

公民會議與審議民主： 全民健保的公民參與經驗

林國明

台灣大學社會學系

陳東升

台灣大學社會學系

「公民會議」（或稱「共識會議」）是種創新性的公民參與模式，其目的在建構一個公共討論的場域，讓一般公民們，能夠了解政策議題，並在知情的條件下，經由理性溝通而形成共同的意見。這種公民參與政策討論的模式，相當接近於「審議民主」所揭櫫的理念。台灣在 2002 年七、八月，以全民健保給付範圍為議題，首度舉辦公民會議。本文旨在分析這場「全民健保公民會議」的實踐經驗。我們從公共討論的動態過程和效果，來檢證審議民主一些核心的理論命題。從公民會議的經驗分析中，我們發現：公民們具有了解複雜的政策議題的興趣和能力，而且能夠在尋求共善和共識的取向下，理性地討論政策議題；參與公共討論的過程，同時也能夠提升公民的知識與積極性的公民德行。我們的分析討論也指出公民知能對公民參與和理想的公共討論的重要性。協助公民取得政策知能，有助於建構公共討論的溝通框架，形成共同關切的問題，並促成理性特質、共識取向的討論。而在參與公共討論的過程所獲得的公民知能，包括特定的政策知識、廣泛的政策訊息，以及實踐公民權利的心智能力，則能夠進一步養成積極關心、參與公共事務的公民德行。我們因而認為，只要提供適當的參與管道，對公民進行知能的賦權，公民是有能力從公共利益的觀點，對政策議題進行理性的討論。

關鍵詞：審議民主、公民會議或共識會議、公民參與、公共領域、全民健保

Consensus Conference and Deliberative Democracy: Citizen Participation in Taiwan's National Health Insurance Policies

Kuo-Ming Lin

Department of Sociology, National Taiwan University

Dung-Sheng Chen

Department of Sociology, National Taiwan University

The aim of consensus conference, an innovative form of citizen participation, is to create a public forum in which citizens participate in rational, informed discussions and reach reasoned agreement on controversial policies. The international expansion of this experimental democratic mode is concurrent with the theoretical trend of deliberative democracy. In 2002, Taiwan held its first consensus conference on the topic of national health insurance policy. The authors analyze the dynamics of the deliberative process and its effects on participants to test several major propositions on deliberative democracy. It was noted that a) the deliberative process displayed characters of rational argumentation, mutual respect, public spiritedness, and consensus orientation; and b) participation in public deliberation has increased citizens' knowledge about policy issues, changed values and policy preferences, and fostered a sense of active citizenship. This analysis points to the importance of civil literacy for successful public discussion and citizen participation. Citizens' heightened understanding of policy issues helped to constitute a communicative framework of public discussion and to facilitate rational, consensus-oriented deliberation, and the civil literacy acquired from the process was instrumental in furthering civic engagement. The authors conclude that civil competencies, active citizenship, and public spiritedness can be fostered by providing adequate channels for citizen participation in public debates.

Keywords: deliberative democracy, consensus conference, citizen participation, public discussion and public sphere, national health insurance.

一、導言：民主政治的不同想像

全民健保是廣受民衆歡迎的社會制度。這個在社會互助功能上堪稱成功的制度，近年來一直面對入不敷出的財務困境。爲了因應財務危機，行政院衛生署宣布從 2002 年 9 月起調漲全民健保的費率和部分負擔金額。「健保雙漲」引發了紛擾不休的政治衝突。許多民間團體，紛紛發聲反對；64 個團體串連組成的「民間推動健保改革聯盟」，前往監察院告官，又齊聚衛生署抗議；上萬名勞工走上街頭，高喊「健保調漲，勞工不爽」、「變相加稅，懲罰病人」的口號，激烈衝撞行政院大門。在野黨立委也對「健保雙漲」進行強力抗爭，要求行政院收回成命。在社會團體反對，在野政黨抗爭所捲起的政治衝突中，行政院仍然堅持調漲部分負擔與費率。¹

就在「健保雙漲」引發政治衝突期間，一場民主實驗正悄悄地進行。20 位來自不同背景的公民，包括公務員、民營企業的雇主和員工、計程車司機、清潔隊員、家庭主婦、退休的老年人和爲精神疾病所苦而休學的大學生，這些平常沒有機會表達他們對全民健保的意見的公民們，聚集在台北近郊一座會館，利用跨時兩個月，共七天的時間，參加一場「全民健保公民會議」。在會議中，他們閱讀資料，詢問專家，透過這些過程，了解全民健保的運作狀況，並在了解的基礎上，針對全民健保所面臨的問題，進行理性的知情討論(informed discussions)，而形成共同的意見。他們主張，爲了讓全民健保能夠永續經營，繼續提供給國人廣泛的醫療照護，保費可以適度調漲，但在調漲保費的同時，必須致力於減少醫療浪費、提升醫療品質，並改善財

1 可參閱民生報下列報導：2002/07/28，A1 版〈健保調漲案拍板 9 月實施〉，A7 版〈健保新制定案反彈聲浪起〉、〈在野黨：片面調漲簡直亂來〉；2002/08/01，A15 版〈健改聯盟上監院 籲健保雙漲案延半年〉；2002/08/17，A15 版〈健改聯盟陳情 要求公開醫院收支〉；2002/08/28，A11 版〈歷來規模最大勞工運動 健改訴求充滿政治味〉。

務負擔的公平性。

這些公民們，多數人在參加公民會議之前，對什麼是全民健保，並無太多了解，「健保只是繳費看病而已」；參加會議之後，「才知道全民健保在作什麼」。以前，「以為政策只是打打鬧鬧」，現在卻發現，「政策可以用說理的方式理性地討論」。說理的公共討論，使許多公民會議的參與者，對全民健保，甚至更廣泛的公共議題，所抱持的態度、價值和立場，都發生了改變。許多人都說，參加公民會議之後，他們更加關心，也更願意參與「跟我有切身關係」的公共事務，因為「知道了才會關心」、「有許多事情都是自己的權利，不能漠視」。參與者也從公共討論的過程體認到，「合作的精神真的很重要」，「一個人的力量有限，要像健保一樣，集合大眾的力量」，才能成事。共善與合作的取向下所做的知情討論，使大多數公民會議的參與者，從先前反對保費調漲的立場，轉而支持調漲，許多人所持的理由是：「現在比較有深入的了解，所以調漲保費我們比較會支持」、「要永續經營，就要調高保費啊，倒掉是全民的損失啊！」²

對照「健保雙漲」引發的政治衝突，以及衝突期間所進行的「全民健保公民會議」這兩個場景，可以激發我們對民主的想像。民主政治有不同的可能性。我們許多人所想像的民主政治，大概是如本文開頭的場景所描述的那些衝突活動。這些是 Michael Walzer (1999)所稱的「民主政治的常態活動」。健保雙漲，正如許多政策決定一樣，涉及黨派立場和群體利益的衝突。在衝突中，不同的立場，進行組織、遊說、動員、宣傳。政策決定是這些活動所展現的力量強度折衝之下，權力平衡的結果。但是，「以力制人」之外，政策決定，有沒有可能經由「以理服人」的過程來達成？民主政治有沒有可能提供適當的管道，讓衝突的價值與利益，進行相互理解的溝通和理性的討論？有沒有可能讓公民們，對爭議中的政策有清晰的了解，審慎衡量各種

2 引號內文字引自對公民會議的參與者所做的深度訪談。以下對訪談資料的蒐集以及引用方式會有所說明。

相關的訊息，評估各種可行的方案，而尋求一個經過論理而獲致的相互同意(reasoned agreement)？

以上的提問，背後隱含著一種對民主政治所持的理念。讓我們簡單地藉由 Robert A. Dahl 和 Jürgen Habermas 的觀點來做個說明。Dahl (1989: 108-118)認為，民主的政治過程，應該是要保證所有受到決策所影響的人，能夠具有有效的機會來參與政治過程，而且有平等的權利來選擇議題並控制議程；民主程序同時要求一種「開明的了解」(enlightened understanding)：必須讓公民們根據充分資訊和良好理性，來對爭議的利益和共同的事務，發展出清晰的理解。「只要個別公民的福利或利益必須注意到公共福利與一般利益，公民們必須有機會來了解這些事情」(1989: 112)。Habermas (1996: 316)進一步指出，Dahl 所談的「開明的了解」這個要件，將民主指向於意志形成的資訊和討論性質(information and discursive character of will-formation)；而充分資訊的提供，公民了解事務的機會，以及公民的意志形成，則有賴於公共討論。

在台灣當前的民主體制下，一般民衆，不但缺乏有效的機會來參與政治過程，也缺乏適當的機會來了解政策事務。政策決定的過程，往往無法提供充分的資訊，使民衆能夠在了解的基礎上來形成公共意見。我們以為，台灣非常欠缺的一種「民主的品質」，便是政策議題的公共討論，以及公共討論過程所創造的「開明的了解」。「健保雙漲案」的衝突，是個明顯的例子。觀察健保雙漲案在政治場域的爭辯，我們會發現它多麼神似於 Walzer (1999: 63-64)對「民主政治的常態活動」的描述：在激烈的政治衝突中，媒體充斥著相互對立的聲明，這些聲明只宣示立場，但不去論證支持與反對政策的理由，也不去聆聽對方的觀點。立場的爭辯只是「語言的競賽」，目的是把「觀眾」爭取到自己的立場，而不是反省性接納各種證據，理性地評估可行的方案，以達成有論理根據的同意。在這種只有立場宣示而缺乏公共討論的政策衝突過程中，一般民衆自是難以理解「健保雙漲」到底在爭什麼、漲與不漲對自己、相關他人和社會集體利益可能造成什麼

後果。

「公民會議」則嘗試建構一個公共討論的場域，讓一般公民們，能夠了解政策議題，並在知情的條件下，經由理性溝通而形成共同的意見。這種公民參與政策討論的模式，相當接近於審議民主(*deliberative democracy*)的理念。如我們以下的討論所要指出的，審議民主的倡議者不但強調，受到決策所影響的公民應有影響集體決策的機會，同時也認為，知情、理性的討論所達成的集體決定，可以提供更為充分的訊息判斷，也使得不同的利益、價值和偏好能夠受到平等的考量，而提升決策的品質與正當性。除此之外，公共討論的過程本身也將產生教育的效果，提高公民的知能，養成公民們重視公益與合作的精神，並擴大公民參與公共事務的興趣與能力。

我們以為，公民會議，以及它所隱含的審議民主理念，有助於我們找到可能的基點，來眺望台灣民主的遠景。在當前的台灣，政策議題常因國家認同、黨派分歧以及對特定政治領袖的擁護而陷於爭議的漩渦，無法審慎、理性地討論；看慣了「吵吵鬧鬧」的政策爭議卻不知何所爭的民衆，可能對公共議題，乃至於民主政治的過程，採取冷漠、嘲諷的態度，或感到挫折與失望。一旦民衆有集體意見要表達，又經常蒙受「民粹主義」的罵名——這罵名所隱含的指控是：民衆是盲目的、不理性的，不了解政策又容易受到煽動的。如果我們認為，在政策爭議中，支持或反對政策的主張都應該提出公衆能夠信服的理由，進行互為理解的溝通，而非只是偏執一方各自表述；如果我們認為，民主政治的良好運作，需要積極關心公共議題、廣泛參與公共事務的公民德行；如果我們願意相信，一般民衆有能力可以了解和討論複雜的政策議題，那麼，本文所分析的公民會議的經驗，正啓示這些可能性。

本文作者負責規劃、推動與執行這場「全民健保公民會議」。我們全程參與觀察，並以文字和影像記錄整個公民會議的過程。在會議召開之前和之後，我們對參與者進行兩次結構式問卷調查；會議進行期間和之後，又進行兩次深度訪談，來了解這些公民的特質、參與經

驗和前後態度變遷。對公民會議這種公民參與模式，我們累積可貴的操作經驗，以及可供分析的豐富資料。雖然這只是場小規模的民主試驗，但我們以為，這場公民會議的操作經驗，對於我們有關民主政治的關懷與思考，是具有啟發性的。因此，我們依然想在有限的實作經驗基礎上，跟讀者們分享我們的發現。

本文首先將討論審議民主一些核心理念與理論主張，並從中衍生成經驗上值得探討的問題。接著，我們將說明在台灣舉辦「全民健保公民會議」的理由、公民會議的操作原則及其所立基的民主理念。然後，我們將以公民會議的實踐經驗來驗證審議民主理論。我們將分析公民會議的參與者是否，以及如何，在共識、公益的取向下，知情、理性地討論政策議題；我們也將探討，公共討論的過程是否，以及為何能夠，轉化公民的價值與偏好，提升公民的知識與道德品質。

從事這樣的探討，除了可以激發我們的民主想像之外，也有理論上的意義。一方面，許多有關審議民主的討論，如 Cass Sustein (1998: 232)所言，是在高度抽象的理論層次，經驗研究的案例仍極為有限。本文可為這民主理論提供經驗實例的探索。另一方面，國外有關公民會議的操作經驗，雖然已經累積了不少學術文獻，³但都未放在「審議民主」的理論脈絡來理解其經驗意涵。就我們閱讀所及，本文是首度做此嘗試的作品。

二、審議民主理論

審議民主是 1980 年代以降一股重要的民主理論思潮；⁴有人甚至認為，當前的民主理論正歷經「審議的轉向」(deliberative turn)

3 例如以下的著作：Andersen and Jæger (1999); Einstedel and Breck (2001); Guston (1999); Joss (2000); Joss and Durant eds. (1995); Leroux et al. (1998); Mayer and Geurts (1998); Perhac (1998); Rowe and Frewer (2000); Sclove (2000)。

4 參見以下的重要著作：Bohman (1996); Bohman and Rehg eds. (1997); Dryzek (2000); Elster ed. (1998); Fishkin and Laslett eds. (2003); Gutman and Thompson (1996); Habermas (1996); MacEdo ed. (1999)。

