

參與式預算制度的目標與衡量指標建立——
以臺北市的情境為例

參加組別：博碩生組

參選序號：B-02（主辦單位填寫）

作者姓名：彭佩瑩

著作日期：2022/08/11

2022臺北市

未經同意請勿轉載

壹、前言

參與式預算（Participatory Budgeting, PB）起源於1989年巴西愉港（Porto Alegre），由當時工黨執政的政府所推動，工黨政府提出了不同於以往的代議民主制的預算決策模式，它開放給一般民眾以自身的身分參與公共預算的審議，決定政府預算該如何分配。這樣創新的預算決策方式被認為可以補足在代議民主制度運作下所遺漏的社會需求，它讓貧困的民眾或社區，有能改變公共資源分配優先次序的機會，翻轉過去被中上階級壟斷資源的情形，實現正義分配，而我國也跟上了 PB 的風潮，從政府至民間，都相繼投入參與式預算活動，期望透過這項新興的公民參與活動，能對於公共預算的使用、民主深化帶來更大的影響。

但在歷經這幾年 PB 活動的推動，各界對於如何進行參與式預算制度的運作評估，判斷其運作是否有達成其目標成效，似乎仍未有通用的衡量標準，參與式預算有多元目標，時常被從不同的觀點、多元的探討角度去檢視其運作良窳。而參與式預算又涉及到多元參與者共同參與，所追求的目標以及目標的衡量指標標準可能就存在差異性，因此，政府該如何評估，將是個重要的問題。活動追求的目標是什麼？目標的衡量指標是什麼？衡量指標的標準如何設立？如何才是社會大眾們都認可的成果？參與式預算涉及多元的目標，與衡量目標成效的衡量指標，其不單只是從政府的角度去思量，還必須考量到各方的參與者對參與式預算是如何想像的。

臺北市政府推行的參與式預算活動在我國的參與式預算活動中有一定程度的代表性與重要性，不同於其他縣市常採取的局處或者是委外辦理方式，活動的推動方式是由行政機關整體動員共同推動，整體活動的推動具有一定規模與逐漸的例行化。因此，本研究冀望能透過臺北市政府的參與式預算，瞭解各參與者是如何衡量參與式預算制度的目標成效，與學理上是否呈現差距，建立一套適合衡量我國臺北市參與式預算目標成效架構，以填補文獻的空缺，以供未來實務者在制定參與式預算活動目標成效評估有所幫助。

貳、文獻回顧：初步 PB 目標與衡量指標架構圖

本文透過文獻回顧與整理，將整體參與式預算的目標，共劃分為兩類：分別為過程目標與成果目標。過程目標即在整個活動過程中應注入的元素，這些元素有助於活動成果的達成，其分別為行政可行性、包容性、審議性、課責性、跟民眾的對話性，共七個目標。而成果目標則為培力效果與提案效能。以下表 1、圖 1 為本研究對各項目標與衡量指標的定義與初步目標架構圖介紹：

表1 參與式預算目標與目標衡量指標的定義說明表

目標分類	目標	目標定義	目標的衡量指標	衡量指標的定義	資料來源
過程目標	行政可行性	負責舉辦參與式預算的行政機關具有相關的能力與條件推行參與式預算活動。	活動合法與正當性	參與式預算活動受到立法部門的認可，以及活動的預算編列與支用符合現行法規制度規範。	徐仁輝(2014)；蘇彩足等人(2015)
			專責團隊的設置	行政機關內部有設置專門的團隊負責推行參與式預算活動。	萬毓澤(2016)
			人力、技術資源的充足性	推行參與式預算活動的人力資源與相關技術資源是足夠、充足的。	蘇彩足等人(2015)
			行政機關人員的支持	行政機關內部的成員對參與式預算活動	傅凱若(2019)

目標分類	目標	目標定義	目標的衡量指標	衡量指標的定義	資料來源
				的推行是呈現支持的態度。	
過程目標	包容性	參與式預算活動過程中，能夠包容到來自社會的不同族群，共同參與活動。	參與者組成多元性	參與式預算每個活動的舉行過程中，參與者的組成呈現多元性，或具有社會代表性。	萬毓澤（2016）
			弱勢族群的納入	參與式預算活動的舉行過程中，有弱勢族群來參與。	Cabannes（2004）；徐斯儉、吳建忠（2016）
			多元參與管道	參與式預算活動的參與管道是多元的，以提升民眾參與的便利性。	Jäntti and Kanisa（2021） 葉欣怡等人（2016）

目標分類	目標	目標定義	目標的衡量指標	衡量指標的定義	資料來源
過程目標	審議性	討論活動的舉行過程中，參與民眾都能有機會對相關議題發表意見，議題能獲得充足討論與形成理性的共識。	實質審議情境的建立	討論活動舉行方式，能讓參與民眾對公共預算分配進行實質、充足討論，而非流於形式。	Yang and Kathe (2007) ; 杜文苓, 陳致中 (2007)
			審議的專業協助提供	討論活動的舉行過程中，有提供相關的專業協助給予參與民眾，以及討論活動協助者能夠發揮其角色功能給予協助。	萬毓澤 (2016)
			參與者間對話平等性	討論過程中，每個參與民眾都具有同等的發言機會，與意見能獲得相等的尊重。	萬毓澤 (2016)
			深度對話與共識建立	審議過程中，相關議題或意見能從多元角度去深入的探討，以及最終的討論結果是獲得參與者集體的認可。	黃東益等人 (2007)
過程	課責性	政府在推行參與式預	活動的宣傳程度	透過多樣的宣傳方式，提高當地民眾獲	Cabannes

目標分類	目標	目標定義	目標的衡量指標	衡量指標的定義	資料來源
程目標		算活動時，有主動積極的提供相關活動資訊與管道供大眾進行交流與監督，與具備確保活動的提案能獲得落實與完成的設計。		得活動舉辦資訊的機會。	(2004)
			活動的可理解性	政府提供的活動資訊，是能讓一般民眾都能容易理解與解讀資訊內容。	潘競恆、林嘉鴻 (2009)
			資訊管道的可取得性	民眾易於查詢及獲得活動資訊。	潘競恆、林鴻嘉 (2009)
			提案完成度	政府有依照既定的時程執行與完成提案。	傅凱若(2019); Cabannes (2004)
			資訊的透明程度	政府有定期揭露表決通過提案的執行進度與完成度或相關的成果報告資訊，以供大眾檢視與監督。	傅凱若(2019); Cabannes (2004)
過程目標	跟民眾的對話性	活動過程中，政府有積極跟民眾對話交流，讓參與民眾感受到其對	公務員對民眾意見的回應程度	活動過程中，行政機關有積極回應與處理參與民眾的問題或意見。	盧孟宗、葉欣怡 (2020)
			政府對民眾意見的應用	政府有善加運用參與式預算活動過程	Franklin and

目標分類	目標	目標定義	目標的衡量指標	衡量指標的定義	資料來源
		參與者想法或意見的重視。	程度	中，民眾的想法或意見作為其他相關政策的決策參考資訊。	Carol (2005)
			民眾對公民參與活動的信任程度	透過參與式預算活動中，政府與民眾的交流互動，有改善或提高民眾對於政府本身及其在推行公民參與活動之能力的信任程度。	王國政、莊宜貞 (2018)
成果目標	培力效果	透過參與式預算活動，能培力相關參與者對公民參與活動的知識與相關技能，增進民主的深化。	民眾公民參與能力的提升	透過培力課程，有增進民眾於公民參與活動的智識，與審議溝通技能的提升。	傅凱若(2019)； Cabannes and Lipietz (2018)
			公務員執行公民參與的能力提升	透過培力課程，有增進公務員於公民參與活動的智識，與執行公民參與活動能力的提升。	Cabannes and Lipietz (2018)； 阮琬淳、李佩娟

目標分類	目標	目標定義	目標的衡量指標	衡量指標的定義	資料來源
					(2019)
			提案品質的提升	透過相關培力課程，有增進民眾提案的執行可行性、創意性等，使提案更加完善得以落實。	葉欣怡等人 (2016)； 葉欣怡、林祐聖 (2017)
			民眾未來參與公共事務活動的意願	透過參與式預算活動，有提升民眾對公眾事務活動的關注，與未來願意再次參與公民參與活動的意願。	莊文忠 (2010) 萬毓澤 (2016)
成果目標	提案效能	產出的提案是有貼合民眾的需求，符合公共資源的公平正義分配，達成公共服務品質的改善或精進。	提案在民眾需求的滿足程度	產出的提案有貼合當地民眾的需求，滿足他們對於公共服務的需求。	林祐聖 (2020)
			提案結果的分配公平程度	產出的提案，有將當地的弱勢族群的需求，納入在提案中，滿足他們的需求，以達到實質上公共資源分配的公平性。	Wampler (2012)

