

審議邊界的擴張與審議民主的「進化」： 評《台灣審議民主的進化時代》

萬毓澤

國立中山大學社會學系特聘教授兼主任

楊家華

國立中山大學社會學系碩士

廖宇雯

國立中山大學社會學系碩士生

《台灣審議民主的進化時代》，林國明、葉欣怡主編，國立台灣大學出版中心，2024年12月，368頁。

2024年底，台灣大學出版中心出版了林國明、葉欣怡主編的《台灣審議民主的進化時代》（以下簡稱「本書」），可視為台灣審議民主研究的重要里程碑。本文將從「既是研究者，也是實作者」¹的視角出發，提供閱讀回饋，兼論審議民主對當前台灣社會的意義。

本書架構如下。前三章，包含在理論層次上統整本書的第一章，屬理論意涵較深的章節。第四到第七章是由城市到社區尺度的研究；第八章則回到全台灣的尺度，討論審議如何處理高度爭議的轉型正義。儘管各章都是完整且獨立的論文，各有問題意識和論點，但若讀者能依章節順序進行系統性的閱讀，由理論章節逐步邁入後續的經驗分析章節，應能深切感受本書所欲傳達的「進化時代」氛圍。

台灣社會學第49期（2025年6月），頁219-225

1 這個說法借自葉欣怡（2020）。

我們認為本書至少有三大貢獻。首先是為台灣審議民主的發展歷程進行分期，並分析不同時期的差異和特色。具體而言，書中將 2002-2008 年興起的審議活動界定為第一波的「黃金期」，將 2014 年迄今的審議活動界定為第二波的「進化期」，至於 2008-2014 年則是國民黨執政下的「平原期」或衰退期。這種分期方式意謂了與學界網絡較親近的民進黨政府可能更願意採納審議民主，將之作為社會對話和政策討論的工具；以及對於第二波審議民主給予整體而言更高的評價。

其次是理論與概念層面的貢獻，又可細分為兩個面向：一、第一章與第三章企圖整合制度論和（集體）行動，並提出更為動態的概念，如「制度創業能力」、「鑲嵌的能動性」、「轉譯與拼貼」，以捕捉（集體）行動者的能動性，探討行動者如何與有權者結盟、掌握政治機會或進行協商，以此發展出別具特色的審議模式。本書試圖透過這種理論取徑，修正或補充（特別是林國明為代表的）既有文獻所側重的政治制度論，讓行動者的反思性與創造力浮上檯面。二、本書明確呼應晚近審議民主的「系統轉向」，採用系統論的視角，關注「審議實作、制度和場域……和其他非審議部門之間的互動，是否讓整個系統更臻於審議的理想」（頁 9）；第二章亦引入系統論的觀點，指出以「微型公眾」（mini-public）為核心的審議不應成為決策機制，而是適合扮演「諮詢」的角色。

最後是針對「第二波」審議民主下各種類型的審議實作有扎實的分析。第三章納入了當前台灣常見的幾種審議計畫，包括參與式預算（縣市政府）、審議社造（文化部）、文化論壇（文化部）、科技溝通（行政院）、學習歷程檔案（教育部）以及其他多元的審議實作，再加上第四到第八章的內容，共同形塑了第二波審議民主更為豐富的樣貌。第八章引入「轉化式對話」的理念，反省既有的轉型正義及公民會議的操作模式，尤為特出。

本書認為第二波審議民主的特徵在於「多元化」、「在地化」、「制度化和政策影響力」（頁 4-5，另見頁 91-94）。我們認為若從

「制度化 and 政策影響力」的角度切入，還有一些重要的審議實作不應被忽略，例如教育部青年發展署的「青年好政 Let's Talk」是重要的例子，理由有三。其一，該計畫從「青年國是會議」不斷轉型至今，屬於教育部延續性的政策，故有相當程度的制度化。其二，該計畫雖以培力青年審議知能與公共參與為主軸，但教育部在論壇辦理前後皆安排青年與相關部會進行政策研討，期待審議成果可以與政策嫁接，雖屬培力性質，但對準政策的意圖鮮明。其三，該計畫的參與者中，有不少人民團體（協會）、學校組織幹部或地方政府的青年代表，呈現多層次的制度鑲嵌樣態。

對於本書將台灣審議民主的發展區分為三階段、兩波浪潮，我們大致認同，但有幾個方向的補充討論。首先，本書針對第一波與第二波審議民主之間的「平原期」（借用葉欣怡 2020 的用語），似缺乏分析。我們認為，若能完整分析「平原期」，將更有助於理解第二波審議民主的基礎與動態。

