



台中市政府 96 年度研究報告

創新社區參與機制、提升地區競爭力： 淺談整合社會資源與逢甲商圈發展機制之研究



研究單位：台中市西屯區公所

研究人員：簡 秀 惠

研究時間：自 96 年 04 月 04 日至 96 年 06 月 15 日

目 錄

摘 要	1
第一章 緒 論	2
第一節 緣 起	2
1、攤販：台灣特有文化？	2
2、管理：一個嚴肅的社會課題。	2
3、輔導：階段性任務。	3
第二節 研究目的	3
一、創新參與機制、提升地區競爭力。	3
二、整合社會資源，提振經濟發展契機。	4
三、管理新理念與服務模式，樹立政府新形象。	4
四、實驗性方案：社區願景與實踐。	4
第三節 研究方法與範疇	4
一、研究範疇	4
(一) 現行管理方式及體制探討：	4
(二) 社會資源整合可行性探討：	4
(三) 「決策參與、社區願景與實踐」替代方案探討：	4
二、研究方法	5
1、文獻回顧。	5
2、實地調查及訪查。	5
3、實務操作：協調促進會議及實驗方案。	5
第四節 研究發現與建議	5
第二章 政策方針、指導原則與業務沿革	6
第一節 業務沿革與管理議題	6
一、業務沿革	6

二、管理議題：	6
(一) 法制面：	7
(二) 管理面：	7
(三) 社會面：	7
1、公平性：	7
2、外部性：	7
(四) 環境面：	8
第二節 管理策略與規劃方針	8
一、公正無偏 (principle of impartiality)：	8
二、個人受益 (principle of individuality)：	8
三、弱勢者利益最大化 (maximum principle)：	8
四、普及分配 (distributive principle)：	8
五、持續推動 (principle of continuity)：	9
六、自主原則 (principle of autonomy)：	9
七、緊急回應 (principle of urgency)：	9
第三節 行政指導原則	10
一、回歸常態模式：	10
二、使用者付費：	10
三、保障弱勢：	10
四、創造地方特色：	11
第四節 行政管理原則	11
一、管地不管人：	11
(一) 精簡管理：	11
(二) 基準明確：	11
(三) 降低衝擊：	11
二、總量管制：	11
三、社區參與及回饋：	12

四、彈性管理：	12
(一) 專業管理模式：	12
(二) 明訂處罰規範：	12
第五節 小結：管理的時代趨勢	13
一、地方自治	13
二、政府再造	14
(一) 地方化：因地制宜的行政措施。	14
(二) 委外化：活化輔導管理機制。	14
三、結合多元發展契機，建立策略聯盟機制。	14
第三章 社區參與及決策模式	15
第一節 政策參與理論	15
一、名詞定義	17
(一) 價值實踐方案	17
(二) 重要裁決規則	17
(三) 指導綱領和程序	17
(四) 活動策定及核准執行	17
(五) 目標或目的敘述	17
(六) 目標實踐及決定方法	18
(七) 小結：導入公民意見大眾福祉的長程指導綱領。	18
二、參與範疇與行動策略	18
(一) 參與範疇	18
(二) 行動策略	18
(三) 評估指標	20
1、健全組織：	20
2、目標擬定：	20
3、社區共識：	20
4、社區培力：	20

二、公共政策的意涵.....	20
(一) 權力分配和價值標準：.....	20
(二) 執行計畫：.....	21
(三) 施政宣示：.....	21
(四) 行動取向：.....	21
(五) 行政作為陳述：.....	21
(六) 解決公共問題的過程：.....	22
(七) 小結：合法性、正當性及普世價值。.....	22
三、政策制訂過程.....	22
(一) 確認、採納、執行及評估。.....	22
(二) 問題界定、目標確立、方案評估及執行。.....	22
(三) 問題界定、規劃、合法化、執行及評估。.....	22
四、小結：規劃參與是反映民意的重點。.....	23
第二節 政策參與的意涵.....	24
一、民眾參與的意義.....	24
(一) 法治精神、建立共識、創新來源。.....	24
(二) 法治精神、建立共識、創新來源。.....	25
二、參與的四大面向.....	25
(一) 政治面.....	25
(二) 社會面.....	25
(三) 技術面.....	25
(四) 文化面.....	26
三、政策參與的意義.....	26
(一) 理念及重點.....	26
(二) 「參與」的定義.....	27
1、權力再分配及分享的過程。.....	27
2、公共事務規劃及策定的機會。.....	27

3、涉入決策及管理執行層面。	27
4、影響決策及執行的行動。	27
5、意見陳述與決策關懷的管道。	27
(三) 小結：提供決策與表達意見的管道。	28
四、參與要因解析	28
(一) 時代趨勢與功能	28
(二) 法治精神	28
(三) 實踐監督	29
(四) 小結：民主意志、合法性、主體性的決策。	29
五、影響參與的要素：充分、平等的主體性。	30
第三節 參與的理論模式	30
一、參與機制模式	31
(一) Travis 模式：	31
(二) Roberts 模式	31
(三) Mc Connel 模式	31
(四) Mc Donald 模式	32
(五) 小 結：	32
1、實現參與理想，主導或協力完成決策。	32
2、合夥協力完成決策，彌補資源、專業與變革缺口。	32
第四節 參與方式與層次	33
1、權力階層：	33
2、告知：	33
3、諮詢：	33
4、權力分享：	34
5、公民權力：	34
第四章 逢甲商圈輔導實務與調查	35
第一節 商圈現況調查	36

一、西屯區市場現況及周邊攤販.....	37
(一) 公有市場：	37
(二) 民有市場：	38
(三) 公有市場用地出租民間經營：	38
(四) 民有黃昏市場：	39
(五) 批發市場：	40
第二節 訪查及輿情反映.....	42
一、民意代表意見摘要.....	42
二、各主管機關及單位.....	43
三、其他單位意見.....	43
四、攤商及輿情反映.....	44
第三節 商圈發展與社區議題解析.....	45
一、公共資源使用問題.....	45
(一) 人力資源失衡。	45
(二) 教育資源浪費。	46
(三) 安置成本過高。	46
二、交通及環境衛生問題：	46
(一) 影響交通流暢。	47
(二) 影響環境衛生。	47
三、生活品質問題：	47
(一) 空氣品質惡化。	47
(二) 噪音干擾。	47
四、健康衛生問題：	47
五、不公平競爭：	47
(一) 價格低、利潤高。	47
(二) 經營成本較低。	48
(三) 稅賦不公。	48

第三節	行政管理問題議題解析.....	48
	一、關說造成公權力執行困難：.....	49
	二、攤販與政府立場迥異，容易曲解推動政策。.....	49
	三、攤販質疑政府執行意志，觀望心態濃厚。.....	49
	四、缺乏法定權責及激勵方案，各單位配合意願低落。.....	49
第四節	輔導措施與協調會議.....	49
	一、逢甲商圈輔導方案.....	50
	(一) 路段及輔導方案.....	50
	(二) 設置準則及管理機制.....	50
	(二) 管理機制：.....	50
	二、水湳市場輔導與協調.....	51
	(一) 輿情反應及地方需求.....	52
	(二) 問題分析：.....	52
	(三) 輔導目標及推動方案.....	52
第五章	結論：社區參與的願景與實踐.....	53
第一節	公部門決策的實踐策略.....	53
	一、體認時代趨勢，推動「協同」的執行模式。.....	53
	二、推動培力(empower)方案，建構參與型文化。.....	54
	(一) 尊重理性對談與生活化的溝通方式。.....	54
	(二) 整合社會資源，建立雙贏利基。.....	54
	(三) 自治團體應重視實踐式的社區服務理念。.....	54
	三、引進社區顧問制決策模式，促進協調溝通。.....	55
	四、確立回饋的合理化與法制化方向：.....	55
	(一) 回饋必需貫徹「受益付費、受害補償」的原則。.....	55
	(二) 貫徹回饋的精神，建立回饋基金運用監督制度。.....	56
	(三) 推動敦親睦鄰方案，改善與社區、攤商及民眾之關係。.....	56
第二節	社區參與的實踐策略.....	56

一、應摒棄抗爭模型式，以理性的態度解決公共問題。	56
二、轉換本位心態，利他的精神實踐社區公益。	56
三、提昇權利自主意識，摒棄派系力量介入。	56
四、體認地區發展責任，主動配合公共事務推動。	57
第三節 社區參與在商圈發展的願景	57
1、促進自主性社區發展，落實政府的公共建設政策。	58
2、凝聚社區整體意識，培養認同心理及利他情操。	58
3、激發社區潛能、轉變文化型態，型塑參與型政治文化。	58
4、彰顯社區的獨特性，創造地方特色文化。	58
5、培育完善組織團體，促成政策目標的實踐。	58
6、促進公共政策的品質，滿足民眾的需求。	58
7、強化地方認同的基礎，建構生命共同體的意識。	58
8、提升權利自主意識，瓦解地方派系勢力主導的僵局。	58
第四節 代結語：管理輔導建議與後續方案	58
一、法制體系配套措施：	58
1、儘速通過「攤販條例」之立法	58
2、加強攤販集中區自治會功能	58
3、建立公平納稅體系	58
4、強化辦機關功能，輔導攤販走入正軌	58
5、成立攤販管理公司，已收一舉兩得之效。	58
二、推動策略及規劃構想	59
(一) 策略目標	59
1、第一階段「降低衝擊」：	59
2、第二階段「衝突管理」：	59
3、第三階段「增進公益」：	59
(二) 實施策略	60
1、結合民意代表，凝聚地方共識，推動跨部門合作機制。	60

2、加強經營現代化之經營觀念，藉以提升經濟競爭力。	60
3、創造社區經營特色，建立特色商圈。	60
4、輔導自治管理組織	60
(三) 規劃構想	60
1、考量民生經濟及地方需求，規劃安全健康的商圈環境。 60	
2、協助成立自主管理組織，推動整體發展計畫。	61
3、結合休閒觀光文化行銷與城鄉風貌，再造發展契機。	61
(四) 規劃原則	61
1、積極納管：	61
2、整體規劃：	61
3、總量管制：	61
參考文獻	62
附錄一：西屯區市場及攤販現況調查資料	64
附錄二：逢甲商圈夜市攤販現況調查示意圖	66
附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（一）	67
附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（二）	68
附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（三）	69
附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（四）	70
附錄四：逢甲商圈夜市攤販協商會議資料	71
附錄五：逢甲商圈夜市攤販協商會議紀錄	78

圖目錄

圖一：政策規劃原則構成圖.....	9
圖二：行政管理原則構成圖.....	13
圖三：社區五大行動方案.....	19
圖四：政策制定流程圖.....	24
圖五：政策參與階層圖.....	34
圖六：最喜歡逛街購物的商圈統計圖.....	35
圖七：西屯區攤位統計圖.....	36
圖八：逢甲商圈攤販統計圖.....	37
圖九：西屯區黃昏市場攤位統計圖.....	39
圖十：逢甲商圈發展政策目標圖.....	59
圖十一：逢甲商圈發展策略圖.....	60

表目錄

表 1 社區參與及論述主張一覽表.....	16
表 2：公有市場營業現況一覽表.....	37
表 3：公有市場營業現況一覽表.....	38
表 4：公有市場出租民間經營現況一覽表.....	38
表 5：民有黃昏現況一覽表.....	39
表 6：逢甲商圈攤位數調查統計表.....	40
表 7：逢甲商圈攤位訪查誤差比較表.....	40
表 8：西屯區集合體（集中型）攤販調查一覽表.....	41
表 9：西屯區集合體攤販業態業種一覽表.....	41
表 10：西屯區零星攤販性別分類一覽表.....	41
表 11：西屯區零星攤販設籍分類一覽表.....	42
表 12：西屯區攤販攤架型式一覽表.....	42
表 13：西屯區攤販教育程度一覽表.....	46
表 14：台中市西屯區各市場一覽表(960815).....	64
表 15：西屯區攤販自治管理委員會一覽表(960815).....	65

創新社區參與機制、提升地區競爭力： 淺談整合社會資源與逢甲商圈發展機制之研究

摘 要

西屯逢甲夜市全國聞名，夜市攤販業類具有多樣、便宜的特色，足以滿足各種類型的消費大眾；由於地區流動攤販大增，繼而衍生影響環保、交通、衛生等問題，又因攤販間的利益及地盤競爭所造成對立和衝突，更隱藏了嚴肅的社會治安問題。

據調查顯示多數民眾認為攤販應嚴格管理，然而，如何兼顧地區經濟發展、市民生計及公共利益，是行政部門最大的難題。

本研究針對逢甲商圈、攤販及社區參與問題，歷經會商協調、凝聚共識、輔導自治等實務操作，加上結合跨部門的實施方案，企圖使逢甲商圈重現繁榮現象，而建立決策參與機制、結合公私部門及整合社會資源，更進而服務理念推動實驗方案，並作為公部門、社區發展願景與實踐之參考依據，則是本研究的最大期望。

關鍵詞：攤販管理、社區參與、決策參與、願景實踐。

創新社區參與機制、提升地區競爭力：

淺談整合社會資源與逢甲商圈發展機制之研究

第一章 緒 論

第一節 緣 起

1、攤販：台灣特有文化？

經濟不景氣，這兩年來市區流動攤販數量大增，騎樓地被佔用情形嚴重，然攤販問題不僅影響環保、交通層面，背後還代表嚴肅的社會、政治、經濟、治安等問題。

由於攤販不需高度技能、僅需極低成本，卻能獲取高利潤，又不必被課稅，使得攤販日益蔓延，尤其目前經濟不景氣，更快速吸納原可能移轉到失業的人口，不少房東「一屋兩租」，把騎樓租給流動攤販營利，使租店面的商家生意大受影響，排擠了正規的商業租稅體系，又因擺攤爭奪地盤引爆衝突，也讓黑道形成力量插手常形成治安問題，又以取締攤販問題多多，極易造成警民對立和衝突，加上流攤屬於明顯可見的違規現象，此類行為可以公然存在，是公權力的最大諷刺。

2、管理：一個嚴肅的社會課題。

多數民眾主張攤販應嚴格管理切除「都市之瘤」還給都市清新的面貌；然對政治人物而言，很不願意碰觸這個問題，在沒有具體且妥適安置措施前，當每個攤販背後代表四、五張選票時，誰也不敢任意挑戰具有選票影響力的攤商；政府部門雖將攤販管理問題列為重要任務，但卻始終束手無策。

據調查顯示，仍有六成民眾贊成放寬攤販管理規定，另有四成的受訪者表示會在攤販消費，其中又以在夜市消費的機會最多，有七成民眾

的住家兩百公尺內就有攤販存在。

在管理措施方面，有六成的民眾希望讓目前已在市場周圍營業的攤販可以合法營業，甚至贊成修改自治條例，讓已存在的攤販領取許可證。

至於有效管理攤販的方案，在西屯地區，有超過六成的民眾認為，應配合輔導措施，優先設置攤販集中區，顯見民眾認同攤販的存在，同意放寬管理；然而，地園周邊的社區卻仍持著保留態度，認為應有條件限制，可見民眾對攤販的態度，是處於「愛恨交加」的複雜情境。

3、輔導：階段性任務。

西屯區公所奉上級指示，協助處理水湳市場及逢甲商圈攤販問題，歷經三個月的「會商協調」、「凝聚共識」、「自治管理」等輔導措施，加上結合警察局、消防局、里辦公處等跨部門的「人車分道」、「消防演練」及「管理教育」等實施方案，逢甲商圈已顯現出「秩序、安全、共榮」的初步成果，而「民眾參與」、「自治管理」及「跨部門合作」更是輔導方案的特色。

第二節 研究目的

由於經濟發展與地區建設、管理機制有密切關係，然因財政及資源侷限，政府部門應積極規劃引導外，更應激發地區發展潛力及社區團體參與，一則凝聚地區發展潛力，進而減輕政府財政負擔，另一方面又可讓整個經濟機能正常的運作，使地區經濟永續發展。

一、創新參與機制、提升地區競爭力。

- 1、西屯地區特色與經濟發展趨勢之探討。
- 2、商圈發展與社區團體參與關係解析。
- 3、社區參與機制與溝通管道的建立。

二、整合社會資源，提振經濟發展契機。

- 1、整合商圈發展潛力與社區組織。
- 2、商圈發展與輔導機制之建立。

三、管理新理念與服務模式，樹立政府新形象。

- 1、導入社區參與及諮詢專業。
- 2、建立區參與機制與溝通管道。
- 3、轉換管制模式，建立「協同」運作機制。

四、實驗性方案：社區願景與實踐。

- 1、輔導社區建立協調溝通介面，促進發展契機。
- 2、整合社區、民眾與商圈組織，實踐共同願景。

第三節 研究方法與範疇

一、研究範疇

本研究以西屯區為研究範疇，主題著重於逢甲商圈。

(一) 現行管理方式及體制探討：

- 1、商圈發展現況調查。
- 2、地區發展組織架構及願景。
- 3、管理法令及作業模式。

(二) 社會資源整合可行性探討：

- 1、地區發展期望及運作模式。
- 2、決策參與及行性模式。
- 3、導入資源整合及專業諮詢模式，活化決策參與契機。

(三) 「決策參與、社區願景與實踐」替代方案探討：

二、研究方法

本文藉由操作歷史回顧，檢視管理政策制定、業務沿革、決策參與等理論及操作模式，作為坦討基礎。再藉由現況調查及意見領袖訪查，進行實務操作進行研究。

1、文獻回顧。

2、實地調查及訪查。

3、實務操作：協調促進會議及實驗方案。

第四節 研究發現與建議

一、重構管理體制與地區商圈「協同」結構關係。

二、建議轉換管理理念、服務措施及策略方針。

三、整合民間諮詢專業，再造社區與商圈發展與新契機。

四、落實市政白皮書主張，推動決策參與新方案。

第二章 政策方針、指導原則與業務沿革

第一節 業務沿革與管理議題

一、業務沿革

我國之攤販管理工作，原由警政機關主管，民國七十三年改由建設單位負責攤販之規畫、登記、發證與管理工作，由警察單位負責違規攤販之取締工作。

經濟部商業司從八十七年開始推動改進攤販問題五年計劃，幾年來，我們在八十八、八十九年，經調查攤販基本資料二十二萬筆，全國也有六百一十處的攤販集中區。

各縣市政府透過有規劃的攤販集中管理模式，藉以塑造攤販集中區特色，並強化現代服務理念，目前較著名的案例包括了台北市饒河街、華西街、通化街、基隆廟口、高雄六合夜市、逢甲觀光夜市等等，這些都是很有特色的觀光夜市。

