

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 商議式民主行政理論的建構與制度設計 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 94-2414-H-004-063-  
執行期間：94年08月01日至95年10月31日  
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：黃東益

計畫參與人員：博士班研究生-兼任助理：李仲彬、朱文妮  
碩士班研究生-兼任助理：陳怡君、謝忠安、施佳良、李翰  
林、謝呈祥

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 95 年 11 月 30 日

# 94 年度國家科學委員會委託專題研究計畫

## 結案報告書

計畫名稱：

商議式民主行政理論的建構與制度設計

計畫編號：NSC94-2414-H004-063

研究期間：94 年 08 月-95 年 07 月

計畫主持人：黃東益（政治大學公共行政學系副教授）

**2006 年 11 月 30 日**

## 目 錄：

壹、研究問題與背景.....	3
貳、相關文獻回顧.....	4
一、民主行政與商議式民主理論.....	4
二、公共商議模式與制度精神.....	5
參、研究方法.....	7
肆、研究結果.....	8
一、公民會議與現行官僚體系決策模式的連結.....	8
二、公民商議產出與實際政策產出的連結.....	10
三、商議式民主適合的議題類型.....	12
四、公民會議的商議效果.....	14
五、未來公民會議機制設計的改進原則.....	18
伍、 結論.....	21

## 壹、研究問題與背景

一九九〇年以來，商議式民主<sup>1</sup>的思潮已經在西方政治學界(Ackerman & Fishkin 2004; Bohman and Rehg 1998; Dryzek 2001; Fishkin, 1991, 1995; Fishkin & Laslett 2003; Gutman and Thompson 2004)及公共行政學界(Fisher and Forester 1993; Forester 1999; Fox and Miller 1995; Lovan et al 2004; Maarten & Wagenaar 2004)造成研究焦點的轉向，這股風潮也對台灣的學界及實務界造成影響。過去幾年以來，學界除了引介相關理論之外，也實際進行各種公共商議模式的實驗，思索如何將此模式落實於公共政策過程。基於我國學界近幾年來實驗的可觀成果，實務界也積極推動商議式民主。在 2004 年青輔會所舉辦的青年國事會議之後，行政院長游錫堃於指示各部會未來在爭議性政策討論應落實「審議式民主」精神，引入公民會議程序。可見，未來商議式民主將對台灣的公部門政策管理過程產生重大影響。

面對學界研究焦點的轉向及未來公部門即將面臨的挑戰，本研究有商議式民主制度分析與制度設計兩個主要目的。首先，在制度分析方面，本研究將從過去的實務經驗，探討「商議式民主行政」的實務運作過程，是否與傳統官僚組織運作模式產生衝突之問題。由於商議式民主是在西方的文化、社會及政治脈絡下所產生，雖然其強調對話及共善的精神符合台灣目前民主深化的政治發展需要，然而，商議式民主在理論的發展上仍有許多待開發之處，過去的研究著重在巨觀的民主模式之間的比較，但是此種民主模式的落實仍有待國家機關，特別是行政部門將其納入政策制定、執行及評估，以及日常業務管理活動。然而，民主與官僚之間存有「基因」上的差異，前者強調平等、自由、多元、公開、公民參與、來自民意的正當性，相對地，官僚組織則強調層級節制、控制、一致性、機密、專家的參與以及專業的正當性等(Rosenbloom & Kravchuk 2002: 483)。雖然兩者有其差異，但其結合又是無可避免與高度複雜，需要學界及實務界不斷地投入(陳敦源 2002: 11)。而商議式民主又是民主模式中較為特殊的一種，除了一般民主所強調的基本原則外，商議式民主主張的知情、對話、共善等價值與官僚組織在基本價值、原則是否產生衝突將是理論上相當重要的問題。因此，本計畫的第一個目的就是要從官僚的角度，分析(1)商議式民主制度在官僚體系中的運作過程，決策模式是否與官僚傳統決策模式有所衝突？以及(2)商議式民主決策結果與傳統官僚體系決策結果能否結合？兩個問題。

---

<sup>1</sup>對於 deliberative democracy 一詞，台灣學界仍沒有一致的翻譯，有學者稱為「審議式民主(陳俊宏 1996, 1998; 江宜樺 2001; 林國明、陳東升 2003)」或「商議式民主(許國賢 2000; 孫本初 2003)」，有學者翻譯為「審慎思辯民主(林水波、石振國 1999; 黃東益 2000) 或「深思熟慮民主(楊意菁 1999)」，為表現其互相討論的本質並兼顧簡潔性，本文譯為商議式民主。做為一個治理模式，商議式民主是一個由大眾組成的政府，這個政府促成公民在知情及理性判斷之下來統治。其核心概念主要在於，透過公民在理性、反思以及公共判斷的條件下，共同思考公共問題以及各種不同的解決方案(Bohman 1996)。

其次，本研究的第二個目的將針對商議式民主的制度設計問題，亦即透過我國商議式民主公民會議的實際舉辦經驗（citizen conference），從官僚內部相關運作之檢視，研擬商議式民主行政制度設計原則。近年來參與式治理(participatory governance, Lovan et al 2004)、商議式治理(deliberative governance, Healey et al. 2004; 孫本初 審定, Pierre and Peters 原著 2002)、對話式治理(dialogical governance, Innes and Booher 2004)等概念不斷興起與受到討論，鼓舞行政及政策學者對於商議式民主行政的研究，不過這些文獻主要仍是在理論及概念上的引介，較少對於制度設計進行系統性的研究。因此，本研究除了上述對商議式民主與官僚體系運作的磨合能有所貢獻之外，也希冀在這個基礎上，探討商議式民主的機制設計問題，更明確而言，在商議式民主實務運作的基礎上，回答以下問題：(1)商議式民主適合商議什麼議題？(2)現行公民會議商議過程的機制設計有哪些改進空間？(3)公民會議的商議效果為何？

## 貳、相關文獻回顧

由於商議式民主相對而言仍然是一個新興的概念，因此學界就以上理論或制度設計相關問題的解惑，仍然處在一個初步的發展階段。有關理論的部份主要集中在傳統行政學中有關「民主」與「官僚」相容性的探討。商議式民主的部份大都在於理論的引介，較少與官僚理論的對話。在制度設計方面，大部份文獻在於實驗比較各種公民公共商議模式，只有少數觸及制度設計。評述如下：

### 一、民主行政與商議式民主理論

自從 Wilson 在十九世紀末提出政治/行政二分後(politics/administration dichotomy)之後，在公共行政逐漸成為一個研究領域的過程中，政治/行政或者民主/官僚之間的緊張與相容，一直是西方公共行政學界學界爭辯不休的議題，相對於政治/行政二分的另一個主張是 Waldo(1981)所強調的「最適融合(optimal mix)」。這些爭辯除了涉及政治學與公共行政兩個學科領域的疆界劃分外，也牽涉到民主與官僚基本價值與運作方式等根本的差異(Meier 1997;Gawthrop 1997)，這也是展現在官僚及民主機制運作上互相制衡與衝突之處。就我國而言，由於特殊的歷史背景，「強行政、弱國會」一直是我國公共行政的特質。自 1980 年代以來，民主改革進程快速，行政部門不斷面臨民主體制的衝擊，在西方有關民主/官僚的爭辯與論述也引起國內學界的注意。余致力(2000)引介著名行政學者 Wamsley 及其四位同僚 1982 年在美國維吉尼亞州所發表的「黑堡宣言(Blackburg Manifesto)」，深入探討該宣言有關民主與官僚的論點，該文不僅重新為面對民主轉型中的我國行政部門角色作定位。同時，隨著我國民主化的開展，以及在政黨輪替後行政/立法之間以及常任/政務官之間衝突不斷，該著作也開啟了民主與官

