

參與式預算制度的理論與實踐

徐仁輝*

要 目

壹、前言	肆、參與式預算制度的一般步驟
貳、參與式預算制度的意義	伍、參與式預算制度潛在問題與應注意事項
參、參與式預算制度的發展條件	陸、結論與建議

提 要

過去二十餘年來世界各地有上千個都市推行參與式預算制度，期望藉由公民參與預算決策，改善政府的「無感」問題，讓政府施政與公共建設支出計畫更能滿足居民偏好，同時提高政府預算透明度，加強對政府課責。本文首先探討推動參與式預算制度背後的理論依據，其次分析實施該制度的先決條件，再說明採行該制度的一般步驟與潛在問題，進而提出應注意事項與建議。

壹、前言

巴西的 Alegre 港市有 150 萬人口，係巴西南端 Rio Grande de Sul 州的州政府所在地，相對於巴西全國言，這個城市的居民所得是較富裕的。1988 年勞工黨贏得市長選舉，其競選政見就是民主參與以及「翻轉支出優先順序」，因為該市公共資源長達十數年的趨勢是主要用於中上階級社區。採行參與式預算制度（Participatory Budgeting）目的在於幫助窮人與貧窮社區獲得更多公共支出；勞工黨市政府接收的是瀕臨破產的財政與雜亂的官僚體系，首先它們必須應付財政上的限制，允許公民對公共政策扮演更直接的角色，改變前任支出的優先順序。1989 年與 1990 年的參與式預算只有約 1,000 人參與，到了 1992 年就有約

* 本文作者為世新大學行政管理學系教授。

8,000 人參與，到目前已超過 50,000 人參與。Alegre 港市的參與式預算可說是全世界最早且發展最完整的；目前巴西已有超過 140 個城市採行；全世界包括拉丁美洲、歐、亞、非與北美洲各地目前已陸續有超過 1,500 個都市採行。

這是一個甚麼樣的預算制度？為何能以如此迅速的速度在各地獲得青睞？它的迷人之處？是否對於傳統政府預算決策與過程有改進之處？為什麼會誕生？背後的理論依據？它能滿足民主社會甚麼需求？採行參與式預算制度的先決條件與成功關鍵？有那些共通的作法？又潛藏那些問題？推行時該注意那些事項？

貳、參與式預算制度的意義

新英格蘭的鎮民會議（town meeting）傳統，強調公民參與，藉由公聽會方式說明政府預算需求。美國在 1921 年「預算與會計法」（Budget & Accounting Act）制定前，所謂的「國會預算」（Congressional Budgeting）由國會每年通過無數的撥款法案，而無單一預算，亦有延續此傳統的意義。然而在 20 世紀初一股保守思潮興起，批判公民參與預算決策的無效率，主張由政治菁英（行政首長）來負責預算編製，以及由民意代表來審議預算。因此 1921 年以後美國聯邦政府由總統負責編列完整的預算，即「行政預算」的開始。行政部門負責編製的預算，實施迄今最為人詬病的是政府的「無感」（apathetic），也就是說政府預算決策無法反應人民的偏好。

McGee（2003）針對人民對預算的參與程度歸納為 4 種：1. 資訊分享（政府僅將預算與政策資訊公開公布）；2. 諮詢（政府事前透過公聽會、問卷等方式收集人民需求意見）；3. 聯合決策（公民不僅提供需求資訊還可以參與政府決策）；4. 公民創制（公民可以直接控制部分預算的編製與政策的制訂）。第四種參與方式即參與式預算制度。

一、何謂參與式預算制度

參與式預算制度係對於分配公共資源的決策，讓公民透過辯論與協商過程予以參與，亦即允許公民對於資源該如何支用，以及用在何處扮演更直接的角色。

色。給予公民參與、被教育與被授權的機會，形塑更明亮的公民社會，有助於提升預算透明度，減少政府無效率與貪污。

參與式預算制度讓封閉的預算過程公開給一般民眾，有助產生公共論壇，讓公民與政府直接討論支出、租稅與執行問題，可以改進政府績效與提升民主品質。透過一系列公民參與公共政策辯論，產生制度性規範，對於都會政府的權力予以限制與監督。也因為鼓勵公民直接參與公開公共辯論，有助增加對公共事務的了解，提升民主質量。

