

## 審議式民主在台灣實務推動的定位與價值： 從公民會議的經驗分析\*

李仲彬、黃東益\*\*

### 摘 要

審議民主模式在過去二十年當中，影響了治理過程中政府與民眾之間關係的思維，然而在理論的充分發展之後，實際的審議民主模式操作如何回應到當初審議民主論者所建構的圖像，則是目前文獻較為缺乏。本文目的在透過台灣近幾年公民會議的實際操作經驗，結合公民會議本身與政治系統的運作，找出公民會議在現行制度當中，對實務的定位與價值，並回應理論的期盼。從審議民主論者的角度來看，審議民主模式追求的應該是工具與表意的結合，以及程序民主與實質民主的兼顧。但本文的研究發現，目前台灣所推動的公民會議模式，在定位上偏重工具性，忽略表意性的目的；在價值的追求上，公民會議帶來的是實質上兼顧各方立場的價值，而不是程序上的民主價值。

**關鍵字：**審議民主、公民會議、程序民主、實質民主

---

\* 本文初稿發表於中華國家競爭力學會 2010 年會暨研討會，感謝論文評論人暨南大學孫同文教授，以及同場次台北大學陳金貴教授及中央警察大學李宗勳教授的指正意見，然本文文責由作者自負。本文實證資料來源為國科會專題研究計畫「商議式民主行政理論的建構與制度設計」（計畫主持人：黃東益副教授，計畫編號：94-2414-H-004-063）。

\*\* 李仲彬為淡江大學公共行政學系助理教授，連絡方式為：[CPL228@gmail.com](mailto:CPL228@gmail.com)；黃東益為政治大學公共行政學系副教授，連絡方式為：[tyhuang@nccu.edu.tw](mailto:tyhuang@nccu.edu.tw)。

# **The Practical Value and Status of Deliberative Democracy in Taiwan: an Exploratory Cases Analysis of Citizen Conference**

**Chung-pin Lee and Tong-yi Huang\*\***

## Abstract

Deliberative democracy theory has been extensively discussed in the past two decades. Democracy theorists believe it opportunely responds to the emerging needs of civic engagement in democratic administration. However, even though the theoretical value of deliberative democracy is well-developed, the effect of its practical implementation is still fuzzy. Much ideas on deliberative democracy are criticized on they are merely theoretical and speculative. The purpose of this paper is to clarify the practical value and status of practical implementation of deliberative democracy in Taiwan by examining policy impacts of eight citizen conferences. The findings show that 1) the practical implementation of deliberative democracy in Taiwan has only brought instrumental effect, as a means of looking for public opinion and policy support, and ignored the importance of expressive effect which aims to get mutual understanding among citizens; 2) the practical value of deliberative democracy in Taiwan favored only the substantive value and neglected the procedural equity.

Keywords: deliberative democracy, citizen conference, procedural democracy, substantial democracy

---

\*\* Chung-pin Lee, assistant professor of Department of Public Administration, Tamkang University. E-mail: [CPL228@gmail.com](mailto:CPL228@gmail.com); Tong-yi Huang, associate professor of Department of Public Administration, Chengchi University. E-mail: [tyhuang@nccu.edu.tw](mailto:tyhuang@nccu.edu.tw).

## 壹、動機與目的

長久以來，相對於其他政治制度，民主的治理模式一直是較為受到青睞的政治制度，然而因時間限制、社會複雜性、地域等成本的限制，以致於真正民主的形式都是以「代議民主（representative democracy）」的程序途徑來呈現，代議民主可說是現今民主的代名詞（郭秋永，1999；胡建平 譯，1992）。可惜的是，代議民主從實施至今也產生出了許多的限制，並飽受許多人的質疑（Bogason, Kensen and Miller, 2002），尤其是價值追求的本質，到目前為止仍陷在學者的爭辯當中（Bell and Staeheli, 2001）。例如 Barber（1984）即認為代議民主制度中只有少數的公民能夠真正的參與公共事務，使社會產生嚴重的疏離感，破壞了公民的自主；此外，在代議制度中，公民的政治參與機會並不公平（Lijphart, 1997），民眾對於這種狀況忍無可忍，開始不相信政府所制定出來的公共政策，不相信原本應該代表公民利益的國會議員或政治領導人（Weeks, 2000）。

在此「民主受限」的情況之下（郭秋永，1999），代議民主無法保證社會的公平與正義，Barber（1984）認為應該努力推行「強勢民主（Strong Democracy）」來解決這些問題，也就是依賴公民自行治理的觀念，從強化民主談論、強化民主決策、以及強化民主行動來達成民主的目標，相當接近古典直接民主概念的邏輯。簡單的說，Barber 的概念就是加強公民的參與來促成民主的精神實現，而加強公民的參與最重要的莫過於充分的資訊、暢通的溝通管道、良好的決策系統、以及快速且低成本的行政過程，如 Hungington 所說（1991），自 1970 年代開始的第三波民主化發展，公民參與、討論、適度的交易就成為民主的重要精髓。

在上述背景趨勢下，審議式民主（deliberative democracy）的概念在近十年來的民主發展中成為一股相當重要的力量（Dryzek, 2000；Miller, 2002），受到學界廣泛的討論與重視，<sup>1</sup> 其主要目的是企圖透過充分、公平有效的參與、意見表達與理性溝通，讓所有的公共政策都是經由公民的公共審議過程而產生，目的為解決傳統決策流程過於獨斷、缺乏民主價值等弊病，建構一個更有效率，更符合民主價值的政策決策模型。就如同 Kelly（2004）所說：「...審議式民主的形式，不僅建立了民眾與國家政策產出之間的連結，也強化了民眾與政策立法過程之間的關係...」。

然而，在審議式民主的發展過程中，即使許多人已在規範面討論或甚至推崇審議式民主，但對於實證經驗資料的證明卻一直相當缺乏（Carpini, Cook and

<sup>1</sup> 審議式民主的概念包含了許多不同的實踐模式，如審議式民調（deliberative poll）、公民會議（consensus conference or citizen conference）等。雖然這些在許多先進民主國家中，實際的理論發展與經驗推行大約僅有十年左右的歷史，但在近兩年，由於我國行政機關、民間團體與學術單位的大力推行，在許多公共政策的制定過程中，審議民主的概念應用可說蓬勃發展<sup>1</sup>，行政院青年輔導委員會為了推動民主深化工程，更計劃在一年內協助三到五個縣市辦理「審議民主—公民共識會議」，（2005年1月31日，中央社新聞）。

