

建成圓環再生計畫失敗因素之探討： 參與治理觀點

陳恒鈞*、梁瑋倩**

《摘要》

本文主要運用參與治理觀點，剖析建成圓環再生計畫失敗的原因。在計畫推動過程中，政府皆依法舉行說明會，並與業者、當地居民進行意見交換，冀望藉由公私部門相互合作，產生綜效。豈料，開幕不久，便因商家生意不佳，而結束營業。

據此，本文將由參與落差角度，探討該項計畫何以未能達成預期目標？首先說明參與治理的意涵與影響因素的重要性，其次，經由建成圓環的文獻分析與前測訪談，初步得知產生政策落差的四大主因：政府自主性與商議能力、建築商所持的理念、公民參與能力與心態以及說明會制度的功能，並以此作為研究架構的影響因素，同時設計訪談提綱與八位政策利害關係人進行訪談。最後，運用質化分析套裝軟體，針對訪談結果進行分析，提出結論。

研究結果顯示：（1）依法行政侷限政府的自主性與商議能力，雖然符合程序精神，卻無法發揮政府的實質效能；（2）說明會僅發

投稿日期：98年6月1日；接受刊登日期：98年7月22日。

作者衷心感謝匿名審查人的細心斧正以及所提供的寶貴意見，惟文責由作者自負。

* 淡江大學公共行政學系專任教授。

** 淡江大學公共行政學系公共政策碩士。

揮告知與徵詢民意的片面功能，無法具體回應民眾的需求；（3）政府與建築團隊所持理念主導改建計畫，以致疏忽最終使用者的需求；（4）公民參與政策因欠缺專業知識，無法提升治理能力，又往往淪為民粹，一味反對專家的意見。由於上述四項主因交互影響，導致建成圓環再生計畫失敗。

[關鍵詞]：建成圓環、參與治理、參與落差、公民參與

壹、前言

大抵上，建成圓環的興起，可追溯自日據時代。西元一八九九年日本人提出「市區改正」計畫，在重慶北路、南京西路、寧夏路與天水路等四條路所匯集的空地上畫了圓圈，周圍栽種七里香，中間種植榕樹，設置座椅，成為民眾休憩的「圓公園」。隨著地區發展，附近攤販逐漸聚集，圓環夜市於焉成型。五十年代是圓環的黃金時期，小吃風味聲名遠播。但是，在一九九三年，黃大洲市長任內，卻慘遭祝融，使得原本已老舊不堪的建成圓環更顯沒落。此種情形，直到馬英九市長上任後才獲致具體改善。為落實「東西軸線翻轉」的政策，建成圓環的再造更新才有機會獲得重生，繼而在二〇〇三年十月，建成圓環美食館以嶄新面貌重新開幕。可是，開幕後不久，商家生意持續下滑，以致在二〇〇六年七月熄燈落幕。

這項原本立意良善的政策，最終以失敗收場，這難道是大環境變遷所造成？論者或謂「圓環已完成歷史任務，不適合再生」，或是「地方太小，妨害交通所致」。其實不然，建成圓環是大同區的地標，具有指標性意義，而該項再生計畫也是當地居民期盼已久。既然如此，為何發展結果卻是以「建成圓環換新裝，換了一件破衣裳」作為結局（劉開元，2003）。箇中原因，引發本文進一步探討，核心問題包括，建成圓環再造一案的推動涉及台北市政府、建築專家學者、業者與當地居民等，在協商過程中，公民（包括業者與附近居民）的參與能力和心態為何？建築專家學者的理念是否有影響力？政府是否具有充分的自主性與商議能力，整合相關意見？以及既有的參與管道，能否發揮實質效果？

國內針對大同區建成圓環所做的研究，僅有少數幾篇，而研究面向主要有下列兩種：（1）都市空間規劃，焦點著重於都市活動機能、實質空間和交通面向與都市生活的人文層面之探討，研究都市空間應如何設計與安排，才能符合市民生活的需要；（2）從都市更新論政策制定的過程，研究面向著重於比較國外更新經驗與國內更新視野，從中探究建成圓環的決策過程，發現國內更新操作手法受到更新制度的限制，以致建成圓環再生案最終宣告失敗。

回顧建成圓環相關研究後，本文發現既有文獻，並未由公民參與理論探討整個建成圓環再生案的決策過程是如何進行。基於與過去研究相連結，本文將以公民參與理論作為立論依據，以探究在圓環再生案中，公民係如何與行政人員、專家學者產生互動、公民的意見是否充分地表達，以及行政人員與專家學者是否重視接受公民的意見，彼此間是否產生認知上的落差，再從中思考參與落差對建成圓環的改建政策的影響。

眾人皆知，公民參與乃是民主的基石，一旦公民大量涉入政府決策過程，象徵民主社會朝向分權與相互依賴的多元發展（Roberts, 2004: 315）。進言之，政府施政績效是公民政治取向的重要參考依據，如果整體觀感達到相當水平，公民將高度認同政策，並以行動支持配合，社會穩定得以維持；反之，公民會透過各種管道，表達自身訴求以影響政策運作，兩造之間遂產生緊張關係，甚至衝突。顯見公民參與和政府政策回應力緊密相關。

傳統公共行政與新公共管理卻視公民參與對政策績效提升並無實質助益，且為不實際想法，因而將公民視為被動接受政策結果的角色，忽略其對於民主發展與公共事務處理的貢獻。時至今日，社會日趨複雜、多樣與動態性，著實無法依賴政府單獨承擔公共服務的責任，必須與私部門或第三部門共同承擔推動政策責任。然而，本文認為在採行一項新理念，或是治理機制之前，應以全觀性觀點，審慎思考其可行性，避免東施效顰效果。

依據上述，基於連結現有文獻的罅隙以及公民參與的重要性日趨顯著，本文擬由參與治理（participatory governance）觀點，針對上述問題進行討論。¹ 就本質而

¹ 部分學者認為參與治理與互動治理皆屬於社會政治觀點，兩者皆強調制度安排，期能解決社會問題與創造社會機會（social-political perspective）（Kooiman, 2000: 73）。

言，參與治理是公民參與的體現，也是一項「治理安排」（governance arrangement），意指「受政策影響的代表，藉由參與例行化的磋商、處理衝突問題、制定與其休戚相關的政策，進而在執行政策時能相互合作」（Schmitter, 2002: 53）。P. C. Schmitter 以「持有者」（holder）泛指這些與政策休戚相關，擁有政策資源的政策利害關係人。姑且不論這群持有者所持的態度為何，一旦渠等積極參與折衝，將可提高解決問題以及降低衝突的機會。因此，參與治理需要一套互動平台，俾利政策利害關係人充分表達意見、討論商議（Schmitter, 2002: 23）。由此可知，參與治理十分關注：（1）參與權利以及（2）決策制定規則；前者聚焦於誰有權利參與，端賴其擁有與政策問題相關的資源，並與該政策息息相關的公民、團體等；而後者則是探討何種規則能夠有效地應用於商議的過程中，冀能形成共識，諸如諮詢、協商等機制。

再者，Schmitter（2002: 57-58）認為一個品質較佳的決策制定過程具有以下特色：（1）增進各種意見、論述交流的機會；（2）強化參與者彼此的信任感；（3）提供參與者充分時間，針對議題進行討論，深思熟慮後，方能對政策產生認同。反之，極易產生「參與落差」（participatory gap）。之所以產生此一情形，可就兩方面加以說明：就量的層面而言，意指公民在政策制訂過程中的代表性不足，主要是政府僅開放少部分的名額讓公民參與，因而影響公民參與的權益；另一方面，就質的層面而言，意指公民在參與的過程當中，其所表達的期待與建議，並未獲得政府適度的回應與採納，導致參與流於形式化。就本文所探討的個案而言，較偏重質的落差。²

在釐清「參與治理」與「參與落差」概念後，本文將依次先進行理論探討，闡述參與治理的意涵。其次，說明建成圓環的改建歷程，且根據立意抽樣法與五位重要參與者進行初步訪談，由前測得知建成圓環產生參與落差的主因，並以此作為研究架構的影響因素，同時針對參與治理能否發揮作用的重要影響因素予以說明；復

² 就個案而言，政府依法召開地區與業者說明會，並會同建築團隊向業者、當地居民針對改造計畫進行說明，而業者也組成建成圓環業者自治會期能與政府、建築者一同推動圓環的改建。然而，在協商過程中，業者與當地居民雖針對圓環的改建方向與相關配套措施提出建議與需求，但政府與建築團隊仍趨向專業因素考量，無法適當回應業者與當地居民的期待。

其次，針對八位曾參與圓環再生計畫的政策關係人進行深度訪談，並嘗試應用質化分析軟體（MAXQDA）進行訪談內容分析；最後，則提出本文的研究發現與建議，希冀對圓環的改建有所助益。³

貳、參與治理理論探討

政策推動是一項複雜的聯合行動，而獲致參與者的合作是達成目標要件。然而，來自不同部門的參與者，難免因為見解相左而產生衝突，因此亟需透過制度安排，在公私部門間建立一個「治理機制」（governance mechanism）。為體現民主行政真諦，政府應提供政策利害關係人參與管道和充分資訊，以利其瞭解政策內容。⁴為突破參與瓶頸，期使專業知識不足的公民，擁有參與政策討論的機會，學界相繼提出各種公私合作理論，例如：參與治理、網絡治理、協力治理、合產等，冀能提升公共服務的品質（McGuire, 2006）。

儘管如此，學界對公民參與政策過程能否發揮實質影響力，至今仍未取得共識（Kettle, 2006: 17），例如：N. C. Roberts（2004: 315）認為政策終將影響公民生活，積極參與有其必要性。一旦開放參與，政府可藉此瞭解公民的真正動機，亦能促進雙方訊息交流，提升可治理性（Lindblom, 1965）。但是，J. A. Riedel（1972）則持不同觀點，認為公民參與充其量只是一種形式上的運作，無法確實回應公民需求，徒然加深兩造間的不信任感。連帶影響的是，多數研究結果無法將公民參與以及參與之後所需進行的協商、衝突、與共識建立等觀點加以連結（Bingham & O’Leary, 2006: 165），致使參與落差屢見不鮮。底下，針對參與治理意涵略加說

³ 本文共進行兩次訪談，第一次係前測性質，主要目的是釐清建成圓環再生計畫何以未能達目標之主要因素，經歸納整理，不僅作為本文研究架構之影響因素，也是正式訪談題綱的依據。第二次訪談，係正式訪談，主要依據訪談題綱，針對政策利害關係人進行深度訪談。經由兩階段訪談所得到結果，除了能進一步說明研究架構中，影響因素的產生方式，更能掌握政策利害關係人對政策失敗因素的內容闡述，減少過度化約情形。

⁴ 民主行政（democratic administration）主要針對傳統公共行政的本質與價值觀進行反思後所提出的一種新觀念，強調公共行政的本質，並不是只在追求管理效率的達成，更應考慮政治民主、經濟平等與社會公平正義的實現。在民主行政思潮下，公民參與被視為是矯正行政弊端的一種極佳方式（Osborne & Gaebler, 1992）。

