

# 公投民主\*

●林國明／台灣大學社會學系副教授

## 公投民主與審議民主

公民投票在台灣不僅激起了政治對立，也引發不同民主價值的爭辯。支持公投的一方，強調公投能讓台灣更民主，因為它可以提升民眾的參與。反對者則認為，公投可能會造成「民粹主義式的民主」，激化社會對立。極端反對者甚至以為，公民投票是讓民眾在無知的情況下針對政策議題作決定，這不但容易形成多數暴力，也會降低決策的品質。

這些對公投的辯護和反對意見，我們已經耳熟能詳。本文無意在此加入正反意見的交鋒。本文的目的，是要以「公共討論」這個面向，來省視支持與反對公投的論點。我們想要指出的是：如果沒有公共討論，公投的辯護者所強調的民主價值就無法彰顯；反過來說，如果能夠在公民投票的過程建立起公共討論，反對者所憂心的、指摘的，公投的「弊病」或「危害」，如鼓勵集體無知、形成多數暴力，激化社會對立，這些可能性就能降低甚或避免。換言之，公民投票強調人民參與的「直接民主」，必須和重視公共討論的「審議民主」相結合，才能對民主政治起興利除弊之功。

審議民主這個政治理念，有兩個面向：「民主」和「審議」。在「民主」的面向，審議民主的理念主張：所有受到決策所影響的公民，都應該能夠參與集體決定。這個面所強調的「直接民主」，和公民投票是相近的。在「審議」的面向，這個理念認為：集體決定，是理性無私的公民經由公共討論的方式來形成。在公共討論的過程，參與者相互講理，彼此溝通，在資訊充分的情況下，運用明智的判斷，聆聽他人的觀點，反省自己的主張，審慎地評估各種論點，來檢視參與者共同關心的議題，提出合理的解決方案。

審議民主所強調的「審議」面向，可以作為公投民主的投票機制的補充。我們知道，民主的核心觀念是：統治是建立在人民同意的基礎。問題是，人民的同意如何達成？不同的民主理論，對這個問題，也不同的解答。「公投民主」，是「投票中心」的民主理論，它認為，人民直接透過投票機制所形成的（多數）決定，就是經過人民同意的集體選擇。相較之下，審議民主，則是一種以對話為中心的民主理論，它將民主的瞭解置於說理和討論的觀念上。而將「人民的同意」和「說理的義務」相接連。審議民主理論認為一個具有正當性的政治秩序，必須向所有受其法律約束的人說明決定的合理性。

也就是說，集體決定必須具有說理的義務；公共政策的決定必須「給個說法」，必須公開說明解釋，提出充分的理由來辯護其合理性，才能具有「獲得人民同意」的正當性。在這樣的理解下，受治者的同意，甚至投票的機制，並沒有消失，但在投票之前，必須有公共討論的過程，讓公眾在資訊充分的情況下，透過講理、溝通，形成意見，而做成具有公共合理性的政策決定。

以下，讓我說明，在公民投票的過程引入審議民主所強調的公共審議，如何能夠強化公投民主，並減少公民投票可能帶來的弊病。

### 公共審議強化公投民主

公民投票的支持者宣稱，公民參與決定公共事務的直接民主投票制度，是彌補代議民主缺失的有利途徑，因為公民投票能夠「強化正當性」和「促進參與感」。

先從「強化正當性」來談。前面提過，民主統治，建立在人民同意的基礎。政府政策必須體現「人民的意志」，才具有正當性。什麼樣的決策模式，才能體現「人民的意志」？直接民主的倡議者認為，如果人民的理念與偏好是經由民意代表來表達，必然會受到扭曲。相對的，由公民直接參與政策決定的公民投票，將更能正確地呈現民意。公共事務如果是經由這種公共意志的表達形式來決定，這比起政府官員和民意代表做成的政策決定，在人民眼中，將更具有正當性。

何以公民投票能強化正當性？論者舉出「程序性」和「實質性」兩大理由。從「程序性」的理由來說，公民投票比較能夠明確地反映民意；從「實質性」的理由來說，公民投票所做的決定，比較能夠推動較為符合公共利益的政策決定。

