

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

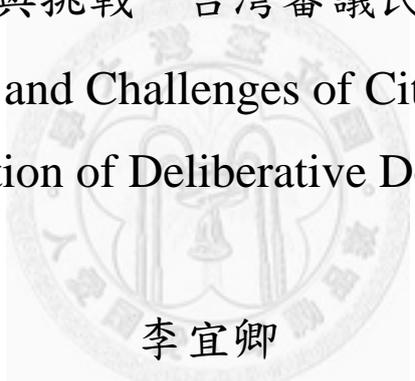
College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

公民參與的機會與挑戰—台灣審議民主制度化之研究

The Opportunities and Challenges of Citizen Participation:
The Institutionalization of Deliberative Democracy in Taiwan



李宜卿

Yi-Ching Lee

指導教授：林子倫 博士

Advisor: Tze-Luen Lin, Ph.D

中華民國 99 年 4 月

April, 2010

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係李宜卿君 (R95341020) 在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 99 年 4 月 23 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

邱榮舉

指導教授：

林子偉

所 長：

邱榮舉



誌謝

當論文完成之時，我才真正明白，為什麼這一段旅程的背後，是結合了眾人之力推波助瀾的結果...

首先最要感謝的，當然是指導教授林子倫老師，面對如此不成熟的論文，願意給我很大的發揮空間；而每一次的 meeting，總會讓我對於問題的思考面向有新的延伸與開展，也能夠有更多持續探究與進行的動能。另外也要感謝擔任口試委員的趙永茂老師與黃東益老師，對於學術研究的嚴謹要求，以及論文未竟之處的建議與指教，都讓我受益良多。更多的感謝，是對於參與研究的受訪者們，在這個過程中，蘊涵著他們對自身或這塊土地上所在人事物的觀察，價值的追尋，以及努力的痕跡。

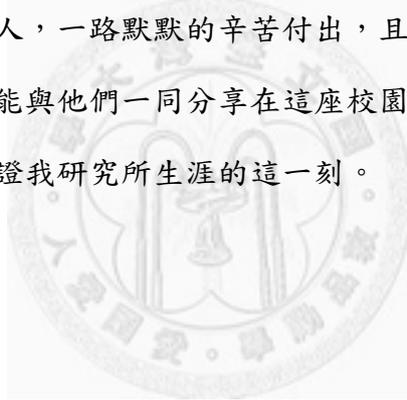
在研究所的日子，感謝國發所的諸多師長、同學、助理所帶給我的成長與歷練。楨理、崇祐、家緯、醒亞、韋宏、瑞清、念慈、小鈞、淑丹、訓彰、宗璘、韶維、志豪、冠維，很開心與你們同窗學習，更感謝你們在所學會時期的全力相挺，我相信我們成就了一個很棒的團隊。感謝子倫老師研究室的亮宇、玉薇、嫻鈞，以及眾多學弟妹們，在每一封動輒一二十人的群組信中，不只是資訊的分享，還有相互的激勵與無限的創意，也讓我在此產生了另一種形式的歸屬。

感謝家華、婉慈、伊雯、長風、小易、譽馨、怡吟、偉迪、Joy，還有許多曾一同參與過大小審議會議或讀書會的夥伴們，喜歡與大家一起討論與共構在這塊土地上存在的各種議題，經歷許多不同觀點的碰撞與交流，我相信在這樣跨域學習的過程中，我們也在實踐一場民主對話的想像，激盪更多對這個社會的關懷，以及面對問題的另一種可能。也感謝青輔會的平台，從青年國是會議到青年政策

大聯盟，從最初的與會者到工作團隊，一路上結識了很多出色的朋友，也開啟了我對於公共討論與公共議題持續關注的另一扇窗。

在寫論文的過程中，度過了無數與筆電和成堆的資料相伴，夾雜著焦慮、矛盾、思索與自我對話的日夜。感謝素芳，雖然我們各自過著忙碌的生活，有著努力的目標與選擇，但仍然願意給予傾聽、理解與支持；感謝茵婕、怡瑾，在多年以後，還能維持最初相識的情誼，不時捎來問候與打氣的訊息；感謝小熊，看待事物的另類角度總讓我茅塞頓開，而能夠用更開闊的心情來面對生活中的每一個起伏。

感謝我的父母親與家人，一路默默的辛苦付出，且願意支持、包容我任性的生命軌跡與節奏，很開心能與他們一同分享在這座校園學習的成果，與經歷的有形或無形的變化，共同見證我研究所生涯的這一刻。



2010. 7. 20 於台大校園

摘要

今日，在代議政治運作愈顯侷促，人民的政治參與簡化為投票的零和遊戲；加上對公共政策欠缺思辨討論與參與的空間，政府決策與人民期待往往出現斷層，某種程度上，審議民主理念與討論形式的引進，似乎為解決代議民主的矛盾與公民參與的困境，提供了一個抒發的管道與出口。然而，回顧審議民主發展歷程，隨著各類議題、各種層級場域的嘗試，以及各類會議模式操作的愈趨成熟，審議民主在台灣，已逐漸進入面臨是否進入體制內運作的階段。

因此，本文主要探討審議民主的制度化議題，所關注的是審議民主在政策程序上的制度連結問題。換言之，能否透過適當的制度設計，將公民審議穩定而有系統的導入現有決策體制內運作，藉以建構穩定的政策說理的循環機制，提升與深化民主治理的效益。研究發現，審議民主與現行的決策體制間雖然尚未產生很大的衝突，但公民審議機制的制度設計與連結形式上，在在都牽動不同決策機關之間，在組織架構、職權性質、以及互動關係的差異。因此，官僚體系的制度誘因、決策的課責問題、法制面的調整與建構、以及整體的社會條件的影響因素，勢必都是未來審議民主依循制度化所要面臨的關鍵問題。

此外，審議民主的制度化不只是制度本身的建構，更需要諸多政治與社會文化條件的配合與支撐。透過對於公務體系關於民主行政理念的灌輸、常民知識的蒐集與整理、經費與人才的投入、公民教育的強化、公共討論的持續推動、以及媒體所帶動的擴散效應等，方能有助於公民審議機制的穩定運作，為台灣長遠民主深化與公共思辨孕育新的動能。

關鍵字：公民參與、民主行政、代議民主、審議民主、制度化

Abstract

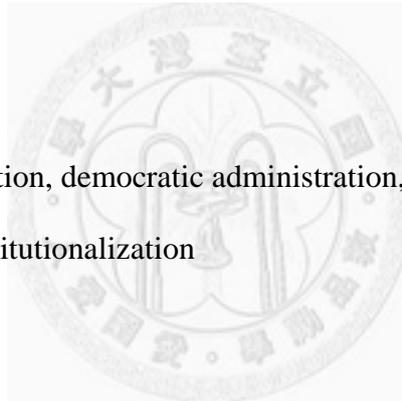
In representative politics, people's political participation has been simplified into voting zero-sum game, so government decisions are often unable to meet people's expectation with the lack of discussion on public policies. To some extent, the introduction of the concept and form of deliberative democracy seems to provide another way for people to face the contradiction and plight between representative democracy and citizen participation. However, reviewing the process of democratic developments, we can find with the rising of various increasingly mature issues, levels of field experiments, and conference mode operation, deliberative democracy in Taiwan is now faced with the problem whether to enter the stage of the operation within the system.

Therefore, this thesis focuses on the institutionalization of deliberative democracy issues and concerns the system-link problem of deliberative democracy in the policy process. In other words, it tries to examine if the citizen deliberation can steadily and systematically be imported into the existing decision-making system so as to build a stable circulation mechanism of policy reasoning, and promote democratic governance effectiveness through a proper system design. The results show that deliberative democracy hasn't had a radical conflict with the existing decision-making system yet. However, the institutional designs and system-link forms of citizen deliberation are affected by the differences of organizational structures, terms, and interaction among different decision-making bodies. Therefore, the inducement of bureaucracy system, the accountability of decision-making, the adjustment and construction of the legal system, and the general social conditions are the key issues bound to be faced with when

deliberative democracy follows the route of institutionalization in the future.

In addition, the institutionalization of deliberative democracy not only concerns the construction of the system itself, but also requires a lot of collaboration and support of political, social and cultural conditions. Only through the instilling the ideas of democratic administration in civil system, the collection and arrangement of lay knowledge, the input of funds and manpower, the strengthening of civic education, the continued promoting of public discussion, and the spill-over effects from media and so on, can citizen deliberative mechanism have stable operation so as to become a new momentum to boost the long-term deepening of democracy and public speculation in Taiwan.

Keywords: citizen participation, democratic administration, representative democracy, deliberative democracy, institutionalization



目次

口試委員會審定書.....	i
誌謝.....	iii
中文摘要.....	v
Abstract.....	vi
目次.....	viii
圖目次.....	x
表目次.....	xi
第一章 緒論.....	1
第一節 研究問題與研究目的.....	1
第二節 研究範圍、架構與方法.....	7
第三節 章節安排.....	11
第二章 文獻回顧.....	12
第一節 公民參與課題之探討.....	12
第二節 制度化與制度移植.....	25
第三節 審議民主制度化.....	27
第三章 審議民主制度化之理論基礎.....	35
第一節 代議民主與審議民主的競逐.....	35
第二節 民主行政理論.....	43
第三節 從正當程序來看公民審議.....	52
第四節 小結.....	58
第四章 審議民主在台灣的實踐歷程.....	59
第一節 審議民主公民參與模式.....	59
第二節 審議民主在台灣的發展現況.....	75
第三節 審議民主循制度化方向之可能.....	94

第四節 小結.....	101
第五章 台灣審議民主制度化的建構與設計：公民審議之制度實踐.....	103
第一節 國外經驗—丹麥科技委員會的啟示.....	103
第二節 審議民主制度化之建構.....	112
第三節 審議民主制度化之輔助條件.....	133
第四節 小結.....	143
第六章 結論.....	144
第一節 研究發現.....	144
第二節 政策建議.....	148
第三節 研究限制與後續研究建議.....	153
參考文獻.....	156



圖目次

圖 1-1 研究架構圖.....	7
圖 5-1 丹麥科技委員會的組織架構.....	106



表目次

表 1-1	訪談資料.....	10
表 2-1	Arnstein 公民參與的階梯.....	16
表 2-2	政府與公民間的關係.....	18
表 2-3	各種正式公民參與的途徑.....	19
表 3-1	傳統公共行政、新公共管理、新公共服務論的比較.....	50
表 4-1	審議民主在台灣的實踐經驗(2002-2010).....	71
表 4-2	審議民主在台灣的發展現況.....	93
表 4-3	審議民主循制度化方向之可能性與考量因素.....	100
表 5-1	審議民主制度化之建構.....	132
表 5-2	審議民主制度化之輔助條件.....	142



第一章 緒論

【 Deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens(and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future. 】

~Gutmann & Thompson, 2004 : 7

第一節 研究問題與研究目的

壹、研究動機與研究目的

1987年解嚴後台灣的民主發展，透過各類型的定期選舉、政治運動而逐漸鞏固，台灣人民也得到了更多民主自由與政治參與的機會，而在台灣的憲政體制下，基本上是將代議民主作為政治運作及公共政策的方式。然而，民主政治的完善，不僅在於民主制度是否出現，還在於公民所享有的民主政治品質。在當前台灣公共事務運作最為具體的展現是，原本選舉應該是一種候選政見接受民意考驗的民主政治過程，但時至今日，選舉過程似淪為消費感官性的商品，政治人物往往關注選舉成敗，而經常可見刻意操弄和利用媒體，使得民眾難以分辨各種政治事件或是各項政策運作的真偽。此種透過媒體所進行的政治競爭，可能被民眾誤為就是一種民主的全部過程，或是認為透過媒體call-in節目獲取關於公共事務的認知就是一種公共參與，如此氛圍充斥在今日台灣的公共運作之中，而最後其結果便可能是促使台灣的民主流於表象化，對自詡政治民主的台灣無疑是一種諷刺。換

言之，台灣政治人物以各種機會運用媒體來提高知名度或形塑意見，於是，「政客—媒體—選民」似乎形成一種「表演—舞台—掌聲(選票)」三者環環相扣的「三位一體」，隱含市場法則的民粹政治便應運而生，不但造成難以包容弱勢或少數，還會導致一個社會淪於短視近利、缺乏遠見、彼此猜疑的氣氛，並使民主政治流於表象，偏離「參與」的本質，導致更深的疏離感，而此已非公民對於公共治理過程實質參與的展現(許立一，2008:137-139)。民主社會中本應期待公民能在做集體決策之前，能夠彼此了解、深思熟慮並且釐清問題，使集體多數的決定不會成為多數暴力，甚至是理性的無知，但代議民主制度下以投票機制作為主要公民參與的形式，在台灣顯然已與民眾實際需求間出現些許斷層，一般民眾仍欠缺適當的管道與機會參與政策決定的過程，以致於徒有「民主的形式」，但「民主的品質」卻有待提升。

其次，承上所述，由於現代整體社會型態與環境的改變，也同時挑戰傳統政治運作的邏輯，使得傳統代議民主制度在處理複雜的政策議題時，出現許多的問題。為了解決代議制度呈現的難題，若干學者強調可以透過「公民投票」的方式，作為人民表達意見的管道，使人民對決策有認可及決定的機會，儘管此種方式增加人民的決策權，卻可能因為票決過程的簡化，忽略議題的複雜性與專業性，因而迫使許多人對人民的決策能力感到質疑，而寧願將決策權交給所謂的專家。專家在政策制定與規劃中確有其重要的地位，然而卻也不免存在存在專門化與知識的壟斷，由專業菁英主導政策，而將不具專業知識的公民完全排除在外。專業菁英由於專注於自身的專業領域，對待問題容易有先入為主的偏見，以致對不同的資訊，進行自動的刪除。二來，菁英專家經常在自行封閉的情況下，缺乏多元資訊的提供，無法有效解讀判斷政策所面臨現實情境，以致於政策規劃常出現盲點，造成民眾的疏離與不信任。民眾的疏離感與不信任感，可能對政府施政造成諸多的負面效應，如政策運作過程所需之交易成本升高、時間延宕、政策威信難以建

立等，在台灣，時而可見的民眾自力救濟事件、群體間的衝突事件，即是說明此種不信任感日見高升的明顯例證¹。同時，這也意味著人們無法真誠的透過公共對話的途徑參與公共政策，且由於缺乏理性和透明的對話機制，政策的運作與制定經常出現零和賽局的情形(林國明、林子倫、楊志彬，2007:1；許立一，2008:135)。現代國家所面臨的管制環境已迥異於昔日，處理的事務與問題日益龐雜，因此，在現行政府運作過程中，勢必要重新定位政府與公民在公共政策中的角色，更必須重新省思如何透過參與及程序機制的安排，更應透過各種不同的參與機制，廣納公民參與治理的過程，回歸到以「公民」作為治理夥伴，以彌補政府與公民間的空隙，使得政策推行更為順暢(Bingham et al., 2005; OECD, 2001; 林國明、林子倫、楊志彬，2007:7)。

公民參與長久以來都是民主制度建立與維持的重要關鍵，一個缺乏公民參與的政府，不僅正當性會遭受質疑，就連施政方針、公共政策的執行等，都會產生無效率的危險。近年來台灣的民主發展，有一個趨勢特別值得關注，即審議民主(deliberative democracy)的理念逐漸受到廣泛的注意。審議民主理論是1980年代以來西方政治學界廣受矚目的民主理論發展，它不僅反映了學界對於傳統代議式民主制度的焦慮，同時也突顯了學界對於審議民主此一新興治理模式的期待。審議民主的倡議者尤其認為，一個民主的社會應該促進不同主張與價值的「政治對話」，公民不僅是治理的對象，也是達成良善公共治理的知識來源與政策夥伴，透過公民審議的過程，可以提升公民對於公共政策的相關資訊的認知，增加公民對於公共政策的關心與投注，強化政策的品質，進而造就所謂的「強勢民主」(strong democracy)(Barber, 1984; 陳敦源等，2008:51; 林子倫，2008)。政治學者Chambers(2003)即認為，西方政治理論對於民主的思考，正由過去以「選舉為中心」的投票民主，轉向以「討論為中心」的審議民主。換言之，民主參與，

¹ 其中以環保與居住為由的住民抗爭事件，如台灣常見的焚化爐、電廠和變電所、垃圾掩埋場等興建地點週邊居民的抗爭行動，突顯了民眾無法信任政府的處理方式及承諾(許立一 2008:135)。

不應侷限於投票，而應該鼓勵公民對於公共事務的參與，因此，審議民主思潮的引進台灣，一方面反映了台灣民主實踐的瓶頸，另一方面也為台灣民主內涵的深化提供了新的契機。當公民能經由公共審議的過程，實質而直接地參與實踐公共事務之運作，政客操弄媒體所造成表象化民主的現象，應可由於民眾對於公共事務有了較為深刻與真實的認知，獲得相當程度的改善(許立一，2008:138-139)。

為能使不具專業知識的公民，也能在具備相關知識及資訊下，來進行公共的對話及溝通，自1980年代中期以來，歐美各國對於審議民主，即從理念的規範層次，逐步走向公民參與的實做層次，因應議題、目的，成果呈現等因素不同，而發展出多種的審議討論機制，如公民會議、願景工作坊、審議式民調等，都強調公共論述審議與公共聆聽學習過程對民主品質提升的重要性。審議提供了公民關於民主生活的技能與德行，並將逐漸體認到自己乃是政治生活中的一份子，這個面向是審議民主之所以對抗當前政治生活逐漸私領域化的價值所在(Gastil and Levine, 2005)。在面對複雜的爭議議題時，可以在審議過程中藉由專業知識的提供，建立較理性客觀的討論基礎，讓所有受到決策所影響的公民或其代表，都應該能夠在知識和訊息充足下參與集體決定，使公民能有機會理性對話與溝通，討論他們對於不同問題或議題的想像與期待，即便無法達成共識，也可以彼此了解對於此問題或議題的不同觀點。若以台灣的政治現狀來說，審議民主所體現的政策正當性、個人自主性、以及社會學習機制，對於台灣現今民主發展過程，正提供了一個思考的方向(杜文苓，2007:70)。

回顧審議民主在台灣的發展歷程，從2002針對健保議題引進公民會議的討論形式，到後續如雨後春筍般各類議題、各種層級的嘗試，近年來，「審議民主」在台灣，似乎已漸漸不是一個陌生的專有名詞。今日，在代議政治運作愈顯侷促，人民的政治參與簡化為投票的零和遊戲；加上對公共政策欠缺思辨討論與參與的

空間，政府決策與人民期待往往出現斷層，某種程度上，審議民主理念的引進與操作，似乎為解決代議民主的矛盾與公民參與的困境，提供了一個抒發的管道與出口。然而，隨著各類會議模式操作的愈趨成熟，許多人或許也不禁要問，難道審議只能是一場又一場煙火式的活動嗎？有沒有更有效(力)的方法，能夠把這些會議的成果留下？簡言之，審議民主在台灣，已逐漸進入面臨是否進入體制內運作的階段。綜上所述，茲歸納研究動機如下：

動機之一，檢驗現有代議民主形式在處理政策問題上所呈現的局限性，並嘗試提出審議民主理論(Deliberative Democracy)的基本思維以及實踐經驗，作為未來進一步探索此議題的可能方向。

動機之二，民主並非只是投票和 call-in 節目的組合，台灣社會應該有一種公共參與的秩序與民主討論的模式，把攸關人民的重大政策交付公民公共討論。透過審議民主公民參與機制導入決策體系，在政策過程中重新賦予公民角色定位，逐步重建對民主制度的信心與參與的熱情。

在自由民主的社會，維繫集體秩序的意義之一應在於對資源進行公正的分配，此一價值在本質上就是理性的展現，所以當公共事務的運作缺乏理性，終將導致社會公正的喪失。台灣公共事務運作所呈現的實質公民參與的空洞化，其實正是導致社會缺乏公正的前奏，而促進實質公民參與乃是公共治理的重要一環。本文認為一個適切而必要的關鍵應該是：在台灣政策制定過程中有關公民參與的部份，引進「審議民主」的精神，也就是強調對話、反省的深思熟慮過程，經由決策過程審議因素的強化，提升決策的品質與民主正當性，而相對於既有的決策制度，也有必要探討是否應為審議民主的公民參與模式尋找一個制度上的定位，能將公民審議的成果系統性的呈現，同時發揮制度上優勢，展現應有的民主機制效用。簡言之，本文所謂的審議民主制度化，係指審議民主公民參與模式作為一

種公民參與機制，如何與既有的決策體制內相連結，並與之相輔相成(許立一，2008；雷文玫，2004)。

從而，本文的研究目的茲分述如下：

一、透過了解審議民主所具有的意涵與特質，以及審議民主操作模式的屬性與運作方式，使掌握審議民主理念的精髓，以提供往後制度結構的思考方向，提升政府的決策品質。

二、分析評估國內外辦理審議民主公民參與之模式與經驗，以及國內現存含有公民參與元素的決策機制，嘗試歸納若干審議民主模式與制度連結的可能途徑。特別是在公民參與與審議民主模式的運作接軌上，作為後續審議民主在制度化上的參考。

三、剖析未來審議民主如欲進入決策體制內運作，所需建構的條件、策略及配套措施，與後續的影響層面，同時提出具體的政策建議。

貳、研究問題

基於前述的研究動機與研究目的，在問題意識上，本文關注於幾個部分：

問題一、檢視以代議民主為主軸的決策體系於台灣在人民的政治參與上所呈現的侷限性為何？

問題二、在台灣民主發展現況下，審議民主公民參與，對現有決策過程帶來哪些意義與影響？

問題三、對於審議民主制度化的課題，及公民審議機制的建構，有哪些可能的形式與途徑？當中考量的因素與層面為何？

第二節 研究範圍、架構與方法

壹、研究範圍

本文主要關注於審議民主的制度化議題，亦即審議民主的公民參與模式，能否進入現有決策機制，其角色定位、功能及所需要的條件為何，如何透過適當的制度設計，使公民審議發揮提升與深化民主治理的效益，作為本文的研究範圍。同時，本文將分析我國現有公民參與之制度設計與現況，以觀察審議民主能否藉由制度化以強化公民在決策過程中所扮演之角色。

貳、研究架構

鑑於上述的問題意識，與學理及實務上尚有討論及解決問題之必要，本文期待可以建立一個對於台灣審議民主制度化議題的觀察架構：

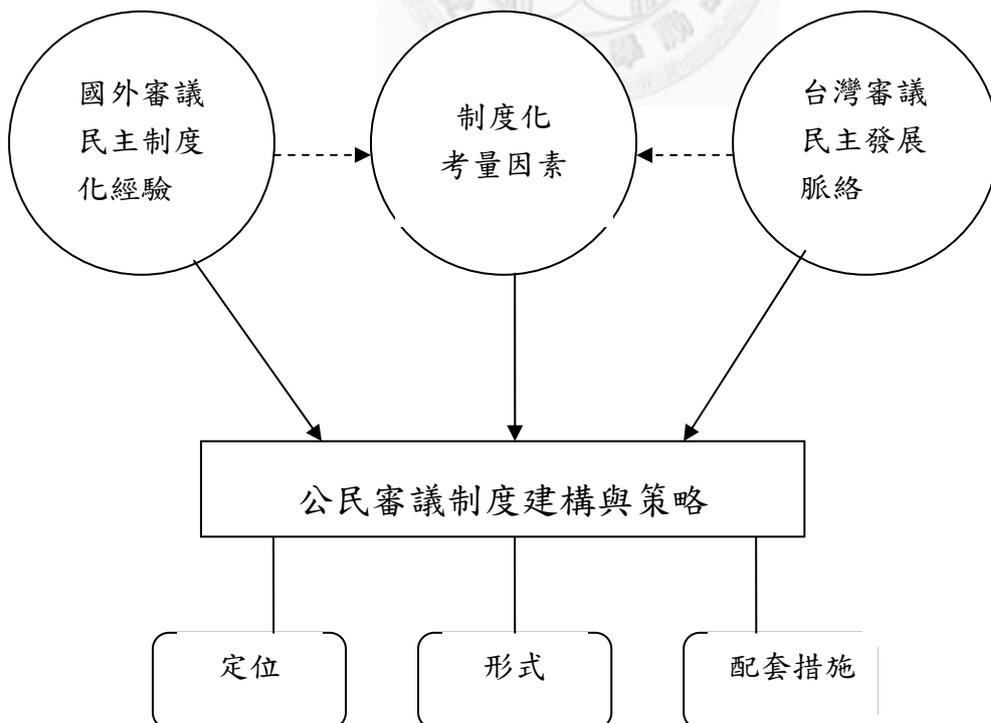


圖 1-1 研究架構圖

參、研究方法

研究方法(methodology)基本上是指蒐集與處理資料的的程序與手段，即研究者針對自己所欲探討的主題與相關問題，擬如何進行蒐集和分析資料(邱榮舉，2002:94)。本文所採取的研究方法主要為文獻分析法與個案研究法，分述如下：

一、文獻分析法

文獻分析法係蒐集與研究問題相關之他人所做的研究，藉由次級資料的分析，歸納其研究結果與建議，一方面可掌握相關議題目前發展的情形，並進一步應用於目前進行的研究之中，作為研究結果之基礎。本文檢閱公民參與、審議民主有關的參與機制與經驗、以及正當法律程序等概念的書籍、期刊文獻、研究計畫報告與網站資訊等資源，透過對文獻的檢視，從中整理出具體的審議民主公民參與的立論，以期形成一個將審議民主元素納入公民參與機制的制度設計，來回應本文之問題意識。

二、深度訪談法

(一)資料的收集

一般而言，訪談可依照研究者對訪談的控制程度分類，分為「結構型」、「無結構型」、「半結構型」。半結構型的訪談是介於結構型與無結構型之間的訪談方式，研究者會在訪談前根據研究問題初擬訪談大綱，以訪談大綱為方針，但不須完全依據大綱順序進行，保有調整問題的彈性空間(陳向明，2002)。本研究在訪談上採取半結構型訪談，因此訪談進行時，以訪談大綱為主軸進行問答，當受訪者回答出訪談大綱上沒有提列的問題點時，則根據其回答再做延伸提問，收集相關資料。

訪談資料的蒐集分為三部分：

1. 台灣審議民主發展至今的現況，以及所面臨的困境。

2. 對審議民主制度化課題的態度。

3. 審議民主若要尋求制度化建構，可能的形式與所需條件為何？

(二) 訪談對象之選取

1. 嫻熟公民審議操作或關注公民審議相關議題者

由於本文係以審議民主制度化作為研究主題與研究範圍，牽涉到台灣長期以來民主發展的社會脈絡與實踐經驗，以及審議民主在此當中所產生的各個面向的影響，凡此均牽動到制度化議題的討論。因此，在訪談對象的擇取上，關注或嫻熟審議民主在台灣發展狀況者係為重要標準。

2. 涵蓋多元背景

本文之研究對象包括專家學者、政府官員、民間團體的工作者等。審議民主在台灣發展至今，對台灣的社會與民主歷程的影響，隨著議題層次、討論場域、治理環節，影響的程度深淺不一，面向也有所不同。透過不同背景的受訪者，以不同角度、不同觀點對審議民主在台灣發展經驗的審視，期待對審議民主制度化議題的討論上，能勾勒出可能的脈絡。

本文按上述條件進行訪談對象的選取，經與訪談對象初步聯繫後，最終確認共有 11 位受訪者，其背景分別涵蓋專家學者(4 人)、政府單位人員(2 人)、民間組織工作者(5 人)，而後分別針對受訪者進行深度訪談。關於受訪者資訊及訪談資料蒐集期間，詳如表 1-1。

(三) 資料分析方法

與受訪者訪談過後，研究者將訪談內容逐句整理成訪談稿，隨後將檔案 e-mail 給受訪者。取得受訪者確認後，研究者閱讀每一份訪談稿，將訪談稿以句子或段

落作為拆解單位，捕捉單位文句中呈現的概念予以命名編碼，隨後在不同受訪者的訪談稿之間進行概念的比對、分類、歸納，逐步將訪談稿的概念建構為有系統的資料。分析期間研究者反覆參考受訪者背景資料及接觸審議民主的相關經驗，幫助貼近受訪者在文句中表達的意義，以利不同訪談稿間的概念進行比對分類。

表 1-1 訪談資料

受訪者代碼	訪談對象來源	訪談時間
A1	學者專家	2009/11/2
A2	學者專家	2009/10/15
A3	學者專家	2009/10/28
A4	學者專家	2009/10/22
B1	政府官員	2009/10/20
B2	政府官員	2009/10/28
C1	民間組織	2009/10/13
C2	民間組織	2009/10/23
C3	民間組織	2009/10/27
C4	民間組織	2009/11/13
C5	民間組織	2009/11/23

資料來源：本研究整理

第三節 章節安排

本文的內容與章節鋪陳上大致做以下的安排：

第一章主要是說明本文核心的問題意識、研究動機與研究目的，交代本文的研究範圍及所使用的研究方法。

第二章則做文獻上的回顧。首先是就公民參與的意義，在台灣決策體系中公民參與的角色與現況進行分析。其次，則針對制度化與制度移植相關內涵進行探討，歸結制度建構可能的考量因素。再者，本研究嘗試梳理審議民主在過往研究所關注的焦點，特別是公民審議制度化的相關文獻，導引出本研究的主題及在研究上的實益。

第三章為理論基礎的陳述，首先探討現代代議民主體制所面臨的困境與侷限，並引介審議民主的理念，包括其意涵、特質，以及所產生的政治效應；其次則從民主行政的觀點，突顯公民在決策過程的主體性；最後從行政決策的做成與正當程序的觀點來看公民審議的角色，尤其是公民審議所帶來對行政決策正當性的補強。

第四章則簡介數種審議民主公民參與之操作模式，同時透過訪談資料與觀點的導入，檢視台灣現行審議民主發展脈絡的現況與困難點，並剖析未來審議民主是否有進入體制內運作的可能性與必要性，即制度化的問題。

第五章延續第四章的討論，闡述台灣如欲建構公共審議的制度化，其所可能呈現的形式或制度設計，以及所需建構的條件與發展策略。同時經由國外在審議民主制度化經驗的分析與借鏡，思索在政策過程中，如何能使公民審議模式與各類公共議題之間能有較佳的互動關係。

第六章則為本文的結論，用以總結前述的研究發現，提出具體的政策建議，同時指引後續可持續開展的研究課題。

第二章 文獻回顧

第一節 公民參與課題之探討

壹、公民參與的意義

從權力分立的角度，一項政策制定與形成的過程，牽動到行政與立法部門的互動關係。人民的政策偏好與需求，透過立法部門形成法律規定，同時監督行政部門的政策執行；行政部門在依法行政的要求下執行具體政策與法律規定，並在法律授權下，做必要的行政裁量與政策決定。從政策過程來看，公共政策的形成與制定是一個發現問題與解決問題的過程，政府藉此來協調和解決社會上各種利益的分配與衝突，對社會利益做出一種權威性的分配(吳瓊恩等，2004:297)。在此過程中所考量的因素甚多，不單是專業知識的操作，也涉及利益衡量與價值判斷，因此，為提升行政機關決策本身的正當性，強化公民參與行政決策，在程序上確保行政的民主與負責，是一個可能的出路(雷文攻，2004:62-63)。

公民參與在民主體制與行政程序中應扮演何種功能的期待，影響著我們對公民參與的界定。若從六個W的面向來分析，所謂「公民參與」就是為了落實民主政治、追求公共利益與實現公民資格(why)，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)，這些公共事務是以本身切身的地方性事務為基礎，在逐步擴大到全國性的公共政策(when)，因此可以由每一個公民時時刻刻關心與適時投入(when)；而公民的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)。因此簡單來說，「公民參與」就是由公民共同分享決策的行動，(許文傑，2000:68)。

關於公民參與在民主體制與政策運作過程意義的討論中，其倡議者認為，更多的公民參與可以防止代議政治體制中濫權的問題(Barber, 1984)，且可提升民眾公共判斷知能(Bohman, 1996; Elster, 1998)。Clay(1996)曾針對「公眾—制度的過程」(public-institutional process)進行深入探討，其所指的是公民對於制度的參與以及在其中互動的過程，這樣的過程具有以下意義：(1)公民參與在公共制度及政策運作中，可以作為達成共享意義的重要協商途徑；(2)公民參與使參與者在制度當中及制度之間建立關係；(3)良性的公民參與可使參與者間達成某種程度的信任；(4)公民參與公共事務的運作可建立規則，可導引具體的政策作為衡量政策績效的標準；(5)公民參與公共事務運作的過程，必然與制度產生互動，此使得各種政治活動產生制度化、定型化的作用；(6)制度化的公民參與，可以維繫參與者間及參與者與制度間的互動持續進行，並形成某種對制度的長期遵循。

Box(1998)所提出的公民治理四項原則，亦相當有啟發性。首先，他提出公共政策的制定與執行過程應盡可能貼近那些被成政策影響的民眾上，也就是將公共決策盡可能的保留在「最小的」層次上。其次，認為如何將公共政策的制定獲得「最好的」結果，關鍵在於公民能否獲得資訊，並且能對公共政策問題進行公開而自由的討論，而不是依賴菁英的偏好或侷限於代議士的判斷。再者，為提升對公民的責任，需要民眾、政策規劃者與代議士共同參與公共政策整個過程，最後可以在政策結果的基礎上進行改革。進一步，讓公民能夠了解公共政社的重要性，不僅能夠有表達自己意見與被聆聽的機會，更要尊重他人的觀點和態度。

Halvorsen(2003)則從公民參與的品質來陳述其在政策過程中的重要性，他指出高品質的參與是審慎思辯的，是一個開放而彼此尊重、說理而追求共善的討論過程，藉由仔細聆聽與承認不同觀點的價值，建立對多元意見的包容與了解，而

這樣的參與將促進公共決策的效率與正當性，亦即具有品質的公共參與，不只存在技術層面上的改變，也存在者信任關係的建立與改善(杜文苓、陳致中，2007:42)。Callahan(2007:1180-1182)亦認為，公民參與是一種民眾參與政府政策決定的過程，當中牽涉到民眾與政府間對於政策議題與公共服務的互動關係。如能將公民的觀點納入政策制定與討論的過程中，成就有意義的公民參與，不僅能帶來更好的決策品質，使決策更為周延，也有助於社會的穩定，促進民眾對於政府治理過程與決策的信任與尊重。

由此可見，在民主政治的決策架構下，公民在政策形成與執行的過程中所扮演的角色應不容忽視，而在結構上，公民參與實涉及了將公部門政策規劃權力與權限再次分配與釋放，使政策過程從「決策機關→執行機關→一般公民」的直線性指揮型態，轉變為不同行為者之間開放、平等、自由的對話，使決策運作過程更加多元且具有彈性(林水波、王崇斌，1999:198)。因此，本文所欲主張的公民參與，是一種讓公民與政府間、以及公民本身之間，能夠彼此對話並共享結果的過程，並以西方政治學者近來所提倡的審議民主(deliberative democracy)為基調。此種公民參與著重於做成政策的「過程」，基於一種出於自主意識且相互理解的公共對話，讓政策利害關係人有機會表達意見，且參與者的表意權利平等，即追求實質的公民參與²。經由公共對話與參與機制的建立，政府與公民可透過法律、規章、政策、程序的訂定，在公共事務的處理上相輔相成(許立一，2008:141；2004:70)，此也正實踐了「從政府到治理」以及「從回應到協議」的民主政治趨勢(林國明、林子倫、楊志彬，2007)。在新興的民主治理概念下，政府角色將不再是傳統的控制與管理，而是透過催化和協調各種政策網絡，追求政府於民眾間

²要促進實質的公民參與，須具備以下重要前提：其一，設計不只侷限於公民投票或是選舉的公民參與機制，引導公民進入實質的政策運作過程；其二，將公民視為公共事務運作的主角，不再只是冷漠的旁觀者；其三，減少公共政策的黑箱作業，強化公民對政府的信賴感和效能感；其四，使政府人員經由公民的對話不斷的反省政策目標，且在政策過程中與公民發展夥伴關係，避免政策與公民的需求漸行漸遠(許立一，2008:153)。

在政策推動上的雙贏局面。可以預見的是，未來政府部門將透過更多制度化的平台，來吸納民眾的意見與參與(杜文苓、彭滄雯，2008:120)。

貳、公民參與的管道與途徑

公民參與的目的在於公民意見能夠充分的表達，進而影響公共政策的決定，而公民參與則依其能力、付出的成本、公共議題的範圍、以及影響力的發揮等因素的考量下，會有不同參與途徑的選擇。不同的參與的途徑，也反映了公民與政府間不同的角色定位與關係。首先，Arnstein(1969)依公民參與公共決策時所能發揮的影響力程度，將公民參與由完全無參與到完全主導，建立一個公民參與的階梯(a ladder of citizen participation) (表 2-1)。Arnstein認為，公民參與的目的在於權力的重新分配，使排除在政策制定與經濟過程外的「無權者」有機會參與決定資訊的分享、政策目標的設定、計畫的執行、以及相關利益的分配與資源的配置。在此，「公民權力」的提升進而影響政策，是相關論述的重點，也是促進實質參與的核心條件(杜文苓、陳致中，2007:41)。

表 2-1：Arnstein 公民參與的階梯(a ladder of citizen participation)

參與形式	參與程度
8. 公民控制 Citizen control	完全參與 Degrees of citizen power
7. 授與實權 Delegated power	
6. 合夥關係 Partnership	
5. 安撫 Placation	象徵性參與 Degrees of tokenism
4. 諮商 Consultation	
3. 告知 Informing	
2. 治療 Therapy	完全無參與 Nonparticipation
1. 政府操縱 Manipulation	

資料來源：Arnstein(1969)

Callahan(2007)則將公民與政府間的互動模式、角色定位、以及其中的動能做了更細緻的劃分，並歸結了各種關於公民參與及政府治理模式的討論(表 2-2)。

1. 公民為被統治的客體(subject)/政府為統治者(ruler)：

反映出威權體制(authority system)下政府與人民之間的關係。政府對民眾有絕對的掌控權力，民眾只是作為服從的客體。此種形式普遍存在堅實的官僚架構與非民主的政治文化。

2. 公民為投票者(voter)/政府為執行者(implementer)：

在代議民主政治之下，政府是公共政策的執行者，被認為應向對其表達支持的選民負責，公民則透過參與投票的過程，表達其對特定政策意見或利益的偏好，以及對候選人的信賴。

3. 公民為客戶(client)/政府為專家(expert)：

傳統公共行政的觀念中，政府部門作為專業菁英，憑藉其專業知識做出政策判斷，公民則相當於客戶，仰賴政府所做出的「專業」判斷。此種模式下，公民被認為是欠缺專業知識，乃至於沒有能力參與決策過程，只能接受這些專業菁英所做的決定與行動。

4. 公民為消費者、顧客(customer)/政府為業者(professional/entrepreneur)：

在新公共管理的理念中，政府轉而逐漸採取「以消費者為中心」(customer-centered)的途徑，重視民眾偏好的差異與反應，並在各種利益中妥協平衡。亦即若政府機關不知道民眾偏好，就像生產者不知消費者的喜好一般，其結果將無法達到消費者的效益。

5. 公民為公民(citizen)/政府為公共服務者(public servant)：

在新公共服務的觀念中，政府係提供公共服務與公共利益的促進者，而公民則因投入公共事務的參與而較能跳脫私利的考量，作為一個有意義的參與者，與政府間一同促進公共利益的提升。

6. 公民為合產者(co-producer)/政府為合產者(co-producer)：

在合產(co-production)³的概念下，政府與民間的個人或團體共同合作進行政府的服務或解決問題，當中雙方呈現出積極的夥伴關係。合產是政府在面對民眾日益增加的公共服務的需求與財政資源困乏時重要的替代方案。

7. 公民為投資者(invester)/政府為經紀人(broker)：

在此種狀態中，公民相當於公共信任關係上的投資者，而政府部門如同經紀人，以創造、照顧、尋求投資者於公共事務中的最大利益為依歸。

8. 公民為所有者、雇主(owner)/政府為受雇者(employee)：

在此種狀態下，公民握有主導權，掌控決策的過程與結果，而政府則被期待作為一個順從、回應公民的意見與決定的角色，公民甚至有義務以更為主動積極

³ 合產是1970年代後，在美國興起的一項概念，目的在解決民眾不斷要求政府部門提供大量的、同時兼具高品質的服務，但是政府部門卻面臨財政資源不足的困境，希望藉由整府與民眾的攜手合作，提升政府各項建設或服務的品質與數量，並減輕政府部門的財政負擔。民營化(privatization)即為合產的典型方式之一。合產具有以下特性：(1)合產是鼓勵民眾參與而非對民眾需求的回應；(2)合產強調雙方相互合作而非屈從順服；(3)合產著重主動而非被動的參與(吳定，2003:29)。

的態度，參與政府相關決策的討論。但此種類型也被認為較不切實際，因為並非每個公民都能完整擔負起決策的責任。

另外，Rowe 與 Frewer(2000)則列舉出數種公民參與過程中最廣為採用且較為正式的參與途徑，分別對其機制與特色加以說明與評估。其認為這些公民參與的途徑，各有其運作的形式與特色，參與者的特質也各有不同，參與途徑的選擇則是依議題而異，須視個案的狀況而定(表 2-3)。

表 2-2 政府與公民間的關係

公民角色	政府角色	管理途徑	動力	互動方式
被統治的客體 subject	統治者 ruler	強制(迫)的 coercive	權威 authority	政府控制 Government control
投票者 voter	執行者 implementer	代表的 representative	信任 trust	投票 voting
客戶 client	專家 expert	中立能力 neutral competence	控制 control	順從 compliance
消費者、顧客 customer	業者 entrepreneur	回應的 responsive	被動的 passive	諮詢的 consultive
公民 citizen	公共服務者 public servant	促進的 facilitative	著手投入的 engaged	商議的 deliberative
合產者 co-producer	合產者 co-producer	合作、協力的 collaborative	主動的 active	夥伴關係 partnership
投資者 investor	經紀人 broker	共有(用)的 communal	合作的 cooperative	共同投資 co-investing
所有者、雇主 owner	受雇者 employee	順從 compliance	衝突 conflict	公民控制 citizen control

