

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*

方凱弘、陳揚中、李慈瑄**

《摘要》

隨著審議式民主概念的引進，包括參與式預算在內的不同公民參與機制陸續在我國被實踐。公民參與機制雖然多以公共審議作為制度設計的基礎，但是民眾依循我們所規劃的流程進行參與，是否就能在參與過程中實踐審議，過去卻很少在學術上或是實務上被檢視。換句話說，我們對於參與者在公共討論過程中所展現出來的行為與互動其實了解不多，對於制度與流程設計是否有效促成審議也未積極評估。基此，本研究參考 DQI (Discourse Quality Index)、IDQ (Index of Deliberative Quality) 以及 Knobloch 之架構，發展出具有 14 個評估面向的審議討論過程品質評估架構，並以 2017 年臺北市參與式預算住民大會為觀察場域，希望評估參與者在分組討論過程中的互動與行為是否實踐了審議。研究發現在臺北市參與式預算住民大會的分組討論，多數能夠營造出積極融洽的討論氣氛，且未出現不文明行為，而參與者在討論過程中，除了能夠正常參與而不被他

投稿日期：110 年 7 月 19 日；接受刊登日期：110 年 12 月 25 日。

* 本文資料來自科技部補助之研究計畫「我國參與式預算政策目的之研究」(MOST 106-2410-H-128-015-MY2)。同時，作者也感謝二位匿名審查人與編輯委員會提供之修正建議，使本文更臻完善，惟一切文責仍由作者自負。

** 方凱弘為世新大學行政管理學系副教授。

陳揚中為國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: 103256503@nccu.edu.tw，通訊作者。

李慈瑄為世新大學行政管理學系博士生。

人干擾之外，也能夠對等討論並彼此合作；不過，研究也發現分組討論的過程中，參與者較少基於共善論點，提出多元意見並相互回饋，且在不同論點與意見間進行相互連結、進行有品質與多重論點的舉證、進而透過理性說服，以尋求共識方案。

[關鍵詞]：審議式民主、審議品質、審議評估、參與式預算、公民參與

壹、前言

公民參與從 2001 年「審議式民主」(deliberative democracy) 的理念被引進我國以來(陳東升, 2006: 78), 就逐漸在這片土地上發芽與生根, 從早期的公民會議、審議式民調、願景工作坊、法人論壇到近期的參與式預算(participatory budgeting), 都是希望藉由民主審議的過程, 促成民眾基於理性與反思, 討論並思索公共議題及其解決方案, 相信理性選擇在擴大資訊基礎與公共討論後, 可以做出較好的、一致的決定(杜文苓, 2007: 69)。

為了促成民眾審議, 在我國各種公民參與機制的發展與實踐過程中, 制度設計的關鍵議題之一, 便在於確保公民參與機制的流程, 能夠符合審議的精神與理想。然而, 符合審議精神的公民參與機制與流程, 是否就必然可以促成民眾在參與的過程中進行審議? King、Feltey 與 Susel (1998: 317) 認為, 僅僅透過找到合適的工具或技術來增加民眾參與公共決策, 並無法達成有效且可靠的公共參與。也因此, 當我們希望民眾審議, 希望民眾可以基於共善、相互理解以及溝通思辨進行公共討論的時候, 我們除了會透過流程的設計, 以結構化核心議題的發展, 通常也會透過主持人、桌長或紀錄等引導者(facilitator)的協助, 建立友善的討論氛圍、促進參與者的對話、擴大議題討論的空間, 或者凝聚團體的共識。然而, 透過上述方式, 我們是否就可以確保民眾在參與及討論的過程中能夠實踐審議? 我們又如何知道民眾是否落實審議?

事實上, Giugni 與 Nai (2013: 153) 便曾指出, 任何有群體討論參與經驗的人, 不管參與的群體討論形式為何, 都知道理想的審議情境極少存在。傅凱若(2019: 94) 也觀察發現, 公民參與的理論與實務, 在運作上常常出現落差, 因此

在實務運作的過程中，逐漸發展多元的參與機制設計，希望透過參與機制的良善規劃以確保參與的品質。其中，民眾參與機制在設計上的潛力與侷限，主要可以圍繞在 3 個議題上，包括：誰來參與、參與者如何彼此溝通並做成決定、以及討論的結果如何連結公共政策和行動（Fung, 2006: 67）。對此，希望理解參與者如何相互溝通並作成決定，亦或希望了解民眾是否經過深思熟慮的思辯後才作成團體決策，便意味著我們必須了解參與者討論的過程、內容與決定。

基於上述，本研究以 2017 年臺北市參與式預算住民大會為觀察場域，¹ 希望透過觀察民眾分組討論的行為與互動，了解民眾在住民大會參與分組討論的過程中，所展現出來的互動與行為是否符合我們對於審議的期待？事實上，參與式預算在 2015 年掀起審議式民主的新浪潮後，雖然各地方政府所採用的參與式預算模式並不相同，但在流程中大都含有且重視參與者共同討論提案的環節設計（傅凱若，2019：124-129）。以臺北市參與式預算制度的設計為例，便是希望讓公民參與、公民審議的精神與概念落實於民眾參與、政府與民眾溝通和行政程序中（藍世聰、許敏娟、曾丰彥、林德芳，2018：17），因此臺北市參與式預算提案，皆須在住民大會中由民眾發想、討論並表決通過才能成案。由於臺北市參與式預算住民大會的流程設計中，期待民眾在分組討論與提出方案的過程中進行審議，因此，本研究將針對住民大會民眾分組討論的互動與行為進行觀察、記錄與分析，了解分組討論的過程中是否實踐了審議，進而有助於我們省思在操作公民參與相關活動的過程中，如何強化對於審議的實踐，讓民眾在參與的過程中也同時進行了審議。

貳、文獻檢閱

為評估公民參與討論的過程是否實踐審議，便須先界定何謂審議，因此，本研究首先嘗試勾勒出審議的意涵，以及在落實審議過程中所可能遭遇的問題；其次，針對審議品質以及審議過程品質的評量進行討論，並且介紹評估審議討論過程品質之架構；最後，再針對臺北市參與式預算住民大會及其辦理方式進行簡介，提供觀察場域相關資訊，以利讀者進入後續討論與分析的系絡。

¹ 在臺北市參與式預算的流程中，住民大會為民眾提出參與式預算提案的會議。通常會議進行的方式，是先請參與民眾透過分組討論提出各小組認為最佳的提案，再由全體參與該場住民大會的民眾，就各組提出的方案中選擇 2 案到 3 案，作為該場次通過成案的提案。

一、審議的意涵及其反思

不論是理論或實務，「審議」經常在「審議式民主」的系絡下被討論。審議式民主論者相信，在公共決策的過程中，民眾除了應該被諮詢外，也應該參與決策，特別是那些會被決策所影響的民眾（Ryfe, 2005: 50; De Vries et al., 2010: 1896）。由於政策決策對於不同團體所產生的影響不盡相同，因此被政策直接影響者的經驗知識，提供了政策決策另一種有效、正當而且通常有助於政策辯論的知識（Barnes, 2005: 249），而這也意味著，應該讓一般民眾也能參與通常只有專家才能夠參與的理性決策過程（Sanders, 1997: 350）。

審議式民主除了希望讓被政策專業者視為外行人的一般民眾能檢視（lay scrutiny）政策決策相關之政策知識，也希望將政治的場域打開，讓更多民眾可以更直接地參與決策，讓參與可以更具包容、批判、知情與回應性（Barnes, 2005: 248-249）。由於在公共審議的情境下，參與者可以仔細地分析問題，平等地擁有發言機會，以及專注地進行傾聽與對話（Burkhalter, Gastil, & Kelshaw, 2002: 398），因此審議或許無法彌平不同價值間的差異，但可以讓參與者了解不同意見背後的基本價值，並且因此促成彼此尊重與互惠（Carcasson & Sprain, 2016: 46）。臺北市參與式預算住民大會所採取的審議模式，也基於上述原則，著重於理性言說的溝通形式，試圖透過正式的程序規則，讓參與者能夠平等地進行知情的討論，達到相互的了解與共識。

進一步來看，審議從表達不相容的意見開始，經過充分的討論，爭議雙方最終化解歧見，並作出符合社會共善的決定，就算共識無法達成，由於意見已被充分表達與討論，少數的一方也較願意接受最後的決定，提升決策的合法性（林祐聖，2010：178）。林國明（2016a：137）也對「審議」做以下的描述：

審議，是公民之間相互講理的溝通。不管是支持或反對某項主張，都要提出別人可以接受的說法，來陳述理由，並聆聽別人的意見，回應他人的批評，反省自己的偏好，針對參與者共同關心的問題，尋找能被大家接受的解決方案。許多學者，都認為這種平等、互惠、反思、開放的溝通行動，能夠提升參與者的知能和道德品質，例如：更加了解公共議題，清楚自己和他人的利益，以同理心體會他人的處境，包容不同的觀點，養成重視公益的態度，發展自主判斷的能力和信心，提升政治的效能感，因而比較願意參與民主的政治過程。

綜合以上討論，我們可以知道，審議式民主的目標在於追求理性共識或公共理性，認為審議參與者皆可以在尊重彼此差異、放下自己立場的理想狀態下，進行辯論並達成理性共識（林育瑾，2016：93）。然而，我們希望透過「審議」達成的各種美好願景，包括理性共識與公共理性在內，都有賴於審議的參與者，可以在參與審議的過程中，在尊重彼此差異、放下自己立場的前提下進行溝通與思辯。不過，這樣的前提假設是否過於理想呢？審議參與者在審議過程中所展現出來的參與行為，是否能夠符合我們對於參與者審議行為的期待？是否只要建立理想的審議程序與規則，審議的品質就自然能夠被確保？

上述問題的答案都是否定的。Ryfe（2005: 62-63）發現「審議」並不容易，審議的實踐必須將知識、技能、動機和公民認同等要素結合，但是要創造與維繫這些要素可以結合的條件並不容易。Thompson（2008: 500）則指出讓審議式民主可以成功的條件可能很少，也很難達成。林祐聖（2010：180）並明確指出，審議民主理論除了忽略公共審議中複雜的社會過程，也忽視行動者的「能動性」（agency）所扮演的角色，進而忽略審議的過程與決定不是給定，而是參與者彼此協調的結果。而這樣的觀點也意味著，如果審議是過程而不是目的，在確保審議品質的過程中，我們便不能僅僅侷限於正式程序規則的建立，也須兼顧審議過程中的參與行為。

首先，審議參與者的參與動機，可能使得他們無法展現出理想的參與行為。林育瑾（2016：93）認為，我們對於審議參與者會自發地放下己身立場，並以上述理想狀態來解決利益衝突的假設過於理想。林國明（2016b：143）也觀察到，議題倡議者參與審議可能在參與目的上出現衝突，因為程序主義下審議的特質，可能與公民團體的倡議性格調性不和。換句話說，當審議參與者藉由參與審議，追求特定個別或社群的利益，或實現特定社會的價值時，他們在審議過程中便可能無法表現出相互理性溝通、聆聽別人意見、尊重彼此差異、反省自己偏好以及放下自己立場等理想中的參與行為，進而有損審議的品質。

