

公私協力下的參與式預算
以臺北市士林區德行繽紛社區發展協會為例

參加組別：博碩生組

參選序號：B-01（主辦單位填寫）

作者姓名：劉宛蓉

著作日期：2021/07/30

壹、前言

臺北市參與式預算的實施是為落實市長柯文哲的競選主軸「開放政府、全民參與」，開放民眾自行決定生活周遭的公共事務，推廣教育課程並制定提案審議程序，以建構制度化的城市治理政策（臺北市政府公民提案參與式預算資訊平臺，2018）。自 2015 年陸續有相關培訓課程，臺北市立大學社會暨公共事務學系是臺北市士林區公所之陪伴學校，筆者常有機會擔任桌長或紀錄，能夠確切看見參與式預算的過程，並在每一次的參與過程中看見不一樣的缺失。

筆者於過程中發現提案人多以社區作為出發點，像是美化社區環境、提升社區發展或是永續社區發展等。近年臺灣眾多社區發展成果極佳，在各個不同的社區可以看出社區凝聚力及社區里民間的互助互相努力，透過社區總體營造帶出臺灣社區發展新發展。

另，筆者數年來親眼見證地方興盛後之沒落，有許多鄉鎮在社區整體的努力下復甦，憑藉社區中的居民努力下，做出彩繪壁畫、綠化環境、改善社區利用空間等，發展地方特色並帶動發展，其中之社區凝聚力深深吸引人之目光並想去探究其中奧妙。

截至 2020 年，國內以參與式預算為主題之相關學術論文約三十餘篇。其中，以臺北市參與式預算為研究對象者，尚未多見。諸如洪嘉霜（2018）研究臺北市大同區之參與式預算，以質化方式針對參與式預算各階段辦理過程，進行系統性過程評估。此外，張婷瑄（2018）探討主責機關執行臺北市參與式預算提案的協調過程，呂冠瑩（2018）則是從組織行為的角度，探討臺北市政府基層公務人員在參與式預算下的情緒勞務與信任。與既有研究不同者，本文擬從利害關係人的角度，探討在參與式預算推動過程中，區公所與社區發展協會之間的協力關係。

本文以臺北市士林區德行里之德行續紛社區發展協會所提之參與式預算提案為例，此例乃社區發展協會與區公所之合作，乃因提案人之身分為社區發展協會屬於私部門，而士林區公所為公部門，此為公私部門合作之例，互動過程中，區公所為上級主導之地位，社區發展協會與民眾雖仍處於下級配合服從地位，但雙方處於水平式互動，在參與式預算過程中相互合作形成一種互補關係。筆者將以學者吳英明（1993）提出三種有關公私部門互動模式為理論基礎，進行深度訪談，進而瞭解社區發展協會在參與式預算擔任之角色，並從中

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

去瞭解有無面臨困境及解決方法；探討公私協力運作過程及融入參與式預算中的方式。

本文之研究問題如下：一、德行續紛社區發展協會於參與式預算之提案成果？二、社區發展協會對於臺北市參與式預算之推動有無助益？三、以社區發展協會為參與式預算提案人是否妥當？四、區公所與社區發展協會應如何協力？透過本文深入瞭解臺北市參與式預算之過程及發展，瞭解社區發展協會在臺北市參與式預算中擔任之角色，並以公私協力之視角看臺北市參與式預算之過程。現今民主意識十分高漲，參與式預算之地位越趨重要，此乃人民發聲之管道，不可輕忽。

貳、文獻回顧

本文主題為公私協力下的參與式預算，探究公部門（臺北市士林區公所）與私部門（士林區德行續紛社區發展協會）兩者之間的協力關係；將以公民參與、公私協力之互動模式之文獻為主，並佐以臺北市政府參與式預算運作與成果作為依據。

一、公民參與

公民參與（citizen participation）指展現民主價值以及公民爭取權利之過程（Morse, 2006）。Batcher（1993）認為公民參與是一種民主政治的具體化，重點為民眾透過參與公共事務發表自己的意見，目的在於追求整體之共同利益。社區經濟發展的必要條件為公民參與，永續發展以民眾參與為核心政策，透過民眾力量追求共識，達成共同目標與行動（陳欽春，2000）。其實公民參與就是在民主之具體化，是發展民主的主要核心思想。

