

## 第二章 代議民主與審議式民主

### 第一節 民主政治與民意

#### 一、民主的基本概念

目前已知最早的民主制度乃是西元前五世紀的雅典，民主一詞 *demokratia* 的字根由 *demos*（平民）與 *kratia*（統治）所組成，因此勾勒出民主的基本概念，即人民統治（*rule by the people*），且為一多數人統治（*the rule by the many*）型態。

（Dahl, 1998:12）當時的雅典公民均可參與公民大會，並在會中對公共事務進行討論與決策，而公職則以抽籤或輪流的方式所產生。<sup>1</sup> 由於當時對公民資格尚存在著限制，奴隸與婦女並無參政權，且國家規模較小，故維持著公民直接參與的直接民主模式。而對於這種傳統的民主模式，向來存在著支持與反對的分歧見解，Pericles 相當認同雅典的民主精神，其認為雅典公民能兼顧私人事業與公共事務，公民藉由積極的公共參與而成為公共政治的決策者，其更進一步強調「我認為討論並不會阻礙行動與效率，而欠缺知識才會。知識只能藉由行動前的討論才能獲得。」然而，在另一方面，柏拉圖則認為民主乃盲從社會主流意見，欠缺追求真理的熱忱，民主僅在形式上將平等不加區分的賦予一般公民，卻忽略了公民實際上是否真正平等。<sup>2</sup>（江宜樺，2001：21-27）

近代的民主政治則發軔於 17 世紀啓蒙運動後，主要係以自由主義<sup>3</sup>方式為主的民主模式，自由主義的基本主張乃包括了個人主義、平等主義、普遍主義、改良主義；具體的制度落實則是保障消極意義的個人自由、私有財產、市場經濟<sup>4</sup>與

<sup>1</sup> 當時認為選舉將有利於貴族，由於其擁有較多的資源，故與一般人民相較之下，貴族對選舉有著較高的競爭優勢，而有較高的勝選機會。

<sup>2</sup> 此處所指的非僅為政治地位、社會地位、經濟地位等制度面上的差異，甚至眾人在天生的資質上便非平等，一味地齊一乃與現實社會情況有所差距。

<sup>3</sup> 對於自由主義的定義難以達成權威性的解釋，故自由乃歧異的概念，為一動態發展的過程，且因各國歷史背景的不同也會造成實踐上的差異，典型的區分為政治自由與經濟自由的分離。政治自由包括了民權、政教分離、立憲、分權制衡，而經濟自由乃是指私有財產以及市場機能。例如新自由主義便放棄經濟放任，因為社經地位會影響個人權利，故主張擴大公共支出及福利制度（實質的機會均等）。（江宜樺，2001：14）

<sup>4</sup> 亞當·斯密（Adam Smith）在 1776 年的《國富論》（*Wealth of Nation*）中認為，市場制度既是一協調機制，又是一個分散的激勵形式，將可使資源獲得充分的開發。市場協調的功能有二，避免人與人之間鬥爭與傷害的「社會維和」，以及將施與受組織起來的「合作性協調」，社會中

代議政府。對自由主義而言，民主乃是人民為自己所規劃最好的的生活方式，因為它是「人民的」方式，而唯一實稱其名的自由乃是用人民自己的方式去追求人民自己利益的自由。(江宜樺，2001：147) 社會的進步與繁榮乃放任個體自由發展的終極理由，<sup>5</sup>每個人都是自己利益的最佳維護者，自由主義式的民主政治便是建立在此基本邏輯之上。然而，民主的概念雖然可由主權在民、人民統治、民意政治等基本精神所建構，但卻始終沒有一個標準的民主定義與模式，且隨著歷史發展的演進，對民主的理解更形複雜。經濟學家熊彼得 (Joseph A. Schumpeter) 便主張「民主是為了達成政治決定的一種制度安排，在這種安排中某些人透過競逐人民的選票而獲得決策的權利」(Schumpeter, 1975：269)。熊彼得指出，古典民主認為民主是一種讓人民自己來解決問題的制度安排，「通過選舉而產生代表他們意志的人，從而實現共善」。但他認為共善的概念是虛幻的，讓全民同意或是透過理性討論的過程所同意的公共利益並不存在。這是因為人民有著不同的需求與價值。因此不同的個人與團體對其善的內容與意義也會有不同的理解，且即便他們有共同的目的，在實踐的手段上也會出現若干差異。(Schumpeter, 1975：250)

## 二、民主的類型

由於對民主的理解有所歧異，因此也出現了各種不同民主類型的區別。麥克佛森 (C.B. MacPherson) 在《自由民主的經驗與時代》(The Life and Times of Liberal Democracy) 一書中，依據民主概念在歷史上的發展沿革，將民主分為保障式民主 (Protective Democracy)、發展式民主 (Developmental Democracy)、平衡式民主 (Equilibrium Democracy)<sup>6</sup>，以及參與式民主 (Participatory Democracy)

---

各成員乃是息息相關的，應彼此調適，非由特定組織所主導。也由於市場具有可選擇的性質，故經濟學往往被視為研究選擇的科學 (a science of choice)，採理性選擇的基本分析架構 (rational choice framework)。(Lindblom，王逸舟譯，1994：94-95)

<sup>5</sup> 認同市場體系者認為，西方成功的經驗充分顯示出市場體系能讓社會富裕的事實，然而卻忽略了科技進步以及工業化的發展亦為其社會富裕重要的因素之一。

<sup>6</sup> 又稱為「多元菁英模式」(the pluralist elitist model) 或「多元菁英平衡模式」(the pluralist elitist

等共 4 種民主類型。(MacPherson, 張明貴譯, 1993: 7) 該書中麥克佛森將上述 4 種中的前 3 種歸類為代議民主, 並將其與自己所倡導的參與式民主做比較。代議民主有三種模式: 以功利主義 (Utilitarianism) 為理論基礎的「保障式民主」、以約翰·彌爾 (John S. Mill) 的理論為基礎的「發展式民主」、及以熊彼得 (Joseph Schumpeter) 的理論為基礎的「平衡式民主」。<sup>7</sup> (MacPherson, 張明貴譯, 1993)

學者赫爾德 (David Held) 在《民主的模式》(Models of Democracy) 一書中, 亦依據歷史演進將民主理論分類, 按其理論出現先後, 可分為競爭性菁英民主 (competitive democracy)、多元主義 (pluralism)、法律民主 (legal democracy) 以及參與式民主 (participatory democracy) 四種類型。這四種民主理論不只說明了公民權利概念的演變, 另一方面也顯示了國家與社會間各種不同型態的互動情況。(Held, 李少軍等譯, 1995: 5)

儘管政治學界對於民主仍有著不同的理解, 而民主的價值主要乃包括了平等、自由以及參與。平等係指非專家治國, 在宗教上上帝造人, 人人平等, 而在人文上則包括了內在道德意義的平等與政治權利上的平等。自主為每個人都有權利決定與自己生命發展息息相關的事情, 人人在原則性的問題上肯定自己的看法, 並願意為政策成敗負責。參與係工具性價值, 參與能促使當局制訂有利於自己的決策, 故參與過程才有價值。(江宜樺, 2001: 37-42)

是故平等的政治參與將促使積極自由、激發公民德行, 進而為政治決策過程提供了正當性基礎。因此 Dahl 認為民主過程的標準乃在於政治平等<sup>8</sup>, 且應達成

---

equilibrium model)。(MacPherson, 張明貴譯, 1993: 91)

<sup>7</sup> 麥克佛森所提的 3 種代議民主模式裡, 以平衡民主模式較接近今日的民主型態, 該模式將民主政治視為一種民主機制, 「公民純粹是政治上的消費者, 而政治社會純粹是生產者與供應者間, 一種類似的市場關係。」(MacPherson, 張明貴譯, 1993: 93、94) 此種以「市場經濟」作為理解政治領域的假定, 容易導致在政治消費者方面, 因教育或經濟地位的不平等, 使得有些人政治購買力不足, 導致政治冷漠日益嚴重; 且政治市場多為寡占市場型態, 而非完全競爭的經濟市場, 因此此一模式難免引起批判。

<sup>8</sup> 政治平等係指每個人的價值內在地與別人是平等的, 即決策時應平等的考慮受到決策約束者的幸福與利益 (道德、審慎、可接受性)。由於人民無法確保自身的利益永遠被政府保障, 所以進一步希望眾人有相同平等的機會以免自身利益受損。為什麼只有部分人可以獲得政治權利乃政治平等的基本問題, 所有服從國家法律的成年人都應當被看作有足夠的能力, 能夠參與國家管理的民主過程, 只有自己可捍衛自己的權利。(Dahl, 李柏光、林猛譯, 1999: 74-80)

