

# 參與式預算於臺北市的實踐<sup>1</sup>：

方凱弘<sup>2</sup> 李慈瑄<sup>3</sup> 林德芳<sup>4</sup> 曾丰彥<sup>5</sup>

## 壹、前言

臺北市政府自 2015 年開始推動參與式預算，係全臺灣唯一以全市行政區為範圍進行推動者。根據臺北市民政局所設計的《參與式預算制度公民提案與審查作業程序》，也就是實務上所稱之參與式預算 SOP，臺北市參與式預算分為區級與市級，區級提案是以行政區為範圍，由 12 個行政區辦理各項提案審查會議後產生，而市級的提案則是以市為範圍，由市政府挑選全市性的重大議題辦理各項提案審查會議後產生。從 2016 年 4 月底各行政區陸續辦理提案審查會議開始，臺北市參與式預算推動至今已經邁入第 4 個參與式預算循環年度（以下簡稱年度），在 2016 年到 2018 年的 3 個年度中，共計通過區級提案 225 案，市級提案 8 案<sup>6</sup>。

參與式預算 SOP 將參與式預算的流程區分成推廣教育、提案審查、預算評估、預算審查以及議會監督等 5 個階段<sup>7</sup>，其中，民眾參與提案的場域為提案審查階段之住民大會；提案獲住民大會通過後便進入兩階段的審議工作坊，除了由提案人與市府相關主、協辦機關進行提案討論並作調整外，也由機關針對提案的預算可行性、適法性與公益性進行評估後，由審議員在第二階段審議工作坊中針對各提案以紅、黃、綠等三種燈號的方式進行評估；提案與各提案評估的結果經過公開展覽的程序後，再透過 i-voting 選出最後通過的提案。

臺北市參與式預算制度從零到有，在過去幾年制度建立的過程中，為求順利推動，市府針對參與式預算辦理了多場大小型的諮詢與檢討會議，主要針對參與者的組成與提案制度的設計進行反覆的檢討與改善；但是針對提案的執行，除了透過在管考制度中建立了提案人不同意便不能結案的原則，提高主、協辦機關與

---

<sup>1</sup> 本文作者感謝臺北市政府民政局在研究過程中提供提案人背景資訊與其他變數資訊的確認，惟各項資料之正確性，仍由本文作者自負。

<sup>2</sup> 世新大學行政管理學系副教授

<sup>3</sup> 世新大學行政管理學系博士生

<sup>4</sup> 臺北市政府研究發展考核委員會約聘企劃師

<sup>5</sup> 臺北市政府民政局科員

<sup>6</sup> 臺北市參與式預算之提案數，2016 年度共提出區級提案 63 案與市級提案 3 案；2017 年度共提出區級提案 71 案與市級提案 5 案；2018 年度共提出區級提案 91 案與市級提案 0 案，其中區級提案中有 42 案採逕予執行的方式處理。所謂逕予執行，是指提案在預算金額不大且由單一機關執行的前提下，可以在提案人與主辦機關同意後直接由主辦機關運用既有的預算執行，而不須經由 i-voting 的程序。整理自：<http://proposal.pb.taipei/publicV2/projects.aspx>；下載日期：2019 年 4 月 28 日

<sup>7</sup> 有關臺北市參與式預算 2016 年度各階段制度設計與執行之描述，請詳見方凱弘、陳揚中(2018：337-341)。2017、2018 與 2019 年度之制度設計大抵維持不變，惟從 2017 年度開始，提案審查階段之提案工作坊與審議小組會議分別改稱為第一階段、第二階段審議工作坊，並加入 i-voting 的機制。

提案人溝通的積極度外，針對提案執行情況的評估便較少著墨。參與式預算除了「參與」之外，也要兼顧「預算」，亦即市民的參與及提案固然重要，但是參與式預算的制度設計與運作若只著重於前段的參與而忽視後段的預算，並且因此未針對提案執行情形進行評估，那麼我們也將無從得知參與式預算的推動是否使得改變成真，亦即是否開啟了一般民眾藉由公共參與改變生活環境的機會之窗。

臺北市參與式預算執行至今進入第 4 個年度，由於 2018 年度的提案目前才剛開始執行，而 2019 年度的提案則仍在進行提案的程序，因此本文針對 2016 年度與 2017 年度的提案執行情況進行描繪與分析，希望了解臺北市參與式預算第 1 個與第 2 個年度所提出之提案是否已經辦理完成？提案執行所需的時間為何？提案執行所需金額為何？以及不同身分提案人對提案執行所造成的影響為何？

## 貳、參與式預算制度下的公民參與

### 一、參與式預算的緣起與目的

參與式預算最早於 1989 年開始在巴西愉港市（Porto Alegre）推行，其興起與參與式民主的概念日益受到重視有關，希冀藉由公眾參與和公眾討論，來商討出對於公共問題的解決方案（蘇彩足等，2015：1）。方凱弘（2015：3）指出參與式預算在巴西愉港市的出現並非偶然，其主要原因乃是巴西勞工黨（Workers' Party）於 1988 年取得政權後，為了打破傳統政治菁英壟斷地方政府的狀況，而催生出的策略。希望透過草根自制和直接參與的實踐，讓政府施政的優先順序得以從政治菁英翻轉為貧窮和弱勢族群，打破傳統政治菁英把持公共資源的境況。換句話說，巴西愉港市的參與式預算是提供了一個機會讓弱勢者或是在政治上被排除的多數人之權益能夠提升，亦可以透過直接參與反映出這群人的需求和面對的問題。此後，參與式預算概念也從巴西愉港市的推展，逐漸擴散到其他國家，包括南美洲各國、歐陸各國、北美洲的美加、亞洲各國等等，不同國家亦發展出自己國家的參與式預算實例，儘管各國推行參與式預算的原因和目的不盡相同，但皆有一個共同點，那便是讓公民透過此一制度的參與，能在政府預算決策的過程中產生影響（蘇彩足等，2015：1-7）。

有別於巴西愉港市的參與式預算是為了扭轉資源配置的權力而興起的脈絡，參與式預算於我國的發展源自於 2014 年臺北市長柯文哲將「參與式預算」列為競選政見，自此帶動了國內對參與式預算的關注（方凱弘，2015：2）。在解嚴後，我國對於民主化的改革不遺餘力，從直接民選走到審議式民主，在 2014 年後更將參與式預算視為公民參與的新課題，希望讓公民能有權利和權力來影響政府的預算資源配置，或是增進公民對於政府預算的認識，以求更瞭解政府施政情形和監督政府的政策執行。

