**公共政策網路參與專欄**

**從社區營造到參與式預算**

**國家發展委員會資訊管理處 助理研究員劉宗熹**

**工程師莊宜貞**

壹、前言

從2014年縣市長及議員選舉開始，部分縣市長及議員候選人在政見中納入開放政府、全民參與、公開透明的概念，致當選之縣市長或是縣市議員為落實政見，我國遂有由地方政府及民意代表推動參與式預算的出現。不管是由中央編列預算地方政府申請執行、縣市政府編列預算或者是議員建議配合款，參與式預算在臺灣猶如雨後春筍一般，在各地開始萌芽。

本文審視臺灣自2014年起，迄2018年參與式預算推動近程，概略先說明國際上其他國家參與式預算的發展。1988年巴西工人黨在愉港取得執政權，1989年起在該地推動參與式預算。工人黨在愉港連續選上四屆市長，共執政了16年，在工人黨的治理、進步社會力量的推波助瀾下，推動鼓勵民眾參與的預算改革。即使2005年後愉港不再由工人黨執政，參與式預算依然健在，成為「不可逆」的民主成就。1

法國的參與式預算最早是1998年從巴黎開始的「地區投資組合」，為解決預算問題，2001年成立了由五名公民組織的委員會，預算會議對所有居民公開並且由在場的所有公民共同做出決策，當選的委員參與會議，在公民和行政當局之間進行協商，但他們在會議上沒有投票權，在市議會採納預算之前，所有居民就會上的議題進行討論。2014年，巴黎居民能決定怎麼運用兩千萬歐元改造城市，經過預算的投入與分配，市民可以提交項目建議書爭取改善城市的機會。2

美國參與式預算是2009年在芝加哥與紐約地區萌芽，芝加哥摩爾議員釋出130萬美元工程建議款，讓當地居民自行決定如何使用。而芝加哥參與式預算模式，也快速於美國各地展開，至2017年已在91多個城市採用。3

由時間序來看，我國參與式預算的起步相較於歐美國家緩慢，推動的參與式預算樣態也仍未有明確的模式與方向且經驗不足，參與式預算如果說是自1989年起世界的公民審議潮流，臺灣為何在當時會被摒除潮流之外，沒跟上世界民主潮流呢?以現階段我國各縣市政府、議員建議款及文化部推行的格局，是否有一種「社區營造」前世今生的感覺!

參考資料來源:巷仔口社會學「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事(萬毓澤/中山大學社會學系) https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/

2參考資料來源:織台灣水網 法國最早參與式預算─巴黎(資料來源：Lessons From Paris, Home to Europe's Largest Participatory Budget) http://river.napcu.org.tw/?FID=15&CID=98

3資料來源：<https://participedia.net/en>

**貳、社區營造推動**

自1994年開始，當時的行政院文化建設委員會首次提出「社區總體營造提出「社區總體營造政策」，除促進國民自主參與公共事務外，亦希望藉此整合臺灣民間的社會力，成為政府施政最強而有力的後盾。迄2014年剛好30年，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４（陳其南，1995）。

2002年至2007年配合行政院推動「挑戰2008：國家發展重點計畫」提出「新故鄉社區營造計畫」，結合特有的文化傳統、空間環境與地方產業，積極發展地方魅力。2005年行政院擴大提出「臺灣健康社區六星計畫」，對於社區營造的政策提出更具體的分工，分為人文教育、產業發展、社福醫療、社區治安、環保生態及環境景觀等六大面向；成功促成政府部門重視「社區營造」的理念，並從各自的業務權責鼓勵民眾共同參與，以符合社區全面性的需求，落實「總體」營造的精神。「社區營造三期及村落文化發展計畫（105-110年）」為延續已被點燃的民間活力，文化部已逐步完成開放個人及議題社群參與機制之研擬，以借重臺灣新一代青年的熱誠、創意及專長，希能為過往社區藝文扎根成果５進行創新、加值及再運用。

