

# 審議民主與社會運動： 民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地 公民會議的啓發\*

杜文苓\*\*

## 《摘要》

在全球高科技產業快速發展分工，以及政府制度的配合帶動下，高科技電子產業成為創造台灣 GDP 成長的首要功臣，而「科學園區」的發展模式也不斷地被複製，推展到台灣其他地區，國家級科學園區的建設投資，已被視為是地方發展躍升的契機，過往經驗顯示，科學園區在地方的設置計畫甚少遇到民眾阻力，而高科技產業對地方發展的影響，也因高科技在社會經濟的優勢主導性而忽略公開透明的討論。然而，本研究探討的案例--「新竹科學園區宜蘭基地」的設置，卻與過去科學園區發展，地方毫無保留歡迎的經驗相當不同。其中，代表社會進步力量的民間團體積極串連，引進公民會議，鼓勵民眾參與科學園區設置議題的討論，使高科技產業與地方發展的關係，第一次有機會進行公民審議。本文即嘗試在此脈絡下，進一步探討這場民間團體發動主導的宜蘭公民會議，如何在操作過

---

投稿日期：95年6月16日；接受刊登日期：96年4月8日。

\* 作者感謝兩位匿名審查委員的寶貴建議與修正意見，使本文更趨完備，唯文責由筆者自負。本研究計畫由國科會支持（計畫編號：94-2415-H-128-007-），特此致謝。

\*\* 世新大學行政管理學系助理教授，e-mail: wtu@cc.shu.edu.tw。

程中賦與積極的社會運動意涵。透過對會議執行委員、工作團隊成員、以及相關公部門人員的訪談，本研究發現，民間團體透過籌辦公民會議，展現積極社會培力，影響公共政策的企圖，迫使優勢的高科技論述與在地主體性對話，使公民會議的形成與操作充滿強烈的社會運動意涵。在此，民間團體在公民會議上的參與不一定是被動、衝突、而緊張的，相反的，公民會議理性論證所需的知識生產，以及結構性參與程序所需的集體學習動能，可能正提供社會運動者一個有力的工具，為未來更多的社會動員而準備。

[關鍵字]：公民會議、公民參與、社會運動、高科技發展、新竹科學園區、宜蘭

## 壹、前言

台灣的「新竹科學工業園區」從一九八〇年底設置至今，已超過 25 個年頭，在全球高科技產業快速發展分工，以及政府制度的配合帶動下，高科技電子產業成為創造台灣 GDP 成長的首要功臣，而「科學園區」的發展模式也不斷地被複製，推展到台灣其他地區。對許多地方而言，高科技發展的引進代表了就業機會、人口素質、與地方稅收的提升，尤其在區域發展相對邊陲的縣市，國家級科學園區的建設投資，更被視為是地方發展躍升的契機，過往經驗顯示，科學園區在地方的設置計畫甚少遇到民眾阻力，而高科技產業對地方發展的影響，也因高科技在社會經濟的優勢主導性而忽略公開透明的討論。

然而，本研究探討的案例--「新竹科學園區宜蘭基地」的設置，卻與過去科學園區發展，地方毫無保留歡迎的經驗相當不同。除了規劃的生產型基地內的農民集結起來，進行高分貝的社會抗爭；民間社會團體更是積極串連，引進公民會議，鼓勵民眾參與科學園區設置議題的討論，使高科技產業與地方發展的關係，第一次有機會進行公民審議。本文即在此脈絡下，希望進一步探討這場民間團體發動主導的宜蘭公民會議，如何在操作過程中賦予積極的社會運動意涵。

放在台灣審議民主的推動上，此場宜蘭公民會議有以下幾個特點：第一、不同

於其他縣市層級以上議題的公民會議多由官方委辦，代表民間力量的宜蘭社區大學，積極聯合宜蘭各界非政府組織一起協力籌辦此次公民會議。<sup>1</sup> 第二、不同於官方主導籌辦的公民會議以公共事務決策輔助的參考為優先，竹科宜蘭基地公民會議的籌辦過程、目的，在彰顯了民間集體學習動能與運動策略的思考，顯示出不同於一般公民會議在主辦準備、過程、資源運用、以及後續動作的運作方式，值得進一步討論與分析。第三、中央部會主導的科學園區規劃，很少與地方有互動溝通機制，而宜蘭公民會議創造了一個場域討論科學園區設立與地方發展願景，突顯了地方面對高科技進駐應如何發展的自主性思考。第四、希望藉由宜蘭案例民間籌辦的特殊性，了解審議式民主在台灣社會的脈絡下，跟社會運動力量的關係，使審議式民主在與代議政治、直接民主的對話之外，進一步開展與社會運動的對話。

## 貳、文獻回顧：審議式民主與社會運動的對話

自一九八〇年代以降，審議式民主強調一般民眾參與公共政策審議，著重平等包容、公開透明、主動參與等原則，已受到廣泛的重視與討論，成為民主運作重要的選項之一（Bohman and Rehg, 1997）。其中，審議式民主的運作規範、民眾參與角色、以及其對傳統直接選舉民主和代議民主運作機制的批評，都有相當多的論證（Dryzek, 2000; Gutmann and Thompson, 2004）。審議式民主的核心理念在於促進公民理性（reason-giving）、反思的（reflective）討論思索公共議題及其解決方案，相信理性選擇在擴大資訊基礎與公共討論後，可以做出較好的、一致的決定，其倡議者認為，審議式的公民參與，可以強化一般民眾對公共事務的了解，提高民眾參與公共政策的能力與意願，並透過公民間持續地理性的聆聽、思考與公開討論不同的價值、觀點、利益，共同尋求集體的公共利益（Young, 2000; Bohman, 1996; Gutmann and Thompson, 1996）。

而在實際的操作經驗上，如 Fishkin（1995）所倡議的審議式民調，Forester（1999）所提倡的參與式規劃程序，以及一九九〇年代以來的公共審議操作模式如

---

<sup>1</sup> 宜蘭社區大學是此場公民會議主要籌辦者，其他協力民間團體包括仰山文教基金會、佛光大學公共事務所與台灣智庫，在整個公民會議籌備過程提供許多人力上的協助，包括參與會議前的培訓課程，以及支援會議中與會議後續的部分行政工作。而來自台大城鄉基金會宜蘭工作室、荒野保護協會宜蘭分會等的代表，亦參與籌辦過程中的執委會運作，協助與監督整個會議進行。

公民會議、劇本工作坊、焦點團體等 (Pimbert and Wakeford, 2001) 都強調公共論述審議與公共聆聽學習過程對民主品質提升的重要性。這些操作經驗呼應了上述審議式民主理論的核心內涵，審議的過程本身同時成爲一個社會學習機制，在面對複雜的社會爭論議題或社會價值的選擇，可以在過程中藉由專業知識的提供，建立較理性客觀的討論基礎。而面對台灣社會快速變遷發展，陳俊宏 (1998) 在探討永續發展課題時認爲，審議式民主所體現的政策正當性、個人自主性、以及社會學習機制，對於台灣社會所遇到的課題—財團的資源掠奪、發展主義的迷思、政黨競爭無法回應人民需求等，提供了一個思考的方向。

隨著審議式民主操作模式的推展，相關問題的討論越來越多，討論的面向包括公民理性論述以及追求共識的可能性 (Sanders, 1997)；公民參與的政治機會以及論述能力平等性 (Bohman, 1997; Knight and Johnson, 1997)；審議式民主程序操作所需的龐大資源成本與效率問題 (Dryzek, 2000)；社會結構、資源的不平等，對公共審議操作與結論的影響等 (Young, 1997, 2001)；以及強調賦權的直接審議，使官民在草根層次上直接對話 (Fung, 2004)。不過，審議式民主挑戰了目前代議、直接民主制度的缺失，其操作補強了目前民主政治的運作，強化民主治理的正當性，以及其推動模式與過程有助於公民參與能力的養成等 (Elkin, 1999)，是備受肯定。Fung (2003) 並指出審議民主機制使公民參與在政府決策過程中，幫助了政府解決其自身無法獨立解決的問題，並進一步舒緩政治上因嚴重對立所造成的政治僵局，重新贏得公共信任。

