常使用公聽會的方式，來達成群體之間的意見溝通，不過傳統的公聽會中常常因為會議的時間過長，參與成員無法有效的發表自己的意見，導致會議後決策品質受到影響（賴昆祺，2002：3）。這樣的意見透露出公聽會礙於會議型態的時間限制以及受邀者身份的性質，並不具備理性溝通與相互說服的作用。更重要的是，能夠在研討會、座談會與公聽會發表意見者，仍以專家學者與團體代表為主，並未擴及當地居民，甚至是一般民眾。

在前述的相關文獻中發現，參與公共討論的過程，能夠提升參與者的知能，轉化價值與政策偏好，而且養成積極關心公共事務的公民德行，從本次高雄市政府公教人力發展局辦理公民共識會議的經驗中，發現有提供充分與適當的資訊為基礎，輔以專家學者授課，對公民小組成員的提問，盡可能以客觀中立立場予以回應，相對之下公民逐漸具備公共議題常識能力後，也有意願去理性地討論複雜的政策議題。對於會議過程的整體觀察也顯示，全體成員雖然僅有18人，在共善精神引領下，能夠充分考量到高雄市觀光經濟發展之整體利益，也就是以公利為出發點來進行意見交流。更重要的是，這次討論的議題是興建跨港纜車，實際上因興建而直接受到影響的人有限，但由公民小組的結論報告中，證明民眾的確能夠兼顧社會整體及少數人的利益，找到一條實質的政策出路（王川臺，2006）。此外，公民共識會議的參與經驗也讓某些成員轉化了本身的政策偏好、提升其知能，並讓成員更有意願參與和討論公共事務。釐探本次公民會議與公共政策的關係，吾人發現：

一、參與會議提昇了公民知能

公共討論之所以能夠具有教育效果，是如James D. Fearon（1998）所言，表達偏好和陳述理由的過程，能夠顯露個別殊異的「私人訊息」，使參與者提出其他人未曾想過的觀點、

情境和角度，來說明其所了解的事情。

透過「結構式問卷」詢問有關跨港纜車知識的客觀指標顯示，公民小組的知能的確因為參與會議而有所提升。以正確率來說，五題測驗題都有顯著的成長，當問及「請問下列台灣哪一個地區已經搭建纜車等相關措施」時，參加完會議後答題正確率提高九倍；當問及「目前規劃的跨港纜車第一期路線當中，預計架設幾個場站」時，參加完會議後答題正確率提高十一倍；當問及「請問目前規劃的跨港觀光纜車第一期路線中，下列哪個地方並未設站」時，參加完會議後答題正確率為原本的兩倍；當問及「請問跨港纜車所經過的柴山地區，地質主要是由哪種岩石所組成」時，參加完會議後答題正確率為原本的一倍；當問及「請問跨港纜車工程的規劃與設計不需要考慮哪個部分」時，參加完會議後答題正確率為原本的0.3倍（高雄市政府人力發展局，2005）。

表1 公民小組參與公民共識會議後知能提升的情況

	前測正確率（%）	後測正確率（%）
請問下列台灣哪一個地區已經搭建纜車等相關措施？	5.6	55.6
目前規劃的跨港纜車第一期路線當中，預計架設幾個場站？	5.6	66.1
請問目前規劃的跨港觀光纜車第一期路線中，下列哪個地方並未設站？	27.8	83.3
請問跨港纜車所經過的柴山地區，地質主要是由哪種岩石所組成？	44.4	88.9
請問跨港纜車工程的規劃與設計不需要考慮哪個部分？	72.2	94.4

再者，在問及參與會議前對於跨港纜車議題的了解狀況時，有38.9%（7位）表示「完全不了解」，同樣38.9%（7位）表示「只了解一部份」，16.7%（3位）則是於參加會議前「大部份均已了解」。

表2 公民小組參與公民共識會議前對跨港纜車議題的了解情況

	次數	百分比
完全不了解	7	38.9
只了解一部份	7	38.9
大部份均已了解	3	16.7
遺漏值	1	5.6
總和	18	100

在參加完會議後之再次詢問，成員對於跨港纜車議題的了解情況，有 77.8 %（14 位）表示「參加會議之後已完全了解」或「大部份均已了解」；16.7 %（3 位）則表示「只了解一部份」或是「完全不了解」；5.6 %（1 位）則表示「無意見」（高雄市政府人力發展局，2005）。

表3 公民小組參與公民共識會議後對跨港纜車議題的了解情況

	次數	百分比
完全不了解	1	5.6
只了解一部份	2	11.1
大部份均已了解	9	50.0
參加會議之後已完全了解	5	27.8
無意見	1	5.6
總和	18	100

儘管成員在參與會議前對於跨港纜車議題的認識程度不一，但深度訪談的結果顯示，無論是參加前一無所悉的成員，或是對此議題較能掌握的參與者，都因為提供的資訊或專家的授課而更深入了解相關的議題。

吾人發現：公民小組成員學習從其他人或其他團體的角度來看待問題，學習的過程也擴大個人的視野，知識增長一方面來自於討論過程的自我反省，及之間異質性的經驗相互不斷激盪，二方面是來自會議中多方面的資訊，如會議資料、專家演講、對專家的交叉質詢，這正是公共討論的預期效果。

