

國家、公民社會與審議民主： 公民會議在台灣的發展經驗

林國明

臺灣大學社會學系

本文試圖回答什麼因素影響「國家贊助的公民會議」在台灣的發展及其運作特質。本文採取「政治制度結構」的觀點，從國家與公民社會的互動關係、代議制度的特質，和國家組織的決策結構這三組制度要素的聚合作用，來分析公民會議在台灣的發展與整體特性。本文的分析指出，現有代議民主體制的弊病所滋生的公眾不滿，使得公民會議所要體現的審議民主理念具有一定程度的公共接受度。政府決策結構對學界的相對開放性，使得創新性理念可以傳導到政府機構。民進黨執政菁英，由於無法掌握國會多數，又必須面對社會團體的抗爭和要求擴大參與的壓力，於是策略性推動公民會議，來協助解決民主治理的問題。在公民會議理念的擴散網絡中，社會團體和學界，也透過參與政府決策或政策諮詢的途徑，要求或建議政府辦理公民會議。這些條件的聚合促成「國家贊助的公民會議」的顯著發展。本文也指出，國家組織決策結構的特質，導致公民會議的規範架構和程序原則無法鑲嵌在法規、機構和例行化操作，使得有些政府發動的公民會議並沒有嚴守程序規則。缺乏制度規範損及公民會議的正當性和政策影響力。本文也分析政治結構所型塑公民社會團體對國家贊助的公民會議的態度。一方面，代議體制的弊病使得一些社會團體受到審議民主理念的吸引；另一方面，某些公民社會團體的組織特性，以及和威權國家對抗的歷史所形成的政治性格，也使他們對國家和一般公民的能力不太信任，也傾向於採取衝突性的對抗策略。這種性格使某些社會團體對政府發動的公民會議保持戒心。社會團體對公民會議的矛盾態度，影響了公民會議在台灣的運作特質與後續發展。

關鍵詞：審議民主、公民會議、共識會議、公共領域、公民社會

State, Civil Society, and Deliberative Democracy: The Practices of Consensus Conferences in Taiwan

Kuo-ming Lin

Department of Sociology, National Taiwan University

The consensus conference is an innovative model of citizen participation that embodies the idea of deliberative democracy. Beginning in 2004, state-sponsored consensus conferences flourished in Taiwan. This paper analyzes the developmental trend and characteristics of Taiwan's state-sponsored consensus conferences. Adopting a political structure perspective, it investigates how the institutional configuration of state-society relations, representative institutions, and governmental decision-making structures helped shape the development and operation of consensus conferences in Taiwan. It is argued that several institutional factors combined to create favorable conditions for developing state-sponsored conferences in Taiwan. Popular discontent with the functioning of representative institutions made the appeals for deliberative democracy attractive, while the relative openness to academic consultation rendered possible the flow of consensus conferences' innovative ideas from the scholarly community to governmental officials. Facing legislative battles from opposition parties and increasing pressures of protests and participation from social groups, the minority government of the Democratic Progressive Party (DPP) strategically used state-sponsored consensus conferences to solve problems of governance. This paper also points out the institutional drawbacks that inhibited the sustainable development of state-sponsored consensus conferences in Taiwan. Constrained by some features of state decision-making structures, the normative framework and procedural rules of consensus conferences could not be embedded in laws, institutions, and routinized practices. As a result, operational rules were not strictly followed and procedural neutrality was violated in some cases of the state-sponsored consensus conferences, which hurt the legitimacy and policy effects of this innovative model of citizen participation. The political structure perspective helps account for civic groups' attitudes toward state-sponsored consensus conferences. On the one hand, amid the popular discontents caused by adversarial politics, some civic groups attempted to promote consensus conferences to improve the quality of representative democracy; on the other hand, some social groups' undemocratic organizing and confrontational approach led certain leaders of civic groups to have little trust in government and civic competence, thus making them wary of state-sponsored consensus conferences. The ambivalent attitudes of civic society groups influenced the development and operation of consensus conferences in Taiwan.

Keywords: consensus conference, citizen conference, deliberative democracy, public sphere, citizen participation.

一、導論與問題

一九八〇年代中期以來，審議民主(deliberative democracy)的理念逐漸受到民主理論的關注，在這同時，許多強調公共討論的公民參與模式，也在歐美國家相繼發展出來（林國明 2007; Gastil and Levine 2005）。晚近，審議民主的理念與實作，也飄洋過海來到台灣。在審議民主的擴散風潮中，尤其值得關注的是公民會議(consensus conference)的發展。公民會議是起源於丹麥的公民參與模式，邀請一般公眾針對爭議性的政策，聆聽多元觀點，進行情情討論，經由說理的過程形成集體意見，供決策參考。公民會議在 2002 年首度由學者引進台灣，實驗性地用於討論全民健保議題（林國明、陳東升 2003）。2004 年台灣首度由國家資助就公共政策議題正式舉辦公民會議，討論「代理孕母」是否開放。自此之後，從 2004 年到 2006 年，台灣總共辦了將近 30 場次的公民會議（陳東升 2006；本文附錄一），其中，大約有一半（14 場次）是政府委託辦理的，非政府委託的，也都獲得國家的財務支援。¹ 討論的議題非常廣泛；在某些議題上，公民會議的結論產生實質的政策影響，例如衛生署草擬的「代孕人工生殖法」草案，即根據公民會議的結論，採取「有條件開放」的原則；在備受爭議的健保費率調漲議題上，行政院也尊重公民會議的結論，決定不調漲費率，改採公民會議所提出的多項政策建議來因應健保財務危機（參見行政院衛生署 2007: 78-104）。

從 2004 年到 2005 年，短短兩年間，台灣成為全世界辦理公民會議次數最多的國家，甚至超越丹麥。² 這股發展趨勢，有相當大的成分來自於國家的贊助。為什麼台灣的國家這麼支持公民會議？許多國際

1 如國科會、青輔會和政府資助成立的台灣民主基金會。

2 從 1987 年到 2000 年，丹麥科技委員會(Danish Board of Technology)總共舉行了 19 場全國性議題的公民會議(The Loka Institute 2008)。從 2004 年到 2005 年，兩年之間，台灣總共舉辦了 22 次公民會議。

學者對此感到好奇（參考廖錦桂、王興中 2007）；公民會議在台灣所產生的政策影響，也令國際學者驚訝。³日本公民會議的重要推手小林傳司(Tadashi Kobayashi)，甚至說台灣推動公民會議的經驗、國家對公民會議的支持，以及公民會議的政策影響力，「太美麗了而不真實」。⁴

但公民會議在台灣的發展，並非全是「美麗」的經驗。質疑政府有意藉由公民會議來「逃避決策責任」、「製造假民意」、「替政策背書」的聲音，俯拾皆是。⁵雖然有些社會運動團體對政府贊助的公民會議抱持不信任的態度，但社會團體的態度並不一致。事實上，有些公民會議是社會團體建議或要求政府辦理的；有些社會團體，參與政府委辦的公民會議的執行委員會，監督會議的進行；有的在公民會議中提出觀點和主張；有的督促政府回應公民會議的共識；有的甚至主辦國家贊助的公民會議，在社區層次推動公民對話（林國明 2009）。可見社會團體與國家贊助的公民會議的互動，有多重的角色。但整體來說，公民會議並沒有被社會團體普遍接受為決策過程中必要的民意諮詢機制。

公民會議在台灣所產生的政策影響，也不宜被誇大。有些政策議題，公民會議的結論確實影響了行政部門的政策決定。但有些發動公民會議的政府機關，對結論並沒有積極的回應（黃東益 2008）。整體來說，公民會議對政策決定的影響，程度不一。

這些觀察，引來許多困惑。為何台灣的國家這麼支持公民會議？政府是否如某些社會團體所質疑的，試圖影響公民會議的結論來替政策背書？國家機關如何回應公民會議的結論？社會團體，如何看待公

3 例如，美國學者 Leib (2005)曾指出，台灣舉辦的「代理孕母公民會議」，使公民展現前所未見的權力，「他們審議的結果，成為具有約束性的法律」。然而，Leib 的說法並不精確；衛生署草擬的「代孕人工生殖法」法案，至今仍未完成立法。

4 小林傳司現任日本大阪大學傳播研究設計中心副主任。他的用語是：“It’s too beautiful to be true”。於審議民主國際研討會（2005 年 8 月 29-30 日，台北：福華國際文教會館）會議發言。

5 參見中國時報(2005/1/3)，經濟日報(2005/08/01)。有關社會團體對公民會議的態度，另見台灣智庫、財團法人台灣民主基金會(2005)，《審議民主實務工作坊：會議實錄》。

民會議？它們是否接受公民會議這種公共審議模式？這些困惑，關連成本文所要回答的核心問題：什麼因素影響公民會議在台灣的發展及其運作特質？

二、理論與文獻回顧

公民會議是種公民討論公共議題的模式，它透過高度結構化的程序規則來實踐審議民主的理念。⁶這套理念一方面強調「直接參與」，主張受到政策所影響的個別公民，應該要有機會來影響政策；另一方面強調「知情討論」，認為公民們應該根據充分資訊和理性判斷來瞭解公共事務，並經過討論的過程，針對爭議的政策尋求公眾能夠信服的方案（林國明 2009；Bohman 1996；Chambers 2003；Gutman and Thompson 2004）。倡導審議民主，經常是為了矯正代議體制一些廣受詬病的缺陷，如公民的政治冷漠或缺乏參與機會，以及政策決定缺乏說理的成分(Shapiro 2003)。1980年代中期起源於丹麥的公民會議，已經推展到世界各國，但在各國的運作卻有迥異的特質；各國政府看待公民會議也冷熱有別，有的熱情推動，有的冷眼對待。公民會議，到底是如何在特定的政治體系中發展與運作？這是本文所要探討的問題。

公民會議在台灣的發展趨勢，引發不少國內研究文獻，探討了公民會議的說理過程、自我轉化機制，以及公民和專家的互動（林國明、陳東升 2003；黃東益、李翰林、施佳良 2007；黃東益、施佳良、傅凱若 2007；林祐聖 2007）；公民會議和其他審議模式的差異（林國明、陳東升 2005）；公民會議與社會運動的關係（杜文苓 2007）；政府對公民會議結論的採用情形（黃東益 2008）；以及，公民會議在實踐上的限制（陳東升 2006；黃競涓 2008）。但公民會議在台灣整體的發展和運作特質為何？受到哪些因素影響？我們仍缺乏瞭解。

6 有關公民會議的詳細操作程序，參見林國明(2008b)。

即便是國外文獻，本文所探問的，也是個很少被研究的問題。過去審議民主的國際文獻，主要在討論「什麼是審議民主」的理論問題，而不是「審議民主如何運作」的經驗問題(Chambers 2003)。晚近，逐漸有學者注意到公民會議、公民陪審團(citizen jury)這類公眾參與模式的實踐經驗與審議民主理論的關連。⁷這類的經驗研究文獻，大多是在檢證審議民主理論的假定與宣稱。⁸它們雖然增進我們對「審議民主如何運作」的瞭解，但是對不同國家特殊的政治社會條件，如何影響公民審議的發展與特質，我們所知非常有限。

近來有少數比較研究的文獻開始討論公民會議在不同政治體系的實踐經驗，其中，Annika Porsborg Nielsen 等(2007)和 John S. Dryzek 與 Aviezer Tucker (2008)是比較具有理論觀點的著作，分別代表「政治文化解釋」和「政治體系的制度解釋」兩種觀點。他們的解釋，有其貢獻，也有不足，本文將加以修飾、擴充。

(一) 政治文化解釋

Nielsen 等(2007)分析社會普行的民主價值如何影響公民會議在法國、丹麥和挪威的發展。前面提過，公民會議蘊含著審議民主的理念，倡導審議民主，經常是爲了矯正代議民主的缺失，Nielsen 等因而認爲，社會對代議民主所抱持的正當性信念，影響到公民會議的發展命運。他們的研究指出，公民會議在法國無法被廣泛接受，是因爲這套公民參與模式所體現的理念，與法國「主流政治文化」並不相容。法國公眾和主要政治社會行動者秉持代議民主的信念，認爲民主正當性的來源，是由民選的政府首長和民意代表，依據公平與透明的程序來作決策。政策決定如果要透過公民會議來徵詢「少數民衆」的意見，反而是不民主的，是與代議民主的本質相衝突的。相較之下，公民會議在丹麥能被廣泛接受，則是因爲丹麥具有強調公民積極參與、

7 審議式民調(deliberative polls)的創始者 Fishkin (1995)大概是最早探討公民參與的經驗模式與審議民主理論的關連的學者。

8 參考 Chambers (2003)和 Carpinini 等(2004)所做的詳盡的文獻回顧。

公共討論和共識政治的民主傳統（另參考 Andersen and Jager 1999）。

Nielsen 等所界定的，具有因果解釋力的文化，指的是「社會共識性的價值」，這種觀點，往往忽略一個社會之內可能存在多種矛盾的，相互衝突的民主理念，行動者可能策略性地援引某種理念來解決問題。⁹理念的援引涉及實作層次的具體行動。Nielsen 等的分析觀點，則忽略是哪些政治體系的制度結構特質，使得特定的行動者，具有機會、能力和誘因，來倡導、操作或反對承載審議民主理念的公民會議。

（二）政治體系的制度解釋

不同於 Nielsen 等的「政治文化」觀點，Dryzek 與 Tucker (2008) 則從政治體系的組織結構來分析公民會議在丹麥、美國和法國的運作特質。Dryzek 與 Tucker 將公民會議的運作特質，聚焦在辦理的模式 (mode of establishment) 與後果。辦理的模式所關注的是「發動機構」與「程序規則」，前者指的是：贊助和組織公民會議的是國家機關還是民間團體；後者指的是：公民會議是否依照特定程序規則的指引來辦理，贊助和組織者是否介入操作的過程而使會議偏向特定立場。後果的面向，則包含「正當性」和「政策影響」兩部分，前者指的是：公民會議的審議模式是否被政治社會行動者廣泛地接受，認可它在決策過程中有適當的位置；後者指的是：審議的結果對實際決策的影響。Dryzek 與 Tucker 認為，公民會議在各國運作特質的差異，主要因素來自於國家與公民社會的關係。

1. 國家與公民社會的關係

根據 Dryzek 與 Tucker 的分析，國家與公民社會的關係，可以從兩個面向上來作區分：包容與排除 (inclusive-exclusive)，主動與被動 (active-passive)。前者指的是社會團體能夠接近國家決策的機會，後者著重於國家對公民社會的介入。這兩個面向如何影響公民會議的運作

