

永續發展與民主：審議式民主理論初探

陳俊宏*

- 一、前言
- 二、永續發展與民主
- 三、人民如何參與：自由民主體制的弊端以及電子民主的缺點
- 四、民主、審議與正當性：審議式民主理論初探
- 五、審議式民主的實踐
- 六、初步建議
- 七、結論

自八〇年代以來，「永續發展」(*Sustainable Development*) 的理念已經成為國際社會上，制訂環境政策的最高指導典範。然而作為一個規範性的原則，要如何進一步地落實在法律及政策層面向，卻仍是爭論的焦點。民主是否為落實永續發展的途徑？技術官僚、科技專家與公民之間，如何取得對於處理環境危機的共識，至今仍是一個值得探討的議題。

本文試圖從「永續發展」的規範意義的理解中，來探究環境保護與民主政治的關係。一方面從永續發展的理念，導引出環境價值與民主程序或行動的相關性；另一方面則檢驗現有的代議民主形式，在處理環境問題上，呈現的局限性，並嘗試性提出審議式民主理論 (*Deliberative Democracy*) 的基本思維以及實踐經驗，作為未來進一步探索此議題的可能方向。

關鍵字：永續發展、自由民主、審議、正當性

* 東吳大學政治學系專任講師

** 本文發表於「全球化的挑戰與台灣社會」研討會，東吳大學文學院主辦，台北市，1998年，4月16-17日。感謝評審人江宜樺教授的寶貴意見以及兩位匿名審稿人的鼓勵與建議。本文的觀點及錯誤，自應由作者負責。

東吳政治學報/1998/第九期/頁 85-122

一、前言

我們生處在一個生態危機的時代。生態環境日益遭受的破壞，迫使我們必須面對種種新的挑戰與難題。我們究竟應該如何因應這些挑戰與難題？民主是解決環境危機的必然途徑嗎？在一切以「民意」為依歸的時代，人民對環境議題的意見該如何呈現？

在七〇年代，以民主程序解決環境危機的主張，遭受許多的批判(Hardin, 1968; Ophlus, 1977; Helibour, 1980)。批評者認為，在現有的多元政治以及代議民主制下，人民只顧追求自己的私利，個人不僅不願意從事環境保護的行動，也不願意對其私利行為造成的環境破壞，有深刻的體認及負責，從而導致「共有地的悲劇」(*The Tragedy of Commons*)。因此我們只能在兩個方案中做抉擇：任憑現存的經濟行為繼續摧殘生態環境；或者我們必須放棄民主的形式，尋求一個具有生態理念的巨靈(*Leviathan*)。

然而八〇年代以來，這種新霍布斯主義(*New-Hobbesian*)¹的主張，已不再受到重視，人們也不再對於尋求一個生態哲君(*ecological king*)報以期待，而改以「全球性思考，地方性行動」(*think globally, act locally*)的參與式民主模式，作為解決環境危機的主要思考方向。這個轉向可以從兩個層面來觀察。

在政治層面上，共黨陣營的瓦解，讓世人質疑威權政體處理環境危機的能力，以及長期以來對於環境保護或資源保育工作上的不良記錄，摧毀了人們對極權管制的期待(Pryne, 1995)；同時很多證據也顯示，民主政體關心以及投入於環境保護的問題，確實比起前蘇聯及東歐政體都來的有效果。

在理論層次上，許多理論家對於環境運動的發展與民主的關係做了詳細的分析，指出在民主政治下，創造出比威權政體更多的對於環境責任

1. 可參考Walker (1987) 對新霍布斯主義的批判。

(*environmental responsibility*) 以及政治責任性 (*political accountability*) 的誘因 (Paehlke, 1988, 1995; Dryzek, 1987, 1990, 1992)²。民主不再是阻礙環境保護的障礙，而是促進環保的助力。因此，學術的論辯從是否以民主作為解決環境爭議的方式，轉為構思何種民主較為合適³。

尤其在 1987 年聯合國「世界環境暨發展委員會」出版《我們共同的未來》(*Our Common Future*)一書，闡釋「永續發展」(*Sustainable Development*) 的意義之後，「永續發展」的理念即成為國際社會上，制訂環境政策的最高指導典範。而「一個能夠保證公民有效地參與決策的政治體系」，更是落實永續發展的一個重要面向 (WECD, 1987:80)。

然而人民如何有效地參與環境決策的制訂？由於環境議題的特殊性以及複雜性⁴，加上現代社會由工業社會邁進風險社會 (*risk society*) 型態時，

2. Paehlke (1995:140) 舉出幾點民主與環境之間關係的主張：

- 一、作為新社會運動的一支，環保運動在很多面向強化民主的實踐。
- 二、促進國內的經濟平等，在許多層面上和環境保護是相容的。
- 三、在高層次的經濟發展模式中，「永續」和「發展」一樣重要，而透過民主政治的方式較容易對這兩個價值之間達成合理的平衡點。

3. 例如Dryzek提出的, *Discursive Democracy*; Achterberg提出的, *Associative Democracy*, 以及Eckersly, Paehlke & Torgerson對*Liberal Democracy*作原則以及制度上的調整。

4. Lafferty & Meadowcroft & (1996) 舉出民主與環境保護之間的緊張關係：

- 一、將環境議題的考慮侷限在以人為中心的思考範圍中：民主是一種人類社會的行為方式，它隱含透過集體審議及法治之下的決策程序，來思考我們生存的自然環境。換言之，他意味著任何決定必定是以人為中心的考量。而這對於許多生態中心主義者而言，是無法接受的。
- 二、政治選擇與政治過程之間的關係：一旦以民主的方式來實現環保價值，政治場域的競逐便構成主要的中介媒介。
- 三、將環境議題放置在民主的架構中來討論，意謂著每個人皆有平等的權利，可以參與政治決策或表達意見，因此個人的成員資格 (*membership*)，而不是環境或生態價值，便成為參與集體分配的主要標準。
- 四、政策決定可能是民主的，但是並非就對環境保護有利。

Press (1994) 也指出三種對民主解決環境議題的挑戰：

- 一、社會正義對民主的挑戰：社會正義的追求是否必須依據民主的程序？（例如最高法院審理歧視法的例子），假定一個政策的實質結果必須符合正義原則，它必然是依據民主原則而來的嗎？
- 二、科技對民主的挑戰：科技知識的複雜性，並非每一個人都能理解，專家最能理解及評估環境的風險，以制定出理想的環境政策，將這樣涉及專業及複雜的環境決策交由一般公民來決定有其危險性。
- 三、經濟發展對民主的挑戰：市場經濟的邏輯必然限制環境政策的範圍。

已經改變傳統政治運作的邏輯，使得傳統代議民主制度在處理複雜的環境議題時，出現許多的問題。為了解決代議制度呈現的難題，許多學者強調可以利用新興電子媒體以及民意調查的影響力，作為人民表達意見的管道；同時主張透過「公民投票」等直接參與的方式，使人民對環境決策有認可及決定的機會。然而這種所謂電子民主（*teledemocracy*）的主張，儘管賦予人民相當多的決策權，卻可能忽略環境議題的複雜性與專業性，而訂定出對環境生態不利的決定，因而迫使許多人對人民的決策能力感到質疑，而寧願將決策權交給了所謂的專家。因此如何在技術官僚、科技專家與公民之間，取得對於處理環境危機的共識，至今仍是一個爭議不休的議題。

基於這樣的學術旨趣，本文打算從「永續發展」的規範意義的理解中，來探究環境保護與民主政治的關係⁵。本文將處理兩個主題：從永續發展的理念，導引出環境價值與民主程序或行動的相關性，檢驗現有代議民主形式，在處理環境問題上，呈現的局限性，並嘗試性提出審議式民主理論（*Deliberative Democracy*）的基本思維以及實踐經驗，作為未來進一步探索此議題的可能方向。

二、永續發展與民主

2.1. 永續發展的意義

自從一九八七年《我們共同的未來》（*Our Common Future*）出版以來，

5. 在此必須指出的是，作者並非主張「永續發展」是一個必須接受的目標或價值。事實上「永續發展」作為一個國際上具「政治正確性」的規範目標，遭致生態中心主義或環境正義論者相當嚴厲的批判。本文是基於在當今台灣的環境論述中，除了少數學者（如紀駿傑、王俊秀）對此提出精闢的批評之外，「永續發展」仍是朝野各界可以接受的目標；西方社會中對於此一觀念的批判與反省，在台灣並未出現有意義的論辯。我們可以從政府以及民間環保組織皆以永續發展為主要訴求目標及口號可以得知此一情形。因此在這樣的論述場域中，本文試圖基於「永續發展」是目前環境論述的共識前提下，論證即使是像永續發展如此微弱意義的生態觀，其和由下而上的人民參與及審議的民主程序及決策之間，仍有密切的關聯性。關於永續發展的批判可參考：紀駿傑（1997）；Barker et al（1997）；Richardson（1997）。

「永續發展」的理念，即成爲國際社會上制訂環境政策的新典範。

所謂「永續發展」，所彰顯的即是一個社會在謀求進步、發展的同時，應該注意環境的保護。儘管對於它的定義相當多，但至今最常被界定的意義爲「在滿足當代人需求發展的同時，不損及後代子孫滿足他們需求的能力」（WECD,1987:5）。在這一定義下，具有以下幾個意涵：