Jacobs, 2004)，尤其是理論之外，實際的操作經驗是否真能達到理論的預期、公民參與的結論是否有實質政策影響效果、排他性問題、以及是否具有合法性等問題，更是受到許多質疑（如 Young, 2003；Sanders, 1997；Knight and Johnson, 1994；Brown, 2003；Parkinson, 2003）。更具體地說，審議式民主是否真能解決代議民主所帶來的問題？是否如 Brown（2003）所批判，審議民主僅是一個「...狹隘（narrow）、技術（technical）與程序性（procedural）的方法，並不會產生更多的社會公平性...」？<sup>2</sup>也不是一個可以促成更有效率決策、促進社會公平的治理模式？這些問題將是審議民主論者必須盡快在規範式討論之後，積極從實證資料回答的關鍵議題。

總之，審議式民主概念在理論層面的討論已經相當豐富，並被視為近代民主行政發展的重要議題，但實際執行經驗如何回應到理論所預期，則是目前文獻比較少著墨之處。因此，本文的最主要的目的，就是要以我國舉辦公民會議的經驗為例，藉由實際的資料來檢視審議民主在台灣的實際操作經驗，與民主理論之間的關係，探討（1）目前審議民主模式現階段在台灣的定位為何、公民會議模式的執行，追求的是一種工具性（instrumental）的目的或是表意性（expressive）的目的？以及（2）對台灣民主所產生的價值為何，成就出的是一種程序性（procedural democracy）的民主價值，還是實質性（substantial）的公民參與成果？進而讓審議民主概念更能與我國政治系統的運作產生緊密的結合。

## 貳、文獻探討

如前所述，本文最主要的目的，是分析審議民主模式在我國的定位與價值，因此，後續的文獻分析將先從審議民主的概念出發，其後是審議民主目前所遭遇的困境，並導引出現階段實證經驗與理論之間連結不足的問題，最後再分析理論與實務間應有的結合點，亦即本文所謂的審議民主模式之「定位」與「價值」。

### 一、審議式民主

所謂的審議式民主，雖然目前為止學界並無一普遍接受的明確定義（黃東益、陳敦源，2004；Elster, 1998: 8；Mouffe, 2000），但是其概念大致可追溯到

---

<sup>2</sup> 在 2004 年底舉行，亦是備受社會關注的「代理孕母公民共識會議」，就有一位公民小組成員於會後向報紙投書表示：「...首先本次會議得以形成共識結論的知識基礎，其實是薄弱的.....受限於自身固有學能，對「代理孕母」相關議題，本極缺乏認識.....主辦者並未提供全面性的資料以供參考.....。再者會議進行的時間並不充裕，趕進度的情形一再發生，思辨的空間已被壓縮。致有許多成員尚未形成確切的意見前，已被其他人的主張影響思考方向.....試觀本次會議結論報告，仍僅在多年來既存的討論內容中，並未有創新的見解。因此是否即得為衛生署據以推行的公共政策，頗值得吾人商榷。另外，贊成公民會議的人主張其為「新形式的民主」。以本次會議為例，或許應思考其是否僅為「形式上的民主」.....」。【2004-09-23/聯合報/A15 版/民意論壇】。

John Rawls 與 Habermas 兩個主要思想來源 (Mouffe, 2000; Cooke, 2002: 53; Saward, 2002)。Saward (2002) 認為將 John Rawls 的思想與審議式民主概念相互連接，是相當合理的一件事，因為 John Rawls 認為一個具有公義的民主政治是建立在三個原則之上 (李少軍等 譯, 2003; Cohen, 1989)。首先，政治辯論的目的是為了符合公眾整體利益的抉擇，公民和政黨都不應採取狹隘的、個人利益取向的立場；其次，政治機會和權力必須平等，且必須獨立於經濟和社會地位之外，不能被經濟和社會優勢團體控制；最後，民主政治必須建立公民的自尊，增進公民的政治能力，讓公民瞭解自己的權益。在 John Rawls 的概念之下，審議式民主具有以下五個特質 (Cohen, 1989: 21)：

1. 審議式民主是一個持續進步且獨立運作的聯盟 (association)。
2. 審議式制度環境下的成員，相互承諾在制度內調節彼此行動，以確保平等而自由的審議得以進行並達成目標。
3. 審議式民主也是多元的組成，成員間有不同的偏好、信念，以及對生活的理想。不過即使在審議時會有分殊的目標，卻不會共同思考某些特定的偏好、信念和理想。
4. 審議程序是合法性的來源。
5. 聯盟成員了解彼此都具有審議能力。

另一個審議式民主的思想來源為 Habermas 的政治哲學思想 (Mouffe, 2000)。Habermas 以「生活世界 (lifeworld)」概念出發，強調互動、溝通在民主決策程序中的重要性 (洪佩郁 譯, 1994)。Habermas 並將我們的世界區分為生活世界與系統界，所謂生活世界，意指一般民眾的生活場域，其包含了社會規範、德行、人格等；而系統界則近似 Weber 的工具理性化的世界，Habermas 認為處於系統界的官僚，在思維上偏向於工具理性化效率觀，在依法行政的過程中以效率思維為行動的基礎，因而在行動的過程中，Habermas 認為官僚的行動偏離了人民生活的世界，也導致了人民對於官僚的不信任，與對國家機關的疏離感。因此，Habermas (1996, 轉引自 Kelly, 2004) 建議應該要以審議式民主概念來連結公民與政府 (官僚) 之間的關係，以公民參與、溝通的方式，來正當化集體行為。

綜合上述，審議式民主的概念著重於「在集體決策的過程中，公民在具有充分資訊之下審慎思辯的討論與參與」，換言之，審議式民主包含四個重要元素 (Weeks, 2000) (1) 廣泛的公共參與；(2) 充分的資訊 (Informed Public Judgment)；(3) 公平審議的機會；以及 (4) 可信的結果 (Credible Results)。此四要件與 Dahl (1989) 認為民主政治的幾個要件有相當高度的重疊性：(1) 有效的參與；(2) 公平的投票機會；(3) 足夠的知識與充分的理解；(4) 公平的議程控制機會；(5) 廣泛性的包容。