9 有關這種文化觀點，請參考 Swidler (1986) 的經典論文。

特質？Dryzek 與 Tucker 的概念架構其實缺乏因果關係的明確性，讓我根據它隱含的理論邏輯，做進一步的說明。¹⁰

主動介入公民社會運作的國家，如果決策結構同時具有「包容性」，例如，透過統合主義的模式將社會團體納入決策體系，那麼，公民會議將成為國家與社會之間綿密的溝通網絡的一環，丹麥是「主動－包容」國家的顯例。在這種類型的政治體系中，公民會議的整體運作特質是整合性的：由國家所贊助，但在運作上卻免於國家權力的介入而具有中立性，且為社會團體普遍接受，它所產生的公共意見，也被整合到既有的政策決策結構中。

「主動－排除」類型的國家，政府在決策過程中排除眾多社會團體的參與，例如法國。在這種政治體系中，公民會議的運作主要是採縱性的(managerial)。國家操作公民會議來展現「知情的公共意見」，以代替社會團體的主張，作為決策正當性的來源。社會團體對國家操縱的公民會議有著強烈的憎惡；公民會議所形成的結論，被社會團體視為「國家製造的共識」而不具有正當性，很難產生實際的政策影響。

至於「被動」的國家，如果它的決策結構是對各種利益組織開放的，那麼，必須回應多元利益主張的國家，不太可能有動機去贊助公民會議來形成集體的共識意見，例如美國。在這樣的政治體系下，公民會議的運作特質是倡議性的。公民會議主要是由民間組織所贊助，用來倡議他們所主張的公共利益。這些民間組織通常有特定的立場，因此他們辦理的公民會議可能偏袒特定觀點，而遭致立場相異的團體所抵制。而這些民間組織所倡議的立場，也不過是百家爭鳴的多元體系中的一種聲音，並不會特別得到國家的關愛，政策的影響力可謂微乎其微。

由於公民會議是介於公民社會和國家之間的一種特殊的公共領域

10 根據 Dryzek 與 Tucker (2008)的面向區分，邏輯上有四個類型的政治體系：主動－包容，主動－排除，被動－包容，被動－排除，但他們的經驗案例中並無被動－排除的類型，因此本文以下的說明將忽略這種類型。

的形式（林國明 2009），關注國家與社會互動類型的分析架構確實有助於瞭解公民會議的發展特質。但 Dryzek 與 Tucker (2008) 的分析架構太過寬廣，忽略了政治體系的一些重要因素，以致於缺乏分析的明確性。他們所忽略的第一組因素是代議民主體制的運作所形成的國家權力的分配與運作型態；更明確的說，是憲政結構所限定的行政立法關係，以及政黨體系的運作所形成的政治權力分配。另外，他們也忽略了創新性理念的傳播與制度化的機制；更明確的說，是國家組織的決策結構，是否，以及如何，使得行政部門能夠接受，推動公民會議這種公眾參與模式？以下依序說明這兩組分析要素。

2. 行政立法關係與政黨體系運作

公民會議是在選舉機制和利益代表體系之外形成公共意見，以作為代議民主體制的補充（林國明、陳東升 2003）。在代議民主體制中，國家贊助的公民會議，一般是由行政部門所發動的。如果行政部門在議會可以獲得穩定多數的支持，除非它在議會外遇到社會團體強烈的對抗，否則國家組織不太可能有誘因發動公民會議來補充，甚至試圖替代代議民主體制的正當性。

國家是否可能發動公民會議，因而必須考慮行政立法關係與政黨體系的運作。以丹麥為例，先前討論的「政治文化論」和「國家社會互動論」都從丹麥政治體系重視共識、協商的特質來解釋政府贊助的公民會議的運作，而忽略了 Christoffer Green-Pedersen 與 Lisbeth Hoffmann Thomsen (2005) 所提醒的：丹麥極端分裂的政黨體系所釀造的政治衝突，其實是合作與協商的先決條件。丹麥是國會政黨林立的內閣制國家，從 1982 年以後，每任政府都是多個政黨聯合組成的少數政府，無法穩定掌握國會多數。政府政策和法案要在國會通過，通常需要五個以上的政黨支持。無論是左派還是右派陣營的執政聯盟，都必須爭取中間小黨的支持才能在國會形成多數通過法案；但即便是執政聯盟內部，不同政黨也常意見紛歧。這常造成政局的不穩，也使得國會改選和政府重組頻仍。由於少數政府要在國會形成多數聯盟非常費力耗時，因此，針對重大爭議政策，在議會體制之外徵詢公眾意

見以「尋求社會共識」，成為少數政府彈性調整執政聯盟，說服政黨合作，弱化反對力量，以凝聚國會多數的治理策略；公民審議因而成為政治過程重要的構成要素。¹¹

因此，在其他條件（如國家社會互動類型）相同的情況下，邏輯上來說，當行政首長所屬政黨或政黨聯盟無法在國會掌握穩定多數時，政府比較可能贊助公民會議來尋找「社會共識」，這種情形比較可能出現於內閣制的「少數政府」、總統制的「分立政府」，或同時存在「少數政府」和「分立政府」的「半總統制」。

3. 創新性理念的傳播與制度化的機制

公民會議是創新性的公民參與理念。它的理念，有兩個層次。借用 John L. Campbell (2002)的分類，這兩個層次，一個是規範架構(normative framework)，這是審議民主理論所提出的有關「良好的民主制度應該如何運作」的價值與信念；另一個是實作理念(programmatic ideas)，這是有關「理想的公共審議應該如何進行」的程序指引。公民會議藉由一套程序化的規則來選擇參與者、設定議題、進行公共討論和形成結論（林國明 2008b），它的運作涉及操作性的程序知識。對許多國家來說，公民會議所蘊含的審議民主的規範價值，以及程序規則的操作知識，是外來的理念。行政部門如何接觸到並且接受外來的理念？政府官員是否，以及如何學習公民會議的操作性知識？國家社會關係、政府體制和政黨政治的運作現實，這些條件可以部分解釋行政部門「為何」會贊助公民會議，但無法妥善回答行政部門「如何」接受公民會議的民主價值和實作指引。要回答這些問題，我們必須追溯理念傳遞的過程，考察特定行動者如何將他們承載的理念傳達進入國家機構。

理念需要承載者(carriers)。在政策發展過程中，知識分子和學院學者經常扮演理念承載者的角色(Campbell 2002; Rueschemeyer and

11 有關丹麥在二次戰後政黨政治與政府組成的特質與變遷，參見 Green-Pedersen 與 Thomsen (2005)、Bille (1989)、Green-Pedersen (2001)；關於丹麥公民審議活動的發展與政黨體系的關係，可參考 Kluver (2000)。

Skocpol 1996)。學者所提出、引介、修正和精鍊的理念，需要溝通的網絡才能擴散。Campbell (2002)指出，正式的規則和非正式的溝通管道，構成制度的過濾器，影響到學者承載的理念能否滲透進入政府部門而被接受。採取這種觀點的制度論進一步認為，國家決策結構的相對開放性，例如，在決策過程中透過外部諮詢機制採納學者意見，或是，決策官員從學界中徵拔，這都使得行政組織比較容易接受創新的理念（參見 Hall 1992；Weir 1989, 1992）。

在創新性理念的發展初期，政府與學界正式與非正式的溝通網絡，對於政府部門是否接受創新性理念具有關鍵的影響。創新性理念如果要持續擴散與發展，則需要制度因素的支持。如 Campbell (2002) 和 Paul Pierson (1994)指出，理念必須制度化地鑲嵌在法規、行政程序、科層組織和運作慣例，才能在政府體系鞏固。相關政策領域在政府決策體系的集中程度(centralization)影響理念的制度化。Margaret Weir (1989)比較凱因斯理念在各國的發展經驗，她發現政府在相關政策領域的決策權力較為集中，則創新性理念較容易在政府體系內鞏固。這些觀點對我們分析公民會議的運作特質深具啟發性。以公民會議的國際比較經驗來說，丹麥無疑是制度化與集中化的顯例。在丹麥，國家立法支持包含公民會議的公民審議活動，並由專責機構負責推動，公民審議與決策結構也透過例行性的溝通途徑產生連結，而整合到既有的代議民主體系（參考 Kluver 2000）。制度化產生正向的回饋作用，使國家持續推動的公民會議，能依程序中立的原則進行，穩定地具有正當性並產生政策影響。由此可知公民會議運作特質的各個面向，深受制度化程度的影響。

（三）本文的理論觀點

前面提到，當前討論公民會議在不同政治體系的發展特質的文獻，主要採取「政治文化解釋」和「政治體系的制度解釋」兩種觀點。本文傾向於 Dryzek 與 Tucker (2008)強調政治體系的制度結構作用的解釋觀點，而加以修飾擴充，但這並不意味著本文完全忽略「文

化」因素在分析上的重要性。「文化」是相當廣泛的範疇，與本文的分析有關的文化要素，是前面提到的，評價政治體系的規範架構，以及指引公民討論的實作理念。我所稱的「規範架構」，接近於Nielsen (2007)等界定的「政治文化」，它涉及社會公眾和關鍵行動者對政治體系的運作所抱持的態度與原則性信念——包括對代議民主體制的觀感、對政府決策的評價、對公民角色的認知等。普行的規範架構，限制行動選擇的範圍，使得某些公民參與模式的行動選項，因為「適當性的邏輯」(logic of appropriateness)，而比較容易，或難以被接受（參考Campbell 2002）。如果社會普行的公眾態度認為現存代議民主體制具有正當性，公民會議的理念可能如Nielsen等所言，比較難被接受；但如果社會公眾對現行代議體制的運作普遍不滿，認為民選的政治人物無法代表民意，「只會打口水戰」，不能審慎決策，這種公眾態度可能擴大替代性的民主想像，強化倡議「公民直接參與，理性討論政策」的公民會議的吸引力。

評價政治體系的規範架構，雖然構成公民會議能否被接受的背景條件，但卻無法充分解釋公民會議的發展與運作特質。不滿代議民主，並不意味著公民會議就會因應而起。如前面的討論指出的，我們必須解釋關鍵的行動者是如何接觸、認識審議民主這種替代性的民主價值？指引公民討論的實作理念，又是透過什麼管道傳播而能付諸實踐？佔據關鍵位置、具有策略思維的行動者，為什麼會有動機、壓力或機會，來發動、執行或反對公民會議？要追問這些問題，我們必得探究政治體系的組織結構如何影響關鍵行動者的目標、傾向、能力與行動機會，如何型塑行動的信念和價值，以及如何引導實作知識的傳播與擴散。換言之，「政治文化」的作用必須放在政體的制度脈絡來瞭解。

本文因而採取一個「政治制度論」的理論觀點（參考Pierson and Skocpol 2002），同時關注政治體系中國家組織與公民群體的互動關係、憲政體制和政黨政治的運作所構成的代議制度特質，以及國家組織的決策結構這三組要素。本文將分析這些政體結構的制度要素在特

定時空脈絡中的聚合，如何創造有利或不利的條件，而影響公民會議的發展型態與運作特質。本文跟隨Dryzek與Tucker(2008)的界定，將公民會議的運作特質聚焦在「發動機關」、「規則程序」、「正當性」和「政策影響」四個面向。這四個面向之間事實上存在著互動關係，¹²我將在適當的分析脈絡中說明它們的關係。這裡要提醒的是，本文所提出的三組解釋要素，對公民會議運作特質的影響，並非在每個面向上都有同樣的解釋力。整體來說，國家與公民社會的互動關係、代議制度的特質，和國家組織的決策結構這三組解釋要素的聚合，影響了國家所發動的公民會議的辦理模式，並透過對「發動機構」的作用，間接地影響了公民會議整體運作特質的其他面向。

根據前面的討論，我們可以就這三組解釋要素如何影響「發動機關」這個面向，提出明確的命題。(1)從國家與社會的互動關係來說，社會團體可能藉由參與決策的機會要求國家發動公民審議；此外，當積極介入社會運作的國家面臨社會團體的對抗時，也可能試圖召開公民會議來尋求「替代的正當性」；(2)從代議制度的特質來說，當執政黨或執政聯盟無法掌握國會多數而形成政治僵局時，行政部門比較可能發動公民會議來對抗立法部門；尤其是，現有民主體制的運作如果滋生普遍不滿的公眾態度，可能強化公民會議的吸引力，使行政部門有更強的動機策略性地援引公民會議來解決民主治理的問題；(3)當國家的決策結構對承載創新性理念的學者較為開放，以及國家組織具有制度化和集中化的權威結構來推動公民討論，將創造促使國家發動公民會議的有利條件。

除了影響國家組織發動公民會議的可能性之外，這三組解釋要素對「程序規則」、「正當性」和「政策影響」等面向仍有獨立的解釋力，我將在底下的分析章節中進一步闡釋與論證。本文所發展的分析性命題與整體論證，遠比Dryzek與Tucker(2008)的理論模型複雜。這麼複雜的論點，也許並不優雅，但能幫助我們描繪更為清晰的圖像，

12 這些面向的互動關係也是Dryzek與Tucker(2008)的分析架構所忽略的。

來解釋公民會議在特定政治體系中的發展特質。

三、方法與資料

少數分析公民會議在不同政治體系實踐經驗的文獻，如Nielsen等(2007)、Dryzek 與 Tucker (2008)的著作，在方法上有個特點：以相同議題（如基因改造食品）的單次公民會議，在不同國家的實踐經驗，作為分析案例。以單次公民會議為案例來分析政治體系的影響，可能存在選樣的偏誤(sampling bias)。不同於上述比較研究的文獻，本文是以單一政治體系中多次公民會議的運作為案例，分析特定制度要素的聚合作用，如何影響公民會議的起源與擴散，以及多次公民會議的運作所呈現的整體特質。

在台灣，公民會議是個還在發展中的民主實踐，要對它的「整體特質」作定性分析，是個困難的挑戰。本文以公民會議的起源（2002年）到民進黨下台（2008年5月），這段時間所進行的全國性議題公民會議為範圍，研究案例主要集中在2004年到2006年中央政府機關所贊助的公民會議。¹³ 每個案例，我們蒐集所有相關的報導和會議資料，以瞭解、分析每個個案的辦理過程。我們也對委託辦理的政府機關、執行機構，和這些公民會議所牽涉到的社會團體領導人進行深度訪談。另外，為求對公民會議的發展經驗有更周延的瞭解，本文廣泛地使用各類與公民會議在台灣的發展與實作有關的資料。對於縣市、社區層級和非政府發動的公民會議，以及相關的審議民主活動（如青年國是會議），我們也蒐集相關資料，並訪談行政首長、組織者和實際執行者。本文使用的訪談資料，包括12位委辦的政府機關承辦人

