

# 從形式參與邁向實質參與的公共 治理：哲學與理論的分析\*

許立一\*\*

## 摘 要

20 世紀初迄今，自由社會中政治運作模式大致為多元論和公共選擇論所描述的型態，它們所標榜的價值之一就是「參與」。但就本文的分析，多元論和公共選擇論的民主政治建築在自利取向的利益共謀基礎上，它們並不能夠促成實質參與，也因而難以實現社會公正。此種自利取向的民主政治，幾與傳統西方政治思想所嚮往的「求善的治理（善治）」背道而馳，也經常導致壟斷性的政治操作，不僅分配的權力往往掌握在少數政治精英之手，更重要的是分配的結果可能嚴重違背人民的期望。因此在 20 世紀末葉，主張直接民主或實質參與的呼聲日隆，自利取向的民主政治正朝以實質參與為基礎的公民治理轉型。本文將以公民意識與社群觀念為哲學基礎，並以真誠對話為理論基礎，提出所謂實質參與的公共治理。本文的鋪陳架構如後：第一、從哲學以及理論與實踐層面分析自利取向的民主政治；第二、再從哲學以及理論與實踐層面省思自利取向的民主政治之限制；第三、闡述實質參與的公共治理之哲學基礎；第四、提出實質參與的公共治理之理論基礎與實踐原則；第五、評價實質參與的公共治理之可行性及其對民主政治的貢獻。最後，綜合以上分析提出總結。

關鍵詞：公民意識、社群、實質參與、公共對話、公共治理

---

\* 作者感謝二位匿名審查人不吝斧正拙著。

\*\* 國立空中大學公共行政學系副教授兼系主任。

## 前 言

以自利為取向的多元論 (pluralism) 以及公共選擇論 (public choice theory) 可謂為 20 世紀西方自由民主社會中公共治理的主流思想。前者主張國家應為多元政體 (polyarchy)，在此理念之下，發展出以利益團體遊說活動為核心的公共政策理論與實踐。所謂多元政體的精髓在於容忍歧見，主張各種價值皆可自由表達，向國家機關以公開、平等的方式提出訴求，在國家機關分配有限的公共資源時，彼此以競爭的方式追求自我 (團體) 利益的實現。究其本質，多元論具有規範和實然雙重性格，亦即它所主張的多元政體是一種理想，但根據此一理想發展出來的利益團體政治則是一種實務。其次，公共選擇論則是從經濟學的市場理論闡釋政治運作的內涵，斬釘截鐵地將政客、公共官僚、民眾等參與公共事務的基本動機皆歸因於自利動機。若說多元論與公共選擇論二者有所謂交集的話，最為明顯者就落在「自利」此一預設之上。事實上，公共選擇論似乎也並未排斥多元論者所描述之利益團體乃是個體參與政治的媒介此一說法，而且多元論強調利益團體之間的「競爭」與公共選擇論所運用的市場模式實則有異曲同工之妙。只是公共選擇論將更多的焦點置於個體之上而不是團體，並且更著重於運用市場理論的邏輯。所以本文萃取多元論和公共選擇論此二個 20 世紀自由主義的主流論述在哲學層次上的共同點，稱其為「自利取向的民主政治」(self-interested democracy)，試圖將之對照於西方傳統政治思想中的公民和社群意識，分從哲學、理論和實踐三個層次，剖析自利取向的民主政治之內涵和限制，進而試圖勾勒一種以對話和相互理解為基礎、蘊含更多利他與互助精神的公民參與治理架構，本文稱之為實質參與 (authentic participation)<sup>1</sup>。然不可諱言的是，本文所謂實質參與必須付出之代價就是「效率」，亦即實質參與所需耗費之時間、人力、金錢等成本較大以及

<sup>1</sup> 「authentic」一詞有真正的、可靠的、誠實的意涵，此處稱為「實質的」是因為其中文通常的意義就是指涉著「真正的」意味，而與「表象的」意義相對，故稱之。

可能帶來較多的衝突，此為它的缺點所在。事實上，民主仍須兼顧效率，因為政府施政缺乏效率反過來可能導致民眾政治效能感降低，而政治效能感正是用以衡量民主的重要指標之一。是以究竟在何種情況之下，吾人能夠容忍以較多的效率為代價去採行以公共對話為基礎的實質參與？在具體的政策實務當中民主和效率二者如何取得均衡？皆屬必須進行實證研究始能有所收穫的課題，但此非屬本文題旨範疇，此為本文之研究限制，於此先行敘明。

## 壹、分析自利取向的民主政治

### 一、哲學層面

#### （一）自利個人主義

自利取向的民主政治最核心的哲學觀就是將人視為自利的個體，亦即個人是以追求自我利益極大化為動機採取政治行動，此也是本文之所以要將以多元論和公共選擇論為主流論述的自由主義政治，稱為「自利取向」的民主政治之原因。

申言之，不論是多元論還是公共選擇論都以此假定做為其理論和實務觀察的基礎（Dunleavy & O’Leary, 1987: 19-20; 90-92）。在多元論方面，它主張民主政治運作就是一群為了實現自我利益的個人組織團體向政府施壓的過程，其對個人行為動機的假定就是自利；另外，在公共選擇論方面，因為它本質上就是以經濟學做為政治研究的途徑，在此派論者眼中，人們的政治行為與其經濟行為的動機如出一轍，故其採取了經濟學對於人性的預設，即經濟人（*homo economicus*）的假定（Dye, 2007: 39）——人總在追求自我利益極大化。

#### （二）自由放任的競爭概念

自由放任主義（*laissez-faire*）此一意識型態主張以純粹的自由意志運作市場，它認為讓自由市場自行其道乃是一種最佳的資源分配途徑，

能夠避免政府運作所導致的效率不彰，亦即自由放任主義主張政府對於諸如價格、生產、消費、產品輸送和服務提供等干預越少就能使經濟運作得更有效率。經濟學家 Adam Smith 在他的 1776 年出版的《國富論》（*The Wealth of Nations*）一書中，主張市場當中有一雙「看不見的手」將能指引人們藉由「競爭」促成利益交換以達成公共利益。職此之故，自由放任主義其實就是蘊含著以競爭概念為基礎的市場經濟理論，它相信市場總是可以對資源做最有效率的分配，政府唯有在市場失靈時才有必要干預之。

不過，在實務上絕對的自由放任主義幾乎不存在，大多數的現代工業國家並未徹底採行自由放任的政策，在經濟上仍有一定程度的干預。這些干預措施包括最低工資、社會福利政策、國家保護的產業政策、反托拉斯法、國營事業、累進稅制、弱勢就業保障政策以及農業或商業產品的補貼政策等，此外還會針對某些自然資源或是特殊重要民生與建設產業（如電信、交通等）採取特許、管制甚至國家壟斷的作為，而關稅和進口限額諸種貿易壁壘的設計也都與自由放任的精神相左。

雖然在實務上絕對的自由放任主義幾乎不存在，但自 1980 年代以來，美國與英國由於政府財政赤字惡化的程度極為嚴重，自由放任遂成為當時主政者的中心思想，在美國總統雷根（Ronald Reagan）和英國首相柴契爾夫人（Margaret Thatcher）的推波助瀾下，政府展開一連串的解除管制與民營化作為，將原先由政府承擔的公共服務轉移由民間企業或團體提供，此一氛圍持續延續至今影響仍然十分深遠。究其意識型態的具體描述就是主張政府應該愈小愈好，即所謂最小國家（minimal state）觀。所謂最小國家意味著，除了少數例外的情形，政府應該將資源分配的功能盡可能地交給以競爭為核心要素的市場去處理。在政治學和公共事務的運作方面，公共選擇論給予此一意識型態科學的理論支撐，而某些多元論者所強調的高度中立國家觀點，例如學者 Patrick Dunleavy 和 Brendan O'Leary 所稱之風向標國家（the weathervane state）<sup>2</sup> 也是對於利

<sup>2</sup> 國家機關只是被動地照單全收利益團體所給予的壓力和訴求，然後將之轉換成為產出一公共政策。所以稱國家機關如同一個風向標一般，隨風擺動並無主見，它只是反映和回應公民社會當中壓力團體間力量的均衡。

益團體競爭採取高度放任而不加干預的一種政府角色（Dunleavy & O'Leary, 1987: 43-44）。

### （三）個體可以自外於整體的原子論

自利取向的民主政治在知識論以及方法論上，基本以邏輯實證論（logical positivism）<sup>3</sup>（以下簡稱實證論）為依歸（Dunleavy & O'Leary, 1987: 17-18; 87-90），而實證論的重要元素之一就是原子論（atomism）（Blaikie, 1993: 15）。所謂原子論意指，自利取向的政治研究將人視為是一種可以脫離整體、遺世獨立的個體，意即人類的世界是由一個個單獨的個體組合而成，如同原子組成各種物質一般，理論上可以任意拆解與組合，所以整體（如一個團體、社會、乃至於國家）等於個體的總和。原子論使得政治學得以運用量化的方法進行研究，也是政治論述能否可以稱為政治「科學」的基本前提。

## 二、理論與實踐層面

### （一）間接的公共參與

在理論的層面，蘊含競爭概念之自利取向的政治實踐，受到多元論的引導，發展出一種間接的公共參與。特別是 Mill 所主張之能夠有效實現民主的代議制度（Barber, 2003: 206）和多元論二者相結合，更形成了一套以美國為主要代表之現代民主國家的政治架構：一方面由人民選出代表組成政府為自己提供服務，另一方面則是人民透過利益團體向政府訴求己利。而此一架構的本質便是「間接性的公共參與」。

在實踐的層面，為使規模龐大的現代多元政體有「效率」地運作，人民似乎別無選擇地必須透過他（她）們所選出的代表進入各級議會和政府機關制定政策以滿足己身利益，因此代議政治便應運而生（Dunleavy &

---

<sup>3</sup> 實證論的意涵為：在方法論的層面，自利取向的政治研究所採取的是一種在經驗世界當中尋找證據俾檢證假設的方法，而且採取透過數量統計技術的方法為之乃是上策；在知識論的層面，自利取向的政治研究者堅信，唯有經過假設檢證獲得證實的理論才是有效的知識。

O'Leary, 1987: 23-25)。然而，代議政治制度是否真能確保民意代表<sup>4</sup>有效和切實表達民意？至少有以下問題必須考慮：第一、從主觀的層面而論，民意代表真的會完全以民意為依歸行使其職權？第二、另就客觀的層面而言，即使民意代表願意以民意為依歸行使其職權，但選區之中的價值和利益是否也會多元而且複雜到令民意代表無所適從？（Clemons & McBeth, 2001: 19-20）。職此之故，多元論者認為，個人利益要能真正受到正視就必須組織團體以集體力量對決策者形成壓力。多元論主張個人利益透過團體參與競爭，其邏輯如後（見圖 1）：利益相同的個人為爭取自我的利益聚合而成利益團體，各個利益團體採取各種方法向國家機關施壓（各個利益團體形成彼此競爭或是結盟的局勢），然後國家機關（部分或全部）接受（或拒絕）利益團體的訴求並制訂成政策（或不作為甚至予以反制）。亦即，多元論在公共政策實務上的體現就是利益團體成為個體利益的代言人（Clemons & McBeth, 2001: 21）。

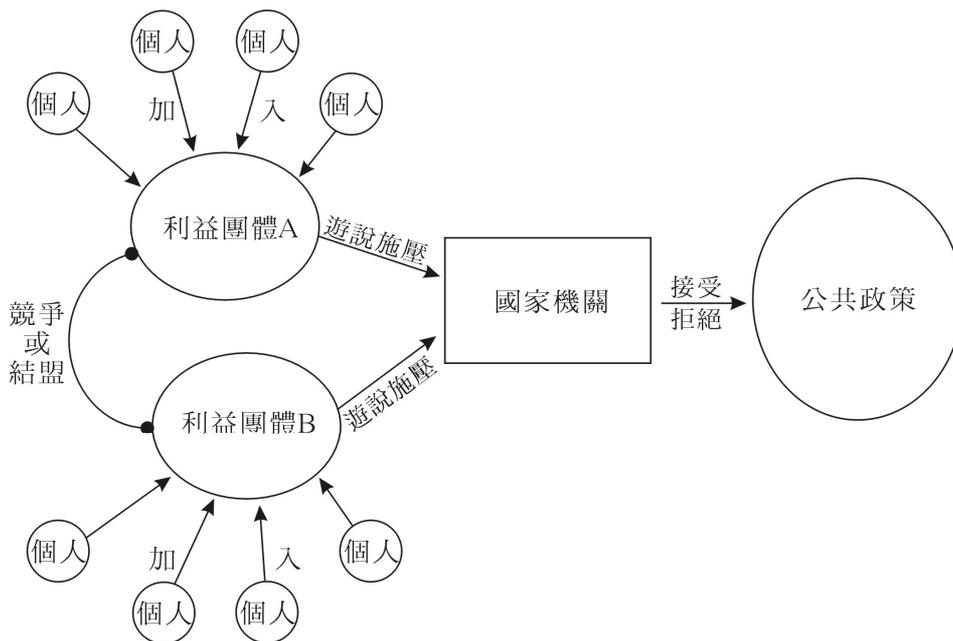


圖 1 利益團體對公共政策的參與

資料來源：作者自繪。

<sup>4</sup> 此處所指包括立法部門中的議員和立法部門之外的民選官員。

公共選擇論雖然並不主張一定要將利益團體視為個人利益的代言人，但它也確實並未否認利益團體在許多民主政體中扮演要角的現實，進而對於代議制，公共選擇論者似乎也不置可否。換言之，對於公共選擇論者而言，間接參與或是直接參與公共事務似乎並非值得思考的議題，他（她）們關注的焦點在於參與者基於何種動機採取政治行動？以及基於特定動機所採取的政治行動內涵為何？因而在一般情況下，間接性的公共參與在公共選擇論的分析當中是一個既定的常數。

