

注重公民參與的深度還是廣度？

台中市中區參與式預算推動過程之評估

宋威穎*

摘要

參與式預算對地方政府而言，是一種新型態直接民主嘗試。過往經驗顯示，參與式預算有助提升民眾參與，其執行方式與成效備受各界關注。台中推動中區參與式預算是較早以單一行政區為範圍，擴散至其他行政區參與式預算模式，其個案推動有其特殊性。本研究聚焦於中區參與式預算運作模式和民眾參與成效，透過深度訪談及文本資料，檢視其在認識、提案、投票及執行等階段機制，並從民眾參與的深度與廣度檢視其推動成效。

本研究發現，認識階段的客廳座談會有助民眾了解參與式預算、促進提案參與意願；住民會議提案階段，可看到更多非傳統鄰里系統居民與族群參與；投票階段，傳統地方政治領導雖會透過動員提高其提案入選，但複數型投票機制，也讓其他多元提案獲選；執行階段，由於缺乏監督機制，致使民眾無法了解後續提案執行情況。總體來說，中區參與式預算在制度設計上符合發聲、投票與社會正義原則，初步有達成「擴大公民參與廣度」目標，但「深化公民參與深度」尚有加強空間。根據研究結果，本研究建議地方政府後續在參與式預算推動上，可強化公民監督執行機制、設立專責單位、調整參與式預算成效評估指標及住民會議審議互動機制，以提高評估有效性並回應民眾期待。

關鍵詞：台中市、參與式預算、公民參與、審議式民主

* 宋威穎，國立中山大學公共事務管理研究所博士，現職：東海大學公共事務碩士在職專班助理教授，亦兼任中國行政學會副秘書長、臺灣熱炒民主協會理事長，研究專長包括公民參與、審議式民主、城市與地方治理、城鄉發展與社區營造、政策評估與績效分析。

收件：2025/10/28。同意刊登：2025/12/5。

壹、緒論

一、研究背景與動機

台中市中區曾是台中最繁華鼎盛區域，隨著時代變遷與都市發展重心移轉，中區早已成為在地人眼中的老舊城區（備註：中區又被稱為城中城）。多年來市府雖投入資源嘗試復甦中區發展，但實質成效相當有限，其主要原因係政策缺乏長期規劃，加上地方派系及利益團體長期支配資源等原因，長久以來持續限制中區發展（張敏慎、張效通，2020；台中市政府都市發展局，2015b）。

台中市政府存在預算執行率低落及預算規劃執行不符民眾期待等財政問題（陳錦稷，2014）。為改善此問題，並落實地方民主，讓民眾建議融入預算規劃與執行上，時任市長林佳龍參考「參與式預算」（Participatory Budgeting，簡稱 PB）運作模式，遂以中區為示範行政區，辦理參與式預算，從預算編列到審查過程，提供相關資訊，讓市民參與相關政策，並納入市民共識意見，以落實在地民主（林佳龍，2015a）。2015年8月，市政府提出中區參與式預算試辦計畫，希望藉由參與式預算讓民眾參與決定公共資源分配之特性，減少預算不透明衍生弊端，也希望透過直接參與，增加居民社區認同感與凝聚力（林佳龍，2015b）。再者，參與式預算具有提高預算透明度、增進居民參與，以及降低資源被地方派系把持等優點（朱澤民，2015）。易言之，參與式預算推行對長期資源被派系及地方利益團體把持之中區而言，具有實務推動重要性。

中區參與式預算是臺灣各地方政府推動參與式預算中，較早以單一行政區推動案例，該案例也是市府透過局處委外推動參與式預算的首個案例，有其特殊性（陳智勤、崔芳瑜、葉毓倫，2017）。在規劃上，是以中區為示範點，待第一年試辦後，再依循此一經驗逐步推廣到各行政區，其個案探討有其特殊性及重要性。此外，由於中區係屬於地方派系與利益團體長期壟斷資源之區域，透過參與式預算推動，可實質觀察居民直接參與途徑對地方政治生態與資源分配的影響，亦可作為後續地方政府推動參與式預算參考。亦即，透過中區參與式預算實務推動經驗，有助了解此一民主創新制度對地方居民參與實質影響，也可進一步了解其對地方政治生態與資源分配之影響。

二、研究問題與目的

參與式預算在臺灣係屬一新型態民主實踐方式，中區參與式預算是臺灣推動參與式預算的先驅者，首長期盼藉由參與式預算來促進中區活絡與民眾參與（施聖文，2021；傅凱若，2019）。在台中市推動參與式預算之前，由地方政府主責辦理僅有台北市及新北市，其辦理規模、型態和預算來源均有所不同，台中市是較早以單一行政區為範圍，逐步推動參與式預算至複數行政區之縣市。¹此外，

¹中區參與式預算原先規劃以單一行政區（1區）、複數行政區（2-4區）逐步朝全市（29區）辦理進行，後來部分議員對預算權責產生質疑，如2016年市議員將參與式預算推動費用全數刪除，2017年才追加預算編列回來，遂調整成複數行政區推動模式，而未推動至全市行政區推動模式。

中區也是一幅員小、總人口數少、人口高齡化行政區²（台中市政府都市發展局，2015b），有其特殊性及指標意義。參與式預算可從「參與」和「預算」兩個面向進行評估，參與面著重公民參與程度與過程間公民互動情況；而預算則強調，哪些利害關係人從中獲利，那些在地需求得以執行（Sintomer, Traub-Merz, & Herzberg, 2013）。

台中市首次辦理的中區參與式預算，核心概念³就如時任市長林佳龍所提：「參與式預算在理念上是一種直接民主，也是落實地方自治，尤其是社區主義一個很好的制度..。」。市府推動上更注重民眾參與層面，⁴可透過參與式預算了解地方需求、促進社區民眾參與。⁵然而，過往相關研究也指出，地方政府運用公民參與協助推動公共治理機制也發現，政府所推動各類公民參與機制，對公共治理影響並非都是正向影響，有時會帶來負面衝擊（孫緯、許雲翔、羅凱凌、宋威穎，2020）。就如研究者過往協助諸多地方政策推動公民參與之經驗，創新的公民參與模式雖有助政策推動與公民培力（宋威穎，2024；宋威穎、阮敬瑩，2020），但推動過程是否促進公民參與廣度，抑或是強化公民參與深度，亦或是兩者兼俱，則有待研究進一步確認。就如政府機關希冀透過參與式預算推動政策，背後隱含政策溝通、政治效能感期待，也盼透過此一機制培力該區域民眾公民參與知能，然而，若僅注重在廣度，可能會有無法持續深化之疑問；而若注重在深度，則可能會有讓積極公民有逐漸菁英化之趨勢，反而不利社會公平之發展，實非當初推動公民參與所樂見。亦言之，參與式預算雖有平衡資源分配、促進社會公平與增加參與管道之效用，但實質推動上，如何跟既有地方政治生態與資源分配產生平衡、融入行政體制當中，都是此一創新民主機制有待探究之課題。

綜上所述，研究者認為，若僅從單一廣度或深度面向切入，兩者可能會產生衝突，背後隱含制度與非制度之影響因素，從而影響公民參與之成敗。換言之，廣度與深度誰為重、誰為先，抑或是在不同情境和政治環境下有其優先順序，均有待進一步確認。因此，本研究希冀藉由實際參與中區參與式預算運作模式與過程，了解此一民主創新機制推動情況，並從居民參與廣度與深度評估實質推動效果，以及其對地方政治生態與資源分配影響。最終，根據研究發現對地方政府提出後續推動參與式預算之建議。

²在這樣地區縮限、人口少、想像集中三重條件下，民眾對於社區議題和需求想像相對集中，也擁有一定共同背景知識。引自：臺中市推動參與式預算試辦階段委託專業服務案期末報告書，頁5。

³台中參與式預算是以直接民主、社區參與、開放政府等概念設計推動（林佳龍，2015b）。

⁴市府辦理「參與式預算」提案成果發表會新聞稿提到：「...市民可親自參與規劃中區政策，同時實現民主參與政治，市府也能藉此更了解市民需求。」；市府秘書長黃景茂表示，參與式預算落實直接民主，市府極力推動中區再生，市民對中區有任何改造想法，都可以透過參與式預算提出。中市中區試辦「參與式預算」，引自：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1400318/>。

⁵中區參與式預算採開放制度，不限提案類型。優點在能夠最大程度聽取民眾想法與意見，也鼓勵所有市民參與..。引自：臺中市推動參與式預算試辦階段委託專業服務案期末報告書，頁3。

貳、文獻探討

一、公民參與、參與式治理與參與式預算

公民參與 (Citizen Participation) 是民主發展之重要要素，其核心價值在讓公民可透過不同形式參與公共事務的決策過程，Arnstein (1969) 提出公民參與階梯概念 (A Ladder of Citizen Participation)，將公民參與分成「操控」、「矯正」、「通知」、「諮詢」、「安撫」、「合作」、「授權」與「公民控制」等八個層次，此一概念也對公民參與深度與品質提出啟發，但文中對於參與形式則偏重象徵性，公民參與如何對接政策、文官體制與民主發展尚有待相關實務佐證。而 Pateman (1975) 在 *Participation and Democratic Theory* 提出參與式治理概念，認為真正的民主深化應該內嵌在公民日常生活的直接參與，而非僅侷限在選舉投票等政治參與，因為直接參與過程不僅能培力民眾公民素養與責任感，也有助民主制度發展與運作。Fung 和 Wright (2003) 更進一步指出，參與式民主核心價值在建立「賦權的公共空間」，而參與式預算正好是落實此一理念具體實踐方式，參與式預算不僅提供公民參與管道，能直接參與公共資源分配，也能提升政府透明度、增加課責性，最終提升公民素養。Fung (2006) 則根據公民參與的民主化程度提出「民主立方體」(Democracy Cube) 參與機制框架，分別從「誰參與」、「如何參與」與「決策影響」等三個面向分析公民參與的多樣性與複雜性，若進一步檢視，可知道參與過程中如何選擇參與者選擇、如何進行溝通，以及最後決策的影響是民主立方體用來衡量與解釋合法性、有效性及公平性等重要民主意涵的核心，但 Fung (2006) 也強調，實際參與形式應該依據具體政策情境設計，才能產生更良善的治理。

從上述內容可知，公民參與、參與式治理及參與式預算三者可互為表裡，公民參與概念是民眾多元參與公共事務的重要內涵，而參與式治理是將公民參與制度化的體制革新治理模式，而參與式預算則可視為是公民參與及參與式治理的具體實踐方式，三者間共構成為理論與實踐整合的架構，透過參與式預算的民主創新實踐可落實公民參與的深度與廣度，亦能提供公民直接的參與管道、賦於公民權利，也落實參與式治理的包容與多樣性。

二、參與式預算制度設計與效益

參與式預算 (Participatory Budgeting) 是由人民來決定一部分公共預算支出的優先順序，並由住民和社區所有群體代表，共同討論支出優先順序並提出計畫，最後並交由居民投票決定之公民審議過程 (Fung, 2015; Abdel-Monem et al., 2016)。參與式預算最早實務運作個案乃是巴西愉港 (Porto Alegre)，愉港參與式預算強調由下而上匯集公民意見與公共事務參與過程，在審議過程中，政府公開所有預算，包含公共債務、人員費用、基本服務和投資發展，並組織各類型會議，協助公民進行討論，透過參與式預算機制逐步讓公共資源移轉至需要更多公共服務項目和較貧窮社區，連帶促進弱勢社區發展 (萬毓澤，2015; Cabannes, 2004; Novy and Leubolt, 2005)。

參與式預算雖然在不少國家施行過，但各國政府實際執行方式略有差異 (Franklin, Ho, and Ebdon, 2009; He, 2011; Baiocchi and Ganuza, 2014; Ganuza, Nez, and Morales, 2014; Zapara and Rohovenko, 2017)。由於參與式預算本身具有模糊性 (Ganuza and Baiocchi, 2012)，並無唯一定義，且無一定標準操作程序，在不同情境下有不同操作模式 (Baiocchi, Heller, and Silva, 2011；方凱弘、陳揚中、李慈瑄，2021)。也因為參與式預算目標與內涵彈性大，能包容不同行動者的利益與想像，因此，行動者可在參與式預算概念下，依自身需求，規劃推動模式與途徑 (蘇彩足，2017)。Shah (2007) 也認為，只要民眾能透過參與式預算決策過程，對公共資源分配進行協商和審議即可算之。概括而論，係指「民眾透過協商、討論等機制過程，直接或間接參與公共資源分配使用的決策過程」，在體制上，參與式預算是參與式民主的一種形式，可視為直接民主和代議民主結合 (朱澤民，2015)。Wampler (2012) 認為，參與式預算在制度設計上涵蓋發聲 (Voice)、投票 (Vote)、監督 (Oversight) 與社會正義 (Social Justice) 等四大原則，能夠具體讓民眾有權決定公共預算分配和執行，不僅能提高民眾參與程度，亦具平衡資源分配功效。