資料來源：Callahan(2007:1186-1187)

表 2-3 各種正式公民參與的途徑

參與途徑	參與者特質	持續時間	特色
公民投票	幾乎涵括國家或特定地區的所有成員	選定時間點進行投票	(1)通常係處理爭議性高的全國性議題 (2)公民針對議題進行贊成與反對的選擇 (3)參與者均有同等影響力 (4)最終決定具有拘束力
公聽會	真正參與者是政府機關的專家或政治人物，但民眾對議題如有興趣可參與	可能持續數週、數月、甚至是數年	(1)公開論壇，政府機關針對政策計畫報告或說明 (2)民眾可提出意見作為參考，但並無直接影響力
民意調查	以抽樣方式選取樣本來代表母群體	一般持續僅數分鐘	(1)以書面問卷或電話訪問進行 (2)涉及議題廣泛，但通常只是資訊蒐集或意見調查
協商規範制定	利害關係團體所組成之代表	通常有嚴格時間限制，可能為數天至數月	須針對特定問題達成共識，通常是一種規範(則)
共識會議	通常由10-16位對議題不具專業知識的公民所組成，由執行委員會(steering committee)所選出，代表一般大眾	先有預備會議讓與會公民熟悉所要討論之主題，再有約三天的正式會議	(1)透過討論讓一般公民了解議題並參與議題，再據此形成共識 (2)對於關鍵問題做出結論報告，並舉行記者會公佈
公民陪審團	成員約12-20人左右，由利害關係者中所選出之公民代表	沒有明確時間，一般約4-10天	對於關鍵問題做出結論報告，並舉行記者會公佈
公民諮詢委員會	由代表各種團體與社群觀點的一群人組成(但未必真正代表一般大眾)	通常會持續一段時間(不明確)	針對重大議題進行檢視，參與者可與產業代表互動
焦點團體	由一般大眾中選出的代表，針對特定計畫、方案所組成的小團體，約5-12位	一次性會議，約2hrs	(1)以錄音錄影方式針對主題進行自由討論，且有輔助者做方向上的引導 (2)主要用以獲取意見及得知態度

資料來源：Rowe&Frewer(2000)

各種參與途徑的運用，為公眾提供了管道，對於利害攸關的政策有表達意見的機會。為因應快速而多元的社會變遷，加速對多樣化的公共事務反應速度，在思考公民參與的角色時，應考量爭議與問題所在地的文化、經濟、社會背景之條件，特別是參與方式若能提供政府與民眾雙向溝通的機會，將更有助於雙方歧見的化解，提升民眾對政府政策的信任。就國內目前公民參與的程序與機制來看，法制面上，針對行政決策的正當程序，訂有行政程序法作為一般行政程序的母法⁴。實務操作上，則多採用公聽會、說明會、座談會、民意調查等，但多限於資訊蒐集或決策末端的告知功能⁵，無法賦予參與的公民在決策過程中較為主動積極的位置(杜文苓、彭滄雯，2008:126)，也難以掌握民意的全貌。為因應民主與環境的變遷，勢必要有新的活力注入其中，也就是加入審議民主的政策參與，使公民在制度性政策網絡機制中增加積極影響公共決策的可能，提供公民參與另一視角。

參、台灣整體公民參與現況之檢討

當代公共政策的制定，政府不再是唯一的角色，民眾對於公共政策的形成是否具有共識、態度上支持或配合與否，往往是政策能否順利執行的關鍵(杜文苓、陳致中，2007:40)。然而，公民參與的目標、內涵、或參與者的角色若無清楚的認識與界定，不但無從解決政策問題與需求，也易造成政策規劃或執行上的負擔。

⁴ 有學者以為，其實我國行政程序法，於行政程序中民主參與的要求，在法制面上應是相對進步的。行政程序法第四章針對行政機關於法規命令訂定程序予以規範，第 154 條明定法規命令之草案原則上均須先行公告週知，並給予外界闡述意見之機會；第 43 條要求所有行政行為均應「斟酌意見」並說明理由，等於課以行政決策機關善盡說理與回應各界意見之義務。因此若能運用得當，可使決策過程透明化並容納各界意見，同時也藉由說明理由之要求，使法規命令或重要政策措施的訂定善盡說理與思辯義務(湯德宗，2003:29, 37；廖元豪，2005:8)。

⁵ 如公聽會與說明會在操作上具有開放性，不拘泥於特定形式、程序，因此在成本、時間、對象考量上有相當大的彈性，然而，公聽會多為各方各自陳述自己的觀點和主張，參與者間並沒有進行知情討論，行政機關也未必針對公聽會中的意見做成具體回應；說明會多淪為政府單向的資訊傳達。一般民意調查雖然能夠得知民眾對政策方案的想法，但受訪者在做出決定前並未接收到充分資訊，也缺乏討論與思辯的過程(林國明、黃東益、林子倫，2008)。

以下檢視我國過去整體政策規劃中公民參與課題的相關文獻，了解台灣現行公民參與制度的現況，並針對審議民主相關文獻中，關於公民參與內涵的討論，思考促進實質公民參與的機制設計所須考量的元素。

公民參與在民主體制與政策規劃中應扮演何種功能，影響著我們對公民參與角色的期待，在民眾意見逐漸成為公共政策重要元素的同時，許多實務上的操作仍然存在著缺乏公民實質參與的質疑(杜文苓、陳致中，2007:41)，大體而言，現今公民參與政策規劃的困境大致可分為三個層面：

(一)公民參與與專業知識的衝突問題

許文傑(2000)指出，在傳統偏向由上而下的專家菁英治理模式中，是由專家以其專業來主導公民參與的過程，由其界定議題內涵、設定預期目標、設定解決問題的方式或程序後，再決定允許公民參與的範圍。陳俊宏(1999:105-110)則明確指出專家菁英治理的迷思主要表現在兩方面，其一是界定問題的形式，另外則是對於決策權力的獨占。一方面，任何一個議題是否能納入政策議程之中，也就攸關該議題未來是否能夠成為政策上的焦點，進而改變行政機關思考的方向，並形成具體政策。然而，這當中仍存在究竟「哪些問題應當被考慮進來」的爭議。另一方面，從決策面向來看，一個政策決定往往必須從不同面向進行思考，除了事實面之外，還涉及諸多價值間的取捨與平衡，而議題的複雜性，更增加了決策過程的不確定性⁶。亦即，政治選擇往往也需要常識作為判斷依據，在上述前提下，實無法僅就所謂的專業觀點就直接推論專家比起一般公民對於政策議題的掌握更

⁶例如台灣過往核能問題的爭議，雖然支持和反對的雙方都宣稱具有科技專家的身分，但由於所屬陣營與發言位置的不同，彼此對於其擁有的知識及學術身分的認知及使用方式也不同，對問題的界定方式就不盡相同(胡湘玲，1995:190)。所謂的「核工專家」將問題焦點放在「科學爭議」的層次，同時將重心放在法規面的討論以及科學資訊的傳遞上，試圖以專業知識及大量的科學研究成果為依據，讓一般民眾有足夠信心信任核工專家的建議與決策單位的決策。另一方面，「反核專家」將此問題看成是「社會信念」的問題(胡湘玲，1995:140)，認為核能使用至今仍充滿科學上的「不確定性」，以不確定性的科學知識作為背景的決定，所牽涉到的不僅是科學實驗的結果，且是整個社會必須承擔的「風險」，這便不是可用科學知識來解決的議題，而是在一個政治層面上要考慮全民權益的問題。反核專家也將重點放在民眾對於未來生活選擇的層次，此同時涉及到對「不可回復性」災害的價值判斷問題(胡湘玲，1995:145,154)。

有能力。

林水波、邱靖鈺(2006)亦認為，目前的行政制度基於專家與專業主義的前提下，並沒有提供適當的公民參與空間將民眾的觀點納入考量，使得公民參與徒具形式，而菁英與專家的以技術理性主導的宰制心態，也漸漸地與一般公民產生疏離或不信任的惡性循環⁷。實則，在民主政治的決策架構下，專家與民眾對公共政策的基本價值，如公平、效率等的意見並不必然產生衝突，如能透過有效的公民參與，將專家意見與民意密切結合，應有利於作出更為正確的決策，也有助於在公共政策上發揮影響力(丘昌泰，2004: 172；林國明、林子倫、楊志彬，2007:1)。

(二)公民參與與行政效率的矛盾問題

過往主流的公共政策理論相當重視效率與經濟，認為政策制定的過程已相當冗長，若實施公民參與，需要花費時間及經費，無形中將增加了公共政策制定的成本，導致行政效率的降低，同時可能遲延政策規劃的進度，也將與民眾期望有效率的行政相違背(楊琬婷，2006:37)。對此，丘昌泰(2004)指出，民主參與與行政效率間雖有一定的矛盾，但並不表示重視效率就必須犧牲參與，公民參與其實未必是行政效率的「阻力」，換言之，兩者若能調和，使公民得以在政策制定過程中充分參與，有助於產出效能兼具效率的政策，減少未來政策執行的阻力。

(三)公民參與的效力問題

目前我國行政機關所採用的民意調查、公聽會或說明會等，行政機關本身並無義務予以執行，亦即，行政決策是否要讓公民參與、如何參與、參與後的結論對決策的影響，均為行政機關的職權裁量，強化行政決策民主正當性的功能依然

⁷ 其進一步指出，專家的知識不必然可以作為主導政策的理由，因為專業訓練的結果，可能存在特定的因專業而來的偏見。而專家長久以來以專業知識進行思考，其所看不到的盲點，在與民眾溝通時便可能顯現出來，甚至反而突顯出專家對專業領域之外的無知。況且，任何專家的判斷或意見，也也只是眾多政策選項之一而已。

相當有限(楊琬婷, 2006)。透過公民參與機制的強化, 至少能讓政府單位了解, 民眾對於特定重大的政策議題所抱持立場為何。若未來有更多政府決策開放或強化公民參與的管道, 當參與機制臻於成熟時, 那麼之後結論被採納的可能性就越高, 公民參與的效力也將會越具體可行。

(四)解決公民參與困境的對策?

英國公共政策學者派森斯(Parsons)曾言:「公共政策是民意的功能表現, 政策需求決定政策供給, 事實上, 那些被政策制定者注意, 並且加以測量與處置的民意, 更證實了這種論點。政策議題是民意與公共權力的互動結果。」由此段話就可看出, 民眾的需求與參與確實會對政策形成產生關鍵性的作用(轉引自丘昌泰, 2004:171)。

1. 公民與專家間於決策過程角色關係之重新確立

首先, 丘昌泰(2004)、林水波(2007)認為, 政策在人民日常生活中的場域內執行, 如果但憑專業的考慮, 恐會造成與人民生活脈絡的脫節。於是, 當今的政策運作, 應嘗試將公民視為政策的合夥人, 民眾意見與專家意見應是互補關係, 而非對立關係, 或任由一方主導政策形成的所有權。當經由適當的制度設計, 使得雙方透過開放的過程, 共同控管政策的進度, 並協力落實政策的轉化工作, 可以引導專家與常民趨向較為平等的權力關係與討論模式。民眾意見會擴充專家對於政策風險及不確定性的理解, 亦有助於民眾自己對於議題的了解, 形成一個雙向溝通與回饋的過程(林祐聖, 2007; 胡中璋, 2007)。

2. 擴大公共討論的資訊基礎

其次, 公共討論的基礎必須盡可能寬廣, 將不具專業知識的民眾的觀點與經驗納入政策制定與評估的過程; 同時可運用專家知識於建立公共討論的客觀論證上。透過發動民眾之間、民眾與決策者之間的公共討論, 建構雙方意見流動的平

台，亦可強化民主體制的運作(邱靖鈺，2006)。簡言之，由於政府與民眾各自存有對政策形成及運作的盲點，有必要強化各項參與機制，了解各自對政策議題的想望，得出共同接受的政策決定，並促成有效的政策執行。

3. 及早使公民意見系統性進入決策機制

再者，公民參與必須在政策形成前就要納入，並有足夠的時間去了解相關資訊，才有機會讓擁有價值的公眾判斷並加入政策形成過程(許文傑，2000)。一方面公民在早期參與時，可將社會一般民眾所抱持的觀點、疑問與價值立場，揭示於參與過程中，將公眾的疑問與政策的問題檯面化與擴大化，刺激有關單位及早做出回應；他方面公眾意見透過早期涉入的方式，可以使得公共論辯順利展開，讓共識得以在過程中有效的形成與凝聚，使產出的政策方案更具可行性(林水波、張世賢，2006)⁸。

由此延伸，當代的政治運作應更具同理性，政府在政策制定與處理政策爭議時，應該過程中形塑一個以民眾參與為導向的溝通平台，並嘗試開展各種審議民主參與模式與程序機制，提供納入群眾智慧的管道，藉由公開說理與對話互動的過程，尋求政策見解的一致性，而不再任由單方主導政策形成的權力。簡言之，今日在強勢民主的浪潮下，許多國家都更加強調政策制定過程中民眾參與機制的強化(丘昌泰，2004:175)，審議民主參與機制可以使得現今公民參與的制度選擇與機制設計上，提供與創新更多公民參與的機會，讓民眾能夠在審慎思辯的體制下去參與國家政策，俾使政策能符合公民實際的需求。

⁸然而，民眾早期涉入的時間點，仍會有其參與盲點，若過早涉入民眾參與，有可能將使得民眾許多未經思考的論點會混淆政策的判斷與目的，反而掩蓋了許多決策作成過程中的可能性，遏阻了專家意見的提供與加入。因此，在具體專業意見形成後，可以藉由專家的協助與諮詢，提供早期參與公眾的資訊與資料來源，讓公眾以之為判斷與論述的基礎(林水波、張世賢，2006)。

第二節 制度化與制度移植

制度的形成是一項綜合性、持續性、常態性的過程。而其前提是必須先確立制度的目標，再評估特定制度設計實現此一目標的程度與帶來的成本，然後再決定是否採取特定的制度設計(吳玉山，2001:4)。從政治發展與民主運作的角度來看，制度設計涉及一國內部對於制度的實際選擇，其不僅建立了公民與政府間的聯繫，並且塑造了政府各部門之間的關係。進一步而言，政治制度與民主運作狀況之間的關聯，導因於兩者的關係體現出民主政治中有關政治代表性與責任政治的功能，並建構了民主政治中解決政治衝突以及權力資源分配的方式。由此可知，兩者間的關係連結了民主政治的內在要素(代表性、責任制與權利)與外在要素(資源的安置與分配)(Landman, 2003)。

然而，理性的制度設計或制度演化的本身往往並非實際決定制度的方式(林繼文，2001)。制度畢竟是社會與歷史時空的產物，存在於不斷變動的環境中，因此在新制度形塑與制度化的過程中，勢必無法與制度所處的環境與脈絡脫節，從而，主事者應審慎思辯制度所依存的政經社文屬性，建構符合當地脈絡與需求的制度條件，此亦為制度化與否的關鍵因素。

從制度移植的角度來看，所涉及的是制度變遷或創設的連續過程(Evans and Davies, 1999)。林水波、李長晏(2005:178)進一步指出，制度移植必須有制度的資訊或知識做基礎，從知識的解讀、體會與啟蒙，理出制度選擇與安排的質素，制度得能支撐的假定，可資運行的社經條件，再由決策者衡諸國內水土來決定最終的制度結構，來創設的制度選擇與安排。準此，制度移植至少需要三項條件的配合：首先，主事者清楚明瞭其他國家相關制度的模式；其次，主事者能辨別國外模式的體系架構及其行動者；最後，不論為仿效或修正建立相仿於國外的制度，

均應建立出屬於自己地域內的一套模式(林水波、莊順博，2008:31)

制度移植多產生於議程設定、政策形成、政策合法化、政策執行、政策評估等各階段中。Rose(1991)即認為，當制度移植的標的進入政策議程後，就成為參考的基礎，會與原先的價值與制度碰撞。換言之，制度移植是一種制度擴散的作為，一國原有政治運作的結構所預設的權力互動模式，會與所引入的制度之間相互影響，從中理出制度選擇的考量因素，制度得能支撐與運行的社會條件，再由決策者衡量本國的情境決定最終的制度結構(林水波，2004:52；林水波、莊順博，2008:31)。因此，制度移植的方式與影響程度的強弱，與主事者對於該制度本身與其背後的脈絡的理解與抱持的態度有一定程度的關聯性。

是以在制度移植或轉移前的規劃與評估之際，主事者除了對於移植標的的內涵，在當地國的運作狀況須有所了解與掌握外，也必須評估原本制度所鑲嵌的環境，究竟與移植所在地的環境，存有哪些殊異性，而這些殊異的存在，對於制度的產出、運作帶來哪些影響與衝擊。具體而言，制度移植必須考量到，包括政治、經濟、社會結構與制度的鑲嵌度、民意對制度的認知與支持度，支撐制度運作所需資源的擁有度，以及利於制度運作相關配套的厚實度(林水波，2004:54)。

綜上所述，在進行制度的引進與移植時，有必要深入瞭解所處社會的政治文化結構，而為免後續制度運作的形式化與空洞化，主事者也必須兼顧其與其他相關機制間的接軌性，隨時補正制度的盲點，使得制度的運轉空間得以維持與延續。從而，若回到台灣的脈絡來看，毋寧須加以深入思考的是，台灣政治文化與社會發展與國外制度的相容性，以及所引入的制度在過程中如何與台灣的政治與社會脈絡相互影響與作用。

第三節 審議民主制度化

壹、審議民主公民參與之價值

審議民主是1980年代以來一股重要的民主理論思想，也是政治理論發展的一個重大轉折(Dryzek, 2000:1)，基於對代議民主制度的批評，許多學者強調審議民主的重要性(Bohman, 1996; 2004; Dryzek, 2000; Elster, 1998; Gutmann and Thompson, 2004)，認為審議民主是公民賦權(enpowerment)、社會解決利益衝突及政府強化民主正當性和決策理性的良方，並強調公共領域中對理性的善用，也就是充分知情(well-informed)與說理(reasoning)⁹，透過公民於公共領域自我治理及參與審議的過程中，逐步建構、強化政府政治行動的合法性(黃東益等，2007:41)。近年來歐美國家也嘗試以各種不同的形式，如公民會議(citizen consensus conference)、公民陪審團(citizen jury)、審慎思辯民調(deliberative polls)等，來強化審議民主相對於代議民主的特性，以及在公民參與上的實踐與努力(李宛儒，2007:17)。

隨著審議民主運作模式的推展，相關問題的討論越來越多，Dryzek(2000)關心的是如何讓人民有效的進行民主控制，與審議民主程序操作所需的龐大資源與效率問題。認為審議民主所追求的是一種「民主的真實性」(the authenticity of democracy)，亦即民主必須將控制權回歸公民手上，公民除了擁有形式性的權利，更必須進行實質的民主控制，而若要創造真實的民主運作，應該提供更多參

⁹審議民主強調公民在審議過程中的知情與說理論辯。「知情」係指公民對政策議題不應流於空泛的討論，而必須藉著事先閱讀可閱讀資料(readable material)、專家對於議題的背景介紹，和與專家對談的過程，使公民獲得對於公共議題充分的背景資訊，也才可以期待公民在相同的資訊基礎之上進行說理和互動。「說理」是指希望公民提出對公共議題的主張及背後的理由，在公民置身於這許多正反面論述交互陳述的過程裡，可以了解為何其他人不同意他們的論點，並在這些理由的基礎上進行對話。但需注意的，公民在發展自己對議題主張的過程裡，對專家的依賴還是很深，且一般公民並不具有驗證專家提供資訊的能力，故專家的選擇與專家所講授的內容能否代表多元意見，對會議的最終結果就相當的重要(黃東益等，2007:44)。

與的機會以及溝通的平台與空間，進行真實而有效的審議。Weeks(2000)亦指出，審議民主是公民在決策的審議討論與形成過程中，一種資訊充分下的參與形式，但其也指出最大的挑戰在於在參與機制的設計上，如何呈現出成員背景的多元、資訊的充分、審議、以及具公信力的結論等元素與特質。

Fishkin(2003)則認為現代民主政治中公民的困境在於，一方面公民有參政的權利，另一方面卻無法確知自己的意見是否被納入決策的考量中¹⁰。從而，民主政治的核心問題應是「如何讓公民在最佳的時間做出最佳的發言」，而最好的民主生活方式，便是讓公民聚集在一起，面對面將一個議題從不同的面向進行討論，這種「面對面的民主」，能激發人們從某一議題來共同思考問題。Fishkin 並指出，審議民主的制度設計，可以使公民在參與公共決策時，經由意見交換、理性討論和論辯的過程，削弱個人可能存在的私利考量，有助於達成合理的決定。審議程序形同具有「過濾器」的效果，使最後的民主決策得以避免民主政治可能產生的多數暴力(林火旺，2005)。

Gutmann 和 Thompson(2004)則側重審議的說服與給予理由的過程。參與者藉由一種持續開放性對話的過程，以可相互接受、了解的方式提出彼此各自的理由，最後藉由審議所達成的結果，是擁有一段時間的拘束力，但在未來也保持其開放性並接受各種挑戰。同時其認為審議民主的目標有四：推動集體決策的合法性；鼓勵具有公共精神觀點的公共議題；做成決策過程中的相互尊重；藉由溝通平台的建立，促進參與者之間及對議題更深入的認識，並修正政策意見中可能的錯誤。

總的來看，審議民主的倡議者將政治意見和意志形成的過程視為重心，認為一個民主政體，應該促進並推動所謂的「具包容性的政治對話」，並讓公民成為政

¹⁰此一問題可從三方面來看：其一，資訊並非全面性的流通，使得公民無法獲得正確的資訊判斷；其二，公民們的聲音是否真的具有自我省思的意涵而值得傾聽；其三，如何讓公民的聲音能被確實地傾聽，而非淪為迴音(Fishkin, 2003)。

治對話的一部分，亦即透過公共溝通與理性論辯使參與者分享各自觀點、蒐集資訊、交換理由，而且這一政治對話是讓政治權威具有更大的合法性基礎(Benhabib, 1996; 林國明、林子倫、楊志彬, 2007:8)。簡言之，審議民主建構了一種新的民主治理型態，強化公民在政策過程中所扮演的角色，使其參與更具意義。

貳、公民審議制度化

承上所述，審議民主重視在決策過程中，公民能在有充分資訊的條件下進行審慎思辯的討論與參與，因此有學者也逐漸關注到公民審議與既有決策權力互動與連結的問題。Cohen(1998:186-187, 193)認為審議民主乃要求所有會被政治決定所影響的公民，能夠以平等的地位進行自由的公共辯論，在此意義下，民主係作為一種社會與制度安排的架構，用以保障公民的意見表達及公共參與，使得公眾的審議與論理成為可能。亦即，公共論理與政治權力的行使間應有制度的安排，並使政治權力能夠對公眾的論理有所回應。Cohen 強調，審議民主的目的應是要將政治權力的行使及公共論理緊密聯繫起來，透過各種公共溝通條件的建構，促使公民的意志得以形成有系統的意見與論述，得以對政治權力的行使產生影響效果，再藉由選舉、政府、國會等機制將來自公民的意見「制度化」為決策權力，進入政治體系轉化為具體政策。

Habermas(1996:296-298)對於民主政治抱持著制度化的色彩，認為「民主的程序乃是制度化的論述與協商過程」。其提出「審議的雙軌模式」(two-track model of deliberation)的概念，主張審議民主的實踐，乃是透過公民意志與與意見的形成，在「制度化的政治過程」與「公共領域」兩種軌道間的互動來運作的，而民主的決策不只是制度化的政治過程，必須涵蓋在更廣泛的公共領域中。所謂「制度化政治過程」，包括議會、選舉、與政黨競爭等決策的主要機制，在制度化的政治過程中，公共審議的目的在於做成政策，就實際問題找出解決之道，然而在某

些無法依循審議程序而必須即時做出決策的情形下，亦可以多數決或協商 (bargaining) 方式，但無論是透過審議、協商或是多數決，最終目的均是使得對某項特定政策方案的選擇背後具有可以證成的基礎(Habermas, 1996:300, 307)。相對而言，公共領域係指社會當中所存在的各種對話機制及網絡，藉以溝通資訊與觀點，並扮演提供意見及監督的角色。它較制度化的政治過程更能夠透過不同的面向來檢視、察覺、指認出社會上所存在的問題，突顯出某些問題的重要性，並提供、引導可能的解決方案。然而，也因為公共領域並不具有決策權力(political power)，它們所能發揮的是政治影響力(political influence)，若要將公共領域所產生的公共意見轉化為決策的政治權力，唯有透過「制度化的政治過程」，才能透過其決策權力加以實踐(Habermas, 1996:363, 373-374)。

另外，亦有學者從審議結論的產出對於政策影響效果的層面切入。Hendriks(2005)指出，大多數的公民審議經驗，由於係由決策體制外的民間團體執行，因此其政策建議的效果相對較為薄弱，難以直接觸發法規或政治權力的運作。Dryzek 與 Tucker(2008)則嘗試比較丹麥、法國、及美國所進行的基因改造公民會議對於政策的影響經驗¹¹，顯示出公民審議與決策體制的連結程度，會一定程度的牽動審議結論對於政策決定的影響，由於丹麥的公民審議是在制度上直接鑲嵌在科技委員會(DBT)之下，相較於其他兩國在制度連結度上較為緊密，因此審議結論對於政策決定的影響也更為直接，部分尚可能觸發法律或政策的變更¹²。

¹¹以丹麥的經驗來看，公民會議創造一個促成公民、專家、利益團體與政治人物之間，不同的觀點和價值立場相互溝通的場域。共識報告呈現了公民的關注點與想法，往往成為政治人物、專家與整體社會在政策制訂過程中的重要參考。也因為這樣的溝通效果，人民對於公共議題更為審慎的看待，提升了公共事務的關心程度，此亦成為監督政府與表達意見的良好管道。不過法國於 1998 年針對基因改造的議題舉行公民會議，卻呈現了完全不同的經驗。該場會議的舉行，起因於當時狂牛症引發社會大眾的疑慮，因而法國總理要求科技評估處(OPECST)協助辦理，藉以了解民眾對於科技議題上的態度，同時緩和民意的聲浪。但由於科技評估處在運作上採取菁英路線，與公眾之間是上對下、家父長形式的關係，因此基本上對於這場公民會議在態度上是消極的。另外，國會對於公民會議的角色與結論也有所質疑，認為公民會議會剝奪國會所具有的決策權力。由於這場會議在法國境內引起高度的爭議性，加上會議結論並未背離既定政策的方向，也相對削弱了它的政策影響力(Dryzek and Tucker,2008)。

¹²然而，Dryzek與Tucker在此篇文章中並未針對審議民主公民參與模式與政府決策結構的連結，即

就台灣在審議民主相關研究來看，過往對於審議過程所帶來公民本身對於政策議題知能的提升、議題態度的認知與轉換等執行經驗的評估(林國明、陳東升，2003)；公民與專家於審議過程中的互動(鄧宗業與陳東升(Deng and Chen)，2007；林祐聖，2007)；個別審議模式的分析(黃東益，2000、2003；邱靖鈺，2006)；對審議民主的反省(陳東升，2006¹³；黃競涓，2008)；執行程序與技術的改良，特別是資訊通訊科技(Information & Communication Technologies, ICTs)對台灣審議民主發展的影響及變革(黃東益、陳敦源，2004；陳敦源等，2008)；擴及到審議民主與社會運動的關係等(杜文苓，2007；李宛儒，2007)，都曾是學界與實務關注的焦點。

而後，在研究範疇上，也逐漸轉移到審議民主對於決策過程所帶來的化學效應上。雷文玟(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〉一文以公民會議與全民健保行政為例，一方面檢討既有的全民健保的決策機制，另一方面也闡述全民健保的決策過程中建立制度性的公民參與機制的必要性，並探討將公民會議納入健保行政決策可能的制度設計。該文認為在現代行政國家的任務日趨龐雜與專業的今日，為了回應動態的決策需求，越來越多的重要決策是由立法機關授權行政機關基於專業與效率來作成。但在此同時，強化公民參與行政決策的機制，以提升行政決策的正當性就更形重要。而公民會議重視知情討論與審慎思辯的特質，將有助於達成上述的要求。

黃東益(2008)〈審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉為目

制度化機制的建構，有更進一步的說明。

¹³陳東升(2006)〈審議民主的限制—台灣公民會議的經驗〉一文曾從另一個角度來反省思考審議民主所可能具有的限制。該文認為，審議民主本身的限制可能體現在有限理性的討論中，參與者無法評估政策方案是否能達到預期目標，或使得弱勢團體仍難以突破主流價值霸權，同時在公共討論過程中亦不免受到現有政治權力結構以不同管道來試圖影響或干擾，這些審議的限制都將是未來應繼續思考的問題。

前少數探討審議民主與現有行政體系制度連結的著作。該文主要從官僚內部相關運作，探究審議民主於實務上的運作過程，與官僚組織的運作模式的摩擦與互動關係，並檢視公民會議對政策運作上所造成的影響為何。林國明(2009b)〈國家、公民社會與審議民主：公民會議在台灣的發展經驗〉則從政治制度結構的角度，以及國家與公民社會的互動關係、代議制度的特質，和國家組織的決策結構等制度要素，來分析政府發動的公民會議在台灣的發展狀況及運作特質。該文認為，一方面現有代議民主體制的弊病，使得審議民主公民參與理念具有一定程度的公共接受度；加以社會團體和學界，也透過體制內參與政府決策或政策諮詢的途徑，使得新的民主治理型態可以擴散並傳導到政府機構，凡此均促成政府發動公民審議的動能。但該文也同時指出，由於政府決策結構的特質，導致公民會議的規範架構和程序原則尚無法鑲嵌在現行法規與例行性的制度操作中，在缺乏制度規範的狀況下，也損及公民會議的民主正當性和政策影響力。

此外，林子倫、陳亮宇(2009)〈重返民主的政策科學—審議式政策分析概念意涵與途徑之探討〉關注於將審議民主和政策分析結合的課題，所謂審議式政策分析 (deliberative policyanalysis) 途徑。該文梳理審議式政策分析的理論脈絡與內涵，認為此種分析途徑強調公民參與精神與政策操作中的說理過程，藉由檢證各方的政策論述，有助於公共議題的審視，了解當前社會脈絡與呈現多元價值。而政策研究者的角色，也就在於破除政策過程中權力不對等的宰制狀態，並克服各種不利公民參與政策過程的障礙，促進專家、政府單位和民眾之間的良性對話，進一步成為公共政策中推動公民審議和理性對話的協力者，以達成民主治理之理想。

綜上所述，檢視現階段國內審議民主議題相關的文獻，本文認為，現階段探討審議民主制度化的問題，應有以下實益：

(一)研究成果的累積

在上述的文獻檢閱中可以發現，過往對於審議民主上的探討，即便涉及與決策過程的互動，多偏重於審議經驗對於政策過程，以及民主治理的影響，而對於審議民主如何在程序運作上納入決策制度結構中，如何與既有的政策過程相連結，整體性、系統性的針對制度化機制進行探索性研究，仍尚在起步階段，屬於研究上較少被觸及的部份。

(二)審議民主在台灣發展的關鍵課題

丹麥科技委員會的秘書長 Lars Kløver 曾經指出，審議民主目前最重要的挑戰，將會是「制度化」(institutionalization)以及「持續性」(continuation)的問題。審議民主是否可以持續運作，關鍵在於如何與社會中所有行動者，包括決策者、專家、利害關係人、利益團體之間建立關係與和信任感，並且使他們有進入民主審議的管道。制度性的確保，才是決策者長期保持良好接觸的最佳方法，而透過制度化的做法，可以從不同層面提升審議民主的品質¹⁴(轉引自江盈誼、廖錦桂、蕭伶玲，2007:207)。審議民主在台灣的實踐經驗，在經歷最初的萌芽期、經驗累積的成長期之後，是否可以持續運作，現階段也面臨是否要進行制度化問題的討論，亦即，是否及如何將公民審議的機制與精神引進到決策體制之中，或與政策過程進行連結，將是後續審議民主在台灣發展、公民參與深化的重要課題之一。

(三)促進實質公民參與乃民主治理的重要環節

成熟的公民參與機制應兼顧程序與實質面，而政府在此當中的角色與作為有

¹⁴林國明教授指出，台灣對抗威權體制的經驗強化了人民的力量，對決策民主化的要求日益提高，任何牽涉到公民參與的民主實驗廣受歡迎，加上台灣的政黨衝突伴隨國家認同的糾葛，審議民主模式的出現似乎為目前台灣對峙的政體結構開出一條新路。日本大阪大學教授小林傳司則認為，審議民主可以作為一種新的民主治理方式，以科學的方式將人民的意見引入審議的決策過程，是非常重要的民主貢獻。一般人的意見往往比傳統的決策者或立法者更為豐富、更值得被引進決策參考中(轉引自江盈誼、廖錦桂、蕭伶玲，2007:202-204)。

其不可迴避的責任。如何將民眾視為民主政治之實質主體，強調公共事務相對資訊的透明化，設計政策規劃過程的民眾實質參與機制，將民眾轉化為公共事務決策的合作夥伴，是未來落實民主行政與公共參與的關鍵。政府有必要積極介入，建立各種平台、組織、機制、法規等，來確保催化這些民主互動的誕生(李丁贊，2008:213；顏厥安，2008；杜文苓、陳致中，2007:57)。



第三章 審議民主制度化的理論基礎

第一節 代議民主與審議民主的競逐

壹、現今代議民主體制的特質與困境

相對於其他政治制度，民主的治理模式一直較為受到青睞。民主起源於古希臘城邦，雅典式民主最重要的精神在於賦予雅典公民平等及自由參與的權力，強調由公民直接參與公共事務，讓他們得以表達意見、形成決策。從古希臘雅典城邦所透露出的民主訊息，一直為後代學者所引以為民主制度設計的精神與原則，影響民主理論於實務制度的發展(邱靖鈺，2006:44)。

當代由於公共事務日趨複雜，加以參與的成本、社會條件等因素，因而衍生所謂民主的兩難¹⁵。現代國家民主主要的運作形式多以代議民主(representative democracy)來呈現，在代議民主制度裡，人民選出代表並由代表來進行統治，而人民的參與則主要在於在選舉中的投票一事。因此，代議民主的意涵不在於事事均由人民決定，而是此一決定的權力最終掌握在人民手中，雖然公民將此權力委由代表來行使，但當人民對代表不滿意時，可以收回這項權力。不過，也由於人民的政治參與及所行使的政治權力都受到相當的限制，代議制度的參與性已經日漸退化，衍生出諸多困境(許文傑，2000:74；Barrie Axford 等，2006:224-225)：

一、民主政治成為選舉至上與政治利益的競逐過程

在代議政治之下，選舉制度與政黨政治是關鍵的運作機制。選舉過程就如同市場競爭機制，亦即藉由相互競爭過程中，匯集並篩選出符合最多數人利益的喜

¹⁵ Dahl(2000)曾指出，民主的單位越小，公民參與的可能性也就越大，而公民將政府決策權力移交給代表的必要性就越小；而單位越大，公民參與的可能性也就越小，把決策權力移交給代表的必要性也就越大。

好(韓保中, 2006:192-195)。但民主政治與選舉畫上等號的結果, 常民往往在投票當下才具有自由意志, 之後即淪為代表們競逐私利的工具, 而從決策過程來看, 常民的角色僅僅是透過偏好的匯集來賦予政府決策上的合法性¹⁶。換言之, 代議制度下的委託關係往往使得公民的政治意志與決策漸行漸遠, 民主的真意被扭曲, 成為政治利益競逐的過程, 由公民到代表之間, 如何確保公民的意志能夠被完全表達即有疑問, 甚至出現「僕人凌駕主人」的現象, 如 Barber(1984)所言, 代議民主至多只能說是趨近於民主, 屬於「弱勢民主」¹⁷(thin democracy) (許文傑, 2000:72; 陳敦源等, 2008:54)。

二、政黨菁英支配的結果壟斷公民的政治參與

在政黨政治的運作中, 當政黨菁英長期藉此獨占人民偏好與需求的發言權, 一方面易將民主政治簡化成人民僅能在政黨提供的選項中抉擇, 另一方面政黨成為控制或阻絕人民權力的中介機制, 也將使人民被排除在決策過程之外。此因政黨最多係提供人民一個比較合理的方式, 來監督所選出來的代表, 但真正的政治權力實際上仍掌握在民選政治人物及政黨菁英手上, 而人民所行使的政治權力受到侷限, 也就容易對政治參與產生疏離感(江宜樺, 2001:217-220)。

三、專業官僚的決策主導權壓縮公民意見表述空間

代議制度的另一問題, 來自於官僚組織的日益膨脹。在現代民主政治中, 官僚與民主之間本存在著緊張與矛盾。現代官僚體系的專業性, 能因應高度分化及

¹⁶ 此可能同時衍生多數專政的問題。當政府決策以多數人的偏好與利益為依歸, 少數人的需求無法尋求有效的發聲管道, 其意見就易受到忽視而排除在決策過程之外, 難以影響政策走向與政策決定, 且會回頭鞏固多數專政的狀態。

¹⁷ 相對於代議民主所造成對民意的疏離與扭曲, Barber 提出「強勢民主」(strong democracy)的主張, 認為「強勢民主」可以界定為參與模式的政治(politics in the participatory mode)。就字面意義而言, 它是由公民組成的自治政府, 公民積極主動參與政治活動, 但所謂參與是指在某些基本決策或重要權力的分享上, 由公民自行治理(Barber, 1984:151)。換言之, 強勢民主是一種公民自治的政治形態, 透過持續的參與過程, 逐漸使公民自行建構與治理政治社群, 在此狀態之下, 政治成為每個人都可參與的日常生活的一部分, 而不只是代議制度中由代表或專家所壟斷的政治活動(許文傑, 2000:72-73)。

快速變動的社會，成為國家賴以運行的重要基礎，但也由於官僚所具有的專業能力與裁量權限，認為對政策的熟悉度及專業知識甚於社會大眾，便易於主導政策走向。代議民主即便也強調政府與民眾的溝通，但在地位、資源、資訊均不對等的情況下，多半流於由上而下的政策宣導，阻絕了民眾由下而上的意見形成與表述空間，就此意義來看，官僚體系形同剝奪了人們的政治自由，因為它剝奪了人民對話與行動的權力(江宜樺，2001；韓保中，2006:192-195)。

貳、從投票中心到對話中心--審議民主理念的建構

一、審議民主的意涵

承前所述，代議體制是現代民主國家最基本的民主運作機制，但在實際操作過程上，民主的運作淪為政黨惡鬥與選票的競逐，在代議功能不彰的情形下，民意遭到高度的扭曲，政治參與絕大多數時間成為少數政治菁英偏好的匯集(廖錦桂，2006:13)。同時，官僚體系多以本位主義為出發點，並以其專業性及行政裁量的優勢掌控決策過程，忽視民意需求與公共利益。至此，二十世紀末學界反省代議制度所生的缺失後，開始逐漸強調公民在政策過程中的地位(黃東益，2007:75)。政治學大師 Robert Dahl(1997)因此提出一個新的思考方向，認為民主政治的運作，應該是讓所有受決策影響的人，都能夠有機會來參與的政治過程，並且有平等的權力來選擇議題並控制議程；民主程序同時要求一種情境，讓所有參與者根據充分資訊和良好理性，對爭議的利益和必須管制的事務，發展出清晰的理解。而審議民主(deliberative democracy)，即為西方民主先進國家對於代議民主深刻反省後所發展出的新的民主參與模式(林國明，2005:7)。

審議民主是 1980 年代以來一股重要的民主理論¹⁸，若根據學者 Elster 所言

¹⁸ 審議民主落實在歐美民主國家憲政制度的層次，原是指代議士在議會中就政策本身的價值進行說理與彼此說服的過程(Bessette, 1994)。最初審議概念的範圍主要侷限在代議機關，惟因代議制度的運作產生若干缺失，學界自二十世紀末起遂逐漸強調公民可以超越團體或政黨等中介的社會結構，

(1998:8)，所謂審議民主，指的是：所有受到決策所影響的公民或其代表，都應該能夠參與集體決定，而這集體決定，是抱持理性與無私態度的參與者，經由論理的方式來形成。由此看來，審議民主的意涵包含兩部份：

(一) 民主—公民是公共事務與決策過程的主體

在「民主」的面向，強調受到決策所影響的公民們，應該要有機會來影響政策決定。意即，政策決定不應該操之在少數菁英手裡，公民才是民主體制的參與主體，應該積極促進公民對於公共事務的參與，並主張具有民主正當性的法律與政府決策，必須能被所有受到該項決定所影響的公民們，經由公共討論而認定為具合理性(林國明、陳東升，2003:68)。

(二) 審議—以「對話」為中心的參與過程

在「審議」的面向，強調公民們在參與公共事務時，應該透過相互說理的對話過程來形成意見(林國明、陳東升，2003:68)。Chambers(2003)指出，當今正經歷一場民主政治思潮的轉向，「投票中心」的民主理論，正逐漸被「對話中心」的民主理論所取代¹⁹。「投票中心」的民主理念，係將民主的重心放在所謂「偏好聚合」(preference aggregation)機制，也就是選舉制度上，即人民的偏好與利益藉由投票來相互競爭，而透過程序公平的投票機制所產生的多數決定，就具有民主的正當性，這種理念是代議民主運作的基石；相較之下，「對話中心」的民主理念所關注的，則是投票之前意見形成的溝通過程，如何確保公共議題得到充分的討論，此亦為民主政治的優勢所在。換言之，一個具有正當性的政治秩序，必須向所有受到法律和政策決定所拘束者，說明其決定的合理性，而該說法若要能被社會公眾所接受，就必須要有「對話的機制」，讓所有受到政策決定影響的民眾或其代表能表達他們的關切與主張，也讓各種論點在溝通中接受評估與衡量。這股

直接參與公共事務，使審議不再只侷限於代議士之間的運作(黃東益等，2004:83-84)。

¹⁹ Chambers 進一步指出，十九世紀和二十世紀初，民主化所關心的是擴大選舉，讓每個人都有投票的權利；今日民主化所關心的，則是如何擴大公共領域，讓每個人都能有平等的機會表達意見—「發聲(voice)，而非選票(vote)，是新的賦權(empowerment)的管道」。

