

# 審議式

# 民主的

## 理想與侷限

梁文韜 主編

# 審議式民主的理想與局限

The Ideals and Limits of Deliberative Democracy

梁文韜 主編

◎ 巨流圖書公司 印行

國家圖書館出版品預行編目 (CIP)資料

審議式民主的理想與侷限 / 梁文韜等著. — 初版.

— 臺北市：巨流，2011.01

面；公分

參考書目：面

ISBN 978-957-732-381-1(平裝)

1. 民主政治

571.6

99014802

## 審議式民主的理想與侷限

主編：梁文韜

著者：梁文韜、郭秋永、曾國祥、黃競涓、劉正山

責任編輯：杜佳靜

封面設計：鍾沛岑

發行人：楊曉華

總編輯：蔡國彬

出版者：巨流圖書股份有限公司

地址：802 高雄市苓雅區五福一路 57 號 2 樓之 2

電話：(07) 2265267

傳真：(07) 2264697

編輯部：116 台北市文山區指南路二段 64 號（政治大學集英樓 2 樓）

電話：(02) 86613898

傳真：(02) 86615465

劃撥帳號：01002323

戶名：巨流圖書股份有限公司

E-mail：chuliu@liwen.com.tw

<http://www.liwen.com.tw>

法律顧問：林廷隆律師

電話：(02) 29658212

出版登記證：局版台業字第 1045 號

ISBN：978-957-732-381-1

2011 年 03 月初版二刷

定價：350 元

版權所有・請勿翻印

本書如有破損、缺頁或倒裝，請寄回更換。

## 作者簡介

（依姓名筆劃排序）

梁文韜教授為英國牛津大學政治學博士，曾任愛丁堡大學高等人文研究中心訪問學者，目前任教於國立成功大學政治學系暨政治經濟學研究所，兼審議民主與治理中心主任，主要教學領域為政治哲學、西洋政治思想史、當代中西政治思潮、國際理論、醫療倫理、環境正義。著有《國際政治理論與人道干預：論多元主義與團合主義之爭辯》（巨流，2010 年），其他研究成果散見《人文社會科學集刊》、《歐美研究》、《台灣政治學刊》、《政治學報》、《政治與社會哲學評論》等 TSSCI 期刊。

郭秋永研究員為國立政治大學政治學博士，目前任職於中央研究院人文社會科學研究中心，主要的研究領域為方法論、政治理論。著作包括《政治科學中的價值問題：方法論上的分析》（中央研究院三民主義研究所，1981）、《政治學方法論研究專集》（商務，1988）、《政治參與》（幼獅，1993）、《當代三大民主理論》（聯經，2001）、《社會科學方法論》（五南，2010）等。

黃競涓副教授為美國馬里蘭大學政治學博士，目前任教於國立中山大學政治學研究所，研究專業領域為國際關係理論以及女性主義政治理論。相關著作有合寫書籍一本、他人編輯數本書籍專章、國內外學術期刊文章數篇。真正想寫的著作仍在醞釀中。

曾國祥教授為英國倫敦政經學院政府學系政治學博士，曾任劍橋大學政治暨國際研究學系訪問學者，目前任教於國立中山大學政

治學研究所，並兼任該校社會科學院副院長、逸仙社會科學研究中心主任，主要教學研究領域為當代政治哲學、西洋政治思想史、歷史哲學與社會科學哲學，著有 *The Sceptical Idealist: Michael Oakeshott as a Critic of the Enlightenment* (Exeter: Imprint Academic, 2003)、《主體危機與理性批判：自由主義的保守詮釋》（巨流，2009），並於《政治與社會哲學評論》、《人文社會科學集刊》、《政治學報》、《歐美研究》與《台灣民主季刊》各期刊中發表學術論文十餘篇。

劉正山副教授為美國堪薩斯大學政治學博士，目前任教於國立中山大學政治學研究所，主要教學研究領域為比較政治、選舉行為、政治傳播、民意形成與研究方法。關注的領域為國家認同理論的建構、審議式民主的反省、民意調查中概念的測量，以及代理人基模擬途徑在政治學的應用。目前的研究成果發表在《選舉研究》、《政治科學論叢》、《中國行政評論》、*Journal of East Asian Studies* 及 *Advances in Complex System* 等期刊。

## 序

現代西方民主制度從 19 世紀歐美開始慢慢孕育，到了 20 世紀後期才出現了被認為是民主的制度。主宰這段時期的自由主義及共產主義兩大意識型態都各自宣稱其制度才是真正的民主制度，以民主之名相互撻伐，兩大陣營的對立儼然就是自由民主與人民民主的對壘，而這也顯示人們雖然在追求民主，但自己所追逐的究竟「是否真是民主？」甚或「何謂真民主？」等更廣泛且更待追尋並探究的問題。

