

臺北市大安區辦理參與式預算住民大會及 i-voting

參與者之性別分析—以賦權概念為例

區別：大安區

撰寫人員：許哲瑜

中 華 民 國 1 1 2 年 3 月 2 0 日

摘要

此分析報告討論性別差異對於參與式預算(Participatory Budgeting)的參與程度與影響。參與式預算為公民與政府互相合作改變傳統治理結構的方式，透過賦權(empower)給予公民權力與社區治理的主動性，本次分析報告透過性別平等議題分析地點為大安區，透過資料分析、文獻探討與理論對話，了解其中性別差異，並討論其中問題。

報告分析發現，大安區參與住民大會呈現女性較多，並搭配大安區個性別人數作為參考，但大安區參與 i-voting 則為男性居多，並搭配臺北市大安區人口數作為參考，本次分析報告認為，住民大會偏好女性，與大安區整體人口呈現比例有關；i-voting 投票差異過大，可能與整體投票環境有關。透過賦權解釋可以看出，若提案集中少部分人數，將導致整體參與模式偏好某一族群，參與式預算整體參與人數以本市來說不高，雖與參與式預算性質有關，但本區整體參與狀況可能有落差，不利於參與式預算學術與執行面長期發展。

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 分析問題與目的.....	2
第二章 文獻分析.....	5
第一節 賦權理論.....	5
第二節 參與式預算特性.....	7
第三節 性別平等.....	8
第四節 小結.....	10
第三章 資料分析.....	11
第一節 資料分析方式.....	11
第二節 分析架構.....	11
第四章 結果與結論.....	12
第一節 分析結果.....	12
第二節 分析後建議.....	15
第三節 分析限制.....	16

圖目錄

圖 1 聯合國 2030 年永續發展目標第 5 項—性別平等.....	2
圖 2 臺北市大安區位置	4
圖 3 臺北市參與式預算執行流程	7
圖 4 性別主流化六大工具	9
圖 5 研究架構圖	11

表目錄

表 1 賦權理論的過程與結果	6
表 2 歷年臺北市大安區住民大會男女參加數量統計	12
表 3 歷年臺北市大安區戶籍男女人口統計	13
表 4 歷年臺北市大安區 i-voting 男女投票數量	14
表 5 歷年 i-voting 投票人數與投票率	14
表 6 歷年臺北市參與式預算參與人數	15

第一章 緒論

第一節 前言

臺灣早期政治為專政統治，以獨裁發展為主，解嚴後逐漸朝向民主發展，開始可以透過投票直接選出民意代表，由上而下代為表達人民意見，實行代議民主的權利。但代議民主有將決策品質偏向都市治理¹(urban government)不利於民眾發表意見。

後續由文建會於1994年提出「社區總體營造」，首次透過由下而上的社區參與，在政府的政策導向和資金挹注下，引導民眾形塑自主性並改善社區環境，期望透過由下而上的社區發展，賦予民眾控制資源的權力²，但由於社區總體營造僅以社區發展為主，且著重硬體及市政府共同討論結果，但較少對話、互動以及過度依賴政府後續單方面執行，容易成為政府日常業務，多數成果也呈現低階段的妝點式賦權，難以建立信任和基礎共識(李永展, 2009)。透過社區總體營造的經驗，可以看出在制度實踐的賦權，需要建立溝通、信任及引導才能建立良性發展。

2015年，青平臺基金會與臺北北投社大合作投入參與式預算實作計畫，臺灣出現不同的審議民主形態，並於前任臺北市長柯文哲上任後不久執行，後續於2022年參與式預算論壇說明其意義：參與式預算重點在於提案過程，讓民眾直接與公務員在前面討論公共事務，提升民眾的民主訓練³。由此可以看出參與式預算中賦權的重要性。本次分析報告的主題以大安區為例，討論其性別參與差異，

¹ 為城市空間治理的概念，原本是政府由上而下管理，透過制度化的程序規劃都市，後隨著經濟發展及全球化概念盛行，政府逐漸面臨財政困難，對於治理能力逐漸下降，並與企業緊密依賴程度提高，都市發展逐漸以資本和經濟為主。(Harvey, 1989)。

