

民主行政與都會公民參與：以臺中市城鄉新風貌計畫為例*

廖俊松**、張力亞***

壹、前言

「公民參與」(Citizen Participation)是驅動民主運動、形塑民主行政(democracy administration)、建構公民社會(civil society)與邁向永續都市發展的重要基礎(Putnam,1993;Egan,2004;江明修,1999;夏鑄九,1999;祁明真譯,2008)。然而,要如何創造出有效的公民參與,則是有賴政府體制與公民意識成長相輔相成的。過去20世紀,政府總是扮演著管理與控制市場的角色(Hutton,1995:25),但是卻常面臨著政府失靈的課題,要如何解決,遂有論者開始倡議「政府需與其他行為者進行工作關係(working relationship)的建構」,採取不同措施防止權威力濫用、進行市場管制、引導對於成果的協商、創造市民對話空間、提供資源協助自主管理的能力提升與實踐、安排或提供服務範圍、積極協助弱勢或者是社會排除團體有權參與協商、及設置民主參與架構,據以變革政府的治理職能(Goss,2001:24-25)。其中,建置民主參與架構、創造市民對話空間與授權提升自我管理的意識、能力,更是找回政府正當性權威的關鍵。

臺灣對於這樣的課題,似乎也早有意識。過去從1994年開始,旋即倡議「社區總體營造」,從文建會開始陸續推動若干政策方案,企望喚起民眾自主參與公共事務的熱情與行動。嗣後,約莫2004年,在臺灣吹起了一股「審議式民主」(Deliberation Democracy)的風潮,政府開始從中央到社區,嘗試以不同層次的議題(黃東益等,2007;洪德仁等,2005),採用「直接民主」的方式提供公民參與公共事務討論的管道。然而,從社造到審議式民主的倡議,臺灣經過數十年的推動,雖累積不少成果,但仍經常面臨著諸多問題。以都市計畫發展或是環境規劃為例,經常面臨著「只重參與程序,而無決策空間」、「社區自主性受限,而由專業者主導」、「技術性迴避民眾反對意見」、「諮詢與參與決策的落差」等問題(Goss,2001;羅秀華,2003;謝雯凱,2003),因此要如何讓「公民參與」這個口號與行動,從政府心態的期待轉化到環境的空間讓渡(李宗勳,2009),意即,雖然公共政策釋放善意來推動公民參與文化,然而實質發揮上是有進步空間。申言之,給予公民一個真正實質參與的權利與空間,無疑是需要再進一步努力的。

在此本文選擇羅秀華所稱:「公民參與尚處於實驗推廣階段」,且又與公民日常生活有關的「城鄉新風貌計畫」議題進行研究,藉以探討「公民參與」面臨的

* 本篇論文感謝國立暨南國際大學「府際關係與地方治理」學術特色研究計畫經費補助。預定發表於2009年10月24日由國立暨南國際大學公共行政與政策學系主辦「行政民主與都會永續治理」學術研討會(南投:埔里)。

** 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授,lcso625@ncnu.edu.tw。

*** 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士生,s95106901@ncnu.edu.tw。

困境與可能的創新機制。全球城市研究理論大師John Friedmann (1997) 認為：在面臨全球世界城市發展的趨勢中，城市規劃與設計需掌握到全球與在地的動態連結，才得以形塑有效抗衡的力量，並且保有競爭優勢。要如何有效連結，McCann (2001:209) 認為應該採取新計畫“Consultocracy” 模式，透過「廣泛參與」(broad participation)、「多元包容」(inclusionary) 與「共識建構」(consensus-building)，據以塑造公私部門之間的合作願景 (collaborative Visioning)，取代過往「菁英中心」、「專家導向」的規劃模式。在過程中Box (81-82) 認為「公民」應該扮演著積極性的角色，以公民為責任中心，協同政府代議人員與專業行政人員共同分享治理，畢竟從現實面觀之，城市內的軟硬體環境，皆與社區中的公民息息相關。從這樣的論點觀之，當代的城市規劃，是需要強調關係人群是否得以有足夠的能力與空間充分表述意見，也唯有如此，民眾與生活空間才能找到連結的脈絡，齊心追求永續發展的目標 (藍秀琪，2002：1)。雖然理論的論述如此美麗，但是在臺灣有關都市計畫¹、都市更新²、城鄉發展的政策方案擬定與執行過程中，縱然存有倡議公民參與的精神、且積極推動「參與式規劃」模式，並在法令中有明文規範，需在計畫擬定過程中，舉辦公聽會、說明會、公開展覽，讓縣市民眾參與並提供意見，作為計畫方案修正依歸。但就實際的公民參與而言，普遍仍然認為太過保守且程序大於實質，甚至存有虛應其事之感 (黃建銘，2006；梁瑋倩，2007；賴冠穎，2007；范淑敏，2003：15)，進而產生專家理性城市規劃與公民日常生活知識之間的多重衝突。

鑑於臺灣都市空間發展面臨著公民參與空間不足的課題，未來要如何轉化公部門的心態，提出一套有效的公民參與機制，實有賴進一步討論。在此本文選取1996年由營建署所主導的「城鄉新風貌改造計畫」作為研究對象，據以討論秉持著「誘發全民覺醒，投入參與」的「城鄉新風貌改造計畫」方案，在政策執行過程中，公民參與的理念與實踐之間，存在著哪些具體的問題？期盼藉由此研究可以提出若干省思。本文採文獻分析與個案研究法，內容共分四部分：

首先，說明民主行政與都會公民參與的交集意涵。從民主行政的內涵開始，說明都會公民參與的起因與策略，及其對於民主行政的意義；其次，介紹國外公民參與城市規劃的思潮演變與參與方式；第三，從臺灣整體的城鄉風貌計畫進行討論，剖析公民參與機制實踐的課題；第四，以臺中市政府所執行的城鄉新風貌

¹ 都市計畫法第 19 條規定：主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。資料來源：台北市都市計畫委員會，http://www.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=41fa06d3 (檢索日期：2009/9/28)。

² 都市更新條例第 19 條規定：「擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。都市更新事業計畫擬定或變更後，送該管直轄市、縣(市)政府都市更新審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所公開展覽三十日，並應將公開展覽日期及地點登報周知及舉行公聽會；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管直轄市、縣(市)政府提出意見，由該管直轄市、縣(市)政府都市更新審議委員會予以參考審議。」

計畫為個案，析論在執行過程中所面臨的實踐課題；最後，將前面的內容進行扼要重點說明，企望藉以喚起政府部門與公民、專業者彼此之間的省思。

貳、民主行政與都會公民參與的交集意涵

Dwight Waldo 認為：民主政治與官僚體制實為形塑 20 世紀風貌的兩個主要勢力（轉引自許世雨，2000：3），並從 1960 末、70、80、90 年代開始，陸續提出新公共行政、新公共管理、新公共服務、全觀型治理等理論，希望藉以打造一個兼具社會公正、企業型思維、透明課責的回應型政府，建構積極任事的官僚心態，並於行政過程中納入公民參與。這樣的趨勢，在 21 世紀的當代，Box (1998) 明確指出：公民是引領美國發展的重要關鍵。此外，諸多學者也積極倡議「參與式治理」係為當代民主改革的新方向（陳敦源，2008），其中，如何在公共政策的運作過程中，有效引導公民進行參與，並轉化為民主政治運作的基礎更是重要（Ingram & Steven, 1993）。為求適切瞭解當代民主行政與公民參與兩者之間的關係，以下將分別針對民主行政意涵進行扼要說明；接續討論都會公民參與興起的原因與策略；最終，析論公民參與對於落實民主行政的意義。

一、民主行政的意涵

傳統公共行政期望以政治行政二分的中立價值，結合科學管理技術與層級管制的體制，做為提升政府治理效率與效能的根本，但卻常導致「追求效率而損害實質民主參與」、「過於理性、中立，而忽略政府與公民之間的認知差異」等問題。為求突破，公共行政界乃提出：「憲政主義」或「新憲政主義」；「社群主義」或「公民精神」兩套新的理論模式（Fox & Miller, 1995:3）。前者倡議在憲政中應該保障公共行政做為國家運作的第四權，以積極為公共利益付出作為；後者，則是強調公民應該擁有參與、影響其生活的重要決定的權益。在此吾人將諸如此類的新公共行政倡議，據以通稱「民主行政」（democratic administration），它所關注的課題是有別於以往威權行政（表一），重視如何實踐「社會正義、回應性政府、與參與式治理」等課題。

表一、民主行政與權威行政的差異表

理論	民主行政	權威行政
環境系絡	後現代	現代
核心價值	平等	階層
人事任用	工作輪調	資深優先
組織控制	自由	命令
組織結構	多元	單位
政策參與	公民參與	專家主義
資訊流通	開放	機密
組織意識	社群意識	去人情化

政策執行	由下而上	由上而下
------	------	------

資料來源：增修自 Rosenbloom, 1993:445；江明修，1997：36。

不過對於民主行政的具體主張及公民參與的意涵，不同學者各有差異性的觀點，以下將列舉說明。首先，Vincent Ostrom 是以「個人自利動機」的假定為前提，透過理性選擇追求效用的極大化，並以「市場、競爭」的觀點運用於行政機關，期望建立「民主行政」的體制。Ostrom 以民主行政的觀念做為基礎，來建構行政改革策略：1、以準市場的機制來協調各行政機關，促使彼此競爭，以增進效率；2、促使公民賦予權威，以形成一種自我管理的集體行動體，並使大家接有最大且一致的利益；3、建構監督準市場機制下的公私組織之績效的制度；4、建構解決組織之間衝突的制度（轉引自許世雨，2000：189）。其中要如何賦予公民權威，以形成自我管理的集體行動體，其主張官僚心態與制度兩者皆須轉變，變革作為有：1、將行政功能的地位修正，由公共的主人改為僕人；2、以平等主義為基礎，每個人皆有參與公共事務的資格；3、權威應被分散，限制指揮的權力到必要的最小程度；4、保留所有重要的決策由社區所有成員與其選出的代表考量（徐仁輝，1999）。透過上述變革，將有助於促使公民有參與的能力與機會。