二、公民參與預算決策的理由

為何需要公民參與公共預算決策，除可以矯正公共預算在官僚體系內閉門造車的無感問題外，茲以為有如下行政管理與政治理論予以支持。

(一)新公共管理

1990年代興起的新公共管理（Osborne & Gabler, 1993），強調顧客導向的企業型政府，加強政府的授權與彈性，追求績效管理。在預算制度改革方面，所謂的績效基礎預算制度（Performance-based budgeting），即將過去按投入成本編列，改為按計畫產出或結果編列預算，希望藉此改變官僚的預算文化，以追求績效為目標（Melker & Willoughby, 1998）。計畫的選擇更應對於人民的偏好與需求有反應，透過充分授權，同時加強績效考核，達到對政府課責目的。

(二)公共治理

本世紀初興起的公共治理（Public Governance）思潮，重視公民參與，希望透過開放的公共管理與廣泛的公民參與，提供良善的治理模式。這是一種新型的行政管理概念，即拋棄傳統官僚體系決策的獨占和強制性，強調政府、企業、社會團體和公民的共同合作（Kettl, 2002）。不再寄望政府去做什麼和提供什麼，而是希望政府能充分發揮其管理潛力，並有自知之明，做自己應做和能做的事，而非整天疲於應付。公共政策或事務決策機制不再強求依靠自上而下或等級分明的社會秩序，而是重視政策網路，即讓社會各種層級、組織之間有平等的對話與合作。公共治理是一種多元的、民主的、合作的與新意識形態的公共行政；參與式預算制度正是此種新型公共治理的途徑之一。

(三)公民社會

本世紀也是「公民社會」(Civil Society)運動的抬頭，而且正方興未艾(如中東的茉莉花革命)。回顧二次世界大戰結束到70年代，可說是福利國家的年代，主張以國家的主權優勢對市場失靈進行調整；70年代晚期到90年代則是自由主義抬頭，主張以市場機制解決各種社會問題。然而過多政府干預造成的經濟與社會的僵化麻木；過度依賴市場則無法節制個人追逐私利，造成社會動盪(如金融風暴)。目前所謂的「第三條路」，強調政府、企業與公民的共同合作，係解決社會與經濟問題的最佳途徑。公民社會的興起，係邁向良善社會與提升公共利益所必須。Edwards(2009)指出，所謂的「公共」是一種社會共同關切的利益，透過民主方式予以審議，正是公民社會的核心價值。

(四)社區主義

社區主義者(Communitarian)認為主張社會正義的思考是不可能抽離目的與情感的，道德的要求皆源自於型塑我們身分的社群與傳統，例如有些責任義務是不需經過個人同意(如團結、愛國)。因此甚麼是有道德的？甚麼是公共利益？必須經過公民理性思辨，並養成善待歧見的公共文化。Sandel(2009)主張政府必須培養公民關切社區，及為公共利益犧牲奉獻的公共精神；養成團結心與社群感的公民品德；而在思辨社會正義與公共利益時更需具備互相尊重的道德對話。參與式預算制度要能順利推展，培養公民的團結與社區意識，及具理性、道德、包容的討論皆是必備條件。

參、參與式預算制度的發展條件

參與式預算制度發源於巴西，是巴西擴張與深化民主的成果，自從1985年重建其民主後，巴西政治仍然受到傳統官僚、社會排擠與貪污所支配，許多地方政府、非政府組織、社會運動、政黨轉向與參與式預算制度有關的理念與價值，希望改進政府政策與豐富巴西年輕的民主。許多城市實施結果確實出現成效，如下水道、學校、國民住宅等公共設施顯著改進，加入參與式預算人數每年不斷增加，參與式預算占總預算比例持續上升，貧民區公共設施與福利確實獲得改善等。

參與式預算制度對於開發中國家特別具吸引力，因為這些國家的許多都市或多或少存在著貧民區，公共設施落後，居民生活品質相當低落，政府公共預算過去的分配方式皆以照顧中高所得地區為主。開發中國家，如拉丁美洲的 Bolivia, Guatemala, Nicaragua, 與 Peru；中歐與東歐國家的 Albania, Armenia, Bulgaria, Poland, Romania, Russian；亞洲的 Bangladesh, India, Indonesia, Philippine, Thailand；非洲的 South Africa, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe 等國部分城市皆有實施。

