

審議民主及其不滿： 以參與式預算先驅計畫的質疑或 反對理由為例（2015-2018）

盧孟宗 *

國立台灣大學社會學系

葉欣怡

國立台北大學社會學系

本文以 2015 至 2018 年間台灣的多項先驅型參與式預算計畫為例，檢視參與式預算推廣過程中所遭遇的質疑和反對理由。經由濃縮各種質疑或反對理由，帶領讀者一窺公民參與及其不滿。累積 184 份深度訪談和長期的參與觀察，廣泛蒐集各種不滿或質疑論述作為研究資料，我們發現，行動者對於參與式預算的質疑與不滿可能發生在它的「籌備、宣傳和培育」、「住民大會審議討論」、「精緻化方案」、「方案展示與投票」以及「方案執行與監督」等五個階段。這些質疑主要包含「對參與式預算操作與執行的不滿」、「對審議民主價值與內涵的質疑反思」和「對新型態公共參與模式和民主政治關係的評斷」等面向。本文也藉著分析公民參與審議民主實作的經驗與感受，梳理行動者們如何理解並看待審議民主及對民主政治日常運作的想像，並建議應當由整理反對參與式預算的諸多理由與其隱含的理想為起點，找尋方法來進一步強化參與式預算運作並改善台灣的公民參與。

關鍵詞：參與式預算、審議民主、公民參與、行政革新

台灣社會學第 40 期（2020 年 12 月），頁 111-142。DOI: 10.6676/TS.202012_(40).05
收稿：2020 年 4 月 20 日；接受：2020 年 12 月 16 日。

* 通訊地址：台北市大安區羅斯福路四段 1 號國立台灣大學社會學系
Email: lmt0627@gmail.com

Deliberative Democracy and Its Discontents: An Analysis of Pioneering Participatory Budgeting Projects in Taiwan (2015-2018)

Meng-tsung Lu

Department of Sociology, National Taiwan University

Hsin-yi Yeh

Department of Sociology, National Taipei University

While participatory budgeting (PB) has been promoted and conducted in many cities in various countries for decades, the “PB boom” did not occur in Taiwan until 2015. Employing several pioneering PB projects in Taiwan as examples, this article examines discontents among heterogeneous social actors in response to the promotion of PB and analyzes the reasons behind such discontents by conducting 184 in-depth interviews and long-term participant observations. Using various discourses, the discontents oppose PB at its propagandizing and recruiting stage, its deliberative-discussing stage, its project-executing stage, and its budget-cancellation stage. These discontents can be further categorized as doubts about PB's practical executions, reconsiderations about the values and content of deliberative democracy, judgements about the relationships between new modes of public participation and democratic politics, and so on. To consider how to further promote PB, we should first confront the discontents, then we can manage ways to justify and improve citizen participation in Taiwan. Moreover, we suggest that this article encapsulates the reasons behind the objections to citizen participation in general.

Keywords: participatory budgeting, deliberative democracy, citizen participation, administrative reform

前言：那些熱潮下的質疑或反對

自 2015 年起台灣興起了參與式預算風潮（participatory budgeting boom），它的基本理念在於促使民眾有權決定部分公共預算支出的分配優先順序（Sintomer et al. 2012；Wampler and Hartz-karp 2012；萬毓澤 2015）。多元的行動者包括中央及地方政府的部門或單位、社會組織以及一般公民都被捲入了這場規模龐大的社會實驗中。作為有機會觀察諸多參與式預算先驅計畫的研究者——無論是擔任實際執行或者監督指導的角色，我們期望經由分析過程中所積累的資料為研究基礎達成三個主要目標：第一，檢視不同參與式預算計畫中行動者所抱持質疑與不滿的各種論點，彙集行動者的改善建議，藉以修正執行過程來更貼合台灣社會，並提升成果品質（Boswell et al. 2013）。第二，藉由論述分析（discourse analysis）的概念審視質疑或不滿的論點，梳理行動者或參與者，如何在現有的日常經驗中參與並產生對參與式預算以及審議民主（deliberative democracy）的認識理解。第三，儘管已有學者探討公民參與是如何遭到批判與質疑（Chambers 2009；Dryzek 2000；Rosenberg 2007；Ryfe 2005；Stokes 1998；Sunstein 1997），但卻鮮少針對公民參與所抱持之不滿進行整合性研究。因而本文透過記錄行動者的參與式預算經驗，由反對與質疑的理由出發，顯現行動者認知到的不解和疑慮，¹ 從而看出行動者所想像與理解的「優質民主」究竟為何。²

1 本文主旨在於透過訪談分析不同行動者觀點，把相關不滿與質疑當作必須被分析與討論的現象，呈現「行動者們」的看法及其不滿和質疑，而非本文對參與式預算持反對或質疑的觀點立場。因此各種不滿和質疑與客觀的基礎事實的連結應另文分析，尚非本文所問，質言之，我們更著重於匯集在參與式預算不同階段中他們的想法與感受，理解行動者主觀的論述及其認知與判斷。

2 某些研究者認為，公部門長官的偏好與意志關鍵地決定參與式預算的成功與否，然而本文將呈現各類行動者認同審議民主或參與式預算的預設、精神與實踐，都存在著異質性，也廣泛影響過程和結果。

一、台灣的參與式預算： 經驗回顧與審議民主脈絡

儘管許多國家自數十年前即已推廣與實行參與式預算的計畫（Baicocchi et al. 2011；Sintomer et al. 2012；Ganuza and Baicocchi 2012；Wampler and Hartz-Karp 2012；Stewart et al. 2014；Nylen 2002），台灣社會卻直至 2015 年 1 月才首次嘗試在台北市北投社區辦理（鄭麗君編 2015）。不少行動者倡議此種公共審議模式是期望透過（重新）給予常民分配政府經費和預算的權力，達到賦權（empower）的效果（鄭麗君編 2015；葉欣怡等 2016）。相關概念在這股新興浪潮下也開始受到關注討論，例如從行政管理的角度介紹參與式預算的發展條件、實行步驟與推動益處等（徐仁輝 2014），或就台灣各種參與式預算模式如議員建議款、委外或行政機關辦理等進行介紹與評估（蘇彩足 2017）。而在實作面向上的反思，則呈現因地區與議題不同的差異經驗，例如結合全國六個不同地點的社區營造，突顯參與式預算須具備審議民主內涵才能發揮包容意見並更為凝聚社區意識的作用（葉欣怡等 2016）。又或針對社會弱勢群體（身心障礙者）的試辦計畫，提供更可即的公共參與模式，以更多樣的公民審議概念融入參與式預算過程來鞏固和強化參與群體的「主權之鍊」（林祐聖、葉欣怡 2018）。³ 也有議題型參與式預算計畫，以擴大市民公共參與並發掘婦女與高齡者的政策需求為目標來做為後續政府編列預算執行的依循（郭瑞坤等 2018）。

而追溯參與式預算發展的原型——巴西愉港（Porto Alegre）模式，原是期望藉由更廣泛的草根民主挑戰既有代議體制的決策與資

3 主權之鍊（chain of sovereignty）是指民眾意見的輸入與產出政策是否一致，意即民眾意見在多大程度上能被轉換為政策（林祐聖、葉欣怡 2018）。

