

臺北市參與式預算 官學聯盟角色功能之研究¹

參加組別：博碩生組

作者姓名：李慈瑄²

著作日期：2018 年 1 月

¹本文修改自李慈瑄，2018，《臺北市參與式預算官學聯盟之研究》。臺北：世新大學行政管理學系碩士論文；並於 2018/03/16 發表於「第十二屆轉型與治理：制度變遷與民主實踐的現況與展望」學術研討會，銘傳大學公共事務學系主辦。

²現為世新大學行政管理學系博士生

壹、前言

2015 年可以被視為我國參與式預算的元年，除了臺北市以外，新北市、臺中市、高雄市、桃園市等直轄市都陸續推動參與式預算。另外，中央的文化部也推動「文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫」，加入參與式預算推動的行列。然而，各地方政府與文化部操作參與式預算之形式與方法皆不盡相同，也讓參與式預算在我國的發展百花齊放。

臺北市參與式預算制度在規劃初期，為了盡可能將參與式預算理論與實務結合，以及將參與式預算制度鑲嵌到臺北市原有之預算制度，讓參與式預算制度在臺北生根，臺北市政府透過與學界組成「參與式預算官學聯盟」的方式，讓 12 個行政區區公所，分別與臺北市公私立大學相關領域系所或社區大學建立協力關係，合作推動參與式預算，由各區公所經建課擔任主要的政策執行者，而陪伴學校則透過參與籌備會議提供知識性的資訊，協助各階段推廣課程之授課，並列席各階段提案會議。然而，參與式預算的推廣課程及各式提案會議的場次很多，陪伴學校老師需要投入很多時間參與這些活動。然而，雙方的合作關係並不是以標案的形式為基礎，亦即陪伴學校與臺北市政府不存在契約委託的關係，在不透過契約規範彼此權利義務關係的情況下，陪伴學校與臺北市政府在參與式預算推動過程中的互動模式與基礎，便值得更深入的進行研究。

從臺北市參與式預算各行政區的推動成果來看，因為各行政區的陪伴學校不盡相同，各行政區也發展出不同的特色和辦理方式。身為中正區陪伴學校世新大學行政管理學系團隊的一員，本文作者有幸參與中正區公所試辦課程的規劃團隊，並且也在中正區、南港區後續辦理課程與提案會議的過程中，參與陪伴學校與公所承辦人員的聯繫工作，因此有機會更進一步接觸相關承辦公務人員以及其他陪伴學校成員。基於在推動過程中的參與經驗與體會，本文針對官學聯盟的合作關係進行研究，勾勒出雙方透過參與官學聯盟在臺北市參與式預算推動過程中的角色與定位。

貳、協力治理與夥伴關係

本文從協力治理的視角切入檢視臺北市參與式預算官學聯盟的合作關係，公所官員與陪伴學校老師間的互動，以及雙方在臺北市參與式預算推動過程中的角色與定位。因此，針對協力治理的意涵以及公私夥伴關係的特質等概念進行討論，作為檢視與分析臺北市參與式預算官學聯盟的基礎。

何謂協力？陳恆鈞（2008：27-28）認為協力是一個鬆散的概念，是兩個或兩個以上的行為者，以互信為基礎所組成的互動網絡。在網絡互動中，彼此能夠分享資源，並共同擔負責任；此外，協力關係的建立是透過制定一套協議規則一起共事解決問題，達成共同目標，並且可以享受共同利益。換句話說，行

為者間以互信為基礎彼此連結進行互動，發展出的互動關係，便稱為「協力關係」。

李長晏（2009：8）則指出協力之產生來自於工具性的目的，包括達成資源連結以及具有連結參與和授權的意義。其中，連結參與係指透過協力在決策的過程中納入政策利害關係人的參與；而授權則是協力讓利害關係人進入權力核心，來獲得某些影響政策的權力。當政策利害關係人參與以及影響政策決策，在政策過程中不同階段的參與形式以及對政策所產生的影響也將不同，在政策過程上游是為了指認政策問題與可能解決的途徑；在政策過程中游則是用來指認政策偏好、途徑與執行政策，在政策過程下游則是用來落實政策（曾冠球，2011：31）。這意味著協力的發生可能是源自於連結社會或經濟資源的需求，亦可能是為解決政策過程不同時點所欲解決的問題；此外，協力互動關係的產生與維繫，除了是在上游、中游或下游為解決單一問題外，也可能在政策研擬、制定與執行的過程中，全程透過協力互動模式來共同面對所有問題。

從治理的角度界定協力，張秦瑞等（2013：109）認為「協力治理」重視的是一種跨越公、私部門限制於領域間互動的協調機制。透過協力治理的模式能夠融合與協調各方資源，共同促進地方的發展。從多方參與者的面向切入，就是多重部門及組織的參與，為了生存發展的功能性目標，從其他組織獲得資源，或進行資源交換，於是形成資源與資訊交換的「功能關係」。有別於傳統官僚治理模式和市場競爭治理模式，陳恆鈞（2008：33）認為協力合作模式是透過合作讓政府與自發性民間組織協力經營，強調互惠的夥伴關係，公民與政府相互協商決定公共服務的供給。

曾冠球（2011：27）認為，協力治理泛指一般民眾或公共及私人機構等多元利害關係人，透過開放、深度與平衡的溝通與對話之途徑，參與公共事務以建立某種程度之共識，或提供公共服務。在較近期的文章中，曾冠球（2017：68-69）對於治理過程中的集體決策更為強調，指出協力治理是一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的利害關係人共同參與的集體決策過程，該過程具有正式性、共識取向，以及深思熟慮的特徵，其目的在於制定或執行公共政策和管理公共方案或資產。而協力治理模式可以粗略分為兩種類型，一是公民參與治理的管道，另一是組織間協力（O'Leary & Bingham，2009：267；轉引自曾冠球，2017：69）。就前者而言，是開放公民參與以求更回應治理需求；就後者而言，可以指單一組織無法完善解決問題，必須在多元組織間促進及運作來得到更好的治理效果。換言之，協力治理指的是民眾或公共、私人機構等多元利害關係人為達成共同公共目的而產生相互依賴的互動模式。

