

NDC-DSD-103-020-005(委託研究報告)

**政府實施參與式預算
之可行性評估**

**國家發展委員會編印
中華民國 104 年 7 月**

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

NDC-DSD-103-020-005(委託研究報告)

政府實施參與式預算 之可行性評估

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：蘇彩足

協同主持人：孫煒、蔡馨芳

研究助理：陳思穎、廖唯傑

國家發展委員會編印

中華民國 104 年 7 月

(本報告內容純係作者個人之觀點，不應引申為本會之意見)

目次

目次.....	I
表次.....	III
圖次.....	IV
提要.....	V
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 研究方法	4
第三節 參與式預算之理論基礎及意涵	7
第二章 各國推動參與式預算之經驗	17
第一節 拉丁美洲個案：巴西愉港之經驗	17
第二節 歐洲地區個案：法德英之經驗	23
第三節 北美地區個案：美加經驗	30
第四節 大洋洲地區個案：澳洲經驗	37
第五節 亞洲地區個案：日韓經驗	43
第六節 比較分析	49

第三章 我國參與式預算之發展現況與展望	59
第一節 我國參與式預算之起源與概況	59
第二節 我國推動參與式預算之可行性分析	64
第三節 我國推動參與式預算之策略規劃	72
第四章 結論	81
第一節 主要研究發現	81
第二節 政策建議	85
參考文獻	89
附錄一 第 1 場次焦點座談會議紀錄	97
附錄二 第 2 場次焦點座談會議紀錄	129
附錄三 萬毓澤老師書面意見	161
附錄四 新北市城鄉局訪談會議紀錄	165
附錄五 新北市勞工局訪談會議紀錄	179
附錄六 期中審查意見回應對照表	197
附錄七 期末審查意見回應對照表	201

表 次

表 1-1 第 1 場次焦點座談出席人員名單	5
表 1-2 第 2 場次焦點座談出席人員名單	5
表 1-3 新北市政府城鄉發展局受訪者名單	6
表 1-4 新北市政府勞工局受訪者名單	6
表 2-1 韓國東區(Dong-gu)參與式預算過程	47
表 2-2 參與式預算案例比較表	51

圖 次

圖 1-1 2012 年全球參與式預算之案例數	2
圖 1-2 傳統公民參與模式與參與式預算	12
圖 2-1 愉港參與式預算之計畫執行率	21
圖 4-1 參與式預算流程圖	87

提要

壹、研究緣起

近年來，參與式民主(participatory democracy)的概念受到重視，希望藉由擴大公民參與和討論，共同解決民主社會中的公共問題，參與式預算(participatory budgeting; 簡稱 PB)即是此潮流下的產物。

自 1989 年開始，參與式預算在國外已逐漸形成風潮，有超過 20 年的推動經驗。惟國內不論是中央或地方政府，迄今尚無完整的推動案例和經驗，且其是否適合在我國倡導、採行，亦缺乏嚴謹的學術研究。有鑑於此，本研究欲藉由理論與實務的探討，並參考各國經驗，瞭解在我國推行參與式預算的可行性，以找出我國預算過程擴大民眾參與的推行方向和適當模式。

具體而言，本計畫主要研究目的在於解答下列各項問題：

- 一、參與式預算之理論基礎與內涵為何？
- 二、他國推動參與式預算之作法與成效為何？
- 三、我國各級政府適用參與式預算的可行性為何？
- 四、若我國推行參與式預算之可行性高，則政府可採取那些具體推動策略，以有效推動並落實參與式預算？若其可行性低，則主要原因或障礙為何？有無改善之道？

貳、研究方法

為回答本研究之問題，研究團隊採用文獻分析、焦點座談與深度訪談法進行相關資料之蒐集。

一、文獻分析

首先藉由資料蒐集與文獻分析，回顧參與式預算模式的理論基礎；

進一步再蒐集推行參與式預算國家的做法和其實際經驗，做為評估制度發展的實證基準和參考。國內外期刊文獻、跨國組織之研究報告、政府官方文件、以及網路資訊等文獻皆為本研究之檢閱分析對象。

二、焦點座談

本研究共舉辦兩場焦點座談，邀請學術界及實務界之專家——包括學者、政府官員、民意代表、以及公民團體代表共十人，針對研究團隊彙整之研究主題內涵和相關資訊，進行綜合討論，以形成具體意見及看法，作為本研究團隊撰寫研究結論與建議之基礎。

三、深度訪談

除了焦點座談之外，研究團隊亦以深度訪談方式，訪問新北市政府城鄉發展局與新北市政府勞工局官員。新北市政府城鄉發展局多年來努力將公民參與精神融入公共工程規劃和建設過程之中，新北市政府勞工局則正積極規劃以參與式預算模式推動身心障礙者就業服務計畫，故能提供許多行政部門的考量重點和想法，協助研究團隊更完整地探討我國是否適宜、以及如何推動參與式預算的議題。

參、研究發現

本研究檢視國內外推動參與式預算的個案資料，瞭解參與式預算發展的實證經驗，比較分析各國不同案例中的參與式預算模式與概念上的相似與差異；並舉辦專家座談與深度訪談，諮詢政府官員、專家學者與公民團體，藉以規劃與評估我國推動參與式預算的可行作法與策略。總結研究過程獲知的資訊與問題，歸納四點重要研究發現如下：

一、參與式預算之政策效益與限制

各國引入參與式預算的歷史背景與理由不一而足，但不外乎是想彌補代議體制的不足，獲得以下各項正面效益，包括：(一)增進公民參與機會及活化公民權；(二)翻轉資源配置以提升社會正義；以及(三)激勵創新和行政改革等因素。

但參與式預算的施行有其成本和限制。除了挑戰當代代議民主體制、僅適用於分配性政策、不利於處理區域間或全國性的議題之外，動員民眾參與和形成共識的時間和人力成本十分高昂；且有時易為少數積極人士所操縱；可能弱化預算機關之專業和職能，進而打擊行政人員之士氣。

因此，雖然參與式預算風潮席捲各地，但它不是公民治理或提升預算资源配置合理性的萬靈丹。它是彌補當代代議民主的先天缺陷、並強化其正當性的輔助措施，但不適合成為公部門預算編製的主流模式。

二、國際經驗之啟示

各國政府雖然皆以參與式預算為名，鼓勵公民參與政府預算的決策過程，但因政治、經濟、社會、文化背景與歷史脈絡的不同，各國實際操作模式和成效有顯著的差異。

國際經驗亦顯示，參與式預算的成功條件主要有下列四項：(一)行政首長的強力支持；(二)有意願且有能力積極參與討論審議的公民社會；(三)能抵擋代議士反彈的政治環境；以及(四)有足以支應公民揀選計畫的財政資源。

三、我國參與式預算之發展與可行性

研究發現，若能由小額經費著手、制定明確的遊戲規則，則在臺灣推動參與式預算的可行性很高。

在政治、行政、法律、技術及時間可行性上，皆有相應的價值和制度規範能夠調適，只要搭配適當的運作機制和規則設計，以及預算機關、人員、籌編期程的調整，實施參與式預算確有其可行性。

四、我國推動參與式預算之策略

我國政府目前要推動參與式預算，宜遵從三項原則：第一，實施場域的人口數目及地理規模不要太大；第二，預算金額不宜太高；第三，儘量結合既有在地公民團體(如社區大學)的力量，建立夥伴關係。

至於可使用的經費來源，包括：(一) 中央部會具有社區營造性質之補助經費；(二) 地方政府各局處就現有預算調整而得之經費；(三) 議員建議款；以及(四) 特地為推動參與式預算而募集的捐款收入。

提案主體則可視參與式預算的經費性質，決定要由個人或團體、非營利組織提案，或由政府機關自行提案。再者，推動參與式預算的政府機關應本著專業中立、公開透明的原則，邀集學者專家和公民代表，在參與式預算進入票決階段之前，先完成行政審查，排除不具有可行性或牴觸法規的提案，以提高勝選方案的實質執行率。

肆、主要建議事項

基於上述研究發現，本研究針對參與式預算納入我國預算過程之策略，提出以下之立即可行與中長期之政策建議：

一、立即可行之建議事項

- (一) 建議有針對特定服務對象進行計畫型補助的中央部會，如：文化部、原住民族委員會、客家委員會等，可釋放一小部分的補助款或委外經費，提供地方政府和非營利組織實施參與式預算。主管部會只須審查地方政府或非營利組織所草擬的參與式預算實施流程是否周詳可行，不須審查「支出計畫」之具體用途和實質內容；支出計畫之內容，由地方住民參與提案及投票表決。(主辦機關：中央各部會；協辦機關：地方政府、非營利組織)
- (二) 建議由地方政府的特定行政機關(如：文化局、勞工局、都發局、社會局等)指定特定社區試辦參與式預算。試辦期間，實施項目以容易呈現具體成果的小型公共建設為主，並透過政策行銷作為，向社區住民說明參與式預算的正當性和實施步驟。在此試辦階段，地方行政機關亦應對地方公民團體進行培力，向其宣導參與式預算的基本步驟，並密切注意其動員社區住民，以及少數、弱勢、非主流團體的代表性是否充分。(主辦機關：地方政府；協辦機關：非營利組織)

- (三) 試行參與式預算之主辦機關應組成「參與式預算指導委員會」，成員包括政府官員、社區領袖或里鄰長、公民團體代表、學者專家等。由該指導委員會協助決定篩選方案與決定方案的方式。試辦完成之後，主辦機關應主動公布試辦結果，並檢討試點缺失，以反饋至之後的相關制度設計。(主辦機關：試辦參與式預算之政府機關)

二、中長期建議事項

- (一) 建議曾試辦或有意辦理參與式預算的行政機關設置參與式預算工作坊，邀請試辦階段中具有實踐經驗的人員擔任講師，召集轄區內各社區代表進行培訓，深入了解參與式預算在特定公共議題(如社會服務議題、文化議題、勞工議題、都市發展議題等)的特性。
- (二) 試辦參與式預算成效良好的政府機關可考慮逐步擴展實施場域至數個社區，也可適度的提升參與式預算的預算額度和實施項目，以增加居民或公民團體的參與誘因。
- (三) 樂於支持公民參與的地方議員，可以考慮釋出其「議員建議款」的部分經費，作為參與式預算的經費來源。以議員選區內的一個或數個社區為施行場域，由居民或公民團體提出計畫需求，經地方行政部門協助確認所有方案的可行性之後，交由居民投票表決。勝選提案再由地方相關行政部門完成具體細部規劃，予以落實執行。(主辦機關：議員辦公室、各地方政府)

中文關鍵字：參與式預算、預算決策、參與式民主

英文關鍵字：Participatory Budgeting, Budget Making, Participatory Democracy

政府實施參與式預算之可行性評估

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

近年來，參與式民主(participatory democracy)的概念受到重視，希望藉由擴大公民參與和討論，共同解決民主社會中的公共問題，參與式預算(participatory budgeting；簡稱 PB)即是此潮流下的產物。

參與式預算希望讓公民加入預算決策的範疇當中，透過公民討論，共同決定預算如何分配、使用，甚至決定公共支出計畫的先後順序。參與式預算使公民能對預算決策發揮實質影響，也使公民對公共議題更加重視。

參與式預算最早於 1989 年在巴西的愉港 (Porto Alegre，或譯為阿雷格里港)推行，至今全球已有超過 1,500 個政府陸續推動 PB¹。迄今為止，巴西約有 300 個城市採用 PB，為全球採用 PB 密度最高的國家。巴西推動參與式預算的經驗隨後拓展到南美洲其他國家，包括：厄瓜多、秘魯、阿根廷、烏拉圭、智利、哥倫比亞等。拉丁美洲總共約有 618 至 1130 個參與式預算的實例²，約占全球的三分之一。

2001 年後，參與式預算在歐洲大陸開始成長，主要發起國家為法國、西班牙及義大利(Porto De Oliveira, 2010)。而德國則不同於巴西的發展模式，將參與式預算的討論置於地方政府現代化的系絡之中。還有若干歐洲國家之地方非營利組織對於參與式預算的擴散扮演了重要的角色。

¹ What is PB? - The Participatory Budgeting Project

<http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/>，檢索日期：2014/9/8。

² 由於 PB 之定義寬鬆有別，不易確認參與式預算之案例數目實際為何。因此 Sintomer, Herzberg & Allegretti (2013)係以一個大概範圍來說明各區的 PB 個案數目，如文中所述「拉丁美洲總共約有 618 至 1130 個參與式預算的實例」以及圖 1 均以一個數字範圍來說明各地區的個案數目。

政府實施參與式預算之可行性評估

參與式預算快速在全球發展，逐漸形成參與式預算的全球性支持網絡。例如，非洲大陸的參與式預算已發展到 110~211 個實例。亞洲則是從 2009 年開始萌芽，南韓及中國的地方政府及非營利組織經常前往巴西城市學習參與式預算的經驗，截至 2012 年止，亞洲出現的案例約為 58~109 例。

圖 1 為 2012 年全球各洲參與式預算實例發展及遍布的情況 (Sintomer, Herzberg & Allegretti, 2013)。

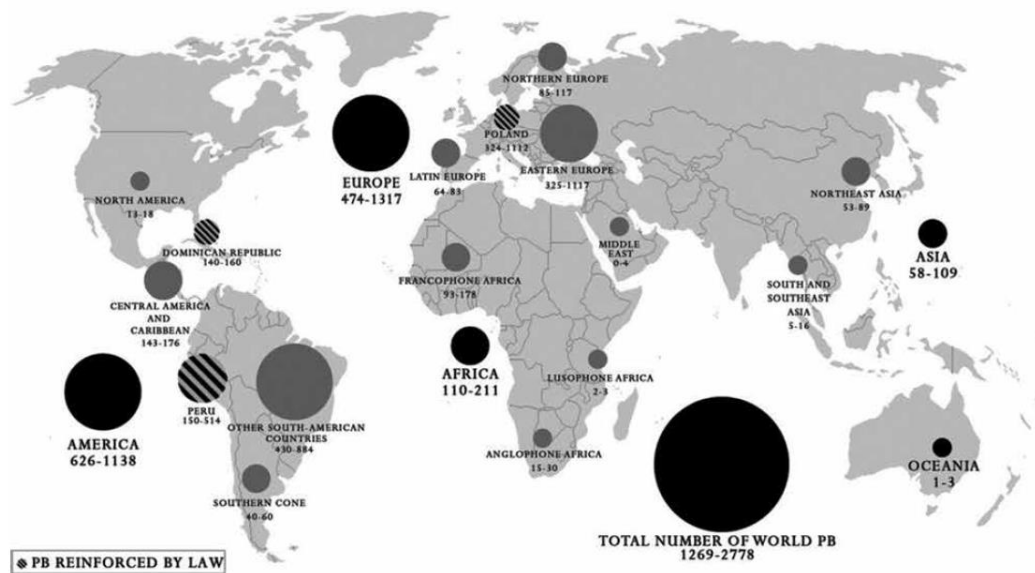


圖 1-1 2012 年全球參與式預算之案例數

資料來源：Sintomer, Herzberg & Allegretti (2013:14)

由此可知，自 1989 年開始，參與式預算在國外已逐漸形成風潮，有超過 20 年的推動經驗。惟國內不論是中央或地方政府，迄今尚無完整的推動案例和經驗，且其是否適合在我國倡導採行，亦缺乏嚴謹的學術研究。有鑑於此，本研究欲藉由理論與實務的探討，並參考各國經驗，瞭解在我國推行參與式預算的可行性，以找出我國預算過程中擴大民眾參與的推行方向和適當模式。

具體而言，本計畫主要研究目的在於解答下列各項問題：

- 一、參與式預算之理論基礎與內涵為何？
- 二、他國推動參與式預算之作法與成效為何？
- 三、我國各級政府適用參與式預算的可行性為何？
- 四、若我國推行參與式預算之可行性高，則政府可採取哪些具體推動策略，以有效推動並落實參與式預算？若其可行性低，則主要原因或障礙為何？有無改善之道？

第二節 研究方法

本研究的主要研究方法有三項，扼要敘述如下：

一、文獻分析

首先藉由資料蒐集與文獻分析，回顧參與式預算模式的理論基礎；進一步再蒐集推行參與式預算國家的做法和其實際經驗，做為評估制度發展的實證基準和參考。因此，國內外期刊文獻、跨國組織之研究報告、政府官方文件、以及網路資訊等文獻皆為本研究之檢閱分析對象。

二、焦點座談

本研究共舉辦兩場焦點座談，邀請學術界及實務界之專家——包括學者、政府官員、民意代表、以及公民團體代表共十人，針對研究團隊彙整之研究主題內涵和相關資訊，進行綜合討論，以形成具體意見及看法，作為本研究團隊撰寫研究結論與建議之基礎。這兩場焦點座談分別於 2015 年 3 月 5 日下午與 2015 年 3 月 28 日上午舉行，受邀出席之專家學者名單如表 1 與表 2；附錄一為第 1 場次焦點座談之會議紀錄，附錄二為第 2 場次焦點座談之會議紀錄。

表 1-1. 第 1 場次焦點座談出席人員名單

編號	服務單位及職稱	姓名	本文代號
1	國立臺灣大學政治學系副教授	林子倫	A_01
2	國立臺灣大學社會學系副教授	林國明	A_02
3	國立陽明大學科技與社會研究所教授	范玫芳	A_03
4	國立中山大學社會學系副教授	萬毓澤 ³	A_04
5	新竹縣政府文化局局長	蔡榮光	A_05
6	臺北市議員	簡舒培	A_06

說明：依出席者姓氏筆劃排序。

資料來源：本計畫整理。

表 1-2、第 2 場次焦點座談出席人員名單

編號	服務單位及職稱	姓名	本文代號
1	桃園市新屋區埔頂社區發展協會總幹事	呂理勳	B_01
2	財團法人台北市脊髓損傷社會福利基金會副執行長	洪心平	B_02
3	臺北市大同區區長	謝正君	B_03
4	臺北市北投社區大學校長	謝國清	B_04

說明：依出席者姓氏筆劃排序。

資料來源：本計畫整理。

³ 萬毓澤教授因焦點座談當天不克出席，提供書面審查意見詳見附錄三。

三、深度訪談

除了焦點座談之外，研究團隊亦以深度訪談方式，訪問新北市政府城鄉發展局與新北市政府勞工局官員。新北市政府城鄉發展局多年來致力於將公民參與精神融入公共工程規劃和建設過程之中，新北市政府勞工局則正積極規劃以參與式預算模式推動身心障礙者就業服務計畫，故能提供許多行政部門的考量重點和想法，協助研究團隊更完整地探討我國是否適宜、以及如何推動參與式預算的議題。兩場深度訪談的受訪者名單如表 3 與表 4，新北市政府城鄉發展局訪談紀錄詳參附錄四，新北市政府勞工局訪談記錄詳參附錄五。

表 1-3、新北市政府城鄉發展局受訪者名單

編號	服務單位及職稱	姓名	本文代號
1	城鄉局副局長	江志成	C_01
2	城鄉局會計主任	楊淑惠	C_02
3	城鄉局企劃建築科正工程司	黃永盛	C_03
4	城鄉局計畫審議科正工程司	陳錫洺	C_04

資料來源：本計畫整理。

表 1-4、新北市政府勞工局受訪者名單

編號	服務單位及職稱	姓名	本文代號
1	勞工局副局長	許秀能	D_01
2	勞工局身障就業輔導科科长	李嘉錫	D_02

資料來源：本計畫整理。

第三節 參與式預算之理論基礎及意涵

自從 1989 年在巴西愉港首度出現不同於以往的公共資源配置模式以來，參與式預算以不同的形式和速度，在全球不同國家及城市間發展，成為全球地方民主發展中令人印象深刻的創新模式之一。研究指出，參與式預算在某些地區已成為一項政治現實(political reality)，其為在地方政府層級之中，除傳統民主方式(選舉)之外，所產生的另一種新的以公民政治參與形式來影響公共資金配置過程的設計，其目的無非是期望能有效地連結預算政策與地方公民之需求(Sintomer et al.,2013)。

所謂「參與式預算」是一種透過公民審議及溝通協調方式，以進行公共資源分配的決策過程(Wampler,2007)。它允許公民在政府預算決策過程中扮演直接的角色，有機會參與並決定公共資源應如何配置。Sintomer, Herzberg 及 Röcke(2008,2013)三位學者提出下列五項符合「參與式預算」的判準條件，包括：

- (一) 必須討論有關公共事務的財務或預算面向；
- (二) 執行單位為自治層級，亦即經由民主方式產生首長的地區；
- (三) 必須是一項具有重覆性的過程(repeated process)，而非僅是一次性的會議或論壇；
- (四) 過程必須具備某種公共審議(public deliberation)的形式；
- (五) 要求對於決議的結果進行某種程度的課責。

本節以下扼要整理參與式預算的理論基礎、實施 PB 可能帶來的正面影響、以及其實施成本和可能遭遇之挑戰或障礙。

一、參與式預算之理論基礎

參與式預算的核心價值在於「公民參與」。參與是民主行政的特徵之一，可使民眾瞭解政府施政方針，施政過程中得到來自民眾的聲音與意見，能讓施政與民眾之需求更為契合。特別是在治理的時代中，公共政策愈來愈形複雜，政府不再是公共政策制定範疇中的唯一角色，民眾是否有共識、是否支持與配合，是公共政策能否順利執行的關鍵。因此，民主程序應保證所有受決策影響的人都有機會參與政治過程，並提供充分資訊讓利害關係人對公共事務有清晰的理解(趙錦蓮，陳文瑛，2006)。公民參與的實際操作上若流於形式，缺乏實質參與，則其交易成本和代價是相對高昂的(Barber, 1984；Grant, 1994；Irvin & Stansbury, 2004；余致力，2002)。

King、Feltey 與 Susel(1998)三位學者認為增進實質參與的方法是改變公民與公部門角色，以及兩者於行政程序之間的關係。傳統公民參與侷限於行政體系程序之內，並未賦予其界定議題或允許更多公民參與的權力；而實質的公民參與，應由公民主動發展並討論公共需求的核心議題。換言之，行政程序是在公民與行政人員的關係與互動中界定，公民參與過程不僅開放、透明，且行政人員不再只扮演專家的角色，而要扮演共同學習與提供協助發展的角色。公民參與因而成為一種共同學習、共同生產的過程。特別是在地民眾的參與格外有意義，因其對地方的認識及認同深刻，可協助創造地方集體公共意識，對促進公共政策的執行與落實助益更大(杜文苓、陳致中，2007)。

參與式預算的設計及實驗，正是公民實質參與的體現。將公民參與價值注入公共資源的配置過程，亦是治理中最基本而正式的程序(Moynihan, 2007)，因為公民參與可促進課責、透明及更有效的資源分配，甚至還可做為實現社會公平正義的工具。

這種「以公民為中心的公共管理(citizen-centered public management)」的概念，始於1990年以來審議式民主(deliberative democracy)的思潮。這股風潮亦影響臺灣學界及實務界，引起廣泛討論與應用，希望將審議式民主的精神落實到公共政策過程之中(黃東益，

2008)。審議式民主的核心觀念是透過公民之間在理性、反思以及公共判斷的條件下，共同思索公共問題及公共議題的解決方案，企圖建構一種在各方均可接受的方案，重新評估界定自己利益及觀點的可能性，以真正落實民主的基本價值，當民眾不同意其他人的意見時，應該持續理性討論，以達到雙方皆可接受的決定，審議式民主核心精神在於倡議理性的討論及相互尊重(Gutmann & Thompson, 1996；Bohman, 1996；陳俊宏，1998)。

相較於在「民主受限」的情況及對「代議民主」的反動所發展出來的審議式民主概念(郭秋永，1999；陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008)，參與式預算的模式試圖透過公民審議方式，更深入參與公共資源的決策過程之中，為公共資源之合理配置注入正當性。

學者 Moynihan(2007)認為在政府預算的不同階段，包括：籌編、審議、執行及審計，皆有導入公民參與的潛力，以下扼要說明之。

(一) 資源配置階段的公民參與

在預算籌編與審議階段，政府機關依據施政方針及預算政策編製年度單位預算，由預算主管機關(如：行政院主計總處)彙整為總預算案，於規定日期前送交民意機關審議。預算決策過程中，相較於資訊不對稱的立法權，行政權有其決策優勢，因此，在預算編製階段導入公民參與有較大機會影響資源之配置(特別是在內閣制國家)。

巴西各城市所採行之參與式預算模式，便是於資源配置階段導入公民參與的例子。一般而言，巴西城市在各地區召開兩輪區域會議，決定部分公共支出的先後順序，然後市長可接受由公民建議之預算案或要求市議會審議。在此公民參與的過程中，市政府與議會形成一種夥伴的工作關係，官員們提供資訊及技術上的支援。巴西超過上百個城市執行參與式預算，在 1996 年時，估計就有超過十萬名公民(約佔全國人口的 8%)參與了預算的編製過程。

美國華盛頓特區之財政危機及南非的非營利組織 IDASA 之監督，是公民參與在預算編製及審議階段發揮重要功效的另兩個例子。1999

年華盛頓特區州長 Anthony Williams 組織召集了一系列的「公民高峰會」(citizen summits)進入策略規劃及預算過程之中，公民高峰會的意見有助於預算各種表單的型塑及資源的配置，度過地方財政黑暗期。南非的 IDASA(Institute for Democracy in South Africa)是一個以倡議、訓練及研究為目標之非營利組織，致力於預算分析、提供有關政府資源配置之政策分析資訊。IDASA 聘請研究婦幼議題之專家進行預算訓練，透過在研究及在性別預算上的訓練，強化其倡議的努力及成果；她們也經常有效使用媒體(Krafchik, 1999)及網際網路，公布及散播其理念，擴大公眾對資訊取得的深度及廣度。

(二)預算執行階段的公民參與

理論上，預算案經過審議，成為法定預算之後，即進入預算執行階段，在此一階段，行政官僚對預算執行有一定的裁量權。多數地方政府給予執行施政計畫的行政官僚運用預算資源的彈性，設定要支出的主要項目，但其他細項或細節留給官僚自行決定。此時，公民可以扮演一定的角色，他們可以進行遊說或與行政機關建立夥伴關係，以影響其支出決定的形成。

例如，Reinikka 與 Svensson(2001)研究烏干達 1992 至 1995 年間初級教育經費(薪水)被大幅刪減，以致於造成學生註冊情況不佳的案例。他們認為能合理解釋此一現象的原因是學校根本沒有收到預算。為了找出錢的去向，世界銀行、烏干達政府及經濟政策研究中心合作進行研究調查，發現實際上僅有 13%的法定教育預算撥到學校。此一研究發現廣受媒體關注，學校及當地政府被要求將收到的教育經費公開，以便讓家長有較充分的資料來選擇學校。自從調查結果公開之後，確實產生糾正效果，到了 2001 年，已有 80%的預算經費確實撥入學校。

印度的非營利組織「社會及人類行動發展協會」(Development Initiative for Social and Human Action, DISHA)發起一種簡單又有效的方法來監督政府預算執行。DISHA 針對政府支出的成效進行分析，指出預算分配的若干問題，並將分析的結果提供給立法機關及媒體，這

些分析資訊的提供，引發媒體及社會大眾對政府支出的關注。其針對預算執行階段的分析，可做為下一週期預算過程的參考，甚至影響下一週期的預算審議。

(三) 審計及績效評估階段的公民參與

公民參與在審計及績效評估階段十分重要，因為「公民參與」及「民眾與公部門互動的品質」常是重要的績效指標，除了行政機關的自我績效評估之外，關注政府執行績效之非營利組織常會透過調查顧客滿意度來衡量政策的成效。

1994 年，南印度的工業城市 Bangalore 成立一個非營利組織「公共事務中心」(Public Affairs Centre, PAC)，宗旨為提升政府績效品質，進行例行性的公民滿意度調查，並公布報告表(report cards)。1999 年開始，為了強化此報告表之影響力，PAC 開始將報告表交給媒體公布，所有主流報紙及媒體均刊登調查發現，並設計專題報導年度報告表之內容，引起民眾的注意，也促使政府回應。Bangalore 公營企業組織建立一個非正式網絡，討論發現及解決公共問題，其中 PAC 在網絡中擔任重要角色(Paul,1998)，這些機制的設計及運作，讓 Bangalore 市醫院同意成立服務處(help desks)，為病人提供更好的服務。

以上是學者 Moynihan(2007)所主張的在政府預算籌編、審議、執行及審計階段中，皆有導入公民參與的潛能。惟本文認為，固然預算過程各個階段皆有公民參與之必要性和廣大空間，但這些公民參與的方式和程度，是否符合對於參與式預算的期待和想像，則未必明確。

總而言之，公民參與公共決策的呼聲日益增加，參與式預算已超越傳統公民參與模式的廣度與深度(參見圖 2)。傳統公民參與模式缺乏公民彼此之間的聯繫和互動，政府與公民之間的參與亦常為單向的薄弱關係。但在 PB 模式下，公民彼此之間、以及公民與政府官員之間都有更有力的互動。公民參與所提供的意見因而可以在政策形成或治理的執行階段提供回饋給政府，協助其提升施政績效及合理分配公共資源。

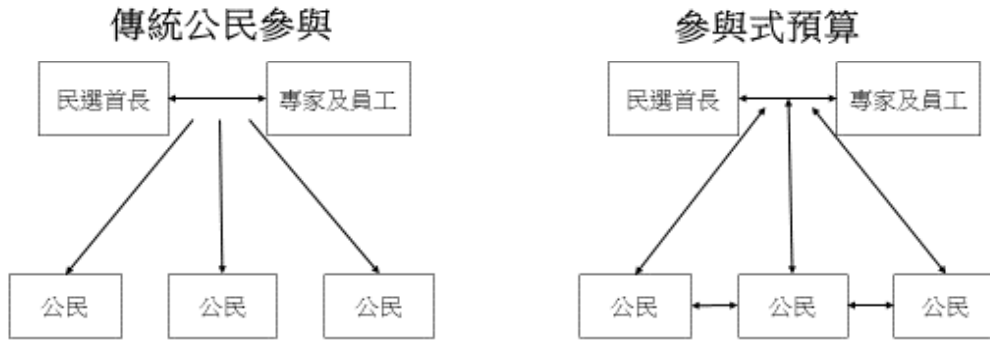


圖 1-2 傳統公民參與模式與參與式預算
資料來源：Sintomer, Herzberg & Allegretti (2013:10)

二、參與式預算對公民社會之影響

由民眾共同決定資源的配置及使用，不僅可創造公民參與機會，還可發揮教育功能及授能於公民，有助於公民社會的發展。具體言之，學者 Wampler(2007)認為參與式預算對於公民社會將有下述三項重要的正面影響：

(一) 增進公共學習機會及活化公民權

一般民眾在投票結束的那一刻，常常就認為已完成民主程序，而放棄了許多進一步的公共學習機會。事實上，參與式預算可視為是公民權的教育場域，因為在參與式預算過程中，透過公民會議方式，提供各種公共資訊給大眾，讓政府、非營利組織及民眾有機會能討論政府預算、權責、租稅及公民權等事務，使傳統中所謂的弱勢(中、下階層)公民在正式公開的場合中，有機會能為他們自身的需求發聲。

(二)提升社會正義

有鑒於一般傳統菁英決策模式之預算配置常不利於低所得階層，因此透過參與式預算配置資源也被認為是一種重分配政策，因為它可以讓社會中最貧窮的階層直接參與決定如何使用預算資源。例如，在1996到2003年間，巴西愉港由參與者選擇的公共計畫約為4億美金，而這些資源大部分都用於低度服務或較貧窮的地區。所以，若參與式預算運作良好的話，將可直接協助低所得的個人及社區生活。此外，在參與式預算過程中被關注的預算議題會產生外溢效果，讓部分沒有列入參與討論的預算也被仔細察看。就提升社會正義而言，參與式預算的重要貢獻便是讓傳統被排除的團體及人民，能進入資源配置的決策過程中。

(三)激勵行政改革

過去與公共事務有關之資訊只有政府官員可取得，透過參與式預算的過程必須公開這些資訊以利決策的進行。而且採行此種新的PB決策過程，官僚體系必須經歷一些必要的變革。因此，參與式預算將激勵政府官員從事必要的變革，用嶄新的方式與公民協力合作，以降低資源的浪費及貪腐的發生。

由此可知，參與式預算能提升財政透明度，降低政府的貪腐及無效率。更重要的是PB還同時滿足兩項重要且相互影響的社會期待：提升政府績效、以及強化民主品質。亦即一方面藉由政府制度規章的檢視和改革、以及增加公民參與政策的機會，提升政府績效；另一方面鼓勵民眾直接參與公開討論與其生活息息相關的公共事務，進而增加其對公共事務的關注和瞭解，以強化民眾之民主素質。

三、參與式預算之成本及執行障礙

參與式預算由民眾參與決定資源的配置及使用，不僅有助於公民社會的發展，也讓國家有限的資源的配置更能符合民眾的需求。但不可諱言的，任何措施的推動，皆有其成本或障礙。本文彙整幾項各國政府在推動PB時，比較常見的批評和問題。

(一) 動員民眾參與和形成共識的時間和人力成本高昂

推動參與式預算的成功條件之一是在實施場域中有多數住民的積極參與。但社會大眾本就不易動員，即使動員，要形成共識更加困難。一般而言，大多數公民會議要形成共識往往需要大量的時間，並投入大量的資源，但在公共資源日益縮減的現代社會，參與式預算實非常態之舉。

(二) 易為少數積極人士操縱

大多數民眾對於公共議題如何實踐並不熟悉，僅是表達對於公共議題的價值好惡，但是參與式預算在實踐的過程之中必然涉入組織的動員、人員的調度、場地的供給等要素。更重要的是參與式預算的推動過程之中，大多以公共議題(預算計畫)的形式進行專業的討論，此皆不是一般社會大眾的能力所及。因此，參與式預算在實施過程之中，民間組織特別是具有特殊政治傾向的倡議式民間社會容易掌握參與式預算的推動(徐仁輝，2014)。

(三) 過於專注於地方性議題，未能解決區域間或全國性問題

參與式預算的議題核心多以地區性的政策問題為主，忽略許多現象或許應從國家的層次來處理，僅針對地方性問題討論缺乏區域間的整合，將會落入見樹不見林的窠臼，無法具體地解決問題的根源(Wampler, 2007)。

(四) 弱化預算機關之專業及職能，打擊行政人員士氣

文官制度內的行政人員首重專業知識與能力，但參與式預算強調的是直接反映民意的需求，可能破壞行政人員對於公共政策的長期規劃(Wampler, 2007)。若是參與式預算的結果超過行政人員的能力與預期，更是挑戰了行政人員的核心價值。換言之，參與式預算挑戰現存的預算體制及其專業，甚至影響到預算體制之中預算編製、預算執行與決算的權責關係，預算機關的角色與職能勢將削弱。

(五) 挑戰當代代議民主體制

參與式預算的理論基礎是直接民主，而直接民主體制通常僅能施

行於範圍較小、行政層次較低、甚至支出額度較小的預算過程。當前全世界的民主國家大都採用代議民主體制，強調行政與立法部門兩權的制衡與課責關係，但是參與式預算的直接民主基礎卻挑戰甚至破壞了代議民主的原則(Cabannes，2004)。

(六) 僅適用於分配性政策

並非所有與社會大眾相關的政策皆與預算相關，管制性、象徵性、重分配性政策往往與預算支出無直接關係，但仍是現代政府的重要政策功能。參與式預算並無法落實於這些政策領域，且預算支出皆有排擠效果，過度使用可能將降低傳統但重要的一般公共支出的可行性。

由此可知，參與式預算有其不足之處，並非公民參與或提升預算資源配置合理性之萬靈丹。由此一角度出發，不宜過度強調參與式預算之功能，而可將其視為彌補代議體制下的過度代表多數、強勢、主流團體或地區偏差的制度性安排，其象徵性民主審議的意義遠高於實際的預算編製功能。

四、參與式預算之成功要件

根據 Wampler(2007)，通常參與式預算多在市級的政府中實施，利於參與式預算實施的成功要件有四項：

(一) 首長的強力支持

依據 Wampler 的觀察，政府採行 PB 通常具備改革主義的色彩，由政治領導者基於主動或是被動改革的需求開始，配合著來自政府決策官員的支持，授予公民權力、建置資訊及財務資源，才能提供預算參與過程所需的資源。

(二) 有意願且能參與政策辯論的公民社會

社會團體、非營利組織及工會的動能亦是參與式預算成功的關鍵，團體成員平時即會關注各層面的社會議題，建構詳密的信息網絡，較一般民眾而言具備更多的瞭解。公民團體在參與程序中能深入各地區中作為資訊散播和說明的角色，賦予公民知的力量，將能發揮帶動公民積極參與的效果，協助公民落實公民權並有助於政策的合法化。

(三) 支持 PB 且能抵擋來自代議士攻擊的政治環境

參與式預算會破壞原本的行政立法相互制衡的體系，代議士的權力被削弱因而形成反對聲浪，此時行政部門和立法部門會形成對抗的僵局，甚至試圖破壞公民預算參與的過程，因此在實施前勢必詳細思考行政與立法部門在參與過程中的角色與權限，才能避免後續的困阻。

(四) 足夠的財政資源以支應公民揀擇之計畫

必須確保市政預算中具備一定數額的可自由裁量資金，才能增加公民直接參與選擇政策方案的可能性，儘可能提高財政的靈活度。若在財政困難的政府中決定實施參與式預算，討論的核心則應先聚焦在政府債務、稅收和有限資源分配上的討論，而非直接將公共工程建設作為參與標的。

第二章 各國推動參與式預算之經驗

如本文第一章所述，參與式預算源自於 1989 年的巴西愉港(Porto Alegre)，至今全球已有超過 1,500 個政府陸續採行相同的或類似的 PB 模式。因此，在參考國際經驗時，應如何擷取適合的個案以進行比較，並非簡單的議題。研究團隊在剔除文獻資料片斷不完整的個案之後，第一個選擇的個案就是巴西愉港的案例；畢竟該地為參與式預算之發源地，後來有不少地區的 PB 直接沿襲或模仿其制度，因此愉港經驗自有高度的參考價值。同時，研究團隊亦專注於西方先進國家的 PB 個案，在本文中彙整了歐洲地區(包括法、德、英)、美加地區、以及大洋洲(澳洲)幾個學術文獻較為完整的具體個案。在亞洲地區，則擷取日本和韓國個案；原因為日本社會較為先進，常為國人所喜歡比較學習之對象；韓國之經濟發展與民主化歷程與我國相似，亦有值得借鏡之處。

第一節 拉丁美洲個案：巴西愉港之經驗⁴

一、愉港之歷史背景

愉港為巴西最南端南大河州(Rio Grande do Sul)的首府，許多來自世界各地的移民在該地落腳生根。1950 年代及 1960 年代初期，由具備濃厚左翼色彩的巴西勞動黨主政，社會運動因而在愉港建立了穩固的政治基礎。即使 1964 年之後，巴西進入軍事戒嚴時期，愉港的反對力量始終不減，在民主化運動中扮演一定的角色。

1985 年，長達 21 年的軍人戒嚴時期結束，巴西恢復文人執政；各州首府市長恢復民選，愉港由民主勞動黨候選人 Alceu Collares 當選市長。然而至 1988 年時，由於 Alceu Collares 市長執政成績不佳，加上經濟環境的惡化，市民對民主勞動黨失去信心，因此在巴西共產

⁴ 愉港個案主要摘錄整理自萬毓澤(2013)、Wampler (2007)。

黨的協助下，由工人黨取得執政權，其後工人黨連續四屆當選愉港市長，開始長達 16 年的執政，直到 2005 年為止。

工人黨市長在 1989 年一上任時，即決定先從政府預算著手，進行改革。市府決定導引公民參與的概念至預算編製過程，以「翻轉支出優先順序」(inversion of spending priorities)，改變長期將預算資源投注於中高階級社區的情形；亦即試圖藉由參與式民主的力量，將資源投注給社會底層公民(Wampler, 2007)。

二、參與式預算流程

愉港的 PB 可說是融合了由上而下的執政黨釋權、以及由下而上的民意匯聚的預算決策模式。基本上，市政府開放所有的預算，包含人事費、公共債務、基本建設服務、公共投資與市政發展等範疇，以組織集會的方式，協助公民參與會議討論。公民也相當積極的參與各階段的 PB 程序，以充分表達對於地方建設的訴求。其流程可分為五個階段予以說明：

(一)第一次區域大會(assembleias regionais)

首先，市府官員與社群代表根據歷史、地理、社會及經濟條件等要素，將愉港劃分為 16 個區域。每年 3 月時，16 個區域分別舉辦區域大會，地區公民可自由登記參與；市府代表則在區域大會中，向市民報告前一年度的預算執行情況、與已通過的本年度預算，並接受市民質詢及初步討論既有政策。居民並選出區域代表參加下一個階段的代表論壇。值得一提的是第一次區域大會的居民參與率會直接影響到該區域可以選舉的區域代表人數，參與人數愈多，愈能強化區域利益在代表論壇中的代表能力。

(二)代表論壇(fórum de delegados)及主題會議(assembleias temáticas)

3 月至 6 月期間，在政府的協助下，代表論壇分別到 16 個區域集會(一年兩次)，深入討論明年度各區域主要的預算議題。代表論壇在討論資源分配時，必須考量兩項標準：生活質量指數(Quality of Life Index)、與上一階段的區域大會參與率。考量生活質量指數的目的在

於給予富裕地區較低的權重，而貧困地區則拉高其分配權重，以滿足貧困地區基礎建設的基本需求。重視區域大會參考率的意義則在於強調居民的實地參與，才能確實瞭解地方需求，並有效凝聚地方共識。

同時在此一階段，愉港亦依預算主題之不同，組成五個全市的預算主題會議，分別是：(1)交通運輸；(2)教育、休閒與文化；(3)健康與社會福利；(4)經濟發展與租稅；(5)都市發展及組織。主題會議在1994年才成立，由政府邀請非營利組織、工會、專業團體成員加入，共同討論愉港的整體發展方向，以擴大不同社群的參與。

(三)第二次區域大會

6月時，區域代表出席第二次區域大會，報告代表論壇的討論結果。市民接著從各個投資選項(包含公共衛生、水資源運用處理、土地環境建設、公共建設、教育、交通運輸等項目)中，進行投票，選出符合多數需求的支出計畫，並排出優先順序，即達成區域大會的預算決議。此時，每個行政區應選出2名代表參加下一階段的全市預算委員會。

(四)全市預算委員會(Conselho do Orçamento Participativo)

7至9月時，愉港召開全市預算委員會，以審議各區提出的預算決議結果。參與成員包含16個行政區代表、主題會議推派之代表、市政府員工工會代表、社區組織愉港住民協會聯盟(União das Associações de Moradores de Porto Alegre)代表、市政府代表。審議過程由代表論壇成員監督，以確保市民提出的意見獲得實質的考量。

(五)預算提案

9月30日，全市預算委員會將討論得出的預算提案提交給市長及市議會，市議會可以提出不具備強制力的修改建議，市長則握有否決權，決定是否接受預算提案。若市長行使否決權，提案將退回預算委員會，預算委員會可修改提案重新提交，或以三分之二多數來推翻市長的否決，使預算提案逕付成立。預算編製審議過程至此結束，並於隔年元月開始執行新年度的預算。

三、發展與成效

雖然愉港的 PB 模式曾在 1996 獲得聯合國人居會議(UN-HABITAT conference) 的背書，讚揚其為全球四十個最佳治理實務之一(Leubolt, et al, 2008)，但愉港在推動 PB 時，並非一開始即獲得公民的認同。例如，1990 年時全部區域大會的參與人數僅為 976 人，參與者能夠討論並決議的預算額度也只有總預算中的部分資本支出，約占總支出的 11.2%；加以次年政府幾乎未完成任何一項市民所決定的投資項目，因而引起民眾的不滿。

為了平息眾怒，市府開始展開一連串的制度改革。市府先由稅制改革做起，以增加愉港的財政收入，讓全市預算的六成來自於自籌稅入，降低了以往過於依賴州政府財政補助的情形。此外，市府亦成立了擔負市府不同單位協調工作的規劃辦公室(Gabinete de Planejamento)，以及負責籌辦各行政區預算會議，給予參加 PB 市民必要協助的社區關係協調中心(Coordenação de Relações com as Comunidades)；成立這兩個組織的主要目的在於聚合行政功能，並使市府與市民間能透過協調中心傳遞訊息，解除知識與專業上的障礙。

一連串的制度改革之後，PB 的發展十分順利(至少在 2005 年之前)。1992 年，區域大會參與人數由 1990 年的 976 人增加到將近 8000 人；2003 年，參與人數已達到 24,000 人，參與比例占愉港人口 1.69%。而經由 PB 過程分配的預算資源占政府總預算的比例亦由 1990 年的 11% 增加到 1999 年的 21%。更重要的是 PB 架構下全市預算委員會所提議的支出計畫，獲得市府執行之比例頗高，例如，在 2005 年之前，最低的計畫執行率是 2003 年的 72%，而 1990、1991 與 1993 三年的計畫執行率更達到 100%(參見圖 3)。因為 PB 所提議的計畫執行率高，因此參與式預算的成效廣獲信任和支持。

