

民眾參與與永續發展*

Public Participation and Sustainable Development

譚鴻仁**
Hung-Jen Tan

Abstract

Public participation is an important procedure of environmental planning and it is also legally significant. It symbolizes the realization of public will, the concern with the welfare of the people. However, public participation is information-feeding and the legitimization of public policy in Taiwan. Sustainable development, on the other hand, aims to re-evaluate the relationship between people and between people and nature in order to satisfy the needs of the people and their future generations. It is necessary to take the interest of the disadvantaged in to consideration, according to Local agenda 21. Sustainable development can only be met the fulfillment of the local agenda 21 of each place, which is designed under each special circumstances. Nevertheless, liberal democracy tends to be in conflict with sustainable development. The author tries to proposes the idea of communicative planning, which is based on Habermas's communicative ethic theory, to solve the problem.

Keywords: sustainable development, communicative planning, public-ness, public participation.

中文摘要

民眾參與是環境規劃過程中的一個重要程序，在現行的法規上有其一定的法定地位。它代表了人民政權的行使，人民對自身福祉的關心與影響的實踐。不過，在台灣的經驗中，民眾的參與往往只作為訊息的提供以及合理化政策的工具。永續發展目的在重新評價人與人，以及人與環境的關係，來滿足現在人類與未來世代的需求。在21世紀議程中指出永續發展必須考慮弱勢者的利益，發展出以地方為中心的地方21世紀議程以達成永續發展的長遠目標。然而，自由民主的理念與永續發展有對立衝突的傾向。為解決此一衝突，本文以哈伯馬斯的溝通行動理論所發展出的溝通規劃理論為藍本，探討此衝突是否有解決的可能。

關鍵字：永續發展，溝通規劃，公共性，民眾參與

*作者感謝兩位匿名審查委員提供的寶貴意見，審查委員的意見已遵照修改。當然，所有的文責為作者自理。

** 國立臺灣師範大學地理學系助理教授

壹、永續發展的探討

永續發展這個概念在目前的社會上已經成為一個相當普及的概念與行動。在政府部門、學界與企業部門內，永續發展各有其不同的行動與概念意涵。這些不同的、附著在各自認知限制與利益下，對永續發展的解釋與行動使得永續發展這個概念展現了一個後現代主義下的多元真實(multiple-truth)的形貌。在《我們共同的未來(Our Common Future: The Brundtland Report)》一書中，永續發展的定義是「永續發展為滿足與調和目前人類與未來世代需求的發展」(Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs, WCED, 1987:43)。就此一定義而言，我們可以指出幾個值得分析的概念，第一是需要與限制(前揭書)；第二是世代內與跨世代的考量(Georgiou et al, 1997)。

就需要而言，永續發展強調對需要的滿足。但是「需要的滿足」這個概念上，不可能無限制的達成，因為資源是有限的。因此需要的滿足必須在資源的利用上做限制。儘管如此，WCED的這個定義仍然是不夠清楚的，因為它對世代、人類這些概念是以全稱命題的方式來處理。換言之，最起碼在同一個世代之內，它假設我們可以有一個共同的需求、共同的偏好，或共同的利益。因為我們有一個共同的未來。對於這樣一個理想，我們不反對它可能被達成，但值得在分析與探討的是：(1)它對需要的滿足是採較中性的偏好(preferences)與效用(utilities)，或是較主觀的，包含價值意涵的利益(interest)看法？(2)透過何種政治方式去瞭解與調和公、私部門之間的利益衝突；更進一步，這個想法所引申出的公共利益與環境主義目的，是否與現有資本主義市場邏輯下的自由民主制(liberal democracy)有本質上的衝突？

就世代內的利益協調與公益達成而言，成長掛帥的發展理念造成了「金錢往上流；污染往下流」(while money moves upward, pollution moves downward) (Odum and Odum, 1976, 引於王俊秀, 1999:179-180)的分配不均現象。資源、污染與風險的分配都具有了階級與種族上的社會差異。自然，如果他們也能夠在社會共識形成與公共政策的競技場中表達他們的意見的話，永續發展這個概念與行動的詮釋與關聯是無法用一個全稱命題的方式來處理的。