## （二）多數決的決策規則

在代議制之下，民主政治通常被假定為等同於民主的抉擇（Barber, 2003: 198）。所以，不論在多元論者還是公共選擇論者眼中，投票是行使上述抉擇權利最為便捷的途徑，而多數決原則（majoritarianism）是做成公共決策最為方便以及有效率的原則。

## （三）反國家的傾向

自利取向的民主政治或多或少蘊含著反國家的傾向或是削弱國家力量的期待，論者或稱之為「反國家主義」（anti-statism）（Stillman II, 1995: 29）。

首先，在理論的層次，多元論最初被用以批判 Georg W. Friedrich Hegel 學派關於集權國家的理論，稍後它則被用來駁斥馬克思主義（Marxism）中關於人類基本活動是勞工以及資本家兩種經濟階級<sup>5</sup>所構成的主張。基於前述反對集權的思維，在實踐的層次，多元論主張制度的多元論（institutional pluralism）以及社會的多元論（social pluralism）（Dunleavy & O’Leary, 1987: 15）。所謂制度的多元論即政府體制應區分成三大部門——行政（the executive）、立法（the legislation）、司法（the court）三個權力機關，各司其職、各自獨立、又彼此相互監督制衡，權力絕對不被任何一個部門壟斷，而且沒有任何一個部門擁有高於其他部門的權威。

---

<sup>5</sup> 無產階級和資產階級。

社會的多元論則是意謂，社會當中每一種價值或者是利益均有平等的表達權利，人們因為彼此利益相同而自由結合成為團體，透過此種利益團體（interest group）（或稱壓力團體，pressure group）的活動，個人始有機會獲得利益的滿足。是以，在國家政務的推動上，多元的價值和利益可以經由社會中各種中介機構（intermediate institution），諸如教會、學校、以及利益團體等予以表達，並透過折衷妥協的過程獲得實現，多元論者相信經由此一途徑公共利益將可以確保實現（林鍾沂，2001：683）。此一社會多元論在美國更與建國初期的「反聯邦主義」（Anti-Federalism）緊密結合，此一論述以美國建國之父 Thomas Jefferson、James Madison 等人為代表，鼓吹比例代表制、公民參與、反對中央集權（Wamsley & Wolf, 1996: 12; McSwite, 1997: 70-74, 79-93）。所以，多元論主張人們組織團體向政府施壓，國家機關應該扮演回應民眾利益訴求的角色，它可以被比喻風向標<sup>6</sup>、中立的裁判、或是捐客（Dunleavy & O’Leary, 1987: 43-49）。學者 Robert Dahl 的描述更可凸顯多元論反國家的傾向：他認為多元論似乎希望國家就像「魁儡」一般，只有在它受到某個行動者控制，而且該行動者可以藉由國家機關的助力遂行其意志時，國家的重要性才會彰顯出來（Dahl, 1963: 50-51）。

其次，就公共選擇論的角度而言，它採取新古典經濟學的立場，提倡最小國家（minimal state，或稱小而美國家）的觀念。1970 年代，一些經濟學者如 Friedrich A. Hayek、Milton Friedman 以保守主義市場經濟學的觀點，批判政府的管制以及公共組織規模過於龐大的現象。這些市場經濟學者提出兩項主要的看法：第一，政府的官僚體制限制了個人的自由，因而必須以公共選擇的途徑縮減官僚體制的規模，亦即，人民應該可以透過選票，決定政府的管制範圍及其組織的規模；第二，傳統的官僚模型無法提供如同市場一般的誘因和獎酬機制，因此相較於市場，官僚根本缺乏效率（Hughes, 1998: 46-50; Peters, 1996: 16-17; Self, 1993: 32-36）。此派觀點又被稱為新保守主義（neo-conservatism）（Stillman II, 1995: 30），或稱新右派（The New Right School）（Dunleavy & O’Leary,

<sup>6</sup> 意指國家機關如風向標隨風擺動並無定向（自主性）。

1987: 73-75; Self, 1993: 70-71)。歸納言之，對公共選擇論支持者而言，市場的效率遠勝於官僚體制，但國家機關之存在實乃必要之惡，因為市場失靈需要國家機關介入，也唯有市場失靈時國家機關的管制和干預才有其正當性，而此種管制或干預也應該以維護和健全市場機制為宗旨，所以主張最小國家的觀念。

基於上述的意識型態，從 1980 年代起，英國首相 Margaret Thatcher 和美國總統 Ronald Regan 大刀闊斧採行民營化策略，對公部門進行大幅的瘦身措施 (Self, 1993: 77-80)，此一改革思維和措施後來為許多國家追隨仿效，成為 1990 年代新公共管理的主要內涵，其具體措施諸如：解除管制 (deregulation)、日出條款 (sunshine law)、彈性預算、稅賦改革、管理革新 (例如全面品質管理、企業型政府、流程再造等) 等等 (Osborne & Gaebler, 1992; Kettl, 1994; Peters, 1996; Hughes, 1998)，影響層面之廣泛，似乎就像是 Thatcher 夫人的重要顧問 Oliver Letwin 在 1980 年代初期所發出的豪語——「要把全世界民營化」(Self, 1993: 93)，論者指出此波風潮的結果就是造就了「空洞國家」(hollow state) 的現象 (Milward, 1994: 41-62)。空洞國家意味著公部門規模縮小，國家機關可以治理的層面和深度減少，對於公共選擇論的支持者而言，它的意義在於減少浪費、提昇效率，並相信藉此可以實現民主政治的目標——為人民創造福祉。

## 貳、省思自利取向的民主政治

### 一、哲學層面

#### (一) 省思自利個人主義

在自利個人主義觀點，人對於外界環境的回應方式之特徵有二：第一、正面的意義在於，創造的動力來自於追求自利的動機，因此人類的文明得以藉此提昇；第二、負面的意義是，人們的關係可以是交易關係或是權力關係，但不會是倫理關係或是道德關係。

公共選擇論就明確指出，公共事務的參與者不論是民眾、政治人物、公共官僚皆以自利為動機，因此只能造就汲汲於算計利益的自私個人、政客（**politician**）以及技術官僚（**technocrat**）。當公益受損、正義不彰時，自私的個人、政客和技術官僚，在對自己毫無利益的情況下，只會對之視而不見（**Parkin, 1994: 67-77**）。因而公共治理成為無關公義和道德關懷的利益交換和權力鬥爭過程，即便其中有合作的關係也只是暫時性的利益結盟。更大的問題在於，以公共選擇為理論基礎的新公共管理論者，基於市場效率優於官僚體系的著眼點，主張將市場機制引進政府，將有助於公共服務績效的提昇。但學者 **Peter Self** 認為，上述觀點只有部分正確，他指出，市場機制無法提供政府運作所必須具備的廉潔（**integrity**）、無私（**impartiality**）、以及課責（**accountability**）等要素。因為，上述要素與市場理論所抱持的追求自利極大化的價值觀格格不入。但是，諸如廉潔、無私、課責等特質，卻對於公共治理影響甚為深遠，並且是民主政治存續的必要條件（**Self, 2000: 28**）。

## （二）省思自由放任的競爭概念

自由放任的競爭概念可以促使人類文明的發展。人在安逸的情境下總是易於怠惰，所以在資本主義市場經濟體系中，物質生活總是要比共產社會優渥，此點在現代的歷史軌跡中，人們早已獲得印證。以自由放任競爭為核心概念的資本主義雖然可以促成物質文明的進步，但民主所欲實現的價值似乎應不僅止於此，民主的公共治理目的還應該包括締造一個公義的社會。從此一角度觀之，自由放任的競爭概念對於民主價值的實踐而言，的確有其限制。

首先，在多元論方面，如果弱勢團體與強勢團體的實力相去太遠，而主政者採取完全自由放任立場的話，將只會導致公共治理淪為弱肉強食的過程。弱勢團體將會被社會的主流價值邊緣化，他（她）們的權益將是競爭社會當中遭到淘汰的一方，是以自由競爭是否正是偏袒強勢團體的藉口？其是否以看似公平的外貌隱瞞不公的事實？

其次，就公共選擇論所主張的市場競爭法則而論，**Self** 曾經指出 20 世紀末葉將市場模式嵌入公共治理的風潮，似乎未能深察市場教條

(market dogma) 本身隱藏的問題：

第一、自由市場與市場成長被視為福利最重要的來源，基於此種觀點，福利意味著市場當中交易的財貨與服務，此與個人的購買能力密切相關。但是，公共治理所欲實現的社會公正 (social equity)<sup>7</sup> 之理想真能夠單純地視同於市場當中交易的財貨與服務？Self 認為此種觀點令人質疑 (Self, 2000: 26)。

第二、市場教條假定自由競爭市場所創造的福利，可以成功地讓社會中所有人雨露均霑，但是論者指出，根據經驗研究的結果顯示，1980 年代以來的市場解放政策（即新公共管理主張的民營化和解除管制措施），使得社會當中財富分配不均的情形更為惡化。1977 年至 1991 年間，英國最富 5% 和最貧 5% 的人口中，財富差距由 4 倍擴大為 7 倍。美國在 1969 年時，最富 5% 的人口之財富是最貧 5% 的人口的 7.5 倍，但到了 1992 年時，此一差距擴大為 11 倍。1979 年至 1991 年間，英國排行前 10% 的富裕階級的收入增加了 60%，但是排行後 10% 的低所得人口收入卻短少了近 20%，美國亦有類似的情形 (Self, 2000: 27-28)。Self 提出上列數據試圖說明，偏好自由競爭市場模式的公共治理，並不能如其所宣稱的可以有效地分配社會中的財富。換言之，自由競爭的市場模式無助於建構一個公正的社會。

誠如 2001 年諾貝爾經濟學獎得主、前世界銀行首席經濟學者 Joseph E. Stiglitz 就直指自由放任主義乃是促成 2008 年金融大海嘯的震源（姜雪影、朱家一譯，2010）。自由放任的競爭市場經濟理論長期以來合理化了自利個人主義最極端形式的貪婪與投機行爲。它不但不能抑制各種以欺騙造假為實卻以創新為名的金融操作，反而鼓舞和助長了前述由強勢者（這波金融海嘯的始作俑者——金融業）主導的欺詐行爲，最終導致相對弱勢者（誤信金融業者的行銷說詞而進行投資致使積蓄慘遭淘空的消費者）不僅無法從以競爭為核心概念所建構起來的「自由市場」中獲利，反而蒙受巨大損失。Stiglitz 提出之批判所帶來的概念是：政府必須

<sup>7</sup> 公正包含了平等 (equality) 的概念，但超越了平等的意涵。所謂平等，意指某甲相等於某乙；而所謂公正則是意指，調整資源分享俾使某甲相等於某乙 (Frederickson, 1990: 229)。

扮演積極的治理角色、施以必要和適當的管制措施，而不是放任無所作爲，如此民眾方有可能避免在實力失衡卻又強調「自由」的競爭當中受害。

抑有進者，當政府能夠促成以表意機會均等的公共對話替代強弱實力失衡卻以「自由」爲名的競爭時，一個真正願意以「實現公益爲終極價值的政府」其扮演積極治理的角色才有意義。

### （三）省思原子論

原子論假定個體可以遺世獨立，就其對於政治產生之效應，提出以下省思：

第一、缺乏社群意識的公共領域，依靠強制力的制度成爲唯一可以維繫公共事務運作的因素，如此一來其能夠達成的效果似乎頗受限制，因爲沒有任何一套制度可以涵蓋和規範所有具體與突發的情境。事實上，世界上沒有任何一個僅憑制度就能夠維繫公共秩序的社會。

第二、抑有進者，公共領域可能並不存在，根據原子論的邏輯，所謂公共領域只是許許多多私人領域的集合，那麼對於公共領域的探討似乎就變得沒有意義，只要探討私人領域便可。但實際上，公共領域總是不能等同於私人具體情境的總和，在某些層面公共領域遠比個體情境複雜，在某些層面公共領域又可能比個體情境單純。

