

## 當前審議式民主的困境及可能的出路\*

劉正山\*\*

國立中山大學

### 摘要

公共論壇 (public forum) 的倡議者相信，審議式民主的理想可以透過這樣的政治參與形式得到落實。從國內外的實踐經驗來看，公共論壇最受肯定的功能是藉由對論壇參與者背景的挑選和安排，提供參與者接觸多元偏好的機會，藉此幫助參與者提昇其決策品質。然而，這個主流形式根本的問題尚未獲得討論與解決。這些問題也將限制了這個實驗的有效性與合理性。國內大多研究已經指出公共論壇在操作上的限制。本文將更進一步指出目前公共論壇與理論預期的落差，並嘗試提供下一階段推動公共論壇的可能想像。

**關鍵詞：**審議式民主、公共論壇、公民會議、政治理論、公共政策

---

\* 作者感謝國立中山大學人文社會科學中心研究經費的支持。本文初稿歷經多次增修，曾發表於中國政治學會年會（高雄義守大學，2007年9月29-30日）以及「台灣社會思潮變遷20年」學術研討會（中國廈門大學，2008年3月3-5日）。作者感謝江宜樺、劉孟奇、曾國祥、黃競涓、陳仁海、張文生、蕭元哲、蔡季成在文章寫作過程中的鼓勵、建議、評論與指正，也感謝三位匿名審查人的修正意見。

\*\* 作者為國立中山大學政治學研究所副教授。

投稿日期：2009年11月3日；修改日期：2010年2月28日；接受日期：2010年3月3日

## 壹、前言

近年來審議式民主(deliberative democracy)的概念受到政府與學界高度的重視和討論。其中公共論壇(public forum 或citizen conference)普遍被視為是實踐審議式民主的具體方式，亦被視為公共政策的形成或促進民衆政治參與的重要環節，例如行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）召開青年國是會議、健康保險局召開公民會議討論代理孕母的合法性和調漲保費的必要性等等(註1)。然而，不少公民會議的結論不但在實務界受到質疑(註2)，近年相關的學術報告亦多清楚地指出公民會議在理論上和執行上的限制(註3)。

筆者注意到，諸多公共論壇是在政府的主導下進行，但學界對於公共論壇如何推行下去，相關的討論卻尚未開展。因此，筆者擬以從批判的角度出發，試圖提供不同的觀點、開啓討論或辯論的風氣。這篇短文首先試圖指出審議式民主理論上的瓶頸。讀者將會發現，近年來國內所進行的諸多公共論壇的實驗，所遇到的經驗上的限制和瓶頸都未超出政治學界（尤其是政治哲學家）對審議式民主的質疑。接下來，本文將試著提出延續這個實驗的一個的策略與想像，從「如何解決理論上的批判」的角度討論已為學界周知的瑞士科技委員會將公共論壇制度化的做法(註4)。

## 貳、公共論壇在理論層次上的限制

公共論壇指的是讓參與者得到充份資訊之後，以平等、公開的討論與說服的過程來達到結論的公共場域。公共論壇與鄰里大會(town hall meeting)相似，兩者都是集體討論，但公共論壇特則別強調專家和會議主持者的角色：專家負責在討論過程中提供平衡資訊，而主持人則是運用適當的技巧來提供參與者充份論辯的機會。公共論壇也與立法機構中所設置、讓不同意見得以向立法者陳述的公聽會(public hearing)相似。這兩者都有提供意見以作為政策參考的功能，但是公共論壇比公聽會更強調與會者主動參與討論以及共識的匯整，而非只是公民到立法者之間

單向的意見表述而已。因此，近年來包含美國的許多民主國家紛紛以公共論壇作為補充代議民主的意見匯整機制。

只不過，公共論壇是否是審議式民主的最佳操作形式，吾人必須追本溯源才能看到全貌。公共論壇的理論基礎是審議式民主，而審議式民主的概念又延伸自參與式民主(participatory democracy)。因此，欲探討公共論壇的成效與限制不能不先從理論的根源談起。參與式民主是美國1960年代從校園開始一連串社會運動（如環保、社會福利）時所發展出來的民主理論。它的根源可以回溯到盧梭(Rousseau)的社會契約論(social contract theory)。這個社會契約論預設了人為了保障自己免於在強者凌弱的原始社會中受到傷害，從而將一部分自由以契約的方式授與政治權威(political authority)，讓這個政治權威來保護自己。盧梭認為，正因為人民與這個政治權威是個直接授權的關係，所以人民與這個政治權威為一個整體，人民也應該擁有直接牽制這個政治權威的權力。因此，參與式民主與代議式民主(representative democracy)之間存在著一定的緊張關係：透過選票所表達的集體意志(the will of all)並不等於整體意向(the general will)。對參與式民主來說，代議式民主中以投票結果呈現的民意只是不同意志透過選票堆疊出來的意志，不見得表示了主流選民真正的意向。因此，參與式民主強調，若要找到主流民意真正的意向就必須透過由下而上的方式建立共識，實踐協商式的民主(associative democracy)，並且必須在建立真正共識之前保證公民有充份的發聲與參與的管道，例如廣設公共論壇、鄰里大會，辦公場所實行民主等等(Cunningham, 2002)。

巴柏(Benjamin Barber)與哈伯瑪斯(Jurgen Habermas)為民主進行的分類有助於我們進一步瞭解審議式民主在民主理論論述中的位置。巴柏的分類為：一是著重以投票的方式來形成民意的淺薄民主(thin democracy)，二是訴諸情緒、意識型態或認同的來形成共識的團結型民主(unitary democracy)，三是鼓勵人民積極參政治與並由互動來形成共識的強健型民主(strong democracy)。對巴柏來說，強健型民主介在偏於冷

