

民主治理的創新與公共價值創造的實踐：以台灣都會區參與式預算為例

傅凱若¹

摘要

台灣近年來隨著民主浪潮的影響，運用審議民主的參與機制，累積許多創新公民參與的治理經驗，而我國於 2014 年的縣市長選舉中，有許多候選人提出參與式預算(participatory budgeting, PB)的政見，讓市民參與政府預算的提案與審查，運用選舉的競爭，開始將 PB 的概念帶入國內後，這種都市治理或民主創新的模式，在 2015 年陸續在各地方擴散開來相繼舉辦，蔚為風潮。這種新型態的公民參與不像政治參與(例如總統投票、民代競選)，或是個人自願參與公共性質的活動，其主要發生在公民與行政官僚互動介面上，一方面是帶來治理結構的改變，另一方面，這種新興型態的參與機制，創造了治理的合法性，達到民主的結果。

然而，理論與實務上的運作常常有段落差，因為並非所有的公民參與過程都是平等的。也就是說公民參與的品質的好壞往往需要有良好的規劃，讓公民的爭辯、討論和說服的情境與參與方法都能提升，因此自有公民參與這個概念以來，就已經開始累積多元的參與機制設計，在過程中運用新興型態的參與工具、技巧和程序的設計以達成與治理的目標，這也延伸出幾項重要的議題值得我們思考，就是如何運用創新方式設計一套參與機制讓過程呈現公共價值，達到政策目標。

由於參與式預算這個模糊的概念，讓我國各地在運用 PB 的維度和方式是按其目標、不同的政治社會背景來設計，各地大不相同，呈現 PB 的多元樣貌，過去，對於參與式預算多著重在單一個案或區域的研究以理解其辦理過程和執行成效，本研究試圖透過制度比較性的分析，去探討創新的參與機制是如何達到民主的結果，以及在過程中創造何種公共價值。

因此，本研究目的是透過台灣 PB 個案經驗中尋求解答，研究主體聚焦在由地方政府行政機關和議會為主所啟動的參與式預算，針對我國五大都會區包括台北、新北、桃園、台中以及高雄作為研究的個案，藉此深入剖析五都舉辦的過程，透過次級資料分析、參與觀察，及深度訪談等方式，以了解 PB 這種創新的參與機制如何在台灣的脈絡下被採用，及其設計和執行過程，並且探討參與式預算的創新條件和行政機關所面臨的挑戰，進一步分析公共價值如何在參與式預算的過程中被創造，持續推動和擴散，希冀回饋公共價值以及公民參與等領域的理論，並對於治理實務有所貢獻。

關鍵字:民主創新、公共價值、公民參與、參與式預算

¹ 國立政治大學公共行政系，kaijofu@nccu.edu.tw

壹、前言

台灣近年來隨著民主浪潮的影響，運用審議民主的參與機制，累積許多創新公民參與(citizen involvement)的治理經驗，而我國於 2014 年的縣市長選舉中，有許多候選人提出參與式預算(participatory budgeting, PB)的政見，讓市民參與政府預算的提案與審查，運用選舉的競爭，開始將 PB 的概念帶入國內後，這種都市治理或民主創新(democratic innovations)的模式(Fung, 2006; Smith, 2009)，在 2015 年陸續在各地地方擴散開來相繼舉辦，蔚為風潮。參與式預算的引入，讓住民和社區團體可以參與討論公共預算分配的優先順序或者是對預算支出項目投票決定，也就是給予地方民眾一種讓監督政府預算決策過程的角色(PB-Unit, 2009)。這種新型態的公民參與不像政治參與(例如總統投票、民代競選)，或是個人自願參與公共性質的活動，其主要發生在公民與行政官僚互動介面上，一方面是帶來治理結構的改變，另一方面，這種新興型態的參與機制，創造了治理的合法性，達到民主的結果。

然而，理論與實務上的運作常常有段落差，因為並非所有的公民參與過程都是平等的。也就是說公民參與的品質的好壞往往需要有良好的規劃，讓公民的爭辯、討論和說服的情境與參與方法都能提升，因此自有公民參與這個概念以來，就已經開始累積多元的參與機制設計，在過程中運用新興型態的參與工具、技巧和程序的設計以達成與治理的目標，這也延伸出幾項重要的議題值得我們思考，就是如何運用創新方式設計一套參與機制讓過程呈現公共價值，達到政策目標。

參與式預算這個模糊的概念，自 1989 年巴西愉港開始啟動至今，已在全球 1500 個城市機構遍地開花，各個城市實施 PB 的維度和方式是按其目標、歷史文化、政治社會的背景、經濟制度與民主的基本精神來設計，各地大不相同，並且對於政府行政人員、立法機關和社會團體參與者來說，針對彼此的提案與需求不斷的進行修改設計或調整創新，呈現 PB 的多樣性(Cabanne, 2004; Goldfrank, 2007)。而我國各地在運用 PB 在目的、方法和手段上也都不盡相同，例如，台北市政府是由民政局主辦結合民眾、社區和鄰里系統以全市為範圍，不同於新北市、桃園市、台中市、和高雄市政，以單一局處設定特定的議題如節電、社區活化、生態計畫、青年創業、移工等等，整體 PB 設計上在執行的方式、探討的議題、預算的經費、參與對象，以及民眾提案審議的機制都有所差異，都呈現不同風貌。過去，對於參與式預算多著重在單一個案的研究理解其辦理過程和執行成效，本研究試圖透過比較性的分析，去探討創新的參與機制是如何達到民主的結果，在過程中創造何種公共價值。

因此，本研究目的是透過台灣 PB 個案經驗中尋求解答，研究主體聚焦在由地方政府行政機關和議會為主所啟動的參與式預算，針對我國五大都會區包括台北、新北、桃園、台中以及高雄作為個案²，藉此深入剖析五都舉辦的過程以了解 PB 這種創新的參與機制如何在台灣的脈絡下被採用，以及設計和執行過程，並且探討參與式預算的創新條件和行政機關所面臨的挑戰，進一步分析公共價值如何在參與式預算的過程中被創造，持續推動和擴散。

² 由於台南市的參與式預算是由文化部社區營造三期及村落文化發展計畫補助，2015 年委託台大社會系辦理，主要是有中央補助款由區公所自行辦理，並非由市政府或行政機關啟動。而本計畫關注新興型態的民主參與，如何在不同的都會區脈絡中實踐，並且如何影響行政機關、立法部門，捲動公民社會，因此，本研究並沒有將台南市納入研究的個案範圍。

貳、文獻回顧

本研究首先回顧國外公共價值管理與創造的相關論述，研究多著重在公共管理者的專業以及道德為核心的價值(Bryson, Crosby, and Bloomberg, 2015)，再者尋求民主創新的相關研究，以整合學者所提出的理論制度框架，探討如何透過參與傳導公共價值的創造，從既有的理論文獻中來挖掘潛在的問題，檢閱國外學者對於有效的公民參與的論述，藉此提出全面性的整合架構。最後，針對參與式預算以及我國五都目前舉辦的現況進行探討。

一、公共價值管理與創造

目前學界在公共價值治理具有兩種不同的研究途徑。首先，公共價值的概念最先是由 Mark Moore (1995) 在其著作「創造公共價值: 政府的策略管理」(Creating Public Value: Strategic Management in Government)一書所提出。Moore 在構建公共部門「策略三角」(The Strategic Triangle)理論模型時指出三個核心: (1) 公共價值 (public value) —目的是否具有公共性的價值; (2) 授權環境 (authorizing environment) —是否得到政治性和合法性地支持; (3) 運作能力 —是否具備行政和操作的可行性 (1995, 21)。在這個概念下, 「策略」其實是公共管理者所認知的民主責任, 並且鑲嵌在政治制度之中, 而所謂授權的環境便是在民主的場域中所涵蓋不同的觀點、價值和利益。Moore 強調公共管理者處於戰略三角的中間地帶, 向上須對政治結構負責, 向下須對運程序負責, 向外須對公民需求負責, 只有協調好這三種角色和功能, 才能創造出既具有行政可行性, 又能獲得公眾和政府支持的公共價值。不過, 這種視角過度依靠行政官僚做出價值判斷的決策, 這在代議政治中是最容易出現問題(Lowy, 1979), 因為有限理性和人的自利特性, 讓行政官僚並非總是做出最好的決策, 他們可能是最無效率, 浪費資源, 甚至是濫用權力的一群(Brehm and Gates, 1997)。可以想見 Moore 的觀點將公共管理者的角色過度浪漫化, 也低估了這種制度化不平等和衝突的影響(Jacob, 2014)。

不同於 Moore 關注的是公共管理者如何創造公共價值, Barry Bozeman 開闢了另一條重要的研究途徑, 尋找公共價值的具體標準。2002 年, Bozeman 在《公共行政評論》上發表了「公共價值失靈: 何時高效市場不可行」文章, 批評了根據效率原則構建起來的市場失靈, 並相應地提出了「公共價值失靈」的概念和具體內涵, 指明公共價值的衡量方法。在「公共價值失靈」一文中, Bozeman 提出了一個值得深思的問題: 一旦碰觸資源該由政府還是市場配置的問題, 「為什麼公共價值總是被邊緣化為非市場、市場干預或市場失靈?」其主要原因是, 經濟學家發明了很多可以有效分析經濟效率的概念工具, 如市場失靈, 而公共行政學家則未能做到這一點。為了將公共價值和市場價值置於對等的理論和應用水平, Bozeman 嘗試構建了「公共價值失靈」模式, 將公共價值等同於社會共識並將它們視為公共價值創造過程中的外生的條件。Bozeman 認定公共價值是受到社會規範性的共識所影響, 包括 1) 公民應該(或不應該)享有的權利、利益和天賦的特權; 2) 公民對於社會、國家以及其他人應盡的義務; 3) 政府與政策應該基於的原則(2007:13)。

Bozeman 其後與其他學者提出了一系列的價值分類 (Jorgensen and Bozeman, 2007), 強調個人需要遵守眾人所認同的道德價值, 而公共價值需要採取直接的行動並透過一些技巧或制度設計創造出來, 像是運用價值的陳述(Kernaghan, 2003), 或者是受到民主憲政所影響的平衡

計分卡(Rosenbloom, 2007)等方式。不過，實際上該如何轉譯這些價值進入可操作的指令和制度設計中是相當複雜的事情。因為價值之間可能會產生衝突，公共管理者如何在價值間進行排序是相當困難(Jorgensen and Bozeman, 2007)，而且對於價值的解讀與應用常被意識形態和個人的信仰所扭曲。就像是一般大眾皆認為政府應該要具備回應性、課責、正直以及具備憲政精神，但是要採取何種行動回應誰，對甚麼課責、根據甚麼概念以及如何評估憲政精神等等問題，都歸因於制度上的不平等、根深柢固的權力關係，以及意識形態的極化，種種都反映出要讓大眾對公共價值達成共識是一件多麼不可能的事情(Jacobs, 2014)。

為了擴大並深化公民參與，有越來越多的創新制度專為政治決策過程中特別設計(Smith, 2009)，也就是說這類型的民主創新機制是與過去傳統的制度結構截然不同，超越了傳統競爭型態的選舉或是諮詢性質的會議(如里民大會、公聽會、民意調查等等)，而貢獻於民主治理的價值，像是近年來發展迅速的參與式預算以及公民集會(citizen assembly)，對於如何在民主創新的參與過程中創造公共價值，Moore(1995)的觀點雖可為公共管理者提供策略以因應制度環境的問題，但是卻無法說明如何運用制度創新觀點來重新定義環境，而 Bozeman 等學者所強調以道德為基礎的途徑是假定民主制度的重要性，卻無法闡釋制度的設計如何解釋價值衝突並且使價值落實於具體行動上。當 Bozeman 將公共價值等同於社會共識並將它們視為公共價值創造過程中的外生條件時，本研究認為公共價值至少部分是內生於過程之中。因為在許多社會中存在強烈的價值衝突，共識和公共價值是透過妥協、抗爭和制訂在公共政策的過程中，在這個過程中既有的規範性共識扮演很重要的角色，因此，本研究要探討一個核心的議題即是有效能的公共價值創造過程中究竟是由甚麼組成?更具體的是想要了解創新參與的制度設計中如何創造出公共價值。因此，需要對於民主創新的相關研究有更進一步的理解，以提供本研究的分析架構。

二、 民主治理創新

傳統的民主政治視民主為決策規則，可以反映大眾的意志(Shapiro, 2003)。將個人的偏好視為既定的，可以經由探詢並且根據制度規則加總至公共利益中，像是多數決的投票或秘密投票。當民選官員投票通過一項政策並指導官僚加以執行，便可創造出共享的公共利益。不同利益的各方必須想盡辦法贏得多數的選票，這是典型的自由民主下的代議制度，這種途徑反應出民主競爭式的概念因此這種制度需要具備監督制衡的機制，以避免多數暴君產生，。

