

審議日：治理的烏托邦或務實的 民主創新工程？

Deliberation Day: Utopia for Governance or Realistic Democratic Innovation?

黃東益*

書名：審議日（原著書名：Deliberation Day）

作者：Bruce Ackerman and James S. Fishkin.

出版年：2004

出版社：Yale University Press (New Haven)

頁數：278 頁（平裝）

一九九〇年代以來，審議式民主的興起，已逐漸引起學界研究焦點的轉向，並豐富化政治學、公共行政、傳播學等相關學科領域的內涵。十餘年來，相關文獻主要聚焦在規範層面的討論：如審議式民主的理論根源、基本內涵以及與其他民主模式的比較。雖有研究探討將審議式民主精神融入不同公民參與的過程中，但如何將審議民主的實踐模式與正式體制兩者接軌，仍是學術界的研究缺口及實務界的棘手

特約論文。

* 國立政治大學公共行政學系副教授，E-mail: tyhuang@nccu.edu.tw。

難題。由耶魯大學法學教授 Bruce Ackerman 及史丹佛大學傳播暨政治學教授 James. S Fishkin 在二〇〇四年出版的《審議日》一書，正可彌補審議式民主這方面的不足。該書從理論及實務角度出發，提出一個可能重新塑造民主治理過程及內涵的制度設計。出版後已引起學界熱烈的討論，可見其對社會科學領域的影響，預期未來將引領更多相關的研究投入其間。

本書主要嘗試將審議式民主的精神融入正式的政治過程，植基於作者之一——James Fishkin——過去在全球各地執行審議式民調（Deliberative Polling）的經驗與分析，作者們提出「審議日」的概念並進行預先評估，期能改革當前代議政治的弊病、不斷萎縮的公共參與、媒體「聲刺」（soundbite）所主導的民意政治、以及由選舉公關公司與民調專家所操控的競選過程。審議日的核心機制是由政府邀請民眾，在美國全國性選舉之前的兩天假期中，來進行公共審議活動。為了避免妨礙工商活動和一般人民生活，作者選定美國原有的總統節（the President Day），讓全國的公民在投票前進行全國重要議題的討論。民眾可在事前選定其中的一天，自由報名參與審議日的活動。為了讓弱勢族群有機會參加，參與者將可以獲得政府所提供 150 美金的出席費。

依照作者的藍圖設計，審議日的活動係由政府成立的單位「Deliberative Day Authority」來舉辦。當天參與的公民就近至主辦單位所安排的學校或機關報到，進行一天的討論。活動流程如下：首先，主辦單位安排參與的民眾一起觀看兩黨候選人的電視政見辯論。有別於傳統由專家天南地北提問的競選辯論方式，該場辯論的設計係為會前由兩黨候選人，各自挑選兩個當前國家最重要的議題，作為辯論的主題。爾後即交由另一群自全國隨機選出的 500 名民眾，進行小組討論以形成問題。隨後在辯論過程中詢問兩黨的候選人，藉以從中了解兩黨主要政策的差異。參與審議的民眾在觀看一個多小時全國性的電視辯論會後，緊接著隨機分組，進行面對面的分組討論。在分組討論中，地方民眾針對電視辯論未釐清的相關議題，形成在後續地方辯論會中所將探討的問題。分組討論之後，接著是地方辯論會。地方辯論會係由當地不同政黨的地方領袖，代表該政黨回答民眾在小組討論所形成的問題。經過兩輪的分組討論及地方面對面的辯論會後，由民眾進行最後小組討論。但是，最後的小組討論，並非以形成共識或投票表決等結論產出為目的。而是分享彼此的看法，以及討論在辯論會中未被解答的公共議題。

本書的主要內容及章節安排，即以審議日的制度設計概念為核心。在全書兩大部分十個章節中，前六章為第一部分，主要是從實務面介紹審議日制度，並且討論

其對政治的可能影響；第二部份的四章則是更深入地探討理論與規範。第一章延續 Fishkin 先前著作的論點，從針砭當前一般大眾「理性無知」（rational ignorance）、「不表態」（non-attitude）等可能造成「虛幻民意」（phantom opinion）的現象談起，指出民意政治及當前自由民主體制運作的基本缺陷。雖然作者對於當前的民意政治有此批判，但根據過去審議式民調的實証研究結果，作者認為一般民眾在特定的制度設計下，將非常樂意扮演積極的公民角色。因此，審議日即是這個兼顧現實與理想主義（realistic utopianism），同時能讓公民履行其公民義務的創新機制。