(Dryzek 2000: 1)。以寬廣的定義來說，審議民主所指的是：「民主的政策決定應該建立在公共審議的實質過程，在其間，支持或反對法律與政策的主張，都應從它們是否能夠增進公民的共善或政治社會的正義這樣的角度來提出論證」(Christiano 1997: 243)。或如 Jon Elster (1998a: 8)所做的界定，審議民主包含兩部分。一是，所有受到決策所影響的公民或其代表，都應該能夠參與集體決定，這是審議民主的「民主」部分；二是，集體決定，是抱持理性與無私態度的參與者，經由論理的方式來形成。這是審議民主的「審議」部分。從以上的定義可知，審議民主召喚著共善政治、理性立法與公民參與的理想。這些理想，使審議民主的倡議者，反對當前兩股重要的民主理論。一是熊彼得(Schumpeter 1976 [1943]: 250-283)及其追隨者的菁英理論。民主菁英理論認為民衆是政治冷漠的、容易受到煽動，無法了解政策議題，因此一般公民在民主過程的角色只是經由選舉來選擇領導人。二是民主的經濟理論和團體多元論，認為政治過程只是偏好的匯集以及不同利益的競爭、交易和權力搏鬥。這兩種民主觀點，都排除公民們積極地針對共善進行公共審議的可能(Bohman and Rehg 1997: x-xii)。

公共審議(public deliberation)，⁵到底有何價值，值得標舉為民主政治的理想？我們可以從「結果論」和「過程論」來討論其價值。就結果而言，論者以為，公共審議可以提高政策的正當性和決策的品質（參考 Bohman 1996；Christiano 1997）。在複雜化、多元化的當代社會裡，政策決定經常面臨「不相容的價值」(incompatible values)與「不完整的理解」(incomplete understanding)的問題(Gutman and Thompson 1996)。人們對政策的目標，可能存在價值的衝突；即使目標相同，可是由於手段與目的關係的不確定性，人們對於政策的預期後果，以及何種政策方案才是最適的選擇，也可能存在認知的衝突。在公共審議的過程中，參與者必須以可向公眾辯解(publicly justifiable)的

5 在本文中，公共審議和公共討論(public discussion)兩個詞交互使用，並不作意義的區別。

方式提出自己的關切與論點，也在相互尊重的立場上聆聽、理解他人的關切與論點，由此達成有論理根據的相互同意，使得不同的利益與價值關切，能夠得到平等的考量，而提高政策的正當性(Cohen 1997)。另外，公共審議的過程，也能夠提供更多的資訊，擴大參與者的眼界與知能，而減少或克服「局部理性」(bounded rationality)的認知限制，使參與者能在較為充分的資訊基礎上，理性地判斷政策的優劣，而提升決策的品質(Fearon 1998)。

就過程而言，公共審議的價值在於對參與者所產生的轉化作用。許多審議民主的倡議者，都引述 John Stuart Mill (1991 [1861])的論點，強調參與討論的過程，能夠帶來教育的效果，提升公民們關心公共事務與公共利益的道德品質。⁶前面曾引述 Dahl 的觀點指出，民主的政治過程，需要讓公民們對政策選擇有「開明的了解」。公共討論，使參與者接觸、考量、反省各種不同的觀點與訊息，因而能夠提升公民的知能。除此之外，理性、共識取向的討論，使公民們超越私人的自利立場，而導向於關注公共利益(Elster 1997)；公民們從「我」要什麼，轉化為「我們」要什麼；從個別利益的衝突轉化為共同利益的界定(Barber 1984)。除了形成公益取向和積極行動的公民德行，公共審議也使公民們能夠發展自主判斷的能力與信心(Christiano 1997)。這些，因為公共審議而轉化、養成的公民能力與德行，正是一個蓬勃發展、運作良好的民主政體所需的要件(Elkin and Soltan 1999)。⁷

以上對審議民主理論所做的簡單討論，衍生一些經驗上值得探究的問題。

首先，前面提及，許多審議民主的倡議者，認為公共討論具有理性、共識和公益取向的特質。邏輯上，這三個特質是相互關聯的：因為有著尋求共識的動機，參與者必須從公益的角度，提出其他人所能

6 有關 Mill 在這方面的影響，可參考 Pateman (1970)和 Mansbridge (1999)。

7 Elkin and Soltan (1999)強調，民主政體的完善運作，必須要促進兩種公民能力：public-spiritedness 及 prideful independence。這兩種公民能力，正是許多審議民主的倡導者所強調的，公共討論所能產生的教育效果。

信服的理由，來說明自己的主張，也必須同理地從他人的立場，來了解彼此的差異，以期能從相互了解的溝通中尋找共同的立場；自利立場的各自表述，無法經由論理來達成同意(Bohman 1996: 5)。經驗上，公民之間的政策討論，是否真能具有「理性、共識與公益取向」的特質？有哪些條件有助於形成這種理想化的言說情境？

其次，共識取向的討論，必須預設原本立場分歧，意見相左的參與者，能夠轉化其政策偏好與態度。公共討論，是否真的能夠，以及為何能夠，產生這種轉化效果？在多元、差異的政治社會環境中，以及時間限制下，共識的性質，和達成共識可能性究竟為何？何種性質的爭端是比較不容易經由公共審議的過程達成共識的？

再者，審議民主指涉的是地位平等的公民所進行的公共論理(public reasoning among equals) (Cohen 1998)。理想的公共討論情境，應該是參與者都有平等的發言機會(Bohman 1997)。但是，討論的參與者可能存在能力的差異。這是否意味著有些參與者比較能夠主導乃至於操縱意見的形成？有什麼條件，能夠促成發言機會的平等？

最後，審議民主理論認為，公共討論能夠產生教育效果並養成公民的公共精神，但如Jane M. Mansbridge (1999)所指出的，在民主理論中，「參與造就好公民」的說法，雖然淵遠流長，但很少有經驗研究的檢證。我們不免好奇，經驗上我們是否真能觀察到這樣的效果？

本文試圖透過公民會議的經驗，來探討以上的問題，以檢證審議民主一些核心的理論命題。在探討上述由審議民主理論所衍生的經驗問題時，我們將指出，協助公民們取得參與政策討論的知能以建構公共討論的認知條件，將有助於創造「理性、平等、共識與公益取向」的言說情境。說理的公共討論，需要認識的基準(epistemic criteria)來評斷論點的優劣和說服力；參與者對於政策的手段一目的關係和預期後果，在認知層次上是否能夠形成共享的判斷基礎，影響到偏好的轉化與共識形成的可能；而認知能力的差異，也影響參與者發言機會的平等性。審議民主理論，雖然重視公民知能的提升，但大都將之視為公共討論過程所附帶產生的教育效果（參考 Elster 1997）；有些倡議

者，雖然強調協助公民們平等地取得認知條件的重要性，但大都從外部的政治、經濟與文化資源，而非公共討論過程本身的運作，來討論認知條件的建構(Knight and Johnson 1997; Bohman 1996, 1997)；「知情的討論」是審議民主的核心主張，但詭異的是，少有理論著作從制度實務上來探討公共審議如何建構知情討論的認知條件。

本文所要分析的公民會議，是一種接近審議民主理念的公民參與政策討論的模式；它的特點之一，是審慎而有計畫地透過訊息的提供，來協助參與討論的公民們建立基本的政策知能，以建構知情討論的認知條件。本文對公民會議所進行的分析，除了可以檢證審議民主理論一些核心的論點之外，公民會議對公民知能這個面向的強調，也能進一步拓深我們對審議民主理論的思考。在進行分析之前，讓我們先對台灣第一次舉辦的公民會議之起源，以及公民會議的操作實務及其立基的民主理念，做個說明，以便了解我們何以能將公民會議的經驗放置在審議民主的理論脈絡來分析。

三、公民會議的理念與實際

（一）全民健保體制下的公民參與問題

行政院在 2001 年 7 月成立「二代健保規劃小組」，邀請學者專家針對全民健保長期性的結構改革進行研究與規劃。在第一階段的規劃過程中（2001 年 9 月至 12 月），全民健保的體制運作缺乏有效的公民參與，這個問題，成為關注的焦點之一（鄧宗業、李玉春 2002）。於是，行政院二代健保規劃小組從 2002 年 1 月起，成立「公民參與組」，由陳東升負責召集，領導一個由政治、社會、法律、社會福利和醫療領域的學者所組成的研究團隊，著手研究如何提升民衆參與全民健保政策的管道與能力。本文所要分析和討論的公民會議，是這個研究團隊在上述研究目的，所進行的一種創新性的公民參與模式的實驗計畫。

要提升公民參與的管道與能力，就必須先檢討目前全民健保決策

體制下公民參與的現況有何缺失。所謂「公民參與」，我們可以簡單地界定為：公民們能夠透過個別或集體的行動，來形成、表達偏好，並要求政府回應其偏好的機會。⁸ 在自由主義民主體制(liberal democracy)之下，選舉機制是公民們透過個別的行動來表達偏好的主要途徑。在選舉管道之外，公民們可能組成團體，以集體行動來影響政策；有些團體甚至被制度化地納入政府的決策體制內。但是，台灣當前的選舉機制，並無法使政府能夠充分回應公民們對於全民健保的政策偏好，而一些被納入像監理委員會和費用協定委員會等「體制內參與」的社會團體，也無法充分代表一般公民和公民團體的異質性偏好，使得「藉由體制內管道參與決策之相關團體的代表性…受到質疑」。⁹

除了選舉機制和「體制內參與」這兩個管道之外，公民結社組織也間歇性地透過陳情、宣傳、遊說、抗議等集體行動，來表達他們對健保政策的主張。公民結社組織對民主政治運作的重要性，自不待言。但我們必須提醒，以組織結社的集體行動為基礎的公民參與，會存在「組織的偏差」和「體制的偏差」。前者指的是，某些社會人群的利益和偏好，無法被有效地組織起來；或者，即使有組織，也缺乏有效參與的能力。後者指的是，只有某些團體因其法定的或事實的優勢地位，而有「體制內」的參與管道可以影響決策。全民健保若要強化團體基礎的公民參與，就必須致力減少這兩種類型的偏差：一方面要強化各種公民社會組織的形成和政策參與能力；一方面要改變、擴大公民團體參與政策制訂的空間。但是，無論如何改善「組織偏差」和「體制偏差」，個別公民的偏好，也不可能全由既存的社會團體來組織、代表、匯集而進入決策體系，因此，在以團體為基礎的公民參

8 這定義是從 Dahl 早期對民主所做的定義引伸而來。Dahl (1971) 將「民主」界定為「政府持續地回應政治地位平等的公民的偏好」。從這個定義 Dahl 進一步演繹出民主的三個必要條件：(1) 公民要能夠形成他們的偏好；(2) 公民們能夠以個別的或集體的行動，向其他公民同胞和政府傳達他們的偏好；(3) 政府在處理他們的偏好時，必須平等地加以權衡。

9 引自行政院二代健保規劃小組，2002，行政院二代健保規劃小組第一階段相關技術報告，頁 13。

與管道，以及選舉機制之外，我們必須提供以個別公民身分為基礎的參與機會。

（二）公民參與和公民知能

要擴大公民參與的機會，就必須提升公民能力(civic competence)和公民知能(civic literacy)。許多民主理論，不太願意強調公民能力與知能，因為民主畢竟是人民作主，不是賢能統治；所有公民，無分智愚，不論能拙，都應有平等的參與權利。「公民能力」的論調，似乎預設某些人是沒有能力參與治理的，這經常作為反民主和菁英主義政治的理由(Soltan 1999)。歷史上，婦女、無產者、文盲，不就曾以「缺乏能力」為由而被排除選舉權？理論上，許多以現實主義(realistic)為名的民主菁英理論，不就認為一般民衆是無知的、盲目的、感情用事的，無法了解政策議題，而鼓吹「專家治國」(technocracy)的論點（參見 Held 1987: 143-185）？公民能力的論點確曾與「反民主」的歷史相連，也為菁英理論所用，但是，誠如 Karol Edward Soltan (1999: 2)所言，「如果政治理論家不願意嚴肅地處理公民能力這個主題，民主的理論與實務，以及民主治理的品質，都會因而受創」。何以如此？先從民主的理論與實務來講。平等參與是民主的重要原則。但要透過參與的過程來影響決策，除了時間、金錢和組織等資源之外，還需要心智能力——一些有關如何操作公民權的知識、動機、理想與技能(Soltan 1999: 2)。心智能力在社會上的分配是不平等的，這意味著有些人比較有辦法能夠參與公共事務，其結果是與民主的平等原則相違。唯有如 Jack Knight and James Johnson(1997)所言，普遍提升公民們「形成偏好」、「利用文化資源」及「認知技能」這些「相關的政治能力」，才能促發廣泛的公民參與，降低參與的不平等。

許多對公民能力或公民知能的討論，都偏向 Soltan (1999)所談的操作公民權的政治知識與技能（參見 Elkin and Soltan eds. 1999; Milner 2002）。但我們必須強調，與政策議題相關的資訊與知識，是公民知能相當重要的構成部分，也是有效的公民參與的形成要件。Habermas

指出，當代民主的瓶頸，在於將技術知識專門化地運用於政策決定與行政過程。這使得具有特權可以取得相關知識來源者，能夠支配欠缺知識的公民，也使得一般公民無法利用必要的知識來形成意見(1996: 317)。許多民衆，無法發聲、無法參與，無法形成和表達他們的政策偏好，是因為他們缺乏必要的資訊與知識，來了解日常生活所遭遇的事物的意義，因而也無法對複雜的政策形成清晰的理解與看法。如果政策決定，在一定程度上，需要倚賴相關知識，而這些知識卻是一般民衆所缺乏的，那麼，政治／政策菁英將「無知的民衆」排除在政策決定的參與過程，也就有了合理化的藉口。但民衆如果無法參與政策決定，也就更不可能投注時間與精神以取得必要的訊息和知識來形成意見了。提升公民知能，是打破這種「能力欠缺—無法參與」的惡性循環之必要手段。

強化公民知能，除了能在民主實務上擴大公民參與的機會之外，就參與的後果而言，也能夠提升民主治理的品質。我們之前所引述的Dahl的觀點，可以放在這個脈絡來理解。Dahl說道，如果我們認為，民主，較之其他的統治形式，更能知道人民要的是什麼，以及，什麼決定對人民最好，那麼，在參與決定及認可什麼是最有利於公民的政策選擇之時，每個公民都應該要有適當的機會來了解「手段與目的的關係、自身的利益，以及政策的預期後果與自身利益及所有相關他人之利益的關係」(1989: 112)。強化公民知能，使參與政策決定的公民們，能對政策議題建立清晰的了解，根據適當、充分的資訊來選擇「最好」的政策方案。

談到公民知能與決策品質的關係，我們就不得不強調公共討論的重要性。前面提過，公共討論的過程，能夠提供充分資訊，有助於人們對政策議題的了解，因而有提升公民知能的教育效果。但另一方面，公共討論，如Habermas所言，是針對共同的問題尋求解決方案的過程，需要利用知識，也吸收知識，以在共同目標的追求下來調解衝突(1996: 318)。主張某種政策選擇才是最佳方案的各方論點，其效力宣稱(validity claim)，必須在公共討論過程中合理說明，也接受公開