漠的淺薄民主與過於激情的團結型民主之間，因為它強調理性思辯卻又不失冷漠，所以是個比較值得追求的民主型態(Barber, 1984)。哈伯瑪斯(Habermas)依循巴柏為民主的分類，進一步提出了三種相對應的民主模式：自由主義民主(liberalism)對應淺薄民主，認為政治是不同利益的衝突；共和主義民主(republicanism)對應於團結型民主，認為政治的目的在於透過正式的結構和法律來型塑社會共識；以及審議式民主，主張政治與憲法的目標在於提供審議的環境與條件(Habermas, 1998)。對巴柏和哈伯瑪斯來說，審議式民主是這三個類別裡的「中道」，在這樣的民主型態中的人民將會既願意參與，也能保有形塑共識所需要的理性和包容。

巴柏與哈伯瑪斯對審議式民主的論述勾勒出「中道民主」的輪廓，也擴大了參與式民主論述的範疇。參與式民主強調公民在面對多元的意見時以理性的態度設身處地去理解對方立場，並且在包容的態度下尋求彼此對不同意見的充份理解和共識。因此，參與式民主的鼓吹者會從理性的觀點出發，期待（或是預設）選民本身成為具備理性的資訊處理者並具有審議的能力。人們在此一基礎上才能再進一步去勾勒出理想的民主藍圖：人民懂得透過政治談論的方式（包括與人談論及使用媒體），或至少能夠學會使用這種方式來形塑自己對公共政策或候選人的偏好，並在這個動態的過程裡找到最佳方案或人選。因此，審議式民主與參與式民主的推動者相信，透過審議式民主的教育或活動，可以擴大這樣理性討論的空間將、開展社會大眾的審議的風氣、提昇民間的民主素質。正因為審議式民主與參與式民主皆預設了人民的偏好是穩定但可以轉變，所以兩者都相信透過民主的機制和規則（例如選舉的過程），人民可以達成共識且個體層次的偏好可以得到匯整(aggregation)。

審議式民主與參與式的民主最大的不同之處，在於審議式民主認為公民的政治生活中不只是只有自由主義的原則。這樣的差異可以從三個面向來看。首先、審議式民主認為民主政治的合法性不只來自於受到公民認可的遊戲規則，這個合法性更應該來自於人民對規則以及對議題充

分的討論。要達到這個理想，政府必須充份提供公共的論壇以及所有可能的參與討論的各種管道。其次，關於人民的偏好，自由主義民主的論者認為每個人的偏好在人與人的互動過程不會改變，所以集體偏好最後可以藉由投票的形式來決定。審議式民主論者則主張，參與審議式民主的個人都要有意見被說服或主動改變偏好的準備。第三、關於偏好的匯集過程，自由主義民主的論者主張集體的偏好來自於各人偏好的加總，即透過工具性的投票達到集體意志的呈現。而審議式民主論者則主張集體偏好的總合不能只透過投票或是只看投票結果。

簡言之，審議式民主的內涵包括了參與和審議。它除了鼓勵參與之外還要鼓勵民衆透過真誠和理性審辯的過程來達到對公共福祉分配的共識。對審議式民主的倡議者而言，即使最後非得以投票的方式來作決定，這種真誠和理性的審議精神仍應該被充份展現。有了這樣的審議過程之後再來進行投票，其結果應該會比與欠缺這個審議過程的投票結果更接近理性。也就是說，審議的過程必然會提昇公民的政治素養，即使互相在進行資源分配的競爭，也能在互動之間保持理性，並成熟地處理彼此之間偏好上的差異(Cunningham, 2002)。所以，對審議式民主的推動者來說，落實審議式民主理想最核心的做法，就是提供環境來讓公民(1)接觸到多元的資訊，使其兼聽則明，並且讓公民能夠(2)真誠而理性地審辯議題。這個論述成了推動公共論壇背後最重要的理論依據(曾國祥, 2007)。

只是，並非所有的政治學者都樂觀看待審議式民主論述的發展。目前的歐美文獻中，審議式民主所受到的質疑，大致可歸納為四點：第一、審議式民主是否真能取代代議式民主？若審議式民主只是輔助的角色，那麼審議式民主的論者恐怕仍未能清楚說明審議式民主與代議式民主如何互補才能達到最好的境界。正因為對審議式民主的內涵有不同的界定，學者在討論審議式民主的實踐時便出現了分歧的觀點。一個觀點主張審議式民主必須包括提昇政策品質的目標，因此應該在審議的過程中達到對不同意見和立場兼容並包、面面俱到的理想。另一個觀點則是

強調實踐審議式民主的目標在於公民教育，使人民實踐了與他人共同創造「公共領域」的理想，並且在這個過程中發了「公民社會」中的德行特質，如溝通、傾聽、容忍、講理等。這個觀點上的差異所導致研究與推動公共論壇時目的上的失焦，將在下節中進一步討論。

第二，誰來審議或誰來參與審議？雖然審議式民主的理想是把所有人帶進公共審議的場域，但在現實中無可避免會出現某些人或團體發言的力道或價值多於另一些人的情形(Young, 1996)。即使在眾人者有發言自由的場合，仍然會有選擇沉默的參與者。既然人類表達意見或溝通的方式不限於言說（例如以文字、肢體語言、符號、公共藝術、群眾抗議等作為表達意見的方式），過度強調以言談作為核心的審議式民主便可能低估了沒有發聲的參與者參與審議的資格和正當性。進一步來看，公共場域中亦常出現不合作的參與者在正式與非正式的公共場域都進行對抗的情形，因此，種種人為的安排也不容易排除影響力較大的參與者對審議過程的影響(Fraser, 1997)。

第三，審議什麼？被審議的議題是否要受到限制？有的論者主張審議的標的應該是法律和政策；但也有的論者主張，審議式民主可以不預設審議的主題，所以從審議的規則、規範性與道德性的議題，乃至什麼是公共財(common goods)都可以拿出來審議(Gutmann & Thompson, 1999)。只是，如果什麼原則與議題都可以透過審議來建立共識，那也就意味著審議過程的參與者將可以透過審議的形式來撤銷既有的規範和道德原則。因此，雖然審議的內容愈來愈廣，但學者對於那些議題可以被審議並無共識。