就偏好或是利益與政治決策方式之間的關聯而言。在一些明顯的例子，我們可以輕易的指出偏好不同於利益，基於偏好的達成造成了利益的傷害。例如，抽煙(偏好)是所欲的，但它卻危害了身體的健康(利益)。但是，這個論證是位於身體健康較之於個人慾望的滿足更為重要的前提上。一旦我們不同意這個前提，而賦予決策個人自我指定(self-regarding)的價值判斷能力，而此一行為又發生在私領域上，我們將面臨價值的相對論而失去評價的客觀標準。然而，對於公領域的一些行為與決策，這種自我指定的權力顯然必須因為社區、社會、國家的這種有機連帶的出現，而必須被調解成一個共同的價值取向。那麼，什麼是劃分公/私領域的標準與其對公眾決策的影響呢？Tan (2000)指出公/私的劃分是一個社會建構與移動的過程，在資本主義的邏輯下，土地權是其中一個重要的影響概念。它建構出一個以財產權為依據的公共領域，也因此產生對參與的限制。如果我們接受了地權作為公私劃分的合理性來源，我們就會面對私有土地面對公共環境(土地之上的日光、景觀等權力)的衝突而失去對公共利益做評估的標準。這是一個資本主義邏輯下的自由民主(liberal democracy)對永續發展的挑戰。因為自由民主制度一方面要保護私有財產，但另一方面又無法完全調解私有財產的外部性問題。

如果我們接受永續發展從概念中整體的需要滿足與公共利益，那我們必須要處理偏好，利益及公共利益的轉換過程是否可以在一個規劃或政治制度下被合理地達成。首先，從偏好到利益的過程，Taylor (1998)

指出了偏好不必然是利益，他可能代表著被誤解的利益(mistaken interests)。Taylor(前揭書)提出了論述式的規劃(the discourse model of planning)作為釐清利益與整合利益的做法。在另一方面，Arrow (1963)藉由社會選擇(social choice)理論來說明自由民主下的決策模式。在決策者清楚自己的偏好或利益的情況下，無法整合成一個公共的民意，代表共同的利益。Miller (1992)則提出審議民主(deliberative democracy)的方式來做為調解與轉換參與者偏好與利益之間衝突的方法，以形成對公共利益的共識。就跨世代之間的利益協調與公益達成而言，在決策方法上與政治制度上的難題是：如何去知道並代表未來世代的需求與利益，形成與未來世代在目前環境議題上的共識？這也是目前永續發展與民眾參與的難題。

貳、永續發展與 21 世紀議程(Agenda 21)

在1987年《我們共同的未來》中闡釋的永續發展理念並沒有明顯的行動計劃去落實與檢驗永續發展這個理念。一直到1992年在巴西里約召開的地球高峰會上，永續發展的理念才有了近一步的闡釋：21世紀議程(Agenda 21)。

21世紀議程共有40章以及關於氣候變化、生物多樣性公約等，它對永續發展的理念闡釋與行動指引做了較深入的探討，包含了全球性社會經濟問題、資源的保育管理、主要團體的角色以及實施方案等四大部分(盧誌銘, 1999: 0-4)。將21世紀議程做這四部分的分類是一種人為上的建構，反映出分類者的主觀見解。事實上，它也可以被分類作生活品質、環境資源利用與污染防治(第9至22章)，社會正義與倫理(24章到26章)，民眾參與(27章, 28章)科技與訓練(29-36章)以及國際合作等部分，從而闡釋永續發展的理念。從另一個角度來看，永續發展是一個涵蓋面非常廣泛的議題，不僅是經濟的發展，更是政治上的參與以促進社會的公平、平等與正義。限於篇幅的限制，本文僅就民眾參與的部分與永續發展的理念做一關鍵性的探討。

在21世紀議程之中明白揭櫫的民眾參與綱要有如下的部分：

- (1) 永續發展的基本前提之一是決策中廣泛的民眾參與，而新的參與方式已在具體的環境與發展的課題中產生，包含了個人、群眾與人民組織參與環境影響評估，了解參與對社會具有潛在影響的決策。他們應能夠得知中央政府對環境與發展的訊息(Agenda 21, 23.2)
- (2) 聯合國對各非政府組織接觸資訊與參與須平等對待(Agenda 21, 23.3)
- (3) 在1996年前，地方政府應完成諮詢地方民眾的工作完成各地方的21世紀議程...在1993年前，應以諮詢的方式達成各地方的合作...在1994年前，應達成資訊與經驗的交換，以促進各地方的合作...地方政府須確保青年及婦女在決策過程中的參與...(Agenda 21, 28.2)