13 包括：代理孕母（衛生署）、全民健保（中央健保局）、稅制改革（財政部）、青年政策（青輔會）、動物放生規範（農委會）、環境保護（兩次，環保署）、護理規範（衛生署）、勞動派遣（勞委會）、如何訂定合理水價（經濟部）、水資源管理（經濟部）。教育部發動的「能源利用青年公民會議」主要在鼓勵青年的公共參與，不具政策影響意圖，所以沒有納入研究範圍。從2006年6月到2008年5月，這段期間並沒有中央政府部門所發動並辦理完成的公民會議。

員和首長，10 位辦理公民會議執行機構人員，以及 27 位社會團體領導人。

以下，我將先討論公民會議在台灣起源與擴散，然後從公民會議的「辦理模式」和「後果」的面向，依序分析：為何國家會發動公民會議？國家組織如何辦理公民會議、是否介入運作程序？公民會議的政策影響為何？社會團體對公民會議的接受程度為何？我的分析大抵以受理論引導的敘事為主。在結論部分，我將討論本文的理論觀點如何幫助我們探索公民會議和審議民主在台灣的發展遠景。

四、公民會議在台灣起源與擴散

分析公民會議在台灣發展與運作特質，必得先瞭解：這套公民參與的理念與實作是如何引進台灣的？誰是攜帶、傳播理念，催生公民會議的行動者？政府首長如何接觸公民會議的理念而願意以公共權威和資源來贊助辦理公民會議？本節的敘事分析，將根據本文主張的解釋要素，來回答這些關鍵的問題。

（一）公民會議的引進

公民會議引進台灣，最早是受到國家組織與學術社群之間的互動網絡所牽動。台灣行政部門的決策結構對學者具有相對的開放性，政府經常邀請學者參與政策規劃，全民健保的制度設計就是個顯例（Lin 1997；林國明 2000）。2001 年，民進黨執政之後，行政院成立「二代健保規劃小組」進行全民健保的結構改革。新政府延續過去國家組織與學術社群的互動模式，邀請 126 名學者專家參與研究與規劃。¹⁴ 參與的學者指出全民健保運作的重要缺陷之一在於缺乏公民參與，於是著手研究如何提升民衆參與全民健保政策的管道與能力（林國明、陳東升 2003；賴美淑 2004b）。這個由台大社會系陳東升教授領導的

14 關於「二代健保」的緣起、運作和主要規劃內容，參考賴美淑(2004a)。

「二代健保公民參與」研究團隊，從文獻中接觸到丹麥科技委員會所發展出來的公民會議，認為這種蘊含審議民主理念的公民參與模式，值得引進，於是，在 2002 年 7 月和 8 月間，以「全民健保的給付範圍」為議題，召開台灣首次的公民會議。這場試驗性質的公民會議，其過程與效果，讓研究者深受鼓舞，認為公民會議「能夠擴大我們對民主的想像，增強我們對公民參與的信心」，因為實踐經驗顯示，公民會議能夠提高公共政策的說理成分，也能養成積極關心公共議題、廣泛參與公共事務的公民德行，因而被賦予改善民主政治運作的意義（林國明、陳東升 2003）。

從 2002 年到 2004 年二代健保規劃期間，「公民參與」的研究團隊陸續實驗其他具有審議民主精神的公民參與模式（賴美淑 2004b），並透過多重溝通網絡與持續的努力，使得公民會議這種嶄新的公民參與，逐漸在行政部門、學術圈和社會團體流傳。第一層溝通網絡是在學術社群，透過學術出版及各項學術活動，研究團隊成員向學術圈溝通公民會議以及其他審議模式的實作經驗與理論意涵。第二層溝通網絡是連結國家部門，研究團隊透過諸多會議，讓部會首長、高層文官，以及參與政府委員會運作的民間團體代表，瞭解審議民主的理念和公民參與的操作程序，也使得創新性理念得以進入國家機構。第三層溝通網絡是朝向公民社會和廣大公眾。研究團隊利用台大社會系的主機架構「科技、社會與民主」網站，將公民會議的會議資訊和操作手冊上網，以傳播、推廣實作經驗。研究團隊所擴散的學術網絡，也協助各地社區大學，就各種議題進行公民會議，將審議民主的實作推廣到草根社區。

二代健保公民會議是個實驗計畫，主要目的在研擬方法，不在影響政策。台灣首度具有政策影響意涵的公民會議，是 2004 年舉辦的「代理孕母公民共識會議」。這場公民會議，正是學術社群、國家機構與公民社會三個領域的互動關係所促成的。

（二）代理孕母公民會議的召開

代理孕母是否開放，在台灣歷經十餘年的爭議，對此議題介入最深的婦女運動團體，意見分歧，主管機關衛生署的立場也搖擺不定（王英馨 2002）。許多婦女運動團體與學界有緊密的聯繫，經由學術網絡，得知公民會議這種公民參與模式。數個立場分裂的婦女團體，共同聯名建議衛生署召開公民會議來討論代理孕母議題。社會團體的意見，同時透過「體制內」的管道來表達。包含學者和社會團體代表的人工協助生殖技術諮詢委員會，在聽取法律學者、二代健保「公民參與」成員雷文玟的報告和建議後，也決議要求權責機關就代理孕母議題召開公民會議。

社會團體和民間代表的要求，獲得行政部門的肯首支持，這與政務官和高階文官的徵拔模式有關。代理孕母是由衛生署國民健保局所掌理的政策領域，當時的局長林秀娟，是由學界借調的成大醫學院教授及小兒科醫師。在婦女團體和人工協助生殖技術諮詢委員會提出召開公民會議的要求之前，她已經透過學術網絡得知公民會議的理念（林國明 2008a: 98），因此對社會團體要求召開公民會議討論代理孕母之議欣然認可，報簽行政院衛生署。當時的衛生署署長陳建仁，是在 2003 年 SARS 危機後，由學界借調的公共衛生知名學者。陳建仁在二代健保工作委員會和聯席會議聽過公民會議的操作報告，非常支持審議民主的理念。於是，在學界出身的首長支持下，第一次具有公共政策影響意圖的公民會議，乃於 2004 年舉行。

代理孕母公民會議是由衛生署委託曾經操作二代健保公民會議的台大社會系研究團隊執行。這個首度對外公開的公民會議，引起社會極大的關注，以及輿論的正面評價，媒體以「公民會議為審議民主立下典範」、「別小看人民的智慧」為題發表評論，例如以下這篇媒體評論：

廣邀沒有專業背景的民眾，討論代理孕母應否合法化，這項國內首度的嘗試，事前曾有人質疑，讓一般人參與如此專

業、具爭議性的議題決策是否適當；不過，昨日多名公民代表在會中的發言令人眼睛發亮，對於問題的深入及思慮周全，讓人覺得「專家和公民的界限」真的模糊了。……專家的發言固然都有一定的立論根據，但也有其立場及專業盲點，難免顧此失彼；反觀與會的公民代表，這些「門外漢」反而更能站在較中立、兼顧各方利益的角度看事情，提出自身觀察，他們發出的提醒和聲音，鏗鏘有力，昨日在這場國內首次公民會議中，公民的智慧閃閃發光，在專家面前毫不遜色。

台灣長期在非黑即白、非藍即綠兩極化的思維下，無論是政治或公共議題，經常陷於口水的泥沼，無助於解決問題；延宕多年的代理孕母合法化議題，透過昨日首度登場的公民會議，雖然結論尚未出爐，但在廣泛討論下似已露出一線曙光，專家對公民的表現給予高度評價，認為結論「值得期待」。（民生報 2004/9/12）

衛生署長陳建仁對代理孕母公民會議，公開表示高度肯定。他在出席公民會議結論報告的記者會上表示，「公民會議的共識，極具知識性、合理性、可行性，是一歷史創舉，也為延宕近 10 年的代理孕母立法問題，提供重要參考」。他進一步指出，衛生署將由國民健康局、優生保健委員會在半年內擬出「代理孕母法」草案，法案的擬定將以公民會議的結論作為重要的參考依據（民生報 2004/9/12）。

這場台灣首度具有政策影響意圖的公民會議，同時也是一場 Lisa Wedeen (2002) 所說的建構意義的公共展演。執行團隊從二代健保公民參與的實驗計畫累積經驗，精巧操作，使得能夠「知情、理性」地討論政策議題的公民能力，呈現在公眾眼前，讓媒體「眼睛發亮」。而政黨惡鬥所滋生的公眾不滿，也使得「知情、理性」的公民討論模式，受到輿論的正面評價，認為公民會議為矯治民主的病理帶來「一線曙光」。行政首長對公民會議的公開認可和正面回應，使公民會議

產生「能夠影響政策決定」的公眾預期。這些話語和象徵所組合的意義，創造一種公民會議能夠超越當前「敵對式政治」的民主想像，有助於這種萌芽中的公共討論模式取得社會公信力，進而影響後續的擴散與發展。

（三）青年國是會議與審議民主理念的擴散

另一個對審議式公民參與的理念產生擴散作用的政府行動，是與代理孕母公民會議差不多同時召開的青年國是會議。青輔會主辦的青年國是會議，原先是為了回應社會抗爭。¹⁵ 青輔會主委鄭麗君，曾在法國研究政治哲學，擔任公職之前是在台灣智庫工作，與學界人士熟識，也透過學界網絡知道了公民會議這種公民參與模式。據她表示，二代健保公民會議的經驗，「對我來說具有啟發性，覺得可以做為台灣民主深化的一條道路」，因此決定將審議民主的精神引進到青年國是會議。不過，「當初作這個決定，並不知道該怎麼做」，她說：

約略只有個大的目標和想法，就是要結合公民參與和理性公共思辨的精神，但台灣實踐的經驗還很薄弱，真正落實有困難。但是我知道執政的角色就是目標設定，如果目標設定對了，實踐的策略可以和民間社會和學界合作。（訪談紀錄 2008/9/11）

於是，青輔會邀請了具有操作經驗的學界人士，在籌備過程擔任諮詢工作並協助培訓。2004 年 8-9 月召開的青年國是會議，被賦予「深化民主」的意義，標榜青年不是只會「嗆聲」，還能透過「理性討論、積極聆聽」來表達對國家政策的意見。會議也宣揚融入審議民主精神的公共討論，能使年輕人學習、體驗「優質的民主」，希望藉

15 2004 年總統選舉過後，有青年學生在中正紀念堂進行抗議行動。為了回應抗議行動，陳水扁總統在「紅樓」聽取青年學生的意見，並允諾召開青年國是會議，讓青年有機會來共同表達對國家政策的看法。

此「影響這一代青年對民主的想像，進而影響下一世代民主的品質」（行政院青年輔導委員會 2007: 3）。會議邀請總統、行政院長和各部會首長出席聽取結論報告，並與青年代表對談，以顯示政府對青年意見的重視。會議過程大力傳播的審議民主理念，受到媒體關注。例如中國時報連續四天對青年國是會議作系列報導，讚揚青年國是會議是「審議式民主試金石」（中國時報 2004/9/4）。

舉辦過青年國是會議之後，青輔會在政府組織中扮演推動審議民主最爲關鍵的角色，除了利用國家資源持續推動審議民主的理念與實務之外（參考行政院青年輔導委員會 2007），它還將審議民主的觀念引進行政部門，在相當程度上激發了行政機關辦理公民會議的興趣。青年國是會議和代理孕母公民會議所引起的輿論正面評價，「對當時還在摸索民主治理」的民進黨政府，有極大的鼓舞和啓發，認為可以援引審議民主的公民參與模式來幫助解決執政的困局（訪談紀錄 2008/9/11），於是，當時的行政院長游錫堃裁示政府要大力推動審議民主，要求行政院八部五會，每個部會必須在半年內，針對具有爭議的議題，舉辦兩個公民會議。游錫堃也責成行政院秘書長召開跨部會會議來討論如何推動。由於公民會議的執行，有嚴格的程序要求，參與推動審議民主的學者和青輔會主委，都擔心政府如果過度急躁地草率推動，恐怕會有諸多違反程序正義的情事。因此，青輔會建議先行研擬行政院各部會推動審議民主的標準作業程序。行政院有關各部會必須在半年內舉辦兩次公民會議的指示，因而暫緩執行（林國明 2008a: 101），但公民會議的理念已開始在政府機關間流傳，許多部會仍紛紛就各種議題舉辦公民會議。

（四）小結

本節說明了公民會議在台灣起源和初步擴散。一些學者和學者出身的行政首長，對公民會議理念的引進、實踐與推廣，在起源期扮演關鍵性的角色。他們的行動是受到國家組織、公民社會和學術社群之間的溝通網絡，以及一些結構條件所賦予的配置性資源和權威性資

源所影響的。政府決策結構對學界的相對開放性，使得學者可以取得資源從事實作層次的民主實驗，也使得創新性理念可以傳導到政府機構。國家與公民社會的關係，使得意見相左的社會團體，利用日益接近決策管道的機會，要求在政策決定上猶豫不決的政府召開公民會議。政界與學界的人才流通，使得出身學界或有學術人脈的政府官員，比較容易接觸和接受學者倡議的創新理念，並利用權威性資源來支持、認可和推廣審議民主的理念與實作。

在審議民主的實作行動中，我們也看到代議制度的運作所產生的影響。公民會議召喚民主政治運作方式的理想。如前面引述的媒體評論所揭露的，現有代議民主體制的弊病所滋生的公衆不滿，使得審議民主的公共意義有一定的可信度，也使得深陷政黨對抗泥沼的執政菁英有意大力推動獲得輿論正面評價的公民會議，來協助解決民主治理的問題。這些條件的聚合有助於公民會議的起源與發展。以下進一步分析代議制度的特質、國家社會關係，以及國家決策結構如何影響公民會議的運作特質。

五、政府為何要發動公民會議

本節將分析公民會議在台灣的「辦理模式」的首要問題：政府為何要發動公民會議？從 2004 年到 2008 年 5 月為止，所有全國型議題的公民會議，除了台大社會系主辦的「產前篩檢與檢測」是由學術機構自行發動（國科會補助計畫）之外，其餘都是中央政府機關所發動的。繼代理孕母公民會議之後，從 2004 年到 2006 年，中央部會發動了十次公民會議。為何政府部門這麼熱中於辦理公民會議？根據訪談，政府機關舉辦公民會議，主要有三個並不互斥的來源：(1)機關首長的指示，(2)社會團體的建議，以及(3)學術界主動提議的委辦計畫。不同的推動來源，事實上是受到國家與公民社會的互動關係、代議制度的特質，和國家組織的決策結構三組因素的聚合所牽引。

