

複製過去或重新配置：參與式預算提案區域的空間分析

參加組別：博碩生組

參選序號：B-03（主辦單位填寫）

作者姓名：董皓歲

著作日期：2021/10/25

# 複製過去或重新配置： 參與式預算提案區域的空間分析\*

董皓崑\*\*

## 摘要

臺北市政府從民國一〇五年起下轄的十二個行政區，每年皆以「參與式預算」(Participatory budgeting)的方式舉辦住民大會，讓民眾為政府部分預算分配出優先順序，使得行政機關施政更貼近民眾的需求更貼近「民意」，換句話說臺北市政府以審議式民主 (deliberative democracy) 的形式，決定政府部分預算資源的分配。而在「臺北市參與式預算」實施前，民眾向政府表達預算的分配，多半是透過民意代表向行政機關提出會勘、協調會…等要求，間接讓相關機關對「議員所提地方建設建議事項」進行建設，也就是俗稱的「議員建議款」。

故此，透過議員表達意見是間接民主 (indirect democracy) 的實踐，但議員向行政機關所提出的「建議案」，常被形容為肉桶政治 (pork barrel politics) 的一種，然而民眾透過「參與式預算」表達訴求，雖然是審議式民主的展現，但與議員建議案相同，都是「特定區域受惠，所有區域負擔成本」的分配政策 (distributive policy)。

本研究得出「臺北市參與式預算」所實施的六年中確實對議員建議款所實施的區域造成影響，如在實施參與式預算後有 38 個次分區 (56%) 獲得議員的關注程度更勝以往，然而隨著參與式預算制度的出現議員建議款的分布也有調整，也有 30 個次分區 (44%) 獲得較以往更多議員建議案的關注，但並未達到顯而易見的資源得重新分配。本文以空間資料探勘的方法切入，分析議員所提的「建議案」與參與式預算所提的「提案」進行比較分析。在觀察參與式預算制度是否有讓過去較少被關注的地區獲得關注，本研究認為這個富含審議民主精神的制度，並沒有辦法替代傳統的代議政治，因為還是有次分區是議員建議款有觸及，但參與式預算提案卻沒有觸及的，還有更多的次分區是兩者屆未關注，或兩者給予超額觀的區域，故在匯集民意的過程中持續以雙制度的模式運轉，才能使市民利益達到最大化。

**關鍵字：**參與式預算、審議式民主、分配政策、肉桶政治、臺北市議員

\*本文初稿發表於臺北市政府主辦「2021 臺北市參與式預算優秀論文發表暨獎勵計畫」

\*\* 董皓崑為國立政治大學公共行學系碩士生

# 壹、前言

…民意代表（議員及市民代表）均為一定地區人民選舉產生，其為民喉舌，為不負各地選民之託付，各市民代表均有義務及權利為地方謀福利，為地方爭取經費，且臺北縣幅員廣大，縣府勢必無法一一顧及各地方之需求，並為公平起見，臺北縣議員部分每年有 600 萬元之地方建設補助（配合）款上限…<sup>1</sup>

----- 臺灣高等法院 103 年度重曠上更(一)字第 51 號刑事判決

民國 110 年 7 月 22 日有 11 名前議員被臺灣高等法院判刑，原因係擔任民意代表時，在建議款的使用上違反了貪污治罪條例等…，而法院在這個判決中為市議員建議款的邏輯脈絡提供了清楚的說明。民意代表因為是民眾選出，故要「為地方謀福利爭取經費」，而政府「幅員廣大」無法「顧及各地方之需求」，所以編列款項，根據民意代表的建議來分配資源。所以從上述判決中行政機關因為無法了解民眾確切的需求，所以讓民意代表可以為「部分預算分配出優先順序」。

然而臺北市在民國八十四年進行下一個年度預算審議時，市議員就將政府編列的「議員工程配合款」予以刪除，此後市政府也沒有用其他名目，編列給議員的建議款或配合款…等相似預算，故此臺北市議員向行政機關提出會勘、協調會…等要求後，讓相關機關對「議員所提地方建設建議事項」進行建設，而這些地方上的需求之所以被看見，是因為「民意代表」所代表的區域範圍較小，相較於行政機關其更容易顧及地方之需求而非其他因素。

過去在進行議員建議款的研究時，會將重心放在「其他因素」究竟有那些因素上，如議員的資深程度、議員所屬政黨的席次、議員與行政首長的政黨是否相同、議員上一次選舉的激烈程度、選區利益團體多寡、選區民眾的政治參與情形、行政機關制度性的因素…等(羅清俊，2009)，較少討論這一筆建議款代表的是否為選區的客觀需求。然而在民國一〇五年起，臺北市政府在柯文哲市長的努力下以「開放政府、全民參與」的精神，要求下轄的十二個行政區，每年皆以「參與式預算」(Participatory budgeting)的方式舉辦住民大會，讓民眾為政府部分預算分配出優先順序，使行政機關的施政，更貼近民眾的需求更貼近「民意」。

此時一樣是以「顧及各地方之需求」為主責的「民意代表」，其所建議的「議員建議款」所在地區會與「參與式預算提案」所在區域在大範圍上重疊，此時兩者雖然在提案來源不同外，但都是「特定區域受惠，所有區域負擔成本」的分配政策(distributive policies)。但如果兩類提案在區域上形成互相填補的話，便可以讓行政機關多一種管道了解民眾的需求，讓資源分配的效益更大化。故本文將以分配政策的角度切入，分析議員所提的「建議案」與參與式預算所提的「提案」進行比較分析，觀察臺北市審議式民主與間接民主的互動，分析「臺北市參與式預算」是否有讓過去較少被關注的地區獲得關注，讓政府在開放民眾參與後，較過去更能觸及民眾的需求。

---

<sup>1</sup>臺灣高等法院 103 年度重曠上更(一)字第 51 號刑事判決

## 貳、文獻回顧與探討

本文將以回顧參與式預算(Participatory budgeting)的文獻，並觀察含有「特定區域受惠，所有區域負擔成本」性質的部分，也就是關注每一場參與式預算會議後的提案所在區域，並結合分配政策(distributive policies)的理論文獻，分析「臺北市議員所提的『建議案』與參與式預算所提的『提案』」的地理位置。

### 一、參與式預算在臺北市的發展

1989年巴西工人黨(Partido dos Trabalhadores)在愉港(Porto Alegre)執政時期，在每年的三月至九月依序召開區域大會、代表論壇、預算主題會議、全市預算委員會，這個過程中愉港不只融入了專業團體、工會團體、政府代表以及民眾代表，此外市政府還開放了全市所有的預算，讓民眾翻轉預算支出的優先順序(蘇彩足等，2015)。換句話說，愉港建立一個藉由民眾參與，來決定全部公共資源的流向的機制(Cabannes, Yves, 2004)，也就是參與式預算(Participatory budgeting)。

參與式預算是一個讓公民直接分配部分政府預算的制度，聯合國人居署(UN-HABITAT)<sup>2</sup>將其效益分為八個部分，分別為：(1)參與式預算可以增加政府對特定議題的了解，如環境議題、交通議題等；(2)參與式預算可以匯集民眾的意見以及利益，使決策更符合民眾的利益；(3)參與式預算可以讓決策過程更加透明，加深對政治人物的「課責」；(4)參與式預算因為決策過程的改變，使預算轉移至社會福利上；(5)參與式預算可以提高預算的效能；(6)參與式預算可以提高預算的公平性；(7)參與式預算可以使民眾增加對政府的信任；(8)參與式預算可以讓民眾關注共同利益並了解預算制定過程的難處(UN-HABITAT, 2021)。

前四點是參與式預算在治理上的優勢，後四點則是在財政上的優勢。整體來說，因為民眾的參與讓特定領域的需求被看到，依照需求所進行預算的分配，會使得政府施政更符合民意並轉移至社會福利上，此時預算更為透明、公平、效能，並將預算放在公共利益上，也因為民眾實際參與制定預算的過程，而增加對政府機構的信任，進而減少逃漏稅的狀況，故聯合國人居署在1996年於土耳其伊斯坦堡召開的聯合國人居會議(United Nations Habitat Conference)上，將愉港的參與式預算授予「全球最佳都市治理」的榮譽。

若以政府的角度來看參與式預算，可以由「新公共管理」與「公共治理」的角度切入，預算從原本封閉的過程因民眾參與而公開，使民眾直接與政府對話，提升政府績效與民主質量，這與提倡顧客導向企業型政府的新公共管理補謀而合，在透過對話得知民眾的偏好與需求，並讓民眾參與其中是公共治理的部分(徐仁輝，2014)。

