

康德的公共性與超越共同體： 都市計劃民衆參與之理論重構

謝旭昇*

《摘要》

在都市計畫制定過程中，利益的不確定性和衝突時常阻礙了民眾參與的實踐，但即使克服該些阻礙，現行的民眾參與制度仍導向共同體成員（政府、實施者、所有權人）在追求自身最大利益下互相制衡之結果。然而，在考量都市計畫對外部環境和世代環境具備重大影響性下，實難論定該種結果能符合「公共利益」，此一議題突顯了在都市計畫中對於何謂「公共性」仍需再加探索。鑒此，本文重新檢視台灣都市計畫民眾參與之既有制度與文獻，歸納現行參與模式與理念，並識別具備公共性的民眾參與之實踐與理論的缺口；在此基礎上，本文引入康德對於「公共性」的轉向，即理性之公開運用，此有賴於公民的主動身分，在其利益和共同體利益無直接關係下，方能以普遍性法則作為行為決策所依據之法則，使其行為決策能如同「他者」作成之行為決策而具備普遍的公共性。因此，本文指出，民眾參與應納入無關共同體利益之空間和時間向度的他者之意見，此可透過隨機選擇引入參與者，並創造其需面對社會公眾之條件，以使其能夠代理他者之意見。最後，基於理論的反思和重建，為修復都市計畫的公共性及公共利益，本文對當前民眾參與制度之修正與未來公共參與模式之擘劃提供建議。

[關鍵詞]：都市計畫、民眾參與、康德、公共性、世界公民

投稿日期：110年4月27日；接受刊登日期：110年12月25日。

* 謝旭昇為國立中山大學公共事務管理研究所助理教授，e-mail: hs.hsieh@mail.nsysu.edu.tw。

壹、緒論

在都市計劃制定過程之中，¹ 利害關係人之間的利益衝突、決策依據的變動性，以及決策結果對於利益的不確定性，時常阻礙了民眾參與的實踐。因此，許多研究已提出對於民眾參與的執行方式及輔助工具之建議，或者提出提升民眾參與權利的法律調整（何友鋒、劉正智、劉玉屏，2010；郭秀裕、徐世榮、吳宗鴻，2017；陳惠美，2019；湯儒彥，2015；鄒克萬、張學聖，2000）。然而，較少研究關注到，若僅是就參與人數或程度的層面來嘗試改善民眾參與，例如，增加參與之民眾數量、增強現行參與民眾之決策權力，甚或擴大民眾於計畫制定各階段的參與，所產生出的計畫制定結果，可能仍是一種共同體成員（政府、實施者、所有權人）在利益追求下共同追求最大利益且互相制衡之結果。而此一性質之結果，在考量都市計劃對外部環境和世代環境具備重大影響性下，實難論定該結果能夠符合「公共利益」，此一議題突顯了在都市計劃中對於何謂「公共性」仍需再加探索。

現行都市計劃中的民眾參與，當然係以「公共利益」為旗幟，但就德國哲學家康德（Immanuel Kant）的公共性而論，該「公共利益」時常屬於「私領域」的「共同體利益」，而在共同體成員利益互相關聯下，追求共同體利益之增益無異於追求多人的私人利益之增益；然而，具備公共性的「公共利益」是否能透過私人利益的加總來達成？若此問題存在議論的空間，則現行之民眾參與制度即使徹底落實或增強參與者之決策權，也可能成為僅是共同體內的「利害關係人參與」。例如，以現行參與制度而言，在政府和規劃單位的計畫草案提出後，將產生出依據該草案而形成的其產權直接受影響之所有權人，而該些民眾在參與過程中將不可避免地僅是對自身產權與利益提出合理的維護，難以基於公共視角提出對於環境的願景；而此時，涉及的民眾之利益將和政府及規劃單位之利益產生關聯性，因此構成了共同體（例如，前者的抗爭會引起政府民意的下滑進而牽動政治利益，同時若計畫破局也可能增加規劃單位的成本）。此種以「共同體成員的參與」為主的「民眾參與」，不易納入空間維度上的「他者」（計畫範圍外的居民）（例如，政府或實施者對於計畫範圍中產權所有者意見之重視高過於非產權所有者），更無法納入時間

¹ 本文將涉及都市、土地、空間的相關計畫制定稱為「都市計劃」，以和狹義指涉法定結果的「都市計畫」區分。

維度上的「他者」（未來的居民）。換言之，唯有將計畫涉及的共同體之外的「他者」納入，削弱「共同體」對於行為決策的影響，並針對既定為理所當然的「共同體利益」以及受其合理化而作為決策依據的「公共的合意」進行重新思考，如此「民眾參與」方能轉向於具備「公共性」的「公共參與」。

鑒此，本文擬從康德的公共性觀點出發，其不僅在當時具備重新界定何謂「公共的」（public）之作用，在現代仍具有可引領社會進行公共性轉向的意涵（柄谷行人，2019）。康德的公共性之特點，並不以效益主義的群體利益總合（Bentham, 1996）、或者僅依憑溝通理性之公共的合意或共通規則所形成的共同體概念（Habermas, 1972）為基礎，亦非依賴無從保證公正結果的投票原理（包含多數決在內）（Arrow, 1950; Rosen & Gayer, 2014），而是導引出了個體在脫卻共有利益和歷史文化脈絡之共同體、以及在以世界公民身分所進行的理性之公開運用下，立法或行為決策應當依據的普遍性和他者性，而產生不受外部條件變動所影響的公共性。

有效的民眾參與不僅依賴於制度設計對於公民的「賦權」（empowerment），也依賴於制度所創造出的對民眾予以「賦能」（enablement）之機會以及民眾在社會互動中所發展出的公民精神（Denhardt & Denhardt, 2000; Jack, 1995）；而引入康德的公共性，能為台灣現行都市計劃民眾參與的「制度設計之賦權」與「公民教育之賦能」提供如何的啟發？係為本文試圖釐清的研究問題。因此，本文（1）首先將重新檢視關於台灣現行都市計劃民眾參與之既有制度與文獻，歸納現行的參與模式與理念，並識別當前制度和理論的缺口；（2）繼而，討論既有公共利益和公共性之概念，並以康德的公共決策與立法之依據予以檢視，此將引入世界公民之「公領域」界定方式以及在他者性之概念下所應考量的參與對象（包含空間層面和時間層面的他者），藉此，建構超越共同體的公共參與模式之理論基礎；（3）最後，針對都市計劃民眾參與之公民賦權和賦能提供建議。本文期透過理論的反思和重建，還原都市計劃的公共性及公共利益，為當前民眾參與制度之修正與未來公共參與模式之擘劃提供參考。

貳、現行制度與既有理論

一、現行都市計劃民眾參與機制

民眾參與是一闡述民眾參與政治決策的過程，透過民眾參與可使決策者做出更符合公共利益的決斷（何友鋒等人，2010）。過去曾發生數度嚴重的民眾以體制外手段抗爭政府的行政決策事件，彰顯民眾與政府溝通不良的事實（郭秀裕等人，2017）。因此，有效的民眾參與被視為施政不可缺失的過程。

Arnstein（1969）提出民眾參與階梯（或稱「恩斯坦階梯」）的概念，其將民眾參與形式分為八個層次：屬於「非參與」的「操縱」（manipulation）、「教化」（therapy），屬於「形式參與」的「告知」（informing）、「諮詢」（consultation）、「討論」（placation），以及屬於發揮出「公民權力」的「合作」（partnership）、「授權」（delegated power）與「公民控制」（citizen control）（依參與程度低到高排序）。在恩斯坦階梯中，民眾參與程度係從政府單方面決策到政府將權力分予公民之間逐漸提升。以此檢視我國主要的都市計劃民眾參與過程可知，公開說明會、民眾提書面或口頭意見等，係屬於告知與諮詢的較低層次，因說明會或意見陳述雖賦予民眾表達之權利，但並未對政府有執行的強制力，易淪為形式主義，而僅有針對較具爭議之議題會舉行公聽會、或者舉行名義上為聽證會（屬於較高之討論層次）但其實質上仍為公聽會（湯儒彥，2015），則屬於諮詢的中間層次（整理如表一）。聽證會中民眾之意見表達較受法律保障，相較前述同樣為意見表達的說明會或書面意見、公聽會等，民眾意見對政府有較強的約束力。

表一 恩斯坦階梯與我國現行都市計劃民眾參與層級

公民參與層級		內容〔我國都市計劃民眾參與例子〕	現行都市計劃民眾參與機制
非參與 (non-participation)	操縱 (manipulation)	政府以民眾參與名目鼓勵人民支持政策，公民諮詢式會議即是一例	
	教化 (therapy)	政府誘導人民接受政策，其可能透過舉辦集會，以教育的方式教化民眾	
形式主義 (tokenism)	告知 (informing)	政府告知民眾政策內容，公開宣布政策〔公開展覽、說明會、民眾提陳意見〕	✓
	諮詢 (consultation)	公民可表達意見但未必被採納，會對民眾意見進行調查〔公聽會〕	✓
	討論 (placation)	公民能影響決策，但決策權仍在政府手中，與民眾有協議程序〔聽證會（多數實質為公聽會）〕	△
公民權力 (citizen power)	合作 (partnership)	政府與公民共同擁有決策權，形成地區組織或利益團體政治	
	授權 (delegated power)	民眾擁有很大的決策權力，具有對方案的運作否決權	
	公民控制 (citizen control)	政策由民間主導，公民有決策權，整體政策的制定與執行都由民眾組織	

註：✓表示受到制度保障；△表示受到制度保障但實務中未完全實踐。

資料來源：本文整理、加筆自 Arnstein (1969)。

檢視我國之都市計畫法的修法歷程，納入民眾參與概念最早始於 1964 年，該次修法增加了公開展覽與民眾提出意見的相關規定，而後於 2002 年更進一步明定出必須舉行說明會的條文（陳惠美，2019）。由此可知，我國都市計畫法於近六十年前即引入民眾參與的概念，並且中間再度修法進一步規範說明會相關的規定，意圖強化與民眾的連結，而後就未再有更動，而使民眾參與停留在前述的較低的民眾參與層次。因此，都市計畫中的民眾參與缺乏互相溝通的過程，且說明會由於缺乏法律保障而淪於形式。而除都市計畫法外，其餘如土地徵收、環境影響評估與都市更新等與都市計劃有直接與間接關係之法律規範，亦有類似前述之問題。關於現行保障都市計劃民眾參與之相關法規內容、參與層級和參與時點，整理如表二所示。

表二 我國現行保障都市計劃民眾參與之相關法規概況

現行保障都市計劃 民眾參與之相關法規		法規內容摘述	參與 層級	參與 時點
都市計畫法	§19	主要計畫擬定後審議前應有公開展覽與說明會的執行，公民與團體可透過書面提出意見，供該管之委員會參考。	告知、 諮詢	計畫草案 擬定後
土地徵收條例	§10	無論需用土地人興辦之事業是否需事業主管機關許可，皆應舉行公聽會。	諮詢	計畫草案 擬定後
土地徵收條例 施行細則	§10	需用土地人依本條例第十條規定舉行公聽會，應至少舉行二場並於不同場次之公聽會間回應與處理所有權人與利害關係人之意見，送交許可與核准時，同時應檢附公聽會紀錄與土地所有權人與利害關係人之意見處理情形。	諮詢	計畫草案 擬定後
都市更新條例	§32	擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會。	告知、 諮詢	計畫草案 擬定期間、 擬定後
	§33	各級主管機關依前條規定核定發布實施都市更新事業計畫前，除特定情形者外，應舉行聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由作成核定。	討論	計畫草案 擬定後
都市設計審議	無	—	—	—
環境影響 評估法	§7	申請許可開發行為之審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。	諮詢	計畫草案 擬定後
	§8	經審查認為需要第二階段環境影響評估者，應將相關文件與說明公开展示於適當場所，並於展示及結束後舉行公開說明會	告知、 諮詢	計畫草案 擬定後
	§9	前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。	諮詢	計畫草案 擬定後

