

公部門推動參與式預算之經驗與省思

蘇彩足*

《摘要》

近年來參與式預算蔚為流行，此與其意涵之模糊不清不無關係。特別是在 21 世紀之後，參與式預算原本在早期具有的激進民主的左翼性格逐漸淡薄，取而代之的是良善治理的典範色彩，同時也成為時下廣受矚目的「開放政府」思潮的一部分，因而更加速其在不同地區的擴散和影響，我國中央部會和若干地方政府也自 2015 年開始推動參與式預算。

本文介紹我國推動參與式預算的主要推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式，並描述其初步成果。同時，本文以我國推動參與式預算的經驗為基礎，反思以下幾項議題，以瞭解不同的權力衝突和利益糾葛對於參與式預算所可能帶來的影響和衝擊：第一，政治創業家在參與式預算過程中所扮演的角色為何？其次，是否須將舊政治勢力排除於參與式預算所帶來的新政治空間之外，才能有效地擴大公民參與的包容度和深化參與？最後，檢視我國官僚體系是否已具備承載參與式預算業務的意願和能力？

[關鍵詞]：參與式預算、議員建議款、政治創業家

投稿日期：106 年 4 月 15 日。

* 臺灣大學公共事務研究所暨政治學系教授，email: tsaitsu@ntu.edu.tw。

壹、由左派價值到善治工具

近年來，參與式預算儼然成為一股不可抵擋的時代潮流，而其之所以在世界各國廣獲重視和矚目，與參與式預算本身具有的模糊性（ambiguity）不無關係（Ganuza & Baiocchi, 2012）。由於參與式預算的目標和內涵含糊曖昧而不明確，因此能包容不同行動者的利益和想像，行動者可以在同一頂參與式預算的大帽子下，各取所需，各自實踐自己所擁抱的價值。

例如，參與式預算在巴西和阿根廷等拉丁美洲萌芽之初，具有明顯的激進民主主義（radical democracy）性格，它強調要透過由下而上的市民參與，向政府奪回人民的權力，達成翻轉支出優先順序的分配正義（Fung & Wright, 2003; Santos, 1998），因此參與式預算早期在許多公共建設相對不足的地區，特別容易與民間草根力量及社會運動結合而開花結果。

至 1996 年時，聯合國人居署（UN-HABITAT）¹將參與式預算視為「善治」（good governance）典範之一（Leubolt, Novy, & Becker, 2008）；而 21 世紀之後，開放政府（open government）思潮強調現代社會應「重新定義公民和政府之間的界線」（redefining citizen-government boundaries）（OECD, 2017），²標榜參與治理的參與式預算因而更順理成章地成為善治的一環，成為開放政府的一部分；並在原先為弱勢爭取預算的單純任務之上，加入了提升公共資源使用效率和創意、促進過程透明和公共課責的目標。換言之，參與式預算左翼激進色彩稍有淡化，不再只側重翻轉支出的分配正義，但也因而造成其意涵的模糊性和多元性。例如，德國地區的參與式預算概念即與巴西各地不同，德國部分地區藉由參與式預算來提升公民的參與，但排除分權的目的，因此民眾參與式預算的投票結果僅具諮詢功能，對政府預算決策並無拘束力，且其參與式預算的重心不在於如何分配或使用政府預算資源，而在於更有效率的使用政府支出，因而對分配正義的影響較小（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015：29）。

美國參與式預算的實施起步較遲，此或與其社會較為富裕、公共設施比較完

¹ UN-HABITAT 為 United Nations Human Settlements Programme 的簡稱。

² OECD 為 Organization for Economic Cooperation and Development 的簡稱。

善、且民眾有較充分的需求反映管道有關（Baiocchi & Lerner, 2007: 8），但其日益擴大的社會財富分配差距和族群不平等，仍然造就了推動參與式預算的契機。美國參與式預算在芝加哥和紐約地區的萌芽，就是草根民主的一部分，著眼於人民賦權和社會結構的改變（Lerner & Secondo, 2012）。2009 年，美國首次參與式預算實驗在芝加哥第 49 區舉行。該選區夙以族群多元著稱 – 該選區有 2 萬多居民，80 餘種不同語言，且當地居民對於該區市議員摩爾（Joe Moore）未能充分回應地方需求已有諸多不滿，因此在非營利組織「參與式預算計畫」（Participatory Budgeting Project, PBP）的協助下，摩爾議員決定釋出 130 萬美元的工程建議款，由當地居民自行決定如何使用（Lerner & Antieau, 2010）。此一做法很快就擴散開來，至 2015 年，全美已有十餘個城市採行參與式預算（Pape & Lerner, 2016），其中芝加哥和紐約等地區並在制度中採取特別的設計，以彌補弱勢族群參與偏低的現象。³

參與式預算的模糊性除了反映在其目標和背後所隱含的社會價值之外，也可由它的實施方式和架構的紛雜多元窺得端倪。世界各國目前流行的參與式預算有許多不同的模式和版本（Alfaro, Gomez, & Rios, 2010），有些版本只允許市民向政府表達支出偏好，但居民並未真正參與討論過程；有些則涉及密集的公民會議和實質的提案協商。基本上，許多變數都會影響參與式預算的架構設計和實施方式，包括參與者的人數限制和產生方式、與會資料的提供和散播方式、討論過程的設計、投票方式的選擇……等等（Lavin & Insua, 2010）。而在規劃參與式預算及評估其成效時，要顧及的面向也非常多元，其中有些面向彼此衝突，難以同時兼顧；例如，參與式預算過程中應極大化資訊的散播和吸納（包括參與者提供的資訊量、專業幕僚提供的資訊量、以及資訊交換量三者的極大化）、極大化參與者人數，同時也應以「過程持續時間的極小化」（minimize the process duration）為目標（Gomez, Insua, Lavin, & Alfaro, 2013: 747），然而這三項原則已無法同時兼顧，遑論尚須顧及其他原則如「極大化公共資源分配之公平性」和「極大化民主理想」等。