其次，Dwight Waldo 認為：民主的基本倫理是將人民視為目的而非手段，意即，民主社會，唯有「民主」才是一切正當權威的基礎。因此在制度上，應以更具民主和彈性的後官僚組織取代傳統官僚組織模型，且行政人員應該遵守：憲法、法律、效忠國家、民主、公共利益等原則，據以調和民主價值與權威之間的差異。此外，公民人格的成長、倫理議題、公平議題、維繫民主憲政體制及政治哲學等問題，也需要同時關注（轉引自許世雨，2000：19、189）。許世雨（1999：192）指出：綜觀 Ostrom 與 Waldo 兩人對於民主行政的見解主張，雖然在對環境變遷的反應、著重服務對象、以及主張政治行政結合頗相類似，但在觀念或立論基礎上是有差異的。Waldo 偏重於強調「民主、行政倫理與社會公平」；Ostrom 雖卻以「自利理性選擇」為出發點，希望就由市場與競爭的機制據以實踐。面對這樣的差異性問題，江明修嘗試以「公民理論」、「社群理論」、及「公共理論」，對應公民、社會與國家三個群體，提出民主行政的發展圖像（江明修，1997：28）。江氏主張，公共組織存在目的在於創造與維護公共利益的實踐環境，這樣的政治理性是迥於經濟理性的。此外，也採用社群觀點，剖析個別群體的公共責任與義務，平衡三者的權力關係；最後再從公民理論的道德層次出發，重新思考公民與行政官僚的態度與責任。

但不論如何，上述學者皆已點出一個共同關注的課題，意即，民主行政的內涵與實踐，實有賴於公民的參與。未來如何在政策制度上設計一套有用的參與機制，實需要公私部門共同積極努力的。

二、都會公民參與興起原因及策略

公民如何有效進行參與，諸多學者指出：政府官僚組織的心態調整、制度設

置、公民參與意識提升是關鍵（Ingram & Steven, 1993；江明修，1997；李宗勳，2009）。首先，從大環境系絡來說明。公民參與的意識與課題為何近年來會越來越重要？Box（1998）認為：主因在於代議政治與專業官僚的政策回應性不足，產生政府失靈問題。在代議政治中，由於民選官員時常受到利害關係人的牽扯，或過度重視自我利益，在政策選擇上經常未能反映多數公民的真正需求，損及多數公民的公共利益（Fox & Miller, 1995:15-17）。再者，官僚組織內的公共行政者，在政策規劃與執行中，經常將專家理性思維（rational mind）凌駕取代公共僕人的角色扮演（Fischer, 2005:16）。這樣的理性決策群體，不僅未讓政策適切回應公民需求，反而將政府推得離民眾越來越遠（Box, 1998:18；Fischer, 2005:31）。面對代議失靈與專業菁英失靈，要如何尋回公共政策回應民眾需求的價值，「民主治理」（democratic governance）的概念倡議，是連結政府與公民之間斷裂的關鍵。

在制度設計上，Box（1998:5-12、20-21）認為應該授權，重回地方控制；政府體制則應轉型為一個小而富有回應性的政府；逐步轉化專家與官僚的心態，做為公民諮詢的對象，而非傳統公共服務控制者。操作上也應秉持：規模、民主、責任、理性等原則。以美國在處理有關非洲裔美國人與貧民等問題的一些不正義行為為例。從1960年代始，美國內部逐漸興起民權運動（civil rights movement）。在此同時，詹森（Lyndon Johnson）於1964年簽署「民權法案」並提出大社會（Great Society），企圖回應、解決這些貧窮問題，為進一步具體落實，聯邦政府遂立法要求擴張與評估居民與社團成員在其居住地點參與的可能性。Thomas認為此作法是美國近年來新型態公民影響的始端（Thomas, 1995:2-3）。Thomas（1995:3-4）認為這類新的公民影響力與公民參與有兩項原則是別於傳統公共影響的：

首先，在公共參與的場域上，新的型態著重於明確的參與政策決策、執行階段；其次，有別於傳統菁英模式，在參與者中逐漸加入低階層公民的參與。但是，要如何確實讓公民在政策中具有上述的參與空間，實有賴於政府部門的參與空間讓渡，其中包含：1、公共行政者需要做心態上的調整；2、公共行政者的角色認知轉變；3、政策決策、執行過程需增加公民參與的機會。在心態上，官僚應認為公民參與是必要的，因為公民是政策最終的課責者；在角色認知上，應從菁英、技術官僚的角色認知轉向專業公民（professional-citizens）或公民行政者（citizen-administrator）；在參與機會上，應廣泛嘗試可能的方式，讓公民易參與政策，拓展公民參與及自主決定的空間（Cooper, 1984:143; Box, 1998:40）。

吾人認為，唯有官僚心態的調整與空間授權，且在政策機會中不斷嘗試，誘引公民進行參與，才得以橋接與修補因代議政治與專業技術所帶來的官僚與公民兩者之間對於政策回應性的認知差異。

三、都會公民參與對於實踐民主行政的意義

從民主行政的角度來看，未來政策執行，絕不能再獨尊理性化、工業化、官僚化、專業化、中心化與正式化的標準，而需從後現代的視角出發，以寬容與自

由、多元的思維心態，採小型對話 (small talk) 的審議式溝通，融合多元與差異，塑造良善的政策網絡 (Fox & Miller, 1995:149; Bogason, 2000:11-20)。在公共行政運作上，需強調：1、課責與透明化；2、分權化；3、確保選舉公平與合法；4、立基於行政與立法之間的制衡機制；5、對抗排斥保障弱勢群體；6、增進社會正義；7、保護公共財；8、提供讓市民社會與私部門積極介入公共事務的制度環境；9、應用 ICT 增進市民參與；10、應用夥伴關係達成特定目的等幾項原則的落實，其中，提供制度架構，給予公民扮演直接角色的機會，讓不同層次的個人、群體參與決策過程，更是提升公民參與度和政治正當性的關鍵 (Cheema, 2007)。要之，公共服務與權威是需要回歸於人民，唯有這樣政府才具有正當性。

但是在政策上開放公民參與的空間有何益處呢？難道不會產生行政成本增高與課責不清的問題嗎？答案是肯定的，但是，卻具備著實踐民主、責任政治與確保公共利益 (Thomas, 1995; Kamensky & Burlin, 2004:25) 的效益。就實踐民主而言，Clark (2003:86) 認為是有助於促進地方民主的蓬勃發展，並形塑公民社會能量 (韓保中, 2006)；至於責任政治部分，對行政人員而言，做為公民的政策諮詢對象，可藉以獲得更多的服務需求資訊；對於公民而言，則可扮演服務提供者角色，協同行政官僚執行、決策與監督公共服務，使自我更能接受、滿意官僚回應，以及感受自我成就滿足與政府的施政積極性 (Yin & Yates, 1974; Box, 1998:97)。總而言之，不論是民主行政的追求目標或是真正落實公民治理，本文認為應由官僚組織開始，藉由官僚組織的民主行政化，設計出一套可啟發、轉化公民參與態度、技巧的政策方案，不斷進行嘗試，才能有助於提升公民參與意識與能力的建構。嗣後也才能據以調和「公共回應性」與「行政理性」兩項政策價值 (Box, 1998:38)，邁向公民社會的實踐。

參、國外公民參與城鄉規劃的經驗介紹

城鄉規劃目的如前所述：是希望藉由公私部門的協力合作，共同改善城鄉景觀風貌，以營造優質生活空間。這樣的思維誠如Castells (1983) 所認為的：空間被視為是歷史的產物，其意義是在於歷史行動者根據他們的利益和價值，將社會結構起來的根本過程之一。換句話說，空間風貌的展現，需與在地元素及公眾利益相結合。然而，在傳統的城鄉規劃思維中，則是希望透過專家理性的角度，擘畫出滿足人群居住的物質環境空間。不過，此模式隨著物質需求的滿足，逐漸遭受挑戰，從Maslow需求層級理論 (Hierarchy of Needs) 的觀點來看，當人在滿足基本生理需求 (physiological needs) 後，即會轉而追求安全 (security)、社會 (歸屬) (social)、自我尊榮 (self-esteem)、自我實現 (self-actualization) (吳定等, 2007: 61-62) 等更高層次的需求。在此情況下，傳統理性規劃思維模式，實難回應公民的變革追求，而需尋找另外一個適當的方式。值此，據文獻指出：英國早於1947年的「城鄉規劃法」即明文規定：地方規劃部門在公佈的規劃方案中，特別需要針對直接受影響的民眾進行意見徵詢，受諮詢的民眾可提出正反兩

極的意見（楊貴慶，2002：2-3）。此規定其實多少回應了當代公民需求意識的轉變。但是，初期「公民參與」的實踐度仍不普遍，直到1960年代時，「公民參與」的意識才逐漸盛行於西方城市規劃中，並且蓬勃於1980年代（如表二所示）。其中值得討論的是，早期在規劃制度上雖有要求公民參與，但多半流於形式且黑箱作業甚多。後續為讓公民有效參與，約自1980年代開始，立基於批判理論與溝通理論的觀點，開始倡議公民可能參與的對話空間與模式，更於90年代結合「參與式規劃」與「社區規劃」的思維，建構出參與式社區規劃（participatory community planning）的模式（柯于章，2009：127-128），不僅要求在程序上需要納入公民參與，且政府部門及規劃團隊也應該積極思考如何擴大參與的課題，盡可能納入利害關係人的觀點，據以實踐民主的精神。

