

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

審議民主與政策民主化之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC91-2414-H-004-041-

執行期間：91年08月01日至92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 92 年 8 月 1 日

審議民主與政策民主化之研究成果摘要

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。根據這項定義，民主政治一般即被認為與多元主義及分歧多樣的利益之表達有關。但是，人們現在對於自由主義式的民主體系的限制已有充分的認識，認為它往往是由遠離一般選民的團體所統治，而且被政黨政治的瑣事所支配。即使定期選舉也不再是進行政策的辯論，而經常淪為候選人彼此的相互攻訐。再者，公民將治理權力委託給民選首長與民意代表，即由直接民主轉變為代議政治，是脫離直接民主的第一步；進而再轉交付政治任命的官員，則是脫離直接民主的第二步；繼而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。這種政治環境形塑了一種消極性的公民資格，進而導致公民在道德與政治上的「喪失技能」(deskilling)，以及政治犬儒態度的散佈。

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，其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。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。在此，審議乃是一種對話的過程，並且是全體公民可以共同參與的一種公開的社會活動。John S. Dryzek 即認為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：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「範圍」，使得更多議題與生活領域能夠得到民主地控制；第三個面向即「控制的真實性」，即民主地控制是真實的而非徒具象徵性，自主的與有能力的公民能夠有效地參與決策過程。Dryzek 並指出，審議做為一種社會過程，其與其它種類溝通方式的不同處乃在於，審議者在互動的過程中，可以透過相互說服（非強制、操縱或欺騙）而改變他們的判斷、偏好與觀點。

審議民主係以論述理論為基礎，做為一種審議與決策的理想程序，其認為政府和行政部門決策之論述的合理化 (discursive rationalization) 應奠基於完善的溝通條件與程序上，雖然存在有不同的利益、價值與觀點，但因決策過程在各個層次上均有公民參與並審慎地進行溝通，而被認為能產生理性的結果，並因此具有其政策的正當性。審議民主對於溝通行動的強調蘊涵了一種理性觀：「溝通理

性」，這是一種對話理性（dialogical rationality），其預設至少有兩個行動者存在，站在平等的立場，互相溝通、討論，以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，正當性的來源包括了，一方面允許較佳的論證在各種不同的審議型態中發揮作用，因此，公民必須具有參與政策對話的能力；另一方面則是確保公平協商之必要條件的程序，因此，公民必須享有參與決策的公平機會。

Henry S. Richardson 認為公共審議乃是公民彼此間共同進行的一種推理過程，包含有四個步驟：

1. 公民或其代表針對我們應該做些什麼提出其計畫方案，此一方案出自於提案者的期望、偏好或目的。
2. 討論該計畫方案的優缺點，但並非僅以工具性的標準來衡量，而必須根據其是否有助於達成人們認為應該追求的共善（common good）來詮釋和評估。
3. 針對我們應該做什麼達成非正式的一致意見。這項意見可能尚非完整的，並且只反映了某些參與者的意見，但這至少顯示是有可能朝向達成共識發展，終而獲致正式的決定。
4. 將非正式形成的一致意見轉變為一種明白的與有效的決策。在此一過程中有可能存在多個分歧的意見，但都能夠被加以認識到，並經過努力整合成為最後的決策。

總言之，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。人們提出種種的理由，意在證明自己建議或偏好的計畫方案是確實可行的。在這種理想的審議過程中，除了「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。因此，審議民主的具體落實必須在程序上是公平的，自由、平等的公民應有同等的機會參與決策過程；而且，參與的公民必須是在具有充分資訊的情況下，有能力使用語言在兩個或更多參與者間創造共識與一致意見，亦即具備了認知能力、言談能力、語用能力與角色能力。

審議民主的理想在政策過程上的具體實現，即為要求決策的民主化。政策學者 Peter deLeon 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，而採取論述的、審議的決策過程。諸如 Deborah A. Stone、Helen Ingram、Steven Rathgeb Smith、Anne L. Schneider 等公共政策學者，並指出政策本身乃是一種動態的過程，而影響到公民能否在自我治理的過程中扮演起主動、積極、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。Frank Fisher 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；唯有那些以民主的方式形成的政策，因其強調不同成員之間的政策論述，才能夠實際反映公民與各種團體的偏好、需要、價值與利益。John Forest 即認為，除了效率的評估（評估各個選項、策略或手段的效益或成本）之外，審議的過程具有兩項更為複雜而具挑戰性的工作：對於政策目標（包括目標、授權、義務、期望及其意義等）之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。他並且指出，在審議的過程中，不同於市場的交易和以利益為基礎的協議，而是使得心態有所改變，我們進行學習並重新審度他人與自身的利益與關切事項，去發現過去所未注意到的種種價值，進而產生新的意義架構。

