

第七章

# 公民參與

...





◆ 桃園河岸公共景觀，喚起公民意識參與。

## 第一節 公民參與機制

隨著現代網路社會的形成以及青年世代的出現，各種以新議題為導向的公民參與行動蓬勃興起，公民參與乃成為最近臺灣與全球熱門的議題之一。

公民參與的意涵廣泛，一般而言，可區分為公共參與、政治參與、個人自發參與及公民參與。各種公民參與的類型，皆有不同的模式。有質性的也有量性的，其中公民選舉權與罷免權，或是民意調查都是屬於可以量化公民參與公共政策模式，而世界公民咖啡館、審議式民主、民眾說明會、專家諮詢會議等則偏向質性的。

海岸管理法中明白揭示，「公民參與之重要性，海岸法第 7 條就 9 項就規定：海岸地區之規劃管理原則如下：……. 九、建立海岸規劃決策之民眾參與制度，以提升海岸保護管理績效。」

桃園海岸的管理，本來就是一項重大公共政策，究竟該如何管理？如何保育？抑或是如何聰明適度的發展？當地民眾及相關利害關係人的主張與看法又是如何？凡此種種，皆是重要的公民參與課題。



## 一、公民參與流程

早期公民參與案例不多，許多和經濟發展有關的建設，像是大潭發電廠，並無公民參與。但隨著經濟發展至一定程度後，在經濟為必需品，環境又要兼顧的前提下，於是現代的公民參與開始受到重視。而公民參與最先開始的一環便是資訊公開，資訊公開後，民眾會提出不同的主張與想法，決策者再綜合考量各個面相後再做政策決定。

然而，一項重大計劃該從何時開始公開呢？一個計畫依序分成四個方面評估，技術、經濟、環境，以及土地使用改變。以目前來說，公民參與是在環境評估、土地變更時開始公開，但其實在技術和經濟評估時，計畫的方向可以說是幾乎確定要執行了；這造成了一般民眾認為公民參與於事無補，資訊公開的時間點太晚，有黑箱的疑慮。也就是說，在技術及經濟評估時，尚未揭露給公民，一直到環境及土地變更，才充分公開，所以未來與海岸相關的政策執行，是否應該提早資訊公開，告知民眾？

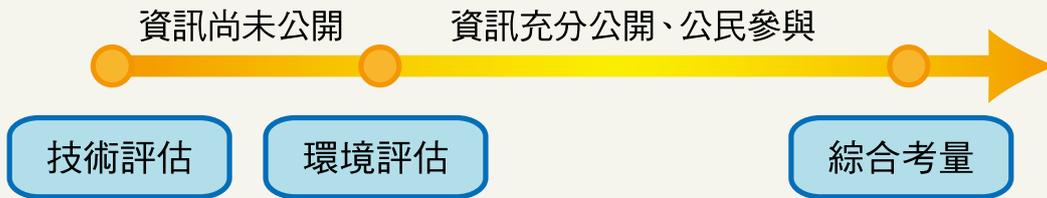
此外，資訊公開的形式該如何較清楚？假設某地要被都市計畫更新，但只貼一張公告在牆上，沒看到公告的人，便不清楚都更訊息，這令人疑慮，質疑其是否有背後操作的空間。因此，里民大會、網路資訊、APP、公民咖啡館，或是公民機制的建立，都能讓公民參與更有機制、有標準可遵循，於此，政府編預算時，若有任何決定要規畫執行的重大開發，都能在此公開，民眾有意見也能及時反應。

