

臺北市政府地政局暨所屬機關 111 年度員工自行研究報告

政策溝通與公民參與—生態社子島開發計畫經驗

研究單位：臺北市政府地政局土地開發科

研究人員：李汪穎

中華民國 111 年 11 月

臺北市政府地政局及所屬機關 111 年研究報告提要表

填表人： 李汪穎 電話：02-27287514

填表日期：111 年 11 月 7 日

| | | | |
|---|---|--------|-------------------------------|
| 研究項目 | 政策溝通與公民參與—生態社子島開發計畫經驗 | | |
| 研究單位 及人員 | 土地開發科 李汪穎股長 | 研究期間 | 110 年 5 月至 111 年 11 月 10 日 |
| 報告內容摘要 | 建議事項 | 建議參採機關 | |
| <p>(1) 重大爭議之整體開發案件，法定程序外的公民參與應有其功能性</p> <p>(2) 整體開發案各項公民參與，謹慎評估其政策效果並善盡事前溝通</p> <p>(3) 由第三方主導的公民參與，應有降低立場對立與潛在衝突的效果</p> | <p>(1) 與地方直接關係之設施規劃(如專案住宅)，評估適度公民賦權</p> <p>(2) 及早的公民參與，或可降低行政審議階段之衝擊及開發期程順進</p> | 土地開發總隊 | |

目 錄

| | |
|--|----|
| 壹、緒論..... | 1 |
| 一、研究動機..... | 1 |
| 二、研究目的..... | 2 |
| 三、研究範圍..... | 2 |
| 四、研究方法..... | 2 |
| 貳、文獻探討..... | 3 |
| 一、公民參與相關文獻研究..... | 3 |
| 二、審議式民主理論（deliberative democracy）..... | 9 |
| 三、政策溝通—理論與成功關鍵要素..... | 10 |
| 四、公民參與形式與說明..... | 13 |
| 五、社子島地區作為公共政策或公民參與研究相關文獻..... | 17 |
| 參、資料分析..... | 20 |
| 一、社子島開發計畫發展歷程..... | 20 |
| 二、參與社子島開發之利害關係人辨識..... | 25 |
| 三、2015 迄今明日社子島重要公民參與節點..... | 27 |
| 四、公民參與另一種實證—輔仁大學景觀設計學系「社子島下浮 洲聚落再發展議題探討」學生習作..... | 46 |
| 肆、結論與建議..... | 51 |
| 一、結論..... | 51 |
| 二、建議..... | 53 |
| 伍、參考文獻..... | 57 |

壹、緒論

一、研究動機

作為臺北市少數尚未發布細部計畫，無法落實土地使用管制的社子島地區，長久以來是在地居民、專業學者、NGO 團體、公部門、民選首長賦予地方想像與角力拉扯的爭議場域。伴隨現代都市規劃的浪潮，自 2014 年柯文哲當選臺北市長以降，規劃以「生態」、「智慧」、「永續」為主軸提出並積極推動社子島開發計畫，在「都市計畫」及「環境影響評估」法定審議程序的節點上皆受到各界重要關注，同時也對社子島當地造成一定程度的擾動。臺北市政府作為社子島開發的計畫制訂與推動者，除回應外界質疑與提問，更需要做到溝通理解。

檢視臺北市政府自 2015 年推動社子島開發的過程不乏各項民眾參與及社會溝通，自 2020 年起，臺北市公民參與委員會亦協助市府參與各項線下溝通，期藉由第三方投入減緩溝通衝突與增進理解。然，部分民意代表與學者團體皆指出社子島缺乏充分的社會溝通與民眾參與，在地居民亦表達對於計畫或安置內容的不瞭解。更甚者，解讀市府現行作法為剝奪居民財產生存權與劃平式區段徵收。

若將政府部門視為計畫規劃者；在地居民視為計畫參與者，雙方資訊落差與權利不對等或雙方彼此意見扞格，無法達成共識的原

因之一。基此，本文試圖以公民參與及審議民主的角度作為切入，檢視臺北市政府自 2015 年起推動社子島開發過程於法定程序「內」與「外」的公民參與，及從審議民主的參與手段檢視公民參與程度，並提出可能的改善精進作法，作為未來規劃及施政指引的參考依據。

二、研究目的

- (一) 彙整本府自 2015 年推動社子島開發過程在法定程序內外之公民參與歷程，以及所面臨的困境與外界質疑的地方。
- (二) 運用文獻回顧公民參與及審議式民主參與方式，闡述民眾參與的程度。
- (三) 藉由導入審議民主概念，提出適切可行精進作法，提供後續社子島開發推動之參考，凝聚推動共識及減輕負面觀感。

三、研究範圍

- (一) 空間範圍：社子島都市計畫面積範圍 302.1 公頃。
- (二) 時間範圍：北市府自 2015 年起推動社子島開發計畫迄今。

四、研究方法

本研究採用資料文獻回顧法，蒐集公民參與及審議民主相關文獻與案例，彙整近年市府推動社子島開發計畫辦理的公民參與作法，拆解分析理論基礎與推動效果並提出可能的改善作法。

貳、文獻探討

一、公民參與相關文獻研究

(一) 公民參與意涵

公民參與的意涵為一群公民為影響政府部門或私部門的決策，經由管道或方式表達意見的過程（Arnstein,1969）。在參與對象係由對政府部門決策感興趣且受其影響的個人、組織機構參與者，並在未來政府決策的過程具某種程度被諮詢及納入考量（Creighton,1981）。

廣義公民參與包括了所有利害關係人的參與，而所謂的利害關係人，只要是被特定政策影響者，或是自認為會被影響者皆是，目的是影響政府部門或私部門的決策（李翠萍,2010）。Solitare（2005）提出「有意義參與」（meaningful participation）是公民有能力、資源、以及明確的認知，有效地透過參與管道表達需求，並使其融入決策結果。林國明、陳東升（2003）則將公民參與界定為：公民們能夠透過個別或集體的行動，來形成、表達偏好，並要求政府回應其偏好的機會。

政府部門方面，內政部亦在官網上對於公民參與落實於施政上進行以下闡述：「……基於健全的『公民參與』環境上，

經由程序正義的落實，方能使內政部各項政策措施更臻周延完善。因此，促進民眾參與，活絡市民社會發展，是內政部持續努力的施政目標，在都市計畫、都市更新、土地徵收及社會住宅等重大政策的推動過程中，內政部將致力於完備相關公民參與機制，並將持續推動公民參政相關法制改革，確保民主政治參與，及建立政黨良性競爭機制，促進政黨政治健全發展；並將鬆綁人民團體管理相關法制，打造公民社會優質發展環境」。

（二） Arnstein 民眾參與階梯

Arnstein(1969)提出公民參與階梯，透過公民不同政治參與程度、將參與情形分為三大程度、八個階層，說明公共決策時公民所能夠發揮影響力的程度。公民參與讓政治與經濟決策過程原本被排除在外的公民可以被納入，決定資訊如何分享、目標及政策制定、資源分配及計畫執行。公民參與程度由最低無參與到至高完全參與，說明如下：

1. 無參與

- （1）操縱（manipulation）：公共政策全由政府控制，以公民參與之名實際上人民沒有參與公共政策的機會與管道。如以公民諮詢會議形式召開對外宣稱公民參與。

(2) 教化(therapy):政府認為其決策並無瑕疵毋需考慮公眾意見。教化目的在於假裝執行民眾參與，類似教育或治療過程的團體集會。倘遇發生錯誤或損害人民利益將以事後補償方式解決爭議。

2. 形式參與

(1) 通知(informing):政府僅以單向方式告知政策內容，未提供回饋管道及協商權力，公民意見並無實質影響力。常見的管道有：媒體宣傳、說明會等。

(2) 諮詢(consultation):公民有表達意見機會，但不保證其建言能納進政府決策討論。公民意見被視為統計上的數字，充其量被視為公共決策過程的形式參與的紀錄。常見的管道有：意見調查、說明會等。

