

序

民主制度的演進並非一成不變，從最早出現在西方自治城市，以法律之前人人平等為核心，賜予城市居民政治權利與追求經濟利益的自由，到近代的代議民主制及專家治理，人類社會不斷從不同的環境中來尋求民主模式的進化。

二十一世紀是個多變、複雜的世界，各國尋求民主機制的變革，出現了歐美所流行的審議式民調(Deliberative Polling®)、二十一世紀城鎮會議(21st Town Hall Meeting)、全國議題論壇(National Issue Forum)、公民陪審團(Citizens Jury®)、追尋美好未來會議(Future Search Conference)、願景工作坊(Scenario Workshop)與學習圈(Study Circles)等。同時由丹麥在1980年代中期所逐步發展出的新興民主決策模式——「審議民主——公民共識會議」則逐漸為各國所熟知及採取，以作為公民參與，提昇公民知能德行的方式。

審議民主強調來自不同生活經驗與背景的參與大眾，能在一個彼此尊重、相互瞭解的基礎上去尋求可能的共識。它不僅提供一般民眾能夠直率發聲的公共空間，也能確保具政策關聯的政策制定者在依據不同的價值立場與利益基礎之上，一起進行較為坦誠的溝通與對話，民主的品質於是提昇。

台灣近來也開始嘗試舉辦公民會議，以此來尋求理性的、平等的、公益的政策共識，作為政策擬定的參考。青輔會於去年暑假主辦首次的全國性「2004青年國是會議」，即參酌類似公民會議形式而規劃，今年初健保局亦舉辦「全民健保公民共識會議」，成效均普遍獲得社會的肯定。行政院於第2907次院會特別指示，青輔會積極研擬將「審議民主——公民共識會議」的精神逐步推展至全台各縣市，可想見的，未來我們將會看到更多針對不同議題所舉辦的公民會議。

鑒於國內對舉辦類似公民會議的需求增加，屬操作面向的類似資料非常稀少，本會特邀台大社會系四位具實務經驗的陳東升教授、林國明教授、葉欣怡小姐與林祐聖先生，一起編寫「審議民主公民會議操作手冊」，希望以較為詳盡而有系統的方式來介紹此類會議的舉辦過程，讓這類會議的相關知識與規劃經驗能夠被爛熟運用。

適值本會推動成立「青年公共參與學苑」之際，積極鼓勵青年參與公共事務，培訓青年熟悉審議民主討論及規劃舉辦的相關技術，以能成為推廣深化民主的種子，進而提昇國內整體的公共討論品質，本書的出版，不僅切合本會當前業務需要，亦有助於國內「公民共識會議」的繼續推動。

行政院青年輔導委員會
主任委員 鄭麗君



目 錄

- 4 第一章 公民共識會議：公民參與的民主實驗
- 10 第二章 公民共識會議的籌備工作
- 22 第三章 公民共識會議的預備會議
- 36 第四章 公民共識會議的正式會議
- 48 第五章 公民共識會議的效果：以全民健保公民會議為例
- 54 第六章 操作指引
- 64 附錄 代理孕母公民共識會議辦理心得 ----- 台灣大學社會學系助理 葉欣怡

第一章 公民共識會議：公民參與的民主實驗

台大社會學系副教授 林國明

第一節 前言

當代政治學大師道爾（Robert A. Dahl）認為，民主的程序，應該是要保證讓所有受決策影響的人，具有有效的機會來參與政治過程，且有平等的權利來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，根據充分資訊和良好理性，來對爭議的利益和必須管制的事務，發展出清晰的理解。哈伯馬斯（Jurgen Habermas）認為，Dahl 所指出的最後這點要件，將民主指向於意志形成的論述性質（discursive character of will-formation）；而公民瞭解公共事務的機會，以及政治的意志形成，則有賴於公共討論（public discussion）。

但是，誠如 Habermas 所言，當代民主體制的社會複雜性，卻使得這個民主要件難以充分實現。當代民主的瓶頸，在於將技術指導的知識（technical steering knowledge）專門化地運用政策決定與行政過程。這樣專門化的取向，使得公民無法利用必要的知識來形成自己的意見。知識的壟斷，使得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，使得公眾僅能在只具象徵作用的政治，例如，選舉投票，稍獲慰藉。「順服於技術知識，使得那些具有專門化能力的人對公共機構操縱有力的影響。這些專家他們只受到極為有限的政治限制。將權力給予那些控制技術性資訊的人，威脅民主的原則，降低了公眾對許多公共政策選擇的控制」。

爲了打破「當代民主的瓶頸」，讓不具專業知識的公眾，能夠具有充分的資訊來進行公共討論，以提高一般公民對公共政策的參與，西方國家發展出許多民主參與機制的實驗，其中，「公民共識會議」（consensus conference）的實踐經驗，尤其值得重視。這個由丹麥發展出來，逐漸推行到其他國家的民主參與模式，主要在促成社會公眾對政策議題進行廣泛的、理知的辯論。它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。在共識會議中，非專家的公眾（lay public），被提升到顯著的地位，是他們，而非專家，來界定什麼是重要議題；藉由專家提供的知識協助，他們在有訊息根據的基礎上，來評估政策議題所涉及的利益與價值衝突，並在爭議中試圖達成共識性的見解。這種民主實驗，對於我們思考不具專業知識的公眾，如何參與像全民健保這麼充滿「技術複雜性」的公共政策，具有啓示作用。以下，是想介紹這種民主實驗。

第二節 什麼是公民會議

丹麥是個強調共識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），負責評估科技對社會與公民的影響，它的一個重要任務是，是在鼓勵與激發公眾對科技議題的參與討論，而一個重要的參與機制，就是共識會議。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的共識會議。由丹麥發展出來的共識會議，逐漸受到各國重視與仿效。以基因政策議題為例，OECD 國家中，至少有十一個國家，曾先後舉辦過至少二十次的共識會議。鄰近的韓國與日本，也曾舉辦過。現在讓我們對共識會議的運作程序作個概述。

一、議題的挑選

首先是挑選具有重大社會關切，需要政府政策回應，又具有爭議性的議題作為共識會議的題目。議題，由主辦機構挑選。主辦機構可能是官方的，如丹麥的科技委員會（Danish Board of Technology），或接受政府委託的民間機構，或由民間團體主動地發起，如美國的 Loka Institute。適合作為會議主題的議題，範圍不

可太過廣泛，必須要能夠劃定界線。例如，不可能以整個全民健保的改革作為共識會議的主題，這麼大的題目勢必會使討論失焦；但範圍也不能太過單一與狹窄，例如，某項醫療服務項目或藥品是否應該納入全民健保的給付範圍，也不適合作為共識會議的題目。共識會議，通常是挑選「中間範圍」的議題，不太大，也不太小。

二、組成執行委員會

挑定會議主題後，主辦機構接下來的工作，是挑選適當的人選來組成執行委員會（steering committee），負責組織與監督共識會議的進行。執行委員會成員的挑選，有平衡性的考量。共識會議所要討論的議題，既然是社會關切的，又有爭議性的，必然牽涉到不同觀點的衝突，而共識會議，既然是以尋求「共識」為目標，在這過程中，就必須讓相互衝突的不同利益與觀點，能夠呈現。由於負責組織與監督共識會議的執行委員會，對參與共識會議的成員的挑選、會議資料的提供、議程的控制等等，具有舉足輕重的影響，所以組成成員，應該容納不同利益與觀點的代表，以避免造成偏袒，讓特定一方的倫理觀點或知識見解支配了會議的議程。典型的執行委員會的成員組成，從身份來說，通常包括來自學界的專家、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。

三、挑選參與者

執行委員會組成後，一個重大的工作是在挑選志願參加共識會議的民眾來組成「公民小組」（英文名稱通常是叫 lay panel，有的國家叫做 citizen panel，為了強調共識會議的公眾參與性質，我採用後者的稱呼）。主辦機構透過公開的途徑，在擴及全國的報紙與廣播媒體，或網路上，刊登廣告，說明召開共識會議的目的與討論主題，徵求志願參加者。除了已經具備會議討論主題的專門知識者之外，所有願意瞭解該議題並開闊胸襟來參與討論的民眾。都在歡迎之列。不過，有年齡的限制，通常設定為具有選舉權資格的年齡。願意參加的人，必須在報名信函

中簡單介紹自己的背景（性別、年齡、教育程度、職業與居住地），以及想要參加的原因。在丹麥，因為共識會議行之已久，可見度高，再加上政府對公眾參與的強調與鼓勵，要求公開徵求參與者的宣傳必須深入全國各地，因此共識會議報名參加者可能上千人，民眾參與的興趣高昂。

執行委員會從志願參與的名單中，隨機挑選 12-18 人組成參與會議的公民小組。這公民小組，當然不可能構成全國人口的代表性樣本，但執行委員在挑選小組成員，會希望在年齡、性別、教育程度、職業和居住地等人口特徵的構成上盡量呈現異質多元性。以丹麥 1995 年的基因治療共識會議為例，成員包括：29 歲的土木工程師、41 歲的非技術性工人、34 歲的農人、26 歲的護理學生、65 歲的經濟學家、35 歲的自營作業者、53 歲的技術助理、38 歲的金融顧問、62 歲的退休者、52 歲的銷售經理和 18 歲的學生。韓國在 1999 年針對複製議題召開的共識會議，16 位公民小組成員中，男女各半，年齡從 22 歲到 55 歲，職業則遍及中小學老師、廣告公司主管、藝術家、地方議會議員、家庭主婦和學生等。

四、預備會議

在正式召開共識會議之前，有預備會議的階段，讓公民小組的成員能有所互動，並熟悉他們所要討論的議題。預備會議通常利用一個週末的時間來安排課程，由執行委員會選定與討論議題相關的背景知識文獻，供公民小組成員閱讀和討論，這些背景材料，通常要涵蓋對討論議題的不同見解與觀點。透過閱讀與討論，公民小組對該議題有了一定的瞭解之後，形成他們要在共識會議中討論並詢問專家的問題。

五、提出問題與挑選專家小組

公民小組的成員自行提出他們想要瞭解的問題，通常涵蓋該政策議題領域的重要面向。針對公民小組所要瞭解的問題，執行委員會協助提出熟悉特定問題的專家小組名單，但公民小組可對專家小組名單作增刪。專家小組名單確定後，主

辦單位要求專家針對公民小組的成員所要發問的問題，以一般公眾能懂得語言，準備口頭與書面報告。

六、正式會議

正式會議的召開，通常三到四天，會議的形式，像個公共論壇，開放給媒體採訪，邀請國會議員和有興趣的一般民眾參加。會議的第一天，先由專家針對公民小組事先擬定的問題作說明，並回答公民小組在會場提出的問題。第二天，則由公民小組對專家小組進行交叉詢問，讓個別專家進一步闡述他們的觀點，也讓公民小組成員探究見解差異的爭論議題。交叉詢問完畢之後，公民小組自行進行討論，並準備撰寫最後的報告，在報告中，公民小組力求對爭議性議題得到一致性的見解，但也指出他們無法達成共識的部分。公民共識會議的最後一天，公民小組向專家、聽眾和媒體公佈他們的報告。在報告正式公佈之前，專家有機會可以對報告內容澄清誤解和修正事實錯誤的部分，但他們不能影響公民小組所表達的觀點。在丹麥，公民共識會議的結論報告，連同專家所貢獻的意見，將送交所有國會議員作為決策的參考；共識會議的結論報告，通常也是舉國注目的焦點。

第三節 公民共識會議的效果

公民共識會議的結論，對政策並無拘束力，但以丹麥的例子來說，由於公民共識會議常在相關法案有待審議之前召開，如一位研究者指出的，「它們讓立法者知道選民對重要的問題站在什麼立場」。在某些個案中，丹麥的公民共識會議結論也的確影響了政策，例如，立法禁止雇主與保險公司利用基因篩檢資訊，即是採自公民共識會議中公民小組的結論報告。

公民共識會議創造一個專家與非專家之間，以及不同的觀點和價值立場，在公共論壇中，相互溝通與辯論的場域，使非專業的公眾，能在與專家的相會中，獲得必要的知識，並在有訊息根據的基礎上，對影響重大的但充滿爭議的議題，能夠判斷並盡量調和衝突的觀點。整個公民共識會議的召開，是個具有訊息溝通

與教育效果的公共事件。會議召開期間的公共討論，以及共識會議的結論，向未參與會議的一般大眾溝通，也透過媒體大福報導而公開化，因為這樣的溝通效果，經常舉辦共識會議的丹麥民眾，根據歐盟的研究，對相關政策（如生物科技）的知識訊息，較之其他歐洲國家更為充分，對他們國家的政策也比較能夠接受。但這樣的訊息溝通，並不是透過專家對公眾的單向傳播，而是創造一個對話性的公共論壇，讓公眾能夠獲得知識，能夠參與複雜科技議題的認知性討論。

第四節 結語

公民共識會議是個還在實驗中的民主參與模式，這種參與模式也無法取代民主體制的代議政治。它還有很多我們無法在此詳細討論的限制。我們或許不必將這種參與模式過度浪漫化。但對於不據專業知識的公眾如何參與決策的討論，這種民主實驗，確實有啟發的作用。

以全民健保為例，全民健保涉及許多利益與價值的衝突，關乎全體國人的健康福祉，而其政策決定，也經常需要應用到專門性的知識。但缺乏適當與充分資訊的民眾無法有效地參與政策，卻也是全民健保的運作常被詬病的運作問題。如果我們希望一般公民能有機會參與公共政策的公共討論，如果我們希望這樣的討論是在有充分且公開的訊息基礎上進行，如果我們希望立法者和決策者，知道有訊息根據的公共討論所呈現的「民意」究竟是什麼，那麼，公民共識會議這樣的參與模式，對於我們如何發展具有創新性的公民參與、公共討論和訊息傳播，是一條值得嘗試的途徑。

第二章 公民共識會議的籌備工作

我們知道公民共識會議是一種審議民主的公共討論模式，那麼這樣的討論模式與我們熟悉的討論方式有什麼樣的不同，或是應當如何規劃與進行等問題，我們將利用三個章節，分別就公民共識會議的籌備工作、預備會議與正式會議加以說明，讓大家對於公民共識會議的操作與要點能有更清晰的認識。

第一節 選擇議題

如同我們在第一章所指出的，公民會議討論的議題必須受到社會大眾的重大關切，需由政府制定政策回應，又具有爭議性的議題，討論的議題範圍勢必不可過大或過小，而以全民健保公民共識會議為例，全民健保的改革顯得過分寬廣，而某項醫療服務項目或藥品是否應該納入全民健保的給付範圍又過分狹窄，皆不適合作為公民會議的討論議題。因此，研究團隊在反覆討論之後，決定以全民健保的給付範圍作為公民會議的討論主題，並且使用一個淺顯易懂的標題：「全民健保保什麼？為什麼？」

