

「公民會議」在北投

鄭人豪

誰能代表社區？社區大學該做什麼？

「社區」這個名詞十分廣泛，狹義而言，「社區」是由在一個一定的地理界線以內的區域之中的人口集團所組成的共識團體，在「社區營造條例」之中對於「社區」的定義為「直轄市、縣〈市〉行政區內，就特定公共議題，並經一定程序確認，經由居民共識所認定之空間及社群範圍。」，但目前此一定義已無法全面性的解釋「社區」這個概念，社區的概念在資訊能力與電腦網路發達的現代已經有了很大的突破，舉例而言，每個獨立網站都可視為一個獨立社區，而本文所討論之「社區」，則屬於較狹義性質的社區解釋範疇。

在「社區」之中，對於屬於社區的公共議題之解決方案討論，最高的理想是能夠讓整體社區中的居民全部參與討論，共同研擬出適宜的解決方案，可是，迫在眉睫的公共性事務要讓全體居民參與討論，過程間的時間與金錢付出卻是更大的消耗，也許將因此付出更高代價的社會成本，造成更大的社會問題，也因此，在社區之中往往會形成某些個人或團體的「社區代表」，這些「社區代表」有一些是經由選舉程序所產生，有一些則是基於某種理念或目的自組而成。然而，不論是社區居民託付議事權力而經由選舉產生的社區代表或自組性社區代表團體、自我認定式之社區代表個人，鮮少有在對於公共事務議題的討論之時先去徵詢其所「代表」之群眾的意見，造成現今為人所詬病的代議制度流弊，更甚者，社會資源被某些所謂「社區代表」所掌握、壟斷，淪為個人或特定團體爭權或奪利之武器，大至掌握國家方向的政黨，小至鄰里間的自治團體都有此現象。

「誰能代表社區？」其實是目前最大的社會問題之一，筆者在此大膽的提出

一個說法：「沒有任何人能代表社區，而任何人都都能代表社區。」

在社區大學的辦學目標與理想之中，全國的社區大學都抱持著一個冠冕堂皇的說法：「鼓勵終身學習，解放套裝知識，培育具批判性及理性思考的現代公民，建立公民社會。」可是，什麼是現代公民？什麼是公民社會？在光鮮亮麗的口號下，卻少有明確的解釋與做法；難道提倡終身學習和解放知識就能達到這樣的目標？在這個高學歷化趨勢的社會之中，解放知識的必要性越來越低，可是權力及公器在目前以及未來將依舊被掌握在執政者所認定的專家以及學者手上，問題就在於特定的「代表」一日存在，所謂的公共議題也就一日難以真正的成為能受「公共討論」的議題，因為原本應由公眾所討論的議題到了所謂的專家、學者以及代表的層級就已被決定、執行。

為什麼公共議題不能由公眾來進行討論？因為包括執政者、專家、學者以及社區代表們皆認為一般民眾不具對公共議題的專業知識，一般民眾無法理性的面對公共議題進行討論。對於一般民眾的知性與理性不信任，造成了現在許多應該是公共性的議題在還沒形成真正的公共議題前就被決定了解決的方式，也造成了現在許許多多直到難以彌補的傷害出現後才被社會大眾所知悉、重視甚至抗爭的社會問題。

什麼是「現代公民」？現代公民應該是能夠關懷環境、關懷社會，時時檢視人與人之間、人與環境之間的關係，並且懂得思考、明辨是非、能夠接納、容忍異己的現代人，具備有這樣條件的公民所建立起的社會才堪稱為「公民社會」，要達到這樣的理想目標，首先要提倡且實行的，即為「公民參與」。

社區大學在「培育具批判性及理性思考的現代公民，建立公民社會。」的理想大蠱下，必須負起相當的社會責任，除了盡力扮演好一個知識傳播平臺之外，更要營造呈為一個各式資訊與意見平等共陳的討論平臺，一方面讓公民有機會參與公共性事務之討論，一方面教育為政者學習懂得如何去相信公民的能力。

目前社區大學在國內的成長速度十分快速，相對於以往社會而言，的確高程度地提升了提供了公民對於公共性事務參與的管道與機會，公共論壇的舉行在社

區大學裡是一個重要的活動之一，公共性志願工作社團也在社區大學裡蓬勃發展，而更可貴的是「社區營造」幾乎為所有社區大學的重要工作目標之一，可是，在經由社區大學蓬勃發展而增進的公共參與的社會趨勢之下，也有可能造成另一種社會問題，就是「社大政黨化」的負面發展。

