

從新績效預算制度走向參與式預算制度

徐仁輝*

《摘要》

新績效預算制度與參與式預算制度係近四十餘年來先後發展出來的預算制度，兩者的設計目的都在於加強政府機關的「課責」與「回應性」。新績效預算制度的主要作法係預算作業的彈性授權以及績效考核，藉此提升資金的使用效率，達到課責目的；同時按績效為基礎編製預算，實質上係要求顧客導向之企業型政府，應以民眾需求為依歸，施政計畫與預算反應民眾的偏好。參與式預算制度係將部分預算決策權交由公民參與，透過住民會議充分的溝通與理性思辨，提出反應民眾偏好且增進公共利益的計畫與預算；除了提升民主社會的公民素養外，亦讓預算決策過程更為透明，有利於課責。新績效預算與參與式預算制度雖都強調課責與回應性，但途徑與方法卻不同；本文分別檢視這兩種制度之設計目的與作法、施行問題與施行成效等；並從課責途徑、公民參與程度、執行規模、監督機制與實施成效等方面比較兩制的異同。又發現兩者有高度的互補性，最終提出融合兩制優點的建議作法。

[關鍵詞]：新績效預算制度、參與式預算制度、課責、回應性

特約邀稿

* 徐仁輝為世新大學行政管理學系講座教授，email: jhhsu@mail.shu.edu.tw

壹、前言

上世紀九零年代興起於巴西愉港市（Alegre）的「參與式預算制度」（Participatory Budgeting），席捲世界各國，至今超過數千個城市群起效尤。該制度有那些創新作法吸引人們的目光？它對現有的預算制度作了那些的補強？

徐仁輝（2014）認為參與式預算制度的施行，最主要目的在改善政府施政與預算編製的無感問題，讓政府執行預算產生的公共服務與財貨能符合民眾的需求，亦可藉此提高預算的透明度，進而予以「課責」（accountability）；同時透過系列的公共政策辯論，鼓勵公民參與，提升民主素質。Shah（2007）觀察巴西數個城市的實施經驗發現，許多基礎設施如下水道、國民住宅、鄉間道路與教學設備等確實獲得改善，貧民區住民的福利亦明顯提升；因此公民加入參與式預算討論的人口持續增加，參與式預算的金額亦不斷成長。

美國 1921 年的「預算與會計法」（budget & accounting Act）實施之前，預算作業性質上屬於「國會預算」（congressional budgeting），係沿襲新英格蘭「鎮民會議」（town meeting）的傳統，透過公民參與的公聽會方式協助國會審議各部會所送預算。然而當時保守主義興起，批判公民參與預算決策的無效率。「預算與會計法」的實施，讓預算過程正式邁入「行政預算」（executive budgeting）時代，由總統提出完整單一的總預算送國會審議。嗣後歷次預算制度的改革，皆以行政官僚為決策中心；以提升預算資金的效率與達成規劃目標為制度改革之目的。

七零年代兩次石油危機過後，各國政府預算皆面臨嚴重赤字，除了控制支出與赤字成長的預算改進外；適逢「新公共管理」（New Public Management）思潮與「企業型政府」（entrepreneurial government）運動的風行，企業型政府的宗旨在於引進顧客導向的企業家精神於政府，亦即政府施政成果要充分反應民眾（顧客）的偏好。在預算制度改革方面即為八零年代開始盛行的「新績效預算制度」（New performance budgeting system），或稱為「績效基礎預算制度」（Performance-based budgeting system）。

新績效預算制度之設計目的已從過去的強調管理與規劃，躍升為課責與回應民意；然而由於決策機制仍停留在行政官僚體系，其計畫與預算執行成果未必為民眾所期待。而參與式預算制度則試圖擴大公民參與預算決策的機會，提高政府施政的「回應性」（responsiveness）。

新績效預算與參與式預算制度皆強調課責與回應性，但作法卻迥然不同。本文首先針對這兩種預算制度之設計目的、實際做法、施行問題與困難、以及預期成效等，分別予以探討；再其次從課責的方法、公民參與的程度、施行的範圍與規模、公民監督的方式，以及實際施行成效等方面，比較兩制的異同；研究發現兩者具有高度互補性，可以相互採用對方的精華作法，提升兩制的實施成效；因此提出融合兩制優點的預算操作建議。

貳、新績效預算制度

企業型政府的主要特徵在於顧客導向、彈性與授權、績效評估、鼓勵創新、公私協力等（Osborne & Gaebler, 1992）；新績效預算制度，除了主張預算按績效指標編製外，亦要求將預算決策盡量的彈性化與授權；同時評估計畫執行績效，進而對機關首長予以課責。

