

既是研究者，也是實作者： 打造審議民主發展重鎮

葉欣怡

國立台北大學社會學系

一、審議民主的「進口」與推廣

台灣社會對於民主與自由的追求在 1980 年代達到高峰。然而，如同其他民主先進國家一樣，台灣社會也蒙受代議式民主所帶來的負面效益，舉凡政黨惡鬥、缺乏溝通、空轉虛耗等弊病均在此列；每逢選舉更是可以輕易觀察到負面攻訐、立場極化、撕裂社會等情形；而由代議式民主所延伸出的菁英掌權與專家宰制更成為決策常態。在代議式民主的運作邏輯下，民眾多半缺乏對於公共議題的監督機制，更遑論持續回饋意見的管道。久而久之，台灣民眾對於公共議題感到無力、轉趨冷漠、認為自身無法對於公共政策提出有用的建議，繼而逐步退出公領域。

有鑑於此，奠基於政治社會學、公共參與、市民社會等領域的研究旨趣，加上 1980 年代起西方學術圈與實作者所帶動的審議民主風潮作為鑲嵌脈絡，「審議民主」（deliberative democracy）乃於 2002 年間由台大社會系的陳東升和林國明「進口」（import）至台灣社會，並思考在地化的可能性。有別於其他學術領域集中於純粹學術層次的探究與分析，台大社會系在審議民主領域的耕耘與成就，同時涵蓋學術研究與實際操作兩者。憑藉二代健保改革對於公共參與的強調，陳東升、林國明、吳嘉苓和其他數位不同專業領域的老師便投入

台灣首支審議民主計畫。該計畫是以健保議題為主題，採用公民共識會議（consensus conference）的參與模式，希望針對具備爭議性的議題，在提供參與民眾基礎資訊的前提下，讓具備異質性的 20 位民眾在會議期間充分討論來取得共識，並完成一份代表共同決定的「意見報告書」。先驅計畫嚴謹地按照標準共識會議的操作流程加以執行，並觀察審議民主的諸多理想是否能夠加以實現。除了仔細觀察實際過程外，會議全程的內容都繕打為逐字稿，並針對會議參與者進行前測、中測與後測結構問卷與深度訪談，以供後續的學術比較分析之用。之所以如此審慎，是因為先驅計畫的辦理其實同時肩負著審議民主在台灣的實踐推廣與理論反思雙重任務。

就後續發展而言，這支先驅計畫也確實意義深遠。首先，先驅計畫的成功辦理讓以陳東升與林國明為核心的團隊對審議民主在台灣的實作產生信心，更有動力投入審議民主的普遍推動。其次，陳東升與林國明也非正式成立所謂 TSD（Technology, Society, and Deliberation）團隊，該團隊的成員除了社會學的學者外，更有其他相關領域的學者，像是同為台大社會系的吳嘉苓、陽明大學公衛所（政法組）的雷文玫、政大公行系的黃東益、陽明大學醫務管理所的鄧宗業等，期望藉此搭建起推廣審議民主的社群網絡；而 TSD 的核心成員更曾造訪丹麥的科技委員會以交流審議民主相關訊息。此外，團隊也架設 TSD 網站，持續將國外的審議民主參與模式與資訊翻譯為中文，供各界參考。第三，陳東升與林國明一方面開始嘗試更多審議民主參與模式的實作，如願景工作坊、審慎思辨的民調、法人論壇等。另一方面，為了讓其他有意投入審議民主會議辦理者更容易操作，也撰寫審議民主不同模式的操作手冊與實作指南。第四，審議民主陸續被應用至更多公共議題，並與更多行動者和單位產生連結。舉例來說，台大社會系的團隊嘗試與北投、蘆荻及永和社區大學合作，除派員講授審議民主基礎觀念外，也協助審議會會議的規劃與實際執行。團隊也與青輔會合作，將審議民主的精神帶進青年國是會議，辦理審議人才的培訓營。

