

當社區營造遇到參與式預算： 兩個社區的比較研究

林祐聖*

國立清華大學社會學研究所

陳東升

國立台灣大學社會學系

公民社團對於民主的建立與運作相當重要，公民社團的活躍程度經常被視為評判民主運作的標準。本文以文化部在公所層級推動的參與式預算為例，檢視公民社團與民主實踐的關係。透過比較模範與起步兩個社區的參與式預算運作，本文認為，社區的政治文化影響民眾對於民主的想像，進而造成兩個社區的民主實踐的差異。在本文的研究案例中，社造「強」的社區，容易讓社區成員將參與式預算視為爭取資源的管道，注重參與式預算產出的方案是否能配合菁英對於社區的規劃，而在社造「弱」的社區中，社區成員在參與式預算有更多的發聲與決定的機會。本文指出，社區會形成何種政治文化與它們受到社造行政管理程序的影響程度、社區英雄的存在與否，以及社區資源的豐富程度而定。本文建議，未來可以把研究對象由社區發展協會擴充到其他的公民社團，檢視其他類型的公民社團的文化與民主實作的關係，也可以對於社區做長時間的觀察，瞭解民主實作對於既有社團文化的改變。

關鍵詞：公民社團、進階社造、參與式預算、政治文化

台灣社會學第35期(2018年6月)，頁109-149。DOI: 10.6676/TS.201806_(35).04

收稿：2017年10月17日；接受：2018年6月26日。

* 通訊地址：300新竹市東區光復路二段101號國立清華大學社會學研究所；

Email: yusheng@mx.nthu.edu.tw

When Community Building Meets Participatory Budgeting: A Comparison between Two Communities

Yu-sheng Lin

Institute of Sociology, National Tsing Hua University

Dung-sheng Chen

Department of Sociology, National Taiwan University

Civic associations are regarded as a foundation of democracy. In this article, we examine the relationship between civic associations and democracy by observing the operation of participatory budgeting (PB) in the project of community building. Participatory budgeting is a model of civic participation, where by engaging in community deliberations, ordinary people can decide how the budget will be allotted. Theoretically, a veteran community should have better PB performance than a rookie community, because the former is used to engaging with democratic processes. We found, however, that the veteran community demonstrated a more centralized political culture than the rookie community did. Consequently, the process and outcome of PB in the veteran community reflected the will of local elites. In contrast, the rookie community was more open to community members who owned more authority to decide the budget. We argue that the reasons behind this difference are the constraints of the rules and procedures of community building, the emergence of the community hero, and the resources that a community has. We suggest that future studies can focus on the influence of different political cultures in various civic associations on democratic practices and how democratic practices shape the political cultures of civic associations.

Keywords: civic association, deliberative community building, participatory budgeting, political culture

一、前言

文化部自 2016 年到 2017 年開始在全台推動進階社區營造（以下簡稱進階社造），進階社造的主要目的，是透過引入審議民主的理論與公民參與的精神，特別是引進參與式預算（participatory budgeting）的操作方式，藉由讓民眾參加預算的分配與執行，加強對於社區的擾動與捲動，進而擴大既有的社造成果。位於台灣某市的泥鷗區是這次參與進階社造的公所之一，區內有數個社區採取參與式預算的方式，決定社區向文化局所提出的社造計畫。¹

社區營造在台灣已有悠久的歷史，地方上的社造人士習慣將用「強」與「弱」來指涉社區的社造發展程度。若社區被歸類為社造強的社區，代表這個社區的社造經驗與成果豐富，社區發展協會的運作很活躍，定時向公所申請計畫，透過社造活動的舉辦，讓社區成員參與社區事務；相反地，被分類為社造弱的社區，意味這個社區沒有社區發展協會，即使有也形同虛設，不向公所申請經費，在缺乏社造活動的情況下，社區成員參與社區事務的程度比較低。基於以上的分類，在進階社造的推動之初，泥鷗區的在地社造人士，包括公所承辦、社造輔導老師與地方菁英，一致認為社造強的社區在進階社造的表現上，應該比社造弱的社區有著更為優良的表現。相較於社造弱的社區，社造強的社區對於活動的辦理更有經驗，社區成員的社區意識更為強烈，同時也具備較強的動員能力，對於強調民眾參與的參與式預算來說，應該具有更適合的發展基礎。因此，他們對於泥鷗區的模範社區較有自信，模範社區是泥鷗區社區營造的楷模，有一個組織完整與歷史悠久的社區發展協會，在泥鷗區提到社區營造，立刻聯想到的就是模範社區。相反地，他們對於區內的起步社區則感到憂心，起步社區近年才成立社區發展協會，還在公所的輔導下學習如何作社

1 為保護當事人，受訪者、行政區與社區的名稱均為假名。

造，過往甚至被稱爲是社造的「空白里」，多年來並未申請任何的社造計畫。

然而，出乎意料之外的是，在幾個評價參與式預算的指標上，包括參與的規模、討論的品質與民眾所選出的方案是否在實際上被採納等，社造弱的起步社區都表現得比社造強的模範社區來得好。這樣的結果，不僅不符合在地社造人士的「常識」，也引起本文對於公民社團與民主運作之間的關係的興趣。

自 Alexis de Tocqueville (2003) 對於民主在美國的討論以來，公民社團 (civic association) 經常被認爲是民主的基石。首先，公民社團就像是民主的學校，透過參與公民社團，人們得以拓展了認識的視野，建立對於社會成員的信任感，養成公民所需的美德，培養參與民主運作的意願以及學習參與公共事務的能力，而這些道德與能力，都是民主良好運作所不可或缺的 (Putnam 1994; Tocqueville 2003; Skocpol 2003; Eliasoph 2013)。此外，公民社團也是民主的捍衛者，如果權威想以多數暴力侵犯人們的權利，公民社團可以作爲保護人民自主決定的自由空間 (free space)，或甚至是作爲爭取權益與對抗權威的基地 (Polletta 1999; Tocqueville 2003)。因此，公民社團的數量、品質與活躍程度經常被用來作爲民主運作的指標與解釋不同區域的民主表現 (Putnam 1994)，而公民社團的衰弱也被認爲是民主社會的警訊，意味著民主的消逝 (diminished democracy) (Putnam 2001; Skocpol 2003)。如同 Tocqueville (2003) 指出，由於民主強調人人平等，本身就內建崩壞的可能性，例如個人對於整體社會的疏離、多數暴力 (tyranny of the majority)、社會成員的過度競爭與經濟利益爲少數人所掌控，而公民社團的存在，正是做爲社會與個人之間的緩衝 (buffer)，平衡民主的內在脆弱性 (Tocqueville 2003; Eliasoph 2013)。依循 Tocqueville 的論點，被稱爲托克維爾主義者 (Tocquevillean) 的學者與實作者將公民社團看成是矯正民主或是深化民主的處方，讓民主制度得以良好運行所不可或缺的媒介。

然而，如同我們在泥鷗區看到的情況，公民社團並不如托克維

爾主義者所預期的有利於民主的實作。公民團體發展狀況好而被認為社造成熟的社區，反而比正在起步的社區更無法帶動進一步的民主深化。對於進行超過二十年的社造來說，這樣的情況尤其值得重視，因為社造的核心價值在於社區的培力與民主理念的建立，但是社造經驗豐富的社區在這兩個面向上的表現，卻顯得不如剛起步的社區（柯于璋 2005；江大樹、張力亞 2008；陳其南 2014；李丁讚 2014）。

參與式預算在模範與起步社區的運作結果，引發兩個本文關切的問題。首先，在社造的層次上，為何社造經驗深厚的社區反而比缺乏社造經驗的社區在參與式預算的表現來得差？如果社區的培力與民主理念的建立是社造的主要目標，模範社區的參與式預算應當表現得更像一個理想的公共領域，讓更多的社區民眾，在擺脫地方菁英宰制的情況下，充分的溝通並選出讓社區更好的方案，但是在實際上，卻是社造剛開始的起步社區表現得比較好，這個社造的非預期結果是本文所關心的。第二，本文把參與式預算在進階社造的導入視為公民社團與民主實踐之間的關係的縮影，重新檢視兩者的關係，相較於將公民社團與民主發展畫上等號，本文認為公民社團與民主實踐有著更為複雜的關係，公民社團固然有其利於民主參與的一面，但是也可能出現不利於民主實踐的黑暗面（dark side）（Eliasoph 2013）。

本文將以泥鷗區參與式預算為案例，比較模範社區與起步社區的運作與結果，回應以上兩個問題。相較於既有研究多關注環境因素如何影響參與式預算的運作（Wampler 2009; Baiocchi et al. 2011; Lerner 2014），本文則把參與式預算視為社會建構的結果，行動者賦予參與式預算什麼樣的意義，形塑行動者對於參與式預算的態度與表現，也因此建構出參與式預算的過程與結果（Berger and Luckmann 1967）。身為特定社區的成員，社區的組織文化，影響他們對於參與式預算的想像，包括參與式預算的意義、參與式預算與社區的關係、以及社區成員在參與式預算中應該有什麼樣的表現等等（Perrin 2009）。學者指出，由政府委託學術單位或公民團體辦理，或由政府自辦，是台灣

推動參與式預算的兩種主要的模式。² 學者擔心，政府的主導可能在操作上產生提案內容的受限、官僚的推諉責任與民眾的參與流於形式等問題，而傷害參與式預算原本的美意（蘇彩足 2017）。本文則透過對於進階社造案例的觀察，指出政府的主導與否和參與式預算是否能落實，兩者並沒有直接的作用關係，只有考量在中介層面的社區組織政治文化與社區權力結構等因素，才能充分解釋參與式預算的運作，並提出如何落實參與式預算的建議。從在泥鷗區的經驗來看，不同社區的組織文化說明了為何相同的參與式預算，卻在模範與起步兩個社區有著不同的運作過程與結果。

本文分成四個部分，首先是對於社造與參與式預算的說明，作為討論泥鷗區案例的背景知識。其次是在理論的層次上，說明組織文化為何與如何影響組織成員對於民主的想像與實作。接著則是以泥鷗區的兩個社區——模範社區與起步社區——為例子，說明成熟或草創的社區所具備的組織文化，如何影響參與式預算在這兩個社區的運作。最後，本文討論為何在地社造人士口中的「弱」社區反而比「強」社區在民主的實踐上有更好的表現，並以此重新檢視公民社團與民主運作的關係，最後提出參與式預算，特別是社區型的參與式預算，未來在台灣的發展戰略。

二、社區營造與參與式預算的引入

「社區營造」一詞自行政院文化建設委員會（2012 年升格為現在的文化部）於 1994 年官方地推動社區營造政策後，開始變成台灣社會耳熟能詳的語詞。簡單來說，社造的目標是建立社區的集體連帶感，由於社會的變化，無論是在人口外移而老化的鄉村，或是人口湧

