

「參與式治理研究」之現況 與展望

范玫芳*

一、前言

根據國科會人文處社科中心委託黃紀教授等人完成的「政治學門熱門及前瞻學術研究議題調查」報告，研究議題三：治理(governance)，有以下三個值得國內學界投入的面向：民主課責的政府運作、政府角色的扮演與限制、公共政策的設計與改革。其中在政府角色的研究上，「參與式治理研究」是一個重要的研究子題，包括審議式民主(deliberative democracy)的理論與實踐、參與式政策分析(participatory policy analysis)與規劃、公共資源分配與管理參與度研究等。本文即針對「參與式治理研究」的研究現況、關注焦點以及未來研究方向提供一些淺見。

二、研究議題與趨向

(一) 審議式民主的理論與實踐

審議式民主自1990年代以後已逐漸受到重視並廣泛地被討論，似乎在世界各地形成一股風潮。除了我們熟知的西方先進國家，一些開發中國家像是巴西、阿根廷、印度與辛巴威等，也都曾針對基因改造等爭議性政策議題採行審議式公民參與模式。審議式民主被視為是公民共同來解決政策上涉及倫理爭議的有效途徑，可避免政策僅反應政府官員或技術官僚、專家的意志，導致正當性受質疑以及民眾的抵制。在審議過程中，公民敞開心胸聆聽不同意見、理性思考與討論公共議題，一同尋求公共利益與共善(common

* 作者為淡江大學公共行政學系暨公共政策研究所助理教授，英國Lancaster University環境與政策博士。

good)。

審議式民主有不同的操作形式，例如公民（共識）會議(consensus conference)、公民陪審團（公民審議會）(citizens' juries)，審慎思辯民調(deliberative poll)、焦點團體討論會(focus group discussion)、情境或願景工作坊(scenario workshop)等。其中以公民會議為目前國內較常採用的審議模式。國內學界已有一些介紹審議式民主理論與概念的文章，並自2003年開始累積了一些有關審議式公民參與實作經驗的研究，例如全民健保議題、代理孕母、高雄跨港纜車、北投社區營造、水資源管理、台灣稅制改革、新竹科學園區在宜蘭設置基地等。這些研究主要檢視公民會議舉行之過程與意涵(例如公民賦能、社會學習與政策意涵)、溝通型態與角色互動、對公民會議進程序面與影響面的評估、參與公民在知能提升及政策知識與態度上如何轉化、公民會議發展遠景與公民社會展望等。除了公民會議的探討，還有針對「法人論壇」與審慎思辯民調等其他審議式民主的操作經驗進行研究，但這方面的研究仍屬少數。未來除了持續關注既有的公民審議實作所帶來的影響，也可探究相關因素如何影響對話與辯論的進行(例如如何招募參與者、如何處理不同形式的說理方式與行為、有助於參與者致力於對話的規則)。此外，可持續針對爭議性議題採行更多元的審議實驗，例如針對某一爭議性議題先後採取不同的公民審議方式，以進一步比較或進行一連貫性分析。審議式民主在台灣逐漸綻放花朵，然而也引起一些不同的聲音像是「作秀的嘉年華」，或質疑將公民會議報告斷章取義、操弄等。究竟這些實作經驗對於台灣民主化具有什麼意涵？如何將審議程序制度化或建立參與機制？這些問題值得全面性加以檢視。

當前審議式民主模式主要面臨來自實在論者(realists)、社會選擇理論以及差異政治學者的批判與質疑。例如差異政治或女性主義學者質疑審議式民主強調的理性辯論是否會不利於少數族群(像是窮人、少數族裔與女性)？此外，審議民主所具「包容性」(inclusiveness)的特徵也涉及「規模」(scale)的問題，亦即如何涵蓋所有會受到決策影響的公眾於審議過程中？誰來參與審議？審議民主與公民社會之關連為何？目前學界針對這些批判與問題已開始有些回應，更多特殊脈絡中實證研究之累積將有助於對審議式民主理論爭議提供啟發。