參與式預算是直接民主具體表現方式，是在財稅專家及政府相關單位協助下，由居民提案，經過討論、整合與公開宣導後，讓居民選出最終提案，而後讓預算投入該項目，以形成政府年度預算支出的分配依據 (林佳龍，2015a)。而此一依據，不僅能調整財政資源分配，讓預算用在民眾真正需要地方，更可落實公開透明財政體制，減少傳統預算制度不夠透明所衍生弊端，同時，居民可透過參與式預算過程，學習民主內涵，凝聚共識與社區認同感，真正體現直接民主精神 (Wu and Wang, 2012; McNulty, 2015)。Coleman 和 Sampaio (2017) 進一步指出，參與式預算強調民眾於參與預算決策過程中協調與討論。讓市民有機會透過參與式預算參與更了解政府政策和社區需求，並透過預算決策與討論過程促進公民社會的共同福祉。Franklin、Ho 與 Ebdon (2009) 指出透過參與式預算持續性操作，民眾體會到政府對民意尊重和重視，有助於政府治理與信任度提升。傅凱若 (2019) 研究也發現，一般公民透過參與式預算可更理解政治運作過程，有助其提升自我效能和外部效力，建立與行政機關溝通管道；而傳統政治領導者若能意識到提案執行可助其實踐政治承諾，有助提升其外部效力。也就是說，參與式預算讓民眾藉由討論、提案、投票等機制參與公共資源分配與決策過程，不僅有平衡資源分配效果，亦有助民眾提升對政府信任感與效能感。

三、參與式預算於地方社區推動效益與影響

參與式預算推動不僅有助於實現民主精神 (Thomas, 1995)，通過參與式預算執行，可以讓民主價值觀與社區在地需求結合 (Rossmann and Shanhan, 2012)。而參與式預算運作上涵蓋預算編列和經費分配，民眾往往從資源分配變化就可感受到實質參與效果 (Kim and Schachter, 2013; Gordon, Osgood, and Boden, 2016)。相關研究亦證實，參與式預算實施有助地方民眾對公共事務持續投入與

累積社區社會資本，並會影響後續持續運作可行性 (He, 2011; Bassoli, 2012; Kim and Schachter, 2013; Zhang and Liao, 2011; Centner, 2012; Guo and Neshkova, 2013; Zapara and Rohovenko, 2017；蔡馨芳，2024)。林子倫（2008）彙整社區審議民主推動經驗發現，只要提供適當公民審議參與管道，並給予居民足夠專業知能與賦權，居民是有能力對政策議題進行理性討論並提出建設性建議。

參與式預算在社區推動，除了可以提高居民對社區事務參與程度，部分研究從政治面向觀察發現，參與式預算作為一個公共治理機制雖可提供多元交流與審議方式 (Bassoli, 2012; Baiocchi and Ganza, 2014; Kasdan and Markman, 2017)。但因為預算本身具有較強政治特徵，也可能限制其發展及在地方層級使用。葉欣怡等人（2016）針對文化部在全國 6 個社區辦理公民審議及參與式預算實發現，參與式預算能有效蒐集住民意見及對地方問題與發展實際看法，並創造社區間對話溝通平台，吸引新的行動者參與提案和討論，強化居民社區意識。葉欣怡、林祐聖（2017）在新北市參與式預算也發現，參與式預算有助多元行動者合作、提升民眾對政府信任感並對社會氛圍更加包容。郭瑞坤、謝政勳、吳偉寧（2018）於高雄市推動區域型參與式預算亦發現，參與式預算推動有助強化在地公民教育與社區社會資本累積。然而，葉欣怡、林祐聖（2017）研究也指出，參與式預算雖有助不同行動者合作，但地方政治意見領袖亦會擔心自身監督與分配預算權益被此一機制被剝奪，而會出現阻撓和干涉行為，從而影響參與式預算推動。陳東升、林祐聖（2018）進一步研究發現，參與式預算會隨社區發展強弱而影響公民參與態勢，實務上，地方公所承辦較傾向選擇社造經驗豐富社區作為推動場域，以確保參與人數與討論能力，但卻可能使參與式預算被視為是另一種資源爭取管道，無助社區弱勢族群的社會公平；反倒是過往較少向政府提案或無社區發展協會地方，參與式預算反而有助創造更多發聲權利與機會。易言之，參與式預算在社區推動有助吸引更多社區族群參與並創造合作機會，讓既有社區政治生態產生擾動，但由於涉及資源分配，亦可能影響地方政治生態，影響既有政治領袖權益，而出現干涉行為，從而影響參與式預算希冀促進民眾參與、弱勢族群發聲與社會公義之效能。

四、參與式預算常見推動類型與運作機制

臺灣現行推動參與式預算大抵可以分為 2 種模式（萬毓澤，2016），分別是縣市議員建議款及行政機關推動模式，其中，縣市議員建議款模式又稱芝加哥模式，是由縣市議員拿出一部分工程建議款，而後在行政機關協助下，交由地方居民提案、審議、投票，最後選出提案由該議員提交給行政機關執行，新北市達觀里即是代表案例；而行政機關推動模式，又可分為完全開放及個別機關推動形式。就完全開放模式而言，行政機關限制較少，透過轄區居民提案（類型不設限）、投票後，在由業務權責機關協助執行，高雄議題型參與式預算即屬此一類型。而個別機關推動，則將機關業務搭配預算，透過市民提案、審議、投票、執行，如新北市節電參與式預算即屬於此一類型。蘇彩足（2017）進一步將行政機關推動

模式細分為委外和行政機關主責，委外模式是由行政機關透過政府採購流程委託給非營利組織或大專院校團隊，如台中市中區；而行政機關主責，則由機關主導和執行，台北市參與式預算即是代表案例。

徐淑敏等人（2018）針對直轄市參與式預算推動機制調查發現，除台北市採行政機關推動外，其他五都均採委外模式；在預算部分，除臺南市採中央補助款外，其餘五都均以地方預算為主，亦有採議員建議款者（新北市）。傅凱若（2019）進一步分析五都參與式預算推動途徑指出，議員工程建議款模式，提供經費讓民眾提案討論較貼近由下而上治理途徑；而由行政機關推動模式，採完全開放不設限議題讓民眾討論提案，則兼具「由上而下」及「由下而上」特性，可強化公民培力與決策正當性。蘇彩足、孫煒、蔡馨芳（2015）指出，臺灣推動參與式預算應遵循三大原則，分別是：實施場域和規模不宜太大、預算金額不宜過高，以及推動單位應盡量結合地方公民團體力量來推動。本研究所聚焦之台中中區參與式預算即符合此三大原則。

過去地方辦理參與式預算都會有因地制宜情況出現，主辦方可能考量資源、時間和規模，而在流程上做修正和調整（林國明，2015）。檢視世界不同城市推動經驗，參與式預算可在不同政治體制建立發展，但也會在某些地區遇到執行上阻礙。因此，Röcke（2014）提及，參與式預算推動若能從地方發展經驗開始關注，並檢視其發展過程與問題，有助後續建立在地模式與推動。Herzberg、Sintomer與Traub-Merz（2011）也呼應此一觀點，認為參與式預算一旦在某一地區推行產生制度運作（Take on a Life in their own）發展到一定程度，可能會超越政治結構約束。但實質運作為何，則有待進一步驗證，基於上述論述，本研究藉由中區參與式預算個案探討了解參與式預算推動對民眾參與影響及成效。

五、參與式預算推動成效評估與關鍵要素

參與式預算屬於審議式民主其中一種形式，兩者均強調公民參與重要性。傳統審議式民主強調公共政策與公共議題諮詢功能為主，所提出建議與結論最後未必會被行政機關採納，或能獲得預算資源以落實執行（蘇彩足，2017）。參與式預算由於有讓民眾參與決定公共資源分配過程，在實質效能感上更為直接，相較於多數審議民主機制對政策並無直接約束力，參與式預算對政策具有較大影響力（林國明，2015）。蘇彩足、孫煒、蔡馨芳（2015）針對政府推動參與式預算可行性進行評估發現，參與式預算審議民主教育意義高於實際預算決策功能，該機制涉及預算規模不大，在現行體制中不適合做為公部門預算編制主流模式，但適合做為輔助現行代議制度之用。

Sintomer、Herzberg與Röcke（2012）認為參與式預算須包含5個理念，分別是：（1）必須處理財政和預算問題；（2）由人民選出機構必須包括市政及區層級行政權；（3）參與式預算是例行性且不斷重覆過程；（4）過程中必須涵蓋會議或論壇形式之公共審議過程；（5）須能對討論結果與政策產出課責。過去研究也發現，參與式預算發展可能受限於潛在政治因素，包括公民、地方政府及潛在預

算參與者在預算政策、預算過程、預算決策模型等由上而下和由下而上方法等權力關係衝突 (Baiocchi and Ganuza, 2014; Ganuza, Nez, and Morales, 2014)。徐仁輝 (2014) 檢視參與式預算理論與實踐要素，從過往參與式預算在其他國家城市辦理經驗歸納出推動關鍵要素，主要包含：市長強力支持、公民社會能力、立法部門理解與包容、財政預算分配彈性、預算透明度、媒體傳播以及實施範圍選擇。當中，又以行政首長的強力支持是最為重要的影響關鍵 (Wampler, 2007)。

要同時規劃參與式預算並評估成效有其挑戰性，當中有些面向會彼此衝突，難以兼顧，如推動過程中須提供給參與者極大資訊量，像是如何培力參與者參與式預算知能，抑或是擴大參與族群、參與人數、資源分配公平性等 (陳智勤、崔芳瑜、葉毓倫，2017；蘇彩足，2017；Gomez et al., 2013)。由於涉及行政機關體制運作、首長政治考量、社區政治生態、社會公義等多方考量，很難有一套評估成效機制一體適用，僅能從該次參與式預算所注重面向出發，搭配相關評估指標進行。Baiocchi 與 Ganuza (2014) 認為參與式預算應該從兩個面向去衡量，分別是溝通面向與開放面向，在溝通面向上，注重的是參與程度以及過程中審議設計是否具備包容性；而在開放面向，注重資源分配的公平性以及參與民眾的實質權力。Kasdan 與 Markman (2017) 針對參與式預算運作提出評估成效建議，如民眾問題與意見，行政機關傾聽能否給予適時回應與溝通，而針對民眾提案，有無協助提案內容之完整性與可行性，都是評估參與式預算運作成效之重要面向。

Public Agenda 針對北美相關參與式預算推動經驗，歸納出衡量參與式預算執行成效三個面向及相應指標 (Public Agenda, 2015)，分別是公民和政治生活、包容與公平及政府等面向，在公民和政治生活層面，注重參與式預算能否吸引更多元居民參與、能否促進民間組織和政府合作、民意代表連任程度；在包容與公平層面，則注重有無納入被邊緣化之社區、有無促進整體參與、有無促進資源公平分配；在政府層面，則注重參與式預算之預算額度、方案執行率、分配給參與式預算的額外資源、執行參與式預算之預算總額等。而 Sintomer、Herzberg 與 Röcke (2008) 分析歐洲參與式預算實踐經驗指出，其核心挑戰在於如何平衡公民參與的廣度與深度，以及如何確保參與過程的透明性與公正性。萬毓澤 (2016) 針對臺灣參與式預算推動經驗進一步指出，成效評估必須優先思考是否符合擴大公民參與（廣度）及深化公民參與（深度）等準則，而當中又可依制度面和非制度面進行劃分。根據這兩大準則與制度面向，萬毓澤進一步設計了評估參與式預算實施衡量指標 (如表 1 所示)，在擴大公民參與制度面⁶，注重在公民參與門檻降低以及納入提案、審議及投票類型；在擴大公民參與非制度面，則注重參與者多樣性及一般民眾參與程度；在深化公民參與制度面，則注重決議是否有形式約束力、公民有無調整議程權力、提案是否納入審議機制、公民有無監督決議執行

⁶ 制度與非制度面思考，源於現行參與式預算地方政府推動上，除台北市政府係結合所在地方公私立大相關系所、績優之社區大學與區公所組成官學聯盟進行協作推動等行政革新模式外，台灣各地方政府所推動參與式預算幾乎都是循「標案」模式進行委託民間團體或學者團隊進行推動。

權力等；在深化公民參與非制度面，則注重決議是否有實質約束力、有無催化與結合民間力量、審議品質等。

表 1
評估參與式預算成效指標表

		公民參與	
		廣度	深度
評估方式	制度面	1.公民參與門檻（是否對多數市民開放） 2.納入提案、審議及投票的議題類型（是否僅限於個別局處預算；是否涵蓋全市層級事務）	1.決議是否具有約束力（形式） 2.公民能否更動、調整進行流程 3.提案或投票前是否有審議機制 4.公民能否監督決議的執行
	非制度面	1.參與人數性別、年齡、社會經濟的地位等分佈及變化（是否多為高社會經濟地位、中老年男性） 2.一般公民參與程度（是否複製既有政治網絡與人脈網絡）	1.決議是否具有約束力（實質） 2.是否結合或催化既有民間力量 3.審議品質（參與者能否暢所欲言、相互聆聽）