二、參與者的態度、價值與政策偏好的轉化

Elster（1998）指出，人們的政策偏好，是受到基本偏好和因果信念的影響。公民是否

會支持或反對某個政策，通常是因為評估這個政策對基本價值或利益所可能帶來的後果。

本次公民會議透過結構式問卷的調查，有 78.8 %（14 位）成員表示自身的立場再參與會議之後產生不等程度的改變，另外 22 %（4 位）立場並未因為參加會議而改變或更堅定之前的立場（高雄市政府人力發展局，2005）。

表 4 公民小組參與公民共識會議後立場轉變的情況

	次數	百分比
參加會議後立場還是沒有改變，與未參加前相同	2	11.1
參加會議後立場只改變了一小部分	7	38.9
參加會議後大部分立場均已改變	5	27.8
參加會議後立場已完全改變	2	11.1
參加會議後更加堅定之前的立場	2	11.1
總計	18	100

成員立場有所變動多是因為接收到更多的資訊，這讓成員們能夠進行更全面性的思考；「我從什麼時候改變就從成大那個土木工程系的教授那裡，以他這種五十多歲的人的學經歷來講應該是蠻豐富的，而且他都不敢對我做一個回答喔，行就行，不行就不行嘛，他還是有所保留嘛」、「我本來非常贊成蓋，因為之前去過九族文化村玩，覺得挺新鮮的，但是上完課之後，我覺得不必然要建，聽到很多專家評估有地質、生態等等的問題，而且真正的經濟效益也不高」。

有些原本存有疑慮的成員因為資訊的獲得，而發現跨港纜車的影響未如原先預期的嚴重，轉而傾向支持，也有成員是一開始抱持樂觀其成的態度，卻因為基礎資訊的提供而警覺到必須嚴加規範；「還沒參加會議之前是沒有想那麼多，也不了解它的地質，若說資料影響比較大還是說在專家對談的時候，我覺得受到影響各一半」。

經由公共討論會改變偏好，是因為人們在討論過程中接觸到更多的資訊（Fearon 1998）。會影響對事實情況與因果關係的判斷，也會使人們反省自己的價值和利益立場而改變基本偏好，從而導致政策偏好的變遷。公民小組成員對於興建跨港觀光纜車所帶來的經濟效益，及對生態文化影響顧慮減低下原則，會更加認同，或轉而支持，這是資訊的增加造成基本偏好的轉變。

三、關心、討論與參與公共事務意願的提昇

公共討論的過程，使得參與者從局限在私人領域的個人轉化成為能就共同事務進行集體

思辨的知情的公民（informed citizens）（Habermas1991;Barber1984）。對公民會議的參與者來說，這種公民身分的體驗，是非常難得的珍貴經驗。

參加公民共識會議的經驗，也有助於提高成員參與公共事務的興趣。有83.3 %（15位）的成員表示參加本次會議「大幅提升」她們參與公共事務的意願，11.1 %（2位）表示「只提高一些而已」，5.6 %（1位）則表示「完全沒有提高」（高雄市政府人力發展局，2005）。

表5 公民小組參與公民共識會議後對參與公共事務之興趣

	次數	百分比
大幅提升	15	93.3
只提高一些而已	2	11.1
完全沒有提高	1	5.6
總和	18	100

公民共識會議之所以能夠提升公民小組對於公共事務的興趣，主要原因在於過去民眾並沒有管道能夠傳達自己對於政府政策的意見，一般民眾僅能「被告知」政府相關決策，如今，公民共識會議讓他們有機會了解議題、深入討論、相互說理，並做出對於政策的建議，自然有助於提高民眾對於公共議題的關心程度；「我會覺得公民會議是有它的價值的，這次我還是給予肯定，因為台灣的公共議題很少被拿來這樣討論的，大部分第一個就是政府提出來、民間就反對，輿論上有一些交鋒，雙方就開開記者會，民眾似乎都是隔岸觀火……就公民而言，他們無法客觀直接就政府的資訊來做評量，這個是政府資訊公開的問題、不是你們的問題，而是政府本來就應該提供更多的資訊給公民來參與、來了解整個開發案。但是第一種情況是他可能有公開，但只公佈在他們自己的公佈欄，或者是相關的鄉鎮區公所公佈欄公告一下，就號稱公告了……第二個是在沒有資訊公開的情況下，要宣稱你的決策是很完美、很棒的、應該得到民眾的支持，是站不住腳的，因為民眾只是聽你喊喊口號，覺得應該支持」。

這些參與者的經驗，說明了公民知能與公民參與的互動效果，如何可能養成積極關心公共議題的公民德行。當民眾對政策議題缺乏了解，他們很可能對政策採取漠然的態度，認為「吵吵鬧鬧」的政策爭議事不關己。當他們有機會可以參與政策討論而成為「知情的公民」，對政策有了開明的了解和意見判斷的能力，也就有了認知的基礎，能夠主動關心政策訊息，並與他人討論。這樣解釋參與公民會議的過程，所造成的公民權意識的提升，如何使參與者從「生活在自己領域」的個人，轉化為積極的公民，而更加願意參與公共事務的意願。

四、參與者對於公民會議效果的主觀詮釋

許多參與者認為，公民會議的最大作用，在於知能提升的教育效果；「參加公民會議，可以增加很多知識。知道很多事情」、「公民會議的作用，對我講起來。這個知識方面我都有得到」。

