發佈：2015-06-30, 週二 09:50
點擊數：9308

柯文哲走馬上任後，確實為台北市帶來全新氣象，至少就公民參與這個領域，就無愧於素民、鄉民、公民「新三民主義」的旗幟。

在競選期間，柯P就提出資訊公開（Open Deta）、網路投票（u-voting）、參與式預算（Participatory Budgeting）三大政見。細數去年十二月至今近半年來柯市府的作為，雖然距離滿分還有很長的路要走，但仍然有明顯突破。

今年三月公民參與委員會正式成立，四月則召開首次會議，這是有史以來第一個以促進公民參與為任務的跨局處委員會。繼選定內湖公民會館作為參與式預算示範點後，今年五月市政府更匡列五億元，並分三期培訓105
名公務員，以供未來參與式預算運用。I-voting
先後經歷勞動局長遴舉、公館徒步區存廢、內湖公民會館吉祥物命名三次實驗，未來也將搭配「台北卡」作更全面、更完善的建制。除此之外，市政府前前後後也舉辦好幾場公民咖啡館活動，廣納民意、商討政策，建成圓環活化即為一例。

儘管如此，但台北市公民參與的願景圖像卻還是少了一塊，那就是公共工程的公民參與（Public Participation in Public
Construction
）。什麼是公共工程的公民參與呢？簡單來說，就是在推動重大公共工程的過程中，盡可能納入民眾參與，並將民眾參與成果納入決策的考量因素之一。

很遺憾地，台北市公共工程的公民參與，仍然相當原始落後。就以俗稱大巨蛋的台灣體育文化園區為例吧。從2000
年市議會提案通過以來，大巨蛋工程前前後後十五年，共召開十八次座談會與說明會，其中只有八場會議留有紀錄。這種半套的公民參與注定淪為形式。

回顧八場會議紀錄，更可以發現這些座談會與說明會原來只是「僅供參考」。諸如樹木保存與綠地保留的生態問題、松山菸廠維護的古蹟問題、資訊公開與廣納民意的程序問題、商業設施浮濫的規畫問題、空氣汙染噪音汙染的環境問題、道路動線安排的交通文提、人員疏散的安全問題，早就由在地居民與公民團體提出，而且一提再提。時至今日，這些問題仍然還在，而且愈演愈烈。試想，當初這些意見如果有被市政府或廠商採納，大巨蛋工程還會搞得如此烏煙瘴氣嗎？

Phoca PDF

但正所謂「禍兮福之所倚」，大巨蛋工程能不能化危機為轉機，這場爭議能不能成為公共工程落實公民參與的契機？這是柯市府難以迴避的挑戰。

根據現行法規，不管是《政府採購法》與《促進民間參與公共建設法》，對於公民參與的規定都是趨近於零。
中央法規裡頭能夠與公民參
與沾上邊的，頂多就是《行政程序法》第107
條。根據該條，只要法律有明文規定，或者行政機關認為有必要，都可以召開聽證程序。乍看之下很寬鬆，但其實有規定必須召開聽證程序的法律還不到十種，而且幾乎沒有涉及公共工程。行政機關或廠商通常為了省事卸責，也都以沒欠缺法定效力的座談會與說明會取而代之，來逃避《行政程序法》對於聽證程序的規定。像是大巨蛋雖然召開了十八場會議，就沒有任何一場屬於聽證程序。

中央法規如此，地方法規就更別提了。台北市政府頒訂的《臺北市政府公共工程（建築、土木）作業期程管制方案》，只有在政策形成階段要求，行政機關在研擬方案或替代方案的時候，需要蒐集民意。至於如何蒐集、蒐集後又如何則毫無規範。規劃設計階段、發包階段、施工階段、完工驗收階段，甚至營運階段，則沒有任何相關規範。

然而，所謂公共工程的公民參與，難道就只是在政策設計階段開開座談會說明會？出出汗紅紅臉，虛應敷衍一番就可以了事的嗎？如果檢視國際案例，答案顯然是否定的。

荷蘭的艾瑟河（River
IJssel）整治案就是一個經典例子。2004
年，在荷蘭中央政府與地方政府的計畫裡，艾瑟河流域將陸續推動河道拓關、新鐵路支線興建、市區擴張等等公共工程。然而，居民對於政府的計畫並不滿意。有些人甚至認為他們的生存空間已受威脅。有鑑於居民的抗議，政府沒有選擇對抗，而是溝通。2005年，政府委託顧問單位NHS景觀規劃事務所，提出五個方案，辦理一系列為期六周的防洪、生態保護、空間品質、開發財務講習會與工作坊，讓政府代表與居民代表進行小組討論，共同商討地區願景與河川繞道的方案。
最
後居
民提出了
第六個方案，經票
選為最終方案，並且為政府接受，皆
大歡喜。這起案例更在2010年被荷蘭政府評選為最佳示範案例，蔚為美談。

