

審議民主研究新趨勢： 系統轉向與創新實驗

范玫芳*

審議民主理論自八零年代初期發展至今持續不斷地演進，從早期審議規範的理論化、回應當代民主政治多元性與包容性的理論爭辯、微眾 (mini-publics) 與機構設計的實證研究，到晚近的系統轉向 (systemic turn)，這些轉向席捲學界正顯示審議民主領域的蓬勃發展與多樣性 (Elstub et al., 2016; Dryzek, 2010: 6-10)。審議系統 (deliberative systems) 概念最初是由 Mansbridge (1999) 提出，而後 Mansbridge 與多位審議民主的重要學者在 2012 年揭示審議系統的理論意涵，乃是審議系統研究議程具重要影響力的著作。審議民主系統取向學者將公共審議視為是包含多元對話與溝通實作的系統，從系統整體看審議的品質及系統中組成部分之間在審議上的分工、互補及連結性 (Mansbridge et al., 2012)。

當前正處在新一波審議民主的復興，基於審議概念的民主創新和制度實驗在世界各地持續開展，展現了公民審議的潛力和影響，超乎既有對審議民主的想像。新冠疫情自 2019 年底爆發以來衝擊人們既有聚會方式和日常生活互動，然而在疫情衝擊挑戰下，基於數位科技的創新應用，也促進各種形式的參與和線上公民審議的興起，連結諸多場域和在不同國家、地區的公民論述與審議活動。本文旨在介紹審議民主研究的新趨勢，包括系統轉向及實驗性的審議創新。在介紹審議系統理論概念後，本文以實驗性的「美國聚在一起審議」(“America in One Room”) 和蒙古的審議式民調個案說明審議的創新以及在審議系統的意涵。最後，則是方法論的發展和未來展望。

一、審議系統理論

審議系統取向關注諸多場域以對話為基礎的溝通並連結微觀尺度的審議活動到民主政治體系；諸多審議場域之間的連結性如何能提升民主政治體系整體

* 國立陽明交通大學科技與社會研究所特聘教授

的審議品質 (Bächtiger et al., 2018; Mansbridge et al., 2012)。根據 Dryzek (2011: 11-14) 的審議系統架構，審議系統包括以下幾個構成組件。第一，「公共領域」指開放的公民社會讓公民、利害關係人與媒體等進行意見交流的地方。第二，「授權領域」(empowered space) 指獲得授權的機構或組織，行動者可透過對話和審議產出共同決定，包括立法機關、政策制定委員會、法庭、國際組織與非正式的治理網絡等。第三，「傳遞」(transmission) 機制指公共領域的論述與想法傳遞到授權領域，能讓公民社會的討論透過政治活動或抗議行動提出論述與訴求直接或間接影響「授權領域」的決策。第四，「課責」(accountability) 機制指「授權領域」對公共領域負責的機制。當決策機構能回應來自公共領域的疑問並能辯護施政作為之正當性，則有益於審議系統健全運作。第五，「後設審議」(meta-deliberation)，指審議系統本身具有自我反省缺失並改變或轉化的能力。第六，「集體決策」(decisiveness)，指審議系統前述構成組件集合運作而決定集體決策結果的程度。審議系統論關注的重點不在於個別場域是否完全達到審議理想，而是組成要素間的互動及對民主政治整體之審議品質的影響 (Dryzek, 2011)。看似非審議的行動 (例如抗爭、社會運動、媒體) 可能對於審議結果產生具有正面的系統性之影響，因而可以視為是審議系統的一部分。審議系統途徑有助於深入檢視不同脈絡及體系內構成部分間多樣的審議實作與互動，並肯認常民知識與公民行動在審議系統的功能 (范玫芳、張簡妙琳，2021)。