資料來源：本研究自行整理

第一層：參與式預算目標

第二層：目標類型

第三層：
目標

第四層：
衡量指標

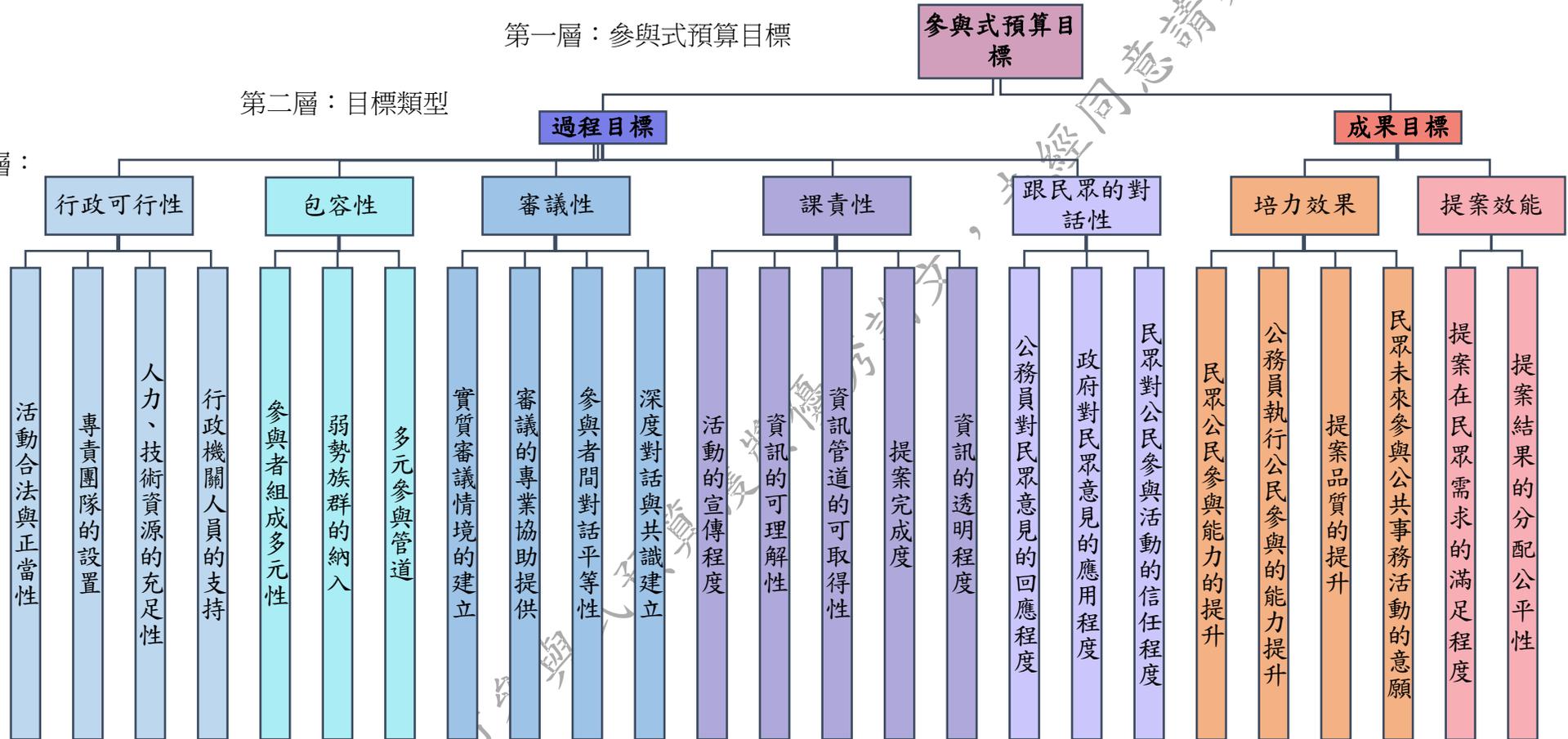


圖 1 參與式預算目標架構圖

資料來源：本研究自行整理

參、研究方法與設計

一、研究方法介紹

本研究的研究方法，主要有三個步驟，首先(1)透過文獻探討的方式，從過去文獻蒐集與整理中，歸納出初步的參與式預算的目標架構圖；(2)再運用層級分析研究方法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 瞭解實務上，臺北市的活動參與者們心中對參與式預算各個目標之間相對的重視程度；(3)最後，再依據 AHP 目標重要性的權重結果，對相關活動參與者進行訪談，探討各參與者對各目標、衡量指標之間的重要性排序差異原因為何，據此，汰選不適合的目標或衡量指標，建立起符合臺北市活動參與者們內心的參與式預算目標與衡量指標架構圖。

(一) 文獻回顧

本文首先透過蒐集國內外的文獻，整理與盤點出初步的參與式預算目標與衡量指標架構圖。

(二) 層級分析法

層級分析方法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 主要的應用方式，是透過將複雜的問題因素簡單化，透過具有階層性的結構，將因素之間的關係有系統性的連結起來，透過兩兩因素間的對比方式，讓 AHP 各層級的因素能排列出彼此的優先順序，讓使用此工具的人能更有系統性、邏輯性的整理與分析問題因素，增加因素評估的可靠性 (鄧振源、曾國雄，1989)。

本研究採取 AHP 研究方法的原因：

1. 參與式預算所追求的目標是多元且模糊不確定的，透過 AHP 方法，可以幫助本研究對參與式預算目標進行更有架構性與系統性地整理，目標的評估因素能得以拆解，讓人能容易理解目標之間的關係。
2. 關於臺北市參與式預算應追求何種目標與衡量指標，是個複雜又主觀的問題，而 AHP 可以做為測量主觀價值的判斷上，處理複雜不確定的問題，檢驗參與者們對目標的共識的一致性，因此，作為本研究方法是合適的。

(三) 訪談研究法

考量到本研究的研究議題在過去並未有統一完整的理論架構，且要探究目前實務上，我國參與式預算參與者間對各目標、衡量指標是如何看待的，不同類型的參與者想法可能有一定程度的落差。因此，本研究採取半結構式訪談，保留訪談的彈性。

二、研究對象與執行方式介紹

(一)AHP 問卷施測對象

考慮研究較新穎，所以本研究的抽樣採用立意抽樣方式，以及考慮到 AHP 分析法需要為對研究議題是熟稔與有一定程度掌握的人，因此，AHP 問卷的施測對象需要是對研究議題具有一定專業性與瞭解的人，以下為本研究的研究對象挑選介紹：

1. 公務人員

本研究將挑選有承辦過臺北市參與式預算活動的公務人員，且推行活動經驗是有兩次以上，代表對參與式預算整體活動操作有一定的熟稔度與瞭解。

2. 專家學者

參與式預算活動的推行，除了公務人員外，時常也是需要相關領域的專家學者一起共同協助推行。而不同領域的專家學者可能因為研究領域的差異，對參與式預算活動所著重的目標可能不同，這有可能連帶影響到整體參與式預算推行的方式。因此本研究將專家學者再分成兩種類型，分成社會、公共行政領域，且他們曾經在實務上參與和協助過臺北市參與式預算活動推行的專家學者。

3. 社會團體

社會團體對公民參與活動有一定的熟稔度與專業，其在參與式預算活動中除了作為其團體代表的身份外，同時也兼具著一般參與民眾的身份參加活動，能代表一般民眾，反應出民眾心理是如何看待參與式預算目標，而他們同時也具備相關公民活動的專業知識，是本研究合適的問卷施測對象。因此，本研究會挑選曾經參與過臺北市參與式預算活動的社會團體代表作為問卷的施測對象。

本研究的 AHP 問卷受測者共計11位專家接受問卷施測，以下表2為受測專家名單：

表2 AHP 問卷的受測專家名單

編號	專家類型	學者畢業系所	教育程度	代碼
1	公行系學者	公共行政相關系所	博士	A1
2	公行系學者	公共行政相關系所	博士	A2
3	社會系學者	社會學研究所	博士	B1
4	社會系學者	社會學研究所	博士	B2
編號	專家類型	服務單位	職位	代碼
5	公務人員	區公所	課員	C1
6	公務人員	區公所	課長	C2
7	公務人員	臺北市政府某局處	業務相關主管	C3
8	公務人員	臺北市政府某局處	業務相關主管	C4
編號	專家類型	服務經歷	團體職位	代碼
9	社會團體	(1) 非營利組織團體	(1) 理事長	D1
		(2) 公民參與委員會	(2) 委員	
10	社會團體	社區大學	校長	D2
11	社會團體	非營利組織團體	社員	D3

資料來源：本研究自行整理

(二)訪談對象介紹

本研究採取訪談研究的目的是為了瞭解 AHP 問卷的受測者其對參與式預算目標間權重的差異性，因此，訪談的研究對象將是 AHP 問卷的受測者，而本次訪談研究階段的受訪者原先預計應從各類型專家中的問卷受測者從中抽取一位進行訪談，但受限於受訪者的受訪意願、研究時間限制，社會系學者沒有找到適合的訪談對象，因此，社會系學者的訪談從缺，一共有3位問卷施測者接受受訪，以下表3為本研究的訪談名單介紹：

表3 訪談專家名單

專家類型	服務單位/畢業系所	職位	代碼
公行系學者	公共行政相關系所	副教授	A1
公務人員	臺北市政府某局處	業務相關主管	C3
社會團體	(1) 非營利組織團體 (2) 公民參與委員會	(1) 社員 (2) 委員	D1