民主理念也是當今「審議民主」的發展基礎(廖錦桂, 2006:13; 林國明, 2009:181-182)。

二、審議民主的特質與效應

審議民主的理論和實踐存在著一些特質, 從中或可發現審議民主在制度上如何落實(Gutmann and Thompson, 1996; Young, 2000:23-25; 張兆恬, 2006:59-70):

(一)互惠性(reciprocity)

審議民主理論對政治生活的想像反映出「互惠」的概念, 期待藉由公平包容的程序, 讓公民間能以提出理由相互證成的方式, 取得共同接受的結果(李樹山, 2004:25)。為了能夠證明將自己的意志加諸於他人是合理的, 就必須提出他人可理解的理由, 同時, 「對於得到的好理由, 做出相當的回應」。此因民主定義下的人民不應只是被當作統治客體對待, 而是要能做一個有自主性的行為主體, 參與民主治理過程, 並對公共政策進行知情的討論, 一方面提出理由來說服他人, 另一方面也能相互尊重、理解別人的想法, 以產生一個合理正當的決策。互惠的概念並非指審議可以消除政治中所有的道德歧見, 但期待可以減少歧見, 幫助不同意見者達成彼此接受的觀點。

(二)資訊透明性(transparent)

審議要求參與者要在足夠的資訊下進行討論, 同時參與者也要能夠合理正確地運用資訊。資訊的重要性在於, 由於個人能在討論前對議題相關資訊或觀點的掌握都可能存在片段與不完整的狀態, 唯有透過資訊的分配與揭露, 才能使參與者在充分知情的情況下對所要討論的議題進行思辯與對話, 並減緩參與者議題知識實質不平等的現象。同時, 多樣資訊的取得使個人擁有反思自我觀點的素材, 參與者藉由閱讀或討論獲取資訊的過程中成為知情的審議者, 並在審議過程中對自我觀點或偏好有進行反思或修正的可能。

(三)公開性(publicity)

審議是一個公開的過程，此係指審議民主在過程中所提出的原因與理由，必須要是被公開的，讓每個人都能接近而有表態的機會。此又分為以下兩個層面：其一，這些原因與理由是在公開場域所產生的，參與者必須公開陳述能被廣泛接受的理由，此提供了審議過程產出良好品質結果的可能。其二，這些原因與理由要能夠被參與者間相互了解，因為參與者間若不能理解各自理由的內容，就無法進行審議的討論。公開性對於審議過程的重要性，是在於審議過程讓人們走出個人偏好的框架，開始從公共利益的角度思索，在公開場合中，也會使得發言者較有可能以理由取代利益的主張，使審議過程能更趨向訴諸共同利益的理想。

(四)包容性(inclusiveness)

就決策面向上而言，參與審議意在於能夠使其討論影響政府未來決定做成的過程。一項民主決策，唯有在「受影響者」(即因決策而行動選項受到限制者)能被包括於討論與決策程序時，才能取得正當性。換言之，具包容性的政治討論過程，是民主決策取得正當性的重要前提，某些規範或決策能稱為對人們產生效力，是因為它是經由所有受其影響的人透過審議的過程所同意(Benhabib, 1996:70; 李樹山, 2004:21)，人們也只有在其聲音與利益被考量的情況下，才必須受到所訂規範的拘束。

(五)平等性(equality)

平等的政治影響力可表現在兩個層面：一是參與者在審議程序中能夠不受強迫的表意，不因權力與資源分配的因素，而做出與其偏好相違背的表示；另一則是平等影響其他參與者的機會，此指公民得以參與審議民主相互影響的過程，強調的是社會中的權利與資源分配，使公民能有相當的資源有效參與審議。簡言之，

審議民主提供了人們平等的機會，去參與公共生活並形塑那些攸關自身的決策，而此正是民主的精髓。

(六)共識性 (consensus)

審議民主認為，審議是透過持續不斷的相互對話、批判、反思、修正而找出彼此能共同同意部分的過程(to find the common ground)，強調來自不同生活經驗與背景的參與者，能在彼此尊重、相互了解的基礎上去尋求可能的共識、追求共善與公共利益。然而，審議程序必須保持開放、繼續對話的可能性，其並不預設目前所持的理由在未來仍是充分的，因為即使今天的決定是經過深思熟慮，明天仍有錯誤的可能。²⁰

審議民主為一種重視溝通與討論的民主，參與者透過理性的論述與溝通過程，在資訊充分的情況下，審慎地評估各種論點，來檢視參與者共同關心的議題，提出合理的解決方案(林國明、黃東益、林子倫，2008:11)。因此，無論在過程或結果上，公共審議均有其存在價值，就過程的面向來說，藉由公共討論，有助於常民對特定議題的了解，也能激發常民對公共議題的注意，將其轉化為具備公共精神與公共利益的公民。就結果的面向來說，充分的公共討論有助於處理衝突或不相容的價值，而公共審議中的訊息交換，也有利於提升結果的品質(林祐聖，2007:4-5)。

回到決策過程的意義上來看，審議治理的基本概念，期待將理解政策議題和承載知識的工作與權力賦予一般公眾，讓每一位公民皆具有政策分析師的身分，透過審慎思辯的對話過程，對政策議題詳加審視(林子倫、陳亮宇，2009:2)，進而建構出民主參與機制下新的權力互動關係。一方面，公民審議在專業菁英支配

²⁰ Gutmann and Thompson(2004)提出所謂「道德歧見極小化原則」(principle of economy of moral disagreement)，參與者應嘗試提出能夠縮小與不同立場者間差異的理由，在那些有歧見或尋求共識的政策上，透過降低彼此之間的歧見，能夠繼續協力發現共同的基礎。

的治理模式之外，提供一個讓民眾能夠發聲的公共討論空間，使得專家知識與常民經驗、不同的利益觀點和價值立場有平等對話與溝通的可能，打破專家在政策過程中的權力宰制狀態，公共政策不再是由專家獨佔的場域(Fischer, 2003；林國明、陳東升，2003:76-77；林子倫、陳亮宇，2009)；另一方面，代議民主的運作，雖然具備一定程度的公民參與，卻未能充分提供公民審議的機制和機會。從而，審議民主某種程度乃是反思代議民主無法充分代表、掌握與反應民意的回應策略，期待另闢新的途徑，形成民主的雙軌模式(two-track model)，以紓解現今代議體制所生的民主困境(Harbermas, 1996)。簡言之，如何藉由公民參與權利的保障及公共討論程序的設計來獲致有效的意見，提供民眾在政策過程中更為健全的制度化參與管道，便成為民主治理所必須關注的課題，而在現存代議制度之下，審議民主公民參與能否與正式的決策機制結合，成為修繕代議民主的工程的選項，對於未來民主發展有其重要的意義(黃東益，2008:67)。



第二節 民主行政理論

壹、民主行政的意義

民主行政(democratic administration)的思潮，來自美國的公共行政學界，早在1952年，Waldo就提出民主行政理論的核心議題，在於如何適當的將民主及權威加以結合，因此，「人民參與政府施政」乃民主行政理論中的重要概念。事實上，民主行政理論的論述中心，就是討論民主與官僚之間適當結合的理論，期望以決策權力的分散來修正過往官僚作為單一權威中心的做法(陳敦源，2002:10)。

民主行政理念強調公民在行政過程中的「參與」，此涉及了行政體系與公民之間的關係²¹。同時，行政或政策運作，不論在程序或權力實施上，均應符合民主的原則，並考慮相關的政治因素，而非純粹基於效率原則與本位主義。因此，民主行政理念能否落實，端賴於公共行政是否具有即時與充分的回應性，促使民眾積極主動的參與，透過政府與民眾的結合來共同解決社會上的重大問題(吳定，2003:33)。從制度設計的角度來看，民主行政是試圖將行政的效率與民主的代表性、回應性加以結合，從而，要能落實民主政治的回應性，政府實應扮演「參與式知識管理者」角色，在整個政策的規劃、執行與評估的過程中，透過不同的公共諮詢機制，做好民意與公共政策之間精確而有效的轉接器(黃東益、陳敦源，蕭乃沂，2006:25)。

貳、民主行政之理論發展

一、新公共行政

²¹ King, Fetley and Susel(2001)將公民參與視為行政過程的核心元素，認為決策必須公民與行政官僚合作的結果，可以共同就議題界定、議程設定與決策內容等進行合作，形成夥伴關係，而不是行政官僚單方面的權威。將公民參與與行政決策制定過程關聯起來，不僅有助於減少公民對於政策決定的反彈，也可使公民對政策更具影響力。

傳統公共行政強調行政體系的層級節制，以權威作為秩序維持和協調的工具，強調行政的效能(effectiveness)與效率(efficiency)(吳瓊恩等，2004:389)。此主要受到行政學之父 Wilson 所提出之行政與政治分離主張的影響，使得傳統公共行政的學術研究與實務運作一直秉持價值中立的原則，以追求最具效率的行政組織為依歸。直到 1960 年代，因政府無力回應美國層出不窮的社會問題，才暴露出其一味尋求行政效率的侷限。學者 Dwight Waldo 於 1968 年召集了多位行政學者，在雪城大學舉行研討會，希望從當前的社會問題中找尋未來公共行政研究的方向，並於會後將討論結果出版，名為《邁向新公共行政：明諾布魯克觀點》(Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective, 1971)。

新公共行政的思潮對以往公共行政的研究方向與運作狀態進行深入的反省，試圖扭轉傳統公共行政過度重視效能與效率等技術理性的思維，以及忽略行政組織的外環境對組織運作影響的偏頗(吳瓊恩等，2004:388-390)，認為公共行政的本質不只是在追求行政效率的達成，應該以追求社會的公平正義為念，並考慮政治民主、經濟平等、資源合理分配、與社會公平正義的實踐(吳定，2003:33)。同時，新公共行政也為行政的功能重新賦予新的定位，Waldo(1984)認為，行政官僚不只是被動的政策執行者，作為主動的政策制定者，應該要積極的運用所掌握的權威做出政策決定。由上可知，新公共行政嘗試突破傳統公共行政的專注於行政組織內部狀態的限制，逐步開始走向組織之外，對於社會上所發生的各種問題提出對策與主張，為民主行政理念的重要開端。

二、新公共管理

民主行政的發展在 80 年代時，則是與公共管理結合。新公共管理重新回到傳統公共行政所重視的「技術理性」的效率行政(吳瓊恩等，2004:388)，主張從市

場競爭原則著手，將公部門組織及相關業務，以外包或競標的方式增進效率，並排除官僚控制的機會。政府的角色從划槳者轉為領航者，公民的角色也轉變成顧客，政府的工作核心便是有效的提供服務，提高顧客的滿意度，讓行政機關的作為能符合公民的需求。因此，與新公共行政相較之下，新公共管理認為民主行政問題是在於政府組織與權力的分散化，公民作為消費者來檢視政府服務內容與品質，並朝向一種小而有效應的政府發展(韓保中，2006:32-37)。

Owen E. Hughes(1998:9-19)曾經指出，新公共管理的興起主要與公部門改革的需求有關，此基於四個面向的因素：其一，政府部門效能不彰，削弱統治正當性：自1980年代以來，政府部門過於龐大與能力的相對不足，已使其在運作上面臨困境。包括政府的規模過大，導致施政成本不斷攀升；政府的範圍太大，管理的事務過於廣泛，致使施政效能低落；政府運作的方法不當，尤其是傳統官僚的治理結構過於僵化，造成政府作為的無效率。凡此均使人們開始思索其他可能的替代方案。其二，新古典經濟學對公部門改革的指引：新公共管理運動的主要哲學基礎，來自新古典經濟學的幾個相關理論，包括公共選擇理論²²、代理人理論²³和交易成本理論²⁴。自1970年代起，新古典經濟學家直指政府是限制經濟成長與經濟自由的問題來源。這些理論均顯露出對官僚獨占性格的批判，以及對市場自由競爭機制的偏好。其三，私部門改革對公部門的示範效應：1970年代以來，隨著全球化的推波助瀾，私部門面臨更為龐大的競爭壓力，私部門所創造的效率，與因應競爭環境所發展出的多角化經營等策略，使得人們觀察到私部門的轉變能為公部門所帶來的化學效應。進一步而言，全球化的競爭焦點也從私部門逐漸轉向公部門，倘若政府施政績效未能提高，產業的競爭力勢必也將深受阻礙。其四，

²² 公共選擇理論指出，由於政府機關缺乏市場競爭機能，導致不正確的公共財觀念(自利的官員以私害公)、過度生產公共財(浪費公帑)、以及官僚的貪污行爲。

²³ 代理人理論指出代理人與當事人皆為自利之個人，在實際的社會生活或組織內的互動過程中，兩者間的關係雖由各類契約所規範，卻仍存在許多目標或利益上的分歧，此一理論係用於公共組織的課責問題上。

²⁴ 交易成本理論則指出任何治理結構都必然有其成本，是以，設計任何一套治理模式，必須注意其誘因結構的配置，在建立一個低交易成本的工作環境時，也應設法引進更多市場機能。

科技的發展與進步，衝擊政府運作方式：隨著電子通信和資訊科技的日新月異，也對公部門的管理與運作產生變化，政府若要保有一定的統治正當性，其職能也必須與時俱進，運用資訊科技逐步轉型為電子化政府，來提高服務效能與品質。從而，基於公部門的改革需求，新公共管理的出發點期待能在公部門之外尋求新的機制與管道，以提升公部門職能的履行，例如引進市場性競爭機制、學習積極進取的企業精神、並採行委外(contracting out)、績效評估機制、顧客滿意度調查等措施，凡此對公部門均有多方的影響(孫本初，2009:91-92, 97；吳秋瑩，2007:16-17)。

然而，新公共管理的論點仍反應出一些限制。首先，新公共管理以市場治理模式為核心，把民眾視為政府的顧客，使民眾與政府之間化約為市場上的買賣關係，卻也降低了民眾在治理過程中的角色與責任，未能充分考慮公民參與所產生的積極效果(Box, 1998:276)。其次，政府的職能當中有些實涉及公權力的執行，如治安維護、國防安全等，但這種情形公民係依法接受高權統治的角色，並非一般市場的買賣關係可以類比。再者，在新公共管理的概念下，政府往往將公共資產視為自己的利益，而枉顧公共利益。公共利益不只是私利的累積，其形成更需要借助公民的合作，透過「深思熟慮的過程」(deliberative process)來加以界定(Denhardt and Denhardt, 2000 ;吳瓊恩等，2004:422-427)。

三、黑堡宣言與新公共服務

(一)黑堡宣言

黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)在美國公共行政學發展與民主行政的思潮中佔有一席之地，該份宣言的產生有其歷史與社會背景，在1970到1980年代，英美等國社會充斥一片反官僚、反政府的聲浪，因此當政黨輪替執政時，政府多半會以官僚體制改革作為開刀的對象，官僚體系形同成為當時的政府效能不彰的

犧牲品。當時美國維吉尼亞理工學院暨州立大學公共行政與政策中心教授 Gary L. Wamsley 面對抨擊官僚的聲浪，在 1982 年結合了 Charles T. Goodsell、John A. Rohr、Orion F. White、James F. Wolf 等五位學者，以 Goodsell 的《為官僚辯護》(The Case for Bureaucracy)一書為基礎進行討論，並於會後發表了〈公共行政與治理過程：轉變美國的政治對話〉一文，簡稱黑堡宣言。

黑堡宣言重新為公共行政在政府治理中的角色加以定位，而提出以下論點(余致力，2000:5-7)：首先其試圖為官僚體系辯護，認為政治體系具有追求或要求相互衝突且不相容價值的特質，因此本就存在許多難以治理的問題，當時諸多經濟與社會問題雖突顯出政府行政效能不彰，但並非均為官僚所造成，也不應均由官僚承擔。其次，黑堡宣言認為新公共管理的市場化競爭思維，仍不能充分回應各種政治與經濟上的問題，應該要重新建構一個全新的行政體系來面對並解決問題。此外，黑堡宣言突顯治理的概念與官僚的合法性地位，強調公共行政與治理不可區分，且公共行政在治理過程中具有相當的重要性，可說是希望從結構面或制度面來促成社會的改變(余致力，2000:15)。此因治理的概念意涵著權威的運用，權威是其中不可或缺的要素，而在治理過程也需要公民積極參與公共事務的行動，因此行政官僚必須重新體認權威所扮演的正面功能，並提供公民適當的公共場域，以便公民投入公共事務參與的行動(吳秋瑩，2007:17-18)。

(二)新公共服務

2003 年的《新公共服務論：服務而非領航》(The New Public Service: Serving, not Steering)乃一民主行政之重要著作。當中所提及的新公共服務論乃是由 Robert Denhardt 與 Janet Vinzant Denhardt 夫妻兩人於 2000 年提出。Denhardt 夫婦認為新公共服務是就傳統公共行政與新公共管理之外的第三種理論選項，主張政府應該以「服務」(serving)取代「領航」(steering)，強調民主行政、公民

社會的重要性(Denhardt and Denhard, 2003:24)。前兩種理論都是「行政中心論」，官僚在專業性與裁量權的優勢下，形成以官僚權威為中心的公共行政，排除了公民參與行政過程的機會，但此卻可能使公共行政導向一個反民主的走向，對於民主治理有嚴重影響。對此，Denhardt 認為，應該將公民置於行政過程的中心，回歸為公民服務的行政觀，換句話說，新公共服務論是一種強調以公民為中心、重視公民參與的民主行政理論，超越傳統公共行政不鼓勵公民參與和新公共管理置公民於被動角色及等待服務的消極作為，認為民主行政應該要擴大公民參與的機會，以建立具有正直性(integrity)與回應性(responsiveness)的政府(韓保中，2006:69)。

大體而言，新公共服務具有下列意涵，突顯了以公民為本位，對公民在行政過程中所扮演角色的重視：(Denhardt and Denhard, 2003:42-43, 79；吳定，2003:67-68；孫本初，2009:168-171)

1. 服務而非領航：新公共服務為人所熟知的是其核心主張「服務而非領航」(the new public service: serving, not steering)，即政府應該改變以往統治者控制、管理人民、試圖控制社會發展方向的領航角色，而將自己的定位轉換成促進公平對話的平台，針對公共議題來引導公眾表達意見、進行討論與協商，將尊重與權力賦予在公民資格中，並協助讓最終的政策決定匯集公民的利益並符合公共利益的需求。
2. 公共利益的追求：新公共服務的公共利益觀點強調，公共行政者不是公共利益唯一的仲裁者，僅是一個在治理系統中的主要行動者，這個治理系統包括不同的公民、社會團體、民選代表及其他的公共組織機構，而公共利益取決於整個治理系統中，各個行動者的互動與認識。進一步而言，公共利益之產生乃透過公共價值之間的對話與相互溝通後，所形成的具長遠性與群體性的共同利益，因此，政府應致力於建構共享的公共利益的觀念，創立政府與人民間共同的利益與責任。

3. 策略性思考，民主行動：以新公共服務的觀點，當官僚在執行政策的過程時，必須策略性的思考，將更多的公民納入合作與對話的範圍中，形成政策過程的夥伴，意即應將公民參與視為民主政治中政策執行適當而必要的組成份子，而公民亦有責任來共同界定問題與落實政策方案(Denhardt and Denhard, 2003:114；李翰林，2007:41)。
4. 公民導向的新公共服務觀點：服務公民，而非僅止於討好顧客：公部門所服務的對象是藉由信任、對話與合作的「公民」，不是單純討好以短期私人利益為優先考量的「顧客」，因此政府回應公民必須超越短期利益，將焦點放在長期利益之上。
5. 課責重要性的強調：在新公共管理的理念中，政府官僚僅須把人民當作顧客看待，注重市場趨勢與執行績效即可，然而，這也是新公共管理學派最為人所詬病的因素之一。在新公共服務的觀點下，進行服務的政府官員所要關注的環節與擔負的責任遠多於此，其認為課責是一個多面向的複雜議題，且在各項準則與責任中必須維持一個均衡點，諸如法令與憲法，政治規範，社群價值，專業標準與公民利益等，同時須了解整體社會的利益何在(許展維，2006:19)。
6. 重視人性價值，而非僅關注生產力：相對於新公共管理以誘因而達成生產力，新公共服務重視理想的公共服務，意即政府進行服務的過程中，所重視的價值是人，而不是生產力，並透過長期的合作過程與相互尊重的領導方式，讓服務獲得更大的成效。
7. 重視公民資格更甚於企業精神：在新公共服務下，官員要更加重視公民意識，鼓勵公民真正參與，改善政策過程，藉此形塑與提升公共利益，符合民主的治理原則。

表 3-1：傳統公共行政、新公共管理、新公共服務論的比較

	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
主要理論與知識基礎	政治理論，以樸素的社會科學所提出的社會及政治評論	經濟理論，建立在實證社會科學的精緻性對話	民主理論，對知識及認識的不同途徑，包括實證、解釋及批判
主流理性及其相關的人類行為模型	概要的理性，「行政人」	技術與經濟理性，「經濟人」	策略理性，理性的多元檢測(政治的、經濟的、組織的)
公共利益的概念	公共利益是政治決定並形諸於法律	公共利益是個人利益的匯集	公共利益是共用價值下對話的結果
公務員回應的對象	顧客及選民	消費者	公民
政府角色	划槳(設計及執行政策，並關注在單一政治性決定的目標)	領航(作為宣洩市場力量的催化劑)	服務(與公民及社區團體進行利益談判與協商，創造共用的價值)
達成政策目標的機制	藉由現存政治機構執行計畫	創造機制及誘因結構或私人、非營利單位來達成政策目標	建立公共、非營利及私人單位間的聯盟，以滿足相互同意的需求
課責途徑	科層制—行政人員對民選政治領袖負責	市場操縱—自利的匯集將會形成廣泛人民團體所希望的结果	多方面的，公務人員必須注意法律、社區價值、政治規範、職業標準與公民利益
行政裁量	有限裁量空間，必須是行政職務所允許	擁有廣大的範圍以滿足企業家精神的目標	需要裁量權，但必須受到限制與課責
組織結構	官僚組織的特徵是機關內由上而下的權威，並對顧客進行控制或管制	分權化的公共組織，對機關單位保持最小的控制	合作性的機構，對組織內外採取共用的領導權
公共服務者與行政人員激勵基礎	薪資與福利，文官服務的保障	企業精神，意識型態上要求縮減政府規模	公共服務，要求貢獻社會

資料來源：Denhardt and Denhardt(2003:28-29)；韓保中(2009:127-128)

綜上所述，可知從 70 年代的新公共行政、80 年代的新公共管理至 90 年代的黑堡宣言與之後的新公共服務，反映出民主行政研究的轉向，往動態的治理過程邁進。新公共行政開啟民主行政研究的大門，讓人們認知傳統公共行政價值中立與追求價值的限制，必須加入社會公平價值的考量，讓公共行政研究能與社會脈動結合，並重視公部門與公民社會的合作。新公共管理則認為必須將市場競爭的方式引進公部門中，並將公民視為顧客，以提高施政滿意度作為施政目標，藉此來改變過往官僚缺乏效率與權力擴張的問題。至於黑堡宣言則是重新賦予官僚的地位與價值，期待官僚能發揮積極主動的作為。新公共服務則突顯公共行政必須從「官僚本位」轉向「公民為主」，從公民的需求與價值出發來思考並解決問題，並鼓勵公民參與行政過程，以更開放的公共對話來形塑公共利益。上述觀點都體現了官僚與公民間關係的轉變，並確認了行政過程中必須重視公民的地位，以公民參與為基礎的民主行政治理模式。官僚必須採取積極態度來創造公民參與及公共對話，反思公民之所需，方能做成符合公共利益的政策主張(韓保中，2006:59；吳秋瑩，2007:15)。

從以上討論來看，民主行政的核心是以公民為主體的參與，而這正是審議民主的「民主」面向所強調的。審議民主認為所有受到決策所影響的公民或其代表，應該要有機會去影響政策，藉由公共審議促進公民對公共政策的參與及討論，突顯公民於政策過程的角色，可知其與民主行政的概念有重疊之處，同時其強調理性溝通和知情討論的特質，更可補充過去公民參與行政過程中所較為欠缺的「審議」面向²⁵。

²⁵Habermas(1996)認為，必須將公共審議的要素注入民主的行政過程，使行政決策的制定訴諸規範性理由。

第三節 從正當程序來看公民審議

壹、從「一元民主」到「二元民主」

在民主的概念下，國家的主權屬於國民全體，政府的施政必須建立在民意基礎之上，已經成為民主國家基本的共識。傳統基於代議民主理念而獨尊國會正當性的「一元民主」思考，係因政府施政的本體在於非民選的行政部門，若由其享有廣泛的決策權限，在理論上似有違民主原則，因此希望藉由國會的授權，傳送經由人民選舉賦予的正當性基礎，以建立行政部門的正當性基礎。然而，在國家職能大幅擴張的今日，當國家的任務日趨龐雜與專業，如果仍將行政權的正當性侷限在立法者的傳來上，則顯然過於忽略現代社會的複雜性，因此，在國家決策的民主正當性的討論上，遂逐漸出現「二元民主」的思考。二元民主所指陳的，主要是立法部門與行政部門並行的民主正當性，傳統基於代議制度下的立法部門，雖不致完全喪失其作為民主正當性基礎的重要地位，但也同時強調行政部門可藉由公開透明、充分參與與協商共議的程序運作，建立與民間社會的夥伴關係，來取得正當性的依據(葉俊榮，2002a:405, 2003:34)。

針對如何正當化現代國家行政部門的決策權限，學者 Jerry Mashaw 曾由不同的角度，歸納行政權正當性來源各種可能的理論面向：首先，傳送帶理論從一元民主的思維出發，認為行政權行使的正當性與否來自於立法部門的加持，探究行政權是否從立法機關獲得來自國民主權的傳送。亦即，人民經由選舉將其民主正當性匯集於立法(民意)機關，再經由立法機關的授權，賦予行政權民主正當性，同時監督行政權的行使，因此，當立法機關授權行政機關訂定政策時，立法機關的民主正當性就隨之傳送到行政機關，形成「人民—立法(民意)機關—行政機關」的傳送帶²⁶。其次，專業理論的觀點，是行政機關藉由專業上的優勢來正當化行政

²⁶然而，傳送帶理論的問題，也就在於它僅強調此「傳送帶」的存在。雖然在權力分立與制衡的要

權的行使。在現代公共事務複雜度大幅增加的情形下，由於行政機關往往集結了較多人才與專業資訊，因此應較有能力回應社會上所存在的各種問題，做出合理有效的決策，且由最具專業度的行政機關來主導國家政策與任務的推動，在公共政策推動的組織分工上，也應當最有效率²⁷。最後，參與理論的基本想法，是認為行政權行使的正當性來自人民的參與，換言之，其希望透過決策相關利害關係人於行政決定程序的公平參與，強化行政決定取得正當性的基礎。同時，欲藉參與提升行政的正當性，應建立制度性的參與，使參與者都有相當程度的預測可能性以及對程序進行的信賴²⁸(Jerry Mashaw, 1985:16-24；葉俊榮，2002a:405-412)。

前揭所述的理論模型，對於行政權的正當性，都個別提供部分的基礎，但每一個理論模型都各有所偏，難以全面性的提供正當化的理論基礎。不過事實上，前已述及，因為現代行政事務的多樣性，以及現代社會的多元特質，決策過程要達成實質上的共識往往較具難度，社會對於決策的正當性的要求，多半會轉而來自於對於程序的共識，意即只要行政權的運作符合相當的程序要求，經由此程序所作的決策，也能相當程度取得一定的正當性(葉俊榮，2003:38-39)。如何從更為寬廣的面向思索，使行政決策的程序要求更為周延，讓行政部門決策權力的行使更符合民主正當性的要求，以下「正當程序」的概念，或可作為進一步探究的起點。

求下，為監督行政權的行使，立法機關的傳送帶的存在仍有其必要，但隨著現代公共事務愈趨複雜，立法部門所制定的法律仍有其侷限，往往無法及時回應所有行政要求。況且，任何政策過程中，行政部門都有其執行上的彈性空間，諸如政策工具的選擇、議題設定等，若單憑國立法部門授權，對於決策民主正當性的賦予仍力有未逮(葉俊榮，2002a:406-407；雷文玫，2004)。

²⁷專業理論在解釋行政權正當性的問題上仍有其侷限。該理論係建立在行政機關所做的決定，能被社會大眾接受的前提上，但實際上未必如此。這是因為決策所牽涉的判斷，並不限於基於客觀知識所進行的專業判斷，還牽涉到如何調和利益衝突的價值判斷，專業理論的僵硬適用，將可能形成專家的宰制現象，造成決策過程的扭曲而失卻正當性(葉俊榮，2002a:409-410；雷文玫，2004)。

²⁸但是，參與理論本身並未提供一套如何參與、參與到何種程度才算足夠等牽涉正當程序的標準。公平雖是參與的基本原則，但如果僅執著於參與的形式公平，行政程序將會逐漸失其彈性。其次，過度的參與可能造成政策決定的延宕。再者，針對龐大與複雜的行政事項，若僅以公平參與作為重點考慮，將可能使決策有所偏差，甚至作出讓大家滿意但長遠而言卻是錯誤的決策(葉俊榮，2002a:411-412)。

貳、正當法律程序與行政權正當性的建立

一、正當法律程序之意義

正當法律程序(due process of law)，係英美法學理論下之產物，其理念上係承襲英國大憲章的規定，後美國於聯邦憲法增修條文第五條及第十四條亦明文規定正當程序條款，目前在其法院的審判實務上，正當法律程序已被廣泛的運用。所謂「正當程序」，其要求一切侵害人民權利的政府行為均必須經過一定的法定程序後始得為之，目的在確保國家權力之公平合理之行使，而此概念起先僅用於司法程序，後逐漸擴張至行政程序(湯德宗，2003:169-173)。我國憲法對此並無明文規定，然大法官於釋字 384 號解釋揭櫫此原則後，正當法律程序之定義與範圍一直是討論的重心，惟此時之解釋皆著重於司法訴訟程序與正當法律程序之關係，直至釋字 491 號解釋大法官始突破「正當程序僅適用於司法程序」之論點，表明正當法律程序的理念於行政程序亦有適用餘地²⁹。

二、正當法律程序之定位

(一)提供行政權行使正當性的基礎

相對於上述的正當性理論模型，正當法律程序呈現更為寬廣的思考面向。首先，透過權利保障與行政效能提升兩個面向的功能發揮，突顯出當事人的參與價值，前者表現在對任何可能因行政決定而受影響者，透過程序參與權的賦予，在行政過程中獲得程序保障；後者則表現在程序參與所帶來的資訊強化，以及以程序理性補強事實理性上，由此提高並確保行政決定的正確性與周延性。另外，行政決策過程考量的因素甚為複雜，且須充分掌握不同行政領域的特色，而為相應的解決方案，正當法律程序的要求也具有輔助決策量能發揮的作用。凡此，正當法律程序對行政權力的存在與行使，應有助於行政權正當性的強化(葉俊榮，1997:40-41)。

²⁹行政程序要設計到什麼程度始合乎「正當」之要求，有學者提出公正作為義務、受告知權、聽證權、說明理由義務及行政資訊公開五點作為正當行政程序的意涵。詳請可參閱湯德宗(2003:9-49)。

(二)體現程序正義

公權力作為踐行正當法律程序，係追求程序正義之展現，尤其體現在行政程序上，即涉及公開、公正、民主之程序要求。換言之，現代行政決策的過程，應力求公開、公正、民主(包含對等及參與)，並藉事前、事中程序上的制約，提高行政決定內容的品質，增加對人民權利之保障。此外，程序正義的追求與行政效能之維繫間雖存在某種緊張關係，但兩者間並非互斥(李震山，2007:245-247)，進一步而言，決策程序的公開、公正與民主，或許有可能延長決策做成之時間，然而一旦忽略程序正義的重要性，反易造成後續決策執行的困難，而必須支出更多的決策成本，造成決策實質上的無效率。

(三)作為民主決策的制度條件

政府決策往往涉及利益衝突及資源分配的問題，凡此均涉及諸多面向與價值的調和，但不同領域的決策者，在所受的專業訓練下，往往容易囿於所學領域的專長，以其特定的觀點來思考、面對問題。隨著不同的決策者，影響到的是考量重點的差異，及決策過程的可能流於片段觀點呈現與欠缺整合。實則，正當法律程序可發揮協調的角色功能，在決策時調和不同價值與理念，避免決策盲點，提升決策理性。簡言之，正當法律程序的機制運作及要求，若內化入行政決策的程序設計，作為民主決策重要的制度條件(葉俊榮，1997:48-51)。

參、公民審議與正當程序之連結

當前政府所遭遇的主要挑戰，在於其對於自身角色的重新認知。由於行政事務內容的日趨多樣化，在此情形下，政府勢必須從強化整體政策合理性的角度出發，經由提升決策量能來加以因應，因此政府與人民之間的互動關係亦將有所調整。換言之，現代政府所面臨的政策環境已迥異於往日，必須重新省思如何透過

程序機制的安排，使得政策推行更為順暢，以降低整體管制的成本，兼顧人民權益的維護與行政效能，從而，此時將逐漸轉而強調政府與人民間的雙向互動關係，藉由雙方地位的調整，創造出合理的溝通與互動模式，以及在政策環節中的共識與參與(葉俊榮，2002a:288-290)。因此，若能在行政決策程序中導入公民審議的多樣態機制，藉由程序之透明、公開、平等、多樣、包容，讓民眾真正參與政策的制定過程，一定程度共同承擔治理的成敗，不失為回應正當法律程序於行政決策領域的要求(李震山，2007:263)。

從政府與人民間的互動關係，以及決策層次的觀點出發，將公民參與及公共審議納入決策程序機制大致可以體現出幾項價值與功能：首先，公民審議所帶來決策資訊的公開與轉化，將使政策形成過程開誠佈公，攤開在陽光下接受檢驗，降低黑箱作業的風險，強化責任監督的機制，此為透明性的價值。其次，公民參與公共審議，除了是民主參與管道更為多元，同時能夠強化作成決策的事實基礎，補充決策程序的量能，且降低未來政策執行成本，此為參與性的價值。再者，公民審議於程序機制上重視程序的嚴格性與論證說理，以論辯溝通的方式取代片面操控的決策模式，能增進公民之間、以及公民與行政機關之間的互動關係，發揮發現事實與統合觀點的作用，使行政決策更趨理性，此為論辯性的價值(葉俊榮，2002a:119-125)。

本文認為，正當法律程序的理念，應可作為民眾審議機制之理論基礎，而審議民主公民參與模式的操作，某種程度亦可回應正當法律程序在行政領域的要求。公民審議的實施，使得政策決定不再只是行政官僚片面運作的結果，人民也得以在行政過程中參與國家意思之形成(葉俊榮，2003:39)，某種程度也能藉此提升程序理性，增強行政權限行使正當性的基礎，因此，在現行政府決策過程中，公民參與的管道與範圍仍屬狹隘或未發揮效用的情況下，審議民主概念的導入，

可彌補渠等之不足，因此，應該進一步將公民審議的程序於時機納入制度規範，擴大與增加審議民主的機制與途徑，以紓解目前民眾與政府間於公共政策過程中所面臨的衝突。易言之，透過審議民主所建構的公民參與，得以使行政機關在經由國會立法與預算審議權取得民主正當性之餘，更直接透過人民取得民主正當性，形成二元民主正當性(葉俊榮，2002a:405)。長此以往，藉由重新架構民主社會中政府與人民之間的互動關係，來強化民主進程中的深度與品質，注重公開、透明、論辯以及參與的公民審議機制將是其中重要的基礎工程。



第四節 小結

審議民主為一種重視溝通與討論的民主，參與者透過理性的論述與溝通過程，在資訊充分的情況下，審慎地評估各種論點，來檢視參與者共同關心的議題，提出合理的解決方案(林國明、黃東益、林子倫，2008:11)。由決策過程的意義來看，首先，審議民主一方面挑戰菁英治理與專家支配的迷思，另一方面也反思代議體制所生的民主困境，期待另闢蹊徑，成為修繕代議民主運作的新興管道。

其次，審議民主的重要理念之一，就是所有受到決策所影響的公民，應該要有影響政策決定的管道與機會，藉由公共審議促進公民對公共政策的參與及討論。換言之，公民透過參與審議的過程，凡此突顯出公民本身在政策過程的主體性地位，為行政官僚與一般公民之間開展理性對話的新互動關係之餘，也正回應了民主行政治理模式的核心精神。

再者，審議民主公民參與模式的操作，某種程度亦可回應正當法律程序在行政領域的要求。透過審議民主所建構的公民參與，使得政策決定不再只是行政官僚片面操作的結果，審議民主重視公開、透明、論辯及參與的要求，有助於紓解決策過程所形成的政府與人民間的衝突，也為決策權力的行使注入了更為直截、更具理性的民主動能，強化其正當性與合理性的基礎。

第四章 審議民主在台灣的實踐歷程

第一節 審議民主公民參與模式

壹、審議式公民參與模式之介紹

從民主制度運作與政策過程的意義來看，民意的落實須具備幾個要件，其一，政策知能，民眾對於公共政策要有一定的認識。其二，政策資訊，民眾擁有公開獲取充分政策資訊的管道。其三，政策共識，民眾必須要有解決衝突、協調達成共識的機制(黃東益、陳敦源，蕭乃沂，2006:15-16)。從而，著重過程導向的審議民主公民參與，某個程度其實匯集了政策知能、政策資訊、政策共識等要素，亦即，當面對複雜而具爭議性的議題，在公共審議的過程中，藉由議題資訊的提供，在強化公民的政策知能，建立理性的討論基礎之餘，並經由不同觀點與偏好的交流，以尋求對議題的共識，得以使民意展現的層次的更為豐富而有深度。

民主的審議程序，基本上要具備三個相關連的環節：(1)包容：從參與者的特質而言，應包容多元的觀點與價值，提供所有人平等的參與機會。(2)審議：在資訊取得與程序規則上，應有開放對話(相互了解的溝通)、近用資訊(知情討論)、理解與重構議題以尋求共識的空間。(3)影響力：從審議討論的意見產出來看，應有影響決策的機會與效果，此部分也將關係到公民未來的參與意願(Gastil and Levine, 2005)。過去在歐美各國至少有二十種以上審議式公民參與的形式在全國、地方或是社區等不同的層次的場域舉辦，例如：公民會議、公民陪審團(Citizens Jury)、審議式民調(Deliberative Polls)、願景工作坊(Scenario Workshop)、學習圈³⁰(Study Circles)、以及開放空間³¹(Open Space)等。以下謹

³⁰學習圈(Study Circle)是由美國非營利組織 Paul J. Aicher 基金會所推動的一種公民討論模式，主旨在協助社區發展，透過不同背景的人士的對話和討論，培養解決社區問題的能力。學習圈廣泛的運作

就公民會議、公民陪審團、審議式民調、以及願景工作坊這幾種審議民主公民參與模式加以介紹。

一、公民會議(Citizen Conference)

公民會議是丹麥科技委員會(Danish Board of Technology, 以下稱 DBT)所發展出來的一種公民參與模式³²。公民會議的制度目的,是希望在代議民主體制之外,能有另一種管道,讓一般民眾在相對充分的資訊作為判斷基礎上,也能針對爭議性的議題參與討論,即理性而知情的公共討論過程,藉此促進社會對該議題的深入了解與審慎思辯。這也是公民會議與現今的政治決策者慣用的專家統治模式最大的不同之處,專家統治模式在政策制定過程一方面涵括專家意見,另一方面卻壓縮受此政策影響的公民參與的空間(林國明、黃東益、林子倫, 2008:24-25);相對的,在公民會議的運作中,專家的角色被削弱,無法保持本身的優越地位,而必須與常民觀點進行溝通,此得以使民主政治的運作能跳脫過往的窠臼,建構出有別於菁英政治觀點下的專家與常民關係(林祐聖, 2007:22-25)。

公民會議的發動,多係針對具有重大社會關切、爭議性的、且須由政府回應的政策議題進行討論。基本上,公民會議是邀請不具專業知識的一般民眾,針對具有爭議性的議題事先閱讀相關資料並作討論,設定這個議題領域中他們想要和需要了解的問題,然後在公開的論壇中針對這些問題詢問專家或團體代表,藉由專家提供的知識協助,使他們在有一定知識訊息的基礎上,針對爭議性的問題所

在鄰里、城鎮、行政區域及國家範圍,自 1989 年推廣以來,美國已有超過 400 個社區,運用此種討論模式來解決社區所面對的問題,包括種族、教育、貧窮、移民、青年發展、鄰里關係、社區安全、警民關係、社區發展等多元問題(林國明、黃東益、林子倫, 2008:35)。

³¹開放空間(Open Space)是一種強調互動、溝通與合作的審議討論模式,1980 年代起許多美國的社區、企業組織與政府部門逐漸引用此模式,針對社區或組織未來的願景或目標進行討論。在目的上,開放空間協助參與者去分享、建立團隊、並且承諾未來的行動能力與方向,例如在社區中,居民可以從中去回顧或是前瞻未來的發展;在過程中,則是可以讓公民去體驗一種充分表現自主與分享的會議過程(林國明、黃東益、林子倫, 2008:33)。

³² DBT 的功能主要是用以獨立評估科技發展對社會大眾與未來生活的影響,並增進民眾對科技議題的了解,促成決策者與公民之間就科技議題進行公共討論,從而, DBT 逐漸研發並執行了許多公民參與的方式,當中公民會議即為眾所週知者。

涉及的利益與價值衝突來相互討論並作評估，最後將他們討論後的共識觀點以及無法達成共識的各種意見，彙整成結論報告，向社會大眾公布，並供國會與行政部門作為決策參考，整個過程強調透明與公開的民主參與，公民的地位在此過程中亦被顯著提升(林國明，2008:9；邱靖鈺，2006:13)³³。