表二、規劃思潮的演變與公共利益的關係

規劃思潮	公共利益
近代規劃的啓蒙時期（19世紀末）	生活基本的權利（例如基本的住宿需求）
城市美化運動（20世紀初）	都市實質環境的建設、舒適的生活環境 公園綠地的提供
大政府運動（1930年代）	有效的都市管理、合理的資源分配 降低政府的貪污、社會公平的維護
全盤理性規劃（1930~1950年代）	由上而下界定出的社會整體利益（例如：大眾運輸服務、公共住宅、教育及社會服務等）
漸進式規劃（1960年代）	決策團體間相互協調、妥協所產生之共識 計畫的順利推動等
辯護式規劃（1960~1970年代）	族群意識的喚起 各族群（社會團體）間公平競爭的機會
永續發展典範（1970年代~迄今）	資源的長期持續利用、物種多樣性的維護 人類及生態系統的長期健康狀態 人種間公平以及跨世代公平
批判理性與溝通理性規劃（1980年代末）	公平公開的決策過程 不合理權力架構及政治社會機制的調整 由下而上界定出的社會整體利益 真正的社會共識
參與式規劃（1990）	主要是欲將不同團體與利益匯集，在計畫及執行上達成共識的一組過程。希望藉以與民眾參與進行區隔。

資料來源：整理修正自吳綱立，1998。

此波規劃思潮轉變，將原本屬於技術專業導向的城鄉規劃模式轉向為追求政治社會領域共治的參與規劃模式。城鄉規劃轉向重視公民參與的元素，實際上是

存在著知識論的基礎，意即：城市規劃與組織實體是由多元社會要素建構出來的，城市它是有機體（Fox & Miller, 1995:77-78；吳鄭重譯，2007；祁明真譯，2008），換句話說，一個城鄉的風貌形塑及空間配置，其實反應的是在地多元文化、自然生態與人文藝術的紋理，而非純粹理性規劃所成呈現的樣貌。這樣的認知來源，源於多元主義的啟發，論者認為在城鄉規劃過程中，若能將城市社會各方面的要求、價值判斷與願望結合在一起，在不同群體之間進行充分協商、整合，才能勾勒出最適宜的配置模式。其次，Friedmann認為公民參與城鄉規劃的需求，是與市民社會的崛起有著密切的關聯。Friedmann在〈新的規劃政治經濟學：市民社會的崛起〉一文中指出：從全球的政治社會及經濟發展經驗中可以發現，市民社會的核心是家戶，家戶要得到發展，市民權的發展是重要關鍵。在城市與區域的規劃上，市民社會扮演著重要的集體行動角色，同時也會挑戰傳統以規劃專業為導向的城市規劃途徑（轉引自黃肇新譯，1998）。再者，Paul Davidoff在1965年“Advocacy and Pluralism in Planning”文中指出：城鄉規劃的過程中基於：1、規劃者不能完全獨自價值中立；2、城鄉規劃者需要展現與陳述多元利益團體的計畫思維；3、在過程中，需要鼓勵公民參與，並提出自我目標、政策與未來行動方案；4、計畫委員會盡可能予以中立化，但現實利益仍不可避免；5、都市計畫的規劃是需與物質、經濟、社會計畫進行結合，而非單獨作業等五項理由，而需要積極鼓勵公民參與，方能規劃出一個理想的城市空間。申言之，在一個市民社會的環境系絡中，公民參與城鄉規劃被認為是一種基本的權力（Arnstein, 1969；孫施文、殷悅，2004），且目的是希望規劃者可重新界定自我專業角色，並與公民互動，共同尋找美好的生活環境（黃肇新譯，1998），進而維護公共利益。

在實務上要如何確保公民參與城鄉規劃的有效性呢？以下將以美國的經驗為例進行概述。美國的公民參與城鄉規劃主要是著眼於「制度保障」的建構，它期望藉由制度的保障讓公民得以參與政府政策規劃、審議與決策的過程，甚至在土地使用的審查與調整面向上，具重要影響力。參與方式廣泛多元，計有：公眾評議、公眾聽證會（Public Hearing）、鄰里會議（neighbourhood commission）等（楊貴慶，2002：5）。此種發展趨勢也已經在英國、德國、美國、加拿大等地區逐漸累積出若干成效（表三）。

表三、歐美四國城市規劃過程中公民參與的比較表

國家	法律保障	參與方式	參與組織、個人	規劃師的作用	決策實體、要素	規劃執行監督實體
英國	城鄉規劃法	公民審核、調查會、公民審查和現場接待等	社區組織、市民團體、各區规划局和委員會	資料意見蒐集分析、規劃編制、民主協商和意見處理匯總等	環境事務大臣、公民審查、地方规划局及相關人員等	環境規劃大臣、監察人員、法院、聽證會等

德 國	建設法典	公告、宣傳冊、 市民會議等	鄉郡區政府代 表、公共管理部 門和公共利益 團體等	規劃決定、方案 宣傳、方案編 制、組織座談、 和意見處理反 饋等	社區管理機構 官員、上一級管 理機構、和市民 參與意見等	法院、上級規劃 管理部門
美 國	高速公路法	問題研究會、鄰 里會議、聽證會 和比賽模式	特別小組、機動 小組、企業團體 和居民顧問委 員會	激發公眾參 與、選擇合適的 參與方式、公眾 教育和協調各 方的利益等	城市規劃委員 會、市議會、公 民會議、和聽證 會	公民聽證會和 法院
加 拿 大	官方自治條 例	討論會議、圖形 手冊、設想展示 會和熱線等。	討論小組、專題 研究小組	鼓勵公民全面 參與、組織意見 和設想教育公 民、可預期化模 擬與規劃反饋	市議會和反饋 建設等	法院、上級規劃 管理部門

資料來源：陳志誠、曹榮林、朱興平，2003：74。

總結表三發現，國外公民參與具有幾項特質：法律保障、形式多元化、公民參與深度化。公民參與城市規劃的過程涵括：審議、決策、執行與監督階段。在執行階段，公民可以對不合規劃要求的行為向法院或仲裁監督機構進行申訴。這樣的制度保障且強制性觀點，實值得臺灣在推動以公民為導向的「城鄉新風貌改造計畫」，予以學習。畢竟，透過制度化的保障與強制執行觀點，藉由專業文官與專家的知識與技術協助，公民才能有效擁有參與的空間與權力，也才能避免代議政治或是利益團體的過度干預與專業扭曲。

肆、城鄉新風貌計畫發展歷程與公民參與機制實踐的課題

臺灣「城鄉新風貌計畫」起源 1990 年代，中央政府為因應改善傳統因都市化、工業化所發展出來城鄉發展差距日益擴大的情形，並解決兩岸發展歷史所遺留下的國家認同意識型態問題，遂倡議城鄉地貌改造計畫，希望藉由該計畫改善鄉村環境景觀與生活品質，同時強化國族認同（李永展，2006：143），促使臺灣朝向生命共同體作發展。此項宏觀思維政策，要如何實踐，關鍵仍在「政府與民間公民力量」如何作有效地結合與行動。歷時十年的推動，該計畫在執行過程中，仍面臨著諸多問題待解決，以下本文將扼要解析「城鄉新風貌改造計畫」的發展歷程與主要精神；其次，從政策執行觀點，剖析該計畫在執行過程中，政府與公民連結之間的斷裂問題，以做為後續改革依據。

一、「城鄉新風貌改造運動」簡介

「城鄉景觀風貌改造運動」實施計畫係由內政部營建署擬定，1997 年 9 月

13 日報奉行政院台八十六內字第三五一二八號函原則同意備查，據以推動；嗣後依據行政院核定「創造城鄉新風貌行動方案」、「擴大國內需求方案－創造城鄉新風貌計畫」，由營建署於 1999 年配合編列追加預算 50 億元、1999 年下半年及 2000 年度編列預算 47 億元補助各地方政府實施重要景觀據點示範建設。此項計畫於 2000 年政黨輪替後，並未人去政熄，反而被執政黨視為是實踐「綠色矽島」目標願景的重要策略。該計畫被列為「八千一百億元啓動國家建設新方向」之「魅力台灣」構想中，配合九二一震災重建及「一鄉鎮一特色」原則，進行長期性規劃與行動，期望改善整體臺灣城鄉風貌的面貌（游錫堃，2006：26、34-39；行政院內政部，2008）。01 年則以「創造城鄉風貌示範計畫」進行推動，期望採用「示範」的字語，能有標示制度化運作的意義，以彰顯政府推動的決心。

02 年，建構宜蘭經驗的重要舵手：游錫堃任行政院長後，為落實「綠色矽島」的施政理念及「深更臺灣，佈局全球」的新經濟策略，於 02 年 5 月提出「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，並將該政策方案以「社區風貌營造計畫」及「擴大公共建設方案」的形式，納入「新故鄉社區營造計畫」。此階段標示「臺灣」的意涵；04 年更進一步採政策引導型補助計畫的政策工具，擬定「城鎮地貌改造－創造臺灣城鄉風貌示範計畫」，鼓勵地方政府積極參與推動。05 年 6 月謝長廷前院長，也延續該項政策方案，將其納入「臺灣健康社區六星計畫」中的「環境景觀」政策類型，採專案型計畫方式，從事社區層級地貌改造；同時，也維持前階段「政策引導型計畫」的補助（行政院內政部，2008）。此階段希望採取不同政策工具，由社區、鄉鎮與縣市政府作串連性的發展。06 年 1 月蘇貞昌任閣揆，雖然延續前階段政策辦理，但於 07 年開始，則將原本以政策引導型的「城鎮地貌改造－創造臺灣城鄉風貌示範計畫」補助，變更為競爭型補助計畫，希望藉由凸顯「競爭」的概念，督促各縣市政府不斷創新求變。申言之，臺灣城鄉新風貌改造運動，計畫發展歷程約可分為三階段（表四），從早期指定示範到政策引導，最後採取競爭性提案方式，此政策變革不僅未因政黨輪替而改變，反而求新求變，期能重整臺灣城鄉景觀風貌，回復福爾摩沙雅譽。

