

國立臺北大學公共行政暨政策學系  
碩士論文

指導教授：黃婉玲 博士

基層官僚執行參與式預算之困境與因應對策：  
臺北市經驗檢視



研究生：徐妘禎

中華民國 112 年 2 月

# 國立臺北大學碩士學位論文

## 考試委員會審定書

基層官僚執行參與式預算之困境與因應對策：臺北市經驗檢視  
The Dilemmas Faced by Street-Level Bureaucrats in the  
Implementation of Participatory Budgeting and Their Coping  
Strategies: The Examination of Taipei City Experience

本論文係徐妘禎於國立臺北大學公共行政暨政策學系完成之碩士學位論文，於中華民國 112 年 1 月 11 日承下列考試委員審查通過及口試合格，特此證明

論文考試委員簽名：

委員(召集人)

李俊達

委員(指導教授)

黃婉玲

委員

黃婉玲

委員

傅凱若

委員

李俊達

系(所)主任簽名：

胡龍騰

# 謝誌

回顧兩年半的研究所生活，當初誤打誤撞進入了研究所，直到現在能夠完成碩士學業，是自己沒有想過的經歷，仍覺得好不真實。即使過程中有辛苦的地方和遇到難關的時候，也曾經懷疑自己是否能堅持下去，所幸一路上受到許多貴人的相助，是協助我一步步往前的力量，這段時光也讓自己的人生歷程更加豐富多彩。

首先，在撰寫論文的過程中，非常謝謝婉玲老師不厭其煩的指導，指引我論文修改的方向和提點寫作上的問題，讓我有更多精進的空間，在學習的過程中受益良多。也非常感謝兩位口試委員李俊達老師與傅凱若老師，在百忙之中協助檢視這本論文，並給予諸多專業且寶貴的建議，使論文得以更加細緻與完善。另外，由衷的感謝 10 位受訪者，願意分享難能可貴的實務經驗，有您們熱心的幫忙，才得以順利完成研究。

就讀碩士班的這段時間，也受到同學們許多幫助，包含論文的發想、課堂報告及論文口試的準備，很慶幸有同學們能相互討論和照應。

最後，謝謝家人們的支持與陪伴，其中特別要向媽媽表達感激，為了讓我能心無旁騖的完成碩士學業，在撰寫論文及求學的過程中全心全力的支持，是我努力到現在的動力，謝謝您這段時間不斷的包容與體諒，讓您費心也辛苦您了，感謝您作為我完成論文的最大推力，希望接下來我也有能力成為您的支柱。這本論文的完成，是下一個人生階段的起點，未來仍有許多未知的挑戰，期許自己能繼續帶著感恩的心前往下一段旅程。再次衷心向每位曾經幫助過自己的人表達感謝，拼湊人生拼圖的過程中有您們的參與，變得更加完整，祝福您們未來一切順心。

徐妘禎謹誌 2023 年 1 月

# 國立臺北大學 111 學年度第 1 學期碩士學位論文提要

論文題目：基層官僚執行參與式預算之困境與因應對策：臺北市經驗檢視

論文頁數：125

所 組 別：公共行政暨政策學系(所) 公共行政組（學號：710971106）

研 究 生：徐妘禎 指導教授：黃婉玲博士

## 論文提要內容：

隨著民主意識、開放政府的思潮在世界各國興起，參與式預算（participatory budgeting，簡稱 PB）成為了實現直接民主的方式之一，而臺灣參與式預算的發展主要是源自 2014 年太陽花運動興起的公民參與風潮，更成為當年縣市首長選舉中候選人的參選政見。2015 年由臺北市首先引進此一新興機制，後續各個地方政府也開始陸續推動。

就參與式預算的政策執行而言，負責執行提案內容的主責機關人員為整體運作過程的核心角色，而特別的是臺北市採取專案管理（Project Management，簡稱 PM）的方式運作，其中較嚴格的監督程序可能會對主責機關人員造成較大的負擔。為了更了解公務人員推動參與式預算的意願及能力，也就是官僚體系承載力的問題，本研究以臺北市參與式預算的主責機關人員為關注的對象，採取深度訪談法及參與觀察法，試圖探知基層執行人員對於臺北市參與式預算制度所抱持的態度，以及在執行參與式預算此一額外業務時，與既有工作之間會產生哪些矛盾或衝突的情況，當執行人員難以解決上述之工作困境，或是承載力不足時，可能會採取什麼因應的對策，讓自身在不同業務的執行之間達到平衡。

研究結果發現，臺北市參與式預算的主責機關人員對於參與式預算政策的態度多表示支持，但認為在整體的運作機制上仍有改善的空間；在執行的過程中，可能會面臨資源的排擠、專業知能或服務能力的限制及目標衝突的困境，與研究者自文獻所歸納的類別大致相符；針對前述困境，主責機關人員除了可能運用類似於文獻所論及的應對方式，包含簡化執行政序或提案內容、不合作的態度，以及調整業務處理順序之外，就執行人員的個人層面，可能會善用溝通協調的管道，或是參與式預算制度所設計的輔助措施；從組織層次而言，會與同事合作或尋求長官協助等等，以更積極的

方式突破執行過程中的障礙，化解參與式預算和既有業務之間所產生的衝突。

最後，本研究也提出未來研究能發展的方向，並提供實務上的改善建議，期能對臺北市參與式預算的持續推動，或是未來建立相關配套措施有所助益。



關鍵字：參與式預算、公民參與、主責機關、基層官僚、官僚承載力

## **ABSTRACT**

### **THE DILEMMAS FACED BY STREET-LEVEL BUREAUCRATS IN THE IMPLEMENTATION OF PARTICIPATORY BUDGETING AND THEIR COPING STRATEGIES: THE EXAMINATION OF TAIPEI CITY EXPERIENCE**

by  
HSU, YUN-CHEN

February 2023

ADVISOR(S): Dr. HUANG, WAN-LING

DEPARTMENT: PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION

DEGREE: MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION AND POLICY

With the rise of democracy and open government around the world, participatory budgeting (PB) has become one of the ways to achieve direct democracy. The development of PB in Taiwan is mainly derived from the idea of citizen participation of the Sunflower Movement in 2014, and PB has even become the political opinion of candidates in the county and city mayors elections that year. In 2015, Taipei city government first introduced this new PB mechanism, and diffusion among other local government across Taiwan.

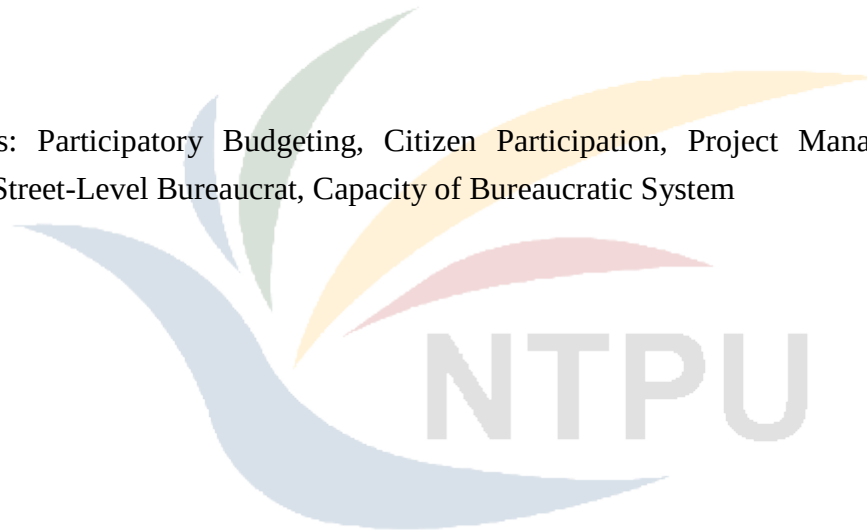
In the implementation process of PB in Taipei city, the project management (PM) managers which are play an important role since they are responsible for the implementation of the PB projects. In particular, Taipei city government adopts PM, which has more supervisory procedure, may also impose a greater burden on the PM agencies. In order to understand the willingness to implement PB projects and the capacity to cope with dilemmas brought by PB in the bureaucratic system, this research focuses on the PM managers of PB projects in Taipei city, and uses the method of in-depth interviews and participation observation, trying to figure out the street-level bureaucrats' attitudes toward the implementation of PB in Taipei City, and what kind of contradictions or conflicts will arise between the existing work and the additional business of PB. When facing with these dilemmas and not equipped with enough capacity to cope with, what coping strategies may be taken to enable itself to achieve a balance between the execution of different businesses.

The result has found that the PM managers of PB in Taipei city almost support this PB policy, but they consider that the current PB system still has to be improved. In the process of implementation, there may be several dilemmas faced by the PM managers: crowding out resources, limitation of professional knowledge or service

ability, and conflict of goals, which are basically in line with the theory and research before. For the aforementioned dilemmas, the PM managers of PB may develop some strategies to cope with: simplifying implementation procedures or projects, maintaining uncooperative attitude or prioritizing their work. In practice, in addition to these strategies which are similar to the past research, it has also been found that they may make good use of communication channels or the supporting measures of PB system on an individual level. On an organization level, they may cooperate with their colleagues and seek to their supervisors. In other words, they adopt more positive coping strategies to overcome dilemmas and solve the conflicts between PB and existing businesses.

Lastly, there are several suggestions for future research and practical work provided in this study, hoping to be helpful for the promotion of PB.

Keywords: Participatory Budgeting, Citizen Participation, Project Management Agency, Street-Level Bureaucrat, Capacity of Bureaucratic System



# 目次

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 第一章 緒論 .....                   | 1   |
| 第一節 研究背景.....                  | 1   |
| 第二節 研究動機.....                  | 6   |
| 第三節 研究目的與問題.....               | 10  |
| 第二章 文獻回顧 .....                 | 13  |
| 第一節 參與式預算之意涵.....              | 13  |
| 第二節 臺灣參與式預算之推動.....            | 17  |
| 第三節 基層官僚與政策執行.....             | 26  |
| 第四節 從基層官僚觀點分析參與式預算之相關研究.....   | 40  |
| 第三章 研究設計 .....                 | 45  |
| 第一節 分析架構.....                  | 45  |
| 第二節 研究範圍與對象.....               | 46  |
| 第三節 訪談大綱.....                  | 49  |
| 第四節 研究方法.....                  | 52  |
| 第四章 資料分析 .....                 | 55  |
| 第一節 主責機關人員對參與式預算的態度與看法.....    | 55  |
| 第二節 主責機關人員執行參與式預算之工作困境與影響..... | 61  |
| 第三節 主責機關人員面對工作困境所採取的因應對策.....  | 77  |
| 第四節 綜合討論.....                  | 92  |
| 第五章 結論與建議 .....                | 97  |
| 第一節 研究發現.....                  | 97  |
| 第二節 實務建議.....                  | 106 |



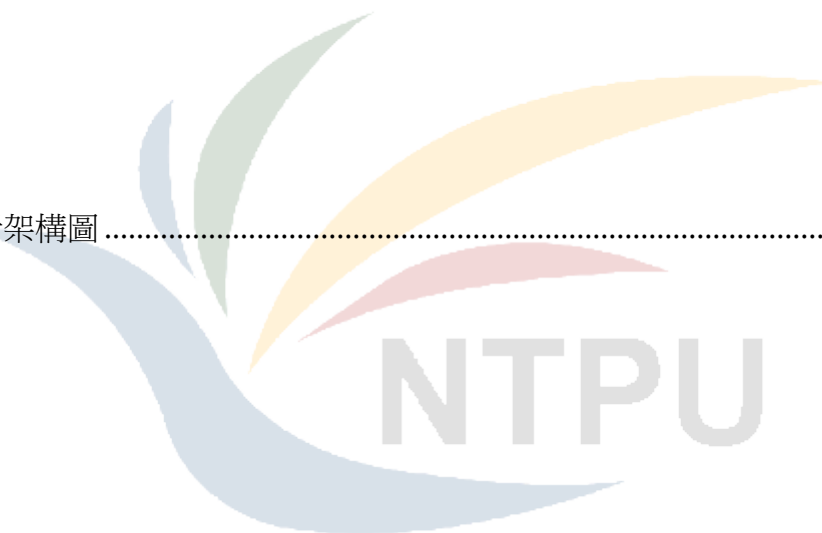
|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 第三節 研究貢獻與理論意涵.....                      | 109 |
| 第四節 研究限制與未來研究建議.....                    | 112 |
| 參考書目 .....                              | 115 |
| 附錄 .....                                | 123 |
| 附錄 1 臺北市 106 年至 110 年錄案案件主協辦機關次數統計..... | 123 |



# 表圖目次

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 表 3- 1 訪談對象清單 .....          | 47  |
| 表 3- 2 主責機關人員訪談大綱 .....      | 49  |
| 表 3- 3 提案人訪談大綱 .....         | 51  |
| 表 3- 4 參與觀察場次 .....          | 53  |
| 表 5- 1 工作困境之理論與實證發現對照表 ..... | 101 |
| 表 5- 2 因應對策之理論與實證發現對照表 ..... | 104 |

|                    |    |
|--------------------|----|
| 圖 3- 1 分析架構圖 ..... | 45 |
|--------------------|----|



# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

相較於其他政治制度，以民主的治理模式是長久以來較受到青睞的方式，但由於受到時間的限制、社會的複雜性及地域等因素，導致真正的民主都是以代議民主（representative democracy）的形式呈現（陳敦源等，2008：53）。代議民主制又稱為間接民主制，意指由公民藉由選舉選出立法機關的成員，來代表人民在議會中行使權力（趙永茂，2018：68）。

從代議民主開始被採用至今，在實際的運作上產生了許多缺失，也有學者對之提出質疑，例如 Barber（1984）認為代議政治中真正能參與公眾事務的只有少數公民，導致社會產生疏離感，也對公民的自主性造成了負面影響，且在秘密投票的設計下，容易使公民傾向競逐私利而忽略公共利益。另外，Fishkin（1995）指出代議制度並無法同時達到平等的參與及審議，由於多數的選民對於候選人的政見並不具有清楚的認知，對公共議題的了解也不夠深入，因此透過投票方式選出代議士，最終結果可能只是變成一人一票的選票數量加總，而無法達到讓選民進行審慎思考和理性思辯的效果。Lijphart（1997）也認為代議政治下民眾政治參與的機會是不公平的，無法兼顧民主政治所追求的參與和公平。換言之，代議民主從威權統治、政黨意識的對抗發展出來，但仍無法擺脫過去的影響，進而產生民意代表不具足夠正當性、政策意見偏頗，甚至缺乏與市政相關的專業知識，以及議會無法開放透明等等的問題，因此在代議品質不足的情況下，人民的聲音如何影響政府的決策，便成為民主轉型過程的重要課題，同時民間也開始對直接民主和公民參與等等不同的制度管道產生期待（陳智勤等，2017：3）。

直接民主（direct democracy）意指讓公民能夠直接參與公共事務的決定，而不是透過中介者間接地傳達，因為中介者的轉達可能產生無法真實反映或扭曲人民意見的問題（吳宜容譯，2002：16）。與間接民主的差別在於直接民主並不是透過代議士，而是由人民直接管理公共事務（李衍儒，2014：67）。如此一來，便有助於達到讓所有公民都能自由參與政治之理想。因此當間接民主出現許多缺失時，直接民主便被視為間接民主之對照，成為彌補代議民主不足的替代選項（許友芳、蘇子喬，2021：120）。由此可知，現今民主國家中雖然可能存在直接民主的制度設計，但在實務運作上仍是以代議民主作為推動民主理念的主要方式，直接民主通常是在代議政治失靈時，作為補償代議民主的措施。

然而，Fishkin 與 Luskin（1999）提到，雖然朝向擴大民眾參與的改革有助於促進平等的價值，卻也可能阻礙公民進行真正理性的審議，因為並非一般大眾都有能力認真思考政策選項之正反意見，所以建議透過審議式民主的方式，兼顧大眾平等的參與和菁英決策的思辯過程，以改善代議民主的問題。代議體制關注的是政黨、政商和利益團體之間的交換，而非確保人民進行適當的討論，日漸遠離民主政治所鼓勵的公民參與；而審議式民主（deliberative democracy）試圖建立的理性、平等的討論及追求共善的精神，是具有較高民主正當性的方式（趙永茂，2018：69）。1980 年代西方國家也出現了許多關於審議式民主的討論，自理論的發展而言，對審議民主的重視可以說是學術界對代議民主弊病的一種反思（黃東益，2008：66）。1990 年代隨著民主政治的發展出現轉折，許多學者也將研究焦點轉向將公民視為治理的主要來源（謝宗學等譯，2002：137）。根據 Bohman（1996）的詮釋，審議式民主的核心概念在於讓公民在理性、反思及公共判斷的原則下，共同思考不同的公共問題與解決方案。陳敦源等（2008）根據 Rawls 與 Habermas 等的觀點，將審議式民主所著重的重點歸納為「在集體決策的過程中，公民在具有充分資訊之下，審慎思辯的討論與參與」。

然而許多公共審議的模式，即使參與的公民進行了理性和知情的討論，最後的結果卻未必能直接影響政策的制定，容易導致參與者認為其意見遭漠視，進而降低參與公共事務的意願（葉欣怡等，2016：30）。因而審議式民主的概念自從受到學界的重視後，也延伸到實務的具體實踐，產生了「參與式預算」

（Participatory budgeting，簡稱 PB）的執行模式，讓民眾藉由公共討論的過程，決定政府預算的分配，在民主機制的運作上增加了讓公民直接參與決策過程的機會。自巴西愉港（Porto Alegre）成功施行參與式預算後，參與式預算也以不同的形式逐漸推展至其他國家。陳東升（2014）也提到，從審議式民主到參與式預算的實踐是十分自然的演變過程，因為兩者皆認為不需要經過代議士，並強調公民直接參與的重要性，為相輔相成的直接參與形式，也為民眾增加了直接民主的公民參與途徑。

參與式預算可視為直接民主的體現，和審議式民主一樣都重視公民的直接參與。此外，參與式預算透過人民主動提出在生活中所面臨到的在地問題，進一步藉由提案、討論和投票等等的程序，直接參與政府的決策過程以及決定部分政府預算的規劃及支出，因此在某種程度上，也反應了審議式民主的內涵。參與式預算與審議式民主同樣重視審議的精神，但與審議式民主不同的是，參與式預算允許公民的意見直接影響公共預算的分配，因此成為了被人廣為接受、且影響範圍廣泛的公民參與機制（葉欣怡等，2016：29）。

綜上所述，當前的民主國家皆是以代議民主為主要的運作體制，但由於公民意識的抬頭、民眾對於公共議題的日益關心，以及傳統代議政治的失靈等等因素，進而發展出一些直接民主的機制，讓民眾直接參與決策的過程，以彌補代議制度的不足（徐淑敏等，2018：180）。參與式預算作為一種直接民主的政治參與機制，除了重視公民的直接參與外，更透過讓民眾之間進行協商討論，再將最後達成的共識結果交由政府實際執行，確實影響到政府的預算編列，實踐了審議式民主的精神。

在實務上，我國也受到了審議式民主觀念的影響，為了解決代議制度的問題，引進了公民會議、審議式民調、願景工作坊和公民咖啡館等等的審議工具，邀請社會大眾進行知情且理性的討論，達成集體的意見，並作為政府施政的參考（陳智勤等，2017：3）。2014 年的太陽花學運顯現出民間對代議士的不滿，直接民主和公民參與的理念快速的受到社會的關注和傳播，此後便開始將目光轉向另一公民參與治理的政策工具，也就是已在世界各國廣泛運用的參與式預算（陳智勤等，2017：4）。由於太陽花運動促使我國社會氛圍的改變、選舉活動導致政治板塊的鬆動，以及運用審議式民主後所累積的公民文化與實作經驗，這些社會、政治和文化等等方面的變化，造就了我國於 2015 年進行第一場參與式預算的舉辦，而後在國內更興起了一股「參與式預算熱」（participatory budgeting boom）（葉欣怡等，2016：30）。

參與式預算的理念引進臺灣之後，基於各縣市的政治環境或文化背景的差異，發展出不同的參與式預算推行模式。其中，臺北市是我國唯一全面制度化且以全市的行政區作為推動範圍，為我國實行參與式預算規模最大的城市。有別於其他縣市大多採用標案委外的方式辦理，臺北市為臺灣第一個採取行政機關模式，由臺北市政府作為推動的主體，民政局負責主導參與式預算的整體規劃，並交由全市的 12 個區公所同步推行，從推廣教育、提案說明會、住民大會、提案審議工作坊，到最後的提案票選等等流程，都是由行政機關自行統籌，也就是整個參與式預算的程序都是由區公所或臺北市政府相關局處等公務機關，共同為民眾提供一條龍的服務，而非將中間部分的執行過程委外辦理，所以整體的運行都需要行政人員的執行和協助。

然而，如蘇彩足（2017）所言，在行政機關模式的運行下，整體參與式預算的推行都需要行政部門自行辦理，對於行政機關所造成的負擔及執行的挑戰相對最大，影響的範圍也最為廣泛。因此本研究對於臺北市負責執行參與式預算案件的基層人員產生了好奇，這些行政同仁除了平時已有繁雜的工作任務需

要處理，額外增加的參與式預算業務會不會又帶來額外的壓力，導致他們在既有的工作和參與式預算的執行之間，產生矛盾或衝突的情況？如果會的話，執行人員又是透過哪些因應的策略，來平衡這些工作上的困境？基於前述好奇心的驅使，本文希望能夠針對臺北市的基層官僚在執行參與式預算的過程中，可能會遇到的工作困境，以及其面對這些挑戰時可能會如何因應的議題進行深入的探討。





## 第二節 研究動機

參與式預算自從 1989 年巴西工人黨在愉港（Porto Alegre）首次成功推動後，奠定了這數十年來參與式預算運行的基礎，並吸引世界各國開始嘗試推動，提供政府施政與民眾需求的連結管道。而我國參與式預算的發展主要是源自 2014 年太陽花運動興起的公民參與風潮，參與式預算更成為當年地方首長候選人的競選口號（傅凱若，2019：107）。自柯文哲當選臺北市市長後，2015 年由臺北市首先引入此一新興機制，後續其他縣市也開始陸續實施。

參與式預算中特別的是，其公民參與的方式是建立在民眾和官僚的雙向互動中，不同於民眾單方面的投票、表達意見或參與公共活動等等（傅凱若，2019：94）。且官僚人員需要付出學習的成本，除了要對參與式預算的理念和特徵有所認識，也要學習如何和民眾直接的對話，進行有效的溝通和保持良好的互動，對過去官僚人員一切依法行政的思考方式造成改變。這些對官僚的期待和要求，都是行政體系所增加的負擔（蘇彩足，2017：14-16）。有鑑於此，參與式預算相較於公聽會、公民會議或世界咖啡館等等傳統的公民參與途徑，可能造成公務體系較多的負擔。

就公共政策的執行而言，最重要的就是第一線的基層人員，其執行政策時的態度、與民眾之間的互動等等，常常是政策最終成功或失敗的關鍵影響因素（呂冠瑩，2018：49）。參與式預算對於政策的制定和執行造成了重大的改變，尤其是最需要第一線回應民眾需求的基層行政機關，制度的改變及感知的調適都是公務人員會面臨到的影響（孫煒，2020：148）。負責執行參與式預算的公務人員為整體運作過程的核心角色，擔任政府和民眾間溝通的橋樑，但公務人員平時除了擔任政策執行者的角色，在層級節制的體系中，也需回應上級主管的命令或績效的要求。且身為公僕的公務人員，與民眾面對面接觸和需服務廣



大的民眾，更是其工作上之重要任務，再加上每天例行性的業務、社會大眾對公務人員的觀感，以及對於新業務的適應問題等等的因素，原先的工作任務加上參與式預算的額外要求，都可能造成公務人員工作上的負擔和壓力。

就參與式預算的運作來說，民眾主要為參加活動、提出意見或問題，並運用公共資源，然而，後續提案內容的執行則是由主責機關的基層執行人員負責。特別是就臺北市的參與式預算而言，其是採取專案管理（Project Management，簡稱 PM）的方式來運作，為了確保提案的有效執行，指定專門的主責機關負責提案的執行，並透過提案管理系統和研考會的列管機制，監督提案的執行進度和成果。因此基層執行人員除了需要適應管理上的革新，臺北市較嚴格的監督程序也可能會對執行人員造成較大的負擔。再者，臺北市參與式預算的推動並不像部分縣市參與式預算的推動，有特定提案議題或地區的限制，例如新北市三峽身心障礙就業方案、新北市節電參與式預算和高雄市哈瑪星社區等等案例<sup>1</sup>。臺北市政府沒有對民眾提案的主題或類型進行限制，除了申請增設監視器、應循補助款辦理方式等項目之外，案件內容只要為臺北市政府所權管的業務、符合公益的目的，且未違背相關之法規或善良風俗即可提出<sup>2</sup>。徐淑敏等（2018）針對六都參與式預算推動制度之研究也指出，新北市和桃園市是由各個局處依據其業務性質來設定提案議題；臺南市主要是以特定社區為範圍；臺中市和高雄市則有提案金額及區域的規定。由此可知，臺北市的執行人員可能需要處理方向或範圍較廣泛的問題，相較於其他縣市，需要執行人員花費更多的時間和精力。

於此背景下，本研究特別好奇臺北市參與式預算推動過程中，可能涉及的官僚承載力議題。「官僚體系承載力」意指公務人員在推動參與式預算時的意願

---

<sup>1</sup> 2016，〈當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……〉，報導者 The Reporter：  
<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>，檢索日期：2022 年 6 月 25 日。

<sup>2</sup> 臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台：  
[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：2022 年 6 月 10 日。

及能力，包含是否了解參與式預算的設計理念，以及是否支持並具有充分的能力來推動參與式預算的制度等等（蘇彩足，2017：14）。具體來說，與官僚承载力相關的問題包括：基層官僚是如何看待這個制度的？基層官僚同時要兼顧原本的業務與機關首長交辦的任務，在時間與精力有限的情況下，在執行參與式預算案件時，有沒有面臨過哪些資源或精力上衝突的情況？如果有的話，當他們面臨到這些工作困境時，又是透過哪些策略予以因應，以應付這些工作上的衝突和挑戰？