2 目前台灣參與式預算的執行模式，請見蘇彩足（2017）的整理。進階社造為台灣少數由政府主辦的參與式預算，以泥鷗區為例，一位評審提到進階社造是透過標案外包的參與式預算，是「台灣特產」的參與式預算，我們在此澄清，進階社造的基本立場是由公所操作，藉此培力公所的民主能力與觀念。換言之，在進階社造中，文化部的預算是直接撥到公所，由公所尋求社區團體的協助完成，並未以標案形式外包給社區。

入但是人際關係疏離的城市，人與人的連繫都變得薄弱，社造的目的便是在鄉村或城市恢復或新建這樣的連繫（台灣社區營造協會秘書處 2014）。然而，社造人士認為，對於「人」的營造必須以對「物」的營造為媒介，連帶感不會像魔術般的出現，必須先讓社區成員在參與對社區事務的討論中彼此熟稔，才能進一步認識到彼此的禍福與共。因此，社造經常透過共同解決社區危機或改善社區環境的活動，把原先不相往來的社區成員聚集起來（向家弘 2007；曾旭正 2014；李丁讚 2014）。對於社造來說，社區活動的成果固然重要，但是不應是主要目標，更重要的是共同參與社區事務的過程。共同參與社區事務不僅能將社區民眾連繫在一起，也具有在地培力的作用，讓民眾感知到他們是社區的一員，將參與社區事務視為應然，學習如何參與社區事務的運作（陳亮全 2000；曾華源 2004；江大樹、張力亞 2008；盧思岳、黃敏婷 2017）。

除了建立社區連帶感與在地培力以外，社造也具有鞏固與深化民主的意圖。社造的概念與 1980 到 1990 年期間風起雲湧的社會運動年代有很大的承繼關係，許多當時關心台灣民主發展的研究者與實作者認為，雖然社會運動在國家層次上挑戰了政治權威，並且帶來民主化的結果，但是在地方層次上，買票、賄選或是恩庇侍從主義（clientelism）的情況仍層出不窮，因此，他們認為應將社會運動向下到社區，透過社區運動改變既有的政治文化，重新賦予公與私的意義，並建立理想的公民社會，作為民主長遠發展的基礎（向家弘 2007；楊弘任 2014；曾旭正 2014；李丁讚 2014）。對於民主價值的重視，讓社造強調由下往上的社區參與，社區事務應該由社區成員決定，而非由權威，特別是由政府決定，政府要扮演的是協力的角色，相關政策應為「社區協力政策」的形式，「只是提示計畫鼓勵方向與重要價值，執行上完全開放給社區組織提案，進而視其提案的創造性與可行性來決定經費補助的規模」（曾旭正 2014: 14）。陳其南（2014: 213）就指出：「社造本身在地方就是一種民主政治能力的培養過程」。換句話說，社區組織正是 Tocqueville 意義下的民主學校，

培養社區成員的民主能力與德行，讓社區成員學習作為公民社會的主體。

社造經過二十多年的發展，成果斐然，截至 2010 年為止，全國接近九成的村里都設立了社區發展協會（曾旭正 2014），其他相關的文史工作室更是不計其數，確實也在重建鄉村與新建城市的社區連帶感上，有所成就。儘管如此，在社造亮麗成就的背後，仍隱藏著許多問題，而讓社造人士有所警覺。這些問題包括當社造組織在專業化之後，變成申請計畫的重要性勝過社區感的經營，遠離了社區營造的核心價值；社造的參與程度低，不時出現菁英主宰的情況；社區發展協會與地方政治的糾結，變成是傳統政治勢力的必爭之地；原先在社造中扮演重要角色的公所，因為業務外包的結果，反而經常置身事外（盧思岳 2014；曾旭正 2014）。為了突破這樣的困境，審議民主的理念和參與式預算的公民參與模式便被負責社區營造的文化部引入，以公所為推動中心，希望能讓社造繼續壯大。

審議民主（deliberative democracy）認為所有受決策影響的行動者，都應該有相同的權力參與決策的制定過程，透過說理與溝通，培養關心彼此的社會關係，以追求共善與共識為目標進行討論（Young 2000；Sharpiro 2003；林國明、陳東升 2003；林祐聖 2012）。參與式預算則是具有審議民主精神的決定模式，參與式預算將預算的制定權下放，讓民眾透過公民審議的過程提出方案，並以公民投票的方式選出方案，最後獲得預算完成方案（Wampler 2012；葉欣怡、林祐聖 2017）。參與式預算所具備的開放性精神，正符合政府只是協力者，而實質的決定應由社區居民完成的社造理念。參與式預算強調由下到上的決策過程，不僅能讓決策貼近民眾的需要，相較於其他的公民參與的方式，更能提升民眾參與公共事務的意願，因為，他們的參與不僅僅只是供政府參考之用，而是真的做到政府的預算由民眾來決定（real power over real money）（Wampler 2009）。³

3 可參考 The Participatory Budgeting Project (<http://www.participatorybudgeting.org/what-we-do/where-we-work/nyc/>，取用日期：2017 年 1 月 2 日）。

相較於其他的公民審議模式，參與式預算在目前可說是最盛行的公民參與模式，光是到 2012 年為止，全球就至少已有 1,500 個案例（Ganuza and Baiocchi 2012）。但是誠如學者指出，參與式預算應當視爲一種促進民主參與的理念，而非定於一尊的操作程序，不同的地方經常有著不同的實作設計（Baiocchi et al. 2011）。然而，這並不代表著參與式預算的運作是無法被評估的，參與式預算的操作也可能出現徒具形式或是爲政府或其他政治力量所控制的情況（Wampler 2009）。Brian Wampler（2012）指出四個評估參與式預算的原則，包括：讓民眾討論與發聲（voice）、讓民眾決定（vote）、追求社會正義的預算分配（social justice）與讓民眾監督預算的執行（oversight）。根據這四項標準，理想的參與式預算應當是讓民眾，特別是過去被排除在公共事務以外的居民，能夠實質地討論與決定公共預算的分配，而民眾的決定最後應該被充分的執行。

參與式預算在以上四項標準爲何有不同的表現？參與式預算所面對的大環境與參與者的個人特質，是兩個經常被提起的原因：有利的政治與社會條件作爲參與式預算運作的溫室，或是參與者的個人特質與能力，如性別、教育、年齡等，在在形塑參與者對於提案過程的影響力。本文則強調位於環境與個人中間的社區組織層面的影響。無論是環境或個人因素，都是透過組織文化影響參與式預算的發展。組織習以爲常的政治文化，在認知面與行爲面，形塑組織成員對於民主的看法，並且帶來不同的民主實踐。

三、民主作為一種文化實踐：社區的組織文化對於參與式預算的影響

雖然「民主」經常被視爲某種政治制度與理念，本文則將民主定義爲一種文化實踐（cultural practice），強調民主的社會建構性，在不同的社會脈絡中，民主有著不同的定義、實作與結果（Perrin 2014）。例如，Tocqueville（2004: 598-600）就指出文化根源（cultural roots）

對於民主發展的影響，他指出，由於不同的歷史脈絡與社會基礎，讓不同的民主國家產生不同的民主文化，習慣以不同的方式解決集體的問題：法國人習慣依靠政府，英國人習慣依賴某些偉大的君主，美國人則習慣透過參與公民社團來解決。這樣的慣習，讓美國人養成在不同意見中，自願性地凝聚共同目標的能力，最終讓美國有著和其他兩個國家不同的民主運作。

依循著相同的觀點，社區組織成員對於民主的想像與實踐，並非只是個人性的思維或偏好，而是受到他們所屬組織的文化的影響。作為組織成員的文化工具箱（tool-kit），組織文化透過界定組織內的規範與慣習，提供組織成員詮釋與參與社會的架構，形成組織成員的品味（taste）與性格（disposition），使得組織成員在認知與行為層面有其規律可循，建立組織成員的慣習性思維與實作（Goffman 1974; Bourdieu 1984; Swidler 1986, 2003; Gamson 1992; Jasper 2006）。以認知層面來說，組織文化形塑組織成員的世界觀，影響他們對於社會問題的歸因、診斷與處理方式的選擇（Perrin 2005）；在行為層面上，組織文化建構了這個組織的運作風格，透過結構化組織成員的思考與表現，形成此組織的運作取向（Eliasoph and Lichterman 2003）。

我們可以從兩個層面察覺組織文化對於成員的行為表現的影響。首先是組織文化所具備的壓制性質，由於組織成員在大部分的情況下，是遵守規則而不自覺，因此只有在違反規則並且得到形式不一的處罰時，成員才能發現規則的存在（Durkheim 2014[1895]; Heritage 1984），例如，Nina Eliasoph（1997）對於美國公民文化的研究發現，家長會的討論經常顯得自掃門前雪（close to home），將討論的議題限於與學校周遭有關的議題，並以平靜的情緒與淡定的口吻發表意見，若是參與者提出超過這個範圍的意見，或是採取其他的情緒或口吻表達看法，可能會受到主席的制止、被旁人忽略或是察覺到旁人奇怪的目光，發言者也因此意識到他在討論中的展演，違反了家長會的討論禮儀。這樣的討論禮儀（etiquette），奠基在家長會所形成的逃避政治（political avoidance）的組織文化，避免因為參與超越自己能

力所及的公共事務，受到現實政治的傷害。其次是組織文化的展演性質，從「做」的角度來說，組織文化為成員提供一套如何「做」(doing) 出該組織成員的禮儀，劃出成員與非成員之間的界線 (Taylor and Whittier 1992; Eliasoph 1997)。如果行動者想成為特定團體的成員，他的自我呈現 (presentation of self) 必須符合組織的文化 (Goffman 1964; Friedman and McAdam 1992)。例如，何明修 (2006a) 指出，台灣工會組織展現一種戰鬥性的男子氣概，工會成員被要求表現出搏氣魄與拼膽識的氣質，因此，工會幹部為了維持其位置，必須減少與家庭相處時間，做出配偶不喜歡的惡習，以便避免被貼上像是閹雞或是軟腳蝦的標籤，讓自己的陽剛氣質遭到貶抑。Yu-sheng Lin (2015) 研究紅衫軍時指出某些政治人物想藉由參與紅衫軍獲得政治利益，但是紅衫軍強調本身是公民運動而非特定政治力量的打手，因此，為了參與紅衫軍，這些政治人物也只能遵守紅衫軍所設下的規則，在不帶入任何政黨或政治人物的符號的前提下，以一般民眾的姿態加入紅衫軍。

組織文化與組織的民主運作密不可分，組織文化為成員提供對於民主的想像，引導組織建立組織成員習以為常的決策模式 (Perrin 2009)。例如，女權團體為了對抗父權體制由上到下與菁英領導的自由民主模式 (liberal democracy)，經常將「民主」理解為參與式民主 (participatory democracy)，採取平等討論和尋找共識的方式，做出集體決定 (Polletta 2004)。作為品味或性格，組織文化也提供成員處理正式規則沒有規範到的情況的劇碼。

行動者對於組織的認同 (identity)，則是成員遵守組織文化的理由。身為某個組織的成員，不僅只是拿到一張會員證或志工證，而是代表行動者必須從遵守組織文化，以組織慣常的模式做決定，否則成員可能會受到組織大大小小的處罰，最嚴重的可能是失去組織成員的資格。然而，即便是組織的領導者可以用權威要求成員接受特定的決策模式，若行動者不具此一組織的身分或是隨時可以拋棄這個組織的身分，領導者使用權威的效果就會大打折扣。事實上，組織做為一個