表四、城鄉新風貌計畫發展歷程表

時期	目的	政策重點	計畫名稱	實施方式
第一階段 1997-2000	融合「人為環境景觀」、「自然環境景觀」、「生活文化景觀」，並創造具有「文化、綠意、美質」的新家園計畫，以解決「擠、亂、髒、醜」的生活環境。	1、臨時性。 2、專案性。 3、以改變生活周遭休閒環境為主。	城鄉景觀風貌改造運動（1997 年 9 月） 配合「擴大國內需求方案-創造城鄉新風貌計畫」（1999 年-2000 年）	由中央政策指導，指定示範建設計畫。

<p>第二階段 2001-2005</p>	<p>將城鄉風貌改善計畫納入國家發展重點計畫項目中，據以實踐</p>	<p>1、納編為中、長程發展計畫。 2、將經費轉為制度化的施政計畫補助。 3、基於前階段政策重點，特別考量「土地取得」、「計畫基地鄰近現況使用等問題」。 4、重視社區規劃師的建置。 5、生態社區的規劃。</p>	<p>創造城鄉新風貌建設計畫（2000年-2001年） 創造臺灣城鄉風貌示範計畫（2002年-2005年）： 1、城鎮地貌改造-創造城鄉風貌示範計畫 2、「擴大公共建設方案」辦理「創造臺灣城鄉風貌示範計畫」 3、新故鄉社區營造-社區風貌營造計畫</p>	<p>1、競爭型。 2、輔導型。 3、政策引導型。 4、環境景觀總顧問計畫。 5、社區提案。</p>
<p>第三階段 2005-2008</p>	<p>結合創造內需型經濟發展模式，並以生態、生活價值為目標進行發展。</p>	<p>1、學童安全問題。 2、配合「景觀法」草案進行施作。 3、致力於「促成地區居民自行規劃」的能力。</p>	<p>1、城鎮地貌改造-創造城鄉風貌示範計畫 2、臺灣健康社區六星計畫-營造都市社區新風貌計畫</p>	<p>1、簡易型。 2、專案型。</p>

資料來源：整理自游錫潞，2006：25-28、34-39；行政院內政部，2008：3-6。

二、政策意涵與實踐課題

營建署在「城鄉新風貌計畫」的推動目的中指出：「透過誘發全民覺醒之具體施政作為，喚起國民真正關心自己的家鄉，共同參與形塑具有地區個性的文化、景觀特色與風貌，並以實質工程建設形式，彰顯此一計畫所期待揭櫫之精神與意義，擴大社會的視野與效益，進而促成政府與社會再造，提升國家競爭力。³」。從而觀之，中央政府期盼透過該項計畫的推動，喚起公民參與的熱情與行動，突破以往「專家菁英導向」的規劃模式，轉以「公民參與導向」的城鄉景觀規劃模式，藉由政府與公民之間的連結，形塑兼具「在地文化、歷史、特色」的在地共同體風貌。再者，李永展（2003：4）也認為：「城鄉」是每個人必定會接觸的空間；而「風貌」的創造則必須由公私部門協力合作才得宜。其主要用意則是：不在於以傳統「建設」概念，只是花錢附加大量的硬體設施，而是著重「現有環境問題的診斷」，強調用「減法」，從「修繕整頓」的角度出發，提出具有創意的再利用或再發展計畫，甚至可提出「管理方案」，強調環境的永續經營與維護，而非單純的硬體建設。申言之，城鄉新風貌若要確實執行，勢必兼顧地緣關係與民主精神，將政府、專業者與公民架構在同一平台，孕育出符合在地人性尺度（吳鄭重譯，2007：24）、內涵豐富的城鄉在地風貌。雖然城鄉新風貌計畫的政策立

³ 「內政部營建署創造城鄉風貌計畫與規定：前言」
<http://cpamicitytown.cpami.gov.tw/default01/default01.htm>（檢索日期：2008/12/19）

意良善，具體指陳公民參與為該計畫執行的宗旨，但實際運作仍然面臨諸多課題。以下將列舉若干問題進行討論：

(一) 中央與地方長期政策共識不足

首先，有論者提出，城鄉新風貌雖然逐年都有計畫，但對基層地方政府、社區而言，仍面臨著：策名稱不一致、中央與地方共識不足、以及經費不延續三項課題，而這些問題，反映著中央與地方政府兩者對該項政策的共識度不足，這勢必影響長期的政策成效。首先，「政策名稱不一致性」部分，中央的政策與計畫名稱頻繁更動，申請需求一再調整不連貫，使基層單位無所適從，無法真正了解執行方法、計畫方向（游鎔潞，2005）。其次，中央與地方政府兩者之間，對於長期推動機制與整體發展策略共識不足（黃偉晉，1999），不利後續推動工作的進行。最後，未列入常態性預算編列部分，致使各地方政府所推動的相關計畫充滿許多變數，仍需視年度財政狀況，循預算程序編列。在此環境與條件下，誰也不知道政策何時會喊停，來年是否還有多少經費可以支持等問題，這些問題都嚴重影響地方承辦人員士氣與意願，尤其現今各地方政府入不敷出，財政困窘的情況下，即便是地方政府與社區努力提出極具創意的計畫，也惟恐來年經費若無著落時，致使社區居民期待落空，反而造成反效果（范淑敏，2003：16-17）。

(二) 過份追求效率，忽視公民參與對話

從推動「城鄉新風貌計畫實際推動」內容來看（表五），該計畫方案具有多元的計畫項目，各計畫項目隸屬於不同的政府部門，涉及經建會、文建會、環保署、內政部營建署、社會司、及經濟部商業司等部會。這些部會在政策執行中，彼此要如何整合，且是否各類計畫皆適合公民進行參與，以及公民是否有能力辨識並參與相關計畫，仍然需要再作更細緻討論。據研究顯示，早期城鄉新風貌計畫在推動中，因擴大內需方案對效率的要求，使得地方民代多半政績導向，公務人員則是頻於應付管考，因而並未有充分時間讓行政人員與公民進行對話，致使計畫執行倉促且無地方特色，折損該行動方案之原意，同時也造成工程品質的隱憂（黃偉晉，1999；范淑敏，2003：16；游鎔潞，2005）。雖然政府逐年都有針對政策執行機制作修正，且在若干方案中劃分「規劃設計」、「計畫執行」兩種運作機制，但此種「追求效率」的現象，受限於政府年度會計與政績表現的框架，仍普遍存在且尚未獲得更進一步獲得改善。

表五、城鄉新風貌計畫項目與內容

計畫項目	計畫實施內容
『整合』類型城鄉新風貌	整合性、整體性城鄉景觀風貌改造建設計畫（如：形象商圈、商店街、研擬都市設計綱要計畫或景觀計畫、美化原則、重要地區之都市設計規劃等。）
『公園綠地系統』類型城鄉新風貌	城鄉公園及綠地系統建設計畫。本類型計畫應能串聯地方公園綠地及休閒空間系統，以整合成綠色網路。
『自然生態環境系統』類型城鄉	城鄉自然生態景觀風貌建設計畫（如：山岳、河川、海岸等

新風貌	親山親水景觀改造設計畫。)
『城鄉公共生活空間』類型城鄉新風貌	城鄉公共空間的塑造與突顯，以及社區生活空間景觀風貌建設設計畫(如：廣告物、街道、街角之景觀改造設計畫。)
『地方文化特色空間』類型城鄉新風貌	地方文化特色空間景觀風貌建設設計畫(如：古蹟、廟埕廣場、地方文化資產等景觀風貌建設設計畫。)
『地方夜景』類型城鄉新風貌	重要建築物、公共工程開放空間等夜間照明美化計畫。
『其他』類型城鄉新風貌	其他特殊景觀風貌改造設計畫(如：景觀道路建設、社區居民參與營造、生活環境改造、獎勵民間企業團體參與認養及宣導等執行計畫。)

資料來源：本文整理。

(三) 地方專業人力不足，無暇顧及公民參與制度建構

第三，雖然中央政府在政策執行中，採用「示範型」、「競爭型」、「輔導型」、「政策引導型」、「環境景觀總顧問計畫」、「社區提案」等多元方式，鼓勵地方政府、專業團隊、社區提案執行。但根據研究指出：臺灣城鄉新風貌計畫的執行機制，仍舊面臨著：1、地方政府對政策認識不深，無法提出適合的發展計畫，而與一般基礎公共建設無異；2、地方層級普遍缺乏景觀規劃與環境管理人才，無法落實品管成效；3、在機制上缺乏更多的民眾參與，沿襲以往由上而下的規劃方式，較難引起共鳴；4、地方行政效率不高，機關彼此協調出問題；5、政治因素干擾，影響計畫的執行等五大課題(黃偉晉，1999；藍秀琪，2002：36-37；中華民國景觀學會，2003)。意即，地方政府在執行該方案時，仍礙於「人力、專業能力」的不足，且面對「各局處本位主義觀點」及「地方政治干擾」等客觀環境因素，不僅耗損政策成效，也多半無暇思考如何提供公民參與的機制建構。

(四) 公民參與意識及能力的缺乏

雖然中央政府希望藉該計畫，以「地方性的公民參與」為核心，鼓勵各行動者透過資源共享、合作經營、策略聯盟等方式，作大區域結構性的操作，朝向創新型整體公園綠地系統網絡與永續治理都市發展的願景實踐(行政院內政部，2008：6-7)。但是，實際運作過程，由於前述地方政府的主客觀條件不足，縱使政府部門致力於提供若干參與機制，公民也礙於沒有教育培訓的基礎，而亦導致對創造城鄉新風貌無正確認知，甚至部分參與者的動機與目的，經常混淆公私利益(柯于章，2009)，進而衍生利害關係人與公民之間的衝突。此外，也因參與能力、資訊取得不足、與社區營造推動不足(游鎔潑，2005)等因素，進而無法全面提升公民關心公共事務的熱情與行動。

