



衛生福利部社會及家庭署  
107 年度委託辦理「推動兒童權利公約  
施行法—兒少預算之研究」  
成果報告書  
(擷取第貳章、兒童參與式預算)

研究計畫主持人：呂朝賢（東海大學社會工作系教授）

協同主持人：鄭清霞（中正大學社會福利系教授）

洪惠芬（東吳大學社會工作系教授）

梁景洋（逢甲大學財稅學系助理教授）

施堯啟（中正大學社會福利系助理教授）

中華民國 109 年 2 月

## 章節目錄

兒童參與式預算 .....	3
第一節、研究屬性、對象與方法 .....	3
第二節、政策、預算與兒童權利的實踐 .....	5
第三節、兒童參與式預算案例：臺灣、法國、英國與美國 .....	11
參考文獻 .....	45
附錄：兒童參與預算模式比較 .....	51

## 圖表目錄

圖 2-2-1：政府預算循環（government budget cycle） .....	5
圖 2-2-2：規劃與預算循環 .....	6
圖 2-2-3：參與式預算執行過程 .....	7
圖 2-2-4：Porto Alegre 的參與式預算週期 .....	8
圖 2-3-1：美國參與式預算發展過程 .....	30
圖 2-3-2：波士頓青少年參與式預算方案的角色與任務說明 .....	33
圖 2-3-3：西雅圖參與式預算執行步驟 .....	35
表 2-3-1 臺灣參與式預算案例 .....	15

## 兒童參與式預算

### 第一節、研究屬性、對象與方法

**研究屬性** 本次探索議題在國外皆屬新興議題，因此在研究探析類型上介於探索與描述性研究間，而依一般研究程序，文獻探討通常是最基礎的部分，但在實際上文獻探討因研究目的與類型而有不一樣的類型（Templier & Paré, 2015）。由於「兒童參與式預算、兒童預算定義／分類／範圍、趨勢分析」等幾個議題，在國內皆屬新的研究類別，因此借鏡國際既往的經驗研究及報告文書，成為不可或缺的必要步驟，也因此，須有恰當的文獻探析方法，以檢析多元的研究素材。

**研究對象** 本研究選擇法國、英國與美國等 3 個老牌民主國家當做參考的範例，選擇這 3 個國家的理由，除其與臺灣一樣是民主國家外，他們在兒少權益保障及兒少預算制度上相對健全與全面，可做為我國規劃兒少預算時的參考範例。

**研究方法** 系統性文獻探討（systematic literature review）一般而言其所含的基本工序計有：研究背景與價值、設定透過文獻所欲探析的研究問題、搜集相關研究素材（文獻、檔案與資料）、設定篩選研究素材的判準、研究素材選擇工序、評價與檢整選入的相關研究素材、資料提取策略、綜析提取的資料、分析結果呈現方式、檢閱期程設定等 10 個步驟（Kitchenham & Charters, 2007）。惟系統性文獻探討或文獻探討，依研究目的與方法論假設，大致可區分成敘述探討（narrative review）、實在論者式探討（realist review）等 9 大類（Paré, Trudel, Jaana, & Kitsiou, 2005），其中實在論者式探討是最合適於本研究的文獻探討法。

實在論者式探討根植於實在論（realism），強論有獨立存在的既存事實／真實（fact/reality），但事實也被其所存的時空／脈絡而有不同的呈現，同樣一座玉山，在不同媒介下所呈現的樣貌會有所不同，引申來說，即我們欲了解不同國家的兒少參與式預算，亦不能自外於其所根植的動態社會時空脈絡。實在論者式探討，對於上述系統性文獻工序有著不一樣的設定，首先在研究問題／議題的討論聚焦範圍較窄、採反覆與目的性搜尋策略、接受概念性及經驗性研究素材、有明確的選材判準並會做研究材料的評價，並且採用混合式綜析方式（Paré et al., 2005; Pawson, Greenhalgh, Harvey, & Walshe, 2005）。

基於此，以下我們將分 3 節來書寫兒童參與式預算：首先，因為兒少預算為國家整體預算的一部分，而兒少參與式預算又為兒少預算中的部分，因此本文將先簡介民主國家預算制定的程序，然後再檢整「兒少參與式預算」的相關原則與內涵，以助理解兒少參與式預算在兒少權益保障中的定位。下一節則簡介我國、法國、英國與美國的兒少參與式預算相關實施案例。我們透過關鍵字（Child participatory budgeting, participatory budgeting, participatory democracy, Porto Alegre, public deliberation, Poitou-Charentes 等等）、重要文獻引文查閱、文章作者等 3 個方式搜集與擇選研究相關文獻。然後參酌 Džinić et al. (2016) 對 Croatia, Poland and Slovakia 三個國家參與式預算比較研究的框架：參與式預算緣起、會議組成方式、審議型態、參與式預算倡議者、預算規模、參與人數、提出案件數、補助案件數、結果等 10 個面向，做案例國家兒少參與式預算的檢整與評價。最後一節則是就所述之案例，提出若干可茲關注與參酌的要點。

## 第二節、政策、預算與兒童權利的實踐

**政府預算循環** 如前言所述，就政府而言，兒童預算並非一個獨立特定的預算，她實為整體政府預算分配中，以兒童為受益對象的預算份額(Bardhi & Spahiu, 2015, p. 38)。因此其籌編方式仍舊受到既有的政策、法令及預算系統的影響。這幾項要素彼此間的關係即如圖一所示，由此圖可知政府預算是在固定時間內，由一系列結構式階段組成的循環過程。一般而言，政策方向設定通常是最初的循環起點，尤其是新的政治理念產生時更是如此。政策方向設定是基於國家整體發展目標而訂，國家一般會有財政政策方向 (fiscal policy direction)，而為施政需要亦通常會擬定中期支出架構 (Medium Term Expenditure Framework, MTEF)，以顯示未來 3-5 年期間的政府預期歲入與歲出。在這 2 個要素下，再考量整體經濟預期、既有預算指南與限額 (budget guidelines and ceilings)，以設定來年的總體預算額度、部門別花費優先順序與預算分配等等 (Save the Children, 2018)。一般公民社會團體，可以透過不同的途徑來影響 MTEF、財政政策方向、國家花費優先順序來增益兒童的權利與福祉 (Save the Children, 2018)。

預算編列則是由國家財政主管單位主責，先設定預算年度整體預算額度或編列指南，再交由各個行政部門會擬定部門別預算，然後財政主管單位再匯整並與各政府部門協調調整預算後，提出整體政府預算計畫書 (Brown, 2016, pp. 5-11; Chai, 2017, p. xiii; Save the Children, 2018; Thukral & Shastri, 2010)。在此階段行政部門有

時亦會釋出預算規畫相關訊息，供大眾及相關團體表達意見 (Save the Children, 2018; Thukral & Shastri, 2010, p. 26)。之後就是將預算計畫書正式送入負責審查的「民意」機關 (如我國的立法院)，接受公眾、相關團體及代議士們的討論，最後由民意機關決定正式預算額度，此即預算制定階段 (Brown, 2016, pp. 5-11;

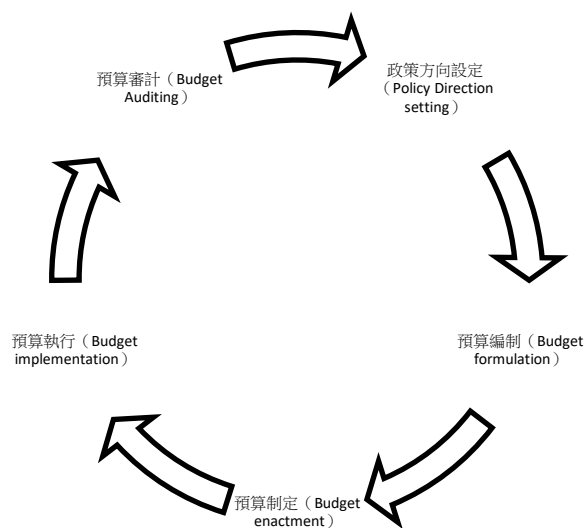


圖 2-2-1：政府預算循環 (government budget cycle)

資料來源：Bardhi & Spahiu (2015：9-10)

Chai, 2017, p. xiii; Save the Children, 2018; Thukral & Shastri, 2010)。預算執行則是政府各權責單位，按既定的計畫／方案支出預算，在此期間亦會有相關的審計與監督報告被提出，以控制及檢視預算分配是否實現了其預定的計畫／方案目的。最後一階段則是由獨立的審計機關，檢視預算執行的績效，並提出報告，供預算擬定、執行與審查機關，未來預算規劃與修定時之參考依據（Brown, 2016, pp. 5-11; Chai, 2017, p. xiii; Save the Children, 2018; Thukral & Shastri, 2010）。

我國預算的編列也是先從擬訂施政方針開始：預算法第 30 條規定「行政院應於年度開始九個月前，訂定下年度之施政方針」；第 31 條規定「中央主計機關應遵照施政方針，擬訂下年度預算編製辦法，呈報行政院核定，分行各機關依照辦理」；第 32 條規定「各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院」。

**計畫與支出** 上節所述的公共預算擬定，除須遵循一定規範（如：財政紀律、預算法律等等）的技術過程外，也是一個充滿政治協商的歷程或領域（Brown, 2016, p. 18），公民社會團體實可透過不同途徑來影響 MTEF、財政政策方向、國家花費優先順序來增益兒童的權利與福祉（Save the Children, 2018）。這之中，「多年期政府支出架構」更是不可忽略的場域，因為她除可適當地確保及檢核政策工具（如：策略計畫、兒童權利）與政策作



圖 2-2-2：規劃與預算循環

資料來源：Brown (2016: 18)

業（預算）層次（operational level）二者的緊密連繫程度外，亦提供了公民社會及大眾對於政府施政策略的討論及修正提議，長期而言，有助於確保政府資金恰當地投注於兒童權利落實上（Brown, 2016, pp. 18-19）。

由圖 2-2-2 可知政府預算（包括實踐兒童權利的政府預算），是反映政府政策／計畫，並為其階段性的結果之一。這也意謂欲具現化兒童權利，不能僅將注目的焦點放在預算，特別是僅注意年度預算而已，而是要更廣泛關注與兒童權利相關的理念是否已經明文置入政府政策或各年期計畫中，並且反映於預算中，如

此方可顯現政府實踐兒童福利的意願與行動。其實聯合國《兒童權利公約》第 12 條已經明示政府應保障及實現兒童的「表達意見權」，而在針對《兒童權利公約》第 4 條的「關於實現兒童權利的公共預算」的第 19 號一般性意見（2019），則進一步的解釋指明：「要實現兒童權利，就需要密切關注公共預算進程的全部四個階段：即規劃、頒佈、執行和後續行動」、「締約國應通過國家和國家以下各級兒童切實參與的機制，經常聽取兒童對影響到他們的預算決定的意見」、「締約國有責任確保提供資金實現兒童切實參與所有影響他們的決定.....確保兒童參與公共預算方面發揮著重要作用」<sup>1</sup>。

換言之，在公約中強調兒童對於預算制定的所有階段皆有決定力，透過保障與促進兒童參與於預算制定過程中，讓其意見得以被尊重並且成為決策的重要意見，以落實兒童權利的保障。

**兒童參與式預算** 上節提及應讓公共預算擬定過程中，應尊重並納入兒童意見，讓兒童對與其相關的預算有一定的實質影響力。此種預算決策過程，通常被稱為參與式預算。所謂參與式預算係指以審思，辯論和影響公共資源的分配，也可以說是一種以直接民主方式決定政府預算、設定社會政策優先順序、監督公共

支出的過程（Shah, 2007, p. 1; Wampler, 2000, 2007）。對公民來說她亦是一種教育、促進參與、賦權的工具，及強化良好治理的需求（Shah, 2007, p. 1），對政府與公民而言，參與式預算具有促進公共學習和活化公民權（promote public learning and active citizenship）、透過政策與資源修正來實現社會正義、促成行政改革（Wampler,

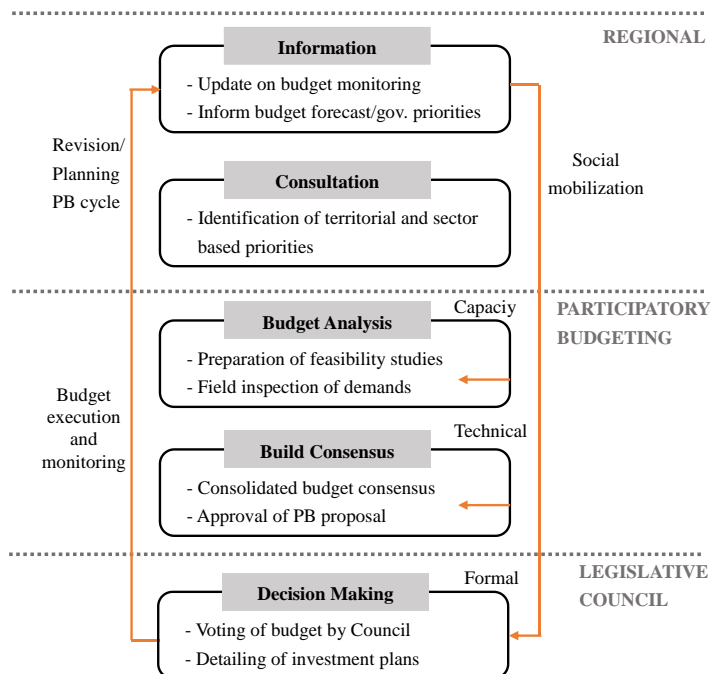


圖 2-2-3：參與式預算執行過程

資料來源：Bardhi & Spahiu（2015：29-31）

<sup>1</sup> 全文請見 <https://www.cylaw.org.tw/about/crc/28/267>

2000)。

此預算制定方式於1989年，在巴西南方的里約格蘭得州(Rio Grande do Sul)首府波多阿雷格雷市(Porto Alegre)第一次被推行，其緣由則與1988年巴西左翼工人黨(Partido dos Trabalhadores)贏得市長選舉(Wampler, 2000; 邱毓斌, 2012)有關。在此一選舉中，工人黨定調將以透明、公開、公共化的預算決定過程來面對巴西長久以來「侍從主義」(clientelism)、社會排除(social exclusion)、貪污的政治傳統，工人黨因而將「民主參與、翻轉公共支出優先順序」當做選舉訴求。參與式預算即是實現該黨選舉承諾，打破長久以來由中上階級主導的公共支出分配，讓貧窮的公民與社區可得到更多經費的創新決策方式(Wampler, 2000)。

