

環境營造與民眾參與的課題與目標

民眾參與河川環境保育已成為世界潮流，不論在已開發國家或發展中國家，為確保自然資源的永續利用，民眾參與皆有其必要性與合理性。這不但是由於水對人類生存與文化的重要性，也是由於河川與人類活動的密切性。

河川環境營造秉持永續發展的模式，強調的是廣泛參與和學習過程。為達到政策凝聚，和將永續發展整合入河川的建設與管理的施政當中，加強政府與各利益團體間的對話。水利署與河川局必需擔任發起的角色，擬定出永續發展策略，兼顧經濟、環境和社會三個層面的環節的整合。河川環境營造屬於社區公眾事務，民眾必然關切環境營造的內容。可歸納於河川治災防洪、河川環境改善與河川維護管理三大項。

討論民眾參與時，除了主觀的參與意願，還有客觀的參與條件，相較於許多民主國家，台灣的民眾參與可認為尚未成熟，究其原因，參與意願低落、參與認知不足、地方自治不健全等都是重要因素。在探討民眾參與時，淡水河系之大台北地區都市化過程所形成的都會區與鄉村區兩大人類生態系統，有諸項主客觀的差異；然而，除此之外，在自然生態的角度上來看，卻有整體性的關連。不論是河川、流域或集水區，都代表著一定的地理空間，物質與能量在其間流動，維繫區域內的共同命運。以台灣的地理環境來看，上游地區多屬鄉村、下游地區則多屬都市，因此，必須兼顧兩種類型的民眾參與，才能創造整條河川保育成功的希望。

民眾參與是河川保育工作成敗與否的關鍵。淡水河流域由於地形特性，上游多屬山區，以鄉村形態為主；下游則有部份位在都會區，部份位於鄉村地區。因此，推動民眾參與河川保育時時會遭遇這兩大類型的挑戰，釐清其異同並發展各自適合的模式，將能提供不同社經背景的地區於進行民眾參與時的參考。但是，不論這些類型間的差異為何，民眾參與河川保育的根本精神仍是相同的：那就是尋求流域民眾與河川生態間情感與利益的雙重聯繫，使河川保育工作能自發地落實並持續。

在推動民眾參與時，都會地區應加強民眾與河川感性的接觸機會，並強調出民眾生活與河川生態兩者，隱藏在經濟效益之後的生態關連性，使民眾參與有認知與情感的根基。而上游地區則應支援民眾所需資訊與經驗，並協助找出河川保育與社區發展的可能結合形態，使民眾參與有明確的目標與持續的動力。大眾教育在民眾參與的推動中是首要的工作，但怎樣的內容與形式適合怎樣的社經背景，更是有心推動者應審慎思考的。

民眾參與是一個公開對話的過程，透過民眾參與，各級河川主管機關能夠接收新的倡議，也讓利益相關者即早獲得政策資訊，因此民眾參與過程非常重要。民眾參與作為建構政府與利益相關者的夥伴關係和溝通網絡，同時，也能強化政府對利益相關者的承諾。一旦河川環境永續策略定案，河川主管機關就必須執行，而民眾則持續扮演監督者的角色。

民眾參與的效益評估

河川環境營造民眾參與的媒介包括報紙期刊、廣播電視、電腦網頁、you tube短片、鄰里公聽會、說帖與解說摺頁、民眾問卷調查、社團及意見領袖訪談、社區發展協會、議會與鄉鎮市民代表會、地方公民投票等。這些民眾參與方式各有優劣點，政府機構與民眾參與者各有主動與被動的角色特性。民眾參與溝通的程度也有深淺不同。

評估準則項目包括民眾與政府的主動被動性、傳播內容詳盡程度、傳播媒體生動性與效率、達成雙向溝通的時效、所需經費成本、反映民意的準確性、決策影響程度等。主管機關可根據評估矩陣表選擇本淡水河系河川環境整體規劃最適當的民眾參與溝通方式。

表3.6.1 民眾參與效益評估表

評估 準則	報 紙 期 刊	廣 播 電 視	電 腦 網 頁	You Tube 短 片	解 說 手 冊	鄰 里 公 聽 會	社 區 發 展	民 意 問 卷	意 見 領 袖	議 會 民 代	地 方 公 民
民眾參與角色	被動	被動	被動	被動	被動	被動	主動	被動	被動	主動	主動
政府機構角色	主動	主動	主動	主動	主動	主動	被動	主動	主動	被動	被動
傳播內容詳盡度	低	中	高	低	低	高	中	低	高	中	中
傳播生動性與效率	中	高	中	中	低	中	中	中	高	低	中
達成雙向溝通時間	無	無	無	無	無	快	中	慢	中	慢	很慢
所需經費成本	中	高	低	低	低	低	中	中	中	高	很高

反映民意準確性	無	無	低	無	無	中	中	中	中	高	很高
決策影響程度	無	無	無	無	無	低	中	中	低	高	很高

經由上述綜合評估，建議本項淡水河系河川環境整體規劃選取解說摺頁、民眾問卷調查、社團意見領袖訪談等三種方式執行，但是溝通深度、內容生動性與雙向溝通程度略嫌不足。也建議河川主管機關將來增加電腦網頁、you tube短片上傳提供公眾下載、鄰里公聽會等方式輔助雙向溝通。