質疑與批評；就此而言，民主是尋找真實(search for truth)的過程(Manin et al. 1999: 5)，這過程有助於達成較為「正確」的決定而提升決策的品質。這種對民主過程所採取的知識層次(epistemic level)的詮釋，必須預設「一種評價論點與形成判斷的認知過程」(Bohman and Rehg 1997: xv-xvi)，亦即，必須預設公民知能。

（三）什麼是公民會議？

以上的討論旨在指出我們在此對公民參與所強調的兩個面向。第一，選舉機制與社會／利益團體的運作，無法充分提供一般公民形成和表達政策偏好的機會，所以必須在代議民主／利益代表體系之外，提供個別公民參與的管道。這個面向所指涉的公民參與觀念，是帶有自由主義傾向的：以平等的、個別的公民，而非團體利益的代表，來界定參與者的身分。第二，在擴大參與機會並提升參與品質之時，必須強化公民知能，讓公民們能在一定的知識／資訊基礎上，知情地討論政策議題。這個面向，套用前文所引的 Habermas 的話來說，將公民參與指向於「公共意見形成的訊息與討論性質」。我們以為，「公民會議」這種創新性的公民參與模式，正符合我們對以上兩個參與面向的重視。

公民會議（citizen conference，或稱共識會議 consensus conference）是在 1980 年代中期起源於丹麥的公民參與模式(Andersen and Jæger 1999; Klüver 1995)。這種「丹麥風格」的公民參與模式，其蘊含的民主理念，在 1990 年代以後引起國際重視而逐漸推展到其他國家。¹⁰

讓我們對公民會議的操作程序作個簡單的介紹。¹¹ 舉辦公民會議的首要工作在組成「公民小組」(citizen panel)來討論具有重大社會關

10 根據 Loka Institute 的統計，至 2001 年為止，至少已有 16 個國家，曾就科技議題舉辦過公民會議。參見 <http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm>（最近瀏覽日期 2003/9/30）。從這個網站可以連結到各國曾經舉辦過的公民會議。

11 有關「丹麥模式」的公民會議，其詳細的操作程序，可參考 Johs Grundahl (1995)之介紹。

切和爭議性，且需政府回應的政策議題。主辦機構（如丹麥科技委員會）透過全國性的廣告或隨機樣本的訪問，邀請不具專業知識，也非利益團體代表的公眾來參加。從志願參加者之中，主辦機構依據性別、年齡、教育程度、職業和地區等基準，隨機挑選 12 至 20 人來組成公民小組。公民小組組成後，參與者在仔細安排的預備會議(preparatory sessions)課程中，閱讀提供政策相關知識的基礎資料，並透過專家授課、對談的協助，來了解政策議題。專家授課與基礎資料務求通俗與周延：複雜的技術性知識，必須轉化為一般公眾可以理解的語言和觀念；牽涉到利益與價值衝突的不同觀點，要能周延地呈現。預備會議通常是在正式會議召開前一個月，利用兩個週末共四天的時間舉行，其目的，除了協助公民小組取得基本的政策知識之外，也透過討論的互動讓成員熟悉如何針對政策議題進行發問與審議，並形成正式會議中所要討論的議題。

有了基本的政策知能之後，公民小組在邀請政府官員和國會議員等決策者參加，並開放給媒體與社會公眾旁聽的正式會議中，針對他們自行設定的問題來詢問代表不同立場的專家，並就政策議題所涉及的爭議，進行討論。正式會議的召開，通常三到四天，會議的形式，像個公共論壇。在討論過程中，公民小組的成員將他們聽到的、吸收到的各種技術性知識和政策相關資訊，與他們異質多樣的日常知識與生活經驗整合，而在相互了解、彼此尊重的基礎上溝通意見，以對政策爭議形成理知的集體判斷。公民小組力圖從討論中尋求一致性的見解，並將他們的共識觀點，以及無法達成共識的部分，寫成結論報告，向社會大眾公布，並供決策參考。在公民會議所源起的丹麥，公民小組的結論報告將送交國會；結論報告的公布，通常也是舉國注目的焦點。

公民會議的目標，是如 David H. Guston (1999: 452)所言，「擴大傳統菁英治理所不及的參與管道與眼界，透過知情的公共辯論而增進公眾（對政策議題）的了解，促進公民參與而提升民主的品質」。它在代議民主和利益團體的運作體系，以及菁英／專業支配的治理模式

之外，提供一個讓民衆能夠發聲的公共討論空間，使得專家知識與常民經驗，以及不同的利益觀點和價值立場，能夠進行對話、溝通。運用於政策決定的技術性知識，常與常民的生活世界脫節；公民們根著於日常經驗與關切所提出的見解，可能如Guston所說的，超越菁英的眼界。但另一方面，公民會議的討論過程也可能產生理化化的效果，使公民們對其殊異、具體的日常經驗，可以獲得一般性的瞭悟。在公民會議這種類似 Habermas 所說「常民導向」(orientation to laypersons)的溝通領域中，專門知識必須「省卻技術的語彙和特殊的符碼」(1996: 361)，轉化為一般民衆的日常經驗與關切所能了解的公衆知識，這使得參與討論的公民們，能夠獲得必要的知識，對政策議題進行判斷、形成意見。公共討論所帶來的理化化效果，可能不只局限於公民會議的參與者。整個公民會議的召開，是個具有訊息溝通與教育效果的公共事件。會議召開期間的公共討論，以及會議的共識結論，透過各種可能的媒介公開化，向未參與會議的一般大眾溝通，而促進社會公眾對政策議題廣泛的察覺與理解。公民會議，因而是如 Habermas 所謂的「政治公共領域」中的論壇，這論壇的溝通行動可能具有將政策議題「有效地問題化」(effective problematization)的作用：「擴大問題的壓力，亦即，不止察覺、辨明問題，而且令人信服地、具有影響性地將之論題化，提供可能的解決方案，並將之戲劇化，使議會必須接手處理」(1996: 359；楷體為原文的強調)。因此，雖然公民會議，不可能取代一般民主過程中議會一行政機構的決策權力，公民會議的結論也不具法定拘束力，但在憲政民主體制中，政治權力的操作，如 Habermas 所言(1996)，多少受到公共領域的理性和議論所限制。公民會議所可能產生的「有效地問題化」的作用，如Richard Sclove (2000: 34)所言：「使立法者多少能夠察覺選民們對重大的政策問題站在什麼立場」。¹²

12 這其實是對公民會議的實際影響力一種較為保留的說法。在公民參與模式高度制度化的丹麥，公民會議的結論甚具決策的影響力。參見 Joss (2000)。

除了「擴大傳統菁英治理所不及的參與管道與眼界」、「透過知情的公共辯論而增進公眾對政策議題的察覺與了解」，並因而產生影響實際政策決定的潛能之外，一些研究者也觀察到，參與者從會議過程體驗到「社群感」與「公民意識」，而認為公民會議能夠「革除譏嘲的習癖」，「建立充滿活力的民主文化」(Sclove 2000: 34)。

公民會議目前還只是一種創新性的公民參與模式，上述的可能效果，還有待更多經驗資料的檢證。它之所以逐漸受到重視，並不斷推廣到不同文化與制度脈絡的國家，不在這種參與模式所立即形成的大規模政治社會效果，而是它所蘊含的理念突顯一些重要的民主價值。

第一個重要的理念是平等參與的權利。它反對專家治理的菁英主義，也認識到議會民主體制在回應民眾偏好的局限，而試圖鼓勵一般公民積極地參與政策討論；第二是對理性、知情的公共討論及其教育效果的重視；第三是對共善目標的強調。公民會議，從它另一個廣泛使用的名稱「共識會議」可以得知，非常強調從爭議中尋求共識。共識的達成，預設參與者有追求共善的傾向，以及偏好轉化的可能。透過公共討論的轉化過程，參與者調解彼此的差異和衝突，而尋求共同的價值與利益基礎。

這些，正是先前所討論的審議民主理論所主張的理念。當前討論公民會議的學術文獻，如前面所引的 Guston 和 Sclove 的著作，雖然強調它對民主政治的啟發性和積極意義，但都未能較為系統性地、明確地詳述其所立基的民主理論基礎，也沒有將公民會議的經驗與審議民主理論建立分析的關連。我們以下的工作，是要以全民健保公民會議的操作經驗，來檢證審議民主一些重要的理念在經驗上實現的可能。由於這場公民會議是實驗性質的，其意圖不在影響實際決策，因此我們無法分析公共討論是否如審議民主理論所預期地提高決策正當性與品質。但我們將探討，會議的過程是否體現「發言地位平等的公民們，在公益取向、尋求共識的目標下，以相互尊重的態度，理性、知情地討論政策議題，而獲致有論理根據的共同意見」等公共審議的特質；我們將檢證，公共討論的過程，是否對參與者產生轉化作用，

提升參與者的知能與公民德行；我們也將分析，公益取向、共識形成以及偏好轉化，如何在公共討論的過程形成；以及，什麼條件，有助於創造理想的討論情境。

在進行上述研究旨趣的探討之前，讓我們對「全民健保公民會議」的會議主題與性質作點說明。這次公民會議是以「全民健保的給付範圍」作為討論主題。這主題牽涉到全民健保制度一個根本的集體選擇：在資源有限的條件下，我們願意負擔多少保費，來涵蓋哪些公共付費的醫療項目？這根本的抉擇，涉及價值、利益的衝突，也有認知上的差異，而充滿爭議性，適合作為公共討論的主題。

我們的操作程序，大體依循前述丹麥模式的作法，但有些調整。主要的差異之一是公民小組成員的招募對象。由於這是台灣首度舉辦公民會議，我們並無任何經驗的基礎可以判斷參與會議的公民，是否能夠抱持求知求實的態度來了解政策議題，並從事理性討論。因此我們決定以台北縣市社區大學的學員，而非全國民眾，為公民小組的招募對象，希望藉由求知意願較強的社區大學學員的參與，來提升操作能力。經過長達一個月的招募之後，有 70 位志願者報名參加。我們先將報名者依性別區分為兩組，每組依年齡、教育程度分層排列名單，再依系統抽樣抽出 20 位參與者，接著檢視這 20 名參與者的基本資料，審閱他們是否過度集中於某個職業別。這些被選中的 20 位公民小組成員，最後有 19 人全程參與 7 天的公民會議。¹³ 從附錄一和附錄二中可以看出公民小組成員背景的異質性。

差異之二是：本次公民會議，因是實驗性質，為降低會議的複雜性，所以並不開放給媒體採訪。但二代健保規劃小組的學者與衛生署健保小組人員在場旁聽、觀察，整個會議過程全程錄影，使得會議仍具有聽眾導向的公開性，而非公民小組成員的閉門對話。

限於篇幅，下文將直接進入公民會議公共審議過程與效果的討

13 預備會議的舉辦時間是 2002 年 6 月 22、23 日及 7 月 6、7 日共四天；正式會議的舉辦時間是 2002 年 8 月 3、4、10 日共三天。

論，而不介紹這次公民會議的實際操作程序。想了解操作程序的讀者，請參閱我們編撰的「公民會議操作手冊」。¹⁴

四、公共審議的過程分析

本節的目的，在分析公共審議過程是否呈現「平等、理性、共善與共識取向」的特質及其形成條件。另外，在「知情的討論」這個公共審議的理想下，公民會議試圖利用基礎資料和專家授課來幫助參與者了解政策議題，但這可能引來主辦單位利用選擇性的資訊來「操縱公民意見」的質疑，我們一方面將探討資訊的提供如何建構了公共討論的知能基礎，同時也將處理「公民意見是否受到操縱」的問題。讓我們從公共討論的知能基礎這個部分先行討論。

（一）公共討論的知能基礎

理想情境的公共討論，如Christiano (1997: 253)所說，必須讓參與者平等地取得認知的條件(cognitive conditions)，能夠清楚地了解政策的爭議所在，以及有能力可以分辨什麼樣的決定才是對的。公民會議藉由基礎資料的提供，以及專家演講和對談，試圖將專門化的政策知識，轉化為一般民衆可以了解的、公共性的普及知識(common knowledge)。這種「知識轉譯」的工作，是否，以及如何，建構公共討論的認知條件？

從深度訪談中我們得知，¹⁵絕大多數的公民們，在參加會議之前，並不了解健保，「健保只是繳費看病而已，根本不知道那麼多，什麼

14 這份「公民會議操作手冊」，可由台大社會系「科技、社會與民主」的網站取得。網址：<http://tsd.social.ntu.edu.tw/NHIconsensusconference.htm>。這份手冊詳述這次公民會議從籌備到完成，每個步驟的操作細節與問題。所有會議資料與公民小組的結論報告，也都收錄其中。

15 如前言所交代，我們在會議進行期間和之後，對每位參與者進行兩次深度訪談。每次深度訪談都整理成逐字稿，每位參與者都給予一個英文字母代號。在以下深度訪談資料的引用時，我們會註明逐字稿的出處。例如，A1-5，表示引自代號A的參與者第一次訪談逐字稿的第5頁；B2-25-26，表示引自代號B的參與者第二次訪談逐字稿的25至26頁。

給付不給付的，都不懂」(E1-15)，「平常也沒有什麼管道去接觸」(I1-14)；經過預備會議期間基本資料的閱讀，以及專家演講、對談的活動，公民們接觸到了以前沒有接觸過的資訊，有了「新的發現」(G1-17)，「大家對，比如說，提高部分負擔啦，或者給不給付的項目啊，或者是調高保費，這些東西都開始比較有清楚的概念」(D1-14)，於是，「我們可以比較清楚健保大概的狀況，不像以前，健保就是我有病去看一下，交多少錢這樣而已」(R1-3-4)。公民小組的成員吳怡慧（假名），¹⁶ 對公民會議的預備會議所提供的資訊，如何協助公民了解政策議題，作了這樣的整體描述：

我想整體應該是說，我們透過這個課程的安排，對整個健保制度、經費它怎麼來怎麼去、從開始實施的那個年度一直以來，它怎麼樣去造成它的負擔加重，本來有盈餘，最後盈餘又被吃掉，造成現在面臨虧損，不得不去調高保費、調高部分負擔，甚至於一定要做的——就是杜絕浪費這樣子的措施，這樣子我想對整個、我們公民小組的成員來說，是一個教育！這是我吸收到的。(L1-4)