依行政院主計處調查，台灣地區截至八十二年，已有攤販營業家數總計為二十五萬六千多家，九十二年則已成長十餘萬家，其中又有五分之四是無照營業，依此比例推估全省攤販應超過一百七十萬戶；而台中市統計全市約有兩萬五千個攤販，其中僅五千多個有證攤販。

二、管理議題：

攤販管理涉及人民財產權益¹、權利義務的限制問題，基於法治國家的立場，應以法律定之，或由地方自治團體積極立法以自治條例作為規範的主要依據，始符合法律保留或自治條例保留之精神。然而由於現行管理體制不合時宜或管理方案未完成立法程序²，除了輔導或管理的法源

鐫保

¹此「法律保留」或「自治條例保留」之基本理解，涉及人民權利義務之重要事項應以法律定之或以自治條例定之，另參照中央法規標準法第五條或地方制度法第二十八條之規定。

²經濟部雖於民國八十年七月、九十一年十二月即完成「攤販管理條例（草案）」與「攤販條例（草案）」之

依據仍有欠缺外，更衍生行政管理³、社會公平及環境衛生等議題。

(一) 法制面：

經濟部基於整體政經社交考量，提出攤販輔導管理方案，以政策規劃目的而言，則以作為「國家最低基準」的方針之指示，提供各直轄市、縣市制定攤販管理自治條例（或攤販輔導管理自治條例）之用。政策朝向「因地制宜」制定，授權各直轄市、縣市政府視「實際需要」，並依地方制度法規定，本諸職權制定攤販管理自治條例⁴。

(二) 管理面：

只要各該地方自治團體的自治條例依循中央「攤販條例（草案）」的立法精神，亦採「原則禁止，例外許可」的政策方針（或立法原則）為之。至於，其具體之管理方式、管制手段等事項，仍宜開放給各地方政府自行訂定，以符合各該地區之差異性並符合實際需求。

(三) 社會面：

1、公平性：

公平性是營業競爭的最常被提及議題，因為攤販比起市集攤商或一般店家，不必負擔店面房租、稅賦、水電，以及人事管理等多項費用。

2、外部性：

攤販造成的環境負擔，以及衍生的「外部成本」⁵，皆由全民吸收的

保障

立法版本，惟報經行政院核轉立法院審議後，卻因屆期不連續原則、屆期不續審原則，遲未獲得立法院通過。

³單行法規在精省後，很多具備職權命令性質的省單行法規則轉換為中央主管部、會、行、處、局、署的職權命令，恐未符合行政程序法第一百七十四條之要求，而係屬失效之職權命令。如台灣省攤販管理規則依行政程序法第一百七十四條之一規定觀之，似屬失其效力之職權命令，儘管地方制度法第八十七條另有「過渡性法規承認」的原則，得主張該攤販管理規則於不牴觸現行法令的範圍內繼續有效。

⁴全國各該縣市目前僅有基隆市、桃園縣、台中市、高雄市、台東縣、連江縣等完成攤販自治條例之制定施行。

⁵就「外部成本」而言，攤販的利益所得極可能是犧牲環境衛生與都市景觀而來，尤其是環境污染的成本卻是由整個社會即全民來負擔。詳言之，當外部不經濟的現象發生時，受益者固然為生產者（攤販）及該產品的消費者（因以較低的價格獲得服務），惟受害者仍為整個社會大眾與合法業者（因均需負擔公共財品質的降低）。

問題，造成經營成本極低的不公平競爭。

(四) 環境面：

攤販的存在易導致市容、交通與環境衛生等問題叢生，加上攤販四處流竄，佔用道路影響交通流暢，營業後產生之廢水、廢棄物復任意排放、丟棄，如未善加妥善處理，嚴重影響市容景觀與環境衛生。

第二節 管理策略與規劃方針

依循中央「攤販條例（草案）」的立法精神，係採「原則禁止，例外許可」的政策方針為原則，另為因應經濟環境暨社會生活型態的變遷，同時兼顧商業活動正常運作，攤販管理業務仍應回歸市場機制。

攤販管理方案的政策規劃及自治條例之內容設計，均必需兼顧公共政策學者卡普蘭（Abraham Kaplan）所提出的七項政策規劃原則，才能面面俱到。

一、公正無偏（principle of impartiality）：

以無私無偏的態度，對當事人、利害關係者、社會大眾等，均予以通盤慎重的考慮。

二、個人受益（principle of individuality）：

考慮無論是採行何種方案解決問題，最終的受益者都必須落實到一般人民的身上。

三、弱勢者利益最大化（maximum principle）：

考慮使社會上居於劣勢的弱勢團體及個人，能夠得到最大的照顧，享受最大的利益。

四、普及分配（distributive principle）：

考慮儘量使受益者擴大，亦即儘量使利益普及於一般人，而非僅侷

限於少數人。

五、持續推動（principle of continuity）：

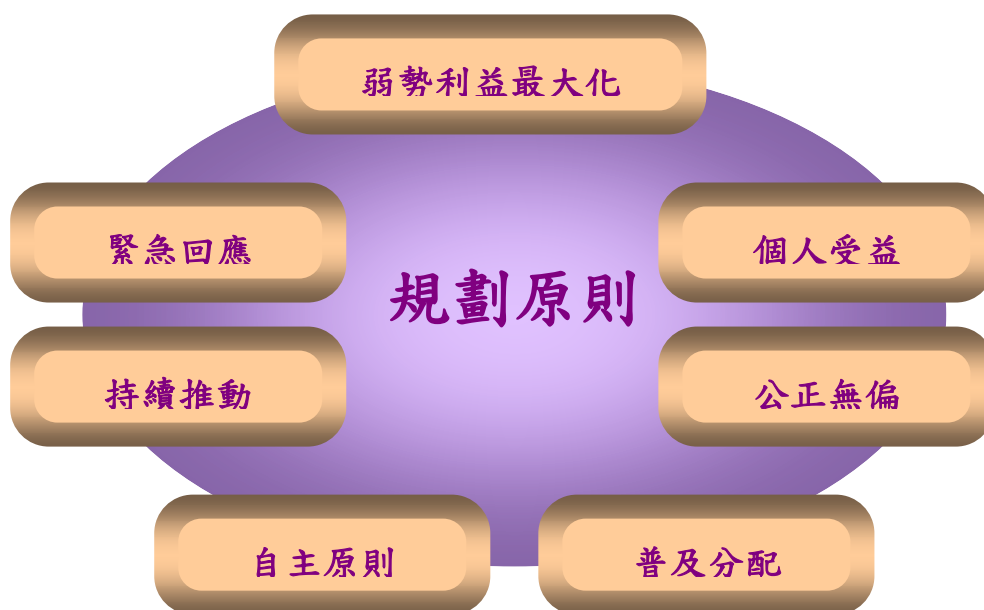
考慮事務處理的延續性，對事務及解決問題的方案，從過去、現在及未來的角度研究方案的可行性與實務操作。

六、自主原則（principle of autonomy）：

考慮政策執行面，如果民間願意且有能力處理該問題，基本上可交由他們處理，也就是公共事務民營化。

七、緊急回應（principle of urgency）：

考慮各項公共問題的輕重緩急後，對於較緊急的問題，應即刻加以處理解決。



圖一：政策規劃原則構成圖

第三節 行政指導原則

攤販之營業常常造成當地營業環境、噪音、交通等負面影響，但不可否認的事實是，攤販也會帶動地區之商機及地方居民生活之便利性。

一、回歸常態模式：

引導攤販營業回歸商業之常態經營模式，並試圖恢復市場運作機制的公平競爭，以配合「原則禁止，例外許可」的政策方針。實務操作面，對於零星或個別攤販本應該加強管理，逐步納入集中或集合攤販的範疇⁶，更進而逐步引導進入「市場」⁷，由市場機制主導商業經濟運作。

二、使用者付費：

藉由攤販證之許可換發（包括保留廢止權等手段），以及攤販集中區之設置，徵收各項相關必要費用，藉以維護社區優質之生活環境，此即使用者付費原則之精神表現。

換言之，道路或公共場地原係以供公眾通行或使用為目的，攤販既經特許於核准營業時間使用道路、人行道或地下道等公共財設攤營業，既已對市容、交通、兩側住戶、商店之造成影響，在「使用者付費」之原則下，自應繳納規費、場地使用費、管理費、保證金及其他必要費用，減輕地方自治團體之財政負擔並將「外部成本」內部化⁸，以維護社區優質之生活品質及降低攤販營業對社會造成之負面效應，復得以兼顧社會公平正義之原則。

三、保障弱勢：

公部門對人民行使公權力時，均應依據憲法意旨平等對待，不得有

鑄隙

⁶ 經常性或臨時性攤販，抑或是一般性與臨時性的攤販。

⁷ 於市場用地內的市集。

⁸ 「有名規費」（如規費法第七條、第八條的行政規費與使用規費）應以法律、法規命令或自治法規（如自治條例或自治規則）定之；「無名規費」（即規費法或專業法規所未定名之規費）在地方則應經地方議會議決後，宜以自治條例明定清楚（地方制度法第六十七條第二項、第三項規定參照）。

不合理之差別待遇；然而，為同時兼顧社會福利面，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之規定，對弱勢族群優先予以保障，提供身心障礙者工作機會，並保障身心障礙者工作之權益。

四、創造地方特色：

為發展各地區之產業或人文特色，如配合政府推動主題性活動或配合社區發展之需求，得增設臨時性集合攤位，以促進觀光發展及商業休閒機制。

第四節 行政管理原則

一、管地不管人⁹：

地方自治團體應規劃可設置之攤販集中區，將攤販納入法定的集中管理制度¹⁰，落實精簡管理、基準明確及降低衝擊等行政原則。

(一) 精簡管理：

集中管理制度既可鼓勵攤販集中區自治，復可減少攤販業務管理業務量，也就是說，行政機關的對口係攤販集中區的管理組織而非個別、零星攤販。

(二) 基準明確：

可作為收取規費或其他必要費用的基準。

(三) 降低衝擊：

透過組織管理機制，可以大幅降低攤販帶來之負面效益，使攤販在不嚴重影響市容、交通及公共安全之前提下，輔導現存攤販另成立或新增攤販集中區，以落實「管地不管人」之基本原則。

二、總量管制：

鐫印

⁹即「管地為主，管人為輔」之原則。

¹⁰非僅以「負面表列」的方式公告禁止設攤之地區。

「總量管制」係透過總量管制及社區參與之原則，規劃可設置攤販集中區，將攤販納入集中管理。

另以憲法、行政法的立場而言，人民之工作權固為憲法第十五條規定所保障，且其內涵另包括人民選擇職業之自由（如成為攤販之自由）。惟人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於從事一定職業應具備之資格或其他要件，於符合憲法第二十三條規定之限度內，仍得以法律或法律明確授權之命令，或是自治法規加以限制¹¹，亦即對人民選擇職業之方法、時間、地點、對象或內容，為公共利益之必要，以總量管制方式限制之。

三、社區參與及回饋¹²：

政府部門規劃攤位時，可藉由民意反映提出攤販集中區之申請，透過民眾參與及社區參與原則推動，透過是民意調查或聽證，規範定時、定點方式集中規劃管理攤位之營業地點、時間及數目；另基於社區回饋原則，應納入自治組織的基本義務，如回饋金、環境維護及交通維持等義務。

四、彈性管理：

（一）專業管理模式：

積極引進專業管理新理念，結合民間專業團體機構，強化組織管理能力，兼顧成本控制及減少風險，藉以達成提升管理績效之目的。

（二）明訂處罰規範：

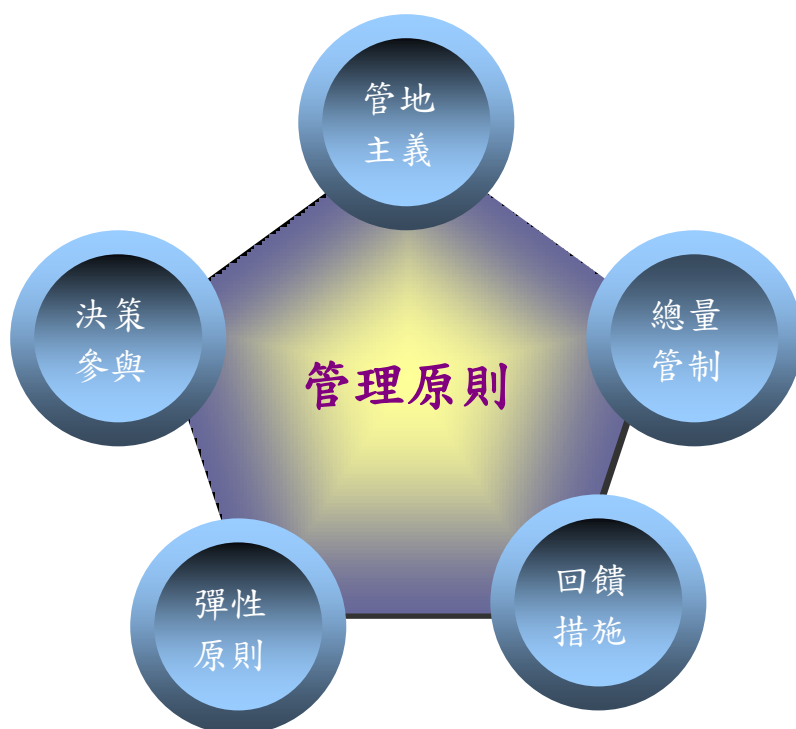
對於罰則規範，台北市目前違規攤販之取締係依「道路交通管理處罰條例」裁罰，因為罰則較輕，造成違規攤販仍會在道路、騎樓及公共空間繼續從事營業活動；而澎湖縣則主張若罰則的罰鍰額

錮限

¹¹參司法院大法官釋字第四〇四號、第五一〇號、第五八四號等。

¹²以實務面而言，調查指出社區回饋原則遠比社區參與原則更為重要。

度低於三千元以下，始有機會另以「警告性處分」替代¹³，反可以減少民怨之反彈。考量地方特性，是否採取加重裁罰，俾課予攤販應履行之法定義務與強化反省能力，實務面仍有待努力。



圖二：行政管理原則構成圖

第五節 小結：管理的時代趨勢

一、地方自治

以地方制度法第十八條、第十九條規定經濟服務事項，包括工商輔導及攤販管理事項，本為縣市自治事項，故基於「因地制宜」之需求，自得就攤販輔導暨管理事項自行研訂自治法規，始符合法治國家、地方分權時代的基本要求。

鐫保

¹³行政罰法施行之後，罰鍰額度在新台幣三千元以下者，得視違規情節轉以「警告性處分」替代，如責令悔過與限期改正等。

二、政府再造

以政府再造的立場而言，應配刻正推動的「去任務化」、「地方化」、「民營化（委外化）」與「行政法人」。

（一）地方化：因地制宜的行政措施。

因此，基於「地方化」的政策立場，攤販管理應屬地方自治團體的自治事項，本宜由地方自治團體立法並執行之。

（二）委外化：活化輔導管理機制。

另就「去任務化」與「民營化（委外化）」的政策立場而言，地方的攤販管理業務，應從「管理」轉為「輔導」，從「管制」轉為「協助」，管制且亦應尊重市場機制決定。

三、結合多元發展契機，建立策略聯盟機制。

落實攤販之管理政策，縣市政府對原有之攤販臨時集中場重新整頓後，除可另外新設攤販臨時集中場外，亦得以攤販管理自治條例或攤販輔導管理自治條例規定朝假日化、夜市化、藝文化、觀光化、環保化之主題市集規劃，期使在有規劃、有規律之攤販集中主題市集裡，提供市民多元休閒遊憩兼購物場所。

第三章 社區參與及決策模式

社區參與的概念常與民眾參與、市民參與、公民參與、公共參與、以及社會參與等意思指涉雷同，同時深受西方民主發展理論中「政治參與」一詞的意義所影響。政治參與的意義原指社會大眾參與與影響政府決策制訂與執行的行為，但後來卻逐漸演變，對治理系統正當性造成衝擊與影響。

然而，民眾參與、市民參與、公民參與、乃至於社區參與的行動標的，並不在於支持或顛覆統治行為的正當性，而是期望透過人民對於公共事務的意見表述與言論參與，爭取需求回應的滿足與社會價值的實現。

為解決公共共利益糾葛的議題，達到解決公眾問題的目的，本章探討公共政策、民眾參與的定義與功能、公共政策和民眾參與如何相互影響與作用、以及民眾參與公共政策的限制與功能，以作為後續討論的基礎。

第一節 政策參與理論

一般社區內居民參與社區內相關公共事務的決定與執行過程。

(Cunningham, 1972)

學者間對於參與概念的論述，觀點各有所重。綜合觀之，較為完整的參與概念實需要考慮到參與的主體、範疇、過程、目的、以及權力競合等諸多面向表現。

這些參與如果直接影響各層級政府的政治與政策作為，即構成所謂的「政治參與」；但是，如果作為無意直接影響政府的政治與政策，而意欲落實於區域空間內公共事務的自治表現，則可以稱之為社區參與。