以下的原則：(Dahl, 李柏光、林猛譯, 1999: 43)

1. 有效的參與：在政策實施前，成員應有同等的、有效的機會，使其他成員瞭解其看法。
2. 投票的平等：決策時，成員應有同等的、有效的投票機會，且票數應同等計算。
3. 充分的知情：合理時間範圍內，成員應有同等的、有效的機會，來瞭解各種備選的政策及其可能結果。
4. 議程的控制：社團的各項政策時時可按照成員的要求來進行修改。
5. 成年人的公民資格：<sup>9</sup>各成員應充分享有以上的公民權利。此即完全的包容性，在民主統治的國家，除了暫住居民和證明不能照顧自己的人以外，應當將一切服從法律的人都圈屬在公民的範圍內。

道爾所主張的乃是一種多元民主政治 (polyarchal democracy)<sup>10</sup>，藉由政治平等的要求，讓人民得以發聲、政治過程能充分反映民意，因而多元的民意進一步構成多元的民主社會。<sup>11</sup>

### 三、民意和政治參與

在民主政治中，人民可藉由各種形式的政治參與<sup>12</sup>來表達其民意，故政治參

<sup>9</sup> Dahl 曾分別使用「涵蓋性」(inclusiveness) 和「涵蓋」(inclusion) 來指稱此項判準，而在其 2006 的著作中《On Political Equality》，將前四項判準（有效的參與、投票的平等、充分的知情、以及議程的控制）合稱為理想民主的第六種判準。（郭秋永，2007：85）

<sup>10</sup> 關於「多元主義」亦有著不同的類型與界定，Martin Smith (1995) 曾經根據政府、團體、權力、民主、市民社會、以及輻和觀等六個項目上的不同主張，而將「多元主義」區分為「古典的多元主義」、「改革的多元主義」、「多元的菁英主義」、「新多元主義」，以及「激進民主」等五種，並將 Dahl 於 1961 年的著作《何人統治？》稱為「古典的多元主義」的最佳例子，而把 1982 年的著作《多元主義民主的困境》稱為「新多元主義」的作品。David Held (2006:159, 171) 也稱 Dahl 為「早期多元主義」與「新多元主義」的倡導者。（郭秋永，2007：75）

<sup>11</sup> 有學者認為，Dahl 的「多元民主理論」，實際上就是近年來飽受批判的「加總模式」(Joshua Cohen, 1996: 98-105)；而支持 Dahl 的學者則指出，Dahl 最重視的為公民的自主性、責任、及合理性，尤其是「審議理性」(Michael Bailey and David Braybrooke, 2003: 109-110) 然而，Dahl 針對該批判做出回應，「大體而言，審議之後，必須依據投票、計票、及公平的決定規則，而來決定結果。如果 Cohen 的意思是說，僅是加總不足夠，在投票之前尚須一個使得公民能夠發現其個別利益、聯合利益、及共同利益的過程，那麼我完全同意。」(Dahl, 1991: 230; 轉引自郭秋永，2007：87)

<sup>12</sup> 傳統的政治參與概念相當重視公民的成員身份、分享正義的概念，以及共善的取向，因此「政

與始終為民主政治的核心。因此，政府施政乃以民意為依歸，回應民意是民主政府的要素之一，儘管民意的定義<sup>13</sup>與其測量方式均各有不同。現代觀點的民意所指的乃是公民間，及公民與活躍的政治菁英間，對於議題爭論點的交換與互動，因此將焦點置於意見形成政策的過程（the opinion-policy process）<sup>14</sup>。具決策能力的民意，是一種包括社會中各種不同團體與個人的綜合觀點，這些意見透過多種管道和聲音，利用對決策者產生一定程度的壓力來影響既成的政策。因此，民意乃為一個多元觀點的綜合表達，而政府在決策時，便必須有效形成多數意見（majority opinion）<sup>15</sup>。在直接民主（direct democracy）中，多數意見直接由公民的投票行為所展現，而代議民主（representative democracy）則是由代議機關產生多數意見。（Bernard Hennessy，趙雅麗等譯，2000：9-42）

## 第二節 從代議民主到審議式民主

### 一、代議民主的必要性

約翰·彌爾（John Stuart Mill）在其所著的《論代議政府》（*Considerations on Representative Democracy*）中指出（J. S. Mill, 1958: 55）

---

治參與被視為是植基在個體認同社區公益之上的一種政治活動。」（郭秋永，1993：23）而現代學者則較強調動員性參與，將政治參與視為「一般公民企圖影響或支持政府或政治的各種行動」（Milbrath and Goel, 1972：2），或是「一般公民從事各種設計來影響政府決策的行動」

（Huntington and Nelson, 1977：3-4）。以合法與否來區別則可分為「慣常性參與」（conventional participant）：討論政治議題、捐錢、參與競選活動；以及「非慣常性參與」（unconventional participant）：爭取民眾權益的遊行抗議、罷工和暴動。（Conway, 1991：3-6）一般而言，政治參與的四個類型分別是公民主動的接觸（citizen-initiated contacts）、合作活動（cooperative activity）、投票（voting），以及競選活動（campaign activity）。（郭秋永，1993：33、38、52）

<sup>13</sup> 民意的基本定義乃是「具有相當數量的一群人針對重要議題表達其複雜偏好的綜合」。具有以下的五個要素：議題的出現、民眾的本質、民眾複雜偏好的綜合、意見的表達，以及參與的人數。（Bernard Hennessy，趙雅麗等譯，2000：11-17）然而在 17、18 世紀時，民意被認為是要求順從的社會壓力，不僅為政府提供合法性，更要求整合個體行動。（Elizabeth Noelle-Neumann, 1974：43-51；1977：143-158；1979：154-155；轉引自 Bernard Hennessy，趙雅麗等譯，2000：43）

<sup>14</sup> 即人民的想法影響政府的決策過程。

<sup>15</sup> 多數意見即是當不同的觀點逐一瓦解妥協，經由一正一反的表決程序，而由超過投票民眾半數以上所形成的單一觀點。（Bernard Hennessy，趙雅麗等譯，2000：34）

顯然能夠充分滿足社會所要求的唯一政府，就是全民參與的政府，任何參與，哪怕只是參加最小規模的公共事務也是有益的，而此參與的範圍大小，應該和社會進步程度所允許的範圍一致。只有所有人都能擁有國家主權的一部份，才是我們所期盼的，但是在面積和人口超過一個小市鎮的社會裡，除某些極次要的公共事務外，所有的人都親自參與公共事務是不可能的，由此我們可得出結論，即一個完善政府的理想類型，一定是代議制政府。

薩托利(Giovanni Sartori)於《民主新論》(The Theory of Democracy Revisited)中亦持相同的見解，Sartori 認為，直接民主需要龐大的社會、經濟、政治資源來進行大規模的決策程序，不僅將造成社會過度政治化，且因參與的人數越多，個人參與的影響力便降低，反而可能會淪為一形式上、無效的參與方式。<sup>16</sup>因此除了在特定條件的限制下，間接民主(代議政治)乃成為唯一可能實踐的決策形式。(Sartori, 馮克利等譯, 1998: 318)<sup>17</sup>支持代議制度的學者普遍認為，代議制度固然並非最完善的制度，但卻是唯一可行的民主模式，同時又受到自由主義的影響，代議政治因而成為近代所廣泛採取的民主類型。Dahl 認為，代議民主的政治制度主要包括了以下六點特徵：(Dahl, 李柏光、林猛譯, 1999: 97)

1. 選舉產生的官員，官員有對政府政策制定的支配權。
2. 自由、公正、經常的選舉
3. 表達意見的自由，對各種政治事務均有此表達自由
4. 多種訊息來源：不受政府控制，不受其他試圖影響公眾的政治信仰、態度的政治團體控制的消息來源。
5. 社團的自律自主：結成相對獨立的社團和組織，以便實現自己的各種權利。
6. 包容性的公民身份 (Citizenship)：即廣泛賦予社會成員上述權利。

<sup>16</sup> 亦即是所謂的「時間與人數定律」：一個民主單位中，公民人數越多，公民對政府決策的直接參與就越少，他們也就越有必須把權利委託給別人。(Dahl, 林猛譯, 1999: 126)

<sup>17</sup> 此外，直接民主所可能產生的多數暴政問題，亦為學者反對直接民主的原因之一。(Tocqueville 著, 秦修明等譯, 2005: 314-323)