目前不只開發中國家實施，已開發國家的地方政府也感受到這股直接民主參與預算決策的浪潮，為提升政府的透明度與課責而採行。例如英國的所有地方政府幾乎皆有參與式預算制度；法國、義大利、德國與西班牙的許多鄉鎮與城市也有採行部分參與式預算；加拿大的 Toronto, Guelph, Hamilton 與 West Vancouver 等都市將參與式預算制度用於國民住宅、社區建設與公立學校等方面。法國 Poitou-Charentes 區則用於中學支出預算。美國最早採用參與式預算制度的城市是芝加哥，將部分都市建設資本支出採用參與式預算，2011 年以後美國更多的都市加入實驗，如紐約、加州的 Vallejo 等。

綜觀世界各都市實施參與式預算制度的情形，至少應具備下列條件，才能順利運作：

一、市長的大力支持

一個政府願意接受參與式預算制度必須要首長有改革的企圖，市長願意扮演政治企業家的角色，大力支持新制度的實驗。市長支持是最關鍵的，因為市長必須作授權的決策，決定提供必要的資訊與財務資源給參與式預算。

二、公民社會的能力

參與式預算制度在具有深厚公民社會根基的都會城市較能成功，因為已經存在的社會運動網絡、社區組織、與其他自願性組織對實驗性的改革提供了重要的支持。參與式預算的成功決定於公民的積極參與，不僅參與選擇政策，更合理化政府的改革努力；愈高的公民參與愈合理化政府的政策。

三、立法部門的包容

參與式預算制度會削弱立法部門傳統法定的預算審議權力，因此許多立法議員可能會抗拒實施。如果立法部門相對與政府行政部門為弱勢，當議員們感覺其利益受到威脅時，可能會阻撓參與式預算的進行。如果議會與市長權力相當，市長就不可能授權太多的資源給參與式預算，因為他必須花更多的政治精力來應付議會；因此民意機構的包容與支持是不可或缺的。

四、財政資源的彈性

參與式預算需要政府有資源去支應與執行公民選擇的方案；因此當一個城市有較多的可自由衡量資金（discretionary fund），它就愈有可能讓公民選擇政策計畫，而給與預算支援，亦即政府財政愈有彈性，公民就有更多的機會選擇新的公共工程；反之如果一個城市的財政困難，參與式預算制度的重點就從選擇特定支出方案，移轉至對於政府債務、租稅與有效利用有限資源等方面的討論。首先政府必須要花時間與精力向參與者解釋理想的都會財政為何，參與者對於政府的一般性政策優先順序予以投票，亦即參與者不再選擇特定公共工程，而是指出政府該如何支用資源的大方向。

五、預算的透明度

政府預算充滿無數的專業術語，預算數字的計算亦涉及許多統計技術，計畫方案的成本效益分析更是複雜，一般民眾對於如此專業的預算與計畫決策是不容易接近與了解的，因此有賴政府相關機關的協助與輔導，同時加強預算的透明度。

六、傳播媒體的功能

參與式預算的進行需要各項資訊的傳播，客觀公正的傳播媒體對於事實的揭露與知識的傳遞相當重要。除了傳播訊息，媒體或多或少也扮演著教育者的角色。

七、實施範圍的慎選

哪些地區哪一類的公共建設支出計畫，較適合於透過公民參與作出預算決

策，須視不同都市的經濟、社會與城市發展特性而定；因此選擇適當的支出計畫與公共服務範圍，關係著參與式預算的可行性與接受度；例如採行之初可以從與居民日常生活息息相關的「社區營造」支出計畫或公益性社會服務項目作起。

肆、參與式預算制度的一般步驟

參與式預算制度如何運作各地差異很大，如授權程度、預算規模、公共計畫屬性、產生過程等等皆有差異。一般而言，參與式預算包括 4 個步驟：1. 社區公民參與會議確定支出優先順序與選出代表；2. 公民代表們透過專家的協助研擬特定的支出計畫建議；3. 社區公民對於支出計畫建議方案進行投票，並確定預算；4. 政府或機構執行列為參與式預算的支出項目，公民代表監督計畫的執行。

雖然各地實施的參與式預算制度多少有差異，但仍可以歸納出一些通用的法則與步驟。為簡化分析起見，茲以都會城市政府層級的實行步驟分析如次（Shah, 2007）：

- 一、將整個都會城市分成不同的區域以方便公民集會與分配資源，區域的劃分可按原來行政轄區，或依其它因素（如支出計畫的涵蓋區域、經濟社會屬性等等）劃分。
- 二、政府資助的會議隨著預算與政策的制定週期，整年度系列的召開，該週期包括：資訊介紹、政策建議、支出建議方案討論、政策選擇、選舉代表、監督考核執行等。
- 三、由政府制訂「生活質量指標」作為分配資源基礎，貧窮率與人口密度較高、公共基礎設施較缺乏區域，相對較富裕地區可獲得較多資源。每個城市設計自己的分配公式以確保資源公平分配。
- 四、參與者之間以及參與者與政府之間就公共資源與政策進行公開辯論與協商。
- 五、被選出的代表在投票前巡迴訪問所有被首輪通過的支出方案現場，目的在讓代表人評估社區對這些建議方案的需求。
- 六、被選出的代表對於所有建議方案進行投票，投票方式可以採無記名秘密投