² 參考資料：臺灣社造聯盟，<http://47go.org.tw/article/480>

³ 參考資料：聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7323/6634841>

以及可能會帶來的影響與挑戰。

第二節 分析問題與目的

本次分析報告希望透過賦權分析臺北市大安區參與式預算性別比例，性別主流化的重要性在 2015 年聯合國宣布「2030 永續發展目標(Sustainable development Goal, SDGs)備受關注，因此本次分析報告對於第五項性別主流化⁴及第十一項永續城市了解性別對於參與審議民主的程度，提出目前遭遇困境以及給予建議，供本市各區公所及本市民政局參考。



圖 1 聯合國 2030 年永續發展目標第 5 項—性別平等

圖片來源：未來城市網址⁵

⁴ 包括消滅婦女和女童歧視、公共和私人領域的暴力、確保婦女能充分參與政治、經濟和公共政策等。參考網址：<https://futurecity.cw.com.tw/article/2360>

⁵ 資料來源：<https://futurecity.cw.com.tw/article/1287>

因參與式預算被視為由下而上的公民參與方式之一，也是一種民眾直接與政府溝通的管道，本次分析報告透過性別分析為主題，試圖了解：

1. 臺北市參與式預算制度討論
2. 臺北市參與式預算性別分析差異

為了解上述問題，本次報告透過本府民政局的男女性別資料，並以本區為主要分析地區，及透過二手資料蒐集，期望可以發現本區參與式預算父權與性別分析議題。

第三節 研究區域介紹

本次性別分析報告的大安區位於臺北市南部，為臺灣三級行政區中人口密度排名第三，眾多著名大專院校坐落於此：國立臺灣大學、國立臺灣科技大學、國立臺灣師範大學、國立臺北科技大學、國立臺北教育大學等。



圖 2 臺北市大安區位置

圖片來源：維基百科

第二章 文獻分析

本章節將分析國內外文獻及政府網站資料，作為本次分析報告的基礎。首先針對賦權進行定義，討論其重要性；其次討論參與式預算特性，如何透過不同型態的審議民主讓民眾獲得權力，最後則是針對都市治理與性別主流化的分析討論，針對後續結果進行鋪墊。

第一節 賦權理論

一、賦權定義

Zimmerman(2000)將賦權定義為公民能夠主動控制資源的能力，並以批判的方式理解社會環境的過程，因此賦權能夠提供民眾自主性。賦權也不僅提供個人知識、技能，也能讓民眾後續增加從政府獲取資源的能力，且也有從團體或社區的不同優勢(如表 1)。過去臺灣較缺乏審議民主的環境，透過賦權提升民眾自治能力與意願，可以制定誘因、減少民眾參與阻礙，同時政府需要引導民眾參與方式、提升參與技能以及將權力下放，避免出現制度障礙(柯于璋，2009)。

本研究認為，因民眾對於市政專業程度不一，因此賦權需要公平、平等且多方討論，否則容易造成市政負擔或公共效益不夠，甚至危害公共利益，需要針對賦權概念加以引導，使民眾認知及判斷市政預算及公共效益的能力。

表 1 賦權理論的過程與結果

目標	過程	結果
個人	學習決策技巧、主動控制資源能力、自我效能	資源掌控能力、辯論能力、參與公共事務次數增加
團體或組織	參與政策、共同領導	因提案增加競爭力、團體互動增加，減少冷漠
社區	獲取資源	公民參與能力、社區融洽度

資料來源：本研究整理

二、審議民主

臺灣於 1980 年代解嚴後，代議民主為發展方向，但代議民主有將決策帶往少數財團及政黨的風險，不易改善貧富差距，也不符合大部分民眾需求。政治哲學家 Hannah Arendt 對於代議民主批判為：容易將經濟與政治結合，並非獲取整體榮譽及公平，非滿足大部分民眾需要。

臺灣於 2000 年左右逐漸推動審議民主，強調透過對話、互動改變原有的投票決定民意代表的方式進行資源分配。但因為對話及利益各有不同的見解，容易產生更多糾紛，導致花費時間、經費較高昂(陳東升，2006)。本研究認為，臺灣民眾長期屬於被動參與公共議題，需要透過不斷學習及