一、設計目的

新績效預算制度強調預算按計畫的結果（outcome）或至少產出（output）等績效指標編製，而非如傳統按投入（input）成本編列。此制度設計目的企圖改變行政官僚的文化，由以往追求預算的最大化，改變為追求有限資源下的績效最大化（Cothran, 1993）。計畫目標與任務的達成率、績效指標的測量等財務資訊，皆可作為課責的依據，進而提高公共管理者對民意的責任感（Rubin, 1996）。

新績效預算制度對於預算編製與執行等皆給予更多的彈性，讓機關首長能如企業經營者般將資金用於提供民眾最想要的服務或財貨，並以有效率的方法生產，而非如以往受到預算科目、計畫與法規的種種限制。同時充份重視機關的財務預算自主權，例如預算支出計畫的彈性流用、年度結束未使用完經費得保留移作其他更有效率的用途等。更多的預算自主空間與授權，鼓勵官僚的創新，適時反應人民偏好的改變（Lynch & Lynch, 1997）。

二、實際作法

(一) 英國等國的新績效預算制度 (Schick, 1990)

1. 英國：1988 年的「次階」(next step) 法要求各機關得以預算總額取代員額上限，即各機關可以自主的在總預算內流用其他經費於用人。
2. 加拿大：1986 年的「加強部會授權與課責」(Increased Ministerial Authority & Accountability)，大幅授權各機關計畫間經費的流用，未使用預算亦得保留至下一年度。
3. 澳洲：1984 年的預算改革白皮書給予各機關相當大的授權，並大量減併支出科目，提高預算彈性。
4. 丹麥：授權各機關將結餘經費保留移作他用，公務員甚至可以從經費結餘中，獲得額外的獎勵，以激發創新能力。

(二) 紐西蘭的「公共財務法」(The Public Finance ACT)

引進企業的會計原理與實作於公部門，為更能掌握政府績效的評估。新制將以往按投入編製預算的方式，改為採取按產出或結果編製；本質上形同由成本 (cost) 基礎改為價格 (price) 基礎，亦即如同對政府提供的公共服務或財貨予以計價 (Goldman & Brasher, 1991)。

(三) 美國的作法

1. 聯邦政府：
1993 年高爾 (Gore) 副總統主持的「全國績效評鑑委員會」(The National Performance Review) 針對財務與預算提出的改革意見包含：界定目標與強化對結果的課責、加強財務管理架構、授權管理者與承辦人達成目標、採用企業作法、以及改進預算流程等 (Curro, 1995)。
2. 地方政府：
自八零年代起，面對聯邦政府補助預算的裁減，地方政府紛紛採用新績效預算制度以創新求新的態度，將績效差的計畫移轉到民意更有需求的項目，讓有限資源作更有效率的配置 (Osborne & Gaebler, 1992)。迄今已有 48 個州政府議會通過試行新績效預算制度。

（四）我國的績效評估與預算彈性

行政院在 2001 年頒布實施「行政院所屬各機關施政績效評估要點」；全面執行對各機關年度施政計畫目標與績效的考核。但如何將績效指標運用於預算的編製決策上，誠如前研考會主委林嘉誠（2004）的觀察，認為績效評估仍難與預算決策結合。至於預算的彈性與授權方面，近年來行政院主計總處雖有放寬一些管制，如提高計畫內科目流用比例；然而限制仍多，如計畫間經費、經常門與資本門間、人事費與其他經費等之間等皆不得流用。

三、施行問題

從各國的實施經驗，可歸納其主要困難有：目標的確定、績效評估的方法、以及績效指標與預算的結合（Joyce, 1993），分述如次：

（一）目標的確定

政府機關性質上屬於多重委託人（如公民、立法機關、上級機關等），不同委託人對於計畫目標的確定，很難取得一致的看法，目標間相對的重要性與排序更難達成協議；無法有一致的目標為績效評估之首要障礙。

（二）績效評估的方法

許多計畫的目標或結果屬無形的，難以量化，因此不易有被普遍接受的評估方法。是故，經常退而求其次，採用間接的衡量方式，如工作量或活動次數等。績效評估經常出現的問題有：選擇容易達成的指標、衡量方法有誤、誤解或扭曲事實、虛應故事或泛政治化等。