不過，在有關審議式民主眾多的文獻討論中，關於審議式民主與社會運動的對話卻不多，在有限的文獻探討中，della Porta (2004) 在其「運動中的審議」一文，以西雅圖反世貿運動爲例，說明透過理性溝通的民主審議，可以協助整合高度異質的團體，爲全球化的社會運動發展更多元的認同，他認爲社會運動與審議民主在一些特質上的相近，如對現行民主模式替代案的追求，強調公眾參與（而非代議制）、決策共識（而非多數決）、以及平行網絡（而非集中階層化關係）等，使兩者之間可互爲所用，在此，審議民主爲解決社會運動內部分歧，凝聚擴大社會運動的重要工具。然而，將審議民主置於社會運動內部民主化的脈絡來談，並無法說明兩者在進行議題動員、批判主流政治決策模式的歧見與分工。

相較於 della Porta 的觀點，大部分相關文獻則分析社運者主導的社會運動與審議民主機制間的緊張關係。Carson (2001) 認爲，社運者 (activist) 在審議式民主的機制中，應站在民主決策辨證的中央位置，強化他們作爲一個推動社會改革與改

變者的角色。這裡，Carson 強調社運者在審議式民主的機制中是專家的角色，而非民眾的代表，身為「熱情的公民」（passionate citizens），社運者成為在「研究、運動操作、教育、遊說、以及抗議活動」領域的專家，這些經常被漠視的專家角色，可以藉由審議式民主機制的操作來強調與重視，而社運者也可藉由審議式民主強調的「反思地」操作過程，琢磨其運動技巧，確保運動者的有效角色。

相對於 Carson（2001）強調社運者進入審議民主過程的重要性，Fung 和 Wright（2001）則認為，審議式民主對形式規範的要求，可能會減低利益團體的激進性，而利益團體加入審議式民主機制運作，也可能破壞了審議強調的理性思辯過程。認知到社會運動與審議式民主間的緊張關係，Iris Young（2001）比較了兩者不同的特性，展開彼此間的對話。其中，社會運動對審議式民主的批判，如同 Sanders（1997）等人注意到，是權力的運作關係，意即社會權力結構性不平等的問題可能影響審議過程與結論，尤其審議過程中可能受制於社會主流「霸權」（hegemonic）（p. 53）論述的困境，是審議式民主理論還未能妥善處理的部份。而上述根本性的歧見，使得社會運動者選擇進入多元勢力角逐的政治體系，抗拒強調「共識」的審議民主機制；另一方面，審議式民主的倡議者則批判社會運動者不願傾聽且無法容忍不同意見的缺失。在此，Young（2001）認為社會運動與審議式民主在追求社會正義上雖有相同的目標，但工具使用的不同，產生了相互辯證之處，而社會運動者的有效工具仍是體制外的直接抗議行動。

同樣討論審議式民主與社會運動間的緊張關係，Carolyn Hendriks（2002a）從實例觀察中指出，審議式民主機制引進新成員（指一般公民），改變了傳統多元政治的權力操作模式，從而挑戰了一些利益團體與國家之間的現有角色與權力關係（這裡指涉的利益團體包括了特定的商業利益團體，也包括了公共利益取向的團體），在審議式民主的設計上，利益團體從政治決策的「競爭者」，轉成為政策制定的「旁觀者」、「資訊提供者」、並更進一步成為「正當化程序者」（process legitimisers）（p. 64），其角色的轉換以及權力運作關係的改變，常使利益團體選擇退出審議式民主的參與機制，策略性地去除審議民主的正當性與合法性。

而在其後一篇關於市民社會在審議式民主中模糊性的角色，Hendriks（2002b）更有企圖的討論審議式民主鉅觀與微觀的論點對社會運動的見解，她指出，微觀的審議式民主者強調審議式民主為一客觀參與程序，提供結構性的討論場域（forum），鼓勵社會運動者應進入對話；相對於鉅觀主義論者所指稱社會溝通不一定取徑於結構性論述，也可以是鬆散而非正式，社會運動者不一定要加入體制

內審議民主的論述建構，體制外的運動路線或更能發揮作用。在此，Hendriks 認為市民社會的異質性，會使不同團體因其論述能力、權力、以及資源的可及性，選擇正式或非正式的參與審議式民主的運作中，而審議式民主的理論者與實踐者應進一步了解市民團體不同的選擇情境。

上述關於審議式民主與社會運動（或利益團體 *interest groups*）的理論觀點，某個程度反映著西方社會脈絡底下，社會運動力量的存在與抗衡，為國家民主制度運作不可或缺的一環；在運動策略上，體制外的、論述鬆散地、非結構性的社會運動路線，也與體制內的理性參與協商有明顯地區隔。相關論點進一步指陳審議式民主與社會運動之間的緊張關係，社會運動力量擔心被體制內的遊戲規則所吸納，喪失體制外的行動能力，而社會運動力量在審議式民主機制裡是一個被動的參與者（受邀進入），扮演著可能是資訊提供者的角色，或決策過程的旁觀者。不論是冒著被體制吸納的風險，或作為資訊提供者，社運力量在此機制內的運作是「給」多於「得」。社會運動團體有各種理由選擇進入或不進入遊戲體制內，但審議式民主的機制運作與社運者發動的社會運動模式並無匯集點。

在此，審議式民主的運作似乎是獨立於政治競爭場域之外的客觀機制，並無主導者不同會產生運作結果差異的發問，民主審議在一個預設好的制度脈絡中自然的進行。但在現實操作上，不只審議式民主機制內部的討論互動具有政治觀察意涵，如何在有限資源限制下選擇適當的題目，創造公民具體討論參與情境，延伸運用公民會議結束後後續價值，其主辦單位籌設的動機與操作，在在都是政治性的過程，缺乏相關的研究，我們可能無法進一步釐清審議式民主推動的助力或阻力。正如一些研究觀察指出，政府官僚本身可能不願成為公眾質疑的對象而成為整個審議過程最大的阻礙者（Fung, 2003），審議民主的操作不一定會在制度內自然而生，尤其在台灣新興民主的操作場域，審議式民主的發生與運作，都擁有更多的可能性。

本文即嘗試探索這塊目前比較不被審議式民主相關討論重視的部分，了解代表社會運動力量的民間團體，其在公民會議的主導角色，如何影響公民會議的操作與運作，而公民會議的特質又如何反過來影響組織的社會動員。以下談論的宜蘭社區大學籌辦公民會議的案例，在台灣審議式民主發展脈絡裡，展現出不同於上述理論對於審議式民主與社會運動關係上的觀察與理解；我的研究觀察顯示，民間團體在公民會議上的參與不一定是被動、衝突、而緊張的（Hendriks, 2002a），社會運動力量不必然是扮演被動的資訊提供者角色，她也可能主動地成為民主審議的操盤者，藉由過程中的籌組與運作，強化地方組織動能，深化在地知識論述能力，進行

社會培力，使審議式民主機制可以提供民間團體一個有力的社會運動工具，為未來更多社會動員的可能性作準備。

## 參、公民會議在台灣的實踐

自二〇〇二年全民健保公民審議參與模式推動以來，審議民主在台灣的實踐，例如針對全民健保議題所召開之公民會議（林國明、陳東升，2003）、審議思辯民調（黃東益，2004）、法人論壇（鄧宗業、吳嘉苓，2004）等，引起非常多的討論，相關研究均指出，審議式民主的實行，提升了公民政治知能、公共參與意願、政治效能感、與公共利益的思考等。而其中，公民會議在學術單位的推廣，以及中央行政機關的資源投入下，已漸成為大家熟悉的公民參與機制之一。