資料來源：“台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻”，萬毓澤，2016。巷仔口社會學，03 月 1 日。

綜合前述文獻，考量地方政府初衷在注重在居民參與擴大與深化，會是從公民參與廣度與深度探討參與式預算推動成效。然而，考量到各類參與式預算成效評估面向與內涵有其國家制度與國情文化差異，所注重公民參與目標亦有所不同，加上研究當下係台灣參與式預算推動初期，故本研究主要係參酌萬毓澤（2016）從臺灣參與式預算背景及執行經驗發展出之評估參與式預算成效指標，以其『廣度／深度』雙向分析為基礎架構，並輔以 Sintomer 等人（2012）所提出之（1）必須處理財政和預算問題；（2）由人民選出機構必須包括市政及區層級行政權；（3）參與式預算是例行性且不斷重覆過程；（4）過程中必須涵蓋會議或論壇形式之公共審議過程；（5）須能對討論結果與政策產出課責等五大要素進行建構，並進一步分成制度化與非制度化面向。評估準則著重民眾參與過程「質量」⁷，民眾與公部門間對於預算編列與使用落差，政策產出是否會因為參與過程而有所改變，以及實際參與式預算民眾是否具備多元性，尤其是過往無法透過

⁷ 從〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉行文脈絡可知，萬毓澤（2016）提出此一參與式預算成效評估並非注重在量化數字為主的「成果型指標」，而是從過往台灣公民社會及審議民主推動經驗來看台灣參與式預算推動的發展，會認為相較於過往一次性的公民參與及審議民主活動，參與式預算可能更有機會做到公民參與培力及促進行政革新，也較有機會更過往社區發展的社區營造與社區規劃等脈絡作一結合，共同促進地方公民社會的建構。若以指標概念去思考，會更注重在公民參與培力的「導引型指標」，而此一指標更傾向是「質量」去進行衡量。引自〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>。

傳統管道(如鄰里系統)發聲之民眾參與情況。以及預算執行上，是否重視獲選提案後續執行狀況和完成度，以及有無額外資源分配給該次確定項目或需求。

參、研究途徑

本研究係採用相關文本資料並搭配深度訪談，初步先蒐集相關文本資料，而後再透過實際參與中區參與式預算過程進行蒐集更詳盡資料，並與相關利害關係人訪談，最後進行資料歸納，從而梳理中區參與式預算對民眾參與影響。

一、研究範圍與對象

以中區參與式預算為研究標的，訪談參與式預算參與者，包含：分享提案住民代表、主持團隊（主持人）、政府人員、地方居民、里長及執行團隊人員。其中，地方居民係以全程參與過參與式預算過程（包括工作坊、地區說明會與住民會議）民眾，見表2。選擇受訪者標準，主要是依照研究目的所需並考量對象間異質性來找尋合適受訪者，在訪談對象上係屬於立意取樣（吳嘉苓，2012）。

表2

受訪者特徵描述表

受訪者代號	身分類別	所屬單位	挑選為訪談對象原因
G1	政府人員	區公所課長	業務承辦人員
G2	政府人員	區公所區長	負責參與式預算說明與協調
E1	民意代表	里長	全程參與各階段活動
E2	民意代表	里長	僅參與地區說明會及住民會議
B1	地方居民	商圈主委	全程參與各階段活動
B2	地方居民	民眾	全程參與各階段活動
B3	地方居民	民眾	全程參與各階段活動
B4	地方居民	民眾	全程參與各階段活動
B5	地方居民	民眾	全程參與各階段活動
T1	執行團隊	成員	負責參與式預算執行運作之統籌
T2	執行團隊	成員	負責參與式預算執行與運作
T3	執行團隊	成員	負責參與式預算執行與運作
T4	執行團隊	成員	負責參與式預算執行與運作
T5	執行團隊	成員	負責參與式預算執行與運作

資料來源：本研究自行整理

二、資料蒐集

本研究在資料蒐集上主要透過文本資料及深度訪談等方法蒐集相關資料，以深入了解參與式預算在地方政府的運用情形。在實際執行上，研究者透過網路及報章雜誌初步蒐集有關中區參與式預算各類電子及文本資料，並參與地區說明會、客廳說明會及住民會議，從旁紀錄居民於說明會與會議中發言與想法，並將

其做成田野觀察筆記，亦根據初期觀察選取後續進一步觀察與訪談重點。而在訪談部分，研究者參與地區說明會、客廳說明會及住民會議過程中，如遇合適時機，會對參與者進行非正式訪談，並將談話內容做成訪談筆記。最後，針對田野觀察與非正式訪談不足之處，則會擬定訪談大綱進一步了解相關利害關係人之觀點與看法。

三、研究工具

（一）研究者本身

研究者為中區參與式預算執行團隊成員，本身具有公民參與、審議式民主及社區規劃背景，主要協助提案與投票階段之住民提案審議主持人，亦全程參與該試辦計畫之推動。研究者兼具觀察者、資料蒐集與資料彙整角色，本身即為研究場域中媒介，可被視為是研究工具（陳向明，2002；潘淑滿，2003）。研究者受過完整質性研究訓練，亦實際執行多次觀察與訪談經驗，了解資料蒐集步驟與內涵，清楚所需注意之研究倫理。此外，在執行過程中，為免落入自身主觀性觀察偏誤，研究者於觀察及訪談時會特別注意自身客觀性和反身性，並於每次田野調查與訪談後，與受訪者確認觀察與訪談內容資料，若遇到意見相左或觀點差異時，則會透過訪談或其他觀察資料與文本等不同資料進行校對。

（二）訪談大綱

訪談大綱分為三大部分。第一部分是「基本資料」，內容包含姓名、單位、職稱、本次角色（例如：提案人、參與住民、執行單位、協力單位）；第二部分是「對參與式預算看法與感受」，內容主要在了解受訪者對台中參與式預算參與前後看法，及其背後觀點原因；第三部分是「對於參與式預算未來建議」，內容主要為對於後續辦理參與式預算建議及期待。

本研究訪談大綱係採半結構設計，為求受訪者能盡量表達其真實想法。在訪談公部門人員時，注重在自身跟過往行政經驗異同及差異，希望能了解參與式預算推動途徑和過往政策執行模式差別及對其業務上影響；而在訪談地方民意代表時，則注重在參與式預算運作方式和傳統里辦系統政策推動途徑之差別感受，及推動後地方居民反應；而在訪談執行團隊時，則注重在辦理過程對地方參與及地方政治生態擾動影響。

四、資料處理與分析

在資料處理方面，首先彙整電子資源、紙本文件及學術文獻所獲得相關資料，並將觀察與訪談過程予以摘錄，彙整成觀察筆記與逐字稿。最後利用觀察紀錄、訪談逐字稿及相關文件等不同類別資料進行交叉比對，若有疑問或內容不一致情況，則跟執行團隊與相關利害關係人進行相關內容與資訊確認，待確認無誤後再進一步歸納整理，以減少研究偏誤（齊力，2005）。

肆、結果與討論

一、中區參與式預算制度設計

中區參與式預算目標在提升參與民眾公民意識、設計符合地方民情機制並串連地方組織與團體，讓地方民眾對公共資源分配與決策產生興趣及責任（施聖文，2020, 2021）。中區參與式預算在施行上分為認識、提案、投票及執行四個階段，透過民眾共同討論、提案及票選，讓民眾決定「參與式預算」提案優先順序，並讓民眾決定一部分公共預算支出。參與式預算主責單位為都市發展局，規劃最終選出 6 個提案，每一提案預算上限為 100 萬。值得注意的是，台中市首次辦理參與式預算，行政區選擇以台中最早進行都市規劃，在進行都市再生之「中區」為試辦行政區（台中市政府都市發展局，2015a）。就如當時參與式預算都發局承辦人員所指，中區參與式預算式結合「中區再生計畫」，以活絡中區出發和促進公民參與為主（傅凱若，2019）。此一政策概念較接近 Ganaiza 與 Baiocchi (2012) 所提，多數推動參與式預算的城市將其視為是一種政治中立機制，可強化政府治理功能並提升民眾的信任感。也較趨向 Sintomer et al (2012) 參與式預算六種樣態中的「參與現代化」，讓政府所提出的公共服務更有效率及正當性。

根據蘇彩足 (2017) 對參與式預算類型來區分，中區參與式預算是由都發局主責並委由專業團隊來推動，類型上屬於行政機關編訂預算⁸，透過政府採購流程委託給非營利組織團隊委外辦理模式。此一模式也是多數縣市常見參與式預算選擇的推動類型，但相關研究卻指出，透過「外包的參與式民主」(outsourcing participatory democracy) 作法，背後可能隱含對參與式預算抱持懷疑或擔心被敵對陣營挑戰所致 (Wan, 2020)。曾擔任台中市參與式預算試辦計畫的主持人施聖文 (2021) 也提到，台中參與式預算雖被視為是民主創新理念推廣機制，在執行上確實會受限政府的採購模式，如執行團隊某種程度係屬於市府的「乙方」，須完成改購契約所要求的場次、人數，參與民眾往往會將其視為是市府政策推動的代理人，但在「擴大民眾參與」面向，執行團隊又須扮演陪伴社區之角色，使得執行團隊不易在政府及社區民眾間取得完全中立之立場。

此外，市府辦理參與式預算目的是希望提高政府預算透明化程度、提高民眾政策效能感及增加民眾公共事務參與管道。其中，在提高預算透明化程度部分，市府希望透過預算公開討論，讓政府部分預算使用能更加開放透明；而在提高民眾政策效能感部分，市府則希望直接了解民眾需求，建設符合地方需求的基礎公共設施；最後是增加民眾公共事務參與管道部分。市府亦認為，透過中區參與式預算推動可提供未滿法定投票年齡者及弱勢族群提案機會，⁹讓民眾與政府溝通可以更為順暢（台中市政府，2015a, 2015b）。然而，施聖文 (2020) 也指出，台中參與式預算可能遭遇公共預算的困境與矛盾，制度設計之初，除了建立更多元

⁸2015 年台中市參與式預算的推動費用是由都發局局內業務費勻支出來。資料引自施聖文 (2021)。〈船過水無痕？臺中市參與式預算推動的實踐與反思〉，頁 148。

⁹只要設籍在台中市且年滿 16 歲市民均可投票，和代議民主制度須滿 20 歲及公投須年滿 18 歲才能投票相比，投票年齡相對放寬，根據時任市長林佳龍說法，是希望透過參與式預算推動提早讓年輕人享有公民參政權利。

的公共參與管道擴大民眾參與外，也應針對預算編列與使用進行更深度的討論，但在推動過程中，由於中區參與式預算沒有提案類型限制，區公所無從針對民眾提案內容有關之地方近年公共預算項目提供相關說明資料，致使討論當下多數聚焦在民眾的提案內容，也使得提高預算透明化程度部分無法產生實質成效。

總的來說，中區參與式預算在制度設計上讓公民有機會直接參與地方政府的預算資源分配過程，這突破了過往地方行政體制自上而下決策模式，使公民成為政策決策過程的主體之一，這一制度設計符合 Pateman (1975) 所提出的「參與式民主」理念，即透過直接參與強化地方治理的民主性。

二、中區參與式預算在地方社區的推動過程

中區參與式預算在運作上分為認識參與式預算、提案階段、提案票選及提案執行四個階段，茲分別詳述如下（詳如表四所示）：

1.第一階段-認識參與式預算

認識參與式預算階段主要是透過參與式預算工作坊、¹⁰地區說明會及客廳座談會三種方式執行。工作坊主要是在區公所於活動期間設立說明看板及服務台，進行宣導；地區說明會則是於區公所辦理 2 場說明會，統一介紹說明參與式預算；客廳座談會則較為特別，係屬於主動推廣模式，若居民或地方組織團體想進一步了解參與式預算，執行團隊會派專人到府說明。當中，若遇來電或現場詢問者，執行團隊會留下聯繫方式進行後續約訪，到府說明並鼓勵提案。¹¹此外，為有助民眾多元參與，執行團隊亦會主動聯繫地方里長、非營利組織（如商圈委員會、社區發展協會及其他組織）與中區新創團隊。若地方團體組織有參與意願，團隊即派人當場說明，像地方說明會完成後，就有綠川里、公園里以及柳川里里長主動提及，希望執行團隊到該里進行客廳說明會，團隊即派人透過座談與專案說明介紹參與式預算（台中市政府都市發展局，2015b）。

