

# 審議民主實作手冊

主辦單位：  文化部

執行單位：  國立臺北大學



# 目錄

序 ... 2

第一章、導言 ... 6

第二章、審議民主是什麼 ... 10

第三章、審議模式的挑選 ... 16

第四章、從理念到實作：魔鬼藏在細節裡 ... 26

第五章、公民審議主持人的技藝：掌握心法最關鍵 ... 42

第六章、搭個牢固的討論平臺：主辦（當然）也很重要 ... 55



---

# 序言

---



由臺北大學社會學系審議民主團隊，根據他們過去三年推動參與式預算所累積豐富實作經驗，所編寫的審議民主實作寶典，是要讓新手閱讀後都有能力操作各種不同的直接民主公共討論模式，這是一個非常重要且值得高度肯定的努力。2000年由臺灣大學社會學系推動審議民主的操作和研究，也曾經出版過一本審議民主手冊，國內出版社也翻譯國外審議民主的工作手冊，但是這一次出版的實作手冊則是照顧到所有操作的細節，並且對於主持人要如何在動態複雜的討論過程，讓不同意見的公眾充分表達意見，並且不帶個人立場彙整參與者的意見，都有仔細的實作程序和策略的傳授，可以說是促進審議民主實踐往更扎實的層次推進。

臺灣民主的發展是這個國家在全世界傲人的特色，需要共同努力維護的核心價值，民主的深化與鞏固不只是理念的倡議，還要融入日常生活當中，變成每一位臺灣民眾生命的一部分。臺灣的學術社群和公民團體過去十九年來不畏懼各式各樣的困難，堅定且持續推動基層的民主參與和公共討論，雖然無法在短期內看到荒煌的成果，但是因為保護民主資產無可妥協的理想，從來不氣餒，就是用一步一步的實作來展現對於民主制度維護的決心。這些團體很認真地到臺灣各地推動公共討論，創造出基層公眾可近性高的參與管道，透過周而復始的常民討論才有可能轉化成自然的生活方式。這個手冊的出版，可以號召更多關心臺灣民主的朋友加入打造臺灣草根民主基礎設施的工作，讓臺灣因為民主更偉大。

臺灣大學社會系特聘教授 陳東升

---

# 關於作者

---





## 林祐聖 國立清華大學社會所助理教授

(負責本手冊第三章與第五章)

臺灣第一場審議民主會議的第一線執行人員，更是審議民主在臺灣萌芽時期的重要規劃與推手之一。後來陸續投入諸多審議計畫的主辦與主持工作，並規劃出諸多參與模式的流程以及審議民主理論與實作的培訓課程。近年除了擔任臺北市大安區參與式預算的陪伴老師外，也於文化部審議社造與補助辦理文化論壇計畫擔任專業輔導團隊的工作；更長期陪伴臺南審議社造的執行，成績斐然。除了先驅和札實豐富的實作經驗外，林祐聖的諸多著作更以社會學的觀點來分析與審議民主相關的議題。

## 葉欣怡 國立臺北大學社會系助理教授

(負責本手冊第一、二、四、六章)

一不小心就踏入審議民主的理論和實作領域。從最初模式的引入、實作規則與流程的建立都恰好參與其間。參與過的審議民主計畫種類繁多，擔任過審議會議的主辦、主持、輔導、陪伴、培訓等多元角色。除了早期的全民健保、代理孕母、基因科技、產前篩檢、高雄跨港纜車等公民共識會議外，也參與審議社造的前期計畫、三峽身障者就業促進參與式預算、中高齡與高齡就業審議等計畫。近年開始用集體記憶的分析觀點來探討審議民主的辦理過程，並陸續發表相關著作。

---

# 第一章

## 導言

---





審議民主約莫是在 2000 年才被「進口」至臺灣加以實踐。早期的審議民主是以國立臺灣大學社會系作為執行重鎮，並由幾位學者與助理組成非正式團隊努力推動；近年來則因為公民咖啡館和參與式預算熱潮的興起，以及文化部對於審議民主正面效益的認同而挹注資源，因而促成審議民主實踐的遍地開花。儘管臺灣可以說是審議民主的「後進國」(late-comer)，但奠基於他國的實作經驗與相關反思的基礎之上，臺灣自 2000 年初期開始，便迅速地累積審議民主的實作經驗。臺灣早期的實作較常採用的是公民共識會議 (consensus conference) 的參與模式，但也嘗試透過審慎思辯的民調 (deliberative poll)、願景工作坊 (scenario workshop)、以及公民陪審團 (citizens jury) 等不同審議參與模式來蒐集民眾意見；後期則是除了持續前述多種模式的推動外，也開始觀察到諸多部門對於公民咖啡館 (world café) 和參與式預算 (participatory budgeting) 兩種審議參與模式的偏好。甚至，令人驚喜的是，近年臺灣更有團隊結合不同審議參與模式的優點，發明出嶄新的混成式 (mixture) 審議參與模式。

臺灣已經針對極為廣泛的議題辦理過審議會會議，並透過這樣的方式蒐集民眾對於這些公共議題的態度與觀點。舉例來說，像是早期的全民健保公民共識會議、代理孕母公民共識會議、高雄跨港纜車公民共識會議、青年能源運用公民共識會議、基因科技公民共識會議、廢除死刑公民共識會議、性交易除罪化公民共識會議等。此外，舉凡水資源、流浪動

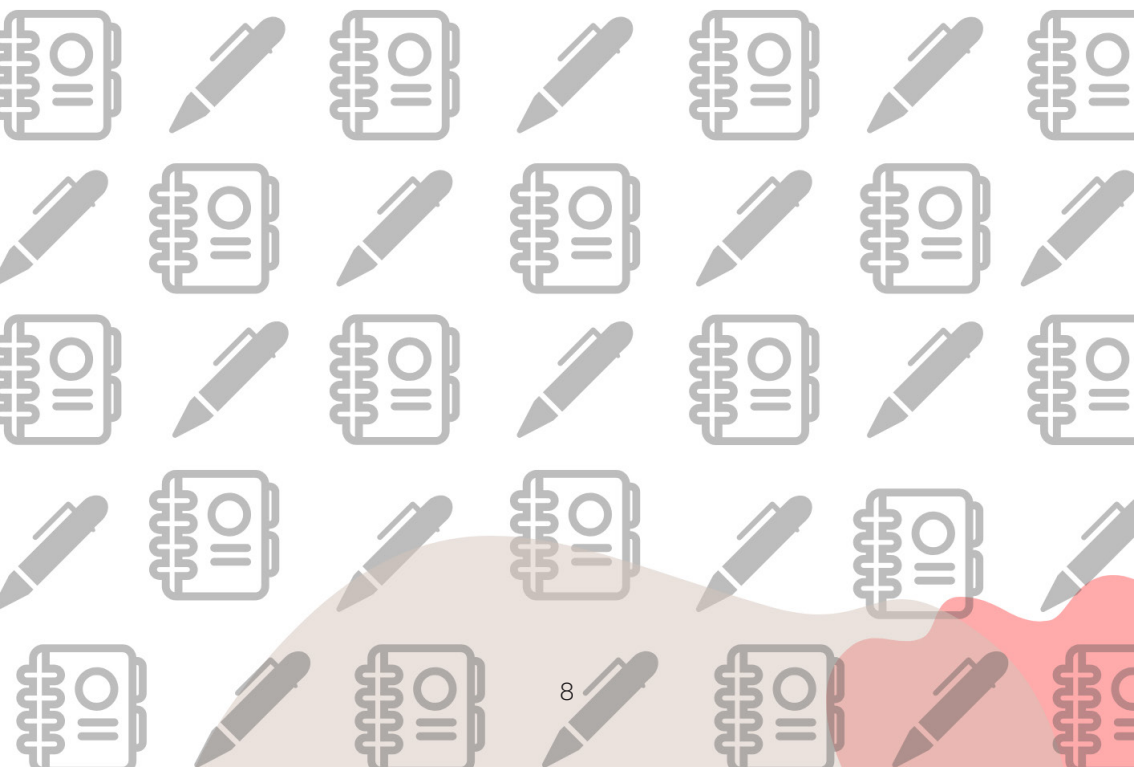


物、節稅、中正紀念堂轉型正義、核食進口的爭議、新藥納入健保給付、分級醫療等議題也都曾採行審議民主的方式來理解民眾對這些議題所抱持的看法。自 2015 年起，則因為「參與式預算熱」，更將審議民主的精神帶入社區或更多議題中，讓民眾藉由對於一部份預算支出優先順序的思考，去反思在地、尋求解方、促進參與等。更重要的是，2017 年起，文化部則採取極為創新與前瞻的做法，廣召對於審議民主有所認同的民間團體與縣市政府單位申請補助，針對重要的文化議題辦理文化論壇。這樣的作法，讓民間團體終於有機會獲得充分的資源來辦理審議民主會議、並藉此蒐集民眾對於自身單位關切議題的看法；更重要的是，讓民眾有機會在知情 (informed) 的前提下對於更多文化議題進行審議 (即討論)，舉凡眷村文化保存、海洋公民、地方特色、書業經營等均在此列。

儘管前述提到臺灣的審議民主已然行之有年，並針對許多議題辦理會議進行討論，但更多行動者仍對於「審議民主」仍舊感到陌生或毫無所悉，遑論投入審議會議的實際辦理。本操作手冊的撰寫目標便是希望能夠從我們多年來所累積的豐富實作經驗與觀察案例，針對審議會議的核心精神與實際辦理提出建議和提醒，以利審議民主相關會議的辦理能夠更加符合核心理念，進而促使臺灣的審議民主能夠更加深厚與擴散。在章節安排上，我們先扼要說明何謂審議民主，審議民主的參與模式有哪些；接著則轉而介紹為求貼近審議民主的理想，在實作時應該留意的細節；並分享在審議會議



中至為關鍵的審議主持應留意哪些原則；最後則是針對第一線的行政與執行作出數點提醒。簡言之，這本操作手冊是以深厚的理論反思與龐大的實際案例觀察作為基礎，但以淺顯易懂的方式說明要項，即使過去沒有辦理審議會議的經驗，只要閱讀本手冊都能夠第一次就上手！