明。

一、參與治理之本質

至今，學界對治理的意涵，雖然尚無定論，但是吾人仍能從中歸納治理之核心概念：(1)治理包括政府與非政府部門的行動者；(2)在處理議題時，責任與界線並不是非常清楚；(3)行動者彼此間存有權力互賴的關係；(4)治理係一個行動者擁有自主性且自行管理的網絡；(5)治理強調行政機關運用新的政策工具或技術以成就目標，並非一味依賴權威或命令（Stoker, 1998: 19-26）。

進言之，治理在本質上與統治並不全然相同，茲就四個面向加以說明：(1)統治意涵的改變：治理強調過程，統治重視結果，相較之下，治理涵蓋範圍比統治更廣；(2)形塑新的統治過程：治理強調互動，統治則依賴政府權威與強制；(3)既有管理規則面對一個變遷的情境：治理是政策相關部門的自願性合作，而統治具有強制性；(4)新的統治社會方法：強調治理雖然需要權威，但這項權威並非政府機關專屬，而統治的權威屬於政府。由此可知，單獨依賴政府能力，並不能確保提升施政績效，仍須公民社會積極支持與投入資源，在相輔相成情況下，方能順利達成預期目標。

基於上述探討，可知在不同的治理機制中，政府與公民的互動關係並不相同，進而影響兩造對於政策目標的擬定以及政策工具的選擇。概略而分，主要的合作方式有：(1)由政府制定明確目標，公民團體爭取政府的財政補助；(2)政府主動提供相關資源，由公民團體自行管理，承擔所有風險；(3)由政府與公民團體形成夥伴關係，政府主要扮演協調者角色（Weiss, 1998: 73-79）。

本文所探討的「參與治理」屬於第三類，亦即政府推動政策時，將政策利害相關人予以納入，雙方透過協商與合作，共同解決問題或衝突，獲致滿意結果的常設性機制（Schmitter, 2002: 53）。申言之，參與治理的核心概念是，一旦產生衝突目標時，所出現的一種水平互動，其方式包括告知訊息、諮商、建立夥伴關係、授權以及透過公投，直接影響政策推行等。因此，參與治理具備衝突求解的意涵。

二、參與治理之優勢

政府失靈與市場失靈的相繼出現，使得參與治理顯得格外重要。事實上，隨著民主意識提升，公民基於主體性的認知，透過參與管道，主動參與公共事務，多數國家因而面臨程度不等的不可治理與治理不當問題，遂採行各項因應措施：一方面設法提高國家機關能力，另一方面則提供開放參與管道，由利害關係人與政府共同參與。如同 G. Stroker 所言：「治理的概念較統治為廣，不僅考量政府機關本身，更應考慮如何藉由制度，與公民社會互動」（1998: 36）。新治理即強調國家與公民社會間，若能經由制度安排，將可創造對雙方有利的結果（Evans, 1997）。

為有效治理，政府必需與公民協力合作，傳統強調少數菁英重要性的統治觀點，隨之轉而重視涵蓋公、私部門與志願性組織的廣義治理（Rhodes 1997; Stroker, 1998），強調社會政治體系的治理需求功能，同時也重視政府本身的治理能力。政府若能結合民間社會豐沛的資源，維持治理需求與治理能力之間的動態平衡，將可有效解決治理危機問題（Kooiman, 1993）。

由上述分析，顯示參與治理具有相對優勢，惟學界對於是否開放公民直接參與公共事務處理，至今尚未存有共識。推究其因，在於行政效能與開放公民參與之間的兩難困境（Dahl, 1989）。詳言之，深怕民主開放至某種程度，公民開始希望參與政治，政治菁英雖然最終賦予公民參與政治的權利，惟公民參與政治形成制度後，行政效率無疑遭受影響。

在此種氛圍下，間接參與模式可用圖 1 所示，圖中顯示與議題密切相關的公民，並無直接參與管道，而是由行政人員扮演代理人。依據傳統參與模式的思維，一旦議題被建構完成，政策將相繼產生，公民參與反而破壞既定的政策。由於行政人員的不正確心態，誤認公民參與並無效率，相當抗拒分享資訊（King, Feltey, & Susel, 1998: 320），行政人員對自身的專業知識與技能十分有把握，儼然成為專家，而公民無法運用擁有的能力與知識，向專業權威與技術，進行提問、課責（White & McSwain, 1993）。易言之，行政結構由行政人員全權負責，公民意見以及參與決策只是表象，無法發揮實質效果。

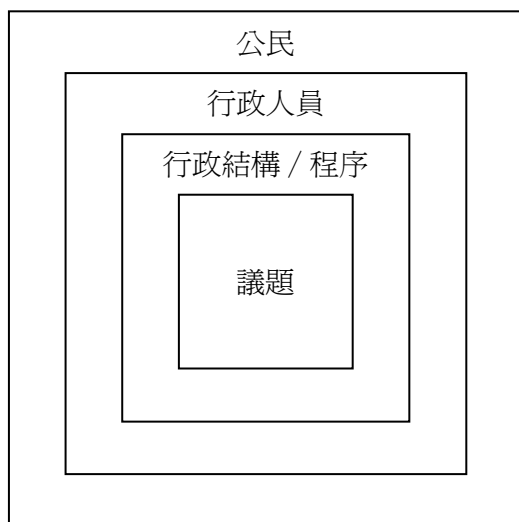


圖 1 間接參與模式

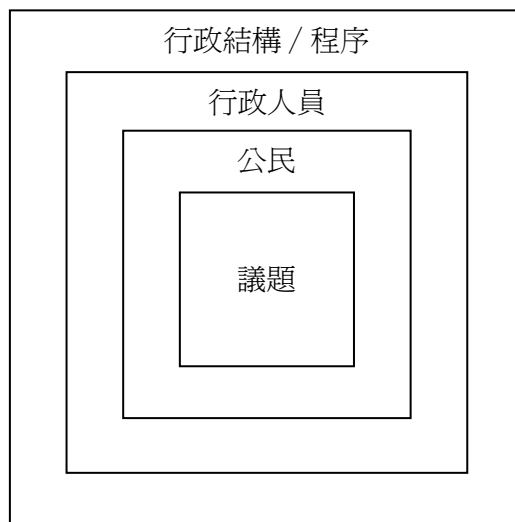


圖 2 直接參與模式

資料來源：King, et al. (1998: 320- 321)。

資料來源：King, et al. (1998: 320- 321)。

然而，隨著時空轉移，行政人員也意識到參與的必要性，是以在決策過程中，凡是與公民息息相關的議題，不再單向依賴主政者意見，轉而重視公民聲音。畢竟，公民是受政策影響最深者，傾聽其意見，不僅能夠彰顯問題，也使決策更符合民眾的期待（Eversole & Martin, 2005: 1-2）。此一重視實質效果的參與治理，關切參與者的權利與政策制定規則；前者聚焦於誰有權利能夠參與，且依賴其擁有的相關資源；後者則是探討何種規則能有效應用於協商過程中，以利形成共識（Schmitter, 2002）。因此，支持公民直接參與的學者，泰半認為參與治理具有下列優點（Irvin & Stansbury, 2004: 55-65）：

(1)發展性：公民透過參與治理，可意識到自身的潛能，藉以提升參與行動能力，養塑公共精神（King, et al., 1998）；

(2)教育性：公民參與協商過程，將隨著時間累積經驗，提升判斷能力，不會全盤接受專家學者的論點（Pateman, 1970）；

(3)治療性：行動者藉由參與，可獲得心靈上滿足，例如政治效能感的提升，故公民參與被視為具有治療異化的效果（King, et al., 1998）；

(4)正當性：當公民參與政策事務，賦予決策資格時，所做的相關決定將可獲得公民支持與認同，避免「囚犯矛盾」（prisoners' dilemma）現象（Salisbury,

1975)；

(5)保護性：參與能夠賦予公民權利，所陳述的意見可被充分保障，免於他人侵犯 (Pateman, 1970)；

(6)工具性：公民參與賦予行動者一個發聲的管道，可視為是一項挑戰權勢者的工具，主要透過意見表達，改善生活品質 (Arnstein, 1969)；

(7)可行性：現代社會日趨複雜，公民如果參與政策過程，可發揮眾人智慧，有效分配資源，成為創新途徑的來源 (Pateman, 1970)。

儘管學界對何種公民參與方式能夠產生較佳結果，仍是爭議不斷，但針對代表性（是否代表政策利害關係人）、傳達性（能否將意見傳達到決策者），以及準確性（訊息內容在傳達過程中是否遭致扭曲）進行判斷，直接參與方式所產生的效果相對較佳。

其實，政府在推動政策過程中，已陸續將許多業務交由民間經營，或採合作方式，而在推動政策過程中，也日益擴大徵詢與採納公民意見。凡此種種，顯示政府的角色已逐漸由「重視回應性」轉向「參與治理」（Vigoda, 2002），反應在現實生活中，便是政府機關將公民參與明文規定，成為推動政務要件。因此，公民直接參與公共事務，已不再是假定性問題，而是政治運作常態 (Roberts, 2004: 316)。這是每位行政人員遲早要面對的問題，當前要務便是建立一套健全的參與機制，冀能有效運用公民參與力量。

由於傳統の間接參與模式似乎無法滿足現今充滿複雜、多樣與動態性社會的需求，故必須解構、再建構 (Bovaird, 2007: 846)。完善的參與治理是一持續性過程，只要行動者具備能力與機會，即可持續直接參與影響政策推動。圖 2 顯示，與議題相關的公民處於核心地位，擁有直接參與討論的機會，乃至影響政策制定過程與結果。一旦公民在議題討論階段，即積極投入參與，並與政府進行資訊交流、相互協商，透過論述過程，將可延伸議題的深度與廣度 (Fischer, 1993: 183)，果如此，公民可瞭解政策相關資訊。

三、實踐參與治理之要素

依據上述，吾人不應將開放參與和行政效能之間的關係視為對比關係，更具體的說，開放參與是提升行政效能的要件。因此，若能貫徹直接參與治理，有助於提

升公共利益，⁵ 實踐民主行政真諦：政策正當性、社會正義以及權能感。

為達成國家與公民社會資源整合的目標，多數民主國家已重新調整角色：由威權行政轉向民主行政，重視公共利益。現實生活中，公民日益感覺到專家決策已無法滿足需求，對技術官僚的決策能力抱持懷疑。相伴而生的是，公民逐漸意識到先前所忽略或委由專家處理的政策，其實與其生活密切相關，於是各種倡議性行動逐漸展開，目的就是能與專家進行對話（Naisbitt, 1982）。

一旦公民自覺相關議題對其生活造成影響時，其參與力量將不可小覷，衝擊最大的將是決策過程面臨更多民主程序的檢視。當公民具有主觀與客觀能力，分享其認知與價值時，專家所研議的政策應更具公共精神，以貼近民眾的需求。為提升專家及公民社會的契合度，決策過程除了專家與官員參與外，應同時涵蓋政策利害相關人，共同承擔政策推動責任。如此，方能減少政府、專家與民眾三者之間的認知衝突。

無法落實公共精神，不但欠缺政策正當性，專業理性也難以發揮，執行效果不易彰顯。然而，正當性的取得並非只受官員、專家的影響，公民社會的合作也不容忽視。專家、官員與政策利害關係人三者決策過程中，有其各自扮演的角色：專家參與決策所關注的焦點在於提供專業知識，制定完善的政策。然而，完善的政策並不意謂政策結果同樣令人滿意。解決之道是廣徵民意、傾聽利害關係人的意見；對政策利害關係人而言，所需要的是分享資訊，反應政策偏好；行政官員則給予行政支援，充當專家與公民之間的溝通橋樑。要之，欲達成理想目標，決策方式應秉持社會正義，讓所有參與者立足於平等地位，藉由互動對話方式，以達交換資訊之目的。