在決策實務上，一般最習於使用的公民參與方法乃是舉辦「公聽會」(public hearing)。但是，這種方法卻經常被批評是不公平的，即如 S. Hadden 指出它具有幾項缺失：1.它們經常是在整個決策過程的後期才舉行，因此，即使有所影響，也是相當有限；2.僅有極小比例的人們有機會在公聽會上發言；3.具有溝通上的偏見，專家總是較之公民更具權威；4.公聽會的舉行可能只是為了滿足法律上的要求，而非真正要增進公眾的政策輸入。為了改進這些缺點，同時為了踐履審議民主的理想，目前已經發展出多種不同的公共參與決策模式，並且實際運用於全國性或地區性的政策議題上，例如：規劃小組(planning cell)、公民顧問團(citizens' jury)、公民諮商委員會(citizens' advisory committee)、共識會議(consensus conference)、公民提案(citizen initiative)、管制性協商(regulatory negotiation)、補償(compensation；或稱效益共享，benefit-sharing)、仲裁(mediation)等公民參與決策模式。那麼，何種決策模式才能真正滿足決策民主化之公共參與的理想？為此，我們需要建構一種公共參與的規範模式，藉以比較各種公共參與的決策模式的優劣長短。

在審議民主的理想下，溝通乃是公共參與決策過程的核心概念，因為民主審議尤其重視參與者在政策過程中進行對話溝通，以增進相互瞭解，凝聚共識。根據 Jürgen Habermas 的溝通行動理論，公平與能力乃是理想溝通情境的兩個核心概念。但是，其具體實踐必須思考如何將這兩個規範性概念落實在公民實際參與的決策過程中，亦即：如何設計公民們可以公平地而且有能力參與的機會與程序，以資進行對話，共同審議公共事務並達成共識和一致的意見，交付政府執行？

換言之，作為審議民主之規範基礎的理想言談情境，如何化為具體的公民參與決策模式（即政策之民主化）？

Ortwin Renn、Thomas Welber 與 Peter Wiedemann 等人即立基於 Habermas 的溝通行動理論，並根據對於不同公共參與模式之分析結果，提出確保公民能夠公平參與決策之理想言談情境的條件應為：

1. 任何人認為他可能受到論述結果的影響時，必須具有平等的機會去參加論述與參與。
2. 每一個論述的參與者，必須具有平等的機會去做成可理解性、真實性、規範上確與真誠的有效性宣稱。
3. 每一個論述的參與者，必須有平等的機會去挑戰他人所做的可理解性、真實、正確性或真誠的有效性宣稱。
4. 每一個論述的參與者，必須具有平等的機會去影響如何做成有效性的最後決定，以及決定中止論述（亦即判定沒有任何共識存在）。

至於可以確保公民有能力參與決策之理想言談情境的條件則是：

1. 每一個可能的論述參與者，必須具備最起碼的認知與語言能力。
2. 每一個論述的參與者，必須能夠接觸到做成有效性宣稱與批判其它宣稱所須的知識。
3. 言談者必須能夠驗證任何表達主觀意念的宣稱。
4. 對於相互衝突的有效性宣稱之抉擇判斷，必須使用可資獲取的最可靠方法技術為之。

當公民實際參與公共政策之審議過程時，「公平」指的是，參與者們可資分配享有從事有意義的行動之機會。當人們聚集起來針對某一環境議題獲致瞭解並做出決定時，有四個基本行動是每個行動者皆應可以自由採行的：出席（做為論述的參與者）、提出論述（進行言談的行動）、辯論（挑戰與護衛種種宣稱），以及決定（影響集體的共識）。這四項基本行動乃是公平的過程所需要的，並且以理想言談情境為條件，它們又分別與三種活動有所關聯，而這三種活動均為一種公共參與的論述：議程與規則的制定、主持會議與規則的施行，以及討論。

