

# 審議過後—從行政部門觀點 探討公民會議的政策連結\*

黃東益\*\*

- 一、前言
- 二、代議民主、審議民主與官僚
- 三、公民會議與現存決策體制的關係
- 四、公民會議對行政機關的效用與限制
- 五、行政部門如何處理公民會議的結論
- 六、結論

審議式民主模式經過將近二十年的發展，影響了學界及實務界對於治理過程中政府與民眾之間關係的思維，促成了「以公民為中心的公共管理（citizen-centered public management）」的興起。在理論的充分發展之後，於實際的運作上，審議式民主模式只是紙上談兵的烏托邦？或者是一套可以落實民主續階的策略

---

\* 論文發表於國立中央大學法律與政府研究所舉辦「第一屆法律與政府學術研討會：公法與公共政策的整合」，2007年5月18日，台北：政治大學公企中心。作者感謝國科會對本研究的補助（計畫編號 NSC94-2414-H-004-063-），對於台大政治系林水波教授、政大公行系陳敦源教授和兩位匿名評審先進的細心指正，以及政大公行所博士班李仲彬、李翰林同學、碩士班陳怡君、謝忠安以及曾嘉怡等同學在資料蒐集及整理的協助，特此誌謝，文責由作者自負。

\*\* 政治大學公共行政學系副教授。E-mail:tyhuang@nccu.edu.tw

投稿日期：九十七年十二月四日；接受刊登日期：九十八年一月七日。

東吳政治學報/2008/第二十六卷第四期/頁 59-96。

藍圖？本文透過訪談過去幾年我國委辦公民會議的中央及地方政府相關官員，探索公民會議的參與模式與現行決策模式的磨合，呈現行政官員對於公民會議的態度，以及了解行政機關如何處理公民會議的共識結論，嘗試補充該領域研究的空缺，為理論上的爭議提供部分解答，並為實務界未來推動審議式民主提供建言。

**關鍵詞：**審議民主、公民會議、公民參與、公共管理

## 一、前言

一九九〇年以來，審議式民主的思潮已經在西方政治學界（Ackerman and Fishkin, 2004; Bohman and Rehg, 1998; Dryzek, 2000; Fishkin, 1991; Fishkin, 1995; Fishkin and Laslett, 2003; Gutmann and Thompson, 2004）及公共行政學界（Cooper et al., 2006; Fisher and Forester, 1993; Forester, 1999; Fox and Miller, 1995; Lovan et al., 2004; Maarten and Wagenaar, 2004）造成研究焦點的轉向，<sup>1</sup> 這股風潮也對台灣的學界及實務界造成影響。過去幾年以來，學界除了引介相關理論之外，也實際進行各種公共審議模式的實驗，思索如何將此模式落實於公共政策過程。基於我國學界近幾年來實驗的初步成果（林國明、陳東升，2003；杜文苓、陳致中，2007；黃東益等，2007），實務界也積極推動審議式民主。在 2004 年青輔會所舉辦的青年國事會議之後，當時的行政院長游錫堃指示各部會未來在爭議性政策討論應落實「審議式民主」精神，引入「公民會議」程序。<sup>2</sup> 之後，中央政府部會共委託學術團體舉辦八場公民會

- 
1. 對於 deliberative democracy 一詞，台灣學界仍沒有一致的翻譯，有學者稱為「審議式民主（陳俊宏，1998；江宜樺，2001；林國明、陳東升，2003）」或「商議式民主（許國賢，2000；彼耶、彼得斯，2002）」、有學者翻譯為「審慎思辯民主（林水波、石振國，1999；黃東益，2000）或「深思熟慮民主（楊意菁，1998）」，為順應目前學界及實務界逐漸一致的用法，本文譯為審議式民主。做為一個治理模式，審議式民主是一個由大眾組成的政府，這個政府促成公民在知情及理性判斷之下來統治。其核心概念主要在於，透過公民在理性、反思以及公共判斷的條件下，共同思考公共問題以及各種不同的解決方案（Bohman, 1996）。
  2. 公民會議（Consensus Conference 或 Citizen Conference）在西方國家行之有年，主要是在政策過程中，邀請不具專業知識的公眾，針對具有爭議性的政策，事前閱讀相關資料並作討論，設定這個議題領域中他們想要探查的問題，然後在公開的論壇中，針對這些問

議，縣市層級也曾舉辦過兩場的公民會議。不同於傳統的公民參與模式，公民會議強調公民知情的討論與互動，因此其過程往往耗費大量的人力與物力，雖然初步的研究顯示其對於參與公民個人知能、態度及政治效能感的影響，然而學界及實務界更關心的是會議結果與政策的連結。具體而言，公民會議與傳統行政部門的決策有無扞格？行政官員對於公民會議的態度如何？就目前法令而言，公民會議的結論對於政府機關沒有法定的拘束力，然而在實際上對於政策的產出有無影響？行政部門如何處理公民會議的結論？

雖然許多學者都指出審議結論對於政策的影響是觀察審議式民主品質的一個重要指標（Weeks, 2000; Rowe and Frewer, 2000），即使在審議民主發展較早的國家，基於下列兩個因素，使得以上的問題無法得到有系統的解答。首先，Hendriks(2005: 91-92 -Footnote 82)指出，除了丹麥的公民會議因為是鑲嵌在科技委員會（Danish Board of Technology）之下，與體制緊密連結，部分公民會議結論能夠觸發法律的修改，其他國家（包括法國、美國、荷蘭、英國、加拿大、澳洲及韓國）的公民會議，大都是由政府體制以外的團體舉辦，因此其政策建議的功能相當薄弱。其次，公民會議結論與政策之間的因果關係，難以與其他競爭的因素加以區別，如委員會、學者專家的建言、利益團體的遊說（Hendriks et al., 2007: 92），使得此類的嚴謹研究更形困難。最近，Dryzek and Tucker（2008）在美國公共行政學界著名期刊 PAR 發表的一篇專著，嘗試去比較丹麥、法國及美國進行的基因改造公民會議對於政策的影響，發現在丹麥的結論

---

題詢問專家，最後，他們在有一定知識訊息的基礎上，對爭議性的問題相互辯論並作判斷，並將他們討論後的共識觀點，寫成正式報告，向社會大眾公布，並供決策參考（林國明、陳東升，2003）。

與現行政策一致，法國的結論有可能強化政府的政策，而在美國公民會議結論對於政策則毫無關聯。這個結論與 Hendriks (2005) 的發現相去不遠。

相對於國外的研究，由於審議式民主在國內仍在發展階段，對於以上的問題，目前文獻並沒有系統性的研究。不過，對於這些問題的解答不僅有實務的重要性，更牽涉到學術理論的爭議。就實務而言，委託舉辦公民會議的行政部門往往在政策過程中為了解決民眾價值的衝突而舉辦會議，會議的結果或改變原先規劃，或強化原有的立場，如果對於政策合法性或品質沒有提升的作用，則該會議的用途將受到限制。其次，從政策規劃的角度而言，如果大部分行政官員認為公民會議的模式與行政部門既存的決策模式有所扞格，不信任民眾參與的能力，或對機關的效用存疑，將降低公部門未來執行公共諮詢的意願 (Yang, 2005)。相同地，對於參與的民眾而言，在幾天的討論之後，其共同形成的結論是否被涵納於政策之中，也將影響其政治效能感以及參與公共審議的意願。