誠然，在民主政治演變的歷史裡，每個時期與階段當中對於民主的概念與理解都不盡相同；古往今來的學者們一方面不斷找尋關於民主的永恆不變的真理法則，另一方面也試圖融合理想與真實世界的狀況，能期尋找「合適的」民主體制，以解決人民面臨的實際政治問題。

綜觀民主政治演變的過程中，民主體制總是不斷地在理想與現實狀況中磨合、改變並逐漸融入人民的政治生活中。從古典希臘時期的直接民主，到 17 世紀的代議民主，及至一、二次大戰前後，各個國家所進行不同的民主化過程，都說明了民主的形式並非永恆不變，而是隨著時代背景、社會環境，以及國民政治成熟度的不同而有所變遷。

時至 21 世紀，隨著歐美國家在社會與政治層面上的高度發展，以及公民們在參與公共事務行動的深化與成熟，遂有審議式民

主的興起。審議式民主最關鍵的地方在於，它能夠使公民對政策與政治事務有深入參與，並在政府與公民間進行溝通與對話，並就不同的觀點、立場與理念，展開一系列辯論；而雙方在辯論當中所企求的結果，並非辯倒對方或證明自己的論點是對的；反之，卻是藉由溝通與答辯的過程，讓雙方都能明瞭自身的立場，並且能夠彼此設身處地顧慮對方的立場，了解對方的意圖及目的，最終謀求雙方都能贊同的意見，並以此為基礎來擬定政策、展開行政。對於政府來說，審議式民主能傾聽基層的聲音，並更貼近人民；對於公民來說，審議式民主則能讓他們脫出代議制度的侷限，能親身參與政策辯論與制訂的過程。由此，審議式民主被認為能進一步提高公民與政府之間彼此溝通的可能性，並突破代議制度本身具備的許多缺失。這樣看來，許多學者無不大力贊同審議式民主的發展，並強調它的優點。

然而，審議式民主並非完美的民主體制，它也有許多侷限與缺失，這些亟待改進的缺陷表現在以下三個方面：首先，審議過程並非立法過程，它只能提供公民與政府溝通的平台，或做為制訂法律與政策的參考基礎，但它並不能直接制訂法律與政策；不過，審議過程足以提供政府與政策制訂者一個貼近基層實際情況的機會，並降低政策錯誤的風險。

其次，公民審議之後的結果，或許會被執政黨用以做為規避施政責任的藉口，或用以居功；因為審議式民主至今尚沒有制度化並發展為責任政治，一旦按照公民審議結果制訂政策並加以施政，造成了不良的後果，執政黨將會把責任推諉給審議結果；但若獲得良好的政策結果，執政黨則會認為這是因為他們的施政得當，並據以做為政績。也就是說，當公民審議結果還沒有出現一個具體的責任對象之前，它造成後果的責任承擔者，往往是模糊的。

最後，在林水波、陳東升、林國明、黃東益及林朝成等學者們的大力推動下，審議式民主的實踐在台灣有了相當迅速的發展，也奠定了穩健的基礎。不過，審議式民主在實踐上仍受到許多外在條件的限制，這些限制如：（1）經濟資源：舉辦公民會議第一個要面臨的問題是，籌辦會議需要多少的人力、物力與相關資源，而其所獲得的成效是否與投注的資源成比例？如果投注相當多的資源，但會議所得到的成果很少，甚至花費冗長時間辯論而成為無效會議的話，那麼顯然不符合成本效益考量，同時也不是理性的。（2）時間：公民審議會議的時間往往只有一、二天，相當短暫；但在這樣短暫的時間內要使政府、公民，與其他組織團體就某議題進行充分的討論與溝通，實在相當難為。（3）議題規模：公民審議會議經常只能討論較小規模的公共議題，例如台灣過去所舉辦的公民會議，其議題僅限於地方，而非大層面的區域，更遑論如同性戀婚姻等全國性的議題。

審議式民主有改善代議政治缺失的許多優點；然而，它本身也有許多缺失。在民主政治已逐漸發展而成熟的台灣，我們要做的一方面是藉由審議式民主的推廣，來提供更多公民參政的機會，讓民主政治得以更為深化。但是，審議式民主也並非萬靈丹；我們要面對的，並非一味崇尚審議式民主卻對它的缺點視而不見，或因為它的缺陷而棄之不用、因噎廢食。反之，我們所應努力的，是試圖讓審議式民主進一步制度化，讓它的優點能發揮得更透澈，並帶來更多好的結果。此外，我們也應想辦法改善它的缺點，並讓它造成的負面影響變得更小。在理論上的不斷反思，有助於讓審議式民主在實踐上能適應不同議題及在不同場境裡能發揮作用。上述的想法促成了本書的出版，作者們並試圖從規範性理論的根本層次上，對審議式民主的相關問題提供深入的討論。