其次，公共審議可能存在「內在排除」的問題。亦即弱勢者即使進入審議的場域，公共審議強調「理性、公益和共識」的言說方式，也會對弱勢者產生壓抑的效果，使弱勢者難以發聲（林國明，2014：6），進而弱化了審議過程中平等、互惠、反思與開放的溝通行動，造成審議品質的下降。Hustedde（1996: 199）指出，存在於民主制度中的「沉默文化」（silence culture），使得不同於主流文化的個人差異僅能私下討論，而這樣的文化，也同樣會扼殺參與式對話與阻礙公共審議。事

實上，許多研究已經發現，以小團體的形式討論成員共同關心的議題時，在社會中具有主導地位的團體，通常也會在小團體討論中具有主導的地位（Sanders, 1997: 365）。

上面有關參與者動機以及公共審議內在排除的討論，讓我們了解將複雜的社會互動過程與能動性帶回審議民主理論中，不僅有助我們在審議民主理論的基礎上，更了解公共審議的實際運作，同時也能平衡審議民主理論過於結構決定論的傾向，進而理解行動者的主體施為與公共審議間的關係（林祐聖，2010：180）。同時，上述討論也提醒我們必須進一步思考如何評估審議的品質，讓我們知道民眾在參與公共討論的過程中，是否已經實踐「審議」？或者從另外一個角度來看，我們要從哪裡著手，以強化民眾在公共討論過程中對於審議的實踐？基此，以下本文接著針對審議品質及其評估進行討論。

二、審議討論過程的品質及其評估

隨著審議式民主理論與實務的發展，測量審議過程的品質，以及測量審議對最終決策、對公民在決策過程中政治涉入與參與（engagement and participation）程度的影響，越來越受到重視（Monnoyer-Smith & Wojcik, 2012: 25）。針對審議的品質進行評估，在概念上可以區分為對於審議過程的評估以及對於審議結果的評估：前者關注活動的流程（structure of the event）以及討論進行的方式如何影響審議的品質；而後者則關注審議結果及其長期的影響（Gastil, Knobloch, & Kelly, 2012: 207）。不過，Goold 等人（2012: 24）認為在過程與結果之外，結構也應該成為評估的面向，並且關注參與者的代表性、提供政策資訊所需之資源以及消化與討論政策資訊所需的時間。

Knobloch、Gastil、Reedy 與 Walsh（2013: 107-108）進一步細緻化與明確化評估審議品質的可能面向，提出評估審議品質可以從活動的系絡、活動的設計與前置作業、審議的方式、討論的過程、參與者的主觀經驗、審議的產出等 6 個明確的元素著手。由於本研究關注的焦點，在概念上偏向檢視審議討論過程的審議過程評估，因此，以下的討論，將專注於如何針對審議的討論過程進行評估。

針對審議過程進行評估，近年來已經開始逐漸受到重視。De Vries、Stanczyk、Ryan 與 Kim（2011: 15）認為，如果審議式民主的操作，缺乏審議過程品質評估的標準與測量的方法，那麼審議就可能被批評為僅是一種說服的活動，而非徵求知情意見的活動。換句話說，審議式民主的產出是否值得信賴，取決於審議過程的品

質，因此，我們必須要更清楚了解人們在進行審議的過程中發生了什麼（De Vries et al., 2010: 1897; De Vries et al., 2011: 3），亦即除了審議的結果，我們也應該關注審議的過程，並且針對審議的過程及其品質進行觀察與測量。換言之，對於審議民主之最佳實踐的追求就必須包含對其運作的質量評估，倘若缺乏評估，我們將難以理解審議是否達成了其承諾，是否真正帶來了知情與理性的公眾意見（De Vries et al., 2011: 14-15），而其中，審議討論進行的過程本身，更是審議過程中最關鍵的元素之一。

然而，針對審議如何進行所做的經驗性研究或文獻並不多（Giugni & Nai, 2013: 153; Ryfe, 2005: 54），因為對於審議過程及其品質的測量，除了必須符合審議學術上的定義並適用於不同的情境外，其結果也必須讓官員與關鍵利害關係人能夠理解（Knobloch et al., 2013: 105）。Steenbergen、Bachtiger、Spordli 與 Steiner（2003: 23）認為，測量審議必須具有理論的基礎、發掘出能夠觀察的現象、具有一般性、以及具有信度。換句話說，為了測量審議的過程及其品質，我們必須以理論為基礎，在審議的實務情境中找到可以觀察的共通性行為及現象，並據以發展出可以操作化的評估指標。

雖然以上概念不難理解，但在實際操作上卻面臨極大的挑戰。首先，由於學者定義審議時，通常抽象的層次較高，缺乏明確的概念性定義，因此也就使得我們僅僅知道何者激發了審議，或者從審議引發了什麼，但卻無法清楚界定審議由那些元素構成（Burkhalter et al., 2002: 399）。舉例來說，雖然在概念上，參與者可以平等發言是一個很明確的評估面向，但是進一步檢視，平等發言可以意味著每位參與者在發言過程中的重要性皆平等（Giugni & Nai, 2013: 155; Goold et al., 2012: 25）、可以意味著參與者都會被給予發言的機會（Knobloch et al., 2013: 115），也可以意味著參與者在發言的過程中不受到干擾（Steenbergen et al., 2003: 27），而這也顯示評估面向在界定上的困難。

其次，要將激發審議或從審議引發的行為或現象進行操作化與測量，事實上也同時存在困難。舉例來說，基於審議的過程必須落實相互尊重，我們便將相互尊重進一步操作化為參與審議的公民必須能夠平等地彼此對話，並且透過合理、符合社會價值論點的提出，實現平等對話的情境。不過，針對這些標準進行測量，包括對話是否平等、論點是否合理或符合社會價值，在測量上便明顯遭遇困難（Sanders, 1997: 348）。

以上我們在評估審議過程中所面對的限制，包括評估面向的選擇以及測量方式的設計，事實上也同時是設計審議過程評估方式的核心議題。首先，由於無法清楚

界定審議由那些元素構成，因此在評估面向的選擇上，通常還是聚焦在審議過程中我們期待可以觀察到的行為或情境。其次，針對評估面向的操作化與測量，則多透過研究人員或審議參與者的主觀評估或認知進行。本研究接下來透過對於審議討論過程品質評估架構的介紹與分析，進一步深化我們對於審議討論過程品質評估的理解。

三、審議討論過程品質之評估架構

評估審議討論過程品質較完整之評估架構，包括由 Steenbergen 等人（2003）所發展出的「論述品質指數」（Discourse Quality Index, DQI）；Giugni 與 Nai（2013）發展的「審議品質指數」（Index of Deliberative Quality, IDQ）以及 Knobloch 等人（2013）針對審議品質所發展出的評估架構。Steenbergen 等人（2003: 21）提出的 DQI，以 Habermas 的「論述倫理」（discourse ethics）作為理論基礎，希望能夠將審議過程中最重要的原則準確地轉化為指標，並且據此發展出一套擁有詳細指引、聚焦於觀察行為，同時具有信度的測量工具。DQI 衡量參與（participation）、舉證的水準（level of justification）、舉證的內容（content of justification）、對團體的尊重（respect for the group）、對他人需求的尊重（respect toward the demands of others）、對反對意見的尊重（respect toward the counterarguments）以及建設性的政治（constructive politics）等 7 個評估面向，而各評估面向的定義以及編碼選項整理如下表（Steenbergen et al., 2003: 27-30）：

表一 DQI 各構面的定義及編碼選項

| 構面 | 定義 | 編碼選項 |
|-------|--------------------------------|---|
| 參與 | 參與者能夠自由參與討論的能力 | (0) 參與者會被干擾 (1) 正常的參與是可能的 |
| 舉證的水準 | 針對需求舉證的程度 | (0) 未舉證 (1) 低度舉證 (2) 合格的舉證 (3) 多重論點舉證 |
| 舉證的內容 | 提出的論述，是基於狹隘的團體利益、公共利益、還是上述兩者皆有 | (0) 論述明顯針對團體利益 (1) 中性論述 (2a) 明顯從效用的角度提出共善論點 (2b) 明顯從不同原則提出論點 |

表一（續）

| 構面 | 定義 | 編碼選項 |
|----------|-------------------------------|--|
| 對團體的尊重 | 言語間是否對於團體表達尊重 | (0) 不尊重 (1) 未公開表達尊重 (2) 公開表達尊重 |
| 對他人需求的尊重 | 言語間是否對於他人需求表達尊重 | (0) 不尊重 (1) 未公開表達尊重 (2) 公開表達尊重 |
| 對反對意見的尊重 | 反對的意見是否被提出，或者發言者是否預期會有反對意見的提出 | (0) 忽視反對意見 (1) 反對意見的價值公開地被貶抑 (2) 反對意見未被公開貶抑或是尊重 (3) 反對意見公開被尊重 |
| 建設性的政治 | 共識建立的情況 | (0) 立場政治 (1) 提出非議程相關的替代方案 (2) 提出議程相關的替代方案 |

資料來源：本研究整理自 Steenbergen et al. (2003: 27-30)。

Giugni 與 Nai (2013: 153-155) 認為在團體與組織中，討論與決策進行的方式是進行審議與形成共識是否成功的良好指標，特別是在遭遇矛盾或分歧意見的時候。因此，審議過程品質的良窳，便可以透過參與者處理衝突意見的方式進行觀察，而據此發展出的 IDQ，便針對參與者是否運用柔性的力量 (soft power)，亦即透過理性的論點進行溝通，而不會強調制裁而捨棄說服；參與者發言相互關聯 (reciprocity) 的程度，亦即發言時提到他人的立場，而不會忽視他們先前的發言；參與者平等互動 (symmetry) 的程度；參與者是否合作而非競爭；討論的氛圍是否輕鬆 (relaxed atmosphere)；以及是否存在不文明的舉止 (incivility) 等 6 個評估面向進行觀察，並從最低 0 分到最高 2 分針對各評估面向分別評分，² 最後再將各評估面向的分數加總。

Knobloch 等人 (2013: 112-113) 則是針對美國 Oregon 州公民投票審查

² 針對是否運用柔性力量，0 分為強硬、1 分為混合、2 分為柔性；針對發言相互關聯的程度，0 分為低、1 分為中、2 分為高；針對參與者平等互動的程度，0 分為不平等、1 分為混合、2 分為平等；針對參與者平等互動的程度，0 分為競爭、1 分為混合、2 分為平等。針對討論氛圍是否輕鬆，0 分為競爭、1 分為混合、2 分為合作；最後，針對是否存在不文明舉止，0 分為時常、1 分為一些、2 分為沒有。