（一）民主理念與代議制度的特質

行政機關首長之所以主動指示辦理公民會議，其實是多重動機的組合。因素之一是基於民主理念，將公民會議當做促進民主深化的手段。審議民主所強調的「公民直接參與」的民主理念，與民進黨創黨之初訴諸「人民的力量」的草根運動，以及長期推動的「公民投票」的直接民主精神，有親近之處，因而能夠得到某些民進黨政治菁英或政務官的共鳴。如一位民進黨籍的前政務官所言：

民主進步黨是從台灣民主運動中產生的一個政黨。即便我們對裡面有些政治人物失望，不過當時民進黨的本質，就是一個民主導向的政黨，所以它對於民主深化，以及民主參與的價值是比較清晰的。所以推動審議民主的一些想法提出來以後，當時的行政部門各首長，在理念溝通上是比較容易的。
（訪談紀錄 2008/9/11）

有些民進黨籍的政治菁英甚至認識到，在擴大人民參與的同時，必須提供「知情、理性」的公共討論的機會，才能提升民主的品質。例如，前行政院院長謝長廷，曾經在高雄市長任內舉辦跨港纜車公民會議。他在公布舉辦跨港纜車公民會議的記者會上表示：

近年來台灣民主已經逐漸深化，由人民做主、決定是一項趨勢，但具有決定權的人民，如果資訊不夠、水準不足，則民主決定的結果將不及專制或獨裁；換言之，民主是一種價值，但並不保證其結果一定是最好的，也因此，提供更多資訊、讓民眾有更多機會參與，是深化民主不可或缺的過程；透過「公民共識會議」的召開，創造公共討論的空間，來提升民主品質。……人民養成對公共議題討論的習慣，人民水平將提升，對市政的了解更深入，也就不至於發生人云亦云，民意代表驚人言論或是八卦、聳動消息等容易誤導民意的影

響力也會降低；台灣要保持穩定、持續進步，人民理性討論公共事務是關鍵因素之一。（東森新聞電子報 2004/10/4）

在政黨惡鬥的政治氛圍中，公共政策往往難以理性討論，政務推動也經常陷於「敵對式民主」的衝突而受阻，因此，審議民主強調理性溝通的「審議」面向，對某些行政首長而言格外具有吸引力。例如，在衛生署長任內大力支持公民會議的陳建仁就表示，「民主需要審慎思辨，台灣的民主政治應該往理性溝通的方向發展」，「在目前的政治氛圍下，審議式民主是另一條出路」（行政院衛生署 2007: 84）。

除了深化民主的價值理性之外，某些民進黨政府的行政首長對公民會議所抱持的工具理性思維，也構成推動的動機。有些行政首長在面對議會的壓力下，希望利用公民會議來建構「替代的正當性」。一位前政務官點出部分民進黨首長的工具性思維：

審議民主對於一些爭議中的政策，為行政部門開啟了另外一個解決價值爭端的可能性，當面臨價值的衝突、政策兩難時，能夠援引民意來協助政府在爭端中作選擇，對行政部門是一個有效的途徑。他們看到了那個有效性，可以協助他們作決策。（訪談紀錄 2007/6/12）

讓我進一步討論一下代議制度的特質如何影響行政首長利用公民會議來「協助作決策」的策略性、工具性思維。前面談過，政府贊助的公民會議比較可能出現於「少數政府」、「分立政府」，或兩者並存的政治運作中。台灣目前這種稱為「半總統制」的憲政體制，很容易同時產生內閣制的「少數政府」和總統制的「分立政府」並存的政治僵局（沈有忠 2004；陳宏銘 2007）。2000 年至 2008 年民進黨執政期間，台灣憲政體系的運作陷入這樣的政治僵局中。由於無法掌握國會多數，民進黨的「少數政府」在國會中無論是預算審查，還是法案

推動，都遇到反對黨的杯葛而陷於極大的困境，政黨間「意識型態的對立」也更加激化（黃秀端 2003: 37）。政黨之間的惡鬥，使得許多民衆認為立法院無法「站在追求國家整體利益的立場」，對政策議題無法理性討論，以致加深民衆對立法院的不信任和對立法委員的不滿，認為「藍綠陣營立委的惡性競爭，常爲了反對而反對、對抗而對抗」，而忽略了人民的利益（盛杏媛、黃士豪 2006: 105-106）。這種公衆態度顯現出重要的訊息。如政治學者鄭敦仁(2004: 28-29)的觀察，立法院已成「民主病理的同義詞」，另一方面，「分裂政府下的政黨對抗與政策僵持似已滋長政治疏離並爲治理危機響起警鐘」。

在這樣的政治現實下，一方面，一些倡議者試圖推動審議民主來養成積極參與的公民德行，減少「滋長中的政治疏離」，並透過理性對話來「矯治民主的病理」；在敵對性政黨對抗的治理危機中，這樣的理念對一些政治社會行動者或公衆具有吸引力。另一方面，少數政府的某些行政首長，也想藉勢而爲，透過公民會議所建構的民意來突破政治僵局。如盛杏媛、黃士豪(2006: 117-118)所指出的，當民衆對立法院的不滿升高，不但侵蝕代議制度的正當性基礎，也使行政機關可以利用「立法院的無能與無理反對」爲由來訴諸民意。國家贊助的公民會議，便在這種政治脈絡中出現。

明顯的例子是全民健保費率的調漲。2002 年行政院調高全民健保的保費費率和部分負擔金額。雖然「健保雙漲」是行政院根據法律授權，可以逕行決定的政策，但掌握國會多數的反對黨立法委員仍然強力杯葛，甚至做成決議，要求行政院撤銷「健保雙漲」，因而引起立法院的決議是否違憲的爭議（黃秀端 2003）。2004 年底當全民健保再度面臨財務危機時，行政院預期調漲保費將引爆政治衝突。當年九月召開的代理孕母公民會議，讓陷於決策困局的執政菁英看到「援引民意」來協助決策的可能性。因此在面對反對黨立法委員李永萍、侯彩鳳、鄭三元、邱創良、鄭金玲和張蔡美等人連番質詢，質疑行政院是否又要調漲保費時，行政院長游錫堃和衛生署長陳建仁表示，政府將秉持「大家的健保，大家來參與」的精神，召開公民會議來討論全

民健保財務問題如何解決，以「慎思明辨」的民意作為政府決策的參考依據。陳建仁甚至在立法院「上起課來」，替立委闡述審議民主的理念。¹⁶

不只全民健保，其他政策如稅制改革和勞動派遣，行政部門預期這些高度爭議的政策將在立法院遭到阻力，因而試圖透過召開公民會議援引民意支持。一位受訪官員表示：「這個政策的爭議很多，我們是覺得透過公民會議，可以讓立法委員知道民衆的想法，民衆的意見如果是可行的，將來我們去推動，在立法院也比較好和立委溝通」（訪談紀錄 2007/1/18），正是這種工具思維的產物。

（二）變遷中的國家與社會關係

一些首長指示辦理的公民會議，不只是因應立法部門的壓力，也是為了回應社會團體的抗爭，如前述的全民健保保費調漲、稅制改革和勞動派遣。除了首長指示之外，有些中央部會機構，則是在社會團體的主動要求下辦理公民會議。以下借用 Dryzek 與 Tucker (2008) 的分析架構，來討論國家與社會的互動模式，如何影響國家發動公民會議。

在威權統治時代，台灣的國家社會關係，根據 Dryzek 與 Tucker (2008) 的架構，可歸為「主動－排除」類型。民主化改變了國家與社會的互動特質，在「主動－被動」的面向上，國家從公民社會中逐漸撤退，自主結社快速發展（顧忠華 1999；范雲 2008），但這並不意味著，國家對社會利益組織採取一種被動的中立立場。國民黨和民進黨執政的政府，透過經費補助和給予參與決策的機會，選擇性地偏厚某些公民組織。在「包容－排除」的面向上，政府的決策結構，至少在 2000 年之前，仍然是高度排除性的（林國明 2000）。民進黨執政後，中央政府的決策結構，比較開放，包容更多的社會團體。許多勞工、福利、環境和婦女團體，參加政府部門各種類型的委員會，接近

16 參見立法院(2004)，立法院公報第 93 卷第 42 期(上): 131-133；第 93 卷第 43 期(二): 89；第 93 卷第 44 期(上): 61；第 93 卷第 46 期(二): 141；第 93 卷第 48 期(中): 182。

決策管道的機會增多了（何明修 2008；杜文苓、彭淦雯 2008；黃長玲 2008；楊婉瑩 2004）。社運團體領導人在受訪時也表示，「民進黨執政以後，過去在威權時代和國民黨抗爭的社會團體代表，進入體制去擔任各式各樣執行委員的機會，是比過去高很多」；「你進去以後，你會發覺可以有機會某種程度影響某些層次的政策」（訪談紀錄 2007/7/3）。雖然社會團體影響政策、與行政官僚溝通的機會增多，但普遍的想法還是認為政府的決策過程缺乏民主的參與。以全民健保政策領域為例，根據 2003 年對 70 個社會團體（包括醫事、勞工、社會福利和病友團體）代表所作的調查，雖然有超過八成的社會團體曾經參加過各式各樣的全民健保委員會，但只有不到一成的代表對「政府健保決策在民主參與」的表現表示滿意，不滿意的比例高達七成以上，20 個勞工團體代表甚至有九成表示不滿。¹⁷即使是晚近被納入決策體系的社會團體代表也認為政府決策結構過於封閉，資訊不夠透明。於是，一些新近納入「體制內參與」的社會團體成員，紛紛利用接近決策權力的機會，要求政府決策擴大民主參與的管道。例如，參加環境影響評估委員會的社會團體代表提出多項建議要求建立公民參與制度（杜文苓、彭淦雯 2008）。因此，當決策結構更具包容性時，政府面對的是增強而非減弱的參與壓力。

由於接近決策的管道較為開放，政府在決策過程中，直接面對更多來自社會團體的壓力。但體制外的抗爭壓力並沒有因為體制內參與管道的增多而稍減。這主要是因為，政府決策可能與社會團體倡導的價值與利益相違。民進黨政府雖然將一些社會團體拉進決策或政策諮詢的過程，但民進黨與社會運動團體並沒有堅強的信念聯繫基礎（吳介民 2002），有些政策傾向資本勢力，引起社會福利、環保和勞工團體的強烈抗議（蕭新煌 2004；杜文苓、彭淦雯 2008；何明修 2008）。因此，民進黨執政後，雖然許多社會團體參與決策的管道更多，但也經常不滿民進黨政府的政策而發動或參與抗爭：「坐下來談不攏，我

17 根據陳東升等人執行的「二代健保法人論壇」所做的問卷調查之原始資料檔所做之描述。

就出去抗爭，用我其他的力量來影響政策」（訪談紀錄 2007/7/3），例如前面提到的全民健保保費的例子。2002 年的「健保雙漲」，不但引起在野黨立委的反對，勞工與其他民間社會團體也發動多次抗爭。又如勞委會試圖推動的勞動派遣法，造成勞工團體激烈反對；稅制議題屢屢引起代表弱勢團體的「泛紫聯盟」及「公平稅改聯盟」的抗議。一些過去的盟友，如今走上街頭來反對民進黨的政策，使民進黨政府面臨壓力。召開公民會議成為化解壓力的策略，一位勞工領袖以勞動派遣公民會議為例來詮釋政府的策略：

現在所有勞工團體都反對勞動派遣，如果公民會議出來的結論和勞工團體一樣，那也沒差嘛，反正就是一面倒。如果公民會議的結論和勞工團體不一樣，那政府就可以扳回一城，跟勞工團體說，你看，民眾的看法和你們不一樣喔，你們不能代表基層民眾的聲音。對政府來說，開公民會議可以試探一下，說不定可以用所謂的「民意」來制衡一下這些搞怪的社運團體，穩賺不賠的啦。（訪談紀錄 2007/7/3）

健保、稅改和勞動派遣議題的受訪官員大抵承認，這些爭議性的議題，「社會團體有定見，應該聽聽民衆不同的聲音」（訪談紀錄 2006/12/28）。一位前政務官則明確指出公民會議在處理「國家社會關係」上的工具性意義。根據他的說法，「民進黨執政以後一直在摸索政府與公民社會間的關係」，所以公民會議這種公眾參與模式的出現，「對他們思考民主的治理有一個啟發性。」民進黨政府的政治菁英發現，具有爭議性的政策議題，在公民社會團體之外，有其他「展現民意」的管道，可以讓政府援引來做決策（訪談紀錄 2007/6/12）。

除了社會團體體制外的抗爭壓力之外，體制內的參與管道，也構成國家贊助公民會議的發動來源。有些社會團體領導人，因為受邀參與公民會議的運作，或參加政府的委員會，或透過學界的聯繫網絡，認識到公民會議，而贊同它體現的審議民主的理念。一位在公民會議

擔任專家證人的環保團體領導人這麼說：

我覺得公民會議是有它的價值的，因為台灣的公共議題很少被拿來這樣討論的。大部分的情況就是政府提出案子、民間團體就反對，輿論上有一些交鋒，但民眾似乎都是隔岸觀火。事實上公民很少去了解這些開發案背後的东西，他們的資訊主要來自政府，不斷在鼓吹說多好多好。另外一方面，環保團體就不斷在提說反對的理由，但是他們也很少有機會去接觸政府報告到底說些什麼，無法客觀地直接就政府的資訊來做評量。所謂支持或反對都是預設好的立場，真正的公眾，其實是沒有發揮他的功能去做判斷，或者表達他的立場。（訪談紀錄 2006/12/15）

於是，一些認同公民會議理念的社會團體或民間代表，透過接近決策管道的途徑，要求政府辦理公民會議。例如前面提過的，人工生殖技術諮詢委員會提議召開代理孕母公民會議。行政院永續發展委員會（永續會）是另個顯例，永續會委員中有三分之一來自民間代表，包括活躍的環保團體領導人。在社會團體代表的主張下，「加強推動公民參與永續發展政策規劃」，成為永續會的重點工作。¹⁸ 民間代表除了要求「政策形塑的過程中，政府應提供足夠經費，讓環保團體得以邀請大眾媒體舉行公民論壇、辯論會或公民會議，有向大眾訴求的機會」之外，也要求政府權責機關就訂定合理水價、水資源管理、推動 CO₂ 減量、動物放生等議題舉行公民會議。¹⁹