本書共五篇文章，探討審議式民主之相關議題，並進行批判，冀盼引發省思。

劉正山的文章針對公共論壇（public forum）做出討論，他認定公共論壇的倡議者相信，審議式民主的理想可以透過這樣的政治參與形式得到落實。不過，從國內外的實踐經驗來看，公共論壇最受肯定的功能是藉由對論壇參與者背景的挑選和安排，提供參與者接觸多元偏好的機會，藉此幫助參與者提升其決策品質。他指出這個主流形式根本的問題尚未獲得討論與解決，而這些問題也將限制了實驗的有效性與合理性，國內大多研究已經指出公共論壇在操作上的限制。文章進一步指出目前公共論壇與理論預期的落差，並嘗試提供下一階段推動公共論壇的可能想像。

梁文韜的文章探討審議式民主在微觀操作上的限制。審議式民主牽涉實踐推理，假設大家具備足夠推理能力並隨時準備好參與公共審議。傳統審議式民主論者相信透過參與公共審議中的實踐推理，個人的偏好會得到改變，共善會被凝聚出來。但實踐推理的目的可以是集體信念或集體意圖，若是集體意圖，那就可以有效回應社會運動分子認為審議式民主過分保守的批評；可是，要個人意圖推導出集體意圖相當困難。若是集體信念，就仍然必須面對非形式謬誤的影響，能否凝聚出集體信念的確是成疑的。這不等於要否定審議式民主，反而是要透過正視審議所難以避免的問題才能在實踐上找出合宜的方式。

曾國祥的文章有兩項論旨：其一，是陳述當前審議式民主研究所呈現出來的、某種偏向於科學主義的論述趨勢；其二，更為重要的，是藉著引述柏林的實踐理性觀點，轉從道德與政治哲學的視野，對科學主義進行初步檢討，並就理性與正當性等重大的公共議題，提出不同的理論參照。作者提出連接這兩部分討論的橋樑的是

柏林關於一元主義與多元主義之歷史轉移的觀念史研究。於柏林看來，科學主義實是啟蒙計畫的遺產、一元主義的變形，然而，實際刻畫現代民主社會的實踐處境，卻是他所闡揚的價值多元主義。就此而言，現代民主社會所面臨的一項嚴肅的理論課題，是如何擺脫一元主義與科學主義的糾纏，而在多元主義的歷史條件下，認真對待政治自由與政治判斷。

郭秋永探討 John Dryzek 等論者提出的民主理論中的「審議轉向」(deliberative turn)。作者認為這個「轉向宣稱」導致兩個值得商榷的論點。第一，1990 年之前的民主理論，「都是」加總模型，自此之後則「全是」審議式民主。第二，在「正當性」的強弱比較上，訴諸公民之「偏好加總」的加總模型，遠不如憑藉公民之「審議能力或機會」的審議式民主。文章企圖透過著名政治學家 Robert Dahl 的「多元民主理論」來論述兩個主要回應。首先，指明 Dahl 所建構的「多元民主理論」，非但不是「加總模型」，反而可以相容於「審議式民主」，甚至也包含審議式民主理論家十分珍惜的「公民審議」。其次，指出「多元民主理論」可為時下風行的「公民審議」，奠定一個鞏固的理論基礎。文章從「立論基礎」、「民主判準」、以及「民主制度」等層面逐一進行探討以闡釋上述兩點。

黃競涓的文章指出審議式民主被視為對代議式民主弊病之修正，且為當代許多政治學者所稱許之一種民主實踐方式。有女性主義者認為，審議式民主可以促進社會被壓迫群體（包括女性）之權益獲得代表與重視，且能將原本不受政治重視之「陰性特質」帶入公領域，從而改變公私領域之傳統二分，並重新定義「政治」之意涵。但另有許多女性主義者認為，審議式民主之論述與實踐存有很大之性別盲。作者指出，最為女性主義質疑的是審議式民主所主張充滿陽性思維之「公共理性」與「公共利益」。作者指出舉凡女性

所處社會不平等之權力與資源分配，所背負文化與階級劣勢等結構上之不平等，倘若不獲得匡正，將在在影響女性參與審議過程之效果。文章針對女性主義對審議式民主支持與批判之各方立論，做詳盡分析與省思，希望能對審議式民主理論與實踐有更深入之理解。

