電子化政府與商議式民主之實踐*

E-Government and the Realization of Deliberative Democracy

黃東益**（世新大學行政管理學系）
陳敦源***（政治大學公共行政學系）

摘要

本文主要目在討論以商議式民主作為我國電子化政府之願景之可能性，首先透過文獻分析，瞭解商議式民主的內涵與實踐困境，並探討資訊通信科技的特質為商議式民主帶來何種機會與挑戰。其次，藉由個案的內容分析，呈現歐美先進國家運用 ICTs 來實現商議式民主的運用現況。其三，基於本文所提出商議式民主的運用準則，本文引介三種貼近商議式民主理想的線上民主商議模式，比較其特質，並建議進行小規模實驗，累積本土的實證資料，作為未來以 ICTs 實踐商議式民主的思考方向。

關鍵詞：電子化政府、電子化民主、商議式民主、數位台灣、ICTs

壹、 前言：以電子化民主創造台灣另一波「民主奇蹟」？

因應資訊及通信科技(ICTs)的普及，先進國家政府機關逐漸電子化的趨勢之下，我國政府對於電子化政府的追求也不餘遺力。首先，行政院早在民國 87 年即成立國家資訊基礎建設(National Information Infrastructure, NII)推動小組，以推廣網際網路普及應用，並建立我國資訊化、網路化的國家行政。為使政府能充分運用網際網路的功能，行政院研考會更分別於民國 87-89 年以及 90-93 年，實施兩階段的「電子化/網路化政府中程計畫」，前一階段主要在建構政府的網路骨幹、資訊安全及電子閘門等基礎設施，第二階段的電子化政府目標在構成一個整合性電子化政府服務體系。政府在過去七年所建構的台灣電子化政府及資訊化社會的努力，已經獲得初步成果，在美國布朗大學 2002 年電子化政府的評鑑中，我國排名第一，可說是對於我國政府過去努力的肯定。日前陳水扁總統為下一階段數位台灣計畫勾勒願景，指出在 2007 年台灣寬頻到府率將高達 70%，在這個願景之下，我們更進一步思索如何為這個基礎建設的成就提供內容，以更豐富我們的政治生活，並作其他高附加價值的加值運用。

---

* 本文發表於行政院研考會主辦「電子化民主新趨勢研討會」，高雄國賓飯店，民國九十三年九月二日。

**世新大學行政管理學系副教授，聯絡地址：台北市文山區木柵路一段十七巷一號，世新大學行政管理學系；聯絡電話：(02)2236-8225 ext.3468；e-mail: tyhuang@cc.shu.edu.tw。

對於以上所提的問題，從世界各國電子化的趨勢以及我國政治發展的階段性需要來看，無不指向政府如何運用 ICTs 來實踐民主政治的理想。首先就世界發展的趨勢而言，在 2003-2005 的「世界資訊社會高峰會議」中，強調政府推動電子化的目的不再只是服務提供而已，而應具備人類發展的極終意義。在這個願景之下，聯合國的經濟與社會部(UN Department of Economic and Social Affairs; UNDESA)最近對於世界各國所進行的一項研究中，除了包括一國資訊基礎建設的「電子化政府的整備度(readiness)」之外，還特別加入了一個「電子化參與(e-participation)」的指標，其中特別注重「電子化資訊提供(e-information)」、「電子化公民諮詢(e-consultation)」以及「電子化決策(e-decision-making)」等三個方面，代表評量政府應用 ICTs 來引進公民參與政府決策的「意願」(willingness)程度，由此足見電子化政府焦點的轉向(陳敦源等，2004)。在這個標準之下，如表一所示，愛沙尼亞共和國—剛成立十餘年，沒沒無名的東歐小國，十餘年前只有一半人口有電話線，竟然在目前在聯合國電子參與的指標上排名全世界第四，超越其他先進的民主國家，成為世界媒體矚目的新興 e 化國家。面臨這個轉向的挑戰，未來我國電子化政府有無可能用來推展台灣另一波的「民主奇蹟」？或只是呈現經濟實力而已？

表一：UN 2003 年 電子化政府指標報告排名

國家	整備度	政府網路	電子參與
美國	1	1	2
英國	5	5	1
法國	19	22	7
德國	9	11	11
日本	18	31	15
新加坡	12	8	13
愛沙尼亞	16	13	4

資料來源：United Nations, 2003

再者，電子化參與對於台灣當前政治發展也有其重要意義，自 1980 年迄今，台灣的民主已經從轉型期進入深化(habituation, Rustow 1973)的階段，公民不應只被視為「選民」(voters)或「消費者」(consumers)而已，更應被視為「政策的型塑者及參與者」(American Speaks 2002)。政策的設計不該只是狹隘地強調效率或效能，政策的目標亦包括其能否促成更普遍、更有意義的公民參與(Smith and Ingram 1993)。從政府的角度而言，應思考如何在政策的過程中，透過種種公民參與機制，納入民眾的意見，使得政策更具「合法性」及「回應性」，以建立「強健的民主」(strong democracy; Barber, 1984)。從積極、善治的觀點而言，在政府再造

***國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw。

的風潮之下，公民不再只是治理的對象，同時也是治理的智慧資源與夥伴(citizen as partners, OECD 2001)，透過政策的參與，民眾得以培育其民主素養，行使其公民德行(civic virtue)，磨厲其公民能力(citizen competence)，並深化民主價值。政府除了透過資訊與通信科技強化政府服務的效率，提高民眾的滿意度外，其終極目標之一應在於實踐公民參與。因此前研考會主委林嘉誠曾指出以上政府在建構資訊基礎設施的種種作為，其目的不外乎在電子化政府的基礎之下，能夠進行電子治理及電子民主，以擴大民眾參與公共事務(林嘉誠 2003)。

最後，因應電子治理與電子民主的呼籲，近年來學術界對於實踐公民參與的商議式民主(deliberative democracy)有越來越多的引介與討論[1]，並進行各種商議機制的實驗，試圖透過深度、高品質的公民參與，以深化台灣的民主(陳俊宏 1998；許國賢 2000；林國明、陳東升 2003)。實務界也嘗試將各種機制引進決策過程，以強化政策合法性。由於商議式民主的實踐往往曠日費時，成本高昂，近年來興起的資訊與通訊科技，以其快速、低成本、直通個人、網絡連結、社群建構等功能及特性，似乎提供商議式民主模式實踐的契機 (謝宗學 2003；黃東益 2003a)。商議式民主能否作為豐富數位台灣下一階段發展的內涵，成為值得研究探討的議題。

本文主要目在討論以商議式民主作為我國電子化政府之願景的可能性，首先透過文獻分析，瞭解商議式民主的內涵與實踐困境，並探討資訊通信科技的特質為商議式民主帶來何種機會與挑戰；其次，藉由個案的內容分析，呈現歐美先進國家運用 ICTs 來實現商議式民主的運用現況；其三，基於本文所提出商議式民主的運用準則，本文引介三種貼近此種商議式民主理想的模式，並比較其特質，作為思考實踐商議式民主的思考方向。

貳、 商議式民主—民主發展的桃花源？[2]

一、商議式民主的趨勢

二十世紀末，在第三波民主化浪潮衝擊之下，民主政治的發展似乎走到了一個轉折點，正當學界對於自由民主(liberal democracy)是否已經成為人類歷史的最終型態(the final form of human government; Fukuyama1992)或者民主化是「未完成的現代化工程(unfinished project of modernity; Habermas 1996，Bohman 1996)」而爭論不休，部份學者研究的焦點逐漸轉向將「公民」本身視為治理的主要來源(孫本初等譯，Pierre and Peters 原著 2002)，並提出「商議民主(deliberative democracy; Bohmam 1996; Fishkin 1991, 1995; Dryzek 1990) 」的概念，嘗試提供取代或修補

[1]對於 deliberative democracy 一詞，台灣學界仍沒有一致的翻譯，有學者稱為「審議式民主(陳俊宏 1996, 1998; 江宜樺 2001)」或「商議式民主(許國賢 2000; 孫本初等 2003)」、有學者翻譯為「審慎思辯民主(林水波、石振國 1999; 黃東益 2000)」 或「深思熟慮民主(楊意菁 1999)」，為表現其互相討論的本質並兼顧簡潔性，本文譯為「商議式民主」，對於 democratic deliberation 則譯為公共商議，以避免互混淆，前者強調體制，後者則著重過程。為尊重原著，本文在引述其他文獻時，將以該作者所翻譯的名稱為主。

當前的代議民主，進而建立強勢民主(strong democracy; Barber 1984)的替選方案。

「商議式民主」這個概念的提出，已引起學界研究焦點的轉向(Dryzek 2000; Fisher and Forester1993)，實務界人士也亟思將商議式民主的原則落實在政府的治理。商議式民主似乎是民主發展盡頭之外的一個挑花源。何謂商議式民主？商議式民主是否為一個完美而可及的民主理想境界？

