德國利害關係人對參與林業政策看法與認知之探討

柳婉郁、徐寬

國立中興大學農業暨自然資源學院森林學系 編譯

摘要

德國的森林政策以將森林經營視為自然科學和經濟基礎之專業可謂相當著名。隨著主張保育的公民團體與非傳統森林領域的參與者越來越多，這樣的森林政策逐漸受到挑戰。其中德國巴登符騰堡省（Baden-Württemberg）是最早對此要求做出回應的省份。近年來，德國巴登符騰堡有幾項森林政策用以增加非公部門公民團體於政策上的參與。故此研究旨在分析德國開放參與式的森林政策在受到森林政策權益相關者監督的同時，其對生產及保育之間的關係所造成之影響。使用資料包含：權益相關者的研討會、森林保育網路論壇（以上兩項權益相關者可對森林政策提出評論）、10 份對權益相關者進行的半結構式訪談。本研究結果顯示，不同的參與團體之間在參與過程中有著綜合性的認知及看法，並發現私有林擁有者的存在受到主要的質疑；且自然保育團體為公眾參與增加的最主要推手。此外，該省份的林務局人員在認知上亦有所不同。相較於基層人員，高層官員展現了較高的積極性。然而不論其認知的內容為何，儘管公民團體在森林政策上有顯著增加參與的趨勢，似乎仍難以對社會的意識形態及錯綜複雜的團體利益造成影響，其主因在於目前關於政府及民間兩方意見之森林政策研究仍有所缺乏，且林木生產與林木保育的關係尚未有明顯的改善。

關鍵字：公民參與(citizen participation)、林業政策(forest policy)、森林經營管理(Forest management)

德國利害關係人對參與林業政策看法與認知之探討

壹、森林政策之公眾參與

近年來，德國政府發布相關於森林政策及部分森林學術研究的內容，常環繞在如「社區林業」、「合作森林經營」和「公眾參與」等相關議題，然而不僅是在森林政策，將公眾參與的概念納入政策制定已儼然成為先進國家的行政指標。公眾參與已逐步進入不同的政策領域，尤其在環境和自然資源方面的政策更為盛行。起源自 1960 及 1970 年代的社會及環境運動更興起了非政府(non-state)主導的政策制定潮流，基於全球過去由專家專業主導、對社會與生態宛如揠苗助長般之政策所引發的不滿聲浪，以致得思考並建構出因地制宜、滿足各種需求的新政策制訂方式。也因此，對於自然資源經營及相關政策的公民參與逐步增加，政策制定得考量更廣泛的社會需求並執行更多的永續政策。因此公民參與和永續環境政策這兩項議題，隨著時間的推演，有著共同發展並唇齒相依的關係(Wesselink et al.，2011)。

雖然一般而言，公民參與森林政策與經營方面為相當熱門的議題，但是參與的具體意涵卻有著截然不同的背景。由於大部分關於森林政策及經營的公民參與研究皆聚焦在開發中國家，其中印度和尼泊爾是較早採用公民參與森林政策的 2 項著名案例。由於在許多開發中國家，不少公有林會為了維持鄉村生計而有所利用，並由省級政府負責管理。儘管中央集權管理資源或許較有效率，但卻也證實這樣的方式容易遭到政商的濫用。然而，一旦法規因缺乏執行力並未能有效執行時，公有林就形同開放資源，造成森林資源未能管理並逐步減少。因此，將森林經營權由省級(state)政府級別下放至地方(local)政府，可視為改善森林資源缺乏管理並減少的有效方法。然而在開發中國家的背景下公民參與自然資源管理的社區經營常會受到討論，這意味著地方權益與經營決策有必然的關係。地方權益所強調的是包含如原住民等邊緣團體和民主的政策制定過程。其優點亦含較有效率的保育成效，例如傳統知識的實踐。再者，在地化決策及地方社區的公民參與預期上能得到更多的認同，有利政策執行。

已開發國家方面，公民參與也已列入自然資源及環境政策的一環。例如在國際上曾倡議，國家森林計畫應強調非政府主導經營森林政策及公民參與之必要性，且並非僅開發中國家需要，已開發國家亦然(Cantiani，2012)。以歐盟為例，便曾發布指令要求環境及土地利用政策在制定時須有公民參與，Natura 2000 政策[1]更是屢次受到提起(Borrass，2014)。此外，其他獨立國家如美國、澳大利亞和瑞典等，皆致力於提供公民參與制定自然資源政策的機會，尤其是關於森林經營方面。