社區大學為提倡公共參與，自然會對於某些社會議題產生高度關注，而在關懷社會議題的同時，如果對於議題在關注之先即抱持有特定立場，或在關注了議題之後因某些因素而產生了特定立場的話，那這所社區大學即已失去了擔任討論平臺的資格，甚至不只失去擔任討論平臺的資格，連身為社區大學都有其根本上的問題！公共議題、社會議題的產生必然是因為有對立意見的存在才會發生，而社區大學的精神之中，「公共財」精神是極為重要的一項，社區大學並非一單純的人民團體，可以對於特定議題表達特定立場意見，因為社區大學已經是一個社區平臺，所組成的成員為無差別性地來自社區之中，不能夠以單純人民團體的組成多為同向性理念目標組成的概念來理解，故社區大學只能堅持一個立場，即是「中立」性的公共立場，對於如果對於社會公共議題產生了特定立場，則「公共財」精神便蕩然無存，無論對於議題採贊同或反對意見立場皆然，都會漠視對於在議題中持相左立場族群的意見，危害到此族群的權益。

目前已有某些社區大學出現了「社大政黨化」的傾向，所謂「政黨化」所指的並非傾向某一政黨的政見或理念，而是行為越來越有政黨的經營模式，其初期立意或許並無意往此方向發展，但此種做法下所影響的社大風格卻是危險的。具筆者所知，某幾所社大一開始為了提倡公共參與，用各種方法希望學員參加公共討論或學術性課程，在嘗試了各種方法之後而效果有限的情形下，遂採取了強制性的積極方法規定學員必須參與公共論壇或學術課程，否則便會失去繼續學習的資格；也許，在這樣的規定下，參與的人數成長了，但是也同樣地有為數不少的學員因無法認同這樣的措施而中斷了他們的終身學習之路，在這樣的社區大學之中所留下來的學員可說是認同這個社區大學的做法才留下的成員，這與政黨的形成過程如出一轍，而據筆者個人觀察，此類社區大學對於某些公共議題往往強烈

地持有先決的特定立場，依照趨勢發展，屆時對於這種社區大學而言，只有與其立場相左的「公共議題」才是公共議題，與其立場相同、相近的「公共議題」則會成為無需討論或不成為公共性的議題了。

北投社區大學在思考了自我定位以及堅持社大精神的目標下，對於公共議題的討論方式選擇了較細膩的「公民會議」模式，與台灣大學社會所合作，舉辦了台灣第一場由民間發起的公民會議。避免「公共論壇」模式的公共討論常會成為 Call-in 節目形式的非理性情緒抒發大會情形，並且對於議題的背景和對議題之各種不同意見的相關資訊作多方的收集，務使參與者在對於議題有一定了解的情況之後再來進行討論。此次的公民會議籌備同時，內政部核定了「社區營造條例草案」，故我們希冀此次的公民會議亦能相當程度的與社區營造條例草案事項結合，以公民會議的模式來進行社區營造協定的制定實驗。

公民會議的背景、精神、結構與流程

一、公民會議的背景

公民會議是由丹麥發展，並廣為世界各國所使用的公民參與模式。丹麥是個強調公民政治與公民參與的國家，法律規定牽涉到倫理與社會議題的科技政策必須要徵詢公眾的意見並讓公民有機會可以表達他們的意見。隸屬於國會的丹麥科技委員會〈Danish Board of Technology〉負責評估科技對於社會以及公民的影響，它的一個重要任務是在鼓勵與激發公眾對於科技議題的參與討論，而一個重要的參與機制即為「公民會議」。

從 1987 年以來，丹麥科技委員會已經針對各類議題舉辦了二十次以上的公民會議，此種由丹麥發展出來的公民參與機制逐漸受到世界各國的重視與仿效。以基因政策議題為例，OECD 國家中至少有十一個國家以上曾經先後舉辦過至少二十場以上的公民會議，我國鄰近國家日本與韓國也曾經舉辦

過。

中華民國行政院在 2001 年七月成立了「二代健保規劃小組」，邀請學者專家針對全民健保長期性的結構改革進行研究與規劃。在第一階段的規劃過程中〈2001 年九月至十二月〉，全民健保的體制運作缺乏有效的公民參與，此問題成為了關注的焦點之一。二代健保規劃小組於是從 2001 年一月起，成立「公民參與組」，研究如何提升民眾參與全民健保政策的管道與能力，提出了以「慎思明辨的民調」〈Deliberative polling〉與「公民會議」〈Citizen conference〉或稱共識會議〈Consensus conference〉的實驗性計畫，此為國內第一場公民會議之背景。