理想資訊公開時間點：



圖 7-1 理想資訊公開流程圖

現階段：



未來理想：

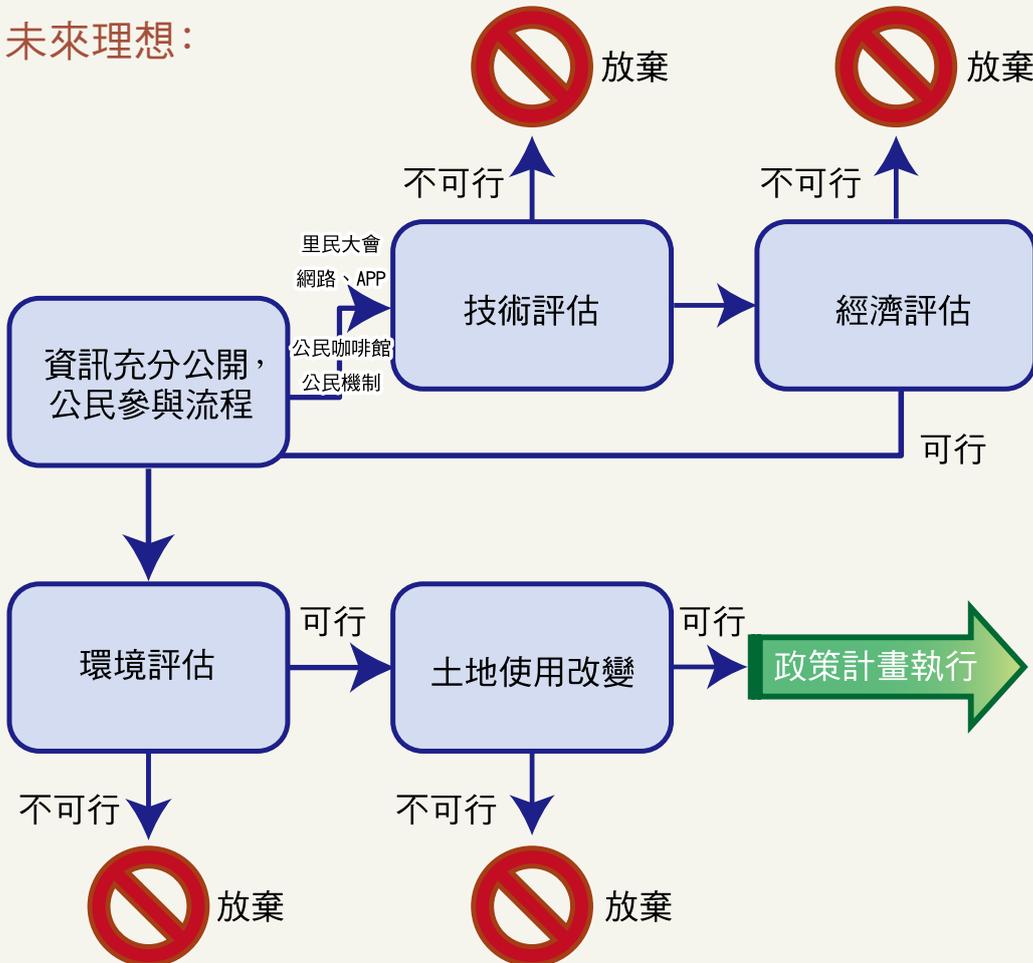


圖 7-2 現階段與未來理想之重大建設資訊公開時間流程圖比較



## 二、公民參與機制

為促進本市民眾瞭解海岸生態保護計畫，及有關海岸開發之相關內容，擬建立民眾參與機制，建議整體規劃架構，如附圖 7-3，主要事項為：

- 成立海岸生態保護計畫諮詢小組（以下簡稱諮詢小組）：由桃園市政府邀請轄區內各機關團體、專家學者及民間團體代表成立諮詢小組，開會時並邀相關機關、單位參加。
- 辦理溝通活動：海岸地區範圍內重大開發計畫規劃（含規劃檢討）應適時召開說明會對外說明；另針對外界關切或重大案件，各執行機關得增加以工作坊、座談會等形式加強對外界溝通。
- 指定溝通窗口：各執行機關應指定專人擔任海岸地區之計畫溝通窗口，持續與民眾進行溝通，以利意見交流。
- 重要資訊公開：海岸地區範圍內之計畫重要內容應依政府資訊公開法規定由桃園市政府設置專屬網站辦理。