(3) 安撫(placation):民眾對政府公共決策有部分影響力，民眾可充分表達意見，也可要求政府納入決策過程，仍由政府保留施政計畫最終的審定權。

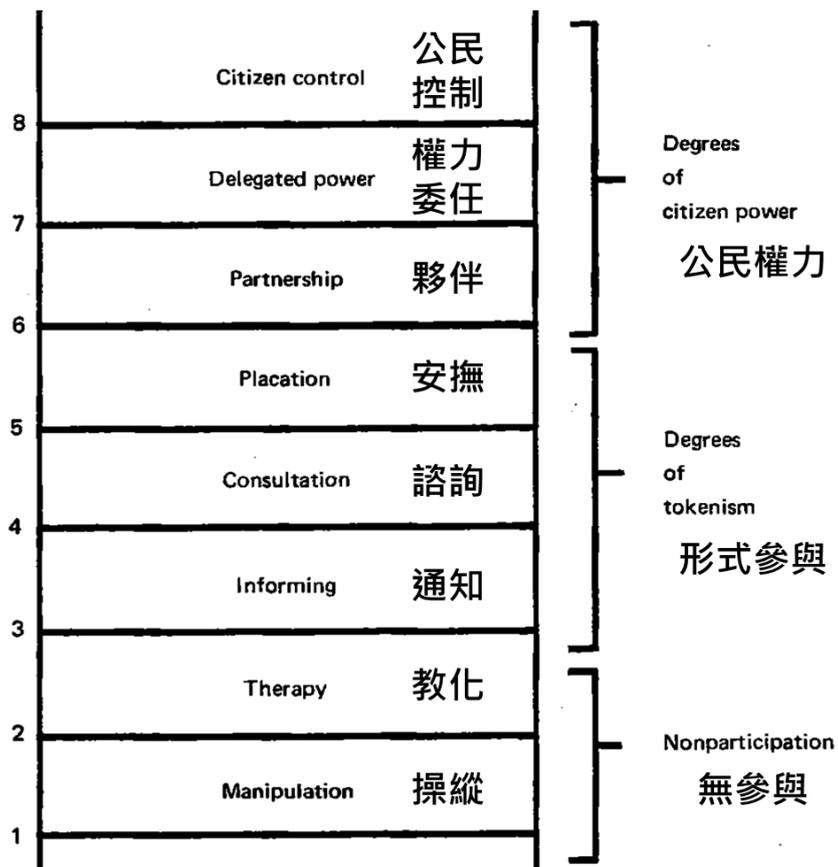
3. 公民權力

(1) 夥伴關係(partnership):政府與公民間是水平夥伴關係，雙方組成如聯合決策理事會(joint policy boards)或計畫委員會(planning committees)的方式，共同治理與承擔責

任。透過夥伴關係建立起的參與機制，對於政府公共決策具有一定影響力。

(2) 權力委任 (elegated power)：政府決策權力透過賦予或委任，使公民與政府協商於特定方案或計畫上取得主導權力，如否決權或自提擬定政策。

(3) 公民控制 (citizen control)：公民對與計畫或政策具有完全掌控的決策與管理能力。透過計畫研擬及政策制定以提升生活環境，共同面對外來挑戰。



圖一 Arnstein 民眾參與階梯圖

(三) 利害關係人理論 (Stakeholder theory)

利害關係人最常被引用的定義是「影響組織達成目標或被組織目標所影響的任何個人與群體」，利害關係人理論認為組織與利害關係人是一種動態的關係，損害與利益、義務與權利都是彼此牽引(Freeman,1984)。利害關係人可分為兩類：一類為「主要利害關係人」包括企業的擁有人(或股東)、僱員、顧客、供應商等；另一類為「次要利害關係人」包括其他有關人士與組織、政府、消費者、競爭對手、法庭、民間團體等。公共政策學者亦將利害關係人理論應用於公部門事務決策與管理，並提出政策利害關係人概念，並將其界定為受到政府政策影響或影響政府政策團體與個人。例如：公民團體、勞工聯盟、政黨組織、民選領袖及政策分析家等(陳敦源等，2011)。

利害關係人分析用於分析利害關係人對於專案或政策的影響，作為決策評估的依據。如以矩陣劃分對於專案或政策權力、利益兩項因素評估利害關係人的類型，可分為四項類型(Mendelow,1981)：

1. 權力高、利益高

此種型利害關係人對於政策或專案影響力高，利益受到政

策或專案影響也高。專案團隊需要投入大多數資源來密切管理該類型利害關係人的需求及期待。

2. 權力高、利益低

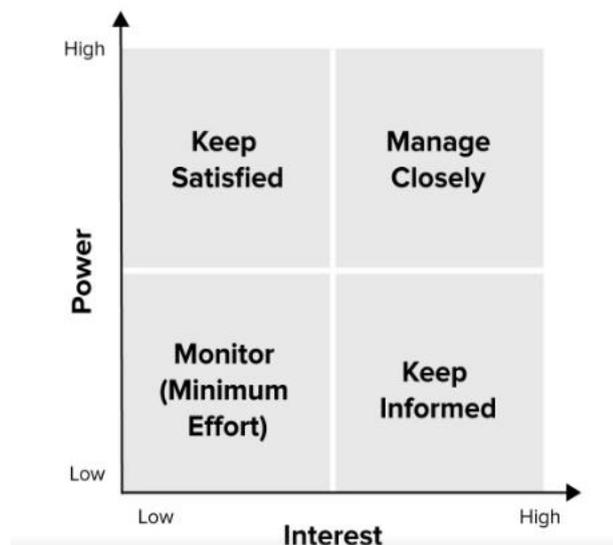
此種利害關係人對於專案影響力高，但是利益受到專案影響低。專案團隊需要讓此種利害關係人對專案團隊的表現保持滿意。

3. 權力低、利益高

此種利害關係人對於專案影響力低，但是利益受到專案影響高。專案團隊對於此種利害關係人的策略主要是保持聯繫。

4. 權力低、利益低

此種利害關係人對於專案影響力低，且利益受到專案影響也低。專案團隊對於此種利害關係人的策略主要是觀察。



圖二 利害關係人分析矩陣圖

二、審議式民主理論 (deliberative democracy)

審議式民主係指公民就一項政策或議題，經過深思熟慮後，與不同意見者進行理性對話，在相互推理、辯論和論爭後，得出共同可以接受的意見的一種民主形式，以討論和協商為核心。所謂民主為受到決策影響的所有人或全體代表都應該參加集體決策的過程；審議則是參與者須具備理性與公平價值透過爭論的手段進行決策 (Elster 著，李宗義等譯，2010)。

審議民主的核心理念在於促進公民理性(reason-giving)、反思(reflective)的討論，思索公共議題及其解決方案，相信在擴大資訊基礎與公共討論後的理性選擇，可以做出較好且一致決定 (杜文苓, 2009)。同時，審議民主的過程是一種社會學習機制，透過充分提供與議題相關的資訊及知識給參與者知道，建立較理性客觀的討論基礎，以面對複雜的社會爭論議題或社會價值的選擇 (杜文苓, 2010)。

林國明、陳東升 (2003) 認為「公民會議」策討論的模式相當接近於審議民主，並以「全民健保公民會議」作為審議民主的實踐案例，指出公民知能對公民參與和理想公共討論的重要性，以及只要提供適當的參與管道，對公民進行知能的賦權，公民適有能力從公共利益的觀點，對政策議題進行理性的討論。

至有關審議式民主的實踐，則包含公民共識會議、審議式民調、公民陪審團、國家議題論壇、二十一世紀城鎮會議等，從議題、挑選參與的公民到實際進行的程序，都有不同的設計和規劃。而在公部門則以行政程序法規範有關聽證制度視為審議民主概念的延伸，也是法制程序內最為接近審議民主的實踐（周映彤，2021）。

三、政策溝通—理論與成功關鍵要素

林國明、陳東升（2003）認為，提供適當公民參與管道，對公民進行知能的賦權，公民適有能力從公共利益的觀點，對政策議題進行理性的討論。

余致力（2015），受國家發展委員會委託，針對「強化政策溝通」針對全國指標性政策個案進行研究分析與深度訪談，提出政策溝通成功關鍵要素以下為摘錄研究內容：

（一）政策溝通的意涵

政策溝通是利用各種溝通的管道，把與政府政策相關的資訊與政策利害關係人進行傳遞與交換。並在政策管理的各個階段，與不同利害關係人，就不同層次的政策議題進行說服或交換意見的過程，政策溝通在各政策管理階段重點如下：

| 階段 | 相關重點 |
|---------------|---|
| 階段一： 政策醞釀期 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 問題界定 2. 定義利害關係人，並決定溝通先後順序 3. 選擇溝通策略 4. 決定溝通時機 |
| 階段二： 政策形成期 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 選擇政策夥伴 2. 進行內部溝通：以法規→預算→政策為順序溝通，若無法順利溝通，可請上位長官或第三機構進行協調 |
| 階段三： 政策試行期 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 對利害關係人進行溝通，注意由誰來溝通，以及溝通的順序（由最重要、影響最大的群體開始） 2. 注意外部干擾：公民團體、社會氛圍與媒體 3. 需要清楚明白的政策說明 |
| 階段四： 外部溝通期 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 由首長出面與媒體溝通 2. 主動出擊、製造議題，讓溝通聚焦 3. 只談議題，不談效果 |
| 階段五： 溝通冷卻期 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 觀察在階段四沒有發聲的人 2. 進行滿意度調查 3. 決定政策要繼續或修正 |

