

流域整治規劃個案之跨部門治理分析

：以美國加州洛杉磯河為例*

陳秋政**

摘要

「流域整治規劃」乃是跨部門治理議題之典型代表。雖然前述議題在實務上存有政府或營利部門主導的趨勢，但不同部門的利害關係人對整治議題通常各有堅持。為提升對跨部門治理議題的瞭解，並回應既有研究忽略非營利部門意見的現象，本文選擇美國加州洛杉磯市政府所推動之「洛杉磯河整治計畫」草案規劃過程為例，透過文獻分析、問卷調查、參與觀察等研究方法，除了介紹地方政府採用的跨部門治理機制外，強調以非營利部門參與者的觀點對個案規劃過程進行分析，以瞭解前述規劃個案之跨部門治理經驗與成效。

全文依序說明跨部門治理之發展與內涵，並就文獻檢閱、研究個案與規劃機制、研究設計與分析、研究建議之論文架構進行探討。文中歸納文獻分析及個案觀察心得，採用「公共性、課責、公共參與」三項原則設計網路問卷，用以詢問利害關係人對於研究個案執行過程的觀感，並聚焦於個案規劃機制的成效分析。文末就洛杉磯河整治計畫之公共參與機制提出八點建議，藉以彰顯非營利部門參與者之觀點，進而作為跨部門治理經驗之分享。

關鍵詞：非營利部門、跨部門治理、政策規劃、河域整治、洛杉磯河

*本文部分內容曾於 2008 年 3 月 14 日發表於銘傳大學公共事務學系主辦之「第二屆轉型與治理學術研討會」，感謝評論人提供之寶貴意見；此外，特別感謝美國傅爾布萊特基金會（Fulbright Foundation）及台灣國科會提供之研究獎助，以及受訪對象在研究過程的配合與協助。

**作者為南華大學非營利事業管理學系助理教授，Email: josechen@mail.nhu.edu.tw.

壹、緒論

有關跨部門治理(cross-sectoral governance)的成因，Vigoda-Gadot(2003: 10)曾以英、美等國的研究為例指出在七〇～八〇年代之間，民眾對政府及行政系統的信任度大幅下降，並質疑公共規劃根本無法與社會及市場力量相競爭。Frederickson(1999: 702-703)以犯罪問題、酸雨問題、水源污染問題為例，指出國家對於複雜社會問題與經濟議題的處理能力日漸薄弱，無法獨立解決前述議題。加上跨部門治理議題皆具有多面向性，所以無法由任何單一層級政府或既存組織獨立解決，不可避免地涉入許多機關與組織，且必須以長期計畫、跨機關合作及夥伴關係，尋求新的決策途徑(Leach & Percy-Smith, 2001:19, 186-187)。

回顧相關研究發現，所謂「跨部門治理」議題，又被稱為公共政策上「棘手問題」(wicked problems)、「棘手政策」(wicked policies)或「跨領域議題」(cross-cutting issues)(林水波等，2005: 2; Stoker, 1998; Agranoff & McGuire, 1998:2)。所謂「棘手問題」(wicked problems)專指跨越部門界線(departmental boundaries)、抗拒單一機關所提出的解決方案(Clarke & Stewart, 1997; 轉引自Perri 6 et al., 2002:34)。Frederickson(1999:702-703)則以「行政轄區與公共管理之間關係逐漸衰退，各類行政轄區界線逐漸模糊，多重轄區或非轄區性(multijurisdictional or nonjurisdictional)的活動日益增加」等現象，描繪頗具跨部門治理特色的當代公共行政。John Stewart亦以「棘手議題」(wicked issues)來描述都市更新、社會弱勢議題、犯罪與社區安全、永續發展與環境議題等棘手、固執、不易順服於簡單解決方案的公共議題。

「跨部門治理」基於“cross-sectoral”的特性，明確將私部門區分為營利部門與非營利部門，特指複雜棘手的社會或政策問題，參與者通常來自三個部門，是涉及跨越行政轄區(cross-jurisdiction)與地理空間特性的議題；同時意指單一事務利益關係複雜，必須由多個組織以上共同參與，才得以解決；其特點乃是強調不同部門間的平等參與權，特別鼓勵非營利組織、社區與個人參與公共政策過程。

質言之，所謂「跨部門治理」議題，泛指公共事務／政策個案的利害關係人、團體或組織係來自三個部門，以合作方式共同參與統理具有跨區域、跨組織、跨部門¹特性的公共政策議題，特別是強調對政策規劃的參與。不同於傳統公共行

¹此謂「跨區域」(cross-area)，意指某一公共事務，產生跨越行政管轄區(cross-jurisdiction)、地理區域等現象，導致其事權有分屬不同組織的現象。例如淡水河流經台北縣、市及其所屬各鄉鎮的狀況。此謂「跨組織」(cross-boundary/organization)，意指某單一事務，必須同時由多個組織以上共同參與，才得以解決，並不設限於必須分屬不同部門，可以是組織內或組織間(intra-organizational or inter-organizational)的共事關係。例如台灣流域管理事權同時分屬經濟部水利署及農委會等組織，兩者的業務協調關係，屬於組織外的共事關係；而台北市政府對於河濱公園的維護事權，則可分屬於台北市政府工務局所屬的公園路燈工程管理處、衛生下水道工程處、水利工程處、新建工程處等單位，屬於組織內共事關係。組織內關係在府際管理領域有相當之探討，組織間關係則屬府際治理的研究重點。此謂「跨部門」(cross-sector)，意指政府、營利與非營利部門的分別，當同時有三個部門共同涉入某一事務時，稱此現象具有跨部門特徵；更為重要的是三方的涉入動機不同，依序為「履行政府職權、追求組織利益、實踐公益使命」。例如內文在文獻分析部分，引述台中縣東勢鎮東勢鐵馬專用道的社區治理研究結果，作者便歸納同時

政研究專注於政府部門內部事務的研究，以及 1980 年代的政府再造風潮強調公、私部門間的合作（例如：公私夥伴關係的建立，公私合產、民營化、公共服務委託外包等；當時所謂的私部門，廣義泛指政府部門以外的組織，可以是營利取向的一般企業，也包括非營利的基金會、公民組織、志願組織等），跨部門治理議題的參與範疇已不限於事務執行層面的合作；跨部門治理不但明確區隔營利部門與非營利部門的差異，以回應社會力蓬勃發展的現象，同時相關個案所涉及的政策層次，多已超越事務職能的委任，強調規劃與決策的參與。

綜合上述簡要之論述，概可說明地方政府研究何以必須重視「跨部門治理」議題，及其吸引研究者與實務人士關注的原因。誠如 Leach & Percy-Smith(2001:9) 指出「地方治理不僅應用於特定服務的政策，更關注跨越服務界線的政策問題，積極地尋求機關間合作，以及跨域公部門、私部門、第三或志願部門的合作。」於下本文將針對相關跨部門治理及流域整治的研究，進行必要的文校檢閱與分析。

貳、文獻檢閱

國內有關跨部門治理議題之研究，概可由張家洋（1978）所發表之「美國都會地區的行政問題及其解決途徑」一文談起，文中對於美國都會問題跨區域合作機制有詳盡之介紹，係屬於都會治理的議題；其次，紀俊臣（1987）則出版專書介紹所謂「跨域合作機制」，並歸納「零星措施」、「局部措施」及「整體措施」等三類機制²。對此，林水波等（2005）將其稱為地方政府間跨區域合作事項，並區分為環境保護、大眾運輸、生態保育等三類。另外，從法制層面分析，或可由憲法第一一一條所規範之「均權原則」，以及地方制度法第二十一、二十四條之相關制憲精神與立法要旨，獲得部分的說明。

此外，國內有關跨部門治理實務的個案研究亦有較為多元的發展，例如李宗勳（2005）曾以社區風險治理為題，針對嘉義阿里山地區茶山村，以及台中縣東勢鎮東勢鐵馬專用道進行研究，應用共同治理（meta-governance）的概念，分析前述兩項個案，特別在東勢的個案分析中，指出政府、警察機關、民間業者、民間非營利團體間，已建立相互影響、彼此依賴的關係，並強調在資源互用化、職能支應化、議題跨域化的系絡中，部門間關係應是支應性而非替代性。廖俊松、曾憲華（2006）以「地方警政跨域治理」為題，強調當前公共事務具有跨部門、跨區域的特色，並應用相關治理概念為基礎，針對地方警政議題進行研究。再者，文獻分析指出國內雖有部分研究關注河流整治議題，例如：鄭詩涵（2005）、柯三吉（1997）、胡念祖（2000）、翁興利（2003）等；但前述研究多偏重於提出描