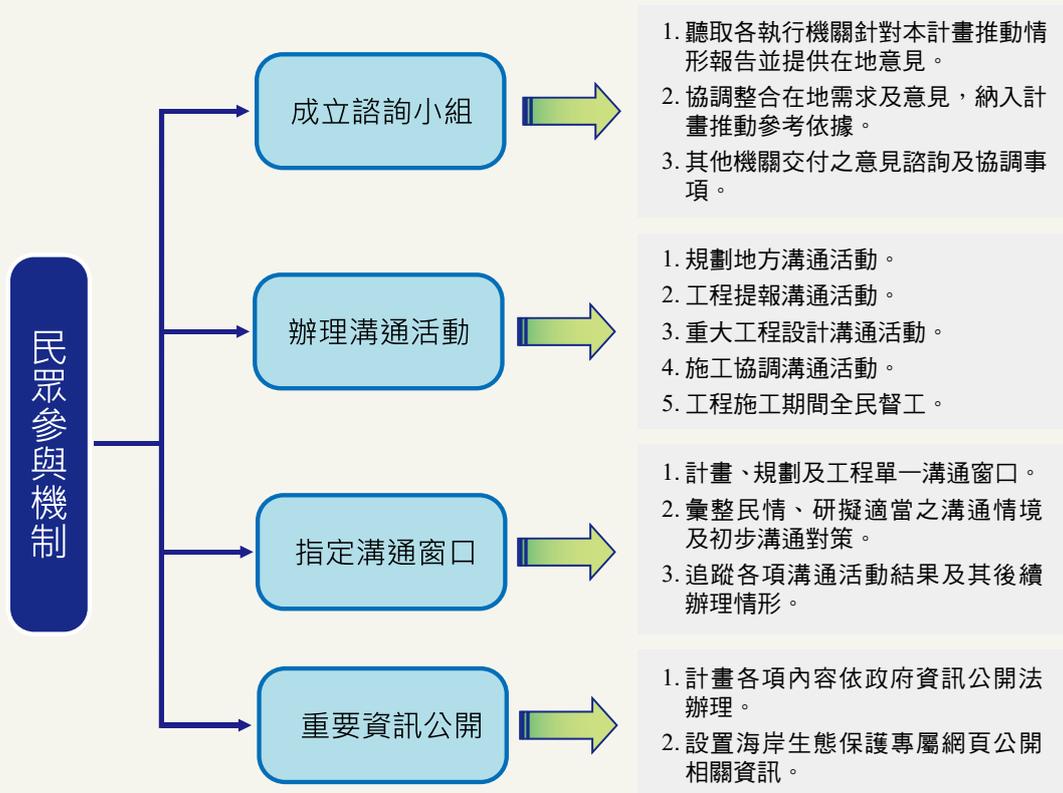


圖 7-3 海岸生態保護計畫民眾參與機制架構圖

(一) 諮詢小組之成立、運作，建議依下列原則辦理：

1. 諮詢小組委員之成立：

- (1) 諮詢小組置召集人一人，由桃園市政府環保局長兼任；副召集人一人，由本計畫轄區內各區首長指定高階人員一人兼任，除召集人及副召集人為當然諮詢委員外，其餘諮詢委員由桃園市政府聘請環保、生態、遊憩景觀、都市計畫、水利及其他相關領域專家學者二至四人；民間團體代表二至四人；個案所在區域內民間團體代表。
- (2) 建立諮詢小組人才資料庫，召開諮詢小組會議時應依照擬討論項目所在區域開發案之不同，以機動方式自人才資料庫中邀請長期關心該區域之民間團體代表擔任委員。
- (3) 諮詢小組委員組成與人數，市府得依不同階段實際執行內容，本權責予以彈性調整，惟其中民間團體代表及專家學者之委員人數合計不得低於諮詢小組委員人數之二分之一。
- (4) 市府召開諮詢小組會議時，除邀請諮詢小組委員及於業務範疇內之桃園市政府之規劃、工程及資產與等相關業務課室代表參加外，並應依照每次諮詢小組會議擬討論項目另邀請相關單位。

2. 諮詢小組任務：

- (1) 聽取各執行機關針對本計畫推動情形報告並提供在地意見。
- (2) 協調整合在地需求及意見，納入計畫推動參考依據。
- (3) 其他相關權責機關交付之意見諮詢及協調事項。

3. 諮詢小組運作方針如下：

- (1) 諮詢小組委員得儘量參與規劃（含規劃檢討）及開發計畫相關溝通活動，以提供在地專業意見。
- (2) 各執行機關應於諮詢小組會議中報告規劃及開發計畫溝通活動辦理情形。
- (3) 針對外界關切、屬重大案件之開發工程內容，執行機關應於諮詢小組會議提出說明，其說明內容應包含開發計畫所採改善方案、工程範圍、設計理念、工程預期效益及零方案等。