源分配模式以達成社會正義的目標，形成由下而上的賦權參與式治理（empowered participatory governance）並具有參與式民主的概念，但它的內涵也與審議式民主連結而兼有兩種不同的民主理念基礎。⁴ 另一方面，雖然在實踐經驗上參與式預算往往因在地政治社會條件不同而有差異，但研究者仍歸納出五個標準加以界定，包括實質處理有限資源分配、需在一定層級以上的地區行政、可以持續重覆運作、必須包含公共審議的會議或論壇形式，以及可責信的成果等（Sintomer et al. 2008），顯見審議精神在參與式預算中的重要性。因此即使它的審議特質較少——例如審議討論較短、認可透過投票表決排定預算分配順序等，但仍然強調透過多元意見彼此的平等對話與說理並搭配不同的決定機制以擇定預算方案，也因此在執行過程中亦會遭遇許多和其他審議式民主實作所面臨的相似問題。

台灣的參與式預算推動晚於審議民主概念與實作的引入時間，其發動與引導亦主要由行政部門與知識菁英基於過去倡議審議民主的經驗和途徑並由上而下推展，是以我們可以觀察到，台灣幾項參與式預算的先驅性辦理經驗都是由具備推行審議民主各種模式經驗的團隊與人員為執行主力，相關籌備工作與培訓階段也普遍側重審議民主的核心要素如包容、平等、知情討論、理性的對話與溝通、形成集體意見等。因此台灣的參與式預算除了秉承由民眾決定部分資源分配的理念，亦包含審議民主倡議的重要價值而被視為審議民主實踐的重要模式之一。

雖然參與式預算在台灣實作主要與審議民主理念結合，不過由於它引入時間較為晚近，因而尚未廣泛地探討參與式預算的實作和此

4 參與式民主與審議式民主都對當代議民主（或稱總和式民主，aggregative democracy）有批評，也都希望公民更直接地參與在政治決策中，不過兩者在參與人數多寡、參與範圍深度、參與重點、民眾選取方式等主張並不一致，審議式民主較參與式民主更側重於決策應有彼此公共說理並盡可能經由共識達成決策正當性。而重視深度說理就會使得審議在參與者人數上無法太過龐大，也更傾向以符合全體公民人口特徵來抽選組成的小公共（mini-public）進行公共審議；相對於此，參與式民主則著重於在社會生活各層面更廣泛地含括自願性參與者加入，因此就參與者組成的原則而言，參與式預算較具參與式民主的概念。

間相關行動者對審議民主的理解觀點。而現有的在地審議民主經驗研究主要仍以公民會議為主軸，例如從環境結構面向分析，指出必須妥善的協調社會團體在其間的影響作用較能達成審議在自由、平等和公開的理想狀態中運作（林國明 2009）。也強調重視結構化程序規則的理性言說模式並結合公民社會觀點，才能更有效的在多樣的社會團體形成的公共領域中呈現審議的理想（林國明 2013）。而在公共審議的微觀互動面上，研究認為透過情境知識（situated knowledge）架接專業技術議題與民眾日常生活經驗的關連，並在妥善的程序主義引導下得以塑造共識並緩解審議民主理論擔憂的內部排除（internal exclusion）後果（林國明 2014）。然而也有研究指出公民審議對日常生活中的專家權威與知識框架，並沒有實質的改變（林祐聖 2007）。同時，參與會議的公民彼此之間往往受到在議題脈絡中參與者之間異質的社會技能互動影響而產生最終的共識結論（林祐聖 2012）。⁵ 而對倡議議題有強烈主張的社會團體活躍分子雖然對審議程序抱持較批判的態度，然而在經歷審議過程後，他們相比於一般公民反而更可能改變既有政策態度，顯示社會團體的倡議目標和他們對審議程序與意見的立場並沒有絕對本質性的關連（林國明 2016c）。

上述研究主要關切於諸多審議民主理論導入台灣社會後初步實作時所引起的反思，不只肯定公民具備理解複雜政策議題的能力與興趣，也透過公民會議這類審議民主的運作，將公民原本「欠缺能力——無法參與」的惡性循環，逐步促動為「參與——了解——進一步參與」的良性循環（林國明、陳東升 2003）；同時更意識到審議民主並非在社會真空的情境中進行，因此追求形成共識與理性對話確有可能帶來新的不平等疑慮（陳東升 2006）。而晚近的分析則更具體的指出，參與公益性質的社會團體、更多的日常生活公民討論，比參與一次性的公民會議更能夠培養政治效能感、政治興趣和表達能力

5 此處該研究將社會技能定義為：行動者的積極性、言說技巧、引發文化共鳴、議題設定以及掌握時機等五項能力。

等公民心性與能力（林國明 2016a；2016b）。

不過上述的分析幾乎都聚焦於政治場域的前台互動，討論行動者們的公開面向或透過參與審議可能帶來的改變和侷限，較為忽視他們在後台所持的各種對審議民主懷疑、批評的理由。而此即為本文的重要目標，希望能藉由多個參與式預算執行過程的參與觀察，分析其反對的論述，梳理其論點進而理解當前台灣公民社會對審議民主與民主政治的概念想像。

在轉入具體分析前，本文先扼要說明參與式預算計畫的執行過程以及正面影響，雖然個別參與式預算計畫略有差異，但其過程目前已經逐漸被標準化為四大步驟，加上前置的準備工作，共可分為五個階段程序，包括了：(1) **籌備、宣傳和培育**：執行單位成立活動網頁或網路社群介面，設計發放傳單和海報，舉辦說明會向公眾介紹參與式預算的基本概念、運作以及預期益處，鼓勵符合參與資格的民眾踴躍參加住民大會；又或辦理審議培訓營，參與的部分民眾可能受邀成為後續活動的工作成員。(2) **具審議程序的住民大會**：民眾在住民大會被分配至數個小組進行「腦力激盪」，在約數小時內由訓練有素的審議主持人（或稱桌長）帶領討論，⁶ 分享對特定議題或區域的關注焦點並提出改善想法，而獲得現場參與者青睞的方案則可以進入下一個階段。(3) **精緻化方案**：提案的發想者會受邀與不同行動者（如政府部門各局處的代表和議題專家）研商，將住民大會初步想法精緻化為可執行的候選方案。⁷ (4) **方案展示與投票**：所有的候選方案將公開展示數日，使大眾能夠知悉後進行投票。資源較多的參與式預算計畫通常會盡力提供更多元的投票管道、較多的投票據點以及更長的投票期間。反之則可能因為人力和資源的匱乏，投票期間較短，方式也偏

6 然而某些參與式預算的計畫中，腦力激盪是鼓勵民眾以填寫表格（如「提案單」）提出點子與想法，因而「審議」要素顯得相對薄弱。不過在由審議討論產出想法與方案，雖然也可能是民眾已預先準備，但經討論以及程序設計和規劃後，往往可以觀察到偏好轉變、方案調整、相互理解等過程有助於改變。

7 即使是透過填寫表格進行的提案，提案者也會受邀至方案精緻化的階段。在此程序中，若填寫的民眾過多，則會透過相關審查機制篩選提案或合併方案等，以縮減提案數量。

單一。(5) **方案執行與監督**：選出方案後便進入監督與執行。外界監督其一是方案執行的成果，在多大的程度上符合原本預期與規劃的理想；其二則是經費支用的責信，是否符合執行團隊與行政部門等資源提供者的相關規定。

二、研究案例、資料與方法

本文以 2015 至 2018 年間所參與和觀察的諸多參與式預算計畫做為研究案例。誠然，我們在個別計畫中的角色和投入程度有所差異——諸如實際執行者、指導委員、輔導老師、審議民主與審議主持之課程講師、計畫的諮詢者、以及計畫審查者等，但也因而能以各種角度實際參與觀察五大計畫與其下超過 30 個子計畫。⁸ 這些計畫由不同政府層級（中央政府、地方政府或在社區層次）籌辦和執行，且遍佈全台灣不同區域，其經費來源也十分多元。