進言之，專家決策往往採取由上而下的決策模式，並不符合民主行政精神；一個強調民主政治的政府，在政策推動時，應結合民意，而公民是政策執行標的對象，對政策結果有深刻體認，正是一個重要的協商管道。因此，藉由參與治理，除可提升政策回應性，亦能發揮公民監督功能。專家、官員與政策利害關係人三者所組成的決策體系，若能互信互賴、相互學習及影響，更能符合民主思維與實踐社會

⁵ 公共利益泛指國家的集體善（collective good）凌駕於個人或特別利益團體的善，因此利益應由多數人所共享，實踐公共政策應促進每一個人福利的理念（吳定，2005：94）。

正義。參與治理的重要性，在於著重公民主體性的認知與實踐，經由公共事務相關的知識與資訊的收集，透過平等、公開的參與管道，直接貢獻自己的情感與意志於公共事務處理（林水波，1999：286-287）。而一個有效的公民參與，至少包括三項相互影響要素：

(1)公民主體性：依據「主權在民」及「人民同意」兩項概念，認為民主政體中，統治權主要來自於民眾的授予，其正當性更需獲得民眾同意；而公民直接涉入公共事務，正是公民主體性的體現（*Fung, 2006*）。事實上，在一個不具公民主體性的政體中，公民參與將流於形式，其偏好全憑權威當局決定，是以公民主體性的取得乃是有效公民參與的第一要件；

(2)知情公民：意指公民參與公共事務處理的能力。參與公共事務處理的公民，需具備與公共事務相關知識與訊息，方能貢獻一己之力於公共事務處理，行政機關應保障人民知的權利，將行政行為公開化及透明化，讓每一位具有能力與參與意願的公民取得相關政策的資訊，具備基本的參與能力；

(3)直接平等參與管道：政治平等乃民主政治建立的先決條件。因此，在民主制度中，必須具備直接、平等的參與管道。「直接」意指公民是親自參與公共事務的處理，不必假手於其他中介機制，避免意見遭受扭曲。而「平等」則是指每一個公民都有平等的參與機會，相關意見受到同等重視。

經由上述可知，公民積極參與對有效治理是不可或缺的要素，尤其是處理與其生活息息相關問題時，公民涉入顯得相對重要（*Roberts, 2004*）。因此，政府推動政策時，尚須擁有商議能力，方能與社會團體相互協調，並整合其意見，再行提出較具共識的策略。蓋政策制定過程中，由於問題本身具有高度複雜性，或對社會構成的衝擊面甚廣，往往促使眾多人民與團體涉入，無形中增加國家機關處理問題的困難度，嚴重者將削弱機關的執行決心與能力，致使政策目標無法落實。

關於此一問題，本文認為可從兩方面謀求解決：一是加強政府解決問題的能力；另一則是透過各種策略的運用，爭取政策參與者的支持。就前者而言，主要強化政府事先防範與隨機應變的能力（林水波，1999：84-85）；後者乃指政府在政策執行之後，應擴大參與範圍，涵蓋政策相關的公民，以期能針對問題，進行對話、交換意見，並在相互信任與尊重的氛圍中，釐清問題本質與形成共識。具體而言，參與治理要素對政策推動的重要性，可由下述四點說明：

(1)教育公民：公民參與是實現公民權利最直接途徑，唯有透過參與，才能落實憲法所保障的權利。參與治理具體實施後，以往扮演知情與涉入角色之公民，因參與經驗的累積，養成以全觀性視野探討問題、瞭解如何克服技術困難，因此參與治理對教育公民有實質意義（Pateman, 1970）；

(2)政治說服：透過參與治理，就消極面而言，可防止公權力濫用，損害公民合法權益；就積極面而言，則是較易接受政策目標，瞭解政府用意，對政策推動十分助益（Thomas, 1995）；

(3)充分授能：參與治理直接結果就是促使決策者傾聽民意，以利即時更正錯誤的政策，讓政策能更符合公共利益，而兩造互動一旦例行化，即能建立信任關係，政府可授權公民，共同處理問題；

(4)突破僵局：政策制定即是進行利益重分配過程，一旦產生偏差，不但折損政策正當性，連帶影響公共秩序。藉由參與治理，行政機關能有效介入協調，即便出現政策僵局，由於信任關係的建立，相對較易獲得支持（Weeks, 2000）。

設若具備上述特質，參與者將可建立權能感，自發性地針對執行結果進行反思，並依據環境需要，自行調整行為方式。

參、建成圓環改建過程之說明

凡事有興衰，建成圓環自不例外。在繁榮近五十年之後，建成圓環不免步上凋落之途。接踵而至的問題，便是建成圓環的存廢。針對該項問題，可謂眾說紛紜。建成圓環改建問題始自黃大洲擔任市長，歷經三位市長，因此甚難明確逐一詳述。由於本文主要檢視政府、建築者與公民（包括業者及當地居民）在建成圓環再造過程中，如何產生參與落差，本節將聚焦於此，約略說明過程所引發的爭議以及最後結局。

一、建成圓環之改建歷程

(1) 黃大洲任期（1990. 12. 25~1994. 12. 25）

在一九九三年二月一日，也就是在黃大洲擔任市長任期內，建成圓環遭到祝融

之災，也燒出存廢問題。事後，對於建成圓環的善後處理方式，爭執不斷。專家學者與民意代表曾在一九九三年六月二十九日，參加由空間雜誌社舉辦的「台北圓環的未來發展」座談會，陳述相關意見（如表 1 所示）。

表 1 建成圓環存廢意見整理表

態度	理由	
存	1. 建成圓環具人文歷史意義	日據時代至六〇年代的圓環風華與小吃特色風靡全台，至今仍為大家所津津樂道。
	2. 建成圓環具都市意象	建成圓環是台北僅有的六條放射狀道路幅軸，而且是偏心的設計。
廢	1. 環境問題	建成圓環內及其週邊環境髒亂，影響市容美觀。
	2. 交通問題	圓環調節交通的功能隨著交通流量變大，已無太大的作用。
	3. 都市意象	應保留歷史意象而非實體現狀。
中立	1. 對於建成圓環應從更廣泛的意義討論	一個地區的保存價值要看從哪個水平面來看，站在該地區或跨地區看，可能會產生不同的價值判斷。建成圓環是「大眾文化」，其發展應與周邊地區開發更新一起考慮。
	2. 交通面向	建成圓環並非是解決該地區交通問題的關鍵，圓環雖在六條道路的交叉點上，因偏心設計，所以並不阻礙重慶北路之南北巷交通；此外南邊有東西向快速道路可調節圓環附近的交通流量；再者台北捷運系統的發達，圓環的交通功能逐漸被其他的交通設施所取代。

資料來源：修改自王紀鯤等（1993：34-45）。

由表 1 可知，參與者對圓環的存廢並未取得共識。市府原本裁示拆除圓環，另闢為公園綠地，並將攤商遷移安置，惟業者對於市府計畫將他們安置到鄭州路地下街有不同意見。此外，議員林晉章等人認為市府動用預備金方式不符預算法規，且圓環具有地方特色，貿然拆除太可惜，市府因而暫緩拆除（楊金嚴，1993）。

(2) 陳水扁任期 (1994. 12. 25~1998. 12. 25)

搖擺不定的建成圓環案，讓出生在建成圓環附近的台北市建築師公會常務監事李建次感觸良多，遂針對圓環再生方案提出規劃構想，也獲得圓環業者代表、附近居民及民意代表的認同與支持。在各方熱烈討論下，建成圓環案於陳水扁市長任內，再度出現一線生機；台北市政府於一九九七年七月十二日針對建成圓環再生案舉行期末簡報，由市長主持，會中決定將大同區建成圓環依「原貌」整建，期許能成為代表台北特色的小吃城（詹三源，1997）。

正當建成圓環如火如荼的進行，當地的居民及業者卻持有不同意見。市議員陳玉梅邀請建設局、都市發展局及建成圓環與寧夏路居民、業者，舉行「從建成圓環再生方案看寧夏路問題」座談會，相關意見如表 2 所示。可是，建設局對都市變更計畫，仍持有不同意見而退回。⁶ 而都委會同時針對當地的交通提出質疑，建議仍應就當地的人行、車行動線，和周邊停車需求進行實質規劃與說明（馬驥傑，1998），美食文化廣場計劃因而延宕。

表 2 「從建成圓環再生方案看寧夏路問題」座談會之意見陳述

時間	一九九七年七月十九日
參與者	陳玉梅議員、市府建設局、都市發展局、建成圓環及寧夏路當地居民、業者代表
意見內容	1. 就住戶而言：寧夏路的攤販存在已久，希望未來圓環改建完成後，攤販能集中管理；此外針對新設攤位須經當地居民同意方能設攤。 2. 就業者而言：雖支持市府的美食街計畫，但對於未來的美食評鑑甄選方式表示疑慮，希望市府能優先保障現有業者的權益。
回應及措施	建設局表示建成圓環未來計畫闢為台灣最具特色的美食廣場，也希望藉此成為台北市另一處的新地標，因此對於美食評鑑委員的組成亦會考慮各方面的需求與審核標準，以求公正評審。而現有業者如果未來無法進入圓環內營業，市府也會安置其至其它地點營業。

資料來源：整理自詹三源（1997）。

⁶ 建設局代表認為美食中心與一般市場用地所提供批發、零售的使用不符。

(3) 馬英九第一任時期 (1998. 12. 25~2002. 12. 25)

歷經黃大洲與陳水扁市長任內，圓環的未來發展方向仍不明確；而自馬英九市長上任後，推動「東西軸線翻轉」政策，冀望重新活絡西區的發展，以落實東、西區之平衡發展，而這項政策包括大同區建成圓環的改造與再生。

為符合興建美食中心的土地使用，市都發局辦理都市計畫變更程序，將公園用地變更爲紀念性市場用地，但台北市都市計畫委員會第 439 次委員會議決議：「本案暫不討論，俟市府內部達成共識後，再提會討論」。此外，台北市市場管理處針對美食開發方式進行研究，認爲建成圓環土地成本很高，可興建面積有限，且圓環附近交通複雜，商機沒落不易經營，預期民間投資興趣不高。因此，都市計畫變更案經台北市都委會第 442 次委員會審決：「要求都發局再會同相關單位，對未來的交通動線、建蔽率、容積率等作更詳細規劃，再提會討論」。而台北市都發局長陳威仁認爲全案茲事體大且仍有許多討論空間，在一九九九年二月一日簽請市長自都委會撤案，馬英九市長於二月二十日批示同意。不料，馬市長甫同意撤回該案，建成圓環於二月二十二日再遭祝融之災（王超群，1999）。