針對前述問題意識，本研究文獻分析發現（於後詳述），過去關於參與式預算的文獻，主要集中在公民參與的過程，或是不同城市和國家中參與式預算的採用情形和擴散經驗的討論，聚焦在前端參與式預算的推廣和參與過程，較少有研究關注在民眾參與之後，政府部門如何執行人民的提案，也就是較欠缺後端執行面的研究（傅凱若、張婷瑄，2020：43-46）。就少數幾篇以基層官僚觀點探討參與式預算執行的研究來說，有些研究討論的是基層官僚裁量權或自主性的問題。像是傅凱若和張婷瑄（2020），聚焦於不同政治力場對於參與式預算執行的影響；孫煒（2020）則是討論桃園市的基層官僚於執行參與式預算過程中自主裁量權的運用。另外有一些研究所欲處理的問題，則是關於主責機關與民眾之間的互動關係（張曉菁，2020），或是主責機關之間的溝通協調（張婷瑄，2018）。前述研究雖然都能增進我們對於參與式預算執行層面的了解，但所關切的重點，都不是本研究感興趣的「官僚承载力」問題。

另外有一些研究，討論的議題和官僚承载力較為有關，但多以區公所承辦人為研究對象，並非針對主責機關承辦人員（同時要處理原本單位任務以及參與式預算案件）作探討。像是彭莞婷（2018）針對臺北市區公所人員執行過程中遇到的困難和因應方式進行分析；呂冠瑩（2018）則是以臺北市區公所人員為研究對象，就區公所人員的情緒勞務及與人民之間信任進行探討。廖宇雯和傅凱若（2019）則是就臺中市主責機關人員執行參與式預算時的態度和面臨的

困境進行討論，但臺中市參與式預算的推動和臺北市不同，並非從提案的推動到執行，皆由政府部門提供一條龍的服務，在官僚承載力上，無法與臺北市的情況等同而論，且該研究也沒有進一步討論在基層官僚面臨承載力不足的困境時，會採取哪些策略加以因應，無法解答本研究所好奇的問題。

由於過去較少有研究針對參與式預算執行過程中官僚體系承載力的議題，進行深入且系統性的探討（蘇彩足，2017：14），特別是就採取行政機關模式來執行參與式預算的臺北市而言。因此，本文以臺北市參與式預算為觀察場域，並以負責執行參與式預算錄案案件之主責機關人員為研究對象，試圖了解基層官僚對於臺北市參與式預算制度所抱持的態度和看法，以及在執行參與式預算此一額外業務時，與原先工作之間會產生什麼衝突的情況，並了解導致基層人員在面對這些工作的衝突和困境時（官僚承載力不足時），可能會採取哪些因應的策略，讓他們能在不同業務的執行之間達到平衡。



### 第三節 研究目的與問題

如前所述，相較於政策大多由政府內部產生的傳統方式，參與式預算的執行過程較為複雜，因為決策的過程中重視公眾的討論，且需要正式的將民眾的聲音納入考量，作為政府需要依法執行的預算計畫。雖然參與式預算所重視的公民意識、公民參與及開放政府等等皆為民主國家所應追求之價值，但其施行的過程仍可能存在許多問題，像是政策執行人員的態度、意願或能力等，均可能導致理想和實務之間有所差距。

臺北市參與式預算是臺灣唯一採取行政機關模式的個案，由行政機關作為主體發動，並以 12 個行政區為範圍同步展開。與其他推行模式相比，對於行政官僚造成的挑戰和負擔最大，影響的範圍也最廣泛（蘇彩足，2017：8）。在臺北市的參與式預算中，除了負責參與式預算業務推廣的區公所同仁之外，主責錄案案件執行之機關人員，也需要對整個制度有一定程度的了解，除了會面臨到額外的業務要求，也需要和民眾進行第一線的溝通，或是需要協調不同參與者各自的目標或利益等方面的要求，加上後續嚴格的監督機制，都可能影響到執行人員本身的工作任務，造成其工作上的負擔。因此臺北市的主責機關人員在執行參與式預算的過程中，如何面對時間與精力上的額外負擔，在兼顧既有的工作任務與參與式預算錄案案件的執行之間求取平衡，並將提案順利執行，以確保參與式預算促進公民參與的目的，值得進一步的討論。

由於本研究感興趣的是主責機關人員之官僚承載力問題，因此研究的範圍將聚焦於主責機關人員會涉及的提案審查、預算評估以及案件執行等階段，探討臺北市執行參與式預算的過程中，主責機關承辦人對於臺北市政府參與式預算所抱持的態度，以及其在執行參與式預算案件的過程中，是否發生時間或精

力上的衝突，以及他們在面對前述情境時，又採取了哪些應對策略。具體而言，本研究要探討的研究問題有三：

1. 臺北市參與式預算負責執行錄案案件之主責機關人員，如何看待臺北市政府的參與式預算？
2. 在執行參與式預算案件的過程中，主責機關人員曾經歷過哪些在時間上或精力上有壓力或衝突的情況？協助參與式預算的執行，會對既有業務產生哪些影響？
3. 面臨前述困境時，主責機關人員又採用了哪些策略來因應？

綜合前述的研究動機與問題，本研究期望經由實證的方式探究臺北市的參與式預算中，主責機關人員可能面臨的工作困境與採取的因應對策，並進一步驗證過往與基層官僚和參與式預算相關的理論與研究曾經做過的討論，是否也會發生在臺北市參與式預算的實際運作。透過實務上的發現與理論之間的整合，以及相互觀點的補充，讓探討參與式預算中與基層官僚角色相關的學術研究能更加豐富。

實務上之研究目的則期望藉由知悉主責機關人員對於參與式預算的態度、執行的困境和應對策略，從第一線執行人員的角度了解臺北市參與式預算的執行現況，並試著針對主責機關人員所面臨的困難或運作制度上的問題，提出改善的建議。本研究希望藉由找出目前制度設計能再精進之處，以利於未來臺北市參與式預算持續的深化與蛻變，也有助於提升基層官僚執行參與式預算的意願及能力，來提高民主的品質，臺北市的參與式預算也能更長遠的順利運行下去。



## 第二章 文獻回顧

本章文獻回顧共分為四個子節，第一節將先介紹參與式預算之起源和意涵，以及於國內外之推廣情形。接著第二節說明臺灣參與式預算之推動，並進一步聚焦於臺北市參與式預算的運作制度。再者，由於臺北市參與式預算的提案主要是由主責機關的基層人員負責執行，可能會對其造成額外的工作負擔，進而影響到政策的執行，因此第三節將重點放在基層官僚與政策執行的關係，先回顧基層官僚的概念和其扮演的角色，說明其對於政策執行的重要性，再初步整理出基層官僚在執行政策的過程中，容易遭遇到的工作困境，以及其可能透過何種因應策略，解決工作上所面臨的困難。最後針對同樣自基層官僚觀點探究參與式預算之相關研究進行爬梳與分析，探討過往有關參與式預算執行的研究成果，並討論本研究對於目前文獻缺口可能的貢獻。

### 第一節 參與式預算之意涵

隨著公共議題的日漸複雜和全球化的影響，民眾對於參與公共事務和政府資訊公開化的訴求也因而升高，過去傳統的預算制度和代議政治將難以真正反映人民的需求，在這股公民參與的浪潮下，「參與式預算」在國際上隨之興起，且被視為是一種落實直接民主的方式。以下將針對參與式預算的源起和意涵，以及在國內外的推廣情形做介紹。

#### 壹、參與式預算之源起與意涵



參與式預算起源於巴西的愉港市，當時巴西左派政權工人黨於 1988 年贏得愉港市的選舉，在第三波民主化之浪潮下，倡導以「人民議會」進行都市治理，更進行多項的行政革新，並在 1989 年正式推行參與式預算，由公民共同討論、提出方案並透過投票來決定預算支出的優先順序（羅玉緞，2020：28-29）。而後參與式預算也成為世界各國追求審議式民主的具體方式，除了巴西的其他城市跟進採行外，亞洲、北美洲、拉丁美洲、歐洲和非洲等等的國家，也已經有超過 1,500 個城市相繼採用參與式預算（徐仁輝，2014：2）。

參與式預算指的是一種藉由公民審議與溝通協商的方式，來分配公共資源的決策過程（Wampler, 2007：21），讓人民在政策制定的過程中有機會直接地參與，並對決定公共資源的配置享有實質的權力。根據郭銘峰（2019）的研究，參與式預算的意涵包含了「賦權」與「溝通」兩大要素。賦權是指將政府的決策以會議決定的方式進行，透過公開討論、培力與授能的方式，使公民更有能力當家作主，成為民主政治的主權者，以落實開放政府的精神；溝通則是指在推動參與式預算之過程中，舉辦透明化的會議來決定方案的優先順序，以公開討論和民主的審議程序，使政府更了解民眾的需要。

雖然文獻上對於參與式預算並沒有提出一個一致性或具體的定義，但其核心的精神是在於讓民眾進行審議協商，並使民眾有權力在部分的公共預算支出分配上決定優先順序，透過參與決策的過程、意見的討論及表決等等的程序，以讓資源的分配能更加符合民眾的需求和期待（Sintomer et al., 2012: 2; 呂冠瑩，2018：12）。而落實「公民參與」的價值，則為施行參與式預算的核心目標，讓政府的施政過程中加入人民的意見，能提升政府的政策方針和民眾需求的契合程度，以使公共政策可以更順利的執行。且擴大公民參與更可以增進政府的透明度、課責和更有效的分配資源，甚至促進社會中公平正義的實現（蘇彩足等，2015：8）。



## 貳、參與式預算的推廣情形

巴西為推行參與式預算最早的起源地，也是採行密度最高的國家，而隨著巴西經驗的推展，南美洲國家執行參與式預算的案例約占全球的三分之一，隨後也陸續在歐洲大陸和亞洲等國家蓬勃發展。換言之，參與式預算自從 1989 年起已經形成一股熱潮，快速的在世界各地拓展並為不同的城市和國家廣泛地採用，至今在全球已有超過 20 年的推動經驗，且超過 1,500 個城市都相繼地推行參與式預算，擴大公民討論以使公民能實質影響預算的決策，並更加重視公共議題（蘇彩足等，2015：1-2）。

Pateman（2012）指出，參與式預算是在民主理論中，自審議式民主的理念逐漸發展而來的新形式，目前已經成為各個地方政府偏好的新興政策發展方向。參與式預算在世界各地並沒有統一的執行方式，世界各國由於不同的文化背景促進了參與式預算的施行，也造就了各自的推行模式。就像學者 Baiocchi、Heller 與 Silva（2011）所認為的，參與式預算並非只是單一的形式，而是一個公民參與的理念。因此各個城市會依各自不同的目標、政治社會文化、歷史背景、民主精神或經濟制度，再加上政府和人民彼此對於提案或需求的持續調整或創新，都呈現出參與式預算的多樣性（Cabanne, 2004; Goldfrank, 2007; 轉引自傅凱若，2019：94-95）。例如美國首先施行參與式預算的芝加哥及後續跟進的紐約市，是藉由公民團體和市議員來宣傳，以議員的自由使用款（discretionary fund）作為人民提案的額度，採行議員補助款的預算制度（徐斯儉、吳建忠，2016）。其後，歐洲各國也陸續推動參與式預算，例如在德國的參與式預算雖然強調公民參與的提升，但與巴西不同的是其參與後的結果並無法影響政府預算的決策，目的在於諮詢如何節省政府支出（林雨潔等，2017：66）。亞洲地區以日本來說，千葉縣市川市的參與式預算主要為市政府推動，由非營利組織準備活動計畫書和召開會議，最後由納稅義務人進行投票（蘇彩足等，2015：44）。從各國的發

展經驗可以發現到參與式預算在不同國家或地區具有多元的推動方式，且對於公民參與精神的實踐程度也不盡相同。

目前臺灣的各個縣市也是以不同的執行方式辦理參與式預算。參與式預算在臺灣的興起是源自 2014 年，現今臺北市市長柯文哲引進「參與式預算」作為參選政見之一，並提出「開放政府、全民參與」的施政理念。臺北市隨著柯文哲市長當選後的規劃與推動，自 2015 年其他縣市的政府，例如六都政府中的新北市、桃園市、台中市和高雄市也開始陸續採行參與式預算，讓人民能更直接的參與公共預算支出的決定，且更有權力及機會影響政策制定的過程，而不像過去是以學者專家或官僚的主導為主（林祐聖，2018）。關於臺灣參與式預算的推動，於下一節詳述之。



## 第二節 臺灣參與式預算之推動

有鑑於世界各國的民主發展和辦理參與式預算的經驗，參與式預算的理念也逐漸引入臺灣。2015 年 1 月臺灣舉辦了第一場參與式預算的活動，由青平台主辦、國立臺灣大學和北投社區大學為協辦，以北投社區大學附近的在地居民為參與對象。由於此次屬於實驗性的參與式預算，涉及的範圍較小且預算金額不多，但執行結果顯示出在臺灣推動參與式預算是具有可行性的（臺北市政府民政局，2017：39-40）。臺北市長柯文哲也於 2014 年競選時，以推動參與式預算作為重要的選舉政見，並於 2015 年就職臺北市長後，匡列部分 2016 年的預算金額，交由市民決定，並開始辦理培力課程。自此之後，在各主要縣市以及幾個中央部會單位，也陸續開始出現推動參與式預算的活動。然而，因為各地區的文化或風情的不同，參與式預算的推行也有不同的模式。本節先介紹臺灣推動參與式預算的不同模式，接著再聚焦於臺北市參與式預算的推行制度和辦理的過程。

### 壹、參與式預算之推動模式

我國推動參與式預算的模式主要可以分為三種：一為議員建議款模式；二為委外模式；三為行政機關模式（蘇彩足，2017：4-6）。

#### 一、議員建議款模式

議員建議款模式或稱為議員補助款，是指每一位地方議員有一定之預算額度，議員可以在其額度範圍內向行政機關建議興建某項地方建設，或提議作為補助某地方社團的經費（陳朝建，2011；蕭慧敏，2014）。議員建議款

模式在我國運用的案例較少，其中的原因是大部分的縣市或鄉鎮市缺乏推動參與式預算的資源及基礎條件。例如臺北市、臺南市和高雄市不具有工程建議款，即不適用此模式（萬毓澤，2016）。目前較著名的案例為新北市新店區達觀里的個案，另外樹林區的東昇里與北鶯里、板橋區的宏翠里和蘆洲區等等也曾經有議員發起。

## 二、委外模式

委外模式又稱為標案模式，其為行政機關將已編列完成的預算，利用政府採購的流程，委託大專院校的團隊或是非營利組織來辦理參與式預算，並執行該筆預算。由於委外模式有外來團隊的協助，容易造成公部門將學習機會和責任轉移給得標的團隊，導致參與式預算只有外部體制的改變，無法帶來深刻持久的內化效果（萬毓澤，2016）。且宣傳、提案和投票等相關工作都是由得標團隊負責，行政機關的責任和參與較少，因而委外模式在我國出現的頻率較高。

目前六都中除了臺北市以外，新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市參與式預算的辦理大多偏向採行委外模式，例如新北市政府委託臺北大學社會學系執行的「身心障礙者就業促進方案參與式預算試辦計畫」、新北市經發局委託永和社區大學和蘆荻社區大學推動「節電參與式預算」、臺中市中區的參與式預算和高雄市研考會委託中山大學社會學系與高雄第一社區大學辦理的「哈瑪星 2017 生態交通盛典公民參與暨培力計畫」等等的案件（萬毓澤，2016）。

## 三、行政機關模式

行政機關模式意指由行政部門自行執行和主導整個參與式預算的過程，包含公告和宣導、主辦住民大會、接受民眾的提案並將提案內容精緻化，以及與辦理方案展示，並依照居住民眾的表決結果完成提案之執行等等的工作。此模式對於行政部門所造成的負擔及挑戰相對最大，也最有可能造成代議政治下的壓力和府會之間的衝突。

目前臺北市政府即採用此模式，開放民眾自由提案，且對於提案類型的限制少，與提案性質相關的局處則負責後續的評估和執行。臺北市在民政局的規劃下，已經在各個行政區辦理了多場的培訓課程，參與式預算也正式被納入區公所經建課的業務範圍（萬毓澤，2016）。

## 貳、臺北市參與式預算之推動

就臺北市來說，其參與式預算的運作方式是採行政機關模式，是臺灣第一個由行政機關發動，再由 12 個區公所同步推行的城市。蘇彩足（2017）認為由於行政機關模式需要由行政部門自行統籌參與式預算總體的進行，對於行政部門所造成的挑戰和負擔將是三種模式中最大的。也就是說，不同於採取其他運作模式的縣市中執行人員在工作上可能只會受到較零星地影響，臺北市的基層人員在面對參與式預算的業務時，將最容易出現在既有工作和額外工作之間如何平衡的困難，也就是本研究所欲關注的現象。因此本文選擇臺北市負責執行參與式預算的基層公務人員進行研究，以下先針對臺北市的參與式預算制度做深入的介紹。

臺北市政府於 2015 年設立「公民參與委員會」，並在其下設置「參與預算組」，負責研議參與式預算的相關制度政策、執行的計畫和作業流程等工作，並由臺北市政府民政局單擔任參與式預算業務的主辦機關，主計處及工務局為協辦機關（臺北市政府民政局，2017：41）。考量到每個行政區的在地文化和發展

的差異，臺北市是由轄下的 12 個區公所擔任基層的執行機關，利用其對地方的發展較熟悉的特性，以增進參與式預算的成果和可行性，並以全臺北市為範圍，透過 12 個區同步推行的方式以避免產生公平性的問題（傅凱若，2019：107）。

在制度設計上，臺北市參與式預算的辦理採行雙軌的方式，以案件的議題是涉及到全市或是屬於特定行政區，來區分為市級和區級兩種類型的提案，希望除了滿足地方的需求之外，也給予民眾機會參與全市的規劃（臺北市政府民政局，2017：69）。市級的範圍和影響層面更大，如果涉及的局處太多，容易增加執行或討論的困難，因此市級需要設定議題和對象，才得以聚焦，而議題的選擇更是重要的一環。基於臺北市中新移民的人籍人數增加，許多保障新移民的措施都是公部門單方的想法，很少探究新移民真正的需要，所以 105 年的參與式預算市級的推動便聚焦於新移民的議題（臺北市政府民政局，2017：102）。新移民未必能很快地學會提案或理解政府審查的程序，但透過教育推廣課程，以教育和提案並行的方式讓新移民能夠在學習的過程中表達意見。公民參與委員楊士慧表示，該次的提案包含了新移民的二代教育、1999 市民熱線多語言服務和台語學習課程等等，都是新移民在臺灣生活實際會遇到的問題，也認為設定議題的參與式預算，更能找到鎖定對象的真正需求（臺北市政府民政局，2017：106）。

區級則是由民政局規劃各個階段的目標和依循的步驟，再由各區的區公所負責執行（彭莞婷，2018：50）。區級的部分較傾向在地化，開放民眾在其所在的行政區內自由提案，提案的議題不設限，例如針對街道、公園、治安或環保等等面向，如果居民有需求都可以提出並討論，並不會像市級有一個既定的議題，所以區級的提案內容常常包羅萬象。總體而言，兩個層級的差別主要在於議題所涉及的範圍，市級提案的議題範圍較大，區級則是由 12 個行政區各自辦理，但在整體參與式預算的作業程序上並無明顯的差異。



不論是區級或市級的提案，臺北市參與式預算的執执行程序主要都分成「推廣教育」、「提案審查」、「預算評估」、「預算審查」和「議會監督」五個階段；前兩個階段強調公民的參與，後三個階段則進入政府的預算過程(傅凱若，2019：108)。以下分別就五個階段的目的與執行內容進行介紹：

## 一、推廣教育

為了讓民眾清楚的了解參與式預算的運作方式，臺北市政府在整個年度都會辦理推廣教育的工作，主要包含教育課程和活動以及公民提案說明會。教育課程和活動的目的在於使人民了解參與式預算的內容、理念和執行的方式與程序；公民提案說明會則會向民眾解說提案的流程、構想書的撰寫以及臺北市或各個行政區的預算編列、重大的施政項目等等(臺北市政府民政局，2017：74)。透過教育培力的推廣和公民提案說明會的舉辦，能讓人民更深入的理解參與式預算制度，對於如何提案以及哪些類型的提案適合納入參與式預算也有更清楚的認知，除了提供民眾資訊以外，推廣的工作也是人民能和執行人員與學者專家互動的機會。

由於只有區公所的人力、資源或專業知能難以因應全臺北市參與式預算的推動，所以在 2016 年設置了「參與式預算官學聯盟」的陪伴學校制度，邀請相關專業的大專院校系所和老師們幫忙，透過「陪伴團體—行政機關」的合作網絡，以一行政區一學校的配對方式，使得 12 個行政區的政策推行都有專責的陪伴學校提供專業的協助，藉由向下扎根，從公民的教育開始培力。

臺北市政府和陪伴學校在各區合作推出各式各樣的推廣教育課程，包含初階課、進階課和審議員課等一系列的課程，詳細地向市民說明參與式預算的核心理念，並培養市民進行討論和提案的能力(臺北市政府民政局，2017：



60)。在辦理培訓課程或住民大會的過程中，也發現到參與者多是地方居民，高中生和大學生的參與程度較低，因此後續亦增加了校園場的推廣課程，並在校園中舉辦住民大會，期望能涵蓋更多元的想法並將公民參與的精神扎根至校園（彭莞婷，2018：53）。

## 二、提案審查

在一個年度的實施流程中，1月到5月為提案審查，開放市民於網路平台提案或是擬具提案構想書後，依據屬於市級或區級分別至民政局或各轄管區的區公所繳交<sup>3</sup>。區公所收到一定數量的案件後，便可以召開住民大會。但實務上除了開放民眾事先繳交提案之外，最常進行的方式是各個區公所會訂定住民大會的時間，而後動員里長或居民參加，並於住民大會中讓民眾相互討論和提案，再由民眾針對提案投票表決，來決定哪些案件成案。

住民大會提供提案人和民眾對於生活的周遭環境或建設上等等的需求進行討論的機會，過程中會確保每位市民資訊的接收、發言的機會和決策程序等等方面的公平性，再經過充分地溝通後，讓民眾投票表決出受到住民大會中多數民眾認同的提案，成案的方案便可以進入下一階段的「提案審議工作坊」做進一步的討論和評估（臺北市政府民政局，2017：76）。住民大會的辦理讓民眾能擁有針對日常生活中會遇到的公共議題或需求進行詳細討論的空間，有助於落實參與式預算強調的公民參與精神，以及更貼近人民的生活經驗，真正回應人民的需求。

住民大會票選出來的提案在進入下一階段的「提案審議工作坊」以前，各個區會先邀請和提案內容相關的機關單位共同召開會議，針對提案主要應

---

<sup>3</sup> 臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台：  
[https://pb.taipei/News\\_Content.aspx?n=4609494B482EF838&sms=05DACFD82D35E00C&s=039C71F1DDCB3540](https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=4609494B482EF838&sms=05DACFD82D35E00C&s=039C71F1DDCB3540)，檢索日期：2021年12月20日。

由哪個機關負責作初步的討論，進行「主責機關」(PM 機關)的認定(傅凱若，2019：109)。而後會進到「提案審議工作坊」，由各個區公所會邀請與提案相關的權管機關代表人、專家學者、提案人和民眾代表等等共同參與討論，其辦理方式分為兩個階段：

第一階段為提案討論，由機關、市民代表和提案人就提案先行討論，並請學者專家和民眾代表提供建議。第一階段討論的案件，若屬於可以納入當年度預算執行者，經提案人同意便可「逕予執行」，通常內容較為單純、機關權責可以明確劃分的提案，或是包含在既有市政計劃正在執行的事項等等的案件，便會採用此種方式，後續僅須提報「臺北市公民參與委員會參與預算組」即可，不需要再經審議工作坊第二階段的討論，有助於簡化程序及滿足提案人的參與感和需求(傅凱若，2019：110)。然而，第一階段討論的案件，若有需要跨年度預算的情況(非運用當年度預算可執行完畢者)，或是機關與提案人就案件內容無法達成共識時，便會進入第二階段進行討論。第二階段為提案審議，透過權管機關、學者專家和市民代表進行提案的審議，目的在於提供專業的建議以協助提案的修正與細緻化，並針對提案的公共性、適法性和預算可行性進行評估。「提案審議工作坊」將民眾的初步構想整合了專家學者的專業建議和公務體系的支援，行政人員也能透過提案審議工作坊的階段根據過去的實際經驗提供提案人實務上的建議，使得民眾的提案內容能夠更加精進和具備執行的可行性，也讓參與式預算的作業流程更為簡便，更增進了民眾與政府雙方對於彼此需求的了解。

經「提案審議工作坊」修正後的提案計畫，將於網路平台上公開展覽，讓民眾可以表示意見，有助於蒐集大家的建議。提案計畫書的公開展覽分為實體和線上展覽，每年公開展覽的時間約為 1 個月，實體展覽則需要安排人員向居民進行說明。為了使提案具備正當性和代表性，經過提案審議工作坊審議於「公共性」、「適法性」或「預算可行性」皆具有「高度」或「中度」

可行性的提案，會列為提案票選之候選案件<sup>4</sup>，並於公開展覽後，辦理為期 14 天的實體投票和網路投票。實體投票的部分仍需要安排人員協助民眾投票，而候選提案的得票數超過指定門檻以上，且排序為錄案上限數以內的案件會被錄案，錄案的案件送交民政局進行彙整和分案後<sup>5</sup>，便會交由相關機關執行（黃琬瑜，2019：81）。

### 三、預算評估

6 月則進到預算評估階段，經過提案審議工作坊中修正內容、經費的評估和方案後續管理的考量後，有通過投票（i-Voting）的錄案案件，便會進入政府內部的預算程序進行評估。民政局會先彙整各個區公所的提案，而後由民政局、研考會和主計處召開會議，視提案的業務性質判斷權責機關並分案至各局處，各局處再根據執行提案的期間和預算金額的合理性進行評估，以作成預算規劃，將規劃報告提報「臺北市公民參與委員會參與預算組」審查。如果規劃報告是合法、可行且符合民意，公民參與委員會便會授權「參與預算組」通過這些規劃報告（臺北市政府民政局，2017：83）。

