

審議造就積極公民？ 公民審議、社會資本與政治參與*

林國明**

國立臺灣大學社會學系副教授

本文針對臺灣六場全國性公共審議的參與者，在數年後，進行追蹤調查，發現這群公民的政治參與程度長期而言並未提昇。另外，我也檢視，什麼因素，使得參與審議的公民，在審議過後，政治參與的涉入程度有所不同？我分析政治參與程度和前後變化幅度是否受到審議經驗的評價和社會資本變項的影響。研究結果顯現，審議經驗的評價沒有顯著效果，參加公益性社團可以顯著提高參與者的政治參與程度。結論指出，如果公民在日常生活和社會交往中，缺乏經常性的參與機會，一次性的審議經驗，長期而言並無法顯著提昇參與者整體的政治參與程度。

關鍵字：審議民主、公民會議、社會資本、政治參與、公民社會

* 本文的完成，首先在感謝洪晨碩在統計分析方面所提供的協助與意見；汪宏倫、蘇國賢在本文修改過程中，給予非常寶貴的建議，讓我銘感五內。本文所使用的資料，部分來自我擔任計畫主持人的六場公民會議，感謝這六場公民會議的參與者，尤其是參與審議的公民們；部分公民後來接受訪談，參加焦點座談。本文部分的研究成果來自科技部補助的專題研究計畫「審議民主與平等參與」（計畫編號 NSC 99-2410-H-002-176-），感謝邱彥瑜、徐靖旻、陳含葦和劉若凡協助訪談公民，盧孟宗、林佳萱協助辦理公民座談焦點座談。兩位審查人提供的意見，也一併致謝。

** E-mail: kuoming@ntu.edu.tw

收稿日期：104 年 5 月 5 日；接受刊登日期：104 年 12 月 11 日

壹、研究問題

2014年3月，臺灣爆發了太陽花運動。國民黨政府在簽訂兩岸服務貿易協定的過程排除民主參與，又意欲以國會多數強行通過協定，引發公眾不滿，導致學生與公民佔領立法院長達24天。太陽花運動是公民抗議代議民主體制運作失靈的具體表徵。就在太陽花運動爆發前兩週，聲譽卓著的國際媒體「經濟學人」(The Economist)，刊載了長篇的封面文章〈民主體制出了什麼問題？〉文章說，民主曾是二十世紀最成功的政治理念，但今天，全球範圍的民主體制，都遇到了麻煩，進入了停滯、挫敗和倒退的艱困時代。文中引用自由之家(Freedom House)的報告指出，至2013年止，全球的政治權利和公民自由，連續八年出現倒退的狀況。因為這些趨勢，人們之前對民主發展所抱持的樂觀信念，似乎也煙消火滅了(The Economist, 2014)。

在這「全球民主的艱困時代」，人們對自由民主體制的表現，普遍感到挫折、失望與不滿(Pharr and Putnam, 2000; Norris, 2011)。公眾的不滿，可能在非常時刻，引發類似太陽花運動這種大規模的公眾抗議，但更可能的一般趨勢，是使得公民們對政治更加疏離，對公共事務更加冷漠(Torcal and Montero eds., 2006)。雖然有些理論家，如韋伯和熊彼得，認為公民的政治冷漠是常態，對民主體制的運作也不見得是壞事，公民的政治參與角色，只侷限在選舉就好(參考Held, 2006)；但根據古典共和主義和當代某些民主理論的說法，民主體制的運作，需要積極參與的公民德性(Mansbridge, 1999)。當代民主理論大師Robert Dahl(2000)指出，民主，意味著公民政治地位的平等；所有公民的偏好，在政府的決策中，必須受到平等的考量。要實現這樣的原則，公民們必須要有適當的機會，來提出有待決議的問題，來向其他公民同胞表達他們對政策議題的偏好，來說明他們為何支持某項政治方案的理由。因此，公民的政治參與行為，不能只限於投票；公民應該積極接觸政治訊息，主動關心公共事務，與他人討論，並透過請願、集會、遊行和其他直接行動的方式，來表達意見，才能落實政治平等的原則。但研究公民政治參與的學者指出，當前的民主體制，投票率和其他形式的政治參與，整體來

說，都呈現下滑的趨勢（Dalton, 2004; Offe, 2011）。由於政府無法回應公民的期待，使得公民對政治過程感到無力，對政治人物缺乏信任，也不覺得自己能對政府的作為有何影響，因而不願積極參與公共事務。缺乏公民的積極參與，民主體制無法健全運作，代議制度持續失靈，因此形成惡性循環。

如何打破惡性循環，提升公民的政治參與？學者開了不少處方，其中有兩道處方與本文特別相關。一是源自托克威爾的傳統（Tocqueville, 1988），經 Robert Putnam（1993; 1995; 2000）的倡導而廣受討論的「社會資本論」，認為廣泛參與結社活動，能夠鍛鍊公民的政治技能，養成合作、互惠和信任的習性，促使公民積極參與公共事務。有積極活躍的公民社群，民主政體的政府表現也比較好。根據這道處方，矯治自由民主體制的弊病，在「壯大公民社會」。

另一項改良實驗，是審議民主。審議民主試圖讓公民們能夠對公共議題進行知情的討論，形成深思熟慮的集體意見，來影響決策。倡議者認為廣納公民參與對話、尋求協議的社會過程，使各種衝突的利益和觀點，包括邊緣的意見，能夠得到公平、周延的考量，政府的政策才能妥善回應複雜、多元的民意，落實政治平等的民主原則（Bohman, 1996）。倡議者因此認為審議民主可以矯正現行民主體制的弊病，提高決策的品質和正當性（林國明、陳東升，2003）。除了體系層次的效果之外，倡議者也認為審議民主可以在個體層次上養成民主體制的健全運作所需要的公民德性。許多研究指出，審議的過程，使參與者更加了解政策議題，關注公共利益，容忍不同意見，以及提高參與公共事務的意願（林國明、陳東升，2003；Fishkin, 2009; Mutz, 2008）。

泰半是源自人們對現行代議民主體制運作的不滿，從二十世紀末以來，各種審議民主模式的公民參與，在全球各地如雨後春筍般的出現；臺灣也在2002年以後，引進許多審議民主模式的公民參與（林國明，2009）。審議民主是否能夠整合到代議民主的政治過程，而在體系層次上提高決策的品質和正當性？這不是本文的關切所在。本文所關切的是審議民主的個體效果。如果健全的民主體制運作，需要積極參與公共事務的公民德性，那麼，審議的過程，是否真能養成這樣的公民德性？雖然一些經驗研究提出肯定的答案（林國明、陳東升，2003；Gastil, 2000; Fishkin, 1995; Guston, 1999），但是這

些研究，存在方法上和理論上的缺失。方法上，他們測量的都是主觀的評價，詢問參與者在審議過後，參與公共事務的興趣是否提升，但未使用客觀指標去測量政治涉入的實際狀態。其次，他們大都是測量短期的效應。一般是在會議舉辦後立即對參與者進行訪問，並與參加會議之前的態度做比較。這樣的測量，可能存在社會期許（social desirability）的偏誤，亦即，受訪者設想研究者的期待而傾向於報導自己參加公共事務的意願在會後「大幅提昇」。即使沒有這樣的信度問題，我們也不知道短期的轉變是否有持續效果。理論上，這些研究是基於「心理效應」的假定，認為審議的過程，會轉化參與者的認知能力和道德視界，而提升公民參與其他公共事務的意願。他們進一步假定，微觀層次的效應一旦產生，就會持續作用，激勵參與行為。但我懷疑，如果公民審議的參與者，在他們的日常生活和社會交往中，缺乏經常性的參與機會，那麼，一次性的審議經驗所產生的效應，是否有那麼大的魔力，能夠持續激勵公民們關心、參與公共事務？

如果好的民主需要好公民，那麼，審議是否能夠造就積極參與的好公民？爲了回答這個核心問題，本文將對臺灣政府主辦六場公民會議的參與者，進行跨時研究。¹ 我在公民會議結束數年後，對參與者進行訪問，並與參加會議前的調查做比較；我建構政治參與指標，來分析這些公民在參與公民會議數年之後，持續參與公共事務的意願和行為，是否有所提升？另外，這群參與者的政治參與程度，有高有低；在參與公民審議之後，有人的政治涉入程度提高了，有人維持不變或是下降了。爲什麼政治參與程度和增減情況會有差異？是審議經驗的反思與刺激，還是特定形式的社會交往形式，使得參與審議的公民，在審議過後，政治涉入程度的高低和增減情形有所不同？這些是本文所要探討的問題。

1 有關公民會議的運作特性、效果，以及在臺灣的發展趨勢，請參考林國明、陳東升（2003），林國明（2009），黃東益（2008），黃東益等（2007）。

貳、文獻回顧與理論

一、審議經驗、政治參與與公民積極主義

「參與造就好公民」在西方政治思潮中是個淵遠流長的說法（參考 Mansbridge, 1999）。不過，參與公共審議，和寫電子郵件灌爆立委信箱、連署公投提案、路過警察局、佔領公家機關等這些政治行動的參與形式，有些不同。審議，是公民之間相互講理的溝通。不管是支持或反對某項主張，都要提出別人可以接受的說法，來陳述理由，並聆聽別人的意見，回應他人的批評，反省自己的偏好，針對參與者共同關心的問題，尋找能被大家接受的解決方案。² 許多學者，都認為這種平等、互惠、反思、開放的溝通行動，能夠提升參與者的知能和道德品質，例如：更加了解公共議題，清楚自己和他人的利益，以同理心體會他人的處境，包容不同的觀點，養成重視公益的態度，發展自主判斷的能力和信心，提升政治的效能感，因而比較願意參與民主的政治過程。³

以上所指出的這些轉化效果中，本文關心的是審議經驗是否塑造積極參與公共事務的公民德性。這主題，座落於審議民主和政治參與交疊的理論脈絡。有關政治參與的研究，累積汗牛充棟的文獻，探討什麼因素解釋政治參與程度的差異。不過，文獻對政治參與的界定不一。比較寬廣的定義，包括主觀的心理涉入，如對政治的興趣與關注（Van Deth, 2010）；狹隘的定義，只侷限在影響政府政策的行動，例如，Sidney Verba 等人將政治參與界定為：「具有影響政府行動的意圖或效果的活動」，這類型的活動可能是直接地影響公共政策的制定與執行，或者是間接地，透過影響選舉來影響政策（Verba et al., 1995: 38）。Verba 等人的定義，將「與親戚朋友討論政治」排除在政治參與的範圍，因為這類行為不是以官員或政治人物為行動對象。

把政治參與限定在「影響政府政策的活動」，這定義在政治參與研究文

2 有關審議的特性，參考 Elster ed., 1998; Bohman, 1996; Guttman and Thompson, 2004。

3 關於公共審議的效果，在國內文獻方面，參見林國明、陳東升（2003）；黃東益等（2007）；在國外文獻方面，請參閱 Carpini et al.（2004）詳盡的文獻回顧。

獻中，廣被接受 (Teorell, 2006: 789)。不過，正如 Jan Teorell (2006) 所指出的，政治參與的定義依附於特定的民主理論。他認為，Verba 等人的定義，是「回應模型」(responsive model) 的民主理論，強調的是，公民透過各種行動來表達偏好，使得政府能夠知道公民的偏好和需求而予以回應，但不去考慮公民們透過何種參與方式去形成偏好。這與「審議民主模式」所想像的政治參與很不一樣。Teorell (2006) 說，審議民主理論是以「政治討論」為核心來界定政治參與，它重視的是，做成集體決策之前，公共意見的形成過程；公民的偏好，是在與他人的言說互動中，獲得更充分的資訊，得到批判性的反思，而生成、轉化。影響政策的政治活動固然重要，但是，「除非人們知情，否則政治活動是沒有意義的」(Lake and Huckfeldt, 1998: 569)。正如 Dahl (1989) 所言，若要落實政治平等的民主原則，公民必須取得充分的資訊，對自己的偏好與一般性的利益，有清晰的了解。而要獲得充分的資訊，公民必須時時關注公共議題，主動接觸政治訊息，並與他人討論。