1. 發展要能滿足當代的需求，同時又不損及後代滿足本身需求的能力；亦即在提升和創造當代福祉同時，也不能以降低後代福祉爲代價。人類應建立社會資源分配的公平性，確保當代與後代全體人民的基本需求。
2. 發展要以善用所有生態體系的自然資源爲原則，不可降低其環境資本存量；亦即在利用生物與生態體系時，仍須維持其再生不息。人類應該維持生態的完整性，強調人類生產與生活方式要和地球的承載力保持平衡，確保地球生命力和生物的多樣性（*biodiversity*）。
3. 要滿足上述兩個發展條件，就必須時時刻刻檢視發展策略及行動是否符合保護環境的原則。因此，永續發展的真諦，即是以環境生態平衡的理念，整合眼前的發展和長遠的目標，並以當代和後代的福祉爲最終標的（蕭新煌等,1990）。在《我們共同的未來》報告書中，同時提出一個架構，將環境政策與發展策略加以整合，打破傳統視環境保護必須以犧牲經濟發展爲代價的觀念。因此透過《我們共同的未來》對永續發展的說明，環境品質與經濟發展便成爲相互依持彼此強化，而不互斥的主張。隨後，如何成就一個比較具環境永續性的發展形式，便取代了傳統論述中，關心「經濟發展」與「環境保護」是否相容的議題，而成爲大眾關心的焦點⁶（Torgerson,1995;Baker et al,1997:3）。

在該報告中，強調兩個相當重要的概念：

1. 「需求」（*needs*）的概念，特別是世界上貧窮人民的基本需求，應放

6. 關於環境主義論述的轉變可以參考Torgerson（1995: 129-144）;Eckersley（1992）。

在特別優先的地位來考慮。換言之，爲了實現地球的永續發展，先進國家有責任擔負起解決貧窮問題的責任，因此貧窮不單是落後國家的內部問題。同時先進國家必須在消費型態上做大幅的改變，使其符合生態永續的原則。強調「生產」僅是爲了滿足基本的需求，而不在促進不斷的消費。

2. 「限制」(*limitations*) 的概念，主要是強調對於科技和社會組織在滿足當前及未來需求的能力上，所施加的限制，目的即在於維持基本上可以滿足當世代及後世代需求的環境能力 (WECD,1987:43) 。

在此基礎上，《我們共同的未來》報告書對於如何在全球層次上，達成「永續發展」的目標，提出許多政治及社會變遷的必要性，以化解長久以來南北差異的種種問題，例如化解貧窮以及糧食問題。同時，也將世代之內的正義關係 (*intra-generational justice*) ，以及代間的正義 (*inter-generational justice*) 觀念帶進來，強調後代子孫的需求必須納入現在對於政策的制訂及執行的考量之中。

該報告書同時強調，在不同國家中，不同的經社及生態背景的情況下，不存在唯一實現永續發展的藍圖。儘管永續發展作爲一個全球的目標，但是每一個國家皆必須找尋自己具體的永續政策。「全球性思考、地方性行動」便成爲主要的行動方針。因此如何將此高度一般性及宣示性的政治聲明，轉換成實際的政策，便考驗著每一個國家的決策者。

由上述可知，「永續發展」是一種先考慮某地區基本的環境涵容能力，在跨世代公平性、當代社會正義與生活品質之間求取平衡，依此擬具妥善計畫的良性發展策略。因此我們可以說：

1. 永續發展作爲一個實踐「過程」(*process*) ，意指社會能夠持續地降低「非永續現象」的過程，而不是指在一個永續性的藍圖中，對一個靜止的狀態的描述 (O'Riordan,1996:140) 。
2. 永續發展同時也是一個是全球化的過程，在這一個過程中，關於世代間正義的追求，必須扣緊對於當世代全球性貧窮問題的解決。

3. 永續發展作為一個全面性的變遷過程，不僅需在技術及經濟層面上做改變，同時也需在政治、法律、文化層面上做大幅度的改革。
4. 永續發展之所以必要，在於強調人類在使用自然資源的能力上，所受到的社會及技術條件的限制。因此在某個意義上，它是以人類本位（*anthropocentrism*）的環境主義（Achterberg, 1996:158）。

根據世界環境暨發展委員會（WECD）主席 Gro Harlem Brundtland的看法，人類福祉（*human welfare*）的追求是所有環境及發展政策的終極目標。因此生態本位的環境主義並不是此報告的主要倫理基礎。永續發展即在追求如何將環境保護與經濟發展尋求調和的新途徑。因此它絕不是限制經濟發展，而是要求決策者在制訂政策時，須確保經濟成長絕對建立在它的生態基礎上，因此必需確保這些基礎受到保護及發展，以使它可以支持長期的成長。所以永續發展的概念是工業主義（*industrialism*）與環境主義（*environmentalism*）兩者互動的一個重要橋樑（O’Riordan, 1990）⁷。

2.2. 永續發展作為社會及政治建構

從上所述，永續發展做為一個規範性目標，追求跨世代公平性、當代社會正義與人類生活福祉的提升，並不存在任何具體的政策藍圖，必須視各國不同情境來決定，同時研擬的發展策略，必須對現有的科技、人文、經濟、社會、政治面向，做全面性的調整及配合才行。

然而如何將此高度一般性及宣示性的政治聲明，具體的反映在政策及法規制訂的層次上，訂定出種種限制資源的選擇時，確實面臨許多的困難。因為這些選擇涉及人們對環境的態度、對問題的認知以及解決方案的選擇。因此有人認為永續發展是一個本質上可爭議的概念（*essentially contestable concept*）。O’Riordan 則認為永續發展不僅是一個共同追求的目標，同時也

7. 這也是目前爭議最多的一點。有學者甚至認為這兩者之間內在的必然衝突性是無法化解的。見 Richarson（1997:43）。

是一個創造思考與實踐的觸媒劑 (*Catalyst*) (O'Riordan,1985:52)。唯有透過實現的過程，才能深刻地體認環境保護以及經濟發展的關係，並找出符合永續發展的具體方案。

因此，永續發展作為一個規範性原則，要進一步落實在實際的法律及政策面向時，需要透過受此原則所影響的人，共同的審議及同意，以及有所作為才能達成。因為永續性的追求，不僅意謂著追求一套具有生態理性的生產及消費方式而已，它也涉及到對於這些形式所做的集體判斷；它不僅是檢驗在追求特定目的時，所用的方法是否符合生態主張；它同時需要對目的本身，做政治及規範性的集體判斷 (Barry,1996:118)。換言之，實現永續發展的政策意謂著必須犧牲人們現有的生活及消費水平（或至少是北半球富有地區）；一旦實行這些政策，必然要改變經濟、工業、運輸、農業及食物生產的結構；這些結構性的改變，必然會影響人們既有的權利或既得利益。因此透過廣泛的公共支持，是解決環境危機的必要條件 (Achterberg,1993:82)。

另一方面，永續發展同時也意謂著一種世界觀，一種對於未來子孫所展現的道德態度。它表達出我們願意為後代子孫關注多少心力？願意犧牲多少利益？對於其他物種願意做出多少考量？因此這便涉及到對現存的社會組織型態，特別是經濟與生態關係中，我們願意為後代子孫做出多大的改變⁸。這些問題無法用科學的語言表達，但由於它的規範內容，使得它只能是一種政治性的表達。而此一政治表達所展現的不確定性，促使個人必須透過共同審議的過程來凝聚共識；同時此一原則要成為具體的法律及政策，更需要公民的同意以及公民積極參與來加以實現 (Barry,1996:120)。因此實現永續發展的目標，對於社會實際產生的後果相當廣泛，這需要透過在民主制度下，公民積極的關心及參與。因為經驗顯示，任何為了朝向環境永續而必須對生

8. Fishkin, (1992: 80) 則認為，對於符合世代正義原則的種種實踐，必須滿足四個條件：一、這個實踐本身必須具備共識，換言之，它必須受到社會廣泛的支持；二、此一實踐必須是自願性的；三、此一實踐必須滿足個人基本的利益；四、此一實踐必須是自我反思的，換言之，它必須時時地透過自由公平的辯論，持續不斷的進行批判性檢驗。

活方式所做的改變，如果是透過威權的方式，都不足以長久地維持。

由此可知，作為社會實踐的目標，永續發展是一種對話式（*discursively*）地創造，而非一種權威性給定（*given*）的產物。因此對於永續發展的規範意義，以及該如何實踐，都必須基於一種民主的意志形成過程（Barry, 1996: 120-122）。同時永續發展作為一個觸媒，促使政府、專家以及人民集體的合作及參與，一方面可以改變個人從短視的經濟利益觀念中跳脫，轉而追求維持全球存續的生存環境，創造有利於後代子孫生存的長遠政策及投資規劃；另一方面也可以強化每個公民對於環境永續以及經濟發展之間關係的認知，教育出具有生態觀念的公民（Steenbergen, 1994）。

因此永續發展的理念提出之後，如何創造出良好的政治運作體系，便成為討論的重點。在《21世紀議程》（*Agenda 21*）中，我們也看到對人民參與的強調。在該報告中，一方面凸顯強化基本共識基礎的必要性，強調在實現的過程中，需要讓不同利益及少數族群的觀點能被重視⁹；建立起一種能使所有人各盡其力，共享所成的社會伙伴關係，並讓廣泛大眾參與決策過程，知曉及參與任何可能影響其工作與生活環境的決定（Sitarz, 1993: 289）。另一方面則強調平等觀念，除了強調拉小南北之間不平等的差距，以及第三世界貧窮問題之外，平等議題也指涉到關於都市內邊緣族群的工作機會，以及跨世代之間的平等。一旦平等議題需被關注，則在決策過程中建立有效的參與管道，讓不同聲音都能具體反映就成為必須。因此人民的參與，已經成為永續發展的整合部分，不再只是選擇性的附屬品（Baker et al, 1997: 22-27）。