「能力」則指的是，參與者根據其所能合理知道的知識與資訊，去建構最佳之可能的瞭解與一致意見。為能具有適當的能力在理想溝通情境中進行溝通，即必須滿足兩種需要：接觸到資訊及其解釋。資訊及其解釋乃是透過溝通去達成集體的瞭解與一致意見之原始資料。對於事實的瞭解有賴於一套選擇與建構知識

之規則與程序；這些規則用以驗證論述之有效性宣稱。有些規則是客觀的，可以運用有系統的觀察來驗證與選擇有效性宣稱；有些規則是社會建構的，必須透過參與的公民們形成共識後才能運用在論述之中，因為沒有任何人應該被迫就其所持之價值觀有所妥協。而且，解釋性的、理論性的、實踐性的與治療性的等四種類型的論述¹，則各有其適用的不同規則與程序，以有效建溝對於事實的共識。

總言之，「公平」與「能力」乃是理想言談情境的兩項後設判準。公民參與議程與規則的制定、仲裁與規則的強制執行，以及討論等三項活動時，必須有公平的機會出席、提出論述、進行辯論，以及做成決定。再者，公民要能夠具有能力參與解釋性的、理論性的、實踐性的與治療性的論述過程，必須能夠接觸到所需的資訊及其解釋，並且具有適當的規則與程序用以選擇與建構知識。因此，為期公民得有公平的機會和適當的能力參與公共論述，即必須符合某些條件（詳附錄）始能滿足這些需要。藉此，我們建構了公共參與模式的評估架構（詳如下圖）。

圖一：公共參與模式的評估架構

評估架構				
公平	需 要			
活 動	出席	提出	辯論	決定
制定議程與程序規則	A1, A2, A3	A1	A2	A3
主持會議與規則的施行	B1	B1	B2	B3
討論	C1	C2	C3	C4
能力	需 要			
	接近知識		最佳程序	
解釋性的論述	D1		D2, D3, H1, H2	
理論性的論述	E1, E2, E3		E5, E6, E7, H1, H2	
實踐性的論述	F1, F2, F3, F4		F5, F6, F7, F8, H1, H2	
治療性的論述	G1, G2		G3, G4, G5, H1, H2	

公平與能力乃是理想言談情境的兩個核心概念，在公民參與的決策模式

¹ 在 Habermas 的溝通行動理論中，這四種類型的論述，分別是指其宣稱可為人們所正確理解之「解釋性的論述」；有關事件狀態之真實性或正確性的「理論性的論述」；有關規範之正當性的「實踐性的論述」；宣稱個人主觀上的真誠性之「治療性的論述」。

中，「規劃小組」(planning cell)即是根據這二項前題要件所設計和組織的一種典型的公共參與模式。規劃小組是由一群具代表性的公民，針對特定的政策問題，在被充分告知相關的知識與資訊的情形之下，經過討論而提出政策推薦方案的一種方法。為能體現公平與能力的要件，它即必須克服兩項挑戰：(1) 聚集一群具代表性的公民，並以一種有利於對話與反省的結構將他們集合在一起；(2) 教育他們認識眼前所要處理的問題。

依據前述評估架構衡量，規劃小組均能符合各項設定的判準。就其公平性而言，規劃小組以隨機選擇的過程，確保受影響的群體中的每一個人與各有不同立場的人們有平等的機會參與。而在能力方面，則尤其有利於進行解釋性的、理論性的與實踐性的論述；主要的特點即在於他們把焦點置於將技術性的知識、政治上的利益、利害關係人的利益、公民的偏好等等，均併予考量，來達成一致的看法。

做為審議民主的一種實際運作的公民參與模式，隨機選擇、平行解決問題、暫時性的指派，以及分工等特徵，在規劃小組的模式中被加以結合。規劃小組是隨機抽樣一群人(約二十五人)，免除他們日常工作的義務(一週或至少三天)，而正式被要求針對評估、規劃與控制的問題準備推薦方案。目的在於提供給這些公民機會去熟悉決策選項的技術與政治面向，以使他們能夠依據他們自己的價值與偏好組合，討論與評估這些選項及其可能的影響後果。規劃小組的組成有三項主要構成要素：(1) 透過演講、現場參觀、錄影帶、文字資料等等來接收資訊；(2) 透過小團體討論、正式會議與說明會來處理資訊；(3) 透過小團體討論、個人判斷，以及在正式會議中建立共識的作法來評估選項的影響。主要的條件是全部的專家陣營在資訊包裹中有相等的表達機會，而且他們被允許提出他們自己的個案。有關規劃小組典型的運作程序，詳如表一。