針對慘遭兩次大火，已滿目瘡痍的建成圓環，市府都發局副局長許志堅於一九九九年四月二十三日邀集相關單位（交通局、工務局、公園處、建設局、市場管理處等）研商，會中達成基於保留圓環歷史記憶，仍要興建美食中心，而量體以低強度使用爲原則的共識。至於解決當地交通衝擊問題，周邊停車位建議利用公共設施多目標使用開發，可考慮在附近公園、學校興建地下停車場，或更新地區建物以停車獎勵方式提供一部分停車位，以紓解停車需求。此外，都發局爲保留圓環歷史活動型態之多樣性及集體記憶，並維持重慶北路、南京西路爲主軸的道路功能，圓環用地究竟採取平面、地下、挑高或偏心等重建方式，將進一步協商。

建成圓環再生案在一九九九年六月底出爐，新圓環將由現址向南移動兩個車道且爲低密度開發的兩層樓美食中心，每個攤位平均 4.5 坪，共有 66 個攤位，而經營模式則參考一般百貨公司美食街的作法，有主食區及共食區。配合圓環再生案，警政署外事警察局將遷往建成區公所舊址，原址則由市府興建爲大稻埕文化中心，圓環南移之後，則是「文化通廊」步道（陳家傑，1999）。

建成圓環規劃爲美食文化廣場計劃，在馬英九市長任內終於獲得突破。研議許久的建成圓環再生案，台北市都委會於二〇〇〇年三月十三日審議通過，並送交內

政部都委會繼續審查。但是，內政部都委會專案小組在審議時，認為改建後的圓環公園量體太大，與公園興建只許有 10% 建蔽率衝突，為突破這瓶頸，最後仿效台北車站都市計畫變更案，變更為特定專區，由市府進行開發。最後，內政部於二〇〇〇年十月二十四日通過建成圓環再生案。受委託的李祖原建築師事務所向外界說明「生命之環」的緣起、設計策略，並舉辦多次的座談會，希冀藉此了解當地居民及業者對於建成圓環再生案的想法，以期能符合民意與大同區的特色（參見表 3）。

表 3 當地居民對建成圓環再生案的相關意見

時間	二〇〇〇年十二月二十二日
參與者	陳裕璋秘書長、都發局代表、李祖原建築師事務所代表、當地居民
民眾意見	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民眾表示永樂市場、建成國中等多處停車場，距離圓環太遠且開關時程不確定，請規劃單位考量開車者至圓環之便利性。此外至圓環者多為騎乘摩托車，故摩托車停放方式亦請納入考量。 2. 圓環南移後交通動線複雜，尤其南側街廓出入更為困難，請交通單位慎重規劃動線，並注意與寧夏路的連接方式。另建議圓環與南側街廓間之廣場劃設二車道，以提供車輛出入。 3. 建議圓環周邊重要路口多設計地標物，以廣為宣傳圓環並帶動附近地區繁榮。 4. 圓環南移將產生大量交通問題，且多次說明會民眾均表示希望原地重建，請都發局考慮圓環南移之適切性。 5. 建議圓環採現代化方式設計，以帶動附近地區商機，不一定要規劃為傳統美食館。
回應及措施	<ol style="list-style-type: none"> 1. 圓環與南側街廓間廣場目前已調整放寬規劃為二車道，業間八時後以全時向管制人行方式亦會納入考量。 2. 寧夏路出入交通動線，因牽涉較為複雜，將由本府進一步評估。 3. 圓環南移後對地區交通及圓環再生有正面效益，圓環與寧夏路也將由燈柱等街道家俱加以聯繫。

資料來源：整理自喬慧玲（2001）；曾至賢（2001）。

為順利推動建成圓環再生，台北市公園路燈管理處於二〇〇一年三月二十九日進行第一階段現有圓環建物的拆除，並在簡易綠化後，交由都市發展局接手辦理。豈料，因設計工程經費超過預算額度及地下層施工困難等問題，圓環拆除工作必須暫時延擱。此段期間，台北市市場管理處辦理兩次招標，但無廠商參加導致流標。之後，經過都發局函請委託設計之建築師變更設計，將工程原規劃設計地上兩層、地下兩層之建築物，變更為地上兩層、地下一層局部開挖，變更設計後攤位數計規劃 29 個攤位，並將施工費控制於預算總工程費內辦理發包。都發局表示將加速推動腳步，獎勵優良營建廠商參與競標，最後本案於二〇〇二年一月三日決標（喬慧玲，2001；曾至賢，2001）。

（4）馬英九時期第二任時期（2002.12.25~2006.12.25）

二〇〇三年一月，建成圓環的主體工程大致完工，為一棟地下一層、地上兩層之建物，共規劃 25 個攤位。然而，議員及業者代表於四月一同視察時，卻對總工程費達 7390 萬元的改建工程相當失望（參見表 4）。⁷ 究其原因，主要是對設計工程持有不同看法。業者表示美食館的規劃並未採納業者的意見，以致整個設計未考慮到小吃店的需求，館內沒有無障礙空間、未設置中庭，飲食區的空間也過於狹小，自治會長陳震盛認為如此設計的美食館，很難吸引消費者上門。針對以上缺失，議員要求市場管理處等單位，應立即改善，並要求預定五月開幕的承諾，不得再次跳票（劉開元，2003；鍾年晃，2003；董孟郎，2003）。

面對議員與業者的批評，規劃美食館的李祖原建築師事務所設計師李宏順則表示，美食館位於交通要道，為避免造成視覺上的障礙，外圍採取玻璃帷幕，以開放方式表現，該設計成品已獲得國內一致好評。至於空間配置問題，則是受到容積率、建蔽率的影響，所以攤位格局顯得過於狹窄。因此，要必須同時兼顧都市景觀和業者的需求，難免會有衝突（鍾年晃，2003）。

爭執歧見未獲解決，建成圓環美食館開幕時程因而一延再延。市場管理處表示延後是為了配合業者要求，業者則認為是廣告招商，瓦斯內管裝接並未完成，再加上改善工程尚未竣工，環保署補貼洗碗機也未定案，所以要求延期。建成圓環美食

⁷ 建成圓環經歷兩次火災後，於二〇〇〇年三月二十九日拆除重建，並由李祖原建築師設計，其間經過三次變更設計，從原本 97 個攤位經整合後減少為 25 個攤位。

表 4 圓環改建之實地勘查內容

時間	二〇〇三年四月十日
參與者	陳玉梅議員、文化局、都市發展局、市場管理處、業者代表等
勘查缺失	<p>一、硬體缺失</p> <ol style="list-style-type: none">1. 美食館尚未啓用，一樓的玻璃帷幕已有兩片破損且塑膠地板也有多處破損。2. 由於外牆是透明的玻璃帷幕，加上樓梯設計在外側，憂心女性的隱私遭曝光。3. 飲食區沒有設計排水孔。 <p>二、空間設計缺失</p> <ol style="list-style-type: none">1. 攤位空間不足導致業者的工作環境嚴重被限縮。2. 攤位設計不當導致有些攤位被樑柱擋住因而影響門面，有些攤位則是隱身在角落處，而二樓則是有兩個攤位被隔間分隔成獨立空間。3. 由於內部空間設計不當，導致銜接樓層的動線不明。4. 廁所設置在地下室，憂心成爲治安的死角。
相關回應	<p>一、市場管理處表示，內部部分設施將再辦理變更設計，重新施工並改善相關缺失。</p> <p>二、建築師事務所表示，建成圓環美食館位於交通要道，爲了避免造成視覺上的障礙，是在外圍採取玻璃帷幕的設計；至於空間配置因受到容積率、建蔽率的影響，無法規劃更多的攤位，且設計時必須兼顧都市景觀和業者需求，難免會有衝突。</p>

資料來源：整理自劉開元（2003）；鍾年晃（2003）；董孟郎（2003）。

館自治會長陳震盛說，業者的確是因爲進駐不及，才與市府商量改成十月四日開幕，目前市場處的改善工程與業者的進駐都在同時進行。建成圓環美食館遲遲未開幕，市場處承受極大的壓力，表示：「這是最後一次的延後，業者如果再不進駐，市場處將收回建成圓環經營權」（范凌嘉，2003）。在強大壓力下，嶄新的建成圓環終於在二〇〇三年十月四日正式開幕，然而，好景不常，甫開幕兩個月的美食館，因再生案的設計與小吃文化無法如預期般，彼此相容，導致在硬體設備上，出現多項缺失（參見表 5）。經過各方的努力，仍無法吸引民眾，因此在二〇〇六年七月二日熄燈落幕。

表 5 美食館營運不佳之原因

<p>爭議問題</p>	<p>一、交通問題 機車停車格不足：由於消費者多屬機車騎士或當地上班族，但因圓環周邊禁停機車，導致消費者無意願至圓環內用餐。</p> <p>二、空間設計問題 1. 飲食區空間不夠：由於飲食位置不足，導致業者常入不敷出。 2. 動線規劃不良，導致樓層銜接不明---客人由一樓至二樓需迂迴而上，故有「圓環美食館像迷宮」一說。 3. 二樓空間狹小：營業面積不足原來的三分之一。</p> <p>三、玻璃帷幕設計問題 原構想因圓環地處交通要道並結合現代意向以形塑開放性觀感，故採不反射的省能清光玻璃，但因不符合「小吃」文化，加上西曬問題導致美食館內過熱，無法塑造優質的用餐環境。</p>
<p>回應及措施</p>	<p>1. 為解決機車停車格不足的問題，台北市停車管理處二〇〇四年一月十五日行文台北市議會表示，將在附近路段增設汽車停車位 50 個，機車停車位 148 個，希望能紓緩當地的交通停車問題。</p> <p>2. 為解決飲食區位置不夠問題，將在中庭廣場增列高台及咖啡傘座，以擴大共食區。</p>

資料來源：整理自陳盈珊（2003）；龔招健（2003）。

（5）郝龍斌時期（2006.12.25~迄今）

建成圓環熄燈後，現任郝龍斌前往視察，強調以尊重在地意見、活絡地方經濟及保存圓環歷史記憶三大原則，市府為使建成圓環未來的經營更貼近民意，符合周圍居民期望，邀集地方代表、專家學者和業者代表組成「三三三委員會」，並於二〇〇七年三月二十二日舉辦「建成圓環經營管理大會談」，針對華旭圖文科技公司所提的建成圓環再造經營管理計畫，進行內容討論與意見交流（參見表 6）。

表 6 華旭公司對建成圓環經營管理計畫之理念

時間	二〇〇七年三月二十二日
經營管理計畫	<p>一、計畫結合文化創意與行銷，推廣台灣美食文化，活化建成圓環，引進觀光資源，帶動商圈商機。</p> <p>二、基本構想</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 呼應社會的期待 動線改善、空間運用、綠化與美化、營運空間的開發、無效空間的活動。 2. 改善經營空間 <ol style="list-style-type: none"> (1) 營業空間--一樓傳統小吃區、圓心活動區、露天休憩及用餐區、外帶區；二樓主題美食區；頂樓用餐區。 (2) 圓環美食博物館--圓環時光走廊、防空蓄水池古蹟區。 (3) 行政地區--辦公空間及網站設置。 (4) 功能區--廚房及廚餘處理區。 (5) 服務區--五星級公共廁所。 (6) 廣告牆面--顧及上層女性客戶隱私及下層陽光直射，一、二樓間的玻璃牆面以廣告招牌加以美化。 3. 改善硬體 玻璃外牆以奈米塗料及噴水（霧）方式降溫、除污，以解決日曬問題；以照明效果使圓環成燈籠的形狀；將廁所整修為五星級公共廁所；外牆玻璃整修；內部空間整修；機電設備維修；園藝植栽。 4. 改善周邊環境與條件。 5. 整合餐飲資源。 6. 引進文化及軟體力量：結合社會與文化創意資源強化行銷，並結合出版與活動推廣美食文化理想。 <p>三、理念目標</p> <p>不只是復活圓環，還要創造新鮮的台灣美食文化經驗，以空間改造、圓環歷史與台灣小吃歷史經驗、書寫與出版、辦理各式各樣的活動等方式創造豐富附加經驗，吸引民眾進入圓環。</p>