此一主動和地方社區組織連結的機制，雖有效串連起民間力量，也讓更多居民有更多發聲管道，但相關學者卻對主動連結社區社會網絡持保留態度，如萬毓澤（2016）就擔心，在部分政治封閉社區有其既有權力結構，擔心若透過此一政治菁英網絡來動員宣傳，可能會衝擊參與式預算的發展。變得更依賴舊有政治力動員與支持，反而違背參與式預算希冀提供弱勢者多元發聲的機會（Baiocchi, Heller, and Silva, 2011）。然而，時任中區參與式預算試辦計畫主持人施聖文則認為，傳統地方政治中的鄰里長、社區理事長本身即是地方公民社會的一份子，不應排處於外，反而應該接軌地方社會文化脈絡與網絡，此一創新民主機制才可能融入地方生活當中（施聖文，2020, 2021）。

¹⁰此處所稱「參與式預算工作坊」並非傳統所指讓人集體討論、形成提案的工作坊，而是協助推動參與式預算試辦計畫推廣與諮詢的服務櫃檯。資料引自：施建廷（2020）。《造就積極公民：台中參與式預算的民主實踐》，頁 28。

¹¹客廳座談會依據參與民眾人數，設計不同客廳座談會形式，如 1 對 1 交流、1 對多說明..。資料引自：台中中區參與式預算地區說明會簡報。

..社區的里鄰長、社區發展協會、地方團體都是地方的一份子，也是公民，所以在規劃上一開始就把他們納進來…。(受訪者 T5)

..中區有不少新創團隊…也代表地方聲音，故在客廳說明會階段會主動跟執行團隊聯繫..。(受訪者 T3)

而由客廳座談會推動過程可觀察到，此一階段居民參與程度踴躍，除原先排定之社區利害關係人和非營利組織團隊外，在工作坊及說明會後，也常會接到不少民眾來電請團隊至家中或工作處說明。從參與式預算委託報告書即可看出此一趨勢：此一階段原先預計僅辦理 20 場，但推廣過程中，由於事前宣導與曝光效果，居民參與客廳座談會相對踴躍，最終共辦理 34 場客廳座談會，參與人數達到 289 人（台中市政府都市發展局，2015b）。而中區公所課長也提及，客廳座談會確實有助居民了解參與式預算的推動機制，也促進居民提案參與的意願。

…客廳說明會是一個特殊機制，其實是相對有效的，至少在宣傳上，不管機制、理念，或是潛在提案意願者，這個部分是可以比較深入具體明確跟潛在提案人或是想要了解的民眾去做比較深切的溝通…。(中區公所區長，摘錄自推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究)

此外，直到同年 10 月，依然有居民希冀團隊到住家進行客廳座談會，多數是屬於第二次邀約，主要係針對預計提案構想和執行方式，想進一步了解提案海報製作，團隊也分享過往經驗協助居民將提案具體化（台中市政府都市發展局，2015b）。此外，執行團隊也利用培力認識參與式階段，另外辦理「住民會議小組主持人培訓」及「住民會議公務人員培訓」，¹²以提升審議人員與協作公務人員對於參與式預算之知能與效能。易言之，中區參與式預算推動上更注重政策推動如何連結居民，且重視強化民眾參與知能及效能。

…以前都覺得很多事情去反應沒有用..這次想說，有新的運作方式..所以想說來參加看看…。(受訪者 B2)

…相較於過去公所在辦的地區相關活動來講....參與式預算參與人數的踴躍度和參與度都是非常高...透過這幾種機制(意指客廳座談會、地區說明會)讓有意提案或是想要了解的人了解整個機制運作...先讓潛在提案人知道這個訊息，這個動作在整個流程看似很平常，可是其實是蠻重要一環...。(受訪者 G1)

¹²「住民會議小組主持人培訓」及「住民會議公務人員培訓」非標案所列之履約項目。資料引自：施建廷（2020）。《造就積極公民：台中參與式預算的民主實踐》，頁 27。

…參與式預算有一部份是由下而上的方式..用一種民主機制化去拋開以前的方式(意即過往透過鄰里長或議員的途徑去發聲)...就是說由民眾去發掘問題..然後自己提案..你自己提案對這個議題就很熱衷,完成的話你會覺得總比一些公部門做的會更珍惜...。(受訪者 G2)

此外，本研究也發現，部分參與居民反映，過往民意傳遞與陳情管道對民眾而言，有其距離與門檻，當民眾不知如何向政府反應意見，多數會選擇透過地方民意代表（里長、市議員）及既有參與途徑來反應，但成效有限。施聖文（2021）認為，有別於傳統行政模式對地方民眾需求回應，會受到地方民意代表箝制及民意代表彼此競合關係影響¹³，參與式預算是在既有傳統政治途徑外新的參與管道，可與既有管道共存，使居民跟政府及公共資源連結更親近些。而此次參與式預算推動經驗說明，如果民眾有適當公共參與及反映機制，並讓民眾了解整個運作機制及實質影響力，確實有助提升在地民眾參與公共議題討論意願。

…參與式預算是把我們的想法，就是說真正正在地區的想法能夠往上传，我覺得這個是很好，以前沒有這個我們可能就需要透過議員，一些其他的管道去找...。(受訪者 B1)

…過去民眾在市政上有一些需求的話，他們會透過 1999..或是透過既有里辦系統跟里長告知來轉達...既有機制下即便有主動機制還是不足以反映民眾想要的那一塊..參與式預算可以補足這一個部分...。(受訪者 G1)

此外，根據研究者觀察，此次參與式預算是台中市首度辦理，一開始在地區說明會階段，有諸多居民對運作機制及相關資格有所疑惑。如地區說明會階段就能看出：「參與民眾提出諸多對運作模式不了解的問題，如幾個人才可以提案、不同區域市民是否可以參與及提案、要怎麼投票等問題…」(2015.08.18 第一次地方說明會觀察筆記)。但在經過住民會議與提案票選過程後，多數問題都能在運作過程中逐漸讓民眾解除疑惑，而原本在地方說明會提出問題民眾，也在住民會議及後續成果發表會中讚許參與式預算舉辦（台中市政府都市發展局，2015b）。

…過去政府所提供的服務其實對民眾來講是零碎的，片段就是我要什麼樣的服務才能找什麼樣的窗口..我的需求不一定會知道說要到哪個局處去或者解決...參與式預算有點像是把這些服務都納進來，然後我直接以民眾為主體，看他到底需要什麼然後直接拋，然後再對各個局處...。(受訪者 T3)

¹³文中歸納三種行政模式對地方需求的回應，分別是 1.地方/社區組織向市府相關單位提案，主責單位邀請專家學者審查，最後決定是否通過執行；2.透過地方自治系統向反映，管道包含里民大會、區務會議，相關局處研擬編入預算，交由議會決議執行；3.透過民意代表向相關局處反應，以工程建議款方式，協助民眾的滿足相關需求。資料引自：施聖文（2021）。〈船過水無痕？臺中市參與式預算推動的實踐與反思〉，頁 147。

...跟以前比較不一樣的..住家的人住在旁邊的都有參與到，對他們來講也是一個成就感，因為他們有去投票..還有像這一次他們喜歡做什麼就做什麼，像那個地磚，我們的建議也都是給里民自己去自由設計..所以參與式預算這個也算是不錯，新的創舉…。(受訪者 E1)

2.第二階段-提案階段

提案階段係透過住民會議結合審議討論過程協助居民提案，並從所有提案中票選出入圍提案，為利民眾聚焦討論，在會議開始前團隊依循參與式預算工作坊、地方說明會、客廳座談會的觀察與民眾反饋經驗，將討論組別分為社會福利、產業、教育文化、都市基礎建設及其他類別等組別，共計 11 個小組進行討論。此一階段參與者須設籍台中市且年滿 16 歲以上，依其興趣自行進入相關組別，待討論結束後在提案，並由參與居民票選，最終有 29 個提案被提出¹⁴，共選出 13 個提案¹⁵。從住民會議參與及提案狀況可知，實際參與人數與提案比執行團隊預期的多。也反映出首次辦理的中區參與式預算確實有激盪出民眾的參與。

...我們沒有預期到會有這麼多的提案，當天很怕場地與人力不夠用...。
(受訪者 T4)

...當天我記得我們的座位差點不夠..你看每桌都坐的很滿..原本以為是大概十幾個提案，沒想到最後爆出來二十幾個提案...。(受訪者 T2)

...那一場好像是 29 個案，我們就拿到第一個..滿刺激的，就是說很緊張..我
很害怕說到底是有沒有過了沒有，我也很緊張，因為里民很關心大家都會來這裡當場看...。(受訪者 E1)

本次住民會議共有 162 位民眾領取識別證參與，實際參與小組討論有 114 人，有 48 位參與討論；在投票部分則有 145 位民眾參與投票（144 張有效票、1 張無效票）；參與提案人共計有 54 位民眾；在住民會議民眾投票年齡層分佈，以 56~65 歲民眾最多，其次是 46~55 歲民眾；在參與提案民眾部分，其年齡分布主要以 36~45 歲民眾為主、其次是 26~35 歲民眾（台中市政府都市發展局, 2015b）。從上述結果可知，提案民眾和投票民眾族群較為不同，提案族群較年輕，而投票族群則較年長。此一結果可能與研究者觀察到住民會議在結束前突然湧進一批較

¹⁴原先在住民會議上產生近 40 個提案，最後併案為 29 個提案。引自：臺中市推動參與式預算試辦階段委託專業服務案期末報告書，頁 10。

¹⁵原先預計票選出 12 個提案，但第 12 案及 13 案票數相同，均為 35 票，依據試辦計畫所列（住民會議議程規則）第四條第五項規定：「以票選方式決定優先的十二個提案構想，若票數相同超過十二案，則增列入圍提案構想」，故同時入選決選提案。資料引自：施建廷（2020）。《造就積極公民：台中參與式預算的民主實踐》，頁 43。

年長居民，並未參與過程討論但只參與投票有關。就如研究者現場觀察到：「住民會議會場約莫下午 4 點出頭..看到突然有一批較年長的長輩進來坐在後面的位置上，沒有參與討論，有看到有人在發單子，單子上頭有備註那些提案要投..也可聽到發單子人交代，等等投票訣記得要投這訣案…」(2015.10.24 住民會議觀察筆記)。研究者事後訪談地方里長時也呼應此一觀察，地方里長為爭取自身鄰里提案能夠入圍，部分鄰里長會動員里民到住民會議投票。從票選結果可看出（詳如表 3 所示），動員投票結果確實有助鄰里長提案出線，從票選入圍提案可知，入圍 13 案有 3 案係由鄰里長所提出，最終亦有 2 案入選最終提案。

…他們里都在那邊在拉票…那大家也都知道…。(受訪者 E2)

…因為大家有去投票才會說投票率那麼高…投票的時候很刺激…像第一次就是光復國小的時候，我們帶我們里民、鄰長一大堆人去現場投票…那一次感覺也很有趣，就當場投票就是馬上投了就開起來…後來投票時候就有入選…跟選舉一樣…。(受訪者 E1)

此外，提案階段共計 162 人參與住民會議，且由這些參與者投票決定最終入圍提案。但參與投票人數和中區當時設籍人口 18,945 人相比（台中市中區戶政事務所，2016），所占比例不到 1%，容易有代表性不足問題與質疑產生。但據研究者觀察，地區說明會及住民會議雖有居民對提案投票代表性提出質疑，認為現場參與者是否能代表中區所有居民來決定最終入圍提案，但部分受訪者則認為，由於中區參與式預算是首次辦理，若從促進民眾參與角度來看，還是有其重要性。

…過去採用參與式預算的國家一開始的參與率普遍不高（約 3~5%），多數是經過多次的辦理並搭配實際的執行成效才讓參與的比例逐漸提高…。(受訪者 T1)

…還沒參加之前就是說覺得有一筆錢是會保留給當地的居民，然後他可以提出他的想法，受到認可然後去執行，這個比較會直接，因為他已經參與到預算的編列，對啦，就是說看你要預算的討論，就是說我透過提案，我可以多一個很直接的管道…。(受訪者 B1)

根據研究資料顯示，市府主要以推廣民眾參與角度來辦理中區參與式預算，雖然在代表性上略有不足，但參與式預算發源地巴西怡港一開始在推廣參與式預算時，參與者佔比也偏低，後來透過逐步修正與推廣，實際參與人口比例才逐漸提高 (Novy and Leubolt, 2005)，此一結果亦和 Kim 和 Schachter (2013) 研究發現相似，該研究指出美國洛杉磯和韓國古北區所舉辦參與式預算，亦被質疑民眾代表性問題。然而，政府主要係從促進行政機關和地方民眾政策溝通角度出發，