在 *Deliberative Democracy in Taiwan: A Deliberative Systems Perspective* 一書，Fan (2020) 探討微觀和鉅觀的審議系統之間複雜的動態連結，如何進行審議的分工與功能的互補，對於系統整體的審議品質之意涵；強調數位創新能造就系統組成要件之間出現跨時間和跨尺度審議連結。公民團體在審議系統運作和臺灣民主深化扮演了極為重要的角色，促進了公平參與的機會、創造更多審議空間以對抗排除性，同時發揮審議系統在認識上的 (epistemic)、倫理和民主的功能並帶來審議的創新。

二、審議的創新：連結性、數位科技與多重尺度

兩位長期致力於推動審議民主並在民主化研究有重要貢獻的政治學者——史丹佛大學審議民主中心主任 James S. Fishkin 教授和胡佛研究中心資深研究員 Larry Diamond 教授在 2019 年 9 月 19-22 日於美國德州 Dallas 針對來年的總統大選進行一場實驗性的公民審議實作——「美國聚在一起審議」。該活動採審議式

民調模式，¹ 抽選具有代表性的民眾以反映全國選區的人口屬性，並邀請其中 526 位具備選舉投票人資格的代表性公民參加公民論壇，公民在獲得充分與平衡的政策資訊後，就移民、經濟、健保、環境和外交政策五大關鍵政策議題分成平均 13 位公民組成的公民小組進行討論和審議，並安排了專家與民眾對談，直接面對面地回應公民提問以釐清政策問題。不只提供給公民充分和正確的資訊，審議的設計在促使公民基於資訊以利於在公民小組討論能權衡相對立的主張並審視不同主張的理由。此次實作成果刊登在政治學頂尖期刊 *American Political Science Review*。結果顯示在極端的黨派極化之政策議題上，跨黨派的公民審議和說理過程可消減不同黨派成員在議題上與情感上極化 (affective polarization)，能夠拉近民主黨和共和黨在一開始高度極化議題上的距離。進而言之，透過線上審議擴大審議式民調的參與尺度或在大選前舉辦包含許多公民小組討論的審議日 (Deliberative Day) 活動，可成為審議體系中的要件 (Fishkin et al., 2021)，使得公民審議連結到民主政治體系的運作，發揮審議系統中重要組成間彼此相互作用的影響。

Fishkin & Diamond 教授在今年 (2021 年) 9 月中與民間團體合作舉辦最新一次結合審議式民調和線上審議的「美國聚在一起審議」實作，主題聚焦在氣候與能源政策。在面對全球氣候危機，許多國家紛紛宣布淨零排放 (Net Zero) 目標，而美國前總統川普在 2017 年退出《巴黎氣候協定》，現任總統拜登在 2021 年再度加入。美國公民對於該如何行動以控制地球氣溫上升幅度、淨零排放路徑與政策措施上具高度的政黨分歧。例如該如何及多快進行在能源供應來源上的改變、能源消費的改變以及採取其他減排行為、誰該承擔成本？此次實作採準實驗的設計，針對 962 位具代表性的公民審議小組參與者在參加前和參加後的意見改變情形加以分析，另有 671 位公民作為對照組。此次審議式民調相較於以往，選取更多的代表性樣本，並開創性地結合線上審議，史丹佛大學的線上審議平臺是由審議民主中心和群眾外包民主團隊研發，針對公民小組討論設計，可促進結構化的和公平對話。研究發現在公民審議之後，72 個氣候和能源問卷題項中有 68 個題項上有顯著的意見改變，其中 66 個題項的改變是朝在氣候變遷上積極作為的方向。在政策處方題項，有關人類必須停止增加會造成氣候升溫的氣體排放，亦即達成淨零排放目標來看，公民在審議之後同意的比例

¹ 審議式民調 (Deliberative Polling[®]) 是由美國政治學者 James S. Fishkin 在 1988 年創發的一種社會科學實驗與審議模式。透過結合公民審議的程序以彌補傳統式民意調查只能看到民眾對於公共議題意見的表象而探測不到人們是如何思考政策議題的侷限。該註冊商標用意在確保品質。