## 二、對審議式民主的批判

Cohen (1989) 認為「理想的」審議程序在於對議題提出可供選擇、且有充分理由支持的解決方案，並且最終選定一個方案，而民主概念也可以充分展現在這個程序之中，換言之，理想的審議程序必須包含自由、理性 (reasoned)、平等、以及具有共識四個要件。然而，亦因為這個相當理想性的目標，使得審議式民主不論是在理論上或實務上，審議的推動皆遭遇到困境，產生「言之容易、行之困難」的共同質疑 (許國賢，2000)。

除此之外，不同於自由多元主義 (liberal pluralism) 的政治理論家，審議式民主並不主張每位公民進入公共領域之前，已經具備固定的偏好順序，而是假定公共領域可以創造機會，給予公民透過論述的過程，考量多重觀點的情形之下，形成或甚至修正他們的偏好 (陳俊宏，1998)。民主經濟理論和多元論認為政治過程只是偏好的匯集以及不同利益的競爭，排除公民積極為共善而進行公共審議的可能 (林國明、陳東升，2003)。民主理論家 Dahl 曾說：民主的真諦就是不斷地為人民的偏好做出回應。然在現實情況中，因為人們的偏好相當多元，若必須考慮到所有的偏好，民主的決策與過程必定充滿了衝突與不穩定 (Miller, 1983)。

而如果從理性選擇理論的觀點，人民參與政治 (或說投票) 之前，都會經過利益的換算，如果投下這一票，所必須負擔的成本高於可能獲得的利益，那麼人們將選擇不參與政治。以審議民主來說，公共審議的價值來自充分的溝通、辯論、反思等，且無實際證據證明討論的結果將造成多大的改變 (陳俊宏，1998)。換句話說，在現實的政治情況當中，公民並不會有太多誘因去從事審議民主所期盼的政治參與 (Fishkin, 1991)。

除了上述幾個重要層面牽涉到審議民主的實踐性之外，黃東益、陳敦源 (2004) 認為，在實務上若要推動審議式民主有其困境存在，其中包括：

1. 排他性問題：雖然商議民主重要原則是受到政策影響的公民都要能參與商議的過程，然因政治資源的控制問題、議程設定的問題等，公共審議將很容易被少數掌握權力的人所壟斷。
2. 對話公平問題：審議民主的精髓在於相互尊重、公平審議與對話，然而社會上有些族群如婦女、經濟弱勢者、教育程度低者等，在討論過程中因為先建知識的缺乏，導致無法形成有利的論證。
3. 衝突激化問題：由於審議民主藉由相互討論、尊重來解決歧異，但另一方面，互相挑戰利益的結果，有可能導致衝突的升高。

4. 可行性問題：審議民主的許多執行步驟，往往曠日費時，且必須花費大筆行政成本。以丹麥科技委員會所舉辦的公民會議為例，雖然僅邀請 15-20 位民眾參與，但卻用了三個月的時間來準備。而 1996 年在德州舉辦的審議式民調，共計花費了 400 萬美金，而 2003 年在費城舉辦的另一次審議市民調則花費了 100 萬美金（黃東益，2000）。

從上述發現，雖然審議民主在概念上有相當崇高的目標，但實際上不論是在理論層面或實際運作層面都有其先天性的障礙存在，必須面臨人性、政治控制、行政程序等議題的考驗，也因為如此，審議民主對於民主制度的運作在實際層面上產生了哪些影響，除了理論規範面的討論之外，現實運作情況的結合也將是相當重要的議題。

### 三、審議民主的定位與價值

從前述概念上的討論可以發現，審議民主在實際執行過程相當可能會與理論預期產生落差，因此，若沒有實證的支撐，沒有理由要求國家遵循一個實際上尚未被證實的理論說法（Bell, 1999: 81）。更具體的說，如果單從規範面上來看，審議民主的概念在民主制度中所應扮演的角色，以及審議民主在概念上將為民主制度所帶來的價值，在文獻上都已經有相當多的討論，但如果實際將審議民主實際執行經驗後所產生的效果與上述規範層面的預期相結合，則甚少文獻討論兩者之間的連結程度，而這也是本文的最主要目的，探討審議民主實際執行經驗在民主制度中的定位與價值。

根據 Gutmann 與 Thompson（2004: 21）的說法，審議民主在理論層面上的爭議可分為「工具性（instrumental）或表意性（expressive）」、「程序性（procedural）或實質性（substantive）」以及「共識性或多元性」三個部分。

首先，所謂「工具性」或「表意性」的概念，在許多學科當中都有不同的應用，社會學常將男性代表以事業成就為中心的角色，並稱之為「工具性角色」（instrumental roles），而女性則是呈現柔順和情感的付出，稱之為「情感性角色」（expressive roles）。黃光國（1988）則將人與人之間的社會交易行為分成情感性關係（expressive tie）、混合性關係（mixed tie）及工具性關係（instrumental tie），藉此區分人與人之間熟識程度。政治學中選舉研究對於工具性與表意性的應用，則是用來區分選民投票時的動機，若選民投票時是以屬意的候選人或政黨獲得勝選為考量，就像市場上的交易行為，預期得到最好的商品，稱之為工具性計算投票（instrumental account）；反之，若選民投票的用意，只是在單純呈現出自己的偏好，無涉及後來是否能夠勝選，則稱之為表意性考量（expressive considerations, Bernnan and Hamlin, 1998），而這兩種都具有策略性投票的意涵（Franklin, Niemi,

and Whitten, 1994)

至於在審議民主的範疇當中，Gutmann 與 Thompson (2004: 21) 認為「工具性」或「表意性」所呈現出來的不同意涵，就是審議民主在定位上差異。工具性目的強調審議民主模式必須作為獲得良好政策的一種手段，換言之，審議討論本身並無任何價值存在，唯一的目的就是藉由此過程獲得良好、公平、大家都可以接受的公共政策；但就表意性的觀點來說，審議討論本身是否有獲得共識，是否產生具體的公共政策並不是審議民主的重點，「審議」本身才是最主要的目的，透過審議途徑的表意，讓參與者表現彼此的尊重，建構出相互涵容的氛圍，已經是審議式民主正當性的重要來源。

