

合作夥伴或狹路冤家？臺北市參與式預算中主
責機關與提案公民互動關係之研究

參加組別：博碩生組

作者姓名：張曉菁

著作日期：109年10月31日

2020臺北市參與式預算獎優秀論文，未經同意請勿轉載

壹、前言

從 1989 年的巴西愉港開始，參與式預算（participatory budget，簡稱 PB）在國際上已歷經三十多年的發展，我國在 2015 年 1 月，由財團法人青平台基金會在北投社區大學舉辦第一場參與式預算，之後臺灣便興起了一股「參與式預算熱」（participatory budgeting boom）（葉欣怡等人，2016：30），隨著各地推動成果的展現，確實看見民眾參與已為市政帶來有形的改變，迫使官僚不能只是坐在辦公室或電腦背後回應公民，而必須有能力直接和公民面對面交流彼此的需求。

2016 年起，臺北市於全市開辦參與式預算，是六都之中唯一採行由行政機關推動且實施範圍涵蓋全市的模式。觀察近年執行的狀況，發現提案人對於執行結果的評價出現相當大的差異，有的人十分滿意也萬分感謝承辦人員，有的卻對結果感到非常失望。¹當提案進入執行階段，臺北市政府引進私部門專案管理（project management, PM）的概念，指定專門的「主責機關」（PM 機關）作為主要執行的單位，以減少執行的溝通成本並提升效率，但在此階段，主責機關與提案人的互動過程究竟如何？雙方對執行結果的評價又是如何？現有文獻中似乎仍有不足。

本研究認為，在當代參與式治理的環境中，公民和公務員應該被放在同一個情境中被理解，必須以「合」的概念來思考公共行政，是以，本文嘗試藉著對照主責機關與提案人雙方在參與之後，對於同一提案執行過程的主觀描述，找出影響雙方關係及執行結果的因素，探索官民雙方在公民參與過程中的角色與期望，盼能增進雙方在公民參與中的溝通品質，橋接（bridge）官僚與公民的兩個世界。

貳、理論基礎

本研究探討參與式預算時，一併思考鉅觀的民主與行政、參與式治理等制度層面，以及微觀層面官民雙方的互動與溝通，以作為主要理論背景。

鉅觀層面上，在代議民主的授權鏈中，官僚受公民的託付為公民服務，然而官僚受到組織的規範限制，往往無法將公民的想望作為行事唯一的依據，隨著「公共行政變革」，從傳統公共行政、新公共管理演進到新公共服務，官民雙方在公民參與或政府參與階梯中的決策權力互有消長，直至在參與式治理的模式中，公民成為公部門的協力夥伴。綜整相關文獻，官民雙方在變革的過程中扮演的角色

¹ 研究者分別參與北投社區大學於 2017 年 8 月 5 日主辦之《臺北市參與式預算青年觀點論壇》，以及財團法人青平台基金會於 2018 年 12 月 14 日主辦之《參與式預算「都」在一起行動論壇》，與會人士分享，作者田野筆記紀錄。

態樣如下表 1：

表 1 官民角色態樣

代議民主授權鍊	Denhardt and Denhardt (2000)			Vigoda (2002)					Stout (2013)			
	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務	強制	委託	回應	協力	公民強制	憲政傳統	裁量傳統	協力傳統	
	公民決策權力 小 → 大			公民決策權力 小 → 大					公民決策權力 小 → 大			
	官僚決策權力 大 ← 小			官僚決策權力 大 ← 小					官僚決策權力 大 ← 小			
官僚	代理人	操盤者 行政人	領航者 經濟人	服務者 公僕	統治者	信託者	管理者	公民夥伴	被領導者	政治人 官僚	製作人 企業家	應答者 管家
公民	委託人	委託者 選民	顧客	公民	被統治者	投票者	雇主／顧客	官僚夥伴	擁有者	接受者	顧客 當事人	合作者

資料來源：本研究。

在參與式治理的環境中，強調政府和公民團體等政策相關部門，經由制度安排，以協力合作方式解決問題，政府主要扮演協調者的角色（陳恒鈞，2009：117-118）。Fung 和 Wright（2003:15-18）提出「賦權的參與式治理」（empowered participatory governance），認為成功的參與式治理有三項基本原則：（1）實務導向：必須專注在特定且明確的公共議題，如果議題過於廣泛，容易引發潛在的衝突，讓行動者對政府的效率產生更多懷疑；（2）由下而上的參與：納入問題所觸及的一般民眾和地方官員，因公民的知識和經驗比專家更具多樣性，草根的參與也提高了正當性，縮短政黨或官僚機構的鏈結；（3）以審議途徑解決問題：行動者在透過審議方式討論時，必須提出理由來說服彼此，經過傾聽和深思熟慮後作出團體的共同決定。

在微觀的互動關係上，當官民以不同的角色進入了參與式治理的情境，雙方價值觀差異造成的衝突更密集地浮上檯面。1981 年，Goodsell 提出「公共接觸」（Public Encounter）一詞，指政府官員和民眾為了交涉共同利益而進行溝通和處理事務的交互行為，但雙方在權力和知識上是不對等的，因此在實際的接觸情境

中，雙方各自的心態反映出的行為會有非常大的差距，甚至產生對立和衝突（Goodsell, 1981:3-5，轉引自許文傑，2012：27）。

Bartels 認為，公共接觸並非只是公職人員和公民雙方「之間」(in-between) 單純資訊交換的溝通行為，應該是多重情境交織過程的表現 (performance) (Bartels, 2013:476-477)，在此情境中，Bartels 進一步提出「溝通理解力理論」(communicative capacity theory)，強調溝通者有能力打破本身的溝通慣性，並能理解到對方一樣擁有固有的慣性，彼此能體會到不同立場與觀點的差異，靈活進行溝通模式的調整。Bartels 溝通理解力的理論內涵，先指出公共接觸中官民習以為常的四種「慣用模式」(generic patterns)，再以「溝通理解力」(communicative capacity) 做出修正，針對不同模式分別提出較佳的建議，以促進官民溝通的品質，其理論內涵如下表 2：