二、審議民主的發展階段與 台大社會系的關鍵角色

台灣審議民主至今歷經數個發展階段：2002 至 2008 年可說是奠基期與黃金期；2008 至 2013 年進入到平原期；而 2014 年起則因為太陽花學運所帶動的公民意識覺醒以及參與式預算所引發的熱潮而將台灣的審議民主帶至全面擴展期。在上述發展軌跡中，台大社會系的審議民主團隊都扮演關鍵角色。在前兩個時期中，除了定義與介紹審議民主的精神和實作方式外，台大社會系的團隊也在政府部門的委託下，針對不同公共議題辦理審議會議蒐集民眾意見。舉例來說，全民健保、產前篩檢、代理孕母、廢除死刑、水資源、高雄跨港纜車、基因科技等議題，都曾經舉辦過公民審議會。此外，台大社會系的團隊也透過與多元社群的協力、主辦與主持人才的培力，厚植審議民主在台灣的擴展。儘管如此，我們卻也觀察到由於政黨輪替下對於民主價值的差異、審議結論未能具體影響政策、團隊成員的組成遞嬗、以及潮流審議模式的轉變等因素，台大社會系的審議民主推動以及台灣的審議民主發展雙雙邁入平原期（或稱冬眠期）。¹

歷經數年的推廣停滯，2014 年太陽花學運期間，陳東升、林國明和范雲聯合過往相關社群，成為規劃「街頭審服貿」活動之主力；其中，其時擔任陳東升博士後研究員的施聖文更承擔第一線的組織協調與實際推動。該活動一方面有助於維持學運動能與熱度，另一方面則是以長期積累的審議民主基礎來促成更多對於服貿政策的反思與對話。該學運期間所促成的台灣公民意識覺醒為審議民主的發展與推廣

1 世界公民咖啡館在 2010 年後成為流行的審議模式，但台大社會系團隊並非推廣該參與模式之主力。世界公民咖啡館的操作方式難以促成諸多審議民主重要核心精神的落實，故並非台大社會系團隊投身推廣的參與模式；該模式也在 2014 年後招致諸多審議民主支持者的批判，並逐步轉趨零星辦理。

帶來契機。2014 年底縣市長選舉期間，數位候選人均提及的參與式預算及其後續實踐，則將台灣社會的審議民主帶至全面推廣階段。在這個階段中，隨著台灣政治板塊的再度轉變，參與式預算模式的特殊性（討論結論能夠獲得實際預算被執行），再加上早期台大社會系 TSD 團隊中數位研究助理（包括林祐聖、葉欣怡與李宛儒）的學成歸國，都讓以全台灣為範圍的大規模推廣與執行成為可能。² 在這個階段中，由於台灣掀起一股參與式預算的熱潮，各縣市政府與諸多公部門均紛紛投入辦理，舉例來說，參與式預算與公民審議成為社造 3.0 的重要工作項目之一，希望能夠藉此突破社造瓶頸，達到社區總體營造「擴大參與，深化民主」的目標。此外，諸多縣市政府也試圖推動參與式預算的普遍化或制度化。這都讓外界對於審議民主再度產生關懷與認識，而台大社會系審議團隊的成員也持續成為這波參與式預算普及化的重要行動者，並扮演基礎觀念介紹、先驅計畫執行、協助實作規劃與品質監督等角色。³

2014 年後，台大社會系審議團隊在這個階段的推廣目標，可扼要歸納為廣泛推動、向下紮根、以及行政革新三者。在廣泛推動上，除了許多直轄市都紛紛投入參與式預算與其他審議模式的普遍實行外，還包括諸多縣市在社造 3.0、以及許多民間團體在文化論壇辦理補助的帶動下，也於 2016 年起啟動審議會議的辦理，而台大社會系團隊在這當中則是扮演審議輔導的角色。此外，2018 年起逐年推動的「科技溝通」計畫，以及 2020 年討論 108 新課綱的「作伙學」計畫，都是鎖定在台灣各縣市辦理大量場次且捲動超過兩千人次參與的審議民主計畫，而這兩支計畫也都是以台大社會系審議團隊為執行主力。廣泛推動的形式與前兩個階段中，主要由單一公部門針對特定社