本文採取審議民主模式的觀念，將政治參與界定為「關注公共事務的心理投入，以及獲取政治資訊，與人討論政治，並以實際行動影響政府決策的活動」。這個定義同時包含心理投入和行為的面向。在心理面向，我只侷限在「對公共事務的關注」這個與審議民主理論相關的範疇；在行為面向，除了 Verba 等人所重視的影響政策的活動之外，我把「接觸政治訊息」和「與他人討論政治」等活動也包含進來。我把我所定義的政治參與，稱為「公民積極主義」(civic activism)，並與政治涉入 (political engagement/involvement) 通用，而有別於「回應模型」所界定的，狹隘的政治參與概念。在下文，我將視文脈交互使用「政治參與」和「政治涉入」這兩個在本文界定下意義相通用語。

公民積極主義這概念，反應的是審議民主理論對公民德性的規範期待：「好公民」應該要關心公共議題，主動接觸政治訊息，與他人討論，並採取實際行動來影響政府決策。許多文獻假定參與審議論壇的經驗，可以促發公民積極主義。為什麼？

在現有文獻中，林國明、陳東升 (2003) 對此做了比較仔細的討論。他們認為審議經驗之所以能夠促發公民積極主義，是因為啟動了「資源」和

「動機」兩個層面的因果機制。在「資源」方面，審議過程提升了公民技能，尤其是認知能力；使他們對政策議題更了解，也養成他們對各種政策爭議的判斷能力，因而能夠主動關心政策訊息，也樂於在日常生活中與他人討論。在「動機」層次，主要則是提升了政治效能感和公民權意識，認為自己有權利，也有力量，可以影響政策決策。他們認為，審議過程學到的公民技能與政治效能感，提升參與公共事務的意願和能力；後續的參與，又進一步鍛鍊了技能，強化了動機，如此形成正向的循環。「正向循環」預設了持續參與的機會。如果公民們在日常生活的社會互動中，缺乏有利的條件，讓他們能夠持續學習，強化動機，並提供參與的管道，一次性的審議經驗，能像神奇的啟動器一樣，一旦發動就運轉不息嗎？

究竟審議經驗對促發公民積極主義是否具有長期的效應？本文將檢證公民審議的參與者，在經過數年後，用「公民積極主義」的概念測量的政治參與程度是否有所提昇，這是本文的第一個分析目的。其次，參與審議的公民，他們在審議過後，政治參與的相對積極程度，以及前後變化，有著差異。有人相對積極，有人比較消極；有人在審議過後，政治涉入程度提高了，有人不增反減，什麼因素解釋他們的差異？是審議經驗的影響，還是日常生活與公民社會的連結提供了特定形式的參與機會？解釋公民審議參與者在審議過後政治參與的前後變化和積極程度的差異，是本文第二個分析目的。雖然本文是以公民審議參與者為研究對象，但還是可以從分析一般公民政治參與的文獻得到一些啟示，來探討什麼因素可以提昇人們政治涉入的程度。以下討論一些可能的影響因素和理論解釋。

二、結社與政治參與的因果機制：社會化與網絡動員

政治參與和民主最核心的原則——政治平等，有著緊密的關連（Verba et al., 1995）。政治參與比較活躍的人，通常比較能夠影響政策；探問「誰參與政治」的問題，其實就在檢視民主的過程是否實現政治平等的原則。而如 Henry Brady 等人（Verba et al., 1995）指出的，「誰參與政治」的問題，可以從「為什麼有人不參與」的反面問法來尋找解答的線索。他們認為，人們不參與政治，可能是三種因素：沒有能力、沒有意願、沒有管道。這三種因素，就是

文獻上最常用來解釋政治參與的三組變項：資源、動機和動員（Schlozman, 2002）。人們沒有能力參與政治活動，可能因為缺乏資源，包括金錢、時間，以及公民技能，如組織、溝通能力，或了解問題的認知能力；人們沒有意願參與政治，可能是因為缺乏心理的動機，如對政治不感興趣，或政治效能感較低，覺得無力影響政策；人們沒有管道參與政治，可能在他們的日常接觸和社會交往中，缺乏可以分享政治訊息，或動員他們去參加政治活動的網絡。

資源、動機與動員，被認為是造成政治參與差異的近因（proximate cause），其他解釋因素，大都透過這三組近因的中介。例如，在傳統的政治參與研究中，社會經濟地位一直是最可靠、耐久的解釋變項（Schlozman, 2002）。從 Verba, Schlozman, and Brady（1995）的經典論文之後，許多研究者都指出，社會經濟地位主要是透過資源、動機和動員三組因素的作用而影響政治參與。社會經濟地位之外，個人是否參與社團，是影響政治參與最確定的因素。結社對政治參與所產生的因果效應，最近二十年來，因為「社會資本」概念的風行，在政治參與研究領域中隱然是最受關注的焦點，也衍生了許多的爭辯。爭議的根源，主要在於研究者賦予資源、動機和動員這三組因果機制不同的解釋分量，這尤其顯現在「社會化機制論」和「網絡動員論」兩派對「社團參與深度」是否影響「政治參與程度」的辯論。讓我對兩者的爭辯先做討論，然後提出「公民社會形構」的替代解釋。

把社會資本的概念運用在政治參與的研究，首推 Putnam 的貢獻。他說，社會資本指的是「社會組織的特質，像是規範、信任和網絡，能夠促進協調的行動而使社會更有效率」（Putnam, 1993: 167）。早期，Putnam 把參與自願結社所產生的政治社會效果，聚焦在動機層次的互惠規範、社會信任、重視公益與合作的精神；後來，他也強調結社生活可以在資源層次培養人們參與公共生活必要的實踐技能（Putnam, 2000）。許多研究者，追隨 Putnam 把社會資本概念用來分析政治參與時，大都強調結社生活會對參與者產生社會化的效果，使參與者學習能夠運用公共事務的公民技能（資源），以及鼓勵他們參與公共事務的心靈習性（動機），因而促進了政治參與。社會資本論以為，參與者必須積極地涉入結社活動，與其他成員進行經常性的、面對面的社會互動，通力合作完成集體目標，才能學到參與政治所必備的公民技能與習性。

根據這種「社會化」的因果推論，積極參與社團的人，比消極者更具有可能發展出參與政治的能力和心理傾向，因而涉入政治活動的程度也比較高。⁴

我把這種觀點的社會資本論稱為「社會化機制論」。雖然「社會化」的論題得到不少經驗證據的支持，⁵但晚近一些文獻挑戰社會化機制論的觀點。Damon Timothy Alexander et al. (2010) 指出，社團參與和政治參與之間並無社會化機制的因果連結；兩者的關聯，是「自我選擇」的機制和網絡動員造成的。他們認為，人們是在社團參與以外的領域，如工作場所、學校、家庭、媒體環境等，學到公民技能和價值；具有特定能力和價值傾向的人同時參與了社團與政治行動，造成兩者的關聯。Dag Wollebæk and Kristin Strømsnes (2008) 也認為，社團對政治參與的貢獻，不是透過社會化的機制創造了積極公民，而是透過動員網絡連結了公民，使人意識到政治行動的機會。根據動員論的看法，結社之所以能促進政治參與，是因為它創造了社會網絡，將人們聯繫到政治動員的管道 (Leighley, 1996)，因此，即使是消極的社團成員，也會透過會訊、郵件、網路和各種溝通媒介，獲得所屬團體或其他團體提供的資訊而參加政治行動。如果人們參加很多個社團，雖然每個都是蜻蜓點水，涉入不深，但這種弱聯繫，反而使消極會員更容易接觸到多方的資訊而涉入政治活動 (Teorell, 2003)。因此，根據動員論的觀點，參與的廣度比深度更重要——參加多個社團，比起深入參與，更能促發人們介入政治活動。

在社會化機制論和動員論的爭辯中，Teorell (2003) 提出一種較為平衡的觀點，他認為，社團參與所產生的社會化效果和動員效果，都能促進政治參與，但展現在不同形式的參與行為。對接觸政治人物和媒體這類的政治參與來說，公民技能和動員網絡，同樣具有作用，而積極的社團成員，因為能從社會化過程獲得公民技能，參與這類政治活動的程度也比較高。但是，對於張貼競選標語或抵制某樣產品這類宣示立場的政治活動，公民技能就無顯著效果；有關鍵作用的，是動員因素，不管是積極或消極的社團成員，涉入

4 參考 Howard and Gilbert (2008) 對歐洲九個國家和美國的比較研究，Klesner (2007) 對拉丁美洲四國的研究。

5 Verba and Nie (1972) 是在社會資本論風行之前，較早在微觀層次檢證參與社團是否產生有利於政治參與的內在效果。較晚的經驗證據請參見 Leighley (1996)。

這類活動的程度，並無顯著差異。

Teorell (2003) 同時整合社會化機制與動員論的觀點，算是一種「修正的社會資本論」，他的研究有非常重要的意涵。如前所述，資源、動機與動員，是中介社團參與和政治參與的因果機制。學者對哪個因果機制比較具有解釋力的爭辯，常是因為研究者對政治參與的界定，和選定哪些政治活動的類型作為測量指標，存有差異。本文對「政治參與」的界定採用審議民主觀點，範圍比較廣泛，包括關心公共事務、蒐集政治資訊、與人討論政治，以及向政治人物表達意見。這些心理投入和活動的總和，同時需要資源、動機和動員層面的因素作用。如果採用「修正的社會資本論」的觀點，我們可以預期，積極參與社團，和消極者相較，比較能夠同時產生這三個層面的效果，所以政治參與的程度也比較高。

三、公民社會形構論

有關結社與政治參與的關係，或許更關鍵的因素，不是參與社團的深度或廣度，而是參與社團的類型。以動員機制來說，Leighley (1996) 的研究發現，社團動員對政治參與的效果，只侷限在政治性的社團。這發現非常接近我們的日常經驗。參加 Putnam (1993) 特別舉例的合唱團、賞鳥協會這類娛樂性社團的成員，很少會接到社團領導人要求參與政治活動的動員。這類社團，領導幹部和會員們大都會避免散發政治動員的訊息，以免在社團內部引起「政治化」的爭議。就社會化的機制來說，社會資本論者認為不管是政治性或非政治性的社團，都能灌輸成員合作與信任的態度，教導他們必要的公民技能，而鼓勵政治參與。這樣的觀點忽略社會資本論的老祖宗托克維爾所強調的，政治團體和社會團體的差異對參與者所帶來的影響。

托克維爾說，在社會生活中，一群人要為了共同的興趣採取一致的行動，並不容易，當人們在重大的事情上做政治性的結合時，他們看到了團結的力量，就會體認出互助合作的益處。他認為，試圖影響政府政策的政治團體，把不同背景的人們拉攏在一起，「使他們互相接近而發生接觸」，「學會了放棄私見以成全眾人的意見」，朝共同目標努力，因此，對集體行動的合作力量，尤其能夠產生示範作用，所以他明確的指出政治團體是「大型免費