這些初步知識，不但建構了討論的認知條件，也形成溝通的框架，讓公民小組的成員，能夠「把大家所看到的一些共同的資料，共同來探討」(N1-18)。公民們剛開始聚會討論時，因為還不太了解健保，所以丟出一堆「不是問題的問題」(O1-8)，「都在重複一些個人的經驗」，「有一種一團亂的感覺」(L1-12)。當公民小組成員在會議過程中逐漸吸收了「自己以前在生活中沒有碰到、接觸過的資訊、常識，重要的健保的一些理論啊，還有行政各方面」(N1-18)之後，個人在生活中所遭遇到的看病、繳費的經驗，能夠關連到整體的健保制

16 為了行文流暢，避免在引用多位參與者的訪談內容時，老是使用「某位公民會議的參與者」、「另一位參與者」這樣的陳述方式，本文有時會使用假名來稱呼參加公民會議的成員。每位參與者都給予一個假名。

度，而了解其意義。當個人殊異的經驗，被放置在公民們對整體健保制度所形成的初步概念這樣的知識脈絡來理解的時候，公民們的討論，也就能夠在可以相互溝通與了解的框架中，聚焦在共同關懷的主題(G1-18-19)，也使公民們有能力可以對全民健保政策的集體決定，提出問題，形成意見。

一般民衆無法對政策議題形成意見，經常是因為無法清楚地發問。一些參與者，在會議進行期間，清楚地意識到，基本知識的建立，有助於公民們形成問題來討論我們究竟要個什麼樣的全民健保。公民小組成員王玉蘭說，「我們去那裡開會討論，就希望大家盡所能的把意見提出來，那你一定要去找問題，才有辦法提出意見，不是嗎？」(M1-30)但是，要怎麼去找尋、形成問題？周佩佩道出了一般民衆無法對政策議題形成問題的癥結所在：如果對政策議題沒有基本知識與概念，「就沒有辦法表達出我心中想要問的問題」(N1-19)。她進一步闡述預備會議的教育效果如何協助公民們發問：

現在心中裡面就知道有一個底，然後自己有一個基本的概念，一種基本的知識，然後翻閱了（基礎資料），雖然說不是看得很透徹啦，不是說看的每一篇都會記得，每一個字都會記起來，但是……就像海綿啊，吸收、吸收、慢慢吸收嘛，慢慢積在自己的胸中裡面，心中裡面，然後這樣子……才會發問啊，你沒有了知識，沒辦法發問啊！（N1-20）

我們之前曾經引述 Habermas (1996)的論點指出，公共審議是解決問題的過程。這過程必須辨明問題，並將之論題化(thematize)，才能提供解決的方案。以下將會分析，在尋求解決方案的討論過程中，提升知能的「知識化」效果，如何創造理性溝通與共識形成的認知條件；以上的討論則試圖指出，協助公民取得政策知能，有助於公民們將源自日常生活的殊異經驗與個別關切，聚焦在特定的論題，形成共同關切的問題。

（二）專家角色與公民的批評反省能力

提升公民知能的倡議者，經常面對一個質疑：是否有種道德中立的、客觀的，在經驗效力上能夠宣稱真實的知識，能讓公民們學習，使之賴以判斷什麼才是比較好的政策選擇(Soltan 1999)？公民會議的倡議者並無這樣的預設。我們以為，公民會議在認識論的層次隱含以下的觀點。首先，它區分已知的事實性知識(factual knowledge)，和由已知的事實對未知的世界作因果陳述的推論性知識。其次，它區分經驗世界的了解與價值的選擇。在這雙重區分之下，公民會議「提升知能」的作法是，一方面提供事實性的知識，另一方面則試圖「中立地」呈現各種對現實的不同解釋觀點和價值立場。但是，政策相關知識無法窮盡羅列，勢必要根據某些關注的焦點，有意義地加以選擇。誠如韋伯(Max Weber)所言，對現實的關注焦點、現象的選擇和整理，是受到價值所指引的(1949: 77)。公民會議的主辦機構，是否在自身價值指引下，有意無意地選擇偏向特定立場的訊息來提供給會議參與者？公民會議雖然試圖透過程序原則來避免這種可能性，但程序原則未必能夠確保不同的知識觀點與價值立場能夠周延地呈現。¹⁷ 這容易引人質疑主辦單位與專家是否藉由選擇性的資訊來操縱公民的意見。

「操縱說」必須假定公民是被動的資訊接受者。這假定忽略了：公民們是在公共討論的溝通脈絡下，將會議資料／專家演講與自己的經驗和他人的經驗，相互參照、對話，而形成意見，也忽略了，公民們在這討論的過程中，對其接受的資訊有著批評性的反省，而且隨著接觸的資訊、知識的增加，公民們在討論過程所顯現的批評性反省也跟著提升。

我們必須承認，當公民們對政策議題的了解還非常有限的時候，會議所提供的資料，會影響公民們理解的視界和討論的框架。公民們

17 在程序上，公民會議從籌備之初，就必須組成規劃小組或執行委員會(steering committee)，來監督整個會議的過程；規劃小組應由不同立場者組成，會議資料和專家名單需經規劃小組同意。但在實際操作上，規劃小組的成員未必能夠包含不同立場者，而其所挑選的專家，也不見得能夠涵蓋所有爭議的觀點或客觀地呈現其能力所及的知識。

其實也相當警覺到這點。例如，公民小組成員杜東波說，事情總有「正反兩面」，參加會議之前，「我們全部不了解」，「你們準備的資料，給我的這一面我看到的，我就知道，反過來那一面，我就不一定知道。我只知道你們準備給我的這一面資料。」(E1-16)。也就是說，公民們並不認為這些資料說出了全部的真實。他們也自覺到，專家「給我們的訊息會改變我們的看法」(B2-1)。如伍婷玉所言，公民小組成員在會議之前，就對全民健保很有主見的，「我想可能不會很多」，所以「難免會受到這些專家學者的影響」，而使會議被引導到特定的主題或討論的框架(G1-18-19)。

因為有這樣的自覺，公民們對於專家和基礎資料提供的資訊，也就有著批評性的反省。黃福炳的自我反省，可用來說明這點。黃福炳說他受到專家演講和基礎資料中介紹健保財務狀況的文章所影響，而在預備會議中多次發言支持調漲保費。預備會議和正式會議之間，他自己蒐集了一些資料，當時恰巧又發生衛生署宣布調漲保費引發抗議的事件，媒體「反對的聲音比較大」。黃福炳還是支持調漲費率，但反省到自己之前有思慮不周之處，「我們找工作比較沒問題嘛，自然會覺得說，加一兩百塊也還好，但後來想想失業率這麼高……」(D2-5)，所以就比較考慮一些配套措施，希望降低調漲保費對失業者 and 弱勢群體的影響。他後來的考量所涉及的財務負擔的公平性，是預備會議的基礎資料和專家演講較少觸及的面向。

黃福炳並非是公民小組中唯一對專家提供的資訊具有反省性了解的人。觀察會議發言，以及兩次深度訪談，我們看到許多公民小組的成員，從預備會議到正式會議，對專家提供的資訊，有著一種批評性的轉化過程。在公民會議初期，許多公民小組是將專家看做「教育者」，自己是「學習者」。如伍婷玉說的，「我覺得我們這幾個人在這（預備會議）時間裡面，被教育得還不錯」(G1-53)，或如吳怡慧所言：「我當時就當作是一個學生，是去學習的」(L1-20)。但是，即使在預備會議階段，公民們對於專家提供的訊息，也不是照單全收的；前面提到的，有公民小組的成員意識到，專家知識是有局限的。許家

珍的批評，與前面提到的黃福炳的自我反省相當接近。她說：「我覺得（專家演講）裡面有些陷阱，就是許多老師把很多東西放在財務上面來講。可是，錢，可能最快被發現有問題，但它背後其實是結構上的問題比較多。」這「結構上的問題」，她認為沒有被談出來(O1-2)。

到了正式會議階段，更多的公民小組成員認為專家是「有立場的」。¹⁸如徐美姿的觀察，專家們因為領域不同，都根據自己的角度去看待事情，去闡述自己的資料和理念(C2-1-2)。專家的意見，在多數公民小組成員看來，「也不是說全部都有解說」(E2-1)，而有所遺漏。但這遺漏並非刻意的偏頗。黃福炳對此有個相當典型的詮釋。他說，一來，資訊太多而時間不夠，專家的解說當然不可能完整。二來，專家給的東西必然在自己的立場上會有所遺漏，「不是他們故意遺漏，而是不自覺地遺漏」(D2-2)。即便因其立場、理念的局限而有「不自覺地遺漏」，對公民小組的成員來說，不同領域的專家所提供的意見，「讓我們知道有另外一層的想法」(C2-2)；公民小組的成員，根據他們所聽到的不同意見，進行集體判斷。從這些公民小組的訪談記錄，我們可以發現，公民們相當清楚地顯現自己是認知的、討論的，和意見形成的主體；認為公民容易受到專家意見的操縱，顯然低估了公民的批評與自省能力。

（三）發言機會的平等

公共討論，是自由與平等的公民所進行的相互論理，因此，每位參與者「都應該有平等的機會來提出他或她的理由，並拒絕他人提出的理由」(Bohman 1997: 322)。公民會議在實際操作中，利用一些程序原則來促成發言機會的平等，以避免少數參與者主導討論的過程。¹⁹但程序原則未必能夠保證每個參與者都有平等的發言機會。發言需要

18 這個轉變，除了知能的增加提升了公民的批評能力之外，可能也與公民會議在預備會議和正式會議階段對專家角色的不同定位有關。預備會議的專家，是在協助不太了解全民健保的公民們建立基本知識。正式會議的專家，則是刻意安排不同立場者來提供「證言」。

19 例如發言地位之取得、發言時間之限制。

Simone Chambers (1996: 190)所說的「論述的技能」(discourse skills)。進入公共討論的參與者，他們的論述技能可能存在實質的不平等，使得某些人比較有能力和意願來表達意見。

會場的觀察可以發現，公民小組的發言狀況確實存在差異，有些人經常發言，有些人較為沈默。根據會後的結構式問卷訪談，有 56% 的參與者認為「大多數或所有人都能充分發言」，但也有超過四成的參與者認為，是少數人在主導發言。認為自己「經常發言」和「偶爾發言」的，大約各佔一半。什麼因素造成發言狀況的差異？在深度訪談中，公民小組成員對此有所反省和解釋。

根據公民小組成員的說法，有些人比較常發言，「大概會跟他的個性有關，因為有人天生就喜歡講話」(A-1-11-12)；有些人個性「比較閉塞」(H1-11)，「在公共場合就不太敢發言」(L1-15)。

個性之外，表達能力也影響發言的差異。公民小組成員許秀琴這樣描述自己：

像我這個，我口才都不好，辭不達意你曉得，有的時候心裡要想說什麼，但是，就是表達不出來，因為早期哦，我們很少這樣這個公開討論或是什麼哦，所以，我們對這方面好像都不會表達，實在是內心要想說什麼，但是辭不達意啦。
(B1-1)

另一位參與者伍婷玉也這樣觀察別人，反省自己的表達能力：

(經常發言的那些人)可能還蠻常有講話的機會，像那個吳小姐，可能平常講話的機會蠻多的，所以她在講話上，會比較有條理的表達她的意見，她就可以說得比較完整一點。……那譬如說以我來講，我常常都會講到一半的時候，我沒有辦法把那個話解釋得非常清楚。就是也許人家是用三句話就把一件事情講得非常清楚，我可能要花十句或者是更多才

能把那個話講得很完整。其實其他的人，我也發現有的人沒有辦法講得很完整。也是因為沒有常常訓練。(G1-32-33)

此外，知識與經驗也影響了發言狀況的差異。有些人「學識比較豐富啊，受的教育比較高啊」(B1-13)；或者，「比較有實務經驗」(H1-10)，例如，「時常看病，針對他自己所碰到的問題，他都比較踴躍發言。……（還有人）有主辦這個健保方面的經驗，他們就比較會懂，懂問題癥結在哪裡，像我們都沒有碰到過…根本都不曉得問題在哪」(B1-13)。根據公民小組成員的說法，健保是一個比較複雜的公共政策，如果平常有在關心，有用心地蒐集資訊，有去了解健保的問題，又有實際的經驗，比較有辦法提出具體的建議，也就比較勇於發言。²⁰比較不常發言的，「可能就是了解的知識層面有限」(N2-3)。自覺對問題不了解，「我就盡量不要去講話，因為一講錯話會讓人家去笑」(A1-11-12)；「我就是懂的才發言，不懂的講錯了，不是很那個？」(K2-5)。

根據參與者這些觀察與自我了解，知能影響了發言的能力與意願。但公共討論，「開展了學習的過程，使得參與者能從中獲得論述的技能」(Chambers 1996: 190)。前面引述公民小組成員的看法提到，有些參與者不常發言，是因為過去沒有公開討論的講話機會而不善表達。公民會議提供了過去的經驗所缺乏的發言機會，幾天的會議下來，有公民小組成員變得比較有自信地說：「我會比以前更有條理地陳述我自己的意見」(G2-18)。而討論過程造成知能的提升，也改變成員的發言習慣。許多公民小組的成員都觀察到，在預備會議中較少發言的人，到了最後三天的正式會議，發言都變得相當踴躍。觀察他人或自覺自己有此轉變者，都將之歸因於資訊與知識的增加。「剛開始的時候，有些人可能對許多相關的議題都不了解，所以他們也不知道從何講起……但是經過幾次會議下來，他有吸收到一些東西」

20 訪談逐字稿 C1-9; D1-6; J1-8; L1-15。

(L2-5-6)，「他可能研究得更充足，比如說那些會議資料可能有助於他的了解」(G2-4)，因為「每個人都有成長，比較了解」，使得大家更能投入於討論(E2-5)。先前認為自己因知識層面的了解有限而難以發言的周佩佩這樣說明自己發言狀況的轉變：「後來漸漸吸收新的資訊，吸收到會議主題的範圍裡面的知識，還有一些相關的，大家從四面八方來的一些訊息，發言也就比較多，相對地踴躍一點」(N2-4)。

從以上的訪談記錄我們知道，公民們在進入討論之前，其認知能力的既存差距造成發言機會的實質不平等。但在會議過程中，由於基礎資料的提供、專家對談，以及成員討論這些「四面八方來的訊息」，提升了參與者的知能，因而降低了認知能力以及發言機會的差距。我們說降低，而非收平差距，是因為，「有些成員會跟不上」(D1-5)、「個人的領悟能力都不一樣」(E1-8)，使得反映在發言頻率的認知能力差距依舊存在。