場域 (field)，組織文化讓權威的施展更為有效與細緻，雖然領導者可以用權威要求成員遵守特定的規範，但某些組織文化可能讓領導者無法赤裸裸的使用權威，例如，強調平等的組織。領導者也不可能監督成員的一舉一動，對於成員的不當表現，以權威要求修正。在這些領導者觸及不到，或是無法明目張膽地運用權威之處，組織習以為常的決策方式之所以能順利運行，依靠的是成員對於組織的認同，讓他們選擇以符合組織文化的方式處理他們所面對的問題。相較於組織的領導者，組織成員，尤其是新進或邊緣的成員，或許不是那麼清楚組織的思維與慣習，但是他們可以透過學習與協商，瞭解組織的文化，進而遵守組織的文化，使得組織習慣的決策模式得以運作。除此之外，即便是領導者，也有可能遇到過去沒有經驗的情況，此時，組織認同提供領導者即席創作 (improvising) 的根據，處理從他手邊的知識庫 (stock of knowledge at hand) 無法及時找出處方 (recipe) 的問題 (Berger and Luckmann 1967; Fligstein 2001; Polletta 2004)。

總結來說，組織文化影響組織成員如何賦予特定公民參與模式的意義，以及此一公民參與模式在組織內的實作。以參與式預算來說，它對於不同組織的成員而言可能具有不同的意義，它可以是擴大民眾參與政治過程的工具，但是也可以是公民社團用來爭取資源的方式 (Baiocchi et al. 2011)。如同研究者指出，「參與式預算」本身是個意義曖昧 (ambiguous) 的詞彙，特別是在台灣將參與式預算引入社區實作，對於鄉鎮區公所、社區公民團體、以及社區居民來說，都是非常新穎且陌生的，也因此使得參與式預算具有高度的可塑性 (Ganuzza and Baiocchi 2012; 蘇彩足 2017)。本文認為，正是組織文化發揮定錨的作用，為行動者確認參與式預算的意義，並在此影響參與式預算的過程與結果。關注組織文化與民主實踐的連結，有助於理解我們所看到的民主運作是如何被行動者在參與式預算的實作中被建構出來。以下本文將根據此一論點，說明為何參與式預算的實作，在模範與起步這兩個社區有著不同的模樣。

四、研究案例與資料說明

本文的研究案例是泥鷗區的模範與起步兩個社區參與參與式預算的運作過程與結果。接下社造業務不到兩年，人稱「長工」的泥鷗區公所承辦人員指出，在縣市改制後，泥鷗區的社造可說是陷入困境，雖然大多數的里都有社區發展協會，但是很多是空有其名，已經很久沒有提出社造的計畫，因此，爲了振興泥鷗區的社造，他在 2016 年引入參與式預算。泥鷗區的參與式預算可分爲兩個層次，第一個是社區層次，長工邀請了五個社區發展協會，請這些社區發展協會透過參與式預算的方式，選出社區成員想要的提案，接著由社區發展協會寫成社造的計畫，交由公所向文化局申請經費。第二個層次則是行政區層次，長工另外從這五個社區的提案中，找出數個跨社區的方案，由泥鷗區的全體居民投票決定最後的獲選方案。

正如同學者所言（Baiocchi et. al. 2011），參與式預算的實際操作經常是因地制宜，因此，在進階社造中，參與式預算的進行在某些程度上必須根據社造的精神與慣習做調整，其中一項調整就是誰來完成脫穎而出的方案。一般的參與式預算，像是參與式預算的起源地巴西，或是台灣的幾個由市政府推動的參與式預算，都是由政府完成，而民眾僅扮演提供意見或監督的角色。但是社造傳統是希望讓民眾一同完成社區的工作，透過共同完成工作凝聚社區意識（陳亮全 2000）。因此，在參與式預算的方案執行上，是以社區完成，再向公所分期核銷的方式進行，社區民眾是方案執行的主體，這也是長工多次向本文作者之一強調他是「爲了社造而做審議，不是爲了審議而作社造」的道理。在這樣的精神下，社區是否可被公所信賴變成是重要的課題，公所承辦傾向選擇以社區發展協會爲合作對象而非個人，因爲個人有可能亂做或是做到一半就不管了，但是社區發展協會與公所有合作關係，會降低這種風險發生的可能性。在眾多社區發展協會中，他們又偏好社造「強」的社區發展協會，因爲這樣的對口能夠動

員民眾、能夠自己辦理與參與式預算有關的活動、能夠自行完成方案以及瞭解核銷經費的眉角。而如此考量的負作用，就是進階社造的方案經費遠比以政府完成方案的參與式預算來得少，一個方案僅獲得幾萬塊的經費來執行是常見的事。一方面，要社區自行完成金額龐大的方案是不容易的事，另一方面金額龐大的方案容易讓社區居民只注意到物的建設，而忽略營造社會連帶的社造原意，因此進階社造所獲選的方案複雜性，經常遠低於以政府為執行核心的參與式預算。

在這五個社區中，最令人印象深刻的就是模範社區與起步社區。由於參與式預算是剛引進社造的公民參與模式，大多數的公所承辦人員多少都有不知所措的感覺，像是長工就擔心沒有民眾參與討論，沒有民眾參加票選，或是方案被票選出來之後無法順利完成。為了因應這樣的不確定性，不只是長工，大多數的公所承辦人員都選擇邀請在地方上社造很強的社區，作為參與式預算的操作地點，因為這樣的社區至少能展現一定的動員能力，也比較有和公所合作的經驗，比較不會出現長工口中「要是方案執行到一半，人跑掉了怎麼辦」的爛尾問題。在這樣的考量下，長工首先就邀請模範社區加入參與式預算的操作。長工也想透過參與式預算重振泥鷗區的社造，他認為參與式預算正是一個良好的工具，能夠擾動社造經驗薄弱的社區，將這樣的社區引領到積極社造的軌道上。基於以上理由，除了模範社區之外，長工還費了一番唇舌，說服社造剛開始的起步社區參加進階社造。

雖然社造很強的模範社區被長工認為較有能力辦好參與式預算，而起步社區的目標不需太高，只要能擾動社區即可。但是，當模範與起步兩個社區的參與式預算結束後，卻讓長工跌破眼鏡，反而是原先不被看好的起步社區達成前述 Wampler (2012) 所提的四項參與式預算的原則。長工表示，模範社區的參與式預算是由社區發展協會的總幹事主導，總幹事請成員提出他覺得好的方案，參與者僅限總幹事邀請的社區發展協會的會員，在行政區層次的投票上，總幹事也大規模的動員支持模範社區的提案，而總幹事所動員的民眾，並未思考其他的候選方案，而是單純的衝著總幹事的請求，總幹事甚至最後決定不

將民眾選出的方案寫成計畫書交由公所，向文化局申請經費。起步社區的圖像則有很大的差異，雖然參加者表面上還是限制是社區發展協會的會員，但是參加提案的人數仍遠比模範社區來得多，參與者也較為多元，社區發展協會的理事長，同時也是起步社區的里長阿米，給予參與者自主的空間提案，自己只扮演協助的角色，在行政區層次的投票上，起步社區並未積極地動員社區民眾投自己社區的方案，而社區成員所通過的方案，均由社區發展協會寫成計畫，交由公所向文化局申請經費。

總結來說，比較模範與起步社區的參與式預算經驗，我們可以看到起步社區不僅參與的人數較多，參與的品質也較高，許多原先被排除在社區決策過程之外的民眾也參與了，一改過去通常由少數地方菁英掌握的情況，如此更具有包容性（inclusive）的參與，使得社區民眾更能表達自己的想法，對於預算制定更具有實質的影響力，也因此讓預算更可能分配到原先不被注意到的地方，讓預算分配具有社會公平的性質。

透過兩個社區的比較，我們可以看到「參與式預算」對於這兩個社區有著不同的意義。對於模範社區來說，參與式預算是社區發展協會取得資源，完成協會的目標的方式，參與式預算的結果是否能符合地方菁英的需要，遠比過程是否能擴大社區參與來得重要；對於起步社區來說，參與式預算則是公所建議，可以讓社區成員聚在一起的活動，至於產出的方案是否符合地方菁英的需要倒是其次。這兩種不同的想像，也反映在長工在 2017 年再度邀請模範社區與起步社區參加參與式預算時，兩個社區領袖的不同反應。模範社區一直拿不定主意，最後才同意，這是因為去年的經驗讓總幹事覺得參與式預算的過程繁複，經費的取得很不容易；相反地，起步社區則一口答應，因為去年能夠讓這麼多人出來參加，讓起步社區的成員感覺很好。

本文深度訪談十六位受訪者，包括長工、模範社區與起步社區的領導者，以及曾經參與過 2016 年的參與式預算的成員。訪談對象的選擇以立意抽樣為主，滾雪球抽樣為輔，本文先指定訪談與參與式預

算有關的重點人物，如長工、總幹事與阿米，再由他們推薦其他的受訪者。本文作者也針對 2017 年兩個社區的參與式預算進行田野觀察，包括討論與投票的場合，儘管 2017 年與 2016 年的實質討論內容有所不同，社區的組織文化卻是短時間不會變動的，因此，透過觀察 2017 年的運作，仍能瞭解兩者對於參與式預算的影響，從而推敲前一年的情況。

模範社區與起步社區在人口條件、區位分布、政治環境與參與式預算的操方式等的相仿，讓這兩個社區的比較具有自然實驗的性質，瞭解不同類型的社區文化對於民主實踐的影響。在人口條件的部分，根據 2013 年的資料，兩個社區的規模相似，人口數均為兩千餘人；在社區人口的年齡分布上，雖然缺乏確切的統計資料，長工與兩個社區的領導者指出兩個社區均面臨年輕人外移或不願參與社區的問題，使得社區內的活躍參與者也多半為年長與退休者居多。⁴ 在區位因素上，兩者均位於泥鷗區的市區範圍，長工也提到這兩個社區「是比較都市的，人口也都比較相近」。在政治環境上，里長與社區發展協會理事長的關係經常被社造人士視為社造是否能順利推動的重要因素，如果兩邊不合，社造計畫往往無法順利執行。⁵ 不過就像長工說的，「模範是同一派，起步也都是同一派……要是不同派，有時真的不是很好做」，兩個社區都沒有受到不同派的影響。最後，兩個社區的參