就學術的意涵而言，近年來學界大力提倡「協力式公共管理」(collaborative public management) 或「以市民為中心的公共管理」(citizen-centered public management) (Cooper et al., 2006)，主張在決策過程中納入公民的理性對話以強化政策合法性。由於審議式民主是在西方的文化、社會及政治脈絡下所產生，雖然其強調對話及共善的精神符合台灣目前民主深化的政治發展需要，然而，審議式民主在理論的發展上仍有許多待開發之處，過去的研究著重在巨觀的民主模式之間的比較，但是此種民主模式的落實仍有待國家機關，特別是行政部門將其納入政策制定、執行及評估，以及日常業務管理活動。因此第一個涉及的問題是民主與官僚間的思維與運作

邏輯是否可能結合？其次，在近年來民主理論的討論中，審議民主與代議民主之間的爭辯一直是學界未解的難題，當前主要政府體制仍是以代議制度為主要的決策體制，審議民主是在代議制度弊病叢生的情況之下所興起的可能替代選項，然而，公共審議的結果如果對政策具有影響力，則其合法性將受到質疑，相反地如果沒有影響，則政策的正當性及品質也將明顯不足。審議式民主與代議民主兩者之間是否有相容之處？

近年來參與式治理（participatory governance）（Lovan et al., 2004; 彼得斯，2000）、審議式治理（deliberative governance）（Healey et al., 2004; 彼耶、彼得斯，2002）、對話式治理（dialogical governance）（Innes and Booher, 2004）等概念不斷興起與受到討論，鼓舞行政及政策學者對於審議式民主行政的研究，不過這些文獻主要仍是在理論及概念上的引介，較少觸及以上的問題。<sup>3</sup> 本計畫配合作者國科會補助計畫的時程（2005-2006），以 2002-2006 年間 10 場我國曾經舉辦過的公民會議為對象，透過立意抽樣方式選擇每場公民會議的相關承辦或協辦人員，針對上述研究問題進行訪談。訪談從 2006 年一月開始，至 2006 年七月止，總共成功完成 24 位相關人員的訪

---

3. 隨著實務界不斷的試行審議民主的模式，學界對於審議民主已有許多的討論。不過，對於以上的問題則較少觸及，目前台灣學界有關審議式民主的文獻，大都在介紹審議式民主理論及論述（陳俊宏，1998；郭秋永，1999；許國賢，2000；林水波、石振國，1999），或分析其在台灣的可行性以及相關的制度設計（楊意菁，1998；林水波，1999；黃東益，2000），對於會議的評估主要以參與會議成員個人層面的影響或對活動的主觀評估為主，初步研究發現公共審議活動對於參與者議題的知識、政治效能感、議題態度以及對話意願都有顯著影響（林國明、陳東升，2003；黃東益，2003；黃東益等，2007；鄧宗業、吳嘉苓，2004）。

問，<sup>4</sup> 此 10 場公民會議的議題、舉辦單位及時間，如附表一。如 Hendriks et al. (2007) 所述，要區辨公民會議與政策之間的關係並不容易，在這 10 場會議中，對於政策直接影響有明顯證據的為 2005 年六月宜蘭社區大學舉辦的「新竹科學園區」公民會議，在 2007 年國科會有關新竹科學園區宜蘭基地選址的決定，排除原先規劃而具爭議的三星紅柴林基地，並引述公民會議的結論作為其選址理由之一（郭評儀，2007）。

本文透過訪談行政部門中承辦委託公民會議的相關人員，探討實際運作過程中審議式公共諮詢如何與公共政策聯結的問題。本文第二部分將從理論上梳理及回顧相關文獻，藉以呈現代議民主、審議民主以及官僚體制之間的理論爭議，第三部分則分析公民會議的決策模式與現行行政機關決策模式的差異，第四部分從行政官僚的角度，探討公民會議對於行政機關的效用以及其侷限，第五部分則分析行政部門如何處理公民會議的結論，第六部分總結本研究的發現並提出建議。

## 二、代議民主、審議民主與官僚

審議式公共諮詢與政策聯結的問題牽涉到三個理論上的爭議焦點，一是代議民主與審議民主之間的競逐，二是民主與官僚之間的相容性問題，三是哈伯瑪斯審議民主所強調的「溝通理性」與韋伯官僚著重的「工具理性」間的衝突。

就代議民主與審議式民主的競逐而言，在西方民主的發展史

---

4. 24 位受訪者中，共有 10 位中央政府部會承辦以及業務相關官員，13 位地方官員（包含兩位政務官）以及一位非營利組織承辦人員。

上，「代議民主」運作的歷史最為常久，目前世界上民主的運作形式中，也最為普遍，代議民主可以說是民主的代名詞。從理論的發展來看，對審議民主的重視可以說是當前學界對於代議民主弊病的一種反思，而此制度所植基的「自由民主 (liberal democracy)」也成為學界討論的焦點。近年來，學界對於「自由民主」主義所提出最深切檢討的非 Benjamin Barber 莫屬，在其「強健的民主 (Strong Democracy)」一書中，Barber (1984: 4) 指出「自由民主」是一個淺薄的民主理論，建立此理論的民主價值是以謹慎的、短暫的、選擇性以及條件性的手段來達到個別和私有的目的。Barber (1984: 5) 更深入地批評「自由民主」主義存在著三種極不相容的元素。在價值上，是無政府主義 (anarchism)，如隱私權、自由權、個人主義、私有財產和權利等；在手段是採取現實主義 (realism)，如權力、法律、強制介入，以及主權範圍；在政治趨向則採最小主義，如容忍、多元、分權和司法審查，而這三者是由一個不合邏輯的推理所聯結，也就是作為自利社會組成單元的個人所具有的自然權利。

學者對代議民主所植基的自由主義提出質疑，對代議制度本身的批評更是不遺餘力。Lijphart (1997) 認為代議制度存在一個無法兼顧參與和平等的窘境，雖然政治平等和政治參與是民主政治追求的兩個理論上相容的理想，但在實際的運作上，參與是極不平等的，不平等的參與顯示公民對政策影響的差距，影響到政治的回應性。同樣地，Fishkin (1995) 也指出代議制度中存在的兩個無法兼顧的質素：平等參與和審議。根據 Fishkin 及 Luskin (1999) 的說法，過去民主改革有兩個趨勢，一是朝向更直接的民主，另一是在政府決策過程中，徵詢更廣泛的民眾意見，這兩個民主改革方向的確擴大了民意的參與，促進了民主政治所追求的平等價值，但同時卻妨礙