票或公開舉手表決，投票結果將為正式記錄。

七、選出「都市預算議會」(council)代表，每區選出數位代表進入議會，負責督導參與式預算的進行，並作出最終的預算建議案 (budget recommendations)。議會定期與政府舉行會議，以監督計畫的執行。

八、市長將預算建議案送交正式的市議會審議核准，立法部門可以對某些特定的計畫予以反對。

九、每年出版公共工程與計畫執行的年報。

十、成立區域或社區委員會監督政策方案的設計與執行。

以上步驟並參考巴西 Alegre 港市的作法，可以簡單以下圖說明之，每年 3 到 6 月間為第一回合全市區域會議期間，參與者除了直接參與各鄰里社區會議外，並代表社區參與第一回合區域會議，該會議為大型會議參與人數眾多（可上千人），每週或隔週召開，討論領域包括交通、衛生、教育、體育和經濟等方面。市長與政府各局處官員與會直接回應各項問題，並提供專業技術支援。6 月到 9 月第二階段的全市區域會議，區域代表們排定區的支出建議優先順序，選出代表所有地區和專題領域的代表，組成「預算市議會」(the Municipal Council of the Budget)，該議會主要職能是協調各地區支出需求與資源，並於 9 月向正式的市議會提出參與式預算案。

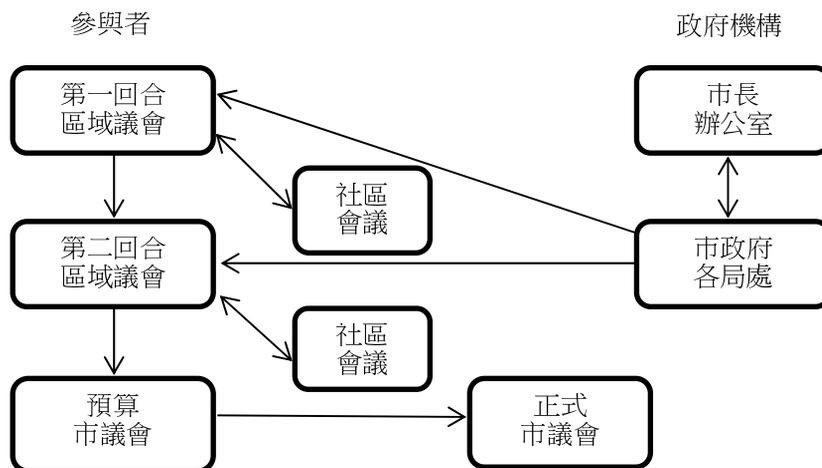


圖 1 參與式預算制度採行步驟

資料來源：Shah (2007)

伍、參與式預算制度潛在問題與應注意事項

一、潛在問題

上述步驟的設計皆有其預期目的，但也可能出現未預期到的潛在問題，分析如下：

- (一)將整個都會分成不同的區，目的在於提升效率、課責與分權化，同時促進區間對資源的良性競爭。然而，將會議訂於區層級，限制了整個都會政策網絡的形成，而人數過少的小團體難以動員足夠人數確保其方案被採行。
- (二)整年度召開的系列會議，目的在於提高參與率，可以產生更多的討論與授權公民。然而，當動員本身成為獲得資源的目的時，參與者可能變得不勤快出席，出席會議之目的只為了特定政策建議案的投票。
- (三)生活品質指標的產生，係為給予低所得地區更多資源，也可增加公民在區內競爭的參與。然而，即使貧窮地區並非一致性，少數邊緣人口仍可能分不到利益。有組織的團體可能以犧牲無組織的少數人之利益為代價。
- (四)獲選代表在最終計畫投票前的巡迴訪問，有助加強他們對於建議方案的知識與了解，少數方案也允許較有經驗的代表們直接參與決策。然而，代表們可能缺乏足夠的技術去衡量社區需求，而受到激情的訴求所左右。過程中也可能受到社區領袖所支配，而非一般公民。
- (五)選出代表整個都會的「都市預算議會」，目的是為了讓人數少的代表可以直接與政府或立法議員們溝通協商，減少無效率，提高辯論品質與對困難的議題作決策。然而，少數社區領袖可能利用這種與政府官員的接近管道，圖謀個人利益。
- (六)政府提供參與者詳細的財務資訊，目的在教育民眾有關預算財政知識。然而，參與者可能完全依賴政府的資訊作判斷。
- (七)組成社區委員會監督參與預算有助於提升透明度與課責。然而，參與者也可能完全依賴政府所提供的資訊。