資料來源：余致力（2015）

（二）政策溝通成功仰賴正確的目標與策略

透過個案訪談，研究發現正確的目標、策略與工具為政策溝通成功的關鍵。

1. 溝通目標應明確易懂

溝通目標應緊扣政策目標，可將政策目標依據各政策利害關係人擬定溝通目標。例如「財政健全方案短期稅制

調整措施」政策目標為「讓少數曾由國家挹注稅收以健全體質之行業或高所得者多回饋社會，有助於改善所得分配，充裕國庫稅收」，針對各群體的溝通目標為取得金融保險業及個人接受增稅方案、使立法委員支持修法通過、讓媒體針對法案進行正確廣泛報導，及讓社會大眾支持加稅案等。

2. 溝通策略應適切可行

根據個案訪談，彙整達成政策溝通目標策略如下：

- (1) 強化論述，提供溝通合理基礎
- (2) 內部整合，長官支持責任分工
- (3) 內部分工，以對象為思考主體
- (4) 找對的人，遊說關鍵人物發聲
- (5) 思考先後，根據對象設定順序
- (6) 選擇用語，精確表達政策內容
- (7) 得失分析，胡蘿蔔與棍棒並用
- (8) 找好夥伴，同理彈性有助協力
- (9) 利用時機，營造社會支持氛圍
- (10) 善用網路，體驗行銷創造口碑
- (11) 取得信任，關係依靠長期經營
- (12) 危機處理，統一對外發言窗口

四、公民參與形式與說明

林美秀（2018），整理臺北市政府公民參與機制運用情

形，以下為摘錄整理內容：

| 參與類型 | 公開展覽 | 說明會 | 公聽會 | 聽證 |
|------|---|---|--|---|
| 目的 | 讓民眾對於政策資訊有一定程度了解，達到資訊對等之目的 | 行政機關向民眾說明政策之方式 | 蒐集利害關係人針對爭點有陳述及釐清之機會 | 讓利害關係人針對爭點有陳述及釐清之機會 |
| 運用時機 | <p>1. 已具有雛型之規劃，透過此方式讓民眾對於規劃方案有所認識。有時會成為其他公民參與之輔助或前期步驟，如先以公開閱覽讓民眾對政策議題內容有所認知，再進行說明會/座談會。</p> <p>2. 法令規範需辦理者，如都市計</p> | <p>1. 行政機關已具由雛形(或更細緻明確)之政策規劃，透過說明會方式向民眾說明，使其對於政策有更清楚認識。</p> <p>2. 法令規範需辦理者，如都市計畫之主要計畫擬定後，送主管政府都市計畫委員會審議前，</p> | <p>1. 政策方案研訂過程中：政策已有初步規劃，惟仍持續收集民眾多元意見。</p> <p>2. 法規修訂過程中：法規修訂過程，徵詢民眾意見。</p> <p>3. 行政裁量之參考：在做成行政處分前，行政機關廣徵不同意見，以作</p> | <p>1. 涉及重大公共利益之法規命令與行政規則之訂定、行政計畫之擬定。</p> <p>2. 行政處分之作成。</p> <p>3. 法令規範需辦理者。</p> |

| | | | | |
|------|---|-------------------------|--|--|
| | 畫之主要計畫擬定後，送主管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽30天及說明會。 | 應公開展覽30天及說明會。 | 為准駁之參考。 4.法令規範需辦理者。 | |
| 參與人員 | 一般民眾 | 一般民眾或依執行機關規劃之對象 | 1.執行機關得視需要邀請專家學者、相關權益團體、意見領袖、有關機關、其他非政府機關或已知之利害關係人 2.一般民眾 | 1.案件當事人 2.其他利害關係人 3.證人、鑑定人及其他第三人 |
| 結論內容 | 無 | 獲致之結論較具體，但以行政機關說明之政策為主。 | 獲致之結論較具體，具有較明確的政策方向，且會包含各利害關係人及民眾提出之意見。 | 獲致之結論較為具體，具有較明確的政策方向，且會包含各利害關係人及民眾提出之意見。 |
| 效力 | 無 | 意見收集及綜整回應 | 會議結論供參採行政機關需做意見回應(說明採納情形或未 | 會議結論較具拘束力，依行政程序第108條：行政機關作成經 |

| | | | | |
|--|--|--|-------------------|--|
| | | | 採納原因)或送相關專案委員會議論。 | 聽證之行政處分時,除依第43條之規定外,並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者,從其規定。前項行政處分應以書面為之,並通知當事人。 |
|--|--|--|-------------------|--|

| 參與類型 | 公民咖啡館 | i-voting | 工作坊 | 論壇 |
|------|---------------------------|--------------------------------|---|--|
| 目的 | 蒐集民意,以較為輕鬆方式促使民眾參與公共議題之討論 | 運用網路通訊技術廣為收集民意,減低社會資源成本,促進公民參與 | 1.蒐集民意 2.透過結合課程、活動與討論等不同型式之工作坊,提高參與者對議題之認知及參與者對議題之認知及參與度 | 1.蒐集民意 2.針對特定議題邀請該專業領域不同意見代表進行討論,以收集多元意見。 |
| 運用時機 | 政策先期評估需廣納民眾各式多元意見,並促進 | 1.意見蒐集 2.已有超過1個初步政策規劃方 | 政策制定初期,需廣納民眾各式多元意見,並促進 | 政策方案研訂過程中,政策方式已有初步方向,透 |

| | | | | |
|------|----------------------|---|------------------------------|---|
| | 民眾參與公共事務之討論，及凝聚政策共識。 | 案，期透過 i-Voting 方式了解民意。各機關得就人事人選、預算、政策或其他議內容，依業務需求評估擬定議案，進行 i-Voting 網路投票作業。 | 民眾參與公共事務，從中學習公共政策議題，及凝聚政策共識。 | 過座談會、論壇方式，廣納不同代表如學者專家、民意代表、NGO 公民團體代表及一般民眾等不同意見領袖之建言。 |
| 參與人員 | 一般民眾或依執行機關規劃之對象 | 一般民眾或依議題規劃之特定範圍對象，如特定地區民眾 | 一般民眾或依執行機關規劃之對象，如學者專家、利益團體 | 一般民眾或依執行機關規劃之對象，如學者專家、利益團體 |
| 結論內容 | 獲致之結論發散且多樣，要再進行歸納綜整。 | 獲致之結論明確，為多數民眾投票贊同機關所規劃之多種方案之一種。 | 獲致之結論發散多元，需再進行歸納綜整。 | 獲致之結論較具體，惟仍需綜整轉化為具體政策。 |
| 效力 | 意見收集及綜整回應 | 各機關所提 i-Voting 網路投票議案說明文件應包含結果產出之運用，且需於投票結束後一星期內 | 意見蒐集及綜整回應 | 意見蒐集及綜整回應 |

| | | | | |
|--|--|-------------------------|--|--|
| | | 將投票結果及其運用方式專案簽報機關首長或市長。 | | |
|--|--|-------------------------|--|--|

五、社子島地區作為公共政策或公民參與研究相關文獻

謝梅華（2008）分析社子島地域發展與社會間關係，採取空間調節理論的觀點來解讀都市空間生產發展的政治、經濟與地方社會結構變遷因素。認為「社區」可以是「市民社會運動」漸趨不易形成時的一個替代性運動載體。伴隨著社會運動之「參與」作用，使空間營造與社會組織串連起來，使社區運動員轉換成社區之公共領域，並主張必須使過去社子島社會運動抗爭之集體歷史經驗與當前社區組織及社區環境的參與者交會，促使居民逐漸體認自己作為城市一份子的權利，認知自己對空間具有決定和選擇的力量，並採取行動。

紀坪（2011）以社子島開發案之利害關係人態度研究，指出社子島開發爭議的原因及內容為在地居民因利害關係不同而無法取得共識、政府官員所擬定之開發案內容及配套未能確實回應民意及政治因素考量，並建議應進行在地居民人口資料及意向統計，擴大公民參與機制，進行政策對話整合利害關係人意見，以利雙方面趨向共識，減少對立。

李麗卿（2018）以社子島開發案為研究範圍發現公民參與目的認知是否一致將影響公民參與的成效，當公民參與的過程發生認知差異將可能導致負面的效果，並使用民主立方體方式評估公民參與的差異性可以適當的反應雙方歧異所在，而消彌公民參與認知之差異可達到促進行政效率之目的。並進一步指出，如果公民參與認知產生差距的現象，補救之道之一為增加雙方共同認知與信任，透過適度的培訓計畫消弭官方和居民間認知差異以避免雙方不信任之間隙加深。

林美秀（2018）運用文獻分析法，整理分析公民參與理念、重要理論，認為臺北市政府在公民參與機制的實踐上參與式預算機制已達到公民參與光譜的夥伴關係與合作層次；而公聽會、聽證會、公民咖啡館、工作坊、座談會、論壇等機制仍停留在安撫與諮商形式參上。並建議未來加強公民與行政人員專業素養將是達成優質公民參與的重要推手。

陳夢琨（2020）從複雜性理論的作用者探討社子島開發案，將社子島開發案之作用者分為政府官員、政治人物、專家學者、企業廠商及在地居民五類，透過文獻回顧與深度訪談法，發現臺北市政府未能掌控社子島開發案有作用者之間的互動過程、及未具體掌握社子島開發案作用者自有的私利。及建議針對作