了民主政治所強調的審議，也就是指對於不同政策選項正反意見的認真思考和辯難。更明確地說，直接及更廣泛的民眾參與造成了所謂「理性的無知」（rational ignorance）（Downs, 1957），以及形成所謂「不表態」（nonattitudes）（Converse, 1964）的問題。這些民意表達的根本問題使得民主政治是民意政治的理想無法實現。相對於參與的擴大，民主政治另一要素——審議，則要求公民真正理性地參與討論，提出各種不同意見，但這並非一般大眾能力所及，因此民主制度在平等與思辯兩種價值間面臨了一個選擇的兩難，到底是應該犧牲大眾的參與平等而強調由菁英參與決策的思辯過程，或是讓大眾廣泛參與而不顧思辯的內涵與品質？審議式民主以各種不同的參與模式，如強調代表性樣本的審議式民調（Deliberative Polling）（Fishkin, 1995）、或結合專業及利害關係團體進行小眾討論（mini-public）（Drezek and Tucker, 2008）的公民會議，嘗試結合民主政治這兩個看似不相容的價值。在現存代議制度下，審議式民主的公共參與能否與正式的決策體制結合，以成為修繕代議民主的工程或甚至替代代議民主的選項？對於未來民主的發展有重要的意義。

審議式公共參與如何聯結政策牽涉到的第二個爭議是「民主」與「行政」間根本上的差異，自從 Wilson 在十九世紀末提出政治/行政二分後（politics/administration dichotomy）之後，在公共行政逐漸成為一個研究領域的過程中，政治/行政或者民主/官僚之間的緊張與相容，一直是西方公共行政學界爭辯不休的議題，民主與官僚之間存有「基因」上的差異，前者強調平等、自由、多元、公開、公民參與、來自民意的正當性，相對地，官僚組織則強調層級節制、控制、一致性、機密、專家的參與以及專業的正當性等（Rosenbloom

and Kravchuk, 2002: 483)。雖然兩者有其差異，但其結合又是無可避免與高度複雜，需要學界及實務界不斷地投入（陳敦源，2002：11）。這些爭辯除了涉及政治學與公共行政兩個學科領域的疆界劃分外，也牽涉到民主與官僚基本價值與運作方式等根本的差異（Meier, 1997; Gawthrop, 1997），這展現在官僚及民主機制運作上互相制衡與衝突之處。就我國而言，由於特殊的歷史背景，「強行政、弱國會」一直是我國公共行政的特質。自 1980 年代以來，民主改革進程快速，行政部門不斷面臨民主體制的衝擊，在西方有關民主/官僚的爭辯與論述也引起國內學界的注意。余致力（2000）引介著名行政學者 Wamsley 及其四位同僚 1982 年在美國維吉尼亞州所發表的「黑堡宣言（Blackburg Manifesto）」，深入探討該宣言有關民主與官僚的論點，該文不僅重新為面對民主轉型中的我國行政部門角色作定位，同時，隨著我國民主化的開展，以及在政黨輪替後行政/立法之間以及常任文官/政務官之間衝突不斷，該著作也開啟了民主與官僚之間相容性理論探討的先河。承續余致力的努力，陳敦源（2002）從新制度論的觀點，探討民主與官僚的複雜關係，並且系統地描繪台灣民主化過程中，官僚體系內部與外部所面臨到民主的衝擊。既然官僚與民主有不同的特質及運作邏輯，行政部門是否能涵納由民主過程所得到的結果？

第三個是審議式民主強調的「溝通理性」與傳統官僚體制所著重的「工具理性」間的衝突（Kelly, 2004），隨著社會的日趨複雜，追求效率的官僚組織成為現代國家的主要統治工具（Weber, 1927），然而由於官僚組織過度重視以手段/目的論，以及以效率為主的工具理性（instrumental rationality），致使人民生活受到國家的宰制，官僚組織與人民日漸疏離（彼耶、彼得斯，2002：167-172），

政策也逐漸喪失合法性。為了匡正此種弊病，哈伯瑪斯提出「溝通理性」，強調生活世界中的理性對話與共識（Habermas, 1984;1987）。在此脈絡之下，Fox and Miller（1995: 9-10）批判程序性代議制度民主之下立法決策以及官僚執行的封閉循環（loop model of democracy）缺乏可信度，進而提出公共能量場域（public energy field）的概念，在這個場域中，社會能夠進行對話，政策因而能被創造及重新塑造。同樣地，近年來審議民主的主要倡者指出，隱含工具理性的程序性民主或憲政主義並無法解決社會中道德的歧異（moral disagreement）（Gutmann and Thompson, 1996; Gutmann and Thompson, 2004），更進一步指出「公共理性」是一個健康的民主體制所必須具有的核心價值，透過互惠、公開以及課責，能夠提高決策的品質、促進集體決策的合法性並且使得決策的執行更為順利。

以上諸多學者論述「審議民主」與「代議民主」之間、「民主」與「官僚」之間以及「工具理性」與「溝通理性」之間的許多扞格，似乎預示了審議民主公共諮詢的模式與官僚決策之間的不相容，在實際公共政策的運作過程，其影響又如何？官僚對於審議式公共諮詢的態度又如何？以下先就官僚對於公民會議與現存決策模式的態度進行討論。

### 三、公民會議與現存決策體制的關係

一般而言，在層級節制的官僚體系內，制定決策的權力主要是在單位長官手裡，尤其是在東方的官僚文化裡更是如此。然而審議式民主強調公民知情的參與，尤其是在公民會議的流程裡，公民間經由對話，針對公共政策形成偏好共識，最後將結論報告送至相關

單位的主管，進一步參與決策。從官僚理論的預期當中，公民會議如此的程序設計，將與傳統的官僚決策機制有所差異，然而在實際上的運作經驗中，是否如理論所預期？

對政務官來說，公民會議的機制是在政策規劃的階段對於價值的爭議提出看法並了解彼此的差異之處，政務官必須針對結論共識中所提出的政策方向進行回應，因此相對於事務官而言，政務官必須直接面對公民的衝擊，也勢必是會干涉到政務層級的決策權力，然而就實際的訪談資料中發現，似乎衝擊沒有預期大。不過對於公民的提案能力、專業能力以及結論的不可預測性及改變的彈性則有所疑慮。如某位受訪的政務官表示：

那你 *planning by people or planning with people*，這種的概念是這幾年開始的，...我也不認為 *planning for people*...有什麼錯啦...其實 *planning for people* 當中也可以 *planning with people*.....那個不是把對方排擠掉啦，說實在人民有時候也是需要有一個藍圖供討論...你知道...你找一群 *match* 的人在那個地方，告訴他勾畫藍圖..困難啦...所以以後我建議，政府如果再提出東西出來，如果真的是基本構想，要丟出來的，應該再加一個草草案，草案前面再加一個草草案，你就把它寫出來，就加一個草草案。（受訪者 R）