的民主學校」(Tocqueville, 1988: 521-522)。

根據托克維爾的觀點，我們可以說，如果社團是「民主的學校」，顯然不是所有的社團，都能教導社員參與民主過程所必須具備的知識技能和心靈習性。參加聯誼性、娛樂性、宗教性社團的積極成員，當然需要與他人共同合作完成集體目標，不管是籌劃餐會，規劃音樂發表會還是安排進香活動，都可能培養溝通、領導能力和合作態度。但是，這類基於相同興趣和信仰組成的團體，爲了顧及和諧，可能避談政治，不會在面對面的互動場合中交換政治訊息。因此，如 Erickson and Nosanchuk (1990) 所說，「積極參與極端非政治的組織，充其量是與政治無關，甚至可能使人避開政治。」⁶ 相較之下，像是環境團體、人權團體、消費者權益團體這類帶有「政治內涵」的公益團體，它們所關心的是廣大的社會議題，目的在倡議特定主張、影響政策。如 Meer and Ingen (2009: 291) 所言，參與這類團體的人，「如果不能影響政治和政策，他們的渴望是無法滿足的」；參與者透過這類組織，接觸到政治過程，熟悉政治程序，認識具有政治知識和興趣的人，可以相互討論和影響，因而學到參與政治活動所必要的公民技能和心性。職是之故，越來越多的文獻，強調不同類型的社團，有不同的社會化作用和動員潛能，對政治參與的效果也不一樣。在全球不同地區，如歐洲、澳洲和中美洲，都可以發現相近的結論：參加行動性社團 (activist groups)、倡議性團體 (advocacy groups) 和具有「政治內涵」的公益性社團 (環境、消費者、人權和工會團體)，比參加不具政治內涵的組織，像青年、娛樂和宗教團體等，更可能提高人們政治參與的程度 (Alexander et al., 2010; Bowler et al., 2003; Van Der Meer and Ingen, 2009; Seligson, 1999)。

社會資本論重視一般性的結社生活對政治參與的效應。但根據以上所舉的觀點與研究發現，我們可以說，不是各種結社組織的蓬勃發展，而是特定的公民社會形構 (configuration of civil society)，促進了政治參與。如果在公民社會中，存在著活躍的公益性社團，倡導公共價值，影響政策，那麼，公民們將有更多的機會，透過社會化的機制取得參與政治的資源和動機，也連

6 轉引自 Meer and Ingen (2009: 290)

結到政治討論與集體行動的動員網絡，而轉化成為積極公民。我把這個觀點，稱為「公民社會形構論」。根據公民社會形構論的觀點，我們可以預期，社團參與對政治參與的影響，不是人們參與社團的深度和廣度，而是人們是否參與了公益性的社團。

四、其他類型的社會資本：志工、社區組織與社區活動

社會資本論是結社主義的理論觀點 (Alexander et al., 2010)，強調社團組織成員的身分 (organizational membership) 和政治參與程度的關聯。不過，Putnam 後期的著作和一些研究者都指出，正式的結社組織之外，非正式的社會網絡和非組織化的社會互動，也可能創造有利於政治參與的社會資本 (La Due Lake and Huckfeldt, 1998; McClurg, 2003; Putnam, 2000)。本文同時關注組織性和非組織性的社會資本對政治參與的影響。在組織性的面向，我關切參與非地方性的社團和地方性的社區組織；在非組織性的面向，我關切參與志工服務和社區活動。前面，我討論了社會資本論（包括社會化機制和動員論）和公民社會形構論如何分析社團參與的深度、廣度與類型對政治參與的影響。底下，將延伸、對照（修正的）社會資本論和公民社會形構論的觀點，來討論其他社會互動類型對政治參與的作用。

參與志工服務與參與社團有高度重疊性，但兩者並非完全關連 (Wilson and Musick, 1999)。沒有涉入社團組織的志工，雖然不像社會資本論所以為的，可以從結社生活的積極涉入得到有利於政治參與的社會化經驗，但服務行為的社會互動，可能產生非意圖的政治社會效果，使他們養成一些積極公民的習性，而刺激他們參與公共事務 (Dekker and Halman eds., 2003)。當然，志工服務的類型很多，未必所有的志願服務都能養成積極的公民習性，但 John Wilson (2000) 詳盡的文獻回顧指出，整體而言，從事志工服務的人，還是比較積極參與政治活動，這通常是因為他們從志工服務中學到公民技能 (Verba et al., 1995)，培養信任、重視公益的精神和社會責任感 (Flanagan et al., 1998; Hamilton and Fenzel, 1988; Stolle, 1998)，獲得更多訊息 (Knoke, 1990)。也就是說，志工服務可以透過資源、動機和動員三種機制促進政治參與。從公民社會形構論的觀點來說，志工服務對政治參與的效應，視服務

的類型而定。人們所參與的志工服務，如果能連結到社會政治議題，促使人們關注公共性，比較能夠提高人們參與公共事務的機會。不過，本文的量化分析資料，只能分析有無參與志工的影響，無法分析志工類型的作用，這部份的缺失將以質化分析補充。

社區組織與活動和政治參與的關聯，也是本文關照的對象。Putnam (1995) 其實也注意到鄰里社區的互動是社會資本的重要面向。從社會資本論的觀點來說，參與社區組織比起參與非地方性的社團，更有政治社會化的潛力，可以促進政治參與。Putnam (1995) 談到，一些非地方性、有廣大會員的大型社團，大部分會員的社團參與方式只是繳交會費、偶而閱讀會訊而已。這類社團的成員大都缺乏面對面的互動和社會聯繫 (social connectedness)，難以形成集體行動的社會資本。相較之下，社區組織是以地理區域為範圍，參與者大都是居住在附近的鄰居，組織的目標是要解決居民共同關切的日常生活問題，因此，社區組織和社區活動的參與者，通常比較能夠具有頻繁的面對面互動和緊密的社會聯繫，而形成有利於政治行動的社會資本 (Hays, 2015; Ohmer, 2007)。因此，根據社會資本論的推理，我們預期參與社區組織與活動，都能促進政治參與。

但根據公民社會形構論的觀點，我們得考察社區組織與活動的類型。在臺灣，大部分的社區組織，是由社區發展協會所主導。社區發展協會的成立，都與爭取政府資源和政治因素有關 (王仕圖, 2007)。社區發展協會因為地理範圍與村里界線重疊，功能又與村里辦公室相仿，這使得它經常「成為地方政治人物角逐的場域和經營基層的網絡之一」，而社區協會理事長與村里長的競爭合作關係，也成為基層政治權力鬥爭的重大根源 (蔡育軒等, 2007: 95)。社區發展協會的經費仰賴政府，爭取經費需要有力的政治人物協助，這使得外部政治力可以介入社區發展協會的運作，地方派系的侍從關係也滲入組織內部 (林明禎, 2011)。根據黃源協等 (2012: 228) 的研究，98% 的社區發展協會在社區都有附設組織，有大約六成的組織，在社區的附設組織超過三個以上。社區發展協會附設的社區組織，包括守望相助 (巡守) 隊、長青俱樂部和媽媽教室等。這些社區組織的會員，雖然不全是社區發展協會的會員，但「樁腳政治」的動員網絡也進入這些附屬組織的運作 (蔡育

軒等，2007)。

社區發展協會和附屬組織雖然「捲入地方政治的漩渦」(林明禎，2011)，但它的運作內容卻又是「非政治性」的，意思是說，並非動員組織成員的集體行動來解決社區問題；根據 Knoke (1990) 的說法，不具解決問題取向的組織是無法鼓勵成員的政治參與的。協會舉辦的社區活動常是服務性、聯誼性、娛樂性，而非公益性。這類組織，可以提供交換政治訊息和選舉動員的網絡，但不像前面討論的公益性、倡議性的團體，可藉由政治社會化的過程養成積極公民的能力與習性。有些地方，在社區發展協會和其附屬組織之外，興起具有公益取向的另類組織，如地方文史工作室等，這類社區組織可能有助於養成積極的公民意識與行動 (林明禎，2011)，但是，大體而言，因為許多社區組織和社區活動主要還是由社區發展協會所主導，因此，根據公民社會形構論的觀點，本文預期，整體而言，參加社區組織和活動，並不能促成人們更積極地參與政治活動。

五、研究設計與研究假設

讓我把前面的討論做個整理，說明本文的研究設計與假設。如果我們的研究目的是在探討一般公民是否會因為參與公共審議的經驗而提高政治涉入程度，那麼，理想的研究設計，應該是將一般公民隨機分配為參與公共審議的「實驗組」，和沒有參與審議的「對照組」，在審議過後，比較兩組政治參與的前後差異。可惜的是，在自主參與的公民審議活動，我們很難做這樣的實驗設計。我只能比較有參加公民審議者，政治涉入程度在參與審議之前和之後的差異。根據「公民積極主義」的概念，建構政治參與的指標，比較臺灣六場公民會議的參與者，在參加公民會議之前的政治參與程度（前測），以及數年後，使用相同指標測量而得的政治參與程度（後測）的差異，來分析參與者的公民積極性是否有所提昇？根據這樣的研究設計，本文只能推論：對會來參加公共審議活動的人，審議的經驗是否會提昇這群參與者的政治參與程度？但主動報名來參與公共審議活動的公民，他們的特質可能與一般公民不太一樣。因此，本文的研究設計，無法讓我們推論：對所有一般公民來說，如果他們有機會可以參加公共審議，審議經驗能否促進更積極的政治涉

入？雖有推論上的限制，但本文在研究設計上，相較於既有的文獻，已經做了重大的突破。過去的研究，都以單一場次的參與者（約 20 人）為對象，詢問他們在審議過後，參與公共事務的主觀意願是否提升；既有的文獻都宣稱，審議的經驗，會提昇參與者的政治參與，但也承認，公共審議的參與者有「自我選擇」的問題而可能無法作為一般公民的「代表性樣本」（Brown, 2006）。本文蒐集多個場次的資料，建構客觀的政治參與指標測量長期的變化，以更周延的方法來檢證既有文獻的宣稱，因此預期有重要的貢獻。

參與公共審議的公民，在審議過後，有人的政治涉入程度提高，有人降低或沒有改變。除了描述、檢證參與者政治涉入程度的變化之外，本文也想分析什麼因素使得參與者政治涉入程度的增減情形有所不同。若審議經驗，如既有文獻所言，能夠提昇參與者的政治涉入程度，那麼，對審議經驗有比較正面評價的參與者，應該比較可能受到審議經驗的激勵而提昇政治涉入程度。要注意的是，這些參與者，在進入審議之前，他們的政治涉入程度原本就高低不同。政治涉入程度原本就很高的人，即使受到審議經驗的刺激，政治涉入的增加程度可能也有限；而政治涉入程度原本偏低的公民，可能有比較大的成長空間。因此，在評估審議經驗對政治涉入變化幅度的影響時，應該控制進入審議之前的政治涉入程度。做這樣的控制使我們可以評估：對原本政治涉入程度相同的參與者來說，審議經驗較為正面的公民，是否比較可能在審議過後提昇政治涉入程度？

本文要評估的是審議經驗的長期效應。測量政治涉入程度變化情形的前測和後測時間，相隔數年，期間可能有許多影響政治涉入程度的因素對審議經驗的效應產生干擾。有人的政治涉入程度提高，可能是其他因素，而非審議經驗所造成的。既有文獻指出，參與結社組織、非正式的社會網絡和社會互動所創造的社會資本，是影響政治涉入程度非常重要的變項。本文將控制社會資本變項，來評估審議經驗的效應。本文認為，除非日常生活的社會交往提供參與的機會，否則，一次性的審議經驗是無法提昇政治參與程度的，因此假設：在控制前測政治參與程度和社會資本變項後，審議經驗對政治涉入程度的變化並無效應。

有些參與者在審議過後，政治參與程度雖然提高了，但相對其他參與者

而言，政治參與程度可能還是偏低；有些參與者，雖然政治參與程度稍有降低，但還是相對積極的涉入公共事務。本文有興趣的，不只是這群參與者政治參與程度的前後變化，而且是他們參與程度本身的差異。我關心這群參與者政治涉入程度的差異，有兩個理由。第一，這群審議的參與者，雖有自我選擇的問題，相較於一般公民，可能是比較積極的公民。解釋這群參與者政治涉入程度無法推論到一般公民。但是，如果我們能夠了解這群相對積極的公民之間涉入程度的差異，我們對如何促進「公民積極主義」的一般條件，將有更深的認識。其次，就本文的解釋目的來說，我也想評估：審議經驗對參與程度的高低是否具有效應？是不是對審議經驗有正面評價的，審議過後的政治參與程度也比較高？還是，這群參與者參與程度高低是受到社會資本變項所影響？