從「主動—被動」和「包容—排除」的面向來看，台灣的國家與公民社會關係正處於向中間移動的變遷階段。由於行政部門面對社會團體的參與壓力和衝突性主張不斷增加，掌握資源優勢的國家組織具

18 參見行政院(2004)，「行政院國家永續發展委員會第 18 次委員會議」會議紀錄。

19 訪談記錄(2006/12/15, 2006/12/21, 2007/1/4)，並參見行政院(2007)「永續發展行動計畫情形一覽表」。

有動機，試圖透過公民會議的民意呈現，在公民社會的組織之外，尋求決策正當性的來源。有些社會團體也利用接近決策管道的機會，要求政府召開公民會議以「擴大大眾參與的機制」。變遷中的國家社會關係，同時構成「體制外抗爭」和「體制內參與」的雙重壓力，促動國家贊助的公民會議的發展。

（三）政府與學界的諮詢網絡

有些中央政府機關所辦理的公民會議，是學者在委辦案中主動建議規劃的，如護理倫理規範公民會議和動物放生公民會議。

2003 年 SARS 爆發期間，護士必須在高度風險中照顧病患的難題，引發有關護理倫理的關切。2005 年衛生署委託臺北醫學大學護理學院研究如何修訂護理倫理規範。計畫主持人林秋芬認為：「過去我們覺得應該由護理人員來決定要怎麼樣規範自己。但我們服務的對象是民衆，我們應該聽聽民衆的意見。那是不是可以有比較好的 approach 來聽取民衆的意見？」剛好研究團隊成員陽明大學護理學院副教授蔣欣欣在台大社會系主辦的「產前篩檢與檢測公民會議」中擔任專家證人，認識到公民會議這種公民參與模式，建議採用，「我們研究團隊大家都覺得說，好，我們來用這個方法來試試看！」（訪談紀錄 2007/11/29）。

另一個由學者主動規劃辦理的案例，是農委會主辦的動物放生規範公民會議。受委託辦理的南華大學非營利研究所王振軒副教授表示，他們曾經在 2004 年辦理一場保護動物的公共論壇。後來，在前述永續會民間代表的關注下，如何透過公民參與來建立「放生動物放生規範」，成為永續會列管追蹤議案。農委會並不瞭解公民參與的模式，「所以承辦官員就認為說，上次那個南華的公共論壇辦得不錯，那是不是這件事也請他們來幫忙協助推動？」王振軒進一步說明：

你知道現在政策議題的複雜程度和專業度已經超出了官僚體系它能夠做的，所以它必須要借重學術界的一些幫忙。放生

這個問題很複雜，有人贊成，有人反對，怎麼訂定規範？當然，政策必須要以民意為依歸嘛，這大家都知道，可是，什麼是民意？怎麼瞭解民意，那我們就開始搜尋方法嘛，我發現，青輔會有介紹審議式民主，還有操作手冊，說明公民共識會議怎麼來推。另外我發現台大社會系也有許多資料，他們做得很完整，甚至還有錄影帶介紹公民會議的程序。……我們就說服官僚體系，來辦個公民會議。（訪談紀錄 2007/1/5）

（四）小結

台灣的公民會議，尤其是全國型議題，主要是由政府贊助。為何台灣政府這麼熱中支持公民會議？本節的分析指出，這是特殊的政治制度型構，包括代議制度的運作、國家社會關係，以及政府決策結構的特質等因素的聚合所造成的。

前面說過，代議政治的政黨惡鬥所滋生的公眾不滿，使公民會議所建構的「公民直接參與，理性討論政策」的理念訴求有一定程度的公共接受度。行政立法關係使民進黨少數政府在立法院面臨反對黨強力杯葛，國家社會關係使民進黨政府面對社會團體的抗爭和要求擴大參與的壓力。對處於執政困局的民進黨政府首長而言，公民會議的理念具有吸引力。訴諸人民來對抗威權體制的歷史，以及敵對式政治的現狀，使某些民進黨執政菁英對審議民主的理念具有共鳴。無可否認某些行政首長是因為民主價值而推動審議民主，有些首長則是策略性地採用審議民主的理念，希望公民會議能協助解決因為立法院和社會團體的反對或衝突意見，所造成的政策僵局。

在本節中，我們也看到公民會議的起源階段所產生的後續影響。推動審議民主和公民會議的關鍵行動者，除了為公民會議建構後續行動能夠援引的公共意義之外，也建構理念傳播的網絡與媒介，使社會團體和學界人士接觸到公民會議的規範價值和操作性知識，而透過社

會團體參與政府決策的管道（體制內委員會），以及學界參與政策諮詢的途徑（政府委辦計畫），要求或建議政府辦理公民會議。

政府所發動公民會議，大抵都是由規範層次的審議民主理念所觸發的。在認知層次上，行動者是否熟悉公民會議的操作程序，並且維持程序的公正性？這是下節的「程序規則」所要討論的問題。

六、政府如何辦理公民會議

公民會議是一種全新的公民參與模式，官僚體系並無操作的經驗，無法自行辦理，因此政府發動的公民會議，都委託學術機構或社會團體來辦理。但並非所有承辦公民會議的學術單位和社會團體都熟悉它的理念與程序；辦理委託業務的文官，也不見得瞭解。那麼，政府委託辦理的公民會議，是否依循程序規則？政府是否介入運作的過程，而破壞程序的公正性？

（一）公民會議的程序規則與違反案例

公民會議透過高度結構化的程序規則來引導公共討論。在分析政府委託辦理的公民會議是否依循程序規則之前，應先對程序規則作簡要的介紹。公民會議的召開，必須由不同立場的代表（通常包含公民社會團體）組成「執行委員會」，負責決定會議的重大事務，並監督辦理的過程，以確保審議程序的獨立與公正。執行機構透過公開管道招募參與者，從志願參加者之中，以性別、年齡、教育程度、居住地區，或其他可能影響公民觀點的特質作為分層變項，隨機挑選 20 人來組成公民小組(citizen panel)。公民小組成員在正式召開會議之前，先經由預備會議的過程，閱讀與議題相關的基礎資料，並透過專家授課，來瞭解政策議題。預備會議通常利用一到兩個週末（二至四天）的時間舉行，公民小組在預備會議的最後階段設定正式會議所要討論的議題。預備會議和正式會議之間，至少相隔兩週，使主辦單位有充裕的時間，能夠根據公民們自行設定的議題，邀請不同立場的專家證

人來參與對談。正式會議的進行時間大約三到四天，開放給媒體與公眾旁聽。在正式會議中，代表不同立場的專家證人（通常包括學者、政府官員、社會團體代表或相關利害關係人）先對公民小組提出的議題陳述意見，然後回答公民的詢問。專家證人離席後，公民小組就政策議題所涉及的爭議，進行審議。在審議過程中，參與成員在嫻熟公共對話程序的主持人引導下，互相講理、彼此聆聽，以對政策爭議形成理性的集體判斷。公民小組力圖從討論中尋求共識，並將他們的共識觀點，以及無法達成共識的差異意見，寫成結論報告，向社會大眾公布，並供決策參考（參考林國明 2008b；林國明、陳東升 2003: 75-76）。

2004 年至 2006 年間，行政部門所委託辦理的全國型議題公民會議之中，代理孕母、全民健保、稅制改革、青年政策、水資源管理的執行團隊，過去曾有操作公民會議的經驗；護理倫理規範公民會議則由具有操作經驗的團隊協助諮詢。環境保護（兩場）、勞動派遣、動物放生和合理水價等五場公民會議的執行機構，之前並沒有公民會議的操作經驗，他們大都從台大社會系的網站瞭解公民會議的辦理經驗，有的也從青輔會獲得台大社會系研究團隊編寫的公民會議操作手冊；這五場公民會議，都沒有按照前述公民會議的標準會議流程進行。

違反程序規則的情況不少。環保共識會議沒有設立執行委員會，會議過程採取閉門會議的方式進行，不開放觀察。動物放生、合理水價和環保共識會議只進行兩天，一天預備會議和一天正式會議，兩天接續進行；這麼短促的時程，非但沒有足夠的時間來討論複雜的議題，而且正式會議的議題和與談專家都是事先決定，公民無法自行設定議程。勞動派遣公民會議則是先進行東、中、南、北區的預備會議，再由預備會議選出全國代表，參加正式會議。如此一來，許多正式會議的參與者，在預備會議期間並沒有互動經驗，他們也沒有共同形成正式會議議題的機會。

這五場沒有按照標準程式而進行的公民會議，在運作過程中也都

有政府介入的痕跡。前面提過，公民會議設有執行委員會來決定重大事務，確保審議過程的獨立與公正。舉凡公民小組成員的挑選、閱讀資料的內容、預備會議課程、正式會議議程和與談專家人選，這些重大會議事務的決定，會影響到誰來審議、審議哪些議題，以及審議過程所提供的資訊，進而影響到會議的結論，因此是由包容各方立場的執行委員會來討論。政府機構代表如果對這些決定有意見，必須在執行委員會中公開提出，不能私下向執行團隊要求，甚至強行決定，否則，國家權力的介入將會扭曲公共溝通的情境。

根據我們的訪談，環保公民會議是由機關首長圈選參加會議的公民小組成員；委託辦理合理水價和勞動派遣公民會議的行政機關，曾要求專家人選須經過他們同意。勞動派遣和環保公民會議，行政機關甚至要求修改結論報告。²⁰

（二）官僚體系缺乏公民會議的價值支持與實作指引

政府委託辦理的全國型議題公民會議，之所以有些案例會違反程序規則，並有政府介入運作的情況，主要的問題在於公民會議的創新理念無法制度化地鑲嵌在法規、行政程序、科層組織和運作慣例中。

前面提到，2004年行政院長游錫堃指示各部會積極辦理公民會議時，參與推動審議民主的學者和青輔會主委，曾建議行政院建立作業準則的規範。青輔會因而協助研擬一份行政院推動審議民主的程序和作業要點，作為各部會辦理公民會議的依據和準則，作業要點也規定應該成立包含學界和社會團體代表的委員會，就行政機關發動公民會議的議題和程序進行審查，並評估執行過程，追蹤會議結論的效力。

這個建議是希望透過正式規則和監控機制的運作，將公民會議的「實作理念」加以制度化。但國家決策結構的特質使制度化的嘗試遇

20 本文所述行政機關介入公民會議辦理情形，是根據對委託辦理的行政機關首長及承辦人員，以及執行機構負責人員所做的深度訪談。在一個政府委託計畫的座談會中，發動「制訂合理水價」公民會議的經濟部水利署的機關代表表示，該署「似未曾」要求專家人選須經該署同意；委託「勞動派遣」公民會議的勞委會代表，也表示該會並未介入干涉專家人選和結論報告。行政機關的說法，請見林國明(2008a: 177-178)。

到挫敗。青輔會雖然透過多次協調會，和各部會首長溝通審議民主的理念，但「青輔會是青年政策機構」，除了青年政策之外，「在其他政策方面，就難以去影響其他部門的政策決定」（訪談紀錄 2008/9/11），以致無法在推動審議民主的執行面上去規範各部會。基於組織職權的考量，負責協調各部會推動審議民主工作的行政院秘書長葉國興，裁示由研考會負責擬定各部會辦理公民會議的行政作業規範。研考會的態度則顯得消極，原因有二：一是，研考會正負責研擬政府組織改造，在精簡組織的方向上，不贊成另立委員會來推動、監督政府部門辦理公民會議；二是，研考會認為自己的組織權責太小，「叫不動各部會」，無法協調各部會來擬定一體遵循的作業規範（訪談紀錄 2007/6/12）。研考會始終沒有在法令研擬和機構設置的制度化層面，提出規範辦法。2005 年 1 月內閣改組後，擬定各部會辦理公民會議的作業規範這個議案，沒有受到持續追蹤，後來也就不了了之。國家贊助的公民會議，也因而一直無法制度化。

由於「實作理念」無法制度化，各部會承辦公民會議委託業務的文官，對於公民會議的民主價值和操作程序缺乏瞭解，乃依據過去的認知和行政慣性來處理，因此也就無法要求執行機構按照程序來辦理，甚至做了錯誤的要求，或介入運作。以環保共識會議來說，負責執行的環境資源研究發展基金會，是環保署捐資成立的基金會，在操作程序上相當配合環保署的要求，環保署並不認為有成立執行委員會和公開會議的必要。以勞動派遣公民會議而言，勞委會的官員認為「勞動派遣的議題是非常廣泛，所以我們覺得預備會議先分區來辦的話，人數比較多，比較能夠找得到各區的民衆，這樣比較有代表性」（訪談紀錄 2006/12/28），這是以政府部門過去辦理「座談會」的模式來想像公民會議的「代表性」。某個政府發動的公民會議的承辦官員的坦率說明，相當深刻地顯現文官體系的運作問題：

上面是指定我在 94 年 7 月以前要辦理完成。這案子是列管的，我知道我這個工作非得要辦。當時我手邊有另外一個委

託案（跟這個議題）有一點關連，所以我就在委託的時候，順便把它掛進去了。其實我剛剛接到這個工作的時候，我們根本搞不清楚公民會議這個東西。我起先以為說，它其實只是和之前我們辦過很多次的專家學者座談會差不多，只不過是找一般民眾來參加，所以我就把它附在我那個委辦的計畫裡面，我還給它指定要辦兩場呢。……後來我們仔細去看台大社會系的資料，在網路上可以找得到，行政院青輔會也有操作手冊，看了資料之後才知道說，哇，跟我們想的實在不一樣。後來我有打電話到台大社會系去問助理，就是說要辦的話，大概經費啦、時間啦、怎麼辦理啦，那時候我才比較瞭解。可是來不及了，我們已經指定了。……講難聽一點，我其實是在完成我的工作這樣。（訪談紀錄 2007/1/4）

從以上的引述可以看出，雖然政府和學界的溝通網絡，以及行政體系的跨部會協調，使得一些行政首長接觸到公民會議的理念，但理念並沒有滲透到官僚體系內部。在政府機構內部，並沒有層級化的資訊流通管道，使得公民會議的規範價值與程序知識，能從部會首長、高級文官貫通到承辦官員。承辦官員接獲「上面的指示」，要辦理公民會議，但對公民會議卻一無所知，必須自己蒐集資訊，或以自己的認知慣性去瞭解，以為公民會議和「之前辦過很多次的座談會差不多」；文官對為何要辦公民會議的價值，也沒有體認，「只是在完成工作」。由於文官體系在推動公民會議方面缺乏價值支持和程序原則的指引，如果行政部門態度較為強勢，而承辦的社會團體與學術機構也一樣缺乏規範理念與程序知識，那麼公民會議在運作上就難免出現違反程序正義的情事。