然而，由於政策的複雜性和意識形態的極化，在民選官員間的決策常常無法產生明智的判斷，而多數決的結果也容易被選民所質疑，少數的暴力也可能改變議程的設定，再加上民選官員有他們自利考量和道德風險的顧忌(Knott, 2011)，在競選期間，政策議題容易在不同的政黨陣營的候選人之間切割出不同意識形態，以至於民選官員和行政官僚沒有能力去探尋民意和意願，這種潛在與民意斷開的代議制度讓政府的合法性權威受到挑戰，因此有許多新興型態的民主創新模式開始興起，像是審議式民主的公民參與便是公共價值創造中相當重要的一帖靈藥(Bryson, Crosby, and Bloomberg, 2015)，特別是審議的過程可以彌補代議政治的不足。這個途徑是假定個人的偏好是可生成的而且可透過審議而被轉換。公民是彼此相互尊重，並且透過面對面的交流，了解彼此的想法，這是以共識為基礎的參與。因此，當審議發生在立法機關時，多數的學者視為可超越代議政治並且強調參與制度，像是城鎮會議、公民

陪審團以及審議式民調等(Fung, 2015)。在創造公共價值時，公民的參與可協助政府或公共管理者認定並理解何謂公共價值(Nabatchi, 2012)。

但是，參與的結果並非總是合法的，特別是審議式民主並沒有提供一個令人滿意的答案說明決策應該如何被決定，而太多的公民參與會引發更高成本、更無法決斷、更無效率(Irvin & Stansbury, 2004)，因此審議民主模式無法常常使用，或是應用在所有議題上(Thomas, 1995)，這種審議式的參與是需要經過適當的設計和課責的機制。因此，當有越來越多新形態的公民參與機制出現，許多民主理論家轉向對於制度設計的討論，多著重在挑選出最佳模式，或是針對某種特殊的民主理論模式應具備的基本原則，像是公民投票作為政治平等的表達，對直接民主者而言也是一種回應性的規則(Saward, 1998)；公民陪審團和審議式民調作為審議式民主制度性的實踐(Fishkin, 1997; Smith & Wales, 2000)；或者如性別比例和團體的代表性政治差異的存在(Phillips, 1995; Young, 1990)。然而，這種用演繹式途徑回應制度設計的問題在於企圖規範適切的政治性原則，它背後隱含著一種對既定原則的正確性解釋(Saward, 1998)，這種制度分析的方式是源於政治理論和模型之間的爭辯，應是審議、直接、自由的、差異的、敵對的等等這些相互競逐的原則，這也讓這種途徑難以應用在比較不同的目的和制度設計中，如同 Fung(2006)認為這種演繹途徑雖然對民主提出相當吸引人的觀點，但是此種方式卻難以體現政策或制度的變遷。因此 Fung(2006, 2015)提出一個民主治理的框架，以理解公眾參與制度的可能性，參與的機制設計主要圍繞在三個議題，包括誰來參與、參與者如何彼此溝通並做成決定，以及討論的結果如何連結政策和公共行動，由這三面向支撐民主立方體，並且強調不同制度設計所落點的民主空間都需要重視的民主價值，包括合法性(legitimacy)、公平(justice)和效能(effectiveness)，也就是如何創造出合法、公平又具備效能有價值的參與。Fung(2006)以巴西愉港的參與式預算為例，在”誰來參與”的面向上，改變了過去由專家或是政客做決策偏誤，由公民做決策強調政治平等，開放參與的制度提供了經濟不利的弱勢有誘因參與，這種提供平等化的策略，運用隨機選擇甚至是一般百姓的參與都足以提高政治平等。而在制度設計中的影響性和賦權的面向上，若要增加社會正義則需要有直接的權威。在溝通和決策面向上，因為社會正義的提升，參與式的機制並不需要全面的審議，對於參與式預算而言，是這些貧窮的人和其他被社會所排除的團體在預算分配過程和規劃中被包含進來，社會正義是來自於他們的聲音而非透過細緻的審議。

為了針對不同的民主創新制度提出可比較的評估架構，Smith(2009)提出一組分析框架可以體現民主制度特質的程度與方法，這組分析框架包括四項重要的民主價值涵容性(inclusiveness)、大眾控制(popular control)、審慎的判斷(considered judgement)，以及透明性(transparency)，再加上另外二項制度性的特性，效率(efficiency)和可移轉性(transferability)。以下簡單說明這六項特性，第一是涵容性著重在政治平等，至少有出席和發聲這兩個方面，以理解涵容性；第二項是大眾控制需要理解參與者對於政策決策過程的影響程度；第三項是審慎的判斷意指帶給公民對於議題相關的技術知識和細節的了解，可以審慎思考和了解其他民眾的觀點；第四項是透明性，聚焦在參與者和一般大眾公開過程的反應。這四項是所謂制度的合法性的特質，另兩項是著重在所謂的創新如何成為制度的可能性，因此第五項是效率也就是知道參與對於公民和公權力所需要的成本；第六項是可移轉性提供一種場域以評估是否創新的設計可以在不同的政治脈絡中實現、對於參與規模、政治系統和議題類型被理解。

三、有效能的公民參與機制

如何讓公民參與可以成功並且創造公共價值，並不是新興的問題。像是在 1970 年代就有學者認為公民參與的品質是由公民素養與教育、菁英、技術的複雜性、財政政府的官僚行為以及代表性(Langton, 1978)。在同本書中，有學者強調草根或是公民團體的組織特性(Perlman, 1978)，而另一名學者則重視規劃的重要性，以及針對參與目的找到最適合的參與方式(Rosner, 1978)。這些早期的學者都指引出正確的方向，惟這些論述多是描述性和規範性，缺少經驗性的驗證。

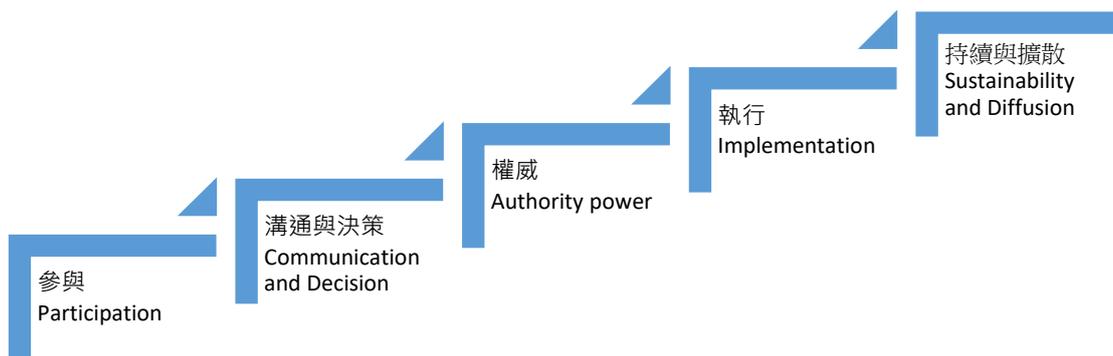
其後 Kweit and Kweit (1981)透過經驗性的觀察提出三項參與成功的決定要素，包括 1) 參與機制的特色和組成; 2) 標的組織的特色，特別是資源基礎、組織結構以及成員態度; 以及 3) 環境特色，像是環境的穩定性、政府的形式以及社區的大小等。這些要素對三項結果各有不同的影響，包括政策結果、權利在重分配以及公民的態度。這些變數和結果至今仍然重要，只是他們如何連結參與的結果需要依據大規模的量化資訊來更新評估的結果。也有學者認為要達到有效的參與，參與機制必須符合四種決策的樣態包括修正自主式/管理式的決策、分段式的公共諮詢、單一式的公共諮詢，以及公共決策(Thomas, 1995)。這四種決策形式會進一步受到操作程序圖所影響，這個操作程序圖對於公共管者在決定“是否要用公民參與”，或是使用公民參與的程度來決定一項決策是很有幫助，不過 Thomas 並沒有針對其他相關會影響公眾參與為何被採用的因素進行討論。

而在研究何謂有效能的公民參與，King, Feltey 和 Suel (1998)認為行政系統、行政人員以及公民之間的關係需要再調整，並指出要達成有效能的公民參與有三項阻礙，當代社會生活的本質、行政過程以及參與的技巧，他們也提出克服這些障礙的建議包括藉由教育公民和行政人員，以及能夠促進參與的系統和過程。這個研究主要是根據在美國俄亥俄州的西北方訪談專家和舉辦焦點座談而得，不過，雖然這份研究對於公民生活的關注、參與的機制以及行政結構和之前的文獻結果一致。然而，對於這份研究有些建議該如何應用在實務上，以及這份研究仍無法做出通則性的解釋仍有其侷限。

有效能的公民參與是需要靠良好的機制設計(Bryson et al., 2015)。有學者提供 8 個公民參與的特質，以創造公共價值(Nabatchi, 2012)。這些特質包括 1)以利益為基礎; 2)使用審議溝通模式; 3)能夠有適當至高程度的權力分享; 4)使用小團體和訓練有素的主持人討論模式; 5)提供討論主題相關資訊材料; 6)從大眾中選出參與者; 7)使用招募策略降低參與的偏誤; 8)至少舉辦一場以上的討論。Ebdon 和 Franklin(2006)更提出一個公民參與影響預算的模型，涵蓋更廣泛全面的因素，他們認為對於預算的影響主要是依據政府有無參考公民的輸入作為考量，這進一步會被四種形式的變數所影響，包括 1)環境因素，像是政府形式、政治文化、合法的要求、人口多寡以及人口多樣性; 2)過程設計因素，像是時間、預算形式、選擇方式和代表性; 3)機制或技術，像是公聽會和焦點團體; 4)目標和預期結果，像是降低民眾的冷言嘲諷以及教育民眾。這些學者所提出的理論架構，特別像是 Ebdon 和 Franklin 提出對於公民參與對預算的影響與本研究計畫所欲探討的個案相仿，對於公民參與文獻有相當大的貢獻，如下圖 2.2 所示，但是仍然缺少經驗性的實證研究去支持抽象的架構。

綜上所述，文獻提供多樣化的觀點但是對於有效能的公民參與仍然保持一致論述，提供

本研究非常堅實的基礎。本研究冀望提升理論的進展，以 Fung 提出的民主立方體作為基礎的架構，這個治理架構處理了參與者、溝通過程與決策模式，參與如何與決策連結及其影響這三個面向，雖然 Fung 針對民主治理的效能價值進行討論，但並沒有著重在參與後端的行政執行層次，因為在公共價值的創造需要策略規劃(Moore, 1995)，需要強調管理的途徑，也就是當公民參與發聲後如何影響官僚系統而產生改變，這有賴行政組織的能力，而且執行的成果會反饋影響其後參與者的參與意願，學者 Yang(2016) 將執行部分納入制度創新的框架，認為政府內部以及外部管理需要與社會價值和委託代表的目標一致，因此。本研究整合學者的架構，提出本文的理論架構圖，民主創新與價值創造的過程需要檢驗五個面向，包含參與、溝通與決策模式、權威、執行以及持續與擴散，如下圖一所示。



圖一:本研究理論架構圖

參與常是依據特殊的情況環境、議題和機制而定，而本文所聚焦的參與式預算是台灣目前主要推廣的參與模式，學者 Creighton(2005)曾經強調“沒有一體適用的公民參與....但是確有重要通則性的原則可以讓公民參與成為成功或失敗的計畫。在民主創新參與的文獻中，本研究歸納學者對於在過程中產出四項民主價值，包括涵容性、透明開放、參與的效能，以及合法性，台灣所舉辦的參與式預算是否能夠連結這四項民主價值，其程度如何，來評估新型態的參與機制如何創造公共價值。

四、參與式預算以及台灣五都的模式介紹

由於PB的運作模式因地制宜，政治學界對其有不同的理解，因此迄今尚未達成一個權威性的定義或標準模式，不過基於評估研究的需要，研究者嘗試對PB進行普遍性的解釋和訂定最低標準。像是巴西榆港的主要籌辦人 Ubiratan de Souza 指出「PB 是一個直接、自願和普及民主的過程，過程中人民可以討論和決定公共預算政策。公民的參與不僅可以投票選出官員和立法者外，也可以決定政府經費的優先順序及監督政府的公共管理。...PB 結合直接民主與代議民主，應持續保持並值得重視的成就」(Un-Habitat, 2004)。也有學者認為PB是一個公民，無論是以個人或透過公民團體參與的過程，公民是自願且定期參加當地政府部門安排的會議，並提出意見及決定部分的公共預算。不論對PB的見解，學者主張PB必須符合下列五個條件(Sintomer et al., 2012):

1. 涉及有限預算的分配問題
2. 參與層級到市級，或是由市分權的區級，有由人民選舉出的機構，具備部分的行政權與資源
3. 反覆的過程
4. 具公共審議的會議或論壇等形式
5. 對結果有某種程度的課責

隨著越來越多城市採取 PB 累積對世界各地的研究，學者 Wampler (2012) 提出 PB 四個最重要的核心原則，分別是發言權(voice)、投票(vote)、社會正義(justice)以及監督(oversight)，而 PB 即是這四個最重要的核心原則互動的成果，政府官員和公民各自為了不同的政治目的與政策目標，按照這四個核心原則在預算參與的過程互動中取得平衡。