我們和這些計畫的相關行動者們有著正式與非正式的頻繁互動。其中包括發動參與式預算的公部門中高階文官、公私部門的計畫承辦人員（第一線執行者）、地方菁英和頭人、一般民眾（無論是否直接參加參與式預算）以及專業人士與學者等。除了在分析期間內針對這些案例的相關人員進行邀訪，完成了 184 場的深度訪談；⁹ 也參與觀察在不同參與式預算會議的過程中，並和許多行動者非正式互動與對談，這些都定期記錄為田野觀察筆記成為資料來源。

訪談與觀察資料共來自五個參與式預算計畫，其中有數個包含了小型的參與式預算計畫。¹⁰ 為了達到徹底的匿名性，這五個計畫分

8 本文五個參與式預算主要區別為其經費來源如中央部會、縣市政府。另各大計畫項下同時有多個次計畫在不同地域、社區各自獨立籌辦，我們依實際進入、參與、協助之子計畫加總估算超過 30 案。

9 訪談大綱因行動者類型的異質性有區別以符合其參與面向，但仍開放性空間讓受訪者提出看法。跨計畫的訪談除了針對個別計畫專門提問之外，仍維持一定程度的一致性，以期描繪受訪者所抱持的觀點及評價，並有利後續比較分析。

10 關於研究者身分可能的影響有兩個面向反思。在參與觀察時，我們以實際執行者或輔導老師的身分出現在現場，所以行動者可能會想要表現「更審議民主」的態度，我們會透過敘明參與式預算的理念和預期成效來解除疑慮，但並未明顯觀察到行動者迴避

別配以不同的英文代碼；而深度訪談受訪者則根據其所參與的計畫英文代碼依序編號。P 計畫是由中央部會發動並委由學術型的審議民主團隊執行；鎖定分布於台灣北部、中部和南部的社區層次作為執行場域。C 計畫與 P 計畫非常類似，亦是由中央層級部會提供資源與經費，並以社區為執行層級，但該計畫要求公部門人員自行規劃和辦理參與式預算，¹¹ 學術單位則作為審議輔導團隊，協助確認狀況維繫品質。S 則是議題式的參與式預算計畫，由縣市政府發起，鎖定特定族群並委由學術單位推動，以整個行政區為執行範圍。T 計畫與 M 計畫皆是縣市政府所發動的大規模參與式預算規劃，涵蓋多項子計畫。T 計畫的辦理層級在區級行政單位，主要以公部門人員作為執行主力，邀請學者專家進場觀察與指導；M 計畫則涵蓋較多層次的類型，可以觀察到以區、里、社區為單位，或以議題為辦理主軸的參與式預算計畫，其下包括公部門人員自辦與委託外部團隊執行兩種推動策略，透過定期召開審議專家指導會議來確保品質。我們將受訪者的身份與人數資訊整理如表 1。¹²

訪談都是在單一受訪者的情況下進行，並在取得受訪者同意的前提下，進行全程的錄音並謄打為逐字稿；而針對私下的互動與對談，我們則是將相關觀察與心得記錄至田野筆記中，以厚實我們對於這些案例的理解和掌握。在某些計畫由於角色與參與階段有限，故僅能訪談較少的參與者，於此即以田野觀察作為重要的研究資料。再者，我們也蒐集各種與這些案例相關的文件，例如計畫書、各階段活動所設計印製的文宣、會議現場所準備的書面資料等作為輔助。

上述所提及的訪談逐字稿則被視為研究資料，除了以受訪者的回

對我們提出疑問，是以反而能觀察與掌握各類看法。在深度訪談時，由於已和受訪者有一定的信任，並表達確保訪談內容匿名原則，受訪者皆理解訪談目的之一是為了分析參與經驗來理解台灣推動參與式預算的優勢與劣勢，因而很願意分享他們看到的正面價值以及可能的阻礙。

11 某些公部門則匯集資源，將辦理過程委由外部團隊處理；此外，儘管大部分是以參與式預算作為推動模式，也有少部分的單位選擇推動其他類型的審議模式。

12 若以身分別區分受訪對象，則專家學者類有 8 人、公部門人員類 32 人、地方菁英類有 24 人、一般民眾類有 96 人、委託團隊人員 11 人、NGO 團體代表 3 人、審議主持人 5 人和計畫研究助理 5 人。

表 1 深度訪談資料表

計畫代號	受訪者總數	訪談對象	
		行動者身分別	數量
P	52	審議學者	2
		地方菁英（含頭人與里長）	12
		一般民眾（提案與參加）	32
		審議主持人（桌長）	3
		駐地研究助理	3
C	19	審議實作專家	2
		社造專家	1
		公部門人員（長官與承辦）	6
		委外團隊人員	1
		地方菁英（含頭人與里長）	2
		一般民眾（提案者）	7
S	31	學者專家	3
		公部門人員（長官與承辦）	4
		NGO 團體代表	3
		地方菁英（里長）	3
		一般民眾	14
		審議主持人（桌長）	2
		研究計畫助理	2
T	41	公部門人員（長官與承辦）	7
		地方菁英（里長）	5
		一般民眾（提案者與參加者）	29
M	41	公部門人員（長官與承辦）	15
		地方菁英（頭人與里長）	2
		委外團隊人員	10
		參與民眾（提案者）	14
總數量	184		

覆進行資料的整理與分析外，這些社會行動者的自陳（self-reports）論述也是論述分析的內容。論述分析視論述為社會實踐下的文本與言說，也是社會互動的媒介，它構成社會生活的主軸與特徵，是對論述的分析實其實正是分析人們的所為（Wood and Kroger 2000:

3-4)。此外論述分析也意欲討論對語言的使用方式所呈現出不同的世界觀與差異化的理解（Paltridge 2006: 18）。論述是人們運用自身經由語言所認識的世界，來施為於其所處的世界，既是行動者呈現所在的世界所形成的普遍性知識，也據此運用其所知來創造並詮釋新的論述（Johnstone 2018: 2）。因此言說不只是一種意義的指向與表達，它同時也是一種發生影響的行動。當我們觀察或對照行動者的自陳與他們參與的行動脈絡時，不僅看到他們對在台灣推展參與式預算計畫的觀點，也體現他們認為的參與式預算走向。而在本研究中，我們則將暫時忽略各個參與式預算計畫的特殊性，並以超越特定和單一的參與式預算計畫的視角，集結支持與不滿參與式預算的各種論述，勾勒出參與式預算計畫近年在台灣實踐的樣貌及參與者的民主政治想像。

三、參與式預算計畫及其正面效益

我們在觀察各個研究案例之後，發現參與式預算的諸多正面效益與國外許多研究若合符節（Fung 2009；Ganuza and Baiocchi 2012；Stewart et al. 2014；Wampler 2012），包括了：

(1) 降低政治冷感：當民眾感覺能有效地影響預算分配，便更易因受到鼓勵而對公共議題發聲。我們在許多案例場合都遇到了民眾表明過去從未參與任何公共聚會，是受到參與式預算鼓舞而投入。在地領導者則指出許多社區居民們在參加過參與式預算的各項活動後，對於公共事務由迴避轉趨積極。

(2) 擴大公眾參與及公民培力：透過廣泛宣傳捲動過去對公共參與不感興趣的民眾，例如年紀較輕的世代。許多長期耕耘地方的在地頭人認為這是「無價之寶」，也間接培力領導者的角色能力。¹³ 某些