雖然個性、表達能力與知能的差異，使得公民們參與討論的投入程度不一，但是，根據公民小組成員的說法，經常發言的人，未必能夠主導意見的形成。「經常發言並不代表他講得很好」(K1-8)；「有些經常講話的只是一直重複同樣的觀點」(I1-8)；「他們意見比較多啦。可是我也有自己的想法」(H1-11)。比較少發言的，並不認為自己缺乏主見，或其意見在共識形成過程中未受尊重。因而，儘管有超過四成的參與者認為是「少數人在主導發言」，且有一半的參與者自認自己只是「偶爾發言」，但卻有 94% 的公民小組成員認為，他們的結論報告反映了大多數人或所有參與者的意見，只有一人認為結論只是反映少數人的意見。

（四）理性的討論與相互了解的溝通

理性的討論，就是「說理」。支持或反對某個方案的陳述，都必須說明理由，而且是以能夠讓他人信服的方式，或說，以討論的參與者相互認可的立論基礎來提出(Cohen 1997)。議論所依據的理由，是否妥當可靠，則在溝通的過程，接受批評與客觀的判斷(Habermas

1984: 9-10)。在理性—批評的討論中，參與者不僅要提出理由來為自己的主張辯護，而且要聆聽、回應他人的論點，並反省、重新評估自己的論據是否無可非議。這種性質的公共討論，其目的，在使參與者審慎考量各種論點的價值之後，能夠產生眾所信服的共識；即使無法達成共識，參與者也能共同了解其差異所在。Chambers (1996: 100-101)指出，尋求共識的動機前提，要求參與者採取相互尊重和不持偏見(impartiality)的態度來進行討論。相互尊重，意味著我們必須認為每一位參與者的論點都有價值；不持偏見，則要求我們站在他人的立場去了解其觀點。相互尊重與不持偏見的態度設下了尋求共同立場的架構，使參與者能從中發現其共享的實質利益，或同意其無法達成協議(agreement to disagree)。

根據我們的現場觀察，公民會議確實展現了公共討論的理性特質。從深度訪談中，我們也發現，公民小組的成員，在進入公民會議的討論情境時，就有了理性討論的預期和自我要求。「我覺得公民會議是一個比較正式的場合。你不是隨便說說就算了，你必須提出意見，要為自己的意見負責」(O1-26)。這個「比較正式的場合」，與私下討論不同。「私下討論會比較謾罵，比較可以個人意見啊。就是說私底下聊，比如說討論警察開罰單，什麼調高保費，就會罵一罵，可是，公民會議就不行，不能只站在個人的立場來看，要權衡不同的觀點」(D1-20)。要負責任地提出意見，不「流於謾罵」，而且要「權衡不同的觀點」，就必須說理，而且理性的判斷各種意見。如一位公民小組成員所言，有的意見，有人可以接受，有的意見不被接受，「為什麼？出在一個理字，道理的理，你有理的話，就可以接受，那沒有理由，當然沒辦法接受」(E1-12)。除了說出道理之外，這道理，還必須在相互了解的溝通中，以能夠令人信服的方式來表述。公民小組成員謝文芳就強調：「溝通很重要。溝通就是說，你講，要讓人聽得進去。你有沒有把你想要講的，講到對方想要聽的，講到讓他了解」(F1-15)。講話的一方，要以其他人「聽得進去」、「能夠了解」的方式來說理，其他參與者，則必須聆聽、權衡意見，並批評性反省自己

的觀點。謝文芳以及其他公民小組的成員說出了這個過程的動態。

「你有什麼看法，也許是我們沒有想到的，對不對？因為每一件事情總是有正有反，那我們都想到正的，反的我們沒有想到啊，那也許你想出來、你講出來，我們會問你為什麼？像我們就問她說：ㄟ，你為什麼覺得說小病要保？她就會把她想法講出來啊」(F1-16)。馬明賢進一步提到，聆聽對方的論點之後，「自己會先想一想」，有時，覺得自己以前的想法要改變；有些論點，當下也許不是很贊成，「但事後想想他還是很有道理的」(J1-9-10)。說理、相互了解和自我反省的溝通，何以成為公民們進行討論所自持的倫理要求？因為，這樣子的場合，「不是在開辯論會，我一定要把它辯贏」(J1-8)，而是透過這樣的溝通，「到最後我們就能提出一個比較能達成共識的方案」(L1-13)。

前面提過，尋求共識的動機前提，有助於形成理性討論與相互了解的溝通。公民們一進入公民會議的對話情境，就根據我們對會議性質的說明，接受了這個前提。這可能是公民們能夠採取理性討論態度的因素之一。除了共識的動機前提之外，根據公民們的自我了解，「知能」的基礎，也建構了理性討論的條件。「理性」與「知識」有緊密的關係；論點的合理性，牽涉到知識的運用(Habermas 1984: 9)。根據公民小組成員自己的說法，「因為大家手上有一些基本資料」，所以提出的主張必須「訴諸事實的東西」，才能講得合理(D1-21)；大家也比較不會「流於意氣之爭」(C1-20)。「因為大家都在一起有吸收這個資料，雖然看法不一樣，可是大概基本上都有個概念」，共同的知識或訊息基礎，使參與者比較能判斷「講得正不正確」；如果「都不知道，一個空白，那我怎麼去跟大家溝通？」(E1-12)。

以上是從訪談記錄來呈現公民們對理性的討論與相互了解的溝通所抱持的態度，以及促成這種討論態度的知能條件。以下，我們想藉由一個討論的事例，來說明公民會議的討論如何顯現說理的、相互尊重與不持偏見的論述倫理。

公民會議中討論到「公教人員全薪納保」的議題。目前，公教人員是以薪資的八成作為全民健保保費的課徵基礎。有公民小組的成員

主張應以全薪計算。陳阿勝是具有公務員身分的公民小組成員，他表示反對。「全薪納保」當然影響公務人員特殊的、具體的利益，但是即使陳阿勝的立場是在護衛自己的特殊利益，他還是必須訴諸一般性的公平原則和大家所能了解的事實，來提出能被其他人所信服的反對理由。他提出的理由是，私人企業都低報投保薪資，但公務人員，「一毛錢都跑不掉」，如果要求公教人員全薪投保，並不公平，因為這一來，與民營企業員工薪資相同的公務人員，將要負擔比較高的保費。從會後的訪談，我們發現許多公民小組的成員，在討論當時，確實能夠站在陳阿勝的立場來衡量他的論點，而他所訴諸的公平原則與事實，也被一些公民小組成員認為是合理的。「他們（公務人員）的立場也不是說不對，他們的立場也是對，因為他們針對著本身的立場去談話」(E2-7)、「不能說他錯啊，今天他是公教人員，當然他站在他的立場，那我們不能說你顧自己啊，今天公教人員也有他們的辛苦啊」(M2-15-16)；另一位成員許家珍更指出：「我覺得我會接受他，因為我覺得是有（民營企業低報投保薪資）這樣的問題。就算我是一個私營單位的人，我也不能說，你這個東西完全是無理取鬧的。因為這個事實是真正有的」(O2-12)。但另一方面，陳阿勝提出的、某些成員認為「真正有的事實」，也在討論過程接受到批評與質疑。一位公民小組成員就質疑，有些大型民營企業員工是以全薪誠實申報投保薪資，公教人員如果不以全薪納保，對這些民營企業員工來說是不公平的：

一開始他在講，我們是覺得蠻贊同的，雖然個人立場不同，但我覺得他講得也是有道理，因為他們就是一毛錢都跑不掉。但後來我想一想，我們民間的雖然有一些是逃的，但有一些是沒有的，像一些大公司，他根本一毛錢都跑不掉。所以有時候遇到一件事情，聽人家這樣子講，也不一定說馬上就下結論啦，也是要反面再思考一下。(F2-5)

「公務人員全薪納保」的討論過程，相當能夠顯現先談所談到的公共審議的理性特質。前面提過，透過這種性質的討論所達到的相互了解，設定了尋求共同立場的架構，這使得討論所達成的結論，具有正當性而能被參與者所接受。公民小組的成員，在討論類似「公教人員全薪納保」這種存在立場差異的議題時，確實希望能夠尋找大家都能接受的結論。多數公民小組成員認識到，這結論不能用表決的方式來達成。²¹ 十九位公民小組成員中只有三位公教人員，非公教人員的參與者指出：「表決的話，我們一定會贏對不對？問題是公教人員他會不服」(M2-16)。他們在相互了解，發現共同立場的溝通之後，所形成的結論是：在推動公教人員全薪納保的同時，必須稽核民營企業低報投保薪資的情形。陳阿勝對這個結論表示贊成。²²

（五）公益與共善取向的態度

之前在討論審議民主的段落，我們曾經提過，理性、共識取向的討論，使公民們超越私人的自利立場，而導向於關注公共利益。會場的觀察，以及會後的深度訪談，我們發現，公民小組的成員，的確能夠抱持著公益與共善的取向來參與討論，如一位參與者所言：「有些意見不見得是我們大家可以接受的，但是不同的意見，應該是要經過協商，達成共識，找出最好的一個結論出來，我想所有的討論的結果應該是以全民的利益為優先考量，去討論，去考慮」(L2-13)。在我們的訪談中，公民小組的成員重複強調類似這樣的觀點：「討論的問題是針對我們大家的利益」(B1-14)，「在那裡討論，涵蓋的範圍不會只有我，你會有大體」(G1-20)，「我的原則還是以大體為主」(F1-05)；因為「以大體為主」，參與者會去思考「怎麼解決是最公平，或對整個公眾利益比較好」(D1-17)。

公民小組成員徐美姿更以「保大不保小」的議題討論為例，來說

21 曾有一位公民小組成員發言建議就「公教人員全薪納保」進行表決，但未被接受。

22 先驅性公民會議正式會議會議記錄，頁 128。

明她和其他參與者「以大體為主」的思考。「小病」（如門診）如果排除在保險給付範圍之外，由於支出降低，保費將可減少，這對不常看病的人而言，是符合其特殊利益的，但對必須經常使用這些醫療服務項目的民衆來說，經濟負擔將會增加。徐美姿是不常看病者，前一年的健保卡只使用到 A 卡，「我個人立場的話，我會比較贊成保大不保小。但是以整個社會來說，我還是贊成全額都保」（C2-4）。

為何理性的討論，能夠產生共善的取向？許多學者引述康德有關「公開性」(publicity)和「理性的公共運用」(public use of reason)來討論這個問題（參考 Habermas 1991: 102-117）。理性的公共運用，是指在公開的討論中，人們只能被講求公共利益的道理所說服(Chambers 1996: 186)。前一小節的討論曾指出的，在公共討論中，參與者必須公開地陳述其他人能夠信服的理由，純粹訴諸自利的立場，無法令人信服。如 Elster (1997: 12)所言，在公共討論中，我們不可能說：我們應該採取這個方案，因為它對我有好處。理性的公共運用，驅使人們必須從公共利益的角度或一般性的正義原則來發言。正如前一小節的例子，陳阿勝必須訴諸公平的理念來護衛自己的主張，他強調：「我們是真的認為不公平，不是因為我是公務人員才反對」。²³當然，公益的言詞可能包含私利的動機，但是理性的討論過程中所產生的心理機制與偏好轉化，可能使參與者真的養成關切公共利益的態度——我們不可能處處表現得自己毫不自私、關切他人利益，而不到頭來真的關切起公共利益。²⁴

從公民小組成員的自我反省來看，「公開性」與「理性的公共運用」，確實是使參與者必須採取公益角度發言的因素。許多公民小組成員都提到一個有關討論保費調漲的例子。從公民們自私的角度來看，保費調漲當然不利於個人利益，因為「大家要都繳錢」，但從討論中，公民們發現，如果健保因為虧損而無法經營，「甚至於倒閉之

23 先驅性公民會議正式會議會議記錄，頁 127。

24 篇幅的限制，我們無法進一步闡述這個論點，可參見 Elster (1997)和 Fearon (1998)的討論。

後，大家都是受害者」(A1-20)，公共利益的立場，使公民小組成員大都支持保費調漲。但有一位公民小組成員，「私下」一直反對。公民會議，除了所有參與者一起進行的全體討論之外，也有四、五個人進行的小組討論。這位公民小組成員，在分組討論中，屢次堅決說「我就是不讓你漲」(C1-6)，但全體會議時，卻「不太願意，不好意思講」(D1-7)。為什麼有這種差別？根據其他成員的說法，小組討論，「比較自由，比較談話性，因為大家四、五個人，那這種是我們平常講話的習慣」(G1-29)，「就蠻像在我們家裏面那樣，大家就邊吃飯邊講話」，談得是很隨性，不需要正確的資料，不需要爭執，也不需要有共識；「那個公民會議那種公開的講，就不一樣了」(G1-46-47)。小組討論，「攝影不是那麼的清楚，那他的焦點也不會被那麼放大」，但在全體討論時，「你一個人在講全部的人都在聽」，攝影機對著你，學者專家和觀察者也在聽，是在公眾場合提出意見(O1-10)；所以在小組討論時，有人會「忠於某個立場，卻說不出個所以然」(C1-7)，但對公眾講話，卻有一種責任，必須以整體，不能以自我的角度去判斷事務，不能只有立場而提不出令其他人信服的理由(M1-29)。

除了討論的公開性，以及理性的公共運用這個論述倫理之外，參與者的屬性，可能也影響了討論過程的公益取向。公民會議所隱含的審議民主的理念，是以個別的公民身分來界定「審議的主體」，但有人主張以團體，而非個人，來界定參與者的身分。例如，Iris Marion Young (1997)指出，公共審議應以佔據不同關係性位置的團體為主體，其所具有的獨特的、差異的社會觀點，能在公共討論中轉化為更具反省性與客觀性的社會判斷。以團體為基礎的公共討論，是否能產生 Young 所預期的後果，還是會使得「審議的主體」，因為團體認同與外在壓力的束縛，而極化意見的對立，以致無法從公益的角度來討論問題？我們目前並無經驗的證據來探討以個別公民或社會團體作為審議的主體，對討論過程的動態與結果的影響。不過，根據一些公民小組成員的自我詮釋，沒有團體的「外力」束縛，使他們能夠超越自我利益，而從公共利益的觀點來進行討論。例如，徐美姿強調：「我們很

棒的做法是，我們完全沒有外力的介入，我們沒有所謂的廠商，我們沒有任何的壓力」(C1-6)：其他成員也說，「沒有團體的壓力，因為我們都是民衆」(G1-23)，「我們本身都沒有什麼外來的力量，所代表的身分就是你自己個人。今天假如我代表黨，那就有黨的壓力啊！代表每個企業都有每個企業的壓力，是這樣子啊。那我們本身就沒有啊」(E1-8)。