可見，基本上受訪政務官在原則上支持規劃過程中的公共審議，不過對於公民本身「提案」的能力是高度懷疑的，因此建議在人民審議之前要提出草案或更前端的草草案，作為人民審議的標的。另一位受訪的政務官也肯定公民會議對於決策的重要性，不過他認為公民會議中的專業可能仍有不足之處，因此他建議透過事後邀及專家對於公民會議的結論進行補充，使得最後的政策能夠兼顧民主與專業。該位受訪的政務官指出：

法律的根據當然是比較弱一點，就是說公民共識會議畢竟不是公投啊，是那些有法律可以來依循的，那麼我想如果公民共識會議

如果可以在擴大參與當中，因為事實上專家學者跟 NGO 團體的參與當中，其實跟我們過去一樣，是有一些交集，加上民眾的部分，大家交集在一起，我想這對我們決策的模式應該不會有太大的差異。...那現在這個公民共識會議其實專家學者也許沒有邀的那麼多，因為他同時是兼顧好多面向，所以這一塊在公民共識會議完的時候，我們其實可以拿過來再找專家學者再進一步 refine 他也可以，也就是說大家來看看這個方向確定了，那作法大家看看有沒有再給我們有一些建言的？（受訪者 B）

除了對於提案能力與專業不足的疑慮之外，其中一位政務官也提出公民會議舉辦的風險問題，一方面擔心公民對於政策目標瞭解不夠，提出的意見不夠成熟，另一方面擔心民眾所作的決定缺乏彈性，最後是否會造成行政機關的困擾，該受訪的政務官表示：

其實基本上，是不會有衝突，因為...不知道，這是我自己的概念，你政策定的東西其實是要合乎公民的需求，那現在是從公民的需求跟公民的自我決定裡頭，我來訂定政策，來符合你的需要，這個反而更拉近彼此之間的...彼此之間的需求，配合度會更好。但是問題是在於...問題在於怎麼樣的去操作這個過程，或者是說公民對這個東西的認知有沒有成熟，這是一個很大的指標，你到底政策定了一定有政策的目標，那公民對這個政策的目標的理解、了解，我們要怎麼樣讓他知道，然後他們去做出他們的決定，那我們到底有沒有...政策制定者到底有沒有空間去調整，這中間彼此是一個很多技術性的在操作。（受訪者 B）

以上的政務官一位是主動提議辦理公民會議，另一位則受首長指示辦理，大致上並不認為公民會議將侵犯其決策權。不過不管主張事前由行政部門提供規劃草案供民眾討論，或事後針對結論共識進行修改與強化，就政務官而言，公民會議本身的意見仍不足以單獨作為政策的依據，其中必須加上會議前或是結論形成後的專業輔助與強化。就此而言可提高其決策的專業性以及品質。

對於常任事務官而言，由於個人經驗及所負責業務性質的差異，對於公民會議的決策模式看法不一。從訪談的資料發現，對部

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

決策是由長官來做決定，所以在這樣的一個過程，這個模式如果一直都沒有改變的話，或者長官他...主政者他沒有去...去了解到他要去符合服務對象的需求面的時候，那如果以政治或是某些概念來訂定政策的話，這個部分會有很大的衝突，衝突會很大，非常大，因為，我到底要聽誰的？我到底是要...我的服務對象為一個主體性，還是我的行政長官是我的主體，這是個對於一個決策者來講是一個很大的衝突，非常大的衝突，絕對會有。（受訪者 L）

可見對於某些事務官而言，當公民審議結果所呈現的意見與決策者的政策方向不符時，就牽涉到「回應」與「公務倫理」或「順從長官」之間的爭議。更具體而言，在這個衝突之下，是要以長官的命令為主，還是要以民眾意見為主的困境。相對於這些事務官面臨的倫理困境，另有一些事務官可能由於過去的業務主要是要和民眾溝通，因此對於此決策方法，則是習以為常，因為公民會議對他而言，只是另一種公共諮詢的管道，如一位曾經承辦公民會議的常任文官表示：

以前我一開始在分局，我常常假日或晚上我站在廟前面我也得講啊！我就到處去說明啊！告訴大家說這是好的事情大家要支持啊..對啊！不然你出來一輩子可能從來也沒站在那個鄉下的廟前面就跟人家講啊！就這樣子啊！那廟你也不太去找人..很多人閒閒坐在那啊！就這樣叫大家就來擺擺椅子啊！請大家來坐啊！有時候跑到天主堂啊！有時候到廟，就什麼地方都有啊！里民活動中心、山上的什麼都可能啊！那我們本來就已經蠻習慣聽大家聲音呀！對啊！然後大家罵我們也..也接受就是因為大家不同意見嘛！需求不會一樣嘛！（受訪者 X）

另有的受訪者也認為公民會議的召開與該機關的決策模式不會有所衝突，不過其主要原因是該受訪者對於所有公民參與機制強烈而徹底的懷疑，這種質疑主要基於其對一般民眾對專業議題認知不足，以及對於公民參與能力不足的基本假定，如有一位受訪者表示：

不會.....就是所有的這種民眾參與，不管說明會公聽會，或是這種共識會議，所有的結論或是所有的建議，對我們來講他可能都不是結論啦，就是共識會議的結論，對我來講可能是一個建議。所以都是我作決策的一個參考而已.....事實上這些共識會議的結論，對我們來講都是參考用的，為什麼？他們是本來完全不知道的，很陌生的人，他如果能夠上兩三堂課，就算是上好幾天的課，他想出來的結論比我想到的還要多的話，那我們真的是白混了，政府不是在這邊混日子啊！（受訪者 T）

另有兩位負責專業業務的常任文官，則是從其過去執行的經驗，對於公民會議的結論保持懷疑以及否定的態度。他們認為公民會議的結論不是太空泛、深度不夠，就是與法令不符、執行遭遇困難或政府已經在執行，因此會議結論用途有限，在接受訪問時，談到結論報告，有兩位受訪者激動地表示：

結論部分，他是說交給相關單位作參考而已嘛！我們沒有什麼覺得可以參考!!對...這種結論的東西....有些跟法令上就是不能參考嘛！有些事實情況就不是這樣的啦！有些原來就已經有策略了嘛，只是你不知道啦！這個你講了就很好像說...媽媽在叮嚀兒子說要出去小心啦，阿...本來就是知道的阿...!!（受訪者 D）

結論報告裡面的東西喔，其實大概都是我們可預期的啦！因為畢竟那個討論深度，畢竟還是太淺啦！怎麼講...？你可能請一位比較會講言論的專家喔，他可能就可以把那些結論統統列出來。譬如說我們環保要更加強，或者經濟要能夠促進。結論你可以去看，大概就是這幾個面向來看。（受訪者 E）