表一：規劃小組模式的典型運作程序

步驟	規劃細胞模式的活動
1.	藉由演講與現場參觀導入議題。
2.	透過演講、文字資料、自我教育的團體討論、視聽資訊、現場參觀等等提供背景知識。
3.	透過文字資料、錄影帶、說明會、小組討論導入有關資訊之相互衝突的解釋。

4.	透過演講（無爭議的議題）或說明會（有爭議的議題）導入種種選項。
5.	透過團體會議與全體會議討論來就各個選項建構問題。
6.	透過個人問卷與團體討論（掌握團體的反應型態）來評估種種選項。
7.	透過工作團體與全體討論來草擬初步的推薦方案。
8.	在完成規劃小組討論之後，由協助者來釐清在公民報告中的推薦方案。
9.	將公民報告回饋給參與者（經常是在規劃細胞模式結束後的二個月後的晚間會議中）。
10.	向贊助者、媒體與利益團體提出公民報告。

規劃小組模式早期在德國的運用，是致力於都市規劃。地方政府希望給予公民參與社區發展的機會。只要推薦方案在技術上可行，經濟上具有能力，合法的決策者（地方議會）就沒有任何理由可以拒絕他們。自從 1972 至 1973 年在 Schwelm 鎮進行最初的試驗以後，德國的許多社區都建立了規劃小組。從 1970 年代迄今，約有二十六個城市或社區使用規劃小組模式做為地方政策規劃的工具，約有二千六百多個成人參與這些平均為期三至五天的討論會。例如，Cologne 要求規劃小組去檢討市中心區的都市更新計畫。其中最廣泛周延的一項研究係有關國家能源政策的評估。1982 年 8 月，德國研究與科技部提出一項大型的研究計畫，探討德國人民對於國會在 1979 年提出的四項能源政策選項的偏好。德國政府意在找出那一種能源遠景對國人最具說服力，以及獲得有關人民評估政策選項之基礎的相關資訊。此一研究運用二十四個規劃小組（每個包括約二十五人），成員來自西德不同地區的七個社區。討論會一致否決高度能源供給的政策，而傾向於強調節約能源及有效運用能源的政策。核能被視為不受歡迎的，但（至少在短時間內）是一個必要的能源來源。出席者推薦對燃煤進行更嚴格的環境管制，即使這意謂著更高的能源價格。他們提出了具優先性的政策清單，並針對具高度優先性的政策草擬了執行方案。總之，德國對於規劃小組模式的運用經驗，肯定了規劃小組模式可以在地方與全國的層次上均被加以運用。

除此之外，規劃小組模式也曾經在瑞士北方的 Aargau 郡、西班牙的 Basque 區域、美國的 New Jersey 州等地實施，提供公民參與機會針對垃圾掩埋場、建設體育館、高速公路，以及是否核准大學研究農場的實驗計畫等，加以討論並提

出政策推薦方案，在過程中也化解許多爭議與衝突。

做為以對話為基礎之公共參與的模式，規劃小組的模式發揮了政治革新的作用，提供了一種獨特的公共民參與決策模式。其輸出的結果具有下述的特徵：

- 1.新奇 (novelty)：規劃小組的參與者，如果考量奇異的或不尋常的解決方法，不會喪失其「權威」，或被他的同儕視為荒謬可笑的。
- 2.勝任能力 (competence)：因為公民被給予充分的時間研究單一議題，並諮詢所有相關的專家，他們證明具有高度的能力與知識。他們將不會是這個領域的專家，但是他們能夠就各個決策的可能後果，擁有最佳之可以取得的知識。
- 3.公平 (fairness)：隨機選擇的過程，確保每個人都能在相等的機會，成為規劃小組的參與者。先前的研究顯示，在那些拒絕或接受邀請的人口組織中，只有少許的系統性偏差。
- 4.以共同福祉為取向 (common good orientation)：規劃小組的參與者沒有他們所應加惠的成員，他們被選擇來體現與呈現全體公民的利益，而非特定的團體的利益。這不同於其他許多參與模式 (尤其是那些涉及到利益團體的參與模式)，著眼於在相互競爭的利益者如何找到某些中間地帶的協議程序，其最後的結果或許是各黨派剛好所能接受的，但卻未必能極大化公共效用。
- 5.仲裁服務 (mediating service)：提供了可以在高度極端化的爭論中發現「公平」的解決方案之機會。類似仲裁的過程，規劃小組能夠與各個倡導團體舉行說明會，蒐集來自於專家與決策者的論證，以及試圖去發現一項結合了不偏不倚的公正性與勝任能力的方案。
- 6.早期之可資利用性 (early availability)：規劃小組能夠在決策過程甫開始時即行形成，他們愈早組織，新的政策選項發揮作用的可能性即愈高。