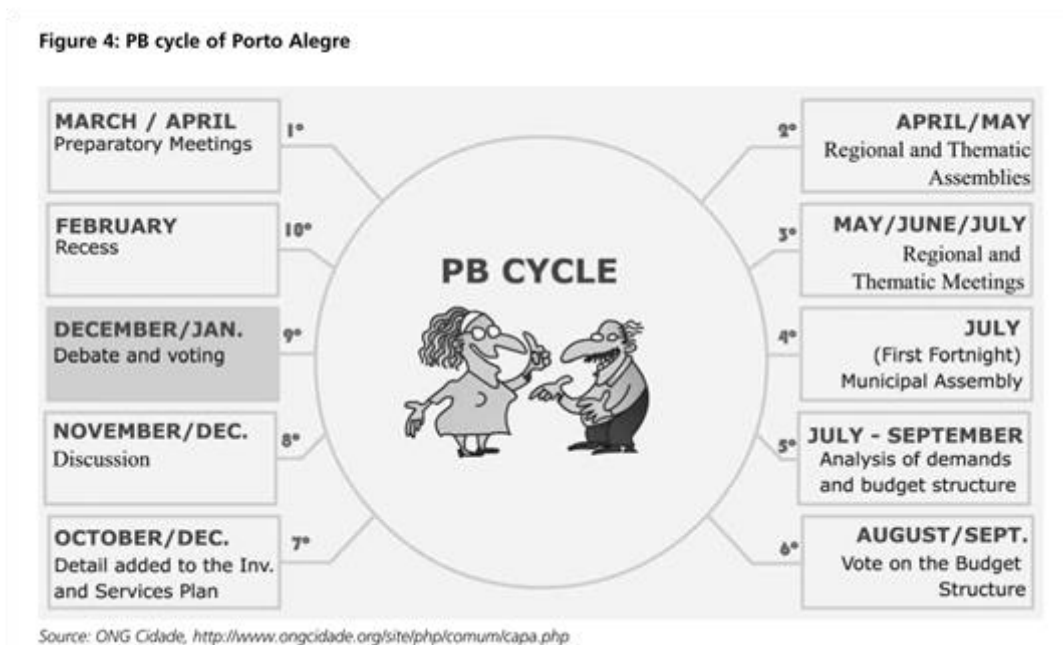


圖 2-2-4：Porto Alegre 的參與式預算週期

資料來源：Sintomer et al. (2013:26)

不過參與式預算的採用深受首長支持、公民社會對於現行政策辯論的意願與能力、相關政治環境的支持、公民擇選出方案可得到公共財務資源的挹注等4項因素的影響，這4個因素越強烈，則越可能採用參與式預算。但也因為如此，參與式預算在不同城市／國家都有不一樣的運作規則與方式(Wampler, 2000, 2007)。這意謂「參與式預算」一詞含涉的範疇廣泛，很難有個一致面貌，但基本上我們仍舊可由其「基本內涵／定義及其判準」、建置原則、操作框架及此框架中的組成元素等4個項次來描述之。



由於「參與式預算」在各國與相關文獻中的指涉歧異很大，難有單一定義。廣義來說，參與式預算係允許非遴選的公民（即每個公民一起來）來議決公共資源的分配（Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2008）。而我們可由下列 5 個判準來框限其範圍：1. 由於其涉及有限資源如何分配與使用，因此，其「參與」的歷程中，須有財務或預算（financial/budgetary）討論。2. 在行政層級上須達到「市」或「區」的層次，且對行政或資源具有一定權限。3. 為一反覆過程（repeated process），一次性會議或公投皆不能算數。4. 其過程中的會議或論壇的框架裡，須帶有某種程度的公共審議（public deliberation）性質；開放式行政會議或傳統會議代表制皆不算是。5 議決結果須有一定的課責（accountability）機制（Sintomer et al., 2008）。

參與式預算具有多元模式，且此些實際操作模式深受執行的需要（needs）、目的、脈絡所形塑（Bardhi & Spahiu, 2015, p. 29）。但 Porto Alegre 以降的參與式預算，大致可以歸納出三個建置原則：1. 透過公民議會（citizens' assemblies）決定政策優先順序的草根民主（grassroots democracy）原則。2. 依居民人數、基礎建設品質、地方優先順序等 3 個標準來分配資源，以實現社會正義（social justice）。3. 透過委員會或會議，來實現公民控制（citizen control）（Sintomer et al., 2008）。透過這 3 項原則，我們大致可概繪如圖 2-2-3 的「參與式預算執行過程」。在此圖中有 3 大構面，第一個是匯整與交換資訊、磋商與設定各目標（初始）優先順序。第 2 個構面則是做預算分析及建立共識，在此所謂的預算分析不僅僅是書面的分析，有時還會至實地去踏查需要。而在此階段另一個重要任務則是凝聚預算共識，並提出參與式預算計畫書。最後階段通常是由民意機關做決策，執行機關則需擬定實踐預算目標的計畫（Bardhi & Spahiu, 2015）。

最後是有關圖 2-2-3 流程框架裡所蘊涵的要素，則包括（Williams, Denny, & Bristow, 2017）：1. 參與程度（Level of participation），程度的光譜從最粗淺的提供意見至決策，可以反映公民的控制幅度；2. 那些人參與（Who is involved）；3. 在那些階段中參與（At what stage are participants involved），可以如圖 2-2-3 的 3 大階段，亦可以是一般常採用的認定需要、發展草案、擇選財務支援的專案、監控成效等 4 個階段；4. 涉入方式（Method of involvement），形式相當多，從審議、投票等等皆有；5. 規模（Scale），包括預算及行政層級；6. 是否具有資源再分配的機能，若有，再分配程度如何（Whether and to what extent PB is redistributive）。

這6項組成要素，即是構成各式各樣參與式預算的變項，也是在建構參與式預算時必須仔細衡量的操作模式建構元素。

以上過程在實際執行時，深受各國既有的制度、社會、經濟與文化環境所影響。即便我們去脈絡化，僅將焦點置於兒童參與預算的核心對象「兒童」，亦有許多挑戰需要克服，例如：兒童如何表述自己的意見、不同兒童年齡差異的需要如何兼顧、不同兒童權利間的施行優先順序如何處理……。 「參與式預算的確是向政治包容與更具社會正義的一個重要步伐，但她並非神奇的子彈」（Wampler, 2007, p. 45），可讓一切立即變好，而如上議題，實為經驗議題，有待實際考驗。

### 第三節、兒童參與式預算案例：臺灣、法國、英國與美國

「兒童參與式與預算」在各國的發展，除了受到上述 1980 年末期以成人為主體的「參與式預算」在巴西這個國家的成功經驗並向外擴散的國際潮流所影響外，它絕對也跟聯合國《兒童權利公約》的締約國被賦予落實公約第 12 條「兒童表意權」的國家責任脫離不了關聯。

1989 年 11 月 20 日，聯合國通過《兒童權利公約》，並於隔年的 9 月 2 日生效。至今 30 年已經有 196 個國家簽署該公約，是目前所有聯合國國際人權公約中締約國家數最多、普世效果最高的（施慧玲，2004；黃慈忻，2018）。雖然台灣不是聯合國會員國，按理無法成任何任何國際人權公約的締約國家，在是人權團體與兒權組織的遊說下，政府仍在 2014 年透過《兒童權利公約》國內施行法的訂定與施行，向國際社會允諾要擔負起落實公約中各項兒童人權的國家責任。本研究的目的之一即在探究：政府若要落實公約中對「兒童表意權」的主張是否該借鏡目前許多國家的作法，以「兒童參與式預算」方案作為實踐策略？

不過在透過跨國比較去瞭解不同國家運作「兒童參與式預算」的經驗之前，我們有必要先瞭解「兒童表意權」的發展脈絡與在兒童權利理念中的定位，才能更清楚地看見：兒童參與式預算作為兒童表意權實踐策略的獨到意涵？

#### 兒童權利的兩種內容：兒童的脆弱性與兒童作為完整的人

儘管《兒童權利公約》在 30 年前訂定，但是公約對於「兒童權利」的概念仍深具啟發性。在一般人的想像中，「兒童權利」理念主要目的應在回應孩子的「脆弱性」。事實上，回顧人類的歷史，成人們對於孩子「脆弱性」的察覺與回應其實是相當晚近的事，它跟「童年」(Childhood) 這個概念的出現與發展有關。

「童年」作為人類一個獨特的生命階段要能夠成立，其中一個很重要的條件是：整個社會必須看見孩子作為一個群體與成人間的差異。然而「孩子和成人不一樣」這種現代人習以為常的說法，並不是自古就有的。<sup>2</sup> 從「童年」這個概念

---

<sup>2</sup> 美國社會學家 Hays (1996: 22-25) 檢視歐洲與美國社會相關的歷史後發現：在前現代的社會，成人普遍對孩子的態度就是「視而不見」(ignoring)。大多數襁褓中的嬰兒只被回應予最基本的生理需要。嬰兒因為哭鬧而被虐待致死、或被餵食鴉片的現象並不罕見，而且也不會受到譴責。等到孩子順利長到一定歲數，他們立即被賦予他們可以勉力達成的勞務，以對家庭作為生產組織

的歷史脈絡，可以理解「兒童權利」理念最初的發展必然以回應兒童之於成人的脆弱性作為首要目標。英國重要兒童人權組織 Save the Children 的創辦者 E. Jebb 就是最好的例子。在 1923 年起草的《日內瓦兒童權利宣言》（Declaration of the Rights of the Child）中，Jebb 主張：人類社會有責任確保每位兒童都能取得他獲得正常發展的物質與精神資源。國家都不該容許兒童受到任何形式的剝削，兒童應該擁有「免於飢餓」、「適當醫療照護」、「不受虐待」、「觸法後受矯正」、以及「免於流落街頭」的權利。Jebb 的主張為日後的兒童權利理念發展建立重要基礎（Mulley, 2010；黃慈忻，2018），並在爾後成為聯合國《兒童權利公約》的重要元素。

然而，《兒童權利公約》對於兒童權利概念並不僅止去回應孩子之於成人的需要特別保護的需求、以及在「童年」這個階段的發展性的需求。它更進步與深具啟發性的地方在於：它在看見兒童脆弱與特殊發展需求之際，仍視兒童為完整且獨立的個體，是跟成人平等的公民（施慧玲，2004；黃慈忻，2018）。也因此，成人作為公民所擁有的基本自由權利，兒童不應該因為其身心仍處在發展階段就被剝奪掉。在公約當中，第 13 條的「兒童表意權」格外重要的原因，即在於此：即便孩子認知仍不夠成熟，或許也還未取得精熟的表達技能，但是他們仍擁有完整表達自我意見的自由權利。

對台灣而言，我們認為公約第 12 條的「尊重兒童表意權」尤其具啟發性。在儒家文化的影響下，不管是家中的父母、或是學校的老師，台灣社會的成人們很習於用一種「家父長式」的方式（paternalism）來對待孩子。多數的成人往往倚仗著孩子身心不夠成熟，以「孩子還需要週遭大人的保護」為由，而剝奪兒童對自身事務表達意見的權利。就這點而言，公約第 12 條的「尊重兒童表意權」理念要在台灣社會落實，最大的阻力恐怕是台灣社會長期以來對待兒童的家父長式方式：大人們在面對跟孩子自己利益相關的事務，如何學習適時手讓孩子作意見表達的主體，這是最大的文化課題。

借鏡其他國家，受到巴西「參與式預算」成功經驗的啟發，有越來越多國家

---

的維繫作出貢獻。大約到 17 與 18 世紀之後，西方社會這種對孩子視而不見的態度才出現轉變。直到那時候，孩子的「純真無知」（innocence）才被發現。透過這樣的發現，成人才開始給予孩子特殊的保護、與獨特的對待方式。

試著推動以兒童作為參與主體的兒童參與式預算方案，藉以落實兒童表意權。不過如同稍前提及的：參與式預算的採用及執行方式深受各國既有的國家預算制度、相關政治環境、社會支持等等條件的影響，以致並無一致的執行模式。以下，除簡介臺灣已實施的非兒童的參與式預算，我們亦將以 3 個老牌民主國家：法國、英國與美國為例，簡述這 3 個國家在兒童參與式預算上的實施方式，希望可做為我國兒童參與式預算規劃與執行上的參酌。

## 一、臺灣的參與式預算

「參與式預算」這種結合審議民主與代議民主的公共參與制度在 1989 年巴西大河洲榆港 (Porto Alegre) 出現，在國際擴散已逾 20 年，直至 2014 年才在臺灣掀起風潮。促成這股風潮的近因主要有二。一是 2014 年以反兩岸服務業貿易協定的「太陽花運動」。這場動員近 50 萬人的大規模社會運動除了導致當時執政的國民黨政府在 2016 年輸掉政權，它也促使了整體社會氛圍的改變。解嚴後臺灣開始轉型為民主社會。轉型過程中除了定期的地方首長、民意代表改選、以及總統大選促成的政黨輪替外，2000 年後開始有一些學者、公民團體的領導者和政府機構合作推動「審議民主」，嘗試推動由下而上的公民參與文化。太陽花運動的出現促成這套長期積存在民間的公民參與文化再度復甦 (陳東升，2015；萬育澤，2016；葉欣怡、陳東升、林國明與林祐聖，2016；Wan, 2018)。

另一個原因則是政治選舉競爭的結果。太陽花運動同年的 6 都加縣市首長選舉，當時無黨籍的台北市長候選人柯文哲在其競選政見中首度提出「參與式預算」的理念。柯文哲當時主張未來將在市府預算編列階段，即框定出 100 億元的額度，交由公民提案，並透過市民網路投票來決定市場預算的使用方式。柯文哲拋出「參與式預算」政見後，不僅刺激當時的國民黨籍競爭對手連勝文的跟進，成為當年度六都與縣市首長的重要競選話題，它也引發人們對此一理念及制度設計的關注 (蘇彩足、孫瑋與蔡馨芳，2015；萬育澤，2016；葉欣怡、陳東升、林國明與林祐聖，2016；Wan, 2018)。

在這樣的催化下，由現任文化部長鄭麗君所成立的「青平台基金會」在 2015 年初與北投社區大學合作在台北市新北投地區推動參與式預算之試辦方案；並在同時間出版一本向台灣社會介紹「參與式預算」理念與國外發展經驗的專書《參

與式預算：咱的預算，咱來決定》（鄭麗君編，2015）。不同於正式的參與預算方案，青平台在新北投地區的試辦方案實驗性質濃厚：它沒有任何政府預算挹注，支出方案的運作也不涉及政府公權力。整個試辦方案的經費完全由青平台基金會支應。而款項額度也不大，由在地居民票選出 3 個方案，每案 10 萬元，全部經費共 30 萬元。青平台基金會試辦方案除了想觀察並評估參與式預算在台灣社會的可行性外，更大的用意顯然是在參與式預算制度的推廣、與對民眾的理念教育（蘇彩足、孫瑋與蔡馨芳，2015）。雖然青平台基金會是第一個推動試辦方案的非營利組織，並出版專書推廣理念，但是專書出版與推動試辦方案所累積的經驗以及建立的專家資源，並未讓青平台基金會在後來中央政府與各地方政府正式推動的參與式預算方案中扮演領航者的角色。

2015 年柯文哲上台後為了實現競選承諾，自 2016 年起開始在台北市 12 個行政區正式實施參與式預算制度。除了台北市政府之外，6 都當中新北市、桃園市、台中市與高雄市也都由地方政府部門自行挪出小額預算，透過參與式預算的公民審議會議及投票程序，讓市民參與預算的分配與運作。此外在中央政府，文化部也 2015 年起陸續在全台各縣市挑選一些社區分別開辦「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」（2015-2016 年）、以及「社區營造 3.0 計畫」（2016-2021），嘗試將社區營造方案結合參與式預算制度。2017 年開始，中央與各縣市相關計畫的數量非常多，預算類型也相當多元。以新北市政府為例，如果進入官方網站「參與式預算專區」查詢案例進度，可以發現種類相當多樣，包括：社會福利方案、市民中心大樓興建、圖書館活化、博物館半日兒童學習方案、以及商圈規劃等等。<sup>3</sup> 下表為中央與地方政府部門推動初期，幾個較具指標性的參與式預算方案整理。

---

<sup>3</sup> 詳細的案例內容請上新北市政府「參與式預算專區」查詢。網址如下：  
<https://www.pb.ntpc.gov.tw/projects.html?limit=12&start=0>