我國的參與式預算經驗尚淺。臺北市長柯文哲先生在 2014 年競選市長時，首度在競選政見中提出參與式預算的想法，當選就任後開始推動。其後我國中央部和各直轄市亦在國際社會「開放政府」思潮的推波助瀾下，先後投入，積極擁抱參

³ 例如芝加哥在各區召開的社區集會當中，規定至少有幾次必須是專為青少年或非美裔等弱勢族群所舉辦的市民集會（蘇彩足等人，2015：35）。

與式預算。本文以下歸納我國政府部門推動參與式預算的主要模式和初步成果，並指出其中值得深入思考的幾項關鍵議題，包括政治創業家（political entrepreneur）在推動參與式預算中所扮演的角色和影響、社區舊勢力的參與和參與式預算的關係、以及我國官僚體系是否有足夠承載參與式預算業務的意願和能力等議題。

貳、我國參與式預算推動模式及初步成果

誠如前文所言，參與式預算有各種不同的版本，我國公部門的推動途徑和手段亦不相同，其與行政首長的企圖心、行政機關所擁有的條件和資源密切相關。綜合而言，可分為以下三種推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式。

一、議員建議款模式

議員建議款（或稱議員補助款）制度在我國許多縣市中行之有年，係指每一位地方議員有一定的預算額度，在該額度內，議員可以向行政部門提議興建某項地方建設，或建議給予某地方社團補助經費；這些以議員名義提出的地方基層建設或補助需求，只要不超過額度，府方原則上都予以尊重，依規定動支之（陳朝建，2011；蕭慧敏，2014），以維持府會和諧的互動關係。然而，儘管議員建議款的設置原本立意良好，係為彌補行政部門偏重大型建設、忽略地方小型工程和零星需求的缺失，但因缺乏公開透明的監督機制，極易淪為收取回扣和選舉綁樁的溫床，因而有許多要求改革或取消議員建議款制度的建議（蕭慧敏，2014）。

2016年，新北市議員陳儀君向新北市政府爭取60萬建議款經費，開放由其選區新店達觀里里民自行提案和投票來決定用途。此一作法，開啟我國使用議員建議款來推動參與式預算的先例。該里里民約3,800人，里民先提出7個提案，再由里民投票選出3案交由市府執行。該案總投票人數1,324人，投票率超越3成。⁴

⁴ 參閱新北市政府市政新聞「新北市新店達觀里參與式預算投票結果出爐！社區公共意識展現 山坡地及自來水議題獲里民認同」（2015年8月31日），取自：

http://www.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=28&parentpath=0,6,27&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201509040021&mserno=201309100001。

由於社會輿論的支持和肯定，陳議員宣布於 2017 年度釋出 500 萬元的建議款，持續在新店區推動參與式預算。

地方議員將其可自由裁量使用的預算額度，回歸由居民共同決定使用用途的做法，並非新北市議員首創。如前文所言，芝加哥第 49 區摩爾議員在 2009 年即已試行，其後芝加哥其他行政區、紐約地區、澳洲西斯科特地區也有多位議員陸續跟進（蘇彩足等人，2015）。此一模式，讓議員更貼近選區居民的實際需求和想法，有助於議員民主形象的提升，因此紐約和芝加哥地區附和推動參與式預算的議員人數有逐漸增加的趨勢。惟國內目前採用此一模式的議員，除前述新北市新店區個案之外，尚無其他受到矚目的案例。議員建議款模式在我國相對不受青睞的原因不一而足，其中一個原因是大部分鄉鎮市或縣市缺乏推動參與式預算的資源和基礎條件，至於公民社會力量較為豐沛的臺北市政府則早已廢除議員建議款制度。此外，參與式預算的成功推動，不論是在宣導階段或提案投票階段，皆需要行政部門的大力協助，而在目前我國藍綠惡鬥的政治文化下，各地區執政黨是否能不分黨派，讓行政體系盡力協助每一位有志於推動參與式預算的議員及其選區民眾，仍有其不確定性，這可能也是議員建議款模式未能在臺灣地區更加流行的原因之一。

二、委外模式

委外模式即俗稱之「標案」模式。其做法為行政機關將業已編定的預算，藉由政府採購流程，委託某個非營利組織或大專院校團隊，以參與式預算的精神和程序來執行該筆預算。譬如，文化部於 2015 年委託臺灣大學社會學系執行「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，由該團隊在全國六個不同社區進行參與式預算的實驗。委外模式的其他個案尚包括高雄市政府研考會委託中山大學社會系執行「濱線文化廊道：參與式預算實驗計畫」、新北市政府經發局委託永和社區大學與蘆荻社區大學辦理「節電參與式預算計畫」、新北市政府勞工局委託臺北大學社會系辦理「身心障礙者就業促進方案參與式預算試辦計畫」等案。由於委外模式由得標團隊負責宣導動員、志工培力、形成提案和規劃投票等工作，行政機關的參與和責任相對較少。因此，在三種推動模式之中，委外模式在我國公部門的出現頻率相對較高。

委外模式的優勢在於能夠充分結合非營利組織和學界的力量來一起推動此一制度創新。這對於疲於應付日常公務，且不夠熟悉參與式預算的行政機關而言，往往是初次推動參與式預算時的優先選擇。然而，若欲完全擷取參與式預算的效益－包括增進公共學習機會及活化公民權、提升社會正義、與激勵行政改革等三項效益（Wampler, 2007），則恐不宜長期仰賴委外模式。因為行政機關及其成員勢必要在第一線和民眾進行直接的、深入的互動，甚至於必須採取一些官僚體系的組織變革，才能在足夠的外在壓力下，逼迫政府官員以嶄新的心態和工作方式與居民協力合作，獲得前述參與式預算所期望帶來的「激勵行政改革」的效益。若持續以委外模式依賴外來團隊的協助，極易造成政府部門將責任和學習機會都「外包」給得標團隊的結果，導致參與式預算只能在外部「妝點」體制，無法帶來深刻持久的內化效果（萬毓澤，2016）。