公民會議強調邀請一般民眾針對爭議性的政策，事前閱讀相關資料，在預備會議中做討論以及設定他們想探查的問題，之後在正式會議中針對這些問題詢問專家，使公民在一定的知識訊息基礎上，對爭議性問題相互辯論並做判斷，並將討論結果的共識與沒有共識觀點列出，寫成正式報告，向社會大眾宣布，做為決策參考（林國明、陳東升，2003）。公民會議作為審議式民主的一種形式，誠如 Einsiedel 和 Eastlick（2000）指出，其過程中對話與討論的要求，使資訊的整合，言辭的表達，以及溝通了解成為會議中三者相關且不可或缺的要素。這種新興的公共參與程序，某個程度正回應了台灣民主發展脈絡裡，公民在參與公共政策議題討論上資訊的不足與對話的缺乏，並提供另一種公眾參與政策議題的管道。自二〇〇四年起，已有代理孕母、北投社造協定、高雄跨港纜車、青年國事會議、稅改、竹科宜蘭基地、產前篩檢與檢測、台北市汽機車總量管制問題等公民會議陸續舉辦。而其中，北投社造協定，以及竹科宜蘭基地的公民會議，由代表民間力量的社區大學主辦。

北投社區的公民會議成為審議式民主在台灣社區層級的首次實踐，主辦的北投社區大學認為，公民會議的審議、細膩的直接民主方式，可以化公共利益衝突的爭議為社區共同學習的過程，進而提昇公共討論品質，求取社區共識，這樣的精神與社區營造吻合，而使社區大學突破時間、經費成本的限制，籌備公民會議。洪德仁等人（2005）針對社區的運作經驗指出，公民會議在支撐公共討論的物質條件以及良好環境氛圍的創造上，比起台灣現有的公共參與機制，做了更多的努力。但地方民間團體的籌辦，面臨了資源與知識背景掌握的缺乏，呈現了「儉約的公民會議，儉約的知性價值」（p. 223），則有待克服。

首次的社區公民會議操作啓動了市民社會力量在地方層級推動審議式民主的第一步，而宜蘭社大則進一步克服了地方「儉約」資源的困境，創造地方公民會議完整操作的可能。值得注意的是，審議式民主在台灣推行時間尚短，各種相關的理論建構以及評估尚在進行，而目前理論上的討論著重在審議式民主的引介，其理念價值，對台灣民主深化的重要性，以及參與公民的特性、議題態度認知轉換等觀察，較少對於該模式落實在不同地方公共議題過程的梳理，也缺乏與社會運動的在地對話與辯證。本研究透過對宜蘭公民會議執委與工作團隊十四人次，以及相關公部門七人次的訪談，分析審議式民主在地方的自主操作，從而進行審議式民主與社會運動在台灣社會脈絡中的對話，並豐富現行審議民主與社會運動關係的理論探討。

## 肆、社會運動意涵的公民會議操作

二〇〇五年二月二十四日，「新竹科學園區宜蘭基地公民會議」第一次工作協調籌備會召開，展開了為期五個月的公民會議籌備與執行，針對宜蘭縣即將設置的科學園區，其所可能帶來的發展與衝擊，進行公民審議。竹科宜蘭基地在公民會議規劃之初，國科會已通過設置「宜蘭城南基地」（73.27 公頃）、「五結中興基地」（31.66 公頃）、以及「三星紅柴林基地」（492 公頃）計畫，預計引進產業包括數位創意、文化創意、軟體研發、通訊知識服務、整合資料庫、生物科技產業、IC 產業、光電產業、精密機械、電腦週邊等產業，初期將提供宜蘭五萬個就業人口（宜蘭人口總數約四十六萬）（宜蘭社區大學，2005：2-1）。而鑒於竹科宜蘭基地的規劃設置，相關之土地變更、公共設施、以及廠商進駐作業最慢將於二〇〇五年底完成，公民會議的籌備一開始即設定六月底完成，希望在獲選基地完成可行性評估之前，公民小組產生的結論建議可以即時地提供決策參考。

整個公民會議規劃籌設紀錄顯示（宜蘭社區大學，2005），從舉辦「種籽工作坊」、召開「執行委員會」，其組成涵蓋地方、非地方之專業人士與相關團體代表，到公民小組的招募抽選、預備、正式會議的推動，以及後續訪談追蹤等，強調民間自主籌辦，力求公正客觀的竹科宜蘭基地公民會議，雖然缺乏公部門資源的溢注，但籌辦過程細膩的組織分工，動員相關社會網絡的廣度，其踏實的完成了公民會議的每一步驟，與公部門主辦之公民會議相較毫不遜色。本研究想繼續探索的是，在地方資源拮据的情況下，民間團體辦理公民會議的背後驅力為何？民間團體為何選擇公民會議而非其他模式進行有關科學園區進駐的公民討論？用公民會議討



論高科技發展的議題又有什麼樣的意義？

## 一、社會培力的目標設定

### （一）尋找地方公共事務人才

正如公部門主導舉辦的公民會議，希望民眾透過審議式民主的參與，培養民眾理性參與公共事務的能力，由民間團體籌組的公民會議，目的上並不脫離上述範疇，但在行動與策略的思考上，卻比公部門更為主動積極，一方面，民間團體希望運用公民會議的舉辦，培育在地的關心公共事務的人才，為民間建立「人才庫」而準備。

一位主辦者談到民間社團舉辦公民會議的緣起：

起初只有一個（目的），叫做人才培育的計畫，因為人文基金會本來就要贊助地方的各種人才…，然後就想要透過公民會議，然後就想說公民會議要跟社大來合辦…，這些人如果找出來之後，就是交給人文基金會來做後續的培育計畫（C2，p. 1）。

你十五到二十個參加的，基本上，等於就是一個很棒的人才窟，因為你參加過公民會議，你所謂的公共參與的性格會被發掘出來，所以他想用這個計劃，他想要用公民會議的計劃來去推…（T1，p. 1）。

培養宜蘭新世代的公民是主辦單位最主要的目標，在當地基金會（人文）的出資贊助承諾下，加上正逢公民會議在台灣社會大力推廣的時機，公民會議在宜蘭的舉辦就此定案（訪談 L1），而在「厚植地方人才」的目標驅使下，即便後來遇到資金籌措的困難，主辦的宜蘭社區大學仍堅持下來。一位非在地的公民會議協助者談到他對此場會議進行過程的觀察：

辦公民會議當成是培育宜蘭公共人才的方式，那這個東西就比較特別，也比較強烈，就是要辦這樣子… 宜蘭就是想要藉這個機會去學一個東西…（Y1，p. 2）。

### （二）公共討論素質能力的培養

宜蘭社大舉辦這場公民會議或許是因緣際會的結果，但公民會議在那時間點被地方承接，反映了民間團體運用既有參與機制突破公民社會培力的瓶頸。在舉辦公民會議之前，許多參與籌辦的團體早已長期投入社區總體營造工作，或積極舉辦公

共論壇；而整個大環境民主化的方向，也使公共決策更須考慮到民眾參與機制，公民投票、聽證制度等陸續法制化。然而，整個民眾參與的實質內涵與公共討論品質，卻離地方社會團體的理想有一段差距，許多受訪者認為，在目前政黨惡鬥的政治氛圍下，缺乏理性、公益的公共事務討論空間，社會大眾對公共議題不是冷漠，就是衝突對立，這對公民社會的形成相當不利（C1、C6、C5、C4），而公民會議重視理性溝通與充分資訊的特質，某個程度彌補了目前公共討論所面臨的困境。主辦者談到社大長年舉辦的公共論壇形式，有兩三百學員的參與，鼓勵表達意見與跟專家對話，不過，發言的時候常無法針對問題聚焦，只能拋問題要求回應，無法真正討論（C1），相較之下，公民會議的運作模式彌補這樣的不足。