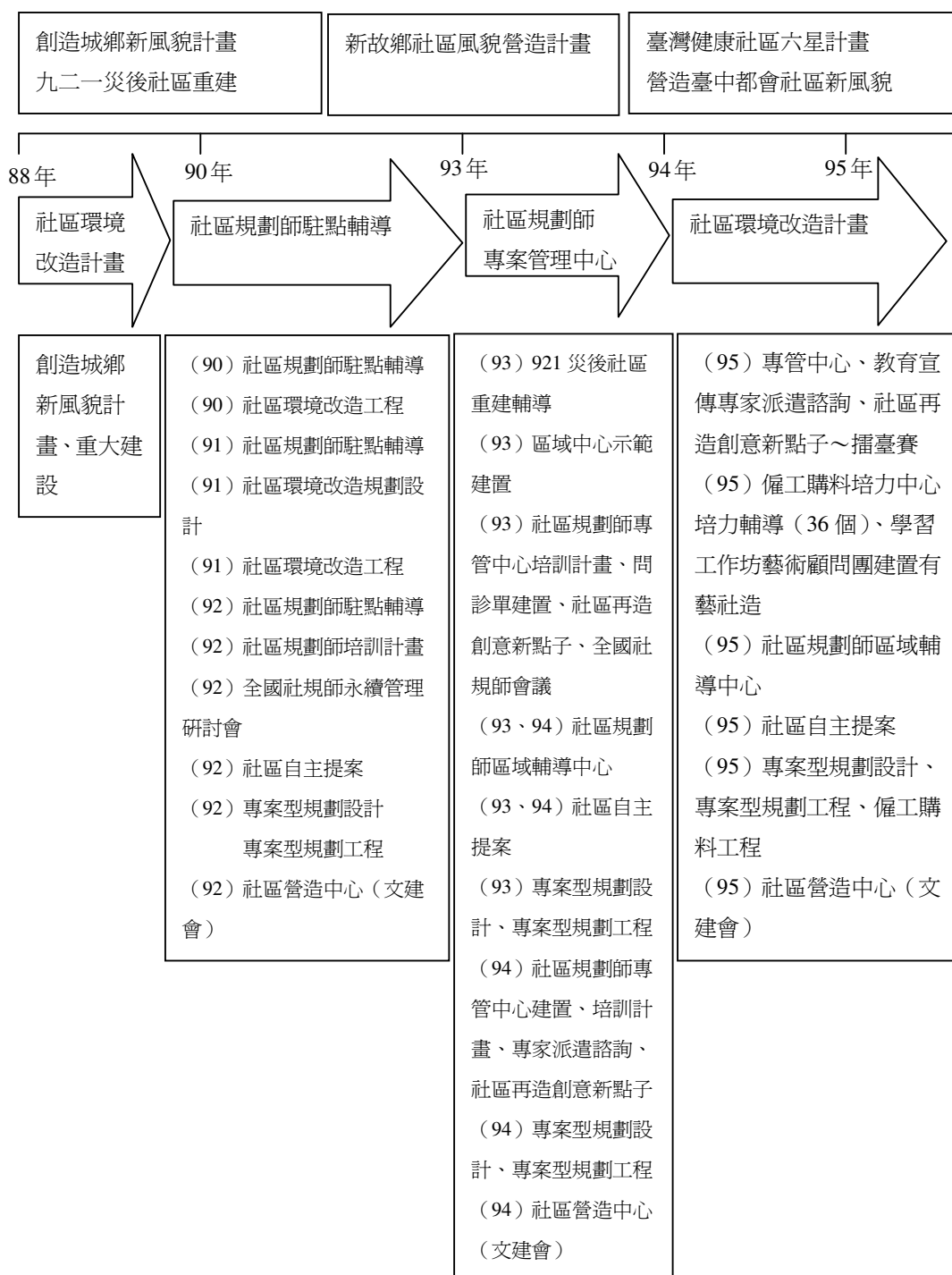
綜上討論，吾人認為：當前城鄉新風貌改造計畫雖然自詡立基於「公民參與導向」，冀望媒合政府與公民的力量進行城鄉風貌改造，但在實際運作過程中卻面臨著：長期政策共識不足、過份追求效率，忽視公民參與對話、地方專業人力不足，無暇顧及公民參與培訓與執行制度建構、公民參與意識及能力的缺乏等主客觀問題，致使該方案追求的「公民參與精神與機制」流於「口號」。不過，就

長期發展性而言，城鄉風貌改造運動已形成臺灣推動地區環境改善的風潮，未來只要政府積極用心思索如何引導公民參與的方式並實際落實，相信仍然具有標示價值。

伍、公民參與臺中市都會社區新風貌的概況與課題

回顧整體城鄉新風貌運動，是從 1997 年開始，不過當時的臺中市政府都市發展處（簡稱，都發處）尚未參與營建署的計畫。直到 2001 年，都發處才開始配合營建署的政策，著手投入城鄉新風貌改造計畫。從 2001 年開始陸續推動各項城鄉風貌改造計畫（如圖一）。大體而言，臺中市政府雖然起步比起臺北市、新竹市較晚推動城鄉新風貌，但為符合城鄉景觀風貌改造運動所強調的「公民參與」精神，隸屬都發處的都市更新科（簡稱，都更科）無不卯足全力，積極推動辦理。簡要劃分，都更科所推動的城鄉新風貌可分為：城鄉風貌、社區風貌兩類。以下將扼要採用文獻分析法與訪談法⁴，針對「城鄉風貌」與「社區風貌」的操作模式與可能課題進行說明。

⁴ 本文於 2009 年 10 月 8 日下午前往臺中市政府都市發展處都市更新科，城鄉風貌（A）與社區風貌（B）的承辦員，訪談時間：下午 14：00 至 17：30 分。並於後會蒐集若干城鄉風貌的計畫報告書與臺中市辦理社區規劃師建置的歷年成果報告書。感謝兩位承辦人員的熱心協助。



圖一、臺中市 2001-2006 年社區規劃歷程圖
資料來源：臺中市政府都市發展處，2006：8。

一、「城鄉風貌」的推動方案與公民參與課題

臺中市政府從 1999 年開始承接營建署辦理城鄉風貌計畫補助迄今，業已執行 52 件計畫，共計 720,899 仟元⁵。市府在推動城鄉風貌示範計畫的同時，因該計畫牽涉的事務甚為廣泛，包括工程、景觀、交通、經濟、文化、資訊管理、社區組織以及居民參與等面向，所需投入的人力資源也包括不同專業領域，為求整合，遂在推動城鄉風貌的部分個案中，要求規劃團隊成立「專案管理中心」，將其定位為：「推動臺中市創造臺灣城鄉風貌示範計畫的中介組織」，賦予：支援相關服務組織、發揮諮詢與協商功能、促成資源整合、執行過程與成果展示、計畫評估與品質控制、未來發展研擬、駐點中區舉辦相關活動、強化政府與居民的互動等功能（聯成工程顧問有限公司，2004：1-1）。此模式是企圖引導規劃單位在執行過程中，開創公民參與的空間，但成效如何，則有待檢驗。以下將進行若干問題分析：

（一）多以說明會形式為主，缺乏實質有效參與。

關於公民參與的部分，都更科城鄉風貌的承辦員（A）就經驗指出：

營建署所做的城鄉風貌改造計畫一般都是大規模計畫案，比較少跟社區進行連結，大多還是規劃公司進行規劃設計、施工，僅有少數幾個個案是由社區規劃師湊合幾個社區風貌後再做規劃的，如公地。公民參與部分以社區風貌較多……（A-3）。

關於城鄉風貌的提案部分，有些提案市市長的施政企圖心，有些市議員的反應。在操作上，一般都是政府部門進行主導。並以限制性招標進行委託。……城鄉風貌的規劃過程很重視說明會，在規劃過程中至少要兩至三場，一定要邀請當地里長進行溝通。……不過礙於當地居民不一定會基於公共利益，因此多為參考之用……（A-5）

綜上，隸屬營建署的城鄉風貌改造計畫，不論是提案或是規劃執行階段，公民參與是較少的。不過市府在與規劃團隊的契約簽訂過程，仍會將公民參與的機制納為工作項目之一，並且特別重視「里長的說明會」。然而，更進一步的檢視各個規劃團隊在計畫案中，操作的公民參與機制，本文發現仍有若干差異，以下採用四個案例作比較說明（詳如表六）。

表六、四個臺中市城鄉新風貌計畫的公民參與機制比較表

計畫名稱	公民參與方式	後續維護管理
臺中市舊市區心地圖 休閒城區綠色川廊計 畫，2003	1、成立專案管理中心； 2、舉辦地區居民說明會； 3、辦理行銷活動；	市府自行編列預 算，由建設處維 護。

⁵ 統計數據來自於臺中市都市發展處都市更新科「城鄉新風貌」業務承辦員給予的歷年計畫名稱，在此誠摯感謝。

	4、針對計畫區內居民執行兩次問卷調查； 5、最後將相關資料予以紀錄。	
臺中市大北屯轉運樞紐-太原車站周邊環境改善計畫，2005	1、規劃說明會； 2、小型公共論壇； 3、細部設計說明會。	由北屯區三川福德寺管理委員會。
臺中市中清路入口意象及人行徒步環境改善工程(第二期)，2006	1、成立專管中心； 2、地區居民說明會； 3、廣告招牌形式調查	市府自行編列預算，由都發處維護。
后庄社區聚落歷史與農業景觀步遊系統整合計畫，2004	1、提供民眾參與設計、開工前、施工、與驗收的監造機制； 2、進行社區動員能力評估； 3、以社區總體營造方式策動民眾參與。	回歸社區進行永續經營管理，參與社區組織有：后庄社區發展協會、蓮荷果休閒農場、陳阿亮有機生態農園。