<sup>2</sup> United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 〈How UN-Habitat Began with PB ?〉, 2021/08/21 擷取自 <https://pb.unhabitat.org/#>

截至目前為止，有超過 3000 個城市實施過參與式預算，先由巴西為南美洲擴張，再以南美洲為中心在世界各地擴展開來，目前已遍布全球，但世界各地因歷史脈絡、政治環境、社會文化的不同使運作上並不一致，並沒有形成統一的標準作業模式，就算同個國家也不全然一樣。

### (1) 參與式預算的種類以及研究方向

萬毓澤(2016)<sup>3</sup>將中華民國目前實施的參與式預算分為「議員建議款模式」、「標案模式」、「行政體系模式」三種：第一種「議員建議款模式」是民意代表將擁有裁量權的「建議款」挪出部分，透過參與式預算讓民眾進行預算的審議，如新北市第八選區陳儀君議員、新北市第七選區洪佳君議員、基隆市第五選區議員陳薇仲都曾在其選區舉辦過預算來源為議員建議款的參與式預算。第二種「標案模式」是行政單位將經費交由民間單位來執行，如新北市政府經發局以標案的形式讓永和社區大學與蘆荻社區大學辦理「節電參與式預算」。第三種「行政體系模式」是以行政首長為核心，將政府部分預算釋出，讓民眾進行分配，因為事權行政區的政策故在提案上可以擺脫因為議題或地理的限制，如臺北市政府所推行的參與式預算。

臺北市政府在民國 105 年起在各行政區以「參與式預算」的概念舉辦住民大會，在會議中讓與會民眾提案並投票，而選出的提案將會在「提案審議工作坊」中讓相關局處與提案民眾討論相關細節，審議該案的「公共性、適法性、預算可行性」，讓所有在臺北市就學、就業、居住、設籍的民眾，了解該年有哪些案子，透過公開展示與投票兩個方式，讓臺北市參與式預算的提案更有民意基礎。投票完成後，將會依當年的狀況，直接執行或是編入明年臺北市政府的預算中再執行。

### (2) 參與式預算的衝突與相關研究

由於參與式預算的制度目前為止，在全國上下只有臺北市以整個行政體系來實施，且運行至今不到十年，若要省思制度上可能的問題只能借助國外的經驗，蘇彩足等(2015)整理出參與式預算制度在各國常被批判的部分，分別是執行成本過高、易為少數人士操控、未能解決全國性問題、與行政機關的專業產生衝突、與代議民主產生衝突、僅限於分配性政策。

然而臺北市參與式預算主辦單位是「臺北市政府」而非「中央政府」，故不會有只關注地區而不關注全國的狀況；又因為是在全市十二個行政區內，以住民大會的形式舉辦，都是在既有的框架上運作，故不會在執行上有過高的成本產生；也因為並不是讓民眾參與全部預算的審議，讓民眾因對專業領域不熟悉讓少數人左右的因素被系統性地排除。扣除這些臺北市在實施參與式預算依然會面對衝突，分別是對「行政機關」、「民意機關」的衝突以及提案「僅限於分配性政策」三個問題。

<sup>3</sup> 巷仔口社會學，〈臺灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，2021/08/21 擷取自 <https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>

在與「行政機關的衝突」上，蘇彩足等(2015)提出因為民眾的參與，挑戰行政機關在預算編配上的專業，更使行政機關在制定預算與執行預算上的權責被削弱，除此之外，亦可以從行政機關「為什麼有所為有所不為」的角度來切入，林均謙(2021)統計臺北市在2017年至2020年間，所有「未成案」與「逕予執行」的提案內，分析這些提案中是否有提案是因為政府機關的「行政不作為(administrative omission)」，才會在參與式預算會議中提出。

最後該文在分析參與式預算的提案中的行政不作為行為時，以國家賠償法的視角切入，將行政不作為定義為：「政府在負有積極作為義務下，但行政機關卻呈現消極無作為、作為延遲，或雖有作為但明顯無實益之情形者。」(林均謙，2021)得出在「未成案」與「逕予執行」的595件提案中有141件(23.7%)是有行政不作為的狀況發生。

在與「民意機關」的衝突上，可以從兩個不同的面向來切入，從宏觀的角度來看參與式預算是對於「民主」等同「間接民主(indirect democracy)」的挑戰，也是各國為了克服間接民主弊病所進行的修正(黃東益，2008)，在過去的預算審議裡，往往是「民意機關」與「行政機關」的對話，如今是「民意」與「政府(行政機關、民意機關)」的對話。

舉例來說，過去民眾需要政府「有所為」，是透過民意機關；現在民眾可以直接在參與式預算的場合，說出自己的訴求。然而參與式預算並不是將所有的預算都交由民間決定，也不是讓民眾直接決定預算，而是要經過審慎思辨的流程後才決定，雖然民眾越直接的參與，越能直接監控政府的決策及資源分配，但直接民主因為固有的限制，使其不必然優於間接民主(許友芳、蘇子喬，2021)，而參與式預算代表的審議民主就是修正間接民主弊端的解方之一。

### (3) 參與式預算與分配政策

最後，對於參與式預算最大的質疑點在於提案「僅限於分配性政策」上，依照Theodore Lowi(1931-2017)觀察各種政策間「強制力的明顯與否」以及「受影響人口是否為特定人」後，將政策分為管制政策、分配政策、重分配政策、全體政策，見表2-1。而Lowi更進一步對分配政策提出解釋，這「特定人受影響(受惠)而強制力不明顯(非管制)」的政策類型，就是政府對特定事務的補助款(羅清俊，2015)，也就是「特定區域受惠，所有區域負擔成本」這類政策。

表 2-1 Lowi 四種政策類型

		受影響	
		特定人	非特定人
強制力	明顯	管制政策 (regulatory policy)	重分配政策 (redistributive policy)
	強制力不明顯	分配政策 (distributive policy)	全體政策 (constituent policy)

參考資料：羅清俊，2015

從參與式預算的「提案」會發現與「分配政策」驚人的相似，如成本是由所有人負擔，但受益對象是特定人，再加上「提案」也無法要求政府對污染或是交通議題進行管制，也無法要求政府從新分配社會資源，如增稅…等，但是在巴西愉港實施參與式預算的十五年後卻因為每一個「分配政策類型」的提案，而提升整體的發展，例如在 1989 年至 2002 年愉港的學校從 29 所上升到 84 所；每年花在醫療服務的預算也從不到 10% 成長到 18%；需要鋪設的道路也從 690 公里降低到 300 公里(Cabannes, Yves, 2004)。

故參與式預算雖然擁有分配政策的特性，但因為民眾的參與使其產生重分配政策的效果，然而在參與式預算實施之前行政機關因為無法顧及到每一個地區，資源分配上難免有不均的狀況發生，故更貼近地方民眾的民意代表，因而擁有議員建議款、補助款、工程款…等經費用於地方建設，故從過去的分配政策研究中也發現有雷同參與式預算的現象。

## 二、分配政策研究在地方的發展

臺灣分配政策研究的基礎是承襲美國，多半是用統計數據進行分析政府機關各項補助利益的分配情形，再量化統計各區域的獲利多寡，最後才分析影響利益分配的因素，因為這些因素所進行的資源分配也被稱為「肉桶政治(pork barrel politics)」，有就是民意代表在政治場域中進行資源分配，讓選區的選民獲利而換取選民對民選政治人物支持(羅清俊，2009)。

### (1)分配政策研究方向

至 1964 年 Theodore Lowi 提出分配政策的理論後，後續學者除了持續分析國會議員制度性因素對於政策利益分配的影響外，亦會受到民眾需求、選區狀況、行政機關的影響，而後從分析眾議院到參議院到州政府，最後到海外其餘國家。但是影響政策利益分配的因素繁多，不同特殊利益補助款、不同層級的民意代表，與政策受利者之間亦受到因素影響的程度有所不同，導致分配政策的研究很難有一致性的成果。

而羅清俊(2009)將所有可能影響政策利益分配的因素進行分類，分為三個層次：第一層「宏觀層次」，主要是制度性因素，如選舉制度、政治體制…等；第二層「次宏觀層次」，主要是區域因素，如選區的客觀需求、選區的政治結構…等；第三層「微觀層次」，主要是民選政治人物的個人經歷、選舉概況…等。