### 四、預算審查與監督

7 月到 8 月為預算審查階段，先由民政局會同有關機關，針對個案進行預算的初審以確認預算金額，初審通過後會送交「臺北市政府年度計畫及預算審查委員會」審查，過程中也會將審查結果提報「臺北市公民參與委員會」，

---

<sup>4</sup> 臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台：  
[https://pb.taipei/News\\_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60&s=3B4B143FA857A6BB](https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60&s=3B4B143FA857A6BB)，檢索日期：2022 年 2 月 12 日。

<sup>5</sup> 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（105 年 12 月 29 日修正版）-106 年版，臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台：  
[https://pb.taipei/News\\_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60&s=463C3BF69A6BE62E](https://pb.taipei/News_Content.aspx?n=1EB2B5C16DE8EACB&sms=127610780178BD60&s=463C3BF69A6BE62E)，檢索日期：2021 年 9 月 29 日。

讓民眾能掌握提案的狀況，最後再將市府所編列的預算報告送到臺北市議會進行審查，通過審查的提案在後續執行的過程中也會受到議會的監督（臺北市政府民政局，2017：83）。

總結來說，臺北市的參與式預算採行行政機關模式，由臺北市政府作為推動的主力，整體的運作流程包含推廣教育、提案說明會、住民大會、提案審議工作坊，以及最後的提案票選，都是由民政局進行長時間的總體規劃，並以地方的各區區公所經建課作為執行的單位，由臺北市政府領軍進行一條龍的服務。因此負責辦理參與式預算的基層人員除了執行時須遵守法規程序外，更需要面對和民眾密切的互動、達到上級期待和學習新興制度等等的挑戰，皆會造成工作上的壓力，使得執行人員可能會發展出因應的對策，來克服參與式預算對其工作所帶來的困難。

此外，為了降低執行時的溝通成本及提高效率，臺北市政府亦引入源自私部門的專案管理概念。如前所述，參與式預算的辦理過程中，在提案進入執行的階段後，會指定專責的「主責機關」作為主要負責執行的機關。於是通過住民大會表決的提案在進入下一步的提案審議工作坊以前，各個區會和提案有關的機關單位進行會前會，初步的討論並做主責機關的認定，主責機關除了需要監督協辦機關執行的進度和完成提案的內容，也要向民政局和公民參與委員會說明提案的執行情況和結果，以達成監督和單一對口的效果。也因為臺北市政府引進了專案管理的概念，除了參與式預算的承辦人員之外，被認定為主責機關則代表該機關的人員增加了額外的工作任務，需要負責整個案件的執行、監督其他機關以及擔負提案最後是否成功達成的責任，過程中也需注意和提案人之間的互動，因此主責機關的制度設計雖然有助於課責理念的落實，卻也可能在機關資源有限的情況下，為了對參與式預算的提案負責，而影響到原先工作的執行。

## 第三節 基層官僚與政策執行

在政策推行的過程中，基層官僚主要負責的是執行政策的內容，由於成功的政策最終都需要付諸施行，因此基層官僚的功能為政策順利進行所不可或缺的角色。就臺北市的參與式預算而言，民眾提案的內容是由被認定為主責或協辦機關的臺北市政府相關局處負責執行，因此，局處人員可被視為執行參與式預算政策的基層官僚，對於政策的執行過程和發展方向都具有相當的影響力。

本節將討論基層官僚的角色和對於政策執行的重要性，以及基於基層人員工作的特殊性和複雜性所產生的工作困境，與他們將可能採取如何的因應策略來面對執行工作上的困難。

### 壹、基層官僚之角色與重要性

美國學者 Michael Lipsky 將基層官僚人員定義為：「凡是於工作中必須與民眾直接互動，或是執行公務時具有實質裁量權的公職人員，都稱為基層官僚（street-level bureaucrats）」（蘇文賢、江吟梓譯，2010：3）。Lipsky（1980）也指出，雖然基層官僚在層級節制的體制下位處階層較低的職位，卻扮演著關鍵性的角色。而從文獻中也發現到其特性和角色的特殊性，都將影響到政策執行的結果。

#### 一、第一線的政策執行者

隨著政策執行研究途徑的發展，可以發現到基層官僚是民眾和政府之間的媒介，也是政策傳送的塑造者，開始肯定第一線基層人員為政策執行的核心（羅清俊，2015：181）。且根據 Lipsky 的觀察，所有的公共事務幾乎都需要由基層官僚執行，因為政策如果少了負責實際提供服務的基層官員實際執



行，被制定出來的法律或計畫都將只是空談，而他們在執行過程中做出的決定、建立的標準作業程序或對抗工作困境的設計，都能有效地對公共政策的結果產生影響。因此基層官僚主要的工作即在於將政策的內容付諸實施，以協助達成政策的目標。

根據吳定（2012）對於政策執行研究的整理，其中 Edward III 提出的政策執行力模式中，認為執行人員的意向是影響政策執行力的關鍵因素之一。如果執行人員對於政策是抗拒或敷衍等等的態度時，政策則無法順利運行，並影響到政策執行的成果。Lavee 等也主張基層人員對於自身角色的認知，以及主觀上是否認為應對服務對象負責，是影響實際執行和政策結果的關鍵（Lavee et al., 2018: 334-335）。由於基層官僚人員主要的任務即是負責實際執行政策，並直接地面對民眾，是最直接和服務對象接觸來提供服務的實際執行者，因而基層人員對於執行政策的態度、意願或方式等等，都會對政策執行的績效產生影響（曾莉婷，2018：33）。

Yang（2005）的研究指出，公務人員對民眾的消極態度被視為是推行公民參與的最大障礙。而參與式預算為公民參與的途徑之一，所以公務人員對於參與式預算政策的想法，將會影響其投入工作的程度，是政策是否能順利執行的重要因素。蘇彩足（2017）也認為官僚體系的承載力，例如面對創新機制的能力和意願，或是對於公民參與制度的信任和接受程度，都是政府部門施行參與式預算成功或失敗的重要影響因素。廖宇雯與傅凱若（2019）的研究也發現，當行政人員面對參與式預算的推動所帶來的執行成本時，業務量或業務性質的不同，將會影響到其衡量執行的方式與執行意願。因此執行人員原先的業務量也會影響到他們是否願意在公民參與的案件上花費較多的心力。

此外，參與式預算中多元的提案內容，例如涉及的是較具體的公共建設或是較抽象的公共服務等等的差異，也可能對行政官僚的承辦意願造成影響，

而影響到最後執行的成果（廖宇雯、傅凱若，2019：8）。也因為人民的提案內容經常是複雜的，涉及到市政或區政的不同面向，需要各個機關願意配合執行，才得以順利推動，因此相關機關承辦人員的協調和執行，都會對參與式預算制度是否能順利運作產生相當的影響（黃琬瑜，2019：119）。傅凱若與張婷瑄（2020）的研究也指出，提案人可以提出構想，主責機關也會朝向提案人的方向努力，但並非代表應該完全按照提案人的想法，最後執行的權力還是在於機關。例如通過住民大會的提案雖然已受到多數居民的肯定，但以相關局處的专业角度來看也許會發現到實務上的不可行，此時如果機關的承辦人員肯認參與式預算的價值，願意在過程中投入心力，積極地熟悉參與式預算的運作，並了解提案人的想法和提案的主要目的，或是共同討論替代方案等等，都將有助於提案繼續進入後續的程序，讓政策的執行能更順利。由於參與式預算的提案內容，最終都還是要仰賴基層官僚來執行，因此他們對於參與式預算所抱持的態度，便會對參與式預算的推動造成舉足輕重的影響。

## 二、基層官僚的政策制定角色

由於基層的執行人員平時在工作上需要和民眾互動，或是做出和民眾有關的決策，把這些個別的決策累積或結合起來，便成為政府機關的行為，甚至等同於政策，因此基層官僚基於其職位，常常得以進行政策的制訂（蘇文賢、江吟梓譯，2010：23）。根據 Lipsky 對於基層官僚的研究，其也提到基層官僚人員由於處於政策輸送的末端，且掌有裁量權，使其有權力配置公共的資源以及有裁罰的決定權，因此也被認為是「政策制定」的角色，也因為基層官僚負責公共服務的傳遞，事實上是提供政府服務的實際行動者，便經常成為了「非正式的政策制訂者」（informal policy maker），並非只是單純地



執行政策。Hummel 也認為「官僚的想法有傾向於技術，但最後服從於情境」的特性（史美強譯，1997：299）。基於實際狀況的不同，政策的實踐難以化約成一套標準的程序，需要基層官僚因地制宜的調整並主觀判斷，所以其不但影響了政策的執行過程，更成為了政策制定者，並對與政策相關的服務對象產生重大影響。

就臺北市參與式預算來說，按照制度，住民大會後接著就進入審議工作坊的相關會議，但為了避免提案進入提案審議工作坊後，提案人才與主責機關人員第一次見面，如果在會議現場才發現不可行時，提案即很可能被否決，因此有些提案中，主責機關人員會參與提案審議工作坊之前的現場會勘，與提案人進行溝通協調，讓提案人更清楚的表達提案的本意，以及了解相關局處從其專業的立場對提案的初步評估。至現場實地的評估有助於相關局處人員更了解提案內容的周邊環境，並預先思考應如何執行或是提前給予提案人改善的建議等等，有助於執行人員運用其裁量權，因地制宜地做出適合不同提案或情境的決策。

此外，在提案審議工作坊第二階段進行提案審議時，也會由主責機關基於其專業的角度，針對提案中可執行項目的預估期程與經費、無法執行之項目的原因，以及全案在公共性、適法性和預算可行性三個評估面向的建議燈號進行報告，作為公民審議團判斷提案是否可行的參考依據之一。由於提案內容都需要具備可行性，才能進入後續的 i-Voting 票選，因此主責機關的專業判斷也可能影響到提案是否能進入票選的程序，以及最後轉化為政策的機會。

總結來說，主責機關人員具有專門的知識和技術，基於其對於業務範圍的專業，透過現場會勘或提案審議工作坊等等的流程，其可在與民眾進行提案內容討論的過程中，影響提案內容；民眾的提案中原先不可行的項目可能

會有所修正或刪除，或是更改為另一個替代方案等等，這也凸顯了主責機關人員具有影響政策內容的權力，以及基層官僚政策制定的角色。

## 貳、基層官僚所面臨的工作困境

Lipsky (1980) 認為要了解官僚行為，應先掌握其工作系絡。而基層官僚人員在工作中可能面臨的挑戰包含了資源的匱乏、專業知能及服務能力有限和多元目標的衝突。分述如下：

第一，資源匱乏與成本考量，難以提供良好的服務品質。Hogwood 和 Gunn (1984) 曾經提出足夠資源是政策執行成功的要件之一，且因為公共政策所需的資源十分廣泛，包含充裕的時間、經費和人力的配置等等，也需要有效整合這些必要的資源，政策才得以順利執行。但 Lipsky (1980) 發現，基層官僚常常認為資源補充的速度太慢且嚴重不足，例如以社會福利政策的執行來說，有關社會福利方案的服務對象眾多，使得基層官僚組織處在人力不足的情況。且當前通貨膨脹情況嚴重，提供服務或福利、薪資的成本也日漸上升，可以預期資源缺乏的困境將會持續存在於官僚組織中(蘇文賢、江吟梓譯, 2010: 68-69)。

除了物質資源以外，時間則為另一個重要的資源面向。例如對於同樣屬於基層執行人員的警察來說，時間就是最明顯的資源限制，因為他們可能需要在會威脅到生命安全的情況下快速做出決定，此時能蒐集資訊或採取行動的時間等等就極為有限(蘇文賢、江吟梓譯, 2010: 54-55)。Lipsky (1980) 提到，基層官僚必須在時間和資訊有限的情況下做決策，也許是受限於取得資訊的成本或是某些資訊不易取得，加上沉重的業務負擔、需要與民眾不定時的接觸或民眾要求他們決策的壓力，都可能壓縮基層人員做決策的時間。由於執行人員具有龐大又繁雜的工作量，在處理問題的時間和回應速度受到限制的情況下，

可能導致他們在採取行動時，難以仔細思考投入的資源是否能獲得更多利益，使得基層官僚工作時會面臨到較高程度的不確定性。

此外，King 等（1998）亦指出，行政官僚通常認為公民參與會使效率降低，因為開放參與會增加繁文縟節和造成延宕，也會產生行政成本，因此認為公民參與是具有機會成本或風險的。加上如果基層官僚需要回應個別當事人的需求時，常常會與常規化、程序化及有效率的組織表現之間產生衝突，因此應以何種方式才能在服務眾多當事人的同時也能回應個別的當事人，也是在資源相當有限的情況下，基層官僚提供公共服務時會遇到的主要困境（蘇文賢、江吟梓譯，2010：84）。

第二，專業知能與服務能力無法滿足民眾日漸增加的需求。如 Lipsky（1980）所述，由於基層官僚的角色和政府肩負的功能一樣廣泛，且基層官僚佔據了大部分的公共資源，也代表著人民的希望，因此公共服務的範圍與日俱增，擴張了公部門的責任範圍，人民對於服務的需求也不斷地上升，基層人員便常常需要焦頭爛額地應付許多要求。尤其是基層官僚的工作須和民眾直接互動，民眾便會期望基層官僚能以符合個人需求的方式來處理他們的問題，但政府的能力及能介入的程度有限，事實上難以滿足人民不斷增加的需求。

此外，基於民眾的新需求不斷出現、工作環境的變化或是職位的快速輪調，基層人員也容易出現工作經驗不足或專業訓練不夠充分的現象。且由於基層官僚組織中專業化的工作流程，基層官員無法完整的掌控組織的資源，以及當事人的問題層出不窮或是無法解決，此情況帶給了基層官僚很大的困擾，因為基層官僚會發現到其個人的能力和組織目標之間存在極大的落差，這也是導致他們會發展出應付策略的原因之一，才得以保護自己不受到批評（蘇文賢、江吟梓譯，2010：148-149）。

就公民社會的發展而言，陳金貴（2016）提到，隨著時代的變遷與公民意識的提升，人民更勇於表達意見和爭取權利，甚至會去影響政府的施政，此種趨勢使得公務人員在執行公共政策時不能僅從政府本身的角度，而應從人民的需求來推動相關措施，然而卻發現在將民意納入政府考量的思維以及公民社會的發展下，公共行政人員並不具有足夠的訓練及認知的能力。原因可能在於公務人員的訓練和學習的經驗中，重視的是組織管理的方法和提升效率效能的方式，較缺少與公民社會有關的課程，導致行政人員並不了解什麼是公民社會、如何正確判斷人民的需求或有效處理民眾反應等等的問題，在缺乏相關的訓練下，就容易使得錯誤不斷發生（陳金貴，2016：11）。

也有研究指出，若行政機關想要採納人民的意見，或是賦權讓人民實際參與政府的決策，來達到公民參與的目標，則需要調整和民眾的溝通方式，包含傾聽人民的想法、提供人民客觀及平等的資訊或是協助民眾參與公共事務等等，但行政人員卻未必熟悉，甚至缺乏參與的方法或技能（曾莉婷，2018：10）。孫煒（2020）也發現基層官員通常不熟悉民主創新的意義，也不了解應該如何操作，由於受限於專業知識和技能的不足，基層官員在收到政策指示後，委外給專業的團隊或請教專家學者，便是他們直覺的處理方式。而隨著此種新公共管理思潮的出現，政府將公共服務去任務化和去政治化，也導致公部門的公共職能日漸不足，而產生公共治理空洞化的困境（羅玉綴，2020：36）。

第三，目標的多元和相互衝突。Lipsky（1980）認為由於基層官僚人員需要在第一線服務民眾的工作特性，以及複雜又多變的執行環境，導致基層人員自身和管理層級的目標之間經常不同甚至矛盾衝突，或是工作目標往往含糊不清、過度理想化等等。加上由於公共期待對於基層官僚的行為具有很大的影響力，但這些意見或期待經常高度分歧，也會導致基層人員須面對相互矛盾的角色期望（蘇文賢、江吟梓譯，2010：86）。

行政人員平時需面對不明確的政策目標和複雜的工作情境，可能需要同時兼顧不同角色，而面臨到不同要求之間的衝突，造成了工作上的困境。例如 Cooper（1998）將常見的衝突分為三個面向，基於行政人員會面對像是長官、法律或民眾等不同的權威來源，產生了權威的衝突；在不同權威的衝突下，對於行政人員的行為或角色形成了不同的期待，即會發生角色上的衝突；最後公益和私利之間的利益衝突，可能產生例如圖利、賄絡或濫權等等行為。

而在民主治理下，理論上文官必須回應多元的價值和責任的要求，舉凡服從、專業、效率、公正、依法行政、公共利益及民意等等（黃建勳，2016：1）。廖洲棚（2016）指出在民主社會中，官僚體系需要回應的對象主要有三類：分別為政務人員、一般民眾及專業責任，因此行政官僚同時處在回應、責任和專業之間不同回應面向需求的治理環境中。一方面須維持客觀中立與專業，不受到政治的不當干預；另一方面則需要隨時將民主價值銘記在心，並回應多元政治下的不同要求（黃建勳，2016：103）。因而官僚在回應民眾需求的同時，又需兼顧行政或政策行為的適當價值，容易形成官僚回應和專業責任目標之間的緊張關係（Levine et al., 1990: 189）。

關於近年來興起的審議式公共參與議題，黃東益（2008）指出，官僚體系注重的是以效率為目標的工具理性，與審議式民主追求以理性對話及共識為目的的溝通理性之間，也會產生目標衝突的情況。Wampler（2007）也提到，參與式預算強調的是直接反映民眾的需求，而此將可能破壞公務人員對於公共政策的長期規劃。因此對於基層官僚來說，當公民審議的結果或意見和決策者的政策方向不相符時，會涉及到「回應人民」、「公務倫理」和「順從長官」等等目標之間的衝突（黃東益，2008：72）。

## 參、基層官僚之態度與應對方式



曾冠球（2004）指出基層人員在工作中所需面對的挑戰，再加上工作情境的複雜性、法規無法規範到全部的細節，以及為了應對工作困難所發展出的「應付機制」（coping mechanism）等等因素，都會影響到基層人員對於裁量權的行使，或是造成其工作上的壓力或工作疏離感。Lipsky 也提到，如果想要真正地了解基層官僚組織，就需要詳細地探究基層官僚所發展出來的例行慣例及主觀的回應方式，產生這些慣例模式和回應方式的目的，即是為了需要應對工作上所面臨的困境與不確定性（蘇文賢、江吟梓譯，2010：159）。

關於基層人員面對執行參與式預算政策上的困難所發展出的對策，在彭莞婷（2018）的研究中提到，施行參與式預算的目標在於促進由下而上形成政策，基層官僚卻需要遵循由上而下的政策執行方式，此即產生了目標和手段的衝突。當受到標準作業程序的限制，仍須給予民眾因地制宜或是具彈性的決策時，基層人員可能就會發展出各種不同的應對策略。經過對於文獻的初步觀察，基層官僚身處在不利的工作環境中，可能發展出不同的應對方式，以因應工作上所面臨的困境，茲分述如下：

## 一、簡化或發展慣例程序

Lipsky（1980）指出，由於基層官僚需要面對許多不同的需求，相對於需求的不斷上升，官僚組織所具有的資源可說是過於稀少，經常需面對資源不足的問題。由於基層官僚必須在資源有限的情況下處理大量的工作，所以基層人員會利用所擁有的自由裁量權將繁雜的工作簡單化，或是發展出簡化的處理程序、例行慣例或捷徑的做法，來處理其工作任務中的複雜情況，藉以因應責任的壓力和降低工作的負荷，並強化對於工作情境的控制，來應付大量且複雜的工作業務。而慣例模式也通常傾向限制人民的需求、盡可能地有效運用資源，並使當事人能服從基層官僚組織所訂定的作業程序，例如設

定符合資格的條件，使得決策的過程能夠規則化；或是基層人員常常會為了特別緊急或是難以處理的案件，成立一個組織或單位，並形成慣例化的處理程序，來防護或避免受到壓力的影響；抑或是利用改變服務的分配方式或是當事人能獲取的服務總量，來達到限量分配，以防止民眾的需求無限的擴張。

此外，功能的專門化通常被視為基層官僚組織的特色之一，發展出專門化的分工方式將不同的服務項目加以區隔，也是有助於簡化工作情境的複雜程度和促進效率的手段，藉以減輕基層官僚的責任及避免沉重的壓力（蘇文賢、江吟梓譯，2010：282-283）。例如彭淦雯（2008）便發現，多數的基層員警在面對自己不認同的任務時，通常只會追求達到最低標準，發展出「最容易」的辦案策略。

由此可見，由於基層官僚需面對沉重的工作負擔、無法完成所有當事人待處理的事項或是公共的期待等等，常常需在資源不足的情況下進行決策，慣例模式的發展則有助於基層官僚限量分配服務，減少服務的提供或拒絕某些案件以限制當事人的需求。且由於例行慣例為已確定且是需遵從的固定程序，也給予基層官僚不需彈性回應不同當事人的空間，得以免於人民要求回應的困擾。因此基層人員常常會因為工作的時效壓力、難以和服務對象有充足的互動機會或無法確實掌握工作成果等因素，可能會對工作產生疏離感，而在無力面對工作壓力時，就會傾向發展出依照「例規」來面對人民的需求，也就是 Lipsky(1980)所說的「服務對象處理心態」(client-processing mentality)，而此卻可能會忽略了民眾實際的權益（曾冠球，2004：102）。

## 二、不合作的策略



當基層的公務人員與組織的目標有歧異或是不認同政策目標時，可能會抱著「上有政策，下有對策」的想法，而發展出便於調和不一致利益的一套機制。例如 Lipsky（1980）指出，當基層官僚不同意上級的偏好或想法時，便可能會運用很多不合作的策略，包含個人層面的缺席、偷用、浪費、異化和不關心等等；在集體層面則會透過組織工會、集體協商、訴諸法律等方式。或是因為基層官僚經常會發現他們在理想中和現實能提供的服務之間存在落差，而形成工作上的壓力，有些基層官僚可能會選擇實際地離職或是在心理上抽離這份工作，像是曠職或偷懶、漠不關心等等的表現來回應無法克服的困難，因此也常常可以發現當人員的年資到達一定程度時，對於機關的投入和貢獻程度也會隨之降低，甚至可能出現直接將手段視為目標的問題。

由於公共服務的工作會隨著時間而愈來愈官僚化，公務人員對於工作所產生的冷漠、疏離感等等消極的負面態度也會隨之增加，導致基層官僚變得較不會傾向保護當事人的權益和與當事人之間的連結，使得彼此冷漠相對。因此基層官僚會將當事人依特質歸類，只要依據類別來處理當事人的問題，不會把當事人視為完整的人，而忽略了從當事人的角度來提供人性化的服務（蘇文賢、江吟梓譯，2010：146-151）。此外，Bardach（1977）認為在政策執行的過程中，行政人員有可能為了抗拒被別人控制，而產生「象徵主義」（tokenism）的現象，也就是對於上級機關所訂定的政策，執行人員只願意做出象徵性的努力，看似對政策有所貢獻，實際上並不會全心全意地投入。

Hudson（1989）也提到因為基層官僚會為了縮小預期和實際之間的差距，修正其工作目標，並以保守的態度執行工作，所以往往不會傾向於創新。Matland（1995）也曾經提醒，基層官僚經常態度保守，對於改革的看法往往是不可行，或是本身就具有各種歧視，這是在制定或修正政策目標時需一併注意的。因此可以發現許多基層人員在工作上主要仍是以達到上級的要求和法規的規定為優先，例如和基層官僚同樣在工作上需要和民眾密切互動的

基層員警，即有研究指出許多員警在不認同組織的政策目標時，對於工作會表現出自己只是「依照法令執行」、「該做的還是要做」等等「照章行事」的消極執行態度（彭淦雯，2008：131）。

而關於民主的發展或改革，也曾經有研究指出公務部門在推動公民參與時多存有多一事不如少一事的保守態度，甚至抱持著反感或不信任的心態，且時常發現行政官員在公聽會或公民會議中，雖然會配合法定程序辦理完成，但後續對於民眾意見的採納則是被動消極的回應（杜文玲、陳致中，2007：50）。根據黃東益（2008）針對委辦公民會議之相關政府官員的訪談資料中，也呈現出行政官僚大部分對於公民會議的態度多有所保留，且大多是以較消極的態度處理公民會議的結論報告，都可以發現到行政部門對於公民參與的機制通常也是採取較保守的態度或是象徵性的方式應對。

### 三、選擇性執行

基層官僚常常須於時間和資訊非常有限的狀況下作決策，且其服務的對象具有高度複雜性，所以基層官僚的工作需面對較高程度的不確定性。由於面對沉重的業務負擔、需與民眾不定時的接觸，以及人民要求作出決策的壓力，基層官僚基於所承受的壓力或現實的需要，可能會以非正式的方式將案件分成「積極處理」和「閒置不理」兩種不同的處理順序（蘇文賢、江吟梓譯，2010：53-63）。而在資源只足以服務部分的客戶時，客戶差別化便是基層官僚為其選擇性執法辯護的重要手段（Lipsky, 1980: 151）。

由於基層官僚的工作負荷過重、需滿足公眾的期待，以及可能需面對顯然無法完成的任務或是不可能處理所有當事人的事務等等，都會影響基層官僚決定優先處理的事項，所以其發展出來的例行做法通常也會帶有偏見，在面對比自己能處理的人數更多的當事人的情況下，利用差別待遇的方式常常

有助於基層人員進行限量分配服務，對當事人做出權衡和取捨以便僅需達到某些人所交付的任務，來協助管理工作量、處理工作中的模稜兩可以及所承受的心理壓力（蘇文賢、江吟梓譯，2010：159-209）。

Lipsky（1980）也發現，當基層官僚在進行決策時，可能不會只遵守既定的標準，也會受到與當事人之間的互動關係所影響。因為基層官僚看重的是能夠讓整體工作處理的效率最大化，而不是對於個案的最佳解決方案，所以他們會選擇相對比較容易服務的當事人，以提高目標的達成率。且如果組織會給予成功處理當事人事務的基層官僚獎賞，也會導致基層人員優先選擇最具成功希望的當事人，或是可能受到社會對當事人社會價值的評估、當事人的回應程度所影響，或是發生在當事人喚起公務人員的同情或敵意時，而給予當事人不同的對待方式（蘇文賢、江吟梓譯，2010：209-215）。由此可知，基層官僚具有個人的標準或偏見，對於服務誰應得或不應得也有自己的看法，可能藉由區分當事人的方式，來判斷當事人是否值得協助或給予不同的待遇。