然而要注意的是，儘管身為代議政治的提倡者，彌爾認為，不同素質的公民所需要的政治制度並不相同，甚至在某些人類發展的情境下，專制政體將會是其最佳選擇，因此對彌爾而言，民主政治的優點乃在於其可促進人民的主動性格。彌爾的代議政府必須符合三項條件，首先人民必須在心理上願意接受該制度；其次是要有隨時為代議制政府可能的危機做好奮戰的準備；最後則是人民需要具備一定程度的政治能力和政治參與以履行代議制度中應盡的義務，此即要求人民主動去追求公共精神。(J. S. Mill 著，郭志嵩譯，1961：148) 由此可見，彌爾理想中的代議政府並不反對公民政治參與，甚至希望藉由教育的方式來提升人民的智識與德性，且只有透過積極參與公共事務<sup>18</sup>，才能讓人民瞭解到其自身利益與公共利益的切身關聯，進而認知其在社會中的公民身份 (citizenship)。<sup>19</sup>

## 二、代議民主的實際運作與政治市場觀點

然而，代議政治的實際發展情況顯然非彌爾所預期般樂觀，代議制度的實際運作結果產生的乃是純粹自利傾向的選民、參與有限的選舉、對立制衡的政府部門，以及爭權奪利的議會。根據這樣的實際政治經驗，熊彼得提出了類似政治市場觀點的菁英民主論，其認為民主只是一種選擇政治人物以及將其公共政策合法化的程序，更與人民意志、公共利益無涉，乃為達成政治決定的制度安排，在此安排中，某些人透過競逐選票而獲得決策的權力（為由上而下，類似推銷的方式）。<sup>20</sup>（江宜樺，2001：28、155-158）而 Lindblom 乃提出政治市場的觀點：

（Lindblom, 1977：19；轉引自林若雲，1995：13）

<sup>18</sup> 彌爾認為代議制政府擴大參與的方式乃是政府只需要做到該做的事，不去干涉不該管的事，而人民就會有更多的參與空間，此種方式是由消極不作為的層面去促進公民品質的提昇。

<sup>19</sup> 依據共和主義的觀點，公民的地位不僅是受到法律保障的權利個體，公民權更是一種政治參與的權利。它不僅保障公民不受國家或個人的侵害，更確保公民能參與共同的政治實踐，進而在公共生活中扮演一定的角色。Dahl 認為，在傳統政治理論上，「公民能力」大體上包括「公民知識」與「公民德行」，而「公民知識」就是實現「公善」所需的知識。（Dahl, 1992：45-47）

<sup>20</sup> 熊彼得認為，議題性的政治投票對選民而言是太沉重的負擔，這種投票屬性需要相當縝密的思維以及豐富的參考資料，而這些都不是選民能夠應付的。（Lindblom, 胡瑋珊譯，2002：84）

在以選舉為中心的政治市場，選民以選票（購買方式）為利器，決定哪個政黨來執政；各政黨則賣力推銷候選人、政綱、政策與意識型態（產品）希望藉由贏得選舉，達到執政（合法地奪取政權）的目標。舉辦選舉、組黨自由、秘密投票、公開競爭等民主政治的重要原則，也形成了政治市場的重要性質。

在政治市場競爭的機制下，政治人物莫不使出渾身解數以爭取選民的支持，而人民也往往被視為一張張的選票，如此的代議型態深深影響著一般人民對於政府決策的參與程度。政治決策過程中充滿了政治菁英與官僚菁英間彼此的利益交換<sup>21</sup>，且尚有定期選舉與彼此存在的相互制約，人民逐漸從公共事務中脫離出來。MacPherson 認為此種政治市場制度是一種不平衡的民主，其所聲稱的「公民消費者主權」與政治平等原則有所衝突。即便政治市場的競爭足以產生政治商品的供給與分配，但政治市場中的有效需求與購買力並非經濟市場中單純的金錢方式，且由於購買力的不平等，直接造成了人民的政治冷漠。<sup>22</sup>（MacPherson，張明貴譯，1993：98-105）有鑑於此，Barber 亦在其著作中提出了代議制度的五大缺失：（郭秋永，2001：79、80；Barber, 1984：184）

1. 在代議民主下政治參與的機會明顯偏向社經地位較高的公民，這嚴重的侵害公民的政治平等。
2. 代議民主具有高度的壟斷性，阻止了公民對於其他民主形式的追求
3. 代議民主明顯導致公民政治參與疏離感
4. 代議民主所主張的代議士制度，為了效率而犧牲公民的統治權，如此已嚴重侵犯公民的公民身份
5. 代議民主的核心設計，定期選舉，在秘密投票的形式下，使得公民競相追逐

<sup>21</sup> 交換在政治上與其在商業市場均為一普遍的情況，早在 1960 年代，已有三分之二的美國參議員和州長選舉競爭過程利用了市場研究的某種形式。（Lindblom 著，王逸舟譯，1994：44、300）

<sup>22</sup> 事實上，平衡模式的民主運作甚至需要適度的政治冷漠，過度的政治參與將會危及政治系統的穩定。（MacPherson，張明貴譯，1993：102）



私利，忽略了公眾利益。

### 三、代議民主的反思和參與式民主的提倡

Barber 認為代議制度侵吞了個人的自主性與自我的滿足。因此其指出「投票」只是公民靜態的表達個人偏好的行爲，而「參與」則是動態的，參與者可以他們的想法來改變這個世界。<sup>23</sup>（郭秋永，2001：11、Barber, 1984：198-201）Barber 更進一步將代議民主界定爲一弱勢民主（weak democracy; thin democracy），並以之對比於其所主張的強勢民主（strong democracy）---即參與式民主（participant democracy）<sup>24</sup>。參與民主論者認為我們常常爲了求民主的方便性，而建立許多排它性與附屬性的壓迫規則，使得人民在政治決策過程的影響力大爲降低。因此，基於政治參與平等的原則，公民必須打破對政治的冷漠，增加政治知識，進而積極主導意見的形成與政策的制訂。（魏美娟，2005：2）Barber 在該書中表示：

（1984：151）

這種由積極的公民直接治理的型態，並不需要在政府的每一層級中出現，公民在主要作基層的決定即可。強勢民主並不迴避個別利益所可能產生的衝突，而是主張在決策過程中所產生的政治衝突，可以透過持續參與、互動、與協調予以化解；同時，在此一互動過程中，公民可以自行立法與創建政治社群，從而將依賴性的個人轉化成為自由的公民、私利轉化成為共善或公共利益。因此所謂參與，就是創建一個社群來治理自己，將個別的公民行動（參與）與公共團體透過集體的公民行動（社群）而結合在一起：前者是自主、個人主義與個體的世界，後者是社會性、社群與互動的世界。因此，

<sup>23</sup> 參與的本質即爲一種公共活動，其目的就在於產生公共的精神，是一種我們的論述方式。（Barber, 1998：12-13）民主政治的參與本質不但能保有個人的自主性也能保有他人的自主性，故參與式民主的政治能帶來和諧。

<sup>24</sup> 政治理論學者 Arnold Kaufman 在 1960 年即提出「參與式民主」一詞，他表示「參與的民主可以有許多有益的結果，其主要的功能不是爲了保護或穩定社區，而是能夠發展人的思想、感情與行動的力量。」（轉引自 Cunningham, 2002：123）此外，Pateman 在其 1970 年《參與及民主理論》（Participation and Democratic Theory）一書中，亦主張政治中的參與可以有助於個人發展，認爲參與將提升個人的政治效能感（political efficacy）。

在強勢民主之下，政治成為每一個人都可以參與的日常生活之一部份，而不只是代議制裡由專家所壟斷的專業活動。

政治談論（political talk）乃是培養政治判斷的手段（Barber, 1984：172），所謂談論，意指每一種包含語言或語言符號的人類互動。談論包括兩個部分，表達、陳述己意，以及傾聽他人的聲音，而 Barber 認為，自由主義式的談論僅強調表達，而忽視傾聽的部分。政治談論以表達利益、誘導、設定議程、探索相互的依存性、激發情感、維持自主性、見習其它觀點並表達己見、再概念化與再陳構等九個功能培育出能下政治判斷的積極公民，以期建構共善、公益及社群。Barber 認為其中最要者為設定議題，因為一個問題能否解決首先取決於該問題是否成爲一個議題。在自由主義式的民主中，議題的設定操控在政治精英的手裡，一般公民早就喪失了固有的權利與責任；但在參與式民主中，則是透過政治參與過程中的政治談論，由一般公民設定議題，以由下而上的方式充分實現公民權利。

然而，廣泛的公共參與雖然理想甚高，但在實踐上卻屢屢受挫。參與式民主注重的只是讓公民在更多面向上的直接參與，而在考量到參與爆炸以及僅僅只由私利所鼓動的參與所帶來的負面作用後，使審議式民主的倡導者將更多的焦點放在「參與」和「決策的品質」兩者間的關係，特別是如何才能更有助於產生得以被合理證成並合於公益的決策與選擇，而審議式民主論者所歸結出來的結論即爲「透過公開陳述理由的議論活動達成之」。（許國賢，2000：64）