第三、公共領域被假定是一個個體可以自由進出的場域，但事實上並非如此。在特定政體中，個體總是被迫必須要接受和服從既定的政治制度所設定規則，然而個體的行動也會對社會結構造成影響。誠如學者 Anthony Giddens 所言，社會結構乃是由具有主動創建能力的社會行動者所建構的產物，但是他（她）們卻置身於一個並非可以完全由他（她）們自己選擇的情境當中（Giddens, 1976: 157; Blaikie, 1993: 72）。申言之，個體處於公共領域當中雖然受到制度結構的牽制，但仍有限的選擇和自主性，一如 Giddens 所言社會結構是一種「建構」，它們本質是人們的創制，所以人並非沒有選擇和自主空間，但同時社會結構也是一種「約束」，制度結構被創制出來最重要的初始目的在於安排集體生活秩序，因此它們反身對人們產生限制作用。於是此處呈現一種與原子論大

相逕庭的觀點在於，「公共」領域不是個體可以任意進出的結構，同時既然它是一種人爲的建構也就可以改造。更重要的是，因為公共領域是「人們」的建構，它的改造必然不是原子論邏輯之下純然爲個體和單向的性質，其乃是一種經由個體之間互動牽引形成的社會過程。

第四、然而值得深究的是，經過社會互動過程的個體或集體行動與自利或利他結果的關係爲何？對此必須分析社會行動結果的組合，本文大致歸納爲如下四範疇：1.對雙方都不利，即對自己及他人皆不利，如圖 2 之象限 I；2.僅對客體一方有利，即對自己不利但對他人有利，如圖 2 之象限 II；3.僅對主體一方有利，即對自己有利但對他人不利，如圖 2 之象限 III；4.對雙方都有利，即對自己及他人皆有利，如圖 2 之象限 IV。

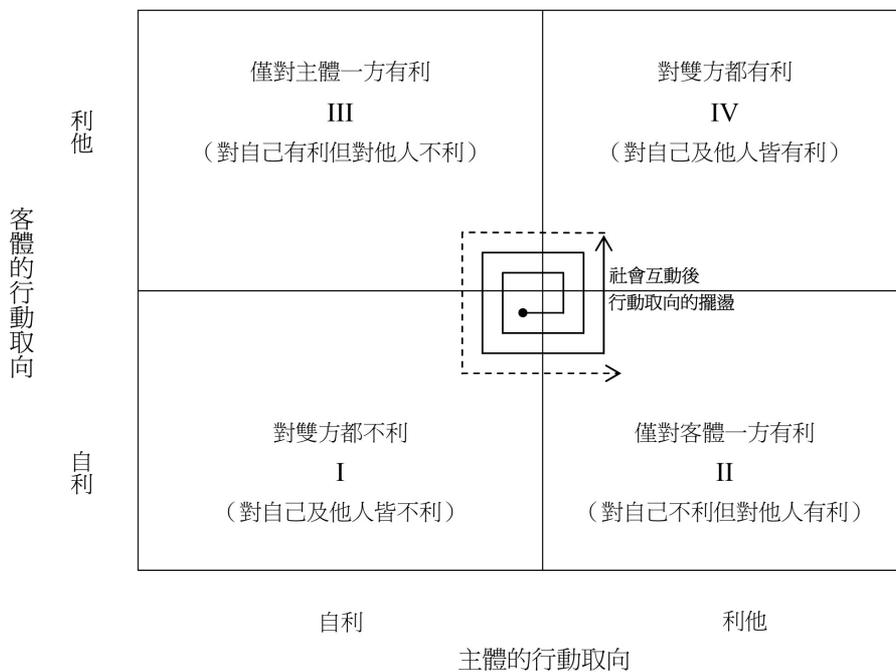


圖 2 邏輯推演的社會行動結果

資料來源：作者自繪。

圖 2 所示之內容是從邏輯推演而來的社會行動結果，其與真實情況不見得完全相符，因為真實世界的行動還必須加上情境因素，因此圖 2 是一個爲了便於分析所建構的理念型 (ideal type)，於此先行敘明。然而

圖 2 此一模型的功能在於彰顯行動之「社會過程」的重要性，以利於呈現原子論的限制。圖 2 中央螺旋狀的箭頭線條意指行動者歷經相互理解的社會互動過程後其行動取向的擺盪過程，行動者有可能會因為理解他人之處境後考慮捨棄自利轉而採取利他的行動，當然，圖 2 中央的箭頭線條是一種螺旋進程，它意味著行動者的行動取向不一定以自利或利他作為終點，行動的結果也不一定落在哪一個象限，但它卻顯示在相互理解的社會互動後利他可能是一種選項。更重要的是，主客雙方行動者經由相互理解的過程才能夠清楚知道：象限 I 的結果損人不利己，而象限 II、III 的結果通常是一方實力凌駕於另一方才能達成的狀態，因此象限 IV 才是最佳選擇，此即相互理解的社會過程超越原子論假定之處。據此，延續圖 2 模型的基本元素，繪製圖 3 進一步呈現相互理解後彼此採取某種程度的利他行動所可能帶來的結果。圖 3 所呈現的是主客雙方在相互理解之後，彼此願意採取某種程度的利他行動（減少自利）——本文借用當下頗為流行的一個名詞「讓利」代表此一概念；彼此讓利可以使象限 IV 雙方都有利的範圍擴大。

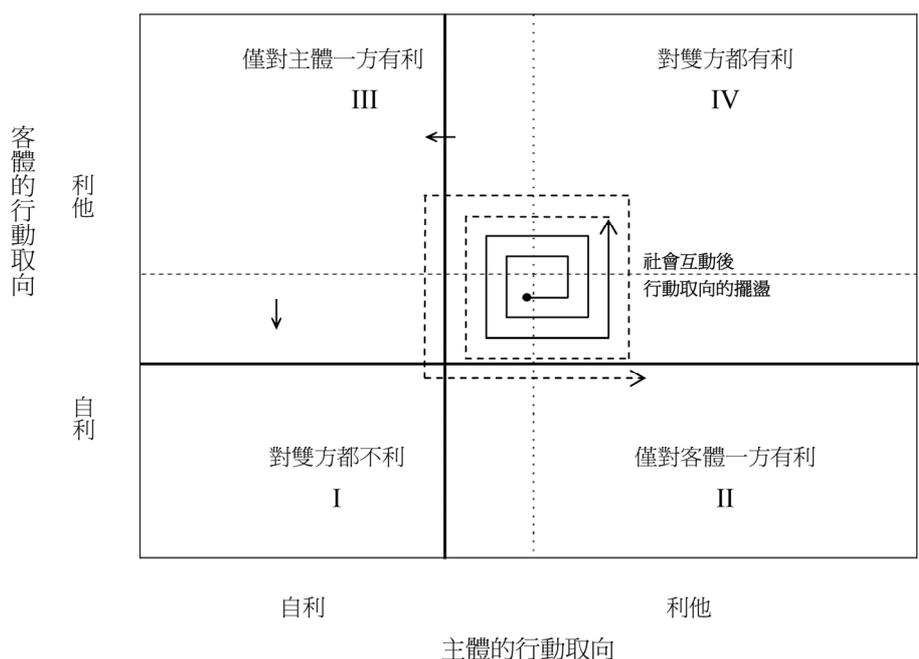


圖 3 邏輯分析相互理解後採取讓利的社會行動結果

資料來源：作者自繪。

上述所強調的相互理解之社會互動其哲學觀點來自於釋義學（hermeneutics）<sup>8</sup> 與現象學（phenomenology）以及後續發展的詮釋學（interpretivism）（Blaikie, 1993: 36-45; 96-97），首倡此一觀點的重要學者有 Weber（1962; 1964）和 Alfred Schütz（1954; 1976）等。釋義學、現象學以及詮釋學主張社會理論與研究應側重於人們每日生活的社會體驗（social experience from everyday life）之「主觀意義」（Harmon & Mayer, 1986: 284）。誠如 Weber 對於社會學的定義：「其（社會學）乃是一種試圖對於『社會行動』（social action）進行『詮釋性理解』（interpretive understanding）的科學，以便獲得行動過程及其效果之因果解釋」（Weber, 1964: 88）。所謂社會行動意指經由互動過程所產生的行動，至於詮釋性理解便是主觀意義的建構過程，然而個人的主觀詮釋又因為前述社會互動過程產生主觀互證的（intersubjective）效果，形成社會性的共享意義。Weber 稱此種主觀互證的意義共享和理解過程為「*verstehen*」（或可簡單地譯為理解）（Weber, 1964: 96）。Schütz 進一步補充 Weber 的「*verstehen*」，他也認為欲釐清社會實體（social reality）的建構（construction）與維持（maintenace），必須藉由主觀互證（intersubjectivity）的途徑為之，此即 Weber 所主張的「*verstehen*」。但是與 Weber 不同的是，Schütz 主張「*verstehen*」並不是專屬於社會學家的一種研究方法，而是一種來自於日常生活經驗對於社會文化世界的「常識性思考方式」（common-sense thinking）（Schütz, 1954: 259）。Schütz 認為一般人在日常生活中對於社會世界的理解其實就是一種主觀互證的意義共享過程，他並且主張這是一種營造「我群關係」（*we-relation*）的基本程序。Schütz 的補充讓吾人瞭解，相互理解的社會互動過程應該是日常生活中時時在進行的一部份，同時也是構成「社群」生活的基本元素之一。

根據以上哲學觀點，應可對原子論提出如下看法：原子論無助於公益的營造，反之，經由社會互動（對話）過程讓人們彼此相互理解較有可能促成公益。即使自利個人主義的人性假定為真的話，相互理解的社

---

<sup>8</sup> 釋義學是一種考證文本的方法，其旨趣在於從文字所處的系絡來探求文字的真義。

會互動過程也應當有助於追求自利的人們瞭解：如果要促使自我利益盡可能地極大化，某種程度的利他或許是最佳策略。亦即相互理解的社會互動過程在邏輯上要比原子論更能夠呈現此一命題：「純粹以自利為初衷的行動者能夠參與社會共同利益的營造」，更重要的是，如此一來關於政治的論述以及實踐才有可能。

## 二、理論與實踐層面

### (一) 省思間接的公共參與

間接性公共參與的優點在於它似乎可以比較有效率地運作公共事務，尤其對於專業性較高的政策議題而言，或許更能凸顯間接性公共參與的優點。但此種參與模式對民主政治也可能產生致命的傷害，茲將其問題臚列如下：

第一、表意機會遭到壟斷。民眾即使有意願和有能力對公共政策投入更多、更直接的參與，代議制度以及利益團體政治可能使得前述表意機會由少數人壟斷。

第二、表達誰的意見？更嚴重的問題就是，當表意機會遭到壟斷時，民意代表和利益團體所表達的意見究竟是誰的意見？多元論者認為民意代表不一定能夠完全反映民意，因此藉由民眾組織的利益團體可以向代表施壓，迫使其不得忽略民意。但在利益團體壟斷了表意機會之後，前述問題極有可能仍然存在。因為利益團體表達的意見真是團體成員的意見？學者 Robert Michels 所提出之寡頭鐵律（iron law of oligarchy）似可解答上述質疑：一般大眾沒有能力或是意願處理複雜的決策，所以需要領袖喚起他（她）們的熱誠並加以組織，一旦組織形成之後，他（她）們又會聽從領袖的安排，並且依循領袖的調度，俾實現領袖自身的利益，而不是組織成員的利益（Michels, 1959; Dunleavy & O'Leary, 1987: 139-140）。論者甚至直言：代議制愈是發達就愈是向寡頭統治傾斜，而基於寡頭鐵律的原理，民眾總是傾向於對他（她）們所選

出的代表授與全權，以決定攸關己身權益的政策議題（Barber, 2003: 205-206）。以此相同邏輯套用於利益團體之上，則利益團體所表達的意見總是團體領導人或領導班子的意見。

當今有愈來愈多各個領域的學者、實務界人士、以及關心時代脈動的庶民大眾以著書立說或是實際行動彰顯並撻伐上述的弊病：民主政治的運作表面上是由全民作主，至少就定期改選機制的設計看來似乎如此，但在本質上卻是由財力雄厚的少數集團（階層）所把持。抑有進者，隨著全球化所帶動之跨國企業高度成長及其版圖急遽擴張，壟斷勢力似乎益加銳不可擋。每次屆臨 G8 高峰會或是近年來所崛起的 G20 高峰會，場邊聚集來自世界各地各種針對全球資本主義有志一同的抗爭現象，正是人們對居於少數卻擁有幾乎可以全面壟斷政經資源以及文化意識型態者高度不安的表現（許玉雯譯，2003：19-34）。美國著名經濟學者 John K. Galbraith 在其 1992 年出版之《自滿年代》（中譯本書名，原名：*The Culture of Contentment*, 1992）一書中就直指聯邦政府其實是一個「軍事——工業複合體」（military industry complex）（楊麗君、王嘉源譯，1992：114-132）。此意謂現今美國聯邦政府已經不是當初建國之父們理想中的那個民有、民治和民享的共和國，其結構及運作實際上已經淪為附和產（商）業發展需求的產物。固然在理論上，政府為民興利乃屬天經地義，但當它僅為少數利益服務並且為之所壟斷時，它的正當性便要受到質疑。換言之，因為資本主義高度發展與利益政治操作結合，使得多元論在政治實務的具現已經偏離它原本亟欲達成的多元政體之理想，取而代之的卻是由金錢堆砌而成的金權政治。