表 2 慣用模式和溝通理解力

慣用模式 (Generic Patterns)	溝通理解力 (communicative capacity)
在根於 共同體 (community) ² 或有 規畫 (planning) 的敘事脈絡中維持 慣用的溝通模式 (habitual communicative patterns)	調整對話內容以適應 情境法則 (law of situation)
在情境中 按部就班的工作 (work in progress)	將 持續進行的業務 (ongoing business) 融入到 整體情境 (total situation) 中
在手邊實質的議題中 角力 (stuggling)	將 可行動的理解 (actionable understanding) 融入 統合差異 (unify difference) 的過程中
為了產生和維持關係 建立聯繫 (making connections)	將有 權能的政體 (regime of competence) 整合成 建立關係的合作風格 (cooperative style of relating)

資料來源：Bartels (2015:32)。

參、研究方法與研究設計

一、研究方法

為了解「經歷了同一提案」的執行過程之後，主責機關和提案人兩造對於互

² 本表保留原文格式標示粗體字或斜體字。

動過程及政策結果的評價，本研究主要研究問題在於臺北市參與式預算中，主責機關與提案人兩造：(1) 雙方在政策中所扮演的角色為何？對政策的認知及彼此的期望為何？(2) 雙方關係建立及溝通模式為何？衝突情境為何？如何解決？(3) 執行結果是否符合雙方的期望？能否成功建立雙方的夥伴關係？為回答研究問題，本研究採取以下研究方法及研究設計：

(一)、文獻研究法

本文蒐集國內外民主與行政、公民參與及參與式預算理論與實務的學術文獻，以及臺北市參與式預算網站或臉書發布的訊息、新聞稿或媒體報導等，以期充分瞭解研究個案，並整理官僚與公民關係的議題脈絡。

(二) 參與觀察法

為直接觀察公務員與公民接觸的互動實況，研究者於臺北市參與式預算首度推行的 2016 年 4 月至 7 月間，親身參與六個行政區的提案說明會暨住民大會、提案工作坊共 9 場次，除了與前來參與的民眾同桌進行討論，觀察參與式預算的進行之外，也在中正區提案，實際經歷提案過程中遭遇到的狀況，參與過程中的田野筆記皆成為研究的第一手資料。³

(三) 訪談研究法

本研究採用訪談研究法中的「半結構式訪談」(semi-structured interview)，由研究者準備訪談大綱，並在訪談過程中對程序和內容進行靈活調整(林淑馨，2010：225)。本研究在參與觀察階段即和現場參與者進行討論和對話，再綜合文獻以確立訪談大綱，以期透過訪談過程發掘更多臺北市參與式預算中官民互動的實證資料。

二、研究設計

臺北市參與式預算經歷滾動式修正，2017 年開始進入比較穩定推動的階段。為使研究對象所經歷的提案程序具備一致性，本研究的研究範圍限縮在：(1) 「2017 年之後提出」；(2) 「全案辦理完成及結案」；(3) 「區級」提案，並使用立意抽樣，於 2019 年下旬自「臺北市參與式預算提案管理系統」中篩選出符合上

³ 參與觀察的六個行政區包括中正區、中山區、大安區、北投區、南港區、大同區。在中正區提出「中正藝文特區人行道改善計畫」一案，惜未能成案。

述三項標準的提案共 90 案，並預設協辦機關數越多，主責機關和提案人在溝通時間、溝通管道和頻率上會產生差異，故再依協辦機關數由多至少排列，逐一探詢同一案主責機關和提案人兩造的受訪意願，盡可能涵蓋不同類型、協辦機關數不同的提案，樣本簡要統計如表 3。

表 3 本研究選樣統計簡表

提案年度	全案辦理完成及結案之區級提案件數	協辦機關數
2017 年至 2019 年	2	5
	5	4
	5	3
	21	2
	28	1
	29	0
合計	90	

資料來源：取自「臺北市政府參與式預算提案管理系統」，最後統計日期 2019 年 11 月 6 日。

本研究在選樣過程中，遭遇樣本流失以及拒訪的情形超乎預期，2019 年下旬費時數月共聯繫 43 案，始成功徵得 5 案願意受訪，聯繫結果如下表 4。儘管研究過程並不容易，仍順利於 2019 年 10 月至 11 月間，完成五個提案共十人的訪談。

表 4 取樣聯繫結果統計

聯繫結果	案件數	百分比
雙方願意受訪	5	12%
承辦人離職	17	40%
承辦人無回應或拒訪	12	28%
承辦人認為案件性質或辦理過程等因素不宜訪談	5	12%
承辦人願意受訪，提案人拒訪	4	9%
合計	43	100%

資料來源：本研究。

肆、訪談資料分析

一、訪談個案簡介

本研究訪談成功的 5 個提案以英文數字 A 到 E 表示，並以阿拉伯數字 1 代表提案人（公民），數字 2 代表主責機關承辦人（官僚），訪談對象代號、基本資

訊、公民提案動機、官民關係熱度如表 5：

訪談個案簡表

提案編號	協辦機關數	提案訴求	提案人代號	提案人身分	提案動機	主責機關承辦人代號	承辦人職稱	主責機關承辦態度	雙方關係溫度
A	3個以上	道路改善	A1	自由業社區主委	補充目前鄰里系統與公共服務的不足	A2	工程員	消極	冷淡
B	2	休閒遊憩	B1	退休人士	為年長者爭取休閒遊憩的空間	B2	工程員	普通	冰涼
C	2	設施改善	C1	大學教授	結合大專公民教育解決居民共同問題	C2	技工	積極	熱烈
D	1	鄰里建設 休閒遊憩	D1	里長	貫徹里民服務實現對地方建設的願景	D2	工程員	普通	微溫
E	0	綠能環保	E1	金融業上班族	推廣理念期待大規模的社會改造	E2	工程員	普通	冷淡