其次，審議式民主所面臨的第二個爭議為程序性與實質性的爭議，主要論點放置在審議民主所追求的價值應該是所謂的程序性民主 (procedure democracy) 或是實質性民主 (substantial democracy) 的問題，對於兩者之間的區分，大部分學者都以 Dahl 的多元政體為程序性民主的代表，而實質民主則以 Saward 的民主精神為主軸 (游清鑫, 1997)；另外亦有人將此兩者視為 John Rawls 正義論與 Jurgen Habermas 所支持言談討論情境之間的爭論 (Gutmann and Thompson, 2004: 21)。

Dahl (1971) 認為民主可以用參與以及公開競爭兩個層面來涵蓋，而這兩個層面之中必須包含八項制度上的設計：(1) 結社與參與的自由；(2) 表達意見的自由；(3) 投票權；(4) 擔任公職權；(5) 政治領袖進行競選活動的權力；(6) 可選擇資訊來源；(7) 自由與公平的選舉；(8) 政府決定必須依賴選票及其他是以表示人民偏好的制度設計。關於 Dahl 的民主定義，指涉的都是一些形式上或者著重政治體系輸入面 (input) 的民主定義，並沒有牽涉到任何實質的，或是社會性的考量，也就是一種最少條件式 (minimalist) 的民主定義 (游清鑫, 1997)，是大多數人所信賴的民主形式，假定程序公平的情況之下即可自然產生結果的公平 (Cooke, 2002)，是民主理論合法性的主要來源 (Cohen, 1989)。

至於實質民主的概念主要是來自於 Saward (1994) 的主張，Saward 認為民主必須包含兩個基本假設：平等，所有人皆有平等決定其社群政治前途的權力；以及回應規則 (responsive rule)，即政府作為與經由人民平等表達意願之間的相對應程度。而在此兩假設之下，民主必須包含五個範疇：(1) 基本自由：言論、遷徙、宗教等；(2) 公民性與參與：包含政策社群有與基本自由相符的標準與共同的形式、平等權力參與公職、選舉、選票必須要有決定效果、必須有公民投票直接影響實質結果的機構、適當的機制對所有實質重要性問題做民意調查等；(3) 行政準則 (administrative codes)：公務員的行政規範、證明公眾的決定已被執行、對執行公民決定有適當的時間限制、自由取得公共資訊等；(4) 公開性：包含對公民決定、選項、論證與議程等經常性的公告；(5) 社會權利 (social rights)：包含適切的健康照顧與教育等。



相較於程序性民主，實質民主概念較集中於政府的回應情形，以及政策結果的影響，政府必須保證所有的公共政策都能夠保障每個人民的公民自由（civil liberties）以及公民權利（civil rights）（Janda et al, 2003:41），實質民主論者不認為程序的公平會必然帶來結果的公平。因此，就民主轉型而言，如果只是單純的在形式上維持民主制度，但在政策上並無法真正有回應能力（responsiveness），將損壞人民對於民主的遵循與信賴（游清鑫，1997）。

對 Gutmann 與 Thompson（2004）來說，審議民主所追求的價值，同時兼容程序性與實質性的價值，兩者結合成一前後連貫的理論。Cookie（2002）亦認為，程序本身必須有其他非實質性規範性價值（如公平審議）的輔助，產生有品質的公共政策，否則在民主制度中產生的價值將相當有限。

第三，在共識形或多元主義型方面，主要爭議內容在究竟審議式民主應該追求集體的共識，或者需要在公平的情境之下，接受多元主義的論點（Gutmann and Thompson, 2004）。所謂的共識性目標，以 Rousseau（1954）的說法來看，可將其視為一種社會公約，除了追求所謂的全意志（general will）之外，也為其它權力提供基礎的神聖的權力，而其主要的來源不是自然，也不是強力的武力，而是來自於共同的約定，為傳統政治理論社群主義或共和主義所追求的目標，雖然是一件相當困難的事，卻是值得追求的目標。至於在多元主義論者的眼中，偏好的多元化將會是政治穩定的基礎，追求共識性的民主政治，所導致的將是專制的結果，民主政治應該學習的事如何表達意見、接受不同意見，以及處理不同意見（Gutmann and Thompson, 2004）。

#### 四、公民會議<sup>3</sup>

公民會議主要是由丹麥發展出來，逐漸推行到其他國家的審議式民主參與模式，主要目的在促成社會公眾對政策議題進行廣泛的、理知的辯論。其操作方式是由主辦單位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（也就是所謂的共識報告），向社會大眾公佈，並供決策參考。在公民會議中，非專家的公眾，被提升到顯著的地位，是公眾，而非專家，來界定什麼是重要議題；藉由專家提供的知識協助，他們在在訊息根據的基礎上，來評估政策議題所涉及的利益與價值衝突，並在爭議中試圖達成共識性的見解。（林國明、陳東升，2003；）

從 1987 年以來，丹麥科技委員會已經針對各類議題舉辦了數十次的公民會議。由丹麥發展出來的公民會議，也逐漸受到各國重視與仿效。以基因政策議題

<sup>3</sup> 有關公民會議的部分描述，參考自台灣大學社會系「科技、社會與民主網站」<http://tsd.social.ntu.edu.tw/>。

爲例，OECD 國家中，至少有十一個國家，曾先後舉辦過至少二十次的公民會議，鄰近的韓國與日本，也曾舉辦過。

### 叁、研究方法

承前所述，審議民主雖然是近十年來民主研究上的熱門議題，然而大部分的焦點仍著重在理論性的規範探討。而如果從菁英民主理論、官僚政治、民眾誘因、實務推行障礙等層面來思考審議民主所可能帶來的實際政策效果時，即可發現審議民主的實際推動遭遇到許多理論與實務上的質疑。因此本文希望從審議民主公民會議的實際推動經驗中，檢視審議民主在台灣推動過程中，對於實務的定位與價值。

所謂的「定位」，如文獻探討中所整理的，包含「工具性定位」或「表意性定位」，因此本文的研究問題將是「目前在台灣推動的審議式民主公民會議模式，推動目的將被定位爲工具性，或僅是表意性目的的獲得？」，工具性的目的在於期待審議民主模式能夠帶來品質更佳的公共政策，但表意性目的僅在追求審議本身的價值，期待藉此降低社會衝突，提高公民之間的公民精神。

至於「價值」的部分，本文所著重的將是目前文獻對程序民主與實質民主的討論，嘗試回答「目前在台灣推動的審議民主公民會議模式，其所獲得的效果，對實務界來說，是程序性民主價值？或是實質性民主價值？」，也就是期待藉由審議民主追求程序民主精神（包含全民參與、政治公平以及多數決），或是期待跳過程序民主與實質民主間的落差，直接追求實質民主價值。