代表性並非唯一考量。對首次試辦台中市來說，優先考量是希望推廣新型態直接民主機制，打破過往預算不透明、資源被地方派系及利益團體把持詬病，凝聚地方社區意識，並逐漸增加在地居民對公共事務關心和認同感。中區參與式預算在推動初期即不排斥把傳統鄰里長及地方頭人排除於外，亦將其視為是地方生態一環。雖然不易跳脫透過傳統政治動員方式來爭取資源分配，但卻吻合其視為是民眾參與的另類管道，也達成另一種資源重分配。如其中 1 案獲選提案最初該里長欲透過傳統政治管道來提案（區域會報），但卻遭建設局處否決，因此在區長引介下以參與式預算來進行提案（施聖文，2016）。該提案即符合在參與式推動過程中，即使是地方鄰里長也可能是弱勢的，亦有可能遇到傳統管道受阻，而可透過參與式預算的參與管道來爭取資源之想法。¹⁶

3.第三階段-提案票選

提案票選階段係透過網路公告和靜態展示、提案成果發表會票選及成果展覽等三個方式執行。都發局建立網路平台展示住民會議最終票選出之 13 個提案，並搭配靜態展示，而後再運用 i-Voting 票選出最終 6 個提案。在投票規則部分，係採複選方式進行投票，每個市民最多可投 6 票，主辦單位係採計總票數最高前六名做為最終決選提案，最終投票者共有 2,149 人，而總投票數共計有 8,359 票（台中市政府，2015c）。

從表 3 結果可看出，入圍最終票選 13 個提案多數為「都市基礎建設類」及「產業類別」，分別有 5 個提案。「社會福利」、「教育文化」與「其他類別」則各僅有 1 個提案。最終獲選提案類別多數為「都市基礎建設類」，分別是：「中山路 257 巷百年人文巷道風華再現」、「台中火車站公車站牌資訊改善計畫」及「中區八里街道美化及路權改善」及「城市綠色光廊」4 案。產業類僅有「活化中區停車格充分利用週邊停車場」1 案；社會福利組也僅「邊緣兒童課輔旗艦計畫」1 案。從上述結果可知，居民多數認為「都市基礎建設類」及「產業類別」是在地最應優先推動之方案類別，而社會福利、教育文化與其他類別則相對較不急迫。此一結果和蘇彩足、孫煒、蔡馨芳（2015）彙整國外經驗發現，參與式預算較常運用在具體的公共設施與服務上，如公園、步道等基礎環境建設上。然而，此結果也隱含弱勢族群需求應被多關注和地方硬體環境尚待改善之問題，透過本次參與式預算推動，讓此一類型問題可透過提案和票選被彰顯出來。此次參與式預算有具備的資源重分配機制也呼應 Fung（2006）提出「包容性參與」理念，亦即，透過更多元的管道不僅能賦予弱勢群體更多的發言權，參與過程中的公開性與透明性也有助於減少資源分配的不公平。

¹⁶「誰是弱勢？誰決定了弱勢？有鄰里長分配不到預算、拿不到錢，這算不算一種弱勢？」在「參與式預算城市交流分享論壇」上，學者施聖文分享台中經驗，他認同參與式預算就是要為弱勢者發聲，問題在於「弱勢」要如何界定，難道里長就一定不是弱勢？里長的提案就一定不具有公共性嗎？引自：報導者（2016/11/04）。〈里長解決不了的，就用參與式預算吧！〉，<https://www.twreporter.org/a/participatory-budget>。

此外，根據 i-Voting 結果可知，本次投票民眾以中區所佔比例最高，為 17%，其投票人數為 376 人；其次是西屯區，為 9%，投票人數為 212 人（台中市政府都市發展局，2015b）。進一步分析最終獲選提案，除第 1、2 個提案非中區民眾提出外，其餘 4 案皆由中區民眾提出，而從表三結果亦可發現，獲選 6 項提案中，有 2 案是由資深鄰里長與居民共同提出，2 案是由商圈發展協會與居民提出，而另 2 案則是由關心中區發展但非當地居民提出。此一結果也顯示，中區參與式預算在推廣上有達到市府最初規劃：提高居民對地方公共事務關心程度（台中市政府都市發展局，2015b）。

表 3
中區參與式預算最終票選及獲選提案摘要表

提案名稱	得票數	得票比例	提案類別	備註
01.中山路 257 巷百年人文巷道風華再現*	750	9.0%	都市基礎建設組	獲選提案；資深鄰里長與居民共同提出
02.邊緣兒童課輔旗艦計畫*	981	11.7%	社會福利組	獲選提案；非中區居民提出
03.台中火車站公車站牌資訊改善計畫*	895	10.7%	都市基礎建設組	獲選提案；非中區居民提出
04.中區展覽會館設置及辦展	504	6.0%	產業組	
05.中區八里街道美化及路權改善*	873	10.4%	都市基礎建設	獲選提案；居民與里長共同提出
06.綠川南洋音樂節	416	5.0%	教育文化組	
07.活化中區停車格充分利用週邊停車場*	875	10.5%	產業組	獲選提案；中區居民提出
08.城市綠色光廊*	604	7.2%	都市基礎建設組	獲選提案；商圈發展協會與居民提出
09.中區商圈智慧化	507	6.1%	產業組	
10.智慧商圈系統整合 APP	595	7.1%	產業組	
11.南洋文化國際街	453	5.4%	產業組	
12.中區千越大樓重生轉型 生態藝術城整合與規劃設計案	528	6.3%	都市基礎建設	新里長與鄰長提出
13.空間交通標示友善 大眾運輸公共空間增加東南亞多國語言身心障礙及圖示	378	4.5%	其他類別組	

資料來源：台中市中區參與式預算住民會議入圍提案計畫。台中市政府，2025 年 11 月 02 日，台中市政府。

說明：*代表最終獲選提案。

4.第四階段-提案執行

提案執行階段主要由獲選提案人員組成發想小組，和市府相關局處與專家學者針對執行層面進行討論，並進行提案補充或修正，最後提案修正確定後，再交由相關局處執行，並於次年 7 月開始執行最終獲選提案。但後續提案執行監督機制並沒在中區參與式預算相關資料中提及，而是交由提案獲選團隊和主責單位來溝通和了解執行狀況。受訪者提到：

...後續是由提案獲選團隊和市府相關局處人員協調，然後在來執行提案的內容...。(受訪者 T3)

...因為目前是由一個主政局處去選出執行團隊，基本上在主政局它也都是由

相關的科室裡面去選一個主政科室..就等於是在主政科室新增一個新的業務，大概是這樣子...。(受訪者 G1)

從提案執行階段可知，台中市首次參與式預算執行在執行上缺乏監督機制，僅能透過提案人與執行團隊和相關權責單位來確認。根據執行團隊後續追蹤提案執行狀況發現：中區參與式預算開放各類議題提案，而後依照提案屬性決定後續執行行政機關窗口，雖有助公民想像與需求提出，但也遭遇跨局處權責分工與執行層面不清等問題，從而造成後續提案執行困難（社團法人臺灣熱炒民主協會，2019a；廖宇雯、傅凱若，2019）。部分提案人就指出，參與式預算提案通過，卻面臨未能確切執行之問題。執行團隊後續再追蹤中區獲選計畫提案人，就有提案人提及行政機關在處理上的消極作為：

..課長一開始對我們提案是有興趣的，但後來又沒下文…我覺得市政府那邊的態度是希望趕快處理完我們的案子。我覺得有被他們敷衍的感覺，也覺得很無奈，因為最後做出來的東西跟我們預期的也不一樣，也沒有達到原本提案的目標（摘錄自台中市參與式預算共學團：提案人工作坊）。

...提案應該要盡量符合提案人的想法去做，就是確實落實提案人的想法，就去年的那個執行六案狀況來談的話，其實沒有一個案子是被完整落實的...

(受訪者 T2)

...參與預算的議題是我關心的部份，就是我們是當年的提案第一名（邊緣兒童課輔旗艦計畫）..一百萬，實際上執行只有 18 萬..後來說要做這個也不行那個也不行，你讓人家有個失落感...。(受訪者 G2)

...通過之後，我們就是要計劃的這筆錢的運用...有一個單位，他也是過了 100 萬，結果他只花 18 萬出去而已，剩下的被收回去了...因為他都執行面發生一些困難，既然這個案已經過了，應該有人要出面來輔導...。(受訪者 E2)

研究者推估，可能與中區參與式預算是首次辦理，屬於試辦性質，由於是開放給民眾自由提案，不限提案類型與屬性，僅需以中區為執行範圍，在計畫推廣前並無法確定最終獲選提案所屬權責單位，亦無法事先和各主責單位詳細溝通，加上缺乏跨部會整合機制，從而造成部分成案後有執行困難情況發生，像最終獲選六個提案僅有一個提案是依照其原意去執行，其餘五案均有一定程度調整和更動。此一觀察與執行團隊後續調查發現大抵一致：

府方缺乏有效的跨局處協調與監督機制及執行預算未先行匡列，局處須從既有編列項目中挪出經費優先執行參與式預算提案（社團法人臺灣民主熱炒協會，2019b）。

中區通過的 6 案中只有 1 案是完全依照當時提案內容去執行..其他案或多或少都有調整..第一次辦很多單位根本不了解什麼是參與式預算.. 業務不熟悉的情況下去做，在認知上自然有落差..。(受訪者 G1)

此外，根據研究資料亦可發現，中區參與式預算可看到執行過程中有全程參與之里長，與無全程參與里長對後續提案執行存在認知上的落差，全程參與地方民代對參與式預算給於新的參與管道給於極高肯定，如後續再施作過程就提到：「執行效率的部分提案人非常滿意與建設局協商過程.. 特別是景觀課.. 配合度很高。」(摘錄自 105 年度參與式預算城市交流分享論壇)；但無全程參與之里長，就對非自身提案，但執行場域在自身所負責鄰里的工程內容保存懷疑和消極配合態度。從結果可以進一步思考，或許全程參與里長提案執行順利與本身亦熟悉官僚體制運作與作業流程有關，此一觀點於廖宇雯、傅凱若 (2019) 提及或許與地方民代相較於一般民眾更了解政府體制運作，且其里長身分可透過其他管道來協助執行觀點相符。也呼應傅凱若 (2019) 研究發現，傳統政治領導若意識到參與式預算執行有助其實踐政治承諾，則能提升其外部效力。

…我就說就要做我們巷子裡面.. 那個百年巷道.. 這個案我們鄰居都知道.. 後來剛好這個案在執行時說跟市府柳川整治有關.. 就串連再一起了…就是巷道美化延伸到那個柳川東路…。(受訪者 E1)

…我這個里去年就有過一個案…結果他那個案他通過了以後，他也沒有通知我們里長… 他通過以後我們才知道，結果實際上的施工出來的品質是非常非常的差勁… 最後還怪到我這邊來…。(受訪者 E2)

表 4
中區參與式預算辦理模式摘要表

流程	目的	執行方式	內容	備註
第一階段	認識參與式預算	參與式預算工作坊	設立參與式預算運作機制說明看板，並設置服務台供民眾洽詢	地點在中區公所川廊
		客廳座談會	1.流程：市民或有意願提案團體電洽到工作坊預約時間，再由團隊成員到府說明 2.目的：輔導提案	原本預計辦理 20 場，最後共辦理 34 場，參加人次為 289 人
		地區說明會	1.流程：(1) 參與者自我介紹；(2) 現有政府預計執行計畫說明（城中城發展與再生願景）；(3) 試辦計畫說明。 2.目的：說明中區參與式預算執行方式與流程	於 8 月 18 日與 8 月 21 日共辦理 2 場
第二階段	提案階段	住民會議	1.依議題特性分為：社福組、產業組、教育文化組、都市基礎建設組及其他類別組，共 11 個小組	1.設籍臺中市且年滿 16 歲之市民皆可提案；2.地方居

		2.流程：(1) 分組；(2) 討論；(3) 提案；(4) 票選 3.結果：共提出 29 項提案，最終選出 13 個提案。	民約 200 人參與；3.參與討論有 113 人；4.最後有 162 位住民投票	
第三階段	提案票選	網路公告與 靜態展示	1.網路公告：在經發局設置網路平台 2.靜態展示：中區區公所 目的：住民會議票選出提案公告在網路平台及靜態展示區	
		提案成果發 表會票選	投票方式：(1) 網路：運用 i-Voting 讓人選提案提供至網路平台供民眾票選；(2) 實體：不擅電腦或無網路系統民眾可至區公所由工作人員協助投票；(3) 最後選出 6 個提案	
		推動成果展 覽	所有提案於區公所進行展示，住民會議提出 13 個提案以及最終獲選 6 個提案均予以展示	
第四階段	提案執行	政府執行	由獲選提案人和市府相關局處和相關專家進行討論，針對提案內容討論修正確定後，最終進行提案執行。	於 105 年 7 月執行