在社會資本變項方面，本文關注四個範疇：參與社團、志工、社區組織和社區活動。我將評估修正的「社會資本論」和「公民社會形構論」相對的解釋力。社會資本論強調一般化的、面對面的社會互動和組織參與所產生的效應。根據社會資本論，本文假設：比較積極參與社團、從事志工服務，以及有參加社區組織和社區活動的人，比較可能提昇政治涉入程度。相較下，公民社會形構論重視的是參加特定型態的社團組織和社會互動所產生的效應。根據公民社會形構論，本文假設：有參與公益性社團和志工服務者，比較可能提昇政治涉入程度；參與社區發展協會主導的社區組織和社區活動，則對提昇政治涉入程度沒有顯著作用。我將檢證修正的社會資本論和公民社會形構論這兩組假設的解釋力。

本文嘗試使用統計方法來分析審議活動參與者政治涉入程度的差異和變化情形。但分析的樣本數不多，某些理論相關的變項（例如志工服務的類型），缺乏可量化的資料，因此，統計分析所做的假設檢定，是非常初步的、探索性的，我將使用質化資料，做更具脈絡性的分析和解釋。

參、資料與方法

一、資料來源

本文以公共審議的參與者，而非一般公民，為假想母群體；在研究操作上，則是以臺灣政府主辦，意圖影響政策的全國性公民會議參與者為分析對象。在本文資料蒐集完成前，臺灣舉辦過 16 場政府委辦的全國性公民會議；這些公民會議採用的參與程序不盡相同（林國明，2009）。一方面是限於資料的可及性，另一方面是考量參與程序的差異會影響參與者的審議經驗，為了控制參與程序，本文以代理孕母（2004 年）、全民健保（2005 年）、水資源管理（2006 年）、基因改造食品（2008 年）、性交易是否要處罰（2008 年），以及是否廢除死刑（2008 年）六場公民會議的參與者為研究對象。⁷ 這六場會議都是由中央政府機構委託同一學術機構辦理，由同一位學者擔任計畫主持人，採用相同的程序結構進行公民討論。因為審議的程序結構相同，因此可以將這六場公民會議的參與者合併起來，分析審議經驗是否對這群參與者的政治參與程度造成影響。因為公民會議參與者的背景，會受到議題性質所影響（林國明，2013），本文納入分析的六場公民會議，議題殊異，參與者的組成，相當程度上應能反映全國性公民會議參與者的特性。

這六場公民會議在舉行之前，都先對參與的公民進行問卷調查，包括詢問他們的政治參與情形。問卷中所包括的政治參與「客觀指標」，構成本文的資料來源之一，這部份的資料，在本文中稱為「前測資料」。2011 年 6 月至 8 月，我對曾經參加六次公民會議的公民進行電話訪談，詢問政治參與情形和本文感到興趣的其他問題，這部份的資料，在本文中稱為「後測資料」，在 116 位全程參與六次公民會議的公民中，我總共成功訪談 75 位。大約有六成五的參與者接受訪談。每場會議受訪者的人數與人口組成，以及和全體參與公民的比較，請見表 1。從表 1 可以看出，與全體參與公民相較，受訪者

7 其他由政府委辦但沒有納入分析對象的全國性公民會議，可對照林國明（2009: 212）所做的公民會議列表。

表 1：電話訪談受訪者背景，與全體參與公民比較

參加公民會議場次	小計	性別		教育程度		所得		
		男	女	高	低	高	低	
代理孕母	電訪受訪者	7	4	3	6	1	4	3
	全體公民	18	6	12	13	5	6	12
全民健保	電訪受訪者	12	7	5	7	5	8	2
	全體公民	20	10	10	11	9	14	4
水資源	電訪受訪者	13	7	6	7	6	7	5
	全體公民	20	10	10	11	9	9	10
基改食品	電訪受訪者	15	9	6	14	1	9	6
	全體公民	20	10	10	15	5	11	9
性交易	電訪受訪者	14	6	8	11	3	8	4
	全體公民	18	8	10	12	6	10	6
死刑	電訪受訪者	14	9	5	8	6	7	6
	全體公民	20	10	10	12	8	8	9
全部	電訪受訪者	75	42	33	53	22	43	26
			56%	44%	71%	29%	62%	38%
	全體公民	116	54	62	74	42	58	50
			47%	53%	64%	36%	54%	46%

的人口組成有比較多比例的男性、高教育程度和高所得者。

二、量化分析的變項與測量

(一) 政治參與

我根據審議民主理論，將政治參與界定為：「關注公共事務的心理投入，以及獲取政治資訊、與人討論政治，並以實際行動影響政府決策的活動」。根據這樣的界定，我選擇前測和後測問卷資料中四道相同的題目，構成政治參與指標；這四個問項是：「平常注不注意立法院在討論哪些事情？」「是否時常接觸政治性的新聞？」「平常和親戚朋友聊天時，常不常討論政治方面的事？」和「是否曾經主動向民意代表或政府部門陳情或表達意見？」在統計

分析中，這四道題目的答項「從不」、「很少」、「有時」和「經常」，分別以 1、2、3、4 計分。這四道問項經過檢測，Cronbach Alpha 係數達 0.644（前測）和 0.799（後測），因此可將它們合併建構為政治參與的綜合指標來做分析。綜合指標是以參與者四道題目的平均分數來測量政治參與程度，分數越高，表示政治參與程度越高。

(二) 審議經驗

過去的文獻指出，參與公民審議之所以可以促進政治參與，是因為公民會議體現了公民權的價值，提昇了參與者的知能和政治效能感（林國明、陳東升，2003）。因此，如果參與者傾向於認為他們參加過的公民會議有極高的價值，具有政策影響力，這些正向的審議經驗，應該有助於促進政治參與。根據這樣的推理，我在後測問卷中，設計兩道題目來測量審議經驗。這兩道題目和計分方式為：

(1)「您覺得您參加的那次公民會議有沒有價值？」

（毫無價值=1，不太有價值=2，還算有價值=3，非常有價值=4）

(2)「那場公民會議對政策有沒有影響？」

（毫無影響=1，不太有影響=2，還算有影響=3，影響很大=4）

分數越高，表示審議經驗越正面。要提醒的是，審議經驗是後測資料，它代表的是公民們對公民會議的參與經驗長期的反思與評估。我選擇以後測而非前測資料來建構審議經驗的指標，主要是因為審議經驗的評估可能會隨時間改變，會議結束當下所做的測量，未必是預測後來政治參與的良好指標。不過，由於審議經驗和後側的政治參與是同時測量的，而政治參與也有可能影響審議經驗的評價，所以在解釋兩者的因果關係時要非常謹慎。

(三) 社會資本變項：社團、志工、社區組織和社區活動

後測問卷中詢問參與者除了社區性的團體之外，有沒有參加非營利的社團？如果有的話，請受訪者說出最重要的社團，以及是否經常參加這些團體

所舉辦的活動。我將參與者所參加的最重要的社團予以分類。根據前面的討論，將環境、人權、福利等具有「政治內涵」的行動團體和倡議團體，歸為一類，統稱為「公益性社團」。公益與非公益社團的清單請見附錄一。

後測問卷中詢問參與者是否從事志工服務，以及參與社區組織和社區活動。在社區組織方面，於後測問卷詢問參與者居住的社區是有社區發展協會、社區巡守隊、文史工作室或其他類型的組織，如果有的話，是否參與這些組織。在社區活動方面，則詢問受訪者居住的社區是否有召開村里民大會、舉辦講座、團康聯誼和志工服務等活動，若有的話，是否曾經參加。

(四) 人口與社經地位變項

性別、年齡、教育程度和家庭收入均為後測問卷所獲得的資料。在教育程度方面，分為大專教育程度（含）以上，和高中職教育程度（含）以下。在所得方面，則依據次數分配狀況，以家庭每月所得六萬元為切點，分為次數約略相等的較高所得和較低所得兩組。

三、質化資料分析

當我針對上述前測和後測資料的統計分析有了初步的研究發現之後，我從六場公民會議的參與者，根據地域、性別、年齡、教育程度等變項，抽選 24 人，在 2011 年 10 月和 12 月舉行兩場焦點座談。在焦點座談中，我請參與者討論兩個與本文相關的議題，一是社區、社團、日常生活與社會參與的情形，二是參與公民會議的經驗，以及審議經驗帶來的影響。參加焦點座談人，背景有多樣性，他們對公共事務的介入，積極程度有所不同。由於本文一個主要的興趣，在了解審議經驗之外，參與社團和志工所形成的社會資本是否能促進政治參與，因此，我從焦點座談的參與者中，挑選 12 位具有社團和志工參與經驗者，進一步進行深度訪談，目的在對社會資本如何促進政治參與的因果機制做脈絡性的了解。訪談對象的挑選，顧及性別與地區平衡，男性、女性各 6 位，北部地區和中南部地區各 6 位。

本文的分析，結合了量化與質化的方法，質化方法並不是用來佐證量化的研究發現，而是提供量化方法所不及的脈絡性的了解，並闡明因果機制。

使用態度測量的問卷調查來研究政治參與，有個顯著的缺點，就是對因果機制缺乏脈絡性的解釋（Schlozman, 2002）。在 Putnam（1993）的研究範例之後，許多研究公民德性與政治參與的學者，都認為有必要同時整合量化與質化方法（Sabetti, 2007: 355），才能了解脈絡性因素的作用。本文受到這種取向的啟發，想從公民們具體的經驗來了解：如果特定形式的社會資本可以或無法提昇政治參與，那是什麼社會過程所造成的？如果審議的經驗，如本文所假設的，無法提昇政治參與程度，那是為什麼？參與審議的價值又何在？

四、方法

我首先使用描述統計來說明、分析受訪者政治參與程度的前後變化。接著，我使用兩個多元迴歸模型來分析審議經驗和社會資本變項對政治參與程度和前後變化所產生的效應。第一個模型的依變項是「政治參與程度的前後變化」，把參與者後測的分數減去前測分數，得到差異值（difference score），代表政治參與程度的變化；差異值越大，表示政治參與程度提高越多。我把審議經驗、社會資本、人口與社經地位和前測政治參與程度，作為自變數。第二個模型的依變項是「後測政治參與程度」，我分析審議經驗、社會資本變項和人口與社經地位是否影響參與者政治參與程度的高低。統計分析之外，如前所述，我將使用質化資料，提供脈絡性的解釋，並嘗試闡明因果機制。

肆、政治參與程度的變化與差異

我們先看構成「公民積極主義」的各項政治參與指標的分配狀況。從表 2 顯現的前測結果來看，「是否時常接觸政治性的新聞」、「平常和親戚朋友聊天時，常不常討論有關政治方面的事」和「平常注不注意立法院在討論哪些事情」，這三道題目，回答「經常」的大約三到四成，回答「有時」的，約佔五成，兩個答項合計約八到九成；回答「從不」和「很少」的合計僅約一到兩成。參與審議的公民中，有大約六成的比率曾經「主動向民意代表或政府部門陳情或表達意見」。

與全國民眾相較，這群參與者，顯然是相對積極的公民。以「台灣社會

表 2：政治參與程度前後測的次數分配

		從不	很少	有時	經常	人數
是否時常接觸政治性的新聞？	前測	0.00%	9.52%	47.62%	42.86%	63
	後測	1.33%	14.67%	28.00%	56.00%	75
平常和親戚朋友聊天時，常不常討論有關政治方面的事？	前測	4.00%	18.67%	44.00%	33.33%	75
	後測	5.41%	35.14%	36.49%	22.97%	74
平常注不注意立法院在討論哪些事情？	前測	1.59%	19.05%	49.21%	30.16%	63
	後測	2.67%	21.33%	37.33%	38.67%	75
是否曾經主動向民意代表或政府部門陳情或表達意見？	前測	38.67%	8.00%	33.33%	20.00%	75
	後測	44.00%	9.33%	20.00%	26.67%	75