### 第三節 審議式民主理論

#### 一、加總式民主與審議式民主

由於代議民主以及參與式民主所可能產生的種種限制，近年來廣泛討論的焦點乃置於審議式民主。夏比洛（Ian Shapiro）在其《民主理論現況》（Democracy's

Place) 一書中，將傳統民主理論可分為兩大流派，第一個是「加總式民主 (aggregative democracy)」，第二種是「審議式民主 (deliberative democracy)」。(Shapiro, 陳毓麟譯, 2005: 15-49)<sup>25</sup>加總式民主認為民主政治是同時處理眾多的個體優先偏好與意見的方法，因此設計一種制度來加總民眾的偏好<sup>26</sup>，作為選擇統治者（如選舉民意代表或政府首長）與形成政策（如法案制定程序或公民投票）的依據，此即傳統上以多數決 (majority rule) 決策模式。加總式民主受到支持的理由主要是在於其決策效率，以及其資源配置的正當性。然而，雖然加總式民主看似效率很高，但是可供投票的選項常無法完全表達個人真正的喜好，而是彼此利害衡量、妥協下的方案，甚至人民真正的偏好可能並不在選項內。由於滿足大眾偏好的選項，可能需要大量的社會資源而難以嘗試落實，所以「加總式民主」不見得能有效率地滿足人民的偏好。而加總式民主在執行社會資源分配時，以數量優勢來確立其正當性。但是在分配社會資源時，加總式民主也就可能使民眾分攤來自他人的惡意、壓迫或階級偏好，並且無法合法的反抗。所以「加總式民主」的正當性仍存在著質疑。(Elster, 1986: 104、109、111) 學者 Young 亦曾提到現代民主的決策常態是總體偏好的量化比較，由於不必公開陳述個人抉擇的合理證成理由，使個人容易在未經思慮下表達偏好，最後的多數決結果也因而未必符合公共利益。(Young, 2000)

相對於上述的加總式民主，審議式民主支持者一般認為，人民的偏好會隨時間而改變，且人民的討論亦會協助達致共識，因而審議式民主比加總式民主更能反映人民意願，亦即更加民主。<sup>27</sup>我們若將民眾的偏好視為可能改變，就能理解

<sup>25</sup> 提出相似觀點的代表學者尚有愛瑞絲·楊(Iris Young)所提出的「集合模式 (aggregative model)」與「審議模式 (deliberative model)」。(Young, 2000: 18) 學者指出，「加總模型僅具最薄弱的正當性」，甚至認為「加總的民主觀……不能履行民主正當性的規範要求」(William Kymlicka, 2002: 290)

<sup>26</sup> Lindblom 認為對於政治的選擇而言，偏好是過於簡化的概念，偏好乃一有待「發現」的事實，但政治選擇是意志，是一需要被「決定」，而不是被「發現」的。(Lindblom 著，王逸舟譯，1994: 185)

<sup>27</sup> 許多學者認為審議式民主乃預設了自由平等的參與者共同進行理性對話，並且藉由審議的程序規範，因此在公開的程序下，即便是那些唯利是圖的人也將不得不從公共利益甚至是利他主義的觀點來主張自己的意見以獲得眾人的同意。

加總式民主的「共識」與審議式民主的「共識」在根本上的不同。因為藉由討論所達成的共識，較有可能因參與討論者的互相影響與說服，而達到全體完全同意的結果，即便無法全體同意，至少大家也都能了解反對者其反對的理由。但若僅是投票後加總所得的結果，就因此失去了理解反對者所持反對理由的機會。傳統的代議制度強調透過代議士為人民做出正確的決策，以確保一定程度決策品質，但在實際運作上，卻扭曲了民主的平等精神，賦予政治菁英高度的裁量權，剝奪人民政治參與的機會。強調人民直接參與的直接民主機制不僅可能因政治社群的規模過大而有著執行上的困難，且直接多數決的機制往往會過度簡化議題，反而缺乏充分理性溝通的機會。由於無論是單純將決策權交給政治菁英或是直接賦予人民決策權都可能產生若干問題，因此或許應嘗試在兩者間找出一平衡點，即強調公民審議<sup>28</sup>的重要性。「審議式民主的實踐價值在於，所鼓吹的政治平等與理性討論，適足以消弭自由主義民主（liberal democracy）的正當性危機（the crisis of legitimacy）」（郭秋永，2007：72）公民透過透明、開放管道所為理性、自由、平等的討論，不但可作為代議士決策時的參考依據，監督其是否忠實反映人民充分討論所得出的意見，而且可讓人民在審議的過程中，因瞭解到各方不同的立場與意見，而得不受到個人私利的限制，共同尋求出一符合公共利益的作法。

## 二、審議式民主的理論基礎

一般認為審議式民主理論的思想起源來自於古典共和理論以及社會契約論，一方面受此兩者的影響，而另一方面則對其些許的修正。對此，學者認為，審議式民主絕非是一種創新，而是一種再興，其歷史與實踐幾乎和民主的概念本

<sup>28</sup> 審議一詞包含了個人與集體的兩個層次，既可以是意指個人內心對於某項行動之正反意見的深思熟慮過程，也可以是一種團體討論或是由集體來審慎權衡關於某項命題正反理由的形式（Dryzek, 2000：v-vi；Fearon, 1998：63）。亦即，審議包含了屬於個人的獨白（monologue）和屬於集體的對話（dialogue）兩個層次。儘管審議式民主理論家所感興趣的是在對話的公共審議層次，但在審議的過程中，無論是個人內心的獨白或是團體的公共對話均會同時呈現在審議的過程中。此外，審議與討論（discussion）是有區別的。費榮（James D. Fearon）強調，審議乃是一種特殊的討論形式，它強調審慎（careful）而嚴謹地（serious）針對一個命題的正反意境全數進行權衡（weighing）；至於討論，則不必包含審慎、嚴謹、理性等特質，故討論本質上較接近「諸多私人資訊的匯集」（Cohen, 1998：193）。（黃浩榮，2005：103）

身一樣久遠，均來自五世紀的雅典。(Gutmann & Thompson, 謝宗學、鄭惠文譯, 2006: 7) 審議式民主與先前許多的概念是相關的，其中包括了公意、自由、平等、討論和共善等。亦即是自由與平等的公民藉由開放性討論的方式來進行集體決策，充分表達人民多元的意見，該基於集體共識所為的決策，被認為代表了社群成員間的共善，因而具有其高度民主正當性。(許國賢, 2000: 65) 就社會契約論而言，人類為了克服自然狀態中的種種障礙、改善其生活方式，必須藉由人類共同合作以產生新的力量，社會契約論的核心概念即為政治正當性必須建立在平等社群成員的同意上。而 Rousseau 則進一步認為，每個人都以其自身及全部的力量共同置於公共利益的最高指導下，並且在共同體中接納每一個成員作為全體不可分割的一部分。在此他特別區分了公意 (general will) 與眾意 (will of all) 的不同。公意乃該政治社群成員在對議題充分知情討論後，而基於該社群的公共利益所做成的決策，並非僅針對個人私利所為的考量。而眾意便則是單純個人私利的匯集，僅代表部分社群成員的利益所在，並不具有公共性。因此，Rousseau 把民意提升至公共層次，不僅強調多數意見，且認為只有基於整體公共利益考量所獲得的多數意見方具有民主正當性，如此超越私利的考量方可對人民產生強制力。(Rousseau, 1987: 24-25、33-34; 轉引自黎士華, 2005: 31)

而在 1980 年代後，審議的概念主要乃來自 Habermas 的觀點，Habermas 在分析自由主義與共和主義的兩種民主模式之後，藉由強調公民的溝通理性之彰顯，透過公共領域 (public sphere)<sup>29</sup> 的審議程序將兩者的觀點加以調和，而其調和的模式則具體地勾勒出審議式民主的初步理論建構。換言之，人民的自我決定才是民主的先決條件，而政治參與則是自我決定的方式，故參與公共事務的審議

---

<sup>29</sup> Habermas 將「公民領域」定義為「我們的社會生活的一個領域，在這個領域中，像公共意見這樣的事務能夠形成，且其原則上向所有的公民開放」(Habermas 著，汪暉譯，1998: 125)。與之類似的概念有 Civil society。Civil society 或可譯為文明社會、民間社會、市民社會及公民社會四種，其譯義內涵各有不同。「市民社會」是最常見常用的譯法，基本上乃是延續自黑格爾以降的西方思想傳統，以市場經濟、商品交易構成的需求體系為主體的社會型態。「公民社會」則是側重組成集會的自由個體 (公民) 參與公共生活的面向，在概念使用上多半隱含著公民共和式的政治想望。(陳弘毅, 2001, 市民社會的理念與中國的未來, 發表於中央研究院社科所主辦「公民與國家」研討會 (2001 年 11 月 29 日) (轉引自陳玟伶, 2002: 24)