二、應注意事項

除上述潛在問題外，實施該制度至少尚應注意以下問題：

(一)慎防被利益團體左右

參與式預算所討論的支出計畫大多涉及利益或成本的集中，因此自然會形成利益團體。在計畫選擇與預算的形成過程中，一般民眾經常是沉默的，利益團體的積極參與，很可能扮演著重要的角色，而影響到最終的結果，因此必須慎防決策過程被利益團體左右。

(二)避免團體動態 (group dynamic) 問題

參與式預算制度的初衷大多是立意良善的為窮人利益出發，然而在團體的互動過程中，經常產生許多團體動態問題，如可能出現團隊思考（礙於時間壓力草率作出決定）、多數暴政（少數服從多數）、團隊盲從等，而導致最終結果背離了原來的美意。

陸、結論與建議

參與式預算制度從巴西發源迄今，短短二十餘年間，已在世界各地許多城市開花結果，證明有其存在的價值。剛開始許多開發中國家都市採行目的可能是為了改善都市內貧窮地區公共建設不足問題；隨著它的成功，愈來愈多已開發國家城市採行。原因是可以讓政府的施政更能反映社區居民的需求，將有限的財政資源配置在市民更迫切需要的地方，如此不僅可以提高市民對政府的向心力與納稅意願，更可以讓政府預算更為透明，對政府施政加強課責。本文從新公共管理、公共治理、公民社會與社區主義等政治與行政管理思潮，給予參與式預算制度堅強的理論依據。

從各城市實施的經驗中可以發現有許多的條件是讓該制度成功與否的關鍵，首先市長的大力支持至關重要，其他條件包括議會的包容、公民社會的形成、資訊的公開、公正客觀的媒體、彈性的財政資源、及慎選實施範圍等皆不可或缺。

各個城市採行的參與式預算制度無論作法或範圍皆有差異，必須因應各地不同的政治、經濟與社會情況而異。基本的運作架構不外是透過一系列的社區、區與整個城市的會議，確定支出計畫優先順序，並由政府相關機構予以技術協助，最後由代表組成預算市議會決定預算，再送正式法定的市議會通過獲得立法地位，政府機關再依預算執行。各個步驟的設計皆有其目的，但亦有其潛藏

的問題存在。在參與式預算制度的進行過程中，如何防止利益團體的左右以及團體動態可能出現的問題，皆應特別注意。

臺灣自五都成立後，已走向都會治理的時代，權力與財源皆須下放，以滿足都會居民的需求。新成立的直轄市在過去由於編制與財源問題，轄區內地區發展出現不均現象，偏鄉區域與都市區域的公共建設有相當落差，如何讓整個直轄市都會均衡發展，滿足不同區域居民的偏好，應該讓各區的公民對於公共支出計畫或服務有表達意見的機會。參與式預算制度在世界各地實施有相當的成效，期盼五都首長能以開創性的政治企業家胸襟試行之。採行之初可以就與社區居民日常生活息息相關的「社區整體營造」支出計畫，如社區公園、下水道、巷道與社區環境改善等先行試辦。

參考文獻

1. Edwards, M. 2009, *Civil Society*, Policy Press.
2. Kettl, D. F., 2002, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, The Johns Hopkins University Press.
3. McGee, R., 2003, *Legal Frameworks for Citizen Participation: A Synthesis Report*, University of Sussex, Brighton UK.
4. Melkers, J. & K. G. Willoughby, 1998, "The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50," *Public Administration Review*, 58:66-73.
5. Osborne, D. & T. Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, MA: Addison-Wesley Pub. Co.
6. Sandel, M. J., 2009, *Justice: What's the Right Thing to Do?*, International Creative management, Inc.
7. Shah, A., edits. 2007, *Participatory Budgeting-Public Sector Governance and Accountability*, The World Bank.
8. Wampler, B., 2007, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation and Accountability*, The Pennsylvania State University Press.