變遷基本調查」最近一次相同或相近的題目為例來比較，臺灣一般民眾中，「從來沒有」和「很少」與親戚朋友討論政治的，高達七成三左右，「經常」和「有時候」僅佔 3.26% 和 19.2%；一般民眾僅有 10.62% 的比例，曾經「向政治人物或政府人員表達看法」（傅仰止，2014；傅仰止等，2015: 155, 171）。在這兩個政治參與指標方面，經過統計檢定，公民會議和一般民眾的差異，都達統計顯著性（參見附錄二）。

從政治參與指標前後測分配狀況的變化，可以發現，在是否時常接觸政治訊息、關注全國性公共事務，和主動向民意代表或政府部門陳情或表達意見，回答「經常」的比例變多，但是，回答「從不」和「很少」的合計比例也增加了。在這幾個政治參與面向上，有的公民變得更積極，但也有人變得消極了。更值得注意的是「政治討論」這個面向。回答「經常」和「有時」的比例都下降，從合計佔 77%，降到 59% 的比例，回答「從不」和「很少」的合計比例大幅增加。公民會議之後，參與者反而比較少與人討論政治。

再看個體層次的變化。我把參與者每個政治參與指標的後測分數減去前測分數，來測量個別參與者政治參與程度的變化。政治參與程度增加、減少和維持不變的比率，顯示於表 3 的右半部。從表 3 可以看出，在接觸政治新聞、關注立法院發生的事，以及向政府官員或民意代表表達意見這三個指標的政治涉入程度，有超過五成的參與者是前後維持不變的，增加和減少的比率沒有太大的差別；在討論政治這個指標，涉入程度減少的比率，則遠高於

表 3：前後測政治參與程度的變化比率和平均數差異檢定

	前後測平均數差異的統計檢定			前後測政治參與程度變化比率			
	平均數差異	t 值	Pr> t	增加	不變	減少	人數
是否時常接觸政治性的新聞？	0.079	0.93	0.357	23.81%	58.73%	17.46%	63
平常和親戚朋友聊天時，常不常討論有關政治方面的事？	-0.297	-2.99	0.004***	14.86%	45.95%	39.19%	74
平常不注意立法院在討論哪些事情？	0	0	1	25.4%	50.79%	23.81%	63
是否曾經主動向民意代表或政府部門陳情或表達意見？	-0.053	-0.4	0.689	24%	52%	24%	75
綜合指標	-0.03	-0.48	0.633	38.67%	17.33%	44%	75

*p<0.1 **p<0.05 ***p<0.001

增加的比率。

再來看全體平均值的改變。所有參與者每個指標前後測平均數的差異以及統計檢定，顯現於表 3 的左半部。政治討論以外的三個指標，前後測的平均值有增、有減，或沒差異，前後變化都沒達到統計的顯著性。在政治討論這個指標，後測平均值低於前測，且達統計顯著度。也就是說，整體而言，參與者在審議過後，反而比較少和親戚朋友討論有關政治方面的事，其他參與面向在審議前後則無顯著差異。

最後，我把四個指標合併成政治參與的綜合指標，來測量個別參與者的政治參與程度和全體平均值前後的變化，結果也顯現於表 3。從個體層次的變化來看，政治參與程度降低的比率（44%），略高於增加者（38.67%）。從整體來看，後測政治參與的平均值，略低於前測，但未達統計顯著度。

從以上統計值來看，整體而言，公民們在審議過後數年，政治參與程度並沒有顯著提高；在與親戚朋友討論政治這個面向，涉入程度甚至顯著降低。

從個體層次來看，有的公民在參與審議過後，政治涉入程度提高了，有的維持不變，有的降低。什麼因素解釋他們政治參與變化程度的差異？表 4

的模型一，是以每個參與者政治參與綜合指標前後測的差異值為依變項，分析審議經驗和社會資本變項的效應。控制性別、年齡、教育程度和收入等人口特徵和社經背景，逐步檢驗審議經驗和社會資本兩組變項，發現有無控制人口特徵及社經背景，並不影響各個自變項的效應。考慮到本文統計分析所使用的資料樣本數甚少，為避免變項過多造成自由度不夠的問題，最後呈現在表 4 的模型一，並不包含人口特徵及社經地位變項。

模型一顯示，如原先所預期的，前測的政治參與程度顯著地影響變化程度的差異。進入審議之前，政治參與程度較低的公民，在審議過後，政治參與的增長程度較大。控制審議前的政治參與程度和社會資本變項後，審議的經驗，不管是認為公民會議是否有價值，還是對政策有無影響，都不會顯著地影響參與者政治涉入程度的增減。在社會資本變項方面，僅有參與公益性

表 4：政治參與程度變化與差異的多元迴歸分析

	模型一 前後測差異		模型二 後測政治參與程度	
審議經驗變項				
公民會議的價值	-0.021	(0.087)	-0.042	(0.118)
公民會議的政策影響	-0.013	(0.067)	0.010	(0.091)
社會資本變項				
有無參與社區組織	0.087	(0.153)	0.258	(0.206)
有無參與社區活動	-0.199	(0.124)	-0.123	(0.168)
參加社團頻率 (從不=0 低度參與=1)	-0.127	(0.164)	-0.130	(0.223)
參加社團頻率 (從不=0 高度參與=1)	-0.137	(0.158)	0.075	(0.212)
有無參加公益性社團	0.535***	(0.1475)	0.698***	(0.199)
有無參加志工	0.026	(0.137)	0.054	(0.187)
前測政治參與	-0.341***	(0.092)		
常數	1.131***	(0.40551)	2.829***	(0.449)
樣本數	75		75	
R-square	0.361		0.252	

括弧內為標準差。*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

社團，對政治參與程度的提升有顯著作用。也就是說，在原先政治參與程度和審議經驗評價相當的前提下，有參加公益性社團的，政治參與程度的提升幅度較大。

這些初步發現，傾向於支持本文的假設。在控制前測的政治參與程度和社會資本變項後，審議經驗對政治參與程度的前後變化並無顯著效果。本文想要回答：參與審議的公民，在審議過後，他們的政治參與程度是否有所提升？以及，什麼因素解釋審議參與者政治參與程度前後變化的差異？本文至此的統計分析，回答了這些問題。但有個問題，讀者們可能會感到好奇。模型一解釋的，是審議參與者政治參與程度的前後變化幅度。這群與一般公民相較，顯得相對積極的審議參與者，他們的政治參與程度，還是有高有低。什麼因素造成他們政治參與程度的高低差異？會不會有的參與者，因為受到審議經驗的正面激勵而成爲政治參與程度較高的積極公民？社會資本變項對這群審議參與者政治參與程度的差異，有沒有作用？表4的模型二，嘗試回答這個問題。我以後測的政治參與程度爲依變項，分析審議經驗和社會資本變項是否影響審議參與者政治參與程度的差異。⁸與模型一分析變化幅度的結果相似，僅有參加公益性社團，對參與者政治涉入程度的高低，有顯著作用；審議經驗並無影響。對曾經參加公共審議的公民來說，是否參與公益性社團，不但影響了他們審議前後政治參與程度的增減幅度，也影響他們審議過後政治參與程度的高低。研究結果傾向於支持「公民社會形構論」的假設。是參與社團的類型，而非頻率，顯著地影響審議參與者政治參與程度的提升。參加社區組織和社區活動，以及志工服務，對提昇審議參與者的政治涉入程度並無作用。至於參與公益性的志工服務是否有顯著效果？因爲缺乏志工類型的資料，無法評估。

既有的文獻都認爲，公共審議可以促成參與者更積極的政治涉入。本文使用四項政治參與指標的測量結果，發現公共審議的參與者在數年後，政治涉入程度並沒有顯著提高。如果公共審議無法顯著提昇政治參與程度，那麼，參與審議的價值是什麼？本文進一步發現，參與公益性社團，而非審議

8 模型二沒有納入人口特徵和社經背景變項，理由與模型一相同。

的經驗，有助於參與者在審議過後提昇政治參與程度。參與公益性社團，也影響這群審議參與者政治涉入程度的高低，其他類型的社會接觸，則無這種效應。為何參與公益性社團能夠增進政治參與程度？為何其他形式的社會資本無此效應？到底不同形式的社會資本，在動機、資源和動員的面向上，為何可以或不能提昇政治參與？量化分析無法闡明上述的因果機制。以下的質性分析，將提供脈絡性的解釋，來說明什麼因果機制造成這群相對積極的公民政治參與程度的差異。

伍、社會資本的效應

一、社區組織與活動

受訪者參加社區活動的比例不少，有六成的比率，至少參加過一項社區活動；各類社區活動中，參加比率最高的是聯誼活動。⁹ 在焦點座談和深度訪談中，參與者印象深刻的社區活動，都是聯誼活動。「像中秋節、中元節，什麼節的，就會辦一些聚餐，大概都是吃吃喝喝，然後候選人在那裡宣傳」。這些社區聯誼活動，提供基層政治人物露臉宣傳，社區居民互動接觸的機會，但公民們指為「吃喝玩樂」的互動過程，很少會交換有關公共議題的訊息和意見；受訪的公民都說，參加一兩次以後，就不去了，「因為沒內涵，沒意思嘛」。這類的社區活動，自然不會有社會化和動員效果，激勵公民的政治參與。

受訪者參加社區組織的比率不高，大約有二成。幾乎所有接受深度訪談和參加焦點座談的公民，首先想到的社區組織，就是社區發展協會，或與村里辦公室相牽連的組織，如社區巡守隊。文獻指出，社區發展協會和其附設組織，與地方選舉政治相牽連（蔡育軒等，2007；林明禎，2011）。公民們也都認為，這些社區組織高度「政治化」，他們不想涉入。住在南投的陳阿輝（假名，下同）說，「我們這裡的社區發展協會剛創會時我有參與，只是說，社區發展協會到最後變成是一個政治鬥爭的場合，因為你會發現，村里

9 參加聯誼活動的，超過四成；參加村里民大會、學習活動和社區志工服務的，大約兩到三成。

長選不上的就會去競選社區發展協會理事長，就變成兩個巨頭，這就造成地方上的對立。所以到最後我就慢慢淡出了」。住臺北市中山區的鄭國棟說他是「土」色的，不藍不綠，不想去碰地方政治，所以就對社區發展協會相關組織退避三舍。

公民李小采對於迴避參與「政治化」的社區組織感到困惑。她在焦點座談中問說：不就是要「政治化」，才能糾集眾人之力來解決社區的問題嗎？其他公民的回應是：他們所接觸到的社區發展協會，並沒有動員社區力量來解決問題，只是在「爭資源」，「一群人聚在一起，講一堆有的沒的八卦。」陳芮芝住家附近有個知名的夜市，附近環境髒亂不堪，居民苦不堪言，向社區發展協會理事長拜託過好多次，「看是不是有什麼方法來解決，每次都說好好好，可是什麼都沒做。」來自中部農村地區的張大海說，他住家旁邊有一家工廠違規排放廢水，「我到目前還沒有檢舉他們。但是我有這個意思，我在村裡到處講環保的議題」，村長和社區發展協會理事長，非但沒有協助解決環境污染問題，還對他很不諒解，處處防他，深怕他哪天真的去檢舉。陳芮芝和張大海都以為，社區發展協會可能因為利益的瓜葛，無法解決社區的問題。

那為什麼不投入社區組織去帶來改變呢？張大海說了他的經歷。他是個農村再生顧問師，輔導家鄉附近很多社區成立農村再生團隊，「但我自己戶籍所在的社區，我不輔導」。為什麼不「回饋鄉里」呢？他說，「我在自己的社區稍微積極一點，村長、社區發展協會理事長就給我臉色看，怕我出來和他們競爭。」住在臺北萬華的劉奇瑞也說，「你太積極在社區裡面參與的話，里長就會想說『你是不是要把我幹掉』。」他們都不想參加社區組織，以免捲入地方的「恩怨是非」。張大海是「過門不入」，避免在社區活動，劉奇瑞則是把他在外面參加社團組織的活動帶進社區。「像我們辦老人服務中心，就會為社區辦很多活動，包括生活講座、健康檢查，也會服務到我們那邊的鄰里。」劉奇瑞目前參加很多精神醫療方面的社團和志工服務，「那些東西都已經忙不完，我不需要去參加社區那些組織，那些吃喝玩樂的活動」。其他熱心的公民也說，他們寧願參加社區外的組織。住在臺北市大安區的王冬馨，住家附近有很多社會團體，「像是大自然協會、綠色公民行動聯盟，我都可以就近去參加。」