資料來源：本研究自行整理

(三)執行過程介紹

本研究於2022年2月23日開始，透過電子信箱向四類型的專家發出邀請信，得到專家同意後，再以電子信箱方式，寄送電子問卷與回收問卷，回收的問卷首先需要先進行題目的一致性檢定：一致性指標 (Consistency Index, C.I) 與 C.R. (Consistency Ratio, C.R.) 檢定，需要一致性檢定通過，而本研究的問卷施測者，社會系學者專家類型代表—B2問卷題目回答，有6個題目(分別為：過程目標、行政可行性、包容性、審議性、課責性、跟民眾的對話重要性權重排序題目)未通過一致性，因此，以下的研究結果分析，社會系學者 B2的重要性排序分析，此六題是不採計的，加上後續社會系學者的受訪者並未找到，因此本研究的的分析結果，社會系學者此類型專家的將主要只做問卷分析後的統計結果呈現。

肆、分析結果

一、第二層—參與式預算目標類型權重結果探討

以下圖2是不同類型專家對第二層參與式預算目標類型權重排序的結果(C.I 值、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果)，可發現，臺北市參與式預算全體專家們在參與式預算中的「過程目標」與「成果目標」重要性選擇之間，「過程目標」顯然地比「成果目標」更加重要，無論是哪類型的專家，過程目標的重要性排序幾乎都是第一名。

而透過受訪者 A1（公行系學者）、D1（社會團體）的訪談，以他們的認知上，臺北市提案所帶來的成效與影響性，都是著重在鄰里社區間的需求，並不像一些其他舉辦活動的國家，提案是大型的市政政策規劃，對整體當地區域的政策有重大影響；加上我國整體來說仍主要是仰賴於行政官僚體系，做更加長遠的政策規劃，而並非透過如參與式預算這種公民參與活動進行公共政策制定，因此，參與式預算所帶來的成果影響性相比活動的「參與」，成果就並未有那麼凸顯出其重要性，但確實是多個新的管道去滿足民眾在鄰里社區間的公共需求，但那樣的需求對於整個市政層級的政策影響性並不大。

臺北市，其實應該說整個台灣都是如此，我覺得不太像是真的資源可以像是讓弱勢可以翻轉，我覺得一個條件，條件真的不太一樣，臺北畢竟比較成熟了，很多地方基本的公共設施阿這些都已經完備了，所以，就我覺得有時候，參與式預算，像民眾的提案，很多是錦上添花...（A1）

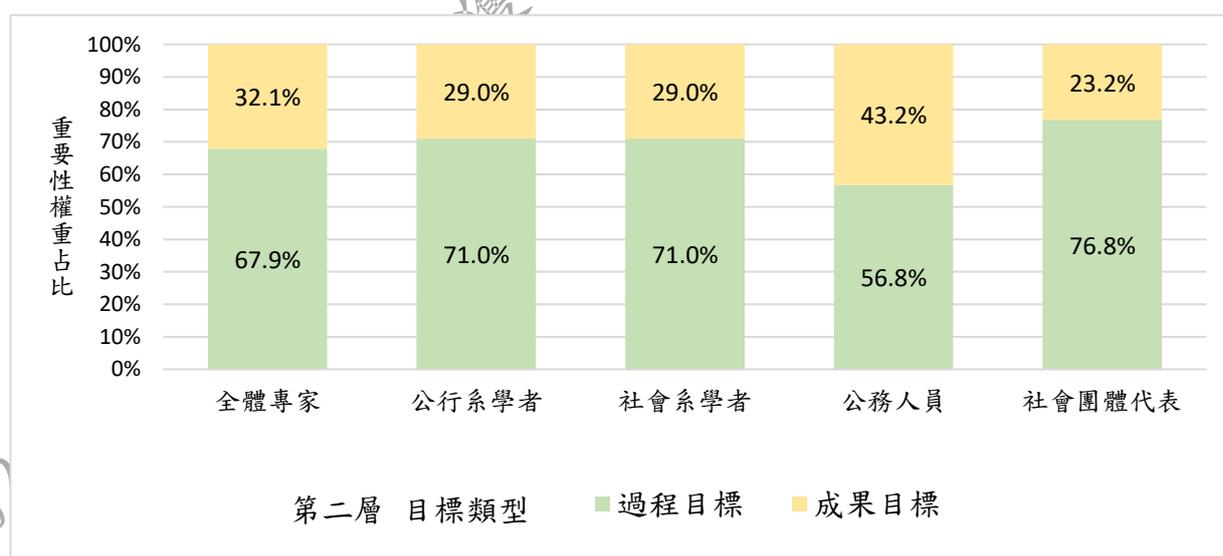


圖1 第二層 不同類型專家的參與式預算目標權重排序

資料來源：本研究自行整理

二、第三層一目標權重結果探討

(一) 過程目標

接著是第三層的「過程目標」，以下圖3為各類型專家的「過程目標」重要性排序結果（C.I 值、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果），可以發現，幾乎「跟民眾的對話性」目標，是所有不同類型的專家都非常重視的，排名都是在前一、二名，顯見地，臺北市參與式預算的參與者們是非常重視「跟民眾的對話性」，但「課責性」目標的重要性卻是墊底的。

而從受訪者 A1（公行系學者）、C3（公務人員）訪談可以了解為何是這樣的排序結果，原因在於「過程目標」重要性在於是否牽涉於「民眾」，因此，「行政可行性」、「課責性」目標相對來說並未直接影響到民眾，重要性就相對沒有那麼高，且受訪者 A1認為，目前臺北市政府在課責性上有完善的機制設計，因此，不太需要被擔心，反而是民眾在參與過程中的感受，如果民眾參與了政府舉辦的公民參與活動，並未感受良好，那還不如一開始就沒有參與式預算活動。

…就是民眾願不願意透過這個參與過程當中更加信任政府，或者是參與過程…參與之後他願意再次參與，這可能是我們比較想見的，所以你說跟民眾的對話如果不重視的話，他很可能就不參與了，然後可能更糟，你辦參與式預算，你辦比不辦，反而更糟糕，所以我覺得對話性是公行系學者強調的。（A1）

還有，另一個有趣的現象，在全體專家倒數第二名的「行政可行性」目標，在社會團體專家眼中卻是最重要的，是社會團體專家的重要性排序的第一名，因為，以社會團體的角度來說，「行政可行性」將會牽涉到提案後續是否能順利進入執行階段，從受訪者 D1（社會團體代表）訪談回答可以了解到社會團體專家們對於「行政可行性」目標的重視原因，在於提案的合法性或正當性無法通過或者有疑慮時，是無法獲得提案執行的公務人員的支持，提案的執行將會變得困難重重，因此，社會團體更加重視「行政可行性」目標的實現。

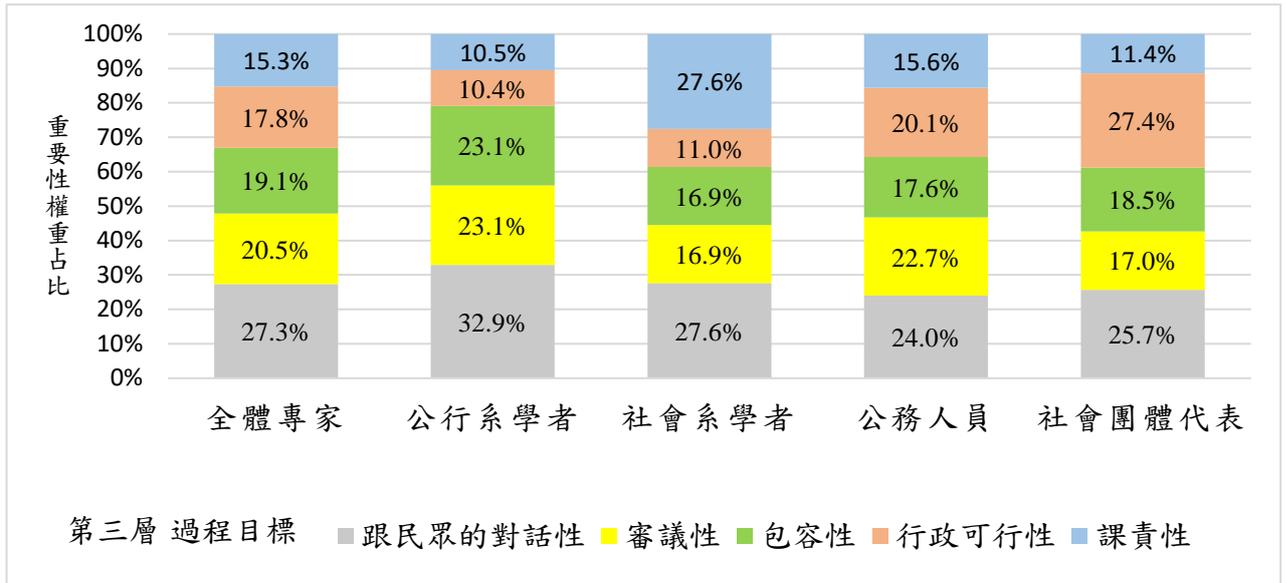


圖3 第三層 不同類型專家的「過程目標」權重排序

資料來源：本研究自行整理

(二) 成果目標

下圖4為第三層「成果目標」不同類型專家的重要性排序(C.I、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果)，可發現除了公務人員將提案效能(61.9%)目標的重要性遠大於培力效果(38.1%)外，其他類型的專家都把「培力效果」目標的重要性遠勝於「提案效能」目標。而以受訪者C3對公務人員「成果目標」權重結果的看法，或許是因為此次公務人員專家類型採集的樣本有兩位公務人員服務單位是在舉辦活動的區公所，區公所的公務人員是直接面對參與民眾，因此，他們的關注焦點會放在提案身上，關注提案是否有符合民眾的期待；而受訪者C3服務單位在主政整體活動規劃的局處，他的想法就不一樣，比較關注在「培力效果」上，因為他認為未來參與式預算活動是否可以繼續推行，具有變數不一定，但是透過參與式預算活動，確實可以促進民眾更加關注公眾事務活動，這對整體社會來說，是一個更具深遠的影響，受訪者C3認為這樣的培力成果是可以透過參與式預算活動實現的，因此，相比「提案效能」，他覺得「培力效果」目標是更加重要。