整合上述，大多數的受訪者認為公民會議的機制並不會影響到機關或長官的決策權力，當然這有一部分原因可能是因為大多數受

訪者認為公民會議僅是一種教育民眾、多元意見呈現的管道，不能作為政府真正決策依據有關。不過對於事務官來說，則有少數的受訪者認為當民眾的偏好與長官的決策相左時，會產生服從與回應的衝突。整體而言，不管政務官還是事務官，對於公民會議還是保持保留的態度，在言談之間仍然顯現其對於專業的重視，以及對於民眾參與能力的質疑。

#### 四、公民會議對行政機關的效用與限制

除了對於現存決策體制的衝突外，我們也詢問受訪者有關於公民會議對於行政部門的效用與限制。公民會議的機制是要讓公民們在一個嚴謹的程序中進行理性對話，經過資料的閱讀以及專家的授課，使得公民小組可以對公共政策有更深入的了解。有了一定程度的了解後，公民小組在這樣的基礎之下進行對話，在討論的過程中了解彼此的差異，經過論理及說服的過程，形成結論報告。因此，公民會議所得到的結論報告不像一般的民意調查所得的資料，它是公民獲得充分資訊與理性討論後所得到的意見，是更有深度的精緻意見（refined opinion）。然而對於行政官員而言，公民會議的舉辦對於機關產生了何種效益，又有哪些限制？

##### （一）公民會議對行政機關的效用

從訪談資料中來看，目前行政體系對於公民會議的效用，則有以下幾點看法：

###### 1. 強化對於議會及民選政務官的政策說服力

由於公民會議的公民參與模式，原先的設計就是必須要在政府



政策規劃的過程中參與公共事務，因此公民會議對於行政機關所產生的效果，第一個是可以增加政策本身的說服力，公民會議作為一種公共諮詢的程序，會議過程讓民眾及學者專家及利害關係人參與，會議本身的召開具有民主的正當性，可以用來說服民選政務官或議會。如受訪者指出：

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

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

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

## 2. 諮詢民意的多元管道

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

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

我覺得以\*\*\*的立場來講，提供一個參與的方式。因為目前的話，就像老師講的，對民眾的意見大多以民調，那民調有點像誘導性的。雖然說不能說題目很中立，可是也是有幾個選項嘛～你同意，不同意，或者你對這個有什麼看法。然後第一點是什麼，第二點是什麼。是類似這樣子的。那我想說是一個比較不同的方式，我們先不談議題的方式，這就是一個比較不同的方式可以瞭解民眾的心態。（受訪者 A）

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

公民會議是由人民參與討論的，其主要功能是讓公民可以在充分的資訊下理性討論，因此公民會議所得到的結論是更具深度的資料，對於行政首長而言，不僅是一項民意調查而已。因為它是來自選民的意見，而這意見不是數據上的變異而已，同時具有不同選項背後的理由。此外，公民會議的結論不僅可以確認施政的規劃與方向是否符合民意的需求，有時也有可能形成新的政策方向、新的政策規劃或執行方法等。

### 3. 增加政策過程的透明度

公民會議除了可以使公民瞭解政策內容外，還可以讓公民參與與瞭解政府政策的過程：

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

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

## （二）公民會議的侷限

以上訪談顯示公民會議對行政機關有正面的效用，但在訪談資料中發現，大多數的行政官員除了將公民會議視為一個新的諮詢機制外，對於其正當性與創新的問題，仍存有質疑。

### 1. 代表性的問題

公民參與的模式或者是民意調查的資料，欲作為政策的參考或根據，為了取信於民眾與各方的利害關係人，因此除了在法律的規範以外，在統計上的代表性更是其正當性的參考依據之一。然而公民會議由於參與人數僅有二十位左右，因此許多的受訪者皆擔心，使用公民會議的結論是否會造成更多的爭議

因為我自己本身不曉得，因為我一直不曉得說這 19 個人在兩千三百萬人的代表性到底夠不夠，或是這個議題這個活動辦起來在整個的媒體效應上，或是整個議題的互動上到底有多少成果我其實自己本身有一點點懷疑啦！（受訪者 J）

我覺得這個是公民共識會議，其實一般人像記者都會常問一些問題，只有 20 個人參與，可以表達的意思，其實這個也是我一直在想到底可不可以真的達到說就是大家的意見，其實如果說他能夠很明確告訴我這能夠代表大家的意見，那這個公民共識會議報告其實他的效益會更大，可是目前大家都對這一塊很質疑，因為大家的發言時間不夠，那你的會議又不夠長，而且他的效益不彰，所以才會把人數限定的比較少，可是問題是人數限制少了可能會對這個報告的公信力會有一點影響，我那時候因為他們在問，我也一直很質疑這個問題，因為真的 20 個人，他的代表性夠不夠。（受訪者 K）

...公民會議感覺是，它好像定位還沒有、好像力量比較大...對不對？但是，它的會議結論，我們現在就是說它的會議結論不代表是當地環境的共識，它是不是有具有那個它會是一個很重要的一個參考的依據。但是，它不是，它沒有那個，不像法律啊，它沒有那個強制性。（受訪者 A）

公民會議因為是要讓參與公民都能呈現多元意見，並指出其支持或反對理由，為了深入討論，除了以相對於其他會議較多的時間進行討論外，參與的人數也不宜太多，否則將限制公民發言次數與時間，無法有效的進行溝通與深入的對話，因此將人數設在 20 人左右。其目的與一般的民調不同，並非要找到一個具有科學代表性的大樣本，基於這樣的思考所規劃的審議機制，成為其常受詬病的理由，使得舉辦公民會議的機關在參考結論報告時會有疑慮，缺乏代表性便缺乏公信力，容易使結論報告淪為供參的局面。除此之外，公民會議的召開缺乏法源的基礎，會議的結論缺乏強制性，也是其正當性受到質疑的原因。

## 2. 創新的問題

公民的參與與民意的調查，除了是行政體系欲諮詢民意的趨勢外，更是要解解更多行政單位在規劃政策過程中思維的盲點，提供更多元的意見，一方面要符合民意，另一方面更是要尋找創新的規

劃、執行等方法。然而在訪談的資料中顯示對於創新的問題有兩個極端不同的看法。其一是屬於比較正面的：

我覺得能夠多一些民眾的參與...我們本來...這是目前...目前這是大家很重視的阿...因為讓民眾的參與（嗯嗯）那你公民會議來...民眾有民眾的聲音進來，會得到一些不同的看法啊，因為我的看法跟老百姓的看法一定多少會不一樣阿，我覺得可以有一些不同的聲音來做一些比較平衡性的判斷，我覺得是很好的阿，我覺得是可以的啊。（受訪者 A）