在委外模式下，如何找到合適的委外團隊是一大困擾。受限於政府採購法和現有的公務文化，接受委託的專業團體一旦成為採購案中的「廠商」後，很容易和公部門形成不平等的權力關係，不僅缺乏完整的計畫推動彈性，也常耗費大量心力在處理文書作業和經費核銷等繁瑣細節上，此足以讓某些有志於參與委外計畫的專業人士望之卻步。再者，在參與式預算的推動過程中，若住民提案具備跨機關性質，則委外團隊的跨局處（或跨部會）協調過程可能比行政機關自行投入要耗費更久的時間和協調成本，這也是委外模式的另一項弱點。⁵

三、行政機關模式

所謂的行政機關模式，是指由行政部門自行主導和執行整個參與式預算的流程，包括公告宣導和接受民眾之提案、主辦住民大會、精緻化提案內容與辦理方案展示，並依住民票決結果完成提案之執行等。因此，對行政部門而言，在本文所描述的三種推動模式之中，行政機關模式的負擔和挑戰最大。目前臺北市政府和臺中市政府採用此一模式。

以臺北市政府為例，其參與式預算過程分為提案審查、預算評估、預算審查和

⁵ 參閱萬毓澤（2017年2月18日）於「參與式算在臺灣：國內與國際的對話」研討會中展示之投影片資料「參與式預算的高雄經驗」

（http://www.tfd.org.tw/opencms/files/download/conf_170218_cn-6.pdf）。

議會監督四大階段。提案審查階段為每年的 1 至 5 月，其間市民可至網路平台或各區公所之「參與式預算諮詢櫃檯」提案；之後須經過市府舉辦的住民大會、提案審議工作坊和提案公開展覽等步驟，才能進行實體投票和網路投票。6 月則為預算評估階段，由臺北市政府民政局、研考會和主計處召開會議，對市民票決結果進行初步評估，並依提案性質分案至各局處，由各局處完成預算規劃；若當年度預算可納入該提案者（包括動用預備金），即於當年度付諸執行，若當年度預算無法容納，則改將提案列入次年度預算案中。7 至 8 月為預算審查階段，由市府「年度計畫和預算審查委員會」對於新年度的預算案內容做成最後確定。至於臺北市議會在參與式預算中的角色，除了隨時監督市民提案執行的成果之外，須在 9 至 12 月的預算審議過程中，決定是否支持新年度預算案中所納入的人民提案。⁶

臺北市政府 2016 年參與式預算的執行結果，參與人次為 4,622 人，一共通過 63 項各行政區的區民提案（另通過 3 項跨區的全市提案）。⁷提案內容包羅萬象，包括托嬰托幼、公園建設和文創發展等，但整體而言，以住家鄰里公園之改造案比例最多，總經費預估約 7,700 萬元。⁸

相較於全國首善之都的臺北市，臺中市的實施規模保守許多。臺北市一開始實施參與式預算，即納入全市市民。但臺中市不僅幅員較大，包含 29 個行政區（由原臺中省轄市 8 區和臺中縣 21 鄉鎮市合併改制而來），且又不似臺北市交通便捷，因此在採行創新作為時較難一步到位。2015 年，臺中市的參與式預算首次於該市中區試行；2016 年擴大至中區、豐原區、清水區及大里區等四個行政區。2016

⁶ 參閱「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序-區級」（2016 年 12 月 29 日修正版）（<http://pb.taipei/public/Attachment/728837345.pdf>）；本文之說明為經修改調整之 2017 年版本。

⁷ 參閱臺北市「公民提案參與式預算平台」：截至 2016 年 9 月 30 日為止，共計 4,622 人參與，含提案說明會（2016 年 4 至 5 月）12 場 674 人、住民大會（4 至 6 月）25 場 1,155 人、提案工作坊（6 至 7 月）15 場 513 人、審議小組（8 至 9 月）13 場 360 人。105 年度共成案 66 案，經提案審議小組會議審議後，已送各權管機關進行預算規劃，並由研考會進行執行情形管理（<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=273916029&ctNode=82092&mp=100012>，檢閱日期 2017 年 4 月 2 日）。

⁸ 參閱自由時報（2016 年 12 月 15 日）。北市研考會：參與式預算將民意和議會衝突檯面化（<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1918452>，檢閱日期：2017 年 4 月 5 日）。

年度共有 1 萬 8 千多位市民參與網路投票，選出 24 個優先提案，交由相關局處執行，總經費 500 萬，占臺中市總預算約 0.0026%。⁹

三種推動模式之中，「行政機關模式」最可能帶給代議體制壓力，從而產生府會衝突。「議員建議款模式」的財源為議員建議款，其具體用途為何，行政部門通常予以高度尊重，少有嫌隙；「委外模式」之財源雖然未必一定要來自於已審議通過的法定預算，但絕大多數的個案都以業經民意機關審議通過的個別部會（或個別局處）之特定預算為財源，因而委外模式比較不會侵犯到議員的預算審議權。惟有在「行政機關模式」之中，若居民票決提案無法納入當年度預算中逕予執行，就必須納入次年度的預算案中，交由議會審議，審議通過之後才能落實執行；而議會面對經過公民審議流程高票獲選的提案，是否必須照單全收，還是可以擱置「民意」而遂行其預算刪減權，恐成為議員忐忑不安的難題，也可能成為府會衝突的導火線。

而事實上，此一衝突已逐漸浮現。柯文哲市長曾公開表示，臺灣正處於由代議民主走向直接民主的過渡期，參與式預算的全面推動勢不可免；¹⁰然而，臺北市議員則指出，臺北市民 2016 年度參與式提案內容皆為「市政既行政策」，其實只須透過既有的民意表達管道向民意代表或里長反映，即可滿足民眾之需求，何須勞師動眾、大費周章的推動參與式預算？議員們並且明白指出，民代會畏於民粹而不敢刪減參與式提案，此舉徒然造成市民與議員間的緊張關係。¹¹