## （二）省思多數決原則

多數決原則雖然是民主政治運作最為方便以及最具說服力的決策規則，但是卻有論者認為它是民主失靈的鐵證，其問題就在於：

第一、採取多數決原則凸顯了我們無能創造一個以互助精神（mutualism）為核心而能夠克服自利的政治狀態。

第二、採取多數決原則意味著一種不擇手段的民主政治，其目的只是在於試圖讓公共決策免於陷入百家爭鳴的無政府狀態（Barber, 2003:

198)。

第三、對於善於操縱民粹、圖一己之私的政客而言，多數決原則可能成爲一種多數暴政。甚至與民主的真諦背道而馳，最終造就極權統治或是集體主義。

### (三) 省思反國家傾向

民營化將公部門規模縮小，似乎可以改善政府長久以來爲人所詬病的浪費和無效率。但公共治理的層面和深度限縮之後，取而代之的卻不一定是自由競爭的市場機制，而可能是另一個壟斷勢力——大型財團與跨國企業。人民的權益會不會因此遭到損害？而當人民的權益遭到私人企業侵犯時，空洞化的國家機關是否能夠有效捍衛人民的權益？都是疑問。

2001 年英語世界出版了一本著作「*The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*」(作者 Noreena Hertz, 英國人), 該書在國內也有譯本, 書名被譯爲《當企業併購國家：全球資本主義與民主之死》(許玉雯譯, 2003), 該書反映的其實就是當代資本主義的實況：實力雄厚的企業和財團藉著國家所推動之以「自由」爲名的「改革」, 不斷在市場中進行兼併而壯大自己, 甚至將原本爲國家機關所壟斷的公共服務功能或者是由全民所共有的財產(公營事業)也一併吸收的現象。該書作者所要問的一個至爲關鍵的問題就是：「全面性的民營化所帶來的財富分配公正嗎？新形成的資源壟斷及其運用具備正當性嗎？」當然, 根據該書作者的觀察, 上述問題的答案是「不！」。誠如她在書中所提及：「當人們的經濟福祉與身家安全基本上是由國際投資人及跨國企業的策略及行動所決定時, 全球資本主義的『淨成果』爲何？當政府所能提供給人民的基本服務, 似乎就是提供企業或國際投資人一個具吸引力的環境時, 會產生什麼結果？」(許玉雯譯, 2003：60) 換言之, 以「最小國家」爲基本邏輯的政經改革, 存在著一個根本性的致命問題：「市場」未必能夠在分配正義的功能上優於國家機關。誠如 2001 年諾貝爾經濟學獎得主 Joseph E. Stiglitz 指出, 美國政府再造運動所抱持的全方位民營化理念, 實有重新檢討和反省的必要性。他譴責此一民營爲主的

改革其實念是一種「偽善」，而認為 911 恐怖份子攻擊事件凸顯出美國應重新檢視政府應該扮演的角色和功能，例如將機場安檢如此重要的工作予以民營化絕非明智之舉（工商時報，2001/10/12）<sup>9</sup>。

綜合言之，Galbraith 為利益政治的弊病之所以能夠存續（甚至愈演愈烈）所做的分析大致如后：資本主義國家在民主制度的表象之下，社會當中的多數人也就是選民中的多數（the majority，Galbraith 將之稱為「自滿階層（the Class of Contentment）」），對於少數壟斷幾無知覺，因為這多數選民是打從信念和意識型態的層次上就相信現狀的合理性，並且認為維持現狀才能夠讓他（她）們保有現有的一切，此使得政府的措施並非回應民眾真正的需求而是迎合上述的信念和意識型態，而此種信念和意識型態正是少數壟斷者刻意創造或不斷強化其功能的產物，它已經成為文化的一環（因此 Galbraith 稱之為「自滿文化」）（楊麗君、王嘉源譯，1992：10-11）。Galbraith 對於資本主義的見解明顯帶有新馬克思主義的批判色彩，猶如 Jürgen Habermas 批判理論（critical theory）所提倡的方法一般。Habermas 主張必須對一切既存現狀，包括知識、政治或是文化意識型態進行批判，才能揭露其中宰制的霸權，他稱此為一種以解放為旨趣的科學（a science based on emancipatory interests）（Habermas, 1972, 301-317）。而本文所提出之應以社會互動的相互理解過程作為公共參與的基本元素，即所謂之實質參與，其實踐的意義之一就在於澄清公共問題的本質和公共政策真實意圖及其作用。質言之，在相關制度設計得宜、民眾參與的意願和能力足夠的條件下，以公共對話和相互理解為主要內涵的實質參與將使少數壟斷的可能性大為降低，此即其優於多元論與公共選擇之處。

<sup>9</sup> 取自登載於網頁之 2001 年 10 月 12 日的工商時報專題報導：「史蒂格利茲砲轟布希減稅政策」，網址：<http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=4&Single=1>。

## 參、建構實質參與的公共治理之哲學基礎

學者對於公共治理的意涵曾做過多種類型的歸納，例如 R. A. W. Rhodes 認為治理有七種類型：1. 公司治理（corporate governance）——將企業的管控模式運用於公部門；2. 新公共管理——主張公部門應師法企業以及市場化；3. 善治（good governance）——兼顧新公共管理所追求的效率以及自由民主所追求的價值；4. 國際間的互依性（international interdependence）——在全球化的趨勢下關注各種不同層次的跨國治理組織和議題；5. 社會模控體系（socio-cybernetic system）——限縮政府的主導和控制角色，公共、私人、志願部門三者界線日漸模糊，彼此共享目標、共同決策以及合作生產；6. 嶄新的政治經濟體（the new political economy）——以全新的政治經濟視野看待公民社會、政府和市場三者之間的關係，並且三者的界線日漸模糊；7. 網絡——從權力依賴和理性選擇二個角度，觀察政策過程中各個行動者複雜的互動與互依關係（Rhodes, 2000: 55-63）。而 B. Guy Peters 則是認為，1990 年代公共治理轉型有四種趨勢：市場模式（market model）、參與模式（participatory model）、彈性模式（flexible model）、鬆綁模式（deregulatory model），他的看法相信是受到當時大行其道的新公共管理之影響（Peters, 1996: 25-37）。由上述可知，公共治理內涵的多樣性，而論者的界定亦莫衷一是。然本文欲從規範性的立場出發，提出一種以實現自由民主之價值為主要考量的公共治理架構，而以「實質參與」為核心概念的公民治理，應可呼應此種立場。

本文所指「實質參與」意謂以公共對話取得相互理解的參與模式，此一模式相對於僅「趨從和依賴」利益團體的利益政治或是僅重視「選舉操作」的公共選擇更具「全面」和「深度」進而可以引發公民自主意識的特性。然而，實質參與並不一定排除利益團體的運作方式，事實上公民參與利益團體的集體行動若能透過社會互動、公共對話獲致相互理解，而不是純然地追求自利，此種利益團體的集體行動也是一種實質參與。此外，社會互動與公共對話之後，以投票作為最後公共決策機制，

通常亦不可或缺。職此之故，本文所主張實質參與更強調的是參與者的參與深度、對政策的理解、以及對他人處境的理解，而不是排除利益團體的行動和投票與選舉機制。

以下進一步說明實質參與概念中「全面」和「深度」參與的意涵。所謂「全面」的參與意指，政府有意願開放讓民眾參與政策過程的各種階段，在今日的政策運作當中早已存在此種機制例如政策諮商（Rhodes, 1997）成爲英國政府施政的法定程序，在其他政策個案中，甚至民眾完整參與政策的每個階段——從政策問題的認定到政策的執行完全可以自己作主，例如愛爾蘭政府爲了解決都柏林南區的社區貧窮及落後問題，在其社區發展政策中採取了讓社區居民自己認識問題，並參與擬定決定社區改善計畫以及執行計畫的作法，在此個案中愛爾蘭政府所扮演的角色就是建構參與機制並且積極培養民眾參與能力（Meldon, Kenny and Walsh, 2004: 46-47）（稍後會再對此個案作更多說明）；至於所謂「深度」的參與是指，民眾可以在公共對話的機制中深切理解公共問題的本質、政策方案的內容以及自己與其他政策利害關係人的處境，最後才做出決策，而不是在一知半解的情況下就進行投票，例如今日的審議式民主（deliberative democracy）（Fishkin, 1991）在某些政策個案中已有豐碩成果。當然，以上著重「全面」和「深度」的實質參與仍必須視政策性質以及民眾的參與意願和能力始能奏效，它或許在某種程度上仍是理想，但在某些情況下已經是正在進行中的「實務」。實質參與要成爲一種實務基本條件是成熟的公民意識以及執政者的開明態度，而學術界的論述倡議和實務界的先驅行動都是現狀變革的驅動因素。

再者，本文所謂公民治理（citizen governance）意謂，肯定公民在公共政策運作過程中可以扮演更重要和更積極的角色，但並不是主張政府可以完全地被公民所取代，此一理念強調的是建構一種具備社群意識的公民社會，將公民、公共官僚、以及政治精英視爲是政策過程中相互合作的夥伴，拒絕以純粹的自利個人主義界定公共政策的參與者，也主張公民不僅是公共政策的消費者以及公共服務的顧客。他（她）們應該被承認以及被授能（be empowered to）在政策過程中扮演主導和積極的角色（Box, 1997; 2004: 25-41; King & Stivers, 1998）。以下本文將要爲公民

治理建構哲學基礎，這些哲學觀應可補自利取向的民主政治之不足，引導公民治理的理論與實踐，它們包括：具有利他精神的公民意識、以互助精神為基礎的社群論、強調個體與社會結構互動的施為觀點。

## 一、具有利他精神的公民意識

西方政治學中對於公民的探討應是源於 Aristotle (1995) 的政治學，他認為公民是國家的成員，身為公民其應具備實踐的智慧 (*phronesis*; practical wisdom)<sup>10</sup>，此乃公民必須擁有的美德，而實踐智慧的重要質素之一就是利他精神<sup>11</sup>，Aristotle 稱之為友愛 (friendship)。

由於人們的日常生活就是一種共享的經驗。機緣、境遇以及有時候個人的選擇，會將特定的人們以某種方式繫在一起，而如果此種聯繫關係是形成社會的基礎的話，那麼人與人之間關係的特質就有必要特別地予以深究。在 Aristotle 的眼中，一種蘊含著利他精神的朋友情誼——友愛，便是使得自主的個人得以凝聚成為社群的重要因子，它讓自主個人的行動具備了道德性，同時也使居於政體之中的個體成為公民。為何友愛使得個人的行動具備道德性？對此，Aristotle 的理由是：友愛與正義息息相關，正義是構成友愛的基本精神。他主張，人們除了要符合正義之外，還需要兼備友愛的特質，因此最完美的友愛乃以善行和善性（正義）為基礎。在此基礎上，每一個人都衷心期盼自己以及朋友都能得到幸福，只因爲他（她）們是朋友；每一個人愛他（她）的朋友，只因爲他（她）們是朋友，而不是別有所圖，此為一種最為真摯的友誼。

(Aristotle, 1976: 258-259, 263, 273 cited by Oldfield, 1990: 20-22)。

以上是 Aristotle 對於公民應具備利他精神的主張，他認為唯有利他精神才能使政體凝聚成為一個社群，促使個人的行動具備道德性，進而促成善治 (good governance)，實現良善的生活 (good life) 和締造良善

<sup>10</sup> 「*phronesis*」一詞在哲學中意指實踐的智慧。*phronesis* 出自 Aristotle 的觀點，他認為科學可以分為三類：一為理論的科學，例如數學，其目的在於追求知識，即求真；一為實踐的科學，例如政治學、倫理學，目的在於達成良善的行動 (good action)；一為創造的科學，例如繪畫，目的在於追求美的生活。其中第二類實踐的科學，便是使人們獲得被稱之為 *phronesis* 的特質，以達成好的行動，故 *phronesis* 意指實踐的智慧。

<sup>11</sup> 其他還包括有自主性和判斷能力 (Oldfield, 1990: 18-25)。

的社會 (good society)。因為對 Aristotle 而言，政治學是一種求善的知識，因而公共治理是一種求善的作為。

不過，關於公民應具備利他精神的主張是否就意味著對於人們自利的天性視而不見？答案為：「當然不是！」對此課題，學者 Camilla M. Stivers 所做的補充，值得參考：依照 Aristotle 的看法，公民是政體的成員，其參與統治並同時為被治者，運用實踐的智慧或判斷，以及具備以公共利益（利他）為目的的行動能力，但此並非意味著公民個人「完全的」自我犧牲，而是採取一種不同於以私利為基礎的行動策略（Stivers, 1990: 250）。換言之，主張公民概念蘊含利他精神，並不是徹底否定人的自利天性，而是主張在公共領域當中我們所應彰顯的是利他精神，在實務的層次也應鼓舞人們實踐之。反觀現今對於公民的觀念，似乎是從人性的根源否定利他的可能性，將「公」民徹底「私有化」。然而，如果公民僅以自利為動機而毫無利他精神，其所做成的公共決策會有實現「公共」利益的可能性？