賦權對於資源獲取能力有顯著的影響，參與式預算也是賦權給予公民方式之一，因此後續將討論參與式預算特性。

第二節 參與式預算特性

參與式預算被認為是審議民主參與方式之一，參與式預算起源於巴西南大河州的首府愉港(Porto Alegre)，當時背景處於貧富差距過大、傳統官僚體系、貪汙嚴重、嚴重排擠中下層資源等問題，且長期的軍事政變使民眾對於官僚體制以及經濟問題感到不滿(傅凱若，2019)。至1988年政黨輪替，由當時執政黨工人黨著手開始進行參與式預算發展，經過許多改善後成功引起極大迴響，世界各地紛紛著手進行參與式預算。

臺灣參與式預算背景則是因為2014年太陽花學運及2015年北投社大及青平台基金會對於參與式預算實作，並由柯文哲市長上任後不久著手執行。參與式預算預期對於都市可持續性發展帶來極大效益，以巴西愉港對於SDGs目標而言，有第三項健康與福祉、第六項淨水與衛生、第九項韌性基礎建設、第十一項永續城鄉等效益。

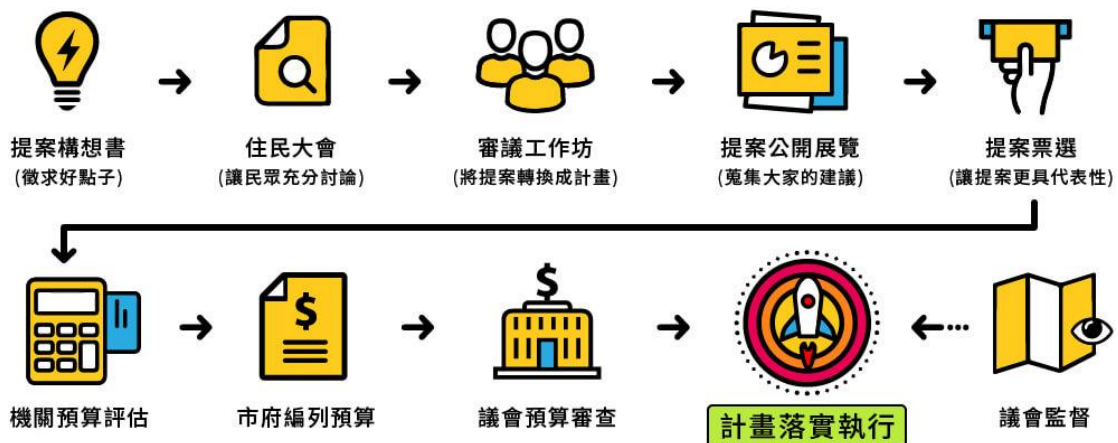


圖3 臺北市參與式預算執行流程

資料來源：臺北市政府民政局

但 Martin(2019)研究也指出，巴西愉港參與程度受到一些挑戰，針對群體數量不足的問題如參與度低，中上階層、企業家、青年人等，較少參與提案過程，可能會導致參與式預算研究代表性不足或導致許多問題無法被關注，都市發展容易被少數人引導，這次分析報告主要探討性別是否也導致參與式預算執行的困境之一。

第三節 性別平等

一、性別主流化(gender mainstreaming)起源

「性別主流化」一詞首次出現於 1975 年聯合國婦女發展基金會(UNOFEM)提出，並於 1995 年聯合國婦女大會正式說明理念。作為性別研究的政策研擬工具(彭滄雯，2008)。臺灣於 1994 年提出，並於 2004 年由行政院提出相關措施，說明性別平等的趨勢以及重要性。

本次報告的主題為性別分析報告，性別分析是社會經濟分析的一個類次，為性別主流化六大工具之一，了解問題和解決方法的性別關聯⁶。

⁶ 資料來源：行政院性別平等委員會 <https://gec.ey.gov.tw/Page/FF17EFA346515D07>



圖 4 性別主流化六大工具

資料來源：社團法人臺灣防暴聯盟

二、性別平等重要性

1979 年聯合國大會通過「消除對婦女一切形式歧視公約」(簡稱 CEDAW)，目的在於消除對於婦女一切形式歧視公約施行法，要求各項性別平等權力，其中包括參與政治及公共事務權。可以顯示婦女對於參加公共事務的權利尚需加強。

