

# 再思參與式預算的參與和審議： 審議系統觀點\*

范玫芳\*\*

## 《摘要》

方凱弘、陳揚中和李慈瑄在「有參與就有審議嗎？臺北市參與式預算住民大會審議討論過程之觀察」一文，將審議的規範概念操作化進行經驗性評估；基於 Discourse Quality Index (DQI) 方法發展出涵蓋 14 個評估審議討論過程品質指標的評估架構，以 2017 年台北市參與式預算住民大會為觀察場域，分析住民在分桌討論過程中的互動與行為是否實現了審議。研究發現參與者能對等討論，但較少提出多元意見、連結不同論點與舉證、透過理性說服以尋求共識方案等。該文展示台北市參與式預算住民大會的審議行為樣態，以及富含意義的現象詮釋。誠如文末提到參與式預算包含不同階段的審議過程和多元場域，未來研究可採多元的評估途徑，進行更深層和系統性的分析。

評估審議品質的過程面向通常包括真誠性、開放性、相互尊重地交換意見和說理的程度。但晚近相關研究指出 DQI 取徑較難獲得審議場域中的動態傳遞、轉化和演變的意涵 (Bächtiger & Parkinson, 2019, p. 137)；是否能捕捉到一個完整構成審議的過程，尚具有爭議性；三角測量的轉化和操作程序可能產生不一致的結果 (Bächtiger, 2018, pp. 358-359)。研究者如何界定什麼算是審議 (例如如何評估討

---

特約邀稿

\* 對話文章：方凱弘、陳揚中、李慈瑄 (2021)。有參與就有審議嗎？臺北市參與式預算住民大會審議討論過程之觀察。《公共行政學報》，(61)，41-78。

\*\* 范玫芳為國立陽明交通大學科技與社會研究所特聘教授，email: mffan@nycu.edu.tw

論過程中說故事和敘事的言談方式）、衡量審議所指涉的空間和尺度等，也會造成不同的評估結果。本文介紹新一代審議民主系統取向觀點，以及評估審議品質的多元方法論，期引發更多對於參與和審議過程複雜性的討論。

## 審議民主的系統轉向

審議民主的理想審議準則受到多元民主論和包容性的啟發而不斷演變。既有文獻指出審議的重要原則包括：尊重、無權力壓制、平等、說理、達成共識、良善導向、公開性、課責性與誠意。新一代的審議理想指標將「溝通理性」和說理的概念延伸，更全面地將說故事和敘事納入良好審議的概念，以避免過於強調說理而邊緣化不擅於言詞表達者。除了強而有力的說理，軟性的、問候與幽默的言詞也被視為審議中有用的言談。新一代的審議準則強調相互尊重是審議民主理論的核心。基於更貼近多元民主和社會脈絡，有些準則乃不斷地演化，例如將說理的準則擴及闡述和提出「相關的考量」，可有較情感性而非純理性的基礎；將尋求共識目標的準則，延伸涵蓋到「釐清衝突」（范玫芳，2022，頁 22-23）。

Bächtiger 與 Parkinson (2019) 認為審議是一種溝通的實作，而說理和傾聽乃是兩個核心的要素。說理有很多的形式，並不總是採傳統的理由陳述方式，例如採述說集體生活經驗或說故事的形式，以建立有關主體、成員和人地關係等更一般性的宣稱。同樣地，傾聽並非總是以合作和建設性的方式尋求共通性，重要的是參與者認真地投入在檢視相對立的論證上，而非忽略對立方的論理。審議具有以下特性：隨情境「變動的」（contingent），根據審議在不同脈絡追求不同目標而產生變化；「展演的」（performative），審議通常與其他民主的溝通形式一起運作；分工的，指「審議的德性」（deliberative virtues）是橫跨不同時間與地域，而非在單一的審議論壇中。審議不再只是被理想化為如同紳士般地說理，而是一個政治實作並具有文化和歷史上的變異性。

