

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

審議式民主的「包容性」問題之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-004-017-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：施能傑

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 8 月 4 日

審議式民主的「包容性」問題之研究

摘要

審議民主的理想，在確保可能受影響的公民均得有參與政策過程的機會，同時具有參與政策議程設定與相關議題討論的能力，以落實利害關係人對於決策過程的民主控制，因此，其主張實際的審議過程中，必須符合包容性、理性與正當性等三項判準。惟差異政治論者認為審議民主的實際操作過程，諸如強調理性的論證方式而忽視或排斥其他的溝通模式，或者說過於強調共識反而可能造成對於某些公民意見的消音，結果反而是挑戰了審議民主最核心的「包容性」價值，影響預期理想的實現。本文旨在討論審議民主式的決策過程中，如何能夠真正落實包容性的理想，以達成決策正義的目標，並且以審議民主式的公民顧問團運用經驗為焦點，分析審議民主實際決策過程如何能夠包容公民之文化、身分、權力、地位、能力、經驗與表達方式的差異性與多樣性。

關鍵詞：審議民主、差異政治、包容、公民顧問團、溝通理性

The issue of inclusion in the deliberative democracy: Challenges from the politics of difference

Abstract

The goal of deliberative democracy is to ensure every citizen affected by the policy has the full opportunity to participate the decision process, including the right to influence the agenda-setting. It also contends that the deliberative process has to meet the criteria of inclusion, reasons and legitimacy. The theory of the politics of difference, however, argues that the practices of deliberative democracy often in fact yield the opposite effect. Using the rational form of argumentation only in the process of deliberation is just precluding the spirit of inclusion, for instance. Therefore, the purpose of this paper is intended to discuss how the theory of the politics of difference voices its arguments against the deliberative democracy and what measures can be taken to achieve the goal of inclusion in the deliberative policy-making process.

Key Word: deliberative democracy, politics of difference, inclusion, citizens' jury, communicative rationality

壹、前言

現行自由主義式的民主政治基本上是一種代議體系，以定期選舉、普遍選舉權、擔任公職與政治結社之普遍權利為特徵。然而，透過實踐經驗的反省，人們現在對於自由主義式的民主體系的限制已有更充分的認識，批評者認為它往往是由遠離一般選民的少數政治菁英所統治，而且為各種利益團體所支配，即使是定期選舉也不再進行政策辯論，卻經常淪為候選人彼此的相互攻訐，不惜代價企圖證明對方有多麼卑劣；更甚者，政治人物為了勝選說的是一套，而掌權後做的又是另一套，愈使選民感到失望（王嘉源譯，民 91）。另一種批評指稱，公民將治理權力委託給民選首長與民意代表後，即由直接民主轉變為代議政治，已經是脫離直接民主的第一步；當再轉交付政治任命的官員，則是脫離直接民主的第二步；再責由官僚人員來為社會進行權威性的價值分配，則距離直接民主已有三步之遙（余致力，民 89）。這種政治環境形塑了一種消極性的公民資格，致使公民喪失了政治參與的機會與能力，以及政治犬儒態度的普遍散佈（Smith & Wales, 2002）。

自 1990 年代以降，對於自由主義式的民主政治之批判，咸以審議民主（deliberative democracy）為補偏救弊之道，主張應使可能受影響的公民均得有參與政策過程的機會，政府決策也因公民之得有機會直接參與意見溝通與討論，以及共同做成最終的決定，而具有正當性。譬如 Anthony Giddens (1999) 認為應該致力於增加政治事務的透明度，並且嘗試包括公民顧問團（citizens' jury）等在內的公民參與方式，讓公民有直接參與決策過程之對話溝通的機會，期使政治決策更為貼近於公民日常的關切，以重建民主政治的正當性。重要的是，審議民主乃是理性的、平等的各方參與者針對特定議題或計畫陳述其支持的或批判的理由，在過程中，除了「較佳的論證」外，不受到諸如政治權力、經濟利益或知識權威等其它力量的影響。

然而，當代社會的多元性與複雜性，同樣挑戰著審議民主制度的觀點，即如何真正確保不同文化、社會、政治、經濟背景的公民，享有平等的政治參與機會，其意見與觀點不僅可有平等的表達機會，更會受到平等的重視。臺灣公共行政、公共政策及政治學者對於民主行政、公民參與已多所論述與倡議，針對審議民主亦多有熱烈討論，惟都著眼於規範性與理論上的探討，並大多予以正面的肯定

(陳俊宏, 民 87; 郭秋永, 民 88; 林水波、石振國, 民 88; 許國賢, 民 89) , 不過對於如何實踐審議民主則仍未有系統性的研究。黃東益 (民 89; 92a, 92b & 92c) 在這方面有較多的研究, 包括從研究方法的角度, 探討審慎思辯民調實驗的可行性; 分析 1996 年以來美國進行的八次地方性審慎思辯民調, 顯示政治資訊的完備與否將會影響公民的政治偏好, 對臺灣核四議題進行相關實驗時也獲致相似的結論; 分析審議民主機制在英美各國地方層級的實施狀況, 說明未來在設計民主審議機制時所應注意的事項。

本研究第一部分討論審議民主理論的興起, 及其揭櫫的民主決策模式。第二部分討論差異政治 (the politics of difference) 如何就規範面與制度面挑戰和質疑審議政治理論。第三部分以公民顧問團 (審議政治的制度化機制之一) 的實際運作情形為例, 分析審議民主的實際運作可能產生的問題。最後, 則就審議民主的決策過程如何包容社會差異加以析論。

貳、審議民主的興起與民主決策模式

審議式的民主政治和自由主義式的民主政治不同, 後者強調個人利益相互競爭就是民主型態的展現; 審議式的民主政治和共和主義式的民主政治也不同, 後者強調個人應該服膺於公共福祉。審議式的民主政治重視以溝通理性為基礎, 強調各種不同的利益、價值與觀點, 可以經由一種審議與決策的理想程序加以整合, 產生共同的意志。Jon Elster (1998)指稱審議民主的「民主」內涵, 在於由受到決策影響的所有人們或其代表參與集體的決策, 「審議」的內涵則是指由服膺於理性與無私等價值的參與者, 根據其所提供與接受的論證來做成決策。

一、審議民主民主觀的基本精髓

Jurgen Habermas (2001) 比較了三種規範性的民主模式, 即自由主義式的民主政治、共和主義式的民主政治與審議式的民主政治。為了更清晰地對照審議式民主政治的精義, 有必要先就前兩種民主模式略加說明。

自由主義的民主模式認為民主地意志形構的唯一功能, 是將政治權力的行使予以正當化, 此即消極地保護私人的利益不受侵犯, 而不同利益的妥協係透過

普遍選舉、代議制度及其運作程序來確保結果的公平。但是，Benjamin Barber (1984) 批評自由主義式的民主之實際運作實乃是一種「薄弱民主 (thin democracy)」¹。實際運作是造成公民政治參與的機會和次數都偏向高社經地位者，公民的政治疏離感乃日愈強烈，不克再自我做主、自行治理各種公共事務；同時，代議民主秘密投票的設計，並未能讓公民基於公共利益的判斷，投下足以辨明其立場與主張的一票，而使投票的意義喪失殆盡。

