

審議式公共參與的公共賦權： 臺灣桃園市參與式預算的個案分析

孫煒 中央大學法律與政府研究所特聘教授 客家學院院長

社會責任辦公室主任

摘要

為了解決當代自由民主體制的問題，實務者及研究者強化授權性的參與機制，透過具備直接民主精神的公民參與，來提升公共資源配置的分配正義，參與式預算就是其中積極手段之一。為了提升行政機關以及公務人員推動參與式預算業務的能力與意願，公共賦權是將參與式預算的決議制度化，並實際產生政策影響的關鍵。本文以桃園市政府作為研究場域，透過深入訪談、參與觀察等質性研究方法，探討地方行政機關以及公務人員推動參與式預算的賦權過程與賦權結果的動態發展。就賦權過程而言，地方行政機關必須經由培力、動員、監督等行政作為，確保公民與公務人員擁有進行說理式的審議，並達成決定公共預算與政策之優先順序的參與能力；就賦權結果而言，地方行政機關以及公務人員也必須具備執行參與式預算決議的回應性，確定公民可以實際影響參與式預算的提案落實於行政機關之預算編列外，亦得付諸執行。本文將透過環境、機關、機制、參與者四個賦權構面的經驗研究，探討桃園市政府如何經由提供參與式預算溝通平臺的形式性賦權，轉化為執行參與式預算決議的實質性賦權。研究發現顯示由 2015 年起，臺灣桃園市運用行政機關的特定用途預算作為參與式預算的議題，且採用委外模式交由民間團體推動。在賦權過程部分，桃園市政府針對青年、市民、公務人員進行系統性的培力課程，提升溝通、審議、方案規劃、投票的能力；在賦權結果部分，多數的預算方案並不符合參與式預算的要件，僅只是參與式規劃。因此，

臺灣桃園市推動參與式預算的公共賦權尚在雛形，由形式性賦權轉化為實質性賦權的成效，主要取決於行政首長、行政機關與公務人員的態度意願、能力培養以及制度設計。

關鍵字：審議式公共參與、公共賦權、參與式預算

壹、前言

由代議立法機關與技術官僚組成的行政機關為核心的自由民主體制（liberal democracy），發展了約兩百年之後，在當代已產生諸多問題，民主政治似乎窄化為立法與行政機關的政治領導層級的競爭性選舉，而與民主的核心價值譬如公民積極參與政治活動、公民彼此對話形成共識、規劃與執行有利於整體社會與經濟的政策、較平等的資源分配等漸形漸遠（Fung and Wright, 2003: 3）。當代政治人物及政治學者為了解決此種民主赤字的積極手段之一，就是強化授權性的參與機制，試圖透過具備直接民主精神的公民參與（citizen participation），提升公共資源配置的分配正義。

相較於公共參與（public participation）或政治參與（political participation）或個人性的志願參與（Langton, 1978；紀俊臣，2015），公民參與是較為正式的法制用語，具備「直接的民眾參與」（direct public engagement）以及「政府行動結合民眾討論」（tie government action to discussion）兩項特徵。前者是指公民參與的參與者、利害關係人以及社會大眾個別並積極地涉入特定議題的討論過程，而並非找他人代表或中介，且以集會或上網等形式共同進行討論（Nabatchi and Amsler, 2014: 65s）；後者是指公民參與討論特定議題的決議，應該轉化為政府的

具體行動、計畫與政策。從 1980 年代末期以來，全球各地興起了審議式（deliberative）公民參與的風潮，各種創新性的公民參與模式雖然樣態各異，但有兩個共同特性：一是希望在傳統的政治決策結構之外，提供廣泛的參與機會，捲動更多的公民直接涉入影響他們生活的政策決定；二是在公民參與的過程，注入討論與對話的要素，讓各種具備各種意見與價值的公民彼此聆聽，相互回應，進而對於公眾福祉的政策，形成共同意見（林國明，2015：127）。

審議式的公共參與必須具備溝通（communication）與賦權（empowerment）兩個層面（Baiocchi and Ganuza, 2014: 31）。在溝通層面上，參與者、利害關係人以及社會大眾經由公平開放的參與機制以及公開透明的會議程序，來決定方案的取捨及其優先順序，並經由審議性思辨與討論彼此的意見與價值，發揮審議民主的精神；在賦權層面上，政府也必須設計及調整其結構，來執行參與者、利害關係人以及社會大眾運用審議式公民參與所達成的決議，甚至需要評估達成公民參與決議的成效，以作為課責的根據。審議式公民參與的溝通層面與賦權層面兩者相輔相成：只強調溝通層面的公民參與僅具備諮詢的功能，公民投入的熱情可能將逐漸下降；只著重賦權層面的公民參與則可能存在利益或價值上的偏差，減損決議的正當性及可行性。

深入言之，審議式公民參與具有準立法（quasi-legislative）的性質，因為推動公民參與的過程之中必須進行參與者、利害關係人以及社會大眾之間的對話與審議；公民參與的實踐也具有準司法（quasi-judicial）的性質，因為為推動公民參與的主要目標之一是透過事前評估、協商、仲裁來解決爭議（Bingham, Nabatchi and O'Leary, 2005: 547）。因此，公民參與可能與當代自由民主體制之中，立法機關的監督功能相互重疊，而且與行政機關的執行權限產生扞格，因而審議式公民參與乃是在處於相當敵意的（hostile）政治系絡之中運作（Patsias, Latendresse and

Bherer, 2013:2218)。本文的主要研究問題是：審議式公民參與的決議如何在當代自由民主體制之中，轉化為具體政策並為行政機關確實執行？特別是行政機關中具有實質裁量權限的官僚體系如何調整既存的結構與程序，來提升公民的參與能力並回應公民參與的決議？這是一個富於高度政治意涵的理論性研究議題，也是在當代各種模式的公民參與被廣泛採用的民主浪潮下，所必須解決的經驗性實踐議題。

在當代盛行的審議式公共參與之中，參與式預算（participatory budgeting）是啟動於1980年代末葉，盛行於21世紀初期，至今在臺灣方興未艾的公民創新（civic innovation）模式。然而，參與式預算的意涵與目標含糊曖昧並不明確，但這種模糊性（ambiguity）可以包容不同行動者的利益和想像而各取所需，去實踐自己所擁抱的價值（蘇彩足，2017：2）。參與式預算主要包括公民與政府兩方的行動者。就公民行動者而言，參與式預算是地方居民分配公共預算，並決定政策優先順序的決策工具（Baiocchi and Ganuza, 2014: 32）；就政府行動者而言，參與式預算是政府邀請公民參與預算過程，並承認公民影響預算配置的民主性政策制定過程（Zhang and Yang, 2009: 289）。當代政府推動參與式預算的理由包括提升地方居民的政治涉入、促進課責與透明、降低腐化風險、甚至可以增進政府效率（Fugini, *et al.*, 2016: 27-28）。此外，參與式預算還具有教育公民、政府人員、社區居民等瞭解公共議題與社區需求，以及鼓勵傳統上被低度代表的弱勢團體參與資源分配的社會正義功能等等（Lerner, 2011: 31）。