雖然政府需要執行各項消除性別歧視的立法與執行項目，但性別平等的目標需要透過公私協力不斷磨合。僅有政府單位執行容易有所限制與侷限性，官僚體制也難以翻轉性別不平等的狀況(彭滄雯，2008)。無論偏好男性或女性都無法達成性別平等，需要透過不斷理解溝通藉此達成相對公平的狀況。

第四節 小結

參與式預算被認為可以改善人們生活品質與貧富差距的方式之一 (Wample, 2012)。本研究認為，透過上述文獻討論，公民透過自己提案，除了不必需要依靠民意代表，也可以透過自身提案產生自主性、知識及技能，產生溝通及發表能力，對未來獲取資源的能力及速度都有所改善，但若專業程度不一，以及因性別差異而參與程度有所變化，則會讓公共預算提案更偏向某一性別、團體或組織，不利於參與式預算整體發展。本研究認為若參與男女性別差距過大，需要討論整體參與式預算環境是否偏好哪一方，使其權利平衡，提出更友善的方式進行改善。

第三章 資料分析

根據第一章討論目的及第二章文獻回顧說明，本章節將解釋資料分析，作為本次分析報告的工具。第一節說明資料來源；第二節說明分析架構。

第一節 資料分析方式

本次報告透過閱讀文獻與分析及本府民政局提供性別資料整理，以及網站資料來源進行討論。網站資料主要來源來自《臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台》⁷了解其臺北市參與式預算發展。