但是到最後他們都有一些創意出來，譬如說我們有個產品，要標示二氧化碳的排放量，這是我們一個小姐想出來的，這我們之前也沒有想過的。後來我們慢慢延伸喔，我們就做 eco-profile，就是產品生態履歷，就是讓你從產品當中...我們現在已經根據這一點，研擬了一個真正的計畫，都上億喔，真的有條碼...譬如說我買兩個都是一樣的，那在 mall 裡面一掃它的網頁就出來，它的履歷就出來。（受訪者 P）

如受訪者所言，公民會議的在某種程度上來講，的確是為行政機關開了一個新視聽，讓許多不同的聲音出來，來平衡決策過程中許多不同的觀點。除了擴展更多的意見外，也有結論報告具體的提出政策的貢獻，如訪談資料所示，在該次的公民會議，有部分的創意是被激發出來的，而行政機關也依據這樣的一個創意延伸擬成另一個政策計畫。就此方面來看，似乎公民會議有達到預期中的要求，但是也有一些的受訪者不這麼認為：

對行政機關來講，因為我們其實來看這樣的一個東西，一個新的東西，這些參與者。民主的這些成員，他們對這個議題到底的深入度，深入度到底夠不夠？其實是因為他們，其實坦白講我們這幾天下來，因為他們都，他們只接觸到議題的，整個問題的，大概就是二分之一左右的領域的東西，那其實我們真正要的東西是二分之一，深入討論的東西，這個部分可能是我們台灣的孩子最花的時間不夠...他們對議題的東西並沒有創造出，每一個地方都一樣，因為我看了那麼多場，一直並沒有創造出我們預期的東西，其實我們預期他們有創造出更多的議題，可是他們自己沒有

創造出那麼多的議題出現，還有就是可能另外一個問題就是譬如說東西太大，領域太大，我們就是給他很大的領域，領域太大。  
(受訪者 N)

我們這個共識會議的這個結論，不曉得你們有沒有看，他有些東西它沒有共識啊，可是在我覺得這裡面所有、所講的共識會議不管是結論還是不是結論的，我們全部都想過啊，對我來講說它的，真的是有多少幫助，實在很難講，因為我們水污費從八十年就開始打算要徵收到現在，如果還有多少東西沒想到，說實在，沒有多少了，那這些不是專業的人員，他所講的就比較雜。(受訪者 T)

如受訪者所言，在部分的公民會議似乎沒有看到所謂創新的討論，絕大部分的內容都是機關單位內的早已思考過的面向。這部分有幾種可能性：其一，部分受訪者認為議題過於龐大，導致討論過程無法集中，大多題目僅能草草帶過，無法做更深入的探討。其二，部分受訪者認為，參與者並非是相關的專業，對議題的熟悉度與掌握度並不深，因此無法做出超越專家可以思考的範圍。

綜言之，公民會議對於行政機關的最大效用便是提供一個新的探詢民意的工具，以及在政治上得以說服行政首長與議會的諮詢。也就是說公民會議的出現，可以在行政機關與議會之間扮演著潤滑的角色，說服議員與首長，在民間是有一群人的想法是如此的。而就公民會議無法展現更多理論上的預期，可以歸納為兩個原因：代表性不足與創新不足的問題。也就是因為代表性不足的問題使公民會議對於行政部門的效用有限，多半的決策人員與專業官僚，一方面因為參與者的代表性與正當性的不足，致使缺乏動機積極使用。而另一方面則是許多的專業官僚認為公民會議的討論內容多半是在掌握之中，並沒有預期中的可以提供更多參考的新意見。由於這些原因，公民會議的效用無法彰顯。

## 五、行政部門如何處理公民會議的結論

從理論上而言，審議民主公共諮詢模式與官僚的運作邏輯有不相容之處，以上的訪談資料也顯示行政官員對於公民會議的態度也多所保留，這些態度是否影響行政機關對於公民會議結論的處理方式？從本研究的訪談資料中大概可以將行政機關對於結論報告的處理方式分為以下幾種：

### （一）參採

在沒有明確的法律定位下，公民會議只是政府諮詢民意的另一個管道，「參採」成為政府最常採取的態度。大部分受訪者都表示會議結論報告與既定的政策方向是一致的，所以在處理結論報告時並未遇到太大的問題，一般而言就是將相關的結論交由相關單位列管與參採。在這個情況下，雖然皆由相關單位列管、參採，或是不加以處理，不過還是會因為主辦單位態度的不同而產生程度上的差異。如受訪者表示：

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

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

大部分的受訪者表示，民意的確是政府施政的重要參考依據，

但事實上政府的決策卻不能完全以民意為主，還有其他的政策層面需要列入考量之中，例如經濟、行政等等。在公民會議尚未取得法律地位之前，當然只能做為政策的參考。

## （二）可以推行但需要修正

如前所述，部分受訪者對於結論的品質仍有質疑，所以主張結合專業。在有些公民會議，結論報告與政策方向可能是一致的，但是在一些細節上仍可能是難以推行的，此時在不偏離大方向之下便需要做些實踐方面的修正。

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

## （三）做出回應

因為推行的政府單位層級相當高，加上該單位首長強力支持推動審議民主，故結論報告中提及之相關業務單位皆必須對結論報告做出明確的回應，這也是公民會議推行以來較為特殊的情況。受訪者表示，

因為這個東西是在行政院院會裡面，所以我們的公民共識會議的報告的結論、青年提出的結論都可以到\*\*\*去，跟\*\*報告，\*\*報告之後就是跟來參加的首長請他們決議的方式請他們來回答，他是用這種方式，所以雖然是\*\*\*主辦的。\*\*\*因為我們的\*\*是內閣的閣員，他就是透過這樣的系統到院會裡面去報告院長...院長當場就裁示，請各部會的...各個首長要來協助處理，這個 channel



是完整沒有問題的。（受訪者 I）

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

#### （四）避重就輕地做處理

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

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

#### （五）沒有處理

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

我們就是最大的問題.....就...沒有處理呵...可是我...我就說，因為...因為當初像溫室氣體這個他們本來就在推動啊...他們會...