公民會議作為行政或立法決策程序的一環，透過讓公民們在資訊相對充分的條件下進行討論，得以呈現出社會中重大爭議的關鍵所在，成為政府決策的重要參考，不過，在決策過程的角色定位上，代議民主體制下行政、立法部門仍居於主導地位，具有決策的權力與責任(林國明，2007:65)。同時，公民會議的結論並不具有法律上之拘束力，此主要基於兩個原因：其一，公民會議參與者仍為小眾，因此即便參與者在抽選上反應多元背景，但沒有辦法從公民會議裡面反映出社會整體對一個議題贊成和反對的比例。其二，公民會議無法對政策的具體細節做出太過技術性的判斷，且結論具開放性質，仍須轉化為具體的法令或政策方得實行，而難以直接產生法律效力。但公民會議的過程和討論越審慎周延，以及社會對於議題與討論結果的關注越高時，其所生的事實上的拘束力，仍為決策機關所無法忽視(林國明，2007:65；張兆恬，2006)。

二、公民陪審團(Citizens Jury)

公民陪審團(Citizens Jury)是由美國政治學者Ned Crosby於1970年代初期所創。其誕生起因於美國的政治當時存在許多問題，諸如政府決策過程的腐化、政黨操弄、選舉功能的失效等，在這個社會脈絡下，Crosby成立傑弗遜中心(Jefferson Center)，作為執行並推廣公民陪審團的機構，促使公民主動介入政府決策過程，以解決美國民主的根本問題³⁴ (Jefferson Center, 2004；林國明、

³³ 關於公民會議操作方式與流程的介紹，可參考科技與民主網站(T.S.D)：
<http://tsd.social.ntu.edu.tw/>

³⁴ 傑弗遜中心成立至今已推動數十次的民主參與計畫，但由於之後未得到充分的資金援助，使其在運作上已逐漸縮小組織的規模。目前傑弗遜中心已由主動舉辦公民陪審團，轉型為提供資訊與操作

黃東益、林子倫，2008:26)。而在德國亦有類似的討論模式，稱為「規劃團」(planning cell)，與美國不同點在於，而德國的模式同時採用多個「規劃團」，每團約25人；美國的模式則傾向採用12至24人組成的獨立陪審團(林子倫，2008:7-8)。

公民陪審團乃是集合一群經由隨機抽樣的公民，通常約12至24人，透過秉持程序中立的主持人的帶領，針對特定議題進行審議討論。參與者在會議前與會議期間會接觸大量關於該議題的資訊，並廣泛聽取不同立場專家證人的意見，專家證人是由具該議題相關領域專長或利害關係人之中選出，過程中並會讓陪審團詰問證人。在陪審團經過意見的交換與討論之後，會產生一份決議或提出對此議題的建議。公民陪審團的發起者通常是政府部門或議題主管機關，之後會被要求針對該份結論報告做出回應，說明採行或是拒絕的原因(林子倫，2008:7-8；林國明、林子倫、楊志彬，2007)。

公民陪審團目前已經擴散到世界各地，如美國、英國、德國、丹麥、澳洲等地，討論的議題非常多樣。以2002年3月在美國馬里蘭州巴爾的摩市所進行的「全球氣候變遷」公民陪審團為例，該場公民陪審團是由美國環保署與傑弗遜中心共同合作所發動，針對影響氣候變遷最關鍵的因素，以及是否有任何具體做法，來回應氣候變遷等相關問題進行為期5天的討論³⁵。

經驗給相關團體的顧問性質角色。

³⁵該場會議共 18 位公民參與，陪審員的組成是經由傑弗遜中心所設計的電話隨機抽樣所選出，相較於公開招募，電話隨機詢問可與受訪者有更好的互動以及資訊的傳遞，藉以招募到更多元的公民。抽選標準除了一般的年齡、教育水平、性別外，特別的是也將種族和政黨傾向納入。五天的會議期間，基本上討論過程都能彼此開放的交換意見、觀點與想法，但最終，美國環保署的政策並未因為陪審團所提出的建議而有所改變。此可能基於幾個理由：首先，全球氣候變遷牽涉層面與影響範圍甚廣，但本場會議僅在單一地區舉辦，若要以此份結論即作為政府政策參考依據，恐將有所偏頗。因此，有參與者即建議此類會議在不同區域舉辦，比較其結論之差異，並將議題資訊以更貼近民眾的語言或表達方式呈現，讓更多民眾得以認識與了解。其次，在後續政策回應方面，例如在英國或德國操作公民陪審團時(德國稱規劃團)，執行單位會與政府訂立回應契約，要求這些政府單位必須公開回應陪審團所提出的建議，使得公民陪審團或規劃團能成為政府決策過程的一環(Crosby et al.; Clayson)。但在美國，該契約並非必要條件，此可能也因而降低了公民陪審團對政府

就決策的意義來看，公民陪審團的參與模式，透過其結構性的議程設計，與深度的對話討論，儘可能的提供議題相關資訊與不同觀點，對於提升政策規劃的品質有相當的助益；同時，經由討論過程中不同觀點與利害關係的協調與折衝，更有助於共識的建立與衝突的解決，進一步促進公民對民主機制的信任(林子倫，2008:7-8)。

三、審議式民調(Deliberative Polls)

審議式民調(deliberative Polling)的概念係由 James Fishkin 於 1988 年所創，之所以會提出這樣的概念，主要是用以回應現今民主國家所面臨的民意諮詢困境³⁶。對決策者而言，對於重大議題的政策決定，民意趨向的考量尤其是重要指標³⁷，因此民意調查一直是作為民意諮詢的關鍵角色，使決策者能夠得知公眾對特定公共議題的態度。然而，在一般民意調查的操作中，由於公眾對該公共議題的資訊與相關政策選項並不「知情」，或只有表面的瞭解，且其並不要求公民在表達意見前就這些議題進行理性討論，因此公民在表達意見時，實際上係處於「理性無知」(rational ignorance)³⁸的狀態，民調的結果就僅能呈現公眾對於該公共議題的表面態度，是一種未經思考、甚至是虛偽的民意(林國明，2008:79；黃東益，2000:5;2007:95)。為了進一步能夠取得具有代表性，且對政策議題有所知情

決策的影響力。

³⁶ Fishkin(2007:29)認為，進行民意諮詢(public consultation)之前，必須先回答兩個基本問題，首先，誰(who)受到諮詢？其次，諮詢何種意見(what)？是民眾經過慎重思考所下的判斷，或只是受到媒體影響的印象？進一步而言，任何民意諮詢的制度設計，必須涵括社會大眾的成員或其代表，且所表達的偏好應該經過一定程度的深思熟慮—即民眾在相當良好的思考條件下，會支持的偏好。

³⁷以公共管理者的角度而言，政府在建構政策的過程中必須扮演兩種角色，一是民意趨向的蒐集者，二是民眾決策知識的資訊提供者，這兩種過程的相互為用，能夠為公部門政策的制定，找到更為「知情的民意」。換言之，政府必須在公共政策的過程中，以各式的民意調查及政策資訊分享工具，完成「公共諮詢」(public consultation)的任務，讓民主政治政策以民意為依歸的要求能夠更加落實(黃東益、陳敦源、蕭乃沂，2006:16-17)。

³⁸由於蒐集並了解相關資訊的機會成本太高，一般民眾對候選人的政見或民調議題通常沒有充分的知識，即理性的無知，在此種情況下，民調的結果可能無法反映受訪者的真正選擇。

的民意，Fishkin 嘗試發展出審議式民調的模式，試圖克服傳統民調在操作過程中所生的限制。

審議式民調與一般民意調查最大的不同點，在於其加入了公民審議的元素，即一群具代表性的公民就某個議題進行理性討論之後，方徵詢其對該議題的看法，是一種改良式的民調。換言之，其利用隨機抽樣產生具有「代表性」的公民，經由公共審議的過程，提供公民較完整的資訊，使其瞭解公共議題、形成「知情」的民意後，才做出選擇或判斷(林國明，2008:79)。因此，審議式民調結合了審議民主與一般民意調查兩者的優點：審議民主強調審議精神，即以公民就特定的公共議題進行公開而理性的討論；而民意調查則強調以嚴格的抽樣方式選出具有代表性的公民，就特定議題徵詢其意見。從而，由此所產出的經過深思熟慮的民意，與一般民調在理性無知下所得出的淺層的民意，兩者即有顯著差異(黃東益，2004:59-60)。

在操作上，審議式民調結合了代表性與審議兩項特徵。首先，隨機抽取一個全國性樣本，針對某個政策議題進行問卷調查，並徵詢受訪者參加審議會會議的意願。其次，在邀集受訪者參加的審議會會議中，參與的公民和其他公民進行討論，向來自不同立場的專家提問，並閱讀相關的資訊，瞭解公共議題不同的行動方案或政策選項的利弊得失。最後，對審議會會議的參與者進行後測的問卷調查，比較其參加會議前後對議題的態度和知識是否發生變化(林國明，2008:79)。由以上的進行方式可知，審議式民調旨在反映出在提供民眾較為充分資訊的前提下，民眾對議題的看法，一方面科學的隨機抽樣方式提供了代表多樣人群的方法，二方面過程中各個步驟的設計，都在期待促成更為資訊充分、客觀平衡的討論，因此公民經過思慮過後的回應，應有助於進一步解決民主國家所面臨的民意諮詢困境

(Fishkin, 2007:37-38)。³⁹

就審議式民調運用的情形來看，許多國家都已有過實施審議式民調的經驗，如英國於1995年、丹麥於2000年分別都針對是否要加入歐盟的議題舉行過審議式民調，美國德州曾針對公用事業、特別是電力使用政策上舉行8場審議式民調(1996-1998)⁴⁰，也曾針對911之後在國際上的角色問題(2003)進行之。其他尚有憲政體制、犯罪問題、健保政策、原住民政策等，可見審議式民調應用相當廣泛。值得一提的是，審議式民調的應用也有由歐美各國往亞洲⁴¹與拉丁美洲⁴²國家擴散的趨勢⁴³。就其中的過程觀之，經過審議式民調的操作，顯示出公民們參加審議會議後，他們對於議題立場上往往有明顯轉變，也因為對不同立場的資訊有進一步了解，對於議題的知情能力也明顯提升，因而有更為平衡的思考與判斷。因此，審議式民調所呈現具有代表性、「經過審議」的知情民意，兼具包容性與深思熟慮的特質，應該能夠相當程度提供決策者在思考政策決定時的考量依據(Fishkin, 2004；張兆恬，2006:97)。

³⁹有論者指出，在整個過程裡面，審議式民調在操作上尚有幾項問題有待克服。首先是參與者的招募，參與者的流失會影響樣本的代表性，要解決這個問題，基本上必須讓民眾逐漸對審議民主的機制產生信心。其次是時效的問題，即於政策規劃過程運用的時機點，以及如何將討論結果與政策決定間連結。另外則是成本的問題，要降低經費和時間成本，未來可評估引進資訊科技工具的可行性(黃東益，2007:97-98)。

⁴⁰在德州的案例中，這8場審議結束之後，在政策後續的回應上是較為正面的，德州的公用事業由於這些審議結果而大力投資風力發電(Luskin, Fishkin and Plane, 1999)。

⁴¹當中，2005年在中國大陸浙江省澤國鎮所舉行的審議式民調，具有一定的指標意義。該次的主題是針對澤國當地的發展計畫進行討論，在審議式民調進行前，當地政府的公共建設與投資原先是優先集中於十項有名的工程，但當地居民經過一天的參與討論之後，改變了這些工程的優先順序，此一審議結果導致地方政府政策的改變，澤國的官員後來也決定公開採用該次參與者所支持的計畫，最後，這些公共工程所需經費甚至比原先預計來的更為便宜(Ackerman, 2008:5-7)。另外，鄰近的日本則在今(2010)年1月在神奈川縣的橫濱，針對聯邦主義改革的議題舉辦審議式民調，這也是日本所第一次嘗試辦理的審議式民調。

⁴²在阿根廷與巴西，都在去(2009)年第一次嘗試舉辦審議式民調。巴西是於2009年6月在阿雷格里港(Porto Alegre)進行，是拉丁美洲國家所進行的第一場審議式民調。該次的主題是針對公務員改革議題，有226位民眾參與討論，一千四百多位民眾參與抽樣調查，特別是政府部門同意該場會議的結論會直接納為在相關改革法案的參考，使得這場審議式民調的舉辦其政治影響力大為提升。阿根廷則是於2009年10月，針對位於首都布宜諾斯艾利斯的拉普拉塔(La Plata)當地的交通與過境問題展開公共討論。

⁴³關於審議式民調在各國的實施經驗，可參考美國審議民主中心 <http://cdd.stanford.edu/>

四、願景工作坊(Scenario Workshop)

願景工作方式由丹麥科技委員會(DBT)所研發出一種參與模式，其基本設計是：針對未來數年或更為長期將會發生的某一重大問題，邀請25到30位與該議題相關的行動者，透過自己的經驗與對未來的想像去形成一個願景，並且針對大家所形成的願景，評估可行的行動方案或計畫(鄧宗業，2007:105)。

在進行的方式上，不同於共識會議與公民陪審團，願景工作坊通常處理的是針對一個重大而影響深遠的問題，提供一系列願景與行動計畫。基於這樣的出發點，願景工作坊具有一套不同於其他公民參與模式的程序。在工作坊開始之前，主辦單位會編寫數套劇本，交由參與者先行研讀，這些劇本著重於當地社群在這個議題所牽涉到在技術問題上的未來發展，也就是在未來某個時間點，這些技術問題將如何獲得解決的方法，但這些劇本的作用僅是作為啟發參與者的思考與理性討論，進而發展出新的共同願景與行動計畫。意即劇本內容不等同於對未來的預測，參與者再討論、評估這些劇本的可能性的同時，也可以發展出不同的、屬於自己的劇本(願景)(Andersen and Jager, 1999:332)。

在討論的議題上，願景工作坊並非針對即時性的議題，或是目前的問題該怎麼處理，而是希望針對將來，有可能發生廣泛影響的重大議題，透過參與者的討論與激盪，尋找因應這些議題的長期策略。意即，願景工作坊在議題選取上比較傾向未來性，且該議題所帶來的影響將產生明確的利害關係(鄧宗業，2007:105-106)

願景工作坊針對公共議題提供一系列未來願景與行動計畫，多作為長期或後續發展藍圖的延伸之用。其次，其提供了一個讓不同行動者對話、聆聽、建立共同願景、設計行動方案的可能性。再者，由於所處理的議題不是眼前迫切的問題，

相當程度可以緩和不同立場之間的緊張關係，凡此均為願景工作坊不同於其他審議模式的特點(鄧宗業，2007:109)。

綜上所述，審議民主的公民參與，某個程度是試圖改變決策者向民眾諮詢意見的方式。首先，其確認了在公共議題中，需要有更多元的公民參與，而不只是專家和政治決策者的角色獨占；其次，審議民主應該扮演促進公共對話與審議的角色，以使公共議題能尊重更多元的利益與價值；再者，公共討論應該對政策制定與公共議題的走向產生一定程度的影響(Gastil and Levine, 2005)。另外，雖然審議民主的仍存在許多爭議尚待克服，但新型態的公民審議機制，仍可能整合進政府的治理架構當中，以活化公共議題的參與機制與發聲管道，提供不同公民在生活經驗與價值觀的多元差異下，面對公共議題尋求解決方案的可能性，凡此均使政策更具有合法性(林子倫，2008)。

貳、臺灣的實踐歷程

審議民主參與模式引進台灣，源自於二代健保公民參與的計畫，自2002年開始，衛生署與二代健保規劃小組舉辦台灣首次的公民會議，之後陸續試辦了審議式民調、願景工作坊、公民陪審團與學習圈等各類討論模式，受到政府部門、學術界及社區組織的高度關注與重視(表4-1)。

從2002年至2008年為止，台灣舉辦過的各類審議民主討論活動已經超過數十場，其中公民會議模式約佔半數，為台灣審議民主討論最主要的模式。若將審議民主的發展歷程分為萌芽期、成長期與制度化時期，則台灣審議民主自2002年以來的發展，大致已從第一階段的萌芽期(2002年至2005年)發展至第二階段的成長期(2006年迄今)，分述如下(林子倫，2008:11-17)：

一、第一階段(2002-2005年)：萌芽期

2002年由二代健保規劃小組公民參與組舉辦的「全民健保給付範圍」公民會議，為台灣第一次的公民審議會。有鑒於過去全民健保政策規劃與運作缺乏公眾參與，為了提升此項與民眾切身的社會福利政策的品質，規劃小組透過嘗試引進西方審議民主討論的模式，進行了一場知情、理性的公民會議討論，此會議雖屬實驗性的操作與探索，不過卻成為臺灣推動審議民主的濫觴。

基於長久以來台灣的社區欠缺溝通、討論及整合公共事務意見之機制，為促進社區層次的公民參與及對話在模式上提供另一種可能，2004年，以台大社會系為主的學術團隊嘗試與社區大學促進會合作，北投社區大學以當地「溫泉博物館」為議題，舉辦台灣第一場地方性的公民會議。之後，「北投老街的明天」公民會議，除了實體(face to face)公民會議之外，更首度嘗試將公民會議移至網路(internet)上進行(陳敦源等，2008)。

除了社區審議活動的開展，2004年也是公部門正式跨入審議場域的關鍵年，「代理孕母」政策的公民會議，成為台灣第一場正式由政府部門委託舉辦的審議民主參與會議。青輔會亦於2004年起引進審議民主的概念，結合美國「國家議題論壇」與「學習圈」等模式，發展出「公民對話圈」的審議方式，招募18至30歲的青年公民參與召開「青年國是會議」，藉以喚起青年投入公共議題的參與，提出政策建言，並推動審議民主的政策討論。此外，由於高雄跨港觀光纜車的興建引發爭議，2004年底，高雄市政府決定引進公民會議方式來討論此政策議題，舉行「高雄跨港纜車」公民會議，成為臺灣首次由地方縣市政府舉辦的公民會議。2005年，由於科學園區的興建引發諸多層面的爭議，在地社區團體希望透過民主的討論程序，尋求在地民眾對基地設立的共識，宜蘭社區大學於是結合學術研究團隊針對「新竹科學園區宜蘭基地」舉辦公民會議。臺北市政府也在同年(2005

年)，以「臺北市應否訂定汽機車總量管制」為討論議題舉辦了首場公民會議，對後續政策方向產生相當的影響。

整體而言，台灣審議民主發展的萌芽期，顯現了幾項特色：第一、學術界與研究團隊為台灣審議民主運動的關鍵推手，在公民審議的意識啟發與概念倡議扮演了啟蒙角色；第二、公民會議為此一階段公民審議之主要模式，除了公民會議模式係融合了審議理論的主要特質，另外則是當時台灣對於其他審議模式的適用性尚在摸索階段；第三、審議民主所倡議的公共討論特質與社區賦權(empowerment)的精神相契合，催化審議民主運動與社區運動的逐步串連，社區大學因此成為發動社區審議與資源連結的重要據點。

二、第二階段(2006年迄今)：成長期

2006年起，不僅審議民主會議的次數逐步成長，審議參與的模式也更加多元化。基於擴大公民參與以及提升民主品質的需求，從審議民主的理念於台灣萌芽開始，行政部門對於審議民主的推動基本上尚維持善意的支持態度，2006年更由行政院研考會委託學界推動「行政民主之實踐」研究計畫，此計畫之目的在評估歐美國家辦理全國型、縣市型和社區型議題審議民主公民參與之工具與經驗，以探討適合台灣情境之審議民主參與模式，並分析實施過程可能遭遇之問題與對策(林國明、黃東益、林子倫，2008)。過去數年台灣主要以公民會議為主要的審議模式，2006年起開始首度試驗不同審議民主模式的操作，包含縣市層級的「淡水河整治」願景工作坊與公民陪審團、社區層級的「淡水需要什麼藝術文化」開放空間、「淡水需要怎樣的交通環境」學習圈、「奇岩新社區開發計畫」公民陪審團等。透過不同審議民主模式，除了操作經驗的持續累積，也藉以分析與瞭解不同審議民主模式於不同場域、議題性質及發展階段、預算成本考量之間的關聯性，該研究成果不僅將台灣審議民主的發展狀況進行了一次系統性的整理，對於審議

民主在台灣的深化也具有重要的影響。另一項台灣首創的審議民主實驗，乃是針對2005年台南縣長選舉⁴⁴，以及2006年底台北市長選舉所舉辦的「審議式辯論會」模式，藉由整合公民審議與候選人辯論程序，將議題設定權利交還給具有選舉權的選民，可作為臺灣往後選舉電視辯論模式改革之參考⁴⁵。除了審議參與模式的多元化，討論的議題範圍亦愈趨多樣化，此外，更進一步將審議民主理念深入高中校園，不僅舉辦審議民主高中種子教師培訓，並遴選兩所試點學校舉行新興的審議式班會。迄今，相關的審議活動仍逐步擴展⁴⁶。

綜觀上述臺灣審議民主之發展進程，此一「成長期」顯現了幾項特色：其一、審議模式的多元化，不再以公民會議為主要模式；其二、審議議題範圍的多樣化；其三、審議模式的研究創新，台灣不僅引進歐美的審議公民參與模式，更創新融合設計出「審議式電視辯論」、「審議式班會」等模式；其四、審議民主的理念與目標，呼應了基層社區組織，特別是社區大學對於公民社會養成的期待，此一網絡勢必在未來台灣審議民主的制度化進程上扮演重要的角色。

⁴⁴ 關於該場辯論會的分析，可參閱曾建元、吳康維(2007)所著〈審議式民主在我國的創新應用--「2005臺南縣縣長選舉電視辯論會」個案探討〉，《國會月刊》第35卷第10期，頁58-87

⁴⁵ 以2006年台北市長選舉的審議式辯論會為例，所邀請之公民係採公開招募、依據政黨傾向、年齡、教育程度、男女比例、居住區域等基本條件，以分層隨機抽樣方式選出20位台北市民組成公民小組，於正式辯論會前，公民須先參與規劃過的公民論壇，事先閱讀候選人政見與相關審議辯論會資料，透過兩天的審議討論後，提出詢問候選人之問題，此一公民審議模式為台灣在選舉程序上的重要嘗試。此外，為擴大台北市民的政策參與，主辦的公共電視台亦結合了台北市12所社區大學和民間社會團體，共同推動「台北願景十三談」，以社區學習圈的模式發動民眾對市政議題進行討論。

⁴⁶ 以2008年來看，高雄市政府針對「高雄引進博弈產業是否可行」與「高雄市政中心是否遷移」等兩項議題，舉行公民陪審團。另外，資訊工業策進會科技法律中心為建立基因改造科技(GMO)的健全管理與法制環境，舉辦台灣首次的「基因改造食品公民共識會議」，會議結論建議政府未來應強化此類食品的安全評估與標示，且基於環境風險與成本，台灣不宜大量種植基改作物。台北縣政府則針對新莊市「中港大排規劃與使用」舉辦願景工作坊，匯集居民意見。而年底，台灣更將針對「性工作是否除罪化」與「應否廢除死刑」兩項爭議性極大的人權議題進行公民審議。

表 4-1：審議民主在台灣的實踐經驗(2002-2010)

時間	層級	討論議題	主辦單位
2002/06	全國	「全民健保給付範圍」公民會議	衛生署
2002/11	全國	「全民健保公共論壇」審議式民調	衛生署
2003/08	全國	「全民健保新制規劃」法人論壇	衛生署
2003/11	全國	全民健保保費制度變革公民論壇	衛生署
2004/05	全國	「醫療品質資訊公開」願景工作坊	衛生署
2004/06	社區	「溫泉博物館何去何從」社造協定公民會議	北投社區大學
2004/09	全國	「代理孕母」公民會議	衛生署
2004/09	全國	「青年 COME 議，台灣加力」青年國是會議	青輔會
2004/10	社區	「北投老街的明天」公民會議	北投社區大學
2004/10	社區	「北投老街的明天」線上公民會議	北投社區大學
2004/11	縣市	高雄跨港纜車公民會議	高雄市政府
2004/11	社區	「大漢溪親水空間構思」公民會議	板橋社區大學
2004/12	社區	稅制改革公民會議（共四場）	基隆社區大學 北投社區大學 蘆荻社區大學 屏東社區大學
2005/01	全國	全民健保公民會議	中央健保局
2005/05	全國	「台灣未來，民主審議」青年國是會議	青輔會
2005/05	全國	能源運用青年公民會議	教育部
2005/05	全國	動物放生規範公民會議	農委會
2005/05	全國	產前篩檢與檢測公民會議	台大社會系
2005/06	縣市	「新竹科學園區宜蘭基地」公民會議	宜蘭社區大學
2005/07	全國	稅制改革公民會議	財政部賦稅署
2005/08	全國	青少年政策公民會議	青輔會
2005/10	縣市	「台北市應否訂定汽機車總量管制」公民會議	台北市政府
2005/10	全國	環保共識會議	環保署
2005/11	全國	護理倫理規範公民會議	衛生署、中華民國護理師公會全國聯合會
2005/11	縣市	2005 台南縣長選舉審議式辯論會	台灣智庫
2005/12	全國	「如何訂定合理水價」公民會議	經濟部水利署
2006/04	全國	水資源管理公民會議	經濟部水利署
2006/08	全國	「給台灣年輕的夢想」青年國是會議	青輔會

2006/10	社區	「市民發聲」—台北、高雄願景十三談之社區學習圈	公共電視、OURS
2006/10	社區	「觀光與在地生活共享的淡水小鎮」—捷運淡水站周邊環境經營公民會議	淡水社區大學
2006/11	社區	台南縣休耕政策公民會議	曾文社區大學
2006/11	社區	苗栗縣造橋鄉造橋火車站宿舍週邊環境規劃公民會議	苗栗社區大學
2006/11	社區	「八斗子生活圈如何與海科館共榮共存」公民會議	基隆社區大學
2006/11	縣市	「你當家，我作主」2006台北市長選舉審議式辯論會	公共電視
2006/11	縣市	淡水河整治願景工作坊	政大公行系
2006/12	社區	內湖庄役場會議室週邊開發公民會議	內湖社區大學
2006/12	社區	「世新在大文山地區的角色與定位」願景工作坊	世新大學
2007/03	縣市	淡水河整治公民陪審團	政大公行系
2007/04	社區	「淡水需要什麼藝術文化」開放空間	淡水社區大學
2007/05	社區	「淡水需要怎樣的交通環境」社區學習圈	淡水社區大學
2007/07	社區	奇岩新社區開發計畫公民陪審團	奇岩社區發展協會
2007/07	縣市	澎湖觀光博弈縣民論壇	政大公行系
2007/08	全國	「台灣的梦想從我們開始」青年國是會議	青輔會
2007/10	社區	「社區檳榔健康危害防制」公民審議之社區學習圈	衛生署國民健康局、台南市健康協會
2007/11	全國	「如何讓我們的國會明天會更好」學習圈	公民監督國會聯盟、台灣青年公民論壇
2007/11	全國	「原住民族工作權保障法暨就業政策」學習圈	屏東原住民水噹噹關懷協會
2007/11	社區	「農業發展條例與農地政策」立委選舉公民論壇	曾文社區大學
2007/11	社區	「地方特色產業發展政策」立委選舉公民論壇	聯合大學建築系
2007/12	社區	「十二年國教與教育總預算」立委選舉公民論壇	北投社區大學
2007/12	社區	「治水方案與預算」立委選舉公民論壇	林口社區大學

2007/12	縣市	「嘉義市舊監的春天」公民對話圈	嘉義大學學生議會、青輔會審議民主主辦人團隊
2007/12	縣市	「讓壽山園區成為歡聚歡笑新天堂」公民對話圈	高雄應用大學觀光管理系、青輔會審議民主主辦人團隊
2007/12	社區	「如何善用花蓮光復鄉孩童課後時間」公民對話圈	青輔會審議民主主辦人團隊
2007/12	社區	「屏東高教的蛻變-國立三校的未來」公民對話圈	青輔會審議民主主辦人團隊
2008/05	全國	2008 媒體公民會議	媒體觀察教育基金會、媒體改造學社、NCC Watch 媒體公民行動網
2008/05	社區	台西鄉五港村產業與社區發展公民會議	五港村社區發展改造協會、雲林縣淺海養殖協會
2008/06	全國	基因改造食品公民會議	財團法人資策會科法中心
2008/06	縣市	「中港大排規劃與使用」願景工作坊	台北縣政府
2008/06	縣市	高雄審議民主會議-公民陪審團 「高雄引進博奕產業是否可行?」 「高雄市市政中心是否遷移?」	高雄市政府
2008/09	全國	2020 台灣電子治理願景工作坊	研考會
2008/11	全國	「性交易應不應該被處罰」公民會議	研考會
2008/11	縣市	「羅東鎮的蛻變」-交通網絡之藍圖公民對話圈	青輔會審議民主主辦人團隊 羅東鎮觀光小鎮發展協會
2008/12	全國	「應否廢除死刑」公民會議	研考會
2009/3	縣市	「純精路的美麗與哀愁」羅東公民論壇	羅東鎮觀光小鎮發展協會
2009/4		Teen Cafe' 我們期待的學校是什麼樣子	台灣少年權益與福利促進聯

			盟
2009/4	縣市	三重眷村公民會議	台北縣眷村文化協會
2009/7	縣市	「鹽水溪工業帶」願景工作坊	台南社區大學 曾文社區大學 永康社區大學
2009/09	全國	World Wide Views全球暖化世界公民高峰會	環保署、財團法人永續能源研究基金會
2010/03	全國	「核廢何從」審議式電視公民討論會	原能會
2010/06	全國	公益信託願景工作坊	社團法人台灣環境資訊協會

資料來源：林子倫(2008)、台灣青年公民論壇協會⁴⁷、本研究整理



⁴⁷ <http://tycf.wordpress.com/>

第二節 審議民主在台灣的發展現況

透過過往台灣審議民主發展歷程的觀察，以下章節透過訪談資料的導入，將從積極面與消極面，分別闡述審議民主在經驗累積過程中，至今在台灣的發展狀況。積極面探討審議民主對現有決策體系與公民參與機制，所產生的互動關係與帶來的影響為何；消極面則分析審議民主在台灣至今所面臨的困境與問題點。

壹、積極面：公民審議對現有決策體系公民參與機制的影響

一、多元公民參與管道的開展，得以使公民意見系統性匯集與導入決策過程，改變決策動能

審議民主公民參與模式實開展了另一種公民參與的形式與管道，在民意調查與公聽會之外，增加了行政部門對民意諮詢與公民參與管道的選擇性。同時，審議民主模式讓一般民眾可以在充分的資訊狀態與明確的操作程序的要求下，透過比較完整的討論，來呈現其意見取向，一方面公部門得以確認政策方向是否符合民意的需求，二方面也讓公民的意見能更有組織、更有深度的匯集到決策體系中，進一步改變公共決策的動能。

在政策形成過程中，審議民主公民參與模式亦可作為政策審查、民意整合、民意檢定方式之一。(A1-1-3)

最主要大概是這兩個吧，一個是操作上它有一定清楚的程序，而透過這個程序也保障了、擴大了公民參與的聲音，而這個聲音相對於以前的模式來講，的確是有新的功能進來。(C1-2-13)

傳統的、法規裡面規定的，譬如說要開公聽會，或是要做民調，還是可以做，這兩條路徑並不衝突，審議式民主只是給你一條新的路而已。(B2-3-29)

二、突顯決策之多元價值面向，且常民經驗增加決策周延度

審議式公民參與作為一種公共諮詢的程序，提供政府、專家與公民之間，一個充分對話、溝通訊息與知識的橋樑與平台，較傳統公聽會、說明會、民意調查等民意諮詢的方式，能呈現多元觀點與更為深入的民意；同時，公共政策的制定與問題的解決不應只有專家或政治菁英的專業，公民的角色在許多政策議題上應更為積極，藉由公共討論引進常民的經驗知識，突顯各種利益與價值的差異與衝突，有助於釐清政策過程的各種影響因素，使決策思辯與資訊基礎更為完整，形塑更具建設性的政策方案。

就審議民主在台灣的發展來看，審議民主公民參與模式的運作，對於重大的政策爭議，諸如環境議題、公共設施的維護等等，在審議的過程中，透過不同利害關係者交叉的深度討論，除了針對不同的行為、價值、觀念進行溝通與對話外，也可藉此理解政策過程可能產生的效應，進一步作為後續政策擬定的參考。(A1-1-10)

我自己認為說，這個是在補強說我們在體制內的政策上，在思考政策的多元性，或是說面向考慮上不足的部分，可以用這樣的一個部分來做補充。(C2-3-25)

可是這個會議它好的地方也在這裡，它本來就不希望有所謂的專家進場，它本來就希望一個常民進來，也不一定要具備有相關的專業背景，否則在這個會議大家都是專家在槓專家，有什麼意義呢？它本來就是一般常民的心態進來，由自己生活經驗裡面，去提出一些看法。可能一些比較有經驗的看起來好像不怎麼樣，可是不要緊，因為他的經驗出來以後，跟其他的與會者會一起去衝撞、共構成一個更好的、新的想法出來，我覺得這個會議最好的地方就在這裡。(B1-6-16)

三、議題資訊與觀點的揭露與平衡，強化決策透明度

審議民主相當重視關於議題資訊基礎的建構與準備，俾使議題的各方觀點得以呈現，公共討論質量能更為深入。換言之，審議式的公民參與過程，由於資訊的揭露與觀點的平衡，對決策的意義而言，一方面能增進過程的透明度，二方面提供一般民眾各種與議題相關的資訊與知識，有助於提升民眾對政策議題的理解。

其實台灣最缺乏的就是資訊，就是說公共參與的討論裡面，我們最缺乏的就是資訊，那怎麼樣讓這些資訊可以流通。可是一方面蒐集資訊其實是需要一些能量的，所以我覺得在審議民主裡面因為它重視所謂資訊的平衡跟透明的過程，等於它在公共討論參與前的這個資訊的累積，它其實扮演了一定的角色。(A4-8-32)

well-informed 這一點，我覺得在其他的決策形式裡面是非常非常的欠缺，你有很多決策形式裡面，專家只給你他的 personal 某一方面的 perspective。所以我覺得就是說，你一定要 well balanced 是具有像審議很強調事前一些可閱讀資料的準備跟閱讀，你一定要知道說這件事情的相對的兩方的觀點，而且你要公平的呈現，我覺得這種基本上的公正性跟獨立性跟平衡性，這是一定要具備。(C4-6-15)

四、公共議題經由理性、知情、對話的過程得以深入討論

審議過程所呈現的理性、知情、對話的特質，認為審議民主公民參與建構了一種公共對話的模式，亦即使得各種公共議題的處理在一種「對話」的程序中進行，而有更為深入的討論。

我們過去的公民參與包括投票、或者選舉、或者我們一些公民的參與裡面並不強調知情，並不強調理性，這我們可以從過去裡面有一些在民間的那種討論，或者是說民間因為過去政黨政治的發展很多對立的情況看的出來。(A2-1-11)

民主化的一個進展其實大家越來越能表達自己的意見，那是說這些意見比較沒有系統性的，就是說我們的參與好像都是在政論節目、打電話、call-in、或是說說明會，這些很難讓大家可以討論公共事務。其實是發表，可是很難去討論，那在這樣一個情況下，其實我們的政府機制裡面其實也缺少這樣的一個所謂的，我覺得是審議、聆聽、討論，然後大家一起覺得應該要怎麼做的一種東西，那審議民主等於是剛好接上這樣的一個…我覺得都有一個整體條件來講就是說，那到底公共政策需要怎麼樣一個更深入的討論？那我覺得在這個大環境下，審議民主可能是一個就是說可以推動的部分。(A4-1-13)

從以上論述可知，從積極面來看，特別是聚焦在對現有決策體系與公民參與機制之上，審議民主公民參與，不論是多元參與管道的開展、以理性思變的對話過程來面對公共議題、乃至於決策周延性與透明度的強化，凡此均可窺見審議民主所帶來的正面效益。以下則從另一個角度，來呈現審議民主在台灣的發展狀況與面貌。

貳、消極面：審議民主在台灣的現況與困境

一、行政層面

(一) 行政部門對審議民主的認知和態度的分歧

1. 政務官

由於政務官必須直接面對民意的檢驗與衝擊，而公民審議多半係民眾於政策規劃階段對於特定議題所呈現不同的觀點或價值取向的討論，亦即，當政務官必須針對審議結論中所提出意見進行因應。勢必會牽動到其決策權力。

因此，就政務官對於審議民主公民參與的態度而論，事實上不盡相同。部分受訪者認為，之所以這些政務官，無論是中央或地方首長會有這樣的理念，願意採納來發動公民審議活動，有幾個可並存的因素：其可強化政策的正當性、對立法部門的政策說服力、有助於公共議題或政策爭議的解決、重視與尊重民意的政治加分效果等。然而，即便理念上願意支持，但此僅止於個別政務官或行政首長，同時也因對於審議民主知識上的準備不足，而導致公民審議的發動仍停留在個案性質，無法系統化的累積經驗與成果。

有一些首長，地方也好中央也好，他本身是蠻重視民主的，然後他也要有些創新，那剛好看到公民會議這樣的一個形式，所以他會嘗試去採納這種方式，一方面我想對於某一些爭議的解決會是有幫助的，特別是公民會議如果得到的結論是跟它政策方向一致的話，他其實是可以強調他的這個政策的合法性，而且有些時候是可以拿來跟這個議會他們的壓力

來抗衡，或者它變成是另外一種民意，比如說他蒐集的是從這種比較審議式的這種公民參與裡面去得到。(A2-2-27)

政務層次我必須說，有這樣的想法理念的是少數，而且有想法和理念不一定知識上準備的很完善。(C3-6-12)

因為基本上政府的決策形式依然是以委員會跟國會上公聽會為主，所以比較進步這些少數的縣市首長、這些會推動的審議基本上就是你剛剛講的，它是 case by case 的這個形式，所以它沒有辦法進行更制度化的連結跟更深刻的推動，還沒有把它形成一個制度，所以這基本上依然是 case by case，所以這個問題就在於說，這個政府本身主事者，你到地方縣市層次的話，或到中央層次的話，政府主事者的觀念是不是進步，就變成是一個很大的一個關鍵。(C4-10-14)

但有一位受訪者則指出不同觀點，認為由於現存決策體系已有公民參與的機制，如公聽會、說明會、民意調查等等，因此政務官的態度可能傾向在民意諮詢上能加以善加運用這些機制即為已足，並無必要再另行投入資源或行政成本發動公民審議。但該位受訪者認為此有可能是緣於這些行政首長對於審議民主模式與精神的不了解所致。

很多首長如果不知道，他不願意投入，或者不願意做這件事情，如果他不認為這會對決策有幫助的，他就不願意花這個錢，對不對？大部分人就認為說，那你做個民調就好了，或是做個調查就好了，為什麼要去辦這些？或者辦一個研討會就好了。可見那個決策的人就不了解審議民主是幹什麼的，這是非常嚴重的問題，就是我們對審議民主的認知，幾乎是完全處於無知的狀態。其實我們行政機關這種情況蠻多的。(B2-2-27)

2. 事務官

不同於政務官，事務官的工作多半是在蒐集與分析資料、進行專業判斷，並向上級的政務官提出與政策議題相關的資訊，因此在決策過程中，除非是受到政務官或上級首長的指示，事務官對審議式的公民參與，大多會持保留或是實驗心態。箇中原因首先是審議結果所帶來的風險與不確定性，其雖可能強化政府單位

原有政策立場，但也有可能與原有的政策方向不符，反而造成行政機關決策上的困擾，此即牽涉到公民審議與原本的決策模式間的磨合問題；其次，從發動公民審議到最終對結論的回應，對行政部門而言，都將增加行政成本與決策負擔；再者則是本質上對於公民參與能力的懷疑與不信任。值得一提的是，有受訪者指出我國官僚體制的結構性問題，在於官僚體系的更迭速度相對緩慢，並沒有系統化的接受新的民主治理的思想跟方法，因此對於新的理念在接受度上也會較為保留。

那純粹從那種承辦人去推動的角度，我覺的是比較少的，除了說有很少數的承辦人，他們在某些場域裡面看到這個審議民主的參與模式受到感動，然後去說服長官，因為就整個過程來看，長官他必須去掌握這種不確定性，因為公民參與它本身是不確定性、風險是很高的，他變成要願意去承擔這種風險、去面對這種不確定性。(A2-2-34)

整體來看，公部門對審議民主的精神與理念了解仍不夠深刻。一方面公部門在政策議題決策過程中實質上欠缺討論的文化，尤其針對長期無法解決、爭議以久的問題，也由於執政期間的更替而無心真正解決，諸如地方交通、環境、公共建設等等，相對於審議民主對政策議題得以進行較為深度的討論，可說是處在不同的光譜上。(A1-1-26)

台灣這國家民主化二十幾年，我們從威權到民主治理，其實是同一套文官系統，所以其實文官人員的更迭的速度其實是相對緩慢的，國家機關不會有過徹底的、大規模的文官的改造，所謂文官改造不一定換人，而是說你必須要重新教育訓練我們的文官，你必須要組織改造，包括公共政策制定的流程等，但是，我們並沒有系統化、制度化的導入文官的改革跟改造，所以我們的文官並沒有系統化的接受新的這些公共政策制定或是民主治理的新的思想跟方法。(C3-6-34)

因為不清楚，所以反應就很多變，他們的反應可能說：這個是不需要做的；或是這個不值得去操作，因為沒有錢；或做些別的就可以了，如做調查啦或舉辦座談什麼的就可以了，或是開一個什麼說明會就可以了等等…所以他們的反應就是很多元，也有人說，就去試試看嘛也沒關係，反正也不能做決策的決定…可是一般來說，一般行政機關是害怕這個，就是怕做出來以後萬一跟現在的決策方向是相反的，他們是蠻害怕的。(B2-4-7)

不過，另有受訪者指出，部分事務官對審議民主公民參與也有抱持開放態度者，為因應現代國家事務的複雜性，公部門也在思考逐步將審議民主的理念、此一新的民主趨勢納入決策的參考方式中，公民審議活動與該機關的決策模式並不一定必然有所衝突，民眾的意見也可以相當具有建設性。

我覺得公部門的心態基本上說實在，因為你這個多參與其實就是多一些事情，你要去整理，要多去意見參考，還不一定大家都滿意。但也有些公務人員會看到說這個其實是不錯，因為民眾的建議其實可以非常建設性，其實並不代表說每次來參與只是個程序，只想把它走過。(A4-4-16)