-
- 4 從我們接觸到的進階社造的案例來看，投入社區的民眾以年長或退休人士居多，如同我們之後對於這兩個社區的描述，我們發現這兩類的人士大多是因為想有人陪伴或是單純地想為單調的生活找點事做，比較有意願參與社區活動。此外，在地方上，社造經常被等同於年長者才參加的活動，使得地方本來就為數不多的年輕人不願參加社區。例如，本文作者之一曾有機會到泥鷗區衛生局演講，在路途上與居住泥鷗區的衛生局員工談到進階社造，並且詢問這位二十多歲的女性對於社區的看法，她回應道：「社區不都是老人嗎？我連自己是哪個社區的都不知道」，她身為一個年輕人，就沒有多大的意願參與社區活動，包括參與式預算。長工更表示，很多社區的活動都是以樂齡族為主力「差不多七八十歲那些，年輕人一直導引不進來」，讓他很傷腦筋。
 - 5 兩者的不合往往來自對於里長職位的爭奪，現任里長經常會擔心社區發展協會的理事長會透過社造活動擴大其支持基礎，而感到威脅，而事實上，也確實有對於里長位置有興趣的人士，循這樣的路徑擊敗現任里長（林經甫 2002）。因此，若現任里長察覺社區發展協會的理事長有爭奪里長職位的企圖，可能會杯葛或阻礙社造活動。平安區的一位社區發展協理長就跟本文作者之一提到，他的社造之所以能夠做得不錯，「就是因為我不想選里長，對里長不是威脅，所以他才讓社區活動中心給我們用……常常現任里長經常在競爭者還沒冒出來就先把他掐死了！」

與式預算的細部流程是相同的，在人員的訓練上接受一樣的訓練。除此之外，兩者所面對的社造行政程序，包括計畫的提出、審核與核銷也並無二致。雖然本文無法控制所有與參與式預算有關的變項，但是模範與起步社區在人口組成、社區區位、政治環境、操作程序等幾個有重大影響的因素，均處於相當類似的狀態，因此本文有信心透過兩者的比較，瞭解這兩個社區的組織文化，如何影響參與式預算在這兩個社區的運作。

五、模範社區中的參與式預算

模範社區在泥鷗區被公認是社造很強的社區，根據長工的說明，在社區營造的用詞中，「社區」通常指的是社區發展協會，是公所接觸社區民眾的中介，「強」代表這個社區發展協會很願意寫計畫，爭取經費辦活動，而「弱」則意味著爭取經費的能力差，或甚至是不向文化局社區營造計畫的社區發展協會，在沒有經費挹注的情況下，也就沒有什麼社造成果可言。至於模範社區有多強呢？長工形容「泥鷗區在縣市改制後，社造就整個崩掉，只剩下一個活著，就是模範社區。」以業務範圍來說，模範社區除了社造業務以外，也順應福利社區化的趨勢（吳明儒 2004），另外承接樂齡中心與社區關懷據點的業務。在協會的規模上，不算樂齡中心的學員，模範社區目前光是會員就有四百多位，這個數字還不包括社區內的志工隊，根據志工隊長阿珠的說法，活動中心每天出入的人數有好幾百人。在對「物」的營造上，模範社區有亮眼的表現，會員阿秀就表示，模範社區有嘉南大圳的分支流經，在模範社區的努力下，爭取經費將原本荒廢的水圳整理成漂亮的綠川，沿著綠川種植樹木，並增加晚間的照明，讓綠川沿線變成舒適又安全的社區景點。

（一）社區成員的想像：我們是一個社造很強的社區！

如同社造人士認為對「人」的營造必須以對「物」的營造為媒

介，模範社區鶴立雞群的社造成果，讓社區成員產生強烈的認同感，以作為一個社造很強的社區成員而感到驕傲，每天到活動中心走走成為他們很習以為常的事。九十歲的阿生在模範社區顯得很突出，因為在以台語為主要交談語言的模範社區，阿生卻操著一口外省腔的國語在活動中心走動，老兵退伍的他，覺得模範社區很好，不會因為省籍而排斥他，所以他每天都到活動中心報到，「我在家沒有事，就到社區來運動、吃飯、睡覺跟聽老師講課，下午有人下棋、打橋牌還有唱歌，都是很好的老人運動，唱歌跳舞的都有……有這個地方，大家來看報，聊聊天，可以坐在一起，真的很好。」

同樣地，擔任十一年志工的阿蓮，她住的地方和模範社區有些距離，但是卻規律的到活動中心報到，「夏天早上六點，冬天是六點半，就要來活動中心打掃」，就算沒排班的時候，她還是會過來，因為她「喜歡這裡的人事物，來到活動中心讓她覺得很親切，什麼都很不錯就對了，如果感覺不好，不可能待這麼久」。模範社區的名聲響亮，也讓社區成員感到光榮和有面子；對於社區成員來說，模範社區很棒，「因為很多人來這裡參觀」（阿生），「大家說到泥鷗，就會模範模範的說」（阿蓮）；阿珠更驕傲地說，「社區的會員與志工這不只有模範社區的在地居民，還包括泥鷗區其他社區的民眾，甚至吸引其他地方如民田區、黑溪區、前牆區、酸火區與永保區的民眾來參加模範社區的活動與課程……你隨便去找一個里，都沒辦法跟我們比！」因此，他們認為長工在尋找參與式預算的合作社區時，模範社區是最好的選擇，阿珠就說：「長工比較沒有經驗……不像我們已經很老練了，知道什麼時段有人，什麼時段又要避開，然後怎麼讓老人家出來，所以他還算聰明，還知道來找我們模範社區，如果不在這裡辦，他可能就不會像辦的像去年那樣好！」

（二）為什麼模範社區的社造很強：總幹事的功勞

模範社區之所以在經營上能有如此成績，長工與社區成員均把功勞歸於社區發展協會的總幹事。模範社區先天的政治與經濟狀況就比

其他社區來得好，一來里長與社區發展協會的理事長屬於同派，沒有互相牽制的問題，二來里長願意提供財務的奧援。此外，模範社區有一座完善的活動中心，不但可以作為社區活動與課程的場所，也提供社區成員聯絡感情的地方，但是「社區還是要有人run」。長工指出，模範社區的總幹事很有能力，「很願意也很會寫提案，所以可以讓模範社區存活下來。」由於社區發展協會的理事長需每兩年定期改選，而且只能連任兩次，總幹事對社區發展協會的影響力經常比理事長更大，因為總幹事不需改選，「作久了就熟能生巧」（阿秀），所以新上任的理事長經常會仰賴有著豐富經驗的總幹事協助，以模範社區的總幹事來說，六十多歲的他，自退休後就投入社區，歷經兩任理事長，從2006年就一直擔任總幹事一職。

模範社區的成員對於總幹事的熱心與能力讚不絕口，總幹事並不支薪，卻總是每天最早到，最晚走，待人親切，很願意做，不是只出一張嘴，而且總是能想到好的主意，更重要的是，總幹事很能解決社區經費不足的問題。當我們問到社區遇到最大的難題是什麼的時候，模範社區的成員異口同聲的答案都是錢，而總幹事總是能處理這個問題。阿珠就提到，總幹事很會因應經費的狀況，調整社區的運作，不致像別的社區因為出現經費問題就停擺，她說道：「其實，社區最大的困難就是錢，終歸一句，有錢就好辦事，但是也不是沒有錢就不做事，沒有錢就做沒有錢的工作，我們一直都是這樣過來的……所以我們總幹事他頭腦動得很快，就像我們拿多少錢做多少事，他的規劃都會變，所以社區一直有在動。」

總幹事除了很能彈性運用有限的經費外，他還很會爭取經費，而社區爭取經費的主要方式，就是瞭解各個政府部門的補助項目，向政府寫計畫爭取經費。阿秀對於總幹事最稱讚的就是「他很會，譬如說要辦活動，他就很會爭取經費，要不然我們要辦活動沒有經費也沒辦法辦啊！」最後，社區成員對於總幹事的領導結果非常推崇，阿珠就說：「整個社區都有向心力……原先不同派的也慢慢融入我們」。沒有總幹事在經費上的運籌帷幄，模範社區無法到今天的地步，阿珠繼

續分析，模範社區的會費很便宜，一年四百元，但是會員享受的福利與服務卻遠超過四百元，也就是說，社區的經費若光靠會費都是透支的狀態，「所以模範社區越多人的話，我們的擔子就越重，所以我們總幹事要一直提案，爭取經費。」

（三）社區的組織文化：「菁英領導，成員配合」才能讓社區長久

在模範社區的發展過程中，社區成員不僅對於社區有強烈的光榮感，同時也把這樣的光榮感歸功於總幹事的領導，久而久之，模範社區便形成由社區菁英決策，會員與志工協助完成的組織文化。我們第一次到模範社區的活動中心時，長工指著一樓的小房間，表示這就是模範社區的權力中心，我進到小房間後，看見七到八位被稱為「水準和素質很高」的男性正在泡茶聊天，包括總幹事、理事長、里長、退休教授與退休公務員。總幹事表示，「很多社區的決定都是在這裡泡茶聊天時，自然談出來的。」會員與志工的工作則是讓決定付諸實現，阿蓮表示志工不需要參加決定的過程，「讓總幹事他們這一些人去討論就好，我是沒有參與這些，我就幫忙，參加策畫我是沒有啦，就交給他們比較專業的，給他們去傷腦筋就好」。換言之，志工就是扮演參加和協助的角色。這種由上到下，外界看似不民主的政治文化，對於模範社區的成員來說，卻是最好的運作方式。阿秀就說：「這不會不民主啊，如果每個人各有各的想法的話，社區就不好經營了！」在這種「菁英領導，成員配合」的慣習下，總幹事對於參與式預算的想像，便高度地影響參與式預算在模範社區的操作過程與結果。

對於社區營造，總幹事有他自己的看法，他說：「社區營造就是在設計人的，我說的設計，意思是說，要如何讓大家來社區活動，所以別的社區做綠美化，我都不做，我都經營人。」總幹事進一步表示，一個社區能不能好好地經營人，端視這個社區有沒有好的領導人，「你看我們模範社區就知道，這個社區就是有人能帶領社區，所

以模範社區才有能力經營，一直持續做。」在訪談中，總幹事細數他如何努力申請經費讓社區變得更好，包括綠川、文化步道、駐村計畫與樂齡中心等等，「我這個人是這樣，沒錢我就想辦法，看去哪裡找經費，找人來做」。總幹事表示，他所想像的完美社區，應該是一個自給自足的社會企業，先不論總幹事的社會企業概念是否正確，我們可以發現他非常地重視社區的經濟自主。他也很自豪他的學習與領導能力，他說：「我一直在提升，因為講起來我也很優秀，拍謝啦，算說泥鷗區就我最優秀，我每天都在做，每年都做不一樣的，所以都發局跟市政府都覺得模範社區很好！」模範社區還有一個特別之處，就是有全職雇用一位年輕人阿忠協助社區的運作，這是其他社區很少見的情況，而聘用阿忠的原因，總幹事是爲了培養人才和傳承他的經驗，總幹事擔心模範社區像別的社區一樣，「好不容易做起來，但是只因爲理事長換人或生病，就整個倒下來」。總幹事這種認爲一個社區要有能幹的領導人才能承繼與發展的想像，影響著他怎麼詮釋強調由下到上的參與式預算。