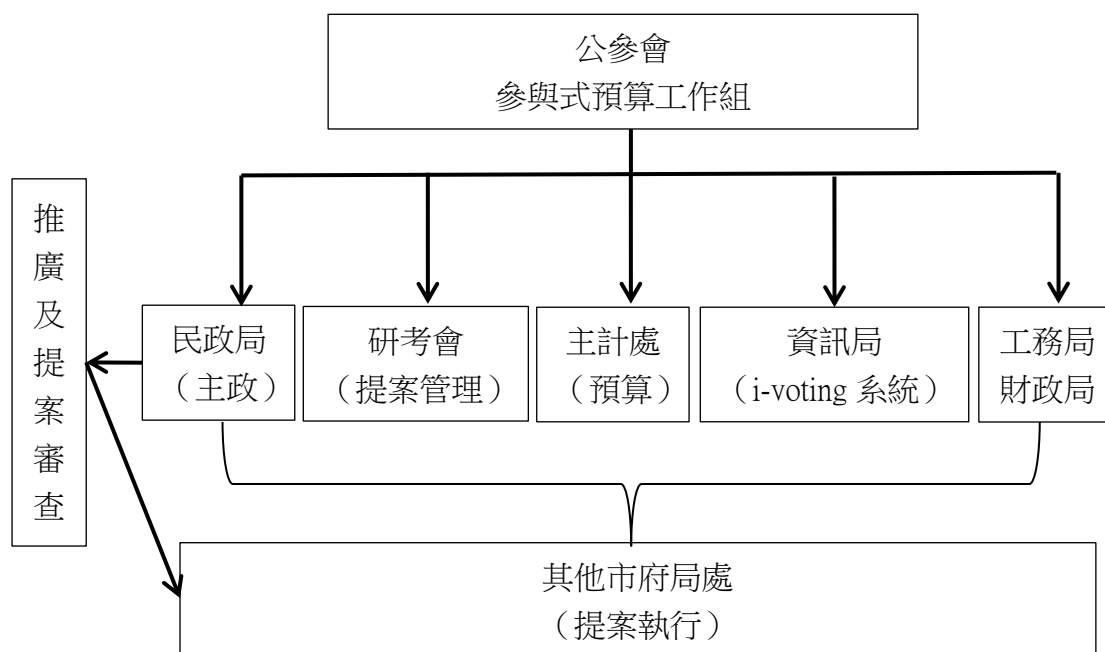
而臺北市政府也隨著柯文哲市長的上任，推展了臺北市政府的參與式預算制度，臺北市政府秉持「開放政府、全民參與」的施政理念，建立一套由公民提案

的參與式預算制度，其目的在於開放公民參與、強化預算透明度以及讓公民能對政府施政進行監督，藉由參與式預算制度讓公民共同參與市政的推動（臺北市政府，2019）。

## 二、參與式預算制度之設計與執行

### （一） 臺北市參與式預算制度之組織網絡

臺北市政府參與式預算制度的組織網絡，以臺北市公民參與委員會（以下簡稱公參會）和民政局作為起點。公參會之主任委員由市長兼任，成員有府內及府外委員。公參會內分為三個工作組，分別為公民參政組、開放資料及探勘組、參與預算組。而臺北市參與式預算制度的組織網絡如下圖一，參與預算組則指定由民政局為主政機關，工務局、主計處、研考會、資訊局及財政局為協辦機關，負責研議臺北市參與式預算制度政策、執行計畫及標準作業流程（方凱弘、陳揚中，2016：327-329；徐淑敏等，2018：26），而在參與式預算提案審查階段及錄案後，則是由提案所涉及之市府局處就其業務範圍參與執行市民的提案。



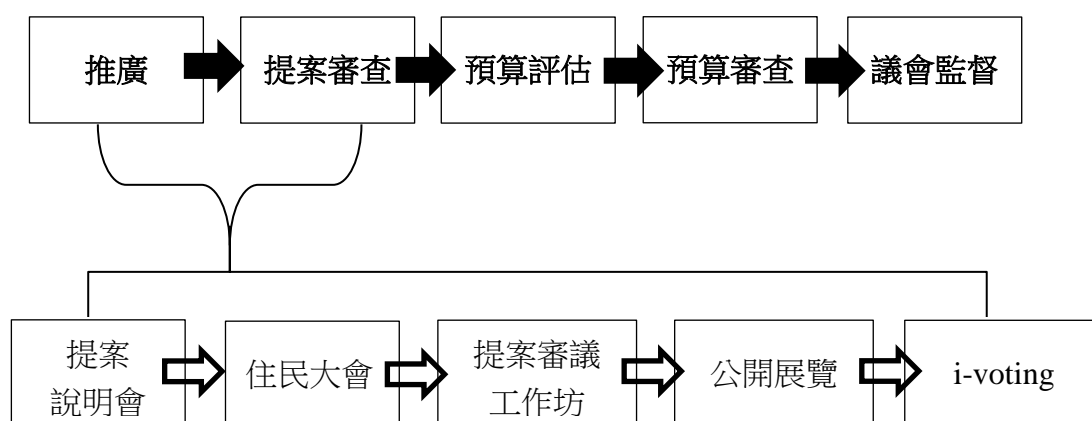
圖一、臺北市參與式預算制度之組織網絡圖

資料來源：徐淑敏等（2018：30）；本研究自行整理

### （二） 臺北市參與式預算制度設計

臺北市政府公民參與委員會藉由通過「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序-區級及市級」(以下簡稱 SOP) 作為臺北市政府參與式預算的方向盤，而 SOP 則將臺北市的參與式預算制度分為推廣、提案審查、預算評估、預算審查及議會監督等 5 階段，並透過推廣公民參與的教育訓練，讓民眾和公部門等制度參與者培養基礎概念，俾利於參與式預算之執行(臺北市政府，2019)。

