

壹、前言

參與式預算 (participatory budgeting) 是近年來被大力推動的公民參與模式，源自於 1980 年代末的巴西愉港 (Porto Alegre)，參與式預算已在歐美各國有著豐富的操作歷史 (萬毓澤, 2014; Wampler & Hartz-karp, 2012)，而自 2014 年起，臺灣開始興起一股參與式預算的熱潮，不論是中央或地方層級的政府單位，紛紛投入參與式預算的規劃與舉辦。如同 Baiocchi、Heller、Silva 與 Silva (2011) 所指出，參與式預算應該被視為一種公民參與的概念，而非單一型態的設計，事實上，在參與式預算的名稱下，涵蓋了許多不同的程序設計。這樣的發展，引發了研究者對於如何評斷參與式預算運作與成果的關切，而這樣的關切涉及到兩組相關的研究問題，首先是參與式預算的原則為何？確立這樣的原則，不僅在規範性上可以做為評價參與式預算實作的標準，在研究上也可做為參與式預算的理念型 (ideal type)，有助於透過參與式預算的實作與理念型的比較，瞭解特定參與式預算的運作狀況；在參與式預算的原則確認後，下一個問題就是在眾多參與式預算的設計中，何種設計最能符合參與式預算的標準？如果參與式預算的實作偏離參與式預算的理念型，其原因與影響為何？本研究將以 Wampler (2012) 對於參與式預算的核心準則出發，做為參與式預算的理念型，並以此理念型為尺，衡量三峽區身心障礙者就業促進方案試辦計畫的程序設計，說明此一參與式預算實作的成果。本研究分為三個部分，首先是參與式預算理念型的建立；其次是對於三峽區身心障礙者就業促進方案試辦計畫的介紹，比較此一計畫與參與式預算理念型，並說明其中的差異；最後，以此案例提出對於參與式預算制度設計的建議。

貳、參與式預算的核心原則

參與式預算，指的是由人民來決定一部分公共預算支出的優先分配順序 (Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012)。換言之，參與式預算企圖讓受到公共預算所影響的一般民眾，得以掌握實質做決定的權力。因此，美國數場參與式預算便是以賦予公民「Real power over real money!」(分配白花花鈔票的實質權力) 做為宣傳口號。² 參與式預算被視為一種具備審議民主精神的討論與決

² 可參考網站 <http://www.participatorybudgeting.org/what-we-do/where-we-work/nyc/>。

策機制，³ 因此其預期效益不但是讓民眾決定預算分配的優先順序，亦能達到擴大公民參與，並培植民眾理性溝通與對話的素質（Dryzek, 2000; Elster, 1998; Mansbridge, 1983）；長久以往，更被認為能厚植（thicken）民眾對於政府的信任感與對公共事務的關心；甚至也有學者指出，透過參與式預算提出創新方案的可能（Fung, 2009; Ganuza & Baiocchi, 2012; Stewart, Miller, Hildreth, & Wright-Phillips, 2014; Wampler, 2012）。而本研究認為，參與式預算這種公民參與模式背後所隱含的預設前提，其實便是民眾因為在地居住的寶貴經驗（或對於某些議題的實際親身體驗），故對於自己所居住的社區最為理解（或對於特定議題能夠提出特別到位的見解）。根據這樣的在地知識（local knowledge），透過「參與式預算」對於預算分配所提出的建議，將比過往完全交由政府行政官員或專家學者所提出的預算分配規劃，來得更有效率、更能「把錢花在刀口上」。

過往許多學者已指出審議民主的推動為符合相關精神，必須透過評價機制去理解其實踐狀況，相同地，一場參與式預算的推動並不表示可「自然而然」便符合其核心原則與目標，故需要透過評價機制的建立來檢核其實際辦理之良莠（Abelson et al., 2003）。儘管參與式預算的實作設計並不相同，Wampler（2012）認為，理想的參與式預算應該符合四個核心原則：首先是「發聲」（voice）原則，發聲指的是讓民眾能夠平等地參與公共政策的討論，特別是被排斥在一般政治過程之外的民眾，在這樣的討論中，民眾可以帶入更多以往決策過程所缺乏的資訊，有利提升決策的品質與創新程度，此外，藉由面對面的互動，也有助於民眾以公利的角度思考問題；第二個原則是「投票」（vote），這個原則意味著參與討論的民眾，應該要有實質的權力決定公共政策，換言之，參與式預算的結果並非只是做為政府施政的參考或甚至只是扮演花瓶的角色，而是具有拘束力，如此一來，民眾才有動機關心公共事務，也能促使政府的革新，以對應這樣的權力改變；第三個原則是「社會正義」（social justice），關心的是參與式預算的決定是否被公平分配，在過去侍從主義的體制中，資源的分配往往是透過民眾與政治人物的親疏遠近所決定，因此，資源分配經常無法達到雪中送炭之效，而參與式預算的結果是否能讓資源分配合乎社會正義，與參

³ 因此，我們可以觀察到，臺灣幾場參與式預算的先驅性辦理經驗都是由過去推行審議民主各種模式的數個團隊為執行主力，相關籌備工作與培訓階段也都極為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。更重要的是，也有學者專家逕行將審議民主模式區分為「強審議」與「弱審議」做為兩個端點的光譜，而認為「參與式預算」實應坐落於較接近弱審議的端點，因為當中的審議討論較少，並透過投票表決排定預算分配順序。