把審議式民主引進來，當然是對行政機關是一個新的嘗試，與過去行政機關民眾參與的作法有很大的差異。這也是時代的潮流，現在的公共議題複雜的程度跟過去不同，所以行政機關用以前的這些民調啦，或者是一些座談啦，甚至辦一些政策說明會公聽會，都已經沒有辦法滿足現代行政的需求，現在的行政決策需求遠比以前複雜，所以全面引進審議民主，我們也算跟得上時代了。(B2-2-9)

從我國過去幾年審議民主會議的運作，與現行官僚體系決策方式間互動狀態來看，無論政務官或事務官，對於審議民主的態度不一而足，某些存有質疑與保留，但也有持肯定態度者。但不論政府官員採取何種態度，即便是受到上級機關的指示，對審議民主的理念與操作程序仍普遍缺乏認知與瞭解，且公民審議的辦理缺乏制度化的監控機制，亦使得會議辦理的狀況與品質往往參差不齊。

(二)未考量議題性質與審議模式的搭配，反壓縮公民審議處理政策問題空間

過往在台灣的各種審議民主會議，即便是政府單位所發動，所觸及到的議題相當廣泛，且以公民會議為最主要、且操作經驗最為豐富的模式。但此種現象也反應出幾個問題：首先，以所發動的議題而言，實際上在發動公民審議前並沒有一個擇定議題的機制，議題選擇往往取決於行政首長個人隨機性的想法，換言之，

某些公共議題或許實際上並不適合利用審議民主的模式來做成決策，尤其是一些具有立即性、急迫性的議題。

其次，議題條件、審議模式與結論產出在公民審議的操作上實為一個整體性的概念，不同的審議模式，係為因應不同的議題性質與政策階段所需。但針對各種政策議題絕大多數均採取公民會議的模式，未完整思考該項要處理的公共議題是否適宜發動公民會議的結果，有受訪者即認為，公民會議在台灣似有被過度濫用之嫌，無形中也造成資源運用上的浪費。從另外一個角度來看，當選擇採用其中一個模式，亦可能因此侷限公民意見產出的形式，而影響到後續政治、政策或社會層面的影響力。綜上，凡此均連帶壓縮、甚至可能扼殺了真正需要以審議民主公民參與模式來處理政策問題的機會。

過去政府所辦理的公民會議，那一般來講，或其他公民審議的活動，基本上是由各部會自主去推動的，所以哪一些議題是不是應該要進行公民審議，這個完全是訴諸於各部會這些行政首長他個人的體驗、他個人的想法，那也許有些是不必要的，可是也有些重大的一些議題是缺乏公共討論的。(A3-1-12)

由於審議民主強調理性對話，以及不同觀點與價值的思辯，凡此都需要一定的程序與時間才能形成，因此，若為立即性、修補性的議題，恐怕即不適合進行審議，此亦為審議民主可能具有的限制。(A1-1-19)

因為我們不了解，所以我們在執行這些東西的時候，走第一步的時候就可能走錯了，就是我們要不要開公民會議？哪些題目要去開公民會議？可能在選題裡面就發生一個很大的錯誤。(B2-5-1)

審議式民主的應用是很多的，它可以用在很多地方，應該是處理不同的問題。那我們動不動就開公民會議，所以就有點過度濫用。因為不了解，所以就會這樣子。(B2-5-12)

在審議民主的試驗裡頭有很多的模式，公民會議、公民陪審團、願景工作坊、Study Circles(學習圈)等等，非常多的討論模式，可是我覺得我們

好像也沒有一個很好的整理，就是怎樣的條件適合怎樣的模式，或是用怎樣的模式是希望有一個怎樣的產出，以致於我自己都會有一個很大的困惑就是說，如果這樣的議題，我們今天不用某某方式，而是用另一種方式，它是不是會有不同的結果？這不同的結果在那樣的議題發展裡頭，會不會產生新的社會影響力？... 當你決定要用怎樣的模式的時候，是不是就限制了公民的聲音產出到哪裡？(C1-4-5)

(三)公部門對於政策議題資訊的提供與整合欠缺主動性，且地方性議題知識欠缺 建構與整理

審議式公民參與重視知情的討論，因此關於所討論議題資訊的充分與完整有相當的重要性。當政策議題發動公民審議時，公部門某程度也扮演議題資訊提供的角色，由於政策議題往往具有跨領域、跨部門處理的特質，因此有受訪者認為，在議題資訊的提供、取得與公開上，會期待公部門網絡扮演更為主動的角色。另一方面，有部分受訪者認為，在地方性議題的討論上，其實相當欠缺對於在地性知識的建構，議題知識的不足，不單影響參與者知情討論的品質，也相對造成審議民主執行團隊在準備與執行會議過程的壓力，此有待透過經費的投入來將其有系統的整理編纂。

比如說我們的那種...在進行審議民主的時候那種知識，就是特別是在地的一些議題知識，就是我們過去在執行公民會議也好，或者在執行審議式民調也好，它比較欠缺的，所以這個變成對團隊來講，造成一股比較大的壓力。(A2-1-35)

公部門大部分...過去大部分扮演角色就是委託者，然後還有專家，可是其實我們更會期待的是他們可以主動提供資料，那是做這個議題在公部門網絡的串聯。... 通常你一個審議的會議的主題，它不可能只是跟你一個單位裡面的某一個科或處有關，它通常都是跨部門的，那對主辦單位而言，跨部門的議題最困難的就是說跟這些跨部門的單位聯繫，還有資料的取得、資料的公開，所以未來當然會希望說公部門在這一塊可以給予的更多，或是涉入的更多。(C5-7-1)

(四)執行團隊成員流動性快、人才不足，經驗難以傳承

審議民主公民參與模式在台灣推展至今，對官僚體系與社會大眾而言，仍屬於新興的公民參與形式，也由於其所處理的公共議題多具爭議性，因此在會議舉辦過程中，除了嚴謹的程序要求外，執行的機構或團隊亦有必要維持一定程度的中立性。以台灣過往主辦過審議民主會議的執行團隊來看，成員多由學術機構的研究團隊或民間社會團體或組織組成，然而，其呈現出幾個面向的問題：其一，審議團隊組成不易，成員流動性高，持續關心與推動的學者或組織工作者有限，相關審議人才亦難以擴充。其二，執行團隊的狀況其實良莠不齊，此因受限於人力與經費，並非每個執行單位都有足夠的時間與能力籌備議題資料與事前的準備工作，當中學術機構的研究團隊、與民間團體間作為執行單位時，在流程的掌握程度上也會有所不同。其三，承上，委託機關在尋找審議團隊上，對於學術單位與民間團體的信任度會有相當大的差異，也突顯出執行團隊與委辦的主管機關間的關係緊密程度，但是否能確保會議運作的品質則不一而足。

審議團隊其實也都太少，為什麼就是說某個程度上我之前其實也會倡議說制度化，原因就是說因為這些團隊其實流動率又很快，... 那你每次其實基本上是重頭來，就是很多時候如果沒有學生這樣子留下來的話就是重頭來，那你這樣的一個經驗其實沒辦法留下來，它其實有很多其實是可以發展成比較好的一個程序，就很像說民調，我們現在就知道說民調一下去，它就有一個 SOP 的作業開始跑，可是我覺得像審議民主就變成說因為它就好像手工產業，那我覺得在這個部分的話就是說，它如果沒有把這個 know-how 留下來的話，那每次都要這樣子 run。(A4-3-3)

受委託機構的話，以前就出很多問題，是因為受委託機構他可能是跟委託機構很緊密的，...所以如果我是單一決策機關來委託的話，我可能挑一些團體跟我是有緊密合作關係的，所以你當然要聽我的話阿。然後有些團體的話，他根本不曉得這該怎麼辦，他根本不知道公民會議是什麼，那個承辦人員他也不知道阿，所以就弄出一個四不像的東西出來。(A3-9-33)

我看了很多的主辦單位，包括我自己主辦的，有時候很難，因為迫於主辦單位的能力、時間等等，那或者是說很多時候都是委給年輕人在做實

際的籌備工作，所以那可閱讀資料還有事先的準備，其實良莠不齊。(C1-3-32)

研究團隊他可以很清楚的知道說他所有流程要怎麼做，還有包含後續的研究部分，那研究部分其實也是很花經費的。可是民間團體今天通常都是很即時的，它不像研究計畫是甘特圖先跟你畫個半年一年慢慢的來走，社區都是臨時比如說兩個月、三個月、一個月要辦的都有，那再加上說時間趕，再加上在台灣有一個很嚴重的迷思，就是對於學術機構的信任跟社會團體的信任。你當然會思考，因為學術團體除非計畫主持人有非常明顯的立場，而且不能溝通，不然的話其實政府單位相信他的中立性會相對大；可是對於一個民間團體，你要如何知道他是做審議或是做倡議？這背後的空間太多了，那這也是一個資源難顧的。(C5-6-18)

(五) 審議流程與程序有待監督與評估

由於委辦單位對於公民會議的理念與操作程序不甚瞭解，尤其是政府單位所發動的公民審議活動，有些並沒有按照標準流程來辦理，同時，整個會議從發動、辦理到後續追蹤，整體過程似乎並沒有一個完整的監督與評估程序，以致會議品質與最終成效如何難以衡量，往後似應建立並落實辦理過程的程序規則。

過去有些部會在推動這些公民審議活動的時候，可能行政首長或承辦的官員他們對這個公民審議的操作的程序跟體驗，可能不是很熟悉，所以我們也會發現，會有一些行政部門對他所辦理的這個活動，沒有按照特定的程序來進行的這個情形，所以就是不是應該要有一套標準的作業的流程，那有一些規範性的效果，使得政府他所辦理的那些公民審議的活動都能夠按照特定的程序來進行，然後具有程序的正義性。(A3-1-18)

我也擔心說我們現在很多案子的舉辦，到底那個整個過程有沒有受到一定的監督？有沒有受到一定的學界評估？結論有沒有追蹤？可能都要進一步的去考慮。(C3-8-24)

(六) 經費資源不足與分配不均問題

目前在台灣公民審議會籌辦上，往往必須個別的尋求經費的來源，政府並未有制度性的資源挹注，而停留在個案性的經費補助方式。亦即，即使政府目

前對審議民主的理念與其參與形式並未明確抱持反對的態度，但經費方面的支援與投入仍相當不足，而影響所及，則是會議本身的規模，以及後續捲動的影響力與能見度。此外，資源分配則是另一個問題，通常政府委託學術單位的研究計畫會在資源取得上會較為寬裕，而民間團體或社區型議題在資源分配上比例相對較為欠缺。

其實我覺得那個經費影響最大的其實是在於影響計畫的規模，不是說你就因此辦不成，其實大家都是再辛苦也是會把它辦出來，只是說會影響你的整個計畫的規模，那在某種程度上，你的規模就影響到你整個成果對於社會的影響力，因為基本上宣傳費用在整個經費裡面佔的比例是比較大的，對。因為審議民主基本上是一種民主的社會溝通嘛，那你除了來參與的這一群認真在討論的公民之外，你當然或是在過程中被捲進的一些參與的社區，你當然會希望說更大的社會關心的這些人也可以分享這些辛苦討論來的資訊跟意見成果，那你沒有更充分的經費來使用，你錢都只能用在刀口上，都是用拗的，那你根本不可能有經費去做記錄、真的是做更完整的記錄，然後去做宣傳，去在報紙媒體上面去做宣傳，這個其實事實上是在台灣這樣的情況之下就是說，你可能連最早在做議題動員的時候的規模，在做公民招募時候的規模都會受到非常大的影響。(C4-13-31)

經費預算也是一個問題，就是過去因為研究計畫請的經費預算會稍微寬裕一點，社區是比較少，那我覺得未來在這部分的資源分配可以做更好的處理。(C5-6-14)

不過，一位受訪者指出，經費問題也是影響政府對於審議民主公民參與模式是否持續推動與採行的關鍵因素，認為相較於其他的參與模式，一場公民審議辦理的花費支出動輒數十萬至上百萬，卻又無從具體評估其成效，且有可能排擠其他原有項目經費運用的情況下，往往令政府單位對公民審議活動的辦理在態度上轉趨消極。

另外一個行政機關推辭的理由就是沒經費，機關通常會說我們不是不知道審議民主很重要，但是沒有經費辦，要辦這東西要花很多錢，那要花

那麼多錢嗎？(B2-2-22)

二、政治層面

(一)公民審議於制度上定位不明，導致審議結論在決策效力上的不穩定

由於審議民主模式尚未有明確的制度上的定位，因此目前政府官員在看待公民審議所產出的結論時，仍有相當的裁量空間來決定該結論後續如何處理，通常係以符合既定政策方向與否作為處理原則，若符合政策立場，就納入作為參採依據；若不符合則不予回應或選擇性的僅供參考。簡言之，行政機關對於審議的結論是否採用、採用的程度等，實際上並沒有制度上的保障，難以形成對決策的政治壓力，或進一步評估公民審議的政治影響力。

過去有一些公民會議或其他形式的公民審議活動的這個結構，有些對政策有影響，有些就政府就把它束之高閣，那有些政府就選擇性的回應某一些部分，也就是說它對政策的這個影響它是沒有一個一定的…就是說程序，讓政府他來回應這些公民審議的結論。(A3-1-23)

(結論)產出的效力是相當的不穩定，而且沒有任何制度上的保障，所以很多會議的辦理，最後可能就是結案，一個標案的結案，至於說那個會議的結論，有決策能力的官員採用的程度，跟要不要採用沒有一套依循的辦法。(C3-7-24)

但其中有一位受訪者則提出不同看法，其指出其實公務體系中對於政策處理有其追蹤管考機制與跨部會的協調會議，一方面控管後續的政策回應與處理情形，二方面在議題牽涉跨領域與跨部會的問題時，可以適時發揮橫向協調的功能，因此使得政府單位在回應審議結論的意見上可以更為完整而明確。

行政系統本來就有一個追蹤管考，所以那個部分的機制是沒有問題，XXX 會有專人去追蹤相關對應的部會，由對應部會把意見參採的情形，正式回復給我們，現在所有的過程，完全放在網路上面，...公開給所有繼續關心這個議題發展的人，可能是原提案人，也可能是原來的倡議者，也可能是未來關心這個議題的人，都可以來看，所以這個機制一直都

有。(B1-4-20)

我們在跨部會橫向協調的部分透過行政體系處理，會召集一個協調會議。協調會議以主辦部會做聯絡窗口，這個議題可能還牽涉到其他相關的單位，這兩三個單位的意見，就送回來給聯絡的窗口。(B1-5-9)

(二)與代議體制的連結不足

我國係以代議制度作為主要的民主決策機制，由於審議民主模式目前在法律上的尚未有明確定位，亦不具法定效力，因此任何政策議題的審議結論，最終仍須回歸既有的行政、立法部門的決策體系互動中始能賦予其效力，換言之，分別握有法案決定權與政策制定權的立法與行政機關，對於審議民主的態度與觀點，成為審議民主在台灣發展的關鍵因素(林水波、邱靖鈺，2006)。然而，在台灣目前審議民主跟整個正式的代議制度兩者間的連結始終不甚緊密，形成了一定程度的疏離，也就無從運用、發揮各項政策審議結論的內容在決策上的效用，此一方面係源於立法部門對審議民主精神與操作方式在認知上多所不足，對此流於公聽會形式的認知；或是基於本位主義的態度而心存疑慮，認為審議民主的公民參與模式可能對立法部門的權力行使產生排擠效應，進而損及立法部門的職權與功能。

審議民主它目前來講它跟整個正式的代議制度的連結這個部分還不夠，因為它沒有辦法進入到政治的決策體系，所以相對來講，公民的參與的那種程度。那當然我們公民參與的程度在台灣本來就很不足，除了投票或者社會運動走上街頭這兩個之外，一般的對公共政策的比如說議題設定、規劃的過程裡面他的參與就比較少，那加上如果政府又不太重視，或者說你去參加一些審議的討論之後，發現到最後對政策是沒有發生什麼效果的，那這樣的話就會更減低他們的參與的這種動機。(A2-1-26)

有兩個很重要的關卡並沒有突破，以致於審議民主的結論就不容易產生大的政治影響力。一個就是說審議民主跟我國代議民主的連接始終不緊密，我們說立法委員一直都還不清楚審議民主真正操作的方式，所以當然他就沒辦法在立法院，或是在議會裡頭去精準的，或者是去深刻的引用審議民主的結論，而我國真正的政策決定是在這些代議制度裡頭，我覺得這個關卡沒過啦。(C1-7-23)

綜合政治與行政層面而言，公部門與各政府單位對於審議民主認知程度的不一而足，以及經費、人力資源等制度配套上的不健全，在影響整體審議過程的嚴謹度之餘，也壓縮公民審議用以處理政策問題的空間。再者，公民審議制度上定位的不明確，加以與現行代議政治的連結性不足，則連帶牽動到其對於相關政策的影響力。

三、社會層面

(一) 社會大眾對於審議民主的認知不足

審議民主在台灣發展數年，然而，事實上審議民主的理念尚未深入民間社會之中，大多數民眾對於審議民主面臨觀念上的貧困，對審議民主的觀念與操作方式並不熟悉，或僅止於粗淺的了解。此外，每一場審議會運作下來，民眾與媒體最為關注的焦點往往僅在於公民審議會結論的立場為何，但審議民主的理念價值與操作過程並未在社會上引起輿論太多的討論或關切，後續的擴散效應並未真正發揮。

我覺得最大挑戰是觀念的貧困，就是我這麼多年這樣實踐下來就是說政治工作者觀念不足；教育者我們的老師觀念不足，公民教育是很薄弱的；我們的媒體，這些掌有公共言論權威的這些平台觀念不足；然後公民的觀念也不夠，我覺得這是最大的挑戰。(C3-18-2)

審議民主的過程和結論在理論上是應該作為社會共識凝聚的一個觸媒，有助於社會凝聚共識，所以說這個社會的效應要擴大啦，但是呢我覺得我們在審議民主的這種社會輿論效果裡頭並不大，就是說可能在籌辦階段，然後透過招募，或者是說籌辦過程當中會有新聞稿，會有一些媒體效應，然後會有大概多的話就是四五百人來參與，但是結論產生了之後，有沒有辦法引發更多的人來持續討論，這部分沒有探討，而我看到的好像就是辦完就結束，那個漣漪沒有擴大。(C1-7-28)

其實我們最大的問題是，大部分人對審議式民主的觀念與操作方法都是不熟悉的，而且對它後面的理論、精神、或者是它的操作方法，大多數人其實是完全不了解，即使學政治的人也不見得都了解。這可能是推動

行政民主的最大障礙，因為大家都不知道那個是什麼，不知道是什麼，所以也不相信有什麼用，或者會對民主化有什麼貢獻，或者會產生什麼樣的效應，後面就是模糊的一片。(B2-2-17)

然而，一位受訪者特別指出，在審議民主發展的過程中，相較於一般民眾對於審議民主的陌生，青年社群的投入與參與是一股獨特的力量，特別許多是出現在在地性或社區性的議題，透過這樣的參與經驗，一方面突顯並帶動青年對於公共議題的關心，另一方面也開啟不同世代間有對話的機會。

在台灣審議民主的推動經驗裡頭，有很多的場次是年輕人這個社群的參與，跟社區的人一起討論，那所以在社區的議題裡頭，年輕人的聲音其實在審議民主裡頭有更多露出的機會，是這樣子，那你在其他的地方，譬如說環評，我覺得年輕人相對來講是參與的比較少，那在這種審議民主新的模式裡頭，年輕人的參與的意願比例比較高，這我覺得年輕人這裡其實是很值得思考的。(C1-2-26)

(二) 社會團體對審議民主的態度的分歧與矛盾

審議民主和社會團體的關係，是審議民主的理念與實務後續能否開展的關鍵課題。審議民主希望透過公民的積極參與，撐開藍綠對抗所壓縮的理性討論空間，讓不同主張的社會團體與公民之間、或是社會團體之間彼此進行對話，因此對於具抗爭性格的社會團體來說，審議民主的參與經驗，可有助於促進公共領域的良好運作，不過，即便如此，公民社會團體對審議民主的態度並不一致(林國明，2009a:187-188)。

社會團體在看待審議民主的態度上，約略可分為社區大學與一般民間組織或團體兩部分來觀察。以社區大學此類從事基層教育屬性的組織，會較有能力來做公民審議的辦理及相關的推動工作；而一般的社會團體，某些由於重視其組織文化與菁英取向的運作方式，且習於以監督與對抗為出發點面對政治權力的運作，

因此對於審議民主的討論模式會抱持較為排斥或質疑的態度⁴⁸。即便願意接受審議民主的理念，也因為現有組織運作的人力、資源以及能力不足，無法具有持續推動的動力。另外，不同的民間團體，在每一場參與審議會議中的角色不盡相同，會有不同的態度，且不論是社區大學或是一般民間團體，不同地區其能力與積極度也有所不同，某些個案中公民審議的結論就可作為後續討論或對外訴求的起點。

有些社會團體他比較衝，他比較具有抗爭性格，他認為這些溫良恭儉讓的公民會議沒有什麼用，這個決策就是靠憑實力的，靠抗爭而來的，談一談有什麼用，上街頭比較有用吧，所以他對公民會議可能也不抱持什麼好感，那所以他根本就忽視你阿，或他甚至 disquestion 你阿。(A3-12-37)

一般 NGO 怎麼看這個東西，我覺得坦白大概只有一些教育系統，比如說像社區大學這種屬性，比較從事這種所謂的基層教育的這種組織，他比較能夠去做這樣的推動，就是說用這個方式來推動這個審議民主的部分，那我們這樣的系統來說，因為除非說我們有足夠的人力，否則我覺得其實還是很不太容易讓它可以持續一直這樣 run 下來。那可是這個東西我們自己是有在關切就是說它的發展有沒有新的一些可能性，或融入到我們組織內部的一些方案裡面去。(C2-9-22)

要看說每個地區民間團體的戰力不同而定，主要是整個積極度不同而定。像在北投奇岩社區辦的奇岩新社區開發案公民陪審團，它那個結論就被社區的人積極的採納，用在後續的都審會會議上面，然後跟社區發展協會、跟地主在談的時候，因為有這一個非常明確的會議結論，又可以作為討論的起點，這個就是一直被採用，當做後續戰鬥、或是後續對外訴求的非常有利的佐證。(C1-6-24)

(三) 公民社會風氣與特質不利於公共討論

民間社會對於審議民主所呈現出另一個層面則是公民文化的問題。公共討論

⁴⁸審議民主的運作需要依靠公民社會團體，但公民社會團體對審議民主的態度不一，甚至存在一定程度的緊張關係。原因在於(1)抗爭政治所形成對政府一貫的不信任：某些政府單位希望藉由公民審議活動來援引民意支持，這種工具性的意圖，引起一些社會團體質疑政府已預設立場，將會介入審議過程運作以得到符合政府政策立場的結論。(2)對一般民眾能力的質疑：認為政府開發了新的民意表達管道，可能會中和、稀釋掉社會團體的意見，挑戰社會團體過去代表民意發言的正當性。另外，有些社會團體則對審議民主的會議模式採取較為策略性的態度，他們支持或反對的原因，是審議結論可能符合或違反他們的對於特定議題的主張(林國明，2009a:187-188，191-192)

需要時間來處理不同觀點與意見上的磨合，尋求彼此間的共善，但台灣緊湊的生活步調與工作形態，其實並不利於公民審議與公共討論文化的開展。另外，一位受訪者則認為，台灣民主化進程快速推展，但民主的價值觀並未在公民社會獲得鞏固，許多公共議題淪為政黨或議題本身立場的操作，無法有深入討論的機會，某個角度對審議民主的發展也是一大損傷。

我們很希望這個真的是跨越階級，可是在現實的生活上，可能就是說大家其實沒有閒情逸致，台灣基本上我覺得整個社會其實是沒有一個閒情逸致，想要好好的來談論公共事務，有時候我覺得其實，剛剛我說我們社會教育到一個程度，可是我覺得整個社會其實是無法放鬆，無法好好的去討論公共事務，大家的精神生活我覺得，或者說台灣人的工作型態，我覺得某個程度上其實是不利這個審議的發展。(A4-2-5)

我也在我們的公民的身上、或是社會身上看到說，常常有一種很強烈的沒有信心的論述，這個論述就是說，每個意見你一講，他就阿你這是藍或綠，就是會慣常用這種政治標籤的方式來貼，那你做這個努力，他就污名化你的政治動機，這個社會一種不民主的言論其實力量是非常強大的。... 也就是說那個社會反民主的言論其實很大，那其實這一點當然我也不意外，我是認為說台灣民主化過程很快速，也很容易，來的很容易，所以民主價值的洗禮不夠深刻，反民主的言論不斷會出現，甚至反直接民主，就是人民沒有能力作主、反公投的這個言論都會出現，然後認為說公民沒有能力的這種無效的論述，我把它稱之為反動論述，其實會一再出現。(C3-4-16)

在整體的社會條件上，社會大眾與不同社會團體對於審議民主在認知上所呈現的多種態樣，乃至於整個大環境於公共討論風氣的欠缺，都在在說明了審議民主在台灣目前發展上所面臨的限制。換言之，就社會層面來說，審議民主某種程度能帶動整體公民社會運作能量的逐步提升，但公民社會的形成，也將是審議民主能夠持續進展的重要因素。

綜上所述，可知審議民主在台灣的實踐經驗，對台灣的民主發展帶來一定程

度的化學效應。從積極面來看，相對於傳統公民參與模式，審議民主公民參與開展的多元的公民參與管道，有助於決策動能的提升，強化透明度與周延度，使公共議題能以更為理性思辯的討論過程來看待。但消極面而言，公民審議也面臨了諸如公部門對審議民主認知與態度的消極、人力與經費資源分配問題、制度上定位不明、社會大眾認知不足等來自不同面向的挑戰。而審議民主的制度化，在台灣民主發展與深化的角色定位為何，是否能回應目前呈現的上述問題，即為未來的關鍵課題。

表 4-2 審議民主在台灣的發展現況

發展現況		
積極面		<ol style="list-style-type: none"> 1. 多元公民參與管道的開展，改變決策動能 2. 常民經驗增加決策周延度 3. 議題資訊與觀點揭露與平衡 4. 公共議題深入討論與對話
消極面	政治面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民審議於制度上定位不明 2. 與代議體制的連結性不足
	行政面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政部門對審議民主的認知和態度的分歧 2. 未考量議題性質與審議模式的搭配契合度 3. 公部門對政策議題資訊提供與整合欠缺主動性 4. 執行團隊成員流動性快、人才不足 5. 審議程序有待監督與評估 6. 經費資源不足與分配不均
	社會面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會大眾對於審議民主的認知不足 2. 社會團體對審議民主的態度的分歧與矛盾 3. 公民社會風氣與特質不利於公共討論

(資料來源：本研究整理)

第三節 審議民主循制度化方向之可能

在了解過往審議民主在台灣的發展脈絡後，本章節將進一步討論，審議民主未來是否會循制度化走向之可能性，以及背後所考量的因素，透過受訪者對於台灣審議民主制度化在態度上的呈現，來藉此突顯出制度化議題的處理上所必須要面對的關鍵環節。

一、態度一：對制度化問題現階段態度較為保留

對於審議民主的制度化，部分受訪者對其現階段的可行性持較為保留的態度，受訪者分別從社會條件、制度誘因、以及課責性問題等角度切入表達看法。

(一)台灣整體社會條件尚未成熟

部分受訪者認為，台灣審議民主的發展未來是否要走向制度化尚有待評估，原因在於相較於國外審議民主制度化行之有年的國家，即便台灣後續要循制度化的方向，整體的社會環境條件、資源準備與實作團隊的養成尚有不足之處，必須持續擴大審議民主對社會各層面的影響與連結，逐步建構所需的制度條件後，再進行制度化會較為務實。

一個是可行性的問題，一個是可議性的問題。審議民主我想這個是針對台灣民主政治的發展還是有必要的，因為你要提升它的品質，讓民眾盡他的義務，然後從討論的過程裡面去獲得自我的成長，這個都是很重要的。只是說你要把它變成制度的話，就目前的可行性來說，我覺得是不太容易的，但是我們還是要觀念的推廣，然後實驗的進行，這個都還是都要去做的。(A2-7-28)

審議民主已經推了五六年了，你如果要讓整個社會對它越來越有信心，它必須對於真正的政治是要有影響的，我沒有想那麼遠說是不是馬上要制度化，這個我覺得要更多的條件，但是它必須要有更多的影響力，不然它就會變成是另外一些煙花，大家就覺得就是一種計畫，類似像這樣。(C1-9-14)

我覺得制度化未來可能需要，那但是現在這過程也需要被討論，可是現在要去談真的有太多細節跟人的問題，我們都還沒有處理好。而且我覺得制度化怎麼評估？這有太多問題，可是我覺得這要不斷的被討論，就像有人跟你一樣去做這些研究，可是如果問我說是不是要馬上制度化，其實我是覺得有一段路要走，也許有更多對會議影響更直接，或是說更系統分析之後的經驗，去談制度化會更適合。(C5-10-1)

(二)制度化的建構，不代表能因此確保政策過程能真實展現審議民主對話與理性思辯精神

有部分受訪者則認為，過往台灣在審議民主操作過程中所呈現的現況，諸如議題資訊透明與完整度的問題、公部門對公民審議的認知與態度不一等等，是否透過將審議民主加以制度化就可以改善或解決；即便將公民審議系統化地與現有決策機制連結，是否就能使得公共政策的運作反應出審議民主所注重的對話與理性思辯的精神，或只是淪為另一種「形式民主」，還有待評估。

你說審議民主要不要建制化，我是保存這個態度啦，我是認為說它不太容易建制化，它不是不行，但是就算它建制化好了，它可能能不能達到它真正的那種精神，我覺得那還有一段很長的路要走。(C2-12-14)

我不覺得說制度化或是不制度化就到底那一個好，如果你問我說哪個好，我會跟你講說其實有好有壞，可是與其說制度化，我其實是更相信是說其實是一個公民社會對於，應該是說對於一個民主的渴望，然後對於就是說自己當家做主的渴望，想要去參與公共事務的東西，然後推進我們對於社會運動的一些比較前進的思考可以在這裡面，它可以納入，就讓我們的政策變的比較進步。(A4-8-3)

「我們不是要審議民主的政策，我們要政策能夠審議民主」。(C5-13-6)

(三)制度化反而可能降低公部門運用審議民主公民參與模式的誘因

由於目前審議式公民參與模式在國內尚未有明確的法律定位，因此政府部門有相當的彈性來決定是否以公民審議作為決策過程中民意諮詢的方式，或是如何

因應公民審議的結論。然而，有受訪者認為這樣的空間及彈性有可能隨著審議模式的制度化而消失。另有受訪者認為，政府單位除了必須面對公民審議的過程與結論對相關議題決策上所帶來的不確定性，若經由制度化而全面性的運用，亦可能與既有決策體系或政策運作上產生隔閡，凡此均降低政府單位運用審議民主公民參與模式的誘因。

如果制度化之後，他們會怎麼去用，我敢說我從看聽證會程序就知，制度化以後他們大概就不敢用了，如果說審議民主今天是這樣子，很多人採用審議民主的原因是因為他沒有被法制化，反正它的意見可以參考，當我覺得 ok 的，或是說要推卸責任，就是說這是審議民主會議講的，這可以參考；可是如果跟他有所抵觸的話，其實我覺得推行也不易。那這裡面很弔詭的是說，他們其實為什麼不用聽證？因為聽證自從法制化之後，大家都不敢用聽證。... 大家現在是用「審議」，等到審議真的法制化的話，他可能也不敢用了，以後如果審議它真的是在這程序裡面的一部分，那他可能就是說又再創造另外一個機制，不然就是說如果它是具有法律效力的，你必須要去就是說像北歐這些國家，有的是國會還要去，就是不採行的原因還要去說明，我看他們大概會覺得很麻煩，從此以後這條又斷了。(A4-5-28)

它是一個根本的，就是說很根本的制度性的改革問題。所以我覺得這個要有人去推，然後要去凸顯一些問題出來。那目前來講，它並不是在最核心的、最重要的那個改革議題上面，所以我並沒有說特別看好。當然另外一種途徑就是說，你可以從比較有影響力的這些菁英去影響，但是這些菁英他們願不願意釋權，因為他們是掌權者，那你把這個東西放出去之後，第一個成本會提高，行政的時間成本那個過程它會提高，然後再來就是他又要去面對不確定性，雖然說它是一個可以影響的途徑，但是我覺得不太可能，老實講我不是很樂觀，因為不樂觀的原因所以我會覺得說，從那些現有的制度上面去調動比較好，慢慢的再去做比較大(的調整)。(A2-6-36)

是不是要變成一種比較常態性、你在推動政務的時候、政策的這些重要業務時，它就應該要用這樣的精神去處理一些相關的事項，而我覺得可能相關的部會或地方政府，大家好像還沒有完全有這樣的一個想法。(B1-2-29)

(四) 決策的課責問題

承前所述，民主體制的運作，強調責任政治與權責相符，行政機關對其政策制定的優先順序與資源運用，在立法機關授權範圍內有一定的裁量權限，自也相應擔負決策成敗而生的政治、行政與法律責任，此即為目前決策過程中的課責機制。換言之，由於審議民主模式於制度上定位的不明確，公民審議所提出的建言與規劃，與現有行政部門與立法部門所掌握的決策權力，兩者間在權力行使與責任歸屬上如何定位及劃分，勢必為審議民主制度化所必須思考與處理的重要環節。

當一個政策的決策它不是單一、過去一個權威機構做決策的時候，你變成大家都做決定的時候，要怎麼課責？課誰的責？誰要負責？大概是這樣。(C5-14-9)

二、態度二：公民審議的制度化有其必要

不同於前述的保留態度，對於審議民主制度化的建構，有受訪者則是持較為正面積極的方向來看待，認為從民主治理能力的提升、政策說理與回應的強化、民主深化等面向上，審議民主制度化都有其必要性。

(一)政府民主決策與治理能力的提升

審議民主公民參與在政策過程中的制度建構，可使一般民眾經由審議與對話所帶出的經驗與觀點，系統性地整合到政策決策結構之中，對台灣在政策運作與公民參與的深度，以及政府治理能力與決策品質的提升都將有相當程度的補強。

長遠來看，審議民主的制度化有其必要性，審議民主作為一種民主形式，在決策中也可以成為政策選擇、政策審查的重要方式，使得政策形成或立法過程當中更具備正當性，符合依法行政的要求。但若要運用審議民主作為決策參考方式，在不同政策階段、政策議題的運用上，仍應突顯審議民主本身的原則與要求。(A1-2-16)

就是說在意義層面、在實質層面，其實就台灣整個一個分裂社會的公共溝通，然後我們那個媒體弱智化的這種集體傾向，然後對於政府能力的提升，政府正當性的取得，真正的民主，不是那種假民主，對，然後對公民知能跟整體國家競爭力的提升來說，制度化都非常有需要。(C4-22-3)

(二) 建構政府政策說理的場域及過程機制

政府部門決策往往須考量多重因素，任何公民審議的結論，在現行的體制下，最終亦仍須回到立法機關與行政機關決策機制始具效力。透過資訊充分與共識取向的對話過程，審議民主突顯出社會上重大的關切與議題的核心價值，而審議民主的制度化與資源的支持，得以讓政府部門面對公民審議的過程與結論，並促使其公開說明、解釋、提出充分的理由來辯護其政策方案，強化決策的合理性跟說理性。

它的影響其實是比較迂迴的，公民會議的一些影響是比較迂迴的，比較重要的還是要去創造出讓有權者必須去回應、必須去對話這樣的條件，所以我覺得制度化應該在這個層面上去著眼，讓政府去整體回應，讓立法部門他在處理跟公民審議有關的結論的時候，那些決策的行為跟理由都能夠被社會所監督、所觀察的到。(A3-5-20)

(三) 民主深化的輔助性制度

公民參與長久以來都是民主制度建立與維持的重要關鍵，從而，台灣在經歷民主化的洗禮之後，民主體制的「形式」既已發展至一定程度，應該逐步開始去思考民主治理的「實質」，亦即民主深化、公民參與深化的問題。因此，審議民主的制度化，與現有決策機制結合，來引進公民社會的動能，有助於開展對於各種政策議題的公共討論，成為民主深化下一步進程的重要輔助性機制，成就台灣民主治理的品質。同時，有受訪者進一步指出，公民審議制度化必須要有整體性、全面性、系統性的思考，政府、學界與民間社會對此項問題應該開始正視而有更多的討論。

我們看有些社區治理做的不錯，可是當很多爭議性的大政策的時候反而沒有辦法，所以當時我就認為說需要方法論的引進，然後需要制度的建構，讓我們在社區運動做了十幾年，產生出的這種社會已經有這種風氣

的時候，怎麼樣讓它有更大規模的機會，更制度性地去影響國家機關的大政策的決定，這個就需要行政機關去打開那個門，如果行政機關不打開那個門，這個永遠就在民間社會自己倡議，在民間社會自己做，孕育動能很重要，可是你如果可以打開這個門，讓大的政策可以讓整個公民社會參與的動能可以進來的話，那就會慢慢有一個良性的發展，它就會越鼓勵這個社會公民參與的習慣跟文化，那政策也因此會訂的更好，那民主治理的品質會更提升。所以我覺得是在台灣的整個民主化之後，公民參與要進一步深化，必須已經到了說要制度化的去提供這個可能性，所以這個行政機關與國會怎麼樣思考進一步跟直接民主做結合，我覺得現在是一個關鍵重要的一個時刻。(C3-3-26)

我們比較期待是說學界跟民間社會間多談，而且有實踐經驗的人要開始談，什麼是好的制度化？那我們可以參考很多其他國家的經驗，多做一些國際交流，然後慢慢來推，可能是比較好的一個途徑。...我是期待說我們也不要再重複過去一些不是那麼好的做法，院長或總統應該要系統化去思考這個問題，不要隨機去做，然後好好為這個國家引導一個好的公民參與的制度，這會是一個歷史工程(C3-12-13)。

(四)創造民主產業的附加價值

每一場公民審議，從議題發動、審議討論、到結論產出後續的捲動，每個環節的運作過程當中，會需要相當程度的資源與人力的投入。因此，有受訪者即認為，若能將審議民主機制的加以制度化，透過政府部門全面性的推動，整合既有的經驗與資源加以投入，同時持續不斷的人才培力，從長遠來看，甚至可以帶動、形成另一種的民主產業的發展，也創造在地人才的就業機會。

爲什麼我覺得制度化是非常強大的關鍵是在於說，如果可以有一個真的是政府可以制度化的關鍵跟...有一個制度化的一個 support 的話，其實這部分其實可以推動的非常非常好，因爲你要全國去做...你想想看你可以創造多少的就業？你像當時 XXX 培養出、那一陣子培養出來一群年輕人都很有經驗，然後在專業上面不斷的累積，然後其實你知道這樣如果可以全國去做的話，可以養多少人，對阿，真的民主產業，政府現在很需要增加就業，所以多了一個 incentive。(C4-21-21)

本來台灣就有需要這樣的一套真的是還不錯的一種輔助性的民主的機制，那你再從這個同時過程當中又剛好可以運用到政府過去培養出來一群

很優秀的年輕人，(真的是一個附加價值)對，附加價值。(C4-21-37)

總的來看，對於審議民主後續是否要投入制度化的問題，受訪者在態度上大體分成兩種趨向，其一係多以審議民主在台灣至今的發展經驗切入，對於制度化的問題現階段在考量上較為保留，認為審議民主公民參與模式在操作上有其侷限與尚待克服的環節，且在談論公民審議的制度化之前，尚有諸多政治、行政與社會層面的條件必須建構，同時應處理其定位以及課責性的問題。然亦有受訪者著眼於審議民主所帶動政策說理機制、以及下一階段民主深化的要求，而持較為積極的態度，認為長遠來看，一方面可以制度性的提升、帶動政府的治理能力，另一方面對台灣的民主深化亦可因此帶來關鍵性的影響，因此審議民主的制度化有其必須。

表 4-3 台灣審議民主循制度化途徑之可能與考量因素

	考量因素(理由)
態度一： 現階段較為保留	1. 決策的課責問題 2. 制度化與政策過程展現對話與理性思辯精神無絕對關聯 3. 反而可能降低公部門運用審議式公民參與誘因 4. 台灣整體社會條件尚未成熟
態度二： 公民審議制度化 有其必要	1. 政府民主決策與治理能力的提升 2. 建構政策說理的場域及過程機制 3. 民主深化的輔助性制度 4. 創造民主產業附加價值

(資料來源：本研究整理)

第四節 小結

民意諮詢與公共溝通，一向是決策過程中了解不同價值立場的重要環節。審議民主的公民參與，使得不同背景、價值觀與生活經驗的參與者與決策者之間，在面對各種公共議題時，得以藉由此對話的機制與平台，分享各自觀點，並尋求共同的解決方案。而透過審議民主公民參與模式來進行政策或公共議題的討論，有助於對政策形成過程具有將議題層次、價值衝突、影響面向加以釐清，讓決策過程的考量更為完整，同時得以扭轉決策者向民眾單向式諮詢意見的方式，經由雙向式的對話與合作，提升公共諮詢的形式與實質意義。

綜觀臺灣審議民主的發展進程，最初學術界與研究團隊扮演關鍵推手，在公民審議的意識啟發與概念倡議有其開創性的角色，爾後各式審議模式的嘗試、處理公共議題範圍的日趨多元，加以與國際經驗的持續交流，不僅持續累積個案的操作經驗，也進一步在方法上融合創新。其次，就決策上的意義來說，審議民主在多元參與管道的開展、常民經驗強化決策周延度、議題資訊觀點的揭露、建構理性思辯的決策過程等均有所助益。此外，審議民主所倡議的公共討論特質，呼應了民間組織，特別是社區大學對於公民社會養成的期待，催化審議民主與民間社會網絡的逐步串連(林子倫，2008)。凡此，審議民主在台灣的開展，為公共議題的討論與參與、民主制度的持續精進帶來更多新的可能。

但從另一角度來看，審議民主在台灣至今在不同的面向面臨挑戰：就政治層面上，以目前的行程程序法與相關的行政法令來看，審議式公民參與，對於決策體系而言，在定位上並沒有規範效力。再者，審議民主與正式的代議民主體制的連結並不緊密，也難以透過行政部門與立法部門間的互動，發揮各項政策審議結論在決策上的效用。行政層面上，首先，行政體系大體上認為審議式公民參與一