有來自三個部門的組織涉入其中（陳秋政，2008）。

² 所謂「零星措施」意指就特定之公共事務，採取個別跨域合作模式，例如公車業務或垃圾處理；所謂「局部措施」意指地方自治團體間，針對跨域間之部分業務，以功能聯合或聯合服務模式進行合作；所謂「整體措施」乃是最大規模而徹底的跨域整合措施，透過行政區域的合併，解決所謂跨域問題（紀俊臣，1987）。

述性組織設計建議，尚與本文所議之「跨部門治理」議題，在本質上、實務上有所差異。

從府際關係（IGR）的研究來看，Rhodes（1997:8）曾指出地方政府管理實務的限制與發展現況，認為府際關係是偏重描述性而非解釋性的詞彙，未能說明府際關係網絡如何運作及為何改變；其二為府際關係不再限定於政府官員間的互動，越來越多私部門及志願團體開始涉入地方治理的過程。簡言之，地方政府研究逐步轉化為地方治理，其間的差異在於地方政府、議會或行政官僚，不再扮演唯一或宰制的角色，反而必須廣納更多的組織與參與者，例如第三部門、其他民間組織或個體加入治理的過程（陳立剛，2005：4）。上述部門互動關係的變化，反映在公民社會與民主行政的發展趨勢下，效率的追求不再是行政的唯一目標，必須擴及對民主參與、政治責任及公共價值維繫等問題的關注。

惟分析國內對於跨部門治理議題的研究，其實仍存在定義尚未明確、案例數量略嫌不足的現象，且多數研究探討的跨域問題，多屬於垂直或水平府際關係的範疇，進者以都會治理、區域治理概念統攝所謂跨域的問題，歸納其內涵屬於政府主導、府際合作的樣態。爰有一部份的文獻則由公私夥伴關係、公私合產、私有化等途徑，探討公共服務委外所衍生跨越公私組織界線的新關係，其內容包括政府部門與非營利部門或營利部門的合作關係，係屬於契約主導、效率至上的組織間合作樣態。綜論文獻分析的成果，發現國內跨部門治理議題的研究，似缺乏政府、市場以外，更貼近第三部門觀點的分析。

爰為提升對跨部門治理議題的瞭解，並回應既有研究對非營利部門意見的忽略，本文擇以美國加州洛杉磯市政府耗費 20 個月，所推動之「洛杉磯河整治計畫」草案規劃過程為例，透過文獻分析的成果說明地方政府為因應與日遽增的跨部門治理挑戰，採取哪些務實的參與機制，並以參與觀察、問卷調查的資料為基礎，分析非營利部門參與者對於規劃機制成效的觀感與建議。期能增加吾人對於跨部門治理議題的瞭解，也為國內相關實務推介具體可行的規劃措施。相關個案背景與規劃機制內容，分述如後。

參、研究個案與規劃機制

「洛杉磯河整治計畫」是一個基於府、會共識所發動的提案，標榜以合作、參與為宗旨的政策規劃個案，主要參與組織或個人來自政府、企業、非營利組織、鄰里議會與社區，參與者身份包括政府官員、民意代表、顧問團體、環保主義者、社區規劃者、社區組織領袖、教師、開發商、小型商家（small business owner）、社區居民、研究者等。雖然參與者多元而複雜，卻皆推崇公共參與在政策規劃過程的重要性，強調規劃過程應提供平等而開放的參與管道，給來自不同部門的利害關係人，以凝聚規劃共識。

該計畫由洛杉磯市第一選區市議員Ed Reyes於市議會提案，於 2002 年在洛杉磯市議會成立「洛杉磯河特別委員會」，經過多年的溝通與府、會共識的凝聚，

於 2005 年 8 月正式啓動³了「洛杉磯河整治計畫」，計畫經費由洛杉磯市政府水電部（Department of Water and Power, DWP）所支持，計畫主導機關為洛杉磯市政府公共工程建設部（Department of Public Works, DPW）所屬工務局（Bureau of Engineering, BOE）。計畫執行期間，執行小組依據決策規劃過程，彙整各界參與意見後，就個案中所謂「五大機會區⁴」提出一份規劃草案，並送交洛杉磯市議會進行同意權行使。惟計畫後期進度有所推延，讓原訂於 2007 年 2 月送交洛杉磯市議會議決的規劃，延至於 2007 年 5 月 9 日才獲得洛杉磯市議會以 12 票全數無異議通過。

於下依據文獻分析及參與觀察結果，分述研究個案規劃過程之治理結構，包括參與部門及其成員，以及規劃過程之參與機制。

一、參與部門及其成員

本文以「洛杉磯河整治計畫」為例的主因，在於該研究個案符合跨部門治理議題的定義，具有跨組織、跨部門、跨區域的參與特性。單就參與者及其隸屬的組織來看，便滿足前述兩項條件；同時，洛杉磯河流經不同行政轄區的現象，亦符合跨區域特性的定義。於下簡述計畫參與組織及其隸屬部門：

（一）政府部門：包括來自聯邦層次的組織，美國陸軍工兵署（U.S. Army CORPS）是其一，參與原因係基於法律規定⁵其擔負提供資源與技術協助的角色。

³ 該計畫總經費為美金 750 萬元，由美國陸軍工兵署及洛杉磯市政府水電部平均分攤，其中以美金 300 萬元僱請位於Pasadena市的Tetra Tech環境／工程公司所組成的團隊，擔任工程顧問工作，該團隊於 2005 年 7 月決選時勝出；並與洛杉磯市政府相關權責組織的成員共組執行小組---“LA River”。詳見網址www.lariverrmp.org。

⁴ 前述五大機會區分別為「Canoga Park」，位於洛杉磯河上游；「River Glen」，位於Griffith Park附近，Verdugo Wash與洛杉磯河匯流處；「Taylor Yard」，位於Santa Ana與Santa Monica 公路之間的洛杉磯河段（加州 5 公路（the Golden State freeway）與 Ventura公路交叉處）；「Chinatown-Cornfields」，位於Glassell/Cypress Park的新Taylor Yard州立公園、靠近Chinatown及第一街附近的Cornfields；「Downtown Industrial Area」。五大機會區之決選標準乃依據洛杉磯河整治計畫的四項目標---整治河流、綠化鄰里、掌握社區發展機會、創造價值，將其轉換為四項標準--「淨化水源與安全無虞」（Clean Water, Safe from Floods）、「綠化城市」（Green City）、「建立社區」（Build Community）、「創造成功的計畫」。就上述評估標準的內涵而言，分別為「淨化水源與安全無虞」，意指被選定的區域必須具備有改善水品質、重新使用地表水、維護或加強防洪功能、降低河流流速等可能性；「綠化城市」，必須有助於創造或擴大野生動／植物棲息地、增建公園與休閒設施等、改善河流的運動用途與可見度；「建立社區」，意指有助於創建多重社區福祉、創造再投資契機、重新連結鄰里、提供環境公平（City of Los Angeles, 2007: 6_4-5）。

⁵ 聯邦環境政策法（National Environmental Policy Act, NEPA）；加州環境品質法（California Environmental Quality Act, CEQA）第七條（Article 7）；第 14 號加州管制法第三章（Title 14 of the California Code of Regulations, Chapter 3），規範加州環境品質法執行細則（Guidelines for Implementation），第 11 條第 15223 款（Section 15223）規定「必須諮詢聯邦機構」，第 1526 款明訂有關「共同活動」（joint activities）之規定；此外，「洛杉磯河整治法」（Los Angeles River Revitalization Act）已於 2006 年 4 月 27 日獲美國參、眾兩院通過（the Senate and House of Representatives of the United States）；「加州洛杉磯河整治研究」（Los Angeles River Revitalization Study, California）亦已增訂於「水資源發展法」（Water Resources Development Act of 2006 (H. R. 2864)）第 4004 節（Sec. 4004.）中，亦即在資源提撥與聯邦機構提供相關協助方面，取得相關法源規定。除此之外，就美國相關環保法規而言，論者歸納計有「國家環境政策法」（the National Environmental Policy Act of 1969, NEPA）、「乾淨水資源法」（Clean Water Act, CWA）、「瀕臨滅絕物種法」（the Endangered Species Act of 1973, ESA）、「聯邦電力法」（Federal Power Act）、「野外景觀河流法」（the Wild and Scenic Rivers Act of 1968），以及其他特殊河流復育法（例如 1992 年

州政府層次組織的參與，亦基於法律規定，同時具備提供資源的功能。區域政府層次組織的參與，則主要是提供資源的角色。其它尚有郡級政府、市級政府的參與，主要係屬履行行政轄區間合作（inter-jurisdictional collaboration）的功能。

（一）營利部門：依據參與的基礎或組織本身是否具備營利屬性而區分。爰除了受雇的顧問團體參與了方案設計、社區規劃、計畫執行的工作之外，另有發展商與投資者參與整治區域的經濟發展、投資事務，例如商圈經營、社區規劃、平價住宅興建等商業投資活動。