資料來源：本文整理。

在我國當前與都市計劃相關之法規條文中，雖有應將計畫內容告知民眾以及民眾意見的提供管道之相關規範，然其對於民眾意見應如何反映在計畫內容中並無強

制性，同時其一定程度隱含了僅有直接利害關係人能表達意見的設定，導致此溝通落為多人的私人利益的協調與集合。民眾參與除了溝通問題外，其參與的時間點亦有缺失存在。多數都市計劃皆在擬訂後才有民眾參與，而非在草案擬訂階段，此等於是將草案內容完成後才告知民眾。即便有少數計畫會在早期徵集民眾意見，然而因對私人利益影響不大，民眾反映往往不熱烈（鄒克萬、張學聖，2000）。可見民眾參與除了參與時點的問題外，民眾本身對都市計劃的興趣與知識背景的缺乏亦是長期以來推動民眾參與所忽視的問題。當前政府缺乏公開管道告知民眾城市發展的資訊，使得民眾無法得知都市發展狀況外，亦無法提升相關知識（何友鋒等人，2010）。而在民眾與政府未有妥善共識的決策發布後，雖然亦有陳情手段以表達民意，然而在此後期階段，計畫已和民眾的私人利益形成緊密關聯，而使得民眾參與和公共性產生了背離。

整合前述，當前我國都市計劃中民眾參與的缺失可歸納為以下七點：（1）缺乏雙向溝通的管道，民眾參與程序淪為告知功能；（2）民眾意見多為參考用途，無執行強制力；（3）民眾參與時間點較晚，處於計畫完成時期，難以對計畫更動；（4）民眾未有足夠的相關知識，無法有效提出建議；（5）缺少提供資訊管道，民眾難以了解都市發展現況；（6）民眾意見以私人利益為主，缺少對公共利益的爭取；（7）非直接利害關係人難以表達意見。

二、民眾參與相關研究與執行實例

基於既往由上而下規劃體系的缺失，諸如溝通式規劃、協商式規劃隨之出現，其反映了專業者與非專業者合作的必要性。而為更有效進行民眾參與，針對當前計劃體系缺失的討論不可或缺。陳惠美（2019）就法制面提出應更早地讓民眾參與都市計畫制定流程，並應公開資訊且建立溝通管道。鄒克萬、張學聖（2000）即指出為了更有效地進行合作式規劃，應當透過資訊科技進行規劃輔助平台的建立，輔助民眾了解規劃作業流程並提供相關知識的教育。何友鋒等人（2010）從都市設計的角度出發，提出應該引入階段式參與的流程，先納入專業人員，而後普及至一般民眾，強化民眾教育並配合多媒體諮詢系統傳遞相關訊息。杜文苓、施麗雯、黃廷宜（2007）以竹科宜蘭基地議題指出當前民眾參與管道的不足，認為應當將審議式民主的精神納入，提高公共建設的品質與正當性。郭秀裕等人（2017）透過檢視科學園區的開發流程，發現申請者及審查者均為政府機關，且為一種由上而下之土地開發方式，提出應修改機制以維持公正性。

而在尚未制度化但由地方政府自行導入的民眾參與作為的案例中，諸如台北市、新北市皆強化資訊提供管道並建立民眾對於都市計劃的相關知識，並且試辦在較早階段開始即有民眾參與過程的都市計畫民眾參與。綜合前述，在前節中所指出的七項議題中，第（1）～（5）項之議題雖然在制度層面仍有未完善之處，但透過研究與實務的漸進修正，已臻有改善的趨向，惟第（6）～（7）項之缺陷仍較為無法解決，故本文將針對此兩項議題涉及之內容進行論述。

三、當前研究缺口

若梳理當前在制度面與實務執行面的現況，可得知並未存有能讓非直接利害關係者參與之制度與管道，進而導致民眾參與不易達成真正的公共性，此亦為關注直接利害關係者參與權利的既往研究較少探討之議題。對此，釋字 156 與釋字 774 所示之都市計畫範圍外人民受影響之權利救濟，可視為是初步重視了「空間向度」上的非直接利害關係人，但仍屬於消極、被動的參與管道，而未有於機制上對其予以重視之相關規範；此外，當前的都市計劃擬定過程，仍難以納入未來世代的可能意見，即「時間向度」上的非直接利害關係人之參與。該些「空間向度」和「時間向度」的他者之聲音，係為使民眾參與不至僅成為私人利益協調所不可或缺的公共性視角。而當前相關研究多僅從需考量「時間向度」的他者提出議論（如永續發展、奧爾胡思公約、21 世紀議程等議題），但較少針對「空間向度」的他者之參與的理論基礎進行探討，而缺乏整合的他者性之觀點，故對於納入非直接利害關係者之參與方案的探討亦不充分。是故，此意味著必須有一超越共同體的概念，以補足此研究缺口，藉此探尋納入非直接利害關係者的民眾參與之理論基礎，從而修正處在共同體利益內的民眾參與機制，使其具備公共性。

檢視在既往公共行政理論架構（參表三）和現行參與制度（參表四）下各類社會成員的角色，可發現在主要決策共同體中，存在權力互角與其本身利益的爭取關係，而使得公共決策傾向於達成共同體內的最大利益，此不必然會成就公共利益。公民團體與主要決策共同體之外的一般群眾，雖一定程度上持有對公共利益的關注，但並不受參與制度的保障，意見不易被聆聽，更甚者未來世代則完全未有意見的發聲，顯示在現行制度中形塑的共同體主導體制下的民眾參與，將無法真正達成公共利益的彰顯。由此可知，需要引入更高層次的參與，方能使導入民眾參與之公共決策具備公共性，從而重新建構都市計劃中的公共利益。因此，本文以下將引入康德的公共性並提出超越共同體之可能性。

表三 社會成員在公共行政理論當中的公共參與機會

社會成員類別	政府	私部門	民眾（直接利害關係人）	民眾（非直接利害關係人）
古典公共行政	✓	×	×	×
新公共管理	✓	✓	×	×
新公共服務	✓	✓	✓	×
現行制度下之決策角色	主要決策共同體			他者

註：✓表示有納入該社會成員；×表示無納入該社會成員。

資料來源：本文整理。

表四 社會成員在公共參與中的角色及其功能

社會成員類別	政府	私部門	民眾（直接利害關係人）		民眾（非直接利害關係人）		
			意見代表（里長、會長等）	計畫範圍內居民	公民團體	非計畫範圍內居民之民眾	未來世代
參與可行	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
意見表達	✓	✓	✓	△（受代理）	△（不易被接受）	△（不易被接受）	×
決策權力	✓	✓	✓	✓	×	×	×
職責	統籌與組織	提供技術協助與執行	組織民眾並代表其權利	關注自身權利	—	—	—
當前制度缺口	公共利益成為參與者共同體利益的集合				同樣為會受到影響的群眾然而不易參與制度中的意見表達且無法影響決策		

註：✓表示有納入該社會成員；△表示有納入該社會成員但實務中不易參與；×表示無納入該社會成員。

資料來源：本文整理。

參、康德的公共性與超越共同體

針對現代民主社會，不同的後現代理論共享著一相同的歸結：善治必須基於公民、治理者、社會各界之間真誠與開放的對話；即使傳統的公共參與方法受到質疑，但公共對話本身仍被認為是振復官僚組織和修復公共行政「正當性」

(legitimacy) 之所需 (Denhardt & Denhardt, 2000)。然而，何謂真誠與開放的公共對話？此又繫於何謂公共性？依此方能判斷公共對話中的正當性，然此在現代公共行政理論中仍待進一步論析。若將探尋視角回溯到啟蒙時代，康德的哲學思考隱含著重要的公共性意涵，且達成了理性和自由之間內在關聯的建立 (Mills, 2000)，從而使公共對話能為達致善治做出貢獻。首先應理解康德主張的個體之自主性，不同於個人主義之自由，前者是主體賦予己身的道德之「意志決定」(determination of will) 所依從的強制性，是內在之自由，而後者則是遵從自然賦予人類的依據而進行意志決定，是故，康德替個體之自由提供了道德的實踐路徑，換言之，其將道德性此一看似善惡之問題還原為自由與否之問題 (康德, 2013a)。循此，可引出康德的公開運用理性之「世界公民」(cosmopolitan) 概念，此亦為其所稱之公民的啟蒙狀態，即個體於對日常從屬的國家、地域、社會身分與立場乃至私人事務的考量中抽離，從而避免受束縛的、依從上述特定身分的理性之運用，而是以個人自己的在自由狀態下之理性來進行思考，方可能以公眾為目的，在面對公眾下進行思考和批判 (康德, 2013a)。² 而此批判的正當性，正來自同於立法原則所具有的「普遍性」(universality)，即由於前述那樣的批判脫卻了不自由狀態之束縛 (包含對個人幸福、欲望之追求) 而基於以自己之人格所下令的法則，故有如依據著他者所依據之法則，使該法則如同法律上的合法性而具備了正當性 (康德, 2015a; 2015b)。上述普遍性的成立基礎，係來自於「他者性」，此穩固了康德哲學的公共性意涵。康德哲學中隱含的他者性，可從其提出的「定言令式」(categorical imperative) 中發掘，即個體為己身之意志決定所訂立的法則，僅能是那些其願意該法則也成為他者所依據的那種法則 (Kant, 2018)，由此，此種法則便超越了個體本身，而成為普遍的法則；就此可知，使個體如此訂立法則的

² 即使康德的世界公民(法)權之立論過程從空間概念展開 (康德, 2015a)，從而導出對世界公民之需，但其世界公民的成立條件並不包含空間範疇，反而是透過揚棄之而達到世界性，猶如柄谷行人 (2011: 113-114) 的詮釋：「『世界公民』並非『國際人』；所謂『世界公民』，並沒有任何實體。人一定會從屬於某個國家或文化，〔……〕但是，〔……〕可以出於自己的意願，以『世界公民』的立場來思考。因為這樣的意願，我們成為『世界公民』；也只有在這種情況下，『世界公民』才能存在。這種態度，康德稱之為『公眾的』態度。因此，這和一般認知的『公眾』，意義大不相同。」因此，「世界」並非空間性的世界或者地域的集計，而是指涉無法以特定時空的公共的合意所能達致的普遍性，暗示思考中必須有「他者」之存在。對於都市計劃參與者亦然，就世界公民的實踐，不必然首先取決於對世界或廣大地域之考量 (雖然此種考量可以是實踐世界公民的一種結果)，而是繫於己身自由的理性，他者方能存在。本節第四、五小節將進一步論述之。

那道命令，係來自超越了己身的自己，此同於意識到他者之存在；然而，此一他者，並不能限定在特定的、實存的他者，否則便僅是為了外在動機而產生的意志決定，該意志決定的法則將會隨著目的之改變或消滅而不存在，而不具備普遍性，使該意志決定將難以具備公共性。因此，康德哲學中隱含的「他者」，是一種「不可預期、無法和其取得合意的他者」，故康德哲學的公共性能與屬於他律的、外部動機決定的幸福主義或共同體的道德作出區隔（柄谷行人，2019）。