在臺灣的分配政策研究上已經十分成熟，羅清俊(2014)將所有分配政策的研究依照層級與分析觀點分為「中央政府層級」、「立法委員層級」以及「縣市層級」三種，然而「中央政府層級」與「立法委員層級」在分析上很難直接區分開來。舉例來說民國 92 年間通過的「擴大公共建設振興經濟暫行條例」，讓行政院可以在該年額外編列預算用於公共建設，由於總金額高達 500 億元(原編列 584 億元但 84 億元直接分配給鄉鎮市)，幾乎涵蓋行政院所有部會以及監督這些部會的各個常設委員會，此時在行政立法互動之下，並不會出現一筆款項是單單受立委影響或是受行政院影響的狀況。

羅清俊(2004)將「擴大公共建設振興經濟暫行條例」進行分類，在扣除所有縣市皆獲利提案外，還剩 72 項，而這 72 項提案中在全國各縣市共通過了 487 項補助，最後發現 14 個自變數中，只有 8 個達到顯著差異，其中差異最大的有兩項，分別是「當社會團體人均數量越高」時該地區獲得的補助利益越大、「當立委人數越少時」該地區獲得的補助利益越大，後者是因為課責明顯前者是因為在民眾的政治參與度高，對於政策補助的需求也高。此外縣市自有財源越少、立委選舉上一次勝選幅度(選票集中指數) 越低、與中央政府同黨籍立委越少，立委是召集人的比例越多、地方行政首長與中央政府同黨籍的話獲得補助款的金額也越多。

## (2)分配政策與議員建議事項

「縣市層級的研究」主要分為兩個方向，一個方向是分析民選行政首長在年度預算編列或是追加預算的分配情形，如羅清俊(2000)分析民國 81 年至民國 85 年間兩任臺北市長歲出預算編列的差異，以臺北市下轄 12 個區公所為分析單位，分析每年各區公所在一般行政業務、民政業務、社經業務…等各類業務中分配到多少預算，得出黃大洲與陳水扁兩任市長在選年時都有加大支出的現象，而在經常年時，時任市長的陳水扁在預算的處理上，分配政治的特質較前市長回大洲為顯著，而這背後的關係也有可能是從官派市長轉為民選市長後，開始面臨選舉的壓力所導致。

「縣市層級的研究」另一個方向是分析縣市議員對議員建議款的應用，也就是透過地理區位分析各個區域的獲利多寡，並探討獲利的可能因素，如宏觀的制度性因素、次宏觀的區域因素以及微觀的個人因素。也因為各種因素所衍伸的分配行為，此過程被稱為分配政治或肉桶政治，甚至有些人稱這種利益分配的模式叫做「分贓政治」。之所以分配政治被引來負面的批評，可以從監察院 100 年 10 月 7 日公布的調查報告(調查報告字號 100 內調 0107<sup>4</sup>)中得知，文中直接批評建議款是民意代表的「私房錢」，更是討好選民、酬謝樁腳、牟取不法利益的工具。

「議員建議補助經費」係指議員就轄內之各項公益活動及基礎公共建設，建議公所、縣府予以補助或興設，其所擁有僅為建議權…所以設定的原因，通常被視為具有調和地方府會或所會關係的效果，…已淪為地方民代的「私房錢」，成為討好選民、酬謝樁腳與牟取不法利益的地方財政資源…不論「地方民代配合款」是採定額分配或是不定額方式分配…常導致把錢花到不該花的地方…排擠正常之支出，扭曲地方政府預算資源。

----- 監察院調查報告(公告於民國 100 年 10 月 7 日)

<sup>4</sup> 監察院，〈調查報告(字號:100 內正 0038)〉，案由：沈委員美真調查，據審計部函送：臺北縣於 99 年 12 月 25 日改制為新北市，其中 22 個鄉鎮市公所該年度總預算，綜計追加歲入 36 億餘元、歲出 64 億餘元，產生差短 27 億餘元，導致財政益趨困窘等情乙案調查報告。



然而「議員建議款」是否就如監察委員沈美真<sup>5</sup>在調查報告上寫的如此不堪，亦可以從臺灣高等法院的刑事判決<sup>6</sup>來看，本研究在前言中引述的判決書中寫道議員建議款的出現，是因為行政機關無法顧及各地方的需求，為補足政府力有未逮的部分，故才会有議員建議款的出現，然而部分民意代表濫用議員建議款，中央政府未終結此亂象，故在《中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法》<sup>7</sup>中明訂「直轄市及縣（市）政府對於直轄市及縣（市）議員所提之地方建設建議事項，應規定其範圍與透明公開之審議程序及客觀之審議標準，『不得以定額分配』方式處理。」

然「不得以定額分配」的方式處理，在部分縣市中依然會以「配額」的方式給予民意代表「相應額度」的補助款，如基隆市議員陳薇仲就在民國 108 年舉辦「百萬預算·我們決定」<sup>8</sup>的活動說明中寫道：「每年度基隆市府會編列約 570 萬的零星工程與設備費給每位議員『建議』使用」，但根據《基隆市政府對市議員所提地方建設建議事項內部控管機制作業要點》<sup>9</sup>第六條就明訂：「市議員所提地方建設建議事項，不得以定額分配或以墊付方式處理。」

### (3) 臺北市的分配政策研究

而臺北市至民國 85 年起，便沒有所謂的議員建議款或配合款，也沒有所謂配額不配額的問題，是因為市政府送交市議會審議的預算被刪除近百億，其中包含市政府編列的工程配合款，刪除的原因為時任新黨籍的市議員認為「這筆款項是對市議員的汙辱」，而後市長陳水扁表示：「既然這樣做不被市議員感謝，還被說成有意巴結市議員，故以後不再配合市議員編列配合款（聯合晚報，1995；民生報，1995；聯合報，1995）。」雖然臺北市政府沒有編列「議員建議款」，但主計單位依然有公布「臺北市議員所提地方建設建議事項明細表」<sup>10</sup>，市議員依然會向行政機關提出會勘、協調會…等要求後，讓相關機關對「議員所提地方建設建議事項」進行建設。

黃冠瑜(2017)就曾分析民國 100 年至民國 106 年間，就影響市議員建議款金額與建議案數量的因素進行分析，除了再次證明了議會內的制度性因素與選舉壓力外，也發現平均年收入越低的選區獲得的建議款金額較富裕地區多，此外在

<sup>5</sup> 沈美真，第四屆監察委員，任期：民國 97 年 8 月 1 日至民國 103 年 7 月 31 日。

<sup>6</sup> 臺灣高等法院 103 年度重囑上更(一)字第 51 號刑事判決

<sup>7</sup> 〈中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法〉第 5 條第 2 項第 2 款規定：直轄市及縣（市）政府對於直轄市及縣（市）議員所提之地方建設建議事項，應規定其範圍與透明公開之審議程序及客觀之審議標準，不得以定額分配方式處理；實際執行時，應確實依預算法及政府採購法等相關規定辦理，並將辦理情形於行政院主計總處規定期限內函送該總處。

<sup>8</sup> 〈百萬預算·我們決定：提案說明會〉是基隆市議員陳薇仲於民國 108 年 10 月 30 日於「議員服務處」所辦理的基隆第一場由市議員舉辦的參與式預算，根據官方網站資料經費來源為市議員每年度由基隆市府會編列約「570 萬的零星工程與設備費」。

<sup>9</sup> 〈基隆市政府對市議員所提地方建設建議事項內部控管機制作業要點〉第 6 條規定：市議員所提地方建設建議事項，不得以定額分配或以墊付方式處理。所受理建議事項不包括對私人經費之補（捐）助或其舉辦活動之贊助。其個別項目，如涉及財物或工程之採購，均應依政府採購法及本府採購作業要點辦理；工程預算應依本府統一單價編列。

<sup>10</sup> 民國 107 年之前為〈臺北市政府對議員所提地方建設建議事項處理明細表〉

議員當中還發現若擔任「委員會召集人」時，為自己以外選區爭取建議款的比例越高，以利用自己召集人的身分照顧其他區域，拓展自身影響力以及拉攏其他議員。

而這個發現與羅清俊(2014)在觀察臺東縣議員後，對同一問題得出的看法略有不同，該研究分析民國94年至民國100年間的議員建議款資料後，再進行質化訪談分析「議員之間的互惠行為」得出有「事件性質」指的是這項需求需要數位民意代表的協助，或範圍橫跨數個選區、「人情因素」指的就是滾木立法(logrolling legislation)這類「我幫你，你幫我」的因素、「族群因素」指的是我的選民、親戚、朋友…等有關係的民眾的需求不在自己選區而是在其他選區、「選舉考量」指的是如果將自己局限在選區服務而沒有擴展自己的知名度，會使自己的選票變少，宏觀一點則是「自己是縣議員而不是區議員」故民眾有需求當然義不容辭。