公民共識會議的討論議題可以由發起的主辦單位選定，例如溫泉博物館的經營、大漢溪的整治以及代理孕母的相關議題，並在「**不太大、不太小、社會關切同時具有爭議性**」的原則下，對於議題範圍作一界定，也可採用副標題的方式，讓整個討論的範圍更為清楚。以北投老街區公民共識會議為例，主辦單位以北投老街區的都市更新為議題，訂出下列三個題目如下：

- a.北投老街區要往商業區或住宅區發展？
- b.都市計畫審議機制與當地居民的關係
- c.北投老街區的明天 創造我們想要的生活環境

以第一個題目來說，題目本身便將討論限於商業區或是住宅區的方向，過分的限制公民會議的討論範圍。第二個問題則顯得過於狹隘，針對都市計畫的問題，公

民小組可能有更多的想法與意見需要討論，而題目本身也顯得過於艱澀。因此，主辦單位選擇以「北投老街區的明天—創造我們想要的生活環境」為題，讓公民小組可以在不受拘束的情況下，自由地思索老街區未來可能的圖像與達成的方式。

第二節 成立執行委員會

成立執行委員會的目的在於確保會議的品質與公正性，而組成方式可由主辦單位邀請相關人士擔任。在組成執行委員會時，我們希望能呈現相互衝突與不同利益的觀點，因此主辦單位在邀請執行委員時，必須注意成員的多元性。基本上，執行委員至少須包括下列幾種類型：**主辦單位代表、熟悉公民共識會議運作人士、嫻熟相關議題的專家學者以及對於議題的不同立場人士**。執行委員可互推一名成員為主席，主持會議的運作。以代理孕母公民共識會議為例，執行委員會的成員包括醫學、性別研究、法律與女權團體代表所組成。雖然執行委員會包含不同觀點的學者與相關領域人士，但是我們希望執行委員不應以利益團體的代表者自許，而應以客觀、公正和獨立的立場參與會議工作，確保公民會議過程的品質與公正，監督整個會議過程之進行，並確保過程的獨立與會議的公信力；其工作內容包括：界定討論的範圍、決定挑選公民小組的方法、確定提供給公民小組的教育材料、提出專家名單。

一般說來，執行委員會在籌備時期至少應召開三次。第一次執行委員會應在公民共識會議開始前兩個月召開，確定會議的主題、可閱讀資料的章節以及公民小組的招募文件；第二次執行委員會則在會議前一個月召開，工作重點為推派預備會議授課專家學者、檢討可閱讀資料與確認工作進度；第三次執行委員會則在會議前兩週召開，工作重點為完成可閱讀資料與公民小組的遴選。而執行委員會也可針對特殊事件加開會議。

在每次的執行委員會中，主辦單位所屬的工作團隊可就目前的進度向執行委員會簡報，而公民共識會議當中所有的一切事項，例如邀請的學者專家人選、提

供的相關資料與公民小組的遴選等等，均應得到執行委員會的認可。

第二節 可閱讀資料的撰寫

公民共識會議強調的是知情的討論過程，在希望讓公民小組在具有一定的知識基礎上進行理性的論辯與溝通，因此，主辦單位在會議開始之前，便會寄發與議題相關的可閱讀資料給公民小組，希望他們能在會議之前閱讀，帶著對於議題的基本認識來參加公民共識會議，而會議期間也可以參閱。撰寫可閱讀資料的原則為簡單、易讀、平衡、公正、儘可能地納入各種不同的觀點、避免一切可能的引導性。舉辦公民會議的目的，並非是讓一般民眾變成專家，提供可閱讀資料的作用是讓原先不了解相關議題的民眾，能有初步的認識，並在此基礎上，針對議題進行理性的辯論與意見交換，因此，過於高深或學術性的文字，皆不適合成為可閱讀資料的一部份，可閱讀資料的篇幅也不宜太長，避免降低公民小組閱讀的興趣。另外，可閱讀資料的平衡性也是極為重要的，不可偏向某個立場，這些都是我們在準備可閱讀資料時必須注意到的。在準備可閱讀資料的同時，我們也必須考慮公民小組是否有足夠的時間閱讀，以本次會議為例，寄發可閱讀資料的日期距預備會議召開，有一個禮拜的時間，讓公民小組有充分的時間閱讀。

可閱讀資料的章節可以與預備會議專家授課的課程對應，換句話說，可閱讀資料有幾個章節，預備會議所安排的課程就有幾堂，如此的做法是方便公民小組參照可閱讀資料的內容，雖然我們期待公民小組能在會議之前便閱讀可閱讀資料完畢，但是並未仔細事先閱讀的公民小組也不在少數，而隨著課程與會議的進行，公民小組會更有興趣了解相關議題，可閱讀資料便可在此發揮作用，可供公民小組在會議期間參考。

可閱讀資料可以由主辦單位邀請專家學者邀請專家撰寫，請相關領域的人士以全面而平衡的觀點，就各章節進行書寫；主辦單位也可就一般的新聞報導與期刊資料加以整理，針對議題的背景資料與爭議面向加以說明，詳加說明議題的爭議點與背後的理由，但是無須作出任何判斷與評價，以代理孕母公民共識會議的

可閱讀資料為例，我們將對於主張開放或是持反對立場的意見分別列出，但是不對這些觀點的正確性或有效性加以評斷，避免引導公民小組的思考與想法；我們也可以透過建立公民參與網絡，分享相關的可閱讀資料，減少主辦單位編寫的負擔，以稅制改革公民共識會議為例，共有四所社區大學參與此項公民共識會議，而可閱讀資料是由四所社區大學共同撰寫，換句話說，這四次的公民共識會議將使用同一份的可閱讀資料，除此之外，之前的可閱讀資料也可作為之後辦理相關議題公民共識會議的參考，例如若有相關團體希望以河川整治為議題，便可參考板橋社大關於大漢溪的可閱讀資料。

一般說來，可閱讀資料包括四到五個章節，第一章是公民共識會議的介紹，向公民小組說明公民共識會議的原理與精神以及本次的籌備情況，接著便依序介紹與議題相關的基本資料，以代理孕母公民共識會議為例，在公民共識會議的介紹之後，緊接的是代理孕母的技術篇與歷史篇，讓公民小組能對於代理孕母的執行過程與歷史發展等背景知識有所掌握，最後是代理孕母的社會爭議與法律爭議，讓公民小組對於目前的主要爭執點能有初步的認識，當然，我們也在當中說明代理孕母議題的爭議點不限於此，大家的討論不需侷限於這些範圍，以避免主辦單位引導與限縮公民小組討論的弊病。

我們在這裡要澄清的是，可閱讀資料是引發公民小組討論的引爆劑，而非問題的正确答案，若有為眾人所接受的正确答案，那也就無須辦理公民共識會議，因為這代表著這項議題並不具「爭議性」。因此，我們在撰寫可閱讀資料時，可以擺脫學術論文的思考，重點不在於艱澀的學術文字或是符合學術規則的書寫，而在於清楚、簡單、平衡而全面的介紹討論議題。在可閱讀資料的各章節中，我們也可以提供延伸閱讀的書目，讓有興趣的公民小組可以參考。此外，我們通常還會附上之前公民共識會議的結論報告，讓公民小組熟悉結論報告的格式。

為了讓公民小組在會議之前能有充分的時間閱讀可閱讀資料，我們會在會議召開前七天寄發給公民小組。而為了保證公民共識會議舉辦的公正性，同時發揮

可閱讀資料的效力，主辦單位必須公佈可閱讀資料的內容，一方面表示會議的公正與透明，另一方面也讓有興趣的民眾得以參閱。

第三節 招募公民小組

在公民共識會議的籌備期中，公民小組的招募也是一項極為重要的工作。公民共識會議的招募是依循自願的原則，由民眾自行報名參與。由於審議民主的精神是讓所有受到結果影響的民眾，都有相同而平等的機會表示意見，而公民共識會議既然屬於審議民主的參與模式，在進行公民小組的招募時便必須對於招募的範圍作一界定。一般來說，我們會將議題區分為全國性或是地方性議題，前者如代理孕母公民共識會議，由於這樣的政策制定影響的是全國民眾，因此我們以全國為招募範圍，全國民眾皆能報名本會議；後者如北投溫泉博物館公民會議，我們將此歸類於地方議題，因此將招募範圍限縮於北投地區，必須是住在北投地區的民眾才有資格參加，也可如大漢溪親水空間公民共識會議的做法，將招募範圍限定在大漢溪流域的六個鄉鎮市。我們必須提醒的是，雖然我們可就議題性質來界定招募範圍，但是這樣的範圍不宜過小，由於公民共識會議強調共識與共善取向的討論，以及不同意見的交換，因此若參與成員顯得範圍過分狹小或是利益過分一致，是違背公民共識會議的基本原則，無法達到召開會議的目的。舉例來說，若代理孕母公民共識會議的參與成員皆為不孕症相關人士，那麼廣泛的交換意見乃至於形成折衷或是社會共善的結論將不可能在此發生。我們必須讓所有會受到結果影響的民眾可以報名參加，而在界定什麼是「受到結果影響的民眾」時，主辦單位應多加留意。

在招募公民小組時，我們會準備簡單的報名須知，說明何謂公民會議，以及舉辦本次會議的原因，並解釋本次會議相關內容與細節，包括召開日期、地點、篩選方式與出席費的領取原則。我們提供參與者一定數目的出席費，但參與者必須全程參與才能領取，事前言明只要中途缺席，便不支付任何出席費。以下為代理孕母公民共識會議的報名表。

「代理孕母」公民共識會議

 **我們在找的人，可能就是您！！**

主辦單位：行政院衛生署國民健康局・承辦單位：國立台灣大學社會學系

代理孕母議題由於涉及到包括法律、社會關係、倫理與人工生殖技術等諸多複雜的層面，因此始終是充滿爭議的議題，過往代理孕母議題的討論多以行政官員、專家與團體代表為主體，而缺乏讓一般民眾參與的管道，有鑑於此，行政院衛生署國民健康局特別委託台灣大學社會系採取「公民會議」的方式，提供民眾發聲的機會。公民會議是國外行之有年的公民參與方式，目的在於提高一般公民對於公共政策的參與、讓一般公民能夠在具備充分資訊的情況下進行審議討論，並促成社會公眾對於議題進行廣泛與理性的辯論。

公民會議的召開可區分為兩個階段：預備會議與正式會議，前者將邀請對代理孕母各議題嫻熟的專家學者向參與介紹相關背景資訊，並由參與成員自行提出關切議題，後者則為學者專家與參與者之間的討論激盪，並由參與者撰寫最終的結論報告。本次會議係以全台灣地區公民為招募對象，預定於 8/28(六)、8/29(日)召開預備會議；正式會議則預定於 9/11(六)、9/12(日)、9/18(六)召開。

若欲報名，請填妥以下報名表後，將資料回傳或郵寄給我們，我們將從所有報名者中隨機抽取 20 人參與本次會議，為感謝您的熱心參與，我們將於全程五日會議結束後，致酬 5,000 元整/每人(惟參與者須全程參與)。若您需要更多資訊，也可聯絡我們，聯絡電話：(02)2363-0231 轉 3553 (聯絡時間：周一至週五，9:00-17:00)；也可至網頁查閱相關訊息(<http://tsd.social.ntu.edu.tw>)，報名截止日期至 **93 年 8 月 15 日** 止。

| 報名表 | |
|--------------------------------|-----------|
| 姓名： | 性別： |
| 生日： 年 月 日 | 職業(任職機構)： |
| 教育程度： | 參加社團： |
| 聯絡方式：(電話) (手機) (電子信箱) | |
| 聯絡地址： | |
| 請簡單說明您參與本會議的動機： | |

傳真電話：(02)2363-9987

郵寄地址：106 臺北市羅斯福路四段一號 台灣大學社會系

報名表上除了相關的說明，並調查報名參加學員之基本資料，例如性別、年齡、職業與報名的原因，作為我們在報名者踴躍的清況下抽選參與者的依據。招募期通常為一個月，與其他的籌備工作並行，主辦單位應在能力範圍盡力將本公民共識會議的訊息散播出去，讓屬於招募範圍的民眾都知道這個消息，「讓每位受到結果影響的民眾都有相同而平等的機會參與會議」。

第四節 遴選公民小組

為了維持公民共識會議的討論品質，容納二十位公民小組可說是會議的極限，然而報名人數往往超過這個數字，以代理孕母公民共識會議為例，報名人數為九十餘名，而高雄跨港纜車公民共識會議更高達一百四十餘位。面對這樣的情況，如同報名表上所示，可利用隨機抽樣的方式加以遴選。然而，為了儘可能讓公民小組的組成可以反映社會的人口特質，主辦單位可以採取分層隨機抽樣的方式，例如，若主辦單位認為地區對於討論議題的影響極大，便可以以地區別為主要的篩選條件，首先將參與者按地區加以分類，接著計算出每個地區應有的人數，最後以隨機抽樣的方式，分別在各地區類別中抽選出公民小組。而我們必須提醒的是，拘泥於「符合社會人口特質」的原則是與公民共識會議的執行方式有些落差的，第一，公民共識會議最多僅能容納二十位民眾參與，在數量上便很難反映所有的社會特質；第二，由於公民共識會議的招募是採取自願原則，是由社會大眾主動報名，前來報名的民眾特質不見得等同於整個社會的人口特質。而就操作經驗來看，有意願參與公民共識會議的民眾多以高學歷與青壯年為主，低學歷或是老年人口往往佔較低的報名比例，因此，若拘泥於「符合社會人口特質」的原則，將會造成老年人或低學歷的報名者及容易獲選，而高學歷或青壯年人口卻因為報名人數過多而導致競爭激烈的景象。所以，假如主辦單位要考慮某些人口特質特別重要，而必須採取分層隨機抽樣時，這個「層」也不宜分得過於細碎，如表 2.1 所示：

表 2.1 過於細碎的分層

| 教育程度 | 報名人數 | 按人口比例計算應選人數 |
|---------|------|-------------|
| 研究所 | 16 | 3 |
| 大學或專科 | 83 | 3 |
| 高中職 | 31 | 6 |
| 國中 | 8 | 4 |
| 國小與國小以下 | 7 | 4 |

如同表 2.1 所示，若按此抽選，則國小與國小以下的報名者有 58% 的獲選率，而報名人數最多的大學或專科，卻僅有 4%。為了避免這樣的情況，我們在分層時可以將細碎的層次加以化約，例如表 2.1：