我覺得（公民會議）比較像一個深入的民主，而不只是表面的民主，就是…各說各話，不深入思考，講出來的根本抓不到重點…（C1，p5）。

一位參與協辦的執委提到，公民參與牽涉到意願與能力的問題，一般來說，意願容易被激發，但如果沒有充分的資訊與知識作為基礎，就無法形成好的討論，也阻礙了解公共事務的機會。但這樣的公民參與能力，是需要學習而來的，而公民會議可閱讀資料的提供，與專家授課對談部分，彌補了資訊的落差，會議的程序規則，則提供平等溝通的學習場域。

對於公共事務…有時候大家是有心而無力…也許我反對或贊成，可是沒有辦法說出個所以然…像科學園區議題有蠻大的專業性，如果不是背後有仰山跟社大的一些工作人員在 support，提供非常充分的資訊…我覺得他們根本無從討論起啊（S1，p. 14）！

公民的能力，就是你怎麼樣有能力去了解公共事務，我不一定要去了解每一個專業，可是我至少知道用什麼樣的途徑，可以獲得這些資訊，或是我可以用怎麼樣的方式跟大家來作一個平等的，知識理性的溝通，我覺得這個也是要學習的（S1，p. 14）。

換言之，公民會議成為培養公民公共討論能力的一種教育工具。公部門雖也標榜運用審議民主提升公民參與能力，但其中的差別是，民間團體對公民會議的採用，是沿著既有推廣公民教育的脈絡與行動，反省現有參與制度的問題，企圖尋找更適當的工具，增進實質公眾參與內涵，也因此引發更強烈的學習動機，試圖開拓更多元的公眾參與途徑。一位協辦的執委談到所屬團體長年投入社區營造工作，培養在地力量，但仍遇到瓶頸，因而希望嘗試新的途徑：

我們一直希望透過社區營造，讓民眾型塑一個真正的公民社會，但這是一個長時間的人文工程啦…剛好我們接觸到這個所謂的公民會議，就覺得這種模式，事實上是來補所謂民主政治這種發展（的問題）…（C6，p. 1）。

而另一位執委更從他長期參與環境運動的經驗來看公民會議的教育意義：

我覺得這是一個很具有教育意義討論事情的方法，比我過去參與十幾年的環境運動，最具理性、公信力、跟代表力的，其他的部分大概效果很差，這個效果還不錯…（C5，p. 10）。

### （三）籌辦過程的集體學習培力

許多受訪者談到這場由民間主導的公民會議，與公部門主辦公民會議的最大不同之處，是整個籌辦過程相當重視在地工作人員的培訓，而非像公部門將會議委託學術單位後，即倚賴學術團隊的執行，相關公務人員甚少在會議過程中有實質的執行面參與。一位曾經投入多場全國公民會議，並擔任宜蘭公民會議的指導團隊成員，談到宜蘭這場會議的特別之處：

我覺得宜蘭最特別的，也是值得其他（地方）試著設計…就是實質的培訓蠻重要，我們當時設計就是…要把這個東西培力，也就是要在地化，而不是我們帶了一批助理下去，辦完就走人這樣…所以我們那時候把整個公民會議的操作、它的理念…設計了四次課程，從最早審議民主的相關理念、公民會議，然後再談細部的操作還有實作，所以我們從這裡開始滾動，把它們的理念跟這些人都滾進來（L1，p. 4）。

尋找公共事務人才的目標啟動了民間團體學習審議式民主的操作運作模式，使得宜蘭這場公民會議在程序操作上相當嚴謹，重視每一執行步驟的細節，相當認真嚴謹的將公民會議流程一項一項的執行，有別於一般社區型公民會議的簡化操作，或公部門較重契約與形式流程的作風，對參與會議的人員來說，過程的學習遠重於會議做出的結論，這樣的心態，使主辦人員願意投入更多的時間，著重過程的細節，並費更多的唇舌，進行額外的溝通協調工作。例如，主辦單位於會議過程中費盡心思的維持公民小組成員積極參與，針對想中途退出的小組成員，「苦口婆心的說很多的理由，加深他的責任跟參與」（S2，p. 2）；對於在討論中比較不愛講話或感到挫折的人，主辦單位也會打電話鼓勵與溝通（S2，p. 8）；在會議結束後，主辦人員依然嚐試與公民小組成員維持一些關係，並鼓勵成員之間的主動聯繫（S2，p. 5）。

學習動機所帶起的組織動能，反映在參與人員的投入與熱情，負責主辦的宜蘭社大人員和外來的協辦單位人員提到會議籌辦過程中整個細緻度的要求，以及整個工作團隊高昂的士氣：

大家都有把握一個原則，就是注意小細節，連小議題都注重到，整個呈現起來就不會差到哪裡去…可能就是這些運作，整個小細節，整個團隊的氣氛後來起來。大家士氣都很好，即便晚上要加班什麼，也不會覺得很沮喪，就是說不會懶惰（W1，p. 8）。

我看他們相當認真，很多東西非常有效率，他們就是工作很晚到兩三點，也一定要把他做出來，然後我看他們會議手冊，哇！很精細耶！幾點幾分在哪裡做什麼事，就非常的那個…（L1，p. 9）。

籌辦公民會議觸發民間團體集體動員學習的能量，協力團隊與執行委員也深受感染，願意主動積極的投入，一位在地的執委提到：

我們進到公民會議的時候…並不是一個專業者然後被找到這裡，然後對這個事情有看法，不只是這樣而已，而是基本上有一種衝動，然後有一種行動的慾望，藉助了這個場合，所以那麼投入（C3，p. 3）。

一位居住在台北的指導團隊成員也提到：

我覺得宜蘭其實是蠻不簡單的。我那陣子幾乎下了十幾二十次的宜蘭，因為一開始是籌委會、預備會議、正式會議再加上執委會，我一天到晚做火車到宜蘭。執委會在台北開都不見得有那麼高的出席率，而在宜蘭他們幾乎每次都全到，幾乎都全到…（L1，p. 7）。

事實上，執委與工作人員的訪談記錄顯示，幾乎所有主辦協辦者都深受此次公民會議操作的鼓舞，撇開操作上人力物力的限制不談（下一章節會繼續分析），會議籌辦的參與者希望使用公民會議模式談論其他公共議題的想法相當強烈，其中一些執委談到起初抱持著觀望的態度，在過程中瞭解它的教育意義（C5、C4、C6），進而認同，希望推廣擴散理念（C5）。很清楚的，人才培訓的目標，不僅在公民小組成員的招募，更是在地民間團體的集體學習培力過程。一位主辦單位人員就談到公民會議是針對三方人員的培訓：

第一就是參加工作培訓，包括工作人員的培訓；第二，我覺得執委也是來培訓的，因為來參加之後他／她瞭解公民會議是（在）幹嘛；第三就是參加公

民小組，他們來這裡瞭解，原來民主是這樣的，要尊重別人，自己也有發言的權力，講話的時候要尊重對方（W1，p. 11）。

## 二、影響政策企圖的策略操作

公民會議在台灣推廣的脈絡中，由於牽涉到資源經費的考量，縣市層級以上的公民會議多由公部門主導。在全國性議題方面（如全民健保、代理孕母、稅改、青少年政策等），是由中央政府相關部會編列計畫預算，設定題目，委辦執行；在縣市層級議題方面（如高雄市跨港纜車、台北市汽機車總量管制），則多半由地方首長選定議題，委外辦理；社區議題則多由社區大學主導，以較低的成本，進行議題範圍較小的公民審議操作（如北投溫泉博物館經營、北投老街的明天等議題）；上述公民會議發展經驗顯示，縣市層級以上的公民會議主題的決定權，是掌握在公部門的手裡，公部門依其施政的範疇或需求設定主題，再委託學術研究機構執行，所選擇議題的考量，不一定是民間社會感覺迫切的問題，而會議時程的安排，多以年度預算編列執行為準則，缺乏影響政策時間點的彈性考量。相較之下，宜蘭社區大學所舉辦的公民會議，在議題的選擇以及時間點的設定上，充滿了企圖影響決策的運動策略思考。