表 2-3-1 臺灣參與式預算案例

推動單位	參與式預算施辦社區	市民提案與審議之預算類型
台北市民政局； 各區公所經建課	台北市 12 個行政區	每區提供 3000 萬之預算額度，完全開放由區民透過區民大會及審議工作坊作出提案，並由 i-voting 表決。
新北市議員 陳儀君與洪佳君	新店區達觀里(2015) 樹林區東昇里(2016) 三多地區(2018) 新店區(2016-2018)	1.新店選區之市議員陳儀君於2015年時首度提撥一部分工程建議款約60萬元，完全開放達觀里里民提案與投票出三項小額預算執行方案(20萬)，隔年又將施行區域擴大到整個新店區，預算額度也提高到500萬元。 2.2016年起，樹林選區之市議員洪佳君也仿效陳儀君之模式，在樹林區東昇里與三多地區各自提撥一部分工程建議款，完全開放里民作小額預算運用提案並投票。
新北市經發局	新北市 永和區與蘆洲區	由經發局撥用小額預算(每區70萬)，由兩區居民針對節電提案並投票。
新北市勞工局	新北市三峽區	由勞工區撥用400萬元預算。由於是障礙者就業促進方案之預算，因此限定由三峽在地法人團體提案。在提案前必須透過障礙者組成的論壇，廣泛徵詢在地障礙者的意見，並在提案成形後由在地障礙者進行票選挑選出兩個方案由提案法人團體執行。
台中市都發局	台中市中區	由都發局撥用600萬元預算，經中區居民透過住民會議針對中區活化方案提案，並由 i-voting 票選出6個方案。

推動單位	參與式預算施辦社區	市民提案與審議之預算類型
高雄市研考會	高雄市 38 個行政區	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 並未事先框定預算額度，而是將票選結果之提案納入下年度的預算編列項目。</li> <li>2. 限定「婦女」與「高齡者」之預算項目。</li> <li>3. 全高雄市被區分為 4 區：都會區、東高雄、北高雄與南高雄。每區分別針對婦女議題與高齡者召開 1 場工作坊並透過專家輔導作出提案。最後進行投票，選出 10 個婦女議題提案與 8 個高齡者議題提案。</li> </ol>
文化部	臺北市內湖區金龍里、臺北市萬華區全德里、南投縣眉溪部落、南投縣桃米社區、臺南市正覺社區、臺南市東山區嶺南社區	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 此實驗計畫為文化部 2016 年所推動之「社區營造 3.0」的前置方案。</li> <li>2. 文化部撥出預算 180 萬元，每一被挑選的社區將獲得 30 萬元之額度供居民針對文化部業務範圍內的社區事務進行提案並投票選 3 案，加以執行（每案 10 萬元）。</li> <li>3. 提案者即執行者。</li> </ol>

資料來源：蘇彩足、孫瑋與蔡馨芳（2015）；萬育澤（2016）；葉欣怡、陳東升、林國明與林祐聖（2016）；宋威穎與吳偉寧（2016）；葉欣怡與林祐聖（2016）；郭瑞坤、謝政勳與吳偉寧（2018）；Wan（2018）。



檢視台灣到目前為止參與式預算方案。就經費來源主要有兩大類：

1. 地方議員的工程建議款

新北市議員陳儀君最初由新店區達觀里 60 萬元的預算額度開始，後來擴充到整個新店區預算額度也提高到 500 萬元就是最好的例子。萬育澤（2016）將此稱之為「芝加哥模式」。典故出自 2009 年美國芝加哥市議員 Joe Moore 首度運用其工程分配款推動參與式預算。在台灣，議員的工程建議款往往淪為其選舉綁樁與固樁的「私房錢」。萬育澤（2016）認為：議員自行提撥部分的款項作為參與式預算的經費來源，有助於提高議員工程建議款的公共性與正當性。陳儀君的模式後來也獲得其他議員的仿效。新北市議員洪佳君於隔年度也在其選區樹林地區挑選一個社區讓居民提出小額款項的方案並作出表決。不過就目前為止，擴散效果仍相當有限。

2. 行政部門框列預算。

多數方案都屬此類。此外若再細分，除了台北市政府 12 行政區是「完全開放提案」，幾乎每個方案都「限定」在某項議題，而且運作時間相對短。也因此整體來看，每個方案涉及的預算分配額度都相當小，除了台北市每一行政區市民參與分配預算額度高 3000 萬元外，最高是台中市中區活化方案為 600 萬，其餘幾乎都在 100 萬元以下。

預算額度大小、以及是否限定議題，涉及：政府部門如何定位「參與式預算」（Wan, 2018）。回到 1989 年巴西愉港參與式預算制度的初衷，這個制度當初被建置的目的有二。一是讓市民，尤其是因為階級、性別、族群與障礙等身份，而被邊緣化的市民得以透過對預算的參與而被培力，並促成其對公共事務的認識與關注，並藉此弱勢群體的參與而達成政策有新思維的創新效果。另一則是「社會正義」。在傳統由技術官僚主導的政府預算往往非常菁英與主流取向，預算最後分配結果很容易讓優勢群體取得較多的資源，弱勢群體很容易被排除在重要的預算項目之外，讓其邊緣化處境更加惡劣。參與式預算的目的即便建立讓弱勢群體「發聲」的制度性管道，並藉此扭轉傳統預算分配對弱勢群體的排除效果。

要達成這樣的效果，首先，方案參與者的「去菁英化」至關重要。檢視台灣多數的參與式方案，除了新北市三峽地區身心障礙者就業促進方案透過障礙團體

去動員障礙者，隱含著「去菁英化」的意涵；多數方案的參與者動員主要仰賴傳統地方政治菁英掌握的里長與社區發展協會系統（Wan, 2018）。我們很難想像透過此系統動員出的參與者可以發揮扭轉預算資源分配方向的社會正義效果。

其次，技術官僚思維與運作方式的轉變非常重要（Wampler, 2007）。在傳統預算運作模式底下，技術官僚毋需去考慮市民的意見、提案與選擇。但參與式預算底下，跟預算相關的資訊必須被公開，而且用人們可以理解的方式呈現，技術官僚也必須積極參與審議會議，與市民進行溝通與協商，甚至必須按照市民提案與投票結果執行預算，執行過程中還可涉及跨機關、以及跟市民組織之間的反覆協調。相較於傳統預算運作模式，參與式預算不僅極度耗費人力與時間，極端沒有效率，它也在挑戰技術官僚過往的思維與行事方式。面對參與式預算所造成的變遷壓力，我們可以想像技術官僚內部可能出現的反彈與抵抗（Wan, 2018）。這或許是為什麼 Wampler（2007）會強調「首長強力支持」是參與式預算能否成功的重要要件之一。面對行政部門的強烈抵抗，首長若非對參與式預算擁有強烈信念，很容易屈從抵抗，而放棄改革。

面對行政官僚可能的抵抗，某些政府的作法就是將參與式預算的規模縮到極小的額度。萬育澤認為英國就是最好的例子。英國參與式預算制度的運作雖有不同模式，但絕大多數都是採用「小額撥款模式」（small grant scheme）。當將如此小額度的預算交由市民審議提案與參與投票時，行政部門對參與式預算運作的涉入將可相當大程度地被迴避掉，技術官僚們面臨的調整壓力勢必可以降到最低程度。這樣的迴避雖然避免掉英國行政部門的反彈和抵抗，但是卻讓英國參與式預算制度成效不彰（蘇彩足、孫瑋與蔡馨芳，2015）。萬育澤認為這種「小額撥款模式」同樣是台灣中央與地方政府部門施行參與式預算計畫時為迴避行政部門抵抗而普遍採用的策略（Wan, 2018）。

不過，台灣迴避行政部門抵抗的策略並不僅止於「小額撥款模式」的採用。萬育澤認為有一個策略是台灣獨步全世界的：「外包」（outsourcing）（Wan, 2018）。除了台北市政府 12 個行政區 3000 萬元的參與式預算是由台北市自家的民政局與各行政區區公所經建課自行承辦外，幾乎所有的現行案例都是委託案的方式，委由第三部門的組織或團體承辦。「外包」雖然讓政府部門可以用最小人力及經費去運作參與式預算方案所需的行政流程，但是也剝奪掉行政部門藉由一次又一次的參與式預算方案的籌辦去學習新的經驗，藉此累積對參與式預算理念及制度

運作的相關知識與能力，並在內部培養出相關的人才。因為既然委外了，行政部門只剩下出錢與監督契約執行進度的角色，學習新經驗、累積新知能和培養新人力的好處只能留給承接的組織和團體。

在參與式預算制度推動的過程中，倘若技術官僚不願透過制度的實質參與去轉變傳統那套預算運作的思維與行事模式，那麼就像萬育澤所說的，參與式預算制度在台灣充其量只淪為一種社會服務輸送、或者徵詢社區層次提案的「工作方法」（modus operandi）而已（Wan, 2018）。它很難發揮像當初巴西愉港經驗所訴求的「公民培力」、「政策創新」、以及「社會正義」這些遠大的目標。用比較正向的方法來說，台灣社會若想透過參與式預算制度達成深化民主與促成政府資源分配更符合社會正義，顯然目前普遍採行的「外包」策略必須被捨棄。行政部門必須試著自行承辦相關方案去培養內部人才。當人力培力到達一定程度後，行政部門或許更有意願與能力採取更大撥款額度與開放式的參與式預算模式。

最後聚焦在「兒童參與式預算」。參與式預算背後隱含著：受政策影響者必須擁有對政策的決定權力。因此兒童參與式預算不僅僅是讓兒童有機會以公民的身份加入參與式預算方案的運作而已。而是凡涉及兒童利益的政策預算，都應該讓兒童取得決定的權力。Wampler（2012）認為理想的參與式預算應具備 4 項元素：發聲（voice）、「投票」（vote）、「社會正義」（social justice）以及「監督」（oversight）。同理，理想的兒童參與式預算，這 4 項元素也必須適用。也就是說，兒童對於整個參與式預算方案的參與，必須從一開始審議及提案就被納入。在兒童相關預算運作中，兒童必須被視同成人一樣，有機會和其他年齡層人們組成公民審議會議，並在成人與專家的協助下針對行政部門撥出的預算額度進行提案，甚至在提案投票結果出來後，對政府預算執行狀況進行監督。此外，為了顧及社會正義，參與公民審議及提案的兒童應盡可能地涵蓋不同年齡層、不同性別、不同階級出身、不同族群與不同地域的兒童，讓相對邊緣的兒童也能涉入整個過程。

就這樣的標準而言，顯然台灣尚未經歷任何兒童參與式預算的制度運作經驗。但退一步而言，現有的參與式預算案例已經嘗試納入未成年人（18 歲以下）的參與。只不過多數都僅止於「投票」階段的參與。最常見的作法是將住民投票的年齡門檻由 18 歲向下放寬到 16 歲。2018 年 7 月由新北市立十三行博物館在八里地區開辦的「週三八里日－兒童翻轉學習」參與式預算方式，甚至將投票年齡大

幅度下降至小學 1 年級的八里住民。

任何形式參與都需要一定的能力門檻。即便是投票這種相對被動的參與形式，能力不足也可能構成阻礙。在這方面，台灣其實曾有相當不錯的案例經驗。2015 年新北市勞工局在三峽地區開辦的身心障礙者就業促進方案參與式預算計畫。承接該計畫的台北大學社會學系當時即考慮到參與對象為障礙者，因此在每個程序均透過各種支持性服務的提供，期待完全消除「障礙」所構成的能力門檻，包括：無障礙的會議空間、提供復康巴士、字體放大的會議手冊、即時聽打投影與手語翻譯人員、受過支持服務培訓的審議工作人員、候選方案內容錄製有聲書發放、事先預約即可免費租借的爬梯機等等。如此思維若套用至兒童，倘主辦的行政部門只在形式上開放兒童的投票，但卻沒有進一步去思考兒童需要何種協助才能順利地跨越因為認知發展階段的能力限制對於審慎投票可能造成的阻礙，那麼這樣的開放並不到位。

## 二、英國的兒童參與式預算

英國兒童參與式預算制度的建立受到兩股外在力量的影響。一是前面提到的由拉丁美洲源起逐漸向全球擴散開來的「參與式預算」跨國學習風潮。另一則是在 UNCRC 對兒童預算與兒童參與的理念訴求下，英國作為 UNCRC 簽署國自然也有壓力讓自己國家兒童人權狀況符合這套標準。

由於參與式預算制度起源於拉美，因此英國對此制度的學習跟多數歐洲國家一樣，都是 1990 年代之後的事。位於英格蘭地區的 Salford 市議會是英國第 1 個對參與式預算制度感興趣的地方機關。當時在該市擔任地區議員的工黨政治人物 Hazel Blears 扮演關鍵的倡議與催化角色。在她的奔走下，Salford 在 1994 年開辦了英國第一個參與式預算計畫（蘇彩足、孫瑋與蔡馨芳，2015）。

在 Salford 之後，參與式預算經驗在英國境內的擴散相當有限。關鍵的轉折點是 2006 年由民間慈善團體「教會扶貧行動」（Church Action on Poverty）結合官方的「社區暨地方政府部」（Department for Community and Local Government），共同促成的半官方組織「參與式預算小組」（Participatory Budgeting Unit，以下簡稱 PBU）。在 PBU 的推動下，參與式預算計畫設點才開始全面性地擴散開來。整個過程中，最先在 Salford 催化出參與式預算計畫的 Blears 同樣扮演重要的促成者角色。她在這個階段以社區地方政府部內閣大臣的身份全力地透過政府經費的挹注在英國各地試辦參與式預算方案。進入 2010 年代，英國政府已經在英格蘭、威爾斯與蘇格蘭地區進行約 150 個試點（萬育澤，2013；PBU, 2010）。

在 UNCRC 的規範壓力底下，英國政府也開始透過兒童參與式預算的試點來發展「立基於權利的預算取徑」（right-based approach to budgeting）。就兒童參與式預算的運作，威爾斯相較於英格蘭與蘇格蘭是發展相對成熟的地區。很大一部分的原因在於當地的非營利組織 Save the Children，非常積極地督促威爾斯地區政府遵守 UNCRC 相關規定。因此接下來要介紹的 3 個成功案例有 2 個來自威爾斯地區。這裡成功案例主要取材自威爾斯政府（Welsh Government, 2012）針對兒童編製的參與式預算工具書（toolkit）、以及位於英國北愛爾蘭的貝爾法斯特女王學院「兒童權利中心」三位學者 Marshall、Lundy 與 Orr 在 2016 年發表 1 份針對全球兒童參與式預算案例檢視的研究報告。

1. Swansea 積極學習者計畫 (Engaging Learners in Swansea)

由地方政府在當地 15 間學校推動的另類課程計畫。參與對象是由 15 間學校推薦校內出席率偏低以及有中輟風險的學生。積極學習者計畫透過這些學生對參與式預算計畫的參與來培養他們團隊工作的技能與正確的預算概念。主要操作程序如下：

- 設置成年的團體協助者，所有團體協助者必須接受相關訓練課程以熟悉參與式預算的運作。
- 所有學生必須先參加學習課程，該課程聚焦在如何運用預算規劃團體旅遊。
- 接著透過公民審議會議的召開讓學生針對團體旅遊的各面向進行團體討論與提案。
- 團體必須就各提案的財務意涵進行研究分析並給予回饋，最後協商一個在預算內的最適選項。
- 團體旅遊完全由團體成員自行規劃，並在耶誕假期前執行完畢。

多數學生均熱衷於整個參與式預算的運作過程。他們對整個計畫均有強烈的參與及融入感，在每個討論階段都能提出富建設性的意見並積極回應他人的意見，展現良好的溝通技巧。

2. 孩子們做得到方案 (Children Can Do)

