

# 跳了一個審議民主的坑

410174243 社會四 翁鈺旻

## 一、前言

身為一個大學參與異議性社團、積極參與社會運動的人，在2014年的反服貿運動之後對於社會運動有了新的體悟。我認為社會運動不是只有抗爭的環節，還需要長期的倡議以及後期的法律修正，甚至企圖建立出新的社會價值觀，例如平等、自由等價值。在這樣的過程中間不論是那個階段，都需要大量的溝通，與抗爭對象（通常是政府）的溝通，另一方面也需要與社會大眾溝通。在現在代議政治的情況下，一般的公民需要藉由怎麼樣的方式才能與政府單位有效的溝通想法或是提出意見？通常是特定的爭議議題透過公聽會或是聽證會等方式，而在行政運作和官僚體系的處理下，這些所謂與人民直接對話的機會卻也無法對於既定政策造成多少影響力。而社會運動、尤其較為激烈的抗爭手段被逼著出現，才能爭取更多的曝光機會陳述自己的意見、希望獲得大眾的支持以改變政府的既定政策。對我來說，若是整個民主政治的架構不再完全由代議的方式進行、政府在訂定政策之前或是在訂定政策的同時就開始與大眾溝通，是否就能減少社會運動必須採取激烈手段的機會？也或許在這中間不同的價值觀和看法也更可能被多元的呈現？畢竟即便是社會運動，也存在著優勢議題、優勢團體才能引發足夠被聽見或看見的社會運動並產生成果，可以想見還有其他更微弱的意見和聲音沒有辦法被呈現出來。

因此在有機會接觸審議民主相關的實踐時，我對於進行審議、較為直接的民主參政方式、修正代議政治缺失的概念非常有興趣，也投入了一些相關的在國內的推動工作。大部分的工作我是擔任審議現場的文字記錄人員，在現場即時的將大家的討論記錄下來，並且在記錄中可以清楚呈現討論的重點以便讓沒有參與討論的人在當下或是現場的與會人員在事後可以了解議題討論的過程和脈絡。也有些時候我會擔任主持討論的桌長或是主持人，實際操作、嘗試運作審議的過程。

這篇社會實踐記錄主要是著重於我在台北市政府的公民參與委員會擔任文字紀錄時從旁觀察台北市政府在目前嘗試推動公民參與、擴大公民參政的過程。也會提到，近來有許多縣市政府或是中央政府單位開始嘗試推動各種的審議民主討論來決定各項政策，像是「願景工作坊」、「參與式預算、或者「參與式規劃」，我想記錄自己的觀察也試圖提出一些看法和觀點。最後我會將這些公部門推動公民參與、審議民主的觀察，與我自身對於社會運動的關懷試圖提出一點對話，探討在目前政府開始擴大公民參與的狀況下社會運動可能面臨什麼樣的挑戰或可能也是新的機會。

## 二、台北市公民參與委員會

台北市政府在柯文哲市長上任之後成立公民參與委員會，其下分為三個組：公民參政組、參與預算組以及開放資料組。我曾經在公民參政組和參與預算組擔任文字紀錄人員。委員人數有一半左右的民間委員以及一半左右的市府聘任委員。公民參政組主要處理各種在台北市政府行政權限內的可能的公民參政的業務推動，而參與預算組則是負責推動台北市政府的參與式預算，開放資料組負責處理開放資料(open data)，因為要推動公民參與的其重要一環是讓公民先能夠充分的知情，目前大部分的政府資料或資訊都是民間單位或是一般公民無法輕易獲得或是根本難以解讀，若希望推動公民參與必須先開放資料。在我參與公民參政組和參與預算組的時候有些想法和觀察，分為以下幾點：

### (一)民間委員的角色與行動

公民參與委員會中有一半左右的委員是由民間單位或是所謂專家學者進駐，有審議方面專長的也有長期在民間團體運作的。民間委員的角色在公民參與委員會的運作狀況十分關鍵，因為這些能夠進入台北市政府公民參與委員會的委員們可以直接或間接的影響台北市政府在公民參與這部分的政策方向甚至是細節處理。在我的觀察中，可以發現有些民間委員採取的態度是較為積極，具有一定的企圖心希望可以影響台北市的公民參與政策，讓公民參與可以被落實。而有些民間委員則是會採取較為消極的態度，主要是給予建議，較不在意意見是否被採納以及有沒有被落實。然而民間委員之間意見的不同以及對於自身角色定位的認定也不同，委員之間如何協調也是重要的一件事。