但是進一步探討，協力關係不必然就是夥伴關係，當協力關係的參與者成為夥伴，彼此間的互動模式將偏向水平互補互動模式或水平融合互動模式。王俊豪、方珍玲、康景翔（2008：19）指出公私夥伴關係分為廣義與狹義兩種定

義。廣義而言，公私夥伴關係泛指公部門與私部門為提供公共產品或服務而建立的各種合作關係；狹義而言，公私夥伴關係則可理解為一系列政府專案計畫的公私合作模式，強調公、私部門雙方在合作過程中，有關資金分配、風險分擔，及權利與義務劃分的協議機制（European Commission, 2003：13；轉引自王俊豪、方珍玲、康景翔，2018：19）。因此，本研究所界定之公私夥伴關係會較偏向上述之狹義定義，而這樣的觀點，也符合曾冠球（2011：88）參考 Klijn & Teisman（2003：137）和 Van Ham & Koppenjan（2001：598）等文獻所形成的觀點，認為公私夥伴關係是指公共與私人行動者之間某種持久性合作，雙方共同發展產品與服務，並分擔相關風險與成本，以及分享資源與利益。Ring & van de Ven（1994；轉引自方世杰、李慶芳，2016：7-9）歸納出公私夥伴關係的四個基本概念：

- （一）公私部門夥伴關係是特殊的組織關係：這是一種特殊的組織間關係，因涉及財稅制度與公共財的議題，而非單純以市場為基礎的跨組織間關係。
- （二）公私部門形成夥伴關係的兩個要件：要能形成夥伴關係必須具備兩個要件，包括公共利益大於私人利益，以及私部門協作效能高於公部門單獨執行的效能。
- （三）公私部門夥伴關係的「意圖說」：公私部門夥伴關係的型態有「資源互補型」與「合作效能型」。
- （四）公私部門夥伴關係的「角色說」：夥伴關係中涉及公私部門雙方之主、被動角色與其所衍生的互動關係等。

根據上述對於公私夥伴關係的界定，公私夥伴的建立，除了須有公私部門的參與以及針對彼此關係所建立之制度性機制外，公私部門在合作關係中也將分享資源利益與分擔風險成本。因此，相對於外包模式的上下垂直分隔，在夥伴關係下，公私部門間的關係已經成為較為平等的水平關係，在此平等水平關係下，李長晏（2009：10）認為公私部門彼此關係的建立與維繫，也須將職能劃分、知識學習、資源分享、信賴關係，以及共識建立等多面向之綜合概念納入考量。

而從夥伴的概念下來理解公私協力關係，Hailey（2000；轉引自葉志傑、謝傳崇，2013：108）認為公私協力關係成功運作的內在要素有五類，分別為明確的目標、互信互重、資源共享、責任共擔與永續性。Cherrett（1994；轉引自李長晏，2009：8）亦提出協力必須要有高層的承諾、委任、公開與信賴、明確的共同目標、長期的關係、積極行動而非被動回應、全面品質管理、彈性以及相關紀律的涉入等特點的調和，始能發揮作用。Erickson（1994；轉引自李長晏，2009：8-9）歸納出協力關係的發展必須要有首長的承諾、公平、信任、發

展共同目標、執行、持續評估與及時回應等關鍵特質。而曾冠球（2011：32）則認為協力安排的確包含某種程度的權力分享，這來自於共同決策、資源分享，以及共同責任，俾使過程中所有參與者對於最終結果都能滿意（Jung, Mazmanian, & Tang, 2009：6）。

綜整以上討論並彙整如表 1 所示，公私夥伴關係中較常被提出的特質有 7 項，分別為目標明確、信任、水平關係、資源和資訊分享、長期永續、共負責任、長官承諾等 7 項，部分較少被提及者則有：委任、公開、積極行動而非被動回應、全面品質管理、紀律的涉入、彈性、執行及及時回應等特質。

表 1、五位學者協力特質整理表

學者 協力 特質	李長晏	曾冠球	Hailey	Cherrett	Erickson
目標明確	共識建立		明確的目標	明確的共同目標	發展共同目標
信任	信賴關係		互信互重	信賴	信任
水平關係	成員間水平關係	共同決策			公平
資源、資訊分享	資源分享 知識學習	資源分享	資源共享		
長期永續			永續性	長期的關係	持續評估
共負責任	職能劃分	共同責任	責任共擔		
長官承諾				高層的承諾	首長的承諾
其他				委任、公開、積極行動而非被動回應、全面品質管理、紀律的涉入、彈性	執行、及時回應

資料來源：整理自李長晏（2009：10）、曾冠球（2011：32）、Hailey（2000；轉引自葉志傑、謝傳崇，2013：108）、Cherrett（1994；轉引自李長晏，2009：8）、Erickson（1994；轉引自李長晏，2009：8-9）

基於以上討論我們知道，公私部門間的互動重視彼此之互動及平等互惠關係，高度講求效率、責任分擔及分工之重要性，透過目標或任務導向之關係，共同達到預定之目標及得到預期之利益，在此關係中之合作夥伴彼此對有關的決策過程，均基於平等的地位，有著相同的決策權（吳濟華，1994；轉引自方麒笙，2014：54-55）。在這樣的概念下，協力治理應該包含了跨越公、私領域的合作、資源和資訊交換、參與和共識。此外，跨越公私部門的合作亦包含開放民眾參與，簡言之，公部門機關須與私部門相關之利害關係人或組織進行合作，透過彼此間不同程度的資源交換和資訊交流，讓彼此都投入參與彼此都有關切的議題，透過參與來開展開放、深度和平衡溝通的途徑，建立某種程度的共識，以提供公共服務。在此過程中，公部門引進社會資源，來維持其治理能力及滿足民眾對治理的要求，將可望解決公部門無法透過擴張來提升能力的困境，於是這種跨域間合作的協力關係儼然成為當代治理的課題。