然而，不論是力主民主的政策科學之 Peter deLeon 抑或倡言後現代政策分析的 Hugh T. Miller，均曾指出沒有一種決策模式是放諸四海皆準的，而必須視具體的政策議題或在地的情境而通權達變地運用。Ortwin Renn、Thomas Webler 與 Peter Wiedemann 等學者根據前述的架構針對不同的公共參與模式加以評估，即發現其分別以不同程度滿足了各項標準 (詳如圖二)。他們同時指出，政策議題可能涉及到與事實相關的經驗性知識或專業知識、對政府決策機構的信任感、價值的選擇或世界觀的衝突等三個層次，並因此影響到政策辯論之衝突的強度與複雜的程度。因此，不同的政策議題即可能側重不同的論述標準，例如，某些政策問題涉及到有關規範及價值的討論，而有較為強烈的衝突，即尤其重視公共參與

的公平性，以及需要具備有關價值、規範之論述能力與表達態度之真誠的能力，而必須適用不同的公共參與決策模式。

圖二：公共參與模式的比較評估

模 式	能力				公平		
	解釋性 的論述	理論性 的論述	實踐性 的論述	治療性 的論述	議程設 定	選擇規則 與主持人	討 論
CAC	+	S/-	S/-	S	S	+	S/+
RN	+	+	-	-	-	-	+
Compensation	-	S	S/+	-	S	-	-
Mediation	+	S	S	-	+	+	+
Citizen Juries	+	-/S	S	-	-	S/-	S
Planning Cell	S	S/+	+	S	+	S	+
Cit. Initiatives	+	-	S/+	S	S	S	+
Dutch Study	+	+	S	-/S	-	-	+

說明：“+”指符合大部分的標準；“S”指符合許多標準；“-”指符合少數的或未符合任何標準。(CAC 為 Citizen advisory committees 之縮寫；RN 為 Regulatory Negotiation 之縮寫。)

但是，即使如規劃小組模式雖然符合規範性的標準，並實際發揮了政治革新的作用，在實務上仍然必須克服經濟成本或參與規模上的限制。以規劃小組模式為例，其參與者乃以隨機抽樣的方式選出約二十五人參與，對於那些未被選中的人們即可能自認為被剝奪了公民參與決策的基本權利，也懷疑經隨機選出的參與者是否能夠真正代表他們的意見或利益？再者，實際參與決策過程也是凝聚和強化社會連帶感的一項重要的催化劑。然而，隨著資訊通信科技 (information and communication technology, ICT) 蓬勃發展，自一九七〇年代起，各種公私立機構網路紛紛設立，各種網路傳輸應用不斷地推陳出新，及至一九九〇年代，新的瀏覽器或是搜尋引擎的快速發展，使整個世界都擁抱了網際網路，創造出一個全球資訊網 (world wide web)。因為網際網路之分散式的、去中心化的、互動的溝通模式，而有學者樂觀地認為網際網路將促成一種虛擬政體 (virtual polis)，可以在國家或地方的層次上，讓每位公民平等參與公共事務的決策過程，克服了審議民主的施行在經濟成本與實施規模上的限制。

研究發現，網際網路之技術條件與其互動性、時空壓縮性、分散性、多元

性與化名等特性，表現在網際民主的三個重要活動「介面」：公民接觸、政策參與、資訊公開，確實具有達成審議民主的兩項結構性要件---公平參與和參與能力---的潛能(參見表二)，但最重要的課題是如何去規劃與設計理想的活動「介面」：即充分滿足公民接觸之可及性的條件，以及規劃具有溝通的互動性與資訊的透明度的公共網站。自 1994 年起，美國 Minnesota 的「電子化民主」(E-Democracy) 曾經推動一種「線上互動的公共領域」，讓人們在此能夠針對與 Minnesota 的政治相關的議題進行理性地審議。Minnesota 的模式又為 Iowa 的「電子化民主」所模仿。它也曾經影響了英國的「公民線上民主」(Citizen's Online Democracy)以及 Nova Scotia 的「電子民主論壇」(Electronic Democracy Forum)。著名的政治學者 Benjamin R. Barber 目前則領導由 Walt Whitman Center for Culture and Democracy at Rutgers University 所推動的「公民交流：網際空間的堅實民主」(CivilExchange : Strong Democracy in Cyberspace)計畫。這些都是嘗試藉由網際網路具體實現審議民主所進行的實驗性計畫。