相對於自由主義的民主政治所建構的人際關係是將人與人相互隔離，而非使之團結在一起，共和主義的民主模式（即參與式民主）則更為強調社會連帶感的重要。Habermas (2001) 說共和主義論者認為民主的意志形構所具有的功能，在於將社會建構為一個政治社群，強調一種自我覺醒的倫理論述，其審議的內容則以共同的文化背景所形成的共識為基礎，個人應享有積極的自由，充分行使政治參與和溝通的權利。Barber 以社群主義哲學為基礎建構了「堅實民主 (strong democracy)」¹理論，他借用了 Charles Sanders Peirce 的隱喻——許多細線編織而成的粗大繩索，說明透過共同的公民身分，許多公民聚集在一起，各依己見，彼此互動，就會使原本細如針線的各種暫時性的意見，一經編織成為共同意志或公共目標後，即如堅強的粗大繩索。這種政治知識具有自主性、實踐性、應用性、暫時性、彈性、創造性，並且是透過共識而產生的 (Barber, 1984)。在此，民主社群乃是一群具有社群意識、社群情感與共同見識的公民，而非如自由主義所以為的「只是各個個體合成的一個總體」而已 (Barber, 1984:232)。Habermas (2001) 指出社群主義的優點，在於保留了社會中最澈底的民主意義，亦即社會是透過彼此溝通而相互結合的公民之自我組織而形成的，而不是用相互競爭之私人利益彼此間的交易來形成集體目標。不過其缺點則在於太過於理想化，使得民主過程必須仰賴公民投身於公共福祉的美德之上，似有泛道德主義之虞，而忽視了同一政體下存在著相互衝突的各種利益和價值取向。

審議民主是以 Habermas (1998) 的論述原則為基礎，並結合前述兩種模式的要素，成為一種審議與決策的理想程序。在論述原則下，唯有所有受決策影響的人，都有機會參與理性討論，並因之產生共同的見解，這套決策程序才是好的方式。審議民主承認個人之間存在著各式利益、價值與觀念，但認為透過溝通的過

¹ 國內常譯為「強勢民主」(如：郭秋永，民 90)或「強健民主」(如：林水波、石振國，民 88)，惟鑑於其意在強調公民社會之自我組織與共識，乃是落實民主政治之堅實的基礎，本文將其意譯為「堅實民主」。

程，可以產生轉化而形成共識，以達成社會的「共善」²。其認為政府和行政部門決策之論述合理化與否應奠基於完善的溝通條件與程序上，縱然會存在不同的利益、價值與觀點，但若決策過程的各個層次上均有公民參與並審慎地進行溝通，就可以產生理性的選擇結果，並因此具有其政策的正當性。

換言之，Habermas 對於審議民主持著一種程序主義的觀點，認為「民主的程序乃是制度化的論述與協商過程，藉由各種形式的溝通使得依循程序所達成的結果都是合理的」（Habermas, 1998: 304），根據這種程序主義的觀點，實踐理性係直接訴諸於論述的規則與論證的形式，其規範面內容則來自於溝通行動過程具備有效性，即可理解性 真實（正確）、規範上的正當性與真誠（Habermas, 2001: 246）。因此，民主政治「最需要的乃是辯論、討論與說服方法之改善。審議式政治所取得的正當性，是源自於具有社會整合功能之民意和意志形構的論述結構，只因為公民希望獲致一種合理的結果。因之，公共論辯的論述水準成為最重要的變項」（Habermas, 1998: 304）。Habermas 認為溝通行動本身即蘊涵了一種溝通理性，這是一種對話理性，對話理性過程至少會有兩個站在平等立場的行動者，互相溝通和討論，獲致相互的瞭解與建立共識，並以此為基礎作成共同的決議，總括而言，「審議民主正當性的來源包括了，一方面允許較佳的論證均能在各種不同的審議型態中發揮作用，另一方面則是確保具有公平協商之必要條件的程序」（Habermas, 1998: 278-279）。

John S. Dryzek (2000) 強調審議民主乃是民主化過程的一個重要面向，所謂民主化係朝著三個面向發展的，第一個面向是參政權，即增加能夠參與集體決策的人數；第二個面向是適用範圍，使得更多議題與生活領域能夠得到民主地控制；第三個面向是控制的真實性，即決策過程真正為公民以民主的程序加以控制而非徒具象徵性，自主的與有能力的行動者能夠真正有效地參與決策過程。審議民主就是特別關切民主政治的真實性面向，使得民主控制程度是實質性的，而非象徵性的，並且是具有能力的公民參與其中。

² 審議民主迥異於自由主義的民主模式之處，即在於其不認為個人的偏好或利益是既定的（given），大部分的審議民主論者均認為審議的過程將會改變參與者的偏好（Young, 2000:26）。Young 認為，在真正具包容性的民主審議過程中，保留與傾聽各種不同的立場與觀點，將可導致個人偏好的改變，而這種個人偏好的改變乃是以三種方式產生：(1)面對不同的觀點、利益與文化意義，使我們自覺到自己所持的觀點、利益、經驗和文化意義其實只是一偏之見；(2)認識到具有不同觀點而且持著不同文化與價值的其他人有權挑戰我的主張和論證，乃迫使我將自我利益與欲求的表達轉變為以正義為訴求；(3)出於不同背景系絡和情境的知識，其表達和彼此間的相互質問和挑戰，豐富了所有參與者的社會知識（1996:128）。

總之，雖然自由主義式的民主政治也強調不同利益團體間針對政策進行審議溝通的活動，惟其強調的是以競爭的或合作的觀點來理解審議的活動，重視的是資訊要素成份，以新的事實、解釋或觀點讓人們察覺到其它要素。但是，審議民主則更進一步強調審議之論證、反省與社會的面向 (Hendriks, 2002)。第一，就審議之論證面向而言，強調過程中應揭露隱身在科學主張背後的主觀性與價值判斷，並加以挑戰。第二，就反省面向而言，其強調個人必須傾聽他人的意見，藉此審視自己的立場，並以他人所能接受的知識來證立這些立場。第三，審議的社會面向是強調審議之社會課責性，亦即必須表現出真心誠意的溝通倫理，不應仗著權勢地位或基於個人利益試圖運用權力去操縱議程或干擾溝通。

二、審議民主的包容性要求

審議民主認為，集體的決策應由自由而平等的公民，基於共同的利益，理性而公平地進行審議，以使得集體的決策過程獲得正當性與合理性 (Benhabib, 1996; Bohman, 1996 & 1998)。據此，審議必須是一種對話的過程，並且是全體公民可以共同參與的一種公開的社會活動，決策乃係透過一種開放的討論過程而形成，參與者能自由地提出其看法，也願意去傾聽與考慮相反的觀點，因此，其決策並非反映參與者原有的想法或意見，而是在反省各方的論證，以及依一定的程序或原則化解歧見之後，所做出的判斷。因此，審議民主必須符合三項規範性條件 (Miller, 2002:201)：

1. 包容的：政治社群中可能受影響的每一個成員都有平等的機會參與決策。
2. 理性的：決策是根據審議過程中所提出的各種理由，及 (或) 是用以化解不同意見所使用的程序而形成的。
3. 正當的：即使其他人並未被自己所偏好的論證所說服，每個參與者也都能夠瞭解如何與為何達成最後的決定。

換言之，審議民主乃是理性的、平等的各方參與者，針對所提出的計畫方案陳述支持或批判它們的理由，參與者明白地提出種種理由，乃意在證明自己建議或偏好的計畫方案是確實可行的，這樣的審議過程中，除了反覆尋找「較佳的論證」以外，沒有其它力量的介入。簡言之，審議民主強調的是，集體的選擇應以審議的方式做成，並且以獲致共識為目標 (Cohen, 1999)。就審議民主的規範

性條件而言，包容性乃是決策合理性與正當性的基礎，因為，不具包容性的理性推理乃是無意義的，其終究只是某些人的一偏之見或宰制的意識型態；不具包容性的審議過程所獲致的結論也有正當性不足的缺憾，其論證方法與理由容易遭受質疑和挑戰，弱勢/邊緣團體也不認為此一程序是正當的（Miller, 2002: 203-204）。因此，如何克服當代社會的複雜性與多元性，使得不同權力或地位的公民都能有平等的機會參與政策過程，各種不同的意見與觀點皆能獲得同樣的尊重與重視，允為實現審議民主之包容性的重要課題。