臺北市參與式預算 SOP 與民眾提案程序如下圖二，在 SOP 中與市民有關且實際參與的階段為前端推廣和提案審查兩階段，在這兩階段中參與式預算提案人將經歷提案說明會、住民大會、提案審議工作坊、公開展覽、i-voting 等五個步驟，實際參與市府的預算決策過程。當市民循 SOP 程序完成提案流程後，並獲 i-voting 票選通過，其預算之編列方式，將視當年度預算是否能納入執行來進行規劃，若當年度預算可執行者則予以執行，若當年度預算無法納入，則循預算編列程序，納入來年預算編列，此外，提案經權責機關認定屬急迫者則可動支第二預備金(臺北市政府，2019)。



圖二、臺北市參與式預算 SOP 與民眾提案程序圖

資料來源：本研究自行整理

### 三、誰來參與對提案執行的影響

由於在參與式預算中「公共參與」是其中很重要的精神，除了讓民眾瞭解政府預算強化政府預算之透明度，正重要的是讓公民共同參與市政的推動。那麼，就臺北市參與式預算而言，誰能來參與呢？或是誰有權力參與呢？而這些參與又將對提案執行產生什麼影響？進而瞭解參與式預算的推動是否真的賦權給參與者和居民？亦讓過去公共參與相對弱勢的參與者透過參與式預算的實踐來獲得影響政府的權力(吳建忠 2018：225)？

葉欣怡等(2016：37)提到由於參與式預算所強調的包容與平等精神，也吸引了新的參與者來討論和提案，參與式預算為了促進公民參與，幾乎是無門檻、

無條件的鼓勵居民的參與。在他們實際研究的場域中也觀察到過去沒有參與社區事務者，除了開始參與參與式預算的活動，也藉由參與的過程增進了與其他居民的互動，進而開始投入社區中的公共事務。由此可知，參與式預算確實提供了一個公共參與的管道，而這些參與者將有可能別於其他管道的參與對象。

但從觀察參與式預算實務推動情形，當市政府相關部門面臨了參與式預算的政策壓力，必須邀請公民來參與若干提案說明會議和住民大會。市政府相關部門除了透過公開的宣傳管道吸引不特定的個人，更有可能還是仰賴傳統的動員模式，亦就是透過里鄰長的動員，來確保整個活動的參與人數。雖然里鄰長理所當然地更能掌握在地知識和在地需求，也會有許多對於地區能夠再作什麼的想像，但是里鄰長也正是當地既有的權力掌握者，當參與式預算依循傳統的動員管道找尋參與的可能人選時，很有可能犧牲了有別於傳統動員管道之參與者出現的可能性。換言之，當普通人在參與的過程中發現傳統的里鄰系統依然控制了遊戲規則，那麼將可能失去參與的動力，寧願回到傳統渠道中，透過議員、社會運動或選舉而非自己實際投入參與（吳建忠，2018：239）。

同樣的經驗出現在葉欣怡等（2016：37）在文化部所推行之參與式預算實驗計畫的過程中。在計畫啟動之初，該執行團隊便拜訪各實驗地區之意見領袖，除了解釋參與式預算的精神與操作流程，也尋求在地意見領袖的支持與意見回饋。在計畫執行過程中，也同時與這些意見領袖維持良好的互動關係，並且在宣傳與招募的過程中，也透過這些當地的意見領袖依循其既有的管道進行宣傳，當然執行團隊也盡可能透過其他宣傳方式，也不僅就既有的管道進行宣傳。但依循既有管道和意見領袖的資源網絡進行宣傳，是否可能會降低某些參與者的參與意願呢？如同在計畫之後的訪談提及某些參與者會基於擔憂是不是已經有「內定」的方案，或是只有社區的「熟面孔」所提出的方案才會獲得支持。因此，我們很難推論，基於里鄰長和地方的意見領袖把持權利或資源的疑慮，是否降低居民的參與意願，或仰賴這些既有的管道進行消息的散佈的同時，亦直接犧牲了某些排斥既有管道的參與者（葉欣怡等，2016：38-39）。

## 參、研究設計

### 一、資料來源

本文各變項之數據，係先經臺北市參與式預算提案管理系統（以下稱提案管理系統）搜尋，確認提案管理系統是否能夠提供相關數據，發現除了各項提案之行政區、案件編號、提案名稱及執行經費外，在提案管理系統中也可以透過提案歷程的搜尋，取得各項會議的辦理日期以及 i-voting 的日期，或者透過里程碑與辦理情形的搜尋，則可以取得提案辦理情形，以及全案辦理完成與結案的日期。初步了解提案系統所能提供之資料後，發現本文各變項除了提案人之身分無法從提案管理系統中取得外，針對尚未辦理完成的提案，也無法從提案管理系統中分

辦該提案仍在辦理中還是已經結案停止辦理。確認上述資訊後，本文作者發文民政局提供各變項所需之資料，並在資料取得後與提案管理系統上的資訊交互驗證，確保資料的正確性。

## 二、變數

本研究旨在檢視臺北市參與式預算提案的執行狀況，所檢測之變數包含：辦理情形、辦理期程、預算金額以及提案人身分。針對各個變數之測量，以下作進一步的說明。

### (一) 辦理情形

提案之辦理情形區分為「辦理完成」、「辦理中」與「停止辦理」。所謂「辦理完成」係指參與式預算提案全案已完成辦理，經由提案人同意後，由公民參與委員會參與預算組之工作組會議予以結案。所謂「辦理中」係指參與式預算提案正在執行中，可能處於溝通、規劃、設計或是施作中的任何一個階段。最後，所謂「停止辦理」則是指提案推行過程遭遇特殊原因而導致無法順利執行，經由公民參與委員會與提案人共同決議停止辦理後結案。

值得一提的是，在提案管理系統中，提案的辦理狀況可以區分為兩類：「正辦理中」與「全案辦理完成及結案」，由於全案辦理完成及結案包括了全案辦理完成以及結案兩種狀態，因此，提案辦理情形是「辦理完成」或者是「結案」之確認，便是透過民政局的協助取得資訊。其中，提案管理系統之「全案辦理完成」便是本文的「辦理完成」；「正辦理中」便是本文的「辦理中」；而「結案」便是本文之「停止辦理」。