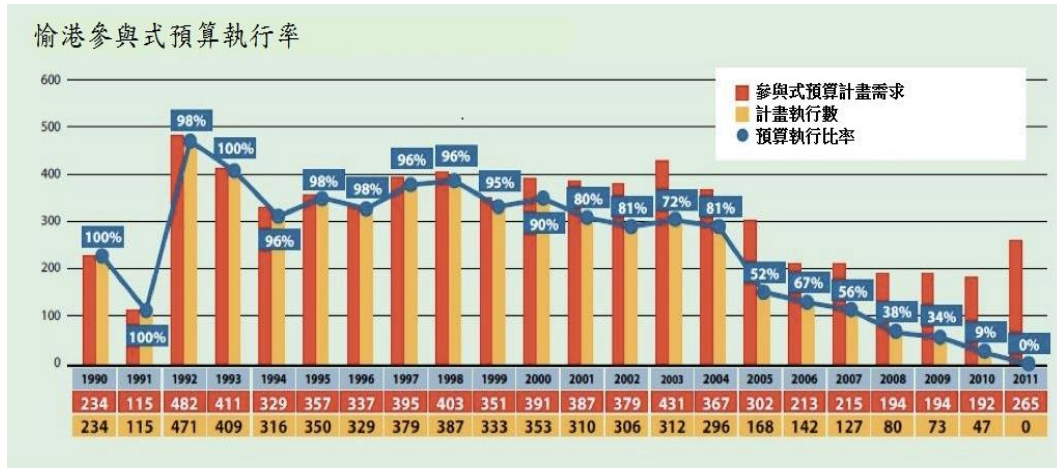


圖 2-1 愉港參與式預算之計畫執行率

資料來源：《都市觀察》DE OLHO NA CIDADE⁵

愉港推動 PB 的過程中，市政府扮演諮議與協助者的角色，並未參與投票表決，僅在事前與全市預算委員會協商資源的分配標準。幾年下來，PB 在愉港獲得眾多基層市民的支持，有效的將資源從過去偏重在富裕且具影響力的社區的配置型態，轉移到較弱勢的貧窮地區，並將預算資源導引至基礎設施、公共服務與社會福利的使用上。

PB 使愉港一般居民改變以往被排除在政治系統之外的情形。統計顯示，相較於其他群體，低收入居民有較高度的參與；而且在 PB 制度上軌道之後，女性及年輕族群成為集會中的多數，此一現象代表著 PB 不只影響預算資源的分配，也具有一定的教育意義。不過，女性和年輕族群的參與並不表示男性與中老年人的角色淡化，相反地，後者仍在 PB 過程中發揮重要的影響力。這使得愉港 PB 的參與能夠廣及各類族群(Sintomer et al.,2010)。

2005 年，工人黨選舉失利，民主勞動黨取回執政權。此一政黨輪替，讓愉港的參與式預算產生重大的轉折。雖然 PB 形式上仍然存在，但其實質卻與以往有所不同。

⁵ 《都市觀察》DE OLHO NA CIDADE, 2012 年 4 月
<http://ongcidade.org/site/arquivos/jornal/CIDADE%20De%20Olho%2032%202012%20Abril4f8f270e703f4.pdf>，檢索日期：2014/12/28。

2005 年繼任市長是民主運動黨的 José Fogaça，2010 年 3 月 Fogaca 市長因參選南大河州州長而辭職，其補選由民主勞動黨的 José Fortunati 勝出。不論是 Fogaça 或 Fortunati，兩位市長皆鼓吹新自由主義思想，他們強調的不是參與、分權和資源重分配，而是納入各種非營利組織與私人企業的多元夥伴關係，而且重視由上而下的技術官僚的作風日益明顯，市府高層也愈來愈少出席 PB 的公民集會。在這種情況下，參與式預算越來越像是「溝通」與「諮詢」的場合，不再是政府分散及授與預算決策權力的機制。Leubolt et al. (2008) 即指出，2005 年後愉港的參與式預算「已由一項激進的民主化計畫，轉變為共識治理的模式」(a change from a radical project of democratization towards a model of consensual governance)。此一轉變，限縮了愉港地區人民昔日擁有的預算配置的實質權力。

而且，2005 年之後，全市預算委員會提議的支出計畫的執行率逐年遞減。圖 1 顯示 2010 年的計畫執行率只剩 9%，到 2011 年時，預算委員會向市長及市議會提出的 265 項支出計畫的需求，竟然執行率為 0%，無一項被實踐採行。此一發展，完全印證了 Wampler(2012)的觀察－愉港的參與式預算已名存實亡，形同空殼。政府官員不再支持參與式預算，居民也沒有繼續參與的誘因。愉港的公民運動者因而將審議決策的關注轉移至其他場域，尋求其他的公民參與管道，過去的預算參與榮景不復存在。

第二節 歐洲地區個案：法德英之經驗

迄今為止，參與式預算至少曾在七個歐洲國家(超過 100 個歐洲城市)中採行，包括：法國(巴黎)、義大利(羅馬)、葡萄牙(里斯本)、德國(柏林)、英國(倫敦)、以及波蘭、西班牙等(Sintomer et al.,2008)。歐洲國家的參與式預算模式具備以下幾項操作意義：(一)討論財務與預算分配的決策；(二)推動參與式預算的決策單位的權威須超過行政機關；(三)為一周而復始的決策過程；(四)決策過程必須以會議或論壇等公開審議形式進行之；(五)預算結果必須被課責；以及(六)基層民眾必須參與。本節將各舉一個法、德、英的指標性案例，作為討論該國參與式預算運作狀況的基礎。

一、法國的普瓦圖-夏朗德(Poitou-Charentes)地區⁶

法國參與式預算的主要推手是塞格琳·賀雅爾(Ségolène Royal)，她是法國社會主義黨的核心黨員，2004 年當選位於法國西部的 Poitou-Charentes 地區的行政首長。雖然賀雅爾於 2014 年 4 月被任命為環境生態、永續發展及能源部部長，但仍兼任 Poitou-Charentes 地區的行政首長。基於個人強烈的社會主義政治理念，賀雅爾自 2004 年起，即在 Poitou-Charentes 推動參與式預算。

Poitou-Charentes 的 PB 作法是在地區性高中職的預算編製過程中導入公民參與。Poitou-Charentes 地方總預算為 4 億 9400 萬歐元，其中高中職支出約為 1000 萬歐元，占總支出的 2%。

Poitou-Charentes 在預算過程中導入公民參與模式，由一個人數不多但非常積極的年輕團隊作為參與式預算的發動者。該團隊為參與式預算提供理念論述，並積極動員和鼓舞參與者的熱情。該團隊中核心成員的政治意識型態與其所抱持的 PB 理想，深刻地影響了參與式預算的推動及成效。

⁶ 法國個案資料摘錄整理自 Rocke (2014)、Sintomer, et al. (2013)。

Poitou-Charentes 推動參與式預算的特點有三：(一)分權，(二)廣泛且具包容性的參與(特別是低收入團體)，(三)建立明確的參與規則。這三項原則落實在高中職預算的利害關係人(包括學生、家長、職工、教師等)參與教育相關經費的編製過程中。

其 PB 推動程序是先將參與者分組。每一學校的代表與其他學校的代表混合編組，而後由前述之參與式預算團隊向其介紹「重分配正義」(redistributive justice)的理念，之後還會邀請商會代表、學者專家加入。PB 會議分為兩次，每次兩個小時；第一次會議的重點工作是由參與者提出高中職的計畫方案，第二次會議的重點工作則為投票。兩次會議均由 Poitou-Charentes 的政府人員擔任執行會議與協調討論的角色，而全部計畫方案的金額上限就是 1000 萬歐元左右。PB 的參與者討論三個問題：為什麼本方案是重要的？為什麼本方案現在必須執行？誰是本方案的受益者？一個方案經過 30 至 40 分鐘的討論之後，即將討論結果作成摘要上繳，隨即討論下個方案。投票時，每一個參與者有 10 票(點)，可以自由選擇方案予以點數，而後按點數多寡排列，直至方案加總金額達 1000 萬歐元上限為止。PB 會議全程公開上網，並將結果正式通知各校。

大致而言，Poitou-Charentes 地區推動參與式預算的成果如下：(一)高中職的計畫方案數目明顯增多；(二)高中職的民主化程度提升。(三)在校務行政上也有所改進，包括更重視使用者取向、決策透明度提高、行政效率亦有部分提升。

法國 Poitou-Charentes 的參與式預算由 2005 年開始實施，至 2010 年告一段落。可以總結出以下經驗：

- (一) PB 促成的行政改革：PB 不但提升了地區行政人員和參與民眾的直接溝通，也因為預算編製的透明程度的提升，使民眾感覺到較能有效地控制公共支出，而且還可以提出過去未曾受到重視、但卻重要的支出計畫。不過，行政人員覺得若干經由 PB 決定的計畫過於政治性且窒礙難行，超過行政人員的專業能力與技術，甚至於對行政人員的士氣產生負面的影響。

(二) PB 引發的政治效應：PB 增進社經地位較低的民眾參與公共決策的機會，但也間接地弱化了民選首長與代議機關之間的關係。然而，雖然參與 PB 的民眾數目逐年增加(大多數是學生)，而且也確實通過了不少具體的教育計畫，但實際上並未引發大規模民眾參與公共決策的熱忱。

2010 年，隨著推動 PB 的主導人賀爾雅女士的競選連任成功，Poitou - Charentes 的 PB 被整併至其他的公民會議之中而宣告結束。此一結局可能與以下因素有關：首先，參與式預算的推動者認為此一作法並沒有如預期的達成提高民眾政治效能感或喚起公民精神的政治目標，而且 PB 會議中所提出的教育計畫也了無新意，缺乏創新方案；更重要的是民選首長已經達成了連任的政治目的，參與式預算已成為其「政績」，不必要持續執行，以免不慎成為其「負擔」。

二、德國柏林的利區騰堡(Lichtenberg)區⁷

柏林是德國第一大城，也是德國第一個受到巴西愉港的經驗鼓舞、以及受到柏林當地腐敗醜聞的刺激下推動參與式預算的城市。PB 在柏林的兩個地區推動—利區騰堡(Lichtenberg)與馬查恩(Marzahn)，但利區騰堡較受媒體重視，因為該區區長 Christina Emmrich 將參與式預算與「公民市鎮」(Citizen's Town)結合，作為展示自我政治理念的場域。換言之，PB 並非 Christina Emmrich 區長所自創，而是他在原先就已建立的參與制度中，再加上 PB 的元素。

基本上，利區騰堡地區的 PB 並未提供居民直接分配預算的決策權，而僅強調諮詢權。此外，參與式預算的理念並沒有獲得地方議會的廣泛支持，且真正參與的只有少數居民。因而利區騰堡的參與式預算可說是德國少數採行 PB 的特例之一，並未引起德國其他地區太多的注意和仿效。

⁷ 德國個案資料摘錄整理自 Sintomer, et al. (2013)、Rocke (2014)。

大體而言，柏林市的財政狀況不佳，其地區政府也缺乏足夠的徵稅能力，必需仰賴市政府的補助。特別是在兩德統一之後，失業率居高不下，成為棘手的公共問題，且城市衰敗問題日趨嚴重。柏林市政府因而在 1999 年推動一項名為「社會城市」的計畫，擬分配額外的經費給特定區域，並成立地方夥伴委員會，促成更直接的住民參與，其目標是要有效的推動都市更新。

利區騰堡位於柏林東北部，約有 264,000 位住民，居住環境與財政狀況在柏林各區之中屬於中等，因而並沒有被列為「社會城市」計畫的特定補助對象。2001 年起，區長 Christina Emmrich 開始推動「公民市鎮」計畫，期盼住民直接參與地區政府的行政事務，以強化民主文化，以參與式預算作為向柏林市政府爭取較多經費的理由之一。

利區騰堡參與式預算的支出金額僅占全區預算的 6%，而且事實上最後通過的金額可能比 6% 更少。此外，其 PB 的目的不在於增加預算金額，而是以節省支出為前提，是故可以支配的金額非常有限，集中在特定公共建設投資(因為可以減少其他公共建設支出)、提供志願團體與教會(因為可以節省人力支出)兩方面。

利區騰堡的參與式預算體制相當複雜，充分反映德國人不厭其煩的民族性。其參與式預算一共有會議投票、網路投票、家庭投票(50,000 個家庭)三種管道。本文的研究焦點在會議投票。會議投票通常耗時兩年，先由地區居民提出具體的計畫方案，歷經一連串複雜的程序後，送交「中央公民會議」(central citizen assembly)討論兩個小時以形成決議；然後將全區分為 13 個單位，由各單位內的住民與公務人員進行面對面討論(值得一提的是在這個階段政府會提供托嬰照顧與語言翻譯人員)，反覆討論之後，進入投票階段。參與者每人有 5 票(點)，可自由地投給各項方案；最後，排名最高的 5 項方案出線。整個過程相當冗長複雜，但在政府正式的文書中的記載，這並非「投票過程」(voting process)，而是參與者的「意見表達」(expression of opinion)而已。

上述會議投票的結果，將與網路投票及家庭投票的結果一起送至區議會，由議會決定哪幾個計畫方案併入政府總預算之中。

三、英國的索爾福德(Salford)市⁸

索爾福德是英國推動 PB 的代表。因為該市不但是英國最早啟動 PB 的地區，也反映出 PB 在英國的特色——亦即在模仿巴西愉港建立新的公民參與預算制度，與在現存制度下追求較大公民及社區參與之間，搖擺不定。

索爾福德是英國最窮困的地區之一，失業率高，製造業、手工業不振，但因臨近曼徹斯特大學與利物浦大學，帶給索爾福德市民新的觀念。1984-1992 年間，索爾福德出生的工黨政治人物 Hazel Blears 女士⁹擔任地區議員，她十分活躍，批判層級、權威、集中式的政府體制，主張「新工黨」精神，以賦予地方民眾較大的公共參與權限。Blears 女士並於 1997 年成為索爾福德市選出來的國會議員。

在 Blears 議員的倡導影響下，索爾福德 1994 年開始推動 PB。先將全市(約 22 萬住民)分為 8 區，每區成立一個社區委員會(community committee)。社區委員會由經理人(manager)、警察代表、非營利組織代表、住民代表等組成，約有 30 至 40 人。社區委員會每兩個月開會一次，其他住民則可以在委員會主席邀請下與會，但沒有投票權。社區委員會所能決定的預算支出額度為每位住民每年 3 英鎊，而且委員會也可以決定在固定金額內各項計畫的優先順序；不過這些決策是由社區委員會內的一個預算小組所決定的，一般住民、甚至於社區委員會的其他成員都僅有諮詢權。

⁸ 英國個案摘錄整理自 Rocke (2014)。

⁹ Hazel Blears 在 Salford 出生，1984-1992 年間擔任該區的地方議員，1997 年則為 Salford 選出來的國會議員(MP)。她在 2006~2007 年時，擔任內閣的不管部大臣(Minister without Portfolio)，2007~2009 年則為內閣的社區及地方事務大臣(Secretary of State for Communities and Local Government)。2009 年因涉及逃漏稅和經費核銷醜聞黯然辭職下台。

2000 年之後，非營利組織「社區榮譽倡議」(Community Pride Initiative，簡稱為 CPI)試圖影響與修改索爾福德市的 PB 模式，其目的在於強化地方住民參與預算決策的力量。CPI 要求索爾福德市仿效巴西愉港的 PB 模式，但社區委員會卻持反對意見，主張在現有制度架構下繼續推動 PB 即可。反對改革者(包括現任政策制定者)認為，索爾福德早有社區參與的傳統，因此沒有大幅修正制度的必要。贊成與反對修改制度的兩派因而相持不下，造成 PB 的推動受阻。

兩派相持不下的僵局直至 2006 年才告結束。2007 年 5 月，參與式預算重新啟動。但 PB 可決定的支出總額僅 10 萬英鎊，執行範圍為索爾福德 8 個區的人行道或自行車道的建設。由 47 人組成一個會議，這些會議成員以電子信件、電話等方式，收集大約 100 位住民對於步道建設的各種提議方案，之後由此會議成員進行投票。投票分為兩階段，第一階段先對各項提案給予最低 1 點、最高 10 點的投票，總點數最高的前 10 個方案進入第二階段。在第二階段中再次投票，最後前 4 個點數最高的建設方案獲得預算的挹注，但總預算不超過 10 萬英鎊。整體而言，雖然金額不多，但此次 PB 的推動大致獲得正面的評價。

以下彙整索爾福德推動 PB 的啟示如下：

- (一) 參與式預算只用來決定非常小額的預算支出，無法改變原有的財政結構，也不會成為明確的政治議題。它的參與率和參與者獲得的政治權力均相當有限。
- (二) 雖然公民團體強力推動巴西愉港經驗，但原有英國「由上而下」的社區治理傳統仍然穩定強韌，較資深的公務人員及議員普遍不支持參與式預算。
- (三) 超越現存體制與實踐的改革不易獲得民眾的政治支持，尤其是所涉及的支出金額無足輕重時更為明顯。

總而言之，英國 PB 成效不彰的原因在於其實踐程序並沒有被整合進入預算編製的結構當中，而仍處於邊陲地帶。學者認為，英國民眾的政治觀念之中，尚無法接受大幅度削減預算支出而導致國家角色縮減的制度改革(Rocke,2014)。

四、小結

參與式預算是參與式民主之中主要的制度設計，而歐洲國家參與式預算的實踐與其政治文化有關，特別是「公民的定位」、「社區的角色與分權的態度」、以及「政策社群發達的程度」等政治文化變數，皆深刻影響參與式預算的執行成效(Sintomer, et al. 2008)。

法國參與式預算的重心在於將城市的所有預算分配給各區討論，再賦予各區代表決定預算的權力，因此參與式預算的概念幾乎等同於分權。參與式預算引入初期曾引發高度熱情，但由於缺乏政策社群提供參與式預算的討論平台，在一段時間之後，參與式預算便被民選政治人物(市長)所操縱，由於並沒有提供一般公民在參與式預算過程之中發揮影響力的機會，參與式預算的參與會議也難以行之久遠，近年來參與式預算在法國已漸失重要性。

德國參與式預算的概念趨近於建立「公民市鎮」(Citizen's Town)，強調提升公民的參與，但是排除分權，很少賦予一般公民直接決策的權力。德國的政策社群相當發達，對於參與式預算的發展、散播與執行扮演重要的角色。德國參與式預算的重心在於諮詢有關現代化以及如何節省政府支出(而非如何增加或使用政府預算)的議題。

英國參與式預算的概念伴隨社區賦權與社區發展，賦予一般公民直接決策的權力。由於英國的政策社群相當發達，對於參與式預算的發展、散播與執行扮演重要的角色。英國參與式預算重心在於決定地方補助款對於社區的運用方向，並經由社區參與形成決策。

整體來說，法、德、英三個國家模倣巴西愉港(Porto Alegre)的參與式預算模式相當有限。法國參與式預算並沒有改變既有的權力關係；德國只是輕度地影響了公民社會參與政治議題的方式；英國的參與式預算與原本就存在的地方賦權策略相當接近。

第三節 北美地區個案：美加經驗

美國與加拿大在近 15 年才開始推動參與式預算，最早的兩個案例都出現在加拿大，分別是 1999 年的圭爾夫(Guelph，以全市為主體)和 2001 年的多倫多(以市內的社會住宅為主體)。在這兩個案例當中，都是先有基層的壓力(如：圭爾夫由社區團體推動、多倫多則是社會住宅房客對決策參與的要求)，進而促使基層的行政人員提出參與式預算的概念。在這兩個案例當中，政治人物較少參與其中。

北美的第三個參與式預算的案例是 2006 年在加拿大魁北克省蒙特婁市的皇家山高地(Le Plateau-Mont-Royal)地區。這個地區是在行政首長大力支持之下推行 PB，但隨著政黨輪替，後來參與式預算也宣告終止。

美國則到了 2009 年才在芝加哥首次推行 PB，而後推廣到紐約、舊金山、聖路易市等地。迄今為止，美國各地推動 PB 的路徑很相似，都是由地方議會議員與非營利組織 Participatory Budgeting Project 合作推動，經費來源皆為可由議員自由裁量的基礎建設預算(discretionary budget for capital infrastructure projects)。

以下分別針對上述五個北美的案例進行扼要的討論。

一、加拿大

相較於拉丁美洲，加拿大的城市普遍較為富裕，擁有較完善的基礎建設，在文化上也比較多元，但貧富差距仍大，社會不平等的情形造就了加拿大推動參與式預算的契機。

(一) 圭爾夫¹⁰

圭爾夫是多倫多近郊一個 12 萬人口的大學城。1990 年代初期，在圭爾夫裡平均所得較低的社區出現了幾個社區團體(neighborhood groups)；逐漸地，聯合勸募協會(the United Way)和圭爾夫的「家庭及兒童服務局」(Family and Children's Services agency)開始提供資金，

¹⁰ 圭爾夫個案摘錄整理自 Lerner (2006)、Pinnington (2009)。

讓這些社區團體得以進行社區活動，如：兒童照護、成人教育、休閒活動等。市政府希望這些社區團體能共同合作，而非相互競爭資源，因此在 1997 年組成「圭爾夫社區支援聯盟」(Guelph Neighborhood Support Coalition)，希望結合居民、政府、社區團體來一同決定資源的配置。起初，此聯盟獲得 5 萬加幣的社區補助款作為分配的基礎。

1999 年，在政府官員的建議下，圭爾夫開始推動參與式預算。藉由參與式預算的推行，各個社區團體可以相互協商、共同決定施政的優先順序。目前透過 15 個社區團體共同決定大約 100 萬加幣的預算，主要是用在社區服務或小規模的基礎建設上。

圭爾夫 PB 的運作方式大致如下：

1. 各社區團體召集居民討論全市及社區內的施政優先順序。每個社區團體會提出計畫，並選出 2 名社區代表。
2. 所有社區代表共同討論各社區提出的計畫，政府官員及社區支援聯盟會告知有多少預算可資使用。然後由社區代表透過共識決來決定預算的配置。
3. 由社區團體負責推動並監控各項通過的計畫。

圭爾夫的 PB 由社區居民、社區團體、政府官員共同參與。許多低收入的社區居民也能參與社區施政優先順序的擬定和計畫的提出。每個社區團體平均代表 1,100 位居民，負責提出和執行計畫。一些夥伴組織——包括聯合勸募協會、社區健康中心(Community Health Centers)、社福相關局處等，負責提供技術支援(如籌備會議等)和資金。

每年約有上百項社區計畫(如社區活動中心的改建)受到資助，也有上萬人參與約 460 項的社區活動，包括：嘉年華、夏令營、語言課程等。透過此一資源配置過程，市政府官員更加瞭解民眾的需求和低收入居民的想法，民眾也能多了解社區的需求，進而調整他們所想像的施政優先順序。有些時候社區居民在看了其他社區的提案需求之後，並不會堅持己見，而願將資源留給更需要的人。

(二) 多倫多¹¹

多倫多社會住宅公司(Toronto Community Housing Corporation)是北美第二大的社會住宅機構，擁有 2,200 棟社會住宅和 16 萬名承租的房客。房客多半為低收入戶，包括新移民、年長者和身心障礙者。

1990 年代時，房客的需求提升，他們不僅不喜歡由上而下的管理方式，也希望能在社區建設預算的決策上有更多的參與機會。多倫多社會住宅公司的員工因而提議，拿出部分資本預算作為推行參與式預算之用。因此自 2001 年開始，多倫多社會住宅公司提出大約 900 萬加幣的金額做為 PB 的經費，供房客決定如何使用。

多倫多社會住宅公司的參與式預算只用在實體的基礎建設上，包括社會住宅相關設施的維護及提升。多倫多社會住宅公司的資本預算週期為 3 年，因此，配合其預算週期，參與式預算每 3 年進行 1 次。

其運作方式大致如下：

1. 每棟社會住宅的房客以棟為單位，和多倫多社會住宅公司員工開會討論出 5 項優先計畫，由房客們選出代表參與預算審議。
2. 多倫多社會住宅公司將旗下的社會住宅分成好幾個區(district，又稱為 Community Housing Units)，各棟代表以區域為單位舉行區域論壇(district forums)。在區域論壇中決定區域的優先計畫，並選出區域代表，組成市級的房客預算委員會(Tenant Budget Council)。
3. 多倫多社會住宅公司草擬預算金額，區域代表會決定預算編列和審議的方針，並分享各區域的優先計畫。
4. 多倫多社會住宅公司將預算提到房客預算委員會，由各區代表進行審議與協商，最後完成那些計畫應優先獲得資助的建議案。
5. 房客預算委員再將建議案呈給多倫多社會住宅公司的老闆，由他決定那些計畫能夠受到經費的挹注。
6. 最後，由多倫多社會住宅公司的員工和房客共同執行預算或監督

¹¹ 多倫多個案摘錄整理自 Lerner (2006)。

各項計畫，房客代表並組成監督委員會，進行監督。

總之，在此一 PB 模式下，房客能夠參與決定每棟、每個區域和全市社會住宅相關支出計畫的優先順序。此外，為了降低房客的參與門檻，多倫多社會住宅公司會提供必要的協助和服務，如翻譯服務、開會時的幼兒照顧等。該公司的第一次參與式預算一共資助了 237 項計畫，包括興建運動場、屋頂修繕等。同時參與的過程也使居民關係更形緊密，且和圭爾夫一樣，代表們有時不再堅持自己的提案，而會考量誰比較需要，再做出決定。

(三) 皇家山高地(Le Plateau-Mont-Royal)¹²

皇家山高地是魁北克省蒙特婁市的一個地區(borough)，人口約 10 萬人。2002 年至 2005 年間，非營利組織「蒙特婁都市生態中心」(Montreal Urban Ecology Centre)在當地陸續舉辦了 40 場參與式預算的工作坊，PB 的概念在當地開始萌芽。

2006 年，來自於 Union Montreal 黨的行政首長 Helen Fotopulous (於 2002 年至 2009 年執政)開始推動 3 年期的參與式預算計畫，計畫金額每年約 150 萬加幣，項目包括公園、文化中心、街道和人行道的養護等。其 PB 的運作方式如下：

1. 由皇家山高地政府訂定規則。
2. 在皇家山高地當中的 3 個區域召開區域會議(district meeting)，將參與式預算的概念傳遞給民眾，並向民眾徵求支出計畫。
3. 蒐集完支出計畫後，由政府官員進行技術及財務評估。
4. 政府官員完成評估後，將結果公布上網，並再次召開區域會議。此次區域會議當中，由各區分別選出 12 名區域代表參加年度高峰會(annual summit)，3 區加總起來共有 36 名代表。
5. 年度高峰會中，由 36 名代表進行審議，並透過投票程序來決定支出計畫。

¹² 皇家山高地個案摘錄整理自 Maley (2010)、Patsias et al. (2013)。

然而，由於魁北克省的政黨多元，包括許多地區性的小黨，政黨政治不太穩定，政策延續性偏低，故較難推動長期性的政策。2009 年，皇家山高地的行政首長易主，由立場激進的環境運動政黨 Project Montreal 黨獲得執政權，新任首長認為 Helen Fotopulous 將參與式預算作為政黨選舉之用，且範圍太狹隘、資訊不透明、參與人數過少(僅 250 人)，因此決議停止推行 PB。

皇家山高地的人口多為法裔勞工階級，是個文化種族複雜的地區。但近年來文化、教育水平逐漸提升，該區有約 40% 人口擁有大學學歷。在推動 PB 的短短 3 年期間，該地區的參與民眾多為白人、高知識份子、男性、中產階級以上的人士；相對而言，弱勢族群比較少有機會進入 PB 的討論與決策範圍內。

二、美國

(一) 芝加哥地區¹³

芝加哥是美國第一個實施參與式預算制度的城市。最初由市議員 Joe Moore 於 2007 年提出此一概念，2009 年 4 月開始著手規劃，並與非營利組織 Participatory Budgeting Project 合作推動。先在 Moore 議員的選區(芝加哥第 49 區，約有 6 萬居民)試行，總金額約 130 萬美金，來源為可供議員自由裁量使用的基礎建設預算(discretionary fund)。

該地區的 PB 運作方式如下：

1. 邀請區內各個組織的領袖組成指導委員會(steering committee)，決定規則與程序。
2. 舉行社區集會(neighborhood assembly)，蒐集支出構想，並由民眾自願出任社區代表(community representative)。
3. 先以預算主題為分類基準，將社區代表分成幾個小組委員會(thematic budget committees)，包括：交通、公共安全、公園與環境、學校與圖書館、藝術等，再以 4 個月的時間實際進行訪調、

¹³ 芝加哥個案摘錄整理自 Lerner et al. (2010)、Lerner et al. (2012)、PB Chicago (2014)、Summers (2010)。

研究，評估計畫的可行性，最後提出預算計畫。

4. 由區內 16 歲以上居民投票表決。居民在詳閱各項預算計畫並諮詢社區代表之後再行投票，每人可圈選 8 個計畫。
5. 最後，依照各項預算計畫的金額與票數，決定獲得資助之計畫為何。

以 2009-10 年度的 PB 過程為例，芝加哥第 49 區總共召開 9 次社區集會(其中一次保留給全區內西班牙裔參加)，總共招募了 60 位社區代表，依預算主題分成 6 個小組委員會，最後提出了 36 項預算計畫供民眾選擇。實際參與投票的人數為 1,600 人，最後在不超過 130 萬美金的前提下，得票數最高的前 14 項計畫獲得經費的挹注。

2012 年開始，參與式預算拓展到芝加哥其他區域，目前有 3 個區域實施 PB，包括第 22 區、45 區、49 區，各區人數皆不超過 10 萬人。其特色為為了改善弱勢族群參與不足的情形，在各區內召開的社區集會(至少 5 次)當中，至少會有 2 次是專門為弱勢族群(如：青少年或非美裔人士)而舉辦的。

(二)紐約地區¹⁴

2010 年，非營利組織 Participatory Budgeting Project 邀請芝加哥市議員 Joe Moore 到紐約舉辦兩場演講，將參與式預算的概念從芝加哥引介到紐約。演講過後，成功說服 4 名紐約市議員於 2011 年開始推動 PB。

因為紐約的參與式預算承襲自芝加哥，其運作方式與芝加哥雷同，不同之處在於紐約可同時透過社區集會和線上提案兩個管道來提出支出計畫。紐約開始推動 PB 時，遇到的最大障礙是其提案經常遭到相關行政部門的拒絕，行政部門會以該項計畫不屬於其管轄範圍為由拒絕許多提案。許多提案最後是在議員的堅持下才能列入選項。

¹⁴ 紐約個案摘錄整理自 Lerner et al. (2012)、PB NYC (2013)、Sangha (2012)。

政府實施參與式預算之可行性評估

在紐約，每個區每年至少有 100 萬美金的可裁量預算作為 PB 之用。不過，每項計畫至少要能夠維持 5 年以上(包括後續維護在內)，且單項計畫金額要在 35,000 元美金以上，才能列入表決的選項。

目前(2014-15 年度)在紐約市 51 個選區當中，已有 24 個選區加入推動參與式預算的行列，且在逐年增多之中¹⁵，甚至在紐約市議會的官方網站上也新闢了一個參與式預算的專區，提供民眾相關資訊。

¹⁵ 紐約推動 PB 的區域數目分別是：2011-12 有 4 個區；2012-13 為 8 個區；2013-14 有 10 個區；2014-15 則增加到 24 個區。

第四節 大洋洲地區個案：澳洲經驗¹⁶

參與式預算的民主參與模式在 21 世紀的大洋洲並不普及，儘管學術研究機構為了強化國際視野、與國際接軌，持續推動參與式預算的相關研究，但相對於其他國家，紐西蘭、澳洲兩國推行參與式預算的進程較晚，實際案例有限。

紐西蘭是受到綠黨和「參與民主亞太中心組織」(Pacific Centre for Participatory Democracy)的影響，才自 2013 年起，開始著手規劃參與式預算，目前仍缺乏可資借鏡的案例及資訊。

而在澳洲，為了減輕經濟衰退對地方帶來的影響，以及地方政府希冀提高政府與民眾間的連結，在 2009 年時，首先由新南威爾斯州(New South Wales)雪梨的希斯科特(Heathcote)開始實行電子投票參與的試驗。2012 年，接續採行 PB 的是雪梨的加拿大灣市(City of Canada Bay)以及西澳的大傑拉爾頓市(City of Greater Geraldton)。以下扼要說明澳洲的三個案例內涵。

一、希斯科特(Heathcote)

2009 年，新南威爾斯州政府編列約 3,000 萬美元的補助經費，投注至社區營造的合作夥伴計畫。根據該計畫，該州 93 個人口規模大小不一的選區，將可分配到大約 26 萬至 35 萬美元不等的經費。此一方案的主要目標是要提升地方就業、刺激經濟成長與改善社區建設。依據規定，社區團體必須預先規劃地區基礎建設或促進就業計畫，以電子方式提出補助申請，再由新南威爾斯州議會的議員負責審議並決定那些申請案可以獲得經費。換言之，最終預算分配權掌握在州議員手中。

其中在雪梨南部郊區的希斯科特選區(人口約 6,000 人)，其州議員 Paul McLeay 發起不同於其他地區的決策模式，邀請居民以網路投票方式，集體決定最合宜的計畫經費分配。McLeay 議員首先建立專屬網站，以影片解釋經費及計畫倡議的背景，提供相關資訊，並邀請居

¹⁶ 本節個案資訊摘錄整理自 Hartz-Karp(2012)、Thompson (2012)。

民一同參與，以決定計畫排列的優先順序。2009年10月6日起，不限定年齡，只要是居住在希斯科特的公民經過註冊登記後，即可獲得5個票數(點數)，在單一項目最多可投3點的限制下，在47項計畫項目下進行選擇。推動PB的過程中，推動單位還設計了一套維護系統，確保只有該區公民才能參與投票，以保障居民的參與權。

總計有超過2千名的居民參與此次的PB試驗，參與者比例約為該選區人口的1/3。根據McLeay議員(2009)的說法，經費屬於人民，因此也該由居民決定如何使用¹⁷。他希望藉由E化參與的形式，使地方社群組織能夠以其對社區的了解為基礎，提出具體的建議方案，居民再藉此決定經費分配的先後順序。

然而，由於此一參與模式僅奠基於某位地方議員個人的提倡和授權，缺乏制度性的建置。因此，PB模式在該地區僅實施一次即告終止，並未持續下去。

二、加拿大灣市(Canada Bay)

根據Thompson(2012)的研究，加拿大灣市是澳洲第一個真正實施參與式預算的案例。加拿大灣市隸屬於新南威爾斯州，為雪梨大都會地區內的一個地方政府。2012年時，該市總計約有5萬名居民。由於民眾對於公共事務的參與缺乏熱忱，市政委員會(City Council)為了蒐集民意所召開的各種公開會議，民眾的出席情形常是門可羅雀。然而另一方面，每當政府規劃的建設計畫不符合民眾的偏好時，又會引起龐大民眾的憤怒。因此，加拿大灣市府企圖尋求有效的解決機制，以增進公部門和民眾之間的雙向溝通。

2012年，在倡議團體「新民主基金會」(The newDemocracy Foundation)的建議下，市長決定引介參與式預算制度以擴大公民參與。進行過程中，由新民主基金會擔任主導規劃的角色，開放公民對於政

¹⁷ 2009年10月27日，McLeay議員針對社區建設合作夥伴計畫(Community Building Partnership Program)發言時表示，"It's your money. Tell me how you think it should be spent."參見議會會議記錄第18716頁，<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/hansart.nsf/V3Key/LA20091027009>。

府四年期施政計畫(即 2013-17 Delivery Plan)進行具體討論。該施政計畫預算總計 7,400 萬澳幣，公民可以決定該計畫中公共服務提供的範圍與規模，討論焦點著重在提升市政府服務效率的具體意見。雖然市政委員會對於公民提案仍握有最終決策權，但是此項實驗被認定為是公民和市政委員會的共同決策，而政府必須接受其所做的結論。

加拿大灣市的 PB 是以公民小組(Citizen's Panel, CP)為核心機制。新民主基金會希望增加公民討論的深度及可行性，因此僅限定少數群眾可以參與，並非所有公民皆能參加。在揀選參與者時，首先由電腦資料庫隨機產生 1,500 個地址，寄送公民小組會議邀請，邀請函內詳細介紹公民小組會議的進程序，並要求收到邀請的公民回覆是否願意參與。其次，再從同意參與的回函樣本中，依據年齡、性別、地區、職業等人口特徵為基礎，使用分層抽樣方式選出 36 位參與者，以兼顧群體間的代表性。2012 年參與者比例占總人口數 0.072%，比例不高。

正式的公民小組會議開始之前，新民主基金會以中介組織的角色，提供小組成員關於市政委員會的服務範圍、執政成本、執政角色及市政計畫等背景知識，引導小組成員瞭解市政內容。公民小組議程自 2012 年 5 月至 7 月，為期三個月的時間，共計召開 5 次會議。每次會議時間約 5 至 7 小時，由基金會培訓的主持人主持，帶領成員以小組討論形式，瞭解市政委員會 2013-17 年服務提供計畫的優先順序、服務提供範圍、和資金分配情形等，並檢視其是否符合效率及符合居民的偏好。會議過程中，若小組成員有專業知識協助的需要，學者專家或委員會成員會提供必要的諮議與資訊服務。此外，一般大眾也可受邀參與會議並提出報告。

2012 年 11 月 6 日，公民小組會議圓滿落幕，完成一份成果報告正式提交給市政委員會。成果報告中包含執行摘要與總體結論建議，執行摘要中提出公民小組對於成本削減和收益增加方案的簡單描述，以及成員在討論過程中對政府事務的全新認識。總體結論建議中首先分析 Future Plan 20 計畫的財務功能，並給予評比，接續說明各計畫項目中應改善或增強的方向，具體建議如：降低街道清掃次數或縮減姊妹市計畫支出以節省開支、降低並控制建築營運的成本、增加公共場

所商業活動以增加收益等。綜合以上說明可知，公民小組的活動性質可定調為諮議性的參與，公民針對既有政策方案提出改善建議供政府參考，對實質經費配置的影響能力較低。

加拿大灣市政府資料(Canada Bay Citizen's Panel Fact Sheet)顯示，市政委員會審視過公民小組建議報告書後，詳細分析建議方案，審慎評估降低施政支出與提高收入的方案。此檢視過程由指導委員會委員和公民小組代表執行與監督，調查結果發現部分公民小組的建議可被實際採行，抑或是部分建議方案已經執行但仍有改善空間，因此對於市政改革具備實際效益。基於此次公民小組的實踐成果，市政委員會同意未來將經常性地檢討施政情況，並與新民主基金會合作發展新的政策小組，以提供施政運作的穩定性、公平性、價值與透明度。

三、大傑拉爾頓市(Greater Geraldton)

大傑拉爾頓市為西澳大利亞洲首府伯斯以北 424 公里的海港城市，為西澳人口第四大城，人口約 4 萬人(2013 年數據)。大傑拉爾頓市原本立基於漁業及農牧等傳統產業，但受到氣候變遷及國際經濟情勢的變動，產業生產力之產值降低；而且因為市內教育和工作機會缺乏，年輕人紛紛離開家鄉到外地發展。留在家鄉的居民對於政府抱持著負面態度，投票率低，公共參與活動低迷，發展力受挫。

2012 年，市政府決定發起一項小規模的試行計畫，拿出 3 萬美元作為邊境三個地區公園維護和修復的運用經費，並將管理權下放給地方居民，由當地居民自行規劃和決定如何運用這筆錢，以提高該區民眾對於地方建設及事務的參與熱忱。

由於此一試行計畫獲得不錯的評價，2013 年，大傑拉爾頓市經理人(city CEO)要求科廷大學永續政策研究所(Curtin University Sustainability Policy Institute)與市府合作一項創造永續發展的三年期計畫-Geraldton 2029 and Beyond，規劃適用於當地的參與式預算機制，目標為提升社區協作治理，建立更有效率的民主模式，並使大傑拉爾頓市能往永續發展的目標前進。為了滿足此一要求，大傑拉爾頓市的 PB 機制包含兩種層次的設計，說明如下：

(一) 長期性的基礎建設計畫預算

其標的為總額 1 千萬美元的長期建設預算。該項預算的編制須依據「策略社區計畫」(Strategic Community Plan)，以永續社會、文化、環境與經濟等綜合性目標作為大傑拉爾頓市的發展方向。而為了有效評估各個建設計畫的適切性，大傑拉爾頓市以公民評委會(Citizens' Jury)以及「公民選擇」(Citizen Choicework)的形式結合成當地的 PB 參與模式，以提出建設計畫與建議。

公民評委會是由地區選舉名冊中隨機抽取出的 25 位居民所組成。25 位參與者首先在學者專家、技術官僚及公民倡議團體的帶領下學習，建立基礎知識後，再以諮議方式，建構出公共建設計畫組合；並將計畫內容具體化，歸納出各個計畫的優、缺點，包含碳足跡指標的評估。

「公民選擇」則為廣泛社群的參與。當公民評委會完成建設計畫組合的訂定後，會將討論結果交由社區居民檢視(亦即開始「公民選擇」的過程)，舉辦更大規模的討論會議，此一會議由隨機選擇的審議者主持並帶領眾人討論，審議過程會經由大眾媒體的揭露及傳播。會議結束之後，公民評委會再依據會議結論修改建設計畫組合，並提交給市政府與市議會，市議會再決定是否無條件接受此一 PB 計畫建議。基本上，其最終決策權仍掌握在執政者手中。

(二) 中小型支出計畫

第二種 PB 的適用範圍是中小型的支出計畫，由地方社區群體提出社區補助計畫的需求，再交由居民投票表決，選擇要執行的支出計畫。此部分的經費總計為 1 百萬美元。

以 PB 方式來分配中小型支出計畫的首要目的是要提高社區團體與政府協同建設的熱忱，包含文化、社會與環境面向的發展；其次，由於弱勢群體過去缺乏代表管道，因此建立供地方組織主動提出計畫需求的管道，可以使弱勢群體獲得較多的重視；再者，經由居民投票，可確保經費運用比較合乎居民的偏好；最後，此一模式提出具有包容性且爭議較小的決策，不僅可以獲得議員的支持，也能強化協同治理的信任基礎。綜合以上原因，大傑拉爾頓市府希望能夠藉由此一設計，

政府實施參與式預算之可行性評估

使 PB 能夠建立制度化的基礎(Hartz-Karp, 2012)。

由於起步較晚，大傑拉爾頓市的 PB 制度仍在發展當中。因為透過公民評委會的研議和區域民眾投票形成的計畫方案，必須經由市政府綜合考量後，才會決定是否形塑為具體政策並加以實行，因此，實際的執行成效必須等待計畫結果落實後才能完成有效的評估。然而目前文獻顯示，參與式預算的引進確實提高該地區居民對於公共事務的參與意願；此外，由於預算分配過程中，包含了民眾的審議程序，故當政府所推動的計畫與民意二者之間有不一致或有落差時，相對於以往，民眾的反彈聲浪較小，對於政府的負面評價也隨之減少，兩者間的對立狀態有舒緩趨勢。

第五節 亞洲地區個案：日韓經驗

相較於歐洲，亞洲地區參與式預算的崛起時間較晚，成長速度卻非常快。整體而言，亞洲地區參與式預算發展的特徵兼具國際經驗交換及在地式發展，部分國家運作 PB 的原則及方法與拉丁美洲及歐洲模式有其共通性，但由於亞洲國家政治結構之異質性，也逐步發展出不同類型的本土模式。因此，亞洲地區參與式預算的發展可比喻為某種「馬賽克」(mosaic)或混合模式(Raza, 2006)，不易描繪出整體圖像。

亞洲國家約在 2005 年左右才開始使用「參與式預算」這個名詞，但實務上更早就已出現類似參與式預算精神來進行預算編製的實踐個案。1996 年，印度西南部的喀拉拉邦(Kerala)受到左翼思維之影響(Fung and Wright, 2001; Santos, 2005)，啟動了所謂「人民運動的第九個五年計畫」(Kerala People's Campaign for the Ninth Plan)，將財政配置權力下放，喀拉拉邦居民可參與 1996-2001 年期間財政收入 40% 左右的政策規劃決策。當時號稱約有 300 萬人參與這個過程，而這項參與性預算規劃的運動根本上改變了印度公民參與方式，可視其為促進區域發展的一種手段。印度喀拉拉邦的實踐，成為亞洲地區發展參與式預算的首例，即便當時還沒使用「參與式預算」這個名詞。然而，印度學術界對於喀拉拉邦之實驗是否可視為 PB 的實踐經驗，仍然存在爭議。

進入廿一世紀之後，隨著公民參與公共事務的崛起，參與式預算的實踐開始在亞洲地區擴散。2003 年，印尼由國際透明組織(Transparency International)邀請專家，介紹解釋巴西 PB 模式的運作方式。2004 年，巴西聖保羅市(Sao Paulo)參與式預算辦公室的代表受邀至韓國，解說其 PB 模式，隨後中國、日本均陸續出現參與式預算的個案，巴西經驗也隨之被引入亞洲地區。

本研究選擇公民社會成熟度與我國較接近的韓國及日本，進一步深入探討此兩個國家參與式預算個案之運作。雖然近年來中國大陸的溫嶺市、無錫市與上海市也在實施參與式預算，但本研究未將其納入個案分析的原因在於中國的政治體制及公民文化發展與我國差異較大，

因此經考量後不列入本節分析¹⁸。

一、日本市川市(Ichikawa)¹⁹

在日本透過公民參與來進行公共政策之決策模式並不常見，尤其是在財務規劃這個領域(Matsubara, 2013)。1998年，部分較具草根性的組織熱衷於參與公共事務，因而出現第一次在預算議題中嘗試讓民眾參與；但直到2003年之後，各種公民及草根組織參與公共預算討論的過程才展開。