三、政策規劃決定與審議民主的決策模式

審議民主的具體實踐，無非是擴大公民對於政策過程的參與，亦即形成各種民主的決策模式。Christian Hunold (2001) 即由官僚人員行政裁量權的民主化來強調審議民主的意涵。即使立法機關的民意代表確能反映民意，但其終究不可能制定鉅細靡遺的法令規章，官僚人員必然行使大量的裁量權，或源於委任或授權行政機關立法，或是在實際執行過程中就法令規章未明示的部分做出決定，換言之，官僚體系可以在無庸向公民負責的情況下制定各項法規，設定公共政策的實質內容，致使由非民選的官員制訂法律成為民主政治經常面臨的重大挑戰。Hunold 認為，官僚裁量所造成的問題不在於行政權力本身，而在其非以民主的方式行使而欠缺民主的課責性，因此，必須透過公共審議方式，就官僚人員日益擴張的裁量權力進行民主化的控制，以重建其課責性。

許多政策研究者指出公共審議在民主的決策過程中的重要性。在方法論上，Peter deLeon (1994) 主張整個決策的概念必須進行典範的轉移，減少專家知識的霸權，採取更為主觀的途徑從事政策的問題定義與設計，以及使用論述的和審議的決策過程。在政策設計方面，論者 (Stone, 1993; Ingram & Smith, 1993; Schneider & Ingram, 1997) 也都指出政策本身乃是一種動態的過程，也影響到公民能否在自我治理的過程中扮演起主動、積極和參與的角色，因此，政策分析人員不應只著眼於單一時間點上的效率，也應該注意公共政策對於公民資格之實踐的長時間影響。據此，他們均強調政策的設計、分析和規劃與民主政治之深化有著緊密的關係。

在政策分析上，Frank Fischer (2000) 認為決策必須超乎統治機構的技術效率之外，反映更大的政治社區的利益和需要，唯有以民主方式形成的政策，因其

強調不同成員間的政策論述，才能夠實際反映公民與各種團體的偏好、需要、價值與利益。Fischer (2003) 特別指出，透過適當地建構和組織決策過程，公民事實上是能夠有效地參與處理複雜的社會與技術問題，而且有許多策略可以協助他們這麼做。審議民主之具體的制度化策略，例如：審慎思辯民調與電子投票、共識會議、公民顧問小組等，均可將公民及其偏好更直接地帶入決策過程中。Maarten Hajer (2003) 則更以宏觀的視野指出，既有之古典—現代主義的政治制度³，並無法正當而有效地處理在新的政治空間⁴中發生的眾多問題，目前的問題主要係肇因於無法提供任何清楚的規則與規範，據以引導政治並做出為人所同意接受之政策，因此，決策必須改用「雙重動態 (double dynamic)」的概念，在決策系絡中，政府、公民、非政府組織、企業等多元的行動者，不僅就特定問題審議偏好的解決方案，同時也審議新的制度性規則和新的行為規範，以及設計正當的政治介入方式。據此，Hajer 主張使用審議式政策分析，即指：「用各種不同方式尋求對社會的瞭解，促成有意義的與正當的政治行動，透過參與者彼此間的互動達成一致意見，以改善我們的生活品質」(Hajer, 2003: 191)。

John Forester (1999) 早先關於政策規劃的討論中也指出，政策的審議過程除了應該評估效率面向 (評估各個選項、策略或手段的效益或成本) 外，尚要處理兩項更為複雜而具挑戰性的工作，包括對政策目標 (包括目標、授權、義務、期望及其意義等) 作更為深入的探究與瞭解，以及更仔細而實際地認識別人提出的不同意見。他進一步論稱，審議的過程不同於市場的交易和以利益為基礎的協議，而是使得所有參與者的心態有所改變，大家進行學習並重新審度他人與自身的利益與關切事項，進而發現過去所未注意到的種種價值，進而產生新的意義架構。在這種審議的過程中，專家扮演的角色是「審議的實作者」(deliberative practitioner)，不能再隱身於價值中立的偽裝幕後，而必須主動去瞭解公民、政治人物、決策者等等其他人的觀點，因此，專家本身要融入一般公民的在地知識之中，將專業知識與生活經驗加以結合，公民與專家形成了一個解釋的社群。透過相互的討論，此一社群針對刻正探究的議題尋求一種具說服力的瞭解，在論述

³ 古典—現代主義的政治制度即指代議制度、政治與官僚有別、部會權責明確劃分，以及憑恃專家知識做為決策的基礎 (Hajer, 2003:176)。

⁴ 新的政治空間乃緣於多層次治理的產生，以及國際與國內的非政府組織和社會行動者之積極參與政策過程，其特徵是中央政府不再能夠專擅決策的權力、新的決策與政治舞臺 (如歐盟) 的出現、針對公民參與的制度設計之重新思考、科學專家不再享有無可挑戰的權威、新的政策議題不斷被提出 (Hajer, 2003:176-180)。

過程中，所有參與者都是社會系絡中的行動者，而非孤立的和被動的觀察者，並且必須為他們的決定和結果負起實際的與道德的責任。

參、差異政治對審議民主包容性的質疑

差異政治論者對於團體差異抱持著一種正面的、積極的態度，認為一個健全的社會不應消弭團體間的差異，而是不同的社會或文化團體之間應彼此平等對待、尊重及肯定差異的存在，因此，也稱為民主的文化多元主義 (Young, 1990)。他們認為不同的社會團體具有其獨特的歷史和社會脈絡，擁有不同的文化、經驗、需要、實踐或生活方式，進而對社會關係與社會事實有著不同的立場與觀點，因此，差異政治主張應將這些差異納入公共領域，而決策過程的制度化必須正視和考慮社會團體的差異性之存在。相反的，對於社會差異的存在之視而未見，徒使強者恆強、弱者恆弱而已 (Fraser, 1997)。Young (1990) 指出，忽視差異將使得某個具有優勢的團體容易忽視本身所具之特殊性，將自身經驗或觀點外推而主張可以放諸四海皆準，結果是肇致文化的帝國主義，另一方面也等同於對其他社會或文化團體產生壓迫⁵，使之陷於不利的地位，進而於使這些團體的成員輕視貶抑自身的價值性。再者，差異政治論者也不認為個人成就可以完全端視於自我的努力而定，對於像黑人、婦女、身心障礙者、印第安人等弱勢團體而言，唯有透過制度上的根本性改革，方能從社會桎梏中獲得解放，這種觀點顯然有別於自由人文主義之個人主義的主張。

因此，差異政治論者批評當代的參與式民主帶有濃厚的化約主義傾向，將多樣性的政治主體化約為單一性，對共同性、普遍性或同一性的重視和期待遠勝於特殊性與差異性，換言之，參與式民主論者會傾向於排斥或抑制某些團體；反之，差異政治論者認為社會正義的主旨是能夠注意到社會團體間的差異與不平等性，並且是真誠地傾聽受苦者與貧困者的吶喊 (Young, 1990)。

審議民主原本就是參與式民主的模式之一，基於上述的邏輯觀點，近來也遭受到來自於差異政治理論的質疑與挑戰。差異政治論者即批評審議民主忽視了社會差異的存在、忽視不同的社會團體存在溝通能力與溝通方式的差異、過度強調

⁵ 所謂壓迫是指將特定團體界定為絕對的他者、加以排斥並與之對立，造成一種具有層級高下的截然二分，例如：男性/女性、公民/如隸等，後者（女性、奴隸）被認為是較低下的、不具完

共識而排斥差異的存在、具有菁英主義的傾向而未能傾聽弱勢團體的不同意見。因之，差異政治論者認為真正有意義的審議民主模式，不應對理性溝通一味抱持著天真的態度，而是必須堅持批判精神，對於表面上看似公正無私的決策過程，更應該充分揭露其所可能掩飾的排斥與限制不同觀點的現象，並且質疑其決策的正當性。

一、審議民主忽視社會差異的存在

差異政治論者認為社會差異乃是決策的重要政治資源，包容社會差異的作法，不僅是表現出自由平等的公民彼此間的相互尊重，也確保所有正當的利益都獲得表達的機會。再者，尚有兩項附加的功能，一則是激勵政治審議的參與者改變其主張，將表達自私利益轉而以正義為訴求，再則可以極大化公眾所能取得的社會知識，使得公民更能做出公正與智慧的決定。Young (2000) 認為決策的「客觀性」是透過包容差異的民主溝通所達成，即公眾之間對於社會問題與社會關係的客觀解釋，以及應該採行何種政策和行動來解決問題的客觀判斷，透過多樣性經驗與意見的批判、反省與說服的互動過程而共同建構。