用者個別情況處理社子島之開發，與擴大公民參與，引導作用者良性互動。

周映彤（2021）從審議民主觀點探討社子島開發案於都市計畫階段的民眾參與，透過問卷訪談檢視個案探討民眾參與程度檢視社子島開發案各進程分析，認為現行都市計畫法令體系無論是實務上或法制面的參與管道皆有改進空間。並指出各項參與管道僅為形式參與，未賦權予民眾，並建議建立理性溝通場域，降低民眾參與門檻，同時健全都市計畫法令體系與檢討先行區段徵收制度。

參、資料分析

一、社子島開發計畫發展歷程

社子島地區自 1970 年劃設為限制發展區並規範島上建築須配合防洪建設使得建築以來，歷任市府不乏提出各項開發計畫，本文整理楊麗玲（2016）、變更臺北市士林社子島地區主要計畫案（2017）、王奕婷等（2022）說明如下：

（一）1970 年：社子島禁限建

社子島地理位置坐落於淡水河與基隆河交會處，因地勢低窪平坦，早期每逢颱風必遭水患，1970 年間都市計畫主要計畫擬定時，遂將本地區劃設為限制發展區，並規範島上建築須配合防洪建設始得建築，惟因防洪計畫未訂，致社子島地區細部計畫未完成法定程序禁限建至今。

（二）1970 年至 1996 年：低密度發展，未取得地方共識

伴隨都市發展，社子島地區人口逐漸增加，為保護在地居民市府陸續於 1973 年築堤至標高 2.5 公尺、1978 年配合基隆河洲美防潮堤興築堤至標高 4 公尺。李登輝擔任市長期間（1978 年～1981 年），曾提出「臺北副都心」概念但尚處評估階段。

1986 年因社子島對岸之新北市三重、蘆洲堤防先後完成，

承擔洪氾風險增高，遂將社子島列入 200 年重現期洪水之築堤保護範圍。然行政院 1987 年核定「社子島築堤保護案」以 20 年重現期洪水為保護標準，施築標高達 6 公尺堤防。市府提出社子島色情博弈專區，未來結合關渡平原開發，建置成大型觀光遊樂區，然受到社會輿論與當地居民強烈抗議而撤回。

復市府提出以「港灣型娛樂專區」發展型態，規劃娛樂區、遊樂區及住宅區，其中娛樂區提供多樣化室內外活動空間，遊樂區設置烤肉野餐區及網球場等，住宅區則以社區商店為主軸，於 1993 年公告主要計畫，並載明以區段徵收方式進行整體開發。但因低密度使用方向發展未符合地區民意，且居民對開發後安置措施及拆遷補償存有疑慮，市府面臨居民數次陳情，於 1996 年暫緩細部計畫公開展覽法定程序。



圖三 1993 年社子島都市計畫方案—港灣型態娛樂專區

(三) 1996 年至 2014 年：多次調整都市計畫，終未獲環評支持

1996 年 3 月，市府委託中華民國區域科學學會進行「關渡及社子島地區環境分析及整體規劃構想」研究建議社子島發展定位確有重新調整必要，並委託國立臺灣大學水工試驗所進行水理分析及水工模型試驗，1998 年 10 月評估結果在「關渡帶狀高保護設施北移」、「基隆河河道加寬」及「淡水河左岸堆積物清除」前提下，社子島高保護範圍為 240 公頃。市府於 2000 年提出「輕軌捷運與河濱花都」為主軸研提都市計畫、經 2002 年 12 月內政部都市計畫委員會決議通過，但須俟防洪計畫經行政院通過使得核定。

復行政院 2010 年 5 月核定「臺北地區（社子島地區及五股地區）防洪計畫修正報告」，市府提出「臺北曼哈頓」計畫，規劃以填土至 8.15 公尺高程，以重現 200 年洪水標準進行築堤，及高強度的開發計畫、並於 2011 年 6 月公告實施都市計畫主要計畫、2014 年 3 月提送本市環境影響評估審議。惟因整體開發案填土量過高、土方來源不確定性，以及運土過程交通衝擊與自然環境破壞等諸多疑慮，未能獲環境影響評估評審議會支持該計畫。



圖四 2011年社子島都市計畫方案—臺北曼哈頓

(四) 2015年：推動生態社子島計畫迄今

市府 2014 年柯文哲當選市長後，規劃以「生態」、「智慧」、「永續」為主軸提出並積極推動社子島開發計畫，於 2015 年 6 月舉辦社子島戶外開講，提出「運河社子島」、「生態社子島」、「咱的社子島」等 3 項開發方案，期間召開 3 次都市計畫座談會、16 場地區說明會、2016 年 2 月增加「維持現狀、不開發」，於 2 月 27 日、28 日完成 i-voting，經參與投標多數人選出「生態社子島」為開發方向，作為都市計畫研擬之依據。

全案生態社子島都市計畫在 2016 年 10 月報內政部審議、

2018年6月經內政部都委會決議修正通過，復市府依據決議內容於2019年4月拆遷安置計畫（草案）聽證，及同年8月至10日受理剔除區段徵收計畫，經修正都市計畫細部計畫，經本市都委會2020年4月審議通過。

生態社子島方案在防洪計畫無改變原規劃高保護設施位置，維持2010年行政院原核定方案之200年重現期距防洪保護標準，僅堤內調整為低填土方量之方案。修正後防洪計畫復經行政院2019年12月核定。後續都市計畫及環境影響評估各項重要里程碑如下：

- 1.2015/6：社子島開發方案戶外開講
- 2.2016/2：社子島開發方案 i-voting
- 3.2016/6~7：社子島都市計畫公開展覽
- 4.2017/2~3：進入二階環評並召開公開說明會
- 5.2018/6：內政部都委會審議通過都市計畫主要計畫
- 6.2018/7：二階環評公聽會
- 7.2019/4：拆遷安置計畫（草案）聽證
- 8.2019/12：防洪計畫經行政院核定
- 9.2020/4：本市都委會審議通過都市計畫細部計畫
- 10.2020/6：開發範圍及抵價地比例報請內政部審議

11.2021/9~10：明日社子島工作坊

12.2022/1：環境影響評估審查通過



圖五 2018 年社子島都市計畫方案—生態社子島

二、參與社子島開發之利害關係人辨識

我們運用利害關係人分析的概念，將參與社子島開發相關的利害關係人，透過 4 面向矩陣進行辨識與分析：

(一) 權力高、利益高

市長及主導社子島開發案的市府團隊。此處利益是指成就社子島開發案的整體環境改善、增進市政效益、市府形象等。

(二) 權力高、利益低

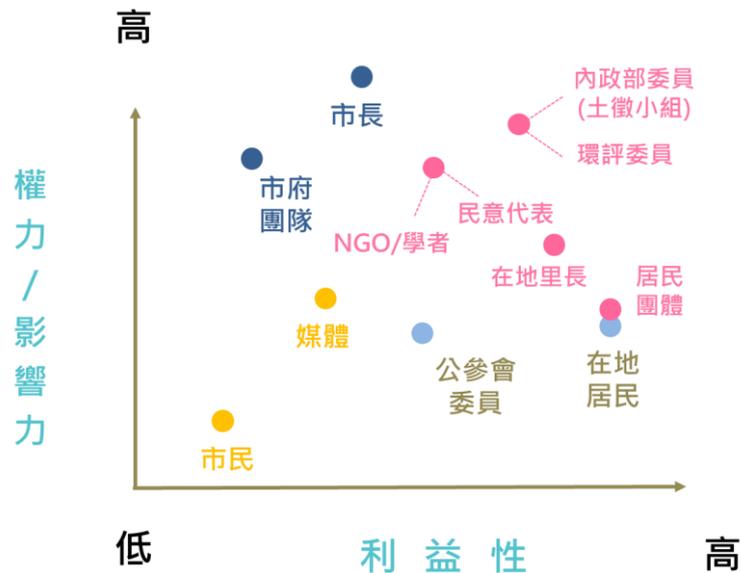
具有防洪計畫、都市計畫、環境影響評估、區段徵收計畫最終審議決定權力的審議委員。監督市府施政計畫推動的選區議員、在地里長民意代表。代表居民發聲或特定議題倡議的NGO、地方團體或專家學者等。

(三) 權力低、利益高

因社子島開發受到衝擊直接影響權利義務的在地居民。

(四) 權力低、利益低

未涉及直接權利義務影響的一般市民或關注特定議題的電子與平面媒體等。



圖六 社子島利害關係人辨識圖

三、2015 迄今明日社子島重要公民參與節點

(一) 2016 年—社子島開發方案 i-voting¹

1. 事件緣起

市長首於 2015 年 6 月 27 日戶外開講提出出「運河社子島」、「生態社子島」、「咱的社子島」3 種社子島開發規劃方向、讓居民了解規劃內容、並於 2015 年 8 月北市府研商納入辦理 i-Voting，以公民自決方式讓地方有機會能夠表達自己對未來的期望。

