

參與式預算在社區－ 文化部推展公民審議及 參與式預算實驗計畫

葉欣怡 國立臺北大學社會學系助理教授
陳東升 國立臺灣大學社會學系教授
林國明 國立臺灣大學社會學系教授
林祐聖 國立清華大學社會所助理教授

摘要

臺灣近年來掀起一股參與式預算的熱潮，文化部「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」可說是這股風潮中的先驅計畫。此計畫共邀請六個社區作為辦理參與式預算的實驗地點，包括臺北市的萬華區全德里、內湖區金龍里；南投縣的桃米社區與眉溪部落；以及臺南市的正覺社區與嶺南社區。本文將此實驗計畫的執行區分為七個步驟逐一介紹：（1）挑選與接觸社區；（2）宣傳與招募；（3）志工培訓；（4）住民大會；（5）精緻化方案與方案展示；（6）表決大會；以及（7）方案執行與監督。此外，我們也討論了此實驗計畫觀察到參與式預算所可能帶來的六個正面效益，包括：（1）有效蒐集住民對於所處社區的意見，瞭解在地住民的實際需求與想法；（2）開闢嶄新的參與管道和模式，並打開了全新的參與可能性；（3）吸引了新的行動者參與討論和提案；（4）創造社區對話與合作的平臺；（5）培養與厚植在地意識與認同；與（6）讓過去難以覓得資源、但卻對社區極為關鍵的想法提出、具體化、並得以落實。根據此實驗計畫的辦理成果，我們認為參與式預算值得且必須在臺灣被持續推廣。最後，則是對於未來辦理參與式預算所可能修正與改進之處提出建議。

壹、導言

自 1980 年代末期，起源於巴西愉港（Porto Alegre）後，參與式預算（participatory budgeting）便迅速地被諸多城市與機構所採納（萬毓澤，2014；Wampler and Hartzkarp, 2012）。儘管多半都會進行些許「因地制宜」的調整，參與式預算這種讓民眾參與公共預算分配過程的參與機制，無疑成為最被廣泛接受、且影響範圍最鉅的審議模式（Sintomer

et al. 2012）（註 1）。參與式預算之所以能夠有這種席捲全球的威力，係因為這種具備審議精神的參與模式，被學者們認為能夠帶來許多正面效益。舉例而言，透過參與式預算的審慎推動，能夠賦予民主嶄新的意義、消除公民的政治冷感，鼓勵更為廣泛的公民參與；藉由賦予人們對於決策過程發聲的權力，提升人們對於公共事務的關心；培養更多的社區領導者和更為積極的公民；強化政府、組織和住民間的

關係；促成更為透明、更加公平和更有效率的預算編列與執行等（Wampler 2012; Ganuza and Baiocchi 2012; Stewart et al. 2014）。

簡言之，參與式預算是由人民來決定一部分公共預算支出的優先順序；讓受到公共預算分配影響的一般民眾，獲得實質影響力（Wampler 2012）。深入來說，參與式預算和其他公共審議參與模式不同的是，它賦予（empower）公民實際討論與分配公共資源與預算的權力。許多審議討論的模式，儘管參與者進行了知情（informed）與理性（rational）的公共溝通，其所達成的結論卻未必能夠直接地影響政策制定，結果往往是相關政策建議被束之高閣；而參與公民則容易認為自身的討論結果遭到漠視、沒有發揮適當地影響力與作用。長此以往，有時反而耗損公民參與公共事務的意願。參與式預算則恰好與上述情況相反，參與公民的意見便能夠直接地影響預算分配。莫怪乎紐約的參與式預算便直截了當地以「Real Power over Real Money」（掌握影響白花花鈔票的實際權力）作為口號來廣泛地招募參與者（註2）。此外，參與式預算的基本邏輯是預設在地居民的居住經驗極為珍貴，透過住民「由下而上」式（bottom-up）的在地知識反饋（feedback），便能夠補充不同於專家學者與公部門行政幕僚角度的思維，讓公共預算的支出與分配更有效率（effective）（註3）。而一旦參與式預算的推行漸趨成熟，學者們甚至觀察到公民對於政府的信賴度增加，彼此合作互動漸趨緊密與順暢的正向循環。