我國推動社區營造發展的過程中，反思到底總體營造了些甚麼?是無底洞錢坑還是永續發展的培力?當每次選舉時，總會成會爭議的焦點，從不同的視角反觀，30年的社區總體營造推動，成效何在?是否這些社區營造的提案申請都是短視彩粉曇花一現，而非真正落實厚實社區文化與淬鍊公民社會。

由暨南國際大學廖俊松教授的研究「社區總體營造之回顧與展望」一文中所指出。不可否認的，十餘年來的社區營造的確有諸多理想與現實的差異存在。…期待藉由居民透過社區參與的民主行動與方式，凝聚利害與共的社區意識，…；最終理想則是要營造一種民主化和公共化的生活環境，建立社區成員對於社區公共事務的參與，提振社區居民的公共意識，由地方社區自己管理自己、自行主導思考自己地方的未來發展需要，主動關心參與自己生活空間領域之規劃，形塑一個現代、富涵生命共同體意識的社區社會，踐履公民社會的理想。但由於現實社區環境中社區營造知能的缺乏、社區居民參與能量的低落、社區內不同利益間的衝突、以及官僚體系不適當的指導與限制，使得社區營造有流為過於仰賴政府經費補助、甚或成為少數人利益營造的口實。６ （廖俊松（民97）。社區總體營造之回顧與展望。府際關係研究通訊，4-16。）

４參考資料來源:國土及公共治理季刊 第四卷 第四期 105年 12月參與式預算在社區－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)

５參考資料來源:文化部 社區營造三期及村落文化發展計畫(105-110年)

６參考資料來源:府際關係研究通訊第三期(民 97 年 11 月) 社區總體營造之回顧與展望(廖俊松 國立暨南國際大學公共行政與政策學系副教授)

從文建會到文化部，從社區總體營造到「社區營造三期及村落文化發展計畫（105-110年）」，30年來社區營造的推動策略與方法是否有與時俱進或者滾動式修正調整?這一二十年來各縣市政府鄉鎮市區人口結構改變，網路的進步及行動資通訊的發達，推動社區總體營造面對問題、人民思維的改變與技術應用量能提升，應該隨之調整。

1. 參與式預算崛起

依《台灣參與式預算關鍵報告》裡提到，臺灣解嚴至今已經30年，從威權體制轉向民主體制，但是在民主化的過程中，仍然有許多體質與系統結構性的問題，是無法簡單的在現行的行政體系中跨越，這許多與行政治理本身無關的因素，經常在公共政策的辯論中左右公民的判斷以及思考邏輯，而理應輔佐公民決策的行政體系卻沒有提供公民修正判斷的能量。過去為「統治」服務的治理機器，並沒有因為民主化而自然的往「治理」的方向修正，無法創造出對技術官僚以及規劃者有利的情勢。過多的政治計算、盤根錯節的社經關係、技術官僚與政策規劃的失語，都使得行政體系失去了與民眾、社會、產業進行誠實對話的機會。

民間尋求代議民主脫困路徑，在代議士的品質低落的狀況下，人民的聲音該如何影響政治決策，成為了民主轉型以來的重要問題。在威權統治遺毒、政黨對抗意識強烈的環境中發展出的代議民主，仍然無法脫離過去的影響，造成許多民意代表的正當性不足、政策討論的過程中意見收集偏頗、對於國家發展的想像單一，甚至是缺乏對市政與治理本身的技術以及知識專業。不僅是中央的立法院長期需要受到民間監督，更多的是地方的議會連基本的開放透明都無法提供，有縣市議員連出席議會的基本職責都無法遵守，遑論汲取民意監督市政的發展。民間的聲音對代議品質不滿，除了要求優質代議士的加入以及劣質代議士的汰換，也同時開始了對直接民主、公民直接參與的想望，這樣的想望呼喚著一個不一樣的制度７管道。（陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫（民106）。台灣參與式預算關鍵報告，第3頁-第4頁。） 從上面《台灣參與式預算關鍵報告》這兩段分析來看，《臺灣省戒嚴令》於1949年5月19日頒布，實施期間為1949年5月20日至1987年7月15日，共持續38年又56天。剛獲解嚴的臺灣，與世界民主潮流已脫節了30幾年，初嘗民主的滴露，民眾急企盼是組黨、強化監督當時執政勢力、提高各類民意代表席次，以及解決漸露頭角的環保問題等。長期的戒嚴致一般民眾對於直接參政及公民參與公共事務，習於禁聲而遠之，除此之外，過去教育政策並未鼓勵與訓練民眾與政府之對話及施政政策參與，雖1987年臺灣解嚴，但前述諸多因素未能讓臺灣搭上1989年起世界的公民審議潮流。