第二節 分析架構

本次分析報告目的在於了解臺北市大安區參與式預算的性別主流化問題，首先討論都市治理的方式以及賦權的重要性，分析產生問題原因以及解決方式。

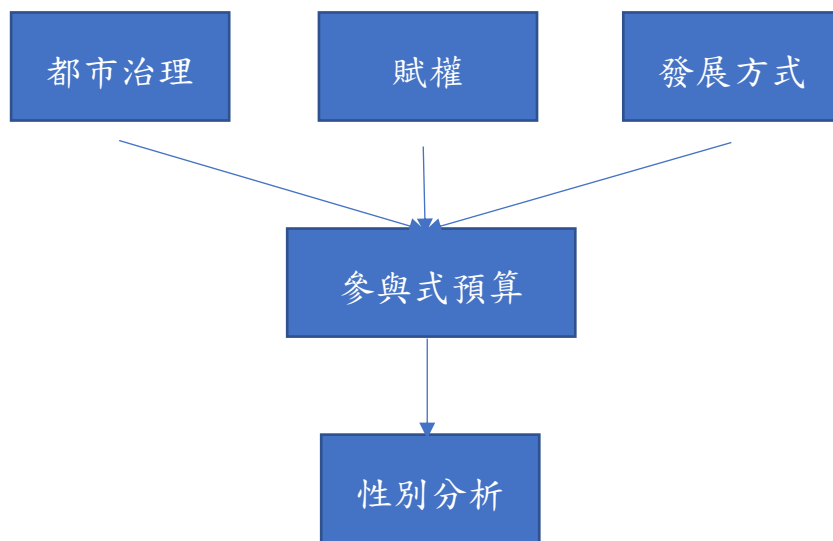


圖 5 研究架構圖

資料來源：本研究繪製

⁷ 資料來源：<https://pb.taipei/>

第四章 結果與結論

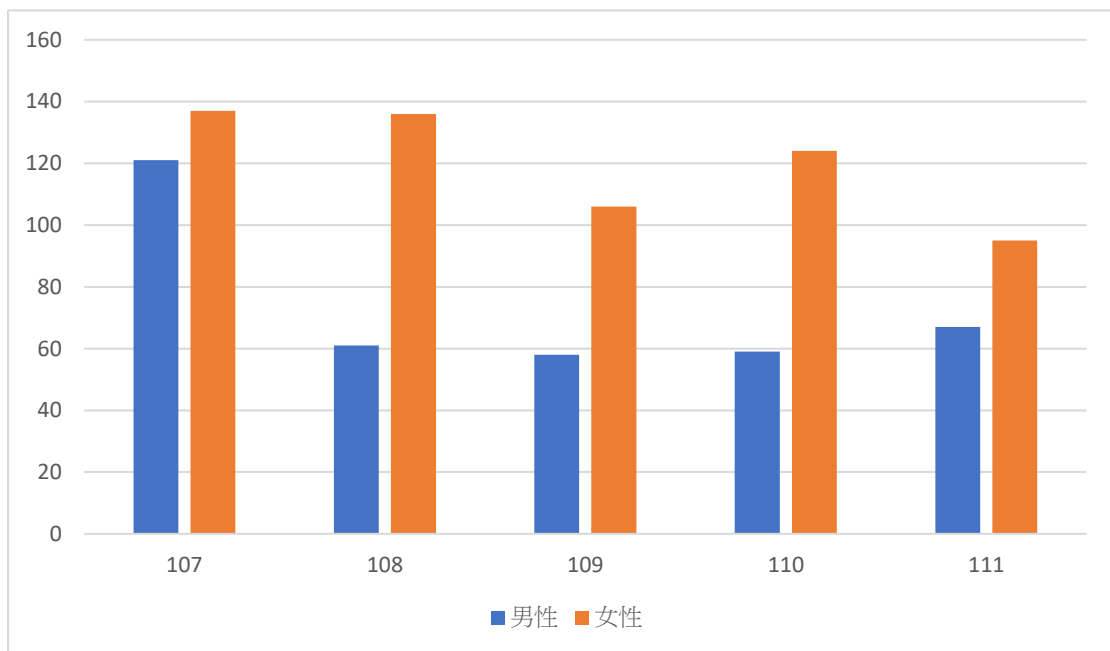
透過上述分析，本章節將討論結論。第一節說明分析結果發現，第二節說明建議，作為分析後續可以討論的內容；最後是限制，說明此分析報告對於分析的侷限及後續可以觀察的狀況。

第一節 分析結果

一、住民大會參與狀況

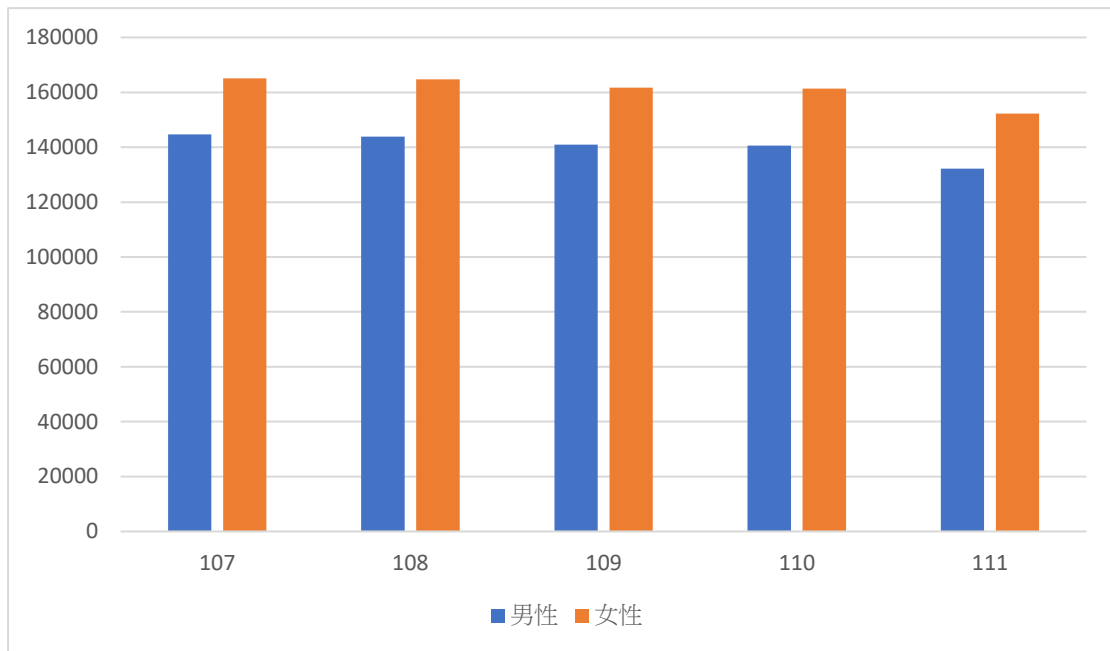
以本區為案例，可以看出參與住民大會提案人數女性居多(表)，男性則呈現減少趨勢。透過調查本區戶籍人口，推斷出因大安區女性比例較高，且分配在不同區域辦理，認為女性參與較多的趨勢為常態，但男性確實參與人數較少，因此認為如果人數報名允許，將平均分配報名人數，提案將可以表現出較符合不同性別的提案偏好。

