

# 參與式民主的當代實踐：簡評馮雅康教授《賦權的參與》

李仰桓

台灣人權學刊執行編輯

賦權的參與：再造都會民主 (*Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*)

五南出版社，2016年

馮雅康 (Archon Fung) 著，李仰桓譯

馮雅康 (Archon Fung) 教授為哈佛大學迺迪甘迺迪政府學院教務長，同時也為福特基金會民主與公民意識教授。2015年起，馮教授接任甘迺迪學院的代理院長，為該院史上首位擔任行政最高職位的華裔教授。

馮教授專研民主治理，在學術與教學上長期關注如何透過參與、審議、與透明等概念，來促進更公平、更有效率的公共治理。馮教授不但熟悉參與民主、審議民主等規範性理論，也採用經驗方法，探討美國各地的公共治理。《賦權的參與：再造都會民主》一書，即是他深入芝加哥社區「蹲點」之後，所得到的研究成果。

在《賦權的參與》中，馮教授提出的核心問題是：諸如直接、參與等古老的民主觀念，是否會因為當代公共議題的複雜性——甚至其黑暗面，而遭到淘汰的命運？或者，即便面對最艱難的處境與最窮困的人民，這些古典民主理論依然能夠推陳出新，迎接當代社會的挑戰？

顯然，馮教授的答案是樂觀的。他認為直接、參與等民主概念蘊涵著深厚的生命力量，非但不會於歷史洪流中淹沒，還將進一步為我們指明當代民主實踐的出路。

這本書的研究，關注1980年代末至1990年代之間，芝加哥警察局

（Chicago Police Department）與芝加哥公立學校系統（the Chicago Public Schools）在改善地方治安與提昇公立學校的教學品質方面，所推動的一連串民主治理試驗。易言之，作者探討的，是社區居民在最基層、最貼近他們日常生活的公共政策上，所作的民主參與。這些試驗企圖要跨越參與式民主所面對的兩個巨大障礙。首先，是當代公共議題與公共行動的複雜性，這樣的複雜性使公民在理解、乃至參與決策時，面臨相當高的專業與知識門檻；第二個障礙，則是各種形態的社會衝突、不平等、乃至物質條件匱乏，為平等的公民參與所造成的限制。在這樣不利的環境下，公民還可能期待公平的審議嗎？又弱勢族群的權益是否真的能夠從審議當中獲得更多的保障？

雖然有不少挫敗，也有許多尚待改善的空間，但馮教授仍然認為芝加哥的經驗，為參與式民主摸索出一套有效的原則。這套原則在相當程度上兼顧了公平與效率，他稱之為「權責相符的自主權」（accountable autonomy）。乍看之下，這個原則似乎包含了兩個相互衝突的元素：「權責相符」隱含著監督，而監督十分可能傷害到社區的「自主權」。不過，如果為了尊重自主權而全然放手，讓各個社區自行治理，卻也有可能造成諸多弊病，如審議過程受到優勢族群掌控、會議議而不決，或雖有決策卻無力執行，以致終究一事無成等。為了解決這些非常實際的難題，「權責相符的自主權」主張主管機關仍應介入地方治理，但介入的目的不在於貫徹主管機關本身的意志，而在於維持審議過程的公平與效率，同時協助（甚至督促）審議者落實自己作成的決策。例如，主管機關應提供課程，以培訓參與審議的地方人士以及第一線的基層政府官員，使參與者有能力審議、維持審議的公平，並擁有處理問題所需的知識、乃至落實決議的技能等。除此之外，也要透過行政力量，鼓勵更多民眾參與審議。最重要的是，主管機關必需將權力下放，尊重審議會議的決議，並使參與審議者實際擁有決策與執行的權力。

為了確保地方能維持自主，「權責相符的自主權」十分強調社區組織的參與。主管機關在進行培訓、推廣時，應與社區組織廣泛合作，甚至委託社區組織負責。一方面，社區組織擁有解決問題的在地知識與地方資源（包括物質的、人力的），也有能力維持審議的公平。另一方面，倘若主管機關企圖主導審議

與決策，社區組織也可起而捍衛地方的自主性。

其他的審議民主方案較偏重於決策的過程，但「權責相符的自主權」十分強調決策之後的執行階段。馮教授認為，有意義的民主參與，不但應該賦予社區居民執行的權力，還應該培養居民執行所需的知識與技能。這是其他的審議民主方案較少關注的重點。在他看來，社區居民必須參與執行，才能累積解決問題的經驗與知識，並回過頭來改善決策過程的不足（無論是公平性還是效率）。而藉由執行過程的合作，也可以建立民間與政府間的互信基礎。更重要的是，居民有機會掌握政策執行，有權力指揮地方政府機關，可以吸引更多居民投入地方事務。