9. 包括新世代、原住民特殊文化傳統的族群、婦女、非政府組織、貿易團體、商業、科學及科技社群以及農民。

三、人民如何參與：自由民主體制的弊端以及電子民主的缺點

在上一節，我們論證了永續發展與民主的關聯性¹⁰。接下來，我們必須處理另一問題：透過什麼樣的民主形式來實踐永續發展？現階段的民主形式能否應付複雜的環境危機？人民該如何參與？在哪一個層次上的參與？是意見徵詢？是制訂決策？還是政策執行？

長期以來，許多環保運動者皆對自由民主制度 (*liberal democracy*) 感到失望。他們認為自由民主制度所強調的是對競爭性選舉、個人自由以及私有財產的重視。對於這些面向的重視，所制訂出的環境政策，是以短期的政治利益為考量，有利於發展者的利益和資本的累積，但是卻以犧牲環境保護為代價¹¹ (Dryzek,1992;Hayward,1996:216)。以下本文將針對自由民主體制的主要面向進行粗略的檢視，並指出其在處理環境問題時，所出現的內在侷限性。

3.1. 自由民主的幾個面向

一般而言，關於自由民主制度的討論，可分為以下幾個面向¹²：

1. 政治行動在滿足選民的偏好 (*preference*)：在一般對民主的理解中，滿足人民偏好，是一個重要的面向 (Sunstein,1988:1543)。傳統民主理論中，

10. 事實上，近年來所多的研究都試圖從各種不同層面來落實永續發展的理念。例如如何在現有的資本主義生產體系下，調和經濟發展與環境保護？有哪些結構性因素需要改變？如果永續發展蘊含一個永續性的生產及消費型態，則此一型態如何實現？有哪些因素需做改變？現有的代議民主或自由民主制能否解決現有環境危機？應該做怎樣的改革？如何可能？公民如何參與的環境的決策？在現代工業社會下的行政官僚體系，應該做什麼轉變？

11. 然而他們不認為中央集權式的管理可以解決，而是認為必須在現有的自由民主體制的架構下做適度的調整，以因應日益複雜的環境生態危機 (Eckersley,1996; Dobson,1996)。自由民主體制之所以無法解決環境問題，來自於其內在假設與環境主義之間，存在許多的緊張關係。

12. 這些關於自由民主的幾個面向本文並不以任何「模式」來說明，而是粗略地指出幾個原則性的特點。此一分類是依照London (1995) 修訂而成。另參考Civic Practice Network網站的討論。

基本上假定每個公民在進入公共領域之前，已經具備固定的偏好順序，同時政治場域的種種行爲，即在於如何滿足選民的偏好。因此民主的一個基本原則，即是平等地考量每一個人的利益¹³（Cohen,1996:100）。通常有效地考量每一個人利益的方法，即是建立一套集體選擇的機制，比方說多數決或是團體協調，透過讓每一個人可以表達或促進他們的利益的方式，來給予每個人的利益平等的考量（Cohen,1996:98）。因此，一個程序被批評為不民主，即意謂著此一程序未平等地考量每一個人的利益。

2. 利益團體代表制：在利益團體的競爭之下，將政治場域視為狹隘定義下，利益之間的競逐，不同的團體都在追求公民的忠誠及支持。一旦公民的利益能被組織，以及尋求利益之間的合作，他們即能對代議士展現壓力。就如同市場機能運作一般，代議士必將反應他所接收到的選民壓力或訊息，而在政治上所呈現的最終結果，即是達致政治上的均衡（Sunstein,1988:1543）。在這樣的思維下，不存在任何所謂「公益」團體，任何團體所代表的都只是特殊利益，即使環保團體以追求社會的公共利益的理由要求環境保護，避免污染，都只是一種追求特定生活方式的利益表達而已（Barber,1995:273），它是否能成為政策，端視於這樣的利益聚集的壓力是否足以影響決策者，成為決策考量的主要依據。

3. 職業政治階級：在當代的民主政治中，由於政治事務日益專業及複雜，公民對於政治事務很難有能力理解及處理，因此政治被視為是專家以及職業政治家的事務（例如政客、競選經理人、遊說客、民調者、新聞工作者、脫口秀主持人）。再加上複雜及專業的科技途徑進入公共行政領域之中，更使得公民對於政治事務參與的失落感更加惡化。公共議題的專業與複雜性，

13. Dahl（1971）即假定民主政治的一個主要特點，即是政府必須不斷地反映被視為在政治上平等公民的偏好。為了達至此一目標，民主體制下的公民具有幾項不可剝奪的機會：一、表達他們的偏好；二、以個別與集體的行動，向他們的同胞與政府，彰顯他們的偏好；三、政府在處理他們的偏好時，必須平等的加以權衡，亦即不因偏好的內涵或來源，而有所差別地加以權衡。這三個機會就構成了民主的三個必要條件。

也使得許多理論家對於公民參與決策感到悲觀，而強調菁英統治的必然性（Zolo, 1992）。這種主張也同樣反映在人們對於環境政策制訂的看法（Press, 1994: 39-54）。

由於環境問題涉及科學的不確定性及科技的複雜性，造成以專家科技為主的政策導向。在許多生態學者看來，應用正確的科技方式並賦予其權力，較之討論是否應該賦予公民參與的權利來得重要。主要的理由即在於科技的複雜性屬於相當專業的學問，非一般人所能理解，專家最能理解及評估環境的風險，以制定出理想的環境政策，將這樣涉及專業及複雜的環境決策，交由一般公民來決定有其危險性。既然我們無法想像有足夠的公民，能夠有效率，負責任以及有能力去管理政策及決定，只好委託給專家。在當今許多環保爭議中，科技複雜性常常成為處理「不要在我家後院」（*NIMBY*）症候群時的主要武器。當對議題爭執不休時，決策者常常會以環境議題的高度複雜性以及科技解決污染及資源使用的能力為理由，來貫徹公權力。

3.2. 自由民主制度的缺失

上述所謂自由民主制度的形貌，引發許多理論家的批判。在批評者看來，這些主張呈現出內在矛盾及限制：

1. 個人的偏好是否是固定的？每個人在進入公共場域之中，是否皆具有確定的偏好？這一假定值得懷疑。同時民主的特點是否在滿足人民的偏好，也都遭受質疑。另一方面，將政治場域的運作，只是狹隘地視為私人偏好的聚集以及利益之間的競逐，將不利於培養以及維持公民對於政治上具爭議性的議題，在尋求正當性解決方案時，所需的道德質素（Knight & Johnson, 1994: 279-281）。

Sunstein 即認為公共利益並非只是各種不同競爭的私人利益的加總，同時偏好並非固定的，而是受到許多因素的牽制：包括偏好表達的係絡（*context*）、現存的法律規範、過去的消費選擇以及文化因素。因此認為民主政府應該滿足或是尊重在所有係絡下人民的慾望及偏好的主張是錯誤的

(Sunstein,1993:197)。換言之，民主政府不應將私人所持偏好作為政治決定的主要基礎，有時政府甚至有義務去介入公民偏好的形成（cf: Ferejohn,1993:231）。

Warren也認為，公民的政治利益或政治能力並非固定不變的，同時它也可能是由制度所決定或塑造。此外，民主不僅是個人成就政治目標的工具，同時也是讓所有參與者學習如何在公共領域中，表達自己所欲追求目標的一種方式。因此，民主值得強調的，不在於促使個人政治偏好及利益的最大化，而在於它具有促進個人自我轉換（*self-transformation*）的功能，透過在公共領域自我治理以及參與的過程中，個人可以發展自主性，並鼓勵公民在利益的選擇¹⁴中朝向共同性（*commonality*）的利益方向做實質的改變，同時將衝突轉為共識（Warren,1992:12）。

因此民主政治的運作，不需要假定每個公民在進入政治場域之前，已經具有固定的偏好；而是假定公共領域可以創造機會，給予公民在透過對話的（*discursive*）過程中，考量多重觀點的情形下，形成、精鍊以及修正他們的偏好，同時使自己理解共同行動的目標。當我們不再假定任何利益都是早已經確定了，而是假定利益轉變可能性的存在時，如何擴大公民審議（*deliberation*），如何提供更多開放的探索過程及機會，讓人民來思索他自

14. 然而不是所有的社會利益都是可以被轉換的。若依照社會利益的性質可以區別為四種：

- 一、是否為個人的（*individual*）或是社會的（*social*）；
- 二、是否為排除性（*excludable*）或非排除性（*nonexcludable*）；
- 三、是否為物質的（*material*）或象徵的（*symbolic*）；
- 四、是否為稀有的（*scarce*）或非稀有的（*nonscarce*）。

他認為可以從三個層次來決定這些價值是否可能轉換：

- 一、獲得或擁有這些價值所產生的衝突層次有多高；
- 二、是否這些利益的價值有賴於社會的互動或承認；
- 三、是否這些價值的獲得需要公共的審議及行動。

他認為他所主張的擴展式民主（*Expansive Democracy*）對於那些需要依賴談話式方式如社會互動、承認、審議及行動所能達成的非稀有性利益，最適合達成自我轉換的效果。對許多環保運動者而言，環境生態體系作為一公共財，相當符合擴展式民主所宣稱的自我轉換功能。