台灣目前五都所採取 PB 模式不一，但大致上學者歸類以下幾種模式(蘇彩足，2017；萬毓澤，2016)。

1. 縣市議員工程建議款模式

2009 年芝加哥的民主黨議員提供一部分「工程分配款」來推動 PB，在台灣第一個案例為新北市的國民黨議員釋出一部分議員工程建議款，在行政部門的協助下，由地方居民提案、審議、投票，再提交由行政部門執行。這種方式的優點在於較不會如行政部門推動容易出現的府會衝突，而這筆款項過去常淪為議員綁樁、固樁的錢，而 PB 可以使工程建議款的運用更具正當性與公共性。但是由於台北和高雄等直轄市沒有這筆議員工程建議款，因此，這種模式並不適用於每個地方政府。另一方面，這種模式需要行政部分的高度支持，包括資源、人力和法規等各方面的協助，也因此涉及潛在的政治角力問題，像是在野黨議員若是跟進採用，行政部門是否能夠提供同樣規格的支援？

2. 行政機關推動

(1) 完全開放式

開放各轄區民眾的提案，提案的類型不設限或是限制較少，並根據提案類型交由相關局處評估並協助改善，經民眾審議後投票，然後再由當年度預算執行或納入下一年度預算。這種模式的優點在於對於提案類型設限小，目標容易達成，但是當提案內容涉及各局處業務時，若是協調不足資訊有落差，或是基層公務員不瞭解 PB 的基本原理和審議原則，就容易導致公務人員的排斥與抱怨，無法達到 PB 的目標，例如台北市，採用行政機關自行辦理的方式。

(2) 各機關模式

由各局處將一部分預算以 PB 方式辦理，由市民針對特定類型或特定地區提案後，透過 PB 會議審議，這是目前新北市、桃園市和部分高雄市的作法。這種模式的優點在於不會帶給行政機關太大衝擊，可讓各部會或各局處結合既有業務(例如，社造、就業、交通等)來推動，但是缺點就是若由各別局處辦理，多運用委外模式，知識無法留存，PB 也較難制度化，例如新北市的勞工局、桃園市的青年事務發展局。

(3) 混合型模式

由各別局處推動特定類型、特定範圍的計畫，交由市民提案、審議、投票，但不對市民的提案類型設限，例如台北市的模式是由個別局處推動的特定類型、特定範圍的計畫，交由

市民提案、審議、投票，但不對市民的提案類型設限，因此台北市是結合各機關與完全開放之混合型模式。除台北市，台中市的民政局，以及高雄市研考會也是採取這個模式，但是採行委託專業團隊辦理，而非行政機關自辦的途徑。

參、研究方法與設計

為了瞭解五都舉辦 PB 的過程與經驗，本研究主要採取次級資料分析法、蒐集五都舉辦的過程與經驗，初步整理各都辦理 PB 的目的，以及其潛在的困境與問題之所在。再者，透過立意抽樣的方式挑選個案，由於五都推動的模式不盡相同，且持續進行中，像是台北市以民政局主辦全區為範圍，新北市模式多元有議員推動，也有各局處以議題為主軸採委外推動的模式，桃園市由各局處或區公所主辦，採委外模式，台中市先有都發局、後由民政局主辦，採委外模式，高雄市則由研考會主推，有議題式(高齡和婦女)，有社區型(哈瑪星)，也有區政型(如前鎮、蚵仔寮)採委外模式，因此本研究的時間範圍由 105 年到 107 年 6 月挑選各都較具代表性的個案，以滾雪球的方式，進行深度訪談(陳向明，2002)，有系統的蒐集參與五都參與式預算的主責機關以及委辦單位的專家學者，訪談對象如附錄一，試以了解不同的行動者在參與、溝通與決策、權威以及執行過程中的創新作為。

肆、參與式預算個案分析

根據本研究的理論架構，參與式預算在民主制度創新上從參與者、參與過程(溝通與決策模式)、權威與合法性、執行，以及持續與擴散反覆的過程中，以下就五個都會區進行探討。五都的 PB 基本上都有行政首長的承諾，驅動下級的行政機關完成，參與式預算在台灣的發展，萌芽於 2014 年太陽花運動時期的公民參與思潮，在太陽花運動期間的「街頭審議」和北投社大辦理之實驗型參與式預算計畫，影響當年度部分地方首長參選人政策主張或治理思維，像是台北市、新北市和台中市都成為當時競選的口號。

「最剛開始應該是 2014 年太陽花之後，太陽花其實最清楚就是大家對黑箱作業比較反感，...我們就做一個街頭審議的東西，設計完以後，他們覺得這個好像不錯，後來 O 老師他們跟北投社大做第一次的北投社區大學參與式預算，然後接著就是選舉，...各自就拉出參與式預算的競選口號，... (受訪者 D6)」

一、台北市的參與式預算

台北市參與式預算的推動採取行政機關模式，由市府民政局為主辦機關，另外工務局和主計處為協辦機關，共同規劃統籌相關業務。並在 104 年成立台北市政府公民參與委員會，下設參與預算組負責參與式預算相關事務，主要包含推動參與式預算制度、監督現有預算編列與執行、檢視各局處既有計畫的公民參與機制，以有效整合有限預算(台北市政府民政局，2017)。從政策規劃、機制設計、程序運作等每個階段對公部門而言都是一項創新的決定與挑戰，必須有相關條件才能促成 PB 的順利執行。

台北市原擬定以一個行政區域先行試辦 PB，但考量公平性而以全市為範圍，12 區全面同步辦理的方式，並且考慮到不同行政區域有其文化特性與發展差異等因素，故在政策執行上以各區公所作為執行機關，運用其對地方發展脈絡、情況熟稔之優勢，提升參與式預算執行的可行性與成效。對於參與式預算的機制與運作設計，台北市奠基在既有條件基礎上，在既有體制下，掌握既有的制度、法規與資源，妥善運用及再創新、調整與精進。

「你所有事情要成功，一定要在既有、相關的基礎上面去發展，絕對不能另創。另創第一個沒時間，第二個不一定有機會...我們那時候就想說邊做邊改。...我思考很簡單，就是在既有基礎上去找出路，然後前面就是因為民政局當初都有做一些社區環境改造，本來就有一些程序、流程。...還有我們市政府在審預算的一些程序，然後再做總整計畫的一些程序，...後面就是回歸議會監督，所以就是預算規劃完以後送議會監督，你要公開透明大概就是要有平台對外，就是他是一個邏輯啊。(受訪者 A1)」

台北市會採取行政機關推動參與式預算政策，而非採取委外由民間專業團體來協助，這對整個臺北市政府和公務人員而言，實質上需要克服許多層面，包含：以培訓累積公務能量、公務人員看待政策動機心態、跨機關與局處間的協調合作、政府組織文化、官學聯盟機制下公部門與學校互助等。而這些機制的設計並非能一次，必須藉由滾動式修正、每一次實踐從經驗中逐步調整，逐漸定位與尋得適宜臺北市的參與式預算推行模式。

「那是一個決定的問題，就是說你今天對於參與式預算的想像。...今天要推一個政策，你是要推那個政策的名，就是說我台北市有做參與式預算，還是說我台北市在參與式預算這件事情。...如果你要用交差的角度去看的話，那今天站在公務員的立場，你一定會選擇一個標案。...然後，你公務員可能對參與式預算這件事情，這個標案結束以後，他沒有學習到什麼...(受訪者 A1)」

台北市 PB 操作模式分為五階段「推廣、提案審查、預算評估、預算審查、議會監督」，前兩階段強調公民參與，後三階段則進入政府行政預算過程。而要使各階段順利運作必須仰賴重要機制與設計，這包含「參與對象」、「培訓課程設計」、「官學聯盟」、「主責機關 (PM 機關) 設置」、和「提案管理系統建置」等要件。就「參與對象」而言，台北市參與式預算資格與對象的設定，以戶籍、生活地域、年齡等作為為限定，包含設籍台北市或於台北市就學、就業、居住且年滿 18 歲者可參與培訓課程與提案；而在最終的網路提案票選 (i-Voting 投票) 資格設計，則降低參與年齡滿 16 歲，目的提供更廣泛的公民參與機會；就「培訓課程設計」而言，在 104 年底 PB 開始推行前，於規劃上先進行相關之培訓與推廣，使政府體系中公務人員和一般大眾對 PB 的概念、意涵與目標等有所了解與認識，進而讓政策推動時更具實質效果與意義。在推廣與教育課程規劃上，除了舉辦多場公民提案說明會外，同時設計有初階課程 (3 小時)、進階課程 (6 小時)、審議員培訓課程 (9 小時加上 3 場提案工作坊或提案審議小組)，又完成審議員課程者可擔任主持人、桌長、紀錄等，以培育與訓練此領域之專業人力。

為了聚集與激盪政策執行能量，在 105 年 4 月 20 日成立參與式預算官學聯盟，於各行政

區建立一行政區一學校配對模式，找尋相關學校系所及學者們輔助 12 個行政區政策執行，從基層公民教育開始培力。「那種概念是一種在地陪伴的概念，我在想說如果說專業上面，我今天公所今天在執行這件事情的時候，如果在這個區裡面有人去做一些專業陪伴，其實那種等於有點像是...比較像聯盟關係，就是協力的關係。...台北市其實資源還滿多的，我想說我要不要試試看去牽一些線，剛開始真的很辛苦，我每一間去簡報，你知道嗎？(受訪者 A1)」。

由主辦機關民政局建立實務與學術的互動網絡關係，增進彼此合作學習機會，並藉由相關系所投入來提供專業知識、人力支援的建議與協助，以此強化政策執行的專業與可行性。

以區級參與式預算而論，由 12 行政區全面推動展開，涵蓋地域範圍廣，又提案多涉及許多機關和單位，為求民眾的提案可以真正落實執行，因此每年度各區辦理完說明會、住民大會初步票選出提案後，進到提案審議工作坊階段前，會將提案相關的機關單位先邀來進行會議討論，初步討論並取得由哪一個機關為提案主要負責者，即為「PM 機關」(Project management)。尤其擔負監督協辦機關共同執行進度與完成提案之任務，並向主辦機關民政局與公參委員報告提案執行狀況與成果，以此達到層層督導與單一對口，使政策執行能有更佳的成效，而此機制設置與考量的原因，誠如受訪者 A1 所述「你一定要找一個人負責，不然你會忙死。...而且我各機關還設一個總 PM...我只要這個局跟參與式預算有關的案子，就會找那個窗口啊！(受訪者 A1)」。

政府政策執行必須有一套課責與監督的機制，如同透明金魚缸以保障人民知的權益，因此參與式預算政策也引入「資訊公開、透明課責」的理念，建立。提案管理系統，讓民眾可以掌握每一個提案的執行過程和進度。

由於台北市參與式預算依各年度的辦理經驗進行調整，採取滾動式修正讓過程和行政程序更順暢。比較歷年推行模式的差異性。首先，最明顯的是在議題限制上，105 年度議題限制以「區民活動中心與公民會館修繕、田園城市社區園圃推廣、鄰里公園社區環境改造、道路及人行道改善、商圈再造、其他提案」六類進行提案，而 106 年度後議題則放寬、不受侷限，以增進提案類型的多元性。其次，在操作模式上，各區依其區域特性，除了遵行主辦機關民政局的推動原則外，可在執行方式上進行細緻化的機制設計。第三，為簡化流程作業提升便民性，於第二年度（106 年度）將 105 年度提案工作坊及審議小組予以合併，轉變成 106 年度的提案審議工作坊，使得流程更具簡約性³。此後，隨著每一年度的辦理經驗積累，逐步建立標準作業流程與程序，也奠定屬於台北市參與式預算運作的特色性模式，因此，在 107 年第三年度推動時較能夠依循循序建構之機制，無較大變動或調整，惟為了讓提案歷程更具效率，減輕各項程序對提案人和主責機關所造成的負擔，進而提升行政機關整體效能，107 年度增加「逕予執行」的方式，讓部分提案內容較單純、機關權責劃分明確、既有市政計畫或預算已在進行事項等案

³ 在 106 年第二年辦理時為簡化運作程序及過程繁瑣性，調整第二階段執行方式，為使人民參與更方便，提案方式增加為三種，可透過台北市政府公民提案參與式預算諮詢平台或台北市各區公所網站、擬具提案構想書至各區公所參與式預算諮詢櫃檯辦理、或直接在住民大會，藉由上述三種方式提案後參與住民大會與其他民眾討論並爭取其他參與民眾的認同支持，獲得一定得票數後，進入提案審議工作坊，加入機關修正意見提升方案可行性，最後公開閱覽，交由公民投票決選，移至民政局分案進入第三階段預算評估，其他階段則維持與 105 年相同。資料來源：台北市政府公民提案參與式預算資訊平台，2018 年 10 月 16 日，取自：

<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=271899461&ctNode=93662&mp=100012>。