就臺灣社會的脈絡而言，由2015年各地方政府開始積極推動參與式預算，新北市由各局處率先試行；在2014年底臺北市長選舉期間，市長候選人在競選政見中提出了參與式預算的想法，選後臺北市全區推動，接著臺中市、高雄市等直轄市也陸續展開推動參與式預算的實驗。參與式預算遂在民選地方行政首長的

主導下，在短短數年間出現了諸多試辦及實務推展案例（陳智勤等，2017）。當前臺灣由民選地方行政首長推動的參與式預算，對於地方行政機關以及公務人員的負擔和挑戰相當大，因為在這種政治氛圍之下，參與式預算可視為一種「由政府指示的」（government-mandated）公民參與，也就是民選地方行政首長希望行政機關主動將審議之後的民意納入預算過程之中（Buckwalter, 2014: 573）。這意味著地方行政機關以及公務人員推動參與式預算的重心，已非是否在預算編製過程之中納入公民的意見而已，還在於如何提升參與式預算在溝通層面的品質，以及增加參與式預算在賦權層面的可行性。也就是說，地方行政機關以及公務人員不僅需在推動參與式預算的溝通層面上，設計具有說理式的審議（reasoned deliberation）精神的場域規則，使參與的公民可以經由公平開放的參與結構以及公開透明的會議程序，來決定預算方案的取捨及其優先順序，並經由審議性思辨與討論彼此的意見與價值，發揮審議民主的精神。更為關鍵的是，地方行政機關以及公務人員還必須在參與式預算的賦權層面上扮演重要的角色。

然而，當前絕大多數參與式預算的經驗性研究集中在「溝通層面」，研究重心在於如何在參與式預算推動過程中提升「參與」和「審議」兩大議題；相對而言，「賦權層面」的研究重心則在於如何將執行參與式預算的決議予以「制度化」（institutionalization）的議題，由於涉及當代自由民主體制的制度調整，特別是行政機關以及公務人員的能力與意願，學術研究幾乎付之闕如（Baiocchi and Ganuza, 2014: 32；Gilman, 2016: 119）。但是，誠如蘇彩足（2017：14）表示：

參與式預算的實施與其他公民參與一樣，也容易陷入保守被動的官僚文化氛圍當中...當公務人員覺得參與式預算問題太多，力有未殆，或是根本不信任或不接受它時，則在公部門中實施參與式預算的失敗風險是很高的。

為了分析行政機關以及公務人員承載參與式預算業務的能力與意願，來提升參與式預算的效能與正當性，本文提出原創性觀點是參與式預算的「公共賦權」(public empowerment)。empowerment 的字面意義是「授予權力」。然而，由地方政府推動參與式預算的公共賦權就具備了雙重角色。一方面，地方行政機關以及公務人員必須在推動過程之中，提供資訊、專業、資源等條件來提高公民心理的自我效能感(self-efficacy)，使公民感受他真正能夠影響預算分配與政策規劃，這種 public empowerment 應理解為「民眾授能」(胡龍騰，2017:23)。另一方面，地方行政機關以及公務人員也必須將參與式預算的提案落實於行政機關之預算編列外，亦得付諸執行，以實質地經由預算以落實政策，這種 public empowerment 應理解為「政府與民眾合力執行」(Bovaird, 2007)。也就是說，參與式預算的決議必須予以制度化，經由實驗性的公民創新轉化為慣常性的行政實踐，方可評估參與式預算的效能與正當性 (Gilman, 2016: 157)。

本文將參與式預算的公共賦權區分為兩個部分：賦權過程和賦權結果。就賦權過程而言，地方行政機關必須經由培力、動員、監督等行政作為，確保公民與公務人員擁有進行說理式的審議，並達成決定公共預算與政策之優先順序的參與能力 (participant capacity) (Buckwalter, 2014: 574-575)；另一方面，就賦權結果而言，地方行政機關以及公務人員也必須具備執行參與式預算決議的回應性 (administrator responsiveness)，確定公民可以實際影響地方行政機關以及公務人員的行動 (Sjoberg, Mellon, and Peixoto, 2017: 341)。基於上述分析，本文的**研究目標**是以桃園市作為研究場域，透過質性的經驗性研究，探討地方行政機關以及公務人員推動參與式預算的賦權過程與賦權結果的動態。具體而言，本文將解析地方行政機關以及公務人員如何經由參與式預算相關的培力、動員、監督等行政作為，來提升本身及公民具備說理式審議的參與能力；本文也將探討地方行政機關以及公務人員如何發展回應性，除將參與式預算的提案落實於行政機關之預算

編列外，亦得付諸執行。也就是說，探討桃園市政府如何經由提供參與式預算溝通平臺的形式性賦權，轉化為執行參與式預算決議的實質性賦權。

本文選擇桃園市作為研究推動參與式預算公共賦權的研究場域，是因為桃園市乃全國工商發展最快速且最具國際化潛力的地方政府，2014年升格為直轄市之後在政治、經濟、社會、社區各方面發展有目共睹，近年桃園市政府推動參與式預算也不遺餘力。根據桃園市政府參與式預算網公告2017年辦理即達45件，正積極投入公共資源推動參與式預算。¹而桃園市行政機關與公務人員對於參與式預算的觀感，以及相關制度設計與行政作為不僅是攸關將參與式預算的提案落實於行政機關之預算編列外，亦得付諸執行的成果，也是決定公民能否經由參與式預算提升公民素養的關鍵，具有極其顯著的重要性。本文將超越當代參與式預算學術研究的窠臼，經由參與式預算公共賦權的理論演繹與經驗研究，將提出具有桃園市在地政治社會特色的制度創新與行政建議，表現本文的研究成果足以提升桃園市公民的參與能力，以及行政機關與公務人員發展回應能力的應用績效，以預期本文學術研究的社會責任，並產生正向的預期影響性。

貳、文獻評述

本文的研究標的是參與式預算之公共賦權的過程與結果，在國內外研究情況以及重要參考文獻之評述上，將首先探討西方學術界有關公共參與和公共賦權的研究成果；再分析參與式預算在公共賦權方面的經驗研究；最後檢視我國對於參與式預算研究的主要成果與發現。

¹ 詳參桃園市政府參與式預算網：「擴大推動參與式預算，增進市民對市府施政效能的認同」，http://www.tycg.gov.tw/budget/home.jsp?id=2&parentpath=0,1&mcustomize=multimessage_view.jsp&dataserno=201705040003&aplistdn=ou=hotnews,ou=chinese,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y&language=chinese，2017年10月7日瀏覽。