第四、審議的場域(arena)到底有多大？審議的場域是否要普及化？嚴格的審議通常指政治機構中對於法律或是政策的審查，例如大法官會議對憲法條文的審議，或是立法機構對法律或政治的審議。因此有學者主張將審議民主聚焦在政黨、國會、法院裡的審議，因為在這些場合的審議行為具有實質影響政策制定的效果。但哈伯瑪斯在談審議的時候，卻把範圍推得更大。他主張應該讓審議的場域愈廣愈好，最好包括了人

民生活的所有場域，像是工作場所、家庭等等(Habermas, 1990)。

由此可知，雖然學界對於審議式民主的基本定義有共識，但是公共論壇所適用的範圍至今仍未得到定論，且學者並非全然為審議式民主背書。這些隱藏在理論中隱藏的限制若未在實踐中被克服，則實踐上所遇到的問題也將未能超越這四點的範圍，冒然投注社會資源的結果便成了昂貴卻無從評估成果的大型實驗。所以，審議式民主和公共論壇不應被視為解決諸多現今民主社會問題（如治理方式、法律規範正當性等等）的靈丹妙藥，至少要先釐清這些理論上的基本爭議，並先就這些質疑提出解決之道。可惜的是，在台灣這個大規模的實驗開始之初雖不缺跨國的比較與討論，但似乎未有足夠的理論上的反省。公共論壇是否真的是「台灣進行審議式民主公共討論最主要的模式」或是「最普及的公共討論模式」（陳東升，2006），實有待商榷。對筆者而言，這樣的宣稱將容易使民衆和行政機關產生「審議式民主的正當性已經被學界背書」，甚至「審議式民主已是國際主流」的樂觀的想像。畢竟，理論層次的質疑沒有解決，舉辦的次數再多也不足以證成公共論壇的必要性。

### 參、公共論壇在台灣實行遇到的瓶頸

學者陳東升、林國明率先推動的公共論壇實驗，自2004年6月起在台灣各地、上至中央政府，下至民間社區推展開來。最早的實驗是由台大社會系與民主基金會合作，舉辦北投溫泉博物館經營問題的公共論壇以及與國民健康局合作舉辦代理孕母會議（林國明、陳東升，2003）。接下來是行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）舉辦的青年國是會議、高雄市過港纜車、台北縣稅制改革、大漢溪生態保育、北投都市更新、基隆教改問題議等等。推動這些實驗的重要動機，是有鑑於一般民意調查多半只能詢問到「同意/不同意」過度簡化的偏好，希望透過公共論壇讓公民表達較深刻的理由、增加言說的理性的民主參與方式，「為政策決定模式開啓不同的可能性與想像」（林國明，2004：54）。

公共論壇推動之處的理想雖仍然存在近年的文獻之中，然而從近年

出版的研究來看，公共論壇在台灣實行時並非如理想中的順利。雖然國內學者對於推動公共論壇時所遇到的技術問題多有著墨，例如民衆對審議概念不熟悉、社區資源與人力缺乏、在地知識累積不足等。但是，這些經驗與檢討並未觸及更根本的、理論性的四個問題：舉辦會議的目標為何、發動由上而下是否正當、以及結論誰來理會。這四個問題正好也是上一節中理論反省時所點出來的限制。

### 一、目標明確？

首先，公共論壇的目標為何，學者的看法一開始就出現了分歧。這樣的分歧很容易模糊公共政策推動時的焦點，使評估公共論壇的成效變得十分困難。主流（較多學者）的看法是將公共論壇視為政策制定流程中重要的一環。例如，雷文玫（2004）指出，從公共論壇應該有政策制定功能的角度，強調藉由公共論壇的方式，將民衆偏好導入全民健康保險的決策過程來強化行政決策的正當性。另有學者認為公共論壇重點不是在政策制定過程中扮演了多少，而是提供民衆參與政治的機會。例如，蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發（2006）與陳東昇（2006）從公民教育功能的角度，認為公共論壇應該是個能讓公民瞭解政策議題後，在知情的條件下，透過理性溝通而形成共同意見的場域。又如陳東昇總結2001年至2005年國內關於公共論壇的經驗（如2001年全國性的代理孕母議題、2005年地方性的宜蘭科學園區開發議題、以及2004年社區性的北投溫泉博物館發展等），強調公共論壇較具正面義意的影響是提昇了公民的參與感和政治效能感。

只是，令人擔心的是，到底花費社會資源所推動公共論壇到底是爲了強化決策還是公民教育？這一點學界若沒有共識，將會造成學術討論力多倍分的現象；若主辦單位未能清楚界定，便會造成社會資源的浪費。就強化決策這個目的而言，如果設置公共論壇的目標是使公民在政策制定過程中扮演積極的角色，那麼評估這個公共論壇成效的標準就應是：該政策的品質，經過公民審議之後是否較未經公民審議的政策品質爲佳；如果較佳，到底是在那些面向上較佳。如果公共論壇的目標是要

進行公民教育，那麼評估這個公共論壇成效的標準就應該是：公民的參與感和政治效能感提昇了多大的幅度、持續多久、以及能夠產生多大的漣漪效應，亦即公共論壇之後這些參與者多大程度影響了他們生活中其他人的參與感和政治效能感。這樣的評估標準相當重要，只是未見學者用來評估歷次舉行的公共論壇。目標不明確的結果，甚至很可能會出現這樣矛盾的現象：以協助制訂政策為目標而舉辦的公共論壇反而成了主辦單位以提昇了公民參與當作論壇主要成就。

青輔會自2004年起所辦的一系列「青年國是會議」的執行經驗可視為這樣矛盾的例子。這個以青年為參與者的活動，形式上是個由中央政府主辦、為兌現競選承諾所舉辦的公共論壇。青輔會首先從網路上匯整議題和招募參與者，同步委外訓練會議主持人、邀請學者撰寫專家意見。待主持人、專家與政策說帖就緒後，依性別、區域、教育程度等面向篩選出「類似具有代表性」的參與者參加地區型的公共論壇。最後，由區域的公共論壇派選「區域代表」參加全國性的青年公共論壇。