如前所述，民間團體是先決定用公民會議形式進行地方培力，才開始議題的選擇，而在選擇議題過程中，地方民間社團經過許多的提案討論，想要找到一個值得討論，又對政府政策有所影響的議題，而當時竹科三星紅柴林基地的抗爭活動，凸顯了民眾對決策過程的質疑，加上之前這個議題沒有在地方被公開的討論，「竹科宜蘭基地設置」這個問題意識，遂成為籌辦單位的優先考量（S1，p. 6）。

這樣的議題選擇策略顯示，公共討論可能產生的政治阻力，解決政府施政難題、或顯示民意對政府既定政策方向的支持，都不是此場議題選定的主要依據，這與公部門的考量非常不同。事實上，無論是縣政府或國科會，對要運用公民會議討論竹科宜蘭基地設置一事很有保留，對於一向只有中央強勢主導，地方無條件歡迎的科學園區計畫來說，宜蘭要討論此事即顯得相當特別。科學園區管理局局長李界木在正式會議專家答辯時即說，他覺得奇怪，「每個地方都在努力爭取，只有自己的故鄉宜蘭反而在反對」（宜蘭社區大學，2005：7-63）。一位指導團隊成員也指出，民間團體原本打算透過縣政府向青輔會申請計畫經費辦公民會議，<sup>2</sup> 當時民間

---

<sup>2</sup> 2004 年青輔會舉辦第一次青年國是會議，之後想把公民會議推展到各縣市，要求各縣市提出計畫進行審查。

主要討論的題目是科學園區，但後來縣府提出的計畫卻是「北宜高通車後對宜蘭殯葬業的影響」，他認為：

我知道宜蘭很開放沒有錯，可是對高科技這樣一個金雞母來講，一般縣政府是不會把他向外推的。而且以我當時的了解，整個案子的進度是基地都已經挑好了…大概只差行政程序，在我們看來它並沒有政治阻力…那為什麼縣政府縣長會同意把一個好像已經快完成的案子就付諸公共討論？我很懷疑啦！但是當時他們（計畫籌辦者）都覺得信心滿滿，覺得跟公部門有溝通…後來當我在青輔會看到這樣的案子，會發覺其實縣政府對（竹科）這個案子也蠻曖昧的，我的感覺是他其實不能反對公共討論，不會反對，因為宜蘭的民情…只是說他們不會很期望談這樣的議題…（L1，p. 3）。

雖然喪失了跟公部門申請經費補助的機會，卻反而成就了宜蘭這場會議的民間自主性，<sup>3</sup> 脫離公部門在議題設定上的束縛，主辦團隊在整個會議時程的規劃上更具彈性，從對政策可能影響的時間點來設計公民會議的進行。一位主辦人員談到這場會議舉行的時程安排，與政府科學園區的評估作業扣在一起：

宜蘭目前最迫切的議題就是竹科…也剛好是竹科的議題有一個時間的關鍵點，就是我們人民的聲音要決定要不要科學園區，剛好那個關鍵點就是可行性評估階段，要在那之前把它結束掉，評估在六月底提出來，那我們要在六月中把我們的決議送出去。…要在可行性評估完成前，把我們的聲音放出來，讓決策單位能夠接受公民的聲音，所以會影響到可行性評估。（T1，p. 2）

雖然最後的政策影響不易評估，但民間對於地方公共政策的關注，從而選擇公共討論機制，並進一步企圖影響科學園區在宜蘭設置的政策議題，使公民會議的舉辦相當富有社會運動意涵，突破傳統地方在高科技發展議題討論上的空白，一位執委認為：

這其實是個非常難得的經驗，也很特別，因為沒有其他的科學園區在興建之前有這樣的公民討論過程，而宜蘭得天獨厚，在大家的努力之下創造那樣一

---

<sup>3</sup> 一位主辦人員強調：「宜蘭這場有別於一般其他的場次，是完全由民間自籌經費來辦理的，所以具有所謂民間高度的公共政策，它的公共性是非常的高…如果是政府資源，政府想要討論什麼議題，然後你去接這樣的議題參與這樣的討論，反而不見得你的社會運動性有這樣的高」（訪談 T，p. 4）。

個場域，讓這群人坐在這裡談他們的未來，我覺得非常特別。（L1，p. 9）。

### 三、高科技知識的地方脈絡化

#### （一）高科技優勢論述與地方主體性的對話

高科技發展的相關議題，在台灣社會各個層面上的資訊，多是正面的形象報導（林斯凱，2002），強調其對地方發展、就業服務、知識提升等相關貢獻，而科學園區公園化的地景，更勾勒著高科技發展的美好前景，過去科學園區的發展經驗中，並無面臨太多來自地方的環境質疑（Tu, 2004）。標榜全球性的高科技電子產業，其生產聚落的發展有一套國際準則，如從矽谷經驗傳來的「高科技配方」，認為高科技發展成功的元素在於脫離政府層層管制或工會干預，並結合研究型大學、創投型資金、與提供基礎建設的園區（Saxenian, 1991: 38），而此配方為各國政府在發展高科技群聚中心的重要依循，在台灣的科學園區規劃也不脫離上述原則，地方特色的考量並不在過去的發展經驗範疇。除此之外，中央公部門的科學園區規劃，因應高科技快速發展需求，常是在與時間賽跑下快速完成園區規劃與招商作業，除了土地徵收作業外，甚少與地方民眾進行發展影響等相關溝通，也使得台灣高科技發展可能造成的地方影響，一直缺少透明而公開的討論辯證。

在這樣的社會情境中，宜蘭這場公民會議的可貴之處，在於創造了一個場域，把高科技議題放在地方脈絡來談。會議中所邀請的專家對科學園區或持正反兩面態度；贊成者循著高科技經濟優勢面向，強調高科技發展對地方的加持作用，協助人才回流，增加就業機會；態度保留者則細說宜蘭地理人文，謹慎看待高科技發展為宜蘭帶來的衝擊與機會；但無論專家與公民的討論，都離不了宜蘭主體性與地方發展願景這樣的主軸。在會議過程中，專業複雜的高科技發展議題，不斷與宜蘭在地條件、發展經驗等進行對話；在交叉對話中呈現的宜蘭人土風情陳述、濃郁的在地情感、以及宜蘭經驗的驕傲與堅持，積極的挑戰了高科技發展的優勢論述，從對地方的認識，質疑科學園區區位選擇的最適性，並觀照科學園區發展的各個可能影響層面（宜蘭社區大學，2005）。

高科技發展的經濟優勢論述並沒有主導整個公民會議，足夠的地方知識厚度，使科學園區的發展需要有更多在地化的考量。會議結論報告中處處彰顯了地方的主體性：

「我們認為竹科宜蘭基地的設置應該要在這樣的宜蘭經驗基礎上來思考與發展…如何利用現有宜蘭的優勢，發展一個對環境衝擊較小，又能滿足宜蘭人長期對於「發展」的期待之高科技產業，是「阮宜蘭人」所共同期盼的。」  
(前言 / 宜蘭社區大學，2005：8-2)