以此鑑照以往（甚至當今）對於公共性的定義，仍繫於共同體內部的他者，而此並不屬於康德哲學隱含的「他者」，此係因共同體及其中的他者的利益，和主體的私人利益緊密相關，如此，納入共同體中的他者之行為決策，僅是在思考私人利益下的判斷，而成為主體個人對自己的獨語，無法稱上是與「他者」之對話。因此，本文對於「康德的公共性」之論述，將從「納入他者」的「普遍性」為基礎，論析其哲學對於「都市計劃民眾參與」所具備的「公共性轉向」之意涵。此一「公共性轉向」主要在於將「共同體利益」視為「私領域」的範疇，而將共同體外部的「他者」之利益視作「公領域」的範疇，因為「他者」有著如前所論之特性，故其與共同體之關係會是處在共同體外、和共同體中成員的判斷及行為決策結果無直接關係之對象。亦是人在對和己身無關的「他者」的思考之中，人的理性得以自由發揮，而非仰賴經驗基礎的「公共的合意」，因經驗基礎受判斷範疇外部條件變動的影響，依此合意的結果，即使具備「一般性」（generality）（於某一時間中的某一空間範圍的多數個體能夠認同者），卻並不具備「普遍性」（於任何時間中的任何空間範圍的個體皆有認同的可能性者），亦不等同於公共利益（柄谷行人，2019）。此也是康德在「公共性轉向」中導出的世界公民意涵，世界公民的判斷不受決策外部條件變動而改變，而是由於從無關決策共同體利益的「他者」出發，從而具備不受決策外部條件影響的「普遍性」（康德，2013a）。本文以下將藉由康德對於公共決策或立法依據之論述，針對公共利益界定之爭議進行討論，包含（1）「公共利益構成原理之爭議」、（2）「私人利益和公共利益之間的關係」；並進一步闡明（3）「公共的合意之界限」，指出公民參與層級和多數決之公共決策結果並不保證公共性；繼而，基於康德的公共性之觀點，探討（4）「以自主性和普遍性為基礎的他者倫理」、（5）「世界公民觀點下的理性之公開運用」、（6）「從公共對話建立他者性和普遍性」；最後，探討（7）「超越共同體」，以建構使著眼於共同體內部利益的「民眾參與」轉型為具備公共性的「公共參與」所需之理論基礎。

一、公共利益構成原理之爭議

對於「公共利益」(public interest) 界定之困難性，來自於「公共」意涵的不明確。而「共同體」(commonwealth) 的概念則提供了一種在越過公共意涵下對於公共利益的解讀方式。共同體係指涉了其成員具有以政治運作的方式連結而成的共同利益之社群，故其亦為政治性之社群。換言之，若暫不對「公共性」(publicness) 予以考慮，則用以代表公共利益之共同體利益，會呈現一封閉系統；然而，公共利益的界定能否不受外部的共同體所影響而構成一封閉系統？例如，以國家為例，其作為共同體的一種，若要在國家內部界定公共利益，不可避免地面臨到共同體之間的相互作用；對此，康德曾經針對世界之和平議題故而涉及普世利益，指出共同體之間的互動將重構共同體的概念：

建立一種完美的公民憲法之問題繫於國家對外的合法關係之問題，而且不靠後一問題，前一問題就無法解決。著手在個人之間建立一種合法的公民憲法，也就是說，著手安排一個共同體，有什麼用處呢？迫使人進入這種狀態的同一種非社會性又使得每個共同體在對外關係上（亦即在作為一個國家而與其他國家發生的關係上）處於無約束的自由中，且因此一個國家必有可能從別的國家蒙受壓制個人且迫使他們進入一個合法的社會狀態之同樣災禍。（康德，2013b：13-14）

由此可知，即使是基於共同體利益的決策依據，亦無法透過忽略對外關係來達成；換言之，僅考慮能合乎共同體成員利益的制度並無法完善該共同體本身的利益，其需要納入對共同體之外可能產生的衝突並設想避免或解決方法，此即是以一種超越共同體的視角來擴大所屬的共同體之範疇，形成一種共同體的聯盟，來重新思考公共利益；此亦是在避開「公共性」的問題時，直接以「共同體」來界定公共利益所會面臨到的問題。

因此，欲釐清公共利益仍難以不對何謂「公共性」進行討論，就此，可從針對什麼可作為有益於公共利益的決策之依據來進行討論。人們的「幸福」(happiness) 時常被視為有效的依據，但就康德而言，考量到幸福在個體之間產生的衝突性與異質性、在個體身上的變動性，其並無法作為普遍有效之依據：

對於前者（幸福），我們根本無法提出任何普遍有效的立法原理。因為不但時勢，而且有人寄託其幸福於其中的那種極度相互抵牾而又始

終變動不居的妄想（但是，沒有人能為他規定，他應該寄託其幸福於何處），都使一切穩固的原理成為不可能，並且使幸福不適合單獨作為立法底原則。（康德，2013c：124）

由此可知，幸福並不適合作為公共決策或對個人行為決策加以規定所依據的法則；相反地，康德指出，「人底權利」才有辦法作為普遍依據的原則：

一個稟有自由的存有者不滿足於享受從他人（而在此就是政府）所能得到的生活安適；問題之所繫卻是在於他為自己取得這種安適時所依據的原則。但是福利不具有**原則**，無論是對於接受它的人，還是對於施予它的人，都是如此（這個人以為福利在這裡，那個人以為福利在那裡）；〔……〕應該服從的人底權利必須先於對福祉的一切考慮，而且這是一種超乎一切價格（用處）的聖物，任何政府均不得侵犯它（無論該政府如何仁慈〔註：此仁慈可理解為嘗試最大化多數人的效益之作為的依據〕）（康德，2013d：243）

因此，公共決策的原理並不能依從於對個體而言為異質的幸福概念，換言之，對於公共福祉加以把握的立法，以康德的觀點，既然不能基於幸福，當也不能依從幸福最大化或者多數人的幸福作為原理；但要注意的是，此不代表公共福祉的概念就無法適用，對此，康德提及：

「公共福祉是國家底最高法律」這個命題底價值與威信依然無損；但是**首先要考慮的公共福祉**正是藉法律來保障每個人底自由的那種法律上的憲章：在此情況下，只要他不損害上述普遍的合法的自由〔註：指按照普遍法則而可與每個人底自由並存之自由〕，因而不損害其他臣民同胞底權利，他就可以任意以一切他認為最佳的方式尋求其幸福。（康德，2013c：124）

由此可知，若將法律對公共福祉的追求，理解為最接近可操作化之「多數人的最大幸福」（the greatest good for the greatest number）之「效益主義」（utilitarianism）的倫理學（Bentham, 1996），則基於此種倫理學的法律將無法保證任一個人的「按照普遍法則而可與每個人底自由並存之自由」，同時，幸福此一概念如同前述所論，係隨不同個體及其時空處境而變動，且沒有人能為一人規定其幸福為何，因此，「效益主義」成為法律的基礎之一的必要前提為：該法律保障了每個共同體成員的自由。對此，即可理解為，由於每個成員的自由皆受到保障，故

此一保障是成員之間透過法律彼此互相強制地限制了每個成員的自由而能使該些自由獲得並存。採借康德此一倫理學觀點，可知都市計劃的公共利益不應僅以效益主義發展出的當代公共政策評估採用之成本效益評估（Rosen & Gayer, 2014）來界定；在此需注意的是，即使引入上述康德之觀點，亦不代表就否定了成本效益評估，其仍能在下述條件成立時用以評估都市計劃的公共利益：受到或預計受到都市計劃影響的個人被納入共同體，使其意見能在該共同體中以如同該一共同體成員彼此互相制約的自由之方式獲得表達，亦即，首先界定公共，方才界定利益。若以此觀點來理解公共利益，將可知其不僅是成本效益大小之「結果論」，而亦關乎於公共利益界定的「過程論」且過程公平性將作為都市計劃是否具備公共利益的必要條件。而此種公共性的界定，將有可能擴張都市計劃制定過程中的共同體範疇。

二、私人利益和公共利益之間的關係

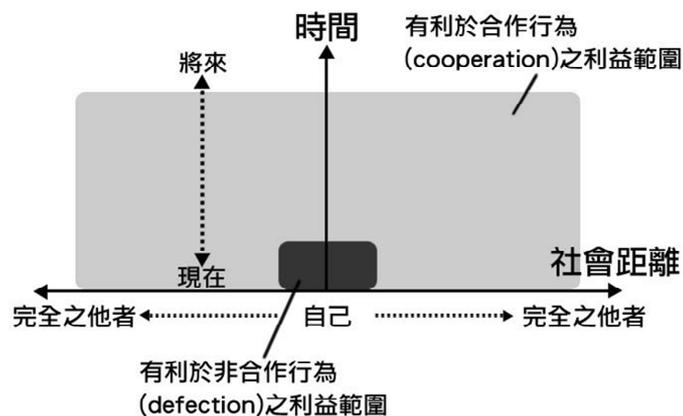
共同體範疇的擴張會面臨到下一項議題，因現行制度中以都市計劃涉及範圍為據而直接涉及之土地或建物所有權的利害關係人（可視為在該一都市計劃中之共同體成員），方有「正式」表達意見的權利（即會受到決策委員會的考量），故若在擴大共同體範疇所納入的成員，其不持有都市計劃直接涉及之土地或建物，其意見將很有可能不受重視。對此一可能爭議，有無理論基礎可確保非直接財產所有權人之意見表達？若就康德的「普遍的立法原則」觀點而言，在一共同體中，每個成員之間所取得共同體的一部分之權利，並無法以個人的能力、辛勤與幸運來加以決定，故對一成員而言，對立法有無資格參與決策就必須按照其是否擁有財產、而非按照財產多寡來判定（康德，2013c：122）。

因此，若一個體在一都市計劃潛在的影響範疇（而非都市計劃本身的範圍）中，其可作為擁有財產者且該財產會受到都市計劃之影響，故應被視為共同體之成員，從而當具有表達意見並受到採納之權利。若在此理論基礎上來考察現行民眾參與，以「都市計畫」（urban plan）為例，正式民眾參與方式為人民或公民團體陳情，並由主管機關決定採納與否，但若非計畫範圍內之地主或產權所有者之陳情，則難以被積極採納；舉例而言，在「新竹市都市計畫委員會第 238 次會議紀錄」中，一陳情人以「為市政建設綠地，為後代子孫珍惜綠地環保」為陳情理由，建請「廢棄工廠能否會勘變更為一小型綠地公園，結合科技園區與市民休憩散步〔之機能〕」，而都市計畫委員會以「且陳情人亦非地主」作為不予採納該陳情的原因之一（新竹市都市計畫委員會，2014：54）；當然，在此例中，該計畫有可用土地面

積之限制，且此種節除非所有權人意見之作法於各類都市計劃制定之行政成本上亦有其效益性，但其突顯了現行制度中正規的民眾參與多被限定為「利害關係人」參與，而暗默傳達了：此民眾參與在本質上同於民眾向政府提出對於政府應如何處理民眾自身所擁有的財產（或者會影響到自身所擁有的財產之財產）之意見。在此一本質中，即使政府廣為將民眾陳情意見納入於計畫內容，也難以主張該一導入了「民眾參與」之計畫強化了計畫本身的「公共利益」，這是因為如何處置一人所擁有的財產（或者會影響到一人所擁有的財產之財產）總是關乎對「私人利益」之考量，而對「私人利益」之考量的單純累加是否就能成為「公共利益」？或改問，「社會福利函數」（social welfare function）是否就依從於「效益主義」（Bentham, 1996）而由所有個體之「私人利益」線性加總而成？若是，則代表了對以下關於民眾決策思維和政府運作模式的議論抱持著肯定的觀點：

議論 A：在民眾決策思維方面，大多數民眾的個人決策思考，是否已可超越己身利益而納入更為廣泛的且更為長期的他者利益（不論是基於最終的利己或利他之動機），產生對於社會他者而言的合作行為（參圖一）（Fujii, 2017），從而避免了在「私人利益」追求之間的互相衝突而產生「社會困境」（social dilemma）（Dawes, 1980; Hardin, 1968）？

議論 B：在政府運作模式方面，政府是否能仰賴「新公共管理」（new public management）之途徑（Osborne & Gaebler, 1992），即縮減政府規模、引入市場力量，使其作為社會目標的「掌舵者」（steering），而「課責」（accountability）方式便以市場導向為評價依據，藉此達成社會目標？



圖一 合作行為與非合作行為之利益範圍

資料來源：Prescription for social dilemmas: psychology for urban, transportation, and environmental problems (p.9), by S. Fujii, 2017, Tokyo, JP: Springer.