公民參與委員會的運作中可以發現有些委員會主動參與、主動協助整體的培訓、推動過程。這些委員認為自己應該要跳下去幫忙、了解公務體系的運作，跟市政府一起處理落實公民參與的業務。除了提供民間的意見之外也會希望可以協助公部門處理困境。這樣的行動是較為有效的，一方面民間有一些人漸漸了解公務部門的運作模式，也能夠透過大量的溝通和協作把公民參與的概念鑲嵌進行政體系當中。另一方面，若民間委員只是基於提供意見給公務部門參考、只將自己定位於諮詢的角色時，可以發揮或是意見會被落實的可能性就較小。

民間委員積極主動的將公民的聲音拉入公部門體系可能造成不同影響的例子：在公民參政組，有委員主動將都計、都更的議題和法規提出來檢視，並且試圖在各個環節將公民參與的可能性提升。會議中不但討論了都市計畫、都市更新等相關條文在公聽會、聽證會之外提供公民參與的更多可能，也試圖將原本可能形同虛設的公聽會、聽證會中的審議性質提高。而後更提議將各個關心都更議題、文資保存議題的民間團體拉進到會議討論，創造公務部門與民間團體、社運團體直接交換意見的機會。這可能可以促使迫遷議題、文資保留議題的新突破點，或許在上位的法規面向或是政策面向可以有更多溝通的空間。

## (二)科層體系、官僚體系的困難

公部門的科層體系以及官僚制度讓公民參與在推動上可能遇到許多困難，基層的公務人員通常無法決定事項，都必須一層一層上呈給長官，在這些資訊傳遞的過程中需要耗費許多的溝通成本與時間。通常在公民參與委員會的工作小組開會時，與會的都是市府內的公務員，可以決定事項的局處首長不會出席，因此每個委員的建議和工作事項都必須再到下一次的會議才能一一確認進度。而公務體系習慣的運作模式也對大部分的事情採取保守的態度，新的政策尚未定案時公務員不會願意透露太多細節資訊，然而定案後要改變的可能性又會大幅降低。因此在這樣的科層制度下，公民參與委員會各個工作小組的決議和建議可能都會遇上因為科層體系而產生的問題。

一般公務單位都是分層負責且分工明確，大部分為縱向的上下層關係，缺乏橫向、跨局處的溝通，基層公務員配合上層指示或是命令處理交辦事項。然而在推動公民參與的時候需要許多跨局處、多角的討論，可能就必須發展出不一樣的運作模式。例如台北市民政局在承辦參與預算的時候，在內部需要有一個小團體經常花時間開會討論參與式預算的推行方式和理念目標。各個局處的溝通又是更為複雜的，不同局處的業務如何被整合容易遭遇困難。然而這些討論可能都需要花費額外的時間，並不是每個公務員都願意犧牲自己的休息時間額外加班，這也是對於公務員的勞動條件不利的狀況。但在既有業務綁定、加上公民參與工作的狀況下，公務單位的業務負荷量和溝通成本急劇上升。

根據去年與法國巴黎市的交流中發現，巴黎市成立直屬市長室、特別處理參與式預算業務的辦公室，有專責的人員在彙整整個巴黎市的公民參與政策，並且在整個巴黎市特別有三百位左右的公務員專責參與式預算的業務。這樣的狀況在台灣目前還沒有發生，但在現況下，公務體系的負擔將使得基層公務員的勞動條件大幅降低，也會讓便宜行事、外包等作法可能被大量使用以解決業務上的困難，我認為這將會對公民參與的推動造成負面的影響。然而有沒有辦法在行政結構方面調整、調度足夠的人力處理公民參與業務，或者下放更多彈性權限讓基層公務員在公民參與的業務上有更多發揮空間？台灣的行政體系會有怎麼樣的變化值得關注。

## (三)短期亮點與長期目標

公民參與與參與式預算的成本是相對高的，原本只要從公務體系制定政策、有爭議再尋求簡易的公聽會處理，現在在整個政策制定和預算部分都需要考慮公民參與。不論是經費上的成本或是人力上的成本都是大幅提升的，在這樣的狀況下政治人物會堅持落實公民參與多長的時間？在公民參與委員會的討論中就曾經出現短期亮點與長期目標的討論，有許多委員認為需要在短期間內創造出公民參與的亮點政績，讓首長們有對外呈現的成果，也更願意花成本長期投入。然而短期亮點的創造可能會對長期的目標產生影響，例如：台北市政府提出田園城市政策要以參與式預算的方式進行，但在大部分市民和公務員都不太了解參與式預算