2 林祐聖、葉欣怡和李宛儒於台大社會所取得碩士學位後，均曾擔任審議民主相關計畫之研究助理，協助將審議民主「進口」至台灣的各项起步工作。分別於國外取得博士學位後，林祐聖目前任教於清華大學社會所，葉欣怡任教於台北大學社會系，李宛儒則任教於中山大學社會系。

3 台灣第一場參與式預算的實作便是由青平台提供經費，由北投社區大學主辦，並由陳東升擔任青平台的諮詢委員會成員。此外，施聖文到台北醫學大學任教後，也隨即投入直轄市參與式預算推動。

會議題與公共政策，委託給台大社會系審議團隊加以執行的小規模與單場次審議會計畫有所不同。此外，在這個全面擴散的階段中，也強調向下紮根：包括結合社造基礎的審議社區營造試辦與輔導、直接至在地社區與團體辦理審議會的大規模捲動、透過補助民間團體自行辦理審議文化論壇、審議執行外包賦予更多團隊執行審議會計畫之能力等，都包括在這個範圍。最後，這個階段台大社會系的審議團隊也同意論者所提出之審議民主所可能促成的行政革新，因此鼓勵公部門在大規模推動公民審議時不可缺席，以使這波民主浪潮帶來更為徹底與全面的民主深化與成效。伴隨這個階段的性質，台大社會系的公民審議推動團隊則除了過往的學術觀察與分析以及第一線實際執行的角色之外，更多了審議培訓、輔導陪伴、品質監督和反思檢討的任務。

三、審議民主領域的四類學術分析

除操作手冊與技術報告的產出（陳東升 2004；林國明等 2005；林國明 2008a；2008b；林祐聖、葉欣怡 2020a），台大社會系審議民主領域的學者，也投入相關審議叢書的翻譯和學術研究的發表。在審議民主領域的學術發表可區分為四種類型，其中第一類是對於審議民主概念、模式與實作流程的介紹。舉例來說，林國明與陳東升（2003）為文說明以全民健保為題的公民共識會議實際辦理經驗；鄧宗業與吳嘉苓（2004）討論法人論壇這個參與模式的執行經驗；林國明（2005）討論審議民主的核心理念；林國明介紹審議民主的理念（2009b）和比較審議民主的多種參與模式（2007）；林國明（2015）和萬毓澤（2015）對於參與式預算的理念與國外案例進行介紹與討論；⁴ 以及葉欣怡等人（2016）對於參與式預算在社區層次操作的介紹。

4 萬毓澤畢業於台大社會系，目前任教於中山大學社會系，近年對於參與式預算的理念與實作有諸多討論。

第二類則是觀察實際審議操作案例後，所進行之理想與現實的討論和反思。像是陳東升（2006）就為文檢討審議民主所可能存在的限制、陳東升與鄧宗業討論專家與常民在會議中的互動（Cheng and Deng 2007）、范雲（2010）探討不同性別是否可能有各自擅長的討論模式（「說故事」或「講道理」），且是否在審議實作現場造成不平等；林祐聖（2007）從審議民主期待打破專家宰制、推崇常民知識的理想切入，以代理孕母公民共識會議為例，討論專家與常民在整個過程中的平等性；林國明（2014）也以實際資料為基礎討論審議中的不平等；而林祐聖與葉欣怡也檢討針對身心障礙者辦理的參與式預算中的機會與限制（葉欣怡、林祐聖 2017；林祐聖、葉欣怡 2018）。第三類研究則是說明對台灣審議民主的實作趨勢和可能帶來的後果所進行討論，比方說，林國明就對於台灣公民共識會議的發展趨勢（2009a）以及審議參與者的組成（2016a）有所爬梳；萬毓澤則是對於台灣公部門推動參與式預算卻大量「外包」所可能導致的後果予以分析（Wan 2018）；以及林祐聖與葉欣怡（2020b）對於「混成式」模式可以作為未來審議實作趨勢以兼具討論質量的探討。