---

# 第二章

## 審議民主是什麼

---





當被問到「民主是什麼」之際，通常得到的回應都是「人民做主」；就某個層面而言，我們對於民主的想像與認知確是如此。而提到「民主」一詞多數人所能夠想像到的，便是一般所熟知的代議式民主以及在選舉中行使投票權一事。然而，行之有年、普遍存在的代議式民主被許多提倡審議式民主 (deliberative democracy) 的學者冠上「加總式民主」或「敵對式民主」的稱號，並認為應推行審議式民主對其進行補充。之所以如此，是因為諸多學者們皆觀察到，儘管代議式民主有助於極有效率的蒐集民眾意見（例如，在數個小時內讓全國投票表達對於特定候選人、事、物的偏好，且做出決定），但代議式民主經常陷入純粹的票數加總邏輯且極易造成「勝者全拿」的局面：除了其所推崇的「少數服從多數、多數尊重少數」的核心精神往往難以落實之外，競爭陣營之間也總是陷入敵對關係，而非合作關係。在臺灣，代議式民主的邏輯下，民眾能夠參與決策的機會並不多，大家最熟悉的仍是「投票」，故而經常對於公共事務愈感陌生繼而逐步退出公共領域；並且，民眾在做出決定之前往往缺乏意見交流、資訊交換；對於自身的決定更多以「秘密」看待，而未能與他人做充分的討論等。提倡審議民主的學者們於是認為，基於上述代議式民主所帶來的負面效應，我們應透過審議式民主作為補充。

值得一提之處在於，或許有些論者會認為，社會運動與社會團體的存在或能修補前述代議式民主的不足之處，而未必需要尋求審議式民主作為解方。但我們可以發現社會運動

的發起往往需要人力、資源、話題、機會、策略等作為後盾，且非常態性的存在；以街頭路線為主的社會運動，其訴求也往往是透過對抗的方式與執政當局相互抗衡，而未必能夠被採納。而儘管現在社會中也不乏觀察到各式各樣的組織與社團林立，以聚焦關切與表達自身的偏好與訴求，但事實上，我們很難想像仰賴社會團體來解決民眾難以對公共政策「發聲」(voice) 的困境。這是因為民眾參與社會團體的比例其實並不高（根據調查，以臺灣為例，僅有 10% 的民眾有參與社會團體的經驗），且並非所有議題均有相對應的社會團體成立；更重要的是，社會團體作為普遍民眾的代表，其實仍經常面對「代理人困境」（亦即是否能夠真正代表民眾發言）。畢竟，社會團體一旦成立，便有自身存續的組織邏輯出現，在代表的選擇與組成以及議題偏好上，也未必總能全然顧及普遍民眾。簡言之，審議式民主的提倡者認為，審議式民主及其參與模式可被視作當代民主社會的重要補充，但卻也並非用以取代常規的代議式民主、街頭路線的社會運動、以及環繞特定議題所成立的常設社會組織。

審議民主在 1980 年代的興起，一方面是為了補充上述代議式民主（或說加總式民主和敵對式民主）所造成的負面後果，另一方面其實也是為了去除專家知識主導 (expert knowledge domination) 的局面。自實證主義盛行以降，人們逐步累積對於專家知識的崇拜，伴隨著此趨勢，則是常民知識 (lay people knowledge) 的邊緣化。然而，提倡審議民主的論者們深信，各種知識來源都有其專擅之處、也自有





其侷限，因此必須相互交流與補充，才能使公共議題的掌握與決策更加周延，故期望能夠藉由審議民主的推廣將常民知識重新納入決策過程 (decision-making process)。

審議民主強調的四個要項包括討論、平等、包容和決定。其中，審議民主的「審議」二字就意味著討論，所以顧名思義審議民主極為強調行動者之間必須進行討論，故審議會議多半會以參與者的討論作為核心。其次，審議民主也側重於平等作為互動原則，所以儘管當然理解到行動者在社會脈絡中可能因為學歷、性別、經濟狀況、學歷、對議題的嫻熟度等因素而有權力上的落差，但審議討論的現場刻意透過審議主持與主辦規劃打造出友善的平臺，讓參與者能夠平等地參與討論和互動。第三，審議民主更致力追求整個過程的包容性 (inclusiveness)。前面曾經提到，審議民主的目標就是能夠提供機會讓民眾發聲；其中尤其希望能夠讓過去處於邊緣、弱勢、受到壓迫與忽略的行動者能夠發聲，彰顯整體的包容性。第四，審議民主也期待整個過程並不只是讓參與者純粹提出看法，而是希望能夠真的讓參與者透過不同的參與模式針對特定公共議題進行討論、交換意見、做出具體決定 ( 以提供外界參考 )。

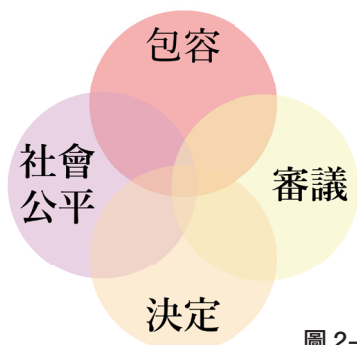


圖 2-1: 審議民主的四個要項

除了上述四大要項外，審議民主還強調參與者對於議題的「知情」(informed) 討論，也就是參與者的對話溝通是奠基於對議題基礎資訊和多元觀點的掌握之上。<sup>1</sup> 而審議民主也認為儘管參與者的背景殊異，但彼此能夠在審議的過程中達到異質對話和深層理解；甚至希望參與者在討論中能夠透過積極的分享與聆聽，以共善和共識為目標，讓參與者整體成為共同體、凝聚認同，彼此轉化。審議民主更認為上述理想能夠透過強調尊重和理性等價值，以及審議過程中對於公開性、公共性和開放性的過程被達成。<sup>2</sup>

提倡審議民主的學者和實踐者相信，審議民主的實踐能夠帶來諸多正面效益，其中包括讓行動者們能夠對於議題充分理解後做出決定；將一般民眾重新帶回公共議題的決策過程；讓參與者能夠對於異質行動者之間所抱持的多元觀點產生深層理解，甚至帶來彼此的立場轉換與折衷；儘管許多議題存在著難解的觀點與立場之分，但透過審議民主的辦理過程，也有助於多元行動者的協力與共同體的形成；以及能夠





鼓勵更多行動者對於公共參與顯得更有興趣和更加積極等。

然而，必須提醒的是，本章所提及的審議民主的核心精神和原則並不是自然而然便能產生，而是需要透過悉心和縝密的程序設計和實作規劃來加以落實。

1. 審議民主的辦理必須兼顧包容和平等，為此往往希望降低參與門檻，故所謂的「知情」(informed) 經常是透過主辦單位以淺白易懂的文字來提供會議資料或稱「可閱讀資料」來提升參與者對於議題的認識和掌握。不過，在某些審議民主的參與模式中，參與者本身的在地經驗和實際經驗便足以作為「知情」的基礎。
2. 過度強調「理性」的溝通方式其實讓審議民主招致某些批評，舉例來說，「講道理」和「搏感情」同樣都可能是審議溝通中採用的方式，但理性似乎只偏好前者，而不鼓勵後者。





---

# 第三章

## 審議模式的挑選

---





審議民主以溝通取代多數決、以合作取代對抗，以及以尋求共同基礎取代保護個人利益的理念，吸引許多不滿現行民主運作的人士的目光，希望藉由審議民主的引入，修正現有的問題。然而，由於敵對民主在社會中的根深蒂固，我們很難期待理想的公民審議會自然而然的在現實生活中發生。因此，為了推動公民審議，公民審議的組織者必須思考如何在討論的場域中，壓抑敵對民主的思考邏輯，同時提升審議民主的邏輯的主導性，讓參與者以審議民主的世界觀來理解社會，如此才能讓他們的思考與言行舉止符合審議民主的標準，進而達成審議民主的理想。

為了達到以上目標，一個成功的審議論壇需要完成兩項工作，第一是選擇適當的審議模式，不同的審議模式有不同的擅長之處，公民審議的組織者可根據其考量，在既有的模式中選擇，或是更積極地重新編排既有模式，建立一個更符合組織者需求的模式。第二是培養稱職的審議主持人，即便選擇或建立適當的討論模式，現場的討論仍可能出現偏離公民審議的時刻，特別是絕大多數參與者的民主想像仍可能是投票與多數決，此時必須有審議主持人的存在，讓討論更豐富、更平等與更朝向共善發展。

針對以上兩項工作，本章著重於審議模式的選擇與建立，下章則把重點放在審議主持人。由於公民審議在臺灣的發展已有相當的歷史，坊間對於審議模式的介紹並不少見，因此本章不重複說明不同模式的細節，而是著重於如何選擇

與建立討論模式。

## 壹、凝聚集體的意見：公民共識會議 (Consensus Conference)

如果組織者想討論的議題是專業性與爭議性高的議題，並且期待對於此議題形成共識，建議採取公民共識會議的模式。公民共識會議，顧名思義，就是以達成共識為目標的討論，此一模式最早是由丹麥發展，並在 2000 年初期引進臺灣，針對不同的爭議，包括健保、代理孕母、廢死議題與基改食品等，有過實際的操作，由於長期的經驗累積，公民共識會議可說是臺灣發展最為成熟的審議模式，因此形成標準化的程序安排。

簡單來說，公民共識會議的參與者為 15–20 人，進行的時間有 5 天與 7 天兩個主要版本。公民共識會議的目的，在於邀請不具專業知識的公眾，針對具有爭議性的政策，事前閱讀相關資料並作討論，設定這個議題領域中他們想要探查的問題，然後在公開的論壇中，針對這些問題詢問專家，最後，他們在有一定知識訊息的基礎上，對爭議性的問題相互辯論並作判斷，並將他們討論後的共識觀點，寫成正式報告，向社會大眾公布，並供決策參考。

大致上，公民共識會議可區分為兩個階段，第一個階段稱為「預備會議」(2–3 天)，就是在討論複雜的議題前，先讓參與者有充分準備，在這個階段，參與者經由閱讀資料與專家學者的演講，對於議題的概況有所了解，讓他們之後可