資料來源：本文彙整。

從表六發現，市府都更科所操作的城鄉新風貌計畫，公民參與機制以舉辦「地區居民說明會」為主。不過上述四個案例中，也有幾項創新性措施：如舉辦小型討論會、針對議題進行問卷調查。就學理而言，前項是符合 Fox & Miller (1995) 所倡議的「小型對話」(Small Talk) 之審議模式，也較能夠誘導社區居民提供意見，而這也是值得一般大型城鄉新風貌計畫借鏡學習的。再者，就「后庄社區聚落歷史與農業景觀步遊系統整合計畫」的案例，是以社區營造為核心，鼓勵社區參與計畫案的事前規劃、事中執行與驗收等階段。該方案之所以能採社區營造模式，主因在於該方案是經由 2002 年后庄社區規劃師與社區共同發掘后庄區內豐沛的傳統歷史與農業景觀資源為起點，希望利用活化區內舊聚落與農村帶之歷史巷路，並於 2003 年由社區規劃師向營建署提案(林炳申建築事務所，2004：1)。此類案例操作，相較於其他城鄉風貌規劃案，公民參與是較為深刻且具體的，值得推廣。

(二) 後續認養機制，多半缺乏與社區居民的連結。

關於計畫案施作後續維護管理部分，以 2004 年「臺中市舊市區心地圖休閒城區綠色川廊計畫」為例，在計畫執行過程中，針對計畫牽涉的商家與居民進行問卷調查，其中有 92.5% 的受訪者認為是需要成立「中區商圈發展委員會」來維護經營該街區及中區未來商業活動，有 69.2% 的受訪者願意參與此類民間組織。但弔詭的是，僅有 28.57% 的受訪者願意認養公共設施(聯成工程顧問有限公司，2004：4-2-5)。此觀點亦獲得承辦員(A)證實：

在臺中市因為是都會區，基本上建設完畢後，都會有人使用，不會變成蚊子館。……只是不一定建設完後社區會立即接手維護。(A-4)

從八十八年開始，營建署在推這件事情的時候，它就遇到這個問題；政府部門砸了很多錢，可是到最後民眾的反映和後續的維護管理的一些問題，……可以這麼講，就是錢都已經花了，以台中市中區來講就砸了兩、三億，廣場改善、中正路、柳川、綠川，結果所出現到的問題是民眾反而不領情、不領情啦……這種精神意義、價值在哪裡（洪宏和）。

綜合比較，吾人得出一項可能的論證，意即，相關利害關係人對於組織參與維護公共空間的組織是有意願的，也認為應該進行維護經營，但是對於特定公共設施的認養意願則是明顯不足。此原因究竟為何，實值得進一步深究。

不過這樣的結果其實也反映在歷年臺中市相關城鄉新風貌計畫施作後的管理維護課題中。根據資料統計，都更科歷年 52 項計畫中，在永續經營管理維護部分，僅「臺中市後火車站與 20 號倉庫周邊環境改善工程（第一期）」1 件委外經營；「臺中市北區莒光新城及周邊街區環境改善工程『第一期』」1 件可選由市府自行編列預算或委外經營；「93、94 年度臺中市綠川下游周邊環境（公地）改善工程」、「96 年度臺中市西屯區大容東西街河畔改善計畫」3 件，是由其他單位進行認養，前者為中興大學，後者是西屯區公所及何成社區；其餘 47 件城鄉新風貌改善計畫，執行後都由市府自行編列預算進行維護管理。

再者，本文從補助計畫名稱進行檢索，在歷年的計畫補助中，不乏是營造商圈的計畫或是座落於社區內部，但是很顯然的，後續維護仍多歸由市府各局處進行負擔。就此，本文認為臺中市在執行城鄉風貌改善計畫的同時，是顯著缺乏社區參與的，未來可比照台南市政府積極推動的「台南市空屋空地管理自治條例」及「台南市市有空地認養維護管理辦法」等辦法，透過自治規章據以鼓勵公民參與相關據點的認養維護，將有助於培育市民參與公共事務的意識，也能有效降低政府的經費支出。

綜上討論，在城鄉風貌計畫中，公民參與的模式與情況，現階段大多仍停留在規劃團隊依據合約所進行的「形式性參與」，而非進步到參與式規劃的境界。總歸而言，臺中市城鄉風貌的公民參與存在著：1、參與形式多為說明會、問卷調查；2、計畫施作後續維護，多由市府自行負擔，少與社區進行連結兩項重要課題。其中僅少數案例，是與在地有著文化、社區意識有相互連結，但這樣的經驗如何擴散，則有待研究與試辦。

二、「社區風貌」的推動方案與公民參與課題

臺中市政府推動「社區風貌」計畫起於 2001 年。初期因為投入城鄉新風貌改造計畫的時程較晚，員在毫無經驗的狀況下執行，常顯得陣腳方亂，摸不著頭緒。不過，幸賴有臺北市與新竹市的經驗可作學習，於是都發處從兩市的推動經驗中發現，透過社區規劃系統著手，似乎深具成效。於是乎，在接到中央經費補

助後，旋即利用社造點，採取專家駐點方式，培訓建置「社區規劃師」，予以辦理，企望落實社區民眾參與的社區總體營造精神。值此，本文將以社區規劃師制度作為研究焦點，以討論該政策方案對於社區公民參與的意義與可能問題。臺中市的社區規劃師建置主要目的（蕭堯仁等，2002：1-1）：（一）培育有心經由社區之人才，使其具有和專業結合之能力，一起領導社區居民來關心社區，提升社區的品質。（二）經由授課及經驗傳承，培訓「社區規劃師」及社區營造人才，以推動社區工作。（三）建置「社區規劃師制度」之培訓及養成執行機制。（四）提供實際運用的理論及經驗，做為社區規劃者與居民參與的結合方式及技巧。（五）建立政府和社區協調之管道與方式。（六）提供社區的發展及永續經營之學理及工作模式。如上目的，臺中市希望藉由「社區規劃師」的建置，初期由政府主導培訓，嗣後能散播至各個需要改造的社區角落，使其運用社區營造的觀念，從事市內社區風貌的改善。

市府都更科為促使「社區規劃師」制度能實踐社區公民治理的理念，遂以「兩年」為基期，進行「執行、檢討、創新」的工作循環，希望藉以平衡社區、規劃師、與政府三方的責任與義務，逐年變革如下表七所示：

表七、臺中市社區規劃師建置歷程概要表

年度	階段意義	培訓計畫方式
91	社區規劃師的觀念宣導與人才培育期	1、第一屆蒲公英培訓計畫：教育宣導課程（理論與實務）。 2、選取全市 8 個社區規劃師團隊進駐。 3、社區宣導交流座談會。 4、舉辦一場外縣市已規劃完成之社區規劃的參觀訪問，進行經驗交流。
92		1、第二屆蒲公英培訓計畫：教育宣導課程（理論與實務）。 2、遴選 4 個社區規劃師團隊進駐。 3、外縣市社區規劃案例介紹。 4、全國社區永續營造研討會。
93	社區規劃師建置轉型擴大服務及參與層面期	1、分兩期於全市建置 9 個「社區規劃師區域服務中心」。 2、成立：「社區規劃師專案管理中心」，統籌辦理教育訓練、專家派遣、新故鄉社區風貌營造及社區規劃師區域中心建置相關計畫執行輔導、社區需求專家派遣。 3、培訓學員獨力完成「社區問診單」。 4、規劃辦理第一屆「臺中市社區再造創意新點子競賽」，甄選給予實際操作。
94	社區規劃師建置資源整合期，培養社區自主發展能力	1、成立「社區規劃師區域服務中心」。 2、成立「社區規劃師專案管理中心」，以「教育訓練」結合提案輔導及經費補助，鼓勵新興社區進行提案。 3、輔導將社區規劃師的「空間專業」，擴大轉型為「資源整合規劃」，強化民眾參與能力、意願與機制。

		4、辦理第二屆「臺中市社區再造創意新點子競賽」。
95	滾動式發展架構的拓展實驗與實踐，培育資源整合專業能力	1、建立社區規劃師派遣制度，結合僱工購料建立輔導新進規劃師進入之機制（參與式工作坊訓練計畫）。 2、進階行社區規劃師能力再提升。 3、進行 36 僱工購料社區執行方案。 4、辦理 17 個城鄉風貌規劃設計類個案推動民種參與機制。 5、區公所納入城鄉風貌及社區風貌營造工作之機制。 6、辦理第三屆「臺中市社區再造創意新點子競賽」-行銷播臺秀。
96	延續資源整合專業能力培訓，執行社區規劃初階工作坊及目的行工作坊	1、建置社區規劃師建置專案管理及執行輔導中心。 2、僱工購料培力課程行政監驗及相關輔導子計畫。 3、城鎮地貌改造與台中都會區社區新風貌有關社區規劃執行輔導（社區規劃專家派遣服務）。 4、臺中市社區規劃師初階培訓與教育宣導。 5、辦理第三屆「臺中市社區再造創意新點子競賽」--有藝社造。 6、辦理外縣市績優社區參訪。 7、網站等相關行銷計畫。