藉由上述兩個問題的回答，本文將以實際的經驗回應理論上爭議的討論。至於本文所選取的研究標的與研究方法，如下說明：

#### 一、研究標的與資料來源

本計畫以「公民會議」相關人員對於共識報告，以及深度訪談他們對於操作過程的看法，來分析現行審議式民主實際推動模式在台灣的定位與價值。之所以會選擇公民會議的原因，主要是因公民會議在審議民主中爲較爲普遍推行的。根據 Loka Institute 的統計<sup>4</sup>，至 2004 年底至少已經有 16 個國家舉辦超過 40 次有關科技政策的公民會議，而我國在各類議題上亦舉辦過數十次左右的大小公民會議，在推動可行性上相較高於其他如審議式民調的審議式民主推動模式，也是目前最普遍的模式。

<sup>4</sup> 資料來源：Loka Institute 網站 <http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm>, accessed 2005/2/4.

本文所分析的公民會議，一方面因為研究時間與經費的限制，另一方面又必須顧及研究範圍的廣度以及研究結果的解釋力，所以在不限制研究標的範圍之下，盡最大研究資源的可能聯絡受訪者（應用立意抽樣法），最後選擇過去八個台灣舉辦過的公民會議作為分析標的，最後成功訪談的公民會議參與者如下表 1。

表 1 本文研究標的以及受訪者名單

公民會議名稱/ 舉辦日期	委託單位受訪者	政策相關單位受訪者
代理孕母 2004/9	衛生署國民健康局 (A15)	
北投老街 2004/10		台北市文化局 (B2) 台北市都市更新處 (B3)
高雄纜車 2004/11	高雄市公教人力發展局 (A13) 高雄市公教人力發展局 (A14)	
「新竹科學園區宜蘭基地」公民會議 2005/6	宜蘭縣府計畫室 (A10) 宜蘭縣府計畫室 (A11) 宜蘭縣府計畫室 (A12)	新竹科學園區管理局 (B5)
稅制改革 2005/7	賦稅署 (A3) 賦稅署 (A4) 賦稅署 (A5)	
青少年政策 2005/8	青輔會 (A6) 青輔會 (A7)	內政部兒童局 (B1)
汽機車總量管制 2005/10	台北市研考會 (A1) 台北市交通局 (A2)	
環保共識會議 2005/10	環保署 (A8) 環保署 (A9)	環保署水保處 (B4)

## 二、分析方法

本研究將採用質性政策評估，也就是從參與者（主辦單位及委託單位）的訪談資料來看公民會議之產出、效果，也就是從實際執行的角度來看公民會議的定位與價值。下表 2 為本研究的主要訪談題目：

表 2 分析方法

核心概念	訪談題目	對應研究問題
公民會議的定位 (工具性或表意性)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 貴單位為什麼會想要舉辦公民會議？是誰做的決定？背景如何？</li> <li>2. 這麼複雜專業的議題（依據不同公民會議主題），過去都是由行政部門和專業的人士來做決定，這次舉辦公民會議會不會和過去的決策方式有所衝突？會不會侵犯你們機關或長官的決策權？</li> </ol>	目前在台灣推動的審議式民主公民會議模式，推動目的將被定位為工具性或僅是表意性目的的獲得？
公民會議的價值 (程序價值或實質價值)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整體而言，這次舉辦公民會議對你們機關或社會的效用在哪裡？有無負面的影響？</li> <li>2. 在公民會議後，貴機關如何處理共識會議的結論？這些結論對政策有沒有影響？從哪些地方可以看得出來？</li> <li>3. 針對這次公民會議參與的民眾，你覺得他們參與討論的能力如何？是不是都可以講出他們的道理？討論過程中是否吸收足夠的資訊作為他們討論的基礎？他們是比較站在私人的角度還是國家社會的角度來談問題？由他們來討論和由政府官員或學者討論有什麼不同？</li> <li>4. 這次舉辦的公民會議要花費這麼多經費，又要執行這麼長的時間？討論出來的結論與貴機關的政策（可能）是一樣的，會不會覺得很浪費時間？很不值得？</li> </ol>	目前在台灣推動的審議民主公民會議模式，其所獲得的將是程序性民主價值或是實質性民主價值？

總之，本研究將透過公民會議相關行政官員之訪談，分析公民會議在相關人員對其此方法之定位與價值的看法。

### 三、研究限制

很明顯的，本文所能帶來的貢獻，在於結合理論的討論以及實際經驗證據，但比較缺乏的則是證據本身的信度與效度，換言之，因為訪談人數過少，以及研究目的在概念化與操作化上的困難，研究發現能否作為成功解釋所有公民會議的應用，將是本文容易受到質疑之處。此外，公民會議能否代表審議民主，兩者在概念上是否有完全的重疊，是本文所忽略未討論的，成為本文在解釋力上的另一個限制。

## 肆、公民會議在台灣的定位與價值

在制度推動與運用的過程中，對制度所設定的定位與價值，將對後續的制度成效產生相當多的影響，因此，本節所要討論的，即是透過公民會議在台灣舉辦過程所呈現出的定位與價值。

### 一、公民會議的定位

如果從官僚行為模式以及菁英民主理論來推測，政府官僚舉辦公民會議的動機將是相當缺乏的，一方面增加自己本身的行政成本，另一方面民眾對於公共政策的專業度不足，討論後所形成共識（或稱政策建議）能否實際影響公共政策也將受到相當多的質疑，在此情況之下，政府單位舉辦公民會議的目標定位似乎將不會是工具性目的。然而若從多元主義的角度來看，公民會議討論場域中的帶來的不同思維，將帶來更豐富的決策資訊，增加決策的品質，換言之，公民會議將成為公部門制訂公共政策時，收集相關資訊的重要途徑。

從訪談的資料發現，目前台灣所舉辦過的公民會議當中，絕大部分的執行者對於公民會議本身在公部門的定位大多視為一種「工具」，但此工具與審議民主理論中陳述的「工具」，在概念上並不完全相同。理論上對於「工具性」的意義在於公部門預期透過此審議工具，可以討論出一個更佳的公共政策規劃方向，但實際上受訪者對於此工具的應用，則大多著重於民意的探詢，將公民會議當成民意探詢的新興工具，其產出可作為政策決策時的「參考」，但不必然會依此做為政策規劃的藍圖，或產出比原先規劃更高品質的結果。就如受訪者提到的：