狀況下，一方面使得公務員在操作上不知所措、循著過往的形式進行而忽略公民參與的理念，另一方面公民也會誤以為所謂的公民參與、參與式預算與原先的政治模式沒有不同，或更糟糕的淪為口號。短期的亮點可能是需要的，但是這個短期有可能是半年或一年嗎？政績亮點、政治人物考量與操作審議民主的成本之間的拉扯時常很現實。我觀察到許多基層公務員在處理參與式預算的時候感覺到新的活力，有公務員就表示這讓他感覺到更有意義、與民眾更接近、真正聽見民眾的聲音與需求。但同時上層主管短期想要創造政績的壓力下，時間急迫性使得這些有意義的做法不再可能，否則就必須不斷地壓榨自己的勞動力。

落實公民參與、和民眾溝通讓民眾開始覺得討論和參政是有意義的，當建立起公民討論公共事務的習慣和價值觀時，也許就可以讓短期政治目標、亮點政績這件事情不那麼急迫。但推動公民參與時常是兩者必須同時進行，當社會跟行政體系一同在適應新的政治模式，民間團體、民間委員、公務人員也許就是關係到能否長期經營公民參與的重要行動者。

### 三、審議民主與社區

#### (一)嘉義縣金牌社區

在嘉義縣，金牌社區計劃以審議的方式取代了以往的專家審查社區補助案的方式，嘉義縣的社區發展協會與希望爭取補助的單位，從整個提案審議的流程開始討論，先討論出大家都同意的遊戲規則以及評比的原則，再進行提案，最後以審議的方式討論各個提案，互相給予意見，最後投票選出可以獲得補助的提案。

在嘉義縣金牌社區的經驗裡，居民在討論、審議的過程中，有人主動提出希望可以改變以往各個社區競爭資源的方式，希望向各社區跨區整合、合作的模式，甚至大家最後有共識將這個概念放入之後評分的重點項目。當社區營造的資源需要向專家提出企劃、每個社區協會各自努力，只想著如何獲得青睞，社區跟社區之間沒有任何聯繫，社區營造容易面臨資源競爭的瓶頸。而審議的方式讓社區協會們討論出合作的可能性，並且有共識朝這個方向努力，可能就是開啟公共討論空間後，每個個體之間產生對話和連帶而有新的突破。後來在提案審議大會時，也可以看到不同社區對於其他提案單位提出建議，甚至主動提出合作方案，不同社區之間的資源整合也有了眉目。

林子倫(2008)提出社區審議實踐的幾個困境包括：對審議民主概念不熟悉、社區資源與人力短缺、在地知識的建構與累積不足、制度性回應機制不健全以及地方政治權力結構複雜。在嘉義金牌社區的案例中可以看到，主辦單位以長期與嘉義縣各社區有了解的非營利組織與嘉義縣政府合作，作為公部門與各個社區發展協會之間的橋樑，有一個對在地社區有充足了解的組織作為承辦單位，在在地知識建構與累積缺乏的部分有所緩減。長期而言，以審議進行資源分配的模式還需要在地資源與人力，具有審議技術的在地人才，並且資源能夠持

續挹注，才可能在未來持續以公民審議為基礎的資源分配模式，也顯示了社區資源與人力的重要性。

## (二)新竹台三線願景工作坊

新竹台三線願景工作坊的案例中，由社區營造中心承辦，希望藉由願景工作坊的討論凝聚出新竹台三線的未來願景，以此願景引領未來中央或縣市政府對台三線的資源投入方向。在這個討論中可以清楚地看到，社區在地的資源不足以及社區營造人力大多為中老年人，審議民主的概念需要更多的時間和說明才能讓當地居民能夠熟悉，又或者才能取得公民的信任，在公民對審議民主的方式有所信任才能吸引民眾進行討論。台三線願景工作坊的操作上先由各社區的代表凝聚出幾項概念性的願景，再以此架構到各個鄉鎮舉辦審議，了解各鄉鎮居民的願景概念和想法。林子倫(2008)提出地方的政治權力結構的問題在新竹的案例中可以發現，越是貼近當地的議題越是可能和地方政治權力有密切關聯，例如在舉辦願景討論的前一天晚上，因為主辦單位對於當地政治態勢掌握不足，地方頭人到現場抗議並揚言阻止活動進行，險些導致隔天的審議無法順利進行。在我認為，在公民審議的精神下，容納多元意見是必要的，地方政治、派系的鬥爭應該被放到整個討論的脈絡中，而不是盡力排除，而這也可能是在社區進行審議，能否真正達到多元且有效溝通的重要因素。