資料來源：本研究自行整理。

從中區參與式預算設計機制與辦理模式來看（詳如表 4、表 5 所示），大抵符合 Wampler (2012) 指出，參與式預算在制度上通常會涵蓋發聲（Voice）、投票（Vote）與社會正義（Social Justice）等三大原則。如在認識階段，中區參與式預算獨特的客廳座談會模式有助民眾了解參與式預算概念，並促進其提案參與意願；而在提案階段，則可觀察到更多非傳統鄰里系統之居民與多元族群參與。也就是說，從認識與提案階段設計，均有顧及非傳統政治素人與民眾的權利，特別是推動團隊在客廳座談會也會特邊注意社會經濟弱勢族群與相關社福團隊，此舉可從住民會議提案人與團體的多元背景可看出。此舉即符合 Wampler (2012) 所提之涵蓋發聲與社會正義原則。

而在投票階段，雖有觀察到傳統地方政治頭人會透過動員投票提高所關心提案人選機會，但設計機制中的複數型投票機制，確實也讓非傳統之政治素人提案獲選；而在執行階段是當中較為不足之階段，特別是在提案監督（Oversight）面向原則上較不完善，在機制設計上，僅在提案獲選後，讓提案人和主責行政機關去溝通與協調，並確認後續的執行推動，並無法讓參與關心民眾進一步知道後續提案執行的情況。此外，從後續參與式預算推動團隊針對獲選提案提案人及團體追蹤也發現，多數獲選提案分案給各權責單位後，僅分別召開 1-2 次協調會，其中 3 案對市府針對提案執行的協調態度與執行方式多有怨言，如當中針對弱勢兒童課輔提案，雖然社會局承辦人員、區長及地方議員積極居中協調，希望推動此案，然而場地是一大問題，如次年 5 月跨局處會議決議以當時的興中停車場二樓作為課輔執行場所，但提案人在未獲協調情況下，7 月中交通局突函文否決前述決議，致使 8 月份即將展開之課輔計畫僅能臨時尋找其他場地作為替代空間，此舉也反映出，關心民眾及提案人對執行和監督上並無實質權力，從而造成提案人

從最初的認同到失落（台中市政府民政局，2016）。此也是中區參與式預算首次試辦上明顯之限制。

總的來說，從中區參與式預算推動流程來看公民參與（詳如表 5 所示），居民不僅能參與討論與決策，也提升了其對地方公共事務的關注度與參與能力；此外，過程中舉辦的工作坊、客廳座談會與說明會，亦能幫助居民提升對預算編列與政策制定理解，一定程度回應中區參與式預算辦理之初希冀公民參與賦能的推動目標。此一推動過程對應 Arnstein（1969）參與階梯概念，可知中區參與式預算所建構的賦權參與模式不僅超越過往象徵性參與（Tokenism）概念，更逐步向更高層次「合作」（Partnership）與「公民控制」（Citizen Control）階段邁進，即真正公民賦權的實踐。

表 5

中區參與式預算辦理模式各階段公民參與重點摘要表

流程	調查發現	理論對話
認識階段	客廳座談會有助民眾了解參與式預算、促進提案參與意願	1. 制度設計符合 Pateman (1975)「參與式民主」理念，且真實可運用到日常生活當中，落實直接民主之概念。
提案階段	可看到更多非傳統鄰里系統居民與族群參與	2. 制度內涵符合 Arnstein (1969) 參與階梯概念中的「合作」與「公民控制」階段，是公民賦權的具體實踐。
投票階段	傳統地方政治頭人雖透過動員提高提案入選，但複數型投票機制亦讓其他多元提案獲選	3. 呼應 Fung (2006)「包容性參與」理念，確實透過更多元管道能賦予弱勢群體更多的發言權，減少資源分配的不公平。
執行階段	缺乏監督機制，致使民眾無法了解後續提案執行情況	

資料來源：本研究自行整理。

三、中區參與式預算公民參與成效評估

在參與式預算公民參與成效上，本研究主要係參考萬毓澤（2016）所提之評估參與式預算實施衡量指標，從制度面與非制度面，結合公民參與的深度與廣度分析中區參與式預算在公民參與成效（詳如表 6 所示），茲分別敘述如下：

1.制度面廣度：對多數市民開放參與資格

在制度面向廣度部分，中區參與式預算針對多數市民開放參與提案及投票，在預算部分則是運用都發局預算，並以中區為試辦範圍，在公民參與推動上係當時優先讓年滿 16 歲者即可提案和投票，符合針對多數市民開放之標準。惟因其是首次推動，在提案上雖不限制各區參與者資格（其他行政區民眾亦可參與提案

和投票），但所提案內容必須針對中區提案，此為制度面上廣度較為侷限之處。訪談執行團隊也提到相近的觀點，中區參與式預算本質上即帶有一定程度的實驗性質，推動當下亦有其政治及資源上的限制，但對團隊及市府來說，確實一個民主創新機制運作的開始。此一概念也符合林國明（2015）指出，地方辦理參與式預算都會有因地制宜情況出現，主辦方可能會考量當下資源、時間長短和規模大小，而在流程上做一定程度的修正和調整。

...過去的案例都是推動 4、5 年才有成效(意指傳統政策推動方式)..台中市是第一次辦理..一開始是希望設計能符合地方民情的機制..但有些政治上的影響和現實的考量...時間上很趕，我們只能盡量去推，至少它是一個開始...。(受訪者 T1)

從制度面深化公民參與角度來看，最終獲選 6 個提案交由相關主責機關編列預算推動，並須提案人簽結才算結案，參與式預算推動在形式上對政策有影響力。且在住民會議提案和投票前，在機制上會讓居民參與預擬提案的審議討論，符合提案及投票前有經過審議討論機制之設計。

2.制度面深度：具備審議討論機制但卻乏監督機制

在制度面深度部分，所獲選提案會依循提案內容，交由相關權責單位進行後續與提案人溝通，具形式上約束力，且在提案及投票前，有經過住民會議審議討論機制，讓民眾可以參與討論。但較為可惜是，參與式預算操作流程係由主辦局處設定，主辦單位考量執行時間和資源上限制，在審議流程設計上是由主責單位事先排定，公民無法自由更動調整流程。

在後續提案執行監督上則缺乏公民參與機制，民眾無法透過其他管道進一步了解獲選提案執行情況。萬毓澤（2016）就提到，參與式預算若欲深化公民參與，須注重提案執行過程中公民監督。施聖文（2021）也進一步指出，台中參與式預算在執行階段並未導入民眾監督與課責機制，在資訊不夠透明情況下，會讓民眾失去參與預算決策與執行的實質意義。

3.非制度面廣度：參與民眾型態與族群多元

在非制度面廣度部分，從參與式預算結案成果報告書可知，本次參與者性別男性共計 84 位，女性共計 78 位，男女比各佔一半左右；在住民會議參與者以 56~65 歲為最多，其次依序為 46~55 歲、36 到 45 歲以及 19-25 歲；而在提案者年齡上以 36-45 歲最多、其次是 26-35 歲；而提案者則涵蓋里長、新住民、NGO 組織、商圈商家、在地居民、大學及高中生（台中市政府都市發展局，2015b），也顯示本次參與式預算參與者的性別、年齡層和社會經濟背景涵蓋各個族群，參與族群非常多元及廣泛。¹⁷此與林國明（2015）和 Ebdon 與 Franklin（2006）提

¹⁷說明會中有阿公帶著孫子，也有年輕學子組團一起參加。引自：中時新聞網（2015/10/15）。〈參

到，參與式預算原則要盡量涵蓋不同背景民眾，特別是在傳統政治決策中沒有辦法表達意見民眾群體。而此一結果主要係因中區參與式預算一開始希冀串連中區里鄰系統、社區協會、團體、NGO 組織，以及在中區推動或執行相關計畫或服務工作之熱心人士之計畫目標有關（台中市政府都市發展局，2015b）。

多數居民是主動參與，但本研究亦觀察到有部分居民是由鄰里長動員而來。研究者於住民會議觀察即發現，部分里長為了使自身提案入圍獲選，會動員鄰長和里民來投票，且會透過互相結盟方式來串連支持各自提案，以提高入圍獲選機會。研究者在住民會議即觀察到：在住民會議票選提案前一個小時陸續湧進一批居民進入投票會場，這些民眾並未參與提案過程討論，且每人手中均有一張優先投票的提案名稱表單，以提高該鄰里提案入圍的可能（2015.10.24 住民會議觀察筆記）。從參與式預算成果報告書結果亦呼應此一看法，即部分參與者僅投票未參與討論。

「...本次住民會議共計 162 位民眾領取市民識別證參與（不含旁聽人數），共計 114 人參與小組討論，民眾未及時趕到參與小組討論的有 48 位。而投票部分有 145 位民眾參與投票..」。（參與式預算結案成果報告書）

有關於未參與討論民眾，於投票前動員問題，根據研究資料顯示，中區參與式預算於推動初期即結合地方民間力量（地方非營利組織）來推廣，執行團隊在推動上，會主動聯繫地方里長、社區發展協會，並主動尋找區內不同類型社會團體組織、創業組織和專業團體（台中市政府都市發展局，2015b）。然而，此一推廣方式可能與過往部份研究認為，參與式預算主要是希望打破資源被地方派系把持而造成資源分配不均問題，而會選擇不主動連繫地方傳統組織方式有所差異（朱澤民，2015；Wampler, 2012）。但市政與執行團隊則認為，此一類型組織團體本質上即是屬於地方生態的一環，也是地方利害關係人與團隊，不應直接排除於外有關，如執行團隊成員和公所人員就提到，應把傳統鄰里系統及地方組織視為環境生態一份子，如此才能呼應政策期待、提高地方凝聚力。

...我們並不排斥傳統鄰里長的動員模式，因為他們本身就是這個環境的一環..但我們也希望捲動更多不同的人來參加...。。（受訪者 T1）

...當時在試辦時我們希望能讓更多人來參加...所以除了說明會、工作坊和客廳說明會..和地方鄰里長開會我們也會去宣導，鼓勵民眾多來參加...。。（受訪者 G1）

執行團隊在參與上不排斥傳統地方政治體系及其運作模式，而是希望透過參與式預算推動讓更多人可以參與和發表意見，進而逐步改變過往資源分配不均與

特定人士團體把持問題。然而，地方政治生態改變並非一蹴可及，地方政治體系之代議士或在地鄰里組織幹部為地方政治生態一份子，也是在地居民，若直接排除於參與式預算之外，不僅有一定難度，也可能引發在地衝突。

4.非制度面深度：獲選提案不具備實質約束力

在非制度面深度部分，雖然中區參與式預算有規範相關政府權責單位必須執行，且須經提案人簽結才算完成，但從參與式預算推動團隊後續追蹤獲選提案執行可知，除 3 案認同執行結果（1 案不滿意但尚可接受），另有 3 案對市府後續執行方式與協調態度有諸多怨言，如開過協調會後即未再收到該案執行相關資訊（台中市政府民政局，2016）。若進一步檢視個別提案者背景，會發現認同執行結果之提案人具備地方民意代表與商圈主委之背景；而不滿意執行之提案者則是政治素人之家庭主婦、學生與退休人士。此一執行狀況雖不能完全推論是基層民意代表有結合其政治影響力但可能有其影響，但回到非制度面部分，則可視為所獲選提案並不具備實質約束力。

而在客廳說明會階段，透過地方里長和非營利組織來連結在地居民（台中市政府都市發展局，2015b）。也代表著中區參與式預算有結合和催化既有的民間力量。此外，在住民會議討論過程，執行團隊係結合審議討論設計討論流程，並由受過訓練之審議主持人協助審議討論，以確保在討論當下能符合審議民主精神之相互聆聽以及暢所欲言。但研究者於住民會議觀察卻發現，或許是因為當天須票選出入圍提案，提案間存在競爭關係，提案人很願意積極暢談介紹自身的提案內容，也願意聆聽他人提案，但相較於給其他提案內容修正意見與建議則顯得較為消極，也是在非制度面深度中較為可惜一環，此一觀點於事後訪談執行團隊人員內容亦得到相近觀點：

...在當初住民會議流程設計上沒想到參與公民會因為擔心提案的獲選與否，而不太願意給其他人意見，可能擔心幫對方修正提案反而會排擠自己入選的機會吧!!...我們在現場其實很鼓勵參與者多給於其他人回饋，但感覺大家很注重在 promote 自己的想法，但提到給別人建議就比較消極...。(受訪者 T3)

...我們討論過程中會鼓勵相近提案可以併案..但最後多數提案人還是選擇自己的提案來提..對其他人的提案關心的程度沒有那麼高...。(受訪者 T2)

在非制度面公民參與深度上，特別的是中區參與式預算有產生組織協力合作與公共服務共同生產（co-production）現象。市府與地方非營利組織合作，並於非營利組織辦公室舉辦多場客廳座談會，結合和催化民間力量與意見，共同推動中區參與式預算。