（三）績效指標與預算的結合

按產出或結果績效來配置預算資源，與傳統以「遞增的」（incremental）預算編製方式完全不同，很容易引起各種利益的衝突。Smith（1999）即認為這是推動該制度的嚴苛威脅。Kluvers（2001）對澳洲地方政府的研究，發現很少政府機關可以建立正確有效的績效指標，他得到的結論是績效資訊在配置資源決策上，扮演之角色是有限的。

四、成效檢討

OECD 國家中以紐西蘭的預算制度改革，最符合按績效基礎來分配預算資源的設計原則；然而即使該國的財政狀況近年來有明顯改善，Goldman 與 Brashares (1991) 的研究仍認為預算改革之成效還是不易判斷。不過 Willoughby 與 Melkers (2000) 針對美國各州政府預算官員的問卷調查，受訪者對於機關計畫效率的提昇、政府決策的改善、行政立法部門的合作、以及民意的反應等，皆持正面看法。

不可否認的，新績效預算制度對預算作業過程有以下制度性的貢獻：

(一) 按績效基礎編製預算的意涵

預算編製的方式，由計算投入的成本編列，改為按計畫結果的達成率等指標編列；意謂人民係繳稅來購買公共服務或財貨，預算即購買的價格，而非政府投入的成本（徐仁輝、蔡馨芳，2020）。以警察局為例，投入係指員額與設備等成本，產出係巡邏與偵查等活動，結果則是治安的好壞；居民關心的是要花多少預算（價格）購買良好的治安。

(二) 預算編製考量民意

預算的編製從投入成本提升至結果績效，機關首長必須考量的是端出讓居民（顧客）滿意的產品，因此會更加在意人民的偏好。以警察局為例，居民不會關心警察員額有多少與配備如何，關心在乎的是預算執行結果，即治安是否改善。因此政府機關如何獲致良好的施政成果，讓施政滿意度提高，在預算編製過程中就有必要多傾聽民意。

(三) 改變官僚文化

以績效為基礎的預算管理制度，加上預算執行的彈性授權以及績效的考核，可以為行政官僚創造出所謂的績效文化（Joyce, 1993）。鼓勵官員關注計畫執行成果，彈性運用預算資源以追求計畫績效的達成，而非只顧追求預算最大化，以及執行預算，甚至消化預算（徐仁輝、Lauth, 1999）。

參、參與式預算制度

參與式預算係政府將部分公共資金的分配決策，開放給公民參與，透過系列的公開辯論、溝通與協商過程，將具共識的意見反映在預算的編製；同時亦允許公民在預算執行過程中的監督。該制度將一向封閉的預算決策過程，公開給公民藉由各種管道參與，廣納民眾意見，讓預算決策能顧及人民偏好，以補強官僚內部決策未符合社會需求之問題。透過公民參與的會議與政策辯論，凝聚公民共識，積累公民素養，提升民主質量。又因公民的參與，強化預算的社會監督力量，增進預算的透明度，對行政官僚予以課責（徐仁輝、蔡馨芳，2020）。

一、設計目的

本世紀是公民社會的時代，誠如 Edwards（2009）的指出，從政府主導的「福利國家」（welfare state）時代，經過上世紀後期「新自由主義」（neoliberalism）強調的企業主導之市場經濟時代，到本世紀的「第三條路」（the third way）——由政府、企業與公民三方共同解決社會與經濟問題。亦即社會關注的公共議題可以透過公民參與的審議式民主來取得共識，這正是公民社會的價值所在。

在「社群主義」（communitarianism）的推波助瀾下，新興的「公共治理」（public governance）理論亦主張公共決策不再依賴自上而下的官僚體系，而是需要多元的、開放的、民主的機制，透過政策網絡，讓社會各階層皆能以平等的、包容的方式對話與合作，公私協力共同解決公共問題與議題（Kettl, 2002）。參與式預算制度正是以公民參與、對話、協商與包容合作方式審議預算，達成公共治理目的之一種途徑。Wampler 等人（2021）歸納參與式預算的核心設計原則有：包容、審議、決定與社會正義。

二、實際作法

政府預算是政府未來一年施政藍圖與一切收支的計畫書，是社會各種利益競逐的對象，鼓勵公民的積極參與實屬必要。況且各式各樣的新興媒體與資訊平台的出現，讓公民能以多元的管道與較低的成本參與預算決策。

(一) 公民參與預算決策的途徑

McGee (2003) 歸納公民參與預算決策的途徑，分成四個層級：

1. 第一層為「資訊分享」：即政府依法公開計畫與預算相關資訊等。
2. 第二層級為「諮詢」：即政府透過各種公聽會或民意調查獲取公民意見。
3. 第三層級為「聯合決策」：即公民提供需求意見並參與預算決策。
4. 第四層級為「公民創制」：即政府將部分預算交由公民透過創制程序完成立法。