（四）讓菁英用來爭取經費的參與式預算

談到參與式預算，總幹事語重心長地說：「我的感覺是，嗯，當然我不能說這個不好，其實我的感覺是這個只是玩趣味的，大家攪一攪，可是他們選出來的案子，你認爲可以執行嗎？會對社區有效果嗎？」，他仍然以「好的領導人是社區長久的關鍵」的邏輯來思考最好的經費使用方式，他說：「參與式預算我講給你聽，與其這樣花，不如叫社區寫一套計畫說要怎麼經營社區，要怎麼樣培養你的人才，這才是基礎，沒這樣做，對社區都是假的！」總幹事這樣的反應並不讓人意外，因爲一方面模範社區的運作一直是菁英領導，而總幹事對自己的領導很有自信，二方面總幹事看過太多社區因爲領導人生病、過世或疲累，卻找不到接班人而倒掉的例子。但是總幹事也沒有因此拒絕長工的邀請，一來是長工不斷的拜託，二來，或許更重要，總幹事把參與式預算看成社區，或說完成他的社區規劃可以爭取的經費，

因此答應長工的邀請。雖然總幹事同意加入參與式預算的執行社區，在正式的操作程序上也與其他社區相同，我們卻可以很明確地看到模範社區的「菁英為主，社區成員為輔」的政治文化，讓模範社區的參與式預算的運作異於其他社區。

在模範社區，因為總幹事把參與式預算看成是他爭取為社區經費的管道，所以他很清楚地間接與直接介入其中的過程。間接介入的第一個例子，是他將提案討論定位成社區課程，宣傳範圍僅限於社區發展協會的範圍，因此絕大部份的參與者都是社區會員、學員與志工。阿珠回憶道：「參與式預算的討論分成六組，每一群學員跟志工就有一兩個代表來，媽媽教室、土風舞跟韻律舞社團、音樂唱歌班、舞蹈班、瑜珈、打太鼓和書法班都有幾個代表參加。」雖然阿珠補充表示，這些參與者的興趣不一樣，需求也會不同，所以會提出不同的方案，但是將參與者限制在社區發展協會的範圍，參與者的包容性必然降低，民眾所提乃至於獲選的方案，很容易就僅與社區發展協會的利害有關。

間接介入的第二個例子是總幹事會向參加者「建議」可以在討論中提出哪些方案，前面提到的志工阿秀，本身也有參加土風舞的活動，她說當時總幹事就跟土風舞團說「希望幫他們爭取一些經費，所以叫我們參加這個提案，看我們跳舞的有沒有要爭取什麼，然後總幹事想說，能跳舞就能演話劇，就建議我們提話劇表演的方案……我們是跳舞ㄟ，你臨時叫我們去演話劇，我們就覺得怪怪的。」可是，雖然覺得怪怪的，阿秀他們還是依照總幹事的建議提案，這樣的結果，反映模範社區的由上到下與菁英領導的組織文化，阿秀或許是發現她的意見違背這樣的組織文化，所以她很快的補充道：「可能是社區希望有這個活動，如果演得不錯，做得不錯，就有人請我們去表演，就像電音三太子不是很響亮嗎，哈哈！」從這個例子中，我們可以看到作為社區成員所面臨的規範性限制，雖然阿秀一瞬間對總幹事的建議有些不同意，但是模範社區內的政治文化，立刻讓身為社區一員的阿秀感到，會員或志工就只是站在協助的角色，不應該有太多個人意

見，而迅速地轉向合理化與接受總幹事的建議。更有甚者，最後總幹事並未把模範社區的社區級獲選方案寫成計畫向文化局申請經費，而是寫入自己的想法，長工有點生氣的說：「最後模範社區就不理討論的結果，不寫入提案，都是玩假的」。雖然長工對於很多方案都是總幹事自己的提案有些微詞，但是從社區成員的角度來看，這些都是社區的提案，因為他們對於總幹事習以為常的信任與社區慣常的角色分工，讓社區成員相信這些方案能讓社區繼續壯大。無論這樣的相信是理所當然或是因為政治文化所具有的規範性質，在這樣的前提下，社區成員犧牲自己的想法就是理所當然，也就沒有出現對總幹事不滿的聲音。

除了間接介入之外，總幹事也直接影響模範社區參與式預算的運作。社區有一個案子「模範煮飯給我甲」被長工選定是跨社區的提案，要做全泥鷗區的投票，這個案子的基本內容就是請社區老人家來活動中心一起吃飯，而與社區本有的樂齡業務有所串連。總幹事不諱言的說：「『模範煮飯給我甲』其實是我主導的！而且要講投票的話，泥鷗哪個社區有辦法贏我，我動員起來投票，我社區一次可以動員兩千人！」。在幾乎是十拿九穩的情況下，總幹事希望將參與式預算的經費跟目前的社區業務連結起來，他說：「我在想這個方案的時候，我就想到長照 2.0 要出來了，一定會要叫社區的人來活動中心共餐，讓他們來吃飯是要錢的……人家來了你社區不用花錢煮給他吃嗎？所以我就開始設計，既然有這筆經費，乾脆就拿來用在本來就要做的事！」之後這個案子果然是在泥鷗區公民投票中高票當選，這裡可以很清楚的看到，跟以前爭取經費的目的相同，對於總幹事來說，參與式預算不過就是另一個爭取經費來滿足他的社區規劃的來源。

除了行動方案的產出外，模範社區的政治文化也影響著社區成員在過程中的討論情況。參與式預算之所以具有審議民主的精神，是因為它強調最後的產生方案應該由民眾審議而來，對於社區有不同看法的成員，可以相互溝通與說服，找出大家對於社區的共同關切。因此，理論上來說，我們應該看到很活潑的討論，因為大家都有自己的

意見想說，並與其他成員共同討論。然而，在模範社區的情況卻並非如此，本文作者之一有機會觀察 2017 年模範社區的討論狀況，由於總幹事仍維持相同的處理方式，因此可以把這次的討論狀況看成 2016 年討論的翻版。這場在七月份舉辦的公民討論，我們首先注意到的是人數不多，約二十到三十人之間，年紀偏高，總幹事說這是因為社區還有其他課程與活動，所以參加的人數較少，但是這也可以看到包容與異質的討論並非討論的最高原則，不然可以改時間能讓更多人參與。長工則在旁邊小聲表示，參與者都是社區發展協會的活躍成員，我所訪談的會員與志工也都在其中。參與的社區成員在招呼其他人參加時，是用「來上課」來形容這次的討論，意味著民眾並未把參與式預算視為討論與決定社區事務的場合，而只是社區所提供的課程，和其他課程並沒有差異。因此，討論的氣氛並不踴躍，因為這是「上課」而非「公共討論」。儘管小組主持人努力地請參與者談談對於模範社區的看法，大多數的參與者並沒有加入討論，討論的動機非常弱，有一組甚至成員在二十分鐘內，尚無討論結果時就幾乎都離開，只剩兩人。這樣的情況是可以理解的，既然總幹事都會幫社區想好，也將參與者限於核心會員與志工而使得意見趨於一致，參與者討論的動機自然就會降低，許多參與者更是因為人數不夠，而當場半推半就地被拉進討論。

經過 2016 年的操作後，其實總幹事是不太願意加入 2017 年的操作，原因在於 2016 年的結果讓他覺得參與式預算的過程非常麻煩。在「模範煮飯給我甲」獲選之後，他才知道只有九萬元的經費卻要讓全泥鷗區的民眾來吃，一方面經費實在太少，另一方面這是模範社區出力最多的提案，應該以模範社區為主。因此，他不斷地與長工和文化局溝通，和社區菁英討論之後，將這個方案改成以泥鷗為範圍，招募學生來學煮菜，一週教一道菜，經過八週的課程後，剛好是中元普渡，再由學生到社區來煮幾桌給老人家吃。這次經驗讓他感到其他來源的經費比參與式預算好拿多了，對他來說，社區成員是否貢獻意見或參與決策只是次要，「要讓社區發展，第一個要有好的領導人，第

二個要有好的理事會，第三個要有一個內行的執行者，這樣社區才有保障」，而程序繁複與由下到上的「參與式預算只是多餘的過程。」⁶

總結來說，身為模範社區的成員，將模範社區社造很強的功勞歸於總幹事，最小民主（minimal democracy）成為他們對於民主的想像，進而衍生出菁英領導與決定，其餘成員接受與配合的日常運作方式。「我們是模範社區的成員」讓社區成員理所當然地或因為遭受壓力下而接受這樣的決策模式，因此，即便總幹事獨斷地不將討論結果寫入社造計畫，成員並不會感到不民主。當然，有時社區成員並不是那麼贊同總幹事的意見，如阿秀的例子，但是社區的組織文化，卻使他們無法明白的表達出來，而以合理化總幹事的意見的方式，化解自身內心的緊張。「菁英領導，成員協助」的組織文化，高度地影響參與式預算在模範社區的實踐，社區成員對於社區的認同，則支撐了這樣的組織慣習。在此社區文化的影響下，以總幹事為首的菁英不是那麼贊成參與式預算由下到上的決策方式，但是他們也並未全然排斥，而是將本質為擴大民眾參與的參與式預算挪用為達成由菁英設定的社區目標的經費來源。

6 編委會指出，模範社區在2017年對於續辦參與式預算興趣缺缺，會不會是社區領導者意識到參與式預算操作流程的問題，像是經費太少，例如只有九萬元卻要煮飯全讓泥鰱的民眾吃。針對這個問題，我們在此說明。從社造的理念與實踐來看，社造長期以來不主張給予社區過多的經費，例如，曾旭正（2014: 18）就批判2010年開始，給予社區高額經費的農村再生政策的運作，他表示「從（農村再生計畫）二年多的結果可以確信，社區營造絕對無法速成，而過多的經費對社區不僅無益，甚至反而造成破壞」。在實踐的層面上，一方面物質建設不是社造的主要目的，另一方面社區也無法執行經費太過龐大的計畫。社造的計畫經費都不多，模範社區的總幹事就提到他曾經獲得二十萬元的計畫，當時讓他感到非常困擾，因為很少拿到那麼多的經費。而只有九萬元就要煮飯給全泥鰱的民眾吃，其實是始於長工與總幹事的溝通不良，但是經過溝通與調整後，並沒有成為總幹事抱怨的重點。而社造的計畫經常是滾動式的，讓社區可以持續地由下到上，階段性地修改計畫，因此，模範社區的計畫調整並非社造的特例。然而，這並不代表總幹事沒有意識到參與式預算的「問題」，總幹事最為抱怨的是參與式預算的程序過於繁複，要花上好幾個月的時間才能得到經費，但是，對於參與式預算的推動者來說，總幹事所意識到的問題反而是確保參與式預算原則能否落實的做法。