13 在地頭人是指熱總基層與社區人際關係、公共事務且熱衷公共參與的公民，他們未必有組織身分，但經常扮演向民代、基層行政官員反應與傳達民意的角色。而以往許多公共事務與活動的參與者以中高齡民眾為主力，志工也多為年長的家庭主婦或退休

社區層次的案例也顯示當自身提出的方案獲選後，這些提案者甚至還更進一步參與選舉成為地方領導者。¹⁴

(3) 促進民眾與政府部門互動和信任：審議開啟民眾表達想法的契機，也在過程中感受公部門重視自身意見；且大部分方案也仰賴公私部門異質行動者之間的合作，這突顯了參與式預算本身是由各行動者們協力才得以發揮功能的「拼裝體」（assemblages）（Latour 2005；Clarke et al. 2015）。一位來自公部門的受訪者便興奮地提及：

我覺得未來政府在做出任何重大的公共決策前，都應該和一般民眾進行審議討論。因為一旦這麼做了，不只政府可以聆聽民眾的意見和心聲，而民眾也可以理解政府的立場。這樣一來，政府和民眾就可以理解彼此，關係也可以改善啊！（受訪者 C-14）¹⁵

(4) 促進更為透明、平等和有效率的預算分配與執行（Speer 2012）：雖然也有民眾認為它花費更多的人力、時間、資源和精力來決定分配，但實際上反而由於在地生活經驗和想法被納入預算分配過程中能更適切回應民眾所需。此外，民眾亦有權力監督方案，甚至直接參與到支用與核帳過程，這使他們對於政府預算核銷有了更深的認識和改觀。例如一位獲選方案的提案民眾就提及：

在參加參與式預算的活動之前，……我對於公共預算其實算是抱著蠻負面的印象。我總覺得老百姓的錢是被公部門亂花、亂用，就是都浪費了！然後也沒有人幫民眾對於這些花

者。在參與式預算的案例中，雖仍然觀察到參與者年齡稍偏高，不過部分案例已逐漸透過普遍的宣傳培育，成功地鼓勵年輕世代參與。

14 某些計畫中的提案者原本就是有意角逐地方領導權的積極人士，但我們的確觀察到某些過去從未涉及公共領域的提案者。

15 受訪者以編碼維持匿名性。編碼包含兩個部分：英文字母代表其所參與的參與式預算計畫的類型；數字則代表接受訪談的順序。

費把關。不過現在我覺得我過去的想法是錯的。參與式預算後來的核銷經驗讓我發現，公部門的人員其實對於預算的核銷其實非常小心翼翼。他們對於每一筆支出都小心謹慎得要命！（受訪者 C-17）

整體而言，台灣的參與式預算植根於審議民主理念，並經由實踐擴大公民政治參與和培力溝通說理等公共參與能力；由於其結論引向實質的資源配置而非僅止於政策意見建議，因此觸發與捲入更多在原有政治場域中不同部門的行動者，而經由審議精神引導的參與式預算運作，行動者們也開始產生各種反思與評論。

四、對參與式預算的質疑或不滿¹⁶

雖然台灣的參與式預算計畫帶來上述許多正面的效益，也持續有更多資源投入規劃與啟動計畫，但此間不能免於社會行動者的質疑、不滿，甚至拒絕。¹⁷ 我們彙整分類這些質疑或不滿意見後，將這些論述主要分為「對參與式預算操作執行的不滿」、「對審議民主的內涵價值的質疑反思」和「對新型態公共參與模式和民主政治關係的評斷」等三個彼此扣連的層面，以下逐項分析說明。

（一）對參與式預算操作與執行的不滿

由前述參與式預算的運作過程可以看出，它與其他審議民主實踐方式至少有三個重要區別，一是認可投票形式決策而不僅限於共識決議，二是決策直接連結於實質方案而不只是原則與意見的陳述表達，三是因為預算方案執行而使得公民更為直接參與其過程或感受到它的

16 受文章篇幅所限，本文所列之個別受訪者的說法是彙整許多受訪者類似的看法與觀點後以摘錄一位受訪人之論點作為代表呈現，並非僅是單一受訪者的論述觀點。

17 這些社會行動者含一般民眾（參加或未參加）、公部門負責辦理的承辦人員、公部門對參與式預算「敬謝不敏」者、地方頭人和菁英（支持與否皆包括）、以及投入研究公民參與和民主模式的學者與專家。

成果。這些參與式預算特有的經驗面向使行動者可能產生質疑，包括：

1. 審議討論不夠充足：

行動者認為**參與式預算**的住民大會基於各種原因而沒有良好的**審議討論**，這項不足弱化了台灣參與式預算欲引導的審議溝通精神。這主要是相較於其他審議民主實作模式，住民大會審議時間有限以致人們不易充分彼此說理與理解。從以下這段與審議實作工作者（C-4）對話的田野筆記摘錄便能夠觀察到這種立場：

「你知道嗎？我其實並不太喜歡參與式預算。」受訪者 C-4 和我分享他的看法，向我解釋為什麼他對參與式預算沒啥好感：「參與式預算裡的審議元素太少了。即使他的確有安排討論的階段，但那太短了、也太過表面。審議主持人的培訓顯然就很重要；但是，在有些計畫裡頭根本就沒有審議培訓，或者只是草草帶過。」（2017/11/22，田野筆記）

這個不滿意的評價或許基於認為審議民主的理想是用來彌補以往敵對式民主（adversarial democracy）衍生出的問題（Dryzek 2000；Mansbridge 1983；Elster 1998；Benhabib 1996）——例如欠缺溝通形成共識的機制，因此如果參與式預算沒有進行充分的審議，即無法達成原本深化審議價值的目標。不過我們也觀察到，抱持這類觀點的行動者反而會懷抱著某種同情，努力提升參與式預算計畫中的審議品質。

2. 參與式預算的「知情決策」並不充分：

許多受訪者認為，民眾票選之際多半未仔細地檢閱方案的內容，因此他們的決定通常是粗糙且非充分知情的，因而質疑參與式預算並沒有達到審議民主強調在資訊充份的考量後所做的決定。例如公部門

第一線承辦人員就極為重視這個面向：

我很確定，在投票之前，他們〔一般民眾〕根本就沒有花時間好好把每一個候選方案的內容看過一遍。他們根本沒有花太多腦袋在想自己要投哪一案。他們之所以跑來投票，要嘛就是因為他們是被提案人動員來投的，要嘛就是他們純粹是想要贏獎品〔在該案中，有參與投票者可以參加抽獎活動〕。（受訪者 S-1）

然而這樣的批評其實和參與式預算程序有關，在其它的審議民主模式中，進行審議並形成意見的參加者由始至終是相同的，不過參與式預算在方案構思住民大會審議時是一部分民眾，其後投票時再擴大募集社區或政策目標群體來投票決定，因此在票選時投票者所見已是精緻化後的規劃方案內容。由於多數的投票者並未參與住民審議階段，因此如有質疑知情不足的情況實有其因。本文認為應釐清以區別這些質疑是關連於參與式預算進行的流程，抑或對住民大會審議時資訊呈現的評價，而非一概而論。

3. 方案執行成效不彰影響政治效能感：

獲選方案能否適切且即時地被執行完成，是許多參與者檢視參與成效的重要評價標準：民眾所傳遞的意見，應被尊重並產生具體影響。獲選方案如果期程延宕，將帶來更多不確定感與懷疑。以下兩位受訪者的回應就表現這樣的立場，其中 T-14 是長年關心社區事務的一般民眾，而 M-33 則是承攬政府參與式預算計畫的民間單位代表：