除此之外，第27章通篇在探討非政府組織在永續發展中的角色以及與政府的夥伴關係(partnership)的形成(Agenda 21, Ch27)。

21世紀議程所闡釋的永續發展理念—在民眾參與的部分展示了如下的意義：

1. 民眾參與在決策中的關鍵角色
2. 非政府組織的參與
3. 地方政府是永續發展重心，地方政策與人民應共同發展出地方的21世紀議程
4. 經由地方決策，公私合作以及民眾參與形成共識

然而，從民眾參與的基本精神 - 民主制度來看，21世紀議程的提出是不是暗示了目前的民主制度，特別是資本主義邏輯下的民主，有調整的必要。自由民主制度與永續發展是不是有一些本質上的衝突？在探

討這個問題之前，我們必要先了解目前民主制度的一些基本主張。

參、自由民主下的民眾參與

Rosenbaum (1978)指主民主的兩個基本價值是人民主權(popular sovereignty)與平等(equality)。主權的概念來自對國家組成的認知，國家是由人民組成，而國家的政策須依據人民的意志而成。在政府決策的過程中，不論是直接民主或間接民主，政府政策的正當性源自人民的同意或Rousseau (1968)所謂的general will。而自由民主與社會民主的主要差別是來自它們對平等的不同看法。自由民主之下的平等概念是政治權利以及機會的平等，而社會民主之下的平等則是社會與經濟的平等(Holden, 1993)。換言之，自由民主之下的平等是工具性的，而社會民主之下的平等是目的性的。自由民主之下的參與，人民享有參政與言論上的自由，但民眾的參與卻會被社會與經濟的不平等影響。同時自由民主將更適合資本主義市場邏輯的運作，在這種政體下的政府鼓勵及強調資源運用效率的市場機制，決定資源的最有效運用以及對私有財產的高度保護。在資本主義的自由民主之下，政策的合法性(legitimacy)來自於程序的平等，而不論政策的結果是什麼。所以Saward (1996: 83)主張，在每個人終極的美好生活不可能得知的情況下，在道德偏好上不可能有一致的順序的情況下，最理性的決策方式是尊重人人平等的原則。並且，政治上人人平等的原則是滿足機率的原則，因為它將引領我們走向中道(the median position)。Saward (前揭書)存有一種對政治先知預測的不信任感，以及在自由主義下對個人偏好順序自我指定與選擇的尊重，他定義民主應是一個平等行使政權、反映民意的程序(responsive rule, in May's term (May, 1978))。然而若發生了民主的程序產生了非綠色(與環境意識衝突)的結果，那也必須接受(If it does not want (vote for) green outcomes, so be it) (Saward, 1996:83)。

於是我們可以歸納自由民主下的政府決策與民眾參與是將決策的正當性置於一個程序正義(procedural justice)的原則下，在這個理念之下民主參與著重於一個公平、公開與公正的過程，但這個過程卻不保證決策的結果將符合永續發展的理念。除此之外，另外兩個社會現象或理論可進一步解釋民主決策的缺失傾向。

第一，政治多元主義(Pluralism)

Dahl(1956)主張社會的多元組成，文化上或社會上的社會群體應產生各自的利益團體，政策的形成就是這些利益團體遊說、交換、妥協的產物。政治多元主義確實描述了社會上大致的政治互動過程，但是它的規範性意義：「利益團體的妥協交換形成政策」卻造成了一個盲點，那就是不是每一個社會團體(弱勢團體)皆有其利益代表，並且在政治舞台上皆具有使其他利益團體願意與其妥協與交換的資本。

第二，集體行動的邏輯(The logic of collection action)

Olson (1965)指出，理性的個人傾向不參與公共利益的決策，因為他們不必參與也可以享受其他人參與的成果，所以理性及自利的個人均不會為公共利益而行動，而傾向成為一個搭便車的人(free riders)。Olson的集體行動的邏輯可以以賽局論中的囚犯難局加以圖示：