此外，討論的議題所預設的共善基礎，可能也使參與者比較能夠採取公共利益的角度來討論問題。有些議題的共善基礎較難界定，但像全民健保這種與民衆日常生活經驗息息相關的社會互助制度，其利益的共同性，是比較能夠明顯地為參與者所感知的。如我們後面會討論到的，公民小組成員，在公共審議的過程中體認到全民健保是「對大家有好處」的社會互助制度，希望這個制度能永續經營，不要倒掉。對共同利益的體認，以及維繫制度繼續運作的合作意願，使參與者在面對意見的差異時，比較能夠從公共利益的角度來尋求能獲集體認可的解決方案。

（六）共識的動機和影響共識形成的因素

公共審議是共識導向的。「理想的審議是希望能夠達到理性驅動的共識——找到對所有人都具有說服力的理由」，但在多元化的利益、價值與認知差異，以及時間限制下，共識未必能夠形成，「如果不能，審議必須以某種多數決形式的表決來做成結論。」(Cohen 1997: 75)。在公民會議中，有些議題確實無法達成共識，有些，甚至經由表決程序來做成結論。這一小節中，我們想要討論，參與者是否存在著尋求共識的動機？他們對於經由討論來達成共識，以及，透過表決來做成決定的偏好為何？為何有些議題無法達成共識？

深度訪談的資料顯示，公民會議的參與者的確有著尋求共識的動機。公民小組成員謝文芳對此所表達的觀點，可說相當典型：

我比較喜歡盡量討論。因為盡量討論比較有共識嘛……現在

社會上缺乏的就是溝通。正面的他當然提出正面的理由，反面也有反面的理由。那這個就是說要去互相溝通啦，你為什麼反對，我們也是要了解他的立場啊。要不然你正面跟負面永遠都在那邊對立。…如果說到最後真的是各自堅持自己的意見，只好用表決的。…可是我是覺得表決不是根本解決的辦法，因為表決還是有兩方面的意見對立。(F2-3, 6)

其他參與者也表示，希望能夠盡量討論以達到共識，「深入討論，讓成員了解問題在哪裡，會比較知道問題要怎麼處理」(H2-3)，但是，「時間不夠的話，用表決也可以」(B2-4)，因為，「沒有共識，你不表決的話，這個案永遠就停在這邊卡住」(E2-8)。根據以上引述的看法，在共識取向的討論中，表決是無共識卻又必須做成決定的情況下所採取的「不得已的手段」，卻「不是根本解決的辦法」，因為表決只是確定多數意見，但無法化解歧見。

接著我們要討論何以有些議題無法達成共識。根據深度訪談，公民小組成員認為，無法達成共識的因素有幾個。一是對議題不夠了解，或參與者之間對議題有不同的了解，二是與道德和價值觀有關，三是牽涉到利益。²⁵ 讓我們將公民小組成員的看法轉譯為概念分析。共識之尋求，意味著立場相異的偏好有轉化的可能。人們的政策偏好，是判斷政策的預期後果，對自身、他人或公共利益，或對某些珍惜的價值，所帶來的影響，這判斷又以知識／訊息構成的認知條件為基礎。因此，我們可以說，偏好受到知識／訊息，以及價值、利益所影響。在公共討論的過程中，參與者可能因為訊息增加，利益取向和價值有了轉化，而改變其政策偏好，使歧異之立場趨於一致。假設參與者所爭議的是事物的真實狀態，或者是手段一目的因果關係，那麼，澄清事實與因果關係的知識／訊息，若能在討論中構成參與者共享的判斷基礎，將有助於共識的形成。另外，參與者所爭者，也可能

25 根據訪談逐字稿，A2-6-7, C2-4, D2-11, E2-6-7, G2-10, I2-10, L2-7, M2-16, N2-5, O2-10。

是攸關利益、價值的「實質理性」。公共討論有可能改變利益與價值取向，或發現共同的立場來包容利益與價值的差異，我們後面對此會有進一步的分析。但如果我們以為有限時間的討論就可以改變人們一些根深柢固的價值或利益觀點，未免太過樂觀。價值與利益的衝突，相較於認知的差異，是比較難化解的。如果參與者對政策目的所涉及的價值與利益有分歧的立場，又沒有共享的、確定的知識／訊息，來判斷政策可能導致的後果，那麼這種議題要達成共識，就更加困難了。

公民會議的討論實例可以用來說明以上的論點。公民小組成員葉國雄(A2-6)舉出一個他印象最深刻的，由立場差異到獲致共識的例子：中醫傷科是否從給付範圍刪除。中醫傷科是否給付這個議題，參與者所爭議的只是「是否具有療效」的事實判斷。具有接觸與學習中醫經驗的參與者所提供的資訊，改變了認為中醫傷科不具療效的參與者的認知，以致後來無人主張將之刪除。

再就無法達成共識的議題來討論。公民會議對於全民健保是否應該「只保大病，不保小病」，以及是否應該提高部分負擔來減少醫療浪費，無法達成一致的共識。²⁶ 部分負擔和「保大不保小」是利益、價值與認知衝突同時交纏的議題。這兩個議題，不但涉及「是否應以追求效率的目的而加重必須使用醫療服務的病患的經濟負擔」的價值與利益衝突，這些政策手段是否真的能夠達到減少醫療浪費的效率目的，並無可靠、共享的事實判斷基礎，即使在學界也有不同見解。²⁷ 「實質理性」與「工具理性」的衝突同時湧現，而無法在討論過程中獲得一致的同意。

以上的討論指出，較為充分的資訊，有助於化解認知層次的衝突。當價值與利益的衝突，與事實判斷的差異相互交纏之時，共識的達成較為困難。不過，既然公共討論假定了價值與利益的立場有轉變

26 「保大不保小」這個議題，經表決後，反對者超過四分之三多數而成為共同結論。部分負擔這個議題則沒有表決，而以正反意見並陳的方式來呈現公民小組的意見。

27 有關部分負擔能否減少醫療浪費，在認知層次的衝突，可參考林國明(2001)。

的可能，為何有些理念／物質利益的衝突無法化解？什麼性質的價值與利益取向，是比較有可能經由討論而轉變的？這有待進一步研究的探討，我們目前無法回答這個問題。即使立場無法改變，共識不能達成，但如公民小組成員所言，經由公共討論的理性溝通，「我們才知道說還有其他想法」(I2-5)，而達到相互的了解。

五、公共審議的轉化作用

許多審議式民主的文獻都指出，參與公共討論的過程，能夠提升參與者的知能，轉化價值與政策偏好，而且養成積極關心公共事務的公民德行。以下，我們要經驗性地檢證公民會議是否對參與者造成上述的效果，我們也想解釋，這些效果是如何產生的。

（一）知能的提高

參加公民會議的過程，是否提升了參與者的知能？我們從多種測量來了解。之前在「公共討論的知能基礎」那一小節，我們曾以深度訪談的資料來顯示公民會議對參與者所產生的知能提升的教育效果。深度訪談之外，我們在公民會議召開之前和之後的問卷訪談中，以四道相同的題目為指標來測量健保知能。²⁸ 根據前測的結果，每位公民小組成員平均答對題數為 1.8，標準差為 0.73；後測的結果，平均答對題數為 2.9，標準差為 1.02。整體而言，參加公民會議之後，公民小組成員的健保知能指標有所提升，但成員之間的知能差異有稍微增加。從個體層次來看，八成三（十五人）的參與者答對的題數增加，一成七（三人）維持不變，沒有人是答對題數減少的。除了上述「客

28 在問卷中，原本有五道題目，其中，「全民健保IC卡何時換卡完畢」這題因政策變更而無參考價值。其他合併成為「健保知能指標」的四道題目是：(1)目前我國對於全民健保保費費率是多少？(2)下列各項醫療行為中，哪種醫療行為是全民健保所給付的？(3)下列何種因素促成我國健保支出的逐年增加？(4)根據我國全民健保保費的計費方式，若被保險人所負擔的眷屬人數有五人時，除了他本人的保費之外，他應該根據他的投保薪資繳納幾個人的保費？

觀指標」的測量之外，我們也從參與者的「主觀評價」來評估公民會議的教育效果。在會後問卷中，我們詢問公民小組的成員，在參加公民會議之前和之後對全民健保議題的了解程度。94%的公民小組成員表示，參加公民會議之前，對全民健保議題「完全不了解」或「只了解一小部分」，僅有 6%認為自己「大部分均已了解」。參加公民會議之後，90%的參與者自認為自己對全民健保議題已經大部分都了解了，只有 10%的參與者表示「只了解一小部分」。根據公民小組成員的「主觀評價」，參加公民會議大大地提升了他們對全民健保議題的了解。

公民小組成員的知識增長，是來自會議中多方面的資訊：會議資料、專家演講、對專家的交叉質詢，以及公民小組成員之間的討論。我們曾經談過會議資料與專家演講如何提升公民的健保知能。現在，我們要討論一下公民小組成員之間的討論過程，如何產生知能提升的教育效果。

公共討論之所以能夠具有教育效果，是如 James D. Fearon (1998) 所言，表達偏好和陳述理由的過程，能夠顯露個別殊異的「私人訊息」(private information)，使參與者提出其他人未曾想過的觀點、情境和角度，來說明其所了解的事情。我們之前曾經提過，公共討論的論述倫理要求我們從其他人的觀點來看待事情，Fearon 則進一步指出，「學習從其他人或其他團體的角度來看待問題，意味著學習你從未想過的事情」；而這學習的過程擴大個人的視野，正是公共討論的意圖效果(1998: 52)。

公民小組成員對討論過程的自我反省，適足以說明以上的論點。他們認為，成員之間異質性的經驗，在討論過程中「相互激盪」，使他們經常有「我竟然沒有去想到那樣」的體驗(G1-15)。十九位全程參與公民會議的成員，來自不同的背景。絕大多數的參與者認為，異質性的背景非但不會造成溝通的阻礙，反而因為這樣的組成，「比較像一個很小的社會」(G1-24)，每個人有獨特的生活遭遇與經驗，使參與者能夠在討論中聽到過去不曾想過的觀點。「我們有時候不可能想

這麼多啊，對不對？有的人觀念不一樣，來自不同的背景」，所以，「你會有各方面來的問題與聲音」(H1-8, 15)；這些不同的問題與聲音，在討論過程中，「意見會交換，有時候他們碰到的，是我們周遭沒遇到的，可以從他們的經驗分享中知道」(N1-17)。讓我們用點篇幅引述一位參與者的說法，來看異質性的背景如何使參與者從經驗分享的討論中相互學習，而增長了知識：

我覺得（背景的差異對討論）一定是個幫助。因為健保不是說限定在某些方面的年齡層或某些方面的背景，它是全民性的。可能我們想到的東西是他們沒有想到，他們想到的東西是我們沒有想到的，因為不同背景關注的焦點都不一樣……像我現在是沒有經濟壓力的人，那我可能就不會注意到這些事情。可是像有些人，可能他們有經濟壓力，或者是他們接觸到的是比較大的事情，是我沒有接觸到的。那這些東西，他們提出來的時候……可能會讓我覺得說，原來這個東西我沒有想到。(O1-9)

（二）態度、價值與政策偏好的轉化

我們同樣經由多重測量方式來評估參與者所持的政策偏好與價值的變遷。在參加公民會議之前和之後的問卷訪談中，我們詢問參與者「整體而言，您對全民健保感到滿意嗎」，來測量公民小組成員對健保的一般性態度；以「目前全民健保的保費不夠應付醫療費用，您認為應如何解決」來測量參與者特定的政策偏好。從附錄三的表一、表二可以發現，總體而言，公民小組成員在全民健保的一般態度有了改變，對全民健保表示滿意和非常滿意的比例顯著地增加；就特定的政策偏好而言，最為顯著的變化是，有更多參與者認為應該以提高保險費來應付收支失衡的問題。

另外，我們也詢問參與者是否同意以下三個陳述：「健康的人應

該協助生病的人負擔醫療費用」、「有錢的人應該協助貧窮的人負擔醫療費用」、「看病越多的人，看病時需付較多的部分負擔」。我們將這三道題目合併作為「社會連帶」價值的複合指標。指標積分越高，表示社會連帶價值越強。²⁹ 整體而言，公民小組成員的「社會連帶指標」的積分平均值，在參加之前為 9.72，標準差是 1.56；參加之後的平均值增為 11.94，標準差是 1.43。從附錄三之表三可以看出，參加公民會議之後，有更多比率的參與者同意健康、有錢的人，應該幫助生病、貧窮的人負擔醫療費用，反對加重看病較多的人的經濟負擔。

在社會連帶價值指標的測量方面，變化最大的是「看病越多的人，看病時需付較多的部分負擔」這道題目。前面已經提過，部分負擔是高度爭議的政策方案。這題目所測量的，不僅是「社會互助」和「使用者付費」的價值分歧，也觸及是否利用加重就醫者的經驗負擔來抑制浪費的政策偏好。從總體層次來看，反對加重部分負擔的比例，從參加前的 17% 增加為參加後的 67%。附錄三之表四進一步顯示個體層次的變遷。有將近七成的參與者其態度有了轉變。³⁰

我們在會後的問卷中也請公民小組的成員，自我評估在參加會議之後，他們對全民健保議題的立場是否發生了改變。有六成的參與者認為他們的立場有所改變。綜合以上的訊息，我們可以說，公共討論確實可以改變人們的態度、價值與政策偏好。

在深度訪談中，我們也進一步探問參與者對全民健保的態度、價值與政策偏好的改變。根據公民小組成員的說法，他們在這方面最大的改變有二，一是更加認同全民健保制度，二是支持保費調漲。以下

29 「健康的人應該協助生病的人負擔醫療費用」、「有錢的人應該協助貧窮的人負擔醫療費用」這兩道題目，回答「非常同意」、「同意」、「不同意也不反對」、「不同意」和「非常不同意」，分別以 5、4、3、2、1 計分；「看病越多的人，看病時需付較多的部分負擔」這題的回答則反向計分。

30 我們將回答「非常同意」和「同意」者，合併為正向態度，「不同意」和「非常不同意」合併為負向態度，而只考慮正向態度、負向態度和無意見三者的前後變化。「非常同意」和「同意」之間，以及「不同意」和「非常不同意」之間的變動，則不視為態度變遷。