就「議論 A」而言，若要使私人利益之間能避免衝突，前提是民眾需要具備社會困境自覺，即理解到當有足夠多的個體追求公共利益，其所帶來之私人利益，可能高於眾人皆追求私人利益之結果（謝旭昇，2019），以及，具備與社群的「歸屬紐帶」（*belonging bond*）與「道德紐帶」（*moral bond*）（Sandel, 1996），從而能夠活化個體之「歸屬責任」（*ascribed responsibility*）（Bamberg, 2013b），民眾方能在提升私人利益時不致彼此衝突，因這時私人利益已包納於公共利益之中。

就「議論 B」而言，不可否認地，「新公共管理」已影響各國政府及公共部門的實際運作，發展出「經商式政府運作」（*run-government-like-a-business*）之模式，包含私人化既往的公共機能、引入以績效目標來課責的行政主管、建立衡量生產力和有效性的流程、重整部門系統以反映對於課責的承諾等（Aristigueta, 1999; Barzelay, 1992; Boston, Martin, Pallot, & Walsh, 1996; Kearns, 1996），由此鬆綁了公共機構與雇員的獨占特許，減低了公共事務執行的非效率性（Kaboolian, 1998）。然而，「新公共管理」的理論基礎為「公共選擇經濟學」，即從市場和消費者立場來檢視政府，並視「所有人類行為皆由自利所主導」（Kamensky, 1996: 251）為不變之信條。在此基礎上，公共企業精神可能會削弱民主和憲法價值，如公平性（包含分配公平和程序公平）、正義、代表性、參與性等（Terry, 1993, 1998）。對「新公共管理」進行批判和重整的「新公共服務」（*new public service*）學派，雖然同樣認為公民之符合其私利的選擇應受到保證，但定位出公民在公共治理參與中的主動角色，即民主的「公民精神」（*democratic citizenship*）（Sandel, 1996）。此公民精神具有兩個內涵：（1）其為一種被賦予的「資格」，即政府應將公民予以「公民化」（*see citizens as citizens*）（King & Stivers, 1998），而非僅視其為投票者（若依據公共選擇理論）、客戶或消費者（若依據新公共管理），此係透過在政府端所作出的權力共享、減少對參與的控制、對協力效度的信任、服務並賦權於民眾等，來予以達成；（2）其亦為一種被賦權之同時所應具備的「資格」，因並非政府共享決策權力就能使民眾具備主動參與的條件，而是在政府擔負起賦予民眾該「資格」的責任下，使民眾具備公共事務之知識，理解私人利益和公共利益之關係，建立民眾對全體社會的歸屬和道德紐帶，方能使民眾轉變為能主動地參與公共事務的公民。

至此可知，「議論 A」若要成立必然伴隨著對「議論 B」的否定，即，任何試圖以可測度的「私人利益」來構築「公共利益」的努力，當為了要弭平「議論 A」論及的衝突，對「議論 B」便需採取一否定「單純從私人利益來構築公共利益」的

觀點。換言之，需採取公共利益係建立於「對共有價值的對話」而非「私人利益的加總」的觀點（Denhardt & Denhardt, 2000）。因此，暫可歸結出：對「議論 B」持否定觀點，即採取民主的公民精神，逐漸賦予公民參與和思辨公共事務的能力，並隨著前述之賦能適當地賦予公民參與公共決策的權力，將能逐漸減緩在「議論 A」中論及的公共決策中「私人利益」和「公共利益」之間的衝突。然而，在此一「新公共服務」的公共管理方式中，政府將決策權力下放而形成政府與公民共同合作之決策模式的同時，若無法釐清何謂「公共性」，則公民賦權亦難以成為創造「公共利益」的途徑。

三、公共的合意之界限

新公共服務學派強調了社群和公民社會的重要性，認為社會需要具有同時能夠「關注公民的需求和興趣」與「賦予公民於政治系統中的行動潛能」之「中介機構」（mediating institutions）（如社區協會、專業協會、學校、志願團體、NPO等），藉其聯合起公民、各類團體、政府單位，使公民得以在其所連結的社群網絡中，發展其個人對特定議題的關注興趣，而使得此關注能具備在社群中的公共性，並透過支持或參與相關倡議和行動，影響政治決策；其中，公民將能涉入至彼此於過往為互相獨立的私人對話和思考之中，此亦為社群建構和民主落實的基石（Denhardt & Denhardt, 2000）。此外，如同 King 與 Stivers（1998）指出，公民及其社群之間的連結，亦需仰賴政府透過制度與環境來創造、誘導和支援，如透過「議題設定」（agenda-setting）、引入合適角色於決策過程、對替選方案於跨部門（公、私、NPO）之間進行協商等來達成。因此，即使在一政府和公民共同合作的公民社會中，政府仍需扮演具有影響力之角色，甚至必須包含引導公民對於「公共性」的思辨和界定，合作式決策方能創造公共利益，而非僅是公民各自的私人利益在協商下的共同決定。當政府致力於協助公民建立集體的、共有的「公共利益」之概念時，連帶會產生出共有的關注和責任，基於此關注和責任之個人選擇，方可連結於「公共利益」而具備「公共性」，此時，「公共利益」不再是公共決策的「副產品」，而是其「目標」（Denhardt & Denhardt, 2000）。

然而，需注意的是，公民社會良好運作下所產生之「公共性」，仍可能僅為「社群的公共性」，換言之，為依賴該社群的「公共的合意」（public consensus）之過程與結果。然而，「公共的合意」是否為公共性的充分條件仍有疑慮。對此，想定一公民社會型政府（或新公共服務政府）致力創造了「議論平台」

(arena)，其中的公民透過對話可清楚表達社群共有的價值、發展出對於公共利益的集體意識；在此條件下，即可能催生出在共同體之內具備公共性、在其之外則完全屬於私領域利益之公共決策。³ 因此，政府若未能使參與其中的公民採取一種更為長期、廣域的群體與社會公共利益意識，則此種決策，以康德（2013a；2013b）的世界公民之觀點而言，並不保證其具備公共性。而欲探討世界公民之可能性，則需首先理解促使公民成為世界公民的充分條件，並非仰賴獎懲性的外在條件，而是依賴個人的內在條件之轉變，即，以自主性和普遍性於個人內在建構以他者為主體的倫理觀。

四、以自主性和普遍性為基礎的他者倫理

公民主動地參與並作出選擇，不應僅是理解成公民具有在公共參與程序中的「主動性」，同時也應理解到此一「主動性」必然包含康德（2013a）所謂在理性運用上之「自由」，可理解為是個體脫卻了自身私利（作為一種來自個體外在的行事動機）的束縛，從而具備主體的「自主性」（autonomy）。依賴此一自主性，個體方能訂立具有「普遍性」之道德律令，其擺脫了個體受到外在因素影響的情感和經驗的考量，從而具有講求普遍性的立法之意義（董山民，2007）。自主性對立法之意義可透過 Kant（2018）的定言令式來加以理解，並可將其分成法權論和德行論兩個層面（康德，2015a；2015b）：（1）一個體從作為決策者而言，其訂立的決策所依據之法則，係立基於願意該法則成為他人也能採用的普遍法則，故個體從此法則中所接受到的「自由」和「對自由的強制性」亦將同樣由他人所接受，而具有在個體之間的普遍有效性，因此，可謂該法則具有「普遍性」；（2）一個體從作為社會成員而言，其立基於屬於內在動機的「個人（道德）規範」（personal norm/moral obligation）或「內化了社會規範的個人規範」（Bamberg, Fujii, Friman, & Gärling, 2011），使該些規範成為自己行動的目的（即同時視它們為義務），而不同於社會規範或其他外在動機而致使的「因為一所以」所產生的道德行動，故具

³ 僅依賴公共的合意進行決策，會導致如哈伯瑪斯（J. Habermas）基於「此為公共的合意」而贊同 1999 年德國參與北大西洋公約組織轟炸科索沃的行動，其並未受到聯合國的同意，而是歐洲之內——作為一個次共同體——的公共的合意。然而，對外而言，歐洲可被視為一大型國家，故此依賴「公共的合意」之決策等同於將歐洲（一大型國家、以聯合國而言的次共同體）的意見僭越為世界範疇的公共性之根據（柄谷行人，2019：247-248）。

有在個體於時間之間的普遍有效性，因此，可謂該法則具有「普遍性」。

換言之，個體必須脫卻外在因素的限制，此外在因素包含個體對其私人利益之追求，因何謂其私人利益即為何謂其幸福，而此係由自然（非個人理性）所決定，故此追求雖具備個體的「合理性」（rationality），但卻由於受到自然賦予之束縛，而不具備個體的「自主性」；是故，雖然自由並不必然就否定幸福或導致不幸，但是，「做一個自由的主體」這道命令，和幸福與否之結果是無關的（柄谷行人，2019：240）。依憑「自主性」作出的選擇所依據的法則，才能如同他者的選擇所依據的法則，使法律性或規範性的行為法則具有普遍性；當康德此一關於自主性的啟蒙概念，若能在解構知識和權力的同謀關係下，將可能建構普遍性的制度架構和道德法則（董山民，2007）。因此，主體之自主性、訂立的法則之普遍性，係為公民作為世界公民之內在性的充分條件，據此，方能正確認識康德的世界公民之本質。

五、世界公民觀點下的理性之公開運用

康德提出「世界公民（法）權」（cosmopolitan law/right）此一理性之理念，並界定為一種法律的原則：

「地球上所有能有相互影響關係的民族之一種儘管尚非友善、但卻**和平的普遍交流**」這個理性底理念決非仁愛的（倫理的），而是一項**法律的原則**。（康德，2015a：211）

對康德而言，所謂「法權狀態」，係為某一種強制力能受正當行使的狀態（周家瑜，2014），即依該強制力而行使之行為是「正當的」；其「正當性」係建構於，想定個體在公共事務上涉及對幸福之追求時，若這幸福是僅關乎於他者的幸福，如此該個體方能使「他者的目的」成為「該個體自己的目的」（康德，2015b：259），而因此「該個體的目的」對他者而言也才能成為「他者的目的」，此即康德所言人在公民狀態下彼此的意念在「作用和反作用上的平等」（康德，2013c：117）。由此可知，康德從普遍法則中推導出此一強制力，即，由於人們處在受自然所納入的有所限制之土地上（其指土地為球狀，且由地與水構出特定界限），故可設想為每個地球居民均原始地對土地有一種共同占有，此一共同占有並非處於在法律上對土地的共同占有，而是人們處在有著相互交往的意願之普遍關係中，使得維護這一關係成為一項普遍法則，即此一法則是每個人均同意每個人有嘗

試相互交往之權利；從而康德提出：

就這項權利涉及所有民族在其可能的交往底某些普遍法則方面之可能的聯合而言，它能被稱為**世界公民權**。（康德，2015a：211）

因此，在依據普遍法則而成立的相互交往之可能範疇中，康德（ibid.：212）繼而指出，人們可感受任一處發生之災禍和暴行，且其雖未指出，但亦可推得出，人們由於有著相互交往的權利及從中創造出的可能性，而可感受到任一處災禍或福祉對於此權利和可能性的危害或增益。當然，康德係將「世界公民權」，作為國際的「永久和平論」所需要制定的一部「世界公民憲法」之理論基礎（周家瑜，2014）；然而，本文在此僅論及到超越共同體之範疇，從而討論公共事務涉及的公共性之界定。