社區裡，還是有些與社區發展協會和村里政治較無關聯的組織，可讓公民們參與。這些其他組織，可能透過幾種方式，激勵民眾的政治參與。一是組織本身關心的議題連結到政治過程。徐中力住在新北市，參加社區的資源站，作環保工作。新北市在 2010 年之前，收垃圾並沒有使用專用垃圾袋，「以前垃圾的費用是附加在水費裡面，實際上是高過垃圾袋的費用。但是地方的民意代表就說，要買垃圾袋，民眾就要增加一筆費用。他們都沒讓民眾了解，到底以前水費多少？現在使用垃圾費是多少？他們一直扭曲，這讓我們很困擾。」於是他們社區環保組織就接觸地方民意代表，希望他們不要反對使用專用垃圾袋，以讓垃圾減量。

另外，雖然公民們參加的社區組織，不是像環保這類的公益性團體，但組織形成的網絡關係如能連結到公共議題，也可能促進公民的政治參與。汪宜靜也住新北市，參加社區的太極拳協會，協會總幹事另外還參加了改善原住民生活的公益團體，「他就發起我們的每一個班隊就能夠來認養原住民的蔬菜，我們很多同學都認領了。他們一年會辦好幾次活動，歡迎我們上山去採蔬菜」。汪宜靜也在醫院擔任志工，「我就去志工團體講，去跟醫院講，讓原住民每兩個月去醫院做一次義賣。」她說，這一來，「原本三個沒有關係的團體，就連在一起。我對原住民的議題，有時候會抗議啦，也就比較能了解，會想去關心。」

像汪宜靜和徐中力所參加的這種，由組織網絡連結到公共議題，把公共議題連結到政治過程的社區組織，畢竟有限；受訪公民日常生活裡的社區組織，大多還是與村里基層政治有緊密聯繫。公民們說，這類組織有「政治目的」，有他們想要迴避的「政治恩怨」，但實際運作卻沒有「政治內涵」，缺乏養成積極公民能力和習性的社會化作用，也不能動員公民去參與公共事務。

二、社團與志工

75 位受訪者中，有六成五的人至少參加一個社團，比率遠高於全國一般民眾。¹⁰ 有參與社團的受訪者，有四成的人，最常參加的是公益性社團。初

10 全國一般民眾參加社團的比率大約三成（傅仰止，2014）。

步的統計分析研究發現，在社會資本變項中，唯有參加公益性社團，對提昇政治參與程度具有效應。為何參與公益性社團會有這種效果？根據公民謝中凱的看法，一是能接觸到和政治有關的理念和資訊。曾國棟原來是一家貿易公司的經理，外語能力不錯。他參加人權團體，擔任翻譯志工。「像聯合國兩個人權公約，我也有翻譯一部分。」他說在這個人權團體，「接觸到很多年輕人，他們很有理念，我也受了影響」；另外，因為翻譯看了很多資料，「認識到一些人權的價值，算是開闊了視野。」他從人權組織裡也得到很多政治活動的訊息，「廢死啊什麼的，那些活動我都會參加。」住在臺北市大安區的王冬馨，參加住家附近的環保團體，做打字、文字編輯的工作。她說，她本來只是「想做點奉獻，默默做好自己的事」，但參加公民團體讓她有了轉變：

我雖然不是什麼站在檯面上的人物，但是因為做文字工作，我要打一些老師的演講，這些演講我一方面在打的時候，我會受到他的影響，一方面我在編輯文字的時候，也會看到一些環保的資訊，會讓我這種本來比較漠不關心的人，比較知道一些公共的事情，然後慢慢慢慢的，會去進一步接觸。

她從團體裡知道一些資訊，像保護溼地，反國光石化的活動，使她逐漸「跨出去」參加一些環保活動。她說她本來比較不喜歡「那些激進派的抗爭之類的」，有了接觸之後，「慢慢的知道去觀察，或者是從一些活動當中去了解這些公共性的事務，比方說像國光石化抗爭啊，我也接受，我也有去理解」。

曾國棟和王冬馨是在人權和環保組織這類公益性社團認識到對政治行動有興趣、涉入公共事務的人，接觸到相關的政治資訊，而受到影響，轉化成爲積極公民。這是公民謝中凱說的，參加公益性社團的第一種效果。謝中凱說的第二種效果，則是：「要完成這個團體的目標，那他必須去匯集一些資源，必須比較積極的來參與一些公共事務」，因而捲入政治的過程。凌舜嵩是保險經紀人，參加關心教育議題的社團。因為關注的議題與政府政策有直接關連，「就自然地會捲入政治」，「像最近吵得沸沸揚揚的 12 年國教，真的看不過去了，就發起全國性的家長來臺北遊行」。

陳阿輝也是因為參與的社團所關切的議題具有公共性和政策意涵，而促使社團成員參與到政治過程。他參加流浪動物協會。「這些流浪狗平常就是在社區裡面，被通報，被抓到收容中心，最後大都被安樂死」。社團裡比較活躍一點的志工，就會透過各種管道向政府單位反應，聯合全國相關的團體來做交流，商討政策解決問題，「那這樣的我們協會的人就會比較有社會參與、政治參與」。

從曾國棟、王冬馨、凌舜嵩，和陳阿輝等人的例子，可以看出，參加公益性的社團，確實有促進政治參與的「社會化」效果，但這效果，是價值、理念的啓迪，而不是領導溝通等公民能力的培養。社團參與也透過動員的機制提昇政治參與程度。這有兩個途徑。一是團體提供各種政治活動的訊息，一是團體關切的議題形成政治動員的網絡。

在志工服務方面，也有六成五的受訪者從事志工工作。統計分析發現，參與志工服務，不見得會提昇政治參與程度。根據公民的說法，有些團體，會以福利來招攬志工；有些人投入志工服務是有「個人目的」，累積志工服務時數以獲得志工證和公益卡，「可以獲得好處。」公民們認為，為了「個人目的」去從事志工服務，即使長時間投入，對參與公共事務興趣的提升，沒有助益。許多參與志工服務的公民都認為，雖然他們個人從志工服務「獲得很多」，但也認識到，許多類型的志工服務，對促進政治參與是沒有效果的效果。黃茂林說，像有些政府機關的志工服務，「一個蘿蔔一個坑」，固定時間去做服務，從事被分派指定的工作，替政府節省大筆人力成本，「讓領薪水的涼涼的在那喝茶聊天」，但這種「奉獻」，「不會讓人更關心公共事務」。但也不是所有的志工服務都無法促發更積極的政治參與，那什麼類型的志工工作對政治參與具有效應呢？讓我以陳芮芝和李小采兩人為例來說明。

陳芮芝從事過科學博物館的解說、圖書館文化展示空間的導覽，和社區大學的義工等志工服務。她比較不同志工服務的差異。科學博物館和圖書館的志工，「就是單純的奉獻」，雖然可以獲得很多資訊，但不會讓她想到與公共事務有關的事，但在社區大學當志工就不一樣了：

在社區大學當志工就不是只有在奉獻，你會想到說，為什麼社區

大學在臺灣，在我們這個地區，招生好像非常困難，爲什麼會這個樣子？我們怎麼可以招到更多學生呢？我們會往這方面去思考，就會想到一些和公共事務有關的議題，也要出去接觸很多人，很多團體，來解決招生的困難。

李小采也有與陳芮芝相似的經驗。她在文化中心做過導覽志工，也在衛生所擔任過志工，做禁煙區的宣導。文化中心的導覽工作，是「按表操課」，根據訓練得到的資訊做介紹，衛生所的志工工作，則讓她從企劃階段就開始參與，「在規劃和推廣的過程，我們可以去了解說禁菸區要怎麼設，影響到哪些民眾，我們和政府單位，還有不同的團體接觸，才真的知道原來禁菸區對每個人的需求是不一樣的。這是我們一邊做一邊學習怎麼參與公共事務的地方」。

本文的量化資料，無法分析不同志工類型對政治參與的效果，不過，陳芮芝和李小采的例子都指出，人們所參與的志工服務，如果牽涉到規劃、組織、討論，接觸行政人員和相關團體，且連結到更廣闊的社會政治議題，促使人們關注公共性，也就比較能夠提高人們參與公共事務的機會。

三、公民社會的形構與積極公民的養成

本文關心積極公民的養成。初步的統計分析顯示，參加全國性公共審議的經驗，並不會顯著提高參與者的政治涉入程度；參加公益性社團則有助於促使公共審議的參與者變得更積極。質化資料分析也顯示，這群參與者普遍認爲，參加社區發展協會主導的社區組織和社區活動，對提昇政治參與程度並無助益；大部分的志工服務，也無關政治涉入。人們參加的結社組織和社會接觸，如果能夠聯繫到公共議題，才比較可能產生轉化的力量，促使人們更加積極關注、討論和介入政治活動。

這群參與者之中，「成爲積極公民」的經驗，是極具啓發性的。以公民陳芮芝爲例。她原本是個家庭主婦兼老闆娘，先生承包、施作水電，她兼作住家的水電行顧店，協助接洽、協調、聯繫生意和工程。四、五十歲以後，一方面生意變差，一方面子女大了，她開始思索自己「人生的意義」，決定走出

家庭去當志工。她做過科博館、圖書館等各種「單純奉獻」的志工，後來，社區大學的志工工作刺激她對公共事務的興趣，由於她在志工網絡逐漸累積了人脈，加上過去當「老闆娘」經驗鍛鍊的溝通、協調等能力，於是被邀請參加客家公共事務協會，擔任理事長，從一個她自稱「對公共事務一竅不通」的家庭主婦，成為連結政府單位與民間部門的社團領導人。

受訪者中參加社團的比例很高，他們大都不是像陳芮芝這樣擔任社團幹部，但很多人成為「積極公民」的路徑，和她很相近，都是在某些條件機會下，參加公益性社團，或從事能連結到公共議題的志工服務，而形塑了公民價值；公益性社團確實有社會化的作用，但效果主要是動機層次的價值塑造，而不是資源層次的技能培養。公益性社團對政治參與也具有動員效果，它不但提供社團成員參與政治活動的管道與資訊（如環境團體的反國光石化和教育團體的十二年國教遊行），它的網絡連結也使非公益性社團的成員（如太極拳協會會員），和非社團成員的志工（如醫院志工和衛生所志工），能夠關注和參與公共事務。這類追求公平、正義、平等、永續等價值的公益團體，類似 Michael Edwards（2009）所說的，是試圖建構「好社會」的公民組合；這個公民社會部門的茁壯、活躍與強大，將提供給公民更多關注公共事務、討論公共議題和影響公共決策的機會。所以不是「什麼都好」的結社生活，而是特定的公民社會形構，是「建構好社會」的公民社會，協助塑造積極參與政治的好公民。或至少，就本文的資料而言，我應該小心地說：特定的公民社會形構讓積極公民更加積極地參與政治。

陸、審議經驗、政治討論與公民審議的價值

本文發現，公民會議參與者，長期而言並沒有提昇「公民積極主義」，在「與人討論政治」這個面向，甚至顯著地下降。根據文獻上流行的說法，公民在審議過後，應該更積極地關心、談論公共議題，為何討論政治的頻率反而降低了？這值得花點篇幅來說明。

從深度訪談的資料分析可以發現，這群相對積極的公民，對「政治」的看法是比較狹隘的，傾向於將政治等同於選舉相關的黨派私利的對抗。他們

不願意參與鄰里社區的活動，因為這些活動常「牽涉到政治」，「就是為了選舉，拉幫結派的」；他們不想談論政治，因為「講到政治，不是聊八卦，就是要吵架」，「談論政治就是表態嘛，這個黨那個黨罵來罵去，很沒意思」。許多參與者都說他們「不藍不綠」、「無黨無派」，比較喜歡到外面參加社團，「默默作事」，不想「談論政治的是非」。