「希望園區進駐後重視社區鄰里關係的經營，融入宜蘭的文化與生活，不要只是一個冷漠的特區。我們將以多年文化立縣所累積的文化厚度當作基礎，自信且努力的與園區融為一體。寄望園區能是新宜蘭文化的一部分…」(科學園區設立對宜蘭社會及人文的衝擊 / 宜蘭社區大學，2005：8-5)。

「就新竹科學園區宜蘭基地可能引入的主要環境衝擊面向，提出我們的污染防治訴求，同時鑒於宜蘭特殊、高度脆弱的環境條件，公民小組認為，宜蘭的污染防治規範必須採用宜蘭在地的環保標準。」(科學園區的環境影響評估與監督機制 / 宜蘭社區大學，2005：8-9)。

## (二) 地方知識的累積與生產

任何活動的舉辦都可能牽涉到資源的動員與累積，但公民會議之所以可以變成有用的社會運動「工具」，則是它有異於一般公眾參與的操作方式，階段性的提供、補充公民小組成員理性對話所需的各類資訊，而在蒐集資訊，找尋專家的過程中，都對地方知識的積累有相當的助益。許多受訪者都提到，公民會議從撰寫可閱讀資料、預備會議、正式會議、到結論報告的過程，期間的資料搜集和準備，專家與公民小組交叉互動的過程，產生龐大的知識補充與積累，加強了民眾討論議題的深化程度。

但更重要的，對民間團體來說，公民會議的知識生產與積累，對知識體系相對邊陲的地方而言，提供議題生產的機會，尤其地方普遍面臨發展速度加快，議題日益複雜等問題。幾位地方工作者談到公民會議對民間團體在處理地方議題上的推力：

我很清楚公民會議是一個好的機會，是一個好的累積經驗，是一個累積能量的一個方法，可以發展每個政治議題的論述，屬於民間自己的論述能力…  
(Y1, p. 4)。

透過公民會議，可以做大量的知識累積，它強迫一些人做生產，對於像我們這種邊陲的地方是很重要的…一個地方的知識是非常零散的，因為本來就很



少人會為這種地方做知識的生產，何況還要議題化。所以透過公民會議做這樣的議題生產，老實講，當地方發展速度加快的時候，很多的議題是需要很多的討論，那個流轉也要越來越快…（C3，p. 17）。

知識積累的意義，呈現在公民會議中論述的過程，幫助了問題的釐清與重點的掌握，為未來各種社會運動或社會參與的操作提供良好的準備與基礎，受訪者談到了這層意義：

我感覺公民會議是一個很好的基礎，舉例來說，假如我們必要的時候，開論壇，公民會議已經做過一次準備了，就非常容易做各種操作，不管是資訊的提供或者是引言，因為許多基本的東西都 RUN 過了。而且，該想的事，其實透過公民會議已經有過交叉對話的互相釐清，對重點的掌握是非常清楚…如果沒有公民會議的話要弄（社會討論），會比較辛苦，而且重點會比較不容易掌握。所以說公民會議的知識累積是非常重要的…（C3，p. 9）。

其次，藉由資訊生產與議題論述釐清的過程，問題的視野被打開，也創造了未來討論的通路，可以在不同社會動員模式中，提供擴大參與討論的機會；或許公民會議本身的訊息擴散在舉辦的當時極為有限，但它後續的效果卻可能因而持久。

對於一些核心的人，把一些議題列的很清楚，這件事情非常有幫助…比方說我如果要到社區去工作，我隨便切三件事情，切三條線，從現在所有的 DATA 抓過來去談，可能一個只要談 15 分鐘…這個線到最後就連起來，動員社區來策劃要談的東西，然後那個 DATA 都有了，議題也都被釐清過了，所以非常容易討論…（C3，p. 10）。

## 伍、從宜蘭案例檢討公民會議的侷限

宜蘭民間籌辦的公民會議展現出高度的社會運動性格，但過程中也遭遇到一些困難與課題，包括資訊取得與知識在地化問題、在地團體人力物力的折損、以及會議結論對政策影響的質疑。

### 一、資訊取得與知識在地化的課題

公民會議提供一個資訊透明公開，邀請民眾參與介入的討論場合，某個程度突破了以往高科技園區規劃的封閉作業程序，其前置作業的資訊整理以及會議中的交

又討論，都有賴中央與地方公部門提供最新的竹科宜蘭基地相關規劃報告、其他科學園區發展相關經驗、最新產業發展趨勢、以及與宜蘭人文環境特色相容度等資料。不過，政府高層人員雖然在會議進行給予支持（可從政府相關高階人員出席正式會議答辯看出），但在資訊的供給與透明上卻是保守而被動，承辦人員都提到，在撰寫可閱讀資料的階段，缺乏公部門在專業資訊提供上的支持（S1、C2、T1），公部門官員甚至對他們能自己找到竹科宜蘭基地規劃相關最新資料感到相當意外：

其實他很多資料都是不願意公開的…他們沒有上級的指示不會主動提供…那我們的問題是，我們怎麼會知道你們有哪些資料，所以我必須去瞭解妳到底有多少資料…必須透過各種關係…縣府和竹科討論溝通（後），他們給我們的資料是舊的，不是最新版…（執委會上）他們就很訝異我們怎麼找到新版的，還問我是幾月版的…（T1，p. 11）。

除了公部門在資料提供上的被動，高科技議題的專業性與複雜度在社區知識的基礎上並不容易被討論，一方面有關高科技議題的研究討論，正反資料的蒐集並不充足均衡（F，p. 4），另一方面，很少專家兼具園區發展的專業知識與在地自然人文的了解，<sup>4</sup> 這使得在可閱讀資料的撰寫或專家學者的邀請上都面臨許多瓶頸。一位協助籌辦的執委提到：

這次宜蘭我看到最大的一個問題是，很多專家覺得我懂這個議題可是我不懂宜蘭，也很多人覺得他懂宜蘭可是不懂這些議題。在所有的過程裡面一直碰到這樣的困境，在可閱讀資料裡面非常明顯…（那時環評還沒做）我們並沒有環境影響評估的版本來當做寫作的一個範本，沒有，那這些人就不敢寫，因為他說我怎麼可能自己在家裡寫宜科會對宜蘭環境有什麼影響？…後來我們寫作就只能談說科學園區在不同的 case，比如說在中科、竹科、南科，有什麼過去的經驗…但是我們又不敢講說因為在竹科有一些污染的案例，在宜蘭就一定會發生，因為宜蘭有它的發展不同的產業結構內容。所以寫作上有

---

<sup>4</sup> 這部分問題的產生某個程度受限於高科技業〈相較於其他產業〉為一新興產業，其發展模式及所產生的環境與社會影響相關研究還不多，尤其過去發展經驗皆在台灣西岸如新竹、台中、台南等地，相關專業研究比較集中在已有二十多年發展歷史的新竹科學園區，但受制於結構環境對於高科技產業的偏好優惠，其發展之負面影響尚未引起公共討論。宜蘭由於過去無類似產業發展經驗，在地學術社群並無累積相關研究，而其他具有高科技產業相關知識經驗背景之人士，多半來自台灣現有的高科技發展群聚地。

很大的困難…怎麼樣在地化，又把有風險的東西丟進來，其實是很大的挑戰（L1，p. 8）。

事實上，公民會議的知識訊息著重理性的科學論證，而可閱讀資料的撰寫則非常仰賴文字化的既有研究資料，誠如學者觀察到審議式民主理性討論的限制，認為沒有一個主辦單位可以在有限時間內，針對一個複雜的政策議題準備完整的資訊（陳東升，2006），受訪的執委中即有人認為，一些在地人的感情、心態不一定能在文字資料中呈現，而環境問題也需要現場的了解，公民會議重視在室內的說理討論，缺乏田野勘查機會，一些核心的課題不一定能被充分的理解：