...公民會議本來就是說他透過這個決策過程做參考，並不是說你公民提的意見我一定要接受，那我們參考我們是就整體面作考量，因為公民因為他只有 20 人，他還是一個小的團體去做的一個決策，那不是能夠看到全貌，不一定，我們不能說他沒有看到，可是有一些的公民他未必能夠看到全貌，所以他們的意見我們會參考，可是不見得一定會做為政策的一個走向... (A4, A5)

...因為剛好就是這個議題對我們來說蠻重要的，所以想辦法要增加一個知道民眾意見的管道.... (A12)

...在我的觀察裡.....我們把一些人基本上本來對青少年的議題完全陌生，那他們經由這樣的一個機制，讓他來了解青少年政策到底要作些什麼？那今天...他們鎖定...他們所觀察到的...他們的需求所訂出來

的政策跟行政方向是跟我們執行的政策是很相似的，其實我會覺得是很...在我來講是覺得我們抓到了他們的需求... (B1)

...你開什麼樣的會要什麼樣的那個...每個這種正反雙方的這樣的一個再做意見的辯論或交流的會議，性質都不太一樣。所以你最主要每個會議如果用的好的...會是適用於...跟那個一種方法跟一種...應該還要再去設定...不能用很死板的那種..我覺得他們這次會議用結果來講的話，是不成功的。結論部分..交給相關單位作參考而已嘛！我們沒有什麼覺得可以參考！(A10)

...民眾真正的心聲是在哪裡...叫我們去哪裡找？就是說作一個民意調查或什麼的，可能會覺得說好像還不是很夠，到底能不能夠代表真正民眾的意見，所以那時候是希望是說...當時我們是有不同管道，這只是其中之一啊.... (A3)

...提供一個參與的方式。因為目前的話...對民眾的意見大多以民調，那民調有點向誘導性的。雖然說不能說題目很中立，可是也是有幾個選項嘛~你同意，不同意，或者你對這個有什麼看法。然後第一點是什麼，第二點是什麼。是類似這樣子的。那我想說是一個比較不同的方式，我們先不談議題的方式，這就是一個比較不同的方式可以瞭解民眾的心態... (A1)

從上述的訪談資料中來看，公民會議操作模式在公部門決策過程中的定位，似乎與其他民意表達模式（如民調、公聽會..）沒有太大的差異，被定位為一種民意探詢的工具，而且此「工具」或許因為公務人員本身對審議民主價值的不熟悉，在公務體系中的重要性與權重，因為代表性、因為高操控的可能性等質疑，受重視的程度不及傳統的民意探尋機制：

...民主的一個工具化...只是就目前辦公民會議的並不多，然後它的定位，他沒有把定定位。然後就是要跟人家講說我上次辦過公民會議，然後跟大家說應該要增加騎機車的成本。以議員的生態和議會的生態是不太可能會信任。我們也是在想說那公民會議，就好像哪時候我們講說公投你給它的法定定位是什麼，你是不是說公投要獨立就一定要獨立呢？那公民會議如果說這個給它賦予說一個職責在哪？是基於一個互信基礎，或這是一個法定空間，這跟法條一樣，我這樣作了，我就是這樣執行。那那個是完全不一樣的。對呀！可能會有困難。... (A1)

...因為我自己本身不曉得，因為我一直不曉得說這 19 個人在兩千三百萬人的代表性到底夠不夠，或是這個議題這個活動辦起來在整個的媒體效應上，或是整個議題的互動上到底有多少成果我其實自己本身有一點點懷疑啦... (A5)

一個可操控性的啦...那如果說你沒有把中間的訓練的期間，你沒有多方的動機、各種方式的交叉的話，他的訊息真的是不足的。再來就是你淬取的代表，也是代表性的問題。從一連串的執行下來...他的執行立意是非常好的，但是在執行過程當中，他產生了 bias 的存在... (A11)

至於表意性功能，在十幾位受訪的相關執行者中談到相關的論點的並不多，當然這不能直接否認說台灣政府機構辦理公民會議之時，沒有期待審議本身的溝通、理解、說理、涵容等功能，但卻可肯定這些表意性目的在現階段台灣執行公民會議的經驗中尚未受到重視。

...其實回歸過來的東西是一個教育的過程，因為如果你這樣子每次辦理的時候，你都能夠去教化人民，或者是說教育一些種子的人去思考問題的思考面能多元的，就依此下去互動，那這是一股力量，就可以去型塑一個不同的民主的型態，那我覺得台灣很需要這樣的一個彼此型塑的過程... (B1)

...以我的觀點來講我是認為審議民主的模式喔，或者是公民對話的模式也好，反正審議模式是一個建立共識的一個很好的方法。單憑這一點，以我的觀點就認為值得推動... (A3)

## 二、公民會議的民主價值

在價值部分，過去在許多先天成本與制度設計的影響之下，代議民主制度所能堅持的大多只停留在程序民主價值的追求，期待透過全民平等參與，以及多數決的機制來達到實質民主所期盼之所有受政策影響者都能有相同的待遇。然而，如我們所知道的，多數決的機制常會因為操弄、未深思熟慮、參與誘因等問題導致少數人的權益被犧牲，或至少數願意參與的人決定影響大多數人公共事務之情形。

而現今的審議民主機制之推動，是否能夠減低程序民主無法保證實質民主價值的問題？從現階段公民會議的操作設計來看，程序民主之(1)全民參與；(2)票票等值；(3)多數決；以及(4)回應性之條件(Janda et al, 2003)，至少就有第一項、第三項以及第四項無法被滿足。首先，在全民參與部分，由於目前公民會議的模式尚未有法治的明確規範，到底有誰有資格來參加？如何選？這些都仍是相當主觀的問題，因此根本從制度設計上即可簡單看出其在全民參與上的不確定性，就如受訪者談到的：

...人的抽取的過程...都會影響。你用網路上去，而且這種東西，

這種題目這麼...因為報名的人...其實不是很多人都知道... (A10)