非營利組織 Novas Scarman Group 結合位於英格蘭的城市 Brighton and Hove 市議會成立的兒童青年信託基金，在該市推動一個名為「孩子們做得到」的參與式預算計畫。經費是挹注該市以 5-13 歲兒童為服務對象的小型且成立時間並不長的新生團體。每一團體最高的預算額度為 3000 英鎊，除了給予補助外還附加量身訂作的發展性支持服務。為了讓經費分配貼近兒童的需要與想望，因此透過學校、課後社團以及各式各樣的管道去招募兒童，參與預算分配。主要操作程序如下：

- 為幫助兒童理解相關的訊息作出更合適的判斷，所有分組除了兒童外，也有成年人加入。

- 所有參與者都必須接受相關的訓練，確保所有小組成員都具備參與審議及投票所需要的技能、知識與經驗。
- 每個小組都被給予每年 50000 英鎊的預算額度，小組成員需針對該如何運用這筆預算進行討論並提案。雖然每個小組有配有成年的組員，但討論需由兒童主導。
- 兒童最後需針對小組的提案進行投票，來決定那些提案可以獲得補助、以及獲得多少額度的補助。
- 整個過程中，兒童若需要任何技術性支持，同組的成年人與計畫協助者隨時提供。

此計畫的特點在於參與兒童的異質性相當高，除了地理區域的差異外，也反映了 Brighton and Hove 這座城市的文化多樣性。另外障礙兒童也參與其中。而且就結果而言，兒童的參與的確導入跟成年人不一樣思維，有助於政策創新。參與預算分配的兒童本身也獲得培力，對市政有更高的關注力。

### 3. Swansea 市議會支出刪減建議

相較前兩個案例是英國參與式預算較為典型的「小額撥款模式」，此案例比較屬於「年度預算諮詢」（annual budget consultation）：地方議會轄區內的住民透過住民代表組成論壇，對下年度預算項目的優先性協調出一個決議，並監督來年的支出是否按決議執行（PBU, 2008）。只不過，這個案例預算諮詢的主題不是下年度的預算該如何編列，而是：在縮減政府支出的壓力下，那些預算項目應該被優先保留，那些應該被捨棄？

2016 年 Swansea 市議會面臨支出緊縮的政治趨勢下，市議會即在預算案提出之前招募當地的兒童透過參與式預算的程序提出支出刪減建議：

- 市議會事先發展出一套諮詢工具表單。該工具表單用圖示的方式呈現市政支出的 10 個預算主題。每一個主題底下都有 10 個格子，代表其預資源配置狀況。

- 市議會招募到 56 個中學生與 58 個小學生組成工作坊。
- 在工作坊中，每位參與者均發予上述工具表單，並被要求站在執政者的立場去思考：該如何在表單中清除 20 個預算資源配置的格子，也就是縮減總預算的 20%。每位參與者在劃掉格子的同時必須提出自己的考量依據。

上述 3 個成功案例最值得台灣借鏡之處莫過於對於邊緣化兒童的看重。事實上，台灣雖然還沒有兒童參與式預算制度的發展經驗，但我們並不乏兒童作為代表在公開場合發表意見的場合。在多數情況下，這類場合現身的兒童往往是口語表述能力相當優異的孩子。可想而知，有相當高比例都是中上階級出身的兒童。但是前 2 個案例，1 個以有中輟風險的兒童作為對象，另 1 個則在招募成員時盡可能觸及不同文化背景、地域甚至障礙兒童。這種對弱勢兒童的看重不僅讓他們有機會透過公共參與而強化自我概念，增加對自我的評價。它也回到當初巴西愉港經驗的初衷：讓弱勢者發聲。

最後，從上述 3 個成功案例的說明，我們發現兒童參與預算模式雖以兒童為參與主體，但是成年人顯然也扮演很重要的角色：

1. 首先，成年人要事前做好相關的準備工作。包括成年協助者的培訓，以及兒童作出預算決策所需技能與知識的培力課程建置。
2. 其次，成年人要練習去聆聽兒童的發聲並尊重他們的意見。雖然兒童受限於認知發展階段，在進行審議與投票時需要成年人的協助。但成年人在協助時，仍得不斷地提醒自己，作決議與選擇的主體是兒童。



### 三、法國的兒童參與式預算

參與式預算自 1980 年代晚期於巴西波多阿雷格雷市首次被推行後，漸漸地由拉丁美洲擴展而出，於 1990 年代開始擴至歐洲，且於 2000 年代更呈現大幅度的增長 (Sintomer et al., 2008)。但一如本文稍前所提的，參與式預算深受實施區域的政治／經濟／文化等等情況的影響，因此呈現出多元的實施樣貌。法國的參與式預算自 2005 年開始，於 Poitou-Charentes 區<sup>4</sup>裡的高中及區域適應型態教育 (Ecoles régionales d'enseignement adapté, EREA) 機構實施。其緣由是法國社會黨於 2004 年贏得 Poitou-Charentes 區的選舉，Marie-Ségolène Royal 就任該區議會主席後，為實踐其競選諾言，而大力推動起源自巴西的參與式預算 (Röcke, 2014, p. 113)。

然而此一學校參與式預算的理念基礎及實際操作模式的建置，實出自於 Marie-Ségolène Royal 的 2 位親近同事 Sophie Bouchet-Petersen 與 Marc Fischer，所領導的策略小組；前者是 Royal 的特別顧問及規劃／執行計畫的主要智囊，後者則是 Poitou-Charentes 區的資深文官 (Röcke, 2014, pp. 113-114)。Sophie Bouchet-Petersen 所構思的參與式民主框架 (Participatory democracy frame) 內涵是 (Röcke, 2014, p. 119): 1. 意識型態立場—後威權左翼取向 (Participatory democracy frame)。2. 民主社會問題—對公共議題冷漠／既有參與工具品質不佳。3. 問題處方—給予人們參與政治過程所需的股本。4. 處方目的—燃起公民精神 (revive citizen spirit)，激發民眾對公共議題的興趣、創造有感 (本) 的參與式過程、滿足弱勢群體行動者的需要、透過公民參與培力 (更多的再分配正義) 改善代議民主制度功能、考量邊緣群體需要的社會正義。5. 參與過程的關鍵特徵—權力分立 (Division of power)、廣納與包容的參與 (特別對低收入群體)、清晰運作規則與流暢的參與工具。

不過在考慮到法國既有的政治文化與體制、地緣政治、行政可行性等條件後，Poitou-Charentes 區參與式預算最後選擇先從教育部門開始實施。由 Sophie Bouchet-Petersen 與 Marc Fischer 所領導的小組，建置了一個充滿策略性與務實性的參與式預算運作框架與其工序，此一於 2005-2010 年開始實際操作的拼裝

---

<sup>4</sup> 法國的行政體系層級大致有 4 類，層級依序是：中央政府、區、省、市鎮。

(bricolage) 產品，不僅與 Bouchet-Petersen 原先所構思的參與式民主框架有所差別，巴西式參與式預算的核心原則「自我調節」(self-regulation) 亦未被納入 (Röcke, 2014, pp. 118-122)。

此一參與式學校預算基本上包含二大會議 (Ben-Hammo, 2008, p. 28; OECD, 2008, pp. 43-44; Röcke, 2013, pp. 39-40; 2014, pp. 122-123)：第一次會議於 11 月至 12 月舉行，通常是在各校中舉行，由各參與者提出專案企劃書 (project proposals)，地區政治代表亦會出席簡介參與式民主的精神與實例。然後由所有參與者組成不同的小團體／工作群 (每組約 12 人，討論時間約 45 分鐘)，討論各提案對於學校學習與生活的預期效益。通常參與式預算執行小組成員會請各討論群選出 2 位學生志工，帶領討論以達成小組討論預定目標，並至各小組了解 3 個核心問題：此專案的重要性為何？為何需現在執行？誰可以從此專案中獲益？是否有被充分討論。小團體討論後會推派代表於大會中報告小組總結意見。

接下來則由權責單位 (參與式運算執行單位或政府相關部門) 著手技術性服務，核算各提案成本及是否為區政府能力可及的項目。若有釐清需要，區行政人員與各校團體代表志工還可再開會討論。第二次大會，區行政人員會羅列所有提案及其成本，然後由參與者再針對上述 3 個核心問題做討論，最後投票擇選出偏好的優先順序。投票方式是每個人有 10 張票，以票數多寡來決定提案補助的優先順序，基本上，每校排名前 3 個專案將得到補助。議決結果會立即公告，除公佈在參與式預算網站上外，亦會通知各個學校 (Ben-Hammo, 2008, p. 28; OECD, 2008, pp. 43-44; Röcke, 2013, pp. 39-40; 2014, pp. 122-123)。

2010 年於 Marie-Ségolène Royal 確定連任擔任 Poitou-Charentes 區議會主席後，Poitou-Charentes 參與式預算規劃小組對於預算執行程序與原則做了些許修改。其中最重要的改變是：新增區層級會議，讓所有學校成員參加來一起決定參與式預算基金的分配準則，此一作法，讓更大層次的主張得以被討論與實踐；再者有關基金 (財源) 分配的優先順序不再以票數多寡為標準，而是依需要，如此可讓較貧困的學校得到更多基金挹注；另外，各校得自由決定所取得的基金之使用方式，如：執行一個大計畫或許多小專案 (Röcke, 2014, pp. 129-131)。

Poitou-Charentes 的學校參與式預算執行後，大致有如下幾項成果與效應：

1. 預算：

在 2005-2011 期間每年大概分配了 1000 萬歐元，約為該區高中學校預算的 10% (Röcke, 2013, p. 39)，另外每年還可另外續提小專案及投資的額度大約是 15 萬歐元(OECD, 2008, p. 43; Sintomer, Herzberg, Allegretti, & Röcke, 2013, p. 52)，亦有估計顯示受參與式預算所影響的經費每年每個高中達 25 萬歐元 (Röcke, 2014, p. 126)。這讓教育經費所影響的利益關係人(參與者包括：家長、學生、學校老師／行政人員、地方政府行政人員、專家等等)，可以直接影響自己的高中教育預算及間接影響整個區域的高中教育預算 (Röcke, 2014, p. 129)。

2. 參與人數：

由 2005 年的 10702 人(含學生 7018 人)，及至 2012 年累計超過 15 萬參與者投票，擇選挹注超過 2000 個以上的專案，這些專案涉及至 93 所高中影響超過 55000 名高中生 (Röcke, 2013, p. 40; Sintomer et al., 2013, p. 52)。而 Poitou-Charentes 模式，亦擴散影響法國 Nord Pas de Calais and Ile-de-France 二區，這二區於 2010-2011 年間亦有類似的參與式預算於該區的國中 (secondary-school) 實施，其中 Ile-de-France 區於 2011 至 2014 年間參與的高中數由 30 所上升至 40 所 (Masud, Pfeil, Agarwal, & Briseno, 2017, p. 37)。

3. 社會參與效果：

基於上述二點可知 Poitou-Charentes 的學校參與式預算，讓中學教育的利益關係人得以參與會議(特別是教育經費的直接受影響者學生參與討論與決策);參與者的組成不僅是跨世代—老中青皆有(20 歲以下 22.5%、20-64 歲 57%、64 歲以上 20.5)，且參與者的社會經濟屬性多元，包括：失業者、有業工作者、農夫、婦女、工匠、高級／中級專業者等等(Talpin, 2011)。教育經費因此可以包括如：聘用文化帶領者(cultural animator)協助推動文化方案、家庭支持方案、提高學生營養健康方案(如使用有機產品)、國外旅遊／防止學生中輟／性疾病與避孕／危險駕駛等等方案 (Ben-Hammo, 2008, pp. 28-29; Röcke, 2014, pp. 124,194) 等等關注焦

點多元且更貼近學生日常生活世界的現實與需要。

4. 提升公民教育與審議式民主（deliberative democracy）素養與實踐：  
每年參與式預算皆會有 3 種評核—a.專家或研究者針對參與式預算的年度報告、b.參與者針對每次會議後填寫問卷<sup>5</sup>、c.學年結束後舉行「參與評鑑日」，邀請家長、學生、學校工作人員等一起研討（Ben-Hammo, 2008, p. 28）。另外在參與式預算的過程中尚有：小團體討論、會議辯論、參與者擬定程序的自主性<sup>6</sup>、對教育預算具有直接／間接影響等等作法。以上種種程序工事，讓參與者有機會透過對話／協商來審議（deliberation）公共議題，有助加深公民素養（Röcke, 2014; Talpin, 2011）。
5. 行政現代化（Administrative modernisation）：  
在參與式預算會議期間，地方官方行政人員、學生等參與者，皆有公開機會對其所主張的選擇做辯護，這讓教育措施／政策的使用者和（官方）執行者得以直接溝通／對話，更具體呈現貼近教育現場已知或未知的需要與問題，並讓教育經費的使用透明／效率／效益性／成效評核回饋度提高，擇選最有效益作法處理教育現場問題（Röcke, 2014, pp. 123-125; Talpin, 2011）
6. 社會分配正義的實踐：  
參與式預算讓邊緣與弱勢學生有發生的管道，而 2011 年後的預算分配原則著重於以需要為基礎，跨出單一學校的範疇，讓偏遠學校及弱勢學生可以得到更多的經費挹注，這些作為皆有助於促進社會分配正義（Röcke, 2013, p. 40; 2014, pp. 123,126; Talpin, 2011）。

---

<sup>5</sup> Röcke（2014, p. 123）的文章則是指每次會議後皆會填寫問卷。

<sup>6</sup> 雖然此一自擬審議程序及擬訂分配判準的自主性，是有限的，且僅有 2011 年時自主性程度較高（Röcke, 2013, p. 40; 2014, p. 129）。再者，會議過程依舊深受既有教育體制行政人員及主管影響，並非所有既有教育行政人員皆支持或積極此項預算，以致在許多會議現場中，大人／專家的意見還是呈現主導地位（Röcke, 2014, pp. 127-129）。

#### 四、美國的兒童參與式預算

美國的參與式預算仍在發展階段，雖然自 2009 年起開始於芝加哥、紐約、波士頓等地陸續發展，但規模仍相當有限（Gilman, 2016; Godwin, 2018; Leighninger & Rinehart, 2016）。相較世界各國兒童參與式預算模式著重於社會發展或社會議題，美國討論參與式預算時，出現了參與式預算究竟是民主的創新制度（democratic innovation）或僅止是預算的審議工具（budgeting tool）的討論（Godwin, 2018）。由此可見，參與式預算隱含的參與式民主（participatory democracy）與審議式民主（deliberative democracy）等概念，均是參與式預算在美國發展被賦與的特殊思考。此外，在公民參與的層次，美國的兒童參與式預算也出現在學校或學區內部，藉由校內預算的審議，增進校園群體（school communities）的共同福祉<sup>7</sup>。

為分析美國兒童參與式預算的實施經驗，本研究透過既有文獻和網路資料查閱，發現美國兒童參與式預算有以下幾項特色：

1. 對象以青少年為主：

美國的兒童參與式預算的對象，也包括青少年與青年群體，也就是年齡在 19 至 25 歲之間者。此處定義與《兒童權利公約》第 19 號一般性意見書所定義的「兒童」有所不同，第 19 號意見書將兒童限於未滿 18 歲者，其「權利受到或可能受到公共預算有關決定的直接或間接、積極或消極影響」。在美國，若要包含更低的年齡群體，則經常出現在學校或學區預算的參與式預算方案當中。