儘管參與式預算在世界各地已累積了一定的實作經驗、並展現其正面效益，卻遲至2014年左右，參與式預算才在臺灣逐漸吸引

人們的注意。開創此一結構契機（structural opportunity）的，可歸因社會、政治與文化等多重層面的符合。其中，以反服貿為主要訴求的「太陽花學運」所反映與促成的社會氛圍改變；選舉活動所帶來的政治板塊鬆動；以及臺灣自2000年代初期開始推行審議民主所積累的公民文化底蘊與實作經驗等因素更顯得格外關鍵。於是，臺灣的第一場參與式預算便於2015年1月，在財團法人青平臺基金會與臺灣大學社會系的合作下，於北投社區大學推行。事實上，在此之後，臺灣便興起了一股「參與式預算熱」（participatory budgeting boom）。比方說，有以主題為導向的參與式預算計畫，如新北市經發局委託永和社區大學與蘆荻社區大學所辦理的節電參與式預算計畫，以及新北市勞工局委託國立臺北大學社會系所進行的身心障礙者就業促進方案參與式預算試辦計畫。再者，也有以行政區為執行範圍的參與式預算計畫，如臺中市區以及臺北市十二個行政區。此外，新北市新店達觀里所辦理的參與式預算，則是由議員陳儀君提出自身的市議員建議款，來讓里民們討論如何分配。也由於參與式預算這股方興未艾的熱潮，其實需要大量審議人力投入予以支撐，於是我們觀察到有諸多以參與式預算為主題的工作坊與培訓課程被持續舉辦；而過往對於推廣審議民主討論模式有興趣者，如今也因為此一參與模式對於協助人力的渴求，有了實地操演的舞臺。

然而，當前多項於臺灣所推動的參與式預算計畫，無論是進行式、已完成，甚或是即將辦理，均仍處於試辦階段，故充滿實驗性質。由於參與式預算原本便須根據各計畫的特殊性進行些許流程調整，所以我們也可以輕易地發現，

臺灣目前多項參與式預算計畫，皆因為其可分配預算的多寡；執行期間的長短；計畫經費的豐絀；主要議題的界定；以及由誰來主辦、提案、投票與執行等規則設定而有所不同。換言之，仍處於不斷嘗試、調整與修正的進程當中。本文所要介紹的，即是由文化部主辦，並交由具備豐富審議民主操作經驗的國立臺灣大學社會學系所執行的「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」。此計畫於2015年8月啟動，換言之，比上述提及的多項參與式預算計畫都來的早，因此可算是臺灣參與式預算的先驅型計畫。其主要目標便是將饒富審議精神的參與式預算帶入在地社區；期盼徹底落實由下而上的社區參與；更重要的是，讓參與式預算扮演引發臺灣另一波民主浪潮的機制。

貳、文化部計畫的起源與實行步驟

行政院文建會自1994年開始推動所謂的「社區總體營造政策」，希冀透過由下而上的參與模式，活絡社區參與、凝聚社區意識、發展與厚實社區文化、並淬鍊公民社會（陳其南，1995）。然而，二十餘年來，儘管針對「社區總體營造」，政府不斷地挹注資源，並推出琳瑯滿目的多元政策與配套作法，其實施成效一直以來均遭受質疑（邢瑜，2013）。既有研究指出過往的「社區總體營造政策」可能存在的幾大問題，包括過度著重設施與建築等硬體建設，忽略文化與集體意識的培植；仍由政府扮演主導角色，為爭取政府政策性釋出的資源，社區僅能「削足適履」的申請計畫，而非充分回應與體現住民自身需求（劉立偉，2008）；在申請政府計畫時，過度依賴專業團隊的引導，而非確

實地落實民眾參與機制，反而讓民眾對社區營造抱持冷漠的態度，繼而喪失自主性與主導權（陳亮全，2000；丘昌泰、陳欽春，2001）；而社區內部也容易因為爭奪政府的補助資源，造成政治派系分裂的情況；更有甚者，在缺乏溝通機制的情況下，多方勢力對於社區營造的理念難以整合，反而更難凝聚社區意識（李謁政，2006）。