（三）公民會議理念制度化的困境

在青輔會主委任內大力推動審議民主的鄭麗君，對行政部門的組織運作如何造成公民會議執行的問題，有相當深刻的反省。她說：

當行政院決定要推動審議民主時，理念的溝通很容易，但是在部會落實的時候，就出了問題。很多部會首長不熟悉也不了解審議民主的精神，他們約略覺得不錯，可是沒有深入了解，也沒有帶領部會同仁去進一步了解，就比較草率的推動。部會首長之所以會去推動公民會議，可能是因為它的工具性，也就是說，他們有興趣是因為公民會議可以幫他們解決問題，要不然，就是因為上面要求要辦。他們並沒有深入了解該如何實質推動，就交給文官去執行，但沒有領導他們，文官也不知道辦理公民會議的實質意義與目標是什麼，就會變成工具性導向。當工具性凌駕參與的精神，執行上就會出問題。（訪談紀錄 2008/9/11）

鄭麗君認為民進黨政府執政時期推動的審議民主和公民會議，所失落的環節，是民主價值與操作知識沒有在文官體系深化。用分析性的語言來說，是公民會議的理念無法在國家機關內部制度化。前面的理論討論指出，公民會議的持續穩定運作，必須讓它的規範架構和程序原則鑲嵌在法規、機構和（或）例行化操作。例如，前面曾經指出，丹麥透過立法，由單一的政府機構來負責全國性爭議議題的公民審議。集中化的層級組織，透過持續不斷的操作，使經驗可以累積，能夠針對實作進行例行性溝通和反思性監控，進而回饋性地塑造實作的規範與認知架構。但在台灣，國家贊助的公民會議，是以分散化的方式推動，由各個行政機關委託學界和社會團體辦理。分散化的權威結構，常使創新性理念難以在機關內部鞏固，因為理念的溝通和反思性的監控，常面臨協調的困局。青輔會嘗試推動建立政府機關辦理公民會議的作業規範，是希望透過法規，以及 Guillermo O'Donnell (1999)所說的「水平的課責機制」(horizontal accountability)，由跨部會組織，結合學界和社會團體代表，就政府贊助的公民會議的議題選定、辦理過程，以及政府對結論的後續回應，進行審查、評估與監督，但最後卻功敗垂成。

由於無法建立法規和水平課責機制來監督，以致有些公民會議的運作出現程序的瑕疵，而在公信力上受到質疑，有的甚至遭到社會團體抗議，而影響到公民會議的正當性與政策後果。例如，一位熟知公民會議操作程序的勞工領袖表示，他對勞動派遣公民會議的結論報告，「連看都沒看」，因為「不會有政策影響力的」，「勞委會如果敢拿這個公民會議的結論來作決策，我只要打程序面的瑕疵，就打得它半死！」（訪談紀錄 2007/7/3）。

（四）小結

公民會議的辦理是否依循「程序規則」，主要是受到國家組織的決策結構所影響，並與公民會議的其他特質面向——發動機關、正當性與政策影響，產生互動關係。前面提到，在創新性理念的發展初期，政府決策結構對學界的相對開放性，使得政府部門比較容易接受創新性理念。但創新性理念，要能持續擴散與發展，則需要制度化。在台灣，政府組織對公民會議的推動缺乏制度化的作為，對公民會議的持續運作造成不利條件。由於部分行政首長對公民會議採取工具性思維，試圖「援引民意」來對抗立法部門或社會團體的壓力，在缺乏法規和監督機制的約束下，可能不當介入而破壞程序規則的中立性，而使政府發動的公民會議遭遇正當性的挑戰。採取工具思維的行政機關，或者在公民會議的辦理過程遭遇社會團體的質疑，或者公民會議的結論與預設的政策立場不合，以致認為公民會議非但不能幫他們解決問題，反而製造麻煩，發動一次之後，對公民會議失去「工具性的興趣」，而沒有繼續辦理的意願，這使得公民會議無法在政府組織形成例行化的操作，無論是發動與辦理程序，都呈現不穩定的狀態。

七、公民會議的政策影響

最後本文要從「政策影響」和「正當性」這兩個面向來討論公民會議的效果。先談政策影響。審議民主理論認為，法律與政策，必須

是由自由、平等的公民經過說理的過程所產生的，才具有正當性；但公民審議的結論，如何轉化為法律和政策？這是現實的挑戰。

（一）影響公民會議政策效果的因素

公民會議的結論並沒有法定的約束力，如 Jürgen Habermas (1996) 所言，公民審議所創造的結果是一種「影響力」(influence)，而非「權力」(power)。立法者或政府官員在制訂法律或政策時，參考公民審議所形成的集體意見，評估接不接受審議結論所要負擔的政治後果，這就是公民審議的「影響力」，但參與審議的公民並沒有權力將他們的集體意志轉成法律或政策。公民會議是作為「代議民主」的補充，試圖讓公民能更積極、直接地影響政策，也希望公共政策的形成過程有更多說理與溝通。但是，公民會議缺乏選舉制度所具有的「垂直的課責性」(vertical accountability)，不能取代代議體制賦予立法者和行政首長制訂法律與政策的權力。在缺乏法定約束力的條件下，公民會議如何產生政策影響？決策者又該如何回應公民審議的結論？就審議民主的理念而言，政策決定必須「給個說法」，向公眾說明政策選擇的理由（林國明 2009；Chambers 2003）。因此，公民會議的結論雖無法拘束政府決策，但政府機構必須公開回應公民會議所形成的結論，對是否採納，或如何執行公民審議所產生的政策建議，負起說明的義務。這是規範性的說法。從經驗上來看，政府究竟是如何回應公民會議的結論、公民會議能否產生政策效果，是受到公民會議的辦理模式，和它依存的政治社會脈絡因素所影響。

公民會議能否產生政策影響的首要因素是辦理機關是國家還是民間組織。從國際經驗來看，政府所發動的公民會議，使政府直接面對公共說理的壓力，因此，比起民間所發動的，比較可能產生政策影響 (Joss and Durant 1995; Guston 1999; Hendriks 2005)。但並非所有國家組織發動的公民會議都有同等的政策影響，有三個因素至為關鍵。第一個因素是公民審議活動的制度化程度。前面提過，國家發動的公民會議如果是鑲嵌在法規和例行的行政程序中，國家組織比較可能依循正

式與非正式的規則和慣例來回應公民會議的結論。以內閣制國家丹麥為例，專責機構「丹麥科技委員會」所執行的公民會議，都在國會舉行，國會議員可以就近參加、聆聽、回應公民的討論；「丹麥科技委員會」必須定期和不定期向國會報告公共討論方案的成果，而將之整合到代議體制的決策過程中。第二個因素是公民會議將政策議題「有效地問題化」的程度。借用 Habermas 的說法，公共領域是日常生活世界所感受的問題的共振板(sounding board)，公共領域的討論如果能擴大問題的壓力，具有影響性地將之論題化，並造成聲勢，將使政治決策系統必須接手處理(Habermas 1996: 359)。第三個因素是公民會議的辦理在公眾和公民社會團體眼中是否具有程序的中立性與正當性。如 Dryzek 與 Tucker (2008)的研究所指出的，法國政府介入公民會議的操作，試圖製造民意來對抗社會團體，結果引起社會團體的強烈抗拒，公民審議的結論也無法化為政策。

（二）解釋公民會議政策影響的個別差異和整體特質

在台灣，全國型議題的公民會議大都是由政府所發動的，但政策影響並不一致。根據黃東益(2008)的研究，政府（不限於中央政府）對公民會議結論的處理，大概有幾種模式：「參採」、「可以推行但需要修正」、「做出回應」、「避重就輕地處理」和「沒有處理」。為何會有不同的處理方式？一個可能的原因是政府決策官員的民主理念；缺乏審議民主理念的決策官員可能對公民會議的結論置之不理。如一位前政務官指出：「有的部會首長民主的價值理念不深，他們對公民會議有工具性的興趣，但心裡並沒有準備尊重公民會議的結論」（訪談紀錄 2008/9/11）。黃東益(2008)的研究也指出，有些政府官員，認為公民的能力不足，專業不夠，不瞭解政策目標與法令，也不具代表性，因而對採納公民會議的結論採取懷疑和否定的態度。

除了決策官員的個人理念之外，公民會議的政策影響是上述三個因素的作用。一般說來，爭議性大、可見度高、由首長指示辦理、具有尋求正當性目的的公民會議，政策的影響力比較大，如代理孕母、

全民健保和稅制改革公民會議。這些案例之所以能夠產生政策影響，主要是因為公民會議將政策議題「有效地問題化」，並在輿論上造成聲勢。面對議會或（和）社會團體的壓力，行政首長希望藉由公民會議來援引民意支持，因此也都公開承諾將「尊重」公民會議的結論。例如當時的行政院長和衛生署長屢次在立法院公開表示：是否調高保費將「參考」公民會議的結論。公民會議的結論雖然沒有法定的約束力，但是，由於這些議題的社會爭議性大、政治能見度高，政府決策如果違反公民會議的結論，勢必引起抗議和衝突。行政首長的工具理性反而造成公民會議的政策影響力。

當然，並不是所有具有工具性格、社會爭議大、政治能見度高的公民會議都能產生政策影響。有些公民會議因為政府介入而有程序瑕疵，在這些案例中，政府如果在政策制訂過程中，援引公民會議的結論來做為民意的依據，將飽受抱持異議的社會團體強烈的質疑，派遣勞動公民會議就是個例子。

因為外部機構指示而辦理、政治化程度較低的公民會議，政策影響力也較不顯著，例如環保共識會議、制訂合理水價和水資源管理公民共識會議。這些公民會議是行政院永續會要求，經行政院指示權責機關辦理的。發動的機關對結論報告的回應都很籠統，「相關的意見都有在參考，陸陸續續在進行」，「有些建議我們政策本來就在做」，「有些意見我們就轉送相關單位參考」，「有些意見不成熟的，我們就不能採納」（訪談紀錄 2006/12/14, 2007/1/4, 2007/1/11）。

政府機關對公民會議的回應模式，本文所分析的案例和黃東益(2008)的觀察相當接近。整體說來，政府並沒有透過正式的機制來回應公民會議的結論；即使有所回應，也都是選擇性的。也就是說，行政機關認為「合理的」、「可行的」、符合機關立場的，就作為政策的參考，或社會溝通與宣導的素材。其餘的部分，則不予回應。即使公民會議的結論和機關立場不符，政府機關也不說明、辯護其立場。顯然地，政府機關的回應方式不一，這不能不說是公民會議缺乏制度化所以至之。在台灣，公民會議是在分權化的模式下由個別政府機關

自行推動辦理，缺乏標準化的作業程序和考核機制，也使各行其是的政府機構對公民會議結論的回應，無法受到制度化的規範與監督。公民會議理念在行政部門難以制度化的困境，影響政府的回應模式。

八、公民會議的正當性

公民會議的政策後果，除了上述因素之外，還受到整體政治結構，尤其是國家社會關係所影響。根據 Habermas (1996) 的說法，公共領域雖無力自行解決問題，但必須有能力監督政治系統對問題的後續處理。由於公民會議並非持續運作的公共論壇，公民社會團體必須對公民會議所提出的建議方案有持續的關注與討論，才能製造聲勢、擴大壓力，有效監督政治系統的後續處理（林國明 2009）。因此，公民會議是否廣泛地被社會團體接受，是政策影響力的重要因素。這引領我們到最後的分析主題：社會團體是否廣泛接受公民會議的「正當性」？

根據我們對不同領域的社會團體的深度訪談，²¹ 以及其他資料來源，我們發現社會團體對公民會議的態度，並不一致，有的支持，有的質疑，有的「愛恨交加」——支持它的理念，卻質疑政府的動機與操作。前面曾經提過支持者在政府贊助的公民會議的發展與運作所扮演的多重角色。以下的討論將把焦點放在：為何有些社會團體對公民會議有所保留和質疑？

（一）公民社會團體對政府的不信任

一些質疑公民會議的社會團體，他們所質疑的，不是公民會議本身，而是對政府的不信任。「公民會議有一些理想性的東西，其實都很 OK 啦，我們不會去質疑它，可是操作的過程中，有一些東西我們是滿擔心的」（訪談紀錄 2005/1/12）。這些社會團體最擔心的，是發

21 包括勞工(5)，婦女及性別(5)，醫療(5)，環境(5)，工商(2)，消費者、社會福利和人權團體(5)共 27 個團體。

動公民會議的政府可能「動機不良」，想要「操作民意」。

前面談到，有些政府機關因為社會團體的抗議壓力，希望藉由公民會議來援引民意支持，這種工具性的意圖，引起一些社會團體質疑政府發動公民會議的動機。一位社會團體領導人表示：

他（行政首長名）本來計畫要做這個政策，民間團體跳出來反對，所以他說，好，我們來開公民會議，聽聽民意怎麼說。如果公民會議的結論是傾向支持，他一定志得意滿，就說，民意都支持。如果公民會議反對，他可以說：我們尊重公民會議的決定。表面上是尊重民意，實際上是為錯誤的決策找下台階。他還可以擋掉另外一邊的壓力，你看，我們並不是民間團體跳出來講兩句就退縮，民意也不支持啊。所以（對行政首長來說）公民會議是個滿高明的政治操作。（訪談紀錄 2006/12/15）

在部分社會團體的詮釋下，政府首長因為策略性的「政治操作」，而賦予公民會議決策的影響力，這並非體現「尊重民意」的民主價值，反而是顯露當前政治體系中政府首長「逃避責任」，缺乏政策說理的特質，這加深他們對政府贊助的公民會議的疑慮。一位社會團體領導人表示：

那時候在整個社會輿論方面，不管是有意或無意，某種程度上政府已經把它導向說，健保費漲不漲要看這個公民會議的結論。我們會覺得，不應該是這個樣子。公民會議是透過自動報名的機制來篩選公民，他們不能代表兩千三百萬人民共同的意見，怎麼能幫我們做決定呢？……今天這二十位公民會議的代表，他們不用去承擔施政的成敗，怎麼樣都是你政府要為決策負責。政府不能說，因為二十位公民代表決定這樣，所以我們採用這樣的政策。他應該告訴民眾說，他今天