社子島開發屬整體市政重大公共議題，藉以徵詢社子島民對於未來規劃方向的想法，及了解臺北市民的觀點，以作為市府後續執行規劃方向之參考。

2. 辦理目的

為落實社子島「加速開發、儘早解禁」施政目標，公開徵詢在地居民與各方對於社子島開發方向，提供北市府辦理都市計畫擬定與後續開發作業的正當性與政策基礎。

3. 參與類型

北市府為落實「開放政府 全民參與」理念，推出 i-Voting 網路投票機制，以順應採電子科技增進落實公民政治討論趨

¹ 整理自：臺北市政府（2016），社子島開發方向 i-Voting 總結報告。

勢，並作為代議政治之補充與彌補公民投票制度施行困難(石敬梅，2017)。

依「臺北市政府 i-Voting 網路投票作業注意事項」規定，辦理 i-Voting，屬於利用網路投票機制，蒐集不特定多數人的政策意向或偏好的決策建議。

4. 參與對象—利害關係人

將投票人分為社子島民與臺北市民，社子島民參與「社子島開發方向 i-Voting」投票；臺北市民參與「社子島的未來：一個市民的觀點」投票，參與對象分別如下：

| 類別 | 社子島民 | 臺北市民 |
|------|--|----------------|
| 年齡 | 18 歲以上國民（含歸化並取得國籍之外籍配偶） | |
| 身份 | 1.設籍於社子島社子島內合法 2.土地所有權人 3.社子島內合法建物所有權人 | 設籍於臺北市（社子島除外） |
| 適用投票 | 社子島開發方向 i-Voting | 社子島的未來：一個市民的觀點 |

5. 議題設定

投票選項設定為「運河社子島」、「生態社子島」、「咱的社子島」與「不開發」等 4 種開發方向選項，概述如下：

- (1)運河社子島：人、車、船立體分層活動，嶄新生活型態。
- (2)生態社子島：中央親水軸帶公園，豐富您的居住生活環境。
- (3)咱的社子島：維持地區既有紋理，新舊建築共融。
- (4)不開發：維持現狀，不開發。

6. 過程摘述

(1)事前—政策宣傳

自 2015 年 8 月起北市府決定採「i-Voting」方式由居民自決社子島開發方向後，陸續召開 16 場地區說明會、2 次頭人意見交流。投票日程前並以投遞通知單、宣傳車、跑馬燈、快報、電台廣告等宣導管道。

(2)事中—投票活動

社子島開發方向 i-Voting 投票活動由 2016 年 2 月 27 日早上 8 時至 2 月 28 日下午 5 時，並同時採網路投票與現場投票方式辦理。現場投票於社子島在地富安國小、福安國中、福安區民活動中心、中洲區民活動中心等 4 處設置投票所，提供沒有電腦或不熟悉電腦操作民眾表達意願。

(3)事後—票選結果

為即時、公開社子島開發方向 i-Voting 投票結果，北市府於 2016 年 2 月 28 日投票結束當日晚上 6 時 30 分，於至士林區富安國小召開 i-Voting 投票結果記者會。

A. 「社子島開發方向 i-Voting」投票結果：

投票人數共有 5,091 人，投票率為 35.16%。「運河社子島」得票數 825，得票率 16.21%；「生態社子島」得票數 3,032，得票率 59.56%；「咱的社子島」得票數 617，得票率 12.12%；「不開發」得票數 617，得票率 12.12%。

B. 「社子島的未來：一個市民的觀點」投票結果：

投票人數共有 2,168 人。「運河社子島」得票數 523，得票率 24.12%；「生態社子島」得票數 1,350，得票率 62.27%；方向三「咱的社子島」得票數 143，得票率 6.60%；「維持現狀，不開發」數 152，得票率 7.01%。

7. 參與效果

北市府以投票結果獲得相對高票的「生態社子島」方案，作為後續都市計畫擬定的方案並提送內政部都市計畫委員會審議依據，並經內政部 2018 年 6 月審議通過主要計畫。

8. 其他看法

反對社子島採用區段徵收方式開發的學者²，主張採用 i-voting 方式決定社子島開發方向，提出「投票率 35% 偏低」、「有限選擇方案」認為不具代表性與正當性，未能容納多元聲音、後續諮詢說明僅為政策宣傳工具的批判。

9. 小節—本文見解

(1) 落實居民自決與直接民主精神的展現

社子島開發方向歷經過去數十年，都市計畫不乏通過後遭到居民反對而撤回或暫緩審議。北市府 2016 年辦理 i-Voting 是首次透過社子島在地居民自決票選擇定開發方向，經由市府採納多數意見據以提出都市計畫復經各級都市計畫委員審議通過，據以落實以直接民主精神參與對於社子島開發方向的意願展現。

(2) 方案擬定過程或可有更多公民參與的想像

社子島開發方向 i-Voting 前三個選項皆由北市府主動提出的開發選項，方向四「維持現狀，不開發」選項則是 2016 年 2 月 21 日市長至社子島聽取民眾意見時增加的選項。以事後論的角度觀察，選擇不開發選項的投票人或有

² 聯合報鳴人堂 2016 年 2 月 2 日「社子島問題不能奢望用假民主的 i-Voting 解決」(<https://reurl.cc/pZgirZ>，查閱日期 2022 年 11 月 6 日)、今日新聞 2016 年 2 月 29 日「社子島開發徐世榮：柯文哲也難敵區段徵收的魔戒」(<https://reurl.cc/mZLjD1>，查閱日期 2022 年 11 月 6 日)。

可能係因為不滿意前三種開發方案，亦即自提開發方案的想像（咱的社子島劃設再發展區原地改建具有個案自提開發方案的可能）。然而北市府提出三種開發選項以外，或有機會保留地方自提開發選項的可能。但成就的要件需要在地區居民具有高度自治與自決性，以及專業規劃者協助研擬具體規劃與配套方案下方具有可行。

(二) 2019 年—社子島拆遷安置聽證³

1. 事件緣起

社子島地區主要計畫，於 107 年 6 月 26 日經內政部都市計畫委員會第 925 次會議審議通過並附帶決議：「請市府於區段徵收範圍及抵價地比例報請內政部土地徵收審議小組審查前，先行就拆遷安置計畫內容辦理聽證，以釐清爭議。」臺北市政府遵依該決議，於 108 年 4 月 13 日辦理社子島區段徵收拆遷安置計畫（草案）聽證會議。

2. 辦理目的

臺北市政府在 108 年舉行的社子島拆遷安置計畫(草案)聽證是為回應內政部都市計畫委員會的決議事項，依據行政

³ 整理自：臺北市政府（2019），社子島區段徵收拆遷安置計畫（草案）聽證總結報告。

程序法所進行的聽證作業。依內政部都市計畫委員會決議內容，認為市府所擬拆遷安置計畫，相關公民團體仍存質疑，請市府於區段徵收範圍及抵價地比例報請內政部土地徵收審議小組審查前，先行就拆遷安置計畫內容辦理聽證，以釐清爭議。為此，臺北市政府所進行聽證具有下列目的：

(1) 回應審議程序上的完備

依於區段徵收範圍及抵價地比例報請內政部土地徵收審議小組審查前，屢行聽證程序，回應內政部都市計畫委員會附帶決議。

(2) 釐清拆遷安置計畫內容

針對內政部都市計畫委員會提出相關公民團體對拆遷安置計畫存有質疑，透過聽證釐清爭議。

3. 參與類型

依「社子島區段徵收拆遷安置計畫(草案)聽證總結報告」界定性質內容，依內政部 107 年 12 月 28 日函釋，本次聽證係為透過聽證程序，讓多方民眾表達對本拆遷安置計畫的訴求，俾作為臺北市政府精進拆遷安置計畫之依據，故性質上屬「意見蒐集式聽證」。

4. 參與對象—利害關係人

依「社子島區段徵收拆遷安置計畫(草案)聽證總結報告」內容，聽證通知之當事人及利害關係人為本地區區段徵收計畫範圍內拆遷戶，即設籍戶、已登記建物所有權人、未登記建物事實上處分權人及有居住事實但未設籍者。即本地區區段徵收計畫範圍內之已登記建物所有權人、設籍人口。

5. 議題設定

依「社子島區段徵收拆遷安置計畫(草案)聽證總結報告」內容，聽證會議係針對下列三項討論議題進行聽證：

- (1)拆遷安置計畫草案所定專案住宅承購資格及條件
- (2)拆遷安置計畫草案所定專案住宅承租資格及條件
- (3)其他涉及安置相關議題

6. 過程摘述

(1)事前—準備程序

依據行政程序法等相關規定進行聽證事前規劃，於108年2月25日起至3月11日進行聽證公告，108年3月16日召開共同委任代理人協調會，由已提出言詞陳述意見申請且全程出席協調會之當事人及利害關係人或其代理人，以投票方式推派出25名發言代表。