（二）非營利部門：依據組織、團體的參與基礎或其本身是否具備非營利特性而劃分。參與個案的非營利組織類型廣及環保組織、社區規劃組織、人權組織；從個別參與者來看，則有社區領袖、鄰里議會成員（neighborhood council）、社區居民等。以該計畫所屬「利害關係人委員會」之組成為例，係邀集 50 個洛杉磯河當地非營利組織或社區團體，派員出席並擔任該委員會之代表。

二、參與機制

在「洛杉磯河整治計畫」（Los Angeles River Revitalization Master Plan, LARRMP）的規劃過程中，官方主導的治理機制包括社區座談會（Community Workshops）、諮詢委員會（Advisory Committee）、同儕評論委員會（Peer Review Committee）、利害關係人委員會（Stakeholder Committee）、任務小組會議（Task Force meetings）。

（一）社區座談會

依據洛杉磯河整治計畫草案內容指稱，總計分別在不同的鄰里舉辦 20 場的社區座談會（包括 2007 年 2 月份所舉辦的三場公聽會），藉由規劃過程的參與，獲取不同的意見。2005 年 10 月開始前兩場社區座談會，重點在於擘畫整治願景；2006 年 1、3、6、9 月各舉辦三場，其中 1 月份的場次採用開放參觀（open-house）

的大峽谷保護法等）（Getches & Wetering, 2005: 78）。「國家環境政策法」要求所有提議的主要聯邦行動必須進行環境影響評估，並透過公共參與過程，讓權責機關進行書面決議說明，以作為環境影響評估說明，此法適用於所有涉及聯邦批准或使用用水設施的計畫，部分美西州級政府，包括加州、蒙大拿州、華盛頓州也採用相關的法律規定（Getches & Wetering, 2005: 78）。「乾淨水資源法」用於保護水資源品質，不僅是聯邦法律，更是許多州級政府與印地安部落所共同遵守的行政法規，其規範每個污染排放點（point source discharge of pollutants）的各類聯邦排放標準，但不包括溢流或排水道等非固定污染排放點（non-point source discharges such as run-off and drainage）；並針對水質不佳區，施予「污染物」每日最大負載量（total maximum daily loads, TMDL）限制，有效地管制工業及地方污水處理廠排放廢棄物到河流或湖泊；此外，該法第 404 節（404 section）則對河床與濕地保護有具體而最廣義的規定，其內容涉及對美國境內任何水域的疏浚、填補（dredging and filling），並明訂美國陸軍工兵署有責對相關計畫進行公共利益探究（Getches & Wetering, 2005: 79-80）。聯邦「瀕臨滅絕物種法」的規定內容亦涉及水資源改道、發展或移轉，其禁止任何聯邦行動或接受其經費補助者危害瀕臨滅絕的物種，就其第 9 節（9 section）規定範圍，則由第 7 節的聯邦機關行動擴大至私部門行動，是法成為水資源發展的相關環保法規之一（Getches & Wetering, 2005: 80-81）。「聯邦電力法」於 1920 年制定頒佈，用以促成河流的協調發展，並建立相關事務的核准機關，稱為「聯邦能源管制委員會」（the Federal Energy Regulatory Commission, FERC），並在實務上統轄著州政府水資源法律，其管轄重點由早期單純的水力發電事務，至今已廣及對河流進行有益的公共使用（beneficial public uses）（Getches & Wetering, 2005: 81-82）。「野外景觀河流法」於 1968 年通過，用以保護季節性存在的河流，其在發現命名時通常區分為野外、景觀、休閒等三類（Getches & Wetering, 2005: 82）。

方式進行，其餘則採正式結構化介紹與參與者練習（participant exercises）方式；2007年2月則進行最後三場社區座談會，並合併舉辦計畫環境影響評估報告之公聽會。截至2006年9月，共獲得788份書面評論意見，其中有23%關注公共休憩問題，18%關心環境與自然系統復育問題。此外，歸納各場次所獲得的口頭發言意見，主要關注周遭社區與一般民眾如何能安全地使用河流，達到休閒與享樂的目的，其內容依序包括改善公共入口、創造更多開放／綠化空間、闢建運動空間、美化河岸景觀、復育其自然條件、保有既存鄰里、尋找解決流浪者問題的社會共識方案、保持洛杉磯河及其環境的清潔與安全、公共藝術、社區教育、水品質、洪水控制、野生動物棲息地、土地使用變遷、河流管理（City of Los Angeles, 2007: 3-22, 23）。

（二）諮詢委員會

該計畫草案內容指稱諮詢委員會係由40位成員所組成，其成員任命權歸屬洛杉磯河特別委員會主席Ed Reyes，成員背景包括鄰里與屋主（homeowner）協會、企業團體與社區領袖（City of Los Angeles, 2007: 3_22, 23）。具體而言，該委員會成員分別具有環保、藝術、文化、保育、拉丁、商會團體，以及規劃專業學會或營利組織等參與背景。受邀者所屬組織背景皆與洛杉磯河或沿岸整治區有密切關係，但其參與性質屬於個人角色參與，透過論壇形式與洛杉磯河整治計畫執行團隊進行討論並溝通意見；由2006年3月至2007年4月期間，該委員會共計進行五次會議。計畫進行期間該會具體會議時間分佈如後，在計畫架構階段僅於2006年3月29日開會一次；在計畫選項建立階段則沒有開會紀錄；在替選方案評估階段則有兩次會議紀錄，分別為2006年7月18、9月27日；在草案規劃階段同樣沒有開會紀錄；在最後規劃階段則有兩次會議紀錄，分別為2007年3月13日、4月25日。該計畫草案隨後已在2007年5月9日獲議會審議通過。

（三）同儕評論委員會

透過討論會形式讓五位⁶具有都市規劃實務或學術背景的學者專家，針對洛杉磯河整治計畫團隊所提出之規劃構想，提出評論意見並進行討論。分析該會議之會議紀錄，發現學者專家不僅在實體規劃上提供意見，更為執行細節提出提醒與建議，角色類似專案團體的智庫。受邀的專家學者具有都市規劃的共同專長背景；在計畫選項階段，曾於2007年4月25日開會一次，在替選方案評估階段，曾分別於2007年8月8日、9月2日各開會一次。

（四）利害關係人委員會

參與者以各類民間團體為主，多數代表著利益團體或特定組織的利益，其組成包括營利及非營利組織、鄰里議會代表，以及少數個人或團體；有別於諮詢委員會成員以個人角色參與，利害關係人委員會代表係代表其所屬組織或團體的利益。該計畫草案內容指稱利害關係人委員會由超過50個倡議組織代表所組成，

⁶ 該計畫草案內容指稱同儕評論會議係由六位都市河流整治與復育的頂尖專家所組成（City of Los Angeles, 2007: 3_22, 23）；這部分與研究蒐集的資料內容不符，對照名單後發現，其中一位從未有出席紀錄。

例如環保團體、關注環境正義與河流倡議的組織（City of Los Angeles, 2007:3-22, 23）。

該委員會在計畫架構階段，曾於 2006 年 3 月 8 日開會一次；在計畫選項階段，曾於 2006 年 6 月 28 日開會一次；在最後規劃階段，則分別於 2007 年 3 月 13 日、4 月 25 日各開會一次，合計在整個規劃過程僅有四次開會紀錄，特別是在替選方案評估及草案規劃階段，完全未舉辦會議與利害關係人溝通意見。

（五）任務小組會議

屬於公部門相關機關及受雇顧問公司⁷之間的協調會議，係由洛杉磯河整治計畫團隊與洛杉磯市政府相關部會所組成，並邀請聯邦政府、州政府及郡政府相關機關代表，以及鄰近城市代表出席，透過每個月面對面會議形式，討論計畫相關事宜並進行所需的協調。該計畫草案內容指稱任務小組係由 50 位成員在為期 18 個月的規劃期間，透過每月定期聚會，討論相關執行、協調事項（City of Los Angeles, 2007:3-22, 23）；但依據研究所蒐集的資料發現，期間在 2006 年 8、11 月及 2007 年 1、2、3 月，分別出現休會的狀況。

主要參與的組織包括洛杉磯河整治計畫團隊、美國陸軍工兵署、洛杉磯郡公共工程建設部、長灘市（City of Long Beach）、波本市（City of Burbank）、格蘭岱爾市（City of Glendale）、公共衛生局（Bureau of Sanitation）等；自 2005 年 8 月至 2007 年 4 月期間，共有 15 次會議記錄。

該會為統一執行團隊與利害關係人的互動狀況，甚至訂定了「洛杉磯河整治計畫」專案團隊之工作基本準則，其內容包括切記沒有愚笨的問題或壞的主義，說話要坦白、自在；傾聽別人的觀點，不打斷別人的發言；當別人在發言時，不與團隊成員交談；允許並鼓勵每個人發言，不要獨佔談話時間；聚焦於既定議程，以及你所屬團隊的最終職責；規劃團隊職於促進討論，引用並記錄團隊建議。每各團隊將會選擇一位或多位成員來介紹其執掌（LARRMP, 2005c）。