而政治人物如何回應居民對於議題的意見和需求也可能是審議推動的重要因素，新竹台三線願景工作坊在關西鎮的討論會結束時，邀請地方政治人物到場回應大家的討論結果，但討論一整天的公民只得到迴避、無法正面回應的態度，公民對於審議的信任度和政治效能感可能都會是失望的。

## 四、試想審議民主與社會運動

台灣的各縣市政府與中央政府近年大量嘗試擴大審議民主、公民參與的範圍，參與式預算已經在台北、台中、高雄等縣市舉辦，而各式各樣的審議模式也在社區營造、都市計畫等方面被使用。當審議民主與公民參與逐漸擴大，台灣的是會運動將面臨什麼樣的變化？又或者這會是個什麼樣的契機？

在台北市公民參與委員會的例子中可以看到，公民參與的擴大可能可以將制度內的資源藉由這樣的管道分配到社會運動團體內，讓社運團體有機會在政策面上與公部門有更多的討論，這樣的討論也許也會造成某些程度上的影響。然而若沒有所謂積極的關鍵人物，像是民間委員這樣的角色，社會運動組織如何抓到公民參與之間的空間並且在這個範圍內採取可能的行動？持續不斷的擴大、加深公民參與的範圍對於社會運動團體將意見帶入制度面也許可以造成正面影響。然而我認為，我們也必須更仔細的觀察政府在公民參與的大招牌底下是否真的秉持著公民參與的理念和精神，而非只是藉著公民參與的口號和手法合理化既定政策。

若想達成一方面監督政府單位在公民參與下的行政措施又企圖在公民參與中可以獲得資源，社運團體對於審議民主和其相對應的操作方式需要有一定程度的理解，而這也是社運團體與公民對話的機會，在審議的過程中提供公民社會運動的想法作為一種參考。

審議民主和社會運動中的倡議目的可能無法完全相容，社會運動者畢竟是社會中的少數，若在討論的過程中，審議可能不是讓社會運動者隨心所欲倡議的場合，而審議中獲得的多數共識也可能不是社會運動者所樂見的。對我而言，我認為在社會運動中，所提倡的理念和價值必須是和社會有所接觸有所連帶的，而不是孤傲的，若社會運動可以發展出符合新興公民參與與審議民主的政治模式、資源分配模式的策略，或許也可能會是一種新的契機。

## 五、經驗與反思

在密集接觸審議民主快要一年的時間內，我觀察過公部門的討論、社區議題的討論、參與式預算在不同縣市的做法，除了擔任為自紀錄人員也自己嘗試擔任桌長、主持人甚至是參與式預算培訓課程的講師之一。在我看來我認為，整個審議民主的概念之下，過程是非常重要的，而如何設計、操作審議民主的工具和流程，必須在每個個案的政治、社會脈絡下有不同的調整，沒有一種最好的模式可以適用所有的議題，當審議民主討論的操作者具有對議題足夠深入的了解、考慮政治現況與社會狀態並且尊重多元意見、開放、積極追求平等參與狀況下，整個審議的過程時常是非常精彩的。我們可以不斷地看到民眾可以自己提出想法和意見，可能是非常具有創造性、建設性，我發現我們可以相信這個社會並非只能有少數的菁英引領，而是可以往穩固的社會基層邁進。參與式預算、參與式規劃也能讓資源分配有了新的可能。

但審議民主有其值得被批判的地方，太重視言說、理性談論的審議民主方式可能會使不善理性言語表達的民眾意見無法被聽見，因此我們必須學會看到情緒背後的真正的意涵、找到除了言說表達之外的可能。審議民主對於主辦或是參與者來說成本都是相對高的，較有時間的中產階級比起需要長時間工作的勞工階級還要容易參與審議的過程，一些弱勢階級無法在會議中出席表達意見。而審議的操作與模式也有許多可以被人為控制的部分，例如議程的設定、議題開放性等等，當我們嘗試審議民主的同時也必須注意到可能的風險。

到現在為止我認為審議民主是台灣社會很值得嘗試的新型政治模式，長遠來說可能是培養公民社會的重要方向，至於如何落實審議的精神，且如何讓參與審議的門檻降得更低、審議內容品質更高是值得努力的方向。

## 參考文獻

林子倫，2008。〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉。「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會。

## 參考資料

台北市政府公民參與委員會會議紀錄<https://cptaipei.hackpad.com/>

嘉義縣第二屆金牌社區審議會會議紀錄<https://hackpad.com/--yuyBnoKBA2A>

新竹台三線願景工作坊會議記錄<https://hackpad.com/2015-81516-MV3Mh2mBMLL>、  
<https://hackpad.com/20151015-16--mDY2oBtbEkj>