當然，上述對於過往社區總體營造實施狀況的檢討與批評，自然不可一概而論地套用到所有在地社區的社區營造發展歷程之上，仍有許多臺灣在地社區的確透過社區總體營造政策所提供的資源與協助，獲得了長足的發展，並在社區意識的培植、社區居民的公共參與上，有著傲人的成績。然而，考量到各方對於既有社區總體營造政策及其實施成效的通盤檢討，文化部決定辦理「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」。其目標毋寧是雙重的。一方面，具備審議精神的參與式預算，被期待能夠進一步地擾動在地社區、活化住民參與。另一方面，則是以此前置計畫為「社區營造3.0」（即更為強調審議民主對社區營造做出決策的影響）作為暖身。接下來，本文便將轉往介紹此計畫的具體實施步驟，並在下一部份對於此計畫的執行經驗做更為深入的檢討與分析。我們可以將整個計畫步驟區分為以下幾個步驟予以說明（註4）：（1）挑選與接觸社區；（2）宣傳與招募；（3）志工培訓；（4）住民大會；（5）精緻化方案與方案展示；（6）表決大會；（7）方案執行與監督。這些步驟是執行團隊在參考其他國家的辦理經驗後，彈性修改而成（註5）。

首先，是挑選與接觸實驗社區的階段。計畫之初，計畫執行團隊便分別在臺灣的北部、中



部與南部各挑選了兩個社區作為實驗社區。此六個社區分別為臺北市內湖區的金龍里，臺北市萬華區的全德里，南投縣的眉溪部落，南投縣的桃米社區，臺南市的正覺社區，和臺南市東山區的嶺南社區。這六個社區除了地域上的差異外，在許多面向也充分體現出異質性。舉例來說，這當中有鄉村型也有都會型社區；有社區營造經驗豐富的社區，也有社區營造經驗闕如的社區；有社區意識強烈的社區、也有社區意識稀薄的社區；若從居住人口數量的多寡、人口特質等面向加以檢視，更是能夠輕易地觀察到這些社區的不同。執行團隊特意選擇差異性較大的六個社區進行此實驗計畫，主要便是想觀察參與式預算在異質在地社區施行的效果（註6）。在六個實驗社區挑選完成後，執行團隊便直接拜訪各社區的意見領袖與相關團體代表，除說明審議民主與參與式預算的核心精神與操作流程、聽取在地代表的意見回饋外，也表明將於各社區推行參與式預算實驗計畫的相關規劃。

其次，便是進行宣傳與招募的階段。除了

配合社區的既有活動進行宣導與主動舉辦多場小型說明會，以說明何謂參與式預算，並鼓勵在地民眾參與後續系列活動之外，執行團隊更設計與印製了各式宣傳海報、常見問答與文宣，並交由研究助理負責，在社區沿街進行拜訪與宣傳。有些社區則是除了張貼於布告欄外，更透過挨家挨戶派發傳單，以期廣泛地將參與式預算的消息釋出，來吸引在地民眾的注意。第三階段是為期兩日的審議志工培訓。我們在六個實驗社區均辦理了志工培訓，以達到培訓後續工作人員的效果。在兩天的「志工培訓」流程規劃上，除了安排講師授課以解說何謂審議民主、參與式預算（及其實作範例）、審議討論的主持技巧、在地社區的歷史與特色介紹等議題外，也安排了實際模擬的階段。實際模擬的階段是邀請志工培訓的參與者親身體驗執行團隊所規劃的「參與式預算」系列活動流程。我們發現在這樣的過程中，參與者們不但能夠從親身參與，體驗系列活動的細部流程外，也更有助於掌握審議主持技巧；而有意擔任後續志工的參



圖 1 辦理大小型說明會以利進行宣傳與招募

照片來源：作者提供

與者們也經常透過針對流程細節的思索與提問，協助執行團隊更加細膩與周全地規劃與安排。總結而言，審議志工培訓的參與人數以北區較多（50 餘人），中區次之（40 餘人），南區最少（20 餘人）。但有趣的是，最後參與南區志工培訓者成為後續系列活動工作人員的比例最高（註 7），也能持續觀察到他們繼續活躍於其他團隊所負責辦理的參與式預算活動中。

第四階段為召開住民大會。住民大會可以說是參與式預算計畫成敗的關鍵，因為這是讓住民進行審議討論的「腦力激盪」（brainstorming）階段。由於住民大會期待在地居民的踴躍參與，因此每場大會前，都會進行徹底的宣傳，有時則搭配在地既有的活動以鼓勵民眾參加。住民大會多半會選擇在晚間或者週末舉辦，避免與住民既有的行程相互衝突。此計畫共計在六個實驗社區辦理，每場住民大會預計的參與者為 60 人以內，六個實驗社區的住民大會的實際參與人數則從 30 至 60 餘位不等。各場次細部安排如下，報到時，現場工作人員會將參與者每 8