（六）其他制度的運用

除了上述五類規模較大、制度化程度較高的官方活動之外，洛杉磯河整治計畫團隊尚於洛杉磯市會議中心舉辦「第一屆青年會議」（Youth Conference in downtown LA），估計有超過 500 位學生出席；舉辦特殊團體會議，其參與者主要是專業知識團體，屬於志願參與形式。並運用媒體報導提升計畫能見度，例如透過電視、電台、報紙與網路等媒體，散佈相關洛杉磯河整治計畫的資訊。依據洛杉磯河整治計畫網頁的統計，自 2005 年 4 月起至 2007 年 3 月止，總計僅有 27 則新聞報導⁸；而網際網路的運用，則以電子郵件方式寄發相關公開會議的資訊給曾經出席的參與者。

此外，尚有民間自行舉辦的「河岸城鎮聯盟會議」（Alianza meetings），該會議係由「河岸城鎮聯盟」（Alianza de los Pueblos del Río）所發起，該聯盟由Packard

⁷ 受雇組織包括Tetra Tech Consultant Team、Civitas, Inc.、Wenk Associates、HNTBArchitecture, Inc.、Mia Lehrer + Associates、Urban Partners、Asset Strategies、Latham & Watkins等。

⁸ 報導次數係整理自「洛杉磯河整治計畫專案網頁」，詳請參見 http://www.lariverrmp.org/Media/recent_articles.htm

基金會所贊助成立的拉丁裔領袖聯盟，屬於合作性組織（collaborative organization），致力於拉丁社區的外展活動；該聯盟於2006年8月共舉辦三場自辦會議，會議進行期間並採用參與者問卷調查，以徵集參與者資訊與偏好，同時使用焦點團體、安排問答時間以進行討論。該系列會議邀請若干拉丁組織參與，包括地球婦女（Mujeres de la Tierra）、William C. Velasquez研究所、Anahuak青年足球協會（Anahuak Youth Soccer Association）、公益法律研究中心（the Center for Law in the Public Interest）。另有其它相關會議，例如與特殊團體的會議（meetings with special groups），參與者主要是專業知識團體⁹（professional knowledge-based groups），屬於志願參與形式。

上述參與機制安排，對民眾開放的主要是社區座談會，其舉辦目的乃是在全程計畫執行過程中，提供利害關係人、社區居民參與公共會議並表達意見的機會。簡言之，其目的包括「教育」民眾有關洛杉磯河的現狀與發展；「傾聽」民眾的故事，瞭解民眾關切的重點並回應其問題；「共事」以建立願景並規劃河流的整治事宜（LARRMP, 2005b）。此外，洛杉磯河整治計畫團隊的成員，除了舉辦官方活動進行政策宣導之外，以參與其他非官方活動，例如參與鄰里議會的會議、舉辦都市流域論壇（urban watershed forum）、參與各類與洛杉磯河相關的會議。

肆、研究設計與分析

歷經預試、前測的問卷修訂過程後，正式問卷的設計係為探求研究個案中，來自不同部門的參與者，對於「公共性、課責、公共參與」等三項治理原則¹⁰的認知程度為何？依序透過5道、4道、6道題目瞭解受訪者的態度；進而以參與觀察記錄、官方各類會議記錄、出版品、洛杉磯河特別委員會網頁資料等為基礎，歸納洛杉磯河整治計畫規劃過程中，各類會議之主要討論內容與爭議，依序設計6道、6道、10道題目，用以瞭解前述治理原則於個案規劃過程的落實狀況；最後，以洛杉磯河整治計畫草案內容為基礎，針對「正當性、承諾」等兩項治理結果，分別設計7道、5道題目探求受訪者的意見。此外，調查問卷中，計有10道開放性或半開放題目，分別詢問受訪者有關洛杉磯河整治計畫的決策過程、推動力量、主要成就及問題焦點。正式問卷共計85道題目¹¹，區分為五個部分，依序為Institutional Arrangements & Problems、Outcome of Governance、Principles of Governance、General Participation Questions、Demographic Questions，包含事實性問題（factual question）、態度／意見性問題（attitude/opinion question）。於下

⁹ 例如「洛杉磯郡河流團體」（the LA County river group）、「美國建築學研究會洛杉磯分會」（the LA Chapter of the American Institute of Architecture）與其他環保團體皆是重要參與組織。

¹⁰ 三項治理原則係依文獻分析及個案觀察心得歸納而來，用以代表本個案中非營利部門參與者對洛杉磯河整治計畫之核心訴求。詳細的歸納、推衍內容請參見《社會中心途徑之跨部門治理研究：以「洛杉磯河整治計畫」為例》。

¹¹ 有關個案治理原則、治理結構、治理結果之具體問卷題目，礙於篇幅僅增列相關問卷題目於附錄，如需正式問卷全文，請透過josechen@mail.nhu.edu.tw聯繫索取。

進一步評述研究設計，以及個案成效分析。

一、研究設計

經多方比較後選定SurveyMonkey.com(網址：<http://www.surveymonkey.com/>)做為線上問卷施測平台，並於問卷施測期間(2007年9月27日至11月6日)，透過SurveyMonkey網站對全體受測對象共寄出8封聯繫信件，對個別受測對象共寄出29封聯繫信件；此外，研究期間針對個別受測對象，以私人郵件寄出192封聯繫信件。前述針對個別受測對象的聯繫，主要原因包括未完成問卷、回覆相關要求、提問、鼓勵填答等。就資料分析方法而言，本研究因回收樣本數不足所以並未進行因素建立、假設提出與驗證、變項關係推論等量化統計分析。採用Windows視窗版SPSS_11.5.2.1 英文版統計軟體，進行描述性統計分析，主要進行次數分配與交叉分析，藉以瞭解不同部門的受訪樣本，對於特定問題的認知程度差異。

於下簡述相關研究設計要點，包括受訪樣本與抽樣、問卷回收。

(一) 受訪樣本與抽樣

本研究的施測對象，限定於「曾經出席洛杉磯河整治計畫執行團隊所舉辦的官方活動者」。在蒐集前述參與者的電子郵件過程，礙於隱私權保護的考量，「洛杉磯河整治計畫執行團隊」及「洛杉磯河特別委員會」未能提供利害關係人聯繫資料¹²。爰有關施測對象聯絡方式的蒐集，只得仰賴檢閱各類官方活動的會議記錄，加上個人平時參與社區座談會或公聽會時，所蒐集的參與者聯絡資料為基礎，進而搭配「滾雪球取樣法」(snowballing sampling)，以求儘量擴大樣本數。

但由於研究個案參與者來自四面八方，加上每次的社區座談會或公聽會，都有嚴重的時間限制問題，導致研究者雖然儘量在有限的時間內與出席者互動，觀察並蒐集各部門重要意見領袖的聯繫資料與方法，但仍未能取得足夠的受訪者資料。經過前述努力，最終研究仍遭遇樣本數過少及代表性可能不足等問題。深究其原因主要係礙於聯繫資料取得的困難，爰本研究僅能儘量在問卷調查的過程，儘量擴大抽樣範圍以獲得更多回覆，並在後續分析佐以參與觀察筆記等第一手質性資料，補述相關支持見解。

(二) 問卷回收

就正式問卷施測人數與回收狀況而言，總計由會議記錄、公開活動彙整188份聯繫資料，但實際施測後發現32份資料無法成功寄達受測者，另有3位受測

¹² 雖然文獻資料指出，洛杉磯河整治計畫執行團隊掌握約6000份郵寄名單、4000份電子信箱。那麼到底研究對象的母體有多大？最精確的數字應該是統計洛杉磯河團隊(LA River Team)每次舉辦會議的簽到簿資料，但仍必須過濾重複出席不同會議的參與者，因為本文的研究設計上，將研究對象定義為至少出席過一次以上官方活動的參與者。但上述資料始終無法獲得；退而求其次，根據官方出版的文宣資料，其指出每次系列活動的總出席人次約600人，這將是一個可供參考的數字之一；此外，再依據個人參與觀察的經驗及觀察筆記，若以2006年9月26、27、30日所舉辦的三場社區座談會為例，在扣除工作人員及洛杉磯河團隊成員(每次約有20人)後，依序個場約有145人、90人、90人的參與規模，總計一個系列的社區座談會，約有345人的出席規模。爰粗估符合本研究施測條件，亦即曾經出席洛杉磯河整治計畫相關活動的母體人數，約為400~600人。