© 葉斯桂

◆ 觀新藻礁保護區。

- (4) 針對外界關切、屬重大案件，或民眾遇有緊急突發事件提出異議，經執行機關認為對已達共識並作成之決定有再檢討修正之必要時，應提報於諮詢小組會議中討論，作為機關決策之參考。
- (5) 諮詢小組會議召開時，執行機關應介紹各件規劃（含規劃檢討）及開發計畫溝通窗口（主辦），俾未來如需現場勘查或意見表示時，民眾可逕向溝通窗口反映。
- (6) 市府每一年至少召開一次諮詢小組會議，必要時得召開臨時會議。
- (7) 諮詢小組委員均為無給職，但聘請專家學者與民間團體代表擔任委員時，得依照「各機關學校出席費及稿費支給要點」之規定支領必要之費用。
- (8) 諮詢小組會議中民眾所提各種意見及討論內容均應詳實列入會議紀錄內。其會議相關幕僚工作及所需經費由各執行機關負責辦理及籌應。

## (二) 辦理溝通活動：

執行機關辦理溝通活動時，除依下列原則辦理外，應事先通知在地區公所，及里長辦公室，請里長辦公室確實代為轉知民眾，並請里長辦公室配合將開會訊息公布於教會、廟宇等宗教信仰場所週知：



1. 規劃地方說明會：執行機關辦理規劃及規劃檢討，應邀請民眾與相關機關、單位召開二次地方說明會，將地方意見詳細檢討後具體回應，並融入規劃方案中，如屬重大關切案件且地方意見無法達共識時，規劃執行機關得適時再召開說明會，或以工作坊、座談會等形式加強與民眾溝通。



◆ 大岬西南側採砂樣點。

2. 開發計畫提報說明會：各開發單位將工程執行計畫書提報至桃園市政府前，應先邀集民眾與相關機關、單位召開開發計畫提報說明會，將地方意見檢討納入提報內容。
3. 開發計畫設計過程中，如屬重大關切案件且地方意見無法達共識時，開發計畫執行機關得適時召開說明會，或以工作坊、座談會等形式加強與民眾溝通。（民眾參與開發計畫時程與方式如附圖 7-4）。

## (三) 各執行機關應指定溝通窗口，並依下列原則辦理：

1. 各執行機關應指定專人擔任單一溝通窗口（業務主管及主辦各一人）與民眾進行實質溝通。
2. 溝通窗口應彙整地方民情、研擬適當之溝通情境及初步溝通對策，並追蹤各項溝通活動結果及其後續辦理情形。
3. 執行機關應將本計畫之單一溝通窗口及規劃（含規劃檢討）與開發計畫個案溝通窗口，連同諮詢小組委員及民間團體之窗口人員名單報桃園市政府備查，人員異動時亦同。



#### （四）資訊公開：

本市府海岸生態保護計畫之相關重要內容應依政府資訊公開法辦理，並以下列方式公開於計畫專屬網頁：

1. 計畫重要內容及會議資料（含各溝通活動、工程核定內容及諮詢小組會議等），應依政府資訊公開法規定辦理，並公開於桃園市政府「海岸生態保護計畫」專屬網頁。
2. 計畫執行機關或開發單位除循本計畫規定程序專案提報至桃園市政府外，應於相關公文書發出時同步送請桃園市政府海岸管理處協助置於桃園市政府之「海岸生態保護計畫」專屬網頁上，即時公開相關資訊。
3. 諮詢小組委員及各溝通窗口人員之姓名、單位聯絡電話應公開於桃園市政府「海岸生態保護計畫」專屬網頁。
4. 執行機關應尊重民眾所提出之意見，於不違反原海岸防護目的、工程效益、且不影響本計畫進度，並符合法令之原則下妥善處理。
5. 各執行機關應於諮詢小組會議召開完成一個月內，將諮詢小組會議紀錄及海岸生態保護計畫諮詢小組會議辦理情形函送桃園市政府公告於「海岸生態保護計畫」專屬網頁，並於彙整完成後提送計畫審查工作小組報告。