資料來源：整理自台北市政府都市更新處相關資料。

歷經多次的討論，台北市都市設計審議委員會於二〇〇七年九月十三日通過建成圓環的最新設計案，對於重振建成圓環商機的決心不容小覷，但未來建成圓環是否能再重起爐灶，各界皆拭目以待。

二、影響因素之確認

本文主要闡述公民參與政策制定過程，若欲發揮真正作用，政府與公民社會應如何扮演角色。據此，本文根據立意抽樣法與政策利害人進行初步訪談（名單參見表 7），以瞭解其對建成圓環再生政策失敗之看法，俾利建構本文的研究架構以及後續的正式訪談題綱。

表 7 前測訪談名單

訪談對象	任職單位	編號
民意代表	台北市大同區市議員	A
專家學者	台北大學民俗藝術學系教授	B
	文化大學景觀學系教授	C
公部門	前台北市大同區建功里里幹事	D
業者	日月號老闆	E

資料來源：本文整理。

底下，根據初步訪談結果，歸納出影響個案發展之重要因素，大致可分為五大類，茲分述如下：

（一）政府自主性與商議能力：依據受訪者之訪談結果，可明瞭由於政府因受建築團隊改建理念之影響，以致無法展現其自主性，清楚掌握圓環再造的目標，進而無法將業者、當地居民的需求做有效的整合。除此之外，政府因欠缺足夠的商議能力，以致無法在溝通過程中扮演稱職的居中協調角色，導致參與落差。

首先，受訪者 C 提到建成圓環改建的定位問題：

我講氛圍不見了，那氛圍不見了，大家就不想去吃了嘛，那大家去是懷舊的心去嘛，不是期待去精緻的店嘛，那當然當初如果定位在懷舊，那可能就不是做一個帷幕啊，我可以做一個很棒的有樹屋的、那空氣啊…那這是

另外一種做法，那我覺得這裡面，怎麼講…有些微的錯誤，最後就變成一個大錯誤。(C1-1)

另外，C 受訪者提出政府改建圓環常以空間的概念來思考，卻忽略建成圓環除了具有空間、車流的問題之外，其實建成圓環內涵的人文精神也是相當重要的：

我覺得餐飲是非常明確、細膩的問題，因為從流程、從前面到後面都要想清楚，我們少了這一塊，我們是從空間設計，而不是從管理跟營運來看，那是絕對要接軌的。(C1-3)

而業者 E 也談到建成圓環的改建，主要朝向現代化的趨勢，但內部動線與小吃特色卻無法融合在一起：

設計師設計出來的比較現代化，有什麼徒步區啦，…結果有的人去，轉來轉去找不到，年紀大一點的，走進去，覺得不好找，進去裡面好像在走迷宮一樣…就是他設計的好意是…很新潮，可是跟我做吃的就差很多。(E1-2)

訪談結果顯示，政府與建築團隊在討論圓環再造的方向時，因欠缺自主性，導致其無法將圓環的改建方向與業者的需求、當地居民的期待做有效的整合。建成圓環過去就是一種「市井小吃」的文化印象，但是在改建過程中，建築團隊將其定位為頗具新時代的地標，無法與傳統的精神融合為一體，以致在設計面與經營層面有很大的差別。除了無法發揮自主性之外，政府明顯缺乏商議能力，無法有效溝通協調。

(二) 說明會制度：一位大同區選出的市議員 A，認為政府應扮演良好的溝通協調者的角色，才能讓參與者的意見與資訊，透過說明會機制，獲得清楚共識：

可是我覺得攤商們都有意見的陳述了，在這個過程其實意見應該都有所交流，過去也有辦過許多的公聽會、協調會都辦啦，辦了很多，為什麼還會設計出這樣的東西…最大的責任源頭就是市政府，你有監督管理和協調溝通的能力，你有要求他要做成怎樣，你市政府要預期效果啊！(A2-1)

我覺得每個單位都是分開的，市府、建築師還有另一個就是攤商使用者這部分，他們其實都是很獨立的，雖然有開協調會、說明會，但其實是沒有

整合的，就像你講的該走的程序，就是法律上該走的程序你把它走完。
(A2-3)

你要攤商對於專業表達意見，真的很困難嘛，市政府這邊也覺得攤商們七嘴八舌的，很難協調意見啊，所以我覺得將責任推給攤商是不公平的啦，因為攤商只會講一些個人的意見，沒辦法串起來，而且他們對於設計本身也沒什麼專業。(A2-4)

而一位前里幹事 D 表示，政府對於公共工程的建設都會依法舉辦說明會，並與當地的民眾進行意見交流。然而，不可否認的是政府的確具有絕對優勢：

你說政府沒有找他談…那是不可能的，因為我們都有照程序走，說明會也辦過很多次啊。但是你想要這麼做，他想那麼做，每個人的意見本來就不一樣嘛。當然，執行公務的人具有絕對的優勢嘛。(D2-2)

學者 C 也談到說明會是民主國家的重要程序，但是溝通協調並不代表能夠有效解決問題。因此，政府能否真實的面對問題，真誠的進行面對面的溝通，將是關鍵所在：

也許我溝通過了，但這並不代表問題真的解決了，因為這裡面有很多不是他們能力能夠解決的，但是大家 ok 了，被說服了，不代表真的解決問題，我覺得這是關鍵。(C2-5)

業者 E 也談到說明會並無法釐清彼此的問題所在，且所表達的意見未獲得適當回應：

其實開會開了好幾次，意見都不合，我們講的，他們也沒有採納，像我們每一攤都會有代表去開會，講來講去，後來發現意見不合，後來就沒去了，結果就匆匆的決定。(E2-5)

從上述訪談結果，顯示建成圓環的再造過程中，涉及甚多建築專業知識，而真正的使用者，就是日後進駐經營的業者不知如何與建築專家進行對話。此時，政府將扮演協調溝通的橋樑，從旁協助業者與當地居民瞭解設計內容，避免讓說明會的參與平台流於形式。但因政府缺乏充分的商議能力，使得參與者的意見無法取得共識。

(三) 建築者理念：依據訪談結果，本文發現建築者的理念，對於建成圓環改建政策具有相當影響，然而該項理念若無法與業者使用需求相連結，也可能產生參與落差。市議員 A 談到，許多商場皆有傳統美食街的設置，而建成圓環卻無法落實現代與傳統兩者並存的精神：

你看 SOGO 地下室，為什麼它可以保留傳統的小吃原味，然後在使用者方面也可以很現代，所以這是可以互相融合，因為有這麼多明顯的例子，所以我真的覺得…這樣來設計建成圓環，就是不夠用心啊。(A3-4)

另一位學者 B 也提出建築者的玻璃帷幕理念，雖具有視覺穿透的效果，但仍需考量是否與小吃文化以及中央空調的設計做一適度的整合：

再來是設計上要檢討啦，因為要做玻璃，使外面的人看到，喔二樓也可以吃，那問題是你去到哪裡，也不太會去二樓，因為他現在要做空調，可是古時候的圓環，大部分是沒有空調的，那現在是一個大樓的概念，它是中央空調，所以建築師沒有去想出一個兩全其美的辦法，因為你要空調，你就要封閉，那你封閉的話，你就要包起來，你用玻璃包起來，你用玻璃包起來，那在這種日子也不太需要冷氣，那太陽出來大概又會熱，因為太陽就直接射進去，所以這裡頭就會有這種問題。(B3-6)

學者 C 也談到建築者的理念欲與傳統小吃文化鑲嵌時，應有更寬廣的思維，不應僅是侷限於外觀造型，對於內部的功能面應多加著墨：

typically night-market 應該是用所謂的綠建築的概念去做，那為什麼要用帷幕，那其實用帷幕，那能不能有一些空氣對流…那這絕對是建築專業要負責任的地方，這絕對是應該是這樣子的…花了不少錢，也許有點錯誤是建築的東西花了很多 effort、很多造型，但是在功能面沒有去做研發，我覺得這是最大的問題。(C3-4)

而業者 E 也提到建築者的理念無法與小吃文化結合：

因為當初設計的跟我們想的不一樣，他做的那個玻璃，然後我們做吃的，都有瓦斯啊、有油煙。你密閉式的，其實空氣真的不好…那個玻璃那陽光照進來，有的人打雨傘在吃東西，因為太陽太大了。(E3-1)

綜合上述，得知建築團隊本身的理念深深影響日後設計的走向，而這些專業建築團隊能否真切瞭解市井小吃文化的需求，抑或是爲了成就自身的設計而忽略民眾、業者的聲音均影響參與效果。

（四）公民能力與心態：在前測訪談中，得知公民本身的能力與心態也是影響參與能否發揮實質作用的重要因素，果若其能力與心態無法適時提升，同樣導致參與落差。市議員 A 提及公民未必能夠清楚地表達其需求，對於建築專業也無法瞭解並提出建議：

在專業設計上面，我覺得攤商或當地的居民，他們沒有辦法介入，他們不可能去要求…，因為建築師他才有辦法去做專業上的規劃嘛，所以我覺得像居民或攤商，他們只是表達某些的意見，整體的意見還是由市政府在主導啊。（A4-5）

而學者 C 也談到公民本身必須調整價值觀，並非事事依賴政府的協助，同時應朝向公共利益的精神。唯有如此，才能建立對話平台，共同推行政策：

那我們的現代化傳統通常就不能存在，我覺得這是那些業者也應該檢討，而不是只是說政府，因為你的經營方式要改嘛，那些方式諸如設備那是技術性的問題，而是那個 attitude，價值觀的問題，如果價值觀沒有改變，那我覺得很多東西不太可能存在…攤商也要隨著環境改變去修正…就是說你自己要不要進步，不完全是環境不好啊。（C4-2）

這位學者同時談到公民能否清晰地表達訴求，或是對於政府或建築者的意見，提出更寬廣的思維建議，才能增進彼此的互動關係：

也許攤商要求，可是他們不知道要怎麼解決，比如說我就是這樣、要那樣，可是他們可能沒有 sense 到說要那樣子，那背後可能會衍生出新的 know-how 要去解決，那最後會變得政府花了很多努力，但又不討好，那我覺得這是一個很重要的學習過程啦。（C4-6）

由受訪者意見，大抵瞭解公民所需要的只是一個乾淨的環境，因此對專業的建築術語，或設計圖，未必能夠完全瞭解；此外，業者的經營心態是否改變，具有自我治理能力，或是依舊期待政府全力配合、給予補助等，也是影響圓環改造成功與

