

First
Edition



商議民主

Why Deliberative Democracy?

原著 Amy Gutmann · Dennis Thompson

審訂 施能傑

翻譯 謝宗學 · 鄭惠文

智勝
BEST-WISE

D082/25

2006

Why 商議民主

Deliberative Democracy?

First Edition

原著 Amy Gutmann • Dennis Thompson

審訂 施能傑

智勝文化

審訂序

對於公民而言，民主品質最關鍵要素的之一是，一個稱為民主政體和民主社會，其所為的重大政策決定或決策必須真正實踐民主的規範價值，也就是讓受到決定影響的利害相關者，有機會自己或代言人透過公開討論場域，充分表達其主張和價值偏好後，再進行集體意志的最終決定，其選項包括選擇暫時不採取任何行動作為。所有的政府體制，不論是國會、行政部門或是司法部門，都應該遵循這個基本法則，民主政治才不會僅是投票櫃的民主，而是落實決策箱的民主。

儘管一直以來，代議民主政治都是民主政體選擇使用的正軌，但的確也面臨了更多的嚴肅問題。例如，國會替公民做決定時，經常直接受到政經權力和利益團體的過度影響，而忽視了讓公民有更多充分參與表達討論的機會。國會替公民監督行政部門時，由於必須大量授權文官進行實際上的決策，而文官卻屢以專業技術之名排除公民參與政策討論。因此，1990年代後，民主政治理論對代議民主不斷提出反省，並積極倡議「商議民主」的理論，希望可能受法律或政策影響的公民均得有直接參與決策過程之對話溝通的機會，期使政治決策更具有正當性。

本書作者是倡議商議民主的重要理論貢獻者，他們於1996年出版的《民主與歧見》(*Democracy and Disagreement*)一書即引起廣泛的矚目和討論。本書主要是他們對於許多早先對其理論提出質疑或討論的進一步回應，除了從整體面深入討論商議民主的意義外，討論的理論性課題力陳，商議民主除了講求程序民主外，更應強調程序上的透明、公開和觀點理由的論辯，保留對過去決定重圍決定的討論，如此才能實質地處理決策過程中經常面臨基於道德觀點不同而有的歧見主

張。最後，本書也提供兩個具體個案，包括健康照護和南非「真相與和解委員會」的討論，對於我國同樣面對後戒嚴時期之「轉型正義」課題的政府與民間，當也有所啟發。

譯者們將 *Deliberative Democracy* 譯為商議民主，而不採國內常譯的審議民主，主要的理由是認為，整套理論的核心乃是要求，受政策影響者要充分論辯的過程，多元觀點間要不斷地討論，尋求說服對手，因此，商議一詞的中文意涵會遠比審議更為貼切，也減少審議一詞帶有參與者間不對等的權威意涵。

做為一種新興的民主政治理論，商議民主理論確實讓某些人認為是民主改革的嶄新希望，但也有為數不少的人視其為不切實際的幻覺，或充其量只是新瓶舊酒而已，然誠如哈伯瑪斯(Jürgen Habermas)所言：「一種好的理論必須透過學習的過程，而不是靠敵視理論來產生」。2001 年起，國內針對代理孕母、高雄跨港纜車、全民健保、稅制改革、產前篩檢與檢測、派遣勞動等全國性議題，已曾舉辦公民共識會議，也就是試圖體現商議民主的精神。希望此書的中譯確能拋磚引玉，激發國內學術界和實務界對於商議民主的更多討論，間接對於我國的民主深化略有微薄的貢獻。

本書由謝宗學負責第一章至第三章的中譯，鄭惠文負責第四章至第六章的中譯。本書中文版得以順利出版，要特別感謝臺北大學公共行政暨政策學系劉坤億教授最初協助與智勝文化事業有限公司的聯繫，以及該公司之慨允出版這本內容相當嚴肅的學術性著作，而讓華文世界的讀者能夠很快看到本書的中譯本。最後，尤其要感謝智勝文化公司幕後默默貢獻的工作團隊，由於她們的細心和耐心，終於讓本