McGee（2003）將人民對預算的參與程度歸納為四種方式：1.資訊分享：政府僅將預算與政策資訊公開公布；2.諮詢：政府透過公聽會、問卷等方式蒐集人民需求意見；3.聯合決策：公民不僅提供需求資訊還能參與政府決策；4.公民創制：公民可以直接控制部分預算的編製與政策制訂。其中第四種參與方式即參與式預算制度（徐淑敏等，2018）。

政府在政策制定與執行過程中除了提供人民發言權和一定程度的決定權，同時也讓群眾學習發言、表決與分享權利義務的民主技能，並提升解決在地公

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

共事務的能力（林世旺，2005）。近年來，公民意識漸漸提升，民眾越來越重視公民權，而政府也逐漸開放權力，參與式預算即為一例。

參與式預算的住民大會可謂參與式預算計畫成敗的關鍵，因為此乃讓住民進行審議討論的「腦力激盪」（brainstorming）階段。住民大會假定在地居民會踴躍參與，故在每場住民大會前，都會進行全面的宣傳（葉欣怡等，2016）。住民大會即為一種公民參與的具體表現，透過住民大會讓居民得以直接參與，並即時提出意見。

我國過去二十多年來推動之社區營造政策，常受限於經費預算不足，或因為被社區發展關鍵主導者把持，使社區民眾參與意願不高，致社區營造成效不彰。而近年所推動之參與式預算即彌補前述的公民參與缺點，讓公民從提案、成案到執行過程皆能參與及監督，對於社區營造更是提升成效（鄭宜婷，2018）。參與式預算可以運用社區影響力及社區里民間互助之凝聚力帶出臺灣社區發展新趨勢。

二、公私協力之互動模式

Erickson（1994）提出公私協力關係之推動，使得公私部門間互動不再侷限於傳統上對下的統治權威關係。公私部門的界線越趨模糊，但在協力關係的發展過程中，若要妥善維持則必須遵循下列原則（轉引自許耿銘，2009）：公平性原則、民主原則、合法性原則、責任確認原則、倫理原則及公共利益原則。

有關公私部門的互動關係，吳英明（1993）提出下列三種互動模式：

（一）垂直分隔互動模式

公部門處於上層主導地位，私部門與民眾處於下層配合及服從地位。私部門及民眾的活動乃在公部門所架構出的層級組織下做有限度及分隔式的發展，被用來策略性支持公部門提出之政策。在此種模式下，兩者是一種垂直分隔及階段性互利的互動關係。屬於傳統上對下的互動模式，雙方處於不平等之地位。

（二）水平互補互動模式

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行繽紛社區發展協會為例

強調公私部門互相依存及配合的程度增加，私部門脫離單純為公部門附從之地位。公部門逐漸體認到自己能力有限，政策無法包山包海，因此尋求私部門給予互補性的支援。私部門透過社會責任意識進行省思，學習與公部門發展合作或合夥關係。公部門及私部門處於相對平等之關係，各取所需，相互合作。

(三)水平融合互動模式

私部門不再是依附或偏存於公部門下之附合體，也不再只是單純配合公部門，而是與公部門形成一種水平式融合的互動關係。公私部門從傳統的「指揮-服從」、「配合-互補」轉變成「協議、合作、合夥」平等的協力關係。

在公私部門兩者互動下，公部門逐漸體認到能力有限，因此尋求私部門給予互補性的支援。公部門雖仍處於較主導之地位，但已不是完全指揮或控制之角色；私部門處於配合地位，也並非完全服從或無異議的配合。本文將以學者吳英明之水平互補模式為理論基礎，去探討士林區公所與德行繽紛社區發展協會之間的協力互動關係。