當已開發國家要求開發中國家以公民參與及民主化制定政策時，政策的接受度增加且更容易推行，也使得環境政策的支出更有效率。此外，公民參與也視為具備減少或紓解制定政策時引發不同利益間衝突的功能性。然在此背景下，已開發國家在公民參與森林政策及經營的決策和執行時，只有在大方向性政策會經常引起爭論的現象顯然值得注意。德國最終也實踐了公民參與制定森林政策，並嘗試提高公民的參與程度。由於德國的林業歷史悠久，直至今日依然維持一定程度的規模，並基於專家和森林科學做為主要決策依據，強調木材生產上的長期經營。因為這樣的方式，德國的森林政策長期由林業部門決定，此部門包含德國各省份的林務局、專業林業組織、私有林主，以比重來說，多以木材生產為目的進行森林經營。然而從 1670 年代開始及接下來的 20 年，德國林業部門的霸權受到重視森林其他價值及不同觀點的挑戰。在此議題上不得不提及 1980 及 1990 年代第一群踏足森林政策、與之抗衡的保育團體。使得政府和民間保育團體重新思考森林的社會及生態價值，成為德國公民參與森林政策的契機。傳統林業部門和統稱為林業聯盟和自然環境聯盟的新環境團體(Winkel and Sotirov，2011)在過去 30 年為了森林經營的多樣化，於森林政策上持續地抗爭。在這些爭議中，傳統林業部門更是嚴正拒絕生態方面的法案立案，並抵抗非林業部門影響森林政策。

至於德國巴登-符騰堡省的森林政策，長期基於德國專家制及不公開決策為傳統，以木材生產為導向來發展森林經營政策。但並非未將公民社會

[1] Natura 2000 是歐盟的共同自然保育政策，主要目的在於建立歐盟內部的生態系網絡，以區域環境保護為目的。

團體的生態價值需求未列入森林經營方針。事實上該省份保有傳統封林方式，並在 1980 年代把封林式的森林管理概念加入官方經營準則。此外，部分省份的林業在 20 世紀中葉以前便開始實驗性地嚴格規劃的小型森林保護區。直自 1980 年代新環境需求制定後，儘管環境保育團體遽增並專業化，但公民社會團體及環境主義者直接介入政策及經營決策之初仍遭到拒絕。另一方面，這些組織不斷表達巴登-符騰堡省太重視木材生產，且受到林業組織及林業利益上的控制。

為了回應非政府組織及公民社會的壓力，巴登-符騰堡省政府的保守黨領袖在過去的 15 年內開始嘗試提高公民參與森林政策制定的程度。第一步是在 1990 年代末期，進行制定區域性森林政策計畫的圓桌會議(最終因私有林主不再支持而遭到擱置)，隨後又有部分公民參與的公共議題吸引了大眾的注意，譬如松雞、歐亞猞猁重要物種的保育。這使得而後的公民參與僅限於保護瀕臨絕種動物方面的議題，並未能完整參與森林經營政策。

然而當 2011 年由綠黨、社會民主黨聯盟組成德國巴登-符騰堡省新政府後，公民社會團體及公民的政策決策參與越為重要。開放這些團體參與政策制定可增加權益相關者與政策決定者間的資訊交流和溝通。在森林政策方面，好幾項程序開始有公民參與或續行，例如：北黑森林國家公園的議程、省狩獵法的修訂、省林務局參照進行森林經營方向的策略性永續經營、2020 巴登-符騰堡省保育策略，以及相關的巴登-符騰堡省森林保育策略。上述的這些計畫並不僅將公民參與納入森林政策制定和森林經營程序之中，更發展出新的公民參與方式(Hartard et al.，2011)。因此，將巴登-符騰堡省視為德國權益相關者及公民社會參與的先驅似乎不為過。

這些演進構成了德國森林政策與經營決策的新里程碑，因此本文旨在就以下列問題為分析目標：

(1) 德國巴登-符騰堡省森林政策制定的公民參與的轉變為何？

(2) 新政策制定形式在德國巴登-符騰堡省對林業與保育間的衝突有什麼影響？

貳、公民參與的概念與特徵分析

公民參與有許多不同的種類及定義，傳統的民主公民參與是指透過投票表達並對未來加以決定。然現行公民參與已不僅如此，在公眾及學術上的討論，公民參與可定義為非政府組織及市民大眾參與政策制定的過程(Newig，2011)，並廣泛認定公民參與的活動範圍。為了有效分析不同公民參與方式，在此將其分類(Dietz and Stern，2011)為以下 5 類(表 1)。

表 1. 公民參與之分類

分類		舉例
參與者	誰應該要列入有參與過程?	官員、專家、直接受影響的人一般社會大眾
參與程度	參與到什麼程度及參與者對決策有多少影響?	通知-影響微小、諮詢-影響小、共同決定-影響大、協商同意-影響極大
強度	多常且透過何種方式參與?	一次、每月、每年、持續；目標→方法，單向；方法→目標，單向；雙向溝通
時間點	在什麼階段參與者應該參與?	定義問題、處理方式形成、資訊收集、決策、執行、評估
目標	追求什麼目標?	功能性目標、規範性目標