六、起步社區的參與式預算

起步社區是一個鄰近糖廠並且以此為中心的社區，很多社區成員都與糖廠有關聯，參與社區發展協會的成員多半是糖廠的退休員工與他們的同齡家人。相較於模範社區，起步社區給人的社造印象就是一個比較「弱」的社區。造成這個印象的原因有三：第一，起步社區最近才加入社造，擔任社區志工的老森就說：「起步社區就一直不是一個社區營造的點。」第二，起步社區沒有活動中心，社區發展協會的理事長阿米就說：「沒有活動中心，辦活動比較不方便，你要成立關懷據點、樂齡中心或中秋節什麼活動都不方便」，會員也只有一百多名。第三，社區發展協會的理事長阿米沒有太多的申請計畫的經驗與能力，「我完全都不懂啊，譬如說我要申請經費辦活動，我都不會寫」，還要拜託她的女兒幫忙或是從公所借範本來參考。在這樣社造經驗薄弱的條件下，包括長工與社區成員都有點擔心參與式預算在起步社區的運作，像是阿森在知道阿米答應長工參與式預算的邀請後，就開玩笑說：「我想不透她為什麼想參加，所以我說青瞑唔驚槍打（台語），敢向天借膽參加這個活動，我覺得可能是我們理事長有欣賞到長工，呵呵。」

（一）起步社區的組織文化：大家參與，大家決定

由於這兩年才加入社造，和模範社區的總幹事不同，阿米對於社區的未來並沒有一個清楚的藍圖，她的想法就只是「找個地蓋個活動中心，然後辦一些活動」，因為她自認自己對於社區發展不是很瞭解，在參與式預算的提案上，阿米就沒有直接或間接的介入，「都是社區成員提案，我沒有提。」在領導風格上，阿米是較為包容與平等的，例如，在她競選里長的時候，她拒絕用黑函或挖瘡疤的方式攻擊對手，即便她的競選旗子遭到破壞，她並不願追究，在當選里長之後，阿米這屆有十四個新里長，「每個新里長都把鄰長換掉，只有我

沒有……我如果換掉，就會不講話，就不可能是朋友。」雖然阿米認為自己對於社造一知半解，她對於自己最自豪的就是人緣好，只要一號召，人就會來，所以她辦的活動總是很熱鬧。

在社區治理上，由於社造剛開始，阿米對此還不算上手，也沒有太多的成果，在缺乏社區英雄的情況下，起步社區的民眾並不認為依靠英明的理事長或總幹事是最好的治理方式；相反地，他們認為社區成員是平等的，每個成員的參與是很重要的，大家都很喜歡阿米的親和與熱心，但是卻不認為凡事都交給阿米決定就好，會員阿霞就說：「阿米覺得好的，也不一定是大家希望的，不能說她的意見就是大家的意見。」擔任社區理事與志工的阿香則認為民眾的參與是必須的，「民主的時代當然是由民眾來決定啊，這樣推動起來才會比較有力，你理事長決定的，搞不好民眾不同意，那就吃力不討好啊，推動歸推動，底下沒意願也沒有用啊！」雖然社區成員都認為經費很重要，但是更重要的不是社區可以經營很多業務，而是讓社區的人願意走出來參與社區事務。阿米就說，她對於社區沒有什麼想法，就是熱鬧就好。會員老武就說：「就是要讓起步社區變成一個生活圈，大家都生活在這邊，一切活動都在這邊，大家認識，彼此可以相互溝通，有事情大家可以拿出來講，無形中社區的水準就會提高，就可以發展。」也就是說，社區成員不僅把讓更多民眾參與看成是社區營造的重要目標，也把它視為讓社區能順利運作的必要方式，因此後來長工的邀請，讓阿米與社區成員認為可以透過參與式預算的操作，達到這些目標。

（二）讓社區成員走出來的參與式預算

由於阿米理事長本身對於社造沒有太多的想法，加上社區成員認為社區事務應該讓大家做決定，起步社區對於參與式預算的宣傳較模範社區來得全面，阿米不僅透過她的網絡把消息散播出去，阿森還到鄰近的社區宣傳，並沒有將參與式預算侷限在起步社區。除此之外，由於起步社區沒有活動中心，參與式預算的討論是借用跟社區辦公室有一段距離的廟宇舉辦，雖然比較不方便與克難，卻無形中降低社區

間的藩籬，因為活動中心僅屬於一個社區所有，廟宇卻是不同社區的共同信仰中心，不同社區的人較為願意參加。因此參與的人數很多，討論也非常熱烈，阿霞就回憶道：「討論好熱烈，就十張嘴九隻貓（台語），大家意見都很多」。志工阿子也說：「那天很多人啊，在那個廟前面，蠻熱鬧，大家一組一組的，其實我不太愛講，可是真的很熱鬧！」

在提案的部分，社區成員的自主性很高，在沒有外力介入的情況下，大家透過討論，提出他們覺得好的方案。當我問到老武為什麼他們會提出把火車頭放置到起步社區的案子時，他說道：「沒有人叫我們提，這個火車頭的提案是大家的構想，是臨時才想出來的，我們這裡以前也有台糖的小火車，就想到集集火車站前面有一台火車，遊客都下去那邊跟火車頭拍照留念，人潮不斷，有人潮就有錢潮……所以想說看看能不能帶動我們起步社區再發展起來。」阿香那組的提案則是維修社區內的三邊公園，他們的想法很簡單，「因為那個公園有東西壞掉，就想說有這條經費可以維修這個我們常用的公園。」提出到其他社區參訪的阿春也是如此，她說：「沒有人告訴我們，是我們在討論的時候，我們那一桌就自己想到這個方案。」

整體來說，起步社區的成員對於參與式預算的評價都很好，當然能得到經費是一個原因，但是也不全然是如此，社區共同的參與更是社區成員對於參與式預算感到滿意的主要理由。阿森就說道「這次政府出錢，然後社區成員討論提案，要做什麼自己決定，能讓成員發揮創意，而投票通過的話，成員更是有成就感！」也就是說，參與式預算的設計能夠提升社區成員走出來，共同參與社區事務的動力，對應起步社區的組織文化。除此之外，社區成員也認為一起討論能夠提升社區的向心力，營造出整體社區的感覺，阿春就說：「很好啊，那個氣氛，看起來大家很有向心力，我們就來想要什麼企劃啊，想要做什麼事，就提議一下，想不到就選上了，很開心。」

方案被選上的成員當然較為可能對於參與式預算持正面看法，然而，即便是被寫成計畫，但是因為文化部經費項目無法支應而沒有執

行的方案，提案人仍是肯定參與式預算讓大家參與的精神，像是阿香所提的三邊公園方案就是如此，她不會覺得失望，因為這次討論「讓我們瞭解現在社區要做什麼，什麼東西值得我們社區來執行，增加社區的融合度，然後讓社區再熱鬧一點。」阿春並不是例外，其他沒有獲選的方案提案人，在評價參與式預算時，都把重點放在大家能參與，而不會聚焦在自己方案的落選。老武的火車頭案其實最後因為經費與行政的因素而無法立刻將火車頭移到起步社區，只好用彩繪畫出火車頭的方式取代，老武並沒有因此而不滿，而他對於參與式預算的感想，正反映起步社區大家參與，大家決定的文化，他說：「辦這個對社區很好啦，大家可以來這邊聚會，談談他的經驗，談談日常生活瑣事，可以增進人際間的互相交流，大家都歡歡喜喜。」因為參與式預算能夠達到社區的目標，當長工邀請起步社區參與 2017 年的參與式預算時，社區很快就答應。

本文的作者之一觀察了 2017 年起步社區的參與式預算討論，在同一個廟宇進行，如同長工與社區成員對於 2016 的回憶，參與的程度讓人驚訝，參與者共分成九組，每組八到九人不等，所以粗估有七十到八十位的參與者，雖然阿米理事長告訴我討論原則上僅限會員參加，但是就我與幾位在場民眾的交談，其實有些參與者並不認識阿米，可能是透過起步社區的會員間接邀請而來的。然而，即便是只有會員能參加，起步社區的會員參與程度仍遠高於模範社區。如同受訪者所言，討論相當的熱烈，雖然討論者同樣以年長者居多，但是中途無人離席，與模範社區的情況形成強烈的對比，無論是參與的量或討論的質，起步社區都明顯的有較好的表現。

總結而言，作為一個社造剛起步的社區，因為不存在社區英雄，起步社區的菁英與成員呈現較為平等的關係，在這樣的組織文化下，大家所意識到的民主與參與式民主的理念較為接近，認為民主就是應該要大家參與、共同決定。雖然社區成員在一開始對於參與式預算的操作沒有信心，起步社區的組織文化卻是適合參與式預算發展的環境。參與式預算在起步社區被詮釋為讓社區更熱鬧的方式，社區領導

者沒有太多的干預，讓社區成員自由的討論與提案，而成員似乎也醉翁之意不在酒，方案的通過與否只是其次，最重要的是大家有沒有出來，有沒有開心的一起參與。另一個對應這樣的組織文化的例子，是被長工列為區層次的提案「起步社區尋寶趣」的方案，起步社區並沒有進行強力的動員，最後以最低票的姿態無緣獲選為區層次的方案。這種對於投票結果的不在意，剛好與模範社區的情況大異其趣。起步社區對於參與式預算的意義的詮釋，不僅較為符合社造精神，也使得參與式預算在起步社區的操作，更為接近參與式預算的原始目的。

七、討論

公民社會的特性與民主制度的運作息息相關，Tocqueville（2003）用土壤來比喻公民社會，用種子來比喻民主制度，當相同的種子被種入不同的土壤，因為土壤的不同，使得生長出的植物有所不同。參與式預算在模範社區與起步社區的運作差異，正呼應了Tocqueville的論點。本文從組織文化與民主實踐的連結出發，比較模範社區與起步社區的參與式預算經驗，說明不同的土壤如何生長出不同的果實。以模範社區來說，悠久的社造經驗與豐富的社造成果使得社區成員認為只有根據能力與專長的分工才能讓社區更好，因此，由懂社造的菁英負責決定，讓不懂社造的會員與志工負責執行，成為模範社區習以為常的運作方式。在這樣的組織文化中，參與式預算被詮釋為達成由社區菁英所決定的目標的經費來源，不僅使得討論顯得冷清與流於形式，社區菁英介入提案與票選更是痕跡鑿鑿。相反地，在缺乏有社造經驗與實績的領導人的起步社區中，社區成員甚至包括領導人都不認為菁英決定是好的決定方式，反而習慣大家一起參與和決定，他們要的是一個熱鬧的社區，而不是物質建設豐富的社區。這種對於民主的民主想像，讓參與式預算被社區成員認為是能夠讓更多人走出來的工具。相較於模範社區把重點放在獲選方案的可行性與對社區的助益，起步社區卻較為關心參與和討論的狀況，方案是否獲選或