March 和 Simon（1958）曾經提出格理斯漢法則（Gresham's Law），也認為基層官僚有給予容易處理的計畫較高優先順序的傾向，而會犧牲較繁複或需要花費更多時間的業務。Waterman 等（2004）也提到，基於委託代理人理論，由於不同的委託人對代理人具有不同程度的影響力，導致行政機關會以不同的方式來應對委託人，例如面對重要的委託人就以更實質的方案處理，對不重要的委託人就採取敷衍的態度。另外也有「抹上奶油」(creaming) 的策略，意指基層官僚通常會選擇處理最可能成功，卻不一定是最需要的案件等等（丘昌泰，2013：381）。

此外，張佳璇及胡龍騰（2018）的研究也指出，公務人員的日常工作中，除了須依法執行的例行性和法定業務之外，常會發生許多「非例行性」

（non-routine）的事件，通常需要得到盡快處理或回應，尤其此情況在基層

的地方政府中更為明顯，因此公務人員對於例行性和非例行性業務具有不同的應對方式，也就是會優先處理較急迫的非例行性業務，而排擠到公務人員原先的工作時間和處理例行性業務的心力，導致其認為重要性較低的例行性業務常常被擱置或無法全心的處理。

綜合上述，由於實際上每位文官都有其自己回應的偏好，執行職務時所傾向的回應對象或價值也可能具有差異，而產生不同的回應類型（黃建勳，2016：1）。然而根據 Lipsky（1980）的觀察，通常針對基層人員的服務訓練會希望他們能一視同仁、反應顧客的需求，且不能提供個人化的服務，但實際上基層人員卻很難達到齊一對待每位服務對象，因為服務對象常常具有不同性別、年齡、居住地或收入等等多元的特性，在此種複雜的互動狀態下，基層人員會傾向透過自身的價值判斷來歸類或選擇適合的法規，以決定應給予服務對象何種服務，而此卻可能導致基層人員選擇性服務特定對象，表現出刻板印象或偏愛主義等等不公平對待的情況。Hudson（1989）也提到，基層官僚將顧客分類後，以個人的標準去選擇執行最可能成功或最值得服務的民眾，此現象可能會使最需要被照顧的民眾遭到忽略。

## 第四節 從基層官僚觀點分析參與式預算之相關研究

本論文旨在探討臺北市負責執行參與式預算提案的主責機關人員對於參與式預算的態度，以及執行案件的過程中時間或精力的衝突情形，和其面對前述情境時可能運用的應對策略。關於參與式預算之相關研究，過去有論文同樣從基層官僚的角度切入，探討參與式預算的執行，本節將針對這些文獻進行深入的爬梳，並於最後討論文獻的缺口以及本研究在文獻上可能的貢獻。

從基層官僚觀點分析參與式預算之相關研究，依據各研究所欲處理的研究問題，可分成三個類別：

### 壹、基層官僚裁量權或自主性

與基層官僚有關的參與式預算研究中，有些致力於探討基層官僚執行參與式預算過程中自主裁量權的運用。傅凱若與張婷瑄（2020）在〈當公民參與遇上專案管理：以臺北市參與式預算的專案管理為例〉一文中，以臺北市主責機關人員為研究對象，目的在於了解臺北市如何應用專案管理制度在參與式預算的提案執行過程，並探討行政機關執行提案時，如何面對不同政治力場的挑戰。雖然此篇文章同樣是以臺北市的主責機關人員為關注對象，但其著重的重點主要是公私部門運用專案管理的差異，以及不同政治環境對於提案執行過程的影響，包含行政與立法機關之間的關係、民選首長、官僚政治和地方頭人等等因素。

孫煒（2020）則是針對桃園市參與式預算中基層官僚的執行進行討論，其於〈臺灣地方基層官僚推動參與式預算的治理模式：桃園市案例研究〉一文中，主要的研究問題為：在新公共管理的思潮下，基層官僚如何透過簽約委外運用

裁量權和自主性來推動參與式預算？該研究所聚焦的主題為基層官僚執行參與式預算時裁量權的運用和展現，並非關注於錄案案件執行過程中，官僚承載力的問題。且桃園市之參與式預算大多採用委外模式，並由市政府各局處和行政區各自因地制宜的推行，與臺北市是由民政局主導並設計一致的推動機制和程序也有所差異，對於基層官僚帶來的挑戰程度也會不同。

## 貳、主責機關與民眾及其他機關的互動

另外有一些研究，則關注於參與式預算執行過程中，基層人員與民眾、其他機關之間的互動。張曉菁（2020）在〈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〉一文中，探討臺北市參與式預算中，主責機關與提案人雙方角色的認知和期望為何？雙方如何溝通和調適衝突？以及執行的成果是否符合雙方的期望並建立夥伴關係？該文主要關切的是臺北市主責機關與提案公民的互動情形及關係的建立，官民的互動過程雖然也部分呈現了主責機關人員對於民眾需求的回應方式，但對於基層官僚在執行過程中面臨到承載力不足的問題，並未給予過多的著墨。

張婷瑄（2018）則是針對主責機關與其他機關之間的互動過程進行分析，在〈公部門專案管理的協調之初探—以臺北市參與式預算提案為例〉一文中，探討臺北市的參與式預算中主責機關的產生原則和概念、與私部門專案管理的差異，以及主責機關與其他機關之間的溝通協調形式、影響協調的因素和結案的原因。該文主要從專案管理制度出發，關注於主責機關的職責及與其他機關協調的形式，而非在執行錄案案件過程中，所面臨到的資源衝突與困境以及基層官僚的應對方式。

## 參、官僚承載力



也有數篇研究與本研究所欲討論的主題較為有關，聚焦於官僚承載力的議題，而這些論文的研究對象可分為區公所人員及主責機關人員兩類。關於區公所人員的部分，彭莞婷（2018）在〈從基層官僚的觀點探討參與式預算的政策執行—以臺北市區公所為例〉一文中，探討區公所經建課人員，對於其在參與式預算的投入歷程、態度與意向，以及執行過程中所遇到的困難和因應方式進行分析。但由於區公所和主責機關在參與式預算之推動上扮演著不同角色，區公所負責宣傳推廣和依照標準作業流程辦理參與式預算，主責機關則為提案內容的執行，兩者執行的工作內容不同，會遭遇到的問題也可能不盡相同。例如該研究發現區公所人員會面臨到的困境包含需要讓民眾主動參與、宣傳手段難以達到住民大會的參與人數及 i-Voting 投票率的目標等等，導致區公所人員會利用里鄰系統來動員，並在校園舉辦 i-Voting 來累積投票率作為因應的方式。然而主責機關人員在執行提案的過程中並不需要處理如何動員民眾的問題，其主要的目標應是將責任範圍內的所有工作做適當的安排和執行，並將民眾的提案順利執行完成。因此，基於區公所人員和主責機關人員在參與式預算中所負責之業務屬性的不同，以區公所人員為對象所得出的研究發現，可能無法適用於主責機關人員身上。

呂冠瑩（2018）在〈參與式預算的幕後：臺北市基層公務人員情緒勞務與信任之研究〉一文中，也是以臺北市區公所人員為研究對象，探討公務人員在業務推行過程中的情緒狀態、情緒勞務的成因、調節歷程與產生的影響，以及對於人民信任感受和對參與式預算的看法。該研究著重於情緒勞務的討論，且研究對象為區公所人員，對於本研究問題意識的解答，可能亦只能提供間接性的幫助。

就作者所知，目前以主責機關人員作為研究對象，探討官僚承載力問題的論文，僅有廖宇雯與傅凱若（2019）〈從市政型參與式預算探討行政官僚對公民參與的態度〉一文。該研究針對臺中市的主責機關人員對於參與式預算的認知

和態度及執行時面臨的挑戰進行研究。然而，臺中市和臺北市在推動制度、範圍和預算規模上，卻有相當大的差異性。例如該文指出，在提案推動的階段，臺北市是由區公所負責執行，臺中市則是委外辦理；推動範圍的部分，臺北市是以全市 12 個行政區同時推動，臺中市主要以一年 2 到 4 個行政區為範圍；此外，臺北市沒有特別針對提案的預算規模做限制，臺中市則是以每區 6 個提案 600 萬的預算來推動，也就是以 1 件提案 100 萬的規模來讓民眾構想提案的內容。因此，基層人員對於參與式預算的看法或執行上的困境，也可能有所不同。此外，該研究並沒有針對主責機關人員如何平衡或回應業務之間兩難困境的議題，做更深入的討論。

綜合以上，就基層官僚執行參與式預算相關研究的分析結果來看，我們可以發現，目前文獻上雖然有部分研究同樣是從基層官僚的觀點切入來探討參與式預算的執行，但仍未能完整回答本研究關切的「官僚承載力」問題。即使有少數研究著墨於基層官僚在執行參與式預算過程中面臨的困境，其研究對象也多是以區公所人員為主，業務內容主要是參與人員的動員、訓練課程與住民大會等活動的推動，與本研究所欲討論之錄案案件的執行問題不盡相同。因此，本研究以臺北市推動參與式預算的過程中，負責執行錄案案件的主責機關人員為研究對象，探討主責機關人員對於臺北市參與式預算政策的看法及態度，以及在執行參與式預算的案件時，可能發生哪些工作的困境或衝突，當面臨這些困境或承載力不足時，又會採取什麼因應策略來回應或平衡工作之間所產生的矛盾和困難，藉以更深入的了解參與式預算中「官僚體系承載力」之議題。



# 第三章 研究設計

本章分為三個子節，第一節先根據研究問題和文獻回顧的內容，以主責機關人員為主軸，建立本研究的分析架構；第二節為說明選擇研究範圍與訪談對象的原因；最後則說明採用的研究方法以及研究工具。

## 第一節 分析架構

本研究的目的是探討主責機關承辦人對於臺北市政府參與式預算的態度，以及其在執行參與式預算案件的過程中，是否發生時間或精力上的衝突，以及他們所採取的應對策略。根據文獻檢閱，本文將主責機關人員在執行參與式案件時所面臨的困境，初步綜整出三個面向，包含資源的匱乏、專業知能與服務能力不足和多元且相互衝突的目標。而針對這些困境，主責機關人員可能會進一步採取簡化或發展慣例程序、不合作的策略或是選擇性執行等等的方式予以應對。本研究之分析架構如圖 3-1 所示。

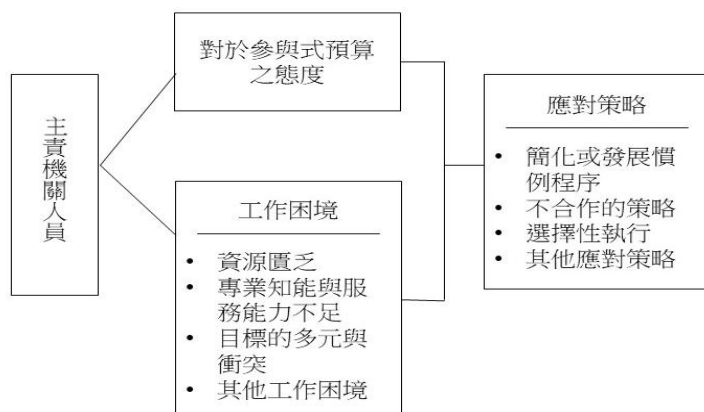


圖 3-1 分析架構圖

資料來源：研究者自行繪製。

## 第二節 研究範圍與對象

本文的研究對象是負責執行臺北市參與式預算提案內容的主責機關人員。之所以將研究對象限縮於臺北市，是因為臺北市的參與式預算採行專案管理的方式，指定專門的主責機關負責提案的執行，並透過提案管理系統中里程碑的設定和資訊的公開、研考會的追蹤列管，以及結案前需要向公民參與委員會報告的程序等等，來定期評估案件執行的進度和成果，確保提案的有效執行。在臺北市較嚴格的監督程序下，可能會對基層執行人員造成較大的壓力。再者，臺北市政府的參與式預算並沒有限制提案的方向，所以涉及的議題和範圍廣泛，如果提案的內容過於多樣化、沒有前例可循或涉及跨局處的業務等等，與其他縣市的參與式預算相較，都需要執行人員花費更多的時間和心力。

由於臺北市在 2015 年正式規劃和推動參與式預算，歷經 2016 年的試行階段及後續的滾動式修正，於 2017 年進入較穩定推行的階段，因此本研究採立意抽樣的方式，以 2017 年以後的提案為研究範圍，並假定案件數量較多的機關或是較為複雜的提案，對於承辦人員來說，可能較容易發生承載力不足的問題。作者首先於「臺北市政府參與式預算提案管理系統」中進行搜尋，統計出近 5 年來（2017~2021 年），臺北市政府各機關被列為參與式預算錄案案件主責機關或協辦機關之次數（詳見附錄 1）。其後，依據機關的主協辦總次數由多到少排列，針對案件數較多的機關做案件內容的逐一檢索（檢視提案里程碑的描述、案件內容及辦理情況等等），再根據民政局與區公所承辦人員的執行經驗和建議進行綜合判斷，挑選出 5 件執行過程複雜程度較高的提案（例如執行時間相對較長、花費的經費較高，或者在執行提案的過程中，主責機關與提案人發生意見難以磨合的問題等等）。最後，就這 5 個案件，詢問承辦這些案件之主責機關

人員的受訪意願；此外，也輔以滾雪球的方式，請受訪者推薦其他也承辦過類似複雜案件的承辦人，作為本研究的訪談對象。

為了獲得更全面的資訊，並考量到研究問題涉及個人的內在感受，本研究除了針對主責機關承辦人進行訪談外，也將曾經於參與預算進行提案之人員，納入訪談的對象，藉由詢問提案人與主責機關人員之間的互動或溝通經驗，以更深入了解主責機關人員可能採用的回應方式。關於提案人的挑選，本研究採用不同的抽樣邏輯，並非如同主責機關人員是從個案出發做選擇，而是透過參與式預算相關業務承辦人員的建議和推薦，邀請提案次數較多、提案經驗較豐富者，或是提案執行所花費時間和經費相對較多、或被列為代表性提案等案件的提案人作為訪談對象。

綜合上述，本研究之訪談對象包括主責機關承辦人 6 位、提案人 4 位，合計共 10 位人員。主責機關人員的部分是透過政府網站查詢其電子信箱或電話與之聯繫；提案人的部分，則是透過參與式預算相關業務承辦人進行洽詢，獲得受訪者首肯後，以 Email 或電話的方式進行邀訪。訪談對象清單如表 3-1 所示。

表 3-1 訪談對象清單

| 受訪者代碼 | 職稱/身分 | 訪談日期及時間                   | 訪談地點  |
|-------|-------|---------------------------|-------|
| A 1   | 助理工程員 | 2022/09/01<br>18:00-19:00 | 便利商店  |
| A 2   | 股長    | 2022/09/01<br>19:10-20:00 | 便利商店  |
| A 3   | 技工    | 2022/09/08<br>15:30-17:00 | 會議室   |
| A 4   | 工程員   | 2022/09/16<br>15:30-16:40 | 會議室   |
| A 5   | 幫工程司  | 2022/09/21<br>15:30-16:30 | 臺北市政府 |



| 受訪者代碼 | 職稱/身分 | 訪談日期及時間                   | 訪談地點  |
|-------|-------|---------------------------|-------|
| A 6   | 技術員   | 2022/09/05<br>10:00-11:30 | 臺北市政府 |
| B 1   | 退休人士  | 2022/08/21<br>15:00-16:30 | 會客室   |
| B 2   | 退休人士  | 2022/09/07<br>16:00-17:00 | 餐廳    |
| B 3   | 里長    | 2022/09/13<br>10:00-11:00 | 里辦公室  |
| B 4   | 代課老師  | 2022/09/16<br>13:10-14:10 | 咖啡廳   |

資料來源：研究者自行整理。



### 第三節 訪談大綱

本文為質化之研究，以訪談大綱作為資料蒐集的工具，並基於本文之分析架構和文獻的整理，來設計訪談的題綱。

#### 壹、主責機關承辦人訪談大綱

雖然主責機關承辦人是透過特定案件挑選而出，但本研究所欲了解的是這些承辦人對於臺北市參與式預算的整體看法與綜合執行經驗，並非聚焦於特定案件內容的討論。因此，訪談的問題首先整體性地詢問主責機關人員對於臺北市參與式預算的看法；而後訪談題目則依據本文文獻回顧的歸納，主要分為主責機關人員執行參與式預算業務時可能面臨的困境，以及其面對工作困境的應對策略兩個部分。前者包含資源匱乏、專業知能與服務能力有限和目標的多元和衝突性，或是其他面向所遇到的困境；後者則是其會採取如何的應對策略來克服參與式預算業務和既有工作之間的衝突。主責機關人員訪談大綱如表 3-2。

表 3-2 主責機關人員訪談大綱

| 訪談面向          | 訪談題目                                                                                                      |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 對於臺北市參與式預算的看法 | 1. 請問您如何看待臺北市的參與式預算政策？支持或不支持的理由為何？                                                                        |
| 資源面向          | 2. 您認為臺北市參與式預算的推動，會不會影響到主責機關承辦人原本的工作？它在時間、精力、資源等方面，又會對主責機關承辦人造成什麼影響？就您所知，主責機關的承辦人可能會用什麼方式來因應這些困難？能不能舉幾個例子 |

|             |                                                                                                            |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | 說明？                                                                                                        |
| 專業知能與服務能力方面 | 3. 就您所知，主責機關承辦人在執行參與式預算提案的過程中，會不會礙於法規限制或因為對參與式預算的運作不夠熟悉，以致於無法完全滿足民眾需求？一般來說，主責機關承辦人會採取什麼方式來面對這種狀況？能不能舉幾個例子？ |
| 目標的多元和衝突性   | 4. 就您所知，主責機關承辦人在執行參與式預算提案的過程中，會不會面臨到目標多元和相互衝突的問題（民眾、相關局處、區公所、上級目標等等）？當遇到此類問題時，您覺得主責機關人員會怎麼做？能不能舉幾個例子？      |
| 其他          | 5. 除了前述所提到的問題之外，主責機關承辦人在執行參與式預算業務的過程中，還會遇到什麼其他的困難嗎？承辦人通常會如何因應？                                             |

資料來源：研究者自行整理。

## 貳、提案人訪談大綱

另外，為了更全面的對研究問題進行探析，本研究也針對不同類型的受訪者，提出不同的訪談大綱，以蒐集不同角度的看法，作為對照比較的參考。由於希望盡可能的呈現出事實的全貌，以及更深入的了解主責機關人員面對執行困境時，可能採取的回應方式，本研究也將提案人納入訪談的對象。同樣地，受訪民眾可能有多次提案經驗，而本研究所欲了解的是每一位受訪者綜整性的提案經驗，而非侷限於特定案件的內容，因此題綱的設計主要著重於詢問提案人與主責機關人員之間，整體的互動或溝通經驗。提案人訪談大綱如表 3-3 表 3-3 所示。

表 3-3 提案人訪談大綱

| 訪談題目                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------|
| 1. 以您的經驗來說，您認為主責機關承辦人執行參與式預算的態度為何？他們的態度有對案件的執行或結果造成什麼影響嗎？             |
| 2. 您在與主責機關承辦人討論提案內容時，雙方是否有意見不一致的情形？您認為他們關注的地方和您在意的事情有沒有什麼不同？能不能舉幾個例子？ |
| 3. 就您過往的提案來說，請問您有沒有改變當初提案內容的經驗？您願意改變的原因是什麼？主責機關人員是如何與您溝通（或說服您）的？      |
| 4. 就您與主責機關承辦人的互動經驗來說，有沒有什麼其他想補充的？                                     |

資料來源：研究者自行整理。



## 第四節 研究方法

本研究之研究問題和目的，在於探討參與式預算中負責執行錄案案件之基層官僚對於參與式預算的看法，以及執行參與式預算對於原本業務造成的衝突或影響，並了解其在面對前述工作上的困境時又是如何應對。以上的問題涉及受訪者個人經驗和感受的表達，因此本研究採取「質性研究途徑」，期能深入了解受訪者的主觀想法，及其背景原因及脈絡發展。相對於量化研究途徑是對研究對象進行大規模的調查和分析，質化的研究途徑較適合以微觀的角度，運用在對事物進行詳細的描述和詮釋（陳向明，2002：13）。且質性研究也經常被使用來解釋社會現象和當時的環境，為重視社會脈絡的研究方法（林淑馨，2010：23-24）。

本研究主要採取半結構式的「深度訪談法」和「參與觀察法」，期待從受訪者的回答中，或是研究者在參與式預算相關活動的親身參與經驗（觀察）中，對研究對象有更真實且深入的認識。

### 壹、深度訪談法

訪談是透過和事件相關的人士進行言語上的交流，以獲得第一手的訊息和更深層的觀點，以及預期之外的情境資訊（冷則剛、任文姍譯，2011：415）。經由深度訪談的方式，能夠了解受訪者的價值觀、思想和情感感受等等，並且了解受訪者過去所經歷的事件，和他們對於事件意義的解釋（陳向明，2002：221-229）。由於半結構式的訪談是在有經過設計又相對開放的情境下進行，有助於受訪者更清楚的表其主觀的立場（林淑馨，2010：225）。本研究也採取半結構式的深度訪談法，事先以開放的形式擬定問題與訪談題綱，訪談的過程中再根據現場的情況或受訪者的差異，隨時調整問題的字組與順序，讓受訪者積

極參與，陳述其真實的經驗和看法。與每位受訪者的訪談時間約為一小時到一個半小時，在徵求受訪者同意的前提下，皆以錄音方式記錄，並事後繕打逐字稿供分析之用。

## 貳、參與觀察法

為了直接觀察在參與式預算的推行過程中，主責機關人員與民眾之間的對話和雙方接觸的實際狀況，研究者於 2022 年 1 月到 3 月之間，參與了某區公所在提案進入提案審議工作坊之前事先辦理的現地會勘，以及後續的提案審議工作坊會前會、提案審議工作坊的第一階段和第二階段，共計 5 個場次。過程中主要觀察在參與式預算的進行中，主責機關人員和民眾之間討論和互動的情形，對於提案的內容及發展有更深入的認識，也能夠更貼近研究對象的感受。參與過程中的筆記和記錄也成為本研究的第一手資料。參與觀察的場次如表 3-4。

表 3-4 參與觀察場次

| 編號 | 日期        | 地點    | 觀察活動        |
|----|-----------|-------|-------------|
| 1  | 2022/1/14 | X 公園  | 現地會勘        |
| 2  | 2022/2/14 | A 區公所 | 提案審議工作坊會前會  |
| 3  | 2022/3/2  | A 區公所 | 提案審議工作坊第一階段 |
| 4  | 2022/3/16 | A 區公所 | 提案審議工作坊第二階段 |
| 5  | 2022/3/24 | B 區公所 | 提案審議工作坊第二階段 |

資料來源：研究者自行整理。





## 第四章 資料分析

本章以深度訪談以及參與觀察的資料為基礎，分別回答本研究的三個問題。第一節呈現主責機關人員對參與式預算的看法；第二節分析主責機關人員在執行參與式預算的過程中所面臨的工作困境；第三節則針對主責機關人員就前述困難所採取的因應對策，進行深入的探討。

### 第一節 主責機關人員對參與式預算的態度與看法

當作者詢問受訪者如何看待臺北市的參與式預算政策時，大部分受訪者都對此政策推動的原意表示認同。但從訪談的過程中，仍舊觀察到每位主責機關人員在支持程度上存有差別，而其支持（或質疑）的理由，可歸納為以下幾個原因：

#### 壹、支持的理由—擴大公民參與

主責機關人員認為參與式預算能夠增加民眾參與市政的管道，且中間不需要透過里長或民意代表等等代議的體制，就可以讓市民的意見有機會直接被政府執行。此外，在參與的過程中，除了能讓民眾更認識公共事務的運作之外，也能讓政府機關更了解民眾真正的問題和需求，藉由政府和民眾的合作，將民眾在生活周遭所發現的問題加以改善，以更貼近市民理想的生活環境。

我是覺得這個新的政策對於民眾來說是還不錯的一個，多了一個管道讓他們可以參與市政，因為通常以前都一定要透過里長或民意代表，可是現在自己也有能力可以參與這個過程，所以我是覺得還蠻好的。(受訪者 A2)

我覺得參與式預算本身的出發點是好的，就是可以讓當地的民眾直接反映出問題點，然後讓民眾可以集思廣益地提出一些理想的願景，改造鄰里，也算是多了一種傳遞民意的管道。(受訪者 A1)

那這個參與式預算的話他就是可以讓那些有想法的民眾可以參與到，就是有機會把他們的想法去做執行，由政府機關去做執行這樣子，對於這部分我是覺得這個政策是好的，所以說我算是支持這項政策。(受訪者 A5)

## 貳、質疑的理由

雖然受訪者大多對臺北市推行參與式預算的初衷表示支持，但亦有部分受訪者對整體的運作模式存有疑慮，主要的理由包含：

### 一、提案人另有目的

從目前提案的經驗或成果來看，參與式預算的核心雖然是以提案的民眾為主，但實際上可能變成是里長增加政績、獲得榮譽，或是讓已被行政機關評估為不適當（或不可行）的項目有機會被執行的另一個管道。

好像聽說啦...聽里長說，參與式預算提案成功他可以拿到獎狀，他可以拿來做一個政績，所以他當然是覺得走這個流程對他來說比較好，所以就是只是放個椅子，你可以直接跟我們講跟提參與式預算，可是民眾會

覺得，因為參與式預算目前真的是以民眾為主角啦，所以他們可以在這邊獲取蠻多東西，例如獎狀之類的，所以他們會覺得他還是會想走這個流程。(受訪者 A1)

就現在變成是里長知道這個方式，然後他們會一些小要求，然後會是一些比較或許不是那麼適當的設計，就是他可能一開始先跟我們會勘，然後有一些要求，那可能經機關評估覺得不適合，那他們就會繞過去就用參與式預算，去強迫想要執行，所以會有一點...有一點困擾，所以影響支持度的理由，會是可能整個運作模式吧，就是說當初能不能成案的這個機制跟整個運作，我覺得還可以再調整。(受訪者 A4)

