

參與式預算 \$

「咱的預算」 「咱來決定」

主編 鄭麗君
導讀 陳東升



參與式預算\$

【 咱的預算 】 【 咱來決定 】

主編 鄭麗君
導讀 陳東升

青平台
發現改變的力量

國家圖書館出版品預行編目資料

參與式預算：咱的預算咱來決定 / 鄭麗君主編. — 臺北市：青
平臺基金會, 2015.2 面；公分. —
ISBN 978-986-89765-2-8 (平裝)

1. 政府預算 2. 預算監督 3. 文集

564.3507

103024507

參與式預算：咱的預算咱來決定

主 編：鄭麗君

執行編輯：劉思敏

出 版 者：財團法人青平台基金會

地 址：台北市中正區中華路一段 77 號 6 樓之 1

電 話：(02)2311-5229

傳 真：(02)2311-1565

版權所有・翻印必究

初版一刷：2015 年 2 月

封面編輯：陳雅菁

美術編輯：東昇傳播

印 製：欣佑彩色印刷

I S B N：978-986-89765-2-8

建議售價：280 元

總 經 銷：允晨文化實業股份有限公司

地 址：台北市南京東路三段 21 號 6 樓

電 話：(02)2507-2606

傳 真：(02)2507-4260

E - m a i l：ycwh1982@gmail.com

目錄

推薦序一	參與式預算與健全地方財政／林佳龍	3
推薦序二	深化民主的創新路徑：參與式預算／鄭文燦	7
主編序	民主，「參與」才是王道／鄭麗君	11
導讀	參與式預算制在台灣／陳東升	17

[第一篇] 巴西愉港的參與式預算：神話與現實／萬毓澤

第一節	從巴西的「民主聖地」說起	29
第二節	愉港參與式預算：基本架構	35
第三節	愉港經驗：神話與現實	42
第四節	參與式預算之路，道阻且長	52

[第二篇] 從地方財政狀況談參與式預算／朱澤民

第一節	地方政府財政狀況	75
第二節	地方政府預算之籌編與審議	80
第三節	參與式預算意義、配合條件、參與主體、適用範圍 及資金來源	84
第四節	參與式預算程序	89
第五節	參與式預算面臨問題	92
第六節	結語	93

[第三篇] 財政現況與參與式預算推動的可能／陳錦稷

- 第一節 前言 97
- 第二節 財政概況與預算實務 98
- 第三節 參與式預算的可能 117
- 第四節 結論 123

[第四篇] 參與式預算的國際經驗與實作程序／林國明

- 第一節 前言 127
- 第二節 審議民主與參與式預算的核心原則 133
- 第三節 參與式預算的美國經驗：芝加哥、紐約、波士頓 141
- 第四節 結論 155

[第五篇] 論壇紀錄：地方財政、預算經驗談 161

參與式預算\$

【 咱的預算 】 【 咱來決定 】

主編 鄭麗君
導讀 陳東升

青平台
發現改變的力量



推薦序一

參與式預算與健全地方財政

◎林佳龍 台中市長

目前全世界包括歐、亞、非、北美、拉丁美洲地區，已有超過 1,500 個都市的財政預算採行「參與式預算」。參與式預算是審議式民主的具體表現方式，在財經相關領域專家及政府有關單位的協助下，由當地民眾提案，經過討論、整合與公開宣導後，讓全體住民選出預算應該投入的項目，以形成政府年度預算支出的分配依據。依此模式，不但能調整財政資源的分配，將預算資源用在民眾真正需要的地方，並可落實公開透明的財政體制，減少傳統預算制度不夠透明化所帶來的弊端。同時，藉由審議過程中的培力，帶動居民落實參與式預算，在預算過程中納入直接民主。

參與式預算體現了地方政府的課責精神，讓地方政府的施政，反映民眾的偏好；在相關政治爭議的預算項目中，公民更

參與式預算

[咱的預算咱來決定]

可以透過參與式預算，落實公民參與及公民監督的功能，進而改善政治過程中的利益交換、預算濫用所導致的財政問題。

在台灣目前關於參與式預算的相關知識尚在啟蒙中，社會上對於此一新的制度也較不瞭解。本專書集結多位學者的觀點，從參與式預算的發源地巴西愉港，到美國多個城市推動參與式預算的經驗，皆有清楚且淺顯的論述，是台灣推動參與式預算的重要參考著作。本書也對台灣目前地方財政問題有詳盡的分析，目的在凸顯台灣推行參與式預算的重要性。除此，本書更具體建議未來推動參與式預算的操作程序與方向，是一本對於如何落實參與式預算，相當有幫助的入門書籍。

台中市政府多年來存在三大財政問題，包括：一、縣市合併升格後，台中市財政資源大幅擴張，但市政建設卻沒有明顯升級；二、債務餘額迅速攀升；三、預算執行率低落。為改善台中市的財政，落實地方民主，未來台中市政府可採創造性財政的思維，積極回應市民需求，將珍貴的預算資源用在刀口上，以有效推動市政建設。

首先，可以參考「參與式預算」的精神，從預算編列到預算審查過程，適度提供有關資訊，讓市民直接參與，並納入市民有共識的意見，如此可以防止預算濫用的情況外，更可凸顯在地民主的落實。其次是以「財政自主落實地方分權」，讓中

央與地方政府就個別工作事項，依垂直分工原則共同合作，提供符合人民需要的財貨與服務，以落實權責一致的原則，建立真正的責任政治。希望台灣的未來能透過「財政自主落實地方分權」及「參與式預算」等方式，加強健全地方財政。