著眼於如何讓世界公民權得以發揮，康德（2013a）將公眾之啟蒙狀態稱為世界公民（參表五），而達到此一啟蒙所需要的是「公開運用」自身理性的這種自由，並以其和自身理性之「私自運用」作出區分；關於後者，康德指出任一公民：

他在某一個委任於他的**公共**的職位或職務上可能就其理性所作的運用，我稱之為其私有的運用。因此，有些涉及群體利益的事務需要某種體制，藉著這種體制，該群體底若干成員必須只是被動地行事，以便政府經由一種人為的協調使他們為公共目的而服務，或者至少防止他們破壞這些目的。在此當然不容許用理性思考，而是我們必須服從。（ibid.：29）

換言之，對康德而言，並非事涉群體利益的事務就代表其思考或決策具有「公共性」，更不論著眼於私人利益的思考或決策。康德認為由於其從屬於自然加諸人類會去如此願望的「幸福論」（康德，2013c：105），而無涉於理性運用之自由；相反地，公共性係以是否具備理性思考之自由的空間為判準，就此，康德認為不論個人處在如何的社會位置，皆可能進行理性之公開運用：

但只要該體制底這部分人同時也自視為整個群體底成員、甚至世界公民底社會之成員，〔……〕他們便的確可用理性思考，而不致因此損害到他們在部分時間以被動成員底身分所從事的事務。（康德，2013a：30）

由此可知，康德並不要求世界公民是完全僅考量公共利益的公民，亦即，並不

否定公民在私領域場合可以追求那些由自然（而非他自己）為他所決定的幸福，而是認為公民同時在社會中具有雙重身分：「主動成員」和「被動成員」。前者係如本文前述所討論的個體秉持著立法之自主性，從而能夠在以後者身分所處的職務或私人領域之外的場合，以面對「公眾」（Publikum，包含讀者群、聽眾或觀眾）的方式以自由去使用其理性，即「以他自己的人格發言」（*ibid.*: 30-31）。這是因為，當一個公民作為「主動成員」，其藉由「普遍性」建立的行為之「法則」（康德稱之為「格律／律令」，*imperative*），本身即是行為之「目的」，而他感覺到此一「法則成為目的」之強制性即為「道德情感」（*moral passion*）；換言之，「道德情感」並非行為決定的原因，而是他使「法則成為目的」之強制性下的結果，因為如果他未先於思考中形成該一強制，則他無從感知到「道德情感」（康德，2013c：106）。

因此，道德依憑理性而具備自我充足之特性，而不需要以在道德之意志決定後產生的具體結果作為目的，故道德僅關乎於義務，能夠且應該不考慮任何目的（Kant, 2009）。應注意的是，不需要目的並不代表道德不涉及目的，因為道德之意志決定總是涉及一項結果，但此結果並非必定作為該意志決定之根據，亦非需要先行成立的動機，而僅是道德法則的實踐結果，此即康德將「目的轉化為結果」，而不妨礙公民仍能夠對照意志決定之目的來調整己身的行為，達致善的理念（楊德立，2014）。由此可見，康德對於道德之意志決定的產生觀點和當代認知心理學研究是相容的，若依據解釋利社會行為的「規範活化模型」（*norm activation model*）及其拓展，主體在公共議題下的道德之意志決定，係先有對問題的「重要性認知」（*consequence awareness*），始可能思考己身所需擔負的問題之責任因而產生「歸屬責任」，而道德情感和道德規範則是該責任下的結果（Bamberg, 2013b; Schwartz, 1977; Schwartz & Howard, 1981）。自此延伸的重要觀點為：不論從理論或實證上皆支持喚起情感認同、訴諸想像力具有促進道德行動的效果（Bamberg, 2013a; Bamberg et al., 2011; Fujii, 2005, 2017; Taniguchi, Fujii, Azami, & Ishida, 2014；傅裕豪、夏皓清、葉光毅，2013），然而，前提是對象已具備「重要性認知」，即，內心存有使「法則成為目的」之強制性，故由其產生之「道德情感」方能作為心理策略介入之標的；反之，若對象不具備該一強制性，則對其訴求「道德情感」亦難有效果。

歸納上述可知，公民可藉由理性之公開運用，來使自己產生「道德情感」。若要視公民理性之公開運用的環境創造為政府之職責，此前提在於，政府需要揚棄那

種掌管一切社會目標、政策設計與實施的「傳統公共管理」模式，或者是視政府僅為市場力量的催化劑、民眾為消費者之企業式的「新公共管理」模式，而是需要立足於並超越「新公共服務」模式，亦即，政府除了作為公民和社群團體之間的共享利益和價值之協商者以外，亦有促成公民超越其所屬社群的共享利益和價值之職責。要對共享利益和價值進行超越，有賴於公民有意識地解構和重構移動經驗，此可透過獲取異質體驗與異質理解的空間移動（陳雪雲，2008）以及對既有規則進行批判的思想移動（柄谷行人，2019）來加以促成。因此，就公民的日常生活場合而言，政府需促進公民在生活層面中的經驗移動之可能性，避免其僵固性地秉持己身既有的規則；而就公民的公共參與場合而言，政府需致力創造出公民能實際地或想像地面對公眾之機制，使公民於公共參與中脫卻其職務或是考量私人利益的場合，促成其理性之公開運用。綜言之，即政府和社會需共同轉化公民一詞之內涵，納入「假裝無知」（irony）和「反身性」（reflexivity）之德行（Turner, 2002），其可將自身從所屬的歷史、文化脈絡中抽離，故可承認他者及其規則並與之對話（即，「與自身國家（族）和在地文化保持『知性距離』（intellectual distance）有助於對其他文化之理解」〔ibid.: 57〕），從而於公民內涵中逐漸注入世界公民的性格。

表五 康德的公民之啟蒙狀態：從被動成員到兼具主動成員之身分及其屬性

屬性	公民在社會中的身分	
	被動成員 (使個人福祉得以求取之身分)	主動成員 (使世界公民權得以發揮之身分)
社會場合	職務（包含公共職務）、私人領域的場合	面對公眾（Publikum）的公共領域的場合
理性之運用方式	理性之私自運用	理性之公開運用
行為決策之特性	服從性	自主性
行為決策之法則	偏好、外在動機	普遍性法則、內在動機（使實踐法則之結果成為其自身的動機）
行為決策之解釋觀點	自然情感、效益主義、幸福論	道德情感、世界公民、義務論
行為決策致成之利益	私人利益、不受保證的公共利益	公共利益
行為決策之事涉範疇	私人性	公共性

資料來源：本文整理。

六、從公共對話建立他者性和普遍性

至此，仍懸宕的問題是：如何在引入公共參與的決策過程中，創造出公民面對公眾之公領域場合？或說，避免私領域場合呢？本文先前論及現行的都市計劃相關決策的民眾參與制度，多導向於利害關係者之參與，此便在參與式決策過程中，創造了以參與之民眾而言屬於私領域的場合（因事涉其財產），且公共管理者若又僅服從於職務的場合、外加實施者（或規劃、設計單位）若為私部門則本就從屬於私領域的場合，如此進行的民眾參與之決策，以「理性之公開運用」來檢視，僅是屬於皆由「被動成員」所作出的、非公共性的決策。

因此，若要協助上述困境之解決，必須在決策過程中導入「主動成員」之參與，且其在該過程中需脫卻「被動成員」的身分，其方能依據如同由他者所會依據的行為決策之法則，故使該行為決策之法則具備「普遍性」，但唯有和共同體利益無直接利害關係者，在理性之公開運用下，方能作為他者之代理。

在此，並非要指出「公共的合意」需要被全盤放棄，僅是其對於公共利益的形成而言尚不充分，尚應使作成「公共的合意」之行為決策的依據彷彿曝露在生活於不同規則體系（如，另一共同體）之他者的審度之下。如此，方可使行為決策具備**普遍性**；但此一普遍性是繫於「行為決策所依據之法則」，即普遍性的行為決策是指在不同規則體系的他者亦能認可該行為決策所依據之法則，而並非指行為決策本身，因為公共決策之結果不可能完全被所有人認可，但其法則卻潛在地（依存於公民賦能之條件）有著被所有人接受的可能性。繼而，立足於普遍性法則的行為決策，方可能具備「如同由他者所作成」的**他者性**。換言之，真正有效果的「公共對話」（public dialogue）是彼此互相在「非對稱的關係」中進行的，即必須是互相和「與自身沒有共通規（法）則的他者」對話；反之，若是雙方秉持著相同規則的對話，則一人的想法能夠被另一人內在化，此對話中將不具備他者性，而僅同於自我對話（Wittgenstein, 2010）。

前述論及普遍性是根源於「行為決策所依據之法則」，而非「行為決策」本身，換言之，針對「法則」進行公共對話，所有成員才可能理解到「對於不同類型成員而言作成一共同的行為決策會依據不同的法則」之狀況。今如表六所示，擬設對一特定農業區的土地進行區段徵收，且在公共對話前，不同社會成員之贊否意見（作為行為決策）為分歧；假定若進行公共對話，針對意見所依據的法則加以釐清，⁴ 繼而可知當要使某方意見作轉變以達成意見一致時，該方所要依據之法則將

⁴ 若對話者尚未被賦能為可明確指出法則，則規劃者僅能退而藉由推論得出。

會為何，從而可導出在意見一致下所有成員將依據的法則。在本例中，有贊否兩種行為決策，故會有兩種具競爭性的意見一致之情況（即表六的「結果 a：行為決策皆為贊成」和「結果 b：行為決策皆為反對」），故所要進行的比較為：在「當要達成結果 a 時所包含的行為決策之諸法則」（即表六的「法則 1-1：任一人的財產價格可在無付出下獲得提高」、「法則 2-2：任一人的財產型態和工作權不獲得保障」）和「當要達成結果 b 時所包含的行為決策之諸法則」（即表六的「法則 1-2：任一人的財產價格不在無付出下獲得提高」、「法則 2-1：任一人的財產型態和工作權可獲得保障」）之間，何者的法則集合較具備普遍性，即，是否會意願它們成為每一個人的諸法則。由此可知，立足於普遍性之觀點，係和多數決無關，而是從行為決策所依據之法則的普遍性來加以判斷，且不依賴於依據一法則的人數之多寡。

表六 檢視公共對話中行為決策所立足的法則之示例

擬設例	特定農業區徵收計畫		
成員類型（及對其擬設的初始行為決策：贊成或反對）	無從事農耕之產權所有者（贊成）	以農耕為業之產權所有者（反對）	社會結果
行為決策依據之法則	法則 1-1：任一人的財產價格可在無付出下獲得提高	法則 2-1：任一人的財產型態和工作權可獲得保障	意見分歧
若要為「結果 a：行為決策皆為贊成」所要依據之法則	法則 1-1：任一人的財產價格可在無付出下獲得提高	法則 2-2：任一人的財產型態和工作權不獲得保障	意見一致
若要為「結果 b：行為決策皆為反對」所要依據之法則	法則 1-2：任一人的財產價格不在無付出下獲得提高	法則 2-1：任一人的財產型態和工作權可獲得保障	意見一致
<p>就屬於成員之間為意見一致之結果 a 和結果 b 進行比較</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 結果 a 包含的法則： <ul style="list-style-type: none"> ○ 法則 1-1：任一人的財產價格可在無付出下獲得提高 ○ 法則 2-2：任一人的財產型態和工作權不獲得保障 ● 結果 b 包含的法則： <ul style="list-style-type: none"> ○ 法則 1-2：任一人的財產價格不在無付出下獲得提高 ○ 法則 2-1：任一人的財產型態和工作權可獲得保障 ● 比較結果 a 之諸法則和結果 b 之諸法則的普遍性（即，是否會意願它們成為每一個人的諸法則） 			