所以幫助選區外的民眾爭取選區利益外的利益，或是為平均年收入較低區域爭取議員建議款，都是為分配政策染上重分配政策的色彩，這部分與參與式預算產生的外溢效果十分類似，分配政策與參與式預算都是「特定區域受惠，所有區域負擔成本」然而「受惠」如果產生的是正面的效果，會使得政策利益最大化，會擺脫為了「政治上的效率，而犧牲經濟上效率」的批判(羅清俊，2015)。

總結來說，「市議員建議款」是否真的是肉桶政治在過去已經有許多的實證研究證明「是」與「不是」，追根究柢大家都期盼民意代表爭取利益，分配資源是根據這個地方相較於全部地區更需要幫助，而這過程當中不包含一點私人利益，然而盧梭在「全意志」中便對間接民主提出嚴厲的批判，若「透過代理人，那永遠只是代理部分人的利益」故「審議式民主」的出現，引進公民參與的概念為間接民主帶來曙光。

間接民主的背後絕對代表著民意，但民眾有需求時單單一個管道是不夠的，故臺北市參與式預算給予所有在臺北市就學就業居住設籍的民眾一個平台，讓民眾透過審議式民主表達需求，以此彌補間接民主的弊端，故本研究不再探討議員如何分配利益回到自己選區，而探討在分配利益的過程當中，有沒有相輔相成的效果，如透過參與式預算讓過去未被關注的地方獲得關注。

## 參、資料來源與方法

本研究資料來源分為兩部分，一部分資料來自臺北市政府民政局的「臺北市參與式預算提案管理系統」(之後簡稱參與式預算)，另一部分為臺北市政府主計處的「臺北市議員所提地方建設建議事項明細表」(之後簡稱議員建議案)，將每一案的實施範圍皆進行明確的界定，又因為大多數提案的區域都包含複數鄰里，故本研究將以一個可以鄰里遠近的行政單位「次分區<sup>11</sup>」為各個提案的實施範圍進行定義。

依《臺北市 2015 年區里界說》所訂臺北市有 68 個次分區，見附件一。確定每案的實施範圍是在臺北市的哪一個「次分區」，以臺北市所轄 68 個次分區為分析單位，別於傳統的分配政策研究本研究不從議員與選區之間的利益關係，而是以次分區的角度切入，分析「議員建議案」、「參與式預算」哪一項政策對於「次分區」的幫助較大，以回答本研究的研究問題。

研究問題：「參與式預算」是否比「議員建議案」還能深入地方？

### 一、參與式預算資料

臺北市政府至民國 105 年起已連續舉辦參與式預算達六年之久，依主辦機關的不同，提案可以分為「市級提案」及「區級提案」兩類：

「市級提案」的主辦機關為議題權管機關，如在民國 105 年及民國 106 年時民政局便邀集社會局、勞動局、衛生局、教育局針對「新移民相關施政措施」舉辦參與式預算，會議中包含新移民及從事與新移民業務相關之民間團體、公務人員及關心新移民議題之市民…等；而在民國 109 年民政局又針對「身心障礙團體」舉辦住民大會，會議中除了身心障礙者外還有陪伴學校的教師以及大同區公所的公務員…等<sup>12</sup>，至目前為止市級提案成案的共計 11 件。

「區級提案」的主辦機關為臺北市民政局及臺北市各區公所，至民國 105 年至民國 110 年共通過了 781 件提案，若以年度來區分以 106 年度各區合計 184 件為最多，105 年度 73 件最少，若以行政區來分大安區公所六年來合計 135 件最多，內湖區公所六年來合計 114 件次之，其餘公所皆未超過八十件，至目前為止

<sup>11</sup> 次分區並非《地方制度法》第 3 條中區域劃分的單位，而是臺北市政府為輔助行政運作，將各行政區劃分為四至七個「次分區」，將具有鄰近特性、文化、歷史特質類似的數個里聚集一起(聯合報，2020)。

<sup>12</sup> 市級提案(民國 105 年至民國 110 年間)簡要列表：

(1)民國 105 年 7 月 18 日於萬華新移民會館辦理「105 年度臺北市新移民參與式預算進階教育推廣課程」，與會組成分別為新移民及從事與新移民業務相關之民間團體、公務人員及關心新移民議題之市民。

(2)民國 106 年 4 月 13 日於萬華新移民會館辦理「106 年度臺北市新移民參與式預算初階課程暨提案說明會」，與會組成分別為新移民家庭、從事與新移民業務相關之民間團體、公務人員及關心新移民議題之就學、就業或居住本市之民眾。

(3)民國 109 年 9 月 5 日於大同區行政中心辦理「『109 年臺北市參與式預算團體提案計畫』初階課程暨住民大會」，與會組成分別為臺北市政府民政局、陪伴學校師生、大同區公所、社團法人臺北市行無礙資源推廣協會。

市級提案成案的共計 781 件。

然而這六年中每一個年度都有對制度進行滾動式修正，舉例來說「逕予執行」<sup>13</sup>的機制並非一開始就有，而是在民國 107 年 12 月初才制定的，在此之前並不會在各區提案查詢中看到，辦理情形為「逕予執行」的狀況，那就有可能發生 106 年度未通過 I-Voting 進而未被錄案之提案，但在 107 年度卻可以被主辦機關「逕予執行」。

本研究並未對每一案之狀況進行詳細的調查，但根據每一案所列出的「實施範圍」進行統整歸納，全臺北市共有 12 個行政區下轄 456 個里，但在「區級提案」中跨區的提案只有 2 案(0.2%)、範圍遍布全臺北市的提案只有 51 案(6.5%)、範圍涵蓋該全行政區的有 115 案(14.7%)，故「區級提案」中有 613 案(78.5%)是可以很明確的從提案管理系統中得出「實施範圍」，故本研究將「區級提案」通過住民大會的 781 案進行分析，見附件一。

## 二、議員建議案資料

臺北市政府主計處所公布「臺北市議員所提地方建設建議事項明細表」，記錄了每一筆議員建議案是哪一位議員所提出、建議項目及內容為何、建議地點在哪裡、建議金額多少，還公布了機關的核定情形，如主辦機關是誰、核定金額多少、經費是用哪一項預算支用、招標的方式以及得標廠商為誰，然而在民國 108 年之後只公布議員姓名、建議項目及內容以及建議地點，而所公布的議員建議案也從民國 107 年的 2052 筆上升為 2700 筆，在民國 109 年更達到了 3724 筆。

也就是說民國 108 年以及民國 109 年的兩筆無法得知機關的實施情形，與確切的主辦單位，故本研究將指分析民國 100 年至民國 107 年合計八年的資料，也剛好是臺北市第十一屆及十二屆市議員的時期，然而在《臺北市政府 107 年度對議員所提地方建設建議事項處理明細表》中有一筆建議在「中央北路三段」設置「獨立式智慧型站牌」核定金額為 115,000 元的建議案是由三位議員提出，分別是何志偉、陳重文、楊靜宇，然而「楊靜宇」當選議員的屆次為第 13 屆故不會出現於 107 年度中，故之後的統計會這一筆合併至「第十二屆後期(民國 106 年及民國 107 年)」進行分析，見表 3-1。

<sup>13</sup> 「逕予執行」為《107 年度臺北市政府公民參與委員會參與預算組 第 10 次工作會議紀錄》中所進行的通案性裁示，其中對於提案階段所提出之案件，如果是機關「例行性」或「執行中之業務或計畫」，即由各機關逕予執行。

表 3-1 第十一屆至第十二屆議員建議案

單位:件/元(新臺幣)

		議員建議款	
		案件數	金額數
民國 100 年	第十一屆	120	333011910000
民國 101 年		449	356516124700
民國 102 年		1243	1183729400000
民國 103 年		1175	1262991000000
民國 104 年	第十二屆	1446	824915000000
民國 105 年		1332	1024029000000
民國 106 年		1200	940738600900
民國 107 年		2053	113919883900
民國 108 年	第十三屆	2700	
民國 109 年		3724	
民國 110 年			