未來也值得進行實證經驗之比較與跨國研究，將有助於更多引起國際期

刊主編、編委會以及出版社的興趣，終究能帶來較多世界各地讀者的迴響。英國、瑞典與其他國家，針對基因改造科技與核能等涉及價值與倫理爭議的科技決策所進行的審議式實驗，如何能帶來社會正義或環境正義？這些實務操作在其他文化脈絡下的應用情形為何？可嘗試比較東方與西方在實務上的差異性，及東亞的日本、韓國與台灣在不同社會脈絡與文化中的實踐經驗、獨特之處，以及對政治、政策與公民社會所帶來之影響或轉變。

（二）參與式政策分析與規劃

政策分析與規劃長久以來奠基於實證主義 (positivism) 之架構與思維，強調成本效益分析 (cost benefit analysis) 並由技術官僚與專家主導決策過程。然而隨著社會日趨多元化以及愈來愈多結構性不良的 (ill-structured) 政策問題形成，強調專家知識與科學理性的分析模式已很難充分回應社會層面的需求與關切，同時無法對涉及倫理價值衝突的議題提出完善的方案建議。參與式政策分析與規劃的重要性已逐漸引起學界廣泛的討論，主張從政府統治 (government) 朝向治理，強調擴大參與並將利害關係人 (stakeholder) 納入公共事務的管理與決策。由公民社會、私部門與國家共同承擔責任並建立伙伴關係 (partnership)。歐美學界已累積不少這方面的研究，從實際政策個案的觀察與檢討，探究利害關係人參與政策分析與伙伴關係的概念，以及參與式政策分析的意涵。未來值得國內更多研究者投入心力，檢視爭議性政策個案的分析過程，例如蘇花高的興建，除著眼於經濟、技術與法律可行性分析，應可更加投入社會與政治可行性分析，同時需避免讓對話侷限於有權力者所主導或設限的問題框架與論證模式中，演變成繁榮與落後、開發與環保間的二分論戰。

有關參與式規劃研究，目前已有一些來自不同領域的學者（例如公共行政學界、城鄉及都市研究、地理學、都市社會學等）投入社區總體營造、都市空間規劃、設計、更新以及城鎮發展議題與個案的檢視上。究竟市民致力於參與 (civic engagement) 公共事務是如何在特殊情境與爭議中展現，這種由下而上 (bottom-up) 的決策模式以及多元的公民參與形式，會帶來什麼轉變（例如政治上、地方或社區、公民）？都值得進一步探討。

近年來民主參與已被視為朝向永續發展的重要關鍵，也帶動有關公民參與和永續發展之間關連性的研究。世界環境暨發展委員會 (World

Commission on Environment and Development, WCED) 在1987年所發表的「我們共同的未來」宣言以及1992年的地球高峰會議所提出的廿一世紀議程 (Agenda 21), 都強調國家的永續發展策略應植基在廣泛的公眾諮詢與草根性參與的基礎上, 且永續發展涉及不同價值、觀點與利益的綜合權衡。台灣特殊脈絡的環境與永續發展議題在國際學術上應有很大的發揮空間。根據個人投稿於國際期刊的經驗, 不少西方學者對於相關概念與理論在不同脈絡或個案中是如何被論述、詮釋、想像與展現 (played out) 抱持著高度的興趣。我們可以進一步區分公眾擁有參與在規劃過程的機會, 以及實際參與程度之間的差異。除了一般研究主要關注利益團體以及非政府組織的參與情形, 究竟一般民眾或常民 (lay people) 的參與程度如何? 我們要如何劃定界線以釐清誰被納入及排除在決策過程中? 經由參與和對話如何能帶來較具永續性的發展? 以上都是值得進一步探究的問題。