僚之間相容性理論探討的先河。承續余致力的努力，陳敦源(2002)從新制度論的觀點，探討民主與官僚的複雜關係，並且系統地描繪台灣民主化過程中，官僚體系內部與外部所面臨到民主的衝擊。該著作兼具理論深度與本土意涵，也指出「民主行政」作為未來研究的領域以及方向。

以上論著著重在對於官僚的控制與監督，以及機構之間的制衡與合作，而近幾年來治理概念的興起，則將民眾視為「夥伴」及政策知識的來源(孫本初 2002, 2003)。而商議是民主的精神與此不謀而合，其逐漸受到國內學界的重視，主要因為我國程序性的民主機制(procedural democracy)如公平的選舉與競爭性的政黨政治，已逐步建立，而議會政治的運作也有相當歷史，其弊端在民主日趨成熟的過程已逐漸顯現，學者亟思提出強化以及補充民主代議的可能途徑，在不同的選項當中，商議式民主已逐漸受到重視與討論。因此學界思索如何以商議式民主的概念來豐富化民主行政的內涵，林水波、石振國(1999)嘗試將此概念融入公共政策的研究，該文指出代議民主體制的種種缺失，並從成效評估、處置評估、及執行環境評估等方面，比較 Cronin (1989)、Fishkin(1991, 1995)、Cohen (1989)、Barber (1984)等學者有關直接民主及審議式民主的論述。同樣地，在討論如何處理環保爭議，陳俊宏(1998)引介審議式民主的概念，強調該理論所體現的個人自主性、政策正當性以及其所提供的社會學習機制，並更進一步根據商議式民主的原則，提出具體建議，以解決台灣所面臨的環保爭議，落實永續的發展。另一些學者則比較商議式民主的基本特質及其與其他民主模式的差異，郭秋永(1999)為釐清政治參與與民主政治間的關係，以專文深入剖析著重公民直接參與以及面對面討論、審議、及判斷的強勢民主(Barber 1984)。許國賢(2000)解析商議式民主的基本論述並檢視其所面臨的難題，並指出商議式民主所賦予人民想像的特權，非其他政治體系所能匹敵。在審慎思辯民主的實際運作方面，傳播學者楊意菁(1998)除了肯定商議式民主的價值，並從民主理論及民意政治探討深思熟慮民調對於台灣當前民主改革的意義。

由以上的探討，可見將民主精神融入公共行政的過程，以深化台灣的民主已是台灣續階努力的目標，而商議式民主的興起，不僅提供未來台灣民主政治改革的方向，其強調知情、對話、理性、共善等價值，更將豐富了民主行政的內涵。不過以上的理論探討，大都集中在商議式民主的引介、該民主模式的價值、與其他模式的比較以及其對台灣的重要性，較少探討該模式落實在政策過程或官僚內部的行政管理過程，可能牽涉到基本特質的差異，以及其牽動的政治、法律及基本價值的問題，而這些問題沒有適當地釐清，商議式民主將淪為口號或無法落實的理想。

## 二、公共商議模式與制度精神

以上的研究為台灣學界更進一步評估商議式民主如何著床於台灣的政策過程，在理論及方法上做了初步的奠基工作，另有一些學者則聚焦於各種商議模式

的引介與實驗。黃東益(2000)則從研究方法的角度,探討商議式民主的實踐方式之一--「審慎思辯民調(Deliberative Poll)」實驗的可行性,並針對當前台灣政治文化特色,建議由都會社區開始,就特定議題進行實驗。黃東益(2003a)以核四興建與否為主要議題,進行小規模的審慎思辯民調實驗,初步發現在經過主辦單位的相關資料提供、參與者的小組討論、以及專家詢答之後,參與者對議題的認知及態度有所改變。黃東益(2003b)更進一步將審慎思辯民調的主要步驟應用於我國健保改革議題,研究結果顯示參與者在經過審慎思辯的過程後,在議題認知、議題態度、健保政策的評估、政治效能感等方面都有顯著的改變,這些研究的結果大體與西方相關的研究結論相符。另外,林國明、陳東升(2003)也以健保改革議題為主,試行由丹麥發展,並在歐洲等國執行已久的「共識會議(consensus conference)」,該研究發現,會議過程中公民們不僅展現了瞭解政策議題的興趣和能力,而且能夠在尋求共善和共識的前提下,理性地討論政策議題;該研究也發現參與公共討論的過程,能夠提昇公民的知識與積極性的公民德行。總結這些發現,該研究樂觀的認為商議式民主的一些主張,經驗上確實在台灣有實踐的可能性。除了公民會議,鄧宗業、吳嘉苓(2004)呈現「全民健保保費新制法人論壇」的研究結果,並提出法人論壇的構想,作為新興民主國家社會團體參與的管道。在這些實作的基礎上,林國明、黃東益(2004)比較七種包括民調等七種公民參與模式特質。

有關商議式民主如何落實於機關內部的決策與管理的文獻,主要集中在制度設計的精神與原則。林水波(1999: 365-369)長期而深入地觀察台灣的行政運作與政治發展,提出民主行政觀的再造策略,指出公部門首先要破除「控制萬能」、「管理至上」、「專業分工」、「齊一性」等傳統「官僚化的行政迷思」。林水波更進一步提倡「公民導向」、「參與導向」以及「學習導向」的行政。「公民導向的行政」,主張行政部門應將人民納入決策過程的對話之中,人民不該只被視為「顧客」,而是提供意見、監督行政的「公民」以及公共服務的合夥人;「參與導向的行政」強調「扁平化組織」、「目標管理」以及「共識民主」;「學習導向」的行政則是落實 P. M. Senge 所提出的五項修鍊,鼓勵公民與官僚的互動,促成「螺旋式」學習。林水波(1999: 376-383)指出過去政府決策呈現「一言堂化」的現象,此種病象造成了七種決策的失靈(1993),為解決此種病象,林水波提出討論型決策模式,主張以論證、對話或討論的過程,進行議題聚焦、價值設定及政策評估等,提出討論型決策的十大特質及討論過程的十五項原則,以達公共慎思或論述的境界,鞏固討論型決策的策略,作為台灣政府再造的緊要續階。林水波以上的論著可說是目前對於如何將商議式民主落實於機關內部的決策與管理主要文獻,切中時弊,對於未來如何進行制度設計提供明確的指引。

以上有關外部的公民參與政策過程文獻中,目前的研究著重於各種公民參與模式的實驗及比較,至於何種模式適合運用於政策的規劃、執行、或評估的過程,仍未有系統性的研究。有關如何將商議式民主納入政策過程及行政管理的文獻探討顯示,對於如何經商議式民主的精神融入官僚內部管理過程,已經有學者提出

基本的原則，但是如何以制度設計來落實，仍有待後續研究。因此本研究除了透過實證資料檢視商議式民主與官僚組織運作的磨合狀況外，並將探討其實務機制上的原則。

## 參、研究方法

在研究的方法上，由於商議式民主模式過去幾年在我國的操作個案仍不多，且都是在初步嘗試階段，因此如果立即以量化問卷研究的方式來進行資料蒐集，一方面將有個案樣本數不足的問題，另一方面也無法得到經過深入思考評估的資料。因此本研究選擇透過質化深度訪談與焦點座談會兩種資料蒐集方式，以獲取制度推動初期具有深入性討論評估的資料。