(1) 參與的參與者，包含從當選政治代表、管理者、專家到一般市民。

(2) 參與或影響的程度，包含被通知或諮詢參與實際的決策。

(3) 參與的強度，反映在參與的頻率或種類，例如參與一次或多次、透過書面的聲明或單向、雙向的對談溝通，例如僅告知參與者為單向溝通，經協商取得同意為雙向溝通。

(4) 參與的時間點，指的是權益相關者或公民所參與的階段，範圍從問題形成、處理方法設計、觀點選擇、結論、資料彙集與分析、決策、執行到評估。

(5) 參與的目標可以分為兩種：功能性和規範性。功能性目標是為了更有效率、有效的政策而參與。例如權益相關者之公民參與可以提供有價值且

專業的資訊，特別是在地方議題方面。再者，公民參與賦與更高的決策合法性與接受度讓決策執行更為容易。而重複的公民參與也預期可提高公民與政府間的信賴關係，進而促進未來決策。至於規範性目標方面，則是為了讓政府決策更為透明並負起相關責任。

在環境政策的背景下，認為公民參與可以產生更好的政策結果，即改善環境條件且相較於傳統方式制定的政策更易於執行。然有些觀點認為，這僅只是因為中央集權的官僚政府並不適切於解決複雜的環境問題(Koontz and Thomas，2006)。然而，公民參與在決策的品質和促進執行上的成效，卻也引發學者質疑。部分學者針對不同國家的公民參與分析中發現，並未有顯著證據證明公民參與政策對環境品質有所提升，某些案例中甚至還明顯下降。其中一項可能的原因在於公民參與的政策傾向依據非科學、當地知識，比科學驗證的知識有更多的風險與不確定性。此外，地方知識通常與利益與知覺等非環境科學有關。因此公民參與雖可能帶來更多的民主，但並不一定能帶來更友善的環境政策。更有批評公民參與導致焦點模糊使各議題不成比例或重視特定利益。除了這些決策面，市民也對公民參與使環境政策容易執行感到懷疑。大部分的案例中公民參與並沒有使環境政策更容易執行。只有在小程度上的意見不合、權力不對等且有雙贏可能性時，以及有適合的社會利益代表和公平的公民參與方式才有可能達成期望的結果。

另一項批評則是在於政治操弄的可能性。例如 Winkel and Sotirov(2011)指出德國和保加利亞的國家森林計畫制定政策大多帶有著備具策略的強大政策制定者色彩；同時也指出公民參與並沒有引發參與者間對於政策方面的學習。利益相關團體也未有重啟協商的意願，僅透過象徵式的配合或模糊的共識以達成對方期待。

在某些實例中，公民參與亦導致衝突有所增加。例如公民參與僅產生不同觀點而非達到共識，或是權力與資源的不平衡讓參與者感到不公平，比方一位普通市民因缺乏專業知識，在行業代表或官員面前會顯得無法挑戰其專業(Booth and Halseth，2011)。而政府方面也難以提供明確的問題解

決方式。此外政府在嘗試整合公民參與之際也必須經過組織變革，這不僅是種挑戰，亦可能得歷經費時曠日的過程。最終公平性才終於獲得部分的提升。少數人的利益很可能在組織化後進而代表公民參與；另一方面，公共或社會整體的利益則有可能因為看似過於理所當然導致缺乏組織，使得利益最終偏向於少數。

參、研究方法

本研究以三種不同類型的資料來探討近期德國巴登-符騰堡省公民參與的趨勢，以及對森林與自然保育之間有何影響。首先，根據德國巴登-符騰堡省森林保育發展策略，本研究與巴登-符騰堡省林務局研究分會、巴登-符騰堡省農村事務及消費者保會及專家學者合作，在 2012 年 3 月間，分析網路論壇上以各種不同形式、媒體或廣告表達觀點並公開開放討論的書面建議。其次，記錄 2012 年 5 月舉行相關權益者的研討會發表內容。網路投稿以文字形式取得，口頭發表則直接參與並錄音轉換為紀錄。

再者，本研究針對巴登-符騰堡省森林政策相關者進行 10 組半結構式訪談，其中包含巴登-符騰堡省林務局代表、私有林主、林業基礎行業、民間保育組織、森林領域專家。訪談對象皆因活躍於近年的森林政策公民參與中且因曾在網路論壇或研討會進行發表，因此訪談內容具備代表性。此研究訪談期間則為 2012 年 11 月至 2013 年 1 月。以錄音的方式記錄並加以轉錄。故此，所有的資料皆可以文字形式取得，並依據 Dietz and Stern (2008)所研究的編碼方式進行分析概述(表 2)。然而基於內容的合理性，以及可提供未來巴登-符騰堡省森林政策之作用，訪談提問會視情況而增列。

而根據訪談資料、網路論壇和研討會發表參與者身分，共整理出 5 種不同的群體：政府林業(省級林業機構員工、巴登-符騰堡省農村事務及消費者保會(MLR))、政府保育(省級保育機構員工)、私人林業(私有林主(協會)、木製品工業)、民間保育(非政府環境組織代表)、以及森林各領域的專家學者。以上是透過顯著且不同的訴求來加以分類，並同時參考既存的分類方式(Krott，2011；Winkel，2008)。表 3 則呈現調查對象的活動參與資