### (二) 辦理期程

辦理期程希望衡量參與式預算提案實際執行所需的時間，但是在實務上無法明確界定出提案執行的起點與終點，因此本文辦理期程的計算，以提案確認錄案的時間點為起點，以提案確認結案的時間點為終點。首先，由於 2016 年度與 2017 年度的提案流程並不完全相同，因此也影響了提案執行計算的起點。在 2016 年度，提案需通過提案審議小組會議才會錄案，因此便以通過該提案之審議小組會議日期為起點；2017 年度增加了 i-voting 的流程，而提案須在 i-voting 中脫穎而出才能錄案，因此針對 2017 年度的提案，便以 i-voting 投票期間最後一天的日期作為提案執行的起點。至於提案執行的終點，兩個年度則無不同，由於參與式預算提案在執行完成後，皆須先提報公民參與委員會參與式預算組同意結案後，再提報公民參與委員會大會確認才能結案。由於最終確認結案與否則是公民參與委員會的大會，因此便以該提案確認結案的公民參與委員會大會日期為提案執行的終點。

雖然根據以上所述，提案執行的起點與終點都有明確的日期可以用來計算提案實際執行的天數，但是因為從錄案開始到機關開始執行，或從執行完成到提報

公民參與委員會確認結案，在時間上都有落差，為減少並控制時間落差對於辦理期程的干擾，因此本文除了天數以外，另增加以季度為單位計算辦理期程。季度的計算，以 3 個月為一季，若以 2016 年提案為例，若 i-voting 投票期間最後一天的日期為 2016 年 8 月 8 日，提報公民參與委員會結案的會議日期為 2017 年 12 月 27 日，則以 2016 年 7-9 月為第 1 季，以 2017 年 10-12 月為最後一季，因此這各提案的辦理期程為 6 季。

### （三） 預算金額

預算金額為提案執行所需之資源，在提案管理系統中稱為「執行經費」。本文作者在資料蒐集過程中，發現有些案子在提案管理系統中並沒有揭露執行經費的額度，經洽民政局後，發現部分提案項目的執行，是以在主、協辦機關既定執行計畫中增列項目的方式辦理，也造成執行經費無法單獨切割，因此機關在回報提案資訊的時候，針對以上情況或表示無法填答，或直接填 0 表示無新增經費。基於以上情況，針對預算金額無法取得或者預算金額為 0 者，本文在分析的時候將其視為遺漏值。

### （四） 提案人身分

由於提案管理系統中並未提供個別提案人之身分，因此提案人之身分須由民政局協助提供。提案人身分之類別包括一般市民、里長以及其他，其他類的提案人包括了社區發展協會、社區大學、商圈、農會與非營利組織。此外，在由民政局取得的資料中，有一筆 2016 年度提案的提案人為共同提案人，其中一人的身分為里長，另一人的身分為一般市民，由於里長擔任共同提案人，在提案推動的過程中，便可以利用里長過去投入地方公共事務所累積的經驗與資源，因此在編碼的時候，也將該案的提案人歸類為里長。

## 三、研究假設與統計檢定

本文透過卡方檢定 (Chi-square)、t 檢定與迴歸分析 (regression) 等統計方法，檢定不同「提案人身分」是否會對於參與式預算之「辦理情形」、「辦理期程」與「預算金額」產生影響。以下分別針對所提出的假設以及檢定方式進行說明。

### （一） 提案辦理完成與否是否會受到提案人身分的影響

假設 1：提案辦理完成與否會受到提案人身分的影響

假設 1 的虛無假設 ( $H_0$ ) 為提案人身分與提案是否辦理完成無關；對立假設 ( $H_1$ ) 為提案人身分與提案是否辦理完成有關。此一假設的提出，係假定提案人若具有里長身分，不論是透過議員監督提案執行的進度，或是基於過去因為里長職務和局處所累積的互動經驗，進而較容易協議出局處認為可行的方案，都將有

助於提案辦理完成。反之，若提案人若為一般民眾，與擔任里長或積極參與地方公共事務的地方意見領袖相較，由於和公部門的互動經驗較少，在提案討論與修正的過程中，可能須要較長的時間市府局處磨合與溝通，進而影響提案之辦理。此一假設將透過卡方檢定判斷是否接受或拒絕虛無假設。

## (二) 提案辦理期程是否會受到提案人身分的影響

### 假設 2：提案辦理期程是否會受到提案人身分是否為里長的影響

假設 2 的虛無假設 ( $H_0$ ) 為提案人的身分是否為里長，與提案辦理期程的長短無關；對立假設 ( $H_1$ ) 為提案人的身分是否為里長，與提案辦理期程的長短有關。此一假設的提出，係假定提案人若具有里長身分，除了可以運用其推動地方公共事務既有的網絡與資源，加速提案的執行外，也會因為其里長的身分而提高局處對於該提案的重視，而這都有助於提案辦理期程的縮短。本文提案辦理期程的計算分別以季與日為計算單位，因此針對假設 2 的檢定，會分別透過 T 檢定檢查具有里長身分與否，是否在提案執行完成所需之平均季度與平均天數上會產生顯著差異。

### 假設 3：提案辦理期程是否會受到提案人身分是否為一般民眾的影響

假設 3 的虛無假設 ( $H_0$ ) 為提案人的身分是否為一般民眾，與提案辦理期程的長短無關；對立假設 ( $H_1$ ) 為提案人的身分是否為一般民眾，與提案辦理期程的長短有關。此一假設的提出，係假定提案人若為一般民眾，除了缺乏地方意見領袖因為參與地方公共事務所建立起的網絡與資源，與公部門互動的經驗也較少而需較長時間的磨合，而這都將拉長提案執行的時間。與前項假設一樣，提案辦理期程的計算分別以季與日為計算單位，因此針對假設 3 的檢定，會分別透過 T 檢定檢查是否為一般民眾，是否在提案執行完成所需之平均季度與平均天數上會產生顯著差異。

## (三) 預算金額是否會受到提案人身分的影響

### 假設 4：預算金額是否會受到提案人身分是否為里長的影響

假設 4 的虛無假設 ( $H_0$ ) 為提案人的身分是否為里長，與提案預算金額的多寡無關；對立假設 ( $H_1$ ) 為提案人的身分是否為里長，與提案預算金額的多寡有關。相較於前面 4 項假設，本項假設較無法假定提案人身分是否為里長，對於預算金額多寡所可能產生的影響。首先，如果里長因為過去參與地方公共事務的經驗，因此在爭取地方建設上較有企圖心，所提出的參與式預算提案便可能需要較