二、何謂商議式民主？

雖然商議式民主一詞，截至目前並沒有一個為學界普遍接受的定義，但就字面而言，民主是指「由受決策影響的所有人或他們的代表來進行集體決策的方式」；商議(deliberation)則指「透過由認同理性及無私等價值的民眾，彼此提出論證來形成決策(Elster 1998：8)」。商議式民主落實在歐美等民主國家憲政制度運作的層次，原來是指代議士在議會中就政策本身的價值(on the merit of the policy)進行說理，在這個討論的過程中，參與者認真地考量重要的資訊和不同立場背後的論證，以尋求各自的決定，並且針對何者是好的政策，彼此說服(Bessette 1994：49)。最初商議的主要範圍侷限在代議機構，惟因代議制度的運作產生了若干缺失，學界乃自二十世紀末起逐漸強調公民可以超越團體、網絡或政黨等其他中介的社會結構，直接參與公共事務，因此，Habermas(1996)提出政策制定程序的雙軌模式(two-track model)，這個模式包括議會等公共機構及非正式的公共領域，前者做為決策的主要機制，而後者是社會的各種對話機制，它扮演提供意見及監督議會的角色。Pierre and Peters 更主張直接涉入政策過程中 (2002，孫本初等譯)，提倡公民參與、直接民主等治理方式，使商議不再只限於代議機構成員所代表的菁英階級中。

做為一個治理模式，商議式民主主張一個由大眾組成的政府，這個政府促成公民在知情及理性判斷之下來統治。其核心概念主要在於，透過公民在理性、反思以及公共判斷的條件下，共同思考公共問題以及各種不同的解決方案(Bohman 1996；陳俊宏 1998：104)。商議式民主的建構主要是奠基於：Kaut 所謂的「公開說理」(the public use of reasons, Bohman 1996)，Rawls(1971)的「公共理性(public reason)」以及 Habermas(1996)的「民主論述理論（Discourse theory of democracy)」。申言之，在商議式民主的運作機制之下，公民或他們的代表能夠在做成決定之前，於公開的場合檢驗不同意見的利益或理由，這個過程強迫公民在公共辯論中，以公共利益做訴求，或主張大家都可以接受的理由，來証成他們的決定和態度，以達到參與者可以接受的決定(Bohman 1996：5; Gutmann and Thompson 1996)。

綜合學者的說法，商議式民主與當今主導民主國家政治運作的「自由民主(liberal democracy)」或「代議民主 representative democracy」比較起來，最大的不同在於代議民主假定人民的偏好是固定的，政治過程主要在於匯集並反映人民

[2] 本節主要文字摘錄自黃東益(2003b)，第二章。

偏好，人民在政治過程中扮演的主要角色是選民。相對的，商議式民主假定人民的偏好是可以轉變的，可以透過商議的過程，依據「共善」來作決定，進行所謂的自我轉型(Warren 1992)，人民不只是選民，更重要的是公民的角色。除此之外，商議式民主還蘊含直接民主(direct democracy)與社群民主(communitarian democracy)的精神(2002，孫本初等譯)。因此商議式民主除了涵蓋代議民主的「非獨裁」、「政治平等」及「參與」等基本條件外（Fishkin 1991,1995），Guntmann & Thompson (1996)更強調對話的涵容性(inclusion, Young 1999)、公開(publicity)、課責(accountability)及互惠(reciprocity)等基本原則[3]。

由以上的討論以及綜合審視當前的主要民主商議機制，可看出代議民主中的決策方式以計算選票為主，商議民主機制的運作則是強調對話，並透過對話過程中的理性辯證及反思，自我成長與轉型。這種強調對話的特性在商議過程中通常涉及資訊蒐集、論證及說服，以及結果呈現等重要元素，在某些情況下，必須輔以投票(Bessette 1994；Elster 1998)。首先，商議民主強調知情的參與(informed participation)以及公民的自我發展，因此公民在參與民主商議的過程中必須蒐集資訊，以作為論證的基礎，這些資訊包含與討論議題相關的各種社會、政治、經濟基本事實的數字，科學或技術的資訊，對當前政策或立法的評估等等，這些資料的蒐集將能使得商議更趨於理性，而且足以作為說服他人的基礎。其次，資訊本身如果沒有經過適當的詮釋，並與問題的解決或政策的目標結合，則不足以有所作為，論證的過程必須透過有效性主張(validity claims, Habermas 1996)，以及溝通能力，使得參與者能以同理心（intersubjectivity）彼此瞭解，而此論證的過程也是培養公民能力、發展自我的一種機會。在參與者呈現蒐集的資料以及彼此以有效的主張，理性溝通之後，由於知識上的增長，或接受他人的有效主張，部份參與者可能對於問題的認定、政策的目標、或達到目標的方法採取與原來不同的態度(Bessette 1994：53)，而經歷自我轉型的過程(self-transformation；Warren 1992)。商議式民主的過程最後是決策的部分，在所有民主商議的機制中，除了非正式的商議不一定需要有結果之外，其他的機制在商議後大都必須呈現決議，決議有的以共識報告的型態出現，有的以投票解決，有的以民調方式呈現。以上這些元素除了說服牽涉到個人的轉型，資訊與通訊科技無法觸及之外，其他如資料的累積與搜尋以促進知情的參與、一對一、一對多、或多對多等大規模互動式

[3]**涵容性**指在不違背互惠性的情況之下，在政體中所有的利益、意見和觀點都要被包含在商議的過程中，這樣的觀點才具有合法性(Young 1999, 2001)。**公開性指**在商議這個公共的社會活動過程中，公民彼此公開地互相說理以使言說者之間能夠互相回應，(Bohman 1996：17)。課責是指在商議民主制度之下，參與商議的公民或代表必須就政策及執行的部分對其人民有所交代（Guntmann & Thompson 1996：128）。由理性而批判的言論所構成的公共領域來形成民意，植基於此種民意的決策才得以建立民主的課責（Dahlberg 2001：167）。**互惠性是指**商議的過程建立在同理心(intersubjectivity)上，也就是除非我準備開放心胸接受你的理由，否則我也無法期望你能尊重地接受我的理由，並且開放心胸地改變你的想法（Guntmann & Thompson 1996：Ch.2）。

的對話、以及共識型或民調型的決策，都是 ICTs 可促成的。

三、商議式民主的實踐困境

商議式民主被學界認為是強化政策合法性、提高決策品質、公民授能以及解決社會衝突的理想政治模式，標舉許多的理想與原則，然而在理論與實務上它仍有許多的困境：

(一)排他性的問題

雖然商議民主重要原則之一是所有受到政策影響的公民都要能參與商議的過程，實際上進入商議論壇的管道往往被權力菁英所嚴密控制，受到政策影響的公民被排拒在論壇之外，即使能參加論壇，論壇的安排、議程設定、以及解決方案的形成與選定也只是反射菁英利益的產物，在此種機制下所制定的政策將使社會不公的情況更加惡化(Young 2001：677, 683)。

(二)對話公平的問題

雖然商議過程強調互相尊重，但社會上一些公民善於表達，另一些人則不善於言辭，如婦女、經濟劣勢者及少數族群。討論的場合無法真正展露商議的精神，主要是因為商議的物質條件並非平等的分配，部份公民無足夠資源、機會以及知識權威的平等以形成具說服力的論證。公民可能缺乏足夠的議題資訊，以致無法對問題有深刻理解(Coleman and Gotze 2001)，即使能夠取得資訊，社會上較有資源的團體仍將會把有利於自己的信念強加於弱勢的群眾之上，因為公共傳播可能使民眾相信不正確的資訊進而引導他們的偏好，來強化資訊傳送者的利益，而民眾往往無法區辨(Gambetta 1998；Przeworski 1998；Stokes 1998)。另外，公民聚在一起的時候常常會失去控制，無法進行理性討論以及跳脫個人私利的關切，無法判斷何者是公共利益(Sanders 1997)。

(三)衝突激化的問題

商議民主的功能之一是要在社會日趨多元及複雜的情況下解決衝突的問題，然而在商議過程中，往往使參與者呈現其真正偏好(Elster 1998)，當涉及參與者基本價值的歧異時，互相挑戰的結果，將導致衝突的升高，而無法獲得結論(Johnson 1998)。

(四)可行性的問題

執行面問題包括時間、規模及成本的面向。首先，商議式民主的許多創新往往曠日費時，如丹麥科技委員會所舉辦共識會議的過程必須花三個月的時間，而且只有邀請 15-20 位公民參加。少數公民參與產生代表性的問題，

但規模過大不僅造成行政上的困難，更將使運作成本提高，如 1996 年在德州舉辦的商議式民調花費 400 萬美金(黃東益 2000)，2003 年一月在費城舉辦的另一次商議式民調則花費 100 萬美金。

參、 商議式民主與 ICTs：夢幻組合？

ICTs 具備超越時空、多媒體、可累積、易搜尋、匿名性、同步/非同步等特性，那麼這些特性有無可能突破前述商議式民主的困境？ICTs 與商議式民主是完美的夢幻組合？或者學界及實務界對於 ICTs 實踐商議式民主的期望，將如網路泡沫般的落空？

一、ICTs 與商議式民主實踐契機

首先，就 ICTs 所帶來的機會而言，超越時空的特性，可以促進廣泛而平等的參與，並且增加民主商議的行政可行性。因為透過 ICTs，參與者無須擔負旅行的時間及離家成本，這使得必須負責看顧幼童的婦女，或居住偏遠地區的公民等少數或弱勢族群，得以參加論壇。同時，在網際網路逐漸普及並結合電視、通訊衛星的情況下，主辦單位將可省去參與者旅行、住宿、開會場地等成本，容許針對更多的政策進行線上討論。由於前述成本下降，以及一對多、多對多的互動技術突破，跨越地理疆界的大規模論壇因而得以實踐。