由於他們對政治的理解是「敵對式的黨派衝突」，審議的經驗，可能使他們更加迴避「牽扯黨派衝突」的政治。如下面的討論所要指出的，他們從公民會議中學到講求公益和說理的態度，「參加過的人會有一種天下為公的胸懷，就是比較不會去維護私人的某種不講理的感情」，這使他們對「不講道理，只講私利」的政治作為益加不滿，「我們現在的政治是打混仗，大家都胡扯，上面的政治人物都是胡說八道，根本就呼攏了事嘛」，「實在看不下去，怎麼會有興趣再去談論呢？」另外，他們從公民會議中，也學到「審慎思考問題」，「包容不同意見」，「客觀判斷事情」，並學著用這樣的態度，來看待政策爭議，跳脫黨派對立的思維。如一位參與者在深度訪談（2012/06/06）中提到：

像最近在吵要不要開放美國牛肉進口的問題，民進黨霸佔（立法院）主席台好幾天，如果是以前，我大概就是加進入一起罵，亂搞嘛。可是現在我不會這樣，我會去想支持的理由是什麼，反對的理由是什麼，然後自己做個判斷。我就是用這種方法分析給我朋友聽，正反意見都要聽，而不是像以前一樣謾罵而已。

根據這位受訪者的看法，「謾罵政黨」是談論政治，討論政策卻不是，是談「社會上發生的事」。很多公民會議的參與者，就像上面引述的受訪者一樣，他們理解的「政治討論」，談論的主題是政黨、選舉和政治人物言行舉止；我們可以說，這是狹義的政治討論。在藍綠對抗的政治氛圍中，為了避免傷和氣，或者，從審議經驗中學到與「敵對政治」不同的思維與心性，使得他們與親戚朋友談論「狹義的政治」的頻率變少了，可是在日常生活中與人談論「社會上發生的事」，談論政策相關的公共議題，或說，談論「廣

義的政治」，機會未必變少。從這裡我們也看到以問卷調查來測量政治參與的限制。公民們對政治和參與行為的理解，有脈絡性的意義，問卷的操作化指標未必能夠捕捉得到。

雖然本文發現，就長期效果而言，全國性公民審議活動的經驗，無法顯著提昇參與者整體的政治參與程度，但這並不是說，公民會議毫無價值。我的調查發現，經過數年後，仍有高達九成五的參與者認為公民會議「很有價值」和「還算有價值」。他們在深度訪談和焦點座談中所提到的公民會議價值，和文獻上所強調公共審議的效果，相當一致。公民們最常提到的價值，最重要的有幾個部分。第一是提昇了表達能力。一些參與者說，參加公民會議之前，或者很少有講話的機會，「公民會議讓小人物，這種平常拿不到麥克風的人有那個機會平起平坐，你兩分鐘我也兩分鐘，大家平等發言」，「我以前拿麥克風，話都不敢講，參加以後就變得比較敢講話了」；不只變得比較敢講話，也比較懂得該怎麼講：「就是要控制時間，盡量整理思緒啊，要講出有條有理的，而且還要針對主題、不要偏離主題。」其次是養成了說理的溝通方式。參與者說，公民會議的審議過程中塑造一種「講道理」的氛圍。在審議中，因為獲得比較充分的資訊，對議題有所了解，因此能夠「就事論事」；公民們並把這種習得的態度，帶到日常生活中，「從參與公民審議會以後，遇到有爭議的事情，我就會把自己的思維抽離，然後去討論，就會比較客觀的看事情，判斷事情也比較理性跟清楚」。再來，和說理的溝通方式有關的，是形成包容、反思與互惠的態度。公民們說，參加公民會議之後，「後來我參加社團，我就比較會異中求同，比較有包容性，還會以對方的立場來著想」，「讓我更包容，反省，還有尊重人家，聽不同的聲音，最重要的一個就是說體諒別人」。另外，是更加了解公共議題，增強自主判斷的能力和信心。「像參加全民健保公民會議，我有得到一些資訊，像類似車禍代位求償，慢性病處方箋可以去地區醫院藥局拿藥，我知道以後就可以和別人講，幫助更多的人」，「我後來就很關心基因改造食品（會議討論主題）的議題，相關的資訊就會留意，會去判斷，還有買東西的時候，都會注意，也會把我知道的告訴別人。」最後，一些參與者，包括民營和政府機構主管，和農村再生規劃師等，也把他們學到的審議方法和態度，帶到工作領域。

從參與者對自身經驗的詮釋，或許我們可以說，全國性公民會議這種審議活動，雖然未必能夠顯著提昇公民的政治參與程度，但對民主體制仍有重大意義，它能養成具有說理溝通、自主判斷的能力，形塑包容、反思、同理和互惠的德性，並把這樣的公民能力與德性，應用到日常生活和工作的領域。

柒、結論

文獻上一般認為公共審議可以促成民主體制的良好運作所需的公民積極主義。這種「審議造就積極參與的好公民」的樂觀期許，很少接受嚴格的經驗檢證。有限的經驗研究，都從短期效應和主觀評價，來評估參與公共審議是否會提高政治參與程度。本文在方法上做了重大的突破。我從審議民主對積極公民的規範性理論出發，建構政治參與的指標，針對全國性公共審議活動的參與者，在數年後，進行追蹤調查，分析他們的政治參與程度是否有所提昇。我的結論沒像既有文獻那麼樂觀。從個體層次來看，固然有將近四成參與者，政治參與程度提昇了，但也有四成五的人降低了。從整體來看，這群公民會議參與者的「公民積極主義」，平均而言，並沒有顯著提昇；在「與人討論政治」這個面向，甚至有所下降。

理論上，既有文獻大都認為參與審議的過程會產生微觀層次的效應，持續激勵公民們參與政治活動。但我認為，如果公民們在日常的社會互動中缺乏經常性的參與機會，一次性的審議經驗所產生的效應，並無法持續促進政治參與。我利用統計分析來檢證「審議經驗論」。我發現，在控制進入審議之前的政治參與程度，以及和社會資本變項之後，審議經驗對提昇政治參與程度的效應並不顯著。比較正面肯定公民會議的價值和政策效果的，並不會因此受到激勵而提昇政治參與程度。除了審議前後政治參與程度的差異比較之外，我也比較這群相對於一般公民較為積極的審議參與者政治參與程度的差異，結果發現，參與公益性社團，可以使得提昇參與者的政治涉入程度。

我的研究結論傾向於支持「公民社會形構論」的假設。雖然作為統計分析的樣本數為數不多，統計值的推估可能不穩定，但是，我也以焦點座談和深度訪談的資料，從事質化資料分析，提供脈絡性的理解。質化分析顯示，

參加公益性社團，可以培養公民價值，提供參與的網絡連結，而在動機層次和動員層次，激勵參與者更多的政治涉入，參加社區組織、社區活動和志工服務，則無此效應。但是，並非參與所有社區組織和志工服務都無政治參與的效應。社區組織和志工服務所關注的事務和連結的網絡，若能牽連到公共議題，也能夠激勵參與者的政治涉入。

本文援引政治參與的相關理論，形成「修正的社會資本論」和「公民社會形構論」的對立假設，來分析何種社會資本影響審議參與者政治涉入程度和增減幅度的差異。本文的結論雖然傾向於支持「公民社會形構論」的假設，但在一般性理論的層次，這個結論並不能拒斥「修正的社會資本論」。本文的研究對象是政治參與相對積極的全國性公民會議參與者，不是一般公民。解釋相對積極公民之差異的因素，未必能夠解釋一般公民之差異。或許對一般公民來說，參與社區組織、社區活動、志工服務，以及參與社團的頻率，是會影響政治涉入程度的差異，這有待適當的資料來檢證。但至少本文的發現可以讓我們進一步探索這個命題：對相對積極的公民來說，參與公益性社團，而非公共審議，比較能夠進一步提昇他們政治參與程度。

如何造就健全的民主體制所需要的積極公民？社會資本論和審議民主理論各自提出處方，但在這個重大的問題上，兩邊的文獻至今並無對話。本文在理論和經驗研究上，做此對話的嘗試。我的研究結論似乎指出，「壯大公民社會」尤其是擴大公益取向的結社生活，較之於推廣全國性的公共審議，更能促進政治參與程度的提升，至少對相對積極的公民來說是如此。

不過，由於本文資料和方法的限制，這個結論的應用範圍是有限定的。本文是以全國公民會議的參與者為研究對象。全國性公民會議為時五天，利用三個週末的時間舉行，跨時一個半月。會議從早到晚，其中有兩天是從早上九點討論到晚上九點，參與者必須接受集體住宿的安排。這樣的審議模式，是非常耗費心力和時間的，參與門檻很高。因此，會來參加的，大都是非常積極的公民。從統計分析可以看出，原本政治參與程度就比較高的人，審議之後，政治參與程度增長的幅度是相對較少的。也就是說，全國性公民會議的參與者，審議過後的政治參與程度並沒有顯著提高，可能是因為他們是一群相對積極的公民。因為樣本特性的限制，我們不能根據本文的發現去

推論說：公共審議無法提高一般公民的政治參與程度。公共審議有不同模式，可以在不同的層次運作。如果有社區型的審議，討論議題貼近公民的日常生活，會議的時空安排，又能讓民眾就近參與，吸引較多原本政治參與程度低的公民來參加。這類的審議，可能就可以顯著提昇參與者平均的政治參與程度。

討論全國性政策議題的公民會議，對大多數參與的公民來說，是罕見、獨特，有重大意義的事件。在審議的過程他們感受到自己作為公民的力量和責任。這種經驗，可能在當下確實刺激了參與公共事務的興趣。如果這種刺激與日常生活經驗存在著斷裂，會議當下激起的參與熱情，可能會隨著時間的推移而消退。但就像一位參與者所說的：

公民會議營造了一種氣氛，讓你覺得，哇，原來政策是可以這樣討論的，你會受到鼓舞，很想繼續參加。但是你一旦回到自己的工作崗位，回到你的生活，當時的氣氛已經不在了，你還能維持那種熱情，那種公民素養嗎？

本文的重要假設正是這點：如果日常生活中缺乏參與的機會，審議經驗的短期效應將無法提昇公民的積極參與。前面提過，審議的經驗，可以養成「積極參與政治」以外的公民德性，但如果審議的目的之一，是要塑造「積極公民」，那麼，審議的設計與操作，就該吸引更多原本政治參與程度較低的公民來參加。我們該努力的，或許是如一些受訪公民所說，讓公民審議「遍地開花」，成為日常生活的一部分，讓一般公民可以就近參與，而非罕見的，與日常生活斷裂的事件，如此，公民審議才能具有長期的效果，塑造積極參與公共事務的民主公民。

附錄一、受訪者參加之公益性與非公益性社團

公益性社團	非公益性社團
台權會、廢死聯盟、國際特赦組織、南洋台灣姐妹會、新移民關懷協會、殘障聯盟、脊髓損傷協會、伊甸基金會、失業勞工保護協會、司法志工協會、客家公共事務協會、荒野保護協會、陳定南教育基金會、全國家長聯盟、台北市立自閉兒服務協會、青年勞動九五聯盟、世界展望協會、綠黨、傳學鬥、大自然協會、綠色公民行動聯盟、路德協會	慈濟功德會、台中市中小企業協會、大崙山心靈饗宴聯誼會、太極拳協會、大學同學會、台日文化經濟協會、職業工會、寺廟管委會、台北市林姓宗親會、農會、國民黨婦女會、登山學會、自然步道協會、江姓宗親會、營養保健學會、導覽解說協會、爵士舞社、劍道社、慢跑協會、中華崇德協會、中華民國辛亥武昌首義同志會、合唱團、佛教團體、寺廟慈善會、運動同好社

附錄二、一般民衆與公民會議參與者 政治參與程度差異之統計檢定

問題 1：是否曾向政治人物或公職人員表達您的看法？

	沒有做過	有做過	總和
一般民眾	1,650 89.38%	196 10.62%	1,846 100%
參加公民會議民眾	29 38.67%	46 61.33%	75 100%
總和	1,679 87.40%	242 12.60%	1,921 100%

卡方檢定：卡方值 Pearson chi2 (1)=168.3606，p 值 Pr=0.000

問題 2：當您和朋友、親戚、或同事聚在一起的時候，請問你們常不常談論政治？

	從不	很少	有時	經常	總和
一般民眾	568 30.37%	882 47.17%	359 19.20%	61 3.26%	1,870 100%
參加公民會議民眾	3 4.00%	14 18.67%	33 44.00%	25 33.33%	75 100%
總和	571 29.36%	896 46.07%	392 20.15%	86 4.42%	1,945 100%

卡方檢定：卡方值 Pearson chi2 (3)=199.2793，p 值 Pr=0.000

資料來源：一般民眾資料來自中央研究院社會學研究所所執行的「台灣社會變遷基本調查 2014 年第六期第五次調查」公民權組的問卷調查結果（傅仰止等，2015），參加公民會議民眾的資料為本研究所蒐集。

參考資料

A. 中文部分

王仕圖

- 2007 〈社區行非營利組織資源動員與整合：以社區發展協會為例〉，《台灣社會福利學刊》5(2): 103-137。(Wang, Shu-twu, 2007, "The Resources Mobilization and Integration in Nonprofit Organization: The Study of Community Development Association," *Taiwanese Journal of Social Welfare* 5(2): 103-137.)