表 2 歷年臺北市大安區住民大會男女參加數量統計



參考資料：臺北市政府民政局

表 3 歷年臺北市大安區戶籍男女人口統計

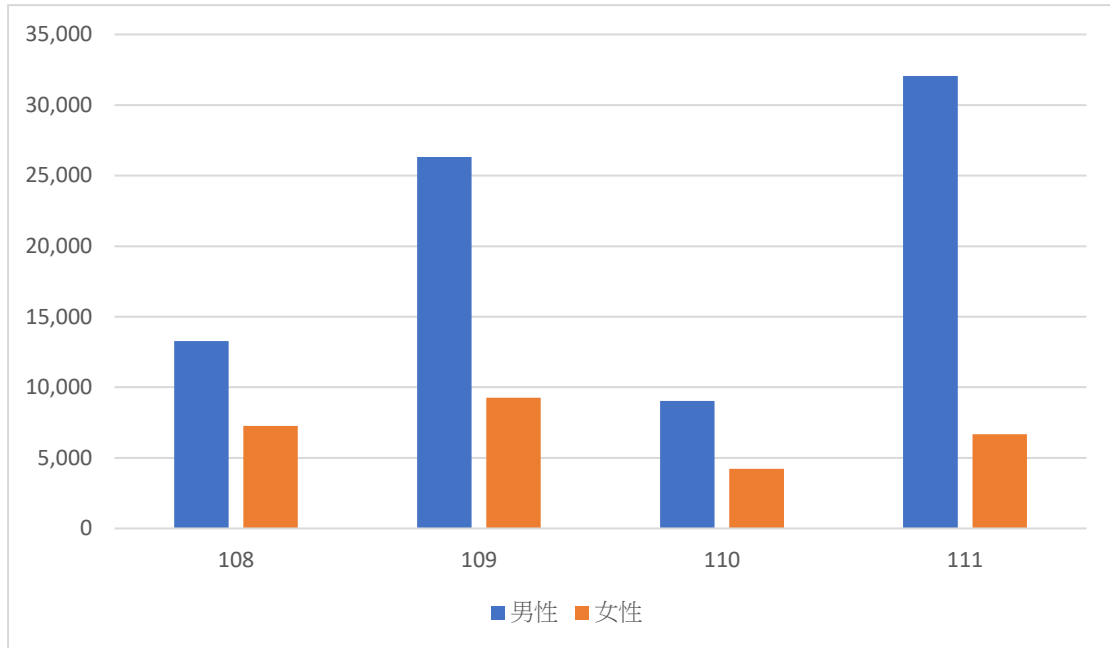


參考資料：臺北市大安區戶政事務所

二、i-voting 投票狀況

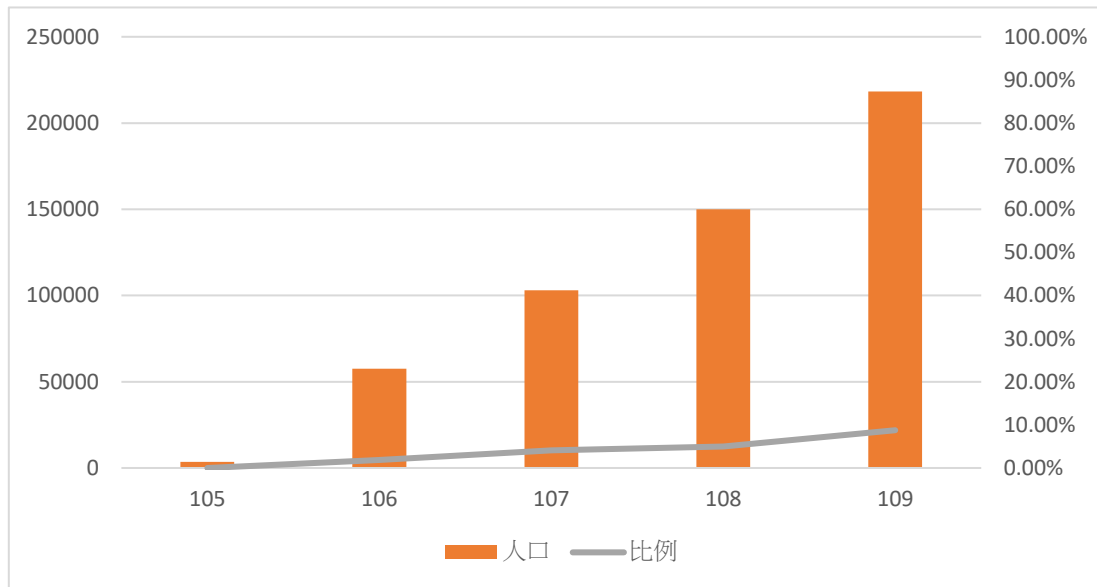
由資料顯示可以看出，本區男性投票程度遠多於女性，並且對照本市整體投票程度，整體投票數量逐漸增加。透過前述 Wampler 對於參與程度問題，參與式預算因本身性質為審議性質，需要透過對話、辯論等，所以整體參與程度並不會太高，對此本研究認為，應鼓勵並持續推廣參與式預算，使整體參與程度提高，並且抽獎獎品可以更偏好整體性別，使女性投票誘因增加。