表 2.2 適合的分層

| 教育程度 | 報名人數 | 按人口比例計算應選人數 |
|---------------------------|------|-------------|
| 教育程度高(研究所、 大學或專科) | 99 | 6 |
| 教育程度低(高中職、 國中、國小與國小以下) | 46 | 14 |

如此一來，雖然教育程度高的中選率雖然仍偏低，但是教育程度低的部分已有改善，當然，主辦單位也可考慮應選人數是否可做調整。由於公民小組的人口特質代表性與會議的報名情況息息相關，理想上，若我們能夠招募足以反映人口特質的報名者，那麼透過隨機抽樣而不需經過任何調整的方式來取得符合社會人口特質的公民小組是可能的。因此，主辦單位應儘可能傳播公民共識會議的訊息，讓更多的民眾報名參加，便可減輕遴選上的問題。此外，在採取分層隨機抽樣時，也不宜區分過多的層次，導致每種類屬的數量過低，而重演某些類屬獲選機率過大的問題。更重要的是，無論主辦單位採取何種抽樣或是增強公民小組代表的方式，都必須是無特定人選的，也就是說，不是刻意去挑選某一位報名者，例如，若我們在名單中缺乏老年特質的成員，則主辦單位應當在報名者中抽選，而

非找特定人士(如鄰居、朋友等)直接納入公民小組之中。雖然每個主辦單位有不同的考量，但是「參與機會的平等」仍是最重要的原則。

在初步的公民小組名單決定之後，我們旋即與雀屏中選的報名者聯絡，告知他們被選為公民小組的消息，向他們再一次簡單說明本次會議的舉辦原因、相關安排以及出席費的發放原則，最重要的是，再一次詢問他們是否能全程參與公民會議，若報名者有全程參與的困難，便婉拒報名者，另從名單中選取適當的報名者遞補。公民共識會議的原則是一旦會議開始進行便不允許增補公民小組，公民小組只要缺席便喪失資格，因此若事先能確認中選者的時間是否許可，可避免公民小組流失的情況。

第五節 問卷前測

舉辦公民共識會議的目的，在於提昇民眾對於討論議題的了解程度，以及讓民眾成為積極的公民，更主動的關心與參與公共事務，同時能夠在一定的知識基礎上，跳脫個人立場，進行理性的討論。因此，為評估本次會議是否達到預期的效果，主辦單位可以安排問卷調查或訪問(一般說來是兩次結構式問卷訪談，分別在會議之前與會議之後，一次會後深度訪談，但無硬性規定，主辦單位可以做適當的調整)，配合問卷與訪談，了解公民小組參加公民會議，在知識與態度上的轉變。本調查與訪談的重點在於了解相關知識有無提升、對於議題的態度有無改變、參與公共事務的意願有無增加以及對於本次會議的評價(後測)，這些資料可以作為日後主辦單位操作供公民共識會議的參考，而其他問卷的設計細節在此不擬贅述。必須注意的是，理論上來說，問卷調查的前測與後測必須以同樣的方式施測，例如前測使用面訪，那麼後測也應使用面訪，而全國性的議題則可以電訪行之，我們希望前測是測量完全未參加會議狀態的參與者，因此，問卷前測必須早於會議開始，甚至應當早於公民小組收到可閱讀資料的時間，避免他們已經越讀可閱讀資料而影響我們前後測對照的精確度。

第六節 邀請預備會議授課講師

在預備會議時，我們會對應可閱讀資料的章節安排課程，邀請相關專家學者向公民小組說明。由於預備會議的重點在於讓公民小組獲得相關議題的基本知識，並以這些基本知識為基礎，進行理知的討論，擬定正式會議要討論的議題，因此，授課學者的選擇是十分重要的議題。授課學者的選擇應由執行委員會認可，原則上每門課程只需邀請一名熟悉此一領域的專家學者即可。在決定預備會議的講師人選之後，主辦單位應立即與這些專家學者聯絡，向他們大致說明公民會議的目的與精神，以及他們的授課範圍與時間，希望他們討論授課的內容，務必以簡明易懂為前提。理想上，講師應盡量維持立場的中立，並能熟悉引導學習的技巧，避免學院訓練模式，我們希望講師能對實務面有充分瞭解，又能深入淺出地介紹相關知識與訊息。執行委員會在決定專家學者人選時，也可提出備選人選，若主要人選在聯絡之後不克前來，主辦單位可以立即邀請備選專家，避免再一次召開執行委員會所耗費的時間。

第七節 挑選主持人

會議主持人的適當人選，必須熟悉會議主題，具親和力，能夠領導討論、協助形成結論，但不具強勢立場，不加入個人意見，主要的任務是維持團體的討論秩序、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。主持人的細部工作說明將在公民共識的預備會議與正式會議兩章詳加說明，在此不擬贅述，而在此我們要強調的是，主持人是一項極為繁複的工作，必須同時紀錄、歸納公民小組的討論與維持討論的秩序，必須有效完成公民共識會議各個階段的任務，因為公民共識會議的設計有其目的性與程序性，若之前的階段發生問題，勢必造成不可回復的遺憾，舉例來說，若無法在預備會議形成問題，那麼正式會議的混亂與結論報告的品質堪慮是可以想見的，如何在不引導公民小組討論的情況下，將散亂而無系統的發言，在有限的時間內匯集成公民小組共同的問題或意見是極

爲困難的工作，因此主辦單位可安排兩位默契良好同時具備經驗的主持人共同合作，針對以上的工作互相分工。

第八節 其餘籌備工作

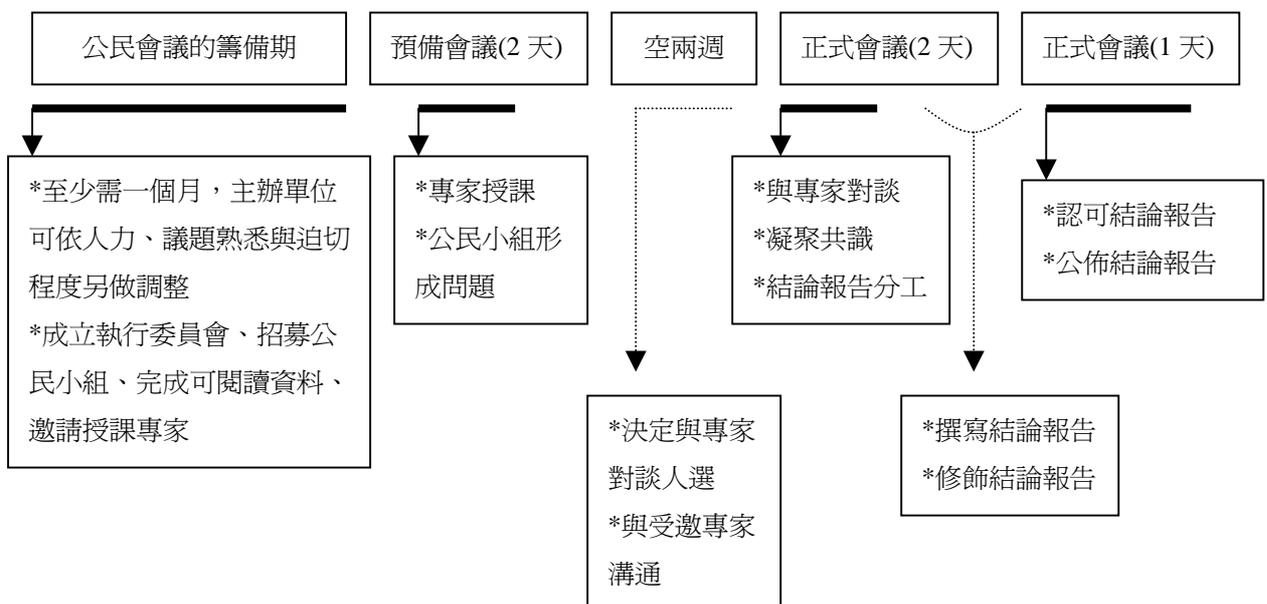
以上所說明的是籌備公民共識會議的必要工作，其他事項可由主辦單位在不違背審議民主與公民共識會議的原理下加以安排。

第三章 公民共識會議的預備會議

公民共識會議就是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。

公民共識會議的進行可分為預備會議與正式會議兩個階段，預備會議的目的在於讓公民小組對於議題產生基本的認識，並且在此基礎之上，經由理性而知情的討論形成公民小組將在正式會議進行進一步討論的問題，而公民共識會議的結論報告也將以此問題為藍本，以問答集的方式將公民小組的意見加以呈現。主辦單位可透過會議過程的設計，協助公民小組完成這樣的工作。公民共識會議的規劃如圖 3.1 所示，而本章將依序說明預備會議的操作流程與程序。

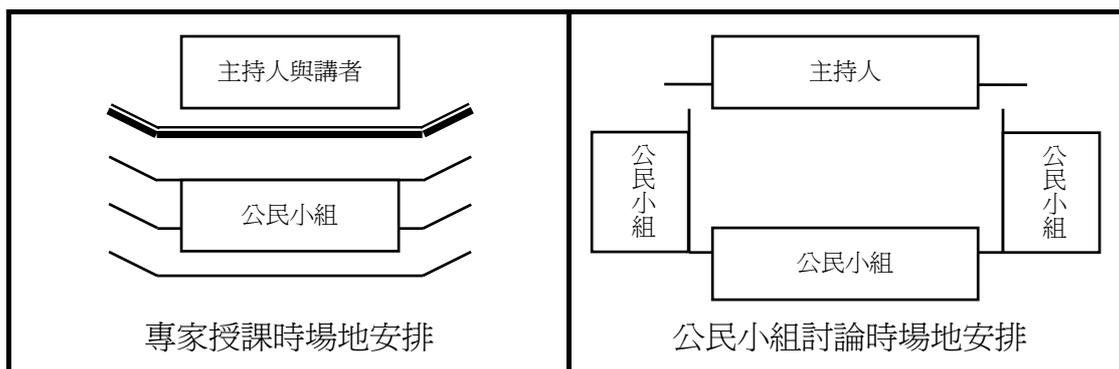
圖 3.1 公民共識會議的規劃



第一節 報到

在會議的前夕，主辦單位可派遣人員安排場地事宜，並將預備會議使用的設備與資料，送至會場，事先完成一切預備工作。若主辦單位需要觀看會議的進行，可透過視訊的方式於另外的地點同步收看公民小組的討論，避免干擾會議的進行。圖 3.2 說明公民共識會議的場地安排，專家授課可採傳統上課方式，由專家在台上演講，而公民小組在台下聆聽；但是進入討論階段後，則改採馬蹄形的座位安排，以利討論的進行。

圖 3.2 公民共識會議的場地安排



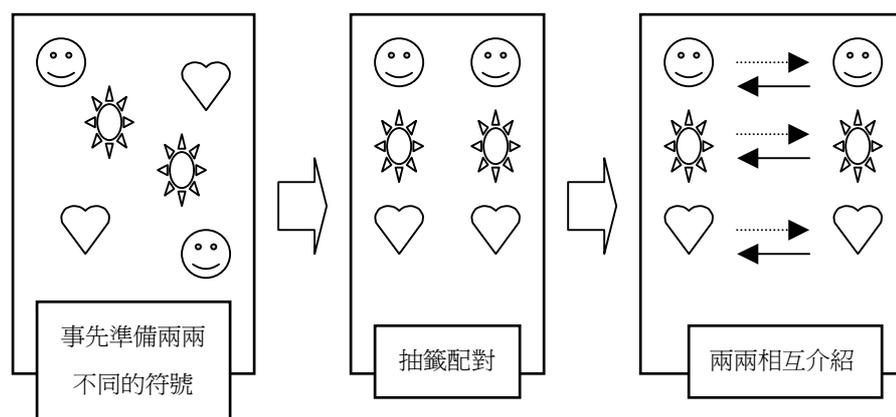
在報到的部分，主辦單位可為與會者準備名牌，名牌上說明與會者的單位與姓名，並以不同顏色區分，公民小組、工作人員、專家學者與觀摩人員有不同顏色的名牌，方便公民小組與工作人員辨識。

第二節 自我介紹

公民共識會議的預備會議以公民小組的自我介紹揭開序幕，一方面讓公民小組認識未來五天合作的夥伴，同時也具備暖身的效果，消除會議開始的嚴肅與不安的氣氛，有助於今日議程的進行。在進行自我介紹時，主辦單位可以設計有趣

而適當的活動來取代以往單調的自我介紹形式。但是這樣的簡單遊戲只是公民共識會議進行的附加品而非主要單元，因此，太過複雜或是花費太久的遊戲皆不適宜，圖 3.3 說明我們所使用的自我介紹遊戲流程說明，提供給大家參考。

圖 3.3 自我介紹遊戲流程說明



主辦單位事先準備兩兩不同的符號，經過抽籤配對之後，我們請抽中相同符號的公民小組彼此進行十分鐘的交談，之後由其中一位向其餘公民小組介紹另一位，完畢之後兩者角色互換。舉例來說，王大華與陳小明都抽到微笑的符號，我們便讓大華與小明進行交談，接著由大華扮演小明自我介紹，然後角色互換。除了背景資料以外，我們可以請公民小組說明來參與本次公民會議的動機，以及對於本次會議的期待，讓整個角色扮演的過程與公民共識會議的討論主題更加貼近，而非流於與會議無關的相見歡。在自我介紹之後，主辦單位也可公民小組解說本次會議的目的。

第三節 專家授課

由於公民共識會議要求的是一個理性而知情的討論，會議的進行必須立基於對於議題的了解之上，因此，在預備會議中，主辦單位將邀請對於討論議題嫻熟的專家學者，就本次公民共識會議的主題所牽涉的主要面向，向公民小組進行廣

泛而完整的說明。一般說來，預備會議的授課內容是對應著可閱讀資料的章節安排，換言之，可閱讀資料有哪些章節，預備會議就安排哪些課程。在此階段中不可或缺的主題包括對於「公民會議的介紹」，讓公民小組對於本身所參加的會議與流程有更清楚的認識，以利未來會議的開展；對於「討論主題的背景簡介」，讓公民小組能夠在更廣泛的基礎上思考這些問題；最後是「討論主題的爭議整理」，我們將討論主題所產生的爭議，以正反並陳同時不做任何評論的方式向公民小組說明，讓他們了解可能的爭議點何在，以及爭辯的理由為何，當然，主辦單位也必須告知這樣的整理不代表涵蓋所有的爭議範圍，公民小組仍能提出其他的看法。表 3.1 說明歷次公民共識會議的課程安排，供大家參考。