在質化訪談方面，本計畫係選擇過去幾年我國曾經舉辦過的幾場公民會議，透過立意抽樣方式選擇每場公民會議的相關承辦或協辦人員，針對上述研究問題進行訪談（訪談大綱則如附件一所示）。訪談結果從 2006 年 1 月開始，至 2006 年 7 月止，總共成功訪談 10 場不同公民會議中的 24 位相關人員（表 1，以代號表示）。

表 1 深度訪談受訪者編碼

序號	時間	受訪者編號	相關公民會議
1	2006/01/23	受訪者 A	台北市汽機車總量管制
2	2006/01/25	受訪者 B	台北市汽機車總量管制
3	2006/02/07	受訪者 C	稅制改革公民會議
4	2006/02/08	受訪者 DEFG (四位)	竹科宜蘭基地公民會議
5	2006/02/10	受訪者 H	竹科宜蘭基地公民會議
6	2006/02/14	受訪者 I	青少年政策公民會議
7	2006/02/21	受訪者 J	稅制改革公民會議
8	2006/02/21	受訪者 K	稅制改革公民會議
9	2006/03/08	受訪者 L	青少年政策公民會議
10	2006/03/27	受訪者 M	環保共識會議
11	2006/04/03	受訪者 N	青年國是會議
12	2006/04/06	受訪者 O	北投老街公民會議
13	2006/04/10	受訪者 P	環保共識會議
14	2006/04/28	受訪者 Q	高雄跨港纜車公民會議
15	2006/05/03	受訪者 R	高雄跨港纜車公民會議
16	2006/05/10	受訪者 S	環保共識會議
17	2006/05/11	受訪者 T	環保共識會議
18	2006/05/23	受訪者 U	北投老街公民會議
19	2006/06/02	受訪者 V	代理孕母公民會議
20	2006/07/11	受訪者 W	水資源管理公民會議
21		受訪者 X	全民健保公民會議

註：為顧及受訪者之權益，本表係以代號來呈現受訪者名稱



在座談會方面，本計畫共舉辦兩場（如表 2），分別以舉辦過公民會議的相關公務人員以及參與過的民眾為邀請對象，希望透過集體討論的方式，激盪出更多有用的參考資料。

表 2 焦點團體座談會舉辦情形

座談會	時間	參與人員（會議）	討論題綱
第一場 (政府官員)	9/20	(稅制改革) (北投老街) (汽機車管制) (全民健保) (汽機車管制)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 就您舉辦（參與）公民會議的經驗，您覺得台灣一般的民眾是否有足夠能力參與公共事務？（為什麼？從哪裡可以看得出來？）</li> <li>■ 請問您如何來評估一個公民會議的成敗？為什麼？</li> <li>■ 依照您舉辦（或觀察）公民會議的經驗，公民會議的舉辦對政府部門來說，主要的效用為何？</li> <li>■ 從行政部門的角度而言，如果政府要推動公民會議、審議式民調等商議式民主機制，可能會遇到哪些困難？要如何解決？（就資源面、法律面、心理面或其他面向）</li> </ul>
第二場 (參與民眾)	9/30	(汽機車管制) (稅制改革) (代理孕母) (代理孕母) (青少年政策)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 請問，就您對公民會議的參與經驗與了解，您覺得公民會議是否是一個民眾影響政府政策的有效管道？為什麼？另外，就您的瞭解，您覺得民眾如果要影響政府公共政策的制訂，或表達出對公共政策的看法，最好且有效的方式為何？</li> <li>■ 參與公民會議之後，對您個人後來的行為與想法所造成最大的改變是什麼？從哪裡可以看得出來？</li> <li>■ 如果政府將來想要大力推動公民會議或類似的民眾會議，您覺得有哪些部分最需要改進才能達到會議的目的？</li> <li>■ 政府舉辦公共討論的會議時，有哪些措施才會讓民眾積極的來參加？</li> </ul>

## 肆、研究結果

後續的資料整理，本報告將依據各個研究問題，以個別訪談資料為主、座談會資料為輔，分析我國商議式民主執行與現行官僚體系運作模式相衝突之處，以及後續機制設計問題。

### 一、公民會議與現行官僚體系決策模式的連結

一般而言，在層級節制的官僚體系內，制定決策的權力主要是在單位長官手裡，尤其是在東方的官僚文化裡更是如此。然而商議式民主是強調公民的參與，尤其是在公民會議的流程裡，公民間經由對話，針對公共政策形成偏好共識，最後將結論報告送至相關單位的主管，進一步參與決策。從官僚理論的預期當中，

公民會議如此的程序設計，將與傳統的官僚決策機制有所差異，然而在實際上的運作經驗中，是否如理論所預期為本報告第一個所要回答的問題。

從訪談的資料發現，對常任文官來說，由於大多數的工作是在蒐集資料、分析資料與專業判斷，並向上級的政務官提出政策相關的資訊，因此在決策的過程中，事務官是夾雜在人民偏好與長官的政策偏好之間，因此公民會議所得到的民眾意見對其來說是有與原本的決策模式產生衝突：

*決策是由長官來做決定，所以在這樣的一個過程，這個模式如果一直都沒有改變的話，或者長官他…主政者他沒有去…去了解到他要去符合…符合…符合他要服務的…服務對象的需求面的時候，那如果以政治或是某些概念來訂定政策的話，這個部份會有很大的衝突，衝突會很大，非常大，因為，我到底要聽誰的？我到底是要…我的服務對象為一個主體性，還是我的行政長官是我的主體，這是個對於一個決策者來講是一個很大的衝突，非常大的衝突，絕對會有。甚至如果…他開放到說…咦？這些東西是能夠合乎到彼此的需求的時候，那就沒有這樣的一個困擾，這完全是看議題。(受訪者L)*

所以，當討論的議題並不能合乎決策者與公民彼此之間的需求時，很有可能會產生衝突。因為當主政者(決策者)不能符合民眾的需求時，其底下的工作人員應該要聽誰的命令是個很大的問題，是要聽服務對象(民眾)亦或是機關長官。

至於對政務官來說，公民會議的機制是預設在政策規劃的階段參與公共事務，因此就理論上而言，也勢必是會干涉到政務層級的決策權力，然而就實際的訪談資料中發現，似乎衝擊沒有想像中的那麼大。

*那你 *planning by people or planning with people*, 這種的概念是這幾年開始的，…我也不認為 *planning for people*…有什麼錯啦…其實 *planning for people* 當中也可以 *planning with people* 阿……那個不是把對方排擠掉啦，說時再人民有時候也是需要有一個藍圖供討論…你知道…妳你找一群 *match* 的人在那個地方，阿告訴他勾畫藍圖..困難啦 (受訪者R)*

*法律的根據當然是比較弱一點，就是說公民共識會議畢竟不是公投啊，是那些有法律可以來依循的，那麼我想如果公民共識會議如果可以在擴大參與當中，因為事實上專家學者跟 NGO 團體的參與當中，其實跟我們過去一樣，是有一些交集，加上民眾的部分，大家交集在一起，我想這對我們決策的模式應該不會有太大的差異。因為交通政策的決定，因為當然在每位民選的首長他在競選的過程當中，他可能有一些政策白皮書的一個形成，跟競選的過程他會提出交通的政策，那個就是他最想作的幾個重點。(受訪者B)*

整合上述，大多數的受訪者認為公民會議的機制並不會影響到機關或長官的決策權力，當然這有一部份原因可能是因為大多數受訪者認為公民會議僅一種教育民眾、多元意見呈現的管道，不能作為政府真正決策依據有關。不過對於事務官來說，則有少數的受訪者認為當民眾的偏好與長官的決策相左時，會產生遵循的衝突。