審議民主過程中的溝通必須是具批判性的，亦即能夠包容各種差異之間的溝通，而非消弭其差異的存在，並且承認各種不同的溝通方式之存在，方能產生更佳的審議結果。論者分別提出了「論述民主」(Dryzek, 2000)⁶ 和「溝通民主」(Young, 1996)⁷ 的概念，突顯出審議民主對於批判性溝通應有的重視，他們兩人都認為，真正的審議民主必須能夠批判和反思那些和結構性經濟力量糾結一起而具宰制性的論述與意識型態。因此，民主決策所面臨的挑戰不只在於如何將各種差異性納入審議過程中，也在於如何調整與改變審議過程的規則，使得公民參與能真正具有包容性的。

二、審議民主忽視溝通能力的差異

全的自主性 (Young, 1990: 170)。

⁶ Dryzek 強調以「論述民主」取代「審議民主」，乃因其主張論述過程是一種互為主觀的社會過程，這個過程中，論述雖是民主政治的一項要素，但也不能忽視論述本身也可能是人類思考上的一種限制，因此要讓社會邊緣的觀點和意見都能提出可能易引發爭論的觀點。

⁷ Young 以「溝通民主」取代「審議民主」，則因其強調文化或社會觀點的差異，或是服膺於特殊主義，都是在民主討論過程中獲致相互瞭解的寶貴資源。

主張審議民主者認為，經由公共審議過程可以形成與達成集體目標，決定應採行的手段與目的，化解各種利益與原則間的衝突，這個過程是讓社會生活中各種問題的多元主體者之間，有著具有反思性的對話與溝通，而產生共同合作的行動。然而，在審議的實際過程中，卻可能有某些個人或團體較無能力參與或運用審議的機會，使得某些弱勢者無法以適當的辭彙公開表達他們的需要與觀點，出現了「溝通的不平等」的現象，溝通的不平等會進而造成「政治貧窮」，亦即某些團體沒有能力針對成員所關切的事項，有效地運用機會去影響審議的過程，因此反而易受到最終決策之傷害 (Bohman, 1996)。例如，在使用公民顧問團的方法處理身心障礙者福利服務輸送方式的審議案例中，就發現到人們可能沒有平等的機會出席與參與決策的論壇，也不是每個人都能具備由專家或政府官僚所支配的論壇所要求的認知與語言能力 (Barnes, 2002)。因此，審議民主的實際決策過程，是否與如何能夠包容各類公民之文化、身分、權力、地位、能力、經驗與表達方式的差異性與多樣性，誠為審議民主的規範落實成為具體的決策制度的重要課題之一。

Young (2002) 曾經區分了政治決策過程中的兩種排斥類型，一種是外在性排斥，另一類是內在性排斥。外在性排斥是將某些個人或團體排除在討論場所或決策過程之外，讓某些個人或團體加以支配或控制。內在性排斥則是，即使個人或團體形式上被納入討論與決策的過程中，也可能因為偏好某些類型的表達方式，或將某些觀念界定為極端的等因素，致使某些人或團體受到排擠，或者忽視、鄙視其表達的觀念和意見。不幸的是，審議民主一向忽視內在性排斥的問題，誠如 James Bohman 所強調的，審議民主論者必須瞭解形式上參與審議的「機會」，不等同於公平使用此一機會的「能力」 (1996:122)，公平使用意指不因社會地位與文化資源有別，均能有效地參與審議過程中的對話溝通。

為了能夠消弭內在性排斥，政治上的包容就必須要求對於各種溝通方式保持開放的態度。Lynn Sanders (1997) 與 Young (2000 & 1996) 均指出，審議民主應該避免一味強要求談話必須是理性的、溫和的、不帶情感的論證，因為這種論述方式顯然較有利於受過高度教育等居於優勢社會地位的人們，而排斥了某些弱勢團體使用其它論述方式表達需求或利益。⁸因此，Young 認為除了審議民主向

⁸ Sanders 認為，主張民主的討論應該是理性的、溫和的與不自私的，即隱然排斥了狂熱的、極端的與出於特殊利益的公共談話 (public talk)，而因之具有排斥的內涵 (1997:370)。

來強調的理性論證之外，也應該重視其它種溝通模式，並且將之納入政治溝通之中 (2000 & 1996)。例如，政治敘事或故事敘述等方法都是在政治討論中，藉由故事的敘述式向他人證明、描述、說明或正當化某些事情，故事敘述方法能以某些方式使得討論跨越彼此間的差異，包括：(1) 能對處於不同處境的人們加以回應，瞭解其因某種不義所承擔的苦難，(2) 促成具有特定利益、意見或社會地位之在地公眾和集體親近性的形成，(3) 瞭解其他人的特殊經驗和不同意見，(4) 顯示某些價值、優先性或文化意義的來源，(5) 有助於建構擴大思考層面的社會知識 (Young, 2000)，因此，不必僅獨尊不帶情感的理性論證溝通方法。

三、審議民主過度強調共識

審議民主深受 Habermas 溝通理性理論之影響，強調尋求共識。但是差異政治論者批判溝通理性理論因過度地強調求取共識，會有將差異性予以同質化的問題，同時也將特定的社會團體之角色或意見予以邊緣化 (Nash, 2000; Young, 1990)。另外，審議民主也強調在公共參與的決策過程中，應以達到「共善」為目標，但是在具有不平等的社會環境中，一味強調共善即可能成為一種排斥的手段，使得某些觀點被加以消音，也可能選擇性地忽視某些困難的議題 (Young, 2000 & 1996)。Young (1996, 2000 & 2001) 和 Sanders (1997) 即批評審議民主並不是在多元社會中獲致集體決策的一種公平方法，他們認為審議民主對於向來居於弱勢的團體 (如貧困者、少數民族、婦女等) 帶有偏見，而且有利於具有特定文化屬性的人們 (如中產階級的白人男性)。審議民主或許在形式上是具包容性的，每個人都被允許參與並且在民主論壇上發言，但實質上，如果討論的方式或過程是偏袒某些人的，就已非包容的，如果在審議過程中側重某些人或某個團體的論證和理由，其決策就非理性也不是正當的。

差異政治觀點指出，在審議的實務過程中，主持人不應該一味尋求是/否的答案，而應鼓勵參與者相互傾聽不同的意見。Sanders (1997) 即指出某些團體討論的風格將會影響其成員的觀點，以陪審團所用的審議風格為例，裁決導向的審議方式會使參與者儘早用多數決投票方法決定立場，證據導向的審議風格則是鼓勵成員表達廣泛的觀點，並傾向於吸引更多參與者加入討論，也偏好開放的心態，當新證據被提出時願意去改變立場。因此，他主張審議民主應維護證據導向的審議風格，不要一味地試圖儘快達成是/否的決定，而應針對贊成或反對不同

政策選項的論證均加以充分探究，讓每個人都享有機會向更廣大的公眾訴說個人之特殊的故事，或主張某種意見，藉以包容與表達範圍更完整的批判性意見。

四、審議民主帶著濃厚的菁英主義傾向

Sanders (1997) 認為審議概念本身雖然被尊為是現代民主政治的一項標竿，可是事實上卻弔詭地以非民主的方式運作，隱藏有菁英主義、保守主義的傾向。由於審議過程要求參與者以理性的、有所拘束的和共同問題取向進行對話，但是審議過程中的個人成見、偏見與特權經常是難以發覺的，反而約束了弱勢者的表達方式與行為，這對於開誠佈公的討論過程都是具有負面的影響。