那..那個結論要給他們，可是基本上...也沒有影響他們的進度啊..  
不會..因為，這本來就是..滿 match 的嘛.... (受訪者 S)

## 六、結 論

審議式民主模式在過去二十年當中，影響了治理過程中政府與民眾之間關係的思維，促成了近年來公共行政學界對於「公民」在政策過程中角色的重視，然而在理論的充分發展之後，審議式民主模式只是紙上談兵的烏托邦？或者真正能夠在政策過程中落實，以實現當初論者所建構的圖像，作為修繕甚至未來取代代議民主的功能，則是目前文獻較為缺乏、也是本文所要處理的重點。雖然從理論上的預期，代議民主與審議民主、官僚專業與民主精神兩者存在著無法完全結合的基本問題，但從我國過去幾年審議式民主公民會議的運作，與現行官僚體系決策方式，以及決策結果之間的結合狀況來看，行政官員對於公民會議的態度有某種程度的質疑與保留，但也有部分的肯定，到目前為止兩者尚未產生很大的衝突，究其背後原因，並非審議式民主與傳統官僚體制運作已找到結合點，而是基於以下幾個因素：

審議式民主模式目前在國內尚未有明確的法律定位，導致公務體系都仍以配合長官指示，以嘗試的心情來看待，而非積極運用該方法來解決社會價值的衝突與爭議。資料顯示目前公務體系看待公民會議的結論報告，不論其結果與原本公務體系的決策是否有所差異，都仍是以官僚體系原有的決策為主，換言之，公務體系有相當高的裁量權來決定公民會議的結論該如何處理；其次，民眾本身對審議式民主的期待尚未建立，對於審議力量的期待無法深入民間，因而無法將審議的力量轉成民主壓力加諸於公務體系；其三，審議

模式仍未有客觀、公正的一致性模式，因而產出之審議式民意的品質仍然參差不齊，無法取得社會公信，自然公務體系也就會將之視為一種刺探民意、甚至是政策宣導的手段。

基於以上的分析，本文建議後續審議式民主公民會議的發展，在實務上的設計至少有幾點原則可以參考：其一，建立獨立的客觀審核機制，可參考丹麥的科技委員會（Danish Board of Technology），成立相關的公民審議審核機制，這個機制的主要職責在選擇社會需討論的議題、研發、委託或執行公民審議、維持會議的品質，以減輕上述受訪者對於公民會議的疑慮。其二，由以上的審議機制或學界設計多樣性的審議機制模型，而非僅限於現行公民會議單一操作時間、會議規模的形式。讓會議可以有更多不同的模型可以依循，此舉將可以解決不同議題的類型需要，也不會有對於議題適合爭議程度、會議時間等的不同論點產生。其三，長期發展之下，未來將需要針對公民會議制訂明確的法律位階，否則僅以「參考」的力量發展，無法為公民會議找到明確與官僚體制的結合處，換言之，本研究認為審議式民主與官僚體制之間的結合，其中一個力量就是必須從法治制度的設計上著手。最後，實務的機制設計之外，要讓審議式民主的精神順利進入官僚體制內，與政策過程結合政府部門人員與民眾民主理念的深植是最根本的力量，針對前述政務官對公民能力高度的懷疑，除了在會議的設計更能夠強化專家與公民的互動，也可仿效丹麥的作法，將專家會議（expert panel）的意見製作成參考資料，在決策時可參採兩者的意見，以兼顧專業與民主價值。除此之外，政務人員在決定舉辦公民會議時，即應有開放的心態，除了能在決策前的規劃過程即舉辦公共諮詢外，也應能夠接受會議結論與政策方向不一致的風險及結果，執行團隊及事務人員在會前

也應盡到告知及提醒的責任。此項做法將可解除事務官的倫理困境。

最後，本文仍屬初探性質，雖然無法精確區辨公民會議與最後決策的因果連結，但本研究呈現公務部門行政人員對於公民會議的看法，以及對於結論的處理過程，可作為未來繼續探索公共參與以及決策因果關係的踏腳石。由於一個制度的成敗有賴於政府內外部顧客的評價與支持，因此未來有必要針對民眾的意見進行探討，並比較內外部顧客的差異。其次，隨著公民會議以及其他審議民主模式的試行，歐美國家已逐漸轉向審議結果與政策連結的相關研究，基於過去台灣豐富的執行經驗，未來也可以跨國的角度，比較台灣與其他國家的異同，並找出其解釋因素，將對審議民主的理論有所貢獻。最後，雖然目前西方學界研究發現由政府以外的組織所舉辦的公民會議，其結果對於政策往往無法產生影響，然而如前所述，2005年在宜蘭由社區大學舉辦的「竹科宜蘭基地公民會議」，以一個非政府組織舉辦的會議，相對於多場政府委託舉辦的公民會議，能夠明顯地影響政策，似乎構成一個特殊的案例，也值得進一步探討其對政策產生影響的因素。

附件一 歷年台灣公民會議一覽表(2002-2008)

舉辦日期	行政層級	討論議題	委託單位
			執行單位
2002/06	全台	「全民健保給付範圍」公民會議*	行政院衛生署
			行政院二代健保規劃小組
2004/06	社區	「溫泉博物館」何去何從」社造協定公民會議	北投社區大學
2004/09	全台	「代理孕母」公民共識會議*	行政院衛生署
			台灣大學社會學系
2004/10	社區	「北投老街的明天」公民共識會議*	北投社區大學
2004/11	縣市	高雄跨港纜車公民會議*	高雄市政府
			台灣大學社會學系
2004/11	社區	「大漢溪親水空間構思」公民共識會議	板橋社區大學
2004/12	社區	「稅制改革」公民共識會議(共四場)	基隆社區大學、北投社區大學、蘆荻社區大學、屏東社區大學
2005/01	全台	全民健保公民會議*	中央健康保險局
			台灣大學社會學系
2005/05	全台	能源運用青年公民共識會	教育部
			中山大學政經學系
2005/05	全台	動物放生規範公民會議	行政院農委會
			南華大學非營利研究所
2005/05	全台	產前篩檢與檢測公民共識會議	台灣大學社會學系
2005/06	縣市	「新竹科學園區宜蘭基地」公民會議*	宜蘭社區大學

舉辦日期	行政層級	討論議題	委託單位
			執行單位
2005/07	全台	稅制改革公民共識會議*	財政部賦稅署
			世新大學行政管理系
2005/08	全台	青少年政策公民會議*	行政院青輔會
			世新大學行政管理系
2005/10	縣市	「台北市應否訂定汽機車總量管制」公民共識會議*	台北市政府
			世新大學行政管理系
2005/10	全台	環保共識會議*	行政院環保署
			財團法人環境資源研究發展基金會
2005/11	全台	護理倫理規範公民共識會議	行政院衛生署、中華民國護理師護士公會全國聯合會
			台灣醫學大學
2005/12	全台	「如何訂定合理水價」公民會議	經濟部水利署
			中華民國自來水協會
2006/04	全台	水資源管理公民會議	經濟部水利署
			台灣大學社會學系
2006/10	社區	觀光與在地生活共享的淡水小鎮—捷運淡水站周邊環境經營公民共識會議	淡水社區大學
2006/11	社區	台南縣休耕政策公民會議	曾文社區大學
2006/11	社區	苗栗縣造橋鄉造橋火車站宿舍週邊環境規劃公民會議	苗栗社區大學
2006/11	社區	八斗子生活圈如何與海科館共榮共存公民共識會議	基隆社區大學
2006/12	社區	內湖庄役場會議室週邊開發公民共識會議	內湖社區大學