參、臺北市參與式預算制度介紹

一、臺北市參與式預算發展歷程

從 2014 年開始，受到國內外政治經濟變化的因素以及社會變遷的影響，自太陽花學運後，臺灣社會對政府的期待慢慢改變，政府組織面臨新的挑戰。當時為臺北市長候選人的柯文哲以「開放政府、全民參與」作為競選政見，並於其政策白皮書中提出「參與式預算」（方凱弘，2015：02）。2014 年年底，柯市長上任後，臺北市政府邁出參與式預算的第一步，便是將過去僅限以文字及圖表呈現的市府預算視覺化，讓複雜艱澀的預算資訊，以圖像化的方式呈現在網站上，讓民眾初步瞭解市府預算的分配情形（藍世聰，2016：04-05）。

而在 2015 年 4 月臺北市政府成立的「臺北市政府公民參與委員會」（以下簡稱公參會），其中更是包含了「參與預算組」的分組，該組主要工作項目為：推動參與式預算制度、監督現有預算的編列與執行、檢視各局處既有計畫的公民參與機制（藍世聰，2016：08）。公參會成立後，緊接著制定了公民提案和審查作業程序（亦被稱作臺北市參與式預算 SOP），民政局及各區公所則依循此作業程序，陸續於 12 區辦理參與式預算的各式活動。

2015 年底，率先起跑的參與式預算活動為「參與式預算培訓課程」，先藉由推廣參與式預算的教育訓練，讓臺北市民及公務員初步瞭解參與式預算的基礎觀念和公民提案制度後，便開始積極按照提案制度的設計，召開參與式預算的各種提案相關會議。

2016 年 4 月參與式預算公民提案程序以中正區為首場開始啟動，陸續進行住民大會、提案審議工作坊、公開展覽、提案票選之程序。最後，2016 年臺北

市 12 行政區的參與式預算提案錄案數為：市級 3 案，區級 63 案。錄案之 66 個提案將交由各提案的主辦機關負責協調綜整和訂定執行計畫，並由市府研考會列管提案執行進度。臺北市於 2017 年 2 月開始進行第二年的參與式預算公民提案程序，並基於第一年的執行經驗，修正 2016 年的公民提案和審查作業程序，希望解決第一年所遭遇的問題。此外，第二年也開始於各區公所設置「參與式預算諮詢櫃檯」，諮詢櫃檯服務項目包括受理參與式提案、提案撰寫諮詢、報名提案說明會和住民大會、參加推廣課程和其他諮詢服務。將臺北市推動歷程整理為大事記如下表 2：

表 2、臺北市參與式預算大事紀

臺北市參與式預算大事紀	
日期	事件內容
2014 年 6 月 3 日	柯文哲於競選臺北市長期間首次提倡參與式預算。
2014 年 6 月 5 日	柯文哲參與式預算概念說明影片上網公布
2014 年 6 月 8 日	柯文哲主張「參與式預算」，開放一定額度讓公民提案，並將成立「公民參與委員會」。
2014 年 11 月 29 日	柯文哲勝選臺北市市長。
2015 年 1 月 10 日	北投社區大學與青平台合辦「參與式預算實作計畫」，邀請 40 位民眾舉行住民大會提出社區改善構想。
2015 年 2 月 7 日	北投社區大學參與式預算之提案於北投社區大學活動中心 B1 進行提案報告及投票決定，共 174 人領選票，165 人投票。
2015 年 2 月 24 日	臺北市市政議會通過並訂定《北市府公民參與委員會設置要點》。
2015 年 3 月 2 日	臺北市政府公民參與委員會設置要點正式發布。
2015 年 4 月 1 日	臺北市成立「臺北市政府公民參與委員會」。
2015 年 4-9 月	內湖區公所與世新大學行政管理學系合作以「參與式預算」概念，推動內湖公民會館的室內裝修及會館活動規劃。透過社區鄰里訪問及實地問卷調查，傾聽居民的聲音，再由居民提案、計畫，經過專家審核後再編定預算。
2015 年 5、6、8 月	分別辦理 4 梯次公部門「參與式預算培訓課程」共有 200 人參訓。
2015 年 9 月 11 日	臺北市政府預算視覺化網站上線。
2015 年 9 月 20 日	臺北市首個公民參與的內湖公民會館開幕。
2015 年 10 月 19 日	公民提案參與式預算資訊平台上線。

日	
2015年10月22日	公民參與委員會通過「臺北市推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」市級、區級參與式預算制度作業流程。
2015年10-11月	試辦公民提案參與式預算推廣課程之初階課程4場，中正區與世新大學行政管理學系於2015年10月31日、11月7日、11月11日及11月18日試行辦理初階課程。
2015年11月	繼中正區之後，11個行政區陸續辦理初階課程。
2016年2月	委託壹零壹科技管理顧問公司辦理104年度參與式預算進階課程，共計6場。
2016年4月20日	成立參與式預算官學聯盟。
2016年4月25日	各行政區陸續開始舉辦推廣說明會與住民大會產出區級提案。
2016年6月21日	各區陸續開始進行提案工作坊。
2016年6月29日	審議員課程於信義區舉辦。
2016年7月13日	各區提案計畫書陸續公開展覽至8月10日。
2016年7月22日	舉辦臺北市級「新移民」參與式預算提案大會，產出3件市級提案。
2016年8月8日	各行政區進行提案審議小組會議。
2016年9月2日	北市府舉辦參與式預算提案成果發表會，區級共計63案。
2016年9月9日	臺北市新移民參與式預算提案工作坊。
2016年9月10日	北市府進行參與式預算圓桌論壇。
2016年10月3日	北市府於晶華酒店召開「105年度城市交流分享論壇」，要級新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市針對參與式預算經驗分享與交流。
2016年10月20日	臺北市新移民參與式預算提案計畫公開閱覽至11月3日。
2016年11月23日	臺北市新移民參與式預算提案審議小組會議。
2016年12月3日	舉辦105年參與式預算提案人感謝茶會。
2017年2-3月	106年度臺北市各區參與式預算提案說明會、住民大會、初階課程陸續於各行政區辦理。
2017年2月8日	北市十二個區公所「參與式預算諮詢櫃檯」同步啟用
2017年3月4日	參與式預算首度進入高中校園，於市立中崙高中辦理一場針對高中師生的說明會及住民大會。而後陸續於大學、社大、高中推動校園場參與式預算。