在實際的對話過程中，總是有某些人較具說服力，某些人的談話則較容易被忽視而不被傾聽，一旦這種忽視是與社經、文化體系中弱勢者相關聯時，我們即必須重新評估公共審議之民主政治的意涵。Sanders 因此強調：「審議不只是要求資源的平等，以及保證有平等的機會提出具說服力的論證，也要求『知識論權威』上的平等，而有能力使自己的論證獲得重視」(1997:349)。

為期充分表現與確保審議民主的包容性，在審議過程中必須避免讓某些人支配了辯論項目、將某些人或議題排除在考慮範圍之外、運用權力中斷辯論的進行、重複各種陳腔濫調與對人的嘲弄鄙視。誠如 Young (2000) 所認為的，真正具包容性的民主溝通與決策過程應該正視社會差異性與分殊性的存在，並且鼓勵處在不同情境的人們，用合於合理性與公共性的條件去表達他們的需要、利益與觀點，因此理應允許與重視不同的談話內容、不同的表達方式與溝通模式的存在。

五、審議民主忽視弱勢團體的意見

如前所述，審議民主尋求以共同意見為目標的作法，一方面可能拘限公民審議的議題範圍，再則追求共同意見的本身可能產生排斥的效應，基本上是有悖於民主政治的目標。為期獲得某種共識，特殊的利益或觀點常會被加以修正、改變、轉變或抹殺，而被壓迫者或少數族群的利益或觀點經常成為犧牲品。雖然傾聽在審議過程中確實具有其重要性，但是，儘管不同的、獨特的或不尋常的意見會在過程中被提出，但未必會受到重視或認可，反之，受到傾聽的大多是那些能被接納、相似的意見或觀點。

再者，在權力與地位不平等的場合下，為期異中求同而要求所有參與者有所妥協的實務作法，其結果也經常是壓抑了弱勢團體所提出具挑戰性的觀點。換言之，審議民主所強調的公共理性看似能追求全體人們都能共享或認識的利益，但卻反而使得有錢者與有權者的利益被加以過度強調與突顯，抹煞了較貧窮而無權力之弱數族群的特殊經驗與利益。實存的政策過程中，某些團體和部門通常居於不利的地位，因此，一個公正、開放與包容的民主過程，就必須應該注意且處理這種地位不平等所產生的負面影響，並且以制度化的方法彌補弱勢地位者所遭受到的排斥情事。

肆、公民顧問團的經驗分析

有關審議民主的具體實踐，當前的重要課題之一乃在於如何將民主的對話予以制度化，以及在制度化與實際運作過程中如何包容社會差異性，以充分實現民主控制的真實性。有鑒於公民顧問團的設計較具結構性，參與代表係以隨機選取的方式產生，較可避免自我選擇的偏差，並由參與的代表進行面對面的溝通，本文乃以之為審議民主機制的「理想型」之一，檢討其是否符合差異政治觀點對「包容性」要求的判準。

一、民主對話的制度化

在過去十年間，審議民主理論的文獻大多側重在政治哲學層次上的規範性討論，針對為何必須進行審議或為何需要審議民主等問題提供規範性的基礎。Judith Squires (2002) 認為，為期落實審議民主之包容性、理性與正當性的宣稱，主張審議民主的學者應該轉而著眼於制度設計此項複雜的工作，換言之，必須正視「民主的對話如何能夠制度化」的問題。Graham Smith 與 Corinne Wales (2002) 也指出，藉由探討諸如公民顧問團、審慎思辨民調、仲裁與共識會議等創新的民主決策模式的發展、設計與實際運用，我們將可以更為瞭解審議民主制度化的可行性及其優缺點。Bohman (1998) 指出審議民主理論近年來蓬勃發展的重要因素之一，即是對於可行性的問題之重視與強調，也藉由比較和檢視不同的審議環境與程序，認識到某些經驗性的問題與障礙，並不是單賴概念性的論證所能預知或

解決的。

Ortwin Renn, Thomas Welber 和 Peter Wiedemann (1995) 曾經以「公平」與「能力」二項標準評估規劃小組、公民顧問團、公民諮商委員會、共識會議、公民提案、管制性協商、補償（或稱效益共享）、仲裁等各種公民參與決策模式。公平係指使每個人及各個人都有充分的機會，保障和表達其正當的個人利益，並對集體意志的發展有所貢獻。能力則指決策過程能夠提供給參與者做成最佳決策所需之程序性工具與知識。不過，實際的應用經驗顯示，設計一種能夠落實審議民主規範性理想的決策模式，還必須要滿足其它的標準。

二、公民顧問團的特色與具體過程

公民顧問團自一九七〇年代起，曾經在德國⁹、美國、英國、紐西蘭、澳洲、丹麥與西班牙等國實施與推動 (Smith, 2000 ; Cheyne & Comrie, 2002 ; Hendriks, 2002 ; Smith & Wales, 1999 ; 黃東益, 民 92b)。運用範圍及於地方建設、能源政策、科技及通信政策、環境政策、運輸政策、農業政策、水資源政策、聯邦政府預算等相關議題 (Smith & Wales, 1999)。其中，美國的傑弗遜研究中心 (Jefferson Center) 曾經採用公民顧問團的方式處理超過三十項的大型計畫方案，包含有：國家健保醫療改革、預算編列優先項目、環境議題與地方學校行政設備的需求等 (黃東益, 民 92b:11)，討論的議題可能是已有清楚選項的議題，抑或是相當廣泛、毫無限制的一個政策問題。該中心推動以公民顧問團做為公共參與決策過程的一項途徑，意在確保行政人員在行使行政權力時對於一般公民的觀點有更澈底的瞭解，最終的目標則在於透過政策對話建立公私夥伴關係 (Armour, 1995)。

公民顧問團乃是集合一群隨機選出的公民針對某一特定議題進行審議（比喻為類似陪審團中的陪審員），在為期數日的一段期間，提供參與者與議題相關的資訊，並聽取來自證人所提出的廣泛觀點。證人遴選的理由或基於專業知識，或基於他們代表了可能受影響的利益。在審議的過程中，由受過訓練的主持人來維持過程進行的公正性，讓參與成員有機會進行交叉檢視證詞，並且要求增加資訊與證詞。最後，公民顧問團的參與者提出他們的推薦方案，同時要求獲得委託單位（政府部門、地方管理當局或其它機關）的回應，或依據推薦方案採取行

⁹ 在德國則經常是以「規劃小組」(planning cell；德文為 planungszelle) 稱之。

動，或說明不同意的理由。具體而言，其進行的具體過程約略如下 (Crosby, 1995:157-158)：

1. 由計畫的贊助者要求一個立場中立的推動者 (如：傑弗遜研究中心) 籌備組成一個公民顧問團。
2. 透過一種定額的隨機抽樣程序選出出席的代表，以確保此一抽樣符合母群體人口學上的與態度上的特徵。
3. 給出席代表一定金額的出席費，參與一般約進行四至五天的公聽會。
4. 計畫的贊助者或中立的推動者對公民顧問團「交付責任」或指陳其應處理的問題。
5. 由中立推動者或公民顧問團決定證人人選，並確保出席代表都可獲得不同觀點等資訊；公民顧問團的出席代表並自行決定將向證人發問的問題。
6. 由立場中立的主持人來維持討論的進行。
7. 公民顧問團根據充分的資訊做成最後意見和推薦方案，且以書面提送計畫的贊助單位。
8. 在審議過程結束時，由出席代表填寫問卷，以得知他們對於公聽會進行方式的評價。

Marian Barnes (1999) 曾針對英國 1998 年在北愛爾蘭 Belfast 與南威爾斯 Swansea 舉辦的兩次公民顧問團進行評估 (審議主題是關於健康服務的提供方式與老年人口的需要)，評估結果顯示：參與者均反映他們因參與顧問團的審議過程而學習到新的知識、增加對相關議題的瞭解、察覺到不同觀點與經驗、激勵針對議題之更進一步的反省、熟悉審議的過程與促成變遷的可能發生。總之，公民顧問團的一項重要假設是，如果參與者對於所處理的議題具有充分的資訊，並且有機會互相討論，他們即能夠做出有益於整體社區的決定，而其他為參與討論者也會認為他們的決定是正當的與公正的 (Smith & Wales, 1999: 297)。