書能夠順利且儘快和讀者們見面。

施能傑 謹誌

2005年10月20日

序

在近二十年間，政治理論沒有任何主題較商議民主獲得更多的討論。我們在稍早幾年參與了討論，隨後在 1996 年共同撰寫《民主與歧見》(*Democracy and Disagreement*)一書，該書由哈佛大學出版，書中我們提出對於商議民主的看法。我們樂見此書獲得這個領域的學者和來自許多一般讀者的廣泛注意。牛津大學出版社 1999 年出版由馬瑟多(Stephen Macedo)所編的《商議政治》(*Deliberative Politics*)一書，在這本討論《民主與歧見》的論文集中，包括了對於我們的理論，最澈底的批判和更進一步的延伸，我們對於批評者加以回應，也在某些方面修正了我們的理論。但辯論依然持續，而我們也持續寫作，在後來的文章當中，我們處理了後續增加的各種評論，做了更進一步的修正，其中最重要的是，嘗試將這個概念用於改變公共生活的環境。

本書所蒐集的論文，乃是選錄我們為持續討論商議民主在今日世界的定位所撰寫的文章。除了第二章，所有的論文都是在《民主與歧見》與《商議政治》出版後所寫的。各章都保持了最初發表時的原貌，僅有極少數在編輯上做了改變。

「商議民主的意義」(第一章)是專為本書所寫，之前未曾發表過。我們意在提供一般性導論給有興趣熟知更多民主概念的非理論家，也希望為那些試圖扼要陳述理論現狀的學者們提出一種概括性綜論。我們希望它呈現出一種均衡持平的評價，但我們並不偽裝它在性質上是中立的。我們毫無猶豫地呈現出我們對於商議民主的意義所持的觀點。

「道德衝突與政治共識」(第二章)是分析民主互惠性此一觀念

的實際與理論意涵之最早期的當代作品之一，民主的互惠性形成許多商議民主概念（包括我們自己的在內）的基礎。雖然我們稍後在本書中對這篇論文的許多論證有所修正，但因其曾經在文獻中被廣泛引用，並且陳述它本身所主張的一項重要觀點，我們乃受到鼓勵重刊本文。

第三章和第四章則意在用不同的方式提升理論上的辯論。「非僅關心過程的商議民主」（第三章）試圖矯正認為商議民主必定僅只是程序性的此一常見錯誤看法。我們主張，任何適當的概念必須包括的不只是程序性原則，也包括實質性原則，例如在本個案中的自由與機會。「為何商議民主是不同的？」（第四章）強調商議民主之動態特性。不同於大部分的概念，商議民主尋求調和其他各種理論，即使是那些彼此衝突的理論亦然，因其所持的互惠性原則為持續存在的道德衝突保留了空間。商議民主之所以能夠維持做為相互衝突的各種理論之仲裁者的獨特角色，乃因為它視其本身的各種原則在道德上與政治上是暫時性的（在這篇論文中，我們刪除部分原先有關於暫時性的段落，因為在第一章和第三章已呈現了此一主題的現有觀點。）這本論文集的最後兩章則顯示出，商議民主的理論如何能夠運用在當代公共生活的重要實務問題上——美國與英國的健康照護，以及南非的轉型正義(transitional justice)^①。

在持續發展商議民主的理論上，我們有幸在出版與個人方面皆獲致學生及同僚在過去幾年間的共同參與。對於某些提供我們在特定論文中建議的人們，我們已經在那些章節的註腳開始之處一一列舉，而對於本書的三位審訂者，為《商議政治》一書撰稿的評論者，以及該

書的編者馬瑟多，我們也致上感激之意。此外，本書的出版還得力於賓波拉(Sigal Ben-Porath)檢視了出版前的草稿，針對第一章提供了我們極具價值的實質性評論意見，並就本書該納入哪些論文提供了有助益的建議；我們從普林斯頓大學出版社的編輯人員——尤其是馬爾孔(Ian Malcolm)——受益良多；以及帖卡登(Debbie Tegarden)熟練地綜理一切。

❶ 譯註：在歷經一段暴力或壓迫的時期後而展開政治轉型時，一個社會通常得去面對一種昔日迫害人權的遺緒，而必須致力於處理過去的這些犯罪行為。為能促進正義、和平與和解，政府官員與非政府的倡議者必須去考慮對於這些侵犯人權的犯罪行為之司法的與非司法的回應方式。為了成就一種更廣泛的與更深遠的正義觀，他們同時使用許多方法：起訴個別的犯罪者、設立尋求真相的機構來處理過去侵犯人權的事件、對於違反人權事件的犧牲者予以補償、改革警察與司法機關，以及在分裂的社區中促成和解。有意對此深入瞭解的讀者，可參見「國際轉型正義中心」(International Center of Transitional Justice)網站（網址 <http://www.ictj.org>）。

目錄

Contents

Why Deliberative Democracy?

