

公民參與和審議式民主

李略*

一、公民參與及其程度劃分

公民參與 (citizen participation) 意指人能主動參與一個方案、團體、組織 (機構) 或環境當中的決策，這些包括影響他們的工作職場、醫療院所、鄰里、學校、宗教集會、社會等，也有像致力於環境改造的草根 (grassroots) 社區組織 (community organizing)。公民參與是一種減少心理疏離並增加知覺能力及控制感的良好方式。

在現代社會，雖然人民生活的經濟條件日益提高，但人與人之間以及人與社會之間的關係卻日漸疏離。在社會、經濟、文化等快速轉變和激烈的競爭壓力下，大家時常感受到孤立無援和無能為力。而積極的公民參與對個人的心理和精神健康以及社會的和諧發展都是大有益處。

1980年代與1990年代之間，公民參與的相關文獻 (以社區心理學為例) 急速成長。其中，在美國有不少關注參與鄰里的志願工作或是街坊守望互助會 (block association)。這些草根 (grassroots) 組織協助鄰里解決或預防諸多的問題，例如區域劃分、住宅、鄰里景觀、犯罪、交通與休閒娛樂等。這些鄰里組織逐漸成為居民與市政府、郡政府之間的“中介結構” (mediating structure)¹。根據相關研究² 顯示，公民參與鄰里草根組織能夠顯著預測正向社區意識之凝聚，如下結果：

——非正式鄰里行為 (informal neighboring behavior)

* 李略博士，澳門新視角學會理事長，澳門理工學院副教授。

1. Berger, Peter L., and Richard J. Neuhaus, 1977. *To Empower People*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
2. Hughey, Joseph & Paul W. Speer & N. Andrew Peterson (1999), «Sense of Community in Community Organizations: Structure and Evidence of Validity», *Journal of Community Psychology* 27(1): 97-113

—— 社區意識（sense of community）、公民責任感（sense of civic responsibility）

—— 對鄰里、街坊與大樓等生活品質感到滿意

—— 參加公寓大樓的活動

—— 擔任其他社區組織的志願服務

—— 知覺鄰里協會（neighborhood association）的效能

—— 借用美國學者Steve Martin在《Engaging with Citizens and Other Stakeholders》一文中所分析的公民參與程度，從非實質的“假參與”（non-participation）到真正的“公民權力”（citizen power），我們可以區分為八種不同的公民涉入（involvement）層次：

（一）單方控制（manipulation）：這個層次的公民涉入可謂全無，人民沒有任何的參與機會或管道。所有的政府公共政策運行，皆為政府單向控制。

（二）政策治療（therapy）：此觀點認為，政府的公權力運行，並不需要公民涉入，其政策運行為政府意志的單方貫徹。僅須於政策發生錯誤，或損害人民權利之時，事後彌補即可。

（三）政策安撫（placation）：這個層次的政府態度，它輕蔑公民的意見，認為公民參與是麻煩而棘手的事務。所以政府的公民參與運作，仍是有限的開放，並非真心的投入。有時只是對民意反響特別大的問題，做一下安撫的姿態。

（四）政策告知（informing）：這個層次的政府權力運作，僅為政府單向、片面的運行，而非雙向的政策意見交流。

（五）政策諮詢（consultation）：政府重要的公權力運作，尤其是牽涉到人民權利的得失變更的話，那政府應該要與受政策衝擊的利害關係人進行商議，讓公民意見注入政府政策的形成。

（六）夥伴關係（partnership）：此點認為政府與公民並非由上對下的關係，而是水平的夥伴關係；透過權力的透明運作，讓公共事務的運行，由民間與政府共同治理。

(七) 授權權力 (delegated power)：此謂政府各部門的公權力運行，應該要進一步地授權民間私營部門團體、公民團體或志願團體，讓該等民間組織替代過往的官僚主導模式。

(八) 公民權力控制 (citizen power)：舉凡政府的各項政策性或事務性的運行，非由政府官員或政治精英來控制，概由公民意見的回饋，主導整個政府運行的方向。