第四類研究方向則納入更多元的社會學理論和觀點對審議過程進行討論。舉例來說，林國明分別從程序主義（2013）、社會資本（2016b）、公民社會（2016c）、以及文化認同（Lin 2019）的觀點討論審議民主的可能與不可能。程序主義的觀點強調制度設計對於審議實作的影響，社會資本的觀點有助於理解審議參與者的組成，而公民社會觀點對於參與社團與否的論點則增進審議中參與意願與討論樣態的認識。林祐聖（2010；2012）則運用社會關係的分析視角，探討審議會議中的討論過程與共識形成，並應用 Georg Simmel「陌生人」的論點來說明比較在社區層次推動審議民主的策略與技巧（林祐聖、陳東升 2018；林祐聖 2020）。最後，葉欣怡則應用邊界物（boundary object）的概念討論審議中共識形成如何可能（Yeh 2013），以及以社區層次參與式預算的過程，討論審議如何受到集體記憶的影響與促成集體意識的形成（Yeh and Lin 2019）。簡言之，

關懷審議民主的台大社會系學者們，從早期對於審議民主的概念與操作流程介紹，到中期對於審議理想（如對於促成立場轉換、知能提升、相互理解、公民意識等）是否真能落實的檢視和檢討，到後期開始採取多元觀點進行嚴謹的社會學分析，其涵蓋範圍更是從政治社會學、公民社會、社會關係、互動與構框、文化和認同、集體記憶皆有之。⁵

四、審議民主面對的荊棘之路

審議民主的研究與實踐是條荊棘之路。在實踐的層面上，推廣審議民主的過程持續面對重重阻礙與挑戰，舉例來說，必須面對各界質疑與對抗多重迷思，其中包括對民眾參與意願、決策能力、討論品質的質疑；必須證明審議民主的理念與價值能夠被實踐，故必須扎實投入審議計畫執行以確保品質。又由於審議民主涉及賦權民眾，因此容易遭遇掌握權力、資源、專業者的挑戰與反彈。審議計畫的辦理必須有資源支持，故仍須仰賴執政者對於審議民主的認同與善意（這也是中間經歷冬眠階段的原因）。又或者，由於不同領域既存的場域邏輯，當審議民主被推廣至社區層次時，台大社會系的審議團隊便也遭遇與長期投入社區營造者的矛盾與衝突，甚至一度造成相關實踐的頓挫與停滯。而在學術的層面上，儘管仍有豐富的議題與面向有待爬梳與探討，然而這群學者卻經常被淹沒在諸多實踐計畫之中以致於心力交瘁。幾個亟待探究的學術議題包括這群學者自身作為台灣審議民主重要行動者的反思、參與式預算熱潮對於審議民主帶來的影響與衝擊、台灣審議民主各發展階段的特性與比較、審議風格的差異與不同團隊的特色等。

即便如此，台大社會系的審議學者們對審議民主的關懷仍帶來諸多實質影響，除了「進口」與在地化、操作程序的建立外，更讓審

5 李宛儒與蔡友月（2018）的文章也與科技民主化息息相關。

議模式應用至諸多社會議題、深入社區層次、舉辦以障礙者等弱勢群體為主體的討論、促成更多行動者（包括代議士）對審議民主的理解等。並透過辦理審議培訓工作坊以及審議民主課程的開立，讓青年世代對於審議民主產生憧憬、投身實踐與研究。審議民主自陳東升、林國明等人引進台灣至今將屆二十個年頭，近年則格外集中於社區民主化、文化民主化、教育民主化與科技民主化的努力。其目標是透過實際落實與理論反省讓我們更理解民主、也讓民主更可能成為台灣社會的 DNA。

