

# 參與式公眾：從審議民主到社會學教育

口述作者 ■葉欣怡 / 國立臺北大學社會學系副教授

文字整理 ■林品君 / 國立政治大學社會學系

**審**議民主對於「何謂民主」有應然的期待與堅持。它以哈伯瑪斯(Jürgen Habermas)的「理想言說情境」為理論基礎，透過審議民主的實務操作試圖靠近公民社會的彼岸。若代議政治下的民眾容易淪為「投票的工具」，則審議民主將民眾重新放入「參與的主體」中。透過事前縝密的程序規劃，以社區化或爭議性的議題作為主題，提供一個讓民眾發表想法、相互激盪、擬出共識的空間，再將討論的結果提供給政府部門參考，以便形成相互補充的良善循環。它不僅活絡了民眾之間的討論，也能夠拉近民眾與公部門的距離，更可能激發年輕學子看見社會可改變性的微光。

## 審議民主的起源與運行

1980年代起，西方許多國家開始推行審議民主。2001年，在台灣由台大社會系的陳東升與林國明老師帶進審議民主的實作。一開始，他們參考國外的實作經驗，試圖把抽象性的理論轉化為可操作的實作。起初試辦的討論主要聚焦在健保保費調漲、代理孕母合

法化，和產前篩檢等醫療議題。到了2004年和2005年起，青年輔導委員會(簡稱青輔會，現為青發署)推動公民審議和公共參與，鼓勵年輕人投入審議民主。2014年，參與式預算的崛起讓審議民主出現了一波新熱潮。不僅林佳龍、柯文哲等政治人物將其應用在不同議題和社區的討論，鄭麗君擔任文化部部长之時，也透過審議社造、文化論壇等多元方式大力推動審議民主的深化與擴散，除了將審議機制運用於促進更為全面的社區營造外，民間團體得以在文化部的資助下投入各種文化議題的討論。近年來，教育部高等教育司更是針對108課綱的施行，在全台灣舉辦五十場教育議題的討論，而行政院科技會報辦公室也於近年持續推動科技議題的審議討論。

審議民主特別關懷「一般常民」(lay people)，希望能為民眾開闢發聲的管道，因此審議民主多挑選不具備專業背景知識的民眾進行討論。審議民主的模式有很多種，台灣常被使用的審議民主模式包括，凝聚集體意見

---

的公民共識會議、探討未來共同想像的願景工作坊，以及由人民決定的參與式預算。「公民共識會議模式」特別適合探討兼具專業性和爭議性高的議題，並且期待最終得以形成共識。參與者人數多為 15 人至 20 人組成的公民小組（國外至多為 12 人至 18 人），時程長度有 2~7 天的多種版本。為了確保公民小組進行充分討論、徹底溝通，並做出共同決定，參與人數的限制乃為必要。另外，考量到討論觀點的多元性和參與者的代表性，篩選方式必須嚴謹，常見以分層隨機抽樣的方式挑選性別、地區、學歷盡可能相異的參與者來參加討論。「願景工作坊模式」適用於對不確定的議題提出未來方向與建議。參與人數約 20 人至 50 餘人不等，時長約 1 天至 3 天。「參與式預算模式」則適合供政府參考民眾對部份公共預算支出的優先順序之想法而使用。首先，舉辦公民大會讓民眾交流、共同討論預算支出的優先順序，時長約 3 小時至 3 個半小時。接續進展至提案工作坊，讓民眾對公所提出計畫，精緻化民眾之提案。最後則抵達投票階段，決定最終預算執行方案。

若以公民共識會議模式一窺審議民主的運作邏輯。首先是「審議民主的理解」：介紹審議民主的原則與精神，比如共善共識的討論，體會立場的轉化，並且調整自己與他人互動的心態。再者是「議題觀點的知情」：民眾

能夠有知情（informed）的機會，了解特定議題的所有不同觀點。其三是「討論的公開性」：審議民主的討論有公開性，因為討論的觀點需要有理由背書，也需要把討論結果公開呈現，如此人們才會謹慎發言。簡言之，透過對於審議原則的說明、對於議題多元觀點的掌握、現場友善討論氛圍的創造、集體決定過程的公開與開放等面向的掌握，在諸多審議現場我們都可以觀察到審議理念的落實。

### 審議民主重新探問「民主」

代議政治是很有效率的決議方式，但是在效率之餘也容易淪為政黨之爭或多數決暴力。它是贏者全拿的零和遊戲。執政黨和在野黨的合作變得困難，因為若執政黨表現良好，反而不利於在野黨獲得下一輪選票的機會。在代議政治下，民眾作主的空間僅剩下投票的時期。長時間的運行之下，代議政治會養成人們偏好結果論和數字化的習慣，最終導致選票即是一切。然而在投票之前，社會大眾對於政治事務上應然價值的期待、特定議題的討論、思辨和決斷等等早已消失。

審議民主發跡於針對「民主」的重新提問：「何謂民主」？它援引德國社會學家與哲學家哈伯瑪斯提倡的「理想言說情境」作為理論性根基。哈伯瑪斯認為，生活世界不能只被系統殖民。面對資本主義社會導致經濟思維和工具理性至上的情況，他設想的解方是理想