日本的 NPO「立法支持公民組織聯盟」(The Coalition for Legislation to Support Citizens' Organizations)指出，日本的參與式預算有若干種類型：(1)預算編製過程的揭露：某些時候此一類型的參與其實僅是一種資訊轉換的過程而已；(2)由政府及公民委員會共同協力進行預算案之編製；(3)針對預算開放公共諮詢；(4)由公民直接進行預算管理；(5)將居民所納租稅之1%，以公民參與方式移轉給非營利組織使用等(Matsubara, 2013)。本研究所要討論的日本個案市川市正是採用第(5)種類型的代表，即由居民來決定一部分的稅收用途。

2009年時，市川市組織起一個「百分之一高峰會」(1 percent summit)，將有志於公共參與的城市整體網絡建立起來。成立高峰會的目的在於整合日本PB的各種不同模式，因為日本受制於城市首長的意向與政策，其PB實踐模式非常多樣且零散(Koga, 2013)。

市川市導入PB的想法，是將該市地方租稅收入的1%，大約380萬日圓(合美金約4萬元)的預算金額用來支持非營利部門。每一位納稅義務人可以上網投票，選出三個非營利組織，依據其需求進行資助。具體言之，市川市PB的過程分為四個階段：(1)該市非營利組織編製其年度活動計畫，包括支出表等；(2)城市召開公開會議，讓有興趣的非營利組織來報告其活動計畫，解釋計畫效果及如何使用經費。為了提高參與率，市政府多方宣傳，希望更多非營利組織及公民來參與。

¹⁸ 有關中國大陸實施參與式預算之情形，可參見徐斯儉、吳建忠(2011)。

¹⁹ 日本個案資訊摘錄整理自 Matsubara, A. (2013)、Sintomer, Herzberg & Allegretti (2013)。

(3)以投票的方式決定那些活動計畫可以被執行。(4)投票結果出來之後，依此將居民所繳稅額 1%的經費分配給非營利組織。

二、韓國蔚山(Ulsan)市東區(Dong-gu)²⁰

2003 年韓國開始出現參與式預算的案例(Buk-gu, Kwangju)，截至 2009 年，已有 36.6%的地方政府採用參與式預算的方式來進行地方預算的決策，其中有 37 個地方政府成立公民委員會(citizen's committees)，11 個地方政府成立參與式預算評議委員會(council)，但各個地方之公民參與程度不同；一般而言，大部分地方對於公民參與預算的決策的範圍及程度仍有限制。不過，對於 PB 在韓國地方政府的發展趨勢，韓國學界採取支持的態度，認為參與式預算是讓公共支出更透明及課責的重要工具。

雖然韓國的法律規定其地方政府必須定期選舉(包括行政首長與議員的選舉)，但在 1961 年朴正熙發動軍事政變之後，就無限期的凍結了韓國的地方選舉。一直到 1991 年時，韓國才恢復地方自治，恢復了中斷三十餘年的地方議會議員選舉，1995 年則進一步恢復地方行政首長的直接選舉。不過，儘管已恢復地方自治，但地方在法律、政治、組織及財務上的自治權仍然受到限制。因此，地方財政自主性仍低，大多依賴中央及上級政府的補助及支援。

參與式預算的地方實踐約在 2004 年開始出現。東區(Dong-gu)是蔚山市(Ulsan)的一個行政區，是蔚山市的工業中心，在 2007 年時其區域生產毛額(Gross Region Domestic Product,GRDP)為人均 44,510,000 韓圓(約合新台幣 1,255,778 元)。此區域的公共服務品質相對較高，但財政依賴度還是很高，有 66.2%的收入來自於上級政府，只有 12.2%的支出能由自主財源來支應。

東區於 2002 年由民主勞動黨(DLP)執政，基於選舉時之承諾，2004 年開始執行參與式預算。這種地方預算由公民共同參與決定的模式是由非營利組織發起，非營利組織呼籲採用參與式預算來提升財務透明

²⁰ 韓國個案資訊摘錄整理自 Ahn (2013)。

及課責，但最重要的還是民選首長的支持及推動。

東區的民選首長主導參與式預算的執行，並成立任務編組團隊及諮詢委員會，在 2004 年 6 月共同草擬「參與式預算條例」(the Ordinance on Participatory Budgeting)做為推動參與式預算的法律依據。

韓國東區大約開放總支出的 12-15% 的部分，以公民參與的方式來決定預算的配置和規劃。公民可以具名提議各種預算方案，也可以參與預算審查，但預算案最後仍需送地方議會審議。

其參與式預算過程分為三個階段，過程中的相關組織和會議包括：「公民委員會」(citizen's committee)、「主題委員會」(thematic committees)、「地區會議」(regional meetings)、「聯席會議」(a general meeting)、「參與式預算評議委員會」(participatory budgeting council)及「監督委員會」(advisory committee)等。

「公民委員會」的成員為 100 位，其中一半為志願者，另一半則由居民自治委員會、週邊組織或非營利組織遴選。若志願者超過 50 名時，由地方政府「規劃及預算局」(planning and budgetary office)及監督委員在考量社會條件因素(性別、職業等)的前提下，隨機挑選 50 位。被選出的 100 名公民須先接受三天有關參與式預算的課程，充分瞭解參與式預算的精神及過程之後，才能正式成為參與式預算的公民委員。公民委員會下設 5 個「主題委員會」，每個主題委員會至少要召開 3 次會議。「地區會議」的成員包括居民自治委員會成員以及 10 個次區域的居民。「參與式預算評議委員會」(participatory budget council)則是由 5 個主題委員會分別推派一位代表、以及地區首長及 4 位高階行政人員所組成。其主要任務為討論及協商各主題委員會所提議之預算計畫，最後彙整列表編製成為預算草案。

東區進行參與式預算的過程如下表所描述。

表 2-1 韓國東區(Dong-gu)參與式預算過程

步驟	會議	參與者	活動
第一輪	地區會議	地方居民	由官員說明地方財政情況
	第一次主題會議	主題委員會委員	提出預算計畫草案
	東區預算主管機關	官員	針對已提出之預算計畫進行審議，並編製預算草案，包括上述居民所提之預算計畫
第二輪	第二次主題會議	主題委員會委員	討論預算計畫草案及進行計畫草案之排序
	參與式預算評議委員會	評議委員	計畫草案之彙整
	規劃及預算局	官員	編製送往聯席會議之預算案
第三輪 (預算決議階段)	第三次主題會議	主題委員會委員	解釋評議委員會所做之決定，並討論最後預算案
	5 個主題委員會之聯席會議	公民委員	最後預算案之決議

資料來源：Ahn, S. & Y. Lee (2007)

韓國東區進行參與式預算的制度設計中還加入了事後的評估程序。在每一年進行參與式預算之後，會針對執行過程的問題及情況進行檢討及反思。執行 5 年下來，地區會議的參與率僅為 0.14% 左右、主題會議的平均參與率約 68.5%。在參與籌編預算的公民社會組成之中，參與比例最高的年齡層是 40 歲這個層級，其次是 50 歲，20 歲這個年齡層幾乎沒有參與者。在職業部分，以家庭主婦的比例(36.4%)的比例最高，其次是企業業主(29.9%)；教育程度方面，參與者的教育程度最多的是高中畢業(67.5%)，其次是大學畢業(27.3%)。

政府實施參與式預算之可行性評估

東區所採行的參與式預算模式是屬於「聯合決策」(joint decision making)，由政府及公民共同決策。而公民委員會在每年參與式預算執行完畢之後，會召開評估會議，並將改進意見回饋給地方官員及公民委員，以做為下一次參與式預算執行之參考。

第六節 比較分析

表 2 彙整本章前幾節介紹的個案的相關資訊，簡要摘錄其實施場域、推行時間、實施的預算項目和金額、主要推動者、實際參與人數、以及提案和決策之程序，以利比較。基本上，我們不難發現，各個國家因政治與經濟制度、社會與文化背景以及歷史脈絡均有不同，雖然皆以參與式預算為名，鼓勵公民參與預算的決策過程，但在實際操作和成效上存在相當大的差異。本文提出比較分析如下。

第一，參與式預算是屬於地方財政議題，各國實施場域多限定於城市、地區或社區等地方單位，涉及的住民人數也不會很多，不太可能在中央政府層級實施。一般而言，在財政狀況較困難或經濟環境比較弱勢的地方政府更常考慮採行參與式預算。

第二，參與式預算較常應用在具體的公共建設、特定民眾關心的政策項目或受益對象明確的計畫之上，如公共步道、公園、圖書館、藝術裝置等建設上，較不適用於抽象的公共服務或不易度量績效的政策項目。

第三，參與式預算在屬性上是直接民主的制度安排，與當代民主國家代議民主體制的特性似有違和。因此，參與式預算的實施金額僅占總支出的小部分比例，而不致動搖代議民主體制的基礎。

第四，審議式民主與參與式政治乃當前全球化的趨勢。因此，民選政治人物或第三部門中的倡議性非營利組織往往是參與式預算的發動者，但是參與式預算的抽象理念卻需一群有實務經驗的文官配合，然而文官可能視參與式預算為政治挑戰或重大行政改革而產生抗拒。

第五，在形式上，參與式預算提案的內容可能涉及眾多居民的利益，但實際積極參與的人數則各國多寡有別，有多達數萬人者，亦有僅為十幾人者。但即使積極參與實踐的居民人數不多，然而要彙整其意見以獲得結論，其程序往往十分複雜，同時也是一項困難的挑戰。議程設定、提案方式、討論次數多寡、與表決方式等機制均會影響參與式預算的成效。

政府實施參與式預算之可行性評估

第六，參與式預算獲得的結論的實質效力差異頗大。有些個案具有決策的強制力，有些個案則僅有諮詢或溝通功能。而一般而言，參與式預算所決定的預算金額愈大或比例愈高，其決策的強制力愈低

表 2-2 參與式預算案例比較表

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
巴西 愉港	全市 (約 140 萬人)	1989-今	全市預算(人事費、公共債務、基本建設服務、公共投資與市政發展等)	各年不等	執政黨 (工人黨)	23,520 人 (2003 年)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 包含兩次由各區市民參與的區域大會與代表參與的代表論壇及全市預算委員會。 2. 依預算議題性質區分五個主題會議。 3. 各區公民經登記後即可參與區域大會。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與式預算起源地。 2. 2005 年政權輪替後，參與式預算轉變為溝通、諮詢性質。 3. 市長具預算否決權，但退回預算委員會可以三分之二多數推翻市長否決。
英國 Salford 市	全市 (約 21.8 萬人)	1994-今	步道建設	10 萬英磅	民選行政首長、非營利組織	47 人組成會議，蒐集大約 100 個住民對於步道建設的提議方案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 將各方案予以一點(最低)至十點(最高)的投票。 2. 之後投票，前四個得點數較高方案獲得預算，但總數不超過 10 萬磅。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 英國最早啟動 PB 的地區。 2. 社區委員會內的預算小組掌握決策權。

政府實施參與式預算之可行性評估

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
法國 Poitou- Charentes 區	高中與高職	2005-2010	高中與高職的預算	1000 萬歐元，約占總預算 2%	民選行政首長	約 1~2 萬人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學校代表提出方案並討論。 2. 每一個參與者有十點，可以自由選擇方案予以點數，而後按點數多寡排列，直至方案金額達上限為止。 	參與民眾決策方案會直接付諸執行。
德國 柏林 Lichtenberg 區	全區 (約 26.4 萬人)	2007-2013	集中於特定公共建設投資、提供志願團體與教會	占全區預算的 6%	民選行政首長	約 4 千~2 萬人	<ol style="list-style-type: none"> 1. PB 分為會議投票、網路投票、家庭投票等三個管道。會議投票須歷時兩年。 2. 參與者每人分為五點，自由地投給各計畫方案，最後由排名最高的五個計畫方案出線。 	Lichtenberg 區的 PB 並沒有提供給住民直接分配預算的決策權，而僅強調其諮詢權。
美國 芝加哥市	市內 3 個選區 (各約 5~10 萬人)	2009-今	交通、公共安全、公園與環境、學校與圖書館、藝術等	每區各 130 萬美元	市議員、非營利組織(PBP)	每年約 3 千人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 組成指導委員會。 2. 透過社區集會蒐集構想、徵求社區代表。 3. 社區代表組成數個主題委員會，訪調、研究後提預算計畫。 4. 由 16 歲以上居民表決。 5. 依預算金額決定有幾項計畫能被資助。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為美國第一個實施 PB 的案例。 2. 其中至少 2 次社區集會保障給弱勢族群(如：青少年、非美裔人士)參與。 3. 居民表決具實質效力。

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
美國 紐約市	市內 24 個區(各約 10~20 萬人)	2011-今	與芝加哥類似，惟每項計畫要能夠維持 5 年，金額要在 3.5 萬以上，才能列為選項	每區至少 100 萬美元	市議員、非營利組織(PBP)	每年約 1.4 萬人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 組成指導委員會。 2. 透過社區集會及網路提案蒐集構想、徵求社區代表。 3. 社區代表組成數個主題委員會，訪調、研究後提預算計畫。 4. 由 16 歲以上居民表決。 5. 依預算金額決定有幾項計畫能被資助。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為北美規模最大的 PB 案例。 2. 透過網路蒐集支出計畫。
加拿大 圭爾夫市	全市(約 12 萬人)	1999-今	社區服務或小規模的基礎建設	100 萬加幣	政府、社區團體	N/A	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由社區團體召集居民討論施政優先順序、提出計畫，每個社區選出 2 名社區代表。 2. 所有社區代表共同討論各社區提出的計畫。 3. 由社區團體負責推動並監控各項通過的計畫。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為北美第一個實施 PB 的案例。 2. 由社區代表透過共識決來決定預算的配置。

政府實施參與式預算之可行性評估

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
加拿大 多倫多市	社會住宅 居民(約 16 萬人)	2001-今	社會住宅相關 設施的維護以 及提升	900 萬加 幣	社會住宅 公司	N/A	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會住宅房客選出代表。 2. 各棟代表參與區域論壇，決定區域的優先計畫，並選出區域代表，組成市級預算委員會。 3. 社會住宅公司公告預算金額，由區域代表討論那項計畫應優先被資助。 4. 最後由社會住宅公司老闆決定那些計畫能受到資助。 5. 由社會住宅公司員工和房客共同執行預算或監督各項計畫。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為民間部門提出的 PB 案例。 2. 社會住宅公司的老闆決定那些計畫可獲得經費挹注。
加拿大 蒙特婁市 Le Plateau-Mont-R oyal	全區(約 10 萬人)	2006-2008	公園、文化中 心、街道和人 行道的養護等	150 萬加 幣	民選行政 首長、非 營利組織	約 250 人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 由政府訂定規則。 2. 召開區域會議，向民眾說明並徵求計畫。 3. 蒐集完計畫後，由政府官員進行技術及財務評估。 4. 完成評估後再次召開區域會議，選出區域代表參加高峰會。 5. 高峰會中，由區域代表審議、投票決定支出計畫。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2009 年因政黨輪替而宣告中止。 2. 區域代表掌握決策權。

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
澳洲 雪梨 Heathcote 區	市內選區 (約 6 千人)	2009	社區營造補助 經費	約 26-35 萬美元	市議員	約 2,000 人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 議員下放補助款決策權力給地方居民。 2. 社區團體提計畫申請經費，再由居民投票。 3. 不限制參與年齡，只要居民經登記即可參與。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 網路投票的 E 化參與形式。 2. 民眾投票結果有實質影響力。
澳洲 加拿大灣市	全市(約 5 萬人)	2012-今	四年期施政計畫	7,400 萬 澳幣	市政府、 非營利組織	隨機取樣 1,500 人中 的 36 人	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為顧及預算討論的深度及可行性，以小眾式審議的公民小組為主。 2. 共召開五次會議，由獨立主持人帶領。 3. 專家及市府人員扮演知識提供及資源角色，不參與討論。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 澳洲第一個參與式預算案例。 2. 非營利組織占主導地位，形塑制度。 3. PB 結果為諮議性質，市政委員會對於公民提案握有最終決策權。

政府實施參與式預算之可行性評估

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
澳洲 傑拉爾頓市	全市(約 4 萬人)	2013-今	長期性基礎建設計畫與中小型支出計畫	長期：1 千萬美元 中小型：1 百萬美元	市政府、研究機構	長期：隨機取樣 25 位居民； 中小型：全體社區居民	<ol style="list-style-type: none"> 1. 長期性基礎建設計畫以全市為單位，中小型支出計畫以區為單位。 2. 長期性預算以公民評委會為參與核心，用共識決討論建構預算提案。 3. 中小型預算以社區團體提出預算計畫，再交由居民表決。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 長期性計畫決策最終掌握於市政府手中。 2. 計畫仍在實施中，成果待評估。
日本 市川市 (Ichikawa)	約 47 萬人	2005-今	補助非營利組織社會服務活動經費	稅收的 1%，2009 年補助約 2000 萬日圓左右	市長	參與投票的納稅義務人 2005 年為 5,557 人，至 2009 年已成長為 9,110 人，參與率約 5%。	<ol style="list-style-type: none"> 1. NPO 準備活動年度計畫書。 2. 召開「公開會議」，NPO 可參與會議報告其活動計畫，解說活動效用及經費使用方式。 3. 由地方納稅義務人投票決定那些非營利組織的計畫獲得經費。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 位於日本關東區千葉縣西北方，總面積 57.46 平方公里，為東京的衛星城市。 2. 民眾投票結果有實質影響力。

案例	實施場域	推行時間	實施項目	實施金額	推動者	參與人數	程序	備註
韓國 蔚山市東區 (Dong-gu, Ulsan)	約 18 萬人	2004-今	決定地方自有財源的用途，約佔所有支出的 12-15%。	2005 年時約 134 億韓圓，但到 2006 年時僅有 65 億韓圓，金額不確定。	民選行政首長	地區會議 (參與者：地方居民)的民眾參與率約僅 0.14%。 主題會議 (參與者：自願參與者 100 位)總參與率約為 60.7%~73.8%。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 召開地區會議及第一次主題會議，進行預算計畫之提案。 2. 召開第二次主題會議及參與預算議會，討論預算草案及順序。 3. 召開第三次主題會議及聯席會議，解釋參與預算議會所的決策並討論最終預算提案，並通過參與預算案之最後決定。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 東區位於蔚山市(韓國東南部)東方，面積約 35.77 平方公里。 2. 公民委員聯席會議議決最終預算案。

資料來源：本計畫整理。

第三章 我國參與式預算之發展現況與展望

第一節 我國參與式預算之起源與概況

在我國已實際完成的 PB 案例是由非營利組織所試行的個案，即由青平台基金會和北投社區大學在北投地區合作推動的試辦計畫，該計畫政府部門並未參與。惟我國政府部門部分雖尚無實際開始執行 PB 的案例，但已有某些地方政府開始評估推動 PB 的可行性或已進入規劃籌辦的階段。本節以下敘述新北投個案的實施概況，以及臺北市政府和新北市政府的初步規劃。

一、新北投參與式預算實作計畫

青平台基金會創立於 2010 年，其宗旨是要「透過思想與行動的啟發，培養青年的批判性思考，激發社會改革的想像力，並結合 NGO 與社會企業的力量，透過向下紮根社區、對外連結國際的實踐，協助青年自我組織公共行動網絡，進而實現改變社會的夢想」²¹，因此創立以來即持續推動「開放政府」；而其推行參與式預算的想法，也在這樣的脈絡下逐步滋長。

2014 年 8 月至 9 月間，青平台基金會舉辦了 5 場和參與式預算有關的論壇²²，邀請國內學界及實務界人士參與討論。藉由論壇交換意見之後，青平台基金會決定在臺灣試辦參與式預算，並邀請推廣公民參與已有十餘年歷史的北投社區大學共同合作，決定在 2015 年年初以北投社區大學所在的新北投地區作為推動 PB 的實作場域。

這項名為「咱的預算咱來決定」的活動的參與對象是北投社區大學學員及北投社區住民，經費為 30 萬的募款收入。先由新北投居民提

²¹ 參見青平台網頁 <http://www.ystaiwan.org/aboutus#sthash.Cfi5Z9ps.dpuf>，檢索日期 2015 年 4 月 12 日。

²² 這五場論壇的主要內容可參見鄭麗君編(2015)。

政府實施參與式預算之可行性評估

出支出方案，再由居民投票決定，一共要選出 3 個不涉及公權力的支出方案，每案給予 10 萬元經費，然後再交由原提案人負責執行落實。

其 PB 程序分為兩階段。第一階段為 2015 年 1 月 10 日的北投區住民大會，此次會議的主要目的在於讓公民認識參與式預算的概念，並提出初步構想。第二階段則是 2015 年 2 月 7 日的提案報告與投票，在各個提案規劃完成之後，透過提案人的口頭報告與供民眾自行瀏覽的大看板提供之資訊，讓民眾進一步認識各個支出提案後，進行投票表決。

在舉辦住民大會之前，青平台基金會招募若干志工到新北投當地與北投社區大學進行宣傳。第一次住民大會有超過 40 位民眾參與，民眾起初提出 16 個支出方案，但經過民眾共同討論之後，刪除經費規模太大或可行性偏低的提案，留下 8 個提案。同時，在第一次住民大會過後，由青平台基金會的志工著手協助 8 組提案人進行方案的細部規劃，完成計畫書的撰寫；希望藉由志工的協助，降低參與式預算的提案門檻。

提案報告與投票階段則有超過 100 位民眾參與。該次會議先由 8 組提案人進行報告，遂進入最後的投票階段。然而，有少部分民眾並未到場聽取報告，而是在最後投票階段時才抵達會場，因而引發爭議。活動主持人北投社區大學校長謝國清先生乃要求未聽取報告的民眾先瀏覽提案看板的內容，並聽取提案人在看板旁的簡單說明後，才能投票；爭議因而化解。

最後總共有 174 位民眾參與投票。每位民眾最多可從 8 個提案中選擇 4 個提案，總票數最高的 3 個提案勝出。統計投票結果，由「友善步道、彩繪北投」、「為愛走唱—行動那卡西」與「北投社大造景計畫」等 3 項提案勝出，現業已交由原提案人予以執行落實中。²³

²³ 本團隊於 2015 年 6 月 16 日聯繫臺北市北投社區大學校長謝國清先生，向其請教獲選提案的執行情形。謝校長告知，「友善步道、彩繪北投」計畫正在積極推動與執行中，但似乎遭遇強大路霸威脅，但該團隊堅持柔性溝通，並擬連結附近學校與社區，籌備於 7 月 11 日進行一場遊街活動，邀請幼兒，高齡者、行動不便者參加，北投社大團隊及另一項獲選方案「為愛而唱—行動那卡西」受邀支援當天活動。至於「為愛而唱—行動那卡西」計畫亦積極進行中，已完成數場演唱，6

「新北投參與式預算」的實作計畫顯示，參與式預算在非營利組織的積極規劃和協助下，在公民意識較高、公民參與歷史較久的社區中推動具有可行性。民眾願意參與提案，並透過公開討論形成共識，共同決定資源的配置。惟此一案例牽涉的經費額度很小，利益衝突有限；且其經費不是來自於公部門的預算，因此不必遵循任何政府預算、採購法和審計等法規的層層限制，在推動和執行上皆相對容易許多。

二、臺北市政府之規劃

臺北市長柯文哲先生在 2014 年競選市長時，首度在競選政見中提出參與式預算的想法²⁴。柯文哲表示，如果他當選市長，就職時，2015 年度的市府預算應已編列並審議完成，因此他將邀請公民公開檢視此法定預算的內容，刪減其中不必要或浪費的支出約 100 億元，然後再由公民提案與網路投票的方式，決定這 100 億元的用途。至於 2015 年度之後的作法，柯市長希望未來在預算案的編列階段，即先匡列 100 億元額度，交由公民提案或專家、市民網路投票來決定，並在議案確定後，交給各局處執行。柯市長並強調，應建立起「外部審議機制」，各機關編列完成的預算應完全上網揭露，讓專家和市民來審查。柯市長在競選文宣中明白表示：「……絕對相信台北市民的預算提出能力不會比市政府差，對預算的審查能力，會比市議會更好。」而柯文哲智囊團成員張景森先生(前經建會副主委)則在回應媒體提問時表示，不必擔心發生「市民說要砍預算，市議會不砍」的問題，因柯市長所倡議的參與式預算，是市長送到市議會之前讓市民參與審查的過程，但市長仍保有最後的裁量權²⁵。

月 21 日擬在「道生常照中心」為長者而唱。第三項計畫「北投社大造景計畫」即北投社大入口意象的施作，已召開兩次籌備會議並完成意象設計，目前正在施作中。此外，在北投社大的整合下，三個獲選團隊擬於 2015 年 10 月底或 11 月初舉辦聯合成果發表會。

²⁴ 柯文哲的參與式預算競選政見，請參見

https://www.youtube.com/watch?v=6_LqnhuMhgA 和

<http://www.thenewslens.com/post/72789/>，檢索日期 2015 年 4 月 12 日。

²⁵ 參見 <http://www.storm.mg/article/31956>，檢索日期 2015 年 4 月 12 日。

2014年12月25日柯市長就職後，由於時間和法令的限制，並未能如競選時所希望的將已審議通過的2015年度法定預算公開，交由民眾找出其中浪費的100億元支出。然而，市府於2015年3月2日業已核定「臺北市政府公民參與委員會設置要點」，該要點明確規定「公民參與委員會」應設置分組—包括「參與預算組」，以負責研議市府參與式預算制度政策、執行計畫及標準作業流程，並規定該項參與式預算業務由民政局擔任主政機關，工務局和資訊局為協辦機關。因此，未來臺北市政府之參與式預算制度之實際規範為何？是否完全吻合柯市長的原有想法，抑或是有更為周延的規劃，尚待進一步的觀察。

三、新北市政府勞工局之規劃

除臺北市政府之外，新北市政府是另一個積極規劃導入公民參與精神於預算決策過程的直轄市政府。朱立倫市長在主持2015年2月24日市政會議時指出，新北市已經提出2030年城市規劃願景，將透過都市計畫辯護制或參與式預算，讓市民能理解都市發展、社區發展的實際內容，期望能更符合市民需求(參見附錄四)²⁶。同時，新北市政府新聞局亦辦理參與式預算的專題研習，向市府員工介紹國外的參與式預算作法和成效。據悉，新北市政府某些局處在朱市長的鼓勵下，已開始評估採行PB的可行性，新北市政府勞工局為其中之一。研究團隊因而走訪勞工局，以瞭解其規劃方向。

依據訪談所獲得的資料(參見附錄五)，新北市政府勞工局擬選定「身障就業」作為試行參與式預算的範疇，其規劃構想包括下列重點：

- (一) 試行階段將循序漸進，故一開始投入的經費不會太多，估計為每年一、兩百萬左右。而經費來源尚未確定，可能是政府公務預算或基金預算，亦不排除使用民眾捐款。
- (二) 擬邀請與身障福利密切相關的非營利組織提出具有創新性的支出提案(不得為現已在推動執行的支出方案)。

²⁶ 參見

<http://www.planning.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=326733>，
檢索日期2015年4月12日。

- (三) 非營利組織提出方案後，由行政部門進行可行性與合規性的審查，然後再由提案的非營利組織負責向身障朋友說明其提案的內容與效益。
- (四) 最後由身障朋友進行投票。若身障朋友本身沒有能力進行投票，可由其家屬代為投票。惟具體的投票機制為何(例如，是否開放網路投票等)，仍在討論規劃中。
- (五) 以計畫型補助或委外方式，將投票勝出的方案交由原提案的非營利組織負責執行。
- (六) 未獲選的民間提案如獲得勞工局的青睞，勞工局不排除主動將該項提案內容轉化為該局未來的政策，以擴大參與式預算的動能，成為蒐集民間創新之有力管道。

第二節 我國推動參與式預算之可行性分析

研究團隊將以先前的文獻探討、外國經驗分析、焦點座談與深度訪談所獲得的資訊為基礎，分別由政治面、行政面、法律面、以及技術面(包含時間)等四大層面切入，評估我國政府推動參與式預算的可行性。

一、政治可行性

公民參與乃是民主政治的核心價值，而參與式預算是實踐公民參與的具體機制。因此參與式預算的理想有其規範性的價值，應無疑義。然而，其是否能夠獲得利害關係人(包括民選行政首長、公民團體、民意機關等)的支持，從而具備一定的政治可行性，乃是參與式預算能否在我國順利施行的首要關鍵。

就民選行政首長的角度而言，推動參與式預算可以成為其「體察民意，反映民瘼」的管道，在不損及其預算分配權力的前提下，允許部分經費交由居民自行決定如何使用，能有效形塑民選行政首長的「進步形象」，累積其政治資本，何樂而不為？因此，民選行政首長似無抗拒 PB 的必要。而如前節所述，我國在 2014 年底舉行九合一選舉時，臺北市長候選人柯文哲先生的競選政策白皮書中，即提出參與式預算的構想，揭示希望透過市民參與，達到除弊興利的理念。柯市長主政之後，亦已成立公民參與委員會，進一步落實參與式預算。此外，另一位重要的民選行政首長新北市朱立倫市長亦不落人後，公開宣示並鼓勵新北市各局處積極採行參與式預算。由這些事跡可以推測，參與式預算已獲得我國主要民選行政首長的支持。

再者，就公民團體的角度而言，參與式預算是其發揮「政策倡議」與「提供服務」的最佳機會，不但可以在推動參與式預算過程中，廣為傳播其特定理念訴求，使社會大眾與政府官員知悉其使命與宗旨，還可以應用參與式預算的公共資源，投注於其所關心的少數、弱勢、非主流團體上。此外，近年來由於地方政府提出的社會服務契約委外有逐漸被特定公民團體壟斷的傾向，參與式預算強調多元平等的參與精神，將有助於改善此種現象。因此，大多數公民團體(包括學界)應

皆支持參與式預算的採行。以下是本研究訪談的幾位公民團體成員和學者的意見。

臺灣的民主發展已陷入瓶頸，唯一突破瓶頸的方式就是參考國外的經驗，將決策權力部分開放給一般公民。參與式預算一方面能夠提升公民參與公共事務的能力(與意願)，一方面也能以 local knowledge 補充專家政治、菁英政治的不足。若能與 open data 的潮流結合起來，參與式預算很有潛力成為推動 good governance 的催化劑。(萬毓澤老師，A_04)

如果我們希望公民的熱情不被耗損，對政策要有實質影響的話，參與式預算倒是一個可以思考的走向。(林國明老師，A_02)

在社會福利這塊，最重要的就是被服務的民眾需要什麼東西。如果有像參與式預算的機制，讓民眾能在決策過程中參與，也讓地方政府在沒有足夠能力主導那麼多經費的情況下釋出一些權力，我覺得會有比較多元的服務出現。(洪心平副執行長，B_02)

自己長期推動公民參與，我相信公民的智慧。……參與式預算有個好處，就是可以讓一些比較弱勢的族群或個人把他們的想法提出來，我也比較相信公民團體某種程度上具有公益性，所以其實它會支持其他人提出來、他們自己也沒想到的地方，我覺得這是參與式預算很重要的精神。(謝國清校長，B_04)

由此可知，柯文哲市長倡導的參與式預算以及其所隱含的「開放政府」的價值，在現今社會氛圍中獲得民眾與傳播媒體支持的可能性是極高的。惟參與式預算模式能否獲得民意機關的支持，則有較大的挑戰。因為預算審議權是我國民意機關發揮民主制衡的主要工具，因此，強調居民直接參與預算決策的作法，可能有損民意代表的預算審議權，某些民意代表因而對於大規模採取參與式預算的作法有所保留。

當初聽到參與式預算這個東西，我是很擔心的，因為這是在議員審查經費之前就已經先框起來的。議員到底要不要動這筆錢？要不要審查？有可能礙於選民的緣故，在審查時不敢砍。但是可能又有另一群利益完全不同的選民要求我把它刪掉。這會讓我們非常困擾。(簡舒培議員，A_06)

如果真的要去做參與式預算，……議會是否支持是個很大的問題。不管是十億還是一百億，這些錢都要經過議會，所以市政府要怎麼說服議會，是個很重要的問題。議會如果不支持，這個政策就會付諸空談，也不用再談後續的執行方式了。(謝正君區長，B_03)

政府體制裏都存在民眾參與的機制，每一個階段或許對象都有些不同，當然參與機制在政府施政裡面我覺得現在有些計劃的分量上有加重，政策處理階段一定要有溝通，那就是在民意機關議事堂的溝通，至少要接收到民意機關的認同。(江志成副局長，C_01)

民意代表難免會憂心在預算過程中引入公民參與會衝擊預算審議權的行使。只是持平而論，推動參與式預算的過程，其實也是民意機關「傾聽民意、爭取民心」的最佳時機。因此未來推動 PB 時，如果可以先確定一個原則：即參與式預算乃是彌補當代代議民主的不足、並強化其正當性的輔助工具，並不適合成為預算決策的主流模式，故 PB 的實施範圍限定於小額經費規模及特定項目的預算編製上；若能建立此項共識，則獲得民意部門的支持並非難事。

二、行政可行性

行政可行性是指行政機關及其能力是否足以承擔政策方案的執行工作，包括行政機關財務負擔能力、組織結構和人力素質的檢視。

為了在既定的預算過程中導入公民參與元素，PB 的推動與執行過程中需要投入更多的行政資源，包括：辦理說明會、網路投票平台的建置、提高公民參與率誘因的經費(如餐費、活動費、紀念品等)、

計畫審查費……等人力成本和業務費用。惟若開放適用參與式預算的經費規模不大，則所需的行政經費和人力成本應不會過於高昂，對執行機關不致於造成太大的財務負擔。

在組織結構部分，國外個案大都利用行政機關的既有組織作為推動單位，未必需要新增組織或大幅調整組織架構。亦可採用任務編組方式，設立類似「參與式預算執行小組」的機制，網羅機關首長、實際負責推動的行政人員、以及外部的學者專家和非營利組織代表等人，共同參與。因此，組織結構之調整亦不會構成推動 PB 的障礙。

行政可行性的另一個重要面向是行政人員的素質。由於 PB 在我國是引入未久的創新議題，許多公務人員並不瞭解其內涵為何，亦不知應如何具體執行。這需要藉由系統化的培訓過程，讓機關人員快速的吸收有關參與式預算的基本概念、精神、以及各種不同形式的做法等相關知識。此一人力素質之提升，應可藉由與大專院校和公民團體等非營利組織的合作，由其派遣學者專家前來協助宣導，即可達成。據悉，臺北市政府和新北市政府均已開始借重外部學者專家，有計畫地進行此一人力培育及知識傳播的工作。

行政人員固然擁有推動 PB 的能力，但是否願意配合，其意願和心態為何，也是在評估行政可行性時必須考慮的一環。

目前行政部門對公民參與多半還是戒慎恐懼，理念上可能會支持，但對於要如何操作，可能還是沒有信心。他們會覺得民眾很常抗議、不理性等。要怎麼樣讓公民參與變成行政部門標準作業程序的一環，甚至讓行政部門的心態變得比較開放？...我覺得公部門在這方面的心態，也是在推動公民參與時的困境，如果公部門可以敞開心胸，我覺得讓大家來討論應該是 OK 的。(林子倫老師，A_01)

參與式預算的好處在於可以減少民眾對政府的不信任，還有解決官員的無感問題；現在很多官員沒有走到基層去，都不清楚民眾在想什麼……。透過參與式預算，政府可以清楚知道民眾想要什麼，像是民眾反映一條路要修，但政府一直沒去做，透過參

與式預算的方式，民眾表示強烈意見，政府就會去修，這可能比較可以紓解民怨。這是未來所有政府官員都要重視的課題...。(謝正君區長，B_03)

行政體系的公務人員可能同意參與式預算有助官民溝通，可提高公民意識，並強化政治效能感，長期而言，對於政策的推動有正向助益。但文官也擔心在推動參與式預算時，會被部分動員能力較強的里鄰長、或少數強勢的公民團體(如社區發展協會)所操控，反而忽略了公民參與的核心精神。因此，有關參與式預算的法制建設和遊戲規則的完善與否，也會影響到行政人員的配合意願和心態。

在地方上，動員能力最強的就是鄰、里長跟社區發展協會，當然近幾年社區大學也開始嶄露頭角，有一定的影響力。...如果要推動參與式預算，市政府能不能甩掉里長的包袱，這會是一個問題。里長會不會覺得要參與式預算做什麼？你直接把經費給我就好了。...里長不能把參與式預算誤導成是里建設經費或給里民的補助款，只要靠里長申請就好了；而且長期以來因為選舉的關係，一些里長跟地方公民團體(像是社區發展協會等)可能都有很多誤會。...

遊戲規則要訂清楚，不要造成里長的誤解，以為這塊是我可以運用的經費。...當遊戲規則沒有訂清楚，里長就會覺得他就是代表地方，這筆錢就是給他的，他不知道不是只有他、而是要大家一起來決定的。所以這要透過法規，把它講清楚，就不會產生問題。如果沒講清楚，只是嘴巴上說有這個政策，然後錢就撥下來了，這時候紛爭就來了。(謝正君區長，B_03)

總而言之，推動 PB 的行政可行性可能有疑慮的部分是在文官的意願和心態層面。然而我國文官習於「依法行政」，若能制定明確的推動機制和遊戲規則，則文官對於 PB 的保留和疑慮應可大幅降低。本文接下來在法律可行性和技術可行性部分，進一步討論 PB 的法制建設和遊戲規則的設計。

三、法律可行性

實際執行參與式預算相關工作的公務人員基於「依法行政」考量，首要重視參與式預算的法制建設與遊戲規則是否周延。因此，參與式預算的決策是否符合預算法(如編製預算的期限)和政府採購法、是否與審計單位相關、何種預算項目較適合採取參與式預算、其成本如何負擔和報支等，均是行政部門的事務官重視的議題。

在參與式預算的執行過程中，公民的投票結果是否對行政首長具有拘束力或強制力，是一項嚴肅的議題；若要確立其強制力，則應修訂預算法等相關法律，以杜絕可能產生的衝突或爭議。惟國外絕大多數的參與式預算個案顯示，為了貫徹責任政治的精神，民選行政首長仍擁有預算編製的最終決策權，仍須負起預算編製最後的責任。而另一方面，參與式預算雖符合直接民主的精神，但其功能在於彌補代議政治的先天缺陷，不宜完全取代代議機關的角色。

換言之，在目前的憲政架構下，參與式預算模式下公民的議決結果不宜具有絕對的強制力。既然其議決不具絕對的強制力，則欲推動 PB，並無修訂法律之必要，相關之運作機制及辦法只須頒布行政命令即可實施，故法律可行性很高。現正籌備試行的新北市政府勞工局即指出，雖參與式預算沒有相關法源，但以現行的計畫補助方式，在既有的法規規範之下即可推動 PB。

我們也是最近邊學邊規劃，目前參與式預算沒有相關法源，所以我們和會計討論要用補助的方式。我們對民間單位的補助存在一些規範，……，在既有的要求內去做，……就不用再另訂新的規範。(許秀能副局長，D_01)

四、技術及時間可行性

就技術層面的專業知識而言，目前國內要推動參與式預算，不但已有許多國外案例可借鏡，且過去國內進行其他類型的公民參與活動(如社區營造、環境保護)所累積的豐富經驗，也可作為實施 PB 的重要參考。至於工具技術上之知識亦不成問題，隨著網路科技的演進，參與式預算可依實際需要選用合適的工具(如 I-Voting 等)，以協助運作。

在技術可行性上要多投入心力的是運作機制和遊戲規則的設計和落實。包括實施場域(或行政區域)為何、提案範圍設定、實施金額之規模、參與人數有無限制、政府是否有權先過濾公民之提案、是否開放網路投票、採點數制或一人一票制、主辦機關和公民團體的角色為何等，皆須依據我國國情、歷史脈絡、以及各地公民參與文化之紮根程度，審慎考量設計，才能擷取參與式預算的真正效益。

政府預算本來就是民眾的納稅錢，現在要回歸給民眾使用，讓民眾在政府預算分配上有參與的權力是可行的，問題是要怎麼參與？我們區級單位比較在乎的是能不能有個清楚的遊戲規則？……可由市府先訂定遊戲規則，訂好之後再找公民團體來談，讓公民團體看這個遊戲規則當中有那些要修正。還有要確立政府的角色，政府要不要針對提案做審議？還是政府只是協助者的角色，不參與其中。這些細節要先有初步的框架之後才去實行。(謝正君區長，B_03)

評估技術可行性時，本文亦將預算籌編的時間壓力列入考量。依據預算法規定，我國政府預算籌劃及擬編過程不僅十分繁複，且必須在會計年度開始前一年的八月底將預算案送交民意機關審議。因此對政府官員而言，預算籌編階段充滿時間壓力。現在如果要在預算籌編階段導入 PB 精神，勢必讓預算籌編時間更形緊迫，壓力更大。故如何配合參與式預算流程的具體設計，適當地提早預算籌編的期程，以給予充分的公民參與和預算籌編時間，是評估技術可行性時必須考慮的問題。

惟預算籌編階段宜提早多久，並無定論。國外經驗顯示，參與式預算的公民參與流程少則數月，多則兩年餘，其與預算規模大小、公民參與人數多寡、討論集會之密集程度等公民參與流程之設計，皆有直接的關係。此外，公民參與和討論時間愈充分，預算決策的時間效率就愈低；如何在「效率」和「民主參與」二者之間取得適當的平衡，也會影響到參與式預算流程的設計及其技術可行性。

公民參與是個很花時間的進程，像是公民討論，都要好幾個周末。國外有些甚至一辦就半年，最近的能源諮詢會議也是一辦就半年。對比較急迫的決策者而言，不會想等半年或一年的時間。怎麼樣讓公民參與跟效率之間有個比較好的拿捏，這也是很大的困境。(林子倫老師，A_01)

五、小結

綜上所述，無論是政治面、行政面、法律面、或是技術與時間面的可行性分析，都顯示目前若要在臺灣推動參與式預算，只要遊戲規則設計明確，並無重大推動障礙。故本研究團隊將基於上述可行性分析之結果，在下節進一步提出我國公部門推動參與式預算之策略規劃。

第三節 我國推動參與式預算之策略規劃

根據文獻檢閱、專家座談及深度訪談獲得的成果，我國政府目前要推動參與式預算，宜遵從以下幾項原則：第一，實施場域的人口數目及地理規模不要太大；第二，預算金額不宜太高；第三，儘量結合在地既有公民團體(如社區大學)的力量，建立夥伴關係。在這三項原則下，本節以下分別就參與式預算可能的經費來源、提案主體、方案可行性之審查、輔助角色、以及投票機制等面向進行討論。

一、經費來源

由第二章各國推動參與式預算經驗可知，不同個案的參與式預算經費來源、以及經費運用的範疇與額度並不一致。除了巴西愉港開放全市預算供居民討論之外，其他個案只開放特定用途的政府預算，其額度亦不高。最常看到的經費性質是補助社區小型建設、社會福利項目、以及供非營利團體使用的經費。衡諸我國財政情況、法律規定、以及現行 PB 發展情形，本研究認為在我國推動 PB 可能的經費來源包括以下數項：

(一)中央部會具有社區營造性質之補助經費

我國自民國 83 年文建會(現今之文化部)提出「社區總體營造」政策以來，「民眾參與」和「社區自主」的概念逐漸在我國社會萌芽生根。不僅是文建會(文化部)陸續提出多項補助地方社區的計畫，其他中央部會也編列具有社區營造性質的補助預算，如環保署的「生活環境改造計畫」和經濟部的「創造形象商圈計畫」等皆屬之。特別是「原住民族委員會」和「客家委員會」為了辦理原住民族和客家民族的社區建設，提供多項專案性補助，其中具有濃厚社區營造性質的專案補助比例不低，「客家文化生活環境營造計畫」即為其中一例。

這些補助經費具有計畫型補助款之性質。計畫型補助款係編列於中央各部會單位預算項下，通常由中央主管機關負責規劃和推動，接受地方政府、學校、或民間團體等機關(構)提出申請。經過主管機關的審查流程後，核定補助項目並撥付經費，再由受補助單位負責執行

辦理。一般而言，中央部會對於計畫型補助款的編列和分配，具有相當程度的主導性和權衡性。因此，可由具有意願推動參與式預算的部會釋放出一部分的補助資源，提供地方公民主動提案、進行討論及審議，以取代由中央部會全權掌控的專業審查和分配機制。

更具體地說，可由中央各主管機關於核定某些具有社區營造性質的補助計畫時，要求地方政府(或其他申請團體)必須承諾該筆補助款將以參與式預算的方式，讓地方社區居民自行提案、討論審議、和投票議決；而地方政府只須在社區居民的提案和審議票決過程中扮演幕僚性的輔助角色，並在社區居民選出最後的計畫方案之後，協助完成細節規劃和負責執行落實即可。換言之，地方政府向中央部會提出的補助款申請書中，不需要呈現補助經費的計畫內容，而是要具體敘述地方政府將如何以參與式預算模式執行這一筆補助款，包括 PB 實施的社區範圍、公民會議的召開流程、以及投票機制的設計等細節。在此一運作模式下，等同於由中央主管部會提供補助款和誘因，鼓勵地方政府將提案權和決策權交給社區公民，故中央主管部會不需介入支出計畫內容的實質審查，而只須評估地方政府(或申請團體)是否有良好的 PB 機制的規劃、以及是否具有順利完成 PB 流程的能力即可。