圖4 第三層 不同類型專家的「成果目標」權重排序

資料來源：本研究自行整理

三、第四層—衡量指標權重結果探討

(一) 行政可行性的衡量指標

接著來到第四層，不同類型專家們對於各目標的衡量指標的重要性排序，首先是下頭圖5不同類型專家的「行政可行性」的衡量指標權重排序（C.I、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果），可發現除了社會系學者與社會團體重要性排序與全體專家比較迥異外，公行系學者、公務人員此兩類型專家比較一致，將「行政機關人員的支持」列為較重要的衡量指標，以社會團體的 AHP 問卷結果看，「行政可行性」的衡量指標重要性排序是跟全體專家結果部分衡量指標重要性排序是相反的，位於全體專家 AHP 重要性排序的第一名衡量指標—「行政機關人員的支持」，是他們的墊底衡量指標，位於全體專家重要性排序的墊底指標「專責團隊的設置」，卻是他們名列第二名的衡量指標。

依據社會團體代表 D1 的訪談回答，多少詮釋出了為何對於社會團體來說「活動合法與正當性」、「專責團隊的設置」位於前面一、二名的位置，如果提案沒有合法性，提案是不可能走下去，因為公務人員依法行政，沒有合法與正當性，是不可能獲得公務人員的支持，而如果沒有「專責團隊的設置」，在提案進行審議或執行的時候，如果提案具備複雜性、跨業務性，負責執行公務人員沒有同事們的協助，會容易導致他不曉得提案內容該如何處理，也就無法回答提案民眾的問題，使得他與提案民眾間溝通會變得困難，而當公務人員不知道提案執行所需要的資源在哪，不知道能向他們單位同仁進行求助時，將容易使提案執行變得不順利，而以受訪者 D1 的角度，甚至覺得在與民眾審議討論提案時，是更加需要主管級的公務人員出來與民眾說明討論是更好的，因為主管級的公務人員對於整體機關內部業務的運作都比較清楚與了解。

參與式預算目標與衡量指標建立—以臺北市的情境為例

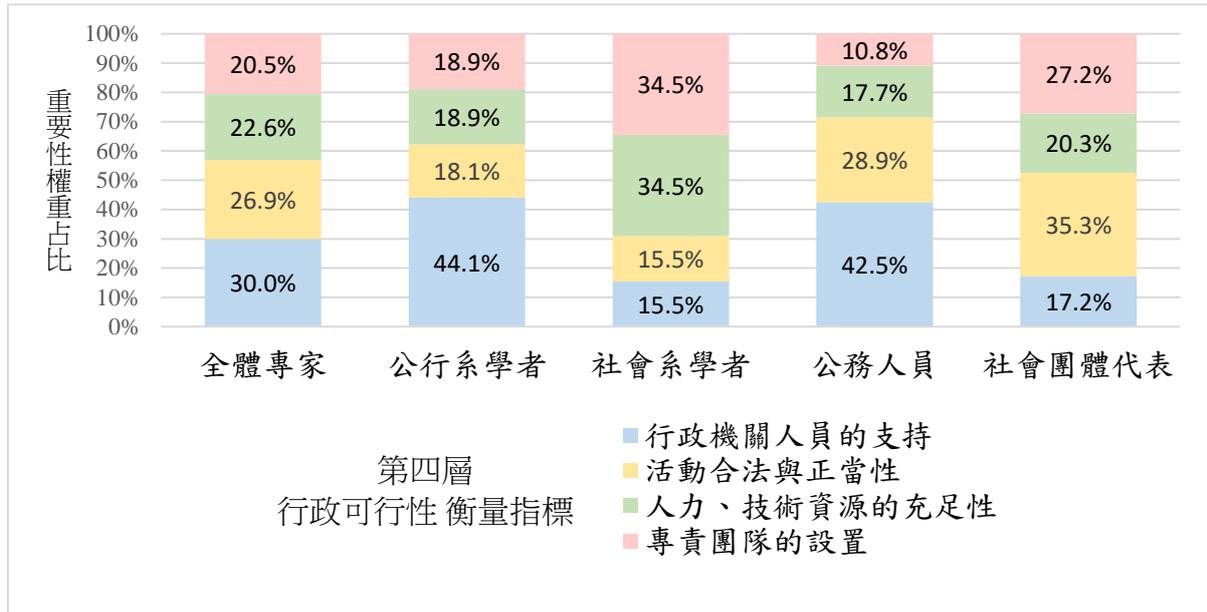


圖5 第四層 不同類型專家的「行政可行性」衡量指標權重排序

資料來源:本研究自行整理

(二) 包容性的衡量指標

以下圖6為不同類型專家的「包容性」衡量指標權重排序(C.I、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果)，可以發現四個類型的專家在「包容性」的衡量指標的排序相當的迥異，公行性學者將「多元參與管道」(62.9%)衡量指標視為是最重要的，與「包容性」另外兩個衡量指標的權重差異頗大，社會系學者則是「弱勢族群的納入」衡量指標(50.0%)認為是最重要的，公務人員的包容性的衡量指標排序比較接近全體專家的結果，社會團體代表則是將「參與者組成多元性」視為最重要的(50.0%)。

而依據受訪者 A1的訪談回答，則非常明確闡述出為何對於公行性學者而言，「多元參與管道」的衡量指標是更加重要，因為「多元參與管道」、「弱勢族群的納入」以臺北市的參與式預算制度設計是可以、可能實現的，政府主動提供多元的參與管道給民眾選擇是否參與，透過何種方式參與；弱勢族群確實可以透過「群體」的方式納入活動中，增加他們在參與式預算活動中聲音被看見的機會(獲勝提案)，但是也因為如此，這樣的制度設計，「同一個族群集體參與」才比較有可能獲勝，就與「參與者的組成多元性」產生了自相矛盾。從實務現況來說，受訪者 A1認為，以他觀察到的，參與者居多也還是特定的族群，如鄰里長或一些特定社會團體，而為了獲得提案的投票，會透過動員方式參與，這也造成參與者們的組成背景時常都很相似，異質性不高，且如果在「參與者的組成多元性」下，以現今臺北市的參與式預算的住民大會安排的審議時間可能是不足夠的，因為「參與者的組成多元性」，意見是容易分歧的，較難以形成共識，提案因而不容易產生，因此，在這樣的制度遊戲規則的設計下，受訪者 A1認為「參與者的組成多元性」被實現可能性小了很多。

以及依據受訪者 A1 的回答，很顯然地，可以發現受訪者他們有可能在排序衡量指標時，並不是從理想上這個衡量指標是否重要，而是現今的實務狀態是如何，這個衡量指標是否有被實現的可能性，在這樣的思考下，去排序衡量指標的重要性。

…為什麼會這樣排序，我真的是我用實務的經驗來回應這樣的問題耶，我覺得…不是回答到你真的想要評估一個臺北市參與式預算的時候…一個指標的設計，因為實務上的發現就是，很難多元，大部分就是剛剛說到的鄰里長、鄰里長的動員，他們自己邀請來的民眾，他們可能就自成一群，然後或者是一些有興趣的團體自成一群，所以多元性的組成的確在臺北市參與式預算不容易看見，但它重不重要，它當然重要啦…（A1）