有些經驗研究指出，公民投票的結果，確實能夠準確地測量出「既有的民意」。也就是說，作為一種匯總個別偏好的機制，公民投票，比起代議民主機制，確實比較能夠正確地呈現多數民眾的偏好。但是，如果民主的正當性，不只是決策的程序上能夠保證多數意見能夠正確地呈現，同時也包括受到決策所影響的公民們對決策的實質結果的評價，那麼，反映「既存偏好」的公民投票，如果在投票之前缺乏溝通與討論的過程，使得民眾的不同偏好有改變的可能，進而考量更大的公共利益，那麼公民投票不見得能夠符合公共利益；如果處於少數的個人或群體的意見，沒有在公意形成的過程中受到重視與了解，那麼在少數群體眼中，公民投票的結果，也不見得是具有正當性的。少數服從多數，不是因為他們心甘情願地接受「多數偏好」是正當的，而是別無選擇不得不然。

也就是說，認為公民投票能夠提高正當性，通常是基於兩個理由：公民投票所呈現的「多數決」比較接近「真實的民意」，以及公民投票的結果比較能夠符合公共利益。但是，如果少數意見無法透過公共討論的過程被聆聽、被考量，無論公民投票的程序如何能讓多數人的偏好「正確的呈現」，少數群體總是會感覺受到排斥。如果個人的偏好是固著在私人利益的領域，而非在與他人互動的公共討論中來考量政策後果對自己、他人和

社會整體的影響，那麼累計私人偏好的公民投票結果可能產生「集體的非理性」而非促進公共利益。

我們必須在公民投票的過程中，強化公共討論，才能使公民投票提高決策的正當性。何以如此？因為在公共討論的過程中，人們必須從公共利益的角度發言來說服別人，同時也在相互尊重的立場上聆聽、理解他人的意見，並反省、修正自己先前的看法，這種過程，一方面使得不同的利益與價值關切，能夠得到平等的考量，另一方面，則使個人偏好超越私利的侷限。公民投票之前，必須有公共討論的過程，才能使受到尊重的少數有心理的動機來接受投票的結果，也才能使集體決策比較可能產生符合公益的結果。

公民投票被賦予的另一個價值是：強化參與感。抱持這種看法的人指出，公民投票是公民們直接參與集體事務決定不可或缺的手段，將決策的場域從代議機構移轉到人民手中，擴大參與的機會，能促進積極關心公共事務、形成健全的政治判斷的公民德行。

「公民投票」是主動的公民們，不假代議政府之手而直接地進行「自我治理」的政治參與；但是光是公民投票本身，並不足以充分發展公民德行。能夠產生主動積極、關切公益的公民德行之政治參與，必須創造出一個政治社群，能夠將依賴的個人轉化成自由的公民，將偏狹的私人利益，轉化成公共利益。而唯有重視審議、溝通與公共討論的民主對話，才能產生這種轉化作用。換言之，公民能夠直接參與政策決定的行動和權力，必須與鼓勵民主對話的制度相互結合，才能強化具有社群精神的公民參與感，共同解決集體的問題。

認為公民投票能夠促進參與感，所重視的不僅是參與本身的價值，而且因為是參與的過程能夠對個人產生教育與轉化的效果，而幫助養成良好的公民德行。如果一個良好的民主政體所需要的公民德行，是能夠具有公益取向，積極行動和自主判斷能力，那麼，只靠參與決定公共政策的投票行動，是不足以養成這些公民德行。公民們必須與其他同胞進入公共討論的參與民主對話，才能因為接觸各種觀點、訊息而對公共事務有開明的瞭解和意見判斷能力，才能超越私人自利立場，也才能因此提升公共行動的積極意願。

### 公共審議降低公投弊病

反對公民投票的第一個理由，是認為民眾是無知的、缺乏資訊也無法瞭解政策議題的。這是菁英民主理論攻擊直接民主的主要論點。菁英民主制的支持者指出，在高度專業的政治領域中，公民的政治參與，只應該限定在定期選舉適合的領導者，公共事務的決定完全授權給這些菁英與專家，民眾不必過問。他們假定，民眾是能力不足的，唯有具備專業知識和決策能力的菁英，才能客觀地判斷什麼對公共利益是好的。尤其在當代社會，知識的複雜需要高度分工，每項工作都應該有專責的人士來負責，政策議題的決