三、臺北市政府參與式預算運作與成果

依照徐淑敏等（2018）在臺北市政府研究發展考核委員會委託的《推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究》研究計畫中，提到臺灣六都之參與式預算，其中臺北市政府參與式預算特色為具備完整的規劃與設計，首先於國內推行；秉持「開放政府、全民參與」的施政理念，由行政機關主責推動，分為區級與市級兩類提案。

臺北市政府於 2015 年至 2016 年成效如下：主政機關臺北市政府民政局已於 2015 年起辦理「參與式預算培訓課程」，截至 2016 年底初階課程通過 2,954 人、進階課程通過 802 人、審議員課程通過 72 人。2016 年市級錄案 3 案，區級錄案 66 案，由提案權則機關負責協調綜整後，訂定執行計畫，並持續執行；2017 年，臺北市政府檢討前年之缺失並提出修正，其中一項為在臺北市各區公所設置「參與式預算諮詢櫃檯」；為使理論與實務結合，與學界組成「參與式預算官學聯盟」，以「在地陪伴」模式共同推動參與式預算（臺北市政府公民提案參與式預算資訊平臺，2018）。

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

目前，2020 年度全臺北市全案辦理完成及結案共 17 案，正辦理中（符合里程碑）共 27 案；士林區全案辦理完成及案共 2 案，正辦理中（符合里程碑）共 2 案。

參、研究方法

本文研究方法為「文獻分析法」、「深度訪談法」及「參與觀察法」。為瞭解臺北市士林區公所與德行續紛社區發展協會協力之互動方式，透過深度訪談，訪談對象共 11 位，分別為民政局公務人員、臺北市士林區公所公務人員、參與式預算陪伴學校（大學教授）、專家學者、參與式預算提案人及參與式預算參與者（里民、桌長或紀錄），從不同面向去瞭解參與式預算之運作機制。上述人員皆為參與式預算之第一線參與者，最為瞭解參與式預算之過程，透過自身經驗得以給予筆者最貼切之想法及建議。

為充分使訪談對象具有代表性，本文針對研究主題分別選定訪問政府公部門、專家學者、參與式預算提案人等不同面向之人員計 11 人（表 1）。例如：編號 A1 代表政府公部門之民政局公務人員，訪談時間為 2020 年 5 月 8 日。

表 1 深度訪談對象

序號	編號	類別	單位職務（稱）	訪談時間
1	A1	政府公部門	民政局公務人員	2020.5.8
2	B1	政府公部門	士林區公所主管	2020.4.29
3	B2	政府公部門	士林區公所公務人員	2020.4.23
4	B3	政府公部門	士林區公所公務人員	2020.4.17
5	B4	政府公部門	士林區公所公務人員	2020.4.25
6	C1	參與式預算提案人	士林區德行里里長	2020.4.21
7	C2	參與式預算參與者	士林區德行里里民	2020.4.28
8	C3	參與式預算參與者	荒野保護協會理事	2020.5.7
9	D1	專家學者	臺北市立大學教授	2020.3.27
10	D2	專家學者	臺北市立大學教授	2020.3.30
11	E1	桌長	臺北市立大學學生	2020.3.27

資料來源：筆者自行整理。

根據林秀雲（2014）指出無論在何地，只要是參與或觀察社會行為並企圖瞭解社會行為，都是進行田野研究。筆者於參與式預算之過程中曾經擔任桌長及紀錄的角色，透過參與實際跟民眾互動並將觀察到的現象逐一記錄。

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

本文依主題性質擇定深度訪談法為研究方法，從訪談中獲得受訪對象之感受經驗與想法，進行分析得出研究結果。依據文獻探討之參與式預算理論或案例相關資料，試圖探討參與式預算在臺北市公私部門間互動程度、參與式預算提案過程及提案成果之相關面向，藉以發現是否有運作機制上之問題，依不同身分設計不同之訪談大綱，分別有民政局公務人員、士林區公所主管、參與式預算參與者（里民與提案人）、專家學者及桌長/紀錄，訪談題綱請參附錄。

肆、研究分析

行政機關作為公部門，乃政策之制定者與執行者。本文訪談臺北市府民政局及臺北市士林區公所之公務人員，從中探討各自在參與式預算中擔任之角色及功能，並從中瞭解其對於社區發展協會之看法。