一、公共參與和公共賦權

Kweit 與 Kweit (1981) 提出了影響公共參與的過程與結果的主要因素，他們認為影響過程因素包括，一、參與機制與組織的特色；二、參與團體的資源、結構與成員態度；三、環境穩定程度、政府形式與社區規模等環境因素。另一方面，影響結果的因素包括政策結果、權力重分配以及公民態度等三項。Ebdon 與 Franklin (2006) 則設計了一個公民參與政府預算的模式，此一模式對於其後的參與式預算研究產生相當大的啟發。他們提出四個公民參與政府預算的要素：一、環境要素：包括政府的形式與結構、政治文化、法律要件、人口規模與多樣性等；二、過程設計要素：包括時機、預算配置的類型（計畫預算、特定預算等）、參與者的選擇方式人數代表性、參與者的態度與傾好等；三、機制要素：包括公共會議、焦點團體、預算模擬、諮詢委員會、民意調查等；四、目標與結果要素：包括降低民眾批評、教育民眾、獲得預算方案的支援、收集民眾的決策意見、改變資源配置、提升民眾信任、產生社區意識等。Yang 與 Pandey (2011) 提出「何時公民參與將導致良善結果？」(When does citizen involvement lead to good outcomes?) 的研究問題，試圖解析公民參與的「黑箱」。他們指出解釋公民參與結果的四類變數：一、環境變數：民選行政首長的支持；二、行政組織變數：官僚程序、層級權威體制、官僚職位轉換；三、參與機制變數：多元的參與機制、官僚職位轉換與多元參與機制的關係；四、參與者變數：參與者的能力、參與者的代表性、參與者能力與代表性的關係。上述學術文獻對於將公共參與的運作過程與決議如何落實，以展現具體的參與結果，提出了各種層面的條件。

Rappaport (1987) 認為賦權是個人、組織與社區獲得支配其事務的機制。Rich 等人主張 (1995) 參與式預算最為相關的賦權具以下四種類型：一、形式性 (formal) 賦權：政府僅提供民眾彼此互動並形成決策的機會與場域；二、個

人內在性 (intrapersonal) 賦權：在特定情境下個人獲得及證明其能力的感覺。此種賦權是個人積極投入決策過程的必要條件。三、工具性 (instrumental) 賦權：個人實際參與並影響決策過程的能力，包括運用相關知識、物質資源與說服能力的法定及正式的參與機會。四、實質性 (substantive) 賦權：達成解決問題或產生可欲的結果 (desired outcomes) 決策的能力。如果參與式預算僅提供一種形式性賦權，則無法提供公民控制特定議題之情境的能力。此外，Sjoberg, Mellon 和 Peixoto (2017) 探討官僚回應性 (bureaucratic responsiveness) 對於公民參與的影響，他們提出客觀效能感 (objective efficacy)，就是「公民參與實際影響官僚作為的程度」，來檢測官僚回應公民參與的決議能否提升未來的參與程度。透過針對英國 Fix My Street 的經驗資料進行嚴謹的量化研究，他們發現官僚回應性與未來的公民參與呈現正相關，因此高度的官僚回應性可以培養積極的公民意識。

在當代公共參與結合公共賦權有限的學術文獻之中，Archon Fung and Erik Olin Wright 所提出的「賦權式參與治理」(Empowered Participatory Governance)，可說是最具影響力之理念型概念架構。他們歸納包括巴西愉港市推動參與式預算等數個公民參與的成功案例，提出欲將公民參與轉型為政治決策，需基於三項原則 (2001)：處理明確且可以觸知的公共問題、在由下而上的過程之中納入被公共問題影響的一般民眾與地方官員、經由審議途徑來解決公共問題。他們進一步主張能夠促進、穩定及深化民主價值的賦權制度設計，應具有三種基本性質 (2003)：

(一) 權責移轉 (devolution)

由於公民參與所處理的大多數是地方性議題，且參與的公民也來自基層，所以相關的制度必須經過適當的重組，將行政與政治權力轉移至地方單位，進行實際政策執行並為其績效負責。因此，地方單位不僅具諮詢的功能，而也需具有實質的決策權力。

（二）集中化的公民參與監督與協調

雖然地方單位擁有實質的決策權力，卻不代表它可以自主而不受限制地決策。也就是說，地方單位仍然需要與上級監督機關保持良好的溝通，並接受其課責，而且上級監督機關可以經由多種方式，來確保地方單位推動民主審議與政策方案的品質，例如分配及調和資源、解決地方單位無力自行處理的問題、推廣創新作法、促進跨域政策學習等。

（三）統治權威仍回歸至公共機關，而不是民間團體

雖然賦權制度設計相當強調志願性公民團體的角色與重要性，但是最後的統治權威仍然還是公共機關擁有，並可以創建新的公共機關與制度來支援並指導公共決策，而非將統治權威移轉給公民團體，關鍵是仍應由官僚體系來執行公民參與的決議。

二、參與式預算的公共賦權

參與式預算在 1989 年由巴西的愉港市（Porto Alegre）開始採行，原來是增加貧窮公民的公共資助來改善生活條件的政治活動。直至 2002 年有 50,000 個公民，包括 1,000 個社區團體與非政府組織投入參與式預算所提出的議案，每年決定了愉港市約五分之一的支出。參與式預算涵蓋的決議由起初的加強交通、水質、地水道等基礎建設工程，逐步擴充至教育、健康、社會照顧等社區相關議題。愉港市政府認為參與式預算實際上是加速了公民協商的過程，而不致延宕決策程序，而予以高度評價（Bovaird, 2007: 851）。迄今全球已至少有 1500 個操作參與式預算的經驗，英國與多明尼加共和國甚至立法，要求所有地方政府必須推動參與式預算，聯合國與世界銀行也稱之為民主治理的最佳實踐方式（Lerner, 2011: 30）。

然而，Patsias, Latendresse 與 Bherer（2013）以及 Baiocchi（2001）認為在參

與式預算的過程之中可能產生恩賜政治（patronage）與精英主義（elitism）的現象。前者是指特定參與者可能與議會或行政機關透過參與式預算進行某種動態的、非正式的政治交換，例如參與者以選票、動員或積極政治活動，換取議會或行政機關對於特定方案的首肯或支持。後者是指具有特定立場或利益的公民團體可能經由審議性的參與程序，影響符合自身偏好或利益的方案優先順序並決定了預算分配。另一方面，Neshkova（2014）認為公務人員往往抗拒公民參與的決議，因為公共行政與行政人員長期抱持官僚價值，譬如重視效率效能、強調行政專業、著重忠誠、訴求責任等等，而視公民參與的決議缺乏政策常識、耗費行政成本、減緩決策時間，也可能在實踐之時窒礙難行，甚至某些公共參與的決策僅是代表特殊利益而非公益等等。Buckwalter（2014）則提出由政府指示之公民參與所提供賦權的三項研究議題：行政人員實際與公民期待之間的差距是雙方挫折感與失望感的主要來源；在參與過程中公民與行政人員之間的接觸程度影響公民對於賦權的感覺；賦權結果取決於參與過程的合理程度以及公民與行政人員的關係強度。Buckwalter（2014）根據上述研究議題，引伸出一系列可以驗證的命題，而發展出連結公民參與過程與結果的賦權理論。