參考公民會議的結論，決定採取這個政策，是因為哪些正負利弊的考量，然後來說服民眾接受這是一個合理的決策。這樣才對啊。（訪談紀錄 2005/2/21）

這位社會團體領導人談到的，正是公民會議所要體現的審議民主的規範理念：將決策的正當性建立在公共說理的責任機制上。但部分行政首長「將公民會議當作決策的工具」，使得有些社會團體擔心，政府贊助的公民會議「可能已經設定它想要的結論」。對此抱持懷疑態度的社會團體，認為政府是有「操弄的空間」，來得到它想要的結論。一位社會團體領導人表示：

社會團體沒有資源，政府才有辦法來辦公民會議，那出錢的政府會不會有一種授意，或者是某種程度上去干預，譬如說預備會議要你請誰來跟公民小組上課。基本上你餵給公民什麼資訊就得到什麼結果嘛，所以這中間有很多環節是有操弄的可能性的。（訪談紀錄 2005/1/12）

公民會議雖有一套操作程序，來確保運作的獨立性，不受贊助單位所干涉。但本文也指出，在缺乏制度化規範的監督下，有些政府贊助的公民會議，的確有行政部門介入影響的情形，這更強化社會團體對「操弄的可能性」的質疑。

（二）社團菁英對民眾的不信任

不過，也有社會團體的領導人指出，這種「你餵給公民什麼資訊就得到什麼結果」的憂慮，背後其實還隱含對一般公民的不信任，懷疑他們是不是有能力去判斷資訊。一位社會團體的受訪者這麼說：

我不諱言的說啦，公民會議在某種程度上是在挑戰了某些社團菁英的發言權，就是說過去我們當民眾的代言人當得太習

慣了，現在你找了一群公民來開會，說要聽這些公民表達意見才能作決定。開什麼玩笑，以前表達民意的權利是在我手上呢。……這些社團菁英就會很擔心說，這些民眾到底有沒有能力去判斷資訊，會不會被操縱。我覺得這其實是有點弔詭。以前我們說我們代表民眾，我們去批判官僚菁英，他們認為民眾是無知的，不能夠、沒有辦法，也沒有能力自主的去做決定。現在，面對公民會議，我覺得有些社團菁英，和我們批判的官僚菁英一樣，也是認為民眾是無知的。（訪談紀錄 2005/2/23）

某些社團菁英對一般民衆的不信任，是用比較隱晦的方式來表達。經常使用的說法是：台灣的社會條件和公民參與文化還不成熟。例如，有位社運領袖在受訪時表示：「在北歐，他們公民參與意識比較強，他們來做公民會議，我可以理解。但放在台灣，我們的社會環境究竟適不適合這樣的運作？」為什麼不適合？用她的話來說：因為台灣社會的公共參與比較少，會來參加公民會議的，都是一些比較積極的人；他們有的意見強烈，有的人云亦云，容易受影響，大都沒有獨立判斷的能力，他們對議題爭議背後涉及的價值層次的問題，不會深入思考；對議題的複雜性，也缺乏瞭解和判斷的能力。她說：

像我們和政府官員開會，他跟我們講了半天，我們平常對這個議題這麼關心的人，都會不曉得他在講什麼東西。你要這些公民們，在這麼短的時間裡面，去吸收消化這些資訊，這有困難啦。……有些東西是你必須要經過長久時間的學習，不斷的跟別人互動，你對這個東西才能慢慢能理解嘛！你這個公民會議要談的許多問題很難，你想用幾天的時間讓他了解問題，然後經過討論來做判斷，我實在是非常、非常的不認為這是可行的。（訪談紀錄 2004/10/14）

這位社運領袖用英文說，公民會議是“very noble, but not practical”；理念很高尚，但一點也不實際。根據她的觀點，公民社會團體長期經營議題，瞭解問題，深入思考議題背後的價值爭議，政府卻爲了應付社會團體的壓力召開公民會議，聽取「沒有獨立判斷能力，無法思考深層價值」的零散的、個別的公民的意見，來做決策，是不實際的、危險的。社團菁英對一般公民能力的詮釋，未必有經驗的效力（參考林國明、陳東升 2003），但爲什麼有些表現民意的公民社會團體不信任一般民衆的能力呢？根據一些社會團體的自我詮釋，這與公民社會的組織文化有關。「有的團體，本身的決策就不民主，也沒有草根基礎，就一兩個人決定，所以容易形成這種菁英心態」，「認爲自己才有能力代表民衆發言」（訪談紀錄 2005/2/23）。

（三）力勝於理的抗爭性格

有些抗爭性格強烈的社會團體也質疑，公民會議所強調的「理性」特質，缺乏衝突的激素，壓抑情緒的感受，可能掩蓋、淡化關鍵的議題和爭議點。如一位社運領袖指出：

公民會議的資料，和專家的發言，有時候爲了要持平，要客觀，會失去了它的原味，讓一些很衝突性的東西刻意的淡化了，在這種情況之下，比較感受不到那種議題的爭議所在，沒有辦法去顯現那種立即性的危險，那種感覺公民們是感受不到的。（訪談紀錄 2007/1/12）

有些社會團體對公民會議的質疑，顯現文獻中所注意到的社會運動和審議民主之間可能存在的緊張關係。有的社會運動者認爲公共審議對理性的偏好，可能壓抑情感的感受，使不善理性修辭的弱勢者被消音(Young 2002)；有的社會團體認爲，衆聲喧嘩的抗爭行動才能暴露真實情境，產生力量，「溫良恭儉讓」的審議民主是「紳士俱樂部」，可能被國家收編(Dryzek 2000)。值得注意的是，公民社會的團

體不重說理的抗爭性格可能具有歷史性，是被政治結構所塑造的。例如，李丁讚(2004)觀察到，台灣一些社會團體在與威權體制的對抗養成「善惡分明」、「你死我活」的政治性格，而傾向於訴諸力量而非理性溝通。

本文的案例分析看到代議制度特質和國家社會互動關係，影響公民社會團體對國家贊助的公民會議的態度。一方面，代議體制的政治敵對所製造的公眾不滿和政治冷漠，使得公民會議的理念對一些社會團體具有吸引力，希望藉由推動、參與公民會議的運作來改善民主政治的品質。另一方面，某些公民社會團體的組織特性，以及和威權國家對抗的歷史所形成的政治性格，也使他們對國家，甚至是一般公民的能力不太信任，也傾向於採取衝突性的對抗策略。這種性格使某些社會團體對政府發動的公民會議保持戒心。社會團體對公民會議抱持支持與質疑兼具的矛盾性格，影響了公民會議在台灣的運作特質與後續發展。

九、結論

台灣當前民主體制的運作，存在諸多弊病。許多學者指出，「公共領域的欠缺與不足」，是民主政治無法健全運作的主要原因之一。國族認同的衝突、政黨惡鬥、以及藍綠對抗，和其他因素交織結合，造成敵我關係的激情對立，使得政策決定缺乏公共說理的空間（參考李丁讚等 2004），也滋生公眾的挫折與失望，因而助長了公民的政治冷漠（林國明 2009）。爲了矯正當前民主政治運作的缺失，一些學界和民主實務工作者，引進了公民會議和其他模式的公民審議活動，希望藉此開展公共領域，透過公民參與的溝通行動，讓政策決定增加說理的成分，同時養成良好的民主政治的運作所需要的公民德行（林國明、陳東升 2003）。在民進黨執政期間，公民會議一度受到政府大力支持而成蓬勃發展之勢。這種公民對話機制，是如何引進台灣這個新

興民主體制，在哪些特殊條件下運作？遇到哪些問題？回答這些問題有助於我們思索結合「直接參與」和「公共說理」的公民審議活動，能否在台灣持續擴散與發展。這是關乎民主政治品質提升和公共領域開展的重大課題。

究竟是哪些因素影響了公民會議在台灣的整体發展與運作特質？我們所知仍非常有限。本文試圖對此提出解釋，以瞭解公民審議活動如何受到政治體系的整體型構所影響。本文所要探問的問題，在國際文獻也很少被研究。少數討論公民會議在不同政治體系的實踐經驗的文獻，在方法上，都以單次公民會議作為分析案例，尚未有人累積特定政治體系中多次公民會議的實踐經驗來分析公共審議的整體特質，本文首度作此嘗試。在理論上，現有的文獻主要從「政治文化」和「制度結構」的觀點來解釋特定的政治體系如何影響公民會議的運作。這兩種觀點各有貢獻，也各有限制。本文透過台灣的經驗案例，修飾、擴充「制度結構論」的觀點，但也納入「政治文化論」的一些洞見。

「政治文化」觀點，引領我們觀察民主理念與實作的關係。但以社會上「普行的民主價值」來解釋公民會議的運作，這種取向對文化缺乏能動性(agency)、關係性(relational)和認知性(cognitive)的瞭解，而有局限性。公民會議誠然是被試圖矯正代議政治運作缺陷的民主理念所驅動，但對代議民主的不滿，或對公民參與的渴求，不會自動造成公民會議的出現與發展。我們必須觀察，位於特定關係位置的行動者，如學者、社會團體、行政首長與官僚部門，如何接觸、傳播、採用、抗拒或扭曲公民會議的理念。而公民會議的理念，也不僅是一套「民主價值」，在認知層面上，它同時包含操作性的實作知識。實作知識如何擴散，是否能夠成為運作慣例，這是對公民會議的運作特質作「文化」觀點的解釋時，不可忽略的認知面向。

本文的分析試圖指出，價值規範和認知理念對公民會議的影響，其實是被政體的組織結構所型塑的。Dryzek 與 Tucker (2008)的「組織結構」觀點，引領我們觀察到，國家與社會行動者相對的權威性和配

置性資源，以及互動關係，影響到公民會議的發動模式與結果。但政體組織結構的影響，不能僅限於國家與公民社會的關係。本文指出，審議民主理念的公共吸引力，以及行政首長對審議民主理念所採取的策略和工具取向，是被代議民主體制的運作和行政立法關係所塑造的；而行政部門對審議民主理念的接觸，以及公民會議程序規則的制度化障礙，則被政府的決策結構的特性所影響。

在這樣的理論視野下，本文從國家組織與公民群體的互動關係、代議制度的特質，以及國家組織的決策結構這三組制度要素的聚合作用，來分析公民會議的發展與運作特質。對於公民會議的整體特質，我們關注發動機構、程序規則、政策影響和正當性這四個具有互動關連的面向。以下依序從這四個面向將分析觀點作個整理。

台灣現有的代議民主體制的弊病所滋生的公眾不滿，使得公民會議所要體現的審議民主理念具有一定程度的公共接受度。最早引進和操作公民會議的學者，透過連結政府決策結構的溝通網絡，將創新性理念傳導到行政部門。接觸到審議民主理念的民進黨執政菁英，由於在行政立法關係上無法掌握國會多數，在國家社會關係上又必須面對社會團體的抗爭和要求擴大參與的壓力，於是策略性推動獲得輿論正面評價的公民會議，來協助解決民主治理的問題。在公民會議理念的擴散網絡中，受到公民會議理念所吸引的社會團體和學界，也透過參與政府決策或政策諮詢等連結國家、公民社會與學界的管道，要求或建議政府辦理公民會議。這些條件的聚合促成「國家贊助的公民會議」的顯著發展。

公民會議試圖利用高度結構化的規則來創造理想的言說情境，但在台灣，分散化的權威結構和國家組織內部的權責關係，使政府辦理的公民會議無法受到正式規則和監控機制的指引和規約。由於公民會議規範信念和程序原則無法鑲嵌在法規、機構和例行化操作，使得有些政府發動的公民會議並沒有按照程序規則進行，有些政府機構甚至介入公民會議的運作過程。缺乏制度規範損及公民會議的正當性和政策影響力。

行政部門對公民會議的工具理性，以及公民會議理念制度化的困難，影響到公民會議的政策效果。有些政府首長試圖利用公民會議來因應立法院和社會團體的壓力，這類具有尋求正當性目的的公民會議，如果爭議性大、可見度高，通常政策的影響力比較大。但由於缺乏制度化的規範，政府並沒有透過正式的機制來回應公民會議的結論。公民會議的政策影響，因而相當不一致，也難以預測。

最後，在正當性的面向，公民會議並沒有獲得社會團體一致的、普遍的接受。雖然有些社會團體受到公民會議的審議民主理念所吸引，但政府機關對公民審議的工具傾向，也使得部分社會團體不信任政府贊助的公民會議。另外，公民社會的體質、資源、組織文化、以及和國家互動所養成的政治性格，也使某些菁英取向，或強調對抗的社會團體，對審議民主抱持質疑的態度。公民會議作為一種公共領域的形式，需要依靠公民社會團體的運作。社會團體所關注的問題，不但成為公民會議所討論的議題，公民社會團體的意見，也提供公民審議過程中所需的基本資訊和多元觀點。而公民會議的結論，能否形成持續討論的關注焦點，並影響政策決定，更有賴公民社會團體的關注與監督。公民社會團體是否接受公民會議這種公共溝通模式，是公民會議能不能持續發展，產生政策影響的重要因素。雖然有些社會團體對公民會議的運作扮演多重的促進角色，但另些公民社會團體與審議民主的緊張關係，可能構成公民會議發展的阻礙。公民社會對公民會議的矛盾性格，如何影響公民審議活動的持續開展，這是值得繼續關注和探索的問題。

公民會議在台灣還是個發展中的民主實踐，它的特質並沒有固定下來。本文從政治制度論的觀點，分析影響民進黨執政期間公民會議運作特質的因素。這些解釋要素，是否能夠幫助我們思索公民會議未來的發展？尤其是第二次政黨輪替，國民黨重新執政之後，公民會議的發展會受到何種影響？對此我們還沒有足夠的觀察時間，但本文的分析觀點可以協助我們做些推測。首先，由於國民黨掌握國會多數，行政部門試圖「援引民意」來對抗立法部門的動機消失了；其次，過

去與民進黨親近的社會團體參與決策的機會可能逐漸被「重新排除」，這使得某些具有「草根民主」理念的社會團體透過體制內管道提議辦理公民會議的機會降低。這些因素將減少國民黨政府辦理公民會議的可能性。不過，國民黨政府仍然必須面臨社會團體的抗爭，這使它還是有可能藉由公民會議或其他形式的「公民參與」來回應社會壓力。但是，在缺乏制度化的規約和監督下，國民黨政府辦理的「公民會議」或其他形式的「公民參與」，可能違反公民審議的精神，而引起社會團體的質疑，例如馬英九總統指示中正紀念堂名稱爭議應舉行「公民論壇」，凝聚社會共識，這「原是辦理審議式民主的大好機會」，最終卻以「社會菁英和學者專家開座談會冒充公民論壇」，而招致批評（自由時報 2009/6/29）。