二、公民會議的精神

當代政治學大師 Robert A. Dahl 認為民主的程序應該是保證讓所有受決策影響的人具有有效的機會參與政治過程，且有平等的權力選擇議題並控制議程；民主程序同時要求一種情境：必須讓所有參與者根據充分的資訊和良好的理性，對爭議的利益和必須管制的事務，發展出清晰的理解。Habermas 認為 Dahl 的理想有賴於公共討論來促成，使公民有了解公共事務的機會並且形成政治的意志。

現今民主的瓶頸在於專門化地運用技術指導的知識〈Technical steering knowledge〉於政策決定與行政過程，這樣專門化的取向使公民無法利用必要的知識來形成自己的意見。知識的壟斷使具有特權可以取得相關知識來源者能夠支配不具專業知識的公民，公眾僅能藉由象徵作用的政治參與途徑稍獲慰藉。

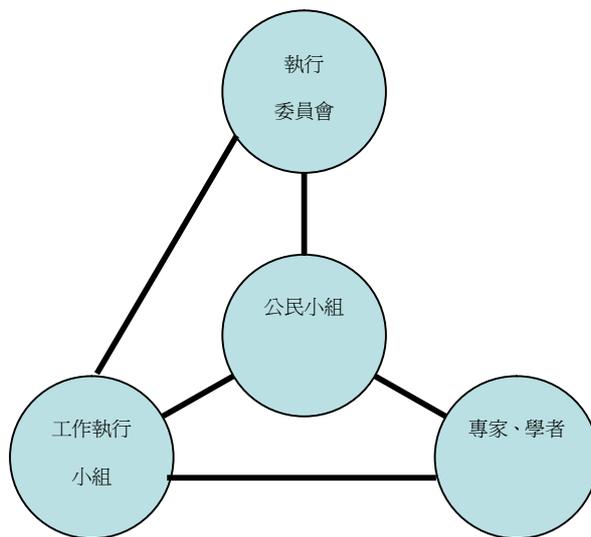
為打破現今民主瓶頸而發展出的「公民會議」，邀請不具專業知識的公眾，針對具有爭議性的政策，事前閱讀相關資料並作討論，設定這個議題領域中他們想要探查的問題，然後在公開的討論場合中針對這些問題詢問專家，然後他們在一定的知識基礎上，對爭議性的問題相互辯論並作判斷，最後將他們討論後的公民觀點寫成正式報告向社會大眾公佈，並提供決策者參

考。

公民會議的議題由主辦機構挑選具有重大社會關切，需要政府政策回應，並且具有爭議性的公共議題作為題目，其範圍不可太過廣泛，必須具有明確的界線與範疇，同時又不可太過單一與狹窄而侷限了討論方向。

三、公民會議的結構

公民會議的成員結構大致分成四個群組，如下圖所示：



由上圖所示可見執行委員會、對議題具專門知識之學者專家、工作執行小組以及位居核心之公民小組四個群組。

執行委員會〈Steering committee〉為負責組織與監督公民會議進行、提供會議資料、控制議程、遴選參與公民會議之公民小組成員等的團隊。因為公民會議討論的議題具有社會關切、爭議性，必然會產生不同觀點的衝突，為達到公民會議所尋求的「公民參與」目標，在討論中必須呈現相互衝突的利益與觀點，所以在挑選公民小組成員的工作上，執行委員會扮演了舉足輕重的角色，公民小組的遴選標準應力求「多元、平衡與客觀」三項重要原則，對於成員背景及專業的平衡性作觀察，容納不同利益與觀點的代表，以避免讓特定一方的倫理、觀點或知識見解支配了會議的議程而造成偏頗。

典型執行委員會的組成通常包括了來自學界的專家、產業界、代表公共利益的社會團體，以及來自主辦機構的計畫執行人。主辦單位應透過清楚、透明的程序來邀請、遴選執行委員會的成員，並在遴選過程中徵詢相關利益團體的意見。

公民小組成員是主辦單位以公開的方式利用各式媒體說明召開公民會議的目的以及討論主題，由所徵求的志願參加者中不分性別、教育程度、職業等限制，只要具備公民資格者中，以隨機挑選的方式遴選出來，人數約再十二至二十人之間，並且檢視這十二至二十人的背景或其他因素的同質性是否太高，如有同質性過高之情形再加以調整，雖然這十數人勢必無法構成全國或特定區域人口的代表性樣本，但在謹慎力求與會成員背景及社會性平衡的原則下，盡量呈現異質多元的代表結構。

公民小組成員就議題自行提出想要了解的問題通常涵蓋了該政策議題領域的重要面向。針對公民小組所要了解的問題，執行委員會協助提出熟悉該特定問題的專家小組名單，由公民小組對該專家名單作增刪，名單確定後，主辦單位要求專家針對公民小組的問題以一般公眾能理解的敘述方式準備口頭與書面的報告，並提供公民小組諮詢。