Baiocchi and Ganuza（2014）根據巴西愉港市推動參與式預算的實際經驗，提出了賦權層面的三項制度設計：

（一）排他性的傳送機制（exclusive conveyor belt）

為了要真正落實參與式預算，需要成立新的預算規劃單位，且此單位必須在地方政府中的行政機關之上，以確保預算可以被執行。依據民主分權制衡原則，議會擁有預算審議權，但由於參與式預算具備高度的民意正當性，議會往往不會修改其決議，因而參與式預算可能排擠了其他經費項目，甚至降低其他參與管道影響預算的機會。

（二）官僚體系的參與式改革（bureaucratic participatory reform）

為了讓參與式預算發揮功能，官僚體系之內必須建置新的職位與業務，例如增設社區促進人員，由其負責定期與社區居民互動並處理各種居民意見，做為地方政府局處與社區的介面。此外，社區促進人員還必須將技術專家的意見「轉譯」給社區居民，使其了解專家的意見，並要確保這些專家意見必須「配合」於居民的最終決定。

(三) 決定會議規則的會議 (the forum of forums)

為了推動參與式預算可能還需設置城市預算委員會，集合各方代表來思考及合法化整體推動過程之中可能面臨的議題，例如處理超越規則的未預算狀況、決定審議與決策的規則、根據公平正義的準則來設定計劃的投資順序、扮演政府與地方參與公民的中間人角色等等。

由上述賦權構面議題的分析，可知官僚體系需要在制度、人員甚至目標等方面進行較大規模的變革，方能真正推動參與式預算並執行其決議。上述西方學術界有關參與式預算公共賦權的理論論述以及經驗研究，提供了本文可行的研究方向。

三、我國參與式預算研究

近年國內參與式預算的學術研究，除了由管理學、財政學或政府計畫報告的研究取向之外 (邱炳堂，2005；倪豐裕、邱炳乾，2001；倪豐裕、蘇志泰，2001；葉欣怡等，2016)，由政治學領域探討參與式預算的學術文獻，集中在中國大陸推動參與式預算的個案研究 (曲兆祥、吳建忠，2010；徐斯儉、吳建忠，2011；趙新峰，2011)。在學位論文方面，近年國內以「參與式預算」為關鍵詞或研究主題之研究亦不少，其中以地方辦理案例為核心進行實例探討者，蘇淑婷(2017)、王振成(2017)選擇以臺中市的案例為研究對象；林春伶(2017)、陳翠宗(2017)、

章法琪（2016）及周珮甄（2016）以臺北市的案例為研究對象；李碧芬（2016）及蔣喬玫（2013）分析新北市的案例；另有張瓊分（2016）、賴奎嘉（2016）、劉美岑（2012）及吳建忠（2011）等選擇以中國城市的參與式預算辦理經驗進行討論。

由鄭麗君主編（2015）的《參與式預算：咱的預算咱來決定》一書應是我國少見的結合參與式預算的理論與實務的專書，內含多篇學術論文與論壇記錄，由參與式預算的起源、國際經驗、國內發展、財政狀況等各方面進行探討，其中有關於公共賦權層面者如下，萬毓澤在〈巴西愉港的參與式預算：神話與現實〉一文中，分析了巴西愉港市政府在 1990 年底成立了兩個直屬市政府的機構，後來在參與式預算中發揮了重要功能：「規劃辦公室」和「社區關係協調中心」，前者負責匯集資訊、協調市府不同單位的行動，以降低橫向聯繫的成本，並確保政策執行的中立；後者則在各行政部門安排「社區推動者」，負責籌辦各行政區的預算會議，並協助市民擬訂計畫，已擴大參與。這是一種「政治上的集中化、行政上的去中心化」(political centralization with administrative decentralization) 的賦權形式（2015：49）。林國明在〈參與式預算的國際經驗與實作程序〉一文之中，認為參與式預算最具賦權特性的，莫過於對審議結果的決定權力。這種對政策產生直接的、實質的影響力，是其他許多審議模式所欠缺的。參與式預算使得民眾的決策連結到政府／議會的法定權力，而有事實的（政治的）拘束力（2015：140-141）。

我國迄今由公共行政與政策的角度來探討參與式預算的學術著作可謂鳳毛麟角，徐仁輝（2014a；2014b）介紹參與式預算的概念及理論；蘇彩足、孫煒、蔡馨芳（2014）的委託研究報告《政府實施參與式預算之可行性評估》之中，採用文獻分析、焦點座談與深度訪談法進行參與式預算相關資料之蒐集，藉由理論

