



再論參與式預算－以臺北市的經驗觀察

參與式預算不僅是預算分配工具，更是公民教育與民主深化的重要場域。套用 Gustafson 與 Hertting（2017：538）的建議，我們須要對參與式預算的作用及其潛在效益有更複雜的理解。在這樣的立足點上，本文試圖從理念闡述、批判回應、挑戰分析到未來展望，系統性地重新審視參與式預算的意義，期望為臺灣參與式預算的未來發展提供更成熟且務實的思考方向。

曾冠球（國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授）

壹、參與式預算的意涵

參與式預算是一種讓民衆直接參與公共資源分配決策的民主機制，其存在具有多重意義（Wampler, 2007；Schugurensky & Mook, 2024；Fung, 2015）。首先，它能夠深化民主實踐，讓公民不僅在選舉時投票，更能在日常治理中發聲，實質參與影響自身生活的公共政策制定，體現人民當家作主的精神。其次，參與

式預算能提升資源配置效率，因為居民最了解社區真實需求，透過由下而上的提案與討論，可以減少政府將資源投入在不符民衆需求的建設上。再者，參與式預算具有公民教育功能，讓民衆在參與過程中學習公共事務運作、培養理性討論與民主素養，也更能理解公共資源有限性與政策權衡的複雜性。最後，它能凝聚社區意識，居民為共同目標集思廣益、協商討論，增進社會資本與鄰

里情感，強化社區認同感。以臺北市參與式預算為例，臺北市政府就以「參與式預算重新參與你的生活」作為號召民衆參與的口號。總體而言，參與式預算不僅是預算工具，更是民主深化、社會培力與善治實現的重要途徑。

貳、參與式預算的常見質疑

儘管參與式預算具有諸多優點，但在實際推動過程中往

往會遭遇到以下的質疑。首先是參與不平等的問題，理想上參與式預算應該讓所有公民都能發聲，但現實中往往出現參與者結構失衡。經驗上，通常是時間較充裕、經濟不虞匱乏以及年長的民衆較有機會出席和參與，而弱勢族群以及工時長、經濟較不寬裕的民衆則因資訊落差、經濟能力、時間限制而被排除，導致決策仍可能偏向特定群體的利益。

其次是代表性與正當性的質疑，參與人數往往只占總人口極小比率，這些參與者是否真能代表全體民意，若參與率過低，其決策正當性恐怕不如民選代表透過選舉取得的授權。

第三是效率與成本考量，參與式預算需要大量時間進行提案、說明會、討論、投票等程序，行政成本高昂且決策緩慢，在須快速回應的議題上可能緩不濟急，且若投入大量資源卻只能分配小額預算，效益比受到質疑。過往臺北市便有某些議員對此提出質疑，認為這類參與式預算的活動曠日廢

時，亦即提案的成本往往高於效益。

第四是專業性不足的挑戰，一般民衆普遍缺乏預算編列、工程技術、法規限制等專業知識，提出的方案可能不切實際或違反法令，需要政府大量溝通協調甚至修正，有時民衆期望與現實可行性落差過大會產生挫折感。

最後是地方頭人（如里長）與動員操控的風險，某些地區可能出現特定團體動員支持者灌票，扭曲參與式預算的民主精神，讓結果反映的是組織動員能力而非真實的民意。因此，要讓參與式預算真正發揮效果，必須正視這些批評聲浪並設計配套機制加以克服。

參、為參與式預算辯護

本文想對上述質疑與批評做些比較深刻的討論。首先，關於參與不平等問題，我們必須反思：傳統代議民主難道就沒有參與不平等嗎？事實上，選舉投票率同樣存在城鄉差距、階級差異，若以此標準否

定參與式預算，豈非也該質疑整個民主制度？

其次，代表性質疑雖有其道理，但我們不能忽略參與式預算與代議民主並非對立而是互補（Wampler & McNulty, 2011），它處理的通常是地方性（如鄰里、社區）、小規模議題，這些議題在代議體制中往往被邊緣化，參與式預算有機會填補代議民主的空缺而非取代之，且低參與率問題同樣存在於地方選舉甚至公民投票中，若因此否定其正當性，是否也意味著所有低投票率的選舉都不具正當性？更重要的是，參與式預算的價值不僅在於結果的代表性，更在於過程中的公共審議與公民培力，這是投票無法取代的民主深化。

第三，效率與成本的批評反映了「工具理性」的思維，但民主本身就不是最有效率的制度，如果一切以效率為上，威權體制往往更為快速，問題在於我們要的是什麼樣的效率？成本效益的計算方式往往只看時間投入與預算金額，卻

論述》預算・決算



未能量化公民教育、社會信任、政策認同等無形效益，這些長期效益可能遠超過短期行政成本；況且，所謂小額預算也是相對概念，對社區居民而言，一個安全的交通動線規劃、一座共融式遊戲場可能就是影響日常生活品質的關鍵，故未必適合以金額大小論斷其價值。