己所選擇的利益及價值，便成爲民主政治運作的重要考量。

2. 公共議題的專業以及複雜性，是否造成公民決策的能力及品質感到悲觀？高度複雜的議題是否透過專家的知識即足以勝任？專家的知識權威是否足以作爲政治上的統治的理由？

事實上，科技專家的科技知識並不必然是證成他們統治政治的理由。專業訓練的結果必然導致其對專業領域之外的無知（Dahl, 1989:67-70）。每一個專家，每一個學者，都有來自其各自的專業背景以及學術訓練，必然也存在特定的世界觀以及由於專業訓練所必然存在的偏見。因此沒有一個科學家是絕對科技中立的，他們的利益及價值必然影響到他們的科學判斷。任何科技專家所做出的政策也都只是許多選擇中的一種而已（Fiorino, 1996:196）。例如在環境影響評估當中，我們看到許多專家不僅對於風險認知的程度上有差異，他們甚至對於是否接受這樣的高風險本身，存在相當的歧見，而這些歧見，並非完全來自於嚴格的科技假設或主張。

正如Walzer（1984：20）在論證民主政治下，如何處理核武政策的看法中所言¹⁵，專家之間並不同意彼此的意見或觀點。在所有的公開辯論中，我們都看得到兩方都有專家，同時許多衝突意見，明顯早於公開論辯之前就已經存在。這些不一致意見，不純粹是只存在科技社群中的科技問題，它也涉及道德及政治選擇的問題。然而任何的政治選擇主要在決定「我們需要什麼？」，尤其是「我們現在需要什麼？」，這些選擇需要我們的常識作爲判斷依據，然而常識很可能是專家所欠缺的。因此當科學家與戰略家深入地專注於他們研究的資料，融入他們思辯的美妙之中，並沿著他的邏輯論證時，卻可能提出一些對我們來說是荒繆的結論（Walzer, 1984:21）。由於科技的發展與使用所造成的風險，必須由整體社會來承擔，所以社會已經成爲一個巨

15. 核武戰略決定真的只是技術性問題嗎？比方說核武戰爭在道德上可以證成嗎？假如不是，嚇阻戰略可以被允許嗎？在什麼環境下，什麼目標是可以被允許的？例如城市或人口集中區可以是核武目標嗎？因此核武戰略本身絕不是單純的工具性知識，他還涉及道德選擇，只要任何政策需要依賴道德判斷，就不是純粹經驗的或科學的考慮。

大的科學實驗室，科學家不能對其實驗結果享有學術上的豁免權。科技專家可以告訴我們，接受此一政策所產生的風險得失以及如何因應；但科技知識無法告訴我們要不要接受此一風險。

此外，Robert Dahl（1997）舉出高度複雜議題的幾個特徵，以駁斥科技統治的主張¹⁶：

1. 所有重要的政府政策及決定，導致的缺點，也許可能，也許不可能勝過它所導致的優點。
2. 關於優點及缺點的認定，本身是一件充滿不確定的事。政策專家所擬定之政策立意雖佳，但對我們而言，不一定是好的政策。
3. 優、缺點從來不是平均地分配於每一個公民之間。
4. 因此每一個複雜的決定所依據的假設，不僅是事實而已，而且包括平等、正義、安全、社區、自由以及其他價值。
5. 所以相信複雜議題可以交由專家，依據科技及科學分析及判斷，即可做出正確決策的看法，是一個極大的錯誤。

因此柏拉圖式的皇家科學院並不存在，沒有所謂的正確或有德性的統治科學；我們無法期待出現所謂道德上或技術上具有能力的護衛者（*guardianship*）（Robert Dahl, 1989:67-70）。

換言之，環境問題複雜性，一方面起源於生態體系中，生物體系及物理體系構成之間關係的複雜性，而對這些關係的解釋，是呈現開放的並無定論。另一方面，環境問題的複雜性，也起源於人們對於生態體系所展現的社會、經濟價值認知的不同，包括資源、美學、心靈、歷史、社會、空間感以及生態本質的價值。而這些價值所賦予環境的意義，並非生物體系及物理成分的加總所能比擬的，也非單由科技知識所能理解的。

16. 另可參考Gutmann & Thompson（1996: ch4）。

3.3. 電子民主的優缺點

除了專家政治的訴求之外，在許多人看來，為了導正自由民主制度無法解決環境問題的流弊，唯有透過人民的直接參與來改善，亦即治療民主的良方即是更大的民主¹⁷。在這種民主觀之下，政治決定必須依據人民直接多數決的決定，同時強調由人民直接做決定，比起代議士所做的決定還來的民主。在當代，這種民主觀以許多形式呈現，例如當前民意調查的優勢地位、脫口秀民主、公民複決、政黨初選制，都可稱為此類民主的形式。這個模式有幾個特徵：

1. 強調人民直接參與政治過程，例如以公民投票方式參與決策；
2. 電子媒體作為政治競爭的主要場域；
3. 民意調查成為人民立即反映意見的重要管道（Fishkin, 1995a:105）。

尤其在所謂新興媒體的發展下，加深了許多人對於電子媒體提供人民直接參與公共領域管道的信念。Dahl（1989:338）認為在如何拉近專家與公民在知識與資訊取得落差的問題上，可以透過傳播資訊管道的技術來促成，使得公民有更多的機會及管道取得政治資訊，並對政治事務表示意見。大眾傳播媒體不僅使得每一公民在最短的時間內，取得對公共議題所需的資訊；同時也可以擺脫空間的隔絕，直接和專家或政治人物面對面進行討論。

因此近年來對於電子民主（*teledemocracy*）的討論相當熱絡。在許多人看來，在現今的環境下，要如同希臘雅典或新英格蘭城鎮會議一樣，讓所有公民聚集起來面對面（*face to face*）討論已經不可能，然而透過新的科技，可以連接公民之間以及和政治領導人之間的距離。因此電子民主的理念即利用互動的衛星聯播網、廣播、電視的現場扣應等方式，提供人民表達意見的

17. 例如Fischer（1992;1995）認為必須以參與式民主途徑來取代過去解決環境爭議的模式。此一途徑點出兩個重要面向：

- 一、促使人民重視政策分析的過程，同時可以對許多錯誤的前提及假設提出質疑。
- 二、透過人民的決策參與，將有助於對研究發現的可信度及接受度，以解決長期以來「不要在我家後院症候群」所帶來的對決策的不信任。

管道，以及參與政治過程的機會。

電子民主確實展現出許多優點。例如幫助人民的聲音持續地發出，促使政府對其政策負責任；另一方面也可提供管道，促使那些未曾參與政治的人有機會參與，培養公民參與政治過程的能力；新科技可以同時間傳達許多的資訊，跨越時間及空間的距離，使人民能連結在一起。此外，電子媒體可以確保每個公民平等享有接近使用媒體的權利，同時有利於公民在議程設定上的方便，不需透過傳統的守門者，如報社編輯¹⁸、電視主持人的中介，民眾往往可以直接對其關心的問題表達心聲。例如在許多現場扣應的節目中，民眾可以直接詢問現場來賓，表達他的讚賞或批判意見，甚至透過所謂現場語音系統的投票方式表達意見，政治人物可以獲得立即的民意，作為其參考的依據。因此電子媒體提供人民更多資訊及教育公民的機會，也拉近了選民與政治人物之間的距離。

儘管直接民主形式以及新興電子媒體無遠弗屆的影響力，提供了人民直接參與的管道，然而直接公民投票式的民主，並不能解決代議制度的流弊，反而因剝奪了公民審議的機會，使得決策品質受到影響（Press,1994:20）。因為在這些民主形式之下，政策問題都被過度簡化，人民只能在設定的選項中作選擇，我們看到的是一個個孤立原子式的個人，基於較少互動以及反思的情形下，對議題做出反應。各項決策結果的正當性，也依據選民數量的多寡來決定，而無視於對決策品質的要求，造成我們處理複雜公共問題的能力日益降低，同時也使得政治人物巧妙地迴避對此爭議性議題所應擔負的政治責任（Press,1994:21；Fishkin,1995a:104）。

另一方面，儘管電子民主提供了人民參與政治的許多途徑，然而電子民主也呈現出許多缺點：London（1995）即認為電子民主所呈現的只是意見的

18. 在過去平面媒體也提供許多讀者投書的版面，提供人民表達心聲的管道。然而受限於平面媒體的版面問題以及報社本身立場問題，以及投書者所需之基本知識及文字能力，而使得參與者受到侷限。然而電子媒體可以擺脫這些缺點，使得參與的層面相當廣泛，我們從許多扣應節目中各階層民眾的反應可以得知。

聚集 (*aggregate*)，而非透過討論而形成的公共意見；同時這種意見呈現的方式，容易流於獨白式的意見陳述，而缺少進一步討論的可能性。因此科技本身所帶來的速度及效率，不一定使人民對此議題的理解及審議有幫助，它可能造就了更多表達意見的機會，但不一定能使人民對此議題有更深入的瞭解。此外，這種透過電視立即的公民投票設計，無法提供人們作理性的辯論及對話的空間，同時電視的投票不能反應確切的民意，因為表達意見的樣本，並不符合一般民意調查過程中所強調的代表性，顯示的數據不宜做過度的詮釋。因此大眾傳播媒體的發展，如果無法提供人民對議題進行理解及審議，則大眾媒體不一定有助於民主，還可能對民主產生傷害 (Dahl, 1989:339; Barber, 1997:225)。

除了電視語音投票的問題之外，在一般民意調查的過程中也出現了許多的弊端。一般的民調是試圖忠實地反應民眾所想的，不論他們是否經過反思或對此議題知道或注意。然而在許多情況下，人民卻很少有動機去瞭解民調中所呈現的問題。因此儘管民意調查提供人民表達意見的機會，然而這些意見表達的機制，卻造成兩種主要的缺失：