表二：網際網路的特性、活動介面與審議民主的結構要件

網際網路的特性	網際民主的重要介面	審議民主的結構要件	說明
互動性	政策參與	公平參與	兼具發送者與接收者的身分，進行一對一、一對多、多對多等不同形式的溝通互動。
時空壓縮性	公民接觸	公平參與	可以跨越時空藩籬的限制，擴大參與的範圍和機會。
分散性	資訊公開	參與能力	保障公民充分的言論自由，資訊可以在任何地方與任何人交流溝通。
多元性	資訊公開	參與能力	可就相關政策議題產生、傳播與接收多元、多樣、充分的資訊，增益對政策議題的瞭解，甚至挑戰主流的觀點。
化名	公民接觸	公平參與	可以避免身分、地位、職業、性別、黨派、種族等線下的差異性標籤，得有公平參與對話的機會。

再者，在一個日趨多元化、複雜化與差異化的民主公共領域中，審議民主

冀由對話溝通以達成符合共善或公共利益的共識。惟共識的達成究係異中求同或黨同伐異的結果？抑或是有意或無意地反映主流的、優勢的意識型態？主張審議民主的學者認為，公共審議乃是形成與達成集體目標，針對手段與目的做成決定，化解各種利益與原則間的衝突，以解決社會生活中各種問題的一種多元主體間共同合作的社會行動，更是一種具有反思性之對話、溝通的過程。但是，在審議的過程中，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，此即「溝通的不平等」(communicative inequality)。由於社會文化資源的不平等在溝通過程中複製，而產生了被扭曲的溝通，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。這進而又造成「政治貧窮」(political poverty)，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，而因此易於受到最終所達成的決策之傷害。因此，審議民主的實際決策過程是否與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，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。

誠然，尋求共識與充分溝通乃是審議民主的核心，但是，包容性更是審議民主之為決策過程民主化的前提。對於差異化的包容，除了以平等尊重的態度與方法確保所有正當的利益與意見獲得表達的機會，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，並且豐富化公眾所能取得利用的社會知識，使得公民更能做出公正而智慧的決定。因此，除了提供參與決策過程的公平機會，以及使之具有參與討論的能力（如提供必要的資訊）之外，如何在建立政策共識與重視個別差異、有效進行溝通與多元溝通方式之間尋求平衡，將是審議民主之制度化的重要課題之一。

研究發現，有關審議民主實踐，除了在宏觀的、規範的層次上加以反省外，也可以同時在微觀的層次上藉由決策模式在實際作法上的調整，強化其包容性，例如：

1. 官僚與專家摒除自以為是、超然中立的迷思，警覺到本身的觀點與意見也會受到個人利益、經驗和立場的限制，而讓參與審議的代表有機會針對專業知識與資訊發問與質疑，並尊重與重視其不同的意見和觀點。事實上，也唯有如此，公民與官僚人員之間方能真正維繫一種夥伴關係。
2. 重視與尊重不同背景之出席代表的不同價值觀、經驗與意見，及其不同的表達方式，並且對於情緒性的表現予以包容。而且，如果能夠事先讓參與者瞭解團體中可能出現的情緒表現，將更能夠減少其負面的影響，並極大化其可