表 1 社區參與及論述主張一覽表

序	論述	主 張	代表人
1	主體論	認為參與是一政治單元中的合法居民所參與與該政治實體有關的有目的活動。	Langton , 1978
2	範疇論	認為凡生活在同一環境之下，對塑造此一環境有所幫助的任何人，都可以說是在參與。	Alexsander , 1982
3	過程論	主張公民參與是指民眾參與政府政策的決定過程。	
		認為公民參與泛指一般民眾或團體組織參與有關政府決策的一系列過程，且在此過程中，對於政府決策有研究興趣或受到影響之個人和組織團體的意見，會被政府機關或自治法人團體某種程度的諮商和納入考量。	Creighton , 1981
		更進一步區分公民參與的過程可以分為決策層面的參與、執行層面的參與、以及評估層面的參與三種範疇。	Lisk , 1985
4	目的論	主張公民參與的言論意見之表現應獲得政府更多的善意回應。	如 Garson & Williams (1982)
5	權力論	有從權力的角度切入觀察者。	
	激進派	認為公民參與是一種公民權力的運用，一種權力的重分配，讓目前在政治、經濟等活動過程中無法掌握權力民眾之意見，能夠在政府未來的計畫作為中獲得實現。	Arstein , 1969 : 216
	溫和派	主張公民參與是民眾與政策決策者共同分享政策與提案的形成，彼此間互相教育，相互合作。	Skeffington , 1969

一、名詞定義

(一) 價值實踐方案

美國名政治學家拉斯威廉（Harold Lasswell，1950）曾說：「政策這個名詞通常指一個組織或個人生活中最重要的各項抉擇。」又說：「政策乃是為某些目標價值與實踐而設計的方案；政策的過程則包括各種認同、需求與期望之形成、頒佈及執行。」

(二) 重要裁決規則

美國管理學家賽門（Herbert A. Simon，1958）則謂：「政策一辭，通常有兩種涵義：

- 1、在組織中任何政策制訂皆屬自由裁決之通則。
- 2、政策是最高管理階層頒佈之較重要規則。

此又將政策分為三類，分別為立法政策（Legislative Policy）、管理政策（Management Policy）、與工作政策（Working Policy）。」

(三) 指導綱領和程序

迪馬克（M.E.Dimock，1969）認為政策乃為政府與其他人民團體所制訂關於目標和價值之長程指導綱領的確認以及估計管理者職責和程序之方法。

(四) 活動策定及核准執行

艾拉.夏坎斯基（Ira Sharkansky，1973）認為政策乃是政府的各種重要活動指示，蘊含大量的資源，或與眾多人們之福祉息息相關，而政策制訂過程包括政策的形成、核准及執行。

(五) 目標或目的敘述

史塔林（Grover Starling，1988）認為政策是目標或目的的一般性敘述。

(六) 目標實踐及決定方法

王雲五¹⁴對政策下了這樣的定義：「政策一辭，乃指某一團體組織，無論小如社團，大如國家政府以及國際組織，為求達到其本身種種目的時，就若干可能採取之方法中，擇一而決定之方法而言。」

(七) 小結：導入公民意見，以增加大眾福祉的長程指導綱領。

綜合上列各家的觀點，可知政策是個人、組織與政府為了某些目的所制訂的長程指導綱領，為實踐某些目標而設計之方案，其中又以政府所制訂的政策與社會大眾的福利息息相關，由於政府的決策是為造福人群，為民眾謀取福利，因此在政策制訂時，更需導入民眾之意見，以增加大眾福祉。

二、參與範疇與行動策略

(一) 參與範疇

社區參與的範疇泛指土地環境、空間景觀、自然生態、人文教育、產業發展、休閒育樂、秩序安全、福利照顧等等，包括社區居民「三生」——生活、生存與生計有關，而且非屬私人隱私領域的公共事務。

社區參與的過程指稱從社區公共事務之受到注意直至舒緩或被滿意解決的一系列作為，主要是問題的認定、解決方案的形成、規劃、決定、執行、追蹤與居民的回應評估等過程。

(二) 行動策略

社區營造工作的推動者因而必須要有適當的行動、方法與策略來提昇社區居民公共事務的參與意願與行動。

一般而言，鼓勵社區參與的方法¹⁵大致可以歸納為：

- 1、舉辦各種會議，如說明會、座談會、講習會、研討會等等，一方面誘導社區居民表達公共事務意見，另一方面也培力居民社區

鐫保

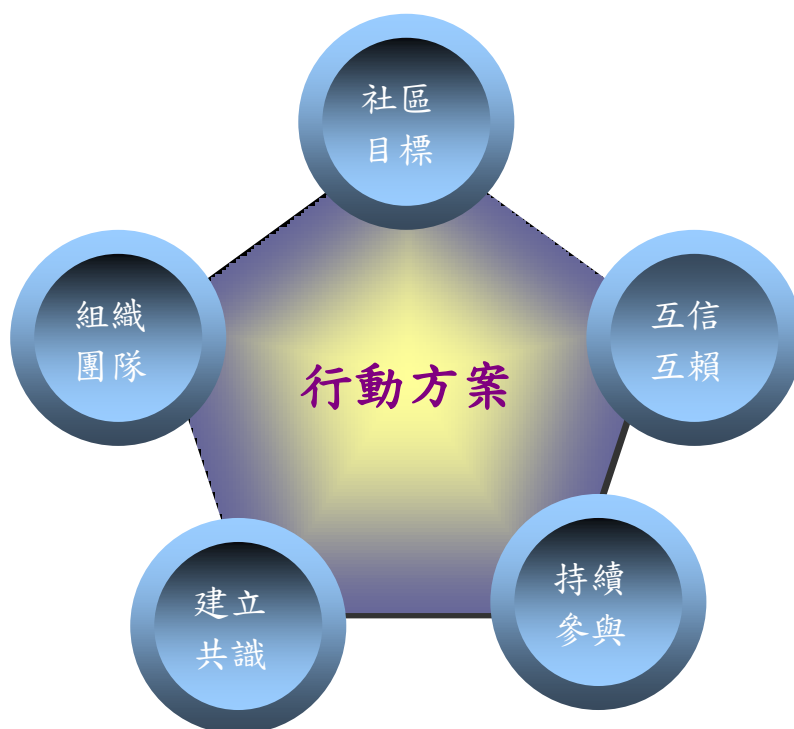
¹⁴社會科學大辭典，1989。

¹⁵林妍君，2001：48～49；Thomas, 1995: 12～13。

參與意願與能力。

- 2、舉辦社區參訪聯誼，觀摩其他社區營造美景，一方面提昇社區居民關懷社區情懷，另方面也同時學習他社區發展經驗。
- 3、居民意見調查，一方面趁機瞭解社區需求，同時也可以徵求社區居民金錢或其他有形無形資源的贊助與協助。
- 4、成立正式與非正式組織團體，擴大社區參與工作團隊與人力資源庫。
- 5、組成社區或社區顧問委員會，決定或諮詢有關社區發展事務。
- 6、接觸社區關鍵重要人物，發揮帶頭參與之領導作用。
- 7、尋求外來專業團體的輔導與培力。

劉可強（1994: 76~79）則以為組織團隊的組成、確認社區參與的目標、建立社區的共識、建立與社區的互信和互動、以及持續性的社區參與等五大行動是落實社區參與的最佳方法。



圖三：社區五大行動方案

(三) 評估指標

綜合上述操作策略及目標方案，評估落實度有四項重要的指標：

1、健全組織：

社區發展往往必須透過工作團隊加以發動，因此工作團隊的健全與否在社區參與的過程中實扮演著關鍵性的角色。

2、目標擬定：

社區參與牽涉問題廣泛，爭議糾結難以釐清。而實質議題與社區文化、政治、經濟及利益均息息相關。為了釐清議題要因，必須藉由各種溝通管道充分討論，發掘社區的發展需求，擬定社區參與目標，提出可具體執行的方案。

3、社區共識：

方案推動必須透過參與，形成對社區公共議題的共同觀點，以凝聚互信與共識；而資訊公開、決策透明及作業信實度，則是參與過程中重要的操作原則。另訊息的真實性、完整性，決策的公平性、公正性，加上務實認真的態度則是評估的細目標。

4、社區培力：

建構願景是社區發展的核心工作，因此，社區居民需要培力，需要透過不斷的學習來提昇其整體行動能力，以豐富社區的發展潛能。

二、公共政策的意涵

政策既是執行行動的指引，是個人、團體或政府所擬定的行動計畫，因此政策若有所偏誤，不但影響組織機構的正常運作，更會造成全體利益受損，甚至導致難以彌補的困境。

(一) 權力分配和價值標準：

伊斯頓（David Easton，1953）認為：公共政策之制訂即是政府對社會整個價值標準和權力的分配。

(二) 執行計畫：

蘭尼（Austin Ranney，1968）認為公共政策的意義具有五個條件：

- 1、有一個或一組特定的目標；
- 2、有一個擬定的方針—為達前述目標所擬具出一套特別的行動過程；
- 3、選定的行動路線；
- 4、計畫（intent）的宣布；
- 5、計畫的執行。

(三) 施政宣示：

戴依（T. R. Dye，1978）認為公共政策是指政府在施政上為達某一目標，所選擇做或不做的一般性宣示。

(四) 行動取向：

賴契特（Howard M. Leichter，1979）認為公共政策乃是由權威人員所採取的一系列以目標為取向的行動。

(五) 行政作為陳述：

魏鏞等學者（1992）將公共政策定義為政府施政為達成某項目標所提出之作為或不作為的一般性、原則性陳述。此外，魏鏞等人進一步針對公共政策的一些特質加以陳述：

- 1、公共政策係政府施政上之表現，故其內容常具有權威性、強制性，與私人部門的政策（如個別企業的政策）有所不同。
- 2、政府施政為解決問題，達成某種目標所採取的對策，係以問題及目標取向，與單純的行政行為¹⁶不同。
- 3、公共問題的產生，源自於國家資源有限，而公部門如何將有限的資源作最適當的配置，以達成最大效能，滿足最大民眾的需求，乃是現代政府政策規劃的最核心課題所在，換言之，乃是政府對社會價值所做的一種權威性的分配。

鐫保

¹⁶ 如會議的召開、預算的編制、事務的處理等。

- 4、公共政策包括施政的作為與不作為的表現，因此政府推展務實外交是一項政策，三不原則亦是我們的大陸政策。
- 5、政策係一項原則性的陳述或說明，是一種較高層次的對於目標及策略的一般性宣示，而並不涉及具體的如何達成目標的實施手段、方法及步驟。

(六) 解決公共問題的過程：

柯憲榮（1995）則認為政策是政府部門對特定公共問題或滿足公眾需求所做的解決過程。

(七) 小結：合法性、正當性及普世價值。

綜合所述，公共政策是公部門為解決問題或滿足大眾需求而選擇作為的一般性宣示，也是為了解決或改善公共問題的意圖。

因此，公共政策既是為解決民眾問題，滿足民眾所需而訂定，應廣納民眾意見，方能提昇公共政策的合法性、正當性及普世價值。

三、政策制訂過程

為了更進一步瞭解公共政策，我們應瞭解公共政策如何制訂，及民眾的意見應於何時介入，才能產生最大效益。

(一) 確認、採納、執行及評估。

史塔林（Starling，1979）認為政策形成的過程包含了需求的確認、建議形成、政策採納、政策執行及政策評估。

(二) 問題界定、目標確立、方案評估及執行。

呂亞力（1987）則認為政策制訂的過程可分為問題的界定、相關資料蒐集、分析與評估、政策目標的確立、各政策方案的評估與政策執行。

(三) 問題界定、規劃、合法化、執行及評估。

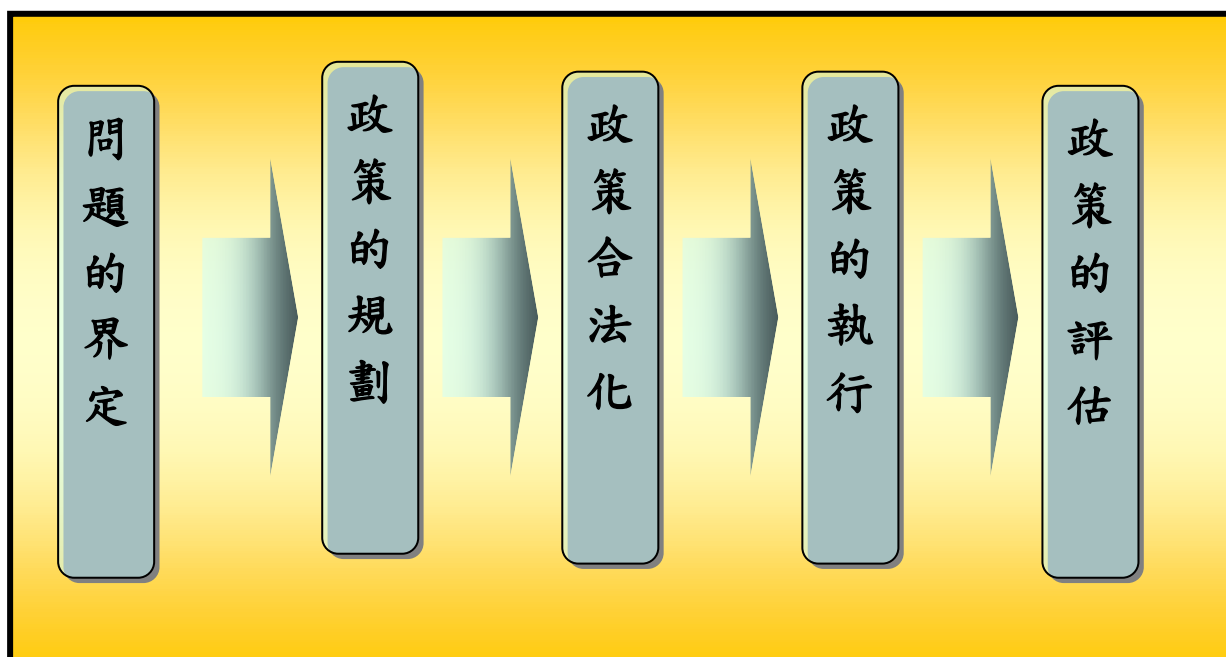
吳定（1988）認為公共政策的形成可分為五個階段分別為政策問題的形成、政策的規劃、政策的合法化、政策的執行以及政策的評估。

林水波、張世賢（1991）則認為政策的形成包括問題的認定、政策的規劃、政策合法化、政策的執行與政策評估，分述如下：

- 1、**問題的界定**：政策問題的界定是決策的第一步，決策者需先認定真正的問題及產生原因，決策者亦透過問題認定的過程，尋找真正的問題癥結所在，以利政策制訂之進行。
- 2、**政策規劃**：問題確認後，針對問題提出不同的解決方案，並對這些方案進行評估，選擇最適合之方案解決問題。然卻常因忽略民眾意見，而降低了方案的可行性。
- 3、**政策合法化**：相關部門在提出解決的方案後，透過合法化的程序，藉以避免產生爭議。
- 4、**溝通與執行**：政策經過合法化後，即由專責機關負責執行，而為了使政策得以有效的執行，應充分評估執行機構的性質與專長，並作充分的溝通，避免執行誤解政策的意義。
- 5、**評估分析**：政策實施後，將對社會產生衝擊，應對執行結果進行分析工作，瞭解是否確實執行或有所偏頗，以作為未來制訂政策的參考依據。

四、小結：規劃參與是反映民意的重點。

主要在探討政策規劃階段中的民眾參與，因此一階段正是最需要民眾意見介入的時候，因此如何善加利用民眾意見，使得政策更可以滿足民眾的需求，即為此一階段之重點。



圖四：政策制定流程圖

第二節 政策參與的意涵

一、民眾參與的意義

民眾參與係指民眾對於政府政策、活動及公眾事務的參與。民眾需具有法律認可的公民或法人身分，包括個人與利益團體；同時也可指受到該政府政策、計畫或活動所影響的個人或利益團體。

由於攤販管理直接影響民眾利益，因此民眾參與已成為民主社會的趨勢；一般民眾參與因不同觀點與不同角度，而具有不同意義。

(一) 法治精神、建立共識、創新來源。

民眾參與的意義法治、溝通與創新（施鴻志、周士雄，1996）：

- 1、符合民主法治的精神；每個民眾個體的權益或意見都能透過法律獲得保障；

- 2、增進居民間的互相瞭解，促進公共意識的建立；
- 3、增加管理方案的可行性，彌補專家的不足及擴大創新方案的來源。

(二) 法治精神、建立共識、創新來源。

民眾參與的四項意義（賴宗裕，1998）：

- 1、提昇管理機能與服務品質；
- 2、緩和利益衝突與監督政府行為；
- 3、民眾與社區意識的提昇；
- 4、改善都市生活環境與增進對政府的支持。

二、參與的四大面向

參依上述研究，民眾參與的意義可歸納四個層面：

(一) 政治面

過去代議制的民主無法充分、完全的反應民意與社會利益，而且也不能完全代表民眾直接參與，因此對各階層的民眾需求往往無法兼顧，因此產生了民眾直接參與的模式。

而傳統的政策規劃是由政府及規劃者主導，因此專業者的權力及地位極高，但由於專業者往往忽略民眾意見，因此導致管理方案民眾期望與實際需要不合，因此，常造成執行不被民眾接受。唯有透過民眾的直接參與行為，才能真正達成民主的意義。

(二) 社會面

透過民眾直接參與，可使民眾在參與的同時，瞭解社會的多元化，釐清公眾利益與私人利益所在，進而使民眾在爭取個人利益時，能同時考慮與維護公眾利益。且在參與過程中，民眾對社區及團體將產生共識，進而產生歸屬感，有助於方案的推動。

(三) 技術面

隨著都市化的發展、社會的複雜化與多樣化，規劃者與決策者無法完全兼顧社會多元的需求，因此透過民眾參與行動，讓民眾提供地方資

訊與問題，幫助規劃者與決策者對地方及問題的瞭解，進而整合出適合地方特性的計畫方案。

(四) 文化面

由於專業化的過程，使專業者受限於本身的知識，對地方欠缺瞭解，進而對地方文化產生誤解，導致規劃目標的狹隘，加上專業者的自我優越感，常無法反應及表達地方文化特色。

而藉由民眾的參與，可使專業者進行自我反省與檢討，並反應地方文化特色的計畫。

三、政策參與的意義

民眾參與乃是直接民主的表徵，其概念與作法之發展遠在古希臘時期便已存在，由於公共政策牽涉到民眾的利益，因此政策自醞釀至形成的每一個階段，皆應考量民眾的意見，以不背離民意為依歸。然由於政府機制、體系的日益龐大，使得政策在制訂過程中，僅由政府官員負責處理，因此往往忽略了民意，乃至於背離民意，使得產生的政策與現實產生差距，不符現實所需，因此在政策制訂過程中，更應導入民眾意見，使政策與民眾所需相結合。