這個以國事會議為名的活動，原來是為提供政策見解，並針對具有爭議性的問題，找出青年大致的見解。然而，看似嚴謹過程卻出現了許多主辦單位當初沒有預見的情形。例如，青年代表往往會為時間限制、為產出結論好「報告總統」或「報告院長」而放棄或被迫放棄冗長的小組討論。又如，被選出來參與全國會議的區域代表在全國性的會議上轉變角色，從原本被期待扮演的單純的會議參與者、理性思考的貢獻者，反而有意識或無意識地自動轉為區域會議結論的捍衛者，視野與格局反而縮小。於是，數百萬元的活動費用，換來不少老生常談（如「敦請政府處理好兩岸關係，保障台商權益」）。

若公民論壇是為了要強化決策，這樣的青年建言既無法給予執政直接的刺激，也無法補充立法院議事不足之足。這樣泛泛的會議結論也稱不上具有學界所期望的社區公共論壇的諮詢效果。主辦單位面對筆者的質疑，含蓄地表示，整個活動較具正面意義的是參與者大多能從與其他人的互動中學習到了聆聽、尊重與協調的溝通能力(註5)。

主辦者政策目的不明確、摸著石頭過河舉辦活動的結果是：活動結束後必須拾起另一個目的來合理化這個活動。固然以民衆參與爲目的的公共論壇在民主社會有其正常性，然而吾人放眼所見，仍有許多高舉以政策（咨議）爲目標的公共論壇不斷複製青年國是會議的模式，以達到公民參與的目標作爲結案說帖的做法。活動目標不清的情形，不但造成了行政資源的虛耗（且無實質修正政策的作用），也斲傷了參與的公民的動機。參與的民衆因爲不明白參與的實質效果何在而期望過高，卻只換來「你的公民素養提升了」的安慰獎。這種目標標舉過高（拿論壇結果來強化決策）而實際達到的成果（公民教育）有限的結果，恐怕會降低（而不見得是提昇）這些積極參與的公民的外部效能感（亦即「政府對我的行動會有所回應」的信賴感）（註6）。

## 二、由上而下？

目前公共論壇的操作方式，必須顧及相當多的技術環節，例如由主辦單位來安排公正人士擔任主持人、選擇專家代表、書寫正反兩方說帖、控制參與者的資格和背景（亦即希望參與者在學歷、職業、年齡等面向上皆有某種程度的代表性）、以及排除影響「多元」和「公平」的因素（例如，讓參與者得以平衡地接觸到由專家學者提供的正反觀點）。其實，參與者無法事前預見這些環節是否處理得當，也無從得知這些環節的決定過程經過了多少審議。因爲事前規畫的研究與討論往往不夠透明、公開，所以依照和複製這個「標準作業流程」的公共論壇，不但可能使得論壇本身流於形式，甚至可能在社會上造成「凡符合這個流程形式的會議，其結論就具備了一定程度的正當性」的錯誤印象。

當年全國「遍地開花」的公共論壇，並非是因爲其必要性受過到審議，而很可能是因爲當時的總統陳水扁與行政院長游錫堃對於青年國是會議這個「點子」肯定有加，才由游錫堃在行政院指示「未來半年，八部五會都要有參與、辦理公共論壇的經驗」（郭宏治，2004）。即然這個活動是由上而下所發動，它自然不易排除政治性的質疑。舉例而言，青輔會作爲主辦單位反而必須不斷在籌備和活動進行當中向與會者澄清

自己行政中立的形象，極力避開外界的政治解讀(註7)。

國家、社會、企業、乃至於社區到底需不需要動用大筆經費和行政資源，由上而下地來推動這個本質上是由下而上形成結論的公共論壇，已然是個弔詭的問題。先就經費來說，主辦單位往往需要與政府或民間基金會及社區大學合作、或直接得到政府單位的贊助。因此，一旦計畫結束或中止補助，這樣的公共論壇就無以為繼。因為整個過程中所謂「民間能量」是被動員或是「利誘」出來的（主辦單位提供出席費或是免費食宿），這種由上而下的活動，無從也無助於民衆長期參與討論風氣的形成。「強化決策」和「公民教育」這兩個目的恐怕是同時落空。

「由上而下」的意涵不僅指活動發動權的集中。它的第二層意涵則涉及了主辦機關對議題設定權和參與者選擇權的獨攬。公共論壇的主辦單位者即使可以透過新聞媒體和網路的公告，徵召民衆參加，但議題的設定與參與者的選擇權仍然掌握在主辦者手中。因此，主辦者若是行政機關，吾人便無法排除公共論壇被拿來成為行政機關替其決策背書工具的可能性。就議題的選擇而言，即使議題可以透過網路匯整，網民的代表性也仍充滿爭議。往往最後仍是由活動的主辦者來決定議題與參與者。至於參與者是否真的在乎被挑選的議題，則是個問號。舉例而言，高雄市政府在2008年7月舉辦「公民陪審團」，邀集自願參加的高雄市民討論「高雄引進博奕產業是否可行」以及「高雄市市政中心是否遷移」兩個議案。就筆者所知，與會者不但對於這兩個議題重要性的認知不一，對於這兩個議題如何被端上台面來審議也毫無頭緒。兩天的議程，參與者僅是被動跟隨所設定的議題和書面資料討論。加上兩天的「審議」過程有記錄卻不被公開的做法，更加深了筆者對於這個會議的結論可能被拿來作為支持「高雄市政府不必遷移現到已規畫的新市政中心（農十六）」立論的質疑。