能之正面的潛能。

3. 貫徹公民控制極大化的原則，針對審議的議題，出席代表應有權加以進行「問題定義」，並據以審議可能的替選方案，再加以討論以做出最後的決定。計畫的贊助單位或規劃單位不應預設立場或對於審議的範圍或內容預設過多非必要的限制。
4. 參與審議機制的出席代表應與所屬群體維持「連結」，在審議過程中，他應具有自主性充分表達其觀點與意見，並作出獨立的判斷與抉擇，但是，他也必須預期在審議過程結束後，要能夠向其所代表的公民提出具說服力的決策理由。
5. 審議過程應以證據為導向，而主持人維持審議溝通之進行的能力是必須預為訓練的，並且應在審議過程中和其他參與者共同學習與反思的。主持人可以有兩種類型，一種是「放手」(hands-off)的類型，即儘可能不去涉入審議的過程，而相信出席代表有能力自主地進行審議；另一種是「掌握」(hands-on)的類型，主持人在審議過程中扮演為積極的角色，以確保成員有平等的溝通機會。一種兼容並蓄的作法是，在審議過程中同時指派二位主持人，一者負責維持審議過程的時間控制、記錄、確保討論內容不致離題等，以使審議順利進行；另一位主持人則扮演支持者的角色，鼓勵參與代表勇於表達自己的意見，表現不同的看法，以及發揮創意等。
6. 除了預為訂定之正式的程序與明定的規則之外，審議機制的參與者（尤其是出席代表）可以自行訂定現場規則（ground rules）做為個人行為的準則，例如：「尊重他人的意見」、「不可打斷他人的談話」、「不可尖叫或咆哮」等等，以使審議得以在參與者的共同合作下順利進行。
7. 計畫贊助單位、推動（策劃）單位、主持人、證人與出席代表等各個參與者的角色與功能，及其權利與義務等，應予明確界定，以免逾越權限或逃避責任。例如，公民顧問團於結束審議過程後所提出的推薦方案，對於贊助單位究竟具有何種拘束力，應預為確定，俾免有損於互信的基礎。

就政策民主化之法制化而言，公民直接參與政府決策過程的管道，以及公共政策獲致正當性的基礎，的確亟需具備相關法制的支持以臻制度化。就確保公民得有參與的機會，「行政程序法」允為根本大法，而為使公民確有利用此一機會的能力，則賴「資訊公開法」之保證政府資訊的可資充分取得利用。我國的「行政程序法」雖早在民國八十八年二月經 總統令公布並已於民國九十年一月一日

開始施行。但是，「資訊公開法」草案則猶待立法院審議，目前僅暫以民國九十年二月二十一日發布之行政命令「行政資訊公開辦法」施行，為期完備審議民主的法制架構，其法制化實為刻不容緩。

惟實務上，我國政府機關的決策過程迄今猶少有提供公民個人或團體積極參與的機會。但是，證諸近幾年來，無論是核四場興建、農漁會改革、健保雙漲、教育改革等全國性議題，抑或如山地保護區的劃定、核廢場、垃圾場或焚化爐的設置，乃至風景區的劃定與開發等地區性議題，已愈見公民之意見自主性與政策參與感的不斷升高，相對的也對於政府機關（包括其所擬覽的專家學者）及其政策之不信任感的與日俱增，官方與民間的關係惡化為對峙的局面，街頭遊行與激進抗爭屢見不鮮。因此，我國決策機關如何進行典範轉移，俾以「參與式民主的政策過程」取代「獨裁的政策過程」，開放公民公平參與政策過程的機會，並培養公民參與政策論述的能力，具體實現政府與公民的政策夥伴關係，允為當務之急。研究發現，審議民主的理想並非徒託空言，因為證諸德國（規劃小組、公民提案）、荷蘭（團體研究）、美國（公民諮商委員會、規劃小組、公民顧問團、管制性協商、審慎思辨民調）、英國（公民顧問團）、紐西蘭（公民顧問團）、西班牙（規劃小組）、瑞士（規劃小組）等國家的實際運作經驗，審議民主之具體落實為政策民主化的參與模式確實具有政治上的可能性，足資我國政府借鏡效法，允為努力的目標。

本研究發現，擴大公民參與政策過程有助於增進公民對於政府決策機關的信任感，以及政府對於公民之參與能力的信任感，以建構政府與民間之真實的夥伴關係。但是，如何建構這種雙向的信任關係，亦為各種公民參與模式之運作的成敗關鍵所繫，此即審議民主論者 Amy Gutmann 與 Dennis Thompson 之強調「互惠感」（the sense of reciprocity）乃是審議過程的一項基本原則。尤以當代社會型態之日愈殊異化、複雜化，社會關係愈形多元化、網絡化與變動不居，政策過程的各方參與者縱有公平的參與機會和充分的參與能力，如何增益相互信任關係，使能開誠佈公進行政策論述，爰為未來的研究課題之一。