高的預算金額；然而，反過來看，里長也可能因為過去參與地方公共事務的經驗而理解爭取地方建設的困難，進而使得所提出的參與式預算提案較為務實，所需預算金額也因此較低。假設 4 將透過 T 檢定檢查提案人具有里長身分與否，是否在提案預算金額的平均數上會產生差異。

#### 假設 5：預算金額是否會受到提案人身分是否為一般民眾的影響

假設 5 的虛無假設 ( $H_0$ ) 為提案人的身分是否為一般民眾，與提案預算金額的多寡無關；對立假設 ( $H_1$ ) 為提案人的身分是否為一般民眾，與提案預算金額的多寡有關。與第 4 項假設相同，本項假設也無法假定提案人身分是否為一般民眾，對於預算金額多寡所可能產生的影響。首先，一般民眾由於參與地方公共事務的經驗較少，因此較容易關注生活周遭鄰里日常可以看得見的公共設施，而這也限制了提案的規模與所需之預算金額；反過來看，一般民眾也可能因為過去參與地方公共事務的經驗較少，因此所提出的方案反而可能打破既有地方公共建設爭取的框架，而提高了提案所需之預算金額。假設 5 將透過 T 檢定檢查提案人是否為一般民眾，在提案預算金額的平均數上是否會產生差異。

#### (四) 辦理期程是否會受到預算金額與提案人身分的影響

#### 假設 6：辦理期程是否會受到提案人身分的影響

假設 6 的虛無假設 ( $H_0$ ) 為在控制預算金額的前提下，提案人身分與提案辦理期程的長短無關；對立假設 ( $H_1$ ) 為在控制預算金額的前提下，提案人身分與提案辦理期程的長短有關。此一假設的提出，係假定里長雖非唯一在地方參與地方公共事務的地方意見領袖，但因為具有民選公職的身分，因此參與地方公共事務決策的能力與經驗都較其他地方意見領袖多，因此提案人若具有里長身分，將使得提案的推動更為順利，也有助於縮短提案的期程；相反的，一般民眾由於缺乏地方公共事務參與的經驗，因此在提案過程中與市府局處、乃至於地方意見領袖的磨合都需要較長的時間，而這也將使得提案的執行需要較長的時間。由於提案預算規模較大，所需的提案執行時間也較多，反之亦然，因此本項假設的檢定，分別以季與日計算之提案辦理期程為依變項，而以提案人是否為里長、提案人是否為一般民眾以及提案預算金額為自變項進行迴歸分析，在控制預算金額的前提下，檢視提案人是否為里長以及提案人是否為一般民眾是否對於提案辦理期程產生影響。

## 肆、提案執行變數描述性分析

以下針對臺北市參與式預算 2017 年度與 2018 年度之提案辦理情形、辦理期程、預算金額以及提案人身分進行描述性分析。

## 一、辦理情形

臺北市參與式預算在 2016 年度與 2017 年度總共錄案 142 案，其中包括區級提案 134 案以及市級提案 8 案。在上述 142 案中，已辦理完成者為 94 案，佔總數的 66.2%，仍在辦理中的提案數為 31 案<sup>8</sup>，佔總數的 21.8%，停止辦理者有 17 案，佔總數的 12.0%。整體情況如下表一。

表一、提案執行情況彙整表

辦理情形	次數	百分比
已辦理完成	94	66.2%
辦理中	31	21.8%
停止辦理	17	12.0%
總和	142	100.0%

由於停止辦理之提案意味著提案在推行過程遭遇特殊原因而導致無法順利執行，並已由公民參與委員會與提案人共同決議停止辦理，因此如果進一步將這些無法辦理的提案扣除，如下表二所示，在可執行的提案中，超過 75% 的提案已經辦理完成。

表二、可執行提案執行情況彙整表

辦理情形	次數	百分比
已辦理完成	94	75.2%
辦理中	31	24.8%
總和	125	100.0%

## 二、辦理期程

臺北市參與式預算已辦理完成之提案，需經過臺北市政府公民參與委員會確認，會議每三個月開會一次，亦即為一季召開一次。因此，本文以下針對提案辦理期程的計算分別以「季度」或「天數」為單位進行衡量。

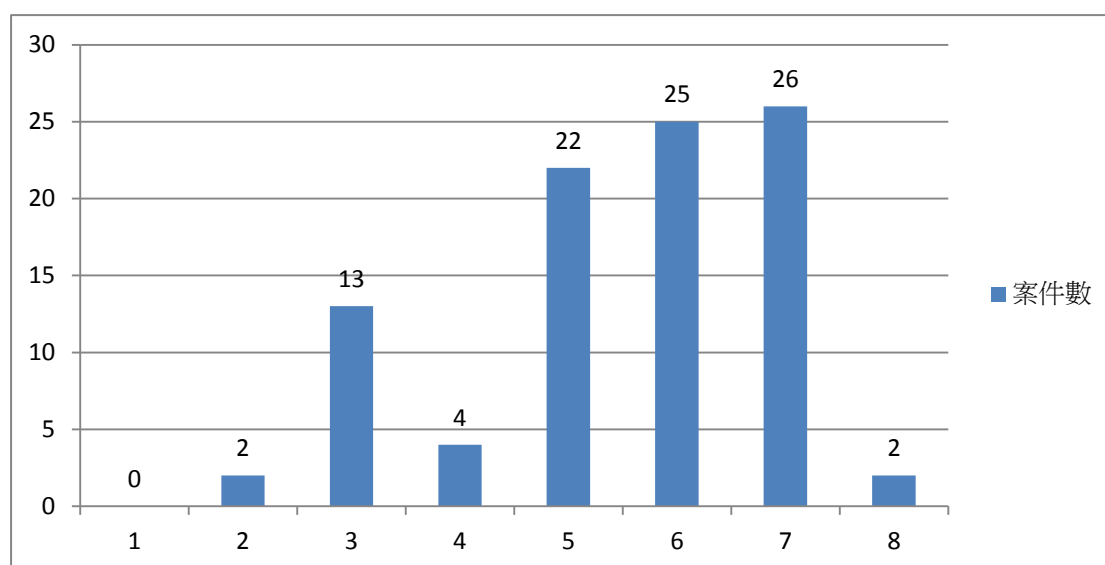
### (一) 以「季度」衡量之辦理期程

<sup>8</sup> 政府計畫與預算運作方式為前一年編列計畫及預算，於後一年度執行，參與式預算也在政府預算及計畫運作邏輯中，因此 2017 年提案成功案件，除 2017 年即有預算項目可容納外，均需在 2018 年開始規劃與執行，如提案屬於較為複雜的案件，通常執行期會跨越當年度甚或更後一年度（即到 2020 年）