總之，人性中的自利動機不可避免，但不可忽略的是利他也是人性之一環。誠如本文前述所做之分析，如果人們可以藉由實質參與過程獲得對公共問題更為深層的理解以及對彼此處境的相互理解，從自利角度出發也有可能達成某種程度利他的結果。舉例言之，兩岸 ECFA 早收清單的協議，中國出於自利的動機卻對台灣做成了利他的結果，似乎可以在某個程度上從現實的層面說明本文所提出的邏輯。

## 二、以互助精神作為基礎的社群論述

本文稍前曾提及互助精神此一概念，此處將以社群論進一步闡述互助精神的意涵，亦即本文以為社群論最能展現人類社會所應具備的互助精神。互助精神並不是自利取向的民主政治處處顯露出來的利益交換或是利益共謀，相反地它應該是與前項所述的利他精神相互呼應的概念，有時候互助精神意味著某種程度的自我犧牲，例如個人放棄部分的自由權利。

社群 (community) 是一個古老的概念，最早可溯源 Aristotle (1995) 的政治學，他定義國家是社群的一種，可以說在邏輯上社群先

於國家而存在。社群有各種不同類型，本文此處所談論者是政治性質的社群，也就是國家。而在政治學當中的社群論是指將國家視為社群，然後闡述此種社群的特質，它所包含的並非政治制度亦非政治行為，而是一種人與人之間以及個體與整體之間的關係以及態度的論述。從 Aristotle 歷經中世紀神學家的補充，直到啓蒙時代政治哲學家特別是 Jean-Jacques Rousseau 的詮釋，使得社群論的內涵得到系統性的展現，而其起點或是精髓就在互助精神。茲將其要點臚列於下：

### （一）社群是個體為生存之目的採取互助合作的產物

大致而言，早期的社群論者在探討社群的起源時，都立場一致地指出：個體為了生存的目的會願意採取合作行為因而形成社群，而社群的治理者以及政府則是為了處理共同利益所產生的機制。當個體遭遇不幸時，成員可以向社群尋求協助，而社群有責任為個體解決困境，此也正是政府應對人民負責之觀念的起源。誠如 Rousseau 在其所著《社會契約論》一書開始便寫道：「人生而自由，但卻無處不在枷鎖之中」（*Man is born free; and everywhere he is in chains.*）（Rousseau, 1762 translated by Cole, 2003: 1），其意指在自然（原始）狀態下的人本來是自由的，但是此種自由卻無法獲得保障，所以人為了尋求互助採取集體行動，而為了有效的集體行動，個體就必然要處於道德和法律的約束之中，政府也於焉形成。

抑有進者，既然社群的起源是互助合作，那麼政府就不應該僅保護少數人的財富和權利，而是應該對每一位社群成員一視同仁。不論任何形式的政府，如果它無法平等地保障每一位社群成員的權利、自由和平等，那它就形同毀壞了社會契約（Sabine & Thorson, 1973: 533-535; Deutsch, 1980: 83-85）。

### （二）社群是一種命運共同體

英文「community」一詞可譯為社群、社區以及共同體。然在政治思想家談論社群此一概念之初，就已經界定了社群是一種人與人之間命運相繫、休戚與共的集合體。命運共同體乃為一不可分割的整體，所以

整體並不同於個體的總和，甚至個體不能脫離整體而獨立存在（Deutsch, 1980: 82）。Rousseau 認為，社群一種是社會契約、合作行動的集合體，並且社群乃是其成員的代表，它意味著一種道德的共同體。一旦社群組成之後，它就是一種公共的大我，它會產生一種公意（general will），社群成員成為整體不可分割的一部份，必須接受公意的指導（Rousseau, 1762 translated by Cole, 2004: 8-12; Sabine & Thorson, 1973: 539-541）。公意的展現就是主權，而主權擁有者不是任何一個個人、更非社群治理者和政府，而是社群成員全體，也因此產生了現代政治學之主權不能分割和轉讓的觀念。再者他又指出，公意乃以共同利益（common good）為基礎，所以任何人包括社群的治理者以及政府，對於主權的運用必須符合公意也就是符合共同利益，而且公意的做成則必須經由公民個別的獨立判斷（Deutsch, 1980: 85），此意味著社群治理者的權力必須受到一定程度的限制，統治者並不能以公意和主權為名行極權之實。換言之，社群治理者若基於一己之私的濫權行為，就是違反公意濫用主權，也是違反共同利益的行為，它們都被視為是絕對不容於社群的行為，根本就是「無關主權和公意的行為」。因此，許多論者認為，社群論極易陷入極權主義或是集體主義的泥淖之中，的確在政治思想的發展過程中，Rousseau 對於公意的主張就曾經成為法西斯甚至是共產主義的理論依據。然而根據 Rousseau 以上的論述，我們應不難發現他在哲學的推論上早已試圖避免此一危機，因此刻意強調濫用公意實與公意背道而馳。關於此點，學者 Benjamin R. Barber 提倡以社群論為基礎堅實民主政治（strong democracy），因為它結合了「參與」此一重要元素，所以可以社群論得以擺脫集體主義和極權統治的陰影（Barber, 2003: 150-154），本文也秉此一基調，稍後將會提出實質參與的理論與實踐內涵。

### 三、著重個體與社會結構互動的施為觀點

依據《韋氏辭典》（Webster's Dictionary）的解釋，施為（agency）的意義為：1.行動、權力；2.手段、工具性；3.賦有對別人施予行動之權力之個人或公司的實業；4.在前一種意義中所指之實業的辦公場所或地

區（葉啓政，2000：334、337-338）。其次，施為者（agent）則是意指：1.產生或有能力產生特定效果的人或物：一種主動或具有實效的因；2.實施或運使權力的人；3.對於其行動負有責任者；4.一種手段或工具可以引導理智達成結果；5.代理者（Wamsley, 1990: 117）。因此，不論是施為或施為者，就其字義，它們都意涵著擁有能動能力的行動之意思，行動可以說是其意涵的重點所在。此處所謂施為者，就是指個人及其作為和行動，從社會學的角度，本文所使用的施為一辭，意在強調個人採取各種作為的能動性和創造力，而非純粹被動地受制於社會結構。換言之，本文採取了美國公共行政領在 1980 年代末期發表的的黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）（Wamsley *et al.*, 1990: 36-39）一文所主張的施為觀點（agency perspective），界定個體與社會結構之間是一種互動的關係。

根據社會學者 Giddens 的看法，施為就是一種在社會結構之中，具有能動能力的行動者及其作為。換言之，施為是一種既受社會結構約束，但又能促使社會結構變遷的行動者之集合。抑有進者，社會結構同時是社會互動的情境也是結果，社會行動者不但在詮釋和改變社會結構的現狀，也同時在創造和改變社會結構（Giddens, 1976: 49, 121; Cohen, 1989: 23-25）。職此之故，黑堡宣言的作者們主張，應以施為觀點看待公共治理的參與者如公民和公共官僚，也就是認為公民和公共官僚的行動一方面受制於社會結構，但一方面其行動仍具有自我意識能夠促成社會結構的變遷，如此一來個人才有意願發揮創意和致力改革。

本文提出施為觀點用以指陳人性並不一定就是原子論式自利個人主義所稱的樣態。施為觀點認為人總是處於社會系絡，受制於社會結構也有能力改變社會結構。因此還有一項重要課題必須釐清：改變社會結構的能動性從何而來？對此，本文以為，在公共領域當中，蓄積與驅動施為能動性之主要因素有二：一為社會互動所帶來的對於自己與他人處境更為深層之理解，此種理解使得得以認知公共生活的現狀與理想狀態二者的差距，而人們總是在明瞭此種差距後產生試圖改變現狀使之接近理想的動機；另一則是公共價值之形塑與倡議，公共價值的作用就是為理想的公共生活設定目標，讓人們獲得一種對公共生活的現狀進行反思的

基礎或是標準。

綜上所述，施為觀點有助於調和自利取向的民主政治論述中個人與社會結構以及與他人之間的緊張關係。因為在施為觀點之下，個人的行動有可能改變社會結構，社會結構因而可以是個人創造的產物，而不是與個人疏離的客體。據此邏輯，個人與國家機關之間的關係並不一定是對立和互斥，反而可以是一種夥伴以及合產的關係。公共參與對於公民而言，就不必然是寡頭鐵律所描述的宿命過程，公民應該獲得更為實質和直接的參與機會。

## 肆、實質參與的公共治理之理論基礎與實踐原則

本節將以前述的哲學觀為基礎進一步延伸出以下的理論基礎與實踐策略，希冀建構一套更能夠實現民主真諦的公民參與治理架構。

### 一、理論基礎

以下將扼要引介二種關於公共參與的論述以作為本文所謂實質參與的公共治理之理論基礎，包括：1.Habermas 所主張之溝通行動理論，藉由對現狀的批判與反省以引導出公共對話的「真誠」性質；2.黑堡宣言所主張之理想——過程取向的公共利益界定途徑，藉由廣泛包容和彼此尊重以引導出公共對話的「開放與平等」性質。

#### （一）Habermas 的溝通行動理論

Habermas 承繼西方啓蒙運動的精神，延續 Immanuel Kant 的理性主義，即認為人為理性主體，也因此他肯定人是具有溝通能力的個體。基於 Kant 的理性主義哲學，人既為理性主體，他（她）不但會對外在世界進行經驗分析，也有能力進行主觀意義的詮釋理解，更有能力進行反省批判（Habermas, 1992）。對 Habermas 而言，人的批判反省能力就展現在釐清被扭曲的意識型態之上。他認為，由於意識型態往往是人們行動的依據與力量，尤其是今日西方高度發達的資本主義的社會，人們太過

於被「工具主義」<sup>12</sup>的意識型態所扭曲與宰制，極可能陷入任意及武斷的漩渦之中。因此必須有一套標準，透過行動溝通的力量來釐清被扭曲的意識型態，希冀以「溝通理性」來打通生活世界被工具理性、科技理性割裂的狀況，尋求一種普遍的共識，使社會能重新協調而消除危機（楊洲松，1998）。

Habermas 主張，在進行溝通對話時，唯有「反覆辯論」始能令對話各造消除歧見、獲致共識。但反覆辯論必須置於「理想的溝通情境」當中始有可能，所謂理想的溝通情境指必須具備以下條件（李英明，1986；楊深坑，1997）：

第一、各造皆須擁有均等和相同的發言機會。

第二、各造都能在免除內外限制的情形下，針對辯論的議題，充份而理性的暢所欲言。

第三、各造在對話辯論時需以真誠為前提。

第四、對話進行時必須摒除特權與片面的規範（例如只對某一方設限的規則）。

Habermas 的溝通行動理論肯定人的批判理性，使得公共治理所欲達成的價值有機會獲得澄清，避免蓄意欺騙和意識型態的宰制，因而有助於社會公正的實現；而他對於理想溝通情境條件的勾勒，正是實質參與的公共治理所主張之公共對話的必要特質。

## （二）黑堡宣言「理想與過程取向的公共對話」

1983 年時，在美國維吉尼亞多元理工學院暨州立大學（Virginia Polytechnic Institute and State University）公共行政與政策中心（Center for Public Administration and Policy）教授 Gary L. Wamsley 的領銜下，他和 Charles T. Goodsell、John A. Rohr、Orion F. White 與 James F. Wolf（1990 年出版專書時又加入了 Camilla M. Stivers）共同發表了一篇題為〈公共行政與治理過程：轉變政治對話〉（Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue）的論文，此篇文章後

<sup>12</sup> 只重手段的效率性與功能性卻不重視對目標本身的反省。

因維吉尼亞多元理工學院暨州立大學的所在地名為黑堡（Blacksburg），所以後人多簡稱其為「黑堡宣言」。該文作者主張，公共利益的內涵應透過公共對話界定，故他們提出一種「理想——過程取向的公共對話」（ideal-process oriented public dialogue）觀點（Wamsley *et al.*, 1990: 40-41）。

本文認為，黑堡宣言主張之理想——過程取向的公共對話可做為實質參與的公共對話之理論基礎，此一觀點的意涵扼要臚列如下：

第一、所謂「理想」意指提供一種表意機會平等的公共對話機制，讓所有政策利害關係人共享公共利益實質內涵的界定，以達成「盡可能最廣泛的公共利益」（broadest possible public interest）（Wamsley *et al.*, 1990: 39）。

第二、所謂「過程」則是意指將行政理論關於公共利益的論述之焦點，置於公共對話的過程之上，而不是將之置於公共利益的具體內涵。

本文之所以將黑堡宣言的此一主張作為本文提倡之實質參與的理論基礎，乃是因為理想——過程取向的公共對話：

第一、公共利益的具體內涵由參與對話者共同界定，沒有任何一方可以片面決定所謂公益的全部內容。更重要的是，參與對話的政策利害關係人應該愈廣泛愈好。以上正是本文所強調之實質參與之「實質」的意義所在。