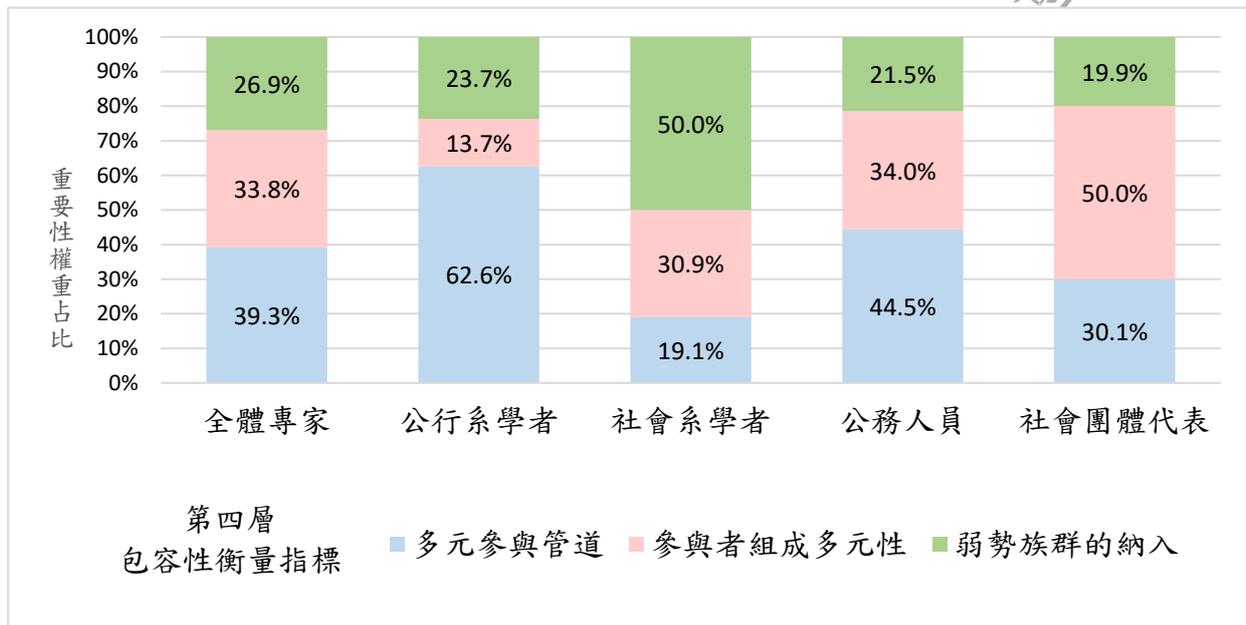


圖6 第四層 不同類型專家的「包容性」衡量指標權重排序

資料來源:本研究自行整理

(三) 審議性目標的衡量指標

下圖7為不同類型專家的「審議性」衡量指標權重排序（C.I、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果），可以發現到，在公行系學者、公務人員此兩類型的專家，權重要性排序前兩名的衡量指標皆是「參與者間對話的平等性」、「深度對話與共識的建立」，都是針對於民眾端，。而社會團體則有些許不同，他們排序前一、二名的分別是「參與者間對話的平等性」（39.6%）、「審議實質情境的建立」（26.5%），第三名才是「深度對話與共識的建立」（22.8%），社會團體將「審議實質情境的建立」（22.8%）衡量指標排序的較前面，這是與公行系學者、公務人員的排序較具有差異的部分。

而依據受訪者 D1（社會團體）表示，大致可以看出為何社會團體會是這樣子的重要性排序，首先，「參與者間對話的平等性」在審議過程中，是必然需要達到的，臺北市參與式預算中，審議活動中的每一桌桌長幾乎都明確地有被要求需要做到這項事情，維持小組討論的秩序，讓每個參與民眾都有獲得發言的機會，但是桌長、記錄這些協助者究竟能發揮出多大的角色功能，如果在面臨民眾意見紛歧時，是否能順利解決，這還是要端看於桌長的資歷、審議情況…，不可控制因素很多，因此，「審議的專業協助提供」雖然也是重要，但相對於審議性其他衡量指標，重要性便沒有那麼凸顯。

而「審議實質情境的建立」對於社會團體們來說，以 D1 角度而言，很重要的關鍵在於是否負責執行的公務人員能否在審議提案時，是能實質的提供他們提案的資訊，因為民眾對於相關政府法規的專業性，必然沒有那麼足夠，需要公務人員發揮他們的專業性，誠實不隱藏地告知他們提案的相關資訊，給予民眾幫助，而不是參與討論中，公務人員像是過場一樣，無法給予參與提案的民眾資訊，與民眾共同討論，而這樣就很容易導致後頭提案進入執行時，面臨窒礙難行的情況。

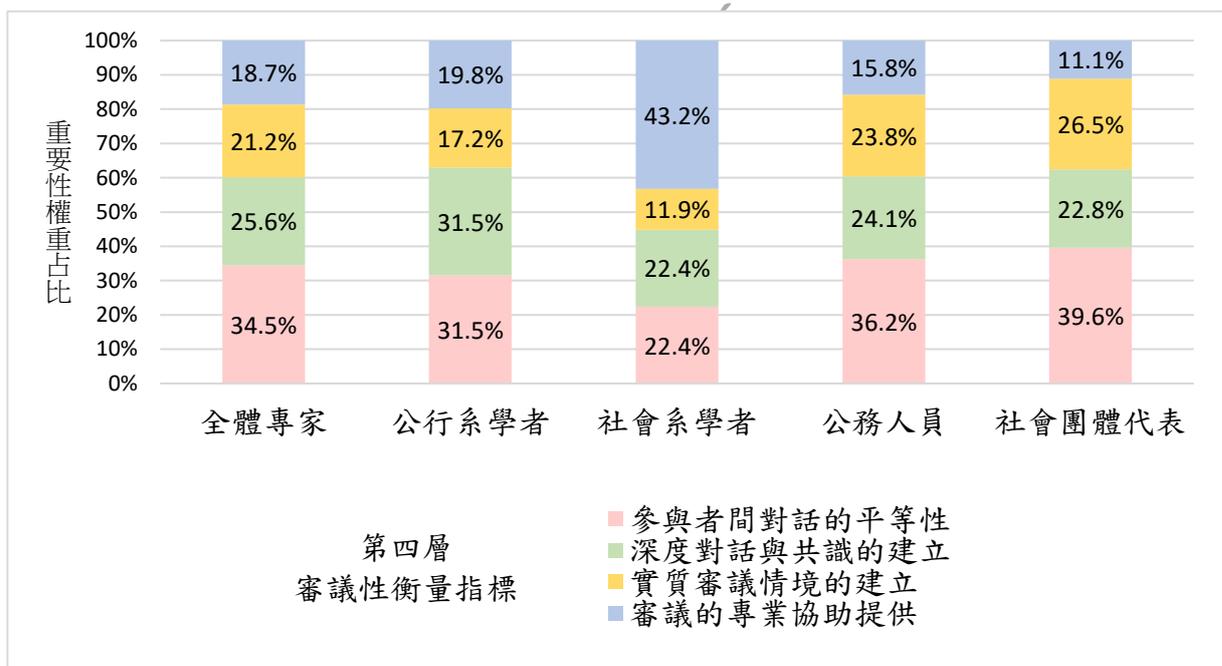


圖7 第四層 不同類型專家的「審議性」衡量指標權重排序

資料來源:本研究自行整理

(四) 課責性目標的衡量指標

接著以下圖8為不同類型專家的「課責性」衡量指標權重排序（C.I皆小於0.1，符合統計結果），可發現除了公行系學者外，其他類型專家都把活動的宣傳程度排名在最後一名，而公行系學者卻是將「活動的宣傳程度」排在第一名，以及社會團體的重要性排序，可發現「提案的完成度」在社會團體這邊只排在了第四名，這是與過往文獻比較有出入的，理當來說，參與的民眾（社會團體）應該會很在意提案的完成，但在本研究中社會團體專家的結果卻不是如此。

以受訪者 D1（社會團體）的角度看，「提案的完成程度」重要性之所以沒那麼前面，是因為目前臺北市參與式預算的提案執行的完成率算很高了，因此，相對於其他衡量指標也就沒有太多需要關注與擔心的空間。但是 D1也表示，不可否認的是，一旦提案並未依照民眾預期的期待完成，民眾對活動的信任是很重挫的。

而活動的宣傳程度的衡量指標重要性對於公務人員、社會團體來說，在「課責性」目標的衡量指標當中都位列敬陪末座的位置的關鍵原因在於，「活動的宣傳程度」的衡量不容易性。實務上，難以說明「活動的宣傳程度」可以達到多少的效益，如果將它作為一個衡量指標，是件很難評估的事情；但是「提案的完成度」、「資訊的透明程度」等衡量指標所造成的效益，卻是很明確的，也是推行活動的政府重要的責任。當政府有努力達成這兩項衡量指標時，是會影響到民眾的未來在公民參與的意願，當參與民眾發現透過活動能讓提案被實現，可能促使他們未來願意再次參與；相關活動的資訊揭露，讓對此活動關注的民眾可以了解，目前政府到底做了什麼，增加他們對公民參與活動的認識與關注。