2. 強調公共參與：

波士頓市和芝加哥市的青少年參與式預算行動均有喚起公共意識與公共參與，並與社會信任及公民社會連接的目的。

3. 學校內的參與式預算：

即便是以學校或學區為主體的學生參與式預算行動，亦有透過預算分配的討論與決議，增進學生公共參與的目的，且學生則包括青少年及更年輕的兒童。

---

<sup>7</sup> 見 <https://www.participatorybudgeting.org/pb-in-schools/>

#### 4. 兒童預算分析傳統：

在前述兒童參與式預算的行動之外，美國尚有眾多兒童權利倡議團體或非營利組織，長期且持續針對兒童為受益對象的預算進行預算分析（budgetary analysis），定期出版報告或提出有關兒童預算的說帖，這些倡議團體經常以聯邦<sup>8</sup>或州<sup>9</sup>等行政單位或直接以區域<sup>10</sup>等地理範圍，進行預算分析。

##### （一）美國的兒童參與式預算

美國參與式預算起源於芝加哥地區的第 42 行政區（the 42th Ward），由市議員 Joe Moore 所推動（Gilman, 2016; Stewart, Miller, Hildreth, & Wright-Phillips, 2014），後來同樣由 Joe Moore 於 2011 年在紐約市的演講，將參與式預算的概念與行動帶到紐約市，此後紐約市的眾多街區也加入這個行列，兩個城市均與非營利組織 Participatory Budgeting Projects（PBP）有密切合作，圖 2-3-1 可見兩個城市的參與式預算行動在美國整體參與式預算發展的重要性。

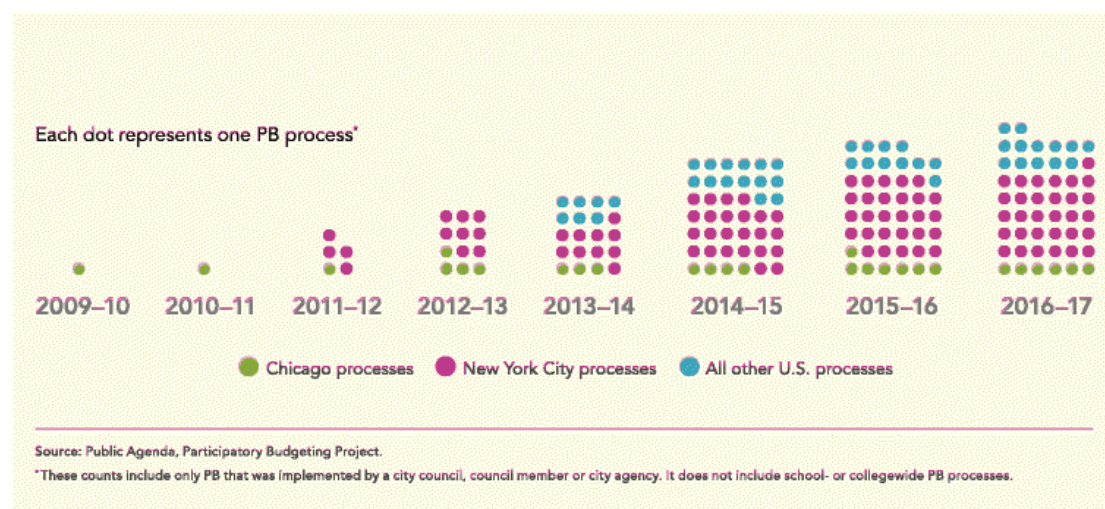


圖 2-3-1：美國參與式預算發展過程

<sup>8</sup> 例如 Children's Budget Coalition 及 First Focus 出版 Children's Budget 2018，見 <https://firstfocus.org/resources/report/childrens-budget-2018>

<sup>9</sup> 例如麻塞諸塞州兒童預算中心（MassBudget's Children's Budget），針對學齡前教育與照顧、小學教育、健康、住宅、人群服務及法律服務等類別，提供麻州境內各種方案的預算編列與執行分析，見 <http://children.massbudget.org>

<sup>10</sup> 例如 The Children's Agenda 針對紐約上州羅徹斯特地區鄰近的羅徹斯特市學區（Rochester City School District）、孟羅郡（Monroe County）、紐約州及羅徹斯特市（Rochester City），見 <https://www.thechildrensagenda.org>

來源：Hagelskamp, Schleifer, Rinehart, and Silliman (2018, p. 767)

根據 Marshall、Lundy、與 Orr (2016) 的整理<sup>11</sup>，美國波士頓市與西雅圖市均有部分兒童和青少年的參與式預算運作，前者是美國首次以兒童與青少年為主體的參與式預算方案 (Gilman, 2016; Grillos, 2014)，是市長指定預算，而後者是西雅圖市區地景、公園與人行道等公共空間為目標，並開放 11 歲以上兒童與青少年參與，是西雅圖局處的特定預算所支應。此外，在美國的學校體系當中，亦有學生參與學校或學區的經驗，包括學校設備購置、書目採購，這些既有的學校委員會 (school councils) 通常是取得大量意見的諮詢平台，預算過程也有一定的兒童或學生意見參與 (Marshall et al., 2016)。

波士頓市與西雅圖市進行兒童或青少年的參與式預算活動，參與人數均以千計，年齡在 11 至 25 歲的青少年居民在不同階段參與一份定額的市預算分配 (Marshall et al., 2016: 19)。這些參與者的角色包括：

1. 建議計畫構想
2. 以代表 (delegate) 身份進行討論
3. 研究並調整構想，使其成為特定計畫
4. 針對最後的計畫書進行投票
5. 以指導委員會成員 (member of a steering committee) 的身份來監督並評估最後計畫執行結果

雖然只有少數參與者加入代表團或指導委員會，但起始的計畫構想及後續投票都是眾多青年城市居住的參與結果。但即使以指導委員會的形式來監督預算執行，在地方和國家層次被匡列的預算，仍然可能遭遇後續追蹤不足和實質執行不力的問題 (Marshall et al., 2016: 20)。

市政層級特定預算的運用，波士頓市每年有 100 萬美元，西雅圖市在 2016 年當年有 70 萬美元，2019 年已有 200 萬元，以參與式預算的方式加以分派。市

---

<sup>11</sup> Marshall, Lundy and Orr (2016) 亦指出 Plan International USA 在美國華盛頓特區成立青年諮詢團 (Youth Advisory Board, YAB)，但其運作與兒童參與式預算仍有不同，YAB 不涉及兒童或青少年相關預算的分析與建議，見 <https://www.planusa.org/youth-advisory-board>、<https://plan-international.org/young-voices> 及 <https://planusa.org/want-to-join-the-youth-advisory-board>。

政府承諾撥付預算給獲選的計畫 (Marshall et al., 2016: 22-23)。由於波士頓市與西雅圖市均由 Participatory Budgeting Projects (PBP) 提供參與式預算的技術諮詢與協助，因此有極為相似的結構，但仍然有相當不同之處，以下針對兩個城市的方案分別討論之。

## (二) 波士頓：Youth Lead the Change, YLC

2014 年起，美國東北部大城波士頓市開始了美國第一個青少年參與式預算方案，稱為 Youth Lead the Change: Participatory Budgeting Boston (簡稱 YLC)，此方案在 Menino 市長時期規劃，在 Walsh 市長時期執行 (Grillos, 2014; YLC, 2014)，指導委員會指出此參與式預算方案的目標包括：

1. 提高青少年的權力
2. 使眾多意見得以被聽見
3. 建立更強、更為安全且更為健康的社區環境
4. 強化全市居民的自尊、團結與平等

YLC 的 2014 年的預算為 100 萬元，由於此預算來源是資本預算 (capital budget)，因此僅資本相關方案符合規定，有機會加入以參與式預算方式的競選，因此這些競逐的方案必須是實體建設或科技技術，必須設置在波士頓所屬的建物當中，每案成本必須低於 2.5 萬元，且必須持續至少 5 年。

確定執行 YLC 之初，波士頓市先成立監管委員會 (oversight committee)，由預算辦公室、市長市政辦公室、健康與人群服務部、青年參與及就業部、青年委員會等單位的市政工作人員組成，此監管委員會遴選了 PBP 為方案的執行單位，其後 YLC 成立指導委員會 (steering committee, SC) 時，廣邀以青少年服務對象的非營利組織申請加入，最後由監管委員會決定參與指導委員會的 22 個非營利組織，每個組織指派兩位代表，其中至少一位必須是青少年代表，最後決定指導委員會的共同主席由市長青年委員會、市立學校及非營利組織 Youth on Board 的代表擔任。

接下來指導委員會編寫規則簿 (Rulebook)，並透過規則簿 (Rulebook) 確立不同行動者在不同預算階段的角色與責任。指導委員會並決定投票規則，例



如年齡必須界於 12 至 25 歲，必須是實際居住在波士頓市當中，YLC 的規則簿定義各種角色和責任如圖 2-3-2：

Roles & Responsibilities: Who does what?	
Boston Youth	Brainstorm project ideas at public meetings and online, volunteer to become Change Agents to develop ideas into proposals, and vote on projects on the final ballot.
Change Agents	Take the ideas brainstormed, and meet in committees to develop project proposals.
Steering Committee	Design the PB process and make key decisions about PB implementation.
Steering Committee Co-Chairs	Help with facilitation of Steering Committee meetings, review materials, and promote the PB process.
The Participatory Budgeting Project (PBP)	Provides expertise to the Steering Committee, the City of Boston and PB participants based on knowledge of other PB processes around the world.
PB Oversight Committee	Appoints the Steering Committee, helps with outreach and event planning, provides background information for participants and connections to relevant City agency staff, and oversees the work of the Participatory Budgeting Project.
City Departments, Staff and Experts	Give feedback on project eligibility and cost, and support Change Agents in developing strong, feasible proposals.

圖 2-3-2：波士頓青少年參與式預算方案的角色與任務說明

來源：YLC (2014, p. 9)

其中 7 場 Idea Assemblies 進入波士頓各社區蒐集提案構想，並有網站供未能到場的青少年投遞構想，共蒐集到 473 個提案構想。Idea Assemblies 並且徵選 Change Agents，繼續將蒐集到的提案構想轉換成 14 個實際可執行的提案，以供投票決定。這些 Change Agents 分別進入以提案主題區分的次委員會進行討論，包括 (1) 食物、健康與環境；(2) 社區中心；(3) 圖書館、藝術與文化；(4) 公園；(5) 學校與教育；(6) 街道等 6 個次委員會。當中有專業的引導者 (facilitator) 進入這些次委員會協助並引導討論，並且選出 1 位青少年志工作為共同引導者及次委員會的領導角色。

在長達 8 週的定期討論聚會中，這些次委員會的 change agents 與市預算辦公室討論方案是否符合預算項目，也與市政府當中方案相關的主責部門討論方

案可行性，因而得以估算方案預算金額及策劃方案細節，每個次委員會提出一至四個提案，進入最後投票過程。

投票可在學校、社區中心、捷運站或合作的非營利組織中進行，每位合格的投票者可投至多 4 張票。各個方案以得票數由多至少排列，依序取得所需預算，直到預算額度用完為止，而決定獲得資助的 7 個方案，包括法蘭克林公園遊憩區更新、波士頓藝術牆、3 所高中的筆記型電腦、滑冰公園可行性評估、羅斯家庭公園的監視器設置、巴黎街遊戲場更新、公園人行道設置等。

Gilman (2016: 13) 認為創新不見得必須透過技術，波士頓的參與式預算模式即代表一種以機制運用引入青少年參與的創新模式。然而根據分析 (Grillos, 2014)，參與籌劃的各方均認為需要時間不足是首要問題，包括 Idea Assemblies 應有更多時間動員和反思，change agents 也認為準備及行銷提案的時間應該增加。其次，溝通與訊息分享也是在預算過程中出現的挑戰，透過程序、規則或責任的釐清將能大幅改善溝通問題。

### (三) 西雅圖：Youth Voice, Youth Choice

Youth Voice, Youth Choice (YVYC)是西雅圖市首度採用參與式預算方式，讓西雅圖的青少年市民決定如何運用當年 70 萬元美元的預算(Seattle Department of Neighborhoods, 2019)。YVYC 行動在 2015 年 7 月發起，並在 2016 年 1 月起進行構想蒐集 (Collect)、提案發展 (Develop) 及實際投票 (Vote) 等步驟，最後由西雅圖市政府資助並執行投票獲選方案 (Fund)，步驟如圖 2-3-3 所示。



圖 2-3-3：西雅圖參與式預算執行步驟

來源：PB Network accessed at <https://pbnetwork.org.uk/seattles-700000-youth-focussed-participatory-budgeting/>

YVYC 是遍及全市的行動，主要由西雅圖市社區局 (Seattle Department of Neighborhoods) 所負責，根據 2015-2016 年 YVYC 的規則簿 (rule book) 其目標包括：

1. 建立青少年的能力與知識，以培養未來領袖
2. 能在市政府中有意義的並持續的發聲
3. 資助能促進本市平等狀態的提案
4. 打造具有包容性的民主體制

此外，提案必須符合下列要件：

1. 對大眾有益
2. 可於本年經費額度及時程內執行完畢的一次性支出
3. 所需經費額度在 2.5 萬與 30 萬元之間

YVYC 目的在於促使青少年能有參與預算決策的能力，整個行動是由一個指導委員會 (steering committee) 所督導，組成成員包括來自於西雅圖市的 18 個社區組織的青少年或成人 (YVYC, 2015)，指導委員會並召開一系列的工作坊，並編有 1 本規則簿 (rule book)，內容除了前述目標以外，並詳述了時間表、提案過程與規則、各行動者的角色與責任等，提供西雅圖市青少年參與式預算審定的規範及依據。上述過程除了西雅圖市外，PBP 扮演了幕後的重要角色。

以 2015-2016 年首次進行的 YVYC 為例，共有 20 位青少年代表，並在社區局及其他局處人員的協助下，腦力激盪出 19 個實際可行的方案，最後在超過 3000 位年齡在 11 至 25 歲的青少年投票後，選出七個方案，包括上學路徑改善、公園公廁升級、公共圖書館無線上網服務、兒童與青少年遊民服務連結、青少年遊民庇護所環境改善、青少年遊民就業準備、遊民微型住宅等<sup>12</sup>。此處可見到 2015-16 年的西雅圖青少年參與式預算著眼於青少年生活領域相關的議題。

2017 起，YVYC 擴大至更廣泛的年齡群體，11 歲以上者均可參與提案及投票 (線上投票必須年滿 13 歲)，並且更名為 Your Voice, Your Choice: Parks and Streets (YVYC: Parks and Streets)。西雅圖市的社區公園與街道基金 (Neighborhood Park and Street Fund) 原本用以提供社區進行公園與街道的小規模改善，2016 年執行額度為 200 萬元，2017 年起基金運用開始交由參與式預算方式來決定<sup>13</sup>，支應 YVYC: Parks and Streets。目前 YVYC 行動是西雅圖市社區局 (Seattle Department of Neighborhoods) 及西雅圖市交通局 (Seattle Department of Transportation) 共同推動與執行，在主要的四個步驟同樣包括有：構想蒐集、計畫發展、投票、經費與執行，前 3 個步驟由社區局負責，得票最高的計畫將獲得來年預算的支應，並

---

<sup>12</sup> 見 <http://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice/history/youth-voice-youth-choice>

<sup>13</sup> 見 <http://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice/history/neighborhood-park-and-street-fund>