Phoca PDF

如果說荷蘭的艾瑟河整治案，是人民提案取代政府提案的最佳示範；那麼德國的斯圖亞特二十一（Stuttgart
21，又稱為S21
）改建案，就是化危機與轉機創造
人民政府雙贏的成功經驗。S21
是鐵路交通運輸系統重組的公共工程，將原本的斯圖亞特火車站與高速鐵路連結，進而連結巴黎、維也納、布達佩斯的交通，宣稱要把斯圖亞特市打造為「歐洲的新中心」。

然而，S21
不僅會拆除具有歷史意義的舊火車站
，更會切斷宮廷花園（Schlossgarten
）與鄰近公園形成的大型綠帶，使得早在2007年計畫之
初，就有過半居民強烈反對。2010
年工程開始，更是飽受居民百般阻撓。抗爭者為了保護宮廷花園的樹木，展開了大規模集會示威。同年9月30
日，警方強行清場，造成四百多人受傷。隔天10月1
日，便有十萬多人走上街頭，反對S21
。為了化解僵局，遂有議員提議召開調解會，更有議員提議由公正第三方擔任調解人主持談判。於是，政府召開了九次會議，由正反雙方邀請專家辯論，每次會議都透過電視網路直播，會議紀錄與影響也於會後數
日整理上網，為期一個多月。最後由調解
人提出方案，S21
可以繼續進行，但必須作出改善，包括樹木保存、綠建築、空地使用、無障礙設施等項目，改善計畫擬訂還要接受公民審查。

同樣爭議連連的美國波士頓中心隧道興建案（Central Artery/Tunnel Project，又被稱為Big Dig
），也是憑藉著公民參與才扳回一城。美國
政府早在1985
年就拍板定案，但由於各方意見擺不平，遲至1991
年才正式動工，預算也從28億追加到140

2004
年由
於隧道出
現裂縫漏水，爆發
廠商施作不當、政府隱匿資訊等問題
，全案接受司法調查。2006

Phoca PDF

2002
年開放隧道，開放六十多萬人參觀遊覽；到後來，政府除了每日發布重點新聞、接受大量媒體專訪、架設專題網站公開資訊，更舉辦多次說明會與在地居民討論公共工程的進度規劃、成本預算、危機管理、健康安全。終於在2007年，耗時近三十年的Big Dig終於完工。

回顧前述種種國際案例，可以發現公共工程的公民參與，儼然成為一股沛然莫之能禦的趨勢。公民參與的意義，並非政策形成階段的蒐集民意而已，也不只是工程品質、進度、成本效益的斤斤計較，更在於民主的深化與鞏固。公共工程的「公共性」，既不是技術官僚與學者專家說了算，也不是財團與政客喬得出來，而是透過公民參與機制，透過一次次溝通協商整合而成的共識。

日前，筆者於市議會質詢柯文哲市長時，就強調公共工程公民參與之重要性，不僅關乎城市的未來發展，更關乎在地社區的生活與認同。筆者提出幾項建議：首先，要求各局處落實公民參與的原則，各種工程類型、各個工程階段都要適用此一原則。其次，推動法制化，北市府可自行訂定進步性之立法，讓公民參與有「法」可循。最後，大巨蛋存廢、世大運各項工程、新北投車站重組、社子島開發等代表性公共工程，可率先試辦作為實驗案例。對此，柯市長正面回應，將其納入公民參與委員會予以討論研議推動。6月13
日市府召開大巨蛋園區防災避難安全研討會、6月28
日，市府將召開新北投車站重組基地選址公聽會，都是公共工程擴大公民參與的試金石。

公民參與的嶄新時代已然到來。柯P
新政下之台北市政將有機會成為全台灣之政治新典範。台北市能不能落實公共工程的公民參與？願景圖像缺少的那一塊能不能拼湊得起來？改變台灣，是不是真的從首都開始？這既考驗整個柯市府的智慧與決心，更期待台灣進步公民的積極參與。

作者吳思瑤為台北市議員

Phoca PDF