表 3.1 歷次公民共識會議預備會議課程安排

| 全民健保公民會議(2002) | 北投溫博館公民會議(2004) | 代理孕母公民共識會議(2004) |
|----------------|-----------------|------------------|
| 什麼是公民會議？ | 公民會議與台灣經驗 | 什麼是公民會議？ |
| 什麼是全民健保？ | 溫博館的歷史與現狀 | 人工生殖技術與代理懷孕 |
| 全民健保的錢從哪裡來？ | 博物館的經營模式 | 代理孕母的歷史演變 |
| 全民健保的錢花在哪裡？ | | |
| 全民健保的經營管理 | 社區博物館的國內外案例 | 代理孕母的社會爭議 |
| 全民健保的成就與困境 | -- | 代理孕母的法律爭議 |
| 全民健保給付的變遷與困境 | -- | -- |
| 錢不夠怎麼辦 | -- | -- |

*全民健保公民會議的會議時程為七日，其餘皆為五日

從全民健保公民會議的經驗中，我們發現儘管長達七天的時間配置，能夠讓主辦單位安排更充分的課程，同時給予更為充分的討論時間，但是如此一來，整個公民共識會議的進行將拉長為兩個月，增加主辦單位以及公民小組的壓力，

而課程的過於密集也使得公民小組的反應較為不佳。因此，經過審慎評估之後，我們認為課程安排以一天為宜，一方面課程教授的目的不在於提供正確答案，而是作為公民小組討論的背景資料，另一方面，我們也認為主辦單位可以透過更細緻的課程安排，讓公民小組在短時間內，對於討論議題進行全盤的認識。

另外值得主辦單位注意的是，我們必須事先與受邀講課的專家學者進行溝通，專家學者前來的目的，是針對所分配的題目，向公民小組進行通盤性的介紹，而非扮演裁判的角色，向公民小組評判各種觀點的優劣，或是強加專家學者所偏好的立場與看法。在專家授課的階段中，是以專家授課為主，公民小組發問為輔，專家學者必須秉持公正而中立的立場，向公民小組進行全盤性的議題說明。預備會議邀請的專家學者應經過執行委員會的同意。

在課程結束之後，主辦單位可以安排第一階段的綜合討論時間，讓公民小組自由的發表對於本次會議的看法，主辦單位可以利用以下三個問題，來引導綜合討論的進行：專家授課是否讓公民小組對於議題有充分的認識？如果沒有，是哪個部分不夠充分；公民小組對於專家的說法是否同意？如果不同意，是哪個部分不同意；專家的演講是否啟發公民小組新的想法？如果有，是哪些新的想法。我們可以以輪流的方式邀請公民小組表達意見，讓每位公民小組都有平等的機會發表看法，藉由公民小組對於這些問題的回答，我們得以協助公民小組釐清與形成問題，舉例來說：

公民小組 A：中國傳統很保守，不能接受租借子宮，那跟妓女有什麼兩樣？

公民小組 B：傳統以來就是不孝有三，無後為大，所以不能生育的婦女會有壓力。

主持人：哇，原來光是相同的道德傳統，對於代理孕母就有不同的看法，這會是一個很好的討論主題喔。

透過對於公民小組發言的整理與比較，協助公民小組指出其中的矛盾或爭議之處，讓公民小組意識到問題的存在，不過主辦單位仍需切記，我們只是扮演協助的角色，而不應介入議題的設定。另外，主辦單位也可從中了解公民小組的疑惑與興趣所在，而這些都是形成問題的好材料，例如：

公民小組 A：我覺得今天的課程，在法律的討論上好像不夠喔....

公民小組 B：我覺得收養可以取代代理孕母的需求

主持人：所以法律問題與收養的部分，我們都可以在正式會議中邀請專家來討論！

透過對於問題的釐清，雖然在本階段尚不需凝聚公民小組具體的問題，但是引發他們的問題意識是極為重要的，因此，做為公民會議的主辦單位，特別是主持人，必須具備高度的專注力、整理力與觀察力，聆聽公民小組的說法，以此轉化為可資討論的方向，同時注意到爭議所在。而主持人也必須保持公正而客觀的立場，並且活潑討論的進行，保持討論的良好氣氛，維持現場的秩序，若遇到公民小組之間出現爭執，也必須加以化解，避免因此而影響到整體會議的運作。

第四節 角色扮演

角色扮演的目的在於**暖身、腦力激盪**與讓公民小組**設身處地**的思考問題，我們透過假設場景的安排，並且提供公民小組可能的角色與思考方向，讓公民小組對於本次議題有更深刻的思索與認識。換句話說，相較於之前不受限制的綜合座談，角色扮演可將焦點聚焦於議題上，同時發揮之前的授課成果，在知情的基礎上進行討論，因此，雖然還不是形成具體問題的階段，但是隨著範圍寬廣的綜合座談，到聚焦於議題的角色扮演，預備會議所要達成的結果也隨之呼之欲出。

在進行角色扮演之前，我們會進行一項「**猜猜我是誰**」小遊戲，主辦單位事先準備設定與公民小組人數相同的角色，然後將不同的角色寫在白紙上並且黏貼於公民小組的背後，接著請公民小組互相詢問其角色特徵為何，最後由每位公民小組報告他背後所貼的角色為何，例如：

公民小組 A：請問我是男生嗎？

公民小組 B：是！

公民小組 A：請問我是運動員嗎？

公民小組 B：是！

公民小組 A：請問我打破單季最多安打紀錄嗎？

公民小組 B：是！

公民小組 A：我知道了，我是鈴木一郎！

這個遊戲可以協助公民小組在進行正式的角色扮演之前，能夠對於「角色」能有更深刻的認識，當然，如同我們在自我介紹所安排的小遊戲，「猜猜我是誰」也只是公民共識會議的附加單元，不宜佔據過久的時間，只要達到活絡討論氣氛的功能即可。待「猜猜我是誰」結束之後，我們會將角色扮演的劇本發放給公民小組，並且完成抽籤分配，緊接著便休息十五分鐘，讓公民小組思索他所要扮演的角色與立場。在這裡我們要提醒的是，當我們在設計角色時，「專家學者」並不適合列入其中，一方面對於公民小組來說壓力過大，另一方面也容易在本單元之中造成某種程度的專家與民眾之間的不對等。表 3.2 為代理孕母公民共識會議的角色扮演時間分配：

表 3.2 代理孕母公民共識會議的角色扮演時間分配

| 時間 | 議程 | 主講/主持人 |
|-------------|---------------------|----------------|
| 09:00-10:30 | 專題講座：代理孕母的法律爭議 | 台灣大學法律學系 陳昭如教授 |
| 10:30-10:40 | 休息 | |
| 10:40-10:50 | 猜猜我是誰 | 石志偉、林祐聖 |
| 10:40-12:00 | 10:50-11:05 休息 | |
| | 11:05-12:30 角色扮演 | 石志偉、林祐聖 |

角色扮演的劇本，是設定一個與議題有關的假設場景，以代理孕母公民共識會議為例，

衛生署決定要開放代理孕母了，因此特別在二零零四年八月二十九號於台灣大學社會學系 401 會議室，邀請相關的社會團體、不孕夫婦、醫界代表、立法議員以及一般民眾共同來討論這項決策

在這樣簡單的陳述中，我們界定了討論的問題範圍與可以扮演的角色，另外，我們也針對不同的角色提供切題，但是可以讓公民小組自由發揮其扮演的角色的提示，例如，

如果您是衛生署長：身為署長的您，請考慮「如何為這項政策辯護？如何對民眾說明推行這項政策的理由？」

小提示：衛生署為什麼要開放代理孕母？開放代理孕母可能會遇到哪些反彈與質疑？

身為衛生署長的您應當如何說服反對的人士？

或是，

如果您是有意願幫人代孕的婦女：您贊成這項政策嗎？請說出您的理由。

小提示：若想幫人代孕，有哪些事情是您會注意到的？若您與委託者有親戚關係，您在代孕過程中可能會遭遇到什麼困難？如果您與委託者之間原本並不相識，您又可能會面對到什麼難題？如果您已婚，您先生的感受會是如何，或是有其他值得需要注意的地方？請在思考這些問題以後，跟我們分享您的意見！

我們在劇本中向公民小組說明假設的場景，並且提供簡單的提示，讓公民小組自由發揮，角色扮演是一種有趣而輕鬆的討論，重點在於要求公民小組提出他的看法與理由，而非設定情境的逼真程度，因此主辦單位在公民小組對於抽到的角色顯得慌亂與緊張時，可以依此鼓勵他們。

討論的過程則由衛生署長開始說明此項政策，接著依序為相關的社會團體、不孕夫婦、醫界代表、一般民眾以及立法議員，然後進行交叉的討論，讓不同的意見能夠互相辯論，最後回到衛生署長，由衛生署長來宣布是否依循原定政策，或是有修正之處，請衛生署長說明理由。如此的順序安排是對應政策的公佈與制定，由衛生署長宣佈政策的變革，並由一般民眾與利益團體(醫療院所)表示意見，而立法委員在聽取作為選票基礎的一般民眾與利益團體的看法後，再對政府的政策提出意見，最終是衛生署長重新評估政策的執行。若需在角色扮演的小提示之外提供其他資料，必須考慮到公民小組是否能在短時間內閱讀與吸收完畢，

而補充資料應以避免對公民小組產生誘導為首要原則，因此，在會議中提供的資料必須獲得執行委員會的同意與授權，監督會議的公平性與公正性。

在衛生署長發表政策完畢之後，便跳脫角色扮演的遊戲，由公民小組發表對於角色扮演的看法，及對於討論議題的想法，藉此請他們再一次體會自身想法可能與其所扮演的角色有所落差，以達成我們安排角色扮演的用意。

根據過往的經驗，角色扮演往往能引起公民小組巨大的迴響，經常有欲罷不能與時間不足的情況出現，因此，主辦單位有必要事先言明發言時間必須有所限制，並以鈴聲加以提醒，我們的目的不在於限縮公民小組的發言，而是必須確保會議的公平性，而鈴聲一響也不代表要立刻打斷成員的發言，而是提醒他們要更能掌握發言的時間。

如同專家授課後的綜合討論，角色扮演也是在為之後的形成問題鋪路，因此，主持人的工作仍極為重要，一方面維持討論情況的秩序，在串場的時候也可簡單歸納之前公民小組的發言，例如：

公民小組 A：我覺得沒有辦法生育的婦女真的很可憐，所以我願意幫助他們，擔任代孕者，錢倒是其次。

公民小組 B：為什麼不能拿錢，幫人家代孕來賺錢跟一般工作付出勞力有什麼不同。

主持人：哇，我們可以看到截然不同的代孕者喔，有單純從助人的角度出發，也有強調金錢報酬的。好，接下來請張立委談談。

在維持討論秩序中，以公正而不多加個人意見的方式，簡單對於討論中浮現的問題作一提示。另外，主持人在討論過程中，應向公民小組強調說理的部分，換句話說，無論是贊成或反對，我們都希望公民小組能說出理由，例如：

公民小組 A：我贊成有條件開放代理孕母

主持人：那可否請您談談您的理由，或是哪些條件您願意支持開放代理孕母。

我們不是要逼迫公民小組表態，而是希望他們能夠更深刻的思考問題，同時澄清自己的想法。我們也可以促成不同意見之間的對話，以說理的方式讓公民小組相互交換意見。

第五節 形成問題

結束了專家授課與角色扮演之後，便進入預備會議的重點，也就是形成問題的部分，如果這個部分能夠順利進行，對於之後的正式會議幫助甚大。而所謂的「順利」形成問題，並不意味著存在某些「正確」的問題，而是能夠協助公民小組將他們的意見與疑惑轉化為可於正式會議與專家對談，以及撰寫結論報告的問題。

在形成問題的部分，我們採取分組討論的技巧，我們將公民小組分為三到四組，請他們自行推選主席與紀錄，由他們來進行自主討論。每個小組在討論結束後，必須提出該組最想討論的十個問題，當然，超過十個問題也沒關係，最後由主席向全體公民小組報告他們的討論結果。因此，經過這樣的討論，我們將得到三十個到四十個問題，接下來的工作，便是將這些問題經過全體討論之後，加以分類與整合。表 3.3 說明代理孕母公民共識會議形成問題的時程安排：

表 3.3 形成問題的時程安排

| 時間 | 議程 | 主講/主持人 |
|-------------|----------------|--------|
| 13:00-14:40 | 分組討論與小組報告 | 石志偉 |
| 14:40-14:50 | 休息 | |
| 14:50-15:30 | 綜合討論與提出正式會議的問題 | 石志偉 |

由於公民小組所提出的問題因為時間的壓力，經常顯得較無組織，而需要主持人與主辦單位加以協助。主辦單位可將各組的報告結果，分別記錄於白板之上，以利之後的比較與歸類，其中我們也應協助公民小組釐清他們所提的「問題」，是**問題**、**主張**或是**補充資料**。以代理孕母公民共識會議為例，公民小組的分組討論的部份結果如下：

A1 請大法官解釋「從己身所出」

A2 政府立特別法通過代理孕母，隨後研擬配套措施

A3 團體或個人反對代理孕母通過的理由

B1 代孕的開放，無論程度為何，均應單獨立法求其周延性

B2 代孕者、受術夫妻和醫師的權益保障

B3 健保對於「代孕者」給付？

B4 代孕者扶養能力的認定

C1 國外的經驗與法規可作為參考

C2 修改領養方法(第二管道)

C3 健保是否能夠加強對於不孕者的前端治療？

就節錄的九個由公民小組所提出的「問題」來看，我們可以發現 A1、B3 與 C3 屬於問題，A2、B1、B2 與 C2 為公民小組的主張，而 A3 與 C1 則屬於補充資料的部分。對於補充資料的部分，主辦單位可向公民小組言明會在之後的正式會議邀請相關的專家學者，或是透過書面的資料來滿足大家的需求。至於問題的部分，由於已經十分明確，可進行歸類，將屬於相同項目的問題加以區分，例如 A1 屬於法律問題，B3 與 C3 屬於健保給付的問題。至於主張的部分，我們可以藉由進一步詢問全體公民小組，將主張轉換為問題，舉例來說，雖然公民小組認為必須妥善保障委託者、代孕者與醫師的權益，但是具體的保障項目與抽象的保障原則並未浮現，因此仍是正式會議可以討論的「問題」，仍須在正式會議中加以釐清。除了「內容不明」的部分以外，若其他小組成員對於某組的主張有著不同的意見與看法時，這樣的主張也可以轉為正式會議的「問題」，換句話說，有時問題或爭議會隱藏在主張之中，而主辦單位必須在不干涉公民小組的情況下，協助公民小組加以釐清。