子可直接錄案，無須再進行後續提案審查之程序，透過簡化機關業務處理的複雜性，也能滿足提案人的需求和參與感，達到政府與人民間雙贏局面。

二、新北市參與式預算

新北市是我國各地方政府推動參與式預算歷程中，唯一行政權與立法權均扮演主動者角色，具有議員建議款模式以及行政機關委外模式。然而，兩者 PB 萌芽和緣起，均來源於新北市政府的觸發，並由新聞局開始啟動(徐淑敏等，2018)。也就是，除了新北市政府相關局(處)於 2015 年開始研擬和辦理參與式預算外，亦將參與式預算的概念給市議員參考，進而促進議員建議款模式的實踐。然而，儘管最初點子和倡議均來自於市府，新北市參與式預算在立法權、行政權的啟發和觸動過程卻不盡相同，但整體而言均符合由上而下推動的特性。

由於新北市參與式預算採取多元的推動模式，不僅有行政機關和議員之分，行政機關內部亦呈現分殊性，因此，新北市缺乏一體適用的作業程序和標準，各計畫均具有相對大的彈性，在設計和執行過程，從培力、提案、投票到執行的相關流程、資格與期程均存有差異，是發揮創新作為的有利條件，本研究將依據前述標準，挑選新北市政府勞工局、經發局、社會局與新北市議員陳儀君推動的個案，分別從「提案經費規模」、「參與流程」、「投票機制設計」等角度來加以探討。

(一) 提案經費規模

提案經費規模的設定、多寡和彈性，關係到民眾提案意願、資源配置，以及執行成效等。因此，每個議題金額上限應設定多少，始終是主責單位、提案人或潛在利害關係人關注的焦點。實務上，我國各項參與式預算的提案經費規模呈現分殊性，有別於每案上限低於 30 萬元的小規模案例，如 2015 年新店區達觀里參與式預算的每案 20 萬元；以及每案上限 200 萬元的大規模案例，如新北市政府勞工局所推動的「身心障礙者就業促進方案參與式預算」試辦計畫。陳儀君議員於 2016 年 7 月推出「參與式預算新店五百萬」採取每案上限 50 萬元之中型規模設計，在實際運作上，呈現中小型提案併陳的現象，有助於兼顧在地社區、次分區或整體行政區發展的需求。

進一步而言，如議員設定提案上限 50 萬的設計並非隨意訂定預算規模，係考量在地特性、區域整體發展與誘因機制而定，其核心理念在於新店區政的總體檢，聚焦在新店整體性的規劃，強調跳脫小型經費的分殊化，以及大規模經費的執行不易或在地團體缺乏承辦能力等問題，均可能影響民眾投入的意願。因此，採取中等規模預算設計有助於經費彈性運用和整體規劃。一名承辦此案例的新北市議員指出，在地規劃應落實資源整合與跨域連結，提升視野和格局，並具有賦權和學習的功能：

所以我覺得那 50 萬是我自己當初調高的額度，否則不調高額度沒有吸引力。你要讓他去做整個新店的事情，或是說範圍更大的事情，以前他自己在自己的小里或小社區 15、20、30 萬 OK，到中規模他可能有興趣，所以才會吸引他們來提案。(受訪者 B7)

前述創新作為可彰顯出議員建議款模式的彈性，也較能在市府缺乏參與式預算專責機關的

現況下，整合行政機關的資源與促使公部門有效投入。然而，議員建議款模式遭遇的挑戰在於對建議款本身的質疑，或是選民服務、公民培力間的平衡問題(陳智勤等，2017)，包含其他議員建議款是否一體適用參與式預算的問題，以及外界質疑綁樁、政治力介入與標新立異等疑問，是議員建議款模式能否持續且擴大推動的主要挑戰。

此外，值得注意的是，陳儀君議員在新店區推動參與式預算由達觀里的社區型模式，擴大到新店全境的區政型，即便可增加提案的宏觀性與公益性，卻容易限縮原本社區型提案獲選的可能性，進而影響居民持續投入的意願。一名率先投入參與式預算的新店區里長指出，小型參與式預算將耗費不符比例的成本，且參與式預算提案、票選制度的改變不利於小眾提案，容易造成當地民眾熱情消退，是當地持續推動參與式預算的一項阻力：

改成整個新店地區之後，其實只要是里上提案要拿到都很困難，你一定要更大公益性，.....所以大概提案能夠成案的機會都不是很大。當然，一直沒有選上信心會受挫，所以大概是有這樣的多重因素，規則的變化、信心被打擊。(受訪者 B8)

2. 參與流程的創新

新北市推動參與式預算主要办理流程，大體仍可區分為「腦力激盪」、「提出方案」、「投票決定」與「執行預算」等四大階段(林國明，2015)。以勞工局推動的身障就業參與式預算為例，辦理的主要目的是促進身心障礙者的參與和培力，服務對象為身心障礙者，在鼓勵身心障礙者踴躍參與各項活動與流程時，需依照服務對象的基本需求而採取必要措施，這方面既是一大挑戰，卻也是成就創新作為的條件。首先，挑戰體現於如何擴大身障者參與，畢竟相較於一般民眾，身障者出門較為不便且成本較高，加上社會環境或個人因素的影響，導致部分身障者趨於隱性，例如不願被外界知道或不願承認自己是身障等。綜合以上現象，推動此案例的執行團隊負責老師指出，此計畫在推動之初不被外界看好能達致成功：

那本來他們真的很害怕不會有障礙者來，你知道所有人都唱衰我呀！連三峽伊甸都跟我說你不會有人來的。.....我們有一位執委自己就是視障者，所以他對於障礙者的公共參與是唱衰我的。(受訪者 B4)

其次，針對前述挑戰的解決之道和創新作為，主要聚焦在身障者的便民服務，是我國參與式預算的首例。主辦單位必須針對不同障別的參與者，思考論壇的小組成員、運作形式，以及提供軟硬體方面的適切協助，例如活動前可預約復康巴士接送、使用爬梯機，現場則提供手語翻譯、聽打投影至大螢幕，且相關資料圖文均放大處理，以利身心障礙者即時取得資訊和參與討論。再者，強調陪伴者一同出席論壇，不僅可站在陪伴者角度分享其看法或需求，也可以協助身障者發表或聽取意見。此外，負責此案例的執行團隊也提到成立執行委員會之重要性，有助於瞭解身障者的需求，進而提供更好的服務，以及更適切地協助提案人修正其提案內容：

我覺得那個執委會成立的價值就顯示在這裡。他們從各個方向給你意見，因為我們有很多障礙研究的學者也在裡頭，我們有一位執委自己就是視障者。(受訪者 B4)

參與的主要用意是以多元方式，促進民眾持續投入參與式預算程序，即便未能實際投入其

中，亦可透過多元管道瞭解台灣各地正在推展的公共事務。在提案發表程序中，陳儀君議員推動的參與式預算新店五百萬計畫即採用電視發表會的創新模式。事實上，透過媒體擴大宣傳參與式預算內容並不鮮見，例如在蘆荻社大案例中，即邀請主辦單位和部分提案人參與節目訪談，藉以達到擴大宣傳效果。然而，參與式預算新店五百萬計畫則是仿效選舉政見發表會形式，結合在地電視的公益平台，讓所以提案人均參加 5 分鐘的電台錄影，為自己的提案宣傳拉票，也吸引觀眾注意生活周遭的公共事務。因此，一位推動此項計畫的議員指出，此舉不僅可以落實資訊公開、擴大宣傳，也可以凝聚提案人的認同感：

我突破的就是用傳播媒體、地方電視台，因為他們有公益平台，因為我們常常發現地方台都放那種重播的，誰去看呀！.....比照我們政見發表會去表達自己的意見，然後就不 NG 五分鐘，這個是我覺得還蠻創意的。(受訪者 B7)

3. 投票機制設計的創新

在各項均提案完成送件、審查和必要修正後，須藉由公眾投票來決定入選提案或優先順序，是影響民眾權力、民主正當性與資源配置的關鍵流程，委託單位會依照其關切的重點而有不同的設計，像是在蘆荻社大執行的蘆洲區節電參與式預算計畫、和社會局社福參與式預算計畫中，均特別強調民眾知情參與，此理念落實到投票機制設計層面時，即藉由制度性方式，讓參與投票的民眾必須先瞭解各項提案內容後，方能進行投票，從而降低盲目投票的情況。具體作為是節電計畫的園遊會闖關活動，民眾須先到提案人擺設的攤位瞭解提案內容，而社福計畫則是先觀看提案影片，才能領取選票。此項落實知情的理念影響後續的泰山區社福參與式預算 i-Voting 設計，是蘆荻社大推動參與式預算的一大特色與創意。

另外，永和社大推動的節電參與式預算，在投票機制設計中別出心裁，有別於一般投票採統括性評量模式一次性圈選自己偏好的提案。永和社大則依據「公共參與性、計畫創造度、社區影響性、操作可行性」等四項指標，印製 4 種不同顏色的選票，讓民眾分別依照不同指標來評量各項提案，進而分別圈選 4 張選票⁴。此項多元評估與投票模式，不僅是投票機制的創新作為，也能促使民眾從不同角度來看待公共事務，避免單一性思考，以達到培力和多元思辨的正向功能。

在身障者就業參與式預算計畫中，由於具有相對明確的服務對象，即三峽地區的身障人口，且考量身障人士參與投票的特性，故增加了「通訊投票」機制，由執行團隊先行寄送選票和提案相關內容給轄內身障人士，再透過回郵的方式蒐集選票。儘管事前不被看好。然而，此方式不僅可以促進參與、提升投票率和建立多元投票管道，亦提供其他參與式預算計畫一項省思，即投票機制並非全然等待民眾上門，政府部門也擁有主動出擊的契機。

若從宏觀的府會關係而論，新北市的委外模式和議員建議款模式較少有因府會關係不和諧，而刪除參與式預算相關的新聞，受訪者 B2 亦指出「我們這個方式(多元模式)有一個好處，是

⁴ 參見永和社大網站，永和區節電參與式預算票選活動。2015 年 12 月 31 日。網址：<https://community-univ.org/2015/12/31/%E6%B0%B8%E5%92%8C%E5%8D%80%E5%8F%83%E8%88%87%E5%BC%8F%E7%AF%80%E9%9B%BB%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%8F%BE%E5%A0%B4%E6%8A%95%E7%A5%A8%E5%A0%B1%E5%90%8D/>

我們都沒有府會爭議」；再從雙方合作與監督關係來看，議員陳幸進曾提供建議款給社會局辦理 2016 年的社福參與式預算計畫，且議員基於法定權責，可監督或協調行政機關進入程序，例如一位議員指出其可要求行政機關涉入參與式預算的推動與審查，並可管考相關案件的辦理進度：

我就開始集結行政部門、新聞局的資源，……我就把區公所找進來，因為里要做的事情就是區公所的課長，這都還不用到局，要到局的時候我們就會用審查會把局叫進來，所以就是我們用審查會來逼迫每一個案子的服務進度的追蹤。(受訪者 B7)

三、桃園市參與式預算

桃園參與式預算之推動，主要源於市長鄭文燦曾與法國國家公共辯論委員副主席討論參與式預算議題時，認為台灣年輕人迫切想要在自己生活的城市、國家扮演一定角色，因此參與式預算最初便決定由青年事務局啟動，再逐步讓其他市府局處相繼跟進。⁵ 因此，105 年 9 月開始，青年事務局首度規劃辦理公民審議及參與式預算試辦計畫，以青少年為目標對象，培力青年瞭解參與式預算操作及審議式民主，結合在地青年舉辦「參與式預算審議青年咖啡特調工作坊」(徐淑敏、高光義、蔡馨芳、李俊達，2018)。

其後，自 106 年開始擴大辦理，以桃園市政府研究發展考核委員會為主要統籌，並訂定推動參與式預算實施計畫及作業程序協助各行政機關推動，資訊中心建置「參與式預算網」，青年局統籌辦理工作人員培訓課程，民政局辦理地方基層宣導，人事處辦理機關員工教育訓練。⁶就預算規模或種類而言，桃園市推動的參與式預算是「議題型特定用途預算」，即以行政機關既有且特定用途之預算作為公民參與之標的，且具有議題主管權的行政機關投入，因此，各機關多提出與民眾切身相關之議題，以降低參與門檻，包含「公園、社區營造、景觀改善、社福扶助、橋下空間活化、回饋金使用、文化觀光、市民卡應用」等八面向，106 年至 107 年已推動 51 案。⁷就推動主體而言，桃園市屬於「委外模式」，訂定原則性之一般提案程序，並賦予委託團隊與業管單位共同商議，彈性調整實際之提案程序即行政機關透過勞務採購之方式，將參與式預算之業務委外予民間專業團隊執行。