(citizen's initiative review) 的審議品質，³ 發展出一套包含促進嚴謹分析、促進民主程序以及產出邏輯嚴謹宣言等 3 個構面的評估架構（以下簡稱為 Knobloch 架構），並且基於兼顧審議的規範性期待以及審議過程不可能完美的現實，針對各項指標進行評分。評分範圍從最高的 A 到最低的 F 分別為：A 代表遠遠超越一般對於公共討論的期待；B 代表公共討論的表現超越適當的水準，但仍有進步的空間；C 代表勉強達到最低標準；D 代表公共討論的表現未達適當的水準；最後，F 則代表難堪的失敗，亦即公共討論甚至可能是反審議的。Knobloch 架構各構面之評估面向及其觀察重點整理如下表所示：

表二 Knobloch 架構各構面之指標及其定義

| 構面 | 評估面向 | 觀察重點 |
|-----------|-----------|--|
| 促進嚴謹的分析 | 學習基本的議題資訊 | 提供足夠、可信以及相關的訊息 |
| | 檢視根本的價值 | 在概念以及推論上提供足夠的空間，以強調許多重要論述的根本價值 |
| | 考量多個不同的選項 | 擴大替代方案的範圍 |
| | 評估議案的優缺點 | 針對方案提供資訊釐清與質問的機會 |
| 促進民主的程序 | 參與機會的平等 | 有平等參加討論以及在思辯過程中發言的機會 |
| | 資訊的完整性 | 進行分組討論並持續允許提出問題 |
| | 考量不同觀點 | 審議主持人保持中立，邀請多元參與者參加，要求參與者不要先有定見，並且提供所有參與者提出自己觀點的機會 |
| | 相互尊重 | 所有審議的參與者皆被認為具有勝任的能力，且可完成被賦予工作 |
| 產出邏輯嚴謹的宣言 | 被告知的決策 | 確保參與者被允許建構高品質的關鍵發現與正反論述 |
| | 非強制性的過程 | 參與者的想法與決策不受審議過程結構性壓迫與社會壓力的影響 |

資料來源：本研究整理自 Knobloch et al. (2013: 113-121)。

³ 美國 Oregon 州於 2010 年 8 月執行的公民投票審查試辦計畫 (pilot project)，是由 Oregon 州議會設立並交由非營利組織執行的一項計畫，在兩場 5 天的小組會議中，邀請 24 位隨機挑選出來之註冊選民，針對選票上的議案進行討論，提出洞見與分析，進而撰寫出一頁的公民宣言 (citizen statement)，以郵寄給選民做為投票參考。

檢視上表各構面之評估面向，「學習基本的議題資訊」關注審議討論前資訊的提供是否足夠、可信以及相關，而「被告知的決策」以及「非強制性的過程」兩項評估面向則偏向關注審議結論與決策產出的過程，與本研究所關注的審議討論過程關聯性較低，因此將不列入後續本研究觀察評估量表評估面向之建構。除了上述 3 個評估面向，本研究後續將在 Steenberge 等人（2003）、Giugni 與 Nai（2013）、Knobloch 等人（2013）等研究的基礎上，參考臺北市參與式預算住民大會之個案系絡，建構衡量審議討論過程品質之指標。

四、臺北市參與式預算住民大會及其分組討論

參與式預算由臺北市長柯文哲在 2015 年於臺北市啟動後，伴隨著中央與各地方政府的積極推動，在我國掀起了另一波審議式民主及參與式治理變革的浪潮（方凱弘、陳揚中，2018：317）。參與式預算的核心在於「公民參與」，重點在於藉此讓民眾了解政府施政方針，也在過程中得到民眾的聲音與意見，而讓政府施政與民眾需求更為契合（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015：8）。換句話說，參與式預算可以被視為一種由國家機關與公民社會重新建構，用以進行對話與思辨的公共場域，讓公民不再僅僅是需求的提出者與接受者，同時也擔負了更多主動決策的角色，在公開透明的參與式預算規則下，積極在參與式預算的過程中表達需求、進行思辨與爭取支持，進而使其需求透過參與式預算變成行政部門的決策並且落實（方凱弘、陳揚中，2018：324）。

經過幾年實務經驗的累積，學術界對於臺灣參與式預算相關經驗的研究也陸續有了成果，除了針對個案的機制設計或執行情況進行介紹與分析，並試圖在理論的層次上進行規範性的討論與省思以外（葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016；蘇彩足，2017；林祐聖、葉欣怡，2018；方凱弘、陳揚中，2018；陳文學，2018；郭瑞坤、謝政勳、吳偉寧，2018; Wan, 2018），另有針對相關個案進行的經驗性研究。例如，傅凱若（2019）比較臺灣五都參與式預算的案例，並嘗試分析各案例在創造涵容性、透明開放、正當性、和參與效能等公共價值之實踐的差異。林祐聖與陳東升（2018）透過比較「模範」與「起步」社區在參與式預算的運作與結果差異，探討組織文化與民主實踐間的複雜關係和非預期結果的可能成因，並視參與式預算為一種社會建構的結果。Yeh 與 Lin（2019）則透過一個匿名社區推動參與式預算的個案，描述集體記憶與地方感，如何影響參與式預算制度的方案內容與投票結果，以及參與式預算又如何讓一般民眾藉由在參與過程中發聲而提供了地方營造

與再營造的機會。

除了上述 3 篇研究成果，和本文一樣針對臺北市參與式預算運作經驗所進行的研究也陸續發表。例如，傅凱若與張婷瑄（2020）以臺北市參與式預算為觀察場域，檢視臺北市如何將專案管理的制度應用於參與式預算提案的執行。Fan（2020: 146-167）則在《Deliberative Democracy in Taiwan: A Deliberative Systems Perspective》（臺灣審議民主：審議系統的視角）一書，透過審議系統的視角詮釋與分析臺灣審議式民主的個案，她指出臺北市參與式預算制度的設計、參與式預算提案資訊平台的建立、公民參與委員會和官學聯盟的運作、民政局和相關權責局處針對民眾提案的協調與執行，以及臺北市議會對參與式預算的質詢與審查等，可以被視為審議系統的多元場域和階段，而其串連將能展現臺北市參與式預算在審議功能上的分工、互補與相互連結性，並且促成審議式民主化。

概要而言，臺北市參與式預算是根據民政局所設計的《參與式預算制度公民提案與審查作業程序》（實務運作中常被稱為「參與式預算 SOP」，以下簡稱作業程序）運作，其中，區級的《作業程序》主要可以區分為推廣教育、提案審查、預算評估、預算審查以及議會監督等 5 個階段。作為本研究觀察場域的住民大會，屬於提案審查階段所需辦理之會議，依據《臺北市參與式預算住民大會執行計畫（以下簡稱執行計畫）》辦理。該《執行計畫》指出，臺北市政府辦理住民大會的計畫目標，除了為落實市府「公民參與、理性溝通、追求共識」的民主理念外，也希望建構公開的公共討論場域，讓民眾了解市政議題，並在充分知情的條件下，經由理性溝通、審慎思辨、進而形成共同意見。

基於上述目標，住民大會是將參與民眾透過分組的方式針對提案進行討論，希望民眾在分組討論的過程中可以達成充分知情、理性溝通、審慎思辨並形成共同意見。這也意味著在制度設計上，臺北市參與式預算期待民眾在住民大會分組討論的過程中進行審議，並且據此提出分組方案。根據《執行計畫》的規範，針對會前已經有完整提案者，目前是以 1 桌 1 議題為原則進行討論，因此後續分組討論的重點也就在於針對提案的內容進行討論並提出修正意見，以利後續大會投票時可以獲得多數民眾的支持而通過；針對會前無完整提案者，分組討論的進行，便會先由分組成員各自提出希望解決的問題或提案的構想，再由分組成員從所提出的問題或構想中選擇分組的提案主題，並針對該提案主題進行內容發想、彙整與修正，以凝聚並提出分組提案。分組提案提出後，一般而言，會先讓各提案的提案人向在場的參與民眾報告提案內容，並且透過投票的方式，選出該場住民大會通過的方案。

然而，民眾在分組討論的過程中是否進行審議？在分組討論中所展現出來的行為與互動又是否符合審議的行為或情境？本研究以下將先針對觀察評估量表的編製、觀察評估的操作以及研究發現的分析方式進行說明，並接著評估與分析民眾在住民大會分組討論的過程中，是否展現出審議的行為或情境。

參、研究設計

本研究以 2017 年臺北市參與式預算住民大會為觀察場域，針對住民大會中民眾分組討論的行為與互動進行觀察，進而評估在分組討論的過程中是否存在「審議」？本研究彙整 Steenbergen 等人（2003）所發展出 DQI、Giugni 與 Nai（2013）所發展出的 IDQ、以及 Knobloch 等人（2013）所發展出的 Knobloch 架構，編製觀察評估量表以評估住民大會分組討論過程的審議品質，並於 2017 年 10 月與 11 月間在臺北市參與式預算辦理的 10 場住民大會中，每場隨機挑選 3 桌進行觀察與評估。以下針對本研究觀察評估量表的編製，觀察評估進行的過程以及研究發現分析的方式進行說明。

一、觀察評估量表的編製

本研究以 DQI、IDQ、以及 Knobloch 架構為基礎，首先整理出「參與」、「討論過程之權力形式」、「意見多元的程度」、「舉證的程度」、「舉證的內容」、「尊重標的團體」、「尊重質問」、「尊重反對意見」、「討論過程中的相互關聯程度」、「討論過程中的對等程度」、「參與者間的競爭程度」、「討論過程的氣氛」、「不文明的程度」、以及「建設性互動」等 14 個評估面向，並且參考上述評估架構之編碼與臺北市參與式預算住民大會分組討論的系絡，發展本研究觀察評估量表各評估面向的編碼選項。上述 14 個評估面向、編碼選項以及這些評估面向與 DQI、IDQ、以及 Knobloch 架構各評估面向之對應如下表所示。