過程便構成了民主的核心。對自由主義者而言，民主的過程完全實現於一種利害妥協的形式，妥協形成的規則則是經由普選、代議制度或是各種決策模式、法令規章來保證妥協結果的公平性，民主意志的形成只是在於使得政權的行使具有合法性的基礎。然而 Habermas 認為民主的過程不應只是一種利害的妥協或是投票過程，乃是一種共同的審議過程，且審議的內容必須在公民文化背景的共識基礎上。故公民在政治上的意見和共識形成乃是一個中介，透過公共領域的中介，個別的成員即轉化為政治的整體。Habermas 認為民主的程序是制度化的論述與協商過程，藉由各種形式的溝通而使得依循程序所達成的決策具備正當性。制度化的政治過程對人民意見與意志的形成是在證明其為正當的脈絡下進行的，最終目的是使得對某項特定政策方案的選擇背後有著可證成的基礎。此外，Habermas 更提出了審議式民主的雙軌理論，主張審慎思辯有賴制度化的政治過程（包括議會、選舉與政黨競爭等制度化的意志形成）和公共領域（非正式的民意形成）二者間的互動。（Habermas 著、林朝成等譯，1990：38）

### 三、溝通行動理論與理想言談情境

審議過程的基礎乃來自 Habermas 的溝通行動理論。Habermas 以三種不同的行動取向來說明不同的溝通行動類型，一是工具行動：行動者只為實現自己的目的，透過非常自我中心的計算方式；二是策略行動：行動者以達成目的為主，溝通只是達成目的的一種策略；三是溝通行動：行動者以和他人達成溝通為目的，透過互相協調的方式，得到集體的理性共識。而溝通行動理論便是公共領域中審議與理想言談情境（ideal speech situation）的重要連結基礎。在民主政治的決策過程中，必須擁有廣泛公共領域的討論，而政府應該建立一個使人民得以自由、平等、開放性討論的公共領域，藉以保障人民平等的參與機會，讓各種不同意見能在決策過程中經過充分的理性討論與對話，因而 Habermas 提出了理想言談情境的概念：公平和能力。公平所指的是參與者可資分配享有從事有意義行動的機

會<sup>30</sup>，能力指的是參與者根據其所能合理知道的知識和資訊，去建構最佳的瞭解與一致意見。亦即公民參加議程與規則的制訂、主持會議與規則的施行，以及討論等三項活動，必須有公平的機會出席、提出論述、進行辯論以及作成決定。再者，公民要能夠具有能力參與論述過程，在經過充分理性、知情的討論後，依據其特定的經驗、論理法則來認知、建構知識。Habermas 的理想言談情境主要建立在四個基本聲稱上，這四項聲稱分別是：(Habermas, 1979: 2-3)

- (一) 可理解性聲稱 (comprehensibility claim)：說者必須說出 (utter 某種可茲理解的表達，以便說者和聽者能夠互相理解。簡單說，就是必須讓人聽得懂。這個聲稱內在於語言的使用中，言辭行動必須提供可理解的語句 (comprehensible sentences) 作為基礎，而後才有以下三種有效性聲稱可言。
- (二) 真實性聲稱 (truth claim)：提供 (聽者) 某種東西 (Something) 去理解，這個命題內容或它的前提條件已經得到滿足，以便聽者能分享說者的知識。
- (三) 真誠性聲稱 (truthfulness claim)：說者必須使他自己 (himself) 成為可理解的，換言之，他必須有使人理解的誠意，以便聽者能相信他的話。
- (四) 正當性聲稱 (rightness claim)：達到與另一個人 (with another person) 的理解。這一點是最具有語用性質的宣稱。說者必須針對聽、說者之間的關係選擇一種適當的 (right) 的話語，使聽者能夠接受之，甚至進一步使說者和聽者能在共同的規範為背景的話語中達成同意。

這四個有效性聲稱，除了可理解性聲稱內在於語言當中之外，其餘三種分別

---

<sup>30</sup> 有四個基本行動是每個參與者皆可以自由採行的，包括了出席、提出論述、辯論以及決定；而它們又跟以下三種活動有所關聯：議程與規則的制訂、主持會議與規則的施行，以及討論。

指向不同的溝通模式：認知的（cognitive）、互動的（interactive）和表達的（expressive）。在特定的模式中，都有一種有效性聲稱特別重要。而不論是任何一種理性討論的形式，其最終目標都是要達成共識，Habermas 認為語言及其互動的過程中，早已預藏了達成這個目標的可能性。「任何一個理解的達成都必須由合理性的共識確保，否則它就不能成為真正的理解」並且，「達成理解是一個規範的概念，每一個說自然語言的人都對它有直覺的知識，也因此原則上有信心能從中已分真共識與假共識。用哲學的語言來說，我們稱這種知識為先在的（a priori）或固有的（innate）。」（Habermas, 1973: 17）Habermas 進一步將共識和「真理」概念連結起來。在理性的討論中，理論論辯已經隱含對某些真理命題的討論，藉由反覆的論辯，在理想的情境下，以較佳論據得出結論（共識）。Habermas 對真理、共識具有先驗性的預設，而論證過程為達成共識的行動之一（理論論辯）。Habermas 的論辯原則，當言辭行動中的正當性聲稱受到強烈質疑時，雙方必須透過一定的論證來說明自己對共同規範、或共識的理解是正確合宜的，也就是「實踐論辯」（practical discourse）。實踐論辯不但與社會道德規範的形成具有論證上的相關性，Habermas 在政治理論上的主張更是在這個基礎上的發展與運用。政治決策過程的合理化既然取決於共同意志的形成，那麼溝通的結構就成為共同意志能否形成的先決條件。換言之，政治大眾是否有能力討論與解決公共事務，端賴於其組成分子的溝通關係結構。Habermas 的溝通理論乃是強調一個具有行動與說話能力的主體，透過溝通理性，在一種「理想的說話情境」（意謂所有的參與論辯者都遵守論辯的規則）下，自由公開地表達自己的意見（或透過論辯）以尋求認同並企圖達致共識。溝通理論認為審議政治之發展不但取決於政治意志形成的過程以及溝通的先決條件之制度化，更取決於非正式的公眾輿論和正式且制度化的會議決議之協調（楊深坑，1995: 214）。

#### 四、審議式民主的基本內涵與原則

然而，對於審議式民主尚無一制式的定義，不同的學者對於審議式民主的論



點並不一致，艾斯特（Jon Elster）指出，審議式民主論者其共同的交集僅在於他們均論及到「審議」和「民主」而已（Elster, 1998：8）。Elster 認為，審議式民主的基本概念乃一「集體的決策過程，該過程是由決策結果影響所及的人們直接參與或是由他們的代表來參與」（Elster, 1998：8）<sup>31</sup>。而古德曼（Amy Gutmann）和湯普森（Dennis Thompson）則認為審議式民主的核心觀念是「當公民或是他的代表對他者的意見在道德上不同意時，他們應該持續地理性討論，以達到雙方皆可以接受的決定」。因此，審議式民主提倡理性的討論及相互尊重，即使最後討論的結果並未達到共識。因此，審議式民主的構成包括三個基本原則：（一）公開性（publicity）：公民及政府官員需要公開地合理證成他們的行為（Gutmann & Thompson, 1996：95）；（二）責任性（accountability）：民主政體的政治人物必須對其人民提出交代（Gutmann & Thompson, 1996：128）；（三）互惠性（reciprocity）：亦即「公民可以理性、互惠地思考，並共同認知到一個道德上值得尊重的立場，即使在他們看來這個立場在道德上是錯誤的」（Gutmann & Thompson, 1996：2-3）。此外，審議式民主程序的運行，需透過法律及政治尊重個人的基本自由以及提供所有基本及公平的機會（basic and fair opportunity）。所有的參與者都充分的信服彼此繼續合作的意願。所以成功的標準在於透過共同的行動，參與者皆理解到他們事實上對此議題有所貢獻，同時影響了結果，即使他們對結果可能並不同意。因此審議式民主並不在追求一致的同意，而是在追求對共同問題與衝突的持續對話過程中，使得爭議的各方願意繼續合作的可能性。是故，審議式民主特別著重決策過程的公開性與公民的理性討論，更進一步認為公開陳述理由可能節制個人純私利的考量，而公民的公共審議則可強化決策的正當性，面對爭議性的公共政策時，各方應對其所持的論點，提供合理的證成理由，並透過互相審議尋求共識。（Bohman, 1996：25-28）