資料來源：本文整理。

基於以上論述，本文主張，以 Arnstein (1969) 之「公民參與階梯理論」的「參與階層」作為「公共性」程度的判準並不完全充分。例如，參與階層最高階之「公民控制」，其係指非由政府官員或政治精英，而是由公民直接發揮公共決策權力；在台灣，此種決策類型並不多，僅有全國範圍的「公民投票」(referendum)，以及台北市近年來推行審議式民主下的「網路投票」(i-Voting)；但時常是前者在缺乏資訊公開、公民賦能、公共對話，後者在缺乏政策草案形成階段之前期參與之情況下，民眾無從理解、討論、思辨彼此的行為決策之法則，而使得此類投票在包含廣泛參與者下看似具備高度的公共參與，但民眾的行為決策卻並非依據具備公共性的原則。以我國於 2018 年舉行之「以核養綠公投案」為例，其使得民眾僅是針對核能政策表達贊否(作為行為決策)，但在不同地緣的民眾之間，⁵ 若作成同一行為決策所要依據之法則不盡相同，故此時應先思辨：在皆為贊成下可能有的諸法則以及皆為反對下可能有的諸法則之間，何方包含的諸法則更具普遍性。僅有當對於表決之議案的討論不以行為決策作為標的，而以法則作為標的時，不同類型的成員方能根據一相同的法則來表達贊否，此時該一贊否才會作為對法則之普遍性的判斷，而使社會決策結果具有「公共性」。

七、超越共同體

以前述的康德哲學對於理性和公共性的思考及對其延伸的體系為基礎，本文在此對都市計劃民眾參與提出「超越共同體」之觀點。在此觀點下，所謂參與式決策並非僅只是「民眾參與」，而是「公共(性)之參與」，此「公共性」來自於行為決策之法則具備普遍性，而使一行為決策具備可能如同由他者所作成之他者性。由於與「都市計劃」(urban planning)相關的「計畫」(plans)有一實質的空間範圍，故一空間範圍內的居民與產權所有者，以及政府部門和實施者(或規劃、設計單位)，會共同隱含地組成一彼此利益具有直接的互相影響關係之共同體；因此，若要使決策過程與結果具備「公共性」，就必須引入共同體之外的民眾之參與。但

⁵ 由於此例涉及核設施設置和廢料貯存之場域，故作成一行為決策對不同地區之民眾有著不同的依據法則。實務上的公民投票設計，時常僅讓民眾對於行為決策進行意見表達，而不包含對於行為決策的依據法則進行意見表達。例如，當問及：是否贊成此一法則：「支持以核養綠且此一支持比例最高之行政區作為核設施設置和廢料貯存之場域」？此即為一種對於每人皆為相同之法則的討論，繼而才可能思辨其普遍性，由此推斷依其作成的行為決策之公共性。

何謂共同體之外，或說，何謂生活於不同規則體系？對此，可以直截地從「空間維度」來思考，即「計畫範圍」外部，如此，需引入的為空間維度上的他者（空間的他者）；但此外，亦需要從「時間維度」來思考，即「決策時點」以降，如此，需引入的則會是時間維度上的他者（時間的他者）——即「未來的他者」，其亦是人們無法真正對於其利益和公共決策結果之關係（即，從該決策結果中得到的福祉）能夠有所預期的他者（即「無法預期的他者」）（柄谷行人，2019：195），而唯有也基於此種他者認可的行為決策之法則作成的公共決策，方能超越現行的共同體。否則，當僅納入「空間的他者」而無「時間的他者」，則僅是單純地擴大一公共決策所想定的會涉及的共同體之範圍，僅是對「公共性」的概念作出量性的改變；而在同時納入「時間的他者」下，方可使「公共性」產生質性的變化，亦即，方可能使公共決策超越「共同體的公共合意」。例如，以環境問題為例，公共決策產生的汙染或廢棄物，不僅由當前的共同體所承擔，亦由未來的世代所承受，但若著眼於該決策帶來的當前效益，即使將共同體擴大到全球尺度，以「公共的合意」為基礎時該造成環境問題的決策仍可能被實行；而唯有設想未來的他者亦能認同的行為決策之法則，以該法則來介入公共決策，方可使公共決策具備「超越當前的共同體」之公共性（參表七）。

表七 超越共同體之觀點的公共性及比較

行為決策之事涉範疇	特定觀點下的行為決策之事涉範疇內涵		
	傳統效益主義之觀點	共同體之觀點	超越共同體之觀點
私人性	基於 個人利益 之行為決策	基於 個人利益 而違反 共同體利益 （其能以「公共的合意」來代理）之行為決策	基於 個人利益 或 共同體利益 （或公共的合意）之行為決策
公共性	服從 總和之個人利益 最大化之行為決策	服從 共同體利益 （或公共的合意）之行為決策	基於 無關共同體利益的他者 （ 空間和時間的他者 ）之 利益 之行為決策

資料來源：本文整理。

隨之的問題是，擴大共同體而引入他者以進行理性的公開運用係具有直接的可能性，但如何使尚不在場的、無法求得合意的未來他者能夠發聲？由於「時間的他者」之定義，此為引入他者性所無法達成之限制；因此，問題將轉化為，如何最適地代理「時間的他者」之意見？唯一的可能性是以「**不特定的空間的他者**」（即，在公民賦能下的任一與決策結果無直接利害關係的公民）來代理「時間的他者」，

除了其本身意見之參與外，亦可代理「時間的他者」之意見，此係因由於其作為和共同體利益無直接關係的他者，且不具備參與的特定性，故其參與偶然性避免了利害關係人與「空間的他者」的重複參與，從而避免了利益結構的固定化（柄谷行人，2019：344-345）。此種廣泛的、不特定條件而具備參與偶然性的潛在決策者之他者，方能代理未來的他者發聲；否則，仍不可避免地會發生假借未來的他者之意見，來增益共同體利益甚或私人利益之情況。而正是透過該些自身利益和共同體利益無關之「他者」，民眾參與才能真正作為「公共參與」。

此一在超越共同體下使「理性」（reason）得以公開、自由運用的理念，由於公共參與者脫卻了決策結果與自身之利害關係，故有助於改善當前社會經濟差距所造成的民主社會溝通之困難。此外，超越共同體之理念仍和人類在經濟學上的「合理性」（rationality）（即理性的私自、非自由運用，或言人類是「合理性的存有」，rational being）相容，即康德指出的啟蒙社會中公民仍具有主動和被動之雙重身分；然而，即使無法完全揚棄合理性，亦應避免視合理性此一人類決策之自然依據為其唯一的決策依據，此會使「公眾」在社會充滿僅依憑合理性的「快樂機器人」（cheerful robot）中消失（Mills, 2000）（因對於幸福的追求繫於自然賦予人類的外部之約束，而無關內在之自由）。避免此一狀況則有賴於理性，然此是否對理性抱持了過度期待？基於前論可知，對人類理性的期待同時是對人類自由的期待，必須使公民認知到訴求理性的同時並不在於束縛其自由，而是促使其發揮內在之自由；因此，對人類理性和自由的訴求可互相輔助，而超越共同體的工作亦可視為對現代理性與自由之內在關係（Mills, 2000）的重建工作。

肆、結論與建議

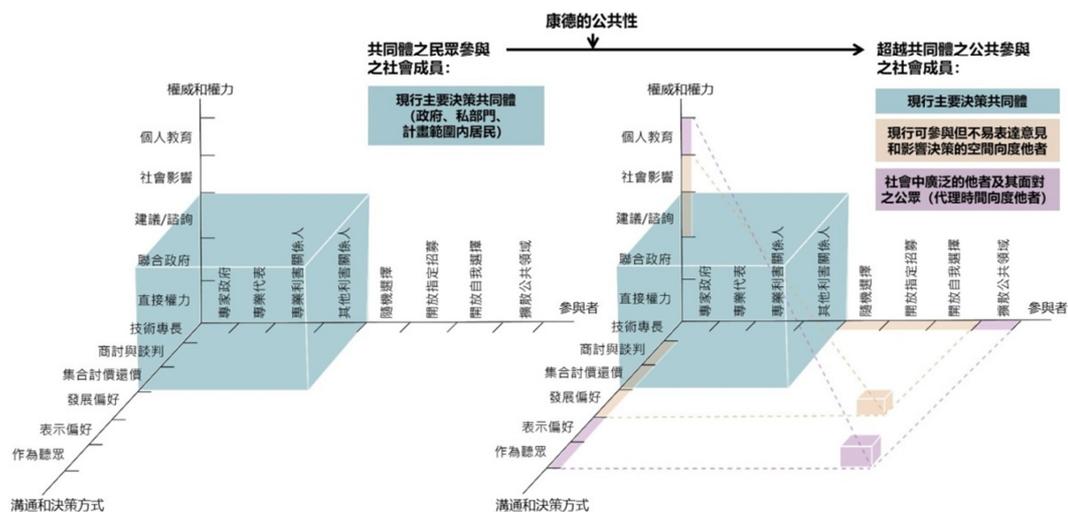
一、研究結論

本文初步重構都市計劃的公共性之理論，以推進對於公共性和公共利益的理解。若基於康德（2015a）在法權論中對理論和經驗的辯證之結語，可知本文的理論重構之重要性在於：一切存在的事例（案例、經驗法則）均只能供闡釋而無法證明任何事情，而在此「存在的」面向之外，就「應該的」面向而言，在尚無法檢驗某一由理性依據普遍法則所推論出來的理想狀態是否存在下，僅有當我們將該理想假定為目的時，即假定可透過人類的理性而不斷地努力趨向於它，方能以漸進的方

式導向政治的最高善。在此一理想層次上，對公共性理論重構的工作，將可為現行的民眾參與制度之調整與公民資格賦能之強化提供參考方向。

本文的嘗試，即以立足於康德的思考體系及其延伸，為「超越共同體」的都市計劃之「公共參與」（而非民眾參與）奠定一種「康德的公共性」的理論基礎。既往的民眾參與，難以避免成為利害關係人參與，而構成了所謂的利益共同體，外加由於公共利益無法由互相衝突的私人利益直接集計導出，故在公共性缺乏明確的概念下，使得都市計劃相關決策結果喪失了公共性，但此一決策結果卻非僅關乎共同體之直接利益，而是也包含「決策直接影響範圍外的他者」以及「未來的他者」之間接利益。因此，本文提出「公共性」應該為世界公民觀點下的理性之公開運用，而此有賴於公民的「主動身分」，在其利益和共同體利益無直接關係下，方能以普遍性法則作為行為決策所依據之法則，使其行為決策能如同「他者」作成之行為決策，故能具備普遍的公共性。因此，政府在推動公共參與時，應納入「超越共同體」之公民，同時，其亦能以公共性的視角來為未來的他者發聲，而不摻入對共同體利益或私人利益之追求。此外，政府亦需扮演對公民資格予以賦能之角色，即，應為公民社會中的成員創造出公共對話的場合，並使其逐漸培養能檢核自身的意見表達或行為決策所依據之法則是否具備「普遍性」的素質，換言之，當公民作出一項行為決策或提出意見時，亦需表達出其所立足的法則，使該法則受到自己和他人的檢視，即，檢視是否可讓此同一項法則用作為他人行為決策或意見表達之基礎。

藉由導入康德的公共性，對現行由政府、專家、私部門、計畫範圍內居民等社會成員（現行機制的主要決策共同體）所進行的都市計劃「民眾參與」（對照表三和表四）之重構，若應用 Fung（2006）的「民主立方體」（democracy cube）來表達，可描繪如圖二所示。重構後參與之社會成員，除了現行機制的主要決策共同體外，將可納入在現行機制中雖可參與但不易表達意見和影響決策之他者（如公民團體、計畫範圍外之民眾等）（空間向度的他者之參與），以及社會廣泛的他者及其面對之公眾，且其由於脫卻了和計畫結果的利害關係，故適於代理無法發聲的未來世代之意見（空間和時間向度的他者之參與）。其中，對於社會廣泛的他者，將可基於隨機選擇的機制來選出，並創造出其需面對社會公眾的參與條件，如此，他者既是參與者（偏好表達者）亦是監督者（偏好的聽眾），使權力處於流動狀態而非使其僵固化（柄谷行人，2019：343-345），以將他者權力更為公平地、以更能夠代理無關他者之意見的方式，導入至能夠影響都市計劃相關決策的機制之中。而此亦需借助社會教育和社會倡議，讓廣泛公共領域的人民，在對都市環境表達偏好的同時亦作為聽眾，深化台灣的公共參與。