(一) 理念及重點

然與民眾參與（citizen participation）相似的概念相當多，諸如：公眾參與（pubic participation）、公眾涉入（public involvement）、民眾涉入（citizen involvement）、民眾活動（citizen action）、社區涉入（community involvement）等等，這些觀念皆源自於政治參與（political participation）等觀念。

而參與行動偏重於決策參與，治參與的重點，則著重於政治參與對政治系統本身造成的衝擊與影響；兩者最大的不同在於，民眾參與是指在政府決策過程中，針對其特定政策議題或計畫，民眾保有發言權，且其意見應受到相當程度的重視及採納（李麗霞，1987）。

(二) 「參與」的定義

1、權力再分配及分享的過程。

認為民眾參與之定義是：「民眾參與是一種權力再分配，使得一般市民¹⁷能在未來社會發展過程中參與。」意即他們可以推動社會改革，使他們能夠分享社會進步的福祉。(Arnstein, 1969)

2、公共事務規劃及策定的機會。

提供一個民眾參與公共事務的機會，使民眾參與政府政策規劃的過程。(Glass, 1979)

3、涉入決策及管理執行層面。

是更多的政府回應和民眾以更直接的方式涉入公共事務的行動，尤其是在方案執行和管理層面。(G. D. Garson & J. D. Williams, 1982)

4、影響決策及執行的行動。

政府相關決策機構在政策規劃、制訂公共政策規劃之民眾參與行為影響因素之研究與執行過程中，相關民眾、團體透過民眾的自主意識，表達參與某公共事務的行動，同時也透過各種手段與方法，適切的表達其主張與需求，進而影響公共政策過程或公共事務決策的行動。(吳英明、曾憲郎，1994)

5、意見陳述與決策關懷的管道。

民眾參與是一個表達意見的權力、參與決策過程的機會、關懷環境的管道。(施鴻志、周士雄，1996)

而賴宗裕(1998)則認為民眾參與是「民眾在公共政策的決策過程中，具有直接表達意見的機會。」

許文傑(2000)認為若更深入的從六個 W 的基本面向來分析，所謂的民眾參與，就是落實民主政治、追求公共利益及實現公民資格(why)，

鐫保

¹⁷那些平常被忽略或排除在政治經濟決策過程之市民

由個別公民或公民團體（who）從事包括所有公共事務與決定的行動（what），這些公共事務是以公民本身切深的地方性事務為基礎，再逐步擴大到全國性的公共政策（where），因此可以由每一個公民時時刻刻關心與適時投入（when）；而參與行動必須是建立在合法性的基礎上，並且依參與者考量本身擁有的知識與能力、花費的成本、預期的影響力等，理性的選擇最有效的途徑與策略（how）。

(三) 小結：提供決策與表達意見的管道。

綜合上述學界見解，民眾參與提供一般沒有權力的民眾參與公共政策的機會，使民眾透過各種管道及手法，表達民眾所需，繼而影響政策的形成。

因此可以簡單的定義民眾參與為：提供民眾參與政治決策的管道，使民眾可以藉由參與表達意見。

四、參與要因解析

(一) 時代趨勢與功能

根據學者的看法，民眾參與的要素與理由有（黃宏森，1997）：

- 1、**時代趨勢**：參與決策是時代的潮流。
- 2、**照護功能**：參與具有保護、教育以及心理的功能。
- 3、**決策資訊**：參與可提供決策者決策時的基礎。
- 4、**意見整合**：藉由參與的過程，整合不同的意見。

(二) 法治精神

陳金貴（1993）則以治理精神提出論述：

- 1、現代政府的治理，如果缺乏民眾參與，會減少政治系統能力的對外代表性和回應性。
- 2、缺乏參與將會降低民眾士氣和政治義務，進而腐蝕民權的民主的品質。
- 3、增進公部門運作功能的認知與瞭解。

- 4、參與管道縮減民眾與政府之間的距離感，強化職責與共識。
- 5、可促進社區和諧，藉由增進瞭解和尊敬彼此的政治觀點，化解衝突和競爭。
- 6、提昇政策的合法性，培養對政府決策配合的共識。

(三) 實踐監督

賴宗裕（1998）則以實踐及監督等觀點提出參與的理由，包含：

- 1、實踐知的權利，落實監督的責任與義務。
- 2、協助反映輿情、想法與面對之問題，提昇政府部門解決問題的能力與回應效率。
- 3、提昇民眾參與意願，落實「主權在民」的真諦。
- 4、增加溝通機會，促進部門運作的瞭解。
- 5、建構參與管道，降低民眾與政府間疏離感。
- 6、溝通雙方衝突，增加彼此合作之條件。
- 7、決策者確實瞭解民眾的真實需求，提昇執行的合法性。

(四) 小結：民主意志、合法性、主體性的決策。

Kernaghan（1986）認為民眾參與的優點有：

- 1、政府的行動和政策較能針對民眾的需求。
- 2、增進公私部門資訊的交換。
- 3、透過更多參與管道使不同階層的利益受到考量及保護。
- 4、民眾的參與感增加政府活動的合法性。
- 5、增加政府向人民負責任的落實。

因此民眾參與不僅可提供民眾透過公平公開的參與管道，貢獻自我情感、意志與行動於公共政策的制訂，更可增進民眾與政府的溝通與瞭解，增加政策的合法性，並可實現民主政治的精神，培養民眾民主法治的素養。

五、影響參與的要素：充分、平等的主體性。

學者林水波、王崇斌（1999）認為有效的民眾參與必須包括具主體性的公民、知情的公民、以及充分平等的參與管道等三個互相影響的要素，茲分別詳述如下：

- 1、**具主體性的公民**：公民的主體性表現在「主權在民」及「人民同意」兩個概念。政策正當性與合法性來自民眾的同意，因此民眾直接涉入影響公共事務的處理，正是公民主體性的具體表現，也是民眾參與的要件。
- 2、**知情的公民**：參與公共事務的民眾，必須具備與公共事務相關的知識及資訊，才能貢獻己身力量於公共事務之中；而政府單位亦應保障民眾知的權利，使民眾具備相關的知識與資訊，使任何有興趣及願意參與的公民能獲得相關的知識及資訊，具備參與的能力。
- 3、**直接平等參與的管道**：民眾親自參與公共事務，可以直接表達心中意見，進而有擁有平等參與的機會，並且受到同等的重視及接納，不因背景不同而有差別待遇。

此三項因素缺一不可，並需互相配合才能達成有效的民眾參與，使政策能更有效的推動。

第三節 參與的理論模式

政策制訂過程共分為五個階段，分別為問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估；其中又以政策規劃最為重要。

在此一階段中，民眾意見的適時介入，不但可以提供政策制訂者參考的依據，亦可使政策制訂受民眾的監督與控制；然以往政策決策過程僅由少數人主導，缺乏管道提供民眾表達意見，縱使有機會表達，民眾的意見亦少有被採納的機會，因此常出現與事實不符且不合民意的政策。

然在民主政治的現代，隨著社會的開放、民意的高漲，民眾可透過不同的管道表達其意見及想法，對於政策的制訂更有表達意見的權力，

因此以往傳統的規劃模式—「為人民規劃」(planning for people) 轉變為「與人民共同規劃」(planning with people)，乃至於進化到由「人民自行規劃」(planning by people)，在在都強調民意的重要性，因此政策決策者在決策的過程中，應提供民眾參與政策規劃過程的管道，並應參考民眾的意見，以民意為依歸。

一、參與機制模式

一個政策的制訂，依其規劃的性質及階段的不同而有不同的參與時機，以下即介紹一些學者提出的參與機制模式，並分析民眾參與的適當時機：

(一) Travis 模式：

在這個模式中，不論是在計畫準備或方案發展過程中，民眾皆處於完全主導的地位，如同中樞控制系統，將使計畫真正反應民眾的意見，並且滿足民眾的需求，屬於高度的民眾參與。

(二) Roberts 模式

Roberts 模式將民眾與規劃者的角色依行動的內涵分為幾個部分。其中在目標設定及替選策略方面，是由民眾主導；而在資料分析等需專業技術分析部分，則由規劃者主導。而介於兩者之間的項目，例如評估，則由兩者共同參與完成。

在此模式中，民眾與規劃者的充分配合，不僅彌補了民眾在專業知識、技能方面的不足，亦反應了民眾的意見及需求，增加計畫的可行性。

(三) Mc Connel 模式

Mc Connel 理論模式較 Roberts 模式更明確的指出規劃者與民眾在規劃過程中各自負責的部分，它將規劃過程劃分為調查分析工作、基本計畫及方案設計過程。

規劃工作與政策參與等三個相互平行的部門。在此三個工作部門中，技術分析工作方面，是由規劃者主導負責，透過專業的知識及技術

進行分析；而在政策性層面部分，則由民眾主導，民眾可透過參與的過程充分表達其意見，使規劃者能在規劃過程中，將民眾的意見納入考量當中。

(四) Mc Donald 模式

此模式與 Mc Connell 模式最大不同在於其並非依規劃過程工作性質加以分類，而是依參與者的角色予以分類；且參與者的角色不僅只有規劃者與民眾，另增加了民意代表的角色，亦即將角色部份分為三類，分別為民眾、規劃師及民意代表。

在 Mc Donald 模式中，民眾及民意代表處於表達意見的政策性地位，而規劃師僅負責調查分析、測驗、評估等等需專業知識的技術性工作。透過三者的互動關係，達到表達民眾意見的目的。

(五) 小 結：

1、實現參與理想，主導或協力完成決策。

綜合分析上述四種模式，可知 Travis 模式實現了民眾參與的理想，民眾完全主導政策的發展及結果，政策是為滿足民眾所需而產生之；其餘三種模式則認為政策是由規劃者與民眾協力完成，並非由民眾或規劃者主導整個政策規劃過程。

學者吳英明、曾憲郎（1994）認為 Travis 模式雖可規劃出完全合乎民眾需求的政策，排除政策執行時許多不必要的困擾，但由於法令的規劃不完備、政府決策單位態度保守、本位主義、決策人員不願意與民眾分享權力、資訊管道不佳及民眾專業知識不足等限制因素影響，使此模式較不易實行。

2、合夥協力完成決策，彌補資源、專業與變革缺口。

而 Roberts、Mc Connell 及 Mc Donald 等三種民眾與政府共同合作模式，因兼顧政府決策者及參與民眾雙方立場，且可彌補民間經費及資源不足、提供有力的專業及科技知識，政府公部門組織機構亦不致遭遇過

大的衝擊，是目前民眾參與規劃較可行的模式。

雖然 Roberts 模式、Mc Connell 模式及 Mc Donald 模式在本質上較為接近，皆強調政策是由民眾與規劃者協力完成之；然 Roberts 模式並無明確的指出規劃者與民眾在政策規劃過程中各自負責的部分，Mc Connell 模式則是彌補了 Roberts 模式的缺失，將規劃者與民眾負責的部分劃分為三個部門。而 Mc Donald 模式中，參與政策規劃的角色除了民眾及規劃者外，另增加了民意代表的角色。

第四節 參與方式與層次

民眾參與規畫的方式很多種，但因民眾參與行動所牽涉的範圍、層次等因素是非常複雜的，儘管已有許多專家學者提出各種模式，但仍然沒有一個理論可提供整體、完備的民眾參與方式，僅能提供部分現象的局部策略。以下為 Sherry R. Arnstein（1969）依照民眾參與方式與影響程度的理論學說，分為八個階層論述，然 Arnstein 並未針對各階層間的差異明確定義，各階層間仍有互相重疊或曖昧不清的區域，於 1977 修訂化為六個階層。

1、權力階層：

在此第一階層中，政府扮演完全主導的地位，政府不與民眾溝通，強制執行其政策，為無參與的狀態。

2、告知：

在第二階為告知階層中，決策單位僅以單向告知的方式，告知相關決策訊息，欠缺互動、參與機會、溝通，屬於象徵性參與。

3、諮詢：

屬於第三、四階為諮詢階層，民眾可透過正式的管道與政府溝通，充分表達意見及需求；然政府決策者雖會聽取意見，但參與民眾對政策的決定仍無實際的影響力，也不確定決策者會將其意見納入決策結果

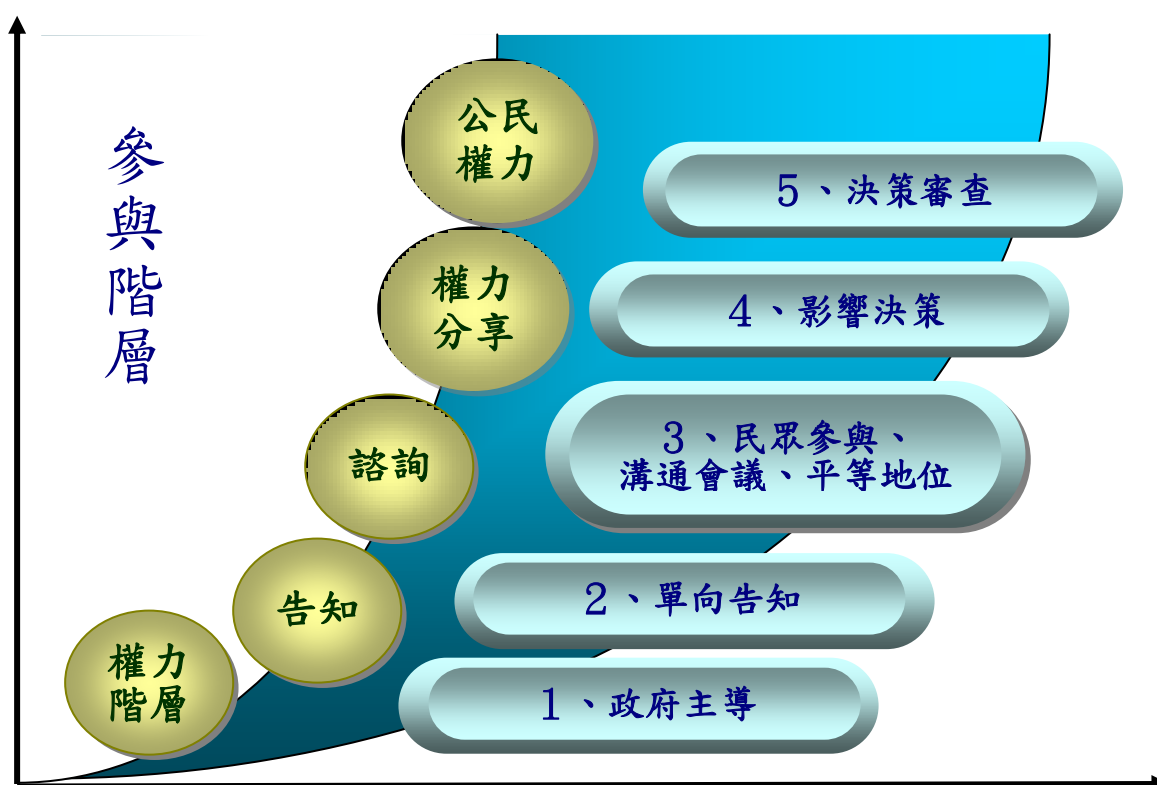
中，屬於低度參與。

4、權力分享：

第五階為權力分享階層，民眾與政府共同解決問題，雙方處於平等的地位，藉由召開共同會議交換意見，民眾對決策結果具有相當的影響力，決策者亦會將民眾的意見納入決策結果中，屬於高度參與。

5、公民權力：

在此第六階層中，民眾對於政策的決策結果擁有完全主導的權力，可自行決定是否需要與政府決策者進行溝通或交換意見，屬於完全參與。



圖五：政策參與階層圖

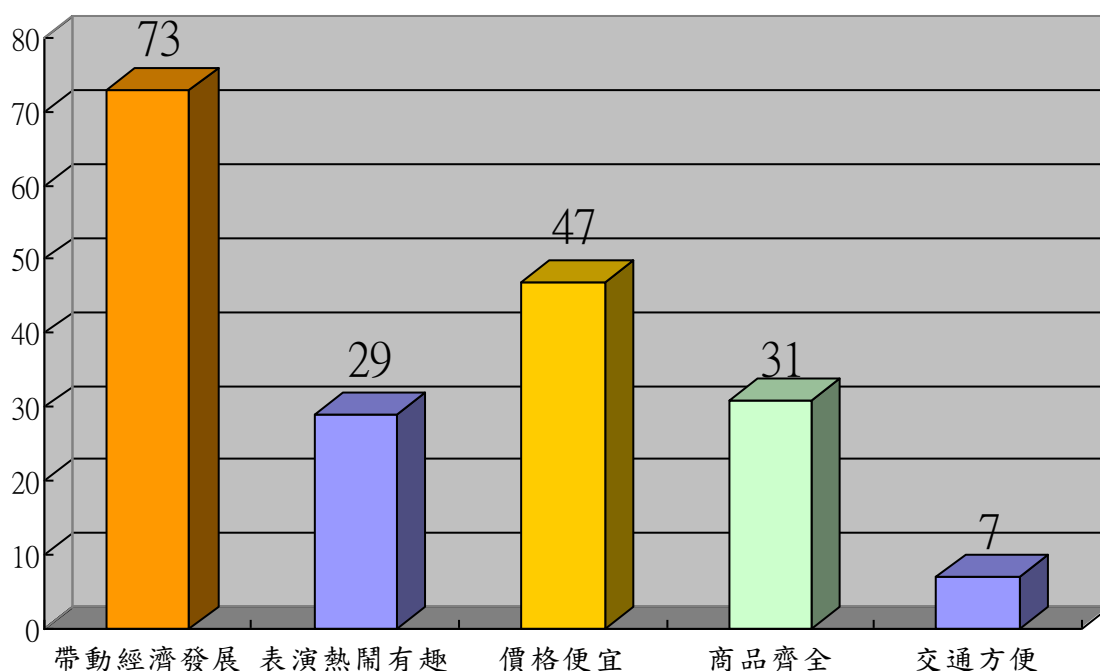
第四章 逢甲商圈輔導實務與調查

西屯地區由於中科、新市政中心等重大建設陸續開發，加上廠商持續投入等群聚效應，帶動了西屯地區產業、商業等經濟活動日益活絡，尤其是逢甲夜市更是全國聞名。

逢甲夜市攤販業類包含服飾、蔬果、百貨、小吃及生鮮等，具有多樣、便宜的特色，可以滿足各種類型的消費大眾；更由於經濟景氣及消費型態的轉變，造成西屯地區流動攤販數量大增，繼而衍生影響環保、交通、衛生等問題。