其次，ICTs 所提供的多媒體，具有可累積性、易搜尋等特性，也強化商議過程中資訊的豐富性及可取得性。主辦單位可利用不同媒體，以一般普羅大眾理解的方式，提供資訊。相對於電視媒體，ICTs 的可累積性，使得資訊內容更為豐富・可取得性則增加資訊取得的便利性，降低成本，資料不再為專家、官僚、政客所壟斷，知情的參與將成為可能。

其三，匿名性促進自由而平等的參與，線上的討論者彼此看不到對方，也可能不知道對方來自何處、對方的身份、地位、和族群背景。一般而言，不願意參加商議的公民傾向於避免政治爭議性、個人政治效能感較為低落、較不願意挑戰團體的規範以及和多數意見牴觸、傾向於感覺自己無知，ICTs 匿名性的特質恰好可以免除公民心理的障礙(Witschge 2002)。ICTs 的匿名性也促進討論的公平性，在實體面對面的討論中，往往由於在言談、穿著中所展現的社會經濟地位，使得少數具優勢地位者支配討論，而社會的弱勢族群則無法自由表達偏好。ICTs 的匿名性則降低此種由於社會經濟地位的不平等而影響到公平的商議式民主的可能性（Gastil 2000, 5；Stromer-Galley 2002, 35）。

其四，同步性提供即時互動以及非同步性促進深思熟慮。透過 ICTs，參與者不僅消極的接受訊息，也可以與他人進行即時的交涉、互動，就商議式民主所強調的多元，ICTs 所提供的即時互動功能在使公民得以接觸更多不同的觀點。另外，商議式民主強調有足夠時間進行充分的思考，ICTs 的非同步性與累積性提供參與者便利，得以審慎的參考過去所表達的各種論述，並在思辯後，在參與者

方便的時間提出較為精鍊的觀點，而不侷限於商議的時間，倉促地提出較為粗糙的意見。

綜合而言，ICTs 大幅降低商議式民主的參與及辦理成本，增加其行政可行性，並且提供一個資訊豐富而易搜尋、自由、平等而利於審慎思辯的交流互動平台，提供商議式民主實踐的機會之窗。

二、ICTs 對於商議式民主的挑戰

雖然 ICTs 對於商議式民主的實踐提供以上的機會，但是，學界對於 ICTs 運用於商議式民主，在廣泛的參與、意見極化、以及公開課責等方面可能造成的負面效果，仍然抱持一些疑慮。

首先，ICTs 超越時空的特性，有利於廣泛而具代表性的參與，提高行政可行性，但是資訊落差(digital divide, Norris 2001)的問題普遍存在於社會，許多網路世界之外的居民被排斥於商議過程之外。研究顯示網路的使用者是年輕、高學歷的族群(黃東益等 2003)，因此，商議結果所呈現的民意只是反應權力菁英以及資訊富有者的利益而已，此將與商議式民主所強調的廣泛而具代表性的參與背道而馳。

再者，除了參與者的問題，對於將 ICTs 運用於商議式民主抱持質疑態度的學者，提出 ICTs 對於參與公共商議民眾意見極化的影響。ICTs 即時互動、易於搜尋及取得資訊的特性，提供參與者與他人進行討論的平台，但是一般而言，個人在網路上具有「無限過濾」(unlimited filtering)的能力，因為資訊成本及個人偏好的因素，比使用其他媒體(如電視)，個人具有更大的篩選自主權，因此，傾向選擇同一討論團體的人，大部分擁有相同的態度與價值，產生「圈內商議」(enclave deliberation)的現象，讓討論只存在於志同道合的人之間(Sunstein 2001)。這些討論可能由少數英所支配，而將意見不同的人排除在外，此種現象，使得商議式民主減低社會中歧異與衝突的可能性降低。

最後，ICTs 的匿名性，讓參與者在自由平等參與及公開課責之間，出現一個兩難，商議式民主強調公開課責和溝通理性，但是線上討論者得以化名或隱藏姓名，與商議式民主的精神相違背。學者從實際的研究結果指出由於 ICTs 的匿名性及無法追溯性，使得 ICTs 的討論變的不夠文明（general lack of civility, Barber, Mattson and Peterson 1997）。如網際網路的自由會被濫用而被放縱，形成道德的無政府主義(江淑琳 譯，Graham 原著 2003, 102)。如 Weger and Aakhus (2003)的研究指出網路聊天室的討論往往不具一致性(lack of conversational coherence)、論述不成熟(under-developed argument)以及過多的激情(flame)。除此之外，匿名性牽涉到另一個商議式民主重要的元素：平等的問題，商議式民主強調公平的精神，也就是每一人發言的機會要平等，在決議的階段亦同。但是在 ICTs 的商議，參與者得以大量複製，在互動及決策階段強化其論點，因此違反公平的原則。

三、以 ICTs 實踐商議式民主的準則

整體而言，ICTs 對於商議式民主實踐的作用是雙面的，雖然 ICTs 某種程度的確可以克服商議式民主的部分問題，但另一方面，ICTs 也有可能為商議式民主增加新的難題。隨著 ICTs 的普及以及廣泛被運用於政府的治理，積極作為應是善用 ICTs 的特性與優勢，並且面對挑戰與克服限制。在實踐的層次上，運用 ICTs 進行民主商議該依循何種準則？如前所述，有關這個強調對話、反省及洞識的深思熟慮過程，提倡商議式民主的學者主要是以 Harbermas(1987)所提出的理想言談情境（ideal speech situation），做為設計商議式民主制度的藍圖。根據 Harbermas 的溝通行動理論，「公平(fairness)」與「能力(competence)」是理想言談情境的兩個最核心的概念，前者指每一個行動者在討論政策議題時，必須可以自由出席、提出論述、辯論及做成決定。後者則指參與者在合理能力範圍內，根據所具備的知識與資訊，盡可能對議題進行瞭解與達成一致意見。為達此目的，參與者應該要能接觸到資訊及其解釋（Welber 1995：65-66；Webler and Tuler 2000：568）。相對於 Harbermas 的這兩項規範性原則流於空泛而難在實踐上有所助益，Week(2000)在評估不同的參與機制時，提出「廣泛的(broad)」、「資訊充分的(informed)」、「商議的(deliberative)」、「可靠的結果(credible results)」等數項原則，顯然有較高的價值。至於 Coleman & Gotze (2001)提出「平衡資料的提供」等八項原則，也有足供參考之處。綜而言之，本文採黃東益等（2004）從參與者、參與過程及參與結果等三個面向，所提出的民主商議的參與模式，作為評估商議式民主機制的準則：

(一) 參與商議者應顯示：

1.廣泛而具代表性：參與不僅不應造成排他，尚須具有代表性，也就是參與者能代表那些直接受到政策影響的利害關係人。

2.平等的地位：參與者的意見應受到平等的對待，不因個人的經濟地位、階級、種族、性別、年齡等有所不同。

(二) 在商議過程中應展現：

1.充分多元的資訊：商議式民主強調知情的參與，因此做決定之前應有充分的資訊；所謂「充分」，除了對相關議題要有足夠的資訊外，還要能夠反映多方的觀點，以免失之偏頗。

2.自由的參與：所謂的自由，是指參與者應不受任何的脅迫或操控，在商議過程中，能獨立的思考與行動，且不只是政府對民眾單向的互動；必須包括民眾與民眾之間的互動，以交換不同觀點。

3.結構的商議：自由的參與並不代表毫無目標的漫談，除了提供資訊外，參與的市民應遵守遊戲規則，透過結構式的論壇，進行面對面的討論，並與不同立場之專業團體互動，就不同選項的成本、後果及權重，加以考慮。

4.足夠的時間：民主商議之所以強調深思熟慮，主要是因它有別於「快

照式(snapshot)」的民意蒐集方式，因此必須要允許參與的民眾有充分的時間，能夠對議題思考，並提出精鍊的意見。

5.政治及行政的可行性：部分商議式民主的設計，雖然或許在方法上無懈可擊，卻無法實現，就此而言，諸如陳義過高無法獲得政治支持、法令不容或成本無法負荷，均使民主商議無由產生。

6.公開與課責：討論的過程必須公開，這是因為唯有透明公開的公共商議，乃能實現課責。在商議式民主制度之下，參與商議的公民或代表必須就政策及執行的部分，對人民有所交代。

(三) 參與結果：

1.具有可靠性(credible)：進行過程中所使用的方式，應包括多種測量及資料蒐集方法，並足以說服決策官員、新聞媒體、有組織的團體、和一般大眾。

2.在實際治理過程中產生影響（does it count?）：商議進行的結果增加市民參與的意願，以及政府機關的正視或回應。

肆、 他山之石--歐美國家以 ICTs 實踐商議式民主的個案分析

資訊與通訊科技應用於民主過程，目前在實務領域快速發展當中，但是相關理論的發展仍然較為單薄，因此，個案研究成為目前累積理論素材與推動實務需要雙元目的下，最常被使用的方法，然而，這樣的研究行動，必須有一個較為完整的分類方式為基礎，主要原因是這樣一個分類方式，一方面可以讓研究者或是實務工作者了解電子化民主的範圍，另一方面，也可以讓我們在推動各項電子化民主的業務時，能夠有自我評估或是跨越區域評估的基本架構，我們試著提出這樣一個架構。