(2)事中—聽證作業

108年4月13日於臺北市士林區行政中心舉行(陳教授愛娥擔任聽證主持人)。並依當日議程,由發言代表依討論議題順序,輪流上台陳述意見、對證人及機關進行發問後,由臺北市政府機關代表予以回應,最終由主持人宣布本次聽證終結,會議過程順利圓滿。聽證後書面陳述意見部分總計提出4,126份。

(3)事後—紀錄上網

完整聽證紀錄(包含發言逐字稿、陳述內容確認表、陳述內容更正申請處理結果、簡報資料、發言代表陳述意見書及書面意見表等資料),市府於108年5月10日公開於明日社子島及臺北市政府地政局土地開發總隊網站。

7. 參與效果

(1)完備程序—回應內政部都委會決議

當地居民就拆遷安置計畫草案及其他議題之意見陳述,業經北市府審酌全部聽證紀錄後,進行重點歸納及意見摘要,作成聽證意見評估結果,後續將作為報請內政部審議區段徵收範圍及抵價地比例之參考。

(2)傾聽聲音—拆遷安置計畫草案修正

為正視聽證程序中在地居民提出適法及合理的訴求,

北市府在地民情、居住習慣、合理居住生活空間及居民安置權益，於 108 年 7 月 19 日公布修正版社子島拆遷安置計畫草案，並於同年 8 月 31 日、9 月 21 日及 9 月 28 日召開諮詢會議進行說明，傾聽並回應在地意見與訴求。

8. 其他看法

周映彤 (2021) 透過居民深度訪談結果指出，如政府係為蒐集意見，於先前舉辦之說明會或公聽會亦能達到該目的。聽證會需有「兩造兼聽」功能，開放利害相對人、專家學者充分提供意見、辯論的機會，認為北市府舉辦蒐集意見式聽證似僅為形式上滿足居民需求之嫌，實質上僅是舉辦一場無聽證效果的聽證會。

9. 小節—本文見解

(1)聽證後，北市府確有回應民眾意見修正拆遷安置計畫

北市府在 4 月 13 日舉辦聽證會議後，針對拆遷安置計畫 (草案) 有關人民陳情放寬專案住宅承購及承租資格及條件進行部分條件進行參採及放寬：包含 (1) 放寬住宅單位認定，開放共用廚房及廁所、(2) 配售年期放寬至 83.12.31 以前違建、(3) 主配取消設籍居住條件、(4) 取消 6 年移轉限制、(5) 提供房租津貼、(6) 取消承租專案

住宅應符合社會住宅資格限制等。因此，該聽證雖然係屬「意見搜集式聽證」，但市府基於照顧及回應社子島居民角度，針對拆遷安置計畫（草案）進行放寬及修正，具有對外釋出善意的效果。

(2)公民參與階梯角度觀察，可歸類「安撫」性質的形式參與

北市府為回應內政部都市計畫委員會的決議所進行的拆遷安置計畫（草案）聽證，代表民眾對於政府制定決策的過程可以透過聽證方式陳述意見使得政府部門進行回應，最終的施政決定方向仍有政府部門決策，但可將調整後的拆遷安置計畫（草案）視為將人民陳情意見納入決策中。雖屬於形式參與，仍使「拆遷安置計畫」決策過程適度進行公民參與與政策修正，對於公民賦權應持正向角度看待。

(3)拆遷安置計畫（草案）訂定，或可有更細緻的公民參與

北市府訂定社子島拆遷安置計畫（草案），係依循辦理北投士林科技園區區段徵收經驗，從北投士林科技園區區段徵收拆遷安置計畫的框架下進行擬定。考量區段徵收拆遷涉及影響在地居民之居住權保障以及涉及安置與拆遷補償權益。建議未來於其他個案的拆遷安置計畫（草案）

訂定過程階段，或可考慮適度納入公民參與形式，例如：公民咖啡館，或在地工作坊的方式，即早進入社區掌握人民意見以及關心的重點，並就權衡有限度下的行政資源將意見納入考慮及回應。同時，在議題的設計上應該要聚焦引導居民提出關注的重點，例如：弱勢族群權益保障措施、無法獲配售專案住宅的配套等，以避免止於希望政府無限度地擴張安置或補償條件的利益導向結果。

(三) 2021 年—明日社子島工作坊

1. 事件緣起

北市府 2019 年下半年起召開多場社子島環境影響評估審議會議，因議題討論涵蓋「如何減輕開發行為對地區環境的影響」，以及「應讓在地居民掌握並了解市府相關減輕開發行為的對策」。加上 2020 年北市府公民參與委員會，主動關心社子島在地社會溝通的公民參與推動情形，自 2020 年 4 月起，公民參與委員會與北市府相關單位，就目前生態社子島方案與主要外部意見，進行整合可行性的諮詢討論，基於各界期待改善方案得以兼顧市政理念、專業，與在地的聲音，遂決議規劃辦理在地工作坊，確認各大議題的行動方案與可能改善方向是否能在各造間達成共識，並針對市政規劃進行溝通與對

話。

2. 辦理目的

明日社子島工作坊主要目標是「讓社子島的發展具備共識並符合城市規劃願景」。因社子島開發案涉及多元利害關係人，政府與民眾溝通之過程理應針對當地不同歷史背景及居民屬性，採取不同之溝通方式與管道，以縫合在地撕裂的情感，凝聚在地最大共識。縱未來規劃無法滿足所有利害關係人之想像，但至少盡最大的努力，傾聽居民真實的需求、痛點，以減低開發過程疼痛感市政價值，在資訊量彼此對齊的情況下，幫助居民理解發展前、後的相關議題充分對話。

3. 參與類型

參與委員會與北市府是採「參與式工作坊」進行。

4. 參與對象—利害關係人

明日社子島工作坊邀請參與對象為設籍在社子島的居民、土地所有權人或建物所有權人。

5. 議題設定

北市府公民參與會員會在 2021 年 9 月 26 日及 10 月 3 日兩日上、下午共計舉辦 4 場工作坊，並邀集相關領域專家學者擔任桌長，工作坊議題設定如下：

(1)2021 年 9 月 26 日設定議題

A. 第 1 組：環境改善與生態社區

指認環境改善的地方，以及確認生態社區的走向。

B. 第 2 組：社會關懷與多元安置

瞭解地方休閒環境與社會網絡的連結性，對於後續多元安置才能聚焦方案。

C. 第 3 組：聚落範圍指認

讓參與居民指認自己住處，亦蒐集其生活方式、習慣或者認為最佳環境為何，企圖從指認住處中找尋聚落（生活）的範圍。

D. 第 4 組：產業活化與再生

透過北市郊區農村的案例操作模式提供參與居民瞭解農業生產力的重要性，以及休閒農業的功能及經濟效益，並嘗試說明現有產業的狀況，未來期待的產業型態為何。

E. 第 5 組：青年回留與創生

讓更多居民反思可讓青年返回社子島工作的可能方向。

F. 第 6 組：我有話要說/問/寫

透過表單設計讓參與居民將心中想說的話寫於表單上。

(2)2021 年 10 月 3 日設定議題

為延續前場討論議題，將下列三組起始發想面向分別如下

- A. 第 1 組：社會關懷、多元安置社會網絡與文化
- B. 第 2 組：環境改善、生態社區聚落再發展
- C. 第 3 組：青年回流與創傷產業活化與再生

進一步發展綜合型策略朝：(A)短期環境改善項目、(B)區域
防洪之必要性、(C)鄰里生活文化與社會關係維繫、(D)地方
產業與青年事務發展、(E)未來應建置之公共設施、(F)都市
計畫中細部計畫擬定原則等進行綜合性分項思考。

6. 過程摘述

(1) 事前—準備作業

A. 2021 年 6 月至 9 月

拜訪地方頭人：里長、社子島居民權益促進會、社子
島居民自救會，及召開工作坊籌備會議及行前會議。

B. 110 年 9 月 9 日、23 日

公開抽籤選出 240 位報名者參與工作坊。

(2) 事中—工作坊

110 年 9 月 26 日、10 月 3 日上、午各舉辦兩場，合計
4 場工作坊，總計有 175 位報名者出席。

(3) 事後—電訪及紀錄上網

A. 2021 年 10 月 14 日至 22 日

電話訪問 631 位未能出席或未中籤的在地住民，逐案了解住民意見的需求。

B. 110 年 10 月 29 日

工作坊的紀實報告與北市府公民參與委員會提具意見書公開上網。

7. 參與效果

以下分從「意見蒐集」、「居民提問回應」及「公民參與委員會意見書」檢視工作坊的參與效果：

(1) 各方意見蒐集

4 場次工作坊，蒐集到在地居民許多珍貴意見，同時透過電話訪談 631 位參加工作坊的民眾傾聽意見，也讓北市府與公民參與委員會深刻了解到住民朋友對於社子島的開發內容仍有許多需要了解與對話。