甚至有些提案人的身分是學生，可能只是為了完成課堂作業而提案，對於成案後的後續階段沒有深入的了解，或是因為需要以課業為重等等的因素，無法參加提案審議工作坊的會議和進行討論，甚至發生提案人中途想撤案的情況等等的問題。

那些學生認為是說...喔我只是隨便提的，或者是說我就是提好玩的，要不然就是說你們就做好就好了，完全不在乎。.....結果我說真的到大會這一天，五個案子可能來的只有兩個人，另外三個案子的學生我問說呢...人呢，電話不接說呢我沒有想到會成案，那幫我撤案幫我撤案，就是這樣子，你懂嗎，他們完全不知道他要幹嘛，然後提了這個東西，他們可能就是提出來那個計畫書，拿那個東西去拿學分啦或是怎麼樣我不知道。

(受訪者 A3)

## 二、提案的公益性較小

此外，主責機關人員也指出，許多提案的內容公益性不足或規模較小，例如路燈、公園座椅的維修或是一些設施的美化等等，雨露均霑的程度可能較低。受訪者認為這種類型的提案比較沒辦法讓大多數的市民受益，其實不需要透過參與式預算的流程提出；且這些提案的內容相對簡單，卻是經過整個參與式預算的程序而產生的，在執行時間與行政成本上所費不貲。有鑑於此，受訪者認為在參與式預算提案前，應該在源頭確實向民眾進行宣導，讓民眾對於參與式預算政策的公益性質和意義有適當的認識。

現在的參與式預算，那出發點是好的啦，但是就是在我們這種基層的承辦人員的感覺下就是會覺得，呃很多提案往往都會是那種雞毛蒜皮的業務，……，恩應該是說，在民政局體制的那一條線應該要去提倡或者是去宣導說，欸這些事可以去透過另外的方式處理，那呃參與式預算的話，我覺得應該是要提比較對公益性大的或者是比較能造福更多市民朋友的提案，那支持度的話，當然這是一件好的政策，但是我覺得還是有待加強，就是還是有很長的路要走，就是比如說民眾素質，然後再來就是機關的行政能力。（受訪者 A6）

## 三、提案內容與機關計畫重複

有些時候，提案內容和機關原先計畫要執行的工作項目，會有重疊的情況。承辦人認為這種案件，即不需要透過參與式預算的程序來執行，因為執行的內容是一樣的、也與民眾的需求一致，對於承辦人來說，就是在進行同一件工作，只是增加了參與式預算的程序。但由於參與式預算無法事先過濾執行項目重複的情況，可能導致經費的重複、甚至人力成本的浪費。

每年都有例行性要做的事情，只是你多了一個參與式預算的平台，然後額外的做這個案子，那些案子本來就要做了，那你因為參與式預算提了同一件事情。(受訪者 A3)

#### 四、提案構想過於抽象

也有些民眾對於參與式預算並不了解，只是將較抽象的想法提出來，例如提案人提出環境改善、意象活絡等等較廣泛的想法，便希望行政機關能負責構思並執行細部內容。民眾可能期待執行機關能以其專業幫助規畫執行方案，但由行政機關人員提出來的具體執行方案，可能又不完全能滿足民眾的需求，或是產生民眾覺得執行機關應該要做更多的情況。以執行機關的角度來說，會希望提案人能夠給予較明確或具體想要如何改善，或是希望新增什麼項目，因而有些主責機關人員會覺得提案人好像沒有對他的提案先做過深入的構思，不知道自己想要做的是什麼，也不知道要請執行機關幫忙做什麼，雙方的溝通過程並沒有達到參與式預算希望讓民眾針對公共事務進行實質討論的理想。

其實我不太支持，因為提的人永遠不知道自己要什麼，然後參與的意思就是我提了就要你們去做，那想的人是我們阿，你參與到什麼，你只是提了一個天馬行空的東西而已，……，那我就問他們說你們到底要什麼，答不出來，要我們想。……他們就是覺得說阿我不就提出來了嗎，你們要幫我想辦法阿。(受訪者 A3)



你（提案人）沒有明確的東西我做不出來，我做出明確的東西給你，又不是你想要的，因為他們會覺得我們是花小錢做簡單的東西來結束掉這一個案子。（受訪者 A3）

總結而言，雖然大部分主責機關承辦人對於參與式預算的初衷都感到認同，但從執行人員的立場來說，也認為目前的運作機制存在一些問題，像是參與式預算變相成為滿足里長的榮譽心或是另外爭取資源的管道，或是雖然近幾年學生族群的提案人增加，也擴大了公民參與的範圍，但學生提案的主要目的可能是為了完成「作業」，執行過程中也可能以課業為理由而中途撤案。這些問題都可能導致原本參與式預算的美意（增加民眾對於公共事務的了解和參與、解決民眾的需求等等）遭到扭曲，因而偏離了政策原先推動的目的，也造成後續主責機關在執行或溝通上的困擾。又或是在提案內容方面，有受訪者表示參與式預算應該以能夠產生較大公共利益的提案為主，因此未來如果可以增加像是市級議題型提案的比例，可能就執行機關的立場而言，比較不會產生資源浪費的問題。

## 第二節 主責機關人員執行參與式預算之 工作困境與影響

本節以文獻回顧中基層官僚可能遭遇到之工作困境類型為基礎，將受訪者於參與式預算執行過程中所面臨的工作困境進行分類。第一節探討主責機關人員在資源面向受到的影響；第二節接續分析主責機關人員在專業知能和服務能力方面可能的限制；第三節則探討在執行過程中，主責機關人員面臨到哪些多元目標或目標相互衝突的問題。

### 壹、資源面向

#### 一、增加承辦人員的時間和溝通成本

受訪者幾乎都認為參與式預算是一個在既有業務之外，額外新增的業務，需要多花費時間和精力來處理。也因為需要分心去處理參與式預算的業務，而使得承辦人員整體工作執行的質量或完整度受到影響。例如執行的過程中須處理和配合參與式預算的流程，像是出席會議、準備會議的資料和簡報、填寫提案進度的表格或資料，或是和提案人報告和確認執行的狀況和進度等等；或者當提案內容涉及跨機關的業務範圍時，主責機關人員必須做案件資料的整合、與協辦機關進行協調和聯絡等等。而這些額外的工作，便會壓縮到執行其他業務的時間，或是影響到原先工作的安排和時間的分配，以至於承辦人員在本身工作已經非常繁忙的情況下，又要在規定的時間內完成參與式預算的業務時，通常會需要加班，導致工作時間的延長或是佔用到上班以外的時間。

基本上每個流程我們都要去，而且常常很多時間就是，因為當參與式預算在運作的時候，十二個行政區是同時的，那我們可能就是變成我們會要，就是事情會衝突到，流程太多會花一些時間在這個部分，反正這些流程我們有很多東西要去準備，那會花很多時間。.....就是會壓縮到我們原本要做的事情，然後時間的話也會，就可能我今天其實要趕明天開會的東西，可是參與式預算明天就要，我們就是必須先挪開這些時間來做參與式的東西。(受訪者 A2)

成案我們每三個月要去找提案人簽名、蓋章，要去跟他討論進度嘛，那我今天一直找不到這個人，就是我明明可以 5 點下班，阿因為你 7 點半下班，那我就要等你到 7 點半，我去找你簽個名，就為了你那個簽名阿。  
(受訪者 A3)

如果這個平台今天一定要填，你能不填嗎，我就只能先填，別的事先擱著，就變成說你那一天分配的話，時間被切割。...你事情就是這麼多，今天的事得做完阿，做不完怎麼辦，加班阿，雖然參與式預算不是加班的主因，但是多了這件事一定會加班。(受訪者 A6)

在和民眾溝通方面，主責機關人員也需要付出許多的時間和溝通成本，尤其民眾的提案內容經常有不明確、範圍過大或太發散等等的問題，導致其需要花費更多的時間和精力協助規劃和討論執行內容，將抽象的提案內容變得更具體，後續才會知道應如何執行。

其實提案人他們有些提出的案子，有點，一開始都很五花八門，那我們就會需要想，要試著讓民眾把這些東西講得更具體，我們才知道他要做什麼，就是會花很多時間在溝通。(受訪者 A2)

當我們要問他說，那里長你想要的內容是什麼，喔我不知道耶，你們想要怎麼弄，就變成他反問我們說欸你們想要怎麼弄，那我們當然，如果好的話我們當然會找我們設計師嘛，那或許提了案子他又不喜歡，就是變成說要喬來喬去，然後喬到一個中間值。(受訪者 A6)

主責機關人員和民眾在溝通的過程中，也常常會發生民眾的提案內容不可行，或是雙方意見不同的情況，便需要主責機關人員盡自己的能力盡量溝通，像是和民眾解釋法規和不可行的原因、提出可行方案的建議，或是將執行的計畫和民眾進行充分的說明等等，與提案人協調並取得雙方都認同的折衷方案，避免最後的成果沒有達到提案人的理想，導致提案人不願意結案。

他們（提案人）畢竟不是在機關工作，他們對於機關的一些規則沒有那麼了解，這時候我們機關就是要跟他們解釋，像是說他想要這麼多，……，但是我們市政府不可能只為了這個提案人去付出所有的預算在他身上。  
(受訪者 A5)

我們通常會提倡減法設計，那里長通常會喜歡加法設計，那這個就變成說要去跟現場提案人溝通的問題，那他想要加法，我們想要減法，那當然要找一個中間值。……這個就是我們取得中間值的成果，從要蓋一個館，到我們建議蓋一個平台就好。(受訪者 A6)

綜合上述，承辦人員在時間和資源有限的情況下，需要額外挪出時間和精力處理參與式預算的業務，不僅需負責與民眾進行溝通協調，也要配合相關的執行流程和行政程序，又需要維持整體工作的質量，都可能會對有些工作項目原先的安排和時間的分配造成影響。如同 Lipsky（1980）對於基層官僚之觀察，在基層人員的行政成本或溝通成本增加，又同時需要維持行政效率的要求下，可能產生工作上資源相互排擠的現象。

## 二、壓縮機關原先的預算或人力配置

除了逕予執行的案件之外，今年錄案案件所需之經費，會編入明年的預算案中，理論上應不會有經費不足的問題。但實務上，市政府通常於年初就開始著手編列隔年的預算，而參與式預算中有哪些案子被錄案，通常要等到 6 月份 i-Voting 結束後才會確定，此時各機關預算編列的方向都已定案，通常不會再為了參與式預算的案件更動預算的配置。然而，今年錄案的案件，通常被期待隔年就要執行並有具體成果，提案人也可能不希望等待的時間過長，因此若來不及將執行提案的經費納入隔年的預算編列，以至於執行時沒有相應可以支付提案的預算項目，或是沒有多餘的預算可使用時，便可能會壓縮到機關原先在其他項目上的資源配置。也就是說，當原編列的經費不足以支應參與式預算案件的執行，且在參與式預算執行管考的監督下，主責機關人員要在民眾的期待與期程的壓力下，想辦法從他處挪出經費時，便會增加執行上的困難，對於主責機關人員來說亦是一大挑戰。

大概今年年初，2 月的時候就會開始編明年度的預算，所以如果這個參與式預算提案在 6 月，那等於是我不來不及編我明年的預算，我就要後年才可以做。……如果你現在是下半年度才跟我講你明年的需求，我已經

來不及編了，因為我預算已經編了阿，……，如果又有民意的壓力、民代的壓力的話，我就必須在明年度的時候另外再找錢，那他就不是正常管道，……，我正常管道就是我有編錢我就會有錢，那他這個是臨時插進來的，我下半年臨時跟你說我明年要什麼，那就會比較困難。(受訪者 A4)

那有的例如說他是配合活動，譬如說我這個地方可能完工之後我哪裡要做一些什麼入口意象的裝置改善，然後要配合節慶活動，那個就不可能等你那麼久，那個就要變成是，承辦人就是當年度或隔年度就要想辦法找錢，去挖別的地方的錢，就是其實沒有那麼容易。(受訪者 A4)

他(承辦人)後來是有和我透露說這個案子很辛苦啦，他要去跟局內爭取這筆很大的預算很辛苦，……，他就說他們其他場地都很多錢什麼的，……，他們局內就是固定有多少錢，然後整個局內的錢就是那一筆經費去使用、編配。(受訪者 B4)

需特別說明的是，從市政府的角度，臺北市執行參與式預算的資金來源是充足的，且經過多次的滾動式修正，表定的提案流程已經能夠搭配預算的編列過程，理論上不會產生預算不足的問題。但就實際執行提案的主責機關人員而言，由於機關內部的預算編列會提早開始作業，若 6 月才確定有錄案的案件須執行，此時已難以為了參與式預算的提案，再去更動原定的預算計畫，因而導致所謂的「預算不足問題」。由此可知，主責機關人員面臨經費不足的起因其實並非市政府提供的預算不夠充分，而是提案流程的時間與機關內部作業程序的時程無法順利配合，這也顯現出參與式預算中負責規劃流



程的機關以及第一線執行的主責機關，基於預算作業時間點的不同，而產生了資訊落遲的問題。

另外在人力方面，因為各個局處不會知道每年會被分配到多少參與式預算的案件，通常是案子成案之後，承辦人才會知道今年的案件量。所以對於執行的局處來說，每年的業務量是不定的，且不同案件的複雜程度不一，機關內可能會有人力吃緊的狀況，甚至在每位公務人員都具有機關內既有業務的情況下，一位主責機關人員可能又需要同時承辦多件參與式預算的案件，因而出現案件量負荷過大的問題。

我覺得比較麻煩的是，參與式預算不是一次一案阿，像我就一個承辦人而已，他們今天提了、到區公所了、到大會了，我可能一個人有五案欸。……我如果手上有五、六個案子，……，喔那我會受不了，我每個案子都要追、都要就是可能要拖到後年。(受訪者 A3)

公家機關就是你一個人身上不會只有兩三個業務阿，一個人身上都押了好幾個，所以就變成說要看承辦要不要跟長官反應說我做不來，……像我之前那兩三個案子其實好像有一年是重疊的，有同一個年度是參與式預算阿，那能怎麼辦。(受訪者 A6)

## 貳、專業知能與服務能力方面

### 一、對於參與式預算的熟悉度不足

雖然臺北市政府有開設參與式預算的相關課程，讓公務人員可以透過參加教育訓練，學習參與式預算的制度和內涵，民政局也會提供各個局處相關



的資料或資源，讓主責機關人員對於參與式預算的運作和流程都有基本的認知，但在案件實際執行的過程中，仍有發生主責機關人員不夠熟悉的情況，例如誤解參與式預算的案件是運用機關當年度的預算支應，依當年機關的經費來判斷提案的可行性不高，所以在可行性燈號評估表中預算可行性的項目填列黃燈（參與觀察場次 5）。或是可能發生預期之外的狀況，需要承辦人員根據實際執行經驗的累積來處理。像是主責機關人員需要知道提案人的需求涉及的權管機關有哪些，並負責通知其他單位共同參與討論，或是需要考慮到執行區域當地民眾可能會出現的反應，以避免執行過程的中斷，導致需要花費更多時間與提案人溝通和調整執行內容，進而影響到原本執行計畫的安排。換言之，主責機關人員對於參與式算執行的熟悉程度，有可能影響提案的執行，但並不是每位主責機關人員都有豐富的參與式預算執行經驗。

就是你這個東西你只能就是地方政府機關去做參與，中央你管不到，……，如果你不熟的話，你可能就是喔你就答應他就去執行了，阿到時候就會，也是可以調整啦，就是要花更多時間去做居中協調。（受訪者 A5）

如果經驗不足的話，有些列管的樹他不知道需要去找○○局參與進來的話，你就去動那棵樹，……或是會有熱心的民眾或重視的民眾就會去通報給 1999，或者通報給○○局，到時候他們就會強制介入，然後強制介入後來就會變成說你這件事情的預定就會被中斷、被打岔，阿你就還要被強迫去做調整，那會花更多的功夫，所以就變成說如果不熟悉的就很容易遇到這個狀況，或者是就是可能當地里民會跳起來，然後就會強迫中止。（受訪者 A5）

除了在參與式預算執行經驗上的不足之外，有些執行人員似乎未能完全了解公民參與的意涵。例如有受訪者認為民眾針對公共問題已經有既有的反映和尋求協助的管道，像是 1999、里長或議員等代議士角色的存在，民眾其實不太需要透過參與式預算去反映需求（受訪者 A6）。此種情況也反映了基於公務體系重視提升效率效能的學習或訓練經驗，公務人員可能未能真正體認到參與式預算有助於民眾學習公共事務、對於政府的施政內容更加了解、以及將民主價值深化在社會中。此現象也呼應了陳金貴（2016）所述，公務人員的訓練中可能較缺乏與公民社會有關的課程，導致行政人員對於公民社會的理念或如何處理民眾的需求並不具有足夠的認知。

總結而言，當主責機關人員對於參與式預算實際的執行方式不夠熟悉，可能導致需要付出更多的時間進行調整和協調。另一方面，如果不夠了解參與式預算政策的理念，對於主責機關人員來說，參與式預算的案件可能只是多了一項工作，卻不清楚為什麼要執行參與式預算，加上缺乏和民眾進行有效溝通的能力，都難以對民眾參與公共事務發揮協助的實質效果，而影響到參與式預算的推動和公民參與目標的達成。

## 二、涉及法規限制或超出權限

當提案的內容不合法規的規定，案件的執行便已超出主責機關人員的能力範圍之外。例如提案人想執行的項目屬於私人不動產，而公部門於私有財產進行維護管理，並不具有法源依據，導致提案人產生不滿的情緒，主責機關人員礙於法規的限制，卻也無所適從（參與觀察場次 4）。或是提案項目涉及古蹟、不符合空間的規範，又或是想執行區域為中央機關的權管範圍、用地涉及到其他縣市的產權等等的原因，而無法進行施作時，主責機關人員基於依法行政的原則，也只能透過工作坊和提案人盡量的解釋和溝通，讓民

眾了解法律的規定。或是藉由說明在符合法規的情況下能夠執行的部分項目，與提案人協調出折衷的方案，但如果最後的成果還是無法滿足提案人最初的理想，也可能造成提案人的失望。

假如提案要設一個無障礙動線什麼的，那無障礙動線會有長度寬度的限制嘛，如果他想要設置在這個地方，但是這個地方就是設不下阿。...那古蹟的話就不能彩繪，因為他涉及到危害古蹟本體的外觀，所以說不行就不行，所以他想要塗在牆面上，根本是不可行的阿。(受訪者 A6)

例如說這塊地，那他可能不是單純是市府用地，他可能有一部分是私人的、有一部份是中央，.....，可能有一小部分是臺北市政府的，但他不是整塊都臺北市政府的，那民眾想要在這邊做東西的時候，他就會很難去統合。(受訪者 A4)

此外，主責機關人員也可能受限於職位或預算的限制，無法做太多決策，像是提案人希望施作的項目太多或涉及的範圍太大，超出機關所能支付的預算時，承辦人並不具有足夠的權力決定能增加多少經費來執行，導致提案難以繼續進行。此時，承辦人員就需要付出更多的精力和民眾解釋為什麼沒辦法執行，或是透過向長官反應來處理，由長官協助決策或協調。

這其實是我們長官的決定，因為就是承辦人有時候沒辦法下這麼大的決定說我可以幫你多加這麼多錢做這個，那時候當然是尋求我們上面長官協助，.....，長官會想辦法找錢。(受訪者 A4)

經費蠻困難的，可是這個也要視案件的大小啦，因為每個案件的複雜跟單純差蠻多的，.....就是跟長官反應阿，透過長官去處理，因為錢的話就不是我們這個層級可以解決。(受訪者 A2)

綜合上述，隨著現今民眾對於政府服務的需求不斷上升，民眾的需求可能會與主責機關人員能力範圍的限制產生矛盾，當民眾的提案內容受到法規或預算等因素的限制而不具可行性，或承辦人未有足夠的權限來回應民眾的需求時，民眾便可能出現不願接受折衷方案或失望的感受，也可能造成主責機關人員和提案人對於彼此的溝通經驗都留下較負面的印象。

### 三、發生不可抗力的因素

提案執行的過程中也可能受到一些社會事件或大環境的影響，發生不可預見的狀況，例如疫情或戰爭的因素，導致招標的過程不順利，是超出主責機關人員能力範圍且難以避免的問題。需要在期程的壓力下尋找廠商或設計師將會造成主責機關人員的負擔，如果執行進度延誤，也要花更多心力和提案人進行說明和協調，調整案件的內容或執行進度。

因為現在疫情的關係，工找不太到，然後再加上最近那個戰爭的關係，.....，然後所以一些物價都會調漲之類的，.....變成說現在我們案子的招標不太順利，都流標了，所以就是進度會 delay，.....只是我們要調整狀況，然後時間需要花更長的時間去做執行，阿這部分也就是說我們機關要去把狀況去跟提案人去做反應，然後大家去做協調。(受訪者 A5)

困擾就是如果我中間，因為一定有過嘛，中間這個過程中我找不到設計師，……那有可能一直流標，就是沒有廠商、沒有設計圖，那我們怎麼做這個東西。(受訪者 A3)

## 參、目標的多元性與衝突性

### 一、各方參與者的意見不一致

在執行參與式預算的過程中，可能會面臨到提案人與當地里民或里長的想法缺乏共識的情況，像是當地里民或里長不同意執行時，可能會透過抗議的方式來反對。換言之，提案內容所涉及的各方參與者，他們的意見對於案件執行的內容也可能造成一定程度的影響或改變；主責機關人員為了避免執行時遭到反彈，或是事後的更改造造成機關資源的浪費，除了需要依照政策的規定，負責執行提案的內容之外，也需要顧慮各方的意見，做整體的考量和相互溝通，案件才得以繼續進行。

過了這個案子、成案了、成立了，代表我們要做阿，規則這樣走，我們要做阿，但是現在卡他是里長阿，他是這個里最大阿，他跟他的里民出來直接抗議反對阿。(受訪者 A3)

提案人可能跟當地的里長的需求會不太一樣，那可是提案人去提了參與式預算，可是我們就是執行機關，那我們就去執行這項作業，那可能事後又會有一些當地里民的反彈，……，就是提案人想把……，可是經過一兩年之後，里民反映說那個地方不易清潔，然後就想要做更改，……，

那這樣經過一來一往就是花費了時間去改造，那就有點浪費時間跟一些公部門的經費。(受訪者 A1)

即使參與式預算是以提案人的意見為主，主責機關人員除了需要滿足提案人的需求，依照提案的項目執行，但過程中也可能面臨到公民參與委員會的委員認為提案的內容不合適，有不同意見或理念不合的情況。例如委員不認同主責機關於審議工作坊第二階段所提出的替代方案，認為替代方案與提案人的原始動機不符，主責機關人員應再與提案人進行協調，研擬出更符合提案需求的執行方案（參與觀察場次 5）。或是在結案會議中，委員認為執行的項目不夠美觀，可能會導致結案過程的不順利，也造成了主責機關人員兩難的困境。

那個案子就是一路通過，然後到我們要執行的時候，我們就只好配合里長的需求去執行。……結案那時候……，民政局邀請來的委員，是專家學者，就是他可能是景觀的，我不知道他的背景是什麼，他就很生氣說這個這麼醜，你們到底在幹嘛。(受訪者 A4)

## 二、主責與協辦機關相互配合及合作的困難

由於民眾通常是根據生活周遭所遇到的問題，透過參與式預算進行提案，因此提案的內容常常都是多樣化或牽涉到不同局處的業務範圍，這時就需要主責機關和協辦機關共同執行。當民眾的提案內容不夠明確，或涉及機關之間權管範圍的模糊地帶時，若提案內容中沒有明確的主要執行項目，便難以判斷哪個機關執行的責任較大、應由哪個機關擔任主責機關，很容易造成主辦機關和協辦機關之間分配的困擾。最常見的情形是沒有機關願意擔任主辦



機關，容易發生機關之間互踢皮球的狀況，難以達成共識。由於每個機關為專業分工，具有各自不同的業務目標，通常也會以各自機關內部的工作目標為重，因此要讓不同機關之間相互協調和磨合，有意願共同合作和積極的完成參與式預算的案件，以及機關之間相互配合以達成參與式預算的政策規定，也是主責機關人員在執行參與式預算中很大的挑戰。

反正分主辦跟協辦就是推託大會，就是跟那種選班代什麼，就被選到就慘了，協辦機關有點像是風紀股長或什麼其他比較小咖的，其實他可以不要做事都給班長做就好了。(受訪者 A1)

參與式預算分成主辦協辦對不對，呃有時候主辦機關他覺得說這個案子協辦的責任可能大一點，大家就會開始在這個大會踢皮球，……，就是大家會在參與式預算就是一直講說你們的責任好像比較大欸，那應該給你們做阿，那最後討論出來好真的他認栽了、他接下來了，但是他又不知道提案人要什麼，就變成三方面的這樣子討論。……那通常大家都會接的很生氣，除非他很明確阿。(受訪者 A3)

在需要不同機關合辦的案件中，主、協辦機關通常各自行事，協辦機關大多都會以主辦機關的意見為主，並不會提供太多建議。受訪者 A6 表示：「其實協辦字面上的意思是什麼，我協助你，所以其實我也不會太多嘴，對阿我幹嘛出那麼多意見，主辦為主阿。」，且以機關的立場，為了避免需要負責的業務增加，協辦機關的角色對案件執行的實質幫助有限，主、協辦機關之間難以產生實質上的合作效益。受訪者 A2 便指出：「其實我覺得協辦機關都沒有在做什麼事，協辦機關就是掛名的，……，協辦機關基本上都不會提什



麼意見，協辦機關主要的話他就是會說配合主辦機關，因為你提了意見你要負責。」

### 三、參與式預算不同層級執行機關間目標的差異

主責機關人員在執行參與式預算的過程中，會面臨到目標衝突的狀況，除了提案人與當地里民無法取得共識，或是公參委員對於提案有不同意見之外，主責機關人員也需要在參與式預算不同層級之執行機關間，多元且不同的目標中取得平衡，盡量滿足各方的期待。舉例來說，臺北市的參與式預算為市政府的政策之一，也屬於市長的政績，在民眾提案的階段，民政局和區公所會希望民眾踴躍的參加和提案，或是不同行政區的區公所之間案件數量的競爭心態，可能在篩選提案的部分，不會針對內容做很嚴謹的審查。像是原則上如果內容沒有違反法律，不論案件的難度高低，以區公所的認知判斷案件是可以繼續進行的，就不會在第一時間拒絕民眾的提案。受訪者 A2 便指出：「即便民眾想要撤案，民政局會為了要業績壓力，他就會說都提了就提上來，我們目前就是有遇到這個困境，明明可以直接做，我們偏偏還要走這條。」