便對這方面的變遷作些討論。

Elster (1998b)指出，人們的政策偏好，是受到基本偏好(fundamental preference)和因果信念的影響。基本偏好指涉到價值和利益。用我們之前討論講過的話來說，人們會支持或反對某個政策，通常是因為評估這個政策對基本價值或利益所可能帶來的後果。³¹ 公共討論會改變偏好，是因為人們在討論過程中接觸到更多的資訊(Fearon 1998)。資訊，會影響對事實情況與因果關係的判斷，也會使人們反省自己的價值和利益立場而改變基本偏好，從而導致政策偏好的變遷。

公民小組成員對於全民健保制度的社會連帶價值與社會互助原則更加認同，或轉而支持，這是資訊的增加造成基本偏好的轉變。公民小組成員葉國雄說，「我個人認為，從此我對健保的態度，有發生一個很大的轉變。我還沒來參加之前，就對健保充滿排斥」，但參加公民會議之後，「從會議資料，從很多那個專家學者，還有教授他的那個言論」，一些不滿得到澄清，轉而支持與認同全民健保制度(A2-11-12)。不少成員，是如葉國雄一般，參加會議之前，對健保政策，「有一些誤解或意見」(A1-15)，「以前會覺得說為什麼要這樣做」，參加之後才了解，「那其實有它的考量在，而不是說只有我們這個想法」(O2-19)；「才知道說台灣的健保是全世界比較好的健保…比較能夠體諒這個整個大局」(J1-12)。「這整個大局」，依徐美姿和陳麗玲的說法，是體認到全民健保的社會互助功能而希望它能夠「永續經營」下去。徐美姿說，參加會議之前，她完全不在乎全民健保是否能夠繼續辦下去，參加之後，才知道「原來錢可以用到這樣的角度去，包括照顧許多重症病人」(C2-6)。從深度訪談的資料我們得知，公民會議中所獲得的資訊，使得參與者如陳麗玲這般地肯定全民健保作為一種社會合作制度的價值：

我覺得合作的精神真的很重要。一個人的力量有限，還是要

31 這段話講的是「理性的」情況，人們也可能莫名所以地，情緒地支持或反對某個政策。

靠別人。要像健保這樣，集合大眾的力量。單獨的話很快就垮掉，一個人擔很痛苦，尤其是哪些重病的。大家一起擔就不會那麼痛了。(H2-6)

保費調漲的態度變遷，則是因為資訊的增加，影響因果信念與基本偏好，而導致政策偏好的改變。公民小組成員，在參加公民會議之前，大都反對調漲保費，參加之後，由於知道虧損狀況使健保難以為繼，希望全民健保能夠「永續經營」下去，轉而支持保費調漲，如陳麗玲所言：「要繼續經營就要調啦，不調可以啊，大家都死在一塊嘛」(H2-6)。另一位公民小組成員說，以前反對調漲保費，是因為「不知道虧損那麼多…開這個會，知道了這麼多的資料，就覺得合理」(D1-6)。為何會覺得合理？謝文芳這麼說：「你看大部分，二十個來的人大部分都認同嘛，你看我們了解以後，我們說沒有關係啊，要調保費我們願意啊，為什麼？以前是不了解，那你了解以後，你就知道說雖然我們現在沒有用到，那可是下一代也是會用到啊…你怎麼知道誰什麼時候會用到呢？」(F1-14)。徐美姿也指出，他們轉而支持保費調整，是「因為我們了解問題，假如今天我們都不了解問題，對我來講，憑良心講，我甚至都不會贊成、認同提高保費，但是我覺得，你要在這麼樣的，照顧這麼多人之下，然後他有這麼久沒有調漲，然後你又去看他財務報告的時候，你會發覺：『真的是沒有錢嘛！』所以我覺得教育是必須的，那財務資料也是必須的」(C1-10)。根據這些參與者的說法，由於資訊的增加，而認同全民健保社會互助價值（基本偏好），以及知道了健保的財務狀況，不希望健保因為虧損而垮掉（因果信念），是導致保費調漲立場轉變的原因。

（三）關心、討論與參與公共事務意願的提升

公共討論的過程，使得參與者從局限在私人領域的個人(private individuals)轉化成為能就共同事務進行集體思辨的知情的公民(informed citizens) (Habermas 1991; Barber 1984)。對公民會議的參與者來說，這

種公民身分的體驗，是非常珍貴的經驗：

平常的時候，我們周遭生活要探討或者說要辯論這樣的問題，根本就是微乎其微的事情嘛！很少有這個事情，可以把自己的感想，得到的一些訊息綜合大家一起來探討，我覺得這樣子真的是一個個人的、人生的、輝煌的一種經驗！
(N1-19)

能夠和大家一起討論公共事務的經驗，也鼓勵形成更為積極性的公民意識。根據我們所做的會後問卷訪談，有八成三的參與者（十五人）表示，參加公民會議之後，使他們關心公共事務的興趣大幅提升，一成七（三人）表示只提升一些。³² 深入訪談則顯示，有接近九成的參與者表示參加會議之後會主動關心全民健保的訊息並與他人討論。「至少一份報紙拿來，什麼新聞也許先略過，但是全民健保的就會先來看一看」(K2-24)、「多多少少對健保方面有什麼問題，報紙上有的我都會比較注意」(B2-7)。

根據參與者的說法，因為參與而造成知能的提升，是他們更加關心健保政策的重要因素。公民小組成員杜東波這麼解釋說：「我們不知道的，不一定會關心……除非說你有接觸到這個問題，你深入去了解，以後就會特別注意」(E1-17)。其他公民小組成員也認為，因為參與、接觸、了解而形成的政策判斷能力，提高他們關心政策議題的興趣。曾正誠說：「至少參加過了以後，看法會跟人家不一樣，因為有一些基礎的認識。你知道那個人的講法到底正確還不正确？他是亂講的，還是說是只為他自己的利益講的。或是他講的真的是很有見地、很有見解」(K1-24)。這種判斷能力，有助於克服過去聽聞政策爭議時的無力和漠然，而形成積極的關心態度：

32 其中一位受訪者特別強調，他對公共事務的關心是高得不能再高了，所以只「提升一些」。

之前我都會認為，反正那跟我也扯不上關係，也不會去想那麼多，因為看到的都是一個表面啦，各說各話啦，那各說各話我們沒有辦法去評斷到底是對還是錯。經過這樣的討論，我們會比較了解，就不會說，啊反正每次都是這樣打打鬧鬧，不管他了。(F2-8)

對政策議題比較了解之後，參與者也更樂於在日常生活中與他人討論。許多公民小組的成員都在深度訪談中談到了這樣的經驗。讓我們引述一下馬明賢的經驗。他說參加公民會議之後，他跟許多人討論健保，「他們比較年輕的就講，我一年根本就看不到一次病，根本A卡就沒有看一次，我為什麼繳這個。我說這個是互助性的嘛。我就跟他們解釋一下這個問題呀。沒參加公民會議之前，我原先一份空白，根本不曉得」(J1-12)，也就難以與人討論。

這些參與者的經驗，說明了公民知能與公民參與的互動效果，如何可能養成積極關心公共議題的公民德行。當民衆對政策議題缺乏了解，他們很可能對政策採取漠然的態度，認為「吵吵鬧鬧」的政策爭議事不關己。當他們有機會可以參與政策討論而成為「知情的公民」，對政策有了開明的了解和意見判斷的能力，也就有了認知的基礎，能夠主動關心政策訊息，並與他人討論。公民小組成員周佩佩的話，可說明「公民參與」和「公民知能」的良性循環作用：「我對公共事務會更加有興趣，就是，參加什麼就會學習到什麼，然後會一直往這方面去參加。」(N1-34)。

參加公民會議所學習到的特定的政策知識，雖然是健保議題，但根據周佩佩和其他公民小組成員的說法，對公共事務更加關心、更有參與的興趣，並不只是局限在健保議題，「不單是健保，只是說健保更有興趣」(N1-35)；健保以外的，廣泛的公共事務，也會比較關心，比較有參加的意願。為什麼？根據公民小組成員的說法，首先，參加公民會議所學習到的，不僅是特定的政策知識，而且是了解一般性政策的能力，「參加以後好像比較了解政府的政策是怎麼個樣子」

(B2-7)；其次，參加公民會議的經驗，也讓參與者認為，原來政策是可以了解，可以討論的，不是只是「吵吵鬧鬧」(F2-8)；最後，也許最重要的是，參與者從公民會議所學習到的公民知能，還包括操作公民權的知識、動機、理想、權利意識等心智能力。一位公民小組的成員，這樣解釋參與公民會議的過程，所造成的公民權意識的提升，如何使參與者從「生活在自己領域」的個人，轉化為積極的公民，而更加願意參與公共事務的意願：

透過這樣子一個會議，對於未來要參與公共事務的想法會比較強烈，而不會像以前都不管，因為事不關己嘛！不關我的事，我就是生活在我的領域裡頭，但是經過這次的會議我才會發現，很多權益是我們不知道的情況之下，所以我們漠視，但是現在因為我們知道了，透過這樣一個方式，我了解到很多東西了，所以我更會很積極、很主動地去參與。……像我們以前開里民大會的時候，我也從來沒參與過，就是因為我那時候對公共事務完全漠不關心，所以什麼要選里長投票我也不去。……我現在會讓我比較積極地想要去參與、去了解，因為我覺得這是我們的權益，很多人都漠視自己的權益，不知道要爭取自己的權益。…

（問：為什麼有這種改變？）因為我有去參與了解。去參與了之後，了解了，才知道，那這就會想要再去參與。(L2-17-18)

（四）參與者對公民會議效果的主觀詮釋

以上是根據審議民主理論的概念指引，來分析公民會議對參與者所帶來的轉化作用。在結束本文的經驗分析之前，請容我們討論一下，這些參與者如何主觀地詮釋公民會議的效果。

許多參與者認為，公民會議的最大作用，在於知能提升的教育效果。「參加公民會議，可以增加很多知識，知道很多事情」(E1-15)、

「公民會議的作用，對我講起來，這個知識方面我都有得到」(B1-6)、
「公民會議的功效是讓這些平民百姓知道全民健保在幹什麼」(H1-18)。正如前文的分析指出，公民會議的教育效果，並非只是提供特定的政策知識，同時也讓參與者取得與公民權益相關的資訊：「就好像我們開這個公司，這個公司是屬於大家的，不是屬於某一個個人的，大家都有權利去了解整個公司的營運狀況」(L1-18)。也有參與者指出，公民會議的教育效果，不僅是知能的提升本身，而是讓公民們了解到，他們能在知情的基礎上進行政策討論，如公民小組成員王玉蘭所言：「我學到的是說，一件事情，你不知道我讓你知道，然後你能夠去參與討論……我覺得公民會議好在這裡」(M1-28)。

根據公民小組成員的主觀理解，除了教育效果之外，公民會議另一個重大的價值是民主力量的展現。雖然台灣首度舉辦的公民會議並未設定影響政策的目的，但參與者還是認為這種參與模式能夠使基層民衆的意見表達出來。「我覺得公民會議一定要嘗試啊，第一次嘛，第一次很難馬上看出決策的效果。但我覺得一個民主國家，起碼是要聽聽民衆的看法」(D1-16)；即使沒有立即可見的政策效果，「但你做的話可能還有機會讓決策者參考，你不做連那個機會都沒有」(I-15)、「最少我們可以讓決策的人知道，百姓有這種聲音」(R1-16)、「聽得到基層的聲音，這樣台灣才是真正的民主」(K1-15)。參與者許家珍更指出：「我們其實就是發揮表達民意的力量，去丟一些基層民衆的聲音下去，可以得到什麼那再說嘛，其實我們是在拋磚引玉，那引出來到底有沒有玉，那是他的問題。最主要的我們把拋磚的過程做好」(O1-22)。

公民會議的第一塊磚拋出來了，十九位花了七天的時間全程參與公民會議的公民們，也把拋磚的過程做好了。何時能夠引玉出來，讓公民的公共討論所形成的意見，能夠影響實際決策呢？公民小組成員都了解，這是漫漫長路的過程。根據公民小組成員的說法，首先，類似公民會議這種公民參與的模式，應該成爲一種持續性的公共對話，讓公民們對政策議題有更清楚的了解。「只要是國家的事，大家都有

這個參與的責任，只是說參與的管道是什麼。一般的民衆，對政策不可能去了解這麼深入」，因此，類似公民會議這種能夠讓民衆了解、討論政策議題的參與模式，應該要推廣下去(C1-15)；參與者了解政策議題之後，「會影響周邊的人」(D1-15)，促成更廣泛的政策討論，「像我們這樣一傳十、十傳百傳下去，也是有它的效果的」(C1-15)。其次，公民會議的討論要能影響決策，「大家必須信任公民其實有一定的水準去討論政策議題」(O1-23)。最後，「決策者和民衆起碼要有共識，體會到讓民衆參與的這個公民會議蠻重要的。如果沒有這個，你那個公民小組成員再怎麼取樣，取得跟整個國家全體人口一樣，也是沒有用」(D2-14)。這些，都非一蹴可幾之事，所以，一位公民小組成員說了這段近乎是結語的話：

我覺得公民會議還是一個實驗的階段。那要把它變成說很有很有影響力，可能還要很久，可能還要走很久的路，那條路還蠻遠的。(G1-53)

六、結論

一般公民有能力可以了解和討論複雜的政策議題嗎？充滿爭議的政策，能夠從公益的觀點理性地論辯嗎？不少對民主政治採取「現實主義」觀點的人們，包括重要的思想家如韋伯和熊彼得，都對此感到悲觀。熊彼得否認共善的存在，也不認為公共討論可以跨越價值與利益分歧的鴻溝：他和韋伯都認為，一般公民是政治被動的、冷漠的，對公共事務和國家政策缺乏了解的興趣與能力。所以，公民們在民主政治過程的角色，只是透過競爭性的選舉機制來選擇掌握實際決策權力的政治菁英。「現實主義者」也許說出了許多現實的實情，可是，正如David Held (1987: 143-185)對韋伯與熊彼得的「競爭性菁英主義」民主觀點之討論與批評所指出的，理想的指引未必不能帶來改變現實

狀況的可能。我們操作的公民會議，是在審議民主理念的指引下，經驗性地來探索改變台灣民主現況的可能。

本文從公民會議的實踐經驗，實證地檢證審議民主的一些核心理論主張。我們發現，在公民會議中，公民們展現了了解複雜的政策議題的興趣和能力，而且能夠在尋求共善和共識的取向下，理性地討論政策議題；我們也發現，參與公共討論的過程，能夠提升公民的知識與積極性的公民德行。審議民主的一些主張，在經驗上確實有實踐的可能。