另外，之前的綜合討論與角色扮演也是主辦單位協助公民小組形成問題的重要參考，由於在綜合討論與角色扮演中，主辦單位或主持人可以意識到公民小組之間可能存在哪些不同看法，而在正式形成問題的階段中即可加以確認，確保公民小組所提出的問題並未忽略或是扭曲某些成員的意見，以代理孕母公民共識會議為例，當許多問題皆集中於開放代理孕母之後的配套措施時，我們可以詢問在之前討論傾向禁止代理孕母的成員的意見，是否他也同意開放，此時這位成員表示他認為開放與否仍需考量，因此，在徵得全體公民小組的同意下，代理孕母應該禁止或是開放也成為將在正式會議討論的問題。當會議顯得一面倒的時候，主辦單位更應發揮敏銳的觀察力與整理力，協助較為弱勢一方的成員表示意見，因為公民共識會議不是一言堂，而是從各種意見的激盪中尋找社會共識的所在，因此，不同意見的挖掘對於公民共識會議的成敗影響甚鉅。

綜合以上原則，代理孕母公民共識會議的公民小組所形成的問題見表 3.4：

表 3.4 代理孕母公民共識會議的正式會議討論議題

| |
|---|
| 主題一：不孕的預防、治療與健保給付 |
| 子題一：如何改善不孕的預防與治療？ |
| 子題二：人工協助生殖是否應納入健保給付？ |
| 子題三：如果開放代理孕母，代理懷孕的施術過程是否應納入健保給付？ |
| 主題二：收養制度 |
| 子題一：現行的收養制度有何問題？如何改善？ |
| 子題二：收養是否成為代理孕母的替代選擇？ |
| 主題三：合法化及相關議題 |
| 子題一：代理孕母應該開放或禁止？ |
| 子題二：如果要禁止，政府該如何進行管制？如果要開放，政府的介入程度和角色為何？ |

子題三：如果要開放代理孕母，相關的資格條件、權益保障和爭議處理機制該如何設計？

- (1) 委託者和被委託者的資格條件之認定標準、認定程序與主管機關為何？
- (2) 委託者和醫師的關係如何規範以保障委託者的權益？
- (3) 如何保障代理懷孕者的權益與尊嚴？
- (4) 從懷孕到生產過程中嬰兒如有身心障礙，其責任歸屬該如何認定？
- (5) 代孕契約如何訂定？糾紛發生時如何處理？

子題四：如果要開放代理孕母，需要哪些法律、醫療與社會的配套措施？

那些相關法制需要檢討與增修訂？

在形成問題的階段中，我們可能會遭遇到兩個困難：**問題太繁雜與沒有問題**。面對第一個難題，主辦單位須儘可能化繁為簡，化整為零，以層次較高的領域，例如以收養制度涵蓋所有關於收養的問題，但盡量不捨棄任何一個問題；針對第二個難題，主辦單位可以請公民小組依序發言，從中挖掘問題，或是在綜合討論與角色扮演的基礎上，對於某些公民小組提出問題，請公民小組表示意見。公民共識會議是一種極端開放的討論方式，會議的主動權掌握在公民小組手中，主辦單位只是扮演協助者的角色，切勿影響議題的設定與會議的精神。一般來說，公民小組所提出的問題不會完全集中於某項議題，而會做出垂直與橫向的延伸，以代理孕母公民共識會議為例，公民小組的提問向上觸及不孕症的預防與治療，向下論及開放代理孕母後的管制措施，橫向的部分則碰觸到代理孕母的替代措施。

由於在正式會議中，公民小組將就這些問題與不同立場的學者專家進行對談，因此為了方便正式會議的議程安排與專家學者邀請，我們通常將公民小組所提出的問題大致區分為三個面向，分別在正式會議的第一天全天與第二天上午進行。當然，若公民小組所提出的問題，實在無法歸為三項，那麼主辦單位在正式

會議的議程安排上，可做機動調整，主辦單位也可以在形成問題的最後，告知主辦單位因為會議進行的流暢與邀請專家的需要，會對於問題的順序做些調整，但是絕對不會更改公民小組所提的問題。

第六節 公民小組對於正式會議專家名單提出建議

在公民小組形成問題結束之後，主辦單位便可針對這些問題與公民小組對談，詢問他們心目中是否有推薦的人選，或是想邀請何種領域的專家。而這裡要澄清的是，公民小組行使的是同意權而非選擇權，公民小組是對於專家名單與領域提出建議，而非「創造」專家名單。而主辦單位在聆聽公民小組的意見後，可以加以回應與討論。當然，對於邀請或尋找皆極為困難的專家人選，例如在代理孕母公民共識會議，有成員希望能邀請實際有過代孕經驗的人士前來討論，但是對於主辦單位來說，卻是極為困難的工作，因此，主辦單位可以向公民小組表達會盡全力邀請之意，同時也說明主辦單位的困難之處。

預備會議結束後，代表公民小組對於討論議題已有基礎的認識，能接受理性溝通的討論方式，同時也提出在正式會議討論的重大議題。接下來，便進入正式會議的階段。

第四章 公民共識會議的正式會議

預備會議與正式會議中間有兩個禮拜的空檔，主辦單位在期間的工作包括：決定與邀請在正式會議中與公民小組對談的專家學者、邀請聽取結論報告的政府機關與民間團體，以及提供公民小組會議的相關資料。以下分就各個階段加以說明。

第一節 決定與邀請在正式會議中與公民小組對談的專家學者

在預備會議的尾聲，公民小組曾經就他們所提出的問題，推薦某些領域的專家，而主辦單位必須在預備會議結束後，儘快召開執行委員會議，就本次公民共識會議的議題與公民小組的意見進行討論，從而產生正式會議的專家學者名單。正式會議中與專家對談單元，目的與正式會議的專家授課有極大的不同，預備會議專家授課的目的是讓公民小組對於議題具有基本的認識，包括背景資料與環繞議題的爭議，在這個階段中，是以學者專家演講為主，公民小組發問為輔；而在正式會議中，則是以公民小組提問為主，學者專家說明為輔。因此，主辦單位必須向受邀的專家學者詳細說明其任務與此一單元的目的所在。我們希望受邀的學者專家能夠有效的回應公民小組在預備會議中所提出的問題，而前提便是主辦單位應與受邀專家達成良好的溝通，我們必須清楚的讓專家學者了解他們的工作要點，以及公民會議安排此一單元的目的，才不致讓公民會議的精神變調。

與預備會議的專家授課不同之處，還包含受邀專家學者的人數。在預備會議中，主辦單位通常會邀請一位對於議題嫺熟的專家，公正而中立的向公民小組進行概略性的說明；而在與專家對談中，主辦單位可以邀請不同立場的專家學者與公民小組對談，讓公民小組能夠充分與不同立場的人士交換意見，進而有助於之後的共識凝聚與結論報告的撰寫。以代理孕母公民共識會議為例，在代理孕母的法律議題上，我們共邀請三位立場不同的法律學者與公民小組對談，而在是否開

放代理孕母以及相關爭議的討論上，我們甚至邀請了六位立場不同的專家與代表，前來與公民小組對話。而主辦單位在安排此一單元的同時，必須注意到邀請來賓的平衡性與代表性，舉例來說，不可邀請三位正方的代表，卻只安排一位反方代表，造成會議當中討論的失衡，進而影響到公民小組的意見與對外的觀感；而我們也希望邀請的來賓具備某種程度的代表性，例如贊成開放代理孕母的來賓包括不孕症當事人、醫生與婦女團體代表，而反方則包含醫生、宗教與婦女團體代表，我們希望在這樣的討論中，呈現的是具有代表性的意見對話，而使得公民共識會議的價值與意義更為提升。

第二節 邀請聽取結論報告的政府機關與民間團體

其他相關的工作，尚包括邀請聽取公民小組報告的來賓，一般說來，邀請對象是與議題有關的政府機關、民間團體與相關的專家學者，以全民健保公民會議為例，邀請來賓包括與二代健保規劃相關的成員、醫事團體、工會團體與社會福利團體。之所以邀請相關團體前來聆聽結論報告，一方面是因為結論報告的內容對於相關單位有其參考價值，另一方面則是希望讓這些團體能多了解公民會議的運作方式與審議民主的精神，讓公民共識會議的召開能發揮最大的影響力。

第三節 提供公民小組相關的資料

爲了讓正式會議的運作能更爲順利，主辦單位可以在這個空檔提供公民小組相關的資料。首先是預備會議的逐字稿，特別是討論的部分，讓公民小組再正式會議開始之前，能重新回憶預備會議的討論內容，能更快的進入狀況。除此之外，主辦單位也可提供正式會議的相關說明資料，讓公民小組明瞭正式會議的各個單元安排以及進行方式，例如結論報告的撰寫方式，讓公民小組對於未來的工作有更深切的認識。如同可閱讀資料，這些主辦單位所準備的補充說明與會議記錄，必須在正式會議開議之前便寄送到公民小組家中，如此才能發揮作用。

完成了以上三項籌備工作，便將進入正式會議的階段，以下將說明正式會議的進行與注意事項。在正式會議中，主辦單位的主要任務為**協助公民小組進行與專家的詢答、凝聚公民小組對於議題的共識以及協助公民小組撰寫結論報告**。

第四節 與專家對談

正式會議之所以安排與專家對談的單元，目的在於讓公民小組有機會就他們在預備會議所提出的問題與專家進行詢答，讓公民小組對於他們所提出的問題，能有更進一步的理解與認識。會議的基本流程如下，專家分別就問題提出簡單的說明，再由公民小組提出問題請專家回答，同時藉由這樣的過程衍生更多的討論與思考，有助於公民小組撰寫報告。最後專家離開，由公民小組進行簡短的內部討論。在這個階段中，主辦單位可以邀請立場不同的專家向公民小組對於表示看法，為了保持會議的公正性，每位學者專家皆給予相同的時間先對問題發表看法，接著由公民小組發問，而為利於之後的凝聚共識，也可安排簡短的討論時間，進行簡單的初步共識討論。在本階段中，公民小組的發問佔時間相當的比例，而專家學者發表意見、公民小組發問的時間分配以及專家離開後的內部討論，可由主辦單位依據上述原則斟酌決定即可。如同前章所提及，主辦單位可將預備會議的議題大致分為三個面向，然後在正式會議的第一天全天與第二天上午加以討論，如表 4.1 所示

表 4.1 與專家對談建議安排

| | 正式會議第一日 | 正式會議第二日 |
|----|------------|--------------|
| 上午 | 與專家對談(議題一) | 與專家對談(議題三) |
| 下午 | 與專家對談(議題二) | 結論報告討論(凝聚共識) |

但是，由於公民共識會議是一種極為開放的討論形式，因此有可能出現公民小組所提出的問題無法整合為三個面向，此時主辦單位也無須過分介入，只要適當的調整與專家對談的時間安排即可。

除了與專家學者的事前溝通之外，主辦單位或主持人在會議進行當中必須至少注意到三個重點：**專家學者與公民小組的對等；主持人、主辦單位與公民小組的對等；公民小組之間的對等**。就第一個層面來說，在會議進行中，主持人必須避免專家學者的過分主導，而應鼓勵公民小組表達自己的意見與看法，盡力維持專家學者與公民小組之間的平等，例如，

主持人：公民共識會議就是以一般民眾作為主角，任何問題都可以提出來！

藉由強調公民共識會議的精神與原理，鼓勵公民小組提出問題或是與專家交換意見。由於專家學者的形象在台灣社會中極為崇高，可能會讓公民小組不敢發問，而公民小組中屬於少數意見的成員更是如此，因此，主持人或主辦單位應適時地拉他們一把，讓他們提出他們的想法與觀點，例如，

主持人：陳小姐您之前的看法好像與專家學者的講法有點不同喔，您要不要再談一談？

或是，

主持人：林先生您之前不是都很關注這個問題嗎，要不要談一談您的看法？

藉由鼓勵與專家學者觀點不同，或是關切相關議題的成員發言，讓會議的進行能更加完整，對於結論報告的撰寫以及會後外界與公民小組的觀感有所幫助，而這樣的作法有賴於主持人與主辦單位發揮敏銳的觀察力與清晰的整理力，主持人在主持會議與維持發言秩序之餘，也應認真的聽取公民小組的發言。

第二則是主持人、主辦單位與公民小組的對等。從公民共識會議的一開始，主辦單位就應該避免表現對於議題的偏好，一方面維持會議的公正性，避免引導公民小組的意向，另一方面也能使得會議當中呈現的意見更為多元，豐富會議的進行。而在主持會議的過程中，主持人只是會議進行的協助者，協助討論秩序的維持以及協助公民小組意見的整合，但是主持人或主辦單位不需作為討論的裁判者，無須為哪一方的意見背書或是作出誰優誰劣的評論，主持人或是主辦單位也

無須表現出自己比較懂，或是對於公民小組的意見表示肯定或不悅的表情，影響會議的運作，例如，

主持人：我跟大家一樣，都是剛接觸到這些問題，都是來跟大家做討論的！

讓主持人或主辦單位與公民小組站在平等的基礎上，避免對於公民小組產生不必要的影響，又例如，

主持人：有夥伴要回應王先生的看法嗎？盡量提出來沒關係，大家來做個討論！

主持人無須對於王先生的看法作回應，而可邀請其餘成員表示意見，或是拉與王先生意見不同的成員一把，邀請觀點或立場相左的成員發言。另外，主持人只是扮演維持秩序的角色，無須在會議中過分突顯其存在。主持人或主辦單位可以向公民小組說明每個階段的工作，但是不須在討論過程中予以「指導」或是導入自己的看法。

第三則是公民小組之間的平等。爲了避免討論過度爲某些意見或成員所壟斷，主辦單位必須維持會議發言的公正性，在每一次的討論中均以輪流發言開始，讓每位成員都有相同的機會表示意見，例如，

主持人：我們用順時鐘的方式，請每位夥伴發表各自的意見，每人大約三分鐘左右。

在每位成員皆發言完畢之後，便可進行交叉的討論，讓立場或觀點不同的成員交換意見，而「拉一把」策略在此階段仍是極爲重要的，在主持人的協助下，讓各種多元的聲音呈現出來。

在每一個議題所附屬的簡短討論，都只是公民小組之間初步的對話，因為公民小組對於議題一的看法，可能會因為與議題三專家學者的對談而改變，因此主持人要把握會議有限的時間，在此階段中引發公民小組的初步看法，但是勿流於過分的爭執，因為這只是初步的討論，並非結論報告的撰寫內容。