由於區公所會希望提案多多益善，並期待在下一階段的審議工作坊中，再讓執行機關和民眾針對提案的可行性做進一步的討論，盡量不要撤案。畢竟區公所的主要業務，就是要推廣與擴大民眾的參與，但這也導致提案成案後，當執行機關要跟民眾討論時，承辦人對於提案的內容感到錯愕的情況。例如許多提案過於抽象或模糊，後續承辦人員不知道應該如何執行，甚至可能提案人也沒有具體的想法；或是提案內容的難度較低或規模較小，可能不需要經過參與式預算的程序提出等等。就主責機關人員的角度來說，這類的

案件在區公所初步篩選時，就不應該通過審核。因此在前面蒐集或統整提案的過程中，如果沒有經過較嚴謹的審查，就通過到執行的階段，會增加執行人員和提案民眾在溝通上或執行時的困難。

在前面不是會有一些機關可以評估說要不要做嗎，可不可行阿，會有紅綠燈嘛，我們都填紅燈，每次都填紅燈，但是我們每一次去都，就是沒有人要理我們，就還是做這樣，就不知道為什麼一直推進。……如果是不適合的提案，然後可是一路都通過到最後我們要接手的時候，那會變得要花比較多的力氣去跟民眾說明為什麼不能做，就是要花費比較多的人力跟時間去溝通協調。(受訪者 A4)

參與式預算又算是區公所的一個業績，所以他們在立案的過程就會比較積極，即便本身案件的難度不高，可能不需要透過參與式預算這整個流程規劃，可能各機關就可以去處理完成，那可是走完這個流程可能最後就會造成一些工作上或是一些過於冗長或是一些複雜。(受訪者 A1)

甚至也有發生過區公所為了讓更多提案能夠成立，變更主責機關人員和提案人在工作坊中討論的結果，或是如果工作坊當天提案人沒有到場，尚未就提案的可行性進行討論，就直接通過到執行階段等等的問題。這些都在在顯示了執行機關與區公所，可能在「業績目標」上，存在著矛盾、衝突的困境。

有時候真的是我們明明在大會裡面就講我們這個案子要逕予執行，但是區公所的那些大人物為了要業績，他們就會把那個案子覺得說喔我覺得

你們這個案子逕予執行不妥，你們還是錄明年，……，然後我們都已經討論好這個結論了，你們還要翻盤。(受訪者 A3)

我們會在大會的時候趕快把能講的講清楚說明白，……一種困難的點是，這一天提案人不來，……，蛤我在上班我不能去欸，那區公所就會把這一案直接過來了，我連討論的空間都沒有，那過來了我就要在這個過程中去跟那個人協調阿。(受訪者 A3)

在解讀上述受訪者的回應時，也必須注意到訪談內容是從主責機關的角度看待與區公所之間的互動，所呈現的觀點可能有所偏頗。畢竟對於主責機關來說，有效率和效能的執行民眾的提案，才是最主要的重點，公民參與的廣度與深度，可能並非其最主要關切的目標。但對於區公所來說，參與式預算的重點便是在廣納民眾的意見，在實務上，我們也觀察到許多區公所人員，會試圖協調或平衡民眾與主責機關的互動關係。但可能因為主責機關與區公所對公民參與有認知與態度上的差異，以致於主責機關人員認為區公所沒有在前端把關提案，或是為了追求業績目標導致後續執行的困難。前述問題凸顯的正是在參與式預算執行過程中，不同機關在目標上的差異。

總結而言，主責機關人員在執行參與式預算的過程中，需要兼顧來自各方多元且可能相互衝突的目標。例如在滿足提案人的提案內容同時，仍需要在當地里民及公參委員等不同的意見之間做權衡；以及基於主、協辦機關具有各自不同業務目標的情況下，進行意見的磨合和互相配合；甚至與區公所之間也存在矛盾，以上種種目標衝突的情況，皆是主責機關人員需要付出心力突破的困境。

### 第三節 主責機關人員面對工作困境所採取的因應對策

本章前兩節針對主責機關人員對於參與式預算政策的態度和看法，以及工作之間所面臨到的衝突、困境進行討論。主責機關人員為了讓參與式預算的案件能夠持續進行，便可能會發展出一些應對策略，以解決前述的工作困境。本節以文獻回顧所整理的類別為基礎，將主責機關人員採取的因應策略，分為簡化執执行程序或提案內容、不合作的態度及調整業務的處理順序；此外，從訪談內容中，本研究也發現了其他文獻上並未提及的應對策略。

#### 壹、簡化執执行程序或提案內容

根據 Lipsky 的觀點，基層官僚的簡化策略主要是運用在標準作業程序的簡單化。然而本研究發現，臺北市的參與式預算存在既定的作業流程，是需要主責機關人員遵守的，因此在裁量空間有限的情況下，便可能轉向提案內容的調整或簡化。在本研究的訪談個案中，主責機關人員可能會透過以下三種策略，來簡化提案的內容或執行方式：

##### 一、討價還價模式

當主責機關人員本身的工作量已經非常繁重的情況下，在面對參與式預算的提案時，便可能利用法規、經費的限制或經過綜整評估後認為不可行等等民眾普遍較能接受的理由，來簡化民眾的提案內容，以減少在參與式預算中付出的時間或行政成本。或者，主責機關人員如果認為提案的內容是在當年預算可以負擔的範圍內，能夠直接執行的話，也可能會傾向說服民眾不需

要提案或先撤案，以其他的方式來完成提案內容即可，藉以避免執行的過程需要經過參與式預算冗長的程序。

我們就會因地設事，就是會因這個地方然後去想一套理由說不建議這樣做。……或者是跟提案人說這個案子我們今年先做一半，阿明年我一定幫你做，你不要提案，或者是你明年去找議員，我們就直接做。(受訪者 A6)

那其實這個案子很簡單，那我這邊有預算可以弄，那我就跟他說那不然你就先撤案，那我這邊幫你錄案，我什麼時候幫你把他完成，那你就不要再提這個這樣，對這樣子我們就簡化了一些人力。(受訪者 A4)

如果是一個比較簡單的議題，那可能可以透過里長協調，或者是 1999 的其他方式，然後我們可以快速地幫他解決，就直接幫他解決，不要再走這麼長的流程。(受訪者 A4)

## 二、雙贏談判

當提案的內容較簡單或是剛好是機關計畫今年要施作的項目時，主責機關人員經過預算的評估後，認為今年就能夠執行完畢的話，也可能會與民眾協調，引導提案人採用「逕予執行」的方式，讓案子直接進入處理程序，不需要再經過後續的會議或 i-Voting 等等的程序，以簡化執行的過程（受訪者 A2）。通常主責機關人員會在第一階段的審議工作坊，針對這類案件向提案人表示內容可行，但建議減少施作的數量，如此一來便符合「逕予執行」的要件，不但免除了後續的程序，且當年就能看見執行成果，藉此讓提案人妥

協或減少部分需求（參與觀察場次 3）。受訪者 A3 也指出：「每年都有例行性要做的事情，只是你多了一個參與式預算的平台，然後來額外的做這個案子，那些案子本來就要做了，那你因為參與式預算提了同一件事情，所以我們才會導向喔我們本來就要做了，撤案好不好、逕予執行好不好。」

### 三、底線策略

參與式預算是市政府的政策，但因為不是機關內的重點業務，也不是既有業務，較偏向服務市民的性質，也不需要承辦人每天關心或注意，因此主責機關人員仍會以既有的工作為主，在執行參與式預算的業務時，會傾向以較簡單或輕鬆的方式完成提案。參與式預算的案件變成像是主責機關人員只是暫時先撐著的工作，只要能及格、順利結案就好，不會追求達到最好的成果。如同彭淦雯（2008）所述，基層人員在不願意執行某項業務時，可能只會達到基本的要求，而發展出「最容易的辦案策略」。

其實大家都會覺得只要提案人 OK 那我們就 OK，那當然就是以最輕鬆的方式去應對，……，就是比如說一百分，我們通常會先提出五六十分的答案給民眾說欸這樣可不可以、O 不 OK，那他如果說恩好阿可以阿，我們當然就是做到六十分，就是及格嘛。（受訪者 A6）

須特別說明的是，雖然主責機關人員可能會為了節省自己的時間與精力，希望能讓提案的內容簡化，甚至希望可以不用進行參與式預算的程序執行，但另一方面，也可能真的是基於現實面因素的考量，須得簡化提案內容才能符合可行性的要求。例如提案涉及的量體過大、執行所需要的經費超出機關的負荷而不可行等，只能透過縮小提案範圍，案件才得以繼續執行。因此如



果提案內容有遭到縮減的情況，並不一定是因為主責機關人員想要減輕工作量或不願意協助提案人，而是基於現實考量真的窒礙難行。

你要一次執行整個臺北市真的有困難，那個可行性就相對低很多，所以說這時候工作坊的或是相關機關就會提案說，你可以先從某一個小區塊我們進行示範區，然後再來逐年去做改善。……一開始他們（提案人）的想法大概就是要求要這樣子，阿我們可能機關也就是沒辦法，一定只能拉到這邊，我們可能就這樣子，然後最後就是互相協調可能就會到達一個居中平衡的狀況。（受訪者 A5）

## 貳、不合作的態度

文獻指出，基層人員可能會有官僚化的傾向，且公部門對於公民參與的機制多持有保守態度。反映在參與式預算的個案中，便可能發生主責機關人員與民眾合作的意願不高的情況。甚至因為臺北市採用市政模式，提案的類型可能較廣泛，主責機關有許多機會需要與其他單位合作，更容易出現機關之間的矛盾現象。本研究發現，主責機關人員基於不合作的態度，可能採取以下的回應方式：

### 一、傾向否決的回應模式

就提案人與機關人員討論提案的經驗而言，有提案人表示，有些承辦人可能比較沒有意願去執行參與式預算，或是礙於機關既定的預算規畫難以更動、避免原先分配好的預算遭到壓縮等等原因，對於民眾的提案會出現「為反對而反對」的回應模式，利用許多不可行的理由，來否決提案人的提案項目。從審議工作坊第一階段的成案評估表也可發現，權責機關將提案項次評

估為「不可行，但有替代方案」及「不可行，且無替代方案」的結果通常占多數（參與觀察場次 3）。

那我們（提案人）想讓民眾知道我們這些景點，類似指標，……那我們就在想掛在路燈上，他（承辦人）說不行喔，路燈就路燈，不能給你掛那個，那我就說那我們想要放在地上，……，他說不行喔，這沒有特別的地磚會滑倒，你說滑倒，你幫我想，那我們只要改就好了阿對不對，那要有圖喔，你們自己要去設計，他就是要打壓你，讓你不成案。（受訪者 B3）

對於主責機關人員來說，參與式預算的工作可能只是市政府的政策，必須遵守和配合執行，因此執行時主要會以依照法令為優先，但站在提案人的角度來看，便會認為承辦人員缺少同理心，因為當提案內容不合法規時，主責機關人員經常會以拒絕民眾的方式，較不會付出心力站在民眾的立場，積極地與民眾相互合作並思考如何解決問題。

我（提案人）的感覺就是如果他（承辦人）是真心，他很認真地去執行的話，欸...會比較貼近那個項目(提案內容)達到的那個預期高一些，……你可以建議說欸你提的那個的話我們找到這幾個，這兩個可能是不是有比較符合幹嘛怎樣，我覺得他們要讓這樣我看得到他的心態是比較積極的，但是好像還好。（受訪者 B1）

剛開始就會覺得他(承辦人)的執行態度呃...就不會說我們來研究看看，支持提案者能夠去嘗試。……政府就說這個不行喔，這個是沒有那個，公益性不夠，沒有辦法，所以就打掉了阿，不過政府這樣打掉，是他們

是守法，他覺得不合法，所以不給我們（提案人）執行，但是執行者會覺得他同理心太少，就會有點難過，我們很想要政府進步，提了意見，但是你們就有點官僚，就會打壓我們的那種信心。（受訪者 B3）

## 二、象徵性執行

提案人也指出，有些承辦人員在執行提案的過程中，可能因為本身機關內部的工作已十分繁忙，對於參與式預算的業務，便會傾向較消極的態度來執行。以機關的角度來說，為了減少經費或其他需要負擔成本，便會提出較簡易或後續較容易管理的執行方案；但從民眾的角度來看，就會認為承辦人員只是應付了事、多一事不如少一事，或是採取敷衍帶過等等象徵性的方式來執行提案。

弄出來那個讓我（提案人）覺得，這個這樣長得像椅子嗎，這樣是我說的那種椅子嗎，就是讓我會覺得說他們（承辦人）也沒有，也許這只是他們工作的一小部分吧，他還有很多工作要做，所以他就是能夠打發你、可以過關的。（受訪者 B1）

就不要多做啦，少做是最好，就像我（提案人）剛剛提的那個石塊那個嘛，他（承辦人）已經都進貨了，他進貨那個是，對他來講是說，當然就是物美價廉嘛，……，他站在公家立場因為很堅固嘛，好處理嘛，不容易壞嘛，就比較不用維修，那我這個是對整個景觀好看嘛，我是覺得說立場不一樣。（受訪者 B2）

## 三、甩鍋策略

由於參與式預算可能由多個機關共同執行，因此機關也可能採取「甩鍋」策略，不願配合成為主要負責執行案件的單位。例如在需要不同機關合辦的案件中，主責機關人員若對於主、協辦機關的分配結果有疑義，可能會以施作項目涉及其他機關的權責範圍等理由，在會前會中向區公所反應可能不適合擔任主責機關（參與觀察場次 2）。特別是當提案內容不明確或所涉及的專業領域有疑慮，導致主責機關難以認定時，承辦人在與提案人溝通的過程中，便可能推託提案內容已超越自身（或該機關）的業務範圍，建議民眾尋求其他管道或單位，避免被認定為主責機關，以減輕需負擔的業務量。又或是建議提案人調整提案內容，藉此將執行項目分配給其他有涉及相關業務的單位，甚至由其他單位擔任主辦機關。

就是開大會的這個中間大家就要有認知，哪一案真的跟我們家有關係，哪一案沒有關係我們要趕快踢掉，那哪一案如果真的他們家的責任大一點，我們就要在大會講出來，把案子給他們，不是我們。（受訪者 A3）

雖然說他們主政，但是他們會說喔設計或是畫圖我們不在行，就是會丟給我們，然後其實這就又變成是機關跟機關的攻防。（受訪者 A6）

如果他（提案人）要提的東西，我們機關沒辦法滿足他，那我們會給他一個出口，跟他說喔那你可以找誰，然後去跟誰提案這樣子。（受訪者 A4）

各個機關之間工作認定的矛盾現象，與廖宇雯與傅凱若（2019）的研究發現類似。該研究指出，在臺中市辦理的跨局處協調會議中，便出現局處之間相互推卸的現象。在機關時間和資源有限的情況下，通常會減少各自機關

預算或人力的花費，就算被指派為主責機關，也會盡量減少在案件中需要分擔的工作，希望協辦機關能夠協助執行更多業務。由此可知，基於行政體系專業分工的特性，機關之間比較不會傾向相互合作，或是站共同在民眾立場，將解決民眾問題視為優先的任務。

綜合以上，訪談的結果如同杜文玲與陳致中（2007）所述，公部門對於公民參與機制，可能會存有多一事不如少一事的心態；黃東益（2008）也發現，行政部門通常會以象徵性的方式等保守態度來處理事情。本研究的受訪者幾乎都認為，主責機關人員在處理參與式預算的業務時，常會有照章行事或應付了事等較消極的執行態度。

## 參、調整業務的處理順序

當參與式預算對既有業務造成排擠效果時，主責機關人員採取的應對策略，也不全然都是偏向負面的。由於臺北市參與式預算的執行已有明確的標準作業程序，後續也須面臨管考，主責機關人員能夠決策或裁量的範圍相對有限，因此在面臨時間、精力不足的情況時，並不會如文獻上所述，採取選擇性執行的方式來應對，而是會改以調整業務的順序來做處理，例如視工作的輕重緩急做業務的調配，以及自身時間的排程。

具體的做法像是，因為機關內的既有業務對於公部門而言畢竟是年度的重點業務，主責機關人員可能仍會以原本的工作為重而優先處理，以避免壓縮到既有業務的處理；或是因為參與式預算有一些流程的時間規定，像是會議的安排、里程碑的進度設定等等，主責機關人員則會透過管控工作的時間或調整業務的執行順序來配合，才能讓整體的工作都能持續進行。

其實就是也算是忙的時間點啦，可是就是知道說 1 到 3 月會是參與式預算剛開始的時候，所以我的業務就要自己要去分配啦，我就知道說，像可能我剛剛說的一大堆事情很忙，我就說我現在開會阿，我就不會去處理那邊。

（受訪者 A3）

因為沒錢也沒人，我必須投入資源跟時間在新的這個參與式預算上，那就變成我順序就要調整，就本來是要做 ABCD，然後我可能就 ABC 加一個參與式預算，那我 D 就可能在下一年才能做。（受訪者 A4）

主責機關人員在安排業務的執行順序時，也會視案件的急迫性而定，優先處理較急迫的案件，針對緊急狀況或可能會發生安全問題的事項，或許不是完整性的處理，但會先採取一些緊急的應對措施。如同張佳璇與胡龍騰（2018）的研究指出，公務人員會優先處理較急迫的非例行性業務。因此，若主責機關人員有急迫性的業務需要優先處理，參與式預算中較不具緊急處理必要性的提案可能就會先被擱置。

那公家機關有分一個啦，你一定要處理好急迫的事情，不急迫的事情你慢慢處理都不會有人怪你，……他們其實就只是參與式預算，他們只是想要多一個東西，但那個東西絕對不會是必要。（受訪者 A3）

如果是安全性的話，我們可能就可能是要先採取一些相應的措施啦，看他的狀況，就是可能也要分階段，沒有辦法一次到位，一些比較緊急狀況，我們就是優先處理。（受訪者 A5）



另一方面，主責機關人員可能會針對案件進行事前的評估和先行的溝通，並將較簡單的提案內容優先執行完成，因為較容易執行的提案能夠先結案，不需要再花費更多的時間和心力處理參與式預算後續的程序，有助於減輕主責機關人員工作上的負擔。誠如 Lipsky（1980）所述，基於基層官僚的工作負荷過重、處理業務的時間經常不足夠等等因素，會選擇優先處理相對比較容易服務的當事人，讓工作處理的效率能夠最大化。

然而，主責機關人員選擇先將簡單的工作執行完畢，不一定如過往文獻所討論的，因為案件較為複雜或規模較大等因素，需要花費較多的時間和精力，所以採取拖延或較消極態度應對。相反地，有時候是因為某些提案依照期程的安排，可能需要等待下一年度的經費或資源才得以執行，因此規模較大或需要排程的提案內容，相對就需要比較長執行的時間。

當然簡單的可以先做我們就會先做阿，……，然後當年度我就可以完成，那就可以馬上結案，那有的……，那個就是要排期程，那期程就會比較後面，但這個不是說他比較難做，所以我把他放後面，是他就真的需要這麼多時間。（受訪者 A4）

過往的文獻指出，基層官僚在時間或人力等資源的限制，又具有繁重業務負擔的壓力下，可能會利用差別待遇的方式，以自身的標準或偏好進行判斷，選擇性的服務最可能成功的特定對象，以達到減輕工作量或提升效率的目的。然而，可能因為在參與式預算的執行上，主責機關人員能運用的裁量權有限，因此在業務量過多的情況下，更常採取的作法是調整工作的處理順序，例如優先處理機關的重點業務或具急迫性的案件等等，但此工作順序的安排及時間調配的目標，主要在於讓整體的工作都能持續順利的進行，並非以差別待遇的方式來處理案件，這個部分的發現與文獻的觀點有所不同。

## 肆、其他因應對策

除了前述過往文獻所討論的因應策略之外，受訪者也有提到在面對前述工作困境時，其他會運用到的應對方式。

### 一、組織層次的支持

主責機關人員在執行參與式預算的過程中，如果遇到資源的缺乏、時間或機關人力的不足、能力範圍的限制（像是不熟悉參與式預算的運作、提案內容不合法規而無法執行），或是與民眾和其他機關之間經過溝通後，仍無法達成共識等等官僚承載力不足的情況時，通常都會先尋求機關內其他同事或長官的協助。例如過去沒有承辦過參與式預算案件的主責機關人員，除了可以透過教育訓練提升自己對於參與式預算的了解之外，同事之間的經驗傳承更是重要的學習管道；透過有經驗者的帶領，能更有效地協助沒有經驗的承辦人掌握參與式預算的執行訣竅，避免因為不熟悉而影響到提案的執行或結果。

我們都會有種子人員嘛，就是參與式預算會有一些就是像教育訓練阿，大家會去參加、上課，所以每個單位至少會有一個人是大概知道參與式預算是怎麼運作的，所以如果是新的承辦人，……，那可以看 SOP 跟一些經驗傳承，然後去學習。（受訪者 A4）

當主責機關人員在執行的過程中遇到困難，像是與民眾或其他機關的溝通不順利時，也會透過和同事或長官交流各自過去的經驗，討論出更優化或

更適合的解決方式。也因為上級長官通常在協調的過程中扮演著重要的角色，因此由長官協助處理被視為是最有效的處理方式。

可能找同事或是找長官分享你的心得或是一些經驗，那可能他們也會遇到相似的狀況，然後可以討論出一個解決的方法或是更優化的一些方式。  
(受訪者 A1)

政府機關其實長官很重要，就是他們很多都是帶那種協調的主要關鍵者，因為公部門當然就是以長官為主阿，那長官，如果是基層喬不攏的話，長官就要出面阿。(受訪者 A6)

若參與式預算的工作影響到既有業務的執行，甚至超出主責機關人員所能負荷的工作量時，基於承辦人能執行或決策的權限有限，除了同事之間互相幫忙和分工外，主責機關人員也會向長官反映，由長官重新調整或分配業務，便是最主要且直接的解決方式。

拆出來看我們誰可以幫忙我顧一個案子也好阿，然後顧好之後再告訴我進度阿，反正最後也是我打好報告之後回去給民政局、給區公所阿，大家會幫忙啦，不會說一個人要讓我放著讓我那麼累這樣子阿。……公家機關其實就是不會是個人做個人的，就是大家會協助你啦，像我們辦公室同仁就是，我忙的時候大家會幫忙我或是怎麼樣。(受訪者 A3)

就只能跟你的主管講阿，說我真的沒有辦法承受，你也只能說看能不能請同事最近比較不忙的人幫忙協助一下這樣，……，就是機關或主管他們需要去做人力調整。(受訪者 A5)

## 二、組織外的協助管道

當提案人與當地里民意見不同（目標衝突的問題），導致提案難以繼續執行時，雖然參與式預算是以遵循提案人的想法為原則，但主責機關人員仍會透過一些溝通管道做整體的協調和考量，盡量消除不同民眾反對的原因。例如在執行前舉辦里民協調會或說明會，釐清各方的需求後，和提案人分析執行區域的當地狀況和執行後可能會造成的影響或反彈；提案人了解後，便會更容易接受提案內容的修改或調整，如此有助於滿足各方不同的目標，減緩目標不一致的衝突，以及排除執行過程的障礙，讓協調的過程更有效率。

如果我們辦了像是說明會之類的類似這種動作，至少在於當地的氣氛阿、里民的了解、市民的認可度會高很多，然後又可以避免一些衝突的發生，所以說這也是協調的一部分，所以說協調很重要。（受訪者 A5）

主責機關人員有時也會運用一些讓民眾比較容易被說服，或是能更有效達成折衷共識的溝通管道。例如，里長通常會比一般民眾更了解公部門的運作規則，里民基本上也都認識里長，因此透過里長和提案人說明提案的狀況，相較於行政機關習慣使用的官僚語言，提案人可能比較容易理解並接受。另一種方法，是請專家學者以專業的立場向提案人說明，或許會比主責機關人員自行溝通來得更有說服力。也就是說，讓第三方加入執行人員與提案人的協調過程，提案人可能會較容易接受調整或限縮提案內容，以減少了承辦人員的溝通成本。

里長也比這些里民懂一些公家機關的一些規矩或是事情，所以他們提出了這個案子，里長會跟我們討論，我們講可以不可以，里長也比較容易聽得懂，那我們會用折衷的方式去跟里長說，那里長聽得懂，他就會回去跟里民說，就說他們不能幫我們做 A，但是他們可以幫我們做出 B 或 B+的東西，那這樣子就可以了，這就是協調阿。(受訪者 A3)

我們有時候也會一起帶設計師過去，因為設計師就是專業，我們這種公務部門有一些對專業不了解的，我們可以請專家學者，透過專家學者的嘴巴跟他講，他或許會聽得進去。(受訪者 A6)

除了藉由溝通與協調的管道，當遇到的狀況是不可預見或難以避免的問題時，主責機關人員也可能透過參與式預算的制度設計來處理。例如當執行進度有延誤、主責機關人員不具有足夠的時間完成提案時，便可透過辦理協調會議、與公參委員或提案人討論並調整執行的計畫和進度，來解決所面臨的期程壓力。當提案人對於執行結果不滿意而不同意結案時，也得以藉由公參委員客觀的判斷，協助主責機關人員完成結案的程序。

我們不能如期完成，我們就會去民政局，……就是展延嘛，就是說我沒辦法在明年完成，但是我後年可以完成。(受訪者 A3)

我也很頭痛說他(提案人)都不同意了我怎麼結案，但是我後來就去問，去找那個規則在，……就是提結案的這個作業流程嘛，然後你就是把你發生的狀況去跟工作坊的委員講，然後報告完之後，他們討論之後就說喔好，計畫內容就是這樣子，然後看了我們做的內容，也說喔你計畫內

容也都有確實執行，那提案人因為怎樣怎樣所以他不認同，但是他們委員會覺得你該做的都做了，所以他們同意結案。(受訪者 A5)