第二、公共利益的內涵將隨著參與者、對話情境等的改變而改變，公共對話本身乃至於公共利益的具體內涵都是一種可變的動態過程，此將使得公共利益更能夠契合參與對話者的需求。

## 二、實踐原則

對應前述三種理論基礎，以下進一步提出三項實質參與的公共治理之實踐策略。

### （一）重視品質的公共參與

本文所謂的實質參與最基本的元素在於，公民「直接」參與政策決策過程，不必經由民意代表或是利益團體的仲介。更重要的是，它意指

參與者（不論是公民還是官員或是政策分析人員）乃是透過彼此對話與詮釋的途徑獲得相互理解，並且採取通力合作（collaboration）和審慎負責（對自己和他人）的態度投入於公共決策的過程（Lovan *et al.*, 2004: 8-10, 13-17）。因此，實質參與並不同於盛行於今日的所謂直接民主之公民投票，事實上，如果一項公共議題必須經由公民投票做成最後決定的話，公民投票也僅屬整個實質參與過程的某一個最後階段。亦即，實質參與的內容遠遠超過投票。換言之，實質參與著重的是以「質」而不是「量」的角度、以「深度」而不是「廣度」的眼光衡量公民對於公共政策影響的程度；並且它不僅重視「決策程序」的正當性亦強調「政策內涵」的回應性。因此，一項政策的決策過程是否符合實質參與，舉行投票與否並非重點，民眾在過程中的意見參與以及政策方案對民意的回應程度才是重點。歸納而言，在理論上實質參與包含了以下命題：

- 第一、參與能夠讓公民充分瞭解政策議題。
- 第二、參與能夠讓公民充分表意。
- 第三、參與能夠讓民意獲得主政者的認真對待。
- 第四、參與能夠讓公民彼此透過對話更瞭解對方的處境。
- 第五、參與能夠讓對話的結果落實為具體的政策方案。

當代政策實務當中的各種實質參與途徑刻正方興未艾地發展當中，澳洲學者 J. Cavaye 參考當代民主社會公民參與的方式，歸納出了以下幾種類型（繪成圖 4）（Cavaye, 2004: 86-87）：

第一、「直覺的表達」（intuitive representation），此為公民參與最基本的形式——投票。在澳洲投票是政府制訂公共政策的法定程序，但 Cavaye 認為，投票使得公民在參與公共治理時，無法彰顯其身為社群成員的角色。

第二、「決策的告知」（informing of decisions），此一層次的社群參與內涵是，政府願意將待決策的事項告知社群，公民因而稍有參與的空間，然而公民與政府之間是消極被動的而且是單向的關係。

第三、「諮商」（consultation），Cavaye 認為其固然蘊含著政府和公民雙向的溝通，但也僅是提供資訊回饋政府。因為它經常是早已由政府確立特定的議題或方案甚至控制決策程序，公民只能對政府的方案或議

題表示意見或提供資訊。

第四、「結構良好的社群參與」，它包含了顧問委員會或社群推派代表所組成的工作小組，這些委員會或工作小組負責運籌社群的投入。人們可以與政府一同投入於特定的方案或其他形式的參與，並且政府會運用適當的物質誘因（例如給予方案一定的經費）促使公民參與或貢獻他（她）們的時間和資源。不過，雖然政府和社群會共同做成某些決策，但通常計畫的目標早已確定。

第五、「社群夥伴關係」(community partnership)，它將政府和社群納入於共同決策當中，共享領導與共同目標。人們平等地以及完全地參與共同的學習過程，參與是一種自然的和自我持續的過程。

第六、「社群主導發展的促成」(facilitation of community-led development)，意即政府採取作為以促成社群主導行動，社群在參與公共治理時自我動員，人們積極採取行動，創造社群所需要的政策方案。

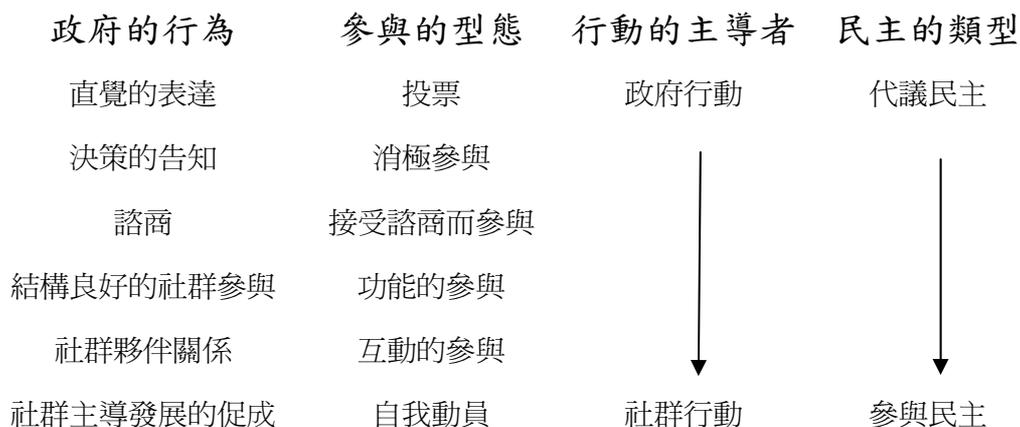


圖 4 政府與社群互動以及參與形式的分光譜

資料來源：Cavaye, 2004: 87。

從圖 4 所見，以上六種公民參與類型中愈是接近下方由民眾扮演參與行動主導者的類型，就愈是接近本文所主張的實質參與的公共治理，而其中投票以及消極參與二者正是本文所欲提出省思的形式參與。雖然在政策實務運作當中，由社群（公民）完全主導的個案仍然不多，但當

代政府從制度上確立「諮商」作為公民參與治理的管道已是先進社會慣常的作法，此可視為一種邁向實質參與的公共治理之一種努力過程。

學者 Rhodes (1997) 就認為，政策諮商對民主實踐頗具意義。他觀察諸多政策個案，指出政策諮商乃是實質參與的一種重要途徑，他稱之為「議題網絡」，有別於常見的由少數專家或有限的利害關係人所組成的「政策網絡」(policy network)，而呈現如下的特質：

第一、參與者為數眾多。

第二、互動頻繁而且接觸對象眾多。

第三、共識有限甚至衝突非常明顯。

第四、以諮商而非妥協或協商(利益交換)做為互動的基礎。

第五、不對等的權力關係，在此互動過程中許多參與者可能僅擁有少數資源、難以接近核心人士以及缺乏腹案。

1998 年英國政府內閣辦公室所出版的一本手冊《入門指引：如何向使用者進行諮商》(*An Introductory Guide: How to Consult Your User*) (cited by Lovan *et al.*, 2004: 5-6) 則是具體指出政策諮商具備了以下的優點，希望該國的公務員能夠落實政策諮商：

第一、有助於公共服務人員規劃並提供比使用者所需要和期待的更好的服務內容。

第二、有助於公共服務人員權衡服務提供的輕重緩急，並將有限資源做更好的運用。

第三、有助於公共服務人員設定和監測以使用者需求為基礎的績效指標。

第四、培養公共服務人員和使用者間的工作夥伴關係，藉此使用者得以瞭解公共服務人員面對的問題以及他(她)們能夠提供何種協助。

第五、迅速地發出遭遇問題的警訊，因此公共服務人員有機會在問題不可收拾之前，將事情導向正軌。

第六、政策諮商具有宣誓性的作用，它意味著公共服務人員堅持開放和願意承擔課責，將民服務視為第一優先。

## （二）以對話為原則的公共決策

誠如前述，美國公共行政學者 Wamsley 發表黑堡宣言一文中，曾提倡應以一種理想——過程取向的公共對話做為界定公共利益的途徑（Wamsley *et al.*, 1990: 40-41）。理想——過程取向的公共對話所揭示是一種理論或甚至是理念，雖然其不一定可以完全獲得實踐，例如盡可能最廣泛的公共利益就不容易達成，而且事實上政策專家也難以測量公共利益是否已達「盡可能最廣泛的」境界。但是今日諸多以對話取代傳統投票的公共決策模式，卻也部分地呼應了理想——過程取向的公共對話主張。茲列舉數個具體的作法，闡述以對話為原則的公共決策之意涵：

第一、審議式民意調查：透過事前提供充分資訊以及給予民眾思考時間以及辯論的機會，讓民眾在接受調查時對於議題已有充分瞭解和思考。此使得政策議程設定的過程更為精緻，也使得決策品質大為提昇（黃東益，2000；余致力，2001：106-108）。更重要的是，此種民調的倡議者 James S. Fishkin 指出，它將公平的理念結合在其中，讓所有人都有平等的機會獲選為參與調查的樣本，同時它結合慎思熟慮的概念，讓參與者可以面對面、開誠布公地針對問題充分論辯（Fishkin, 1991: 1-13）。其重點在於政策知識的理解，以及強調品質而非效率的決策。

第二、線上公共諮商與網路公聽會：近年來某些國家為了加強民主行政的實踐，積極地試行線上公共諮商。所謂的線上諮商是一種政府與民眾間透過網路所進行的公共辯論，辯論結果可用以作為政府施政與決策之參考。舉例言之，2000 年 11 月間，英國內閣提出書面諮商執行規則，其訂定了書面的公共諮商之施行準則，而官方的入口網站「[ukonline.gov.uk](http://ukonline.gov.uk)」即成為英國政府公共諮商文件的登記中心，民眾可以針對政策表達意見，此不啻為一種良好的公民參與管道。其次，所謂網路公聽會就是運用網際網路，讓所有公民皆有機會在其方便的時間參與政策發展的過程，其作法是透過網路提供民眾有如親臨現場一般的公聽會影音實況以及相關的文件資料。例如政府可先行公告公聽會的舉行日期，而且將這些會議在網路上即時轉播，讓無法親臨會議的民眾可以透過網路觀看會議的進行；或將其錄音錄影並以數位化的方式儲存在網路當中，以使民眾在其方便時間可以看得到、聽得到。目前已有此種網路

公聽會的實例，如美國明尼蘇達州的民眾就可以從網路上取得該州州議會的完整錄影畫面，而且議會還可對此錄影當中的議題做出標記，以便讓民眾上網察看這些錄影時可以方便地找到自己有興趣的段落（項靖，2002：78-79）。

### （三）國家機關與公民為夥伴的共治關係

其實本文所主張之蘊含社群論的民主政治，在哲學的思維上，根本沒有所謂國家與公民或是官與民的界分，因為社群為一命運共同體，根據 Aristotle 的看法，社群成員既是治者同時也是被治者。但在實務運作方面，一個政體在某個特定時段當中，還是會存在著因為職務分工所形成的兩種階級——國家機關與公民或是官與民；一方為治理者，一方為被治者。但此並不意味社群論的理想無法實現，相反地，上述階級的區分是來自於職務分工原因，不代表被治者就沒有參與治理的可能性，也不意謂治者本身不受種種治理措施的約束。結合社群論和實質參與的公共治理，其重要的理論與實踐內涵之一就是：國家機關與公民為夥伴的共治關係。學者 Amitai Etzioni 所提倡的社群主義（communitarianism），所呈現的正是相同的論述，以下列述其理論要點：

第一、積極的社會觀：Etzioni 認為，我們應該以社群為基礎，建構一種積極的社會（Etzioni, 1968）。在此一積極社會中，人們透過社會的集體性，可以對自己更加瞭解，並且更能夠轉變社會使之與自己的價值相一致。採取社群論基調的 Etzioni 言道：「沒有人可以讓自己獲得自由而不同時也擴張他人的自由，而自我的轉型深層地植基於社群自我改造的共同行動」（Etzioni, 1968: 2）。

第二、積極參與：基於社群論的觀點，Etzioni 將社會視為命運共同體，所以政策決策所處的系絡應該是一種參與型的社會而不是一種疏離的社會。公共政策的目標最終在於提升社會，人們應在政策過程中扮演積極參與的角色（Etzioni, 1968: 7）。

第三、政治知識共享：既然積極社會是一個認識自我的社會，並且此種知識被用以改造自我以及公共領域。是以，社會科學與其他形式的知識在提升社會的過程中，扮演極為重要的角色，因此他倡議更為開放

和更為真誠的政策知識對話過程。進而他認為權力和知識應該進行更廣泛的分配。Etzioni 主張，在積極的社會之中，公眾應該被視為政策分析者的一分子而不是被排除在外，知識精英應該與公眾針對集體課題展開互動（Parsons, 1995: 435）。

總結上述觀點，公民做為積極社會的一分子，他（她）不僅要順從社會結構的安排，他（她）也有義務改正社會結構，藉由積極參與和政策知識的分享，國家機關與公民形成一種夥伴的共治關係。