(二) 參與式預算制度的分類

Sintomer 等人 (2016) 將全球參與式預算制度整理分類為六大類：

1. 參與式民主模式 (participatory democracy)：
此模式與直接民主結合，透過系列的住戶大會與代表會議，決定參與式預算提案，直接交由議會立法通過；因此公民社會對政府部分預算有實質決定權；如巴西等拉丁美洲一些城市的參與式預算。
2. 鄰近民主模式 (proximity democracy)：
此模式係政府透過公民參與，聽取民意與溝通政策，選擇性將公民意見納入決策，實質裁量權仍在行政官僚；如多數歐美國家、日韓與澳洲城市的參與式預算，台北市的參與式預算亦屬之。
3. 參與現代化模式 (participatory modernization)：
在新公共管理思潮的影響下，企業型政府將公民當作公共服務與財貨的「顧客」，以公民的偏好作為計畫與預算的產出或結果，惟政策決策都在官僚體系內做成。為提高政策的正當性，會有不同程度的公民參與(如公聽會或政策說明會等)，公民社會實質影響力有限。前述的新績效預算制度做法可算是此種模式。
4. 多重利害關係人參與模式 (multi-stakeholder participation)：
此模式為政府選擇性的邀請民眾、私人企業與非營利組織等，為特定公共議題的解決，或特定公共服務財貨的提供，透過「公私夥伴」(public-private partnership) 關係來共同完成；這種模式的建立必需利害關係人取得共識，最終顯現於政府預算決策上。然而由於係政府自上而下的選擇參與者，社會弱勢群體的權利有可能被忽視，公民社會出現失衡問題；歐美國家不少城市採用此作法。

5. 新統合主義模式（neo-corporatism）：

此模式為整合社會上各種不同的利益，由政府機關召集各種社會團體與不同群體的民眾，經過參與溝通及調和衝突的利益，尋求一致的需求或解決方案，再呈現於政府預算的編製；不過性質上仍屬於政府對該議題的諮商。公民社會基本上是無法動員一般民眾對政府施政計畫或預算產生實質影響力，此模式常見於西班牙的城市。

6. 社區發展模式（community development）：

此模式首先是假設社區的發展在經過民眾的培力與組織化已具基礎，由社區提出的發展計畫與預算，獲得行政機關認可後編入政府預算，可能採取方式是補助經費交由社區執行。此種參與式預算方式，歐美國家常見，南美國家亦盛行。

林國明（2022）指出上述六種模式皆屬理想型，現實世界很難找出完全符合某種模式的案例。以台灣的參與式預算制度為例，不同城市的作法亦有不同，整體言他認為比較接近鄰近民主模式與社區發展模式的綜合體。

（三）巴西愉港市的參與式預算

巴西愉港市的參與式預算制度創舉，屬於前述第一類的「參與式民主模式」，其成功經驗在全世界引起擴散效果。其執行步驟如次（Shah, 2007）：

1. 整個城市分成多個區，各區公民經多次集會後，提出該區支出計畫並排列優先順序，提送大會；同時選出各區代表。
2. 召開「全市的區代表大會」，透過市府官員與專家的協助討論各區的支出建議；並選出「參與式預算市議員」。
3. 市議員實地考察各社區支出建議；並進行投票決定該市當年度的參與式預算。
4. 參與式預算提送市議會審議通過後，交由各機構執行，同時歡迎市民予以監督。

（四）台北市參與式預算的作業程序

台北市政府於 2015 年開始在全市 12 個區全面推動，由民政局主辦，與學界組成官學聯盟，以公私協力方式推動，其作法類似鄰近民主模式；亦即住民大會審議通過的提案，交由各局處決定是否納入該單位的當年度預算，裁量權在行政體系內。張德永與方應祖（2022）整理其作業程序為五個階段：

1. 推廣階段：推廣公民參與、公民提案說明。

2. 提案審查階段：徵求提案構想、住民大會（提案人與民眾討論）、提案審議工作坊、提案計畫公開展覽、提案票選、錄案。
3. 預算評估階段：各局處預算規劃(期程與金額)、公民參與委員會審查。（當年度預算可納入者則當年度執行，如無法納入者則編次年度預算）。
4. 預算審查階段：市府年度計畫及預算審查委員會。
5. 議會監督階段：台北市議會審議通過預算。