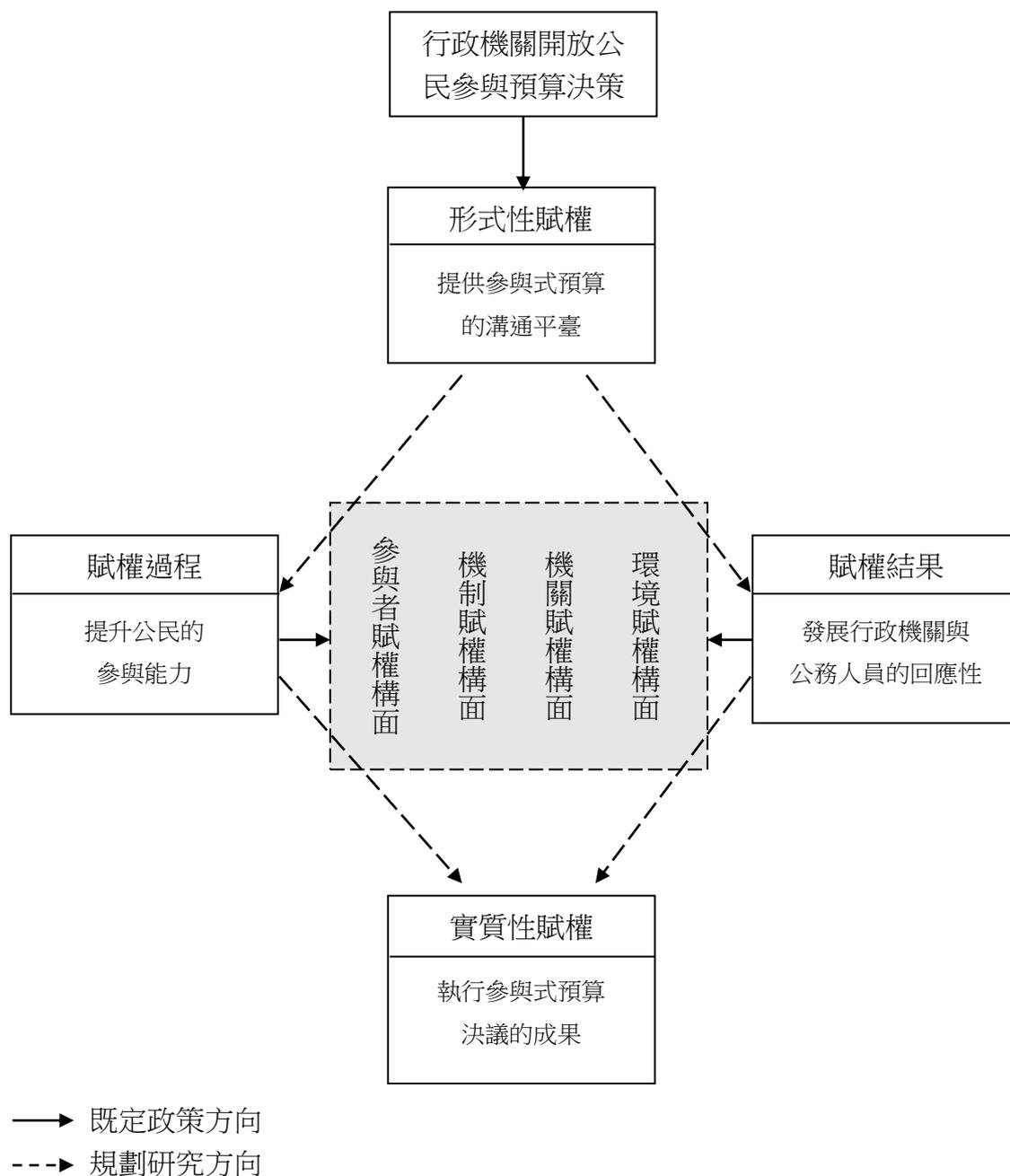
與實務的探討，並參考各國經驗，瞭解在我國推行參與式預算的可行性，以找出我國預算過程擴大民眾參與的推行方向和適當模式。此一委託研究報告對於參與式預算的在地研究提供了重要的研究方向，本文將以此為基礎，進行更深入的本土場域研究。最新的學術文獻當是蘇彩足（2017）的〈公部門推動參與式預算之經驗與省思〉一文，本文闡示了參與式預算在全球與我國發展的背景，並介紹介紹我國推動參與式預算的主要推動模式：議員建議款模式、委外模式、以及行政機關模式，並描述其初步成果。本文進一步反思了我國推動參與式預算的短暫經驗，並提出未來的研究方向與問題。本文的研究動機就是取法蘇文所示「迄今未見討論官僚體系之承載力的學術文獻」（頁14），作為學術好奇與發想，而將研究議題聚焦於我國地方政府推動參與式預算之公共賦權的過程與結果。

參、分析架構

基於上述之研究目標、原創觀點、文獻評述以及研究場域現況等探討，本文的研究思路如下：桃園市政府由 2015 年開始辦理審議式民主工作坊，啟動了公共賦權的初始階段，隨後在領導階層的積極推動下，行政機關已開放全市公民參與特定政策議題的預算決策，並進而指定行政機關辦理參與式預算、提撥參與式預算的金額、提出多個參與式預算的培力計畫等，提供參與式預算在溝通層面上的各項條件，即桃園市現已建置了推動參與式預算的基本溝通平臺，並提供了桃園市公民彼此互動並形成預算決策的形式，但目標應是經由參與式預算解決地方問題，並達成預期的政策目標，也就是說，後續的關鍵作為是由形式性賦權進展至實質性賦權。

本文提出了兩個觀察及研究參與式預算公共賦權的階段，一是經由賦權過程的運作，來提升公民與公務人員的參與能力；二是經由賦權結果的落實來發展行

政機關與公務人員的回應性。本文主張桃園市參與式預算的形式性賦權，必須經由賦權過程階段以及賦權結果階段相互影響的環境、機關、機制、參與者四個賦權構面的正向發揮，方可能進展至實質性賦權，也就是行政機關確實執行了參與式預算的決議，以達預期的政策成果。本文之分析架構的各項要素、構面及其關係如下圖所示：



資料來源：作者自繪。

本文整合賦權過程與賦權結果的功能，開展出以下四個賦權構面，並提出在每一構面之中主要的研究問題，作為後續之經驗研究的指引：

- (一) 環境賦權構面：桃園市參與式預算的領導階層包括市長及其主要幕僚、市議員、研考會、青年局、各局處以及區公所首長等對於參與式預算的觀感、意向與偏好等等。具體的研究問題如下：領導階層支持或反對推動參與式預算的理由為何？執行參與式預算是否可能排擠其他的政府服務？那些行政機關或政策議題較適合採用參與式預算？領導階層持續支持參與式預算的影響因素為何？
- (二) 機關賦權構面：行政機關的承辦人員對於參與式預算的觀感、意向與偏好、預算程序的彈性、行政機關層級體制的設計等等。具體的研究問題如下：行政機關的承辦人員支持或反對推動參與式預算的理由為何？行政機關在哪一個預算程序加入參與式預算將更有利於執行決議？行政機關推動參與式預算的金額是如何決定嗎？其法定依據為何？行政機關對於參與式預算的執行狀況（完全執行、部分執行或轉換執行、不執行）的理由為何？如何確保推動參與式預算的行政機關可以負責？如何發展出評量行政機關執行參與式預算決議成效的指標？如何評估參與式預算的短期影響力以及長期影響力？現階段桃園市推動參與式預算採用委外模式的優點與缺點為何？參與式預算提案的行政機關之間如何協調？如何進行衝突管理？
- (三) 機制賦權構面：專責參與式預算單位的設置、參與式預算委員會的設置、參與式預算議事規則的設計、專責參與式預算行政人員的徵引等等。具體的研究問題如下：領導階層贊成或反對設置專責參與式預算單位的理由為

何？領導階層贊成或反對徵引專責參與式預算行政人員的理由為何？如何設計參與式預算的議事規則？由何單位設計？有沒有資金可持續推動參與式預算？如何評量參與式預算投入資金的「報酬率」？如果參與式預算告一段落，持續推動公民參與的方式為何？桃園市需要訂定標準作業流程來推動參與式預算嗎？