接續第一章的背景鋪陳後，第二章進入本書核心概念的介紹。作者首先批判美國國定假日的意義淪喪。他們認為美國的國定假日：不論是紀念偉人、重大事件、倡導理念或家庭團聚，除了強調家庭團聚的節日外，大部分多已過度地商業化。多數民眾在這些節日中，選擇補眠、購物或從事其他娛樂活動等方式度過，節日早已失去原來的意義。職是之故，作者認為可以把總統日自現在的二月改到十二月，作為一般民眾在總統選舉之前，能為民主政治略盡棉薄的日子。藉以喚醒民眾對得來不易的民主的重視，同時重新賦予總統日一個更具民主內涵的新意義。緊接著，作者詳細地描述審議日運作的細節。基於過去豐富的實務經驗，作者在這部分除了為制度設計提供理論及實證的支持外，其說明幾可說是臻盡乎操作手冊的運作程度。另一方面，作者也特別指出審議日對政黨運作的正面影響。他們認為中央與地方黨部的關係將因此而得以更緊密地結合，地方精英將更有意願積極投入全國性的競選過程。第三章則是從審議式民調的結果為審議日提供實證的支持，強調公共審議對參與者議題知識、態度及效能感等的顯著影響，並說明審議日與審議民調在設計上的差異之處。作者強調此種制度設計將可避免民眾在作判斷時，過度依賴政治菁英所提供的隱喻（heuristics）或線索（cue），而且也能避免團體迷思（groupthink）或極化（polarization）等審議的病態（pathology of deliberation）。

在詳述審議日的運作細節及設計原理後，第四章進一步闡述審議日的實施將如何重新塑造當前政治過程的運作，以達到所謂良性循環（cycles of virtue）。呼應第一章對當前民意政治的針砭，及美國制憲先賢 James Madison 對民意的不信任，作者從一個選舉週期來分析審議日的實施，如何使精於計算的政治人物在執政期間，能夠分辨從一般民調所獲得的粗糙偏好（raw preferences），和由參加審議日的關鍵大眾（critical mass）所篩出的精鍊偏好（refined preference）。並且在政策規劃及執行的過程中，必須預先考量到在未來尋求連任選舉前的審議日，如何以最

具說服力的方式來為政策辯護。作者認為藉此政府的回應性將得以強化，執政者亦能夠超越短視近利的作法，從中、長程考量政策的效果，確切落實責任政治。除此之外，審議日的實施也可弱化特殊利益團體及一般民調對政策的影響，利益團體將從更廣泛、能引起更多人共鳴的廣泛利益進行論述。選舉過程中推銷候選人的競選廣告將不再是幾秒鐘的聲刺，而將包含更豐富資訊及更具審議特質。故此，民眾討論的品質將因而提升。

有系統地呈現審議日將如何從根本上改變主要政治過程的運作及結果之後，第五章更進一步推論審議日如何擴大應用到美國國會議員的選舉、多黨制及內閣制國家的議員選舉、公民投票，以及結合網際網路等先進科技。第六章再回到審議日執行的關鍵議題—成本。作者透過公民資格經濟學（political economy of citizenship）討論給予參與者每人 150 美金的必要性。說明其除能提高出席率外，亦可讓弱勢族群有參與的機會，以及讓更多具開放想法的人參與，而不會淪為中產階級、較高教育程度、男性、及所得較高的公民所主導。根據作者的估計，一個五千萬人參加的審議日大約須花費 20 億美元，這到底值不值得？作者指出，在二〇〇〇年的選舉週期，選舉的行政費用大約是 10 億美元，所有爭取政府職位的候選人則花費 30 億美元在電視廣告上。作者主張應該也要有機會讓公民回應這些競選訊息，才算公平。

相較於本書第一部份對於審議日實務上的探討，第二部分的四章則將焦點置於規範理想層次的討論。第七章將審議日置於整個美國公民參與的歷史脈絡中。作者特別深入討論十八世紀後期聯邦主義先賢在制憲過程中，如何讓各州公民參與憲草通過的辯論過程。雖然跨出公民參與的第一步，但由於 Madison 對於一般大眾及派系的防範心態，因此除制定憲法之外，憲法中並未將公民審議納入平時的政治過程中。此種精英取向的間接民主型態，在一世紀後的進步主義運動（progressive movements）中，受到強烈批判。進步主義主張公民直接的創制權利，亦即將公民審議置入平時的政治運作中。但在另一方面，進步主義者卻又將公民參與排除在制憲過程之外。過猶不及，作者認為兩種各有偏誤。審議日的提出即在提供一個新的社會情境，使公民得以履行公民的義務，並能夠在制憲時期與公職選舉中落實課責的原則。

如果第七章是與美國歷史的對話，第八章則可說是與當代的對話。在當代學者之中，作者特別針對審議日與 Putnam 「社會資本」相互為用的關係進行探討，並且深入討論審議的品質。作者指出，社會資本可以衡量一個社會是否具備足夠進行