林明禎

- 2011 〈中介團體：台灣社區發展的運作難題與另類選擇〉，《社會政策與社會工作學刊》15(1): 137-166。(Lin, Ming-chen, 2011, "On the Intermediate Group: Difficulties of Community Development in Taiwan and Its Alternative Choice," *Social Policy & Social Work* 15(1): 137-166.)

林國明

- 2009 〈國家、公民社會與審議民主：公民會議在台灣的實踐經驗〉，《台灣社會學》17: 161-217。(Lin, Kuo-ming, 2009, "State, Civil Society, and Deliberative Democracy: The Practices of Consensus Conferences in Taiwan," *Taiwanese Sociology* 17: 161-217.)
- 2013 〈多元的公民審議如何可能？——程序主義與公民社會觀點〉，《臺灣民主季刊》10(4): 137-183。(Lin, Kuo-ming, 2013, "Inclusion in Public Deliberation: Proceduralism and Civil Society Perspectives," *Taiwan Democracy Quarterly* 10(4): 137-183.)

林國明、陳東升

- 2003 〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》6: 61-118。(Lin, Kuo-ming and Dung-sheng Chen, 2003, "Consensus Conference and Deliberative Democracy: Citizen Participation in Taiwan's National Health Insurance Policies," *Taiwanese Sociology* 6: 61-118.)

傅仰止

- 2014 〈公民意識的社會參與效應：志願結社及日常接觸〉，《臺灣社會學刊》55: 179-226。(Fu, Yang-chih, 2014, "Social Participation Effects on Civic Consciousness: Voluntary Associations and Daily Contacts," *Taiwanese Journal of Sociology* 55: 179-226.)

傅仰止、章英華、杜素豪、廖培珊

- 2015 《台灣社會變遷基本調查計畫第六期第五次調查計畫執行報告》。臺北：中央研究院社會學研究所。(Fu, Yang-chih, Ying-hua Chang, Su-hao Tu, and Pei-shan Liao, 2015, *Taiwan Social Change Survey, 2014*. Taipei: Institute of Sociology, Academia Sinica.)

黃東益

- 2008 〈審議過後——從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》26(4): 59-96。(Huang, Tong-yi, 2008, "After Deliberation: Exploring the Policy Connection of Consensus Conference from Public Sectors' Perspectives," *Soochow Journal of Political Science* 26(4): 59-96.)

黃東益、李翰林、施佳良

- 2007 〈「搏感情」或「講道理」：公共審議中參與者自我轉化機制之探討〉，《東吳政治學

報》25(1): 39-71。(Huang, Tong-yi, Han-lin Li, and Chia-liang Shih, 2007, "Persuasion through Creating Affinity or through Rational Reasoning?: Exploring the Self-Transformation Mechanisms of Participants in Public Deliberation," *Soochow Journal of Political Science* 25(1): 39-71.)

黃源協、莊俐昕、劉素珍、林信廷

2012 〈社區特性與社區社會資本之研究〉，《臺大社會工作學刊》25: 209-254。(Hwang, Yuan-shie, Li-hsin Chuang, Su-jeu Liu, and Xin-ting Lin, 2012, "A Study on Community Traits and Community Social Capital," *NTU Social Work Review* 25: 209-254.)

蔡育軒、陳怡君、王業立

2007 〈社區發展協會、選舉動員與地方政治〉，《東吳政治學報》25(4): 93-135。(Tsai, Yuh-suan, Yi-chun Chen, and Yeh-lih Wang, 2007, "Community Development Associations, Electoral Mobilization and Local Politics," *Soochow Journal of Political Science* 25(4): 93-135.)

B. 外文部分

Alexander, Damon Timothy, Jo Barraket, Jenny M. Lewis, and Mark Considine

2010 "Civic Engagement and Associationalism: The Impact of Group Membership Scope versus Intensity of Participation," *European Sociological Review* 28(1): 1-16.

Bohman, James

1996 *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bowler, Shaun, Todd Donovan, and Robert Hanneman

2003 "Art for Democracy's Sake? Group Membership and Political Engagement in Europe," *Journal of Politics* 65(4): 1111-1129.

Brown, Mark B.

2006 "Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation," *Journal of Political Philosophy* 14(2): 203-225.

Carpini, Michael X. Delli, Fay Lomax Cook, and Lawrence R. Jacobs

2004 "Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature," *Annual Review of Political Science* 7(1): 315-344.

Dahl, Robert Alan

1989 *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

2000 *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dalton, Russell J.

2004 *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. New York, NY: Oxford University Press.

Dekker, Paul and Loek Halman (eds.)

2003 *The Values of Volunteering: Cross-cultural Perspectives*. New York: Springer Science & Business Media.

Edwards, Michael

2009 *Civil Society*. Cambridge: Polity Press.

- Elster, Jon (ed.)
1998 *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Erickson, Bonnie H. and Terry A. Nosanchuk
1990 "How an Apolitical Association Politicizes," *Canadian Review of Sociology/Revue Canadienne de Sociologie* 27(2): 206-219.
- Fishkin, James
1995 *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
2009 *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York, NY: Oxford University Press.
- Flanagan, Constance A., Jennifer M. Bowes, Britta Jonsson, Beno Csapo, and Elena Sheblanova
1998 "Ties That Bind: Correlates of Adolescents' Civic Commitments in Seven Countries," *Journal of Social Issues* 54(3): 457-475.
- Gastil, John
2000 *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Guston, David H.
1999 "Evaluating the First U.S. Consensus Conference: The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy," *Science, Technology & Human Values* 24(4): 451-482.
- Guttman, Amy and Dennis Thompson
2004 *Why Deliberative Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hamilton, Stephen F. and L. Mickey Fenzel
1988 "The Impact of Volunteer Experience on Adolescent Social Development: Evidence of Program Effects," *Journal of Adolescent Research* 3(1): 65-80.
- Hays, Richard Allen
2015 "Neighborhood Networks, Social Capital, and Political Participation: The Relationships Revisited," *Journal of Urban Affairs* 37(2): 122-143.
- Held, David
2006 *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Howard, Marc Morjé and Leah Gilbert
2008 "A Cross National Comparison of the Internal Effects of Participation in Voluntary Organizations," *Political Studies* 56(1): 12-32.
- Klesner, Joseph L.
2007 "Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru," *Latin American Research Review* 42(2): 1-32.
- Knoke, David
1990 "Networks of Political Action: Toward Theory Construction," *Social Forces* 68(4): 1041-1063.
- La Due Lake, Ronald and Robert Huckfeldt
1998 "Social Capital, Social Networks, and Political Participation," *Political Psychology*

- 19(3): 567-584.
- Leighley, Jan
1996 "Group Membership and the Mobilization of Political Participation," *The Journal of Politics* 58: 447-463.
- Mansbridge, Jane
1999 "On the Idea That Participation Makes Better Citizens," pp. 291-325 in Stephen L. Elkin and Karol Edward Soltan (eds.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- McClurg, Scott D.
2003 "Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation," *Political Research Quarterly* 56(4): 449-464.
- Mutz, Diana C.
2008 "Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory?" *Annual Review of Political Science* 11: 521-538.
- Norris, Pippa
2011 *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press.
- Offe, Claus
2011 "Crisis and Innovation of Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised?" *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 47(3): 447-472.
- Ohmer, Mary L.
2007 "Citizen Participation in Neighborhood Organizations and Its Relationship to Volunteers' Self- and Collective Efficacy and Sense of Community," *Social Work Research* 31(2): 109-120.
- Pharr, S. J. and R. D. Putnam
2000 *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D.
1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
1995 "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.
2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Sabetti, Filippo
2007 "Democracy and Civic Culture," pp. 340-362 in Carles Boix and Susan G. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schlozman, Kay Lehman
2002 "Citizen Participation in America: What Do We Know? Why Do We Care?" pp. 433-461 in Ira Kayznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Company.

Seligson, Amber L.

- 1999 "Civic Association and Democratic Participation in Central America: A Test of the Putnam Thesis," *Comparative Political Studies* 32(3): 342-362.

Stolle, Dietlind

- 1998 "Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations," *Political Psychology* 19(3): 497-525.

Teorell, Jan

- 2003 "Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden," *Scandinavian Political Studies* 26(1): 49-66.
- 2006 "Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda," *European Journal of Political Research* 45(5): 787-810.

The Economist

- 2014 "What Goes Wrong with Democracy," Retrieved March 1, 2014, from <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>

Torcal, Mariano and Jose Ramon Montero (eds.)

- 2006 *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. New York: Routledge.

Tocqueville, Alexis de

- 1988 *Democracy in America*. J. P. Mayer (ed.), George Lawrence (trans.). New York: Harper Perennial.

Van Der Meer, Twg Tom and Ej Erik Van Ingen

- 2009 "Schools of Democracy? Disentangling the Relationship between Civic Participation and Political Action in 17 European Countries," *European Journal of Political Research* 48(2): 281-308.

Van Deth, J. W.

- 2010 "Participation in Voluntary Associations: Dark Shades in a Sunny World?" *American Behavioral Scientist* 53(5): 640-656.

Verba, Sidney and Norman H. Nie

- 1972 *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady

- 1995 *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Wilson, John

- 2000 "Volunteering," *Annual Review of Sociology* 26(1): 215-240.

Wilson, John and Marc Musick

- 1999 "The Effects of Volunteering on the Volunteer," *Law and Contemporary Problems* 62(4): 141-168.

Wollebæk, Dag and Kristin Strømsnes

- 2008 "Voluntary Associations, Trust, and Civic Engagement: A Multilevel Approach," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37(2): 249-263.

Does Deliberation Foster Civic Activism? Public Deliberation, Social Capital and Political Engagement

Kuo-ming Lin

Associate Professor

Department of Sociology, National Taiwan University

ABSTRACT

It has long been held that public deliberation can foster the civic activism required for a healthy democracy. However, the claim has not been rigorously tested. Using a follow-up study of participants in six events of civic deliberation in Taiwan, this paper constructs objective indicators to measure the long-term effects of deliberation on political participation. It is found that the participants' levels of political engagement did not significantly increase after deliberation, and that participants who were members of public-interest associations have higher levels of political participation and are more likely to increase political engagement after deliberation. The paper concludes that it is the opportunities of participation offered by social interactions in daily life, rather than the one-time experience of deliberation, that are more likely to foster civic activism.

Key Words: deliberative democracy, consensus conference, social capital, political participation, civil society