以對於這個議題知情地討論。此外，在這個階段的尾聲，參與者經過討論，提出他們在此議題下最想探究的幾個問題，為公民共識會議的下一階段設定議程。

在對於議題有所認識以及設定議程後，便進入被稱為「正式會議」的第二階段(3-4天)。正式會議先由不同立場的專家學者對於參與者在預備會議中所提的問題進行回應與論辯，並和參與者詢答，會議的後半段便是在此基礎上進行共識的凝聚，最後將能夠達成共識的部分與不能達成共識的部分，寫成結論報告，交給相關單位與社會大眾做為參考。為了提高公民共識會議的公信力，多數的公民共識會議均設有執行委員會，其中包括對於討論議題熟悉或是持不同意見的專家學者，確保會議中邀請的講者、提供的閱讀資料或是參與者的抽選的公正性。

為了讓議題能被充分討論，形成共識也需要花上許多時間，因此參與人數就必須受到高度限制，即使公民共識會議經常以分層隨機的抽樣方式，刻意製造參與者與整體社會在某些人口變項上的親近，20人左右的參與規模仍難以提高結論報告的拘束力，使得結論報告的效果仍停留在諮詢層次上。另外一個公民共識會議的困難在於報名者的數量，由於公民共識會議的時間長達5到7天，無形中減低民眾參與的動機，而報名者少的結果，就是即使抽樣再怎麼符合隨機的規則，參與者的代表性與多樣性依然受限。

## 貳、意見的多元呈現—公民咖啡館 (Citizen Cafe)

如果審議論壇的組織者想討論的題目是專業性與複雜性低的議題，希望能夠收集到許多意見，同時不要求在眾多意見中達成共同基礎，也因此可以降低論壇運作的時間與擴大參與者的人數時，公民咖啡館可能是個適當的選擇。

在過去十年，由於操作容易，公民咖啡館曾在臺灣被大規模的運作。雖然公民咖啡館並不像公民共識會議有著標準化的操作方式，一般而言，公民咖啡館的大致進程序如下：參與者約 10 人左右為一組，主持人可能由主辦單位另派或是由參與者擔任，每個討論階段 20 到 30 分鐘不等，在主持人記錄下該組的意見後，便進行換桌，換到別桌的參與者被稱為旅行者，意味著帶著之前的討論到其他桌，留在原桌的參與者則擔任這一輪討論的主持人，為旅行者們說明之前的討論結果，無論如何，換桌的目的在於擴大參與者之間的接觸，換桌之後，又是 20 到 30 分鐘的討論，參與者可以討論該桌之前的討論結果或是另起爐灶，如此約反覆 2 到 3 次，在各組報告結果之後結束。

公民咖啡館的優勢在於操作簡單，所需時間不長，如果場地許可，參與者甚至可以擴大到百人之多。然而，公民咖啡館也存在限制，首先，公民咖啡館無法討論較為複雜的議題，時間的限制讓知情的討論較不容易進行。其次，公民咖啡館於意見的發散，卻沒有適當的機制收斂這些多樣的意見，從實務來看，公民咖啡館的結果經常是寫滿意見的海





報，然而哪個意見是大家最關心的，或是哪個意見是大家覺得最急迫的，從海報上難以看出，讓政府或是社會團體在收集到這些意見後，依然難以判斷哪些工作應該優先完成。第三，從審議民主的觀點來看，公民咖啡館的審議元素是微弱的，因為沒有機制引導或迫使參與者在眾多意見中尋求共同基礎，看到更多的是參與者各言爾志。在這裡我們並非主張公民咖啡館不可行，而是建議公民咖啡館的運作需要與其他審議模式結合，若將公民咖啡館擺在審議論壇的前端，引動豐富意見的呈現，再以某些方式讓參與者在這些意見上尋求共同基礎，會比單單使用公民咖啡館，或是將公民咖啡館置於審議論壇的後端，更能產生有意義的結論。

### **參、對於未來的共同想像—願景工作坊 (Scenario Workshop)**

如果審議論壇的組織者想討論的題目並非是具爭議性的議題，而是希望透過討論對於不確定的議題提出方向與建議，願景工作坊是一個可能的選擇。就字面來說，願景工作坊意味著對於未來發展藍圖的擘劃與發想，並且藉此凝聚行動者對於未來的共同基礎。

雖然願景工作坊是國內外經常採取的審議模式，願景工作坊的運作相當多樣，並未出現定於一尊的操作方式。大體來說，願景工作坊的時間約在 1 到 3 天，參與人數從 20 到 50 餘人不等。在參與者的身分上，有些願景工作坊會以利害關係人的出發點，先行釐清與該議題有關的行動者，並設定利害關係人的比例，有些願景工作坊會先讓相同背景的利

害關係人討論出共識，再與其他背景的參與者互動形成共同願景，有些則依比例一開始就讓不同的參與者以形成共同願景為目標來互動。

願景工作坊的另一個特色是劇本，在正統的做法上，組織者會對於不確定的未來提出幾套劇本，說明特定的未來、達到此一未來的方式與此一未來的利弊得失，作為參與者的討論基礎。劇本的存在並非是給予參與者一道選擇題，相反的，劇本就像是藥引子，藉由參與者對於劇本的反思與批判，形成共同能接受的未來與達成此一未來的行動方案。就細部而言，除了劇本外，有些願景工作坊會另外安排演講或是實地踏查，讓參與者能夠更知情，有些願景工作坊則因為容納較多的人數，會有分組報告或是投票決定的過程。

作為一種經常使用的審議模式，雖然有些變化，審議工作坊可算是可及性與可近性高的審議模式。雖然願景工作坊試著標示出不同的利害關係人，並製造機會引發彼此的互動，我們要提醒，這樣的安排可能會造成討論的不平等，特別是在品質上，有些利害關係人可能因為其社會位置而對於討論沒有實質的影響力，例如一般民眾對上某大學教授時，一般民眾有可能較為弱勢。此外，過於強調「利害」，可能會導致參與者成為某種利害的代表，使得他們著重於捍衛自己的利害，而非以凝聚共識作為討論的出發點。以上的問題，在某些程度可以透過審議主持人的應對而減輕，但是仍期待組織者若採取利害關係人的角度時，能思考這樣的安排







對於討論可能產生甚麼影響，並思索如何處理。

#### 肆、由人民決定—參與式預算 (Participatory Budgeting)

參與式預算是近年來臺灣最為熱門的審議模式，各級政府開始透過此一方式將民意化為具體的預算分配。如同字面的意思，參與式預算是由人民來決定一部份公共預算支出的優先順序，讓民眾共同討論支出的優先順序，提出計畫，並且投票決定。參與者的包容性、審議的品質、民眾的決定是否落實以及預算的分配是否符合社會正義，是評價參與式預算的四大標準。

同樣的，雖然參與式預算在臺灣乃至於世界有著蓬勃的發展，參與式預算的實際操作仍有許多差異，為了說明方便，這裡以臺南市審議社造為例，簡短說明：第一個步驟是宣傳，吸引更多的民眾參與；第二個步驟則是工作人員的培訓，培養稱職的審議主持人與其他工作人員；第三個步驟是公民大會，公民大會是參與式預算的重頭戲，為了方便民眾參加，每次的公民大會約在 3 到 3.5 個小時，參與民眾在此階段透過討論，提出讓社區變得更好的方案；第四個步驟是提案工作坊，如果說公民大會是民眾與民眾之間的討論，提案工作坊可說是民眾與公所的討論，公所在了解民眾的提案後，從協助的角度和民眾討論他們的提案，精緻化民眾的提案，若提案內容是不合法、不符經費來源與不符公所權責時，公所可以與民眾一同討論如何修正提案，讓民眾的需求能仍被滿足；第五個步驟是公民投票，通過公民大會初選，



並在提案工作坊確保公所執行無虞的方案，便會進入公民投票的階段，透過符合資格的民眾的投票，選出最終能獲得預算執行的方案；最後是方案執行，民眾常常因為認為自己的意見不會被政府採納而不願參加公共事務，為了讓民眾的參與有感，參與式預算則強調經過公民投票所產生的方案必須要執行，如此才能讓民眾重拾參與社區事務的意願。在如此綿密的設計下，透過討論與投票經常能捲動龐大數量的民眾參與。

由民間團體所辦理的審議論壇，可能因為缺乏實質可分配的預算，而較少採用參與式預算，但是參與式預算的過程仍能帶來某些啟發，例如，舉辦多場次的公民大會，擴大民眾參與；不同部門的合作，讓方案變得可行；以投票為機制，整合出最優先執行的方案，在民間團體的審議論壇中，也可用相同的方式產生參與者共同偏好的排序，為討論帶來更有意義的結果。

## 伍、在既有審議模式之外：審議模式的重新編排

從以上審議模式的介紹中，我們可以發現不同模式固然各有所長，但是也有其缺點，經常出現魚與熊掌不可兼得的情況，最明顯的就是討論的品質與參與者數量的矛盾：強調討論的品質就無法容納太多的參與者，因為過多的參與者不僅難以讓他們充分表達意見，在形成共識上更是困難重重；強調大量的參與固然能夠提高決策的合法性，卻又讓討論精緻程度下降。我們認為，審議論壇的組織者除了理解每種審





議模式的優缺點，消極地選擇最適合的審議模式以外，更可積極地重新編排既有的審議模式，讓組織者不再陷入兩難的局面。

以品質與數量的衝突而言，結合參與式預算的公民大會以及公民共識會議可能是個解決此一衝突的方式，將公民大會設於前段，大量收集民眾意見與偏好順序，為公民共識會議設定議題，將公民共識會議置於後端，讓公民大會的代表仔細的討論由公民大會所設定的議題，形成共識，並完成結論報告。如此一來，品質與數量的不相容便在某種層次上獲得減緩。除了品質與數量的衝突外，審議論壇的組織者還可能面對不同的衝突，重新編排既有模式，或是編輯既有模式中的某個階段或作法，會是一個更積極的作法，值得組織者嘗試。