不同於台北市全區推動，桃園市剛開始推廣是要求各單位提參與式預算計畫，然而，行政機關與民眾溝通的方式很多，公民參與的管道不盡然要運用參與式預算，而且，行政人員在不了解參與式預算的情況下，如何向一般民眾清楚說明，因此，研考會調整方向，修正推動的方式「並不要求每個單位都要提，但是每個你提新案子的時候，開始先幫你做輔導，你這案子適不適合，那如果適合做了話，你應該做參與式預算還是做參與式規劃，還是其他型式。…不會說，他只是因為過去有沒有長官的壓力，提個案子，然後把它做完，對我來講，沒有意義，我寧願讓大家，做好一點。(受訪者 C2)」

⁵ 資料來源：桃園參與式預算網，2018 年 10 月 27 日，取自：<https://goo.gl/9it9q>。

⁶ 資料來源：桃園市政府研究發展考核委員會，2018 年 10 月 27 日，取自：<https://goo.gl/jxysFE>。

⁷ 同註 2。

在面對在地文化和行政機關能量的不同，桃園的參與式預算在推動時必須結合不同的要件，像是研考會的規畫與支援，以及上層的管理者的創新思維與協力的夥伴相互配合，才能產出較佳的示範。以下就以勞動局移工育樂的參與式預算和青年事務局辦理龍潭的菱潭街與培力參與式預算人力時，以及研考會在面對統籌時的參與式預算創新條件及挑戰說明。

首先，對政府而言，面對從未做過的業務，行政機關無法預想其發展和結果，因此從參與式預算規劃、推廣、執行等整個過程，事實上皆充滿不確定性，也沒有人能預料其成效及效益。在這樣的基礎上，「從事公共服務的公務員，必須要有另外一種效能感，我想要把這個、這些事情兜起來在這個計劃裡面去嘗試。(受訪者 C1)」。以勞動局移工提案為例，由於對象為外籍移工，在辦理的過程中首要的挑戰便是溝通，必須使用多種不同語言，實際執行時一共包含了中文、越南、菲律賓、tagalog、印尼、泰國語等，語言轉換是最直接面對的困難。進而，必須考量到不同的文化脈絡、族群、知識水平、生活方式等，如何建立人際間的互動模式，甚至讓這群移工對公部門產生一定信任度皆是一大挑戰，種種需要納入考量的面向必須極為周全，如同受訪者 C1 在親身投入與經歷的分享「我面臨的困難是跨語言、跨文化、還跨社會地位，這個不一樣啊！就是你想我們在做社區，我們面對阿伯、伯母，我們都要用「參詳」，對不對，我們會轉譯那個語言，那在同一個文化脈絡底下，我們只是轉換語言表達方式就已經很困難了，更何況是在不同的文化脈絡、不同的知識水平、不同的社會位階，還有加上長期以來的彼此的不信任，所以那個挑戰是剛開始在做的時候，還遇到蠻多抗拒的。(受訪者 C1)」

而官僚體系中依法行政的文化，導致「公務體制的特性是『少做、做不好，不會怎麼樣』、『多做、做好了，也不能怎麼樣』，你了解我的意思嗎？所以你要讓不管做多做少都可以領同樣薪水的人，去投入一個未知、也許可能會犯錯、可能會被批評的案子，本身就是一個挑戰，所以為什麼我們一開始要辦內部培訓，要去介紹參與式預算，因為公部門很討厭是...那種容錯的彈性非常的小，因為一筆預算執行的怎麼樣就一翻兩瞪眼。然後，你辦出來之後沒有人來參加也是一翻兩瞪眼。所以它可能在第一年嘗試的時候，如果沒有做好就掛了，你知道嗎？(受訪者 C1)」就多數人對公部門的體制結構、組織文化的理解，不難理解公務人員、各機關在面對沒有做過的業務，最直接的反應很有可能便是憂心、懷疑、抗拒等，而進而容易限縮公務人員的思考，或者因為害怕與擔心犯錯，而畫地自限或降低嘗試突破的勇氣。面對這樣的組織特性與文化氛圍，必須挑選出積極的公務員勇於創新，「我從裡面挑了一個比較願意投入的承辦人，然後就凹他這樣，哈。凹他、壓榨他，然後因為這件事情不是只有勞動局，我們還結合了其他的團體。(受訪者 C1)」，從公務人員個人對參與式預算政策有較高意願與認同程度者為出發點，授予其足夠的能力、資源與協助，讓政策走向與目標在時間與經驗歷練下具體明確，讓良好成效與結果影響公部門內部進而產生改變。

在參與式預算推行初始，不論是機關內部的同仁還是外部的公民等，其實都對參與式預算的理解程度上還是相當的陌生，因為剛開始做，所以對兩邊的溝通上都是有難度的。

「實際上跟執行同仁聊過之後，發現他們其實還是不是那麼了解，參與式預算是什麼，那我也有問過同仁，他們說初期的時候，也是大家都不懂，然後什麼是參與式預算，那要怎麼做，所以其實這個就是個溝通，你要先告訴他，什麼是參與式預算，再告訴

他要怎麼做，那因為當時又是要求每個局處都要有案子，那就變成研考會同仁在溝通上一個很大的難度，就變成你要跟三十幾個局處，加上十三個區公所說什麼是參與式預算，你要怎麼做比較好，其實那個時候同仁對這個，也不是那麼的熟悉，同仁也在學習。(受訪者 C2)」

「民眾甚至更不熟，尤其是對於中高齡長輩們，他們更不懂什麼是參與式預算，那所以後來我一直和同仁說，我說我不知道當時你怎麼跟民眾溝通這件事，其實我們應該換局換所，其實我們要當翻譯官，你要用他聽得懂的方式，告訴他什麼是參與式預算...(受訪者 C2)」

行政部門在推參與式預算時與立法部門、社會輿論、相關團體等，皆可能產生衝突與磨合，不論是面對議會的預算還是面對其他團體的競爭，像是勞工局當時有某些倡議團體在推所謂的移工公投，他們要投移工可以自由轉換雇主，取消仲介費，甚至有公民投票權，而擔心移工的參與式預算會稀釋掉他們的投票率，所以會有衝突產生的可能性，另一方面，行政機關害怕被刪減預算，因為移工的參與，讓監督者產生權力失落及反彈現象，行政機關必須盡力與議會溝通(受訪者 C1)。因此，行政機關在推動參與式預算對議會可能遇到的壓力和各項情況，採取的因應模式便是讓政策方向、執行內容具體明確，避免抽象模糊，如此便能較容易獲得立法部門的支持與認同。(受訪者 C3)

在促成參與式預算的創新的條件上，上層管理者的想法和創新思維相當重要，以勞工局辦理參與式預算時在議題的選擇上，主事者認為這是契機，選擇移工「第一個他是弱勢而沒有聲音的群體；第二個我希望我們的施政能夠是準確的，所謂的準確是符合受服務的人的需求；第三個是在參與的風潮之下，我們要把政策開放出來讓大家討論，所以要政策開放...(受訪者 C2)」。

進一步期望參與式預算這種新興的治理工具能促成行政革新，較不會視之為業務項目或額外增加工作的消極心態來面對，故在此價值思維與理念下有助於創新思考與挑戰，受訪者 C1 便提到「我希望透過這樣子的一個嘗試性的計畫，去促成一個很重要，而且我覺得會影響深遠的事情，就是要進行行政革新。(受訪者 C1)」希望能改變公務人員自身對於業務與政策執行的態度及想法，將參與式預算當成是幫助自己業務上執行的方式，而非侷限於該名詞意涵裡面，藉此增進與民眾溝通互動技巧，反而有助於提升行政效能。(受訪者 C2)

桃園參與式預算雖然採取委外的模式，但是協力關係是成功的重要條件，以勞工局而言，「這個案子是三方，勞動局(公務部門)、倡議團體(NGO)、還有專業團體，就是 OOO 老師跟 XX 的合作。那我自己把他定位為是一種跨文化的公私協力的公共治理的嘗試。(受訪者 C1)」。

這種嘗試不在只是侷限於行政機關內部，而是將治理由三方，甚至是多方面，共同協力治理，不同以往的嘗試，也是創新的起步，像是移工的議題中參與者的討論首要處理不同的語言，協力團隊就必須採用不同的思維與設計，甚至在執行過程中要有彈性，與行政機關間的信任。

「第一個就是要處理語言嘛，阿語言的話，不同語言，要嘛就放棄語言，所謂放棄，...那是某種設計者的 controlling freak，可是設計者你必須要放下某種身段，就是你要對田野有彈性，...就是某些話我聽不懂沒關係，我不需要全部翻成中文，但是我大概知道，某個階段我

就知道你們在討論什麼，你掌握那個階段就好。...第二個原則是，那他們彼此，不同國家之間的人怎麼溝通?是你想要的東西是跨語言的語言?... 畫圖。(受訪者 D5) 」

桃園市目前的參與式預算並沒有跨局處的個案，研考會統籌的角色除了對參與式預算政策進行管考、監督、聯繫、協助外，研考會為了讓公部門及同仁在參與式預算推行上更有動力、誘因，在今年要建立一個獎勵條款，以具體化措施來促進政策推行成效。

「這個就是說公民參與這件事情推動者角色上。...我們也會出來，就我一直提告訴同仁說，我們不是只是這案子的推動者而已，其實我們是協調者，我們甚至也是資源者，就是甚至我們都要自己去參與其中案子去看。(受訪者 C2)」

四、台中市參與式預算

台中市是我國推動參與式預算的先驅者，受到太陽花學運的影響，候選人將參與式預算納入 2014 年競選台中市長政見，當選後市長林佳龍落實到後續的實驗計畫中，主張直接民主、社區參與、開放政府等原則，因此，台中參與式預算起始於 2015 年在中區辦理「中區參與式預算試辦計畫」，為達活化中區並落實在地參與，結合參與式預算與都市發展局既有的「中區再生計畫」，中區是台中市面積最小的行政區，過去為繁華的商業中心和交通樞紐，後來則逐漸沒落導致人口與經濟大幅衰退，是亟待活化與再生的舊城區，也是歷來市政府推動都市發展的重點。一位都發局承辦人員指出中區具有指標性意義，且市長期盼藉由參與式預算來促進中區活絡和公民參與，並從中以最少成本獲得最大效益：

為什麼會選在中區辦理參與式預算，然後是由都發局來執行？其實是因為市長上任之後，市長很多政見都是推動中區的再現。...中區是所有老台中人記憶，因為中區的區域關係，...市長希望能透過參與式預算，由下而上的這個機制，來看看說，市民對於中區的一個期待是什麼，你們想要為中區做什麼，那我們市府能為中區做什麼。(受訪者 D1)

在實際運作層面，台中市以選定特定區域進行試辦，於取得經驗之後，再陸續擴大之方式推動進行參與式預算。因此，在台中市參與式預算的歷程中，主要體現在區政型模式，係由台中市政府民政局為主責參與式預算事宜，逐年選擇特定行政區進行參與式預算的實踐。此外，台中市政府每年度均委辦外部專業團隊辦理參與式預算的推廣、提案、投票等流程，亦可依計畫運作機制視為機關委外模式，每項提案設定經費上限 100 萬元，目前已有 8 個行政區具有推動參與式預算經驗，擴及山線、海線與屯區，受訪者 D2 指出「其實是八加一，中區辦兩次，我現在還有二十一個區。...我那時候一直想說弄個改良式的，就是行政區加主題，就是折衷式的」，故台中市參與式預算要逐步向全市各區邁進，以及未來可能往結合型參與式預算的模式發展。

台中市在其參與式預算的推動過程和經驗中，有許多創新作為，諸如整個流程之設計、便民之客廳說明會、具名之網路投票，以及給予參加民眾識別證以區分其是否為符合資格的市民。台中市參與式預算的創新特點在於兼具主動性、開創性，但也難免會衍生出亟待克服的挑戰，以下分別探討台中市參與式預算的創新條件和挑戰。

首先，主動性體現於執行團隊的積極和機動，具體實施方法為辦理客廳說明會，藉由到府服務的小場次說明，有助於民眾從一無所知到有所瞭解、再從有所瞭解到願意支持與實際投入參與式預算。小場次客廳說明會的優勢在於較能打破時間與空間限制，相對於大場次的地區說明會，客廳說明會可直接深入民眾的生活場域中，提供更積極主動的服務，進而得以完整論述並深入探討問題。誠如一位參與式預算承辦單位人員所言，客廳說明會可因地制宜的進行雙向溝通與激盪，具有相當大的彈性與便民性：

我們其實以前都是，比如說開個說明會，我們就是跟市民做說明，我們在台上講，他們在台下聽，以前的方式都是這樣。那後來發現說，不對喔！我們可以把客廳座談會，我們可以在任何地方，看是市民來工作坊來找我們，還是市民給我們個地點，我們可以去他家的客廳，或是去任何榕樹下，還是什麼麥當勞，任何的地方都可以。(受訪者 D1)

客廳座談會的創新作為呈現出行政機關不應坐等民眾上門、或過於依賴團體動員的思維與行動，而是可以用更草根的方式去促進公民參與，以及傾聽民眾的聲音，彰顯政府主動服務的重要。另一項主動性的創新作為是委外團體透過「擺攤」，讓來往民眾願意接觸和瞭解參與式預算，受訪者 D5 認為添加各種巧思的攤位，可讓無趣且生硬的參與式預算，變得有機會抓住來往過客的眼球，可大幅提升宣傳效率和趣味性：