者拒絕接受邀請，所以原始施測對象計有 153 份，回收 43 份問卷，扣除無效問卷 5 份，有效問卷為 38 份，這個部分回收率為 24.83%。為求獲取更多受測樣本，除了以自身蒐集的聯繫資料為基礎外，並蒐集計畫區內 23 個鄰里議會（Neighborhood Council）的理事會成員名單¹³，共計 370 份聯絡資料，但實際寄發邀請郵件後，發現有 43 份資料無法成功寄達，所以實際僅寄發 327 份邀請函給鄰里議會成員，隨後回收 13 份問卷，且全數為有效問卷，計額外獲得 13 份有效問卷。最後，針對前述 51 份有效問卷的受測者，以及其他所有未回覆問卷的可能受測者，以「滾雪球取樣」方式寄發請求協助函，請求其轉寄「問卷連結」（survey link）給其它符合資格且有意回答問卷的受測者，以期增加問卷回收數量，這個部分計回收 9 份問卷，2 份為無效問卷，計額外獲得 7 份有效問卷。（詳見表 1）。

表 1、正式問卷寄發與回收統計

聯繫資料來源 ¹⁴	原發放數	回收樣本	無效樣本	有效樣本	回收率
會議記錄、公開活動	153	43	5	38	24.83%
鄰里議會成員名單	327	13	0	13	N/A
滾雪球取樣	N/A	9	2	7	N/A
小計	N/A	65	7	58	N/A

二、個案成效分析

網路問卷的第一部分乃是個案的制度性安排及其問題（Institutional Arrangements & Problems），為瞭解公共性（Publicness）、課責（Accountability）、公共參與（Public Participation）三項治理原則在研究個案規劃過程的落實狀況。於下採用次數分配及交叉分析方法進行比較與說明之外，同時結合 35 份社區座談會的參與觀察筆記，綜論洛杉磯河整治計畫執行過程之成效；分析內容首重凸顯非營利部門參與者對治理原則的認知程度，以及在規劃過程關切的要點為何。

（一）「公共性」於個案規劃過程的實踐狀況（Publicness in the process of LARRMP）

經過預試與前測的修正後，正式問卷內透過 Q1、Q2、Q16、Q20、Q22、Q23 等六道題目，搭配五分法選項（1=Not really; 2=A little; 3=Some; 4=A lot; 5=Completely），蒐集受訪者對於「公共性」在個案規劃過程被落實程度的主觀意見。於下分述受訪者對主要題目所回覆的觀察意見，以說明公共性在洛杉磯河

¹³ 洛杉磯河整治計畫草案提出 239 個建設計畫，未來可能在這 23 個鄰里議會的轄區內陸續推展，加上參與觀察過程發現部分參與者具有鄰里議會之成員背景。爰推想鄰里議會理事會成員應該會接獲相關活動通知，進而有出席參與討論的經驗，更有回答本問卷的可能。

¹⁴ 分析會議記錄及公開活動所得之施測名單，以及鄰里議會成員之施測名單，皆為可記名樣本，但滾雪球取樣法所得之樣本資料則屬無記名資料；雖然在寄發問卷連結給滾雪球取樣對象時，所使用的問卷中，已增列題目徵求受測者提供「電子郵件」作為記名與後續聯繫之基礎，但多數受測者並未提供聯繫資料。

整治計畫之規劃過程的實踐狀況：

1、就「弱勢保障」而言

在治理原則部分所得之答覆，除了僅 10 位受訪者（17.2%）表示「有時，要視情況而定」的答覆之外，基本上並沒有任何一位受訪者直接否定弱勢保障的重要。但相對於此，受訪者就其自身的觀察所做出的表示，卻有 4 位（6.9%）認為在洛杉磯河整治計畫的規劃過程中，弱勢團體的利益並未獲得（Not really）討論，有 7 位（12.1%）表示僅有些許（A little）的討論，有 21 位受訪者（36.2%）表示僅有部分（Some）的討論。

在經過與「部門歸屬」的交叉分析（Q1*Q74）後（詳見表 2），發現無論政府部門、營利部門或非營利部門，都有受訪者表示僅有些許、部分的討論，甚或政府部門當中仍有一位表示未獲得討論。再者，對照社區座談會的觀察，發現社會公平、弱勢保障等議題反倒成為懸而未決的問題。例如：

People have intense concerns about matters related to community well-being (e.g., safety, policing, homelessness, crime),.....(20060927_CW_3)

Other questions concerned social aspects and the threat of the plan to existing communities. “People are living by the riverbed,” one participant said. “How can we maintain these as open areas, but so that they are safe and usable? Is that a dynamic to be addressed?”.....(20060927_CW_6)

此外，就社區座談會¹⁵的經驗而言，在 58 位受訪者當中，有 45 位有過實際的出席經驗，分析其間對於解決流浪漢問題的討論經驗，發現有 11 位受訪者（24.4%）表示收回流浪漢營地的建議曾被提出討論。

表2、Q1與Q74之交叉分析

		Q74. Which sector are you most closely affiliated with?				Total
		Governmental Sector.	For-Profit Sector.	Non-Profit Sector.	None of the above.	
Q1. The interests of minority groups were discussed in the LARRMP planning process.	Not really	1	0	3	0	4
	A little	1	2	2	2	7
	Some	6	2	11	2	21
	A lot	7	2	7	2	18
	Completely	2	2	2	2	8
Total		17	8	25	8	58

¹⁵ 網絡問卷的受測對象以至少參與過一場公開、官方舉辦的會議為原則，所以若干題目的填答人數會有些微變化；這主要是因為部分題目分別限定為社區座談會（Q16~24）、諮詢委員會會議（Q26~27）、同儕評論會議（Q29~31）、利害關係人委員會會議（Q33~34）、任務小組會議（Q36~37）之出席者所回答。

2、就「發展均等化」而言

受訪意見當中，累計有 20.7% 表示所謂「五大機會區」對於洛杉磯市的整體平等發展並無太大幫助；此外，也有 37.9% 的意見表示對於平等發展僅有部分的助益。經「部門歸屬」交叉分析（Q2*Q74）比較後（詳見表 3），發現政府部門、營利部門或非營利部門等三個部門，各有部分受訪者表達對機會區地點之質疑；其中要以非營利部門表達的意見最為強烈，當然這也與部分田野筆記的記錄相符。例如：

All concerns must be rooted out and resolved. Ultimately, the people will be the ones to use it, so they should get the best results money can buy.

(20060627_CW_2)

表3、Q2與Q74之交叉分析

		Q74. Which sector are you most closely affiliated with?				Total
		Governmental Sector.	For-Profit Sector.	Non-Profit Sector.	None of the above.	
Q2. The distribution of the five recommended opportunity sites supports the goal of equitable development in Los Angeles.	Not really	0	0	3	0	3
	A little	2	3	2	2	9
	Some	7	2	10	3	22
	A lot	5	2	9	1	17
	Completely	3	1	1	2	7
Total		17	8	25	8	58

3、就「利益代表性」而言

進一步詢問洛杉磯河整治計畫所建議的治理順序是否符合與會利害關係人的需求，則有高達 40% 的意見表示僅有部分相符，更有 15.6% 的意見強烈表示完全不符，僅有 1 位表示可以完全反應公共需求。經「部門歸屬」交叉分析（Q20*Q74）比較後（詳見表 4），發現表示完全不符的意見，高度集中於非營利部門的受訪者。

表4、Q20與Q74之交叉分析

		Q74. Which sector are you most closely affiliated with?				Total
		Governmental Sector.	For-Profit Sector.	Non-Profit Sector.	None of the above.	
Q20. The priorities regarding the LA River revitalization that were presented at the workshop(s) I attended matched those of the stakeholders present.	Not really	0	1	4	2	7
	A little	3	0	4	1	8
	Some	4	4	8	2	18
	A lot	5	2	3	1	11
	Completely	1	0	0	0	1
Total		13	7	19	6	45

此外，基於個人觀察所得，加上其他田野筆記的記載，發現參與者普遍認同洛杉磯河整治計畫執行團隊（the LA River team）在都市規劃方面的傑出表現，

但同時也指出與會者所提出之社會關懷議題，例如暴力問題、流浪漢問題、仕紳化（gentrification）等問題，卻無法獲得正面的回應，以消除與會者的疑慮。換言之，各類的公共需求與利益似未能妥善地被呈現，反倒是被試圖引導至計畫的焦點乃是「河流整治」。例如田野觀察筆記中亦曾提及數段描述：

And just like the previous meeting, people kept to propose the question which not included in the official agenda. (20060927_CW_8)

The issue of flood-control was raised numerous times only to be placated by the consultants with a “We won’t worsen the condition as it stands.” This didn’t seem to satisfy a few attendees, who needed concrete evidence in a world following Katrina. It was the “trust me, I’m the professional” attitude that perhaps led the question to continually surface. (20060627_CW_2)

I still observed the difference between the technical expertise and citizen knowledge..... we can tell something else important which the community really concerns are different from the project team. (20060927_CW_8)