## 結論

審議模式千百種，無法在此一一介紹，本章僅說明四個在臺灣較常被使用的審議模式，供有興趣的讀者參考，這些模式都反映著組織者對於如何讓審議民主從理念到實作的思考，審議論壇的組織者可以從中選擇，或是積極地創造新模式。雖然審議模式存在著開放性，本章最後要提醒切勿忘記審議模式是為了帶來良好的審議實踐所產生的，任何的變化或調整都應回應為何這些變化與調整更可能帶來一個平等、互惠、創新與追求共善的討論。

---

# 第四章

從理念到實作：  
魔鬼藏在細節裡

---





本章說明如何透過對審議民主會議辦理過程的細節有所掌握，來讓整個實作過程能夠不斷地逼近審議式民主的理念與精神。一方面，我們想指出，辦理審議會其實並不難，存乎一心；另一方面，我們想提醒，辦理審議會其實也可以很難，因為審議會是透過諸多細部環節被堆疊在一起，每個流程與做法都有其為求符合審議原則的考量在背後。所以，儘管乍看之下，審議會的辦理有其一套標準程序，單純想要「按表操課」並不困難；但事實上，若僅流於「跑形式」、「符合表面要求」便容易讓審議民主所追求的精神蕩然無存，甚為可惜。以下便讓我們逐項扼要說明從審議理念到實作的過程中，所應該留意的諸多面向。

## 壹、挑選合宜的審議參與模式

首先必須從諸多審議參與模式中，挑選出合適的模式進行操作。數個必須考量的重點包括，特定審議計畫想討論的議題為何、想要達成的目標為何、想要捲動多少行動者參與討論、想要找到哪些對象來討論、想要產出何種樣態的討論結果、以及特定審議計畫所掌握的資源多寡和執行期間長短等。值得一提的是，審議民主的參與模式幾乎清一色都格外強調讓過去在公共政策決策過程不具發言權的民眾參與和發聲的重要性；更希望能更促成一般民眾在整個審議會的過程中，能夠取得和專家學者、政府代表、團體代表平等的互動關係。

有趣的是，不同的審議模式各自有其優缺點，比方有些

模式能夠讓大量的民眾參與審議，有些模式則只能夠讓少數的民眾參與其間；有些模式能夠讓民眾對於議題進行深入的討論，有些模式則僅側重於讓民眾分享基本立場與觀點等。過去在辦理審議計畫時，經常必須在不同的優缺點中進行模式挑選，但其實我們認為，辦理審議計畫者仍可能嘗試結合不同審議參與模式的優點，在不違背審議精神的前提下，進行折衷與混搭。舉例來說，2017年所舉辦的「中高齡與高齡人口就業議題」的公民審議，便是結合兩種審議模式的操作模式。一方面透過前端多場次、讓大量民眾參與的「區域會議」來擴大參與數量；另一方面則由區域會議中按照人口特質篩選出20位民眾作為代表參與第二階段的「代表會議」，並透過三天的會議對於會議主題提出深入的公民意見報告書。這樣的規劃有助於兼顧審議討論的廣度和深度。但須要提醒的是，當採取多階段式和不同模式搭配的審議討論設計時，關鍵點在於每個階段的目標設定清楚，並能夠讓不同階段之間環環相扣，以避免參與者因為對於階段規劃難以掌握而逐步退出的窘境。

## 貳、議題設定的考量

在審議會會議的議題設定上，也有一些需要被考量的重點。包括會議執行者必須避免設定範圍過大的議題作為討論主題，因為這容易造成討論內容龐雜、不聚焦，議題資料難以準備周全導致難以進行的情況。然而，會議執行者也必須避免議題的範圍過小，因為這也會造成討論不具備自由度、參與者根本沒有被賦予充分的決定權，乃至於欠缺參與討論





動機的結果。另外，如果審議會議的討論已經被限制住了可能的選項，或者讓參與者難以連結至自身經驗，也都是造成後續執行困難的來源。

### 參、魔鬼藏在細節裡

細緻的審議計畫其實是由諸多的小細節所堆疊而成。審議會議的辦理者必須仔細考量每個環節所可能帶來的影響與作用，畢竟「差之毫釐、失之千里」。舉例來說，在計畫執行的前期階段，就應該優先設定整個審議會議的清楚遊戲規則，其後則是嚴格的遵守並必須進行公開的說明。比如說，特定的審議會議中，在盡可能擴大參與的前提下，認定哪些人具備參加資格且應如何證明參與資格；哪些人應被排除在外且原因為何。除此之外，審議計畫在執行人員的選擇、會議場地的選擇、整體計畫的時間規劃、實際討論階段的細部流程控管、會議資料的準備、會場動線的規劃等面向都必須處處斟酌。唯有如此，才可以讓所有細節被顧及。具體而言，相關執行人員必須要能理解審議理念、實作流程、計畫目標等；會議場地必須有助於審議討論的進行與符合模式操作需求；整體計畫的時間規劃必須具備執行的合理性、不過於緊湊或冗長；實際討論階段的細部流程控管則期望有助於會議目標與時間掌控的達成；會議資料的準備必須顧及議題的多元觀點與易讀性，並能夠在對的時間被產出與提供；最後，則是會議現場動線的合宜性等更細緻的環節等都必須納入考慮。

## 肆、透過程序設計，讓理念被實現

事實上，審議計畫的實作階段涉及許許多多的程序設計，並透過這些程序設計以助審議理念被付諸實現。以大方向而言，首先，由於審議民主強調「包容與平等」，因此在程序設計上，會議執行者就應該考慮如何讓過去被排除在決策程序之外的行動者能夠被容納進過程當中；並透過相關規劃與對於審議理念的強調，讓人人在審議前能夠享有平等的地位，甚至，特別尊重與禮遇一般民眾。舉例來說，想要讓身心障礙者也能夠參與審議會，就必須事先考慮到障礙者所需的支持系統如何提供，一些可能的做法包括讓障礙者的照護者也能夠一同參加、提供無障礙的議題資料與會議環境、準備現場的支持系統（如聽打、手語等）、交通便捷的會議場地或主動提供交通接駁等。

其次，由於審議民主強調必須在資訊充分的前提下進行對話溝通，因此就必須提供與議題相關的基礎資訊、並側重於閱讀材料內容的觀點平衡與立場多元、並應以淺白易懂的文字加以書寫、更在適當的時機提供參與者閱讀。唯有如此，各種背景的異質會議參與者才有可能獲得議題資訊並進行知情討論。第三，審議民主強調參與者之間進行對話與溝通，但我們不應期待參與者們能夠自主與自發的進行有品質的討論。而應該透過訓練培養出適合主持審議討論的人員，藉由這些審議主持人 (facilitators) 的協助，來提升與把關審議討論的品質。第四，審議民主也認為討論必須能夠形成集體意見，因此在規劃與執行審議計畫時，必須考慮審







議會議最終如何呈現、紀錄與公開討論過程中的集體意見。畢竟，審議會議的參與者並不單純只是到場「各抒己見」如此而已，而是希望能夠透過審議會議的過程，以知情作為前提，凝聚出異質參與者的共同意見，並希望對於公共政策與議題提出具體回應。

## 伍、節奏、節奏！

審議計畫的過程，還有一個重要的面向是妥善的規劃各種時程，好讓計畫節奏合情合理。我們建議，寧願有稍長的審議會議籌備期，而不是貿然展開審議會議的招募與宣傳，因為審議計畫內的系列活動一旦啟動，最好各種活動便能環環相扣的展開，讓參與民眾被掌握在持續公共參與的氣氛中；換言之，參與的情緒不能放任「冷卻」，所以寧願前端有較長的籌備期，但系列活動在比較密集的時期內辦理完成。整個審議計畫期間，可以被區分為以下工作項目：包括規劃和宣傳結盟；各式宣傳啟動時期；會議資料的準備；規劃場地和時間以及人力配置；聯繫和行政；正式活動與會議的辦理；和會議後續的評估與彙整。

審議計畫應合宜的分配時間來處理執行上述工作項目，才能讓整體實踐的節奏得當。審議計畫的節奏若是掌握不好，便會讓應該獲得充分規劃的部分只能草率進行；但有些時間卻過於悠閒而無事可做。掌握住審議計畫的節奏，便會認識到充分的規劃十分重要，包括拜訪相關團體與組織、為計畫的審議主軸定調與擬定宣傳方向與策略、確定各項參與



條件與遊戲規則等。此外，也必須預留充分的時間進行活動宣傳與招募、會議資料的編撰等。時間面向其實在審議計畫的成敗中扮演舉足輕重的角色。

## 陸、宣傳、宣傳、再宣傳

宣傳這個工作在審議計畫中絕對是決定成敗的重要元素之一。當進行宣傳之際，必須提供清楚的活動和會議資訊，思考該文宣到底想要傳遞什麼給接收者，並提醒自身必須以扼要、正確、易懂的資訊提供為最高原則。審議計畫有時候包含多個階段與系列活動在內，所以也可以考慮進行多階段的宣傳，讓民眾能夠清楚接收到不同階段會議或活動的目標與招募對象。而在提供資訊時，除了說明辦理目標外，如何透過吸引人的口號、參與動機的給予以及便利的報名管道鼓勵人們報名參與也很關鍵。



圖 4-1：針對整個計畫系列活動進行宣傳的文宣範例





圖 4-2：針對單場次活動進行招募的文宣範例

此外，宣傳工作也可以思考和不同的組織、單位和部門相互合作。舉例來說，和既有的活動結合進行宣傳說明、透過各處跑馬燈、里長布告欄、社區布告欄張貼宣傳資訊、在公所和圖書館放置文宣單張、垃圾車吊掛宣傳布條、以及經由里長廣播、人力發放、Line 群組等多元方式。宣傳的管道其實也很豐富，包括辦理各種大小規模的說明會、成立臉書粉絲團進行宣傳、輸入議題相關關鍵字找尋相關粉專請求轉發資訊、成立活動網站、設計紙本文宣與電子文宣、額外製作計畫與議題的常見問答(Q&A)、提供具體計畫的連絡電話供民眾逕行聯繫詢問等。簡言之，宣傳工作的落實必須透過整個執行團隊絞盡腦汁，盡可能去思考多元的宣傳管道和拓展過去難以觸及的宣傳對象。計畫宣傳的重點在於必須突破執行團隊自身的同溫層，並切忌在既有的迴路中打轉，希望能夠讓過去對於公共議題討論冷漠者也加入審議過程。