本文的分析給我們的重大啓示之一，是公民知能對公民參與和理想的公共討論的重要性。協助公民取得政策知能，有助於建構公共討論的溝通框架，形成共同關切的問題。知能的取得，提升參與公共討論的論述能力，有助於降低發言機會的不平等。知能的基礎，也在審議過程中形成判斷論點有效性的根據，而有助於形成理性特質的討論。在公共討論的過程中所取得和交換的知識／訊息，也可能使人們改變原先所抱持的價值和利益立場，以及判斷政策的目的一手段關係的因果信念，使政策偏好有了轉變，而有助於共識之尋求。

而在參與公共討論的過程所獲得的公民知能，包括特定的政策知識、廣泛的政策訊息，以及實踐公民權利的心智能力，則能夠進一步養成積極關心、參與公共事務的公民德行。冷漠、被動的公民性格的養成，常是因為民衆缺乏必要的知識來形成意見，也無有意義的參與機會。因為參與而提升的公民知能，能夠打破本文開頭所說的「欠缺能力—無法參與」的惡性循環，促動「參與—了解—進一步參與」的良性循環。

我們說這些話的經驗依據，只是來自一場公民會議的分析性反省。本文一開始我們就說，這場公民會議只是小規模的民主試驗。我們不宜做過度樂觀的推論。這場公民會議的參與者，是來自學習動機較強的社區大學學員。我們不知道，如果公民小組的取樣不同，我們的結論是否會有所不同。但我們確實知道，要透過大規模的、廣泛公民參與的公共討論，來影響政策決定，在制度實踐上必須面對許多嚴

酷的挑戰與質疑。我們知道，社會上存在許多根深柢固的價值爭端與利益衝突，不見得都能經由公共討論來轉變立場，達成共識；而且，在多元差異的社會中，過強地追求共善與共識的目標，是否真有可欲性，也會有人質疑。我們也知道，民主政治容許多種公共意見的表達，包括本文開端的場景所提到的，憤怒與激情的街頭抗議；公民的「理性討論」不是公意形成的唯一模式。我們當然也了解，有人會說：審議式民主的理念很好，值得同情，但與現實政治無涉，因為政治，畢竟是關乎權力與利益。

審議民主的倡議者必須反省性地面對、回應以上和更多的、可能的質疑，³³ 並探索實踐的現實性。在衆多可能的質疑下，我們仍然希望，我們對公民會議操作經驗的介紹與討論，能夠擴大我們對民主的想像，增強我們對公民參與的信心。我們以為，只要提供適當的參與管道，對公民進行知能的賦權(empowerment of civic literacy)，公民是有能力從公共利益的觀點，對政策議題進行理性的討論。從公民會議的經驗分析，我們確實看到了提升公民參與能力，養成理性思辯、積極參與的公民品德的可能。這經驗分析所帶給我們的現實啓示是，如何讓促發這種可能性的「適當條件」更加普及，以擴大公民參與的範圍和公共討論的空間，並使公民參與的公共討論，與政策決定的現實政治產生連結，這是民主實踐的艱困工作。這工作，任務艱鉅，如公民小組成員所說，「可能還要走很久的路，那條路還蠻遠的。」長路漫漫，但未必看不到遠景！

誌謝：本研究的經費是由行政院衛生署所支持；本文作者林國明對公民會議的實務與理論之了解，則得益於國科會研究計畫(NSC89-2420-H-002-019)的部分成果。本文的完成，必須感謝許多人。首先要感謝行政院二代健保規劃小組執行長賴美淑教授對公民參與研究計畫的重視和支持，以及公民參與研究團隊的成員們，吳嘉苓、林志鴻、鄧宗業、傅立葉、黃東益、雷文玫諸位教授的協力合作。許多衛生署和健保局的主管、工作人員與計畫助理，以及許多學者專家和社會團體領導

33 對審議式民主之諸多質疑，以及倡議者之回應與自省，參見 Bohman (1996)，MacEdo ed. (1999)，Fishkin and Laslett (2003)。

人，在公民會議的籌備和進行期間所給予的協助，令我們銘感在心。林佑聖和葉欣怡這兩位優秀、認真的助理，不但在公民會議進行過程中擔負繁瑣的後勤作業，而且負責對公民小組成員進行兩次深度訪談和會後問卷調查；他們辛勤付出的成果，成為本文重要的資料來源。最後，也是最重要的，我們必須感謝參加這次公民會議的所有公民們。沒有他們的參與，本文一個字也寫不出來。

附錄一 公民小組成員背景

代號	性別	年齡	學歷	職業別
1	男	50	專科或大學畢業	公務人員／里幹事
2	女	68	高中職畢業	家庭主婦
3	女	42	專科或大學畢業	電子公司倉管人員
4	男	30	研究所以上	國家地震研究中心研究人員
5	男	57	國中或初中畢業	退休人員／退休前為機械技師
6	女	50	國中或初中畢業	人壽保險公司員工
7	女	44	高中職畢業	貿易公司員工
8	女	41	高中職畢業	清潔隊員
9	男	21	大學在學生	輔大進修推廣部學生
10	男	64	高中職畢業	退休人員／退休前為台視員工
11	男	40	專科或大學畢業	郵局員工
12	女	45	專科或大學畢業	人民（病友）團體執行秘書
13	女	38	小學畢業或以下	托兒所司機
14	女	47	專科或大學畢業	民營公司雇主
15	女	22	大學肄業	東海大學學生／休學中
16	女	68	小學畢業或以下	家庭主婦
17	男	65	小學畢業或以下	計程車司機
18	男	50	專科或大學畢業	公務人員
19	男	62	專科或大學畢業	民營公司員工
20	女	26	專科或大學畢業	非營利組織工作者

註：名單順序為隨機排列；名單次序與本文訪談紀錄使用之英文編號無關。

附錄二 公民小組成員背景變項之次數分配

變項	次數	百分比
性別		
男	9	45
女	11	55
教育程度		
小學	3	15
國初中	2	10
高中職	4	20
專科、大學及研究所	11	55
家庭平均月收入		
20000-49999 元	7	35
50000-79999 元	4	20
80000-99999 元	1	5
100000-149999 元	4	20
不知道	4	20
醫療服務利用頻率 (去年最後使用到的健保卡卡號)		
低度使用者 (A、B 卡)	13	65
中度使用者 (C、D 卡)	5	25
高度使用者 (E 卡及以上)	2	10

附錄三 態度、偏好與價值變遷之測量

註：十九位全程參與公民會議的公民小組成員，有一位會後因故未能接受訪談，故前後測比較之人數為十八人。

表一 對全民健保的一般態度之變遷

整體而言，您對全民健保感到滿意嗎？

	前測		後測		前後測 百分比變化
	次數	百分比	次數	百分比	
非常滿意	1	6	3	17	+11
滿意	6	33	9	50	+17
尚可	10	55	4	22	-33
不滿意	1	6	2	11	+5
總和	18	100	18	100	

表二 特定政策偏好之變遷

目前全民健保的保險費用不夠應付醫療費用，您認為應如何解決？

	前測		後測		前後測 百分比變化
	次數	百分比	次數	百分比	
提高保險費	1	6	7	39	+33
提高部分負擔	5	28	2	11	-17
由政府彌補不足費用	4	22	2	11	-11
減少給付項目及內容	0	0	0	0	0
只要不調保費，什麼方法可以	0	0	1	6	+6
無意見／不知道	1	6	1	0	-6
其他（減少醫療浪費最多）	7	39	6	33	-6
總和	18	100	100		

表三 價值（社會連帶感）之變遷：總體層次之百分比(N=18)

	同意／ 非常同意			不同意也不反對			不同意／ 非常不同意		
	前測	後測	變化	前測	後測	變化	前測	後測	變化
健康的人應該協助生病的人負擔醫療費用？	83	100	+17	11	0	-11	6	0	-6
有錢的人應該協助貧窮的人負擔醫療費用？	78	83	+5	16	0	-16	6	17	-11
看病越多的人，看病時需付較多的部分負擔？	61	33	-28	22	0	-22	17	67	+50

表四 價值（社會連帶感）之變遷：個體層次

問題：請問您是否同意看病越多的人，看病時需付較多的部分負擔？（次數分配）

	後測			合計
	同意／ 非常同意	不同意也不 反對	不同意／ 非常不同意	
前測				
同意／非常同意	4	0	7	11
不同意也不反對	1	0	3	4
不同意／非常不同意	1	0	2	3
合計	6	0	12	18

參考文獻

- 林國明(2001)歷史、制度與政策：台灣醫療保險體系部分負擔與轉診方案的政策轉折。國立台灣大學社會學刊 29: 111-184。
- 鄧宗業、李玉春(2002)提升民衆參與健保決策之機制。行政院二代健保規劃小組第一階段相關技術報告，頁 300-350。
- Andersen, Ida-Elisabeth, and Birgit Jæger (1999) Scenario Workshops and Consensus Conferences: Toward More Democratic Decision-Making. *Science and Public Policy* 26(5): 331-340.
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bohman, James (1996) *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- (1997) Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: Capacities, Resources and Opportunities. Pp. 321-348 in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bohman, James, and William Rehg, eds (1997) Introduction, Pp. ix-xxx in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Chambers, Simone (1996) *Reasonable Democracy: Jurgen Habermas and the Politics of Discourse*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Christiano, Thomas (1997) The Significance of Public Deliberation. Pp. 243-277 in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cohen, Joshua (1997) Deliberation and Democratic Legitimacy. Pp. 167-9 in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- (1998) Democracy and Liberty. Pp. 185-231 in *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster. NY: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- (1989) *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dryzek, John S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. NY: Oxford University Press.

- Einsiedel, Edna F., Erling Jelsoe, Erling and Thomas Breck (2001) Publics at the Technology Table: The Consensus Conference in Denmark, Canada, and Australia. *Public Understanding of Science* 10:83-98
- Elkin, Stephen L., and Edward Soltan, eds. (1999) *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Elster, Jon (1997) The Market and the Form: Three Varieties of Political Theory. Pp. 3-33 in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press
- (1998a) Introduction. Pp. 1-18 in *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster. NY: Cambridge University Press.
- (1998b) Deliberation and Constitution-Making. Pp. 97-122 in *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster. NY: Cambridge University Press.
- Fearon, James D. (1998) Deliberation as Discussion. Pp. 44-68 in *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster. NY: Cambridge University Press.
- Fishkin, Jame S., and Peter Laslett, eds. (2003) *Debating Deliberative Democracy*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Grundahl, Johs (1995) The Danish Consensus Conference Model. Pp. 31-40 in *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conference in Europe*, edited by Simon Joss and John Durant. London: Science Museum.
- 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: The Belknap Press of Harvard University.
- Habermas, Jürgen (1984) *The Theory of Communicative Action*. Vol. 1. Translated by Thomas McCarthy. Boston, MA: Beacon Press.
- (1990) Discourse Ethics: Notes on a Program of Philosophical Justification. In *Moral Consciousness and Communicative Action*. Translated by Christian Lenhardt and Shierry Weber NicholSEN. Cambridge, MA: MIT Press.
- (1991) *The Structure Transformation of Public Sphere*. Translated by Thomas Burger. Cambridge, MA: MIT Press.
- (1996) *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Held, David (1987) *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Joss, Simon (2000) Participation in Parliamentary Technology Assessment: From Theory to Practice. Pp. 325-362 in *Parliaments and Technology: The Development of Technology Assessment in Europe*, edited by N. Vig and H. Paschen. Albany, NY: State University of New York Press.
- Joss, Simon, and John Durant, eds. (1995) *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conference in Europe*. London: Science Museum.
- Klüver, Lars (1995) Consensus Conference at the Danish Board of Technology. Pp. 41-49 in *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conference in Europe*, edited by Simon Joss and John Durant. London: Science Museum.
- Knight, Jack., and James Johnson (1997) What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require? Pp. 279-320 in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Leroux, Therese., Hirtle Marie., and Louis-Nicolas Fortin (1998) An Overview of Public Consultation Mechanisms Developed to Address the Ethical and Social Issues Raised by Biotechnology. *Journal of Consumer Policy* 21 : 445-481.
- MacEdo, Stephen, ed. (1999) *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. NY: Oxford University Press.
- Manin, Bernard., Adam Przeworski, and Susan C. Stokes (1999) Introduction. Pp. 1-26 in *Democracy, Accountability and Representation*, edited by Adams Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. NY: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane M. (1999) On the Idea that Participation Makes Better Citizens. Pp. 291-325 in *Citizen Competence and Democratic Institutions*, edited by Stephen L. Elkin and Edward Soltan. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Mayer, Igor., and Jac Geurts (1998) Consensus Conferences as Participatory Policy Analysis: A Methodological Contribution to the Social Management of Technology. Pp. 279-301 in *The Social Management of Genetic Engineering*, edited by Peter Wheale, René von Schomberg, and Peter Glasner. Brookfield, VT: Ashgate Publishing Ltd.
- Mill, John Stuart (1991 [1861]) Considerations on Representative Government. Pp. 205-467 in *On Liberty and other Essays*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Milner, Henry (2002) *Civic Literary: How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanvor, NH: Tufts University/University Press of New England.
- Nelkin, D. (1984) Science, Technology, and Political Conflict: Analyzing the Issues. Pp.

- 9-24 in *Controversy: Politics of Technical Decisions*, edited by D. Nelkin. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Rowe, Gene., and Lynn J. Frewer (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Value* 18(3): 341-360.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. NY: Cambridge University Press.
- Perhac, Ralph Jr. (1998) Comparative Risk Assessment: Where Does the Public Fit In?. *Science, Technology & Human Value* 23(2): 221-241.
- Schumpeter, Joseph A. (1976 [1943]) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Lodon: George Allen & Unwin Ltd.
- Sclove, Richard (2000) Town Meetings on Technology: Consensus Conference as Democratic Participation. Pp. 33-48 in *Science, Technology and Democracy*, edited by D. L. Klieman. Albany, NY: State University of New York Press.
- Soltan, Karol Edward (1999) Introduction: Civic Competence, Democracy and Good Society. Pp. 1-16 in *Citizen Competence and Democratic Institutions*, edited by Stephen L. Elkin and Edward Soltan. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Sustein, Cass R. (1998) Health-Health Trade-offs. Pp. 232-259 in *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster. NY: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1999) Deliberation, and What Else? Pp. 58-69 in *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, edited by Stephen MacEdo. NY: Oxford University Press.
- Weber, Max (1949) *The Methodology of Social Sciences*. NY: Free Press.
- Young, Iris Marion (1997) Difference as a Resource for Democratic Communication. Pp. 383-406 in *Deliberative Democracy*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.