其他行動者

	成功的參與行動	失敗的參與行動
決策者決定 參與	成效 - 參與成本	參與成本
決策者決定 不參與	成效	零成效 零成本

理性個人參與的決策分析(Nagel, 1987 : 25)

我們可以看到Nagel (1987)藉由賽局論中的囚犯的難局(prisoners' dilemma)轉換的理性人參與分析圖中，理性的個人傾向於預測參與行動的成功與否來決定本身是否參與。如果他對此行動沒有信心，則他傾向不參與以避免成本浪費；但如果他預測行動可以成功，他亦可以不勞而獲享受他人行動付出的成果。於是在兩種預測之下，他都傾向於不參與。

綜合以上的看法，我們必須指出目前的民主制度、永續發展與民眾參與的理念有一些本質上未能調和之處。永續發展不但是人類的公共利益，而且是跨界與跨世代，人類與環境萬物的公共利益。然而目前的民主制度決策的正當性在國家間有主權的限制影響參與；在國家內亦有不恰當(如前述以財產權為依據的公、私領域區分)的公私領域，以及搭便車問題影響參與。這樣的民主參與是無法保障永續發展的。

層面	民主制度	永續發展
社區	社區為歷史、地理的單元	生態系的概念
利益代表	以公民權作為行使依據，代表各自利益	保護貧窮、未來世代及其他物種的利益
風險與責任分配	法律之前的自由、平等	得、失、風險的重分配
知識訴求	平等權與常識	科學與專業
一致性	政治多元與多數決策	一致的決策
決策有效行動	爭辯，協商，妥協	立即有效的決定

(Lafferty, 1998, 引於Holden, 1998)

在上面這個圖上，我們可以看到民主制度與永續發展在不同的層面上是有不同的訴求。民主制度下的社區概念主要是地理上的限制與歷史上的認同所造成的，而永續發展下的社區概念是一個有機的，特別在環境上的地球村理想。在民族國家(nation state)的制度下，由於主權的限制，台灣的居民是無法對鄰近國家的污染政策有法律上的主張權力，但在永續發展下的生態社區卻使得我們必須要對這種影響表達我們的立場。在民主制度上政權的行使依然是以主權國家為最大範圍，而永續發展則是考量跨世代以及不同物種之間的利益。甚至深層生態學(Deep Ecology)主張物種存在的價值是獨立於人類對其實用性的評價，而有其自身價值的。在風險與責任分配的層面，民主的決策以現有法令以及個人的自由、平等為前提去決定歸屬，然而永續發展中的風險承擔，則是超越了這些決策的前提。在知識訴求的層面上，民主是要求公民以常識為依據去決定環境決策，如Saward (前揭書)所言，如果民眾不接受綠色主張，那全體也必須接受。可

是永續發展的訴求是一個經由科學與專業決定的真、善與美，這點是民主制度所不能保證的。就一致性的角度而言，民主制度主張多元主義，而調和價值與利益的方法是多數決定的方式，同時在不同的社區與事件之中，也不會出現一致的價值與決策。最後一點，民主制度的方法是透過協商、交換、妥協來達成決定。民主決策可能是各方妥協之後的產物，需要一段漫長的時間來達成。然而，永續發展在行動層面上要求的是立即而有效的行動以達到永續發展的目的。

根據上述的觀點，自由民主制度與永續發展之間並沒有必然的關聯。如同Jacob (1997, 引於Rydin, 1999)指出一個矛盾：我們或許可以製造一個對永續性的辯論機制，但是卻沒辦法保證其結果為一個合理的永續性共識。

肆、溝通式規劃與參與

之前的論述，特別是Lafferty的民主與永續發展關係圖，指出了在不同的層面，民主制度與永續發展的理念有不同的訴求。大致而言，民主制度著重於公平過程，而永續發展希望達成一個環境與社會上良善的成果。就正當性的概念來分析，民主制度的正當性是公平(fairness)而永續發展的正當性是能力(competence)。