審議系統理論關注微觀的審議場域和鉅觀的民主體系間複雜的動態連結；系統組成的部件和場域之間的相依性、如何進行審議上的分工與功能上的互補，以及如何能提升系統整體的審議品質。多元場域的溝通和審議機構間的相互連結和運作可以共同發揮知識上、平等和包容性的系統性功能。理想的審議系統運作是當系統中某個構成部分的缺失，可透過由其他組件來彌補。審議系統包括公共領域多樣的論述和溝通場域、日常生活的政治對話和行動、決策場域的審議、傳遞公共領域論述

到決策場域的溝通管道和機制、權責單位辯護其施政作為的課責機制等，乃至有些看起來不具審議特性的社會運動與公民行動，可能促進後續的溝通和審議，並對民主體系帶來影響（范玫芳、張簡妙琳，2021；范玫芳，2023）。

以審議系統觀點看台北市參與式預算制度的審議分工，公民有平等的機會參與在住民大會場域，提出預算構想、述說生活經驗或透過說理和強調公共性以獲得其他住民的支持；審議工作坊的場域主要在權衡提案構想的公共性、預算可行性與適法性，著重相互「證成」（justification）的審議元素，具有知識上的功能；公民參與委員會委員扮演協調者，增進提案人和權責單位的相互理解並尋求妥協（Fan, 2021, pp. 162-163）。此外，還有非正式場合的政治溝通、提案構想相關的談話和事件，以及行動者網絡和審議機構之間的連結值得進一步檢視。

## 參與和審議的協同作用

審議民主將公共理性視為是政策制定過程核心，而參與式民主乃是基於公民直接的行動來行使公民權並決定影響其生活的政策議題。Elstub（2018, pp. 191-195）主張「參與式審議民主」（participatory deliberative democracy），公民以審議方式做出集體決策。參與和審議民主兩者間相容且互相支援，讓民主更強而有力。首先，參與可以使審議民主所主張的包容各種立論理由和一致的同意成為可能。再者，具多元人口組成代表性的公民審議模式和機制，能使得參與更具教育上的影響，基於促進公共理性討論以減少不公平。參與式民主若缺少審議所強調交互主觀的溝通理性則難以處理複雜問題；審議若缺少包容性的參與，則會導致自利的菁英主宰。

但也有學者認為參與和審議兩者不見得相容。Elstub（2018, pp. 196-198）認為此問題牽涉到究竟在測量審議還是談話，且近期有更多的證據顯示參與和審議兩者之間的正向關係。研究顯示大眾不僅願意參與審議，若察覺政治體系較不腐化，則願意更多參與。也有研究發現人們可能會為基於維持社會和諧而不願參與在爭論或可能破壞和諧的行動。人們不願參與審議，可能基於避免衝突，但這非決定性的因素，主要的原因是人們不覺得他們對這議題有充分的認識。針對方凱弘等人（2021）指出在住民大會分組討論過程中參與者較少「進行有品質與多重論點的舉證、進行透過理性說服」，值得吾人進一步調查分析影響住民投入在審議的因素，以如何促使參與和審議發揮綜效。

## 測量和評估審議的多元途徑

評估審議的經驗研究主要可以區分為兩種取徑，「投入—產出」途徑，以及「過程為基礎」的途徑。第一，「投入—產出」途徑關注在利於審議的設計和場景配置，檢視審議的設計是否符合衡量審議的投入和產出的指標。若具代表性的樣本和論述能納入審議的過程，且參與者意見的轉變乃是基於審議的學習而非順從小團體壓力，則認定具有審議。但此一途徑受到一些質疑，不能單就偏好和意見轉變來評估。隨機抽樣、提供持平的政策資訊、促進公民小組討論和有專家跟公民進行對談與詰問未必能促進審議，且未能細緻說明參與者間互動的審議品質。第二，過程途徑試圖捕捉在討論中有多少審議成分、什麼先決條件能產出較高品質的過程，以及過程的品質與結果之間的相關性。以「言談行動的分析」(speech act analysis)以及DQI分析最為常見。DQI計算參與者是否以及多常在言談中證成其立場、論及共善、對其他團體和對立論證的尊重以及提出建設性意見等。不過，審議品質的分析著重在個人能力和「意向」(dispositions)層次，而非「交互主觀」(intersubjective)與關係的動態性，並不適用來評估系統性審議分工的品質(Bächtiger, 2018, pp. 358-359)。