(2) 居民提問回應

北市府綜整及歸納本次參與者所提各項意見，分類為 10 大主題確實評估與回應並公開上網：

A. 為什麼社子島需要都市計畫？都市計畫可以做什麼？

B. 甚麼是主要計畫？甚麼是細部計畫？

- C. 安置是指甚麼？
- D. 甚麼是區段徵收？為什麼市府選擇在社子島操作區段徵收？
- E. 那些短期改善計畫執行時需要土地徵收
- F. 如果不希望參加區段徵收，我可以怎麼做？
- G. 安置可以先建後拆嗎？可以給我們更好的條件嗎？真的可以做到戶戶安置嗎？
- H. 防洪兩百年除了是在地之前的聲音訴求之外，市府與中央的考量點為何？
- I. 為何防洪的財務規劃也要我們負擔？我們是防自己的水災，還是大台北的呢？
- J. 如果我甚麼都不知道，我可以找誰解答？

(3)公民參與委員會意見書

北市府公民參與委員會並提出「公參會社子島專案小組委員意見書」，提出居民數項關鍵課題，並建議市府以社區里鄰為單位，更細緻就實質問題與鄉親們具體的逐一溝通與釋疑。公民參與委員會對市府提出具體建議如下：

- A. 針對大台北防洪計畫（社子島、關渡、蘆洲等周邊關係）要釋疑

- B. 徵收的公益性與必要性及徵收取捨，要說明得更加清楚明白
- C. 具體提供安置的內容（含數量以及負擔金額），以減低居民的焦慮、疑慮感
- D. 既有歷史建物規劃、街廓設計及在地社區營造，應確實回應聚落再生與文化延續的需求
- E. 對於各項現況的改善與管理，市府應即知即行，展現公權力承擔處理
- F. 社會溝通是一種專業，市府團隊應該繼續尋求關於社會溝通的專業協助。

8. 其他看法

部分反對社子島開發的在地居民與參與工作坊的專家學者，透過投書⁴及記者會⁵的方式表達該工作坊參與人數無法代表社子島超過 11,000 人居民意見，不具有政策意見代表性，以及市府錯誤詮釋社子島工作坊並呼籲市府儘速澄清社子島工作坊並未調查居民贊成及反對區段徵收的比例，以及社子

⁴ 風傳媒 110 年 10 月 11 日「觀點投書：變調的社子島工作坊—談台北市政府的荒誕行徑」(<https://www.storm.mg/article/3982218>，查閱日期 111 年 10 月 4 日)、風傳媒 111 年 2 月 13 日「蔡穎杰觀點：公民參與的虛與實，以社子島為例」

(<https://www.storm.mg/article/4187430?page=2>，查閱日期 111 年 10 月 4 日)

⁵ 公民行動影音紀錄資料庫 111 年 11 月 11 日「針對北市府錯誤詮釋社子島工作坊 社造專業者聲明」(<https://www.civilmedia.tw/archives/106458>，查閱日期 111 年 10 月 4 日)

島工作坊的目的及內容，皆與生態社子島計畫環評通過與否無涉。以免有傷後續社子島鄰里深度對話工作的推進。

9. 小節—本文見解

(1) 工作坊提供居民與專家學者(政府單位)平行雙向對話的溝通場域

北市府與公民參與委員會舉辦4場次的工作坊，桌長均為關注社區營造、建築規劃、地方創生等領域的專家學者，北市府則是擔任工作人員及就民眾提出政策或制度面提問釋疑的角色。意即參與主角為參與工作坊的在地居民，透過議題設定引導參與者提出想法進行互動討論，並提出建議對策。整體而言，係提供在地居民與政府單位平行、雙向對話並反應第一手意見的管道，回饋給市府整合後續居民意見疑慮提出解答及釋疑的平台。

(2) 公民參與階梯角度觀察，歸類介於「諮詢」性質形式參與

明日工作坊辦理的時間點係落在都市計畫審定後，議題設定主要係涵蓋環境改善、多元安置社會關懷、青年回流地方創生，未涉及整體規劃方案改動的討論。因此該工作坊仍僅屬意見蒐集的「諮詢」階段，尚未形成一致達對北市府提出方針式的意見建言。以政策制定者的角度屬於

意見收整納入後續政策擬定或調整的參考，其強度似未強於「聽證」。意即法定程序外的明日社子島工作坊應可歸類於「諮詢」性質的形式參與。

(3)不同時空環境的工作坊設定，或有更多政策賦權的想像

若我們把時空背景拉回 105 年社子島開發方向 i-voting 以前，將北市府所辦理的 16 次說明會與公聽會形式，部分調整為「世界咖啡館」或「策略工作坊」，並將議題設定為規劃方案或方案細部調整共識建言，甚或由地方自主透過共識會議自行提出開發方向的選項納進 i-voting 之中，落實審議式民主的賦權理念，將工作坊的公民參與提升至「安撫」或「夥伴關係」階段—將地方意見納入決策的選項或共同折衷後的開發規劃方案。

四、公民參與另一種實證—輔仁大學景觀設計學系「社子島下浮洲聚落再發展議題探討」學生習作

(一) 背景說明

2022 上半年，輔仁大學景觀設計學系的樓琦庭及鄭益豐老師，帶領學生以社子島下浮洲聚落為規劃場域，實地走訪在地社區，以居民訪談、社區走讀、在地體驗的方式，結合居民口述與基地踏查分析提出符合在地情感、社區網絡與歷史軌跡的社

區參與提案構想。全案並在市府 111 年 9 月 6 日臺北市政府第 2209 次市政會議，進行成果分享。

(二) 參與形式

採導師帶領學者的小組式走進社區踏查與交流，實地參訪調查、社區走讀，與居民對話、深度了解社區民眾參與，意見與建議分享以展覽形式呈現於社區內。以社區總體營造以「建立社區文化、凝聚社區共識、建構社區生命共同體的概念」作為，介入為社區注入新生命，透過網絡媒體的宣傳讓更多新世代知道、了解地方文化與議題。

(三) 見解提出

經學生實地走讀訪談居民結果，認為社子島地區正面臨開發議題，居民認為都市計畫內容下，政府多未實地聆聽居民意見，居民普遍認為願意開發，但非目前市府的操作方法，應是保留在地文化、生活模式、情感下再作規劃。經統合各方意見後提出下列見：

1. 計畫配套不足：贊成開發改善現存生活不便的問題，但古蹟文化（鄰里家族關係、自給自足農業、水圳記憶等）必須考量到現居民的信仰與生活方式，予以保留。

2. 深入了解再著手：計畫發起前應先深入了解當地居民生活型態與文化，而非僅開辦公聽會與投票，才可發展出符合當地需求之規劃。
3. 文化保留方式：都市計畫採全區徵收，牽涉土地與房屋所有權關係，現計畫較無考量當地生活型態，顧及當地居民權益。

(四) 實例習作

1. 利用地區閒置空間，透過角材設計製作小型遮棚交流區、竹棚、人物剪影樣板間等，改善聚落環境及帶入地區紅磚紋理、農村印象、鄰里關係之地方記憶。
2. 舉辦社子島生活文化交流會，分享實作經驗讓在地居民了解實作意涵與目的，就下浮洲聚落再發展建議討論的意見交流，提出實作感受與對未來的看法。
3. 以下浮洲聚落作為示範區做規劃，提出將聚落擁有的圳道水紋理與過去水活動重現，進行規劃設計，產生新生活模式。



圖七 輔仁大學景觀設計學系實例習作—下浮洲聚落示範規劃

(資料來源：111年9月6日第2209次市政會議簡報)

(五) 小節

透過輔仁大學景觀設計學系學生實例習作成果習，我們提出下列建議與北市府可能的改善方向：

1. 地方主題記憶尚有賴形成地區共識主動發起

如把在地走讀習作帶入地方創新或社區營造的理念，需要長期的地方共識後逐步形塑出能夠落實在不管是代表性展演活動（南投竹山路跑）、主題意象（日本農村體驗）甚或開發願景的提案（如生態社子島選項以外的規劃方案）等，需要

由地方長期團體發展出主體性以後，由相關專業團體挹注加入達到輔助加乘的效果。

2. 參與式預算可以提供小規模實踐的手段

對於社子島短期環境改善的建設需求，可以導入參與式預算由居民提案表達建置需求與執行方案，達到小規模實踐公民參與的方式。惟絕大部分的建設需求（如雨、污水下水道布設、街景等開放空間美化等）仍涉及產權取得使用的問題。

3. 老宅及寺廟可落實於人文資保存參與討論

社子島開發計畫經文化資產審議納入的歷史建物，以及相關寺廟遷建皆保有在地居民參與規劃主體性的可能。未來皆可以透過地方工作坊的方式收斂出對於歷史建物或寺廟所坐落在公園的景觀規劃提出建言，達到尊重地方記憶與落實公民參與。