是方案是否被執行，就不是那麼重要。以下就本文的發現進行討論。

首先，在理論的層次上，本文不僅指出民主是社會建構的產物，也說明行動者所身處的組織如何影響民主的實踐。如同學者指出，組織的成員是透過組織認識社會世界，組織就像是濾鏡（filter），它可能排除與壓抑，或是加強與彰顯特定的資訊，並提供認知框架為成員轉譯（translate）他們所接觸的資訊，因而影響成員的思考與表現（Taylor and Whittier 1992; Friedman and McAdam 1992; Clemens 1996; Eliasoph 1997, 1998; Eliasoph and Lichterman 2003; 楊弘任 2014）。「民主」也是如此，從模範社區與起步社區的比較來看，作為特定組織的一員，讓行動者透過組織文化詮釋何謂民主與何謂參與式預算，進而影響參與式預算的實踐，最後達成不同的運作結果。民主實作的差異經常是學者關心的問題，希望透過瞭解差異的來源，對於健全民主提出建議。既有研究常將其中的差異歸因於社會的整體環境，指出那些鉅觀因素利於或阻礙公民參與實作的進行（Wampler 2009; Baiocchi et al. 2011; 林國明 2009），或是在個人層次上，討論參與者的人口特質，像是性別與教育程度對於公民審議過程的影響（陳東升 2006；黃競涓 2008；范雲 2010），組織內部的政治文化的影響則較少被提及。本文指出組織形塑民主對於組織成員的意義，影響特定民主模式的運作。從模範社區與起步社區的比較來看，介於環境與個人的組織或許對於民主實作有著更大的影響。從環境的層次來看，文化部推動進階社造的決心，是有利於民主深化的政治條件，但是這樣的決心是透過組織的政治文化產生影響。習慣菁英領導、成員配合的模範社區，將這樣的決心轉譯為爭取預算的新管道，而起步社區由大家參與的慣習則把進階社造的用意詮釋為擴大社區的參與。從個人的層次來說，個人在民主實作是否能平等的說理或是有效的影響討論的進行，並非只是個人特質的影響，模範社區與起步社區的經驗顯示，組織常態性地透過由上往下或是由下往上的決策模式，更是形塑個人在民主實作中的重要因素。

其次，在社造的層次上，本文透過執行參與式預算的成效與結

果，重新評估社造組織的運作，包括組織文化與運作模式，翻轉社造「強」與「弱」的評價系統。⁷ 我們發現，豐富的社區營造經驗並未如預期般對基層的民主參與有幫助，從本文的案例來看，社造「強」的社區形成菁英領導的政治文化，並將民主實作想像達成菁英目標的工具，社造「弱」的社區則形成多元參與的政治文化，將民主實作想像為讓社區活絡的活動。模範社區與起步社區的案例，恰好與社造的預期有著相反的表現：社造經驗豐富的模範社區應該更為熟悉由下到上的民主運作，起步社區則因為缺乏社造經驗，社區成員應該不習慣將社區的共同參與視為社區活動最重大的目標。對於這個社造理想與實務的矛盾，本文提出三個原因說明為什麼沉浸於社造的社區，反而離社區自主的社造理想更遠。

第一個原因是社造的建制化。在社造工作中，國家透過一連串的行政管理程序管理社造工作，而為了完成這些行政要求，社區成員往往出現依賴社區菁英的情況（陳亮全 2000；林經甫 2002；羅秀華 2004）。例如，社造經費的申請往往要求社區提出計畫書，經由審核之後，才能獲得經費，獲得經費後，又必須按照繁複的規定核銷。這樣的制度設計使得參與社造變成社區的苦差事，只有對於社區很有熱情的成員才願意投入。此外，我們在許多鄉村的社區可以看到，因為人口老化，操作電腦與撰寫計畫對社區成員來說是很大的負擔，一個選擇是不申請經費了，變成一個空白里，另一個選擇則是依賴懂得操作電腦與寫計畫的人。如同長工所說「社區頭人都是二十年的社造所造成的」，他的意思不是要怪罪社區頭人，他要說的是社造制度長久運作下來，很容易讓社區成員對於菁英產生依賴感，無形中排除了公民全面參與的可能性。

第二個原因是社區英雄的出現，這個結果可說是社造建制化的一體兩面。當社區因為長期依賴菁英參與社造，並因此獲得某些成果時，經常會讓社區產生社區英雄，讓社區成員認為是菁英帶領社區度

7 作者在此感謝編委會對本文貢獻的釐清與建議。

過難關，才有今天社區的成果，因此信任菁英的領導。此外，我們看到，越是涉入社造，對於社造的方向、規則與訣竅就更為瞭解，菁英就想要更為主導社造工作。模範社區與起步社區剛好是明顯的對比，總幹事是社造的老江湖，很清楚作社造的眉角，阿米則是社造的門外漢，對於社造一知半解，所以總幹事會去干涉參與式預算的進行，而阿米則採取較為開放的態度。一個值得在此提出的例子是阿米在 2017 年向本文作者之一表示，她想要請社區成員不要提某些案子，因為去年有些通過的案子因為經費不足或是項目不符而無法執行，她這次想請大家提些有水準的，可以做的方案。阿米的說法正好回應本文的論點：當社區營造持續，菁英對於社造的經驗越豐富，菁英就越想影響方案的選擇。至於起步社區讓大家參與和決定的社區文化會不會隨著社區的持續發展，而轉變為菁英式領導，則是未來觀察的方向。

第三個原因是「強」社區擁有較豐富的資源，不需要透過開放參與或是與外部團體的合作取得資源，這樣的情況讓「強」社區容易形成凝聚型的社會資本（bonding social capital）（Putnam et al. 2004）。「弱」社區則因為資源不足，必須要與社區發展協會以外的團體合作，才能讓大家討論社區事務，無形中也讓社區菁英與成員對於公民參與秉持較為開放的態度，易於形成連結型的社會資本（bridging social capital）（Putnam et al. 2004）。以本文的案例而言，模範社區本身有一間完整的社區活動中心，所以參與式預算的討論與投票均在社區活動中心舉辦，無形中將非社區發展協會成員的民眾排除在外。起步社區則不然，因為沒有自己的社區活動中心，沒有自己的場地讓大家討論，所以只好借用鄰近廟宇的廣場。意外的是，起步社區的資源不足卻讓它誤打誤撞選擇一個更具公共性的空間，廟宇作為信仰中心的象徵意義，能夠克服團體認同的界線，因而將公民參與的範圍在某種程度上擴展到社區發展協會之外（陳緯華 2012）。⁸

最後，本文對於在社區持續推動參與式預算提出三個建議。第一

8 有些學者認為，廟宇世俗化後，對於經營的強調，可能與社造要求社區改革的訴求不

是關於社區的選擇：爲了降低操作參與式預算的不確定性，公所承辦與社造人士偏好選擇社造經驗豐富的社區作爲操作區域，確保會有人參加，確保參加者有討論的能力。長期沒有向文化局提案，或甚至是缺乏社區發展協會的社區，即所謂的「空白里」，則經常不是推動進階社造的優先選擇，主要原因就在於主管單位與地方承辦擔心這些社區沒有社造基礎，推動會有困難。例如，與泥鷗區在同一縣市的西海區公所承辦就以這個原因，對於在該區推動進階社造有所遲疑。然而，既然「強」與成熟的民主文化並不能直接劃上等號，「弱」也不見得等同於缺乏民主素養，從泥鷗區的例子來看，空白里或許是推動民主深化更好的選擇。

第二是關於動員策略的選擇：不只是進階社造，國內外許多參與式預算的操作，都強調與在地團體的結合，希望透過在地社團的動員能力，達到擴大民眾參與的目標。然而，在地社團的社會網絡範圍有限，民眾參與社團的比例也不高，加上長期深耕的負面影響，就是過於陷入地方的權力網絡，引來對於公民參與的消極抵制或積極反對，使得公民參與的多元性與合法性受到衝擊。⁹ 學者甚至擔心以社團民主（associational democracy）爲中心的參與式預算設計，因爲在過程中給予社團某些優勢，可能出現社團將參與式預算公器私用的情況（Ganuza and Baiocchi 2012）。因此，本文認爲在操作參與式預算時，不應過分依賴特定團體來動員，而應該以充分宣傳爲思考起點，請多個在地團體協助，或甚至直接向有資格參與的民眾接觸，以達成更爲全面的參與。¹⁰

相容，而造成兩者整合的困難（齊偉先 2011）。本文則認爲在廟宇與社造是否能完全整合前，廟宇就可能對於社造有幫助，例如，廟宇能夠提供一個更具包容性的認同，克服因爲狹隘的社區認同所帶來的低度公民參與。

9 以社區發展協會爲例，研究者指出，社區發展協會的設立條件簡單，只需發起人年滿二十歲，並有三十位以上的社區居民即可設立，使得社區發展協會的規模通常不大，造成社區發展協會的代表性問題（陳介英 2015）。

10 例如，在 2017 年獲得歐盟「參與式民主國際觀察組織」（International Observatory on Participatory Democracy, IOPD）所頒發的「市民參與最佳實踐獎」的「新北市身心障礙者就業促進方案參與式預算」，除了透過在地社團與鄰里系統的宣傳之外，也透過數次的郵寄資料，動員在地團體與鄰里系統所接觸不到或無法動員的身心障礙者。因爲採取平衡的動員策略，無論是參與的量或質，都有相當傑出的表現（葉欣怡、林祐

第三是關於社造評價系統的修正：爲了讓社造回歸到由下往上的參與精神，並且能夠擴大社區的參與，本文建議社造以計畫爲中心的資源分配方式應有所改變，評估重點應該放在社區的參與品質，而非對於計畫的形式或內容做過分專業的審查，否則社區可能降低申請的動機，或是產生依賴菁英的習慣，而兩者都不利於形成有助於民主在社區生根的社造目標。本文認爲，相較於目前以有無社區營造協會、申請經費多寡、參與民眾數量、社區特色等作爲衡量社造成果的指標，社區內的公民組織的數量多寡、彼此的互動關係、公民組織對外的組織合作數量和品質、社區活動參與者的多元性與包容性等，會是更好測量社區強弱的指標，讓「社區」從目前狹義地指涉在地的社區發展協會，回到社造原初所強調的具有共同感的生活圈的廣義定義，讓社造的意義從目前對於物質建設的重視，重回對於由下往上的社區參與的強調。¹¹

八、結論

從公民社團的角度出發，以參與式預算爲例，本文指出組織文化與民主實踐的連結，透過說明身爲特定團體成員的成員，讓行動者以組織的世界觀理解參與式預算的意義，並以他們熟悉的決策慣習操作參與式預算。本文突顯了民主的社會建構面，如果我們簡單將公共領域界定爲社會成員集體決定公共事務的場域，組織文化形塑了公共領域的性質與運作。本文也發現，在社造的歷程中，社造經驗較貧乏的公民社團反而比社造經驗較豐富的公民社團，更能產生與擴大及深化公民參與相親和的政治文化，讓我們對於公民社團有利於民主發展的古典論點有所警覺（Eliasoph 2003；何明修 2006b）。

聖 2017)。台北市的大安區、台南市的佳里區、安平區與新化區則對區內所有家戶發放多波的宣傳海報，確保參與式預算的資訊能爲區民所知曉。

11 「社區」在社造實務中，多半代表當地的社區發展協會，當公所承辦說要跟社區溝通或聯絡時，意味著跟社區發展協會的領導人士溝通與聯絡。

本文在此不擬過度簡化社造強弱、社區政治文化與民主實踐的關係。如果社區菁英可以積極培力公民、建立參與管道和願意開放參與，社區成員的參與人數和參與意願當然會隨著社造時間越長而增加，也就是說，被認為社造「強」的社區不見得必然成為擴大民眾參與的阻礙。然而，如同許多對於社區營造中的社區菁英角色的反省（盧思岳 2014；曾旭正 2014），本文從社區的發展經歷，指出一條可能的發展路徑，說明為什麼菁英領導在社造中並非罕見的現象。本文認為，與其責備社區菁英不夠民主或開放，我們更應該正視社區在進行社造時所面對的艱難環境，以及為了克服此一艱難環境而形成不利於民主深化的文化動力。