首先，需要人民作出選擇的過程，可以分為兩種選擇標的，一是選人，一是選擇政策(選事)，這兩種選擇基本上涵括了民主政治所有由「人民當家作主」的標的，選擇總統或是立委，是選首長與代議士等選人的選擇權力，而人民藉由公投選擇要不要購買「飛彈防禦系統」，就是一種選事的選擇權力。就行動上來說，本文將選人的部分稱為「電子化投票」(e-voting)，而選事的部分，稱為「電子化參與」(e-participation)，電子化投票部分，一般可以分為「電子投票系統」與「遠端電子投票」兩個部分，而電子化參與部份，也應該有所細分。

再者，前述分類的政策選擇部分，民眾的選擇事實上是十分複雜的。比方說，選擇政府應該優先處理什麼政策議題的選擇權力，與選擇政府應該藉由什麼手段執行一項政策的選擇權力(比方說，垃圾收費)，是十分不同的，因此，我們需要一組可以對政策選擇進行分類的方法，這樣的需求可以從公共政策過程論中得到滿足(Dye, 1998)。公共政策的決定，在過程論的概念下，可以分為「問題提出」、「議程設定」、「政策形成」、「政策合法化」、「政策執行」、與「政策評估」等六

個階段，本文將問題提出與議程設定合併成議程設定的階段，成為五個階段的過程論，作為這個分類架構的基礎，這五個階段分別為：「政策議程設定」、「政策規劃分析」、「政策合法化」、「政策執行」與「政策評估」(請參表二)。

表二：電子化民主應用範圍分類表

作用	選　人		選　事				
行動	電子化投票		電子化參與				
分類	電子投票系統	遠端網路投票	政策議程設定	政策規劃分析	政策合法化	政策執行	政策評估

資料來源：江明修等(2004)。

最後，這樣的一個分類架構下，在每一種項目中，所謂商議式民主的體現，就是人民在作出集體選擇之前，能有機會進行深入的討論、對話、學習等作為，選人時對於候選人評選標準的討論，選事時對於目的與手段的討論，都有提升決策品質的意義，當然，這樣的討論不一定非在網際網路上實踐，包括電視、廣播、會議…較為傳統的公共傳播方式，也可以藉由更多的討論提升民主決策品質，但是網際網路提供了一些新的可能性與挑戰，這也是本文討論的重點。

接下來，由於篇幅有限，本文只限於針對其中三個部分，提出個案討論，這些個案的挑選，係針對該項目發展商議式民主的重要性來挑選，本文挑出政「策議程設定」、「政策合法化」、以及「政策執行」等三個項目，這三個項目與其他項目比較起來，運用 ICTs 實踐商議式民主的重要性較大。比方說，就目前的民主運作體系來看，選民投票之前的公共討論，與政策過程的公共討論比較起來，前者在網際網路之外的大眾傳播媒體中，已經具備基本溝通的形式，雖然實質上仍有改進的空間，但是比起後面政策過程的公民參與討論已經是完備多了，因此，本文的案例將投票選人排除在外；再者，在電子化參與公共政策的五個階段中，公共政策規劃分析涉及較為專業的部分，雖然目前已經有學者提出「參與式政策分析」(participatory policy analysis; deLeon, 1990)以及參與規劃程序(participatory planning processes; Forester, 1999)，但是需要一般民眾深入參與充分討論的機會仍然相對較小，在本文案例研究將之排除。而系統性政策評估相對於其他的階段，專業性的要求也是較高，除了民眾抱怨的蒐集，和民眾網路政策滿意度調查的運作外，這種系統性的評估工作，仍然是以專家或官僚體系為主的工作，在本文中也將之排除。最後本文剩下三個步驟的個案，分別為：「政策議程設定」階段之英國議會商議式論壇、「政策合法化」階段之荷蘭電子政治參與、以及「政策執行」階段之美國環境保護署的電子行政命令制定等，以下分別陳述

之[4]。

一、政策議程設定」階段之英國議會商議式論壇

英國的國會議事電子化民主計畫自 1998 年便開始運作一系列的小規模試驗性的英國議會線上諮詢服務，線上諮詢的目的在於讓相關的專家或是公民團體對立法或是特定政策領域提供建議。

依據線上統計，已經接受國內家庭暴力下的受害者、遭受暴力恐嚇團體、社會局等，甚至專於莖葉細胞研究的專家均會上線，給予英國上議院的利益團體所關心的法案建議；不僅如此，甚至提供關於如何將資訊通訊技術應用在議會諮詢版的意見。

線上請願（e-Petition）常被誤認為需要相關政策專業領域的專家才能夠參與，事實上英國議會線上請願網，主要功用在於讓該項計畫能夠在經過商議式（deliberative）的方式下運作(請參圖一)。網站上所列出的議題必須至少經過一個月的時間讓參與者線上討論者充分討論，討論的內容不限個人經驗或政策意見。最後，議題討論結束，將相關的討論與意見彙整、摘要送交英國國會討論。

英國國會本身亦樂見這些來自公民的意見，因此這些討論亦往往對於政策具有直接與關鍵的影響，例如：英國國會中的社會安全委員會主席 Archy Kirkwood 就說（Coleman and Gøtze, 2002）:「我認為這是一項成功的經驗，且其基礎應該再推展更廣泛些，以加強英國國會的相關業務。」

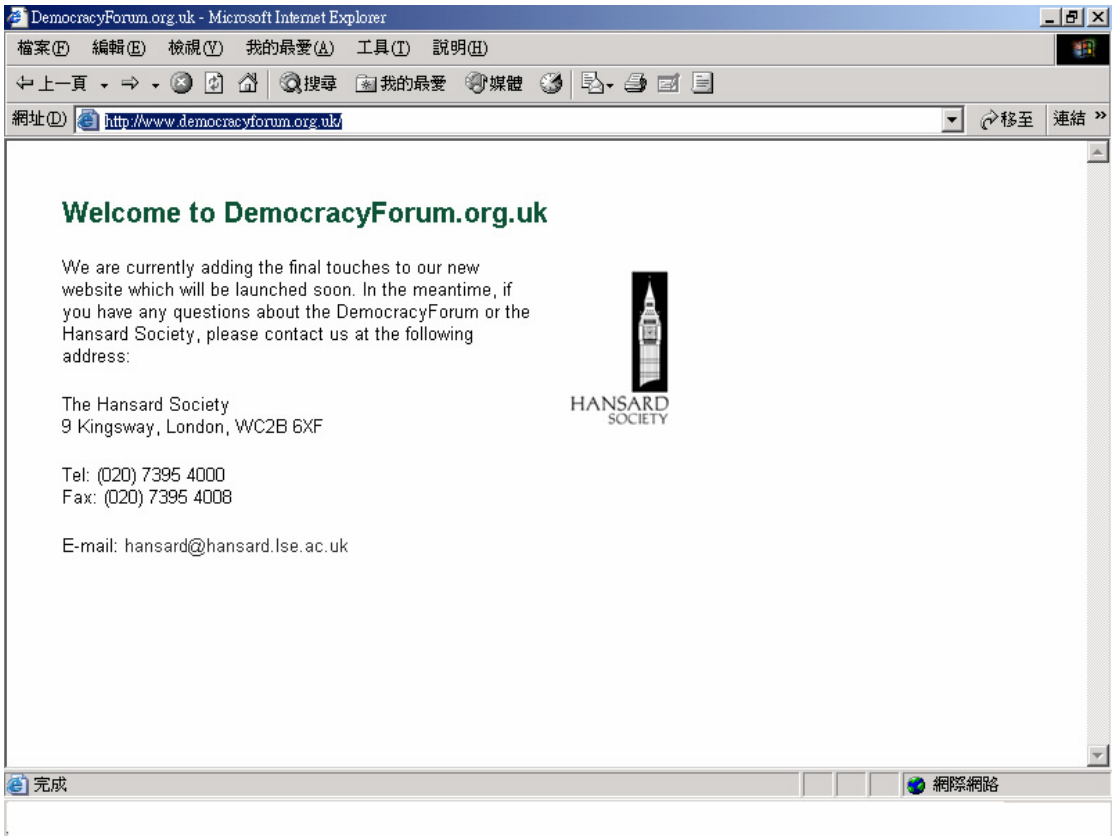
此項經驗顯示審議式的線上諮詢提供的討論空間，讓政策討論不再限定於菁英與專家，相關領域的專家與利益團體、一般民眾均具備公平參與討論的機會。該項計畫更進一步訪問參與者對於整個討論過程的感覺與意見後發現：大多數的參與者均對透過網路平台的討論機制，進而與相關的官員有所接觸的經驗均認為很正面，且由於公民互動的討論中也容易建立社群共識，進而在相關議題討論結束後更進一步組織成團體，繼續關心相關議題，例如：國內家暴婦女會便在論壇結束後繼續成立屬於自己的委員會與社群網站，繼續進行意見溝通與分享。