根據公民小組成員的主觀理解，除了教育效果之外，公民會議另一個重大的價值是民主力量的展現。雖然台灣地方政府首度舉辦的公民會議並未設定影響政策的目的，但參與者還是認為這種參與模式能夠使基層民眾的意見表達出來；「我覺得公民會議一定要嘗試啊，第一次嘛，第一次很難馬上看出決策的效果，但我覺得一個民主國家，起碼是要聽聽民眾的看法」即使沒有立即可見的政策效果；「但你做的話可能還有機會讓決策者參考，你不做連那個機會都沒有」。

「跨港觀光纜車公民共識會議」計劃認為儘管過去為因應跨港觀光纜車之興建對於高雄地區可能帶來的影響，特別通過「高雄市跨港觀光纜車設置及營運管理自治條例」草案，但是跨港觀光纜車的議題卻往往因為其所蘊含的爭議性，成為草案中的犧牲品。而有關單位與民間團體所舉辦的研討會議，也流於單方面陳述本身的立場，而未能有效排解疑義與協商出任何的共識。高雄市政府相信公民共識會議的討論形式，可以用來彌補過去跨港觀光纜車議題討論的不足，也期望能夠招募關心跨港觀光纜車的一般大眾來進行充分的討論，讓他們在理解跨港觀光纜車議題的基礎資訊和發展背景後，能夠在會議期間進行充分的理性溝通，將提供參與的公民小組各方的立場與論點，讓公民成員自行思索與判斷，並在會議的互動過程中，試圖尋求對此議題的共識。

除此之外，在經過五天會議之後，公民小組成員達成共識並對外公布結論報告，結論報告基調在於跨港纜車必須在「有條件」的狀況下才能興建的共識。公民小組針對跨港纜車議題提出三大方向的建議，其中包括「跨港纜車的環境影響」、「跨港纜車的工程安全」以及「纜車的興建與觀光、經濟效益」，並於結論報告中完整陳述相關的論點，以下便簡要說明公民小組結論報告的重要內容，與及高雄市政府針對結論報告所採取之回應與執行。

一、跨港纜車的環境影響

這個部分公民小組提出三個子題—行經路線對於生態的影響為何？行經路線對於人文有何影響？行經路線對於城市美學有何影響？

「興建跨港纜車對於環境生態的破壞程度為何」，在會議過程中一直是公民小組所關心的重要議題。成員們達成在「避開具有生態爭議的路線」（指上柴山及跨港的路段）的前提下，才得以興建的共識，同時建議具有爭議路段改以小型接駁方式。興建時避免大機具的駛入，藉此避免大規模的生態破壞，同時市政府應先對施工地點作生態調查，得標廠商及施工

單位則應設立專案小組，針對自然生態的復育提出有效計劃，以及水土保持計劃，儘可能予以保存維護使開發與保育並重。

「行經路線對於人文有何影響」之子題，公民小組認為或可改以接駁或其他替代交通方式，來降低對生態和人文的衝擊；對於經過古蹟的路段，是否有更改路線的空間則是成員們一再關心的事。期待市政府及相關單位能進行環境評估，並公開此報告以便市民參考。此外，公民小組也認為纜車路線須搭配週邊設施進行全盤規劃。

「行經路線對於城市美學有何影響」之子題，在會議的討論過程中，公民小組的成員認為興建纜車可使城市具有多樣風貌，並可透過專業車體設計來增添纜車本身的美感，增加高雄之美，成為高雄的重要景觀。另一方面，公民小組也提醒城市美學的行銷需有通盤的規劃，也認為興建纜車並不必然能行銷高雄，因為纜車在國外的經驗中，已經是成熟的階段，尤其成員們擔憂，跨港的路線是否破壞了高雄市特有的海天一色景觀，高雄港為高雄門戶，是否經得起天際線的切割，仍需視市民對於纜車興建仔細評估。

二、跨港纜車的工程安全

這個部分公民小組同樣提出三個子題—如何保障居民在施工期間的生活品質？如何確保監督設計與施工安全？如何確保監督設計與施工安全？

對於如何保障居民在施工期間的生活品質，公民小組認為於施工前先建立一套完善的監測系統，定時觀察施工處的環境變化，尤其是在環境敏感區更需要提高監測標準；同時應於承攬契約中明訂，承包廠商應提撥固定百分比之工程款做為敦親睦鄰基金，也要明訂當廠商違反約定時的處分方式，另訂罰則以確保附近居民的居住權益。

如何確保監督設計與施工安全方面，雖然觀光纜車只是小工程，其施工面積不大，但施工設計仍需多加衡量，所有相關的設計、評估、緊急應變方式的資訊，均應主動公開。契約中應明訂，本工程將委託公正之專業人員成立監督委員會，並請政府單位亦成立監督小組，由監督委員會與公部門做雙重的監督。在制度面上，全體成員則建議應優先訂立纜車安全自治條例，以為規範。

在觀光纜車營運後的救援措施方面，公民小組認為一是對公部門的消防單位有所要求，其應加強高空救援的技術，並舉行定期的救援演習；二是營運單位的安全確保義務，營運單位應在票價內包含保險費用，以確保災害發生時旅客能獲得合理的補償。營運單位亦有義務在纜車車廂內配備逃生設備及說明。此外，營運單位應成立救援小組，較小規模的災害由此救援小組處理，以縮短救援的時效，並保持與市消防局的連線（高雄市政府人力發展局，2005）。