到 10 人隨機安排至一小組內，根據實際參與人數，區分為數個小組。每個小組在正副小組主持人的帶領下進行討論，參與者在相互尊重、理性溝通的前提下，輕鬆地發表對於自己居住社區的看法，也聆聽其他組內成員的意見。每場住民大會約進行五個小時，各組參與者在小組主持人的協助下將多元意見整併，提出兩個提案。之後則是回到大場，各小組說明該組審慎討論後所提出的兩個方案，並聽取其他組別各個提案，若以區分為 6 個小組計之，則初步將提出 12 個提案；但在每場住民大會的最後，我們希望選出 6 到 8 個方案作為表決大會時的候選方案，因此參與者必須進一步透過類似主題提案之間的整併（註 8），或者貼點投票來縮減提案數。幸運的是，或許因為在地居民們對於社區哪兒還可以予以改善都「心有戚戚焉」，因此常出現不同組別類似提案整併的狀況，故 6 場住民大會均未動用到貼點投票的機制，便縮減至 8 個候選方案以內。



圖 2 住民大會中的討論階段

照片來源：作者提供



第五個階段則是精緻化 (refine) 方案與方案展覽。大會的最後，工作人員會邀請各提案的提案人 (有時不只一位，若提案有進行併案，則是既有提案人都可派代表出席)，於另行安排的時段與場地中，再度出席，並在審議志工們的協助下，能夠進一步精緻化提案內容，並將提案相關內容繪製呈現於單張海報上頭，以利公開展示。這個階段的主要功能有二，一方面，因為住民大會中，參與者所提出的點子 (ideas) 都較為粗略，儘管獲得眾人的支持，但實際執行的細節安排需要有更周延的考慮與規劃，因此讓提案人能夠有機會進一步地透過資料的搜尋與查核，去精緻提案內容，以提升提案的合理性與可行性；另一方面，透過提案要項的彙整與海報的繪製，則能夠更確實地強調出提案的重要性與優先性，藉由言簡意賅的文字，來吸引其他住民對該提案的支持。在方案精緻化與海報繪製後，則展開為期約一週的方案展示活動 (註 9)。工作人員挑選社區活動中心、里長辦公室或者任何適當的場所，公開張貼各候選提案的海

報，讓之前沒有機會參與住民大會的在地住民，能夠抽空前往瞭解有哪些候選方案可供選擇。更重要的是，我們期望表決大會能夠鼓勵更多具有投票資格的在地住民來參與活動。

第六階段為表決大會。在這之前，透過方案的公開展覽以及印製有各候選方案摘要的單張文宣派送，希望能夠讓更多在地居民對於參與式預算感到興趣，繼而願意參與投票。在此實驗計畫中，六個實驗社區透過住民投票，將分別選出得票最高的三個方案，每個方案能夠獲得 10 萬元新臺幣的補助，並由獲選方案的提案人擔任主要負責人，邀請其他社區居民透過更多的溝通與合作，完成方案的執行。換言之，在這項實驗計畫中，六個社區分別獲得新臺幣 30 萬元的預算補助，合計共有新臺幣 180 萬元的經費，透過參與式預算的流程，讓在地居民決定資源分配的優先順序。與會的在地住民，都必須先在報到處出示身分證件，以證明具備投票資格。在查驗完投票資格後，參與者便可陸續就坐 (當然，不具投票資格，但願意來關心參與式預算的



圖 3 居民參觀候選方案

照片來源：作者提供

進行者，也歡迎列席旁聽）。接著，會由各候選方案的提案代表（或審議志工）說明提案目標、執行方式與預估經費等資訊。而參與者則可針對各候選方案仍有疑義之處進行詢問或者提供建議。最後，則是開始投票的程序。執行團隊在各實驗社區的表決大會中，均設計了印有候選提案名稱與編號的選票單，供參與者進行圈選與投票。就目前在各實驗社區所觀察到的，有些民眾會在一開始便到場聆聽候選方案內容，有些則會在投票活動開始後，陸續到場進行投票。等到投票截止後（投票時間約三小時），便由審

議志工協助開票的工作。開票完成後，便可公開宣布得票最高的三個獲選方案，並將各候選方案的得票數予以紀錄，並將得到第四高票的方案列為候補執行方案，倘若前三高票的獲選方案遇有窒礙難行之處，則可遞補第四高票的提案。最後六個實驗社區實際參與表決大會的人數從30到超過100餘位皆有。