英國的例子中可以直接見到政府利用電子通訊技術達到政策議程設定前的問題討論，並經由網路論壇達到探求民眾意見與提供民眾交流的管道。更因為民眾充分感受到政府在該計畫中扮演的積極回應角色，並願意接受該論壇的相關意見，責成彙整送交國會，供議員決策制定參考，正面鼓勵民眾政府願意應用 ICTs 技術傾聽民眾的聲音，實現商議式民主。

目前歐洲其它國家包括義大利、愛沙尼亞、芬蘭、德國、瑞典、澳大利亞、荷蘭、加拿大、蘇格蘭、法國、丹麥等國家亦推行應用通訊技術實現審議式民主諮詢、提供議會決策制定的參考之計畫（Coleman and Gøtze, 2001）。

[4] 本段主要文字，節錄於江明修(2004)，第五章「電子化民主的個案研究」。

圖一：英國的審議式論壇



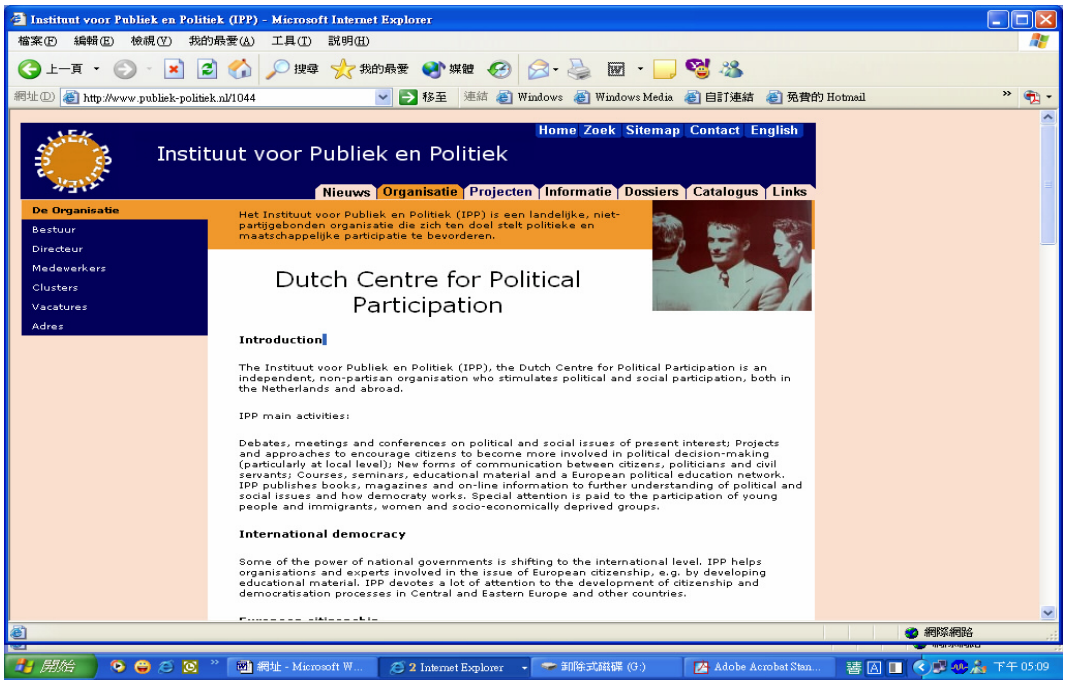
圖表來源：http://www.democracyforum.org.uk/

二、「政策合法化」階段之荷蘭電子政治參與

荷蘭以建構互動式網路協商的平台供公民參與政治。如圖二所示：荷蘭的政府官員透過該網頁，與民眾進行視訊方式進行網路互動。部長 Van Boxte、專家 Steven Lenos 博士、打字員工作員，均同時參與網路諮詢活動和線上討論。網頁中並同步以廣播電台做為討論平台。在互動中，專家 Steven Lenos 博士擔任討論過程中參與者與部長討論中的中間人。中間人針對討論議題，事先過濾參與者的意見，再呈送給部長決定與參與者線上活動的主題。雖然是透過中間人傳達的方式進行線上討論，但仍應用通訊技術建構了一個民眾決策參與意見交流的互動平台 (Instituut voor Publiek en Politeik; IPP)。

在這個線上討論的平台，主要有四種參與者：中間人、政務官、公民以及公務人員，並由公務員代表政府跟其他參與人員討論公共事務。在荷蘭的政治制度中，部長為主要接觸民眾且對民眾負責的人，而公務人員在線上討論機制的角色，便成為一個提供民眾政府政策的專業諮詢者與解答者的角色。

圖二、荷蘭 IPP 線上諮詢討論區



資料來源：http://www.publiek-politiek.nl/1044

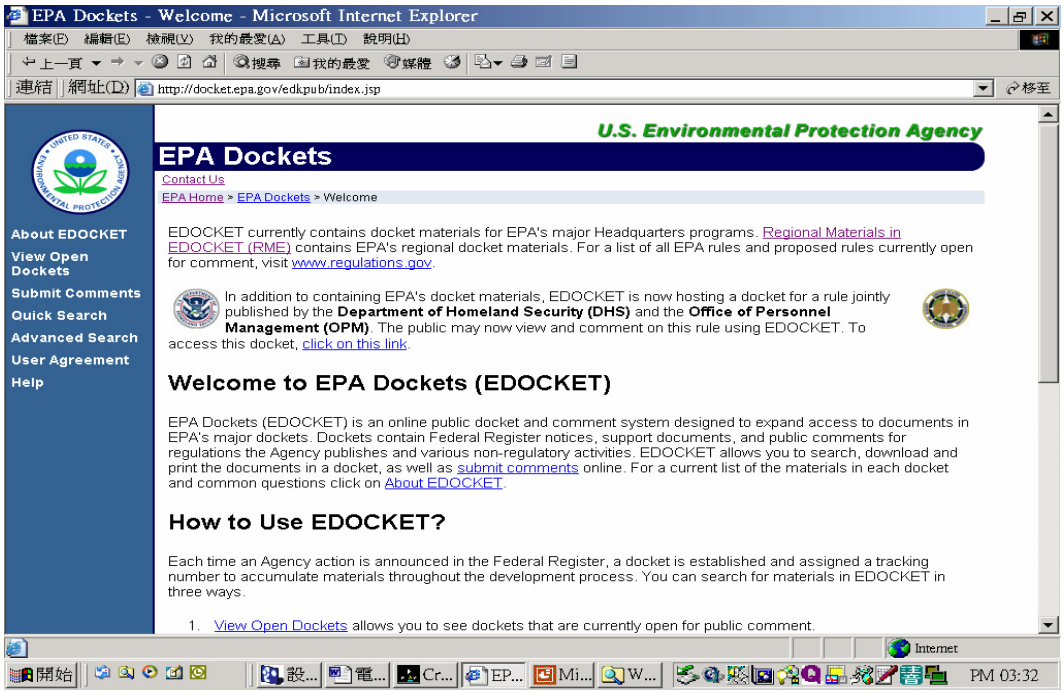
專家 Steven Lenos 估計每月三場互動討論會共約 50 位民眾參與，並有多達 200 封諮詢訊息。在線上討論平台上，部長約可即時處理兩倍數量的民眾諮詢與討論問題。而其中 40 至 60 個提出的問題，可在一個小時之內獲得解決或答覆。此外，就網站的功能而言，不僅是線上討論區的推展，也提供了許多政府政策宣導的線上資訊，並透過電子郵件或電子報發送方式，使民眾能即時即地接收最新的政府資訊，同時也促使更多的民眾來參與部長線上對談。

總之，IPP 的設立提供了一個民眾參與政策討論的管道，也促使政治家和民眾之間的關係逐漸改變。

三、「政策執行」階段之美國環境保護署的電子行政命令制定

在公共政策的進程中，通常執行的階段都是由議會機制授權官僚體系完成的，然而，官僚體系在「聽命行事」的印象之下，事實上也有許多決策的功能，就是一般所稱的「施行細則」的設定工作(rulemaking; Kerwin, 1999)，這樣的工作通常不需要經過立法過程，但是卻有相同公權力，這種工作在負有管制任務的機構尤其明顯；美國行政部門作為，通常必須遵循 1946 年行政程序法(the Administrative Procedure Act; APA)對於「告知(notice)」、「評論(comment)」、以及「定規(final rule)」的程序規定，實務上，美國聯邦政府機構制定規則時，通常會先在政府公報上公告，並且要求民眾在一個時間內出評論，最後由機關蒐集民眾意見並作修改之後，公佈實施。