## 柒、降低參與門檻、提高參與動機

除了透過徹底與充分的宣傳來讓大家能夠獲知審議活動的消息之外，我們也鼓勵能夠從「降低參與門檻」、「提高參與動機」兩個層面著手，好讓更多符合參與資格者有興趣報名參與審議會。為了讓一般民眾能夠參與相關活動，我們就必須考慮到會議辦理的時間，是否便於讓民眾參與，舉例而言，假使會議是辦理在平日白天，那麼很可能只有學生、退休者等人可以有時間參與；需要上班與照顧家庭者，則無法出席或必須請假才能出席。所以我們往往建議，為求讓更多不同類型的參與者能夠出席，將會議辦理在周末或是平日晚上，有助於降低參與的門檻。此外，即使是辦理在平日晚間，我們也必須考量到下班時間與通勤時間，平日晚間的會議若過早開始，事實上對於上班族參與的幫助也不大。

除此之外，審議活動辦理的地點也很重要，若能夠尋覓大眾運輸交通便捷的場地，則可大幅降低參與門檻。更重要的是，儘管審議參與模式有各自的規劃與設計，但若期待擴大參與者的數量，則強烈建議可以採取會議時間較短的流程設計，畢竟過長的會議時間，容易讓即使對議題和活動感到興趣者，仍舊望之卻步。以實際的例子來說，我們就觀察到，相較於全日與多日的審議模式，僅需參與數小時的審議會可大幅提高參與意願。甚至，也經常有民眾反應，若參與地點是在自己熟悉的活動範圍，則能夠降低對於公共參與的恐懼感與不確定感，提升參與動機。而除了降低參與門檻外，如何透過參與誘因的給予（舉例來說，了解公共議題、





與他人溝通互動、對於公共政策提供意見、實質誘因如禮品和出席費等)、清楚的活動說明降低不確定感、訓練得宜的審議人員等作法來提高參與動機也很重要。這些都有助於鼓勵形形色色的異質成員加入審議活動。

### 捌、對抗審議迷思

在辦理審議活動時，我們觀察到幾個持續必須面對和對抗的審議迷思 (myths)。這些迷思並不是特定的審議計畫所獨自面對，而是推行審議民主時都會普遍遇見的情形。這些「迷思」包括民眾根本不關心公共事務、沒有意願討論；民眾沒有能力進行討論（有時甚至連民眾自身都這樣以為）；民眾都只會站在自身的立場思考事情、過於自私；以及許多審議活動的民眾都是盲目或被動員而來等等。我們認為，上述有些迷思來自可悲的惡性循環：因為不相信民眾會主動報名參與，所以未曾費心進行徹底的宣傳而是改採動員特定參與對象與團體的做法，自然也就不相信民眾會主動參與或有意願參與。又或者，有些迷思其實根本反映出民眾長期被排除在公共參與的行列之外，因此造成對於政府的不信任、政治冷感、以及從公領域退卻的情形。更有甚者，有些迷思則代表長久以往過度推崇專家，因此對於民眾自身意見的貶抑與不信任。就很大的程度而言，審議民主的推廣以及審議計畫的辦理就是為了要打破上述惡性循環與諸多迷思。透過各種層面與細節的落實與掌握，讓民眾開始正視自身意見的重要性，理解公共參與的真實性與累積對於相關活動的信任感等，長期而言，必然能夠改善臺灣社會的公民社會質地。

## 玖、關鍵的審議培訓

審議計畫的過程中，我們也極為鼓勵辦理至少一場的審議培訓。一方面，可以藉此訓練和累積有可能實際進場協助審議會議主持和現場行政的人力；另一方面，即使有些參與培訓者未必能夠（立即）成為第一線的工作人員，審議培訓的舉辦，也有助於在特定議題和特定地區去進行審議觀念的培力和厚實。換言之，辦理審議培訓的目的包括審議理念的散播以及審議人才的培養兩種。我們相信，審議計畫的舉辦若要能順暢與成功，最佳狀況是所有相關人員（包括承辦人員、現場行政人員、審議主持人、出席專家學者與團體代表等）都能夠理解特定審議計畫的審議精神、流程安排與程序設計。

因此，在審議培訓的內容上，我們就必須因應培訓對象與目的仔細設計培訓內容。審議培訓辦理前，應思考「為了什麼培訓」、「誰來被培訓」等問題，因為這牽涉到課程內容的規劃以及如何宣傳、對誰進行招募等。若審議培訓的目標主要在於審議觀念的建立，則應該集中在審議民主的定義與理念；審議模式的介紹；臺灣目前的審議經驗等內容。若審議培訓的目標主要在於審議實作能力的培養，則除了上述內容外，也應該增加審議主持的原則、實作與模擬階段等內容。亦即，我們應該針對辦理審議培訓的對象和實際需求來調整培訓內容，更重要的是，若是特定審議計畫針對潛在人力進行的培訓工作坊，則通常會納入該計畫的辦理目的、流程規劃和議題基礎資訊。一場成功的審議培訓多半能夠讓參





與者掌握到審議精神，甚至對於審議產生認同和激起辦理審議會議的榮譽感。

審議培訓的辦理過程中，若有需要從參與者當中尋找潛在的未來會議人力，則需要在培訓過程中，觀察每位參與者適合扮演的角色。儘管我們不斷強調審議主持的關鍵地位，但也想提醒，並不是所有被培訓的人都適合擔任現場的審議主持工作或者是擔任其他角色的現場行政人力。審議計畫的主辦者，英和具有審議現場經驗者詳細討論以決定人力安排；但實戰經驗的累積的確也極為重要，因此盡量讓有興趣參與審議實際過程者有參與協助的機會也很重要。審議培訓結束後，通常已事先決定審議活動的現場人力安排，而審議會議前數日更應挑選數小時的時間進行「會前會」。在會前會中，主辦單位應提供更細緻和聚焦的叮嚀、清楚說明可以提供的資源和權責關係、並給予實際會議進行時的分工表與流程細節規劃等資訊。簡言之，審議活動與會議中需要有充分的人力進場協助，審議計畫需要透過審議培訓和會前會來確認現場人力對於審議精神和現場細節的掌握；更重要的是，審議主辦單位也應該透過良好的辦理品質做為現場人員的給力後盾。

### 拾、辦理審議活動與會議的重要提醒

在這個部分，我們提出五項辦理審議活動與會議時必須時刻銘記的重要提醒。首先，我們認為應秉持公正並與各種單位與組織保持同樣的距離。審議計畫的辦理是為了讓不同



立場與觀點能夠相互溝通與交流，所以為了讓各種立場能夠對於主辦單位具備信賴感、願意進場參與，則不應讓人覺得主辦單位對於特定議題已有既定立場。唯有如此才能讓抱持各種觀點與立場者願意參與討論，畢竟審議的理念是在討論過程中能夠廣納不同異質觀點，假使因為在立場拿捏上無法公正，而讓外界對於特定的審議計畫貼上不當的立場標籤，則可能造成整體計畫失去特定立場的參與，而淪於失敗的審議會議。也因此，當審議計畫在進行宣傳之際，儘管可能對於不同組織、單位和團隊進行拜會與說明，但必須留意不應做出任何承諾，也不應過度對於特定團體與立場示好。簡言之，審議計畫的主辦單位宜和所有陣營與觀點「友善但保持一定的距離」。

**第二，審議計畫的過程必然涉及持續的溝通與協調，主辦單位需悉心投入。**這裡的溝通協調包括計畫團隊內部和外部兩者。內部人員必須對於計畫目標、審議精神、辦理細節等瞭若指掌；外部人員則必須透過各種努力進行說明和宣傳。舉例來說，邀請至審議活動現場的專家學者或團體與官方代表，即使只是短暫出席數個小時，我們也建議應準備資訊說明審議會議的特殊性，包括民眾經常是會議的主角、民眾的討論扮演舉足輕重的角色、審議活動的整體規劃等。溝通與協調看似細微末節，其實也是審議計畫中的重要任務之一。**第三，審議計畫的推動中，主辦單位應提醒自身需擱置自身立場，並對於審議會議可能涉及的議題和結論抱持開放態度。**對於審議會議與活動可能涉及的討論方向與做出的結





論，主辦單位不應預設對於具體結果的想像，應給予參與者足夠的自由度去作出各種可能的決定。換言之，在審議舉辦與主持的過程中，對於觀點和發言方向不應過度引導，而應尊重參與者自身的立場，讓參與者之間彼此溝通與協調，而不是由主辦單位進行過度干預。過度的引導可能招致參與者和外界的懷疑，甚至讓人以為特定審議計畫是「玩假的」、「早有內定的答案」，而使得該計畫與會議的公正性蒙塵，所有努力付之一炬。

**第四，值得再次強調的是，審議活動的辦理期待能夠促成異質觀點的碰撞。**換言之，審議會議不是企圖讓同質性高的人在一起相濡以沫，讓參與者在同溫層內部相互取暖；而是期望能夠讓觀點不同、背景殊異、立場有別者相互理解、協調、做出決定。也因此，在某些審議參與模式中，會透過分層隨機抽樣的方式，擇定特定人口變項，來確保參與者之間的高度異質性；而在其他參與模式中，則是將所有報名者進行隨機分組的分派，讓大家盡可能地可以和不熟識者進行互動。強調異質觀點的碰撞，是因為許多論者皆觀察到，聆聽他人的經驗與分享，能夠讓參與者擺脫舒適圈，促成換位思考與深層理解。跨越不同立場的交流溝通，也有助於提高審議最終決定的正當性。**最後，審議主辦需透過縝密的流程規劃，打造合宜的審議平臺，促使其萌生恰當地審議氛圍，創造公共場域的審議樣貌。**所謂的審議氛圍包括讓參與者能夠對自己的發言負起責任；營造平等友善（甚至是刻意保護弱勢）的發言環境；打造公開與可受檢視（比方說提供網路