表 4 歷年臺北市大安區 i-voting 男女投票數量



資料來源：臺北市政府民政局

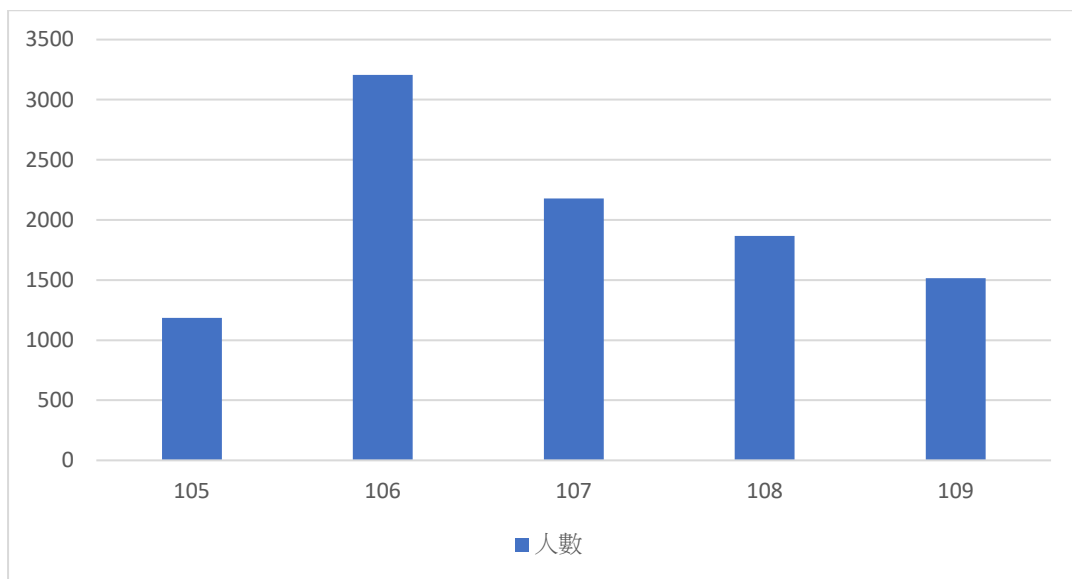
表 5 歷年 i-voting 投票人數與投票率



資料來源：臺北市政府民政局

透過上述分析，提案及投票兩者性別差異都很大，因住民大會提案呈現結果女性較多，則容易使提案內容偏好女性；而 i-voting 投票雖然不以名次而是以票數限制，但男性參與投票較多，票數前幾名將會更偏好男性選擇，可能對學術研究較有影響，因此除了鼓勵提案、投票外，還要讓民眾對於參與式預算有基礎認知，鼓勵民眾適時參與(表)。