圖六：最喜歡逛街購物的商圈統計圖

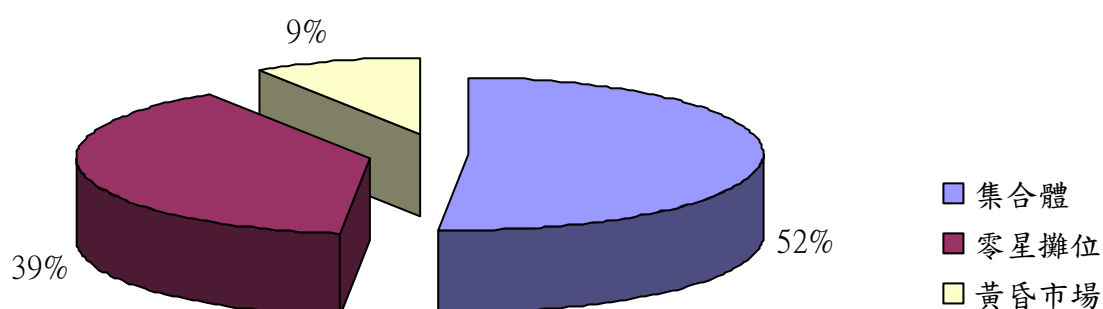
資料來源：消費者對台中市商圈滿意度評價問卷調查，2006/9



第一節 商圈現況調查

台中市攤販分布依 92 年調查¹⁸顯示，以西屯區佔全市 22.28% 比例最高，分別有集中型(集合體)1144 攤、零星攤販 871 攤及黃昏市場 201 攤，約有 2216 攤¹⁹。

圖七：西屯區攤位統計圖



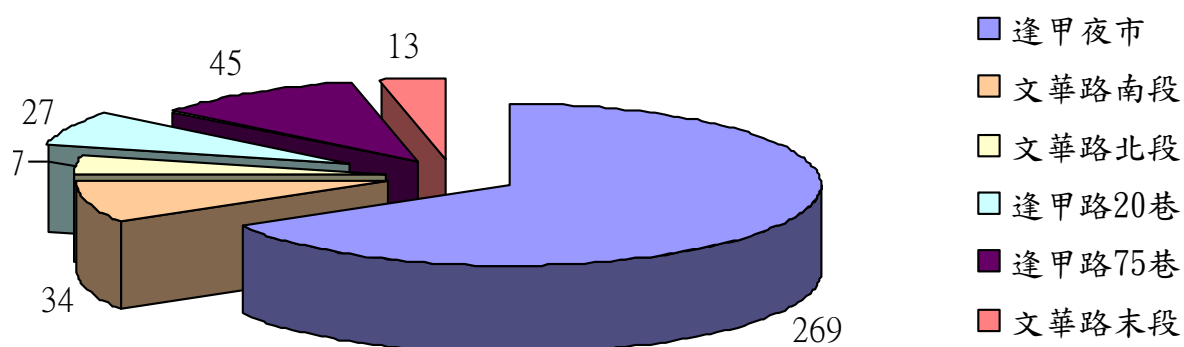
經調查公有、民有市場及租用公有市場等七處場所，市場內約有 320 攤位，場外周邊另有 130 餘攤。黃昏市場約有 230 攤位，場外約有 30 攤位。

另以逢甲商圈（福星路、逢甲路及文華路一帶）而言，依本所調查資料計有 405 攤位；另依各自治組織申報數則增加 49 攤位，計有 454 攤位。

鐫保

¹⁸ 「台中市攤販稽查與輔導計畫」，元大企業管理顧問有限公司，2003.12.12。

¹⁹ 95 年 7 月調查約有 2700 攤，成長率約二成(21.84%)。



圖八：逢甲商圈攤販統計圖

一、西屯區市場現況及周邊攤販

(一) 公有市場：

西屯區公有市場有中義、何厝、福安等三市場，市場內約有 141 攤，周邊攤販約 40 餘攤。

表 2：公有市場營業現況一覽表

序	名稱	地 點	時 段	攤位數	營業狀況
1	中義市場	何德里重慶路 180 號	每日 07：00 至 12：00	市場內 108 攤 周邊攤販約 40	良好
2	何厝市場	何安里四川路 120 號	每日 07：00 至 12：00	市場內 3 攤 周邊無攤販擺設	不佳(預計 95 年封場)
3	福安市場	福和里中工 3 路 1 段 199 號	每日 07：00 至 12：00	市場內約 30 攤 周邊無攤販擺設	良好
資料來源：西屯區公所調查資料，2007/08					

(二) 民有市場：

民有市場計有西屯市場及水湳市場兩處，市場內約有 152 攤，周邊攤販約 80 餘攤。

表 3：公有市場營業現況一覽表

序	名稱	地 點	時 段	攤位數量	營業狀況
1	西屯市場	西安里西屯路 3 段 90 號	每日 07：00 至 12：00	市場內 52 攤 周邊攤販充斥	良好
2	水湳市場	大福里大鵬路市場 5 巷 29 號	每日 06：00 至 12：00	市場內 70 攤 周邊攤販	尚可
資料來源：西屯區公所社建課調查資料，2007/08					

(三) 公有市場用地出租民間經營：

公有市場用地出租民間經營有市 92 及市 115，分別位於福中里中工 2 路及協和里工業區 38 路，市場內 10 攤，周邊無攤販擺設。

表 4：公有市場出租民間經營現況一覽表

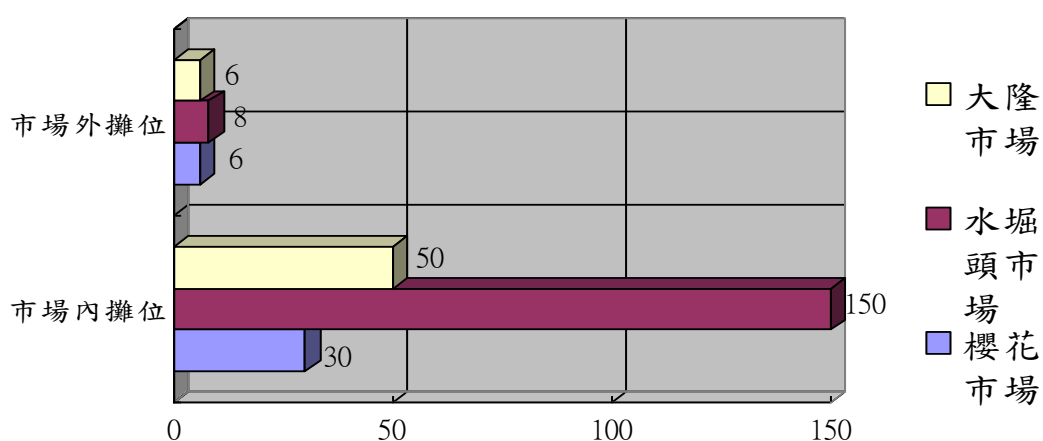
序	名稱	地 點	時 段	攤位數量	營業狀況
1	市 92	福中里中工 2 路 2 號	每日 15：00 至 19：00	市場內 10 攤 周邊無攤販擺設	尚可
2	市 115	協和里工業區 38 路 83 巷 1 號	每日 06：00 至 12：00		係屬未營業 狀況
資料來源：西屯區公所社建課調查資料，2007/08					

(四) 民有黃昏市場：

櫻花市場、西屯路市場及大隆市場等三處，市場內約有 230 攤，周邊有少數攤販；其中西屯路黃昏市場(另稱水堀頭市場)使場內有 150 攤最多。營業時段在每日 15：00 至 19：00 之間，營運狀況良好，周邊有少數流動攤位。

表 5：民有黃昏現況一覽表

序	名稱	地 點	時 段	攤位數量	營業狀況
1	櫻花黃昏市場	弘孝路與福星路口	每日 15：00 至 18：00	市場內 30 攤，周邊有少數攤販	良好
2	西屯路黃昏市場	西屯路三段與福雅路口	每日 15：00 至 18：00	市場內約 150 攤，周邊有少數攤販	良好 (水堀頭市場)
3	大隆黃昏市場	大隆路 50 號	每日 15：00 至 19：00	市場內約 50 攤，周邊有少數攤販	良好
資料來源：西屯區公所調查資料，2007/08。					



圖九：西屯區黃昏市場攤位統計圖

(五) 批發市場：

果菜批發市場位於本區港尾里中清路 180-40 號，營業時段為上午 03：30 至 09：00，市場內有 270 單位，營業狀況良好，周邊無攤販擺設情形。

表 6：逢甲商圈攤位數調查統計表

序	名 稱	地 點	時 段	攤位數	備註
1	逢甲夜市	文華路、福星路	每日 18：00 ~ 24：00	269	(列管 191)
2	文華路南段	逢甲大學圍牆邊	每日 18：00 ~ 24：00	34	逢福里
3	文華路北段	逢甲大學圍牆邊	每日 18：00 ~ 24：00	17	西平里
4	逢甲路 20 巷	逢甲路至文華路 127 巷	每日 18：00 ~ 24：00	27	(申報 76)
5	逢甲路 75 巷	逢甲路至 75 巷底	每日 18：00 ~ 24：00	45	
6	文華路(末段)	福星路、西屯路中段	每日 18：00 ~ 24：00	13	
資料來源：西屯區公所 97 年 8 月調查資料，2007					

表 7：逢甲商圈攤位訪查誤差比較表

序	名 稱	地 點	現地調查數	民眾反映數	備註
1	逢甲夜市	文華路、福星路	269	350	(列管 191)
2	文華路南段 (逢大圍牆邊)	逢甲大學圍牆邊	34	40	逢福里
3	文華路北段(逢 大圍牆邊)	逢甲大學圍牆邊	17	70	西平里
4	逢甲路 20 巷	逢甲路至文華路 127 巷	27	80	(申報 76)
5	逢甲路 75 巷	逢甲路至 75 巷底	45	70	
6	文華路(末段)	福星路、西屯路中段	13	20	
	合計		405	630	
資料來源：西屯區公所 96 年 8 月調查資料，2007					

表 8：西屯區集合體（集中型）攤販調查一覽表

序	名 稱	地 點	時 段	攤位數	自治組織
1	逢甲夜市	文華路、福星路	每日 18：00 ~ 24：00	269	廖秀銀 0921741278
2	同心路夜市	黎明路、青海路	週二、四、六、 日	250	無
3	華美西街	寧漢三街、華美西街	每日 16：00 ~ 19：00	154	賴政男 0952053828
4	水湳市場	中清路、大鵬路	每日 7：00 ~ 14：00	345	陳永 22966187
5	西屯市場	西屯路、光明路	每日 6：30 ~ 13：00	126	徐文電 0932633589
資料來源：台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003					

表 9：西屯區集合體攤販業態業種一覽表

序	類 別	數 量	百分比%	備註
1	服飾類	249	20.48	
2	蔬果類	202	16.61	
3	小吃類	405	33.31	
4	百貨	118	9.70	
5	生鮮	76	5.76	
6	其他	166	13.65	
資料來源：台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003				

表 10：西屯區零星攤販性別分類一覽表

序	類 別	數 量	百分比%	備註
1	男	413	47.89	
2	女	458	52.11	
資料來源：台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003				

表 11：西屯區零星攤販設籍分類一覽表

序	類 別	數量	百分比%	備註
1	台中市	656	74.09	
2	外縣市	215	25.91	
資料來源：台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003				

表 12：西屯區攤販攤架型式一覽表

序	類 別	數量	百分比%	備註
1	活動式	418	48.00	
2	固定式	190	21.81	
3	攤 車	178	20.44	
4	貨 車	32	3.67	
5	地 面	51	58.55	
6	其 他	2	0.23	
資料來源：台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003				

第二節 訪查及輿情反映

一、民意代表意見摘要

1、黃議員馨慧

- (1) 逢甲商圈牽涉市民權益，政府部門不能漠視，全面嚴禁取締，逢甲商圈定會沒落。
- (2) 朝向和平共存共榮推動。
- (3) 擴大攤販集中區籌設列管，妥善規劃配套措施。

2、吳議員春夏

- (1) 妥善規劃停車、導覽設施，並強化街道傢俱。
- (2) 配合收費回饋制度設計，健全組織體質、財務。

- (3) 配合規劃機車停車位。

二、各主管機關及單位

1、經濟局

- (1) 「不髒、不亂、不影響交通、不妨害公共安全」四大原則，創造雙贏局面。
- (2) 應有健全自治組織，做好自治管理事項。

2、交通局

- (1) 研議商圈接駁計畫。
- (2) 路幅狹小部分不宜設攤。

3、消防局

- (1) 應考量非營業住家利益及安全。
- (2) 籌設消防編組及演練。
- (3) 狹窄巷道列為危險改善標的，應不要佔用。

4、警察局

- (1) 配合政策執行道路交通違規處罰。
- (2) 視個案危害程度做適度處理。

5、都發局：

商店街、街道傢俱認養。

三、其他單位意見

1、逢甲大學：

- (1) 應考量有製造髒亂並有恐嚇校方人員情事及校方立場。
- (2) 各相關單位應依法辦理。
- (3) 逢甲大學校門口兩側攤販應予以淨空。

2、逢福里廖里長萬得

- (1) 試辦成效卓著，不宜貿然廢止。
- (2) 道路段寬度不足，不能怪罪攤販。
- (3) 逢甲商圈應正面肯定。

3、西平里廖里長建森

- (1) 逢甲圍牆邊環境衛生及秩序應請加強。

(2) 逢大校門兩側退縮部份應配合淨空。

四、攤商及輿情反映

1、逢甲路 20 巷代表

以補強減或設備、留設 4 米路寬、請寬限改善時程。

2、逢甲路 75 巷代表

已籌設自治組織，將配合留設 4 米路寬通路。

3、文華路南北段

南段設攤十餘年，已配合整理電線、加裝監視器，希望原址留設。北段部份路寬不足，願配合改善，希望原址營業。

4、輿情反映²⁰

- (1) 逢甲觀光夜市攤販集中區，每至晚上 11 時 30 分起至凌晨 1 時 30 分，一些攤販會於路中央（福星路至逢甲大學側門邊）營業，該逢甲觀光夜市攤販集中區自治會，已請管理員延長上班至凌晨 1 時 30 分，並商請西屯區派出所派員協助勸導。
- (2) 逢甲觀光夜市攤販集中區，一些已籌設列管之攤販擺設攤架超出統一線，該逢甲觀光夜市攤販集中區自治會，已請管理員加強勸導。
- (3) 逢甲觀光夜市攤販集中區，一些招牌違規吊放，該逢甲觀光夜市攤販集中區自治會，已請管理員加強勸導。

鐫保

²⁰台中市逢甲觀光夜市攤販集中區民眾反映意見 950109。

第三節 商圈發展與社區議題解析

由於攤販具有低成本、高利潤、免課稅等優渥條件，造成攤販日益蔓延，尤其目前經濟不景氣，更快速吸納原可能移轉到失業的人口，不少房東把騎樓租給流動攤販營利，使租店面的商家生意大受影響，排擠了正規的商業租稅體系，又因擺攤爭奪地盤引爆衝突，也讓黑道形成力量插手常形成治安問題。

又以取締攤販問題多多，極易造成警民對立和衝突，加上民眾質疑違規現象存在的成因，更是公權力的最大挑戰。

攤販常影響交通、環境衛生、生活品質，甚至造成不公平競爭等現象，依調查民眾反映，逢甲地區贊同攤販應嚴格管理佔了五成以上，甚至主張切除「都市之瘤」還給都市清新的面貌。

經分析西屯地區攤販衍生的問題有公共資源、交通、環境、衛生、生活品質及行政管理等問題。

一、公共資源使用問題

攤販問題往往造成公共資源的扭曲，其不當配置與使用結果下，不僅提高社會成本，更造成國家資源損失，其包括：

(一) 人力資源失衡。

攤販負責人之年齡為以 30 至 50 歲之中壯年者居多，約為六成 (58.89%) 比例。

另 20 歲左右的青年族群經營攤販者，亦達約二成 (21.51%)。該等人力若能有效投入工商業就業，將可改善目前我勞力短缺現象，亦可促進經濟復甦。

(二) 教育資源浪費。

從事攤販行業具有高學歷者，高中職以上佔全攤販數之 40.27%²¹，大專以上佔 9.34%，國中小僅佔 28.06%(成員多為 50 歲以上)，顯示攤販政策係為照顧殘障或無謀生能力者，而給予就業輔助之旨意不相吻合。因此，若能引導該等人力品到正規就業市場，則可達到人盡其才的目標，更能提高整體經濟產值。

表 13：西屯區攤販教育程度一覽表

序	類 別	數量	百分比%	備註
1	國 小	207	23.77	
2	國 中	154	17.68	
3	高 中	394	45.24	
4	大專以上	116	13.31	
資料來源：台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003				

(三) 安置成本過高。

根據調查顯示，為安置攤販而興建的臨時集中場（土地成本不包括），安置成本約達一百五十萬元，而立體建築或地下商場則更需約五百萬元之安置成本。顯然成本過高，扭曲社會資源。另外在安置有證攤販定點營業後，其營業點之外圍卻又有其他無證攤販的集結，又造成另一次違法的衍生。