三、施行問題

政府預算內許多的計畫係考量國家整體政治、社會或經濟需要，並涉及專業與技術性；因此多數計畫與預算的選擇須仰賴技術官僚體系為之。能開放給公民參與決策的大多與社區居民生活較息息相關的交通、教育、衛生、居住與福利等議題，屬於地方政府管轄。因此參與式預算制度主要被施行於城市政府，先天有其地域侷限性，預算規模自然較小。

參與式預算在世界各國城市實施迄今，發現一些執行上的困難與問題：

（一）共同的問題

蘇彩足等人（2015）整理世界各國城市推動參與式預算制度，發現共通的問題如次：

1. 屬都市或社區等地方層級，涉及居民人數不多。
2. 提案以受益對象明確的社區建設為主，如公園、步道等。
3. 經費預算規模占政府總預算比甚低。
4. 民選官員或非營利組織為主要發動者，行政官僚有可能消極抗拒或應付。
5. 提案結果未必皆具法定效力，首長經常有最終裁量權。

（二）巴西參與式預算的問題

Wampler（2007）檢討巴西的參與式預算制度，從政策網絡、公民參與意願、利益團體與資訊不對稱等方面，發現問題有：

1. 將都市分區進行公民會議有利動員，但可能限制都市整體政策網絡的形成。
2. 過多的會議討論降低公民參與意願。
3. 有組織的團體可能以犧牲無組織的少數人權利為代價。
4. 參與式預算的代表們可能缺乏足夠的專業去衡量各社區的需要，反而為激情訴

求或社區領袖左右。

5. 選出的參與式預算議會市議員可能藉與行政機關首長接觸之便，謀取個人利益。
6. 參與式預算議會議員的決策經常受到政府提供的資訊所影響。

（三）成功實施的條件

Rossmann 與 Shanahan（2012）的研究發現，行政首長的決心與各種行政支援，是各城市推動參與式預算成功與否的關鍵。徐仁輝（2014）指出參與式預算實施成功的先決條件須有：民主的深化、財政資源彈性化、預算程序透明化、以及參與過程公開化等；推動時更需要行政首長的大力支持、立法機關的包容、與傳播媒體的配合等。

四、成效檢討

Rossmann 與 Shanahan（2012）觀察各國的實際運作成效，認為各國參與式預算的運作重心擺在公民參與的程序上，而非實質的結果；該制度推動成效，端賴是否能整合個人或團體多元的價值衝突。彭姵瑩與李仲彬（2022）主張參與式預算的評估應考慮：可行性、包容性、課責性、審議性、對話性、培力與效能等面向。參與式預算究竟達成了甚麼目的與成效：

（一）公民參與之目的與成效

蘇彩足（2022）肯定參與式預算促進公民參與的價值，並歸納出該制度可以達成的成效有六點：

1. 改變預算配置照顧弱勢。
2. 藉居民的參與凝聚社區意識。
3. 厚植公民社會力量。
4. 促進官僚重視民意與鼓勵行政創新。
5. 邁向開放型政府。
6. 落實直接民主。

（二）台北市參與式預算的成效檢討

藍世聰等人（2018）從五大評估面（機關投入度、機關完成度、推廣教育參與

度、整體市民參與度、學界人力支援度），檢討台北市推動參與式預算的成效，歸納有四點貢獻如次：

1. 制度設計讓參與式預算在台北扎根。
2. 體制化的整合各機關與系統。
3. 有效運作的官學聯盟協力機制。
4. 公務文化的改變是價值所在。

（三）參與式預算與審議式民主

范玫芳（2022）肯定參與式預算係結合公民參與以及審議式民主理念的一種民主創新；惟亦指出參與式預算的住民參與和審議式民主的模式不同，它不強調參與者的代表性與異質性。她認為在政策制定過程中，審議式民主追求的是公共理性，而參與式民主則是透過公民的直接參與，對自身利害相關的議案行使公民權。方凱弘等人（2021）觀察臺北市參與式預算住民大會的分組會議，指出多數能夠基於參與、平等與合作方式討論，但較缺乏多元辯證、理性說服之互動、以及提出多元意見並相互回饋，如何進行有品質的舉證與說理以尋求共識仍有待加強。

肆、兩制的比較

從預算制度的演進歷程觀之，各種預算制度的任務功能如 Schick（1966）的檢討，傳統的「細目預算」（line-item budgeting）強調立法對行政的「控制」（control）功能；二十世初期管理時代開始，則注重預算的「管理」（management）功能，如「功能預算制度」（functional budgeting）、「計畫與績效預算制度」（program & performance budgeting）；到世紀中葉，「目標管理」（goal management）與「策略管理」（strategy management）等理論的興起，則強調預算的「規劃」（planning）功能，如「設計計畫預算制度」（planning programming budgeting system）與「零基預算制度」（zero base budgeting system）。