肆、 結論與建議

一、 結論

(一) 重大爭議之整體開發案件，法定程序外的公民參與應有其功能性

整體開發案件涉及都市景觀、設施配置、工程施工、拆遷安置等諸多層面，面對不同利害關係個人與群體（政府部門、具准駁權力之審議會專家、民意代表、NGO 團體、居民、地主、經營者、開發商、仲介者等）付諸於整體開發案不同面向的理解與想像，在開發過程路徑上對於各方權力的損害與增生各有主觀現實本位上考量的落差，在關鍵決策或重大節點上勢必產生對抗或衝突的可能，甚或演變為政治及新聞事件。如果公民參與在整體開發程序前或過程中提供利害關係人相互溝通、理解或是提出折衷方案可能的場域，或不失為整體開發程序以外降低可能的衝突及化解整大爭議事件的考量方式之一。

(二) 整體開發案各項公民參與，謹慎評估其政策效果並善盡事前溝通

公民參與既然賦與不同利害關係個人與群體溝通或相互理解的平台與管道，對於議題設定或預期政策溝通效果應

於事前審慎進行評估與規劃。以社子島開發案為例，如果要討論不同開發方案(替代方案)、或涉及開發範圍調整的聚落指認等相關議題，應於都市計畫審議確定階段前進行討論，計畫擬定或審議決策單位方有納入審議或調整，同時避免決策後議題發散的可能。公民參與的形式亦應該避免公民咖啡館開放式意見諮詢、或說明會等單向式訊息傳達的，應以願景工作坊等形式具有互動回饋參與，較能收攏各方意見，或由地方組成公民倡議團體提出具體執行策略或方案提供由市府評估、邀集專家學者討論等。

市府 2021 辦理明日社子島工作坊，以「社會關懷、多元安置社會網絡與文化」、「環境改善、生態社區聚落再發展」、「青年回留與創生產業活化與再生」等議題設定，多以安置、願景式等議題，涉及後續都市計畫土地使用管制或區段徵收安置計畫可以調整的範疇，進行命題，並於事前多次進行線下地方頭人代表與行前教育訓練，在各項事前溝通、議題設定皆充分考量，事後並公開成果資訊，有其達其對外宣示政策溝通效果。

(三) 由第三方主導的公民參與，應有降低立場對立與潛在衝突的效果

公民咖啡館、工作坊、圓桌論壇等各項公民參與形式，如果可以藉由第三方參與或主導程序的進行，可以淡化政府部門角色，使利害關係人在參與過程較能夠充分表達意見，並將低衝突對立的可能。市府 2021 辦理明日社子島工作坊，即透過「公民參與委員會」擔任為政府與居民轉譯的角色，搭起雙方社會溝通的平台，在整體工作坊的過程中以參與者（土地所有權人、建物所有權人、設籍戶等）為主體，在相關專家學者帶領下進行議題的探討與意見書發或表達，相較過去由政府單位辦理的公聽會、說明會等單方面政策傳達較容易造成政府與陳抗方對立面激化衝突的發生。亦或參考輔仁大學社區整體營造及走讀概念，透過第三方深入地方具象化地區記憶後，收斂地方對於未來生活模式的想像據以回饋在設施規劃的模式，但這樣的作法可能需要時間的經營將試決策者整體併同思量。

二、建議

(一) 與地方直接關係之設施規劃（如專案住宅），評估適度公民賦權

依據「臺北市政府公共工程落實公民參與制度作業程序」，市府各機關單一標案預算金額達新臺幣 2 億元以上之重大工

程，或未達 2 億元具特殊情形且情節重大者，均應落實公民參與，其辦理形式包含「舉辦工作坊」、「專家學者座談會」、「社區說明會或座談會」、「公民咖啡館」、「公聽會」等方式。

上述的公民參與方式尚屬於規劃方案的擇定與意見聽取。考量整體開發如社子島地區有別於都市群體具有其緊密之地方鄰里關係，本文建議未來市府興闢之專案住宅工程，於規劃設計階段即可進行公民參與討論，辦理形式除上述類型以外，或可考慮請地方推派代表或籌組委員會方式，並配合鄰里工作坊、社區營造團體提案，事前蒐集使用需求納進規劃考量，於規劃設計階段即充分考量未來使用者(利害關係人)意見的方式，避免事後的變更設計以及預算追加。

另有關整體開發區內之鄰里公園、堤防設施、道路設計等規劃設計階段，除依都市計畫規劃辦理文化資產及寺廟保存外，亦可以透過社區走讀、田野調查等細緻化訪查，考量地方或關注學者主張相關水圳紋理保存、居民生活開放空間方案等，連結開發前後地方意象，保留居民記憶，兼顧賦權於民與維繫在地情感。

(二) 及早的公民參與，或可降低行政審議階段之衝擊及開發期程 順進

借鏡社子島開發計畫的案例，主導反對開發陳抗團體「社子島居民自救會」是於 2016 年 12 月成立臉書社團粉絲專頁。並主張北市府在社子島開發方向未凝聚居民共識的情況下，逕依 i-voting 生態社子島投票結果，以大面積區段徵收方式為開發手段，引起許多居民反彈，同時受到部分專家學者及學生團體關注（周映彤，2021）。

探究「社子島居民自救會」成立時點是落在社子島開發方向 i-voting 票選出生態社子島（2016 年 2 月），及北市府據以擬定都市計畫報內政部審議之後（2016 年 10 月）以後。就利害關係人之對方—政府部門，已具有都市計畫提案爭取中央內政部核定的正當性與地方基礎。將審議程序往前推進，落實市長宣示「加速開發、儘早解禁」為必然行進方向。

以事後討論的角度檢視社子島開發方向 i-voting 前舉行的多場說明會，係屬於「告知」、「宣傳」性質。三種開發方案擬定過程較缺乏公民參與的過程，北市府雖於 i-voting 投票前增列不開發的選項提供選擇。倘於三種開發方案擬定孕育階段或後續的都市計畫擬定階段更進一步透過公民參與手段參

採多元意見的可能，或可能在後續的都市計畫或環境影響評估等行政審議階段，減輕反對方的陳抗意見。並透過充分的溝通與適度的公民賦權，將 Arnstein 公民參與階梯提升至「夥伴關係」的可能。但必須留意的是，公民參與並非萬靈丹，討論過程也有可能產生短期間內未達成共識導致影響整體計畫的進展。

伍、參考文獻

- Arnstein, S. R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Creighton, J. L. (1981) *The Public Involvement manual*. Cambridge, Mass: Abt Books.
- Freeman, R. E. (1981) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman Publishing.
- Mendelow, A.L. (1981) Environmental Scanning-The Impact of the Stakeholder Concept, *ICIS 1981 Proceedings*, 20.
- Solitare, L. (2005). Prerequisite conditions for meaningful participation in brownfields redevelopment. *Journal of Environmental Planning and Management*, 48(6), 917-953.
- 王奕婷、丁立雯、黃群、張治祥、彭振聲 (2022) 社子島整體開發之研究—關鍵問題及解決方案。土地問題研究季刊，21:3，44-68。
- 石敬梅 (2017) 臺北市政府推動 i-Voting 新制—半年民眾提案執行成果。政府機關資訊通報 305，27-32。
- 李宗義、許雅淑譯 (2010) Elster, J.編，審議民主，群學出版。
- 李翠萍 (2010) 褐地重建中的公民參與及政策間隙—以中石化舊台鹼安順廠戴奧辛污染為例。公共行政學報，34，123-151。
- 李麗卿 (2018) 社子島開發案政策規劃過程中公民參與之研究。

臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班所碩士論文。

杜文苓（2009）審議民主在空間議題上的新實驗：以「中港河廊通學步道願景工作坊」為例。公共行政學報，32，69-104。

杜文苓(2010)環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例。公共行政學報，35，29-60。

林美秀（2018）我國公民參與實踐現況初探—以台北市政府為例。臺北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

林國明、陳東升（2003）公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗。台灣社會學，6，61-118。

余致力（2015）強化政策溝通之研究。國家發展委員會委託研究報告。

紀坪（2011）社子島開發案之利害關係人態度研究。高雄：國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

周映彤（2021）從審議民主探討都市計畫之民眾參與—以臺北市社子島開發案為例。臺北：國立政治大學地政學研究所碩士論文。

陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟（2011）政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例。國家與社會，10，1-65。

陳夢琨（2020）臺北市社子島開發案探討：複雜性理論作用者的觀點。思與言，58:2，105 - 166。

楊麗玲（2016）社子島：囚禁半世紀，被遺忘的孤島！。新北市：

遠足文化出版。

臺北市政府（2016）社子島開發方向 i-Voting 總結報告。

臺北市政府（2019）社子島區段徵收拆遷安置計畫（草案）聽證

總結報告。

謝梅華（2008）都市政權、規劃政治與市民意識的萌發：社子島

開發案的想像與真實。臺北：世新大學社會發展研究所碩士

論文。