2017 年 5 月	各區辦理參與式預算提案審議工作坊。
2017 年 6 月	106 年參與式預算提案公開展覽
2017 年 6 月 30 日	106 年參與式預算提案「i-Voting」投票至 106 年 7 月 13 日。

資料來源：整理自方凱弘、陳揚中（2016：12）、藍世聰（2016：176）、臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台（網址：<http://pb.taipei/>，檢索日期 2016/09/10）以及作者自行整理。

二、臺北市參與式預算制度設計

臺北市參與式預算制度基本上可區分為兩大軸線，一為公民提案流程，二為教育訓練（方凱弘、陳揚中，2016：8-10）。提案流程為一般市民來參加住民大會腦力激盪後產生提案；獲選提案則進入提案工作坊，此一階段加入與該提案有關之局處代表，將與現場民眾一起針對提案細項更細緻討論；最後提案人帶著修正後提案進入提案審議小組，提案審議小組由專家、局處、民眾代表所組成，再次提供提案人意見，並進行評分來排序提案執行的優先順序。教育訓練課程分為：初階課程、進階課程、審議員課程，除了為培育推行制度所需之人力，更是希望透過教育課程的設計，使民眾更瞭解參與式預算，瞭解制度的運作，並能培育公民透過參與式預算更願意參與公共事務（臺北市政府，2017）。

三、臺北市參與式預算官學聯盟

臺北市為了使參與式預算持續推動，永續發展，為達到上述目標，臺北市政府創全國之先，首創由臺北市政府與學界組成「參與式預算官學聯盟」。「參與式預算官學聯盟」由臺北市民政局邀請 9 所臺北市公私立大學相關領域系所及 3 所臺北市特優社區大學，在推動參與式預算的過程中，與各區公所建立協力夥伴關係，試圖將理論與實務結合，秉持「在地陪伴、積極協助、永續經營」之理念共同推動參與式預算，期望透過專業的諮詢指導，讓臺北市參與式預算深耕地方，實現草根民主之目標，建立一套屬於臺北市民的參與式預算制度（臺北市政府，2017）。

參與官學聯盟的學校有公立大學、私立大學以及社區大學，亦可能有多所學校陪伴同一行政區，或是同一所學校陪伴一個以上的行政區。研究者參考藍世聰（2016：58）針對官學聯盟所進行的描述，將各行政區之陪伴學校整理如下表 3：

表 3、臺北市 12 行政區之陪伴學校一覽表

資料來源：整理自藍世聰（2016：58）。

106 臺北市 12 行政區之陪伴學校一覽表		
編號	行政區	陪伴學校
1	大安區	臺灣大學社會學系
2	中山區	臺北大學公共行政暨政策學系
3	大同區	臺北大學公共行政暨政策學系
4	信義區	政治大學公共行政學系
5	文山區	政治大學公共行政學系
6	內湖區	銘傳大學公共事務學系
7	中正區	世新大學行政管理學系
8	南港區	南港社區大學、中華科大
9	士林區	臺北市立大學
10	萬華區	臺灣師範大學社會教育學系
11	北投區	陽明大學科技與社會研究所 北投社區大學
12	松山區	松山社區大學

官學聯盟成立之主要功能為提供「知識性」的諮詢指導以及「協力式」的參與過程，陪伴團體主要的陪伴內容有：互動窗口、組織團隊、培力課程、提案審議及深耕校園，各陪伴內容列點分述如下（臺北市政府，2017）：

1. 互動窗口：陪伴團體、民政局及區公所三方針對各區辦理之形式進行細節討論和規劃。
2. 組織團隊：陪伴團體需要組織執行團隊，像是提供授課老師（師資團成員）及桌長記錄之人力。
3. 培力課程：參與規劃初階、進階、審議員課程及實際進行授課。
4. 提案審議：協助規劃及參與各式提案審議會。
5. 深耕校園：將參與式預算課程及提案過程結合學校志工、實習課程、社區服務等的課程需要，安排學生進行社會學習。

研究者將民政局及區公所和陪伴團體間的互動關係，繪製如下圖 1。圖左邊圓圈中的民政局與區公所可被視為官方代表，民政局負責參與式預算通則性的規則制定和規劃政策方向，而各區公所之經建課則在各行政區實際推動和執行參與式預算的各種活動或會議。圖右邊圓圈則為各行政區之陪伴學校，包括 9 所大學 3 所社區大學。圖左為「官」方機關，圖右為「學」界，兩者構成「官學聯盟」。行政機關在互動中負責包括經費、場地、宣傳、人力等事務性工作，學校則辦理各種活動或會議所需之理論知識，協助課程之規劃與授課，並