## 二、公民商議產出與實際政策產出的連結

理論上民眾透過商議式民主模式的產出，將能夠實際連結到公共政策的產出。然而，根據受訪者的說法，基本上可以將過去幾場公民會議所產生的結論報告在公務體系當中的連結處理方式分為以下幾種：

### 1. 參採

在沒有明確的法律定位下，公民會議只是政府諮詢民意的另一個管道，「參採」成為政府最常採取的態度。

*實際上都已經有參考，有些原來就一致的，那這個當時做的一個主要用意就是看要不要實施所謂的最低稅賦制，那裡面有些東西就會反應在立法的過程當中就已經放進去了。…像結論報告的話，像一般結論報告，就是給各組去參採。(受訪者C)*

*可是現在的話，就是報告可能移給交通局，就是這個結論在他們在作交通政策的時候可以參考。只是說交通局那邊，它是…他為什麼說要提交通主管會報，他希望透過市長作指示～就是說…因為就像是說他要找到一個法定的地位，他絕對不是一個委託研究案而已。以現在的狀況來講，法令沒有，相關規定沒有，那以市府來講的話，唯一有的就是市長的指示。(受訪者A)*

*目前我們是先上網站，然後..這個計劃剛結束，我們做個整理，那把相關的議題，就是看抉擇看的是哪邊是第一個，那第二個請相關單位來參考辦理，現在還不具要求嘛，那能夠參考就是這樣。(受訪者W)*

大部分的受訪者表示，民意的確是政府施政的重要參考依據，但事實上政府的決策卻不能完全以民意為主，還有其他的政策層面需要列入考量之中，例如經濟、行政等等。在公民會議尚未取得法律地位之前，當然只能做為政策的參考。

### 2. 可以推行但需要修正

結論報告與政策方向可能是一致的，但是在一些細節上仍可能是難以推行的，此時在不偏離大方向之下便需要做些實踐方面的修正。

*那作這樣的一個結論對我來講，其實是蠻中間的，對我來講，跟我預期的這兩端的部分來講，他其實蠻中間的，那蠻中間的當中對我來講還有一些還有一些小小的難度。所謂小小的難度是說我沒辦法照單全收，我必須作修正。…基本上，這次所提出來的部分對我們來講，其實沒有太大的困難，但是，其中比較不容易作和現在正在作的有一點需要修正的地方…(受訪者B)*

### 3. 做出回應

這是相當特殊的個案，因為推行的政府單位層級相當高，故結論報告中提及之相關業務單位皆必須對結論報告做出明確的回應，這也是公民會議推行以來相當罕見的情況。

*因為這個東西是在行政院院會裡面，所以我們的公民共識會議的報告的結論、青年提出的結論都可以到行政院去，跟院長報告，院長報告之後就是跟來參加的首長請他們決議的方式請他們來回答，他是用這種方式，所以雖然是青輔會主辦的。青輔會因為我們的主委是內閣的閣員，他就是透過這樣的系統到院會裡面去報告院長院裡面報告院長當場就裁示，請各部會的…各個首長要來協助處理，這個 channel 是完整沒有問題的。(受訪者I)*

*對政策影響喔，我覺得這個東西，就是說因為政策面，其實就是看你這個意見出來你的這個…就是討論過程裡面那個嚴謹度啦，在過去裡面提出來的意見是不是那麼的具有建設性阿？然後被政府他過去他所接納的情形啦？我剛剛提到說二零零四因為特別在院會裡面，特別把報告送進去，院長指示說各部會要積極去做回應。二零零五也是這樣喔，各部會積極要去回應，我覺得有院會這樣子的一個決定，對部會都是具體的拘束嘛，當然各部會要從優去考量！(受訪者N)*

### 4. 避重就輕地做處理

大部分受訪者對於公民會議的結論報告處理方式都是比較消極的態度，但是有位受訪者卻提到他認為結論報告對於執政者而言是種負擔，在不能正面違反會議結論的情況下，只能避重就輕地做一些政策處理。

*因為好像大家認為說，蠻…公開蠻成功的一次，但是對我們政策而言的話，會變成說，哇！綁的很死，因為你們的結論，竟然是什麼都不准我們動，那…我們…搞的我們只好弄一些很細的東西，因為我不能違反公民會議決議。(受訪者X)*

### 5. 沒有處理

相對於其他受訪者，此位受訪者明白地說出對該單位來說最大的問題就是沒有處理結論報告，不過這是因為結論報告與原本就在進行的政策方向一致，所以對其而言沒有必要在做任何處理，充其量僅是日後在面對立法質疑時，可以作為背後強有力的後盾。

*我們就是最大的問題……就…沒有處理呵…可是我…我就說，因為…因為當初像溫室氣體這個他們本來就在推動啊…他們會…那..那個結論要給他們，可*

是基本上...也沒有影響他們的進度啊..不會..因為，這本來就是..滿 match 的嘛... (受訪者S)

由上可歸結出政府機關對於結論報告的處理方式，可以從結論報告是否與政策方向是否一致來區分：

#### (1) 共識報告與既定政策方向一致時

大部分受訪者都表示會議結論報告與既定的政策方向是一致的，所以在處理結論報告時並未遇到太大的問題，一般而言就是將相關的結論交由相關單位列管與參採。過雖皆由相關單位列管、參採，或是不加以處理，不過還是會因為主辦單位態度的不同而產生程度上的差異。

#### (2) 結論報告可以推行但是需要修正

儘管結論報告與政策方向可能是一致的，但是在一些細節上仍可能是難以推行的，此時在不偏離大方向之下便需要做些實踐方面的修正。

#### (3) 共識報告與既定政策方向不一致時

當結論報告與既定政策方向不一致時，通常政府相關單位所採取的方式即是列管、不加以處理，以及避重就輕地做處理。

#### (4) 政策方向未定時的處理方式

這裡會談到政策方向未定是因為這個公民會議因為涉及的範圍較為廣泛，故會先呈上至最高相關主辦單位，再由該單位請各相關業務單位針對結論報告做出因應。這是相當特殊的個案，因為推行的政府單位層級相當高，故結論報告中提及之相關業務單位皆必須對結論報告做出明確的回應，這也是公民會議推行以來相當罕見的情況。

### 三、商議式民主適合的議題類型

由於商議式民主的各種推動模式，對台灣社會來說都還是相當陌生，因此，在發動初期所選擇的議題類型將相當重要，否則可能會影響後續推動時社會的整體觀感。然而，針對這個問題，從訪談資料來看，究竟何種特質的議題適合在公民會議討論，各方說法不一，下面就分別加以說明之。

#### 1. 具有爭議性的議題較為適合

較多受訪者認為公民會議討論的議題以具爭議性者為首選，在具有爭議的政策爭點上開放讓人民去參與討論，表達聲音及權益。

基本上他的架構要比較大一點，要不然這麼多人力投下去後討論出一個小小的結論我覺得是有點不太划算…我覺得社會上比較大的幾個爭議的問題我覺得也許都可以做做看（受訪者K）

那當然是剛剛講的有爭議性的，有爭議性的就讓民眾自己去決定。（受訪者W）

有爭議性的議題的時候，你其實可以用尋求這種方式去有得到一些民眾的聲音，當然這個議題也是牽涉到民眾的，比如說像二代健保，我當然不曉得他的內容是什麼，因為我沒去參加他們這種，不過你說會被指示到妳們要去共識會議，這個也是牽涉民眾的權益。（受訪者V）