料及分類。本研究將結合從線上討論、研討會及訪談所深入了解的看法，以呈現各類別在森林政策與經營的公共參與中所屬之地位。

表 2. 巴登-符騰堡森林政策的重要公民參與程序

名稱	開始日期與承辦者	參與者	官方目的/目標
北黑森林國家公園	2011/7 巴登-符騰堡農村事務及消費者保會(MLR)	一般市民、社區及鄉村代表、環境組織、林業組織、復育組織、森林組織	從民眾合併並收集資料、減少衝突、增加接受度已成立國家公園
巴登-符騰堡省保育策略	2012/3 巴登-符騰堡省農村事務及消費者保會(MLR)	一般市民、環境組織、林業組織、復育組織、森林組織、專家學者	收集資料、減少衝突、增加策略的接受度
狩獵法的修訂	2012/2-2013/6 巴登-符騰堡省農村事務及消費者保會(MLR)	環境組織、動物權益團體、狩獵協會 政黨、市議會、地主協會	增加社會對狩獵的接受度、減少衝突、取得當地知識
猞猁的復育	2004 巴登-符騰堡省農村事務及消費者保會(MLR)	環境團體、林業組織、森林組織、狩獵協會、農業協會、專家學者	通知大眾、增加社會對猞猁的接受度、減少衝突、取得當地知識

表 3. 資料分析與分類

	研討會參與者人數	網路論壇參與者人數	訪談參與者人數
省級政府林業代表	10	5	4
省級政府保育代表	1	2	0
私人林業代表	2	4	2
民間保育代表	3	7	2
專家學者代表	1	3	2

肆、研究結果

一、省級政府林業代表

根據本研究的資料顯示，省級政府林業代表們對於公民參與森林政策與經營有著不同的態度。一般而言，地方層級的森林管理者就此方面的表現甚為憂心，然較高階層的代表則展現較為積極的一面。部分城市地區的地方代表對於公民參與森林經營亦有所支持。有趣的是，所有的省級政府的林業代表受訪者都表示地方層級的公民參與對於政策執行上的內涵有著極大的助益。其中不乏認為公民參與地方層級的森林議題時能讓大眾對此有更為深刻了解，並可參照過往經驗減少不同的利益衝突。然而省政府層級代表則認為公民參與無法提升政策的合法性。並預測在此層級之中的公民參與會遭到利益團體以策略性遊說手段加以利用。

儘管如此,部分省級政府林業代表仍確實發現並期待公民參與之價值,譬如可促使森林部門對大眾透明化，藉此能提高大眾對於決策的接受度，並使政策執行更為順利。至於相關權益者的參與程度及時間點，省級政府林業代表建議在公告決策的階段應向相關團體進行廣泛的通知(單向)並要求同意(雙向)。也就是公民參與應用來選擇執行那些已制定之政策。然而，儘管復育及保育團體皆具備公民參與之可能性，政府保育機構卻遭到懷疑是否具有實用性，但問及公共參與時較屬意和哪些單位進行合作，政府保育機構反而常納入相關考量。有趣的是，就學術觀點而言，與公部門合作並不認為是公民參與，故這樣的發言也可以視為過去森林政策封閉的一項指標。總而言之，省級政府林業代表設想的公民參與對政策不能有太高的影響程度，認為僅政府保育機構可持續參與森林政策制定。

在此觀點下，省級政府林業代表對研討會、網路論壇及訪談中提出的幾項對於公民參與的看法，有一部分是一般性的反對回應；另一部分則是關於過去公民參與的過程和公民參與的實際方法主張。在訪談中政府林業代表經常提及允許利益團體或一般市民影響森林政策制定的合法性，省級政府林業代表們認為只有議會能依法做出政策決策，公民參與的需求僅處於執行階段，並認為部分參與者受時間、經濟級資源上的限制，並缺乏專

業的知識，這將使與各利益代表處於不平等的程度，進而讓公民參與的實用性及需要性受到限制。

從省級政府林業代表的訪談中可以發現，以上批評主要集中在民間保育團體，並可感覺到這些團體無法在協商中妥協。其中一位受訪者提及：「公民參與理應在於謀求讓步、相互妥協，但是這些保育團體卻從來都不願意讓步。對他們而言公民參與似乎是說服別人照他們的做法進行。」在訪談中有幾位代表皆特別抱怨民間保育組織，認為保育團體以其優勢散播思想，且和部分高階政府官員關係密切，並普遍受到大眾支持，使得部分民間保育團體似乎能在不和其他利益團體協商的情況下進而達成目標。因此從省政府林業代表的角度來看，儘管森林經營採用環境永續的概念獲得這些團體的認同，但透過公民參與來增進林業與保育之間的關係仍相當不易。

然而，在問及巴登-符騰堡省公民參與的未來時，省級政府林業代表認為此部分應是取決於未來省政府強調的公民參與程度。一般而言，省級政府林業代表認為特別在大型計畫上，譬如新北黑森林國家公園的爭議，相信公民參與仍會佔有一席之地。

二、私人林業代表

根據本研究資料顯示，大部分私有林業代表對公民參與皆抱持著懷疑的態度，且並不認為有需要透過公民參與來增加森林政策的合法性，並對非選舉產生的參與者抱持懷疑。他們認為就像過去將已決定之政策通知大眾及權益相關者便已經足夠。