參考資料:本研究

### 三、研究方法

本研究以「次分區」為分析單位，將「議員建議案」及「參與式預算」實施範圍進行定義，而在操作化時遇到實施範圍遍布全臺北市，或是範圍橫跨複數行政區時，將該案的實施範圍定義為「臺北市」；而遍布複數次分區時也將該案的實施範圍定義為該「行政區」；若一筆建議案由複數議員所提出，就將該案依提出人數進行複製，為金額依實施人數進行等分，以利本研究進行分析。

為回答本研究的研究問題為探詢「『參與式預算』是否比『議員建議案』還能深入地方?」雖然民眾表達需求的方式不一定會透過議員，亦可透過鄰里長、各局處服務窗口、1999 臺北市民當家熱線…等，議員建議案數量增減不一定與參與式預算制度出現有關，但不可否認的是民眾確實比過去多了一個表達意見的管道，而這些提案是經過住民大會所認可，當然「公共性」、「適法性」或「預算可行性」也許要通過審議工作坊才會更健全，但這個需求卻是確確實實的。

首先分析各次分區在民國 100 年至民國 107 年合計八年裡所獲得的議員建議案數量增減幅度，並交叉分析民國 105 年至民國 110 年合計六年中參與式預算提案區域，以區域為分析單位探詢「臺北市議員建議款所建議地址」與「臺北市參與式預算實施範圍」分析各區域之間在參與式預算實施後所獲得的關注是成長還是降低；有沒有地方是過去沒有被關注到，而在參與式預算實施後才被發現；或是某些地區不論在哪一個時期都是被遺忘的那個，故將參與式預算各區域所獲得的關注程度進行分類，見表 3-2。

表 3-2 區域關注程度

		參與式預算制度	
		增加關注	減少關注
議員建議款制度	增加關注	超額關注	議員關注
	減少關注	參與式預算關注	未被關注

參考資料:本研究

#### 四、操作化定義

為回答研究問題「參與式預算」是否比「議員建議案」還能深入地方?首先統計各區段間關注比例,以大同區為例:大同區「參與式預算區段」中參與式預算提案數總計為 242 件,大龍次分區合計為 57 件(24%)、延平次分區合計為 62 件(26%)、建成次分區合計為 61 件(25%)、蘭州次分區合計為 62 件(26%);大同區「議員建議第一區段」中議員建議案數總計為 293 件,大龍次分區合計為 60 件(20%)、延平次分區合計為 67 件(23%)、建成次分區合計為 108 件(37%)、蘭州次分區合計為 58 件(20%);大同區「議員建議第二區段」中議員建議案數總計為 275 件,大龍次分區合計為 57 件(21%)、延平次分區合計為 61 件(22%)、建成次分區合計為 82 件(30%)、蘭州次分區合計為 75 件(27%)。

故「參與式預算制度『增加關注』」的操作化定義為:「各次分區獲得議員建議案比例小於參與式預算提案比例。」也就是說《議員建議第一區段》小於《參與式預算區段》即是「增加關注」,反之則是「減少關注」;而「議員建議款制度『增加關注』」的操作化定義為:「各次分區民國 105 年參與式預算制度實施後,大於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例。」也就是說《議員建議第一區段》小於《議員建議第二區段》即是「增加關注」,反之則是「減少關注」,見表 3-3。

故「超額關注」區域是指「議員建議案比例小於參與式預算提案比例」以及「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例,大於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」;「議員關注」區域是指「議員建議案比例大於參與式預算提案比例」以及「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例,大於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」;「參與式預算關注」區域是指「議員建議案比例小於參與式預算提案比例」以及「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例,小於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」;「未被關注」區域是指「議員建議案比例大於參與式預算提案比例」以及「民國 105 年參與式預算制度實施後,小於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」,見表 3-4。

另外本研究還有一項操作化定義,由於部分「參與式預算提案、議員建議款提案」實施範圍為全臺北市此時本研究將自動為全部 68 個次分區都增加一筆資料,或為整個行政區則是全行政區都增加一筆資料,例如民國 107 年實施範圍涵蓋全臺北市的議員建議案有 2 筆,故所有次分區都在該年的議員建議案都加上 2 筆,因為廣義來說每一個次分區都會因此受惠;再比如來說民國 105 年實施範圍涵蓋全大安區的參與式預算提案有 1 筆,故大安區轄內所有次分區都在該年的議員建議案都加上 1 筆,以讓研究能順利進行分析。



表 3-3 關注程度操作化定義表

單位:件(案件數)

		議員建議款	參與視預算	
		總金額	總金額	年平均
民國 100 年	第十一屆	《議員建議第一區段》 (未實施參與式預算時，議員建議案各行政區中，每一次分區分別關注比例)	/	
民國 101 年				
民國 102 年				
民國 103 年				
民國 104 年	第十二屆	《議員建議第二區段》 (實施參與式預算後，議員建議案各行政區中，每一次分區分別關注比例)	《參與式預算區段》 (參與式預算提案各行政區行政區中，每一次分區分別關注比例)	
民國 105 年				
民國 106 年				
民國 107 年	第十三屆	/	/	
民國 108 年				
民國 109 年				
民國 110 年				

參考資料:本研究

表 3-4 區域關注程度操作化定義表

	議員建議款制度	參與式預算制度
超額關注	《議員建議第二區段》大於 《議員建議第一區段》	《參與式預算區段》大於 《議員建議第一區段》
議員關注	《議員建議第二區段》大於 《議員建議第一區段》	《參與式預算區段》小於 《議員建議第一區段》
參與式預算關注	《議員建議第二區段》小於 《議員建議第一區段》	《參與式預算區段》大於 《議員建議第一區段》
未被關注	《議員建議第二區段》小於 《議員建議第一區段》	《參與式預算區段》小於 《議員建議第一區段》

參考資料:本研究

## 肆、研究結果與發現

### 一、超額關注

「超額關注」的次分區必須符合兩點，一點是「議員建議案比例小於參與式預算提案比例」，另外一點則是「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例，大於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」，合計有 30 個次分區為受臺北市議員建議款制度以及參與式預算制度超額關注的，分別是士林區的天母次分區、芝山岩次分區、後港次分區、街上次分區、蘭雅次分區；大同區的是大龍次分區、蘭州次分區；大安區的是臥龍次分區、新生次分區、學府次分區；中山區的大直次分區、圓山次分區；中正區的公館次分區、南門次分區、城內次分區；內湖區東湖次分區、洲尾次分區、紫陽次分區、灣仔次分區；文山區萬芳次分區、興隆次分區；北投區陽明山次分區、新北投次分區、舊北投次分區、關渡次分區；信義區六張犁次分區、吳興次分區；南港區三重埔次分區；萬華區西門次分區、青年次分區，見表 4-1。

表 4-1 「超額關注」次分區統計表

區域		議員建議 第一區段	參與式預 算區段	議員建議 第二區段	關注程度	
士林區	天母次分區	14%	14%	19%	增加	增加
	芝山岩次分區	10%	13%	11%	增加	增加
	後港次分區	13%	14%	14%	增加	增加
	街上次分區	11%	14%	12%	增加	增加
	蘭雅次分區	8%	15%	11%	增加	增加
大同區	大龍次分區	20%	24%	21%	增加	增加
	蘭州次分區	20%	26%	27%	增加	增加
大安區	臥龍次分區	12%	14%	15%	增加	增加
	新生次分區	8%	14%	10%	增加	增加
	學府次分區	10%	15%	14%	增加	增加
中山區	大直次分區	14%	15%	19%	增加	增加
	圓山次分區	11%	15%	14%	增加	增加
中正區	公館次分區	12%	17%	17%	增加	增加
	南門次分區	13%	15%	14%	增加	增加
	城內次分區	17%	17%	18%	增加	增加
內湖區	東湖次分區	17%	18%	21%	增加	增加
	洲尾次分區	6%	14%	10%	增加	增加
	紫陽次分區	15%	16%	16%	增加	增加
	灣仔次分區	15%	16%	16%	增加	增加
文山區	萬芳次分區	10%	18%	13%	增加	增加
	興隆次分區	18%	20%	20%	增加	增加
北投區	陽明山次分區	13%	14%	13%	增加	增加
	新北投次分區	12%	14%	14%	增加	增加



區域		議員建議 第一區段	參與式預 算區段	議員建議 第二區段	關注程度	
	舊北投次分區	9%	15%	12%	增加	增加
	關渡次分區	14%	15%	20%	增加	增加
信義區	六張犁次分區	14%	19%	22%	增加	增加
	吳興次分區	15%	20%	20%	增加	增加
南港區	三重埔次分區	19%	23%	23%	增加	增加
萬華區	西門次分區	12%	17%	16%	增加	增加
	青年次分區	12%	16%	15%	增加	增加