工作執行小組為公民會議之中負責行政之團隊，成員必須了解公民會議之精神以及具備執行公民會議之行政能力，負責協調場地、時間、器材、資料整備等行政事務，使公民會議順利進行。工作執行小組必須於會議前進行訓練，且預先演練會議進行期間各種可能遭遇之境況，經由培訓課程，使具執行能力，並於會議前後統整各式資料與報告等事項。

四、公民會議的流程

公民會議並非僅指會議進行期間而言，還包括籌備期間與後具之結尾期間，每個環節皆須完整，方能使會議具有意義。首先由主辦單位挑選適當的議題，組成執行委員會，由執行委員會招募公民小組並且收集、撰寫相關之「可閱讀資料」〈Readable material〉。

可閱讀資料之撰寫必須符合簡單易讀之條件，將原本可能遣辭用字艱澀冷硬、高深、過於學術性之議題專業技術性知識彙編以遣顯易懂的一般性文字和觀念改寫成通俗、周延的資料，令一般公眾能夠且容易接受，使公民小組對於議題能有更進一步的認識。可閱讀資料之篇幅不可過長，使公民小組降低閱讀的興趣，並且更重要的，是不可偏向某個立場，牽涉到立議與價值衝突的不同觀點都必須要能夠在可閱讀資料中平衡周延的呈現。

公民小組成員在經過招募與平衡挑選的過程產生後，由工作執行小組對其進行會議前測，此工作為觀察公民會議對公民小組之影響所進行的項目，其用意在於觀察公民會議的舉行是否達到「使民眾成為積極的公民，更主動的關心公共事務，同時在一定的知識基礎上跳脫個人立場進行理性的討論」這個目的，故於會議前後進行問卷及面對面的訪談，比照公民小組在會議前後對於議題的知識、立場、態度等方面的轉變程度。

在公民小組組成的同時，執行委員會研擬專家學者的名單，由主辦單位提出邀請，於議題背景和知識的提供過程中給予公民小組相關的資訊，並由進行過預備會議的公民小組決定所要諮詢的專家、學者名單。

在會議開始前，執行委員會必須審慎選擇所邀請擔任主持任務的人選，公民會議主持人的適當人選必須熟悉會議主題、具親合力、能夠領導討論、協助形成結論，但不具強勢立場，主要的任務在維持團體討論、促進成員互動交流、協助小組形成問題與回答參與者的問題，在會議中更需要掌控時間並且維護每個公民小組成員的公平發言權力。

在工作執行小組與公民小組、會議主持人、專家學者充分聯繫確認會議事項並且完成各項會議整備工作諸如大至會議場地、會議期間住宿飲食等，小至與會人員名牌、茶水等的瑣碎行政事項，方得以正式進入公民會議的過程。

公民會議開會的過程亦大分兩個階段，第一個階段為「預備會議」，第二個階段為「正式會議」。

預備會議的目的在於使公民小組成員對於公民會議之精神與會議過程有正確的了解，並且對於會議議題的背景取得必要的相關知識，故由所邀請的專家學者針對議題相關的背景進行知識的講授，但對於議題本身則要求專家不可將自身所抱持的立場作為講授的重點內容。除此之外，在預備會議的過程之中，也必須以各種方式讓公民小組成員盡量將自己所抱持的特定立場放下，學習如何以不同的觀點來對議題進行思考，目前我們選擇進行的方法為「角色扮演」，讓公民小組成員在閱讀過包含各種不同意見的基礎可閱讀資料後，抽籤選擇自己在爭議性議題中所扮演的角色，並從所扮演的角色角度來思考，提出問題或回答質詢，此方式獲得很大的效果。

預備會議的另一項重要任務為公民小組自行針對議題領域提出想要了解和討論的癥結問題，決定所要諮詢意見的專家名單。

緊接在預備會議之後的「正式會議」一開始是讓公民小組與他們所決定的專家、學者們進行對談，此時專家學者們並非前來給公民小組「上課」，而是與公民小組在同等的平台上提供對話與諮詢，回答公民小組所提出的問題，若在預備階段的授課期間，專家學者對於議題持有特定立場，則此時的「諮詢」就有可能會成為「質詢」了，故在學術中立以及學者尊嚴的前提下，專家學者們於預備會議中的授課階段往往能夠把握分寸，提供有價值的資料，在正式會議期間的提問也都能切合議題癥結重點。