本文略舉一例說明公民與國家機關形成夥伴關係的實踐。學者 Stivers 分析早期美國聯邦政府「衛生暨人群服務部」（Department of Health and Human Service，簡稱 DHHS）的一項「社區衛生中心」（Community Health Center，簡稱 CHC）計畫，指出公共官僚與公民形成夥伴關係的公民參與之成功經驗。其大致內容是：該計畫聘用地方上來自於民間的公民擔任重要的職務，依據適當的法律以及規章，將聯邦補助的經費分配於一系列複雜的醫療服務活動當中。該計畫透過地方人士將抽象的方針，導入當地社區的具體需求，因而賦予了公民在特定領域中判斷公共利益的實質權威。雖然，公共行政人員扮演監督公民的角色，但公民就其權限範圍亦擁有可觀的權威。特別是，經由規律性的實質互動，公共官僚和公民共享了相關規則的詮釋。職此之故，公共官僚不只是告知公民，該計畫的內容是什麼、如何進行，尤有甚者，公民和官員還一起達成了政策意義和行動的共識，這一切使他（她）們彼此緊密地結合在一起（Stivers, 1990: 268）。此一個案為公民與國家機關的夥伴關係提供了成功的範例，它證明了公民做為共治者以及公民與國家機關分享政策決策權力並非不可能之事。

## 伍、評價實質參與的公共治理

以上提供了實質參與的公共治理之實踐原則，下文則要針對其實踐性和利弊得失做一評述。畢竟本文所提之實質參與的公共治理並非萬靈丹亦非毫無瑕疵，反之其中理想成分頗高，欲用之於政治實務仍須諸多

條件配合，以下析論之。

## 一、影響實質參與的公共治理可行性的重要因素

欲將實質參與的公共治理運用於政策實務並欲獲得良好成效，必須考慮各種可能的變項，本文初步將之歸納為如下數端：

第一、主政者的態度：主政者即擁有公共資源合法分配權力者，其包含了選舉產生的首長、政務官乃至於事務官。此項條件的內涵為主政者對於推動實質參與的意願和決心、政策參與的開放程度與範圍以及最重要的效率考量。此一參與模式所需耗費人力、物力、時間成本頗高，政府是否能夠以及主政者是否願意承擔風險以較高的成本施行未必能夠達成共識的參與，乃是此一模式能否實踐最重要的限制。

第二、政策性質：例如牽涉層面愈是廣泛或是專業和機密性質愈高的政策愈不易施行實質參與的公共治理。

第三、社會氛圍：包括民眾對於某一政策議題的關注程度、民意對政策議題的支持和反對數量和強度的分佈情形等。

第四、參與機制完備程度：參與機制的設計應具備 1. 便利性（方便參與）——例如公民會議的舉辦地點或時間；2. 普及性——例如在網路進行公民論壇是否將對某些不會使用網路的民眾形成排擠作用？此一公民論壇平台是否能讓參與者易於上手？此實意味著參與的正當性；3. 權威性——參與機制需有其法源依據且應為政策合法化的程序之一，民眾參與公共對話的結果對政策發展能否產生決定性的作用將會影響民眾的參與意願。

第五、公民素養：包括民眾公共道德意識、對公共事務的理性程度、以及參與的能力和意願。

上述影響因素可用以進行實質參與的公共治理的實證研究，以下略舉國內外個案各一，似可獲得一些可資佐證此處觀點的依據，茲扼要敘述如後<sup>13</sup>。

<sup>13</sup> 基於對引用文獻之原著者的著作權之尊重，以及限於本文題旨和篇幅，僅對本文所舉二例進行扼要敘述以為佐證。

## （一）我國二代健保公民論壇的舉辦經驗

2002 年我國政府為施行二代健保政策，希望經由公民參與提昇政策可行性，因此行政院衛生署委託專家學者進行一連串的研究計畫，研究團隊之「公民參與組」負責從事二代健保政策公民參與之研究，並根據學者 James S. Fishkin (1991) 所提倡之「慎思熟慮的民主」為理論基礎 (Bohman and Rehg, 1999; Elster, 1999: 119-120; 黃東益, 2000)，探討民眾在具有充足知識與充分溝通下能否理性地對於公共議題做出判斷。根據該研究團隊之學者黃東益撰述的《審慎思辨民調「全民健保公民論壇」評估報告》，此次審慎思辨民調所規劃的執行過程主要分為三大部分：前測、舉辦公民論壇、後測。而在公民論壇舉辦後，後測結果與前測比較，參與論壇者對二代健保政策認知明顯朝良性方向演變 (黃東益, 2002: 23-26)。同時，該文又指出，此次公民論壇實際出席的公民數並不符合原先的預期和規劃，其原因可能包括：1.論壇會場太遠，由於論壇僅在台北市、嘉義市舉辦，使得部分受訪者感到交通所需花費時間太長。2.津貼過低，論壇活動一整天，但津貼僅有一千元，對於多數有工作的民眾而言並不構成出席誘因。3.活動知名度太低，由於未曾公開宣傳，絕大多數民眾並不瞭解此一公民論壇活動之內涵，因此抱持不信任的態度 (黃東益, 2002: 7)。

從此一個案研究發現可說明：1.較具深度的實質參與有助於民眾獲得關於政策更為充分的理解。2.質參與的公民治理之實踐成效受到社會氛圍——民眾對於政策議題的關注程度、參與機制完備程度——參與的便利性等因素之影響。

## （二）愛爾蘭地方發展政策的公民治理經驗

愛爾蘭政府為了解決都柏林南區的社區貧窮及落後問題，在其社區發展政策中採取了讓社區居民自己認識問題並參與擬定決定社區改善計畫以及執行計畫的作法，在此個案中愛爾蘭政府所扮演的角色就是建構參與機制並且積極培養民眾參與能力。有三個重點措施讓此一政策具備了實質參與的公共治理之特質：1.諮詢 (consultation) —— 進行了一項持

續長達六年的時間而名爲「共同願景 2000-2006」(United Vision 2000-2006)的諮商活動，此一諮商活動讓超過 1000 位以上的社區民眾親身參與了其所屬社區未來發展願景的規劃，而且社區民眾親身參與擬訂的社區發展計劃草案，更由他(她)們自己行使最終的同意權，如此一來使得社區發展計畫具有共識的基礎。2.能力建構(capacity building)——政府主動積極培養社區居民參與政策的能力，並從中培養社區的意見領袖，此項措施的意義在於培養民眾參與能力俾利爲改變自己的生活處境而發聲。3.政策推動的機構本身的結構設計——負責推動此一社區改善計畫的機構名爲「南區合作理事會」，其組成分子包括了社會人士、政府(中央及地方)、社區和自願團體的代表，此種設計有助於政策具備多元性以及整合性，而且不會讓政府或是特定利益團體有壟斷和主導政策發展之機(Meldon, Kenny and Walsh, 2004: 46-47)。

就以上個案經驗，本文認爲它可以說明質參與的公民治理在實務上並非不可行，影響其實踐程度及成效的關鍵因素之一應爲「主政者的態度」。該國中央和地方政府願意讓社區民眾深入參與社區發展政策的每一階段，讓他(她)們規劃政策並決定政策，甚至還讓社區居民推派代表進入政策推動的機構當中負責執行，而且似乎不太考慮效率的問題，例如政策諮商就持續進行了六年，乃是此一政策得以施行質參與的公民治理模式的主因。其次，政府主動積極培養社區民眾參與的能力更是令人矚目的「創舉」，此一措施更加彰顯了主政者的態度是影響質參與的公民治理之關鍵要素。

## 二、實質參與的公共治理對民主政治的主要貢獻

實質參與的公共治理有其優點亦有其限制。首先，實質參與的公共治理超越代議制度對民主政治更具貢獻之處應在於：此種參與的深度和廣度加大，將有助於揭露政策的本質以及真實意圖，減少社會中弱勢階層遭到邊緣化的不義，以及降低以公益爲名卻圖利少數強勢階層的可能性。誠如 Galbraith 的分析指出，今日美國利益政治運作的結果是「富人更應當接受補助」，中高收入階層在各種公私福利計畫的保障下，的以過著較爲安穩舒適的生活，這些保障計畫包括退休基金、失業保險以及儲

貸保險體制（如同我國的金融保險機制）（楊麗君、王嘉源譯，1992：14-15），資本主義的邏輯是富人需要誘因而窮人需要鞭策（楊麗君、王嘉源譯，1992：98-100）。上述凸顯出來的事實是，政府為窮人設計的保障計畫寥寥可數，窮人也享受不到前述的那些政策。例如窮人根本沒有多少餘錢可以存進銀行也就享用不到存款保險；又如，美國聯邦政府為了化解金融海嘯的危機，只得從相對金融企業家而言較為貧窮的大眾身上抽取而來的稅金補助給那些瀕臨倒閉的銀行，同樣地引起美國民眾高度不滿，這正如同我國「金融重建基金」必須使用鉅額的國家財政資源一樣，它到底是保障了誰的利益？此處本文無意評論此類金融政策的得失，作者所要指出的重點是，讓民眾有機會深入和廣泛地參與公共事務，讓人們充分地理解政策的本質和真實內涵，應該有助於降低政策違背公義和公益的可能性，至少當民眾有更多機會和權利可以監督政策的內涵時，此正是其重要的功能之一。換言之，當今各種社經理論與技術乃至於當代科技的高度發展，政府可資運用俾以提升民眾福祉，而實質參與的公共治理的主要貢獻應在於提高這些理論技術和科技真的應用於提升民眾福祉的可能性。

## 陸、結語

從 1960、70 年代起，公民參與的不足已成為西方民主先進國家亟為關注的課題。可是，當時的相關文獻卻多呈現出一種持續性的基調：雖然注重公共治理和公民之間的多樣關係，但仍將公民在公共政策制定和有效執行的過程中，視為是一種工具性的角色。在此觀點之下，公民被視為消費者、特定計畫所必須之資訊和支持的來源、以及公共服務的配合者。其中所隱含的偏見乃是：公民被視為是消極被動的自利行為個體，而且公民參與通常被認為是弊大於利（Stivers, 1990: 248; King & Stivers, 1998: 57-60）。亦即，公民是公民，政府是政府，二者間似乎並不存在休戚與共的社群意識。進而在 20 世紀最後幾年，歷經新公共管理政府改革運動之後，某些論者對於新公共管理更重視成本效益評估（績

效)、以及更深化了原子論式自利個人主義感到不滿,並試圖尋找出路。

論者指出,原子論式自利個人主義假定個人優先於社會關係乃是錯誤的看法。因為根據此一假定,個人既然不受特定的社會和文化之拘束,那麼所謂正義的原則也就不能對其產生約束,或者充其量僅能發揮管制陌生群眾間公共關係的形式作用。是以在現代社會中,原為道德主體的人被視為是孤立的、商品化的、以及冷漠的原子。所以原子論式自利個人主義的批判者認為,當代所呈現的諸多病象,其最佳的治療方法就是重建能夠共享價值和道德的社群,例如中世紀的公會(guild)或是以承諾為基礎的自我管治(self-ruling)社群(Young, 1996: 494-495)。經驗研究也顯示了,有愈來愈多成功的政策個案,採取了以社群意識為基礎、實質參與為途徑的運作模式(Meldon, Kenny & Walsh, 2004: 39-58; Rice & Kuhre, 2004: 189-205),對民主實踐和公共治理產生了極為正面的效應,而且在可見的未來公民治理的實踐相信應會朝向更成熟和精緻的境界發展,公共治理似應可藉此回歸西方自古以來政治思想家們早已賦予其的規範性功能——實現良善社會。

當然,必須特別說明的是,利他、互助精神、相互理解在公共事務的活動當中並不多見是事實,人們還是舉目可見的政治運作充滿了自利行為以及隨之而來不可化解的衝突,另外基於效率和控制的考量,較為深度和廣泛的實質參與也不多見。然而這些自利行為可能滿足了自利行為者自己的眼前利益卻引發日後更大的悲劇,只是受害者不見得是自利行為者自己。對於此等以傷害他人為代價之自利的政治行動表示關切並將之視為一種必須避免的悲劇,應是關於「公共」的規範論述之焦點,此即本文寫作的基本立場。

本文在第貳節指出了自利取向的民主政治之限制,然後分別在參、肆節從哲學、理論與實踐的層面釐出實質參與的公共治理之內涵,試圖勾勒一個能夠彌補自利取向的民主政治之限制的公共治理架構。以下本文對實質參與的公共治理之論述,茲將其所具備的幾個特點總結如後。

## 一、勇於反省現狀的能動性

本文主張之實質參與的公共治理架構中,以利他精神和施為觀點界

定個人，此一人性假定與自利取向的民主政治存在著極大的差異，而且是超越自利取向的民主政治之關鍵所在，其原因就在以下對於人性的二個預設：

第一、由於個人採取行動時並不侷限於自利動機而具有利他精神，所以他（她）的行動包含了一種對於社會整體的責任感和道德意識。

第二、施為觀點強調個人並非僅僅被動因應社會結構的限制，反之行動者具備主動創造差異的能力，能夠衝撞社會結構並改善現狀。

職此之故，在邏輯上，結合利他精神與施為觀點的人性假定，使個體（不論是公民還是公共官員）有可能可以避免向缺乏公義的社會現狀妥協，並且勇於挑戰和質疑現狀，進而得以創造臻於良善的社會。