要討論這樣的問題的時候，應該要有很充分的資訊，那充分的資訊有些是人家給你的，有些是你自己要去看…包括去問一問看一看農民到底在想什麼，還有他們這麼生氣，是不是真的是地價的問題呢？還是說有土斯有財，我祖產就這麼一塊，我賣掉就無此維生啊，或是說沒有根啊，那種心態上你沒有去了解喔！應該是要比較周延這樣子，我們看到的事情可能是很表象，或經過兩三道轉述的（C1，p. 7）。

## 二、人力物力的折損

過往經驗顯示，縣市層級議題以上公民會議的操作所需的籌辦經費，<sup>5</sup> 常超出民間團體所能負荷的能力，成為想要自籌主辦的阻礙之一。雖然民間主辦的公民會議比較不會有替政府政策背書的質疑，但要辦一場觀照各種層面，注重各個細節，具有社會運動目標的公民會議，所需投入的人力、花費的精神，更甚於一般公務單位純就行政考量的活動型操作，這對於原本就資源困窘的民間團體而言，無疑是一大挑戰。

一位協辦執委提到舉辦公民會議的關鍵工作人員最後都離開社大，雖有個人家庭因素考量，但「很明顯的這個真的太累了」，他認為社區辦公民會議要嚴肅面對一個問題，就算「承辦工作人員很能幹，所有東西包山包海都包下來，但我們是不是要這樣來操一個人？人家操完就跑掉了，這個東西是不是可以繼續留在社區生根？」（L1，p. 8）

全力動員過程中所造成人力物力的折損，使得民間團體對未來公民會議的再投

---

<sup>5</sup> 根據估計，一場公民會議的籌辦經費大約需要新台幣 100-200 萬（林國明、黃東益，2004）

入有所保留。對公民會議高度期待與求好心切的態度，使他們認為一個好的公民會議，需要有更多的時間、更大的財力、物力，來支撐資料的搜集、會議的準備與討論（T1、C2），但苛求完美的籌組，卻可能成為下一次公民會議動員的障礙。許多在地參與主辦協辦的執委都談到公民會議是費時、費力、費錢，一些議題需要外來的專業指導，會議進行中的各種設備如實況轉播等，更牽涉到經費問題（W1，p. 7），因而希望能有規模小一點、不用動員太多人力物力的「本土化」公民會議操作方式：

有沒有辦法把他本土化或是縮減他的過程…要做簡化，因為沒法這樣的…成本非常高，要花很多的人力物力下去…（C5，p. 12）。

### 三、會議結論對政策影響力的質疑

雖然民間團體非常盡力的辦好公民會議，參與者也在過程中倍受鼓舞激勵，整個會議籌辦呈現高昂的團體學習動力，然而，相較於高度投入的資源成本，公共審議所產生的施政壓力似乎並不顯著，甚至質疑其結果「好像就銷聲匿跡了」（C1，p. 5），連帶地，也使參與者對公民會議的效果感到質疑。一些參與者即表達了與原本期待的落差：

在經濟這麼窮困的情況之下，開一次會，動員那麼多人，花這麼多錢，效果到底是怎麼樣？…只是教育公民會議是什麼，然後怎麼樣的參與討論過程，是不是要花這麼多的錢？…雖然熱熱鬧鬧的弄了這個，從籌備開始的幾個月時間，然後有四五天這樣子的一個會議，可是好像外面的人不是很清楚知道這個事情…既然不能作為一個決策，但至少這個過程我覺得有意義，花了這麼多錢我覺得應該要讓更多人去了解（C1，p. 4）。

公民會議結論沒能得到如其他公部門主導場次（如全民健保、台北市汽機車總量管制）的重視，跟公民會議主導權有相當大的關係，誠如民間團體對公部門舉辦的公民會議有操弄結論、為政府政策背書的疑慮（陳東升，2006：96），公部門冷眼旁觀民間主導的公民會議也有不同的質疑，如資訊、宣傳的不完整（C8，p. 15），而缺乏會議籌辦的主動性以及對民眾的不信任，也使公部門認為民間團體整個的執行操作過程充滿偏見：

公民共識會議…有一個相當重要的背景，就是公民要蠻成熟的…我們這邊還沒有這樣的成員存在…跟歐美的水準還是有一段落差啦！那你硬把這樣子的

一個未受訓練，而且它裡面還強調比較隱性、弱勢的這一群…這群人本來就是對公共事務比較邊緣，你在資訊刺激的時候給他什麼資訊，大概就會引導…其實這是可操控的議題啦！…再來就是你淬取的代表，也是代表性的問題。一連串的執行下來…立意是非常好，但是執行過程當中，產生了 bias (C8, p. 17)。

這樣的看法使公部門認定相關討論不夠專業，結論早就可以預期，並沒什麼參考價值，如兩位公部門人員同時提到：

結論部分，他是說交給相關單位作參考而已嘛！我們沒有什麼覺得可以參考！…連討論都沒有啦！（H2）

真的是無可參考，哈！（P1）

沒有政策影響力的公民會議，某個程度使會議參與者感到失望，但也促使籌辦人員在制度層面上有更多的思考，而考量的重點，不在把公民會議主導權交回政府，而是透過制度的設計，使公民審議機制在保有民間自主性之餘，更具影響力，而這仍需要由下而上的社會力量推進：

要怎麼樣去立法，怎麼樣去制度上面作設計，可能要花蠻多的時間去討論，很多人在懷疑說，我們討論半天，那些決策單位或是科管局，根本不管你，怎麼辦？但是我覺得你沒有辦法要求說制度先完備然後才去作，大部份我們的政治行政生態，其實是完全由下而上的…這個東西我覺得也是一樣，當民間醞釀到一個程度的時候，政府就不得不去立法…讓它成為一個非常具有拘束力的東西（S1, p. 16）。

## 陸、結論

宜蘭案例顯示，民間團體透過籌辦公民會議，展現積極進行社會培力，影響公共政策的企圖，使公民會議的形成與操作充滿強烈的社會運動意涵。公民會議嚴謹的操作程序，使宜蘭民間團體看到提升公共討論素質能力的機會，將公民會議視為提升公民社會民主知能的制度工具，也使籌辦單位重視審議民主操作過程中的公信力與自主性，認真的掌握公民會議精神，盡其所能的執行所有的細節工作。這樣的認知與態度，使這場宜蘭公民會議呈現與公部門委辦主導會議不同的面貌，即在一

股深具感染力的集體學習動能，鼓舞著每一位籌辦者與參與者主動積極的投入。

而在台灣普遍缺乏對高科技經濟發展深刻批判的社會脈絡中，宜蘭案例顯得深具意義。一般不具專業知識背景與在地利益糾葛的民眾，可以在公民會議上，針對科學園區在宜蘭發展的議題廣聽各方論點，並進行理性的思辯討論，其會議結論充分展現出公民對此議題各面向的關照，不同於以往其他科學園區開發過程中，民眾只有經濟成本利益面向的粗糙資訊，遑論進一步的知情討論。此場公民會議的經驗提醒我們，具有社會運動意涵的審議民主操作，不在於對議題結論的操控，使之符合社會運動者的目標，而是開展出不同的場域，強迫高科技優勢論述與地方主體性進行對話，激發更多不同的社會運動能量，深化屬於在地主體的知識論述。

公民會議在此是審議式民主的操作機制，也是社會運動者的有效工具，這與許多相關理論視審議式民主與社會運動為互斥的兩造，討論社會運動者在審議式民主裡的角色，有很大的不同。宜蘭的案例顯示，社會運動者可以在審議式民主裡扮演主動積極的角色，從操作過程中創造提升民間公民社會力量的目標，深化在地議題論述能力，進而發展出與外來優勢論述抗衡對話的實力，作為未來社會動員可能的準備。