(三) 公共資源分配、管理參與度研究與「分配正義」

根據「政治學門熱門及前瞻學術研究議題調查」報告, 社會福利體制的研究可以被視為是分配正義在民主治理研究的主要方向, 主要包括以下三方面: 社會福利政策的理念及形成過程、社會福利體制的意涵、社會福利政策的重分配效果。社會福利體制廣泛地牽涉到許多攸關人民權益的政策方案, 例如: 社會醫療保險制度、國民年金與各項暫行津貼等, 在進行資源的分配時, 特別強調公平與正義的價值。有關如何公平或公正地進行分配可依據不同的分配原則 (例如根據需要、需求、功績表現、差異原則等), 而這又牽涉普世的正義原則 (universal theory of justice) 以及奠基於特定脈絡 (contextual) 與文化意涵之正義的辯證, 亦即特定歷史和文化場域與制度在詮釋上會有所差異。如何避免不同的正義觀點與認知被邊緣化則是重要的問題。若由技術官僚或專家來主宰決策過程, 而缺乏公民與相關利害關係人參與決策的機會, 則政策有可能成為鞏固政治菁英的政治勢力或迎合既得利益者, 而無法滿足社會上沒有權力的人民的迫切需要。

目前國內已有不少從社會學、政治與政策等學科角度出發來檢討台灣社會現況問題、福利政策與體制的研究, 例如貧富差距擴大、少子化、單親家庭問題、政策的演變、保障制度的缺漏以及比較台灣與歐美等國家的福利體制的異同等。未來值得更多探究民主參與、公正程序與正義的分配結果之間

的關連性，從社會正義的觀點去檢視福利與醫療資源等相關政策個案所涉及的權力與分配問題。

除了公共資源的分配，未來研究焦點可延伸至負擔或成本、風險或環境嫌惡之物 (environmental bads) 的分配問題。德國著名社會學者Ulrich Beck在《風險社會》一書中指出，愈來愈多涉及風險界定與分配的爭鬥正在晚期現代性或高度工業化的國家上演。¹Beck認為，擴大參與以及公民行動，對於打破科技對社會的支配是必要的。也有愈來愈多的學者，提倡更多涉及風險與不確定性的科技與環境決策的公民參與，主張將科學民主化 (democratisation of science)，而非由專家與技術官僚掌控。公民對科學專家與國家所具有之權威與正當性產生了懷疑的態度，進而引申該由誰來做決策的問題，以及政策是如何形成的。公民因體制內的參與管道受到限制，而形成草根性、全國性或全球性的行動聯盟來影響政府決策，也是重要的參與形式。

有關科技與公民參與的議題，值得關注的研究焦點包括科技爭議的問題建構、風險的公眾認知、公民身份 (citizenship) 的概念、公民如何參與決策、風險評估以及風險治理等。Leach 等人在2005年出版了「科學與公民：全球化與參與之挑戰」(Science and Citizens: Globalization & the Challenge of Engagement) 一書，²這是一系列有關公民身份、權利、參與和課責的叢書。書中探討科學與公民身份在全球化脈絡的議題、公民如何參與爭議性的科學辯論以及特定的政策議題像是基因科技、愛滋病、職業健康、生物科技或基改食品、新科技的風險評估等。這本書除了介紹理論概念，並結合分析實證的個案研究，呈現已開發國家與發展中國家所面臨之問題與不同的辯論。例如紐西蘭在基因工程爭議上召開公民與專家論壇的過程是開放的或封閉的？於科技政策上有何意涵？在英國核廢料的管理爭議中，則批判性地檢視從過去至今所進行的諸多公民參與形式，究竟顯示科學正被民主化 (science is being democractized) 到什麼樣的程度？辛巴威有關食品與畜牧未來發展的公民陪審團與情境工作坊的實驗有何啟發？南非具有高度政治性的愛滋病科學爭議 (AIDS science) 所衍生的問題，是誰該受邀參與在什麼形式的論壇中？

¹ Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

² Leach, M., Scoones, I. and Wynne, B. (2005) (eds.) *Science and Citizens*. London: Zed Books.