在第四步驟由交通局所管轄。在 2015-2016 的 YVYC 尚沒有清楚的區域區分，但 2017 年後，YVYC: Parks and Streets 改以以西雅圖市共 7 個行政區 (districts) 作為個別地理單位提案、投標並決定獲選方案。

#### (四) 小結

參與式預算是一個具吸引力且可能以政治手段操作的工具 (attractive and politically malleable device)，它簡化了民主和決策的繁複程序，並且增加了這些過程當中的透明度，然而這些過程與行政體系之間的關聯卻至為重要 (Ganuza & Baiocchi, 2012)。參與式預算可分解成溝通 (communication) 與賦權 (empowerment) 等兩個面向，可發現後者是當前參與式預算遍的發展中所未受重視的，Baiocchi 及 Ganuza (2014) 認為，僅偏重參與式預算的溝通面向將形成一定風險。

綜觀兩個美國青少年參與式預算的案例分析，可發現青少年均是在一定權限和預算額度當中，主動參與預算審議與規劃過程，並且受到一定程度的指導和引導，包括會議決策流程、預算科目認識、方案可行性等訓練。在這些以增進青少年公共參與為主要目標的參與式預算行動當中，應可發揮預定的成效，也某個程度回應了 Baiocchi 及 Ganuza (2014) 對於參與式預算行動缺少賦權面向的擔憂。然而，波士頓市與西雅圖市雖有指導委員會 (steering committee)，且能以規則書 (rulebook) 控制參與式預算的運作，但指導委員會對於市政層級編列的總預算額度無法置喙，即便是城市層級的指導委員會，亦缺少與市政層級的直接溝通管道，這卻是 Baiocchi 及 Ganuza (2014) 所謂的單向民主化 (one-sided democratization)。放在兒童參與式預算的架構中，兒童參與式預算設立的目的與對應指導結構應有重要的參考價值。

此外，如同世界各國，美國參與式預算的發展同樣受到巴西榆港經驗的影響，主要以小區域或行政區為範圍，使用較少的預算額度而非整體預算，即便多個區域均實行參與式預算，仍常經限於使用特定預算。預算的運用以多數意見為方向，不易改變不平等狀態 (Leighninger & Rinehart, 2016)。但波士頓的經驗指出，2014 年獲得資助的方案多在發展較差、社經水準較低的區域，這也反應在投票者 (turnouts) 多為經濟弱勢或弱勢族裔者 (Grillos, 2014)，未來若以兒童為對象實施參與式預算，亦應思考預算額度、實行區域的經濟狀態和實際達成的預

算方案之間的關聯。

最後，美國校園當中的參與式預算出現在小學（紐約市公立學校 139）、中學（亞利桑那州鳳凰城高中學區）、大學（紐約市立大學）等<sup>14</sup>。雖然學校與社區層次的青少年組織也是促進公民參與的重要手段（Christens, Collura, Kopish, & Varvodic, 2014），由於資料廣泛且取得不易，本節美國兒童參與式預算並未納入學校參與式預算。

---

<sup>14</sup> 見 <https://www.participatorybudgeting.org/pb-at-ps139/>

## 伍、結語

### (一) 3 國經驗比較

由以上所述的兒童參與式預算精神、內涵、操作與案例，可知此一新創的參與式民主模式並無固定的模式可以遵循，各國既有的政治體制、文化與社會氛圍皆會深深影響此制度的建立與運作。本文採 Džinić et al. (2016) 所提出的跨國比較框架，簡介我國、法國、美國及英國的兒童參與式預算，在此我們參酌 Džinić et al. (2016)、Williams et al. (2017) 與圖 2-2-3 流程框架裡所蘊涵的要素，檢整本文敘述內容。就**參與式預算緣起**來說，既有政治權力的擁有者—民選首長、行政官僚、代議士，官僚體制既有的組織慣性、社會大眾（成人）對此制度的理解與支持，成為此制度是否可以被建制，及是否能有效能地持續推動的關鍵因素。在 4 個國家案例中可見，民選首長的支持是促成此制度是否可以出現、被推動及持續運作的最核心因素。但民主社會的選舉並沒有穩贏的方程式，民選首長定期變動更是一常態，是以憑藉首長的意志，並非此制度永續運作的磐石。以法國為例，Nord-Pas-de-Calais 的以學校為實施領域的兒童參與式預算，因為政治上未被全然支持，在 2014 年僅有 10% 的高中（30 個高中）有實施參與式預算，且此一兒童參與式預算機制亦僅於 2010-2015 年間執行（International Observatory on Participatory Democracy, 2016）。而法國的學校兒童參與式預算，自 2015 年後因為政治條件改變，而由此沈寂（Pradeau, 2018, pp. 375-376）。

行政機關與民意機關的支持，也影響**預算規模與來源**，英國的小額撥款模式、臺灣的議員工程建議款模式、美國的小額特定預算模式，皆有為了減低政治阻力、增加參與式預算實施的行政可行度，不過如此也侷限了參與式預算的規模及穩定度。日本市川市（Ichikawa City）<sup>15</sup>自 2004 開始推動以稅收 1% 為參與式預

---

<sup>15</sup> <https://participedia.net/en/cases/1-support-scheme-participatory-budgeting-ichikawa-city-japan>;  
[https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/the1supportschemeinichikawacity.htm#tab\\_description](https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/the1supportschemeinichikawacity.htm#tab_description)



算的財源，其分配方法係由市民投票決定，以補助非營利組織從事公益。此一 1% 支持模式（1% Support Scheme）的參與式預算，能讓財源的穩定度及持續性大幅提升，也有助於受補助者規劃較長期的公益方案。的確，**補助案件數**與預算規模有相當緊密的關係，其式大致有定額制（依案或依提案單位或依區域）、統分制（由通過的提案／單位，平分或依優先順序分配預算）、混合制（上述 2 者皆採用）等 3 類。但不論是採何種預算分配方式，仍舊受預算額度的影響。也因為如此，受補助的皆是短期、小規模、創新的方案，如果沒有穩定財源及因需要而調整預算額度，是無法期待有長期規劃的案子。

如以圖 2-2-3 的參與式預算不同階段來說，不同階段**會議組成人員**並不一樣，**涉入的程度與方式**亦不同。美國的兒童參與式預算案例，比較傾向以兒童代表（通常是相關非營利組織成員推派），參與「**提案、（意見交流）討論、考核**」等 3 項工作任務，而**決策**部分則由利益相關人：兒童，投票決定。英國案例則著重於由兒童可做之計畫，參與者中除了兒童代表之外，還有陪伴與培植兒童具有公民審議能力與知識的非營利組織代表；而因居多為特定方案，因此兒童及其代表在提案、（意見交流）討論、考核與決策所扮演的角色更為明顯。法國案例則比較像是由下而上的意見擬聚，先由各校兒童以小組形式提出需要，然後以會議方式凝聚需要共識，最後再透過投票選擇可受補助的方案。兒童在「**提案、（意見交流）討論、決策**」上皆較前述 2 個國家更高，但在**考核**任務上則是角色甚微；而在參與成員中包含所有利益相關人（家長、學生、學校老師／行政人員、地方政府行政人員、專家等），亦是值得借鏡之處。

由於兒童在表達及相關社會技巧的弱勢，因此在 3 個國家中皆可看到成人的從旁協助是必要的工作。在美國的案例中 Participatory Budgeting Projects 這個非營利組織，不僅協助規劃與執行兒童參與式預算，並且出版學校參與式預算操作指南（Participatory Budgeting Projects, 2018），並在官網 <https://www.participatorybudgeting.org/> 提供各式訊息、諮詢服務與教育訓練服務，即為一例。而英國案例中則透過課程，先讓參與者（兒童）瞭解參與式預算及民



主審議等等知識，然後再進行討論／提案規劃／決策，亦是可茲參酌的作法。不過3個國家的案例中皆凸顯出兒童對於整體預算、預算運作機制的建構與運作、方案執行成果的監督／考核，可置喙處很低；對於既有社會不均的改善程度極其有限，甚至弱勢的兒童與區域，其聲音也很難被表述出來。

造成如上問題的原因，雖和兒童本身能力與社會資源侷限有關，但更重要的是既有社會政治文化結構的限制，這表示即便兒童參與式預算機制被建置了，其運作的品質與效益，亦非常仰賴「大人們」的支持。官僚組織對決議的尊重與配合、政府預算核可單位（議會）的尊重與支持、教育與支持兒童發聲與決策的機制之良窳，3者皆會影響兒童參與式預算制度是否能有品質、有效能的被實踐。

除了上述所言的政治權力面向外，我們仍舊要了解，兒童本身即為異質性組成，也因此兒童參與式預算制度中，如何讓不同文化社經地位的兒童得以發聲，是個相當大的考驗。為實現公平的關注與對待，在參與式預算運作工序中，宜儘可能讓兒童可以自由地表達，並且能在不同意見中取得諒解與共識。因此在參與式預算的相關會議中，除須納入不同屬性的兒童外，政府亦需編列一定的預算，讓兒童的代言人或倡議團體代表得以參與其中，以促進溝通的品質；稍前提及的美國案例中 Participatory Budgeting Projects 非營利組織的倡導與協力即為良好的範例之一。再者，為讓會議決議可真正地落實，兒童及其利益代言人，亦須對於參與式預算的運作程序有相當的決定權，若能在法律上給予會議決議事項有一定保障，則更有助於實踐保障兒童權利。當然上述所言之原則，仍須考慮既有政府行政的配合及可行性，若因行政或政治成本過大而無法支持，則兒童式參與式預算仍舊會淪為民主花招而無實質功能。

## (二) 兒童參與式預算值得台灣借鏡嗎？

本章最後想回到聯合國《兒童權利公約》對「兒童表意權」理念的實踐去思考：台灣是否該借鏡上述這3個國家的經驗，去建立屬於我們自己的「兒童參與式預算」方案？

### 1. 兒少代表 vs. 兒童參與式預算

首先必須澄清的是：聯合國對於「兒童表意權」如何實踐並未規範統一的標準作法。僅以公約第12條中的抽象文字而言，兒童參與式預算並非唯一的實踐策略。事實上，在《兒童權利公約》施行法在2014通過立法之後，政府為落實兒少表意權即在新修正的《兒童及少年福利與權益保障法》第10條規定協調、研究、審議、諮詢及推動兒少福利政策的組成委員必須有「兒少代表」。該法修正過後，除了行政院「兒童及少年福利與權益推動小組」，各地方政府也陸續展開兒少代表的徵選及培訓計畫。在兒權相關政策的規劃與決策過程中，兒少代表的存在某種程度的確象徵著「兒童表意權」的落實。

然而若回到本章一開頭對兒童權利理念的發展脈絡，公約對於兒童表意權的範定意味著：公約不只將兒童看作需要加以特別保護的群體，兒童也被視成平等於成人的「完整個體」。在這樣的發展脈絡底下，兒童在表達自我意見時，他們能否擁有完整「主體性」、以及這「主體性」能否獲得成人充分的尊重，是重要的條件。

測試兒童在表意上是否具「主體性」，最好的方式就是去檢視：**當面對兒童跟自己相左的意見時，成人們能否毫無條件地接納兒童的表意結果？**以「兒少代表」策略而言，兒少雖被賦予表意權，但它採取的是由少數被徵選出來的孩子進入由成人們所主導的表意場合。一旦孩子的意見跟在場成人相左、甚至相互衝突時，在兒童成人關係並不對等的情況下，孩子的意見往往很難獲得成人的認可與採納。相對

照下，「兒童參與式預算」的策略則是一個完全由兒少所主導的表意場合。參與表意的兒少可以在沒有任何成人的干涉下，針對成人所框定的特定預算項目及額度進行討論並作成決策。孩子們在表意時，不僅不用面對成人的評價；孩子們對預算作成的最終決策，成人就算不認可，也只能毫無條件地接受，並照單執行。就兒童表意的主體性而言，「兒童參與式預算」顯然是比「兒少代表」更好的實踐策略。

綜合上文的討論，從上述三個國家目前對「兒童參與式預算」的實踐經驗，雖然仍不成熟、也有其發展上的限制，但是比起「兒少代表」的策略，它們至少是一個完全由兒童作為主角的表意場合，成人的角色往往限縮到支持與培力，對於過程中不同兒童如何表意、以及表意後的結果，成人只能完全地尊重。這樣的主體性是兒少代表策略達不到。兒少代表雖然也經過培力，並且被賦法定諮詢者的地位，但表意的場合仍舊是由成人所主導，無論成人再如何地友善、與包容，大社會中成人與兒童間不平等的權力關係或多或少會侵蝕兒少代表們意見表達的「主體性」。這或許是為什麼聯合國強烈建議各簽約國透過「兒童參與式預算」去落實兒童表意權的重要考量（Marshall, Lundy, and Orr, 2016）。

2. 台灣未來可以採行的初步作法：從教育單位開始並以小額預算模式進行試驗

對台灣社會而言，兒童參與式預算方案的嘗試與發展，還有更深刻的意涵。巴西榆港以成人為主體的「參與式預算」之所以對國際社會深具啟發性的原因在於：它一改過去預算決策完全由專業官僚所主導的運作方式，讓公民在充分培力後有機會參與城市與社區特定公共措施的預算決策，並對預算執行的結果進行監督。換言之，參與式預算某種程度是通過「公民參與」對國家預算編列背後「專業主義」文

化的翻轉。在「兒童參與式預算」方案中，除了對公共決策中「專業主義」文化的翻轉外，它還涉及對我們社會中成人與孩子之間不對等權力關係結構的挑戰。就像本章一開始提到的，台灣在儒家文化的影響下，成人包括父母、或學校師長，習慣以「家父長式」的方式對待孩子，完全背離「兒童表意權」中將兒童視作與成人平等的獨立個體。

就這點而言，完全由兒童作為表達主體的「兒童參與式預算」對台灣的成人們，或許是一個很好的學習機會，讓所有因為孩子而涉入其中的成人嘗試和反覆練習：如何完全放手讓孩子自由表達、並接受孩子作出可能是自己不認可的決策結果？透過這樣的試驗與學習，成人才有可能開始將孩子視為跟自己平等的個體。從上述3個國家的發展經驗，學校其實是「兒童參與式預算」方案很好的實驗場所。學校的行政人員與老師可以採「小額預算模式」試著將學校某項設備或教案的預算框列出來，交由學生自主規劃。由於對學生能力的熟悉，老師也是很合適的培力者。培力的內容也可以正式課程作結合。在學生參與式預算方案運作過程，學生不但被充權，校園中過度看重成人權威的文化也可能因此獲得翻轉。

綜合上文的討論，兒童參與式預算是否能真正的發揮其理想，促成兒童發聲、決定其所需，進而增進／落實兒童權利的保障，惟有滿足廣泛參與、有品質溝通與審議、良善的支持機制、對機制運作程序及議決結論有一定的決定權力，如此方有築夢踏實的可能。