推薦序二

| 深化民主的創新路徑：參與式預算

◎鄭文燦 桃園市長

2014 年底這場九合一大選的結果，象徵著一種新政治模式的來臨，台灣人民透過各種政治參與的形式，不僅創造了改變，也開啟了台灣公民政治的各種可能。但是無論是草根民主或是政治參與，最後仍需進入政治體系當中，透過編列預算來具體實踐政策。從這個角度來說，本書所談的參與式預算，不僅是要提倡一種進步政治思維，更會成為台灣民主深化的進程中，能不能具體實踐公民政治的關鍵之一。

參與式預算是目前世界上逐漸盛行的新民主形式，其主要概念為「民眾透過協商、討論機制過程，直接或間接地參與公共資源分配使用的決策」，是民眾參與預算過程的管道之一。由公民提出預算用途的建議，進行公共討論與表決等審議過程，並邀請相關領域專家及政府單位扮演諮詢與協助，再由

參與式預算

{咱的預算咱來決定}

公民選出預算應該投入的項目，以做為政府年度預算支用的優先順序。透過一個公開透明的財政體制，使政府的施政作為能更真實貼切的反映民意，改變傳統由上到下封閉的預算過程，形成落實直接民主的公民力量，進行地方民主改革。

參與式預算同時也是地方政府管理的實踐創新，不僅能增加地方財政支出的透明度，鼓勵民眾參與公共資源的決策，更能強化社會網絡。正因為能夠擴大民眾的參與，以往被忽視的邊緣民眾就更能有發聲的機會。由此觀之，參與式預算其實就是民主的具體實踐。

作者研究了一些城市的經驗，回到台灣的現實，似乎也可以以地方治理為基礎，藉由公民參與預算的過程，強化地方自治的民主參與，也讓有限的財政資源，能夠具體反映在民眾的確實所需上。唯有如此，民眾參與公共事務的意願，以及參與的效能感才會提高，也進而能夠有效強化社區意識，建立公民社會，達到民主更深化的目標。

綜觀各地的經驗，參與式預算的實行須具備的條件包括首長的支持、公民社會的參與、政府資訊的公開透明等等。不同地區的參與式預算經驗雖不盡相同，但其目的皆為反映人民的具體期待，並提供民眾公開透明的參與管道。本書作為國內少見的參與式預算專書，內容包括巴西愉港的參與式預算發展沿

革的介紹，並對巴西經驗提供深入反省的觀點；說明地方財政與參與式預算的關係，也從財政實務運作經驗討論參與式預算執行的可能性；討論國外經驗的參與式預算操作程序與美國城市推動的情況等面向。相當有助於了解參與式預算此一新制度，並且能夠提供決策者推動政策的具體政策建議。

從地方自治的層次實踐參與式民主，是最直接且適切的方向。重大的政策議題，也可以納入參與式預算的開放、平等、包容、公民參與等精神，以更民主的方式來解決民主的問題，透過透明、公民參與等原則，建立民眾直接參與的管道，才能減少因為不透明而產生的不信任感，也加強人民對政府的監督能力與意願。透過這樣的方式，政府的施政方向才能更貼近民意。

我們可以相信，參與式預算，將會是一種能夠改變傳統政治生態的公共治理新途徑。也因此，我將本書鄭重推薦給各位。

主編序

民主，「參與」才是王道

◎鄭麗君 財團法人青平台基金會董事長

民主轉型的成功，曾經是台灣人民共同的驕傲。然而，歷經二次政黨輪替後，台灣社會普遍感受到台灣的民主似乎出了問題。

2014 年的太陽花運動具體說出了這個真相，直指代議體制已經失靈了。一手掌控行政權的總統，無限擴張自己的權力，而人民選出來的國會無法反映民意，喪失對行政權的監督制衡功能。這種政治失靈的現象，使得台灣在經濟、社會各方面長期所累積的不公與不義，無法經由民主程序的運作，得到妥適的回應與解決，終於逼使人民不斷走上街頭。

在社會運動的衝撞中，人民的不滿拉開了體制改革的序幕，然而，登上改革舞台若只是政治人物的獨腳戲，會不會再度讓人民失望，最終淪為一場空？

參與式預算

{咱的預算咱來決定}

我們始終相信，民主的缺失要用更民主的方式來改善，但甚麼是更為民主的方式呢？在政治制度的修正、政治文化的進化、公共政策與政治人物的素質提升之前，還有一個更為基礎而重要的工程，那就是打開政治與人民的藩籬，除了定期選舉之外，在代議體制的日常運作中，引入更多的公民參與。我們相信，透過政府治理的開放及人民的參與，能夠提升政治運作的品質，使代議政治更趨近於人民的意志，也能同時提升人民的公民素養。這種「越參與、越民主」的良性循環，正是更為民主的王道。

台灣近十年來審議民主的實踐經驗，也證明了公民的參與是提升公共政策品質的有效方法，而公民透過參與也深化了本身的公民意識，以及對政治的效能感。猶如肥沃的土壤方能孕育出美麗的花朵，公民社會的不斷提升，也必能催生出更為進步的政治力量。因此，我們一直堅信，「民主審議，開放政府」的新民主體制，是一條不得不走的改革之路。

青平台基金會自 2010 年創立以來，一直持續推動「開放政府」，而「參與式預算」的概念，正是在這樣的脈絡下，被引進台灣的公民社會。這不僅是新的制度思考，也是新的公民參政方式，讓人民藉由民主審議形成對於政府預算的審查意見，再經由政府程序，產生具有決定性的影響。也就是說，透