定程度增加了決策的風險與不確定性，加以本質上對於公民能力的不信任，因此在態度較為消極或保留。即便發動公民審議，也因為對於審議民主及其操作程序瞭解不足，且整體審議流程的執行欠缺制度性的監督與回應機制，就容易引發外界對於政策過程發動公民審議的時機與目的的質疑。其次，各項公共議題知識基礎亦欠缺系統性的整合，加上執行審議過程的人力與經費等資源有限的情形下，凡此均影響到公民審議對於公共政策的影響力，連帶也壓縮了審議式公民參與處理政策問題的空間。就社會層面而言，一般社會大眾對於審議民主的觀念與操作方式認知上仍有所不足，而社會團體長期關注相關議題，多半已持有特定立場，或囿於本身的資源與運作方式，對於審議式公民參與會抱持較為選擇性的態度，甚至存在某種程度的緊張關係。

也由於審議民主在臺灣發展現況的多面性，在制度化課題的討論以及態度上，受訪者間也呈現了分歧。部分受訪者認為審議民主公民參與在操作上有其尚待克服的環節，因此對制度化的課題現階段採取較為保留的態度。但也有受訪者著眼於審議民主所帶動的政策說理機制、以及對於民主深化的要求，認為審議民主的制度化有其必須。不同的態度取向，也顯示出審議民主與現行的決策體制間雖然尚未產生很大的衝突，但兩者之間仍未找到明確的連結點。當中官僚體系制度誘因的創造、決策系統的課責問題、法制面的調整與建構、以及整體的社會條件的影響因素，都將是制度化所要面臨的關鍵問題。

第五章 台灣審議民主制度化的建構與設計：

公民審議之制度實踐

第一節 國外經驗—丹麥科技委員會的啟示

壹、背景與組織架構

一、成立背景

歐洲審議民主制度的出現，與二次大戰後因進行大量基礎建設重建所帶來的科技發展，加以諸多由此所延伸的社會爭議有關。許多國家在缺乏正確資訊以及對於科技發展的不確定性下，政府在決策上面臨了困境。於是最早在戰後的美國，出現了如何在立法過程中提供額外協助以利決策的眾多討論，在這波討論中指出，決策過程的前期應盡可能提供各種資訊，說明科技發展將帶來的影響。因此，1972年美國國會首先創立了科技評估辦公室(Office of Technology Assessment, OTA)，其後OTA的理念從美國蔓延至歐洲⁴⁹，於是歐洲在1980年代開始在國會之內或之外，設立科技評估的官方機構(Technology Assessment, TA)，回應整體社會在政策資訊與公共參與上的需求。在歐洲，TA組織主要有幾項功能，其一，是要在科技與社會之間提供更多元的視野；其二，在科技評估與決策過程中納入民眾觀點，擴展民眾在決策過程中的發聲管道；其三則是提供中立的資訊，以協助產出更好的決策(Kluver, 2000; Berloznik, 2007:45-46)。

以TA組織發展成熟的丹麥為例，丹麥科技委員會(Danish Board of Technology, 以下稱 DBT)為全球首先推動審議民主的國家機構，也是以公民審議程

⁴⁹ 美國國會於1972年制訂科技評估法(The Technology Assessment Act)而成立科技評估辦公室(Office of Technology Assessment, OTA)，負責對國會提出科技政策方面的評估報告。自1974以來，OTA已提出數百項研究報告，但於1995年因聯邦預算刪除而遭到裁撤(何建志，1999:17)。

序來進行政策評估並加以制度化的範例，其設立於1995年，前身為1986年的科技委員會(Technology Board)。DBT的形成有其歷史背景與社會脈絡，首先是源自於其歷史文化中重視公共啟蒙與公共討論的傳統，時至今日，丹麥公民於日常生活中仍會參與各式的結社組織，討論各項議題與決策。其次，丹麥的國會議員是從政黨中選出，但丹麥人民越來越少參與政黨，致使國會正當性逐漸出現危機。再者，外在環境的迅速變遷，科技發展對人民生活產生越來越大的影響，因此有必要重新形塑一個廣納公民意見，及蒐集決策資訊的整合性平台，作為制定與形成政策的重要所在，DBT即應運而生，藉此推動公民、決策者與學者專家之間對於科技政策議題的對話機制(Kluver, 2000; Berloznik, 2007:45-46)。

DBT認為，公民不能只被看作是資訊與專家知識的接收者，更主張公民能對科技政策做出重要且有用的貢獻，尤其科技應用牽涉層面廣泛，民眾反而更能從更貼近生活經驗的角度來提出建言。而DBT也發現，在給予充分的資訊與審慎思辯後，產出的共識結論呈現了公民豐富多面的觀點，可作為政策制定過程中的重要參考(胡中璋，2007:24-25)。

二、組織架構

許多國家模仿美國的OTA模式，將科技評估機構置於議會中。但DBT的組織架構相當特殊，丹麥有隸屬於國會的「科技委員會」(Committee of Science & Technology)，也有隸屬於政府的科技發展部，另外也有DBT。由於丹麥憲法不允許國會成立附屬機構，而國會又不願此機構受到行政部門所牽制，因此DBT雖然名義上隸屬於行政部門(科技發展部)之下，在財務與行政上和行政部門保持連結，而在政治上則與國會有密切聯繫⁵⁰，但其運作是擁有高度自主性、獨立性，擁有獨

⁵⁰ DBT也透過多種方式提供給國會必要的知識與訊息。如果政策方案產出對國會有重要意義或影響時，DBT會向國會相關委員會進行報告。此外，個別的國會議員可以向DBT詢問問題，DBT的秘書處會協助蒐集必要的資訊，國會也可以要求DBT就某個議題協助舉辦公聽會。詳情可見科技、民主與社會網站 <http://tsd.social.ntu.edu.tw/>

立的執行經費。同時，DBT每年則必須提交政府與國會完整的年度報告(Kluver, 2000; Berloznik, 2007:45-46)。而憲政架構上的限制與政治因素考量之下所促成的DBT組織運作的獨立性，使得其在從事科技評估和提供諮詢時具有以下的優點：首先，它能將政府部門以外的觀點引進公共討論之中；其次，這些不同觀點的引進，可以平衡決策過程中專家學者之專業意見的宰制力量；最後，由於科技評估工作不是由國會多數決來決定，可以避免科技評估受到政治力過多的干擾(林國明, 2003:8-9)。

DBT的組織結構係由理事會(Board of Governors)、代表委員會(Board of Representatives)、以及秘書處(Secretariat)所組成。理事會包括1位主席及10位委員，決定DBT的工作任務並設定議程，國會與政府單位亦可建議DBT研究的方向與議題；代表委員會由50位分別來自丹麥社會50個機構的代表委員組成，目的在提供公開討論與評估的機會，一年召開二次會議，理事會主席是代表委員會的當然主席，而理事會的委員亦可出席代表委員會會議；秘書處是DBT主要執行單位，除了執行理事會與代表委員會交辦事項外，並負責各項專案的協調與諮詢(Kluver, 2000;2007:19；陳悅宜、林嘉琪, 2006:20-21)

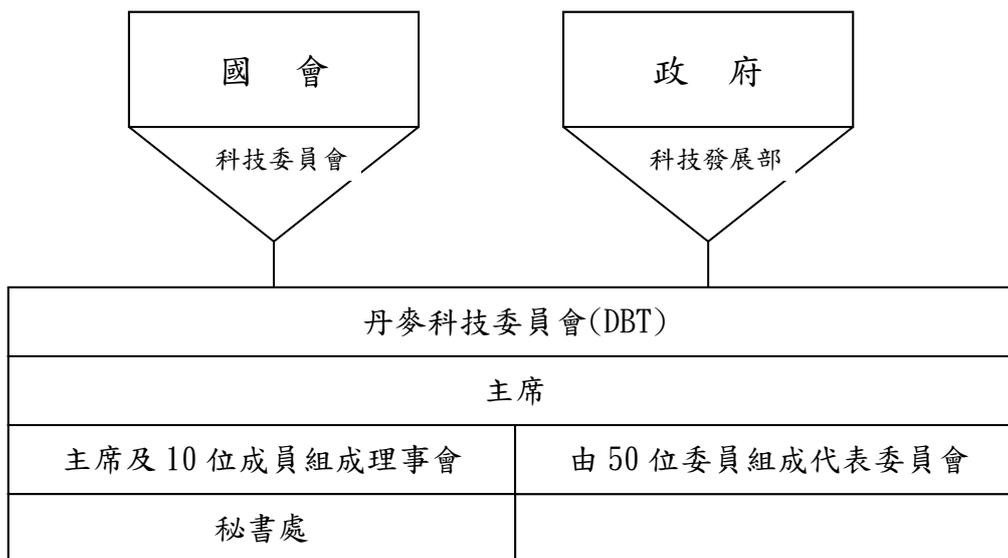


圖5-1 丹麥科技委員會的組織架構

資料來源：Kluver(2007:20)

貳、運作方式

DBT 的成立宗旨為推廣與評估有關科技的知識，認為科技不該違背對經濟、生態、社會永續發展之民主公平社會的期待。因此其任務包括了衡量評估新科技發展可能為民眾、社會與環境所帶來的風險與影響，發動與促進科技議題公共討論的持續進行⁵¹，並依法提供國會與政府相關的政策建議，加強與國會及相關部門的協調溝通等⁵²(陳悅宜、林嘉琪，2006:22-23；Kluver, 2007)。

一、議題擇定

⁵¹ 此部分立基於四個重點：(1)公共討論的基礎必須盡可能寬廣；(2)將不具專業知識的民眾 (lay people) 的觀點和經驗納入科技評估過程；(3)利用專家知識貢獻於建立公共討論的客觀論證基礎上；(4)透過各方角色之間的溝通，來強化民主體制的運作。因此，DBT 在推動公共討論上也發展出許多公民參與模式，並針對科技的性質、發展的階段，來選擇合適的方法，最為人熟知的即為公民會議(林國明，2003:6-7)。

⁵² DBT 運作有幾個重要原則：(1)提出問題，設定公共討論的議程，而非建議最終的解決方案。(2)應用既有知識，但本身並不從事研究。(3)促進專家與常民的對話，建立雙方的聯繫關係。(4)跨學科與跨部門的討論。(5)所評估的不是科技本身的功能性和表現，而是科技、人與社會的互動，以澄清科技發展帶來的難題與衝突。(6)以國會、公眾和特定利害關係人為目標群體(林國明，2003:6-7)。

在討論議題的選定上，為求集思廣益，DBT 會透過多重管道向國會、政府部門、研究機構，以及一般大眾徵詢對於討論議題的意見。之後 DBT 會將收集的議題加以彙整，分析議題的特性與現存狀況，而後決定每年舉辦各種公民參與模式所要討論的議題。在議題選擇上，DBT 訂有下列幾個指標作為評選標準(陳悅宜、林嘉琪，2006:22-23；廖錦桂、王興中，2007)：

- (一)由於科技的選擇與應用是 DBT 的重點所在，所以議題內涵必須與科技相關。
- (二)該議題必須是個衝突而需要解決的問題。
- (三)議題的提出對於大多數人來說，要具有民主討論的意義，而且也須具有經濟上或環境上的重要性，但有時也可能是對某些特殊群體而言是非常重要的議題。
- (四)議題提出的時間點必須正確，要能確實在時間點上具有討論價值之議題。例如該議題已在政策議程上，或民眾希望將之推上政策議程。
- (五)議題所涉及的對象或利害關係者的範圍必須明確而能界定，且能確保這些對象都有機會參與議題的討論。
- (六)DBT 在這些議題討論過程中要能扮演適當的角色(此可能係由於 DBT 的獨立性與運作模式所致)。

過往 DBT 擇定的多著重在科技議題的爭議，例如基因治療、綠色消費、基因改造食品等，強調科技、人與社會的互動關係，但隨著歐盟的興起以及社會大眾對於科技體認的改變，促使 DBT 在議題的選擇上不再侷限於科技領域，而是將議題範圍延伸，更貼近到與民眾生活相關的交通運輸、健康照護、環境保護等議題。以 1993 年的不孕議題為例，參加會議的公民們所提出的討論主題包括：是否要提供公共財源來資助不孕症的治療？不孕症牽涉到哪些可以預防的環境因素？政府是否應該，以及如何投注資源在不孕的研究和預防等等。另外，為配合 2009 年底聯合國在丹麥召開「氣候變遷全球高峰會」，討論因應後京都協議書時代的全球氣候政策方案。DBT 在此之前曾先進行一項大型的全球性的審議計畫—the World

Wide Views on Global Warming，以匯集全球公民對於全球暖化與氣候變遷的想法與意見⁵³。

二、運作方法

實際上，DBT經常使用不同的方式來評估科技發展，不論是社會上已經熱烈討論的科技議題，或是民眾尚未意識到，但卻極為重要的議題，且特別著重於科技、社會與民眾三者之間的關係。其重點在於釐清科技發展的兩難與衝突，以及評估科技可能造成的結果，並廣納與議題相關的各種想法，因此它是創造一個不同群體對話的平台與基礎，來釐清不同觀點、看法與辯論，同時，藉由審議民主公民參與模式的研發與應用，將經過審議的民意帶進政策過程中，以作為尋找解決之道的起點(Kluver, 2000; Berloznik, 2007:45-46)。

DBT 會就議題的深度與廣度，並以專家、利害關係者、民眾等三種立場進行議題類型的判斷，決定採行的活動方式。除了傳統邀集各領域專家進行分析評估的方式外，也有以一般民眾為主體的參與式評估，以及公共啟蒙的相關活動，茲分述如下(廖錦桂、王興中，2007；李仲軒，2007:149-150)⁵⁴：

(一)專家諮詢/分析

如果某項政策方案需要加以技術評估或發展策略行動，則可能採取專家諮詢的方法。不過，為了避免單一面向專家觀點上的偏見，DBT 很少採取單一領域專家評估的模式，而大多採取跨領域的專家群體，以獲得更廣泛周延的觀點。

(二)參與式科技評估

DBT 作為科技評估並形成政府決策的重要場域，參與式科技評估為其中重要的

⁵³附帶一提的是，台灣也是第一批受邀參與此計劃執行的六個國家之一。

⁵⁴關於 DBT 的運作方式，另可參考 DBT 官方網站 <http://www.tekno.dk>

評估方式之一，此部分主要在於民眾、專家與政治人物之間建構起溝通的平台⁵⁵。DBT 的科技評估所強調的並非科學與研究的面向，而是過程的面向，因此 DBT 一方面致力於提供符合民主討論的條件，另一方面則提供參與者各種議題相關必要的知識，以觸發民眾對議題的認識與了解。同時，由於相當重視一般民眾參與的過程，從參與方式的選擇到過程的執行，都須依循特定且公開透明的程序。DBT 發展出許多創新的公民審議模式來因應各類議題的討論，如公民會議(consensus conference)、願景工作坊(Scenery workshop)等，針對不同的議題會視其發展階段、性質、深度與廣度而採取適合的公民參與方法⁵⁶。

(三)公共啟蒙

針對公共啟蒙的部分，DBT 除了定期出版雜誌刊物，針對各種科技議題進行分析探討外，並設置了地方討論公共基金，每年會運用當中的部分預算來支持地方發動公共討論，申請補助的地方討論，必須是 DBT 年度計畫預定舉行，或曾舉辦過的議題。此外，DBT 每年會根據三到四個主題製作「辯論包」(debate package)，會整如何發動、安排公共討論所需的相關資料，包括該討論議題背景資訊、可提供諮詢的專家學者名單、相關文獻，以及地方公共討論基金的資訊，透過資訊的提供與轉譯，逐步建構與充實民間公共討論在軟體上所需的基礎建設。辯論包每年會定期寄送給社會各界的民間組織或社群網絡。

參、丹麥經驗對台灣審議民主發展的意義

綜上所述，從DBT的運作經驗，對台灣的啟示可分別從幾個部分來觀察：(林國明，2003:12-14)

⁵⁵ 1995 年丹麥國會立法要求科技評估必須要讓公眾的代表能夠參與，法律的這項明文要求，使得 DBT 在運作上成為連結政治人物、專家和公民的橋樑。

⁵⁶ DBT 目前研發並運用的審議民主公民參與模式約有二十餘種，且持續增加中，DBT 會針對每一種參與模式的制度目的、與議題搭配的適合性、參與對象來源與特質、操作程序、產生影響與後續效應、以及經費等事先行評估。

一、公民審議的制度化

丹麥的歷史傳統中相當注重公共討論的文化，同時法律上亦明文規定，政策參與的過程必須納入一般民眾或其代表。因此台灣未來若要將公民審議納入政策決定制訂的過程，參考DBT採取制度化的方式一藉由立法規定以及由專責機構推動是一個可以思考的方向，特別是於政策規劃初期，即開放公民審議的各種模式，將各相關單位及利害關係人集合溝通對話協商，以探求民眾真正之需求。

二、具獨立性推動公民審議的專責機構

DBT一方面獲得政府的財政與行政上的支持，另一方面與國會等政治部門保持密切的聯繫，但其在運作上保有一定的獨立性。這樣的優勢在於：與政治部門的聯繫，得以獲得經費與人力等資源穩定的挹助，並確保公民參與與決策體系連結的影響力；運作上的獨立性，使其能夠避免不同政黨或其他政治因素的干擾，同時能更廣泛的涵蓋公共利益與各方觀點。

三、組織運作的動能

DBT注重公民參與的「過程」，不但力求公開透明，且須維持民主精神。而如此對公民參與和公共討論的重視，是源自丹麥的民主傳統與公民文化，在這樣的背景下，DBT即持續針對不同議題的性質，發展出合適的公民參與的方法，以及從事帶動公共討論與公共啟蒙的工作。組織運作上不斷創新的能量，也是支持公民參與與公共審議得以延續的重要因素。

就丹麥經驗來看，審議民主模式對於解決決策過程中常民觀點的補強，提供了一條新的途徑，將審議民主的機制設計加以制度化，透過充分多元的資訊提供、嚴謹的程序設計，將民眾的觀點更有系統的展現在決策過程中，使政府機關得以做出具體回應，強化審議民主、公民參與和公民決策的連結性，成為台灣後續審

議民主發展，尤其是制度性回應管道的再造上，相當值得思考與借鏡的部分(李宛儒，2007:121)。但是，本文亦認為，在參考外國實踐經驗的同時，不宜純將觀念或制度貿然的全盤移植，仍有必要對照台灣整體的社會脈動、環境系絡與政治條件，因地制宜地保有創造的彈性與空間，來思索公民審議在台灣政策過程的連結性與制度設計。



第二節 審議民主制度化之建構

回到台灣審議民主發展的脈絡來看，前已述及，制度化與否的討論在未來勢必成為關鍵課題。審議民主的制度化，涉及到的是審議民主在立法過程或政策程序上的制度連結問題。本節內容透過訪談資料的呈現，分析不同受訪者從不同角度看待制度化的課題，並探討其定位與可能的制度設計，針對台灣審議民主制度化的建構逐步進行探討。與國外經驗對話的同時，也期待對於制度化的圖像有初步的解構與描繪。

壹、公民審議與決策體系連結之制度設計

審議民主的制度化工作，涉及政府對於各類型審議民主公民參與模式的發動、辦理程序與回應方式，建立相關法規和標準作業流程的工作(林國明，2009a:194)。以下分別從制度設計以及法規的面向進行討論。

一、制度設計層面

在審議民主制度化形式的設計上，受訪者在此呈現分歧的看法，部分認為將審議民主的模式與運作方式與現今決策機制已有的公民參與管道做整合，逐步將審議民主納入制度性流程之中；另有受訪者持不同看法，認為應設立專責機構來統籌推動審議民主公民參與的制度化事項。

(一)方案一：搭配重大政策議題，就現存公民參與機制上將審議民主納為制度性流程選項

政府在處理在議題性質上爭議性較高、攸關民眾整體利益的公共領域時，可嘗試將審議民主公民參與模式之元素，於政策規劃階段，融入決策程序所既存的公民參與的制度設計中。例如在都市計畫審議程序中的公聽會、環境影響評估程序中的說明會等，可以運用審議民主模式來建立操作上的範本，使得公民審議得

以運作在既有的決策機制內。透過充分多元的資訊提供、嚴謹的程序設計，將民眾的觀點更有系統的展現在決策過程中，強化審議民主、公民參與和公民決策的連結性(李宛儒，2007:121)。

就我們地方上的一些參與機制裡面，其實可以融入審議的這個 element，它的元素。比如說我們在開一個公聽會或者說明會，那這些人怎麼來，那來了之後資料要怎麼給，用什麼樣方法在他們討論的時候能夠對這個議題有很深入的了解，那個在 formality 上面都是可以去做改善。或者我們環評的過程。我是比較保守，就現有的機制裡面，把審議的這些比如說公平、然後知情、論理的這些元素放進去。(A2-5-9)

像是上次辦那個「北投老街的何去何從」那個，據我了解，就是說台北市政府他們在辦一個公聽會的時候有請他們代表去 present 他們的共識，這是另外一個跟制度的連結，然後這個其實也是一個不錯的模式，就是在目前還沒有很正式的把公民會議納入到，或者把這個審議民主納入到決策的機制裡面，這或許是一個可以跟政策連結的一個辦法。(A2-4-10)

我的建議是從目前的一些既有的制度上面去做一些，比如說做一些 SOP，要辦一個公聽會的時候要有什麼什麼，然後把它規定在法律裡面，比如說我們的行政程序法。(A2-5-25)

環評裡頭對於公聽會跟社區說明會事實上沒有很清楚的規範，以致於每一次的場合，就是說會有很多的爭議，然後會有很多人來圍，反正就是本來是一個理性公共場合，常常就是變成是比人多的場合，是這樣。所以那時有在想是說，對於公聽會是不是要訂定聽證法，或者是援引審議民主的經驗，讓它在公聽的一些環節呢跟審議民主結合在一起，還有就是都市計畫裡面那個都審會，像這種需要公聽的場合、聽證的場合，就跟審議民主的模式結合在一起。(C1-8-20)

其實我是覺得說如果要制度化的話，其實就像我們過去在公共政策會有一個概念，就是先做一個試驗型，或是說找一塊領域先慢慢做，那我會覺得都市計畫跟環評是一個很適合的... 我想這也可以比較滿足台灣大部分的民間團體他們 concern 的議題。(C5-12-8)

值得一提的是，有一位受訪者以為，政府可考慮參考例如「性別主流化」、「推

動服務學習」等的做法，直接將「審議民主(制度化)」的列為重要政策推動方向與目標，透過法規的修訂，以及具體的政策方案來逐步落實。

譬如說你說志願服務到後來變成服務學習，也是因為透過立法，你說真的建制化你就立法，強迫大家一定要志願服務，對不對？我說台灣的志願服務其實是因為有法令的關係，所以才會建制化變成學校一定要因應的東西，所以它會掛經費，它會有政策，政策下來就要求學校你的課程要多少時數融入志願服務的觀念，甚至要強迫你的學生服務學習。... 那我認為這個東西你真的要細緻來講，要建制化到一個程度，你就得學像志願服務法這樣的一個模式。(C2-12-28)

政策上你可以要求，比如說你一定要有多少時數上這種課程，強迫你要有這樣的比例要去接受這樣的一個訓練等等，就用這樣的方式。比如說公務人員的訓練養成，他一考進去他就要上多少小時審議民主課程就這樣。像性別主流化也都是這樣子阿，它也沒有什麼法令，它就是政策，它就是一個概念，只是這個概念怎麼融入到它所有政策裡面... 就從你的人員編制阿、你的空間設計啦、你的這個部分動線什麼，就是要強迫你去想這件事情，這是我覺得我們的文化是這樣啦，就是說反正上有政策、下面才會有對策阿。(C2-13-34)

(二)方案二：設立專責機構處理推動公民審議制度化

另一種方式，則是認為在中央層級可以設立專責機構為起點，以作為整合技術、人力以及資源分配的一個權責單位，來統籌推動審議民主公民參與模式，逐步推動審議民主的制度化機制。前已述及，由於目前政府部門發動的公民審議，主要是取決於議題主管機關或行政首長個人的理念，但也因為對於審議民主的精神與操作程序了解不足的結果，容易引起外界對該審議會議的發動是否僅為特定政策立場背書或甚至不當干預的質疑。因此，可考慮仿造國外經驗，設置專責機構來統籌、推動審議民主公民參與相關事項，定期針對國內各種具爭議性的公共議題，監督並辦理公民審議等相關活動，同時逐步建立標準化的操作程序，使公共議題的審議討論能夠常態性的運作。另外，該專責機構要如何設置，應將政府的組織架構、國內的政治環境、社會條件、文化背景等因素納入考量，此部分受

訪者間尚有不同看法：

如果有一個專責的機構的話，這個專責的機構就哪一些重大政策議題，這可能是各個不同部會的，健保的、或勞動的、環境的、水資源管理的，各個部會不同的，跟民眾生活有重大關切的，那他可以透過一個程序來選定重大的這個政策，那他本身不是權責機關，也比較不會有被人指責是不是介入這樣的一個問題的情形。(A3-2-31)

你要放在國會還是放在那的政府組織裡面？這個就是你這個國家在產生衝突、產生一些你們覺得很關鍵的時刻的時候，你這個國家要怎麼去處理這個？所以它其實不是有一個 general 的、一個 universal 的一個 answer，你要看你國家的政治結構、政治情境、組織架構等等。(C4-4-12)

1. 專責單位的層級與形式

(1) 中央層級

A. 模式一：設置於國會

相較於立法部門，行政部門在政策制定過程中，對於政策議題相關資訊的掌握往往較為完整，具有專業度上的優勢。因此，有受訪者認為，若立法部門基於強化自身政策專業的需求，可考慮將審議民主的專責機構設置在國會的組織架構之下，作法類似歐洲的科技評估制度(TA)，且公民審議的結論作為立法過程的背景資訊，或進一步作為立法依據的參考。同時，將審議民主模式直接與代議制度作連結，增強公民審議正當性與影響力，也能夠填補代議機關與人民意志之間的落差。

如果國會有很強的動機想要加強自己的專業能力，然後也成立了這樣的一個機構，這當然是國會下面裡面的一個附屬的機構... (C4-23-24)

然另有受訪者對此提出不同看法，認為在國會下設置專責機構之可行性不高，首先，以政府結構來看，此牽涉到組織架構上權責劃分的問題；其次，以國

內的政治生態來看，立法部門是否願意面對公民審議結論所帶來的不確定性尚有疑問。

比如說你要像丹麥的這個做法，在立法院下面設一個機構然後去做公民參與，目前是做不到的，就我的判斷來講，立法院不太可能去管這個事情，當然是不可能把權力放出去，因為這個等於是找自己麻煩，現在它們都可以控制的很嚴密阿，如果說有這個機制，那以後公民參與出來的結果，它的不確定性很高，那他們願不願意去面對這個不確定性？(A2-5-19)

B. 模式二：行政體系

由於行政體系組織架構的特性上有較大的制度空間，且其多為政策制定的發動者，就政策問題的處理與公共意見的諮詢上有更大的彈性與寬廣度，基於上述因素的考量，將專責單位設置在行政體系應較為妥適。此部分尚有幾種制度設計：

畢竟行政體系其實是政策的發動者，那你發動者其實…其實審議民主需要一些準備的時間跟過程，那我覺得其實在會議在研擬這些過程，在準備這些會議的舉辦，在解決這些對於民意的這些蒐集跟意見的分析上面，我覺得比較有時間來真正比較不是這麼功利性的、不是像立委那樣馬上就是要見報這樣子的這種功利性的這種使用，所以我覺得就議題的給予議題一個真正開放跟尊重的空間來看，就時間上面的寬廣度來看，應該行政(體系)機率比較高。(C4-24-10)

a. 以研考會作為專責單位

中央層級設置專責單位來推動審議民主公民參與，協助作為辦理公民審議之人力以及資源的整合平台，若其設置在行政體系，有受訪者認為由於研考會主要負責政策的研究、管理與考核工作，在機關與職務屬性上應較為合適，可列為優先考慮的選項。研考會每年可徵求適合作為公民審議議題的建議，並由政府部門、民間團體、與熟悉審議民主理念與操作程序的專家學者組成委員會，每年選定數個重大議題，以及適合的審議民主公民參與模式，委託學術機構或社會團體辦理公民審議。

那設立一個專責的機構的話那要設在哪裡？設在什麼樣的層次？這可能是個問題。那比如說也許行政院研考會是一個可以考量，因為依據他的機關屬性的這個性質，它也許是可以適合在行政院研考會做一個專責的機構，來負責辦理這些公民審議的這個活動，那他可以成立一個類似像一個委員會之類的一個組織，那可能包含政府部門、或者包含懂得公民會議的學者專家、或促進的社會團體，他有一個委員會，那他每年可以去徵詢意見說哪些議題是很重大的，那需要辦理公民會議的，那經由這個委員會去選定。(A3-2-36)

我覺得聽起來比較適合的是放在研考會，研考會其實對於政策的管考、考核是屬於研考會的任務範圍，然後所有的政策跟它都有關，那譬如說可能可以各部會知道說有這樣的政策需求的時候，其實它統一送到研考會，研考會其實是在這個部分可以有一群人專門在處理這些問題，我剛講的是一定要避免是讓個別的部會在處理這個問題。(C4-24-31)

b. 政府成立其他行政法人⁵⁷

有受訪者認為，審議民主的發展與相關業務，必須由一群專業的團隊來推動，因此該審議專責單位的設置與運作，必須具備一定程度的獨立性，有足夠的人事組織編制與經費預算，以及獨立運作的空間。由於行政法人的設置主要係為執行特定的公任務，且具有人事及財務上的自主性，可以跳脫公務體系運作上的框架，因此可作為職司推動、實踐並研究審議民主專責機構在組織型態上的一個思考點。

我覺得最好的方式其實是我剛講就是說，我是認為是一定要有一個公法人機構是讓這群專業的人在這邊是可以獨立、有獨立的運作的空間，它真正的可以培養出一群專業的人，對，不然你在專業執行團隊的情況下，你永遠如果說是還是運用像現在用外部的這些專業這些團隊的人在做，我覺得還是會產生一些問題，你重點是要讓這些經驗可以累積嘛。(C4-26-11)

c. 政府另成立獨立機關⁵⁸

⁵⁷行政法人係國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共任務，依法律設立具有人事及財務獨立自主性的公法人。隨著全球化的進展，過往公、私部門截然對立的情形，已逐漸不符合現代社會多元化、國家任務多樣化的需求，公、私部門概念的流動將是必然發生的現象，因此，超越既有的組織框架，多樣化的組織型態，將有利於不同的政府職能得以彈性運用，也能使政府能以更有效率的方式來服務人民(葉俊榮，2005)。

⁵⁸ 獨立機關作為行政組織的一種特殊型態，其建制精神是要讓若干的行政機關能獨立、公正地行

同樣基於業務運作上獨立性的要求，獨立機關由於在運作上必須跳脫個人與黨派利益，依據專業及法律規定獨立行使職權，因此獨立機關亦不失為另一種審議民主專責單位考量的形式。

另外一個方式，你再成立一個獨立的委員會，反正政府有很多，像金管會、NCC 也是一個獨立委員會阿，NCC 也是專門在管考全國的媒體的問題阿，那你也可以成立一個獨立機關一樣，... 院長今年各個部會你要執行的重大的任務，其實就是交這個委員會來處理。(C4-25-31)

(2) 縣市層級

在縣市層級部份，地方政府可成立委員會，來負責在地性的整體公民審議與公共討論的推動與發展，且此部分可與前述中央層級的專責單位搭配，中央制定辦理公民審議會相關作業程序的準則，同時提供財務上的誘因，補助縣市政府能夠針對重要的公共議題辦理公民審議，縣市政府亦可主動向中央申請補助經費，但在辦理上須符合相關作業準則的程序要求，以確保公民審議的辦理品質。

假設我們有一個中央的專責機構，同樣的你也可能有編一筆預算，也許每年 1000 萬也許多少，然後各個地方政府也可以來申請，可是他們經費會比起社區的要來的更多一點，因為它的花費會比較多，也許 100 萬、150 萬，那我就可以補助好多個地方。那每個縣市可以就有興趣、有爭議性的一些議題，我可以提出來，那提出來的話就經過審核嘛，一個中立性的一個機構，在這個專責機構裡面，包含學者的等等的這樣的一個中立性的審議的機構，來討論這個議題是不是適合？那地方現成的他能提供什麼樣子的配合？也許在財務方面他們自己也可能能夠出一些，他能夠提供什麼樣的行政的支援，等於縣市他也提一個初步的規劃書，然後幾頁的一個 proposal 這樣子，然後來審核。可以的話，然後中央政府可以給予經費的這個補助，但是相對就會有些程序上的要求，中央有些作業標準化的一些準則嘛，如果你地方如果要辦的話，你必須要 follow

使職權，以確保決策上需要高度專業、去政治化或須顧及政治與社會多元價值的公共事務，能夠合理有效的推動執行。相對於一般行政機關重視行政一體、科層體系間指揮監督的特性，獨立機關必須依據專業及法律規定獨立行使職權，因此如何在制度上擔保其擁有專業的決策空間，又受有適當的監督制衡，是此類組織制度設計時的重要課題。我國現存的行政組織中，如國家通訊傳播委員會(NCC)、行政院公平交易委員會等可歸類為獨立機關。

我這些準則。所以這個東西一方面它也給地方政府有些誘因，他願意去對重大的縣市政府的議題去做公民討論，那同時也能夠去控制地方辦理的品質。(A3-7-35)

鼓勵縣市政府也成立自己的審議民主委員會，變成重要的政見。(C4-28-10)

2. 專責機構的功能

在中央層級設置審議民主的專責機構，該機構的功能主要可歸結為三大部分：其一，監督並推動全國性或地區性的重大政策議題的公民審議活動，將公民經由審議參與所會整的意見與觀點納入政策制定過程的參考。其二，該專責機構可持續進行審議民主討論模式或方法論上的研究，使公民審議機制的門檻更貼近於民眾，促進民眾的參與意願。其三，以資源有系統的來協助地方進行公共議題的討論，此部分可仿造丹麥科技委員會，除了提供縣市與社區在經費或資金上的補助外，同時也提供專業上的協助，來建構公共討論在軟體上的基礎。

政府他應該，特別是中央政府，他應該是要去補助地方去進行這樣子的公共的討論，這個就好像是丹麥的科技委員會，他們有一個 fund、有一個資金，那就是專門在協助各個地方進行這個公共討論的。那如果你各個地方你想要進行公共討論的話，你可以像丹麥科技委員會去申請這筆資金。而且他們對於某些特定議題，他們還準備辯論包(debate package)，那它裡面就會有相關的這個議題的資訊，還有每個議題你可以邀請哪一些專家。(A3-6-32)

除了就是說推動並實踐，以審議民主的方式來推動或實踐重大議題決策，將公民意見納入重要決策參考之外，就是說它還要負責研發審議民主的研究工具，然後再來第三就提供縣市與社區在專業上的協助與計畫補助。(C4-28-24)

(三) 尚未有具體形式，但上位原則的思考與個案經驗累積更為重要

其中有一位受訪者提及，雖然其對於審議民主制度化的形式尚未有較為具體的思考，但在後續建構審議民主制度化的過程中，應該有更多價值面向與上位原

則的思考與討論，避免審議民主的制度化僅淪為一種工具性的思維。此外，由於台灣政治環境與政治文化的特殊性，因此，仍有必要持續累積更多不同類型的議題與模式的操作經驗，作為台灣往後制度化討論與建置的基礎。

由於台灣政治環境與政治文化有其特殊性，因此，不論未來其是否建制在立法或行政部門，先覺條件都必須是要先累積更多在地的個案操作經驗，或是國外經驗的汲取與比較。(A1-2-30)

我是沒有一套完整的就是說怎麼樣制度化，但是我覺得我更在意的是那個上位的思考，如果你沒有的話，我們談很多技術面，譬如說投票前要辦幾場審議會這種技術面，其實很多最後它是被導引成工具化，那立法是一個工具化的過程，那就會傷害，所以我覺得應該要更多這種原則性跟上位性的這些討論。(C3-13-29)

二、規範層面

(一)將公民審議整合納入現行公民參與之法規

目前審議式公民參與所呈現的民意，對政策推動過程尚無任何規範效果⁵⁹，因此，公民審議機制的建構過程中，除了政治與政策層次的討論之外，也應更進一步落實於法規面的層次(張兆恬，2006)。換言之，未來若要持續推動審議民主的制度化，如何將公民審議程序機制導入現行法制之中，確立其明確的法律位階，為另一項值得關注之問題(黃東益，2008:85)。透過相關法規的修訂，尤其針對重大的公共議題領域，將審議民主的運作方式，逐步與現有的公民參與管道整合，得以確立審議民主機制在法制面上的地位，提高行政部門說理的義務(林國明，2008；雷文玫，2004:71)⁶⁰。

⁵⁹ 林國明、黃東益(2005)曾以公民會議為例，認為在公民審議機制的合法性方面，最可能的法律依據是行政程序法，其中對於資訊公開、聽證的法規設計，均可看出對於行政決策過程透明化的要求。然而其也一併提及，目前在行政程序法中，對於公民參與的規定相當寬鬆，甚至可說並無任何法律效果，換言之，現行法令給予行政部門高度的彈性進行公共諮詢，而公民會議可成為行政部門新的民意諮詢活動之一。

⁶⁰不過，有論者以為，若是將「公民會議」、「公民陪審團」等用語直接納入相關規範，可能易陷於法律解釋上的疑惑。因此，或可藉由各項公民審議機制的要件描述，作為審議機制法規化的初步切入點，以都市計畫程序為例，可明定在都市計畫審議階段行政機關應舉行公民審議機制，該審議

(制度化)這套程序一方面就牽涉到是不是要法制化？法制化也許可能是，它也有可能是立法上面的規定，也可能是行政部門的這個作業的這個準則，那也就涉及到就是說你那個法制化要放在哪一個層次？那它可能有各種不同相關的法規來組成，比如說也許在行政程序法裡面，現在有規定有某些要公聽會嘛對不對？所以你是不是在行政程序法裡面，另外再做一個什麼樣的規定就是說，碰到什麼重大的一些議題，它可能就必須要去舉辦那個公共的討論，類似像丹麥的科技基本法一樣，它有規定凡是涉及重大爭議的這個科技政策，在做決策之前就必須要先進行公共討論。(A3-1-34)

(二)辦理審議民主公民參與之標準作業程序準則的建立

不論制度化要採取何種形式，許多受訪者均認為，針對政府部門如何由發動、辦理和回應審議民主公民參與的流程，應有必要建立標準化的作業程序(SOP)與客觀的外部監控機制。亦即，從發動會議主管決策機關、該公民審議會性質的界定與確認、議題與模式的配合與選擇、專業團隊的辦理、辦理過程的監督與評估、到審議結論產出後政府單位的回應機制，應建構循環性的作業程序準則，俾使政府部門發動的審議民主公民參與程序能有所依循。以下分別加以探討：

除了立法之外，它是不是還有一些相關的行政的法規或是作業辦法，去規範政府部門它如果要辦理這些公民會議審議活動的時候，他應該要怎麼樣去諮詢？(A3-2-10)

我覺得相對它必須要有這個主管機關是誰，然後決策機關是誰，它的性質是什麼要先界定。然後第二個是說我們要有相對的專業團隊來辦理，他要辦的好。第三是說辦的過程要有另外一個團隊來評估它，評估它辦理的如何？第四才是辦理出來的結論，它要公開，然後這個行政層級、主管層級怎麼樣來回應這個結論。它應該要經過這個 circle。(C3-10-3)

1. 議題發動與模式選擇

機制訂應符合若干條件；或可藉由另行訂定施行細則之方式，特定不同審議機制之特徵(張兆恬，2006:123)。

隨著公共議題的性質與發展階段、以及啟動民意諮詢目的的不同，適用的公民參與模式以及在程序上的要求也會有所差異，而多樣化的審議民主公民參與模式，也將有助於回應不同議題類型的需求。因此，政府部門要發動審議式公民參與時，必須瞭解參與模式和議題特性的關聯，並且因應議題的不同，保留模式彈性修正的空間，方得以使議題討論與審議民主公民參與兩者間能相輔相成(林國明，2008)。有受訪者就認為，政府發動公民審議前，應該先確立會議的目的、層次與位階，同時學界可就不同的議題類型、以及其在審議民主公民參與模式上不同的規範與程序要求做出歸納與設計，逐步整理出適合進行公民審議的議題類型判準與執行程序的規範準則。另有受訪者建議，政府部門可參考丹麥 DBT 的做法，在發動公民審議前，先召開諮詢委員會，邀請熟悉審議民主公民參與模式的學者專家，就議題本身、審議模式特質等因素先進行討論，以尋求合適的審議民主公民參與模式。

在制度化的時候，你有一個委員會來挑定哪些議題要進行審議，你在挑定的時候，你就同時選擇方法，因為你會根據那個議題的性質，它比較適合採用什麼方法的。有些議題是用公民會議，有些議題可能用審議式的民調，會視議題的性質跟議題的發展而不同的階段，所以當你擇定要進行哪一個議題的公民審議的時候，就同時會選定了方法。丹麥他們也是一樣，丹麥的科技委員會，他們的理事會在開會決定我們今天要進行哪些公民審議的時候，他們同時也就指定了這個方法，那幕僚單位他可能就會開始作業，就是說可能有哪一些議題比較適合用什麼樣的方法。(A3-5-29)

一個會議的舉辦，它的效力其實首要的前提還不在於就是說整個過程大家辦的好不好，我覺得必須先確立就是說你這會議的位階是什麼？你是國家級政策，你是縣市級，還是你是這個什麼樣層級的政策？你的位階效力必須先清楚的說明。你政府如果逃避，自己都不承認它有效力，就是說你事先都不告訴說它有沒有效，然後你自己定位是什麼，清楚的透過政命令或法律把它界定清楚，其實參與者他就不明確，你主辦團隊就不明確嘛。(C3-9-18)