舉例來說，在「第一波」時期，行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）以審議民主為號召，主辦青年國是會議、廣蒐青年意見，並向總統彙整報告；更將審議民主納入施政方針，培育青年主持、主辦審議會，於 2006 年設立「促進青年參與社區審議民主及行動補助作業要點」、2008 年政黨輪替前發布「審議民主青年人才能力認證作業規定」，試圖以制度化的方式鼓勵青年投入審議民主。政黨輪替後，上述兩項作業要點分別在 2009 及 2012 年廢止，青輔會將青年國是會議改制為「青年政策論壇」；2013 年青輔會改制為教育部青年署後，再度更名為「青年政策大聯盟」。由此可見，雖然公部門在平原期大量減少辦理審議活動，但青年署制度性地延續了青年參與審議的機制，並持續編列相關預算（宋威穎、阮敬瑩，2020）。儘管執行方式與影響力受政務官更迭而變化，但青年署持續舉辦的審議計畫不僅承接了「第一波」培養出的青年參與能量，也為「平原期」接觸審議民主的青年提供了制度性的管道。

另一方面，本書指出 2014 年後的審議實作者具備「轉譯與拼

貼」的能力，以此作為解釋「第二波」審議民主多元化發展的原因之一（頁 120-122）。然而，若再往前回溯，早在第一波時期，便已有實作者嘗試變化、調整、組裝審議模式，如劉孟奇教授等人於 2005 年左右開發的「公民對話圈」，就是針對青年國是會議「客製化」而形成的審議模式。而平原期的政治環境變化，也增加實作者必須審時度勢調整實作的壓力。當政黨輪替、政府投入的資源萎縮，倡議者在促進公共參與的目標下，被迫接受或嫁接不同場域的溝通模式，並降低審議的門檻，例如將商業圈的 world café 微調為「公民咖啡館」。又例如太陽花運動期間，在沒有充足籌備與培訓的情境下，實作者因應運動現場的需求與變化，相對不重視主持人的技藝，反而設計出高度結構化的會議流程。因此，我們認為，台灣的審議實作者一直傾向進行「轉譯與拼貼」，因為他們向來必須在不同的時空脈絡下（從宏觀的政治環境、制度，到微觀的時空情境、社群文化）不斷因地制宜地判斷並調整實作方式。此外，我們也看到，部分在「第二波」活躍的審議工作者（包括學者、民間的審議推動者、審議員等）恰恰是「平原期」培養出來的。換言之，「平原期」並非一片空白，而是一定程度上為「第二波」的復甦與開展奠定了基礎。

若要理解 2014 年之後的審議實作發展或「進化」，我們認為必須更清楚地區辨兩種不同的民主想像及其衍伸的實作：「審議民主」和「參與式民主」。正如本書第四章所指出，這兩種民主理論對代議民主、菁英民主或加總式民主（aggregative democracy）都有諸多批評，都訴求某種「由下而上」的公共參與，並且各有側重點。審議民主強調在包容、平等、知情的條件下，透過公共說理，盡可能取得共識，以確立決策正當性，並傾向按人口特徵抽選參與者；參與式民主則著重捲動涵蓋社會生活各層面的自願者，更關切積極公民權、自決與培力。

本書將參與式預算視為第二波審議民主的「發展主軸」（頁 19），相信作者群必然會同意，1990 年代以來在各國盛行的參與式預算，實際上更接近參與式民主，而非審議民主。儘管 Erik

Olin Wright 等人將「審議」的元素納入其「賦權式參與治理」(empowered participatory governance, EPG)的架構(本書第四章運用這個架構來分析台北、桃園、台中的參與式預算),但 Wright 理解的「審議」,僅僅是「讓人們傾聽、有機會接收不同的論點及好理由」(Wright 2010 / 黃克先譯 2015: 221),而不涉及嚴格的「審議民主」論者(或說「強審議」的支持者)強調的執委會組成、參與者抽選程序、議題手冊撰寫等,更為「技術性」或「程序主義」的問題。

我們同意本書第四章所言,由於台灣先發展出審議民主,所以在特定的路徑依賴下,台灣的參與式預算有更多的「審議」元素(頁138)。事實上,我們曾操作過的參與式預算,也極為強調審議員的培訓、因地制宜的程序設計(例如高雄的參與式預算住民會議結合了分桌與換桌的機制,以及加權的投票制度)、將有政策知識與決策能力的公務人員引入前期討論等。然而,不可否認的是,在多數狀況下,台灣的參與式預算至多是「弱審議」,「審議」成分偏弱,有時甚至被刻意稀釋;在少數狀況下,可能連「弱審議」的標準都難以企及。又如被本書歸類為「制度化程度更高」案例的文化論壇(頁93),晚近已取消審議輔導團的制度,導致若干補助案極度欠缺審議精神。

這又延伸出兩個重要的問題。第一,本書將參與式預算這類「弱審議」實作的遍地開花,視為審議民主的推進,並或多或少賦予正面的評價;²如果我們同意這樣的判斷標準,那麼似乎有更多難以歸類為「強審議」的審議實作,也值得納入本書作者與讀者的視野。其中一種,來自公部門內部的改革。現行的公部門體制當中,包含垂直的中央和地方,以及水平的行政、立法、司法等部門內,都設有委員會或政策討論編組。這些會議或編組通常包含公部門代表、專業人士或