國立中山大學人文社會科學中心與國立成功大學人文社會科學中心在本書的不同階段提供了經費上的支援。本書同時是中山大學人社中心 2006-2007 年專題研究群及成大人社中心審議式民主工作坊之成果。研究團隊具有下列特色：第一，立足於台灣，放眼於亞洲；全面提升研究水平，竭力成為能在政治思維與制度實踐上引領風潮的據點之一；第二，以多重觀點來進行學門內部跨領域對話與合作；第三，著重反省與對困境的討論。

最後，《中國行政評論》與《臺灣民主季刊》慷慨地授權稿件以供本書使用。郭子靖先生的協助，以及巨流出版社蔡博文經理、李麗娟經理對本書的支持，在此一併致謝。

梁文韜  
序於成功大學  
審議民主與治理中心  
2010 年 8 月 18 日

# 目錄

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 目錄.....                           | i  |
| 作者簡介.....                         | v  |
| 序 審議式民主的理想與侷限／梁文韜.....            | vi |
| <br>第一章 當前審議式民主的困境及可能的出路／劉正山..... | 1  |
| 一、前言.....                         | 1  |
| 二、公共論壇在理論層次上的限制.....              | 2  |
| 三、公共論壇在台灣實行遇到的瓶頸.....             | 8  |
| 四、公共論壇的制度化與瑞士的做法.....             | 16 |
| 五、結語與討論.....                      | 21 |
| <br>第二章 審議式民主與實踐推理／梁文韜.....       | 27 |
| 一、前言.....                         | 27 |
| 二、公共式審議.....                      | 30 |
| 三、論證的有效性及可接受性.....                | 37 |
| 四、實踐推理的形式.....                    | 43 |

|                  |    |
|------------------|----|
| 五、審議中的非形式謬誤..... | 51 |
|------------------|----|

|           |    |
|-----------|----|
| 六、結論..... | 59 |
|-----------|----|

### 第三章 審議民主的道德限制：

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 柏林論政治自由與政治判斷／曾國祥..... | 63 |
|-----------------------|----|

|           |    |
|-----------|----|
| 一、前言..... | 63 |
|-----------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 二、審議民主..... | 68 |
|-------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 三、科學主義..... | 76 |
|-------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 四、政治自由..... | 84 |
|-------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 五、政治判斷..... | 96 |
|-------------|----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 六、結論..... | 101 |
|-----------|-----|

### 第四章 多元民主理論：

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 公民審議的一個理論基礎／郭秋永..... | 107 |
|----------------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 一、引言..... | 107 |
|-----------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 二、立論基礎..... | 112 |
|-------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 三、民主判準..... | 125 |
|-------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 四、民主制度..... | 138 |
|-------------|-----|

---

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 五、結語.....                     | 152 |
| 第五章 女性主義對審議式民主之支持與批判／黃競涓..... | 159 |
| 一、前言.....                     | 169 |
| 二、審議式民主之思想淵源.....             | 161 |
| 三、審議式民主之實踐.....               | 163 |
| 四、女性主義與民主政治.....              | 177 |
| 五、女性主義對審議式民主之支持.....          | 178 |
| 六、女性主義對審議式民主之批判：              |     |
| 哲學與理論層面.....                  | 180 |
| 七、女性主義對審議式民主之批判：              |     |
| 執行技術層面.....                   | 189 |
| 八、性別視角為何重要？.....              | 191 |
| 九、結語.....                     | 194 |
| 延伸閱讀：審議式民主國內外學術參考文獻.....      | 201 |

## 第一章\*

# 當前審議式民主的困境及可能的出路<sup>1</sup>

劉正山

國立中山大學政治學研究所副教授

### 一、前言

近年來審議式民主（deliberative democracy）的概念受到政府與學界高度的重視和討論。其中公共論壇（public forum 或 citizen conference）普遍被視為是實踐審議式民主的具體方式，亦被視為公共政策的形成或促進民眾政治參與的重要環節，例如行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）召開青年國是會議、健康保險局召開公民會議討論代理孕母的合法性和調漲保費的必要性等等。<sup>2</sup> 然

---

\* 本文原於2009年發表於《中國行政評論》，17卷2期，頁109-132。

<sup>1</sup> 作者感謝國立中山大學人文社會科學中心研究經費的支持。本文初稿歷經多次增修，曾發表於「中國政治學會年會」（高雄義守大學，2007年9月29-30日）以及「台灣社會思潮變遷20年」學術研討會（中國廈門大學，2008年3月3-5日）。作者感謝江宜樺、劉孟奇、曾國祥、黃競涓、陳仁海、張文生、蕭元哲、蔡季成在文章寫作過程中的鼓勵、建議、評論與指正，也感謝三位匿名審查人的修正意見。