培養擔任桌長記錄的人力。彼此在互動中各展所長，補足彼此的不足之處，而且這些互動是連續交互的。

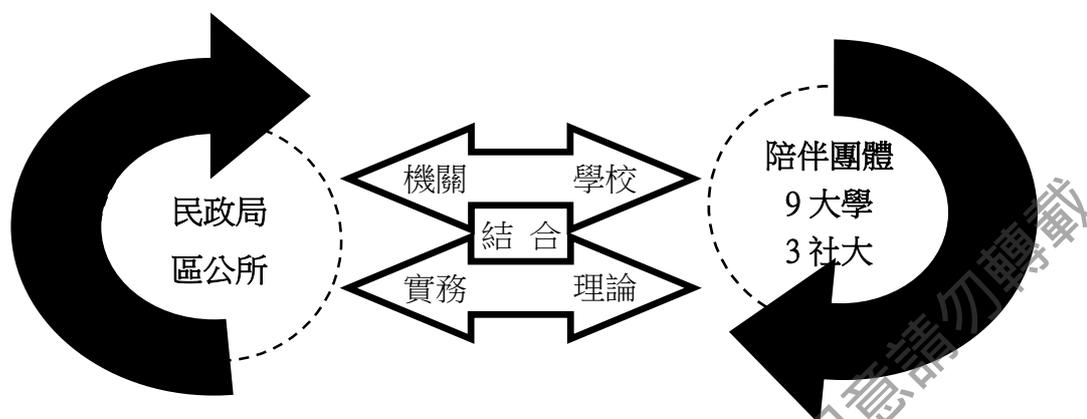


圖 1、官學聯盟互動關係圖

資料來源：臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台（網址：<http://pb.taipei/>，
檢索日期 2016/09/10）

肆、臺北市參與式預算官學聯盟角色及功能分析

本研究採用次級資料分析及深度訪談二種研究方法，以次級資料分析法蒐集臺北市參與式預算辦理之資訊，補充本文作者對於臺北市參與式預算官學聯盟制度的理解，也作為深度訪談進行前的先備知識，拉近與訪談者間的資訊差異，理解受訪者的語意以及其對活動、事件的多元觀點。為了深度瞭解官學聯盟中區公所官員與陪伴學校團隊的角色互動情況，本文作者針對 5 個行政區的陪伴學校和區公所承辦人員進行深度訪談，以及為了進一步瞭解官學聯盟的制度規劃，也訪談了臺北市參與式預算的政策規劃者。於 11 場深度訪談過後，將訪談內容整理成文字稿後進行分析，以下進一步說明本研究之訪談對象及訪談大綱。

在受訪者挑選的過程中，首先將本文作者參與較多的中正區與南港區排除，在其他 10 個行政區中挑選受訪者。基於近 3 年參與之觀察經驗，以及「公民齊參與不能沒有你：臺北市參與式預算」臉書專頁上之公開資訊，本文作者基於有無桌長紀錄團隊以及流程創新等兩項原則進行挑選，邀請 5 個行政區之區公所官員和陪伴學校分別接受深度訪談。本研究之深度訪談名單暨文字稿代號如下表 4，政策規劃或執行者包含政策規劃者 1 位和 5 個行政區之政策執行者各 1 位；陪伴學校人員包含陪伴學校老師 4 位和陪伴學校助理 1 位，共計 11 位受訪者。每場深度訪談在 40~180 分鐘之間，並事先提供受訪對象訪談大綱，以供參考。

表 4、深度訪談名單暨文字稿代號一覽表

受訪者代號	受訪者背景	訪談日期	訪談時間
A	陪伴學校人員	106 年 12 月 22 日	17:00~18:30
B	政策規劃或執行者	106 年 12 月 21 日	13:30~14:50
C	陪伴學校人員	106 年 12 月 18 日	16:00~17:50
D	政策規劃或執行者	106 年 12 月 27 日	10:00~11:05
E	政策規劃或執行者	107 年 1 月 8 日	14:00~17:05
F	陪伴學校人員	106 年 12 月 26 日	14:30~15:10
G	政策規劃或執行者	106 年 12 月 19 日	16:30~17:25
H	政策規劃或執行者	106 年 12 月 22 日	14:15~15:40
I	陪伴學校人員	106 年 12 月 20 日	13:30~14:40
J	政策規劃或執行者	106 年 12 月 21 日	16:15~16:55
K	陪伴學校人員	106 年 12 月 19 日	11:15~12:25

資料來源：作者自行整理

本研究採半結構式訪談，事先準備一份訪談大綱，希望了解受訪者在參與過程中與區公所或是陪伴學校的互動經驗、彼此的互動與分工方式、如何維繫彼此間的關係以及對於官學聯盟合作形式與發展之建議。訪談過程中，除了根據訪談大綱提問之外，也鼓勵受訪者提出自己的問題，並根據實地訪談發展的情況彈性調整問題的提出。以下分別從臺北市參與式預算官學聯盟之規劃以及運作之角色與功能進行分析：

一、臺北市參與式預算官學聯盟之規劃

臺北市開始要推動參與式預算時，因為這是一個嶄新的業務，而且我國也尚未有可以仿效的個案可以參考，因此民政局透過行文至臺北市、新北市一般大學公民參與相關科系或社區大學，請學校推薦有興趣投入參與式預算的師資（受訪者 E）。試圖邀請相關師資至市府一同討論臺北市的參與式預算制度，作為臺北市參與式預算發展的第一步。

一開始政策規劃者對於官學聯盟的期待很簡單，認為引進學界的老師進入參與式預算的主要功能，是在民眾與公部門間尋求一個處於較超然地位的公正第三者，也較能減緩民眾與公部門的磨擦和衝突。但是，隨著官學聯盟發展越來越順利，各別的陪伴學校發揮了不同的功能，像是桌長記錄人力支援等等，皆是意外之喜，並非是原先制度設計時就已經預期的功能（受訪者 E）。