- (四) 參與者賦權構面：培力公民及公務人員投入參與式預算能力的作法、公民投入參與式預算的時機、參與公民及公務人員的觀感、意向與偏好等等。具體的研究問題如下：參與式預算的受益對象為何？如何確保投入參與式預算的公民能夠獲得充分的預算資訊？如何將參與式預算與現行的社區提案相互結合？公民團體贊成和反對參與式預算的理由為何？參與式預算可否配合現階段公民團體的策略？公民團體是否願意與行政機關共同執行參與式預算的決議？公民是否還熱衷其他參與式民主的形式？

肆、個案研究²

由於相較於其他公民參與的模式，參與式預算的決議對於政策具有決定的、實質的影響力，因而桃園市推動參與式預算相當審慎，由研考會主政，訂定參與式預算實施計畫及協助各行政機關推動。此外，資訊中心建置參與式預算網站；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。由於參與式預算在各國之推動程序皆不相同，必須反映所在地之社會價值及民情特色，具備因地制宜之特性。此一特色亦在我國各展現，不同縣市政府針對其管轄區域範圍內之風俗民情以及行政機關之執行能量，規劃並推動具備在地特色之參與式預算程序（許敏娟等，2017）。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

²以下桃園市政府推動參與式預算的實踐經驗，皆取材於申請人親自與機關主管與承辦人的會議紀錄、參與活動心得以及《臺北市政府 105 年度參與式預算成果報告專書》。

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。就推動主體而言，桃園市是「委外模式」，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，而此專業團隊可能是非營利組織、學術機構甚至營利性質廠商。

自 2015 年起，由青年局辦理審議式民主的工作坊、2016 年辦理演練試辦計畫，2017 年始擴大至全市的試辦。由研考會建置「桃園市政府參與式預算網」，彙整呈現全市辦理參與式預算的機關及辦理計畫。依研考會彙整之結果，桃園市至 2017 年底提出議題計 45 項，³依推動議題性質區分，共計公園綠美化 14 項；社區營造 7 項；景觀改善 5 項；橋下空間 5 項；社福或扶助 7 項；回饋金使用 4 項；文化觀光 2 項；市民卡應用 1 項等八個面向。桃園市政府的一級機關 19 項；二級機關 4 項；區公所 22 項。參與式預算金額總計 7,393 萬。

在公共賦權方面，由於桃園市公民對於參與式預算的意義、價值、操作等知識有待提升，⁴乃由青年局統籌主要的培力業務，於 2015 年推動演練試辦計畫，該案採委外模式，2016 年選出執行方案後，於 2017 年由獲選之青年行動團隊實際執行，目前仍尚在執行階段。以 2017 青年事務局所提兩案為例，包含「龍潭美食街」及「都會區原青社會企業」兩項方案，目前亦甫結束方案投票階段，龍潭案之總投票數計 1,000 票，預算在 2017 年 10 月執行完畢；原青案總投票數 1,273 票，預算尚在研議具體執行的規劃階段。具體而言，桃園市政府推動參與式預算的先期任務是針對桃園市的「青年」與「公務人員以及市民」進行參與式預算的

³ 網頁資料同註 1，案件數部分，因社會局所辦理兩案實屬不同性質及標的案件，為便利分析故分別計算，則共計 45 件。

⁴ 根據 2017 年 11 月 25 日至 12 月 1 日桃園市研考會進行的問卷調查結果顯示：在《是否知道何謂參與式預算》中，「不知道」所占比例為 90.0%；在《是否知道本府推動參與式預算》中，「不知道」所占比例為 92.9%。但是，在《參與式預算有助於將需求反應在本府政策規劃》中，以「有」所占的比例為 49.0%；在《是否支持本府推動參與式預算》中，民眾態度多傾向「還算支持」居首 47.9%，可見民眾對於參與式預算不甚了解，但仍肯定桃園市政府推動參與式預算的作法。

相關培力，目標是在青年方面，培養能夠在推動參與式預算的說理式審議及了解方案性質的「桌長」；在公務人員與市民方面，桃園市政府現有局處以及 13 個區公所之內，必須至少培育一位了解參與式預算運作的種子。首先、敘述桃園市青年的培力。2015 年起由青年事務局（以下簡稱青年局）作為推動單位，希望透過參與式預算吸引青年參與，成為持續投入公共事務的社會力量。分為以下三個階段，逐步落實：

一、舉辦審議式民主培訓營

2015 年 10 月，青年局與教育部青年發展署合作，舉辦青年圓桌公共論壇。2015 年 12 月辦理「審議民主培訓營」，邀請就學、就讀與設籍於桃園的青年參與審議民主的培訓，認識審議民主的概念及運作模式、培訓擔任公共審議主持人的能力。總計訓練出 18 名具備熱忱的青年桌長，期待這些人力資源成為未來辦理參與式預算活動的人才庫。

二、組織指導委員會及試辦演練

2015 年 5 月起，青年局就開始邀請在地的專家學者以及曾經執行過參與式預算的老師，共同組成「指導委員會」進行諮詢。在指導委員會中，確定當年的任務，是要在 9 月、10 月間，以工作坊的形式，逐漸捲動在地青年的參與。演練階段就是參與式預算的試辦計畫，透過這個試辦計畫，讓參與青年了解參與式預算的討論模式、操作模式與可能結果，並藉此達到政策行銷與溝通的效果。

三、舉行三場主題式工作坊

2016 年 9 月 10 日、10 月 1 日以及 10 月 2 日青年局針對 3 個不同主題：「青年創業」、「青年公共事務培力」、「青年文化」分別舉辦了三場「特調咖啡工作坊」，邀請大專院校青年、社會青年及青年團體，深度匯談產生具體可行方案。在此工作坊中運用特殊的匯談技巧營造出青年喜歡的平等對談氛圍，透過彈性的小團體討論，進行真誠的對話、反思問題、分享共同知識、甚至找到新的行動契機。為了使參與青年精準提出符合編列預算原則的提案，青年局同仁也在現場參與討論，

說明編列經費原則。在活動的最後，針對各組提案進行投票和討論。

其次、敘述桃園市公務人員以及市民的培力。青年局補助國立中央大學法律與政府研究所舉辦三場「參與式預算在中大」系列活動，針對「參與式預算需從概念轉向為可操作的政策工具」、「參與式預算需對參與有基本的標準」、「參與式預算需同時對行政部門賦權」等三個方向規劃三階段的活動：

一、審議素人基礎培力補給坊

2017年8月31日舉辦此活動，學員包括桃園市政府各單位人員、客家地方社團人員、大學青年等29人。活動內容包括一、觀念扎根：從審議民主到參與式預算，認識「審議民主、公民參與」的核心內涵與價值；二、參與式預算活動執行過程與技巧：從臺中市、高雄市辦理經驗中了解籌備與辦理參與式預算活動過程中的執行技巧與細節；三、參與式預算的觀察：分享臺北市執行經驗，從中了解整體規劃及執行參與式預算活動的技巧重點；四、實作演練及學習回饋：設計議題，利用前述所學實際操作演練流程。以「世界咖啡館」模式分組分桌，在不同講師的引導教學之下進行對話討論與提問分享，加深學員對參與式預算的意象。