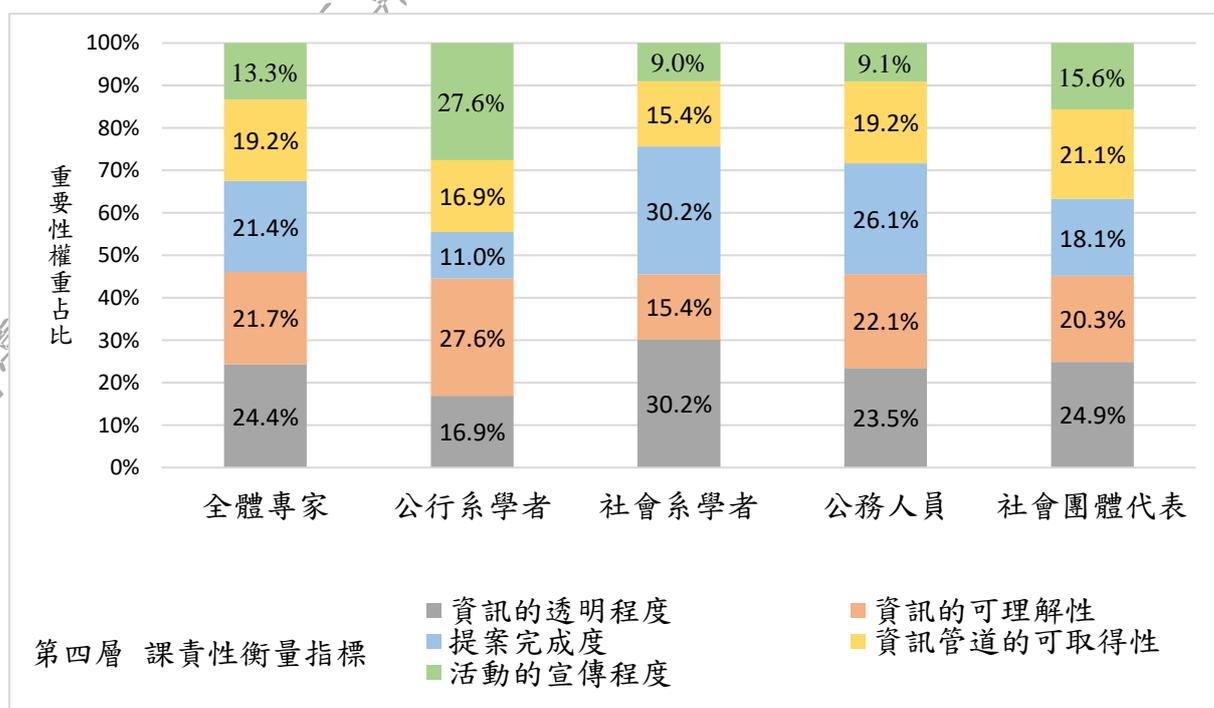


圖8 第四層 不同類型專家的「課責性」衡量指標權重排序

參與式預算目標與衡量指標建立—以臺北市的情境為例

不過以將活動宣傳的程度排列在重要性第一名的公行系學者眼中來看，雖然也同樣地理解「活動的宣傳程度」在實務上的侷限性，以臺北市都會區型的城市來說，如果要達到人人都知道活動資訊這件事情，是件不容易的事情，但「活動的宣傳程度」如果不足夠，幾乎也就無法有正當理由去說，活動很包容，因為民眾根本沒有接受到活動的資訊，也就不知道政府目前在做這樣的活動。而課責性目標的其他衡量指標，受訪者 A1認為這些衡量指標，目前臺北市的參與式預算活動是臻於完善的，因此，相對於這些衡量指標，「活動的宣傳程度」對於目前臺北市的參與式預算活動，是仍具有挑戰性，還不足夠的，因此而認為這個衡量指標需要被獲得關注。

(五) 跟民眾的對話性目標的衡量指標

下圖9是不同類型專家的「跟民眾的對話性」的衡量指標權重排序（C.I、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果），公務人員的重要排序依序為「民眾對公民參與活動的信任程度」（47.3%）、「公務員對民眾意見的回應程度」（42.7%）、「政府對民眾意見的應用程度」（10.0%），而公行系學者跟社會團體排序的名次相同，認為「公務員對民眾意見的回應程度」是最重要的。

以受訪者 C3（公務人員）認為，公務人員會將「民眾對公民參與活動的信任程度」排序在最重要的衡量指標的原因在於，民眾必須要有信任，才會來參與活動，了解公共事務活動，與政府開啟對話，所以公務人員更加重視「民眾對公民參與活動的信任程度」；而受訪者 D1（社會團體）則仍是主要以提案是否能完成的角度來說，以提案的討論對話的過程中，執行提案的公務員是很重要的角色，惟有他們是熟稔掌握了相關執行提案的專業知識，所以如果民眾在跟公務員討論提案內容時，公務員沒有辦法即時回應參與民眾提案的相關問題，甚至遺漏了一些執行提案限制的資訊，容易使提案變得窒礙難行，因此，民眾在與公務員討論提案內容過程中，無法獲得公務員即時的回應，很容易讓提案者對於後續提案執行的可行性感到不安，所以會更加重視「公務員對民眾意見的回應程度」，這影響他們對於後續提案執行的順利。

…以我對政府的經驗，從提案者的這種角度出發來想，如果我今天提出這個問題，你是公務人員…至少我問你，你坦承跟我說，可以做，不可以做的東西，我也覺得你很有誠意，總不會說我去找你（執行）的時候，你還跟我說，這個不行，那個不行，我就會感到不高興…有些公務人員他是很保守的，因為他有的當場也不敢答覆你，他說要回去問長官，但是現場的就會覺得，我等你問回來，到底？搞不好你就把我否決掉了(D1)

而在衡量指標「政府對民眾意見的應用程度」上，受訪者 C3（公務人員）認為，政府在辦理、執行提案時，就是在應用民眾的意見了，但是他不覺得這會將其當作是一個衡量指標；而 D1（社會團體）則認為以實務現況，要透過活動讓參與的公務人員主動去應用活動上蒐集到的民眾的想法與意見，作為其他政策的參考資訊，或者拿來應用，是不大會發生的情況，受限於官僚層級節制的限制，公務人員是依據上級長官的指令去做事情，就算公務人員有心要做，但是如果長官不願意，那也是沒辦法的，也因為這樣，衡量指標的實現可能性很低，所以「政府對民眾意見的應用程度」重要性對社會團體來說就沒有那麼前面；A1（公行系學者）也提出一樣的看法，在於官僚層級節制上的限制，造成無法應用的情況，另外 A1 還提出另外的原因在於，提案潛在的應用性不足與預算的限制，臺北市參與式預算民眾提出的提案都是短期性的提案，如果要做為政策的應用，是不夠有深度與遠見性的，另外即便假如公務人員真有意願想要應用活動中民眾的意見或提案，做為未來的政策，但首先也會面臨到未來預算編列的問題，那並不是件容易的事情，因此，導致公務人員可能更加著手於將民眾現在的提案做好就行，而不是更具深想的將其作為未來的政策應用。

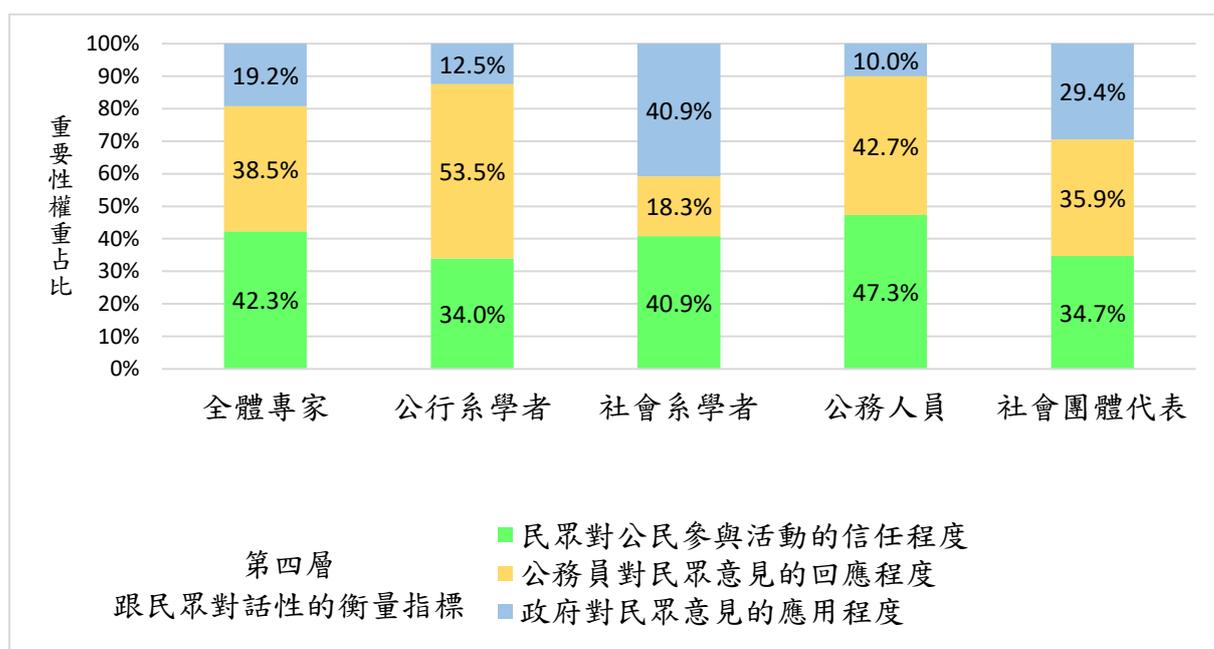


圖9 第四層 不同類型專家的「跟民眾的對話性」衡量指標權重排序

資料來源:本研究自行整理

(六) 培力效果目標的衡量指標

以下圖10是不同類型專家的「培力效果」目標的衡量指標權重排序（C.I皆小於0.1，符合統計結果），可發現除了公務人員外，其他類型的專家都是「民眾公民參與的能力提升」重要性大於「民眾未來參與公共事務活動的意願」，唯獨公務人員，是將「民眾未來參與公共事務活動的意願」放在重要性的首要位置，甚至遠超於其他三項指標，而依據受訪者C3（公務人員）訪談回答，關鍵的原因在於，他們希望透過參與式預算活動，能提升民眾對公共事務活動的關懷，不是因為團體或者是協會，相關的人脈拉攏才來參與，而是他們能以個人自身的角度出發，以個別公民的身分關懷公眾事務活動，如此，活動對整體社會產生的效益才能更長遠地持續下去，即便未來可能不是舉辦參與式預算活動，而是其他的公民參與活動，民眾也會積極樂於參與，這對於他們以政府角度的立場來說，是比培養民眾參與能力還更加重要的第一步，因此，對公務人員來說「民眾未來參與公共事務活動的意願」的重要性遠大於其他三個衡量指標。