資料來源：本文彙整。

臺中市歷年辦理社區規劃師的培訓課程可分為「實務建置」與「教育訓練」，採行「實務先於教育」、「總體整合規劃」的方式進行推動。此外也兼顧，需同時兼顧「環境規劃」與「社區營造」兩類方案訓練。其主要目的在於，企望透過社區規劃師的建置與培訓，可以引導市民進行參與，落實由下而上的社區自主規劃模式（東海大學，2006：1-1；臺中市社造聯盟促進會，2008：1-1）。不過如何透過社區規劃師有效的喚起市民參與，在過程中可能所應面臨的課題，值得進行討論。

（一）社區居民對於在地認同與情感依歸的不足

如劉立偉（2008：325）所言：社區營造長年忽視都市類型的社區營造內涵，致使經常產生基本概念與生活的實踐脫節。而這樣的問題，也印證在臺中市的社區風貌推動過程。該市在初期 91 年度推動時，都更科為促使社區規劃師能夠在實務中學習，遂借用文建會補助文化局所辦理的「社區營造點」進行介入，期望以「實務先於教育」的模式，帶動工作者的觀念轉化。

九十一年第一件事情就是給我錢，那時候總共有多少錢？六百萬。那我說好，那我乾脆屈從社造點，那時候還沒有所謂的社造中心啦。……我想說運用文化局的幾個社造點，採用就專家進駐方式，一個案子四十萬，做半年，就是這樣子（B-2）。

不過在推動過程中，仍面臨一些問題。例如都市社區內部的景觀風貌改善，

雖有培育社區規劃師，也建置區域輔導中心、專案管理中心，進行多方「資源支援」、「派遣監驗」、及「成果展現」。但要如何喚起公民注意且積極投入這種奠基於「人文、歷史生活及空間美化」的社區新風貌計畫呢？承辦人員在推動經驗中發現：都市社區居民對於在地認同與情感依歸的不足之課題。

都市空間中的居民其實都是外移民，來都市只是想賺錢、發展，對於都市的居住空間或生活周遭其實是較少有情感歸屬、認同的，在這樣的狀況下，要如何基礎大家參與社區的風貌與認同，其實是比較困難的。而這個我想是社區風貌中社區居民參與冷漠的問題……。(B-4)

要之，「情感的歸屬與在地的認同」是在都市中推動公民參與社區風貌改造中可能面對的問題。面對此課題，承辦人員後續遂從「藝術、都市美學」的概念出發，將其融入都市社區風貌的意象內容，如 95 年度推動「有藝社區」，透過專管中心媒合藝術家進入社區與居民進行對話，嗣後採取「社區自主提案」及「僱工購料」方式，讓市民實際參與改善計畫，以提升都市民眾社區環境景觀美感經驗。這樣的介入模式，經過幾年推動業已累積不少成果，如 95 年度「48 個社區動能故事」、96 年度「27 個創意社造」(臺中市政府都市發展處，2006；臺中市政府都市發展處，2008)，此類操作理念與方式實值得持續推廣與精進。

(二) 擺盪「公私利益」之間的社區規劃師

臺中市政府參考台北市與新竹市的環境改造經驗發現，社區規劃師的制度是具有媒合政府、社區之間意見整合的功能，且在中央政府政策引導下，乃積極建置社區規劃師的培訓工作。但是如上所述，社區規劃師與社區之間的互動關係及涉入比重，也是經常引發專業團隊與社區衝突的關鍵。此外，根據訪者的口述資料發現，社區規劃師的培訓，經過一段時間發展後，有些社區規劃師也會從「自我私利」的角度協助社區進行提案，以求實踐自我的社造理念。而這樣的觀點對社區公民參與意識及公共利益而言是好是壞，值得再做考量。

我們經過幾年的培訓發現，部分的社區規劃師在提案上，其實也會有著自己私利的展現，因為他同時在社區內部掌握權力，且又會寫案子，因此常能幫助社區找很多的錢來，但這樣好嗎？……(B-7)

從而觀之，社區規劃師的人才養成如何確實灌輸「公共利益」的價值，並予以實作是值得未來在教育訓練中進行考量的。另一方面，在提案考核機制上，如何確實評鑑社區參與的實況，或許是可以檢驗與防弊「社區規劃師」個人過渡武斷、私利的方式之一，未來可進一步討論。

(三) 社區規劃師與社區的認知互動衝突

根據《95 年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導計畫期末成果報告》指出，社區規劃師制度業已培訓 300 餘位學員參與本市社區總體營造、城鄉新風貌計畫與社區規劃師實務發展，但空間專業者、一般民眾、彼此之間對於社區規劃師的責任與義務之參與認知仍有落差，進而導致彼此之間協力合作成效折損。舉例而言，空間專業者雖然認為此類規劃與社區服務工作有價值，但是投入時間與收入不成正比，難以持續投入參與區域服務中心等設計規劃。再者，假設專業者協助社區同時，專業意識凌駕於社區之上，此將會使社區營造的工作結果充滿專業者的想法，而非社區所願。此將產生專業主義與社區主義的衝突。

我們專業者都很強勢，這是我們在九十年開始走過來的一路歷程，我們覺得專業者若對社區處理得不好的話，會是災難、會是災難，這是真的、這是真的，真的會是災難。(B-6)

另一項反向問題是，擁有較高社區意識的社區，主事者常認為社區規劃師進入社區後，凡事皆須受社區差遣，或將專業工作者視為免費義工，此不僅容易導致專業工作者參與意願下降，也浮現出社區過渡老大心態及自我不負責的心態問題，這對整體社區公共利益與在地民主意識的深化，實為不利，未來應加以檢討與克服。此類專業者與社區居民兩者之間的認知衝突，也獲得承辦人員的證實：

例如一個台中作社造有名的社區，在參與計畫後，就把社區規劃師或專管中心當作免費義工，不斷要求委託單位進行協助，可是過程中，有些工作是社區可以自行施作的，也都請委託單位進行..... (B-6)

綜上所述，專業社區規劃師與社區之間的互動關係，關鍵在於彼此之間因心態所延伸的「涉入比重」課題（張力亞、江大樹，2006：97）。在社區營造的過程中，應同時兼顧專業者的專業知識與技能，及在地居民的默會知識（tacit dimension），且彼此之間秉持著互助夥伴關係的精神進行協力合作，方才能為整體社區公共利益有所助益，這部分是值得省思與改善。

（四）局處資源未經整合，導致因社區能力所造成的資源過於集中

臺中市政府各局處與社區有關之業務橫向之資訊與資源整合的關鍵與機制不足，六星計畫中央停止空管後，端賴本府文化局於社造委員會下之專管中心整合，仍尚未有具體成效（臺灣省建築師公會臺中市辦事處，2007：1-1、4-5）。政府內部資源未整合的問題，也獲得受訪者關注：

有些社區因為內部有人已經受過社區規劃師的訓練，因此很能寫計畫。但是其他社區就沒有人有這樣的人力，在這樣的狀況下，寫案能力很強的就一直獲得補助，相對其他社區而言就沒有機會，其實這是很不好的.....這府

內部的資源整合是有需要的……（A-7）

要之，如何有效合理的配置社區資源，依據不同的社區能力給予資源協助是值得省思的課題。都更科為解決此窘境，遂開始推動「任務型與「初階培力型」的社區規劃師培訓方向改革，前者為分區教育宣導，後者為：行銷播臺。期望能強化資源整合專業能力，藉以區隔社區彼此之間的差異。不過這又是以社區規劃師為軸心進行培訓整合，對於政府內部的整合機制仍然未提出具體改善方案，這點值得再作反省。

陸、結論

隨著資訊與網路科技的發達，過去民間社會對技術官僚與學者專家的依賴，早已不符時宜，取而代之的是多元化的公民參與，值此，政府部門與專家要如何在政策上創造出公民參與的培育機制，是值得進一步研議的（Ingram & Steven, 1993； Fischer, 2005）。以城鄉規劃為例，全球當前城鄉規劃思維是以追求政治社會領域共治的規劃模式為宗旨，期望採分享治理原則，結合政府、專業規劃團隊、與社區民眾共同協力規劃，據以建構一個符合在地人文、歷史背景與自然景觀的空間風貌，藉以立足在地，連結全球。就實務而言，公民參與城鄉風貌改造有以下：對風貌有著象徵性的所有權感；喚起社區意識的覺醒；具有社會教育的功效；消除社會排除的障礙（葉泰利建築師事務所，2005：3-1）四種效益。世界各國為確實落實公民參與城鄉規劃，無不積極採取制度保障方式，保障公民參與的城市規劃過程，如審議、決策、執行與監督階段，甚至可以向法院或仲裁監督機構進行申訴。這樣的制度保障與強制力，值得臺灣借鏡學習。

綜觀臺灣其實也早有認識與推行。從 1994 年開始推動社區總體營造開始，各部會遂積極期望在政策推度上能結合社區營造的理念執行之，據以追求行政民主治理的實踐價值。其中營建署所推動的城鄉新風貌改造計畫即為一例。該計畫是希望結合公民參與，藉以打造出符合在地人文、歷史與自然的景觀風貌。雖然計畫宗旨立意良善，但經過數年推動，就公民參與意識的養成與制度建構而言，仍面臨：長期政策共識不足、過份追求效率，忽視公民參與對話、地方專業人力不足，無暇顧及公民參與培訓與執行制度建構、公民參與意識及能力的缺乏等主客觀問題，致使該方案的「公民參與精神與機制」流於「口號」而無法實踐。不過，展望未來仍是樂觀，畢竟城鄉風貌改造運動已經形成臺灣推動地區環境改善的風潮。在此，為求深刻理解地方政府再推動公民參與城鄉風貌的概況與問題，遂以臺中市為案例進行分析。

表八、臺中市公民參與城鄉風貌的問題比較表

方案	主要課題
城鄉風貌	1、參與形式多為說明會、問卷調查；

	2、計畫施作後續維護，多由市府自行負擔，少與社區進行連結； 3、僅有少數案例，是與在地有著文化、社區意識。
社區風貌	1、社區居民對於在地認同與情感依歸的不足； 2、社區規劃師與社區互動的認知差距； 3、局處資源未經整合，導致因社區能力所造成的資源過於集中。