表三 本研究觀察評估面向、編碼選項與參考出處彙整表

| 評估面向 | 編碼選項 | 參考出處 |
|--------------|---|---|
| 參與 | (0) 發言被干擾 (1) 正常的參與是可能的 | DQI (參與) |
| 討論過程之權力形式 | (0) 剛性 (強制制裁) (1) 混合 (2) 柔性 (理性說服) | IDQ (運用柔性的力量) |
| 意見多元的程度 | (0) 僅有少數意見 (1) 呈現多元意見，但交流少 (2) 意見非常多元並相互回饋 | Knobloch 架構 (考量多個不同的選項) |
| 舉證的程度 | (0) 未舉證 (1) 低度舉證 (2) 有品質的舉證 (3) 多重論點的舉證 | DQI (舉證的水準)、Knobloch 架構 (評估議案的優缺點) |
| 舉證的內容 | (0) 論述明顯針對團體利益 (1) 中性論述 (2) 提出共善論點 | DQI (舉證的內容)、Knobloch 架構 (檢視根本的價值) |
| 尊重標的團體 | (0) 不尊重 (1) 不公開表達尊重 (2) 公開表達尊重 | DQI (對團體的尊重) |
| 尊重質問 | (0) 反對他人質問 (1) 忽視他人質問 (2) 積極回應他人質問 | DQI (對他人需求的尊重)、Knobloch 架構 (資訊的完整性、考量不同觀點、相互尊重) |
| 尊重反對意見 | (0) 否定反對意見 (1) 忽視反對意見 (2) 納入反對意見但是淡化 (3) 納入反對意見但中性處理 (4) 納入反對意見並且重視 | DQI (對反對意見的尊重)、Knobloch 架構 (相互尊重) |
| 討論過程中的相互關聯程度 | (0) 低 (1) 中 (2) 高 | IDQ (發言相互關聯的程度) |
| 討論過程中的對等程度 | (0) 不對等 (1) 對等 | IDQ (平等互動的程度)、Knobloch 架構 (參與機會的平等) |
| 參與者間的競爭程度 | (0) 未合作 (1) 合作 | IDQ (合作而非競爭) |
| 討論過程的氣氛 | (0) 高壓力 (1) 消極沉默 (2) 積極融洽 | IDQ (討論的氛圍是否輕鬆) |
| 不文明的程度 | (0) 經常 (1) 一些 (2) 沒有 | IDQ (存在不文明的舉止) |
| 建設性互動 | (0) 堅守立場 (1) 提出其他選項 (2) 尋求共識方案 | DQI (建設性的政治) |

資料來源：本研究自行整理。

二、觀察評估進行的過程

本研究以臺北市參與式預算住民大會為觀察場域，以住民大會中民眾提案討論的分組為觀察與分析單位。各區辦理住民大會雖然依據《執行計畫》辦理，但是由於各區政經、社會與人口發展之情形仍有差異，在因地制宜的情況下，造成實務上各區辦理住民大會的流程與場次並不完全一致。因此，本研究在挑選觀察分組時，便先設定以一區挑選一場次住民大會為原則，希望能夠將各區的差異性納入觀察，再於各場次挑選若干分組進行觀察與評量。

除了觀察分組的挑選方式外，本研究在研究設計階段面對的另一項抉擇是編碼觀察者的選擇。由於一場住民大會通常將參與民眾分為 5 至 6 組，因此若希望每一分組都有一位觀察者，那麼便需要訓練 6 位以上的觀察者協助各組討論過程之編碼。不過本研究三位作者在編製觀察評估量表的過程中，發現編碼選項的評定並不容易，須有一定公民審議的理論與實務經驗，也熟悉量表的設定。在此考量下，由於三位作者除了在發展觀察評估量表的過程中，針對每一個評估面向皆進行過深入討論，而對於量表各個評估面向及其編碼最為熟悉外，也從臺北市參與式預算 2016 年試辦開始，便共同參與各項制度的設計與活動辦理，對於臺北市參與式預算已經累積一定之參與經驗。因此，在研究設計階段，便決定由本研究之三位作者擔任觀察者，並在確保觀察品質的情況下，由一位觀察者主責一個分組討論過程之編碼。此外，在每一場觀察評估結束後，三位作者會一起即時針對各自的觀察狀況，以及各面向觀察紀錄的判定情境與標準進行討論與相互確認，確保紀錄結果可以得到其餘二人的同意，藉此提升本研究之「評分者信度」(inter-rater reliability)。

基於上述設計原則，並在兼顧研究倫理的考量下，本研究排除三位作者實際參與和協辦之中正區、南港區住民大會後，於臺北市的 10 個行政區中，各挑選一場三位作者都能出席的住民大會，並於會中由三位作者，在不重複的前提下各自隨機挑選一組進行觀察。⁴ 若某行政區有超過一場以上的住民大會三位作者皆能出席，便在這些場次中隨機進行挑選。根據以上原則，本研究總共針對 30 個住民大會的分組討論進行觀察與評估，完成 30 份討論審議過程之觀察紀錄。本研究觀察之住民大會場次彙整如下表所示：

⁴ 由於信義區的場次無法找到本研究三位作者皆能出席的場次，因此該場次由出席的二位作者各自完成一組討論過程之觀察紀錄，並共同完成第三組的觀察紀錄。

表四 觀察場次彙整表

| 序號 | 行政區 | 辦理日期 | 辦理時間 | 辦理地點 |
|----|-----|------------|-------------|--------------|
| 1 | 士林區 | 2017/10/23 | 19:00-21:00 | 仰德區民活動中心 |
| 2 | 大安區 | 2017/10/24 | 18:30-21:30 | 大安區公所禮堂 |
| 3 | 信義區 | 2017/10/26 | 9:30-11:30 | 奉天宮香客大樓 |
| 4 | 萬華區 | 2017/10/29 | 9:00-11:00 | 昆明區民活動中心 |
| 5 | 北投區 | 2017/11/02 | 14:00-16:30 | 唹哩岸區民活動中心 |
| 6 | 內湖區 | 2017/11/03 | 19:00-21:00 | 內湖高工（內湖社區大學） |
| 7 | 文山區 | 2017/11/07 | 19:00-21:00 | 景新區民活動中心 |
| 8 | 大同區 | 2017/11/09 | 14:00-16:00 | 臺北橋區民活動中心 |
| 9 | 中山區 | 2017/11/09 | 18:30-20:00 | 中山區行政中心 |
| 10 | 松山區 | 2017/11/10 | 18:30-21:30 | 民有區民活動中心 |

資料來源：本研究自行整理。

另外需補充說明的是，根據《作業程序》，臺北市參與式預算在提案審查階段所辦理之會議，除了住民大會外，另有提案審議工作坊。而依據《臺北市參與式預算提案審議工作坊操作流程圖》，⁵ 提案審議工作坊又分為兩個階段，分別為：《第 1 階段：提案討論》，是由權責機關與提案人針對提案各項工作項目的可行性進行評估，並就替代方案與權責機關評估不可行的部分進行討論；以及《第 2 階段：提案審議》，主要是由市民代表擔任之審議團員針對提案進行審議，而審議的方式則是由主辦權責機關報告提案討論結果後，由審議團員進行提問及填寫審議表，就提案之公共性、適法性與預算可行性進行高度、中度與低度可行性之評分。因此，住民大會與提案審議工作坊之流程設計、討論情境以及辦理目標皆有所不同，考量本研究之設計與操作主要僅針對住民大會之情境而設定，因此本研究並未納入審議工作坊為觀察標的。

⁵ 臺北市參與式預算提案審議工作坊操作流程圖—第 1 階段：提案討論，網址：https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&s=3C470EB1F06F11F7；
臺北市參與式預算提案審議工作坊操作流程圖—第 2 階段：提案審議，網址：https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&s=E4F7820C8816813F。

三、研究發現分析的方式

為了解民眾在住民大會分組討論的過程中是否進行了審議，本研究針對觀察紀錄之整理，首先將評估面向中的編碼，根據是否符合審議情境區分為符合與未符合兩類後，進行轉換並重新編碼，以便在資料分析的過程中，可以更清楚地針對民眾在分組討論過程中的行為與互動，是否符合審議的情境進行呈現並省思。在本研究的 14 個評估面向中，除了「舉證程度」面向中，「有品質的舉證」與「多重論點的舉證」等兩個選項皆被歸類為符合審議情境外，其餘 13 個評估面向都只有審議程度最高的選項，被歸類為符合審議情境。編碼轉換前後之對應如下表所示：

表五 評估面向編碼轉換對應表

| 評估面向 | 原始代碼 | 重新編碼後代碼 |
|-----------|-----------------|-------------|
| 參與 | (0) 發言被干擾 | 發言被干擾 |
| | (1) 正常的參與是可能的 | 正常的參與是可能的 |
| 討論過程之權力形式 | (0) 剛性（強制制裁） | 非理性說服 |
| | (1) 混合 | |
| | (2) 柔性（理性說服） | 理性說服 |
| 意見多元的程度 | (0) 僅有少數意見 | 意見不多元或交流少 |
| | (1) 呈現多元意見，但交流少 | |
| | (2) 意見非常多元並相互回饋 | 意見非常多元並相互回饋 |
| 舉證的程度 | (0) 未舉證 | 舉證程度低 |
| | (1) 低度舉證 | |
| | (2) 有品質的舉證 | 舉證程度高 |
| | (3) 多重論點的舉證 | |
| 舉證的內容 | (0) 論述明顯針對團體利益 | 未提出共善論點 |
| | (1) 中性論述 | |
| | (2) 提出共善論點 | 提出共善論點 |
| 尊重標的團體 | (0) 不尊重 | 未尊重標的團體 |
| | (1) 不公開表達尊重 | |
| | (2) 公開表達尊重 | 尊重標的團體 |

表五（續）

| 評估面向 | 原始代碼 | 重新編碼後代碼 |
|--------------|-----------------|-----------|
| 尊重質問 | (0) 反對他人質問 | 未尊重質問 |
| | (1) 忽視他人質問 | |
| | (2) 積極回應他人質問 | 積極回應他人質問 |
| 尊重反對意見 | (0) 否定反對意見 | 未尊重反對意見 |
| | (1) 忽視反對意見 | |
| | (2) 納入反對意見但是淡化 | |
| | (3) 納入反對意見但中性處理 | |
| | (4) 納入反對意見並且重視 | 納入並重視反對意見 |
| 討論過程中的相互關聯程度 | (0) 低 | 討論相互關聯程度低 |
| | (1) 中 | |
| | (2) 高 | 討論相互關聯程度高 |
| 討論過程中的對等程度 | (0) 不對等 | 不對等 |
| | (1) 對等 | 對等 |
| 參與者間的競爭程度 | (0) 未合作 | 未合作 |
| | (1) 合作 | 合作 |
| 討論過程的氣氛 | (0) 高壓力 | 討論氣氛不融洽 |
| | (1) 消極沉默 | |
| | (2) 積極融洽 | 討論氣氛積極融洽 |
| 不文明的程度 | (0) 經常 | 有不文明行為 |
| | (1) 一些 | |
| | (2) 沒有 | 沒有不文明行為 |
| 建設性互動 | (0) 堅守立場 | 未尋求共識方案 |
| | (1) 提出其他選項 | |
| | (2) 尋求共識方案 | 尋求共識方案 |

資料來源：本研究自行整理。

重新編碼後，本研究將觀察紀錄中的資料，以重新編碼後的代碼進行統計。此外，在進行觀察記錄的過程中，發現有部分評估面向不適用於某些分組討論行為與互動之評量，本研究之三位作者經過討論後，決定將這些評估面向的評估結果編碼為「不適用」，至於各評估面向發生不適用的原因，以下也將在針對統計分析結果進行討論時一併描述。