有些人之所以猶豫〔要不要報名參加住民大會〕是因為大部分上一輪參與式預算所票選出來的案子都根本還沒有被執行。那這恰好就是我們民眾最關心的：誰想要浪費自己的時間跟精力？你總是要證明投票的結果可以被實行吧！（受訪

者 T-14)

作為執行團隊……我們就會覺得自己在騙他們〔民眾〕啊。因為其實之前的那些案子都遇到很多狀況。那現在我們找他們來〔參加參與式預算〕就會覺得自己在欺騙。因為連我們自己都不知道整個過程走完，選出來的〔方案〕會有甚麼命運。（受訪者 M-33）

行動者是否相信參與式預算值得支持，顯然與獲選方案的完成程度密切相關。當公民在方案討論、研商與票選過程，且成果更貼近於公民的日常活動範圍時，將促使他們對於方案是否被實踐有更敏感的覺察，因而當方案或因各種因素未如預期成效時，不滿和質疑的感知亦更為清晰直接。

4. 參與式預算與政府主計制度的差異扞格：

在方案規劃和執行與核算等過程中，行動者們開始認知到**政府主計制度和規範是台灣推廣參與式預算的重大限制**，並懷疑其推廣深化的可能。這類的質疑論述認為參與式預算的特殊性和政府部門預算核銷所遵循的主計體制將無法配合而產生衝突矛盾。以下一段田野筆記節錄作為擔憂的例子：

在今天向公部門人員推廣參與式預算的工作坊中，參與者最關心的莫過於預算核銷的問題（這點和過去幾週以來的其他工作坊如出一轍）。雖然好幾位提問者都有提到他們深受參與式預算的核心價值所感動，但作為第一線的執行者，他們仍然非常擔心預算核銷的問題。……，既有的會計系統以及其他相關的組織和規範並沒有跟著調整或者增加彈性。
（2016/10/14，田野筆記）

一般民眾也會間接經由公部門承辦人員的解說與資訊而認識到行

政預算制度的規範，也對政府制度缺乏彈性而感到挫折。在某些案例中，獲選方案的提案人除了要與其他民眾協力實踐方案，還需經歷政府預算「嚴格、複雜和耗時的經費核銷過程」。例如受訪者 C-16 是提案並獲選的一般民眾，她印象最深的除了提案通過的驚喜外，就是執行核銷流程特別棘手：

〔經費核銷〕有嚇到我！就完全不懂啊，也沒有想到這裡頭除了完成自己提出的想法之外，還有這一塊。一開始其實很生氣，覺得被騙了，沒料到有這個事情。幸好後來負責我們這邊核銷的那位承辦人員很用心，她都晚上有空就過來坐坐，教我們兩個經費核銷，一個一個幫我們看。其實我們本來連電腦都不太會用（指向客廳角落的電腦），那台原本都是我媳婦在用的，後來就承辦陪著我們一起處理，所以除了核銷、連電腦也一起學起來了（笑）。（受訪者 C-16）

上述四項不滿與質疑論述的原因主要是基於參與式預算（相對於其它審議民主實踐）的特徵，但並非本質上的弊病。票選是為包含更多未參與提案規劃階段的民眾意見，但當眾多未經歷方案討論階段的民眾參與投票時，卻也引發知情不足的疑慮。同時民眾與其決策方案貼近，而不像其它審議實作型式以形成抽象意見共識為主，所以更會因方案成果影響公民的政治效能感。而當公民更直接接觸到政府預算制度規範，亦會對其限制和參與式預算的理想差異更為敏感。

（二）對審議民主價值與內涵的質疑反思

在第二個面向上，行動者的不滿或質疑在於審議式民主的價值內涵是否能實現與其效果如何。在此我們需簡略的說明審議民主的幾個概念。審議民主通常被定義為一群彼此認可且地位平等的公民（或他們的代表）在決策過程中自由地提出具公共性質的理由來彼此說理，並期望達成共識結論。這些結論對當下的參與者有共同的約束

力且在未來保持開放與調整的可能，社群共同體則透過這樣的過程永續運作（Cohen 1997）。決策正當性在於政策決策過程應包含受其影響的行動者，經由自由而平等的言說機會確保政治平等（political equality），人們具有聆聽彼此觀點與意見的理性（reasonableness），是以溝通決策過程將使人們經由公開相互地說理以形成公共性（publicity）（Young 2000: 23-25）。審議民主希望透過溝通共識來解決資源有限的分配問題並提升集體決策的正當性，提升議題中公共精神的成份，鼓勵民眾以公共利益的角度商議，在溝通過程中強化公民之間的彼此尊重，並承認決策留有持續對話以修正錯誤的空間（Gutmann and Thompson 2004: 7, 10-13）。而經歷過參與式預算的行動者所生的質疑即部分關連於參與式預算所宣稱的審議精神，本文列舉如下：

1. 政治社會菁英對民眾審議能力的懷疑：

對許多受訪者而言，他們常常在尚未進入審議前質疑民眾審議討論和分配預算的能力。例如以下兩段田野筆記的節錄例證：¹⁸

……區長驚訝地指著六個小組（六組的成員正進行審議討論中，希望能夠討論出大家認為最重要的方案）並且跟我說：「他們在討論耶！這好神奇！很多我的下屬跟我說，〔參與式預算住民大會〕這根本行不通。因為他們〔下屬〕並不相信一般民眾會願意按照我們的流程設計乖乖坐好、然後和其他素未謀面的組員透過小組討論來找出如何可以改善地方的方案。我們總是認為這類的『正式討論』是屬於知識分子或

18 這兩段田野筆記節錄主要係描繪行動者自身或他們感知到周遭其他人對於民眾進行公共討論能力的存疑，而非探討這項質疑是事後心得或偏見。另也佐證了行動者即使推展參與式預算，也可能抱持不同程度與面向的質疑與不滿。由於人們不敢妄加駁斥民主的價值，所以有時無法透過深度訪談、問卷調查找到而常常必須透過實際互動與觀察發現。此外，在現場民眾或有質疑不滿，但更多是抱持質疑而拒排參加。是以我們僅較能接觸在場民眾，而由其敘述和互動中去爬梳更多不参加者可能抱持的反對的理由。

者『上流』人士的事。」（2016/6/15，田野筆記）

在另一個地方層級的參與式預算也出現類似的反應：

三位地方頭人出現在今天住民大會的活動。當一般民眾正要開始進行小組討論時，這些地方領導者向我走來並且想和我稍微閒聊一番。他們其中一位說道，「……雖然我們鼓勵他們〔指地區居民〕來參加了，但我好擔心他們等一下根本不會討論，畢竟他們總是對於地方事務沒有任何想法。」……（2017/9/17，田野筆記）

無論是基層承辦人或地方頭人，在正式討論開始前對民眾討論能力的質疑，這些懷疑或基於既有的經驗框架或直觀猜想。即便後來討論事實上相當熱烈且超乎預期，但顯然有些既存的懷疑觀點存在於公共領域中。

2. 既有動員管道無法促進參與者的多元性：

在某些案例中，參與者的組成不若審議民主所期望預設的多元，這部分因素多重，除了常見活動因自我篩選（self-selection）的參與者可能都來自特定社團或單一群體的成員，而這也反應出當宣傳的管道依循既有的政治動員時，難以涵括審議期待的多元參與者。例如一位負責實際執行參與式預算的公部門受訪者 T-3 的回應可以部分地反映這樣的情境：