資料來源：本研究。

實際選樣結果與原先所預期的有所差異，其一因為樣本嚴重流失，接受訪談的多屬於工程類的提案；其二，實際訪談後發現，主責機關和協辦機關各自行事，主責機關難以確切掌握協辦機關和提案人的溝通情形，提案人也不一定能夠分辨每次與他聯繫的是主責或是協辦機關，故本研究並未發掘出協辦機關的多寡造成溝通協調的明顯差異。⁴

由於提案訴求、提案人動機以及主責機關的態度不同，提案的生命歷程也有個別差異，故簡要描述每個提案官民雙方的互動情形：

(一) 提案 A：官民關係冷淡

提案人 A1 擔任社區主委，從參與式預算政策初始即積極參與提案，因住家附近鄰里巷弄常被違規車輛佔據，建議應維持人行道的暢通，如設立警示柱、加強取締障礙物、清查鄰里內消防通道等，對參與式預算的態度十分熱情。針對提案人的需求，主責機關表示必須要顧及里長、里民、議員等人的意見，沒辦法做到全部，承辦人 A2 對於參與式預算的態度十分冷漠，認為此案件性質較簡單，等同於日常的業務，並未因為參與式預算和民眾的關係有任何改變，雙方少有突破的、較深入的溝通。

⁴ 本研究訪問提案人時，發現部分提案人經常使用「他們」來做為公務員的集合名詞，不一定能確切指認在提案每個階段遭遇到的公務員，對方的單位層級或身分，或是無法確定機關的局處名稱，如將大地工程處稱為大陸工程，交通管制工程處稱為交通局。

（二）提案 B：官民關係冰凍

提案人 B1 在里長的邀請下前往提案，希望能在住家附近的河川沿岸打造一條生態親水步道，除了參與式預算外，提案人也曾透過其他管道（如：議員建議）表達訴求，但無論用什麼管道提出，最後總是被市府拒絕。儘管此案的審議結果具備可行性，但主責機關現地勘查才發現地勢不適合施作，強行開發會破壞生態原始樣貌，加上當地居民持反對意見，最終請公民參與委員會的委員居中協調，請提案人撤案。提案人認為自己滿腔熱血提案，無法接受官方的任何說法，主責機關對最終結果也感到莫可奈何，官民互動關係幾乎降至冰點。

（三）提案 C：官民關係熱烈

提案人 C1 為大學教師，校方認為參與式預算是極佳的公民教育管道，在區公所邀請下師生都很積極參與，希望透過參與式預算整修校園牆外一個長樓梯，提案也獲得里長、里民的支持，最終順利錄案。因學生難以穩定地參與後續執行過程，在主責機關的建議下，由該校教師 C1 擔任提案人代表。承辦人 C2 在審議階段就告訴校方此案是可行的，在 i-Voting 之前就邀集相關單位辦理會勘，i-Voting 通過之後直接就推行，因為和提案人討論溝通的時間較早，加上對協辦機關來說沒有太多可行性的問題，故能順利執行。雙方都對執行成果感到非常滿意，互動關係熱烈。

（四）提案 D：官民關係微溫

提案人 D1 為現任里長，認為目前鄰里建設的資源仍有不足，故希望藉由參與式預算爭取資源，在河濱公園進行綠美化，再結合轄區內的鄰里改造，營造出一個帶狀的觀光亮點。承辦人 D2 表示過程中否決了提案人提出的許多項目，經過幾次協調會議後，最終以替代方案的方式辦結，提案人認為提出的都是好的想法，公務員卻沒辦法積極推動，承辦人也能理解提案人最後失望的心情。一開始雙方都有意願達成理想願景，儘管遭遇限制，溝通的過程中產生了衝突和不滿，最終還是磨合出折衷方案，雙方關係雖然不算熱烈，但一直保持著穩定的聯繫和微溫的狀態。

（五）提案 E：官民關係冷淡

提案人 E1 為上班族，因為支持參與式預算的理念前來提案，希望臺北市的公共建築可以打造綠屋頂。執行過程中，提案人並未積極與主責機關保持聯繫，認為他只是提出理念，市府應該要用專業和效率去完成。而承辦人 E2 表示，他們不是綠能的主管機關，接手時才發現沒有權責去指揮其他機關進行改造，最終只能選擇三棟公有建築物，協助建築物的主管機關申請營建署節能減碳擴大計畫，

以此作為替代方案執行完畢。此案除了主責機關的權限問題之外，提案人表示他平常需要工作，不願再多花時間和公部門說明，而承辦人只是定期彙報執行的進度給，很少收到從提案人來的回饋；承辦人是較積極的一方，但提案人表現得較消極，雙方的互動關係也是很冷淡的。

二、訪談資料分析

(一) 主責機關和提案人雙方認知、角色與期望

1. 對政策的認知和期望

每個提案人對自己在意的公共事務議題有很高的期待，都對參與式預算寄予厚望，談到為什麼來參加提案，皆能清楚表達理念，這樣的熱切在訪談中可以明顯感受到。相較於其他提案人，A1 累積了不少如何順利成案、如何讓公部門接受自己建議的心得，認為提案要從公益的角度出發來提，對其他提案不符合公益的現象有所批判：

那其實第一次提案的時候我就發現很多人真的搞不清楚這在幹嘛，我說他這個議題是要有公益性的，你不能針對某一個族群，你大族群可以，譬如說，我這個是婦幼的，你不能說我專為，譬如說這一棟的住戶他前面的機車停車格，你不能去提這樣的東西。(A1)