參考資料:本研究

## 二、議員關注

「議員關注」的次分區必須符合兩點，一點是「議員建議案比例大於參與式預算提案比例」，另外一點則是「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例，大於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」，合計有 6 個次分區為臺北市議員建議款制度較關注的，分別是大安區的瑞安次分區；文山區木柵次分區；松山區的本鎮次分區、東社次分區；南港區後山坡次分區；萬華區西園次分區，見表 4-2。

表 4-2 「議員關注」次分區統計表

區域		議員建議 第一區段	參與式預 算區段	議員建議 第二區段	關注程度	
大安區	瑞安次分區	15%	14%	16%	減少	增加
文山區	木柵次分區	26%	22%	29%	減少	增加
松山區	本鎮次分區	28%	23%	29%	減少	增加
	東社次分區	26%	26%	30%	減少	增加
南港區	後山坡次分區	29%	25%	31%	減少	增加
萬華區	西園次分區	19%	17%	19%	減少	增加

參考資料:本研究

## 三、參與式預算關注

「參與式預算關注」的次分區必須符合兩點，一點是「議員建議案比例小於參與式預算提案比例」，另外一點則是「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例，小於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」，合計有 8 個次分區為參與式預算制度較關注的，分別是大同區的延平次分區；中山區朱厝崙次分區、新庄次分區；文山區的景美次分區；北投區大屯次分區；松山區西三民次分區、中崙次分區；南港區中研次分區，見表 4-3。

表 4-3 「參與式預算關注」次分區統計表

區域		議員建議 第一區段	參與式預 算區段	議員建議 第二區段	關注程度	
大同區	延平次分區	23%	26%	22%	增加	減少
中山區	朱厝崙次分區	14%	14%	12%	增加	減少
	新庄次分區	13%	14%	11%	增加	減少
文山區	景美次分區	21%	22%	20%	增加	減少
北投區	大屯次分區	12%	13%	12%	增加	減少
松山區	三民次分區	22%	25%	18%	增加	減少
	中崙次分區	24%	26%	23%	增加	減少
南港區	中研次分區	27%	30%	24%	增加	減少

參考資料：本研究

#### 四、未被關注

「未被關注」的次分區必須符合兩點，一點是「議員建議案比例大於參與式預算提案比例」，另外一點則是「民國 105 年參與式預算制度實施後的比例，小於民國 105 年之前議員建議款制度提案比例」，合計有 24 個次分區未受臺北市議員建議款制度以及參與式預算制度額外關注的，分別是士林區的社子次分區、陽明山次分區；大同區的是建成次分區；大安區的是安和次分區、和平次分區、敦南次分區；中山區的下埤頭次分區、林森次分區、長春次分區；中正區的古亭次分區、東門次分區、崁頂次分區；內湖區西湖次分區、金龍次分區；文山區二格山次分區；北投區石牌次分區、唶哩岸次分區；信義區三張犁次分區、五分埔次分區、福德次分區；南港區新庄仔次分區；萬華區大理次分區、東園次分區、龍山次分區，見表 4-4。

表 4-4 「未被關注」次分區統計表

區域		議員建議 第一區段	參與式預 算區段	議員建議 第二區段	關注程度	
士林區	社子次分區	22%	17%	19%	減少	減少
士林區	陽明山次分區	22%	14%	15%	減少	減少
大同區	建成次分區	37%	25%	30%	減少	減少
大安區	安和次分區	20%	15%	19%	減少	減少
大安區	和平次分區	17%	14%	14%	減少	減少
大安區	敦南次分區	19%	13%	12%	減少	減少
中山區	下埤頭次分區	20%	14%	17%	減少	減少
中山區	林森次分區	14%	14%	14%	減少	減少
中山區	長春次分區	15%	14%	12%	減少	減少
中正區	古亭次分區	22%	18%	19%	減少	減少
中正區	東門次分區	19%	17%	18%	減少	減少
中正區	崁頂次分區	17%	16%	14%	減少	減少
內湖區	西湖次分區	21%	19%	19%	減少	減少
內湖區	金龍次分區	26%	18%	18%	減少	減少

區域		議員建議 第一區段	參與式預 算區段	議員建議 第二區段	關注程度	
文山區	二格山次分區	25%	19%	17%	減少	減少
北投區	石牌次分區	24%	15%	17%	減少	減少
北投區	唶哩岸次分區	15%	14%	11%	減少	減少
信義區	三張犁次分區	22%	20%	18%	減少	減少
信義區	五分埔次分區	23%	20%	20%	減少	減少
信義區	福德次分區	26%	22%	20%	減少	減少
南港區	新庄仔次分區	25%	23%	23%	減少	減少
萬華區	大理次分區	17%	17%	16%	減少	減少
萬華區	東園次分區	19%	16%	13%	減少	減少
萬華區	龍山次分區	22%	17%	21%	減少	減少

參考資料:本研究

### 十三、小結

初步來看在分析各次分區八年裡所獲得的議員建議案數量增減幅度，以及參與式預算提案區域增減幅度後，各區域所獲得的關注程度為獲得「超額關注」的有 30 個次分區，占全部次分區的 44%；獲得「議員關注」的有 6 個次分區，占全部次分區的 9%；獲得「參與式預算關注」的有 8 個次分區，占全部次分區的 12%；皆「未被關注」的有 24 個次分區，占全部次分區的 35%，見表 4-5。

換句話說在 68 個次分區中，民國 105 年至民國 110 年合計六年中臺北市議參與式預算制度的的確確的改變了臺北市議員關注地方的程度，在參與式預算實施後就有 36 個次分區獲得比過去更高的議員關注度，然而也有 30 個次分區透過參與式預算所獲得的關注，比過去還要低，但也不可否認該區域民眾有從其他管道表達訴求的可能，但究竟是受到那些制度的影響，而影響該地區的提案狀況本研究並未進一步探究。

表 4-5 臺北市各次分區關注程度統計表

議員建議款制度	參與式預算制度	次分區(總計)
增加關注	增加關注	<p><b>《超額關注》</b></p> <p>天母次分區、芝山岩次分區、後港次分區、街上次分區、蘭雅次分區、大龍次分區、蘭州次分區、臥龍次分區、新生次分區、學府次分區、大直次分區、圓山次分區、公館次分區、南門次分區、城內次分區、東湖次分區、洲尾次分區、紫陽次分區、灣仔次分區、萬芳次分區、興隆次分區、陽明山次分區、新北投次分區、舊北投次分區、關渡次分區、六張犁次分區、吳興次分區、三重埔次分區、西門次分區、青年次分區(共計 30 區)</p>
	減少關注	<p><b>《議員關注》</b></p> <p>瑞安次分區、木柵次分區、本鎮次分區、東社次分區、後山坡次分區、西園次分區(共計 6 次分區)</p>
減少關注	增加關注	<p><b>《參與式預算關注》</b></p> <p>延平次分區、朱厝崙次分區、新庄次分區、景美次分區、大屯次分區、三民次分區、中崙次分區、中研次分區(共計 8 區)</p>
	減少關注	<p><b>《未被關注》</b></p> <p>社子次分區、陽明山次分區、建成次分區、安和次分區、和平次分區、敦南次分區、下埤頭次分區、林森次分區、長春次分區、古亭次分區、東門次分區、崁頂次分區、西湖次分區、金龍次分區、二格山次分區、石牌次分區、唎哩岸次分區、三張犁次分區、五分埔次分區、福德次分區、新庄仔次分區、大理次分區、東園次分區、龍山次分區(共計 24 區)</p>

參考資料:本研究

## 伍、討論與結論

表 5-1 臺北市個次分區關注程度統計表

		參與式預算制度	
		增加關注	減少關注
議員建議款制度	增加關注	超額關注 (44%)	議員關注 (9%)
	減少關注	參與式預算關注 (12%)	未被關注 (35%)

參考資料:本研究

「『參與式預算』是否比『議員建議案』還能深入地方?」這個問題從本研究來看是補足議員建議款制度的不足,也就是說他並沒有辦法取代議員建議款的制度,從表 5-1 來看「參與式預算制度」能取代「議員建議款制度」的話那參與式預算提案不應該出現有 35% 的次分區未被關注到,參與式預算關注度也不應該只多出 3%,而是要遠勝於議員關注的次分區數;如果從另外一個角度看參與式預算是不是與議員建議款一樣都關注特定區域,陷入肉桶政治的泥沼也不見得,因為參與式預算提案是由民眾提出意見,但不是民眾表達需求唯一的方式可以透過議員、鄰里長、臺北市政府各局處服務窗口、1999 臺北市民當家熱線…等。