四、初步推動成果

不論是採用那一種推動模式，兩年多來我國參與式預算已獲得部分效益。文化部「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」的培力團隊觀察到參與式預算的辦理本身，便能喚起住民對於地方社區的認同，讓社區意識得以萌生與強化（葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016：36）。高雄市「濱線文化廊道：參與式預算實驗計

⁹ 參閱「臺中市參與式預算平台」最新消息（2016 年 12 月 20 日）：「中市參與式預算落實公民精神，市府持續推動」（<http://210.69.115.29/news/view/52>，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日）。

¹⁰ 同註 8。

¹¹ 同註 8。

畫」的執行團隊也表示在執行過程中，部分「被動里民」逐漸轉化為「積極公民」，開始對社區事務進行策略性思考，也較能理解行政機關的運作，原有的地方社會和政治的關係出現變化。¹²同時，參與式預算的正面效益不只體現於市民對於公共事務的理解和關心，也延伸到官僚體系內部。例如，在外力的衝擊下，臺北市各區公所開始自發性的「跨區支援」，打破往昔自掃門前雪的本位主義，而且原本不擅於和民眾直接溝通的行政部門被迫走出舒適圈，學習和市民直接對話，逐漸改變過去一切依法行政的思考模式。¹³只是，我國採行參與式預算的時間尚短，這些評價多屬於零星的片面陳述，尚待學界對其進行更有系統的客觀評估。

世界各國也有不少參與式預算帶來正面效益的實證觀察（Cabannes, 2004; Christensen & Grant, 2016; Great Cities Institute, 2015; Su, 2012），但同時亦有眾多研究對於參與式預算的表現和未來不表樂觀（Baiocchi & Ganuza, 2014; Souza, 2006; Wampler, 2008; World Bank, 2008）。這些研究觀察到參與式預算的倡議者和行動者往往在動員和參與的過程中，變得更依賴政治力的支持，而且容易陷入黨派政治的糾葛而無法自拔（Baiocchi, Heller, & Silva, 2011）。早期審議式民主的批評者即曾提醒：審議式民主的理念陳義過高而不務實，它經常低估了權力和利益的干擾（Mansbridge et al., 2010; Rodgers, 2012; Shapiro, 2004），此一批評和提醒也完全適用於參與式預算。政府預算大師 Wildavsky（1964）的名言「預算即政治」，精準的指出一個不容否認的事實，那就是在預算資源配置的過程中，我們無法避免的必然要面對「誰獲得什麼、何時獲得、以及如何獲得」的博弈算計。因此，即使將預算決策場域移至住民會議或數位投票平台，仍然無法營造出一個完全不受政治權力干擾的討論及決策空間。

因此，不論採行那一種推動模式，必須深入思索在我國的政治環境下，權力和利益糾葛對於參與式預算可能帶來的影響和衝擊為何，以預為因應。譬如，政治創業家是否是推動參與式預算中不可或缺的動力？是否應將舊政治勢力盡力排除在參與式預算所帶來的新政治空間之外，才能有效的擴大公民參與的包容度

¹² 同註 5。

¹³ 參閱「報導者」網頁（2016 年 11 月 7 日）：「當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……」（<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget-challenge>，檢閱日期 2017 年 4 月 3 日）。

(inclusiveness) 和深化參與？又如，官僚體系應扮演什麼樣的角色、以及是否具備承載此一新業務的意願和能量？這些都是在推動參與式預算過程中會遭遇到的核心議題，以下逐一討論之。

參、政治創業家之必要性？

「政治創業家」是指運用本身擁有的網絡或形塑新的結盟關係，以說服或鼓動盟友一起推動政策創新或政治改革的菁英 (Schneider & Teske, 1992)。依據 Dahl (1961: 6) 的說法，政治創業家是位靈活、擁有資源、能幹熟練的領導者 (cunning, resourceful, masterful leader)，但並不限於政治人物 (Yoffie & Bergenstein, 1985)。

就參與式預算的推動和落實而言，政治創業家的角色是不可或缺的。徐斯儉與吳建忠 (2011) 即認為浙江溫嶺的參與式預算的誕生，既非由下而上，也非由上而下推動產生，而是由幾個包括官員和學者的政治創業家所推進的一個新的民主實驗。在臺灣地區，新北市新店區達觀里的參與式預算的成功，除了陳儀君議員的領導角色之外，當地里長黃振宇更扮演了靈活利用人脈和網絡來達成創新的政治創業家角色。¹⁴

另一由政治創業家成功帶動參與式預算的案例發生在紐約市。2011 年，紐約市有 4 位議員在非營利組織「參與式預算計畫」(PBP) 的協助下，向芝加哥 49 區看齊，也開始利用議員的工程建議款來推動參與式預算。而在短短的五年多，紐約市就有 33 位議員師法此一作法，¹⁵ 占全市 51 名議員的六成以上，與芝加哥相比，可謂是後來居上。該政策在紐約快速擴散的靈魂人物之一為波多黎各裔的馬麗桃 (Melissa Mark-Veverito) 議員，她不僅是 2011 年第一批參與推動參與式預算的 4

¹⁴ 新北市新店區達觀里過去並無參與式預算經驗，能卻能在短短幾個月間引動社區居民的熱烈參與，一般咸認里長黃振宇的積極投入為關鍵因素之一。相關報導參閱：
<http://topic.cw.com.tw/forum/2016NTPB/>、以及
<http://www.new7.com.tw/SNewsView.aspx?Key=%EF%BF%BD%25&i=TXT20150916174123DDM&p=1> (檢閱日期 2017 年 4 月 2 日)。