直播、錄影與錄音、文字紀錄等) 審議過程；此外，也應提醒所有相關行動者，審議會議的討論焦點經常是價值爭議，而非事實如何，所以在很多議題上無需無謂糾結於是否是專業人士或是否具備專業知識。

## 拾壹、思考審議結果的作用與影響

儘管審議會議的討論結果，並沒有強制的法律約束力，更未必能讓相關單位照單全收，但審議計畫的主辦方仍應提醒自身，審議過程卻也不是「扮家家酒」，需要去構思如何讓審議結論與決定能夠發揮其影響力，這樣才能讓細緻與辛苦的審議過程「值回票價」。在這個面向上，有各種層次的作法與原則值得思考，包括如何在整個過程中捲入各界行動者，讓大家對於整個審議計畫投以關注，繼而產生肯定，舉例來說，讓公部門能夠傾聽與正視民眾意見。另外，審議主辦單位也應透過網路與手冊製作等公開與推廣審議結論。

審議計畫的推動過程充滿細節，許多看似瑣碎的流程其實極為關鍵。然而，即便是有諸多辦理經驗的主辦方也往往會發現，每個特定審議計畫又有其自身可能遭遇的特殊狀況與難題。比方說，以我們的經驗而言，在辦理代理孕母公民共識會議之際，我們便遭遇到審議主持人適任性的問題、參與成員之間私下的說服與情緒勒索、受邀與談人對於公共參與成效的質疑與保留等難題，但我們仍舊能夠透過即時因應、充分溝通、以及不斷回到對於審議理念的強調等方式加以克服。此外，在辦理三峽區身心障礙者就業促進參與式預





算時，我們也面對身心障礙者原本就對於公共參與的卻步、三峽的相關資源缺乏、以及外界對於初起步的參與式預算毫無所悉等障礙；卻也能夠透過努力宣傳、降低參與門檻、提高參與動機、各種說帖製作、追求 100% 的無障礙與提供支持系統、媒合各方行動者等作法來降低阻礙。

儘管本手冊難以窮盡所有辦理審議計畫的所有細節跟可能發生的困境，但我們深信「當你真心想做好一件事情，全世界都會來幫助你」。只要能充分理解審議精神，掌握模式目標，當遇到難題時，不斷回到審議原則去加以消解，甚至在有必要時，設立自我反思與監督機制，比方說內部溝通機制與執行委員會等，相關困難幾乎均能迎刃而解。

- 
3. 長年針對特定議題進行倡議的組織或單位若進場辦理審議計畫，則的確可能招致不同立場者的懷疑。我們建議可以透過誠懇的對話溝通、審議理念的落實等方式，讓不同陣營產生信任。
  4. 審議討論的公開性往往有助於提升參與者發言的公共性，而不是只以自身好惡來發言。



---

# 第五章

公民審議主持人的技藝：  
掌握心法最關鍵

---





審議民主是一個以討論為核心的決定過程，希望受到決定影響的人，都能透過論理、平等、溝通與尋求共識與共善的討論，做出對大家都好的決定。由於對於討論的重視，審議民主的實作是否順利，審議主持人扮演著吃重的角色，雖然審議主持人在討論中不帶入任何實質性的意見，卻需要維持討論符合前述審議的標準。為了讓公民審議能夠順利進行，本文將幫助大家成功地完成這個也被經常稱為「桌長」或「小組主持人」的工作。雖然審議民主的實踐模式非常多樣，讓討論符合審議民主精神的目標卻是一以貫之的，因此本文並非針對特定審議模式所量身訂作，而是介紹審議主持人普遍的任務以及可以達成這些任務的技巧，讀者可以在了解這些審議主持人的共同部分後，再思考如何讓審議主持人在自己的特定設計中發揮功能。儘管本文的內容是作者從自己的主持與觀察經驗所寫成，難免不夠周全或是反映作者的審議觀，本文仍希望透過這些經驗與觀察的整理，提供有興趣的讀者可資依循的導引，並且啟發讀者進一步的思考。

審議是一種討論的風格，因此無論是在何種審議情境，審議主持人面對兩個共同的任務。首先是讓參與者能夠充分表達意見，其次是讓參與者能夠在多元意見中，相互說服或發想，建立彼此對於議題的共同基礎乃至於共識。雖然這兩個任務並非是公民審議所獨有，本文所提供的技巧或許與其他討論相通，但是本文的重點在於如何在公民審議的架構下，讓兩個任務的達成符合審議民主的精神。

## 壹、擔任審議主持人的準備工作

在審議正式開始之前，審議主持人可先完成三個準備工作。

第一，審議主持人必須具備對於審議民主的基本認識，熟悉審議民主的基本原則。若主持人具備這樣的能力，當他在主持討論時，若遭遇棘手或未曾處理過的問題時，這樣的能力能夠幫助主持人作出最適合的處理，讓討論停留在審議的軌道上，而不致被再定調為其他類型的討論。

第二，審議主持人需對於本場審議活動的進行流程與目的，以及此場審議活動在整體規劃架構下的角色有所了解，一方面可以更順暢的主持民眾間的討論，另一方面可以提升參與民眾對於審議主持人的信賴，並且讓他們清楚今天的工作為何。如果參與民眾詢問主持人「今天要做什麼啊？」「為什麼要這樣做？」「討論完了會怎樣啊？」等問題，審議主持人卻是一問三不知，會讓參與者對於主持人的能力感到懷疑，製造之後討論的障礙。

第三，審議主持人應具備營造個別參與者為一個集體的能力，當集體感被創造出來後，參與者就會把集體的利益放在優先的順位，在討論時考量到大家的情況，而非僅從自利的角度出發，利於發揚審議民主追求共識與共善的原則。因此，主持人應熟練突顯共同性與連結性的修辭，使用「我們」勝過指涉個別的參與者，強調不同意見的親近性而非細微差異。





## 貳、如何讓參與者充分表達意見

審議民主認為不同的利益與價值不見得要爭個你死我活，而可以透過溝通做出對大家都好的決定，因此，如何讓不同的利益與價值能被完整地表達出來，是審議主持人的第一個重要工作，以下提出幾個相關的建議。

### (一) 主持人表現出記得參與者姓名的決心

因為討論品質的考量，審議論壇經常以分組方式進行，因此，審議主持人必須面對八到十位不等，甚至更多的參與者，本文建議，即便參與者人數眾多，主持人還是必須展現記得參與者姓名的決心，相較於稱呼「那個誰誰誰」或是「前面那個誰」，記得參與者的名字會讓參與者感到自己是受到尊重的，因而更願意發表意見。即使主持人記錯名字，但是參與者知道主持人其實是很想記得他們的名字，也會包容主持人的失誤，而在此過程中，主持人可以逐漸與參與者形成某種集體的感覺，為審議的進行打好基礎。

### (二) 主持人要對每位參與者表現出相同的態度

審議論壇是一個開放結局的過程，換句話說，在審議進行之前，沒有人可以確定這次的審議會產生什麼結論。為了維持這樣的開放性，本文建議審議主持人應對於參與者表現出相同的態度，並且避免加入自己的意見。就前者而言，若主持人對於某些參與者的意見頻頻點頭稱是，對於某些參與者的意見卻表示狐疑或是搖頭，輕者造成某些參與者的不想發言，因為他的意見並未得到主持人的肯定；重者讓參與者

質疑審議論壇的開放性，兩者都將導致審議論壇的運作不順利。若審議主持人在討論中，提出實質的意見，有意無意地影響審議的走向，同樣有可能引起相同的反應，讓參與者感到發言的侷限性或是質疑主辦單位是否預設答案。

### **(三) 審議主持人不要加入自己的意見，也不要評價參與者的意見**

每個人對於特定議題有著不同看法，在互動中展現自己的看法是很自然的事，但是作為一個審議主持人，應該要避免以話語或是肢體語言表現出來，維持審議論壇的開放性。如果審議主持人對於特定議題有強烈的意見，本文建議可以去擔任參與者的角色，做一個審議主持人就必須有所犧牲。如同敵對民主經常把民眾想像成無知、自利與短視的，或有人認為若主持人不直接介入審議，可能會讓參與者形成危害社會的結果，本文這裡要提供另一個對於民眾的想像，也就是當民眾不再只是個體，而是面對面形成集體時，會形成所謂「公開性」(publicity) 的壓力，半推半就地讓他們以公共的角度思考問題與表達意見，因為過於無知、自私與短視的意見將傷害參與者的名聲，若要說服他人接受自己的意見，參與者必須將他的私人利益與更廣大的公共利益相連結，否則無法說服其他參與者接受他的意見。

### **(四) 審議主持人需要維持討論的平等**

平等是審議民主的核心理念，在理想的審議論壇中，參與者不會因為某些特徵，而讓他的意見的重量被提高或是忽







略。然而，在現實社會中，民眾的意見經常會因為某些因素，像是性別、教育程度與職業等，使他們對於公共事務產生不同的影響力，為了讓討論能平等，本文在此提供四個策略。

首先是以平等的稱謂稱呼參與者，在日常生活中，我們經常以職業稱呼互動的對象，像是張醫生或林教授，然而，職業本身就代表不平等，在審議論壇中，若仍以職業稱呼參與者，很可能複製既有對於公共事務的不同影響力。因此，本文建議以姓名稱呼參與者，或是男性就稱先生，女性就稱小姐，降低職業或其他特徵所造成的不平等。

其次是採取輪流發言的主持策略，若是自由發言，討論可能被熟悉公開表達意見與論辯的參與者所主導，不熟悉的民眾可能因此而害羞或是畏懼發言，而不敢舉起他們的手。若以輪流發言的方式，每位參與者都有機會表達自己的看法。在輪流發言時，本文建議主持人可採表達權力的平等而非發言時間的平等的觀點，為了準時結束，必須限制每位參與者的發言時間，然而，我們必須注意到，相同的時間對於不同的參與者有著不同的意義，同樣是五分鐘，對於那些熟悉公開討論又具備相關技能的參與者，可能十分足夠，但是對於那些不熟悉又不具備相關技能的參與者而言，卻可能是十分不充裕。因此，主持人除了適當的分配發言時間，更要注意參與者是否充分表達他的意見。