圖二 導入康德的公共性對都市計劃民眾參與之重構
(左：重構前；右：重構後)

資料來源：本文應用Fung（2006）的民主立方體三個維度進行整理、繪製。

二、研究建議

以與都市計劃最具直接關係的都市計畫為例，在我國法定制度上，依都市計畫法第 19 條，民眾參與機制僅包含：公開展覽都市計畫（主要及細部計畫）草案、舉行說明會、公民或團體得於都市計畫草案公開展覽期間提出書面意見。因此，基於本文之探討成果，在此針對都市計劃的（1）公民賦權（調整都市計劃民眾參與制度，建立「公共參與」之可行性）和（2）公民賦能（導入都市計劃公民教育，增進「公共參與」之有效性），並從都市計劃民眾參與內涵的四個面向（參與對象、參與時機、資訊公開、主張表達）（陳惠美，2019）分別討論之，歸納出能包納「超越共同體」觀點的建議方向。

（一）對都市計劃民眾參與之制度設計的賦權建議

1. **參與對象**：針對經評估具有外溢影響效果之計畫研擬，除了計畫範圍內和周邊受直接影響之居民和產權所有者以外，尚應包含一定比例的計畫及其周邊範圍外的不特定公民（或其團體），以作為空間的他者並代理未來的他者。上述參與之公民，一部分係以隨機選取的方式，以確保參與者利益係獨立於計畫直接涉及之共同體利益與決策結果（例如：類似於國民法官制度的參與

對象及其擇取機制)。

2. **參與時機**：為避免在計畫草案完成後的民眾參與中（例如：目前的都市計畫公開展覽及說明會），草案本身所構成之共同體對於理性之私自運用的強化（即，對於理性之公開運用的削弱），具備公共性的民眾參與應包含如下階段：（1）計畫研擬初期之計畫方向制定階段、（2）計畫研擬後期之草案作成階段、（3）計畫草案協商階段。此除了有助於都市計畫公共性的形成，亦可避免現行多於計畫草案協商階段方才導人民眾參與下所產生的利益爭議和社會對立。
3. **資訊公開**：關於計畫在空間上和時間上的外溢影響，以及計畫研擬之進度和細節，政府應於民眾參與各個階段（如前述「參與時機」所論）有充分的評估和公開，以促成：公民對於應超越「計畫所形塑的共同體」之認識，從而引入以共同體之外的角色來提出主張和進行思辨，以理性之公開運用來調和理性之私自運用。如此，公民方能基於客觀資訊，來針對彼此異質主張所依據的法則之普遍性，進行公共對話。
4. **主張表達**：參與之公民具備提出意見的權利，同時主管機關有回應的義務，且受到法律的保障和規定，如應受到 Arnstein（1969）參與階層屬於「諮詢」之公聽會和屬於「討論」之聽證會所保障和規定，可依計畫規模來區分所應用的公民參與階層。

歸納上述，本文建議都市計畫相關主管機關應變革民眾參與制度，不應如當前依賴於公民意見無有制度保障效力的「說明會」甚或僅有利害關係人意見會受重視的「人民陳情」制度，亦不應僅在「草案協商階段」進行民眾參與，而是必須在「規劃階段」（包含計畫目標、範圍、方案之研擬）即舉辦具有「公聽會」以上之公民參與效力層級之會議，且參與對象除了規劃地區之居民外，亦須包含不特定的、隨機選出的公民；另在規劃和審議委員會中應包含公民團體和前述類型公民之代表，且其意見需有決策效力；此外，過往不公開之規劃進度與資訊，亦應讓全體公民皆能對其進行檢視、主張表達、思辨與討論，從而藉由在規劃內容中反映出的他者性，確保都市計畫的公共性。

（二）對都市計畫民眾參與之公民教育的賦能建議

1. **參與對象**：世界公民在於其以不特定之身分（即，脫卻職務和私人利益場

合），從而以共同體之外的視角來檢視公共事務，並進行理性之公開運用，此有賴於日常對於公共事務關注之素養，而非單純處在共同體之外即能作為世界公民。因此，全民皆為潛在的世界公民，以其不特定身分偶然性地參與公共事務；而其參與公共事務之能力，有賴於政府和大眾媒體資訊所提供的具備賦能意義之資訊（陳雪雲，2008）：以提供理據、促成理性辯論為目標之「審議式資訊」，其需包含（1）制度運作，（2）資訊查核、深度調查、公民意見呈現，（3）與閱聽眾之經驗對話；以辨識差異、傾聽他者為目標之「關懷式資訊」，其需包含（1）經驗敘說與分享，（2）包容性、反思性之觀點，（3）故事性之表述方式。

2. **參與時機**：為配合多階段的公共參與，以超越利害關係人之間利益協調式的民眾參與，參與者必須具備都市計劃、參與制度、公共利益思辨的公共事務基本素養，因此，政府必須將上述素養的培養導入於日常，例如：種子人才培訓及專題講座和工作坊、高等教育的選修與通識課程與開放式課程、社區的參與式預算和審議式民主等。藉此，使公民於日常涉入公共事務的思考和參與。
3. **資訊公開**：在網際網路全面普及的時代，民眾、都市計劃專業者、主管機關、民間團體之間的對話可能性已逐漸增加，然而，系統性的對話仍十分欠缺；此可透過如將目前全國性的「公共政策網路參與平台」進行領域分類的架設，如都市計劃網路參與平台的建構，透過提案、開講、監督等程序，並在釐清對話的脈絡下才啟動對話，並逐步培養公民對於公領域中特定議題的關注。
4. **主張表達**：公共利益除了來自於公民彼此對於共有價值的對話以外，也需使共有價值受到社群外部的檢核，同時且相對地，社群內部的公民也在秉持某種共有價值下，來判斷、思考社群外部的價值，從而使不同的共有價值互相影響、融合，達到社群之間藩籬的解消，亦即，達到超越共同體的體現。

歸納上述，都市計劃不應僅注重規劃技術層面，或僅限於民眾參與制度的調整，而需將都市計劃屬於菁英權責和專業知識的觀念解放，生活環境的未來願景之實踐賴於整體社會，故為公民培養都市計劃知識內涵亦屬必要。本文建議都市計劃相關主管機關應進行規劃互動平台的開發，應涵蓋規劃階段和方案研擬後之階段，以分別傾聽非制度性參與的公民對規劃之願景和使公民能事後檢視成效、思辨、對

照己身事前之想法進行反思；此外，都市計劃教育應普遍導入於社會中，當前僅有大專院校相關系所及其少量的通識教育中能習得都市計劃知識，故除了下放相關知識於中學以下教育外，亦應下放至社區層面，促使公民理解基礎知識、培養溝通時理性的公開、自由運用，從衝突結果間尋求共同法則，方能在公民賦權下替不特定公民制度性地參與都市計劃來穩固根基，達致共同體的超越。

雖然本文將上述建議區分成都市計劃民眾參與之賦權與賦能層面，但公民賦能為發揮民眾參與制度調整之效所需具備的條件，而民眾參與制度的賦權化修正則提供了公民賦能所需的實踐場域，是故，兩者對於都市計劃在落實超越共同體之公共性上皆不可或缺。藉由本文之建議，期望能為都市計劃民眾參與提供公共性之基礎，進而實踐納入「公眾」的「公共參與」。

參考文獻

- 何友鋒、劉正智、劉玉屏（2010）。民眾參與都市設計審議之研究。*設計學報*，**15**（1），51-70。Ho, Yu-Feng, Liu, Cheng-Chih, & Liu, Yu-Pin (2010). Min zhong can yu dou shi she ji shen yi zhi yan jiu [A possibility study for public participation of urban design review]. *Journal of Design*, **15**(1), 51-70.
- 杜文苓、施麗雯、黃廷宜（2007）。風險溝通與民主參與：以竹科宜蘭基地之設置為例。*科技醫療與社會*，**5**，71-110。Tu, Wen-Ling, Shih, Li-Wen, & Huang, Ting-I (2007). Feng xian gou tong yu min zhu can yu: Yi zhu ke yi lan ji di zhi she zhi wei li [Risk communication and public participation: A case study of building Hsin-chu Science-based Industrial Park in I-lan]. *Taiwanese Journal for Studies of Science, Technology and Medicine*, **5**, 71-110.
- 周家瑜（2014）。盧梭、康德與永久和平。*人文及社會科學集刊*，**26**（4），621-657。Chou, Chia-Yu (2014). Lu suo, kang de yu yong jiu he ping [Rousseau, Kant and Perpetual Peace]. *Journal of social science and philosophy*, **26**(4), 621-657.
- 柄谷行人（2011）。倫理 **21**。林暉鈞（譯），臺北：心靈工坊。譯自：倫理 21。2003。Kojin Karatani (2011). *Lun li 21 [Ethics 21]*. Lin, Hui-Chun trans. Taiepi: Psygarden. Translated from Ethics 21. 2003.
- 柄谷行人（2019）。移動的批判：康德與馬克思。林暉鈞（譯），臺北：心靈工坊。譯自：トランスクリティーク——カントとマルクス。2010。Kojin

Karatani (2019). **Yi dong de pi pan: Kang de yu ma ke si [Transcritique: On Kant and Marx]**. Lin, Hui-Chun trans. Taiepi: Psygarden. Translated from Transcritique: On Kant and Marx. 2010.

康德 (2013a)。答「何謂啟蒙？」之問題。載於李明輝 (編)，**康德歷史哲學論文集** (第二版) (25-35 頁)，李明輝 (譯)，臺北：聯經。譯自 Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff. Kant, I. (2013a). Da “he wei qi meng?” Zhi wen ti [An answer to the question: What is enlightenment?]. In Lee, Ming-Huei (Ed.), **Kang de li shi zhe xue lun wen ji [Kant’s philosophy of history]** (di er ban) (pp. 25-35). Lee, Ming-Huei trans, Taipei: Linking. Translated from Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff.

康德 (2013b)。在世界公民底觀點下的普遍歷史之理念。載於李明輝 (編)，**康德歷史哲學論文集** (第二版) (3-23 頁)，李明輝 (譯)，臺北：聯經。譯自 Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff. Kant, I. (2013b). Zai shi jie gong min di guan dian xia de pu bian li shi zhi li nian [Idea for a universal history with a cosmopolitan purpose]. In Lee, Ming-Huei (Ed.), **Kang de li shi zhe xue lun wen ji [Kant’s philosophy of history]** (di er ban) (pp. 3-23). Lee, Ming-Huei trans, Taipei: Linking. Translated from Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff.

康德 (2013c)。論俗語所謂：這在理論上可能是正確的，但不適於實踐。載於李明輝 (編)，**康德歷史哲學論文集** (第二版) (93-144 頁)，李明輝 (譯)，臺北：聯經。譯自 Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff. Kant, I. (2013c). Lun su yu suo wei: Zhe zai li lun shang ke neng shi zheng que de, dan bu shi yu shi jian [On the old saw: That may be right in theory but it won’t work in practice]. In Lee, Ming-Huei (Ed.), **Kang de li shi zhe xue lun wen ji [Kant’s philosophy of history]** (di er ban) (pp. 93-144). Lee, Ming-Huei trans, Taipei: Linking. Translated from Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff.