三、對於公民顧問團實踐經驗的反省

Smith 與 Wales (2002) 認為，公民顧問團藉由一種廣泛而具代表性的方法遴選參與審議的代表，藉以反映範圍廣泛的經驗與背景，確能接近「包容性」的理想。但是，由於社會差異的存在，致使公民顧問團在實際的運作上仍然面臨了諸多問題，例如是否能夠充分反映社會差異使異質性的社會團體均有公平的參與機會？是否允許不同的溝通模式存在？是否過度強調共識而黨同伐異？討論的主題是否為少數人預為設定？一般公民仍缺乏與決策者直接對話的機會等等問題。這些問題都與差異政治論者針對審議民主所提出的批評有關，亦即審議民主制度化所必須正視的課題。

(一) 參與者的代表性問題

Barnes (1999) 與 Armour (1995) 均指出，由於參與英國公民顧問團審議過程的代表人數相當有限（均為 16 人），參與機會是否被公平地分配以充分反映存在的社會差異性，乃成為一個嚴肅的課題，這不再只是統計的或民主代表性的問題，更是一個包容性的問題。

Belfast 與 Swansea 舉辦的公民顧問團案例中，均未有黑人或少數民族、身心障礙者、貧窮者或年逾七十歲以上的老年人參與，這樣的參與者特性對審議品質就產生一些問題。首先，由於缺乏黑人和少數民族代表的參與，使得審議的結果無法反映這類人口的特殊經驗與觀點，同時，也無法突顯不同的言談與互動模式可能改變審議過程本身的問題，因為不同的社會與文化團體在溝通規範上本來就存有差異。其次，由於不曾具有福利國家成長背景的人們與在福利國家的背景下成長的人們之間，對於健康服務的提供方式與老人福利的問題勢必會有不同的看法，然而兩次的公民顧問團均未包含年逾七十歲的老年公民，自然無法凸顯兩類人口的觀點差異。第三，在 Belfast 舉辦的公民顧問團既然是討論老年人對於健康服務需求的課題，若有身心障礙者參與，不僅可提供其特殊的經驗與觀點，也影響到審議過程的設計與安排方式，例如如何安排一個無障礙的環境而方便坐輪椅者的活動。因此，整個審議過程並未注意到差異政治論者所強調的重點，亦即真正具包容性的公民參與，必須運用各種不同的方法，使不同背景的公民得有參與機會，而使其特殊經驗與觀點被納入審議的過程中討論。

此外，公民顧問團即使以隨機抽樣方法，確保每一個人均有相等的機會出

席審議，但抽樣本身並不能夠保障受影響的人們選出他們自己的代表，而仍然是由他人為他們選出代表。或者說，只因為符合某種人口學上的或態度上的特徵而被選做為參與審議的代表，他們實際上也沒有機會和所代表的群體互動，這就令人質疑他們的觀點是否真正反映了該一群體的觀點 (Armour, 1995; Barnes, 2002)。此即具有產生虛假的本質論 (false essentialism) 的危險，例如：我們是否可以預期女性的參與者即代表更廣泛之社區的全體女性，而年老的參與者即可以代表所有年老的公民？再如，傳統上為身心障礙者設立的機構究竟有多大程度可以宣稱其代表身心障礙者發言，一直也是項熱烈的爭論議題 (Drake, 2002)。此外，參與審議的代表究係代表其他具有類似特徵、利益與價值的人們，抑或是以身為一個公民的身分而反映自身的價值與觀念，並且可能因為經過反省以及與其他參與者共同審議而改變原有的立場？亦是有待深究的一個問題 (Smith & Wales, 2002 ; Smith, 2000 ; Barnes,2002)。

(二) 參與者溝通型態的問題

縱使不論地位高下、權勢強弱等條件，即使每人均有相等的機會參與審議過程，強勢者仍有可能運用他們優勢的溝通工具 (物質性資源、資訊不均衡、修辭能力) 支持有利於其立場的集體性決定，同時，強勢者也可能藉由要求他人應有「明理的行為」，使其有利的地位或利益免於遭受到挑戰 (Fung & Wright, 2003: 34-5)。

除了前述 Belfast 與 Swansea 的個案顯示出不同的社會與文化團體在溝通規範上存有差異外，加拿大安大略省針對社區心理健康服務所舉行的公聽會 (Barnes, 2002)，則突顯了參與者針對「對話規則」也會有不同的看法。參與會議的專家或官方代表們，總是認為案主或其家屬的發言不應該帶有太濃厚的「對抗口吻」，而應該要更為理性一些；他們也認為案主或家屬所提出的質疑過於嚴厲；雙方對於總結報告的內容中那些才是重要的，也有著不同的看法。歸結主要的問題是，雙方對於發言的態度有著極為不同的看法，專家和官方代表總將「情緒」定義為「非理性的」，但是事實上，這些案主或其家屬只是認為必須表達出在日常生活經驗中，遭遇到壓迫與不當處置的情緒而已。

Wagenaar 與 Cook (2003) 強調應該正視情緒在政策分析上扮演的重要角色。首先，惟有當行動者針對特定情境投注情緒時，該情境始具有重要性，讓我們瞭解到什麼是人們所珍視的價值，以及這個世界是那些面向才會吸引我們注

意。其次，情緒是人類知覺上所不可或缺的一項要素，它和技術性的分析是相輔相成的，讓我們以更完整的觀點來認知種種事物。具體而言，在具有爭議性的政策情境中所表現之情緒的強度與方向，就是顯示出該一議題對於參與者的意義與重要性，也有助於瞭解到解決方案之實際可行性程度。

總之，在審議的過程中必須讓使用不同溝通語言或溝通規範者之間，或具有感官障礙者與不具有感官障礙者之間，皆能相互溝通。再者，規則本身的特性要能夠讓身處不同環境的社會團體都具有參與的機會 (Barnes, 1999)。

(三) 強調共識而黨同伐異的問題

公民顧問團的參與成員亦曾經質疑，主持人推動形成共識的作法，反而可能犧牲了參與成員充分表達與瞭解差異性的機會，對不同意見產生「消音」的影響，阻礙了批判性對話的產生 (Smith & Wales, 2002)。審議民主以達到「共善」為目標，期能去異存同獲致共識，可能無形中造成論述霸權對於某些公民意見的消音排斥，此即有損於審議民主的一項重要的規範價值：包容性 (Young, 2001)。審議過程通常只有少數的觀察者 (如傳播媒體) 會關注專家或證人提出的證據和審議的過程，專家、證人和參與成員表達的意見和觀點並未能充分地受到社會公評，致使公民顧問團之公開性有所不足。因此，可能致使少數人仗著優勢的地位或基於個人的利益操弄審議的過程，強勢主導討論與發言的方向，造成特定的觀點支配議程與界定共識，而有損於公共審議之社會課責性。事實上，這些現象也是決策理論中提及導致「團體盲思 (groupthink)」的重要原因 (Janis, 1982; Hart & Kroon, 1997)。

在審議的論壇上，若能讓更多差異性和多樣性的經驗被提出來分享，審議過程將愈是具有包容性。在審議過程中，專家的觀念本身就應受到充分檢討，而且專家與非專家的界限也不應是涇渭分明的¹⁰，必須避免某些人或團體自居為專家，進而排斥和壓抑不同的觀點與意見，無法讓不同類型的知識與專業知識都成為審議過程的資源 (Barnes, 1999)。

¹⁰ 例如，就身心障礙者的職能訓練而言，身心障礙者本身有關職能訓練的內容與效果具有切身的經驗，並且直接受到相關政策的影響，其表達的意見之重要性不應亞於職能治療師或社會工作者的專業知識，甚至是更重要的，就此而言，身心障礙者也是居於「專家」的地位。Hajer(2003)並且指出，在一個變遷日愈快速、充滿不確定性的「風險社會」或「反思的現代化」中，專家及其專業知識已受到更大的挑戰，政策分析應該是一種互動的審議過程，透過互動的實踐中，及早將不同利害關係人納入有關政策規劃的辯論，而不只是汲取他們的「在地知識」。