有學者認為審議品質的評估必須衡量「審議品質如何被其他的參與者感知」，而非僅是觀察者或研究者主觀的推測。交互主觀途徑並非反對計量的測量，而強調DQI在編碼上須謹慎的詮釋。再者，參與者和觀察者對於審議行為的意涵可能有認知上差異。審議品質的指標例如相互證成和尊重，可能在不同的脈絡或情境有不同的意義。例如禮貌的談話可能對不同的參與者有不同的感受，或可能具多重意涵，無法被外來的觀察者或研究者以單一編碼所捕捉。未來在測量審議時，研究者可透過抽選參與者以輔助進行交互檢證編碼或基於言談情境脈絡的詮釋，在詮釋上投入更多時間從局內人或參與者觀點了解其意義(Bächtiger, 2018, pp. 359-360)。

Bevir 與 Bowman (2018) 提出「問題為基礎」途徑，分析在系統特定脈絡中的審議行動，單一的量化或質性取徑無法解析參與者在審議和溝通行動的認知和意義、動態性以及在審議系統的傳遞。研究途徑的選擇乃受到研究問題所驅動，以下常見的質性評估「審議的參與」途徑，可以分析何時審議實際發生在公民參與。

(一) 言談分析：公民小組的審議實際上牽涉多種口語溝通形式，影響審議的品質。言談分析檢視口語溝通如何被使用來「說事情」以及「做事情」，包括言

談風格的分析、敘事框架、言談行動的力量、敘事內容和結構、演說者的意見與表達以及對話的動態性。如前述，其爭議在於「是否在審議中只能允許理性論辯或可以講個人的故事」。既有研究顯示無論在大眾和菁英的審議場景中也常有說故事，意見的宣稱常會以個人的故事或先例加以支撐。在回應討論主題時，說故事與說理一樣是討論的重要組成。換言之，審議中常同時混合了說故事和說理，參與者常會用說故事來表達差異，有助於增進審議民主所樂見的相互了解。再者，研究發現敘事宣稱相較於非敘事宣稱更能獲得回應。說故事、敘事和證詞相較於說理，更容易促成互動性的對話與溝通，即使面對很深的歧見。分析方法與編碼主要基於直接觀察參與者動態且多樣論說的參與品質。

(二)「俗民方法」(ethnography)：研究者長期參與觀察公民參與行為，關注問題的意義、意圖、目的和規則。Baiocchi (2005) 針對 1990-2000 年期間巴西 Porto Alegre 參與式預算實行的三個地區如何產生國家和公民社會之間相互形構的共同性和差異性的問題，長期參與觀察審議大會的動態性。研究發現公民參與者在討論預算分配時，具有審議的討論且有時產生偏好轉變，並進一步分析參與式預算如何形構公民社會網絡。

(三)比較個案分析：比較不同脈絡的審議參與個案。Bevir 與 Bowman (2018) 提出為何有些城市的參與式實驗有助於深化民主而有些卻不然的問題，針對三個拉丁美洲城市的參與式實驗進行跨國比較研究。研究顯示質性的個案比較法可以補足解釋跨個案間重要的共同性以及差異性。

Bächtiger 與 Parkinson (2019, p. 137) 認為審議乃是一個社會過程，也是多重面向的社會現象。審議的核心概念例如說理或傾聽乃是基於不同的審議目標和脈絡而變動，且是跨時間和空間的審議分工，同時運作在微觀和鉅觀的層級，故測量審議不能只基於固定的審議標準，侷限在單一論壇的溝通，主張採行多元的研究途徑，或藉由其他學科的方法，例如以俗民方法研究微觀審議以更細緻了解審議實作，或以電腦語言分析追蹤審議實作與民主體制的交會。審議的網絡分析有助於描繪在特定場域以及不同場域之間的包容性。網絡分析乃是重要的工具可以分析微觀的互動和在民主體系中的互動，例如某群體的宣稱是否能被他人考慮到。儘管網絡分析牽涉節點之間的連結性、節點距離的視覺和數字上的爭論和限制，網絡圖可以豐富對審議的微觀和鉅觀尺度的理解。