1. 理性的無知 (*rational ignorance*)：這是政治學者 A. Downs 的論點。假設我的一張票只是所有選民中的一小部分，為什麼我要花費時間、精力去瞭解公共政策的資料，以及不同候選人的政治立場呢？更何況，每一個人的意見只是數十萬選票中的小部分，不太可能對實際結果造成多大的改變。換句話說，在現實的遊戲規則中，每個公民並沒有太多機會誘因，去從事我們心目中認為理想公民應該做的行為 (Fishkin, 1991, 1995b:21-23)。

2. 民調上常出現的不表態：Phillip Converse 認為，在許多的民調中，大部分的民眾是不具有態度的 (*non-attitude*)，他們對民調的回答是一個類似擲銅板的隨機反應 (Fishkin, 1995b:82-83; 徐永明等, 1997:3)。我們常常發現許多意見並不存在。公民即使對問卷所提問題沒有意見，仍常常認為有義務在許多意見調查中給一個答案。因此在許多調查研究中，儘管對於「什麼意見確實不存在」以及「什麼意見難以測量」仍存在爭議；但是大部分的人都

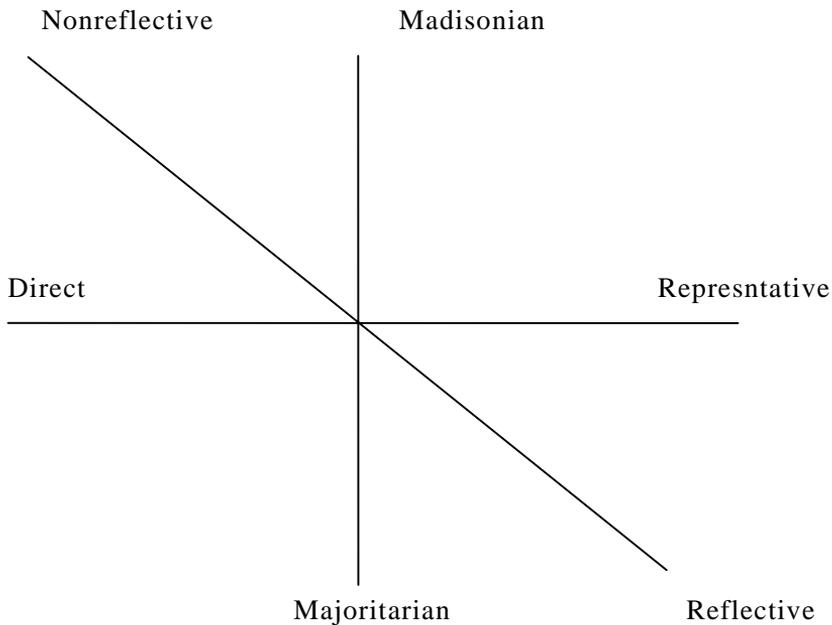
同意，在許多情形下，民意調查中所顯示的意見，事實上可能是虛幻的，或者是有些意見未受到平等的關注。

因此不論是電子媒體或民意調查，儘管提供民主政治的運作許多新的方式，但卻可能帶來不利於民主的發展。

四、民主、審議與正當性：審議式民主理論初探

在上一節中，我們大致描繪出在自由民主制度的缺失以及電子民主提供人民參與管道，促進民主發展的潛能，以及對民主品質帶來的潛在威脅。在這一節中，我將進一步闡釋審議式民主的基本理念。

我們可以下列的圖表來說明：



此圖表引自於 Fishkin (1991:43)

南北象限為「麥迪遜民主對多數決民主」。所謂多數決民主，意謂著在此一民主模式中，多數的意見佔有的重要性。所謂麥迪遜民主¹⁹意謂著限制多數決重要性的程度（亦即避免多數專制）。東西象限為「直接民主對代議民主」。它意謂著公眾直接參與決策的機會，或者官員依公眾意見來作為的程度有多高。西北象限是指決策場域中審議對非審議的程度，也就是在決策過程中，任何參與者所持有的分殊意見，能在討論過程中呈現出來的程度²⁰。如果我們越往西南方移動，我們就愈朝向非審議性面向移動，也就是在人民缺少機會和動機去思考該如何行使權力的條件下，賦予人民相當多的決策權。這個結果就造成現今許多大眾民主的樣態，也就是缺少人民審議的民主模式。

在這樣的思考方式之下，忽視審議的面向，迫使我們只能在兩種選擇中作抉擇：強調政治上平等，而將決策權力交給相對上較沒有能力的公民，或者體認政治上不平等的必要性，同時將決策權力交給相對上較有能力的菁英。然而我們是否只能在這兩者之中作抉擇？

在晚近的民主理論研究中，主張唯有強調審議的重要性，我們才能擺脫這一困境（Cohen,1989; Fishkin,1991）。所謂審議式民主的核心觀念，主要透過公民之間在理性、反思以及公共判斷（*public judgement*）的條件下，共同思索公共的問題以及公共議題的解決方案。換言之，它試圖解決一個重要的問題：如何建構出一種在各方皆有意願理解彼此價值、觀點及利益的前提下，共同尋求公共利益以及各方均可接受方案，並重新評估界定自己利益及觀點的可能性，以真正落實民主的基本價值（Bohman,1996）。

Gutmann & Thompson認為審議式民主的核心觀念是「當公民或是他的代

19. 可參考Dahl（1956）的說明。

20. 因此所謂非審議性指的是一、論證的不完全性（*incompleteness in the arguments*），以致於他人未能理解。二、機會的不完全性（*incompleteness in the opportunities*），使得參與者對於不同意見及立場未能做充分的回應。三、知識或能力的不完全性（*incompleteness in the knowledge or capacities*），促使參與者對於他人所持觀點或主張未能充分理解。

表對他者的意見在道德上不同意時，他們應該持續地理性討論，以達到雙方皆可以接受的決定」。因此審議式民主提倡理性的討論及相互尊重，即使最後討論的結果，並未達到共識。審議式民主的構成包括三個基本原則²¹：1. 公開性 (*publicity*)：公民及政府官員需要公開地合理證成他們的行為 (Gutmann & Thompson 1996:95; Bohman,1996:25-28)；2. 責任性 (*accountability*)：民主政體的政治人物必須對其人民提出交代 (Gutmann & Thompson 1996: 128)；3. 以及互惠性 (*reciprocity*)：亦即「公民可以理性、互惠地思考、並共同認知到一個道德上值得尊重的立場，即使在他們看來這個立場在道德上是錯的」(Gutmann & Thompson,1996: 2-3) 此外，審議式民主程序的運行，需要透過法律及政策尊重個人的基本自由 (*basic liberties*) 以及提供所有的基本及公平的機會 (*basic and fair opportunity*)。

審議式民主成功的標準不在於所有人都對結果表示同意，而是所有的參與者都充分的信服彼此繼續合作的意願。所以成功的標準在於透過共同的行動，參與者皆理解到他們事實上對此議題有所貢獻，同時影響了結果，即使他們對結果可能並不同意。因此審議式民主不在追求一致的同意；而在追求對共同問題與衝突的持續對話過程中，使得爭議的各方願意保持持續合作的可能性 (Bohman,1996:6)。

4.1. 民主審議與正當性

因此，不同於自由多元主義 (*liberal pluralism*) 的政治理論家，審議式民主並不主張每個公民當他們進入公共領域之前，已經具備固定的偏好順序，而是假定公共領域可以創造機會，給予公民在透過論述的過程中，考量多重觀點的情形下，形成、精鍊以及修正他們的偏好，同時使自己理解共同

21. 其他學者也提出類似的條件。例如Fishkin (1991) 則舉出三個條件：政治平等 (*political equality*)、非獨裁 (*nontyranny*)，以及審議 (*deliberation*)；Fishkin (1995) 則又提出第四個條件：參與 (*participation*)。而Bohman (1996:35) 則舉出非獨裁 (*nontyranny*)、平等 (*equality*)，以及公開性 (*publicity*)。

行動的目標。因此審議式民主意謂著擴大公民審議 (*deliberation*) 的機會，這是一種對利益及價值選擇開放的探索過程，而非一種對已經確定的立場加以認可或批准；同時他存在一種轉變利益的可能性，而非假定任何利益都是已經確定的。

進一步來看，面對上述的問題，審議式民主企圖使公民的各種不同聲音都能進入政治場域之內，對公共事務能夠表達意見，而非只是粗略的「匯集」 (*aggregate*) 所謂公共意見，或是狹隘的透過投票來擁護或主張某種意見，或是只能透過體制外進行抗議 (Bohman,1996:8)。審議式民主的目的在培養出負責任的公民，在做任何政治決定之前，都能理解議題的複雜性，認知其他團體的合法性利益，培養共有主權及共同行動的集體意識 (Bohman,1996:197-236)。

另一方面，審議的過程本身即是一種政府正當性 (*legitimacy*) 的主要來源之一，因此也是一種回應統治危機的重要資源和基礎 (Manin,1987; Cohen,1989; Habermas,1996; Benhabib,1996)。民主的正當性必須來自於所有人對於共同關心的事物，在自由且不受限制的公共審議過程中達成。例如 Benhabib 即將民主界定為：

在社會上的主要制度中，一種組織集體及公眾權力運作的模式，此一模式的運作是基於一個原則，即所有影響集體福利的決定，都應是所有被視為道德及政治上平等的個人，透過自由及理性審議的程序所得的結果 (Benhabib,1996:69)。