¹⁵ 參閱紐約市議會參與式預算網站 (<http://ideas.pbnyc.org/page/district>，檢閱日期 2017 年 3 月 29 日)。

位議員之一，也是紐約市議會議長。她利用議長的高度，成功地擴大了參與式預算的影響。

雖然所謂的政治創業家，未必是體制內的政治人物，但研究顯示，參與式預算實施的成功，行政首長的強力支持是必要的前提要件（Wampler, 2007）。若沒有政治人物的支持，「參與」和「預算」的連結恐將斷裂，而最終會落入人亡政息的結局。以法國普瓦圖-夏朗德（Poitou-Charentes）地區 2005 年採行參與式預算的個案為例，其制度创新的主要催生者為其行政首長賀爾雅（Ségolène Royal）女士，但在 2010 年賀爾雅競選連任成功之後，無心再繼續經營參與式預算，即將其整併至其他公民會議中，宣告參與式預算終止的命運（蘇彩足等人，2015：23-25）。

又如，許多文獻強調巴西愉港（Porto Alegre），在 2005 年以前民主參與的成功表現，但其實因為市府執政團隊的改朝換代，2005 年之後，愉港的參與式預算雖繼續存在，但對預算決策的實質影響力已大不如前。學者指出，由於新任市長政治意識型態和治理理念的轉變，愉港的參與式預算由原本具有激進色彩的民主化計畫，轉變為共識治理的形式（Leubolt et al., 2008）；此一轉變，限縮了愉港人民擁有的預算配置權力。2005 年之前，愉港市民通過的參與式提案獲得市府執行的比例未曾低於七成，其中 1990、1991 與 1993 三年的計畫執行率達到 100%；然而 2005 年之後，計畫執行率逐年遞減，2010 年的計畫執行率只剩 9%，2011 年更是全軍覆沒，執行率為 0%，無任何一項提案被市府落實採行。由於新任市長的不重視，高層官員出席參與式預算會議的次數也愈來愈少，愉港的公民運動者不得不轉移戰場，尋求其他更有效的公民參與管道（蘇彩足等人，2015：22）。

在人治色彩頗濃的我國，行政首長也掌握著政策創新成敗的關鍵。臺北市長柯文哲在 2014 年市長競選期間，將參與式預算納入競選政見，帶來極大的宣傳效果；一時之間，參與式預算儼然成為開放透明和民主治理的象徵，代表著開明先進與國際接軌的進步價值。因而中央部會和地方政府競相投入，參與式預算因而在我國不同地區多點同時快速擴張。只是，我國政治人物推動參與式預算是真心認同，還是譁眾取寵？是踏實深耕，還是五分鐘熱度？是關注實質效果，還是徒具形式？會不會在有朝一日政權移轉之後，即迅速步上人亡政息的命運？這些問題的解答，有待後續觀察。

肆、舊勢力與新政治空間？

和公聽會、公民會議、世界咖啡館等傳統的公民參與途徑相比，參與式預算有其優勢。以往的公民參與所獲得的結論和建議，最後未必會被政府部門所接受，或未必能夠獲得預算資源的奧援以落實執行。但參與式預算不同，它的核心策略在於連結「參與」和「預算」，要將市民參與獲得的共識正式轉化為公部門必須依法執行的支出計畫，因此參與式預算有較大的機會可以成為真正推動社區改變的平台，而不只是一個社區居民抒發意見的場合。

臺灣的參與式預算與社區營造有很大的重疊性。文化部於 2015 年啟動「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，即欲藉由參與式預算來做為「社區營造 3.0」的暖身（葉欣怡等人，2016：31）。多年來，臺灣的社區營造大量引入公民參與，政府投入許多資源，但也招來不少批評，包括社區申請計畫削足適履、未能充分回應在地需求（劉立偉，2008），專業團隊過度介入，導致社區失去應有的自主性和參與熱情（丘昌泰、陳欽春，2001），以及為了爭奪補助資源造成侍從主義和社區派系傾軋等問題（曾旭正，2007；廖俊松，2008）。

為了避免上述社區營造出現的未能充分回應地方需求、自主性不足和派系傾軋等問題，學者萬毓澤（2016）主張在推動參與式預算時，宜儘量避免利用社區舊勢力來進行動員，以免複製既有的權力關係，違反參與式預算要解構既有權力架構的初衷。此一立論認為，臺灣的參與式預算是在缺乏充沛民間能量的情形下，由官方組織由上而下發動的，公民社會根基不穩，易為社區舊有政治勢力系統所滲透和吸納；特別是在某些政治封閉的社區裡，部分里長和地方仕紳具有強烈的地盤意識，因此要透過他們來翻轉原有的權力結構或支出優先順序並不容易。總之，此一立論主張為了避免傳統政治動員無意中戕害參與式預算的發展，儘量不要透過傳統地方政治菁英來進行宣傳和動員，而可改由社區學校家長會系統或教會等中介組織來接觸一般居民。同時，因為地方民代和里長已有向政府爭取經費的正式管道，可考慮不開放民代及里長在參與式預算中提案（萬毓澤，2016）。另有學者主張藉由參與式預算的制度設計，來增加傳統政治勢力「動員的不確定性」，以降低社區舊勢力

利用政治優勢動員民眾支持自己的提案的可能性，¹⁶例如可將與會民眾隨機分散於不同組別，並強制換組討論，再規定每個提案皆須經過分組討論、住民大會和網路投票三關才能正式成案，即可減少舊勢力綁架參與式預算的機會。

然而也有學者提出不同的看法，主張參與式預算不應刻意避開既有體制和舊勢力。相反地，參與式提案不僅應接軌當地社會文化脈絡與社會關係網絡，提案的執行更應密切結合地方組織，讓在地社區網絡由提案到執行都能參與。否則，參與式預算一旦避開既有的體制，就可能「……形成一種計畫內容與『社區』脫不了關係、提案過程卻缺乏相關利害人事先共議的情形，無法跟當地社會、社區脈絡產生鍊節，而參與式預算的票選現場成為一個凌駕於當地社會公共領域的異形」（連振佑，2016）。此外，里長也有爭取不到經費而需要借助於參與式預算的時候，因此不應排除里長參與提案的權力。¹⁷