在主責機關方面，承辦人各自對參與式預算政策有不同的認知，有的採取比較公事公辦的態度，接近傳統公共行政中的「行政人」(如 A2)，有些承辦人接近新公共服務中的「公僕」或「管家」(如 C2)，以民眾及公共利益作為行事考量，而大部分的承辦人是介於兩者的中間地帶，儘管知道受限於制度，但仍希望能在自己的職責上，盡可能滿足民眾需求：

其實我覺得它就只是，最後就變成一般陳情案件而已……你自己看他的提案內容……這本來就是一般的陳情案啊，只是前面掛名參與式預算而已。(A2)

讓全臺北市民都能夠參與這個預算……不管是天馬行空還是什麼我們都可以納入意見……當然就是在權責單位這邊要進一步地去跟民眾說明，法規在哪裡？那我們可以怎麼執行？或許是說我們可以更好，你的提議很好，我們可以做得更好，可以再增加什麼東西去解決。(C2)

2. 對角色與彼此的認知和期望

無論官僚和公民，在自述自身角色認知時，大多可以認同在這樣的協力模式下，自己是政策中的「溝通協調者」，如提案人 B1 認為自己是社區和市府之間的協調者：

因為我是認為說，我們既然說有這個義務來提這個案件，讓所有里民有這個參與感嘛……（B1）

你會覺得，你想要扮演的是作成民眾和機關中間的一個角色？（研究者）
對對。（B1）

至於主責機關溝通的對象除了提案人之外，還必須負責對協辦機關、對研考會的溝通：

我們還最重要的是跟民眾的第一線的溝通者……我們除了是溝通協調的第一線單位，也是執行的第一線單位。（C2）

現在我們承辦人變得有點像是居中協調的角色……那我們承辦人就變成是，要協調民眾跟機關之間，還有研考會那邊……（B2）

至於雙方對彼此的期待，主責機關期望公民能夠具有良好的素養，期望提案人可以做到具體的初步規畫，先自行蒐集提案的相關資料，也希望提案人必須接受無法盡如己意的狀況：

參與式預算只是一個溝通的平台，我覺得提案人不可以把它想成是許願池或阿拉丁神燈，就是可能民眾或提案人認為參與式預算像一個「許願池」，有求必應，他們會覺得有「求」就一定要「應」……（D2）

以公民的觀點來看，都希望官僚能夠積極的突破法規限制、發揮創意，扮演更積極的推動的角色：

我希望他們積極地，積極地向上面反映民眾的需要……要積極，要積極地來策劃這個……（B1）

本研究發現，官民對彼此的期待不一定是對方實際的能力所及。在現行制度下，要求民眾來提案時具備基本的素養，或是有能力對提案做初步的規畫，幾乎是官僚不切實際的期待，畢竟提案人不一定能具備專業的知識，而公民希望官僚能再為自己多做一點，但在未獲得充分授權的狀況下，官僚難以積極表現。

(二) 主責機關和提案人雙方關係建立、溝通模式與衝突調適

1. 關係建立與溝通模式

在執行過程中，主責機關與提案人的首度接觸時間大多在通過 i-Voting 錄案之後，即使在審議階段就已經接觸到提案人，但在錄案後才會正式聯繫，另有承辦人表示，直至錄案確定提案可以執行，承辦人才能「名正言順」地跟提案人進行正式的協調，所做出的決議和承諾才實際的作用：

一開始要開審議會什麼的，就是民眾來提案嘛，然後他要透過委員會那邊去……他們一開始會 i-Voting，但是 i-Voting 我們不會跟民眾接觸啊，即使有接觸是委員會審核通過之後，我們才去跟民眾協調……（B2）

另外，儘管在住民大會之後即指定主責機關，主責機關也參加了兩階段的提案審議工作坊，但過程可能由不同人員經手，因此當通過 i-Voting 錄案之後到了主責機關手上，身為專案管理人的承辦人卻不一定能完全理解過程中的發生的事情，只能被動地依錄案通過的內容照單全收：

前面不是我辦的，我接的時候已經 i-Voting 過後，辦會勘這樣。（A2）

提案人協調是……公所開會的話是我們指定會找股長去，股長接到的話已經不是第一手了，因為那時候他剛調過來，他在接的時候好像已經定案了，我不曉得他知不知道這個流程。（E2）

上述案例中承辦人的認知，似乎都暗示著「錄案」之後主責機關才有施力的依據，在錄案之前，主責機關不認為自身有明確的行動指引，原因可能在於缺乏授權，即使審議階段就能和提案人對話，但在此階段沒有強制提案人撤案的權力，也無法給予正式的准駁或承諾。

此外，對溝通的頻率和管道的需求因人因案而異。在執行過程中，主責機關在雙方關係的推動上處於主導的地位，幾乎都是承辦人為了確認提案人意願而主動聯繫，鮮少有由提案人主動與機關溝通的狀況，聯繫的時機通常是因為面臨到「里程碑」的管考；有承辦人認為，一季一次去聯繫提案人似乎太頻繁，有些提案人會覺得受到打擾，但有的提案人又需要機關隨時向他們報告進度，因此聯繫或不聯繫都很為難：

有時候一般民眾的想法，有的人會覺得不錯，有的人會覺得我們很煩啦，……民眾已經告訴你他想要什麼，他要怎麼做，你們也說可以怎麼做，那為什麼你們不執行完再來找他？或者執行中有什麼困難再來找他，然後要不斷不斷

地一季一季去找他……（C2）

訪談對象中，E1 即是不願意被經常打擾的提案人，透過訪談發現，其實提案人 E1 有許多不理解或是不滿的地方，但因為溝通上比較消極，故主責機關不太容易掌握提案人的真正想法，執行過程中雙方似乎只能猜測對方的心思：