增加，共和黨參與者同意比例從原本 35% 提升到 55%；無黨派的參與者從 57% 提升到 78%；民主黨的參與者從 88.7% 提高到 90.8%；全體參與者同意比例從 63% 提升到 75%。整體而言，在氣候和能源政策上，公民審議帶來參與者在政策議題上顯著改變並拉近原本分歧的立場，若美國人民能獲得正確的資訊並有機會審議並權衡相對立的立場，能產生較高的共識。² 進一步來看，此次審議的政策議題納入能源供應來源和淨零排放路徑的全球性考量，特別安排在聯合國《氣候變化綱要公約》第 26 次峰會（簡稱 COP26）前夕舉行，將美國多數公民支持採取溫室氣體減排行動之意見傳遞到 COP26，連結到全球氣候治理體系。

Fishkin 教授至今已在 32 個國家與當地機構合作舉辦審議式民調，舉行過上百場的審議論壇活動。在 *Deliberative Democracy in Asia* 一書，主編 He, Breen, & Fishkin (2021) 集結了 11 個案例分析公民審議如何引介到亞洲民主和極權國家並興起實驗性實作，其中蒙古將審議民主連結到憲政改革過程並產生實際影響。在 2015 年 12 月於首都 Ulaanbaatar 就市政建設舉行第一次審議式民調，而後促成國會在 2017 年通過審議式民調法 (Law on Deliberative Polling)，並規範憲政改革、中央、區域性和地方重大政策，須召開審議式民調論壇並由政府支出。

Fishkin & Siu (2021) 指出在審議過程中公眾控制 (popular control) 指公眾可以在統治人們上扮演重要角色，有四個重要指標。不同的審議要件可以彼此連結並有助於周全的集體決策。第一，「納入性」(inclusion) 指每位公民都應該有平等的機會參與。第二，「選擇」指公共決策的替選方案需要顯著不同且具可行性。第三，「審議」指公民在獲得充分資訊的情況下，能夠有效地思考對立的替選方案之支持和反對的理由。第四，「影響」(impact) 指公民的選擇需要對決策產生影響 (Fishkin, 2018)。根據這四個評估指標，Fishkin & Siu (2021) 認為蒙古是先驅性的案例展示了一個審議系統運作的要件。首先，諸多場域的公眾諮詢與聽證會則是在進行議程設定 (agenda setting)，促成城市層級的市政建設審議式民調，以及後續在 2017 年 2 月審議式民調的全國性立法並設置審議式民調專業的諮詢委員會 (Advisory Committee)。接著，根據該法由諮詢委員會推動在 2017 年 4 月舉行憲政改革方案的審議式民調。公民審議論壇由隨機抽選的具代表性樣本組成，針對憲政改革進行審議，並將公民審議的憲改政策建議提交給國會。國會採納了審議式民調的公民意見，獲得三分之二的議會多數決議通過修憲案。蒙古的審議式民調在地方和國家層級法典化 (codified)，未來可預期

² 詳見史丹佛大學審議民主中心針對該活動的執行報告。

將會繼續推動，如果在諸多層級和場域能擴大採行審議式民調，則民眾會去期待政府將如何諮詢他們，這將帶來正向循環導向審議的授能 (deliberative empowerment)。

三、結語

審議系統理論提供全觀和系統性的視角連結微眾審議到鉅觀政治體系，讓我們重新想像審議民主及審議系統構成部分之間的互動和多種連結可能性。審議民主的概念、審議的政治、治理、互動、衝突協商等出現在諸多學科領域的研究，例如民主化研究、傳播研究、國際關係、社會學、科技與社會研究，並呈現不同學科領域各自的研究旨趣和焦點 (Bächtiger et al., 2018)。在方法論上，研究審議系統的審議行動，採取「問題為基礎」(problem-based) 途徑較能處理在不同脈絡中審議的複雜性，優於單一的質性或量化途徑。審議複雜性之建構除了仰賴研究者的詮釋和編碼，近年來並結合新的語言和統計的工具以利審議品質的分析 (Bächtiger, 2018)。