新績效預算制度與參與式預算制度係二十世紀晚期，先後發展出來的兩個預算制度，兩者的任務功能皆在於強化政府的「課責」與「回應性」；但途徑與方法卻不同，例如前者的決策權在行政官僚，後者則開放讓公民參與。茲比較分析兩者的異同如次：

一、課責方式

新績效預算制度一方面增加預算的彈性與授權，另一方面則是利用政府內部績效的評估，予以課責。參與式預算制度則主張透過公民直接參與預算編製決策與監督預算執行，提高預算透明，達到課責目的。

二、公民參與程度

如前述 Sintomer 等人（2016）的分類，新績效預算制度屬於第三類的「參與現代化」模式，決策權掌控在行政體系內，只是機關首長仍必須重視各種公聽會或民調所反映的人民偏好，提供民眾滿意的施政成果。至於參與式預算的標竿如巴西偷港市，Sintomer 等人（2016）係將其歸類為第一類的「參與式民主」模式，公民可以透過行使類似創制權的方式，因此對於部分預算決策有實質影響力。

三、實施範圍與規模

新績效預算制度除了績效評估困難的部分計畫外，理論上可以全面的施行，預算規模較大；參與式預算則因考量公民參與成本過高，或政府許多計畫的專業程度強，開放公民參與的範圍，大多侷限於地方政府的社區基礎建設或公共服務等，預算規模較小。

四、公民監督機制

新績效預算的制度設計目的在於讓機關首長以達成績效為使命，自然會努力提供公民想要的施政結果，不過公民的監督機制僅能從對計畫結果滿意度的民意呈現為之。參與式預算則是從預算編製階段到執行階段，公民皆可以參與決策與監督。

五、實施成效

新績效預算制度鼓勵機關首長藉預算追求績效；然因績效衡量問題，不易達成預算與績效的結合。參與式預算制度將部分預算的決策交給公民，雖能讓預算符合民眾需求；惟因公民參與審議的能力、時間與成本限制，實施範圍難以擴大，其成效亦與設計目的仍有差距。

伍、結論：兩制的互補與融合

預算制度係規範預算從編制、審議、執行到考核各階段過程的實務操作；預算制度可能是經過理性的設計，亦可能係因應政治、社會、經濟環境變遷需要而產生。誠如 Schick（1966）所言，預算制度的每一次改革，對當今的預算作業都會有影響，並留下一些可貴的資產。

新績效預算制度與參與式預算制度，在不同的環境背景下出現，各有其立基的哲理，亦各有其堅持的理念與寶貴的創新作法。其實它們在一些重要的觀念與作法上係高度互補的：

一、新績效預算可採用參與式預算方式擴大公民參與

新績效預算制度係預算以績效為基礎編列，其設計理念是正確的，因為若政府施政計畫績效不佳，預算資源配置於此即屬無效率。然而計畫績效如何擬定呢？從計畫目標的界定、替代方案的選擇、與預算的編列等皆影響到績效的呈現。新績效預算制度的決定權在官僚體系，頂多在預算編製時，參考公聽會或民調資訊；機關選出的計畫仍可能是無感於居民偏好，自然績效的評估指標在反應民眾需求方面不佳。是故新績效預算制度可以採納參與式預算制度的作法，將部分計畫與預算交由居民會議直接參與，計畫的選擇將可更貼近民意，預算執行的績效更能獲得民眾的肯定。

二、參與式預算宜引進新績效預算的績效評估作業與觀念

參與式預算開放民眾參與的計畫項目，大多屬於與居民日常生活相關的公共事務，也因為如此其計畫產出或結果皆比較容易量化；故參與式預算可以引進新績效預算制度以績效為基礎編製預算的作法。一方面加強績效的評估作業以為課責；另一方面給予更多的彈性與授權，提高行政官僚追求績效的誘因。

按績效基礎編製預算，本質上預算即非傳統的「成本」而是「價格」概念，住民會議需衡量花費如此「價格」來購買擬要的公共服務或財貨，是否值得？而非只顧爭取更多的計畫與預算。如此可以讓公民對預算有權利義務對等的認知，提升認同感與責任感，進而如公共選擇學派的期望，達到節制政府預算規模的效果。