由下表三與下圖三可知，若以季來看，提案辦理完成所需時間多為 5 至 7 季，也就是說，如果不考量真正執行完畢與提大會確認的時間差，上述換算成為執行時間（即季 x3 個月），也就是說執行完畢最多者會落在 15 個月至 21 個月，意即為 1 年 3 個月至 1 年 9 個月。此外，另有一個提案執行完成所需時間的小高峰出現在 3 季（13 案），為 9 個月。

表三、提案辦理完成所需季度統計表<sup>9</sup>

季度	案件數	百分比
1	0	0%
2	2	2.1%
3	13	13.8%
4	4	4.3%
5	22	23.4%
6	25	26.6%
7	26	27.7%
8	2	2.1%
總和	94	100.0



圖三、提案辦理完成所需季度分析圖

提案執行完畢所需時間最短者為 2 個只需 2 季便執行完成的提案，包括「新移民培力、展能、就業三合一」案及「加強宣導新移民至本市社區關懷據點為老人共(送)餐烹煮」。該 2 案皆為以「新移民」為主題的市級提案，執行完成所需

<sup>9</sup>上表所稱季度內提案完成數字，在現實上會有案子已執行完畢，但因程序上仍須經公參會確認，因此容或有時間差，但時間差最遲不會超過三個月。

時間較短，應是市府原本就有新移民輔導小組等跨局處機制設計，而使得該 2 案的執行較為順利。

## (二) 以「天數」衡量之辦理期程

以每一案實際辦理天數來看，已辦理完畢者，最短為 118 天，約 4 個月，最長為 742 天，約 24 個月，平均為 433 天，約 14 個月。如下表四：

表四、提案辦理完成所需天數分析表

已辦理完成之提案辦理天數	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
	94	118	742	433.8	131.763

由於季度為依照公參會開會確認的時間為分析單位，跟案件實際辦理天數的分析單位相互比較，最短會有兩個月的時間差，最長者無差別。這是兩個不同分析單位的切入點。另值得注意的是，平均辦理天數這個變項，根據上表，平均每一案約需要 14 個月，為 1 年 2 個月，但這部分要加上政府編列預算的期程，意即臺北市參與式預算提案是在年中確定提案，但可能真正落實執行會從隔年的一月起算，因此從提案確認到真正落實執行會有半年的時間差，因此，真正執行期間的計算應將政府預算編列期程整體思考會較貼近現況。

## 三、預算金額

如下表五所示，辦理完成之提案，所需之預算總數為\$73,858,329，金額最小者為\$8,320，金額最大者為\$9,606,483，平均金額為\$1,055,118.99。其中，預算金額最小者為「新移民二代的教育規劃」案，金額最大者為「商圈街區改造」案，後者為工程案，前者為非工程案，因此推測當有工程需求的提案，依照市府行政體制的運作情況，會比非工程案更能獲得更多預算資源的挹注。

表五、辦理完成提案之預算金額分析表

個數	最小值	最大值	總和	平均數	標準差
70	\$8,320	\$9,606,483	\$73,858,329	\$1,055,118.99	\$1,798,954.708

## 肆、提案人身分

根據下表六所示，成案之提案的提案人，一般市民身份者為最大宗，總計有 79 案，佔比 89%，其次才為具備里長身份者 44 案，佔比 32.8%，其他身分者則包括社區發展協會、社區大學、商圈、農會與非營利組織。

表六、錄案提案之提案人身份分析表

提案人身分	案件數	百分比
一般市民	79	59.0%
里長	44	32.8%
其他	11	8.2%
總和	134 <sup>10</sup>	100.0

進一步針對辦理完成提案之提案人身分進行分析如下表七，具一般市民身份者，案件執行完畢總計有 49 案，佔比 55.7%，其次才為具備里長身份者 32 案，佔比 36.4%，剩下為其他身份者如特公盟等組織。

表七、辦理完成提案之提案人身份分析表

提案人身分	次數	有效百分比
一般市民	49	55.7
里長	32	36.4
其他	7	8.0
總和	88	100.0

根據以上數據，我們發現，提案者並非完全為傳統鄰里系統的里長身份，具備一般身份之市民是相對多數；其次，案件執行過程中，也非具備里長身份者就可以比較獲得關注讓案件較快進行，仍是以一般市民身份的案件已辦理完成者居多。

## 伍、提案執行變數分析

### 一、不同身分提案人辦理情形之卡方檢定分析

根據下表八所示，一般市民為提案人的提案中，有 62% 已經辦理完成，提案人身分別為其他的提案中，則有 63.6% 已經辦理完成，而里長為提案人的提案中，則有 72.7% 已經辦理完成。根據以上數據，提案人為里長提案的辦理完成比例，較提案人為一般市民或其他類別提案人的比例高了 10% 左右。然而，針對提案人身分與辦理情形進行卡方檢定發現顯著性為 .727，亦即里長為提案人的提案，辦理完成的比例雖然較高，但是由於卡方檢定的結果不具顯著性，因此無法拒絕假設 1 之虛無假設 ( $H_0$ )，亦即無法透過卡方檢定推論提案人身分對於辦理情形產生影響。