而這八個層次，正可以讓我們檢討政府各部門或各公共政策的推行，其各項公權力的發動與執行過程，可以讓我們檢視政策運作的狀態，分析該機構是否真心地推動公民參與，讓政府與民眾真正地接合，也可以提供一個未來努力的方向。

澳門回歸以來，特區政府在社會事務上承擔越來越大的責任，教育、社會福利、基礎建設等開支越來越大，這一方面有力地促進了澳門社會的發展；另一方面，由於政府的全面主導，公民、甚至基層社團的參與程度雖然也有所進步，但並沒有同步提高，導致有些施政不能真正貼近民意，也使民眾對政府和社會產生疏離和不信任感。

在澳門，除了四年一屆的立法會選舉，最引人注目的參與應該是遊行示威、遞交請願信以及澳門講場的電台節目等，除此之外，當然還有一些政策諮詢。但這些參與，大多只提供了一個表達意見和不滿的管道，民眾對改變現狀依然感覺無能為力。

對照這八個參與層次的分析，我們可以發現澳門現在主要集中在三至五階段，即政策安撫 (placation)、政策告知 (informing) 和政策諮詢 (consultation) 階段，有一些夥伴關係 (partnership)、基本還沒有達到授權權力 (delegated power) 和公民權力控制 (citizen power) 階段。

二、超真實與審議式民主

公民參與的困境不僅只有在澳門出現，西方發達資本主義國家同樣存在。為此，西方學術界提出在後現代社會的公共事務中出現了

“超真實（hyper-reality）”現象³，即由於過度操控媒體產生的符號或表象政治取代真實政治，參與也變成只重視戲劇化的效果而非理性的討論。這雖然在香港和臺灣更為明顯，但在澳門也初露端倪，比如五一遊行的衝突，使得一般民眾的焦點聚集在衝突的激烈過程，而非其訴求是否合理以及應該如何理性解決。

我們在香港和臺灣經常可以看到一些政治人物缺乏宏觀的社會責任，僅出於選舉考慮，積極利用媒體以提高知名度或塑造輿論，使得政客-媒體-公民演變成表演-舞臺-選票的三位一體。澳門一些新興的激進基層團體也有類似傾向，以爭取選票為目的，各種議題和政治語言不免嘩眾取寵，從而產生了隱含市場法則的民粹政治，公共治理退化為純粹的利益交換（以支持某特殊利益以交換其選票），公共事務的決策變成以實力為原則，要看選票的多寡和利益團體的力量大小，一般強勢團體獲得較大利益；有時甚至誰抗爭的聲音大，誰就可以得到更多的照顧，然而真正的社會問題並未得到正視和根本解決。

面對這種困境，西方有學者提出審議式（又譯深思熟慮或慎思熟慮的）民主（*deliberative democracy*），是指公民就一項政策或議題，經過深思熟慮與不同意見者進行理性對話，在相互進行推理、辯論、論證後得出共同可以接受的意見⁴。

審議式民主是在程序民主和憲政民主的基礎上發展起來的。程序民主強調少數服從多數的民主決策原則，而憲政民主除了多數決的原則之外，更強調對個人基本權利和自由的保護，即使在多數同意的情況下，也不能侵害個人的基本權利和自由，如選舉和被選舉權以及言論、集會、結社、宗教信仰和自由等，這些權利是由憲法保障的，不受多數決的影響。

3. Baudrillard, Jean. 1988. *Selected Writings*, ed. Mark Poster. Stanford: Stanford University Press, pp.166-184. Farmer, David John (1995). *The Language of Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

4. Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

如果說過去由於公民素質參差很大、信息交流也很不便利，使得受影響的公民廣泛參與決策過程比較困難；那麼現在，隨著基礎教育的普及和高等教育的擴大，公民們的知識水平有了相當的提高，而互聯網的發展又為知識和信息的交流提供了便利的渠道，現在普通公民基本上可以方便地在網上找到有關任何主題的信息（如果政府有意分享的話，還會更加便利和豐富），這就為廣泛的公民參與和審議式民主提供了可能。