其次，在多數決方面，就如前述許多受訪者對公民會議代表性問題之質疑一般，僅有 20 人不到的會議，討論出來的意見如何代表全國民眾，是一個相當嚴重的課題。第三，在回應性部分，目前政府對於公民會議所產生出來的結論，大多無法有具體的回應措施，大多僅是「選擇性的」當成施政的參考，如果有與既定施政方向不同的共識產生，就會以「做為參考」來處理：

...像說需求的東西跟政策的決定，如果像那種無力的部份，我們無法達到的時候，那我們大概就會給了一個很官話，這個東西我們請行政院決定之後辦理，這是很官話，對他們來講他們也是很空洞阿，那這樣是沒有意義.....，我知道很多單位有「列管」，如果你進去一個，進去裡面看，他那個入案辦理，列入參考，那都是代表他們無法做的... (B1)

...公民會議本來就是說他透過這個決策過程做參考，並不是說你公民提的意見我一定要接受，那我們參考我們是就整體面作考量，因為公民因為他只有 20 人，他還是一個小的團體去做的一個決策，那是不是能夠看到全貌，不一定，我們不能說他沒有看到，可是有一些的公民他未必能夠看到全貌，所以他們的意見我們會參考，可是不見得一定會做為政策的一個走向... (A4, A5)

至於實質性民主價值的部分，過去一直是程序性民主（亦有人用代議民主來代表）較無法達到的部分，然而，從訪談的資料來看，過去容易因多數決機制或代議制度中代理人問題所被犧牲的公平正義問題，在公民會議的操作過程當中，能夠有相當的改善：

...我看了這次的公民會議我覺得公民會議基本上的溝通比較理性，大家可以比較用說理的方式來討論，也比較願意去聆聽人家到底在講什麼，那也許利用這個公民共識會議討論這樣的議題是可行的... (A5)

...一開始他們都從自發性、我自己的立場先講.....我這個族群的需求，我在這個領域我需要什麼？所以一開始他們是從自我本身的需求度開始討論，開始發覺他們的問題。然後到後來我們、到後來問題的討論...各自不同的討論之後我覺得在這裡面，在這個過程裡面...培養了一個東西就是...我去傾聽別人的觀點，那我去調整我自己的想法，這其實到後來議題會出現凝聚出某種...雖然焦點沒有那麼充...沒有那麼明確，但是他們確實也...也凝聚了某幾個議題，所以有些人到後來會去棄守自己的觀點，那我去尊重這個群體所共識的東西，你說他會不會去討論，會不會去關注到其他人？其實是有的... (B1)



...他們很有耐心的把他們意見都，不是都覺得說人家胡說八道，其實不會，慢慢把人家意見都呈現，慢慢整合然後也...他們都能夠接受，我覺得是蠻不容易的。剛開始看起來好像雜亂無章，好像離題很遠，剛開始的時候，我要的是這三個主題，結果你給我談的，好像都是其他的，結果後來看起來好像很不容易，萬流歸宗，好像最後又能夠慢慢聚焦... (A3)

從上述發現，對於傳統民意徵詢機制無法對爭議性話題進行深入的討論，以及常因此造成社會上衝突的現象，審議民主的公民會議模式可以讓參與者跳脫私利，站在其他人的角度、站在國家社會的角度來思考公共政策方向，換言之，這個現象如果能夠進一步加以運用，以公民會議來促進實質民主價值中維護社會公平的目標，將是可行的。

## 伍、發現與討論

審議民主模式在過去二十年當中，影響了治理過程中政府與民眾之間關係的思維，然而在理論的充分發展之後，實際的審議民主模式操作如何回應到當初審議民主論者所建構的圖像，則是目前文獻較為缺乏，也是本文所要處理的重點。更具體的說，本文目的在透過台灣近幾年公民會議的實際操作經驗，結合公民會議本身與政治系統的運作，找出公民會議在現行制度當中的定位與價值，並回應理論的期盼。

從審議民主論者的角度來看，審議民主模式追求的應該是工具與表意的結合，以及程序民主與實質民主的兼顧。但本文的研究發現，目前台灣所推動的公民會議模式，在定位上偏重工具性，忽略表意性的目的，而且所謂的「工具」使用，係著重在於民意探詢工具，並非如論者所預期，直接從會議當中產出更高品質的政策方案。當然，會產生這個現象，除了因為公民會議現階段在法治層面的定位上十分缺乏與模糊，與整個操作過程尚未有客觀的制度設計方式（包含議題的選擇、人員的選則）也是有相當大的關係，而這些缺失間接造成公民會議的正當性不足，進而影響其定位上的預期。

至於價值的追求上，很明顯的公民會議的操作模式，甚難符合程序性民主所強調的原則，而這也是目前習慣於程序性思維公民以及官僚人員比較容易質疑公民會議價值之處。然而，公民會議的設計本身，一直以來就是以實質民主為追求的主要目標，不僅希望能夠建構一個兼顧各方利益、社會整體公平性、且相互涵容的決策情境，也希望從中能夠影響實際的政策決策。從資料上來看，目前的操作經驗也確實證明了公民會議兼顧各方觀點、建構相互了解場域的效果，比較不足的實質效果是在政策影響力上。因此，從目前的操作經驗來看，公民會議帶來

的大多是實質上的公平討論效果，至於實質上的政策影響，以及程序上的平等卻都因為先天的限制而無法達成。

針對上述幾點發現，本文認為如果相關單位致力於推行公民會議，至少有幾點是可以努力克服的：首先，在不影響公民會議原初精神的前提之下，盡量做到符合參與公平、樣本代表性等要求，也就是透過更明確制度設計的方式，強制讓人員的選擇更為客觀，並且比例分配上能夠符合全體民眾的分配，否則就不應該召開公民會議。其次，著重於實質民主價值的宣導。雖然因為先天人數上的限制，程序平等上的要求無法如過去民意調查般，但其實質民主價值的功能卻是其他民主模式所無法達到的，因此，相關單位對於推廣公民會議的說帖，應該從實質民主的價值獲得著手，並且選擇其他民主參與模式比較無法碰觸的爭議話題（如族群、兩岸對立等議題）作為討論的議題。最後，建立正確的工具性定位與表意性定位，讓公民會議成為，除了讓公民可以理性審議之外，政府單位也可以將其產出視為公共決策的一環，比較具體的作法可以從法治化著手，提升公民會議的法律位階。