雖然原本不預期 12 個行政區都找的到陪伴學校，但是媒合的過程卻出乎意外地順利，12 個區都媒合到了陪伴學校（受訪者 E），這些陪伴學校各自發揮

所長，發揮出很多原先所未預期之功能，連帶豐富了各行政區的參與式預算內涵。由於陪伴學校的老師來自不同的學科背景與科系（受訪者 I），因此也為各自所陪伴行政區帶來不同的想法和資源，像是公行學系和社會學系的老師們在參與式預算中所強調的面向便不一樣，而這樣的多元觀點也使得參與式預算的發展更為多元，也在過程中更能截長補短，使得整體制度與實務的運作更為健全。

另外，不同行政區之人口結構、產業特色及風俗民情，皆會有不一樣的組合，也會讓陪伴學校和公部門一起尋求更適合該行政區的操作方式，讓參與式預算制度能夠因地制宜，這也是為何臺北市參與式預算的執行方式，可能因為行政區不同而有不同程度差異的原因。而政策規劃者也樂觀看待這些差異，更會請同仁現場回報資訊，讓他能第一時間知道執行方式（受訪者 E）。

經過兩年多的相互配合，官學聯盟制度漸趨於穩定，官學之間走過一開始配合的生疏和摩擦，慢慢的建立起革命情感（受訪者 H），彼此皆想把參與式預算這件事做得更好，彼此間的互動關係越來越好。

二、臺北市參與式預算官學聯盟實務運作之角色功能

在臺北市參與式預算推行過程中，區公所經建課和陪伴學校之間彼此有不同角色與功能，研究者整理了訪談內容，將官學聯盟的角色和功能分為三類，分別是官學共同功能、區公所官員功能、陪伴學校功能，以下分述之。

（一）官學共同功能

官學共同功能為經建課和陪伴學校之間都可能會有的功能，包含動員、桌長記錄人力、活動資訊宣傳、修正和創新，以下將逐一討論每一項功能中官員和陪伴學校的實際作為。

1. 動員

動員，就是找民眾來參加參與式預算課程或是住民大會。在 12 個行政區通常由區公所透過民政系統負責動員（受訪者 D），而這樣也讓找來的參與者，多半是里長、老人和家庭主婦居多（受訪者 K）。而陪伴學校偶爾也會有動員的功能，像是有些陪伴學校老師會積極地結合自己的人脈，協助行政區進行動員，這些參與者將有別於鄰里系統的背景，可能會有社區民眾跟 NPO 等（受訪者 I）。另外，若是在校園舉辦的參與式預算住民大會或是推廣課程，陪伴學校就會需要在校園中自行動員（受訪者 K），尋找有意願的參與學生，或是結合老師的課程，在課堂上辦理住民大會或是推廣課程，由修課的學生參與。

2. 桌長記錄人力

參與式預算提案過程中，住民大會或是審議工作坊都需要桌長記錄這個討論主持人，而桌長記錄的人力有一些來自陪伴學校（受訪者 D），由陪伴學校組織一個團隊，協助該行政區的桌長記錄的招募（受訪者 G）。這些有桌長記錄團隊的陪伴學校，通常會有自己額外培訓桌長記錄，並鼓勵團隊中的桌長記錄持續參與推廣教育之相關受訓課程（受訪者 A）。在團隊中也會進行經驗傳承，由經驗豐富的桌長帶新人記錄，再讓新人嘗試當桌長搭配有經驗的記錄（受訪者 K），最後讓他可以獨當一面。

但並不是代表每一個陪伴學校都有其桌長記錄團隊，由於陪伴學校地域性因素有可能無法組織學生滿足行政區的桌長記錄人力需求（受訪者 C），那麼人數不足的陪伴學校可能尋求其他行政區的桌長記錄人力來支援。如果跨區尋求桌長記錄還是無法滿足該行政區的桌長記錄人力需求，那麼區公所同仁就會當桌長記錄補足需求（受訪者 A），事實上，本文作者在參與過程中，有時候也會發現區公所同仁有跨區支援桌長記錄，彼此相互支援。

3. 計畫書撰寫

陪伴學校除了支援桌長記錄人力外，陪伴學校在諮詢櫃台值班的時候協助民眾撰寫計畫書（受訪者 B）。由區公所人員事先聯繫提案人，約定在諮詢櫃台值班時至區公所，由陪伴學校人員協助其提案計畫書之撰寫（受訪者 A）。透過陪伴學校人員協助提案人完成計畫書的撰寫，因為相較於公務人員，提案人對於陪伴學校人員的防備心較低，也更容易暢所欲言而使得計畫書的規畫更能反應提案人的原本想法（受訪者 D）。

除了陪伴學校在第一線協助提案人初步草擬計畫書和作資料蒐集之外，為求計畫可行性的提高，撰寫過程中也需要對政府部門有一定程度的瞭解並使用較專業的公部門用語，因此區公所經建課在計畫書撰寫階段的任務也很重要（受訪者 H），當經建課積極投入潤飾計畫書，將能讓計畫書內容更完整，讓計畫書的呈現方式和語言更貼近公務體系，也能讓業務權管機關在理解提案並且與提案人溝通時事半功倍。

4. 活動資訊宣傳

參與式預算的宣傳主要集中在公部門，特別是區公所層級的經建課，而民政局則主要負責校園的宣傳。就區公所之經建課而言，除了到行政區內之公務機關、銀行等地點進行宣傳外，也會利用網路上的各種管道作宣傳（受訪者 G），未來也將結合人文課的社區走讀活動，帶民眾走讀已經執行之參與式預算

個案（受訪者 B）。

陪伴學校在宣傳上也有其功能，像是校園的宣傳就需要學校的配合，若需要進入校園設置攤位，則陪伴學校協助申請場地，省下場地費用（受訪者 G）。有些更積極的陪伴學校甚至主動協助宣傳，向公所索取傳單和海報，結合校方的活動，提供民眾參閱。或是在自己可影響的範圍內積極的推廣相關資訊（受訪者 I）。