然而對於社區居民或投資者而言，洛杉磯河沿岸地區本來就是暴力犯罪、毒品交易的溫床，如果僅是考量如何整治河流，規劃更多的水岸開放空間，而忽略其他現實環境的阻礙，哪麼將浪費更多公帑。

具體而言，針對流浪漢問題的討論，在 45 位填答者中，有高達 35.6% 的與會者表示完全沒有進行相關討論，有 31.1% 的答覆表示僅有些許的討論；此外，就如何解決河岸地區的暴力問題，有高達 46.7% 的受訪者表示完全沒有相關的討論，有 20% 表示僅有些許的討論，有 26.7 表示僅有部分的討論；沒有任何一個場次的社區座談會與會者表示有完全的討論。

（二）「課責」於個案規劃過程的實踐狀況（Accountability in the process of LARRMP）

經過預試與前測的修正後，正式問卷內透過 Q3、Q4、Q13、Q17、Q18、Q19 等六道題目，搭配五分法選項（1=Not really; 2=A little; 3=Some; 4=A lot; 5=Completely），蒐集受訪者對於「課責」在個案規劃過程被落實程度的主觀意見。於下分述受訪者對主要題目所回覆的觀察意見，以說明公共性在洛杉磯河整治計畫之規劃過程的實踐狀況：

1、就「責任結構」而言

在治理原則部分，有高達 90% 以上的受訪意見認同責任歸屬與課責結構的重要性。但相較於對前述原則有著一致性的認同，受訪者之於洛杉磯河整治計畫的參與經驗卻指出，累計有 51.1% 的受訪意見認為，計畫團隊未清楚向民眾解釋顧問團隊的責任為何；雖然同時間有 42.2% 的受訪意見指出已有充分解說，但經「部門歸屬」（Q19*Q74）交叉分析比較後（詳見表 5），發現 13 位自認為政府

部門的受訪意見中，累計有 6 位表示對於顧問團隊的責任僅有部分的解釋。

表5、Q19與Q74之交叉分析

		Q74. Which sector are you most closely affiliated with?				Total
		Governmental Sector.	For-Profit Sector.	Non-Profit Sector.	None of the above.	
Q19. At the workshop(s) I attended, the duties of the consultant team were explained.	Not really	1	0	1	0	2
	A little	1	2	4	2	9
	Some	4	1	5	2	12
	A lot	5	4	8	2	19
	Completely	2	0	1	0	3
Total		13	7	19	6	45

對於洛杉磯河整治計畫過程是否有明確的課責結構，則有高達 63.8% 的受訪意見，表示僅有部分的課責結構，其中更有 15.5% 的受訪意見表示完全沒有明確的課責結構。上述資料說明與會者對於洛杉磯河整治計畫的課責性，有著相當程度的質疑。此外，部分觀察筆記的描述，也道出洛杉磯河整治計畫，在課責結構與責任歸屬可能遭遇的問題。

They skip those details, but important parts, like where the budget comes from, who will pay for this, gentrification problem, the relationship between government and business within this plan etc. (20060628_CW_2)

There are 32 miles long river area are included in this plan, they select "20 opportunities sites" took as the plan targets. But, they didn't explain the sampling criteria very well. (20060628_CW_2)

I think most of the resident was just listening to the table leader's presentation. (20060926_CW_4)

2、就「透明度」而言

與課責議題相關的另一個概念乃是透明度。在治理原則部分，受訪意見高度認同透明度乃是獲得公共支持的關鍵因素；但針對洛杉磯河整治計畫之規劃過程是否透明而言，累計受訪意見當中確仍有 43.1% 表示僅保有部分的透明。此外，與「受訪者參與時間」進行交叉分析（Q3*Q80_re）後（詳見表 6），發現在洛杉磯河整治計畫開始之前便參與相關活動的受訪者，對於洛杉磯河整治計畫的透明度，有著較高的質疑。

另外，分析觀察筆記後，也發現若干描述指出對整治規劃過程透明度的質疑。例如：

就洛杉磯河整治計畫草案部分，參與者提出的問題包括.....要求資訊透明化，提供其他相關會議的資料.....質疑所謂「利害關係人會議」存在的問題..... (20070228_CW_1)

表6、Q3與Q80_re之交叉分析

		Q80_re. When did you first get involved in the LARRMP planning process? (For example: May 2006)		Total
		before Aug. 2005	after Aug. 2005	
Q3. The planning process of LARRMP was transparent.	Not really	1	1	2
	A little	7	1	8
	Some	9	1	10
	A lot	12	8	20
	Completely	2	8	10
Total		31	19	50

3、就「回應性」而言

在洛杉磯河整治計畫的規劃過程，有關五大機會區的選定，首先是選出二十個機會區，在搭配三項主要遴選標準，以尋求最符合整治計畫目標的五大首選地區。但仍有許多與會者質疑其選擇過程，更因為自己所偏好或居住的地區未入選五大機會區，甚或僅是因為自己曾經提出的建議未被採納，而感到失望或不滿。上述缺乏回應性的現象，同樣在觀察筆記當中，可發現對類似狀況的描述。例如：

During the interactive exercise, I noticed attendees who were pleased with the process and attendees who were disappointed that their previous suggestions had not yet been taken into account. (20060624_CW_1)

Presenters seemed to have problems while reacting to specific detailed questions. Their answers remained vague and open for debate. I think people were not satisfied after hearing the answers given to them. Citizens did pose some intelligent questions, answers for which were not thought of by the presenters in detail. (20060930_CW_3)

以 20 個入選的機會區為例，累計有 57.8% 的受訪意見指出，洛杉磯河整治計畫執行團隊僅提出部分的解釋，說明為何前述機會區得以入選；再者，對於為何部分機會區最後被剔除於五大機會區之外，在 58 位受訪者中，有 13 位（22.4%）表示洛杉磯河整治團隊僅向參與者提出部分解釋，有 11 位（19%）表示僅提出些許解釋，有 13 位（22.4%）表示完全沒有提出解釋。可見參與者對於主導機關的回應性，仍持有相當程度的質疑。

此外，仕紳化的問題則是另一個在會議上被忽視的議題；有 22.4% 的受訪意見指出，在會議上許多與會者提出了仕紳化的問題，但反觀洛杉磯河整治計畫執行團隊及其建議草案似未能給予適當的回應。

規劃者與利害關係人之間的期待或關切重點似乎存在部分的落差，因為類似的狀況在觀察筆記當中也發現相干的描述。例如：

During this participation, I found that technical expertise and citizen

knowledge have a major difference. Those expertise perspectives focus on an ideal design without enough understanding of the existing situation of each revitalization area. Local residents, in addition, evaluate the feasibility of the design with their real living experience. And due to their different knowledge base, the dialogue between them seems lack something in common.

(20060926_CW_4)

(三)「公共參與」於個案規劃過程的實踐狀況 (Public Participation in the process of LARRMP)

經過預試與前測的修正後，正式問卷內透過 Q5、Q6、Q7、Q8、Q9、Q10、Q11、Q12、Q21、Q24 等 10 道題目，搭配五分法選項 (1=Not really; 2=A little; 3=Some; 4=A lot; 5=Completely)，蒐集受訪者對於「公共參與」在個案規劃過程被落實程度的主觀意見。於下分述受訪者對主要題目所回覆的觀察意見，以說明公共性在洛杉磯河整治計畫之規劃過程的實踐狀況：

1、就「互動溝通」而言

受訪者在回覆治理原則時，對於保持互動、雙向溝通、蒐集資訊等主張皆表達幾近百分之百的高度認同。但就洛杉磯河整治計畫之規劃過程而言，累計有 56.9% 的受訪意見表示該計畫規劃過程僅具有部分、甚或完全沒有雙向溝通的特性；其次，有 55.2% 的受訪意見認為洛杉磯河團隊在政策規劃過程，與受影響人口之間未有充足互動；其三，則有 51.1% 的受訪意見認為社區座談會中所運用的桌上演練 (table exercise)，對於蒐集利害關係人的意見助益有限；此外，就社區座談會進行期間，規劃團隊與參與者之間是否有足夠的對話時間，則有 53.3% 的受訪意見表示時間並不充裕。經交叉分析比對部門間的意見差異後，發現非營利部門對規劃過程的互動溝通有著較高的不滿。例如從 Q8 與「部門歸屬」(Q8*Q74) 的交叉分析資料 (詳見表 7) 應可獲得部分的支持。

表7、Q8與Q74之交叉分析

		Q74. Which sector are you most closely affiliated with?				Total
		Governmental Sector.	For-Profit Sector.	Non-Profit Sector.	None of the above.	
Q8. Communication in the LARRMP planning process was two-way.	Not really	0	0	3	1	4
	A little	3	0	4	1	8
	Some	6	4	9	2	21
	A lot	5	1	7	2	15
	Completely	3	3	2	2	10
Total		17	8	25	8	58