……當時因為我們並不確定一般民眾會不會來提出點子和方案，……，所以我跑去找一位里長、並且拜託他來參與式預算的住民大會提案。……除了找這位里長之外，我們並沒有額外公開宣傳參與式預算。然後，在住民大會上，只有一組人馬來〔前述里長動員而來〕，大概一共十五個人吧，他們

來討論、提出一個方案。……沒有其他的一般民眾申請提案，整個過程參加的總人數不多。（受訪者 T-3）

3. 對預算方案品質的質疑：

還有一種質疑則是對於**參與式預算方案品質的批評**。¹⁹ 這個論點雖然部分與懷疑民眾能力和參與者多元性不足有關，但更多是單純認為地方菁英與領導者比民眾更了解地區議題以及資源執行順位，因此透過一般公民的審議而成形的參與式預算的方案會因視野不足而不具延續性，本身是里長的受訪者 S-10 便生動地傳遞出這類想法：

是我們這些做為地區的領導者的人，才會知道應該做些什麼、資源應該放到哪邊去、誰需要得到補助款項這些事情。雖然我承認鼓勵一般民眾來說出自己的想法是美意啦，但我真的不覺得他們知道怎麼做。……，他們有可能提出來的所有建議，我都早就想過了。他們的討論不會跑出什麼新的或者讓人驚訝的事情。既然這樣，你為什麼不乾脆邀請地區的領導者或者其他菁英來分配預算就好？（受訪者 S-10）

公民是否有說理審議能力、審議能否展現包容與多元，並體現更好的決策品質等特徵皆是審議式民主經常被質疑的焦點。在這些面向上，參與式預算和其它類型的審議民主實踐皆相似地面對了這些普遍存在的質疑和不滿，在我們的訪談中也同樣出現了類似的挑戰反思。

（三）對新型態公共參與模式和民主政治關係的評斷

第三個層面的質疑或不滿則更廣泛的指向參與式預算和公共審議這樣的新型態公共參與在既有政府體制與政治社會環境下的可行性，

19 此處受訪者批評預算方案，事實上即如同對公民審議所產生的共識意見結論的批評。故我們將此點列為對廣義審議民主價值與內涵的疑慮，而非參與式預算特有的狀況。

我們由下列三點來說明：

1. 行政革新（administrative reform）抑或制度層化（institutional layering）：

雖然研究曾指出參與式預算可以促進行政革新，但組織中業務量的調配、是否有人員與其他單位協力、對於參與式預算的理解與掌握不足等，都反映文官認知到既有制度對於執行此業務可能造成的阻礙。如公部門第一線承辦人員的抱怨：

我還記得我點開結果通知信〔參與式預算先驅計畫的申請通過與否〕那時候的心情。「天啊！」我在心裡頭大叫。……，反而是一大堆想法全都跑出來了：「我根本不知道什麼是參與式預算！」「我不知道要怎麼推參與式預算計畫！」「誰會陪我一起做參與式預算？我有問題要問誰？」「我其他的工作怎麼辦？我已經有那麼多事情要做了，還有可能搞好參與式預算嗎？」（受訪者 C-9）

這個狀況類似於制度層化的概念——雖然行動者在原有制度架構下創發新的制度，但由於既有制度的維護者仍有主要權力且原有制度在執行上並無太多彈性裁量的可能性，以致新的制度尚難替代原有制度或制度變遷係以緩慢漸近的型態進行（Mahoney and Thelen 2010）。反映在台灣的現實狀況即是行政部門推動參與式預算雖然依賴外部專業意見的輔導與合作，但參與式預算的執行對行政體系預算分配的整體程序與思維仍影響有限。

2. 參與式預算的政治工具化疑慮：

還有一類論點認為參與式預算只不過是政客用來博得民眾好感與支持的「政治工具」，它質疑民眾會否只是被用來正當化內定方案的「橡皮圖章」，特別是在程序開展初期參與者尚不知道整體情況與結

果時。下面田野筆記的摘錄便可以做為這類想法的例子：

一位參與民眾向我走來並且說道，「我有點懷疑這整場住民大會是玩真的還是玩假的。我們〔一般民眾〕的討論真的能夠決定哪些方案被提出來嗎？或者方案早就是內定的？」我微笑並且回答，「不用問我，你需要做的是找到你分到的小組並且說出你的想法。你就會知道這是真的或是假的！」
(2015/12/12，田野筆記)

在這個理由的語境裡，推廣參與式預算不但未被認為可以解決代議民主制中同樣被質疑的公開、公正與透明原則，還進一步被懷疑是操縱參與民眾並淪為背書特定政治人物的利益與政策正當性的工具。²⁰

3. 現有民主文化不足以支持新興公共參與模式：

許多社會菁英對於台灣民眾的普遍印象是長期對公共事務和政治議題態度冷漠，不信任政府部門，因此參與意願不高，也認定像參與式預算這類需要招募公民參與的活動民眾意願相對有限。身為資深里長的受訪者就說道：

他們〔指民眾〕才不會對於這個〔參與式預算的活動〕有興趣咧！我很了解啦！作為這個地區的領導者，我經常在辦各種活動。一般民眾才不會報名參加這些參與式預算的活動咧，他們對這類公共事務又不在意。還有，你必須準備一些〔物質〕動機來刺激他們參加你的場子和活動。我的秘訣是

20 在過程中確實有民眾抱持懷疑態度加入，而呈現了尚未完成參與或沒有參與的民眾其直觀的猜測想像。事實上該筆記中的民眾後來認真討論，結束時並與研究者熱烈交流，表示大家都很認真提供看法，覺得感受很棒。此亦說明本文並非探究參與者經歷審議後的變化，而是分析各種在不同階段可能出現的質疑與不滿理由。

給他們一些小禮物來吸引、討好他們。（受訪者 P-8）

最後，類似上述的評價也常延伸認為台灣在組織、制度或文化等結構面並未成熟，尚未到可以推廣參與式預算這樣的公共參與。這類質疑認為至少應該開設針對各領域的菁英、公部門的工作人員、地方頭人和領導者以及一般民眾，有關審議民主和參與式預算的培訓工作坊以為謹慎的籌備。作為長期推動審議民主的學者，受訪者 P-2 的談話頗能再現這類質疑存在：

我很清楚，有些人絕對會認為這個時候推動先驅性的參與式預算計畫是操之過急。在這些人眼裡，在台灣普遍推廣參與式預算之前，我們還必須要投入更多、更充分的準備工作。不過，我想要補充說明的是，一方面，我們總得要實際的推廣參與式預算計畫，然後才能夠去評估它在台灣的可行性、或者思考要怎麼加以修正調整。另一方面，「充分的準備」這個說法對我而言太模糊了。誰知道甚麼時候我們才完全準備妥當了？（受訪者 P-2）

這段訪談反映出反對台灣推廣參與式預算的廣泛理由，但也說明了為何某些行動者堅持要落實參與式預算。因為它需要在操作中累積經驗、深化概念並經過制度化過程才能有根據地討論是否能落實參與式預算的目標。在這個面向上也可以看到行動者對新型態公共參與模式在原有制度環境下的懷疑，復以公民缺乏參與意願的政治社會脈絡，因而反思創新的民主政治機制可能導致的無效果，甚或仍被既有的權力關係滲透而無法達成改革的可能。

整體而言，行動者的論述反映了概念理論與實作情境之間來回拉鋸的動態歷程。我們彙整並將其論點區分為對參與式預算實作的質疑、參與式預算反映的審議民主疑問，以及對新型態公共參與模式和民主政治關係的評斷等三個主軸。而本文進一步認為，這些觀點也映