參與式預算的最終階段即是獲選方案的執行與監督。表決結束後，各獲選的提案人便成為方案的主要執行者，執行團隊鼓勵這些提案人與



圖 4 住民們排隊投下神聖一票

照片來源：作者提供



圖 5 開票狀況

照片來源：作者提供



其他在地居民進行密切的溝通與討論，以更細膩的規劃方案執行過程，並確認其他在地居民對於相關規劃的意見。而執行團隊的相關工作人員則扮演從旁輔助的角色。由在地住民作為方案執行主體的規劃，其核心精神便是希望社區住民能夠在執行方案的過程中，藉由緊密的合作與討論，以及激勵更多的在地民眾一塊參與，藉以培養社區意識以及對於公共事務的關懷。當然地，當方案執行的內容超過在地住民的能力時，執行團隊也鼓勵社區居民邀請其他專業人員協助方案內容的順利推行。故六個實驗社區的獲選方案均紛紛在表決大會結束後數個月內執行完畢。

參、辦理成果與討論^(註 10)

在六個實驗社區推行參與式預算時，我們觀察到社區本身的異質性（如座落位置、社區組織的強弱、社區意識的高低等）會影響住民參與的意願、提案的內容、投票的偏好與執行方案的難易與風格等（註 11）。舉例而言，當執行團隊於在地意識較為薄弱的社區進行宣傳時，便會發現，住民甚至對於自己所居住的地方不具備清楚的概念與認同，因此對於參與式預算邀

請他們來討論「社區如何變得更好」顯得比較無感，造成宣傳不易的情形。然而，有趣的是，我們卻也觀察到參與式預算的辦理本身，便可能喚起住民對於地方的認同感，讓在地民眾的社區意識得以萌生與強化。此外，根據此次的實驗計畫，我們發現，各社區的既有發展歷史、文化、環境、經濟活動等所積累出的特殊性，影響著哪些提案會被提出，成為候選方案，獲得多數民眾支持。

在每場住民大會的尾聲，我們均邀請參加者協助填答問卷，以瞭解參與者對於參與式預算的評價。以下便根據問卷分析的結果提出扼要說明。舉例來說，大部分的參加者表示參加過住民大會後，對於參與式預算「有些瞭解」或「非常瞭解」，這代表實際辦理以提供親身參與的機會，是讓一般民眾認識參與式預算為何的重要方式。此外，大部分的與會者也認為參加住民大會對於自身認識與瞭解社區公共事務「有點幫助」與「非常有幫助」。當被問及住民大會的小組討論階段是否欲發言者都有充分發言的機會時，絕大部分的參與者都抱持肯定的態度。更進一步地說來，當我們詢問住民大會中的發言是基於私



圖 6 居民共同執行方案

照片來源：作者提供

人利益或公共利益時，六個實驗社區的所有參與者都表示「幾乎全部發言者都為了社區整體利益」，可謂充分地體現公共討論中的審議精神。參與者對於討論過程與發言動機的肯定，更進一步地反映在參與者對於成為獲選方案提案的支持，絕大部分的參與者都表示最後選出來的候選方案「全部」或「絕大部分」都顧及公共利益，因此全部的參與者在被問及對於候選方案是否滿意時，均勻選「非常滿意」和「還算滿意」。最後，當被問及對於參與式預算的評價時，所有參與者勾選「非常有價值」與「還算有價值」的選項。

執行團隊在六個實驗社區的參與式預算系列活動均落幕後，就展開一連串的深度訪談，以蒐集一般在地居民、里長、社區意見領袖等人對於此參與式預算實驗計畫的參與心得與評價，共計累積 60 餘份的深度訪談。總結說來，此實驗計畫讓我們觀察到參與式預算足以帶來諸多的正面效益，我們歸納為以下六點加以說明。

第一，參與式預算有效地收集住民對於所處社區的意見，瞭解在地住民的實際需求與想法。某些受訪者告知我們，過去的社區活動往往由社區意見領袖事先草擬討論議題與討論方向，儘管並未完全排除一般民眾提出自身意見與看法的可能，但有時礙於議事規則與時間的限制，並無法讓民眾暢所欲言。參與式預算則不事先設定主題（只要求民眾針對「如何讓社區變得更好」發表意見）；並讓住民成為討論的主角、核心，充分鼓勵住民發言。透過這項實驗計畫，許多社區都確認與發現了民眾的需求。因此，除了計畫所提撥給各社區的 30 萬經費外，部分社區甚至也由其他管道尋求資源來辦理、執行未獲選的提案。因為一個個由在地住民主動提