舉辦日期	行政層級	討論議題	委託單位
			執行單位
2008/5	全台	2008 媒體公民會議	媒體觀察教育基金會、 媒體改造學社、NCC Watch 媒體公民行動網
2008/5	社區	台西鄉五港村產業與社區發展公民會議	五港村社區發展改造協會、 雲林縣淺海養殖協會
2008/6	全台	基因改造食品公民共識會議	財團法人資策會科法中心
			台灣大學社會學系
2008/11	全台	性交易應不應該被處罰—公民會議	行政院研考會
			台灣大學社會學系
2008/12	全台	應否廢除死刑—公民會議	行政院研考會
			台灣大學社會學系

註 1：整理自林子倫（2008）、台灣大學社會學系（2008）。

註 2：打\*號者為本研究選取之研究對象。

## 參考書目

- Ackerman, Bruce and James Fishkin. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale University Press.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy*. NJ: Princeton University Press.
- Bohman, James. 1996. *Public Deliberation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Bohman, James and William Rheg. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Converse, Philip. 1964. "The Nature of Belief System in Mass Publics." in David Apter. ed. *Ideology and Discontent*: 206-261. New York: Free Press.
- Cooper, Terry L. et al. 2006. "Citizen-Centered Collaborative Public Management." *Public Administration Review* 66: 76-88.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Leberals, Critics, Contestations*. UK: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. and Aveizer Tucker. 2008. "Deliberative Innovation to Different Effect: Consensus Conferences in Denmark, France, and the United States." *Public Administration Review* 68, 5: 864-876.
- Fisher, Frank and John Forester. eds. 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press.



- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reforms*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, James S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, James S and Robert Luskin. 1999. "Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue." in Max McCombs. ed. *A Poll With a Human Face: The National Issues Convention Experiment in Political Communication: 3-38*. Mahwah, NJ: Lawrence E. Erlbaum Associates.
- Fishkin, James S. and Peter Laslett. eds. 2003. *Debating Deliberative Democracy*. Oxford, UK: Blackwell.
- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Fox, Charles J. and Hugh T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration: Towards Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gawthrop, Louis. C. 1997. "Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion." *Public Administration Review* 57, 3: 205-210.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen. 1984. *Theory of Communicative Action*, vol.1. Boston: Beacon Press.

- Habermas, Jürgen. 1987. *Theory of Communicative Action*, vol. 2. Boston: Beacon Press.
- Healey, Pasty et al. 2004. "Place, Identity and Local Politics: Analyzing Initiatives in Deliberative Governance." in Hajer A Maarten and Hendrik Wagenaar. eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*: 60-87. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hendriks, Carolyn M. 2005. "Consensus Conference and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations." in John Gastil and Peter Levine. eds. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21<sup>st</sup> Century*: 80-110. San Francisco, C.A.: Jossey-Bass.
- Hendriks, Carolyn M. et al. 2007. "Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation." *Political Studies* 55, 2: 362-383.
- Innes, Judith E. and David Booher. 2004. "Collaborative Policy-making: Governance through Dialogue." in Hajer A. Maarten and Hendrik Wagenaar. eds. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*: 33-59. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kelly, Terrence. 2004. "Unlocking the Iron Cage--Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jurgen Habermas." *Administration & Society* 36, 2: 38-61.
- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address, American Political Science Association, 1996." *American Political Science Review* 91,

1: 1-14.

Lovan, Robert W. et al. eds. 2004. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgate.

Maarten, Hajer A. and Hendrik Wagenaar. eds. 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meier, Kenneth J. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review* 57, 3: 193-199.

Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk. 2002. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, MA: McGraw Hill.

Rowe, Gene and Lynn J. Frewer. 2000. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology & Human Values* 25, 1: 3-29.

Yang, Kaifeng. 2005. "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts." *Public Administration Review* 65, 3: 273-285.

Weber, Max. 1927. *General Economic History*. New York: Greenberg Publishers.

Weeks, Edward C. 2000. "The Practice of Deliberative Democracy." *Public Administration Review* 60, 4: 360-372.

台灣大學社會學系。2008。〈TSD 科技、社會與民主〉。http://tsd.social.ntu.edu.tw/。2009/01/15。

- 江宜樺。2001。《自由民主的理路》。台北：聯經出版社。
- 余致力。2000。〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色—黑堡宣言的內涵、定位與啟示〉。《公共行政學報》4：1-29。
- 林子倫。2008。〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉。論文發表於「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會。2008年9月22-23日。台北：台大社科院。
- 林水波。1999。〈民主行政的再造策略〉。林水波編著《政府再造》：337-374。台北：智勝。
- 林水波、石振國。1999。〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉。《立法院院聞月刊》27，3：33-44。
- 林國明、陳東升。2003。〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉。《台灣社會學》6：61-118。
- 杜文苓、陳致中。2007。〈民眾參與公共決策的反思—以竹科宜蘭基地設置為例〉。《台灣民主季刊》4，3：33-62。
- 彼耶、彼得斯 (Jon Pierre and Guy Peters)。2002。謝宗學等譯《治理·政治與國家》。台北：智勝。
- 彼得斯 (Guy Peters)。2000。許道然等譯《政府未來的治理模式》。台北：智勝。
- 許國賢。2000。〈商議式民主與民主想像〉。《社會科學論叢》13：61-92。
- 郭秋永。1999。〈強勢民主：新時代的政策參與〉。《問題與研究》38，6：63-93。
- 郭評儀。2007。〈三星紅柴林基地國科會放棄〉。《中國時報》。2007/1/17：2。
- 陳俊宏。1998。〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉。《東

吳政治學報》9：85-121。

陳敦源。2002。《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯。

黃東益。2000。〈審慎思辯民調—研究方法的探討與可行性評估〉。

《民意研究季刊》211：123-143。

黃東益。2003。《民主商議與政策參與—審慎思辯民調的初探》。台北：韋伯。

黃東益等。2007。〈「講道理」或「博感情」？—公共審議中參與者自我轉型機制之探討〉。《東吳政治學報》25，1：39-71。

楊意菁。1998。〈民意調查的理想國—一個深思熟慮民調的探討〉。

《民意研究季刊》204：63-76。

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》4：35-56。

## **After Deliberation: Exploring the Policy Connection of Consensus Conference from Public Sectors' Perspectives**

Tong-Yi Huang \*

After more than twenty years of development, deliberative democracy has reshaped the thinking regarding the relationship between the state and its citizens. It has also facilitated the rise of citizen-centered public management. As theories of deliberative democracy have gradually become better developed, scholars and practitioners wonder whether the theory is itself an unrealistic utopia or a feasible blueprint for the sustainability of democracy. At issue is how deliberative democracy collaborates with representative democracy. Drawing from transcripts of in-depth interviews with public administrators who took charge of the citizen conferences held between 2003 and 2006, this article attempts to demonstrate the attitudes of political appointees and bureaucrats towards consensus conference and explores the policy impact of the conclusions reached from these conferences. This article would further provide suggestions for practitioners and scholars as well.

**Keywords:** deliberative democracy, citizen conference, consensus conference, citizen participation, public management

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.