◆ 環境教育須由你我一同參與，志工接受培訓課程。

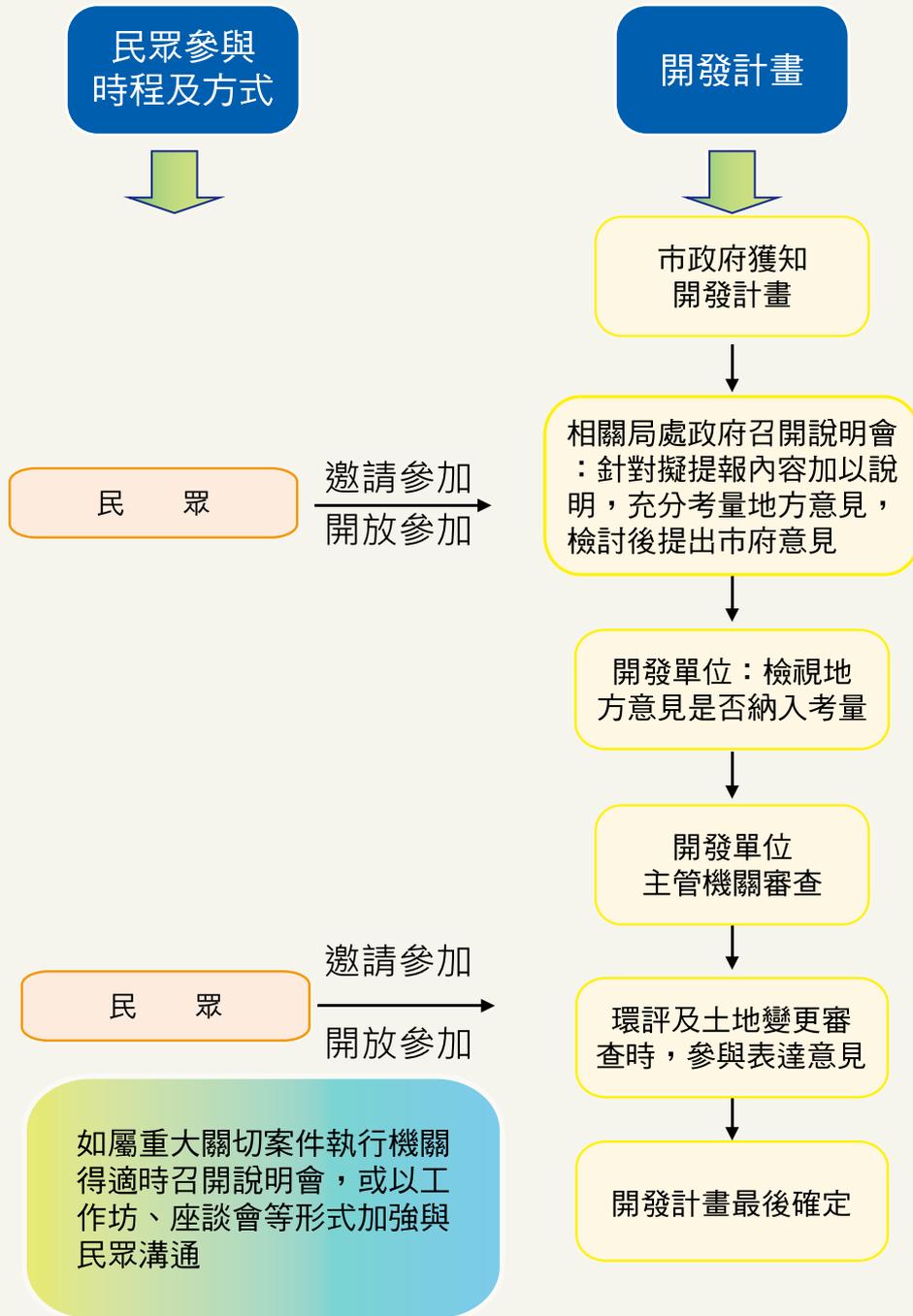


圖 7-4 海岸生態保護計畫民眾參與開發計畫時程與方式



## 第二節 公民參與海岸保護與管理

民眾參與已是世界民主潮流，本計畫參考兩處國外海岸保護管理相關白皮書，分別為日本千葉縣、新加坡，作為他山之石借鏡。

以日本千葉縣為例，在擬定海岸保全計畫時廣蒐民眾意見，透過召開縣民會議、公聽會、以及從官網與傳單搜集到的意見，並針對海岸防護、環境保護、開發利用三個面向，綜整民意，作為該計畫之重要民眾參與。