你不同目的其實都應該 support，但是它有不同這個規範跟程序，可以

去把它設計出來，那我是建議說學界也許應該可以去做一些這種模擬，可以提出一些這種規範的參考，或是說真的有一天要立法的話，那應該怎麼樣立這個法，怎麼樣政府有一些依循的準則去執行，這些其實都可以開始做制度上面的準備。(C3-10-16)

2. 辦理過程的外部監督機制

政府在委託辦理審議民主公民參與的過程中，可由熟悉審議民主的理念與操作程序的專家學者組成監督小組(林國明、黃東益、林子倫，2008)，一方面監督執行團隊是否遵循相關的審議程序要求，也確保整體辦理過程不受任何不當的政治力介入或干擾，維持會議的公平、公正與公開性。

我們會建議就是你在委託的時候，你就要設立一個類似像監督…就是你要可以邀請這些熟悉這個制度的這個專家，成立一個類似像監督小組之類的就是說他可能列席所有的會議，那個執行委員會、或他到場觀察會議的這個進行，如果有舉行正式會議或預備會議的話，也就是說他要去觀察評估這整個流程有沒有按照這種標準的作業的程序在做進行。(A3-3-12)

3. 建立公民審議的後續追蹤與回應機制

目前政府部門對於公民審議的結論，多採取消極性、選擇性的回應方式，缺乏制度化的機制要求政府公開說明對公民審議結論的意見(林國明、黃東益、林子倫，2008)。換言之，行政體系雖就各項政策有其追蹤與控管程序，但應進一步使政府部門對公民審議意見的回應，制度化為政策追蹤機制的一環，促使政府就公民對該議題所提出意見和政策建議，具體說明其是否參採、考量因素、後續對該政策議題的處理方式等，得以持續追蹤各該公民審議個案的政策影響力。

事後的追蹤行政部門的作為的話，那個就牽涉到有關政府內部的控管的程序的這個問題…假設我們很看重公民討論這個東西，把它制度化、把它專責化的，每年選定重大的這個議題，那這個議題之後政府部門的回應就是列為要被追蹤的嘛，甚至它是要提升到院會去討論的，會整各個部門，然後形成整體意見，然後可能要到院會的這個層級、到院長那個

層級裡面去做裁示，然後去追蹤、考核。那這個專責機構他後來變成是一個幕僚機構嘛對不對，變成就是我去追蹤這個案子它到底進度如何？各部會相關的回應如何？意見會整了沒有？然後提醒這個院的層級必須要趕快對這個議題要做一個政策的一個決定跟宣示跟說明。(A3-8-26)

從以上述公民審議制度建構的討論中，延續前一節在面對審議民主制度化態度上的分歧，在制度設計的思考上，從作為現有公民參與的改良性機制，到專責機構的設置與推動，受訪者基於不同的因素而有不同的想像，也得以窺見審議民主的制度化，從政府的組織架構、國內的政治環境與條件、中央與地方的權責劃分、以至於後續法規面上與作業程序的調整與配合，都需要更為整體性的考量。

貳、制度化之定位

一、審議結論產出於政策過程的意義

所謂具有影響力的公民參與，應該盡量在參與過程中，讓公民所提出的需求或意見，能對決策帶來影響、甚至帶來決策上的改變(Rowe and Frewer, 2000；江家慧, 2002)。審議民主公民參與所生的公民意見與政策建議，其效力如何界定，涉及兩個層面，對行政機關的拘束力，此牽涉行政機關對內的決策程序與法律性質的問題；對立法機關或其他決策相關機關的效力，牽涉到對外與其他部門間的互動關係與權限劃分問題(雷文政, 2004:73-74)。以下分述之：

(一)行政機關

1. 定位一：公民審議係屬公共諮詢性質，所帶動的是政策影響力

針對公共議題所發動的審議民主公民參與的結論，應是在各項政策的制定程序中，提供具有決策權力的民意代表或行政單位作為決策時的參考。亦即，任何審議的結論或成果，係具有公共諮詢與參考性質，增加決策過程的程序理性與民主正當性的「影響力」，使得行政部門在制定或政策時，可參考公民審議的意見與

建言，對民意的各項觀點或趨向加以重視，同時也期待公共政策的形成過程有更多的說理與溝通。但大體上參與審議的公民並不宜直接取代立法部門與行政部門的決策「權力」，來制訂拘束人民的法律或政策(林國明，2008:4)⁶¹，此主要基於以下幾項理由：

(1) 權責相符是民主政治的運作基礎

審議民主公民參與所形成的意見或政策建議，不宜直接產生法定的拘束力，仍須回到行政、立法部門既有的決策體系之中，關鍵之一就在於責任政治與課責性的要求。大體上，行政機關本於立法授權，以及施政成敗所負的政治責任、行政責任與法律責任，原本就對於行政決策的內容、施政時程、資源配置具有一定的裁量權，這也是責任政治的一體兩面；由於施政者肩負決策成敗的責任，在立法授權的範圍之內，行政決策者也有相應的權力來決定施政的內容(雷文攻，2004:74)。權責相當是責任政治的核心，而責任政治正是民主政治運作的基礎，但參與審議的公民尚毋須為其所提出意見負政治或行政責任，若其意見得以直接拘束決策部門的政策決定，具有法定的拘束力，反不符權責相當原則。再者，若是強制決策者採納公民審議結論，反而有可能造成行政機關卸責的結果。不過，審議民主公民參與的重要價值，就在於公民審議所呈現的對話與思辯過程，因此，審議結論若能透過外部連結擴大影響力，造成決策過程事實上的影響力，決策機關雖然在法律上沒有義務受到公民參與結論的拘束，最終決策制定仍然應該要能夠適度的尊重、甚至反應公民審議結論的意見與觀點(雷文攻，2004)⁶²。

你這二十個人，如果說你沒有很用心去，弄出來的政策是錯誤的，你要怎麼去負責？他如果這個政策是錯誤，到最後出來之後，造成社會上很

⁶¹有論者以為，由於公民審議結論多屬於開放性的意見，在成為具體的政策或行政行為之前，需要經過適當轉化，從而，如何能適度反映公民參與的意見，又能容許行政機關有轉化之空間，是還有待檢討的問題(雷文攻，2004: 69-70)。

⁶²然而，必須強調的是，一旦結論經行政機關採納，先前公民參與的結論及不再僅僅具有諮詢效力，而會因為行政機關的採納而發生質變，因為此時其已成為行政機關的正式決策內容，倘若行政機關具有最終決策權，也必須為此決策負起相應的政治責任與行政責任(雷文攻，2004:75)。

大的損失，那這二十人要不要負責？現在立法院、立法者他們是要負責的，就是說我沒有做好，我下次會被選民給 fire 掉。所以這個是整個體制的大的問題，課責的問題。(A2-4-33)

譬如即使是在歐洲的情況之下，它不會有…對於結論不會有拘束力，可是它會有影響力，因為通常政府都會尊重，就你不會有條文講說我經過這次討論，所以你政府一定要接受，你這樣子等於就是取代代議政治啦，這不能這樣子，但是因為它是很認真經過一個很嚴謹的科學過程產生出來的一個討論議題，所以在政治慣例上通常政府就會接受它的結論，因為他知道說，你們是經過怎麼樣方法抽選出來的，你們很認真的在各方面、資訊都對等跟充分情況下認真討論出來的，所以你意見有一定程度的、比重上面的代表性。所以國外的經驗通常是，就是政府都會接受這樣子的結論。(C4-17-2)

它有貢獻就是說它是可以參考的，就是你在決策的因素裡面可以參考，可是它不是主要的，也不能限制決策，也不能說你決策一定要受到這個約束，如果這樣做也不合理。公民會議如果有這樣的話，行政機關就不敢開公民會議了，行政機關也不敢引進這個審議決策，因為有這個拘束力，那誰要負責？誰要做這個事情？誰要開這個會，開完會議要怎麼辦呢？讓自己下不了台。(B2-8-20)

(2) 決策過程考慮因素多元廣泛，民意並非唯一判斷標準

決策的作成，牽涉到事實面與價值面的判斷、衡量與選擇的問題，考量的因素多元而複雜，諸如專家學者對於特定政策議題不同立場的主張、法令制度的穩定性、經費與資源分配、民眾的意見與反應、不同政治部門的互動關係、甚至是媒體的評論…等等。民意對於政策決定可謂重要的參考依據，決策者必須掌握民意趨向，才能有效落實政策的正當性與合理性。對決策者而言，審議民主公民參與呈現了另一種不同形式的、經深度討論的民意，但由上可知，決策的考慮因素遠超過於民意，況且，若僅獨尊於民意的需求，反易窄縮了判斷空間，降低決策的周延性。

不論是行政部門或立法部門，在政府決策的過程中，政策的制定者(行政首長或代議士)都有諸多考量的因素，況且其決策空間牽涉到法定職權與

後續的責任分配問題。再者，不同的政策議題，不同的參與者，所呈現的民意的層次也會有所不同，民眾的意見雖然有一定程度的重要性，但在決策過程有諸多因素的牽動下，其並非唯一的判斷準則。(A1-3-25)

那這些東西要不要做決策的參考，這是要做決策的人的考慮，那決策的考慮其實不是只有民眾這一塊，它還有很多別的因素，就行政決策裡面它有考慮，譬如說我們資源的安排，還有現在現實的問題，現實的因素，譬如說現行的法令制度的面向，法律制度的安定性，如果法律會影響別人的話你也要考慮對不對？那經費能不能投入？這個問題正反兩面這件事能不能這樣子做？這考慮的面向太多了，行政的考慮遠超過這個、遠超過就是從審議出來的結果。(B2-7-36)

(3) 民意代表性問題

審議民主公民參與基本上出發點，是要讓參與公民能呈現多元意見，且能以較多時間對議題進行較深入的討論與對話，其目的與一般民意諮詢的機制，如公聽會、民意調查有所不同，因此在參與者的組成主要以成員背景多元性為考量重心。但也因此，容易引發對其參與成員民意代表性的質疑：由於參與者抽選取樣設計排除了任意參與的可能，少數公民經由審議所形成的意見，未必均能代表所有公民之意見；少數參與者對議題的想像或期待，也不見得等同於所有民眾對此會議產出的期待。簡言之，審議民主公民參與在成員代表性問題上的疑慮，連帶公民審議結論對政策決定是否應有法律上的拘束力的認定。

之前國外經驗都在說，就是歐洲的審議民主經驗是沒有強制效力的，那它在政治學的學理上面或者是實務上面有它的原因啦，就是說一個少數人，不管是透過哪種模式篩選出來的少數人，他的結論是不是馬上的對於全國的人就要有一種這樣強制的規範，這又跟另外一個代議制的系統會不會產生矛盾，這學理上好像還沒辦法突破這兩套系統權力位階的問題。(C1-8-30)

當我們要 push 這個結論報告的時候，我們如何解釋這是某程度的民意，某程度是有代表性跟多元性？那我覺得這也是未來制度化也會面臨到的問題。這是一個很矛盾的情節，我們既需要被回應，但是我們要求政府或是相關單位回應的同時，我們又如何去解釋誰來參與？為什麼是這群

人？(C5-7-24)

今天你只要變成這套模式是一個常態化的模式在做的時候，那你除了那些有重大的一些議題你要有特定的拘束力是來自於譬如說主事者，主事者基本上當然也是希望它的這個結論出來對於對應的相關單位會有拘束力；另外一個是參與者，他也是希望他談出來的東西，對機關有拘束力，可是對外界人來看的話，你這個會議要不要對那個對應的單位有拘束力，外界其實不會關心。(B1-11-2)

2. 定位二：公民審議係為提高行政部門的說理義務，應有一定程度拘束效果。

但有受訪者亦從責任政治的角度著眼，認為公民參與不是要僭越決策機關的決定權力，毋寧是在緩和政府與民眾之間民意疏離的問題，最終決定權力仍屬於政府機關，因此最後仍應由政府負擔政策成敗的責任(陳愛娥，1999)。換言之，民主政治的運作中，決策者擁有權力的同時，也伴隨著一定的責任與義務，因此，行政機關本於立法者的授權，具有一定的決策權力，自也比須承擔因決策而生的責任與義務，當中也包含對民眾政策說理的義務。審議民主公民參與所生的結論，事實上某程度顯示了經過深思熟慮後的民意，對於具爭議性的公共議題所持的想法與態度，從而，政府對此自有必要予以公開而整體性的回應與說理。而政府部門政策說理義務的落實，亦有助於建立公開透明的政策流程，促進更為良好的政治與社會溝通。

所以你能夠要求的不是政府去接受這個公民會議的這個結論，我們要談政策影響性其實是看政府他對於這個政策它能夠做出一些什麼樣的回應，他有沒有去說明他採納或不採納這些公民意見的理由到底是什麼。當我們要把這個公民審議跟決策體制做連結的時候，其實是要設立機制讓政府它必須對公民審議的結論做回應，所以有沒有回應？怎麼回應？其實才是最重要的關鍵，而不是說公民審議的結論怎麼變成政策。(A3-4-9)

我並不是說結論出來政府就要做，我覺得我比較期待看到的是，某單位它的機關首長會願意，那時間不是說立即，你要一個月、兩個月、三個月、甚至半年都好，你願意把結論報告拿起來，然後非常審慎的看過之後，透過一個公開的方式告訴來參與的人或大眾說，為什麼你政策這樣

的決定？我期待的不是說今天這場會議他說「好，公民的結論非常成功」，而是他願意在公民審議報告之後，他跟這個結論做對話，然後這個對話的過程是公開透明。(C5-13-17)

(二)立法機關：更高程度的說理義務

審議式公民參與所生的結論，對於立法機關或其他決策相關機關的效力，牽涉到這些決策者間互動關係與權限劃分的問題。當公民參與的過程越是周延與透明，行政部門據以做成決策的正當性就越充分，立法部門或其他決策相關單位若要以推翻，也就必須承擔更多的政治壓力，負擔更高的說理義務，說明何以不接受行政部門所做成的決策。換言之，審議式公民參與不但有助於提升行政機關的實質上決策地位，也有助於促進行政與立法機關之間的理性互動與政策溝通(雷文政，2004:76-77)。

我覺得審議民主就是個精神阿，它就是一個民主精神，它只是用這個工具來幫助大家去突顯民主的重要性，理性思辯的重要性、對話的重要性，是在突顯這個意義嘛，不在於說它用什麼方式所以得到結論一定最好阿。那我意思是說可是你必須要有一個拘束力，只是這個拘束力是說它必須要跟議會政治去做溝通，這東西如果是由我們行政部門發動出來要解決這個爭議的時候，立法部門他就必須也要同步去面對這個部分。(C2-16-10)

重點是在於就是說你有沒有辦法在立法院做決策的時候，讓這個程序，讓當公民審議的結論透過行政部門送到立法部門的時候，立法部門所採取的這個政策的一些立場，我們同時給它增加它的透明度、它的那種社會的可見度，讓立法委員他們為什麼支持跟反對某個政策能夠被社會所了解。所以這個就是像哈伯瑪斯所講的就是說，「公民審議他所創造出來的是影響力，而不是權力」，不是我去制定法律、制定政策的權力，而是我讓公民討論的結果呈現出來，然後你政府必須回應、你國會必須去回應它，從這種回應的過程裡面，讓民眾去判斷。(A3-5-9)

二、與代議民主的角色劃分：代議民主的補充性機制

前已述及，目前大多數的具體的政策議題，是在代議民主與專業行政的決策

架構下，經由立法部門與行政部門兩者的權力互動加以處理。雖然審議民主理論對現存代議民主之理念與運作多有批評，多數的受訪者仍認為，審議民主在定位上係代議民主的輔助性機制、並非取代既有的代議政治結構。亦即，面對代議政治在運作過程中所形成公民參與的表象化、片段化、疏離化的現象，將審議民主公民參與形式加以制度化，轉換作為政府部門在做相關政策研議時公共諮詢的輔助性機制，可補充代議政治在民主運作動能上的不足，提升代議政治的品質。箇中關鍵因素在於課責性問題，代議政治的運作，係人民透過選舉制度賦與政府部門決策的民主正當性，並且透過定期改選、民意更新的制度設計，得以對所選出的代議士加以課責，然審議民主的公民參與模式，由於模式運作上的侷限，並無獨立的課責制度設計，得以回應責任政治的問題。

就代議民主與審議民主兩者的角色關係來看，實則兩者都是民主政策選擇的形式，換言之，兩者間並不存在絕對的衝突，只是不同決策形式的差異。(A1-3-5)

它當然是代議民主的補充，它不可能去替代行政部門跟立法部門決策的權威。就我們對於代議民主它其實有很多的不滿，可是至少選舉它能夠具有 accountability，如果做錯了，犯了政策錯誤的政治人物跟政黨，你可以透過選舉的這個機制要求他下台，但是對審議民主的操作來講，參與這個會議的公民，他們的決策是不能夠有法定的約束力的，因為如果有法定約束力，犯下了這個決策錯誤的時候，我們沒有辦法找這些人負責，這是 accountability 的基本上的這個問題，所以它當然是沒有法定約束力的，只能作為代議民主的這個補充。(A3-3-34)

我覺得它是一個很好的補充，就是說代議民主有它不足的部分，它跟民意疏離的部分，以及它的代議性，它的那個代表性(representative)，動能在下降的侷限，其實直接民主都是一個很好的補充。所以你既有政治人物跟政黨你有既定的政見，但是你在選擇的時候，你可以先使用、交付這個公民參與、直接民主，你會更了解人民的需要，所以我覺得它對代議體制是一種補充。以及說代議體制當它的競爭僵化的時候，它陷入一個零和賽局的時候，直接民主是一個解決的方式，譬如說政黨惡鬥，或行政權立法權有嚴重的衝突的時候，它都可以來協助解決，所以我覺得它是一個很好的補充。(C3-13-35)

本節關於制度化課題的討論，資料顯示出受訪者對於制度化不同的態度取向，也顯示出審議民主與現行的決策體制間雖尚未產生很大的衝突，但兩者之間仍未找到明確的連結點。同時，未來審議民主是否要循制度化的方向，整體的社會條件、審議民主公民參與對於官僚體系的制度誘因、決策的課責問題、法制面的調整與建構，在決策過程中所扮演的角色定位等，本文以為，這些也勢必都是制度化所要面臨的關鍵問題。延伸下來，在公民審議機制的制度設計上，不論是將現存公民參與機制上將審議民主納為制度性流程選項，將公民審議與現存公民參與機制結合；或是建立審議民主的專責機構，以作為整合技術、人力以及資源分配的一個權責單位，影響所及是政府組織架構與職權內容的調整，在在也都牽動公民審議與行政、立法部門之間的互動關係。

制度化的另一面向，自也必須針對審議民主的公民參與賦予明確的定位，否則難以為審議式公民參與與決策體制間找到明確的制度連結點(黃東益，2008)。大體而言，即便對於代議民主的制度運作有諸多批判，但基於責任政治與權責相符的出發點，審議民主公民參與本質上仍係作為代議民主的輔助性機制，它所關注者係投票之前意見形成的溝通過程(林國明、黃東益、林子倫，2008)，目的在藉以補充民主運作的動能，並非用以完全取代代議民主的運作。但在具體的行政決策中，審議民主公民參與應僅作為公共諮詢的角色地位，或是應作為制度性的政策說理機制，賦予決策者更高的說理義務，不同受訪者對此仍有不同的看法。

實則，本文以為，就決策的意義而言，兩者並非完全衝突，一方面，雖然基於權責相符的出發點，且公民審議結論具開放性，必須綜合其他因素整體考量，經過適當的詮釋與轉化，才能形成具體政策決定(雷文攻，2004:70-71)，因此公民審議結論性質上較適合作為公共諮詢，不宜直接拘束行政機關的決策。但另方

面，責任政治也正是民主政治運作的基礎，在享有決策權力的同時，自也應擔負一定的責任與義務，包括政策溝通、回應與說理的義務。換言之，本文以為，公民審議雖作為公共諮詢的地位，但同時也建構了制度性的政策說理機制⁶³。無論如何，審議民主公民參與中常民經驗的對決策過程與代議體制的回饋，應有助於提升決策品質，並促進行政與立法機關之間的良性互動。

表 5-1 審議民主制度化之建構

制度設計	方案一：就現存公民參與機制將審議民主納為制度性選項	
	方案二：專責機構推動	
	中央層級	模式一：國會 強化政策專業、立法背景資訊 V. S. 權責劃分、不確定性問題
		模式二：行政體系 (1)組織架構上的制度空間 (2)政策處理與公共諮詢的彈性 (3)獨立性(行政法人、獨立機關)
	縣市層級	委員會推動在地性公民審議討論
	其他：尚無具體形式(上位原則思考與個案累積更為重要)	
規範調整	1. 將公民審議整合納入現行公民參與之法規 2. 建立辦理審議民主公民參與之標準作業程序準則	
定位	1. 審議結論之效力	
	行政部門	公共諮詢、政策影響力 (1)權責相符是民主政治的運作基礎 (2)決策考慮因素廣泛 (3)民意代表性問題
		說理義務 (1)責任政治(權責相符)
	立法部門	更高程度說理義務
	2. 與代議政治之角色劃分：代議民主的補充性機制	

(資料來源：本研究整理)

⁶³不過，公民參與的結論一旦獲得決策機關的採納，該結論即不再僅屬於公民的結論，而是行政機關本身的決議，因此公民參與的結論扮演何種角色、在法律上具有何種地位，必須是決策機關的角色與法律地位而定，在此前提下，行政機關僅能在其權限範圍內，辦理公民參與並據以提出決策(雷文政，2004: 77)。

第三節 審議民主制度化之輔助條件

審議民主的制度化，是一個持續性的課題，不只是制度本身的建構，還需要諸多政治與社會文化條件的配合與支撐。延續前一節的討論，本節即分別從上述層面切入，探討台灣若循制度化的途徑，需要哪些制度條件的支持。

壹、政治與行政層面

一、強化文官體系對審議民主公民參與理念與實務的瞭解

作為新興的公民參與模式，為使行政機關與公務體系了解審議民主公民參與的理念精神，強化其在政策過程中發動公民審議討論的誘因，因此，在現行針對文官體系的教育訓練中，可將審議民主的理念與實作課程納入其中，例如針對中央及地方各縣市各行政主管或政府官員，可定期舉辦的審議民主種子培訓營(林國明、黃東益，2005)，使公務人員對於審議民主觀念有更深一層的了解，爾後在從事政策規劃與行政決策時，能與審議民主公民參與機制有進一步的連結。

只要我們好好的去導引整個文官的改革，把這個新的直接民主的精神或審議民主的方法把它引導進來，融入我們的政策制定過程，我覺得是可以達成的。在政務層次或在文官層次，其實我都是希望我們的國家可以更系統化、更制度化的導入這個直接民主、公民參與的思想，跟相關法規的準備、方法論怎麼做，做整個教育訓練，這可能需要一個非常系統化的工作去做。(C3-7-13)

重點應該是說我們是不是能夠把審議民主的一些原則跟元素，透過什麼樣的方式，跟原本在辦公聽會的人或單位可以做溝通，那我覺得這個是很重要的一塊。那這一塊可能就是一個是公部門的公務人員教育訓練，或者是說我們怎麼跟會參加公聽會的一些利害團體或相關人做審議民主這方面的分享。(C5-1-34)

我覺得要辦很多的訓練，讓所有公務機關都知道那是什麼東西，才有可能用這個，所以首先就是要知道那是什麼。那第二件，他想要用這個

的時候，他有一條路可以走，就是他可以知道怎麼去運用。(B2-9-17)

二、充實相關政策資料庫的建置，持續常民知識的蒐集與整理

審議民主強調知情參與，如能有充分的資訊與知識提供，將有助於民眾對於公共議題的認識與了解，強化公民的政策知能，進而做出更為合理的判斷。從而，為充實爾後推動各項公共議題審議討論的知識基礎，政府應與學術單位或研究機構合作，透過國家系統的支持，建構審議民主運作資料庫，除了整合各個領域議題資訊，並將過往所累積的審議民主會議經驗，包括議題手冊與討論內容做有系統的整理。此外，仍要長期性地持續充實民間知識的蒐集，尤其地區性、社區性議題由於往往缺乏在地知識的整理，此部分政府應連結在地民間組織與工作者，鼓勵其建立針對當地各項重要議題進行田野研究與知識累積。若未來發動公共議題的審議時，便可經由資料庫提供公民審議所需的資料，有助於討論過程資訊面的強化(林國明、林子倫、楊志彬，2007)。

我覺得這個東西其實是要有一個條件就是說，你的國家機制如果你願意，你真的認為審議民主是可以幫助這個國家在政策上有更好的這個決策的參考，或是說決策的一個方向，你就必須要去處理你這一些審議民主機制上所要建立起來這一些智庫，這強大的這一些知識的來源，包括民間知識的蒐集。(C2-15-5)

當在各個地方去討論教改、討論各式各樣的這個議題，討論休耕、農業政策這些問題，可是我們不見得有那麼大的這個能力，他能夠去編纂出相關政策議題的這個資訊，所以你假設有一個教材、有一個閱讀手冊，那我是不是可能、我就能夠在各個地方去進行討論。也就是說這些重大的全國性的一些議題，它的知識基礎的建構，可能可以在政府的推動底下或協助民間去編纂，讓各個地方都能夠使用。(A3-6-24)

三、審議程序人才的建置與培育

前已述及，審議民主公民參與模式，為了確保過程的公正客觀，以及能讓參與者進行知情的討論，因此相對於一般公民參與模式，其在執行過程與程序上會

更為要求，在辦理上必須委託有公信力的、能了解並具審議會議辦理經驗的學術單位或社會團體執行之(林國明、黃東益、林子倫，2008)，但過往囿於執行團隊的人員流動性高、能力參差不齊、經費不足等因素，使得會議籌備工作相當不易。因此未來在審議人才的規劃與培育上，針對執行團隊的部分，有受訪者即指出，接受委辦的團隊應該逐步走向專業機構化，持續精進、累積辦理經驗，並確保審議會議執行過程的品質。同時，該專業機構可與其他專業領域，如環境、醫療...等的研究或諮詢單位進行串聯與合作，此因公共議題往往涉及多面向的專業知識或價值衝突，或是不同的利益相關者，在處理上即需要各類型、跨領域的專業知能的結合。

此外，一場審議討論能否順利進行，且兼顧討論及結論產出的品質，主持人對討論流程的引導與帶領事實上係扮演關鍵角色，此涉及主持人對於會議流程的掌握度、討論議題的熟悉度、與執行團隊的溝通協調等能力，凡此均有賴政府投入一定資源來持續進行人才的培力。

接受委辦的單位我們要慢慢走向專業機構化，就是說我們委託一定被認可的專業團隊或專業機構來進行，那就一定程度要尊重他。否則你會看到有些辦理團隊他也不一定有能力，然後他就去接去辦理，你如果說辦理單位又只是把它當一個案子預算在執行，那整個過程就是...那參與的公民他到底是參與一個什麼樣的過程，這個就會有點擔心，所以我覺得這個都要慢慢社會要去討論，要慢慢去矯正。所以說我也期待有一些專業機構可以成立，或者說有些學界它可以開始跟一些社會專業團體合作，甚至那個專業機構不是只是說做審議民主相關的學者，這些專業機構要去結合各種知識的專業，因為很多會議它要很多各種專業背景阿，譬如說相關環境議題、相關醫療議題，它需要結合很多諮詢的單位，然後他要了解說這個議題的社會利益關係者有誰，那個是需要很強的專業的知識的 base，所以那個機構其實要不斷的累積這種專業知能，然後他在方法上要不斷的評估檢討、交叉運用，跟國際交流，這可以是一件專業的事情。然後它同時也可以是個教育訓練的產業，來協助很多公民教育的研發，所以它其實是一個蠻大的可以發展的領域。那當然這個需要國家給予一定的資源，光靠社會營利的模式是困難的。(C3-17-14)

怎麼樣培養出一批有經驗的主持人，在有限的時間裡面，又可以讓大家充分的討論問題，這恐怕是未來很重要的一件事情。(C1-3-37)

四、鼓勵民間成立審議民主研究中心

承上所述，過去幾年台灣推動審議民主的過程，由於缺乏持續性的執行與研發人才，而無法針對所操作過會議經驗進行較為深入的分析、比較與研究(林國明、黃東益、林子倫，2008)。從而，透過審議民主研究中心的成立，作為審議民主的研發單位，並可整合以下功能：其一，持續且長期關注公民參與的狀況，追蹤各項審議會及政策議題的後續發展。其二，針對國外所運用各類型的審議民主公民參與模式進行研究，並針對台灣的議題特性，政策環境，與規劃過程的狀況，研發在地的審議民主參與方法。其三，藉由資訊、技術與經驗的輸入，協助審議民主會議人才的培力，以及執行機構或團隊的成立與串聯。其四，推展國際交流，除了汲取歐美先進國家的審議民主發展經驗，了解其背後的運作特徵，以及相關的社會條件如何支持與配合，同時也輸出台灣的民主經驗，將不失為另一種軟實力的展現。

可成立相關推動審議民主觀念的學會組織，一方面進行個案經驗的累積與分析比較，另一方面後續可將相關成果資料出版成冊，凡此擴大審議民主理念的影響面，並作為後續發展與累積討論的基礎。(A1-2-32)

專職的推動者、執行者與研究者也相當重要，此部分可以連結在地社區行動者的網絡一齊推動。在推動過程中一方面堅持審議民主既有的原則與精神，同時保留調整的空間與彈性，加以個案的實驗與經驗累積，透過個案的蒐集與分析，逐步建構未來可推廣的案例及方法。(A1-3-16)

譬如像美國我看到他們大概都是跟學校合作，然後長期只耕耘一個特定議題，然後他們是有一組人去做會議後的 follow up，然後是不斷的在形成那個 action plan，他們很強調那個 action plan，那這是我看到。在台灣來講，不管大大小小的審議民主會議，我覺得最需要加強的部分，就是說我們如果真的要影響體制內去做改變，它就是需要很長期的去監督

、長期的去行動，去攪動這個政策議題。(C2-5-20)

國家可以成立審議民主中心，輔導社會學界或者說社會團體、NGO、非營利組織來成立很多這種(審議民主會議執行)機構。(C3-17-32)

其實對於方法論的研發上面，我覺得這裡有非常多我們自己台灣可以走出一套很強的一個空間。(C4-27-5)

其實我們可以有很多種方法，然後適合不同的議題、不同的對象、不同的情況下來舉辦，方法必須要在地化的去重新做研發，在這個部分，學術界是很重要的力量。(C3-2-17)

再來是要有國際交流，用國家的力量來進行這些國際交流，讓我們學習知道其他國家怎麼處理。所以不僅一方面我們學習其他國家怎麼做，另外一方面台灣的民主也可以輸出啊，我想我們經驗輸出到一些亞洲其他國家，台灣的民主價值也可以持續的被肯定，是一個非常好的一種 soft power。(C3-8-2)

五、整合政府與民間社會相關資源，並投入經費持續推動

過往整體審議民主的發展，由於政府並未有制度性的資源挹注，資源分配上亦較為零散而欠缺整合。因此往後在審議民主的推動，乃至於後續的建制上，政府與民間社會資源的挹注與整合將是重要的環節，因此，除了政府制度性的經費投入外，中央相關部會、地方政府、民間團體與社區之間在資源的運用上應有更多的協調與合作(林國明、黃東益，2005:16-17)，共同建構審議民主所需的「軟體」基礎。

因為辦這個其實是很耗能耗力的，那你怎麼樣這整個社會支持度，我剛講說有資金，能不能有資金？國家要不要支持？或者說(譬如)我們所有科技的百分之幾的成本應該來支持這樣的一個…我都覺得是應該阿，只是大家寧願拿這個錢去做工程，可是也不希望說我們…就是在這是工程的社會，你就不希望說民主的發展…對民主發展的「軟體」我們不太重視，我們比較注重硬體的發展…隨便工程你看我們弄那些要不要防波堤、要不要什麼…那些都是一下就不見的錢，隨便都好幾百億，那你如果說在這前面有一個好好的討論，我們比較長久的規劃，這個其實是，這個

是鳳毛麟角、九牛一毛的錢，可是我們弄了以後，其實可能會規劃一個比較永續的環境，這個其實來講怎麼會貴？可是我們可能不願意投資在這裡，我們要投資在那看的到的工程。(A4-11-20)

六、結合網際網路推動電子化審議民主

目前在台灣所發動的各項公共議題的審議，係以面對面的實體會議為主。但不可否認的是，以現代人的生活型態而言，要能匯集多元且相當人數能夠持續參與實體會議的討論實屬不易，也確實需耗費較多的時間等執行成本。其次，網際網路因具有跨越時間與地域限制的特性，且與現代人生活緊密結合，因此若能克服數位落差的問題，而充分將網際網路的優勢結合在審議民主公民參與的運用上，應有助於民眾的政治參與及公共討論的發展。從而，除了面對面的實體會議外，透過實體與電子參與管道的交錯運用，以活絡公共參與的氛圍，逐步推動電子化審議民主(e-deliberation)應有其實益(陳悅宜、林嘉琪，2006)。

我們現在網際網路是生活一個很重要的部分，那我們怎麼樣把審議民主跟網際網路結合，然後對政府產生影響，... 就是說現在的生活型態，我們要不要配合他的生活型態，讓包括像影音啦，影音的這個媒體都可以運用進來，然後包括最新發展各種不同的部落格、噗浪，這怎麼樣去做結合，我覺得這個是一個很重要的議題，因為網際網路發展對我們的生活型態，還有政治參與的型態也會產生改變，那我們怎麼樣去因應，然後怎麼樣把它這個元素帶進來。(A2-6-17)

貳、社會層面

一、強化公民教育與基層觀念推廣

審議民主公民參與是新興的公民參與模式，在後續審議民主的發展上，觀念的推廣仍為持續且重要的工作。在台灣，過往公共事務的運作往往流於不同立場的角力與對抗，而透過審議民主的公民參與，則使民眾參與公共事務或公共議題的理性討論成為可能。從而，經由公民教育的宣導，結合社區、鄰里等基層組織，

將審議民主的觀念與參與模式擴散到社會各層面，影響並建構民眾公共討論的文化，也使大眾逐漸習於這樣的生活模式。

未來審議民主的理念應該要再往基層推廣，加強地方民眾對此的認識，諸如每場進行的公民審議會結束後，可以將資訊發送至社區、鄰里，並可結合媒體(如：地方電台、鄰里公佈欄)，將會議結論及相關資訊廣為周知。(A1-2-1)

剛剛講說這裡說制度化，我覺得還很多條件，包括我們這個 know-how 能不能延續下來，包括整個社會是不是說其實可以好像說比較成熟、這個社會能不能就是說大家比較放輕鬆的來參與公共事務的討論，那我覺得這個都是我們公民的教育不夠，我們的教育很功利，除了功利以外，就公共議題不太去在意說，就是說這個社會或是這個國家發展的走向。(A4-9-26)

公民教育的這個配套，其實是更重要的啦，就是說人民平常習慣用什麼方式討論公共議題。我覺得在審議民主推動過程當中，我覺得不是沒有看到台灣人民在討論公共議題的多元性，或者是說他覺得參與上的阻礙而不利於他發聲，可是我也相對感覺到是說，一個人習慣關心社會的方式、討論公共議題的方式，那個是從他出生以來、成長過程當中其來有自的，你不太可能說他參與了一次兩次之後，這種公民會議或審議民主(會議)，他就能改變他這種討論模式，可是頂多是說 ok 也許他透過…至少我覺得審議民主這些模式是讓他去經驗到說，原來理性討論是可以的。(C2-12-16)

二、政府與民間社會合作，持續推動公共討論

在持續推動審議民主的公共討論上，政府可透過前述在經費上的挹注，與民間社會合作，結合更多的學校、社區大學、非營利組織等民間社會的網絡共同進行，例如社區或校園可運用審議民主的討論方式進行社區或校園自治性議題的討論，由下而上協助建構公民審議的基礎。當有更多公民審議討論的發動，累積辦理經驗的同時，也讓民眾逐漸生成民主社會理性思辯的風氣與文化。

除了全國性、大範圍的議題類型之外，基層性質、社區型議題也有審議民主公共討論運用的空間，可考慮將一些操作上較為簡單的模式在地方

基層推行，進行小型審議民主的發展，提升地方性民主的品質。(A1-2-20)

不太可能每一個議題都搞那麼大，所以你要把這樣的一個理念能夠推廣出去的時候，就是用小的這種…我們說小兵立大功，到處在各地方辦，結合在地學校、NGO 組織、地方政府…在各地就遍地開花，有一天成氣候的時候，它就變成一個常態的，大家就會覺得，審議民主不是很高深的，一定要有一些結構化的討論，而是跟我們的生活是息息相關的，大家都可以去做的一件事情。(B1-3-15)

三、民間社會網絡的支撐與建構

在台灣過往發動的公民審議會議的進展過程中，民間社會團體實為重要的推手，首先，當中所討論的議題，不乏許多由於社會團體長期關注者；其次，社會團體所倡議的各種意見與多元觀點，也提供了審議過程所需的資訊基礎；再者，審議結論於後續能否持續討論，並產生政策推進的效果，也有賴於社會團體的監督與追蹤。因此，審議民主的制度化要能夠落實，公民參與要能有效影響公共決策，公民社會整體的運作能量，以及是否願意信任公民審議這樣的公共溝通模式，是為重要關鍵(林國明，2009:186)。一位受訪者就特別指出，過去審議民主的發展過往多以政府「由上而下」(top-down)的思維為主，這樣的單向思維應該逐漸被打破，而需要更多民間「由下而上」(bottom-up)的能量，透過從日常生活切身的公共事務的參與，創造民間社會中更多不同行動者網絡間的串聯與對話，來共同建立對公民審議的信任。

換言之，審議民主公民參與雖開展了公共議題與政策討論的可能性，對於台灣的民主深化與代議民主的修繕有相當的助益，然而，公民審議的制度化問題若缺乏公民社會作為支持的基礎，僅著重於審議民主機制的工具性角色，即容易流於形式主義，也無法真正提升民主運作的品質。

其實像我會更注意的是說，其實這個東西怎麼樣被這個社會不同的社會力所用，然後它在政策的推進上，就是說能怎麼樣產生一個政策推進效

果。因為如果說其實沒有社會力的話，剛剛講說為什麼在地區、在這個社會的紮根其實很重要，因為它可能就是一個討論，可是討論之後，因為它其實也沒有一個在法制上的位置，那這個東西要能產生效果，我相信就算它有法制化的位置，就像租稅一樣，它其實也是需要非常多的社會力的參與，那個東西才會活。(A4-7-21)

制度化要產生效果，絕對不能夠靠法規、靠機構，而是靠一個強大的公民社會它對於溝通討論對話能夠認真的去看待，覺得這種公民審議是很重要的，跟社會運動是相輔相成的。(A3-13-16)

假設很多社會團體他能夠去認知到審議民主是這樣子，願意在他的政策領域裡面去推動的話，那就能夠去勃興，那如果你社會有很多這樣討論的話，你那個制度化才有穩固的這個基礎。(A3-14-8)

在審議民主的概念之下，但是討論的層次跟脈絡、還有彼此的目標，bottom-up 跟 top-down 會比較不一樣。那我相信從 bottom-up 一定會有幾個不同的路線，一個就是還是從社區開始，然後人文關懷，care 的是人與人的連結這一塊；但是有一塊還是希望對政策產生影響，那我覺得在社區的部分其實目標會更分歧更多元。(C5-3-8)

一場審議民主會議的舉辦，不是只是我們去辦理的過程，如果真的要辦的話，是如何跟所有的網絡裡面的行動者建立信任關係，那信任關係不是說我們對議題本身，而是對整個審議的過程，就為什麼要審議跟審議的價值在哪裡，那個互相溝通跟磨合，我覺得真的才是最重要的。(C5-5-22)

四、審議民主與大眾傳播媒體的共構

媒體不單是作為傳播訊息的媒介，尤其在政策形成過程中，它也扮演重要的政治與政策溝通的角色，因此，在審議民主觀念的宣導與推廣上，若能與媒體的力量共同構成，一方面可擴大民眾對審議民主的認識，連帶於對政策議題的關注，另一方面也發揮政策溝通的加乘效果，增強並擴大審議民主公民參與的政策影響力。

或許一個比較好的可能性應該是說，這些在主張在倡導審議民主的理念跟想法的人，他應該多多跟媒體去共構這個東西，為什麼？因為在一般大眾或是說包括做政策的人，他一定不得不去面對媒體所產出來的一些訊息，就不管這些媒體的訊息是對還是錯，還是作假的，你就會看到一

天到晚政治人物就是被這些媒體的報導，他一定要盯著這些東西，要去注意要重視，那這在上的了媒體的東西，他們才會關切。那這個時候其實你就不得去想說，審議民主你要做很多大部分的東西是沒有錯的，但是你怎麼去影響更大的主流媒體去認知這個東西的意義是什麼。(C2-11-17)

如果透過外部去宣導的時候，媒體的部分跟你配合到什麼程度？媒體是不是也能夠一起去關注這個議題？這個共構出來的時候，它就是非常大的影響。(B1-12-12)

在審議民主發展的議題上，制度化課題不只是制度本身的建構，還需要諸多政治與社會文化條件的配合與支撐，有很長的一段路要走。本節分別由政治、行政、與社會等各層面分析歸納制度建構的條件，透過對於公務體系關於民主行政理念的灌輸、常民知識的蒐集與整理、經費與人才的投入、公民教育的強化、公共討論的持續推動、以及媒體所帶動的擴散效應等，對於台灣的長遠的民主發展而言，也在為下一波的民主深化與民主制度的運作孕育新的動能。

表 5-2 審議民主制度化之輔助條件

輔助條件	
政治與行政層面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化文官體系對審議式公民參與理念與實務的瞭解 2. 充實相關政策資料庫，持續常民知識的蒐集與整理 3. 審議程序人才的建置與培育 4. 審議民主研究中心 5. 整合相關資源，投入經費持續推動 6. 電子化審議民主
社會層面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公民教育與基層觀念推廣 2. 持續推動地方性公共討論 3. 民間社會網絡的支撐 4. 大眾傳播媒體的共構

(資料來源：本研究整理)