在民主或規劃的理論中，近年來出現了不少的學者希望對公共決策的程序與內涵做一些重新定義與闡釋以解決之前Jacob (1997)指出這個存在於制度與結果之間的矛盾。在民主理論中的嘗試是審議民主(deliberative democracy)的提出，而在規劃理論中提到的是溝通式規劃(communicative planning)。這兩個不同學術領域下的理論都從公共決策中的論述分析來探討溝通這個概念。他們均認為民主制度下的決策與規劃中的決策都是一種集體的溝通行為，透過對溝通行為的了解與規範，我們將可以使得溝通的行動是公平的而達到提昇參與者為勝任的(Competent)。當然，結果是可以兼重程序與結果，兼顧民主制度與永續發展。接下來，我們僅就都市計劃領域中的溝通式規劃來分析民主過程與結果如何被連結起來。因為，就都市計劃或環境規劃的本質來看，都市計劃是一個相當強調民主參與與溝通的過程。Healey (1992:154-6)指出10點主張來闡釋規劃的溝通本質：

- (1) 規劃是一個互動與解釋的過程
- (2) 規劃的目的在藉由來自不同背景的參與對話達成相互的了解
- (3) 規劃互動應引發互相尊重的相互討論
- (4) 在規劃行動中，價值與主張產生互動而衝突得以協調
- (5) 在規劃的溝通過程中，所有的價值與資訊都將受質疑與驗證，以被合理的接受
- (6) 參與者可產生或培養批判的能力去評估不同的主張
- (7) 所有的被影響者應有平等參與的機會，而此也是一個民主多元社會的特徵
- (8) 參與除了決定政策外，也是一個社會學習的過程
- (9) 規劃溝通的過程除了產生更好的想法，同時參與者也能夠自我實現
- (10) 參與者在規劃溝通的過程中不但比較現有的主張，也將產生他們自己的主張

可以看出在Healey的十點主張理除了包含了審議民主的三點特色，公共性(publicness)、責任性(accountability)以及互惠(reciprocity) (Gutmann and Thompson, 1996)之外，更包含了以下三點特色：

1. 參與者的社會學習與自我實現可能

2. 參與者知識背景的差異造成了認知與價值的多元
3. 透過公平的溝通過程，產生自發性的共識成果

溝通式規劃的主要理論架構來自Habermas (1984)的溝通行動理論。Habermas認為理性的溝通行為可以滿足上述的公平(fairness)與能力(competence)兩個決策上的要求(Dietz, 1995)。溝通規劃理論在它的方法學與知識論觀點上顯著的不同於其他的規劃理論。溝通規劃視知識為社會建構(socially constructed)與互動的。知識的驗證必須藉由互動的參與與觀察得來。由於溝通規劃強調規劃或民主的政策討論是一個社會學習的過程。它不否認專業/非專業的意見差距的存在，但經由理性的溝通協商，這樣的距離是可以被消除而產生一個自發性的共識。這種特性也是對前述的民主/永續發展、過程/結果、公平/能力二元對立的有效回應，這個特性也是對古典民主理論中參與的教育性與發展性功能(Pateman, 1970; Lively, 1975)與遠溯至古希臘亞里斯多德所謂的集體智慧(collective wisdom)相呼應。

Habermas的溝通行動理論可以藉由下圖做一個簡要的介紹：

言談溝通行動類型 speech act	溝通言談 communicatives	表達言談 representatives	規範言談 regulatives	一致言談 constatives
所需效度 validity claim	可被了解 comprehensibility	真實 誠意的 truthful/ sincere	適宜 正確 合理 normatively right	與事實相符 有效 true/ correct true/ effective
論述目的 discourse	說明 explicative	保證主觀立場 assurances	可行 實用的 practical	理論 概念的確認 certainty

理想言談情境 The Ideal Speech Situation
(Kemp, 1985; Webler, 1995)

Habermas歸納公共論述的4種言論類型，這四種不同的言論類型有其獨特的目的。當參與公共論述的公民進入論述溝通的情境中行使這四種不同的言談類型時，他們必須要遵守這四種不同言談類型的運作邏輯，才能夠成功地達到溝通的目的。Habermas提出了四種檢驗論述邏輯的效度。它們之間的關係可以簡要的表示如下：