第三是審議主持人對於討論中較為弱勢的參與者的幫助，在討論中，某些參與者可能因為害羞、害怕或是沒有自信而使他們有意見卻沒有表達出來，或是他們有表達自己的意見，卻沒有被其他參與者正視，對於討論無法產生實質影響。為了彌補這個問題，審議主持人可主動邀請有意見卻沒有表達的參與者發言，提供他們一個合適的機會發表他們的看法，此外，審議主持人也應簡單總結每位參與者的意見，或是提醒某些意見並未被充分討論，請大家充分思考，讓每位參與者的意見都能進入討論的過程，而不致被忽略。

第四是審議主持人在主持時，盡量採取讓參與者直接發言的方式，避免因為某些器材或工具的使用，造成討論的不平等。許多審議論壇的實作者習慣使用便利貼、現場直播、錄音筆或是不同歸類意見的模式（如坊間常使用的 ORID 與心智圖等）來協助助審議的進行，這些看似科學的設計固然能幫助主持人彙整討論結果，參與者卻可能因為習慣與技能不足的緣故，使得他們變成討論的弱勢，例如，不識字或是不擅長作文的參與者，會因為便利貼的使用使他們更弱勢，現場直播或是錄音筆的存在可能帶來意見的自我檢查，而複雜的分類方式更會讓討論零碎化或陷入分類是否合適的爭議。相反的，習慣或是熟悉這些輔助方式的行動者就容易在討論中取得優勢，造成討論的不平等。本文建議，若以最簡單的方式，就是直接請參與者發言，盡可能不要加入複雜的工具，可讓審議設計所造成的不平等減到最低。





### **(五) 審議主持人要維持輕鬆友善的討論氣氛**

為了讓參與者充分表達意見，輕鬆友善的討論氣氛是必須的，讓參與者感到不管他說出什麼樣的意見都是安全的，試想，如果是一個很肅殺的討論氣氛，講出偏離事實（更有甚者，什麼是「事實」本身就是值得討論的事）或是政治不正確的意見就會受到糾正時，還有誰願意表達意見？審議民主認為，社會爭議多半來自價值爭議，因此，釐清事實的正確與否不見得能化解爭議，因此，固然事實的釐清很重要，審議主持人更應該著重於「事實」背後的意義。政治正確就更不用說了，過於政治正確的場合只會更嚴格限制參與者的行為舉止，嚴重傷害審議論壇的開放性。

### **(六) 審議主持人要讓討論環繞在論理上**

審議民主重視討論的論理過程，在此過程中，參與者提出更好的理由說服大家接受特定的討論結果。因此，主持人在討論過程中要特別留心參與者是否有把理由與原因充分表達出來，有些參與者可能因為不習慣、害怕或是沒有想清楚，使得他只表現出他的偏好，卻沒有說明理由與原因。面對這樣的情況，審議主持人可以提醒參與者說理的重要性、鼓勵參與者說明原因，或是用一些不具提示性的問句追問，像是「您為什麼這樣覺得」或是「您的理由是什麼」等，讓討論能夠環繞在論理上，也為彼此的說服設定論理的基礎。

### **(七) 審議主持人應突顯不同意見的共同處**

審議民主可說是異中求同的過程，在不同的意見中建立

共同的基礎。因此，在討論中，審議主持人應突顯不同意見的共同處，或是提醒參與者他們看似有所差異的意見，其實存在著共同的關心，以這樣的方式讓參與者知道他們的意見是有共通之處，以此提升參與者追求共識與共善的動機。試想，如果追求共識與共善被認為是不可能的任務時，參與者會失去相互說服的動機，回到敵對民主算人頭的決定機制。當然，這裡並不是要求審議主持人忽略意見的差異性，而是提醒主持人避免以區隔性的修辭，讓強調集體利益的公民審議回到強調個人利益的敵對競爭。

#### (八) 審議主持人應讓參與者感到他們的意見是有價值的

參與者之所以願意發表意見，其中一個原因是因為他們的意見是有價值的，試問，若是發言不受重視，還有誰願意表達意見？因此，本文建議審議主持人可以要求同組的參與者聆聽他人的意見，建立「我在說時，別人聆聽，別人在說時，我也要聽」的討論文化。審議主持人可以多給予正面鼓勵，像是「意見很好喔」或是「大家可以想想看這個意見」，讓參與者感到自己意見的價值，但是切勿對於參與者的意見做實質的評論，而稱讚一個參與者就必須稱讚所有的參與者。審議主持人可以在每位參與者發言完後快速地做總結，並將此意見與之前的討論串連在一起，讓參與者感到他對於討論過程的實質影響力。最後，審議主持人要讓參與者感到安全，若有參與者對於其他參與者的意見表示不贊同或是強烈的負面反應，主持人應主動說明審議的意義，讓爭執的傷害降到最低，否則參與者可能會因為避免引起其他強勢參與





者的反應而自我檢查自己的言論，或甚至是停止發言。

## 參、如何幫助參與者形成共同的結論

當參與者把他們對於特定議題的意見充分表達出來後，審議主持人的工作便是協助參與者在多樣的意見中，形成共同的結論，結論的形式依審議模式與階段而有所不同，可能是共同的問題、共同的解決方式或是強烈的共識。然而，無論是何種形式的共同結論，在審議論壇中，平等、論理與追求共善與共識的討論是達成結論的最重要機制，本文在此列舉幾個審議主持人可能面對的情況，並提出以討論為中心的因應策略。

### (一)當參與者的意見具有高度共同性時

在討論的過程中，審議主持人可能會發現參與者對於議題有高度的共識，這樣的情況可能發生在同質性較高的參與者或是議題有明確的標準答案時。這樣的發展對於審議主持人來說是最輕鬆的，因為他不需要讓參與者作更多的論辯與相互說服，參與者也容易失去討論的動力，因為共識已然完成。即便如此，本文仍建議審議主持人繼續討論，此時討論的重點不在於共識的凝聚，而在於讓共識被更清楚的呈現或是作更多的發想。審議民主是一個以討論為核心的決策觀，好的審議主持人的判準並非是誰最快能結束討論，而是誰能夠讓討論最為充分，因此，當審議主持人遇到參與者的意見有高度的共同性時，固然內心感到輕鬆，卻仍應思考如何讓討論繼續發展。

## (二) 當參與者的意見存在著分歧時

相較於參與者對於議題存在著高度的共識，審議主持人更經常面對的情況是懷抱分歧意見的參與者。面對這樣的情況，除了讓參與者繼續討論外，主持人有以下兩個策略可以運用。首先，主持人可在看似不同的意見中，尋找一個較大的蓋子，同時涵蓋這些不同意見。例如，某人可能關心的是機車亂竄讓行人備感威脅，另一位可能關心的是汽車違停導致交通事故，兩者有著不同的關心，但是其實都是與交通安全有關，可以把兩個互通的關心同時納入「交通安全」的蓋子下，為看似不同的意見創造共同的基礎。然而，本文要提醒這個策略的限制，第一是被蓋住的不同意見應該在主客觀上有其基礎，讓參與者相信用這個蓋子代表他們的不同意見是無違和的。第二，審議主持人應避免使用過大的蓋子，造成蓋子的效力下降，試想，若把風馬牛不相及的意見以「促進人類永續發展」的巨大蓋子罩住，固然理論上沒有問題，卻難以讓參與者產生共鳴，失去促進討論的作用。

另一個策略則是使用連結性的修辭，當審議主持人在為每一位參與者的意見總結時，並非單純的覆述，更要串連不同的意見，例如，「這個意見前面的張先生與王小姐都有提到」。此時，這個意見不再是某位參與者所獨有，而是幾位參與者所共有，透過這樣的做法，以十位參與者來說，在所有參與者表示意見後，應該已經從十個不同意見收攏為幾個共同意見，在此基礎再作論辯尋求共同基礎是較可能的任務。







### (三) 當參與者的意見存在巨大分歧時

若審議主持人面臨參與者的意見存在著巨大分歧，無法找個蓋子或是運用連結性修辭時，在審議民主的架構中，唯一的方式就是繼續討論，受限於討論時間，討論可能會以記錄不同意見或是投票了解意見分布的方式作結。面對這種狀況，主持人可以請爭執不下的參與者重新闡述意見，並相互論辯，切忌讓論辯只存在於爭執兩方中，變成兩方的戰爭，而可以適當地詢問其他參與者的看法。另外，本文建議審議主持人不要在討論一開始就向參與者說明有投票的選項或是不達成共識也沒關係，如此一來，很容易讓參與者失去相互說服的動機。

### 肆、審議主持作為一項技藝

審議主持人是審議民主的理念是否能在現實生活中落實的一大關鍵，本文說明審議主持人的主要工作，並且提醒審議主持人可能遇到的困難與因應的策略。總結來說，好的審議主持人應該是個話少的主持人，因為主角是參與者，而主持人只是輔助的角色，然而，主持人需要在適當的時候說話，以維持討論的多元與平等，讓參與者感到這是個能自在表達意見的場合。主持人更要能夠營造集體的感覺，讓參與者感到這不僅只是個人意見的表達，更是集體利益的找尋。最後，本文認為，審議主持人對於議題不甚了解並不影響他作為一個稱職的主持人，對於議題的過分了解，或是甚至有著堅定的立場，反而容易讓主持人在討論中帶入實質的意見，或是加重某些參與者的影響力，使得平等、開放與建立



共同基礎的討論難以形成。例如，如果主持人知道某位參與者是地方頭人，在地方頭人尚未發表意見時，主持人可能就因為地方頭人的身分而開始自我限制與引起不必要的擔心，或是參與者的意見與審議主持人的立場相反，於是主持人開始實質性的介入討論。相反的，如果對於議題不認識，會因為不認識議題所產生的天然呆，讓主持人更能自然地在討論過程中維持審議的原則。