---

<sup>31</sup> Elster 對審議式民主做了如下描述：「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。」（Elster, 1998：8）在制訂政策的過程中，每位成員皆有機會提出理由，從而依據相對上比較可接受的理由，去堅持或修正各自的立場，終而做出集體決定。

柯亨 (Joshua Cohen) 指出審議式民主的構想乃是根植於一個直覺式的理想：集體決定的達成以及集體政治權力的運用，必須要以自由平等的公民所進行的公共論理 (public reasoning) 或辯論作為證成基礎 (Cohen, 1996: 99)。為使一個多元歧異的社會能夠和諧與穩定，每個公民的自由權利與平等地位都必須受到保障。柯亨指出，藉由蘊含於審議式民主的審議包容原則 (principle of deliberative conclusion) 訴諸公民所享有的自由平等地位、共善原則 (the principle of common good) 訴諸公民講理的品德與公民的平等地位，以及參與原則 (principle of participant) 的理念，審議式民主才能夠實質地保障公民的基本自由與共善。然而審議式民主並不是全然否定代議民主或多數決機制，審議式民主主張每一個公民都是立基於自由、平等且理性的基礎上進行審議，且最後必須服從於多數決。因此，審議式民主乃是將政策的合法性還諸於公眾，政府的決策需經公共審議後方能決定；而民主制度的重點，則是在取得多數決前的政策審議及論辯過程，此一過程不僅需符合公平正義，也必須能周延地反映人民的理性判斷。Gutmann 與 Thompson 也認為，建立評估審議式民主內涵的原則才是首要工作。不過，對於如何連結理論與實踐，兩人乃提出幾項建議：一是審議式民主中，政府的各層機構都有進行審議的責任，因此立法機構也必須如同司法機構，在面對議題時，以提供理性證成的審議方式，而非利益交換的方式進行決議；二是機構的改革，需同時提供政府與公民機會及誘因參與審議過程；三是審議的實踐不應僅限於政府機構，社會中對民眾有影響性的中介機構，及民眾工作或參與的團體，都應採納審議式的決策模式；四是審議式文化的建立與制度的建立同等重要，如此才能真正協助公民培養公民素質。(謝宗學、鄭惠文譯，2006: 55-57) 它不僅強調公民的政治參與將對自身乃至社會他人有著程度不等的啟蒙作用，亦可推進民主品質的進步；它同時也強調公民對公共事務從事理性的思辨審議與公共論理，乃是促成一個最合理，最能包納社會整體利益且最能為社會成員所接受的理想決策，並以此作為共善的臨時表徵。而這個作為臨時共善的共識或決策，在未來是隨時可受到檢驗、批判與修訂的。

現行的代議制度只注重投票、利益團體、派系利益交換，不僅不能確保適當的辯論及討論，而且日益遠離民主政治鼓勵公民參與政治生活的理想。因此，審議式民主試圖建立較為包容、平等、自由的討論與溝通機制，此處乃將審議式民主定義為：在公開、理性、追求共善的精神下，公民可以集體參與並謹慎思考將來對他們構成約束力的決策，透過審慎思辯的過程，讓成員充分表達意見，彼此進行論理的交換，並共同評估行動方案的各種選項，最後由較佳的論理出現，成為眾人可以接受的共識或決議。<sup>32</sup>由以上的定義當中，我們可以歸納為以下幾點：（許國賢，2000：67）

1. 理想的審議式民主的討論模式，是假定所有公眾成員都擁有許多政策資訊。參與的程度越高，越可以強化公民的功效，強化決策制定的品質。
2. 審議式民主重視的討論過程，應該持續一段時間，讓各方的資訊、意見、立場進行思考與陳述，且會遭逢各種對立的論理與意見，如果參與者之間缺乏可以互相持續互動的可能性，則討論或諮商將成為各自的意見表述。
3. 審議式民主不預設任何實質規範，希望隨著溝通討論的進行，人人都有機會去說服改變別人以及其他旁觀者的心意，也應該對外在世界保持開放，準備修正自己不夠完善的見解且改變立場。
4. 經由公共論理程序產生的結論，可以合理要求參與審慎思辯過程的成員接受決議的約束。因此，該理論吸引人之處，在於透過審議式民主所產生的決策，具有高度的民主正當性。

## 五、審議式民主的具體程序

除了審議本身所具備的民主實質內涵之外，Cohen 特別重視審議式民主的程序面，其認為審議式民主是指在一群體中，公共事務的治理由內部成員共同審議後再決定的體制；它必須由平等的公民以公開論述的方式決定共同事務，也必須

<sup>32</sup> 然而，當涉及一個包含高度價值判斷成分的複雜議題時，審議式民主的團體討論，時常產生兩極化的作用，從而趨使兩種不同立場朝向更加極端的對峙立場。（Sunstein, 2003；轉引自郭秋永，2007：101）

有一套體制保障此過程。柯亨指出，審議式民主的理想絕非僅止於提倡一個對公共事務進行理性討論的政治文化，更重要的是，要能將理性討論的理想制度化（Cohen, 1996：99）。審議式政治的關鍵乃是在於溝通程序和程序的制度化，哈伯瑪斯援引 Cohen 對審議式政治的概念中提出的程序要求，並加上自己的三點補充：（Habermas，1996：305-306）

1. 審議的程序採取辯論的形式，也就是所提出的訊息和理由在雙方之間有序地交換。
2. 審議是包容的、公開的。原則上沒有任何人被排除在外，所有受決策影響的相關人是皆有同等機會參與。
3. 審議是排除外在強制的。對參與者的約束僅限於溝通的預設和辯論的規則，就此而言他們是擁有主權的。
4. 審議是排除任何可能有損於參與者之平等的內在強制的。每個人都有平等的機會去被人傾聽、帶出議題、提出建議和批評。而終究要採取「是/否」的立場則由較佳論據來決定。

此外，哈伯瑪斯更加上自己的補充：

5. 審議的目的一般而言是爲了合理地達成一致的意見，並且原則上能夠無限地進行討論或在任何時候恢復。但考慮到決策的壓力，政治審議終必由多數決來決定。在少數派使多數派信服他們是正確的之前，具有可錯性的多數意見（fallible majority opinion）可以被認爲是公共審議的合理基礎。
6. 政治審議可延伸到任何可用對所有人同等有利的方式來調節，但這並不表示向來被視爲私人的主題就被排除在討論的範圍之外。
7. 政治審議還包括對需要的詮釋、以及對前政治態度和偏好的改變。在此，論據所具有的產生共識的基礎，決不僅僅是先前在共享的傳統和生活形式中的價值共識。

然而，許多時候人們並非不知道是非判斷的標準，不是不知道應當理性溝通，而是做不出來、辦不到。以相互理解爲取向的溝通，若缺乏對他人的關心或

對人起碼的興趣，就沒有產生理解的意願的可能性。這是實踐層次的高難度議題。這個界定不論是對國家公權力執行機制，或是作為公共領域的溝通行動參與者（或團體）都是極重要的提醒。一方面對國家而言，在政策制訂的過程中，執行者不但要有傾聽和理解的胸襟，同時也必須在各種來自不同視野與立場的政策觀點中，做出判斷並權衡取舍，更不可避免地必須擔負最終的政治責任。在公共領域中不可能解決所有的問題，能夠「行動」的只有政治系統，公共輿論只是發揮影響、施壓的功能來引導行政權力的運用並無法親自「統治」，實際政策的擬定和實行終究要仰賴政府行政部門來推動。

#### 第四節 審議式民主的實際應用

理論與實踐的結合乃一常見的趨勢，審議式民主亦由「理論陳述」(theoretical statement) 逐漸應用至「操作性理論」(working theory)，因此需要對各種同同的審議模式進行瞭解。(林國明，2007：192) 一般認為，審議式民主有兩項特色：民主的部分是指所有受一決策影響的人，都能共同參與決策的過程；審議的部分是指參與決策過程的各方，能本於公平理性，透過相互的論證，形成最後的決策。(Elster, 1998) 而審議式的公民參與模式，必須具備三個要素：知情討論、相互瞭解的溝通，以及形成結論。易言之，便是政治平等與理性溝通的要求，因此審議式民主在實際的應用上，便以此兩概念為其核心，分別有審議式民調、公民會議、學習圈、國家議題論壇、法人論壇、公民對話圈、審議式辯論會，以及電子化民主機制等。

##### 一、審議式民調 (Deliberative Polling®)

審議式民調 (或稱為審慎思辯民調) 乃由美國德州大學 James Fishkin 及其同僚 Robert Luskin 等學者所發展。主要是要連結民主改革中互不相容的兩個重要元素，即「平等」與「審議」。(Fishkin 1991, 1995; Fishkin and Luskin : 1999)