對應觀察筆記的記載，亦發現有部分觀察筆記描述著社區座談會進行過程中，仍存在的若干有待改進的空間。例如：

There are no deliberative interactions in the workshop. Most of the time

spent on powerpoint introduction.....(20060628_CW_2)

You can see all the plan team members sit in group and separate with participant. (20060628_CW_2)

But the moderator..... was trying to re-emphasize the content of agenda and only give questioners ambiguous answer. This situation probably becomes a hurdle of sequential communication with stakeholders. And I also noticed that Gary answered most of the questions. (20060926_CW_4)

That means the topic in the workshop is controlled or limited. I doubt that people probably didn't make sense what their role should be played in that moment. I mean as a stakeholder, people should not act like a "customer" in shopping. Because few people will say "NO" to those wonderful alternatives and the great vision! (20060628_CW_2)

Dissemination of information about river meetings is very low and mostly targeted to interested individuals and groups already involved in the process. It is not getting through to many lay residents. (20060927_CW_3)

2、就「代表性」而言

雖然多數受訪者認為代表性乃是公共參與的重要元素之一。但實際上，洛杉磯河整治計畫的出席狀況卻不甚理想，無論是從種族、居住地、部門歸屬等人口統計變項的次數分配或是研究者的田野筆記來看，洛杉磯河整治計畫之規劃過程，在代表性方面仍有相當大的改善空間¹⁶。誠如觀察筆記當中記載著：

Those in attendance seemed to be either elderly or crazy environmentalist, both of which I ended up working with. (20060128_CW_2)

I feel that very limited segment of population or users is represented in these meetings. The difference between numbers of people that will be affected versus number of people who actually come to these meetings is large. (20060930_CW_3)

此外，分析社區座談會的記錄資料發現，多數的與會者皆有持續出席的狀態。這一方面象徵著利害關係人的參與意願，但卻同時指出參與、代表性不足的可能性。誠如：

He asked the audience how many people have attended other meetings and approximately two-thirds of the audience raised their hands, which demonstrates

¹⁶ 其實洛杉磯市拉丁裔居民的態度應是「洛杉磯河整治計畫」執行團隊所應極力瞭解的，因為多數鄰近河岸的生活條件較差的社區，乃是拉丁裔市民的居所。依據 2006 年 1 月 1 日的統計資料指出，在洛杉磯市總人口數為 3,976,071；而依據 2000 年的市政府統計資料指出，西班牙及拉丁裔人口已有 1,719,073，約佔當年總人口的 46.53%。由此可見，該族群人口意見的重要性。

a strong level of involvement. (20060624_CW_1)

由於會議地點鄰近中國城，加上中國城乃是該草案選定之五大發展機會區之一，爰此對於幾乎沒有華人出席者的現象，似乎說明參與者代表性存在一定程度的爭議。(20070228_CW_1)

綜言之，就洛杉磯河整治規劃過程中，利害關係人是否皆被妥善代表而言，僅有 37.9%的受訪意見屬於正面肯定。當直接詢問規劃過程是否出席狀況良好時，亦僅有 37.9%的受訪意見表示出席狀況良好。當詢問政府機關對規劃草案內容是否有預設立場時，則有 75.9%的受訪意見表示政府的確有其預設立場，其中高達 27.6%的受訪意見認為政府機關絕對有預設立場；質言之，參與過程可能徒具形式。例如當詢問受訪者是否認為規劃過程，有關機會區之選擇標準已有充分的討論時，仍有 20.7%的受訪意見表示討論不足或根本沒有進行討論，其次僅有 41.4%的受訪意見表示有部分的討論。

3、就「主動參與」而言

對照受訪者對於主動參與的高度認同；受訪者同樣認為在洛杉磯河整治計畫的規劃過程，參與者皆能主動地提出相關建議；這也印證個人實地觀察的心得。但問題是洛杉磯河整治計畫執行團隊面對這些主動的公共投入，是否給予具體而充足的回應呢？這將導致利害關係人對規劃草案內容是否具有正當性，以及對規劃方案是否產生承諾有直接的影響。

換言之，利害關係人將質疑規劃過程的公共參與程度。例如當詢問受訪者是否認同洛杉磯河整治計畫乃是一個參與的規劃過程時，仍有 22.4%的受訪意見表示僅有些許的實質參與。

此外，從社區座談會的運作經驗來看，有時也出現因為參與的角色安排不明確，進而可能減損了積動參與的動機。誠如分析田野筆記時，發現記錄者提及：

The attendees at last Tuesday's meeting were not quite sure of their role, and so many ended up casually chatting with friends or slipping out early.

(20060328_CW_2)

One participant asked, "Is this a done deal - do we get to vote on it?" Gary replied, "We'll take your comments, then a draft [plan] will come out...It's not a vote of the people, no, but you can work through your neighborhood council [and other community organizations]." (20060926_CW_4)

The Tetra Tech planning team admitted receiving only 50 written comments in June, after a series of three community meetings. This is very low turn out that makes the meetings a fairly cost-ineffective enterprise as an instrument to elicit public input. (20060927_CW_3)

伍、研究建議

依據問卷調查結果與參與觀察心得，本文以非營利部門參與者的觀點為基礎，針對洛杉磯河整治計畫草案之規劃過程提出建議，內容包括參與機制細部設計的改善，以及提升跨部門參與程度的建議。

一、就「參與機制細部設計的改善建議」而言

儘管洛杉磯河整治計畫透過五類主要的參與機制，試圖達成其宣稱的參與式政策規劃過程。但依據受訪意見的分析指出，該計畫運作的參與機制仍有若干有待改善的空間。於下依序歸納具體建議並說明其內容。

(一) 規定弱勢團體最低代表制：亦即在各類參與機制中，必須規定弱勢團體／族群的出席比例，或者委員會之保障名額，以確保弱勢利益得以獲得妥善代表。前述建議的提出係因為受訪意見的分析結果指出，弱勢權益並無法在相關會議獲得適當的討論與代表；再者，無論是問卷或實地觀察的結果，都不難發現弱勢族群出席率很低，但他們卻是規劃區內的主要住民。

(二) 公布各委員會之委員遴選標準、程序與職權：分析洛杉磯河整治計畫各委員會之會議資料，發現無論是利害關係人委員會、諮詢顧問委員會，甚或其他會議，皆難以由實質會議內容辨別各委員會之性質與定位，以致難以說明各會議組成之必要性、合法性及正當性。也就是無法藉由各項委員會功能之界定與分工，真正建立普通、公平、廣泛且具代表性的參與過程，以消彌Q65¹⁷題中，受訪者對規劃過程的負面感受。同時也藉此讓每項會議中的參與者，都能瞭解自己所應扮演的角色。

(三) 訂定跨部門治理個案之責任宣言：由於跨部門治理個案牽涉眾多行動者、團體與組織；再者，基於人員的編組多屬於臨時性任務小組。這類結合志願、非志願參與團體的跨部門合作個案，儘管利害關係人對其有相當的課責期待，但卻難以由客觀的外在約束對規劃結果施予課責。所以建議至少應定期公佈各委員會成員名單，以及委員之發言、出缺席記錄，並要求各類委員會之參與者簽署責任宣言，強化主觀的內在要求以提升對個案規劃結果課予責任的能力。

(四) 增辦弱勢團體公共會議：鑑於弱勢團體在多數公共會議的出席狀況不佳，建議應在搭配弱勢團體作息、習慣及其他方便性的考量前提下，增辦拉丁裔、非洲裔所屬的公共會議，以活絡公民參與程度。

(五) 善用既有公、私渠道以彙整利害關係人的建議：洛杉磯地區非營利組織發展相當蓬勃而多元，猶如多元政治的翻版；此外，還有推展多年的鄰里議會已經相當具有規模。兩者加上其他既有的公共組織，應當可以作為彙整民意的前期管道。

¹⁷ 第 65 題之題目如下：How would you describe the LARRMP decision-making process? (Check all that apply.)