肆、台北市參與式預算住民大會觀察紀錄資料分析

本研究將 30 個分組觀察評估的結果，以重新編碼後的代碼，計算各評估面向符合以及未符合審議情境之分組個數與比例，評估民眾參與分組討論的過程中是否進行審議。此外，本研究之三位作者也將基於過去協助辦理臺北市參與式預算的經驗，以及本次執行觀察評估過程中的觀察，針對民眾在分組討論過程中符合或不符合審議的行為與互動進行描述。

根據上述分析的結果，我們發現可以將 14 個評估面向分為 3 類，分別為表現較佳之評估面向、表現較差之評估面向、以及無法普遍適用之評估面向。表現較佳之評估面向，是指符合審議情境個案數多於不符合個案數之評估面向，這類評估面向有 5 個，代表住民大會中分組討論在這些評估面向上多數符合審議的情境；表現較差之評估面向，是指不符合審議情境個案數多於符合個案數之評估面向，這類評估面向有 6 個，代表住民大會中分組討論在這些評估面向上多數未符合審議的情境，也是未來希望提升住民大會分組討論審議程度可以優先強化之處；至於無法普遍適用之評估面向，代表這些評估面向相對較不適用於臺北市參與式預算住民大會之分組討論，這類評估面向有 3 個，而其原因主要是在住民大會分組討論的系絡下，這些評估面向所希望觀察的審議行為或互動，在實務上不必然會出現，因此也無法後續評估是否符合審議。本研究以下依序針對上述 3 類評估面向進行分析與討論。

一、表現較佳之評估面向

根據符合審議情境比例的高低，此類評估面向包括是否有不文明行為、討論過程中的氣氛、參與、參與者間的競爭程度以及討論過程中的對等程度等 5 個評估面向。各評估面向符合與不符合審議情境之個數與比例整理如下表所示：

表六 表現較佳之評估面向各類個案次數與比例統計表

| 評估面向 | 轉換後編碼 | 個數 | 百分比 |
|------------|-----------|----|-------|
| 是否有不文明的行為 | 沒有不文明行為 | 26 | 86.6% |
| | 有不文明行為 | 4 | 13.3% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 討論過程的氣氛 | 討論氣氛積極融洽 | 22 | 73.3% |
| | 討論氣氛不融洽 | 8 | 26.6% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 參與 | 正常的參與是可能的 | 22 | 73.3% |
| | 發言被干擾 | 8 | 26.6% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 參與者間的競爭程度 | 合作 | 21 | 70.0% |
| | 未合作 | 9 | 30.0% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 討論過程中的對等程度 | 對等 | 17 | 56.6% |
| | 不對等 | 13 | 43.3% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |

資料來源：本研究自行整理。

根據上表之統計，首先，在 30 個觀察的分組中，有 26 組（86.6%）並未發現有任何不文明的行為，而所發生的少數不文明行為（4 組，13.3%），並非在討論的過程中發生相互謾罵、指責或衝突，而是有部分參與者，為了讓提案能在住民大會通過，採取不盡然符合住民大會規則，且可能影響到其他參與者討論、自主決策以及投票的行為，包括在投票前動員未實際參與討論的民眾前往現場投票、在討論的過程中參與者自行互換組別，讓較有論述能力者參與競爭性較強的分組、四處遊走聊天拉票而未積極參與討論等。

其次，有 22 組（73.3%）在分組討論的過程中呈現積極融洽的氣氛，而討論氣氛不融洽的情境（8 組，26.6%），主要是在高壓的氣氛下，造成多數分組參與者表現出消極沉默的狀態，包括特定參與者在提案討論的過程中表現過於強勢，或是某些特定提案的支持者過於積極捍衛提案。此外，討論氣氛不融洽的情況也可能

發生在參與者的參與是基於動員，因此並不熱衷參與討論，造成分組討論的時候出現消極沉默的情況。

第三，有 22 組（73.3%）參與者皆能正常參與討論，而不會有發言被干擾的情形。至於參與者發言被干擾的情況（8 組，26.6%），主要是地方意見領袖或意見較強勢的參與者嘗試主導討論方向，積極發表自己看法，並以插話的方式打斷其他參與者的發言；此外，也有部分桌長或為掌握時間，或為嘗試聚焦組內討論意見，在認為民眾發言時間過長或意見偏離主題、不夠具體時，過於頻繁或直接打斷參與者發言，而產生參與者發言受到干擾的情況。

第四、民眾在分組討論的過程中，能夠呈現出相互合作狀態的組數有 21 組（70.0%），亦即這些分組的民眾在方案討論的不同階段，能夠設法把桌內民眾提出的不同問題、對於提案內容的修正建議、或者在討論過程中所表達的不同意見，透過集思廣益的討論，在彼此合作的情況下設法納入該組最後的方案中。在分組討論過程中未呈現出合作氛圍者（9 組，30%），多是參與討論的民眾各說各話，僅僅專注於論述自己的意見或想法，或是討論內容發散而未聚焦討論，無法進一步往整合共識的方向努力。

最後，參與者在討論過程中可以對等討論的組數有 17 組（56.6%）。在無法對等討論的情境（13 組，43.3%）中，除了意見領袖主導提案與討論過程，造成與分組參與者在討論上的不對等之外，也可能是參與者的提案確定被選為分組提案後，便開始堅持自己對於提案的想法而不願接受其他成員的意見，進而形成討論過程出現不對等的狀況。

二、表現較差之評估面向

表現較差之評估面向，按照未符合審議情境個案的比例，由高至低分別為意見多元的程度、舉證的程度、討論過程中的相互關聯程度、舉證的內容、討論過程之權力形式和建設性互動等 6 個面向。各評估面向符合與不符合審議情境之個數與比例整理如下表所示：

表七 表現較差之評估面向各類個案次數與比例統計表

| 評估面向 | 轉換後編碼 | 個數 | 百分比 |
|--------------|-------------|----|-------|
| 意見多元的程度 | 意見非常多元並相互回饋 | 5 | 16.7% |
| | 意見不多元或交流少 | 25 | 83.3% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 舉證的程度 | 舉證程度高 | 5 | 16.7% |
| | 舉證程度低 | 25 | 83.3% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 討論過程中的相互關聯程度 | 討論相互關聯程度高 | 5 | 16.7% |
| | 討論相互關聯程度低 | 25 | 83.3% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 舉證的內容 | 提出共善論點 | 10 | 33.3% |
| | 未提出共善論點 | 20 | 66.7% |
| | 不適用 | 0 | 0.0% |
| 討論過程之權力形式 | 理性說服 | 12 | 40.0% |
| | 非理性說服 | 17 | 56.6% |
| | 不適用 | 1 | 3.3% |
| 建設性互動 | 尋求共識方案 | 11 | 36.6% |
| | 未尋求共識方案 | 17 | 56.6% |
| | 不適用 | 2 | 6.6% |

資料來源：本研究自行整理。

根據上表統計，在 30 個觀察分組中，首先，有 25 組（83.3%）意見不多元或交流少，而有 5 組（16.7%）意見非常多元並相互回饋。根據觀察評估量表之原始編碼，意見不多元或交流少的情境包括僅有少數意見或意見多元但交流少。這些情境多是在分組討論的過程中，僅有少數成員踴躍發言而掌握話語權；或者是有提案構想的參與者動員支持者參與分組討論，因此在分組討論的過程中，分組成員多僅表示支持或認同。若有相互提問，也多屬於提案資訊的取得或釐清。反之，意見非常多元並相互回饋的情境，多出現在同組成員因為生活圈的重疊，因此能基於共同生活經驗而提出不同意見並進行對話；或者分組中因為有多位參與者有提案的意願，使得其他分組成員在討論與選擇的過程中，能夠針對各個提案的內容進行詢

問、補充和提出相關建議。

其次，針對舉證程度之評估面向，在 30 個觀察分組中，有 25 組（83.3%）舉證程度低，有 5 組（16.7%）舉證程度高。舉證程度低的情境多是發言者僅就個人情緒感受作陳述，而未做更深入的論述或提供相關證據。舉例來說，相關論述可能是政府預算都亂花、我們社區有很多沒水準的人、圍牆太醜、或者是紅綠燈秒速太短，但僅此而未進一步論述。舉證程度高在觀察評估量表之原始編碼，包括有品質的舉證與多重論點的舉證，其中，在有品質的舉證情境中，參與者會運用包括照片、影片或海報等媒介，提供現場實景、設施影像或提案資訊，以方便分組成員理解提案內容並爭取支持；而多重論點舉證的情境，則是在分組討論的過程中，提案人與其他分組成員能透過不同論點說明、建議或質疑提案內容。

第三，就討論過程中的相互關聯程度來看，有 25 組（83.3%）相互關聯程度低，有 5 組（16.7%）相互關聯程度高。相互關聯程度低的情境，多出現在分組成員僅單方面地希望說服其他分組成員，或對於參與討論過程呈現出冷漠的態度；而相互關聯程度較高的情境，多出現在分組成員彼此認識並有一定交情，因此在討論過程中能夠互相補充彼此的想法，也會衍伸出更多新的想法。

第四，從舉證的內容來看，有 20 組（66.7%）未提出共善論點，而提出共善論點的分組則有 10 組（33.3%）。相較於未提出共善論點的情境，參與者多從本身或所屬團體的角度發言與提案，在提出共善論點的情境中，參與者則多具備以己推人的精神，嘗試解決彼此關切或是長期存在的公共問題，希望藉此提出強化資源配置的建議，進而有助於公共問題的解決，促進公共利益。

第五，針對討論過程之權力形式，有 17 組（56.6%）被歸類為非理性說服，而有 12 組（40.0%）被歸類為理性說服。在討論過程之權力形式為非理性說服的情境中，參與者在提出意見或做決策時會感到有形或無形的壓力，有形的壓力來自於堅持己見的參與者，他們透過激昂的情緒影響分組成員支持自己的想法或提案；無形的壓力則來自於彼此熟識的參與者，他們基於人數過半的優勢，在討論時彼此支持，在投票時聯合投票，而不需顧慮其他參與者的意見與選擇。

第六，在建設性互動的評估面向中，有 17 組（56.6%）被歸類為未尋求共識方案，有 11 組（36.6%）被歸類為會尋求共識方案。其中，在尋求共識方案的情境中，分組成員在討論的過程中，會嘗試融入其他成員的意見或需求，盡可能在提案中兼顧所有成員的想法並爭取認同，甚至會將提案所設定的影響區域擴大，期望在住民大會全體參與者的投票中，或是後續民眾 i-Voting 時能脫穎而出，成為獲選的提案。