照出一些對台灣公共參與的理解與想像框架。

五、「審議」民主：由質疑或不滿論述 看公民對公共參與的想像

前節所呈現的各種質疑或不滿意見來自不同案例情況，也非僅限於特定行動者的批評，而是廣泛地來自不同參與者在不同脈絡與過程中所提出。有時單一個別行動者甚至也會在參與過程中同時產生支持與質疑或不滿的想法，反應出多重社會群體身分以及群體邊界與其範疇在政治過程與社會互動中具有不斷變化的特質（Benhabib 2002；Young 2000）。因此我們暫不將受訪者的身分位置與其質疑和不滿理由進行連結，而將整體性地探討這些觀點並延伸思考其中對當前台灣社會民主實作的想像。²¹

（一）以參與式民主為基礎的規範性概念框架

首先值得注意的特點是，即使行動者們有各種質疑與不滿，但他們普遍毫無例外地肯定並支持參與式預算中由一般民眾來發聲所代表的參與式民主價值。在敘明這個基本框架後，行動者才會開始轉折語意闡明質疑的理由。以下兩段訪談的節錄就是非常典型的例子：

你知道，我是真的對你們在推的參與式預算背後的美意很認同啦。就是說，讓一般民眾來分享他們的經驗和想法。可是，我很想提醒你們的是，這個計畫要推還會遇到很多不同的阻礙，……。讓我分析給你聽……。 （受訪者 P-5，在地

21 儘管我們觀察到公部門第一線承辦人員以及地方菁英普遍來說對參與式預算提出較多的質疑；而一般民眾則是懷抱更為正面的態度。但本研究認為，公部門長官的回應較不具備指標意義，畢竟是這些長官對於參與式預算有基本的認同始能正式推動；換言之，已是事先篩選過的結果。

頭人)

看到你們對於這些參與式預算計畫的付出，我是真的很佩服。可以說是印象深刻。不過這種「由下而上的發聲」所代表的崇高民主價值，其實在台灣沒辦法很容易的就被實現。我必須說，這一切都太天真了。真的！（受訪者 C-19，公部門第一線承辦人員）

在「褒揚」過參與式預算所象徵的民主價值後，才展開說明反對與有所保留的理由，這可以被視為是行動者們的典型修辭策略（rhetoric strategy）（Riker et al. 1996；Medhurst et al. 1997）。此間透露了行動者或基於價值認同或出於政治正確表述，然而強調肯定民眾發聲作為民主基本意涵已然相當明確。

（二）行動者認知的交互參照：兩種民主模式的持續對比

另一方面，雖然論者視審議民主為二十世紀後開展的民主模式，並由其涵括的主要行動者、運作方式及正當性基礎的差別與各種民主模式區分並陳（如 Held 2006），然而事實上審議民主的運作情境以及行動者考量的對照框架，是嵌合而非平行於原有的代議或說總和式民主（aggregative democracy）制度中。因此即使審議民主批評現存總和民主的缺失——例如強調民主不應只由個人與群體固著的偏好遊說或投票決策，並認為審議的溝通過程會轉化人們的偏好、利益甚至信念進而使參與者改變判斷（Young 2000: 25），也認為民主應由以投票為中心（Voting-centric）轉折為以言說為中心（Talk-centric）等等，但大致仍視審議民主為現有民主制度的擴充而非替代模式（Chambers 2003），審議民主論者並不意欲替代或推翻原有民主的運作，更非主張自外或拋棄總和式民主體制。

在這個脈絡下，審議民主與總和民主雖然是依存、批判又補充的多面向關係，但不可諱言地其批判立場卻也部分強化了行動者們視審議與總和民主為競爭對抗的關係的對比框架，前節所呈現行動者在參

與式預算的經驗反思論述雜揉經驗事實與主觀評價，如實地體現了任何審議民主操作都是鑲嵌於既有民主運作體制中，而非發生於政治社會的真空情境，因此質疑和不滿的論述其實既檢視參與式預算操作是否適足地回應審議民主概念，也不斷地對比參與式預算（審議民主）和既有總和民主的效果差異，這使得包括參與式預算在內的審議民主實作一方面要證明達成其宣稱的規範性價值，也需不斷自我彰顯其成果的優越，才能維繫持續推動制度深化的正當性基礎。

（三）質疑的論述對不同民主模式的差別評價標準

經由上述分析可以看到受訪者交錯的援用兩個主軸線：「參與式預算是否充分地回應審議民主內涵」以及「審議民主的實踐是否較總和民主更為質優」來檢視參與式預算的推動正當性。而我們要更進一步的指出，這些論述也體現出對兩種民主模式的差異化評價標準，對參與式預算的實踐評論反映審議民主更經常地被以**理想標準**檢視——包容、多元、平等對話、溝通理性和決策品質……等，都是必須兼顧的評價標準；相對的，人們傾向以**形式要件**來評價總和民主，例如檢討公共參與程度，總和式民主不會因低落的投票率而受到決策正當性的質疑，但參與式預算卻無法迴避民眾參與不足的質疑；同樣地，欠缺預算審議能力與代表多元性不足在兩種民主模式中皆會發生，但參與式預算被質疑的程度以至品質與正當性問題，都較總和民主（代議制）來得普遍。而民眾是否在資訊充分下進行選擇以及對執行成果的質疑和責信，在總和民主模式下也不總是被逐一檢驗。簡言之，我們分析對參與式預算推動的論述與疑慮，卻發現在同樣都有某些運作缺陷的條件下，卻甚少質疑總和式民主的不足，更不會將審議民主運作的部分問題連結歸因於既存民主體制所構造的制度條件限制。

綜上所述，我們發現雖然在訪談中出現各種對參與式預算的質疑和不滿論述，但行動者的社會位置與其反對和質疑的理由並沒有絕對的關連模式，而是在不同位置的社會成員（如學者、官員、公民、社區營造工作者）所共享的一些對民主政治生活想像。多元的行動者們

經由參與審議民主實作，逐漸更為清晰地形成共同認知：關於參與式預算應該是什麼，以及更廣泛民主政治品質、內涵的省思。也是在這個意義下，質疑與不滿的論述如審議過程般，以具有公共性與慎思明辨的精神，部分地再現了公民們對當前台灣民主生活的理解與期待。

六、結語

透過分析 2015 至 2018 年間的參與式預算計畫案例，我們聚焦異質行動者所提出的各種不滿論述，參與者經由參與式預算的經驗激發對合宜的民主運作的想像，諸如廣納一般民眾而不只是政治菁英與專業代議者的參與、民眾具有公共審議能力與精神、決策必須要有適切的執行成果，整體過程應該要有完善程序、並在資訊充分並審慎思考後進行投票。觀察他們如何陳述和描繪對於參與式預算甚或審議民主的理解，也看到當行動者被詢及自身觀點時，如何策略性（maneuver）地敘說透露其多重複雜的認知。