2 例如,第一章特別指出本書「無意宣稱台灣第二波審議民主比第一波『更進步』」(頁6),但我們認為,也許不見得更「進步」,但第二波確實有所「推進」或「進展」,因此值得正面看待。相信本書作者群也會同意這點。

相關學者專家，針對特定的議案進行政策審議，學界有時也稱這些會議為「專家審議」（對比於本書討論的各種「公民審議」）。國內的學界（以公共行政領域為主）對此已累積不少研究成果，也提倡納入更多的公民參與元素，例如：文化資產審議（許育典、凌赫 2013；王柏硯 2017；邱慧珠 2019）、都市計畫審議（王光旭 2005；黃偉茹、陳溙羽 2019）、環境影響評估審議（湯京平、邱崇原 2010；杜文苓 2010；陳穎峰 2021）等。此外，當前的公共政策制定亦有逐步對民眾開放或進行社會溝通的趨勢，例如特色公園改造（蔡馨芳 2024）、³ 國民法官（李昱孝、吳重禮 2024）、公正轉型（劉仲恩等 2024）等，這些都是值得社會學界繼續研究和推進的方向。

第二，我們同意「參與的多元」與「審議的品質」都是審議民主的核心理念（頁 6），但是在第二波的發展下，審議的「邊界」迅速擴張。我們曾多次聽聞第一線審議工作者對某些實作或計畫的質疑：「這算是審議嗎？」。即使無須過快為第二波發展的功過得失下定論，研究者或許仍應追問：對我們而言，審議的「邊界」何在？如何劃定（或是否有必要）劃定邊界？在「參與的多元」與「審議的品質」之間，有多少組合的可能性？

參考文獻

- 王光旭，2005，〈都市計畫審議機制之制度分析：以台中市為例〉。《行政暨政策學報》41: 35-80。
- 王柏硯，2017，〈以民眾參與觀點檢視文化資產保存法上之審議程序：聚焦於聚落建築群〉。國立台灣大學科際整合法律學研究所碩士論文。
- 李昱孝、吳重禮，2024，〈司法的審議民主：台灣民眾對於國民法官制度觀點的實證分析〉。《台灣民主季刊》21(2): 77-113。
- 杜文苓，2010，〈環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例〉。

3 以高雄的情況為例，高雄市政府在 2016-2023 年間，總共推動了 82 件公民參與計畫。最大宗者為「地方創生相關主題」（26 件），其次為「特色公園」（12 件）、「環境議題與空間活化」（8 件）、「施政願景」（7 件）、其他公民審議（6 件）（高雄市政府研究發展考核委員會、國立中山大學公共事務管理研究所 2024: 109）。由此可見，改造特色公園的公民參與活動越來越受到地方政府的重視。

- 《公共行政學報》35: 29-60。
- 宋威穎、阮敬瑩，2020，〈政府辦理公民審議對民眾參與態度之影響：以青年政策論壇為例〉。《中國行政評論》26(1): 46-70。
- 邱慧珠，2019，〈公民參與文化資產保存審議之研究：以民主立方體為分析取徑〉。國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 高雄市政府研究發展考核委員會、國立中山大學公共事務管理研究所，2024，〈高雄市公民參與推動現況與效益之研究〉。高雄市政府研究發展考核委員會委託研究報告。
- 許育典、凌赫，2013，〈古蹟審議的法律分析〉。《文化資產保存學刊》23: 7-26。
- 陳穎峰，2021，〈我國能源政策實施政策環評之成效分析：以離岸風電區塊開發政策之政策環評為例〉。《行政暨政策學報》72: 159-204。
- 湯京平、邱崇原，2010，〈專業與民主：台灣環境影響評估制度的運作與調適〉。《公共行政學報》35: 1-28。
- 黃偉茹、陳澄羽，2019，〈從課責觀點探討台灣都市計畫委員會審議制度設計〉。《行政暨政策學報》68: 81-126。
- 葉欣怡，2020，〈既是研究者，也是實作者：打造審議民主發展重鎮〉。《台灣社會學》39: 217-226。
- 劉仲恩、江順楠、黃奕臻、魏揚，2024，〈什麼是公正轉型？歷史脈絡、理論取向與在地化的展望〉。《台灣社會學刊》75: 99-138。
- 蔡馨芳，2024，〈當非營利組織遇見參與式預算：台灣還我特色公園行動聯盟個案研究〉。《公共行政學報》67: 77-106。
- Wright, Erik Olin. 2010. *Envisioning Real Utopias*. Verso. 黃克先譯，2015，〈真實烏托邦〉。群學。