出的方案，都顯得格外關鍵、實際與急迫。

第二，參與式預算開闢了嶄新的參與管道和模式，也因此打開了全新的參與可能性。參與式預算的核心精神與办理流程在許多層面均有別於以往社區的討論模式。有不少長期參與社區事務的地方意見領袖告知我們，他們振臂歡迎這樣的參與模式在社區被推廣與發展，並認為具備審議精神的討論模式應更積極地被運用到社區意見的蒐集上。因為這樣的嶄新參與管道，讓他們看見了在地民眾也有能力與意願參加公共議題的討論。

第三，參與式預算吸引了新的行動者參與討論和提案。由於強調包容與平等的精神，參與式預算的參與門檻極低，甚至可以說是無條件的鼓勵在地民眾參與。在這次的辦理中，我們觀察到某些過去完全沒有參與社區事務者，不只是參與了參與式預算的系列活動，和社區居民的熟稔度也藉此提升，後續甚至開始投入社區其他事務的推動。一位投入社區事務幾十年的意見領袖告訴我們，過往的社區活動多半難以吸引到年輕族群的參與，且參與社區活動的幾乎都是「熟面孔」；但在這次的參與式預算活動中，他不但看到了許多「生面孔」之外，也發現幾位年輕有能力的在地住民開始願意持續參與社區事務、提供自身的意見、貢獻自己的才能。這位地方意見領袖形容，這些對於社區都是難以估算的「無價之寶」。此外，在地區的相關規劃與資源分配上，意見領袖經常有很大的決定權，但參與式預算則是在很大的程度上，讓所有民眾都握有決定權，故讓許多過去認為自己無法對公共事務置喙者，願意嘗試參與系列活動。換言之，透過參與式預算的辦理，的確能夠有助於活絡社區，並帶動更多元的行動者參與社區公共事務。



第四，參與式預算有助於創造社區對話與合作的平臺。在這次的實驗計畫中，某些社區內的不同組織，儘管過去未曾思考過聯合執行與推動事務的可能性，卻得以透過參與式預算的系列活動，開始進行合作。過往，在社區中的某些組織保持著平行運作的狀態，但透過住民大會的審議討論與溝通，他們紛紛觀察到彼此對在地事務的關切存在著交集，於是開啟了對話與異質合作的契機。而執行的結果也讓這些組織極為滿意，認為合作帶來了更為豐富的資源與更周延的規劃等，進一步揭示未來社區內部的合作可能。

第五，參與式預算的推動，有助於培養與厚植在地意識與認同。參與式預算的系列活動，讓居住在相同地區的住民能夠討論對於自身社區的看法，並且在獲選方案執行的階段，也持續期待在地居民的意見回饋與親身參與，故有助於提升在地意識。除了社區發展有一定基礎的實驗社區外，更重要的是，我們發現，在這次的實驗計畫中，某些在地意識較為淡薄的社區，其集體意識也藉著參與式預算的活動得以萌芽與凝聚：在社區發展較不具基礎的社區，人們的社區意識多半較為薄弱，但參與式預算本身便扮演著刺激參與者思考社區與在地意涵的角色，有助於降低參加者對於社區與在地的冷漠感。甚至有實驗社區在此計畫後，主動發起成立社區發展協會，以持續更有系統地推動社區公共事務。也有方案執行人告訴我們，他們決定持續自費執行方案。

第六，參與式預算讓社區能夠將過去難以覓得資源、但卻對社區極為關鍵的想法提出、具體化，並得以落實。過去社區的資源分配往往必須配合政府的政策走向，參與式預算則是翻轉此一邏輯。參與式預算強調，只要是透過討論與投

票的程序後，那些住民們覺得重要的、急迫的，便應該投入資源加以完成。於是，我們觀察到，此次參與式預算的獲選方案中，有許多方案都是在地住民長期醞釀、卻苦無資源加以完成者。而在深度訪談中，許多民眾也提及，參與式預算和過去社區爭取資源的方式大相逕庭，過去的申請方式往往社區必須擱置居民想做的計畫，去配合政府政策撰寫計畫案以爭取資源。結果便是居民的實際需求與想法，和能夠爭取到資源的計畫案相互脫鉤。