(二)地方政府各局處現有預算之調整

雖然大部分地方政府面臨嚴重的財政壓力，但仍有部分地方政府(如臺北市與新北市等直轄市政府)能在不影響主要業務的前提下，調整其現有預算項目，釋放出一小部分的經費，供其轄區居民試行參與式預算。此一由地方政府各局處(如民政局、文化局、客家事務局等)事先匡列部分預算，提供給社區或公民決定資源分配的作法，只要事先能獲得行政首長的首肯和支持，應是另一項具有高度可行性的經費來源。

本研究受訪者即以社區營造經費為例說明如下(參見附錄三)。目前許多縣市政府的做法是由非營利組織提案，縣市政府再將提案交由外部專家評選之後，由非營利組織負責執行。倘若要納入參與式預算的精神，則縣市政府可從既有的社區營造經費中撥出一部份，開放給

一般居民和居民團體來提案；縣市政府再協助統整，並排除可行性偏低的提案後，在公共空間展覽各方案的規劃內容，開放居民參觀、提供回饋意見；最後，進行開放投票，票數最高或前幾名者獲得補助。受訪者並主張，勝選方案在執行落實時，不論是工程發包或工程施作，都應繼續遵循公開透明的原則，讓民眾隨時可在網路上查詢進度和建設成果。

(三) 議員配合款(或稱議員建議款、議員補助款)

所謂的「議員建議款」，係指由地方議員向行政部門建議興建某一地方建設、或給予某社團補助計畫後所動支的預算。一般而言，建議款有兩項特徵：一是每位議員都有相同額度的建議權(議長、副議長額度加成)，二為議員在額度內，有實質的建議動支權限。

議員建議款的發展有其歷史因素。源自於三十餘年前的臺北縣政府，當時有議員反映縣府忽略地方小型工程和零星需求，縣長因而同意讓每位議員每年有 20 萬元建議款，但只能用於硬體建設，並須由鄉鎮公所發包。只是後來隨著選舉政治和肉桶立法的發展，各地民代配合款的額度有越編越高的趨勢²⁷，有的地方已達每位議員每年有 1200 萬元的建議額度，而且使用範圍亦不再侷限於硬體建設。基本上，由議員就地方基層建設或團體需要提報計畫後動支，議員雖無最終決策權，但只要不超過個人的建議款額度，府方原則上都給予高度的尊重(陳朝建，2011)。

雖然原本民代建議款之設置，立意良好，但因部分議員或鄉鎮民代表將建議款視為個人的「私房錢」²⁸，淪為選舉綁樁、肉桶政治的禁鱗，且其提案和運用又缺乏公開透明的監督機制，導致建議款成為民意代表收取回扣的溫床，貪污弊端層出不窮，因而批評聲浪不斷(陳朝建，2011)。

²⁷ 與各地建議款愈編愈高的趨勢反其道而行的是臺北市。臺北市在陳水扁市長任內取消議員建議款，繼任的市長亦選擇不恢復建議款制度。

²⁸ 參見「公民監督國會聯盟」2014年11月12日發布之新聞稿「百億議員私房錢誰不放棄？公布議會改革承諾書首波簽署議員名單」，<http://www.ccw.org.tw/p/21849>，檢索日期 2015 月 4 月 12 日。

為改善上述陋習，社會輿論應鼓勵我國地方議員參酌美國芝加哥、紐約地區、以及澳洲西斯科特選區議員將可自由裁量經費開放民眾參與決策的模式，釋出部分的建議款，改採參與式預算方式，以強化我國議員配合款與選區公民的連結。議員可以選定其選區當中的一、兩個社區來試行 PB，避免因選區地理範圍過大或人口過多所帶來的公民參與的成本。若議員能將建議款的使用權回歸地方公民，不僅有助於增加資源配置的適切性、降低貪污弊端發生的機率，亦能帶動公民參與、關懷公共事務的風氣，應有助於議員民主形象之提升。

(四) 募款收入

除了上述來自中央部會的補助經費、地方局處預算調整後釋出的經費、以及議員建議款之外，另一項比較次要的、但仍可一試的經費來源乃是募款收入。國外案例有如加拿大圭爾夫 1990 年代初期由聯合勸募協會與家提及兒童服務局合作，提供資金做為社區活動經費來源。過去幾年來，我國出現不少公民運動。為了支持這些公民運動，許多人慷慨解囊，毫不吝惜，足見我國民間對於擁護公民參與價值的旺盛熱情。同樣地，參與式預算所能體現的公民參與精神，必然也會獲得輿論和傳播媒體的支持；假以若能將 PB 適用的範疇限定在弱勢團體的照顧上，則想必更能獲得捐款人的青睞。因此，政府部門以參與式預算為名進行勸募，應該有機會獲得足以推動或試行 PB 的足夠經費。

在募款時，政府機關首先須說明欲以參與式預算模式來推動的業務為何。例如，對於弱勢團體的福利服務、民生設施與教育建設皆可作為號召標的，用以徵集外界的捐款。以專款專用的大眾捐款做為參與式預算經費來源的優點，除了不會排擠現行公務預算之外，更重要的是勸募過程本身就是一種公民參與的實踐，同時藉由勸募過程，亦能提高參與式預算政策的能見度和曝光率，是一種很好的行銷手段。

以往政府機關即設有捐款專戶。例如，衛生福利部設置「全國愛心關懷服務網」，地方政府各社會局亦有愛心捐款專戶。但由於經費使用方式與其使用績效受到民眾質疑，因而影響民眾捐款意願。若改採參與式預算方式來決定資源分配，除了可強化捐款透明度之外，也能

提昇經費的使用績效，增進民眾對於政府捐款的信任度。當然，在開始募款之前，主管機關需要設計一套良好的機制，清楚說明捐款募集的用途與目的、財務管理單位、參與式預算的運作流程(含過程及決策模式)、以及後續監管措施等。惟有強化捐款運用管理程序的公正性與公開程度，才能使捐款人相信經費會使用在最需要的地方上，而願意持續參與和付出。

二、提案主體

參與式預算中的提案人或提案單位相當關鍵。一般而言，PB 的提案主體有以下三類模式：民眾個人或團體、非營利組織、以及政府機關自行提案。

(一)個人或團體

最開放的提案模式是任何個人或團體皆可自由提出建議方案，此一模式最符合公開參與的精神。但比較常見的模式是視支出項目的性質和服務範圍，針對提案人的資格設定一些基本限制，如居住地區、年齡…等門檻的限制，以降低公民參與的難度和成本。在提案者針對公告規定中的項目提出計畫案之後，由負責執行參與式預算的機關單位彙整所有的提案，再公開這些計畫提案，讓參與社群得以討論、檢視，必要時並舉辦說明會或公民會議，提供民眾直接交換意見與審議方案的平台，共同分析各項方案的必要性及成本效益等指標，作為後續投票時的參考。

(二)非營利組織

就本研究所蒐集的案例來看，由非營利團體作為提案主體的案例包含加拿大圭爾夫、日本市川市、以及我國新北市勞工局仍在規劃中有關身障就業的參與式預算模式。非營利組織藉由與接受服務者或是當地社群的既有聯繫，蒐集與分析受服務者的需求後，以團體身分提案，之後再交由社群公開檢視，由具備投票權的公民選出最終方案。新北市勞工局的構想即屬之：

...我們的身障朋友有很多種，例如肢體障礙、身心障礙、精障或視障，他們本身是很弱勢的，沒有辦法自己提案。但有很多的身障團體、NGO 團體長期服務他們，也知道他們的需求，所以我們便想出由團體來提出幫助身障者就業的辦法；提出之後，我們再公開請身障朋友來投票。(許秀能副局長，D_01)

以非營利組織作為提案主體的優點有三：首先，非營利組織的成員多數對於相關政策議題有較為深入且詳盡的瞭解，相較於一般大眾，具備更專業的知識與訊息；其次，非營利組織長期耕耘，比較瞭解服務對象的需求，可作為服務對象與行政單位二者之間的橋樑，因而其所提出的計畫比較容易獲得民眾與公部門的支持；最後，非營利組織的提案經由組織中專業人員的預評估和篩選，具備後續的規劃與執行能力，可以提高計畫的可行性。

(三)政府機關自行提案

政府機關亦是可能的提案主體。由政府機關作為提案人的方式，代表行政機關仍保有政策制定權，只是必須釋出部分決策權，讓民眾也能有實質參與政策制定的權力；即由民眾在行政部門擬定的計畫方案中負責選出偏好的項目，而非由政府機關代為選定，具備參與程序中最終決策的效力。

由政府機關自行提案的優點是提出的計畫具備相對較高的政策可行性，因其計畫經過政策制定者的規劃與評估，在後續的執行階段比較不會遭遇執行障礙或困阻。但是此一提案模式，意謂著民眾僅能在行政部門偏好的特定方案中進行揀擇，可能缺乏政策創新或未必完全符合民眾所需。惟縱然如此，與傳統的預算決策模式相比，參與式預算的作法在行政部門自行提案之後，再納入民眾諮詢與投票的機制，亦能為預算決策過程注入新的活水，並提高民眾對於支出計畫的關心與瞭解。因此，它不僅促進民眾的實質參與，也可作為政策行銷的一項管道——在決策過程中吸納民眾意見，降低日後計畫執行時抗爭行為發生的可能性。

三、確認備選方案之可行性

以參與式預算模式選出的支出計畫能否付諸實踐，取決於該計畫的可行性。因此在規劃 PB 時，必須思考下列兩個問題：第一，公民個人或團體提出的計畫或方案是否應經過事前審查，以確認其可行性？第二，若必須經過事前的過濾和審查，應由何人或何單位、以何種方式來完成審查工作？

研究團隊認為上述第一個問題的答案是肯定的，即公民個人或團體提出方案之後，宜先經過事先審查，以確認各個提案的可行性。因為由民眾或公民團體作為提案主體時，不管是否先經過公民會議的討論，其想法都可能比較創新開放，甚至過於理想化；而且，民眾對於地方政府的實際管轄範圍和既有法令規定未必嫻熟，因此所提議的支出方案，可能超出主辦單位的權責範圍或牴觸現行法規，不具實際可行性。所以，如何藉由事前審查或審議機制，排除可行性偏低的提案，以免日後窒礙難行，顯為必要。易言之，在公民進行投票決策之前，先確認所有備選方案的可行性，不僅能夠避免日後產生執行困境，也能避免票決之後因方案執行率過低，導致民眾不信任參與式預算、不信任行政部門的信任危機。

然而，若由行政機關依其專業，單方面進行事前的行政審查，決定那些民眾的提案可予保留、那些提案須被排除在外，則恐遭「黑箱作業」之譏。有些民眾會認為行政機關之行為僅是為了藉機提前排除其所不喜歡的計畫。因此，此一事前審查必須遵循公開透明的原則，儘可能開放民眾或其代表參與。

具體言之，如果民眾提案踴躍、備選方案眾多時，則應在公開徵集計畫期限結束後，由政府單位邀集學者專家與公民代表，完整檢視各個提案的內容與可行性，最後在網路或是開放性管道公開各項提案獲得保留或被提前淘汰的具體理由；之後再藉由說明會、公民議決和網路投票，選出最後的勝選方案。

另一方面，如果民眾提案個數不多，則在計畫徵求期間結束之後，不妨直接舉辦公民討論會議，一則請各個提案者說明所提計畫的目的

和內涵，二則由行政機關提供各提案的可行性高低的專業意見，再由與會民眾面對面直接討論各個計畫的可行性，共同確定可以保留在備選計畫名單之內之方案；之後再進入備選方案的宣導說明階段，並擇期完成最後的議決和投票階段。簡言之，在確認備選方案的可行性階段時，一定要遵守專業至上、以及公開透明的原則。

四、輔助角色

政府在推動參與式預算的過程中，除了需要民選政治人物或行政首長的強力支持之外，還需要有一個專業的幕僚單位的輔助，才能順利的執行參與式預算。輔助機關在 PB 程序中須維持中立的角色，例如在公民會議中雖然公開向民眾說明各方案的優劣，但係提供民眾判斷的專業資訊，並不提供投票選擇的建議。適合扮演此一輔助性角色的組織除了行政部門之外，倡議 PB 的非營利組織也是適合的選項，以下扼要說明行政機關和非營利組織擔任輔助單位的規劃。

(一) 行政機關自組任務小組，負責辦理參與式預算業務

第一種作法為辦理參與式預算的行政單位自行組織任務型小組，該小組成員包含主管機關所屬人員與公正獨立的學者專家。小組的主要任務在於協助參與式預算過程得以順利進行，因此小組成員在 PB 執行之前，應針對開放 PB 模式的預算範圍和主題先有一定的認知，討論開放參與的社群、時程設定、辦理程序和後續執行的監督機制等內容，並進行充分的討論以取得共識。完成所有規劃準備作業之後，再將整體規劃公告周知，開啟整個活動機制。

(二) 將參與式預算業務委外，由非營利組織或學術團體主導流程

第二種方式係參考美國芝加哥地區與澳洲加拿大灣市的作法，由倡議型非營利組織主導整個參與流程。亦即行政機關將 PB 業務委外，由非營利組織或學術團體負責規劃整個遊戲規則，並提供民眾必要的專業諮詢和協助；行政機關於過程中保持一定的中立性，以給予民眾充分參與的自主性，期待能獲得創新的政策規劃。

五、投票機制

參與式預算的投票機制設計，與參與者的人數和範圍息息相關。若能設計出便利民眾使用與具備明確規範的一套投票機制，將有助於後續決策的達成。

投票方式可採取實體投票或網路投票，抑或雙管齊下，同時提供實體投票與網路投票兩種管道。投票通常在公民會議召開之後才舉行，以便讓參與社群能有充足的討論及思考時間。倘若網路投票有資訊安全和控管能力的疑慮，則可引介 I-Voting 的技術，克服距離和時間上的障礙，擴大社群參與人數。

投票權的設定應以提案計畫之利害關係人為原則。一般性之社區計畫，以設籍於當地的居民為主，特定的提案計畫則以與服務需求有直接相關之對象或其親友為主，特別應注意弱勢民眾的參與權力。此外，與投票相關的考量是選票效力或加權問題，究竟是一人一票，或是採取點數投票制——每人可有一個計畫以上的選擇空間，並方便顯示及考量個人的偏好強度。研究團隊認為這個部分並無既定的答案，宜就預算金額大小和計畫性質等因素，由規劃單位選擇合適的投票模式。

第四章 結論

第一節 主要研究發現

本研究檢視國內外推動參與式預算的個案資料，瞭解參與式預算發展的實證經驗，比較分析各國不同案例中的參與式預算模式與概念上的相似與差異；並舉辦專家座談與深度訪談，諮詢政府官員、專家學者與公民團體，藉以規劃與評估我國推動參與式預算的可行作法與策略。總結研究過程獲知的資訊與問題，歸納四點重要研究發現如下：

一、參與式預算之政策效益與限制

參與式預算源自於 1989 年的巴西愉港，至今全球已有超過一千多個政府陸續採行相同的或類似的參與式預算模式。各國引入參與式預算的歷史背景與理由不一而足，但不外乎是想彌補代議體制之不足，以獲得各項正面效益，包括：(一)增進公民參與機會及活化公民權；(二)翻轉資源配置，提升社會正義；以及(三)激勵創新和行政改革等因素。

但參與式預算的施行有其成本和限制。除了挑戰當代代議民主體制、僅適用於分配性政策、比較不利於處理區域間或全國性的議題之外，動員民眾參與和形成共識的時間和人力成本十分高昂；且有時易為少數積極人士所操縱；可能弱化預算機關之專業和職能，進而打擊行政人員之士氣。

因此，雖然參與式預算風潮席捲各地，但它不是公民治理或提升預算資源配置合理性的萬靈丹。吾人不宜過度強調參與式預算所能發揮的直接民主功能，而宜將其視為彌補代議體制下的過度代表多數、強勢、主流團體或地區偏差的制度性安排，而且其民主審議的教育意義高於實際的預算決策功能。換言之，參與式預算是彌補當代代議民主的先天缺陷、並強化其正當性的輔助措施，但不適合成為公部門預算編製的主流模式。

二、國際經驗之啟示

比較巴西愉港、歐洲法德英三國、美加地區、澳洲、以及亞洲日韓等國實際採行參與式預算的作法，發現各國政府雖然皆以參與式預算為名，鼓勵公民參與政府預算的決策過程，但因政治、經濟、社會、文化背景與歷史脈絡的不同，各國實際操作模式和成效有顯著的差異，惟仍可大致歸納出幾項共同點，包括：(一)實施場域多限定於城市、地區或社區等地方層級，涉及的住民人數不會太多。(二)較常應用在具體的公共建設或受益對象明確的支出計畫上，如公共步道、公園、圖書館、藝術裝置等建設。(三)參與式預算的實施金額通常僅占總支出的一小部分。(四)民選政治人物和倡議性非營利組織往往是參與式預算的主要發動者，但文官體系則可能視參與式預算為政治挑戰或重大行政改革而產生抗拒。(五)公民票決結論的實質效力差異頗大，有些個案則僅有諮詢或溝通功能，有些個案則具有某種程度的拘束力，但行政首長通常擁有最後的決策權。

國際經驗亦顯示，參與式預算的成功條件主要為以下四項：(一)行政首長的強力支持；(二)有意願且有能力積極參與討論審議的公民社會；(三)能抵擋代議士反彈的政治環境；以及(四)有足以支應公民揀選計畫的財政資源。

三、我國參與式預算之發展與可行性

我國實際完成決策的參與式預算個案目前僅有一例，係由青平台基金會和北投社區大學這兩個公民團體攜手合作，於 2015 年 2 月在新北投地區推動的實作計畫。臺北市政府和新北市政府則在兩位市長的鼓勵下，亦已開始積極籌劃在預算決策過程引入參與式預算的精神。

研究發現，若能由小額經費著手、並制定明確的遊戲規則，則在臺灣推動參與式預算的可行性很高。就「政治可行性」而言，參與式預算所隱含的「開放政府」和「公民參與」的民主價值，在現今臺灣社會氛圍中，極易獲得行政首長、公民團體和民眾的支持；此外，若能建立參與式預算「可彌補代議民主之不足，但無法成為預算決策的主流模式」的共識，亦可獲得民意部門的支持。

就「行政可行性」而言，因規劃中運用參與式預算的經費規模都不大，故衍生的行政經費、人力成本、組織結構的調整，都在行政體系可以承受的範圍內。雖然文官可能產生抗拒心理，但我國文官習於「依法行政」，若能制定明確的遊戲規則和推動機制，則文官的保留態度和疑慮應可降低。

在「法律可行性」面向上，因本研究主張民選行政首長仍宜擁有最終決策權，以貫徹責任政治的精神，故公民議決結果不具絕對強制力。因而要在我國推動參與式預算，並無修訂法律之必要。相關運作機制及辦法只須頒布行政命令即可實施。

最後，就「技術及時間可行性」來看，國內推動社區營造、審議式民主，已累積豐富的公民參與經驗；加上 I-Voting 等網路科技發達，參與式預算相關技術的取得不成問題。需要投入較多心力的是運作機制和遊戲規則的設計和落實、以及預算籌編期程的適當調整。

四、我國推動參與式預算之策略

為了降低推動參與式預算之交易成本，我國政府目前要推動參與式預算，宜遵從三項原則：第一，實施場域的人口數目及地理規模不要太大；第二，預算金額不宜太高；第三，儘量結合既有在地公民團體(如社區大學)的力量，建立夥伴關係。基本上，從經費額度不大的項目做起，如社區發展或地方小額建設預算，讓民眾針對熟悉的日常生活需求主動提案，並由在地民眾共同討論、構思後，投票表決經費的最後用途，可以增加動員的草根性與政治可行性。

至於可使用的經費來源，包括：(一)中央部會具有社區營造性質之補助經費；(二)地方政府各局處就現有預算調整而得之經費；(三)議員建議款；以及(四)特地為推動參與式預算而募集的捐款收入。

提案主體則可視參與式預算的經費性質，決定要由個人或團體、非營利組織提案，或由政府機關自行提案。再者，推動參與式預算的政府機關應本著專業中立、公開透明的原則，邀集學者專家和公民代表，在參與式預算進入票決階段之前，先完成行政審查，排除不具有可行性或牴觸法規的提案，以提高勝選方案的實質執行率。

政府實施參與式預算之可行性評估

推動參與式預算的過程中，專業幕僚單位的輔助角色是影響施行成敗的重要因素之一。此一輔助組織在參與式預算程序中，必須維持中立的角色，例如向民眾說明各項提案的優劣影響，但不涉入方案選擇的價值判斷。適合扮演此一輔助性角色的組織除了行政部門之外，倡議型的非營利組織也是適合的單位。

第二節 政策建議

一、立即可行之建議事項

- (一) 建議有針對特定服務對象進行計畫型補助的中央部會，如：文化部、原住民族委員會、客家委員會等，可釋放一小部分的補助款或委外經費，提供地方政府和非營利組織實施參與式預算。如此一來，主管部會只須審查地方政府或非營利組織所草擬的參與式預算實施流程是否周詳可行，毋須審查「支出計畫」之具體用途和實質內容；支出計畫之內容，則由地方住民參與提案及投票表決即可。(主辦機關：中央各部會；協辦機關：地方政府、非營利組織)
- (二) 建議由地方政府的特定行政機關(如文化局、勞工局、都發局、社會局等)指定特定社區試辦參與式預算。試辦期間，實施項目以容易呈現具體成果的小型公共建設為主，並透過政策行銷作為，向社區住民說明參與式預算的正當性和實施步驟。在此試辦階段，地方行政機關亦應對地方公民團體進行培力，向其宣導參與式預算的基本步驟，並密切注意其動員社區住民，以及少數、弱勢、非主流團體的代表性是否充分。(主辦機關：地方政府；協辦機關：非營利組織)
- (三) 試行參與式預算之主辦機關應組成「參與式預算指導委員會」，成員包括政府官員、社區領袖或里鄰長、公民團體代表、學者專家等。由該指導委員會協助決定篩選方案與決定方案的方式。試辦完成之後，主辦機關應主動公布試辦結果，並檢討試點缺失，以反饋至之後的相關制度設計。(主辦機關：試辦參與式預算之政府機關)

二、中長期建議事項

- (一) 建議曾試辦或有意辦理參與式預算的行政機關設置參與式預算工作坊，邀請試辦階段中具有實踐經驗的人員擔任講師，召集轄區內各社區代表進行培訓，深入了解參與式預算在特定公共

政府實施參與式預算之可行性評估

議題(如社會服務議題、文化議題、勞工議題、都市發展議題等)的特性。

- (二) 試辦參與式預算成效良好的政府機關可考慮逐步擴展實施場域至數個社區，也可適度的提升參與式預算的預算額度和實施項目，以增加居民或公民團體的參與誘因。
- (三) 樂於支持公民參與的地方議員，可以考慮釋出其「議員建議款」的部分經費，作為參與式預算的經費來源。以議員選區內的一個或數個社區為施行場域，由居民或公民團體提出計畫需求，經地方行政部門協助確認所有方案的可行性之後，交由居民投票表決。勝選提案再由地方相關行政部門完成具體細部規劃，予以落實執行。(主辦機關：議員辦公室、各地方政府)

總結言之，參與式預算在我國是個提升公民參與的新興議題，也是深化臺灣民主鞏固的前瞻趨勢。政府應採取支持、正向的心態，漸進地推動參與式預算。首先，透過政策行銷，確立參與式預算的正當性與步驟；其次，在六都、地方縣市啟動「試辦」計畫，建立標竿式參與式預算模式，再檢討、學習總結經驗。之後，待社會大眾普遍認識參與式預算的特性之後，進一步擴大經費規模和項目，提高社群參與動能，深化公民賦權和參與治理的根基。

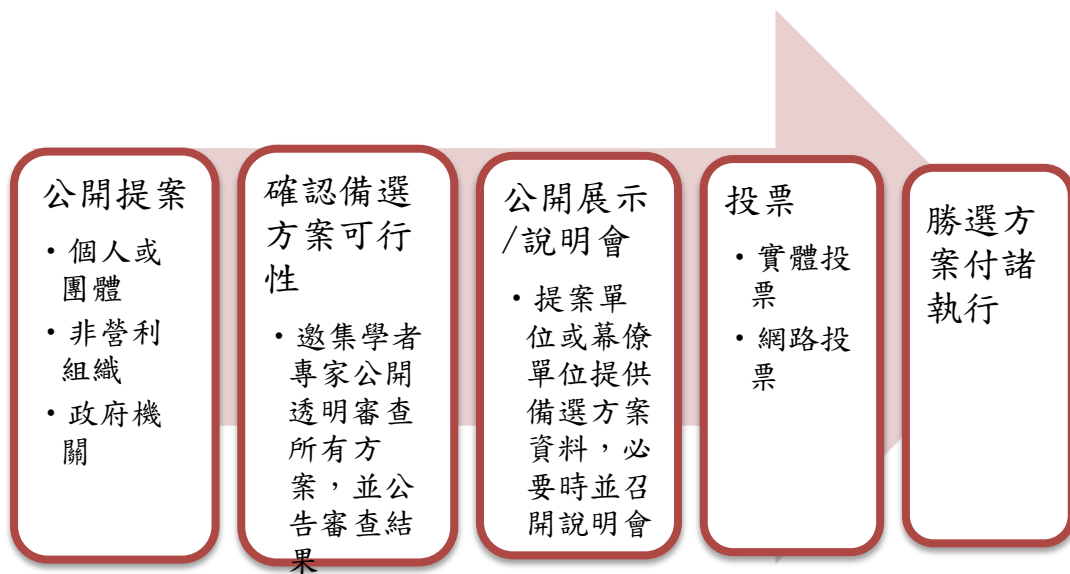


圖 3-1 參與式預算流程圖

資料來源：本計畫整理。

政府實施參與式預算之可行性評估

參考文獻

- 行政院研究考核委員會，(2007)。〈建置中央計畫型補助資訊公開與整合型管理機制之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 余致力，(2002)。《民意與公共政策》。臺北：五南圖書公司。
- 杜文苓、陳致中，(2007)。〈民眾參與公共決策的反思-以竹科宜蘭基地設置為例〉，《臺灣民主季刊》，4(3):33-62。
- 徐仁輝，(2014)。〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，43(2):1-11。
- 徐斯儉、吳建忠，(2011)。〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，《中國大陸研究》，54(1):1-28。
- 郭秋永，(1999)。〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究》，6期：63-93。
- 陳俊宏，(1998)。〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》，9期:85-122。
- 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，(2008)。〈資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析〉，《行政暨政策學報》，46期：49-106。
- 陳朝建，(2011)。地方制度法專題：「議員配合款」與「議員建議款」，載於臺灣法律網：網址
http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2189,&job_id=171595&article_category_id=1475&article_id=96582
- 陳朝建，(2011)。地方制度法專題：地方民代配合款的實例分析，載

政府實施參與式預算之可行性評估

於臺灣法律網：網址

http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,1648,&job_id=177729&article_category_id=1170&article_id=101295

陳錦稷，(2011)。「議員配合款，變相民代分贓利益」，玉山周報第 90 期：網址

http://www.dgnet.com.tw/articleview.php?article_id=11507&issue_id=2265

黃東益，(2008)。「審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結」，《東吳政治學報》，26(4):59-96。

萬毓澤，(2013)。「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事。2013 年 6 月 17 日，載於巷仔口社會學：網址

<http://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>

趙錦蓮、陳文瑛，(2006)。「從美加政府公報制度探討公共參與之實踐」，《研考雙月刊》，30(3):44-53。

鄭麗君，(2015)。「參與式預算：咱的預算咱來決定」。台北市：財團法人青平台基金會。

《都市觀察》DE OLHO NA CIDADE, 2012 年 4 月

<http://ongcidade.org/site/arquivos/jornal/CIDADE%20De%20Olho%2032%202012%20abril4f8f270e703f4.pdf>，檢索日期：2014/12/28。

Ahn, S. and Y. Lee (2007). "Case Study of Participatory Budgeting in Dong-gu, Ulsan." **The Korean Journal of Local Government Studies**, 11(4).

Avritzer, L. (2012). "Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation," **Journal of Public Deliberation**,

8(2):Article 10.

- Baiocchi G. and J. Lerner. (2007). "Could Participatory Budgeting Work in the United States?" **The Good Society**, 16(1): 8-13.
- Barber, B. (1984). **Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age**. Berkeley: University of California Press.
- Bohman, (1996). **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy** in MIT Press, Cambridge, Massachusetts London, England.
- Cabannes, Y. (2004). "Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy." **Environment and Urbanization**, 16(1) : 27-46.
- City of Canada Bay. Vision and Projects documents. in <http://www.canadabay.nsw.gov.au/citizens-panel-pg.html>.
- Fung, A. and E. O. Wright (eds) (2003). **Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance**, London/New York: Verso.
- Gutmann. A and Thompson D. (1996) **Democracy and Disagreement** Princeton University Press.
- Grant, J. (1994). **The Drama of Democracy: Contention and Dispute in Community Planning**. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Hartz-Karp, J. (2012). "Laying the Groundwork for Participatory Budgeting – Developing a Deliberative Community and Collaborative Governance: Greater Geraldton, Western Australia." **Journal of Public Deliberation**, 8(2) : Article 6.

- Irvin, R. A. and J. Stansbury. (2004). "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?" **Public Administration Review**, **64**(1):55-65.
- King, C. S., K. M. Feltey, and B. O. Susel (1998). "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." **Public Administration Review**, **58**(4):317-26.
- Koga, T. (2013). **Creating Citizens for Whom? Participatory Budgeting and Citizenship Learning in Japan, Master Thesis in Education**. Vancouver: University of British Columbia.
- Krafchik, W. (1999). "The Development of IDASA's Budget Work over the Years." Presentation made at the second conference of the International Budget Project, Cape Town, South Africa, February 21-25.
<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/idasa.htm>.
- Lerner J. (2006). Let the People Decide - Transformative Community Development through Participatory Budgeting in Canada.
<http://www.nhi.org/online/issues/146/canadianbudgeting.html>
- Lerner J. and M. W. Antieau. (2010). Chicago's \$1.3 Million Experiment in Democracy. Yes Magazine.
<http://www.yesmagazine.org/people-power/chicagos-1.3-million-experiment-in-democracy>
- Lerner J. and D. Secondo. (2012). "By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America." **Journal of Public Deliberation**, **8**(2): Article 2.
- Leubolt, B., A. Novy, and J. Becker. (2008). "Changing Patterns of Participation in Porto Alegre." **International Social Science Journal**, **59** : 435-44.

- Maley T. (2010). “Participatory Budgeting and the Radical Imagination: In Europe but not in Canada?” **A Journal of Radical Theory, Culture, and Action**, 4(2): 107-140.
- Matsubara, A. (2013). “Participatory Budgeting in Japan: the Case of the City of Ichikawa,” In Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang(eds). **Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation**. Plagrave Macmillan.
- McLeay, P. (2009). Legislative Assembly document – Community Building Parnership Program. in <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/hansart.nsf/V3Key/LA20091027009Moynihan>, D. P. (2007). “Citizen Participation in Budgeting : Prospects for Developing Countries.” In Anwar Shah (eds), **Participatory Budgeting**. The World Bank.
- Moynihan, Donald P., Pandey, Sanjay K. (2007). “The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation” **Public Administration Review**, 67(1) : 40-53.
- Patsias C., A. Latendresse and L. Bherer. (2013). “Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’” **International Journal of Urban and Regional Research**, 37(6): 2214-2230.
- Paul, S. (1998). “Making Voice Work: The Report Card on Bangalore’s Public Services.” World Bank Policy Research Working Paper 1921. Washington, DC.
<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1990series/wps1921/2ps1921.pdf>.
- PB Chicago. (2014). *PB in Chicago 2014-2015 Rulebook*. PB Chicago

政府實施參與式預算之可行性評估

Official Website.

<https://drive.google.com/file/d/0ByyyNDeWq2vNNFEwdUw3T3RJUVE/view?pli=1>

PB NYC. (2013). *Participatory Budgeting in New York City 2013-2014 Rulebook*. PB NYC Official Website.

<http://www.participatorybudgeting.org/wp-content/uploads/2012/07/PBNYC-2013-2014-Rulebook-easy-print-version.pdf>

Peixoto, T. (2009). “From Australia, An E-Participatory Budgeting Experiment.” in

<http://techpresident.com/blog-entry/australia-e-participatory-budgeting-experiment>.

Pinnington E., J. Lerner and D. Schugurensky. (2009). “Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada.”

Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, 21(3), 455-484.

Porto De Oliveira, O. (2010), **Le transfert d’un modèle de démocratie participative: Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis**. IHEAL/CREDA. Paris.

Raza, A and E.T. Weiser. (2006). **Fostering Participatory Budgeting**. Manila: Asian Development Bank and The Asia Foundation.

Reinikka, R. and J. Svensson, (2001). **Explaining Leakage of Public Funds**. Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper.

Röcke, Anja. (2014). **Framing Citizen Participation : Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom**. London:Palgrave Macmillan.

Sangha, S. (2012). *Putting in their 2 Cents: For Some New Yorkers, A*

- Grand Experiment in Participatory Budgeting*. The New York Times. http://www.nytimes.com/2012/04/01/nyregion/for-some-new-yorkers-a-grand-experiment-in-participatory-budgeting.html?pagewanted=all&_r=0
- Santos, B. de Sousa (ed.). (2005). **Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon**. London/New York: Verso.
- Shah, A. edits. (2007). **Participatory Budgeting-Public Sector Governance and Accountability**. Washington, D.C: The World Bank.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke. (2008). “Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges.” **International Journal of Urban and Regional Research**, **32**(1):164-178.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and G. Allegretti. (2010). “Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide –an Invitation to Global Cooperation.” **Dialog Global**, number 25.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, and G. Allegretti. (2013). **Participatory Budgeting Worldwide-updated version**, Engagement Global gmbH, Service Agency Communities in One World.
- Sintomer, Y., C. Herzberg and A. Röcke. (2013). **Participatory Democracy and Public Service Modernisation**. Farnham: Ashgate.
- Sintomer, Y., R. Traub-Merz and C. Herzberg, (2013). “Introduction: Participatory Budgeting – A Global View.” In Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang(eds). **Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation**. Plagrave:Macmillan.
- Songmin, A. (2013). “Participatory Budgeting in Korea: the Case of

Dong-Ku,” In Yves Sintomer, Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang(eds). **Participatory Budgeting in Asia and Europe: Key Challenges of Participation**. Plagrave:Macmillan.

Summers N. (2010). Chicago’s Participatory Budgeting Experiment. Area Chicago.<http://areachicago.org/chicagos-participatory-budgeting-experiment/>

Thompson, N.K. (2012). “Participatory Budgeting – The Australian Way.” **Journal of Public Deliberation**, 8(2) : Article 5.

United Nations Human Settlements Programme(UN-HABITAT). (2004). **72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting**. Urban Governance Toolkit Series. Global Campaign On Urban Governance HABITAT.

Wampler, B. (2007). “A Guide to Participatory Budgeting.” in Anwar Shah (ed). **Participatory Budgeting**. Washington, D.C: The World Bank.

Wampler, B. (2012). “Participatory Budgeting: Core principles and Key Impacts.” **Journal of Public Deliberation**, 8(2) : Article 12.

Wampler, B. (2012), “Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy”, in **Polity** 44(4):666-682..

What is PB? - The Participatory Budgeting Project

<http://www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/what-is-pb/>，檢索日期：2014/9/8。

附錄一 第 1 場次焦點座談會議紀錄

時間：中華民國 104 年 3 月 5 日(四)下午 14：00

地點：國立臺灣大學社會科學院(頤賢館)七樓 713 會議室

(臺北市大安區羅斯福路四段一號，近辛亥路、復興南路口)

主席：蘇彩足教授(計畫主持人，國立臺灣大學公共事務研究所所長)

出席人員(按姓氏筆劃排列)：

林子倫(國立臺灣大學公共事務研究所副教授)

林國明(國立臺灣大學社會學系副教授)

范玫芳(國立陽明大學科技與社會研究所教授)

蔡榮光(新竹縣政府文化局局長)

簡舒培(臺北市議員)

列席人員：

孫 煒教授(計畫協同主持人，國立中央大學法律與政府研究所教授)

蔡馨芳教授(計畫協同主持人，中國文化大學行政管理學系助理教授)

武桂甄(國發會社會發展處副研究員)

王孟洵(臺灣公共治理研究中心專員)

陳思穎(計畫研究助理，國立臺灣大學政治學系碩士生)

廖唯傑(計畫研究助理，國立臺灣大學公共事務研究所碩士生)

議程說明：

近年來，參與式民主的概念受到重視，希望藉由擴大公民參與和討論，共同解決民主社會中的公共問題，參與式預算(participatory budgeting；PB)即是此潮流下的產物。本研究欲藉由理論與實務的探討，並參考各國經驗，瞭解在我國推行參與式預算的可行性，以找出我國預算過程擴大民眾參與的推行方向和適當模式。研究團隊欲提出以下問題向與會學者專家請益：

- 一、由您的經驗來看，我國在推動公民參與時，有何主要成效？經常遭遇那些困難或障礙？

- 二、在社區推動公民參與時，如何才能有效擴大參與並凝聚住民共識？現有的公民組織如社區發展協會、村(里)民會議或其他非營利組織能否發揮功能？若不能，您可否提出具體建議？
- 三、您認為我國中央部會或地方政府推動參與式預算的可行性為何(包括政治、法律、財務、行政可行性等)？現在若要在臺灣推動參與式預算，您會有什麼疑慮？
- 四、您是否支持臺灣推動參與式預算？支持/不支持的具體原因為何？
- 五、若我國現在要推動參與式預算，您認為那些國家/地區的案例模式比較適合臺灣(案例模式請參見期中報告第二章)？您有何具體想法，包括參與式預算的可能實施場域、預算規模、實施項目、參與程序等？

會議內容紀錄：

蘇彩足教授：

今天在座來賓對於公民運動都很熟悉，三位老師對於公民運動有很多理論基礎及實務經驗，兩位實務界的代表也有很多實務經驗，可以藉此做些交流。我們就根據題綱的五個問題，逐一聽聽大家的高見。首先是臺灣在推動公民參與時，有什麼成效？請各位談談過去經驗中看到公民參與的成效是什麼？常碰到的困難和障礙又是什麼？公民參與是參與式預算的基石，沒有公民參與作為基礎，參與式預算不可能成功，所以我們先討論公民參與的經驗。

林國明教授：

公民參與的形式很多，包括社會運動等等。我覺得這十年來臺灣的公民參與比較有創新性的發展，出現了審議式的公民參與，讓政策所影響的公民能直接參與政策的討論。審議式民主跟過去不一樣的是它不但強調公民的參與，也強調公民之間彼此有對話，這跟之前的公聽會或由社會團體參加的聽證會不太一樣。進行審議時也會提供背景資訊(書面資料、影音資料)，或請專家來演講，讓參與者能夠了解問

題的背景。這十幾年來，審議式民主發展出很多不同的模式，像是公民會議、審議式民調、學習圈，還有因為柯 P 帶動的公民咖啡館，也在各個不同的層次運作，包括中央、地方都有。

現在公民運動比較新的發展是跟社會運動有些結合，像是去年 318 學運，在濟南路、青島東路上都有參與者對服貿相關議題進行討論，也做成了人民意見報告書；現在有些民間團體在推動公民制憲，也是透過審議的方式進行。所以不只政府部門希望透過這種方式讓公民表達意見，作為政策建議，民間也對這方面有興趣，所以發展上也顯得很多樣化。

但在發展上會碰到比較大的問題是沒有制度化。透過公民參與的方式能夠凝聚參與者的意見、強化參與感，公民的最終目的是希望能影響政策，但政府部門辦的公民審議活動並沒有制度化，政府首長想辦就辦，沒有規定什麼樣的政策形成之前應讓公民進行討論。柯 P 想成立公民參與委員會，我不知道他是否有想要制度化的意圖。若能有一個恆常性的機構，對於市政的重大議題，都能夠用公民參與的方式進行討論會比較好。

其次，各種不同議題應適用不同參與模式。像公民會議的時間比較長、提供比較多資訊、有比較多時間討論，所以比較適合討論較複雜的議題，適合在政策形成階段凝聚共識；有些政策的選項已經很清楚了，想要知道民意對那個選項比較支持，則可以採用審議式民調。過去十多年來，臺灣的政府部門沒有認知到不同參與模式的特殊性，可能就只會採取特定模式，例如民進黨執政時期，中央部會就比較偏好採用公民會議；2008 年國民黨執政後，環保署比較常採用公民咖啡館的方式，柯 P 也有在推動公民咖啡館。公民咖啡館提供的資訊比較少，也不是由參與者形成結論，是參與者提供意見，由主辦單位參採這些意見，但也不是每個議題都適用。

另外，公民參與的結果對政策能否有實際影響？通常大部分的公民參與都當參考而已，因為本身並沒有約束力。但若公民參與對政策沒有影響力，則會耗損公民參與的熱情，大家會覺得參與好像沒有用，政府不會理睬你。例如性交易除罪化的議題，雖然公民會議做出三方

都不處罰的結論，但政策走向跟公民會議的結論是不太相同的，這是一個問題。

所以這就連結到待會要講的參與式預算，參與式預算跟其他政策模式的不同在於它通常由公民決定一小部分的政府預算，一般來說，公民決定了資源分配的方式後，能發揮實質的影響力，發動的機關不論是行政部門或是議員，就會去接受民眾所做的抉擇，這是參與式預算跟過去的審議式參與比較不一樣的地方，它對政策的影響力是相當充分的，有人就說參與式預算是最近二十年來最具影響力的公民參與模式，也是被採用的最廣泛的公民參與模式。如果我們希望公民的熱情不被耗損，對政策要有實質影響的話，參與式預算倒是一個可以思考的走向。

但是它也需要解決參與不足的問題，我們以前有辦過全國的公民會議，像是基因改造，有 90 個人報名，我們挑選 50 個人參與，報名的都是高教育程度人士，90%都是大學以上的教育程度，這就會被質疑參與者的背景不夠多元、代表性不足。所以將來若要推動參與式預算，特別是參與式預算又被賦予相當大的決策能力，要怎樣在參與的過程中能更有包容性，讓各種不同背景的民眾都能參加，我想這是未來推動參與式預算的重要挑戰。

蘇彩足教授：

國明老師，您剛剛提到參與式預算的定義，好像是公民參與討論預算的結果是要有拘束力的？但就我們目前的文獻資料來看，參與式預算是一個光譜，從只是諮詢性質的，到具有實質拘束力的都有，是看制度要怎麼設計。例如，柯 P 的參與式預算，我看過他的影音介紹，他說市長保留最後的決定權。

林國明教授：

任何公民參與都沒有法定的約束力。政府決策的正當性是透過選舉的方式，賦予議會、政治首長決策的權力。參與式預算是把行政首長或是議員(像紐約、芝加哥的議員有配合款)的部分權力下放給公民做參與，像波士頓的市長就拿出一部份的首長預備金給民眾決定要花在什麼地方。基本上，民眾投票決定出來的預算支出優先順序，首長

或議員大概都會接受，他也可以不接受，但他所承擔的是政治的責任。議員本來就可以決定錢要花在什麼地方，現在交給民眾來決定，你接受了民眾的決定，你就要承擔政治上的責任，所以當然也可以不接受，如果不接受公眾討論出來的結果，你就要評估你要承擔什麼樣的後果。所以我剛說的是實質的影響力，而不是法定的約束力。

蘇彩足教授：

回到公民參與的部分，我想請教一下，臺灣會不會是在台北民眾參與的程度比較高？還是在各地開公民會議或世界咖啡館，參與的程度都差不多？簡言之，公民參與有沒有存在著區域上的差異？

林國明教授：

根據我們過去的經驗，東部比較少，但北、中、南並沒有太大差異。北部參與的人比較多，是因為北部的人口本來就比較多。

簡舒培議員：

我分享一下，我過去是在台北市女權會，台北市女權會是在解嚴之後成立 20 多年的婦女團體，它對於性別的議題都有參與。那時候我在擔任秘書長的時候，比較關心的是學生懷孕的事件，我們在台北市已經設有諮詢委員，由女權會和其他的婦女團體擔任婦女權益促進委員會的委員，去檢視台北市政府的性別政策。我們雖然叫台北市女權會，但我們事實上還是關心全國各地的。

在調查懷孕學生資源使用的問題時，就可以發現台北市的參與狀況跟其他縣市的參與狀況有很大的差異。在預算部分，台北市一年約有 200 多萬的預算可以用在懷孕學生的問題上，但在台東，一年卻只有 8 萬，是作為委員開會的車馬費之用，所以首先是資源的差異。再來，就是台北市的委員是長期關心這些議題的，在台東則是比較屬於酬庸性質，只要有靠關係的女性就能擔任委員。

我從壓力團體的角度看公民參與，在臺灣解嚴之後，很多公民團體的成立是臺灣公民社會推進的力量，後來在陳水扁執政之後，他希望能有很多公民團體進來，他在擔任台北市長時就成立了婦女權益促進委員會，到後來他在中央執政，行政院也成立了婦女權益促進委員會，希望讓相關公民團體進來參與，不過也因為這樣，把大家都收編

進來。

近年來，針對某些政策議題的部分，都是公民在網路上面匯集了一些新的看法，不一定只是公民團體站在社會的最前端，反而是現在大家常講的「網軍」，他們自己在網路上串聯，像是洪仲丘事件等，都是透過公民的網路串連。對臺灣來講，我覺得在科技發達的情況下，已經沒有單一個人可以帶領特定社會議題了。接下來如果用參與式預算，我覺得也會有相同的問題。