因此所有被視為公共利益的考慮，都起源自自由及平等的個人，在理性及公平的情形下，集體審議的結果。集體決策的結果愈符合此模式，則正當性更充分。由於在民主政治中，正當性的基礎來自於所有人民義務性的服從，人民之所以履行此一義務，是假定他們的決定是在一個公正的起點上，平等的表達了所有人的利益。而此一假設要能成立，必須這些決定在原則上開放給自由且平等的公民，在適當的公共審議的過程中獲得的 (Benhabib, 1996:69)。

4.2. 民主審議與個人自主性

此外，公共審議也蘊含對個人自主性的保障（Gutmann, 1993: 140-141）。因為在政治的運作中，我們不可能期待每一個政治家或民意代表完全是利他的奉獻，完全站在全體利益的角度來思考公共政策及國家未來施政的方向，而未顧及自己的私利或反應利益團體的利益。因此唯有個人對公共事務保持謹慎的關心，必要時積極的投入，個人才能享有自由以及追求個人的目的及價值。從這樣的角度看來，個人自主性的保障蘊含著公共審議的必要性，而個人自主性的實現也唯有在民主制度中才有可能。民主、自主和公共審議密切不可分。因此，民主政治不僅意謂著由人民來統治（*rule by the people*），而應是由人民審議地統治（*deliberative rule by the people*）；唯有人民透過公開而自由的討論過程，以達到彼此可以接受的判斷與共識，任何政治決定才能取得正當性。

然而審議式民主，並不必然否定代議制度的存在。在民主制度下，公民必然委託許多事交由政治人物來處理。但我們必須強調的是，我們有權決定哪些事是否委託代表，同時我們也必須要求受託者必須對此負責（*accountability*）。當人民無法使那些受人民之託行事的政府官員，對他們所做的政策負起應有的責任時，每一個人的政治自主性事實上已經受到侵犯（Gutmann, 1993: 149）。因為我們日常生活所做的種種選擇，必然受制於這些政治人物所做的政治選擇。在一個民主制度下，自主的公民能夠評估生活中所決定的種種選擇，包括那些委任他人執行的選擇，因此個人自主性必須靠實際的行動宣稱來保障。

因此審議式民主並非天真地回歸直接民主的理想，它仍重視代議制度之下政治人物與公民的分工，但是特別強調人民必須有共同討論、理性說服的機會，以達成合理的政治判斷；同時要求政治人物必須對其政治決定負責。因此審議式民主強調公共審議的可能性，而非只是大眾意志的表達。她可以反應及表達出個人的自主性，一方面透過個人理性的說服，形成共同的政治生活，一方面透過集體審議所形成的意志，要求政治人物回應，同時對他的

回應負起責任（陳俊宏，1997）。

五、審議式民主的實踐

近年來關於審議式民主理論的探究在歐美國家逐漸受到重視。我們看到許多大學或研究機構都在做相關的研究²²。然而在理論的反省中，也出現相當多的批判²³；許多假設仍須透過實證研究才能證明。然而這樣的思考方向，對於現今紛擾的政治運作，確實提供一個新的角度。因此在具體的實踐過程中，審議式民主理念已在當今美國關於全民健康保險政策，福利政策，環保政策以及社區安全等公共政策面向中落實²⁴。

以 Fishkin (1995a; 1995b) 最近所做的審議式民意調查 (*The Deliberative Poll*) 實驗為例，他的實驗是希望以審議式民主的精神，調整且轉換當前有助於彌補代議民主不足的幾個可能方式，如人民的直接參與、電子媒體促進人民參與的積極作用以及民意調查的功能，期望他們能促進更具深度及廣度的審議民主形式。

在他看來，現今一般的民調的目的是忠實地反應民眾所想的，不論他們是否經過反思或對此議題知道或注意。而所謂審議式的民調，則是營造一個假如人民有更多適當的機會去思考此議題時，人民應該思考什麼議題的環境

22. 例如美國德州大學奧斯汀分校 James Fishkin 教授所主持 *The Center for Deliberative Polling*; 美國加州大學聖塔芭芭拉分校所主持 *Government & Politics on the Net Project* University of California, Santa Barbara; Bajamin Barber 教授所主持 *Research on Deliberative Democracy* at Rutgers University; 加州大學大衛分校 Geoffrey Wandesforde-Smith 教授所主持 *The Davis Deliberative Democracy Project* at the University of California, Davis; 奧勒岡大學 Ed Weeks 教授所主持 *Deliberative Democracy Project* at the University of Oregon; 其他相關的研究單位包括 *Americans Talk Issues Foundation*; *National Issues Forums*; *The Civic Practices Network Advisory Board*.

23. 關於審議式民主遭受的批判與挑戰，以及如何回應的議題，本文將另文處理，不在此贅述。可參考 Elster, 1984; Young, 1996; London, 1995; Bohman, 1996: ch4; Knight & Johnson: 1994; Sanders, 1997: 349。

24. 可參考 *The Civic Practices Network Advisory Board* 網站的討論。

(Fishkin,1995a:107)。一般民調是描述性的 (*descriptive*)，它立即性地呈現出未經反思的大眾對相關議題的偏好；審議式民調是規約式的 (*prescriptive*)，他反映出在某些特定的條件下，人民值得聆聽的意見 (Fishkin,1995a:107)。這個實驗分別在英美兩國進行多次。以在英國的例子：主要在討論對於日益提高的犯罪率該如何解決，以及面臨歐洲整合的時刻，英國的未來該往何處去的問題；在美國則針對 96 年總統大選期間對於政策以及政見的檢視。在英國，進行的步驟是 (Fishkin,1995b:177-181)：

1. 在考量性別、年齡、階級、城鄉、教育、地理位置、等各種變數下，從四十個選區中，針對全國成年選民，隨機抽出 869 個樣本，並依樣本對此議題的意見先作初步調查。在做過初步調查，並考量上述相關變數之後，從中選出 300 人，盡量能考量相關變數的影響，並使各種不同意見皆能平均的顯現在樣本選擇之中。
2. 將樣本集中於曼徹斯特幾天的時間。在這段時間中，每個人可以獲得與主題相關的各種問題以及資訊。
3. 在檢閱資料的過程中，參與者可以和專家以及持不同意見者進行面對面 (*face to face*) 的溝通及質問。每個人因參加此會議所需費用或損失，包括每日工作所得，皆由主辦單位補助。
4. 最後，進行一場和專家學者面對面 (*face to face*) 討論及辯論的公聽會，並經由電視作全國性現場立即轉播。
5. 討論之後，立即對樣本作民意調查，並隨即公布會議前以及會議後，民意調查改變的結果。

爲了避免有人質疑是否在討論的過程中，會受到高學歷以及具豐富知識及表達能力的人所主導，因此在問題的設計上盡量簡明，並將專業的語言轉換成一般常民使用的語言，使得參與者在作判斷時不會有社會壓力。同時在討論過程中由訓練有素的專業主持人 (*moderator*) 來關注會場，協助民眾使用自己的常民語言，陳述問題、檢驗問題、技術分析以及理解何種議題對其的重要性，同時並防止任何人支配討論的進行。

在這樣的情境下，由於被選擇的樣本不再只是數百萬選票中的一票，而是幾百個樣本中之一，使他有更多的理由去理解更多政治資訊、去分析各個衝突的主張，可以克服人民理性的無知。同時透過這樣的設計使得公民能夠獲取更多的資訊，同時有更多機會去辯論及反思相關議題。

誠如上節所言，我們並非只能在專家政治以及大眾民主之中作抉擇，因此我們必須發展一個過程，使得公民及民選政治精英能夠對一些基本的選擇方案，以及方案本身所蘊含的價值所造成的後果，能夠有反思、審議及作決定的機會。因此儘管審議式民主在理論上仍出現許多待解決的困境與難題，同時具體的實驗成效如何，尚在未定之天，但目前為止，至少提供一個值得進一步探索的方向。

六、初步建議

民主不僅是要選人，也要選事。我們有權決定哪些事是否委託他人，同時必須要求受託者必須負責（*accountability*）。在一個民主制度下，民眾能夠評估生活中所做的種種選擇，包括那些委任他人執行的選擇。透過種種選事的過程，使民眾能真正關切並熟悉公共事務，進而全面提升民主水平。然而選事之前，必須透過公開的辯論及審議過程，讓各種不同甚至衝突的意見皆能呈現，這種公開思辯審議的學習過程，正是民主訓練的重要學習過程（黃武雄,1997）。如果，環境保護不僅僅是政治家的責任，對環境議題的發言權也不是科技專家的特權，而是我們每一個人都共有的權利與責任，我們不僅有權利參與討論環保議題，更有權利決定環境政策。那麼，我們應該如何參與？現在的制度能不能滿足我們參與的需要？什麼樣的制度設計可以保障我們在決策過程中的參與權與決定權，並提供集體審議的機會？

儘管審議式民主的理論與實踐仍在發展中，然而至少目前為止，這一方向仍有探究的價值。尤其當政治社會的運作，不再僅於探討如何有效且公平地分配社會資源（*social goods*），同時必須探討對於社會所產生的垃圾與各

種廢棄物等不可欲的社會惡物 (*social bads*) 如何分配、以及資源擷取之後的生態後果由誰擔負的問題時，這些問題都必須透過強化其民主的合法性及正當性，才足以解決 (Fischer, 1995: 166-168; 紀駿傑, 1997: 13)，而審議式民主正可作為探詢此類問題的思考方向。