國外實施參與式預算的經驗亦曾出現舊勢力把持住民會議和投票議決的案例（Montambeault & Goirand, 2016）。惟文獻指出，參與式預算和傳統的公民參與有所不同，參與式預算比較容易吸引新成員，此係因參與式預算下的分權式溝通和富有彈性的計畫管理型態，形成流動性（fluid）的協力合作關係，對於年輕族群較有吸引力（Castillo, 2015）之故。而且，以往的公民參與或社區活動經常是由意見領袖事先設定討論議題或討論方向，又在既定的議事規則與時間限制下舉行，導致居民經常無法暢所欲言。反之，參與式預算較有彈性，其討論範圍廣泛、貼近民眾熟悉的日常領域，人人都有想法，且官員和專家退居幕僚輔助角色，比較不會主導發言。因此，以往的社區活動總充斥著舊面孔，無法吸引年輕族群或新成員自動參加。但在參與式預算不同的設計和討論文化下，Su（2012）、Gilman & Stokes（2014）、Castillo（2015）與葉欣怡等人（2016）都發現有為數不少的、以前未曾參與社區活動的年輕人，願意藉由參與式預算管道來關心並投入社區事務。

因此，本文認為，是否限制舊勢力的參與並非關鍵，更重要的是要善用參與式

¹⁶ 參閱「報導者」網頁（2016年11月4日）：訪談報導中林國明教授之說明，「里長解決不了的，就用參與式預算吧！」（<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget>，檢閱日期2017年4月5日）。

¹⁷ 參閱「報導者」網頁（2016年11月4日）：學者施聖文和臺北市政府民政局副局長許敏娟之受訪意見，「里長解決不了的，就用參與式預算吧！」（<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget>，檢閱日期2017年4月5日）。

預算的流動性和組織彈性，吸引更多有主見的年輕人和新來的參與者，以降低社區舊勢力之主導力量。

伍、官僚體系之承載力？

官僚體系的承載力，泛指公務人員推動參與式預算的意願和能力。公務人員是否瞭解參與式預算的理念和設計，是否願意支持並有足夠的能力來推動此一制度創新，對於參與式預算的生根茁壯，影響極大。惟迄今未見討論此一議題的學術文獻。

一般而言，官僚體系行事保守，在推動公民參與時，普遍有多一事不如少一事的保守心態，甚至於對公民參與抱持著不信任和反感的態度（杜文苓、陳致中，2007）。研究發現，政府官員常在公民會議或公聽會中，行禮如儀的完成公民參與的法定程序，但對於民眾意見的採行接納和後續回應並不熱衷，因而官僚體系被認為是「促進公民實質參與的絆腳石」（杜文苓、陳致中，2007：50）。

參與式預算的實施與其他公民參與一樣，也容易陷入保守被動的官僚文化氛圍當中。特別是與公聽會、公民會議或世界咖啡館等傳統公民參與途徑相比，參與式預算帶給官僚體系更大的困擾和負擔。因為參與式預算的模糊性讓官僚體系無所適從，具體的目標或定位為何、經費總額度應為多少、提案人和參與者的資格是否應有限制、市民大會的遊戲規則和投票機制要如何制定、以及官僚應否在市民投票前先協助完成提案的審查或篩選等，諸多與參與式預算制度有關的內涵和設計都沒有一定的答案和標準，而要靠政府官員慢慢的去摸索和調適。而且，官員們除了必須耗費更多的精神來思考和規劃參與式預算的定位、架構和運作之外，由於其與議會預算審議權扞格不入，因此官僚也必須花費心力向議員說明解釋，進行多次的溝通，才能獲得議會的支持。¹⁸這也是其他傳統公民參與比較不會遭遇到的困擾。而當公務人員覺得參與式預算問題太多，力有未殆，或是根本不信任或不接受它時，則在公部門中實施參與式預算的失敗風險是很高的。

¹⁸ 例如臺北市政府民政局副局長許敏娟在受訪時坦言在推動參與式預算時，「…『剛開始很痛苦』，痛苦的原因在於沒有經驗也沒有前例，由於直接衝擊代議政治，還必須面對議員的質疑與反彈」（參閱「報導者」網頁：「當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……」，同註13）。

官僚體系在整個參與式預算過程中的角色為何、何時該介入、以及介入的範圍和程度有多深，涉及縝密的思考和設計。我國兩年多的實施經驗顯示，為了鼓勵民眾儘量多提案，以及因為官僚體系缺乏事先評估所有民眾提案可行性的時間和人力，我國政府機關極少在票決以前，即以窒礙難行為由要求提案人撤案。¹⁹而在 2016 年度臺北市參與式預算過程中，中正區的「咖啡書屋」構想獲得該區提案票選第一名，但事後卻因該案涉及營利和缺乏法源依據，無法執行，遭到市府退件。²⁰臺中市亦出現勝選的市民提案進入官僚體系的執行階段時，發現實際執行內容和原始提案人的規劃有所不同、以及整體執行率偏低的爭議。²¹上述案例顯示，由於民眾對於行政流程的瞭解有限，在市民進入提案票決之前，若未讓政府各局處介入協助評估提案的實際可行性，則後來的執行階段可能是崎嶇難行的。再者，有時提案涉及跨局處職掌，甚或需要不同政府之間的府際合作才能順利完成，則不論是在票決之前或是進入執行階段，官僚體系的協助都是此類具有跨府際性質的提案能否真正落實的重要關鍵。