三、融合兩制優點的建議作法

融合兩制的優點可以培養政府公務員追求績效的官僚文化，以及尊重民意的民主素養，逐步推推動的作法如次：

- (一) 行政機關在預算編製前，先將明年度的預算政策與編製原則等知會民意機關，以擴大民意參與施政方針與政策之規劃；而非如目前係預算完成送審議時，民意代表與公民始能參與。
- (二) 新績效預算制度的實施範圍宜針對績效可以具體量化者進行，而非全面的施行。平時政府機關即應多收集民眾偏好的相關資訊，預算編製期間應多舉辦公聽會或政策說明會，亦可仿照參與式預算作法，開放部分施政項目供公民提案討論。
- (三) 參與式預算的實施範圍應逐步擴大，針對計畫結果可以量化者予以放寬給公民參與；同時採用新績效預算制度的預算編製與績效評估作業，並藉機讓公民認識預算的「價格」本質，降低所謂的「財政幻覺」。

參考文獻

- 方凱弘、陳揚中、李慈瑄（2021）。有參與就有審議嗎？台北市參與式預算審議討論過程之評估。《公共行政學報》，（61），41-78。[Fang, K.-H., Chen, Y.-J., & Li, T.-H. (2021). Does participation lead to deliberation? An evaluation on deliberative group discussions of participatory budgeting in Taipei City. *Journal of Public Administration*, (61), 41-78.]
- 林國明（2022）。台灣與全球的參與式預算。載於陳敦源等主編，**參與式預算——一本公民素養的全攻略**，（頁 47-65）。五南圖書出版公司。[Lin, K.-M. (2022). Participatory budgeting in Taiwan and globally. In C.-Y. Chen et al. (Eds.), *Participatory budgeting—A complete guide to civic literacy* (pp. 47-65). Wu-Nan Publishing.]
- 林嘉誠（2004）。行政機關績效評估制度的建置與回顧。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**，（頁 3-22）。行政院研究發展考核委員會。[Lin, C.-C. (2004). Establishment and review of performance evaluation systems in administrative agencies. In Executive Yuan Research, Development and Evaluation Commission (Ed.), *Government performance evaluation* (pp. 3-

- 22). Executive Yuan Research, Development and Evaluation Commission.] 范玫芳 (2022)。審議式民主有何不同？載於陳敦源等人 (編)，**參與式預算——一本公民素養的全攻略**，(頁 20-32)。五南圖書出版公司。[Fan, M.-F. (2022). How is deliberative democracy different? In C.-Y. Chen et al. (Eds.), *Participatory budgeting—A complete guide to civic literacy* (pp. 20-32). Wu-Nan Publishing.]
- 徐仁輝、Lauth, T. (1999)。制度變遷與美國預算制度改革。**東吳經濟商學學報**，(24)，89-113。[Hsu, J.-H., & Lauth, T. (1999). Institutional change and budget reform in the United States. *Soochow Journal of Economics and Business*, (24), 89-113.]
- 徐仁輝 (2014)。參與式預算制度的理論與實踐。**財稅研究**，43 (2)，1-12。[Hsu, J.-H. (2014). The theory and practice of participatory budgeting. *Fiscal Studies*, 43(2), 1-12.]
- 徐仁輝、蔡馨芳 (2020)。公共財務管理——公共預算與財務行政 (第七版)。智勝文化事業有限公司。[Hsu, J.-H., & Tsai, S.-F. (2020). *Public financial management—Public budgeting and fiscal administration* (7th ed.). Best-Wise Publishing.]
- 張德永、方應祖 (2022)。參與式預算的標準作業流程。載於陳敦源等人 (編)，**參與式預算——一本公民素養的全攻略** (頁 299-313)。五南圖書出版公司。[Zhang D., & Fang Y. (2022). Standard operating procedures for participatory budgeting. In C.-Y. Chen et al. (Eds.), *Participatory budgeting—A complete guide to civic literacy* (pp. 299-313). Wu-Nan Publishing.]
- 彭珮瑩、李仲彬 (2022)。參與式預算要怎麼評估？載於陳敦源等人 (編)，**參與式預算——一本公民素養的全攻略** (頁 234-247)。五南圖書出版公司。[Peng P., & Li Z. (2022). How to evaluate participatory budgeting? In C.-Y. Chen et al. (Eds.), *Participatory budgeting—A complete guide to civic literacy* (pp. 234-247). Wu-Nan Publishing.]
- 藍世聰、許敏娟、曾丰彥、林德芳 (2018)。參與式預算制度之執行成效—以臺北市推動成果為例。**政府審計季刊**，39 (1)，13-23。[Lan, S.-C., Hsu, M.-J., Tseng, F.-Y., & Lin, T.-F. (2018). The effectiveness of participatory budgeting implementation: The case of Taipei City. *Government Auditing Quarterly*, 39(1), 13-23.]
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳 (2015)。政府實施參與式預算之可行性評估 (編號：