5. 修正和創新

根據市府參與式預算 SOP 的架構，陪伴學校與區公所經建課人員會在推動過程中針對操作方式不斷進行思辯與創新，讓各行政區的操作方式在不斷修正與創新的過程中（受訪者 G），開始出現差異化。在參與式預算制度推動初期，比較多是由陪伴學校基於其過去經驗，提出對於公版流程的修正建議，以及提出不同的創新作法豐富活動辦理之形式，並將這些建議與區公所討論，來決定該行政區的辦理細節（受訪者 K）。而這種透過討論達成共識和願意激盪創新做法的氛圍，也影響了一些比較積極的同仁，讓經建課在辦理之前，會先在內部討論激盪想法，擬出區公所期望之辦理計畫，再與陪伴學校老師更深入的討論可行性。換言之，行政人員願意主動嘗試新的方式，不斷想著如何做會讓整個制度更好（受訪者 H）。

（二）區公所官員功能

官員功能主要為各行政區承辦之經建課本身在參與式預算中所發揮的功能，包含溝通協調、政策執行以及資訊揭露。

1. 溝通協調

區公所經建課在參與式預算制度中是在民政局和陪伴學校之間的行政機關，因此經建課常常需要協助交換雙方的資訊，以及肩負與民政局和陪伴學校溝通的角色（受訪者 B）。除了民政局和陪伴學校，經建課也需要協助提案人與提案的局處進行溝通和協調。若是遇到經建課介入協調後，仍無法解決提案人與局處間意見分歧的問題，則會由區長來主持協調會議，協調提案人與相關局處之意見（受訪者 G）。

2. 政策執行

經建課負責所有制度執行面，包含：安排參與式預算活動的時間、活動場地的提供、公告活動資訊、動員民眾參與（受訪者 D），以及活動現場的佈置、

器材提供和控制，以及餐點...等等之行政工作（受訪者 F）。

3. 資訊揭露

經建課有提供該行政區參與式預算制度資訊的功能，讓民眾從經建課、區公所網站或是公民提案參與式預算資訊平台上能獲得制度和辦理之活動資訊（受訪者 B）。在參與式預算活動場次結束前，公告活動資訊；在參與式預算活動場次結束後，上傳活動辦理的相關記錄，公開讓民眾查閱。

（三）陪伴學校功能

陪伴學校功能指學校本身在參與式預算中所發揮的功能，包含理念價值、知識理論、社會影響力、學術累積、精神支持、鼓勵創新以及資源投入。

1. 理念價值

成為官學聯盟的陪伴學校背後有一個原因是一份使命感（受訪者 H），而這個使命感指的是對於臺北市參與式預算制度理念的認同，而陪伴學校的參與者也想在參與的過程中，透過其作為來傳達理念價值，希望將政策做好並落實參與式預算制度的精神（受訪者 J）。而陪伴學校在參與過程中所堅持的理念價值也會影響區公所的同仁，即使一開始對參與式預算完全不瞭解，也慢慢地透過陪伴學校的引導而瞭解政策價值。另外，在主持小桌討論時的桌長記錄們，更是將這些價值帶到與民眾討論的場合中（受訪者 A）。

2. 理論知識

陪伴學校的老師將豐富的理論知識和實務操作經驗帶入參與式預算的推廣教育。而陪伴學校老師的理論知識，除了透過推廣教育等課程講授以外，也包含在參與式預算辦理過程中嘗試各種討論形式、討論工具的操作，讓理論知識可以結合實務來推動參與式預算（受訪者 B）。

3. 社會影響力

對民眾而言，由公務員來主持或是講課，民眾較容易覺得只是公事公辦（受訪者 B），不是認真想跟民眾互動，有政令宣導的意涵（受訪者 E）。而學校有著比較超然的社會地位，是相對政府部門或營利機構而言較公正的第三方，所以由陪伴學校老師在推廣教育進行授課或主持參與式預算相關活動會議，也就較能取得民眾的信任跟信服（受訪者 D）。

4. 學術累積

由於陪伴學校中的大學有其學術研究需求，當陪伴學校老師將其參與臺北市參與式預算經驗寫成學術文章發表（受訪者 F），可以在學術領域中累積臺北市參與式預算的文獻資料，可以說是臺北市參與式預算的學術成果，也能讓其他國家從學術文獻上能獲得臺北市參與式預算的個案資料（受訪者 I）。

5. 精神支持

陪伴學校的參與對於公務員辦理參與式預算業務有精神支持的功能（受訪者 C），在沒有陪伴學校參與的狀況下，公務員其實也能夠辦理完參與式預算的活動。但對於公務員而言，還是會希望有陪伴學校參與，因為公務員本身沒有理論背景的支持，如果有陪伴學校在會比較有專業知識支撐的感覺。換言之，陪伴學校的參與功能，有的時候不見得是提供實質的支援，而是給予公務員肯定和支持（受訪者 D）。

6. 鼓勵創新

陪伴學校基於其對於參與式預算的使命感還有社會參與的熱情，會不斷的有新的想法浮現（受訪者 I），所以會不斷的鞭策制度要往前變革，對於制度的彈性有很高度的期待，也會不斷要求公部門加快步伐嘗試新的方法（受訪者 A）。陪伴學校積極鼓勵創新的功能，也讓臺北市參與式預算成為一個有機體，不斷的調整制度以求更符合政策目標與嘗試新的方法豐富參與式預算的內涵。

7. 資源投入

陪伴學校除了將其理論知識背景帶入參與式預算以外，有些陪伴學校也將自己的資源投入參與式預算的推動。像是用學校的經費辦理參與式預算參訪，實際走訪其他行政區的成案結果（受訪者 A），並將其參訪後的討論建議回饋給市政府。也有陪伴學校將參與式預算理念結合學校的計畫（受訪者 I），寫成培訓課程，藉由培訓相關人才，將參與式預算的理念價值和臺北市的參與式預算制度帶給更多民眾。