二、審議種子進階培力精實坊

2017年9月22日舉辦此活動，學員包括桃園市政府員工、對公共事務有興趣或對參與式預算議題有認識的大學青年、地方社團人員、學校教職員工等38人。活動內容包括一、桌長實作訓練：分組後，以世界咖啡館模式讓參與學員開始實作，重點為桌長實作流程，如何帶領討論。二、實戰課程：規劃議題，以參與式預算模式進行小組討論→提案→投票→回饋等實際運作流程。三、經驗授與：就前階段課程做分享回饋，並提供其他縣市推動經驗來加強學員印象。

三、成果發表論壇：參與式預算發現新桃園

2017年11月17日舉辦此活動，學員包括公務機關人員、大專院校教職員工、

青年學子及對公共事務具有熱情興趣的民眾，約 80 人。本論壇分成理論層次的討論及實踐經驗的分享，包含方案主持人、公務員及桌長，邀請桃園市公民參與執行委員會委員共同與談，提出具體想法與文字論述，達到相互交流學習目的，並與其他縣市及學者專家從理論與實務兩方面進行交流分享。研考會選擇了 2017 年推動參與式預算卓有成效的六個個案，分別由市政府承辦科長及科員、區公所承辦課長，成功提案公民親自報告推動經驗、成效並作出檢討與等進意見。透過論壇展示一年來的成果，並進行以桃園市為主體，汲取臺灣主要城市的參與式預算經驗，創造屬於桃園市的特殊公民參與模式。在本論壇之中，提出具備代表性的六個參與式預算執行個案：桃園市原青社會企業發展計畫（青年局）、桃園機場回饋金用途公益活動及基層建設參與式預算（環境保護局）、龍潭美食街青年活化計畫（成功提案公民）、東南亞移工休閒育樂活動（勞動局）、106 年度青年職能培訓參與式預算試辦計畫（就業服務處）、龜山區民眾參與公共事務推動區域文化特色計畫（龜山區公所）。

雖然參與式預算的意涵與目標的模糊性，地方政府可因地制宜地採用不同的形式，但是參與式預算還是應具備以下四項要件：一、公民可以在特定場合接觸到各種政府方案的成本、操作、影響等相關訊息。二、公民可以在特定場合表述預算需求。三、公民可以直接與政府人員互動，並提出預算方案。四、公民可以投票選出預算方案（Gilman, 2016: 7-8）。以上述參與式預算的要件作為準據，2017 年桃園市所提出 45 件方案中，屬於參與式預算可能還不到五分之一，大部分方案還僅只是「參與式規劃」。因此，研考會將之剔除，而保留其中符合參與式預算要件的方案，使公民參與得以順利運作，採取由行政機關規劃參與式預算方案，再委外交由某個非營利組織或公關公司，以參與式預算的精神和程序來執行預算；而培力方面，則由青年局補助特定大專院校團隊、設計工作坊課程、舉辦研討會的形式。

伍、結語

本文基於參與式預算的背景脈絡與文獻評述，主張決定參與式預算是否能持續推動的關鍵因素，在於行政機關與公務人員對於參與式預算決議的回應性，也就是其決議不僅要編入預算，還要付諸執行，方能激發民眾長期投入參與式預算。因此，推動參與式預算的重心是在賦權層面，而賦權的前題是了解行政機關與公務人員對於參與式預算的態度意願以及對於民眾參與預算方案規劃的信任程度，特別是公務人員對於參與式預算的意義、價值、操作、限制、程序的專業知識乃是樞紐，因而推動參與式預算應先從公務人員的賦權開始作起，先培力優秀的公務人員作為種子，再將參與式預算的相關知識擴展及整體文官體系，之後由公務人員引導民眾合力推動參與式預算。其次，行政機關也需判斷什麼公共議題適合於作為參與式預算的方案，例如專業性較低、較小範圍的社區性質、預算額度較少、促進平等、多元文化等議題可能在推動參與式預算的初期較為適合。

本文的研究發現顯示由 2015 年起，臺灣桃園市運用行政機關的特定用途預算作為參與式預算的議題，且採用委外模式交由民間團體推動。在賦權過程部分，桃園市政府針對青年、市民、公務人員進行系統性的培力課程，提升溝通、審議、方案規劃、投票的能力；在賦權結果部分，多數的預算方案並不符合參與式預算的要件，僅只是參與式規劃。因此，臺灣桃園市推動參與式預算的公共賦權尚在雛形，由形式性賦權轉化為實質性賦權的成效，主要取決於行政首長、行政機關與公務人員的態度意願、能力培養以及制度設計。

本文也由桃園市推動參與式預算的近三年經驗，得到以下啟發：

一、參與式預算溝通層面的最終產出就是投票，但是投票只是完成了參與式預算的階段性任務，接下來市府局處的分工執行投票的決議才重心。因此，參與

式預算的成敗關鍵是在賦權層面，公民並不會關心局處分工，只會認定整體市府團隊的執行結果是否確實落實投票的決議。

二、參與式預算提供了地方行政機關公務人員親身與民眾實際接觸的機會。在雙方討論方案的過程之中，公務人員對於民眾所關心議題的同理心將顯著提升。

三、參與式預算可能影響原本的資源分配結構，而遭到反彈。既得利益關係下的利害關係人可能透過議會向推動參與式預算的行政機關施加壓力，以刪減行政機關預算的手段阻撓推動參與式預算。

四、桃園市選擇由青年世代作為推動參與式預算的首選對象，因為青年世紀對於參與式民主與審議民主等新興觀念或制度運作的接受程度較高。再擇定年世代有興趣的主題，如：自行車交通運輸系統建置、創意產業、文創基地、原住民事務等進行養成培力，促使青年世代作為推動參與式預算的種子。然而，參與式預算的提案者大多是年輕族群，但若無足夠的經濟上與精神上的誘因，當推動熱忱逐漸消逝之後，可能離開參與式預算的實施場域。

五、桃園市參與式預算採用議題型方案為主的操作方式，需要較多的經費、較充分的執行期間，以及較大規模的跨局處合作，因而必須建立更積極的管考機制，這對於桃園市政府是一項相當大的挑戰。