總之，雖然審議民主的公民會議在台灣已經有相當多的推行經驗，但目前從實證的資料來看，其所處的定位仍然相當模糊，甚至可以說較其它民主參與模式為低；而其所帶來的價值則是比較無法引起人注意的實質民主價值，但其無法辦到的程序民主價值，卻常被提起質疑，減低其社會上的影響力。未來如果要解決此困境，除了如上述政府制度上的設計變更之外，公民精神與的建立與教育也是不可忽略的層面。

## 參考書目

- 李少軍等 譯，2003，《正義論》，John Rawls 著，台北：桂冠出版社。
- 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 6 期，頁 61-118。
- 洪佩郁 譯，1994，《交往行動理論》，Habermas Jurgen 著，重慶市：重慶出版社。
- 胡建平 譯，1992，《民主制》，Anthony Arblaster 著，台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 郭秋永，1999，〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究》，第 6 期，頁 63-93。
- 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 9 期，頁 85-122。

- 陳敦源，2000，〈人為何投票？理性選擇觀點的緣起與發展〉，《民意研究季刊》，第 212 期，頁 31-64。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化事業出版。
- 游清鑫，1997，〈共識與爭議：一些民主化研究問題的探討〉，《問題與研究》。第 36 卷，第 9 期，頁 59-73。
- 黃光國，1988，〈人情與面子：中國人的權力遊戲〉，見黃光國（編）《中國人的權力遊戲》，頁 7-55，台北：巨流圖書公司。
- 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 211 期，頁 123-143。
- 黃東益、陳敦源，2004，〈電子化政府與商議式民主之實踐〉，《台灣民主季刊》，第 1 卷第 4 期。
- 詹中原，1999，〈新公共管理與民主行政〉，世新大學行政管理學系主辦「民主行政與政府再造學術研討會」（台北）宣讀之論文
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Bernnan, Geoffrey & Alan Hamlin “Expressive Voting and Electoral Equilibrium” *Public Choice*, 95: 149-175.
- Bogason, Peter, Sandra Kensen & Hugh T. Miller. 2002 “Pragmatic, Extra-Formal Democracy.” *Administrative Theory & Praxis*, 24 ( 4 ) : 675-692..
- Brown, Russ. 2003. “Civic Education: for What? More Participation or Real Democracy?” available at <http://civiced.indiana.edu/papers/2003/1052174428.pdf>, accessed 2005/2/3.
- Cohen, Joshua. 1989. “Deliberation and Democratic Legitimacy.” in *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. eds, Alan P. Hamlin and Philip Pettit. Oxford: Basil Blackwell.
- Cooke, Jacob E. 1961. *The Federalist Paper*, Wesleyan University.
- Cooke, Maeve. 2002. “Five arguments for Deliberative Democracy.” In *Democracy as Public deliberation*, ed. Maurizio Passerin D’Entreves. Manchester: Manchester University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy : participation and opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, New York: Oxford University Press.
- Eisner, M. Allen and Meier, Kenneth J. 1990. “Presidential Control versus Bureaucratic Power: Explaining the Reagan Revolution in Antitrust.” *American Journal of Political Science*, 34 ( 1 ) : 269-287.
- Elster, Jon. 1998. “Introduction” In *Deliberative Democracy*, Elster, Jon.ed. New

- York: Cambridge University Press. pp 1-18
- Finer, H. 1941. "Administrative Responsibility in Democratic Government." Reprinted in Peter Woll, ed. *Public Administration and Policy*, New York: Harper Torch Books.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: new Directions for Democratic Reform*, New Haven, Conn.: Yale University Press
- Franklin, Mark, Richard Niemi and Guy Whitten. 1994. "The Two Faces of Tactical Voting." *British Journal of Political Science*, 24 (4) : 549-557.
- Friedrich, C. J. 1940. "The Nature of Administrative Responsibility." Reprinted in Peter Woll, ed. *Public Administration and Polic*, New York: Harper Torch Books.
- Habermas, Jurgen. 1996. *Between Facts and Norms*, Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry and Jerry Goldman. 2003. *The Challenge of Democracy: Government in America*, Boston: Houghton Mifflin Company..
- Kelly, T. 2004. "Unlocking the Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democracy Theory of Jurgen Harbermas." *Administration & Society*, 36 (1) :38-61.
- King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey and Bridget O. Susel. 1998. "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." *Public Administration Review*, 58 (4) : 317-326.
- Knight, Jack and James Johnson. 1994. "Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democracy Legitimacy." *Political Theory*, 22 (2) : 277-296.
- Levine, C. H., B. G. Peters, and F. J. Thompson. 1990. "Administration and Democracy." In *Public Administration: Challenges, Choice, and Consequence*, Glenview IL: Scott, Foresman.
- Lijphart, A.1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review*, 91 (1) : 1-14.
- Miller, David. 2002. "Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged groups?" In *Democracy as Public deliberation*, ed. Maurizio Passerin D'Entreves. Manchester: Manchester University Press.
- Miller, Nicholas R. 1983. "Pluralism and Social Choice." *American Political Science Review*, 77:734-747
- Mouffe, Chantal. 2000. "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism." in *Political Science Series*, ed. Christine Neuhold. Vienna: Department of Political Science, Institute for Advanced Studies. available at [http://users.unimi.it/dikeius/pw\\_72.pdf](http://users.unimi.it/dikeius/pw_72.pdf), accessed 2005/2/3.

- Parkinson, John. 2003 “Legitimacy Problems in Deliberative Democracy.” *Political Studies*, 51: 180-196..
- Sanders, Lynn M. 1997. “Against Deliberation.” *Political Theory*, 25 (3) : 347-376.
- Saward, Michael. 1994. “Democratic Theory and Indices of Democratization.” In D. Beetham, ed.. *Defining and Measuring Democracy*, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Saward, Michael. 2002. “Rawls and Deliberative Democracy.” In *Democracy as Public deliberation*, ed. Maurizio Passerin D’Entreves. Manchester: Manchester University Press.
- Waterman, R. W & Kenneth J Meier. 1998. “Principal-agent models: An expansion?” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2) : 173-202.
- Weeks, Edward C. 2000 “The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials.” *Public Administration Review*, 60 (4) : 360-372..
- Young, Iris Marion. 2003. “Activist Challenges to Deliberative Democracy.” in *Debating Deliberative Democracy*, eds, James S. Fishkin and Peter Laslett. Malden, MA: Blackwell.