馮教授認為，就芝加哥的經驗而言，「權責相符的自主權」大體上是成功的。在主管機關與社區組織的規劃下，社區居民獲得了培力，有知識與能力針對待解決的問題進行分析、提出解決方案、然後加以執行；而藉由制度化的審議機制——如書中提到的「審議式問題處理機制」（*deliberative problem-solving*），得以確保審議過程的公平與效率。令我印象最深刻的，則是在「權責相符的自主權」的協助下，弱勢族群——無論是女性、低下階層居民、黑人等——在公共事務的參與度上，都提高了許多，她／他們也因為參與而加強了參與公共事務的自信。

那麼，「權責相符的自主權」是否真的跨越了前述參與民主在公平性與效率上的兩大障礙？基本上，「權責相符的自主權」倚賴制度性架構來確保決策與執行的公平效率，而主管機關的任務在於確保整個問題處理的程序循著制度上的要求進行。因此，在相當程度上，「權責相符的自主權」的成敗，似乎仍繫於主管機關是否有促成公民參與並維持其公平效率的意志，而這是否為一個穩當的基礎，仍難以令人放心。畢竟，「權責相符的自主權」所描繪的，是一種團隊合作型的問題處理機制。在這個機制中，政府機關不但要與社區組織合作，也需要尊重社區組織的獨立性，及其監督政府的天職。我相信，「權責相符的自主權」需要比較穩定的法律基礎，才能達到其維護審議公平，並促進治理效率的理想。

另外，儘管馮教授在本書最後一章列舉了三個芝加哥之外的經驗，說明

「權責相符的自主權」可以離開芝加哥，而適用在全國性的政策，甚至在巴西、印度，也出現過成功的案例，但「權責相符的自主權」所處理的，仍局限在十分具體的政策問題。如果政策爭議涉及到基本價值的爭論（如死刑存廢、安樂死、同性婚姻等爭論），「權責相符的自主權」能作怎麼樣的因應，似乎並不清楚。但在政治現實上，亟需公民廣泛參與審議的，又正是這些難解的價值爭論（至少我們會希望透過審議的方式為這些爭論凝聚共識）。從這個角度來看，「權責相符的自主權」在公民參與的深化上能提供多大的支持力量，仍有待進一步的評估。如果「權責相符的自主權」不能為難解的價值爭論提供審議上的指引，其實踐的範圍就會有所局限。

最後，作為台灣的讀者，不免要問「權責相符的自主權」在台灣實踐的可能性如何？基本上，我認為若要在中央政策的層級上引進「權責相符的自主權」，無論在觀念上或制度上，都仍有相當多的困難需要克服。如前所述，「權責相符的自主權」強調中央主管機關在培訓、監督時所扮演的角色。此時，中央主管機關不僅要有能力培訓參與行動的各方人員（包括民間人士、基層的政府官員等），還要堅持參與民主的精神（提供專業知識，但不干預地方人士的決策；監督其運作過程、督促其落實審議所得的決議，但又要能尊重其自主性）。以台灣而言，這似乎是個頗為高標準的要求。一來，台灣政府在公民參與上，仍十分保守；我們在很多案例中都看到，即便一些法定的參與程序（如公聽會等），仍然流於政令宣導，或者過份地形式化，甚少確實開放公民參與、落實審議的精神。二來，台灣的政府部門歷來飽受過份僵化、又不願承擔責任的批評，這些批評都指向公務體系在結構上的限制。在這些結構性限制有所改善之前，政府部門能否具備「權責相符的自主權」所要求的能力或素養，是令人擔心的。

不過，在地方事務的層級，我認為台灣仍有很大的空間可以推動「權責相符的自主權」的試驗。台灣的民間團體十分活躍，這是一個絕佳的優勢。而近年來，無論是環境議題，或是迫遷問題，民間團體都強烈主張公民參與的重要性。也就是說，台灣社會渴望更多的參與，而事實上也有這樣的需求。因此，我們不妨也效法芝加哥，從地方作起。如果台灣的地方政府願意制訂專法，下

放權力，鼓勵公民參與，那「權責相符的自主權」就不失為一個良好的參考架構。地方政府與民間若能藉由「權責相符的自主權」培養出伙伴關係，逐步建立互信的基礎，就可能發展出比較深層的公民參與，並有機會進一步影響中央層級的治理形態，如此或可為台灣民主的下一步，摸索出一條新的出路。