審議式民主可以採用各種形式⁵，包括：公民共識會議（Consensus Conference）、公民陪審團（Citizen Jury）、願景工作坊（Scenario Workshop）、審慎思辯民調（Deliberative Poll）、法人/公民論壇（Corporations/Citizens Forum）、學習圈（Study Circles）、國家議題論壇（National Issues Forum）等，這些澳門都可以作參考借鑒。⁶

當然審議式民主不僅需要便利公民參與的對話與討論的機制與制度，更需要培養能夠維繫且強化這個制度的公民。審議式民主政治所需要的公民素養，除了具有自由主義民主公民應有的知能和德行之外，還需要具有推理和理性批判力、自主性和相互尊敬以及開放的心靈⁷。

具體而言，加強公民參與，建立審議式民主，促進社會和諧，需要從以下幾個方面著手：

第一，加強落實學校公民教育，透過相關課程，使人民熟知自己的權利義務、熟悉民主程序的運作方式、邏輯思辯力的訓練等，而除了訓練之外，更重要的是必須激發民眾對於公共事務的興趣，進而投入參與，如民主選舉班長、民主討論決定班級活動等。

5. 林子倫，2008，審議民主在社區：臺灣地區的經驗，“海峽兩岸參與式地方治理”學術研討會，臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心，9月22-23日。

6. 其實有些形式澳門已經嘗試過或正在嘗試，如新青協定期舉辦的市民論壇，可惜市民參與並不積極，有待主辦機構更好地動員和組織。

7. 林火旺，2004，公共理性的功能及其限制，《政治與社會哲學評論》，第八期，47-77頁。

第二，政府內部尤其要首先嘗試鼓勵參與，上層官員要經常制度性地傾聽下層公務員的意見和建議，前線公務員要設身處地考量市民的處境和要求，而不僅僅是嚴格按程序的僵化執行。

第三，漸進式推動審議民主，可由相對而言單純的議題或從街區性議題著手做起，讓民眾實際演練審議民主的運作，並讓民眾逐漸習慣從公共利益的角度思考。

針對澳門的情況，我認為可以從廣泛建立大廈業主管理委員會做起，通過業主管理委員會對大廈管理、維修等事務的介入，培養公民參與的意識與經驗；然後成立街區委員會等形式（或改造利用現有的街坊會），逐步深化公民參與。在這一過程中，當然需要政府的支持與參與。

第四，確保完整資訊的取得；相關部門必須提供有關決策的完整資訊，以使民眾能全面瞭解情況，進而作出判斷。

政府在決策時是很困難的，通常在很多相互矛盾和衝突的要求下，做出相對來說利大於弊的選擇，但由於資訊不夠公開，很多時候市民又不知道政府的苦衷，從而引起對政府的不滿，比如香港骨灰龕的選址問題，市民需要骨灰龕，但也不想設立在自己的住所附近；澳門興建輕軌也是這樣，大家都需要和支持輕軌，但也不想輕軌在自己門前經過，而這些問題通過審議式民主的理性討論，應該可以達成一個社會收益最大而對個人損害相對較小的方案，所以對民眾提供完整資訊，不僅有利於公民的參與，也有利於政府取得公民的諒解，從而有利於政府的施政。

第五，提供公民參與審議的誘因：在初步實施審議民主時，可透過誘因的提供，如類似義工護照的制度，建立“積極或優秀公民護照”，讓參與審議的公民受到表揚或獲得實質的獎勵等，也可與企業僱主協調，提供參與民眾累積休假制度等。

第六，確立審議民主之程序：政府應確立審議民主程序的運作方式，包括哪些議題要進行審議、由誰決定之，以及如何進行、審議結果、如何轉化成為政策等，讓民眾知道自己辛苦審議的結果是會造成影響的。

第七，增設網上平台，例如可以效仿美國白宮開設Facebook群組，收集民眾對政府的意見或建議，參與登記的民眾可以及時收到政府關於各類施政方針、計劃和新聞的電子郵件；還可以在官方網站加設網上答問並邀請官員就某個議題與民眾即時網上對話，全程網上直播，總之，要重視利用互聯網來促進公民積極參與和理性討論。

我們應該進一步深化公民參與，促進一個和諧發展的社會。