審議日的基礎；相對應地，審議日則可扭轉社會資本逐漸損耗的趨勢。作者們更進一步指出審議日不僅有助於社會資本的創造，更有助於「政治資本」（political capital）的創造。政治資本相對於社會資本，對於民主政治具有更積極的意義。作者在第九章將討論的焦點從審議日與個人的關係，移轉到這個創新的民主機制與政體結構的關係。作者指出西方自由民主政體存在著三個問題：經濟不平等、積極主動的政府所造成技術官僚的宰制、以及民主政治中參與、審議及平等之間的內在矛盾。作者認為：雖然審議日沒辦法徹底解決這些問題，但已對於如何面對有某種程度貢獻。最後一章從理論回到現實，提出兩個民主政治未來的發展方向：一是目前被媒體及民調專家所操控，並且逐漸惡化的代議政治；另一則是雖充滿實驗的不確定性與風險，卻可能深化具審議基礎的未來。要選擇哪一個未來，對讀者而言，應該是不言可喻。

整體而言，審議日一書從「平等」、「參與」及「審議」等不可兼顧的幾個基本價值著手，對於當前代議制度運作下，「媒體和民調」在民意政治及選舉過程所過度扮演的角色，提出深刻的批判。在論述過程中，作者也重新詮釋學界所熟悉的概念，另外也提出新的概念，如「想像共同體」、「關鍵群眾」、「政治資本」、「公民資格經濟學」等。雖然作者都只有點到為止，但這些概念仍值得深入的探討與應用。除了理論的闡述與應用，作者積十餘場大型審議式民調之經驗，創新建構審議日機制，嘗試提供一般民眾制度化的參與管道，希冀在政治過程中鑄入公共審議，以匡正當前政治的根本問題。全書以審議日的制度設計為核心，理論與實務兼具，一氣呵成，文字淺顯，但喻意深遠。

書中有許多部份，值得正積極推動審議民主的學界及實務界參考：就審議日概念本身而言，作者仍延續之前一貫的理念，強調公共審議的最終價值，並不在於達成共識或結論，而在於審議過程中提高參與者對於政治的關心、增加政治資訊的吸收、強化不同觀點間的溝通，以及制度實施之後所可能牽動的全面性影響。這些影響包括政黨政治與利益團體的運作、行政部門的回應性和競選策略的根本性改變。這個強調「理解」與「溝通」的概念，正可對於目前國內誤將審議民主等同於公民會議，或是強調審議共識的傾向，提出另一方向的思考角度。其次，如同 James Fishkin 之前在審議民主方面的著作所強調，審議日所提出的「知情審議」以及審議過程以「民眾」為主體的原則。相較於目前國內部份 call-in 節目，由幾位同質性名嘴或政治人物主導，並試圖以「激情」而非「知情」來影響民意的民粹操控模式，該原則正是提出一個對照的版本。其三，審議日的實施與否，除了牽涉到一般

民眾的接受及社會經濟成本外，最重要的是朝野間具有權力的政治精英能否接受此概念，並落實到制度設計，以目前國內政治生態而言，短期內可行性並不樂觀。不過，審議日部分的設計，例如以民眾為主且強調知情的辯論會，應可在不同層級的選舉或公投的過程中試行。

雖然審議日有以上值得參考的地方，就實際執行的角度來看，審議日的實施，主要仍是在國家層級的選舉或公投，可能是兩年或四年一次、為期一天的討論。對於參與者而言，會不會像四年或兩年一次的投票，無法發揮太大的影響，甚至成為對於經濟弱勢者變相的所得重分配，而對多數人只有徒具象徵而不具太多實質意義的大拜拜？在日常的政治過程中該有何種配套措施，來提升民眾討論的品質與興趣？畢竟公民義務的履行與能力的培養終究還是得落實到非選舉期間，立法和行政部門在政策規劃或執行過程，地方及社區層級的公共審議機制。最後，誠如前述，書中提到社會資本的概念得以衡量一個社會是否具備足夠的條件來實施審議日的活動，作者隱含審議日的實施必須具備某種社會基礎。不過對於應該具備何種程度的社會資本，則並未深入探討。此制度設計如欲在其他民主國家或非民主國家實施，則社會條件的問題，應該是作者在未來必須嚴肅、有系統地去面對。

總括而言，雖然本書有上述仍待充實的空間，且在理論方面也可以更有系統及更深入的討論。不過，本書能兼顧理想與現實，其內容可說是結合兩位作者獨特而珍貴的全球實驗經驗，及長久對民主理論鑽研的結晶。對於當前民主政治與民意政治的針砭，值得從事有關民主政治、選舉、民主行政、民意、大眾傳播等領域的學生細細玩味。其所提出的創新理念及實施步驟，對於強調公共諮詢及回應性的公共管理者，以及從事民主改革的實務推動者，也具有重大的啟發作用。