審訂序

序

Chapter 1 商議民主的意義 1

- 何謂商議民主？ 3
- 商議究竟有多民主？ 7
- 商議民主欲達成之目的為何？ 10
- 何以商議民主較總和式民主為佳？ 12
- 商議民主的類型有哪些？ 20
- 商議民主的範圍應有多大？ 28
- 商議民主論者如何回應理論上的反對意見？ 37
- 商議民主論者如何回應實務上的反對意見？ 44
- 商議民主該何去何從？ 52

Chapter 2 道德衝突與政治共識 59

- 除外原則 61

調適原則	73
公共哲學	85

Chapter 3 非僅關心過程的商議民主 89

爲何互惠性需要商議？	92
爲何互惠性需要實質性原則？	96
爲何原則在道德上應該是暫時的？	103
爲何原則在政治上應該是暫時的？	109
道德判斷與政治判斷何時會衝突？	111

Chapter 4 爲何商議民主是不同的？ 117

對於歧見的民主回應	120
商議民主的原則	124

Chapter 5 健康照護的公正商議 131

可爲人接受的理由	136
道德的理由	139
可尊重的理由	142
可修改的理由	146

Chapter 6 真相與和解委員會的道德基礎 151

道德的負擔	154
現實主義者的回應	157
同情論者的回應	161

歷史主義者的回應	165
民主的互惠性	169
道德歧見極少化原則	172

中英文索引	179
-------	-----

Chapter 1

商議民主的意義

宣戰是一個國家所做的最重大決定。迄今，大多數國家——甚至大部分民主國家——將做此決定的權力授予他們的最高首長（即總統和首相），立法者少有被要求或允許去發布戰爭宣言。就做為政治商議之特徵的理性論證而言，宣戰決策似乎不是適用的領域。

當布希(George W. Bush)總統宣布，美國即將對海珊政權採取軍事行動，他本人和顧問們認為不僅要向美國人民，也要向全世界，為此一決定辯護。自 2002 年 10 月起，美國行政部門開始與國會爭論，後來又與聯合國爭論。在備戰的這幾個月，布希和他的同僚們在不同場合與不同時間，試圖將此解釋為對伊拉克進行預防性戰爭。他們說，海珊已經或可能即將擁有毀滅性武器，而且他曾經支持攻擊美國的恐怖份子，因此對於美國是個威脅；再者，他曾經以暴政統治他的人民，並使中東陷於不安。

來自美國國會與聯合國的批評者則回應說，雖然海珊是一個可怕的獨裁者，但針對行政部門在未嘗試所有能夠控制這種威脅的非軍事行動前即進行戰爭，他們提出歧見。在辯論進行時，幾乎大家都同意如果海珊不再統治伊拉克，世界將變得更好，但是許多人仍不相信他

會是個永久性的威脅，並懷疑他是否真的支持曾經攻擊或可能攻擊美國的恐怖份子。

不過，這種辯論並不是商議民主論者所期望的那種討論，而且當美國在 2003 年 3 月出兵入侵伊拉克，商議(deliberation)即宣告中斷。戰爭的辯護者和批評者相互嚴肅質疑對方的動機，並強烈懷疑對方所提出的理由實際上只是政黨政治之合理化說詞。但就行政部門來說，在可能獲致更大的道德共識之際，它不願意等到嘗試所有非軍事手段皆不可行後再發動戰爭。值得注意的是，即使在戰爭的情況下，以及在面對所謂永久性的威脅下，政府仍持續為其決策辯護，而反對者則是對於預防性戰爭的論點提出批評。

或許批評者可能是對的，因為進行再多的商議，也無法避免戰爭；但支持者也可能是對的，因為即使其他的非軍事手段均告失敗後，批評者也不會為其出兵辯護。如今，在美軍獲勝之後，過去所進行的商議較之在發生其他情況下，為更持久的與資訊更豐富的辯論提供了基礎。因為行政部門過去所提出的理由（例如具毀滅性武器的威脅），批評者更有依據去駁斥最初的決定，並且挑戰行政部門的判斷。開戰前不盡完善的商議，為日後較為完善的商議奠定了基礎。