否的關鍵要素。儘管政府依法召開地區說明會與業者說明會，由於上述因素影響，導致建成圓環再造過程，不如預期的順利。

(五) 政策形象：由於參與落差導致參與者對於圓環改建的政策，其實是抱持著失望的觀感，對於圓環的未來抑或是其他商場的改建也都相當質疑政府的能力，由於參與者在圓環再造的討論過程中，無法藉由說明會的參與平台達到溝通互惠的精神，使得公民所陳述的意見無法獲得適度的回應，因而降低公民的政治效能感；再者，政府無法在協商的過程裡，扮演稱職的中介者角色，協助公民與設計團隊進行對話，以致彼此的認知差異無法釐清，影響民眾對於政府政策的觀感。

受訪者 A 談到圓環改建政策中，由於呈現的內容不如預期，而在溝通的過程中，也無法讓參與者感到滿意，而影響民眾對政府的印象：

但是免不了大家對圓環的改建，甚至不只是圓環，包括其他商場的改建，因為呈現出來的結果是不好的…所以如果談到這個點…當然印象就是不太好。(A5-2)

一位在地里長 D 談到政府應多傾聽民眾的聲音，如此才能順利地與民一同推行政策，若政府無法善用公民所持的價值文化，將導致政策失敗，連帶影響民眾對於政府的信心：

就是我剛剛講的很失望也很可惜…不只是圓環很多商場的改建都失敗，我覺得政府一定要好好檢討，畢竟用不是你們在用，一定要聽真正使用者的聲音。(D5-3)

業者 E 談到，由於政府與建築團隊並沒有確實理解他們的需求、文化，不僅導致圓環結束營業，也使得他們相當質疑政府的能力：

感覺大家的距離很遙遠，我們講的他們不見得會接受，他們說的我們也未必聽的懂…那現在放在那邊…大家都覺得很可惜啦，也會質疑政府的能力，他們不懂我們的需求，可是也不太願意去聽，也不知道為什麼會這樣，現在不是說要重新再開幕嗎…說我們可以優先進去…其實大家也沒信心了…很怕進去…會不會又失敗。(E5-1)

業者 E 又談到經過圓環的改建後，他期許政府未來應重視民眾的意見，以促進

彼此交流互動，否則未來政府的商場改建政策將很難獲得民心支持：

其實大家都覺得挺失望的，一開始大家都滿心期待，可是在討論的過程中，我們也有講我們的意見什麼的…可是沒辦法…大家沒有共識…所以我覺得啦…這種商場的改建真的需要大家一起好好的溝通，不能說只聽誰的意見，專家也不見得懂我們實際的操作啊，總之真的很可惜，客人也覺得很可惜啊。（E5-2）

依據訪談結果顯示，本文發現圓環改建政策，由於政策目標不明確、建築者理念與政府商議能力受限等因素之影響，使得業者、居民所提出的建議不被政府、建築團隊所接受，因而無法在協商的過程中進行實質對話，導致參與者確實產生參與的落差，進而影響圓環政策的結果以及民眾對於政府的觀感。

歸結而言，在建成圓環的改建中涉及眾多單位、人員的參與，環環相扣的因素造成圓環再生計畫失敗；該案雖由政府定調為「美食中心」，但政府大半著重於技術性層面的問題，對於建成圓環內部構造、外觀設計仍委由建築師事務所承辦，經與建築者代表訪談後發現，建成圓環的改造也是經過各家競圖，並由政府與專家評選，換言之，其理念為政府單位所認同的，因此需探究的是政府與建築者之間的關係，建築者對於圓環的改造提出相當多的理念與看法，其提出生命之環的理念，將圓環打造一處現代與歷史記憶的結合地標，這故然是建築者理念，然而政府是否能夠秉持客觀、專業及審慎的觀點來評估建築者的理念是否可行，經與受訪者訪談後不難發現政府僅定位圓環「美食中心」，但美食中心與圓環之間關係，以及民眾對於圓環美食的記憶、期待似乎無法全盤考量。

另一方面，在改建過程中雖然曾舉辦多次的說明會，但公民因受限於能力不足與心態問題，仍造成參與落差。因此，政府在舉行說明會過程中扮演相當重要的角色；不僅是政策規劃、執行者，其更是該政策的溝通協調者。而由受訪者的回答中，可發現政府、建築者秉持專業至上的態度，無形中限縮了政府商議的空間與能力，而都發局都市更新處的受訪者談到，涉入圓環的參與者甚多，每個人都有自己的想法，確實產生溝通困難。此時，主事者理應努力溝通協商，謹慎評估業者的需求、圓環的價值表現以及建築者理念能否相互結合，倘若政府在此環節無法審慎的思考，進而將其明確定位，容易造成政策無所遵循。由此觀之，政府的自主性與商

議力也會影響政策推動。

依據上述五類影響因素，建構出本文的研究架構（如圖 3 所示）。圖中顯示，參與治理過程中能否產生預期綜效，端視政策利害關係人於參與過程中，強化自身的角色扮演。

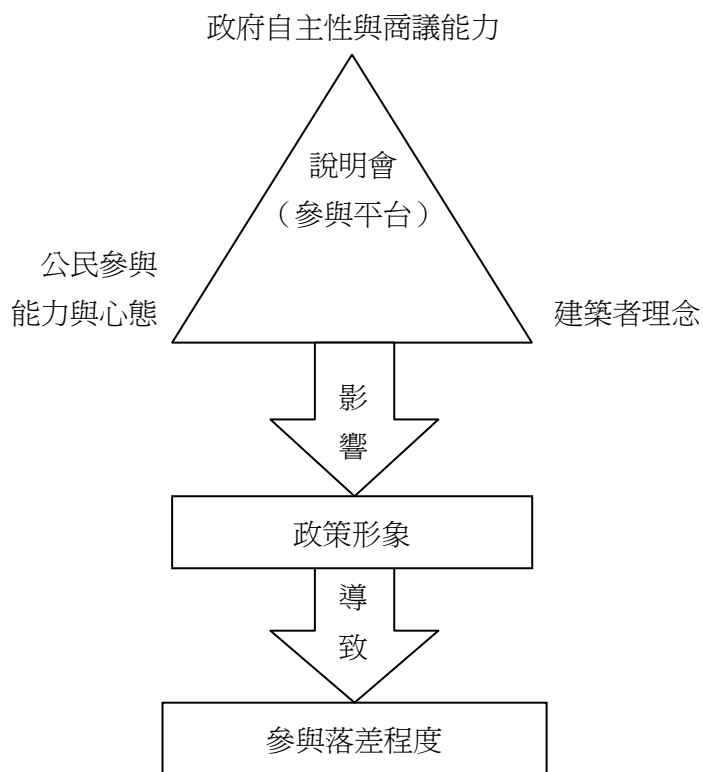


圖 3 研究架構圖

資料來源：本文整理。

肆、正式訪談結果分析

一、質化軟體分析結果

為進一步釐清受訪者的訪談內容與影響因素間的關係，本文嘗試運用 MAXQDA 套裝軟體進行分析。⁸ 首先，針對政策利害人進行正式訪談（訪談名單參見表 8），採用的方法是半結構式的訪談法。正式訪談題綱的形成與內容，主要係依據第一次前測訪談，亦即建成圓環再生計畫何以未能達目標相關因素結果，加以歸納而成（正式訪談題綱參見表 9）。

表 8 正式訪談名單

訪談對象	任職單位	編號
公部門	台北市政府都發局都市更新處更新工程科	A
民意代表	台北市大同區市議員	B
地區代表	台北市大同區建功里里長	C
	台北市大同區星明里里長	D
業者代表	建成圓環業者自治會會長	E
	萬福號老闆	F
	吉星號老闆	G
建築商	李祖原建築事務所	H

資料來源：本文整理。

其次，參考 A. Strauss & J. Cobin (1998) 所提出的分析策略，本文逐一採取下列步驟：（1）錄音與資料騰稿，（2）編碼、命名與形成類別，此一程序經由開放登錄（open coding）、成軸登錄（axial coding）、選擇登錄（selective coding）等步

⁸ 本文在譯碼分析上，使用 MAXQDA 質性分析電腦軟體，除了該軟體可配合紮根理論質性研究方法外，尚包括：可直接在視窗中整理、修改逐字稿；可同時處理大量逐字稿；可進行開放性譯碼；可直接在視窗中進行譯碼合併、增刪，並進行主軸譯碼；可在視窗直接撰寫譯碼札記，並加以管理；可直接將視窗中的譯碼內容，複製到本文中；具有協助分析與搜尋資料等功能。

驟完成。至於分析方式（參見圖 4），本文採取準統計式分析，本質上屬於內容分析法。

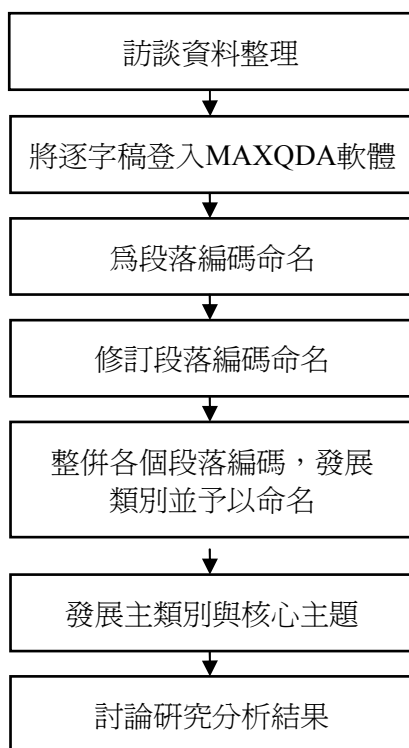


圖 4 MAXQDA 之實施步驟

由於紮根理論的進行方式是不斷的就資料進行對照比較，不斷檢核修正的過程，並非等到全部受訪者的訪談結束後，才開始進行資料的分析，而是資料收集一部分，就進行初步的分析。因此，分析的結果將影響到下一次訪談內容，資料收集與分析是一個相互影響的過程。此外，本文也採用紮根理論的建議，在分析一開始就使用備註（memos）和繪製圖表，且持續到研究結束，備註和繪製圖表可以有助於資料的分析，維持研究的紮根性質。底下為分析結果：⁹

⁹ MAXQDA 之介面雖是英文，但是可分析多種語言，其中包括中文（張奕華、許正妹，2008：171-228）。另，本文之所以採用 MAXQDA 進行分析，主要避免分析時的主觀詮釋，惟基於完整性，亦在「綜合討論」一節時將圓環建置歷史與訪談結果一併進行分析。

表 9 正式訪談題綱

<p>政府自主性 與商議能力</p>	<p>1. 請問您，在改建過程中，市府不斷強調建成圓環的歷史意義，但如何將此種理念具體落實在「市井小吃」文化呢？</p> <p>2. 請問您，對於改建圓環的政策，市府與當地居民、攤商之間是否具有一定的共識？</p> <p>3. 請問您，對於市府針對建成圓環改建所召開的攤商說明會、地區說明會，此種舉辦說明會的方式能否有效解決彼此歧見？</p> <p>4. 請問您，對於市府所召開的建成圓環改建說明會，市府本身是如何看待此種說明會？攤商以及當地居民們對於參加此種說明會的心態又為何？</p>
<p>建築商理念</p>	<p>5. 請問您，在改建過程中，設計該案的團隊有無針對當地的周邊環境與顧客型態提出看法？又如何取得相關人支持？</p>
<p>說明會制度</p>	<p>6. 請問您，在推動改建圓環的過程中，市府方面是否納入當地居民、攤商們的意見？採取何種方式？</p>
<p>公民能力與心態</p>	<p>7. 請問您，建成圓環改建案雖歷經多次的設計變更，攤商、當地居民對於設計內容如何表達意見？</p> <p>8. 請問您，攤商彼此間對於建成圓環的改建，是否具有共識？若彼此意見不同，市府如何協調？</p>
<p>政策形象</p>	<p>9. 請問您，對於台北市政府所推動的建成圓環改建政策之整體看法為何？以及建成圓環之落幕，主要癥結為何？</p>