二、交通及環境衛生問題：

錮障

21依據行政院主計處統計台灣地區從事攤販行業具有高學歷者（含高中職以上）達 54,571 人佔全攤販數之 21.3%。

(一) 影響交通流暢。

攤販營業處附近之居民及商店，認為攤販營業對交通流暢有嚴重影響之比率，高達 80.22%，其癥結在於多數攤販到處流竄，佔用路面、人行道等，致影響交通流暢。

(二) 影響環境衛生。

攤販營業處附近之居民，根據調查有七成以上民眾認為攤販之廢棄物已對其居家環境造成髒亂，顯示攤販營業時所產生之廢棄物、廢水，未能善加處理，而任意丟棄、排放；致嚴重影響環境衛生。

三、生活品質問題：

(一) 空氣品質惡化。

根據統計約有四成以上之民眾認為攤販經營之臭味使空氣品質惡化，尤以生鮮魚肉類最狹嚴重亟待改善。

(二) 噪音干擾。

由於攤販促銷時之擴音設備，或吆喝叫賣與顧客喧嘩之聲音，由於聲大吵雜，使居民感到生活深受干擾不便者達六成，居家生活品質深受影響。

四、健康衛生問題：

攤販主要營業類別以小吃類、食品及飲料類最多，佔總攤販總數達六成，惟小吃飲食類受限於經營環境及設備簡陋，致其衛生堪慮，若不慎誤食不潔食品，則對此龐大外食人口之身體健康，將受嚴重影響。

五、不公平競爭：

(一) 價格低、利潤高。

攤販所銷售商品之供應來源大多為自產、產地直銷、批發商等供應，故其價格較一般正規零售商便宜（約 12%），又因少有課徵營業稅，致平

均利潤率高達約三成²²，相對較正規零售商為高。

(二) 經營成本較低。

攤販經營有支付清潔、管理費者約占七成，清潔管理費從一千元至三千元不等。反觀一般商店需支付龐大之租金、水電及人事管理費用，致其經營成本高出甚多。

(三) 稅賦不公。

攤販雖依財政部頒定『攤販銷售額定要點』繳交營業稅，惟其為照顧低收入者，其稅基訂定標準原本即偏低，繳交營業稅額23（四千餘元）與一般合法商家營業稅額相較，顯然過低，而造成稅賦明顯不公。

第三節 行政管理問題議題解析

攤販間的利益及地盤競爭，極易造成對立和衝突，加上民眾質疑違規現象公然存在的因素，背後更隱藏了嚴肅的社會、經濟、治安等問題。

經調查許多民眾反映攤販應嚴格管理，甚至有三成的民眾極力主張切除「都市之瘤—攤販」，以還給都市清新的面貌。

然以管理層面而言，如何兼顧地區經濟發展、市民生計及公共利益，是行政部門最大的難題。

每個攤商都代表了市政的支持度，如果沒有具體妥適的安置措施，貿然實施全面取締，主管部門將面臨市民、攤商及民意代表三重壓力的挑戰。本府雖然將攤販管理問題列為商圈發展重要項目，並首創訂定了攤販管理自治條例，卻因為攤商、民意代表等各方無法形成共識，遭市議會決議展緩實施，致使攤販始終無法納歸正常管理。

鐫印

²²根據行政院主計處調查資料，攤販之平均獲利率為 28.5%，而一般正規之零售業營業率則為 11%。

²³依行政院主計處『攤販經營概況調查報告』，計算基礎應包含流動攤販，而流動攤販因居無定所，稅籍資料難以掌握，在課稅管理上確有困難，且流動攤販既未取得合法證照，應依法取締，請攤販主管機關加強納入管理，省市稽徵機關即可依法課徵，至於有證攤販及固定攤販，目前已依法課稅在案。

一、關說造成公權力²⁴執行困難：

公權力主要是針對警察執行稽查與取締而言，警察是取締流動攤商的實際執行單位，然而，攤商迷信民意代表關說能力，常常造成警察執行公權力的困擾。

二、攤販與政府立場迥異，容易曲解推動政策²⁵。

攤商的營業行為牽涉「家庭生計」，故當遭受執行單位「取締」時，常常因既得利益損失，立即產生反彈，對於行政部門推動的政策，更因立場不同，常常曲解公部門推動的各項措施。

三、攤販質疑政府執行意志，觀望心態濃厚²⁶。

台中市的攤販管理長期以來，僅依賴「道路交通處罰條例」、「廢棄物清理法」、「社會秩序維護法」、「噪音管制法」、「食品衛生管理法」、「消防法」等進行管理，始終無法有效執行。即便是大規模取締行動，礙於警察人力時間有限無法持續，更是造成攤販業者質疑公部門執行意志，自然對管理自治條例心存觀望。

四、缺乏法定權責及激勵方案，各單位配合意願低落。

台中市的攤販管理分屬於經濟局、警察局、交通局、消防局、環保局及區公所，經濟局負責許可管理，區公所配合受理及陳轉業務，警察、交通、環保、消防等單位負責配合稽查及取締，因制度設計既無法定權責，又無激勵方案，常造成相關單位協調困難及配合意願低落。

第四節 輔導措施與協調會議

西屯區公所配合上級指示，協助處理水湳市場及逢甲商圈攤販問

錮保障

²⁴ 公權力主要是針對警察執行稽查與取締而言。

²⁵ 台中市攤販稽查與輔導計畫，元大企管，2003，附件十：檢討報告，p15。

²⁶ 同註7。

題，經召集各相關單位會商協調，已凝聚攤商、店家及民意代表等相關單位共識，將以維護公安、環保及交通為前提，並藉由整體規劃，創造共生共榮的特色商圈為輔導目標。

一、逢甲商圈輔導方案

(一) 路段及輔導方案

1、逢甲路 20 巷及 24 巷：

應以建立「不髒不亂」的管理機制、具備維護公共交通、公共安全的設施為前提，並結合 24 巷及文華路北段整體規劃。

2、圍牆邊文華路南北段：

逢甲大學圍牆邊文華路南北段部份，仍應以具備管理機制、維護交通及公安的設施為前提，並以下列方式規劃：

(1) 逢甲大學校門口兩邊退縮保持淨空。

(2) 單邊設置攤販，且機車停車及攤販分別設置為原則。

(3) 北段不宜超越逢甲側門，並應結合 24 巷及 20 巷整體規劃。

(二) 設置準則及管理機制

1、設置準則：逢甲地區全區域納管，規劃統一設置準則，未依規申請者一律嚴格取締。

2、管理組織：(大逢甲商圈管理委員會)結合地方里辦公處及民間資源，輔導成立事權統一的管理委員會，管理大逢甲商圈各路段，不宜個別組設管委會。

(二) 管理機制：

管理委員會應依下列準則辦理外，該區域內如有所發生社會及公安等各項問題，應主動瞭解、妥善處理，同時將處理情形通報各主管單位，並協助後續管理事宜。

1、設置基準線：明確劃設機車停車及攤販設置位置，違規者一律嚴格取締。

- 2、營業時間：以下午十七時至二十四時為原則。
- 3、環境衛生：營業時段設置垃圾筒並派專人負責，以維護環境整潔衛生。
- 4、公共交通：應自道路交叉口退縮十公尺、供通行淨寬度應達 4.0m 以上、規劃停車及卸貨空間。
- 5、公共安全：消防設備（滅火器、消防栓及水帶）及維護人員編組、訓練。



二、水滸市場輔導與協調

大福里水滸市場係歷時多年之傳統市場，但仍屬未經許可之攤販集中區，現因該處眷村改建為大福新城，自 93 年 8 月新建完成後，住戶陸續遷入至今已將近二年，該大廈管理委員會曾以環境衛生及生活品質問題嘗試與攤商進行協商，但無法達成共識，進而衍生相互檢舉，警察局六分局於 95 年 7 月 4 日前往取締告發在案。

攤販設置路段主要分布於長安路二段(自大鵬路至中清西二街)及中

清路 65 巷(中清路至長安路二段)，經查訪地方表示上開路段擺設攤位已有 24 年之久，攤商自行成立管理委員會負責環境清潔及秩序維護。

(一) 輿情反應及地方需求

95 年 7 月 14 日由六分局執行全力取締，但因輿情反應激烈，接獲民意代表電話關心，希望有關單位「以民眾生計為重」並予以妥善處理。

大福里辦公處考量取締將影響約 400 位攤商生計，邀集各方代表於 95 年 7 月 15 日進行協調，希望促成共識達成三贏局面。

(二) 問題分析：

該路段攤販存在已久，問題癥結點在於大福新城鄰近道路均擺設攤販，影響該社區環境衛生及生活品質，故要求攤商配合管理並繳納必要費用，以維公安及環境衛生，前經多次協調但無法達成共識，進而衍生檢舉情事。

(三) 輔導目標及推動方案

- 1、目標：照顧民眾生計，協助自主管理。由西屯區公所、警察局六分局等指導地方民間組織，以「照顧民眾生計、達成自主管理」目標進行協調。
- 2、推動方式：由里辦公處、社區發展協會、守望相助隊、大福新城大樓管理委員會等協議組成自主管理組織負責經費籌措及管理事宜。

第五章 結論：社區參與的願景與實踐

從社區參與的角度觀察商圈營運，無論是從社區本身、政策管理者或是整體政策文化，其繁複糾葛的程度其已超越了策略方案或是自治條例的管理範疇，期望以管理技術或法規命令的方式解決商圈發展所衍生的各種問題已勢所不能；由於政治體制轉型、公民意識抬頭及選票政治所引發的泛政治化現象，乃至於因「回饋效應」所引起的不合理抗爭，都使得攤販管理更難以圓融解決。

逢甲商圈涵蓋文華路、逢甲路、福星路，加上周邊的大鵬新城，以台中的商圈而言，環境複雜度排名第一，無論從社區本身與政策管理之間的互動，或是政策文化環境而言，雖然各利害關係人的認知，評價上各有所不同，但在政策過程中所存在動態的衝突、調合與適應的現象，彙整出利害關係人彼此同意的匯合點（Convergent Point），繼而驗證社區參與是引導發展的可行途徑。

第一節 公部門決策的實踐策略

一、體認時代趨勢，推動「協同」的執行模式。

管理者應用心體認時代趨勢，破除傳統牧民思想，並以開闊胸襟推廣「公私合夥」的執行模式。

近年來，台灣地區各種的民間專業團體，如雨後春筍般的出現，為民間注入無限活力；管理者實不宜再以操控、對立的方式與其相處，而應將這股民間的力量引導納入政策過程中，成為公部門的伙伴。

強化於下而上的社區自願性參與，除可使行政資訊與決策權向基層移動，發揮社區自主權與影響力外，更可藉由「共生共榮」的理念，賦予政策正當性，同時對於社區能力的增進也會有相當大的助益。

計畫方案在雙方互動中以平等、互助、參與及共擔責任的原則，彼此信任，進行協力合作，不但使政府與民間達到雙贏的目標，更因社區

的投入，促使社區參與在決策過程中得以實踐。

二、推動培力(empower)方案，建構參與型文化。

政策管理者應從培養社區民眾參與政策過程的能力，學者論述當今台灣地區政治文化仍處於「臣屬型政治文化」，社區民眾雖然關心政策過程，但在認知上或能力上都趨向於不參與或缺參與能力的狀態。

而成熟的民主政治文化則應屬於「參與型政治文化」，社區民眾應主動參與政策過程，並透過對話尋求共識。然而，政治文化的變遷，並無法強制達成，惟有透過長期的培力教育，才可逐漸培養出成熟的文化及參政能力。

(一) 尊重理性對談與生活化的溝通方式。

逢甲地區民眾強調社區的意識，攤販與社區陷於對立狀態，普遍欠缺理性的對談機制，在這種困境之下，致使社區民眾與政策管理者之間自然形成一道溝通的障礙。

就民眾而言，常覺得管理者「欺善怕惡」；而管理者言常覺得社區民眾「無理取鬧」；更由於雙方專業技術不相對稱，難有針對政策做理性辯證的空間。解決之道，唯有能運用生活化的論述來與民眾溝通，才足以引導理性對話的溝通方式。

(二) 整合社會資源，建立雙贏利基。

由於社區資源匱乏，形成社區委員會管理工作難以推動，更衍生出「我為銀行，他為提款卡」的爭議，爭執點仍著重於單方利益回饋，而非尋求雙贏策略。解決策略有賴於公部門主動、積極協調，協助雙方建立整體環境計畫，納入學校部門成為社區發展的助力。至於社區普遍存在被動接受補助與回饋的心態，就推動逢甲地區經濟發展潛勢而言，仍需再加強社區有效統合運用資源的能力。

(三) 自治團體應重視實踐式的社區服務理念。

社區的政策參與，如果能在決策過程予以實踐，民眾參與及社群實

踐將是「再造商機」的主要關鍵。

長久以來教育制度一直淪為教條或意識型態的灌輸，致使社區民眾仍怯於參與公共會議，更難以體認整體發展契機大於個別模式利益，而如何凝聚集體共識及尋求支援機制²⁷，則是雙方利基及發展機會所在。

三、引進社區顧問制²⁸決策模式，促進協調溝通。

所謂社區顧問委員會意指透過社區定期運作之方式，協助化解爭議糾紛。內、外環境不可謂之不複雜，而各利害關係人間立場各異，共識的形成極需有公正客觀，而為各方所共同信任的組織介入。

每月定期聚會，由自治會主動提供資訊，並說明操作及改善方案、營運管理狀況，並由社區人士提出質疑或建議，而主持人則扮演協助者（Facilitator）的角色，一方面協調雙方的溝通；一方面於會後彙集相關資訊提出補充或引言。

由觀察發現，許多社區民眾都了解觀光夜市營運可以為社區帶來大批回饋，但是環境整潔維護、噪音控制與監督，卻有待公正單位監督判斷，基於上述認知，對於疏解社區民眾心理及實體的疑慮，社區顧問制度的引進應有重大助益²⁹。

四、確立回饋的合理化與法制化方向：

回饋問題是政策過程中爭議焦點，究其原因在於回饋情結曲解社區在公共政策過程中的理想，亦即回饋措施的合理性頗受到社區民眾的質疑。

（一）回饋必需貫徹「受益付費、受害補償」的原則。

凡是因為營運而受到財產上、身體上或精神上損失的居民，就應該

鐫印

²⁷ 管理者能營造出民眾足以學習如何提議、理性談論及形成共識決的技巧，那麼民眾參與公共事務的效能感得以滿足，政策的推動自然順利。

²⁸ Community Advisory Panels, CAP。

²⁹ 其運作所需有限的基本經費，可參考美國方式由業界提供；另參與成員之代表性及公正性，初期可考慮學界加入。

受到相當的補償措施。

(二) 貫徹回饋的精神，建立回饋基金運用監督制度。

回饋計畫的審核應特別著重程序的合法性，並避免實質運用的干涉。監督制度則著重於藉回饋計畫改善社區總體環境，促進社區及整體區域發展。

(三) 推動敦親睦鄰方案，改善與社區、攤商及民眾之關係。

傳統的操作模式常常引起各方勢力覬覦，演變成「利益掛帥；權勢操弄」的僵局。

第二節 社區參與的實踐策略

逢甲地區兼具傳統社會與現代化社會的過渡型態，其顯示出來的多元特性，而管理方案在決策過程仍然有許多待克服的議題。

一、應摒棄抗爭模型式，以理性的態度解決公共問題。

「以私利為抗爭動力」的自利思考，在協調過程中是存在的，這種自利的抗爭行為常迫使政策方案的合理性與公平性遭受扭曲，更對於地區團結形象造成分裂。所以社區民眾應以「利他」的精神，以參與公共事務為自己的責任，如此才能營造出整體互賴，互為成就的社區意識。

二、轉換狹隘自利的本位心態，以利他的精神實踐社區公益。

回饋合理性的困境來自於社區希望「回饋在我家」，這種爭食回饋利益的心態，常造成一種分裂性「非我族群」的意識體現，也是推動方案的最大障礙。

而如何「理性對話」的過程而凝聚共識，屏除本位主義的心態，藉以避免造成零和、輸贏的結果；否則所謂的社區共識，恐怕也只是一時的利益結合而非長久的社區能力成長動力。

三、提昇權利自主意識，擺脫權利糾葛，摒棄派系力量介入。

逢甲地區雖然並無明顯大型的派系力量，但為特定目的所形成合縱連橫關係卻也常涉入決策過程；同時另有「假情資」的陳情煽動，造成管理問題泛政治化，致使機關常受「假民意」要脅，難有理性對話空間。

觀其背後目的，無非是期望管理單位以「利益妥協」換取政策推動，這種情形將只能滿足少數特定人物利益，對政策管理者或是社區民眾而言，可說是「雙輸」的結果。

社區應擺脫以往退縮保守的態度，以主動性的社區理念自主決定社區公共事務，如此社區才能展現自我力量，如此不但能在公共政策過程中完整實在的影響政策過程，而且可以擺脫過去社區公共事務長期遭受把持的困境。

四、體認地區發展責任，主動配合公共事務推動。

社區民眾對於公共事務推動，仍存在所謂的「精神支持」狀態，欠缺實際行動參與。

尤其是涉及地區性事務的推動，需要市民共同奉獻時間、精神，尤其是處理社區庶務的里辦公處等公部門，更是常常遭受誤解。

社區在決策過程的實踐，極需要社區民眾自發性配合，如此方能成為推動政策的動力，理想目標也才可能得以實踐。

第三節 社區參與在商圈發展的願景

「社區」不只是在進行總體營造的社會重建工作上理想的著力點，同時由於社區強調自主的行使，也可以扭轉過去行政「由上而下」執行方式，導正行政資源分配均值化、空洞化等困窘。

社區的草根性運動，以社區為導向的論述如雨後春筍般的出現，導至政府部門所推動的「福利社區化」、「治安社區化」、「環保社區化」、「教育社區化」的政策，更徹底的加以實踐了。觀察社區參與決策的實踐具有下列績效及成果：

- 1、促進自主性社區發展，落實政府的公共建設政策。
- 2、凝聚社區整體意識，培養認同心理及利他情操。
- 3、激發社區潛能、轉變文化型態，主動的參與公共事務，逐漸型塑成熟的參與型政治文化。
- 4、彰顯社區的獨特性，創造地方特色文化。
- 5、培育完善組織團體，促成政策目標的實踐。
- 6、促進公共政策的品質，滿足民眾的需求。
- 7、強化地方認同的基礎，建構生命共同體的意識。
- 8、提升權利自主意識，瓦解地方派系勢力主導的僵局。