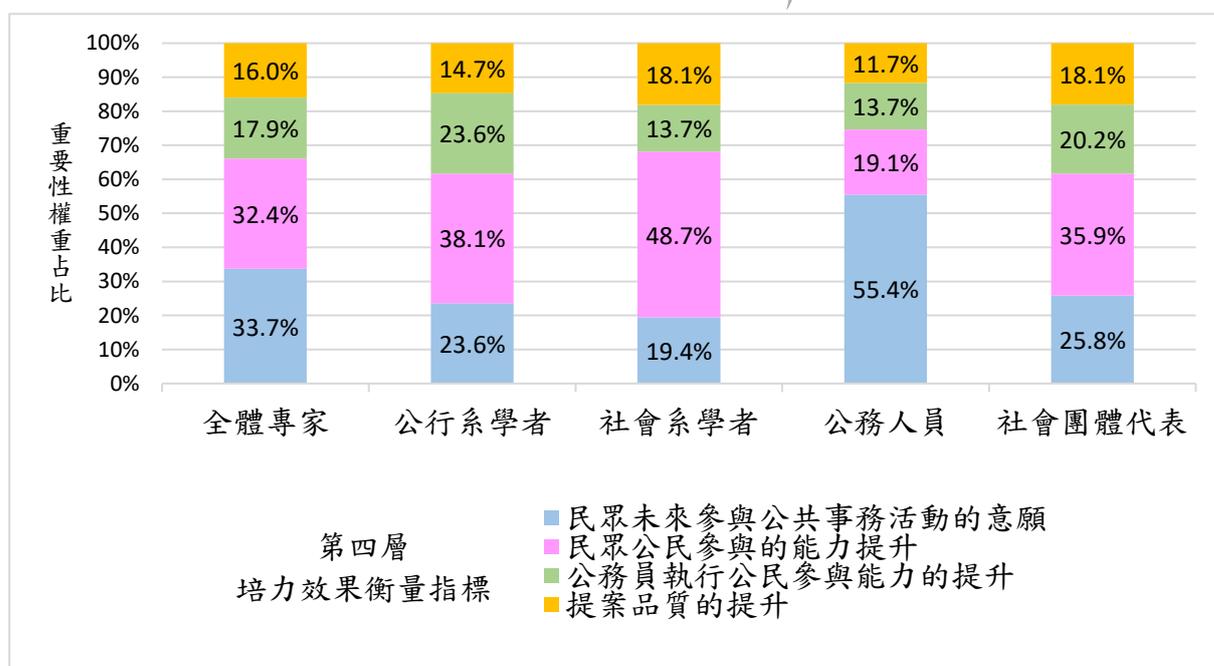


圖10 第四層 不同類型專家的「培力效果」衡量指標權重排序

資料來源:本研究自行整理

(七) 提案效能目標的衡量指標

最後是「提案效能」的衡量指標，下圖11是不同類型專家的「提案效能」目標的衡量指標權重排序（C.I、C.R 值皆小於0.1，符合統計結果），可發現除了社會系學者的重要性排序，是更重視「提案結果的分配公平性」衡量指標（54.2%）外，其他類型專家是相反的，更加重視「提案在民眾需求的滿足程度」，這多少有些反映出社會系學者因為自身研究領域背景，而更加關懷與重視社會的分配公平性問題。

另一方面，整體來說為何大部分受訪者們都更加重視「提案在民眾需求的滿足程度」，依據受訪者 A1（公行系學者）認為，很大的原因是出自於「提案結果的分配公平性」在臺北市參與式預算活動中，目前的實現狀態比較低的關係。實務現況上，臺北市的參與式預算活動中，常見的參與民眾，較常見的，仍是那些高齡退休、或鄰里長動員的族群加入參與，因此，提案可以說是滿足了部分鄰里區間的需求，滿足了民眾的需求，但弱勢族群的納入仍是遠遠不足的，以目前的行政資源去努力，也仍是有限制，無法觸及到這些不參與的族群，因此，比起看向較難以企及達成的衡量指標，不如看向以目前的努力，所能達成的目標，如透過提案實現與執行，在滿足民眾的需求是可以做到的。

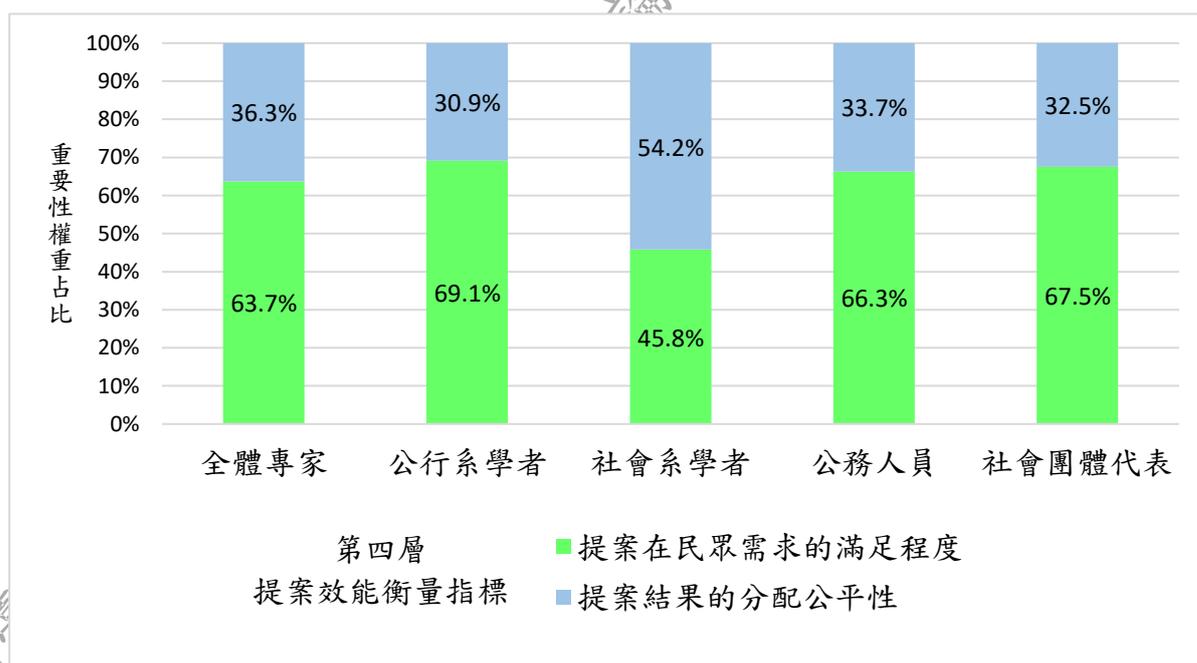


圖11 第四層 不同類型專家的「培力效果」衡量指標權重排序

資料來源:本研究自行整理

伍、結論與目標與衡量指標架構建立

透過此次研究，確實發現不同參與者對目標與衡量指標重要性排序有些不同，公務人員可能是因為他在活動當中是扮演什麼樣的角色；而社會團體他們對目標重要性權重都是圍繞在提案是否能順利的完成，這符合過往文獻描述的情況，民眾更加在意關注公民參與活動中，政府承諾的實現；不同領域專家學者確實對活動目標與衡量指標的重視程度可能會受到研究領域的背景影響。

而綜合前面的資料分析結果，以下圖12為本研究對於臺北市的參與式預算目標的架構建立。整體來說，主要是依據全體專家的目標與衡量指標重要性排序結果，剔除了全體專家認為重要性排序較低的衡量指標，但有部分仍作保留，以下將做一一介紹：

(一) 行政可行性目標的衡量指標

行政可行性目標的衡量指標在全體專家中最低的重要性排序是「專責團隊的設置」，但是從訪談可得知「專責團隊的設置」對社會團體的意義在於，行政機關內部是有團隊的設置，有利於內部成員增加彼此相互的支援與協助，有助於增加他們回應民眾問題的效率，因此，本研究認為需要將此項衡量指標保留下來。

(二) 包容性目標的衡量指標

包容性目標中，在全體專家重要性墊底的衡量指標為「弱勢族群的納入」，但從訪談資料中可得知，會被參與者放在重要性墊底的原因，可能源自於以目前實務推動的情況，要實現不是件容易的事情，但是它仍然是有被實現的可能性，而此項衡量指標也更加有可能讓推動者去關注到易被大眾忽略的弱勢族群，因此，本研究將此項墊底的衡量指標保留下來。

(三) 審議性目標的衡量指標

審議性目標中，全體專家重要性墊底的衡量指標為「審議的專業協助提供」，但是，那是因為臺北市的活動基本可以實現，因此相對於其他衡量指標的挑戰性，而導致看起來沒那麼重要，但是它仍然是一個在參與式預算活動中需要完成的衡量指標，因此，本研究將此衡量指標保留下來。

(四) 課責性目標的衡量指標

課責性衡量指標在全體專家的重要性排序墊底的衡量指標為「活動的宣傳程度」，但對受訪者 A1(公行系學者)而言，「活動的宣傳程度」仍是有一定的重要性，必須讓民眾有知道活動的權利，因此，本研究將此項衡量指標進行保留，以及本研究認為此項衡量指標的操作化，或許可以是有透多元的宣傳方式交叉對比活動的參與者是如何得到活動舉辦的資訊，進行衡量指標的檢視。