三、纜車的興建與觀光、經濟效益

這個部分公民小組關注於七個子題——是否要興建跨港纜車？如果要興建，路線為何？纜車的定位是運輸或觀光？若是觀光，如何與其他觀光資源結合？纜車如何帶動就業人口、房地產增值等經濟效益？纜車的實際效益如何估算？BOT 承包商不履行契約如何處理？纜車的永續經營。

公民小組在「有條件興建」的前提下，對於纜車興建路線進行廣泛的討論，並將討論結果歸納兩點結論，首先，成員認為應避開具有爭議性的路線，例如捨壽山與旗后山這些跨過人文古蹟，自然生態保育之路線；此外，公民小組也建議可改變原規劃纜車之結構，以較輕便、小規模的興建，取代原本高結構式的纜車，以呈現不同區域之不同景緻的特色。

由於纜車之運輸效益不大，又柴山為風景區，再加上纜車之觀光效益較大，故公民小組將纜車定位為「觀光」。公民小組進一步提出可由三方面結合其他觀光項目：（1）人力資源的整合——應廣納觀光經理人等不同領域的人力資源，進行觀光與運輸之整體規劃，以朝向服務專業的方向發展；（2）軟硬體資源的結合——公民小組認為應將高雄市各區域既有的景點之特色，與該地方的人文、建物、風俗、生活型態作結合，進而與鄰近縣市的觀光硬體資源配套。以靈活創意的方式、完善的包裝、專業的行銷手法，將高雄市的真、善、美，呈現在世人的面前；（3）其他層面——與觀光連帶有關的議題是交通問題，交通配套措施是不容忽視的議題。再者，環境的整潔與美化，也需有相關管理辦法實施。最後是民眾與觀光客的道德感，各相關單位應擬定一套教育計劃，培養人民守法與對自然環境的尊重。

至於纜車如何帶動就業人口、房地產增值等經濟效益，公民小組強調纜車僅是整體觀光之設施的一環，應配合整個高雄市各區域獨特的觀光資源，以利永續經營。除了纜車站址帶來的附屬產業，政府單位與民間團體應規劃可經營的事業，提高行經路線的商機與房地產的增值，輔導與培養有興趣的當地人有關開創事業與就業的知識技能；此外，纜車承包業者應保有回饋之心，積極投入在地之基礎公共建設、訓練相關就業人才、提高當地就業率。

纜車的實際效益如何估算的子題，有鑑於規劃單位對於實際收益的說明較少，故公民小組僅提出四點建議：（1）決策應納入各方人才，作更好的決策；（2）減少站址，可降低成本、提高收益；（3）纜車本身的實際效益，可以十五年作為成長穩定期，未來十五年則可能為衰退期，故應加強服務與研發；（4）目前票價的估算有膨脹嫌疑，應只有觀光客比較會乘坐，因此實際效益的評估應更為審慎（高雄市政府人力發展局，2005）。

BOT 承包商不履行契約如何處理，公民小組一致認為應依促參法及合約內容進行處置，且合約中應詳細規範罰則。雖然合約中白紙黑字之規範甚詳，可能令廠商望之怯步而致流標，但事涉公共工程仍需謹慎行事。纜車的永續經營方面，觀光纜車的粗估回收期約十三年，若想獲利，則需完善的規劃，公部門方面，也應該提供更清楚的都市願景。營運三十年

後由公部門收回經營時，廠商交還前應做好纜車的維護，維修技術的轉移也應被考慮在內。同時希望公部門能夠階段性檢討纜車營運之成效，以利高雄市整體施政之參考用，唯有透過這些做法才能達成纜車的永續經營。

四、跨港纜車共識結論各界解讀不同

高雄市政府舉辦公民會議，討論興建跨港纜車可行性，作為促進觀光產業的地標，但因牽涉到環保、人文、安全等限制，引起各界對此一議題共識也有不同見解。其中數位民意代表都肯定纜車的經濟效益，可以帶動觀光及整體發展，提升城市競爭力等，持正面態度，認應盡快付諸實現，但要兼顧工程、環保、安全、生態等問題配套措施，以尊重專家及公民會議的評估。此外；持反對及保留態度民代認為，纜車路線嚴重破壞高雄港景觀，對環境破壞可能延及百年，且環保團體反對強烈，若環保評估有疑慮，不妨調整路線或成立柴山、西子灣國家風景區，觀光效益將比興建纜車更大，建議政府應審慎評估，甚至主張透過公民投票來決定興建與否。

五、高雄市政府強調尊重結論

高雄港第一港口是否興建跨港纜車，高雄市政府為了廣納意見，在決定召開公民共識會議，經過長時間的討論後，會議做出「有條件興建」的結論。該結論報告指出，儘管纜車可帶動經濟及觀光效益，但工程安全、生態保育、人文保存、興建技術等疑慮仍須克服，尤其應該捨棄橫跨壽山、旗后山等古蹟的爭議路線，並以輕便、小規模纜車為主。此外跨港纜車的性質以觀光為主，但並非搶救經濟的萬靈丹，僅是高市整體觀光設施的一環，興建纜車不必然能行銷高雄，尤其高雄港第一港口是高雄門戶，是否要為了興建纜車而破壞海天一色的景觀，需要再審慎評估。對此，高雄市政府表示，公民會議之結論雖不具法定拘束力，但可讓市府公共決策更貼近民意，這份報告彌足珍貴，象徵民主進一步落實，也將尊重公民小組成員的意見，也很欣慰「有條件興建」至少非全然否決，目前已開始進行跨港纜車的替代路線評估當中。