民進黨政府大力推動公民會議，是特定條件的聚合所導致；國民黨執政後，一些有利條件發生改變，但並不意味著公民審議活動就會嘎然而止。根據本文的分析，影響國家贊助的公民審議活動未來發展的重大因素之一，是審議民主理念的制度化。缺乏制度化的規約，可能使政府贊助的公民審議變調走味，加深社會團體的不信任，耗損公民審議的社會公信力和支持度。「國家贊助的公共領域」如果要持續開展，就必須進行制度化的工作。政府對於公民會議或其他公民審議活動的發動、辦理程序和回應方式，都應該建立法規和課責機制，使公民對話所產生的「知情的公共意見」整合到既有的政策決策結構中。這是艱鉅的政治工程。

最後，讓我再度強調，影響公民審議活動未來發展的另一個重大因素，是公民社會的運作。如 Harbermas (1996)所言，公民社會的結社組織與運動，指出人們根著於生活世界所關注的問題；公共領域中的公民對話，處理、討論公民社會所提出的問題，形成方案，造成聲勢，要求國家機構處理這些問題。台灣國家贊助的公民會議所討論的議題，如代理孕母、全民健保永續經營、稅制改革、性交易是否要處罰，以及應否廢除死刑等，無一不是因為公民社會團體的關注和倡議所引發的政策爭議。政府發動公民會議雖由多重因素所促成，但我們

可以說，沒有公民社會團體的介入行動，就不會有「國家贊助的公共領域」。公民審議能否整合到既有的政策決策結構中，不能僅靠國家機構內部制度化的規約，沒有公民社會團體的介入行動——提出政策主張、要求公民審議、進入公共討論、關注政府回應——是不能竟其功的。前面提到，公民社會團體的政治性格可能與審議民主存在緊張關係。公民社會的發展，必須如李丁讚、吳介民(2008)所言，從特定利益與價值的自我組織，進入團體間的對話、溝通與協作，形成「公共的」文化與信任，公民審議的公共領域才能壯大發展。這是艱鉅的社會文化工程。

誌謝：本文的資料來自於國科會計畫「國家、公民社會與審議民主」（計畫編號 95-2412-H-002-014-MY2），行政院研考會「行政民主之實踐：全國型議題審議式公民參與」（2006年11月至2007年6月），以及筆者參與主持的各次公民會議和其他形式的公民審議活動。感謝助理歐亞菁、呂家華、胡育祥、葉欣怡、吳壁如在資料蒐集方面的協助。謝謝審查人和編委會提供的意見，以及謝麗玲在編輯上費心的專業協助。

附錄一 台灣舉辦過的公民會議，2002-2006 年

時間	議題	民間發動或政府委辦	執行機構
2002/7	全民健保給付範圍公民會議	政府委辦（衛生署）	台灣社會學會
2004/6	北投溫泉博物館的未來公民會議	民間發動	北投文教基金會
2004/9	代理孕母公民會議	政府委辦（衛生署國民健康局）	台大社會系
2004/10	環保公民會議	政府委辦（環保署）	環境資源研究基金會
2004/11	高雄跨港纜車公民會議	政府委辦（高雄市政府）	台大社會系
2004/11	北投都市更新公民會議	民間發動	北投文教基金會
2004/11	大漢溪清水公園公民會議	民間發動	板橋社區大學
2004/11	稅制改革公民會議（四場）	民間發動	屏東、基隆、北投和蘆荻社區大學
2005/1	全民健保永續經營公民會議	政府委辦（衛生署及中央健康保險局）	台大社會系
2005/3	宜蘭科學園區公民會議	民間發動	宜蘭社區大學
2005/3	能源利用青年公民會議	政府委辦（教育部）	中山大學
2005/5	產前篩檢公民會議	學界發動	台大社會系
2005/7	稅制改革公民會議	政府委辦（財政部）	世新大學
2005/9	青年政策公民會議	政府委辦（青輔會）	世新大學
2005/10	動物放生規範公民會議	政府委辦（農委會）	中華非營利組織管理學會
2005/11	環保公民會議	政府委辦（環保署）	環境資源研究基金會
2005/11	汽機車總量管制公民會議	政府委辦（台北市政府）	世新大學
2005/11	勞動派遣公民會議	政府委辦（勞委會）	高雄大學
2005/11	護理倫理規範公民會議	政府委辦（衛生署）	台北醫學大學
2005/12	如何訂定合理水價公民會議	政府委辦（經濟部）	中華民國自來水協會
2006/6	水資源管理公民會議	政府委辦（經濟部）	台大社會系
2006/10	淡水捷運站週邊環境經營公民會議	民間發動	淡水社區大學
2006/11	台南縣休耕政策公民會議	民間發動	曾文社區大學
2006/11	造橋火車站宿舍週邊環境規劃公民會議	民間發動	苗栗社區大學
2006/11	八斗子生活圈如何與海生館共存共榮公民會議	民間發動	基隆社區大學
2006/12	內湖庄役場周邊開發公民會議	民間發動	內湖社區大學

參考文獻

- 中國時報(2004)青年國是會議今開幕，審議式民主試金石。9月4日。
- (2005)健保公民會議預備會「費」疑猜。1月3日。
- 王英馨(2002)以「政策網絡」途徑探討代理孕母政策。台北：世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 台灣智庫、財團法人台灣民主基金會(2005)審議民主實務工作坊：會議實錄。台北：台灣智庫、財團法人台灣民主基金會。
- 立法院(2004)立法院公報，第93卷第42期(上)：131-133；第93卷第43期(二)：89；第93卷第44期(上)：61；第93卷第46期(二)：141；第93卷第48期(中)：182。
- 民生報(2004)別小看了人民的智慧。9月12日。
- (2004)陳建仁：半年內提代理孕母法草案。9月19日。
- 自由時報(2009)中正紀念堂復名，公民論壇變紙上論壇。6月29日。
- 行政院(2004)「行政院國家永續發展委員會第18次委員會議」會議紀錄，見行政院國家永續發展委員會全球資訊網。台北：行政院。<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PRINT/18meeting.doc>
- (2007)永續發展行動計畫情形一覽表，見行政院國家永續發展委員會全球資訊網。台北：行政院。<http://sta.epa.gov.tw/nsdn/ch/status/96022.htm>
- 行政院青年輔導委員會(2007)給台灣年輕的夢想：青年國是會議成果彙編2004-2006。台北：行政院青年輔導委員會。
- 行政院衛生署(2007)關鍵時刻：邁向全民健保改革新紀元。台北：行政院衛生署。
- 何明修(2008)體制化極其不滿：二十年來的台灣勞工運動。見王宏仁等編，跨戒：流動與堅持的台灣社會，頁281-298。台北：群學。
- 吳介民(2002)解除克勞塞維茲的魔咒：分析台灣當前政治改革運動的困境。台灣社會學4：159-198。
- 李丁讚(2004)導論：市民社會與公共領域在台灣的發展。見李丁讚等著，公共領域在台灣：困境與契機，頁1-62。台北：桂冠。
- 李丁讚、吳介民(2008)公民社會的概念史考察，1945-2005。見謝國雄編，群學爭鳴：台灣社會學發展史，1945-2005，頁393-445。台北：群學。
- 李丁讚等(2004)公共領域在台灣：困境與契機。台北：桂冠。
- 杜文苓(2007)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啟發。公共行政學報23：67-93。

杜文苓、彭淦雯(2008)社運團體的體制內參與及影響——以環評會與婦權會為例。

台灣民主季刊 5(1): 119-148。

沈有忠(2004)半總統制下的權力集散與政府穩定——台灣與威瑪共和的比較。台灣民主季刊 1(3): 99-129。

東森電子報(2004)高市跨港觀光纜車，公民做主。10月4日。<http://www.ettoday.com/2004/10/04/329-1694835.htm>

林祐聖(2007)我們沒有台上台下之分——代理孕母公民共識會議中的專家與常民關係。台灣民主季刊 4(3): 1-32。

林國明(2000)民主化與社會政策的公共參與：以全民健保為例。見蕭新煌、林國明編，台灣的社會福利運動，頁135-175。台北：巨流。

——(2007)審議民主實踐的多元模式。台灣民主季刊 4(3): 163-167。

——(2008a)行政民主之實踐：全國型議題審議民主公民參與。台北：行政院研考會。

——(2008b)全國型議題審議民主公民參與操作手冊。台北：行政院研考會。

——(2009)公共領域、公民社會與審議民主。思想 11: 181-195。

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 6: 61-118。

——(2005)審議民主、科技決策與公共討論。科技、醫療與社會 4: 1-49。

范雲(2008)從民間社會邁向公民社會。見王宏仁等編，跨戒：流動與堅持的台灣社會，頁23-36。台北：群學。

盛杏媛、黃士豪(2006)台灣民衆為什麼討厭立法院？台灣民主季刊 3(3): 85-128。

陳宏銘(2007)台灣半總統制下“少數政府”的存續：2000-2004。東吳政治學報 25(4): 1-64。

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 3(1): 77-104。

黃秀端(2003)少數政府在國會的困境。台灣政治學刊 7(2): 3-49。

黃東益(2008)審議過後——從行政部門觀點探討公民會議的政策連結。東吳政治學報 26(4): 59-96。

黃東益、李翰林、施佳良(2007)「搏感情」或「講道理」：公共審議中參與者自我轉化機制之探討。東吳政治學報 25(1): 39-71。

黃東益、施佳良、傅凱若(2007)地方公共審議說理過程初探：2005年宜蘭社大公民會議個案研究。公共行政學報 24: 71-102。

黃長玲(2008)民主深化與婦運歷程。見王宏仁等編，跨戒：流動與堅持的台灣社會，頁263-279。台北：群學。

- 黃競涓(2008)女性主義對審議式民主之支持與批判。台灣民主季刊 5(3): 33-69。
- 楊婉瑩(2004)婦權會到性別平等委員會的轉變：一個國家女性主義的比較觀點分析。政治科學論叢 21: 117-147。
- 經濟日報(2005)創造稅改聲勢，財部高招。8月1日。
- 廖錦桂、王興中編(2007)口中之光：審議民主的理論與實踐。台北：台灣智庫。
- 鄭敦仁(2004)民主台灣之政黨：比較觀點。台灣民主季刊 1(1): 27-40。
- 蕭新煌(2004)台灣的非政府組織、民主轉型與民主治理。台灣民主季刊 1(1): 65-84。
- 賴美淑編(2004a)全民健保改革綜論。台北：行政院衛生署。
- (2004b)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。
- 顧忠華(1999)公民結社的結構變遷：以台灣非營利組織的發展為例。台灣社會研究季刊 36: 123-135。
- Andersen, Ida-Elisabeth, and Birgit Jager (1999) Scenario Workshops and Consensus Conferences: Toward More Democratic Decision-Making. *Science and Public Policy* 26(5): 331-340.
- Bille, Lars (1989) Denmark: The Oscillating Party System. *West European Politics* 12 (4): 42-58.
- Bohman, James (1996) *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Campbell, John L. (2002) Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.
- Carpini, Michael X. Delli, Fay Lomax Cook, and Lawrence R. Jacobs (2004) Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of Empirical Literature. *Annual Review of Political Science* 7: 315-344.
- Chambers, Simon (2003) Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science* 6: 307-326.
- Dryzek, John S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S., and Aviezer Tucker (2008) Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conference in Denmark, France, and the United States. *Public Administration Review* 68(5): 864-876.
- Fishkin, James (1995) *The Voice of the People: Public Opinions and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Gastil, John, and Peter Levine, eds. (2005) *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001) Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the “Danish Miracle.” *Journal of Public Policy* 21(1): 53-70.
- Green-Pedersen, Christoffer, and Lisbeth Hoffmann Thomsen (2005) Bloc Politics vs. Broad Cooperation? The Functioning of Danish Minority Parliamentarism. *The Journal of Legislative Studies* 11(2): 53-169.
- Guston, David H. (1999) Evaluating the First U.S. Consensus Conference: The Impacts of Citizen’s Panel on Telecommunication and the Future of Democracy. *Science, Technology and Human Values* 24 (4): 451-482.
- Gutman, Amy, and Dennis Thompson (1996) *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hall, Peter A. (1992) The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s. Pp. 90-113 in *Structuring Politics*, edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth. New York: Cambridge University Press.
- Hendriks, Carolyn M. (2005) Participatory Storylines and Their Influence on Deliberative Forums. *Policy Sciences* 38: 1-20.
- Joss, Simon, and John Durant (1995) *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conference in Europe*. London: Science Museum.
- Kluver, Lars (2000) Danish Board of Technology. Pp. 173-197 in *Parliaments and Technology: The Development of Technology Assessment in Europe*, edited by Norman J. Vig and Herbert Paschen. Albany: State University of New York Press.
- Leib, Ethan J. (2005) The Chinese Communist Party and Deliberative Democracy. *Journal of Public Deliberation*, 1(1): Article 1. <http://services.bepress.com/jpd/vol1/iss1/art1>
- Lin, Kuo-ming (1997) *From Authoritarianism to Statism: The Politics of National Health Insurance in Taiwan*. Ph.D. Dissertation. Yale University, Department of Sociology.

- Nielsen, Annika Porsborg, Jesper Lassen, and Peter Sandøe (2007) Democracy at Its Best? The Consensus Conference in a Cross-national Perspective. *Journal of Agricultural And Environmental Ethics* 20(1): 13-35.
- O'Donnell, Guillermo (1999) Horizontal Accountability in New Democracies. Pp. 29-51 in *The Self-Restraining State*, edited by Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattne. Boulder, CO: Lynne.
- Pierson, Paul (1994) *Dismantling the Welfare State?* New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, and Theda Skocpol (2002) Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. Pp. 693-721 in *Political Sciences: State of the Discipline*, edited by I. Katznelson and H. V. Milner. New York: Norton.
- Rueschemeyer, Dietrich, and Theda Skocpol, eds. (1996) *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Shapiro, Ian (2003) *The State of Democratic Theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Swidler, Ann (1986) Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review* 51(2): 273-286.
- The Loka Institute (2008) Danish-style, Citizen-based Deliberative Consensus Conference on Science & Technology Policy Worldwide. <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>
- Weir, Margaret (1989) Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. Pp. 53-86 in *The Political Power of Economic Ideas*, edited by Peter A. Hall. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (1992) *Politics and Jobs*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wedeen, Lisa (2002) Conceptualizing Culture: Possibilities for Political Science. *American Political Science Review* 96(4): 713-728.
- Young, Iris Marion (2002) *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.