1. 第一種言談類型是以說明為目的的溝通言談(communicative speech)，而檢驗其效度的標準是論述的內容必須是可以被瞭解的。前述的社會學習過程主要是發生在這一類型的論述之中，在參與的過程之中當然各參與者的知識背景各有不同，但是專家們反覆而清晰的解說可以使所有參與者瞭解不同的主張與其

背後的知識背景。

2. 第二種言談類型是以表達參與者意圖為目的的表達性言談(**representative speech**)。檢驗其效度的標準是論述者必須是誠實的。參與者必須要透過不同的方式去保證他對其主張的確實信守與明白的交代出其個人的價值立場
3. 第三種言談類型是以表達溝通者的價值理論與事實一致的一致性言談(**constative speech**)。檢驗其效度的標準是真實、正確、有效。在這個言談情境之中，溝通者必須要確認他所認知的真實(**truth**)是與事實(**fact**)相符的。一致性的言談情境內容可以做進一步的解釋；
 - (1)多元真實(**multiple-reality**)的概念：在不同立場下的參與者可能會因背景與知識的差異而對事實(**fact**)做選擇性的採納，做為他主張的認識依據；同時他也可能對真實做主觀性的解釋而造成多元真實(**multiple-reality**)的出現。例如，溝通者可能將水解釋做飲料、商品，但他亦可能將水解釋作為人類生存的要素而造成了認知上的差距，但它們都是真實的。
 - (2)理論的建構效度(**constructive validity**)：在溝通者具有認知差異而造成差異解釋的情況下，接下來他對這些真實所做的主張所採用的解釋架構或理論，便可能會與其他參與者所採用的理論不同，而使得溝通的過程中造成了一個新的解釋範型。在這個新的解釋範型之下，原先各自詮釋的主張便失去了對新範型的解釋能力。換言之，新範型的出現便使得原先有效的理論模式失去了建構的效度。
4. 第四種言談類型是以表達參與者的主張為實用，可行的規範言談(**regulative speech**)。檢驗其效度的標準是論述者主張必須是適宜、正確與合理的。參與者的規範性言談是基於其立場與知識背景做合理與正確的主張。在這個言論情境中參與者可以質疑其他參與者主張的合理性以形成對言談主題的共識。

Habermas從這四種不同的言談情境分析來檢驗溝通行動。他的主張簡要的說是要求溝通者本身應誠意的表達他的主張、交代他的認知來源、檢驗主張內的一致性，使得各溝通者之間的主張可以被其他參與者所瞭解。之後產生一致的規範力量形成自發性的理性共識。而這樣的理性過程將會造成完善的結果，同時亦將以理性取代多數決成為政策合法性的來源。

就之前論述困擾著民主與永續發展的過程/結果，公平/能力的二元對立的衝突而言，Webler (1995)指出溝通行動理論的啟示：

1. 就能力、結果而言，溝通者必須要具有使用語言的能力去達成相互的瞭解以達成共識。如Webler指出進入溝通行動中的能力門檻只是語言的能力，因此參與者應具有廣泛的包容性。至於議題內容的專業知識，因為溝通行動是一個社會學習的過程(Healey, 1992)專業知識不應成為溝通的障礙。而這個能力的概念則最起碼在理論上、在理想言談發生的情況下會指引到決策成果的能力水準上。
2. 就公平過程而言，有效的溝通行動應使得任何的公民皆可以去進行溝通行動之中形成共識。具體而言，他們應有平等的參與權力去進行這四種論述情境，其質疑他人的四種論述情境以及形成屬於大家的決策共識。這也呼應了審議民主論者互惠(**reciprocity**)、公共性(**publicness**)以及負責(**accountability**)的主張。

伍、溝通行動理論、規劃制度與民眾參與

Habermas對其溝通行動立論的適用性並未做普遍適用的宣稱。然而，我們可以從其內涵上來看，溝通行動理論確實有此一意圖，而將人類在公共政策上的辯論與溝通形成做了一個清晰而有效的整理。所以Webler (1995: 43)評論其為通用且務實的(**universal pragmatics**)。在民主理論上，它給予審議民主一個理