跨港觀光纜車議題由於涉及到包括歷史人文景觀、城市美學、生態環境、產業收益、工程安全等諸多複雜的層面，因此始終是充滿爭議的議題。過往跨港觀光纜車議題的討論多以行政官員、專家與團體代表為主體，而缺乏讓一般民眾參與的管道，有鑑於此，高雄市政府公開採取「公民共識會議」的方式，提供民眾發聲的機會。公民會議是國外行之有年的公民參與方式，目的在於提高一般公民對於公共政策的參與，讓一般公民能夠在具備充分資訊的情況下進行審議討論，並促成社會公眾對於議題進行廣泛與理性的辯論。

政策建議

公民會議理論發展至今，為時尚短，儘管仍然有許多人對公民參與持保留或懷疑態度，但公民參與在公共政策上扮演著不可或缺的角色，跨港纜車公民共識會議的嘗試，更加肯定在台灣推行審議式民主的可行性。目前台灣已經舉辦過的公民共識會議包括先驅性的全民健保公民會議（2002）；北投溫泉博物館何去何從公民會議（2004）；代理孕母公民共識會議（2004）；跨港纜車公民共識會議（2004）；以及全民健保永續經營公民共識會議（2005）。尤其地方重大公共建設政策與民眾切身相關，不管從理論或實務都有其正面意義，本文僅提出一些政策議題來做為省思：

一、公民參與審議公共政策之機制

（一）辦理時機過於蒼促

高雄市政府就興建跨港觀光纜車之規劃階段程序中未見民眾參與之管道，當民眾質疑適當性之輿論擴大化後，行政機關深知要排除大眾疑慮獲得支持，有必要採取歐美國家所進行的公民會議模式，來取代傳統公聽會、座談會等民眾之參與範疇。對於歐美國家辦理重大政策議題，從準備至執行完成，至少需半年時間籌備，驟然配合委辦機關將辦理時間縮段為三個月，略顯遷就委辦單位而便宜行事，未能嚴守專業執行力場，故對於宣導與資訊之準備期周延性而言，似稍嫌不足。

（二）參與時間壓力

雖然公民共識會議強調對於政策議題進行知情與理性地審議討論，但畢竟有其時間上的限制，例如此次會議共舉辦五天，參與者必須於五天會議期間進行基礎知識的累積、思考跨港纜車可能帶來的利弊、提出問題並進行討論，最後歸結出一份大家的共識報告。儘管公民共識會議已經試圖擺脫過去投票或民意調查那種簡短和匆促的立場表態。但成員仍表示無充裕時間進行討論，勉強只能達到意見表示，因此審議品質或多或少承受到時間的壓力而有所影響。

（三）參與情境壓力

為了不打擾成員上課的情緒，又需兼顧公開、透明的原則，主辦單位另外設有一間旁聽室，然而，有成員指出會場實況轉播的方式以及發言的方式令他們有些不自在而感到蠻緊張的，甚至影響了討論的品質。雖然情境壓力對於長期以來備受壓抑的民眾造成相當的困擾，然而，這樣的公民教育過程，也許仍需經過一段時間的訓練與培養，讓越來越多的人去展現公民義務感，充分對政府決策暢言，也能透過意見的交流檢視自己的觀點。

（四）媒體扮演之角色

在進行過程中，僅少數媒體少幅報導辦理之訊息外，對審議之內容及民眾之反應，欠缺引領之主動性，更遑論持續追蹤成效。雖然大眾是被動地接受媒體的報導，但卻有進行詮釋的能力，並透過接收訊息，而能在與他人的溝通過程中批判媒體報導的內容，或加以綜合而做出自己的判斷，進而影響議員或政府官員。

二、公民參與促進行政機關治理公共政策能力之提升

導入社會資源促進行政機關治理能力之提升，公民參與是現代民主化國家推動公共事務不可或缺的要害，透過公民參與，行政機關可將政策執行過程中，一些非營利組織、學術研究機構民間能力足以負責比政府更合適的溝通討論任務，交由民間有意願的公民來負責，促使任務的分配更能收到適才適所或人盡其才的效果。而且，公民參與政策執行，可將散布在社會的資源適時導入，致使政府不再是政策執行時唯一的資源來源，以減輕政府的負擔，使政府擁有更大的資源應用與彈性空間，緩和政府部門因傳統官僚體系運作上受限的困境，無法充分發揮其治理能力。公民參與也將使執行機關透過平等、互重與民眾構成互動理性及對話理性，有助於政策目標實現之知識與能量。在參與執行的過程中，經由與決策機關、公民執行小組的互動增進彼此的瞭解，進而了解彼此的不足與對方的優點，消除對立、相互尊重，並以此種尊重為基礎，引發專家、官僚及民眾的共識得以合流。

三、公民參與具有教育性的意義

高雄市公民參與興建跨港觀光纜車政策，透過審議過程，進而產生參與公共事務的動機，並經由參與瞭解自己具有自主性與選擇權，從而透過參與而表達對政府政策的看法，不但可促使個人參與政策意識的覺醒，並獲致知識與心理上的滿足感。因為公民藉由透過開放且公平的管道表達其對公共利益的認定與要求，這將有助降低社會的激進衝突，進而學習互相尊重與包容。同時公民因參與公共事務，無形中亦培養出對政府部門的認同感與參與治理公共事務的能力，可彌補政策資訊的不足，並避免行政菁英壟斷，透過整合社會各界資源，更進一步的建立人民與政府的依存關係。因而，公民參與可以型塑公民對生活環境的歸屬感。