印度在具有科學不確定與無法得知後果的職業病議題上，如何展現勞工身為公民、科學體制與治理之間的關係？中國基改農業所處的經濟、社會與政策脈絡中，展現什麼樣的國家與公民關係？

以上有關這本書的介紹，一方面顯示來自不同國家的作者將公民參與連結了許多新概念加以討論，另一方面我認為台灣特殊脈絡的個案研究也可以引起國際學界的興趣，對於持續進行的辯論可以帶來貢獻與啟發。相較於美國，歐盟對於科學不確定性採取比較謹慎的立場並有相當多的公眾辯論。近幾年持續有不少英國或歐洲國家的學者針對狂牛症與口蹄疫之風險政治、社會建構與風險評估進行研究。台灣近幾年在開放美國牛肉進口的決策上，也引起學界與實務界的批評與疑慮，國內諸多涉及環境不確定性、健康風險與污染的爭議，都是值得從參與式治理的角度來檢視。值得一提的是，國內第一個科技與社會 (Science, Technology and Society, STS) 研究所於2007年在國立陽明大學人文社會學院成立，所關注的議題包括全球暖化、再生能源與永續性、新科技對社會的意涵、科技社會與公民參與、醫療和醫藥與新傳染病的關係等。陽明STS研究所的成立以及運作多年的台灣科技與社會網絡 (STS Network) 與科學研究電子郵件群組 (science studies email list)，促成了更多自然科學、人文與社會科學界之間的交流，並展現國內跨領域合作的新契機。

三、總結

黃教授等人在調查報告總結，期許政治學界未來能形成研究團隊致力於熱門與前瞻性議題的研究，進而促成跨次領域及學門之間的合作。根據我的觀察與經驗，我想政治學會本身在專業團隊的網絡建立上可扮演重要角色。以英國的情況來說，一些學會本身又會根據會員的研究專長組成專業社群 (specialist groups)，例如目前英國政治學會 (Political Studies Association, PSA) 共組成了四十多個專業社群，像是「參與和審議民主專業社群」(Participatory and Deliberative Democracy Specialist Group) 和「民主與公民身份專業社群」(Democracy and Citizenship Specialist Group) 等。我也曾參加過英國社會學會的「風險與社會研究專業社群」(Risk and Social Study Specialist Group) 每年九月針對風險主題舉辦的研討會。這些不同的專業社群都有各自的召集人，每年在學會的年度大會上安排各自的場次，有的也另外舉辦工作坊讓成員可以有更多發表研究成果與交流的機會。既有的或新加入

的學會會員可根據興趣選擇想參與的專業社群，甚至也可參加多個社群，如此確實有助於形成該次領域的研究團隊與網絡。目前台灣公共行政與公共事務系所聯合會也形成了「數位治理研究委員會」以及「公共人力資源管理委員會」，同樣具有類似的功能與意涵。儘管國內學術社群比歐美國家小很多，在特定議題研究網絡的建立上仍有發揮空間。

國內學會的年會也常有領域相近的學者自行組成討論子題 (panel) 的情形。過去兩年在台大國家發展研究所周桂田教授等學者號召下，我和幾位來自行政管理、社會學、公共衛生領域的學術同好，都參與了台灣社會學會「科技與風險」的場次，感到非常收穫，畢竟許多研究主題實際涉及許多學科的知識。除了專業團隊的網絡建立，政治學會也能在推動跨領域的合作上扮演重要角色。例如在2006年公共衛生學會作東道主，在年會上邀請了社會學相關領域學者組成「科學知識與風險治理」專題討論的場次，讓這兩個領域相互激盪，促成許多迴響與想像的空間。未來政治學會若每年在年會上能針對「參與式治理」的主題形成專題討論場次，並嘗試邀請其他領域進行相關研究的學者參與年度盛會，將有助於累積這方面的研究成果，並促成相關研究團隊的形成。