日  
本  
千  
葉  
縣  
在  
地  
居  
民  
對  
海  
岸  
事  
務  
的  
請  
願

### (一) 對於海岸防護的意見

- 推動針對暴潮、海浪與海嘯的因應對策
- 針對海岸侵蝕的因應對策
- 針對地球暖化的因應對策
- 建置考量海岸景觀與自然環境的防護設施

### (二) 對於環境保護的意見

- 保護並打造沙灘與潮間帶
- 保護珍貴的動植物
- 處理漂流上岸的垃圾
- 在海岸增加植栽等擴充綠地

### (三) 對於開發利用的意見

- 建置廁所與遊憩步道等便利設施
- 便利設施的無障礙化
- 帶動海岸的整年使用
- 開放海岸線
- 有效運用歷史遺產
- 推動處理不法留置船舶的措施
- 擬定海岸使用規則

新加坡則將建立的夥伴關係作為長期整合性海岸管理計畫內容之一。這些夥伴關係中公部門單位包括：沿海保護、污染防治、船運活動、沿海土地使用規劃、以及棲地保護。透過這些公部門伙伴們，新加坡政府建立了溝通策略及活動，教育並動員大眾參與。範圍從執行教育計畫、建立志工計畫、出版生活雜誌、科學期刊與年報，和籌辦工作坊等。機構常見做法為設立資訊入口網站，讓大眾能輕易存取相關機構網站之資訊。部分政府機構所領銜的活動，已演變為可教育大眾之年度特色活動。這些事件牽涉到諸多機構，也是新加坡參與國際活動的一部分。例如：世界濕地日、世界環境日、和世界海洋日。

私部門在企業部門夥伴關係中，透過其環境管理標準導入並施行於其供應商。新加坡的跨國企業（MNC）社群也扮演了重要的角色。企業部門夥伴關係作為其企業社會責任計畫的（CSR）一部分，許多私人組織也與政府機構合作，並對環境舉措與基礎設施上提供資金上的援助。另外，環境顧問公司。其服務範圍通常為評估潛在開發之影響、提出減低影響措施、管理選項來把對沿海與海洋環境的影響降至最低。這些公司也和諸多政府計畫息息相關，包含環境政策與品質標準之制定。

民間單位如學術單位則加強共同合作。此為一重要的夥伴關係，因學術界提供了關鍵的技術專業，可補強政府機構不足之處。由這些機構所收集的知識，可用來輔佐沿海與海洋環境之管理。

此外，非政府組織（NGOs），如：新加坡自然學會、航道協會、和藍海志工、以及於海洋保育之關鍵個體，透過引領礁岩漫步做為教育計畫的方式，可有助培養環境意識。此部份透過網路與社群媒體的運用作為輔助。野生新加坡 (Wild Singapore) 和棲地新聞 (Habitat news) 便是兩個實例，他們於新加坡運用入口網站來報導生物多樣性相關的新聞。

從日本千葉縣與新加坡民眾參與制度中，本計畫乃將桃園海岸生態保護白皮書編撰成電子書，並設置專門網頁，成為與民眾溝通管道之一環。此外，本計畫在撰擬過程中已辦理三場民眾說明會，收集當地民眾對海岸防護管理等相關意見，做為編撰白皮書參考，與政策規畫之依據。

除了上述作為外，新加坡透過公私部門的伙伴計畫，結合紀念日，積極推動相關海岸環境教育做法，或許是下階段推動整合性海岸計畫管理之參考。



## 一、白皮書之公民參與



◆ 酋婦蟹。

桃園海岸生態保護白皮書為政府海岸施政之政策承諾書，亦是政府相關計畫與預算之重要參考，根據日本與歐美各國的經驗，政策白皮書之訂定過程中，最好採取由下而上（bottom-up）制定，更能貼近民意，讓政策之推動更加順暢，因此本計畫，除收集各局處及府外機關相關研究與計畫

外，也針對當地意見領袖（30人）進行焦點訪談，同時舉行3次專家會議，3次民眾說明會超過330人次參與，4次府內相關機關協調會、12次局內相關工作檢討會，4次工作計畫書會議，4次工作報告會議等超過30場次會議進行溝通協調，相關會議之民眾與專家學者重視議題，詳見第五章第一節。