<sup>10</sup> 134 案為區級提案者，市級提案者由於是以新移民為主題，提案身份相當明確，不列入本文分析。

表八、不同身分提案人辦理情形彙整表

			辦理情形			總和
			已辦理完成	辦理中	停止辦理	
提案人身分	一般市民	個數	49	20	10	79
		占提案人身分	62.0%	25.3%	12.7%	100.0%
	里長	個數	32	7	5	44
		占提案人身分	72.7%	15.9%	11.4%	100.0%
	其他	個數	7	2	2	11
		占提案人身分	63.6%	18.2%	18.2%	100.0%
總和		個數	88	29	17	134
		占提案人身分	65.7%	21.6%	12.7%	100.0%

$$X^2=2.045, df=4, p=.727$$

## 二、不同身分提案人辦理期程之 t 檢定分析

透過獨立樣本 t 檢定檢測辦理完成提案所需之平均辦理期程，在不同身分提案人間是否產生差異，可以推論提案人之身分是否對於提案辦理完成的期程產生影響。由於提案人之身分類別為里長、一般市民與其他，因此為了檢視里長的身分以及一般市民的身分是否會對於提案辦理的期程產生影響，因此本文透過建立里長與一般市民兩個虛擬變數（dummy variable）的方式，檢測提案人具有里長身分與否，以及是否為一般市民是否會對於提案執行期程產生影響。

### （一）提案辦理期程是否受到里長身分影響 t 檢定分析

針對提案人是否具備里長身分對於提案辦理期程的影響，如下表九所示，若從所需季度來看，提案人具有里長身分者，提案辦理完成平均需要 5.66 個季度，而提案人不具有里長身分者，提案辦理完成所需平均季度反而較短，平均只須 5.57 個季度；若從所需天數來看，提案人具有里長身分者，提案辦理完成平均需要 441.39 天，而提案人不具有里長身分者，提案辦理完成則平均須 442.75 天。不過由於針對季度與天數所進行的 t 檢定 p 值皆大於 0.05，因此無法拒絕假設 2 之虛無假設（ $H_0$ ），亦即無法推論提案人是否具備里長身分對於提案辦理期程的長短產生影響。

表九、提案人具備里長身分與否提案辦理完成所需期程檢定表

提案人身分	期程單位	個數	平均數	標準差	t 值/p 值
里長	季度	32	5.66	1.335	t 值：-0.271 p 值：0.787
非里長		56	5.57	1.450	

里長	天數	56	441.39	133.986	t 值：-0.047 p 值：0.962
非里長		32	442.75	119.991	

(二) 提案辦理期程是否受到一般市民身分影響 t 檢定分析

針對提案人是否為一般市民對於提案辦理期程的影響，如下表十所示，若從所需季度來看，提案人為一般市民者，提案辦理完成平均需要 5.50 個季度，而提案人並非一般市民者，提案辦理完成所需平均季度反而較長，平均須 5.74 個季度；若從所需天數來看，提案人為一般市民者，提案辦理完成平均需要 435.66 天，而提案人並非一般市民者，提案辦理完成所需平均天數也和所需平均季度一樣，較提案人為一般市民者長，平均須 450.08 天。不過由於針對季度與天數所進行的 t 檢定 p 值皆大於 0.05，因此無法拒絕假設 3 之虛無假設 ( $H_0$ )，亦即無法推論提案人是否為一般市民對於提案辦理期程的長短產生影響。

表十、提案人是否為一般市民提案辦理完成所需期程檢定表

提案人身分	期程單位	個數	平均數	標準差	t 值/p 值
一般市民	季度	50	5.50	1.432	t 值：-0.783 p 值：0.436
非一般市民		38	5.74	1.369	
一般市民	天數	50	435.66	133.484	t 值：0.520 p 值：0.605
非一般市民		38	450.08	122.603	

三、不同身分提案人預算金額之 t 檢定分析

透過獨立樣本 t 檢定檢測提案之平均預算金額，在不同身分提案人間是否產生差異，可以推論提案人之身分是否對於提案之預算金額產生影響。針對不同身分提案人預算金額 t 檢定之操作，如同針對提案辦理期程的檢測，也透過建立里長與一般市民兩個虛擬變數的方式，檢測提案人具有里長身分與否，以及是否為一般市民是否會對於提案的預算金額產生影響。

(一) 提案預算金額是否受到里長身分影響 t 檢定分析

針對提案人是否為里長對於提案預算金額產生之影響，如下表十一所示，提案人身分為里長者其預算金額平均數為 \$ 966,965.88，非里長者其預算金額平均數為 \$ 1,142,530.43，就預算金額平均數大小而言，提案人為里長之預算金額平均數小於非里長者。不過由於 t 檢定的 p 值大於 0.05，因此無法拒絕假設 4 之虛無假設 ( $H_0$ )，亦即無法推論提案人是否具備里長身分對於提案預算金額的多寡產生影響。

表十一、提案人具備里長身分與否提案預算金額檢定表

提案人身分	個數	平均數	標準差	t 值/p 值
里長	26	\$966,965.88	\$1,331,506.876	t 值：0.377
非里長	40	\$1,142,530.43	\$2,112,038.955	p 值：0.707

(二) 提案預算金額是否受到一般市民身分影響 t 檢定分析

針對提案人是否為一般市民對於提案預算金額產生之影響，如下表十二所示，提案人身分為一般市民者其預算金額平均數為 \$ 1,148,830.38，非一般市民者其預算金額平均數為 \$ 977,089.86，就預算金額平均數大小而言，提案人為一般市民之預算金額平均數大於非一般市民者。不過由於 t 檢定的 p 值大於 0.05，因此無法拒絕假設 5 之虛無假設 ( $H_0$ )，亦即無法推論提案人是否為一般市民對於提案預算金額的多寡產生影響。

表十二、不同身分提案人提案預算金額分析表

提案人身分	個數	平均數	標準差	t 值/p 值
一般市民	37	\$1,148,830.38	\$2,185,824.029	t 值：-0.375
非一般市民	29	\$977,089.86	\$1,285,840.705	p 值：0.709

四、不同身分提案人辦理期程回歸分析

根據下表十三所示，分別以提案完成所需季度以及提案完成所需時間為依變項，預算金額、里長為提案人以及一般市民為提案人為自變項進行迴歸分析，結果發現預算金額、里長為提案人以及一般市民為提案人等自變項都未達顯著程度，因此，提案辦理期程的長短，並未受到預算金額、提案人是否為里長以及提案人是否為一般民眾的影響。換句話說，根據迴歸分析的結果，無法拒絕假設 6 之虛無假設 ( $H_0$ )，亦即無法推論提案人為里長或是一般民眾對於提案執行期間的長產生影響。

表十三、提案辦理期程迴歸分析分析表

	模式一：提案完成所需季度		模式二：提案完成所需天數	
	beta	t	beta	t
預算金額	9.987E-08	.195	9.591E-06	.176
里長	-.594	.272	-53.533	.281
一般市民	-.729	.172	-58.760	.230