表 6 歷年臺北市參與式預算參與人數



資料來源：臺北市政府民政局

第二節 分析後建議

一、減緩參與限制

盡量將分配場次更多元及提供宣導品、餐盒更符合大眾能接受項目，或更靠近大眾交通運輸⁸、參與時段更改為偏好學生、上班族群方便時段⁹，使參與限制減少，提高不同族群參與意願，但是需要與場地所有權人或學校、社區持續溝通，使其能夠接受並提供參與式預算住民大會提案場地。

⁸ 透過大眾運輸發展導向(Transit-Oriented Development, TOD)

⁹ 因各區參與式預算大多時間集中在平日白天，大部分學生、上班族參與時間備受限制，

二、加強宣導

i-voting 投票宣導人員可以鼓勵更多女性參與投票，使性別比例平衡，若 i-voting 提案由大部分男性投票選出，票選結果容易有讓提案內容更偏向男性的都市治理。

第三節 分析限制

一、缺乏訪談對象

因本次分析報告被告知時間較晚，無法藉由訪談取得較精確的資料，若可以搭配質性訪談，此分析報告結論應可以更為準確。

二、參與式預算未完全普及化

從資料可以看出參與提案人數歷年來均有增加，但僅有約 10% 民眾參與，絕大部分民眾對於此政策認知較少。若未來政策持續執行，可以朝民眾認知或審議民主等相關知識作推廣，可以增加民眾參與度。

三、分析區域僅限制大安區

因各區面臨狀況不同，此分析報告僅能看出大安區面臨狀況，而非整個臺北市參與式預算的問題以及解決方式，且各區執行方式都略有不同，無法判定執行方式是否影響提案參與人數或投票過程。以提案來說，若未來需要透過精細分析報告，可以與大專院校合作研究相關論文，預期有更準確的結論。

參考文獻

中文文獻

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. [The Practice of Democratic Innovation and Public Value Creation: The Case of Participatory Budgeting in Five Municipalities in Taiwan]. *臺灣民主季刊*, 16(4), 93-141.

劉正山. (2009). 當前審議式民主的困境及可能的出路. [The Challenges of Practicing Deliberative Democracy in Taiwan and a Possible Solution]. *中國行政評論*, 17(2), 109-132. doi:10.6635/cpar.2009.17(2).03

莊國銘. (2005). 論漢娜·鄂蘭的制憲權理念. [On Hannah Arendt's Theory of Pouvoir Constituant]. *思與言：人文與社會科學期刊*, 43(4), 173-203. doi:10.6431/twjhss.200512.0173

彭滄雯. (2008). 當官僚遇上婦運：台灣推動性別主流化的經驗初探. *東吳政治學報*, 26(4), 1-58.

陳東升. (2006). 審議民主的限制—台灣公民會議的經驗. *臺灣民主季刊*, 3(1), 77-104.

李永展(2009)，全球時代下的台灣社區營造，「國家與社會」，第7期，頁1-27。

網站資料

台北市大安區戶政事務所

<https://dahr.gov.taipei/News.aspx?n=7535873F70C9704E&sms=D8AA0628DCC35789>

行政院性別平等委員會

<https://gec.ey.gov.tw/Page/FF17EFA346515D07>

臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台

<https://pb.taipei/>

英文文獻

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: series B, human geography*, 71(1), 3-17.

Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment theory. In *Handbook of community psychology* (pp. 43-63): Springer.

Martin Calisto Friant (2019) Deliberating for sustainability: lessons from the Porto Alegre experiment with participatory budgeting, *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11:1, 81-99, DOI: 10.1080/19463138.2019.1570219

Wampler, B. (2012). Participatory budgeting: Core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*.