剛剛老師們有講到柯 P，我前兩天剛好跟柯 P 開便當會，我跟他提到一個議題，就是既成巷道的問題，這些巷道的產權都還是私人的，台北市若要鋪這些既成巷道的馬路，都會要求里長提供所有權人的同意書，如果沒有同意書，政府就不鋪路。可是既成巷道的同意書，可能因為地主一直換人就找不到了，再來，它的產權可能有幾百個人，里長根本沒有能力去蒐集同意書，但也不可能就把馬路放在那邊不鋪。

我提到這個狀況，副市長就說我們現在有一筆參與式預算，可以用解決這個問題。我問說這可以解決產權的問題嗎？他說不行。我就說你們這樣子還不是一樣？只是讓民眾知道你們就是辦不了，無法解決民眾真正的需求。所以在現實面上，許多問題可能是參與式預算也無法解決的，參與式預算可能變成主政者推託的藉口，因為相同的事情(既成道路翻修)在台北市不能做，但在新北市，朱立倫市長在某些狀況底下，即使是私人產權，但若是公眾通行的話，還是願意去做。

蘇彩足教授：

我在寄給各位的期中報告裡面有提到，有些國家個案中，其行政人員抱怨民眾提了很多提案，但實際上是不可行的。所以我們如果要設計 PB 的話，是不是要先讓行政人員過濾出那些是不可行的？剩下的再開放大家投票？

林子倫教授：

剛剛國明老師已經提了很多，我們目前的公共參與形式包括：第一種是「抗議、社會運動」。第二種是透過「首長信箱、市民熱線」，這幾年首長信箱跟市民熱線的滿意度是滿高的，這類型的公民參與已

經做得很好了，未來在網路世代，網路這樣的新興媒體也應能有更大的作為，可以再多發展。

簡舒培議員：

沒錯，現在連里長都在打 1999 了。里長覺得透過區公所沒辦法有效反應，乾脆打 1999 比較快。

林子倫教授：

對，1999 真的可以很快解決問題，所以這是第二種形式。另外一種公民參與的形式，國明老師也有提到，在擬訂政策上，會透過「提供資訊」的方式讓公民參與。提供資訊的部分還有很大的進步空間，包括資訊透明化、資訊公開等，都是公民參與的基本條件，現在網路跟電子化已經做得滿好的，可是資訊太多，我們可能找不到我們想要的，有時則是我們想要的資訊是要不到的。所以資訊的落差也是公民參與當中很重要的關鍵。在國外，也是把資訊透明當作其中一種公民參與的形式，這塊還有很大的進步空間。

另外則是「諮詢」，我覺得這是最多的，不管是找學者專家諮詢、找利害關係人諮詢，這類的諮詢或專家會議很多，形式也很多元，但它的限制就是我們參加完了以後，不知道它的後續是怎樣？提供的意見純粹只是公部門做參考。但我覺得這還是一種重要的形式，因為這是很快、很有效率能獲得重要關係者相關概念的做法。這個形式目前的成效也還算不錯，但限制是它沒有辦法辦很多場，因為有時沒辦法找到真正的利害關係人。而目前的形式多半是以專家為主，一部分可能是因為公部門不知道要找那些 NGO，或不放心找 NGO，因為他們覺得 NGO 可能會將不成熟的政策釋放出去。公部門跟 NGO 之間多少還是存在著一些不信任關係。所以諮詢多半是行政機關、決策機關找他們熟悉的專家，或從熟悉的網絡裡找人選，所以他們的意識形態或想法常常都很類似，可能無法聽到真的反對面的聲音，所以這是現在諮詢方式中很大的缺陷，大家不敢找真正反對的聲音，會想留到下個階段再考慮，但反對聲音越晚進來，政策修改的空間就越小，遇到的反彈也越大，所以諮詢的形式也還有很大的進步空間。

另外一種就是我們這邊提到的「決策」，決策最直接的方式就是公

民投票。我們也常說公民參與的極致就是 **Citizen control**，不管是公民投票，還是委員會全由公民自己決定，我覺得這是在公民參與的階梯上，排在最上位的。所以在課責上，責任就是在這群決策者身上。現有公民參與的形式大概就是這些。

以我看民眾這幾年的參與，我覺得民眾的熱度是很高的，但前提是這裡面要有他所關心的議題，如果是不關心的議題，參與度就會差很多。比較新興、陌生的議題參與熱度很低。目前我參加過報名人數最多的，就是 2009 年跟全球暖化、氣候變遷相關的會議，大概有 1,000 多人報名，可能是因為這個議題大家比較熟悉，所以比較願意來參與。這跟議題的熟悉度、切身相關的程度都有關係。如林國明教授所說，參與者的學歷普遍較高，有時候甚至會看到有固定的人士參與。

總結公民參與的困境，主要是政策連結度不足，目前大部分的公民參與還是諮詢性質。我不能否認這是個兩難，因為若要讓老百姓決策，就會有人挑戰決策的正當性、代表性等問題；但如果是諮詢性質，就會造成民眾參與熱度的消滅，民眾會覺得意見不被採納。所以民眾參與跟政策連結要到那個程度？這可能是一個還要再思考的議題。我們之前辦過很多公民參與活動，都是部長願意來參與、回應，說回去之後會納入政策參考，但就沒有後續了，這會影響民眾的參與意願。

另外一個困境則是專業程度的落差。現在許多的公民參與會透過資料、背景知識的提供來提升民眾的資訊程度，但在很多專業議題上，要怎樣讓民眾短時間熟悉議題、進行討論？這往往需要一段時間。公民審議就是希望透過一些方法，讓民眾達到可以討論的程度。但民眾不可能短時間直接成為專家，所以在公民討論當中，不論什麼議題，多多少少都會受到專家的影響。

再來就是回應性的部分。我覺得 1999 會做得好，是因為它的回應性很快，但一方面是因為它多半是簡單的議題，所以回應很快，像是違規拖吊等問題。但大的政策的回應性真的會有落差，比較深入的問題沒有辦法馬上就做回應。像是政策可行性的問題，並不是兩三天就能評估出來的，所以民眾會覺得回應性有差異。

還有就是效率的問題，公民參與是個很花時間的進程。像是公民

討論，都要好幾個周末，國外有些甚至一辦就半年，最近的能源諮詢會議也是一辦就半年。對比較急迫的決策者而言，不會想等半年或一年的時間。怎麼樣讓公民參與跟效率之間有個比較好的拿捏，這也是很大的困境。

最後，我覺得行政部門的心態也需要有很大的改變。目前行政部門對公民參與多半還是戒慎恐懼，理念上可能會支持，但對於要如何操作，可能還是沒有信心。他們會覺得民眾很常抗議、不理性等。要怎麼樣讓公民參與變成行政部門標準作業程序的一環，甚至讓行政部門的心態變得比較開放？根據我們接觸民眾的經驗，民眾其實沒有那麼恐怖，只要提供理想的平台、好的討論環境，其實民眾不是每個都那麼喜歡抗議的。所以我覺得公部門在這方面的心態，也是在推動公民參與時的困境，如果公部門可以敞開心胸，我覺得讓大家來討論應該是 OK 的。

而在參與式預算的部分，我們知道它有一些很好的優點。只是在臺灣的脈絡下，我們想要解決那些問題？它有沒有辦法解決我們剛剛提到的問題？我本身對這個制度大致上是肯定的，如果要引進，我也很支持，但它必須要去回應現有決策的問題，它能回應的可能是提升政策連結度，也可以透過排序，讓資源能夠有效率的分配，但它對傳統公民參與的問題，好像不一定能解決。但臺灣若能朝這個方向推動，應該會是好的，但它的可行性我們後面可以再討論。

蘇彩足教授：

謝謝子倫老師幫我們整理得很清楚，我們請范老師幫忙補充一下。

范玫芳教授：

前面兩位林老師都講得很豐富，國明老師也是這方面的先驅，所以兩位意見我都很同意。2002年開始，我們有上百場公民參與的實務推動，我覺得這對公民社會的發展都有很正面的意涵。

在政策面上，不同的議題會有不同差異，有些政策的推動上會有許多被詬病的部分，像是先前高雄執意興建跨港纜車等。而很多爭議性的議題，像是代理孕母，2004年立法院也曾針對要不要開放代理孕

母做過討論，在當時的討論是可以有條件開放，但後來就沒有下文了，這是比較可惜的，像國外通常都能連續舉辦。到了 2012 年，才又有一次公民會議，我覺得這次國民健康局滿重視的，這次的活動有正面意涵，有別於過去主事者都會有很多顧忌。代理孕母的議題非常複雜，透過公民會議，可以呈現出民眾關心的層面，還有民眾認為應該要有什麼配套。公民參與在政策面上可以補強專家或政治菁英的盲點，儘管現在還看不出來民眾的共識跟之後的政策、立法的連結程度，但我覺得這是值得去觀察的。

而在公民參與的困境上，我跟周桂田老師有合作參與式科技評估的機制，我認為制度化是很重要的。我們剛剛講到公民參與跟政策的連結、主事者的回應性等等。我們參考了一些國外的經驗，像是丹麥設有科技評估的委員會，他們是長期有一個專門的機構，所以他們每年都能設定一些議題，邀請民眾進來討論，推動長期的審議，這個經驗可以解決先前提到目前臺灣都只辦一兩次，每次都要投入很多重複的成本的問題。如果能有一個常態的專門機構能夠制度化，它能獲得社會的信任來負責推行，我覺得能夠解決剛剛提到的一些問題，像是結果不了了之，或是社會缺乏信任的問題。

像韓國也在 2003 年後，在《科學技術基本法》中有法制化類似的機構(Korea Institute of S & T Evaluation and Planning, KISTEP)，將爭議性的議題交由這個獨立機構來辦理公民參與。如果在公民審議的推動上，能有比較制度化的做法，對剛剛提到的問題或許都能有所改善。

進一步以 PB 來說，韓國與臺灣有些相近之處(例如依賴中央補助)，其經驗模式及制度化的做法(例如以參與式預算條例作為東區開放總支出 12-15% 進行公民審議的法源依據、成立公民委員會等)可作為日後長遠規劃的參考。

蘇彩足教授：

剛剛大家對於公民參與有比較綜觀的討論，也提供了很多寶貴的意見。我想請問蔡局長，從行政體系來講，你們在做社區營造時，有很多社區發展協會、NPO 或村里長，他們到底扮演什麼樣的角色？您如何與他們合作，以及如何把公民的力量帶進來？

蔡榮光局長：

社區營造今年剛好二十年了，我們去年還辦了一些慶祝活動，也開始思考這二十年來到底有什麼成效？而未來二十年應該怎麼走？這二十年的過程正好就是公民社會養成的過程，我覺得最核心的價值就是公民意識覺醒了，公民知道要參與了，而非只是被動的等政府做完了再看。現在都是政府還沒做以前，民眾就知道了，所以參與式民主已經有一點進來了。

但通常是政策形成了之後才會開始編預算，所以民眾如果在政策制定的過程中就已經先參與了，在預算編列的過程中也不會完全不清楚，這是個很進步的現象。從我們地方政府的角度來看，以縣政府為例，編預算大概有三種類型，一種是例行性的，像是人事費、維護費等，這大概佔了 80%；第二種是專案型、計畫型的，這通常是配合、呼應中央政策，中央按照地方政府的財政狀況給予補助，像我們新竹縣屬於第四級，要自行負擔 30% 的經費。在專案型的計畫要提報前，我覺得公民參與的機制就可以進來，像前面例行性的經費，公民參與就可能沒有實質效用。通常我們會先把中央的計畫羅列出來，再討論我們地方政府有那些資源可以做結合，如果可以形成一個政策，這樣我們跟中央爭取補助，我們的配合款也進來的過程中，也可以讓公民參與進來。

我舉一個最明顯的例子，就是從社造慢慢引伸出農村再生計畫，我們新竹縣一年大概可以爭取到兩三個社區，大約上千萬的預算，預算很大，但不是很容易拿到，一定要經過四個階段，首先，要這個社區的 40 個菁英先來上課，初階過了授證，再來，第二階段過了之後，會先拿到一筆小經費去玩，像是先把水溝整理乾淨、弄一些小公園之類的。到了第三個階段，就有更大的計畫。第四個階段則是中央來執行的，因為中央覺得這麼大的計畫丟給社區會出問題。因為如果要分裂一個社區，就直接丟一塊肉給他們去咬，咬到最後狗咬狗一嘴毛，社區就分裂了。所以大筆的預算是中央自己去執行，地方參與其中，這樣社區也會有參與感。完成以後，由社區進行維護。蓋一個公園很容易，蓋完之後的維護才是最難的。這個過程進來以後，現在很多社

區的小型工程有社區的參與，他們自己本身會去維護，這是社造跟農村再生計畫當中很明顯的成就。

我在地方政府觀察了 20 年，我覺得雖然很漫長，跟中國 20 年翻轉好幾倍相比，我們是很慢的，但公民參與過程彌足珍貴，公民本身知道要怎麼表達意見，要怎麼去影響政府並形成政策，公民在執行的過程中，自己也會覺得自己有參與到，最後的成果他也能享受到，我覺得這是非常寶貴的。在社造的發展上，雖然是很零星的，但整體來看，成就已經相當可觀。雖然沒辦法像中國一樣完成一些大型建設，但我已經感到很安慰了。

以我們新竹縣文化局來講，現在中央跟我們有兩個對口，一個是文化部，一個是客委會。因為我們新竹縣是客家大縣，所以客委會對我們反而重要，因為文化部要照顧全國各縣市，我們分配到的資源反而少。新竹縣文化局一年的預算大概三億，我們自己大概只編列一億多，另外一半全部靠中央的計畫型補助款。中央補助的一億多當中，客委會佔 70%，文化部只佔 30%。客委會會來輔導我們，希望我們提出一個跨年度、跨領域、四年期的計畫，一次可能匡列五億，分四年給我們，目標很明確，過程中我們也能很放心執行。以新埔鎮為例，我們要推動一個宗祠博物館，相關的居民就參與進來了，我們希望把宗祠博物館弄好，跟客委會的計畫能有連結，再把當地的生活環境弄好，我覺得這個過程當中，公民參與的意涵都進來了，我覺得很好。

不過有一點遺憾的是，中央有時候不知為何，有時候會跳過地方政府，直接面對社區。像之前客委會的桐花祭，一年編了好幾千萬，但有些經費跳過地方政府，直接給社區，每個社區大概 30 萬到 50 萬不等，辦的活動都一樣，大概就是一個開幕式，唱唱跳跳就沒了，這樣的計畫就算補助了二、三十年，也看不到效果。現在中央政府有開始在改進，因為可能是國發會成立以後，一直有交代要有跨域、加值，希望能有回饋機制的概念，認為地方政府責無旁貸，應要負責整合，不要讓社區跟鄉鎮自己去玩，這樣玩不出名堂來，所以我們地方政府在知道中央政府的計畫後，要負責整合出跨年度、跨領域、有自償機制的計畫，再提報上去。這樣的程序之下獲得的補助額度相當高也很

穩定，我們可以很清楚今年度、明年度會有多少經費。以前我們常常提一個計畫，可能要五千萬才能完成，但提報上去之後，中央只肯先給一千萬，未來另外的四千萬會不會給，我們不知道，那我們到底要做五千萬的事，還是一千萬的事？這樣的分段式補助，往往是看不到效果的，所以現在這樣提跨年度、跨領域計畫的方式很好，中央政府有這樣的改變，對地方政府來講是一個很正面的震撼教育。以前我們也是看中央有什麼計畫，我們就提什麼，有多少錢就做多少事，無時無刻都在忙著核銷，沒有人去檢視它真正有什麼成果，現在把時間軸拉長了，我們就可以綜觀來看，這樣做起來也很有成就感。

從地方政府的視角來看，現在社區居民都覺醒了，在政策執行的過程中，居民也希望能表達意見，雖然有時候他們的想法不夠成熟，但政府也會表示尊重，雖然不一定完全納入政策，我們也要跟民眾解釋為什麼我們要這樣做，這樣的過程已經是非常珍貴的。

蘇彩足教授：

這樣聽起來好像是行政部門主動告知民眾，說我要在這邊蓋一個社區公園或其他建設，請居民來表達意見。請問，這樣派系的力量會不會進來？派系力量會不會在這當中爭取資源？

蔡榮光局長：

現在應該還好，大部分都是社區發展協會的理事長主動提案。以社區這個層級來講，我們地方政府很少越俎代庖。除非是像剛剛所講的跨域整合、比較大的計畫，社區不可能自己提出來。像我們最近提出一個「台三線客家浪漫大道」，跨了七個鄉鎮市，我們就把七個鄉鎮市長找來，告訴他們我們要提這個計畫，看他們手邊有什麼計畫可以結合，請他們帶槍投靠，讓我們來做整合，整合完後，由我們向中央爭取，爭取到了之後，由縣政府跟鄉鎮市政府一起來執行，當然在這個過程中，社區居民也可以參與進來。但像社區的小型工程，像公園之類的，我們不會管到那麼細，都是社區發展協會或公民自己提出，提出後透過縣政府相關局處評估有沒有計畫可以套入，若有計畫就套計畫，沒計畫就簽給縣長，用縣長第二預備金的款項來做。

蘇彩足教授：

接下來進入核心正題，如果臺灣要推動參與式預算，各位會建議要怎麼做？

林國明教授：

我先補充一下，根據我最近參與的一個全國性調查(臺灣社會變遷基本調查)，我們問說：「政府在做重大決策之前，是應該要先召開會議邀請民眾參加討論、提出建議讓政府來參考？還是讓政府官員、民意代表跟專家決定就好？」結果支持要召開會議讓民眾來討論的比例是 72%，比例非常高。我們繼續問：「如果召開這樣的會議，你願不願意來參加？」有將近一半的人說願意來參加。從這個調查裡面可以看見，民眾對參與公共事務是支持且有意願的，問題在於有沒有管道、有沒有機會讓民眾參與？假設這個議題對民眾而言很遙遠，或是無法獲得相關訊息，民眾就沒有辦法來參加。如果這個議題跟民眾切身相關，像是發生在自己社區的事情，那我就可能會有這個機會來參與。

這裡面就牽涉的一個問題，是 NGO 團體或社區的組織能不能提供這樣的參與機會？剛好最近有兩個機構想要辦參與式預算，一個是文化部，他們想要用參與式預算來改變過去社區營造的資源分配方式，原本文化部的計畫型補助款，先撥給縣市政府，再分配下去。一般來講，這都是社區發展協會在提案，但常常是沒有選上村長的去當社區發展協會理事長，所以，其實許多公民不願意參與社區發展協會，因為他們不想捲入地方的是非當中，反而是到外面參與一些 NGO，所以社區發展協會的提案不見得會反映出社區居民的需要。本來社區營造的概念是要讓社區居民在公民意識覺醒之下來參與的。但後來卻變成是社區發展協會在運作，這跟原先的想法不太一樣，所以文化部希望能夠有所改變。但不可能一下子就全面用這種方式，所以一開始應該要先用試點的方式，看有能有那些社區可以這樣做？這是第一個案子，是既有的分配方式沒有辦法反映民眾的真實需求。

第二個是新北市勞工局，他們也想要辦參與式預算，他們想處理的是身障者就業安定基金的部分。企業如果沒有雇用一定比例的身障者，就要繳一筆錢，那這筆錢要用在什麼地方？以前這筆錢的分配，

身障團體都有參與其中，而且是很積極的。但政府部門跟這些團體會有一個反省，就是原先的分配方式不見得符合身障者的需要，社會團體當然在政策形成、實現社會正義等部分都有功勞，但是社會團體的主張不見得跟它服務的對象完全吻合，所以他們想改變過去的方式，讓身障者自己能夠來參與。但這面對到很大的困難，一方面是身障的類別很多，二方面是他們有參與上的困難，包括視障、聽障、精神障礙等，要如何讓直接受益者直接參與？所以可能的方式就是讓他們提需求，由身障團體根據需求規劃方案，再讓身障者討論、做決定。

這兩個案例可以看到政府的思維有在改變，希望被政策直接影響的人的聲音能夠出來，能反映出他們真正的需求。過去資源分配的方式沒有辦法做到這樣，所以必須要有些改變，但這個改變不可能太大。

期中報告有提到國外的經驗，像巴西用全市 15% 的預算推動參與式預算，我們不可能這個樣子。我們也不太可能像紐約或芝加哥，在市議員的選區，因為我們的選區範圍很大，不見得有那樣的能力，因為參與式預算很重要的條件是公民社會的組織力量要夠強大，才有辦法把群眾帶進來。

巴西之所以會成功，是因為巴西有很強的社區組織，所以他們在每個社區辦住民大會的時候，民眾會被帶進來。在巴西可以發現窮人地區的參與率非常高，婦女的參與率也非常高，因為他們有社區團體將這些民眾帶進來。芝加哥就不是，芝加哥多半是白人、中產階級去參加的，因為芝加哥基本上是資本門的支出，像計畫型的支出它就不包含，因為他怕可能會很浮濫。社會團體覺得就業問題、教育問題是比較重要的，像鋪路、設河濱腳踏車道等就不是很關心，所以他們就不會去動員來參加。

所以重點是必須要有適當的組織，在適當的組織發展起來之前，我們沒有辦法大規模的發展參與式預算。柯文哲如果要在台北市推動全市型的參與式預算是註定失敗的，因為只有少數人能夠參與其中。如果是弄一個小社區的，去看它的需求，這樣小規模的參與式預算可能會成功。像最近我們就在北投試辦參與式預算，規模很小，只有 30 萬元，徵求三個方案，一個方案 10 萬元。30 萬元其實對社區來講已

經可以做不少事情了，所以大家就開始提案，有人說要組一個走唱團，到社區裡面，一方面做老人照護，一方面走唱，可以凝聚社區；有人提議要改善一個自然步道，大家提出很多跟社區有關的方案。雖然一個方案只有 10 萬元，但因為大家很關切社區議題，所以大家會動員民眾參與，他們覺得自己能發揮影響力，而且跟他們的生活有關係。

如果社區是由社區發展協會主導社區的議題，民眾可能沒有機會去參與，但若藉由參與式預算的方式，金額可能不會很大，每個方案差不多十幾萬，但民眾會覺得跟他們的生活息息相關，他們願意來參與，這麼一來，就能在社區裡面進行培力，讓民眾能有管道、有機會參與，從過程中發展出跟社區發展協會不一樣的替代組織，他們能夠捲動更多民眾來參與。

或者是由社會團體、NGO，像是婦女團體或是跟健康有關的團體等，這類有特定服務對象的團體，可以用非地域性的方式，用參與式預算的方式來談資源的分配，我覺得這是有可行性的。

民眾覺得切身相關，且可以就近參與，就會比較踴躍。在這個過程裡面，改變過去預算分配的方式，讓預算的分配能夠更符合民眾的需求。所以我認為臺灣若要推動參與式預算，要從這些地方開始做起，這樣才有可能推廣到比較大的計畫。所以我認為參與式預算在各國的模式，在臺灣都不適用，臺灣最適合的方式是從社區或從某些特定的團體開始做起。現在臺灣的社會團體雖然很活躍，但很多都比較空洞，他們民間草根的動員不足，如果要讓民眾真正去參與，就要和民眾的生活相關，或是要有某些特定的倡議團體來支持公民參與，從這邊出發，我認為是比較可行的。且一開始的規模不大，引起的抗拒就會比較小，政治可行性也較高。這是我對臺灣發展參與式預算的一些看法。

蘇彩足教授：

如果參與式預算的額度大，又從社區開始，這樣各方的力量都進來了。所以我很同意國明老師講的，一開始預算額度要小，免得額度一大，利益團體爭逐太厲害。

蔡榮光局長：

我有點疑惑，我們現在的參與式預算是在政策形成之前的參與？還是政策形成之後？因為如果是形成之後的參與，好像就只能說我們有這樣一個計畫，有多少預算，你們寫計畫來爭取。若是在形成之前，就是我們計畫都還沒有，你們想要什麼就把計畫都提出來。現在目前來看是在之後，像是我們農村再生計畫已經出來了，你們來提案。如果是要推動參與式預算，是不是要在政策還沒形成之前就參與，民眾的想法可以形成政策，政府再編列預算？

林國明教授：

參與式預算一開始會限定預算可以支出的範圍跟項目。像我剛剛所講的紐約跟芝加哥，他們本來就是市議員的配合款，所以就有說明是要用在資本門的建設，而且至少要有五年的維護期，沒有在這範圍內的就不符合，所以通常會把範圍先框住。像我們這次在北投，因為錢是民間拿出來試辦的，而不是政府部門的，所以牽涉到公權力的事就沒辦法做，像是改造公園就不行做，而民間的活動像走唱團、美化門牌等就可行。所以參與式預算通常都是在一個框住的範圍內，讓民眾自主去提案，表達他們有什麼樣的需求。

孫煒教授：

所以參與式預算不外乎是項目跟錢這兩者吧。那我想要請教的是，大家剛剛都說參與式預算是以小額作為起點，而且也比較不會涉及一些利益團體的問題；另外就是事的問題，到底有那些領域比較適合參與式預算？當然我知道是跟民眾比較切身相關的，但什麼事是跟社區民眾切身相關的？像剛剛國明老師提到的走唱團、修建步道等等，那還有沒有比較具體的項目可以聚焦在上面？

蔡榮光局長：

我覺得社造二十年的時間裡面，在謝長廷當行政院長的時候提出的「六星計畫」最具體，很可惜他任職的時間太短了，而後面的繼任者又不玩了，他的六星包括了警政、治安、消防等等，不是只是辦一些活動而已，所以像社區巡守隊就能夠做結合，在住的安心之後才來談社區美化。他講的六星計畫在網路上應該還能查的到，我覺得如果

能再重新檢視應該不錯。這個計畫雖然很廣，但他還是有幾個焦點。

蘇彩足教授：

請問國明老師，為什麼議員配合款不能拿來做參與式預算？因為您剛剛一開始就把它排除在外。而舒培議員從您本身的角度又是怎麼看？

林國明教授：

我從紐約跟芝加哥得到的啟發是議員的配合款本來就有比較大的自由度，是議員可以自由運用的，當然預算的撥用需要照法定的程序走。像在芝加哥，他們一個選區只有 5 萬個選民左右，規模並不大。在臺灣，要做 5 萬人規模的參與式預算，規模都還有可能太大。

蘇彩足教授：

那麼議員也可以只在選區內的其中幾個社區辦理，不一定要整個選區吧？

林國明教授：

沒錯，所以我建議是以社區作範圍，而不是以選區作範圍。

簡舒培議員：

我來回應一下，我們台北市議員是沒有配合款的，所以我們要爭取預算的話，是要在各局處編列概算的時候，就先跟他們要求，把預算框起來。我覺得現在柯 P 推參與式預算，要以全台北市為主體執行，他是有理由的，因為議員沒有配合款，所以有一些里要做一些事很困難。例如永康街是大家來台北都會去的地方，如果依照現在的規定，每個區公所會給每個里每年固定 30 萬的里建設經費，所以一個里每年的硬體建設就只有 30 萬，超過了政府也不會補給你。之前常聽到的路平專案，在 6 米以下的巷道是不適用的，都是拿區公所給的里建設經費去做。所以很多里長就會抗議，說他們一段馬路要分五年才能鋪完，第五年鋪完之後，前面的路又已經爛了，這部分確實是有問題的。

現在為了公平，每個里不論大小，就是一年 30 萬的經費。所以現在柯 P 在講的就是如果是參與式預算，我們把這部分的預算都回到新工處，由各里來提案，大家互相競爭這筆預算。

回到社區營造的部分，以台北市來講，各個社區要自己想辦法，

因為台北市一年最多給一個社區發展協會 10 萬元，你想要提更大的案子也沒辦法，除非透過議員、立委的關係去跟中央爭取經費，不然就沒有了。所以說社區想要營造，在台北市是有困難的，因為一年只有 10 萬元，很難有什麼建設。所以這部分的預算可以全部回到社會局，就讓各區公所、社區發展協會或里來提案。我覺得柯 P 他們的想法是這樣子的。

當初聽到參與式預算這個東西，我是很擔心的，因為這是在議員審查經費之前就已經先框起來的。議員到底要不要動這筆錢？要不要審查？有可能礙於選民的緣故，我在審查時不敢砍。但是可能又有另一群利益完全不同的選民要求我把它刪掉，這會讓我們非常困擾。在我的選區裡有一條馬路，有一個里的人非常希望開通，因為如果沒開通，他們整個社區大概 10 萬人，只靠一條小小的馬路進出，所以他們希望旁邊再開一條馬路，但這條馬路如果開通，就會影響到另一個里，如果編列預算時，民眾爭取到開馬路的經費，議員在審查時可能就不敢把它刪掉，但反對的民眾又會要求議員把它刪掉。

蘇彩足教授：

所以您覺得議員比較能夠綜觀全局，比較能平衡不同的利益嗎？

簡舒培議員：

這變成是我們議員會有壓力。如果在預算審議時，這筆錢只是框起來要做參與式預算，行政部門不規定它要做什麼，例如只說要作為 6 米以下道路的路平專案，我們不會去刪它，之後行政部門透過審議式民主，來決定那個地方要多少錢，這我們都沒有意見。但如果在預算審查時就把它框起來，說這筆經費已經決議是某一個里要開那條馬路，這樣我們就會有壓力。

蘇彩足教授：

我聽過柯 P 的競選影音檔跟他的論點，應該是舒培議員您擔心的那種情形。

林國明教授：

所以我覺得柯 P 的參與式預算在政治上很難推行，因為從法理上，議員當然有權力砍預算，因為他們有代表性。所以如果是已經先透過

公民參與進行審議了，才送到議會，議員當然會兩難。

簡舒培議員：

對，而且這個東西跟現在的規範下看來其實是很奇怪的。我們是代議士，我們的職權就是要去審查預算、刪減預算，現在如果把民眾放在我們之前，那我就不敢去刪減預算。但如果又有另外的民眾要求我刪的時候，議會會變的很為難，而市政府就在旁邊看我們議會要怎麼去處理，處理的不好就會產生糾紛。

林國明教授：

所以像巴西為什麼可行，就是因為政黨大力支持，而且它送進議會之前就有協調會，官員跟社區代表進行各種協調，所以它都已經先協調好了。那為什麼紐約跟芝加哥會採用議員的配合款？因為這本來就是議員自己可以支配的。

蘇彩足教授：

假設我們把它制度化了，亦即現在有一筆款項是給議員用在選區的，請議員用參與式預算模式來分配錢，您覺得議員會願意做這樣的事嗎？

簡舒培議員：

如果它已經框起來了，例如一年就是五千萬要做參與式預算，我當然會鼓勵我選區裡面的里趕快去爭取，我會跟他們說，如果你有那個地方要做，但你沒有經費，你就趕快把計畫搶下來，到時候這筆錢下來，你就趕快去爭取。但相反的，假如是在概算階段就已經把審議式民主的結果放進去，就比較困擾了。

蘇彩足教授：

我的意思是，假設您像新北市議員一樣有配合款，您覺得議員會願意主動把配合款拿出來做參與式預算，就像芝加哥那樣，還是會留著自己決定如何使用？

蔡榮光局長：

像我們新竹縣，新竹縣議員很大，他們的工程款一年有三百萬，活動費有三百萬，他就可以自己決定，如果跟我比較好，我就給你多一點，如果你不跟我好，我就不給你了。所以他就可以用這筆錢跟社

區產生連結。

蘇彩足教授：

有沒有可能形成一個氛圍，讓議員為了討好選民，只好把配合款拿出來做參與式預算呢？

林國明教授：

其實我覺得這方面紐約跟芝加哥可以拿來做比較，芝加哥是美國最早有參與式預算的地方，可是它裡面只有幾個選區有做；但紐約現在已經有一半，大概 20 多個選區在推參與式預算，讓民眾做決定。紐約市議會的議長就是在紐約最早推動參與式預算的人，所以某些鼓動者的出現，能夠造成一個風潮，為什麼紐約可以這麼大規模的推動？它沒有強制，但議員就是願意把他的錢拿出來，而且是把全部配合款都拿出來，讓民眾做決定。以前也是跟蔡局長講的一樣，那筆錢是用來綁樁的，但為什麼他們願意拿出來，而且是這麼大規模的在推動？這我還沒有研究，但是這滿有趣的。

林子倫教授：

剛剛蘇老師講的，這是很關鍵的議題，因為議員要推動跟政府要不要推動這是兩回事。所以議員如果真的有配合款，他願意自主推動，這是本來就可以做的，也不需要透過修法，因為那本來就是他自己的配合款。所以我覺得在現在的情況下，議員主動來做跟柯 P 想要來做，這是兩件事，因為柯 P 想做的是由行政機關來發動的，這就會牽涉到整個預算程序、要怎麼推動，是預算通過之後再來做？像文化部想的就是預算通過了它再來透過參與的方式分配，還是像剛剛議員提到的在審議前就先做？

所以我覺得要來談是由誰發動的？如果像剛剛國外的這幾個例子，是由民意機關自己發動的，那它就有很大的自主權，民意機關用本來就有的配合款來做，這可能是一種模式，但這就要看議員自己的想法。台北市的話，因為過去台北市移除議員配合款，現在柯 P 可以跟議員先講好，因為參與式預算的出現，所以恢復議員的配合款，但條件是要用做參與式預算之用。

我覺得這裡面會碰到的是課責的問題。如果單純由議員發動，就

比較不會有課責問題，但若是由行政機關發動，但因為預算是由議會通過，到時候若追究責任，是要追究議員？還是行政機關？我覺得這是會碰到的一個問題。

參與式預算到底要做那些實質的內容，我覺得還有很大的彈性，剛剛講到的是比如說框了 10 萬塊看要來做什麼事？另外一種是排序，我覺得這也可以做。當然就要回到我講的，臺灣推動參與式預算是想解決什麼問題？還是想提升民眾的參與感？政府跟民眾共同解決問題，而不是只是行政部門主觀的政策排序。所以如果要做，排序是一種比較簡單的作法。排序就是假設我現在有 10 件事要做，我們就透過大型的討論來決定，這範圍可能就不只是社區了。讓民眾來討論我們這個城市或區域裡面優先要處理的事項，實際的預算分配還是回到行政部門來處理，但民眾可以來做實際的排序。這種方式不去牴觸預算的實質審議，只針對預算的分配項目有一些想法。

所以要看我們怎麼去定義參與式預算，是要真的動到錢？動到項目？或是在決策的過程中扮演什麼程序？這都是在設計上必須要處理的。我也支持剛剛國明老師提的，從社區開始發動，可能是現階段最有可能實踐的，由政府先框列某些預算，通過後由社區決定資源分配，讓民眾先開始有這個習慣，然後才有可能到後面我們所要解決的一些比較複雜的問題。如此一來，也可以避免立法部門的為難。另外可以做的就是我們鼓勵有意識的民意代表開始試做，這兩條路線不衝突，可由行政機關跟立法機關同時發動，但如果要進到規模比較大的推行，我覺得還有很多部分應該要處理，像是如何課責等等。

蘇彩足教授：

我們一開始就在想，如果從中央的角度來講，可能是文化部、客委會、原民會可以做，因為他們的計畫型補助款最多，最後都落到社區去，所以社區要什麼，讓他們自己來決定。

蔡榮光局長：

我分享一個實務經驗，以文化部跟客委會來比較，像文化部，我之前常跟龍應台部長講，說：「你們有七個司，每個司大概有五、六個補助案，加起來就有三、四十個補助案，連你們自己都搞不清楚，所

以我們地方政府不想跟你玩了。」第一個是太瑣碎了，第二個是額度太少，再來是能做的事被規範的太明確。客委會呢？客委會只有三個主要的補助計畫，非常好，而且還可以滾動式的檢討。一個是「客家文化生活環境營造計畫」，這是硬體的、資本門的；另外一個是「客家文化設施活化經營計畫」，是經常門的、小額的，或是活動式的。最後一個是「客家特色產業增值計畫」，光是這三個計畫，就可以洋洋灑灑的提很多，它分成三個階段，前一年年底可以提年初的，到了年初，先前沒提到或社區又有想提什麼案子，又可以再提一次，大概三、四月的時候再審一次。六、七月時還可以再提一次。

而文化部不是，文化部都是一年期的計畫，三月份才告訴我們有那些計畫可以申請，提給他們，等他們審議通過，就已經五月了，叫我們十一月底要結案，到最後只有半年可以執行，結果就是囫圇吞棗、草草結案，也看不到什麼政策成效，我跟部長說，你們應該要整併、整併、再整併，後來她有聽進去，就有稍微做整併，例如一個司減到三到五個計畫，不要弄太多，太多的話，會造成每個計劃只有 30 萬、50 萬也在補助，這太瑣碎了，地方政府要怎麼玩？申請一個 30 萬的計畫需要準備的資料，跟 300 萬的計畫所需的是一樣的，一樣要期中報告、期末報告，我才講說一定要整併。所以如果要做參與式預算，計畫的名稱可以訂的寬鬆一點，或是稍微有點彈性。

蘇彩足教授：

所以它就是一筆錢，只是一個大框架，讓下面再去發揮創意。請教一個比較技術性的問題，講到排優先順序，有些國家的做法並不是一人一票，而會考慮偏好程度，即用點數投票。假設一個人有 10 點，可以 10 點都投自己最愛的方案，也可以自由在不同方案中分配點數。這樣做會比較好嗎？

林國明教授：

我先談一下參與式預算一般的程序跟幾個原則，第一個當然是要強調民眾的直接參與，特別會鼓勵弱勢的群體，讓這些沒有辦法在既有的資源分配決策結構中發聲的群體，能夠來參與、提案。還有一個重點是要有討論、有審議，要說明為什麼覺得這個案子是重要的？你

有什麼樣的需求？各自表達之後進行討論。像北投，有些提案本來是比較狹隘的，討論之後就變得比較開放，討論會讓提案能夠轉化，這是很重要的。所以一般而言會先有住民大會，民眾會有一些想法的發想，或提出需求。在巴西、芝加哥或紐約，他們就會選代表出來，由代表把這些想法變成具體的方案，要符合預算的一些原則、程序，還要考慮可行性。假設民眾提出了上百個想法，就透過代表把它變成幾個方案，在芝加哥可能就變成36個方案。這個過程裡面會有一個展覽，跟住民說明這些方案的內容是什麼，最後才來投票，可能一個人可以投6票，最後選出票數最高的6個方案出來。一般的程序是這樣，但是也有的狀況不是由住民選代表來設計方案，而是由志願的志工把想法蒐集起來，有些想法甚至是從網路蒐集的，再規劃出方案。

我們在北投，沒有辦法像在芝加哥、紐約，他們是在議員的選區辦了很多場住民大會、選代表，完成之後又要到各地去說明，那個參與的程序非常耗成本，所以我們只能辦兩場，一個是住民大會先提案，在提案的時候可能有一、二十個方案，我們就先挑出八個方案，由提案人跟志工做規劃，把它做成更具體可行的方案，最後才來投票表決。表決前，八個方案都出來說明這個方案有什麼好處、對社區有什麼影響，之後投票就是用貼點的方式，一個人有三個點，你可以投同一個，或是分開投都可以，最後選出三個得票最高的方案出來，成為補助的對象。所以這可以顯示出偏好的強度。

我想回應一下簡議員剛剛說柯P的那個模式，如果是照他所講的方式來做，是非常危險的，而且它跟參與式預算的原則是不符的。他把經費都收攏起來，然後由區公所或里來提案，然後上網投票，他可能就用I-Voting的方式進行。這中間沒有討論，民眾也沒有自己主動提案的可能性。

簡舒培議員：

我有問過他說誰可以提案，他說每一個人都可以。我跟他說，每一個人都可以提案，但每一個人的要求都不一樣，當然他詳細的設計還沒有出來。在馬路鋪設的事情上，我有跟他講到國宅的問題，因為台北市早就沒有國宅處了，國宅處收掉的時候，把國宅基金發給每個

國宅，所以社區裡面的開放空間都要國宅的管理委員會去維護，但到現在已經二、三十年，國宅基金也早就都用完了，那這些國宅的馬路難道你就不鋪嗎？我問他說那這個要怎麼辦？他說國宅也可以提案。我問他是所有國宅的管理委員會都可以提案嗎？他說對。

過去在新北市還沒升格之前，其實很多公所每年會編列相關預算，補助給社區管理委員會，但後來全部都沒有了，所以管委會很多都沒有經費可以支出。所以我剛開始聽到柯 P 這樣講，我是覺得還不錯，因為只要是開放空間，應該都要能夠維護，但我覺得如果沒有把提案的單位做設定，到時候你的提案要怎麼收攏，要怎麼像國明老師講的，最後可能提出 8 個方案？

台北市有在開里民大會的里應該是沒有，因為很難召開，所以如果是這樣的狀況底下，我們一定無法像巴西一樣，把社區內有共識的提案提出來。

林子倫教授：

我覺得柯 P 把公民參與想得太簡單了，你看像 I-Voting 選局長，最後就出了很多問題。像是課責，到最後是要對市長課責，還是對局長課責？所以我覺得國明老師剛剛提到很重要的就是事前的參與和討論，這是個很關鍵的步驟。柯 P 把它想得太簡單了，他覺得只要有投票就是參與了，可是在國外的參與式預算案例中，重要的是共同討論和提案的過程，這東西至少在他現在的想像裡面是看不到的。

還有蘇老師很熟悉的審計，不知道審計會不會進來？如果進入到審計跟課責，可能也不是像柯 P 想得那麼單純。

蘇彩足教授：

如果他透過流用或追減預算的程序，都還是有可能可以做到。回到先前講的課責問題，從社區先開始來做的話，我們要怎麼課責？課責的對象是誰？

林子倫教授：

課責這部分我覺得真的很困難，因為我們之前在辦公民參與，也玩過很多次排序。像國明老師剛剛說的那種方式，一人三票，可以投同一案，也可以分開投，我們也操作過。過去大家對排序沒有很在意，

但現在如果牽涉到錢的分配，大家就會去在意我三票能不能投給同一個方案？過去我們沒有實際測試這樣會不會影響到結果，但這個若牽涉到真正的分配，那麼規則就要非常的明確。

林國明教授：

我要修正一下剛剛提到北投的部分。我們在選出 8 個方案的時候，是用貼點的。但從 8 個方案要投出 3 個的時候，是一個人最多投 3 票，一定要是分開的，你可以只投一票，就是自己支持的那個方案，其他兩票不投，但我們發現這樣的狀況非常少，大部分的人都是投 3 票，也就是民眾會去想，除了自己最支持的方案之外，還有那個也不錯應該要讓它過。也就是民眾在討論的過程中，心胸自然會開闊，不會只從自己的角度去想問題。

孫煒教授：

我再請教一個問題，就是我們在從事比較研究的時候，發現在參與式預算的模式，有一種是有約束力的，有一種是諮詢性的。既然有投票的話，這個投票的結果就應該是有約束力的。但有沒有投票的結果是諮詢性的，上面不一定會採用？

蘇彩足教授：

民眾投票的結果，不一定要有拘束力。看制度的設計和目的。

孫煒教授：

對，但是民眾花了這麼多時間、精力下去了之後，結果發現做了這麼多事竟然不能影響預算的分配，那民眾對下一次參與式預算的推動就會失去熱情。

林國明教授：

我的理解是，參與式預算在定義上沒有法定的約束力，因為我剛剛講過，在民主國家，預算的決定還是要經由行政跟立法部門，因為他們有選舉而產生的正當性，所以才有決策的權力。但有些國家會把參與式預算跟政府決策的過程整合的很好，像巴西就可以有很好、很充分的整合。

再來就是像議員的配合款，那是議員拿出來的，當然可以否決，但你就要去考量你的政治後果。

蘇彩足教授：

請問范老師，剛剛提到客委會、原民會等，比較多是補助款。您的研究偏向醫療科技，如果我們希望這方面也透過參與式預算做決策，有什麼可能嗎？感覺這塊比較專業，PB 比較不容易使力？

范玫芳教授：

對，但像我在研究，如果跟社會運動比較有結合的話，他們會講到 *Undone science*(該做而未做的科學)的問題，可能有些議題，政府會礙於系統性的結構，像是產業的一些問題而未做，但它跟我們的健康或流行病學的調查是息息相關的，但這部分可能都被邊緣化，所以在一些比較少被關注的醫療議題上，像是健康風險評估，也許民眾可以提出來討論。

有些議題政府本來可能覺得不是很重要，或是做出來的結果可能會挑戰一些石化產業、六輕之類的，像是之前有些學者做出六輕有致癌風險還被提告。那在被污染的社區當中，他們可能覺得這個問題很重要，但他們又是弱勢，所以如果有機會讓他們也進行排序，說不定這樣的議題能比較受到重視。

林國明教授：

醫療領域裡面，有一個叫做 *Priority setting* 的概念，就是健保裡面，那些東西我們要給付？

蘇彩足教授：

但這要讓公民參與去投票嗎？美國的 *Oregon* 模式是由專家決定那些病優先給付，他們完全是由專家去做，像現在我們的健保給付委員會裡面好像也都是專家？

簡舒培議員：

但是他們裡面好像也會有一些弱勢團體的代表。

林國明教授：

現在就是在考慮這些領域要不要讓民眾來參與，像是要不要納入給付等等。但關鍵是這要用什麼樣的方式讓民眾參與。

蘇彩足教授：

不過採行委員會模式，就像剛剛議員一開始提到的，很容易就被

收編了，因為邀請的決定權在政府，由他決定邀請誰來當委員，所以這部分不和我們講的大規模讓公民來參與不太一樣。

孫煒教授：

我想請教一下，如果政府要推動參與式預算，剛剛各位的說法是它的層級應該要是比較低的，應該要在社區，或是比較接近人民的生活。但它應該由什麼樣的機關來發動？譬如說在地方政府，應該由那些局處發動？