---

言說情境。若能創造如此的言說情境，那麼人們可以擺脫被動的、被宰制的情況，更加關注和思考身邊事物。循此理論脈絡，審議民主被定位為代議民主的補充。許多原先推行的政策，政府仍應負責與決斷，但若當政府欲參照民眾對於特定議題的看法，審議民主即有派上用場的空間。除此之外，政府也可以制度化和常態性使用審議民主，成為定期蒐集民眾意見的管道。

審議民主的結果可以上達到政府部門。首先，有些審議民主討論的推動即是由政府部門委辦。政府對於特定議題卡關，可以透過審議民主的方式聆聽民眾的意見，這就如同諮詢專家學者的意見。不過，不諱言的是，審議民主的實作也非常容易流於形式；正因為如此，更需要對於審議民主實作的品質嚴格把關以及執行者自身對於原則與理想的遵循。目前各國並未透過法律規定審議的結果政府必須全然採納。唯有丹麥規定，政府最終若是做出與審議結論相異的決策，那麼政府方面必須出面說明。話說回來，若是審議討論的結果既有品質又很縝密，那麼政府也沒有理由不納入決策考量才是。除此以外，文化部近期也投入很多資源給予民間團體進行各式審議。原先討論的結果若是無法立即應用於政策決議，那也可以在後期縣市政府的文化局處與民間團體的合作提案下加以解決。

## 審議民主與社會學的親近性

究其原因，不只審議民主的初期推動者多為社會學教授，而且概念性起源也來自社會學理論，此即哈伯瑪斯的理想言說情境。基本上說，社會學向來就很關注民間力量如何崛起、市民社會如何形成，不樂見國家獨大的情況。就後果言，審議民主的討論有助於形成民眾對於地區或議題的認同。比如，民眾投入社區討論之時，會比較容易形成共識和連帶感，促進地方意識的形成，並進而賦予地方意義。另外，社會學也明瞭不同立場背後的社會建構性，因而較能換位思考立場的差異，這使該學科特別適合推動審議民主。如今，高中課本也將審議編入教材，因為審議教育很適合培育公民素養。它是實踐民主模式的方法之一。許多年輕高中生對於審議很有熱誠和執著，認為自己仍有改變社會的可能性。

## 審議民主催生參與式公眾

審議民主的長期目標是對於「公民社會」的終極期待。它不希望只依據數字或者多數決來判斷估公共決策的適當性，更強調少數人和多元化的價值觀被看見是必要的。它希望生活世界能夠不再被系統殖民。它期待公民不再是漠不關心地退出公共事務，反而是更加關懷公共事物、對周遭事物有感。它旨在活絡化台灣的公民社會，藉由議題的決策激進民主化，民眾不僅是被賦予投票權的民主，

---

而且還帶來了賦權(Empowerment)，簡言之即是民眾能參與決策過程的一部份。

審議民主能夠促進民眾之間的對話。它經常挑選爭議性高的問題、衝撞度強或多元價值的組成人員，最終卻要他們得出共識。如此的安排旨在讓大家學習聆聽彼此不同的意見，練習相互妥協和理解、說服和體諒。它也能夠拉近民眾與公部門的距離。公部門能聆聽民眾的聲音，民眾能影響公部門的決議，兩方都覺得對方的投入對於決策帶來價值，從而重新建立雙方對於政治與政策決定的想像。此種雙方的投入也可帶來良性的循環，比如：參與過審議民主的民眾可能參選里長、或是組成組織，總之是積極呼籲更多民眾關注公共議題。

民眾是可以更投入公共事務之中的。根據舉辦審議民主的過往經驗可以看出民眾的轉變。當民眾開始覺得自己的想法能被聽見和考量時，通常都會更加積極地參與公共事務的瞭解和論辯。以台北市大安區第一年舉辦參與式預算為例，當年舉辦了5場的討論，每場次60人參與，每場討論都是熱鬧非常。原本公部門對於社會民眾不可能坐下來討論、彼此交換意見的想像，在一次次的審議實作中被打破偏見：一旦提供理想言說情境，民眾其實都有理性討論公共事務的能力和意願。反過來說，審議民主也不僅是對民眾有信心

而已，因為審議民主的實際執行仍需仰賴事前程序的縝密規劃。這包括了討論桌長的培訓、討論程序的堅持等等，總之每個環節皆需細膩的思考與刻意的安排。為了稀釋動員和拉票的效應，在程序上便會給予參與者更多的選擇，讓他們必須去充分思考各種提案的優劣，這也促成參與者在過程中更有動力去聆聽反思其他人所提出的意見。藉由規則的靈活變化，仍有可能達到審議民主追求的價值和目標，在此即關注他人的想法，互相妥協和體諒。



#### 作者簡介

葉欣怡副教授為美國 Rutgers University 社會學博士，目前為國立臺北大學社會學系副教授，

同時也是臺灣社會學會秘書長。其研究專長為集體記憶、國家認同、劃界工作、認知與文化，以及審議民主。葉欣怡副教授之相關著作可見《台灣社會學》、《社區發展季刊》、《社會學通訊》與《Journal of Public Deliberation》等諸多專業學術期刊。