四、審議過程之公民參與之結論作成

目前在現行的公民參與制度下，民眾參與之部份僅限於參與說明會、範疇界定以及現勘與聽證會。公民審議程序中最重要之部分，亦即會議中所達成之結論，決定此一興建案適合開發與否之意見，雖然結論並不對行政機關產生法律拘束力之相關規定，相對亦會降低公民

於整個審議程序中之討論意願，使公民會議機制缺少幾分實質意義之感覺。故公民會議不僅僅為提供民眾有表達不同意見與聲音之管道外，更重要的是這些聲音與意見對於決策的過程須能有實質之助益，再者，政府對於審議過程中之結論接納與否，並未立即實施民調，並迅速做出回應與說明。

五、在多元歧異的社會裡，「共善」或「公意」的概念的可能性

公民小組經由審議的過程，使得其觀點與宣告內容有所瞭解，並認為他們所提出的理由是可以接受的。研究發現：審議式民主公民參與模式，對於參與公民而言政策知能的提升、政策討論參與的意願、以及公共利益取向的態度都有促進的作用，而在政策效能感的提升方面，則是沒有出現比較顯著的結果。除了公民會議模式產生的影響，需要進一步的研究來評估。至於，這些正面的成效對於參與即未參與者是否持續或者持續多久，則是要透過後續定期的訪談與調查後，才能夠了解的。

結 論

我國現行公民會議制度中，提供民眾參與政策討論空間機制，民眾對於資訊完整的獲得，經由共識結論對政府決策的回應影響力仍相當有限（王川臺，2006）。因此吾人提出下列幾項研究建議，以供未來各級政府進行公民會議制度興革時的參考。

一、型塑公民會議影響評估制度

現行公民共識會議結論，對政府及議會並不具法律上之拘束力，舉行之程序與期間無一明確之規範，會議中公民發表之意見，對於最後之決策機關採納與否，並無任何監督機制，在實際的運作過程中，更缺乏後續管道予以追蹤考核等皆有曖昧不明之處。但是不管選擇了何種機制，都必須要考慮到為了提昇民眾參與過程和民意產生的品質，而可能會被忽略的成本問題；所以在公民會議討論機制之建立過程中，具有公共權威的官僚體制應扮演關鍵的角色。

二、強化教育宣傳和媒體的功能

目前實施公民會議民主制度之時程尚短，多數民眾在觀念上仍認為公共事務乃政府之職責，而認為自己並無權利亦無能力參與政府之重大決策。政府應以教育宣導之方式，鼓勵民眾積極關懷公共事務，以喚起民眾自我權利意識的覺醒。另一方面，教育宣導的對象不應僅及於民眾，更應擴及至政府公部門中的每位成員、各個層級。因此吾人認為政府機關中的每

位成員，亦須重新建立起一新的概念，進而擺脫舊有官僚心態，開啓誠心接納之門以創造民眾參與的機會之窗。此外，民主審議的討論過程能否透明公開，有賴媒體的參與及報導。因此媒體的參與不應該變成政府機關進行行銷的機會，而應藉由媒體大幅報導討論過程，提高議題與討論過程的公開程度與透明化，提供密集與平衡報導的資訊與專家證詞，有助於會場內、外的公眾澄清論點，進行公民教育與學習。

三、加強資訊公開性和過程的公平性

一般而言，民眾對於興建跨港觀光纜車之政策形成，利弊得失之資訊之瞭解仍相當貧乏，加上正確而完整之資訊往往不易取得，因此很難有效發揮民眾參與之功能。為有效提升民眾參與之實質功能，政府應加速「資訊公開法」的正式立法，明確規範民眾如何獲得政府資訊的條件、程序及範圍，俾使得人民「知」的權利得以落實，提供完整的資訊給民眾。再者，公民會議的討論過程，應重視參與者之間權力的平衡，以及程序上公平，為使參與者安心投入，也應在審議討論之前，應該成立相關委員會或諮詢團體、依據地理人口的特性，挑選具有代表性的參與者、收集與提供資訊、製作議題手冊與背景資料等等。

四、公民會議的定位宜再釐清

不論國內外目前大多數公民會議的結果，在法律上對政府決策沒有實質約束力，若不好好適切地處理這個問題，將使得公民會議變成政治符號或是政策工具，也讓參與者意興闌珊，因此，未來應該釐清其與正式機制的關係，以釐清最後決策權的歸屬，以及審議討論結果的定位。

但吾人認為審議式民主（或曰公民會議）的操作傾向於以議題為中心，其理念始終帶有強烈的直接民主暗示。然而，審議式民主卻未能設計新的機制具體化公共領域與制度化政治過程間的互動關係，而只是權宜地延用民主制度中固有的機制，並以對其進行詮釋，從而顯現其所具有或被壓抑的審議意涵的方式來合理化對其的倚賴。但目前現存的民主制度機制（代議制度與投票）卻始終未能適切地表達審議式民主的理想，這最終導致審議式民主出現理想與制度設計及詮釋的落差：即使公民小組藉由審議方式形成公共意見，卻沒有機制可以明確地顯示其究竟為何；而即使有明確的公共意見，也沒有機制確保代議制度的決策權力可以向其負責；最終，仍然必須以投票的方式確立公共意見與政治權力的聯結，但投票行為本身卻又未能明確地顯示在各個議題上的公共意見究竟是什麼。簡而言之，審議式民主在公共意見如何轉化為政治權力的機制（影響政府官員與議員，以及透過選票）上所作的說明並不能讓人滿意。為了使審議式民主論述更具說服力，有必要提出一個較為完備、以貼近於其理想的制度設計是不可或缺的。不過，在「革新性的制度設計」尚未出現之前，吾人認為至少