但是從數據上來看「參與式預算制度」與「議員建議款制度」的確有關注到一些對方未關注的部分,像是議員建議款所關注的區域有些是參與式預算所沒有關注到的,從整體來看因為臺北市並沒有議員建議款,故分析起來可以更大膽的推論,這些建議案並不是裙帶關係的病態產物,而是民意代表對於地方需求的關注程度,根據臺北市政府主計處長梁秀菊(2018)所言:「建議款數據,並非外縣市的『工程配合款』,而是議員的建議事項..是屬於『建議事項辦理情形』(轉引自自由時報,2018)。」

在本研究分析議員建議案未能觸及,但參與式預算提案卻觸及的區域後,發現並沒有想像中來的顯著,只有 8 個次分區有這樣的狀況,甚至有 6 個次分區是議員建議款有觸及,但參與式預算提案卻沒有觸及的,這延伸出的問題是這個富含審議民主精神的制度,並沒有辦法全面地取代傳統的代議政治,甚至對某些地方的深入還不如傳統的代議政治,當然這又回到一開始提到民眾表達需求的方式就不僅僅只有這兩種方式,故議員建議案數量增減不一定與參與式預算制度出現有關,但新制度的出現確實能深入舊制度力有未及的區域,使臺北市向前邁進。

最後在未來同領域的研究上,建議可以從單一行政區甚至特定選區的角度切入,完整的分析特定年度非例行性業務的想法來源,而李仲彬(2016)以地方政府創新政策為例,將「想法來源」進行分類除了分為組織內或組織外,更細分成組織內想法的來源是「自己、行政首長、組織同事、國內其他公部門」或是組織外的想法的來源是「民眾、議員、智庫、學者、民間組織、國外公部門、企業」。若由此細分每一項非例行性業務,我相信更能回答「『參與式預算』是否比『議員建議案』還能深入地方?」這個問題,但可能會發現也許更深入地方的根本不是這些新舊制度,而是一隻看不見的手在維繫這個偉大城市的運轉。



## 陸、參考文獻

- Cabannes, Yves. (2004). 72 Frequently asked questions about participatory budgeting. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT. 網址: <https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=1380>，檢索日期: 2021年8月6日。
- 王旭，1999，〈關於民意的民眾意見〉，《民意研究季刊》，207期: 1-18。
- 民生報，1995，〈陳水扁也向中央哭窮: 預算遭大砍表示將來會編得有技巧〉，網址: <https://udndata.com/ndapp/Story?no=33&page=1&udndbid=udndata&SearchString=xL0t%2Byuk6bTBPj0xOTkxMDEwMSuk6bTBPD0xOTk5MTI%E2%80%A6>，檢索日期: 2021年8月6日。
- 自由時報，2018，〈建議款變配合款 議員轟市府抹黑〉，網址: <https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1226573>，檢索日期: 2021年10月24日。
- 余致力，2002，《民意與公共政策—理論探討與實証研究》，已出版，臺北：五南文化。
- 李仲彬，2016，〈從哪來的創新想法？地方政府創新來源與創新政策特質的分析〉，《公共行政學報》，第50期: 1-42。
- 林均謙，2021，〈作為與不作為？從臺北市參與式預算提案反思行政不作為之治理困境〉，未出版，國立政治大學公共行政學系碩士班碩士論文。
- 法務部，2016，〈中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法〉，網址: <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G0320018>，檢索日期: 2021年8月6日。
- 徐仁輝，2014，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，43卷2期: 1-11。
- 徐永明、吳怡慧，2018，《空間政治：空間分析於選舉地理與政治行為研究之應用》，已出版，臺北：五南文化。
- 基隆市政府，2021，〈基隆市政府對市議員所提地方建設建議事項內部控管機制作業要點〉，網址: <https://exlaw.klbg.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000664>，檢索日期: 2021年8月31日。
- 莊宜貞、王國政，2018，〈參與式預算效益評估指標探討〉，《政府機關資訊通報—公共政策網路參與專欄》，第357期。

許友芳、蘇子喬，2021，〈直接民主與代議民主的融合：瑞士與德國公民投票制度的探討〉。《行政暨政策學報》，72期 115-157。

陳薇仲，2019，〈百萬預算·我們決定：提案說明會〉，網址：  
<https://www.facebook.com/events/560667958073617/>，檢索日期:2021年8月31日。

黃東益，2008，〈審議過後——從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉。《東吳政治學報》，26卷4期 59-96。

黃冠瑜，2017，〈臺北市議員建議款分配的政治分析〉，未出版，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士班碩士論文。

廖興中，2018，〈地理資訊系統與空間分析在公共行政的應用與展望〉。《主計月刊》，753期：26-30。

廖興中，2020，〈地理資訊系統與空間分析應用對公共行政的啟發〉。《國土及公共治理季刊》，8卷3期 38-47。

監察院，2011，〈調查報告(字號:100內正0038)〉，網址：  
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=134&s=3463>。檢索日期:2021年9月2日。

臺北市政府主計處，2021，〈臺北市政府對議員所提地方建設建議事項處理明細表〉，網址：  
<https://dbas.gov.taipei/News.aspx?n=8E97A6269D27DF2A&sms=C3AFEDED00698E73C>。檢索日期:2021年9月2日。

臺北市政府民政局，2015，〈臺北市2015年區里界說〉，網址：  
[http://canet.civi4.taipei/Ebook/104\\_TPDist\\_New/HTML5/pc.html#/page/18](http://canet.civi4.taipei/Ebook/104_TPDist_New/HTML5/pc.html#/page/18)。檢索日期:2021年9月2日。

臺北市政府民政局，2016，《臺北市政府105年參與式預算成果報告專書》，已出版，臺北：臺北市政府民政局。

臺北市政府民政局，2021，〈認識參與式預算〉，網址：  
<https://pb.taipei/News.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60>，檢索日期:2021年1月1日。

臺北市政府社會局，2020，〈「109年度臺北市參與式預算身心障礙團體住民大會暨初階課程」會議記錄〉，網址：  
[https://dosw.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=8716EE8CE0347488&sms=59AD6E6606F6002F&s=29E793D4C9775115](https://dosw.gov.taipei/News_Content.aspx?n=8716EE8CE0347488&sms=59AD6E6606F6002F&s=29E793D4C9775115)。檢索日期:2021年9月2日。

臺北市政府研究發展考核委員會，2021，〈107年1月-110年9月參與預算組會議紀錄(4)〉，網址：<https://www-ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzcxL3J1bGZpbGUvMTc>

wMjIvNTkxNi91NTJiNGJiZi0zZDg2LTQzMmItODY0Yy00MTJiN2Q3NGUzY2MucGRm  
&n=MTA35bm0MeaciC0xMTDlubQ55pyI5Y%2bD6IiH6aCQ566X57WE5pyD6K2w57SA  
6YyEKDQpLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf。檢索日期:2021年10月19日。

臺北市政府新移民專區，2016，〈105年度臺北市新移民參與式預算進階教育推廣課程〉，網址：<https://nit.taipei/cp.aspx?n=B73679C59ACC314F>。檢索日期:2021年9月2日。

臺北市政府新移民專區，2017，〈106年度臺北市新移民參與式預算初階課程暨提案說明會〉，網址：  
<https://nit.taipei/cp.aspx?n=98588F030BB12FC8>。檢索日期:2021年9月2日。

臺北市議員，2014，〈歷屆議員〉，臺北市議會  
[https://www.tcc.gov.tw/TermIntrol.aspx?n=26921E80F6DC89B5&Term\\_SN=20](https://www.tcc.gov.tw/TermIntrol.aspx?n=26921E80F6DC89B5&Term_SN=20)。檢索日期:2021年8月9日。

聯合晚報，1995，〈新黨議員：北市府預算刪除有理〉，網址：  
<https://udndata.com/ndapp/Story?no=30&page=1&udnbid=udndata&SearchString=xLOt%2Byuk6bTBPj0xOTkxMDEwMSuk6bTBPd0xOTk5MTI%E2%80%A6>，  
檢索日期:2021年8月6日。