第四，專業性不足的挑戰實則突顯了「專業主義」的傲慢，認為只有專家才能做出好決策，但歷史告訴我們，許多由上而下的專家規劃反而脫離民衆需求，例如，蚊子館、閒置空間等等。儘管民衆缺乏技術專業，卻擁有生活經驗與在地知識，而這種「常民知識」往往比技術官僚的「專業知識」更能掌握真實需求。參與式預算的價值正在於促成專業知識與常民知識的對話，透過協商修正方案，而非由專家單方面決定。至於可行性落差造成的挫折，恰恰是最好的公民教育，讓民衆理解公共資源的限制與政策的複雜性，拉近官民之間的溝通距離，培養務實的民主素養。

最後，動員操控的風險確實存在，但這並非參與式預算獨有之問題，關鍵在於制度設計能否防弊。例如，設定提案審查機制、多階段審議、過程透明公開等，都能降低政治操弄的空間。更重要的是，即使存在動員，參與式預算至少讓這些動員發生在公開場域中，受到公共檢視，已大幅提升透明度。

綜上所述，這些挑戰不應成為否定參與式預算的理由，而應視為改進的方向，重要的是我們是否願意在實踐中學習修正。簡言之，參與式預算的真正價值，在於它承認民主是一個持續深化的旅程，有起點但可能沒有終點。

肆、參與式預算的真正挑戰

參與式預算推動的真正困境，往往不在技術層面，而在更為根本的結構與文化障礙。首先是權力結構的扞格。參與式預算實質上是一種權力下放，挑戰了既有的政治與行政生態。例如，早期部分民意代

表擔心預算分配權被稀釋，影響其對選民的服務績效與連任資本。當前官僚體系仍習慣由上而下的決策模式，參與式預算打亂既有的作業流程，增加不確定性與工作負擔，且民衆決定的項目可能與官員專業判斷或施政重點不符，形成內在衝突。參與式預算的透明化與公開審議使過往的運作模式產生變化，這些既得利益者未必會公開反對民主參與，但恐會以各種理由拖延、架空或形式化操作。

其次是公民文化的缺乏。儘管年輕世代的參與活力進步許多，但多數臺灣民衆仍欠缺主動參與公共事務的習慣。即使想參與，也經常缺乏公共討論的素養，容易陷入各說各話、情緒對立，難以形成理性審議，而這未必是透過教育訓練就能夠在短期內立竿見影。

第三是政治意志的不足。參與式預算需要首長強力支持才能突破層層阻力，但政治人物可能將之視為政績宣傳工具而非真心改革，缺乏推動的決心。更大問題是持續性，當政

黨輪替或首長更換，參與式預算常隨之中斷（Schugurensky & Mook, 2024），無法累積經驗與信任，這反映出它易被當作特定政治人物的行銷工具，而非制度化的常態機制。

第四是資源與能量的匱乏。推動參與式預算需要大量行政人力處理提案審查、辦理審議工作坊、協調部門、追蹤執行等工作，因政府部門較欠缺激勵機制加上基層公務人員業務已甚為繁重，實難再承擔額外負擔，特別是一些複雜的提案。

最後是成效的不確定性與時間滯延性。參與式預算從提案到執行往往須要費時一至兩年，民衆等待過程中熱情消退，若最終成果不如預期，更加深失望。參與式預算的效益又多屬無形，如公民意識提升、社區凝聚力增強，這些很難量化評估；政府傾向投資看得見的硬體建設，對這種長期性、過程性的價值較缺乏耐心。加上政治人物急於短期內展現政績，參與式預算的慢工細活背離了選舉政治的邏輯。

整體而言，真正的困難在於，參與式預算不只是一種預算分配方法，而是對整個治理模式的挑戰，它要求權力分享、文化轉型、制度創新、資源投入與長期承諾，但這些都與現行的政治與行政體制之慣性有所扞格（Krogh & Triantafillou, 2024；Bartocci et al., 2023）。因此，參與式預算的推動者或熱情的參與者往往會發現，技術問題容易解決，但如何改變人的心態、打破既有結構、建立新的政治與行政文化，才是最艱鉅的挑戰。突破這些困難需要的不只是制度設計，更需要整個社會對民主的重新想像與實踐。

伍、展望未來

根據上述討論，我們須從根本上重新定位參與式預算的意義與價值。首先，我們必須認識到參與式預算本身不是民主的終點，而是民主深化的其中一個實驗場域。真正重要的不是參與式預算這個形式，而是透過這個機制，我們是否創造更多公共對話的空間、

培養更多公民的能動性、挑戰既有的權力結構、促進社會的公平正義（Fung, 2015）。如果參與式預算只是讓民衆投票決定要蓋涼亭抑或闢建田園城市，卻沒有觸及更深層的權力支配、資源分配、政策優先順序的討論，那麼它充其量只是一種參與的裝飾品，讓菁英政治披上民主的亮麗外衣。因此，評估參與式預算之成效不應只看執行多少案件、動員多少人數等指標，而應看它是否真正改變政府與人民的關係、是否讓過去沒有聲音的人開始發聲、是否讓公共討論變得更理性與包容。Gustafson 與 Hertting（2017：547）就表示，政策學者「在評估參與式計畫成效時，不僅應關注計畫的既定目標，更須留意參與者的動機與期望」。