7參考資料來源:青平台 《台灣參與式預算關鍵報告》(研究撰稿：陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫)

同時在解嚴後，臺灣民眾尋求代議士寄託政治改革，30年來一屆又一屆的各級民意代表雖經由人民直接民主的票選出來，傳統的地方頭人政治及派系包袱，也致使代議政治改革不彰陰影。及近幾年，歷經公民覺醒與審議民主意識高漲，2014年318太陽花學運，剛好是改變扭曲代議制度的契機，也是綻放公民自決的那朵松葉牡丹8。經由318太陽花學運的洗禮，民眾與諸多非營利組織意識到惟有「話語權」的收回，才能對代議制度與代議士失衡給予壓力。

緊接著2014年11月中華民國地方公職人員選舉，部分候選參酌國際公民參與經驗及太陽花學運民眾的訴求，在政見中納入公民審議、公民治理、公民參與、參與式預算等直接民主的具體推動作法。這一年，2014年九合一選舉的推波助瀾，開啟了我國參與式預算元年。而去年2018年的九合一選舉，候選人納入公民議題或參與式預算的比例也持續增加，顯示候選人也更為接受這種新形態的政治參與方式。

1. 結論

從社區營造到參與式預算，是不是換湯不換藥?《台灣參與式預算關鍵報告》盤點這四年來各機關與民意代表推動的參與式預算模式，大致可分成市政型、主題型、社區型/結合型、議員型等四種，其背後蘊含「民眾參與」、「行政革新」、「代議轉型」的價值9（陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫（民106）。台灣參與式預算關鍵報告，第7頁。）。與當時的行政院文化建設委員會首次提出「社區總體營造」精神，在擴大民眾參與部分有不謀而合之處。

然而在預算編列與執行上，現今的參與式預算反轉了過去社區營造可能僅由地方政治領導者或是與政治人物交好的關係者執行預算。如臺北市的推動編列預算，透過公民參與的提案與投票，再回到市府各局處室執行。另外議員建議款的模式，也翻轉過去代議士把持預算資源印象。回歸到市政透明的基本價值。

過去社區營造主要是由中央編列與推動，橫跨到參與式預算的年代，參與式預算的預算來源更多元化，但是，持續推動的變數也隨之更多。縣市政府執政政黨輪替，參與式預算（公民審議）是否會延續前朝的政策?議員建議款參與式預算的推動對未來選舉選票的影響與否?或者當參與式預算的資源越來越大，利益團體是否會夾政治操作介入?這些都是未來值得持續觀察的重點。

8松葉牡丹為太陽花的一種別名

9參考資料來源:青平台 《台灣參與式預算關鍵報告》(研究撰稿：陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫)

恰逢2014年318學運及九合大選候選人政見的機緣，人民亟盼找尋替代現今代議民主政治的不足，而讓這五年來參與式預算的推動火熱。短短的四年以及推動案例量化尚未如其他歐美推動的多，參與式預算是否為政治萬靈丹?還是跟社區營造一樣需在花長時間與金錢的投入?在未來，搭配臺灣政治變化，都是值得我們關注，並可更細緻的分析從社區營造到參與式預算，非政府機關執行的社區營造及參與式預算計畫，獲補助的社區、執行承辦單位、當地政治領導者及政黨政策的關聯性。