## 參考文獻

- 行政院主計總處（2018）。《社會保障支出統計》。2019年3月17日，取自 <https://www.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/SocialSecurity/107%E7%A4%BE%E6%9C%83%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E6%94%AF%E5%87%BA%E7%B5%B1%E8%A8%88%E7%B5%90%E6%9E%9C%E6%8F%90%E8%A6%81%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>。
- 宋威穎與吳偉寧（2016）。〈地方政府辦理參與式預算之觀察與省思：以台中市中區參與式預算為例〉，發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，「2016年TASPAA年會暨學術與實務整合學術研討會議」。2019年1月3日，取自 [https://pa.ntpu.edu.tw/uploadFiles/file/20160615/20160615182724\\_93412.pdf](https://pa.ntpu.edu.tw/uploadFiles/file/20160615/20160615182724_93412.pdf)
- 邱毓斌（2012）。紅色森巴——巴西自主工運與工人黨的奮鬥歷程。 Retrieved from <https://www.coolcloud.org.tw/node/61942>
- 施慧玲（2004）。〈論我國兒童人權法制之發展：兼談落實「聯合國兒童權利公約」之社會運動〉，《中正大學法學集刊》，第十四期，頁169-204。
- 郭瑞坤、謝政勳與吳偉寧（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》，第24卷，頁114-127。
- 陳東升（2015）。〈導讀：參與式預算制在台灣〉，收錄於鄭麗君（編），《參與式預算：咱的預算，咱來決定》。台北：青平台基金會。
- 黃慈忻（2018）。〈會議的終章，思辨的序曲：展望聯合國兒童權利公約在台灣的落實〉，《台灣人權學刊》，第四卷第四期，頁111-117。
- 萬育澤（2013）。〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，收於《巷子口社會學》。2019年1月3日，取自 <https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>
- 萬育澤（2016）。〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，收於收於《巷子口社會學》。2019年1月3日，取自 <https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>
- 葉欣怡與林祐聖（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》，第4卷第1期，頁69-95。
- 鄭麗君編（2015）。《參與式預算：咱的預算，咱來決定》。台北：青平台基金會。
- 蘇彩足、孫瑋與蔡馨芳（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（計畫編號：NDC-DSD-103-020-005）。

- Adema, W., & Fron, P. (2019). *The OECD SOCX Manual – 2019 Edition : A guide to the OECD Social Expenditure Database*. Paris: OECD.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42 (1), 29-50. doi: 10.1177/0032329213512978
- Bardhi, A., & Spahiu, B. (2015). *Social Accountability and Child Rights Budget Analysis Manual: Using Government Budgets to Implement Children's Rights in Albania*. London, UK: Save the Children and European Union.
- Ben-Hammo, M. (2008). Participatory Democracy in Region Poitou-Charentes. In M. Ben-Hammo, C. Colombo, D. Kerzic, M. Kunstelj, A. Marcotulli, & L. Todorovski (Eds.), *The IDEAL-EU Workflow Model and Technical Architecture (D2.3, Version 1.5 ed., pp. 27-31)* : The IDEAL-EU Consortium. Retrieved from [http://web.rete.toscana.it/monitoscana/repository?command=leggiAllegato&id\\_allegato=366](http://web.rete.toscana.it/monitoscana/repository?command=leggiAllegato&id_allegato=366).
- Brown, S. (2016). *How to Engage in Budget Cycles and Processes to Leverage Government Budgets for Children*. New York: UNICEF.
- Chai, J. (2017). *UNICEF's Engagements in Influencing Domestic Public Finance for Children (PF4C) : A Global Programme Framework*. New York, NY: United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Chai, J. (2017). *Unicef's Engagements in Influencing Domestic Public Finance for Children (PF4C) : A Global Programme Framework*. New York: UNICEF
- Christens, B. D., Collura, J., Kopish, M. A., & Varvodic, M. (2014). Youth Organizing for School and Neighborhood Improvement. In K. L. Patterson & R. M. Silverman (Eds.), *Schools and Urban Revitalization: Rethinking Institutions and Community Development*: Routledge.
- Cummins, M. (2016). *Child-focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives PF4C Working Paper, No. 2*. New York, NY: United Nations Children's Fund (UNICEF).
- Džinić, J., Svidroňová, M. M., & Markowska-Bzducha, E. (2016). Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9 (1), 31-56.
- Edelstein, S., Isaacs, J., Hahn, H., & Toran, K. (2012). How do public investments in children vary with age? A Kids' Share analysis of expenditures in 2008 and 2011 by age

- group. Washington, DC: Urban Institute.
- First Focus (2018), "Children's Budget 2018," First Focus.
- First Focus (2018). Children's budget 2018. Washington, DC: First Focus.
- Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2012). The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2), Article 8. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8>
- Gilman, H. R. (2016). Democracy Reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Godwin, M. L. (2018). Studying Participatory Budgeting. *State and Local Government Review*, 50 (2), 132-144. doi: 10.1177/0160323x18784333
- Grillos, T. (2014). Youth Lead the Change: The City of Boston's Youth-Focused Participatory Budgeting Process Pilot Year Evaluation. Boston, MA: Harvard University.
- Hagelskamp, C., Schleifer, D., Rinehart, C., & Silliman, R. (2018). Participatory Budgeting: Could It Diminish Health Disparities in the United States? *Journal of Urban Health*, 95 (5), 766-771. doi: 10.1007/s11524-018-0249-3
- Hays, S. (1996). *The Cultural Contradictions of Motherhood*. New Haven and London: Yale University Press.
- International Observatory on Participatory Democracy. (2016). Keys for child and youth participation: youth participatory budgeting from [http://www.coglobal.es/wp-content/uploads/2016/07/Keys\\_for\\_child\\_and\\_youth\\_participation.pdf](http://www.coglobal.es/wp-content/uploads/2016/07/Keys_for_child_and_youth_participation.pdf)
- Isaacs, J. B., C. Lou, H. Hahn, J. Ovalle, and C. E. Steuerle (2017), "Kids' Share 2017: Report on Federal Expenditures on Children Through 2016 and Future Projections," Urban Institute.
- Issaacs, J. B., Lou, C., Hahn, H., Quakenbush, C., & Steuerle, C. E. (2018). Kids' Share 2018: Report on federal expenditures on children through 207 and future projections. Washington, DC: Urban Institute.
- Kitchenham, B., & Charters, S. (2007). *Guidelines for performing Systematic Literature Reviews in Software Engineering (Version 2.3)*. Durham, UK: Department of Computer Science, University of Durham.
- Leighninger, M., & Rinehart, C. (2016). Brazil Has Reduced Inequality, Incrementally – Can We Do the Same? Gauging the Potential of Participatory Budgeting in the United States and Canada. Brooklyn, NY: Public Agenda and the Kettering Foundation.
- Mackenzie, I., & Shall, A. (2009). Child budget analysis: Jordan 2009. Amman: UNICEP

and NCFA.

- Marshall, C., Lundy, L. and Orr, K. (2016). Child-Participatory Budgeting: A Review of Global Practice. Research funded by Plan International and the Sweden Government. Report published by Plan International. Jan. 3rd, 2019, retrieved from <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/10303/pdf/child-participatory-budgeting-report-with-sweden-logo-id-5010.pdf>
- Masud, H., Pfeil, H., Agarwal, S., & Briseno, A. G. (2017). International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned. Washington, DC International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Mulley, Clair. 2010. *The Woman Who Saved the Children: A Biography of Eglantyne Jebb: Founder of Save the Children*. Oxford: Oneworld Publications.
- Mutua, J., Muya, R., & Otieno, D. (2015). Child budget analysis in Kenya: National government and six county governments. Nairobi: Institute of Economic Affairs.
- OECD (2009a). Doing Better for Children. Accessed at <http://www.oecd.org/social/family/doingbetterforchildren.htm>.
- OECD (2009b). Online Annexes to Chapter 3: Social Spending across the Child's Life Cycle, Doing Better for Children. Accessed at <http://www.oecd.org/social/family/44362348.pdf>.
- OECD (2011). Doing Better for Children. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019a). OECD Family Database. Accessed at <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.
- OECD (2019b). OECD Social Expenditure Database (SOCX). Accessed at <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.
- OECD (2019c). OECD Education at a Glance. Accessed at [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018\\_eag-2018-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en).
- OECD (2019d). Expenditure by disease, age, and gender under the System of Health Accounts (SHA) Framework. Accessed at <https://stats.oecd.org>.
- OECD. (2008). *Citizens at the Centre: Public Engagement for Better Policy and Services*. 38th Session of the Public Governance Committee, 22-24 October 2008. OECD, Paris.
- Pantin, D. A., D. Ramjattan, and J. Francis (2010), "Child Responsive Budgeting: The Case of Trinidad and Tobago," Report No 1, UNICEF Sub-Regional Office Port-of-Spain, Trinidad and Tobago.
- Pantin, D. A., D. Ramjattan, and J. Francis (2010), Child Responsive Budgeting: The Case of Trinidad and Tobago, UNICEF Sub-Regional Office Port-of-Spain, Trinidad and



- Tobago.
- Paré, G., Trudel, M.-C., Jaana, M., & Kitsiou, S. (2005). Synthesizing Information Systems Knowledge: A Typology of Literature Reviews. *Information & Management*, 52 (2), 183-199.
- Participatory Budgeting Projects. (2018). A Guide to Participatory Budgeting in Schools. from <https://www.participatorybudgeting.org/>
- Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G., & Walshe, K. (2005). Realist Review - A New Method of Systematic Review designed for Complex Policy Interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10 (Suppl 1), 21-34.
- PBU (Participatory Budgeting Unit) (2010). Participatory Budgeting in the UK: A Toolkit. Jan. 3rd, 2019, retrieved from <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/Participatory-Budgeting-Toolkit-2010.pdf>
- Pradeau, G. (2018). A third wave of Participatory Budgeting in France. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy : 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 373-383). Faro, Portugal Oficina.
- Röcke, A. (2013). Forms of Democratic Innovations in European Participatory Budgeting. In B. Geißel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy ?* (pp. 33-52). Toronto Barbara Budrich Publishers.
- Röcke, A. (2014). *Framing Citizen: Participation Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan
- Save the Children. (2018). 12 Budget Analysis and Tracking. Retrieved Oct 27, 2018 <http://www.open.edu/openlearncreate/mod/resource/view.php?id=53747>
- Shah, A. (2007). Overview. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 1-18). Washington, DC The World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), 164-178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., & Röcke, A. (2013). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - An Invitation to Global Cooperation*. Bonn, Germany: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH - Service für Entwicklungsinitiativen.
- Stewart, L. M., Miller, S. A., Hildreth, R. W., & Wright-Phillips, M. V. (2014). Participatory Budgeting in the United States: A Preliminary Analysis of Chicago's 49th Ward Experiment. *New Political Science*, 36 (2), 193-218. doi:

10.1080/07393148.2014.894695

- Talpin, J. (2011). Poitou-Charentes Region (France) : Participatory Democracy. Retrieved 31 December, 2018, from Inclusive Cities Observatory [https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Poitou-Charentes\\_2010\\_en\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Poitou-Charentes_2010_en_FINAL.pdf)
- Templier, M., & Paré, G. (2015). A Framework for Guiding and Evaluating Literature Reviews. *Communications of the Association for Information Systems*, 37 (6). Retrieved from <https://aisel.aisnet.org/cais/vol37/iss1/6> doi:10.17705/1CAIS.03706
- Thukral, E. G., & Shastri, P. (2010). *Budget for Children Analysis - A Beginners' Guide*. Sweden: Save the Children Sweden, Centre For Child Rights, Kathmandu School of Law.
- UNICEF (2007), "Increasing Social Orientation of Budgets and Efficiency of Public Expenditures at National and Local Levels in the Best Interests of Children and Families in Kazakhstan," The United Nations Children's Fund.
- Wampler, B. (2000). *A Guide to Participatory Budgeting* Retrieved from [https://www.partizipation.at/fileadmin/media\\_data/Downloads/themen/A\\_guide\\_to\\_P\\_B.pdf](https://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/A_guide_to_P_B.pdf)
- Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 1-54). Washington, DC: The World Bank.
- Wampler, B. (2012). "Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts," *Journal of Public Deliberation*, 8 (2) : Article 12.
- Wan, P. Y. (2018). "Outsourcing Participatory Democracy: Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan," *Journal of Public Deliberation*, 14 (1) : Article 7.
- Welsh Government (2012). *Participatory Budgeting Toolkit*. Jan. 3rd, 2019, retrieved from <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2015/04/Welsh-Govt-PB-toolkit.pdf>
- Williams, E., Denny, E. S., & Bristow, D. (2017). *Participatory Budgeting: An Evidence Review*. Cardiff, UK: Public Policy Institute for Wales.
- YLC (2014). *Youth Lead the Change Participatory Budgeting Boston: Rulebook 2014-15*. Boston, MA: Youth Lead the Change Participatory Budgeting Boston.
- YVYC (2015). *Youth Voice, Youth Choice 2015-2016 Rulebook*. Seattle, WA: Seattle Department of Neighborhoods and Participatory Budgeting Project.

附錄：兒童參與預算模式比較

國家	法國	法國 Poitou-Charentes 地區
計畫／政策／方案（類型）		學校參與式預算（actor-based PB）
預算分配決策參與／協助者		家長、學生、學校老師、行政人員、地方政府行政人員、專家、NGO（特別是 Adels 協會—以促進地方與社會民主為宗旨的組織）等等／同上
資金來源（模式）		1.secondary Schools Participatory Budget（SPB），每年（2005-2011）大約 1 千萬歐元，約為該區高中教育預算的 10%。 2.專案經費：每年 15 萬歐元。3.維持參與式預算運作機制組織費用每年 10 萬歐元（2008-2009）。
影響範圍		1.區域整體教育預算。 2.參與學生的就學學校預算。（2005 年 93 所公立高中，2008 年擴展至私立學校）。
政策／方案目標		1.高中教育民主化，更能反映使用者需要。 2.透過參與來訓練與教育公民（高中生）。 3.促進社會正義—公共資源再分配，讓弱勢群體與區域得以分享。 4.促進政府現代化—區域不同服務水平對話、更快速反映使用者需要。 5.以提升學校生活與學習環境為標的。
執行起迄		2004 年秋季開始實驗計畫，2005-2011 年全面實施。
執行程序	法國 Nord Pas de Calais 與 Ile-de-France 二區亦有類似的學校式參與預算。而依 Pradeau	1.提案收集：每學年初（大約 11-12 月）於各校舉辦 <b>第一次會議</b> ： a. 說明會議功能與程序， b.參與者提出專案，並進行分組討論，每組 12 人，討論時間約 45 分鐘。c.地區政治代表出席簡介參與式民主精神與實例。 d. 參與式預算執行小組成員會請各討論群選出 2 位學生志工，帶領討論以達成小組討論預定目標，並至各小組了解 3 個核心問題： <u>此專案的重要性為何？為何需現在執行？誰可以從此專案中</u>

	<p>(2018) 透過網路探勘發現，及至 2018 年法國大約有 107 個 PB 施行的例子。由市級議會所核定的 PB，其進行程序大致可分為 5 個階段：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 界定公共參與的規則。</li> <li>2. 蒐集市民的提案。</li> <li>3. 檢視每個提案的成本與可行性。</li> <li>4. 投票選案。</li> <li>5. 執行獲選的提案。</li> </ol>	<p><u>獲益</u>？是否有被充分討論。</p> <p>e. 小團體討論後會推派代表於大會中報告小組總結意見。</p> <p><b>2. 提案成本與可行性分析：</b>權責單位（參與式運算執行單位或政府相關部門）著手技術性服務，核算各提案成本及是否為區政府能力可及的項目。若有釐清需要，區行政人員與各校團體代表志工還可再開會討論。</p> <p><b>3. 共識建立及議決補助案：</b>舉行第 2 次會議，並進行如下活動—</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 公部門羅列所有提案的成本與可行性，</li> <li>b. 就上述 3 個議題進行討論，</li> <li>c. 投票（每人 10 票），通常每校票數最多前 3 案可得補助，</li> <li>d. 於網站公告結果，並通知各校。</li> </ol> <p><b>4. 專案執行成效評估：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 專家或研究者針對參與式預算的年度報告、</li> <li>b. 參與者針對每次會議後填寫問卷、</li> <li>c. 學年結束後舉行「參與評鑑日」，邀請家長、學生、學校工作人員等一起研討。</li> </ol> <p><b>5. 程序變革：</b>2010 年修訂事項—</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 新增區層級會議，讓所有學校成員參加來一起決定參與式預算基金的分配準則。</li> <li>b. 修定預算分配原則：基金（財源）分配的優先順序不再以票數多寡為標準，而是依需要。</li> <li>c. 更改分配權力：各校得自由決定所取得基金之使用方式。</li> </ol>
--	--	---

參考資料：除報告中所列之文獻外之參考資料如下—

Talpin, J. (2011). Poitou-Charentes Region (France): Participatory Democracy. Retrieved 31 December, 2018, from Inclusive Cities Observatory [https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Poitou-Charentes\\_2010\\_en\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Poitou-Charentes_2010_en_FINAL.pdf)。

Cabannes, Y. (2014). Basics tools for navigating the world of Participatory Budgeting. in Cabannes, Y. and Delgado, C. (eds.), Another city is possible! Alternatives to the city as a commodity. (pp.22-28)。

Charles Leopold Mayer Foundation. Pradeau, Gil (2018). A third wave of Participatory Budgeting in France. in Nelson Dias (ed.), Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. (pp. 373-383). Faro, Portugal: Oficina.