聯合報，1995，〈爭補助吐苦水 市長三響砲高分貝〉，網址：  
<https://udndata.com/ndapp/Story?no=32&page=1&udnbid=udndata&SearchString=xLOt%2Byuk6bTBPj0xOTkxMDEwMSuk6bTBPd0xOTk5MTI%E2%80%A6>，  
檢索日期:2021年8月6日。

聯合報，2020，〈北市日照中心僅27家 議員建議以「次分區」增設〉，網址：  
<https://udndata.com/ndapp/Story?no=32&page=1&udnbid=udndata&SearchString=xLOt%2Byuk6bTBPj0xOTkxMDEwMSuk6bTBPd0xOTk5MTI%E2%80%A6>，  
檢索日期:2021年9月6日。

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》，第39卷。

羅清俊（2004）。「擴大公共建設振興經濟暫行條例」之政治分析：分配政策的觀點。行政院國家科學委員會研究計畫研究報告（編號：NSC93-2414-H032-002），未出版。

羅清俊，1998，〈分配政策研究的發展與應用〉，《人文及社會科學集刊》，第10卷第4期:575-609。

羅清俊，2007，〈臺灣分配政治的理論建構與實證檢驗〉，《行政院國家科學委員會96年度專題研究計畫書》，臺北：國家科學委員會。

羅清俊，2009，《重新檢視臺灣分配政策與政治》，已出版，新北：揚智文化。



羅清俊，2014，〈縣市議員建議款的分配：臺東縣的實證分析〉，《專題研究計畫成果報告》行政院國家科學委員會。

羅清俊，2015，《公共政策：現象觀察與實務操作》，已出版，新北：揚智文化。

羅清俊，2020，《現象觀察與實務操作》，已出版，新北：揚智文化。

羅清俊、陳文學，2009，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉，《選舉研究》，16卷2期：167-207。

羅清俊、詹富堯，2012，〈立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國94年至98年之資料探析〉，《公共行政學報》，42期：1-31。

蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015，〈政府實施參與式預算之可行性評估〉，《國發會委託研究報告》（編號：NDC-DSD-103-020-005）。

2021臺北市參與式預算獲獎優秀論文，未經同意請勿學

# 柒、附件一

附表 1 參與式預算提案議員建議款提案交叉分析表

		參與式預算提案						議員建議款提案							
		105年度	106年度	107年度	108年度	109年度	110年度	100年度	101年度	102年度	103年度	104年度	105年度	106年度	107年度
士林區	天母次分區	8	13	20	6	6	5	1	7	26	17	21	39	45	85
	社子次分區	8	15	21	10	10	8	8	13	30	38	26	56	38	77
	芝山岩次分區	9	11	18	5	7	5	3	6	20	17	9	18	32	43
	後港次分區	8	14	19	5	6	5	1	6	24	19	16	25	30	65
	街上次分區	9	12	17	7	9	6	1	8	22	19	8	20	32	50
	陽明山次分區	8	12	19	5	6	7	7	17	37	31	22	36	34	62
	蘭雅次分區	9	13	19	8	6	8	2	7	16	11	8	18	26	53
大同區	大龍次分區	8	12	18	6	8	5	1	4	20	23	12	15	33	9
	延平次分區	10	13	20	6	8	5	1	6	23	24	13	20	27	14
	建成次分區	9	11	20	7	8	6	1	8	39	32	28	28	35	19
	蘭州次分區	8	13	20	7	8	6	1	6	20	19	12	18	28	29
大安區	安和次分區	10	21	27	13	15	9	4	13	63	37	37	45	50	73
	和平次分區	12	19	23	9	13	13	3	16	44	34	33	26	42	59
	臥龍次分區	13	18	27	9	12	9	2	5	33	24	31	33	43	61
	敦南次分區	10	18	24	9	13	8	2	17	56	31	39	37	27	44
	新生次分區	11	20	26	9	14	10	2	7	25	15	15	23	24	45
	瑞安次分區	11	21	25	11	14	9	3	19	31	26	36	38	38	64
	學府次分區	14	19	25	15	14	10	2	13	24	21	18	27	30	71
中山區	下埤頭次分區	8	12	18	8	10	6	7	13	39	23	31	55	37	52
	大直次分區	8	13	22	10	9	5	3	5	22	16	34	36	52	71
	朱厝港次分區	8	15	18	7	8	6	1	7	27	17	25	22	31	47
	林森次分區	8	11	18	7	9	6	1	6	36	20	19	27	37	53
	長春次分區	8	11	18	9	10	6	1	4	28	31	19	24	32	42
	圓山次分區	11	13	20	7	8	5	1	4	27	13	17	36	32	50
	新庄次分區	9	11	18	8	8	7	2	8	27	20	16	21	32	37
中正區	公館次分區	8	14	20	7	10	9	1	5	12	8	3	10	26	34
	古亭次分區	8	15	21	8	9	8	1	2	22	15	11	17	18	40
	東門次分區	8	14	21	8	7	8	1	22	8	14	13	21	38	
	南門次分區	8	13	20	6	6	7	1	11	9	9	12	21	24	
	域內次分區	12	12	19	9	6	9	1	3	18	6	11	17	26	30
	崁頂次分區	9	14	19	6	7	7	1	1	16	9	13	12	17	29
	西湖次分區	9	16	23	18	11	12	8	12	46	22	51	50	36	64
內湖區	東湖次分區	10	17	23	20	9	7	5	5	34	25	47	37	52	81
	金龍次分區	10	17	22	17	8	12	8	11	47	37	68	55	33	59
	洲尾次分區	9	12	21	13	6	6	3	3	16	6	10	24	23	35
	紫陽次分區	11	15	20	18	7	6	3	9	30	20	39	39	41	53
	灣仔次分區	9	15	21	17	7	6	4	5	39	21	33	42	35	51
	二格山次分區	8	15	20	5	8	6	13	23	39	27	24	33	45	46
文山區	木柵次分區	10	15	20	9	8	7	4	21	36	31	37	52	62	101
	景美次分區	11	15	21	8	8	7	1	7	26	20	48	37	57	56
	萬芳次分區	8	11	18	7	7	5	1	3	17	12	17	17	38	42
	興隆次分區	8	13	22	7	7	6	2	8	24	27	28	42	51	56
北投區	大屯次分區	11	20	19	5	10	6	5	5	21	7	16	24	32	53
	石牌次分區	11	24	22	8	11	8	2	14	29	33	28	34	35	84
	唹哩岸次分區	11	21	20	7	10	7	2	8	20	20	18	20	26	55
	陽明山次分區	11	21	19	6	11	7	6	4	23	10	14	26	30	65
	新北投次分區	12	21	20	7	10	7	4	2	21	13	15	34	31	63
	舊北投次分區	12	22	22	8	13	7	1	3	16	10	11	27	33	49
	關渡次分區	11	25	23	7	11	8	6	4	20	17	16	46	39	99
松山區	三民次分區	11	21	19	7	7	6	7	12	27	18	33	22	31	31
	中崙次分區	11	19	19	8	11	6	4	14	21	26	44	31	36	38
	本鎮次分區	10	16	19	7	8	6	2	11	27	44	39	36	52	45
	東社次分區	11	18	22	7	7	8	1	18	33	20	46	43	49	46
信義區	三張犁次分區	10	13	20	7	7	6	3	5	32	38	44	50	47	58
	五分埔次分區	9	13	20	8	6	7	1	8	36	21	60	51	50	66
	六張犁次分區	11	11	17	6	8	7	1	5	15	20	36	60	56	70
	吳興次分區	10	15	19	7	6	6	3	3	18	39	22	47	43	74
	福德次分區	10	14	19	8	10	9	8	5	39	42	51	67	40	60
南港區	三重埔次分區	8	14	21	6	7	6	3	4	21	8	13	23	26	21
	中研次分區	9	18	25	9	11	10	4	16	32	7	12	22	27	24
	後山坡次分區	8	16	22	7	8	7	1	10	28	21	16	26	37	31
	新莊仔次分區	9	13	21	7	7	6	2	7	33	12	11	17	28	24
萬華區	大理次分區	9	18	22	9	7	6	2	3	22	9	14	11	28	32
	西門次分區	9	19	23	8	7	4	1	2	15	8	8	19	24	26
	西園次分區	10	17	22	9	9	5	1	3	19	12	20	19	32	34
	東園次分區	9	17	20	9	9	5	1	1	28	10	17	16	23	16
	青年次分區	9	19	21	8	7	5	1	3	16	10	5	13	28	25
龍山次分區	10	18	24	8	8	5	2	4	23	17	18	21	33	38	