定也不例外。在這樣的見解之下，將政策議題交由無知、無見解的民眾以公民投票的方式來決定，將無法產生明智的決策，降低決策的品質。

菁英民主理論對直接民主的批評，有自相矛盾之處。如果一般民眾無法明智地判斷政策議題，他們又如何能在選舉投票時判斷候選人是否有能力替他們決定政策呢？另外，一些有關公民投票的實證研究也指出，一般民眾並非無知、沒有判斷能力的。不過，反駁菁英民主理論的「民眾無知論」，並非我們在此的主要目的。我們以為，在回應「民眾無知論」的攻擊之時，公民投票確實必須創造「開明的瞭解」，必須讓公民們根據充分資訊和良好理性，來對政策議題，發展出清晰的瞭解，能夠辨別政策選項的優劣得失，知道不同的政策方案對自己、他人和整體社會所帶來的後果。公共討論的過程，能夠提供充分資訊，有助於人們對政策議題的瞭解，因而能夠使參與政策決定的公民們，對政策議題建立清晰的瞭解，根據適當、充分的資訊來選擇「最好」的政策方案。

反對公民投票的第二個理由是公民投票容易產生多數暴力，傷害少數群體的權利。這種論點是建立在幾個假定上。一、直接民主的過程使多數群體對法律的制訂比較容易有駕馭的自由；二、屬於多數群體的群眾，與政治菁英相較，對少數權利更不具寬容的精神；三、個人根據自利立場和主觀的、既定的偏好來投票，而匯總成多數意見。許多避免公民投票產生多數暴力的防範措施，大都承認第一個和第二個假定，而從公民投票的制度設計和政治菁英的介入，來降低公民投票傷害少數權利的可能性。我們則以為，第三個假定同樣值得認真對待。唯有在缺乏公共討論的情況下，第三個假定才能成立。公共討論的過程，使得公民能夠聆聽與思考不同的政治意見，而建立公民互動的互敬與互信；公開的意見交換，使得參與者必須要提出別人可以接受的理由，也必須要相當程度地考慮到公眾共同的福祉，以建立論點的說服力，這也將有利於公民從自利取向往公共利益轉向，進而構成公民情誼。也就是說，公共討論所產生的相互瞭解的溝通和轉化作用，將降低多數群體透過公民投票做出傷害少數群體權利的決定。

反對公民投票的第三個理由是，公民投票會激化政治衝突，擴大社會矛盾的裂痕，尤其是在存在著嚴重的族群、種族、語言、宗教與國家認同衝突的分裂社會中。但有不少牽涉到族群與民族主義議題的公民投票，卻以圓滿的方式獲得解決。有學者將這些「圓滿」的案例，歸諸「菁英協商」與「公眾認可」的結合；我們則以為，在存有嚴重分歧的社會中，公民投票的過程，若能建構公共討論的機會，使得公民群體在相互理解的溝通中，能夠發現多數與少數可以一起生活的方式，認可彼此的差異，尋找他們的共同之處，將有助於降低對立和緩衝突。

## 結論

倡議公民投票的理由，經常宣稱這種直接民主的實踐可以強化正當性和參與感。但是，缺乏公共討論的公民投票，只是將個別公民的政策偏好匯集成多數決，這種總和式

的民主模型，未必能夠產生提昇民主正當性、充分發展公民德行的結果，唯有建構公共討論的過程，正當性與公民參與的強化，方為可期。另外，不少人擔心：民眾無法瞭解公投議題，以及公民投票可能造成多數暴力，激化社會矛盾與政治衝突。我們以上的討論則試圖指出，由於理想的公共討論，具有理性與公益取向的特質，使公民們能夠聆聽他人意見，進行相互瞭解的溝通，並提供較為充分的訊息以判斷政策的後果，轉化個人原先的立場和政策偏好，如果公民投票能夠建構公共討論的過程，上述的特質與效果將能降低公民投票所可能產生的降低決策品質、傷害少數權利和極化社會衝突的後果。

**【註釋】**

- \*. 本文改寫自林國明、陳東升，2007，〈公民投票與審議民主〉，收於林佳龍編，《民主到底：公投民主在台灣》。台北：台灣智庫，頁 71-82。◆