他們只是打個電話說我們下個想法是這樣你覺得可不可以？可是或許當然當下我也可以問為什麼？為什麼要這樣？可是問題是我也在上班，我不可能說整天提個案子之後就跟你耗在那邊……（E1）

2. 執行過程的衝突與調適

（1）各方角力導致窒礙難行，個人認知影響調適作為

提案 A 在辦理過程中遭遇的困難，主要在於提案人的需求和當地里長、里民之間的衝突。因提案人 A1 累積了不少和公部門溝通的經驗，能採取比較正面的態度調適，認為引入更多年輕力量有助於改變政治生態：

像他們這次這個案子跟我講是因為里長，那我就可以體諒……當然現在一些新的里長出來他們真的是想要推動一些事情……我覺得臺北市政府後來里長有一個薪水之後，我覺得他有鼓勵很多年輕人出來這一塊。（A1）

而承辦人 A2 面臨地方人士各方角力有如家常便飯，平時辦理業務的經驗影響了執行提案的態度，不難理解 A2 會採取比較公事公辦、與民眾保持距離的態度來因應：

有些提案人覺得合理的話就可以接受，有些人就是死命要達成他要的……還是你要白天來看看，很多人衝進來的，他們就這樣衝進來。（A2）

（2）缺乏當地居民共識無法執行，雙方溝通失靈

提案 B 錄案後才發現施作會嚴重破壞自然生態，在溝通的努力上，主責機關曾經去當地辦理說明會，但遭遇了相當大的反彈，使得機關兩面不是人，提案人 B1 感受到的僅是官僚的敷衍態度，不能理解窒礙難行之處：

這個案子其實他就有來透過議員建議很多次了……其實他們自己民意就沒有整合好就要我們機關來執行，但我們要推動的時候又收到民意的反彈……（B2）

他說明會就是……有開啦，沒錯啦……照理你公家要推動嘛，如果有通過的案件你應該要去推動，並不是里民主動要去追你，對不對？（B1）

對比雙方認知無法辦理的原因，發現機關所認知的（生態破壞與民意反彈），和提案人認知的（官僚消極）幾乎沒有交集，無論哪一方，在訊息傳遞的過程中，總有某一方努力發射著訊號，另一方卻像失靈的接受器什麼也接受不到。

（3）提案高度嵌合機關業務，窮盡周延的事前規劃

本研究中，提案 C 是官民雙方衝突最少最小的，因提案的可行性非常高，也得到當地居民的高度支持；除此之外，承辦人 C2 花費了非常多的心力去協調提案人和協辦單位，盡力整合找到可行方案；提案人 C1 表示，一開始提案的時候不知道會面臨到這麼多限制，但在承辦人的協助下能夠理解受限之處，也看見過程中主責機關與協辦單位之間橫向溝通十分順利，眾人目標一致，感覺十分良好。

提案部分項目是機關原本的例行業務，不用透過參與式預算的程序即可施行，但從本案提案人回饋中可看出，透過參與式預算，似乎能夠提升機關服務的精準度，顯示出民眾透過 1999 管道陳情的差異性：

假設我說燈泡壞掉，不然你打 1999 它就有燈啊，可是它的亮度事實上……其實對我們來說，我們有女學生會實習回來晚，那我們就希望亮一點……在公民提案裡面，我們就很明確地說我要亮一點…他們就會跟我講說，老師我就幫你整排換 LED 的，那因為本來我也不知道有 LED，反正它本來就是會亮只是不夠亮而已，所以我覺得這個過程在這個地方蠻棒的。（C1）

（4）受限於法規與實際效益，一再被歸因的官僚心態

因提案 D 是里長提案，執行時較少面臨到各方的角力，主要的衝突來自提案內容本身，機關評估之後有許多不可行的項目。提案人對於機關的立場和說法能表示理解，但仍十分在乎機關沒有突破的魄力，認為公部門利用本身的權力決定做或不做，不做就採用「拖延」的手段來拒絕，因此對所謂「公務員心態」有所批判：

他們是上班族，做一般的事是理所當然，你叫他們再做更多事，他們可以不做啊！因為這地方不是他們家，他們家他就會做啦！（D1）

機關受限於體制，無法作超出業務範圍以外的事，但提案人期待的往往更多，是希望公務員可以在機關的權限之外「再」為他們多做一點。

(5) 無權卻有責的主責機關，為了結案的單向溝通

至於提案 E，衝突之處在於機關的角色十分尷尬，儘管掛名主責機關，實際上卻沒有權責，最終只得向提案人建議替代方案，另外，以承辦人自身專業角度來看，民眾提案與他所知所學是有衝突的，即使有發現潛在的問題，但已經錄案，無法因為個人意見推翻民眾的提議，必須硬著頭皮執行，而提案人並非建築專業，很難對等地與承辦人討論施工內容，似乎也認為完成提案之後，公民就沒有權力或責任對提案發表意見，去回應機關的建議：

因為你們對於建築法規或是土木結構一定有更多了解，如果我今天自己是唸土木結構的，如果我自己知道這個可以做，那我覺得你是在推託，但事實上我不是，所以我覺得就算了。(E1)

觀察此案溝通情境類似提案 B，雙方同樣無法在問題的癥結上直接做討論，一方面可能是公部門行政上的專業知識，不容易清楚解釋讓民眾理解，另一方面承辦人同樣遭遇到政策本身的矛盾，更難以向民眾啟齒。

在實質公民參與的理想情境中，公共行政人員一旦向民眾分享更多資訊，就必須要承擔更大的道德風險，這是身為公共行政人員責無旁貸的應然（許立一，2008：147），但現實的情境，儘管主責機關確切知道無法執行的原因，向民眾開口說明實情幾乎是強人所難，若問題癥結是機關之間的矛盾所造成的，或者市府的政策原本就存在瑕疵，在預期坦承說明之後會迎來源源不絕的罵名和糾紛的情形下，幾乎沒有人會冒著風險向民眾坦承。