蘇彩足教授：

都可以啊，只要會給補助款的大概都 OK，或者甚至不一定要給補助款，只要框列一筆經費就可以實施，這個應該有很多可能吧。

林國明教授：

現在新北市除了勞工局之外，文化局、都發局也都有想用類似的方法來進行。

簡舒培議員：

剛剛老師們講到議員的配合款，如果可以鼓勵議員去做，我覺得是好的。我之前當助理的時候，有待過台北市，也有待過新北市。台北市議員關心選民的方式就是選民服務跟爭取媒體曝光；新北市議員的配合款就相當重要，像剛剛蔡局長講的，有些議員會給里長 30 萬，要求他的里要幫他開出 300 票，如果有達成，之後每四年都給你 30 萬。

朱立倫上任之後，他就限制說不可以給利，再來就是每個團體依照人數限定了金額，但我覺得這樣的限定其實是很奇怪的，因為有些公民團體原本在社區裡面發展得很好，但他們的金源就因此斷掉了，因為議員沒有辦法再多給，即使有 10 個議員都贊同這個公民團體，但礙於規定，就沒有辦法補助了。如果用參與式預算的方式開放，議員也不會有壓力，也不需要完全照著死板板的規定，而阻礙了地方的發展。每個地方的差異非常大，每個地方的需求也都不一樣，如果用同一套規定要求大家都要配合，我覺得會扼殺了地方的發展。

蘇彩足教授：

您的意思是新北市與其去做這些硬梆梆的規定，不如設計一個制

度，用參與式的方式來進行嗎？但這要做就要要求大家一起做，如果只有我自己一個議員去做，下次我可能就連任不了了，這是標準的囚犯困境。所以舒培議員的建議要全體都適用才有可能。

簡舒培議員：

我覺得要全體實施當然就要看市長，但如果是個別議員想要做，他找了幾個人一起，開放給大家參與，而獲得大家的掌聲之後，就會成功，這可以和公民團體一起運作，這會有點風險，但像年輕的議員就可以來推動，如果他能做出一個樣子來，我相信大家就會跟進。

林國明教授：

像芝加哥的案例，一開始有一個議員先做，結果他的支持率攀升，其他人就會跟進。

簡舒培議員：

對，就像國明老師講的，參與式預算其實是符合現在社會的期待的。

蘇彩足教授：

沒錯，而且議員也不一定要全部配合款拿出來，只要拿一部份出來就行了。

林國明教授：

所以可以從某些社區先去試做。

林子倫教授：

所以可以建議有配合款的議員用這個方式來做。

簡舒培議員：

我知道有公民團體現在也一直在監督議員的配合款，如果可以的話就改由這個方式去督促部分議員。台北市的話，或許柯 P 就可以照子倫老師講的，讓議員去推動，畢竟議員還是最了解各個選區的需求，我覺得這也許是在臺灣可以做的的方法。

林子倫教授：

我還有一個建議，就是或許可以從特定族群來試行，比如說青年族群，青年對他們自己的預算或許很有感覺，但卻沒有管道，或許可以透過教育部下面的青年發展署，他們的部分預算或許可以讓青年來

做參與，這可以作為一種試驗，大家從這裡來學習到底那些環節需要來精進，這也是風險比較小的，因為青年政策的彈性很大。如果大家有心要推動的話，或許可以從特定族群作為發動的起點。

林國明教授：

去年波士頓就辦了以青年為主體的參與式預算，市長拿 100 萬出來，讓 15~35 歲、在波士頓就學、就業或居住的青年來參與。

蘇彩足教授：

所以大家覺得青年是風險比較小的？

蔡榮光局長：

他們比較沒有受到汙染。

林子倫教授：

他們相對也比較有時間參與。因為過去我們在辦公民參與的活動，中年那塊真的是比較少，大概就是大學生那塊，再來就是退休的人，界在中間的這塊大概都很忙，是參與程度最少的，或許青年是個開始試驗的好對象。

蔡榮光局長：

我想回應一下第三題，我覺得在政策制定之前，先辦一些公聽會彙整意見，最後制定政策應該是由菁英來做決定，因為如果要把大家的意見都納進來，是無法做出決策的。菁英要做的應該就是把政策資訊透明化，讓民眾充分參與，他們可以針對他們的需求進行提案，當然過程中也是要有公開的審議。所以我覺得一定要法人或團體才能提案，不能由個人，也不能由村里，像社區發展協會就可以。

所以我看的结果是，如果社區要有活力，最好是里長兼社區發展協會理事長；如果是里長沒選上的，才拉了一群人去社區發展協會，兩邊對立，這樣這個社區就完了，這四年就停擺了。

另外，我覺得政策執行的過程中，應該要大處著眼、小處著手，格局可以大一點，但要從小地方開始做，一下子做太大，我覺得會有風險，這時候就要漸進式的去做。在地方政府待了那麼久，我覺得以前學了那麼多政策制定的理論模型，像是菁英決策模式、漸進模式等等，這些在地方全部不適用，地方只有一個模式，叫做選票極大化，

那裡有選票，就要用政策把它固住。政績不等於選票，所以還是要想辦法把選票固住，才能把自己的理想實現。

所以我覺得在地方政府的觀點來看，執行過程當中，要讓社區有些可以獨立自主運作的機會，慢慢的它就可以有些公民參與，社區也會覺得它自己做的東西是自己要的，這樣才會比較有感。否則中央做了一大堆，地方還是無感，當然就不會投票給你。

蘇彩足教授：

所以讓人民有感很重要。那從總效率來講，剛剛子倫老師講到會花很多時間，如果弄了半天，卻只弄了一個 30 萬元的事務，從成本效益的角度切入，合理嗎？我個人覺得除非民眾的提案完全不可行，不然政府還是會去做。而且大案子政府才會去計較，如果只是小錢，政府就不會跟民眾計較，只要民眾開心就好。站在行政體系的角度，請問桂甄您怎麼看？行政體系做 PB 會很累、增加很多成本嗎？

武桂甄副研究員：

如果是一些專案補助的部分，我們以前是比較常找學者專家來開會，這樣大家比較容易凝聚共識。如果是要擴大到公民參與，一定是要辦很多活動，這樣基層人員就會很累。而且時間勢必會拉很長，就不像之前只要開評選會議，然後再期中、期末報告就完成了，而是要辦很多場次。

林國明教授：

這就可以結合到推動參與式預算的限制與困難，很可能無法由政府部門自己辦，而需要委外辦理。很多縣市政府可能會有興趣，像新北市政府有那麼多局處有興趣，但他們自己有能力去執行這樣的方案嗎？

蘇彩足教授：

可能一個方案只有 30 萬元，但委外費用就超過 30 萬了？我常說，政府很多想法的立意都是良善的，但成本大於效益。所以，會不會有的 PB 的案子是成本大於效益的？當然，剛剛所謂的「人民有感」、還有「民主參與」都是無價的。

林國明教授：

就是你撥下去的預算比你執行的費用還要低嘛。

簡舒培議員：

我覺得這就是一種學習，因為一開始如果參與式預算就辦的很大，那麼要花費的成本可能就會很大，像是要教育大家。如果以議員為單位去做，其實這個過程當中就可以讓民眾了解什麼是參與式預算，我覺得這是一個教育的過程。

那老師剛剛講到成本大於效益的部分，但我會覺得如果你沒有這個過程，那人民到時候抗爭的話，你的成本反而更大。所以我覺得參與式民主、審議式民主之所以會被那麼多老師熱烈討論、國家也開始重視的原因就是如此。其實像 318 學運就是一個很好的例子，你看它的成本有多高？

蘇彩足教授：

我記得以前聽台北市都發局局長說過，他們當時在做一些都更的案子，其實都是先去溝通了很久，不然就會遇到很多抗爭。

簡舒培議員：

對呀，你看像台北市的都更，就因為文林苑的案件而全部停擺，但台北市又急需都更。

蘇彩足教授：

今天很感謝各位，今天真的學到很多。未來我們如果還有問題，再向各位請教，謝謝大家。

附錄二 第 2 場次焦點座談會議紀錄

時間：中華民國 104 年 3 月 28 日(六)上午 10 點

地點：國立臺灣大學社會科學院(頤賢館)七樓 713 會議室

(臺北市大安區羅斯福路四段一號，近辛亥路、復興南路口)

主席：蘇彩足教授(計畫主持人，國立臺灣大學公共事務研究所所長)

出席人員(按姓氏筆劃排列)：

呂理勳先生(桃園市新屋區埔頂社區發展協會總幹事)

洪心平小姐(財團法人台北市脊髓損傷社會福利基金會副執行長)

謝正君先生(臺北市大同區區長)

謝國清先生(臺北市北投社區大學校長)

列席人員：

孫 煒教授(計畫協同主持人，國立中央大學法律與政府研究所教授)

蔡馨芳教授(計畫協同主持人，中國文化大學行政管理學系助理教授)

陳思穎(計畫研究助理，國立臺灣大學政治學系碩士生)

廖唯傑(計畫研究助理，國立臺灣大學公共事務研究所碩士生)

議程說明：

近年來，參與式民主的概念受到重視，希望藉由擴大公民參與和討論，共同解決民主社會中的公共問題，參與式預算(participatory budgeting；PB)即是此潮流下的產物。本研究欲藉由理論與實務的探討，並參考各國經驗，瞭解在我國推行參與式預算的可行性，以找出我國預算過程擴大民眾參與的推行方向和適當模式。研究團隊欲提出以下問題向與會來賓請益：

一、由您的經驗來看，在基層公民組織(如：社區發展協會、村(里)民會議或其他非營利組織)推動公民參與時，有何主要成效？經常遭

遇那些困難或障礙？

二、您是否支持臺灣推動參與式預算？支持/不支持的具體原因為何？
您對推動參與式預算有何期待或疑慮？

三、若您支持推動參與式預算，您覺得較適合的方式是什麼？(包括：
由誰推動、規模大小、實施項目、程序等，可參考附件二：各國
案例介紹。)

會議內容紀錄：

蘇彩足教授：

這是國發會委託我們進行的研究：『政府實施參與式預算之可行性評估』。我們必須蒐集其他國家的案例，並且最後提出建議，看臺灣到底適不適合推動參與式預算。我們目前訪談了新北市勞工局及城鄉局。新北市勞工局已經開始規劃，他們的想法是與身障團體合作，請 NPO 提案，再讓身障朋友來投票決定錢要怎麼配置；至於城鄉局則只做到參與，即在工程規劃與設計階段讓民眾參與，並沒有真正涉及到預算資源的分配。

台北市政府也在規劃中，還有北投社區試辦過，所以我們今天邀請了北投社區大學的謝校長，等一下請他跟我們分享在北投跟青平台基金會合作的經驗。

今天想請四位貴賓從基層、也就是從社區的角度來看，如果我們要推行參與式預算到底可不可行？如果真的要做的話，要用什麼方式做比較好？

我們的討論題綱重點是：基層公民組織推動公民參與的時候，碰到的困難有那些？如果將來要跟預算連結在一起，可能會碰到什麼問題？各位認為臺灣應不應該推動參與式預算？原因是什麼？如果要推動的話，要由誰來推動？

我們今天是第二場座談，第一場我們請了議員、學者專家來討論，那時討論到是不是能夠請議員把他們的配合款拿出來用在參與式預算上？但好像除非是很重視公眾形象的議員，不然議員可能都還是希望

自己分配。

現在請謝校長先跟我們分享一下北投試行的經驗？

謝國清校長：

當時青平台基金會想要試驗參與式預算，所以就找上北投社區大學，我們在農曆年前試行了一次。這其實是有歷史脈絡的，大概在十幾年前，臺灣有一陣子廣泛推動公民審議會議，北投社區大學算是臺灣最先推動的，而且推動了很多場。當時我還在基隆社區大學，而基隆社區大學也推動了好幾場，所以基本上我們過去就有一些推動公民參與的經驗。

我們在試行前有很多的討論，包括剛剛蘇老師說的議員配合款等等，但因為去年剛開始規劃時，選舉還沒結束，所以也很難遊說政府的支持。我們覺得試驗階段如果一開始規模太大會做不起來，所以我們當時做了非常多的討論。譬如我舉個例子，剛開始討論時，我們在想是不是要以北投區為基礎推動，但是牽涉到預算的時候，第一，如果金額很小，可能大家都不會在意；第二，假設你要把預算放在這個社區，其他社區就會有意見。

我們北投社區大學每一期大概有兩千名學員，我們最後以北投社區大學為基礎進行規劃。在規劃過程中，因為是第一次試做，我們也很擔心會不會有人願意來參與？參與式預算這個名詞很抽象，大家看不懂這個詞，它比公民會議還要更抽象。我們雖然擔心，但還是很積極的去做。

我們做了一些準備工作，首先是青平台培訓了一批志工，我們請他們先到社大的幾個班級宣傳。我們之所以敢推動，就是因為我們知道有幾個班級在公民參與上非常活躍，他們有一些想法，所以我們就選了幾個班級去宣傳。正式開始的時候，我們設定了幾個目標，例如：第一次住民大會青平台希望有 50 人參與，但那個時間點社大已經放寒假了，老師跟學生都不在學校，所以後來我們設定的標準是至少 30 人，結果那一場來了大約 40 幾人。

我們當時憂慮的還包括大家提出的方案會不會都只以北投社區大學為主，變成自己人在玩自己的事情。因為我們希望不是只有北投社

區大學自己內部在玩而已，我們想擴及整個社區，所以我們當時的宣傳也不只在社大內部，而是擴散出去的。這 40 幾人的住民大會開下來，讓我們滿高興的是公民們總共提出了 16 個方案，這 16 個方案涵蓋的範圍很廣，例如面對高齡化社會，要做老人半日托；或者是北投的中和街完全沒有路樹，植物覆蓋率太低，所以希望能種樹；我們還有個住奇岩社區的夥伴，他說他們家附近的公園常有狗大便，希望能發動清潔公園的活動。大家的想法都還滿廣泛的，而且具有一定程度的公共性。

我們透過募款募了 30 萬元，打算資助三個案子，所以平均一個案子的規模是 10 萬元。我們當時先刪掉一些規模太大的案子，但刪除的動作不是我們做，而是大家討論過後才刪除。而有些案子是只要找區公所或議員反映就可以做到的，我們也會刪掉，所以刪到最後剩下 8 個方案。

後來要開始進行投票，當時青平台希望能達到 200 人的規模，我們覺得很難，因為投票是在農曆年前，而且又是寒假期間。後來我們學校就搭配了一個活動，希望能夠達到 100 人的規模。第二次住民大會當天，我們請人來教大家做菜頭粿，請大家吃菜頭粿大餐，所以人數有突破 100 人，當天整個過程也算滿順利的。但是到了最後投票時，發生了一件事，就是突然有一群人要進來投票，最後有 174 個人參與投票，但狀況算還好，也選出三個不錯的方案。

第一個是「友善步道 彩繪北投」，因為我們北投本身街道狹窄、停車問題嚴重，所以我們當中有一批人很早就在規劃北投的友善步道；第二個是「為愛走唱－行動那卡西」，提案人是個合唱團老師，他認為很多人喜歡唱歌，但歌聲不好怕被笑，所以他覺得自己能夠陪伴一群想唱歌但唱得不好的人，就希望能買一套設備，幫這群人建立他們的自信心；第三個是我們北投社大自己的「北投社大造景計畫」，北投社大在北投溫泉博物館附近，算是非常熱鬧的觀光區，但我們學校一直都沒做公共造景，所以他們希望幫學校做造景，讓觀光客知道這裡有個景點，希望未來能吸引觀光客到北投社大做一日學習。

目前三個方案都很積極的在運作，整個過程大致如此。我知道參

與式預算有很多不同的形式，我們這次因為是從民間募款的，所以我們碰到的狀況是，這筆錢要給提案者自己去執行，但這當中有幾個案子，事先沒有充分規劃，所以雖然進到投票階段，但提案人卻主動放棄，要大家不要投給他，因為怕沒有能力執行，像是老人半日托。如果這些提案是交由政府來執行，可能就不會有這個問題。目前三個方案都是由提案人組成團隊在執行。

蘇彩足教授：

所以提案人要自己執行，這樣還蠻辛苦的。就像在開會，很多人不願意發言，就是因為一發言，可能就變成你的事了。

孫煒教授：

我想再請教一下，這 30 萬都是捐款嗎？

謝國清校長：

對，這筆錢是青平台基金會募來的。

孫煒教授：

所以這次北投社大在推動的時候，幾乎沒有公部門涉入囉？

謝國清校長：

完全沒有。

蘇彩足教授：

北投算是臺灣的第一個參與式預算的個案。我想聽看看大家還有什麼意見，特別是政府如果真的要推動，來自社區的代表－呂總幹事您怎麼看？

呂理勳總幹事：

這個議題我是第一次接觸到，我用過去做社區營造的概念跟大家分享一下。我們埔頂社區參與了水保局的農村再生計畫，今年是第二年參與，政府編列 10 年 1,500 億元要給所有農村再生社區使用，只要提案，經審議通過就會拿到經費，他沒有明訂上限，像我們附近有個社區就拿到了 3,000 萬元，但他們是請水保局幫他們發包工程。我們社區都是自己做的，提的計畫都是 100 萬元以下的，100 萬元以下的案子就可以自己購工購料自己做。

蘇彩足教授：

參與式預算比較重要的是資源的分配，至於後面執行要不要自己購工購料，可能比較不重要。像水保局、文化局過去都有計畫型補助款，讓大家來申請，如果現在改用投票方式，讓各社區提案，再透過像 I-Voting 的方式決定要給誰，這樣社區會支持嗎？以前是社區發展協會弄一弄之後去申請，現在可能就改用大家提案，然後來投票。

新北市勞工局規劃中的做法是讓相關的 NPO 來提案，之後讓所有身障人士來投票。如果最後確定是那個 NPO 的案子通過了，就由那個 NPO 來執行。例如像水保局的情形，以前計畫型補助款是水保局自己來審查，現在如果改由大家投票，票數高的勝出，這樣到底好不好？

呂理勳總幹事：

如果以這種方式在社區推行，我覺得可行性比較低。因為像我們新屋有 20 多個社區，真正有能力出來爭取經費的也只有兩、三個而已。其他的社區多半都只辦一年一次的觀摩活動，然後就沒了，因為這些社區沒有人能提計畫、申請經費，申請到經費又沒有人能幫他們執行，最後核銷的時候問題又更大。

蘇彩足教授：

所以這樣最後很可能就變成只有兩、三個社區會提案。那麼投票的方式呢？投票可以有兩種方式，一種是透過電腦投票，一種是實體投票，當然也可以雙管齊下。

參與式預算可能比較容易被操弄嗎？就是比較有動員力量的人可能會主導全局？

謝國清校長：

就我的理解是參與式預算有各種不同模式。這次北投社大是由公民提案，提案者就是執行者。法國巴黎則是由政府規劃很多案子，但因為資源有限，所以要民眾透過投票的方式決定優先順序。另一種方式像是剛剛聽到的新北市勞工局，他是針對特殊族群，由 NPO 提案。所以重點是案子要怎麼提出來？

像是我們北投的案例，這次是由青平台訓練一批志工從旁協助，因為提案人本身可能不會寫計畫書，就像剛剛呂總幹事講的一樣，但這些人可能很有想法，認為應該要為社區做一些事情。所以當提案人

提出方案後，這批志工會幫忙寫計畫書，還有幫忙編列預算，當然過程中志工會跟提案人做很多溝通，了解他們的想法後才幫他們撰寫計畫書。原本如果民眾不會寫計畫書，就沒辦法提案，但如果有人從旁協助，就比較能夠實現社會公平正義。

蘇彩足教授：

我們看到的案子當中，有些會成立一個辦公室，協助你把想法做成計畫書，或協助降低參與的成本。在提案的部分，的確有的外國參與式預算案例是政府提案，民眾來看要不要。但大部分是由 NPO 或民眾提案，有些行政體系會先過濾，看那些案子是不可行的，就算表決通過也做不到，就先把它刪掉；或是有的情況是政府覺得提案很簡單，可以不用透過投票，立刻就做。所以我覺得提案跟執行上是各種可能都有，現在就是看臺灣想要怎麼做？臺灣雖然很小，但差異性很大。

謝正君區長：

今天很高興來參加座談，因為參與式預算在台北市是個熱門話題，在柯市長上台後，他一直在想拿一百億的預算來推動，主要的主政機關應該是民政局，之後下來到區公所要怎麼執行還不知道。剛剛聽到很多分享，我認為都是參與式預算的過程，但要進到政府撥錢來做，可能還有一段路。

台北市目前比較類似的公民參與是鄰里公園改造計畫，民政局會在前一年度讓大家提出那些公園要改善，區公所匯集各鄰里的意見後呈報給民政局，民政局審議完，預算就會撥下來。再來就採取公民參與的方式，由區公所邀請設計師規劃，規劃好後邀請當地居民跟鄰、里長來看設計圖是否需要修正，大概會開三次會讓大家來看，確認好了之後，第二年就執行。這算是一種公民參與，但提案權不在民眾手上，預算也不會經過他們，他們只單純提供意見。

如果真的要參與式預算，站在公務員的立場，會看到幾個問題：第一個是台北市議會會針對預算進行實質審查，議會是否支持是個很大的問題，不管是十億還是一百億，這些錢都要經過議會，所以市政府要怎麼說服議會，是個很重要的問題，因為議會如果不支持，這個政策就會付諸空談，也不用再談後續的執行方式了。

第二個是剛剛老師講的預算執行方式、發動者、執行者、由誰投票等等，這些都需要訂定自治條例，如果沒有自治條例做規範就無法推動，因為台北市很喜歡做比較，甲區跟乙區要比，常常會說為什麼別區可以我們不行？區裡面的里也會比較，如果沒有一個標準作為遊戲規則，一定會亂。所以一定要先有個自治條例，把規則建立起來，不管提案方式是由政府或區公所主導，還是由民眾主導，都可以在遊戲規則當中說明。

還有投票要怎麼投？像我們長期在地方服務，我們很清楚地方政府在審議功能上比較弱化了，不是區公所沒有能力，而是審不下去，因為審下去之後，比較性就出來了。所以現在很多分配案到最後都是齊頭式的平等，每個人都一樣就好了。因為現在是民主社會，大家可以透過多元管道去問為什麼會這樣分配？但我們又是個理盲的社會，往往沒辦法去談真正合理的分配方式。要消除這些疑慮，就要訂定遊戲規則，遊戲規則如果沒有訂好，到頭來可能又回到齊頭式的平等，大家消耗預算。我們區級單位為了完成市長交辦的工作，就隨便做幾個案子，好像大家在分財產一樣。

另外就是審計單位的問題。像北投社大這個案子很有趣，他們沒有用到公部門的預算，所以完全沒受到公部門預算使用的規範，像是沒有採購法的問題，不需要管發票、單據的問題，也沒有審計的問題。但我們現在都被採購法綁死，都被審計綁死，審計最常見的問題就是發票問題，我們在座多半來自公民團體，大家應該都吃過政府的虧，像是跟政府申請補助款，在做核銷時，審計單位會跟你說你這張發票有問題、你這筆錢不能這樣用。

政府預算本來就是民眾的納稅錢，現在要回歸給民眾使用，讓民眾在政府預算分配上有參與的權力是可行的，問題是要怎麼參與？所以我們區級單位比較在乎的是能不能有個清楚的遊戲規則？不然投票也會出問題，像我們前陣子公館徒步區的投票，一般民眾大多贊成且投票通過，但當地住戶反對，後來就廢止了，這就是遊戲規則沒訂好的問題。

所以可以由市府先訂定遊戲規則，訂好之後再找公民團體來談，

讓公民團體看這個遊戲規則當中有那些要修正。還有要確立政府的角色，政府要不要針對提案做審議？還是政府只是協助者的角色，不參與其中。這些細節要先有初步的框架之後才去實行。

我覺得參與式預算的好處在於可以減少民眾對政府的不信任，還有解決官員的無感問題，現在很多官員沒有走到基層去，都不清楚民眾在想什麼，像我在基層，所以我就知道民眾在想什麼。透過參與式預算，政府可以清楚知道民眾想要什麼，像是民眾反映一條路要修，但政府一直沒去做，透過參與式預算的方式，民眾表示強烈意見，政府就會去修，這可能比較可以紓解民怨。這是未來所有政府官員都要重視的課題，所以我的建議是要慎始，開始的時候一定要有完善的遊戲規則，這樣操作起來就會很順利。

而要進行投票也需要一些行政成本，比如公民投票，要印投票單，週末還要動用公務員來加班，就像辦選舉一樣，還要開票，這些都要行政成本，這些行政成本在推動參與式預算時也都要被考量進去。

蘇彩足教授：

我看過柯市長競選時對參與式預算的想法，他的想法是在概算編列階段，編的差不多之後就公告，讓民眾提意見，最後再修改概算，所以民眾是在概算形成的過程中就參與，但是市長保留最後增刪的權力，市長說了算，換句話說，他也要負起全部的責任。在這之後才送到議會審議，但議員可能就會想：這是民眾的意見，到底該不該刪？議員是有權力刪的，但他們會感受到壓力。

另外一種方式是我們研究團隊自己在想的，有沒有可能在提出預算時就先框列一筆錢叫做「參與式預算計畫」，局處(例如文化局)的預算中有一筆是專門來做參與式預算的，請議會先給一張空白支票，等預算通過後，再用公民參與的方式來決定如何使用。我覺得如果要跟公務預算扯上關係，這兩種方式都是有可能的。

至於剛剛說到的審計問題，新北市勞工局的說法是由 NPO 來提案，最後讓身障朋友來投票，看那幾個 NPO 的案子被選中了，就用委外的方式請他執行。但我們看到國外大部分的例子都是以投票蒐集想法和需求，再回到自己局處去執行。

遊戲規則確實是重要的，像 I-Voting 是否要用自然人憑證...等等，不過這些技術問題，只要規劃時間夠，應該都蠻好解決的。

謝正君區長：

我補充一下，推動參與式預算會壓縮預算編列的時間，現在預算要在前一年提出，像今年已經在編明年的概算了，我們區公所就已經把預算送到民政局了，之後民政局還要看一看，主計處也要看一看，而後還要送到議會審議，所以大概只有三到四個月的時間可以編概算，如果這時候又要開放公民參與，整個作業時間會受到壓縮。

既然要講公民參與，就不是講效率，所以不用很快，但要注意參與的廣度。太快的話反而就狹窄了，到時候編出來的預算反而被罵得更厲害。

我認為市長雖然有增刪的權力，但他不會增刪，因為既然都已經一關一關通過了，最後到市長手上，市長說這筆錢不要編了，倒也不太可能。送達議會之後才是真正的戰場，不見得議員不會刪，現在有很多團體會遊說議員，他們可能會為了自己的案子，要求議員刪掉參與式預算。我認為以柯市長的方案來說，在時程上可能會比較有壓迫感。

蘇彩足教授：

新北市勞工局有一招比較安全，就是他們每年會收到一筆固定的捐款，可以從當中拿幾百萬出來試行。

謝正君區長：

他這個捐款一定是專款專用且有指定用途的，一開始就指名捐款要捐給那個單位、做什麼用，這樣其實就沒有問題。而且他是整筆進來、整筆出去，在處理上會很容易。但如果直接進一般的公務預算，就很辛苦了。

蘇彩足教授：

另外，新北市勞工局說還有一個身障者就業安定基金，這個基金相對就比較充裕一點。基金還是政府預算體系的一環，只是它的彈性會稍微大一點。當然捐款應該還是最好用的。

謝正君區長：

對，在基金的管理上面還不是很完善，一直處在一個灰色地帶，這樣到時候可能會有問題，反而會更麻煩。如果是用捐款，一筆款項進來，直接作為參與式預算之用，這樣是最快的。如果要進到公務預算裡面，大家就要忍受冗長的程序和沒效率，這是沒辦法的，如果太有效率，我們就不叫民主國家了。

蘇彩足教授：

沒錯，效率跟公平很難同時達成。像參與式預算就是希望增加公平性的。

洪心平副執行長：

我自己在社福團體工作12年，在之前是在服務老人的NPO裡面。我就以社福預算分配的角度來看這個問題。中央跟地方的狀況非常不一樣，中央經過多年的努力，參與的機制比較公開透明，形式上會讓大家能各抒己見，甚至能有跟官員對話的機會。

可是回過頭來在預算分配的時候，預算決策權還是在政府手上，當我們在開會討論預算該怎麼用的時候，會有一些團體跳出來幫政府護航，他們的方式是政府先跟他們講好有另外的計畫會撥給他們做，在某些方面他們就會為政府既定的政策護航，這就會導致會議沒辦法達成公開討論的作用，因為有人已經在檯面下運作。如果團體有跟政府達成協議，他們通常也不會提出太多反對意見，讓政府承辦人員不開心。參與式預算希望能夠更民主的決定預算要怎麼使用，在開前置作業會議時，大家的意見就比較能夠被看到。

地方的狀況又不太一樣，早期社福預算的分配權下放給地方，是希望地方能夠就在地的觀點提出在地需要的福利服務，可是這麼多年下來，已經產生了許多問題，一個就是政府挪用費用，像社工的人事費常常被挪走，因為地方政府對要做什麼社福政策沒有想法或是不在意，所以就直接把經費挪用到其他地方去了。另外就是把經費分配給議員，讓議員做私下的利益分配，最後還有一部份的主導權在地方。台北市、新北市還算OK，但在其他縣市，很多都是地方政府說了算，甚至是一個承辦人說了算，所以常會看到他們開了一些異想天開的標

政府實施參與式預算之可行性評估

案，有時候可能是新上任的地方首長想要做點事，但是他們並沒有跟地方民意對話。又或者是像剛剛說的，他們可能有跟幾個團體長期合作，就針對特定團體持續安排方案給他們做，所以可能十年下來都做同一個服務，這樣新的弱勢族群，像最近幾年失智老人問題變多，但早期比較少關懷失智老人的團體，這樣地方就比較不容易照顧到失智老人。

回到地方政府，我跟他們交手這麼多年，地方政府承認他們在規劃社福政策時是有困難的，不管是人力或是長遠的眼光，對他們而言都是有困難的，但他們又沒辦法像中央設計機制讓社福團體能有多點參與、表達意見的機會。像剛剛講的參與式預算，讓人民可以上網提案、做選擇的權力，地方政府是不願意放出來的，因為現在地方預算分配的權力都在政府手上。

在社會福利這塊，最重要的就是被服務的民眾需要什麼東西。如果有像參與式預算的機制，讓民眾能在決策過程中參與，也讓地方政府在沒有足夠能力主導那麼多經費的情況下，釋出一些權力，我覺得會有比較多元的服務出現。

蘇彩足教授：

副執行長講的算是幫參與式預算發跡的背景做說明，因為在中央有些公民參與可能是假參與，而在地方，可能人力不足，導致無法得知民眾真正的需求。所以您剛剛講的代表您支持參與式預算，希望臺灣可以推動囉？

洪心平副執行長：

我支持在決策上有更民主的作法，我想呼應剛剛謝區長提到的，遊戲規則要怎麼訂定，才是決定是否能真正有民主的參與，舉例來說，中央在辦理公民參與，常常會有團體跳出來說為什麼他們沒被邀請，同樣都是協助精神障礙的團體，為什麼你只邀請那幾個？檯面下的原因可能是因為那幾個團體跟承辦單位比較好，當然就邀請他了，另外的原因可能是他們成立的久、組織大，他們代表這個障別比較主流的意見，但其他團體就會覺得這不是民主的過程，也有可能是這個團體已經跟政府掛勾了。我想講一下，在社會福利這塊很難達到有效的公

民參與，因為有些標案政府都直接叫某些團體來寫。像我說的，檯面下的交易就是為了在推動重大政策的時候，這些團體能有對政府比較友善的作為。

我也覺得遊戲規則很重要，因為不管怎麼做都會有人有意見，認為不夠公平。現在政府社會福利的業務都想透過外包，對中央跟地方的承辦人員來說，這都是比較省事的做法，我覺得外包沒有關係，要做什麼才是最重要的，做的東西是不是能夠更多元發展、更符合時代需求、更符合在地民眾的需要，如果參與式預算能讓現況往更好的方向發展，我是支持的。

蘇彩足教授：

所以政府可以開放提案，讓大家把政府沒看到的需求提出來。可是，只要政府可以審查，就會有團體不信任審查結果，有的團體會覺得政府只把它想要的計畫留下來，除非政府完全不審查。但政府如果不審查，有些計畫本身不可行。由政府負責主動提案也不好，因為政府主動提的案子民眾不會接受，民眾會覺得這是已經綁好要給誰的，所以政府才提案。所以參與式預算注定要被罵嗎？

謝國清校長：

自己長期在推動公民參與，我相信公民的智慧。就好比剛剛我提到我們北投的案例，其實一開始提了 16 個案子，經過討論之後剩 8 個。透過好的引導跟說明，公民會自己清楚有些案子是不可行的。

蘇彩足教授：

但這有兩個因素。第一是假如民眾都是社區大學的學員，通常比較會追求自我成長、比較有參與的文化，也多半是較有歷練的人，所以能夠比較理性；第二是 30 萬的資源並不多，一個案子才 10 萬，也就是利益衝突小，如果是上千萬的案子，大家就會斤斤計較了。

謝國清校長：

我再補充一下，我們當時分兩階段，第一階段是提案，我認為會提案的一定是比較積極參與的人，這是一個觀察。而第二階段的投票，我剛剛提到一開始是 100 人參與，最後突然變成 174 人，當時其實是有爭議的。剛剛有說，因為我們第一次辦，怕會沒人參與，所以把它

跟做菜頭粿的活動綁在一起吸引大家參與。這當中尷尬的點在於，我希望這 100 個人是從頭參與的，因為如果他們中途跑掉，我們菜頭粿會做太多；如果有人後面才加入，菜頭粿會做太少。所以我當初的要求就是公民來了就要全程參與到投票為止，但後來有一群人被稱為是投票部隊，現場有些人就對他們非常反感，認為怎麼會有這回事？

蔡馨芳教授：

這群人是有人打電話叫他們來的嗎？還是他們本來就想來的？

謝國清校長：

是因為我們一直都有積極的到處宣傳，所以這群人在投票的時候就來了。可是我們最後的投票還是非常順利。包括剛剛區長講的投票過程，我們是按照一般選舉的狀況開票、計票，還有認定票到底是不是廢票，大家會去計較。

蘇彩足教授：

請問您們的 8 個提案是在第一次還是第二次住民大會中說明？

謝國清校長：

是第一次就確立了。

蘇彩足教授：

那麼如果只有第二次開會才出席的話，就不會很清楚那 8 個提案在做什麼囉？

謝國清校長：

這個問題很有趣，這 8 個提案是在投票前一段時間就已經完成設計，也已經在網路上透過非常多管道公告，所以我認為我們不應該懷疑這些人是投票部隊，他們有可能在網路上就已經看過了，也有可能是提案人已經跟他們說明過了，所以我們相信這些公民具有判斷力。當天我是主持人，我聽到一些反彈的聲音，所以我也要求這群晚來的人不能直接投票，我們有做看板，各個提案人也在看板旁邊解說，我請他們要去看板區走一趟，至少了解要投什麼東西，但基本上我們的態度是相信他們的，他們應該是有事先看過，所以才會來參與。

我自己本身不只有這次公民參與的經驗，還參與過許多基層的公民參與活動，所以我很相信公民的智慧。假設呂總幹事今天提了一個

案子，但他卻不能做到，我認為這對他本身來講也會是個很大的打擊，所以我認為提案人也不會提一個他做不到的案子。像我剛剛說的，做老人半日托那個案子，提案人後來就主動說他要退出，因為他做不到。

蔡馨芳教授：

校長您們當時是一人一票還是一人三票？

謝國清校長：

我們的選票上面有 8 個案子，我們的規定是一人最多可以投 4 個案子。但是不能四票都投同一個案子上。

蘇彩足教授：

所以就是四票，而不是四個點數的概念。我們上次去新北市勞工局訪談的時候，有討論說如果是由 NPO 提案，因為每個 NPO 照顧的身障族群不同，會不會投票結果就是人數最多的族群勝出？假設視障族群人數最多，可能就會勝出。但新北市勞工局說這樣也代表這個族群的需求比較多。

謝國清校長：

我是沒機會參與，如果有機會的話，我會跟他們說不是只有這個族群本身，而是這群人的家人或照顧者應該也要能參與。

蘇彩足教授：

有，這點我有跟他們提過。

另外就是參與式預算推動的過程中會有很多被別人挑戰的地方，譬如說電子投票，因為不信任，民眾會懷疑裡面有沒有動手腳？所以用傳統的投票方式，民眾還比較信任；但如果用傳統投票方式，有多少人會去參與？這也是個問題。

孫煒教授：

我們在研究各國參與式預算案例的過程當中，大部分的議題是希望跟社區、民生、福利等等相關的。對於社會福利團體來說，您們認為要透過什麼樣的管道、什麼樣的過程，讓參與式預算推動的可行性更高一點？

洪心平副執行長：

社福團體的參與度非常高，通常社福團體都有強烈的責任感，不

過比較汗顏的是社福團體的智慧可能沒公民這麼高，因為各個團體都有自己的利益，剛剛蘇老師提到，會不會社福團體發動大家來投票，讓自己提的案子過關，我覺得是有可能的，但這不見得是壞事，讓身心障礙者出來表達意見，其實是每個社福團體都希望的事。社福團體比較害怕他們做的事讓身心障礙者無感，怕身心障礙者認為讓社福團體做就好，或政府怎麼說就怎麼做，我們怕他們沒有參與的意願。

會參與的比例大概是十分之一，以我們脊椎損傷來講，全臺灣大概有 2 萬 3 千多人，會來參與的大概只有 2 千多人，其他的人可能各自有各自的因素，有些人對公共參與冷感，有些人只想搭順風車，或者是有的人就是不管事。

我覺得參與式預算的機制如果能讓每個身心障礙者都有個感受，就是這些團體雖然是我們的代言人，但他們也會把我們引導到一個對的方向。譬如社福團體提了案，但最後的決策權仍在身心障礙者手上，他們有權力去決定跟他們相關的事，這樣他們就會越來越關心跟自己相關的事。

孫煒教授：

參與式預算在社區，非常強調的是面對面共同審議的過程，如果是在弱勢族群方面，會有這樣的可能嗎？還是都是由非營利組織來代表他們發聲？

洪心平副執行長：

現在的狀況都是由社福團體代表發聲，但我們會感覺到跟案主之間的聯繫越來越薄弱，我覺得近幾年案主願意參與社會運動或關心自己權益的比例越來越低，實際上的原因我沒多做調查，但可能他們會覺得現在的社會福利已經可以滿足他們的生活了，不像早期需要到處去爭取。而活躍在檯面上的永遠也都是同一群人，他們很積極參與，但年輕一輩的已經有點青黃不接了，他們沒有那樣的意志願意去關心這些自身相關的議題，這也是我們覺得很遺憾的。所以我覺得重點不要放在社福團體的參與，因為社福團體的參與程度本身已經很高了，反而是要怎麼讓那些身障族群能出來表達意見，這是比較需要的。

孫煒教授：

我覺得社會福利服務的性質很特殊，政府可能不太清楚身心障礙朋友的需求，而您的意思是這些身心障礙者自己的積極度不高嗎？

洪心平副執行長：

對，所以有社福團體的好處就在於可以透過我們蒐集資訊跟研發政策。我們會去蒐集國外最近做了什麼最新的服務，我們會把這些資訊都告訴案主，他們也會很高興，發現原來也可以有這樣的做法，所以他們也不完全是對這些案子沒興趣。反而是把這些資訊丟給政府時，他們會覺得又要多做一些事情，對他們本身來說可能很麻煩，通常新的政策都會先做實驗方案，這些實驗方案可能佔不到相關局處預算的十分之一，即便我們提的方案是在國外已經成功的，我們覺得相當值得一推，也希望能趕快趕上世界的腳步，但我們政府的敏感度是不夠的。

蘇彩足教授：

所以推動參與式預算就可以趕上世界的腳步嗎？

洪心平副執行長：

對，我覺得透過社福團體能夠整合在地的需求，也能有國內外的學習、交流，我們有能力去多做，而決定權如果能下放當然是最好的。而剛剛蘇老師提到的，那個 NPO 提的案子通過就要由他們去做，其實也不一定，因為社福團體提的是方案內容，方案通過了，其實也可以公開招標，讓大家來競爭，因為有很多性質差不多的團體，大家不可能沒辦法執行。如果是這樣的方式，各個團體也比較不會大規模動員或跟承辦人員掛勾，檯面下的動作就會少很多。

蘇彩足教授：

通過的方案不一定要由提案的團體做，這到底好不好呢？

洪心平副執行長：

就是我提了案，我有參與的權力，但不一定要跟那個案子綁在一起，它還是可以經過公開招標的過程。像是老人服務有很多團體，所以同一個方案你能做，我也能做啊！所以拋出來的是一些想法跟方案，但不一定要由提案的團體來做。

蘇彩足教授：

聽新北市勞工局說，至少在新北市，身障朋友的資源是豐富的，就像您說的，基本的照護都有，所以大家不會積極的去參與。

孫煒教授：

我碰過很多弱勢者，他們會認為只要有給資源就好，給的資源不一定真正符合他們的需要，所以其實也看到滿多浪費的情況。

蘇彩足教授：

有些人會覺得多多益善，這也是個問題。我們剛剛講到身障的資源算是有撥比較多一點的，那麼原住民、客家族群呢？

謝正君區長：

現在原住民的權利其實比一般人好，我都有點想當原住民了。

蘇彩足教授：

有沒有可能原民會的計畫型補助款讓原住民自行來決定如何使用呢？

謝正君區長：

我們是不是要先把參與式預算跟政府的補助先釐清一下？如果政府要做參與式預算，要落在那個區塊？是不是要落在公民意識，還是要落在社會福利？是不是要稍微先劃定一下，因為如果市政府各局處都採用參與式預算，到時候操作上會不會有困難？因為在臺灣好像還沒有政府有推動參與式預算，目前大概都只有採用其中的幾個精神而已。所以要不要先試辦，或決定落在那個區塊？

再來講的是投票，其實投票動員都很常見，包含網路投票都有，前陣子內政部辦宗教十大景點選拔，投票結果就是動員來的，所以一有投票，就一定有動員，動員我覺得還好，因為利益分配就好像叢林法則，弱肉強食，動員能力強的就能夠取得比較多資源，不管是盲從性的支持，或是了解性的支持，至少我這個團體能夠透過動員，讓我的議案通過。我覺得臺灣的公民意識都是需要透過這些步驟成熟的。臺灣的政治運動很久了，所以大家都會去投票，投票的結果大家也都相信，但這過程中公民意識的養成好像還不夠，像是被動員的人會願意去投票，可能是因為宗親或五倫的關係，不會有公民的想法去思考

為什麼要去投？

所以北投投票前的做法很好，逼他們去看一下每個案子，透過參與式預算，把公民意識提升，公民意識提升了，也會讓參與式預算辦得更好。而一開始試辦的規模不能太大，太大會出問題，小額的預算，議會的支持度會比較高。試行幾次後，民眾也會知道票不能隨便亂投，因為投了會影響到自己的生活，民眾就會比較那個方案好才投它。公民意識提高了，就算民眾是被動員去投票的，他也不一定會投給動員者。我覺得這都是過程，不可能一次到位。以這幾年民眾對政府的詬病，認為政府很多地方做不好，我覺得參與式預算是個藥劑，可以試看看讓民眾參與進來。但就是相關的配套跟公民意識的培養需要再慢慢精進。以後在預算編列上，可能有三分之一都用參與式預算也說不定。

蘇彩足教授：

區長講的跟我們團隊目前的立場差不多，就是參與式預算其實有教育的功能，讓民眾練習參與，其他像是溝通的功能也有。一開始要試行時，的確不可能撥太多錢進來。我們也有在想到底那部分比較適合用參與式預算來做？例如專業性不要太高、民眾容易有創意的領域，像新北市勞工局就希望不要是已經在做的事，最好是政府想不到的事情，由民間提出來。所以是不是有那個領域是政府一向感受不到人民的需求，而人民也樂於參與，比較容易有想法的呢？

謝國清校長：

我也贊成一開始不能太大規模，如果一下子太大規模，可能會做不了。也要審慎挑選一些族群或社區，譬如以社區大學來看，我就不認為每個社區大學都有能力做參與式預算，因為雖然社區大學要做社區經營，但不見得每個社大都積極的在做社區經營。所以有社區經營的社大，推動的可能性會大一點。

除了我們剛剛談的社會福利、原住民之外，還有就是文化部。我長期在做社區營造，這麼多年下來，我也看到一個現象，就是剛剛提到的齊頭式平等、平均分攤，只要你來申請，政府就平均分配。假設有的社區的需求很多，但平均分配下來得到的就很少，所以很多社區

政府實施參與式預算之可行性評估

都做得苦哈哈的，又做不出什麼成果。這幾年在社區營造領域，確實也產生幾個很積極的社區。也許文化部可以拿一些經費出來，不要再平均分攤經費，而是讓大家來投票決定要做那些事情。從小規模開始試做，也許會是件好事。