公民小組就他們於預備會議提出的議題與專家學者對談結束之後，便進行結論報告的討論，包括對於問題的共識凝聚與不同意見的紀錄。

第五節 凝聚共識

在授課、提出問題與專家詢答之後，主辦單位要做的便是協助公民小組針對這些問題進行討論，提出他們整體性的意見與看法。公民小組依序討論他們所提出的問題，並且在主持人的協助下，凝聚對於問題的共同意見。在此階段，主辦單位可以向公民小組再次預先告知之後將以分組或以主筆人的方式完成報告的撰寫，因此十分需要大家參與結論報告的討論，若公民小組參與的程度越高，整個會議結論的品質也會更高，而主辦單位必須有效的帶領公民小組進行討論。

主持人在本階段可針對每個議題或子題，邀請公民小組輪流發言，並且將公民小組的發言紀錄於白板(或黑板)之上，待公民小組發言完畢之後，再與公民小組共同整理發言紀錄。在此一階段，主持人與公民小組必須盡力尋找共識性的意見，在看似不同的意見中挖掘共通處，若意見相仿便可徵詢公民小組的同意加以歸類，並陳述理由，若有意見相左之處，則進行雙方的論辯，是否某一方能被說服，抑或是雙方達成折衷，若遇爭執不下的情況，主持人可以在不扭曲各項意見的前提下，提出建議。以北投溫博館公民共識會議為例，公民小組對於溫泉博物館應專業化或是多元化經營出現激烈的爭執時，主持人便指出，

主持人：其實大家的看法沒有差那麼多嘛，有成員剛提到溫泉博物館的多元經營是包含專業經營的，大家可以想想看是不是加上什麼但書或條件你就可以接受了？

結果是雖然公民小組仍未對於此一問題達成共識，但卻也釐清其中的爭議所在，其實主張專業化經營的成員認為專業化經營較易站穩腳步，因此主張先專業後多元。因此，透過這樣的討論，雖然並未形成共識，但是對於雙方爭論的原因，卻有更多的釐清，也豐富結論報告的內容。主辦單位不應期待公民小組能做出有系統的發言與意見陳述，而應提供公民小組適當的協助。主辦單位或主持人在凝聚共識的階段也必須發揮敏銳的觀察力，找出較少發言的成員，因為他們可能需要主辦單位「拉一把」，例如，

主持人：陳先生您剛剛好安靜喔，要不要談談您的看法呢？

同時也需要發揮清晰的整理力，了解各個成員之前的意見狀況，並邀請不同意見的成員交換意見，例如，

主持人：林先生您之前是贊成假牙不納入健保給付嘛，那您對贊成的意見有什麼看法？

主持人與主辦單位必須盡力讓多元意見在討論中呈現出來，並且進行討論，哪怕只是百分之一的共識都要找出來，以挖掘出那百分之一的共識基礎。

誠如本書第一章所提及的，公民共識會議雖然名為公民「共識」會議，並不代表公民小組在會議中必須就每個問題達成共識，我們知道公民共識會議處理的是具有爭議性的議題，而過分的追求共識，反而掩蓋了議題的爭議性。因此，若經充分討論後仍無法達成共識，可將各方意見與其理由紀錄下來，例如，

主持人：如果大家的意見還是不同的話，我們就把剛剛大家的討論內容正反並陳到結論報告上可以嗎？還是有人有新的意見？

面對爭執不下的情況，我們可以將不同意見與背後的理由紀錄下來，當然，這樣的作法必須以充分討論為基礎，同時提出各方的理由，而非不假思索地便將各種意見羅列，卻忽略舉辦公民共識會議的精神。同樣的，即便是不同意見，也應得到全體公民小組的認可，例如，

主持人：針對故意行為的醫療給付大家的不同意見包括這些理由，不知道有沒有遺漏的部分？

主持人或主辦單位必須確認不同意見的詳實無誤，完整地紀錄公民小組的看法。以代理孕母公民共識會議為例，若公民小組對於議題達成共識，寫法會是：經過多次討論，小組成員並不贊成將代理孕母的施術過程納入健保給付中，畢竟代理孕母合法化的爭議性已經很高，應避免討論健保給付這個話題，若想要使代理孕母合法化，卻使得健保支出增加，很可能會造成社會反彈；又代理懷孕的施術過程畢竟是其個人選擇，應由委託夫妻負擔費用。部份成員也建議可在健保制度以外，鼓勵業者開辦相關商業保險，並由政府扮演鼓勵與督導的角色。

若沒有達成共識，則必須紀錄不同意見與理由，例如：

但在代理孕母應為有償或無償行為的討論上，多數人認為，為尊重代孕者之勞動權利與保障其應得之勞務所得，代理孕母之實施應為有償制。我們也認為即使為有償制，仍應重視代孕者之身體自主權、個人隱私權，並提供其身心健康諮詢服務。然而，公民小組成員中

仍有人主張應為無償制，一方面以避免成為鼓勵代孕之誘因，另一方面則避免導致低收入戶婦女被迫進入代孕市場。

即便沒有達成共識，我們也可以將公民小組之間的最大公約數指示出來，並加以說明，例如：

儘管本次公民共識的會議重點是針對代理孕母的議題提出意見與看法，但小組成員皆認為若能在前端給予不孕者適當的協助，應可有效降低對於代理孕母的需求，故針對不孕症的預防及治療，本公民會議小組共凝具了以下幾點的共識。

在凝聚共識的過程中，我們常常面臨到要求表決的聲音，表決既迅速又能得到結論，面對繁複的討論過程，表決就是像是一顆好吃的蘋果引誘著我們。表決是一個蘋果，而且還是一顆毒蘋果，如果大家能回憶審議民主與公民共識會議的精神，就會理解到勝者全拿或是相互敵對的表決方式，將會破壞過去幾天來的努力。在公民共識會議中，我們要營造的是一個尋求社會共善的討論環境，而非粗暴與簡化的得到結論，而無益於公民小組彼此之間的溝通。因此，在公民共識會議中，非不得已不用表決，而表決只能用於了解公民小組的意見分布，對於這樣的意見分布仍須進行充分的討論。此外，在整理不同意見時，也不須使用表決，因為公民共識會議不是以票數高低為基礎，無論是多數或少數意見，都必須紀錄於結論報告中，不須特意強調多數是幾個人，而少數又是幾個人，票數不是重點，共識與多元意見的呈現才是關鍵。

第六節 結論報告的撰寫分工

經過充分的討論，指出公民小組的共識、不同意見與理由之後，接下來便是將這些要點撰寫為可資閱讀的結論報告。結論報告是以問答集的形式呈現，公民小組將他們對於每一題的意見，作一整理。結論報告的撰寫是由公民小組負責，若屬於地方性的議題，可採取分組撰寫的方式，由主辦單位提供場地與必要的協助，由各分組完成分配到的部分，北投溫博館公民共識會議就是採取這樣的方式，如此的好處是增強公民小組對於會議的投入程度；然而，在全國性的議題，如代理孕母公民共識會議中，分組撰寫是一項不可能的任務，因此我們改採主筆

人的方式，請公民小組推舉數名主筆人，分頭完成報告的撰寫。主辦單位必須提醒主筆人或是各分組，結論報告是以會議的討論結果為主，避免新的意見的提出，而正式會議的最後一天，會安排認可報告的單元，由全體公民小組來認可，檢查是否有被遺漏或是扭曲之處。

第七節 修飾結論報告

公民共識會議的結論報告是代表全體公民小組的共同意見，然而，由於某些原因，必須採取主筆人的方式來完成報告，因此，在用詞的一致與結論報告的可閱讀性上多少會受到限制，所以主辦單位會對於由不同主筆人所完成的部分進行修飾，一方面統一結論報告中的用詞，另一方面也修飾結論報告中的文字，以增加結論報告的易讀性。以溫博館公民會議為例，公民小組針對溫博的特色進行撰寫，初稿如下：

溫博要有特色：北投除了溫泉，還有全省唯一的那卡西、限時專送、打石文化...故溫博館除了溫泉相關軟硬體外，對於北投特有文化一定要多方強化才會有特色。

方法一：「那卡西」

- (1) 將曾在北投走唱多時而走紅之藝人如：江惠、江淑娜、廖峻、澎澎、金門王、李炳輝...等。
- (2) 將住在北投之藝人如：鄧麗君、脫線、余天、李亞萍、陳博正（阿西）、楊麗花、李立群、劉福助；
- (3) 將曾在北投拍台語老片等有名演員；
- (4) 將曾被台語片作為拍攝的地點、旅社。

雖然初稿當中提出許多相當明確的建議，但是在閱讀的流暢性仍有加強的空間，經過修飾的結果如下：

我們認為溫博館必須要有特色，因北投除了溫泉外，還有那卡西、限時專送、打石文化 故溫博館除了溫泉相關軟硬體外，對於北投特有文化一定要多方強化才會有特色。

我們認為有幾種方式可以採用，例如若要突顯北投的「那卡西」，則可以將曾在北投走唱多時而走紅之藝人、以及住在北投之藝人、曾在北投拍台語老片等有名演員之照片、海報、唱片、CD、歌本、服飾或戲服，以及曾被台語片作為拍攝的地點、旅社的文物如：火柴盒、毛巾（有印刷圖示）、菜單、招牌、茶具收納於目前放映台語片的房間內展示。

修飾的目的在增加結論報告的可閱讀性，是「潤飾」而非修改結論報告，因此，在修飾時不可違背公民小組的結論，而在修飾之後，也應交由主筆人或是各分組確認，再由全體公民小組於正式會議第三天認可。

因此，在正式會議的第二天到第三天中間一個禮拜的時間，主辦單位應當完成主筆人或各分組的結論初稿、修飾結論初稿，並交由負責的主筆人或分組完成確認的工作。

第八節 認可結論報告與公布結論報告

正式會議第三天的重頭戲在於全體公民小組認可結論報告，以及對外公布結論報告。

安排認可結論報告單元的目的，在於讓公民小組有機會對於結論報告表示最後的意見，審核共識或不同意見有無遭到扭曲或遺漏，同時進行最後的修改，也可增加公民小組對於結論報告的認同度。本單元的基本流程如下，由主筆人(各組代表)報告他們所撰寫的部分，並回應其他成員的問題與意見，若需要修改，則就修改的部分進行簡短討論，主辦單位可依此立刻就檔案進行修改。在此單元中，公民小組往往陷入字句上的斟酌，而耽誤會議的進行，因此主辦單位可向公民小組說明結論報告的認可應以實質內容為主，無須過分拘泥於文字。主辦單位在此扮演著協助者的角色，只需提供適當的設備與認可時的秩序維持，無須過度介入。認可結束之後，主辦單位可準備結論報告的同意書，讓每位公民小組簽署，表示他們對於結論報告與本次會議的認可。

當公民小組認可結束後，主辦單位可安排專家進場與公民小組進行討論，就事實性的錯誤表示意見，但不能強迫公民小組修改或是影響公民小組的意見。專家學者對於結論報告表示意見後，公民小組可進行內部討論，就專家學者的意見討論是否需要修改結論報告。

在本階段結束之後，我們可以安排一段較長的休息時間，讓我們有足夠的時間進行後製的工作。接著便進入公民共識會議的最後一個步驟，也就是對外公布本次公民共識會議的結論報告。主辦單位可以邀請相關的政府機關或是社會團體代表前來聆聽公民小組宣讀報告。而在宣讀之前，我們通常會針對聽取報告的來賓進行簡報，簡單說明本次公民共識會議的緣由、過程與結果，讓與會來賓對於本次公民共識會議產生清楚的輪廓。最後便由公民小組代表宣讀報告，公民共識會議便宣告圓滿結束。

就某些全國性或是牽涉到特別利益的議題來說，例如代理孕母議題，往往會引起媒體的關注，而就代理孕母公民共識會議的做法，在發表結論報告的時候，我們開放給媒體拍攝，但是並不讓媒體針對結論報告向公民小組當場提出問題，這樣的作法將讓公民小組的負擔更為沉重，因此公佈結論報告的過程並非是一般的記者會，主辦單位應充分保護公民小組，不受外界的干擾，但是在會議結束之後，公民小組可以接受媒體私下的訪問。

在會議結束之後，主辦單位可進行結構式問卷的後側以及深度訪談，藉以了解本次公民共識會議的辦理的成效。在下一章中，我們將以全民健保公民共識會議為例，說明公民共識會議的效果為何。

第五章 公民共識會議的效果----以全民健保公民會議為例

台灣大學社會學系 林國明教授

第一節 全民健保公民共識會議的實施成效

根據國外的經驗，公民會議的召開，具有訊息溝通、公眾教育與公共對話的效果。公民會議除了不同觀點在知識與理性討論的基礎上進行辯論之外，透過媒體報導，成為舉國注目的事件，促進社會大眾對問題的察覺與瞭解。公民會議的結論，雖無法律的拘束力，但公共溝通的效果是讓決策者知道民眾對於重大政策議題的立場。而全民健保公民共識會議的舉辦，因不對外公開，因此無法評估「外部效果」，我們只能評估，我們的執行過程是否符合公民會議的重要原則，以及會議的過程對參與者造成的影響。

第二節 公民小組成員對公民會議的評價

本次公民小組成員共計二十人，除一位於會議期間缺席外，其餘十九位皆全程參與，我們依據結構式問卷調查與深度訪談，來測量公民小組對公民會議的評價，據此來瞭解本次會議的執行過程，是否達成公民共識會議的一些重要原則。綜合而言，大多數公民小組成員認為，我們提供的會議資料與專家演講，具有客觀性，其內容也容易瞭解吸收。因此，就「提供客觀的、可閱讀性的資料和通俗平易的課程訓練，以讓公民們對政策議題建立基本的瞭解」這個原則來說，先驅性全民健保公民會議大致是做到了。其次，雖然在討論中，公民們因為教育程度、知識、生活經驗與表達能力的差異，而在發言多寡上有所不同，但公民小組的眾數意見表示，大多數甚至所有成員都能充分發言，討論並未被少數人所壟斷；幾近全體的成員表示，結論報告反映了所有或大多數參與者的意見。就「提供一個平等的對話基礎，讓公民們透過討論來表達意見，而形成共識性的見解」這個目標而言，我們大致上也達成了。整體而言，公民小組成員對公民共識會議高度肯定，他們重視公民會議的教育功能和作為民意表達的管道，但對於實際的政策影

響力，態度較為保留。因為這樣正面的經驗，多數成員表示，如果有機會，他們願意參加公民共識會議。以下就一些評價的面向，提出簡單的報告。

1.客觀性

- 89% (17 人) 的公民小組成員，認為主辦單位提供的相關會議資料，「還算客觀」或「非常客觀」；11% (2 人) 認為「有點偏頗」。
- 在專家授課內容方面，認為「有點偏頗」的比率較會議資料內容為高，有 22% (4 人)；認為「還算客觀」或「非常客觀」，有 78% (14 人)。