審議主持之所以被本文稱為一種技藝，是因為不同的主持人面對相同的問題有不同的因應方式，相較於透過標準作業程序標準化每個主持人的表現，本文認為審議主持人應根據他的特質，在符合審議民主的原則下，發展出適合他的主持風格與策略。本文在這裡為有志擔任審議主持人的讀者勾勒出實際主持的進行過程，讓讀者在主持之前有所準備。然而，即便本文作者主持與觀察過許多實際討論，仍不時遇到無法預料的問題與出乎意料的參與者，因此最好的應對方式並非將本文視為標準作業程序（SOP），而是將本文視為經驗的分享，在此分享上，有興趣的讀者可以多多主持，藉由經驗的累積培養臨機應變的能力，妥善地處理過去不曾遭遇過的問題，發展自己的審議主持人技藝。



---

## 第六章

搭個牢固的討論平台：  
主辦(當然)也很重要

---



審議計畫的主辦單位非常重要。好的主辦單位將能夠搭起一個牢固的討論平臺，讓各方行動者與會議的參與者愉快和流暢地參與審議活動，並貼近審議民主之核心理念。好的審議計畫主辦單位能夠透過對於細部環節的悉心處理，而讓眾參與者感到窩心、萌生對於該特定審議活動的信任、認同與肯定。

以下列出審議計畫主辦單位與執行人員需要留意的面向，而為了避免與前面幾章的內容過度重複，但又認為有必要再次提醒，我們僅進行羅列與扼要說明：

### 掌握審議計劃之目標、需求、階段與時程

- 充分閱讀審議計畫的相關規劃與需求
- 在考量審議品質的前提下，制定合理的時程
- 計畫時程容許些許彈性，以利未能達成時的調整

### 確實針對各種相關人員進行各項聯繫、溝通與提醒

- 在計畫初期便逐步建立各種人員的聯絡清單（舉例而言，包括計畫內部人員、受邀出席的講師和與談人、現場支援人力、審議主持人、審議會議的參與者、協力商家等）
- 建立多重的聯繫管道，以確保聯繫的即時性和有效性在「對」的時間進行聯繫：不可過早或過晚；透過綿密的聯繫提醒注意事項與出席時間





- 聯繫之際備妥必要與正確資訊以利提供

### 備妥各式重要文件

- 逐步建立必要之文件清單，並根據計畫的推展進程確實完成
- 確保各種文件的正確性與方便取得（可成立共享資料庫或建立網站公開）

### 準備各類會議資料

- 盡早規劃撰寫會議資料的人力與涵蓋內容
- 確保資料能夠包含異質立場、多元觀點，並具備開放性、避免過度引導性
- 在會議資料撰寫完成後，啟動試讀以保證資料的「可閱讀性」
- 根據採取的審議模式來準備相應份量的會議資料，若有必要時，需事先提供給參與者閱讀
- 若會議資料過多，可思考切割為基礎篇和進階篇，進階篇則透過額外提供的方式作為補充
- 除了針對議題所準備的會議資料外，建議也可撰寫說明審議計劃本身的「常見問答集」

### 宣傳文宣的設計、印製與發放

- 思考與設計能夠有效推廣和宣傳審議活動的文宣品

- 思考多元發放的管道，盡可能觸及各種潛在參與者
- 文宣應包括參與資格、各種「遊戲規則」、活動舉辦的正確時間和地點、參與誘因、連絡方式與簡易多元的報名管道

### 認識審議計畫經費編列的特殊性，提高預算編列的適切性

- 須納入租借場地的費用（包括場布費、相關器材租借費、活動保險費等）
- （若有組成執行委員會）須編列執行委員會辦理的相關行政費用與執行委員的出席費
- 須納入提供參與誘因的開銷（如精美小禮、文宣品、餐點費、出席費等）
- 須編列給予審議主持人的費用（審議主持人並非一般工讀生，一般而言，四小時的審議主持會給予約 2000 至 3000 元不等的主持費用）

### 場地的選擇與場地內部之具體座位與動線安排

- 審議活動的場地選擇極為重要，除了需要交通方便的地點（如鄰近有大眾交通）外，也需要配合辦理的審議模式來尋找適合場地（如寬敞、可供擺設多個討論組別的大型活動會場）
- 確認場地是否能夠投影、提供大量桌椅、有麥克風等設備、是否可以在場內飲食等細節





- 檢視會議場地的無障礙設施是否合格，包括門口是否有坡道可供輪椅使用者進出、各種門口的寬度、以及是否有無障礙廁所等
- 會議當日設置指示牌引導參與者至正確的活動場地；並可設置指示牌說明廁所方向、茶水方向等

### 適當與清楚的人力規劃、調度與分工

- 隨著計劃的推展，擇定實際在審議活動當日進場協助會議執行的人力
- 事先辦理會前會，藉以確認當日分工、執行細節、注意事項等
- 建立活動當日的分工表單，供現場人員確認任務
- 事先須聯繫，以通知現場人力確切的到場時間、活動地點等

除此之外，下方我們列出為了追求貼近審議民主的各項核心理念，在推動審議計畫之際，可供執行團隊參酌與反思的數個面向：

**一、整體規劃與執行之合理性：**各階段時程安排、階段目標、階段之間相互接軌之妥適性、經費運用的合理性。

**二、執委組成之完整性：**執委之組成強調「多元」和「互補」兩大原則。執委會應至少有 5 位成員，且應包括不同身分

和立場者（如與議題相關之專家學者、團體代表、執行團隊成員、審議專家等）。並應配合計畫不同階段安排，召開數次執委會。

**三、活動宣傳之全面性：**採取多重宣傳管道，並同時搭配實體與虛擬宣傳方式；並準備充分的活動宣傳與報名期間。

**四、審議議題之開放性：**執委會之組成應包含不同觀點與立場；議題資訊的提供應完整（應包括不同的觀點與思維）、不應事先設定審議結論；議題資訊之提供應確認可讀性（應能夠提供充分的閱讀資料時間，故若資料量大，則應事前提供）；審議主持應避免引導性；審議流程之設計應保障多元意見均能平等被提出。

**五、參與公民之異質性：**應擴大有意參與審議討論之公民數量來達到異質性，應盡可能拉高報名者的數量。為降低審議參與之門檻，審議討論應盡可能辦理於平日晚間或周末假日、並提供至少多元的報名方式（如建置網路報名表單與電話報名）；為促進審議參與動機，審議討論活動可提供參與誘因。且審議討論參與者應多數為一般公民身分。

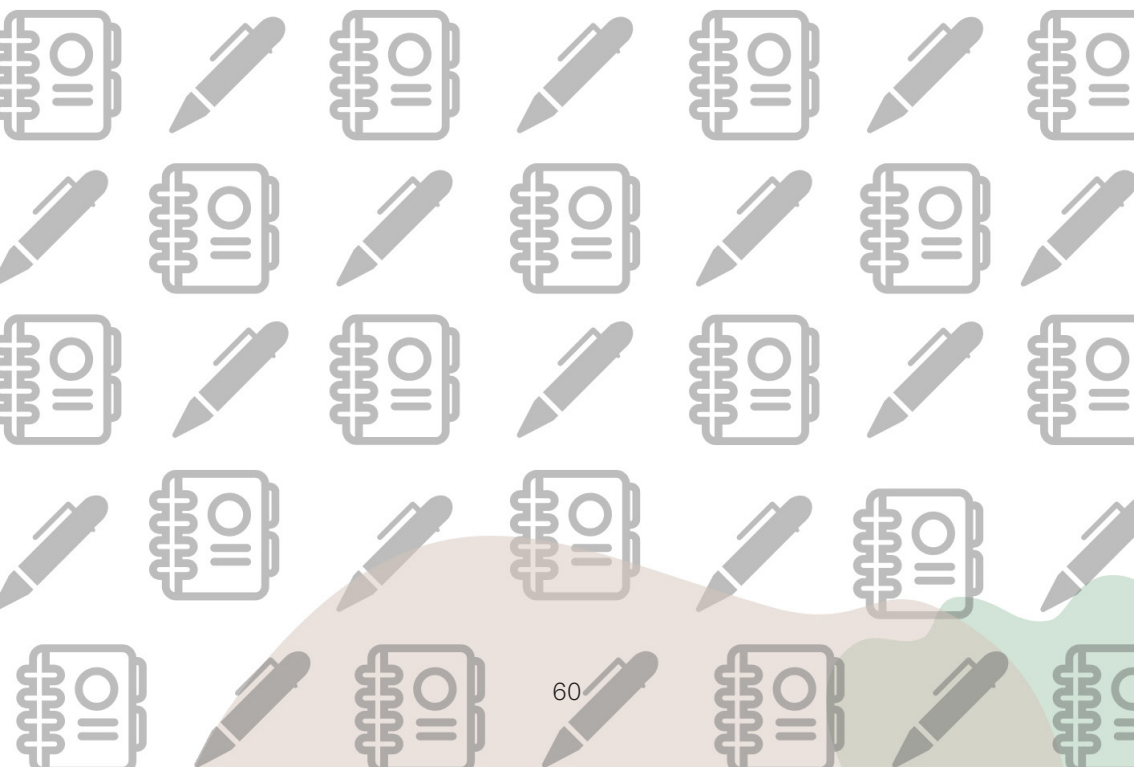
**六、審議主持之適切性：**團隊應確保審議主持者之適切性。若審議主持者不具備審議主持經驗，則應參與審議主持培訓；若審議主持者已具備審議主持經驗，則應參與審議流程的會前會議。





**七、審議討論之公正性：**審議討論之流程設計應盡可能提高公民小組的內部討論時間；並讓審議討論之參與者享有平等和充分的發言機會。

**八、審議結論之公開性：**審議討論之結論應於對外（包括活動網站、臉書粉絲團等）進行公告，以提高其公開性與公共性。



書名：審議民主實作手冊

發行人：鄭麗君

著作者：林祐聖、葉欣怡

指導單位：文化部

地址：242030 新北市新莊區中平路439號南棟13樓

電話：02-8512-6000

網址：<https://www.moc.gov.tw/>

執行單位：國立臺北大學

地址：237303 新北市三峽區大學路 151 號

電話：02-8674-1111

網址：<https://new.ntpu.edu.tw/>

出版日期：民國109年7月



文化部



公民文化論壇