總之，官僚太早介入或介入太深，會降低民眾參與的自主性和主導權，但若官僚未能在提案討論過程即充分參與，提供必要的資訊以協助評估提案之可行性，則可能導致提案經過長時間的討論醞釀和投票的過程之後，卻被官僚以窒礙難行為由否決之，久而久之，民眾必然失去參與的興趣和動機。

因此，在推動參與式預算時，官僚和市民一樣，都需要付出摸索學習的成本。官僚不只要認識參與式預算的理念和基本特徵，也要瞭解如何協助民眾提案，並學

¹⁹ 例如，臺北市政府民政局長藍世聰表示，以往市府站在鼓勵角度，不會在工作坊階段即要求提案人撤案，但自 2017 年起，已更改作業流程，擬將工作坊和審議會結合，變成「審議工作坊」，由局處把關指導，若發現有不可施行的困難點，將立刻提出討論。（參閱聯合新聞網〔2017 年 3 月 18 日〕：「北市參與式預算票選第一名『咖啡書屋』遭退件」）（<https://udn.com/news/story/7323/2350981>，檢閱日期 2017 年 4 月 6 日。）

²⁰ 例如，臺中市參與式預算每個部門不見得能順利執行獲選方案，又如，臺北市政府文化局沒有土地所有權、管理權，必須和中央協調，已暗示其難度。（參閱聯合新聞網〔2016 年 11 月 25 日〕：「臺中參與式預算，6 案只完成 1 案」）（<https://udn.com/news/story/3/2128892>，檢閱日期 2017 年 4 月 5 日。）

²¹ 臺北市民參與委員會副主委楊士慧以「臺北機廠公民培力行動」及「木柵防災運動公園」2 項獲選的市民提案為例，說明提案進入公部門可能碰到的跨域協調的問題。（參閱「報導者」網頁：「當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……」，同註 13。）

習與民眾進行有效的溝通和良性的互動。這些要求和期待，都是公務體系的新增負擔。只是，我國政治人物經常低估推動一項新政策（或新制度）的成本——特別是公務人力成本。公務人力的機會成本不是零，公務人員若耗費時間在參與式預算上，就必須減少原本可以投入到其他業務的時間，可能因而影響到其他業務的品質，或是對於新增業務只能草草應付了事。因此，參與式預算的推動需要給予一些時間和耐心，以免淪於另一項「跑形式」的公民參與（呂家華，2016:81）。如果公民參與只重形式，欠缺實質內涵的提升，則不但無法真正回應在地需求，還可能因而擴大民眾和官僚彼此之間的不信任，可謂得不償失（Gutmann & Thompson, 2005）。

陸、結語

不論是採用議員建議款模式、委外模式或行政機關模式，我國政府目前藉由參與式預算過程所執行的經費占總預算的比例都很小，大部分個案的參與民眾人數也都還相當有限；這與其他國家推動參與式預算的經驗大體相似（蘇彩足等人，2015）。基本上，我國參與式預算所產生的民主參與的教育意義，遠大於實質的預算資源分配的功能；政府預算決策的主場域仍停留在代議政治的舞台上，參與式預算只發揮輔助式的（或殘補式的）預算資源配置功能。

但參與式預算並非不重要，它最令人期待、也最具潛力的效益在於社區意識的凝聚和公民力量的培育。多年來，人民對於官僚體系僵化遲緩的無奈和不滿、以及對於公共事務的疏離所產生的民主赤字（Sttefek, Kissling, & Nanz, 2008），或許可以經由參與式預算的逐步紮根而有所改善。惟參與式預算無法脫離政治力而存在，不論是政治創業家、社區侍從主義、或官僚體系，都可能對參與式預算的成敗產生關鍵性的影響；因此，我們在設計規劃和實際推動此一制度時，不能不接受此一「預算即政治」的現實。

參考文獻

- 丘昌泰、陳欽春（2001）。台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。
- 杜文苓、陳致中（2007）。民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例。**臺灣民主季刊**，4（3），33-62。
- 呂家華（2016）。政府、民間、網路、審議：一個中介者的觀察與思考。**國土及公共治理季刊**，4（4），80-83。
- 徐斯儉、吳建忠（2011）。在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究。**中國大陸研究**，54（1），1-28。
- 連振佑（2016）。利用社區營造經驗，走出台灣參與式預算新路，取自：
<http://www.viewpointtaiwan.com/COMMENTARY/%E5%88%A9%E7%94%A8%E7%A4%BE%E5%8D%80%E7%87%9F%E9%80%A0%E7%B6%93%E9%A9%97%EF%BC%8C%E8%B5%B0%E5%87%BA%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%8F%83%E8%88%87%E5%BC%8F%E9%A0%90%E7%AE%97/>。
- 陳朝建（2011）。地方制度法專題：「議員配合款」與「議員建議款」，取自：
http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=1,2189.&job_id=171595&article_category_id=1475&article_id=96582。
- 曾旭正（2007）。**台灣的社區營造**。臺北：遠足文化。
- 萬毓澤（2016）。台灣推動「參與式預算」的反省與前瞻，取自：
<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-participatorybudgeting/>。
- 葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖（2016）。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。**國土及公共治理季刊**，4（4），29-40。
- 廖俊松（2008）。社區總體營造之回顧與展望。**府際關係研究通訊**，3，4-6。
- 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。**都市與計劃**，35（4），313-338。
- 蕭慧敏（2014）。嘉義市議員建議款分配的政治分析。**文官制度季刊**，6（4），51-92。
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳（2015）。政府實施參與式預算之可行性評估。國家發展委