因此，即使在一個較不友善的環境中，商議民主仍然會出現，並產生某種效果。戰爭的支持者與反對者雙方均表現出，他們有義務向公民們說明他們所持的觀點（其動機究竟是出於政治考量或循一黨之私，相較於採取辯護回應的義務而言，是顯得較不重要的）。如果我們注意到有關戰爭辯論中所具有或欠缺的商議特性，這些啓人疑竇的情節，將有助於我們釐清商議民主的真正特性。

何謂商議民主？

基本上，商議民主肯定公民及其代表為其決定加以辯解的需要；兩者均被期待必須就其欲加諸於對方的法律進行辯護。在一個民主國家中，領導人應為其決定提出理由，公民進而針對這些理由予以回應。但是，並非全部的議題，也非隨時，都必須進行商議。商議民主為許多決策型態保留了無庸進行商議的空間（包括團體間協商、依總統行政命令所為之秘密行動），只要在商議過程的某一時間點上，這些決策型態的運用被證明是正當的。因此，商議民主的第一個也是最重要的特徵，便是商議者要提出理由。

商議民主要求公民及其代表所提出的理由，原則上必須是尋求公平合作的個人們不能合理拒絕的理由。這些理由並非只是程序性的（「因為多數人偏好戰爭」），亦非純粹是實質性的（「因為戰爭會增進國家利益或世界和平」），它們必須能被尋求合作之自由而平等的人們所接受。

提出理由的道德基礎是許多民主政治概念的共同點。人們不應只被視為立法的客體，被動地臣服於統治者，而是做為獨立自主的行動者，直接或間接地透過其代表，參與治理他們的社會。在商議民主中，這些行動者的重要參與途徑之一，便是提出種種理由或對各種理由加以回應，或是要求其代表這麼做，從而為他們必須共存的法律辯解。如此一來，不僅可以產生正當的決定，更可表現出相互尊重的價值。公民透過利益團體的協商或投票，猶不足以行使其權力，因為沒有任何人會嚴肅地建議，開戰與否應以滾木立法(logrolling)或公民投票來決定。權力的行使與意志的表現雖然是民主政治的一個重要部分，但仍然必須以正當理由來為之辯護。當政府為開戰所提出的主要理由是錯誤的或虛而不實的，那麼不只是政府為戰爭所做的辯護，甚至是政府對於公民是否尊重，也同樣令人存疑。

商議民主的第二個特徵是，受影響的相關全體公民都有機會在商議過程中提出理由。爲了能夠證明將自己的意志加諸於他人是合理的，就必須提出他人可理解的理由。此種互惠的型態意謂著這些理由具有兩項公共意涵。首先，商議本身必須發生在公共場合，而非僅在於個人內心的私密處。在這方面，商議民主正好和盧梭(Rousseau)的民主政治看法不同，他主張個人應自行反省什麼對社會整體是正確的，進而參加集會並依據共同意志投票^①。

另一項公共意涵則關係到其內容。如果那些相關的人們不能夠瞭解這些理由的重要內容，商議式的辯護即無從開始。例如，若僅訴諸於天啓的權威，不論其性質爲神聖的抑或世俗的，都不能爲世人所接受。大部分贊成出兵伊拉克的論證，似乎是訴諸於每個人都可以評估的證據和信仰。雖然布希總統暗喻說上帝站在他那一邊，但他並未將其論證建立在來自天堂盟友（包括有或沒有加入自願聯盟的人們）的任何特殊指示上。

一般而言，辯論雙方所持的某些證據常是技術性的（例如，聯合國調查人員的報告），這是現代政府的共同現象。公民通常必須仰賴專家，但並非意謂著理由或理由的基礎是難以獲得的。如果專家們用公民所能瞭解的方式來陳述其結論的基礎，或是如果公民有某些獨立的基礎可據以相信專家是值得信任的（諸如以往曾爲可靠判斷之紀錄，或是具有專家們彼此進行批判檢視之制衡的決策結構），則公民仰賴專家是合理之舉。

① 參見 Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, in *Political Writings*, vol. II, ed. C. E. Vaughan (Cambridge: Cambridge University Press, 1915), Bk. II, ch. 3; Bk. IV, ch. 1。盧梭憂心公民若在集會中一同討論共同意志應該是什麼，他們將傾向於妥協，甚至形成本質上並未表現出共同意志的各種黨派。另一種較不極端之現代看法（並未排除公共商議）則是 Robert Goodin 所提出的「內在商議」(deliberation within)，其並非出於恐懼政黨政治，而是他認為在大規模的民主政治中，任何其他種類的商議都是不切實際的 [*Reflective Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2003)]。