2.資料的可近性

- 在會議相關的閱讀資料的難易程度方面，61% (11 人) 的參與者表示「全部看懂」，39% (7 人) 表示「大部分已看懂」。
- 在專家演講的難易程度方面，56% 表示完全聽懂，44% (8 人) 表示大部份聽懂。

3.平等性

- 56% (10 人) 的參與者認為，「大多數或所有人都能充分發言」，但也有超過四成的民眾認為，是少數人在主導發言。
- 自認為「經常發言」和「偶而發言」的，各佔一半。
- 根據公民小組的看法，是否經常發言，與個性、教育程度、知識、經驗與表達能力的差異有關。有些人比較常發言，「大概會跟他的個性有關。因為有人天生就喜歡講話」(A-1-11-12)；個性之外，有些人「學識比較豐富啊，受的教育比較高啊」(B-1-13)；或者，「比較有實務經驗」(H-1-10)，例如，「時常看病，針對他自己所碰到的問題，他都比較踴躍發言。... (還有人) 有主辦這個健保方面，他們就比較會懂，懂問題癥結在哪裡，像我們都沒有碰到過...根本都不曉得問題在哪。」(B-1-13) 不曉得問題在哪，「我就盡量不要去講話，因為一講話...一講錯話會讓

人家去笑。」(A-1-11-12) 有些人，則很用心地收集資訊，「他可能就看著數據，然後一直闡述。」(C-1-9)

- 經常發言的人，未必能夠主導意見的形成；「他們意見比較多啦。可是我也有自己的想法。」(H-1-11) 比較少發言的，並不認為自己缺乏主見，或其意見在共識形成過程中未受尊重。
- 有 94% (17 人) 的公民小組成員認為，總結報告反應了大多數人或所有參與者的意見，只有一人認為反映少數人的意見。

4.對公民會議的整體評價

- 88%的參與者認為「還算有價值」(6 人) 或「非常有價值」(9 人)，僅有 11% (2 人) 認為不太有價值。
- 對於公民小組成員來說，公民會議的價值，在於幾方面：
 - 教育的效果：「一般的民眾，比較不可能這麼瞭解這麼深入」(F-1-19)，「平常的時候，我們周遭的生活要探討或辯論這樣的問題，根本就是微乎其微的事情嘛！」(N-1-19)，而參加公民會議，則「吸收到很多東西」(M-1-39)。
 - 讓民眾能在瞭解的基礎上討論政策：「很少有這個事情，可以把自己的想法，把自己基本的一些，得到的一些訊息啊，綜合大家一起來探討，我覺得這樣子真的是一個個人的，人生的，初步的，輝煌的一種經驗，很好啊，所以我會很重視」(N-1-19)。
 - 提供與公民權益相關的資訊：「就好像我們開這個公司，這個公司是屬於大家的，不是屬於某一個個人的，大家都有權利去瞭解整個公司的營運狀況，我們的收入從何而來？我們的支出流向何處？」(L1-18)
 - 一種民主的展現，使基層民眾的意見能夠表達，讓政府知道民眾的心聲。但對能否影響政策，感到憂心或存疑，但也有人強調「發揮作用必須是長時間的。」

- 67%（12人）表示將來一定會參加類似的活動，33%（6人）視議題考慮參加。

第三節 公民會議的效果

操作這次公民會議的經驗，使我們相信只要能夠提供適當與充分的資訊，公民有能力理性地討論複雜的政策議題。對會議過程的觀察，我們發現，參與者採取了公益取向的態度，理性地討論議題。透過對參與成員的問卷調查與深度訪談，我們也發現，透過公民會議，參與者提升了健保的知能，轉變了政策的偏好與價值，同時也更加關心公共事務。就提升公民知能，養成理性思辨、積極參與的公民品德而言，公民會議的確達到了成效。以下就一些與效果有關的面向，作簡單的報告。

1.討論的過程，使公民展現了公共利益的取向，超越私人利益

根據公民成員的自我瞭解，這種「公益取向」的理性討論態度，是由幾種因素促成的：

- 討論主題本身有共同利益的預設，且無涉容易引發衝突的政治立場。如 A（1-20）所言：「在公民會議我們所討論的問題，第一個跟大家的政治立場比較沒有關係，但跟大家的利益會有關係；因為那個健保要不要漲價...要漲價，大家都要多繳錢，那萬一那個健保虧了以後，那甚至於倒閉了之後，大家都是受害者。那在一種共同的議題裡面，大家比較會發言。（如果是統獨議題），那我即使是參加..我也盡量不要表示。相信辦那種比較敏感的問題，那一談起來大家都會吵成一團嘛！」又如 B（1-14）所言，「因為那些問題都好像，也是針對著我們大家的利益的問題，所以比較不會衝突。」
- 沒有利益團體的介入。「我們很棒的做法是，我們完全沒有外力的介入，我們沒有所謂的廠商，我們沒有任何的壓力。」（C-1-6）
- 公開性（publicity）使得參與者必須以公共利益的觀點來說服他人，闡

述自己的立場。有幾個成員在受訪時提到，某一位成員在私下或小組討論時，堅持不能調漲保費，但在全體討論的公開場合，對者攝影機和麥克風時，卻不表示反對調整保費的意見。這並非團體壓力所致，而是無法提出能夠說服他人的理由。

- 充分的資訊與基本的知識基礎，有助於公益取向的討論的形成：「你有數據，你上過這些課，你會發覺這個數據真的就是這個樣子。..但是假如我今天跟同事講，因為他們沒有基礎資料，他其實之前就跟我一樣，只管繳保費，那我怎麼去跟你談。」(C-1-20)

2.討論的過程轉化民眾的價值和政策偏好

- 客觀指標顯示參與者「社會團結」的價值增強。在參加公民會議之後，同意全民健保是有錢人、健康的人幫助貧窮者、生病的人，以及反對看病較多的人應該負擔較多的醫療費用的比率提高。
- 結構式問卷調查顯示，60%（11 人）主觀認為自己的立場在參加會議之後發生了改變。
- 深入訪談顯示，最大的改變是對健保制度更為認同，知道健保的好，以及從反對調漲保費轉而有條件地支持調漲保費。
- 政策偏好、態度與價值改變的主要原因，是因為接受更多的訊息。如 A（1-16）說到為什麼他從反對保費調漲到可以接受：「經過那些學者講了之後，我就知道健保局他現在虧損狀態之中..那之前我們認為那健保局動不動就要提高保費，不管它提高十塊二十塊來講的時候，我們還是覺得那個心理很不舒服；那現在因為了解健保在虧損之中，我們也不希望健保到時候..到時候健保一垮，垮了以後，到時候我們去保私人什麼新光、國泰的保險，那到時候我們所負擔的還不是更重？！」

3.參加會議提升了公民的健保知能

- 客觀指標顯示公民的健保知能提升了
- 從主觀的自我評價而言，公民在參與之前對全民健保議題完全不瞭解

(22%，4人)

或只瞭解一部份(72%，13人)，參加之後，90%的公民認為自己對全民健保議題已經大部分都瞭解了。

4.參加會議提升了公民參與、關心和討論公共事務意願

- 83% (15人)表示關心公共事務的興趣大幅提昇，17% (4人)表示只提升一些。
- 深入訪談顯示，86% (16人)的公民表示參加會議之後會主動關心全民健保的訊息並與他人討論。

第四節 結論

這次公民會議，雖然在程序上有未盡完善之處，但整個操作經驗，擴大了我們對民主的想像，也增強了我們對公民參與的信心。我們相信，只要提供適當的參與管道，對公民進行知能的賦權 (empowerment of civic literacy)，公民絕不是「盲目的、非理性的、沒有能力可以討論複雜的政策議題」。我們的研究發現，與這種菁英主義的偏見相反。公民們在適當的條件下，是有能力從公共利益的觀點，對政策議題進行理性的思辯與討論。從公民會議的操作經驗，我們看到了提升公民參與能力，養成理性思辯、積極參與的公民品德的可能。這次的經驗給我們的啓示是，如何讓促發這種可能性的「適當條件」更加普及，而擴大公民參與的深度與廣度。在擴大公民參與的深度方面，如何讓公民共識會議的結論，與政策決定產生連結，這是制度設計與民主實踐的重要工作。這工作，任務艱鉅，但如一位公民小組的成員所說的，全民健保公民共識會議的經驗「**只是個開始，未來的路還很長，還要繼續走！**」

第六章 操作指引

如果你想舉辦公民共識會議，那麼你該注意的有…

壹、籌備階段

成立規劃小組

主要任務：以客觀、公正和獨立的立場參與會議工作，確保公民會議之過程，促成不同觀點之間進行公開、平衡、有建設性之對話與辯論，監督整個會議過程之進行，並確保過程的獨立與會議的公信力。

工作要點：

1.依「多元、平衡、客觀」之原則，選擇規劃小組的成員。

不確定因素：

1.公正人士難尋。

2.規劃委員之間的開會時間難尋。

時間：至少在預備會議召開前一個月成立。

議題的選定

工作要點：公民會議討論的議題必須是受到社會大眾的重大關切，需要政府制定政策回應，又具有爭議性的議題，討論的議題範圍勢必不可過大或過小。

時間：至少在預備會議召開前一個月完成。

地點的擇定與時程的安排

時間：至少在預備會議召開前一個月完成。

公民小組的招募

工作要點：

1.依議題性質與目的擇定參與對象。

2.決定招募方式。

3.準備相關說明文件與報名表，請報名者留下基本資料並簡述其報名參加的理由。

時間：預備會議召開前一個月。

公民小組的挑選與初步聯絡

工作要點：

1.執行委員會從志願參與的名單中，隨機挑選適當人數(12-20 人)組成參與會議的公民小組。這樣的公民小組，當然不可能構成全國人口的代表性樣本，但規劃小組在挑選小組成員時，在年齡、性別、教育程度、職業和居住地等人口特徵的構成上應盡量呈現異質多元性。

2.確定中選的公民小組成員能全程參與會議。

3.可準備委婉的拒絕信通知未中選者。

時間：預備會議召開前二週。

可閱讀資料的撰寫

工作要點：

1.提供可閱讀資料的作用是讓原先不了解全民健保的民眾，對於全民健保能有初步的認識，並在此基礎上，針對健保議題進行理性的辯論與意見交換，因此，太過高深或過分學術性的文字，皆不適合作為可閱讀資料的一部份，可閱讀資料的篇幅也不宜太長，避免降低公民小組閱讀的興趣。

2.在準備可閱讀資料的同時，我們也必須考慮公民小組是否有足夠的時間閱讀，以本次會議為例，可閱讀資料的寄發距第一次預備會議召開，有一個禮拜的時間，讓公民小組有充分的時間閱讀。

3.可閱讀資料的內容必須中立客觀，同時需經過規劃小組的認可。

時間：至少在預備會議召開前十天完成。

前測

工作要點：了解舉辦公民共識會議是否提昇民眾對於健保的了解程度，以及讓民眾成為積極的公民，更主動的關心與參與公共事務，同時能夠在一定的知識基礎上，跳脫個人立場，進行理性的討論。因此，為了評估本次會議是否有達到我們預期的效果，至少必須做兩次的調查，測量公民小組前後的改變。

不確定因素：

- 1.公民小組可能會揣測我們的目的與意圖，而回答他們認為我們所欲的答案。
- 2.應在完全未受公民共識會議影響下完成。

時間：至少在預備會議召開前一週完成。

預備會議授課專家學者的選擇

工作要點：

- 1.授課學者須熟悉相關領域的議題、立場超然客觀，同時能引發一般民眾學習的興趣。
- 2.指派工作人員與授課專家學者聯絡。
- 3.專家所提供之上課材料，應先經規劃小組通過，確保資料的客觀、平衡與中立。

時間：預備會議召開前二週。

預備會議主持人的挑選

工作要點：

- 1.擔任預備會議主持人的適當人選，必須熟悉會議主題，具親和力，能夠領導討論、協助形成結論，但不具強勢立場，主要的任務是維持團體討論、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。
- 2.若時間允許，主持人與規劃小組最好能保持密切的聯繫。
- 3.主持人人選須經規劃小組通過。

時間：預備會議召開前二週。

貳、公民會議的預備會議

專家學者授課

工作要點：

- 1.可以逐字稿形式全程紀錄預備會議與正式會議的進行過程。
- 2.準備適合一般民眾延伸閱讀書目，供公民小組參考。

注意事項：

- 1.若課程安排過於緊密、休息時間過短以及授課內容不夠簡明易懂，將影響公民小組的吸收與學習興趣。
- 2.公民小組在上課或進行討論時，應盡量避免外界的干擾。

時間：預備會議第一天全天。

綜合討論

工作要點：

- 1.公民小組自由對於今日課程表達意見。
- 2.觀察、紀錄與歸納公民小組的發言。

時間：預備會議第一天尾聲。

角色扮演

工作要點：

- 1.讓民眾擺脫本位主義、暖身與腦力激盪。
- 2.可以提供中立客觀相關資料，但是仍應以避免對公民小組產生誘導為首要原則。
- 3.在會議中提供的資料必須獲得規劃小組的同意與授權。
- 4.可由工作人員於會場白板紀錄公民小組的討論大要，供公民小組參考。

注意事項：

- 1.提醒公民小組這只是一個單元，不需對於結論或對於其餘小組成員帶有敵意。

時間：預備會議第二天上午。

形成問題

工作要點：

- 1.先以分組討論提出問題，再透過全體討論加以整合。
- 2.確保所有的問題無遺漏。

公民小組建議正式會議專家學者

工作要點：請公民小組認可我們建議的專家學者名單，並由規劃小組向回答公民小組提出的問題。

注意事項：

- 1.公民小組是建議專家名單與領域，而非決定專家。

時間：預備會議第二天尾聲。

寄發會議逐字稿與相關資料

時間：預備會議與正式會議之間。

與正式會議邀請的學者專家聯絡

工作要點：

- 1.向學者專家清楚說明他們在正式會議所扮演的角色。
- 2.提供應邀的專家學者公民小組所提出的問題列表。

時間：預備會議與正式會議之間。

邀請聽取結論報告的相關人士

時間：預備會議與正式會議之間。

叁、正式會議

與專家對談

工作要點：

- 1.邀請學者專家回應公民小組在預備會議中所提出的問題。
- 2.公民小組提問為主，學者專家說明為輔。
- 3.邀請不同立場的專家學者與公民小組對談。
- 4.注意到邀請來賓的平衡性與代表性。