總結而言，當主責機關人員面臨時間、資源不足或是能力範圍內無法解決的情況時，除了採取前述文獻所提到的應對策略之外，主責機關人員也會透過其他相對較積極和正面的方式予以因應，例如就組織層次而言，主責機關人員會與同事交流面對執行困境的解決方式，或是由長官協助協調和調整業務的分配。此現象也凸顯出在執行參與式預算的過程中，主責機關人員面臨業務量的增加或其他工作困境時，組織支持的重要性，如果機關有給予適當的協助，將有助於減緩主責機關人員承载力不足的問題。

此外，有些主責機關人員也會善用組織外的協助管道，像是邀請里長或專家學者參與和提案人的討論，有助於更有效的達成共識；或是運用參與式預算中相應的輔助措施，來解決執行過程中所遭遇的困境等等。

NTPU



## 第四節 綜合討論

本節將針對本文之研究問題，藉由過往參與式預算之相關研究曾經討論過的情況，與前三節的訪談實證資料做對話，結合理論的分析與臺北市參與式預算的實務運作，就分析結果所代表的意涵，以及與文獻的相異之處，進行綜整性的討論。

### 壹、主責機關人員對於參與式預算的態度

過往文獻顯示，公務人員執行參與式預算的意願和能力，以及是否信任和接受此一創新的制度，皆為政府部門能否成功推行參與式預算的重要影響因素（蘇彩足，2017：14）。關於主責機關人員對於參與式預算的看法，過去有研究以臺中市為範圍進行探討，發現執行人員對於參與式預算的理念是抱持支持的態度，但對於運作制度並不滿意（廖宇雯、傅凱若，2019：30）。

從本研究的訪談資料也發現，臺北市的主責機關人員認同參與式預算有助於擴大民眾參與公共事務，但由於執行的過程中，時常發生提案不具有足夠的公益性或內容不夠具體，又或者里長可能會以提案作為追求政績的管道等問題，以致於主責機關人員對於參與式預算整體的運作模式存有質疑。

也因為透過與主責機關人員進行訪談，從第一線執行人員的角度和想法，能更了解目前臺北市參與式預算在實際運作的過程中可能存在的問題，以及制度上可以再精進之處，或許藉由制度設計的改善，將有助於增進主責機關人員執行參與式預算的意願或動機，讓參與式預算整體的運行能夠更加順暢，並且提高公民參與的品質。

### 貳、執行參與式預算所面臨的工作困境

就參與式預算的執行，過去有研究對於運作過程中執行人員可能面臨的困難有相關的討論，例如蘇彩足（2017）指出，參與式預算的業務可能對執行機關原有的時間和資源產生排擠，行政人員如果將時間花費在參與式預算上，就需要減少原先可以投入在其他既有業務的時間。為了配合參與式預算的執行，執行人員所增加的工作任務，包含需要同時兼顧組織本身的目標和參與式預算提案的執行成果，以及與其他機關之間的協調合作等等。因此需要在時間有限且業務量增加的情況下，企圖將所有工作都做好，會是十分棘手的事情（傅凱若、張婷瑄，2020：66-67）。蘇彩足、孫煒和蔡馨芳（2015）也指出，參與式預算在臺灣屬於較創新的議題，許多行政官僚對於參與式預算的內涵並不了解，也不清楚應該如何具體的執行。甚至在執行的過程中，行政機關可能會受到體制或法規的限制，無法進行超出工作範圍的業務，公務人員也因為須遵守層級節制，可能不具有足夠的決策權（張曉菁，2020：12-17）。

本研究與上述文獻所論及參與式預算執行可能面臨的工作困境大致有所呼應。然而，本研究個案中，由於臺北市參與式預算的運作是採行政機關模式，整體的進行是由行政部門發動和統籌，其中提案階段和參與者的招募由區公所辦理，後續錄案案件的執行則由與提案性質相關的主責機關負責。因此，在執行過程中，除了前述文獻提及的資源與專業知能的困境之外，還包括了不同執行單位與利害關係人之間目標衝突的問題。目前六都中除了臺北市以外，其他地區多以委託外來團隊的方式進行提案的推動，而非如臺北市由區公所負責，因此本研究發現到主責機關與區公所之間的矛盾，是與其他運作模式較不同的地方，也為過往研究較少著墨的部分。這也是臺北市採行行政機關模式，就參與式預算的執行，由公務體系採取一條龍服務的作法才會發生的特有問題。

此外，臺北市參與式預算特別的是採取專案管理的方式，指定專門的主責機關負責執行提案。執行過程中主責機關人員需定期於提案管理系統填寫資料或更新進度，執行完畢須向公民參與委員會提報結案，獲得委員同意才能完成

結案的程序。加上臺北市是以市政模式進行推動，民眾提案的議題通常十分多元，案件的內容也經常同時涉及不同機關的業務範圍，使得機關之間需要進行磨合。本研究的訪談結果顯示，上述臺北市參與式預算繁複的行政流程和嚴格的監督程序，為延長主責機關人員工作時間的主要原因之一，在執行的過程中也較容易遭遇到機關之間基於各自不同的目標，而產生摩擦或合作上的困難，或是需要解決與公參委員意見不一致的情況。

此外，本研究也發現，儘管每件提案皆有對應的主責機關負責執行，卻可能發生同個機關中，參加審議工作坊的人員，與負責執行提案的承辦人並非同一人，在交接提案的過程中便可能產生傳達上的落差，導致最後的承辦人不一定能完全了解過程中與提案人討論的內容，也難以提早在內部的預算作業程序中，就先將提案執行所需的經費納入考慮，進而衍生所謂的「經費不足問題」。由此可知，除了目前提案流程的設計與預算編列期程無法順利搭配的問題外，機關中不同人員基於不同的職位或角度，中間資訊或溝通上的落差，或許也是導致主責機關人員反映預算不足的原因。

前述基於臺北市特殊的制度設計所衍生的問題，是在其他縣市不一定會發生的，也顯現了在參與式預算多元的運作模式下，執行人員所承載的負擔和壓力具有差異性，可能面臨到的工作困境也有所差別。

## 參、面對工作困境所採取的因應對策

過去文獻指出，由於基層官僚常常需要在資源有限的情況下處理大量的工作，有些主責機關人員並不會在參與式預算上花費太多心力，而是習慣性的採取官僚控制的方式執行（張曉菁，2020：17）。甚至有些局處認為參與式預算是民政局的業務，他們只是被指派來協助的，而抱持著抗拒的心態（彭莞婷，2018：72）。主責機關人員也有可能透過將繁雜的工作簡單化或發展出簡化的處理程序，

來減輕工作負擔。例如行政人員可能會以現有政策中和提案內容最接近的項目，與提案人協調結案，或是建議民眾將提案轉為申請現有的補助計畫，以避免經費不足或重複執行的情況（廖宇雯、傅凱若，2019：26）。與過去文獻的發現相似，本研究的訪談資料也顯示，當主責機關人員遇到較簡單或當年預算可執行完畢的案子，會傾向引導民眾以其他管道提案、採用「逕予執行」，或是縮小提案範圍等方式來處理，以避免參與式預算的繁冗程序及工作量的增加。且提案人也表示主責機關人員通常執行的態度不夠積極，與民眾合作的意願並不高。

然而，本研究也有一些與過去文獻預期不太一致的發現。根據 Lipsky 的觀點，基層官僚可能會以選擇性執行的方式，利用差別待遇來選擇性服務最可能成功的對象，以提升工作效率。但本研究發現，由於臺北市參與式預算的制度設計中，一旦案件被錄案，主責機關人員便需要按照與提案人討論的內容去執行案件，在執行上沒有太多的裁量空間，因此不太可能出現選擇性執行的情況。主責機關人員為了同時處理多件困難程度不一的案件，取而代之的便是採取調整各項工作的處理順序來因應，讓整個工作流程可以更順暢。換言之，導致此結果的原因可能在於現行參與式預算的運作制度中，主責機關人員並沒有足夠的裁量權運用選擇性執行的方式，來推託某些較複雜的案件。為了完成執行提案的責任，在裁量權有限的情況下，只能在權限範圍內（透過像是將較繁雜的提案做內容的簡化，或是調配業務的處理順序等方式）將手邊的工作做適當的安排。

此外，文獻上關於基層官僚如何應對工作困境的討論，多從較為負面角度切入，但本研究的訪談資料顯示，主責機關人員也可能採取積極主動的因應策略，例如尋求組織的支持，或者善用組織外的協助管道。甚至主責機關人員在與提案人溝通的過程中，雖然可能同樣會採取簡化提案內容的方式，但有時是為了讓民眾的提案更具可行性而提出的折衷作法。在面對執行上有困難的案件，有些主責機關人員並沒有以各種理由來勸退民眾，反而是花更多時間與民眾協

調，將提案轉化為實際上具體可行的方案。也就是說，主責機關人員簡化或向民眾提出修改提案內容的建議，不全然是為了要讓自己輕鬆，或是欠缺執行提案的意願，有時候反而是透過自身的專業，設法為民眾找到一個較具可行性且又能滿足民眾需求的作法。以上之研究發現，也讓本研究對於主責機關人員選擇正面因應方式的動機產生好奇，或許與所屬機關的業務屬性有關，例如工程類型的局處承辦參與式預算案件的經驗可能較多，因而較熟悉有哪些協調管道或輔助制度可以運用；抑或者有些機關對於參與式預算的執行是抱持支持的態度等等，可能是主責機關人員在面對執行困境時，會採取較積極的做法予以因應的原因之一。

另一方面，從訪談內容也不難看出，許多民眾在提案內容上，多半只清楚自己想要什麼，但對於要如何達成該目標，多半沒有具體的想法，或者是提出的想法過於天馬行空，實際上卻窒礙難行。待案件進入審議工作坊階段時，執行機關便須花費很多力氣與民眾做討論，或是可能被民眾誤會是「公務人員心態、多一事不如少一事」。究其原因，可能是大多數的民眾並沒有實務經驗，因此理想與現實間出現落差，也是情理之事。另一方面，也可能是因為目前參與式預算的課程多半以初階課程為主，課程內容多聚焦於臺北市參與式預算制度、運作流程的介紹，但缺乏提案內容構思（像是如何將問題轉換為具體的解方）的訓練。因此，未來參與式預算的教育課程，或許應該更著墨於讓民眾先了解哪些執行項目或範圍，較符合機關執行的能力範疇，並強化民眾在提案內容上的構思能力，如此一來，在後續階段中，主責機關人員應該就比較不需要用簡化提案等看似消極的處理方式來面對民眾，也能減少提案人認為主責機關人員是在應付了事的問題。



## 第五章 結論與建議

本章將先綜整第四章資料分析結果的重點發現；其後，根據研究的結果，提供實務上的建議；最後提出本文之研究貢獻與研究限制，並針對未來研究的方向提供建議。

### 第一節 研究發現

本研究以臺北市主責機關人員為研究的核心，針對其「對於參與式預算的看法」、「執行過程中面臨的工作困境」、「面對工作困境的因應對策」等面向進行分析，以了解主責機關人員執行參與式預算和既有業務的衝突情形，以及他們又採用哪些因應的方式平衡工作之間的矛盾。本研究之發現整理如下：

#### 壹、主責機關人員對參與式預算的看法及態度

本研究中，臺北市的主責機關人員認為參與式預算增加了民眾參與市政的管道，讓民間的想法有機會被政府實行。此外，民眾直接參與政府的決策過程，也能讓政府從民間的角度了解民眾真正的問題和需求。整體而言，主責機關人員對於參與式預算的政策目標和宗旨具有一定程度的認同。

然而，就主責機關人員的立場而言，參與式預算整體的運作制度仍有需要調整之處，例如目前的制度設計無法事先過濾主責機關人員認為不適合經由參與式預算提出的案件，包含提案人另有其他的提案目的、提案的公益性不足，或是提案的內容與機關原先的工作計畫重疊等等，使得主責機關人員需要投入資源來執行不合適的提案，導致提案的公共性或規模與行政機關需花費的處理



成本產生矛盾。此外，在現有對於民眾關於參與式預算的推廣教育課程之下，主責機關人員發現提案人仍有不了解參與式預算的情況，像是不清楚在住民大會成案以後，仍需參加後續的審議工作坊會議、經過 i-Voting 等程序，以及與機關人員進行討論等等，甚至可能中途撤案或中斷參與，對於主責機關人員在後續的執行或雙方的溝通上便會造成困擾。

綜合前述，主責機關人員對於目前參與式預算政策的初衷大多表示支持，認為有助於擴大公民的參與，但在整體的運作模式上可以改善的地方，包含提案的篩選上能以具有較大公益性的提案為主，以及民眾的推廣教育方面，應讓提案民眾對於參與式預算的相關資訊有完整的認知，減少提案與執行之間嫁接的障礙，也有助於參與式預算政策整體的運行能夠更順利。

## 貳、主責機關人員執行參與式預算之工作困境

### 一、資源面向

本研究發現，主責機關人員執行參與式預算此一額外的工作，會對執行人員的時間、執行機關的預算和人力等等行政資源造成影響。在執行過程中，主責機關人員需要花費時間和精力與民眾進行現場的會勘、執行過程中持續的溝通協調，以及處理和配合參與式預算的流程等等，皆會壓縮到其執行其他業務的時間，而影響到原先工作的安排和時間的分配。尤其因為承辦人位處與民眾接觸的第一線，當執行或溝通的過程中發生民眾的提案不夠明確、範圍過大、雙方的意見不一致，或是提案人對於參與式預算或公務體系的運作並不了解等問題時，皆會增加主責機關人員的時間和溝通成本。此外，參與式預算的行政程序較為繁瑣且費時，使得主責機關人員不僅需要執行提案的內容，仍要利用額外的時間和精力配合許多行政程序，例如出席會議、填

寫許多資料表格、定期與提案人確認進度和進行結案報告等等，加上執行的過程中會被列管，執行的進度和成果都會被監督。

在機關的預算和人力方面，由於各局處於年初便會開始進行預算編列的程序，即便市政府分配給參與式預算的經費是充足的，但基於行政機關內部預算作業時間的落差，目前臺北市參與式預算的提案確定被錄案的時間，與各局處預算編列的期程難以相互配合，因此若執行時沒有相應的預算項目，或沒有多餘的經費時，可能會排擠到機關內既有的經費或人力資源。因此，當預算或人力不足時，便需要主責機關人員投注心力籌措財源或承擔更多業務量，會造成主責機關人員執行上的困難。

## 二、專業知能與服務能力方面

儘管主責機關人員可以藉由市政府所開設的參與式預算相關課程和教育訓練進行學習，得以對參與式預算的運行有所認知，但本研究發現，每個案件所涉及的議題或當地的實際狀況不同，皆需要承辦人周延的考量，例如需了解可能會涉及哪些權管單位或考慮當地民眾的反應等等。若主責機關人員對執行參與式預算的熟悉度或實務經驗不夠充分時，便可能影響到提案的執行。另外，由於行政體系對於效率效能的重視，且主責機關人員負責的業務為執行提案，可能較難有機會體會公民參與的過程或如何與民眾有效的溝通，在與提案人立場不同的情況下，便容易造成溝通過程的不順利。

主責機關人員在執行或服務的能力也有所限制，像是提案內容與法規或政策不符、承辦人的權限範圍內無法作太多決策，或是發生難以預見的狀況等等，當民眾的提案超出承辦人的能力範圍，不符合執行的可行性時，提案人可能會產生失望的感受，此時便需要花費更多精力向民眾說明不可行的原因，對於主責機關人員的溝通能力也是一大考驗。

### 三、目標的多元性與衝突性

本研究中，主責機關人員在執行參與式預算的過程中，會面臨到目標衝突的狀況，包含提案所涉及的利害關係人之間意見不一致，或是公參委員基於其專業的立場，對於提案的執行有不同想法等等，都需要主責機關人員在多元的目標之間進行權衡，盡可能滿足各方的期待。再者，由於提案的進行可能會涉及主辦和協辦機關或其他相關單位，各個機關皆具有各自不同的業務目標，基於行政體系專業分工的特性，機關之間通常各自行事，難以要求不同機關相互配合及合作，因此在執行的過程中，主責機關人員便需要付出許多心力同時兼顧或配合各方不同的目標，並在其中相互的協調。最後，以區公所的立場，可能為了不讓民眾認為公民參與是件非常困難的事情，在提案審查的階段並不會希望在第一時間就拒絕民眾的提案，所以不會針對提案的內容做太嚴謹的審查，導致有些可能過於抽象或簡單的提案通過審核後，主責機關人員需要花費更多溝通成本與提案人協調出較具體或折衷的方案，因此主責機關人員與區公所在執行的目標上也會產生矛盾。

從上述的訪談結果，發現在臺北市參與式預算的執行中，主責機關人員所面臨的困境與文獻大致有所呼應，但實證資料更具體的呈現出在臺北市參與式預算的個案中，其特殊的制度設計所衍生的工作困境。有關主責機關人員工作困境之理論與實證發現的對照表，整理如下表 5-1。

表 5-1 工作困境之理論與實證發現對照表

| 工作困境        |                                     |                                                         |
|-------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| 面向          | 理論                                  | 實證發現                                                    |
| 資源面向        | 除了經費或人力等物質資源的匱乏，基層官僚也需要在時間有限的情境下做決策 | 1. 行政程序繁瑣，壓縮主責機關人員執行其他業務的時間<br>2. 錄案時間與機關預算編列的時程難以配合    |
| 專業知能與服務能力方面 | 民眾不斷出現新的需求，基層官僚容易出現工作經驗或專業訓練不足的現象   | 1. 主責機關人員執行參與式預算的實務經驗可能不充分<br>2. 提案內容不合法規或超出主責機關人員的權限範圍 |
| 目標的多元性與衝突性  | 基層官僚可能面臨專業、效率、長官或民意等不同要求或目標之間的衝突    | 1. 提案內容與利害關係人或公參委員的意見不一致<br>2. 主責機關與協辦機關或區公所之間目標的矛盾     |

資料來源：研究者自行整理。

## 參、主責機關人員面對工作困境所採取的因應對策

### 一、簡化執执行程序或提案內容

由於主責機關人員平時的工作量已十分繁重，為了避免需要額外配合參與式預算的執行流程，經常會傾向回絕民眾的提案或建議提案人改以其他管道完成提案，或是引導提案人採用逕予執行的方式，以簡化執执行的程序。也因為參與式預算不屬於機關的重點業務，主責機關人員也可能會與民眾協調

縮減提案內容，希望能以較容易或輕鬆的方式完成提案，只求達到基本的要求，以減少在參與式預算上投入過多的時間或行政成本。

本研究也發現，主責機關人員會提出縮減提案內容的建議，有些情況是受限於現實面的窒礙難行，例如當提案項目涉及的範圍過大或超過機關執行能力範圍，則需要透過簡化或縮小執行範圍才符合可行性，提案才得以付諸實行，並不完全出自於主責機關人員想要減少工作負擔或是不願意協助提案人完成提案。

## 二、不合作的態度

基於公務部門專業分工的特徵，每個機關都具有不同的目標，加上每位主責機關人員都具有機關內原本需負責的工作。在本研究中，有提案人表示，有些主責機關人員可能因為較沒有意願執行參與式預算的工作，經常利用許多不可行的理由拒絕提案人，對於民眾的提案或意見會有為反對而反對，或是以應付了事、多一事不如少一事等象徵性執行的應對方式，以避免冗長的執行政程序或排擠到機關的預算。在合辦案件中，也發現主責機關人員在處理參與式預算業務時積極的程度並不高，例如承辦人員通常不會願意擔任主責機關、在跨局處的協調中較不會展現相互合作的意願，甚至採取甩鍋的方式，盡量減少需承擔的業務量，避免被指派為主責機關。

綜上所述，行政部門對於公民參與的機制可能仍存有照章行事或較保守的心態，避免投注太多心力執行參與式預算，而影響到其原先的工作計畫，因此在行政機關與民眾之間或是行政機關之間皆難以產生互相合作的效益，從提案民眾的角度便會認為主責機關人員處理參與式預算案件的態度傾向消極，並不會站在民眾的立場，共同為民眾解決問題。

### 三、調整業務的處理順序

在本研究訪談的個案中，當主責機關人員在時間或人力等資源有限，且業務量的負荷太大時，通常會視工作的重要性、急迫性或案件的難易度做業務的調配，例如優先處理機關內的重點業務、先針對較可能發生安全危害的項目做緊急的應對措施，或是將較簡單、能夠先結案的提案優先執行完成等等，透過調整業務的執行順序和工作時間的管控，來避免參與式預算的執行對既有業務造成排擠的效果，有助於讓整體的工作流程能更順暢。

然而，對於較為複雜或規模較大的案件，通常需要主責機關人員花費較長的時間處理，但與過往文獻的不同之處在於，大規模項目的執行經常需要配合期程的安排和較多的行政程序，相對就需要較長的執行時間，並不全然因為案件的困難度或複雜度較高，所以主責機關人員採取拖延或較消極態度應對，導致提案可能沒有在預期的時間內完成。

### 四、其他因應對策

本文根據過往文獻所歸納的初步結果，主責機關人員因應工作困境的方式包含了「簡化執行政序或提案內容」、「不合作的態度」和「調整業務的處理順序」。然而經過深度訪談，知悉主責機關人員的應對策略不一定如同過去文獻較偏向負面的討論；除了上述三個類別之外，當主責機關人員在資源或能力有限等承載力不足的情況下，也可能因為機關的業務性質或是否獲得組織支持等因素的不同，而會運用其他較為正向或是更積極的方式來處理工作上的困境，讓自身在面臨執行參與式預算和既有業務之間的衝突時，能將份內的工作做妥善的安排，讓應負責的工作都能持續進行。

例如在組織層次上，當主責機關人員受限於自身的能力範圍，難以解決執行上的困難時，可能會透過與機關內的同事分工合作或交流執行的經驗，



討論出更優化的處理方法，或是當業務量超出負荷時，藉由長官協助調整業務的分配，便是最直接有效的解決方式。

另外，主責機關人員也可能運用組織外的協助管道，像是透過里長或專家學者共同參與和提案人協調，以利於更有效的說服提案人；或是舉辦說明會釐清各方的需求，有助於與各方參與者達成共識或取得折衷方案，減少主責機關人員的溝通成本。又或者如提案執行的過程中遇到窒礙難行的狀況，主責機關人員也會運用參與式預算制度中輔助措施的設計，像是工作會議的辦理、公參委員協調的功能等等，來化解與提案人之間意見分歧的問題，解決執行過程中的困難。

綜合以上的訪談資料，具有與過往文獻不太一致的發現，當臺北市的主責機關人員遭遇工作困境時，採取的因應對策不全然如同文獻多為負面的討論，反而可能透過積極或正向的方式面對執行的困難。本研究將主責機關人員因應對策之理論與實證發現的對照表整理如下表 5- 2。

表 5- 2 因應對策之理論與實證發現對照表

| 因應對策  |                           |                                            |
|-------|---------------------------|--------------------------------------------|
| 面向    | 理論                        | 實證發現                                       |
| 工作的簡化 | 發展出慣例化的處理程序或捷徑的做法，來降低工作負荷 | 1. 引導提案人採用逕予執行，簡化執行的程序<br>2. 與提案人協調並縮減提案內容 |
| 合作的意願 | 採用不合作的策略，抱持保守或消極的執行態度     | 1. 對於提案採取傾向否決的回應模式                         |

|       |                                |                                                                                                                   |
|-------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                                | <p>2. 多一事不如少一事或象徵性執行的應對方式</p> <p>3. 機關之間以甩鍋的策略，避免被認定為主責機關</p>                                                     |
| 業務的調配 | 根據自身的價值判斷，以差別待遇的方式，選擇性服務特定的當事人 | 視工作的重要性和急迫性或案件的難易度，調整業務的處理順序                                                                                      |
| 其他    | 其他                             | <p>1. 組織層次的支持：同事之間分工合作、交流執行經驗；或是尋求長官協助協調或調整業務分配</p> <p>2. 組織外的協助：善用里長或專家學者等溝通協調管道；或是運用參與式預算制度中公參與委員協調的功能等輔助措施</p> |

資料來源：研究者自行整理。

## 第二節 實務建議

根據前述之研究發現，本研究提供以下的實務建議作為後續制度改善的參考，期許參與式預算未來的運行能更加完善。

### 壹、行政程序及流程的優化

受訪者多反映目前參與式預算的提案審查機制有待改善，建議未來在篩選提案的階段，能將提案能產生的公益性納入審核的要件，例如提案於住民大會表決通過後，能再由專家學者或公參委員針對案件的公益價值進行衡量或提供建議，並將評估結果作為提案是否進入審議工作坊的標準之一，又或是增加市級議題型提案的比例，朝向收納具有較廣泛公共性或能讓更多市民受益的提案，讓參與式預算案件的成果能產生較長期的效益，也能避免提案的公共性與執行機關需投入的行政成本之間比例的失衡。另一方面，也建議可減少以提案數量的成果導向來衡量參與式預算的成效，重點應放在讓提案的品質提升且更具有公共效益，將有助於減緩主責機關與區公所之間業務目標的矛盾。

此外，目前參與式預算錄案的時間難以與機關預算編列的時程順利銜接，可能導致主責機關人員受限於每年的預算上限或編制的程序，需要花費較長的時間才能將提案執行完成，也導致民眾需要經過漫長的等待，因此建議可調整參與式預算流程的時間規劃，與市政府籌編預算的時程相互配合，例如設立讓機關與提案人對於執行方式及內容皆已具有共識之成案案件，得以在 i-Voting 前就確定是否付諸實行等機制，盡可能使提案於機關籌編預算之前就定案，給予執行機關較多因應的時間，抑或是增加各局處在預算使用上的彈性等等，來避免壓縮到執行機關原先的預算配置。

## 貳、邀請主責機關人員共同參與民眾的培力課程

由於參與式預算進行的過程中，民眾也需要投入許多參與成本，或許在現有的參與式預算推廣教育課程的基礎之上，能有更完善的課程設計，讓民眾能確實獲得關於參與式預算運作的完整資訊，甚至對於政府機關執行的能力範圍也有所認知，或許在提案的構思上便能更加縝密。