審議系統促進吾人系統性地思考如何調和審議的功能、審議目標與民主目標之間潛在的緊張關係 (Bächtiger & Parkinson, 2019: 37)。除了本文介紹的創新實驗案例，世界各地還有很多審議實作展現多元的樣貌。有別於由學界主導和政府推動的模式，比利時 G1000 的審議實作則是由下而上發起的，完全由公民主導議程，由群眾募資並仰賴志工擔任審議員和後臺工作。Caluwaerts & Reuchamps (2018) 認為在比利時處於高度政治分歧、曾經歷 500 多天無政府之危機、使用多種語言、菁英導向和政黨極化，能舉行 G1000 此一稱得上是最大的微眾審議，在政治體系上具有重要民主創新意涵。此外，He & Breen (2021) 指出亞洲國家的中央和地方以及鄉鎮的領導人紛紛推動實驗性的參與和公共審議實作，儘管各自有不同的動機，例如納入不同意見、解放的 (emancipatory) 目的、改善正當性。這些案例經驗對於亞洲朝向審議民主化 (deliberative democratisation) 和治理具有重要意義和助益。但無法直接將審議民主規範理論套用到亞洲國家或空降特定的審議模式，而需要更多汲取亞洲的參與和審議實作知識，透過審議民主理論學者、亞洲的學者專家和審議實務工作者間的合作才能產出更好的設計、有意義的政策建議並有助於審議系統的整體運作 (He & Breen, 2021: 12)。臺灣過去二十年來累積不少審議民主的實作經驗與研究，具備數位科技及活躍的公民社會等條件，未來審議模式也將持續有所調整和演

進。³ 審議民主的創新乃是持續進行的過程，不僅有力地回應當前民主的危機和極化的議題，實證研究成果也能對審議民主理論概念和系統取向帶來更進一步的發展。

參考文獻

- 范玫芳、張簡妙琳 (2021)。〈從審議系統觀點探討臺灣邵族傳統領域治理與公民行動〉，《臺灣民主季刊》第 18 卷第 2 期，頁 33-77。
- Bächtiger, A. (2018). A Preface to Studying Deliberation Empirically. In Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. and Warren, M. (eds.). *Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Pp.657-662.
- Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. and Warren, M. (2018). Deliberative Democracy: An Introduction. In Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. and Warren, M. (eds.). *Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University. Pp.1-31.
- Bächtiger, A. and Parkinson, J. (2019). *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford: Oxford University Press.
- Caluwaerts, D. and Reuchamps, M. (2018). *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium*. London: Routledge.
- Dryzek, John S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fan, Mei-Fang. (2020). *Deliberative Democracy in Taiwan: A Deliberative Systems Perspective*. London: Routledge.
- Fishkin, J., Siu, A., Diamond, L., & Bradburn, N. (2021). Is Deliberation an Antidote to Extreme Partisan Polarization? Reflections on “America in One Room”. *American Political Science Review*, 115(4): 1464-1481.
- Fishkin, J. and Siu, A. (2021). Piloting Elements of a Deliberative System. In B. He, M. Breen and J. Fishkin (eds). *Deliberative Democracy in Asia*. London: Routledge.
- He, B., Breen, M., & Fishkin, J. (eds.) (2021). *Deliberative Democracy in Asia*. New York: Routledge.
- He, B. and Breen, M. (2021). Deliberative Democracy in Asia: Past, Present and Future. In B. He, M. Breen and J. Fishkin (eds). *Deliberative Democracy in Asia*. London: Routledge.
- Elstub, S., Ercan, S. and Mendonça, R. F. (2016). Editorial Introduction: The Fourth Generation of Deliberative Democracy. *Critical Policy Studies*, 10(2): 139-151.
- Mansbridge, J. (1999). Everyday Talk in the Deliberative System. In S. Macedo (ed). *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. and Warren, M. (2012). A Systemic Approach to Deliberative Democracy. In J. Parkinson and J. Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press.

³ Diamond 教授在跟本人的通訊交流表示審議式民調對臺灣將大有裨益。本人籌劃在 2022 年舉辦一場針對氣候與能源政策的審議式民調 2.0，Fishkin 教授表示很樂意提供協助並期待看到臺灣的成果。