論上的支持，在規劃理論上，它引發了理論的創新。就溝通式規劃而言，Habermas的溝通行動理論賦予規劃學者一些對規劃者角色，與規劃中民眾參與制度的綱要與規範。溝通式規劃對民眾參與解決民主/永續發展、過程/結果與公平/能力的二元對立上，並不是提出了某些形式上的創新(當然它也可能產生)而是提供內涵上的啟示。例如，Forester (1988 : 210)提出了對規劃專業者角色的重新定位，

- (1) 規劃者的溝通是否可以瞭解，民眾是否瞭解發生的事實與其意義？
- (2) 規劃者是否是真誠的，或是意圖操縱規劃內容、方向？
- (3) 規劃者的溝通是否具有正當性，他們的行動在暗示一種規範或判斷上的價值控制？
- (4) 規劃者的溝通事真實有效並且值得信賴的嗎？

在規劃制度上，Innes and Booner (1997 : 419)也提出一些判斷的標準，一個具有溝通價值的制度應當：

- (1) 包含所有相關團體參與並彰顯其利益差別
- (2) 是真實、實際以及共享的
- (3) 由參與者共同決定其程序、目的、準則、任務分組及議題
- (4) 吸收參與者的興趣，並由討論以及活潑的形式來從事溝通學習
- (5) 鼓勵參與者挑戰現況激發創造能力
- (6) 整合不同資訊並形成認知與評價上的共識，以及
- (7) 對差異(人、制度、價值)的解決，達到決策上的共識

就目前的規劃與公共政策體制而言，上述的這些綱要性的建議並沒有特別指向某種制度性的安排，而是對實質工作的內涵與專業者的建議。然而透過這種內涵上的改變，溝通規劃希望能夠使所有的參與者皆能夠在一個平等的基礎上從事社會學習的工作，以達成優良的成果。

溝通式規劃有非常強的規範性，自然它也招致了一些批評。在其內在邏輯的批評上，Hillier (1993 : 89)認為Habermas的分析方式表現出一個對權力關係的重大盲點。Hillier (ibid)接著解釋「Habermas的分析方式試圖說明個人或組織如何藉模糊議題，操控信任關係，以及扭曲事實來影響溝通，但這些分析並沒有充分考慮權力如何運作以及權力關係為什麼存在。」所以Habermas的溝通行動理論只是指出溝通過程的應然面：如何成就有效的溝通創造出一個有效合理的論述。它並沒有就現實層面對溝通做病理的剖析。在理論層面上，Habermas的論述分析確實可在一個理性與理性人的前提下做論述效度的檢驗，而達到理性論述過程。但是在現實層面上，這種理性與理性人的前提並不必然存在。這可以由以下兩點加以闡釋。

- (1) 由於Habermas並未處理權力的問題(其形式、來源)，因此在溝通者未能感知的情況之下，他不會對此加以質疑而權力將仍然作用著。Habermas對理性來減少溝通障礙的看法在事實上仍受制於理性的侷限性。我們必須要能夠認知到政治、經濟等形式上的權力對溝通的扭曲，才能夠挑戰與改變這個現況。關於此點，Young (1996)更提出了文化上的差異對平等溝通的限制。除了經濟上的支配與政治上的控制之外、文化上、社會上內化的權力與言談形式等也是一種權力形式。
- (2) Habermas信任理性的啟蒙力量。在面對價值衝突、利害衝突時可以透過溝通行動達成共識。但現實上冀求既得利益者，在理性的溝通後主動放棄既得利益，或是利益的衝突是可調節的，是一種非常樂觀的想法，多元政治主義(Pluralism)的政治共識是以協商、妥協、利益交換來達成，這個觀點在現實上是較易被達成的。

在外在效度的層面上，Habermas的溝通行動理論的一個難題是溝通行動僅發生在溝通場域內。僅管

公共政策攸關大多數公民的利益與福祉，但事實上並不是每位被影響的公民都願意進入溝通場域內與其他公民進行溝通達成共識。一般情況之下，溝通行動是有其成本的，而人民也可以不進行溝通來享受其成果。所以Olson (1965)集體行動邏輯的影響與限制將對溝通行動造成一個難解的課題。在上述Innes and Booher (1999)的制度上建議中，我們發現他們已對此有所認識(第四點)，不過這樣的效果仍有待觀察。