資料來源：本文整理。

(1) 就譯碼矩陣圖 (code matrix) 而言，由圖 5 方塊之大小，可知每位受訪者對於五項影響因素提及之次數。對照圖 6，可明確瞭解政府職能與自主性被討論的次數最多，其次為建築者的理念。然而，受訪者 A (市府公務員) 和 E (攤商自治會會長) 對於公民的能力與態度亦有所討論。

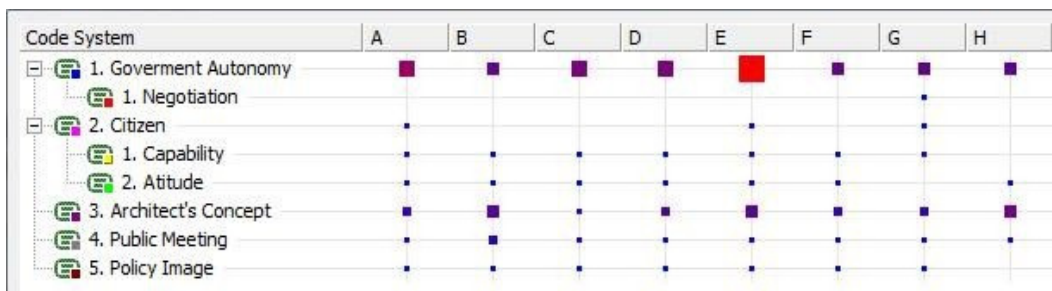


圖 5 譯碼矩陣圖

Code	Text	Text							
		A	B	C	D	E	F	G	H
1. Government Autonomy		22	15	18	18	35	15	15	13
1-1. Negotiation		0	0	0	0	0	0	1	0
2. Citizen		4	0	0	0	2	0	1	0
2-1. Capability		3	1	1	2	5	2	5	0
2-2. Attitude		3	1	2	1	4	2	0	2
3. Architect's Concept		8	13	6	12	14	8	8	17
4. Public Meeting		4	7	4	3	4	3	3	3
5. Policy Image		1	1	1	1	2	1	1	0

圖 6 譯碼次數圖

(2) 就譯碼關係圖 (code relation) 而言，圖 7 顯示「政府自主性與職能」和「建築者理念」常被一起討論 (重疊)。其次，為「政府自主性與職能」和「說明會制度」。圖 8 顯示在受訪者的認知與態度上，「政府自主性與職能」和「建築者理念」以及「政府自主性與職能」和「說明會制度」為兩組較具相關的概念。



圖 7 譯碼關係圖

Code	Code	GA	Neg	Cit	Cap	Ati	AC	PM	PI
1. Government Autonomy (GA)		—	1	0	1	0	40	24	1
1-1. Negotiation (Neg)		1	—	0	0	0	1	0	0
2. Citizen (Cit)		0	0	—	0	0	0	0	0
2-1. Capability (Cap)		1	0	0	—	0	1	0	0
2-2. Attitude (Ati)		0	0	0	0	—	0	0	0
3. Architect's Concept (AC)		40	1	0	1	0	—	4	0
4. Public Meeting (PM)		24	0	0	0	0	4	—	0
5. Policy Image (PI)		1	0	0	0	0	0	0	—

圖 8 譯碼關係次數圖

二、綜合討論

雖然 MAXQDA 質性分析電腦軟體的功能較早期的質性分析軟體要精緻、有效，但是質性分析軟體還是無法取代分析者的角色，尤其是在主軸與選擇性譯碼部分，電腦軟體的助力並不大。據此，本文依據上述圓環建置歷史與訪談結果，進一步分析如下。

(一) 依法行政限縮政府的自主性與商議能力

依法行政是公部門的最高指導原則，然而，不可否認的是依法的確限縮政府的自主性與商議能力。根據訪談結果顯示，受訪者認為政府的確依照法定程序，但是，建成圓環代表著台北早期蓬勃發展的指標，具有特別的歷史意義及人文色彩，因此它的改建具有象徵性的意義，雖然業者或當地民眾對於圓環的改建相當熱衷，可惜的是，在協商過程中，無法產生共識。換言之，民眾在參與的過程中，由於政府依法行政的心態，導致無法督促行政人員進一步體察業者、居民的心聲，導致公民的意見無法在參與平台，透過政府的居中協調，與建築團隊進行對話與溝通，彼此的認知仍然無法獲得澄清，隨之產生參與落差。

(二) 說明會之無法體現公民參與之精神

在建成圓環改建政策中，說明會的舉辦是業者、當地居民唯一的制度性參與管道。公民理當善用該參與機會來與政府、設計團隊進行意見交流，但是說明會因受

限於許多限制，無法發揮應有功能，更加突顯此一制度的不足。由於說明會的參與管道是政府依法召開的，惟行政人員抱持依法行政的態度，確實限縮政府的作為，對其他參與者而言，說明會的舉辦似乎無法將彼此的論述做一釐清。

根據都市計畫法第十九條之規定：「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」。因此，說明會的舉辦，除了促進政府的資訊透明化之外，更重要的是，傾聽公民更多元的聲音，使政策能夠更貼近民眾的期待。但是，依據訪談分析結果，顯示說明會的舉辦無法確實達成上述目標，導致說明會流於形式。

（三）專家決策無法體認公民意見之重要性

在建成圓環的改建過程中，政府與建築團隊的理念主導整個改建政策的方向，可是其所制定的決策，無法滿足民眾的需求、期待。根據訪談結果顯示，政府為保留圓環的歷史記憶，在改建時仍以興建美食館為主，但是其所訂立的目標卻無法與美食文化相連結。換言之，政府未能體認美食文化的需求為何以及業者的需求。再者，建築團隊的理念也不能與當地的文化民情、飲食特色結合。探究其因，主要是參與者在參與平台，無法進行充分溝通，導致參與落差的發生。

（四）公民參與治理能力亟待提升

根據第二節建成圓環發展歷程得知，公民（包括業者）參與的時間點為圓環再生案經內政部十月二十四日都市計畫委員會正式通過之後，惟此時建成圓環的設計已委託李祖原建築事務所承辦，雖然皆依法召開相關的說明會，以釐清業者與當地居民（包括業者）的需求與期待，但就參與方式而言，應屬於間接參與（參見圖1），亦即與該項議題密切相關的公民，無法直接參與管道，而是由行政人員扮演代理人。另一方面，亦可歸因於公民本身因專業能力的欠缺以及心態問題，導致無法有效提升參與的品質。

依據參與治理論點，公民與政府是平等的夥伴關係；換言之，公民也必須具有足夠的治理能力，方能與政府、專家進行溝通與互動。設若公民無法正視自身角色的重要性，仍然依賴政府，此種公民參與並不具意義。所以，公民應主動且積極地

了解設計的內容，同時提升專業知識。一旦具備知識、資訊，方能與政府、建築團隊針對設計面向與實際的需求進行討論。反之，果若公民無法有效提升自我治理的能力，極易造成參與流於形式，協商結果也無法凝聚共識。

伍、結論

隨著時代的進步，公民逐漸涉入決策過程，儼然成為生活中不可或缺的活動，這是多數政府或管理者皆會面臨的情況。進言之，當公民逐漸體認到參與是必要時，政府的角色勢將有所轉換。雖然政府與專家所制定的政策，有其準確性與效率，卻無法貼近民眾的需求與期待，因此亟待公民提升自我治理的能力，而政府也應改變角色扮演，並與公民成為夥伴關係，引導公民進入政策討論、理性提出建議，以利雙方釐正問題的認知差異。本文嘗試以建成圓環的改建為例，探究參與落差發生之情形，同時藉由深度訪談，從中瞭解該項政策的來龍去脈，以及參與落差是如何產生及其對政策造成之影響。底下，分別提出研究發現與建議。

一、研究發現

總的來說，在建成圓環改建政策過程中，參與者是透過說明會之參與制度，進行溝通、互動，但由於政府、建築團隊無法體認公民參與的重要性，此外因公民因專業知識的缺乏以及心態問題，導致溝通無法順利進行。本文發現，就公民（業者、當地居民）而言，其所需要的建成圓環是充滿懷舊風味，且能突顯人文的特色，同時期盼圓環的空間設計能與美食館的需求相互結合，將建成圓環打造成一棟具有人文、懷舊風味且乾淨、舒適的美食館；但是對建築者而言，建成圓環不只是美食館，其更應是一新時代的地標，因而對於公民的需求、意見無法具體回應及採納，最後仍以玻璃帷幕的理念做為建成圓環的主體，導致日後所衍生之西曬、通風不良等問題。除此之外，政府基於交通、空間設計面向思考圓環的再生，對於公民所關切的行人動線與美食館之連結、人潮的引導路線，同樣無提出具體的相關配套措施，未能充分回應民眾的期待。茲將建成圓環產生參與落差的因素，整理如表 10 所示：

表 10 建成圓環產生參與落差之因素分析

政策目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為解決當地的交通問題，並考量周邊交通動線順暢性，將公園基地向南移動，使南京西路與重慶北路形成「十字路型」，避免行車動線過於複雜。 2. 為落實都市更新，將破舊建築物改建成現代化建築。 3. 為保存圓環歷史記憶，兼具休憩及發揚傳統美食文化的機能，並讓建成圓環恢復往日商機，以興建美食館作為再造的訴求，期重新塑造大同區之新地標。
政策內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 圓環基地南移，以紓解交通問題。 2. 以「生命之環」為主題，並透過清光玻璃與磚牆之相融，以連結傳統與現代。 3. 重塑巴洛克都市圓環融合大稻埕拱廊式商業空間，並以地下一層地面兩層，安置 50 攤美食攤，其上並有空中花園的配置，在現代燈光、通風、遮陽、隔熱、避難等設備條件之下，期望建構的是立體夜市的形式。
業者與居民之意見	<ol style="list-style-type: none"> 1. 圓環南移後交通動線複雜，期能慎重規劃動線，並注意與寧夏路的連接方式。另建議圓環與南側街廓間之廣場劃設二車道，以提供車輛出入。 2. 圓環南移將產生大量交通問題，請都發局考慮圓環南移之適切性。 3. 考量開車者與騎車者至圓環之便利性，希望能夠興建停車場。 4. 期能打造舒適、乾淨的美食環境，並保留圓環的懷舊風味。
政策結果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府表示圓環南移後對地區交通及圓環再生有正面效益，但是對於民眾所提出的行人動線規劃，政府並沒有提出相關的配套措施，進而造成日後行人至美食館用餐不便。 2. 對於民眾所提出之停車場之興建，政府以預算限制為由不予興建，造成日後停車之不便。 3. 採用清光玻璃的設計理念，欲將建成圓環打造為一明亮的地標，但卻忽略其設計與小吃文化並不相符，無法營造民眾所期待的懷舊之感。