## 2. 專業性議題不適合討論

有受訪者認為有一些專業的問題基本上較不適合交由公民會議討論，以防有時候出現難以避免的違反專業責任的情況。

那..像有一些專業的問題，我認為是不適合公民會議的……這應該怎麼講呢？我感覺有一些專業的部份，有一些政策的部份，你專業機關還是要負責任…我們參考民眾的意見，但不是絕對遵循民眾的意見，那我的感覺是這樣，那我如果說甚麼都…那乾脆用投票去…用投票就好，如果公共政策用投票那還得了？那…你你專業…你還是要付責任…（受訪者U）

## 3. 衝突性議題不適合討論

從專業出發，有官僚認為在其專業領域中並不適合使用公民會議的方式去探討衝突性議題，避免在政策產出中出現民意專業進退兩難的情況。

福利是人民的需求，但是這個東西是政府定的，也就是說台灣目前的福利制度是屬於…嗯…就是人家一般說的，就是…救濟型的模式，是以救助為主，所以他有他的門檻，他需要經過資產調查，就是需要經過調查的。那這樣的一個情況之下，公共議題會有很大的衝突，這個樣子的衝突我就不認為說他可以提出來討論。（受訪者L）

總結以上，我們可以發現官僚的立場並不一，但其中值得注意的共同處在於，因為業務性質的關係，有官僚認為基本上涉及專業領域的業務較不適於使用公民會議的方式進行討論，以免出現民意與專業衝突的兩難情況。不過有趣的是，有受訪者提及政府機關在選擇議題時，事實上是經過縝密考量的，其已可預期到會議結論，才將該議題交由公民會議進行討論。同時也有官僚提出公民會議一直以來在國內備受爭議之處，亦即其代表性問題，是故不論議題為何，討論出

來的結果還是無法強制政府採納，如此一來可能較為適合小範圍的討論，如社區。不過在民間及學界大力推動公民會議的同時，亦不難發現事實上對於特定專業領域的官僚而言，因為其本來就沒有這種文化，除非法律明文規定者，否則一些額外的參與管道基本上是不會特別去涉及。

#### 四、公民會議的商議效果

公民會議的機制是要讓公民們在一個嚴謹的程序中進行理性對話，經過可閱讀資料以及專家的授課，使得公民小組可以對公共政策更為了解。有了一定程度的了解後，公民小組在這樣的基礎之下進行對話，在討論的過程中有效的協商與妥協而形成結論報告。因此，公民會議所得到的結論報告不像一般的民意調查所得的資料，它是公民獲得充分資訊後與理性討論後所得到的意見，是更有深度的民眾意見。而其對整體社會所產生的效果，大致可從民眾端與行政機關兩個角度來看：

##### 1. 對民眾的效果

從訪談政府官員的訪談資料中得知，大多數的受訪者都認為公民會議就現階段而言教育的角色比較重，推廣與宣傳政策、理性溝通、民主概念的推廣等都是政府官員心中認為公民會議所帶來的價值與效用。若從公民的角度來看公民會議，從座談會的資料顯示，民眾認為經過公民會議的參與，有幾項主要的效果產生。

##### (1)學習聆聽與理性溝通

聆聽與理性溝通是公民會議的基本訴求，也就是公民會議本身就是一個讓參與者可以在知識的基礎上公平且自由的發言。在此前提下，公民可以盡情的相互辯論、討論，甚至與政府官員討論與辯論，然而從舉辦過公民會議的政府官員的角度來看，這樣的一個機制是有達到的，出席的官員可以看到不再是情緒反應的公民在相互批判，而是看到可以講出許多道理的公民在為政策、議題提供意見。而參與過公民會議的感受與衝擊更直接，

*然後聆聽這樣子…我覺得這對我來講其實是滿大的學習…因為可能之前大家都會…就是…聽一聽…然後…聽一聽…可能就覺得他講不好…啊就就不聽了…可能就是這樣…然後…有在聽可是就是沒在聽進去…對…然後…在那個聆聽的話是…他給你大概三分鐘嘛…兩個人互相聽完之後…他會問你說…那個人講什麼……現在的話…很多人都…現在比較個人主義…所以會變成就是…你一定爭到說…有人就是…因為我們還遇到有人就是一定要爭到那個字句…一定要那個…一直爭喔…然後後來我們就說…可是這個…因為我們就一直跟他溝通完之後…他後來學習如何妥協跟讓步…我覺得這在公民會議…就*

是…不用投票的那種方式是學習最大的…我覺得獲得最大的…對…個人覺得啦…對…（座談會第二場）

我覺得影響有…因為…以前在我的工作職場上…沒有聽到說要大家一起出來討論…那也不見得每一個都願意發表意見…有些民眾都是不表態的…靜靜的等待會議完畢之後就好了…或是說…那這樣是…他讓我們每一個民眾發表意見……所以我們必須聽到每一個人的聲音…但…你不能強迫別人聽你的…所以當每一個人都講完了以後…再來開小組會議再討論…但是會說發現有的人會堅持己見…從頭到尾一直堅持…意見…他還是堅持他那一個人（座談會第二場）

參加過會議之後…改變…滿大的…覺得…每個人想法都不一樣…而且就像他們所講的…可以聆聽別人的意見…（座談會第二場）

聆聽與理性溝通，是真的在公民會議中產生這樣的一個溝通平台是可以被塑造出來的，而參與其中的公民也可以認同這樣的一個環境，而且都認為是值得推廣的與學習的。除了參與者本身感受到自己在想法上與行為上的轉變外，也有公民認為，不僅是自己在改變，從其他人身上更可以觀察到其他人心態的改變。而在公民會議之後，對於參與者的行為影響則是表現在對於政策與議題的熱切關心。

## (2)對公共事務更關心

公民會議的舉辦本來就是要招募、刺激許多社會上各個角色的人物來參與討論公共議題，因此會來參與公民會議的人，基本上或多或少對於公共事務都有些微的關心。然而，參與過的公民則認為參與過後，對於公共事務更有熱心且更關切。

會比較想要參與公共的事務的那種心態…因為以前都會自己…獨善其身啊……然後我現在覺得有比其他人更有那個…就是社會認同…對社會的熱忱…其實面對現在這種的政治環境…其實…我還是會對於…對於現在社會的這種…想要改革的那種…那種…那種心情…因為我覺得…我有去參加過…然後…而且…大家其實…會發現說像很多青少年…其…其實不是像大家所想像的那麼冷漠…大家都還是想要參與的…（座談會第二場）

會…就是看他那個走向…到底決定出來了沒有…或者是答應我們的事情是不是都還沒做到…會先關心這樣的議題…（座談會第二場）

在公民會議的活動中，參與者感受到關心公共事務的人其實還是大有人在，並非想像中的人們對於社會都是冷漠的，而且在活動中找到一樣關心公共事務的參與者，更能互相打氣與激勵，自己也變的更主動的關係社會議題。



### (3)知識的增長

在知識的基礎上進行理性的溝通，本就是公民會議的基本訴求，而這樣的一個機制，是有獲得參與者的認同的，

*我倒覺得啦…我倒覺得應該是在…在這個關鍵上…然後否則的話…我倒覺得..很多是福..福..那個大大大眾受..受益的…然後但是…就是不能去被接受…然後第二個…就…參加公民會議…會…讓自己…增長知識啊…而且…更多的創意…(座談會第二場)*