參與式預算可說是近年來國內外最為火熱的公民參與模式，然而，誠如學者指出，參與式預算應該被理解為公民參與的概念，而非一套標準的操作程序，在不同的情境下，參與式預算的操作方式並不相同（Baicocchi et al. 2011）。根據台灣過去幾年的操作經驗，學者從不同的標準，將這些操作分為不同類型，並說明各種類型的特色與遭遇的困難（蘇彩足 2017）。以進階社造而言，或可歸類為「社造型」，而其特色為以團體或組織為核心、在個別社區範圍執行、小額補助與社造架構。¹² 因此，本文對於推動參與式預算的建議，可能會因為研究對象的性質差異，而限制這些建議的概化能力（generalizability）。然而，本文認為對於文化面向的強調，仍能對於整體參與式預算的推動有著啟發性的意義。文化取徑的分析關心行動者如何想像民主，民主的想像如何影響行動者的表現，最終造成我們觀察到的民主實作。無論是何種類型的參與式預算，都必須面對如何讓行動者對於參與式預算有著合乎原意的想像，而非將參與式預算挪用（appropriate）到其他目的的問題。微觀社會學有關意義產生的概念，例如、溝通、框架、社會關係與集體認同等，正好提供我們理解文化與民主實踐的分析工具。

12 依循一位評審與編委會的建議命名與定義。

對於未來的研究，本文提出兩個建議。第一，本文以社區發展協會為觀察對象，說明公民社團與民主實作的關聯，但是地方上並非只有社區發展協會在從事社造工作，其他的在地社團與文史工作室也在社造中扮演重要的角色，未來可以把焦點轉向這些社團，瞭解這些社團的政治文化與社區發展協會有何差異，以及如何賦予民主實作不同的意義，從而對於社造的成果有更完整的認識。另外，如同 Gianpaolo Baiocchi (2011) 等人所言，推動民主實踐對於在地社會的影響是重要的研究議題，在民主實踐與政治文化的辯證關係上（林秀幸 2011），我們能不能透過類似參與式預算的民主實踐，讓社區成員透過思想的刺激與身體的感受，瞭解與體會民主的意義，改變原先由上到下的政治文化（李丁讚 2014）。換言之，一個對於民主實踐如何反過來影響在地社團的政治文化的長時段研究，可以是未來的研究方向。

誌謝：本文為科技部「網路崛起的社會運動對台灣的影響：行政—以文化部及台北市政府的參與式預算為例」研究計畫與文化部「深化公民參與暨輔導公所推動公民審議進階社造工作」研究計畫的部分研究成果。我們感謝社區的朋友提供我們寶貴的資料，讓本研究得以完成。我們也感謝葉欣怡對於本文的寶貴建議，以及李翊禾、余承璋與賴瑩珊幾位助理在資料蒐集與整理上的協助。本文初稿曾發表於 2017 中國政治學會年會，獲得許多極具建設性的意見。最後，我們感謝《台灣社會學》的審查人與編委會對本文的細心閱讀，並給予重要的建議，以及編輯人員對本文的悉心校對，使本文得以更上一層樓。

參考文獻

- 台灣社區營造協會秘書處，2014，〈什麼是社區營造？〉。頁 1-4，收入《落地生根：台灣社區營造的理論與實踐》。台北：唐山出版社。
- 向家弘，2007，〈公民社會的實踐路徑——社造及社運〉，台灣社造聯盟 (<http://47go.org.tw/article/25867>，取用日期：2017 年 9 月 21 日)。
- 江大樹、張力亞，2008，〈社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例〉。《東吳政治學報》26(1): 87-142。
- 何明修，2006a，〈台灣工會運動中的男子氣概〉。《台灣社會學刊》36: 65-108。
- ，2006b，〈公民社會的限制——台灣環境政治中的結社藝術〉。《台灣民主季刊》4(2): 33-65。
- 吳明儒，2004，〈「新故鄉社區總體營造政策」下的福利社區化〉。《社區發展季刊》107: 107-119。
- 李丁讚，2014，〈社區營造與公民社會〉。頁 19-40，收入《落地生根：台灣社區營造的理論與實踐》。台北：唐山出版社。
- 林秀幸，2011，〈新港社區運動：從文化的象徵圖譜裡尋找社會運動的軌跡〉。頁 374-410，收入何明修、林秀幸編《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》。台北：群學出版社。
- 林祐聖，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〉。《台灣社會學刊》51: 63-114。
- 林國明，2009，〈國家、公民社會與審議民主：公民會議在台灣的發展經驗〉。《台灣社會學》17: 161-217。
- 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。
- 林經甫，2002，〈社區營造與市民參與——社區總體營造的現況與理想〉。《新世紀智庫論壇》19: 30-38。
- 柯于璋，2005，〈社區主義治理模式之理論與實踐——兼論台灣地區社區政策〉。《公共行政學報》16: 33-57。
- 范雲，2010，〈說故事與民主討論——一個公民社會內部族群對話論壇的分析〉。《台灣民主季刊》7(1): 65-105。
- 陳介英，2015，〈社區營造與文化資源的創造〉。《庶民文化研究》12: 144-174。

- 陳其南，2014，〈社造思想的一些理論性的回顧〉。頁 211-220，收入《落地生根：台灣社區營造的理論與實踐》。台北：唐山出版社。
- 陳東升，2006，〈審議民主的限制——台灣公民會議的經驗〉。《台灣民主季刊》3(1): 77-104。
- 陳亮全，2000，〈近年台灣社區總體營造之展開〉。《住宅學報》9(1): 61-77。
- 陳緯華，2012，〈資本、國家與宗教：「場域」視角下的當代民間信仰變遷〉。《台灣社會學》23: 1-49。
- 曾旭正，2014，〈從社區發展到社區營造〉。頁 5-18，收入《落地生根：台灣社區營造的理論與實踐》。台北：唐山出版社。
- 曾華源，2004，〈衝突或和諧優先：都市社區總體營造規劃之省思〉。《社區發展季刊》107: 64-77。
- 黃競涓，2008，〈女性主義對審議式民主之支持與批判〉。《台灣民主季刊》5(3): 33-69。
- 楊弘任，2014，〈社區如何動起來？黑珍珠之鄉的派系、在地師傅與社區總體營造〉。台北：群學出版社。
- 葉欣怡、林祐聖，2017，〈參與式預算的台灣實踐經驗：以三峽區的身心障礙者就業促進方案試辦計畫為例〉。《民主與治理》4(1): 69-95。
- 齊偉先，2011，〈台灣民間宗教廟宇的「公共性」變遷：台南府城的廟際場域研究〉。《台灣社會學刊》46: 57-114。
- 盧思岳，2014，〈社造永續·公民接力——社造十年的回顧與展望——民間觀點〉，台灣社造聯盟 (<http://47go.org.tw/article/25866>，取用日期：2017年9月21日)。
- 盧思岳、黃敏婷，2017，〈從自己動手做到培訓輔導社區做——台中市如何引導區公所參與社區營造？（上篇）〉，台灣社區通 (<https://ppt.cc/FTJu9x>，取用日期：2017年9月21日)。
- 羅秀華，2004，〈社區自主與政策的對話〉。《社區發展季刊》107: 146-160。
- 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.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1967. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. New York: Anchor Books.
- Bourdieu, Pierre. 1984. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*.

- Cambridge, MA: Harvard University Press
- Clemens, Elisabeth S. 1996. "Organizational Form as Frame: Collective Identity and Political Strategy in the American Labor Movement, 1880-1920." Pp. 205-226 in *Comparative Perspectives on Social Movements*, edited by Doug McAdam and John D. McCarthy. New York: Cambridge University Press.
- Durkheim, Emile. 2014[1985]. *The Division of Labor in Society*. New York: Simon and Schuster.
- Eliasoph, Nina. 1997. "Close to Home: The Work of Avoiding Politics." *Theory and Society* 26(5): 605-647.
- . 1998. *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. New York: Cambridge University Press.
- . 2013. *The Politics of Volunteering*. Malden, MA: Polity Press.
- Eliasoph, Nina and Paul Lichterman. 2003. "Culture in Interaction." *American Journal of Sociology* 108(4): 735-794.
- Fligstein, Neil. 2001. "Social Skill and the Theory of Fields." *Sociological Theory* 19(2): 105-125.
- Friedman, Debra and Doug McAdam. 1992. "Collective Identity and Activism." Pp. 156-173 in *Frontiers in Social Movement Theory*, edited by Aldon D. Morris and Carol McClurg Mueller. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gamson, William A. 1992. *Talking Politics*. New York: Cambridge 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.
- Goffman, Erving. 1964. *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor Books.
- . 1974. *Frame Analysis*. New York: Harper & Row.
- Heritage, John. 1984. *Garfinkel and Ethnomethodology*. New York: Polity Press.
- Jasper, James M. 2006. *Getting Your Way: Strategic Dilemmas in the Real World*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Lerner, Josh. 2014. *Everyone Counts: Could "Participatory Budgeting" Change Democracy?* New York: Cornell University Press.
- Lin, Yu-sheng. 2015. "The Rise and Fall of the Reds: The Reiterated Dilemma-Solving Process and the Life Course of Social Movements." *Social Movement Studies* 14(3): 291-310.

- Perrin, Andrew J. 2005. "Political Microcultures: Linking Civic Life and Democratic Discourse." *Social Force* 84(2): 1049-1082.
- . 2009. *Citizen Speak: The Democratic Imagination in American Life*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- . 2014. *American Democracy: From Tocqueville to Town Halls to Twitter*. Malden, MA: Polity Press.
- Polletta, Francesca. 1999. "'Free Space' in Collective action." *Theory and Society* 28(1): 1-38.
- . 2004. *Freedom is an Endless Meeting: Democracy in American Social Movements*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Putnam, Robert D. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 2001. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D., Lewis M. Feldstein, and Don Cohen. 2004. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Skocpol, Theda. 2003. *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Swidler, Ann. 1986. "Culture in Action: Symbols and Strategies." *American Sociological Review* 51(2): 273-286.
- . 2003. *Talk in Love*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Taylor, Verta and Nancy E. Whittier. 1992. "Collective Identity in Social Movement Communities: Lesbian Feminist Mobilization." Pp. 104-129 in *Frontiers in Social Movement Theory*, edited by Aldon D. Morris and Carol McClurg Mueller. New Haven, CT: Yale Press.
- Tocqueville, Alexis de. 2003. *Democracy in America and Two Essays on America*. London: Penguin Book.
- Wampler, Brian. 2009. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- . 2012, "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts." *Journal of Public Deliberation*. 8(2): Article 12.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.