時間：正式會議第一天全天與第二天上午。

凝聚共識與結論報告討論

工作要點：

- 1.公民小組針對所提問題進行討論，提出他們整體性的意見與看法。
- 2 紀錄共識與不同意見及其理由。
- 3.請公民小組針對問題依序發言，匯集共識與釐清不同意見。

注意事項：

- 1.引導公民小組進行充分而周延的討論。
- 2.盡量不使用表決。
- 3.拉公民小組一把，確保每位公民小組皆有表達意見的機會。
- 4.可由工作人員於會場白板紀錄公民小組的討論大綱，供公民小組參考。

時間：正式會議第二天下午。

結論報告的分工

工作要點：

- 1.請公民小組自行推舉結論報告的主筆人。
- 2.明確告知主筆人結論報告的性質與形式。

時間：正式會議第二天下午。

撰寫與修飾報告

工作要點：

- 1.請主筆人分題撰寫報告。
- 2.提醒主筆人應以整理會議的討論結果為主。
- 3.主辦單位修飾報告後應與負責之主筆人溝通。

注意事項：

- 1.主辦單位是「修飾」而非「修改」報告內容，不應添加其他意見。

時間：正式會議第二天與第三天之間。

公民小組認可結論報告

工作要點：

- 1.請主筆人約略說明撰寫的內容，並給予公民小組充分的時間閱讀結論報告。
- 2.主筆人可就其餘公民小組的意見作回答與修改。

注意事項：

- 1.確認公民小組的意見未遭遺漏與扭曲。
- 2.無須過分拘泥於文字。

時間：正式會議第三天上午。

專家學者對結論報告發表意見

工作要點：

- 1.專家只能指出事實性錯誤，而不能更動報告的內容。
- 2.專家學者表示意見後可安排公民小組的討論時間，如何回應專家的意見。

時間：正式會議第三天上午。

發表結論報告

工作要點：

- 1.請公民小組自行推薦報告人。
- 2.務使前來聽取報告的來賓了解公民會議的性質，以及會議的進行狀況(例如事先

向他們簡報)。

時間：正式會議第三天下午。

會後訪談與問卷後測

工作要點：

1.了解公民小組參加公民會議前後，在知識、態度與公共參與的變化。

注意事項：

2.公民小組可能會揣測我們的目的與意圖，而回答他們認為我們所欲的答案。

時間：會議結束後一到兩個禮拜為佳。

表 6.1 「代理孕母全民健保公民會議」進度圖，作為參考，表 6.2 則是可資參考的網站。

表 6.1 「代理孕母全民健保公民會議」進度表

| 工作項目 | 月次 | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 第 1 月 | 第 2 月 | 第 3 月 | 第 4 月 | 第 5 月 | 第 6 月 |
| 蒐集相關資料 | ■ | | | | | |
| 籌組執行委員會(Steering Committee) | ■ | | | | | |
| 宣傳共識會議，招募公民小組成員 | | ■ | | | | |
| 抽選 20 位公民小組，進行會前訪問 | | | ■ | | | |
| 撰寫可閱讀資料，寄發給公民小組 | | ■ | ■ | | | |
| 「代理孕母公民共識會議」預備會議 | | | ■ | | | |
| 針對 20 位公民小組進行深度訪談，並再次發給相關資料、邀請正式會議出席專家 | | | | ■ | | |

| | | | | | | |
|------------------|--|--|--|--|--|--|
| 「代理孕母公民共識會議」正式會議 | | | | | | |
| 公民小組主筆人撰寫結案報告 | | | | | | |
| 公民小組修改並發表結案報告 | | | | | | |
| 針對公民小組進行結構與深度訪談 | | | | | | |

表 6.2 可供參考的網站

| 網 站 | 網 址 | 說 明 |
|----------------------------|---|--|
| TSD 科技社會與民主網站 | http://tsd.social.ntu.edu.tw/ | 台灣最完整的審議民主與公民共識會議資料庫，由台灣大學社會學系 TSD 團隊維護。 |
| The Loka Institute | http://www.loka.org/ | 提供草根性團體與個人討論與參與科技議題的機會與管道。 |
| AmericaSpeaks | http://www.americaspeaks.org/ | 全美開講是美國一個推動公民參與的非營利性組織，因為通訊科技的進步，他們能夠讓民眾進行有內涵的討論，並建立以夥伴關係為基礎的領導關係。 |
| Jefferson Center | http://www.jefferson-center.org/ | 傑佛遜中心二十五年以來召開過許多次的公民陪審團。這個網站也介紹其他的公民參與創新模式。 |
| Democracy 2000 | http://www.democracy2000.org/ | 民主兩千是一個非營利性組織，以促進更多知情民眾的參與，更完善的公共政策以及更具回應性的政府為其目標。 |
| Danish Board of Technology | http://www.tekno.dk/ | 丹麥科技委員會的宗旨是傳播與科技有關的知識，包括科技的發展，以及科技可能為民眾、社會與環境帶來的風險與影響，同時促進對於科技的討論，科技發展可能造成的影響進行評估。 |

公民共識會議在台灣的舉辦，也意味著台灣的民主將進入另一個階段，民眾經過適當的安排，他們便能對問題與現狀有初步的認識，並且進行理性的討論；

經過公民會議這樣的公民參與模式，也讓民眾轉為「積極」的公民，更主動的關心與參與公共事務；公民會議也提供民眾一個了解問題與參與政策討論的管道，而非只能被動的透過投票與一般的民意調查表達自己的看法。我們希望這樣的公民參與是制度性的，是持續不斷的，故撰寫此一辦理公民共識會議所應注意的原則與規劃。

但是，我們對於公民會議的安排並非不能更動的，本操作手冊是對未來公民會議召開的「建議」而非「準則」，只要了解公民會議的性質與原則，便可因應不同議題與情境，適當的修改與創造新的操作方式，以達青出於藍更勝於藍之效，並將會議經驗製作為操作手冊，讓有興趣的人士參考。因此，主辦單位在辦理公民共識會議的同時，也應對於公民共識會議操作過程與單元設計，乃至於背後的審議民主的原理與理論充分的理解。當舉辦公民共識會議的次數越多，累積更多不同的操作經驗，紀錄更多不同操作的嘗試，變成一個龐大的資料庫時，我們就將有更多的資訊可以加以利用。公民共識會議的目的不是為特定機構背書，也不是將特定想法強加於民眾之上，而是提供民眾基本的知識，讓他們在此知識基礎上自由討論，並藉著操作手冊與最終結論報告的發行，發揮公民會議的效果。只有透過眾人的努力，社會才會不停的向前走，我們希望透過公民共識會議，民眾能從「消極」的公民變為「積極」的公民，落實民主深化的目標。

附錄 代理孕母公民共識會議辦理心得

台灣大學社會學系助理 葉欣怡

作為「代理孕母公民共識會議」工作團隊的一員，讓我能夠有機會在過程間進行貼近的觀察。公民共識會議作為審議式民主(Deliberative Democracy)參與的一個管道，對於台灣而言的確是嶄新的體驗。審議式民主所強調的精神是希望能夠讓所有受到決策影響的人，都能有機會對於議題獲得基礎的認識，然後在公平與理性的氛圍下進行知情的(informed)討論，補充代議式民主的不足。而台大社會系的 TSD 科技、社會與民主團隊這三年來也不斷嘗試著將這樣的理念厚植於台灣社會(參考網站：<http://tsd.social.ntu.edu.tw/>)。

首先我想先試著論述公民共識會議所遭遇的幾項質疑，並稍作回應，再回過頭來談論此次首度以全國民眾為對象舉辦的代理孕母公民共識會議。由於公民共識會議通常由十二到二十位公民組合為公民小組，儘管不期待能夠代表全體民眾，但主辦單位希望能夠讓公民小組的異質性盡量提升，以對於討論議題呈現最多元的觀點，這樣的成員數字常常必須面對「人數過少」的批評，但如果深入操作過程來看，二十位成員幾乎可以說是精緻討論所能忍受的最大飽和點。此外，也有論者認為公民會議是以不具專業知識的公民為主體，對於爭議性較高、較為複雜的議題是否能夠掌握仍值得商榷。然而，公民共識會議事實上同時還期望能夠打破專家與常民(lay people)之間的藩籬，主辦單位在執行委員會的監督下，挑選適任的專家學者提供與議題相關的各種觀點，並與成員進行平等理知的對話，我們期待的是擺脫專家宰制的陰影，讓受到政策影響的民眾，也能夠在決策過程中提供自身的觀點，值得一提的是，我們並不是假設在歷經五日的會議後，公民小組便能夠成為「專家」，而是希望他們能夠從自身的生活經驗出發，並於會議過程中聆聽各種立場專家學者所提供的資訊，在與其他背景經歷殊異的公民小組進行理性地對話後，對於議題提出全體成員的見解，我們期待共識的達成，但也

鼓勵不同意見能夠在會議期間進行透徹的對話，最終，公民小組必須完成一份全體的結論報告，透過這份報告來呈現他們對於議題的建議與看法。批評者認為，以「共識」、「理性」為導向的公民共識會議可能會壓抑異議，要求成員必得以高道德標準來相互對話，我們則認為強調以「說理」的方式來呈現自身觀點，能夠擺脫目前對立式民主的困境，尋求正反對立邏輯之外更為實質的出路。公民成員仍能夠以生活經驗為起點，但我們鼓勵他們試著在考量議題時，能夠跳脫單一觀點，嘗試著從不同角色思索，甚至由社會整體的層次來考量決策可能造成的後果，也就是將社會「共善」作為提出共識意見時的目標。儘管如此，在整個會議進行的過程中，我們亦不斷提醒公民小組，若有不同的聲音都應儘可能地提出，讓正反意見能夠在會議中獲得充分對話並歷經相互說服的過程，倘使仍無法取得一致的共識，則將正反立場所持理由完整地表述於結論報告中，換言之，「共識」是我們期待的目標，但卻不是強制的終點，當然也不是公民小組們必須背負的十字架。

經過上述的說明可以得知，公民共識會議是我們所提供的討論平台，更可以說是試著貼近哈柏瑪斯（Jurgen Habermas）所謂「理想言說情境」的實踐作為。

「代理孕母公民共識會議」就是希望透過這種審議式民主的參與模式，來討論長久以來因為牽涉到醫療、科技、倫理、社會等複雜議題，而陷於激烈論辯的代理懷孕爭議，過去數年來，相關單位也曾經多次邀集學者專家透過公聽會等方式尋求建議，但最終不過是正反意見專家各自表述觀點、互不相讓的競技場，甚至也有人指出這樣的討論缺乏讓不孕者發聲的機會，我們則認為這同時還欠缺讓受到決策影響的一般民眾了解與參與討論的管道。按照公民共識會議的操作程序，我們首先成立扮演決策與監督機制的執行委員會，並進行公開的招募，讓對於這個議題有興趣的民眾均能報名參與，再由報名者中按照性別、年齡與居住地區幾個重要的特質進行分類與抽選，共挑選二十名民眾參與。同時我們還提供參與公民可閱讀資料(readable materials)，方便他們獲得與此議題相關的基礎知識，在為期兩天的預備會議中，我們主要安排了授課與討論的階段，讓公民小組能夠對代理

孕母議題取得一定的知識，接著則讓成員們透過討論，自行設定正式會議所要談論的重要議題，且小組成員也可針對他們期望釐清與進一步理解的議題，來要求主辦單位邀請某些領域的專家來擔任正式會議的與談人。在正式會議的階段，公民小組則是積極地與代表正反意見的專家學者相互對話，並在討論的階段，試著形成全體成員對於議題的看法與共識，最後則是在正式會議的最後一日，完成一份全體成員認可的結論報告，並向外界公佈。

儘管此次會議中，公民小組對於許多議題未能達成共識，但也在幾項議題中有了一致的看法，若要說共識如何可能？我認為成員在取得一定的知識基礎後，便能夠排除許多不必要的誤解，增加相互對話的可行性；而充分分享自身觀點但卻不侷限於單一立場的討論氛圍，則是讓成員都體會到以社會整體利益為著眼點的複雜與矛盾（例：如何不犧牲不孕者的人權？卻又兼顧其他可能受此決策影響者的權益不受損害？），並朝著提出符合社會共善的建議邁進。在會議期間，我們也可以觀察到成員立場的轉變，例如儘管有些成員一開始對於開放代理懷孕抱持保留的態度，但在聽取其他成員的意見後，卻發現若不對代理懷孕進行積極的法律規範，則可能造成代孕行為的地下化，反而無法保障代孕者與嬰幼兒的權益，甚至更容易對於社會倫常造成損害，因此轉而贊成有條件開放與政府積極管制；而一開始對於代理懷孕抱持開放態度的成員，則因為聽取其他成員的意見後，體會到開放可能對於女性身體造成的物化與商品化，以及代孕期間與之後可能產生的醫療糾紛與情感矛盾等種種倫理爭議，而傾向必須採取有條件開放並要求政府進行積極的管制。於是，原本看似對立的兩方意見逐漸在會議進行期間相互靠攏並達成共識。

更重要的是，成員們除了對於代理懷孕提出建議外，他們也考量到對於不孕者的前端照護與健康概念的宣導，同時也將台灣收養制度的議題納入正式會議的討論重點，他們希望能夠加強對於不孕症的預防與治療來以低代理懷孕的使用率，但他們也指出收養雖然可能解決某些不孕夫妻擁有子女的渴望，但卻不應該強制要求不孕者必須進行收養，甚至也認為不應將「不優先收養」視為不孕者的

原罪。我們認為此次代理孕母公民共識會議的公民小組完成了一份極為完備的結論報告，而親自到現場聽取公民小組結論報告的行政院衛生署長陳建仁更讚許這是一份「知識性」、「合理性」與「可行性」兼具的結論報告。

儘管公民共識會議的結論並不具備對於政策的強制約束力，但卻必然是政府制定政策時的重要參考文件，而我們主辦單位提供給公民小組閱讀的相關資料以及公民小組所努力完成的結論報告，則能夠成為未來所有民眾理解代理孕母議題的關鍵資料，達成更廣泛後續的擴散效應。儘管公民共識會議在台灣只在起步階段，我們深信這樣的審議參與機制有其必要性，同時也肩負深化台灣民主的重要任務。



審議式民主公民會議-----操作手冊

出版發行/ 行政院青年輔導委員會

編 審/ 陳東升

地 址/ 臺北市徐州路五號十三樓

電 話/ 02-2356-6247

傳 真/ 02-2356-6254

網 址/ <http://www.nyc.gov.tw>

出版日期/ 2005 年 3 月

GPN:1009400542

青年公共參與學苑已於 3 月 29 日成立，相關資訊請洽

青年資訊網/ <http://www.youthhub.net.tw>