康德 (2013d)。重提的問題：人類是否不斷地趨向於最佳的境地？載於李明輝 (編)，**康德歷史哲學論文集** (第二版) (229-253 頁)，李明輝 (譯)，臺北：聯經。譯自 Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der

- Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff. Kant, I. (2013d). Zhong ti de wen ti: Ren lei shi fou bu duan di qu xiang yu geng jia de jing di [A renewed attempt to answer the question: Is the human race continually improving?]. In Lee, Ming-Huei (Ed.), **Kang de li shi zhe xue lun wen ji [Kant's philosophy of history]** (di er ban) (pp. 229-253). Lee, Ming-Huei trans, Taipei: Linking. Translated from Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff.
- 康德 (2015a)。法權論之形上學根基。李明輝 (譯)，**道德底形上學** (第一部)，臺北：聯經。譯自 Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff. Kant, I. (2015a). Fa quan lun zhi xing shang xue gen ji [Metaphysical elements of justice]. Lee, Ming-Huei trans. **Dao de di xing shang xue [The metaphysics of morals]** (Part I), Taipei: Linking. Translated from Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff.
- 康德 (2015b)。德行論之形上學根基。李明輝 (譯)，**道德底形上學** (第二部)，臺北：聯經。譯自 Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff. Kant, I. (2015b). De hang lun zhi xing shang xue gen ji [Metaphysical principles of virtue]. Lee, Ming-Huei trans. **Dao de di xing shang xue [The metaphysics of morals]** (Part II), Taipei: Linking. Translated from Kants Gesammelte Schriften. Hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 1922ff.
- 郭秀裕、徐世榮、吳宗鴻 (2017)。科學園區開發流程民眾參與規定之反思。**土地經濟年刊**，**28**，68-105。Kuo, Hsin-Yu, Hsu, Shih-Jung, & Wu Sung-Hun (2017). Ke xue yuan qu kai fa liu cheng min zhong can yu gui ding zhi fan si [Reflections of citizen participation in Taiwan's science park development]. **Land Economics Annual Publication**, **28**, 68-105.
- 陳雪雲 (2008)。世界公民身分及其對新聞媒體活絡公民文化之啟示。**教育資料與研究**，**80**，107-128。Chen, Sheue-Yun (2008). Shi jie gong min shen fen ji qi dui xin wen mei ti huo luo gong min wen hua zhi qi shi [Cosmopolitan and its implications to journalism and a civic culture]. **Educational Resources and Research**, **80**, 107-128.
- 陳惠美 (2019)。都市計畫法中民眾參與相關問題之分析與探討。**全國律師**，**23** (2)，89-100。Chen, Huei-Mei (2019). Dou shi ji hua fa zhong min zhong can yu xiang guan wen ti zhi fen xi yu tan tao [Analysis and discussion on

public participation issues in urban planning law]. *Taiwan Bar Journal*, 23 (2), 89-100.

傅裕豪、夏皓清、葉光毅（2013）。應用說服性溝通解決社會困境問題之研究：以機慢車違規停放問題為例。 *都市與計劃*，40（2），103-134。Fu, Yu-Hao, Hsia, Hao-Ching, & Yeh, Kuang-Yih (2013). Ying yong shuo fu xing gou tong jie jue she hui kun jing wen ti zhi yan jiu: Yi ji man che wei gui ting fang wen ti wei li [Applying a psychological strategy to solve a social dilemma: The illegal parking problem in taiwan]. *City and Planning*, 40(2), 103-134.

湯儒彥（2015）。論我國交通建設計畫的民眾參與。 *都市交通*，30（1），47-68。Tang, Ru-Yen, (2015). Lun wo guo jiao tong jian she ji hua de min zhong can yu [The public participation on transportation construction plans in Taiwan]. *Urban Traffic*, 30(1), 47-68.

新竹市都市計畫委員會（2014）。第 238 次會議紀錄，2021 年 4 月 1 日，取自：

<https://ws.hsinchu.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjEvUmVsRmlsZS85MTM5LzIxOTI3NC%2FmlrDnq7nnuKPnrKwyMzjmrKHpg73luILOqIjnIavlp5Tlk6HmnlPmnlPorbDoqJjpjIQucGRm&n=5paw56u557ij56ysMjM45qyh6YO95biC6KiI55Wr5aeU5ZO5pyD5pyD6K2w6KiY6YyELnBkZg%3D%3D>。Hsinchu City Planning Commission (2014). Di 238 ci hui yi ji lu [The 238th meeting minutes]. Retrieved April 1, 2021, from <https://ws.hsinchu.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjEvUmVsRmlsZS85MTM5LzIxOTI3NC%2FmlrDnq7nnuKPnrKwyMzjmrKHpg73luILOqIjnIavlp5Tlk6HmnlPmnlPorbDoqJjpjIQucGRm&n=5paw56u557ij56ysMjM45qyh6YO95biC6KiI55Wr5aeU5ZO5pyD5pyD6K2w6KiY6YyELnBkZg%3D%3D>

楊德立（2014）。尋找康德哲學新定向—從「希望」審視其哲學。 *政治大學哲學學報*，32，93-127。Yeung, Tak-Lap (2014). Xun zhao kang de zhe xue xin ding xiang—cong “xi wang” shen shi qi zhe xue [In search of a new orientation of kant’s philosophy: From the concept of hope to his entire philosophical agenda]. *The National Chengchi University Philosophical Journal*, 32, 93-127.

董山民（2007）。康德“自主性”概念及其超越。 *中南大學學報（社會科學版）*，13（6），626-631。Dong, Shan-Min (2007). Kang de “zi zhu xing” gai nian ji qi chao yue [On Kant’s Conception of Autonomy and Its Transcendence]. *Journal of Central South University (Social Science)*, 13(6), 626-631.

- 鄒克萬、張學聖 (2000)。網際網路規劃支援系統在民眾參與應用之回顧。 **建築學報**, **32**, 111-128。 Tsou, Ko-Wan & Chang, Hsueh-Sheng (2000). Wang ji wang lu gui hua zhi yuan xi tong zai min zhong can yu ying yong zhi hui gu [A review of the internet-based planning support system for citizen participation]. **Journal of Architecture**, **32**, 111-128.
- 謝旭昇 (2019)。停車政策接受度的心理認知結構及社會困境自覺的調節作用。 **建築學報**, **109**, 53-76。 Hsieh, Hsu-Sheng (2019). Ting che zheng ce jie shou du de xin li ren zhi jie gou ji she hui kun jing zi jiao de diao jie zuo yong [Psycho-cognitive structure of parking policy acceptability and moderating role of social dilemma awareness]. **Journal of Architecture**, **109**, 53-76.
- Aristigueta, M. P. (1999). **Managing for results in state government**. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, **35**(4), 216-224.
- Arrow, K. J. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. **Journal of political economy**, **58**(4), 328-346.
- Bamberg, S. (2013a). Applying the stage model of self-regulated behavioral change in a car use reduction intervention. **Journal of Environmental Psychology**, **33**, 68-75.
- Bamberg, S. (2013b). Changing environmentally harmful behaviors: A stage model of self-regulated behavioral change. **Journal of Environmental Psychology**, **34**, 151-159.
- Bamberg, S., Fujii, S., Friman, M., & Gärling, T. (2011). Behaviour theory and soft transport policy measures. **Transport Policy**, **18**(1), 228-235.
- Barzelay, M. (1992). **Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government**. Berkeley, CA: Univ. of California Press
- Bentham, J. (1996). **The collected works of Jeremy Bentham: An introduction to the principles of morals and legislation**. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). **Public management: the New Zealand model**. Auckland, NJ: Oxford University Press.
- Dawes, R. M. (1980). Social dilemmas. **Annual Review of Psychology**, **31**, 169-193.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, **60**(6), 549-559.
- Fujii, S. (2005). Reducing inappropriate bicycle parking through persuasive communication. **Journal of Applied Social Psychology**, **35**(6), 1171-1196.

- Fujii, S. (2017). *Prescription for social dilemmas: psychology for urban, transportation, and environmental problems*. Tokyo, JP: Springer.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66-75.
- Habermas, J. (1972). *Knowledge and human interests*. Boston, MA: Beacon Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Jack, R. (1995). Empowerment in community care. In R. Jack (Ed.), *Empowerment in community care* (pp. 11-42). New York, NY: Springer.
- Kaboolian, L. (1998). The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189.
- Kamensky, J. M. (1996). Role of the “reinventing government” movement in federal management reform. *Public Administration Review*, 56(3), 247.
- Kant, I. (2009). *Religion within the bounds of bare reason*. Cambridge, MA: Hackett Publishing.
- Kant, I. (2018). *Groundwork for the metaphysics of morals: With an updated translation, introduction, and notes*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kearns, K. P. (1996). *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- King, C. S., & Stivers, C. (1998). *Government is us: Strategies for an anti-government era*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mills, C. W. (2000). *The sociological imagination*. New York, NY: Oxford University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2014). *Public Finance, Global Edition*. Berkshire, UK: McGraw-Hill Education.
- Sandel, M. (1996). *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Schwartz, S. H. (1977). Normative influences on altruism. In B. Leonard (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (pp. 221-279). New York, NY: Academic Press.
- Schwartz, S. H., & Howard, J. A. (1981). A normative decision-making model of altruism. In J. P. Rushton & R. M. Sorrentino (Eds.), *Altruism and helping behaviour: Personality and developmental perspectives* (pp. 189-211).

Mahwah, NJ: L. Erlbaum Associates.

- Taniguchi, A., Fujii, S., Azami, T., & Ishida, H. (2014). Persuasive communication aimed at public transportation-oriented residential choice and the promotion of public transport. *Transportation*, *41*(1), 75-89.
- Terry, L. D. (1993). Why we should abandon the misconceived quest to reconcile public entrepreneurship with democracy: A response to Bellone and Goerl's "Reconciling public entrepreneurship and democracy". *Public Administration Review*, *53*(4), 393.
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, *58*(3), 194.
- Turner, B. S. (2002). Cosmopolitan virtue, globalization and patriotism. *Theory, Culture & Society*, *19*(1-2), 45-63.
- Wittgenstein, L. (2010). *Philosophical investigations*. New York, NY: John Wiley & Sons.

Kantian Publicness and Transcending Commonwealth: Reconstruction of Public Participation Theory in Urban Planning

Hsu-Sheng Hsieh^{*}

Abstract

Uncertainty and conflict of interests often impede the practice of public participation in urban planning; nevertheless, even if overcoming the impediments, the current public participation institution still tends to bring about the outcome that members within the commonwealth (the government, the executor, and property owners) pursue their maximum interests with mutual restrictions. However, given the enormous impact of urban planning on the external and generational environment, the outcome should not be judged as agreeing with the “public interest.” This issue highlights that the content of “publicness” in urban planning needs further exploration. Therefore, this study reviews the existing institutions and literature of public participation in urban planning in Taiwan to deduce the current participation patterns and ideas and identifies the gap in the practice and theory of public participation with publicness. On the basis, this study introduces the Kantian shift in “publicness,” namely, the public use of reason, which relies on active citizenship without the direct relationship with commonwealth benefits, enabling decision-making to be based on universality and as others make to reach universal publicness. Thus, this study indicates that public participation should incorporate the

^{*} Assistant Professor, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University, Taiwan. Corresponding author. e-mail: hs.hsieh@mail.nsysu.edu.tw.

opinions of others in spatial and temporal dimensions who are not involved in commonwealth benefits. This incorporation could be achieved by selecting participants randomly and bringing them the condition of facing the public to represent others' opinions. Finally, through theoretical reflection and reconstruction, this study proposes suggestions on modifying the current public participation institution and rearranging the pattern of future public participation to restore publicness and public interest in urban planning.

Keywords: urban planning, public participation, Kant, publicness, cosmopolitan perspective