透過此實驗計畫的規劃與執行，我們也提出幾點未來參與式預算推動時，值得留意之處。第一，我們認為仍應持續思考如何更全面地進行參與式預算的宣傳與招募。參與式預算在臺灣屬於嶄新的審議參與模式，因此在宣傳時，經常會有民眾因為不清楚參與式預算的核心精神與進行方式，而忽略相關資訊。我們認為，正是這樣的情況，更應該努力宣傳，讓大家都熟悉其所蘊含的理念與精神。除了達到審議理念在地培力的效果外，全面的宣傳與招募，也才能提升住民大會與表決大會的參與度。住民的踴躍參與除了能夠讓更多意見與觀點在會議中被提出，更能提升參與式預算相關決定的正當性。目前我們已採行的宣傳方式包括辦理大小型說明會、拜訪在地組織、沿街發放文宣、張貼布告欄、臉書與活動網頁宣傳等，未來可思考還有哪些方式能夠增進宣傳與招募的效果。

第二，我們與實驗社區的意見領袖均保持良好的互動關係，但和這些意見領袖的關係，是否（或如何）影響某些參與者的參與意願，值得思考與觀察。前面曾提及，在計畫啟動之初，執行團隊便曾拜訪各實驗社區的意見領袖，除了解釋參與式預算的核心精神與操作流程外，

也尋求在地意見領袖對此計畫的支持、以及意見回饋。而在之後的計畫執行過程中，我們也與這些地方意見領袖保持關係，並透過這些既有管道進行宣傳與招募（然而，我們的宣傳與招募並不只侷限於既有管道）；但這是否可能降低某些在地住民的參與意願，值得深入觀察。在我們所進行的深度訪談中，的確有受訪者提到，因為參與式預算的系列活動是在社區活動經常舉辦的場所進行，社區志工也協助宣傳，讓他們存有疑慮，擔憂獲選方案是否有內定的情況，是否過去參與社區事務的「熟面孔」們所提出的方案才會被支持等。儘管參與過後，這些受訪者都肯定參與式預算的透明與公正，但我們很難判斷是否這些疑慮已經使得許多在地住民卻步，降低參與意願。值此，辦理參與式預算時，究竟誰來辦理，又該如何拿捏與地方意見領袖的距離等，才能摒除疑慮，極大化大家的參與意願，仍是一大課題。

第三，表決大會的參與人數是決定參與式預算成敗的一大關鍵，如何採納更具彈性的作法，提升民眾的投票意願，亦是未來可思考的重點。此次的實驗計畫在六個社區均採取特定日期、定點實體投票的做法，未來其實可以思考多元投票、移動式投票機制、拉長投票期間等作法，以降低投票門檻並提升投票率。

肆、結語與未來展望

總結而言，我們認為這項參與式預算實驗

計畫饒富意義。一方面，在參與式預算初步引進臺灣進行實際操作之際，作為先驅計畫，讓我們得以在多個異質社區評估各項操作流程的適切性，並得以據此進行反省與修正；另一方面，我們也根據執行過程中所蒐集到的各種相關資料，除了觀察到參與式預算能夠為社區的公共參與帶來的正面效益之外，亦理解到一般民眾對於參與式預算這樣的民主參與模式有著極高的支持度。這使得我們更加確信，具備審議精神的參與式預算值得在臺灣被廣泛推行。誠如前面曾提及的，參與式預算是臺灣社會進一步厚實審議精神與深化民主的契機。然而，我們也相信，面對這股參與式預算熱潮，每場參與式預算的活動均應更審慎的規劃與辦理。畢竟，和其他審議民主的參與模式一樣，參與式預算所側重的核心精神，如包容、平等、充分的資訊、強調對話與溝通等，便內建（built-in）於諸多細部流程的規劃當中。

接下來，參與式預算勢必將面對制度化（institutionalization）的議題。因為，參與式預算所進行的資源分配必須與既有的制度邏輯相互結合，才具備實質意義。現階段大部分以實驗計畫與試辦計畫為名的計畫畢竟是以零星的方式推行，如何更有系統地將公部門結合至整體過程中，則是參與式預算究竟能否在臺灣落地生根的關鍵。對此，我們均抱持審慎但樂觀的態度。

附註：

註 1：以探究公共審議精神與實作經驗為主題的學術期刊 Journal of Public Deliberation，2012 年便以特刊（special issue）的形式來討論參與式預算的起源、擴散、核心精神與正面效益等面向。可參考 <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/>。