### 三、誰來理會？

以上所談的，是公共論壇的執行過程之中，一連串值得吾人共同思考的問題。任何一個環節倘若不具公信力，便足以傷害討論的結論的正

當性。因此，即使是行之有年的標準作業流程也不見得具備公民審議的實質內涵。

這個公信力的問題十分重要，筆者至少可以想到三個會影響公信力的因素。首先，想當然爾：程序不夠透明、審議過程未能充份公開的公共論壇，其正當性會受到質疑。第二，沒有共識的討論結果其說服力有限。公共論壇主辦者多傾向把達成共識標舉為最終目的，或是將它視為判斷會議成功與否的標準。因此，主辦者往往會傾向期望參與者達到共識。矛盾的是，偏偏許多應該被審議的議題並不容易達成共識，所以當短期的會議必須處理一個長期才能達到共識的議題時，便會出現參與者為到達到共識或時間的要求而出現犧牲表達的意願和耐心的情形。即使是有充份的時間，會議常因會因為成員資訊的不對等、不充份、表達能力的限制等導致共識無法達成。就算好不容易作出了結論，這個結論是否真正符合了所有參與者的標準（即所謂的共識）也仍是個問題。第三，參與公共論壇的民衆向來不容易具有統計學意義上代表性。公共論壇的規畫者往往不是透過嚴謹的系統抽樣（亦即沒有清楚界定母體，再依據母體清冊來抽取與會代表），而多是以「隨機」為名徵募而來。因此，討論的結論自然無法被推論為是母體的偏好，也當然無法擺脫那些未與會的利益相關的人士的質疑。

若公共論壇的目的是提昇決策品質，那麼以上所提到的問題就都有可能發生：地方政府辦理的公共論壇免不了受到政治人物和商業利益團體的誤解、不信任、干預，或是扭曲（陳東升，2006）。已有學者指出，我國現前的公共論壇的結論若不是被執政者視為「諮詢」性質而聊備一格，就是受到不同政策參與者的杯葛；甚至公共論壇原本用來強化政策正當性的功能反而成為行政部門開脫政策品質不佳的擋箭牌，或是將原本的「申論題」簡化為「是非題」，導致原本可以產生豐富內容的結論淪為某種形式的投票結果（杜文苓，2007；蕭伶伶、江盈誼、廖錦桂，2007）。

陳東升（2006）認為，公共論壇的一個重要功能是讓各團體在會議

中強烈表達自己意見，如此一來政府便不敢為某個團體背書。然而，從政治學多元主義傳統（pluralism）來看，這個說法顯然過於理想。第一，整體公民的民主素養不見得能透過這種只有少數公民參加的公共論壇來提昇，這樣理想的論述缺乏邏輯與實證研究的支持。第二，今天政府不敢為某個利益團體背書，並非真的是只出於對民間利益團體其制衡力量的顧忌。多元的意見以及多元的利益團體之間的折衝是個大規模的社會過程。這種社會利益匯聚與折衝多發生在國會殿堂內外，而非發生在一次或多次的公共論壇之中。且這種利益折衝和匯集過程，是個由利益團體之間到政黨之間，再到國會黨團之間，最後還得經過府會之間的互動的複雜過程。若試圖以公共論壇來解決這種由下而上利益折衝過程實在過於樂觀。如果公共論壇真的有這樣的作用，那麼筆者認為公民需要的不是說話課或是班會，而是瞭解政府運作與政策形成的課程。

再從「誰來理會」這個議題來看，吾人應可發現參與式民主與代議式民主之間的關係，迄今尚未被充份釐清。這樣的模糊將會持續為學界與實務界帶來兩個嚴重的問題。第一，它造成了過多詮釋結論的空間。公共論壇的主辦單位將可以選擇性地利用會議結論來合理化其決策或會議之前就自行設定好的結果，或是選擇與既存立場一致的討論結論來為施政計畫作背書。這樣模糊空間的存在不但無益於政策的精緻化，也無益學界對公共論壇價值的評估。或許，我們可以樂觀地認為，只要論壇參與者主動提醒政府不要操弄討論過程，公共論壇的結果就會比較公正（郭宏治，2004）。但是，根據本文目前為止的討論，讀者或許已能判斷這樣的期待高估了公共論壇的角色及功能，也低估了在舉辦公共論壇時，主辦單位能夠介入的程度。

第二，這樣的模糊很可能造成了行政與立法皆不必理會的窘境。筆者認為這個情形遠較「制度性回應機制不健全」或「地方政治權力結構複雜」的說法（林子倫，2008）來得嚴重。既然行政機關舉辦的公共論壇只是諮詢性質，那麼主辦的機關本來就沒有從制度上回應會議結論的必要；因此，如果主辦單位發現論壇的結論與主辦單位既有的立場不一

致，便很可能會採取淡化結論、貶低結論的價值，或是乾脆直接歸檔的動作。這情形會發生的主要原因，就是因為這樣的公共論壇不是在整體民意的監督下舉辦，因此國會或地方議會也將無從（也可能無意願）將會議結論視為具有民意的代表性而加以運用，成為監督行政機關的利器。因此，筆者認為，在台灣若要持續推動公共論壇，又要盡量避免以上這些重要的弊端，一個解決方法是推動公共論壇的制度化。

### 肆、公共論壇的制度化與瑞士的做法

行文至此，筆者希望將焦點聚集在如何透過公共論壇達到「提昇決策品質」的效果並思考如何避免公共論壇的正當性危機。如果我們假定，提昇決策品質是公共論壇的最重要目的，那麼上一節所提到的「由上而下」及「誰來理會」的問題便必須回歸到制度面來解決。因為唯有透過制度的運作，才能讓公民論壇的討論過程透明化，並且適當地嵌入我國的代議制度。只是，目前對於公共論壇制度化的討論，都集中在「公共論壇機構設在那裡比較具有權威」以及「歐洲的作法能否在亞洲國家實踐」上頭（蕭伶伶、江盈誼、廖錦桂，2007）。筆者想要討論的，是如何藉由制度的設計來解決上揭「目標為何」、「由上而下是否正當」、以及「結論誰來理會」的三大問題。

以下筆者以瑞士的科技評估委員會為例，介紹他們如何將公共論壇整合到國會的監督機制之中，並作出評論。瑞士並不是歐洲在國會中設置科技評估委員會的唯一個案。設置這個類型的委員會已經是歐洲議會、法國、義大利、德國、英國等十多國採行的做法(Berloznik, 2007) (註8)。到底那個國家的做法最好、最具有代表性，並非本文著力之處；重點是筆者認為像這樣的做法，直接面對了「誰來理會」的問題，且大幅淡化「由上而下」的色彩。筆者雖非這個做法的首倡者（小林傳司，2007；蕭伶伶、江盈誼、廖錦桂，2007），但筆者所持的論點卻不在文獻中被深論過。也許，今日從「解決理論困境」的角度重新檢視這個例子，我們或許可找到目前困境重重的公共論壇實驗下一階段可以努力的