圖三：美國環境保護署線上檔案系統



圖表來源：http://docket.epa.gov/edkpub/index.jsp

目前美國環境保護署(EPA)的 EDOCKET 系統是 2002 年開始上線，如附圖三所示，它是一個線上公共檔案系統，公民來到這個網址之後，可以藉由搜尋的功能(普通或進階)，找到所有與環境保護的法律、命令、管制規則、及其相關政府公文書，該系統是以匿名的方式運作，但是系統管理者仍然希望上傳意見者可以提供聯絡方式，以便於意見傳遞不清時可以聯絡溝通，不然單位無法列入修改提案的考量；另外，系統管理者除了對版權內容、商業機密、以及其他法律禁止的公開文書有權刪除之外，一律來函照登，並列入部門考量；當然，這個公共檔案系統也允許民眾隨時在網上提供與管制政策相關的意見，除了可以履行美國行政程序法中政府管制規則制定，應為事先告知民眾以及開放評論的要求之外，主要也可達成下列四項目標(Coglianese, 2004: 16)：(1)增加民主正當性、(2)改進決策

品質、(3)降低行政成本、(4)強化管制的順服等。

前述的系統仍然在擴充當中，將來發展的方向包括應用資料探勘(data mining)的技術集結更多相關文件以及分析民眾意見、管制規則之間的衝突檢查、對利害關係團體的立即預告系統、管制政策「白話化」(“plain English”)系統、甚至建立「網上公民論壇」(digital juries)以讓民眾對官僚體系關於管制內容的決策有更多的影響力，而「電子化行政命令制定」也漸漸成為 ICTs 在政府政策執行的過程中，最主要的應用場域，不論是學界還是實務界，都有重視發展的聲音出現(Shulman and others, 2003; GAO, 2003)。

四、評估與討論

前述三個案例的介紹當中，我們可以看出應用 ICTs 實現商議式民主的幾個機會與挑戰。

第一，公民公共政策參與最極端的例子，就是「議程設定」(agenda-setting)權力的開放，這種開放也隱含商議式民主在「有影響力」參與上的實踐，換句話說，公民不但能夠在政策選項明朗化的前提下擁有選擇的權力，更重要的是具有政策優先順序的決定權力，也就是政策議程的選擇，因為這樣的決策權力，通常是精明的政治企業家(political entrepreneurs)，操控民主的關鍵所在。對行政部門來說，面對廣大民眾經營這種「選擇作什麼選擇」(choose what to choose)的權力平台，好像一個「開放式」(open-ended)的問卷題目一樣，需要一個低廉的蒐集民眾意見之溝通平台，以及迅速統整資訊的知識管理系統的協助，ICTs 在這方面是比傳統的面對面說明會或是公聽會來得有效率；對民眾來說，藉由網際網路運用議程設定的權力，也當然比親身在固定的時間內參與相關會議來得低，然而，在「數位落差」(digital divide)所造成的影響方面，議程設定權力在 ICTs 介面下的實踐，仍然必須靠普遍建構公共上網地點(或是無限上網地區)的方式來減緩。

第二，公共政策參與的本身，仍然涉及到參與者專業知識程度的問題，也就是說，政策參與的程度與效果，與前述參與民眾本身的「公民能力」有很大的關係，這關聯性一方面使得公民參與討論有可能因為公民能力的不足，違反了商議式民主參與公平性的原則，另一方面，這樣「專業不對稱」(professional asymmetry)的問題，即便專業能力低的公民參與，在討論的過程中，是很容易被專家意見帶領。當然，ICTs 的加入，使得前述的問題與傳統的公民參與機制(如公聽會)比較起來，仍然對推動商議式民主具有重要進展，主要乃是完整的資訊提供，讓哪些有興趣(或是利害關係)的民眾，在參與的過程中，可以事先消化資訊，降低專業不對稱的問題，另外，網路非同步的進行方式，或是線上討論資料的累積，都可以讓參與民眾在較低的成本下達成在互動對話過程中，進行知情的互動，因學習而參與公共政策決策的機會。

第三，公民在代議政治下，不只將決策權力授與(delegation of power)代議士，事實上也將行政作為細節規範的決策權力，交給了永業文官；這部分通常是

公共行政理論討論官僚政治權力的起點，主要問題在於：「官僚是聽命行事的辦事員或是本身擁有決定政策內涵的權力者？」，如果經驗告訴我們的答案是後者常常被視為民主深化的主要障礙之一，則官僚體系以商議式民主的精神將執行細節決定對民眾開放，成為深化民主的重要步驟，ICTs 在實現這種改革的理想上，當然比起傳統的政府公報系統來得有效率，主要依然是在資訊上網所帶來的優勢，讓民眾可以在知情的狀況下進行決策參與。當然，要了解政策細節的制定，通常不但需要專業知識，還需要行政經歷，因此，公共政策參與對「公民能力」的要求更高，需要從資訊提供或是專家意見的提供上，減緩這樣的壓力，另外，政策執行過程的開放，因為專業的要求高，常常會成為「政策倡議團體」監控政府執行的管道，但是也有團體參與壓過個人參與的問題產生，值得後續建構相關機制的設計者關注。

以上三個個案主要是由政府利用網站，在政策的過程中蒐集民眾資料，代表各國政府利用 ICTs 實踐商議式民主的一個起步，其中利用 ICTs 的特性讓民眾加入決策過程，大幅擴大參與規模，以及透過 ICTs 公開政府相關資訊的努力，值得肯定。有關這些機制系統化的評估仍有待學界及實務界投入更多資源，但是，若從這些參與機制的設計，按照以上所提準則來看，仍有改進空間。首先，參與者是否因為資訊的落差而呈現過度的自我選擇問題？是否有足夠代表性？有無可能被倡議團體所主宰？其次，主辦單位是否提供足夠的資料，特別是在書面資料之外的多元的觀點，讓參與者進行知情的討論？討論是否結構化，而無以上所謂的不成熟的論述或過渡激情？最後，按照以上的過程，商議結果是否可靠？是否能被納入決策過程？

伍、 結構式線上民主商議模式

如以上個案所呈現，ICTs 雖然為商議式民主帶來機會，也潛藏許多挑戰，因此在商議式民主的實踐上，必須以結構化的模式，來善用 ICTs 的優勢，並克服挑戰。除了透過政府網站，在政策過程中蒐集民眾意見，以落實商議式民主精神，為了避免以上可能的缺失，各國政府也不斷發展各種結構化的民眾商議機制，試圖主動邀請民眾參與，並以種種機制，來促成平等的民主商議。本文參考近年來實施的商議式民調(Deliberative Poll)、公民會議(Citizen Conference or Consensus Conference) 及公民小組(Civil Panel)，舉出三種線上諮詢機制的雛型，並依據以上所列商議式民主實踐準則，比較其優劣。

一、線上商議式民調(On-line Deliberative Poll)

線上商議式民調模擬實體的商議式民調所設計，商議式民調是由 James Fishkin 所發展，主要是要連結民主改革中「平等(equality)」及「審慎思辯(deliberation)」等兩個互不相容的核心價值，並且嘗試克服一般民調所遭遇到的「理性無知(rational ignorance)」的問題，提供受訪者回答問題前，對於議題相關

資訊及不同立場論述認真思索的機會(黃東益 2000)。實體操作的方式係將隨機抽樣產生的 250 至 600 位公民「樣本」予以聚集，進行論壇。在會議前先進行前測並給予議題背景資料，論壇中針對特定議題進行相互討論並與學者專家、政治人物對談，之後進行問卷後測，並與對照組作比較，以了解論壇對於參與者的影響。線上的商議式民調嘗試模擬實體的運作方式，已在美國首次試驗(Iyengar et al 2003)，其步驟如下：

(一) 參與者選取　首先由主辦單位，以隨機方式抽取一個全國性樣本，針對由主辦單位所設計的問卷進行面訪或電訪，並徵詢受訪者參與小組討論的意願。對於願意參與線上討論者，其中擁有電腦並已上線者，給予金錢誘因，未擁有電腦及未上線者則給予電腦並協助上線，協助其使用軟體、麥克風及耳機。

(二) 商議過程

1.背景資料提供：主辦單位準備針對議題的可能選項，其基本精神及可能的後果，準備背景資料，在會議前公布在預先建構的網站上，並以電子郵件寄送給各參與者。

2.線上小組討論：在先期問卷完成後一至兩個月左右邀集願意參加討論之受訪者，在線上以同步的方式，每週針對一個議題進行兩小時的小組討論，在此之前則由計畫執行人員訓練專業之會議主持人並針對不同議題各小組討論後形成問題。為貼近實體討論並顧及無法使用文字者，討論主要以聲音進行。

3.專家答覆：主辦單位將小組形成的問題轉請不具立場的學者專家、民意代表、政府官員等進行對談，並將內容以聲音及文字公布在網站上。

4.會後以問卷訪問討論參與者及曾受前測的非參與者，以比較線上及實體討論的結果。

(三) 商議結果　以問卷調查統計分析的方式呈現，對於政策的影響與否在於委辦單位對其定位，由民間團體舉辦的線上民調結果，雖沒有法定的拘束力，但將形成與論的壓力。

二、線上公民會議(On-line Citizen Conference)

相對於線上商議式民調大規模的討論，線上公民會議則強調小型、但較具深度的討論。這個模式主要是模擬在丹麥及其他國家行之有年的共識會議所設計，實體的共識會議是邀請不具專業知識的公眾，針對具有爭議性的政策，事前閱讀相關資料並作討論，設定這個議題領域中他們想要探查的問題，然後在公開的論壇中，針對這些問題詢問專家，最後，他們在有一定知識訊息的基礎上，對爭議性的問題相互辯論並作判斷，並將他們討論後的共識觀點，寫成正式報告，向社會大眾公布，以供決策參考(林國明、陳東升 2003)。線上公民會議主要以視訊會議軟體，模擬實體公民會議進行，其步驟如下：