第二，我們必須承認參與式預算本質上是政治性的，而非中性的技術工具。它涉及誰有權力決定資源分配、誰的聲音被聽見、誰的利益被優先考慮。推動參與式預算必然觸及既得利益者的神經，包括職司

論述》預算・決算



預算審查的民意代表、習慣由上而下決策的官僚體系等等。因此，參與式預算不可能在沒有衝突的情況下順利推動，衝突是正常的、必然的，甚至是健康的，因為它顯示權力正在重新分配。重新看待參與式預算，就是要公開地討論：我們需要的是什麼樣的權力分配？誰應該擁有更多發言權？什麼樣的程序才算公平？

第三，我們須要調整對參與式預算的時間預期。民主文化的養成不可能一蹴可幾，儘管新興世代的參與熱情不減，但多數民衆習慣依賴政府處理公共事務、不善於表達意見、缺乏公共討論素養，這些都需要相當時間的改變。參與式預算在初期可能參與率低、提案品質不佳、討論缺乏交集，這些都是正常的學習過程，不應因此就放棄。我們應該將參與式預算視為一種公民教育，它的價值不只在當下產出什麼建設，更在於長期培養民衆的公民意識與參與能力。這需要政府有耐心持續投入，民間團體的長期陪伴，及學術界與媒體

的持續關注，協助民衆從不會參與到有能力參與，並累積知識與論述能力。

第四，我們必須超越「參與即正義」的迷思。讓民衆參與決策固然重要，但參與的結果是否符合社會正義同樣重要。例如，如果參與式預算只是讓多數人壓迫少數人、讓有組織力的團體排擠弱勢族群、讓短期利益凌駕長期利益，那麼參與再踴躍也未必值得肯定。因此，重新看待參與式預算，必須將之置於更大的社會正義框架中檢視，包括：它是否促進了資源的公平分配？是否讓邊緣團體的需求被看見？是否挑戰了結構性不平等？這意味著參與式預算的設計須內建正義機制，如保障弱勢提案的管道與名額。

第五，我們須要重新思考參與式預算中各方的角色定位。目前多數參與式預算多由政府發起主導，民衆只是被動參與，這種模式限制了參與式預算的潛力。真正賦權的參與式預算，應該讓民間有更多主動性，包括由社區自己決定要

不要推動參與式預算、如何設計規則。政府的角色應該從主導者轉變為支持者，提供資源、資訊、技術協助，但不干預決策過程。民間團體則應從配合者、受邀者轉變為倡議者、共同規劃者，協助民衆參與。學術界與專業者的角色是扮演促進者，協助民衆理解技術限制、探索創新的可能。在地媒體的角色更應該要深度追蹤過程、揭露問題、促進公共討論。這種多元協力的模式，才能避免參與式預算淪為政府行銷政績的工具或民間團體的資源爭奪戰。

最後也是最重要的，我們應該將參與式預算視為治理轉型的一部分，而非孤立的單一政策。參與式預算的終極意義，不在於讓民衆決定幾萬元到幾百萬元甚或幾千萬元的預算怎麼分配，而在於透過這個具體的實踐，讓政府與民衆開始想像不同的政治與政策可能性。參與式預算應該是一個槓桿，藉此撬動整個政治體制朝向更開放、更透明的方向發展。這包括推動更多政策的參與式決

策，例如，都市計畫、交通規劃、教育政策、健康促進政策等。從這個角度看，評估參與式預算不應只看它本身執行得如何，而應看它是否啓發更多民主創新、是否促進治理模式與文化的轉變、是否讓民衆對政治的想像更加豐富、是否有更多的公民團體因為有這個參與管道而得以成長茁壯。

再論參與式預算，就是要拋棄簡化的二元思維，既不將其捧為民主的萬靈丹，也不因為挑戰重重就全盤否定，而是將之視為一個充滿張力、須要持續調整、永遠不會完美的民主實驗。它的價值不在於提供完美的解決方案，而在於提供一個空間，讓我們可以實踐、反思、辯論什麼是好的民主、什麼是公正的社會。這個過程必然充滿某種挫折、衝突，但這正是民主的常態，惟有如此，參與式預算才能從一個政策工具，同步轉化為民主深化的動力。

參考文獻

1. Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040-3056.
2. Schugurensky, D., & Mook, L. (2024). Participatory budgeting and local development: Impacts, challenges, and prospects. *Local Development & Society*, 5(3), 433-445.
3. Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 757-774.
4. Gustafson, P., & Hertting, N. (2017). Understanding participatory governance: An analysis of participants' motives for participation. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 538-549.
5. Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
6. Wampler, B., & McNulty, S. (2011). Does participatory governance matter? Exploring the nature and impact of participatory reforms. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
7. Wampler B. (2007). A guide to participatory budgeting. In Shah A. (Ed.), *Participatory budgeting* (pp. 21-54). Washington, DC: The World Bank. ❖