值得注意的是，討論過程之權力形式以及建設性互動兩個評估面向，分別各有 1 個（3.3%）與 2 個（6.6%）分組在評估的時候被評定為「不適用」，亦即作者在評估時認為，無法針對該組討論的情況在這兩個評估面向上進行評量。前者無法評估的原因，在於分組討論的過程中無法觀察到「說服」的行為，自然也無法評估說服的形式為理性或非理性；後者無法評估的原因在於分組討論的提案在住民大會前已經完成，而該組之參與者，既無人提出競爭方案，也未針對方案之內容提出建議與修正，自然也未尋求共識方案，不過，由於在概念上也不同於未尋求共識方案，因此便歸類為不適用。

三、無法普遍適用之評估面向

無法普遍適用之評估面向包括尊重標的團體、尊重質問以及尊重反對意見等 3 個評估面向。本次被觀察評估的分組，在這些評估面向上被評定為「不適用」的分組數較多，顯示在臺北市參與式預算住民大會分組討論的系絡中，可能無法穩定觀察到與這些評估面向相對應的審議行為，而未能針對這些面向得到普遍性的觀察與評估。此類 3 個評估面向之評估結果整理如下表所示：

表八 無法普遍適用之評估面向各類個案次數與比例統計表

| 評估面向 | 轉換後編碼 | 個數 | 百分比 |
|--------|-----------|----|-------|
| 尊重標的團體 | 尊重標的團體 | 3 | 10.0% |
| | 未尊重標的團體 | 19 | 63.3% |
| | 不適用 | 8 | 26.6% |
| 尊重質問 | 積極回應他人質問 | 9 | 30.0% |
| | 未尊重質問 | 5 | 16.6% |
| | 不適用 | 16 | 53.3% |
| 尊重反對意見 | 納入並重視反對意見 | 0 | 0.0% |
| | 未尊重反對意見 | 11 | 36.6% |
| | 不適用 | 19 | 63.3% |

資料來源：本研究自行整理。

首先，在尊重標的團體的評估面向上，有 3 組（10.0%）被評定為尊重標的團體，19 組（63.3%）被評定為未尊重標的團體。其中，未尊重標得團體的行為多為分組成員在發表意見時，針對市長、議員或政府機關出現情緒性的抱怨、謾罵、甚

至人身攻擊。不過很多分組在此評估面向上，被觀察到上述未尊重標的團體的行為，是否就意味著在這些分組的討論過程中缺乏對於標的團體的尊重？在本研究之三位作者觀察後的共同討論中，認為在這些分組的討論過程中，確實出現了情緒性抱怨、謾罵或人身攻擊的行為，雖然其對象多為民選官員、民意代表或是政府機關，而非其他政策利害團體，但由於在討論的過程中缺乏對於人與團體的尊重，因此仍編碼為未尊重標的團體。

事實上，如果進一步考量另外有 8 組（26.6%）被評定為不適用此項評估面向，更能發現因為臺北市參與式預算，在區級提案屬性的設計上，便是以生活周遭所面臨到的問題進行提案，因此在分組討論的過程中，不管是在會前已經有完整提案，造成討論的重點在於提案的建議與修正，或是無完整提案者，討論的重點多聚焦在地方問題，由於缺乏團體間方案的競逐，自然無法評估討論過程中是否針對各方標的團體表達尊重。基於以上考量，本研究在歸類的時候，將此評估面向歸類到不適用的類別。

其次，住民大會分組討論在制度設計上聚焦方案、聚焦問題的特性，同樣也使得尊重質問與尊重反對意見兩項評估面向，皆分別有過半數之 16 組（53.3%）與 19 組（63.3%）被歸類為不適用。不論是在會前已經有完整提案，或是針對生活周遭問題進行提案，由於成員多來自社區，使得分組討論的參與者彼此多認識，不管這些彼此認識的參與者是否過半，在成員同質性高，意見與立場相似的情況下，便可能減少了分組討論過程中成員提出不同觀點，進行相互質問或提出反對意見的可能性，而這兩個評估面向也因此有較多的分組被歸類為不適用。

除了被歸類為不適用的分組外，針對尊重質問之評估面向，另有 9 組（30%）被歸類為積極回應他人質問，5 組（16.6%）被歸類為未尊重質問，顯示在分組討論的過程中，若有分組成員提出疑問，多數仍然會獲得認真回應；但針對尊重反對意見之評估面向，沒有任何分組被歸類為納入反對意見並且重視，有 11 組（36.6%）被歸類為未尊重反對意見，而其情況則多為當有成員提出問題時，雖然會進行回應，但是通常並不會因此納入不同意見，進而調整原本的意見。

基於住民大會中分組討論聚焦方案、聚焦問題的制度設計，因此分組討論的內容主要皆聚焦於如何在規定的時間內，盡可能完整闡述自身的提案構想與方案內容，以獲得其他成員的理解與認同，加上成員多來自於社區，有著相似的生活經驗或彼此熟識，因而使得尊重標的團體、尊重質問與尊重反對意見等 3 項與尊重有關之評估面向，不必然能夠觀察到對應的審議行為，而皆被歸類為無法普遍適用。

四、行政區與審議評估結果之差異分析

基於臺北市參與式預算住民大會分組討論審議品質觀察評估的結果，本研究嘗試進一步檢視各區之人口與所得收入等背景變數是否影響審議品質，累積我們後續指認影響審議品質不同變數之研究經驗。本研究以 2017 年（研究進行觀察年度）之人口數⁶與人均所得收入⁷ 將 10 個行政區進行分組，分為高於或低於平均數兩個組別（見表九），以檢視各區人口數高低與人均所得收入高低是否影響審議品質。

表九、各行政區 2017 年之人口數與人均所得收入排序與分組

| 區別 | 人口數 | 人口數 排名 | 人均所得 收入總計 | 人均所得 收入排名 | 人口數 分組 | 人均所得 收入分組 |
|----|---------|-----------|--------------|--------------|-----------|--------------|
| 士林 | 288,295 | 2 | 796,637 | 10 | 高 | 低 |
| 大安 | 309,969 | 1 | 1,038,921 | 1 | 高 | 高 |
| 信義 | 225,753 | 7 | 909,336 | 3 | 高 | 高 |
| 萬華 | 191,850 | 9 | 814,965 | 8 | 低 | 低 |
| 北投 | 256,456 | 5 | 864,652 | 4 | 高 | 低 |
| 內湖 | 287,771 | 3 | 830,262 | 6 | 高 | 低 |
| 文山 | 274,424 | 4 | 824,151 | 7 | 高 | 低 |
| 大同 | 129,278 | 10 | 814,439 | 9 | 低 | 低 |
| 中山 | 230,710 | 6 | 861,415 | 5 | 高 | 低 |
| 松山 | 206,988 | 8 | 1,012,678 | 2 | 低 | 高 |
| 平均 | 223,605 | - | 877,750 | - | - | - |

資料來源：臺北市民政局（2021）、台北市政府主計處（2021）。

首先，本研究將 3 項無法普遍適用的評估面向排除後，針對其餘 11 項評估面向之結果進行卡方檢定，根據各區在表九中的分組，檢視人口數較高以及人均所得收入較高的行政區，是否在審議評估結果的分佈上，和人口數較低與人均所得收入

⁶ 各行政區人口數以 2017 年 12 月之人口數進行計算。資料來源：臺北市民政局，臺北市各行政區最新月份人口數及戶數。網址：<https://ca.gov.taipei/Default.aspx>，檢索日期：2021 年 10 月 14 日。

⁷ 資料來源：政府資料開放平臺，資料提供機關：台北市政府主計處，臺北市所得收入者每人所得—行政區別按年別。網址：<https://data.gov.tw/dataset/133193>，檢索日期：2021 年 10 月 14 日。

較低的行政區相比存在顯著差異。結果發現「討論的相互關聯程度」，在人均所得收入高低組別間，於 95% 的信心水準下具有顯著差異 ($p=0.019$)，顯示人均所得收入較高的行政區，在民眾討論的相互關聯程度上有較好的表現。此外，不論是從行政區人口數或是人均所得收入進行檢視，其他各項評估面向在高低兩組間皆無顯著差異（見表十）。

表十 各面向評估結果與各區人口數、人均所得收入之卡方檢定⁸

| 評估面向 | 評估結果 | 人口數 | | p 值 | 人均所得收入 | | p 值 |
|-----------|-------------|-----|---|-------|--------|----|--------|
| | | 高 | 低 | | 高 | 低 | |
| 參與 | 正常的參與是可能的 | 16 | 6 | 0.666 | 9 | 13 | 0.067 |
| | 發言被干擾 | 5 | 3 | | 0 | 8 | |
| 討論過程之權力形式 | 理性說服 | 10 | 2 | 0.408 | 4 | 8 | 1.000 |
| | 非理性說服 | 11 | 6 | | 5 | 12 | |
| 意見多元的程度 | 意見非常多元並相互回饋 | 3 | 2 | 0.622 | 3 | 2 | 0.143 |
| | 意見不多元或交流少 | 18 | 7 | | 6 | 19 | |
| 舉證的程度 | 舉證程度高 | 4 | 1 | 1.000 | 3 | 2 | 0.143 |
| | 舉證程度低 | 17 | 8 | | 6 | 19 | |
| 舉證的內容 | 提出共善論點 | 7 | 3 | 1.000 | 4 | 15 | 0.431 |
| | 未提出共善論點 | 14 | 6 | | 5 | 6 | |
| 討論的相互關聯程度 | 討論相互關聯程度高 | 3 | 2 | 0.622 | 4 | 1 | 0.019* |
| | 討論相互關聯程度低 | 18 | 7 | | 5 | 20 | |
| 討論的對等程度 | 對等 | 12 | 5 | 1.000 | 6 | 11 | 0.691 |
| | 不對等 | 9 | 4 | | 3 | 10 | |
| 參與者間的競爭程度 | 合作 | 15 | 6 | 1.000 | 8 | 8 | 0.210 |
| | 未合作 | 6 | 3 | | 1 | 13 | |
| 討論過程的氣氛 | 討論氣氛積極融洽 | 16 | 6 | 0.666 | 6 | 16 | 0.666 |
| | 討論氣氛不融洽 | 5 | 3 | | 3 | 5 | |
| 不文明的程度 | 沒有不文明行為 | 18 | 8 | 1.000 | 8 | 18 | 1.000 |
| | 有不文明行為 | 3 | 1 | | 1 | 3 | |
| 建設性互動 | 尋求共識方案 | 7 | 4 | 1.000 | 4 | 7 | 1.000 |
| | 未尋求共識方案 | 12 | 5 | | 5 | 12 | |

資料來源：本研究自行整理。

⁸ 由於各分組樣本分佈皆有小於 5 的狀況，因此本表之 p 值皆為「費雪正確機率考驗」(Fisher's exact probability test) 之結果。