- 註 2：可參考網站：<http://www.participatorybudgeting.org/what-we-do/where-we-work/nyc/>
- 註 3：這裡的效率尤指預算的分配能夠充分呼應在地住民的需求，達到「把錢花在刀口上」的效果。
- 註 4：礙於篇幅的限制，我們僅能簡略地說明各執行步驟的內涵與精神。此外，本文中選擇的相關照片僅作為代表示意之用，六個實驗社區均有豐富的辦理過程與成果。
- 註 5：這些階段呼應的正是參與式預算的四大步驟：腦力激盪、提出方案、投票表決與執行方案（林國明，2014）。
- 註 6：為落實參與式預算的操作與推廣，執行團隊也在計畫開始之初，便與國立暨南國際大學的水沙連人文創新與社會實踐研究中心以及成功大學的人文社會科學中心進行聯繫與溝通。期望借重此二研究中心長期在地蹲點所建立的信賴感與在地網絡，協助推動中部兩社區（桃米社區與眉溪部落）與南部兩社區（臺南東山嶺南社區與臺南市正覺社區）的參與式預算計畫。後續也的確仰賴相關人員的協力，讓實驗計畫順利推動與完成，在此特別致謝。
- 註 7：在每場次審議志工培訓的最後，我們均調查參加者實際協助會議的意願，參與者被要求選填願意擔任的職務與能夠出席的活動場次。我們透過這樣的調查表以及志工培訓過程中對個別參與者的觀察，來分配後續活動所扮演的角色。
- 註 8：方案整並不意味著某個提案被犧牲，而是期望能夠整合類似意見，之後則有集中票源、不重複利用資源等作用。因此併案後，提案代表仍需進行進一步的溝通與協調，以確保原有提案精神並未被折損。
- 註 9：值得一提的是，此計畫的相關資訊都有透過臉書粉絲團（參與式預算實驗計畫：「在地出發，深化民主！」，<https://www.facebook.com/PBinTaiwan/>）與活動網站 <https://2015cep.com/> 進行公開。
- 註 10：礙於篇幅限制，本文不擬對於諸多細節進行說明，此計畫之詳細參與狀況、候選與獲選方案、以及方案執行的各社區細部介紹，可參考研究計畫所編撰之專書與紀錄片。
- 註 11：社區營造經驗較豐富、社區組織較活絡、社區意識較強的社區，提案人做為主要執行者通常發現能夠獲得較多的協助與支援；相對地，某些社區的提案人做為主要執行者便對於執行方案備感壓力。
- 註 12：甚至有受訪者不諱言的告知我們，在現行資源分配的邏輯下，社區於是在爭取到政府資源後，有時便透過某些方式，將部份資源「省」下，挪用至社區居民實際想要執行的事務上頭。

參考文獻

1. 丘昌泰、陳欽春。2001。臺灣實踐社區主義的陷阱與願景：從「抗爭型」到「自覺型」社區。*行政暨政策學報* 3：1-44。
2. 李謁政。2006。臺灣遭遇現代性的後果與社區總體營造的創造性修補。*環境與藝術期刊* 4：1-15。
3. 邢瑜。2013。政策變遷對社區意涵的影響：臺灣一九九四至二〇一二年的社區總體營造政策。*中國行政評論* 19(4)：1-23。
4. 林國明。2014。參與式預算的國際經驗與實作程序。*參與式預算：咱的預算，咱來決定*。鄭麗君編，127-160。臺北：青平臺。
5. 陳其南。1995。社區總體營造與文化產業發展。*臺灣手工藝* 55：4-9。
6. 陳亮全。2000。近年臺灣社區總體營造之展開。*住宅學報* 9(1)：61-77。
7. 萬毓澤。2014。巴西愉港的參與式預算：神話與現實。*參與式預算：咱的預算，咱來決定*。鄭麗君編，頁 29-73。臺北：青平臺。
8. 劉立偉。2008。社區營造的反思：城鄉差異的考量，都市發展的觀點，以及由下而上的理念探討。*Journal of City and Planning* 35(4)：313-338。
9. Ganuza, E. and Baiocchi, G. 2012. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2)：Article 8.
10. Sintomer, Y., Herzberg, C., and Röcke, A. 2012. Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting. *Sociologias* 14(30)：70-116.
11. Stewart, L. M., Miller, S. A., Hildreth, R. W., and Wright-Phillips, M. V. 2014. Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment. *New Political Science*, 36(2)：193-218.
12. Wampler B., and Hartz-karp, J. 2012. Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World. *Journal of Public Deliberation*, 8(2)：Article 13.
13. Wampler, B. 2012. Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2)：Article 12.