員會委託研究報告，未出版。

- Alfaro, C., Gomez, J., & Rios, J. (2010). From participatory to e-participatory budgets. In D. Rios Insua & S. French (Eds.), *E-Democracy: A group decision and negotiation approach* (pp. 283-299). New York, NY: Springer.
- Baiocchi, G., & Lerner, J. (2007). Could participatory budgeting work in the United States? *The Good Society*, 16(1), 8-13.
- Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. K. (2011). *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Castillo, M. (2015). Reflections on participatory budgeting in New York City. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 20(2), 1-11.
- Christensen, H. E., & Grant, B. (2016). Participatory budgeting in Australian local government: An initial assessment and critical issues. *Australian Journal of Public Administration*, 75(4), 457-475.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven, CT: Yale University.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). Thinking about empowered participatory governance. In A. Fung & E. O. Wright (Eds.), *Deepening democracy* (pp. 3-42). New York, NY: Verso.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, (Vol.8 No.2 Article 8). Retrieved from:
<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>.
- Gilman, H. R., & Stokes, E. (2014). The civic and political participation of millennials. Retrieved from:
https://s3.amazonaws.com/www.newamerica.org/downloads/The_Civic_and_Political_Participation_of_Millennials.pdf.
- Gomez, J., Insua, D. R., Lavin, J. M., & Alfaro, C. (2013). On deciding how to decide: Designing participatory budget processes. *European Journal of Operational*,

229(3), 743-750.

- Great Cities Institute (2015). Building a people's budget: Draft research and evaluation report on the 2013-2014 participatory budgeting process in Chicago. Retrieved from: <https://greatcities.uic.edu/wp-content/uploads/2013/09/Building-a-Peoples-Budget-2013-2014-PB-Research-Report.pdf>.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2005). *Why deliberative democracy?* Princeton, NJ: Princeton University.
- Lavin, J. M., & Insua, D. R. (2010). Participatory processes and instruments. In D. Rios Insua, & S. French (Eds.), *e-Democracy: A group decision and negotiation approach* (pp. 31-45). New York, NY: Springer.
- Lerner, J., & Antieau, M. W. (2010, Apr. 20). Chicago's \$1.3 million experiment in democracy. *Yes Magazine*, Retrieved from: <http://www.yesmagazine.org/people-power/chicagos-1.3-million-experiment-in-democracy>.
- Lerner, J., & Secondo, D. (2012). By the people, for the people: Participatory budgeting from the bottom up in North America. *Journal of Public Deliberation*, (Vol.8 No.2 Article 2). Retrieved from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2>.
- Leubolt, B., Novy, A., & Becker, J. (2008). Changing patterns of participation in Porto Alegre. *International Social Science Journal*, 59(193-194), 435-448.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Follesdal, A., Fung, A., Marti, J. (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64-100.
- Montambeault, F., & Goiand, C. (2016). Between collective action and individual appropriation: The informal dimensions of participatory budgeting in Recife, Brazil. *Politics & Society*, 44(1), 143-171.
- OECD (2017). *Embracing innovation in government: Global trends*. Paris, France: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Pape, M., & Lerner, J. (2016). Budgeting for equity: How can participatory budgeting advance equity in the United States? *Journal of Public Deliberation*, (Vol.12 No.2 Article 9). Retrieved from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol12/iss2/art9>.
- Rodgers, D. (2012) Separate but equal democratization? Participation, politics, and urban

- segregation in Latin America. In D. Rodgers, J. Beall & R. Kanbur (Eds.), *Latin American urban development into the twenty first century* (pp. 123-142). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Santos, B. de S. (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510.
- Schneider, M., & Teske, P. (1992). Toward a theory of the political entrepreneur: Evidence from local government. *The American Political Science Review*, 86(3), 737-747.
- Shapiro, I. (2004). Power and democracy. In F. Engelstad & Øyvind Østerud (Eds.), *Power and democracy: Critical interventions* (pp. 11-32). Farnham, UK: Ashgate.
- Souza, M. L. de (2006). Social movements as 'critical urban planners' agents. *City*, 10(3), 327-342.
- Sttefek, J., Kissling, C., & Nanz, P. (Eds.), (2008). *Civil society participation in European and global governance: A cure for the democratic deficit?* New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Su, C. (2012). Whose budget? Our budget? Broadening political stakeholdership via participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, (Vol.8 No.2 Article 1). Retrieved from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art1>.
- Wampler, B. (2007). A Guide to participatory budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory budgeting* (pp. 21-38). Washington, DC: World Bank.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61-81.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the budgetary process*. Boston, MA: Little, Brown.
- World Bank (2008). *Brazil: Toward a more inclusive and effective participatory budget in Porto Alegre*. Washington, DC: World Bank.
- Yoffie, D. B., & Bergenstein, S. (1985). Creating political advantage: The rise of the corporate political entrepreneur. *California Management Review*, 28(1), 124-139.

Participatory Budgeting in the Public Sector: Experiences and Reflections

Tsai-Tsu Su^{*}

Abstract

Participatory budgeting has become a worldwide phenomenon in recent years. It has become prevalent partly because of its ambiguity. Since early 2000s, the basically leftist character of participatory budgeting has been gradually fading. Instead, participatory budgeting has become one of the best practices of good governance and is regarded as part of open government efforts. This accelerated the diffusion and influence of participatory budgeting in different regions of the world. The central government and local governments in Taiwan also initiated participatory budgeting in 2015.

This paper introduces the primary models for implementing participatory budgeting in Taiwan, namely, the city or county councilor's discretionary fund model, the contracting out model, and the administrative agency model. It also describes the initial performance of participatory budgeting in Taiwan. To understand the impact of power conflicts and entangling interest involved in the implementation of participatory budgeting, this paper then, based on Taiwan's experiences, reflects on the following questions. Firstly, what is the role of political entrepreneurs in the participatory budgeting process? Secondly, is it necessary to exclude the established political power from the new political space created by

* Professor, Graduate Institute of Public Affairs and Department of Political Science, National Taiwan University, email: tsaitzu@ntu.edu.tw.

participatory budgeting if one wishes to expand the inclusiveness and deepen civic participation? Lastly, has the Taiwanese bureaucratic system equipped itself with enough capacity to cope with the new challenges that are brought by participatory budgeting?

Keywords: participatory budgeting, councilor's discretionary fund, political entrepreneur