3. 溝通理解力的展現

對官僚來說，能展現溝通理解力的關鍵在於是否能走出舒適圈因應變化，例如有的承辦人面對壓力和衝突不會改變工作模式，維持比較僵化的官僚風格（如 A2），有的（如 C2）會視情況盡可能多方溝通，靈活整合資源；對提案人來說，有的提案人（如 B1）沒有接受提案變動的能力，沒有預留任何可談判的空間給機關，有的直接放棄不再與機關交換意見（如 E1），但也有人遭遇阻礙後會再進化（如 A1），多次學習之後學會和公部門的相處之道。

官僚同理公民的能力與其角色有關，越趨近公僕或管家者，越能夠站在民眾立場思考，越可能投入更多讓自己契合在提案之中（例如 C2），而公民同理官僚的能力與參與經驗或個人經驗有關，若能在參與過程中有自覺並具備學習能力者，越能理解公部門的處境，越可以和官僚合作尋求共同解（例如 A1）。

此外，公部門與民眾溝通時，應該要照顧到民眾「知的權利」，機關無論是向上溝通或是向其他單位溝通，都要讓提案人知道他們做了什麼，官民都認為將艱澀的法規翻譯得讓民眾易於理解是必要的，才能避免民眾產生挫敗感：

他不要直接跟他講不行，他應該是要跟他講說，這個會比較困難……而不要直接去就說，這個可行性不好……（A1）

你要用民眾聽得懂的話去告訴他，甚至你可能做一些比擬……他才能接受你的說法，要不然你跟他說規定聽不懂啊！（C2）

（三）主責機關和提案人雙方對於參與式預算的評價

1. 對關係變化的評價

有提案人認為參與式預算讓他跟公部門更加親近，這過程也的確達到公民教育的目的(如 C1)，有提案人認為參與過程沒有讓他和公務人員更加親近(如 E1)，認為公務員一如往常，受限於層級節制沒有太多的決策權，無法創新推動新政策：

也許有時候你的提案最後並沒有成，可是這個過程我覺得 somehow 我們可以讓市政府的公務人員了解到我們的需求。(C1)

沒什麼差別……現在公務員是很親民的，在他們 SOP 流程之下他們可以把服務做得很好，讓市民覺得很快速便捷，但問題是去弄創新的流程或去弄 project 出來，這件事情我覺得不是他們的強項……（E1）

就主責機關的觀點來看，的確可以透過參與式預算了解民眾對於公共事務的想法，觸及平常業務無法看到的面向，然而參與式預算不能只停留在雙方互相理解的「感覺良好」而已，而是在於能否將這樣的感受轉成「可行動的理解」，若雙方無法將這樣的感動轉化成行動，結果不只民眾失望，公務員也只是遭受到更多的壓力和管制而已：

民眾應該可以更了解我們公部門的一些執行上面的出發點或想法，我們也可以進一步更知道民眾想要的是什麼，但是可不可以做是另外一回事……如果做不到的話變成我們機關這邊會受到很多管考……增加困擾啦，就變得有點煩。(B2)

2. 對合作經驗的評價

有提案人認為，雙方能順利地在參與式預算中合作愉快，提案人必須有能力

提出建設性的方案，如果是一個只會抱怨的公民，即使政府會因為抱怨有作為，但卻失去雙方合作的意義；若提案人本身沒有公共參與的相關經驗，也可能會影響和公部門合作的順暢與否；此外，如果公部門願意提供更多和民眾面對面討論的機會，也能促成良好的合作，這樣的機會不該只限於參與式預算：

如果有另外一種，像這樣子大家可以坐下來溝通，不一定是參與式預算，像我們剛剛講所謂的住民需求這樣的會議……就是說對這些公務員來說，有這樣的一個想法說，好，你這個問題我要幫你解決，我覺得這會是一個要件。
(C1)

問到與公民合作愉快的要素，承辦人幾乎都認為民眾必須保持理性，必須能在溝通過程中「各退一步」，接受提案內容會是變動的，公民具備知識和法規常識也是能促成彼此合作愉快的要素；與公民合作的好處，在於公民能用不同的角度提出建議，使公部門的政策更完善，達到公民參與的正面效果：

我們在看事情想的角度是不一樣的，因為你想的角度不一樣所以你的感受不同，感受不同的狀況下你就會去找到它的優缺點，那每個人分析一件事的優缺點也不同，如果我們可以整合在一起，就會讓這個政策更完善，或許沒有辦法十全十美，可是我們可以慢慢地進步。(C2)

3. 對政策的整體評價

提案最後執行的結果，除了提案 C 外，其他提案人幾乎都表達了結果不符合原先期望。

提案人 A1 還是肯定參與式預算的效果，認為如果能夠透過參與式預算過程每次進步一點點，也能一點一滴改善臺北市的環境，前提是公部門和民眾面對面交換意見的時間點需要再提早，而不是將這樣的情境放在審議之後的階段。也有承辦人建議雙方正式溝通的時間點再提早，讓機關比較有時間因應，不僅是在「公共性、適法性、預算可行性」來審查，而是直接對內容的可行性做准駁。

值得玩味的是，儘管參與式預算的理想是為了打破舊政治，讓公民可以「由下而上」地參與決策，但本研究五位提案人中，有三位表達出這次的參與經驗反倒讓他們認為還是要透過議會、由政務官下達命令，或是設置專責機關去執行才能有效推動：

我覺得還是要議員配合，因為議員會想要有選票就是想說有這個案件喔，那議員這個給你做成績嘛……(B1)

參與式預算我覺得它的功效還沒有發揮到，應該要有獨立的一個部門，直接

向長官去做就好了，不需要找那些底下的，長官一講一聽可以了……(D1)