第四節 代結語：管理輔導建議與後續方案

一、法制體系配套措施：

- 1、建請中央儘速通過「攤販條例」之立法，以利全國同步實施，寬列預算成立專責管理及取締機構，以達事權統一之目的。
- 2、建請加強攤販集中區自治會之功能，以改善交通、環保、噪音、衛生等問題，並朝向觀光化、夜市化、主題化之經營態樣，提高經營水準。
- 3、建請稅務機關針對攤販稅務問題，主動調查並辦理稅籍登記，增加政府稅收，並可建立公平納稅體系。
- 4、建請強化各主、協辦機關之功能，以輔導攤販走入正軌，尤應強化攤販之轉業輔導，使攤販不以擺攤為終身職業促進轉業或入店營業，回歸正常商業。
- 5、建請成立攤販管理公司，未來攤販營業型態以臨時性、非

長期固定性為主，授權地方政府委由攤販管理公司經營並協助政府管理，政府一方面可收取相當之權利金補助財政收入，另一方面不需耗費大量人力負責攤販管理，可收一舉兩得之效。

二、推動策略及規劃構想

(一) 策略目標

1、第一階段「降低衝擊」：

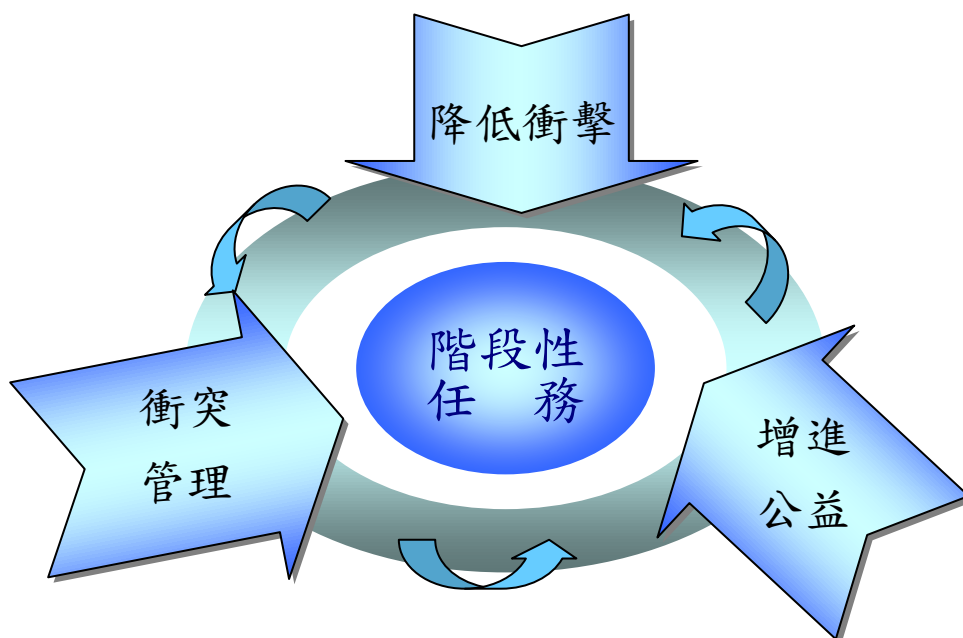
積極管理以降低公共安全、交通及環境衝擊。

2、第二階段「衝突管理」：

會商協調、協助籌設自治組織，藉由民眾參與推動消防救災測試及法令宣導，維護整體生活環境品質。

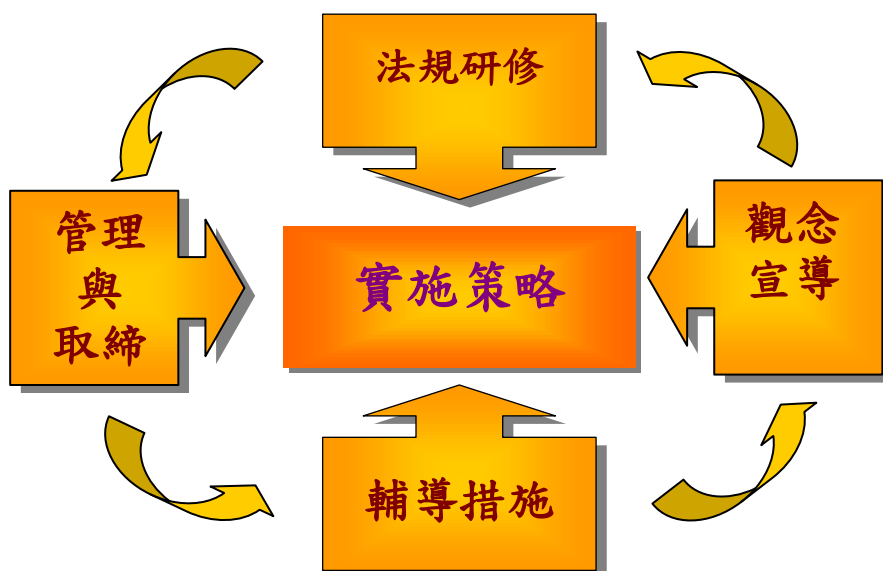
3、第三階段「增進公益」：

結合民間資源及回饋方案，建設大逢甲特色商圈。



圖十：逢甲商圈發展政策目標圖

(二) 實施策略



圖十一：逢甲商圈發展策略圖

- 1、結合民意代表，凝聚地方共識，推動跨部門合作機制。
- 2、加強經營現代化之經營觀念，藉以提升經濟競爭力。
- 3、結合整體景觀規劃，創造社區經營特色，建立特色商圈。
- 4、輔導自治管理組織，藉由公私合作，改善社會治安、公共交通及區域環境生活品質。

(三) 規劃構想

- 1、考量民生經濟及地方需求，規劃安全健康的商圈環境。
考量市民生計及地方需求，尊重夜市及攤販存在之事實，規劃符合公共安全、交通、環保的商圈環境。

2、協助成立自主管理組織，推動整體發展計畫。

經訪查現行商圈發現有權利主張、交通、噪音、環境清潔及管理收費等問題，商圈應籌組整體性管理組織，藉以整合各區段意見、協調資源分配等問題，推動大逢甲商圈發展計畫。

3、結合休閒觀光文化行銷與城鄉風貌工程，再造產業發展契機。

結合社會資源，共同推動城鄉風貌改造，發展地方特色商圈，同時結合休閒觀光與文化行銷，再造產業發展契機。

(四) 規劃原則

為反映市民期盼，管理政策應朝向「積極納管」、「整體規劃」、「總量管制」三大原則擬定。

1、積極納管：

消極的驅離與取締已無法因應各方期盼，為促進地區經濟發展，為借助民間組織資源，改善地區公共秩序、公共交通及維護公共安全，應朝向「積極納管」考量。

2、整體規劃：

逢甲地區攤販問題除今天會勘的逢甲路 20 巷及圍牆邊文華路南北段外，尚有西安街、逢甲路 149 巷、福星路、屋台街及未來大鵬三村等問題，通盤考量區域發展需求，建議應朝向「大逢甲商圈」作整體規劃。

3、總量管制：

考量逢甲地區特性，設定符合發展需要的攤販總量，避免攤商無限制膨脹，繼而影響經濟秩序正常發展。

參考文獻

1. 經濟部(2006)，〈攤販輔導管理方案：「國家最低基準」的提出〉，臺北市：經濟部。
2. 行政院（2005），台灣健康社區六星計畫推動方案，行政院 94 年 4 月 11 日院臺文字第 0940084226 號函核定。
3. 廖德淘(2005)，臺中市攤販管理輔導自治條例(執行專案報告)，臺中市經濟局。
4. 胡高子賢(2005)，從平等原則檢視限制從事攤販業之規定——以高雄市攤販管理自治條例為例，公共行政的變遷與挑戰學術研討會，國立臺北大學。
5. 內政部（2004），社會福利政策綱領。
6. 內政部（2004），社區營造條例（草案）。
7. 行政院經濟建設委員會（2004），新故鄉社區營造計畫：(修正版)。
8. 經濟部商業司（2004），改進攤販問題五年計畫，經濟部，取自：
http://www.moea.gov.tw/~meco/doc/ndoc/s3_p07_p01_p01.htm。
9. 王三中等(2004)，赴日考察批發市場營運及攤販管理，公務出國報告，臺北市市場管理處。
10. 元大企業管理顧問有限公司(2003)，臺中市攤販稽查與輔導計畫期末報告書，臺中市政府。
11. 林萬億（2002），「以社區為對象的社會工作實施」，當代社會工作—理論與方法，頁 463-465。台北：五南。
12. 行政院經濟建設委員會（2002），國家發展重點計畫：挑戰 2008。
13. 袁方主編（2002），「社會研究的設計」，社會研究方法，p128 -141，台北：五南圖書。
14. 歐陽峰(2002)，〈流動攤販證照稅之研究〉，稅務，1810，p11-14。
15. 周月清（2000），英國社區照顧：源起與爭議，台北：五南圖書。
16. 狄雅傑(1999)，〈整理攤販課稅不能再拖〉，中國稅務旬刊，1713，p23。
17. 徐震（1999），「臺灣社區工作的新形勢與新願景」，社區發展季刊，第 88

- 期，p168-176，內政部。
18. 施教裕（1997），「福利社區化的理念與實務之探討」，社區發展季刊，第 77 期，p41-49，內政部。
 19. 徐旭誠(1996)，都會邊緣趕集性夜市空間與活動系統之研究，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文，臺北。
 20. 廖元豪(1996)，美國「種族優惠性差別待遇」合憲法之研究--兼論平等原則之真義。東吳法律，9，1-44。
 21. 萬育維（1995），「福利社區化的意涵與政策」，社區發展，全國社區發展會議特刊。
 22. 王振霄(1995)，臺北市攤販管理政策及法規執行途徑之研究，臺北市市場管理處。
 23. 彼得·杜拉克著(1994)，余佩珊譯，非營利機構的經營之道，台北：遠流出版公司，頁 3 至 8。
 24. 戴伯芬(1994)，誰做攤販?-臺灣攤販的歷史形構，台灣社會研究，17，p121-148。
 25. 謝潮儀(1990)，攤販取締的法律假期，統領雜誌，56，p78。
 26. 宋欽增(1990)，〈從攤販調查中發掘問題與對策〉，主計月報，62，p6-10。
 27. 馮先勉、徐貴雀(1986)，〈臺灣地區都市攤販問題與解決方案之研究〉，臺灣銀行季刊，37，p175-204。
 28. 黃光招等(1985)，考察新加坡攤販管理工作報告書，公務出國報告，高雄市:研究發展考核委員會等。
 29. 林萬億(1981)，攤販問題何時了，中國論壇，11，p7-25。
 30. 曹俊漢(1981)，我對攤販問題的一些意見，中國論壇，民 70，10，p35-36。

附錄一：西屯區市場及攤販現況調查資料

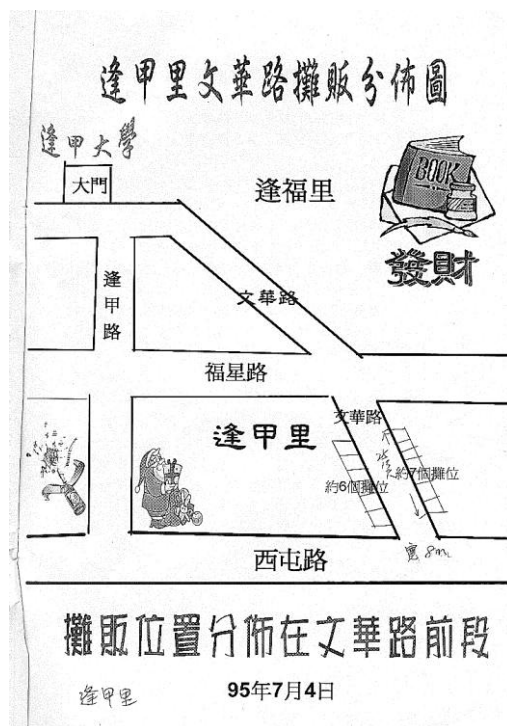
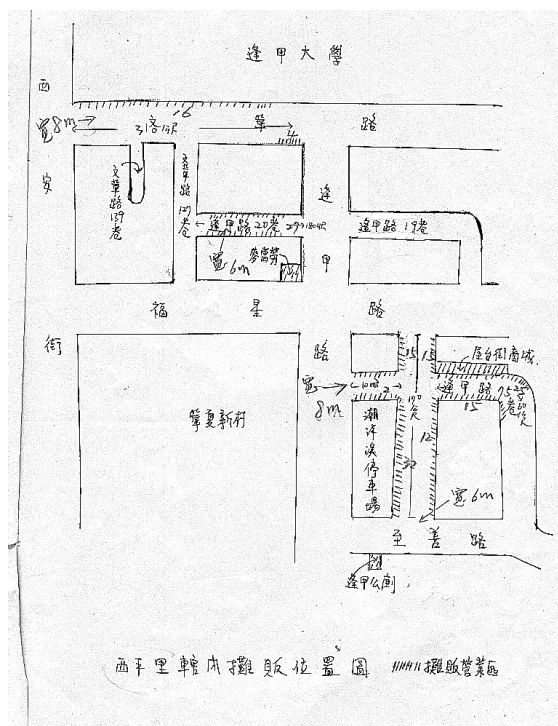
表 14：台中市西屯區各市場一覽表(960815)

名 稱	地 點	電 話	聯絡人	備註
中義市場	台中市西屯區何德里重慶路 180 號	23131742	廖財助	公有
何厝市場	台中市西屯區何安里四川路 120 號	23168379	廖財助	公有
福安市場	台中市西屯區福和里中工 3 路 1 段 199 號	23584948	廖財助	公有
西屯市場	台中市西屯區西安里西屯路 3 段 90 號	27011380	廖振興	民有
水湳市場	台中市西屯區大福里大鵬路市場 5 巷 29 號	22926057	陳秀全	民有
市 92	台中市西屯區福中里中工 2 路 2 號	24255067	盛聚實業公司	公有市場用地出租民間經營
市 115	台中市西屯區協和里工業區 38 路 83 巷 1 號			
果菜批發市場	台中市西屯區港尾里中清路 180-40 號	24262811	張樹德	
櫻花黃昏市場	弘孝路與福星路口（逢福里）	0933-402122 0933-440264 0935-773136	王先生 宋先生 陳先生	
西屯路黃昏市場	西屯路三段與福雅路口（永安里）	0928-903143	涂宗泰	
大隆黃昏市場	大隆路 50 號（何南里）	2320-8180	張文豐	

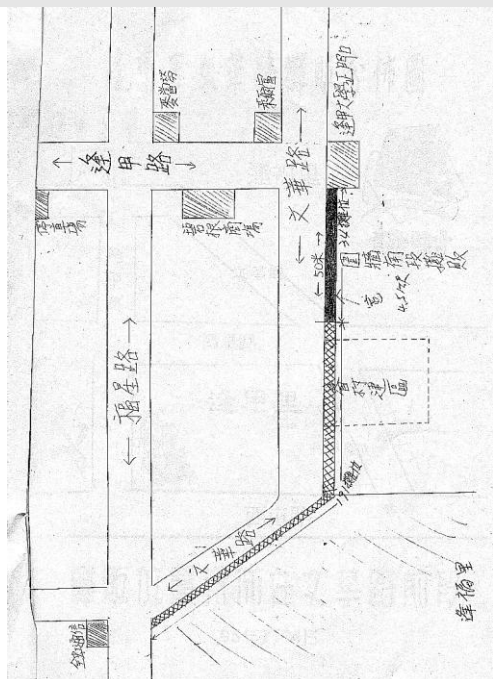
表 15：西屯區攤販自治管理委員會一覽表(960815)

名 稱	地 點	電 話	聯絡人
逢甲觀光夜市 攤販集中區自 治會	台中市西屯區文華 路 12 號	24515940 0921-741278	廖秀銀 賴志川：22972727 0932-619600
華美黃昏市場 自治管理委員 會	台中市西屯區華美 西街 2 段 27 號	23121388 0952-053828	賴政男
水湳市場清潔 管理委員會	台中市西屯區中清 路 65 巷 17 弄 22 號	22936662 0931-624256	曾世輝
逢甲大學圍牆 邊文華路北段 攤販自治會	臺中市文華路 139 巷 19 弄 13 號	0939-252535	高同
逢甲大學圍牆 邊文華路南段 攤販代表	臺中市長安路 2 段 272 號 5 樓之 8 號	0919-710147	王秀卿
逢甲路 20 巷美 食街自治管理 委員會籌備會	臺中市逢甲路 20 巷 3 號	0920-509226	陳美男
逢甲路 75 巷攤 販代表	臺中縣潭子鄉東寶 村大富路 1 段 30-8 號	0931-073352	廖宗恩
逢甲商店街管 理委員會	臺中市福星路 431 號	24519076 0922-751991	王朝藝