## 二、政府志工合作減污護藻礁行動

### 環保志工水質監測-成果與效益

- 累積監測數據：420多筆 照片：逾1,000張
- 志工巡查或檢測**發現異常**·立即通報派員查處·屢獲實績
  - ①-游泳池淨水設備**紅褐色底泥溢流**
  - ②-染整廠檢修不當排放**泡沫**
  - ③-工業區**污水廠水質異常**
  - ④-屠宰場**暗夜偷排水**
- 河川水質多呈穩定狀態·將持續監測·若發現事業違規或異常排放·環保單位將依法**積極查核**·



①



②



③



④



⑤

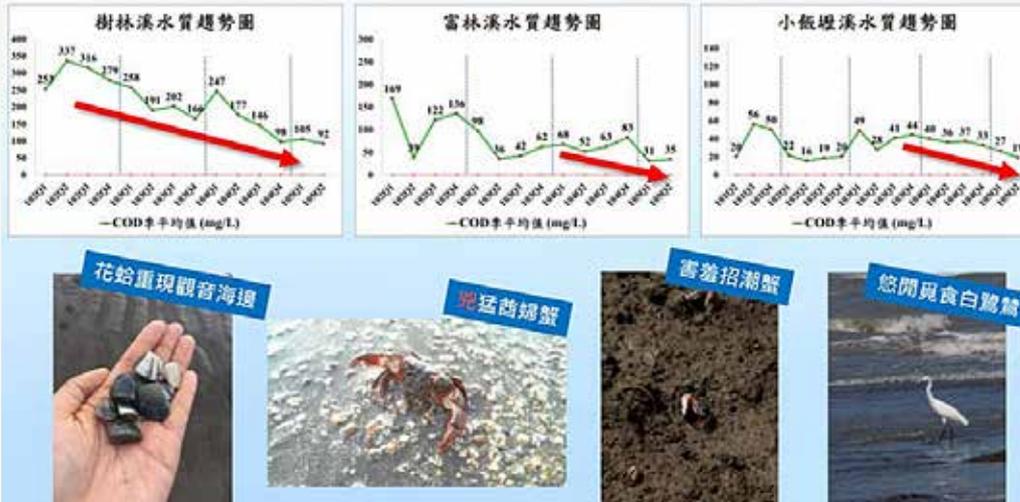


⑥

◆ 環保志工監測水質。

## 河川水質監測

- 桃園市政府環保局每周於11條列管河川出海口採樣檢測水質
- 105年第1季起，11條河川水質皆較往年改善，以前常發生之突發高污染事件已不復見
- 環境生態、民眾生活休憩，逐漸回歸海岸擁抱



◆ 水質獲得改善。

為降低工業廢水污染，改善河川水質，進而保護海岸藻礁生態，101年4月起環保署與本市府環境保護局針對本市南崁溪、埔心溪、老街溪、富林溪、樹林溪、大堀溪、觀音溪、小飯壠溪、新屋溪、社子溪及福興溪等11條河川及其流域內450家事業，訂定「桃園藻礁污染源督察管制計畫」，強力執行督察，迄今共計稽查8,028家次，告發1,211家次，違規比率自101年的33.5%，逐年降低至105年的10.3%。其中有21家業者，因違規情節重大處以停工處分，有20家事業會同內政部保七總隊第三大隊移送桃園地檢署依法偵辦，累計裁處金額逾1億8,000萬餘元。

此外，每週定期於各河川出海口採溪水測定酸鹼值（pH）、水溫、導電度、化學需氧量（Chemical Oxygen Demand, COD），監控河川水質變化，適時檢討修正稽查管制策略。監測結果顯示，在歷經4年強力查緝後，自105年第1季起11條列管河川水質皆較往年同期改善許多，其中樹林溪COD降低近60%。除每季定期至當地邀集民眾及相關單位召開檢討會議，自104年12月起，提供簡易水質檢測器材，由熱心志工至本市各個河川採樣檢測水質，並建置google地圖引擎，將檢測結果上傳至雲端硬碟，資料公開，全民監督。當志工檢測或巡察時發現異常，立即通報環保單位查處，



屢屢查獲事業違規排放高污染廢水，皆依水污染防治法之規定裁處。在政府與志工共同的努力下，本市河川及海岸水質逐漸改善，藻礁生態也逐漸回復。（水質監測網址：<https://goo.gl/qRBahp>）。