可以肯定的是透過公民組成來審議公共政策，呈現了一種以善意為基礎的合理而公平的。

在理論的層次，雖然文獻發現指出審議式民主在科技爭議與科技政策討論的重要性，但是對於審議式民主的反省，還是有學者提出一些不同看法。特別是政治決策往往是文獻發現「有時效性的」，在漫長的公共審議程序中，必然延宕了一些重要的決策時機，對於民眾造成的負面影響，可能比權力壟斷更為嚴重。在未來推動審議式民主上，是否所有公共政策議題均適合透過審議式民主方式來實踐？因為議題越複雜，公民參與的意願越低，而且公共討論的品質效率也欠佳，也勿讓審議式民主模式輕率的變成一股解決公共事務的浪潮而已。

此外，審議式民主強調平等開放的參與原則，這預設了所有民眾都有參與的能力，這樣的假設在現實情況下，是很難成立的，每個民眾參與的知識條件、參與的時間與經濟限制與參與的動機都不同，很難透過制度的設計改變這些差異。反過來說，那些參與最為積極的民眾，從成本效益的觀點來說，應該是受到政策影響最多的人，他們最有誘因而參加，所以參與的結果，其實反映的是具有利益偏差的意見。對於那些沒有誘因的人，要鼓勵他們參與是不可能，也達不到這樣的目的，全民的審議民主運作是不可能的。要提高民眾參與的誘因，還是要明確的讓公共審議的結果是可以成為決策的，但是用什麼機制來仲裁菁英決策與民眾決策的歧異。

最後，專業分工是當代社會發展的必然趨勢，民眾不可能對所有的事務深入了解，或者有了了解學習的能力，進而做出比較好的決策判斷，公共事務的推動與政策決策應該交由科層官員或專家來執行，民眾透過民意機構來監督，這是兼顧權力平衡與效率的做法。對於效率論、參與誘因論與專業分工論的批評，從審議民主的效益來說，公共審議可能會造成許多參與者、政治體制的成本，但是這個制度所造成的公共財是否要納入成本效益的分析，因為這些公共財包括公民的社會學習、代議民主運作品質的提升與社會連帶的建立。當民眾參與公共審議，對於相關公共議題了解的程度，或者說知能是有所提升，也會去閱讀或討論一些公共議題，這種具有公共事務知能的民眾，有助於民眾投入提供政治菁英決策意見與監督代議制度運作的基礎，有利於這個制度的優質發展。

傳統以來，民意調查一直被認為是發現民意的最佳途徑，但是民意的概念複雜多變，單一取向的研究途徑已經不能滿足我們對民意真實面向的探尋，特別是公共意見的研究，應有必要提昇社會民主的責任，而不只是對科學數字的瞭解罷了，所以民意的探求也必須奠基在對民意與民主概念上的充分瞭解；所以公民會議之審議式民意調查不但融合了質化、量化的研究精神，也呼應了民主精神的民意概念。再者，縱然制度之制定如何完備，政府與民眾若無法站在彼此信任的基礎點上，而以一種對立之關係進行對話與溝通，則彼此間不信任之衝突事件只會不斷發生。未來政府與人民之間應從新建立一全新的互動關係，亦即彼此立足整體的考量上，從彼此信任以及合作的基本架構出發，以作為雙方互動的認知前提。職此之

故，政府須建立起公信力求人民之信任，政府亦須擺脫官僚心態，確實尊重人民之意見。

參考書目

- TSD 網站 (2004)。科技、民主與社會。高雄市跨港觀光纜車公民共識會議、結論報告、可閱讀資料。
- 丘昌泰 (2004)。公共政策：基礎篇，台北：巨流。
- 丘昌泰 (1985)。公共政策：當代政策科學理論之研究，台北：巨流。
- 朱堅章譯 (1978)。民主政治。台北：幼獅。
- 林水波、石振國 (1999)。以直接民主改革間接民主的論述與評估，立法院院聞，二十七卷，三期，頁33-44。
- 何兆武譯 (1987)。社會契約論。台北：唐山。
- 李少軍、尙新建譯 (1995)。民主的模式。台北：桂冠。
- 林國明、陳東升 (2003)。公民共識會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗。台灣社會學，6期。
- 邱順斌 (2004)。闢建跨港纜車 綠色團體砲轟。中國時報第16版。
- 邱順斌 (2004)。觀光大計 莫忽視。中國時報第16版。
- 紀駿傑 (1997)。我們沒有共同的未來—環境保護的政治經濟學。發表於1997年亞太經濟合作學術研討會—開展APEC的論述空間，1997年6月26日台北：台灣經濟研究院。
- 徐銘謙 (2004)。纜車計畫 滿載政治。中國時報第16版。
- 商成 (2004)。高市跨港纜車計畫 拉近旗津、鼓山景點。民生報第15版。
- 張明貴譯 (1980)。民主政治理論。台北：國民大會憲政研討委員會。
- 張明貴譯 (1993)。自由民主的經驗與時代。台北：桂冠。譯自 Crawford B. Macpherson。
- 許立一 (2003)。慎思熟慮的民主行政。台北：韋伯文化。
- 陳俊宏 (1997)。期待另一種民主形式—對五一八遊行的觀感。台灣人權通訊，二期。
- 陳桂香 (1996)。公共政策與民眾參與環境影響評估過程中民眾參與制度之研究。國立中興大學公共政策研究所碩士論文，未出版。台北市。
- 陳桂香 (1996)。民眾參與公共政策制定—高雄地區衛武營都會公園推動過程為例。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版。高雄市。
- 黃文陽 (1995)。網際網路與公民參與。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 楊娉育 (2004)。跨港纜車的悲歌。中國時報第15版。
- 賴昆祺 (2002)。群體決策資源系統於公民參與環境影響評估之研究。國立中山大學海洋環境及工程研究所碩士論文。