(一) 參與者選取 公正客觀的執行委員會經由公開的途徑徵求志願參加公民會議的民眾，並根據主要的人口變項，經由隨機挑選組成 20-25 人的線上「公民小組」，並提供適度的誘因。

(二) 商議過程

1.準備階段 正式會議召開前，以兩個週末的時間，先進行預備會議的階段，在預備會議中，以視訊的方式，讓公民小組的成員能有所互動，並熟悉他們所要討論的議題。由執行委員會選定與討論議題相關的背景知識、文獻資料，供公民小組成員在線上閱讀和討論，公民小組也可利用網際網路搜尋資料。這些背景材料，通常要涵蓋對討論議題的不同見解與觀點。透過閱讀與討論，公民小組對該議題有了一定的瞭解之後，提出他們要在公民會議中討論並詢問專家的問題。

2.提出問題與挑選專家小組 在線上的小組討論中，公民小組的成員提出他們想要了解的問題，執行委員會也根據公民小組所要了解的議題，協助提出熟悉特定問題的專家小組名單，但公民小組可對專家小組名單作增刪。專家小組名單確定後，主辦單位要求專家針對公民小組成員所提出的問題，以一般公眾能懂的語言，準備口頭與書面報告。這些步驟以視訊方式進行，並公布在網站上。

3.線上正式會議 正式會議的期程為三到四天，採公共論壇之形式，在軟體與硬體設備可行的範圍內，開放給媒體採訪，邀請國會議員和有興趣的一般民眾參加。第一天，先由專家在線上針對公民小組事先擬定的問題作說明，並回答公民小組在線上提出的問題。第二天，則由公民小組對專家小組進行交叉詢問，釐清見解差異的爭論議題。第三天公民小組自行進行討論，並利用同步寫作軟體，撰寫最後的報告，其中包含對爭議性議題得到一致性的見解，但也指出無法達成共識的部分。最後一天，公民小組選出代表，在線上向專家、聽眾和媒體公佈他們的報告。

(二) 商議結果 線上公民會議的結果主要以結論報告的方式呈現，報告可交由相關的國會或行政部門參考，並以記者會的方式公佈，要求相關單位對其有所回應。

三、線上公民顧問團(On-line Civil Panel)

作者及同僚(黃東益等 2004)依據本文所提出實踐商議式民主的主要原則，並參酌公民會議以及公民顧問團的精神，建議政府相關單位試行以一年為期的「線上公民顧問團」，利用網際網路的特性，在一定時間內，針對多種國家重大政策，蒐集知情而精緻的民意，除了落實主權在民精神的直接參與，以彌補代議

制度之不足，並由此累積應用 ICTs 於商議式民主的實證經驗與知識，提供推廣網際網路於我國民主治理的基礎，以及未來行政改革的參考。具體實施步驟如下：

(一) 參與者選取 由公正的推動委員會名義透過各種媒體登廣告，說明顧問團之運作方式，邀請上網市民主動登記成為線上公民顧問團，此作法可以確保登記民眾有意願及能力參與討論。為減輕資訊落差可能產生的排他性，建議由推動小組根據我國人口特性，從登記的市民中，挑選具代表性的市政顧問團 1100 人[5]。顧問團成員一年任滿後，由總統邀請部分團員餐敘，並贈予證書，表達對於顧問團的重視，以提高參加誘因。

(二) 商議過程

1.建構議題論壇 在主辦單位之網站針對諮詢議題，成立顧問團討論專區，除了由推動小組提供充分的議題資訊外，利用網際網路的互動性，設立不同小組討論專區、學者專家論壇及學者專家與民眾對答專區，並公佈討論規則，以對參與者課責，使論壇結構化。同時，論壇以非同步的方式，由相關議題的學者專家、顧問團成員及一般民眾提供資料及發表意見，讓參與者有足夠時間，以進行知情而深入的討論。

2.蒐集意見 在一年內針對重大政策議題之不同方案，由推動小組邀請部會相關人員、學者專家、利害關係人，草擬問卷，針對線上市政顧問團成員進行線上民調，並將調查結果公佈在網路上。

(三) 商議結果 與議題相關之部會，對於線上公民顧問團的調查結果必須以公開方式，正式加以回應，使商議結果對政策過程產生影響。

表三: 結構式線上民主商議執行模式比較表

	線上商議式民調	線上公民會議	線上公民顧問團
參與者選取	約 200~500 人 抽樣選取	20~25 人參加 報名後抽籤	1000 人參加 報名後抽樣
執行步驟	★資料提供 ★小組即時討論 ★與學者專家對談 ★前後意見調查	★資料提供 ★小組即時討論 ★與學者專家對談 ★建立共識	★資料提供 ★非同步討論 ★多次意見調查
結果	視委託單位而定	由相關部會公開回應	由行政部門公開回應

圖表來源：本研究。

三、三種模式的比較

[5] 一般民調抽取 1067 樣本，使其估計在 95%的信心水準之下誤差保持在 3%的範圍內，為使所得結果能具有一般民調之準確性，因此選取 1100 人組成公民顧問團。

表三是三種模式主要的參與者選取、商議過程及商議結果的比較。從本文以上所提的民主商議的準則來看，三種線上商議模式各有優缺點，如表四所示，就參與者的代表性而言，除了線上公民會議因為人數少而代表性較不足外，其他兩種法方式都透過較大規模的抽樣方式選取，而且能運用 ICTs 的優勢，擴大商議的參與規模。

就商議過程而言，線上公民會議可說是時間最長、討論最深入的，因為人數少，在技術上可以引進視訊技術，最能貼近實體的商議。相對而言，線上商議式民調牽涉大規模參與者，成本較高，而且討論時間較短，不夠深入，要將數百人同時聚集在同一個時間上網討論，也由實際的困難。而線上公民顧問團介於兩者之間，其商議雖較不具結構性，但相對而言，有意願的民眾參與的機會較高，成本較低，而且民眾不一定需要在同一時間上線討論，可行性較高，而且可以蒐集民眾對於較多議題的深度意見。

就結果而言，線上公民會議的結果可能因選取的參與者不同的特質，而有不同的結果，而另外兩種模式則較有較高的可靠性。最後就商議結果是否產生實質的影響，後兩者商議模式都有類似的影響效果，而線上商議式民調的結果是否產生顯著的影響，則在於主辦單位對於該民調結果的定位。

表四：線上民主商議模式比較

	線上商議式民調	線上公民會議	線上公民顧問團
參與者的代表性	高	中	高
參與者平等的地位	高	高	高
充分多元的資訊	中	高	中
自由的參與	中	中	高
結構的商議	高	高	中
足夠的時間	中	高	高
行政的可行性	中	高	高
公開與課責	高	高	高
結果具有可靠性	高	中	高
結果產生影響	中	高	高

圖表來源：本研究。

陸、 結論

我國過去幾年推動電子化的努力，已在「效率」方面展現可觀的成效。在思索下一階段發展目標時，除了硬體方面的成效，作為展現國力的象徵之外，如何運用電子化政府來豐富人民的公共生活，也應是相關單位考量的另一個重要面向。「商議式民主」是學界近年來轉向的一個焦點，也是民主政治較高的境界，如果民主深化是台灣政治發展下一階段的首要目標，商議式民主無疑是提供達到這個目標的理想模式，政府也應思索如何利用 ICTs 的特質，來實現這個高難度

的民主模式，為台灣創造另一波政治奇蹟。

雖然商議式民主的理念，對於目前處在深化民主階段的台灣，提供一個追求的願景，然而我們也從前面的分析中了解到，在實務的層面上，推動商議式民主，必須誠實面對可行性及人文背景的考驗，ICTs 具備超越時空、多媒體、可累積、易搜尋、匿名性、同步/非同步等特性，對於民主商議的實踐提供了一些機會，當然也帶來了某些問題，就此而言，即便是當今最民主的國家，推動起來也有一定的困難度。本文分析的個案指出，透過電子化政府來實踐商議式民主的主要努力焦點在資訊的公開透明，目前已有相當成果，不過商議的過程仍難跳脫「資訊落差」以及「公民能力」的限制，使得公平以及深度的參與受到質疑，也影響到結果的可靠性。

本文舉出「線上商議式民調」、「線上公民論壇」及「線上公民顧問團」等三種主動選取民眾參加商議的結構化民主商議雛形，並比較其特性，基本上是企圖結合商議式民主與 ICTs 融入政府的決策過程當中，以獲取本土商議式民主的運作經驗。本文所提出整個結構化商議模式的相關建議，希望能為下一階段電子化政府硬體之外的「內容」，找到一個可以在短期內努力的方向與策略。正如「點、按、與投票：網路投票的未來」的作者 R. Michael Alvarez and Thad E. Hall(2004)指出：「除非我們可以得知網路遠端投票系統的運作實況，否則我們無從判斷贊成或反對網路投票論者的論點是否正確，因此，我們需要一些小規模的測試，站在科學實驗的基礎上，才能確實評估網路投票的成功因素與失敗因素。」我們可以同理得之，以商議式民主精神推動電子化參與，與推動網路遠端投票有著相同的情況，除非我們先進行一些小規模的實驗，否則我們無從知道贊成或是反對者的論點是否正確。