質疑與不滿的理由來自行動者在參與式預算的實踐感受經驗、與審議民主的概念對比，甚而更廣泛的民主文化反思，揭示了行動者並不是在真空的社會環境與空白的個人認知中投入，而是持續地在民主政治的認知框架和實際操作之間反覆對照，這些對照透露了行動者對民主價值更基進地肯認，卻也顯示出人們傾向以規範性理念來評價審議民主實踐的成效，並以此基準思考它能否改革總和民主的缺失以佐證其存續的正當性。這也提示了我們，即使審議民主與總和民主是並置的概念，但社會公眾評價兩種民主模式所立基的正當性基礎標準並不一致。因此就後續研究而言，應可進一步比較不同的參與式預算計畫運作是否帶來差異成效影響，以及各種新型態公共參與對行動者與政治社會等結構因素的交互作用；另外就倡議推廣的實務而言，如何將這些質疑不滿回饋到改良實踐，更適切地以參與式預算或多樣的公共審議活動持續培力公民社會的能量，使審議精神涵化於日常生活，亦是鞏固與深化民主政治的重要策略進路。

誌謝：特別感謝所有接受深度訪談，以及曾經與我們正式和非正式互動而成為觀察對象的受訪者及行動者們。在訪談與互動中我們深刻感受到即使各方觀點不同，但對參與式預算的推動和廣義公共參與的關切與熱情卻是一致的。此外本文曾以不同類型之文稿投稿，因而收到來自多位匿名審查人給予剴切且精闢的修改意見，同時編輯委員會與主編亦提供許多寶貴的指引建議，都使我們在幾番修正後能較為細緻與聚焦而更精確地傳達本文的核心意旨，在此一併致謝。當然，若文中有疏漏不足之處，概由筆者們自行負責。

附錄 1 受訪者名單

受訪者代碼	性別	身分類型
C-14	女	公部門第一線承辦人員
C-17	男	一般民眾，過去鮮少參與公共事務，獲選方案提案者
P-8	男	參與式預算執行區域之資深里長
S-10	男	參與式預算試辦行政區之其中一位里長
T-3	男	負責實際執行與推動參與式預算的公部門人員
C-4	女	審議實作工作者
S-1	男	公部門第一線承辦人員
T-14	女	一般民眾，熱心社區事務
M-33	男	民間組織代表，近年投入承攬公部門參與式預算之委外執行計畫
C-9	女	公部門第一線承辦人員
P-2	男	審議民主學者
P-5	男	在地頭人
C-19	男	公部門第一線承辦人員

註：本研究受訪者眾多，於此僅列出在本文中所引述之受訪者資料編碼。惟需說明的是文中因篇幅有限故僅引述表列之受訪者，然本文的立論是由所有訪談中整理而得。

參考文獻

- 林祐聖，2007，〈我們沒有台上台下之分——代理孕母公民共識會議中的專家與常民關係〉。《臺灣民主季刊》4(3): 1-32。
- ，2012，〈公共審議中討論風格的建構：社會關係與社會技能的影響〉。《臺灣社會學刊》51: 63-114。
- 林祐聖、葉欣怡，2018，〈弱勢者在公民參與中的美麗與哀愁：以三峽身心障礙者就業促進參與式預算試辦計畫為例〉。《社區發展季刊》161: 187-197。
- 林國明，2009，〈公共領域、公民社會與審議民主〉。《思想》11: 181-195。
- ，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。
- ，2014，〈審議的不平等：台灣公民會議的言說互動〉。《台灣社會學》27: 1-50。
- ，2016a，〈審議造就積極公民？公民審議、社會資本與政治參與〉。《人文及社會科學集刊》28(2): 133-177。
- ，2016b，〈誰來審議？台灣民眾對審議民主的支持程度和參與意願〉。《台灣社會學》31: 43-97。
- ，2016c，〈公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向〉。《臺灣社會學刊》59: 139-186。
- 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。
- 徐仁輝，2014，〈參與式預算制度的理論與實踐〉。《財稅研究》43(2): 1-11。
- 陳東升，2006，〈審議民主的限制——台灣公民會議的經驗〉。《臺灣民主季刊》3(1): 77-104。
- 郭瑞坤、謝政勳、吳偉寧，2018，〈參與式預算提案類型與操作模式之經驗——以高雄市 105 年度參與式預算推動計畫為例〉。《城市發展》24: 114-127。
- 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。
- 萬毓澤，2015，〈巴西愉港的參與式預算：神話與現實〉。頁 29-73，收錄於鄭麗君編，《參與式預算：咱的預算，咱來決定》。台北：青平台。
- 鄭麗君編，2015，《參與式預算：咱的預算，咱來決定》。台北：青平台。
- 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。

- Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller, and Marcelo Silva. 2011. *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Benhabib, Seyla, ed. 1996. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2002. *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Boswell, John, Simon Niemeyer, and Carolyn M. Hendriks. 2013. "Julia Gillard's Citizens' Assembly Proposal for Australia: A Deliberative Democratic Analysis." *Australian Journal of Political Science* 48(2): 164-178.
- Chambers, Simone. 2003. "Deliberative Democratic Theory." *Annual Review of Political Science* 6(1): 307-326.
- . 2009. "Rhetoric and the Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?" *Political Theory* 37: 323-50.
- Clarke, John, Dave Bainton, Noémi Lendvai, and Paul Stubbs. 2015. *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.
- Cohen, Joshua. 1997. "Deliberation and Democratic Legitimacy." Pp. 67-92 in *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, edited by James Bohman and William Rehg. Cambridge: MIT press.
- Dryzek, John. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York: Oxford University Press.
- Elster, Jon, ed. 1998. *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Fung, Archon. 2009. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ganuza, Ernesto and Gianpaolo Baiocchi. 2012. "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe." *Journal of Public Deliberation* 8(2): Article 8.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Johnstone, Barbara. 2018. *Discourse Analysis*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen, eds. 2010. *Explaining Institutional Change:*

- Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane. J. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Medhurst, Martin J., Robert L. Ivie, Philip Wander, and Robert L. Scott. 1997. *Cold War Rhetoric: Strategy, Metaphor, and Ideology*. East Lansing: MSU Press.
- Nylen, William R. 2002. "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil." *Comparative Politics* 34(2): 127-145.
- Paltridge, Brian. 2006. *Discourse Analysis: An Introduction*. New York: Continuum, c2006
- Riker, William. H., Randall L. Calvert, John P. Mueller, and Rick K. Wilson. 1996. *The Strategy of Rhetoric: Campaigning for the American Constitution*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rosenberg, Shawn W. 2007. "Rethinking Democratic Deliberation: The Limits and Potential of Citizen Participation." *Polity* 39(3): 335-360.
- Ryfe, David. M. 2005. "Does Deliberative Democracy Work?" *Annual Review Of Political Science* 8: 49-71.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, and Anja Röcke. 2008. "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges." *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164-178.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, Anja Röcke, and Giovanni Allegretti. 2012. "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting." *Journal of Public Deliberation* 8(2): Article 9.
- Speer, Johanna. 2012. "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" *World Development* 40(12): 2379-2398.
- Stewart, LaShonda M., Steven A. Miller, R. W. Hildreth, and Maja V. Wright-Phillips. 2014. "Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment." *New Political Science* 36(2):193-218.
- Stokes, Susan C. 1998. "Pathologies of Deliberation." Pp. 123-139 in *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, Cass R. 1997. "Deliberation, Democracy, Disagreement." Pp. 93-118 in *Justice and Democracy: Cross-Cultural Perspectives*, edited by Ron Bontekoe and Marietta Stepaniants. Hawai'i: University of Hawai'i Press.
- Wampler, Brian. 2012. "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts."

Journal of Public Deliberation 8(2): Article 12.

Wampler, Brian and Janette Hartz-karp. 2012. "Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World." *Journal of Public Deliberation* 8(2): Article 13.

Wood, Linda A. and Rolf O. Kroger. 2000. *Doing Discourse Analysis: Methods for Studying Action in Talk and Text*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.