本項研究進行之前，本人曾經指導本校（國立政治大學）公共行政學系博士班學生謝宗學以「紀登斯、哈伯瑪斯與審議民主--論公民參與的決策模式」為題撰文發表於「第三屆全國公共行政博碩士生論文發表會」（九十年十一月十日舉行）；繼而在本研究過程中，先後指導其以「網際民主與審議民主之實踐：資訊化社會的桃花源村？」為題撰文發表於「資訊社會研究」第四期（九十二年一

月出版，頁 87-139)，以及以「商議民主之包容性：差異政治的挑戰與回應」為題撰文發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦的「民主治理與台灣行政改革學術研討會」（九十二年六月二十一日舉行）上。

附錄：論述的標準判準

A. 設定議程與程序規則

- A1.此一模式應提供給每一個人平等的機會將其關切置於議程，以及贊成或提出論述的規則。
- A2.此一模式應提供給每一個人平等的機會針對議程與規則的方案加以辯論與批判。
- A3.此一模式應該確定每一個人有平等的機會去影響有關議程與論述規則之最終的決定。

B. 會議主持人與規則的施行

- B1.此一模式應提供給每一個人平等的機會去建議會議主持人與進行方式。
- B2.此一模式應提供給每一個人平等的機會去挑戰與支持他人所建議的會議主持人與進行方式。
- B3.此一模式應提供給每一個人平等的機會去影響有關會議主持人與進行方式的最終選擇。

C. 討論

- C1.此一模式應提供給可能受到決策方案之（正面或負面）影響的每一個人平等的機會親自出現或由代表出現在討論中。
- C2.此一模式應提供給每一個人平等的機會提出或批判有關語言、事實、規範與表達的有效性宣稱。
- C3.此一模式應該確定被選擇用以化解有效性宣稱之爭議的方法是在開始討論之前具有共識的選擇。

D. 履行可理解性之有效性宣稱的規則

- D1.此一模式應提供給每一個人平等的機會去接觸到一致同意的標準與定義之來源。
- D2.此一模式應肯定每一個人都瞭解彼此的措辭、定義與概念。
- D3.此一模式應確定有關定義、措辭與概念的爭議利用了先前已經建立的參考標準。

E. 履行真實性之有效性宣稱的規則

- E1.此一模式應提供給每一個人平等的機會去接觸到有關客觀世界之可以取得並且相關的有系統知識。
- E2.此一模式應提供給每一個人平等的機會去接觸到有關客觀世界之可以取得並

且相關的軼聞與直覺知識。

E3.此一模式應確定有關事實的資訊之不確定性是與內容一起被考量的。

E4.如果有關事實的宣稱是與未參與討論之專家社群的普遍意見或其他人們的軼聞知識一致的，此一模式應該包含有一套檢核的機制。

E5.此一模式應該提供一種將認知的宣稱與規範的宣稱區分開來的方法。

E6.此一模式應該提供參與者將有關事實真理的決定因素授權給外部的專家討論的一項選擇機會。

E7.此一模式應確定認知上有關合法的宣稱已為法律專家所檢視過。

F. 履行規範性之有效性宣稱的規則

F1.此一模式不應包含將使參與之利益的分配有所偏差之隱然的障礙。

F2.此一模式應以客觀的判準來決定受影響的群體，但也允許一般範圍的人們做出主觀的決定。

F3.此一模式應促進全體參與者去發現與發展相互間的瞭解。

F4.此一模式應確定在實踐的論述中所考量的規範性選擇之事實上的意涵。

F5.此一模式應透過建立折衷方案之理性的與正式的論述程序，藉以促進各種價值去發現和發展相互的瞭解，俾得形成一種普遍化的意志。

F6.此一模式應確定該規範性選擇並非與它們本身或普遍的意志不一致的。

F7.此一模式應確定該規範性選擇並非與法律不相容的。

F8.此一模式應確定該規範性選擇是與目前的期待相容的。

G. 履行真誠性之有效性宣稱的規則

G1.此一模式應促進對於發言者之表意宣稱的真實性的討論。

G2.此一模式應促進對於發言者之誠意的檢視。

G3.此一模式應促進對於情境之特質的檢視。

G4.此一模式應提供個人足夠的時間去正確地陳述與護衛他們的表意宣稱。

G5.此一模式應使用一種每一個人都能接受的轉譯架構。

H. 全部的範疇

H1.此一模式在達成一致的意見之前應減少誤解。

H2.決定那些有效性宣稱將被此一團體所履行，應該使用一種在共識上已預為認可的技術來做出決定。