最後，在思考如何利用 ICTs 來實踐商議式民主的同時，我們也應思考如何讓權力菁英及社會大眾接受商議民主的概念，因為如果科技要能夠對政治有所影響，政治本身必須要先有改變，必須要有意願走向更參與式的以及更有力的公民社會(Barber1998：261-263)。

參考文獻

江宜樺，2001，《自由民主的理路》，台北：聯經。

江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂。(2004)。《運用資訊與通訊科技實現「全民參政理想」之規劃研究(期中報告)》，資訊工業策進會委託研究案。

江淑琳 譯（by Gordon Graham），2003。《網路的哲學省思（The Internet: A Philosophy Inquiry.)》，台北：韋伯文化。

林水波、石振國，1999，〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉，《立法院院聞月刊》，第 27 卷，第 3 期，頁 33-44。

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》，第六期，2003 年 12 月，刊印中。

林嘉誠，2003，〈電子化政府與轉型中的公共服務典範〉，《研考雙月刊》，第 27 卷，第 1 期，頁 16-29。

孫本初 等譯（by Jon Pierre and Guy Peters），2002，《治理・政治與國家》，台北：智勝。

許國賢，2000，〈商議式民主與民主想像〉，《社會科學論叢》，第 13 期，頁 61-92。

陳俊宏，1998，〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》，第九期，頁 85-121。

陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004，〈電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與〉。《研考雙月刊》。刊印中。

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》，第二一一期，頁 123-143。

---，2003a，〈審慎思辯、議題資訊與政策偏好形成：核四議題意見調查結果的初探〉，《理論與政策》，第十六卷第四期，頁 65-89。

---，2003b，《民主商議與政策參與—審慎思辯民調的初探》，台北：韋伯。

黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003，〈網路時代的政治參與—台北市政府「市長信箱」的個案研究〉，《東吳政治學報》，第十七期，頁 121-151。

黃東益、陳俊明、陳敦源、蕭乃沂，2004，〈數位時代商議式民主的實驗原型：線上公民顧問團〉。《研考雙月刊》。28,1：81-91。

楊意菁，1998，〈民意調查的理想國－一個深思熟慮民調的探討〉，《民意研究季刊》，第 204 期，頁 63-76。

謝宗學，2003，〈網際民主與審議民主之實踐：資訊化社會的桃花源村〉，《資訊社會研究》，第 4 期，頁 87-139。

Alvarez, R. M. and T. E. Hall. (2004) *Point, Click and Vote: The Future of Internet Voting*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

America Speaks, 2002. “Taking Democracy to Scale” http://www.americaspeaks.org/welcome.html. Accessed. 08/325/2004

Barber, B. R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkley:

University of California Press.

---.1998. *A Passion for Democracy: American Essays*. N. J. : Princeton University Press.

Benhabib, S., 1996. *Democracy and Difference: Contesting the boundaries of the political.* Princeton University Press.

Barber, B.R., M.K., & P, J. 1997. "The State of Electronically Enhanced Democracy." *A Report of the Walt Whitman Center.* Retrieved 10-11,2001, From the World Wide Web: *http://wwc.rutgers.edu/markleproj.html*

Bessette, J. M. 1994. *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American National Government.* Chicago and London: Chicago University Press.

Bohman, J. 1996. *Public Deliberation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Coglianese, C. 2004. *E-rulemaking: Information Technology and Regulatory Policy*. New Directions in Digital Government Research, Regulatory Policy Program, JFK School of Government, Harvard University. http://www.ksg.harvard.edu/cbg/research/rpp/RPP-2004-02.pdf, accessed 05/29/2004.

Coleman, S. and J.G.otze. 2001. *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London: Hansard Society, http://bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf, accessed 7/31/2004.

Dahlberg, L. 2001. "Democracy Via Cyberspace." In *New Media &Society*, Lodon: SAGE Publications. 3(2): pp.157-177.

DeLeon, P. 1990. "Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions." *Asian Journal of Public Administration* 12(2): 29~54.

Dryzek, J. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

---. J. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York : Oxford University Press.

Dye, T.R., 9th, ed. 1998. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.

Elster, J. 1986. "The Market and the Forum." In *Foundations of Social Choice Theory*, Jon Elster and A. Hylland, eds.. New York: Cambridge University Press, pp.103-32.

---. 1998. "Introduction" *In Deliberative Democracy*, Elster, Jon.ed. New York：Cambridge University Press. pp 1-18

Fisher, F. & J. Forester. ed. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: UCL Press.

Fishkin, J.S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reforms*. New Haven, CT: Yale University Press.

---. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT:

Yale University Press.
Forester, J. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
Harry, W.J. & M.A. 2003. "Arguing in Internet Chat Room: Argumentative Adaptations to Chat Room Design and Some Consequences for Public Deliberation at a Distance." *Argumentation and Advocacy*, 40(1), pp23-38.
Gambetta, D.1998. "Claro: An Eassy on Discursive Machismo. " *In Deliberative Democracy*, Elster, Jon.ed. New York：Cambridge University Press. pp. 19-43
GAO. 2003. *Electronic Rulemaking: Efforts to Facilitate Public Participation Can be Improved*. Report to the Committee on Government Affairs, US Senate (Sep. 17), http://www.gao.gov/new.items/d03901.pdf, accessed 05/25/2004.
Gastil, J. 2000. "Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity for Democracy?" Paper prepared for University of Washington: Workshop on Communication and Civic Engagement, May 19-20. Georgia, September pp.2-5, 1999.
Gutmann, A. and D.Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement.* President and Fellows of Harvard College.
Habermas, J. 1984. 1987. *Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, vols.1 and 2.
---. 1996. *Between Facts and Norms*. UK: Cambridge University Press.
Iyengar, S., R. Luskin, and J. Fishkin. 2003. "Facilitating Informed Public Opiniion;Evidence from Face-to-face and Online Deliberative Poll." Manuscript.
Johnson, J. 1998. "Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations." *In Deliberative Democracy*, Elster, Jon.ed. New York：Cambridge University Press. pp. 161-184.
Kerwin, C.M., 2nd ed. 1999. *Rulemaking: How Government Agencies Writes Law and Make Policy*. Washington, DC: CQ Press.
Nino, C. 1996. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
Norris, P. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information, Poverty, and the Internet World*. UK: Cambridge University.
OECD. 2001. *Citizens as Partners: Information Consultation, and Public Participation in Policy Making*, Paris: OECD.
Przeworski, A. 1998. "Deliberation and Ideological Domination." *In Deliberative Democracy*, Elster, Jon. ed. New York：Cambridge University Press. pp. 140-160.
Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice.* Harvard University Press.
Rustow, D. 2000. *Involving Civil Society in the Work of Parliaments*. Scotland: Scottish Office. http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cpsp-01.asp,

accessed 2004/05/30.

Sanders, L.M. 1997. “Against Deliberation.” *Political Theory* 25, 3(June): pp.347-376.

Shulman, S., D., S. Z. Schlosberg and D. Courard-Hauri.. 2003. “Electronic Rulemaking: A Public Participation Research Agenda for the Social Science” *Social Science Computer Review*, 21(2): 162-178.

Smith, S. R. and H. Ingram. 1993. “Public policy and Democracy” in Helen Ingram and Steven Smith (eds), *Public Policy and Democracy.* Washington D.C.:Brookings. pp. 1-14.

Stokes, S.C. 1998. ”Pathologies of Deliberation.” *In Deliberative Democracy*, Elster, Jon.ed. New York：Cambridge University Press. pp. 123-139.

Stromer-Galley, J. 2002. “New Voices in the Political Sphere: A Comparative Analysis of Interpersonal and Online Political Talk.” *Javnost/The Public*, 9: pp.23-42.

Sunstein, C. 2001. *Republic.com.* Princeton, NJ.: Cambridge University Press.

UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) and Civic Resource Group (CRG) (2003) *Global E-government Survey 2003*. United Nations. http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf, accessed 2004/5/28.

Warren, M. 1992.“Democratic Theory and Self-Transformation.” *American Political Science Review*, 86(1): pp.8-23.

Week, E.C., 2000. “The Practice of Deliberative Democracy: Results form Four Large-Scale Trails, ” *Public Administration Review*,.60(4) pp. 360-72.

Welber, T. 1995. ” Right’ Discourse in Citizen Participation：An Evaluative Yardstick.” In *Fairness and Competence in Citizen Participation：Technology, Risk and Society*, Ortwin Renn, Thomas Welber and Peter Wiedemann, eds. Boston: Kluwer. pp. 35-86.

Welber, T. and S.T. 2000. “Fairness and Competence in Citizen Participation.” *Administration & Society* 32(5): pp.566-595.

Witschge, T. 2002. “On-Line Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy.” *Paper Submitted to Euricom Colloguium.* pp.2-22.

Young, I.M. 1999. “Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy.” In *Deliberative Politics*. New York: Oxford University Press.

---. 2001. “Activist Challenges to Deliberative Democracy” *Political Theory* 29(5) (Oct): pp.670-690.