因為參與式預算很無聊，你一定要想一些方法，...我們就要想花招，就是你要怎麼樣讓大家會想要玩，...那個攤位就設計先抓住小朋友，就可以抓住大人，所以就設計一些童趣的、好玩的小東西，然後小朋友在玩的時候，大人就會在那邊動腦想要怎麼玩，然後你要就要派一支人去抓住大人瘋狂推銷，...其實我覺得參與式預算有很大的一塊是話術。(受訪者 D5)

其次，台中市參與式預算的開創性體現於投票機制的調整，包含融合數位科技的 i-voting，以及透過全市的宏觀角度來設定投票資格，即便台中市參與式預算式以「區」為單位陸續辦理，但年滿 16 歲且設戶籍於台中市的居民均擁有投票權，突破特定行政區域限制並擴大公民參與的延展性，也有助於參與式預算的深耕。受訪者 D2 在未來參與式預算的規劃藍圖中，點出參與式預算的延展性和攪動，不偏狹一隅的思維和制度設計，有助於公民參與的扎根：

要是每個區我都推的話，我就以後不分區，以後每個都辦過的話，我參與式預算就像要扎根，...我覺得參與式預算最重要的是什麼，不是政府機關他們在做，我覺得要深層要扎根整個台中市市民都要知道什麼是參與式預算。(受訪者 D2)

前述創新需要某些條件的支持，才能使創新被大家接受，其所需具備之條件包括市長之支持，以及執行團隊與自願志工之熱忱，如台中市長林佳龍對於參與式預算表現出支持之態度，以高出席率表現其對參與式預算支持，又如社團法人社區大學全國促進會、委託的團隊老師與志工皆以積極之態度表現出協助推動參與式預算之熱忱，使創新更加具備前進之動力，亦使參與式預算能更加順利如質推動。

除了創新的突破，參與式預算於推動之際，亦面臨一些挑戰。除了台中市府會針對參與式預算議題關係有矛盾，台中市參與式預算於推動時，剛開始面臨國內無相關經驗參照，主責機關與執行團隊便透過參照國外相關案例，進行規劃、討論、溝通與協調，使能設計出適合於台

中市推動之參與式預算模式。然而，即便是具有主動性與創新性的客廳說明會，也會面臨成效不彰的挑戰，如同受訪者 D5 回答是否很多人預約客廳說明會時，直言「當然很少啊」，可知此機制仍有相當的發揮空間。

而在執行經費與協助人員招募方面，主責單位與執行單位為解省開銷，便與區公所進行合作，其舉辦參與式預算所需之活動空間與設備等，均須由區公所協助提供，而當主持人招募不足時，區公所亦提供人力來協助參與式預算能順利推動。誠如受訪者 D1 所述，在經費和人力短缺時，必須藉助其他機關的協力合作：

區公所大部分是我們需要什麼，然後就會跟區公所說，其實我們也跟區公所的人要了很多，過程很多像比如說我們成立工作坊，需要一個空間，桌子、椅子跟他借，因為我們經費真的是很有限。(受訪者 D1)

在市民對政府具既定想像，會有市民認為只要其提出提案，市府就必須替他完成之現象發生。此外，若未落實事前的專業審查與橫向聯繫機制，可能會讓產生不良觀感，誠如受訪者 D2 所言：「這已經都成案了，i-Voting 成案了，但是到了權管局之後，該局說這我本來就在做了。...那這案子先撤掉，不要說列管，變成是這些人會覺得，我被搓圓仔湯，被搓掉了。」，亦可能會衍生出誤會或事權爭議，導致提案執行遇到窒礙。

再者，市民所提出之提案有時涉及層面廣，需徵求相關權利之同意才能予以執行，如土地所有權之相關提案，使得市民對市府產生誤解。因此，市府便必須努力去向相關人士或單位進行協調，以獲取同意權，而若為徵求到同意，亦需於肯定民眾提案的同時，向民眾進行解釋以獲得諒解。

行政機關施政或推動創新作為時，容易面臨跟不上社會發展、民眾需求腳步的困境，長此以往會使民眾喪心對政府的信任，如同受訪者 D6 指出「民眾端其實很快就接受創新的社會工程，可是我們行政端如果搭不起來的話，最後很容易讓人家會覺得是在作秀，那我就覺得這樣子就淪於一種民主包裝，這是我看到的危機」，特別是參與式預算近年來在我國快速發展後，已開始有參與式預算是否被濫用的討論和疑慮，若政府無法妥適應用參與式預算，可能會導致此治理工具逐漸失靈等負面效果。事實上，政府缺乏回應性問題也可能反映在跨機關協調的挑戰上，受訪者 D2 認為主責機關與獲選提案的權管機關之間，常常會發生互推業務的情形，此現象會阻礙政府回應民眾需求的效率：

跨局處協調真的是非常蠻有挑戰性的啦！這個機關認為說應該是你這個機關主責，因為牽涉到兩個部門的業務都有牽到，但大家都開始推啦！公共部門很少會有機關說好，我擔了！幾乎沒有。(受訪者 D2)

在政府透明度普遍偏低方面，由於民眾會關心前幾年之執行狀況。基此，若第一線人員沒有這些數據，無法回應民眾此類問題，將使前線執行的狀況越來越困難，並可能對市府造成傷害，因此如受訪者 D6 的觀察「我們沒有辦法追這個事情，最大問題就是我們沒辦法追，因為這個東西是鎖在研考會的管考資料底下」，是台中市參與式預算可持續改進的面向。執行團隊將建議行政端公開部分資料，以解決此挑戰。

五、高雄市參與式預算

高雄市參與式預算推動模式多元，以議題型為主、區政型為輔，高雄經驗往往是其他城市或團隊探究與學習的標竿，高雄市參與式預算引進的契機可從人、事、時、地等角度來看。首先，在人的方面，有台灣最早的參與式預算倡議者和先驅，也是 2016 年高雄第一次舉辦「濱線文化廊道參與式預算實驗計畫」的執行團隊負責人，對參與式預算擁有使命感、承諾和相對深刻的體認，並非一般的委外廠商。在實際運作後，亦為高雄參與式預算的發展建立深遠基礎，誠如受訪者 E1 所言「這個是 O 老師堅持的(換桌、公部門提前進入等機制)，那後來的案子我們都有大概遵循這樣的精神去做，這是一個好方法」，對此，受訪者 E4 提到「當初有把這個東西稍微定調下來，雖然後來很多推動的人不見得是這樣的想法，但至少這塊在整個競爭的論述裡面沒有缺失」。

其次，在時的方面，新北市、台北市與台中市陸續在 2015 年推動參與式預算，已快速形成一股公民參與風潮，在專家學者的倡議和承接下，促成 2016 年參與式預算在高雄的萌芽與生根。其三，在事與地的方面，高雄市首次參與式預算是結合交通部「生態交通全球盛典」計畫，並於哈瑪星與南鹽埕地區推動無車月理念，讓在地居民提案。

依據前述高雄市參與式預算初始的發展脈絡可知，在制度與程序設計方面，首次舉辦的濱線廊道參與式預算計畫提供了開創性的基礎，也創造了有利的創新條件，像是高雄市參與式預算強調知情討論，以及廣泛討論和提出想法，並接受他人提問。因此，高雄市參與式預算透過工作坊的換桌機制，讓參與提案討論的居民能接觸更多意見與激盪，也允許桌長能提出自己的見解，而非僅單純引導討論。受訪者 E1 提到高雄市結合廣泛討論、審議與投票機制的設定，讓問題能更全面的探討，讓高雄市參與式預算具有較高的審議性，並且顧及在地民眾的關懷和一般市民的不同，在投票的權重上也有不同設計。

換桌真的有必要，因為我們發現說民眾，有的民眾他會很捍衛他自己的提案，然後他對有一些案子特別一些他會一直講一直講，然後他就會左右同桌人的思維，...那接下來我們有一個是審議的安排...在那一天提案的，他必須要很完整在審議會場那邊報告，報告他的想法，讓在場的民眾知道，那在場民眾大概是 100 人左右，他現場聽完，他是可以發問，他可以現場投票，這個投票和後來對外面開放的投票，他的投票權重他是不一樣的。(受訪者 E1)

由於參與式預算涉及公共資源的使用和配置，必須符合政府機關的相關規定，但一般民眾不諳政府法規，故獲選提案可能會基於某些原因而無法付諸執行。為避免這種情況，參考台北市第一年度與新北市新店區達觀里參與式預算均出現提案獲選後，無法執行的問題，高雄市參與式預算透過讓公務員提早於工作坊階段，即加入民眾的討論過程，適時提供法規與實務意見。誠如受訪者 E1 提到「機關代表一定要進去，那進去以後，他的案子比較容易朝合法性、可行性、公益性這三個，...所以這個可以大幅降低，這案子形成以後的執行障礙」。

此制度性安排是重新定位政府機關、公務員在參與式預算流程中的角色，涉及跨機關協調的議題，可能也會造成另一項協力或資源分配問題。但此項機制安排仍十分具有創新性，主要是緊密結合前階段的討論提案，以及後階段的提案執行，使參與式預算不致於在同一年度的推

動流程中，分離出兩個容易相互衝突的階段，可能會打擊民眾信心和公務員持續投入的意願。

參與式預算在引進各地方時，往往會面臨到接地氣或如何著陸、如何深耕的問題，特別是當地方權力結構抵制，或在地多數居民不信任參與式預算時，如何透過持續溝通來化解誤會，甚至結合多元在地脈絡來突破此困境，是能否累積認同和支持，以及未來是否擴大辦理參與式預算的重要資本。高雄市執行團隊在濱線文化廊道計畫中，呈現出相當特別的宣傳與扎根模式，有別於部分地區參與式預算倚賴鄰里系統動員，受訪者 E4 指出此案例直接向一般市民宣傳，也透過家長系統和組織介紹參與式預算內容，並確實鼓勵部分對社區有熱情與想法，卻在現有架構中無法展現的家長和居民積極投入：

「我後來就是希望說我自己可以在社區內捲動一些居民進來參與，就不要都受制於整個原來的政治系統，因為那個我會被打得很慘，然後我就有我的一些方法，…就透過我們家長會的 line，跟一些群組內的媽媽講說：「我要在這個地方推個參與式預算計畫，大家如果覺得社區哪邊沒有做好，其實可以來提案。」(受訪者 E4)

高雄市的參與式預算與其他都會區不同，主要是由研考會主導再委辦，因此，面對新型態的參與機制，高雄市先透過試辦性質之實驗式計畫，緩和民眾帶來的不確定性與行政機關之衝擊，原因在於若實驗式計畫帶來了良好效益，「實驗」此二字將不會阻礙正面發展的過程，而若是帶來了負面效果，「實驗」此二字亦能產生收斂或抑制的效果，使民眾能具有一定之接受程度，並使民眾、里長或鄰長之疑慮降低。因此，受訪者 E3 認為在參與式預算推動之初，採取試辦和實驗模式，較具有彈性和改善空間，也有助於參與式預算的後續發展：

我們是用試辦的性質，所以我們比較有調整和挑戰的空間，因為我們也不知道怎麼推，而且很多人對參與式預算是什麼都還不知道，…所以我們初始都是選著實驗的方案，然後一邊走、一邊摸索、一邊改善。(受訪者 E3)

從 105 年的濱線社區計畫，開始實驗，其後推出不同模式，有婦女與高齡政策議題型式，蚵仔寮漁村型，以及前鎮區的區政型，嘗試尋找適合在高雄推廣的模式。

我們一直都在揣摩哪一種型式，比較適合在高雄推，然後我們確定這個型式之後，像我們最後在這樣嘗試起來，區鎮的這個層級是比較能夠，當我們辦參與式預算，他的議題夠能貼近民眾，又不會小到只在自己住家周邊，如果議題太小了話，就會變成 A 區只關心他 A 區的議題，B 區的只關心他 B 區的議題，到最後就看最個地區人比較多，就會變成這樣子。區鎮就算是比較是面向夠廣，議題夠貼切民眾可以討論的程度，這當然我們這兩年揣摩起來的心得，…所以我們後續的話，就會以目前規劃，讓民政局當這模型建立起來，以區政來推動這樣子型式，可以建立起來，我們也足夠參考案子跟我們自己揣摩足夠理由去，來告訴民政局，為什麼挑你來做，…」(受訪者 E4)

不過，高雄市參與式預算於推動之際，面臨到許多挑戰，像是為解決經費不充裕與無法掌握民眾反應的問題，初始便透過小規模的參與式預算實驗式計畫開始進行。誠如受訪者 E2 所述，在資源相對缺乏的情況下，須考量採取哪種方法或思維來達致最大效益：「我想經費的部分，比較沒有像台北市那麼充裕，再來其實公民參與的時候其實會需要很多去回應地方民眾一