結合以上討論，官學聯盟的角色和功能可以分為 3 類，分別是官學共同功能、官員功能與陪伴學校功能，以下將上述 3 類功能整理如下表 5 所示。

表 5、官學聯盟角色功能表

官學共同功能	區公所官員功能	陪伴學校功能
動員	溝通協調	理念價值
桌長記錄人力	政策執行	知識理論
計畫書撰寫	資訊揭露	社會影響力
活動資訊宣傳		學術累積
修正和創新		精神支持
		鼓勵創新
		資源投入

資料來源：作者自行整理

伍、結論

透過官學聯盟模式引進學界的能量將有別於以標案形式推動參與式預算的方式，讓政府機關可以透過和陪伴學校間夥伴關係的建立與維繫，確保協力關係中的雙方在推動參與式預算的過程中，都能夠各自發揮上述所列各項功能，增加參與式預算制度推動的彈性、多元性、周延性與可行性，進而增加制度成功的機會。上述功能的展現，對應到本文所列舉之協力特質，我們可以發現多屬於資源、資訊分享之協力特質，而其協力關係互動模式，也較偏向水平互補模式與水平融合模式。

為強化官學聯盟之公私協力夥伴關係，除了持續強化官學聯盟夥伴間的溝通管道外，未來也可以促進陪伴學校間正式或非正式之交流，讓不同陪伴學校間的不同實際參與經驗，可以透過彼此經驗之交流、學習與討論，讓陪伴學校成員經驗分享，也彼此間建立夥伴關係，能夠相互支援。甚至在相互學習的情況下，也產生良性的競爭，讓陪伴學校保持其熱情。

參考文獻

- 方世杰、李慶芳（2016）。〈公私部門夥伴關係之特質、整合型研究架構與研究方向〉，《組織與管理》，第 9 卷，第 2 期，頁 1-29。
- 方凱弘（2015）。〈參與式預算及其在台灣地方實施的想像〉，「兩岸地方公共治理與發展」學術研討會論文，臺中市：東海大學行政管理暨政策學系，2015 年 5 月 8 日。
- 方凱弘、陳揚中（2016）。〈預算治理：臺北市參與式預算實施的經驗與省思〉，「地方治理的過去、現在、未來：臺灣經驗的分析」學術研討會論文，臺北市：中國地方自治學會，2016 年 9 月 24 日。
- 方麒笙（2014）。〈公私協力經營學校游泳池之研究－以國立大里高中為例〉，

- 《成大體育學刊》，第 46 卷，第 1 期，頁 49-66。
- 王俊豪、方珍玲、康景翔（2008）。〈觀光節慶資金結構之研究—以宜蘭國際童玩藝術節的公私夥伴關係為例〉，《農業推廣學報》，第 24 期，頁 17-44。
- 吳英明（1996）。《公私部門協力關係之研究：兼論都市發展與公私部門聯合開發》，高雄市：復文。
- 吳濟華（1994）。〈推動民間參與都市發展—公私部門協力策略之探討〉，《台灣經濟》，第 208 期，頁 1-15。
- 李長晏（2009）。〈從協力治理模式探討淡水河流域的管理〉，《中國地方自治》，第 62 卷，第 10 期，頁 3-19。
- 張秦瑞、孫同文、郭瑞坤、沈逸晴（2013）。〈地方觀光發展協力治理機制之探究：以南投縣觀光發展為例〉，《觀光休閒學報》，第 19 卷，第 2 期，頁 105-128。
- 陳恆鈞（2008）。〈協力治理模式之初探〉，《T&D 飛訊季刊》，第 6 期，頁 26-37。
- 曾冠球（2011）。〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉，《文官制度季刊》，第三卷，第一期，頁 27-52。
- 曾冠球（2011）。〈為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋〉，《臺灣民主季刊》，第 8 卷，第 4 期，頁 83-133。
- 曾冠球（2017）。〈良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係〉，《國土及公共治理季刊》，第 5 卷，第 1 期，頁 67-79。
- 葉志傑、謝傳崇（2013）。〈國民中學校長關係領導、協力治理與關係績效之研究〉，《新竹教育大學教育學報》第 30 卷，第 2 期，頁 101-137。
- 臺北市政府。「公民提案參與式預算平台」。臺北市：民政局。2017/08/01，取自：<http://pb.taipei/>。
- 藍世聰（2016）。《臺北市政府 105 年度參與式預算成果報告專書》，臺北市：民政局。
- Cherrett, K. (1994). "Gaining competitive advantage through partnering." *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, No. 1:6-13.
- Erickson, K. C. (1994). "Partnership and Total Cost Management: Integral to Enhanced Profitability." *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, No. 1:24-28.
- European Commission (2003). "Guidelines for Successful Public-Private Partnerships." *European Commission Directorate-general Regional Policy*.
- Hailey, J. (2000). "NGO partners: the characteristics of effective development partnerships." In Stephen P. Osborne (eds.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective* (pp. 311-323). New York: Routledge.
- Jung, Y. D., Mazmanian, D., & Tang, S. Y. (2009). "Collaborative governance in the

- United States and Korea: Cases in negotiated policymaking and service delivery. ” *International Review of Public Administration*, Vol. 13, (sup1):1-11.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). “Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. ” *Public money and Management*, Vol.23, No. 3:137-146.
- O’Leary, Rosemary, and Lisa Blomgren Bingham (2009). “Surprising findings, paradoxes, and thoughts on the future of collaborative public management research. ” In Rosemary O’Leary and Lisa Blomgren Bingham (eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). “Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. ” *Academy of management review*, Vol.19, No. 1:90-118.
- Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001). “Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. ” *Public Management Review*, Vol.3, No. 4:593-616.
- Wettenhall, R. (2003). “The rhetoric and reality of public-private partnerships. ” *Public Organization Review*, Vol.3, No. 1:77-107.