表 6

評估中區參與式預算公民參與成效彙整表

		公民參與	
		廣度	深度
評估方式	制度面	1. 對市民開放 2. 僅限於都發局預算；以特定地區（中區）為範圍	1. 決議具有形式上約束力 2. 公民無法更動調整流程 3. 提案及投票前有經過審議討論機制 4. 公民缺乏監督決議執行機制
	非制度面	1. 參與者性別、年齡層和社會經濟地位類型多元 2. 部分參與者透過動員來參與，但多數是主動參與者	1. 決議不具備實質上約束力 2. 有結合和催化既有民間力量 3. 審議過程雖能暢所欲言，但提案間存在競爭關係，使積極聆聽和對話較為不足

資料來源：本研究自行整理。

從上述結果可知，中區參與式預算推動若依循萬毓澤（2016）所提評估參與式預算成效指標表（詳如表 1 所示），對比中區參與式預算實際辦理結果，可發現公民參與廣度在制度面部分，由於對滿 16 歲以上在籍之市民開放，且納入提案、審議及投票之議題涵蓋全市層級事務；而在非制度面部分，參與者無論是性別、年齡層和社會經濟地位類型多元且並非複製既有政治網絡與人脈網絡，而是主動參與民眾為主，亦即，中區參與式預算初步有達到「擴大公民參與廣度」目標。

而在公民參與深度部分，則可發現制度面上，決議提案具有形式約束力且提案和投票前均有審議討論機制，但稍嫌可惜的是，過程中公民無法任意調整流程且缺乏監督決議致行之機制；而在非制度面上，決議提案並無實質約束力，但推動團隊有結合和催化既有民間力量，但由於部分參與者亦為提案者，提案能否入選，本身存在競爭關係，而使部分參與者無法有效積極聆聽和彼此對話之兼顧審議品質之情事，亦即，中區參與式預算在「深化公民參與深度」則尚有強化和改善空間。

伍、結論與建議

一、結論

台中市首次辦理參與式預算選擇在幅員較小、總人口數少且年齡層普遍較高之中區作為試辦行政區，在推動上特別重視民眾參與層面。中區參與式預算在運作上共分為認識、提案、投票及執行四個階段。首先，透過參與式預算工作坊、客廳座談會及地區說明會，讓居民了解參與式預算及其運作機制；其次，是讓居民在住民會議提出相關提案；進而透過提案展示和 i-Voting 方式讓民眾投票；而後，由提案人和相關局處與專家學者就執行層面進行討論，待修正確定後進行提案展示與最後票選。在提案票選上，居民多數認為「都市基礎建設」及「產業發

展」是中區最應優先發展政策項目，而「社會福利」、「教育文化」與「其他類別政策面向」則相對較不急迫。此外，獲選提案有一定比例是由資深鄰里長所提出。鄰里長們會透過地方組織來動員民眾與利益團體，並運作提案和投票結果，此一面向和參與式預算希冀打破過往資源被派系把持造成分配不公平狀況有其衝突性。不同於其他國家參與式預算優先注重社會公平或讓弱勢族群發聲，可能把傳統地方政治領導排除在外，中區參與式預算推動上則是將傳統地方頭人與組織視為是地方政治生態環境的一環，不僅不排除於外，而是注重將其納入，透過參與式預算結合社區參與擾動的方式來逐步改變其公共性。

中區參與式預算雖屬試辦性質，市府在此次參與式預算定位上更注重民眾參與層面，並著重逐步培養民眾公民意識並落實資源分配公平性，希望透過參與式預算推動讓更多人可以參與發表意見，進而逐步改變過往資源分配不均與特定人士團體把持問題，在擴大公民參與廣度及深化公民參與深度上，初步有達成促進地方民眾參與之目標。從擴大公民參與層面來看，參與者性別、年齡層和社會經濟地位類型較為多元。雖然過程中，部分參與者是由地方鄰里長動員而來，但相較於過往傳統溝通管道（如里民大會）多數由特定人士或組織代表出席，在客廳說明會與住民大會等階段，均有不少年輕族群及非傳統地方組織團體參與，和過往里民大會等傳統鄰里參與管道相比，已有明顯不同。此舉也大抵呼應萬毓澤（2016）評估參與式預算成效之指標，但和其所注重之實質民主，而非形式民主亦可做一對化，當中會直接衝突的指標是非制度面中第二項指標：一般公民參與程度（是否複製既有政治網絡與人脈網絡），但中區參與式預算在推動之初，即將同時負有政治背景之利害關係人視為民眾之一員，這和其注重社會公平讓更多民眾可參與之制度設計與理念有其落差，是後續推動和制度設計上可在注意部分。倘若從 Ganuza 與 Baiocchi (2012)角度來看，或許可解釋其為呼應地方型態之模糊性與適應性，故在推動之初會需要透過半實驗方式來檢視其後續參與式機制修正之基礎。此舉也可與 Baiocchi & Ganuza (2014) 對「參與式預算制度化後可能喪失草根精神」反思以及 Fung (2006)所提之「民主立方體」做一呼應，Baiocchi & Ganuza (2014) 認為，參與式預算應包含溝通（communicative dimension）和賦權（empowerment dimension）兩個關鍵面向，但從過往全球各地推動參與式預算經驗，政府普遍重視溝通面向，但賦權層面的實施則會因地區而異，此一將參與式預算視為是中立之治理工具可能會弱化其原先希冀補充社會經濟弱勢管道發聲管道之目的；而此一結果也可對應 Fung (2006)所指，「誰參與」、「如何參與」與「決策影響」均會影響此一創新民主機制之合法性、有效性和公平性。也就是說，未來地方政府在參與式預算推動上，具備政治影響力之地方頭人要如何參與、以及參與影響力，均是行政機關與機制設計可再進一步思考之處。

整體來說，中區參與式預算可以看到更多過往未出現民眾族群參與討論與提案，執行團隊亦有結合地方組織推動此次參與式預算，且提案及投票前有經過審議討論機制，讓參與居民能在討論過程後提出相關提案，深化其公民參與內涵。

中區參與式預算執行雖然無法完全打破過往資源不均與地方勢力把持情況，但卻有開始擾動地方參與之態勢。惟在後續公民監督執行機制上較為不足，無法讓提案人外之民眾即時了解獲選提案執行情況，可能原因係中區參與式預算是市府首次辦理，有其時間、資源限制。最後，在後續執行上，各權責機關由於事先溝通與認知不足，致使部分獲選提案之主責機關在執行上面臨困難，造成部分提案無法確實執行，須透過大幅度修正方可執行，但亦有提案符合市府現行規劃方案而將部分提案併案執行。從公民參與理論觀點來看，中區參與式預算具有一定程度參考價值，透過實際推動過程可知：1.參與式預算有助深化地方社區民主性，透過賦權培力的參與設計流程可提升居民公民素養及地方公共事務參與知能；2.參與式民主概念可透過民眾參與機制納入政策決策與資源分配過程中；3.參與式預算有助建立多元的發聲管道，讓更多元族群與團體發聲，適時反映地方社會經濟弱勢族群之訴求，此舉也驗證參與式預算確實具備降低社會不平等之效能。

二、建議

（一）實務推動之建議

1.可強化公民監督執行機制

從研究結果可知，中區參與式預算在擴大及深化公民參與上大致符合參與式預算希冀增加民眾參與目標，但卻無實質公民後續監督決議執行機制，居民無法知道所支持獲選提案是否依照當時投票時的內容來執行，僅能交由提案人進行後續提案與公部門之執行確認，且根據後續追蹤結果可知，最終獲選六案除部分提案僅有一案依原提案內容執行外，多數提案都面臨執行困難或需修正後執行之落差。未來其他縣市推動行政區型參與式預算，其執行落差問題亦有可能發生，故本研究建議地方政府可根據中區參與式預算經驗，導入公民監督決議執行機制，如參考國家發展委員會所推動之公共政策網路參與平台，讓提案和投票之民眾可以適時了解其支持案件之進度，確保其監督權力；並適時納入專家協助討論審議的機制，提高最終獲選提案可執行性，以及居民對地方政府信任感及效能感。

2.設立參與式預算專責單位，協助溝通與執行

多數獲選提案後續執行面臨困難，須透過大幅調整或降低預算才能推動。此舉容易造成民眾對參與式預算期望落差與不信任感產生，對後續推動亦產生一定衝擊。究其原因，與政府缺乏整體規劃與主責單位協助溝通協調有關，主要包括：資訊不對稱、身分與知識不對等，以及公務體系與民眾提案認知差異等問題。本研究建議後續可將參與式預算事務交由本質上具有整合協調功能之研考會，亦或仿效台北市政府公民參與委員會與市府行政體制協作機制，協助每次參與式預算權責單位規劃與諮詢，相信較能降低民眾和政府認知落差、提升執行成效，並增加民眾參與之意願。

3.調整參與式預算成效評估指標

本研究在衡量參與式預算之公民參與成效，主要係參酌萬毓澤（2016）所提供之參與式預算成效評估指標，惟實際以中區參與式預算衡量卻會發現，部分指標間概念本身可能隱含衝突與矛盾，而無法有效進行評估，如在公民參與廣度當中「制度面」與「非制度面」面向有關一般民眾參與程度之劃分，非制度面在深度面向中第二項「是否結合與催化民間力量」與第三項「審議品質（參與者能否暢所欲言、相互聆聽）」。茲將參與式預算公民成效評估指標建議說明如下：

(1)增加非制度面在深度面向中有關地方傳統政治領導轉化指標

在「是否結合與催化民間力量」上，據萬毓澤（2016）的定義，地方民間力量係指非傳統地方政治力量，但此一概念會和審議民主精神須將相關利害關係人納入之概念似有衝突，會建議於非制度面在深度面向中補充新一指標：「是否轉化傳統地方政治領袖態度」。

(2)調整非制度面在深度面向中有關審議品質衡量指標內涵

住民會議可以看到參與者有時又為提案人，存在競爭關係，要讓其針對其他提案暢所欲言，本身有矛盾之處，建議可調整該指標為「審議品質（參與者（非提案人）間能否暢所欲言、相互聆聽）」。

(3)確認民眾參與程度指標定義並重新劃分

民眾是否是主動參與或是被動員參與其動機差異極大，倘若從量化角度來看，人數多寡可被視為是重要的參與指標，制度設計上可朝更大放寬年齡去調整，放寬參與對象，自然參與人數有較大機率會增加；但從質性角度來看，可能無助於民眾參與後對公民素養的提升，如動員來之民眾對參與式預算的認知、對政府相關政策的了解。建議後續成效評估可調整民眾參與程度為「民眾參與族群的多樣性」，以更契合公民參與廣度之內涵。

4.調整住民會議審議互動的機制

本研究發現，由於參與式預算參與者本身也可能是提案人，在提案投票階段可能存在潛在競爭關係，從而造成提案人在提及自身提案時會踴躍發言與介紹，強化合作的可能，如鼓勵內容相近的提案併案，或可參照紐約市參與式預算「提案博覽會」（Project Expo）概念設計一套交流機制，打破分組討論限制，讓參與民眾可更廣泛互動，自然容易提高彼此反饋的可能。

（二）後續研究之建議

1.探討參與式預算在參與式治理概念下對不同層級政府推動公共治理影響

本研究是以台中中區參與式預算為範疇，從公民參與深度與廣度來探究此一模式對公民參與推動之影響，雖受限於行政區與試辦計畫範疇，有其研究侷限性。但從推動經驗來看，小範疇行政區參與式預算推動，某種程度確實可呼應參

與式治理概念與內涵，即回應參與式民主核心價值所深究，如何建立「賦權的公共空間」。

參與式治理所蘊含之元素，除了能提供民眾公民參與管道、影響公共資源分配，亦能提升民眾對地方發展政策之效能感。參與式預算恰好能呼應參與式治理理念，使其成為具體實踐機制，惟可以進一步思考的是，何種行政區域範疇、屬性及參與式預算模式設計規劃能讓民眾透過民主創新之公民參與模式達到公民賦權，即國內外相關研究所提參與式預算在不同層級政策在公共治理上之影響（Bartocci, Grossi, Mauro, & Ebdon, 2023；Jung, 2022），實現資源分配公平，也讓參與式治理願景不再是神話，而是一種公共治理可能。

2. 進行行政區參與式預算長期追蹤與跨行政區之比較研究

從本研究結果可知中區參與式預算之推動開始有擾動地方民眾參與之態勢，但從過往相關研究亦可知，公民參與是否能從象徵性參與真正進到所謂真正的公民權利階段，需有待持續的公民參與機制之推動，以及政府體制之改革與銜接。因此，本研究建議可聚焦在參與式預算推動之同一行政區進行長期追蹤；也可透過不同行政區參與式預算之分區比較來檢視其公民參與之廣度與深度。