些問題，這個東西會牽扯到在地一些，我們現在是試圖在打破，那些在地的、里長那些主導意見的」。

而高齡與婦女是議題型態，範圍涵蓋全市，考慮可及性在活動推廣和宣傳上分成四區，但是範圍仍然很大，人力和宣傳上，不容易達到效果，議題沒有切身感受，加上投票之方式為實體投票，使得民眾經常沒辦法在當天去完成投票，參與較低。因此，在第二年的在前鎮區的計畫開始進行宣傳方式、投票方式與投票時間之調整，加入「行動車」之創新宣傳方式，並採實體投票與網路投票併行，將投票時間改為一個月，以提高宣傳效力與投票率。事實上，受訪者 E4 認為良好的宣傳會產生正向的攪動效果，但政府往往缺乏資源，是待突破的一項挑戰：

我一向把參與式預算分三個環節，就是參與、審議和培力，我覺得三個環節都很重要。那你要夠多的參與，你就要去捲動人家，你要好好的宣傳，可是通常政府單位不太有那麼多的資源去好好宣傳。那再來是審議的部分，我覺得要有充分的討論。(受訪者 E4)

再者，舉辦議題型參與式預算，需先讓民眾瞭解議題之背景，這使得民眾與執行團隊雙方都感到負擔沉重，甚至可能降低民眾之意願與參與率。此現象必須透過雙向培力來提升公務員、民眾對參與式預算本質和議題的了解，進而促進其持續參與的動力和知識。然而，部分參與式預算的培力機制往往流於形式，受訪者 E4 認為培力人員的來源其實有巧門，對執行團隊而言尋找熟悉的團體或社區頭人會較為省事，但難以達到培力效果：

也可以用取巧的方式，就找同仁來就好，工作坊找同仁就馬上辦完，他們也一定會提案，這個形式上一定滿足，合約上也沒有說一定要找誰來參加，但我就是不想做這件事情。(受訪者 E4)

另一方面，剛開始的濱線文化廊道計畫雖順與交通盛典活動共同推展，但是受到當地民眾激烈反對，故受訪者指出此案例必須變更計畫內容與生態交通計畫脫鉤，並成為後續的濱線文化廊道計畫，但許多在地頭人或居民已累積不信任感，必須付出更大成本和努力去突破，是在地溝通與推展參與式預算的一大挑戰。

這邊的里長全部串連，然後組織了大批的民眾，只要有公聽會就到現場去嗆聲，去舉布條抗議，...所以後來我就跟研考會講說這樣推不下去，我就要求要改約，...所以後來改約就是你看到的濱線文化廊道，看起來就跟生態交通沒有關係，可是我還是花了很多時間去跟地方上溝通，說這個東西真的不是生態交通，但很多民眾還是不信。...這邊的民眾很有向心力，(政治上)相對比較封閉。(受訪者 E4)

並且遭遇部分里長將認為參與式預算之推動挑戰了在地里長的權威，對參與式預算表現出抵制之態度，是參與式預算能否落實於在地脈絡的一大挑戰。為解決此問題。受訪者 E4 指出「里長基本上都是抵制的，所以我沒有經過里鄰系統這一塊，我完全就是直接去針對一對一的一般市民。...有很多我很用力的地方，像是跟地方政治斡旋，就是很多人看不到的，但是那不涉及什麼創意，那就是要有決心不怕被罵」，執行者當時需要採取權變方式，不選擇里鄰系統作為宣傳與動員之方式，改由幼兒園、國小與教會作為其網絡，並透過積極與里長進行溝通，讓里長感受到尊重，使里長不再對參與式預算進行抵制。

伍、PB 和公共價值的創造

一、涵容性

PB 在民主治理中最常談論的價值即是「涵容性」(Cabannes, 2004; Sintomer et al., 2005)，由於在台灣，PB 在招募參與者的策略上，通常是由行政機關設定參與者的資格，採取自願參與的方式，因此不同於政治參與時所設定的標準原則像是國籍條件、年齡居住時間的嚴格限制，大多的城市辦理 PB 時至少會特別考慮補充的方式擴大參與，像是區政型態的 PB 如台北市、台中市和高雄市的 PB，參與的資格不僅是居住的在地居民，更擴大在轄區內就學、就業的民眾，這也意味著參與者的年齡下降至 16 歲在學的學生，以及外籍人士，在參與的資格上就有相當大的涵容潛力。

另一方面，在自我篩選的參與者而言，基於自願參與為基礎的 PB 在治理過程中，可能會產生社會從眾行為，或者缺乏代表性的單一觀點出現，而且社會結構的限制常使得 PB 降低參與的意願。在檢視台灣五都的 PB 各自創新的條件與模式，在參與機制的設計上都具備有效能的特性(Bryson et al., 2015; Nabatchi, 2012)，在五都不同的個案中，不論是行政機關執行或者是委託專業執行團隊辦理，都重視參與機制的流程設計，從宣傳、招募參與者，工作坊，審議機制的討論到方案的產生，雖然都是自我挑選的參與者，除非鄰里長動員民眾參與，會場中使用小桌討論與主持人的安排，可以讓討論的過程不會被有心人士所主導。再者，參與的機制也都有目的性的運用多種的參與方式，除了面對面的工作坊，一方面擴大參與以及代表性的，除了傳統投票，大都設計 i-Voting 或網路投票，讓投票的可及性提高。

PB 的推動其實需要政黨間的結盟或者民間團體強烈的政治支持，像是拉丁美洲的左翼政黨才能鼓舞民眾參與，不過，這種政治性的影響，當考慮對公民社會中邊陲團體的涵容，就容易抵銷政黨式的參與動員，特別是運用 PB 在都會治理之中，行政體系會透過特殊的政治位置來擴大參與，在議題型態模式的 PB，像是新北市勞工局邀請身心障礙人士參與就業促進方案的投票、桃園市勞工局的移工票選休閒娛樂活動，會針對利害關係人來招募。不過，儘管參與的議題、辦理的方式與機制設計希望達到涵容性，這些個案大多參與的民眾仍然多是年紀長、退休或者是鄰里頭人和社造團體，而且一次性的辦理，換了政治首長，沒有制度性的支持，這種部分式的參與對 PB 的持續性仍是相當大的考驗。

二、參與的效能

參與在都市治理而言是相當重要的價值，特別是在 PB 的效能方面，這種效能感包含了個人的自我效能和外在功效。前者暗示參與者自身的能力或弱點，自我效能感與參與者意圖和他/她行動的結果之間的差異有關；後者指的是由於外部條件而產生的功效感，例如政策預設的程度。小團體的討論，像是五都個案中的 PB 使參與者能夠充分參與，因此理論上有效性可歸功於團體效能，即來自團體成員的自我效能和與之相關的集體行動。然而，個人參與是否僅僅是對公共選擇的背書，也就是個人的參與僅是為既定的政策議題特別是由政府機關所啟動的 PB 而背

書。事實上，PB 並沒有按照政策預先設定議題框架，或者迴避一般民眾與議員之間的衝突問題，不過 PB 在過程中極有可能為「未經選舉的行動者」創造出一個政治舞台。

就五都中的 PB 個案，研究訪談的結果發現，參與者透過理解政治的過程，參與可以是具備自我效能和外部效力。一般公民意識到他們的權力之後，可以透過委外團隊或專家的協調與公共行政部門建立了強有力的溝通聯繫。此外，政治領導意識到 PB 討論完後的提案需要執行，以進一步實現公眾的承諾，因此參與是外部有效的。

而政治領導力從兩個不同的面項體現，一方面，通過委外團隊和專家協調指導整個過程；另一方面，行政的決定受到公眾監督或政治承諾的約束。不過儘管如此，行政機關對這些過程的強烈約束是讓預算程序中仍保有高度自由的傾向，阻礙了自我效能。更準確地說，所有政府都擁有某種否決權，以防止任何違反其政治計劃的項目。這顯然導致了參與者的期望與他們的行動結果之間的落差。

三、開放與透明性

為防止政府權力擴大，開放政府被視為現代治理中必要的特質，其最重要的表徵之一是資訊開放。實際上，PB 過程創造了兩種行動者，包括參與者和旁觀者，根據這種區別，應在 PB 內部（參與者之間）和外部（在公共領域內）評估訊息之間的傳播。一方面，在 PB 內部像是行政機關、委辦單位和參與者（協會或委員會）眼中，過程通常是透明的，但對一般大眾卻不那麼清楚；另一方面，研究無法調查每場 PB 的公眾曝光程度。因此，無法評估公眾了解 PB 的確切程度，而這種水平只能通過抽樣調查和更廣泛的數據收集來衡量。然而，在五都的個案中呈現出一些共同特徵，包括行政機關內部報告，涉及行政機關對該問題的報導和關注，再者，媒體對 PB 的報導，以及第三，PB 傳播訊息的溝通策略，運用這些方式不斷創造訊息。然而，五都個案之間，在資訊開放的處理上存在差異，像網站平台有台北市、新北市、桃園市、台中市整合不同 PB 個案的活動訊息和活動成果的呈現，高雄市透過臉書行銷活動。

開放政府的第二項要素是決策的透明度，學者通常會將其視為政府課責的要件，因此透過揭露預算的資訊，可以增加民眾的信任，台北市的網路平台建立 PB 專門提案管理系統，使每一個階段的執行狀況皆能加以被檢視，藉由此方式能確保人民「知」的權利。

「pb.taipei 裡面有一個提案管理系統，每個提案的歷程都很清楚，你要連結相關的會議紀錄都有，沒有人敢這樣，我就敢公開，而且每個局處那個里程碑，每次要調整都要進去公參會報告。(受訪者 A1)

PB 在議員建議款模式是希望改變過去分配資源的方式，增進資源配置和使用的透明度，因此並不會受到議會審查的影響，然而，這種傳統的分配方式改變，卻會受到一些社區團體和里長的質疑，並產生內外領域的不確定性

而且我告訴你很多里長都給我臉色看，我覺得很好笑。他會覺得說錢給我就好了，你為什麼要這樣刁難我。...我們在第一線遇到的那些衝突很大，就說傳統不是很好嗎？你為什麼要我這樣做哩？然後你幹嘛這樣為什麼要標新立意。(受訪者)

四、合法性

新興的參與機制最容易受到批評和挑戰就是參與的結果，因為公民參與之後的決策易受到環境的變動、利益的變化和定期的選舉的影響，所以常是短暫、脆弱和不確定而導致政府如何信守承諾的問題，受到民眾質疑，參與也會變得投機取巧，特別是在民眾參與審議討論之後，若沒有得到行政機關相對的回應便會消磨真實的公民參與。因為民眾抱著對公眾事務的熱情來參與，卻發現他們的意見被行政機關忽略(King, and Stivers, 1998)，因此參與需要有合法性的過程，參與的結果需要正式的被授權和制度化命令 (Shapiro, 2003)，合法性需要政治領袖的支持及承諾，讓公民參與有實質的影響，Moore(1995)強調授權的環境，即是行政的執行端需要民選首長的政治支持和資金，像 PB 廣為流行主要的原因之一是參與結合預算，至少保證參與過程具有適當的結構，參與之後的結果產出有可信的承諾或預算的支持。

以目前台灣五都的 PB 個案中，理論上 PB 的合法性程度高，然而，實際上三種不同模式履行承諾程度不一，這主要可從預算來源檢視合法性的問題。像議員建議款模式，新北市議員將其部分建議款交由選民來決定用途，通常具有合法性，而議題型態的 PB 模式，行政機關從既有業務的預算編列，像是新北市勞工局舉辦的身心障礙就業 PB、桃園市的移工、青年事務局的青年議題等都透過議會審議通過，或者是由中央補助，如新北市經發局的節電 PB 等，然而，台北市和台中市由民政局主辦的區政型 PB，和議會之間的互動關係可能因政治體制上屬分立政府而產生競合關係，需視府會之間和諧或衝突的關係來決定 PB 在執行上的順利，以及其他局處如何看待民眾的提案，也就是涉及機關之間協力的問題。例如，台北與台中都是區政型的議題，因此民眾的提案多元會涉及不同的局處業務，以台北市而言，民眾提案的預算雖不設限，但會要求行政機關提前參與民眾的提案，適時提供行政機關適法性、可行性以及公共性的意見，設計主責機關以專案管理負責 i-Voting 後成功的提案，由研考會負責管考提案的里程碑。台中市的 PB，民眾提案的金額上限 100 萬，在設計上和台北市相仿，行政機關也會加入民眾提案的討論，然而，由於台中市民政局主辦，提案是由相關的局處執行，機關間平行的位階，以至於其他局處在 PB 參與程度以及後端執行提案上缺乏管考的設計，讓提案完成率大打折扣，特別在各局處的預算經費並無增列的情形下，要在該年度完成 100 萬的提案，對於多數的行政機關而言容易排擠預算資源，因此易讓 PB 成效不彰。高雄市由研考會主導採取多元模式，如全市型的婦女與老人議題、濱線文化廊道、和區政型的模式(如前鎮區)，前者較像參與式規劃，聽取民眾的意見，後者提案預算金額框限在 20 萬元以內，由相關局處執行，由於預算金額不大，在執行層面上較無太大的阻力。