至於在網路論壇及研討會的資料中則顯示，私人林業代表其實相當關心公民參與森林政策的權益相關者，儘管最近公民參與只涉及公有林，私有林業的公民參與需求並未受到溢出效應(spill-over)帶動。然私人林業代表最主要擔心的部分莫過於多元權益相關者的參與將限制其經營私有林的自由，並減少有關經濟利益。透過訪談資料，本研究也從中梳理出幾項實際案例證實，儘管主要認為公民參與可以給予關心環境的人有更多的信任。但基於部分假設，環境團體似乎也因為更精通經營與大眾之間的關係，

以致較容易取得一般大眾的支持；另一方面，大部分的人則對以木材生產為目標的森林經營抱持著負面觀感。此外，由於起初權益相關者的參與目標在於通知現行有關森林經營的議題，因此受訪者建議，若有必要納入不同的權益相關者(如林業、保育、復育團體)一同參與政策決策時，理論上應設立中立的專業知識翻譯機制。其中一位受訪者則認為如果不同的權益相關者需要一同納入政策決策時，應按照其受決策之影響程度來分配決策影響比例。由此觀之，收入是來自於土地的私有林主應最具備影響力。

私有林主代表其他不滿之處在於以前的參與過程中私有林主僅只是象徵性地參與，對決策並未有實質影響。再者過去參與只進行分析，而非取得決策平衡。因此，特別是相較於民間保育團體，私人林業代表對於公民參與的不信任確實比其他參與者更高。至於最近私人林業的代表則表示(較政府林業代表少)民間保育團體因為政府對其友善的態度及一般大眾對環境議題的支持,使得其對公民參與的結果有較太大的影響力,但儘管如此，一般保育團體及普羅大眾其實相當缺乏有關森林的專業知識。

私人林業代表預測，公民參與將持續於某一項森林政策議題，但不會是近年相當重要的議題。同時也提及缺乏財力及人力會限制公民參與，希望未來能精簡公民參與的程序，以降低公民參與所需的時間及資源，並認為從形式上將傾聽各權益相關者團體的方式制度化，則能把耗時的程序轉為較為可行的政策制訂方法。

三、省級政府保育代表

本研究僅於網路論壇及研討會中獲得省級政府保育代表相關資料，其對於公民參與的態度較為廣泛，包含懷疑與積極兩種極端態度。省級政府保育代表認為，由於大眾的需求以致公民參與逐漸變成正常的政策程序，至於何人該在什麼時間點參與則有不同的意見。儘管如此，所有省級政府保育代表也都一致認為，該致力於增加各個機構間的溝通及協商。然其中一名代表認為公民參與似乎導致行政效率降低，因此對權益相關者或一般大眾的公民參與感到懷疑。不過亦有其他省級政府保育代表認為公民參與有其的存在的必要性，以公開方式提供一般大眾相關通知及諮詢，可使政

府方的決策地位上升、提高當地知識效力，並增加大眾對自然資源議題的了解。一般而言，此團體主要因具備功能性而彼此串聯，例如增加決策的彈性、建立彼此間的信任，以及增加效率等。

然與省級政府林業代表一樣，省級政府保育代表同樣視公部門間的合作為公民參與。此外，部分省級政府保育代表要求更完善的訊息提供，代表參與的影響程度較低；但又有一部分則是要求提供雙向溝通的諮詢，以代表有著較高的參與程度。而在本研究中發現，雖然省級政府保育代表未直接提到其所認為公民參與的理想時間點，但是巴登-符騰堡省保育策略裡卻也曾提及從政策制定開始的那一刻(包含資料收集)就有公民參與較為理想的狀況。然省級政府保育代表亦指出公民參與的程度與優勢取決於其所擁有的財力、人力和時間。此外省級政府保育代表間則有共識，近期政府保育並未預計要發展公民參與。

四、民間保育代表

民間保育代表對於公民參與的增加抱持著樂見其成的態度，並主張增加民間保育團體及一般大眾參與，並非只有專家。此外，並認為若允許省級政府保育機構參與森林政策，理應也允許民間保育團體參與。在訪談中其認為若將社會需求也同樣納入考量、權益相關者及一般大眾的參與，確實能使森林政策更為合理。此外，由於保育議題在近幾十年內越來越得到大眾的支持，故當保育價值列入森林政策時，在大眾眼中決策也會趨於合理。而至於期待公民參與的程度方面，從訊息提供、諮詢到共同決定，則以後兩者最高，並許多民間保育代表皆強調，參與者必須要注意自己在公民參與中對最後決策有多少貢獻。

大多數的民間保育代表都認為公民參與是理想政策制定的一部分，儘管因為時間及資源的限制這樣的想法似乎有些不切實際。所有的代表對於參與目標都提到了功能性及規範性的目標，例如提到透過當地知識及專業知識提升決策品質、公民參與預期可以減少利益間衝突並易於執行(功能性目標)；規範性目標提到民主社會化，在研討會及網路論壇都有表明森林政策應該是屬於公民的，因此公民必須要對森林經營具有影響力。