以目前「拜耳設廠爭議」、「濱南工業區開發案」或是以往的「核四爭議」中我們看到，行政機關進行核可決定的行政程序，無法如同先進國家一般較為公開，也較容許各方參與論證，乃是當今具爭議性的公共政策，無法進行理性辯論，而在街頭抗議或運用政治力於議會強力表決的主要原因 (葉俊榮, 1998)。有鑑於此，我們應該在政策決議過程中，建立適當的審議機制，使得人民在作決定前對議題有深刻的瞭解同時使得各種不同的聲音皆能在決策過程中顯示出來。以下本文將提出幾個建議：

1. 確立環境影響評估委員會的超然獨立地位：在現階段的「環境影響評估法」的規定中，對於可能影響環境之開發行為或政府政策，均應進行環境影響評估。而『環境影響評估委員會』為環境影響評估審查的最終權力機關，對於環境影響評估的審查具有最後的決定權。除相關單位成員為當然委員之外，其餘三分之二為具有學術專長及實務經驗的專家學者。

儘管如此，由於「環評會」隸屬於環保署，位階原本即不高，加上政府決策體系的混亂，委員會的運作往往受到許多的限制。以「濱南工業區開發案」為例，從環保署官員到行政院高層都不避諱的說，此開發案要不要做，必須等到全國能源會議，就國家未來「產業政策」進行討論之後，才会有結論。然而「產業政策」或「能源政策」的制訂，固然可以作為未來重大開發案興建與否的重要指標，然而一個開發案對現有環境所產生的污染，並非必須依賴這些政策制訂後才可確定。否則，如果「環評會」決議「濱南工業區開發案」，會造成台灣環境無可彌補的傷害，但政府在能源政策或從產業觀點上，評估該案有其開發價值，則環保署該如何面對此結果？儘管日前立法院已經決議在能源會議召開之前，不進行任何相關環境影響評估，然而為了建立日後環評會的公信力以及專業權威性，環境影響評估的過程，應獨立於

任何壓力之外，不預設立場，以建立超然的地位，才能強化民眾對委員會運作的信任與尊重。

2. 將是非題轉為選擇題：現階段的環境影響評估分為「環境影響說明書」和「環境影響評估報告書」兩個階段，然而在現有的審查過程中，缺乏民眾表達意見或參與的管道。

在第一階段過程中，民眾除了從公告與公開說明會獲知結果之外，並無影響決策的機會，只能在第二階段表達意見。然而在許多時候，對於此一方案及其帶來的風險的接受與否，早在第一階段已經出現，但人民卻只能就「同意」與「不同意」之間作二擇一，而無法在許多的方案中做選擇。

比方說在核四爭議案中，我們僅能在「在現有的能源需求之下，你同意不同意興建核四廠？」做出同意或不同意的意見，卻無法進一步探索「在現有的能源需求之下，我們需要開發何種能源來加以因應？」換言之，在未能探索能源開發的其他途徑下（如水力、火力、天然氣、太陽能等），環評會僅能就核四廠興建可能產生的衝擊，作環境影響評估，而我們只能在這個基礎上，就核能政策做認可及決定。

同樣的，在現階段的「濱南工業區開發案」中，我們也看到同樣的情形。在現有的程序下，民眾並無影響決策的機會。儘管反對該案的一方也提出「七股休閒觀光漁業開發案」、「南部國際機場興建計畫」對案來因應，然而並無法透過正常的程序，讓民眾在這幾個方案中做公開的審議及溝通。支持或反對的各方，就如同等待放榜的心情一樣，只能在最後得知政策的結果。當民眾的意見並未反應在最後的決策結果時，體制外的街頭抗爭便在所難免。

因此爲了力求在環境影響評估過程中，既尊重專家所做的專業判斷，又顧及民眾對其利益與價值有表達及參與的權益，在面對未來的環保抗爭時，政府在進行任何對環境有所影響的重大開發或是國土規劃時，或是在開發案申請過程中出現「重大爭議」，無法透過正常的代議程序解決時，能否在第一階段環境影響評估過程之前，先由環境影響評估委員會，對於開發可能引起的重大爭議點，提出一份清楚的報告。正如上述所言，科技專家可以告訴

我們接受某一政策所產生的風險得失以及如何因應，但科技知識無法告訴我們要不要接受此一風險。因此在該報告中，必須完全且清楚的描述一個以上主要的可能途徑，以及各個途徑的利弊得失；同時必須對每一個可能途徑所產生的長期成本作最好妥善的評估。換言之，這份報告並非提供一個解決的答案，而是提出一份對所有議題所涉及的層面，全面性且清晰的報告。換言之，議題設定不再只是單一選項，而是多重選項。

例如政府在決定是否興建核四廠時，必須先由該委員會針對台灣現有能源需求量、未來能源的需求與供給、現有能源開發途徑、各種能源的成本以及風險，各個選擇途徑產生的利弊得失，作出一份詳細的分析與評估報告。同樣的，假若在未來發生類似「濱南工業區開發案」時，當民眾對於該案產生重大爭議時，也可組成類似的委員會，廣納各種不同的替代方案，並針對各個開發案的長期成本以及環境衝擊進行分析，並提出一份可供爭執的兩造，審議及討論的基礎。

同時在該報告中，必須將所有涉及專業和科技的語言，轉換成一般常民使用的語言，使各個不同階層的公民都能容易的理解。因為公民分屬各種不同階層及知識水平，同時每一個人對於任何方案決定後，對她的利益產生何種影響，都有知的權利（*right to know*）。因此為了有助於民眾在做決定時，能盡可能排除知識及資訊取得上的障礙，委員會必須找出許多有助於民眾接觸的溝通管道來傳播這些資訊，以適應每一個公民的能力，有助於人民能夠審議地做出判斷。這種強調分工，既尊重決策者以及專家的知識及專業性，同時擴大議題設定的範疇，廣納民眾的意見，並使民眾有選擇的機會，經過集體的社會學習（*social learning*）過程，或許有助於現階段環保抗爭中，政府官員、專家與民眾之間角色衝突、互信不足的問題。

3. 審議式民意調查：在這一報告出爐之後，可依上述審議式民意調查的構想，用科學樣本抽樣方式，選出幾百名的公民來審議報告書所提出的這些方案。同時在討論過程中，由訓練有素的專業主持人（*moderator*）來關注會場，協助民眾使用自己的常民語言，陳述問題、檢驗問題，同時防止任何人

支配討論的進行。並透過電子媒體的傳送，使民眾皆有機會對此議題在經過慎思熟慮之後，做出最後的判斷。而審議式民調所做出的結果，也可以成爲未來進行協調、溝通及決策的參考依據。

在過去的環保爭議中，儘管媒體或是民意調查，常常做爲人民意見表達或政府單位徵詢民意的主要途徑。然而一方面由於對立的雙方彼此互信程度不足，一方面又因媒體或民意調查所呈現的民意被過度的詮釋及解讀，使其發揮提供資訊、反應民意的功能大受影響。

以最近的「拜耳爭議」中，由全民無線電視公司所做之立即轉播，在過程中，我們看到兩造的情緒宣洩大於意見溝通。從一開始雙方的劍拔弩張、各抒己見，到引發民眾質疑其公信力以及是否及符合省議會決議之公聽會的效力，導致最後的不歡而散，電子媒體並未發揮審議的功能；而現場立即的電視投票數字，被不斷的過度引用及詮釋，也無助於我們對於民意真相的瞭解。由此看來，電子媒體或民意調查的功能必須做調整，而審議式民意調查的方式，提供電子媒體發揮審議功能的機會，也許可以作爲未來參考的指標。

七、結 論

面對生態危機的年代，我們必須建立一個橋樑，一方面促進公民對於其種種消費行爲造成的環境後果有更深的體認，提供改變其偏好的可能機會，一方面提供公民針對種種相關知識，審慎地在許多決定中作痛苦的抉擇。因爲對於高度複雜性議題的決定，不能全交由專家來決定，專家的責任在於發揮其專業領域所學，提供人民許多的選擇方案，而最後應該選擇哪一個方案，應交由全體人民來做決定。因此如何在制度上做有意義的改變，以提供人民更多審議的機會與管道，便是值得探究的課題。

本文試圖透過當代西方審議式民主理論的討論來理解環境議題的解決，一方面強調科技專業對一般大眾發揮的啓蒙作用，同時強調公民參與決策的重要性，並在制度的設計上，增加公民對於一些基本的選擇方案，以及

方案所蘊含的價值所造成的後果，能夠有反思、審議及作決定的機會。當然任何的民主程序不必然蘊含何種結果，本文也不敢確保透過審議式民主理念的落實，必能帶來對生態有利的政策結果。然而民主所體現的個人自主性、基本權利以及政策正當性等價值，更是我們所不能忽視的面向。另一方面，這種透過當事人參與在具體的生活情境中，共同解決及面對生活問題的過程，本身就是一種社會學習的機制，它不僅注重於短期的政策後果，也在於透過反省、批判及審議的過程，進而產生行動，體認社會變革及公共利益的重要性，而這是一個提升民主品質（*the quality of democracy*）的漫長過程。當台灣現今制度無法保障美麗家園免於財團的掠奪，免於發展主義迷失的衝擊；當政黨競爭已無法回應人民的需求；審議式民主的構思，或許可以提供我們另一種思考方向。本文僅是此一課題的初步嘗試，未來更需進一步深入的探究。