表 1: 各城市 PB 模式與公共價值的比較

城市/機關 價值	台北市民 政局全區 型	新北市議 員模式	新北市勞 工局	新北市經 發局	新北市社 會局	桃園市青 年事務局	桃園市勞 工局	台中市民 政局區政 型	高雄市研 考會
涵容性 1. 參與資 格 2. 議題	不限定資 格，提案議 題不限	不限定資 格、提案議 題不限	有限資格 (身心障礙 人士)，提案 議題侷限 在身心障 礙人士就 業方案	地方知識， 不限資格， 提案議題 限定在節 電	人民團體 參與，提案 議題限定	有限資格 (在地居民 或青年)，有 限提案	有限資格 (外籍移工)	有區域侷 限性，議題 不限	有區域侷 限性，有限 定資格和 議題
參與的效 能 1. 認同感 2. 效能感	在地認同 感 有用且有 效	在地認同 感 有用且有 效	在地認同 感 有用且有 效短暫效 能感	在地認同 感 有用且有 效短暫效 能感	在地認同 感 有用且有 效短暫效 能感	在地認同 感 有用且有 效短暫效 能感	在地認同 感 有用且有 效短暫效 能感	在地認同 感 部分個案 具效能感	部分在地 認同感 部分個案 具效能感
透明開放 1.內部的利 害關係人	1. 頻繁 2. 頻繁 3. 持續的	1. 頻繁 2. 善用媒 體宣傳	1. 頻繁 2. 委外團 隊、媒體宣	1. 頻繁 2. 委外團 隊、媒體宣	1. 頻繁 2. 委外團 隊、媒體宣	1. 頻繁 2. 委外團 隊宣傳	1. 頻繁 2. 委外團 隊、媒體宣	1. 頻繁 2. 委外團 隊、媒體宣	1. 頻繁 2. 委外團 隊、媒體宣

<p>溝通</p> <p>2. 外部媒體的溝通</p> <p>3. 溝通策略</p>	<p>建立 pb.taipei 平台提供民眾查詢</p>	<p>3. 議員服務處作為平台</p>	<p>傳</p> <p>3. 有限範圍(三峽)的對外、多元溝通策略</p>	<p>傳</p> <p>3. 有限範圍(永和、蘆洲)對外、多元的溝通策略</p>	<p>傳</p> <p>3. 有限範圍(蘆洲)對外、多元溝通策略</p>	<p>3. 有限範圍的對外溝通策略</p>	<p>傳</p> <p>3. 有限範圍的對外、多元溝通策略</p>	<p>傳</p> <p>3. 有限範圍的對外、多元溝通策略</p>	<p>傳</p> <p>3. 有限範圍的對外溝通策略</p>
<p>合法性</p> <p>1. 預算來源</p> <p>2. 預算使用情形</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處與跨局處統籌</p>	<p>1. 議員配合款</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處</p>	<p>1. 中央補助款</p> <p>2. 單一局處</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處與跨局處統籌</p>	<p>1. 年度預算</p> <p>2. 單一局處與跨局處統籌</p>

陸、結論與建議

PB 可能是政府治理相當好的工具和策略，在五都的 PB 個案中，可以看出推動不同模式的 PB，包容性策略、參與的效能、透明開放以及合法性都是分析過程中需要考慮的重要因素，透過本文的分析架構，五個都市在辦理 PB 的過程中都是獨立的個案，不論是議員建議款、行政機關委外或者是自辦的模式都能夠達到某種程度的公共價值，能夠解釋不同的民主結果和相對合法性。雖然，公共組織的層級節制其實不斷的對都市治理構成威脅，這種政府機關的特性卻也表現出廣泛的政治和行政合法性，若探究一般民眾以及行政機關一致認為 PB 的經歷是合法的首要的因素，本文發現主要是公部門透過強力的政治領導支持，能夠將自己的合法性附加到這些工具上，再具備積極的行政官僚運用明確的行政指導促進共同的願景和對 PB 執行的適當了解，特別是面對審議或者是新興的參與式民主的工具，對執行端而言，更需要具備積極的行政官僚給予明確的指導，才得以促成新興的參與機制的實現。再者，涵容性在所有都會區即便是採用不同模式在某種程度上都具備包容性，但是，當執行的機關或團隊無法擴大所有可能領域的參與時，或者是排除重要的利害關係人，就可能達不到民主涵容的結果，例如台北市和台中市的 PB 都是以民政局為主導，如何招募參與者，決定在初始階段行政機關所採取的模式，台北市以區公所為主要執行單位，以既有的鄰里系統與社區為主要的招募對象；而台中市則委託專業的團隊，對外招募管道多元且機動，在參與者的組成而言就可能有所差異。

對於參與效能的面向上，所有的參與經驗都需要正確的理解（PB 的邊界，主題範圍，執行的可能性等等），因此知情的參與是必要的，需要在過程之中進行公民培力與行政人員的培訓，並且有效的參與和其他方面一樣重要，PB 治理的實踐可以實現有效的參與，提升民眾的民主效能感，甚至轉為選票，例如新北市陳儀君議員的選舉得連任，然而，當缺少這種關注時，就會受到廣泛的批評，例如台中市在 PB 提案的執行端的聯繫，就容易受到挑戰。事實上，多數人的參與會改變、甚至威脅到傳統的官僚系統，只有將行政機關一併納入參與才有助於 PB 的連續性。最後，透明公開也是一項重要的輔助因素，特別在大部分民眾都缺乏訊息揭露的情形下，除了影響參與的本質外，也間接干擾參與的持續性，學者針對特定國家和國際透明度政策時，列出一系列成功和合法決策的設計原則，其中包括提供一般大眾易於使用的信息、加強用戶群體、理解設計，並納入分析和反饋（Fung, Graham and Weil 2007,127-128），像是台北市設計的 pb.taipei 的網站平台，除了相關 PB 資訊之外，提案管理系統讓一般市民可以追蹤提案進度，而非僅就提案人提供資訊，這種透明開放的溝通策略，也讓民眾強化參與的效能感。

從 PB 的公共價值的分析中，本文所挑選的個案呈現出一些更具體的關鍵點，主要區別在於不同的地方政府或行政機關如何促進和實現賦權的程度，就目前個案的分析中，大致上 PB 也不算構成共同管理地方政府預算的工具，但

就議題模式的 PB 個案，可以為諮詢或偏好排序的工具，但是必須視各機關有無意願持續辦理。PB 從 104 年推廣至今，期間經歷 2018 年的直轄市長和縣市長選舉，PB 在各都會區的發展已有消長，這些經驗似乎證實了積極的公民社會的重要性，以及強烈的政治意願，台灣各都會不同模式的 PB 經驗多少呈現作為治理工具可以達到的公共價值，但是這些面向似乎並沒有帶來整體都市治理環境的改變，這部分仍須累積更長時間和經驗檢驗，才可能進行民主深化的分析。

柒、參考文獻

- 林國明 (2015)。參與式預算的國際經驗與實作程序。載於鄭麗君 (編)，**參與式預算：咱的預算，咱來決定**。臺北：財團法人清平台基金會。
- 徐淑敏、高光義、蔡馨芳、李俊達 (2018)。推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究。臺北市府研究發展考核委員會委託市政專題研究報告第 407 輯，未出版。
- 桃園市參與式預算網站 (2018)。桃園市參與式預算，2018 年 10 月 27 日，取自：<https://goo.gl/9it9q>。
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫 (2017)。臺灣參與式預算關鍵報告。臺北市：青平台基金會。
- 萬毓澤 (2016)。台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻，2018 年 10 月 28 日，取自：<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>。
- 萬毓澤 (2017)。參與式預算的高雄經驗 (參與式算在臺灣：國內與國際的對話研討會)，2018 年 10 月 30 日，取自：
http://www.tfd.org.tw/opencms/files/download/conf_170218_cn-6.pdf。
- 葉欣怡、林祐聖 (2017)。參與式預算的臺灣實踐經驗：以三峽區的身心障礙者就業促進方案試辦計畫為例。**民主與治理**，4 (1)，69-95。
- 臺北市府 (2017)。參與式預算 (區級) SOP-106 年版 (1051229 修正版)，2018 年 10 月 16 日，取自：
https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&s=463C3BF69A6BE62E。
- 臺北市府 (2018)。公民提案參與式預算資訊平台，2018 年 10 月 16 日，取自：
<http://pb.taipei/lp.asp?ctNode=82089&CtUnit=3684&BaseDSD=7&mp=100012>。
- 臺北市府民政局 (2017)。臺北市府 105 年度參與式預算成果報告專書 (重新參與你的生活)。臺北：臺北市府民政局。
- 蘇彩足 (2017)。公部門推動參與式預算之經驗與省思。**文官制度季刊**，9 (2)，1-22。
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest counterbalancing economic individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Brehm, J. & Gates, S. (1997). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2015). *Public value and public administration*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, *16*(1), 27-46.
- Creighton, James. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ebdon, C., & A. L. Franklin (2006). Citizen participation in budgeting theory. *Public administration review*, *66*(3), 437-447.
- Fishkin, J. S. (1997). *The voice of the people*. Durham: Duke University Press.
- Fung, A., M. Graham, and D. Weil. (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. Cambridge, UK.: Cambridge University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in democratic governance. *Public Administration Review*, *66*(s1), 66-75.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, *75*(4), 513-522.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin American experience in participatory budgeting. *Participatory budgeting*, *143*, 91-126.
- Irvin, Renee & Stansbury, John. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?. *Public Administration Review*. *64*(1), 55 - 65.
- Jacobs, L. R. (2014). The contested politics of public value. *Public Administration Review*, *74* (4), 480-94.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* *39*(3), 354-381.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: The values statement as centerpiece. *Public Administration Review*, *63* (6), 711-719.
- King, C. S., & C. Stivers (1998). Citizens and administrators: Roles and relationships. In King, C. S., & C. Stivers (Eds.), *Government is us: Public administration in an anti-government era* (pp. 49-62). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. Susel (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, *58*(4), 317-326.
- Knott, J. (2011). Federalist No. 10: Are factions the problem in creating democratic accountability in the public interest? *Public Administration Review*, *71*(s1), 29-36.
- Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (1981). *Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach*. New York: Praeger.

- Langton, S. (1978). *What is citizen participation? In Citizen participation in America*, edited by Stuart Langton, 13-24. Lexington, MA: Lexington Books.
- Lowi, T. J. (1979). *The end of liberalism: The second republic of the United States* (2nd ed.), New York: W. W. Norton.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research. *Public Administration Review*, 72 (5), 699-708.
- PB-Unit (2009) Unpacking the values, principles and standards. URL https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/PB-Values-document-two-colour_lowres-website-version.pdf (accessed 3 March 2019).
- Perlman, J. (1978). *Grassroots participation from neighborhood to nation. In Citizen participation in America*, edited by Stuart Langton, 65-80. Lexington, MA: Lexington Books.
- Philips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H. (2007). Reinventing administrative prescriptions. *Public Administration Review*, 67(1), 28-39.
- Rosener, J. (1978). Matching method to purpose: The challenges of planning citizen-participation activities. In *Citizen participation in America*, edited by Stuart Langton, 109-21. Lexington, MA: Lexington Books.
- Saward, M. (1998). *Terms of democracy*. Cambridge: Polity.
- Shapiro, I. (2003). *The state of democratic theory*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and Röcke, A. (2005) *Participatory budgets in a European comparative approach: Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe*. Centre Marc Bloch, Berlin.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Röcke, & G. Allegretti (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-32.
- Smith, G. & Wales, Corrine. (2000). The theory and practice of citizens’ juries. *Policy and Politics*, 27, 295-308.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Thomas, J. C. (1995). *Public participation in public decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.

Wampler, Brian (2012). Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts, *Journal of Public Deliberation*, 8(12), Article 12.

Yang, Kaifeng. (2016). Creating public value and institutional innovations across boundaries: An integrative process of participation, legitimation, and implementation. *Public Administration Review*, 76(6), 873-885.

Yong, Iris Marion. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton University Press

附錄

附錄 1: 訪談對象編碼簿

編號	城市	機關/單位	受訪者	編碼
1	台北市	局處	主管	A1
2	新北市	局處	主管	B1
3		局處	主管	B2
4		局處	主管	B3
5		委託團隊	負責人	B4
6		委託團隊	主管	B5
7		委託團隊	教師	B6
8		議會	議員	B7
9		區	里長	B8
10	桃園市	局處	主管	C1
11		局處	主管	C2
12		局處	主管	C3
13		局處	承辦人	C4
14	台中市	局處	承辦人	D1
15		局處	主管	D2
16			主管	D3
17			承辦人	D4
18		委託團隊	主管	D5
19		委託團隊	負責人	D6
20		高雄市	局處	主管
21	主管			E2
22	承辦人			E3
23	委託團隊		負責人	E4
25		委託團隊	承辦人	E5