Fishkin 認為，審議式民主的理念須透過小規模的面對面式民主實踐，因為多數選民並不清楚候選人的政見，對公共議題的瞭解也有限，而傳統民意調查又無法解決這些問題。若我們要求全民平等的參與，最後民主可能僅淪為一人一票的選票計數加總，而妨礙了對於不同政策選項正反意見的審慎思考和理性思辯。因此，他在 1980 年代即開始構思審議式民調的方案，希望能同時兼顧政治平等與公民審議的原則。他認為民眾若能充分瞭解議題，對政策會有不同立場，而審議式民調的目的即在提供適當的環境，讓公民有機會思考公共議題，之後再表達個人的意見 (Fishkin, 1991)。為了解決民主政治必須兼顧平等與審議的兩難，Fishkin (1991, 1995) 乃採取隨機抽樣的方式，選取一些民眾代表一個社會的縮影 (microcosm)。更進一步的要讓這些民眾相聚，先以結構化問卷前測其議題立場，隨後提供議題相關資訊，使其得以面對面互相討論，並提供專家列席備詢，在參與民眾接觸議題資訊與充分理性討論後，再以結構化問卷進行後測，了解其議題立場的強化或轉化。而這種細緻的民意調查，依然可以以分組的方式大規模進行，主要的目的並不同於傳統民調粗糙的預測民意，而是為瞭解在一個資訊充分以及民眾能夠審慎思考和理性思辯的理想狀況下所呈現的民意，並且可用於政府政策對話或選舉策略研究。(黃東益，2003；黃東益，2004；Fishkin and Luskin, 1999)

此外，Dahl (1997) 也認為民主社會中，公民因各種價值觀歧異，不免面臨複雜而具爭議性的公共議題，但目前的制度似乎無法協助公民獲得足夠的資訊進行判斷；而公共議題若僅依賴政治菁英或專家來解決，也不符合民主精神。<sup>33</sup>因此，他提出一落實審議式民主的方案，審議式民調為該方案的核心，包括五個階段 (Dahl, 1997:56-58)：

---

<sup>33</sup> 每一學門或每一事務的專家，雖然各有專業訓練而學有專精，但對其學門之外的經驗知識或專業之外的事務，時常出現「隔行如隔山」的一知半解或一無所知。然而高度複雜的議題，通常涉及十分寬廣的學門或事務，因而難以做出各方面周全的決策。(Dahl, 1989：69) 甚至專家處理高度複雜議題的能力可能低於一般公民。(Dahl, 1995：266；轉引自郭秋永，2007)

- (一) 由國家學術機構推薦的學者專家，組成中立委員會討論議題，就可行方案、其利弊得失及長遠損益的評估提出詳實報告，並以一般語言撰寫，提供社會大眾參考；
- (二) 進行審議式民調，先抽取具全國代表性的公民約 600 名，邀集他們討論並評估專家提供的各種方案，這些公民以小組方式互相討論，也與專家進行討論；
- (三) 全國各地方政府也執行審議式民調，使更多民眾有機會瞭解議題，也使民眾意見在公共討論中更具影響性；
- (四) 專家報告與全國及各地審議式民調的結果都出爐後，社會大眾可就議題進行更深入而廣泛的討論；專家的分析與民眾反應足可對決策者形成壓力，使決策者正視議題核心；以及
- (五) 最後由府會高層就政策的方案進行協商。此時因議題已經過社會大眾討論，為爭取民心，府會決策者將更有動機朝大眾所能接受的方案協商。

## 二、公民會議 (citizen conference)

公民會議是在 1980 年代中期起源於丹麥的公民參與模式，並在 1990 年代以後引起國際間的廣泛討論與重視，亦稱為共識會議 (consensus conference)。<sup>34</sup> 為我國最早引進的模式，由學者林國明、陳東升所引進，其特點在於由公眾來界定什麼是重要議題，而非專家，專家僅扮演提供知識協助，使公民在有特定資訊基礎上得以評估政策議題所涉及的利益與價值衝突，以試圖獲得具共識的解決方案。此公民參與模式與審議式民主所強調的理念相當類似，首先讓一般公民們充分了解政策議題，並在知情的條件下，經過理性的溝通與討論而形成共同的意見。這種模式主要是在打破代議政治中由菁英壟斷的決策型態，透過擴大公民參與，使人民在參與知情、理性的討論與溝通過程中，增加其對議題的瞭解，培養公民的決策能力，使不同立場的意見都能獲得一定的尊重，進而提升決策的品質

<sup>34</sup> 然而，公民會議是否必定達成「共識」，則有著不同的看法。

與正當性。

而在公民會議案例中，公開審議所展現的積極效果即在於其對公民的教育方面。公共討論之所以具有教育效果，是因為表達偏好和陳述理由的過程，能夠顯露個別殊異的私人訊息，使參與者提出其他人未曾想過的觀點、情境和角度，來說明其了解的事情。能夠和大家一起討論公共事務的經驗，也鼓勵形成更為積極性的公民意識。冷漠、被動的公民性格的養成，常是因為民眾缺乏必須的知識來形成意見，也無有意義的參與機會。因為參與而提升的公民知能，能夠打破因欠缺能力而無法參與的惡性循環，使人民因參與審議過程而對議題有更深入的了解，並能夠有進一步參與的可能性（林國明等，2005：8-32）。

### 三、學習圈（Study Circles）

此種操作模式乃先建立一個 8 到 12 位多元成員的小團體，定期聚會以探討某項重要的社會或政治議題。參與成員討論與訂定自己的議場基本規則，並由公正的主持人領導，主持人負責依據參與者共同同意的議場規則來經營會談。學習圈很重要的功能在於帶動學校或社區各個部分中許多人的一起參與，尊重多種觀點，使對話連結到具體行動方案上，並藉此具體行動得以充分參與多元社會。（吳康維，2007：29）

### 四、國家議題論壇（National Issue Forum）

著重公共審議的過程中，公民參與學習的機會，以及偏好的改變可能性。最早係由美國 Kettering Foundation 於 1982 年所發動的計畫，主要是為了讓民眾能夠一同思考與討論公共議題，具有濃厚的政策導向，一般用於討論已經存在的政策選項。每年分布於全美數千個社區性組織與機構的美國國家網絡，會決定幾個重要的國家議題，並撰寫議題手冊（issue book），內容包括對於議題的大致說明，且全面的介紹對於此一議題的各種看法與爭議點，提供相關背景資訊，同時也提供三至四個不同、有對比性的政策選項，以做為相關議題討論的基本框架。



在審議過程中，主持人通常會中立的鼓勵參與者，將自己的親身經驗與抽象的政策議題互相連結，並且探討各種行動對於不同人所會造成的影響。主持人可能以詢問參與者：「各個選擇必須付出哪些代價？而您願意付出哪些代價？」或「為什麼這個議題會這麼難以抉擇？」一類的問題，來協助政策議題的討論與做出政策選擇。（劉孟奇，2006）

## 五、法人論壇

起源行政院二代健保規劃小組，在其執行全民健保公民會議（林國明，陳東升，2003）與一場「審議式民調（Deliberative Polling）」後，決定綜合「公民會議」、「國家議題論壇」與「審慎思辯民調」等三種模式，舉辦以針對法人團體參加健保決策的「法人論壇」。「法人論壇」的特點在於參與會議的都是法人團體代表，以2003年行政院衛生署討論二代健保所執行的實際應用「全民健保公民論壇」中，即邀請與議題最直接相關的「醫事」、「勞工」、「社福」和「病患」等4大類共72個團體，每個團體可派1-2名代表，最後有54個團體共74位代表出席，這些團體多為社會法人或基金會。「法人論壇」在審議模式的設計上，亦以「醫事」、「勞工」、「社福」和「病患」4大群體為分組方式，分為4組各自討論與撰寫結論報告，而不同於「公民會議」只有1份共識報告；而其審議過程與結論報告，也不像「公民會議」可以自由發揮，而是一開始由類似「國家議題論壇」的方式提供政策選項，使分組討論的成員選擇方案，再用「審慎思辯民調」的技術，以前測與後測使參與者詳細表態，以及利用「公民會議」的技術互相聆聽，最後分組撰寫報告。<sup>35</sup>「法人論壇」是一種高度任務導向的研發，其審議模式中以參與者背景分組討論，例如以「醫事」、「勞工」、「社福」和「病患」四大群體為分組方式，是因為上述群體在健保議題立場上可能互相不信任，尤其醫事人員對於病患而言有一定程度的權威感，所以分四組討論，以至於產生四份共識報告，並且恰可提供政府關於不同利益團體對於特定政策的支持與反對理由，指出