孫煒教授：

可不可以請問一下呂總幹事，您站在社區發展協會總幹事的立場來看，有沒有那些具體的事項是由下而上，從社區裡面提出，而可以讓它透過參與式預算做決定的呢？

呂理勳總幹事：

像現在桃園市政府文化局的社區總體營造業務是委外由社區營造中心負責的，社造中心是社區跟社區之間的平台，它每年會花錢辦地景藝術節等活動，但這都是政府規劃好的，我們社區去配合，看誰做那一塊。現在社區平台已經建置好了，或許可以透過這個平台進行投票，看明年的地景藝術節大家想要做些什麼？讓社區的想法可以反映上去。而且現在都是齊頭式的平等，不管案子多麼有創意，拿到的錢都一樣。

蘇彩足教授：

請問埔頂社區有多少人口？

呂理勳總幹事：

我們大概有 3,200 多人。

蘇彩足教授：

有參加社區發展協會或比較積極的呢？

呂理勳總幹事：

我們的會員不多，大概 150 個左右。但真正有在參與社區的志工隊的大概就 35 個左右。

蘇彩足教授：

比較積極的這 30 多人的年齡層大概是？

呂理勳總幹事：

年齡層大概都比較偏高，多半都是 40-50 歲以上，年輕人比較沒辦法參與，因為有自己的事業或學業。但我們社區就會爭取一些大專

院校學生進來我們社區，把我們社區當作他們實驗的場所，像中原大學景觀系、銘傳大學建築系等，還有台藝大也有。他們來找我，我就會找一些地方讓他們發揮，他們需要什麼資源，只要我們有就會提供。這幾年也因為他們的參與，讓我有更多的想法。

蘇彩足教授：

如果要推參與式預算，除了社區發展協會之外，鄰、里長會扮演什麼樣的角色呢？

謝正君區長：

我覺得鄰、里長的動員系統很強。在地方上，動員能力最強的就是鄰、里長跟社區發展協會，當然近幾年社區大學也開始嶄露頭角，有一定的影響力。前幾天新聞報導日日春協會跟地方之間引發一些問題，里長也動員民眾抗議，兩邊意見不合，自然就引發一些不愉快。以動員能力來看，以上這些都有，如果要推動參與式預算，市政府能不能甩掉里長的包袱，這會是一個問題，里長會不會覺得要參與式預算做什麼？你直接把經費給我就好了。這是市政府必須要去想的。因為目前沒有自治條例規範，以我擔任區長這麼久的時間來看，如果沒有好好規劃，到最後可能流於形式，又變回每個人都分到一樣，這樣就達不到效果。

所以首先是公民參與，民眾要了解參與式預算在做什麼，然後政府透過參與式預算把民怨做疏通。

孫煒教授：

區長您的意思是參與式預算在我們現在的體制下，不宜去動到里長本身的分配款嗎？

謝正君區長：

就是里長不能把參與式預算誤導成是里建設經費或給里民的補助款，只要靠里長申請就好了，而且長期以來，因為選舉的關係，所以里長跟地方的公民團體(像是社區發展協會等)可能都有很多誤會。

所以參與式預算的好處我剛剛提到很多，而它的缺點就是當政府處理不好的時候，就會是一場災難，可能所有的公民團體會開始為錢爭吵，參與式預算如果落到這個地步，就會產生很多負面成本。所以

我才一再強調遊戲規則的重要性，在地方待久就會知道遊戲規則是非常重要的，遊戲規則沒訂好，沒有人會服你的參與式預算。

洪心平副執行長：

剛剛老師提到原住民的部分，我提一個實際的案子。有團體要到花蓮在做原住民的課後輔導，找到一個部落，部落的人跟他們說拜託不要再來了。大家的想像是山地原住民部落是相對落後的，所以很多 NPO 就募款要去做事，所以在同一個部落裡，可能就有三個 NPO 在做課後輔導。為了要吸引孩子參加課後輔導，只要有參加課後輔導的孩子，就會得到一份點心，所以變成孩子晚上開始趕場，一個晚上可能趕了三個團體的課後輔導，結果就是其實什麼都沒有輔導到，但孩子拿到了三份點心。

我們 NPO 長久以來碰到的問題是再怎麼友好的團體都還是會存在著競爭意識，我們很難去做結合，所以常有資源重複、浪費的問題，不管錢是政府的預算或是募款來的，這都會是一個問題。

NPO 不是跟原住民部落完全沒有交情，畢竟帶資源進去，部落也是很高興，只是他們不會跟你說什麼是他們需要的，像剛剛講的，他們不需要三份點心，其實只需要一份，再加上實際的課後輔導就夠了。

如果參與式預算讓各個團體提案，可能在前置作業上，團體間就互相知道彼此要做什麼了，也就不需要大家都投入一樣的東西進去。

另外，山地原住民其實也已經不那麼弱勢了，因為他們受到的關注、分到的資源多。反而是平地原住民比較弱勢，因為他們往往在都市的邊緣生活，反而是這部分沒受到 NPO 的關注，因為 NPO 做這件事，獲得的資源往往沒有服務山地原住民來得多。如果 NPO 沒能募到款的時候，就必須期待政府拿出錢讓他們去做這些不太被重視但很重要的事情。如果平地原住民反映他們的需求，但他們沒有很積極的爭取，我們就會覺得很可惜，因為這部分才是政府真正需要去撥預算關注的地區。山地原住民反而是一般 NPO 就可以募集資源去協助的。如果這可以藉由參與式預算的制度做調整，我覺得會滿不錯的。

蘇彩足教授：

所以藉由參與式預算可以把山地原住民、平地原住民資源分配不均的情況矯正過來嗎？

洪心平副執行長：

我們會希望社福預算是花在現在沒在做的事。臺灣社會看到有需要幫助的事，且引發各界關注的時候，都投入大筆資源進去，這類的事不論用政府預算或社會各界的善款去做都可以，可是政府預算應該是要花在民間資源不願大量投入卻又很重要的地方。

蘇彩足教授：

可是平地原住民之所以被忽略掉，就是因為他們的聲音很小，有可能是他們實在太忙了，沒空出來發聲。那為什麼到參與式預算的時候，他們就能夠出來投票了呢？

洪心平副執行長：

其實原住民現在有很多的經費，但是他們內部的分配是不平均的。很多資源是分配給山地原住民。

蘇彩足教授：

所以您的意思是由政府主動分配嗎？但當他們自行分配的時候，平地原住民會拿的到嗎？

洪心平副執行長：

他們如果有參與分配的過程的話就會。

蘇彩足教授：

問題是他們會去參與嗎？

洪心平副執行長：

以我們以前接觸過的狀況來看，住在平地的原住民多半還是設籍在原本的部落，所以他們碰到投票或是重大祭典的時候還是會回鄉，我不覺得住在平地的原住民沒有參與的意願，有的時候他們是忽略自身原住民的身分，他們沒有意識到其實他們也有權力要求政府投入資源服務他們。

蔡馨芳教授：

所以假設他們還是設籍在山地的話，給山地的資源他們還是享受的到吧？

洪心平副執行長：

是的，他們享受的到，所以他們不會發現資源分配有不公平的地方。

謝正君區長：

就我的了解，平地原住民如果設籍在台北市，他們就不容易爭取到資源。他們的影響力非常低，因為票不多，台北市的平地原住民大概只有 2 萬多票，不足以影響市長選舉，所以他們並不會受到太大的關注，在市政府預算的競逐之中，就會處於弱勢的地位。可是如果是在山地鄉，因為鄉長就是原住民，像新北市的烏來區是山地鄉，他們的區長也改為民選，全鄉都是原住民，他就必須處理原住民的事情。

所以參與式預算可能會變成大的、有動員力的團體影響的能力會變大，如果團體的動員能力不足，可能在參與式預算的資源分配上會被邊緣化。而這些團體被邊緣化的話，他們關注的議題政府要不要撈起來做？這時候就是政府要回頭思考的問題了。因為有可能他們關注的議題很重要，但是在參與式預算的情況下，因為動員能力不足，所以投票輸掉，輸掉就沒辦法變成政策。所以如果政府能夠把這些想法、政策撈起來去做，那麼參與式預算就能夠發揮更多作用。

台北市民的公民意識應該已經可以去做參與式預算了，像今天我出門前看到的新聞，現在松菸那邊的新仁里正在抗議，他們召開里民大會，台北市已經十幾、二十年沒開過里民大會了，居民感覺到大巨蛋影響到他們，所以願意出來發聲。政府就要思考松菸、大巨蛋跟居民之間的平衡，而透過參與式預算，這部分能不能做？例如可以用什麼方式來解決當地交通的問題？

我覺得參與式預算在台北市有其前景，但是也很有可能會落到弱肉強食的狀況，就是比動員能力強弱。或者某個議題不能引起許多人的共鳴時，就會被邊緣化，而進不了預算的場域，這跟公民團體的競逐是一樣的問題。

蘇彩足教授：

如果一個提案背後支持的力量小，沒辦法通過投票，新北市勞工局的說法是他們會去把案子撈起來做，假設案子沒有勝出，但他們覺得是個很好的做法，他們就會把它拿起來做，所以我覺得一般的公務機關大概都願意這樣做。

謝正君區長：

對，所以政府機關要具備這樣的能力把這些案子撈起來做，把這些提案轉化為他們的政策，可能就到了第二年、第三年後開始做。所以也可以透過參與式預算發掘很多公務員久任之後忽略的事項，其實不是件壞事。但要注意的就是不要讓它的副作用擴大，所以只要遊戲規則訂清楚，一開始的金額不要太大，我是贊成參與式預算的，我覺得這個東西是可以試看看的。

蘇彩足教授：

我們做一件事情都要去看它的成本與效益。參與式預算絕對是有其效益，問題是成本有多大？公務體系常常做的都是有效益的事，但它不太會去估計成本，常常只看到有效益，就不計成本推動，我是反對這樣的。但是參與式預算效益有多大很難估計，因為包括有形的、無形的效益；而每個地區實施的成本也都不太一樣，所以很難估算。

我覺得弱肉強食是正常的事，因為即使公民沒有參與，還是個弱肉強食的狀況，常會透過議員私下去影響，現在只是變成半公開的弱肉強食，動員能力強的自然而然聲音就會大、影響力就會大。

如果大家都能提案，公民團體能提，個人也能提，而提了案之後，政府就不能吃案，如果有審議才比較需要擔心，如果沒有審議的話，里長本身也只是一票啊，為什麼區長您剛剛會說有「里長的包袱」呢？

謝正君區長：

我剛剛講遊戲規則要訂清楚，不要造成里長的誤解，以為這塊是我可以運用的經費。所以反過來說，當遊戲規則沒有訂清楚，里長就會覺得他就是代表地方，這筆錢就是給他的，他不知道不是只有他，而是要大家一起來決定的。所以這要透過法規，把它講的很清楚，就不會產生問題。如果沒講清楚，只是嘴巴上說有這個政策，然後錢就

撥下來了，這時候紛爭就來了。

而老師剛剛講到成本的問題，我在想是不是要全面推動參與式預算？還是限縮在那個範圍？比如說限縮在環境衛生、都市計畫、社會福利等三大面向，民眾自己去提案，金額可能是 100 萬以下。我覺得要在經常門，因為到了資本門大家可能就瘋掉了。

蘇彩足教授：

我們看到很多案例反而是限縮在資本門，例如只限步道建設，民眾只能決定是那裡的步道要建設。

謝正君區長：

我在台北市面臨最大的困難，是只要談到開路，一定要先去查這條路是誰的？因為台北市有很多路沒有徵收。

蘇彩足教授：

變成是可行性的問題囉？

謝正君區長：

對，台北市很多路段沒有徵收，所以假設參與式預算落在資本門，民眾會說確實我這條路需要整理，但結果一查發現全部是私人的土地；或是隔壁的里全部同意要開這條路，但這個里的居民全都不同意要開，那麼要怎麼辦？是不是會有多數暴力的問題。還有就是要收同意書，這個里的里長會說他不收，因為是隔壁的里提案的，那政府就會想說何必去招惹這個呢？

蘇彩足教授：

對，這類的問題很多。我現在在想政府審議這回事，有沒有可能大家投完票之後，政府才去看它的可行性？政府如果要刪除提案，原因一定要講得很具體，為什麼它確實不可行？投完票後才審議會不會比事前審議好？還是事前審議也可以？我們很擔心事前審議會有黑箱作業。

謝正君區長：

我覺得臺灣最大的問題是階級之間充滿不信任，這是臺灣現在沒辦法解決的問題。這個不信任包括有錢人跟窮人、官員跟民眾、老師跟學生、年長的跟年輕的，統統都有對立跟不信任，所以一旦提到政

府要審議，這樣不信任感就跑出來了，民眾確實就會講政府有黑箱作業。

謝國清校長：

其實要審議的話，我覺得也要透過公共審議，就是大家一起去做審議這件事。我覺得參與式預算有個好處，就是可以讓一些比較弱勢的族群或個人把他們的想法提出來，我也比較相信公民團體某種程度上具有公益性，所以其實它會去支持其他人提出來、他們自己也沒想到的地方，我覺得這是參與式預算很重要的精神。

蘇彩足教授：

我們看國外個案文獻時，有所謂的「人性光輝」的案例，即可能本來我提了一個案子，但在共同審議時，發現別人其實比我們更需要資源，所以就把票投給他。

謝正君區長：

所以透過討論可以凝聚居民的焦點，提案就會變成重大公共政策的議題，或許政府部門就要重視，甚至去介入。但現行預算制度下，經常門就執行不完了，更不用說是資本門。所以參與式預算是不是要跳脫現行預算的規範，是不是可能是兩年期的預算？因為公民參與的過程本來就是冗長、沒有效率的，這時候不能談速度，談速度是很矛盾的。所以大家透過慢慢磨，磨出了共識，然後就去執行。這可能要有至少兩年的緩衝期，有些案子提出來，可能是兩、三年的計畫，那要怎麼辦？如果它已經是票選第一名的案子了，政府要不要給它兩年到三年的預算？我們現行預算法的規範綁的比較緊，所以要不要重新立法，做一些解套，這樣才有辦法玩下去，如果只是一年的單項補助，有些案子沒辦法執行完畢，這也比較不容易撈出民眾比較切身相關、比較需要的案子。

蘇彩足教授：

另外，如果政府開一個參與式預算專戶，願意捐款的民眾就來捐款，這樣可不可行呢？

謝正君區長：

或者像老師剛剛說的一樣，政府就直接切一筆錢跟議會去談，說我這筆錢就是要作為參與式預算之用，可能就直接從預算當中撥一億到參與式預算專戶，而這個戶頭每年的收支都要被檢視。

蘇彩足教授：

我贊成用捐款的方式是因為在捐款階段等於大家就已開始在動員了，已經開始有參與意識了。而我們看到巴西的案子，整個參與的過程大概九個月。

謝正君區長：

所以如果以現在一年期的預算，官員要怎麼辦？到最後可能就會想說隨便啦，可能就用擲筊擲出來。這也是這幾年政府的問題，政府解嚴後從來沒全盤檢討現行法規，很多法歸其實都是沿用戒嚴時的規定，不管是預算、水土保持還是那方面，現在都出問題了，都是以前法規造成的問題，政府沒有去解構它，重新訂定一個合理的法規。很多法案其實都卡很久了，因為利益團體或是立委卡住了，如果不處理法規面這塊，所有新的東西都進不來。所以法律應該要去檢討，給民眾參與的管道多一點、機制多一點，政府自己也會得到多一點支持。

蘇彩足教授：

請問一下這比較屬於行政體系的問題？還是立法體系的問題？

謝正君區長：

我現在來看是行政體系的問題，為什麼這麼講？因為像我們做官員就知道，以現在政治的情況來看，行政權其實還是比立法權高，因為像現在國民黨執政且在立法院過半，這時候行政權就會高於立法權。可是之前陳水扁先生的時候，行政權是低於立法權的，因為執政黨在立法院沒有過半。而國民黨對於黨籍立委的管控不足，這是他們最大的問題，就是內部管控能力不足，這樣立法委員很容易變成自走砲，這樣就有很多事都沒辦法處理。

謝國清校長：

區長非常清楚民間疾苦，因為老師問到在基層公民組織推動公民參與時經常遭遇那些困難或障礙？就是剛剛區長講的，很大的問題在

審計單位。以我自己的經驗來講，每年遇到不同的主計人員，就有不同的核銷方式，我想教授也會遇到這樣的問題，審計單位只要換了一個主觀意識很強的人來，你就很難做事。

蘇彩足教授：

您這樣講，審計長可能就會出來說他們又搗黑鍋了，應該不是審計單位，而是主計單位。如果是主計的話，這我同意。審計人員常說他們一定要依法行政，法律訂那麼嚴，我就一定要照它說的審。我個人覺得主計的問題比審計嚴重。

謝正君區長：

沒錯，我常在想是不是人事跟主計一條鞭的制度可以廢掉？人員由機關派就可以了。我現在是台北市政府會計圈公認最兇的首長，因為我今天要買一個東西，前一個會計主任說可以，為什麼換了一個會計主任就說我不行買？我就會叫他們把法規拿出來。

蘇彩足教授：

他就會說，我是為你好啊，到時候審計查上門怎麼辦？

謝正君區長：

我就會跟他講，到時候有責任的是我，不是你啊。審計單位查帳如果出問題要寫報告，是我要去寫，而不是你啊。所以他們口耳相傳，傳到最後變成我是最兇的區長。

蘇彩足教授：

談到人事跟主計一條鞭的制度，我完全贊成人事一條鞭可以現在就廢除，但主計的話可能就要想想不同的城鄉差距。

謝正君區長：

我覺得主計可以廢掉沒關係，因為再來還有審計在後面把關。

蘇彩足教授：

但是審計是事後審計，錢已經都花掉了，要貪汙的也已經都貪完了？

謝正君區長：

對，但是在預算審核上，主計單位是漫無標準的，主計最讓人詬病的就是連數字的大寫、小寫都管，老師您們應該也深受其害吧。

謝國清校長：

我們公民團體也深受其害。

蘇彩足教授：

沒錯，只要有接受政府補助的都深受其害。

呂理勳總幹事：

我們社區團體常會跟會計講，我要你們的錢，你們要我們的命啊！

謝正君區長：

所以參與式預算還有一個重要的地方就是主計單位的支持，不要到最後主計單位在扯後腿，到時候在核銷的時候，主計單位跟你說這個不行、那個不行。可是假設我這個東西是去年買的，你說這張發票不行，要我再變一張出來，這樣我不就是偽造文書了嗎？偽造文書變成是我的責任，而不是你主計單位的責任。

蘇彩足教授：

主計體系太保守了。

謝國清校長：

主要是沒有一套標準啦！

蘇彩足教授：

他們的沒標準是下面的承辦人員沒標準，因為我常常跟上面的首長談，他們的觀念反而比較開放，常常是他們說可以，但下面的承辦人員說不行。

謝正君區長：

對，我去找他們上頭的人，他們都說 OK，結果下面的人說不行，到頭來就變成我這個首長太兇了。他們現在的問題就出在責任的問題，他們都認為說他們會有責任，我就問他們：「你們會有什麼責任？」

蘇彩足教授：

他們從來都沒有被移送過吧。

謝正君區長：

所有移送都是首長被移送，主計人員幹嘛自己嚇自己？我就跟他們說，你們太膨脹自己了吧？你們有那麼重要嗎？所以參與式預算到最後會不會成功，也要看主計單位。老師是不是可以幫我們建議一下

主計單位要配合。

蘇彩足教授：

謝謝大家的寶貴意見。

政府實施參與式預算之可行性評估

附錄三 萬毓澤老師書面意見

討論題綱：

近年來，參與式民主的概念受到重視，希望藉由擴大公民參與和討論，共同解決民主社會中的公共問題，參與式預算(participatory budgeting；PB)即是此潮流下的產物。本研究欲藉由理論與實務的探討，並參考各國經驗，瞭解在我國推行參與式預算的可行性，以找出我國預算過程擴大民眾參與的推行方向和適當模式。研究團隊欲提出以下問題向與會學者專家請益：

一、由您的經驗來看，我國在推動公民參與時，有何主要成效？經常遭遇那些困難或障礙？

主要成效：行政部門過去舉辦的一部分公民會議有達到審議式民主的標準(參與者具代表性、程序嚴謹、強調公共論理與相互溝通)，對深化民主品質、提升公民參與有重要貢獻；另青年發展署(前青輔會)等單位也曾舉辦青年國事會議或組織青年政策聯盟，具有一定能見度，也有助於提升青年的公共素養及公民意識。部分縣市的社區大學亦有效將在地市民組織起來，對社區公共事務的討論有重要幫助。

困難與障礙：一般公民對公共事務的關心仍然有限(或從政黨鬥爭的角度來理解公共事務)，年輕人一度對政治與公共事務感到冷漠。晚近幾年來因社會情勢變化，一般人(特別是年輕人，甚至包括國高中生)對公務事務的熱情與參與有顯著提升，但仍然欠缺選舉投票及社會運動「以外」的有效參與管道。

二、在社區推動公民參與時，如何才能有效擴大參與並凝聚住民共識？現有的公民組織如社區發展協會、村(里)民會議或其他非營利組織能否發揮功能？若不能，您可否提出具體建議？

在地住民之所以參與意願較低，多半是因為(1)對議題不熟悉或不瞭解這些議題與自身的關係；(2)參與後發現自己無法真的改變什麼，

從而轉為冷漠；(3)工作過於繁重，難以抽出時間參與。如果要有效擴大參與，就必須對症下藥。首先，現有的在地公民組織要有更靈活的宣傳方式，讓市民瞭解議題的重要性；其次，必須擴張實質參與的管道，讓參與的民眾有實質的決策權力，而不是只有「公聽會」、「說明會」或「聽取建議」式的操作。最後，可適度提高參與的物質誘因，例如發送餐卷、禮券等。(物質誘因無法取代內在動力，卻是讓毫無經驗的市民 get involved 的好方法。)

三、您認為我國中央部會或地方政府推動參與式預算的可行性為何(包括政治、法律、財務、行政可行性等)? 現在若要在臺灣推動參與式預算，您會有什麼疑慮?

中央部會目前基本上不太可能推動參與式預算。國外經驗多半是由地方政府做起，即使是推動多年的巴西，最多也只到州政府的層次。就臺灣地方政府而言，確實有推動參與式預算的條件，能夠在不違背現行法律的前提下，釋放出一部份資源供公民討論及審議。由於地方政府大多財務困難，因此比較可行的做法，是利用現有的某些計畫下的經費(比如說社區營造)，改造這些原有經費的使用方式(例如開放市民提案；由市民推選代表進入審議委員會等)，而不是另闢財源。

最大的疑慮則是來自於府會關係及傳統地方派系勢力。由於參與式預算往往會讓地方議會覺得自己的權力受到限縮(例如：民眾通過的預算事項，議會能不能刪、敢不敢刪?)，因此最好能夠循序漸進，先從比較不容易引起爭議的方面做起，等形成輿論、有所成效後再逐步提高金額或審議範圍。另，一部份預算開放審議後，勢必引起地方派系勢力覬覦，如何不讓參與式預算淪為派系的角力場，也是重大挑戰。

四、您是否支持臺灣推動參與式預算? 支持/不支持的具體原因為何?

相當支持。臺灣的民主發展已陷入瓶頸，唯一突破瓶頸的方式就是參考國外的經驗，將決策權力部分開放給一般公民。參與式預算一方面能夠提升公民參與公共事務的能力(與意願)，一方面也能以 local

knowledge 補充專家政治、菁英政治的不足。若能與 open data 的潮流結合起來，參與式預算很有潛力成為推動 good governance 的催化劑。

五、若我國現在要推動參與式預算，您認為那些國家/地區的案例模式比較適合臺灣(案例模式請參見期中報告第二章)？您有何具體想法，包括參與式預算的可能實施場域、預算規模、實施項目、參與程序...等？

就期中報告提供的案例而言，我認為比較適合臺灣現階段嘗試的，是加拿大 Guelph、美國芝加哥及日本市川市的案例。臺灣目前推動參與式預算，必須抓緊幾項原則：(1)(人口及地理)規模要小；(2)金額不能太高；(3)最好從現有的預算項目中加以調整，不要另闢財源；(4)最好能結合既有的在地團體(特別是社區大學)的力量，比較有可能順利推動。舉例來說，可以稍微調整目前縣市政府在社區營造方面的做法。目前的做法是由 NGO 提案，縣市政府交由專家評選後，交由 NGO 執行。如果要納入參與式預算的精神，可以這樣做：縣市政府從既有的社區營造經費中撥出一部份，開放給一般市民及市民團體提案；經統整後，挑選幾天的時間在公共空間展覽各方案，開放市民參觀及回饋意見；最後再找一天的時間開放投票，票數最高或前幾名者可以得到補助；最後，不論是工程發包或施作情形，都公開透明，隨時可在網路上查詢進度。這種做法對現狀的衝擊最小，也不易引發府會衝突，是可以嘗試的方向。

政府實施參與式預算之可行性評估

附錄四 新北市城鄉局訪談會議紀錄

時間：2015 年 3 月 19 日 (星期四) 15:30 ~ 16:30

地點：新北市政府城鄉發展局(新北市板橋區中山路一段 161 號 11 樓)

受訪單位：新北市政府城鄉發展局(企劃建築科、計畫審議科、都市計畫科)

江志成 副局長

楊淑惠 會計主任

黃永盛 企劃建築科正工程司

陳錫洺 計畫審議科正工程司

城鄉局同仁

出席人員：

蘇彩足教授(計畫主持人，國立臺灣大學公共事務研究所所長)

孫 煒教授(計畫協同主持人，國立中央大學法律與政府研究所教授)

蔡馨芳教授(計畫協同主持人，中國文化大學行政管理學系助理教授)

陳思穎(計畫研究助理，國立臺灣大學政治學系碩士生)

廖唯傑(計畫研究助理，國立臺灣大學公共事務研究所碩士生)

會議內容紀錄：

黃永盛正工程司：

我們希望能夠讓你們了解本局基礎資料，所以共三個科室參與。我是企劃建築科，負責辦理公共工程，科內主要業務為住宅工程、社會住宅與計畫工程，可算是工程的主辦科室。這位是計畫審議科錫洺正工程司，局內都市計畫業務劃分為計畫與審議兩個科室，都市計畫和參與式預算看起來沒有直接關係，但江副局長希望在都市計畫程序中加入一個增加民眾參與辯護制度，與參與式預算的邏輯是相近的。第三位是我們都市設計科，主辦都市設計審議，他們手邊有些工程的

規劃案，未來發包執行會由工程科辦理，因而這三個科可能都會和參與式預算多少相關。

我們對參與式預算的瞭解是源於前陣子參加的專題演講，我們知道參與式預算發源自巴西，目前大概有 1500 到 1600 個開發中或已開發城市採用。我們城鄉局的工程和新北市政府其他單位是有所不同，新北市政府裡公共工程的部分除了權管與維養之外，其他為專案性工程。水利局負責下水道和汙水系統的維護，道路養護則是公路局主則，城鄉局的工程沒有固定養護的對象，所以大部分是專案性的工程，城鄉局的前身為國宅局及工務局都市計畫課。

我們的預算編列比較少獨立編列一項預算做參與式預算，目前國內比較夯的是從柯 P 開始，他的參與式預算是經過改良，他希望公開讓市民檢驗已訂定的 104 年的預算中有無浪費的支出，希望在 105 年的新編預算結餘 100 億，透過民眾的參與提出對市民本身有關的案子。

剛提到城鄉局作的工程並沒有基本項目，所以我們在國宅業務萎縮之後就幾乎沒有基礎項目，現階段都是配合重要政策的專案性工程，協助代為興建圖書館或是大型行政中心，城鄉局與水利局以及工程專業的工務局最大差異是我們辦工程比較強調在規劃階段的民眾參與，我們的其中一個案子例如蘆洲二重疏洪道係屬府內城市翻轉政策的議題，希望將二重疏洪道從臭水溝改變、增加利用價值，後來二重疏洪道便做些許美化，我們進場做跨堤陸橋的部分，這個案子的總金額是 2600 萬，在規劃及設計階段總共辦理六次的說明會，開工及完工時也有說明會，用這種方式來參與，期間有建製模型等等。但這整個過程都是包含在採購法裡面的既有規定，依據建造費用百分比法的範疇壓縮成如此，並沒有額外編列預算。

蘇彩足教授：

我想先請教一下，這六次的說明會大概有多少民眾參與，你們是否有數據？

黃永盛正工程司：

就我的印象是這六場說明會大概每一次有 30 到 50 位民眾參與。

蘇彩足教授：

是在不同的里舉行嗎?或是同一個地方?會有關心的民眾重複出席的情況出現嗎?

黃永盛正工程司：

是在同一個地方,會有部分重複的人,因為我們舉辦時間的不同,有時候是白天有時候是晚上,所以來的民眾都不一定。在工程完成後,我們獲得民眾對於城市翻轉想法的正面評價。過去民眾不偏好購買面向疏洪道環河南路這一側的房子,因為比較不乾淨或是有空氣汙染等問題,但是現在房子單價變得比較好,他們覺得這樣的環境參與有其意義存在。第二點,陸橋興建時民眾只有一個意見,認為以往傳統式陸橋是階梯式的,腳踏車牽引部分有困難,國中生都在上面烤肉或是亂丟垃圾,我們設計的跨堤陸橋是白色的,在維護上可能有困難。實際完成後沒有出現先前疑慮的問題,發現民眾公德心就有一個躍昇且維護狀況還不錯,從這裡可以看到比較有關於參與式規劃,和參與式預算比較無關。

再提第二個例子是瑞芳火車站民生街站前廣場,這個地方的騎牌樓建物較老舊,我們希望做一個類似老街的規劃,經過和他們討論決定以工作坊方式和民眾溝通,用各種材料做成模型大家一起來拼圖,從模型整體的呈現是如何再看看大家的意見。大約有十多位民眾參與,最後獲得共同共識,有設計的成果,可是案子後來沒有執行。因為騎牌樓是私人產業,必須取得他們五年以上的同意書,且騎樓不能違法出租,居民便會有些顧慮,幾乎無法取得同意書,整個案子就僅止於設計的階段。這兩個案子都是工程在參與式規劃的作法,預算部分沒有直接關聯,參與式預算在我們的認知上自由度太大,範圍太大,必須要從預算的提列開始。目前青平台也提出北市參與式預算,在社大這邊提出十個案子我們也去瞭解,這十個案子中有為愛走唱、行動那卡西、青少年客語學習平台、老人半日托、友善步道彩繪等案子,這些案子可看出社大的著力。由此回到我們認知參與式預算的問題,它

涉及公共議題的部分要調整並選出一些類別，而且會有區域比重的問題，看起來就非常的開放，考量民眾民生想要什麼，不過北投的預算是社大的經費，不是公務預算這就有差異，有沒有代表性我們也不能確認，現階段執行僅止於如此，這個部份如果老師有什麼意見的話我們可以再討論。

蘇彩足教授：

謝謝，其實跟我預期的差不多，我預期在都市發展城鄉規劃大概目前都是事前的參與跟溝通、降低阻礙，我知道臺北市也是類似的情形。我想請問一下，例如剛才提到的蘆洲或是瑞芳火車站，你們是如何找出這些人，社區協會或是里鄰長扮演的角色為何？像是蘆洲的六場說明會當然是想來的人就來，不過也有可能稍微動員一下，覺得關鍵人物 **key person** 也應該參與，又如在第二個例子是如何去找那些參與的人？

黃永盛正工程司：

我以這兩個案例說明，公共工程執行中加入民眾參與其實是要達到溝通的效益，所以我們的主線發展原則上都是透過里長或行政部門，里長張貼告示、透過廣播說明何時會有說明會。瑞芳的部分因為是工作坊的形式，所以我們在當地成立工作室，我們委託的服務單位會在該期間定點服務，民眾知道有駐地人員，就能知道什麼時候會有活動、要辦理說明會；另外瑞芳較特殊的是有位熱心參與地方公共及文史等事務的瑞芳人部落客(文清的部落札記)，所以我們便透過他請他協助和里民溝通，他也有來參加活動。

蘇彩足教授：

你們剛剛提到有委外的人及單位，所以你們有委託某社區協會或單位幫忙？

黃永盛正工程司：

這個我剛有跟老師說明，我先拿預算編列來說，在技服辦法裡面其實我們的規劃設計部分是從前面的設計規劃到後面的設計監造，有關於規劃部分在技服裡面說明這部分可以額外編列費用但他不是用百分比法受限，是我們另外議定一個價錢，這部份金額很難訂，百分比

法在定的時候要考慮易折減率這件事情，所以我們會用總包價法，可能預算折減率是百分之百但我不折減，我希望你額外提供一些服務。以這個案子來講，我們委託一位建築師，建築師提出規劃設計的構想，我們希望用民眾參與工作坊方式，所以是由建築師來駐地。

蘇彩足教授：

那另外一種可能，不一定要牽涉到預算，例如要設置公共藝術，應該要放在那裡有三個可能的地點，讓民眾來選擇，這也是我們參與式預算的精神。基本上就是預算的執行，規模可能是幾百萬的預算已經確定，但執行時由大家來參與決定我們要放在那裡，這種未來有沒有可能去做？或像是要蓋社會住宅，要蓋在這裡大家贊不贊成？要改成什麼樣子？這樣的方式是否有可能性？

黃永盛正工程司：

老師的這個建議是很好，像公共藝術的部分是針對公有建物，公有建物我們會提撥百分之一的預算，公共藝術的執行其中有一個很重要的民眾參與環節，他的民眾參與面向很大，包括公共藝術建築主體甄選的參與、藝術圖形的價值美術觀念的賦予的參與，民眾可以透過對於公共藝術的票選、對於設置位置的意見，第三個是和藝術本體無關，但是與其相關的美學講座的辦理讓社區民眾能得到造公共藝術額外的服務與知識，所以公共藝術都有涉略這一塊。

蘇彩足教授：

我常常發現公務體系在做事的時候是不計成本，沒有太多成本效益的觀念，我想做參與式預算的時候，會不會公務人員其實覺得雖然參與和溝通很好，有一定的效益，但是成本很大，包括時間延宕、人力投入，就算沒有做這樣的參與，可能還是會做出一樣的決策選擇；會不會出現這樣的疑問？換言之，公務體系會不會質疑我們只是為參與而參與，最後的成果不見得比較好？

黃永盛正工程司：

我覺得要考慮因素，有這個的可能和影響，但是不必然如此。其實我們在做參與式規劃必須要考慮他本身的期程，像剛剛提到的例子，在前面規劃設計就有六次民眾參與的過程，期程上原本就有這樣的規

政府實施參與式預算之可行性評估

劃，他的設計期間以一般規劃設計規模大概八個月就可以完成，對時程上是有些許影響。

蘇彩足教授：

會不會有一個無形的效益是：假設如果沒有事前的溝通，後面的抗爭會更多，有這種可能嗎？因為有事前的溝通，把很多的暴戾之氣消弭於無形。

江志成副局長：

會有這樣的情形，我說明一下我其實不知道參與式預算的定義是什麼，我之前也找同事一起討論，因為事實上從政府政策、計畫、設計到執行，在政府體制裏都存在民眾參與的機制，每一個階段或許對象都有些不同，當然參與機制在政府施政裡面我覺得現在有些計劃的分量上有加重，剛剛這樣聽起來我覺得像老師問的政策開始階段要不要溝通、沒有溝通後續抗爭會比較大，這是一定會比較大。政策處理階段一定要有溝通，那就是在民意機關議事堂的溝通，至少要接收到民意機關的認同，這是傳統執行公務上的既有機制。那麼在這裡面要有多少的成分，要有多少的預算，一般預算結構上較不容易看的出來，因為不會特別把這部分抽離說是民眾參與有多少錢。政府施政溝通遭遇障礙時，十場、二十場、三十場的會議都要去說明，很難湊出一筆預算說我做完這個預算就不做，這樣是沒辦法的。我們局裡面的業務有些規劃案在今年的預算結構裡面，有些則是去年的。例如深石平(深坑石碇平溪)這種計畫比較屬於是社區營造的，是營建署城鄉風貌這一類的，我們這個計畫就嘗試用參與式的設計，這種參與式的設計就是在還沒設計前就先向民眾說明，看民眾對於此標的他們的想像是什麼，先蒐集起來再交給規劃設計師去規劃設計，程序和傳統相比是倒過來的，這在建築設計界就叫做參與式設計，我們在計畫上是有這樣的設計操作，也不只有我們這樣操作，有許多地方政府開始這樣的操作。

蘇彩足教授：

有沒有可能假設新北市城鄉局給每個區大約幾百萬，讓各區的人透過參與式預算決定要用這筆錢做什麼，當然必須是和城鄉局業務有關係，這就會是很標準的參與式預算。

黃永盛正工程司：

城鄉局的預算多是專案性，沒有特定對象，可能今天這裡需要蓋一個建築物，文化局或原民局委託我們代辦工程，所以我們比較是執行後面的階段，因此在預算編列沒有固定編列預算，但是有一個機制和教授講的機會是相同的，舉例內政部營建署辦理的城鄉風貌補助，營建署希望各地方政府提案送交審查，我們城鄉局是這個專案的窗口，我們向下對口 29 個行政區，每個區由地方區公所訂定的項目下提列計畫上報，可以是設計類或是設計加工程類，這部分從區公所的發動可以再更向下由鄰里長提概念構想，透過區公所擬訂計畫向中央申請經費來補助，這樣是比較競爭性的方式，參與式預算經過投票也算是競爭性的方式。就我理解在巴西參與式預算上，有項目和區域權重的問題，我們這邊就沒有設定權重，等於是開放性的。營建署城鎮風貌補助計畫(102-105)規模約為 20 億元，依據過去執行經驗預框列新北市總提案額度(例如每年約 1 億元)，每年於第一階段甄審案件淘汰後，倘有預算餘裕將辦理第二階段甄件。這方式有點類似參與式預算的邏輯，同樣是由下而上的參與。

蘇彩足教授：

如果再加上後面的部分就會很參與預算，亦即讓 29 區各自都去提案，然後新北市知道營建署大概給一億的預算，開放全新北市市民對 29 個區的提案投票 I-Voting，選出前面幾名剛好把一億用完，這就完全符合參與式預算的精神，由居民自己提案，也能自己決定最後的計畫。當然大家都會護衛自己住的那一區的計畫，但不只可以選一個計畫，也能像國外加入辯論機制。還有我們在文獻看到一些人性光輝的例子，居民覺得其他住區更需要建設，就放棄自己的案子，轉而支持別的住區的需求。→請問目前是由營建署直接來決定案子，或是城鄉局會先排優先順序，再提給營建署？

黃永盛正工程司：

新北市政府針對提案做篩選並且審查，會先過濾非補助項目，然後再將案子提到營建署由營建署徵審，不過老師提的部分參與就是在審查機制上，審查機制可能把 I-Voting 納進來，就可以達到參與式預

算的邏輯。

蘇彩足教授：

不見得是好的，但我是提出有這樣做法可以做。

江志成副局長：

其實我剛剛這樣聽蘇老師的問題，感覺參與式預算是政府對於民眾的補助，有自籌款的算補助，各部會都有這樣的系統，申請對象是民間，是要自籌，比較屬於城鄉的就是城鄉新風貌的補助，社會司、文化局做社區營造，其實都有這樣的系統，地方各局處對應地方各部會，這是政府對民間的補助都是有由下而上的提案，各部會執行多年一直都有，但是因為政府核銷和民間認知差距，有時候政府希望他做的和民間想要做的不一樣，有很多案例是民主素養和機制的不同，例如美國要在小城鎮建賣場，就要到議會裡辯論，辯論半年一年都有可能。在臺灣目前的民主機制和他國國情不同，這樣的執行方式一方面是國家沒錢，各部會都在萎縮這樣的經費，政府對民間的補助要從整體中央總預算去看這樣的結構，各部會這樣的經費並沒有增加。

蘇彩足教授：

我們團隊討論過，可能的 PB 的經費來源之一是中央各部會的計畫型補助款，例如原住民委員會、客家委員會給地方一筆款項，地方以參與式預算模式，決定這筆款項要怎麼用，即地方政府請大家提案、審核、過濾不可行方案，讓轄區民眾選出來，中央部會就不需要審查，因為這是人民要的東西。這樣的話公務體系會樂見其成嗎？還是覺得應該由專家來審查及決定？

會計主任：

這個部分是理想化的，我們也希望能夠做到民眾參與全部的過程，包括規劃、設計甚至於上網投票表決結果，可是因為很多補助款中央都要審定他的計畫才能核定經費，不可能先預框經費事後再執行。另外就是議會審議的程序，如果沒有任何計畫和工程要施作，那麼通過這筆預算要核到地方政府來我想中央也會有困難，我們現在希望就既有預算做可規劃的，這個部分就如業務單位所講的從規劃開始做，是否設置上網投票的機制會請業務單位再參酌一下。

蘇彩足教授：

那麼就要先建議修改計畫補助的辦法。

江志成副局長：

我個人覺得臺北市的 I-Voting 機制也許還會再發酵，且是一種方向和嘗試，當然對於現行以菁英制為主的公務體系，每一位公務人員都是高學歷的菁英，這些菁英建造的都市為什麼不好看，背後一定有一定原因，所以我想是整個政府體制和民主架構大致上還不是那麼成熟。

蘇彩足教授：

如果用 I-Voting 決定做那些案子的話，各位覺得 I-Voting 是否應該要有拘束力？議員是很多選票選出來的，議員能不能推翻 PB 的計畫？行政首長有沒有最後的掌控權？柯 P 說得很清楚，他最後可以推翻 I-Voting 的結果。所以從公務體系的課責角度來看，應該要讓議員或行政首長保有最後裁決權？

江志成副局長：

對呀，我相信全國的公務系統都在看柯 P 現在的模式，你說他會不會變成未來的一套模式，他將來可以透過法令修法，我覺得對將來的行政體系，甚至是公務人員的行使公務時未必不好，也許是一個方向。只是說大家現在看起來觀望的比較多。因為以政府體制來講，各機關還是受到民意機關的監督，從體制上民意機關還是我們的監督機關。

孫煒教授：

我對於參與的民眾比較有興趣，剛剛黃正工程司說曾經在蘆洲地方辦理過六場參與會議，大部分參與民眾的背景大致上是呈現什麼樣的分布，例如年齡、性別、社會經濟地位、職業大概是如何？您剛剛有說是從里長的行政系統下去動員，不知道參與的人有沒有特定的背景？還有一個是這當中參與民眾的背後有沒有公民團體 NPO，地方性的社區發展協會扮演的角色，會不會有其他地方性的非營利組織在背後加以動員？因為聽說這六場會議大概約有三、四十人參加，可是相較於整個工程和計畫的住民來說是少數，我想知道呈現出來的代表性是如何？

黃永盛正工程司：

誠如教授所講的參與式規劃參與的民眾是否具代表性，我覺得這當然可以討論，以我們執行的案子裡面，我們的第一目標是增加與地方民眾的溝通，對市政府有些意見的潛在群體就會參與我們的說明會。如果我們當時有做統計這個數據對你們就滿有貢獻，我只能憑印象跟你們說明參與上大概是上班族較少，大部分是家管、自由業，再來就是鄰里長，還有小朋友，六場說明會其中有一場是寫生繪畫，我們辦的寫生繪畫操作議題上就是大家先構思希望未來跨河陸橋是什麼樣的願景，他們把它描繪出來，最後透過建築師描繪設計成果，這五場的說明會及一場寫生繪畫之後，會製作模型，將憑空想像由建築師做出模型說明最終成果讓民眾了解，所以民眾身分部分不能確定。有關公民團體 NPO、地方性的社區發展協會、非營利團體及 NGO 等參與部分，端視工程案件各有不同，例如八里挖子尾景觀工程因挖子尾是紅樹林保護區及十三行遺址範圍，期間為改善巷弄轉角通視問題需拆除清潔隊圍牆，其開挖工程涉及區域敏感性故與荒野協會保持密切溝通；另為解除文史保存疑慮，於開挖過程亦邀請清大教授協助文史調查，在工程開挖前先辦理試挖，從試坑中土層斷面確認殘餘物年代及有否文史保存物，待確認沒有問題才全面開挖。故有關公民或非營利團體等參與就個案性質有所差別。

蘇彩足教授：

這說明會都要給一些小禮品、紀念品做為誘因嗎？

黃永盛正工程司：

我們全部的說明會並沒有那麼大的預算，我們只有在啟用時準備一些政策執行文宣品。

江志成副局長：

從都市計畫的每一個階段都會有大大小小民眾參與的說明會，剛剛蘇老師有講到 I-Voting 這件事，政府在施政時也希望能和 NGO 接觸，對計畫本質上是好的，只是說以現在的社會氛圍和狀況來看我覺得要從大環境去看，土地徵收或任何公共議題，皆會吸引很多民眾和 NGO 參與，但我們覺得 NGO 的角色變得有些偏離，一方面是社會氛圍，