## 未來展望

近年來審議民主理論受到多元政治和實證研究的啟發，不少概念和理論的發展乃基於實作場域的觀察研究，例如「後設共識」（meta-consensus）、「交互主觀的一致性」（intersubjective consistency）（Bächtiger & Parkinson, 2019, p. 657）。Bächtiger 與 Parkinson（2019, p. 138）主張基於問題導向並發展多元的評估和測量審議之途徑。正如審議民主以多元論為基石，強調開放性和尊重不同觀點和意義建構，不少審議民主學者致力於多元方法論，探討不同研究方法的優點和限制以及如何產出更全面和多重面向的審議民主研究（Ercan et al., 2022）。台北市參與式預算制度實施至今創造了諸多新的參與、溝通和審議的空間和場域，以及動態互動與連結，值得吾人再思參與和審議的多重和多層次的豐富意涵並嘗試多元的研究途徑。

## 參考書目

- 方凱弘、陳揚中、李慈瑄（2021）。有參與就有審議嗎？臺北市參與式預算住民大會審議討論過程之觀察。公共行政學報，（61），41-78。[Fang, K.-H., Chen, Y.-Z., & Li, T.-H. (2021). Does participation lead to deliberation? An evaluation on deliberative group discussions of participatory budgeting in Taipei City. *Journal of Public Administration*, (61), 41-78.]
- 范玫芳（2022）。審議式民主有何不同。載於陳敦源、黃東益、董祥開、傅凱若、許敏娟（編）。參與式預算：一本公民素養的全攻略（頁 19-32）。五南。[Fan, M.-F. (2022). Shenyishi minzhu youhe butong? In Chen, D.-Y., Huang, T.-Y., Dong, S.-K., Fu, K.-J., & Hsu, M.-C. *Canyushi yusuan: Yiben gongmin suyang de quangonglüe* (pp. 19-32). Wu-Nan Book Inc.]
- 范玫芳（2023）。公共行政與治理的共同演變：審議的轉向與價值共創。載於吳重禮、吳文欽、張廖年仲（編），政治學的現況與展望（頁 343-363）。五南。[Fan, M.-F. (2023). gong gong hang zheng yu zhi li de gong tong yan bian : shen yi de zhuan xiang yu jia zhi gong chuang. In Wu, Z.-L., Wu, W.-Q., Zhang liao, N.-Z. *zheng zhi xue de xian kuang yu zhan wang* (pp. 343-363). Wu-Nan Inc.]
- 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。台灣民主季刊，18（2），37-77。[Fan, M.-F., & ZhangJian, M.-L. (2021). Exploring the Thao traditional territory governance and citizen action from a deliberative systems perspective. *Taiwan Democracy Quarterly*, 18(2), 37-77.]
- Bächtiger, A. (2018). A preface to studying deliberation empirically. In Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. & Warren, M. (Eds.). *The Oxford handbook of deliberative democracy* (pp. 657-662). Oxford University Press.
- Bächtiger, A., & Parkinson, J. (2019). *Mapping and measuring deliberation: Towards a new deliberative quality* (1st ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.
- Bevir, M., & Bowman, Q. (2018). Qualitative assessment of deliberation. In Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J., & Warren, M. (Eds.). *The Oxford handbook of deliberative democracy* (pp. 678-694). Oxford University.
- Elstub, S. (2018). Deliberative and participatory democracy. In Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J., & Warren, M. (Eds.), *The Oxford handbook of deliberative democracy* (pp. 187-202). Oxford University Press.
- Ercan, S. A., Asenbaum, H., Curato, N. & Mendonça, R. F. (2022). *Research method in deliberative democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Fan, M.-F. (2021). *Deliberative democracy in Taiwan: A deliberative systems perspective*. Routledge.