公民會議的活動流程中有邀請對議題有研究的專家與學者，也會邀請政策相關的政府官員參與，為參與者提供相關的知識與解決民眾的疑惑，而這樣的一個機制是可以被公民直接感受到的。

## 2. 對行政機關的效果

在理論的預期上，公民參與的目的便是要影響公共政策、參與公共政策，尤其是公民會議，它的主要目的便是要影響公共政策的形成，所以在理論上的預期它應該會對行政機關產生影響。而從訪談資料中來看，目前行政體系對於公民會議的效用，則有以下幾點看法：

### (1)增加政策的說服力

由於公民會議的公民參與模式，原先的設計就是必須要在政府政策規劃的過程中參與公共事務，因此公民會議對於行政機關所產生的效果，第一個就是可以增加政策本身的說服力。

*它說服力的話，至少它在市府有說服力。對外我是不曉得，不過它至少可以對付市長。就是說因為市長本身他是民選的，他有他的一些壓力，就是來自選民壓力，而且有些東西不是他的專精範圍啦～只能這樣講，不是它的專精範圍啦。那如果說…不用到…公民會議或者其實可以加強啦～如果…應該是可以說服在上位的長官，至少他有那個sense，其實並沒有大家說一定要降低騎機車的那個成本呀～或者增加停車位才是會有怎樣的一個發展。它可能會增加一個在城市規劃的概念或想法。(受訪者A)*

*在過程當中就是說讓至少立法委員看到說，「你有聽到民眾的聲音，在立法的過程當中有種潤滑有一種，對我們來講是種潤滑，你不能偏聽，至少你已經有兼聽，那民眾的意見也確實都有出來。他們就比較沒有話講你都沒有去，你做稅制改革都沒有去聽取民眾的聲音，實際上我們有，我們有剛他們講說去社區大學，我們有做。(受訪者C)*

如受訪者所言，公民會議對於單位首長而言與議會而言多多少少具有說服力，因為許多的機關本身就將公民會議視為探詢民意的管道之一，因此在議會質詢時或者首長作判斷時，多多少少會提出來作參考素材。有部分受訪者將公民會議視為行政部門與議會之間的潤滑劑，讓議會了解行政機關在決策的過程中不是獨斷獨行的，也是有參考民眾意見的。此外，身為單位首長的受訪者則認為，公民會議與民調最大的差異是在於，公民會議在決策的過程中，他的信賴度是更高的，不像民調僅是數字上呈現區是而已。

## (2) 諮詢民意的多元管道

舉辦公民會議對於行政單位來講，最大的效益應屬於增加新的參與方式與諮詢民意的方式，除了民意調查與公聽會以外，現在更增加了公民會議這樣的公民參與模式，在理性的對話過程中彙整出結論報告。

*也是有公共諮詢阿！因為你下來後再來進行題目的討論嘛，你可以讓他透過這討論了解民眾他到底想要什麼？那我們可以給他們什麼東西，到底可不可以做到民眾想要的，也是個諮詢業務。(訪談朱秀芳)*

*我覺得以研考會的立場來講，提供一個參與的方式。因為目前的話，就像老師講的，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。(訪談紀素菁)*

*今天他做出來的結果跟你的決策是兩極化的，其實我覺得那也是有收穫的，就是說你要知道原來民眾怎麼會跟你的想那麼都不一樣，他的點在哪裡，那可能那個點就是你要解決的事，平常你可能不認為那個點是問題，那今天如果做出來是跟你很一致的，代表說原來我們想的也蠻周密的，而且民眾的接受度也是只有到這裡，那我們的立法有沒有必要，(受訪者V)*

公民會議是由人民參與討論的，其主要功能是讓公民可以在充分的資訊下理性討論，因此在公民會議所得到的結論是更具深度的資料，因此對於行政首長而言，不僅是一項民意調查而已。因為他是來自選民的意見，而這意見不是數據上的變異而以，而是具有很多成熟的語句在裡頭。此外，公民會議的結論有時也有可能形成新的政策方向、新的政策規劃或執行方法等。

## (3) 增加政策過程的透明度

公民會議除了可以使公民瞭解政策內容外，還可以讓公民參與與瞭解政府政

策的過程：

*其實我覺得效用最大就是說…對阿，因為…就是..有一個…有一個機制，那…讓…大家能夠知道這政府…的決策…的過程…或者說…了解到說官方…他們的看法…不要讓人家都覺得我們什麼黑箱作業啦…什麼不透明啦…這種，因為這種平常你也不可能有什麼機會去…讓人家知道啊…（受訪者S）*

*增加公民會議過程的公開性、透明度與能見度，讓更多公民認識到這種參與政府決策過程的方式，同時也形成一種監督機制。（座談會第二場）*

因為大多數的民眾不是政府裡面的行政人員，因此多半不瞭解政府的決策過程。透過公民參與的機會，政府部門得以在公民會議解說政策的內容外，也可以說明政策的過程，可以增進政策合法化過程的透明度。

## 五、未來公民會議機制設計的改進原則

台灣自 2002 年起，先後針對各種議題辦理公民共識會議，至今已累積將近二十場。雖然公民會議的操作程序在我國並未明文規定，但大體而言操作方法及程序皆遵循丹麥的操作方式，且因應我國國情而有所調整。儘管如此，對於公民會議這種發展近四年的新興公民參與模式，仍存有許多需要改進之處，以下就主辦單位、會議運作及未來推動建議方面分別加以說明之。

### 1. 主辦單位

主辦單位的立場是一個公民會議成敗的關鍵之一，一個公正持平的主辦單位，基本上就代表了這場會議的公信力與基本品質。而受訪者所建議適合的主辦單位，主要還是以學校單位為主：

*我們是想要請學校，才能中立。畢竟因為有些民間團體還是有些立場啦！（受訪者D）*

*我基本上我會認為，可能是由學術團體或非營利組織，就是你行政機關你要去辦，為什麼，妳辦的再公正人家也不相信你。（受訪者V）*

另外，亦有受訪者認為應由相關業務單位主辦，這樣在舉辦過程中不僅較容易掌握，同時對於該業務相關單位而言與也較具參與感，不致至置身事外。

*我是希望最好說回到業務單位讓他們自己去辦。…如果今天業務單位辦的話…好…那辦完就..他可能還會一直再找這些人…這樣子這些人就真是比較真正有參與感嘛…（受訪者S）*

## 2. 會議運作過程

對於會議運作過程，受訪者首先提到的問題為會議時間的問題，有受訪者認為會議時間太過冗長，亦有一說認為會議時間有些緊湊，尤其是在形成結論的階段，時間的壓力可能會致使參與之公民無法暢所欲言。

*那個就是你們公佈結論跟他們討論完的那一天我覺得時間很趕，太緊湊了，那個結論蠻倉促的，那個時間我覺得可以在加長一些我覺得會更好…那最後你的會議的結論也讓他們能夠暢所欲言，完全表達他們想要表達的東西會比較好，因為像有些說，阿!時間來不及，那不然就不要講了!會有那種感覺，我是覺得怕她們這樣覺得很趕，會非常倉促(受訪者J)*

其次，在會議資料的準備上。由於商議式民主講求的是知情的討論，那麼議題相關基本資料的準備更需要謹慎以對，除了要使參與的公民對討論議題具有基本資訊外，可閱讀資料應更趨多元、豐富且深入，讓參與者更能掌握議題本身，此外亦不能忽略資料的持平，以免影響參與者的觀點及會議的公信力。