民間保育團體認為其組織結構及與大眾的關係對公民參與雖然有利，但也因此面臨挑戰。另一方面，對於公民參與的執行方式民間保育團體也有意見，例如在過去的案例中，省林務局並未將保育價值方面的建議納入最終決策。受訪者指出這種僅僅象徵性的參與方式只會造成不同利益團體的不信任，並建議未來應予避免。由於參與需要時間及資源，民間保育團體和私人林業主相似，注重尋找可以更多元的公民參與替代方式、減少時間及人力並務求精簡化。然問及民間保育團體認為在公民參與未來扮演的角色時，其相信在公民參與將成為完整森林政策的一部份，並且於地方層級和都市地區顯著增加。

五、專家學者代表

在本研究中，專家學者代表都對公民參與亦抱持著樂見其成的態度，但對於當前的公民參與卻也感到憂心。其支持社會應該要對公有林經營發聲，因此同意公民參與能提高政策內涵。然即使如此，學者代表們亦認為政府林業與政府保育機構間的密切合作其實也是必要的，其他權益相關者像保育或復育團體、林主、專家和一般大眾則應以組織化形式來參與。其中一位受訪者更提到，公民參與應該在長期和同一個組織合作、地方層級的情況下執行，但以近期的情況而言上述的條件並未能實踐。

此外，專家學者代表亦認為權益相關者最佳的影響程度範圍應維持在包含政策諮詢溝通的層級以下。一位受訪者說因為多元的權益相關者參與制定決策須耗費時間和資源，因此追求更高的影響程度其實不切實際的。而這位專家亦誠實的建議限制公民參與的程度反而會是較好的選擇。另一位受訪者則表示公民參與的影響若提高(如共同決定、協商同意)與代議民主的概念相違背，並且因非選舉代表影響決策而造成合法性的問題。這位專家強調保育團體使用的策略是利用大眾缺乏專業知識，而對其他團體提出質疑使大眾支持保育團體。

專家學者也都有提到功能性及規範性的公民參與目標，例如因公民參與而使資訊多元化，進而增進大眾對議題的了解並提升決策品質。公民參與也會幫助解決不同利益間的衝突，而規範性的目標強調民主化的政策制

定，並提供大眾在社會需求及學術的專業知識之間取的平衡。

然而，專家學者代表對於公民參與的批評則主要集中於參與方式而非公民參與的初衷與概念。一位受訪者提到過去的公民參與是給予特定的利益團體有機會去實踐其目標，而非在不同的權益相關者間協商取得共識。此外利益團體也會依據是否能達到目標來評估是否參與。

在本研究中，專家學者代表則預測公民參與會持續作為巴登-符騰堡省政策制定的一部分，原因是降低公民參與的發展並無法讓現行興盛的社會規範力量所接受。但代表們依然強調現行的公民參與耗費太多時間及資源，故建議在較為廣泛的議題，以及中央層級政策上移除公民參與，使其效率能聚焦在地方層級和特殊議題上。

六、結論

根據本研究資料顯示，不同的類型的群體對於公民參與的認知確實有顯著不同，但各類型群體之間亦有著分歧的看法。民間保育團體類型群體在公民參與中最為受到支持，然私人林業主類型群體則最受質疑。這個問題會涉及那些參與者應該參加，權益相關者對最終決策有多少影響力。民間保育團體類型要求要囊括廣泛的權益相關者，從低影響到高影響程度(訊息提供、諮詢、共同決定)，而私人林業類群則是相反，要求減少參與者，並偏向於單向的訊息提供參與形式。至於學術界與省級政府保育類型群體則對公民參與抱持著最為積極的態度，都主張要囊括廣泛的權益相關者，並認為至於參與者及其參與程度須透過訊息提供和諮詢的方式讓團體及一般大眾參與。然從省級政府林業部門的相關資料則顯示，其對於公民參與有從懷疑到積極之間有著不同的態度。儘管有許多正面的言論，但仍較接受機構之間的合作。雖然其他的類型群體的意見也並非完整統一，但本研究亦發現，省級政府林業部門所提供的意見最為分歧。在此類型群體中相較於低層級的官員，高層級官員對公民參與的成長較為樂見其成；此外就地方層級的部分，位於都市的地方層級森林行政官員對公民參與的開放程度亦顯著高於鄉村地區。

然在分析的所有類型群體對於公民參與的偏好方面，主要認為公民參

與對政策制定確實具備功能性，例如增加制定過程的透明、合法性、減少衝突、易於執行等。民間保育團體也提到了規範性目標，例如程序的民主化。至於批評的部份則主要是在於公民參與在概念上的部份，包含參與者非透過選舉產生及其對政策品質的影響乃至公民參與的執行方法。許多權益相關者也都不約而同地提到公民參與的高成本問題，並要求未來能更有效率。