## 二、公民為共治者而不僅是被治者

長期以來，即便是在自由民主的政體之中，治者和被治者仍然是界線相當嚴明的二個政治階級。儘管自利取向的民主政治論述提倡更多公民的參與或是選擇自由，然而多元論的實踐卻仍呈現參與壟斷（經由代表或是利益團體）的現象，另外公共選擇亦將政治運作切割為供給和需求雙方，治者與被治者是兩種不同的階級。但本文主張之實質參與的公共治理，強調公民為共治者，他（她）們應該被認為是願意積極投入公共領域與其他成員展開對話的公民。經由公共對話機制的建立，政治精英、公共官僚與公民構成了具備互助精神的公民社會，而此種公民社會透過法律、規章、政策、程序的訂定，成員共享公共事務的責任以及政策的擬定，形成論者所謂的社群取向的政策過程（Box, 1997; 2004: 62-65）。在此架構下，避免代議制度可能導致的民意扭曲或是濫用，直接將公民納入政策制定甚至是執行的過程，公民成為共治者與共同決策者，而不僅是被治者——消費者或服務的使用者。

總之，經由實質參與的機制設計，本文主張之公民治理必須由政治精英、公共官僚、和公民共同詮釋政策及其運作規則。職此之故，政治精英並不為公民制定規則，而公共官僚則不是告知公民規則，反之公民和公共官員必須一起達成意義和行動的共識，因此他（她）們彼此緊密地結合在一起（Stivers, 1990: 268）。公共治理乃是由公民、公共官僚、

和政治精英的同志業。

### 三、公共利益即符合公正的共享價值

具備社群意識的公民不僅追求自利還重視社群的共同利益，而此一共同利益之內涵則是在公共對話過程中獲得。更重要的是，由於蘊含了具備互助精神的社群意識，在此種對話過程中就包含了容忍、憐憫、尊重、體諒等重要元素。誠如論者 Stivers 所言：「人性或許是自利的，而且某種程度是躁進的，但是一如我們所見，……公民有能力學習與發展，變得具有見識而且善體人意」（Stivers, 1996: 265）。換言之，公共利益的界定，就是公民共享的詮釋過程，並非政治精英或是公共官僚獨享的權力。所以公共利益是一種共享價值，而且將持續性地體現於公共治理實務當中。也因此，公共決策能夠符合社會公正價值的可能性將大為提昇。換言之，此將可以避免根據自利動機以及原子論的假定，採取多數決原則所造成的多數暴政。

### 四、總結：實質參與的公共治理之意象

綜上所述，本文所謂實質參與的公共治理之意象（images）可以扼要地臚列如下：

第一、公民參與的品質更甚於公民參與的數量。

第二、所謂民主的公共治理就是公民治理（即便是與選舉有關的政治人物或是永業化與技術性的公共官僚也皆為公民），而不是治者和被治者二者階級涇渭分明的統治過程。

第三、主張公民參與所要實現的價值是以相互理解為基礎的社會公正，而不是以放任競爭與多數決所達成的多數利益。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 工商時報，2001，〈史蒂格利茲砲轟布希減稅政策〉，工商時報：<http://ec.chinatimes.com.tw/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=4&Single=1>，檢索日期：2003年1月15日。
- 余致力，2001，〈民意與政策分析〉，《政策分析》，台北：國立空中大學，頁85-112。
- 李英明，1986，《哈伯馬斯》，台北：東大。
- 林鍾沂，2001，《行政學》，台北：三民書局。
- 姜雪影、朱家一譯，2010，《失控的未來：揭開全球中產階級被淘空的真相》，台北：天下遠見。譯自 Joseph E. Stiglitz. *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. New York, NY: W. W. Norton & Company, Inc., 2010.
- 葉啓政，2000，《進出「結構——行動」的困境》，台北：三民書局。
- 黃東益，2000，〈審慎思辯民調：研究方法的探討與可行性評估〉，《民意研究季刊》，211：123-143。
- 黃東益，2002，〈審慎思辯民調「全民健保公民論壇」評估報告〉，行政院衛生署委託研究計畫。
- 許玉雯譯，2003，《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》，台北：經濟新潮社。譯自 Noreena Hertz. *The Silent Takeover: Global Capitalism and the death of Democracy*. New York, NY: The Free Press., 2001.
- 項靖，2002，〈數位化民主〉，《數位化政府》，台北：國立空中大學，頁69-91。
- 楊洲松，1998，〈哈伯馬斯（J. Habermas）「現代性哲學論辯」與李歐塔（J.-F. Lyotard）「後現代知識論述」的論戰及其教育意義〉，《教育研究集刊》，40：73-90。
- 楊深坑，1997，《溝通理性：生命情懷與教育過程》，台北：師大書苑。
- 楊麗君、王嘉源譯，1992，《自滿年代》，台北：時報文化。譯自 John K. Galbraith. *The Culture of Contentment*. Chicago, IL: Houghton Mifflin Co., 1992.

### 二、英文部分

- Aristotle. 1976. *The Ethics*. Baltimore, MD: Penguin.
- Aristotle. 1995. *The Politics*. New York, NY: Oxford University Press.
- Barbalet, J. M. 1988. *Citizenship*. Minneapolis, MN: The University of Minnesota Press.
- Barber, B. 2003. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Blaikie, N. 1993. *Approaches to Social Enquiry*. Oxford, UK: Polity Press.

- Box, R. C. 1997. *Citizen Governance: American Communities in the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Box, R. C. 2004. *Public Administration and Society*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc..
- Cavaye, J. 2004. "Governance and Community Engagement: The Australian Experience." In W. R. Lovan, M. Murray, & Shaffer, R. eds., *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgate Publish Co., 85-101.
- Clemons, R. S., & McBeth, M. K. 2001. *Public Policy Praxis, Theory and Pragmatism: A Case Approach*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc..
- Cohen, I. J. 1989. *Structuration Theory: Anthony Giddens and the Constitution of Social Life*. London, UK: Macmillan Education Ltd..
- Dahl, R. A. 1963. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc..
- Deutsch, K. W 1980. *Politics and Government: How People Decide Their Fate*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Dunleavy, P., & O'Leary, B. 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. New York, NY: The Macmillan Press Ltd..
- Dye, T. R. 2007. *Understanding Public Policy* (12<sup>th</sup> Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc..
- Elster, J. 1999. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory". In J. Bohman & W. Rehg eds., *Deliberative Democracy*, Cambridge, MA.: The MIT Press, 3-33.
- Etzioni, A. 1968. *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. New York, NY: Free Press.
- Fishkin, J. S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CA: Yale University Press.
- Frederickson, H. G. 1990. "Public Administration and Social Equity." *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Giddens, A. 1976. *New Rules of Sociological Method*. London, UK: Hutchinson.
- Habermas, J. 1972. *Knowledge and Human Interests*. London, UK: Heinemann.
- Habermas, J. 1992. "Modernity: An Incomplete Project." In Patricia Waugh ed., *Postmodernism: A Reader*. London: Edward Arnold, 160-170.
- Harmon, M. M., & Mayer, R. T. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston, MA: Little, Brown & Company.
- Hughes, O. E. 1998. *Public Management and Administration* (2<sup>nd</sup> Ed.). New York, NY: St. Martin's Press, Inc..
- Kettl, D. F. 1994. "Managing on the Frontiers of Knowledge: the Learning Organization." In P. W. Ingraham et al., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 19-40.
- King, C. S., & C. Stivers. 1998. "Citizens and Administrators: Roles and Relationships." In C. S. King, & C. Stivers eds., *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage, 49-67.

- Lovan, W. R., Murray, M., & Shaffer, R. 2004. "Participatory Governance in a Changing World." In W. R. Lovan, M. Murray, & R. Shaffer eds., *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgate Publish Co., 1-20.
- McSwite, O. C. 1997. *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc..
- Meldon, J., Kenny, M., & Walsh, J. 2004. "Local Government, Local Development and Citizen Participation: Lessons from Ireland." In W. R. Lovan, M. Murray, & Shaffer, R. eds., *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgate Publish Co., 39-59.
- Michels, R. 1959. *Political Parties*. New York, NY: Dover.
- Milward, H. B. 1994. "Implications of Contracting Out: New Roles for the Hollow State. In J. L. Perry." In P. W. Ingraham & B. S. Romzek eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers., 41-62.
- Oldfield, A. 1990. *Citizenship and Community: Civic Republicanism and Modern World*. New York, NY: Routledge.
- Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Addison-Wesley Publishing Company, Inc..
- Parkin, J. 1994. *Public Management: Technocracy, Democracy and Organizational Reform*. Brookfield, VT: Avebury Ashgate Publishing Limited.
- Parsons, W. 1995. *Public Policy: An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*. Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Company.
- Peters, B. G. 1996. "Models of Governance for the 1990s." In D. F. Kettl, & H. B. Milward eds., *The State of Public Management*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 15-44.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK.: Open University.
- Rhodes, R. A. W. 2000. "Governance and Public Administration." In J. Pierre ed., *Debating Governance*. New York, NY.: Oxford University Press, 54-90.
- Rice, C. S., & Kuhre, C. 2004. "Rural Action: Participatory Planning for Healthy Communities in Appalachian Ohio." In W. R. Lovan, M. Murray, & Shaffer, R. eds., *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgate Publish Co., 189-205.
- Rousseau, J.-J. 1762. *On the Social Contract*. Translated by G. D. H. Cole, 2003. Mineola, NY: Dover Publications, Inc..
- Sabine, G. H. & Thorson, T. L. 1973. *A History of Political Theory* (4<sup>th</sup> Ed.). Hinsdale, IL: Dryden Press.

- Schütz, A. 1954. "Concept and Theory Formation in the Social Sciences." *Journal of Philosophy*, 51 (9): 257-273.
- Schütz, A. 1976. *The Phenomenology of the Social World*. London, UK: Heinemann.
- Self, P. 1993. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London, UK: the Macmillan Press Ltd..
- Self, P. 2000. *Rolling Back the Market: Economic Dogma and Political Choice*. London, UK: Macmillan Press Ltd..
- Stillman II, R. J. 1995. "The Refounding Movement in American Public Administration: From 'Rabid' Anti-Statism to 'Mere' Anti-Statism in the 1990s." *Administrative Theory & Praxis*, 17(1): 29-45
- Stivers, C. M. 1990. "Active Citizenship and Public Administration." In Gary L. Wamsley *et al.*, co-authored. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 246-273.
- Stivers, C. M. 1996. "Refusing to Get It Right: Citizenship, Difference and the Refounding Project." In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf eds., *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage, 260-278.
- Wamsley, G. L. 1990. "The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders." In Gary L. Wamsley *et al.*, co-authored. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 19-29.
- Wamsley, G. L., & Wolf, J. F. 1996. "Introduction: Can a High-Modern Project Find Happiness in a Postmodern Era?" In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf eds., *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1-37.
- Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., & Wolf, J. F. 1990. "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue." In Gary L. Wamsley *et al.*, co-authored, *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 31-51.
- Weber, M. 1962. *Basic Concepts in Sociology*. New York, NY: The Citadel Press.
- Weber, M. 1964. *The Theory of Social and Economic Organization*. Trans. by A. M. Henderson and T. Parsons. New York, NY: Free Press.
- Young, I. M. 1996. "Political Theory: An Overview." In R. E. Goodin, & H-D. Klingemann eds., *A New Handbook of Political Science*. Oxford, UK: Oxford University Press, 479-502.

# From Ostensible Citizen Participation Toward Authentic Participatory Public Governance: Philosophy and Theory

Li-Yi Hsu<sup>\*</sup>

## Abstract

Since the early 20th century, the dominant theories and practices in western politics tend to be about pluralism and public choice; among them the idea of “participation” is most important value. However, pluralism and public choice are based on self-interested individualism which may not really accelerate the authentic participation and achieve social equity. This self-interested democracy on the contrary goes against “good governance”, an idea embedded in western democracy and always leads to monolithic politics of manipulation — a monopolized distribution by political elites and the result of distribution contravenes the public expectations. As a result the advocacy of direct democracy which focuses on authentic participation in governing process has grabbed people’s attentions, and citizens’ direct participation in policy making and even in implementation has become a trend in which every citizen’s authentic participation in policy process was not mere “a story” or “an idea”. The subject matter of this article, therefore, aims to argue that citizens’ direct participation in governing process must to be built on discourses that take cautious approaches to self-interested individualism and theories of community, discourses that have derived from the orthodoxy of western political thought from ancient Greek philosopher Aristotle’s politics to the rise of modern political science.

**Key words:** citizenship, community, authentic participation, public dialogue,  
public governance

---

<sup>\*</sup> Associate Professor, Chairman of Department of Public Administration, National Open University.