*收集的資料更多元的、更多元、更豐富更深入，然後讓他們有更充分讀的時間，讀完之後再來討論，這樣會更好。(受訪者L)*

*這群人本來就是對公共事務比較邊緣的，那你在資訊刺激的時候你給他什麼資訊，大概就會引導…(受訪者E)*

除了可閱讀資料的充分多元之外，專家的安排更是不可輕忽的關鍵所在。許多實證研究指出，專家學者的立場對於參與公民的討論影響最大。是故主辦單位在安排專家諮詢時，必定會盡力平衡正反立場之專家，以免產生負面影響。有時候主辦單位可能小心謹慎避免公民會議成為政策宣導之工具，所以致使有受訪者認為主辦單位在安排專家說明時較為忽視政府單位的意見，使得政府的一些作為沒有機會進行說明。

*我會覺得說可能從他們後來的一些表達就會發現說，他們大概蠻相信所謂這些專家學者的意見，可是我是覺得說還是沒有充分去…至少說像在管理局或是在縣政府這方面沒有充分有機會來作一些說明，那可是好像後來他們在選這些專家學者、這些諮詢的專家他們又不太願意邀請政府的代表出席這個會議，所以更沒有機會去做這樣的說明。(受訪者H)*

最後則是在參與人員的招募上，公民會議在我國雖已推行近四年的時間，但對於國民來說仍屬陌生，所以每場報名的人數一直無法突破擴大，相對地代表性的問題因而備受爭議。要如何擴大招募參與者，應為當前當前推廣公民會議相當重要的課題之一。

*但是我是覺得，我一直覺得說....有沒有辦法參與的層面更擴大一點，讓看起*

來就是說讓意見更能夠人家比較關切他到底是不是反應出來民意，因為我們要的是真正的民意，那他們關心首長關心，他到底是不是真正的民意因為人家還是…我自己也了解阿，抽樣的耶，這不是說小區域…（受訪者C）

因為我是覺得說像我們這一次我們有，我們辦這種會議唯一會被人家講說你們那些人是怎麼找出來的？那那些人怎麼找出來的其實我們也是像說開那種記者會，然後有看到記者會報導的人知道了之後才報名的，所以其實基本上當然我們錢有限，那當初林副教授就有說，其實像在國外有時候他們就會到處在媒體廣告就會登的很打然後讓很多人知道，很多人知道來了之後再來選，人的話就好像可以篩選…（受訪者V）

### 3. 未來推動方面

為了推動所需改進的，首要就是宣傳的加強，由於公民會議在國內仍屬於新生階段，許多民眾皆不瞭解其精髓所在或是運作過程為何。所以有許多受訪者認為當務之急應當加強公民會議的宣導，讓更多民眾瞭解公民會議為何物，進一步踴躍參與。

公民會議喔…第一…必須…要推廣…我我…我想如果你們要推廣公民會議的話，第一個你要讓人家瞭解公民會議，要讓它知道…人家知道它的力量，那你要去…我我…要去推動…大家知道說公民會議，它是具備一定程序，他是可以代表一定的…這個…你要讓老百姓接受（受訪者U）

那是不是說…這一些…這一些…發起公民會議的學校的教授的學校…開始本身自己作起…成立一個公民會議社團…然後去培訓一些主持人…然後…在社團裡面…模擬公民會議…或是…可以…也像可以說…嗯…辦…舉辦一些…對外的公民會議…我倒覺得這是非常好的…這是…爲了要永續經營…的想法…（座談會第二場）

另外，亦有受訪者提到一個相當不錯的概念，亦即成立諮詢顧問小組。現今商議式民主實踐模式的推動在政府部門已逐漸開展，但是在這同時要如何掌握運作的品質，就成了另一個重要的環節。有受訪者便建議應當建立一個諮詢顧問小組，適時地控制運作品質，才不致讓新興民主模式受到考驗。

我們最近就給研考會的建議，就是說看看要不要成立一個所謂的諮詢顧問小組，去做評估啦，就是說部會要提案可以阿，院裡面，你去制訂政策就是要聽聽意見嘛，那就讓諮詢顧問小組先去做一個評估，認爲他有達到一定的這個水準的時候，他就說可以去做的時候，這個時候才去推動；如果是評估小組認爲不是很好的時候，那這個案子就是要做一些調整。因爲你這樣的話有一個機制在嘛，審核的機制在，如果我們再搭配一些操作手冊啦，或是一些整個相關的一些…過去的相關的操作經驗阿，包括我們的一些學者專家群的給他的一些指導或是支持，他自然而然…所謂的那個公民會議出來的東西就

不會走樣阿 (受訪者N)

## 伍、結論

商議式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，實際的商議式民主模式操作如何回應到當初論者所建構的圖像，則是目前文獻較為缺乏，也是本計畫所要處理的重點。

本計畫的目的有二，首先是制度分析層次，重點在透過台灣近幾年公民會議的實際操作經驗，檢視商議式民主與現行官僚體制決策模式、以及決策結果兩個面向的磨合狀況；另外，第二個目的是從實務的角度來看商議機制設計原則的建立，重點為依循前一個目的，討論後續商議式民主實務運作模式所應思考的設計原則。

針對第一個目的，研究結果發現，雖然從理論上的預期，官僚專業與民主精神兩者存在著無法完全結合的基本問題，但從我國過去幾年商議式民主公民會議的運作與現行官僚體系決策方式以及決策結果之間的結合狀況來看，到目前為止兩者尚未產生很大的衝突出現，但是其背後主要原因並非商議式民主與傳統官僚體制運作已找到結合點，而是因以下幾個主要原因：

1. 商議式民主模式目前在國內尚未有明確的法律位階，導致公務體系都仍以嘗試的心情來看待，資料顯示目前公務體系看待公民會議的結論報告，不論其結果與原本公務體系的決策是否有所差異，都仍是以官僚體系原有的決策為第一優先，且公務體系自然會有一套處理的機制，換言之，公務體系有相當高的自由度來決定公民會議的結論該如何處理；
2. 民眾本身對商議式民主的期待尚未建立，對於商議力量的期待無法深入民間，因而無法將商議的力量轉成民主壓力加諸於公務體系當中；
3. 商議模式仍未有客觀、公正的一致性模式，因而產出之商議式民意的品質仍然參差不齊，無法舉得社會公信，自然公務體系也就會將之視為一種刺探民意、甚至是政策宣導的手段。

本計畫的第二個研究目，主要是希望為後續商議式民主持續發展，提供一個機制修正的原則。研究發現，目前公民會議較容易產生爭議點的地方從會議發動到最後的評估，每一個環節都有可能。首先，在會議議題性質方面，究竟議題的大小、爭議程度應該如何，從訪談資料上來看，受訪者並未有定論，其次會議進行的模式或時間長短，也各有不同論點支持。整體來看，受訪者對於整個會議機制設計比較共同的想法是會議的操作過程，不論在資料的提供、主辦單位、或專家的選擇上，都有許多模糊的可操縱空間，而這也是造成公民會議目前在操作模式上仍受到少數人挑戰的原因。