除非政務官，今天就是政務體系他可以在各個區公所、在地方，可以有設置讓民眾可以在那邊溝通的一個管道……就是他不用透過事務體系去跟民眾溝通……你應該是要各個地方都要有，就是有安排這樣子的一個單位是可以讓民眾跟政務體系對話的。(E1)

4. 公民再參與意願

願意再參與的提案人，一是對結果不太滿意，但還是想透過參與式預算繼續爭取的人，例如 A1 和 D1，但雙方的動機不同，因他們分別屬於「一般公民」和「里長」，前者是為了打破里長的限制來參與，後者則為了盡到里長的責任來參與，兩者形成一組有趣的對比。提案人 C1 是另一種願意再參與的類型，因其真正在參與式預算中獲得愉快的參與經驗，提出的問題有被重視並得到妥善解決。

至於提案人不願意再參與的原因，都是因為和機關溝通不佳，沒有達到期望的結果；可能因為提案內容本身窒礙難行，未能在提案成行階段及時排除，如提案 B；或是屬於不適宜透過參與式預算提出的類型，如提案 E，因這樣社會改革和理念性的提案規模過於龐大，並非如 Fung 和 Wright (2003) 建議的較易成功的「明確且具體的議題」。

綜整對於參與式預算的評價，官民雙方大多都能予以肯定，但官僚最在意的是民眾想法太天馬行空，公民最在意的是政府能否確實知道自己要什麼，雙方所在意的事項也反映出現行制度下的主要問題，雙方凝聚共識的時間資源是不夠的。一旦主責機關硬著頭皮執行不健全的提案，照章辦事並不會真正改變公部門的生態習慣，公民的熱切也可能淪為妝點門面的政治工具。

伍、研究發現與政策建議

一、研究發現

(一) 公民尚缺乏「自決」的「自覺」

本研究中，目前公民治理自己的能力尚未完全成熟，一旦公民在過程遭遇到的經驗不佳，很容易對參與失去信任，寧願再回到舊有代議政治的模式，這反映出的不一定是公民的能力或素養不足，可能是公民缺乏「自覺」，尚未發現自身

能在公共決策上承擔更大的責任，因此政府仍必須負擔管制和教育的責任，有待長期的培力喚醒公民的「自覺」讓公民「自決」，使其真正負起責任共同承擔決策成敗，而不再只是一味地依賴政府官員或代議士。

（二）「知情」和「坦承」並非易事

在公民參與和審議式民主中，「知情」是一項重要的原則。在本研究中，即使主責機關已經盡可能地說明，但官民雙方受限於價值觀、經驗以及個人溝通技巧的差異，公民理解到的仍十分有限。事實上，對雙方來說「坦承」都是帶有風險的，官僚難以拿捏資訊開放的程度，組織又無法提供相應的保障機制，幾乎不可能冒著風險去暴露問題真正的癥結，導致公民因為官僚的不坦白感到挫折，又不得不在一知半解的狀況下接受替代方案；而公民各有不同的提案動機和目的，若是擔心無法照己意執行提案，就可能將私人的需要包裝在公共利益之下，迫使官方投入資源從事缺乏效益的工作，如此便會造成官僚和公眾的傷害，也讓官民透過對話形成一致的行動方案非常困難。

（三）機關作為和官僚態度影響執行結果

儘管提案具備可行性也通過 i-Voting，執行時卻產生了許多困難，原因之一在於主責機關在提案的形成階段無法和提案人或地方人士充分討論達成共識，或每一階段參與會議的人員不同，以致機關在內部溝通上面臨到訊息的斷裂，或參與人員權限不一，無法在協調時明確調度資源或給予承諾。在時間和資源不足的狀況下，機關習慣性地回到官僚控制的立場，不願耗費太多心力協調，故難以建立官民合作模式。

另一原因是機關的本位主義無法完全破除，主責機關雖然被賦予「專案管理」的任務，但在行政組織的層級分工之下，無法涉入其他協辦機關的作為，機關之間各自獨立運作，失去專案管理資源整合的精神。對主責機關來說，提案的縱向時間軸無法充分參與，機關之間的橫向聯繫無法發揮功效，使得發生爭議時只能向第三方公參會求助，導致最後產出的結果偏離了提案人的預期。此外，承辦人面對參與式預算政策的態度和投入程度也存在差異，是否能做到對公民的教育或引導，效果也因人而異。

（四）官民趨向「狹路冤家」而非「合作夥伴」

觀察目前臺北市參與預算的執行現況，官民雙方能夠成為合作夥伴的案例極其少數。若將雙方能夠合作的程度視為一個連續光譜，光譜的兩端分別是「合作夥伴」與「狹路冤家」，現階段官民雙方的關係仍然較趨向「狹路冤家」的那端。

以主責機關的觀點看來，參與式預算的提案是屬於一次性的專案任務，關係自然隨著提案辦結而終止。即便提案公民感受到區公所公務員邀請提案的熱情，在地方上可以維持密切的互動，但在主責機關這端，在任務導向和結案壓力之下，主責機關難以將公民視為夥伴，而執行過程由主責機關主導提案的進程，提案人並沒有能力或權力與機關平等互動，只能單方面地等待主責機關的給予，過程中若產生無法達成共識的衝突，在正式結案之前雙方無法片面終止關係，加上對彼此帶有過度的期望，負面經驗讓彼此更像是不得不聚頭的「狹路冤家」，距離理想中的「合作夥伴」仍非常遙遠。

（五）影響官民合作關係成敗的因素

過往文獻指出，當官民雙方進展到公民提案的參與模式，能成功建立雙方合作和信任關係的因素，包括雙方的目標和期望彼此相符、彼此願意投入其中建立信任關係、官僚有專業知識熟稔行政運作，具備「跨界」的能力協調各部門，官僚也必須尊重並接納公民、保持開放，願意走出舒適圈接觸不同的提案人，並適時地對公民的付出表達感謝，必須有資源協助公民渡過冗長的行政程序，以及一個能保持提案穩定執行的政治環境（Verhoever and Tokens, 2011; Hassink et al., 2016）。