可以確定的是，布希政府在某種程度上依賴機密情報以護衛其決定，不過，公民卻無法在當時評估這種情報的效度，以及它在布希政府決定為此進行辯護時所扮演的角色。原則上，如果這項機密具有充分的理由，且日後有機會挑戰這項證據，則使用這類證據並不必然違背可被接受的要求。就美國攻打伊拉克來說，其開戰理由後來確實遭到挑戰，並且發現那些理由是不夠充分的。當然，如果所持理由能夠更早受到挑戰，將會更符合商議民主的要求。

商議民主的第三個特徵，乃是商議過程中可產生在某段時間內具約束力的決定。在這方面，商議民主不同於脫口秀或學術研討會，因為參與者並不以論證本身或以真理本身為目的（儘管論證的真實性係在商議時雙方為其決定辯護時所必要的）。他們意在使討論能影響政府即將做成的決定，或影響未來決定如何做成的過程。在某些時點上，商議會暫告消失，由領導者做出決定，如總統下令軍隊作戰、立法機關通過法案，或公民票選出民意代表。有關出兵伊拉克此一決定的商議進行了很長一段時間，較備戰的時間更長。某些人認為應該進行得再更久（讓聯合國調查人員有時間完成任務），但是在某一方面，布希總統必須決定商議是否還要繼續進行。一旦他做成決定，有關是否開戰的商議即宣告結束。

然而，某個類似但迥然不同的問題則仍然持續商議：最初的開戰決定是否可以被證明是正當的？挑戰開戰理由的人們當然不認為他們能改變開戰的決定，而是試圖質疑執政當局的能力或判斷，也試圖影響未來的各項決定，包括迫使聯合國與其他國家參與重建工作，或只是想要削弱布希連任的可能性。

這種辯論的持續性闡明了商議民主的第四個特徵，即其過程是動態的。儘管商議的目標是獲致可為之辯護的決定，然因其既不假設現行的決定事實上是具正當性的，當然也就不認為今天所持的理由在不確定的未來仍是充分的。商議對於持續進行對話的可能性永遠持著開

放的態度，公民可以批評先前的決定，並以這些評論為基礎繼續進行。儘管一項決定必須在某段期間內維持有效，但就其必須在未來某個時點上開放接受挑戰而言，這項決定只是暫時性的。商議民主的這項特徵甚至被大部分的支持者所忽略（後面在檢視暫時性的概念時會進一步討論）。

商議民主論者對於決定後與決定前所發生的事情，都同樣表示關心。承認結果是暫時性的（即保持決策過程的開放）具有兩項重要理由。第一，政治領域一如實際生活，決策過程以及人們所仰賴的決策知識皆非完美的，我們因此無法確保今日所做的決定在明日是否依然正確無誤；而且，即使是現在顯得最為可靠的決定，也可能因日後證據的出現而難以成立。甚至像是攻打伊拉克這類已成定局的決策，重新評估的結果即可能出現與最初規劃不同的選擇。第二，政治上大部分的決定經常無法取得共識。那些不同意最初決定的公民與代表們，如果他們相信未來有機會予以反轉或修正，或是仍有機會繼續提出論點，他們就比較可能去接受它。

這項商議民主之動態特徵的一個重要意涵是，它所要求持續進行的辯論，應該遵守所謂「道德歧見極少化原則」(the principle of economy of moral disagreement)。公民及其代表提出其決定的立論理由時，應嘗試去發現可以極小化與反對者差異的辯護理由。商議民主論者並不期望商議總是或經常可以產生一致性的意見。公民如何處理政治生活中特有的歧見，應該是任何民主政治中的一項核心問題。踐行道德歧見極少化原則提升了相互尊重的價值（其為商議民主的核心）。在那些有歧見或是尋求共識的政策上，透過縮減相互間的歧見，公民及其代表將能夠繼續協力發現共同的基礎。譬如說，在伊拉克戰後重建工作的議題上，並不要求國內外各黨各派一致同意最初開戰決定是正確的，但若一味質疑那些批評發動戰爭者的愛國情操，或一味反對支持軍事武力所需的國防支出，就都未能促成這種道德歧