志工們除每週定期檢測水質外，平常亦不定期巡查河川，在大家共同的努力下守護桃園美麗的河川與珍貴的藻礁海岸生態，政府相關部門未來將持續與本市府強力執法，並與志工們密切合作，促使污染源有效改善及降低污染，以維護本市河川與海域水質。

### 三、水環境巡守隊保護河川及海洋

海洋垃圾主要來自陸域隨河川流入或在岸際被丟棄的固體廢棄物，主要包含紙袋、吸管、塑膠袋、寶特瓶、瓶蓋、免洗餐具、保麗龍等，而河川環境的整潔美麗要靠市府與民眾共同來守護，為讓更多民眾投入水資源保护的行列，故本市水環境巡守隊自 94 年成立至今，持續擴大辦理，強化陣容，目前規模共 55 隊，合計總人數 2,084 人，男女比約為 44:56。



◆ 政府單位與民間密切合作，共同宣誓保護藻礁的決心。

巡守範圍遍佈全市，包括桃園區(4隊)、龜山區(3隊)、蘆竹區(4隊)、大園區(6隊)、觀音區(4隊)、新屋區(7隊)、中壢區(11隊)、楊梅區(7隊)、平鎮區(2隊)、龍潭區(3隊)、大溪區(2隊)及八德區(2隊)，其中共有6隊巡守範圍包含海岸及藻礁分別為菓林里水環境巡守隊、沙崙海岸水環境巡守隊、圳股頭水環境巡守隊、樹林社區水環境巡守隊、永興里水環境巡守隊(觀新藻礁)及保生社區水環境巡守隊(觀新藻礁)。

由環保局結合水環境巡守隊、企業團體與學校，共同關心海岸周遭環境，進而達到關心、愛護海洋的目的，自105年5月18日至106年5月10日止，本市各水環境巡守隊使用Eco-Life系統進行通報及登錄各項巡守執行工作數量，包括淨溪淨川477場次、教育訓練活動134場次、髒亂點通報268點次、新聞稿及文章發布1,922則、清理7,869次、巡檢9,868次、垃圾清運42,024kg及重大污染通報或水污染事件共57筆，辦理25場次水環境巡守隊教育訓練及淨溪淨灘相關活動，總參與人數達11,958人，男女比約56:44。

藉由辦理水環境相關活動及巡檢，培育社會大眾環境保護的國際意識以及維護環境清潔的責任感，並透過水環境教育宣導大家落實愛護海洋三件事，第一、不用一次性產品(如吸管、免洗餐具、塑膠袋)、第二、垃圾要分類不亂丟避免進入河川與海洋。(以免被海洋生物誤食)、第三、多多走出戶外參與淨溪與淨灘，才是保護海洋生態與維護水環境的根本。

鑒於塑膠廢棄物對海岸環境所造成的影響，除了前述活動與巡檢外，本市環保局辦理月月淨灘活動，以行動擴散市民對維護環境之意識。另環保署針對塑膠廢棄物從民國91年7月起陸續推動相關限塑政策，採分階段、分對象的漸進式管理措施，另環保署視民眾環保觀念與生活習慣之改變，滾動檢討相關措施，期由宣導與管制雙管齊下，引導廢棄物源頭減量與促進資源循環再利用，透過各種媒體管道進行宣導，請民眾「自備、重複、少用」免洗餐具及各類一次性產品，並落實環境教育工作，以減少塑膠廢棄物之產生量，冀望自源頭管制，減少海洋垃圾，從每一個人起手，在生活習慣上的改變，使環境壓力得以逐步降解，保護海岸生態環境，必須有你有我共同參與。



## 小 結

公民參與已是現代民主化特色，從日本千葉縣的經驗，並參考經濟部水利署推動八年八百億治水計畫民眾參與之做法，從建立公民參與流程，強調海岸重大建設與發展計畫，並在計畫與財務可行性評估時，就建立民眾參與制度，依此一原則，將循正常法制管道制訂桃園市政府海岸生態保護計畫民眾參與機制要點。為了落實公民參與海岸保護與管理，海岸生態保護白皮書從一開始編撰之初，就各舉辦三場次之民眾說明會與專家諮詢會議，讓白皮書內容能獲得公民支持。此外，在減少污染源保護藻礁課題上，結合當地民眾「政府志工合作減污護藻礁行動」、「水環境巡守隊」，獲致相當大的成效。