參考書目

- Achterberg, W, 1993, "Can Liberal Democracy Survive the Environmental Crisis? Sustainability, Liberal Neutrality and Overlapping Consensus" in A.Dobson & P.Lucardie (eds) The Politics of Nature: Explorations in the Green Political Theory: 81-101, Routledge Press.London & New York.
- Achterberg, W, 1996, "Sustainability and Associative Democracy" in Lafferty, William. M & James Meadowcroft (eds) Democracy and Environment: Problems and Prospects: 157-174, Edward Elgar.
- Baker, Susan; Kousis, Maria; Richardson, Dick and Stephen Young(eds), 1997, The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice Within the European Union. Routledge Press.London & New York.
- Barber. B, 1995, "An American Civic Forum: Civil Society Between Market, Individuals and Political Community" in E.F Paul; J.Paul & Fred.D. Miller

- (eds) The Communitarian Challenge to Liberalism: 269-283.
- Barber, B, 1997, "The New Telecommunications Technology: Endless Frontier or The End of Democracy?" in Constellations Vol 4 (2) : 208-228.
- Barry, J, 1996, "Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy" , in Brian Doherty & Marius de Geus (eds) Democracy and Green Political Thought: 115-131, Routledge Press. London&New York.
- Benhabib S, 1996, "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy" in Benhabib S ed, Democracy and Difference: 67-94. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Bohman, 1996, Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy in MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England.
- Cohen J, 1989, "Deliberation and Democratic Legitimacy" in Hamlin A and Pettit P (eds) The Good Polity: Normative Analysis of the State: 17-34, Oxford: Basil Blackwell.
- Cohen J, 1996, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy" in Benhabib S ed, Democracy and Difference: 95-119. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Dahl, R ,1956, A Preface to Democratic Theory Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R, 1971, Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahl, R, 1989, Democracy and Its Critics. Yale University Press.
- Dahl, R, 1997, "On Deliberative Democracy: citizen Panels and Medicare Reform" in Dissent: 54-58.
- Dryzek J .1990. Discursive Democracy Cambridge University Press.
- Dryzek, John.S, 1992, " Ecology and Discursive Democracy: Beyond Liberal

- Capitalism and the Administrative State” in Capitalism, Nature, Socialism, 3 (2), June: 18-42.
- Eckersley, R, 1992, Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach, London: UCL Press.
- Eckersley, R, 1996, “Greening Liberal Democracy: The Rights Discourse Revisited” in Brian Doherty & Marius de Geus (eds) Democracy and Green Political Thought: 212-236, Routledge Press. London & New York.
- Elster, J, 1984, “The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory” in J. Elster & A.Hylland (eds) Foundation of Social Choice Theory : 103-32 Cambridge University Press.
- Fishkin, James, 1991, Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform, Yale University Press, New Heaven and London.
- Fishkin, James, 1992, “Justice Between Generations” in P. Laslett & J.Fishkin (eds) Justice Between Age Groups and Generations: 62-83, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, James, 1995a, “Bringing Deliberation to Democracy” in R.P.Churchill (ed) The Ethics of Liberal Democracy: Morality and Democracy in Theory and Practice: 101-110, Berg Publishers Press.
- Fishkin, James, 1995b, The voice of People: Public Opinion and Democracy Yale University Press. New Haven & London.
- Fischer, F, 1993, “Citizen Participation and Democratisation of Policy Expertise” in Policy Science, Vol26: 165-187.
- Fischer, F, 1995, “Hasardous Waste Policy, Community Movements and the Politics of Nimby: Participatory Risk Assessment in the USA and Canada” in F.Fischer&M.Black (eds) Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future: 165-182, ST. Martins Press.
- Fiorino, Daniel.J, 1996, “Environmental Policy and the Participation Gap” in Lafferty,

- William. M & James Meadowcroft(eds)Democracy and Environment: Problems and Prospects: 195-211, Edward Elgar.
- Gutmann. A, 1993, "The Disharmony of Democracy" in J.W.Chapman & I.Shapiro (eds) Nomos xxxv: Democratic Community: 126-160, New York University Press
- Gutmann. A and Thompson D., 1996, Democracy and Disagreement Princeton University Press.
- Habermas, 1996, "Three Normative Models of Democracy" in Benhabib S ed, Democracy and Difference: 95-119. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- Hardin, G, 1968, "The Tragedy of the Commons" in Robert Goodin(ed)The Politics of Environment: 279-284, Edward Elgar Press.
- Hayward M, Bronwyn, 1996, " The Greening of Participatory Democracy: Reconsideration of Theory" in F.Mathews (ed) Ecology and Democracy : 215-236 Frank Cass Press London. Portland.
- Heilbroner, R, 1980, An Inquiry into the Human Prospect: Updated for the 1980s. New York: Norton.
- Knight J and Johnson J, 1994, "Aggregation and Deliberation: On the Possibility of Democracy Legitimacy" in Political Theory 22: 277-98.
- Lafferty, William.M & James Meadowcroft, 1996, "Democracy and Environment: Congruence and Conflict-Preliminary Reflections" in Lafferty, William. M & James Meadowcroft (eds) Democracy and Environment: Problems and Prospects: 1-17, Edward Elgar.
- London, S, 1995, "Teledemocracy vs. Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models of Public Talk" in Journal of Interpersonal Computing and Technology 3 (2) : 33-55.
- Manin B, 1987, "On Legitimacy and Political Deliberation" in Political Theory 15 :

338-68.

Ophuls, William, 1977, Ecology and the Politics of Scarcity. San Francisco New York: Freeman.

O’Riordan, 1988, “The Politics of Sustainability” in R.K Turner (ed) Sustainable Environmental Management: 3-37, Belhaven Press, London.

O’Riordan, 1996, “Democracy and the Sustainability Transition” in Lafferty, William. M & James Meadowcroft (eds) Democracy and Environment: Problems and Prospects: 140-156, Edward Elgar.

Paehlke, Robert, 1988, “ Democracy, Bureaucracy and Environmentalism ” , in Environmental Ethics, 10: 291-308.

Paehlke, Robert, 1995, “Environmental Values for a Sustainable Society: the Democratic Challenge” in F. Fischer & M. Black (eds) Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future: 129-144, ST. Martins Press.

Paehlke, Robert, 1996, “Environmental Challenges to Democratic Practice” in Lafferty, William. M & James Meadowcroft(eds)Democracy and Environment: Problems and Prospects: 18-38, Edward Elgar.

Payne. A.Rodger, 1995, “Freedom and Environment” , in Journal of Democracy 16, : 341-55.

Press, D, 1994, Democratic Dilemmas in the Age of Ecology: Trees and Toxics in the American West Duke University Press. Durham & London.

Richardson, D, 1997, “The Politics of Sustainable Development” In Baker, Susan; Kousis, Maria; Richardson, Dick and Stephen Young (eds) , The Politics of sustainable Development : Theory, Policy and Practice Within the European Union.: 43-60, Routledge Press. London & New York.

Sanders Lynn.M, 1997, “Against Deliberation” in Political Theory 125 No3: 347-76.

Steenbergen B.V, 1994, “Towards a Global Ecological Citizen” in Bart Van Steenbergen (ed) The Condition of Citizenship: 141-152, Sage Publications

Ltd.

Sunstein C, 1988, "Beyond the Republic Revival" , in Yale Law Journal 97:1539-1590.

Sunstein C, 1993, "Democracy and Shifting Preferences" in D.Copp et al (eds) The Idea of Democracy: 196-230, Cambridge University Press.

Torgerson, D, 1995, "The Uncertain Quest for Sustainability: Public Discourse and the Politics of Environmentalism" in F.Fischer & M.Black (eds) Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future:129-144, ST.Martins Press.

Walzer, M, 1984, "Deterrence and Democracy" in The New Republic, 2:16-21.

Warren, Mark, 1992, "Democratic Theory and Self-Transformation", in APSR86(1): 8-23.

Walker, K.J, 1988, The Environmental Crisis: A Critique of Neo-Hobbesian Responses. Polity, 21(1) : 67-81.

Young. I.M, 1996, " Communitation and the Other: Beyond Deliberative Democracy" in Benhabib S ed, Democracy and Difference: 120-135. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

Zolo, D, 1992, Democracy and Complexity Pennsylvania State University Press.

王之佳、柯金良等譯，1995，《我們共同的未來》，台灣地球日出版社。

林文政譯，1995，《綠色希望，二十一世紀議程》，台北，天下文化圖書公司。

紀駿傑，1997，「我們沒有共同的未來：環境保護的政治經濟學街」，發表於1997年亞太經濟合作學術研討會：開展 APEC 的論述空間，1997年6月26日台北：台灣經濟研究院。

徐永明、陳明通，1997，「搜尋台灣民眾統獨態度的動力：政治說服與民主論辯」發表於台灣政治學會第四屆年會，台北，東吳大學。

陳俊宏，1997，「期待另一種民主形式：對五一八遊行的觀感」，《台灣人權通訊》第二期。

黃武雄，1997，「深化民主，發展新文化」，《中國時報》民意論壇 12 月 26 日。

蕭新煌等，1991，《台灣 2000 年》，台北，天下文化圖書公司。

Civic Practice Network:

http://www.cpn.org/sections/tools/models/deliberative_democracy.html

Sustainable Development and Democracy: Approaching to Deliberative Democracy

Chung-Hong Chen

Environmental issues present a challenge to contemporary democracies. Democracies have to make decisions to distribute as well as to regulate environmental resources. These decisions are difficult to make since people have different attitudes on issues about what is environmental problems, what actions should be taken to resolve these problems. This article argues that democracy is the only way to realize the ideal of sustainable development in environmental issues. Furthermore, this article tries to provide a better alternative, deliberative democracy, for resolving the contradictory causing by liberal democracy when facing environmental issues.

Keywords: sustainable development, liberal democracy, deliberation, legitimacy