呼應著上述觀點，本研究進一步發現官民雙方必須有效溝通、及早溝通的重要性，但雙方對於溝通的管道和頻率的需求則因人因案而異；另外，雙方在溝通過程中是否能不堅持己見、靈活地轉換自己的立場，都是能夠磨合出一致行動的重要因素。官僚和公民各有不同的角色態樣，當雙方越有能力擺脫利己的心態轉向利他，即官僚越趨向管家，公民越有能力治理自己，能務實地處理眼前的問題共同研擬解決方案，就有機會建立和諧且長久的關係。

二、政策建議

針對以上研究發現，本研究提出以下的政策建議：

（一）及早邀請權責機關參與提案

考慮延長提案醞釀、形成共識的時間，除了住民大會以外，社區大學、高中職或大專院校公民教育的相關課程、非營利的草根組織，都是可能結合在地居民共同討論，逐步形成提案的「公共領域」，當提案在當中逐漸形成時，便可邀請相關的公部門參與並給予建議，將民眾的創意轉化成可行的方案，再透過住民大會的正式管道提出。

（二）強化陪伴提案公民的措施

參與式預算的核心原則之一是「包容」，必須廣泛的擴大參與，尤其是現有權力結構中無法發聲的弱勢者，但本研究發現，當公民願意發聲參與提案，無論其是否為權力弱勢者，靠單打獨鬥的心力和資源極其有限。在住民大會中，掌握權力的人會引導審議的走向，一般公民若想要「突圍」，不可避免地必須與其結盟或者另外尋求資源與其抗衡。

在這樣的政治現實之下，參與式預算正好提供了一個資源整合的機會，透過公民提案的過程盤點目前能協助公民的在地資源，例如社區規劃師、社區大學、非營利組織等，並進行有系統的引介，讓提案人知道自己可以從何處獲得協助？協助的內容是什麼？不僅僅只在提案醞釀階段提供建議、撰寫提案計畫書，在錄案執行階段也能夠繼續陪伴公民，這樣「由公民協助公民」的過程也會漸漸培養出公民獨立自決的能力。

（三）追蹤提案公民的參與心得

建議提案結案之後，可針對提案人進行調查，除了蒐集提案人的背景、動機，瞭解「誰來提案」、「為什麼來提案」之外，也能了解在整個執行過程中，哪一個階段公民遭受到較大的阻礙？哪些作為讓公民感到滿意或不滿意？藉此找出雙方溝通不良或期望落差的癥結，做為調整參與式預算政策的依據，或做為未來規劃公民培力、公務員培力的參考。

（四）增加公務員培力和獎勵機制

在本研究中，有的承辦人投入大量心力將提案辦到好，有的承辦人仍然不理解參與式預算的意義和精神，僅當作一般的例行公事來處理，針對這樣的態度落差，仍需要公務員培力或是在職訓練來消弭，透過公務人員個人的觀念轉變，讓公部門整體變得更開放、更能夠去應對來自公民的期許和環境的轉變。

為了鼓勵承辦人員投注心力，建議可以擴大獎勵的機制，例如在提案結案後，透過機關或是提案人的反饋，表揚真正願意付出且成效良好的公務人員，藉此建立參與式預算的人才庫並給予實質的獎勵，邀請他們在公務員訓練或公民的培力課程中進行分享，鼓勵更多的公務員勇於任事，也拉近市府與公民的距離。

陸、參考文獻

一、中文部分

- 林淑馨，2013，《質性研究：理論與實務》，初版，新北市：巨流。
- 許文傑，2012，《民主行政觀點下地方政府建築意象之研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫期末報告（NSC101-2410-H431-011）。
- 許立一，2008，〈實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑？〉，《人文社會學報》，4：133-158。
- 陳恒鈞，2009，〈參與治理是趨勢？或是迷思？〉，《文官制度季刊》，考試院八十周年特刊：113--144。
- 葉欣怡、陳東升、林國明、林佑聖，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。

二、英文部分

- Bartels, Koen P.R. 2013. "Public Encounters: the History and Future of Face-to-face Contact between Public Professionals and Citizens" *Public Administration*, 91(2): 469-483.
- Bartels, Koen P.R. 2015. *Communicative Capacity Public Encounters in Participatory Theory and Practice*. Bristol, UK: Policy Press.
- Denhardt, J, and R.B. Denhardt. 2000. "The New public service: Serving rather than Steering", *Public Administration Review*, 60(6):549-559.
- Fung, A. and E. O. Wright. 2003. "Thinking about Empowered Participatory Governance" in Fung, A. and E. O. Wright ed., *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. NY: Verso Books, 3-42.
- Hassink, J., I. Salverda, L. Vaandrager, R. van. Dam and C. Wentink. 2016. "Relationships Between Green Urban Citizens' initiatives And Local Governments", *Cogent Social Sciences*, 2(1), DOI: <https://doi.org/10.1080/23311886.2016.1250336>
- Stout, Margaret. 2013. *Logics of legitimacy: Three Traditions of Public Administration Praxis*. Boca Raton, Fla.: CRC Press/ Taylor & Francis.
- Verhoeven, I. and E. Tonkens. 2011. *Budgets for Citizen's Initiatives: Booming*

Mutual Expectations of Citizens and Local Government. from:
https://www.researchgate.net/publication/271642575_Budgets_for_citizen's_initiatives_booming_mutual_expectations_of_citizens_and_local_government.
Retrieved May 26, 2019.

Vigoda, Eran. 2002, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, 62(5):527-540.

2020臺北市參與式預算獲獎優秀論文，未經同意請勿轉載