更具體地說，建議可於住民大會或推廣教育的課程中，邀請市府相關局處執行參與式預算經驗豐富的人員擔任協同講師，分享與民眾討論提案的經驗，並讓民眾對政府組織的專業分工，或是公部門的預算編列等行政流程先有一定的了解。或是除了現有關於參與式預算制度介紹的初階課程之外，未來可增加進階課程的開設，內容可朝向培養民眾如何找尋重要的公共議題、針對公共問題提出合適的解方，以及檢視方案的可行性等等，執行人員可在課程中提供讓提案得以更實際可行的建議。如此一來，不僅有助於提升民眾的提案能力，以及公民參與的素質，執行人員也能更熟悉民眾提案發想的過程及動機，有利於政府部門更準確的了解民眾真正的問題所在，讓提案進入執行階段時可以更順利，也能更有效的滿足民眾需求。

## 參、提升承辦人員的執行動機

由於執行參與式預算所花費的行政成本，可能會排擠到機關既有的預算或人力資源，對於有些承辦人員來說，參與式預算也可能只是增加工作量、延宕政府執行過程的額外業務，因而執行的意願並不高。因此建議在針對公務人員的培訓課程中，除了目前所開設的參與式預算課程，讓公務人員了解參與式預算的運作制度之外，可進一步增加民主理論或公民參與等與公民社會相關的課程，幫助公務人員更熟悉審議民主和參與式民主的理念，了解到參與式預算的

意義不只是多了一項業務。在對於擴大公共參與的重要性的價值有所體認後，也可能減緩主責機關人員對於參與式預算的排斥心態。

另一方面，也建議在實務面可以提供其他的誘因機制，例如由管理層級適度減少承辦人員的業務量，或是在現行的專案管理制度下，擴大對主責機關的授權，賦予主責機關在跨局處的協調過程中更多決策的空間，具備充分的權力進行橫向的合作和聯繫，也可能更有助於協辦機關發揮實質協助的功能，或避免機關之間推託或卸責的情況，以降低不同機關目標衝突的影響，讓主責機關人員更願意投注心力執行參與式預算的工作。



### 第三節 研究貢獻與理論意涵

本節將依據本文綜合理論分析和實務發現所得出的研究結果，分別提出於學術面及實務面的研究貢獻。

#### 壹、學術面

參與式預算的研究雖然成果豐碩，但較少有作者從執行面的角度切入進行分析。儘管有少數研究著墨於此議題，但多以提案階段的區公所人員作為主要研究對象，然而主責機關人員在執行提案的階段也扮演著相輔相成的角色，因此提案內容的執行過程也值得受到更多的重視。有別於過去的研究，本文主要關注「官僚承載力」的議題，並針對近 5 年來提案數量較多的機關中，承辦過較具複雜度之提案的主責機關人員為主要的研究焦點，藉以深入探討哪些工作困境可能會導致主責機關人員產生承載力不足的問題，以及基層官僚又是採取什麼策略來因應這些困境或衝突。本研究的發現也彌補了參與式預算研究的缺口，增進我們對於參與式預算官僚體系承載力議題的了解。

此外，本研究訪談的結果，大致與過往基層官僚的理論觀點有所呼應，但也有獲得一些新的發現。例如主責機關在面臨資源、能力有限及目標衝突這些困境的大面向下，其中與區公所目標的矛盾及行政程序的繁冗所造成的困擾，是相關研究較少著墨的部分。另外在主責機關人員應對工作困境的態度及方式，並不全然如同文獻多為偏向負面的呈現，反而可能會以更積極的方式突破困境，讓整體的工作都能順利進行。前述的研究發現，也在理論上，豐富了我們對於基層官僚工作困境與回應策略的認識。

#### 貳、實務面



## 一、檢視參與式預算對主責機關人員帶來的影響

臺北市的參與式預算至今已推行多年，即使從參與式預算的實務執行中，可以發現在整體的運作機制仍存在值得反思之處，但此長時間的推行不僅是行政部門和公民學習公共參與精神的過程，也讓民主意識更深化在社會中。然而在 2022 年縣市首長選舉過後，臺北市將由新市長接任，主責機關人員的角色或責任可能產生變化，因此在思考未來參與式預算應如何繼續往前進的議題上，關於主責機關人員在參與式預算中的承載力，更是需要考量的問題。因此本研究針對官僚體系承載力的探討，有助於讓公民的另一端，也就是負責為民眾實現提案內容的主責機關人員也能獲得更多的重視。透過了解主責機關人員對於參與式預算制度的看法和建議，以及執行過程中可能面臨的困境，對於未來臺北市參與式預算政策的共同學習及持續改善上，可能產生新的發展契機。

## 二、提供後續訂定改善措施的參考

本研究從過往的相關理論及文獻資料，針對臺北市參與式預算中，主責機關人員可能面臨的工作困境及因應對策先做初步的整理歸納，再將這些類別中，文獻所預期的情況與實際的執行進行比較分析。研究發現，基於臺北市參與式預算的執掌機關（民政局）與負責執行案件之主責機關（其他局處、各級學校等）之間資訊與預算作業時程的差異，雖然市政府已經針對參與式預算的整體流程進行多次的滾動式修正，也分配足夠的經費，讓全市參與式預算的提案都得以執行，但在實務上仍舊可能發生執行機關的既有預算被壓縮的問題。由此可知，民政局的認知與實際的執行情況之間，似乎仍存在一定程度的落差，經由本研究從第一線主責機關人員的角度進行探討，才得知

真正的問題在於目前的提案流程與預算編列的時程難以順利搭配。本文之分析結果與發現，能夠作為參與式預算後續制度的改善或建立相關配套措施的參考，對於化解主責機關人員執行過程中可能產生的矛盾或衝突有所幫助，讓臺北市參與式預算政策整體的運行能更加完善。



## 第四節 研究限制與未來研究建議

以下針對本研究之研究限制進行說明，並提供後續研究之相關建議，作為未來能進一步發展的方向。

### 壹、研究範圍方面

臺灣各個縣市推動參與式預算的執行模式不盡相同，各地的政治環境或社會文化也有所差別，主責機關人員對於參與式預算政策的態度、執行提案的過程中會遇到的工作困境可能不同，進而產生不同的因應對策。本論文以臺北市作為研究個案，能夠針對臺北市參與式預算的執行做較深入的探討；但也因為是個案研究，因此結果難以類推到其他縣市上。由於各縣市參與式預算的運作方式有所差異，對於縣市機關承辦人員在工作上產生的影響也會有所不同，主責機關人員也可能採用不同的策略來面對工作上的困境，因此建議後續研究可以其他縣市作為分析標的，甚至也可以針對不同縣市的差異處進行比較分析，讓臺灣參與式預算執行的相關研究發展能更加完整。

### 貳、訪談對象的選擇

本研究主要聚焦在負責執行提案內容的主責機關承辦人員，但基於研究時間與資源的限制，無法將所有執行過參與式案件的承辦人均納入研究，也沒有將負責推廣參與式預算之區公所人員，以及統籌推動參與式預算之民政局同仁納入訪談，因此研究結果無法全面性的代表所有臺北市基層官僚的想法。此外，承辦人員代表著公務體系，在對外的發言可能有所顧慮或傾向保守，或是可能基於不同職位之間資訊上的落差或認知的有限性，針對承辦人員所得之訪談結果，可能無法呈現事實的全貌。雖然本研究有另外透過訪談提案人以及參與觀

察的方式，試圖降低這個問題帶來的影響，但可能仍有未盡完善之處。因此建議未來能進一步將參與式預算的推行過程中，其他利害關係人納入訪談對象，像是區公所、民政局的人員、甚至公參委員，透過相關人員多元的觀察與接觸經驗，以及不同觀點的交互參照，將有助於讓研究的結果更具全面性。

## 參、執行機關及提案的類型

基於本研究所欲探討的是官僚體系承載力議題，因此以歷年來曾經承辦較多案件之機關，以及承辦案件較為複雜之主責機關人員為主要的訪談對象。然而，在此選案標準之下，負責執行的主責機關及提案內容多屬於硬體或工程類型。臺北市的參與式預算為全市同步進行，每年成立的提案數量眾多，案件類型也十分多樣化，但本研究進行深度訪談的對象和探討的提案類型較為侷限，因此建議後續能針對更多元化的執行機關或是更廣泛提案內容進行資料蒐集及探究，應會得到更豐富的資訊，有助於研究發現更加完備。

## 肆、與受訪者及組織有關變數的影響

本研究的目的是以過去理論的推論和分析架構作為基礎，透過深度訪談的方式，了解受訪者在執行參與式預算過程中，所面臨到的困境與因應對策。然而，其他與訪談對象本身或其任職組織有關的變數（例如受訪者的年資、專業背景、業務性質、是否具有執行參與式預算的相關經驗、是否有長官的支持等），也可能會影響受訪者的訪談內容。例如，在組織內能獲得長官支持的承辦人，可能對參與式預算會有較積極的態度，進而影響到其對於工作困境的感受，甚至傾向選擇較為正面的策略予以因應。由於本研究是一個質性研究，因此未能系統性地針對前述因素做進一步的控制，也無可避免地會因為每位訪談對象看待事情的角度不同，而產生不一樣的回應內容。因此建議未來可以藉由量化的

研究，將上述因素納入考量，運用量化的途徑做更全面的調查與分析，或許也能夠進一步的驗證與個人或組織相關的因素，是否會影響主責機關人員面對困難的應對方式。



# 參考書目

## 壹、中文部分

史美強譯，1997，《官僚經驗：對現代組織方式之批評》，臺北：五南。譯自 Hummel,

R. P. *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern*

*Organization*. St. Martin's Press. 1994.

丘昌泰，2013，《公共政策—基礎篇》，高雄：巨流。

杜文玲、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例〉，

《臺灣民主季刊》，4（3）：33-62。

冷則剛、任文姍譯，2011，《經驗性政治分析：量化與質化研究方法》，臺北：

五南。譯自 Manheim, J. B., R. C. Rich, L. Willnat, and C. L. Brians. *Empirical*

*Political Analysis: Quantitative and Qualitative Research Methods*. NY:

Routledge. 2010.

李衍儒，2014，《後代議民主之參與制度設計—以我國觀光賭場博弈公投為例》，

臺北市，國立臺灣大學社會科學院政治學系博士論文。

呂冠瑩，2018，《參與式預算的幕後：臺北市基層公務人員情緒勞務與信任之研

究》，臺北市，國立政治大學公共行政學系碩士論文。

吳宜容譯，2002，《公民投票的實踐與理論》，新北：韋伯。譯自 Butler, D., and

A. Ranney. *Referendums around the world : the growing use of direct*

*democracy*. Washington, D.C.: Aei Press. 1994.

吳定，2012，《公共政策》，臺北：國立空中大學。

林淑馨，2010，《質性研究：理論與實務》，高雄：巨流。

林雨潔、劉宗熹、莊宜貞，2017，〈我國參與式預算推動現況〉，《政府機關資訊

通報》，350：66。



- 林祐聖，2018，〈強化參與式預算過程中的公民認同，促進民主深化〉，巷子口社會學：<https://twstreetcorner.org/2018/01/23/linyusheng/>，檢索日期：2021年9月24日。
- 徐仁輝，2014，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，43（2）：1-11。
- 徐斯儉、吳建忠，2016，〈為窮人賦權：帶著台灣問題意識，直擊紐約市「參與式預算」〉，端傳媒：  
<https://theinitium.com/article/20160421-taiwan-participatory-budgeting/>，檢索日期：2021年9月24日。
- 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：政府研究發展考核委員會。
- 孫煒，2020，〈臺灣地方基層官僚推動參與式預算的治理模式：桃園市案例研究〉，《政治科學論叢》，85：139-178。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，臺北：五南。
- 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008，〈資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析〉，《行政暨政策學報》，46：49-106。
- 陳朝建，2011，〈地方制度法專題：「議員配合款」與「議員建議款」〉，台灣法律網：  
[http://www.lawtw.com/article.php?template=article\\_content&area=free\\_browse&parent\\_path=,1,2189,&job\\_id=101594&article\\_category\\_id=1475&article\\_id=43085](http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,2189,&job_id=101594&article_category_id=1475&article_id=43085)，檢索日期：2021年9月24日。
- 陳東升，2014，〈參與式預算制在台灣〉，收錄於鄭麗君主編，《參與式預算：咱的預算 咱來決定》，臺北：財團法人青平台基金會。
- 陳金貴，2016，〈公民社會在公共行政領域的發展趨勢〉，《文官制度季刊》，8（1）：1-18。

- 陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017，〈臺灣參與式預算關鍵報告〉，發表於《翻轉吧！公・民—參與式預算 17 行動論壇》（9 月 8 日），臺北市：財團法人青平臺基金會。
- 郭銘峰，2019，〈地方治理與參與式預算：各國經驗回顧與展望〉，收錄於許立一主編，《當代治理新趨勢（二）：理論與個案》，臺北：國立空中大學公共行政學系。
- 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》，72：115-157。
- 張婷瑄，2018，《公部門專案管理的協調之初探—以臺北市參與式預算提案為例》，臺北市，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 張佳璇、胡龍騰，2018，〈非例行性績效業務重要性之研究：公部門管理中失落的拼圖〉，《行政暨政策學報》，67：79-125。
- 張曉菁，2020，《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》，臺北市，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班論文。
- 曾冠球，2004，〈基層官僚人員裁量行為之初探〉，《行政暨政策學報》，38：95-140。
- 曾莉婷，2018，《地方政府推動參與式預算方案執行之研究：官僚回應性觀點》，桃園市，國立中央大學法律與政府研究所碩士論文。
- 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（4）：59-96。
- 黃建勳，2016，〈一樣的身分、不一樣的角色：以 2008 年臺灣政府文官調查庫探索文官回應與類型〉，《文官制度季刊》，8（3）：81-112。
- 黃琬瑜，2019，《臺北市區公所推動參與式預算過程組織與人員調適之研究》，臺北市，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班論文。

- 彭淦雯，2008，〈基層員警取締性交易的執行研究：批判性詮釋途徑之應用〉，《公共行政學報》，28：115-151。
- 彭莞婷，2018，《從基層官僚的觀點探討參與式預算的政策執行—以臺北市區公所為例》，臺北市，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 傅凱若，2019，〈民主創新與公共價值創造的實踐—以臺灣都會區參與式預算為例〉，《臺灣民主季刊》，16（4）：93-141。
- 傅凱若、張婷瑄，2020，〈當公民參與遇上專案管理：以臺北市參與式預算的專案管理為例〉，《行政暨政策學報》，71：43-88。
- 萬毓澤，2016a，〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，巷仔口社會學：  
<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>，檢索日期：2022年2月10日。
- 萬毓澤，2016b，〈台灣推動「參與式預算」的反省與前瞻〉，端傳媒：  
<https://theinitium.com/article/20160310-opinion-participatorybudgeting/>，檢索日期：2021年9月25日。
- 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》，4(4)：29-40。
- 臺北市政府民政局，2017，《臺北市政府 105 年度參與式預算成果報告專書—重新參與你的生活》，臺北：臺北市政府民政局。
- 趙永茂，2018，《社會代議的崛起：臺灣政治與社會的平行發展》，臺北，翰蘆。
- 廖洲棚，2016，〈基層官僚提供線上申辦服務之評估：以臺北市政府為例〉，《政策研究學報》，6：133-171。
- 廖宇雯、傅凱若，2019，〈從市政型參與式預算探討行政官僚對公民參與的態度〉，發表於《2019年台灣公共行政與公共事務系所聯合會會（TASPAA）年會暨國際學術研討會》（5月4日），臺中：東海大學。

- 謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，2002，《治理・政治與國家》，臺北：智勝。譯自 Pierre, J. and G. Peters. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan Education. 2000.
- 蕭慧敏，2014，〈嘉義市議員建議款分配的政治分析〉，《文官制度季刊》，6(4)，51- 92。
- 羅清俊，2015，《公共政策—現象觀察與實務操作》，新北：揚智。
- 羅玉緞，2020，《客庄基層官僚推動參與式預算觀感之研究：以桃園市楊梅區為例》，桃園市，國立中央大學客家語文暨社會科學學系客家研究碩士在職專班論文。
- 蘇文賢、江吟梓譯，2010，《基層官僚：公職人員的困境》，臺北：學富。譯自 Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. NY: Russell Sage Foundation. 1980.
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015，《政府實施參與式預算之可行性評估》，臺北市：行政院國家發展委員會。
- 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》，9(2)：1-22。

## 貳、西文部分

- Bardach, 1977. *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. MA: MIT Press.
- Baiocchi, G., P. Heller, and M. K. Silva. 2011. "Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil." Stanford University Press, 91(3): 1111-1113.
- Barber, B. R. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.

- Bohman, J. 1996. *Public Deliberation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Cooper, T. L. 1998. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*(4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Fishkin, J. S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, J. S. and R. Luskin. 1999. "Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue." In McCombs M. ed., *A Poll With a Human Face: The National Issues Convention Experiment in Political Communication*. Mahwah, NJ: Lawrence E. Erlbaum Associates, 3-38.
- Hogwood, B and L. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, B. 1989. "Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective." In Barton L. ed., *Disability and Dependency*. London: Falmer Press.
- King, C. S., K. M. Feltey, and B. O. Susel. 1998. "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- Lavee, E., N. Cohen, and H. Nouman. 2018. "Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design." *Public Administration*, 96(2): 333-348.
- Levine, C. H., B. G. Peters, and F. J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Lijphart, A. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma" *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.

- Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. NY: Russell Sage Foundation.
- March, J. and H. A. Simon, 1958. *Organizations*. NY: John Wiley.
- Matland, R. E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Pateman, C. 2012. "Participatory Democracy Revisited." *Perspectives on Politics*, 10(1): 7-19.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, and A. Röcke. 2012. "Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting." *Sociologias*, 14(30): 70-116.
- Waterman, R., A. Rouse., R. Wright., and K. Meier. 2004. *Bureaucrats, Politics and the Environment*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Wampler, B. 2007. "A Guide to Participatory Budgeting." In A. Shah ed., *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting*. Washington, DC: World Bank Publication, 21-54.
- Yang, Kaifeng. 2005. "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts." *Public Administration Review*, 65(3): 273-285.





# 附錄

附錄 1 臺北市 106 年至 110 年錄案案件主協辦機關次數統計

| 主協辦<br>單位    | 106<br>年<br>主<br>辦 | 106<br>年<br>協<br>辦 | 107<br>年<br>主<br>辦 | 107<br>年<br>協<br>辦 | 108<br>年<br>主<br>辦 | 108<br>年<br>協<br>辦 | 109<br>年<br>主<br>辦 | 109<br>年<br>協<br>辦 | 110<br>年<br>主<br>辦 | 110<br>年<br>協<br>辦 | 主<br>辦<br>總<br>次<br>數 | 協<br>辦<br>總<br>次<br>數 | 主<br>協<br>辦<br>總<br>次<br>數 |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 工務局公園路燈管理處   | 19                 | 7                  | 12                 | 8                  | 13                 | 5                  | 16                 | 12                 | 9                  | 11                 | 69                    | 43                    | 112                        |
| 工務局新建工程處     | 4                  | 5                  | 3                  | 2                  | 7                  | 5                  | 7                  | 4                  | 6                  | 6                  | 27                    | 22                    | 49                         |
| 工務局水利工程處     | 11                 | 1                  | 4                  | 0                  | 6                  | 4                  | 2                  | 3                  | 7                  | 3                  | 30                    | 11                    | 41                         |
| 觀光傳播局        | 0                  | 8                  | 0                  | 6                  | 0                  | 5                  | 0                  | 3                  | 0                  | 4                  | 0                     | 26                    | 26                         |
| 交通管制工程處      | 4                  | 6                  | 1                  | 1                  | 1                  | 1                  | 0                  | 4                  | 0                  | 7                  | 6                     | 19                    | 25                         |
| 文化局          | 2                  | 6                  | 1                  | 1                  | 1                  | 3                  | 2                  | 6                  | 1                  | 2                  | 7                     | 18                    | 25                         |
| 教育局          | 5                  | 6                  | 1                  | 1                  | 3                  | 0                  | 2                  | 0                  | 1                  | 3                  | 12                    | 10                    | 22                         |
| 環境保護局        | 1                  | 2                  | 0                  | 2                  | 0                  | 4                  | 2                  | 1                  | 2                  | 6                  | 5                     | 15                    | 20                         |
| 公共運輸處        | 4                  | 3                  | 1                  | 1                  | 0                  | 2                  | 2                  | 1                  | 1                  | 4                  | 8                     | 11                    | 19                         |
| 停車管理工程處      | 1                  | 6                  | 1                  | 5                  | 0                  | 2                  | 0                  | 2                  | 0                  | 1                  | 2                     | 16                    | 18                         |
| 社會局          | 5                  | 5                  | 3                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 3                  | 0                  | 11                    | 6                     | 17                         |
| 產業發展局        | 2                  | 2                  | 0                  | 1                  | 0                  | 3                  | 1                  | 2                  | 1                  | 3                  | 4                     | 11                    | 15                         |
| 工務局大地工程處     | 0                  | 3                  | 2                  | 2                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 2                  | 3                  | 6                     | 8                     | 14                         |
| 市場處          | 4                  | 2                  | 2                  | 3                  | 3                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 9                     | 5                     | 14                         |
| 交通局          | 1                  | 2                  | 4                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                  | 5                     | 6                     | 11                         |
| 建築管理工程處      | 0                  | 2                  | 1                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 2                  | 1                     | 8                     | 9                          |
| 都市發展局        | 3                  | 0                  | 0                  | 3                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 3                     | 5                     | 8                          |
| 臺北大眾捷運股份有限公司 | 1                  | 0                  | 1                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 1                  | 3                  | 3                     | 5                     | 8                          |
| 信義區公所        | 1                  | 0                  | 1                  | 1                  | 2                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 1                  | 5                     | 2                     | 7                          |
| 內湖區公所        | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 3                  | 0                  | 0                  | 1                  | 1                  | 0                  | 4                     | 3                     | 7                          |
| 臺北市立文獻館      | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 3                  | 0                  | 1                  | 2                  | 5                     | 2                     | 7                          |
| 民政局          | 3                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 3                     | 2                     | 5                          |
| 警察局          | 0                  | 1                  | 0                  | 2                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 2                     | 3                     | 5                          |
| 臺北自來水事業處     | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                     | 5                     | 5                          |
| 捷運工程局        | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 3                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                     | 5                     | 5                          |

| 主協辦<br>單位 \ 主協辦<br>次數 | 106<br>年<br>主<br>辦 | 106<br>年<br>協<br>辦 | 107<br>年<br>主<br>辦 | 107<br>年<br>協<br>辦 | 108<br>年<br>主<br>辦 | 108<br>年<br>協<br>辦 | 109<br>年<br>主<br>辦 | 109<br>年<br>協<br>辦 | 110<br>年<br>主<br>辦 | 110<br>年<br>協<br>辦 | 主<br>辦<br>總<br>次<br>數 | 協<br>辦<br>總<br>次<br>數 | 主<br>協<br>辦<br>總<br>次<br>數 |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 勞動局                   | 1                  | 3                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                     | 4                     | 5                          |
| 工務局衛生下水道工程處           | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                  | 1                  | 1                  | 1                     | 3                     | 4                          |
| 萬華區公所                 | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 1                  | 1                  | 0                  | 1                  | 1                     | 3                     | 4                          |
| 士林區公所                 | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 1                  | 0                  | 1                     | 3                     | 4                          |
| 都市更新處                 | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                     | 4                     | 4                          |
| 消防局                   | 1                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 1                     | 3                     | 4                          |
| 資訊局                   | 1                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 3                     | 1                     | 4                          |
| 體育局                   | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 4                     | 0                     | 4                          |
| 財政局                   | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 1                  | 1                  | 1                     | 2                     | 3                          |
| 警察局萬華分局               | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                     | 3                     | 3                          |
| 衛生局                   | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                  | 0                     | 3                     | 3                          |
| 大安區公所                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 1                  | 1                  | 0                  | 2                     | 1                     | 3                          |
| 臺北市稅捐稽徵處              | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 2                     | 2                          |
| 臺北市立圖書館               | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                     | 1                     | 2                          |
| 臺北市中正區螢橋國民小學          | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 1                     | 1                     | 2                          |
| 警察局文山第二分局             | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 2                     | 2                          |
| 臺北市立聯合醫院              | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 2                     | 2                          |
| 松山區公所                 | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                     | 0                     | 2                          |
| 中山區公所                 | 0                  | 1                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                     | 1                     | 2                          |
| 文山區公所                 | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 2                     | 2                          |
| 南港區公所                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                     | 0                     | 2                          |
| 北投區公所                 | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                     | 0                     | 2                          |
| 商業處                   | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 1                  | 0                     | 2                     | 2                          |
| 兵役局                   | 0                  | 0                  | 2                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 2                     | 0                     | 2                          |
| 就業服務處                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                     | 2                     | 2                          |
| 秘書處                   | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 內湖區戶政事務所              | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 工務局                   | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 警察局交通警察大隊             | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 警察局信義分局               | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |

| 主協辦<br>單位 \ 主協辦<br>次數 | 106<br>年<br>主<br>辦 | 106<br>年<br>協<br>辦 | 107<br>年<br>主<br>辦 | 107<br>年<br>協<br>辦 | 108<br>年<br>主<br>辦 | 108<br>年<br>協<br>辦 | 109<br>年<br>主<br>辦 | 109<br>年<br>協<br>辦 | 110<br>年<br>主<br>辦 | 110<br>年<br>協<br>辦 | 主<br>辦<br>總<br>次<br>數 | 協<br>辦<br>總<br>次<br>數 | 主<br>協<br>辦<br>總<br>次<br>數 |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 警察局中正第二分局             | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 警察局文山第一分局             | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 警察局北投分局               | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 內湖區健康服務中心             | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 環境保護局北投垃圾焚化廠          | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 大同區公所                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                     | 0                     | 1                          |
| 動物保護處                 | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                     | 1                     | 1                          |
| 中山地政事務所               | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 1                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                  | 0                     | 1                     | 1                          |

資料來源：彙整自「臺北市政府參與式預算提案管理系統」。



## 著作權聲明

論文題目：基層官僚執行參與式預算之困境與因應對策：臺北市經驗檢視

論文頁數：125頁

系所組別：公共行政暨政策學系公共行政組

研究生：徐妘禎

指導教授：黃婉玲

畢業年月：112年2月

本論文著作權為徐妘禎所有，並受中華民國著作權法保護。