<sup>35</sup> 內容資料整理自：鄧宗業、吳嘉苓，2004；行政院衛生署國民健康局網頁資料。

潛在阻力與政策對話脈絡，這也完全符合當時任務要求，可說是非常成功的研發。從以上的實例可看出審議式民主目前仍多應用在建議性的諮詢功能，而實際政策的執行仍有待政府公權力為之。

## 六、電子化民主機制

自九十年代以降，各種新興資訊通訊科技・電腦媒介式溝通的普及與發展，對人們生活型態的影響甚鉅。網際審議式民主係指參與者透過 ICT 與 CMC 為基礎的網際網路<sup>36</sup>，於今日代議民主機制中促進更為廣泛的公民參與、更擴大化公眾接近公共審議的途徑，以實踐審議式民主目標與價值之新型態的民主形式，惟其亦可能淪為由權力與專業優勢者宰制的新場域，而逐漸侵蝕審議式民主的實踐與公共領域的本質。（羅晉，2004：109-114）電子化政府並非只是擴大公民參與定期的政策決定過程為目標，而乃積極的透過 ICT 的使用將公民的回應與知識整合並匯入政策發展中，以更為彈性化與分權化的機制促進由下而上的數位民主參與。

當代資訊與通訊科技的進步亦影響了政府公部門的行政作業，其中包括了政府資訊公開、線上申辦服務以及網路民主機制等三個層面。網路民主機制指的是透過網際網路的基本特性<sup>37</sup>，提供有助於民主機制的線上服務，例如：偏遠地區的網路投票、透過網際網路的民意調查、供民眾陳情或申訴的民意電子信箱、提供民眾與政府公開交換意見的網路公共論壇和虛擬討論社群等。網際公共論壇乃是憑藉網際網路形式而存在於全球資訊網上之可搜尋到的虛擬公共空間，所有具備基本電腦技術性素養與能力的民眾，皆可隨時的、隨意的、平等的、不受拘束且自由的於此空間中公開發表、閱覽訊息，以及公開的回應他人所發表之特定議題或留言。設置公共論壇的原因可分為兩類，一是為了促進民眾與政府間之交流與互動，即提供民眾針對政府之施政建設發表建言、看法、諮詢或建議的公開

<sup>36</sup> 資訊與通訊科技（Information and Communication Technology，簡稱 ICT）、電腦媒介式溝通（Computer-Mediated Communication，簡稱 CMC）

<sup>37</sup> 此處所指之基本特性包括：超越時空、多媒體、可累積、易搜尋、隱匿性、同步／非同步等。

園地，而政府可藉以蒐集民眾意見以做為施政參考；另一是爲了提供民眾與民眾間，發抒意見、互相討論、資訊交流與溝通對話的公開園地。(羅晉，2004：115)

近來亦有學者提出線上公民顧問團的構想，線上公民顧問團係指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，並由此累積應用網際網路於審議式民主的實證知識與經驗。(黃東益等，2004：88-89)

### 第五節 小結

代議制度的支持者認爲，儘管唯一能應付社會各種緊急情況的政府，是全體人民參與的政府，但規模較大的國家，人民僅能參與少部分的公共事務，故政府的理想類型應是代議政府。實際上，政府在進行各種的決策過程中，常常都會受到各種不同勢力、利益團體的壓力與影響。在民主政治的制度下，民主政治的基本精神便是政府的施政應以人民的意志爲依歸，此即民意政治的理念。進一步而言，民意政治係要求政府在政策制訂、執行的過程中，應該經過一定的討論程序，由人民自由而公開的討論，獲得政府行爲的正當性。並適時的藉由最後的表決過程，使民意得以抒發、表達，並以多數意見作爲決策的參考。然而，傳統代議民主重視多數決，卻忽略了決策過程中的意見表達、理性溝通。多數決機制在實際的運作情況上，往往會變成純粹數量的對決，淪爲不同偏好的量化比較。儘管多數決機制在多元化、高度異質性的現代社會中，乃係屬共識無法凝聚下所必要的表決程序，須透過多數決投票的過程來具體量化人民對某特定政策、政黨或候選人的支持與偏好。然而多數決機制的主要缺點是人民無需公開地證成其抉擇，而難以理解人民真正的想法。近年來，這樣的情況已經受到重視，「一般多數決在現實的實踐中往往流於不同偏好的數量的對決，從而以量化比較中的數量優勢做爲最高的準據。」(許國賢，2000：61)

一般討論到民意的概念，往往僅關心數量上的問題，認爲民意係民眾意見、眾意的匯集，其正當性來自於單純的數量優勢，而未包括對決策品質、正確性的

考量。這樣的民意、如此僅重視數量對決的多數決機制，扭曲了民主政治的精神，將民意粗糙的簡化為可消費的選票。如此獲得的「民意」，恐難視為人民意志的真實呈現，甚或僅係政治人物刻意有所保留的誤解。目前大多數民主國家均採取代議民主的制度設計，由代議士代表、反映人民的意見與偏好，並在加以匯集之後，由其直接參與政府的決策過程，而這樣的代議民主機制可能有所缺失。在代議政治中，人民主要參政權僅限於投票，而在投票選出代議士之後，便難以約束代議士的行為，使得代議士未必能充分反映出選民的利益與主張，而是主要受到特定團體的利益與壓力所左右。其次乃是政治疏離感<sup>38</sup>，由於代議民主沒有提供人民直接參與公共事務之決策的管道，因此長久下來便會產生對政治的無力感與疏離感，進一步習慣性的不關心公共事務，且對政府的施政採取消極的態度。另一方面，政治菁英亦習慣將人民視為選票的來源，將公共事務化約為量化的現象，造成政治菁英對人民的疏離。(陳俊宏，1998：85) 要補救代議民主的缺失，唯有增加人民對政治活動的參與，透過人民直接參與來改善其漠不關心的態度。因此乃有提出以直接多數決決定的意見，強調人民直接自決來改善代議民主的缺失。然而，直接民主給予人民相當多的決策權卻又可能會忽略了許多議題本身具有高度的專業性與複雜性，在人民能力不足的情況下，恐難做出適當的決策。

在代議制度和直接民主制度均受到許多質疑的今日，審議式民主理論所提出的共善、共識取向為當前的民主困境導引出了一個新的方向，適度地兼顧了公民的政治參與以及政治決策的正當性。但誠如先前所討論的，審議式民主理論至今仍存在著若干尚待解決的問題。審議式民主的基本前提之一即為「公共領域」的存在，審議與公共領域是密不可分的，經由公開、平等、自由、透明的公共領域存在，提供人民對話與溝通的空間。然而在實際的個案中，審議的結果往往並非

---

<sup>38</sup> 政治疏離感是民眾對政治體系的負面評價，以及民眾認為自己沒有能力影響政治的心理態度，個人的政治價值和政治環境之間發生衝突。(Schwartz, 1973：14-15) 社會學家認為，疏離感包括五個面向：無權力感 (powerlessness)、無意義感 (meaninglessness)、失序感 (normlessness)、孤立感 (isolation) 和自我疏遠感 (self-estrangement)。(Seeman, 1959：784-789) Finifter (1970) 指出，擁有政治無力感和政治失序感的民眾傾向不參與慣常性的政治活動，因政治疏離感越高的民眾越容易受到煽動，以致於參與暴力抗爭。

均可獲致一致性的共識，正反兩方意見難以歸納出一折衷方案，在難以兼顧的情況下，共識的不存在將使審議式民主的運作遭受到很大的考驗。儘管未必能獲得共識，審議式民主機制的引進對決策過程的品質與正當性仍有很大的幫助，透過政策的公開審議、辯論，可以讓人民更清楚瞭解議題的輪廓與其爭點，而獲得人民心中真正、真實的想法。由於審議式民主乃建立在一能鼓勵公共理性的社會條件和制度上，以使公民能透過自由公開地對話，充分掌握資訊，理性尋求議題的解決方案（Bohman, 1996）。在此過程中，大眾傳播媒體的角色就很重要，它必須能傳達與議題相關的重要論點與訊息給民眾，以培養大眾對公共議題的審議能力（Gutmann & Thompson, 1996）。然而，現代媒體的操作使審議式民主的實踐遭遇到若干問題。必須透過制度的設計，使得每個個人或團體具備參與政治決策過程的溝通能力和等值的對話地位。欲瞭解民主與媒體的關係，勢必需要先瞭解在民主制度中，憲法保障新聞媒體的基礎，即新聞自由的保障，而媒體也只有在憲法新聞自由的保障下，方能獲得其應有的權利。因此下一個章節將討論新聞自由的概念，並以目前廣受重視的新聞自由測量指標以及新聞自由在台灣所發生的實際爭議，來討論媒體的新聞自由是否有需要重新檢視之處。