最後，權益相關者對於公民參與有助改善森林利用與保育之間的關係及成效則有不同的認知。有些受訪者發現，透過公民參與能互相學習並達成新共識的可能性，但亦有部分人士感到懷疑。特別在中央政策層級中，許多權益相關者指出，運用策略選擇是否進行公民參與其實會因此阻擋任何互相學習和達成新共識的機會。民間保育團體和私有林業主互相責備彼此策略性決定是否參與，並皆指責省級林務局過去僅策略性使用公民參與而未將其訴求納入考量。表 4 則呈現各類不同參與者對於德國巴登-符騰堡省公民參與之認知。

表 4. 權益相關者對於巴登-符騰堡省公民參與的認知

	省級政府林業代表	省級政府保育代表	私人林業代表	民間保育保育	專家學者代表
對公民參與的態度	混合: 高階與城市地區比地方與鄉村積極	從懷疑到積極	負面 害怕參與會限制經營自由並減少利益	積極	積極 長期和同一組織合作、地方層級為最佳情況但現況非如此
該參與的參與者	意見不同，支持機構間合作；目標包含大眾	意見不同，支持機構間合作；多元觀點包含大眾	從不須多元參與者到廣泛被通知的參與者	權益相關者組織、一般大眾、中立專家	政府保育機構(機構間合作)、利益團體(保育、復育、林業主、專家、大眾)
影響的程度	以低程度的通知為主	低到中程度的通知及諮詢	僅低程度的通知；如果要更高程度按	高程度的共同決定及協商同意	低至中程度；高程度不切實際，且有合法性為題

	省級政府林業代表	省級政府保育代表	私人林業代表	民間保育保育	專家學者代表
			照受決策影響程度分配比例		
參與的時間點及強度	公告階段；低強度	決策階段；因為缺乏資源而非很強	最好沒有參與	所有階段，但時間及資源限制而不切實際	所有階段，但受參與者的資源限制
參與目標及 對合法性的效果	工具性目標 地方層級：增加大眾了解及知識減少衝突 中央層級：被利益團體做為策略誤用	工具性目標 n/a	n/a 不需透過參與提高合法性	工具性及規範性 因社會需求而提升合法性	工具性及規範性 社會應該要在公有林經營發聲因此提升合法性 以沒有被誤用為前提
對林業與保育衝突	為增加認同度提高保育標準，因為保育團體不妥協而沒有減少衝突	n/a	過去象徵性的參與，以致造成不信任	很可能讓森林政策民主化而減少衝突，而過去象徵性參與造成不信任	在地方層級可能有正面效果
批評	利益團體或一般市民影響森林政策的合法性問題，參與所需時間、金錢、資源過大、缺乏專	參與所需時間、金錢、資源過大，特別對於一般民眾	利益團體或一般市民影響森林政策的合法性問題，參與所需時間、金錢、資源過大，保育團	過去僅象徵性參與，參與所需時間、金錢、資源過大	給予特定的利益團體機會去實踐他們的目標，參與所需時間、金錢、資源過大，利益團體或一般市民影響森林政策的合法性

	省級政府林業代表	省級政府保育代表	私人林業代表	民間保育保育	專家學者代表
	業知識與各利益代表的不平等		體影響力過大		問題
公民參與的未來角色	公民參與依然會佔有一席之地，但取決於政府強調公民參與的程度，儘管他們認為應該移除比較廣泛、中央層級及執行階段的公民參與	持續但增加利益團體及一般市民的參與受時間、資源限制而不切實際	公民參與依然會佔有一席之地，但不是現在(應該被減少並精簡化)	公民參與會持續並成為森林政策的一部份，並且在地方層級和都市地區會增加特別多	降低公民參與是不會被社會規範力量接受，建議移除比較廣泛、中央層級的公民參

伍、討論與建議

從德國巴登-符騰堡省森林政策之公民參與分析中，本研究發現權益相關者幾乎都會分析參與政策的策略重要性，並小心地使用公民參與並限制資訊的傳播，此舉讓林業團體對其公民參與之動機感到懷疑。而民間保育團體方面，則是相當積極地爭取進行公民參與，並期待擁有共同決定政策之機會，這樣的積極的態度和以前巴登-符騰堡省森林政策的公民參與的影響程度則呈現反比。過去民間保育團體因著較為封閉且以木材生產為導向的森林政策使其排除在外，今時今日卻也成為最受支持的公民參與者。相較之下，對自己的森林擁有最多權力的私有林業主則是最受質疑。

然而民間保育團體和私有林業主在公民參與的發展過程中帶來的影響

上皆面臨了同樣的問題。一方面兩者皆指責省政府/省林務局在過去將其要求排除在決策之外，根據所述這產生的歷史包袱，至今仍阻礙其進行公民參與。另一方面兩方也相互指控彼此將公民參與做為策略使用，這些負面指控顯示，政治衝突所帶來的影響大於公民參與在森林政策的效果，此般對立將使得逐步增加的森林政策公民參與越為脆弱，並降低了互相學習和達成新共識的可能性。公民參與雖然未能顯著漸少德國巴登-符騰堡省在森林利用與保育之間的衝突，反而額外增加團體間在策略上的競爭。