<sup>2</sup> 近年所舉辦的多次公共論壇的詳細列表和討論，參見林子倫（2008）。

而，不少公民會議的結論不但在實務界受到質疑，<sup>3</sup> 近年相關的學術報告亦多清楚地指出公民會議在理論上和執行上的限制。<sup>4</sup>

筆者注意到，諸多公共論壇是在政府的主導下進行，但學界對於公共論壇如何推行下去，相關的討論卻尚未開展。因此，筆者擬以從批判的角度出發，試圖提供不同的觀點、開啟討論或辯論的風氣。這篇短文首先試圖指出審議式民主理論上的瓶頸。讀者將會發現，近年來國內所進行的諸多公共論壇的實驗，所遇到的經驗上的限制和瓶頸都未超出政治學界（尤其是政治哲學家）對審議式民主的質疑。接下來，本文將試著提出延續這個實驗的一個策略與想像，從「如何解決理論上的批判」的角度討論已為學界周知的瑞士科技委員會將公共論壇制度化的做法。<sup>5</sup>

## 二、公共論壇在理論層次上的限制

公共論壇指的是讓參與者得到充分資訊之後，以平等、公開的討論與說服的過程來達到結論的公共場域。公共論壇與鄰里大會

---

<sup>3</sup> 例如，醫界執業者對會議結論的非議（見「台灣 STS 虛擬社群討論區」醫療版網頁，〈公民會議是「萬靈單」還是「忘憂草」〉，網址：<http://sts.nthu.edu.tw/board/read.php?f=8&i=1304&t=1304>。瀏覽日期：2010 年 03 月 09 日）。

<sup>4</sup> 國內習慣將 public forum 譯為公民會議，但是就實質而言，這個活動本身強調的是參與者做為不同意見的提供者或代表者，所以活動參與者中往往會包括了利益團體代表，而非純然的「公民」而已。加上 forum 這個字的字義不純然只是個聚會（meeting），本質上更帶著審議、辯論的意思，因此筆者以為較精準的翻譯應為公共論壇。以下將統一使用這個詞。

<sup>5</sup> 其他型態的審議參與模式，如國家議題論壇（national issues forums）、公民陪審團（citizens jury）、願景工作坊（scenario workshop）、審議式民調（deliberative polls）、學習圈（study circles resource center, SCRC）、開放空間（open space）等，詳見林子倫（2008）之介紹。

(town hall meeting) 相似，兩者都是集體討論，但公共論壇特別強調專家和會議主持者的角色：專家負責在討論過程中提供平衡資訊，而主持人則是運用適當的技巧來提供參與者充分論辯的機會。公共論壇也與立法機構中所設置、讓不同意見得以向立法者陳述的公聽會 (public hearing) 相似。這兩者都有提供意見以做為政策參考的功能，但是公共論壇比公聽會更強調與會者主動參與討論以及共識的匯整，而非只是公民到立法者之間單向的意見表述而已。因此，近年來包含美國的許多民主國家紛紛以公共論壇做為補充代議民主的意見匯整機制。

只不過，公共論壇是否是審議式民主的最佳操作形式，吾人必須追本溯源才能看到全貌。公共論壇的理論基礎是審議式民主，而審議式民主的概念又延伸自參與式民主 (participatory democracy)。因此，欲探討公共論壇的功效與限制不能不先從理論的根源談起。參與式民主是美國 1960 年代從校園開始一連串社會運動（如環保、社會福利）時所發展出來的民主理論。它的根源可以回溯到盧梭 (Rousseau) 的社會契約論 (social contract theory)。這個社會契約論預設了人為了保障自己免於在強者凌弱的原始社會中受到傷害，從而將一部分自由以契約的方式授與政治權威 (political authority)，讓這個政治權威來保護自己。盧梭認為，正因為人民與這個政治權威是個直接授權的關係，所以人民與這個政治權威為一個整體，人民也應該擁有直接牽制這個政治權威的權力。因此，參與式民主與代議式民主 (representative democracy) 之間存在著一定的緊張關係：透過選票所表達的集體意志 (the will of all) 並不等於整體意向 (the general will)。對參與式民主來說，代議式民主中以投票結果呈現的民意只是不同意志透過選票堆疊出來的意志，不見得表示了主流選民真正的意向。因此，參與式民主強調，