(四) 討論主題預為設定的問題

公民顧問團的運作經驗顯示 (Smith & Wales, 2002; Armour, 1995), 就審議過程本身而論, 在公民被遴選做為參與審議的代表之前, 會議欲討論的主題即已先被設定, 問題業經建構, 而相關的資訊和證據已被加以選擇, 乃至進行審議的規則也已預為訂定。但是, 誠如差異政治論者所認為的, 行政人員或專業人員應該承認其本身的觀點或意見也鑲嵌在特殊的背景系絡中, 受限於個人的利益、經驗與立場, 不可能是不偏不倚、超然中立的, 所以, 作法上應該允許可能受決策結果影響的人們或其代表能夠參與議程的設定, 並且允許他們在審議開始之前或過程中協商討論的規則, 以及要求提供新的資訊或證據。Swansea 的個案經驗則顯示, 平日其意見經常被忽視的團體, 一旦有機會為他們認為重要的議題設定討論議程時, 他們即表現出更積極的參與態度 (Barnes, 1999)。

在實務上, Ned Crosby (1995) 認為, 為了避免重要的決策者主宰政策的審議過程, 以及試圖引導論述的方向, 並確實公平對待不同參與者可能存在之觀點、意見與經驗的差異性, 諸如公民顧問團等審議制度的設計和規劃, 即應秉持「幕僚偏見的極小化」與「公民控制的極大化」的原則來克服此一問題。前者是由贊助或籌辦公民顧問團的幕僚們先討論可能存在的偏見, 並設法自行予以消除; 後者則是讓參與的公民有機會去評價與檢討審議過程, 以建立同儕檢視系統予以監督¹¹, 亦即, 參與者應在事後有機會針對相關會議程序的規則本身及其公平性加以評估。

(五) 無法與決策者直接對話的問題

最後, 公民顧問團一如其他公民參與的決策模式, 仍將公民置於實際的政治舞臺之外, 雖然公民彼此間相互進行對話, 但仍未提供公民直接與那些統治他們的決策者進行有意義的對話。再者, 公民顧問團也只是政策過程中眾多輸入的其中一種, 難以期望它單獨可以針對政策形成發揮重大的影響, 在討論的過程中, 也由於決策者的缺席, 而使之忽視公民顧問團所提出的建議, 結果將無法透過審議民主改變政策對話的模式, 建立公民與政府官員之間的夥伴關係。差異政治論者認為, 前述這些現象經常是緣於政府人員或專業人員本身自溺於超然中

¹¹ 傑佛遜研究中心即於 1993 年設立監督委員會, 由曾參加公民顧問團實際運作的出席代表, 針對公民顧問團的幕僚作業及運作規則進行評估 (Crosby, 1995)。

立、不偏不倚的假象，致使層級節制式的決策過程持續存在，自恃於擁有最終、最高的決策權力 (Young, 1990)。因此，作法上應讓非專家能夠質疑和挑戰知識與專業知識之傳統持有者，可使審議過程更具有公共的課責性，以及平衡公民與專家的決策角色 (Barnes, 1999)。

根據英國實施的公民顧問團經驗分析，Marian Barnes (1999 & 2002) 指出在實際作法上，民主對話之進行應明白地承認本來就會存在權力不平等的現象，參與者的經驗和表達方式也必然有著多樣性，因此，一個真正具備包容差異的審議過程，必須用各種不同方法設法納入少數民族、弱勢或邊緣團體、身心障礙者，特別是直接受到政策影響的利害關係人等，同時，也必須尊重不同社會團體有不同的溝通規範與方法。她進而指出，在設計審議過程時，必須注意到某些人或團體會藉由控制審議進行規則以遂行其權力的問題，因此，為期公民參與政策審議的過程真正具有包容性，必須慎重思考應如何設計或改變相關的審議規則。

伍、結論

主張差異政治的學者並非全然反對或質疑審議民主的可行性與重要性，而是強調在政策溝通論辯的過程中，應特別重視個人與團體存在差異性的現象。差異政治論者認為，除了審議過程的開放與可及之外，在溝通方式上亦應持開放的態度，討論時觀點上不應定於一尊、黨同伐異，表達方式也不宜一味獨尊不帶情感的理性論證，而須同樣接受背景系絡不同的參與者使用不同的情感抒發或其習慣的方式，審議民主始能擺脫紳士俱樂部之譏。

尋求共識與充分溝通乃是審議民主的核心，但是，差異政治論者指出包容性更是審議民主作為是民主決策過程的前提。能夠對於差異化展現包容，自當會以平等尊重的態度與方法，確保所有正當的利益與意見在審議過程都獲得表達的機會，也激勵政治辯論的參與者將自私自利的考量轉變為以社會正義為訴求，並且豐富化公眾從審議過程中獲得和利用更多樣的社會知識，使得公民更能做出公正而智慧的決定。因此，審議民主除了需致力於提供參與決策過程的公平機會，協助參與者具有參與討論的能力之外，如何在建立政策共識與重視個別差異之間，以及有效溝通與多元溝通方式之間尋求平衡，更是審議民主之重要課題。質言之，在一個民主深化的公共領域中，共識必須源於異中求同，即在尊重差異的

前提下尋求共識，而不應是黨同伐異，為求一致而無視於個人或團體間的差異。

誠如 Marian Barnes 所言：「多樣性與差異性必須被納入審議之中。……深具挑戰的課題是，不僅在於多元性團體如何在審議論壇中成為更有效的參與者，更在於如果欲使公民參與真正具有包容性，審議規則本身必須如何改變？」(2002: 330)。差異政治的珍貴論點在於，揭露了審議程序可能在不經意的情形下複製社會結構的不平等，進而產生審議階層化的現象，因此，決策過程之民主審議的具體實踐，不應只是一種道德理想主義的訴求，而應該是一種審議機制制度設計的議題，也是一種個人必須進行的內省思考過程，學習如何尊重與包容差異。更重要的是，審議必須提供一個可供不同論述交互辯詰的公共領域，以揭露各種不同且相互競爭的利益、價值、觀念與意見的存在。

誠然，審議民主的運作係有其政治、經濟和社會條件的，而非一蹴可及的政治烏托邦，因此，公共行政與公共政策的研究固應服膺於民主的價值，重視公民參與，倡議民主行政，但是，行政官員和社會菁英們在參與審議過程中，更應以擴大的胸襟、悲憫的情懷和廣闊的視野，正視存在於社會邊緣、潛藏於社會底層的結構性不平等，並提供、鼓勵和協助揭露與解構這些多元現象，方能實現民主的真實性。

時值我國相關機關，如行政院青年輔導委員會、行政院衛生署國民健康保險局、國民健康局，陸續將審議式民主的理論落實運用於青年國事論壇、二代健保規劃及「代理孕母」議題的討論上，如何在尊重差異的前提下獲致政策共識，允為應予審慎關注的重要課題之一。本研究的相關討論，理論及實務上應有值得參考之處。惟國外先進民主國家於審議式民主的實務運用，除公民顧問團外，仍存有其它多種模式，運用議題亦殊為廣泛，猶頗多值得深入瞭解探討以資我國借鏡之處，當為後續再深入研究的主題。再者，研究過程中，我們發現透過適當的民主決策制度之設計，可增益公民彼此間以及公民對於政府決策單位的信任感，而做為一種社會資本，信任感亦係民主決策機制得以順利運作，政府決策獲致正當性的重要基礎。因此，審議式民主如何裨益政治信任感的產生，以及信任如何做為審議式民主機制的基礎，亦為值得後續力以探討的一項規範性議題。