參考文獻

- 李宛儒、蔡友月，2018，〈缺席的多元公眾：Taiwan Biobank 的建置、爭議與科學治理〉。《台灣社會學刊》64: 49-110。
- 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。
- ，2010，〈從歧見到共識：公共審議中的網絡平衡〉。《台灣民主季刊》7(2): 177-216。
- ，2012，〈公共審議中討論風格的建構：社會關係與社會技能的影響〉。《台灣社會學刊》51: 63-114。
- 林祐聖，2020，〈參與式預算中的陌生人〉。《台灣社會學》39: 39-88。
- 林祐聖、陳東升，2018，〈當社區營造遇到參與式預算：兩個社區的比較研究〉。《台灣社會學》35: 109-149。
- 林祐聖、葉欣怡，2018，〈弱勢者在公民參與中的美麗與哀愁：以三峽身心障礙者就業促進參與式預算試辦計畫為例〉。《社區發展季刊》161: 187-197。
- ，2020a，《審議民主實作手冊》。台北：文化部。
- ，2020b，〈魚與熊掌可以兼得？「中高齡與高齡人口就業議題公民審議」論壇中的審議模式編輯〉。頁 163-206，收錄於廖達琪編，《網路崛起的社會運動對台灣的影響》。高雄：國立中山大學出版社。
- 林國明，2007，〈審議民主實踐的多元模式〉。《台灣民主季刊》4(3): 191-195。
- ，2008a，《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。

- ，2008b，〈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。
- ，2009a，〈國家、公民社會與審議民主：公民會議在台灣的實踐經驗〉。《台灣社會學》17: 161-217。
- ，2009b，〈公共領域、公民社會與審議民主〉。《思想》11: 181-195。
- ，2013，〈多元的公民審議如何可能？程序主義與公民社會觀點〉。《台灣民主季刊》10(4): 137-183。
- ，2014，〈審議的不平等：台灣公民會議的言說互動〉。《台灣社會學》27: 1-50。
- ，2015，〈參與式預算的操作程序與國外經驗〉。頁 127-160，收錄於鄭麗君編，《參與式預算：咱的預算，咱來決定》。台北：青平台。
- ，2016a，〈誰來審議？台灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願〉。《台灣社會學》31: 43-97。
- ，2016b，〈審議造就積極公民？公民審議、社會資本與政治參與〉。《人文及社會科學集刊》28(2): 133-177。
- ，2016c，〈公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向〉。《台灣社會學刊》59: 139-186。
- 林國明、林祐聖、葉欣怡，2005，〈「審議式民主公民會議」操作手冊〉。台北：行政院青年輔導委員會。
- 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》3: 1-49。
- 范雲，2010，〈說故事與民主討論——一個公民社會內部族群對話論壇的分析〉。《台灣民主季刊》7(1): 65-105。
- 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。
- 編，2004，〈全民參與：審議民主的實踐與全民健康保險政策〉。台北：行政院衛生署。
- 萬毓澤，2015，〈巴西愉港的參與式預算：神話與現實〉。頁 29-73，收錄於鄭麗君編，《參與式預算：咱的預算，咱來決定》。台北：青平台。
- 葉欣怡、林祐聖，2017，〈參與式預算的台灣實踐經驗：以三峽區的身心障礙者就業促進方案試辦計畫為例〉。《民主與治理》4(1): 69-95。
- 葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016，〈參與式預算在社區——文化部推展

- 公民審議及參與式預算實驗計畫》。《國土及公共治理季刊》4(4): 29-40。
- 鄧宗業、吳嘉苓，2004，〈法人論壇——新興民主國家的公民參與模式〉。《台灣民主季刊》1(4): 35-56。
- Chen, Dung-sheng and Chung-yeh Deng. 2007. "Interaction between Citizens and Experts in Public Deliberation: A Case Study of Consensus Conferences in Taiwan." *East Asian Science, Technology, and Society: An International Journal* 1(1): 77-97.
- Lin, Kuo-ming. 2019. "Developing Communicative Institutions in Local Communities." Pp. 234-255 in *The Civil Sphere in East Asia*, edited by Jeffrey C. Alexander, David A. Palmer, Sunwoong Park, and Agnes Shuk-mei Ku. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Wan, Poe Yu-ze. 2018. "Outsourcing Participatory Democracy: Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan." *Journal of Public Deliberation* 14(1): Article 7.
- Yeh, Hsin-yi. 2013. "Boundary Objects and Public Deliberation: Analyzing the Management of Boundary Tensions in the Consensus Conference." *Journal of Public Deliberation* 9(2): Article 5.
- Yeh, Hsin-yi and Kuo-ming Lin. 2019. "Distributing Money to Commemoration: Collective Memories, Sense of Place, and Participatory Budgeting." *Journal of Public Deliberation* 15(1): Article 11.