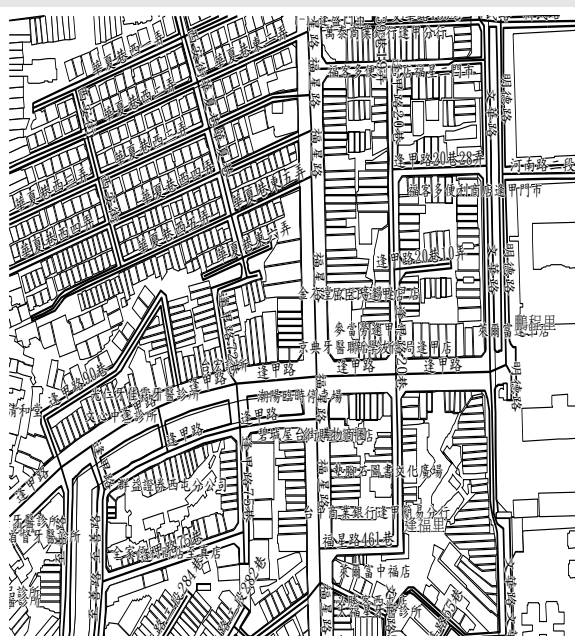
附錄二：逢甲商圈夜市攤販現況調查示意圖



西平里攤位示意圖



逢甲里攤位示意圖



逢福里攤位示意圖

逢甲大學校門口

附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（一）

逢甲路 20 巷



逢甲路 20 巷



逢甲路 20 巷



逢甲路 20 巷



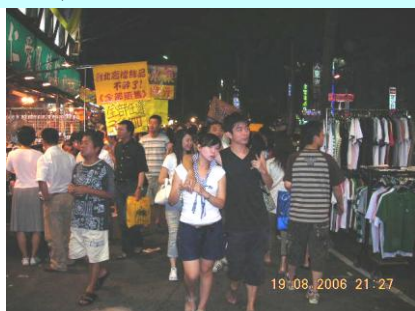
圍牆邊萊爾富



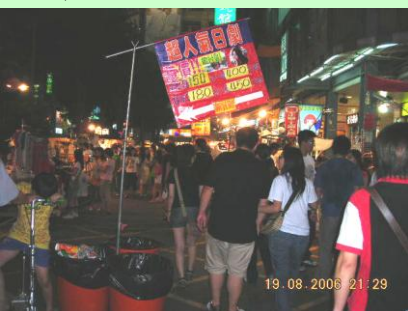
逢大圍牆邊



逢甲路 75 巷



逢甲路 75 巷



逢甲路 75 巷



附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（二）

逢甲路 75 巷



逢甲路 75 巷



逢大圍牆邊北段



逢甲路(福星路至善路間
巷道)



逢甲大學文華路北段(萊
爾富)



逢甲大學文華路北段(圍
牆邊)



逢甲大學校門口(圍牆邊
北段)



逢大圍牆邊北段(電線桿
及標示牌)



逢甲大學校門口
逢甲路店家



附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（三）

逢甲路(福星路、
至善路間巷口)



逢甲路(福星路、
至善路間巷口)



逢甲路
(機車停車場前)



逢甲路(福星路至
善路間巷口)



逢甲路 75 巷



逢甲路(機車停車場前)



逢甲路(福星路、
至善路間公廁前)



逢甲路(福星路、
至善路間公廁前)



逢甲路
(汽車停車場前)



附錄三：逢甲商圈夜市攤販照片（四）

逢甲路、福星路口商圈



逢甲路、福星路
商圈



逢甲路、福星路
商圈(精華眼鏡)



逢甲路、福星路
商圈



逢甲路、福星路
商圈



逢甲路、福星路
商圈



逢甲路、福星路
商圈



逢甲路、福星路
商圈



逢甲路、福星路
商圈



附錄四：逢甲商圈夜市攤販協商會議資料

壹、依據：

依台中市政府 95 年 8 月 7 日府經市字第 0950157231 號函「逢甲商圈夜市攤販座談會」決議事項辦理。

貳、辦理項目：

一、請西屯區公所與個別攤販集中區自治會協商改善可行方案。

二、改善方案報請經濟局專案研簽。

參、相關單位及意見領袖意見摘要：

一、經濟局：

1、依「不髒、不亂、不影響交通、不妨害公共安全」四大原則，創造業者與地方共存共榮雙贏局面。

2、應有健全自治組織，做好自治管理與敦親睦鄰等事項。

二、黃議員馨慧：

1、逢甲商圈牽涉逢甲大學、店家、住戶、攤販及廣大消費者，政府部門不能漠視業者生計，逢甲大學感受，全面嚴禁取締，逢甲商圈定會沒落。

2、如能維護交通秩序，攤販能自治管理，相信大家樂見和平共存共榮。

3、政府應擴大攤販集中區籌設列管，妥善規劃停車、交通接駁及觀光客接待，尋求外部資源投入及業者回饋。

三、吳議員春夏：

1、基於繁榮地方，應依時段、路段規劃停車、導覽設施，並強化街道傢俱。

2、允許自治組織收費，配合政府要求健全組織體質、財務，做好敦親睦鄰工作。

3、逢甲應配合適時開放校內機車停車位。

四、逢甲大學：

1、攤販及消費者有製造髒亂並有恐嚇校方人員情事，應考量校方立場。

2、試辦已經不只十個月，市府決定廢止，即應堅持，要求相關單位

依法辦理。

- 3、逢甲大學校門口兩側攤販應予以淨空，其餘路段尊重市府依法行政。(950809 及 950810 聯繫劉組長表示)

五、逢福里廖里長萬得：

- 1、試辦期間攤販自治管理有成效，不宜貿然廢止。
- 2、部份路段寬度不足，不能怪罪攤販，不擺攤消防車一樣不能進入。
- 3、逢甲全國聞名，應以正面肯定方式輔導。

六、西平里廖里長建森：

- 1、逢甲圍牆邊環境衛生及秩序應請攤販加強。
- 2、逢甲大學校門口兩側退縮部份，攤販應配合淨空。(950810 電話聯繫表示)

七、交通局

- 1、商圈前有接駁計畫，因經費用罄停辦，如有共識且有經費挹注，應可再研議。
- 2、逢甲大學校門口兩側路幅狹小，不宜設攤。

八、消防局

- 1、基於公安考量，應考量非營業住家利益及安全。
- 2、可以協助各攤販籌設消防編組及演練。
- 3、逢甲兩處狹窄巷道被專家列為危險改善標的，攤商應配合不要佔用。

九、警察局

- 1、基於道路交通違規處罰執行單位，配合政策辦理。
- 2、試辦政策未定案前，由六分局視個案危害程度做適度處理。

十、都發局

逢甲商店街、街道傢俱有機車停放，將請里辦公處及認養會勘處理。

十一、攤商代表

- 1、逢甲路 20 巷：以補強減或設備、留設 4 米路寬、請寬限改善時程。
- 2、逢甲路 75 巷：已籌設自治組織，將配合留設 4 米路寬通路。
- 3、文華路南北段：南段設攤十餘年，已配合整理電線、加裝監視器，希望原址留設。北段部份路寬不足，願配合改善，希望原址營業。

肆、規劃構想

一、考量民生經濟及地方需求，規劃安全健康的商圈環境。

考量市民生計及地方需求，尊重夜市及攤販存在之事實，規劃符合公共安全、交通、環保的商圈環境。

二、協助成立自主管理組織，推動整體發展計畫。

經訪查現行商圈發現有權利主張、交通、噪音、環境清潔及管理收費等問題，商圈應籌組整體性管理組織，藉以整合各區段意見、協調資源分配等問題，推動大逢甲商圈發展計畫。

三、結合休閒觀光文化行銷與城鄉風貌工程，再造產業發展契機。

結合社會資源，共同推動城鄉風貌改造，發展地方特色商圈，同時結合休閒觀光與文化行銷，再造產業發展契機。

伍、規劃原則及草案

一、規劃原則

為反映市民期盼，管理政策應朝向「積極納管」、「整體規劃」、「總量管制」三大原則擬定。

- 1、**積極納管**：消極的驅離與取締已無法因應各方期盼，為促進地區經濟發展，為借助民間組織資源，改善地區公共秩序、公共交通及維護公共安全，應朝向「積極納管」考量。
- 2、**整體規劃**：逢甲地區攤販問題除今天會勘的逢甲路 20 巷及圍牆邊文華路南北段外，尚有西安街、逢甲路 149 巷、福星路、屋台街及未來大鵬三村等問題，通盤考量區域發展需求，建議應朝向「大逢甲商圈」作整體規劃。
- 3、**總量管制**：考量逢甲地區特性，設定符合發展需要的攤販總量，避免攤商無限制膨脹，繼而影響經濟秩序正常發展。

二、各單位建議方案

編號	管制方式	管制規定	備註
1	全時段全區段	下列區段不得設攤： 1. 逢甲大學校大門口兩邊 90 公尺(文華路北段、南段水景)及側門 30 公尺範圍(文華路北段)。 2. 道路交叉口十公尺範圍。	狹窄巷道被專家列為危險改善標的
2	時段管制	1. 星期一至星期五，逢甲大學校大門口兩邊 90 公尺及側門 30 公尺範圍不得設攤。 2. 星期六及星期日，大門口兩邊 30~90 公尺開放設攤。	道路交叉口 10M 範圍不得設攤。
3	區段管制	逢甲大學校大門口兩邊 30 公尺(文華路北段、南段水景)及側門 30 公尺範圍(文華路北段)。	道路交叉口 10M 範圍不得設攤。

三、推動草案

(一) 逢甲路 20 巷及 24 巷：

應以建立「不髒不亂」的管理機制、具備維護公共交通、公共安全的設施為前提，並結合 24 巷及文華路北段整體規劃。

(二) 圍牆邊文華路南北段：

逢甲大學圍牆邊文華路南北段部份，仍應以具備管理機制、維護交通及公安的設施為前提，並以下列方式規劃：

- 1、逢甲大學校門口兩邊退縮（60 公尺？30 公尺？）保持淨空。
- 2、單邊設置攤販，且機車停車及攤販分別設置為原則。
- 3、北段不宜超越逢甲側門，並應結合 24 巷及 20 巷整體規劃。

陸、設置準則及管理機制

一、設置準則：

1、管理基準：

逢甲地區全區域納管，規劃統一設置準則，未依規申請者一律嚴格取締。

2、管理組織：(大逢甲商圈管理委員會)

結合地方里辦公處及民間資源，輔導成立事權統一的管理委員會，管理大逢甲商圈各路段，不宜個別組設管委會。

二、準則及機制：

管理委員會應依下列準則辦理外，該區域內如有所發生社會及公安等各項問題，應主動瞭解、妥善處理，同時將處理情形通報各主管單位，並協助後續管理事宜。

- 1、設置基準線：明確劃設機車停車及攤販設置位置，違規者一律嚴格取締。
- 2、營業時間：以下午十七時至二十四時為原則。
- 3、環境衛生：營業時段設置垃圾筒並派專人負責，以維護環境整潔衛生。
- 4、公共交通：應自道路交叉口退縮十公尺、供通行淨寬度應達 4.0m 以上、規劃停車及卸貨空間。
- 5、公共安全：消防設備（滅火器、消防栓及水帶）及維護人員編組、訓練。

柒、中長期推動方案

落實「經濟、文化、國際城」的建設方針，結合民間資源與組織，建立攤販及店家住戶「共生、共榮」的經營理念，推動地方特色、產業發展的「逢甲榮景」方案。

（一）結合民眾參與及自主管理理念，建立管理典範。

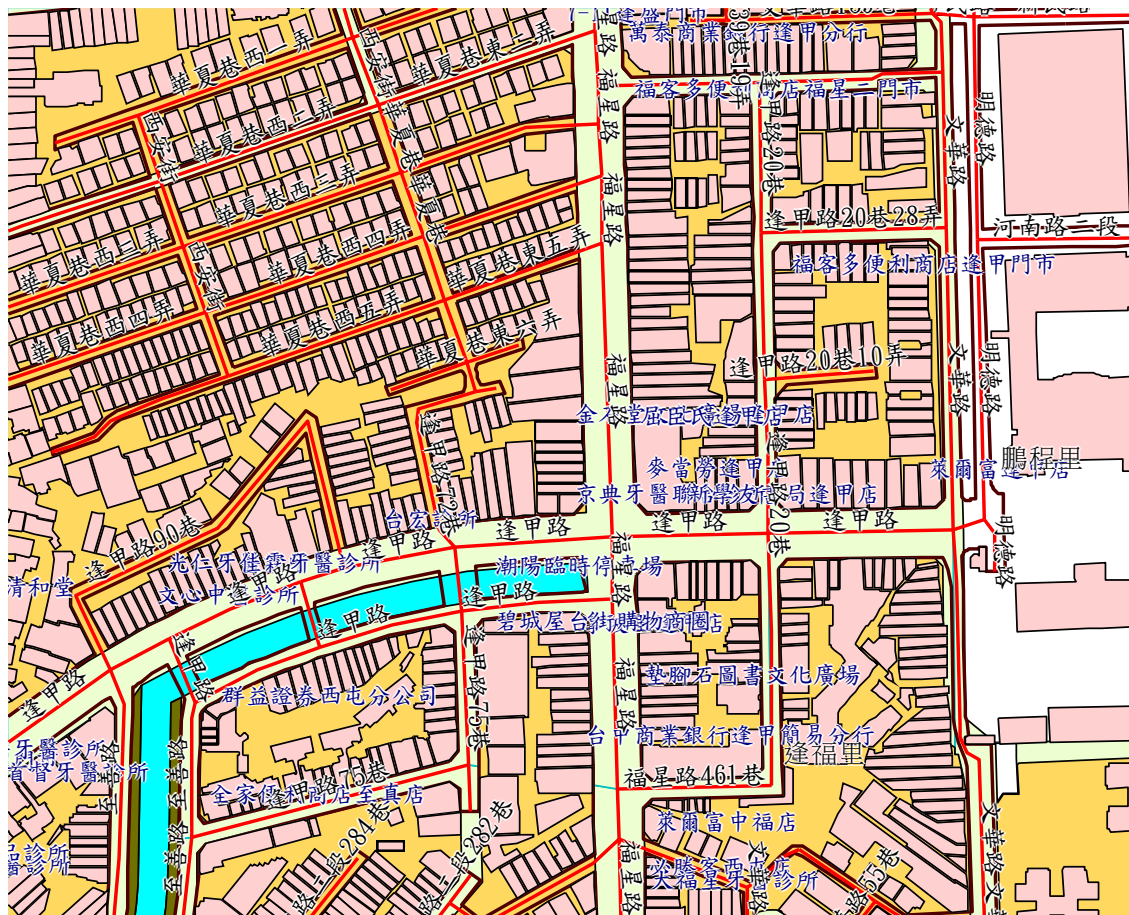
結合店家、住戶及攤商管委會，建立自主管理理念，協助處理社會及公安等事務管理，節約行政資源，同時增進管理績效，達成政府及民間雙贏得目標。

（二）結合城鄉風貌改造，發展地方特色商圈。

結合城鄉風貌改造，發展咖啡道、休閒城、美食街等特色街區。

（三）結合休閒觀光與文化行銷，再造產業發展契機。

結合逢甲大學、僑光學院推動西大墩特產與飲食文化，擴展觀光夜市及主題商圈之行銷通路。



附錄五：逢甲商圈夜市攤販協商會議紀錄

台中市西屯區公所邀集逢甲大學圍牆邊文華路南北段、逢甲路 20 巷、逢甲路 75 巷精品街自治會研討如何落實自我管理會議紀錄

壹、時間：95 年 8 月 15 日下午 15：00

貳、地點：西屯區公所三樓大會議室

參、主席：洪區長耕然 紀錄：易開啟

肆、出席單位及人員(略)

伍、主辦單位報告：

一、依據臺中市政府 95 年 8 月 7 日府經市字地 0950157231 號函召開本協調會。

二、依「不髒、不亂、不影響交通、不妨害公共安全」四大原則，創造業者與地方共存共榮雙贏局面，並應有健全自治組織，做好自治管理與敦親睦鄰等事項。

三、逢甲大學校門口兩側各 30 公尺，應予以淨空不得設攤，其餘路段尊重市府依法行政。

四、本協調會研討之改善方案報請經濟局專案研簽。

五、其餘報告詳見會議資料（如附件）

陸、提案討論：

編號	一	提案單位	西屯區公所社建課
案由	有關各攤販自治會提出之改進措施如何落實，請討論案。		
說明	逢甲商圈現有逢甲大學圍牆邊文華路南、北段攤販、逢甲路 20 巷攤販、逢甲路 75 巷精品街攤販提出管理公約等資料，請各自治會報告並提出如何落實自我管理之資料，改善試辦期間所發生之缺失。		
結論	此次協調會結論，係屬階段性輔導措施，不得視為攤販合法化之證明文件。將來市府管理法規頒布後，則一切回歸法制面。		

柒、會議結論：

- 一、本會議結論係因應「臺中市攤販管理輔導自治條例」未頒行前，暫由本所為配合地方發展與需求，與地方民意代表、里長、關係學校、自治會等集思廣義所訂出之暫時性措施，惟仍需主管機關同意准予備查，方得實施。
- 二、逢甲路 20 巷段：由逢甲路 20 巷至文華路 127 巷止道路，交叉路口法定退縮範圍內 10 公尺不得設攤；其道路供公眾通行寬度，應維持淨寬 4 公尺。
- 三、逢甲路 75 巷段：由福星路至至善路止道路，交叉路口法定退縮範圍內 10 公尺不得設攤；其道路供公眾通行寬度，應維持淨寬 4 公尺；往逢甲路 75 巷機車停車場出口處有四攤販位應撤除；該路段汽車停車場入口處有三攤販位應撤除；另逢甲路 105 號大樓地下車道出口處退縮範圍內 10 公尺不得設攤。
- 四、逢甲大學圍牆邊文華路南北段：逢甲大學大門口圍牆兩側各 30 公尺範圍內不得設攤，並繪設禁停紅線；交叉路口依法令規定退縮 10 公尺不得設攤。逢甲大學兩側圍牆 30 公尺外邊得設攤處，由公所輔導里辦公處具名公告攤販使用期間及配合事項，請逢甲大學及自治會協助宣導機車擺放等問題。
- 五、逢甲路 20 巷段及逢甲路 75 巷段攤販籌組自治管委會之籌組工作，應於 95 年 8 月 21 日前完成報所，俾轉市府。
- 六、營業時間為下午十七時起至二十四時止，非營業時間自治管理委員會應加強管理，不得將攤架等設備置留於現場。
- 七、營業時段應設置垃圾筒，並指派專人協助清理，以維護環境整潔及衛生。
- 八、各路段攤販之擺設、規劃、整理由各路段自治管理委員會負責。
- 九、有關消防安全方面，除應考量消防設施（滅火器、消防栓及水帶等）之位置及維護，並指派專人管理外，請依消防相關規定並期舉辦人員編組、訓練。
- 十、加強注意公共安全問題，區公所會不定期利用各種車輛前往測試。