參考資料

王嘉源譯；Richard Swift 原著

民 91 《民主不民主：直擊「民主」政體》，臺北：書林。

余致力

民 89 論公共行政在民主治理過程中的正當角色---黑堡宣言的內涵、定位與啟示，《公共行政學報》，4: 1-29。

林水波、石振國

民 88 以直接民主改革間接民主的論述與評估，《立法院院聞》，27(3): 33-44。

許國賢

民 89 審議式民主與民主想像，《社會科學論叢》，13: 61-92。

郭秋永

民 88 強勢民主：新時代的政策參與，《問題與研究》，38(6): 63-93。

民 90 《當代三大民主理論》，臺北：聯經。

陳俊宏

民 87 永續發展與民主：審議式民主理論初探，《東吳政治學報》，9: 85-122。

黃秀端編

民 92 《政治學的發展：新議題與新挑戰》，臺北：韋伯。

黃東益

民 89 審思辯民調—研究方法的探討與可行性評估，《民意研究季刊》，211: 123-142。

民 92a 審慎思辯、政治資訊與政策偏好的轉變：美國全國性及地方性審慎思辯意見調查結果的探討，見黃秀端(編)，《政治學的發展：新議題與新挑戰》，臺北：韋伯。

民 92b 「公共審議與地方政策參與—四種民主審議機制探討」，第二屆地方發展策略研討會，佛光人文社會學院公共事務學系主辦，92年4月26日，宜蘭：佛光人文社會學院。

民 92c 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》，16(4): 65-89。

葉俊榮

民 91 《面對行政程序法》，臺北：元照。

Armour, Audrey

1995 “The Citizens’ Jury Model of Public Participation: A Critical Evaluation,”
In Ortwin Renn, Thomas Welber, and Peter Wiedemann (eds.), *Fairness
and Competence in Citizen Participation : Technology, Risk and Society*.
pp. 175-187. Netherlands: Kluwer Academic.

Barber, R. Benjamin

1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. California:
University of California Press.

Barnes, Marian

1999 *Building a Deliberative Democracy: An Evaluation of Two Citizens’
Juries*. UK: Institute for Public Policy Research.

2002 “Bringing Difference into Deliberation? Disabled People, Survivors and
Local Governance,” *Policy & Politics*, 30(3): 319-331.

Benhabib, Seyla

1996 “Toward A Deliberative Model of Democratic Legitimacy,” In Seyla
Benhabib(ed.) , *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries
of the Political*, pp.67-94. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bohman, James

1996 *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge,
MA: MIT Press.

1998 “The Coming of Age of Deliberative Democracy,” *The Journal of
Political Philosophy*, 6(4): 400-425.

Cheyne, Christine and Margie Comrie

2002 “Enhanced Legitimacy for Local Authority Decision Making: Challenges,
Setbacks and Innovation,” *Policy & Politics*, 30(4): 469-482.

Cohen, Joshua

1999 “Deliberation and Democratic Legitimacy,” In James Bohman and
William Rehg (ed.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and
Politics*. pp.67-91. Cambridge, MA: MIT Press.

Crosby, Ned

- 1995 "Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions," In Ortwin Renn, Thomas Welber, and Peter Wiedemann (eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Technology, Risk and Society*. pp. 157-174. Netherlands: Kluwer Academic.

DeLeon, Peter

- 1994 "Reinventing the policy sciences: Three Steps Back to The Future," *Policy Sciences*, 27:77-95.

D'entre'ves, Maurizio Passerin (ed.)

- 2002 *Democracy As Public Deliberation: New Perspectives*. UK: Manchester University Press.

Drake, Robert F.

- 2002 "Disabled people, Voluntary organizations and Participation in policy making," *Policy & Politics*, 30(3): 373-385.

Dryzek, John S.

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

Elster, Jon ed.

- 1998 *Deliberative Democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Elster, Jon

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

Fischer, Frank

- 2000 *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, NC: Duke University Press.
- 2003 *Reframing Public Policy: Discourseive Politics and Deliberative Practice*. New York : Oxford University Press.

Forester, John

- 1999 *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press.

Fraser, Nancy

- 1997 *Justice Interrupts*. London: Routledge.
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin (eds.)
- 2003 *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin
- 2003 “Thinking about Empowered Participatory Governance,” In Fung, Archon and Wright, Erik Olin (ed.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. pp.3-42. London: Verso.
- Giddens, Anthony
- 1999 *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. London: Profile Books.
- Goodin, Robert E.
- 2003 *Reflective Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, Jurgen
- 1998 *Between Facts and Norms: Contributions on A Discourse Theory of Law and Democracy*(translated by W. Rehg). Cambridge, MA: MIT Press.
- 2001 *The Inclusion of Other : Studies in Political Theory*. Cambridge, MA : MIT Press.
- Hajer, Maarten A.
- 2003 “Policy without polity ? Policy analysis and the institutional void,” *Policy Sciences*, 36 : 175-195.
- Hart, Paul’T and Marceline B. Kroon
- 1997 “Groupthink in Government: Pathologies of Small-Group Decision Making,” In James L. Garnet and Alexander Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, pp.101-139. New York: Marcel Dekker.
- Hendriks, Carolyn
- 2002 “Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives,” *Australian Journal of Public Administration*, 61(1): 64-75.
- Hunold, Christian

- 2001 "Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability," *Governance*, 14(2):151-167.
- Ingram, H. M. and Smith, S. R. (eds.)
 1993 *Public Policy for Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Janis, Irving L.
 1982 *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Miller, David
 2002 "Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups ?" In Mourizio Passerin D'entre'ves (ed.), *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*. pp.201-225, UK: Manchester University Press.
- Nash, Kate
 2000 *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics, and Power*. MA: Blackwell.
- Renn, Ortwin, Thomas Welber and Peter Wiedemann (eds.)
 1995 *Fairness and Competence in Citizen Participation: Technology, Risk and Society*. Netherlands: Kluwer Academic.
- Renn, Ortwin., Thomas Welber and Peter Wiedemann
 1995 "Need for Discourse on Citizen Participation: Objectives and Structure of the Book," In Ortwin Renn, Thomas Welber, and Peter Wiedemann (eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Technology, Risk and Society*. pp. 1-15. Netherlands: Kluwer Academic.
- Rosenbloom, David H.
 2000 *Building A Legislative-Centered Public Administration*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
 2003 *Administrative Law for Public Managers*. Boulder, CO: Westview.
- Sanders, Lynn M.
 1997 "Against Deliberation," *Political Theory*, 25(3): 347-376.
- Schneider, Anne L. and Ingram, Helen
 1997 *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

Smith, Graham

- 2000 "Toward Deliberative Institutions," In Michael Saward (ed.) *Democratic Innovation: Deliberation, Rrepresentation and Association*. pp.29-39. London: Routlege.

Smith, Graham and Wales, Corinne

- 1999 "The Theory and Practtice of Citizens' Juries,' *Policy & Politics*, 27(3): 295-308.
- 2002 "Citizens' Juries and Deliberative Democracy," In Maurizio Passerin D'entre'ves (ed.), *Democracy as Public Deliberation: New perspectives*. pp.157-177. UK: Manchester University Press.

Smith, Steven R. and Ingram, Helen

- 1993 "Public Policy and Democracy," In Helen Ingram and Steven Rathgeb Smith (eds.), *Public Policy for Democracy*. pp.1-14. Washington, D. C.: Brookings Institution.

Squires, Judith

- 2002 "Deliberation and decision making : discontinuity in the two-track model," In Mourizio Passerin D'entre'ves (ed.), *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*. pp.133-156, UK: Manchester University Press.

Stone, Deborah A.

- 1993 "Clinical Authority in the Construction of Citizenship," In Helen Ingram and Steven Rathgeb Smith (eds.), *Public Policy for Democracy*. pp.45-67. Washington, D. C.: Brookings Institution.

Wagenaar, Hendrik and Cook, S. D. Noam

- 2003 "Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis," In Hajer, Maarten A. and Wagenaar, Hendrik (ed.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Pp.139-171. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Young, Iris M.

- 1990 *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- 1996 "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy," in Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. pp.120-135. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 2000 *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- 2001 "Activist Challenges To Deliberative Democracy," *Political Theory*, 29(5): 670-690.