- NDC-DSD-103-020-005) 。國家發展委員會。[Su, C.-T., Sun, W., & Tsai, S.-F. (2015). *Feasibility assessment of government implementation of participatory budgeting* (Project number: NDC-DSD-103-020-005). National Development Council.]
- 蘇彩足 (2022) 。參與式預算想做甚麼？載於陳敦源等人 (編) ，**參與式預算——本公民素養的全攻略** (頁 33-45) 。五南圖書出版公司。[Su, C.-T. (2022). What does participatory budgeting aim to achieve? In C.-Y. Chen et al. (Eds.), *Participatory budgeting—A complete guide to civic literacy* (pp. 33-45). Wu-Nan Publishing.]
- Cothran, D. A. (1993). Entrepreneurial budgeting: An emerging reform? *Public Administration Review*, 53(1), 445-454.
- Curro, M. J. (1995). Federal financial management and budgeting: NPR recommendations and GAO views. *Public Budgeting & Finance*, 15(1), 19-26.
- Edwards, M. (2009). *Civil society* (2nd Ed.). Polity, UK.
- Goldman, F. & Brasheres, E. (1991). Performance and accountability: Budget reform in New Zealand. *Public Budgeting & Finance*, 11(3), 75-85.
- Joyce, P. G. (1993). Using performance measures for federal budgeting: Proposals and prospects. *Public Budgeting & Finance*, 13(4), 3-17.
- Kettl, D.F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. The Johns Hopkins University Press.
- Kluvers, R. (2001). An analysis of introducing program budgeting in local government. *Public Budgeting & Finance*, 21(2), 29-45.
- Lynch, T. D. & C. E. Lynch. (1997). The road to entrepreneurial budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 9(1), 161-80.
- McGee, R. (2003). *Legal frameworks for citizen participation: A synthesis report*. University of Sussex Brighton.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Addison-Wesley.
- Rossmann, D. & Shanahan, E. A. (2012). Defining and achieving normative democratic values in participatory budgeting processes. *Public Administration Review*, 72(1), 56-66.
- Rubin, I. (1996). Budgeting for accountability: Municipal budgeting for the 1990s. *Public Budgeting & Finance*, 16(2), 112-132.
- Schick, A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform, *Public Administration Review*, 26(4), 243-258.
- Schick, A. (1990). *The capacity to budget*. Urban Institute Press.

Shah, H. (2007). *Participatory budgeting—Public sector governance and accountability*. The World Bank.

Sintomer, Y., A. Roche & C. Herzberg. (2016). *Participator budgeting in Europe: Democracy and public governance*. Routledge.

Wampler, B., Stephanie, M. & Touchton, M. (2021). *Participatory budgeting in global perspective*. Oxford University Press.

Willoughby, K.G. & J.E. Melkers (2000). Implementing PBB: Conflicting views of success. *Public Budgeting & Finance*, 20(1), 105-120.

From New Performance Budgeting System to Participatory Budgeting System

Jen-Hui Hsu*

Abstract

The new performance budgeting system and the participatory budgeting system are two budget systems that have been developed over the past forty years or so. Both are designed to enhance the government's "accountability" and "responsiveness." The new performance budgeting is characterized by flexibility and empowerment in budget operations and performance evaluation, aimed at improving the efficiency of fund usage to achieve accountability. At the same time, budgeting based on performance essentially requires a customer-oriented entrepreneurial government that responds to public needs, with policy plans and budgets reflecting the preferences of the people. The participatory budgeting system allows citizens to participate in part of the budget decision-making process. Through resident meetings, ample communication, and rational deliberation, it proposes plans and budgets that reflect public preferences and enhance the public interest. In addition to improving citizen literacy in a democratic society, it also makes the budget decision-making process more transparent, thereby enhancing accountability. The new performance budgeting and participatory budgeting systems both emphasize accountability and responsiveness, but their approaches and methods differ. This study examines their design purposes and practices, as well as issues related to their

* Jen-Hui Hsu, Chair Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: jhsu@mail.shu.edu.tw

implementation and effectiveness. It compares the similarities and differences between the two systems in terms of accountability pathways, levels of citizen participation, scope of implementation, supervision mechanism, and effectiveness. It also discerns a high degree of complementarity between the two, ultimately proposing recommendations that integrate the advantages of both systems.

Keywords: new performance budgeting system; participatory budgeting system; accountability; responsiveness