參考文獻

一、中文部份

王振成，2017，《參與式預算之研究：以臺中市區為例》，東海大學公共事務碩士在職專班。

曲兆祥、吳建忠，2010，〈中國大陸鄉鎮人大改革的實驗：以浙江溫嶺市鄉鎮「民主懇談會」為例〉，《中國大陸研究》，第53卷第3期，頁1-23。

吳建忠，2011，《中國大陸鄉鎮人大改革的邏輯：以浙江溫嶺市新河鎮「參與式

- 預算」為例》，國立臺灣師範大學政治學研究所。
- 李碧芬，2016，《視覺化地方財政狀況與參與式預算推動之探討：以新北市為例》，元智大學管理碩士在職專班。
- 周珮甄，2016，《開放政府政策的理念與實踐：以柯文哲執政臺北市政府為例》，國立臺灣大學國家發展研究所。
- 林春伶，2017，《參與式預算互動網絡運作模式之研究：以臺北市內湖區公所為例》，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班。
- 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 127-160，臺北：財團法人青平臺基金會。
- 邱炳堂，2005，〈參與式預算制度對稅捐查審人員工作績效之影響〉，《稅務旬刊》，第 1931 期，頁 17-19。
- 紀俊臣，2015，〈議會政治與公民參與：臺灣經驗的檢視與展望〉發表於《「全球地方議員國際論壇」學術研討會發表論文》（8 月 28 日-29 日），臺北：臺北市議會國際會議廳。
- 胡龍騰，2017，《公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為》，臺北：五南。
- 倪豐裕、邱炳乾，2001，〈內外控人格特質和任務不確定性對參與式預算制度效能的影響〉，《臺大管理論叢》，第 12 卷第 1 期，頁 123-148。
- 倪豐裕、蘇志泰，2001，〈組織規模和動機對於參與式預算制度效能的影響〉，《商管科技季刊》，第 2 卷第 3 期，頁 299-318。
- 徐仁輝，2014a，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，第 43 卷第 2 期，頁 1-11。
- 徐仁輝，2014b，〈淺談參與式預算制度〉，《主計月刊》，第 700 期，頁 10-13。
- 徐斯儉、吳建忠，2011，〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，《中國大陸研究》，第 54 卷第 1 期，頁 1-28。
- 張瓊分，2016，《誰的參與式預算？廣東順德菁英官僚與市民結社的治理競合》，

國立中山大學社會學系碩士班。

章法琪，2016，《地方政府實施參與式預算之可行性分析：以臺北市信義區公所里鄰建設經費為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班。

許敏娟、黃琬瑜、曾丰彥、林德芳，2017，〈推動臺北市參與式預算：程序與實踐的觀點〉發表於《2017 年社會暨公共事務學術研討會：永續發展與公共治理》（11 月 17 日），臺北：臺北市立大學社會暨公共事務學系。

陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017，《臺灣參與式預算關鍵報告》，臺北：財團法人青平臺基金會（線上公開版 PDF）。

陳翠宗，2017，《臺北市參與式預算機制設計與運作成效之研究：交易成本觀點》，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班。

萬毓澤，2015，〈巴西愉港的參與式預算：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，臺北：財團法人青平臺基金會。

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》，第 4 卷第 4 期，頁 29-40。

臺北市政府民政局，2017，《臺北市政府 105 年度參與式預算成果報告專書：重新參與你的生活》，臺北市：臺北市政府民政局。

趙新峰，2011，〈參與式預算模式實證研究：基於黑龍江省巴彥縣供水項目的成效分析〉，《公共事務評論》，第 12 卷第 2 期，頁 71-89。

劉美岑，2012，《大陸溫嶺市應用參與式預算對我國的啟發》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系。

蔣喬玫，2013，《新北市政府導入公民參與預算過程可行性研究》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班。

鄭麗君主編，2015，《參與式預算：咱的預算咱來決定》，臺北：財團法人青平臺基金會。

賴奎嘉，2016，《中國特色的參與式預算：上海閔行區的案例研究》，國立中山大學社會學系碩士班。

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》，第9卷第2期，頁1-22。

蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2014，《政府實施參與式預算之可行性評估》，臺北：國家發展委員會委託研究報告。

蘇淑婷，2017，《臺中市推動參與式預算之研究》，國立中興大學國家政策與公共事務研究所。

二、英文部分

Baiocchi, Gianpaolo and Ernesto Ganuza. 2014. "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered." *Politics & Society* 42(1): 29-50.

Baiocchi, Gianpaolo. 2001. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." *Politics & Society* 29(1): 43-72.

Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary. 2005. "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government." *Public Administration Review* 65(5): 547-558.

Bovaird, Tony. 2007. "Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services." *Public Administration Review* 67(5): 846-860.

Buckwalter, Neal D. 2014. "The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation." *Public Administration Review* 74(5): 573-584.

Ebdon, Carol and Aimee L. Franklin. 2006. "Citizen Participation in Budgeting

- Theory.” *Public Administration Review* 66(3): 437-447.
- Fugini, Mariagrazia, Enrico Bracci, and Mariafrancesca Sicilia. (eds.) 2016. *Co-production in the Public Sector Experiences and Challenges*. Cham: Springer International Publishing.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2001. “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance.” *Politics & Society* 29(1): 5-42 .
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York: Verso.
- Gilman, Hollie Russon. 2016. *Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kweit, Mary Grisez and Robert W. Kweit. 1981. *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*. New York: Praeger.
- Langton, Stuart. 1978. “What is Citizen Participation?” In Stuart Langton (ed.) *Citizen Participation in America*. Lexington, M.A.: Lexington Books. pp.13-24.
- Lerner, Josh. 2011. “Participatory Budgeting: Building Community Agreement around Tough Budget Decisions.” *National Civic Review* 100(2): 30-35.
- Nabatchi, Tina and Lisa Blomgren Amsler. 2014. “Direct Public Engagement in Local Government.” *The American Review of Public Administration* 44(4): 63s-88s.
- Neshkova, Milena I. 2014. “Does Agency Autonomy Foster Public Participation?” *Public Administration Review* 74(1): 64-74.
- Patsias, Caroline, Anne Latendresse and Laurence Bherer. 2013. “Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’.” *International Journal of Urban and Regional Research* 37(6): 2214-2230.
- Rappaport, Julian. 1987. “Terms of Empowerment/Exemplars of Prevention: Toward a Theory for Community Psychology.” *American Journal of Community*

Psychology 15(2): 121-143.

Rich, Richard C., Michael Edelstein, William K. Hallman, and Abraham H. Wandersman. 1995. "Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards." *American Journal of Community Psychology* 23(5): 657-676.

Sjoberg, Fredrik M., Jonathan Mellon, and Tiago Peixoto. 2017. "The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation." *Public Administration Review* 77(3): 340-351.

Yang, Kaifeng and Sanjay K. Pandey. 2011. "Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?" *Public Administration Review* 71(6): 880-892.

Zhang, Yahong and Kaifeng Yang. 2009. "Citizen Participation in the Budget Process: The Effect of City Managers." *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 21(2): 289-317.