公民會議中注重知能提升，龐大專業資訊流動的特質，某個程度上反應了也彌補了今日社會運動者面臨的困境—政策資訊的封閉，以及專業資訊支援的不足，尤其在面對新興高科技社會、環境衝擊等複雜議題。另一方面，社會運動性質的加入，使公民會議得以跨越參與程序與公民互動的討論，而能直指民主的核心-蓬勃的市民社會發展力量。

然而，從宜蘭的案例中，我們也看到民間籌辦公民會議的課題，會議籌辦過程的議題資訊取得與在地專業知識的侷限，使籌辦人員必須花費更多的時間精力才能確保充分的資料提供基礎，但過程中所產生的人力物力耗損，卻也可能傷害民間團體組織培力的初衷。事實上，資源不足始終是此次會議籌辦過程的一大困擾，但籌辦之初團體足夠的能量（capacity）與社會網絡，使後來其他資源如滾雪球般地陸續進駐，然而，踏實費力的公民會議操作經驗，卻可能設下了未來民間公民會議舉辦的障礙；而此次民間主辦的公民會議，不管在結論或過程的品質，都勝於一般公部門委辦公民會議的水準，但結論卻不如其他會議受到公部門高度的重視，多少打擊了民間團體再次進行高規格公民會議的操作慾望。這些侷限使我們必須認真面對未來審議民主在台灣發展的整體制度配套，相關課題包括如何在現行參與制度中納入民主審議機制，發展協助審議民主操作的專業機構團隊，以及資訊公開的相關制

度立法等。

在此，本文無意貶損公部門近年來主辦或協助公民會議，企思深化台灣民主的努力，事實上，沒有公部門初期資源的投入與推廣，可能就沒有相應其他社會資源的投入與後續民間操盤的機會。但本文想指出的是，具有社會運動意涵的公民會議操作，會使改革動力做進一步的累積，而會議本身的結束，開啓了更多社會改革的戰場。官方的操作若要增進實質的參與，達到更進一步民主深化的目的，就無法迴避這種運動性的思考，使公民會議的操作可以成爲公部門民主培力的機會，揚棄會議活動式的操作心態，認真思索會議籌辦從培訓、議題選擇機制、到執行分工的每一個環節，扣合市民社會力量的發展，才能突破台灣政黨惡鬥下的政治僵局。

## 參考文獻

- 宜蘭社區大學（2005）。新竹科學園區宜蘭基地公民會議成果報告書。未出版。
- 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。
- 林斯凱（2002）。《**台灣工業環保新聞分析—以新竹科學園區的報導為例**》。政治大學新聞研究所碩士論文，未出版，台北市。
- 洪德仁、潘蓬彬、楊志彬（2005）。公民會議與社區營造—以北投社區社造協定公民會議爲例。《**社區發展季刊**》，第108期，頁216-226。
- 陳東升（2006）。審議民主的限制--台灣公民會議的經驗。《**台灣民主季刊**》，第3卷第1期，頁77-104。
- 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85-121。
- 黃東益（2004）。審議式民主之實踐--「全民健保公民論壇」的執行及結果分析。載於賴美淑〈主編〉，《**公民參與--審議式民主的實踐與全民健康保險政策**》（55-83頁）。台北：行政院衛生署。
- 鄧宗業、吳嘉苓（2004）。法人論壇--新興民主國家的公民參與模式。《**台灣民主季刊**》，第4期，頁35-56。
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bohman, J. & Rehg, W. (1997). *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*.

Cambridge, MA: MIT Press.

- Carson, L. (2001). Innovative consultation processes and the changing role of activism. *Third Sector Review*, 7(1): 7-22.
- della Porta, D. (2004, May 22-23). *Deliberation in movement: Why and how to study deliberative democracy and social movements*. Paper presented at the conference on Empirical Approaches to Deliberative Politics, European University Institute, Florence.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Leberals, critics, contestations*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Einsiedel, E. F. & Eastlick, D. L. (2000). Consensus conferences as deliberative democracy. *Science Communication*, 21(4): 323-343.
- Elkin, S. L. (1999). Citizen competence and the design of democratic institutions. In S. L. Elkin & E. Soltan (Ed.), *Citizen competence and democratic institutions*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Fishkin, J. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Forester, J. (1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Fung, A. (2003). Deliberation where you least expect it: Citizen participation in government. *Connections, Fall*: 30-33.
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hendriks, C. (2002a). Institutions of deliberative democratic processes and interest groups: Roles, tensions, and incentives. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1): 64-75.
- Hendriks, C. (2002b, October). *The ambiguous role of civil society in deliberative democracy*. Paper presented at the Jubilee conference of the Australasian Political Studies Association, Australian National University, Canberra.
- Knight, J. & Johnson, J. (1997). What sort of equality does deliberative democracy require. In J. Bohman. & W. Rehg (Ed.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 279-320). Cambridge, MA: MIT Press.



- Pimbert, M., & Wakeford, T. (2001). Overview-- deliberative democracy and citizen empowerment. *PLA Notes*, 40: 23-28.
- Sanders, L. M. (1997). Against deliberation. *Political Theory*, 25 (3): 347-376.
- Tu, W. L. (2004). *Challenges of environmental planning and grassroots activism in the face of it industrial dominance: A study of science-based industrial parks in taiwan*. Unpublished PhD Dissertation, Environmental Planning, University of California, Berkeley, USA.
- Young, I. M. (1997). Difference as a resource for democratic communication. In J. Bohman & W. Rehg (Ed.), *Deliberative democracy: Essays on reason and politics* (pp. 383-406). Cambridge, MA: MIT Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Young, I. M. (2001). Activist challenges to deliberative democracy. In *2001 year book of philosophy of education* (pp. 41-55). Champaign, IL: the Philosophy of Education Society.

# Deliberative Democracy and Social Movement: An Inspiration from the Local-initiative Citizen Conference of Hsinchu Science-based Industrial Park at Ilan

Wen-Ling Tu<sup>\*</sup>

## Abstract

Local counties often wage high-profile campaigns to strive for science-based industrial parks in their jurisdiction, expecting that high-tech electronic development would contribute to local prosperity. However, in Ilan, local people do not unconditionally accept the science-based industrial park (SIP) plan. Instead, the local civic leaders introduce the citizen conference, a form of deliberative democracy, to encourage local people to be involved in discussions of the SIP development and its possible impacts. Different from most citizen conferences in Taiwan led or supported by the public sector, the citizen conference of Hsinchu Science-based Industrial Park at Ilan (HSIP, Ilan) was held independently by the civic groups, led by Ilan Community College. Using this case study, the research paper will focus on the role of civic groups in preparing and operating the citizen conference. Particularly, the study aims to understand how civic groups would run citizen conference differently (compare to the public sector) and in return, how the characteristics of citizen conference would influence social mobilization within civic groups. This research will adopt qualitative research methods, including field observation

---

<sup>\*</sup> Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, Shih-Hsin University.

and in-depth interviews. Through analyzing the characteristics, processes, and elements of citizen conference, the research seeks to continue exploring a theoretical dialogue between deliberative democracy and social movement. Many deliberative democratic proponents have argued that tensions and conflicts may raise when activists participate in deliberative democracy. Nevertheless, my research paper demonstrates that citizen conference could be a useful tool for social movement with its requirement for assistance of professional knowledge and strict format of participation. Through running a citizen conference, the civic groups may strengthen their mobilization network and accumulate their local knowledge to further their preparation for future social movement.

**Keywords:** deliberative democracy, citizen conference, social movement, high-tech electronic development, Hsinchu Science-based Industrial Park, Ilan, Taiwan.