國家	英國威爾斯政府 (Welsh Government, UK)		
計畫／政策／方案 (類型)	兒少參與式預算工具書 (toolkit)	積極學習者計畫[Engaging Learners in Swansea] (actor-based PB )	市／郡議會支出刪減建議 (Thematic PB)
預算分配決策參與／協助者	兒少、社區、NPO／同上	由 15 所學校轉介而來，具有出席率偏低及有中輟風險學生／學校、政府	招募 56 個中學生與 58 個小學生／政府、學校
資金來源 (模式)	政府預算、基金與民間資源。目前主要有 3 種類型： 1. 社區補助款 (Community grants pot)， 2. 行政區域式資金 (Devolved funds to wards or ward groupings)， 3. 政府主要服務資金 (Mainstream funding for mainstream services)	政府預算	政府預算[年度預算諮詢 (annual budget consultation)]
影響範圍	所有想要執行 PB 的學校、NPO、政府單位	參與此一另類課程專案 (Alternative Curriculum Project) 的 15 所學校學生	自 2013 年起在 Swansea 所有的市／郡議會決策過程中皆須有責任與作為，積極地實踐 UNCRC 所示之兒童權利。

<p>政策／ 方案目標</p>	<p>實踐 UNCRC 所提倡的以權利為本的精神，落實兒少權益</p>	<p>1.讓學生對自己的決策具有主導權。 2.學習預算、溝通與協商技巧。 3.討論與了解金錢的價值。</p>	<p>1.討論縮減政府支出中，哪些預算項目應該保留或捨棄，且不會影響既有服務成效。 2.由兒少視角來檢視影響其生活的政府預算—特別是教育及兒少年有關服務。 3.兒童有權利了解影響其權益的所有決策，並可在過程中充分表達意見（例如：預算諮詢 budget consultation）。</p>
<p>執行起迄</p>	<p>約 2010~</p>	<p>2010~</p>	<p>2013~</p>
<p>執行程序</p>	<p><b>0.事前準備：</b>針對兒少編制參與式預算工具書—簡述欲如欲實現成功參與式專案所需的條件、價值、原則與關鍵因素。 <b>1.設計 (design)：</b>團體與地區代表一起設計專案、尋求資金來源、資金如何分配。 <b>2.[邀請]參與 (engage)：</b>廣泛邀請社區人員參與所有決策過程。</p>	<p><b>1.參與者培力：</b>透過學生學習課程，並由受過訓練的成年者協助，了解如何運用預算。 <b>2.方案預算及行程規劃：</b>規劃團體旅遊所須經費、行程（參訪地點、交通與食物等等）。 <b>3.預算與行程規劃共識建立：</b>在預算限制下成團體共識，透過上述規劃歷程來豐富自己的學習（建置及運用個人財務工具箱、激勵個人參與學習的意願）。</p>	<p><b>1.資訊提供：</b>市議會提供預算主題及分配的清單。 <b>2.舉辦工作坊：</b>共計 3 個： a.就整體預算刪減做討論。除對預算增減的 3 個問題（是否願意增加自付額以免刪除服務、是否願意採用不同的服務以免刪除服務、是否願意增加自付額以取得更多的社會照顧服務）做意見調查外，</p>

<p>執行程序</p>	<p>3. <b>確認投入面向的優先順序</b>：即滿足地區需要／想要的項目之排序。</p> <p>4. <b>專案成本估算</b>：與相關技術專家核算各項構想計畫之成本。</p> <p>5. <b>擇選計畫書</b>：參與者投票決定資金將抑注專案優先順序。</p> <p>6. <b>執行與監督</b>：專案執行及成果考核。</p> <p>7. <b>反思與學習</b>：參與者一起來反思專案執行的過程與結果，並做為未來改進的參酌基礎。</p>	<p>4. <b>執行</b>：自行規劃團體旅遊，並在耶誕假期前執行。</p> <p>5. <b>預期成效</b>：</p> <p>a. 藉由團隊協力來達成共同目標，</p> <p>b. 了解旅行所需成本及其價值，</p> <p>c. 習得溝通／協商技巧，及對於規劃執行 PB 的知識／實務。</p>	<p>並以執政者的角度思考刪減 20% 預算，且提出刪減預算的考量依據。</p> <p>b. 討論和重塑貧窮與保護性青年會（youth club）服務。</p> <p>c. 討論未來 Swansea 的教育輸送模式—須學習什麼、如何幫助兒少學習、促成學習的良好環境為何？。</p> <p>3. <b>意見匯整與回饋</b>：上述工作坊結論將提供給相關部門，並於決策後將決策結果透過不同管道給學生們知曉。</p>
-------------	---	--	---

參考資料：除報告中所列之文獻外之參考資料如下—

Swansea City Council (2016) The Big Budget Conversation 2016

[https://www.abertawe.gov.uk/media/21985/City-and-County-of-Swansea-Revenue-Budget-2016-](https://www.abertawe.gov.uk/media/21985/City-and-County-of-Swansea-Revenue-Budget-2016-17.pdf/City%20and%20County%20of%20Swansea%20Revenue%20Budget%202016-17.pdf)

[17./pdf/City and County of Swansea Revenue Budget 2016-17.pdf](https://www.abertawe.gov.uk/media/21985/City-and-County-of-Swansea-Revenue-Budget-2016-17.pdf) 及 <https://spark.adobe.com/page/91ynUUdP5ZeSi/>

「推動兒童權利公約施行法—兒少預算之研究」成果報告書

國家	英國英格蘭 Brighton and Hove 地區	英國蘇格蘭 Musselburgh, Old Craighall, Wallyford or Whitecraig 區域
計畫／政策／方案（類型）	孩子們做得到方案[Children Can Do]（Actor-based PB）	妳的聲音，妳的選擇[Your Voice, Your Choice]（Territorial based PB）
預算分配決策參與／協助者	以 5-13 歲兒童為服務對象的小型新興 NPO／市府、NPO	8-18 歲居民／市府、NPO
資金來源（模式）	市議會成立的「兒童青年信託基金」（Brighton and Hove Children and Young People's Trust），每一團體最高的預算額度為 3,000 英鎊／年。	Musselburgh Area Partnership 及 Scottish Community Choices Fund。每案最高補助 2,000 英鎊，總額 20,000 英鎊／年。
影響範圍	此為市議會與 Novas Scarman Group 合作的補助計畫。受益者為申請補助的 NPO 及其服務對象	申請區域的社區
政策／方案目標	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.提供適當（兒童）活動，給少有機會接觸者。</li> <li>2.由兒童主導、投入並支持他們主動地確認自己的需要。</li> <li>3.讓兒童可以處於安全／快樂／有趣／良善的生活環境，正向改善其所處的社區，為其未來做準備。</li> </ol>	<p>對社區有正向影響的 6 類型計畫可以申請：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.增進健康與福祉。</li> <li>2.增進安全。</li> <li>3.強化社區。</li> <li>4.提升成就。</li> <li>5.降低不均。</li> <li>6.包容所有人。</li> </ol> <p>該計畫期待提供兒童機會，讓她們有主導權來發展（形塑）其所欲的社區樣貌—透過參與專案的決策過程，讓她們的聲音可以被聽見，藉以營造更高的社區歸屬感；藉由參與過程來創造成就感，並且因為能改變社區而增加自信及自我能力的肯認。</p>
執行起迄	約 2005~	2018~（2019 年起已不限 18 歲以下）
執行程序	1.原則：方案所有決策過程皆為兒童主導。	1.原則：方案所有決策過程皆為兒童主導。



<p>2.分組：為幫助兒童理解相關的訊息作出更合適的判斷，所有分組除了兒童外，也有成年人加入。。</p> <p>3.培力：所有參與者都必須接受相關的訓練，確保所有小組成員都具備參與審議及投票所需要的技能、知識與經驗。</p> <p>4.討論：每個小組都被給予每年 50000 英鎊的預算額度，小組成員需針對該如何運用這筆預算進行討論並提案。雖然每個小組有配有成年的組員，但討論需由兒童主導。</p> <p>5.擇選方案：兒童最後需針對小組的提案進行投票，來決定那些提案可以獲得補助、以及獲得多少額度的補助。</p> <p>6.支援：整個過程中，兒童若需要任何技術性支持，同組的成年人與計畫協助者隨時提供。</p>	<p>2.提案：可線上或紙本提案，並可邀請一個成人當專案教練，協助整個提案過程。。</p> <p>3.補助單位擇選：選出 25 案做為公共投票的候選補助案。</p> <p>4.決選日報告：所有入選的提案者將被邀請至 Brunton Hall，並報告專案。</p> <p>5.決選日投票：所有社區成員將被邀請出席此次會議，並投票選出受補助專案。(8-18 歲者有投票權，但不能投自己的社區專案)。</p> <p>6.簽約與執行：被擇選的專案將於 5 日後簽約完成，並須於 2019 年 3 月執行完畢。</p>
--	--

參考資料：除報告中所列之文獻外之參考資料如下—

PB Scotland (2018.02.09)。Your Voice Your Choice - PB for young people in Musselburgh

<https://pbscotland.scot/blog/2018/2/9/your-voice-your-choice-pb-for-young-people-in-musselburgh?rq=child> 、

<https://spark.adobe.com/page/91ynUUdP5ZeSi/>

「推動兒童權利公約施行法－兒少預算之研究」成果報告書

國家	美國西雅圖 (Seattle Department of Neighborhoods)	美國波士頓 (Boston)
計畫／政策／方案 (類型)	青年發聲與選擇 (Youth Voice, Youth Choice)	青年帶領改變 (Youth Lead the Change)
預算分配決策參與／協助者	由青少年市民決定如何花費預算 ／市府部門、NPO、志工	市府部門、NPO、志工
資金來源 (模式)	政府預算[70 萬美元／年]	政府預算[100 萬美元／年]
影響範圍	西雅圖市	波士頓市
政策／方案目標	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.建立青少年的能力與知識，以培養未來領袖。</li> <li>2.能在市政府中有意義的並持續發聲。</li> <li>3.資助能促進本市平等狀態的提案。</li> <li>4.打造具有包容性的民主體制。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Youth Power + Youth Voice + Youth Vote = Community Change。</li> <li>2. 提高青少年的權力。</li> <li>3. 使眾多意見得以被聽見。</li> <li>4. 建立更強、更為安全且更為健康的社區。</li> <li>5. 強化全市居民的榮耀、團結與平等感。</li> <li>6.邁向市民生活之道。</li> </ol>
執行起迄	2015.12~	2014.01~

<p>執行程序</p>	<p><b>1.事前規劃：</b>由指導委員會編寫規則簿，確立在不同預算階段的角色責任和投票規則。</p> <p><b>2.構想蒐集 (Idea Collection)：</b>舉辦各種會議，讓兒少可以知曉 PB 意義，討論社區需要，並腦力激盪構想提案。亦可在線上提案，提案者無年齡限制。</p> <p><b>3.提案發展 (Proposal Development)：</b>參與者 (11-25 歲) 可以擔任預算代表 (Budget Delegates)，出席各項委員會，討論並且各方意見具體成形為實際專案。</p> <p><b>4.公開發表與投票 (Expos &amp; Vote)：</b>11-25 歲的西雅圖居民可以透過各種方式投票，選擇可受資助的專案。</p> <p><b>5.評估與監督 (Evaluation &amp; Monitoring)：</b>由指導委員會及 PB 參與者 (the Steering Committee and PB participants)，檢視各專案執行狀況。</p> <p><b>6.支援：</b>在整個 PB 過程中會有協助者 (Facilitators)、指導委員會、政府相關部門工作人員及有協助意願的成人，從旁協助 PB 專案得以順利有效地被實踐。</p> <p><b>7.補助原則：</b>a.對大眾有益，b. 可於本年經費額度及時程內執行完畢的一次性支出，c.所需經費額度在 2.5 萬與 30 萬元之間。</p>	<p><b>1.事前規劃：</b>成立指導委員會 (steering committee, SC) —納入 NPO 代表、社區代表及弱勢區域代表，依往年規則編寫今年的操作規則。</p> <p><b>2.構想蒐集：</b>2019 的提案必須滿足如下條件—有助於對波士頓市實體環境 (公園、街道、圖書館、社區中心等) 改善、有益於公共、持續至少 5 年。提案方式—線上、紙本、大眾媒體。提案人年齡與居住地皆未設限。廣邀提案訊息藉由市長青年理事會議代表、社區 (活動) 事件、廣告來傳遞。所有提案最後會被分類製表。</p> <p><b>3.提案篩選：</b>由市長青年會議代表及徵選 12-25 歲的志工，組合而成 change agents。這些變革代理人將接受 PB 相關訓練，並與市府工作人員合作，針對指導委員會所提出的選案判準—提案可行性、社區需要與影響，並且實訪提案欲施行的地點，在 2-5 月間的定期會議，建立候選提案清單。</p> <p><b>3.提案發展：</b>change agents 會合作撰寫各項入選的提案，並且列入候選提案清單中。</p> <p><b>4.投票決選：</b>12-25 歲青少年皆可投票，波士頓居民。可使用線上投票、社區 (公共集會) 投票、在公立學校中投票，每人一票。(2019 年共有 6 個候選案，最終選出 3 案執行)</p> <p><b>5.執行：</b>青年代表、市府工作者及利益關係人組成團隊，合作執行被選出的專案。</p> <p><b>6.評估與監督：</b>指導委員會 (25 個 NPO 成員) 監督整個專案執行過程，而市府所組成的監督委員會也會協力合作。2016 年則是委託 Boston University School of Social Work 研究團隊評估整個 PB 的設計、執行與效益。</p>
-------------	---	---

「推動兒童權利公約施行法－兒少預算之研究」成果報告書

參考資料：除報告中所列之文獻外之參考資料如下—

Augsberger, Astraea, Mary E. Collins, Whitney Gecker, Katharine Lusk, Meaghan Dougher (2016) . Youth Lead the Change: Participatory Budgeting Boston 2016.

City of Boston (2019) . Boston University. Youth Lead the Change. <https://www.boston.gov/departments/youth-engagement-and-employment/youth-lead-change> .

Seattle Department of Neighborhoods (2019) . Youth Voice, Youth Choice. <https://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice/history/youth-voice-youth-choice>