除了透過卡方檢定，了解各區人口數與人均所得收入之高低是否影響各評估面向之評估結果外，本研究也嘗試以行政區為單位，將各區在 11 個評估面向中符合審議情境的次數加總，作為該行政區民眾參與住民大會整體審議品質的得分（各行政區 3 組，各區滿分為 33 分）。透過獨立樣本 T 檢定，本研究接著檢視各區整體審議品質的得分，在人口數與人均所得收入高低組別間是否出現顯著差異。結果顯示，如表十一所示，各區整體審議品質得分的平均數為 15.6，其中人口數較高之行政區平均得分為 15.8，較低之行政區平均得分為 15.0，兩組間並無顯著差異（ $p = 0.830$ ）；其次，人均所得收入較高之行政區平均得分為 19.6，較低之行政區平均得分為 13.8，雖然平均得分的差距較為明顯，但仍然沒有顯著差異（ $p = 0.115$ ）。換句話說，人口數或人均所得收入高低對於各區整體審議品質之影響皆未有統計上的顯著差異。

表十一 各區人口數、人均所得收入高低組別審議評估得分之 T 檢定

| 項目 | 人口數分組 | | 人均所得收入分組 | |
|-----------|-------|------|----------|------|
| | 高 | 低 | 高 | 低 |
| 行政區個數 | 7 | 3 | 3 | 7 |
| 分組得分平均 | 15.8 | 15.0 | 19.6 | 13.8 |
| T 值 | 0.222 | | 1.767 | |
| 自由度 | 8 | | 8 | |
| p 值 | 0.830 | | 0.115 | |
| 所有行政區得分平均 | 15.6 | | | |

資料來源：本研究自行整理。

綜合以上分析顯示，臺北市各行政區民眾參與住民大會之分組討論，在不同審議評估面向上的評估結果，除了人均所得收入較高的行政區，民眾討論時相互關聯的程度也較高之外，人口數與人均所得收入對於各項評估面向之評估結果，或是對於各區之整體審議品質，皆未出現顯著影響。不過值得注意的是，雖然獨立樣本 T 檢定的結果並無顯著差異，但是人口數與人均所得收入較高之行政區，整體審議品質之平均得分均較人口數、人均所得收入較低之行政區高，考量本研究觀察評估之樣本數量較少，未來針對影響審議品質之不同變數進行研究時，仍可將人口數與人均所得收入納入研究進行檢定。

伍、結論

有參與就能有審議嗎？或者更具體的說，有設計好的審議程序與規則，就能確保審議的品質嗎？程序主義的審議模式觀點認為，透過程序規則的設計，便可達到良好的審議（林國明，2013：143），然而，考量審議進行過程中複雜的社會過程與參與者的能動性，都使得我們應該針對參與者的行為與互動進行評估，了解審議是否發生。因此，本研究以此問題出發，基於 DQI、IDQ 以及 Knobloch 架構，發展出審議討論過程品質之評估架構，藉此針對住民大會分組討論過程中是否審議進行評估。

運用 DQI、IDQ、Knobloch 架構或是本研究之評估架構，我們可以針對各種公民參與機制的審議品質進行觀察與評估，而相關評估的結果，也有助於呈現該審議機制在運作的過程中，是否達成制度設計的初衷，進而有助於我們檢視與省思不同審議的機制與流程設計如何影響審議品質，作為我們後續制度設計與調整之參考。

以臺北市住民大會分組討論的過程為例，本研究發現，民眾針對提案構想進行討論與決定的過程中，多數能夠營造出積極融洽的討論氣氛，且未出現不文明行為，而參與者在討論的過程中，除了能夠正常參與而不被他人干擾之外，也能夠對等討論並彼此合作。而這也顯示目前在住民大會分組討論的制度設計上，尚能保障參與者的參與及討論空間，營造良好的分組討論環境，進而引導參與者進行融洽、合作、以及對等的參與和審議。

然而，本研究也發現，參與者在目前住民大會分組討論的過程中，較少基於共善論點，提出多元意見並且相互回饋，也較少在不同論點與意見間進行相互連結、進行有品質與多重論點的舉證，進而透過理性說服，共同尋求共識方案。而這也顯示出，目前參與者在住民大會的分組討論中，仍然難以展現多元辯證、知情說理、理性說服、達成彼此共識等行動。在較多的討論情境中，參與者還是各自堅守立場，並期望自己的提案能夠被其他成員接受。

根據以上所述，雖然住民大會中的分組討論，多數討論氣氛融洽，且參與者間可以相互合作地進行提案討論，但這些良好的討論氛圍，可能是因為分組成員多數背景與立場相近，使得提出的意見同質性高，較少出現不同或立場相對的意見，而這雖然有助於討論過程中參與者維持彼此的和諧關係，但也降低了審議情境中，不同意見成員間彼此提出多元意見，相互合作，並且積極尋求共識的可能性。此外，

分組成員的意見相近具有同質性，也使得分組討論的過程中，論證品質無法因為不同意見的相互激盪而提升。

基於以上研究發現，首先，由於住民大會各分組在討論的過程中，多數能夠基於參與、平等與合作進行討論，但較缺乏多元辯證、知情說理與理性說服之行為與互動。因此，為強化住民大會分組討論對於審議的實踐，未來如何在分組討論的過程中，鼓勵參與者更積極地提出多元觀點並進行辯證，或是透過故事與敘事（narratives）的訴說引發同理（范雲，2010；范玫芳、張簡妙琳，2021：58-59），將是未來制度優化可能的方向，其中並包含分組討論流程的再設計、住民大會會議流程的調整、議題性住民大會的辦理、以及桌長紀錄協助民眾討論的能力提升，都可以納入為優化住民大會制度的可能選項，以加強支持不同提案者間的交流與聚焦討論，或鼓勵住民大會參與者更可能針對地方議題運用說理或敘事等多元溝通形式進行多方的深入審議，並促進相互包容與傾聽的可能性。

其次，本研究針對住民大會分組討論的觀察與評估，僅僅侷限在參與者的行為與互動過程是否符合審議的情境，並且嘗試從參與者的背景與彼此關係、臺北市參與式預算的提案機制、以及分組討論的成員互動進行評價與理解。然而，臺北市參與式預算在制度設計上，與分組討論過程有關者，仍有官學聯盟在各區陪伴的投入，桌長與紀錄在分組討論過程中的引導，提案人事前是否準備完整提案，以及參與者的分組是否隨機等因素，而這些因素未來也可納入觀察與評估。此外，在臺北市參與式預算的制度設計中，由提案人與權責機關代表共同參與的第一階段審議工作坊，以及加入公民審議團員的第二階段審議工作坊，其審議互動的情境與程序，和本研究觀察之住民大會並不相同，也都值得後續研究針對其審議過程進行關注，以累積我們對於各種公民審議活動之操作經驗，並提出制度優化之建議。

參考文獻

- 方凱弘、陳揚中（2018）。預算治理：省思台北市參與式預算之民主與預算意涵。載於紀俊臣、邱榮舉（編），*地方治理的問題與對策：理論與實務分析*（317-348頁）。台北，致知學術。Fang, Kai-Hung & Chen, Yang-Chung (2018). Yu suan zhi li : xing si tai bei shi can yu shi yu suan zhi min zhu yu yu suan yi han [Budgeting governance: Rethinking the meaning of Taipei city's participatory budgeting in democracy and budgeting]. In Chi, Chun-Chen &

Chiu, Rong-Jeo (Eds.), *Di fang zhi li de wen ti yu dui ce : li lun yu shi wu fen xi [Issues and policies in local governance: theoretical and empirical analysis]* (pp. 317-348). Taipei: Zhi Zhi Xue Shu Press

杜文苓（2007）。審議民主與社會運動：民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啟發。《公共行政學報》，23，67-93。Tu, Wen-Ling (2007). Shen yi min zhu yu she hui yun dong : min jian tuan ti chou ban xin zhu ke xue yuan qu yi lan ji di gong min hui yi de qi fa [Deliberative democracy and social movement: An inspiration from the local-initiative citizen conference of Hsinchu Science-based Industrial Park at Ilan]. *Journal of Public Administration*, 23, 67-93.

林育瑾（2016）。以韓非思想反思審議式民主的困境與可能。《國家發展研究》，15（2），91-130。Lin, Yu-Ching (2016). Yi han fei si xiang fan si shen yi shi min zhu de kun jing yu ke neng [Reflections on deliberative democracy's dilemmas and possibilities from the perspective of Han Fei's thought]. *Journal of National Development Studies*, 15(2), 91-130.

林祐聖（2010）。從歧見到共識－公共審議中的網絡平衡。《臺灣民主季刊》，7（2），177-216。Lin, Yu-Sheng (2010). Cong qi jian dao gong shi - gong gong shen yi zhong di wang luo ping heng [From difference to consensus: Balanced networking in public deliberation]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 7(2), 177-216.

林祐聖、陳東升（2018）。當社區營造遇到參與式預算：兩個社區的比較研究。《臺灣社會學》，35，109-149。Lin, Yu-Sheng & Chen, Dung-sheng (2018). Dang she qu ying zao yu dao can yu shi yu suan: Liang ge she qu de bi jiao yan jiu [When community building meets participatory budgeting: A comparison between two communities]. *Taiwan Sociology*, 35, 109-149.

林祐聖、葉欣怡（2018）。弱勢者在公民參與中的美麗與哀愁：以三峽身心障礙者就業促進參與式預算試辦計畫為例。《社區發展季刊》，161，187-197。Lin, Yu-Sheng & Yeh, Hsin-Yi (2018). Ruo shi zhe zai gong min can yu zhong di mei li yu ai chou: Yi san xia shen xin zhang ai zhe jiu ye cu jin can yu shi yu suan shi ban ji hua wei li [The beauty and sorrow of the disadvantaged in civil participation: A case study of participatory budgeting in disability employment promotion in Sanxia district]. *Community Development Journal*, 161, 187-197.