一方面是政治，在很多地方都可以看到相同趨勢不只是新北市，例如苗栗縣政府就會想大家都這個樣子那麼要考慮到底政府施政服務的對象是誰？有些 NGO 和那個地方是沒有地緣關係的，如果政府施政必須面對每一個沒有地緣關係的 NGO 組織，大家都要提意見，政府的計畫是做不下去的。剛蘇老師有講，我一個公園大家百分之百都要參加，每一個人提一個意見那麼這個公園一點綠地都沒有，要涼亭、球場、兒童遊戲場，每個人要的都不一樣，小到公園，大到計畫型土地徵收，都會碰到這樣的問題。這當然是整個結構的問題，所以我覺得在 I-Voting 和 NGO 參與上政府入法在與民間的溝通上是好的，尤其是網路世界發展到這個階段，每個公務人員都應該去接觸，不能再透過傳統的書面陳情或當面陳情了解民眾需求，網路世界是一個族群，變成政府必須去改變，只是網路世界縮短大家的距離，大家對同一事件都有意見時，政府施政上便會無邊無際，團體集結很快，但政府施政會大家意見太多停滯，無法做事。這種情況並不只發生在地方政府，整個國家都有可能發生，我覺得可以透過法令來做一些參與式的機制改變。

蔡馨芳教授：

我們之前舉辦焦點座談和學者對談，剛剛副局長講到制度化的問題，之前的施政其實都有民眾參與的機制，但有的學者就會問到有沒有特殊性質的工程或活動已經把參與機制入法，你們在設計這些活動時已經有明確規定一定要有民眾參與的過程，像剛才有說到的說明會想和民眾溝通或是想徵詢民眾需求而決定辦理，我想了解城鄉局有沒有那些性質的活動已經有相關的規定或明文規則？

江志成副局長：

都市計畫和都市更新都有規定要做說明會和聽證會，都市計畫法和都市更新條例，都是中央修法訂定的。

蘇彩足教授：

其實有很多類似規則規定要有民眾參與，例如一定要組委員會，裡面一定要有客觀公正的社會人士。這其實就是一種參與，剛講到的參與比較是說明會，那還有其他方式嗎？

江志成副局長：

都委會也會有很多陳情人參與，讓他在會中陳述他的意見，且陳情人非常多。現在的民眾已經被教育的非常了解相關領域的專業訊息，甚至比同仁更加了解，他們對於地政、土地利益這一塊從相關報導上更專業。背後可能有代書指導。我們只是在做都市計畫的部分，是很大的計畫程序，民眾權益比較有關的是在地政相關的土地分配上。基本上民眾對計畫勾勒的願景都沒有意見，通常民眾關心的是我分配到多少。

蘇彩足教授：

我們今天聽到了很多，但是我沒有很 surprise，跟我以前從臺北市那邊進行都市計畫、都更獲得的訊息差不了太多，但我有點訝異新北市做得這麼積極，因為大家都只看到柯 P。其實朱市長在市政新聞裡就說了城鄉局也要做，要推動這樣的精神。

陳錫洺正工程司：

跟三位老師報告一下，都市計畫辯護制在我們都市計畫的理論事實上我們在學校都念過，在實務面有些縣市有辦過，但辦沒多久就停了。在新北市的部分在朱市長的第二任任期之內要推，因為他在第一任任內發現都市計畫上常常遭遇民眾抗爭與陳情，因此希望城鄉局就此部分多一些和民眾溝通的管道，因而提出都市計畫辯護制的制度。剛剛也提到都市計畫法有規定三十天的公展期間，並由政府公辦一場說明會讓民眾瞭解計畫內容，讓民眾提直接或書面意見供後續審議參考，辯護制便希望在都市計畫公展之後到正式都市計畫委員會審議前這段期間，舉辦類似辯護的會議，議題主要設定公益性或爭議性的議題，例如都市計畫規劃道路，但現況有老舊三合院建物，NGO 組織可能認為三合院是古蹟要保留，政府在規劃草案認為要拆並做道路開闢，這部分可能就邀請周邊里民、民眾、NGO 團體來跟市府辯護，互相陳述立場，目前預想此制度將在今年底試辦，我們的做法是請專家學者和官方代表當主持人，避免只有官派代表當主持人有偏頗，專家學者可能是在都委會的任教老師，正反兩面相互交叉辯論，辯論完的意見就會完整紀錄供都市計畫委員會審議時參考。有些議題也許是屬於弱

勢團體關心，但經濟能力與專業知識不足，就此我們設想請都市計畫技師公會和建築師公會提供類似公設辯護規劃士的制度，公會提供建築師或技師碰到案件時由民眾請輪值的技術士協助辯論，透過他們的專業語彙和政府溝通，希望能讓議題更順暢，這是想要在年底推的辯護制的構想。

蘇彩足教授：

辯護的過程是否會公開？會上網或是透明化嗎？

陳錫洺正工程司：

我們想朝這方面來做，例如像跟地方電視台或是網路電子媒體合作，都在目前規劃的想法，如何轉播我們會再做更深入的技術研究。我知道像是客家電視台就有到地方把 NGO、地方組織與政府就都市發展議題的討論錄製成節目。

江志成副局長：

機制運作我們還在醞釀，但概念就跟法院的義務辯護律師是一樣的，都市計畫本身是很專業的，民眾陳情的意見和訴求往往和我們計畫內容無關，所以造成很多誤解，再透過媒體報導就會造成很多誤解，認為政府在欺壓百姓。我們希望透過這樣的辯護機制，讓民間可以透過公設辯護士就都市計畫提出訴求及辯論。

蘇彩足教授：

這個聽起來很棒，但和一般的公設辯護人又不太一樣，一般公設辯護人一定幫顧客辯護，但我們覺得技師公會、建築師公會很可能比較站在政府這一邊，比較希望開發，所以會不會質疑公設的辯護人不夠公正客觀？

江志成副局長：

對，所以這部分也在我們的考慮範圍裡，他的辯論角色和立場應該要站在民眾那一邊。但是在都市計畫裡面的訴求有很多，每一個案例都不同，有許多無法想像也想像不到的事情，一兩代以前的人都會講如果政府要用地蓋學校，以前人都會讓政府拿去用，但經過兩代以後子孫便來和政府要這筆錢，說是以前政府騙了長輩，情況完全不同，類似的事情很多。

蘇彩足教授：

那麼以後公務人員口才要很好，不只要有專業知識，還要出去和人辯論。

蔡馨芳教授：

我其實很喜歡聽辯論，辯論常常是因為口才，如果萬一民眾找到口才非常好的人，在公聽會辯倒專家時，你們要怎麼辦？

蘇彩足教授：

公僕難為，不過基本上還是一個好的想法，希望民眾可以明辨事理。

江志成副局長：

透過媒體報導事實上有些並非是事件的全貌，民眾反對區段徵收嗎？其實不是，民眾幾乎全部都要區段徵收，只是覺得政府的補償費太少，幾乎都是如此，所以我們從事這一行也很困難，教育系統給我們的就是用這樣的模式和機制勾勒城市的願景，但是要去做的時候大家都反對。

蘇彩足教授：

請問城鄉發展都市設計都市規劃這一塊現在的環境和以前環境有變好嗎？我所謂的環境是例如在地方政府的官商勾結、黑道的介入、公務人員受威脅，在早期滿多的，現在有越來越好嗎？

江志成副局長：

有阿，我覺得這部分整個臺灣都是在進步的，至少現在的承辦人壓力比以前小一點。

蘇彩足教授：

以前是面對黑道，現在是面對刁民，一些抗議。

今天非常感謝各位。會請助理整理訪談稿，希望把它附在我們的結案報告裡，讓大家都可以讀到，這樣的影響力更大一點，謝謝大家。

附錄五 新北市勞工局訪談會議紀錄

時間：2015 年 3 月 19 日 (星期四) 16:40 ~ 17:50

地點：新北市政府勞工局(新北市板橋區中山路一段 161 號 7 樓)

受訪單位：新北市政府勞工局

許秀能 副局長

李嘉錫 身障就業輔導科科长

身障就業輔導科同仁

出席人員：

蘇彩足教授(計畫主持人，國立臺灣大學公共事務研究所所長)

孫 煒教授(計畫協同主持人，國立中央大學法律與政府研究所教授)

蔡馨芳教授(計畫協同主持人，中國文化大學行政管理學系助理教授)

陳思穎(計畫研究助理，國立臺灣大學政治學系碩士生)

廖唯傑(計畫研究助理，國立臺灣大學公共事務研究所碩士生)

會議內容紀錄：

許秀能副局長：

我們新北市政府新聞局先前辦理一個參與式預算的專題研習，由中山大學的萬毓澤老師演講，介紹國外目前的參與式預算經驗，目前臺灣也有在推動，但不是那麼的普及，只有新北投的案子。為此，我知道其實各局處都有一些想法，只是目前都沒有落實，仍在規劃萌芽的階段。

蘇彩足教授：

所以我們想要來聽聽看勞工局這邊的想法大概是什麼？打算怎麼去做？可以給我們一點靈感。因為我們的研究任務是要看看臺灣能不能做參與式預算，例如中央部會(原民會、客委會等)有很多計劃型

的補助款，可以乾脆告訴地方政府說我有多少的補助款，你們透過參與式預算最後決定要用到那裡去，這是一種方式；或是我們去說服地方議員、立委提供配合款來做，這是國外的作法，臺灣是否有可能這樣做？

許秀能副局長：

我覺得議員配合款機會不高，他們可能自己也有一些需要幫忙的地方，我們局長和我們聽了專題演講之後，在局務會議請主管分享，大家有基本了解與討論之後開始發想。勞工局的業務有勞資爭議調處勞工和雇主爭議，維護勞工權益做的勞工勞動檢查，或是有些工會組織、勞工就業輔導和職務訓練，還有身障就業輔導。因為身障這塊和公民團體連結度滿高的，很多例如伊甸、育成、心路基金會，還有其他新北市的身障團體都有幫我們做結合，和我們合作幫忙身障這一塊，我們那時候想可能是因為民間團體已經參與很多，身障就業這一塊比較有可能推動參與式預算，在局務會議取得共識，就請身心障礙輔導科來做。

因為同仁也不是很清楚概念，同時臺灣也沒有很多這樣的作法，我們開會找身障就業領域的專家、一些實務者，以及對參與式預算有研究的老師，包含非常了解身障就業的醫盟的滕西華，在身障領域努力很久的臺北市智障者家長協會總幹事胡宜庭，還有林國明老師，以及我們的會計、主管來討論。那時大家分享北投社大的方案和做法，林老師也幫我們針對北投的經驗再做一個專題的分享，結論是可以用像日本的半套式參與。由於我們的身障朋友有很多種，例如肢體障礙、身心障礙、精障或視障，他們本身是很弱勢的，沒有辦法自己來提案。我們便想有很多的身障團體、NGO 團體長期服務他們，也知道他們的需求，想出由團體來提出幫助身障者就業的辦法，提出之後我們再公開請身障朋友來投票，這個機制我們還在考慮想要怎麼做，目前的想法大概是如此。

蘇彩足教授：

所以說就是提案由 NPO 團體來提，局裡先看看可行性如何，如果可以的話，就公布開放讓所有的身障朋友來投票。

許秀能副局長：

也要先宣導讓身障朋友知道說現在要做這個，團體提出那些方案，將方案公告，我們想找一天的時間辦說明會，因為有些身障朋友對網路也不是很了解，說明會辦完之後再請他們投票。北投安排了兩天的時間，因為身障朋友同一天比較方便。

蘇彩足教授：

有沒有想過要拿多少的預算規模來做這件事情呢？是從已經審過的法定預算拿一部分來自由調配使用？還是說編進去之後還要議會來審？

許秀能副局長：

經費規模目前是沒有想到，但是不會太多，頂多一、兩百萬。如果我們編公務預算那麼一定要由議會來審，我們有一個身障就業基金，還有本府公務預算以及公彩基金，這些都是編好以後要透過議員來審。

蘇彩足教授：

會由議會來審是沒錯，但可否送審的計畫內容很模糊，只說要提升身障朋友的福利，或用預備金，也就是說在審的時候就預留彈性，可以在預算執行的時候再來決定要怎麼做？若是在編預算之前就由大家來投票，投票以後再給議員審查，那麼這樣的話投票結果議員可不可以推翻？

許秀能副局長：

我們在編預算時一定要先有計畫才能夠送審，在議會審的時候編一百萬、編兩百萬都一定要有計畫，不然議員也會產生疑問，如果說今天先匡列這筆預算出來做參與式預算，我們只說要做身障就業的話太抽象，議員不會同意。

蘇彩足教授：

我覺得說不定可以，例如拿三百萬出來說要提升身障朋友的福利，怎麼做不知道，由他們用參與式預算來決定，議會不見得會不支持吧？有點像空白支票一樣。

許秀能副局長：

這樣的話可能要先讓議員知道什麼是參與式預算，不然去備詢的時候可能會無法瞭解，如果議員支持的話，金額就可以更多一點也沒有關係，我們現在預算是沒有設定，不過在初期應該不會太多，我們想到中央還有一個就業安定基金，收有雇用外勞者繳的安定基金，最主要還是做就業這一塊，我們每年新北市這邊按照勞工人數和外勞人數可以分配到一億多元，所以我們每年都會提很多計畫去做外勞的服務和就業職訓，我們在想如果可以規劃，或許我們可以去向中央提，但是要先有計畫再去提。

蘇彩足教授：

現在有一個問題是如果說透過大家規劃來提，結果公務預算到議會審查，議會不喜歡這些計畫，那麼要怎麼向民眾交代？另一個是如果我用計畫型補助向中央就業基金要錢，如果說案子他不給你通過的話那要怎麼辦？

許秀能副局長：

這我們有想過，之前跟老師在電話中提到，其實我們這幾年過年的時候都有一筆由朱市長朋友捐助的兩千萬善款供弱勢使用，每年都是透過社會局統籌。我們前兩年分配到六百萬，由各行各業的工會(例如：計程車工會、油漆工會、營造工會等)集結成一個行善團，勞工以其本業到弱勢者(例如：獨居老人、孤苦無依)的家庭服務，為這些勞工朋友義務幫忙，至於材料需要就由分到的善款支應，這幾年一直持續在做。另外今年就服中心針對青年高失業率撥了約兩百五十萬經費，請老師傅帶著青年學習，以師徒制培訓，希望他們能夠創業或就業，這也是包含在善款中。在與專家學者開完諮詢會議後，我們內部討論或許參與式預算的經費也可以用善款，向高層長官報告這樣的方案，或許長官也會支持，只要方案是可行而且創新的。

蘇彩足教授：

這筆善款是進那裡呢？進國庫嗎？還是外面的基金會？捐贈收入進了政府的歲入一樣要經過審議。

許秀能副局長：

是進社會局，用專款專用的方式。

蘇彩足教授：

如果新北市勞工局出來說每年要做這樣的參與式預算，應該是有可能吸引外界的捐款，金額不需要很高；捐款本身也是一種參與，可以作為一種行銷。別的單位要去募款可能不容易，但是身障屬於弱勢，所以比較有可能，目前這樣看起來蠻有希望的。

許秀能副局長：

可能會有，剛開始可以慢慢嘗試並做方案的修正，讓他們有自己的想法，因為以往都是我們政府來規劃，只是身障部分有很多還是團體的意見。

孫煒教授：

我覺得用捐款來專款專用放在身障的地方也是未來在參與式預算上的一條途徑，但是可能在別的局處，例如剛剛的城鄉局可能就比较困難，因為我們知道有很多的參與式預算是希望用在民生設施上面，例如步道建設還有教育方面的議題，這個案子聽起來滿特殊的。

蘇彩足教授：

現在是這些 NPO 有提案權，投票權則是新北市的身障朋友。是同一天提案內容講解完畢以後立刻投嗎？由誰來說明？如果由公務人員來說明，其實會有自己的偏好，把局處偏好的案子講得特別好。

許秀能副局長：

會由提案的團體來講，因為他們對提案比較清楚，較適合由其來爭取支持。

孫煒教授：

現在以勞工局來講有那幾個 NPO 是比較活躍積極的？

許秀能副局長：

我們新北市大概有十幾個，我們有自己新北市身障的團體，也有全國性團體在新北市服務的，例如育成基金會在我們新北市承接四個庇護工場，喜憨兒基金會在我們這裡有三個庇護工場，這些基金會在我們新北市服務很多，像心路基金會也有兩家，愛盲基金會也有在服

務，所以大約有十幾個，還有一些是醫院。

蘇彩足教授：

現在談的是要放的不是身障，而是身障就業輔導，所以範圍沒有很大，一定要跟身障就業輔導相關，提出來的提案可能很接近，會不會有這樣的情況？

許秀能副局長：

身障就業的障別很多，身障有身障的團體，聽力障礙有聽障的團體，所以有很多的團體會維護他們服務的族群，這些團體其實在服務的過程中，會因為身障者的障別不同，遭遇不同的就業困難，而提供不同程度的協助，所以不只是做就業媒合，還有職務再設計。例如在職場中我是一個弱視者看不清楚，那我們就要提供盲用電腦，雖然有一些本來在政府法令中就有規定，我們要做的就是法令中還不夠完備的部分幫忙他，現在比較弱的是身障朋友的交通能力部分，就服人員就要訓練他的交通。我們要在法定項目之外找到還有那些創新，而非已經在做的法定項目。

蘇彩足教授：

會不會有在法定規定要做的項目，雖然已經在做，但資源不足？，例如說，十個人裡面只有一個人可以拿到輪椅，類似這種案例？

李嘉錫科長：

目前這個部分如果說方案創意不足而且已經在做，那票選的時候應該不會通過。剛才有提到不同障別有不同做法，如何發揮他的創意比方說現在視障者傳統觀念只有在做按摩，如果從事按摩外還有其他可以做的像是中央有開放視障值機人員，那其他還有什麼？如果視障團體能夠開發不同職業類別促進就業的方案，那麼他就有機會可以被選上。

蘇彩足教授：

請問一下新北市的身障朋友大概有多少呢？預計會有多少人來投票？

許秀能副局長：

約有十五萬多，但有可能就業的是十五歲到六十五歲的部分大概

九萬多的勞動人口，可是其中也有可能植物人或是身障很嚴重的人只能在家裡或養護中心，沒辦法工作，所以我們經常在處理的大概有兩萬多人。要說幾成來投票這個我們也沒有辦法掌握，但是我們會盡量去宣導。我覺得要讓他們出來投也要有一些誘因。像我們有辦宣導會、創業說明會便會提供他們餐點。

蘇彩足教授：

你們會雙管齊下嗎？如果我在家裡沒辦法出來，可以透過電腦投票嗎？

李嘉錫科長：

現在規劃使用通訊投票而不是用電腦投票，但是會有多少人沒有把握。

蘇彩足教授：

所以這個案子跟我們方才在城鄉局聽到的不太一樣，他們的參與比較是著重在溝通，避免障礙，例如，城鄉局本來就有一個既定的案子，藉由參與來告知民眾和進行溝通。而勞工局這邊比較不需要溝通，因為要做的案子比較不會有人反對，所以參與式預算在這裡的重點功能不是溝通，而是發掘政府所想不到、不知道的需求，由接受服務者來告訴政府，會比公務人員想得更好。但，效益真的有這麼大嗎？因為本來 NPO 就和你們勞工局常常合作，他平常不是就會反映應該做那些服務嗎？可能是以前反映了，但沒錢執行而已？

許秀能副局長：

我們算是給付行政所以大多不會遭致反對，NPO 以前反應的大多都是法定項目，而且也都有做，像我們身障投入的預算大概佔勞工局的一半，政府在身障預算其實投入很多。

孫煒教授：

我想請教我們現在的規劃是由 NPO 來提案，由身障朋友投票，那麼有沒有可能投票出來的結果在勞工局這邊來說是窒礙難行的？

蘇彩足教授：

應該要身障朋友也可以提案。

李嘉錫科長：

可以但是可能性不大，如果是全套式的話他們就可以在前端提出需求，可以提案提出需求，再請相關的團體協助，因為提案能力對他們來講比較困難。

許秀能副局長：

應該是團體提出來，那麼我們補助經費讓他們自己去執行，所以他們在評估時必須是能夠執行的，要有把握可以執行才會提出來，提案的人要能夠負責執行。

廖唯傑助理：

如果他們提了案子之後你們會先做篩選嗎？

許秀能副局長：

我們會先開個審查會，找委員來審查，稍微初選一下看可行性或是否符合法規。若是他們只提出每人補助一千塊，那麼就不會過關。我們在提案時還是要先規劃內容，這部份我們還要思考。

李嘉錫科長：

而且有的可能和我們原來的宗旨目的不相符。

孫煒教授：

按照這樣規劃的話其實金額是滿大的？

許秀能副局長：

沒有，大約是幾百萬，因為剛開始做我們也不敢冒險做幾千萬的案子。像北投的案子也大概只有三十萬，如果我們只用三十萬應該做不了什麼，所以我們就想一、兩百萬。局長想如果真的提出來的方案是很創新很好的，或許可以再跟市長爭取一些經費。

孫煒教授：

我會提問是因為剛剛副局長有說目前身心障礙就業在我們勞工局大概佔一半的預算。

許秀能副局長：

身障就業基金大概有七千多萬，還有就業安定基金、公彩加起來兩億多，其實政府對於弱勢的照顧是還滿多的，在職場上如果身障者需要輔具一年最多可以補助十萬。

蘇彩足教授：

這些身障朋友會喜歡來參與嗎？因為在別的地方會是因為要平息暴戾之氣，才會推公民參與以促進溝通，在身障這邊會不會其實沒這樣的情況，或是它會產生無形的效益，他們會覺得我受到重視而可以參與，會不會有這樣的效益，例如治療效益？

許秀能副局長：

他們來參加一些活動我覺得是還 OK，應該有一些鼓勵，他們會想辦法。但是如果他們提需求，我覺得會比較以個人為主，例如我需要錢，可能會以這樣思考來提案，就比較沒辦法提出可以幫助身障整體的創新方案的能力。

蘇彩足教授：

所以你們的 NPO 提案可以不限定只有新北市的 NPO？也可以是全國性的 NPO，只要照顧的對象是新北市的身障者就可以？

許秀能副局長：

沒有錯，都可以。

蔡馨芳教授：

我比較好奇的想問副局長，你們這種做法是比較創新的，以前沒有嘗試過，未來在執行時在法令上是否會有限制，或是說有沒有法令是鼓勵你們要這麼做？

許秀能副局長：

我們也是最近邊學邊規劃，目前參與式預算沒有相關的法源，所以我們和會計討論要用補助的方式，且因為我們對民間單位的補助存在一些規範，比如說補助他上課的外聘講師鐘點費是 1600 元，一個便當是 80 元，就要在既有的要求內去做，我們也討論過申請計畫型補助就不用再另訂新的規範。

蔡馨芳教授：

所以是現行的法令就可以支援你們去做這樣的資源分配，是沒有問題的。

許秀能副局長：

對，我們用補助的，例如我今天一個案子去申請中央勞動部勞發

政府實施參與式預算之可行性評估

署的就業安定基金，我只要裡面提計畫是補助團體來做，按照這樣計畫執行是沒有問題。且他們也鼓勵提出創新的計畫，只要提出可行案子，在就安基金和我們善款的預算都是比較容易。在公務預算上因為要配合著期程去提，有時候可能在研討時來不及趕上預算的時程，時間延誤時效性落差可否有些變動彈性就不得而知，所以我們想說可能就爭取中央經費和善款。

蘇彩足教授：

這個科裡面大概有一、兩億的預算，多少是用補助的形式給基金會或是給個人？大概比例有多少？

許秀能副局長：

我們有很多是委託，例如說現在的庇護工場就是用委託，以公開招標、評審然後委託他們辦理，我們人力也不夠所以也委託很多民間團體的就服員。身障朋友要去就業，由就服員陪著去面試、輔導他，有十個團體共三十五位就服員，這也有很多經費。我們還有補助個人的創業，像身障朋友要創業需要租金和開辦費都有補助。我們對於視障按摩院他們的設備更新也有補助，補助款總計有多少可能需要算一下。

李嘉錫科長：

委託的比較多，庇護工場大概佔三分之一，大約七千萬。

蘇彩足教授：

個人補助大概是按照他的資格要件補助，如果是委託便是委託 NPO 協助幫忙，那麼以前委託時是要透過政府採購審查程序去決定，現在變成是你有提案，我們決定這個案子要去做，然後用委託的方式讓你去執行。以前是用政府採購法公開的方式去審核決定，現在變成是你提案大家投票，用補助方式去做。好像是變成投票評審取代了政府採購的評審制度。

孫煒教授：

我也想到了這個部分，可以用政府採購法第 22 條限制性招標。

許秀能副局長：

我們在參與式預算要去了解的是讓使用服務的人去投票以確認

他們的需求，但沒有想到原來是公開評審的委託，變成是投票評選。

蘇彩足教授：

的確限制性招標可以解套。原本應該是組成委員會來審查這些提案，現在變成大家投票好之後，以競賽優勝者的名義，採行限制性招標，由大家來投票決定最需要做的案子，之後再以限制性招標來議價，補助或委託你做，這樣做聽起來是可行的。

李嘉錫科長：

有點像是用競賽的方式，目前我們是想只要計畫夠好，錢不是問題。有一些案子或許不錯，也有可能民意代表願意配合參與。再來還有善款和市長的預備金，如果再沒有的話還有身障基金等。只是用到政府預算的時候執行方式就要再修。

蘇彩足教授：

編在基金和編在公務預算裡比較，會不會基金的彈性大一點？

李嘉錫科長：

沒有，一樣還是要送議會審查。但是對於身障基金促進身障就業，議員大多會支持。

蘇彩足教授：

因為是為弱勢做事，所以支持力量滿大的。

不是服務身障團體的 NPO，就不能提案嗎？例如，可能有學生雖然不是身障，但想出不錯的點子，但他沒有執行能力，只能提出案子的構想，再由其他的 NPO 幫忙做？

許秀能副局長：

雖然如此，但是還是不能沒有計畫，這是我們目前比較困難的。

不是身障團體的 NPO 團體或學生，除非要很了解不然要提案會有難度，我們在這裡有時也想不出創新的。

李嘉錫科長：

有些學校的相關社工科系可能就有機會，這個部份如果政府有預算可以用獎勵金徵選，讓學校可以提相關可行計畫後評選給獎金，再把計畫拿去執行，這也是一種和民間溝通參與的方式。

蘇彩足教授：

目前大家都很樂觀，有沒有考慮到可能的阻礙、可能的成本？會不會有多此一舉的情況？

許秀能副局長：

沒有很樂觀，只是說我們有在規劃，然後打算這樣做，沒有保證一定會成功。但不會有多此一舉的感覺，我們也希望在身障這一塊投入很多，希望再做一些不一樣的，大家去上參與式預算以後覺得可行，局長也支持、大力推動，那我們就開始規劃，如果能夠做成，就是一種成就感，這樣很多縣市看到做出來的成果可能會有引領作用，但我們沒有把握一定可以做成。

蘇彩足教授：

那麼目前的問題可能在那裡？我聽起來已經很完整了。

許秀能副局長：

這些都是我們目前的規劃，例如說預算部份我們有很多途徑，但是到時候真的方案出來了會不會真的找到預算，以及會不會有團體願意提，還有因為團體也不知道什麼是參與式預算，所以要幫團體上課，我們規劃期程大約在五月份要針對身障團體辦理說明會，如果沒有去聽研習，我們對於參與式預算也不清楚，要讓提案團體和身障朋友大概知道這個概念，所以有很多執行上的不確定因素。而且北投的案例和我們又不一樣，我聽老師說明國外很多參與式預算比較多是硬體建設的部分，我們這比較是服務的。

孫煒教授：

我想請教一下，勞工局已經選定是身障就業，但其實還有別的領域也有可能需求，你們的考量點是在什麼地方？就我所知，新移民就業也是相當吃重的一塊，為何沒有選擇它，考量點為何？是可行性嗎？

許秀能副局長：

我們是想因為身障平常就和很多團體有一些連結，在新住民部分就比較少，第二是新住民的服務比較少，較少團體幫忙，所以新住民倒也可以，只是沒有去談到。

李嘉錫科長：

局長當時選定這個部分是就財源來講有身障基金，合作有既定團體，且身障領域和對象較能鎖定在一個區塊，在執行層面成功率比較高所以選定這主題先試辦，成功以後就能擴大到局裡面的其他科業務。

蘇彩足教授：

除了城鄉局、勞工局、民政局，另一個適合做的單位可能是文化局，不過它說尚未考慮採行。

許秀能副局長：

要做也是要有主管的想法和支持，民政局之前聽局長講是一個里一個里，像北投那樣去推，但和我們不一樣是針對特定對象全 29 區去做，比較不好做。他們會選定小區域例如像是針對板橋的一個里，那麼就會比較好做。所以我知道局長講民政局也想要推，我覺得他們有可能做而且他們做會比較容易，民眾可以提出對於里內的建設需求，建公園或是美化等等。

蘇彩足教授：

北投的八個 PB 提案，其中有些本來政府就有在做，或許只是還沒有分配到這裡。有些案子政府有在做，只是預算不夠，所以現在要求投入更多的預算，這也是一種可能性。目前這邊是政府要求要做的事情，經費都夠？

李嘉錫科長：

通常這部分財源不夠的時候就會逐年做，或是追加預算及爭取補助，應該是還好，中央與地方已經在做的部分就已經足夠，參與式預算是提供一個機會讓大家動動腦筋，可以天馬行空提出想法，也可以去募款來做，激發他們去做以前沒有做過的事情，可以帶動他們改變既有募款的方式，有具體計畫出來後再去向大眾募款，就能看到預期效益，對募款也就更容易。

蘇彩足教授：

我們上次在學者專家座談時，新竹縣的文化局長就開玩笑說，要把一個社區搞爛、搞不合，最簡單的方法就是給他一筆錢，他們就會

吵翻天。你們會擔心這樣的問題嗎？

李嘉錫科長：

因為我們經費不是直接給他們去處理，要提出計畫出來才會給，所以應該不至於會有這樣情形。

許秀能副局長：

我們是做服務，一個團體提出計畫大家來投票，那覺得可行再給他經費，而不是給他經費去分。

蘇彩足教授：

現在是不同的身障別彼此在競逐，會不會視障者支持視障相關計畫，不是的就不支持，自利的心態導致族群人數多的一方容易勝出？

許秀能副局長：

就像北投其實也有這樣的問題，要自己去拉票，一定會有這種問題。拉票也是一種參與，讓認同者來投票。

蘇彩足教授：

另一個方式是有點像是迴避原則，規定不可以投給自己？

蔡馨芳教授：

我想問另一個問題是例如說身障者的家屬，家屬不是身障者，他們可否來投票？他們也關心他們的孩子、家人的就業。

許秀能副局長：

如果身障朋友本身無法表達，透過家屬來表達是可以的，例如說自閉症或是智商比較低的智能障礙者，他沒辦法表達家長就可以。可是有很多視障朋友眼睛看不到但腦袋很清楚他要什麼，我們應該也會這樣規劃有能力的自己投，沒有能力的家屬幫他們投。

蘇彩足教授：

有沒有想到很細的問題：一個人可以投幾票？或是點數制、加權等等？

李嘉錫科長：

目前還沒有想到這麼多，但是如果是因為障別人口族群不同，應該會加入加權機制這樣比較公平。

蘇彩足教授：

可是我們看到很多各國的文獻，發現人性的光輝。有時候經由說明會和彼此討論之後，投票者發現對方比自己更需要這些建設，票就投給別人要的案子，這樣也是很好的現象。

許秀能副局長：

一般來講大家都會比較利己，不會想這個方案很好就投給他，這個可能很難。

蘇彩足教授：

我覺得你們的案子裡碰到的困難在這裡，因為這些設施不容易流通使用，視障投給視障計畫，聽障投給聽障計畫，變成以人數決定就很不妥。

許秀能副局長：

可是也有可能是服務綜合障別的可能，自然就會獲得較多票數，例如交通訓練只要有工作的人可以訓練，那這樣就可以。我們會比較希望是朝向共同障別的提案，不然就不會獲得大眾支持，我們也擔心團體有沒有能力去提案。

孫煒教授：

審查的機制還是很重要的。

蘇彩足教授：

這樣弱勢可能無法被照顧到，如果說是大家，這樣就不算是弱勢，若是有其特殊需求，但是人數很少，這些計畫在參與式預算中便很難脫穎而出。所以我們看到一些案例是弱勢團體在 PB 中會有固定保障，要一定比例的投票或開會，保證參與，否則會議的決策無效。

李嘉錫科長：

但是對於身障者來說很困難。蘇老師提出來的如果是針對少數族群的特殊需求，在票選上形成遺珠，若這樣的遺珠是不錯的計畫，我們可以和他們合作，另外申請中央經費來協助他們，透過這個機制形成新的創見，用另外的預算支應方案計畫來服務弱勢族群。

蘇彩足教授：

這樣很棒，參與不只是為了分配資源，更是希望能聽到更多的意見，用別的機制一樣可以把計畫完成，這也是一個滿好的想法。只是怕計畫提不出來，沒有比較好的創新。

蔡馨芳教授：

如果像今年 NPO 提出一個很好的構想就在今年執行，或是隔年時執行，那如果計畫明年要繼續執行的話，一樣是用這個模式重新提案再競爭才能決定能否繼續做這件事情嗎？還是覺得很好就讓他繼續做？

許秀能副局長：

目前針對這點我們還沒有規劃，但如果成效不錯我們應該就會編入正式預算，讓他變成有延續性的計畫，可以用委託的方式或編補助款繼續做。

蘇彩足教授：

感覺在這裡比較期待的是我能夠拿到創新的想法，刺激 NPO 去想，想了以後如果很棒的計畫，就可以制度化，變成常態性的。至少不會覺得為了做一點點事情弄得人仰馬翻。

許秀能副局長：

同仁一定會有負擔，但做出來一定會有成就感，是一種挑戰。

蘇彩足教授：

我們有蒐集一些其他國家的案例，到時候會把期末報告寄給各位指教。

許秀能副局長：

我們城鄉局現在已經有在做了嗎？

蘇彩足教授：

城鄉局目的在溝通，公共工程還沒設計前，先問住民的意見，再找人來設計規劃。所以是在不同階段找人參與。

李嘉錫科長：

城鄉局這個部分在中港大排時就已經有，是參考韓國清溪川的住民會議對話，化阻力為助力。

蘇彩足教授：

臺北市也一樣在萬華、大同區的很多社區營造請住民參與。

你們認為到時候投票出來的話，局長和市長會百分之百尊重投票結果？會不會更改投票結果？

許秀能副局長：

應該不會，經過投票就會尊重。會過濾過所以會有一定的水平，剛開始會先找善款或是中央的經費先使用。

李嘉錫科長：

如果可以，活動出來以後可能會發布新聞稿號召善心人士捐款也不一定。

蘇彩足教授：

今天收穫很多，謝謝各位。

政府實施參與式預算之可行性評估

附錄六 期中審查意見回應對照表

104 年 3 月

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	研究團隊可觀察北投社區大學與青平台基金會推動之參與式預算方案，從小規模、社區型的參與執行情形擷取政策概念與執行經驗，評估中央與地方政府推動參與式預算的可行作法。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會納入北投社區大學與青平台推動之參與式預算個案的實施過程與結果的相關資料至報告中，並綜合專家諮詢的結果，歸整與分析具可行性的政策建議。
2	參考資料建請補充聯合國人類住居規劃署 2010 年出版之「參與式預算 72 問」(72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting) 中譯本。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會將該書加入參考文獻中，唯此書的中譯本僅有簡體版，將直接參考原文本。
3	文中引用部分文獻未列入參考文獻，請補充。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會修改。
4	第二章第五節的亞洲案例中，請略述本研究未納入中國大陸經驗的考量。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會補充未納入中國大陸參與式預算個案的原因。
5	表 2(第 46 頁)彙整各國重要案例，建議增加備註說明，各參與式預算案例中，由誰握有政府預算配置的最終決定權，俾利比較公民參與的結果。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會衡諸文獻介紹，將各國參與式預算案例中的最終決策權加入備註中，但部分個案因為發展尚未成熟，恐難以確認，本團隊將竭力釐清。

政府實施參與式預算之可行性評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
6	<p>政府推動參與式預算，可瞭解公民對財政資源分配與優序排列的偏好，惟考量各國、各城市推動參與式預算的政策背景與公民參與方式不同，請依我國政策脈絡與公民民主參與的現況，研析國內推動參與式預算的優先政策目標與可具體解決的政策問題，並衡酌方案執行之成本效益後，研提相關政策建議。</p>	<p>謝謝建議與指教，本研究團隊已邀集數位公民審議及參與式預算領域的專家學者與政府官員進行座談與訪談，獲得許多寶貴的參與經驗。本研究團隊將會將訪談資料整理齊全納入期末報告之中，以期能深入分析本條之各項建議與問題，提出具體政策建議。</p>
7	<p>有關參與式預算在我國推動的可行模式，考量公民直接參與政府預算過程尚無法源，少數公民對預算方案偏好的投票結果或意見表達，能否凌駕代議制度仍有疑義，建請依現行預算法規定，循預算案須由行政部門提出，再由民意機關審議的框架，研提國內推動參與式預算的立即可行作法，再就參與式預算中長期法制化的可行性，進行修法評估，析論公民直接參與政府預算過程的正當性與課責議題，研提落實參與式民主的政策建議。</p>	<p>謝謝建議與指教，本研究團隊已初步規劃出幾項我國推動參與式預算可行且合乎現行法規的作法，但詳細的規劃仍須待訪談全數完成後才能確認，針對本條建議，本研究團隊將再深入分析並思考可行作法。</p>
8	<p>有關加拿大圭爾夫的案例經驗，以及多倫多參與式預算個案(第 29 頁至第 30 頁)，公民</p>	<p>謝謝建議與指教，本研究團隊將綜觀個案內容與訪談結果將建議納入期末報告中。</p>

附錄六 期中審查意見回應對照表

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	透過互動討論、理性瞭解彼此需求後，最終願將經費留給比自己更有需要的人，請評估國內是否有適合試辦的預算項目。	
9	少數錯漏字請再行檢視校修。如第 2 頁非洲大陸個案數與圖 1 所述不符，第 40 頁 PB 誤植為 PT，第 43 頁「執行 5 年下來」誤植為「5 年來下」，第 44 頁「我們」誤植為「我人」。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會重新校正與修改。
10	有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。	謝謝建議與指教，本研究團隊後續將會修改，並區分短中長程建議，納入期末報告定稿。

政府實施參與式預算之可行性評估

附錄七 期末審查意見回應對照表

104 年 6 月

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1	第一章建請補充參與式預算與審議式民主之間的理論基礎與政策脈絡，並分析國內推動 PB (Participatory Budgeting) 可如何在制度上結合兩者的精神與原則。	謝謝建議與指教。本團隊已於第一章理論基礎的論述中加入有關審議式民主之基本概念及政策脈絡。(請參見第 8、9 頁。)
2	第二章第六節有關「比較弱勢的地方政府」更常考慮採用參與式預算，請加強說明「弱勢」意義(第 49 頁)。	謝謝建議和指教。本團隊於此使用弱勢意義為財政經濟狀況屬於弱勢之地方政府，已於報告中加入說明。
3	第三章第一節台北市北投社區大學個案部分，建請更新三項方案經費目前的執行成果，並請在 PB 計畫發起人之外，酌予補充或說明提案人或參與民眾對參與式預算的看法。此外，新北市新店區達觀里由里長發起的參與式預算個案，由於無非營利組織介入，亦與本研究第 68 頁有關里長等社區基層對 PB 的認知分析有	謝謝建議和指教。已於第三章第一節腳註 23 中補充說明北投社區個案獲選三項方案的執行進度和成果。至於蒐集其他進一步資訊之建議(包括新北市新店區達觀里之 PB 個案情形)，因研究團隊無法立即聯繫到實際參與人，且受限於研究期程和人力，很抱歉無法達成期待。

政府實施參與式預算之可行性評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	關，建請酌予納入本研究分析，並與北投社區大學個案進行比較。	
4	請於第三章第三節補充說明，本研究研提國內推動 PB 三項原則的分析依據。另請就參與人數不宜太多、預算金額不宜過大，提供明確的建議數據。	謝謝建議與指教。本團隊於表 6、參與式預算案例比較表(第 51 至 57 頁)當中，有提出各國案例的參與人數及預算金額；唯實際參與人數與預算金額之規模，需視參與式預算實質執行標的特性而定，較難界定確切的數量標準。
5	第三章第三節有關我國政府中央部會可推動試行參與式預算制度的相關建議(第 72-73 頁及第 84 頁等)，本研究假設原民會、客委會及文化部為有意願推動 PB 的機關，惟尚未蒐集中央部會看法加以驗證，建請補充訪談中央部會意見或加強相關說明，以加強本研究政策建議之論據基礎。另請刪除原民會、客委會機關名稱前的「行政院」字樣。(詳見本會 103 年 9 月對計畫書之建議意見第五及第六點)	謝謝建議與指教。本研究團隊已將「有意願推動的中央部會」修改為「有針對特定服務對象進行計畫型補助的中央部會」，並修改機關名稱字樣。
6	第三章第三節有關參與式	謝謝建議與指教。本團隊在第 72

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	<p>預算的實施過程，本研究在第 73 頁至第 76 頁及第 85 頁，以公開閱覽取代公民討論，與 PB 精神未盡相符。考量參與式預算除鼓勵公民創新提案外，公民之間對提案內容與經費運用的實質討論，亦為本制度的重要精神(如第 12 頁，圖 2 所示)，建請審酌在投票程序前，增加線上或實質面對面公民討論程序。</p>	<p>至 77 頁的論述中提到公開閱覽係指應於開放投票前設置公開閱覽的程序，作為增進民眾瞭解、公民實質討論並提供回饋意見之用，公開閱覽時效結束後提案者可酌予參考居民意見修正提案，之後再進入投票程序，應和 PB 核心精神一致。投票程序前的公民討論建置內容於研究報告中確認備選方案之可行性中(第 77 頁)揭示。</p>
7	<p>第三章第三節有關我國推動參與式預算的經費來源，PB 制度推動的原意，係讓納稅人有直接參與政府預算分配的機會。本研究建議以募款方式籌募 PB 方案預算一節，與 PB 制度原意未盡相合，請補充相關分析與制度合理性說明。</p>	<p>謝謝建議與指教。本團隊之所以建議以募款方式作為 PB 經費來源係根據新北市勞工局採行 PB 的規劃，考量財政可行性所致。同時，本團隊已補充來自加拿大圭爾夫參與式預算開端案例，做為發想來源。再者，即使是政府之募款收入亦須納入公庫，其分配和執行亦須遵循政府預算程序，故與推動 PB 讓納稅人參與決策之精神並無不符。</p>
8	<p>第三章第三節有關 PB 方案由政府部門主動提案一節(第 76 頁)，操作方式與現行</p>	<p>謝謝建議與指教。本團隊於此部分指出民眾在政府自行提案模式之下具備參與政策制定的實質權力，與</p>

政府實施參與式預算之可行性評估

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	政府召開公聽會相近，請加強本建議方案的 PB 特性，以與政府公聽會區隔。	公聽會中政府做為決策主體，民眾僅作為意見諮詢對象的座談會方式存在差異。本團隊已於第 76 頁之敘述當中，加強 PB 特性。
9	第四章第二節研究建議部分，請依參與式預算進行之方式，繪製可能的流程程序圖，包括民眾提案及參與討論方式、投票到預算執行等，以供參酌。	謝謝建議與指教，本研究團隊已依建議，繪製相關流程圖於第 86 頁圖 4。
10	理想中的參與式民主是集結社會公眾的意見，進入到政府決策機制，而非僅表達意見或諮詢。惟我國預算法規定，僅有行政部門可提出預算案，並由議會審議。在現行法令下，參與式預算究應如何操作，或應如何修改法令，讓參與式預算制度能更順遂運作，請研究團隊在第四章第二節中長期研究建議部分，補充相關分析與政策建議。	謝謝建議與指教。由於不同的地方政府或部會會有不同的 PB 操作模式，因此，除非是針對某一特定政府機關，本研究報告才能進一步提出使其 PB 運作更為順遂有效的具體建議，否則只能提出通案建議。目前第四章中的政策建議內容為本研究團隊完整的通案建議。
11	新北市城鄉局的訪談結果(附錄二)，請酌予納入本研究相關章節分析。	謝謝建議與指教，本研究團隊已參酌研究報告分析內文納入城鄉局訪談結果。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
12	<p>提要報告格式請增列中、英文關鍵字，並依「一、研究緣起」、「二、研究方法及流程」、「三、重要發現」、「四、主要建議事項」等四面向撰寫。</p>	<p>謝謝建議與指教，本研究團隊已於期末報告定稿中加入提要報告。</p>
13	<p>錯漏冗字及章節內文多有標題編號錯置，列舉如下，請加強全文校對。</p> <p>(一)標題編號錯置如第 4 頁、第 6 頁、第 16 頁、第 81 頁至第 85 頁。</p> <p>(二)摘要第 7 頁，人員籌編「期程」誤為「騎乘」。</p> <p>(三)摘要第 8 頁，「參與式預算」誤為「參與視預算」。</p> <p>(四)第 61 頁，張景森先生為前經建會「副」主委。</p> <p>(五)第 62 頁，「合規性」請檢視是否應為「合法性」。</p>	<p>謝謝建議與指教，本研究團隊已校正並修改錯誤處，列舉如下。</p> <p>(一)標題編號全文校對。</p> <p>(二)摘要第 7 頁，人員籌編「騎乘」更正為「期程」。</p> <p>(三)摘要第 8 頁，「參與視預算」更正為「參與式預算」。</p> <p>(四)第 61 頁，更正張景森先生為前經建會「副」主委。</p> <p>(五)「合規性」為審計術語。</p>