(五) 跟民眾的對話性目標的衡量指標

跟民眾的對話性目標中，在全體專家的重要性排序墊底的衡量指標為「政府對民眾意見的應用程度」，以受訪者角度而言，原因在於臺北市參與式預算民眾所關注的可能都在於社區鄰里之間的一些需求，並不能做為一個更需要加長遠規劃的政策參考資訊，能夠被運用的可能性就很小，因此，本研究將此項衡量指標剔除。

(六) 培力效果目標的衡量指標

培力效果目標中，在全體專家的重要性排序墊底的衡量指標為「提案品質的提升」，而依據訪談中受訪者的回答，可以發現，臺北市的參與式預算議題提案的複雜性、多元性，有些只是社區鄰里間的基礎建設需求，很難有統一的標準去回答這樣的提案是否有創新、品質有提升，因此，應該還是回歸於在提案是否有滿足民眾的需求，因此本研究將「提案品質的提升」的衡量指標剔除掉。

(七) 提案效能果目標的衡量指標

最後是提案效能目標的衡量指標，全體專家除了社會系學者，都壓倒性選擇「提案在民眾的分配公平性」，原因在於目前實務現況，可以說有達成「提案在民眾需求的滿足程度」，但無法說有達成「提案在民眾的分配公平性」，但前面包容性目標的衡量指標—「弱勢族群的納入」，以受訪者 A1 角度而言是有被實現的可能性，因此，本研究認為「提案在民眾需求的滿足程度」應當也是具備被實現的可能性，且它能让政府去檢視是否透過活動，提案是滿足到社會不同族群的需求，社會正義的實踐是政府的使命與責任，因此，本研究認為將此項衡量指標需要保留下來。

參與式預算目標與衡量指標建立—以臺北市的情境為例

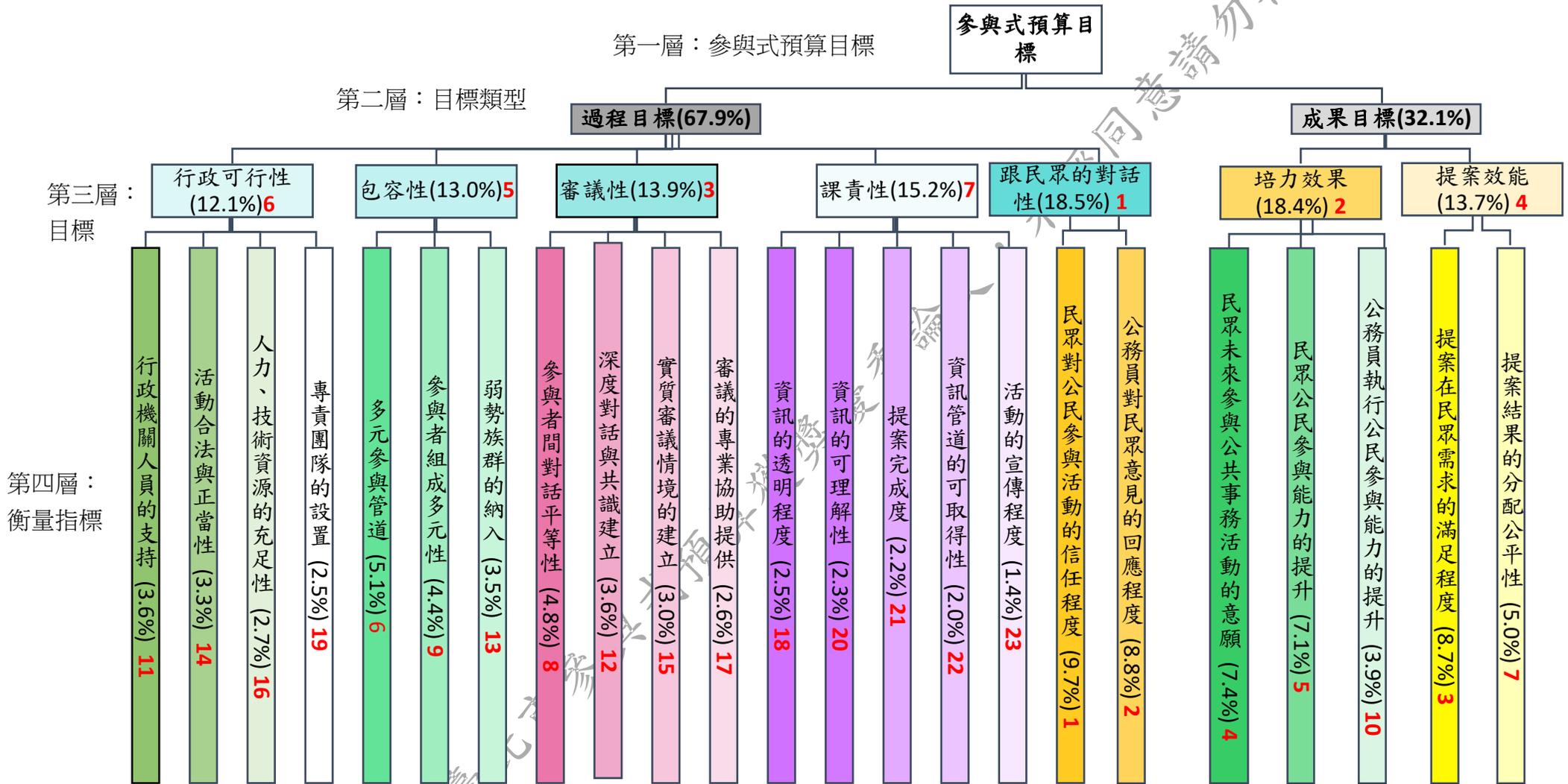


圖12 臺北市參與式預算的目標與衡量指標整體權重

資料來源:本研究自行整理

陸、參考文獻

一、中文部分

- 王國政、莊宜貞，2018，〈參與式預算效益評估指標探討〉，《政府機關資訊通報》，355：68-73。
- 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〉，《台灣民主季刊》，4（3）：33-62。
- 阮琬淳、李佩娟，2019，〈以「團體」為對象的參與式預算評估：以民間互助培力制度評估：以「民間培力互助·共創幸福泰山」為例〉，新北市社會局，未出版。
- 林祐聖，2020，〈參與式預算中的陌生人〉，《台灣社會學》，39：39-88。
- 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，2016，〈為窮人賦權：帶著台灣意識，直擊紐約市「參與是預算」〉，端傳媒：<https://theinitium.com/article/20160421-taiwan-participatory-budgeting/>，檢索日期於2021年9月7日。
- 莊文忠，2015，〈公民導向的績效衡量與課責模式—以透明治理與開放政府為基礎〉，《國土及公共治理季刊》，3（3）：7-19。
- 傅凱若，2019，〈民主創新與公共價值創造的實踐—以臺灣都會區參與式預算為例〉，《台灣民主季刊》，16（4）：93-141。
- 黃東益、施佳良、傅凱若，2007，〈地方公共審議說理過程初探：2005年宜蘭社大公民會議個案研究〉，《公共行政學報》，24：71-102。
- 萬毓澤，2016，〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，巷子社會學：<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>，檢索日期於2021年8月16日。
- 葉欣怡、林祐聖，2017，〈參與式預算的臺灣實踐經驗：以三峽區的身心障礙者就業促進方案試辦計畫為例〉，《民主與治理》，4（1）：69-95。
- 葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016，〈參與式預算在社區—文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫〉，《國土及公共治理季刊》，4（4）：29-40。
- 潘競恆、林嘉鴻，2009，〈以可得性與可近性建構政府資訊透明評估指標之初探〉，發表於《2009 TASPAA 全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐國際學術研討會》，高雄，國立中山大學。

鄧振源，曾國雄，1989，〈層級分析法（AHP）的內涵與特性應用（上）〉，《中國統計學報》，27（6）：5-22。

盧孟宗、葉欣怡，2020，〈審議民主及其不滿：以參與式預算先驅計畫的質疑或反對理由為例（2015-2018）〉，《台灣社會學》，40：111-142。

蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015，〈政府實施參與式預算之可行性評估〉，國家發展委員會委託報告，編號 NDC-DSD-103-020-005。

二、英文部分

Cabannes, Y, and Lipietz, B. 2018. “Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics ” *Environment and Urbanization*,30（1）, 67-84.

Cabannes, Y. 2004c. Participatory budgeting: conceptual framework and analysis of its contribution to urban governance and the millenium development goals, from: https://www.researchgate.net/publication/32893676_Participatory_Budgeting_Conceptual_Framework_and_Analysis_of_its_Contribution_to_Urban_Governance_and_the_Millenium_Development_Goals .Retrieved.November 29,2021

Frankin, A. L., and Carl Ebdon. 2005. “Are we all touching the same camel? Exploring a model of participation in budgeting” *The american review of public administration*,35（2）:168-185

Jäntti, A., and Kaisa Kurkela. 2021. “How Municipalities Can Enhance Citizen Participation?— Exploring the Views of Participants and Non-Participants ”*Scandinavian Journal of Public Administration*,25（1）:23-42.

Wampler, B.2012. “Participatory budgeting: Core principles and key impacts ”*Journal of Public Deliberation*,8（2）:1-13.

Yang ,Kaifeng.,and Kathe Callahan.2007. “Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality.”*Public administration review*,67（2）: 249-264