正式會議的第二個階段為公民小組的內部討論，公民小組成員將議題問題以在前幾次會議中所得到的資料經過思考後提出討論，此時會議主持人的會議控場能力十分重要，必須公平地讓所有與會成員皆能獲得發表意見的權力和機會，對於議事規則也必須加以公平的執行。

最後，公民小組的討論結果必須撰寫成結論報告，有難以獲得共識的問題意見則可以用共陳的方式呈現於報告之中，這份報告必須經過全體公民小組成員的認可後方得加以公諸大眾，呈決策單位作為參考意見。

工作執行小組於會議完成後，進行與「前測」相呼應的「後測」，以得

到公民會議成效檢討的參考資料，並且著手進行整體會議的紀錄整理工作。

公民會議在北投--「溫泉博物館何去何從—社造協定公民會議」

此次北投社區大學舉辦公民會議，因欲結合「社區營造條例」，實施「社區營造協定」制定之實驗，故所選擇之議題以北投區為範圍，於北投區內符合公民會議議題選擇精神之議題有許多，而「溫泉博物館何去何從」正合乎其選擇精神，在社區之中，此議題不會過於廣泛與侷限，並且溫泉博物館成立的背景使得溫泉博物館的經營模式於北投區具有社會關切、爭議性，在北投區的社區團體之間也對於溫泉博物館的經營方式存在著不同觀點的衝突。

北投溫泉博物館由一群進行校外教學的北投國小師生於荒煙漫草間發現後，開始進行古蹟搶救的任務，在北投國小師生和北投區熱心地方事務的個人、團體的奔走、努力下，終於使這棟建築被指定為三級古蹟，並且進行整建工程，並於整建完成後免費開放供民眾參觀。

溫泉博物館的搶救、整建、保存過程促進了北投的社區營造運動發展，提升了北投區居民的社區參與，凝聚了北投區的社區意識，實為一成功之社區營造案例，然而在政府經費的縮減下，北投溫泉博物館的長久永續經營出現了問題，臺北市府文化局一度希望以公辦民營的模式將溫泉博物館的經營權招標委外，雖然有社區團體贊同此方案並且有意願接掌經營，然而亦有在地的社區團體認為文化局此舉是不尊重社區意識的方案而強烈反對，同時也有商業團體和文化團體有意競標取得經營權，在多方意見相互角力下，溫泉博物館的經營模式懸而未決，文化局以極少的基本預算經費讓溫泉博物館勉強繼續維持營運，但在充實館藏、研究發展等博物館功能增進方面卻已呈停頓狀態。

在此一情況下，北投社區大學希望能夠透過公民會議的方式，讓北投區的居民再一次發揮搶救溫泉博物館的社區精神來討論「溫泉博物館何去何從」這個社

區議題，於 2004 年二月初，與台灣大學社會所聯繫討論以公民會議模式舉行社區討論之可能性，經過數次的協調，於二月底正式開始此次公民會議的籌備工作。

自二月底至三月底，北投社區大學積極研擬並邀請執行委員會成員人選，邀請北投區各團體之負責人以及學界專家和社造團體成員們；三月廿五日，第一次執行委員會於北投社區大學召開，討論此次公民會議的各項重要工作。

三月底起，工作執行小組開始接受台灣大學社會所授與之會議執行能力養成教育，長達三個月的培訓期間裡，執行小組接受了一系列的課程訓練，課程內容表列如下：

課程安排	課程目的
課程簡介、審議民主、公民會議與台灣經驗	了解公民會議的基本觀點、公民會議與北投社大的關係
會議如何進行〈一〉 招募公民小組 基礎資料分工	藉由紀錄影片了解公民會議的流程、步驟，並且就如何招募公民小組進行與準備基礎資料
會議如何進行〈二〉 活動與主持技巧	實際操作角色扮演 討論小活動對於公民會議的意義 主持人於會議中英持有的態度與扮演的角色
會議如何進行〈三〉 問卷設計 訪談大綱與訪談技巧	如何評估與檢討公民會議 如何設計有效問卷 設計適於此次公民會議所使用的問卷與訪談大綱
會議如何進行〈四〉 檢討問卷與訪談大綱 訪問公民小組分工	就所設計出之問卷與訪談大綱進行檢討，使其具有有效性及合理性 問卷分析方式與技巧

	訪談工作分工
會議相關事務確認與分工	公民會議之各項準備工作 工作分工
工作執行小組能力測驗	經由筆試、口試及綜合討論方式測驗工作執行小組之會議執行能力，並針對弱項進行檢討加強訓練
「溫泉博物館何去何從」模擬公民會議	實際模擬演練操作一次公民會議
問卷訪談訓練與最後討論	

執行委員會成員名單背景