資料來源：本文彙整。

從表八中可知，雖然城鄉風貌宗旨想落實公民參與，但是在地方層次的「城鄉風貌」實務操作中，公民參與仍是形式多於實質，雖有若干結合在地的城鄉風貌改造成果，但仍不普遍。其次，與社區居民較具關連性的「社區風貌」，在執行過程中也常面臨著：一、社區居民對於在地認同與情感依歸的不足；二、擺盪「公私利益」之間的社區規劃師；三、社區規劃師與社區的認知互動衝突；四、局處資源未經整合，導致因社區能力所造成的資源過於集中等課題，導致實際效果有限。不過值得期待的是，縱使中央政府部門政策上有所延宕，但地方政府仍將其視為是推動都市發展的重要議題，並採取「滾動式」機制進行改革創新，這對於往後公民參與意識的推廣與民主行政的體制建構，是具有重要意義的。總結，公民參與城鄉規劃的課題及創新模式，是值得本文持續進行追蹤研究的。期待透過這樣的初探研究，能提出若干省思課題，作為後續深度研究的基礎。

參考書目

- 中華民國景觀學會，2003，《世界先進國家城鄉風貌改造執行機制之研究》期末報告，內政部營建署委託。
- 江明修，1997，《公共行政學理論與社會實踐》，臺北：五南。
- 江明修，1999，《第三部門經營策略與社會參與》，台北：智勝。
- 行政院內政部，2008，《「形塑國土美學-創造台灣城鄉風貌示範計畫」第三期計畫（98年-101年度）草案》，台北：行政院內政部。
- 吳定等，2007，《行政學（上）》，台北：國立空中大學。
- 吳綱立，1998，〈規劃思潮與公共利益概念的演變：建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》，179：180，74-86。
- 吳鄭重譯，2007，《偉大城市的誕生與衰亡：美國都市街道生活的啟發》，台北：聯經。
- 李永展，2003，〈城鄉新風貌與社區營造之永續性探討及社會反思〉，收錄於「新臺灣願景-再造城鄉新魅力座談會」論文集，頁19-34。
- 李永展，2006，《永續城鄉及生態社區理論與實務》，台北市：文笙。
- 李宗勳，2009，〈公民社會與社區參與—從心態期待到空間讓渡〉，《公共行政學報》，30，頁131-148。
- 東海大學，2006，《九十四年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導計畫專案管理中心建置計畫工作成果報告書》，台中：臺中市政府。
- 林炳申建築事務所，2004，《后庄社區聚落歷史與農業景觀步遊系統整合計畫》規劃設計監造成果報告書，台中：臺中市政府。
- 郝明真譯，2008，《社區發展與公民參與：俄勒岡實驗的啟示》，香港：商務印書館。
- 柯于璋，2009，〈從公民治理的觀點論台灣參與式社區規劃之課題與展望〉，《台灣土地研究》，12：1，頁125-151。
- 洪德仁等，2005，〈公民會議與社區營造--以北投社區社造協定公民會議為例〉，《社區發展季刊》，108，頁216-226。
- 范淑敏，2003，《台灣城鄉風貌改造運動之研究》，立德管理學院地方發展及管理研究所碩士論文。
- 夏鑄九，1999，〈市民參與和地方自主性：臺灣的社區營造〉，《城市與設計學報》，9：10，頁175-185。
- 孫施文、殷悅，2004，〈西方城市規劃中公眾參與的理論基礎及其發展〉，《國外城市規劃》，19：1，頁15-21。
- 徐仁輝，1999，「公共選擇觀點下的民主行政」，世新大學行政管理系主辦，民主行政與政府再造學術論文研討會。本文榮獲收錄於銓敘部主編，2000，行政管理論文選輯，第14集。
- 張力亞、江大樹，2006，〈社區營造輔導團隊『社區培力策略』之辯證分析：以

- 新故鄉文教基金會參與桃米生態村為例》，《第三部門學刊》，6，頁 67~105。
- 梁瑋倩，2007，〈公民參與落差之研究：以建成圓環為例〉，淡江大學/公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。
- 許世雨，2000，《新公共行政與新政府運動之辯證與比較》，國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 陳志誠、曹榮林、朱興平，2003，〈國外城市規劃公眾參與及借鏡〉，《城市問題》，5，頁：72-76。
- 陳敦源，2008，〈參與式治理：民主改革研究的新方向？〉，《人文與社會科學簡訊》，9：2，頁 36-47。
- 曾梓峰，2006，〈全球化挑戰下的城市再造—以漢堡為例〉，《研考雙月刊》，30：5，頁 56-70。
- 游鎔潑，2005，《地方政府推動城鄉新風貌政策執行機制之研究—以中和市為例》，國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。
- 黃光廷、黃舒楣譯，Jim Diers 著，2009，《社區力量：西雅圖的社區營造實踐》，台北：洪葉文化。
- 黃東益等，2007，〈地方公共審議說理過程初探：2005 年宜蘭社大公民會議個案研究〉，《公共行政學報》，24，頁 71-102。
- 黃建銘，2006，〈新竹市都市景觀改造策略之探討—都市治理觀點之檢視〉，《中國地方自治》，687，頁 11-27。
- 黃偉晉，1999，《灣「創造城鄉新風貌行動方案」執行過程評估研究》台，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 黃肇新譯，1998，〈新的規劃政治經濟學：市民社會的崛起〉，《城市與設計學報》，4，頁 1-20。
- 楊貴慶，2002，〈試析當今美國城市規劃的公眾參與〉，《國外城市規劃》，2，頁：2-6。
- 葉泰利建築師事務所，2005，《臺中市大北屯轉運樞紐-太原車站周邊環境改善計畫》報告書，台中：臺中市政府。
- 臺中市社造聯盟促進會，2008，《96 年度臺中市營造都市社區新風貌專案管理中心建置計畫》，台中：臺中市政府。
- 臺中市政府都市發展處，2006，《48 個社區動能故事》，台中：臺中市政府。
- 臺中市政府都市發展處，2008，《創意社造》，台中：臺中市政府。
- 臺灣省建築師公會臺中市辦事處，2007，《九十五年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導計畫專案管理中心建置計畫期末成果報告》，台中：臺中市政府。
- 劉立偉，2008，〈社區營造的反思：城鄉差異的思考、都市發展的觀點、以及由下而上的理念探討〉，《都市與計劃》，35：4，頁 313-338。
- 蕭堯仁等，2002，《九十一年度臺中市社區規劃師建置計畫教育宣導及執行機制建置計畫成果報告書（一）》，台中：臺中市政府。
- 賴冠顯，2007，《永續發展與蘇花高開發爭議之研究》，淡江大學公共行政學系公

- 共政策碩士論文。
- 聯成工程顧問有限公司，2004，《臺中市舊市區心地圖休閒城區綠色川廊計畫》
成果報告書，台中：臺中市政府。
- 謝雯凱，2003，《當代德國都市規劃中之民眾參與》，淡江大學歐洲研究所碩士論
文。
- 韓保中，2006，《公民社會觀點之民主行政理論-以 Denhardt 新公共服務論為主
軸》，國立臺灣大學政治學研究所博士論文。
- 藍秀琪，2002，《創造城鄉新風貌地方層級推動機制之研究-以金門縣為例》，國
立台灣科技大學建築系碩士論文。
- 羅秀華，2003，《文山社區由充權到治理的發展歷程》，國立台灣大學建築與城鄉
研究所博士論文。
- Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of
American Institute of Planners*, 35: 216- 44.
- Bogason, Peter.2000. *Public Policy and Local Governance: Institutions in
Postmodern Society*. Northampton Mass.: Edward Elgar.
- Box, Richard C.(1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into
the 21st Century*. Sage Publications.
- Castells, M. 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban
Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Cheema, G. Shabbir.2007. "Linking Governments and Citizens through Democratic
Governance", In UNPAN (ed.) *Public Administration and Democratic
Governance: Governments Serving Citizen*. United Nations:
ST/ESA/PAD/SER.E/
- Cooper, T.1984. "Citizen participation and professionalism in public
administration" , *Public Administration Review*, 44:143-149.
- Egan John Sir.2004. *The Egan Review :Skills for Sustainable Communities*. London:
Office of the Deputy Prime Minister Eland House Bressenden Place.
- Fischer, Frank. 2005. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local
Knowledge*. Durham and London:Duke University Press.
- Fox, Charles J. & Miller, Hugh T.1995. *Postmodern Public Administration: Toward
Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Friedmann, A.1997.〈世界城市之未來：都市與區域政策在亞太區域的角色〉，《城
市與設計學報》，2/3，頁 1-24。
- Goss, Sue.2001. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships, and the
Management of Change*. New York: Palgrave.
- Hutton, W.1995.*The State We're In*. London:Cape.
- Ingram Helen & Steven Rathgeb Smith.1993. *Public Policy for Democracy*.
Brookings Institution Press.

- Jun, Jong S. 1986. *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York:Macmilliam.
- Kamensky, John, M. & Burlin, Thomas, J. 2004. *Collaboration: Using Networks and Partnerships*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. Susel. (1998) “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”, *Public Administration Review*, 58(1): 317-326.
- McCann J. Eugene.2001. “Collaborative Visioning or Urban Planning as Therapy? The Politics of Public-Private Policy Making” , *Professional Geographer*, 5(23):207-218.
- Putnam, R.D.,1993.*Making Democracy Work*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Rosenbloom, D. H.1993. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. N.Y.: McGraw-hill.
- Thomas, John. Clayton.1995. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Yin, R. & Yates, D. 1974. “Street-level governments: Assessing decentralization and urban services” , *Nation’s Cities*, November:34-48.