陸、結論

永續發展的理念是廣泛而多元的，它除了涵蓋環境資源的議題之外，也包含了政治、社會、福利以及國際合作等議題。這個特性使得它的認知與解釋呈現了一個多元的風貌。從「我們的共同未來」到「21世紀議程」，我們看到了一個更清楚的工作方向，指出了民眾參與與地方政府共同制定地方21世紀議程的重要性。然而在目前的民主制度之下，特別是資本主義下的自由民主制度，人民的多元價值與認知必須要被公平的對待，這種公平、平等的概念在自由民主下是政治權利與機會的平等。這也形成了政策的合法性(legitimacy)來源。然而這種政治方式將與永續發展的理想形成過程/結果與公平/能力的二元衝突。本文藉引介一個新的規劃理論：溝通規劃來嘗試解決這個衝突。溝通規劃根據Habermas的溝通行動理論調和這個二元衝突，並且對規劃專業者的角色與規劃程序的實質內涵提出建議。Habermas的溝通理論是一個規範性的理論，在實際的應用上可能會有一些內在邏輯與外在效度的問題。我們希望它在台灣的永續規劃上能有更多的討論與實際應用，並提出對這個具有普遍應用性的理論(Webler, 1995)的本土回應。

參考書目

《中文部份》

王俊秀(1999)：環境社會學，台北：巨流。

盧誌銘(1998)：永續國土發展講座彙編，中國文化大學。

《英文部份》

Arrow, Kenneth J. (1963): *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

Dahl, Robert A. (1956): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dietz, Thomas (1993): Democracy and Science in Ortwin Renn, Thomas Webler and Peter Wiedemann eds. *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Forester, John (1988): 'Critical theory and planning practice' in Forester John ed. *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, Mass. MIT Press.

Georgiou, stavros, Dale, Whittington, Pearce, David, and Moran, Dominic (1997): *Economic Values and the Environment in the Developing World*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.

Gutmann, A. and Thompson, D. (1996): *Democracy and Disagreement*. NJ: Princeton University Press.

Habermas, J. (1984): *The Theory of Communicative Action. Volume 1: Reason and Rationalisation of Society*. London: Heinemann.

- Healey, Patsy (1992): Planning Through Debate. *Town Planning Review*, 63 (2):143-62.
- Holden, Barry (1993): *Understanding Liberal Democracy*. Hemel Hempstead: Harvest Wheatsheaf.
- Holden, Erling (1998): Planning theory: democracy or sustainable development?-both (but don't bother about the bread, please). *Scandinavian Housing & Planning Research*, 15: 227-47.
- Innes, Judith E. and Booher, David E. (1999): Consensus building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65 (4): 412-23.
- Kemp, Ray (1985): 'Planning, public hearings, and the politics of discourse' in Forester John ed. *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, Mass. MIT Press.
- Lively, Jack (1975): *Democracy*. Oxford: Blackwell.
- Miller, David (1992): Deliberative democracy and social choice. *Political Studies* XL, Special Issue: 54-67.
- Nagel, Jack H. (1987): *Participation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collection: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Pateman, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenbaum, Nelson M. (1978): 'Citizen participation and democratic theory' in Stuart Langton ed. *Citizen Participation in America*. Toronto: Lexington Books.
- Rousseau, Jean-Jacques (1968): *The Social Contract* (translated by Maurice Cranston). Harmondsworth: Penguin.
- Rydin, Yvonne (1999): Can we talk ourselves into sustainability? The role of discourse in the environmental policy process. *Environmental Values* 8: 467-84.
- Saward, Michael (1996): Must democrats be environmentalists? in Doherty, Brian and de Geus, Marius, ed. *Democracy and Green Political Thought: sustainability, right and citizenship*. London: Routledge.
- Tan Hung-Jen (2000): *The Meanings of Public Participation in Planning: Three case Studies in Taiwan*. Ph. D. Dissertation, The University of Sheffield.
- Taylor, Nigel (1998): Mistaken interests and the discourse model of planning. *Journal of the American Planning Association*, 64: (1): 64-75.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.
- Young, Iris Marion (1996): 'Communication and the other: beyond deliberative democracy' in Seyla Benhabib ed. *Democracy and Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

收稿日期：92 年 4 月 1 日
修正日期：92 年 5 月 20 日
接受日期：92 年 5 月 25 日