目標。

1991年由瑞士聯邦議會(the Federal Assembly)立法所成立的「(瑞士)科技評估委員會」(Swiss Center for Technology Assessment, TA-SWISS),是個在台灣被視為是推動審議民主成功的個案之一。它獨特的地方是由國會所成立,但設在屬於行政部門的「科學與技術委員會」(Swiss Science and Technology Council, SSTC)之下,對瑞士科技委員會主席負責。它的預算由行政部門編列,但接受來自政府機構、社團和學術機構的贊助(約佔三成)。由於它的位階與負責行政的瑞士科技委員會相同,因此它不但要與行政部門往來,也必須與國會下常設的科學、教育、文化、社會安全、健康、環境、能源、運輸、通訊等委員會互動。

這個將公共論壇制度化的設計,展現出瑞士對於國會專業化的強大需求。國會需要及時、中立、公正、客觀、科學的觀點來協助立法,因此也需要能夠與政部門產生掎角之勢的科學顧問資源(註9)。制度化之後的公共論壇便被賦與這樣的角色。瑞士並不是一味只求將公共論壇制度化,而是先將一個能夠發動公共論壇的單位制度化,讓這個單位同時得到行政與立法部門的尊重。「我想提的是,要確切衡量科技評估的影響力確實有其困難,然而,政治人物會討論這些公民報告的建議,也會在國會中引述這些結論。換句話說,他們聽進去了。我想這就是科技評估重大的影響力之一。」(Bellocchi, 2007: 60)。

更具體來說,這個委員會不是進行審議的主體。它比較像是不同審議結果的資訊匯整中心。這個科技評估委員會僅由五人組成,包括一位執行主任委員(managing director),三位科技顧問(scientific collaborators)和一位秘書。在委員會之外另設有一位外部的顧問及一至兩位的實習生。這個委員會不負責議題設定,而是由上頭的指導委員會(Steering Committee)來做。這個指導委員會負責為科技評估委員會界定議題、選擇重要的議題,以及公佈審議的報告。指導委員會是由十四位由經濟、科學、社會及政治領域的代表(包括了行政機構的代表)組成,透過會

議來決定議題。指導委員會將議題決定之後，再交給評估委員會針對每個不同的議案籌組支援小組(support groups)，分頭執行不同的專案。因此，從議題的決定到公共論壇或其他公民參與的發動，都不是由同一群人所決定，也非科技評估委員會所能把持(註10)。

科技評估委員會既然同時受到行政與立法部門的重視，其建議的公信力便格外重要。該委員會的做法是，讓支援小組的作業流程制度化且透明，讓任何公民都可以取得活動的流程、細節與記錄。由於它向國會負責，所以(1)公共論壇都在國會裡舉行；不論達成共識與否，科技評估委員會都得向國會提出結論報告，並且透過公共電視宣讀；(2)當國會的決策與公共論壇結論相違時，必須向公共論壇提出說明。正因為這個會議能夠高度反映社會對科技議題看法的主流價值，所以當國會議員打算採取與這個會議結論相左立場時，都必須嚴肅考量自身的立場和政治代價。

關於瑞士的做法，有幾點值得進一步討論。首先，有人認為像瑞士這樣的歐美國家，因為有國會至上的傳統，所以將公民審議機制整合到代議機制比較順暢；若是在台灣做，可能仍然會發生「誰來理會」的問題，因為民衆並不信賴立法院。這個問題並不是文化隔閡的問題。因為目前的公共論壇，也是來自於歐美，亦並非台灣原生的想法和做法。若是能將公共論壇整合進入國會立法機制，至少會比由行政機構來主導具有更強的民意正當性，也能夠比由行政機關（委託民間）來舉行要更能保證中立和永續。

第二，瑞士科技評估委員並不迷信專家政治，它的運作更不是個由委員會裡少數委員們所能夠把持的黑箱作業。所有的審議都是在該委員會監督之下，「外包」給民間學術或公正單位進行，並且被要求全部透明。這一點已經相當接近審議式民主的理性觀與知識觀，亦即由固定的機構來確保一個讓公民接觸到多元、充足的資訊，並且能長期、真誠而理性地審辯議題的環境。筆者相信，一旦經過合法性的過程，這個機構將能夠確保它所辦理的公民參與機制具備理性言說和相互包容的成份，

並且為立法及行政機關提早偵測到民間及學界所關切的重要議題。

第三，筆者介紹瑞士科技評估委員會的設置，並不是暗示我國的立法也應該跟進或是成立同名的機構。由瑞士運作的制度可以得知，公共論壇並不是要由民衆來作出原本該是由政黨和政務官依職權所作的決策，也不見得要提出真的能夠影響執政者決策的專業意見，而是讓民間針對某些重要議題的顧忌，能夠全面地被呈現、揭露、討論，成為立法機關用來鞭策行政機關的利器。美國及歐洲國家設置科技評估委員會是根據社會的需要及國會專業化的需要而來，是基於國會至上、與行政分庭抗禮的文化傳統，這終究並非台灣當前的政治文化。畢竟我國沒有國會至上的傳統，在民衆心中國會並非至高無上、可以全然信賴的機構，因此要將公共論壇整合到國會時，吾人必須思考如何才能建立這個公共論壇的獨特價值。筆者認為，如同民意調查結果不能單向成為政策一般，立法者與執政者不需要民衆來「代勞」、為其作決策。但是公民對於「價值」所作的審議，其結論將超過一般報章評論文章所能呈現的深度。因此，公共論壇所審議或商議的內容，應該是民衆在政策議題背後的價值觀(values)，而非政策偏好(preferences)。瑞士將公共論壇引入國會時，考量的是新科技對社會影響的評估。台灣目前面臨的處境有其獨特性，議題也與其他先進國家不同，因此，也許最需要被整合進入立法機制的審議項目或許該是國家定位和諸多攸關道德與價值、而兩大政黨迄今未能充份與民間社會討論的議題（例如死刑存廢、同性戀保障、同工不同酬等）。由於這些議題的審議過程必須依賴制度化才得以持續，而不受政黨輪替、長期累積的結果也才能同時對行政與立法產生實質的參考效果。