由於民間保育團體和私有林業主在過去兩者皆遭政府林業排除於決策之外，使得過去留下來的封閉、分級甚至是獨裁的行政與決策(Bogumil，2005)充分反映出省級政府林業代表對公民參與的反應，由此可以理解為何省級政府林業代表僅認為權益相關者在進行公民參與僅須達到提供資訊即可。於此之際也就不得不提到，省級政府林業代表和政府保育代表皆認為，機構間的合作就已經是達成公民參與之目的，儘管在中央的森林政策亦未有相關的跨部會聯盟。然而，在此機構中也存在著不同的觀點，高階省林務局官員及都市地區地方層級的官員較傾向認同公民參與，而鄉村地區地方層級的官員則否。這又引起了另一項疑問在於，公民參與的發展是否有分區的必要性，而高級官員是否是為了獲得民眾支持而傾向公民參與。

由於本研究在討論森林政策制定的公民參與時並未將一般大眾納入，唯民間保育團體代表和一位專家支持「一般」市民進行公民參與。由於一般大眾對公民參與缺乏資源及組織化，並無足夠相關知識。此外，就印象上而言，一般大眾較偏向主張支持保育需求，因此造成林業相關團體並不想面對大眾、保育團體所主張一般市民參與，而這延伸的問題在於什麼樣層級的政策才該進行公民參與。然有趣的是，所有參與團體皆認為相對於中央層級，地方層級的公民參與理應更有效率並降低對立，然這樣卻與不將一般市民納入的概念相互違背。而本研究最後也發現，所有參與者團體都認為，高強度的參與可能會超出其資源及能力負擔。鑒於此為少數所有團體的共同認知，故如果未來公民參與德國巴登-符騰堡省森林政策若要持續成長，則需要對此加以重視。

本研究展現了從封閉、基於專家的森林政策決策系統逐步轉變透過公民參與、整合不同相關權益者，成為開放、透明，甚至最終市民可以直接參與決策之系統脈絡。在轉變初期，本研究認為不該過度重視公民參與展現的短期功能性，畢竟以完整評估公民參與造成森林政策轉變而言，這樣的視角似乎較為短淺。此外，本研究亦指出森林政策決策系統在加入公民參與時可能會出現哪些困難與挑戰。例如傳統政府對於公民參與只有功能性的依賴、忽略一般大眾僅遊說團體了解何謂公民參與、執政者與權益相關者缺乏參與的資源、技巧及能力。故此，期待未來能有相關研究進一步了解箇中問題及其對未來之影響。

參考文獻

Booth, A., Halseth, G., 2011. Why the public thinks natural resources public partic-ipation processes fail: a case study of British Columbia communities. Land UsePolicy 28 (4), 898–906.

Borrass, L., 2014. Varying practices of implementing the Habitats Directive in Ger-man and British forests. Forest Policy and Economics 38, 151–160.

Cantiani, M. G., 2012. Forest planning and public participation: a possible method-ological approach. iForest 5 (2), 72–82.

Dietz, T., Stern, P. C., 2008. Public Participation in Environmental Assessmentand Decision Making. The National Academies Press, Washington, DC.

Hartard, B., Wirth, T., Hehn, M., Waldenspuhl, T., 2011. Situationsanalyse – Mitwirkung und Einbindung bei der Waldpflege. Manuskript. ForstlicheVersuches- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg. Abteilung Wald undGesellschaft, Freiburg, Draft 08.09.2011.

Koontz, T. M., Thomas, C. W., 2006. What do we know and need to know

about theenvironmental outcomes of collaborative management? Public AdministrationReview 66 (1), 111–121.

Krott, M., 2001. Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Eine Einführung für Studium undPraxis, Berlin, Parey.

Maier, C., Lindner, T., and Winkel, G., 2014. Forest Stakeholders' perceptions of participation in forest policy: A case study from Baden-Württemberg, Land Use Policy, 39,166-176.

Moseley, C., Winkel, G., 2013. Sustainable Forest Management on Federal Lands inthe U.S. Pacific Northwest. Making Sense of Science, Conflict, and Collaboration.In: Katila, P., Galloway, G., de Jong, W., Pacheco, P., Mery, G., Alfaro, R. (Eds.),Forests Under Pressure: Local Solutions to Global Issues. IUFRO World Series.(in print).

Newig, J., 2011. Partizipation und neue Formen der Governance. In: Groß, M. (Ed.),Handbuch Umweltsoziologie. , 1. Aufl. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wies-baden, pp. 486–502.

Wesselink, A., Paavola, J., Fritsch, O., Renn, O., 2011. Rationales for public partic-ipation in environmental policy and governance: practitioners' perspectives.Environment and Planning 43 (11), 2688–2704.

Winkel, G., 2008. Forstpolitik. In: Konold, W., Böcker, R., Hampicke, U. (Eds.),Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege. Wiley VCH, Weinheim. 21.Ergaenzungslieferung, 23 pp.

Winkel, G., Sotirov, M., 2011. An obituary for national forest programmes? Analyzingand learning from the strategic use of new modes of governance in Germany andBulgaria. Forest Policy and Economics 13 (2), 143–154.