參考文獻

- 台中市政府（2015a）。參與式預算-地方說明會簡報。台中市政府，08月16日。
<http://2015taichungivoting.weebly.com/uploads/6/3/2/7/63274789/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E8%AA%AA%E6%98%8E%E6%9C%83%E7%B0%A1%E5%A0%B1.pdf>。2024/06/12。
- 台中市政府（2015b）。市府辦理「參與式預算」提案成果發表會。台中市政府，11月13日。<http://2015taichungivoting.weebly.com/26368260322804024687>。2024/06/18。
- 台中市政府（2015c）。台中市中區參與式預算票選優先提案。台中市政府，11月05日。
<http://2015taichungivoting.weebly.com/31080369843208026524.html>。2024/06/19。
- 台中市政府（2015d）。台中市中區參與次預算住民會議入圍提案計畫。台中市政府，11月02日。
<http://2015taichungivoting.weebly.com/25552266963533630059.html>。2024/06/20。
- 台中市政府民政局（2016）。臺中市推動參與式預算推動計畫與總顧問團推動輔導委託案期末成果報告書。左右國際股份有限公司。
- 台中市政府都市發展局（2015a）。市民參與時代來臨，「參與式預算」從臺中市中區開跑。台中市政府都市發展局，08月05日。
<http://2015taichungivoting.weebly.com/26368260322804024687/1>。2024/06/21。

- 台中市政府都市發展局 (2015b)。臺中市推動參與式預算試辦階段委託專業服務案期末報告書。社團法人社區大學全國促進會。
- 台北市政府 (2016)。臺中市政府參與式預算推動成果，載於臺北市政府 (主編)，105 年度參與式預算城市交流分享論壇—六都齊聚參與式預算大會手冊 (頁 39)。台北市政府民政局。
- 方凱弘，陳揚中、李慈瑄 (2021)。有參與就有審議嗎？臺北市參與式預算審議討論過程之評估。公共行政學報，(61)，41-78。
- 宋威穎 (2024)。審議民主運用在城市河岸空間發展之參與實驗-以高雄幸福川為例。社區營造學報，3 (3) ，1-22。
- 宋威穎、阮敬瑩 (2020)。政府辦理公民審議活動對民眾參與態度轉變與影響-以青年政策論壇為例。中國行政評論，26 (1) ，46-70。
- 朱澤民 (2015)。從地方財政狀況談參與式預算，載於鄭麗君 (主編)，參與式預算：咱的預算咱來決定 (頁 75-95)。財團法人清平台基金會。
- 吳嘉苓 (2012)。社會及行為科學研究法 (二)：質性研究法。東華書局。
- 林子倫 (2008)。審議民主在社區：台灣地區的經驗。海峽兩岸參與式地方治理學術研討會 [論文發表]，9 月 22 日，國立台灣大學。。
- 林佳龍 (2015a)。參與式預算與健全地方財政。載於鄭麗君 (主編)，參與式預算：咱的預算咱來決定 (頁 3-5)。財團法人清平台基金會。
- 林佳龍 (2015b)。「參與式預算」中區出發。生活首都・臺中視界網，10 月 15 日。
<https://www.youtube.com/watch?v=i8m-QLFKAjc>。2024/06/13。
- 林國明 (2015)。參與式預算的國際經驗與實作程序。載於鄭麗君 (主編)，參與式預算：咱的預算咱來決定 (頁 127-60)。財團法人清平台基金會。
- 社團法人臺灣熱炒民主協會 (2019a)。提案人工作坊 (一) 會議紀錄，臺中市參與式預算共學團：提案人工作坊網站，10 月 06 日。
<https://drive.google.com/file/d/1ybPKqE07yn4oBfdXdBL1GQrvPtKaqTkm/view>。2024/07/01。
- 社團法人臺灣熱炒民主協會 (2019b)。民主共好—臺中市參與式預算提案人工作坊。臺灣熱炒民主協會。
- 孫緯、許雲翔、羅凱凌、宋威穎 (2020)。臺北市政府運用公民參與強化公共治理之推動策略。臺北市政府研究發展考核委員會。
- 施建廷 (2020)。造就積極公民：台中參與式預算的民主實踐 [未出版之碩士論文]。國立中山大學。
- 施聖文 (2021)。船過水無痕？臺中市參與式預算推動的實踐與反思。新實踐集刊，(2)，129-75。
- 施聖文 (2020)。臺灣參與式預算中的三個矛盾：以市政型模式的實踐與觀察為例。7 月 7 日。巷子口社會學，2024/07/18 取自
<https://twstreetcorner.org/2020/07/07/shihshengwen/>。
- 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。

- 徐淑敏、高光義、蔡馨芳、李俊達（2018）。**市政專題研究報告第 407 輯—推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究**。臺北市政府研究發展考核委員會。
- 張敏慎、張效通（2020）。空置空間轉型使用對收縮城市的影響初探—以臺中市中區繼光工務所為例。**藝見學刊**，(19)，121-39。
- 張菁雅（2015）。中市中區試辦「參與式預算」，**自由時報**，8 月 4 日。
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1400318/>。2024/07/10
- 張妍溱（2015）。**參與式預算 邀市民出點子**，《中國時報》，10 月 25 日。
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151025000392-260107/?chdtv>。2024/07/18。
- 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)，114-27。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。五南圖書股份有限公司。
- 陳東升、林祐聖（2018）。當社區營造遇到參與式預算：兩個社區的比較研究。**台灣社會學**，(35)，109-49。
- 陳智勤、崔芳瑜、葉毓倫（2017）。**臺灣參與式預算關鍵報告**。財團法人青平台基金會。
- 陳錦稷（2014）。臺中市的創造性財政主張。載於林佳龍、呂桔誠（主編），**以民為本的創造性財政**（頁 166-207）。遠景出版社。
- 傅凱若（2019）。民主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。**臺灣民主季刊**，16(4)，1-33。
- 萬毓澤（2015）。巴西偷港的參與式預算：神話與現實。載於鄭麗君（主編），**參與式預算：咱的預算咱來決定**（頁 29-73）。財團法人清平台基金會。
- 萬毓澤（2016）。台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻，**巷仔口社會學**，03 月 01 日。2024/07/11 取自 <https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>。
- 葉欣怡、林祐聖（2017）。參與式預算的台灣實際經驗：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。
- 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**，4(4)，29-40。
- 葉瑜娟（2016）。里長解決不了的，就用參與式預算吧！**報導者**，11 月 04 日。2024/04/10 取自 <https://www.twreporter.org/a/participatory-budget>。
- 廖宇雯、傅凱若（2019）。從市政型參與式預算探討行政官僚對公民參與的態度〔論文發表〕。2019 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，5 月 4 日，東海大學。
- 齊力（2005）。**質性研究方法概論**。載於齊力、林本炫（主編），**質性研究方法資料分析**（頁 1-19）。南華大學教育社會學研究所。
- 潘淑滿（2003）。**質性研究：理論與應用**。心理出版社。
- 蔡馨芳（2024）。當非營利組織遇見參與式預算：臺灣還我特色公園行動聯盟個案研究。**公共行政學報**，(67)，77-106。

- 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。
- 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。
- Abdel-Monem, T., Herian, M. N., Hoppe, R., PytlikZillig, L. M., & Tomkins, A. J. (2016). Policymakers' Perceptions of the Benefits of Citizen-Budgeting Activities. *Public Performance & Management Review*, 39(4). 835-63.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-24.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Baiocchi, G., & Ganuza. E. (2014). Participatory Budgeting as If Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50.
- Baiocchi, G., Heller, P., & Silva, M. K. (2011). *Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*. Stanford University Press.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), 1-12.
- Bassoli, M. (2012). Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(6), 1183-203.
- Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 757-774.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.
- Centner, R. (2012). Techniques of Absence in Participatory Budgeting: Space, Difference, and Governmentality across Buenos Aires. *Bulletin of Latin American Research*, 31(2),142-59.
- Coleman, S., & Cardoso-Sampaio, R. (2017). Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, 20(5). 754-769.
- Ebdon, C. & Franklin, A. L. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3), 437-44.
- Franklin, A. L., Ho, A. T., & Ebdon, C. (2009). Participatory Budgeting in Midwestern States: Democratic Connection or Citizen Disconnection? *Public Budgeting & Finance*, 29(3),52-73.
- Fung, A, (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public*

- Administration Review*, 66(S1), 66-75.
- _____. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-22.
- Fung, A., & Wright. E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso Books.
- Ganuza, E., Nez, H., & Morales, E. (2014). The Struggle for A Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2274-91.
- Ganuza, E., & Baiocchi. G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), 1-14.
- Gomez, J., David Rios, D., Lavin, J. M.. & Alfaro, C. (2013). On Deciding How to Decide: Designing Participatory Budget Processes. *European Journal of Operational Research*, 229(3), 743-50.
- Gordon, V., Osgood, J. L., & Bodén, D. (2016). The Role of Citizen Participation and the Use of Social Media Platforms in the Participatory Budgeting Process. *International Journal of Public Administration*, 40(1), 1-12.
- Guo, H., & Neshkova, M. I. (2013). Citizen Input in the Budget Process: When Does It Matter Most? *The American Review of Public Administration*, 43(3), 331-46.
- He, B. (2011). Civic Engagement through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work. *Public Administration and Development*, 31(2), 122-33.
- Herzberg, C., Sintomer, Y., & Traub-Merz, R. (2011). *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Deliberative Democracy*. Shanghai People's Publishing House.
- Jung, S. M. (2022). Participatory budgeting and government efficiency: evidence from municipal governments in South Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 1105-1123.
- Kasdan, A. & Markman, E. (2017). Participatory Budgeting and Community-Based Research: Principles, Practices, and Implications for Impact Validity. *New Political Science*, 39(1), 143-55.
- Kim, S., & Schachter, H. L. (2013). Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of Organizational Learning from the United States and South Korea. *Public Performance & Management Review*, 36(3), 456-71.
- McNulty, S. L. (2015). Barriers to Participation: Exploring Gender in Peru's Participatory Budget Process. *The Journal of Development Studies*, 51 (11), 1429-43.
- Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social

- Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-36.
- Pateman, C. (1975). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Public Agenda (2015). 15 Key Metrics for Evaluating Participatory Budgeting: A Toolkit for Evaluators and Implementers. *Public Agenda*. Retrieved July 5, 2024, from <https://publicagenda.org/wp-content/uploads/01-Public-Agenda-PB-Metrics.pdf>
- Röcke, A. (2014). *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Palgrave Macmillan.
- Rossmann, D., & Shanahan, E. A. (2012). Defining and Achieving Normative Democratic Values in Participatory Budgeting Processes. *Public Administration Review*, 72(1), 56-66.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory Budgeting*. Washington. World Bank Publications.
- Sintomer, Y., Traub-Merz, R., & Herzberg, C. (2013). Introduction: Participatory Budgeting—A Global View. In Y. Sintomer, R. Traub-Merz, J. Zhang, & C. Herzberg (Eds.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Sociologies*, 14(3), 70-116.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-78.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. Jossey Bass.
- Wampler, B. (2012). Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-13.
- _____. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 21-38). World Bank Publications.
- Wan, P. Y. (2020). Outsourcing Participatory Democracy: Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan. *Journal of Deliberative Democracy*, 14(1), 1-22.
- Wu, Y. & Wang, W. (2012). Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government? A Comparative Case Study of Two Cities in China. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 122-35.
- Zapara, S., & Rohovenko, O. (2017). Participatory Budget as a Tool for Local Community Development in Ukraine. *Finance and Management*, 2(1), 285-303.
- Zhang, Y., & Liao, Y. (2011). Participatory Budgeting in Local Government: Evidence

from New Jersey Municipalities. *Public Performance & Management Review*, 35(2), 281-302.

Focusing on the Depth or Breadth of Civic Participation? An Evaluation of the Participatory Budgeting Process in Taichung City

Wei-Ying Sung*

Abstract

The need for enhancing citizen participation in the public budget process has been discussed by scholars in recent years. In this decade, many city mayors of local governments in Taiwan have advocated the importance of participatory budgeting at the local level, but it has been unclear to scholars and practitioners about the use and evaluation of participatory budgeting in Taiwan. This study's focus is on the municipal use of participatory budgeting, and the analysis case is Central District, Taichung City, which is the early adopter of such participatory mechanism in Taiwan. This case study employs multiple qualitative methods, including first-hand data analysis (in-person observation and interviews) and second-hand data analysis (the content analysis of official documents and newspapers). This study tries to identify the development phases, characteristics, and key implementation issues of participatory budgeting in Central District, Taichung City. The conclusion part addresses practical suggestions and future research directions regarding the planning and implementation of participatory budgeting in Taiwan's local government.

Keywords: Taichung City, participatory budgeting, civic participation, deliberative democracy

* Wei-Ying Sung, Ph.D. in Public Affairs Management from National Sun Yat-sen University, is currently an Assistant Professor in the Executive Master's Program of Public Affairs at TungHai University. He also serves as Deputy Secretary-General of the Chinese Society for Public Administration and Chairman of the Taiwan Reach-Out Association for Democracy. His research expertise includes civic participation, deliberative democracy, urban and local governance, urban-rural development and community building, as well as policy evaluation and performance analysis.

Received: October 28, 2025 Accepted: December 5, 2025