## 伍、結語與討論

國內外關於審議式民主與公共論壇的研究和討論已多，本文無論在理論和經驗證據上已難超越先前學者努力的成果。因此，本文換個角度，試圖點出一個另人不安的情形：縱使不少針對公共論壇的批判與實驗反省擺在眼前，我們仍看到不少公民會依循過去經驗和慣性在舉辦，且尚未出現與理論的反省之間的對話，或是針對公共論壇何去何從的討論。與大多數審議式民主的研究相較，本文比較接近一篇隨談性、立場也偏向批判的文章，因此，它或許算不上是個嚴謹的實證研究，證據力也有限。但本人的寫作動機與目的無非是期望實務界與學界，能夠以更平衡的角度來討論政策議題和作為，也就是從理論與現實條件來衡量當前的現象。本文的討論亦是希望透過對既有文獻及對他國做法的再一次討論，引發後續研究者朝著理想面繼續努力的鬥志。正如同本文的一位評論人所言，「公共行政不宜一直在公共目的『執行者』中打滾，應該盡一切努力邁向公共目的『創造者』中挺進。」

本文的核心觀點是：縱使民間的審議是深化民主工作裡重要的一環，但這並不意味公共論壇就是落實審議式民主的必要做法；即使台灣需要更多議題導向、公共政策導向的討論，這也不必然表示目前公共論壇的做法會帶來最好的效果。倘若吾人不能重新從政治學理論的視野來調整實驗方式，或是拿實驗成果回應學者從理論上提供的警示，則愈辦愈多的公共論壇或許某種程度擴大了參與者對民主的想像，但也很可能更加斲傷學者及民間人士對於審議式民主的信心、或是造成愈來愈多人將「審議式民主」朗朗上口卻不知其內涵及實質作用的窘境。

固然「讓公民會議遍地開花」或是「讓台灣成為最多公民會議的國家」這樣的口號十分響亮，但是若是公共論壇僅是依照過往的標準作業流程進行重製，則其限制和成果將無法超越本文所指出的「目標為何」、「誰來發動」、以及「誰來理會」三個根本問題。這些問題沒有解決，舉辦再多次的會議，也無法增加多少公共論壇在政策制定過程中

的必要性及正當性。

目前，能夠從根本問題出發來解決公共論壇問題的方案並不多，但目前為止最常被提起、針對「如何透過公共論壇來提高政策制定的品質」的選擇是將公共論壇制度化。因此，筆者所標舉的瑞士國會的作法，尤其是它整合代議民主及審議民主的機制，或可當作思考下一階段公共論壇實驗的起點。

閱讀至此，讀者或許已經發現公共論壇理論上、制度上及技術上諸多值得進一步探究的議題。例如，公共論壇開一次無法達成共識，開幾次才算足夠？如果開一次就達到共識，是否真的可以用這一次代表公民的共識？又如，什麼時候該結束審議？什麼時間點該進行投票才算達到審議的精神？當共識無法達成的時候，到底是該把繼續追求共識當作目標，還是把焦點放在尋找共識的過程？再者，偏好的轉變既然可能，我們如何得知那個時間點的偏好是真實的偏好？偏好如何加總？若不進行投票能否得到真正的共識？又如，正因為民衆往往每日忙於各行各業而沒有時間、沒有機會、甚至沒有意願參加公共論壇，所以有多少民衆願意、或在什麼情況下願意參與這種大規模公共議題的討論，亦有待解答。此外，什麼是當前台灣民衆最佳的意見匯整形式，學界實務界也尚無對策。

本文點出來的問題，也許比它能解答的問題來得多。但是筆者期望這篇文章將會使長期關注審議式民主的政治哲學界與推動公共論壇的實務界產生更多的對話，並引起法制及公共政策學界一同思考：究竟除了不斷舉辦公共論壇之外，我們能否為更好的政策決定模式開啓更多的可能性與想像？台灣面對民主需要深化的挑戰，筆者相信，我們需要有自己的要面對的議題和最合自己民情的審議模式，只是，這個方式迄今還未被審議出來。

## 註 釋

- 註1：近年所舉辦的多次公共論壇的詳細列表和討論，參見林子倫(2008)。
- 註2：例如，醫界執業者對會議結論的非議：  
<http://sts.nthu.edu.tw/board/read.php?f=8&i=1304&t=1304>。
- 註3：國內習慣將public forum翻作公民會議，但是就實質而言，這個活動本身強調的是參與者作為不同意見的提供者或代表者，所以活動參與者中往往會包括了利益團體代表，而非純然的「公民」而已。加上forum這個字的字義不純然只是個聚會(meeting)，本質上更帶著審議、辯論的意思，因此筆者以為較精準的翻譯應為公共論壇。以下將統一使用這個詞。
- 註4：其他型態的審議參與模式，如國家議題論壇(national issues forums)、公民陪審團(citizens jury)、願景工作坊(scenario workshop)、審議式民調(deliberative polls)、學習圈(study circles resource center, SCRC)、開放空間(open space)等，詳見林子倫(2008)之介紹。
- 註5：此部分總結自2006年12月29日筆者於台北分別專訪青輔會兩位研究委員的內容(匿名)。
- 註6：誠然，若要以青年國是會議單一個案來評斷台灣目前所舉辦的公民會議似乎有欠公平。畢竟主辦單位並未清楚定位該活動是青年活動還是公共參與，或是兼而有之。可以肯定的一點是，筆者在訪談過程中，確知主辦單位是試圖以公民論壇的理念應用到青年活動之中。因此，該活動應可視為是只有青年參與的公共論壇。
- 註7：此部分亦總結自2006年12月29日筆者於台北分別專訪青輔會兩位研究委員的內容。
- 註8：1972年美國國會創立的「科技評估辦公室」(Office of Technology Assesment, OTA)是最早的案例，但卻也是個「政治凌駕科學」