第四節 小結

丹麥的公民審議制度化經驗，以審議民主公民參與模式，為政策決定進行常民觀點評估與補強的制度設計，尤其是決策過程制度性回應管道的再造，使民眾的觀點更有系統的展現在政策過程中，強化審議民主與決策體制的連結性，為台灣提供了新的思考與借鏡的途徑。然而，每個國家均有其獨特的政治文化與歷史傳統，因此在參考國外實踐經驗的同時，深入瞭解自己社會的政治文化與結構仍有其必要，在本文處理審議民主制度化的問題亦然，必須考量台灣整體的政治、社會、文化與經濟結構與相關條件的配合，來思考貼近台灣脈動的公民審議的制度設計。

回到台灣的脈絡下，在制度化建構形式的課題上，主要涉及制度設計與法規面向的討論。在公民審議機制的制度設計上，透過訪談資料的呈現，本文梳理了幾個思考方向：有受訪者認為在進入制度化之前，關於其本質與上位原則的思考係更為重要；部分則傾向就現存公民參與機制上將審議民主納為制度性流程選項，將公民審議與現存公民參與機制結合；另有受訪者則認為，應建立審議民主的專責機構，以作為整合技術、人力以及資源分配的一個權責單位。至於該專責單位置於立法部門或行政部門，則因政府的組織架構、行政與立法部門的職權性質、整體的政治環境而有不同的考量。而在規範面的部分，相關行政法規的調整，與標準作業程序的建構，給予公民審議於法制面的基礎，也是必要的環節。

而在定位的問題上，本文以為，審議民主公民參與中常民經驗的對決策過程與代議民主體制運作動能的回饋，應有助於提升決策品質，並促進行政與立法機關之間的良性互動。此外，制度化不只是制度內部本身的設計與運作，還牽涉到各種外在條件的連動與配合，本文藉由政治、行政、與社會等各層面的分析歸納，期待賦予審議民主制度化議題的討論更為完整的輪廓與圖像。

第六章 結論

第一節 研究發現

壹、公民參與與公共審議對民主治理的意義

一、審議民主在台灣民主發展歷程的定位：建構第二軌民主參與

為克服民主政治淪為政治菁英控制的結果，與專家實質支配決策過程的窘境，審議民主的興起，提出在代議體制之第一軌道民主外，必須改以公民充分對話與溝通的第二軌民主參與修補之(Habermas, 1996；韓保中，2006:207)。這股思潮近年來在台灣亦逐漸受到重視，給予台灣未來民主發展有更多的想像空間，審議民主理念與操作模式，藉由公開說理與對話互動的過程，形塑了一個以公民參與為導向的溝通與互動平台，使得不同背景、價值觀與生活經驗的參與者與決策者之間，在面對各種公共議題時，得以藉由此對話的機制與平台，透過觀點與衝突的磨合，嘗試為各種公共議題尋求共同的意見與解決之道，為現今公民參與的制度選擇與機制設計上帶來更多新的可能。

申言之，公民參與長久以來都是民主制度建立與維持的重要關鍵，從而，台灣在經歷民主化的洗禮之後，民主體制的「形式」已發展至一定程度，也應該逐步開始去思考民主治理的「實質」，亦即民主深化、公民參與深化的問題。審議民主期望破除過去公民受到權力的宰制情況，提供良好的討論空間，讓所有參與者得以詳細地權衡、審視公共議題，最後自彼此主觀的視野與生活經驗出發，探詢社會脈絡的真實意見(林子倫、陳亮宇，2009:38)。同時，透過公民參與知能的提升，公民參與機會的開發，並讓公民參與的動能、公民的經驗知識更有系統的導入公共議題的決策過程中，來進一步提升政府公共政策的品質，得以使公共議題

的運作更符合社會的需要與人民的期待，民主治理的能量能持續往前推進。

二、公共審議對決策過程的啟發

進一步而言，從政府與人民間的互動關係，以及決策層次的意義來看，將公民參與及公共審議納入決策程序機制，對政策決定的作成與決策量能的提升亦有積極的加分作用：首先是資訊加值。一方面公民審議所帶來決策資訊的公開與轉化，將使政策形成過程開誠佈公，攤開在陽光下接受檢驗，降低黑箱作業的風險，強化責任監督的機制。另一方面，公民參與公共審議，藉由審議民主「知情參與」的特點，提升了公共討論的知能基礎，某個程度彌補了公共參與所面臨資訊不足或片段性的困境，除了使民主參與管道更為多元，同時能夠強化作成決策的事實基礎，補充決策程序的資訊量能，且降低未來政策執行的成本。此外，透過資訊加值，審議式公民參與重視理性思辯的特質，更帶來決策加值的效果。公民審議於程序機制上重視程序的嚴格性與論證說理，以論辯溝通的方式取代片面操控的決策模式，得以增進公民之間、以及公民與決策機關之間的互動關係，發揮發現事實與統合觀點的作用，同時使行政決策增添說理的成分，有助於決策的周延性與可執行性，以及正當性基礎的提升，甚至強化後續司法審查階段的效果(葉俊榮，2002a:119-125)。

貳、制度化課題對台灣的重要性

審議民主在台灣的開展，在經歷學術界與研究團隊的推波助瀾，啟發公民審議與公共討論的意識，爾後各式審議模式的嘗試、個案的操作經驗的累積，審議民主重視對公共議題討論及參與的特質，某種程度翻轉了台灣對民主運作的想像，也對台灣在政治文化與社會脈絡等各個面向帶來不同層次的化學效應。然而，不可否認的，在面對現況的同時，也必須開始思索審議民主在下個階段、甚至長遠的未來的課題、目標與定位。當中，審議民主的制度化，對於台灣民主發展與

深化上的討論，即為箇中重要課題之一。審議民主的制度化，所涉及的是審議民主在立法過程或政策程序上的制度連結問題，換言之，如何透過公民審議穩定而有系統的導入決策體制內運作，藉以建構穩定的政策說理的循環機制。

關於制度化課題的討論，受訪者所呈現出不同的態度取向，顯示出審議民主與現行的決策體制間雖然尚未產生很大的衝突，但兩者之間仍未找到明確的連結點。同時，未來審議民主是否要循制度化的方向，官僚體系的制度誘因、決策的課責問題、法制面的調整與建構、以及整體的社會條件的影響因素，也勢必都是制度化所要面臨的關鍵問題。延伸下來，在公民審議機制的制度設計上，在在也都牽動不同決策機關之間，在組織架構、職權性質、以及互動關係的差異。而丹麥的公民審議制度化經驗，以審議民主公民參與模式，為政策決定進行常民觀點評估與補強的制度設計，尤其是決策過程制度性回應管道的再造，使民眾的觀點更有系統的展現在政策過程中，強化審議民主與決策體制的連結性，此雖有其歷史背景與公民文化的發展脈絡，但從政治環境到在地條件形塑，都為台灣在審議民主的發展上提供了新的思考與借鏡的途徑。然而，前已述及，對應到制度移植的觀點，主事者必須考量到，包括整體的政治、經濟、社會結構狀態、民意的走向與態度，支撐制度運作所需資源以及相關配套的建構等(林水波，2004)，降低與既存相關制度接軌上的隔閡，並保留其得以運作的空間與彈性。台灣與歐美各國的在整體的時空環境與條件畢竟有所差異，因此在參考國外實踐經驗的同時，仍有必要回歸台灣整體的公民參與的脈絡，以及各項政經社文條件的配合，來思考貼近台灣的公民審議的制度，甚至發展出台灣特有的操作經驗。

制度化的另一面向，必須針對審議民主的公民參與賦予明確的定位，否則難以為審議式公民參與與決策體制間找到明確的制度連結點(黃東益，2008)。大體而言，與代議民主之間的角色劃分上，審議民主公民參與本質上仍係作為代議民

主的輔助性機制，它所關注者係投票之前意見形成的溝通過程(林國明、黃東益、林子倫，2008)，目的在藉以補充民主運作的動能。而在具體的行政決策中，審議民主公民參與的定位，本文以為，公民審議作為公共諮詢的地位，但同時也建構了制度性的政策說理機制，提高行政機關說理義務，兩者並非全然衝突。一方面，基於權責相符的出發點，且公民審議的結論必須綜合其他因素整體考量，經過適當的轉化，才能形成具體政策決定(雷文政，2004)，加以為免行政機關遁入公民審議機制而卸責，因此公民審議結論性質上不宜直接拘束行政機關的決策。但另一方面，權責相符亦為責任政治的核心，而責任政治正是民主機制運作的基礎，因此行政機關在做成決策的同時，自也應擔負一定的政策回應與說理的義務，說明其在過程中所考量的各項因素與觀點。當立法部門與其他行政機關面對該政策決定時，在政治上自也越有壓力要加以尊重，或是必須提出更為充分的理由來回應，凡此應有助於行政與立法機關之間的良性互動與公共溝通。公民參與的過程越是廣泛周延、公開透明，行政機關據以做成決策的正當性就越充分，立法機關在政治上也就越有壓力要尊重行政機關的決策。

討論上觀點與態度的分歧，此亦顯示出審議民主制度化問題在台灣有持續進行「審議」的重要性。制度化課題不只是制度本身的建構，還需要諸多政治與社會文化條件的配合與支撐，此部分在審議民主的議題範疇內亦是如此。透過對於公務體系關於民主行政理念的灌輸、常民知識的蒐集與整理、經費與人才的投入、公民教育的強化、公共討論的持續推動、以及媒體所帶動的擴散效應等，對於台灣的長遠的民主發展而言，不光是一種「軟實力」的建構，同時也在為下一波的民主深化與民主制度的運作孕育新的動能。

第二節 政策建議

壹、行政部門

一、加強文官體系對審議民主理念與實務的了解

在現行針對文官體系的教育訓練中，建議將審議民主的理念與實作課程納入其中，例如針對中央及地方各縣市各行政主管或政府官員，可定期舉辦的審議民主種子培訓營(林國明、黃東益，2005)；而在執行各該審議民主公民參與之時，受委託的執行團隊在流程中應與政府單位人員充分溝通。

二、針對審議民主公民參與建立標準化作業準則

在發動公民審議時，議題類型的判斷與審議模式的選擇，有一定具足輕重的地位，將牽動會議的成效與後續的政策決定。因此，建議政府應針對審議民主公民參與從發動、辦理、與回應流程，建立完整的標準化作業程序準則，以及外部監控機制，俾使政府發動的公民審議活動能有所依循，同時確保辦理過程的品質。

三、設置專責機構推動審議民主公民參與

建議中央層級設置專責機構，來負責推動審議民主公民參與的相關事項，同時作為監督、研發、與技術支援的平台。其可定期針對國內各種具爭議性的公共議題，監督並辦理公民審議等相關活動。其次，該專責機構可邀請熟悉審議民主公民參與的專家學者加入，提供各行政機關在操作技術上或辦理經驗上的諮詢。再者，針對各該公民審議個案追蹤與評估其政策影響力，進行有系統的政策分析，並持續進行審議民主討論模式或方法論上的研究，凡此均期待使公民審議的推動能夠常態性的運作。至於專責機構如何設置，應考量政府的組織架構、國內的政治環境、社會條件等等因素，惟該專責機構應有一定程度的獨立性，具備獨立運作的空間。至於地方縣市政府亦可成立委員會，來負責在地性的整體公民審議與

公共討論的推動與發展，且此部分可與前述中央層級的專責單位搭配，透過中央政府提供財務上的誘因，協助縣市政府針對重要議題辦理公民審議。

四、成立審議民主研究中心

政府可鼓勵民間設立審議民主研究中心，作為審議民主的研發單位，持續追蹤各項審議會及政策議題的後續發展，並針對個案進行比較與分析；其次，該中心可協助審議民主會議人才的培力與認證機制，以及各地執行團隊的串聯；再者，針對各類型的審議民主模式進行研究，研發適合台灣的審議民主參與方法，此部分可與學界進行合作，設計多樣性的審議機制模型，讓會議可以有更多不同模式可以依循，解決不同議題的類型需要，提供政府單位運用公民審議機制的參考(黃東益，2008:85)，同時可與國際進行交流，汲取歐美先進國家的審議民主發展經驗，乃至於發展台灣特有的操作模式。

五、整合相關資源，建構審議民主相關政策資料庫

政府應整合中央與地方相關資源，建構審議民主的政策資料庫，除了各個領域的議題資訊，以及將過往所累積的審議民主會議經驗，包括議題手冊與討論內容做有系統的整理之外，同時，政府與在地民間團體及文史工作者合作，鼓勵其對於當地各項經驗知識進行田野調查或相關研究工作，持續充實民間知識的蒐集，一併納入該資料庫中，提供後續公民審議所需的「軟體」基礎。

六、推動電子化審議民主參與途徑

過去台灣曾結合資訊通訊技術 (ICTs)，嘗試將公民會議移至線上進行的經驗(如：「北投老街的明天」公民會議)。網際網路因具有跨越時間與地域限制的特性，若能善用網際網路的特點，與審議民主公民參與加以結合，應有助於民眾的公共事務的參與。因此，政府應善用我國ICTs的優勢及電子化政府經驗，發展

並推動審議民主公民參與的網路平台，提供一般大眾更為便利之公共參與管道。

貳、立法部門

一、整合修訂現行公民參與與資訊公開之法規，將審議民主納入制度性流程

透過行政程序法與相關行政法規的修訂，將審議民主公民參與模式，依其議題性質，於適當的政策規劃階段納入政策形成與決定的制度性流程。例如在處理重大性、普遍性、攸關民眾利益的議題領域(如：環境影響評估程序、都市計畫審議程序)應在程序上將審議民主公民參與納入民意諮詢過程；或在法規中明定須舉行公民審議機制之法定要件；或建立相關回應機制，針對結論具體說明是否採行公民所提之政策建議，若未採行之理由與考量因素⁶⁴(林國明、林子倫、楊志彬，2007；林國明、黃東益、林子倫，2008)，將審議式公民參與的概念與程序納入規範，提供行政機關在操作公民審議上的法律依據。

二、與代議機關的公共溝通

目前立法機關對審議民主公民參與的態度與認知，不論係基於本位主義的態度，認為此種公民參與模式可能對立法部門的權力行使產生排擠效應；或是對此流於公聽會形式的認知，凡此均源於立法部門對審議民主精神與操作方式在認知上多所不足，以及審議民主公民參與在制度上的定位不明確所致。但公民審議的制度化，勢必將牽動立法與行政部門互動關係的變動，從而，行政機關有必要增加與立法機關的溝通，一方面，審議民主公民參與的操作，並非藉以取代既有的代議體制，相反的，其是補充代議民主運作的動能，提升民主制度運作品質；他方面，當公共議題的決策越是經過廣泛的公民參與及理性的公共討論，也有助於強化民眾對於政策決定的信任。

⁶⁴ 有論者指出，要讓審議民主的精神進入官僚體制內與政策過程結合，針對政府官僚對公民能力的質疑，也可仿效丹麥的做法，將專家會議(expert panel)的意見製作成參考資料，在決策時可參採兩者的意見，以兼顧專業與民主價值(黃東益，2008:85)。

參、民間社會

一、將審議民主理念融入公民教育之中

審議民主公民參與是新興的公民參與模式，因此在後續的發展上，應逐步將審議民主理念再往社會基層推廣。首先，在學校教育的部分，可先擇幾所示範學校，在高中以下部分可鼓勵其開設與審議民主相關的公民教育課程；大學以上則可開設審議民主相關選修或通識課程，而後再陸續拓展至其他學校，使審議民主的精神與理念逐步融入學校教育之中。教育部亦可與學校合作，舉辦審議民主種子培訓或研習營，或開設公民教育學分認證班，培育種子教師，協助學校或在地社區、鄰里推動審議民主公民教育。在社會教育方面，則可結合社區大學的課程、全國性、或地區性的民間組織的組織培力或活動等共同合作，增加民眾對審議民主的認識。經由公民教育的宣導，結合社區、鄰里等基層組織，將審議民主的觀念與參與模式擴散到社會各層面。

二、地方公共討論的持續推動

過往關於審議民主會公民參與的發動，雖亦有針對地區性、社區性的公共議題，但多半仍以大規模、全國性的政策議題居多，而社區因長期缺乏資源，在審議民主的推動上相對也需要更多資源的挹注。因此，政府可透過經費上的投入，結合更多的學校、社區大學、非營利組織等民間社會的網絡，共同推動基層社會的公共討論，例如校園內亦可嘗試以審議民主模式，如學習圈等，模擬校園公共議題的討論；或可考慮將一些操作上較為簡單的審議模式在地方基層推行等，由下而上逐步推動公共討論的文化與在地網絡的連結，建構公民審議的基礎。

三、與媒體功能結合，創造審議民主的擴散效應

審議民主公民參與的過程和結論，目的不該只停留在一場會議的辦理，更可作為社會共識凝聚的一個觸媒，捲動各界後續更多的討論與關注。不過，也由於

審議民主公民參與本身在規模、人數與時間仍有其侷限，因此，透過與媒體的結合，例如將審議狀況或結論經由媒體報導；或是會議討論於媒體現場或網路線上直播⁶⁵；製作簡介審議民主於台灣發展歷程或相關介紹的影片或紀錄片等，一方面能擴大民眾對審議民主的認識，另一方面也可發揮加乘效果，增加審議民主公民參與的影響力。



⁶⁵ 過往審議民主與媒體也曾有過成功的合作經驗。包括 2005 年台南縣長選舉、以及 2006 年台北市長選舉前所舉辦的「審議式(電視)辯論會」。而今(2010)年 3 月所舉辦的「核廢何從—審議式電視公民討論會」，則是嘗試將部份的會議討論流程階段，以電視轉播的方式進行，也是台灣在審議民主的發展上首度進行的嘗試。

第三節 研究限制與後續研究建議

壹、研究限制

本文的研究限制臚列如下：

一、理論探討的限制

本文係以審議民主所涉及公共政策決策過程的實質面向為主要關注點，以及將審議民主的實際運作情形做一回顧與檢視，並將焦點鎖定在探討台灣在經過多年相關操作經驗的摸索與累積後，是否有將此類審議民主公民參與模式，納入決策體制內的重要環節，以提升現有公民參與整體品質的可能，同時發展出可能的觀察面向，而較不注重在更深層的溝通理論與公共領域界定等純理論分析或論述。

二、研究能力與經費的限制

受限於研究者能力、時間、資料蒐集上的困難、以及經費上的考量，無法就台灣所有審議民主操作經驗與會議做逐一的檢視，故僅能透過書籍、期刊等書面資料，與網路資源等電子資料來做分析，並輔以半結構式訪談，以了解有關在台灣有關公民參與及審議民主的發展脈絡和影響，以及後續進入決策體制的條件。

另外，由於研究主題尚乏深入且有系統的學術研究，本研究係為初探性的基礎研究，研究結果僅能呈現公民審議制度化的概括樣貌，無法進一步歸納不同公共議題領域之間在公民參與制度設計與運作上的差異。另一方面，本研究選擇以決策者、學界與社會團體的角度呈現台灣審議民主發展經驗，以及對制度化議題的觀察，並未針對個別公民審議個案的實際參與討論者(公民)進行了解，尚無法完整剖析審議民主制度化議題的全貌。

貳、後續研究建議

審議民主公民參與，在代議民主制度之外，透過第二軌的民主參與管道的開闢與對公民的賦權，期望提供民主公民權利實踐的制度性空間，營造新的公民討論文化，帶動公民對參與政策過程的能力與意識。本文以為，制度化是一個持續性的議程，公民審議制度化的討論，雖然在台灣尚在起步階段，但對台灣未來民主發展趨勢而言有其一定的重要性，也需要政府與民間社會有更多的互動與對話。因此，在本研究之外，期待後續有更多的研究者加入：

一、針對不同行政領域發展不同公民審議機制之課題

不同的公共議題領域，諸如環境行政、醫療行政、都市計畫行政等等，在議題的性質、所涉及的爭議類型、以及決策過程公民參與的制度設計上均有所歧異，如何將公民審議的元素融入不同行政領域的制度設計中，均有待更為細緻的研究與操作。

二、公民審議機制於不同政府體制運作之比較課題

不同的政府體制類型，意味著對於行政權、立法權不同的權力分配形式、角色定位，以及所帶出的兩者之間的互動關係。而公民審議機制當建構在不同的政府體制之中，對既有行政立法的權力關係，在運作上將呈現哪些不同的風貌，以及不同程度的影響，此類型研究將可突顯出不同國家體制背後的发展脈絡。

三、專家於審議過程中之角色探討

目前針對台灣審議民主的各類研究中，若針對審議會本身者，研究焦點多集中於參與審議的一般公民，針對其在審議前後公民意識的提升、政策知能的增加、態度或立場的轉化等課題，但尚乏對於審議過程中專家的角色探討與研究，例如專家的來源如何形成？專家對於一般公眾在審議過程中的在哪些層面產生影

響、其作用與效果為何？專家於審議過程中，是否會經歷對議題本身的立場的轉化、或對於公民參與有不同的想像或態度？.....等，皆為有待深入研究的課題。

四、公民審議與司法審查課題

公民審議將常民觀點引進政策決定的形成過程，具有提升決策周延性與民主正當性的作用。然而，一旦公民審議作為決策上制度性流程之一環，當行政機關針對特定政策議題進行公民審議，而審議結論如經行政機關採納為正式決策內容，或不採納時，是否應受「合法性」的控制？公民審議對司法審查帶來的影響為何？司法審查在當中扮演的角色？凡此皆為後續值得持續研究的重要課題。

民主是一個進展中的過程，動能的萌發與累積需要持續的投入與關注。民主的深化，不只是政府由上而下(top-down)的灌輸，也需要民間社會由下而上(bottom-up)力量的支撐，兩者相輔相成，其實，台灣的公民社會在各種公共議題上都有著旺盛的行動力，足以產生推動社會進步的力量，而民主的深化，最終目標其實是不同的主張與價值間有「對話」的機會，而這種對話是建立在不同角色之間的相互理解與尊重之上。如何使這種對話可能性的條件、公共討論的空間被創造出來，讓不同背景的人願意對於所關注的重要問題開啟對話的第一步，將是未來民主發展的重要工作。

參考文獻

一、中文書目

- 丘昌泰，2004，《公共政策—基礎篇》，台北：巨流，二版
- 江宜樺，2001，《自由民主的理路》，台北：聯經，初版
- 江盈誼、廖錦桂、蕭伶玲，2007，〈審議民主之展望與挑戰：當東方遇到西方〉，
廖錦桂、王興中(編)，《口中之光—審議民主的理論與實踐》，台北：台灣智庫，初版，頁 201-209
- 江瑞祥，2006，〈審議民主與民主審議〉，《台灣民主季刊》，3(3)：213-220
- 江家慧，2002，《公民參與機制運用於政策規劃過程之研究》，台北：政治大學公共行政研究所碩士論文
- 朱鎮明，2004，〈公共諮商：商議式民主的初階論—兼論對台灣聽證制度的啟示〉，《兩岸與國際事務季刊》，1(2)：69-95
- 余致力，2000，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色—黑保宣言的定位、內涵與啟示〉，《公共行政學報》，4：1-29
- 何建志，1999，〈美、英二國生物科技政策諮詢機構〉，《生物科技與法律研究通訊》，2：11-18
- 吳定，2003，《公共政策辭典》，台北：五南，二版
- 吳秋瑩，2007，《審議民主在地方公共事務決策之實踐：以「臺北市應否訂定汽機車總量管制計畫公民共識會議」為例》，台北：台灣大學政治研究所碩士論文
- 吳瓊恩，2007，《行政學》，台北：三民，增訂三版二刷
- 吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯，2004，《公共行政學》，台北：智聖文化，初版
- 杜文苓，2007，〈審議民主與社會運動：民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啟發〉，《公共行政學報》，23：67-93
- 杜文苓、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思—以竹科宜蘭基地設置為例〉，

《台灣民主季刊》，4(3)：33-62

杜文苓、彭滄雯，2008，〈社運團體的體制內參與及影響--以環評會與婦權會為例〉，《台灣民主季刊》，5(1)：119-148

李丁贊，2008，〈民主社會是一種共治〉，《思想》，11：201-218

李仲軒，2007，《風險社會與法治國家：以科技風險之預防為立法核心》，台北：台灣大學法律研究所碩士論文

李宛儒，2007，《都市開發過程的民眾參與：內湖審議民主與都市社會運動參與經驗之比較》，台北：台灣大學社會學研究所碩士論文

李尚遠，2000，《從 Seyla Benhabib 與 Joshua Cohen 談審議式民主的概念》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文

李震山，2007，《行政法導論》，台北：三民，修訂七版

李樹山，2004，《瞧與橋：審議式與激進民主的連結想像》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文

李翰林，2007，〈公民參與對公部門的影響：從新公共服務的觀點出發〉，《研習論壇》，80：35-42

林子倫，2004，〈評 John S. Dryzek, «Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations»(審議式民主及其超越)〉，《台灣民主季刊》，1(4)：181-184

林子倫，2008，〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉，發表於「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會，臺灣大學社會科學院「中國大陸研究中心」主辦，2008年9月22-23日

林子倫、陳亮宇，2009，〈重返民主的政策科學--審議式政策分析概念意涵與途徑之探討〉，《台灣民主季刊》，6(4)：1-48

林水波，1999，《制度設計》，台北：智聖文化，初版

林水波，2004，〈制度移植的策略性評估--以公投法為例〉，《國家政策季刊》，3(1)：

- 林水波，2007，〈釐定公民政策參與〉，《國會月刊》，35(8)：26-38
- 林水波、王崇斌，1999，〈公民參與與有效的政策執行〉，《公共行政學報》，3：175-202
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，台北：五南，
- 林水波、邱靖鈺，2006，《公民投票 vs. 公民會議》，台北：五南，初版
- 林水波、張世賢，2006，《公共政策》，台北：五南，四版
- 林水波、莊順博，2008，〈制度移植 VS 制度吸毒—以台北縣改制準直轄市對財政資源配置的影響為例〉，《國會月刊》，36(5)：
- 林火旺，2005，〈審議民主與公民養成〉，《國立臺灣大學哲學論評》，29：99-143
- 林祐聖，2007，〈我們沒有台上台下之分—代理孕母公民共識會議中的專家與常民關係〉，《台灣民主季刊》，4(3)：1-32
- 林國明，2003，〈丹麥科技委員會(Danish Board of Technology)參訪報告〉，行政院二代健保規劃小組公民參與組
- 林國明，2005，《審議式民主公民會議—操作手冊》，台北：行政院青輔會
- 林國明，2007，〈審議民主實踐的多元模式—評 John Gastill and Peter Levine eds.，審議民主手冊：二十一世紀有效的公民參與策略〉，《台灣民主季刊》，4(3)：191-195
- 林國明，2008，《行政民主的實踐：全國型議題審議民主公民參與操作手冊》，台北：行政院研考會
- 林國明，2009a，〈公共領域、公民社會與審議民主〉，《思想》，11：181-195
- 林國明，2009b，〈國家、公民社會與審議民主：公民會議在台灣的發展經驗〉，《台灣社會學》，17：161-217
- 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》，6：61-118
- 林國明、黃東益，2004，〈公民參與模式及其運用〉，賴美淑(編)，《公民參與：審議民主的實踐與全民健康保險政策》，台北：行政院衛生署，頁 215-239

- 林國明、黃東益，2005，《我國推動公民會議可行性探討》，台北：行政院研考會
- 林國明、林子倫、楊志彬，2007，《行政民主的實踐：社區型議題審議民主公民參與》，台北：行政院研考會
- 林國明、黃東益、杜文苓，2008，《行政民主的實踐：縣市型議題審議民主公民參與操作手冊》，台北：行政院研考會
- 林國明、黃東益、林子倫，2008，《行政民主的實踐：總結報告》，台北：行政院研考會
- 吳玉山，2001，〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，32：1-30
- 邱榮舉，2002，《學術論文寫作研究》，台北：翰蘆，初版
- 邱靖鈺，2006，《公民會議在台灣的運作與評估》，台北：台灣大學政治研究所碩士論文
- 胡中璋，2007，〈科技溝通與審議式民主—美國密蘇里州幹細胞修憲投票經驗為例〉，《法律與生命科學》，2：19-31
- 胡湘玲，1995，《核工專家 v. s. 反核專家》，台北：前衛，初版
- 孫本初，2009，《新公共管理》，台北：一品，二版
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南，初版
- 陳東升，2006，〈審議民主的限制—台灣公民會議的經驗〉，《台灣民主季刊》，3(1)：77-104
- 陳東升，2009，〈到審議民主之路：台灣的實踐與反省〉，John S. Dryzek 著，黃維明譯，《談論式民主：政治、政策與政治學》，台北：群學，初版，頁 v-xxix
- 陳俊宏，1999，〈「鄰避」(NIMBY)症候群，專家政治與民主審議〉，《東吳政治學報》，10：97-132
- 陳悅宜、林嘉琪，2006，〈歐洲政策研究制度及公民會議運作〉出國考察報告，行政院研考會
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化

- 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008，〈資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析〉，《行政暨政策學報》，46：49-106
- 陳愛娥，1999，〈代議民主體制是民主原則的不完美形式？--加強、補充代議民主體制的可能途徑〉，《警大法學論叢》，4：17-47
- 許文傑，2000，〈「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成〉，《公共行政學報(政大)》，4：65-97
- 許立一，2004，〈地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決〉，《公共行政學報(政大)》，10：63-94
- 許立一，2008，〈實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑？〉，《人文社會學報》，4：133-158
- 許展維，2006，〈政府改造之省思：以新公共行政觀點檢視〉，《人事月刊》，42(4)：13-20
- 張兆恬，2006，《從審議民主觀點試論公民投票之程序改革》，台北：台灣大學法律研究所碩士論文
- 郭秋永，2001，《當代三大民主理論》，台北：聯經，初版
- 黃東益，2000，〈審慎思辯民調—研究方法的探討與可行性評估〉，《民意研究季刊》211：123-143
- 黃東益，2003，《民主商議與政策參與—審慎思辯民調的初探》，台北：韋伯文化，初版
- 黃東益，2007，〈地方公共審議說理過程初探：2005年宜蘭社大公民會議個案研究〉，《公共行政學報》，24：71-101
- 黃東益，2008，〈審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26(4)：59-96
- 黃東益、陳敦源，2004，〈電子化政府與商議式民主之實踐〉，《台灣民主季刊》，1(4)：1-34

- 黃東益、陳敦源、蕭乃沂，2006，〈政策民意調查：公共政策過程中的公共諮詢〉，《研考雙月刊》，30(4)：13-24
- 黃東益、李翰林、施佳良，2007，〈「搏感情」或「講道理」？：公共審議中參與者自我轉化機制之探討〉，《東吳政治學報》，25(1)：39-71
- 黃東益、陳敦源、陳俊明、蕭乃沂，2004，〈數位時代商議式民主的實驗模型：線上公民顧問團〉，《研考雙週刊》，28(1)：81-91
- 黃競涓，2008，〈女性主義對審議式民主之支持與批判〉，《台灣民主季刊》，5(3)：33-69
- 曾建元、吳康維，2007，〈審議式民主在我國的創新應用——「2005 臺南縣縣長選舉電視辯論會」個案探討〉，《國會月刊》，35(10)：58-87
- 湯德宗，2003，《行政程序法論》，台北：元照，二版
- 葉俊榮，1997，《環境行政的正當法律程序》，台北：三民，再版
- 葉俊榮，2002a，《面對行政程序法——轉型台灣的程序建制》，台北：元照，初版
- 葉俊榮，2002b，《環境政策與法律：學術論文集》，台北：元照，初版
- 葉俊榮，2003，〈二元民主與行政程序〉，社團法人台灣行政法學會(編)，《行政程序法之檢討、傳播行政之爭訟》，台北：元照，初版，頁 27-61
- 葉俊榮，2005，〈全球脈絡下的行政法人〉，社團法人台灣行政法學會(編)，《行政法人與組織改造、聽證制度評析》，台北：元照，初版，頁 3-14
- 雷文政，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〉，《台灣民主季刊》，1(4)：57-81
- 楊琬婷，2006，〈公民參與行政決策的問題初探〉，《研習論壇》，64：30-39
- 廖元豪，2005，〈行政不只是「執行」，而是「決策」——行政決策的程序民主不容輕忽〉，《台灣本土法學》，70：6-8
- 廖錦桂，2006，〈審議民主與台灣民主〉，《台灣智庫通訊》，18：11-15
- 廖豐億，2005，《行政與立法互動下的民主課責——以全民健保雙漲事件為例》，台

- 北：世新大學行政管理學系碩士論文
- 鄧宗業，2007，〈願景工作坊〉，廖錦桂、王興中(編)，《口中之光—審議民主的理論與實踐》，台北：台灣智庫，初版，頁45-53
- 韓保中，2006，《公民社會觀點之民主行政理論：以Denhardt新公共服務論為主軸》，台北：台灣大學政治學研究所碩士論文
- 韓保中，2009，〈新治理的行政倫理意象：新公共服務論後設語言之分析〉，《哲學與文化》，36(1)：121-142
- 顏厥安，2008，〈民主社會的合法性與正當性〉，《思想》，11：162-171
- Ackerman, Bruce 著，2008，葉俊榮、張文貞(編)，《新興民主的憲政改造》，台北：元照，初版，頁 3-9
- Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，2002，《最新政治學新論》，台北：韋伯文化，初版
- Axford, Barrie 等作，徐子婷、何景榮譯，2006，《政治學的基礎》，台北：韋伯文化，初版
- Berloznik, Robby 著，江盈誼、廖錦桂譯，2007，〈參與式科技評估：歐洲和比利時的國會 TA 制度〉，廖錦桂、王興中(編)，《口中之光—審議民主的理論與實踐》，台北：台灣智庫，初版，頁 45-53
- Fishkin, James，2007，〈邁向理想的公共諮詢：審議式民調與審議日〉，廖錦桂、王興中(編)，《口中之光—審議民主的理論與實踐》，台北：台灣智庫，初版，頁 29-44
- Landman, Tood 著，周志杰譯，2003，《比較政治的議題與途徑》，台北：韋伯文化，初版
- Kluver, Lars，2007，〈什麼是審議民主：從丹麥的經驗談起〉，廖錦桂、王興中(編)，《口中之光—審議民主的理論與實踐》，台北：台灣智庫，初版，頁 17-28

二、英文書目

- Ackerman, B. & J.S. Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Andersen, I. & B. Jager. 1999. "Scenario Workshop and Consensus Conferences: Towards More Democratic Decision-making". *Science and Public Policy*, 26(5): 331-340
- Arnstein, S. 1969. "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-224
- Barber, B.R. 1984. *Strong democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Barber, B.R. 2003. *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Benhabib, S. 1996. *Democracy and difference*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Besson, S. & J.L. Marti. 2006. *Deliberative democracy and its discontents*.
- Bessette, J.M. 1994. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago and London: Chicago University Press.
- Bingham, L.B., Nabatchi, T., & O'Leary, R. 2005. "The new governance: Practice and process for stakeholder and citizen participation in the work of government?". *Public Administration Review*, 65(5): 547-560
- Bohman, J. 1996. *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Bohman, J. 1998. "The coming of age of deliberative democracy." *Journal of Political Philosophy*, 6(4): 400-425
- Bohman, J. 2004. "Republican cosmopolitanism?". *The Journal of Political Philosophy*, 12(3): 336-352

- Bohman, J & W. Rehg. 1997. *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*.
Cambridge, Mass: MIT Press.
- Box, R.C. 1998. *Citizen governance: Leading American communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Box, R.C., G.S. Marshall, B.J. Reed, & C.M. Reed. 2001. "New public management and substantive democracy". *Public Administration Review*, 61(5): 608-619
- Callahan, K. 2007. "Citizen participation: models and methods". *Journal of Public Administration*, 30: 1179-1196
- Chambers, S. 2003. "Deliberative Democratic Theory". *Annual Review of Political Science*, 6: 302-326
- Chen, Dung-sheng & Kuoming Lin. 2006. "The Prospects of Deliberative Democracy in Taiwan." In Hsin-Huang Michael Hsiao(eds.). *Asian New Democracy: The Philippines, South Korea and Taiwan Compared*. Taipei: Center for Asia-Pacific Area Studies, RCHSS, Academia Sinica. 289-304
- Clay, J.A. 1996. "Public-institutional processes and democratic governance" In Wamsley, G.L.&Wolf, J.F (eds.). *Refounding democratic public administration: Modern paradoxes, postmodern challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 92-113
- Clayson, B. "Planning Cells and Citizens' Juries – Foundations of Political Engineering of the Future".
Website: http://www.planet-thernet.fsnet.co.uk/groups/wdd/99_planning_cells.htm
- Cohen, J. 1998. "Democracy and liberty." in Elster,J. (ed.). *Deliberative democracy*.
New York: Cambridge University Press. 185-231
- Connelly, S. 2009. "Deliberation in the Face of Power: Stakeholder Planning in Egypt". *Policy and Society*, 28: 185-95
- Crosby, N. et al. "Citizens' Juries: British Style".

Website: <https://fp.auburn.edu/tann/cp/juries.htm>

Dahl, R. 1997. "On Deliberative Democracy: Citizen Panels and Medicare Reform".

Dissent, 44: 54-58

Dahl, R. 2000. *A Democratic Paradox?*. *Political Science Quarterly*, 115(1): 35-40

Deng, Chun-Yeh and Dung-sheng Chen. 2007. "Interaction between Citizens and

Experts in Public Deliberation: A Case Study of Consensus Conferences in

Taiwan." *East Asian Science, Technology and Society: An International Journal*.

77-97

Denhardt, R.B.& J. V. Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than

Steering". *Public Administration Review*. 60(6): 549-559

Denhardt, R.B.& J. V. Denhardt. 2003. *The new public service : Serving, not steering*.

New York : M. E. Sharpe, Inc.

Dolowitz, D.P. 2000. *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the*

USA?. Buckingham: Open University Press, 3

Dolowitz ,D.P.& D. Marsh. 2002. "Learning from A Broad: The Role of

Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance*, 13(1):5-24

Dryzek, J.S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberal, critics, contestations*.

Oxford : Oxford University Press.

Dryzek, J.S. and A.Tucker. 2008. "Deliberative Innovation to Different Effect:

Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States." *Public*

Administration Review, 68(5): 864-876

Elster, J. 1998. *Deliberative democracy*. New York: Cambridge University Press

Evans, M. and J. Davies. 1999. "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level,

Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration*, 77(2):361-385

Fischer, F. 2003. *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*.

U.K. London: Oxford.

- Fischer, F., G.J. Miller, & M.S. Sidney. 2007. *Handbook of public policy analysis : theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis
- Fishkin, J.S. 1991. *Democracy and deliberation : new directions for democratic reform*. New Haven : Yale University Press.
- Fishkin, J.S. & P. Laslett. 2003. *Debating deliberative democracy*. Malden, MA: Blackwell Publishing Press.
- Gastil, J. & P. Levine. 2005. *The deliberative democracy handbook : Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. San Francisco : Jossey-Bass Press.
- Gutmann, A. & D. Thompson. 1996. *Democracy and disagreement*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, A. & D. Thompson. 2004. *Why deliberative democracy?*. Princeton: Princeton University Press.
- Halvorsen, E.K. 2003. "Assessing the effects of public participation". *Public Administration Review*, 63(5): 535-543
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms : Contributions on A Discourse Theory of Law and Democracy*. translated by W. Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hendriks, C.M. 2005. "Consensus Conference and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations." in John Gastil and Peter Levine (eds.) *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco, C.A.: Jossey-Bass. 80-110
- Hendriks et al, 2007. "Turning up the heat : Partisanship in deliberative innovation". *Political Studies*, 55: 362-383
- Hughes, O. 1998. *Public management and administration*. London : Macmillan Press LTD
- Kluver, L. 2000. "The Danish Board of Technology" In Norman J. Vig & Paschen, H

- (eds.). *Parliaments and technology : the development of technology assessment in Europe*. Albany : State University of New York Press. 173-198
- Leighninger, M.& B. Bradley. 2006. *The next form of democracy : how expert rule is giving way to shared governance-and why politics will never be the same*. Nashville: Vanderbilt University Press
- Luskin, R.C., J.S. Fishkin & D.L. Plane. 1999. "Deliberative Polling and Policy Outcomes: Electric Utility Issues in Texas".
Website: http://www.la.utexas.edu/research/delpol/papers/utility_paper.pdf
- Mendonça, R. F. 2009. "Challenging Subtle Forms of Power in Deliberation: A Case-Study on the Future of Hansen's Disease Colonies in Brazil". *Policy and Society*, 28: 211-223
- OECD. 2001. *Citizen as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris: OECD Publications.
- Parkinson, J. 2006. *Deliberating in the real world : Problems of legitimacy in deliberative democracy*. Oxford : Oxford University Press
- Punch, K. 1998. *Introduction to social research: Quantitative and qualitative approaches*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.
- Rose,R. 1991. "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 11(1):3-30
- Rose,R. 1993. *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. N.J.:Chatham House Publishers.
- Rowe, G. & L.J. Frewer. 2000. "Public participation methods: A framework for evaluation". *Science, Technology, & Human Values*, 25(1): 3-29
- Smith, G. & C. Wales. 2000. "Citizens' Juries and Deliberative Democracy". *Political Studies*, 48: 51-65
- Valadez, J.M. 2001. *Deliberative democracy, political legitimacy, and self-democracy in multicultural society*. USA: Westview Press.

Waldo, D.1984. *The Administrative State:a Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York:Holmes & Meier Publishers .

Warren, M.E.&H. Pearse. *Designing deliberative democracy : the British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.

Webler, T.& S. Tuler. 2000. “Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from A Case Study”. *Administration & Society*, 35(5): 566-595

Weeks, E.C. 2000. “The practice of deliberative democracy; Results from four large-scale trials”. *Public Administration Review*, 60(4): 360-371

Yang, K. 2005. “Public Administrators’ Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts.” *Public Administration Review*, 65(3): 273-285.

Young, I. 2000. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press.

三、網路資源

TSD 科技、民主與社會：<http://tsd.social.ntu.edu.tw/>

台灣青年公民論壇協會：<http://tycf.wordpress.com/>

丹麥科技委員會(Danish Board of Technology, DBT)

<http://www.tekno.dk/subpage.php3?page=forside.php3&language=uk>

美國傑弗遜中心(Jefferson Center) <http://www.jefferson-center.org>

美國審議民主中心(The Center for Deliberative Democracy, CDD)

<http://cdd.stanford.edu/>