## 伍、結論

本文前面針對臺北市參與式預算 2016 與 2017 兩個年度之提案，針對提案辦理情形、提案辦理期程、提案預算金額與提案人身分進行了描述與分析，也可以針對臺北市參與式預算的推動提出以下觀察：

### 一、參與式預算的確有被落實在後端執行面上

#### (一) 兩年整體執行率為 66.2%

臺北市政府針對參與式預算有設置提案管理系統，並對外公開。另外也有研考會協助局處填列辦理案件里程碑，並後續由公民參與委員會作逐案確認，如此的組織設計確保市民提案可以獲得後端行政機關執行。因此，在 2016 年及 2017 年的提案，統計已有 66.2% 執行率。

#### (二) 平均每一案執行時間為 433 天，約 14 個月，但要計入政府預算編列期程

政府編列預算有一定程序，約在年中會將來年預算審議匡列完畢，並在九月份送市議會審查，於年底通過來年的預算讓行政機關可據以執行。因此，從預算確定到年底預算通過，會有半年以上的時間差，這是在羅列每案的辦理天數時，需要考慮進去的情況。

### 二、已經執行完畢案件平均花費金額不高

#### (一) 兩年平均金額為新台幣 105 萬元

兩年執行平均金額為新台幣 105 萬元，顯示目前參與式預算提案都尚屬在小規模金額的範圍，本文推論這應該也是一般市民提案多從自我經驗出發，比較偏向於零星需求的提出，這對於目前尚屬新生事務的參與式預算應算是正向情況，市民跟行政機關都可先從小範圍的提案入手，逐步累積彼此的信任程度與經驗。

#### (二) 工程案較耗費市府預算資源

工程案就案件內容來看，比較偏向於道路或者公園整建等，這當然比非工程案需要較多預算資源的挹注，同時這也印證前述推測，提案較以一般市民的生活經驗出發，道路與公園都是市民日常會使用到的公共設施，但同時也要思考的是，市府在這些每日需使用的公共設施也投入相當大的心力與資源，但從提案情況來看，市民還是不斷提出這些需求，兩者之前的原因值得後續可以細部分析。

### 三、參與者以一般市民為比例最高

#### (一) 一般市民提案比具備里長身份比例高

從提案人身份來看，提案中一般市民身份比率大於具里長身份比率，這也打破過去一般里長等傳統頭人會獨占鰲頭的印象，里長身份於這兩年並不具備提案優勢，同時也並不全然壟斷臺北市參與式預算提案情況。

## （二）具備里長身份者不必然案件優先處理

另從提案人身份資料對比提案執行情形，本文發現具備里長身份提案已執行完畢者比率仍低於一般市民身份者，這顯示行政機關不會因為是里長身份提案，而加速執行或者優先執行，這也打破另外一種只要是里長提案就會被優先重視的刻板印象。

基於以上觀察，我們也可以針對臺北市參與式預算的制度設計與推動，做出以下建議：

### 一、案件執行期程應可再精進縮短

#### （一）逕予執行案件與需走完流程案件可分流

從這兩年執行情況來說，的確花費相當長時間執行提案，時間過長對於參與式預算本身將會是一個重要的影響因子，臺北市政府於 2018 年開始推動部分較簡易或符合目前市府行政程序就可先逕予執行，未來如果可以運作順暢，讓市民提案可以分流往前推動，不僅可以降低行政機關執行負荷，同時也讓提案能儘速執行，這將是對臺北市參與式預算有正面影響效益。

#### （二）部分案件回歸到市政原本流程

分析這兩年執行情況，部分案件跟市府現有行政流程有高度重疊，同時，本文也發現部分案件全市應有同一標準，較不會出現有提案區域者獲得改善，而沒有提案區域者依然故我的情況。未來可以檢視如提案具備全市同一標準者，都可以回歸到原行政流程中，這也讓參與式預算能更聚焦且落實。

### 二、持續維持一般市民參與的熱度

#### （一）參與來源的再擴展

目前一般市民提案的確比里長身份提案比率高，但一般市民有時候容易因為時間或個人因素無法持續，過去兩年臺北市參與式預算有吸引到如特公盟等 NGO 團體進場提案，未來可以考慮讓這些 NGO 團體的來源更多元，持續培養政府與民間對話的能量。

#### （二）維持價值中立的專業立場

過去兩年執行情況，本文發現提案沒有因為提案人身份有差別待遇，這是北市府秉持專業處理的良好典範，該項典範應持續維持，同時也成為另外一種價值中立的內部要求，俾讓臺北市參與式預算的推動更順利。

## 參考文獻

- 方凱弘 (2015)。〈參與式預算及其在台灣地方實施的想像〉，發表於「兩岸地方公共治理與發展」學術研討會，東海大學行政管理暨政策學系主辦，臺中市。
- 方凱弘、陳揚中(2018)。〈預算治理：省思台北市參與式預算之民主與預算意涵〉，紀俊臣、邱榮舉（主編），《地方治理的問題與對策：理論與實務分析》，頁 317-348。臺北市：致知學術出版社。
- 吳建忠(2018)。〈Who Participates Participatory Budgeting and Power in Taipei City〉，《台北海洋科技大學學報》，第 9 卷，第 2 期，頁 223-243。
- 徐淑敏、高光義、蔡馨芳、李俊達 (2018)。〈推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究〉。臺北市：臺北市政府研究發展考核委員會。
- 張筵儀 (2017)。〈臺灣基層治理之制度設計與能力型塑：兼論新住民在村里、社區發展協會與公民審議會的角色〉，《中國行政評論》，第 23 卷，第 2 期，頁 134-167。
- 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》，第 4 卷，第 4 期，頁 29-40。
- 臺北市政府公民提案參與式預算平台，2019，〈認識參與式預算〉，網站：  
[https://pb.taipei/News\\_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60&s=076D0DCF25D78D0A](https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60&s=076D0DCF25D78D0A)，檢索日期：2019 年 4 月 30 日
- 蘇彩足(2017)。〈公部門推動參與式預算之經驗與省思〉，《文官制度季刊》，第 17 卷，第 2 期，頁 1-22。
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳 (2015)。《政府實施參與式預算之可行性評估》。台北市：國家發展委員會。