資料來源：本文整理。

二、研究建議

根據個案研究結果，本文提出下列數項建議，以供政府未來在進行相關再生計畫時之參考：

（一）賦予說明會制度性參與管道實質意義

本文發現政府依法召開地區說明會、業者說明會，卻無法發揮說明會的實質意義，反而流於形式主義，因此政府宜檢討說明會的本質。具體而言，說明會的舉辦，主要是讓公民有表達自身意見的機會，隨著民主時代的變遷，社會逐漸朝向相互依賴的多元化發展，公民參與政策制定的機會因而日益增加。當政府面對大量公民涉入時，其角色不僅需要有所改變，制度性的參與管道也應同時賦予更實質的意義。換言之，說明會的舉辦應更加縝密，根據本文研究發現，說明會常流於形式，主因在於民眾參與說明會，充其量只是單方面的意見陳述，無法從中獲得政府及相關單位的適當回應。¹⁰

針對上述情形，可由 S. R. Arnstein (1969) 所提出的觀點進一步說明，其依據影響力，將公民參與區分為八個階梯，繼而將其區分為三個參與狀態，由下而上權力漸增，依次是：1. 非參與，意指民眾大半為被動、非真實的參與，包括（1）操控（manipulation）以及（2）治療式（therapy）；2. 象徵式參與，包括（1）告知（informing）、（2）諮詢（consultation）以及（3）安撫式（placation）參與；3. 行使公民權，這才是真正的公民參與，包括（1）夥伴（partnership）、（2）授權（delegated Power）以及（3）公民控制（citizen control）。本文所探討的說明會制度，依據 Arnstein 的解釋應屬於象徵式參與，並不具有實質影響力，因此如何擺脫象徵形式，引領公民真正進入行使公民權階梯，扮演政府推動公共事務時的夥伴，享有充分的授權，亟需政府與公民共同設法解決。

申言之，專家決策或知識有其侷限，無法宰制任何政策的形成，果若一意孤行，即是對民主體制的誤解與扭曲，卻不知後實證主義的政策形成，既著重科學知

¹⁰ 我國現行的參與大半屬於安撫性，由於參與程度不夠深入，這種參與顯得非常膚淺。真正的參與是全程參與，包括規劃、目標訂定以及執行，並非現行登報通知、政府公告。

識與在地知識的接軌，同時也強調民主程序的功能（Fischer, 2000）。¹¹ 因此，說明會的舉辦應具備下述功能：（1）清楚陳述政策的相關資訊以及政策目標；（2）民眾接收政策訊息，並與其他參與行動者進行資訊、意見交流；（3）政府應教育並賦權於公民，使公民認知到其參與是具有影響力的，同時教育公民以充實其專業知識與專業術語，以期溝通能夠順暢；（4）政府應從中協助公民與專家進行對話，以釐清彼此的認知差異以及問題的本質，此時政府、專家應針對公民的意見給予適當的回應；（5）溝通協調後，期能獲得共識，並協力合作完成政策目標。

（二）政府應與公民建立夥伴關係，並以參與治理為導向，共同推動政策

在參與治理的論述中，相當重視公民的投入，惟政府或專家未能適切感受到公民的期待與需求，因而所制定出來的政策無法讓公民感到滿意。有鑑於此，政府應與公民建立夥伴關係，在參與治理安排下，進行商議互動，期能從討論與對話的過程中，釐清問題的本質。

由於公民參與政策制定仍是在政府的行政體系下，政府如何看待公民的參與便成爲一項相當重要的關鍵因素。質言之，政府應負起教育公民的職責，以促進公民能夠發揮公共參與的精神。倘若政府無法正視公民參與的重要性，僅是透過參與的平台通知公民決策的相關事項、調解衝突與整合意見，如此的參與無疑將會流於形式，無法給予公民適度的回應。相反地，政府若能夠體認到公民參與的真義，並且在協商、溝通的過程中，扮演促進者的角色引導與教育公民，協助公民與專家對話，此種方式相對容易促使公民與政府建立夥伴關係。¹²

¹¹ 如何確保實質參與，學者分別提出不同看法，例如陳敦源（2004）曾就程序性（procedural）民主與認識性（epistemic）民主，提出下列五項原則：平等參與、對話學習、商議判斷、效率平衡以及透明課責。另，李宗勳（2009：145）亦提出在自助、共助及公助之互惠性網絡與互動關係將能實踐實質參與。

¹² 本文認爲政府現行處理民眾參與的方式與程序，仍有改善的空間，國外的經驗是讓支持與反對雙方先進行對話，政府再依據對話結果推動政策，並非政府代表某一方進行協商，如此可減少民粹干擾或推翻專家意見情形，繼而縮小公共利益與私人利益之間的模糊地帶。

（三）參與治理需考量環境系絡因素

就學理而言，理念會影響政策的發展，而一項新理念的產生，往往是既有的理念無法充分解決問題。但是，在建構新理念時，除考量其理論的完整性，更要考慮在現實環境侷限下，新理念能否具體實現；一旦無法為環境系絡所接受，例如：制度或政治文化，那麼該項理念將不具任何意義。質言之，在採納新理念之前，應先診斷既有理念能否有效解決問題；若無法解決問題，必須採用新理念時，應先評估該理念是否符應現實環境系絡。

不諱言，公民參與是民主的基石，但政治文化與制定決策思維方式的差異，使得各國的參與治理情形不盡相同。西方文化重視公民參與的權益，公民本身也相當重視參與的機會，清楚地提出訴求，所以公民參與政策制定情形較為常見；反觀我國隨著民主化的發展，日益重視公民聲音，政府也逐漸開放參與管道，提供人民表達意見。然而，我國仍處於臣屬型政治文化轉型過程中，在由上而下決策模式的環境系絡，參與治理實施效果尚無法與西方國家相提並論。但是，民主素養並非一蹴可幾，政府當與公民共同學習，以利在互信基礎上，相互協商互動，澄清責任歸屬、互換訊息與資源，冀望對政策目標產生承諾。

綜上所述，參與治理標榜的是公民透過參與管道，將其意見反映在政策制定過程中，冀使決策者能夠針對民意，制定更具代表性與回應性的政策。因此，無論是支持或質疑公民參與的功能，皆應重視公民參與的力量，深思如何設計一套有助於公民參與的制度安排，以及防範可能面臨的困境。¹³

參考書目

- 王紀錕等（1993）。台北圓環的未來發展座談會。**空間**，第 48 期，頁 34-45。
- 王超群（1999 年 2 月 24 日）。建成圓環規劃案 都發局撤回。**中國時報**，19 版。
- 吳定（2005）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 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**，

¹³ 參與治理的精神並不是爲了要參與或治理，而由政府另行制定管制規則或制度，結果反而形成制度本身增加參與治理的困難，最顯著的是交易成本的增加。

第30期，頁131-148。

林水波（1999）。**公共政策新論**。台北：智勝。

范凌嘉（2003年9月2日）。圓環美食館 延至下月開幕。**聯合報**，B1版

馬驥傑（1998年7月13日）。建成圓環變更案遭退回。**中央日報**，20版。

張奕華、許正妹（2008）。**研究方法與軟體運用**。台北：心理。

陳家傑（1999年6月25日）。建成圓環南移 規劃美食中心。**聯合晚報**，12版。

陳敦源（2004）。人民、專家與公共政策：民主理論下的「參與式知識管理」。 **國
家政策季刊**，第3卷第1期，頁102-133。

陳盈珊（2002年4月13日）。歷史巧合 圓形磚造水池 游移美術磚牆 相互輝映。
中國時報，19版。

喬慧玲（2001年8月24日）。圓環美食館 重建有困難。**中國時報**，18版。

曾至賢（2001年8月27日）。建成圓環更新 工程二度流標。**中國時報**，18版。

楊金巖（1993年7月5日）。未見善後方案，建成圓環殘破。**聯合報**，15版。

董孟郎（2003年4月11日）。圓環美食館 小裏小氣。**中國時報**，18版。

詹三源（1997年7月20日）。建成圓環轉型美食街，議者爭權益。**聯合晚報**，14
版。

劉開元（2003年4月10日）。圓環改建 議員：變破衣。**聯合晚報**，19版。

鍾年晃（2003年4月11日）。建成圓環設計不當 業者不想遷入。**聯合報**，B1
版。

龔招健（2003年10月5日）。美食館開賣 強強滾。**中國時報**，C1版。

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Insti-
tute of Planners*, 35(4): 216-224.

Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration:
Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66(s1):
161-167.

Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Copro-
duction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Evans, P. B. (1997). Introduction: Development Strategies across the Public-Private Di-
vide. In P. Evans (Ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in*

- Development* (pp. 1-10). Berkeley, CA: University of California.
- Eversole, R., & J. Martin (2005). *Participation and Governance in Regional Development*. Burlington, VT: Ashgate.
- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26(3): 165-187.
- Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham: Duke University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66(s1): 66-75.
- Irvin, R. A. & John Stansbury (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.
- Kettle, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(s1): 10-19.
- King, S. K., K. M. Feltey, & B. O. Susel (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 35-48). Newbury Park, CA: Sage.
- Kooiman, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Cambridge University Press.
- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66(s1): 33-43.
- Naisbitt, J. (1982). *Megatrends*. New York: Warner Books.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University.
- Riedel, J. A. (1972). Citizen Participation: Myths and Realities. *Public Administration Review*, 32(3): 211-20.

- Roberts, N. C. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34(4): 315-353.
- Salisbury, R. H. (1975). Research on Political Participation. *American Journal of Political Science*, 29(2): 323-341.
- Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context? In J. R. Grote, & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.
- Stoker, G. (1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 34-51). New York: Palgrave.
- Stoker, R. P. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 115(1): 17-28.
- Strauss, A., & J. Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60(4): 360-371.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of Powerless State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, O. F., & C. J. McSwain (1993). The Semiotic Way of Knowing and Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*, 15(1): 18-35.

Identifying Factors of the Fiasco of the Jian-Chen Roundabout Regeneration Project: Participatory Governance Perspective

Hen-Chin Chen^{*}, Wei-Chien Luang^{**}

Abstract

The main purpose of this paper is to apply the perspective of participatory governance to explore the fiasco of Jian-Chen Roundabout regeneration project. During the process of regeneration, Taipei City Government convenes the public meetings in accordance with the law. However, the policy still failed. Therefore, this paper plans to analyze the gap between policy intention and policy outcomes.

This paper first of all explores the theory of participatory governance. Secondary, using documentary analysis and interviews with the main stakeholders, the results point out four causes for participation gap and its significant factors. Besides, it also applies the core concepts to design the outline of the interview. Finally, the paper uses the software of MAXQDA to explain the results of in-depth interviews.

The findings in terms of participatory gap can be summarized as follows: (1) the rule of law limits the autonomy and the ability of government

* Professor, Department of Public Administration, TamKang University.

** Master, Department of Public Administration, TamKang University.

negotiation; (2) the institution of public meetings cannot promote the substance of participatory governance; (3) experts and technocrats cannot appreciate the importance of citizen participation; and (4) the capacity of participatory governance of citizens needs to be upgraded.

Keywords: Jian-Chen Roundabout, participatory governance, participatory gap, citizen participation