- Anderson, C. (1993). Recommending a Scheme of Reason: Political Theory, Policy Science, and Democracy. *Policy Sciences* 26 (3), 215-227.
- Baynes, Kenneth. (1992). *The Normative Grounds of Social Criticism: Kant, Rawls, and Habermas*. Albany: State University of New York Press.
- Benhabib, Seyla. (1996). *The Reluctant Modernism of Hannah Arendt*. California: Sage Publications.
- Bohman, J., & Rehg, W. (1997). *Deliberative Democracy*. London: MIT Press.
- Bohman, James. (1997). Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capabilities, Resources, and Opportunities. In *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Eds. James Bohman and William Rehg, pp.321-348. Cambridge: The MIT Press.
- Bohman, James & William Rehg. (1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney, & Ken Thomas. (1989). Empowering and involving citizens, in James L. Perry (ed.), *Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 217-218.
- Bohman, (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy* in MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England.
- Cooper, Terry, L. (1983). Citizen participation, in Thomas D. Lynch (ed.), *Organization Theory and Management*, New York: Marcel Dekker, pp. 13-45
- Checkoway, B. & Van, J. Til. (1978). What do we know about citizen participation? A selective review of research, in Stuart Langton (ed.), *Citizen Participation in America*, Massachusetts Toronto: Lexington, pp. 25-42.
- Cohen, J. (1989). Deliberation and Democracy Legitimacy in Hamlin A and Pettit P (eds), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*.
- Gittell, Marilyn. (1980). *Limits to Citizen Participation*, Beverly Hills, California: Sage.
- Gutmann .A & Thompson D. (1996). *Democracy and Disagreement* Princeton University Press.
- Habermas, Jurgen. (1996). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Held, David. (1987). *Models of Democracy*. Stanford. CA: Stanford University Press.
- Kweit, Mary G. & Robert W. Kweit. (1981). *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*, New York: Praeger Publisher.

- KJuvær, Lars. (1995). Consensus Conference at the Danish Board of Technology. pp.41-49 in *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conference in Europe*, Simon Joss and John Durant (ed.). London: Science Museum.
- Knight, Jack. and James, Johnson. (1997). What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require? pp. 279-320 in *Deliberative Democracy*, James Bohman and William Rehg (ed.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Rose, R. (1980). *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*. London: Sage.
- Rosenbaum, W. A. (1978). Public involvement as reform and ritual: The development of federal participation program, in Stuart Langton (ed.), *Citizen Participation in America*, Massachusetts Toronto: Lexington, pp. 81-96.
- Weithman, Paul J. (1995). Contractualist Liberalism and Deliberative Democracy. *Philosophy & Public Affairs* 24 (4), 314-343.
- Weber, Max. (1949). *The Methodology of Social Sciences*. NY: Free Press.

A Study of Citizen Conference and Public Policy in Setting Up Cable Car of the First Harbor in Kaohsiung

Luke Yuan-Che Hsiao 、 Kuo-Tai Cheng 、 Tony Wang 、 Chun-Fa Cheng

ABSTRACT

Research on citizen conference seeks to understand how the machinery of public participation and citizens interacts to produce public consensus. Citizen Conference is defended a complicated ideal of an association whose common life is governed by the public deliberation of its members, which is democratic, to the extent that is based on a process of reaching agreement amongst free and equal citizens in developed countries. This research is to study a case of setting up cable car of the first harbor in Kaohsiung and to analyze limitations between citizen conference and public policy. However, It is too early to argue these problems resulted from local government, but these experiences show us the significantly importance between citizen conference and public policy.

Keywords: Citizen Participation; Kaohsiung First Harbor; Public Policy; Citizen

Received: November 29, 2005, Accepted: May 3, 2006

Luke Yuan-Che Hsiao, Associate Professor, Department of Public Policy and Management, I-Shou University,
Email: ychsiao@isu.edu.tw

Kuo-Tai Cheng, Assistant Professor, Department of Regional Studies in Humanity and Social Sciences,
National Hsin-Chu University of Education, Email: tigercheng@mail.nhcue.edu.tw

Tony Wang, Adviser, KHRD, Kaohsiung City Government, Email: tony0520@kcg.gov.tw

Chun-Fa Cheng, PhD Student, Department of Geography, National Kaohsiung Normal University,
Email: alpha@thikhh.com.tw