整合上述兩個研究目的，本計畫認為後續商議式民主公民會議的發展，在實務上的設計至少有幾點原則可以參考：

1. 建立獨立的客觀審核機制，也就是成立相關的公民會議評鑑機制，讓上述疑慮可以受到一定程度的控制。否則持續的由各個不同立場、品質的公民會議在社會上舉辦，只會持續增加社會上對公民會議的負面觀感，消耗商議式民主的社會價值。
2. 設計多樣性的商議機制模型，也就是切割現行公民會議單一操作時間、會議規模的形式，讓會議形式可以有更多不同的模型可以依循，此舉將可以解決不同議題的類型需要，也不會有對於議題適合爭議程度、會議時間等的不同論點產生。
3. 長期發展之下，未來將需要針對公民會議制訂明確的法律位階，否則僅以「參考」的力量發展，無法為公民會議找到明確與官僚體制的結合處，換言之，本計畫認為商議式民主與官僚體制之間的結合，其中一個力量就是必須從法治制度的設計上著手。
4. 最後，實務的機制設計之外，要讓商議式民主的精神順利進入官僚體制內，與其結合，官僚人員與民眾民主理念的深植是最根本的力量，這有賴文官的培訓及教育體制發揮更深遠的影響。

當上述幾個會議過程的重點都掌握之後，基本上本研究受訪者資料顯示，從效果上來看，公民會議確實可以產生一個品質良好的民意，也是公務體系一個重要的民意參考依據，符合商議式民主理論的期待。整體而言，雖然實踐商議式民主精神的公民會議在台灣已經有相當多的推行經驗，但從實證的資料來看，其所處的定位仍然相當模糊，其所受的質疑也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，公民精神的建立與教育也是不可忽略的層面。

附件一：

## 「商議式民主行政理論的建構與制度設計」研究案 深度訪談資料

研究人員：政治大學公共行政學系 黃東益 副教授

研究期間：2005 年 8 月至 2006 年 07 月

訪談時間：2006 年\*\*月\*\*日 \*\* 時

1. 請問您在政府工作多久了？在本機關待了多久？請問您曾擔任過哪些職務？在哪些職位上曾接觸過與公民參與有關的業務？
2. 目前政府機關有類似的公民參與機制（如公聽會、說明會或網路論壇），貴單位曾經使用過哪幾種？實際運作的狀況如何？您的相關經驗又有哪些？你是如何接觸到公民會議這個概念的？你覺得公民會議和以上的公民參與方式有那些不同？
3. 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？是根據哪些規定？舉辦的經費是在哪些項目底下？你是在什麼情況下接這個業務？還有哪些同仁參與這個業務？你們怎麼分工？
4. 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？
5. 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？
6. 在撰寫可閱讀資料的過程中，有沒有訂出一些基本的原則，如何跟承辦單位進行合作撰寫可閱讀資料？在邀請專家的過程中，有沒有訂出一些原則或提供哪些協助？
7. 麻煩你舉出這次結論幾個比較具體的政策意見，你覺得這些意見有沒有說服力？他們的行政可行性如何？政治可行性如何？有沒有和貴機關既定政策方向或長官的意見不一樣的結論？在公民會議後，貴機關如何處理共識會議的結論(追問一致與不一致的處理方式)？這些結論對政策有沒有影響？(追問沒有影響狀況下的原因)從哪些地方可以看得出來？
8.
  - a. (在一致的情況之下) 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是一樣的，會不會覺得很浪費時間？很不值得？
  - b. (在不一致的情況之下) 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是不一樣的，會不會增加貴機關在作業上的困擾？你覺得值不值得？為什麼？
9. 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（可追問教育、政策



合法性、爭議的解決、決策的品質等)？有無負面的影響？

10. 經過這一次的公民會議後，你覺得未來貴機關哪些議題適合用公民會議方式徵詢民眾意見？（包括議題的性質、爭議性、範圍大小等）要由哪些人來參與？（全民？利害關係人？利益團體？）
11. 你覺得針對貴機關內部管理過程(例如，各項內規)，適不適合推動類似公民會議的商議式民主，讓機關內部所有人員來參與？為什麼？（追問如何種議題，如何進行）
12. 最後，你覺得未來要辦理類似活動時，有哪些地方需要改進？為什麼？
13. 請問您有沒聽過審議式民主的概念？是怎麼接觸到審議式民主這個概念的？您覺得與其他的民主又什麼不同？

## 參考文獻

- 江宜樺 (2001)。《自由民主的理路》。台北：聯經出版社。
- 余致力，2000，〈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》，第四期，頁 1-29。
- 林水波。1993。〈強化政策執行能力之理論建構〉。台北：行政院研考會。
- 林水波，1999，〈民主行政的再造策略〉，《政府再造》，林水波編著，台北：智勝，頁 337-374。
- 林水波，1999，〈台灣政府再造的緊要續接：鞏固討論型決策〉，《政府再造》，林水波編著，台北：智勝，頁 375-414。
- 林水波、石振國，1999，〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉，《立法院院聞月刊》，第二十七卷,第三期，頁 33-44。
- 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》，第六期，頁 61-118。
- 林國明、黃東益，2004，〈各種公民參與模式之應用〉，賴美淑 主編，《公民參與--審議民主的實踐與全民健康保險政策》。台北：行政院衛生署。(刊印中)
- 孫本初 審定(Jon Pierre and Guy Peters 原著)，2002，《治理·政治與國家》，台北：智勝。
- 孫本初 審定，(Guy Peters 原著)，2003，《政府未來的治理模式》。台北：智勝。
- 許國賢，2000，〈商議式民主與民主想像〉，《社會科學論叢》，第十三期，頁 61-92。
- 郭秋永，1999，〈強勢民主：新時代的政策參與〉，《問題與研究》，第三十八卷，第六期，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》，第九期，頁 85-121。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯。
- 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》，第二一一期，頁 123-143。
- 黃東益，2003a，〈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〉，《政治學的發展：新議題與新挑戰》，頁 91-122，台北：韋伯。
- 黃東益，2003b，《民主商議與政策參與—審慎思辯民調的初探》，台北：韋伯。
- 黃東益。2004，〈審議式民主的實踐--「全民健保公民論壇」的執行及結果分析〉。賴美淑 主編。《公民參與--審議民主的實踐與全民健康保險政策》。台北：行政院衛生署。(刊印中)
- 楊意菁，1998，〈民意調查的理想國--一個深思熟慮民調的探討〉，《民意研究季刊》，第二零四期，頁 63-76。
- 雷文攻，2004，〈強化我國健保行政決策公民參與的制度設計—二代健保先驅性全民健保公民會議的建議方案〉，《台灣民主季刊》，第四期，頁 56-82。
- 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》，第四期，頁 35-56。
- Ackerman, Bruce and James Fishkin. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.

- Bohman, James. 1996. *Public Deliberation*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, UK. :Oxford University Press.
- Fisher, Frank. & John Forester. (eds. )1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: UCL Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reforms*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, James S. and Peter Laslett. (eds.) 2003. *Debating Deliberative Democracy*. Oxford, UK. : Blackwell.
- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Fox, Charles J. and Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration: Towards Discourse*. Thousand Oaks CA.: Sage.
- Gawthrop, Louis. C. 1997. "Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion." *Public Administration Review* 57, 3: 205-210.
- Healey, Pasty, Claudio de Magalhaes, Ali Madanipour and John Pendlebury. 2004. "Place, Identity and Local Politics: Analyzing Initiatives in Deliberative Governance" in Hajer A Maarten and Hendrik Wagenaar.(eds) 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 60-87.
- Innes, Judith E. and David Booher. 2004. "Collaborative Policy-making: Governance through Dialogue" in Hajer A. Maarten and Hendrik Wagenaar.(eds) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 33-59.
- Lovan, Robert W. Michael Murray and Ron Shaffer.(eds.) 2004. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-making in Civil Society*. Burlington, VT.: Ashgate.
- Maarten, Hajer A. and Hendrik Wagenaar.(eds) 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Kenneth J. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy" *Public Administration Review* 57, 3:193-199.
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk. 2002. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, MA.: McGrawHill.