的失敗案例，由於有批評者覺得「科技評估」的功能與政府許多職能重疊，因此成爲了共和黨1994年國會選舉時Contract with America以結束OTA來「節省公帑」的口號之一，並在勝選之後隔年停止其預算。近年已經出現了反省、回覆OTA來(1)以客觀知識服務非科學專業的國民，以及(2)平衡行政機官專家政治的呼聲（參見衆議員Rush Holt的討論：

<http://www.youtube.com/watch?v=BhAM-u2F0kI>）。

註9：科技評估委員會的中立形象亦來自於它的制度化。制度化象徵著它不以政黨意識型態爲前導，而是以提供立法者立法原則(fundamental principles in a pre-political context)爲目標的單位。除了公民會議之外，它的資訊來源還包括了大學及民間顧問公司（提供專業、國際及跨領域的資訊）以及針對其他資訊來源（如網站）綜合研判討論。細節可參考 <http://www.ta-swiss.ch/e/frag.html>。

註10：以技術層面來說，該委員會所能委外舉辦的公民參與型態不只一種。隨著成本由高而低，可分作公民會議或公共論壇(PubliForum)，公民焦點座談(publifocus)，以公民議事會(PubliTalk)。一如本文所討論的公民會議，科技評估委員會舉辦的公共論壇亦是籍由資訊充足的菁英民衆(informed citizens)的協助，點出政策必須面對的潛在重要議題。公共焦點座談的作用是腦力激盪，窮盡並羅列出一個議題所有的可能意見和論點。公民議事會則是與公共焦點座談類似，針對國境內不同語言族群或利益受到影響的國民收集他們的意見和看法。由於政策制定者傾向只聽從專家學者的見解，這三種公民參與途徑可協助立法者聽到民衆的需求和聲音（例如，這些缺乏科技相關專業知識的大多數民衆會如何面對同樣的問題）。細節可參考 <http://www.ta-swiss.ch/e/frag.html>和Belloci (2007)。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 小林傳司(2007)〈科技民主與民衆參與：1990年以後日本的經驗〉，收入《口中之光》。台北：台灣智庫，頁141-55。
- 杜文苓、陳致中(2007)〈民衆參與公共決策的反思—以竹科宜蘭基地設置為例〉，《臺灣民主季刊》，4卷3期，頁33-61。
- 林子倫(2008)〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉，《海峽兩岸參與式地方治理》，2008年9月22-23日。台北：國立台灣大學社會科學院。
- 林國明(2004)《公民會議的價值是凸顯多元性》，《新新聞周報》，914期，頁54-55。
- 林國明、陳東升(2003)〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》，3期，頁61-118。
- 郭宏治(2004)〈公民會議的推手陳東升：他的夢想不在公共電視〉，《新新聞周報》，第919期，頁56-7。
- 陳東升(2006)〈審議民主的限制--臺灣公民會議的經驗〉，《臺灣民主季刊》，3卷1期，頁77-104。
- 曾國祥(2007)〈審議民主的道德限制—柏林論政治自由與政治判斷〉，《臺灣民主季刊》，4卷4期，頁71-108。
- 雷文玫(2004)〈強化我國健保行政決策公民參與的制度設計--二代健保先驅性全民健保公民會議的建議方案〉，《臺灣民主季刊》，1卷4期，頁57-81。
- 蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發(2006)〈高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究〉，《新竹教育大學學報》，22期，頁243-71。
- 蕭伶伶、江盈誼、廖錦桂(2007)〈審議民主之展望與挑戰：當東方遇到西方〉，收入《口中之光》。台北：台灣智庫，頁201-9。

## 二、英文部分

- Bellocci, Sergio (2007) 〈搭起科技和社會的橋樑：瑞士經驗〉江盈誼編譯，收入《口中之光》。台北：台灣智庫，頁55-61。
- Berloznik, Robby (2007) 〈參與式科技評估：歐洲和比利時的國會TA制度〉，收入《口中之光》。台北：台灣智庫，頁45-53。
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely: Univeristy of California Press.
- Cunningham, Frank (2002) “Deliberative Democracy,” pp. 124-183, in *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. New York: Routledge.
- Fraser, Nancy (1997) *Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition*. London: Routledge.
- Habermas, Jurgen, Christian Lenhardt, and Shierry W. Nichol森 (1990) *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Habermas, Jurgen (1998) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Young, Iris Marion (1996) “Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy,” pp. 120-135, in Seyla Benhabib, ed., *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Gutmann, Amy and Thompson, Dennis (1999) “Democratic Disagreement.” pp. 243-279 in *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Stephen Macedo, ed., New York: Oxford University Press.

## The Challenges of Practicing Deliberative Democracy in Taiwan and a Possible Solution

Frank C.S. Liu\*

National Sun Yat-Sen University

### Abstract

Advocates of public forum believe that it is the best practice of deliberative democracy, acknowledged by domestic and international practitioners. Public forum allows a selection of participants and the provision of information for making sound decisions. The procedure seems to help make better public policies. However, some basic and profound problems that have been addressed by political theorists still lack attention of practitioners in Taiwan, which may have created an misunderstanding among the public sectors that public forum has become the best way of practicing deliberative democracy. Current studies and reports provided by local researchers have pointed out some limits when practicing public forums. This paper takes a further step by pointing out a gap between the experiences and theoretical insights. Most importantly, it introduces a possible solution by discussing how Swiss Center for Technology Assessment incorporates the mechanisms of deliberative democracy into the congressional law-making procedures.

**Keywords:** deliberative democracy, public forum, political thoughts, public policy

---

\* Associate Professor, Institute of Political Science, National Sun Yat-Sen University.  
Received: November 3, 2009; Revised: February 28, 2010; Accepted: March 3, 2010.