二、提升跨部門參與程度而言

於下依據問卷調查結果與參與觀察心得，針對如何提升跨部門參與的程度提出具體建議與內容說明。

(一) 建立主動的意見回饋系統：依據問卷調查及參與觀察經驗，兩者皆指陳多數參與者都能主動、積極地提供建言。但當詢問公共計畫願景是否適當反映民眾需求時，受訪意見卻呈現對反應性不足的批評。爰建議計畫團隊應試圖結合資訊科技，讓各種管道所蒐集到的公共投入意見，以及時且持續的方式在計畫所屬站網呈現，並提供查詢功能、追蹤回覆的功能，以期提升計畫團隊反應力，進而善用寶貴地公共意見。轉換外界認為計畫團隊會消極隱匿資訊的刻板印象，積極地讓每項意見充分交流，而不是僅在計畫結束之際，以靜態、書面羅列的方式回應規劃過程的公共投入意見。

(二) 提高各類資訊的曝光度：研究指出公民所接收的訊息，多半是被相關組織所管理、控制與操弄的，目的可能在於限制公民的參與能力；而且各類參與技術（例如公聽會、調查、焦點團體等）頂多被組織視為是用以產生公共投入的工具，實質上仍將公民摒除於治理過程之外；這種不真誠的參與過程容易導致行政人員與公民之間的緊張關係（King et al., 1998; Box, 2004）。有時儘管公民獲得對特定政策提供意見的機會，但卻很少改變政策結果，因為多數關鍵的決定通常早已作成（Timney, 1998: 95）。

(三) 擴大計畫團隊、減小公共會議規模：雖然許多受訪意見指出公共會議的意見交流時間充裕，但研究者參與觀察所得的景象卻是數度被迫中斷的發言畫面，原因是時間不夠。更遑論提問後，得否有充足時間進行討論，因為通常得到的只是制式的回覆。例如：

I appreciate the comment and will carry your word back. (20060930_CW_3)

綜論這個由洛杉磯市議會所發起的河流整治計畫，從洛杉磯河特別委員會成立到計畫啟動，足足花費了三年的光陰。計畫啟動後，透過公共參與機制的安排，嘗試整合民間力量與各部門的需求，前後歷經 20 個月的努力。回顧整個洛杉磯河整治計畫的規劃過程，各類民間團體、非營利組織的參與，已經相當廣泛且具代表性，但若能兼顧非營利部門參與者的觀點，審慎調整公共參與機制的細部設計，以及考量前述提升跨部門參與程度的建議作為，該個案或不失為「流域整治規劃個案」之跨部門治理範例。

參考書目

- 李宗勳，2005，《警察與社區風險治理》，桃園：中央警察大學出版社。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，台北：五南出版社。
- 柯三吉，1997，《淡水河流域專責管理機構組織與執掌之研究》，經濟部水資源局委託研究報告，台北：經濟部水資源局。
- 紀俊臣，1987，《市政管理與法制》，台北：馬陵出版社。
- 胡念祖，2000，《南部區域國土資源之永續規劃（子計畫七：高屏區域流域管理機關建立之策略規劃（I））》，國科會專題研究計畫，未出版。
- 翁興利，2003，《台灣流域管理委員會之規劃研究》，國科會專題研究計畫，未出版。
- 張家洋，1978，〈美國都會地區的行政問題及其解決途徑〉，《國立政治大學學報》，37/38，頁 75-104。
- 陳秋政，2008，〈社會中心途徑之跨部門治理研究：以「洛杉磯河整治計畫」為例〉，國立政治大學公共行政學系博士論文。台北：未出版。
- 廖俊松、曾憲華，2006，〈全球化下地方警政跨域治理之初探〉，《中國地方自治》，59：2，頁 3-18。
- 趙永茂，2001，〈台灣府際關係的建構方向〉，載於趙永茂等（編），《府際關係》（頁 293-316），台北：元照出版社。
- 鄭詩涵，2005，〈以跨域管理機制解決統管流域水資源問題-以波多馬克河看淡水河流域〉，發表於第三屆台灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）年會暨公共行政的變遷與挑戰學術研討會，台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，台北。
- Agranoff, R. & M. McGuire. 1998. "A Jurisdiction-Based Model of Intergovernmental Management in U.S. Cities", *Publius*, 28(4): 1-20.
- Bache, I. & M. Flinders. 2004. "Themes and Issues in Multi-level Governance," in I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-Level Governance* (pp. 1-10). New York: Oxford University.
- Bardach, E. 1999. *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Box, R. (ed.) 2004. *Public Administration and Society: Critical Issues in American Governance*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- City of Los Angeles. 2007. *Draft Plan of Los Angeles River Revitalization Master Plan (LARRMP)*. Los Angeles, California: City of Los Angeles, Department of Public Works, Bureau of Engineering.
- Clarke, M. & J. Stewart. 1997. *Handing the Wicked Issues: A Challenge for Government*. Birmingham, UK: Institute of Local Government Management Studies, University of Birmingham.

- Frederickson, H. G. 1999. "The Repositioning of American Public Administration," *Political Science & Politics*, 32(4): 701-711.
- Getches, D. H. et al. 2005. "Integrating Environmental and Other Public Values in Water Allocation and Management Decisions," in D. S. Kenney (Ed.), *In Search of Sustainable Water Management: International Lessons for the American West and Beyond* (pp. 69-101). MA: Edward Elgar.
- King, C. S. et al. 1998. "Citizens and Administrators: Roles and Relations," *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kooiman, J. (ed.) 2003. *Governing as Governance*. London: Sage.
- LARRMP (2005b). "Workshop Purpose," Retrieved on Feb. 13, 2007 from <http://www.lariverrmp.org/CommunityOutreach/pdf/Workshop%20Introductory%20Boards/Workshop%20Purpose.pdf>.
- LARRMP. 2005a. "Workgroup Ground Rules," Retrieved on Feb. 13, 2007 from <http://www.lariverrmp.org/CommunityOutreach/pdf/Workshop%20Introductory%20Boards/Workshop%20Ground%20Rules.pdf>.
- Leach, R. & J. Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. Basingstoke: Palgrave.
- Perri 6 et al. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.
- Russell, H. 2001. *Local Strategic Partnerships (LSPs): Lessons from New Commitment to Regeneration (NCR)*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Stoker, G. 1998. "Public-Private Partnership and Urban Governance," in J. Pierre (Ed.), *Partnership in Urban Governance: European and American Experience* (pp. 34-51). London: Macmillan Press Ltd.
- Timney, M. 1998. "Overcoming Administrative Barriers to Citizen Participation: Citizen as Partners, not Adversaries," *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Vigoda-Gadot, E. 2003. *Managing Collaboration in Public Administration: the Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*. London: Praeger.
- Wright, D. S. 1978. *Understanding Intergovernmental Relations*. Belmont, Cali.: Duxbury Press.

附錄：相關原始網路問卷題目

網路問卷共由五大部分所組成，計有 84 題之多。礙於本文篇幅的考量，於下僅列出內文已引述的問卷題號；分別是網路問卷第一部份所屬的 Q1~Q13、Q16~Q24，以及第五部分所屬的 Q74、Q80_re。

Section I : Institutional Arrangements & Problems

The questions in this section focus on your observations or opinions about what happened in the LARRMP meeting(s) you attended.

Publicness in the process of LARRMP

Indicator	Question Items
Minority protection	Q1. The interests of minority groups were discussed in the LARRMP planning process. Q16. The eviction of homeless encampments was discussed at the workshop(s) I attended.
Equalize development	Q2. The distribution of the five recommended opportunity sites supports the goal of equitable development in Los Angeles.
Interest representation	Q20. The priorities regarding the LA River revitalization that were presented at the workshop(s) I attended matched those of the stakeholders present. Q22. At the workshop(s) I attended, there was discussion about how to resolve the homelessness problem in the planning area. Q23. At the workshop(s) I attended, there was discussion about how to resolve the gang violence along the River.

Accountability in the process of LARRMP

Indicator	Question Items
Accountability structure	Q13. There was a clear accountability structure in the LARRMP planning process. Q19. At the workshop(s) I attended, the duties of the consultant team were explained.
Transparency	Q3. The planning process of LARRMP was transparent.
Responsiveness	Q4. The reasons why some opportunity areas were omitted from the plan were explained to participants. Q17. The issue of gentrification was addressed at the workshop(s) I attended. Q18. At the workshop(s) I attended, an explanation was given for why the 20 opportunity sites were chosen for discussion.

Public Participation in the process of LARRMP

Indicator	Question Items
Interaction	<p>Q5. The LA River Team members had sufficient interaction with the affected population in the LARRMP planning process.</p> <p>Q8. Communication in the LARRMP planning process was two-way.</p> <p>Q21. The "table exercise" at the workshop(s) I attended was helpful for receiving information from stakeholders.</p> <p>Q24. The facilitator(s) at the workshop(s) I attended allowed adequate dialogue between planners and participants in the Q&A session.</p>
Representativeness	<p>Q6. All the stakeholder groups with an interest in the LARRMP were well represented in the planning process.</p> <p>Q7. The LARRMP planning meetings were well-attended.</p> <p>Q10. Representatives from the public agencies involved in the planning process had NO preconceived ideas about the LARRMP plan before public input about the project was articulated.</p> <p>Q11. There was sufficient discussion of the criteria used to select the opportunity areas included in the LARRMP plan.</p>
Active participation	<p>Q9. Participants at the meeting(s) I attended actively offered their recommendations concerning the LARRMP plan.</p> <p>Q12. Planning for the LARRMP was shaped through a participatory process.</p>

Section V : Demographic Questions

This section asks you to answer questions related to your demographic characteristics which will help with the analysis.

Q74. Which sector are you most closely affiliated with?

Q80_re. When did you first get involved in the LARRMP planning process? (For example: May 2006)