林國明（2013）。多元的公民審議如何可能？程序主義與公民社會觀點。《臺灣民主

- 季刊, 10 (4), 137-183。Lin, Kuo-Ming (2013). Duo yuan de gong min shen yi ru he ke neng? Cheng xu zhu yi yu gong min she hui guan dian [Inclusion in public deliberation: Proceduralism and civil society perspectives]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 10(4), 137-183.
- 林國明 (2014)。審議的不平等：臺灣公民會議的言說互動。臺灣社會學, 27, 1-50。Lin, Kuo-Ming (2014). Shen yi de bu ping deng: Tai wan gong min hui yi de yan shuo hu dong [Deliberative inequality: Discursive interactions in Taiwan's citizen conferences]. *Taiwan Sociology*, 27, 1-50.
- 林國明 (2016a)。審議造就積極公民？公民審議、社會資本與政治參與。人文及社會科學集刊, 28 (2), 133-177。Lin, Kuo-Ming (2016a). Shen yi zao jiu ji ji gong min? Gong min shen yi she hui zi ben yu zheng zhi can yu [Does deliberation foster civic activism? Public deliberation, social capital and political engagement]. *Journal of Social Sciences and Philosophy*, 28(2), 133-177.
- 林國明 (2016b)。公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向。臺灣社會學刊, 59, 139-186。Lin, Kuo-Ming (2016b). Gong min she hui yu gong gong shen yi: Yi ban gong min he she tuan huo yue fen zi de shen yi qing xiang [Civil society and public deliberation: Deliberative dispositions of general citizens and civic group activists]. *Taiwanese Journal of Sociology*, 59, 139-186.
- 范玫芳、張簡妙琳 (2021)。從審議系統觀點探討臺灣邵族傳統領域治理與公民行動。臺灣民主季刊, 18 (2), 37-77。Fan, Mei-Fang & Zhang Jian, Miao-lin (2021). Cong shen yi xi tong guan dian tan tao tai wan shao zu chuan tong ling yu zhi li yu gong min xing dong [Exploring the Thao traditional territory governance and citizen action from a deliberative systems perspective]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 18(2), 37-77.
- 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。臺灣民主季刊, 7 (1), 65-105。Fan, Yun (2010). Shuo gu shi yu min zhu tao lun- Yi ge gong min she hui nei bu zu qun dui hua lun tan de fen xi [Story-telling and democratic discussion: An analysis of ethnic dialogue workshop in civil society]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 7(1), 65-105.
- 郭瑞坤、謝政勳、吳偉寧 (2018)。參與式預算提案類型與操作模式之經驗——以高雄市 105 年度參與式預算推動計畫為例。城市發展, 24, 114-127。Kuo, Jui-Kun, Hsieh, Cheng-Hsun, & Wu, Wei-Ning (2018). Can yu shi yu suan ti

an lei xing yu cao zuo mo shi zhi jing yan- Yi gao xiong shi 105 nian du can yu shi yu suan tui dong ji hua wei li [The implementation of budgetary budgeting and its developed proposals: A case study of 2016 Kaohsiung city's participatory budgeting action plan]. *City Development*, **24**, 114-127.

陳文學（2018）。地方政府推動公民參與的行動反思：以文化部補助公所推展社區型參與式預算為例。《人事行政》，**205**，10-21。Chen, Wen-Hsueh (2018). Di fang zheng fu tui dong gong min can yu de xing dong fan si: Yi wen hua bu bu zhu gong suo tui zhan she qu xing can yu shi yu suan wei li [Reflections on the actions of promoting citizen participation by local governments: A case study of community participatory budgeting funded by the Ministry of Culture]. *Public Personnel Management*, **205**, 10-21.

陳東升（2006）。審議民主的限制：臺灣公民會議的經驗。《臺灣民主季刊》，**3**（1），77-104。Chen, Dung-Sheng (2006). Shen yi min zhu de xian zhi: Tai wan gong min hui yi de jing yan [The limits of deliberative democracy: The experience of citizen conferences in Taiwan]. *Taiwan Democracy Quarterly*, **3**(1), 77-104.

傅凱若（2019）。民主創新與公共價值創造的實踐－以臺灣都會區參與式預算為例。《臺灣民主季刊》，**16**（4），93-141。Fu, Kai-Jo (2019). Min zhu chuang xin yu gong gong jia zhi chuang zao di Shi jian- Yi tai wan du hui qu can yu shi yu suan wei li [The practice of democratic innovation and public value creation: The case of participatory budgeting in five municipalities in Taiwan]. *Taiwan Democracy Quarterly*, **16**(4), 93-141.

傅凱若、張婷瑄（2020）。當公民參與遇上專案管理：以臺北市參與式預算的專案管理為例。《行政暨政策學報》，**71**，43-88。Fu, Kai-Jo & Jhang, Ting-Syuan (2020). Dang gong min can yu yu shang zhuan an guan li: Yi tai bei shi can yu shi yu suan de zhuan an guan li wei li [Linking project management to citizen participation practice: The case study of participatory budgeting in Taipei city]. *Public Administration & Policy*, **71**, 43-88.

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。Yeh, Hsin-Yi, Chen, Dung-sheng, Lin, Kuo-Ming, & Lin, Yu-Sheng (2016). Can yu shi yu suan zai she qu- Wen hua bu tui zhan gong min shen yi ji can yu shi yu suan shi yan ji hua [Participatory budgeting in the community: A case study of Ministry of Culture's experimental projects on promoting citizen deliberation

- and participatory budgeting]. *Public Governance Quarterly*, 4(4), 29-40.
- 藍世聰、許敏娟、曾丰彥、林德芳（2018）。參與式預算制度之執行成效－以臺北市推動成果為例。政府審計季刊，39（1），13-23。Lan, Shih-Tsung, Xu Min-Juan, Tzeng, Feng-Yan, & Lin, Ter Fang (2018). Can yu shi yu suan zhi du zhi zhi xing cheng xiao- Yi tai bei shi tui dong cheng guo wei li [The outcomes of implementing participatory budgeting: The case of Taipei City's achievements]. *Government Audit Journal*, 39(1), 13-23.
- 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。Su, Tsai-Tsu (2017). Gong bu men tui dong can yu shi yu suan zhi jing yan yu xing si [Participatory budgeting in the public sector: Experiences and reflections]. *Journal of Civil Service*, 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。國家發展委員會委託研究報告（編號：NDC-DSD-103-020-005），未出版。Su, Tsai-Tsu, Sun, Way, & Tsai, Hsin-Fang (2017). *Zheng fu shi shi can yu shi yu suan zhi ke xing xing ping gu [Feasibility assessment of government implementing participatory budgeting]*. National Development Council Research Project (Project number: NDC-DSD-103-020-005). Taipei: National Development Council.
- Barnes, M. (2005). The same old process? Older people, participation and deliberation. *Ageing & Society*, 25(2), 245-259.
- Burkhalter, S., J. Gastil, & T. Kelshawb (2002). A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Communication Theory*, 12(4), 398-422.
- Carcasson, M. & L. Sprain (2016). Beyond problem solving: reconceptualizing the work of public deliberation as deliberative inquiry. *Communication Theory*, 26(1), 41-63.
- De Vries, R., A. E. Stanczyk, K. A. Ryan, & S. Y. H. Kim (2011). A framework for assessing the quality of democratic deliberation: Enhancing deliberation as a tool for Bioethics. *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics*, 6(3), 3-17.
- De Vries, R., A. Stanczyk, I. F. Wall, R. Uhlmann, L. J. Damschroder, & S. Y. Kim (2010). Assessing the quality of democratic deliberation: A case study of public deliberation on the ethics of surrogate consent for research. *Social Science & Medicine*, 70(12), 1896-1903.

- Fan, M. F. (2020). *Deliberative democracy in Taiwan: A deliberative systems perspective*. London, UK: Routledge.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Gastil, J., K. Knobloch, & M. Kelly (2012). Evaluating deliberative public events and projects. In N. Tina , J. Gastil, M. M. Leighninger, & G. M. Weiksner (Eds.), *Democracy in motion: Evaluating the practice and impact of deliberative civic engagement* (pp.205-230). New York, NY: Oxford University Press.
- Giugni, M. & A. Nai (2013). Quality of deliberation: A multilevel analysis. In Donatella d. P., & D. Rucht (Eds.), *Meeting democracy: Power and deliberation in global justice movements* (pp.152-178). Cambridge: Cambridge University Press.
- Goold, S. D., M. A. Neblo, S. Y. Kim, R. D. Vries, Gene Rowe, & P. Muhlberger (2012). What is good public deliberation. *Hastings Center Report*, 42(2), 24-26.
- Hustedde, R. J (1996). An evaluation of the national issues forum methodology for stimulating deliberation in rural Kentucky. *Journal of the Community Development Society*, 27(2), 197-210.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. N. Susel (1998). The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317-326.
- Knobloch, K. R., J. Gastil, J. Reedy, & K. C. Walsh (2013). Did they deliberate? applying an evaluative model of democratic deliberation to the Oregon citizens' initiative review. *Journal of Applied Communication Research*, 41(2), 105-125.
- Monnoyer-Smith, L. & S. Wojcik (2012). Technology and the quality of public deliberation: A comparison between on and offline participation. *International Journal of Electronic Governance*, 5(1), 24-49.
- Ryfe, D. M. (2005). Does deliberative democracy work? *Annual Review of Political Science* 8, 49-71.
- Sanders, L. M. (1997). Against deliberation. *Political theory*, 25(3), 347-376.
- Steenbergen, M. R., A. Bachtiger, M. Spordli, & J. Steiner (2003). Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1(1), 21-48.
- Thompson, D. F. (2008). Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, 11, 497-520.
- Wan, P. Y. Z. (2018). Outsourcing participatory democracy: Critical reflections on the

participatory budgeting experiences in Taiwan. *Journal of Public Deliberation*, **14**(1), 1-20.

- Yeh, H. Y. & K. M. Lin (2019). Distributing money to commemoration: Collective memories, sense of place, and participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, **15** (1), Article 11. Retrieved December 28, 2021. From: <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol15/iss1/art11>.

Does Participation Lead to Deliberation? An Evaluation on Deliberative Group Discussions of Participatory Budgeting in Taipei City

Kai-Hung Fang^{*}, Yang-Chung Chen^{**}, Tzu-Hsuan Li^{***}

Abstract

With the emergence of the concept of deliberative democracy, various kinds of citizen participation mechanisms, including participatory budgeting, have been adopted in Taiwan. Although the procedures of citizen participation events are often designed based on the principles of public deliberation, few studies have been conducted from theoretical or practical perspectives to examine whether citizens have deliberated during their participation when they follow the procedures developed for those events. In other words, we know little about participants' behavior and interaction in public discussion, and we do not actively make attempts to evaluate whether the procedures designed can effectively lead citizens to deliberate. Based on the Discourse Quality Index (DQI), the Index of Deliberative Quality (IDQ), and the evaluative framework developed by Knobloch et al. in 2013, this study developed an evaluative framework for a deliberative dialogue process consisting of 14 evaluative dimensions. Participants' behavior and interactions occurring in group discussions in neighborhood assemblies of Taipei City's 2017 Participatory

* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

** Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: 103256503@nccu.edu.tw (Corresponding Author)

*** Ph.D. Student, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

Budgeting were evaluated. The findings suggest that in most group discussions in neighborhood assemblies, a relaxed atmosphere can be sustained and incivility is absent. In addition, participants can also speak without interruption, treat each other as equal discussants, and cooperate in the discussions. However, on the other hand, this study also finds that in group discussions, participants are less likely to make statements based on the common good, provide a range of distinctive opinions and feedback, refer to others' positions and opinions, make qualified and sophisticated justifications, persuade rationally, or make attempts to reach a consensus.

Keywords: deliberative democracy, quality of deliberation, evaluation of deliberation, participatory budgeting, citizen participation