一、臺北市府之公務人員於參與式預算過程公私協力之角色

(一)政策制定機關—民政局

民政局在參與式預算中擔任之角色為程序制定者、程序確保者、溝通協調者及衝突解決者。身為臺北市府參與式預算之上級機關（民政局），必須制定相關程序，確保臺北市參與式預算能依一定的程序進行，有嚴重衝突時則擔任溝通協調的角色。

民政局是後面的程序的制定、程序的確保，還有一些遊戲規則的訂定。如果發生一些爭議或是小狀況時，民政局會下去處理，是一個衝突解決者。（受訪者 A1）

民政局參加參與式預算時，在居民討論時會下去觀察，基於中立立場，不會參與討論也不會發表意見。若遇到主觀意識強烈之民眾，民政區與區公所之公務人員會給予適當之協助。

到現場，不是坐在旁邊，討論的時候會下去看每桌情形，那我們的立場是沒有問題不會出手，畢竟不想干擾到整個討論的過程。但...遇到比較積極，主觀意識比較強烈的人，這時會下去幫忙，幫忙桌長去做安撫，或是有時候他真的很想講，但是住民大會是希望每個人都有平衡的發言，他去主導議事，可能就造成這一桌討論的困

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

難。所以我們就會跟公所或是老師就下去，去瞭解甚至必要時把他帶到旁邊去，我們聽他講。（受訪者 A1）

經由訪談，民政局對於以社區發展協會名義提參與式預算是贊成的。該受訪者認為應該歡迎不同的人來提案。就目前來說，應多多推廣，邀請不同之提案人共同參與。雖然在理論上，以團體名義提案不符合參與式預算的精神，但就現階段，應鼓勵不同的人來參與。

我覺得沒有不好，就像社區發展協會，它是一個團體。社區發展協會願意出來去提案提供一些想法。我們歡迎不同的人來提，沒有誰或是沒有合理的理由說我們應該排斥某些人或是特別邀請某些人。（受訪者 A1）

(二)政策執行機關—士林區公所

區公所在參與式預算中擔任之角色為因地制宜之執行者、初步溝通者、協調者及程序執行者。區公所是最瞭解當地生態，最能因地制宜，透過參與式預算，可以發揮其最大的優勢居中協調。

公所最瞭解地方的生態，所以公所比較屬於執行面還有就是做初步的溝通（受訪者 A1）

公所是一個程序的執行者。但是跟社區發展協會合作，除非是社區發展協會提案的執行機關，不然在程序執行者的角色是中立的。它要的是媒合，幫你分到正確的執行機關，提供你正確的協助。（受訪者 A1）

區公所不只為政策執行者，更為推廣者，辦理初階課程、進階課程及審議員課程；透過推廣教育去宣導參與式預算。重要角色為溝通協調者，作為政府機關之窗口，必須與權責機關與民眾溝通協調。

其實區公所就是政策的執行，參與式預算是新政策必須執行。在區公所的角色，臺北市有十二個區。區公所是地方上最基層的執行者。（受訪者 B2）

溝通協調包含民眾跟政府機關，政府機關就是有提案，就是要跟政府機關對口，做到溝通協調，那就是權責機關所有的 PM 機關，再

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

來像如何協助居民參與式預算的提案，就是進行推廣教育。（受訪者 B2）

區公所是搭起人民跟局處或政府機關間非常重要的溝通橋梁，主要功能就是幫助提案。（受訪者 B3）

由於社區發展協會與里長之關係特殊，有些社區發展協會與里長為對立之關係；因此區公所對於社區發展協會是保持一種比較被動的相處模式，在輔導上會以里長為優先。在地方政治上，里長與社區發展協會通常是對立的，相關文獻皆有記載。區公所為了跟兩者維持良好互動，會跟社區發展協會保持一種相對被動之互動方式。

這一二十年來，最近區公所跟社區發展協會之間的互動比較被動，因為士林區四十三個社區發展協會當中，將近二十個社區發展協會成立的目的，是為了競選里長，或者是跟里長或者家屬相關。基於這樣的關係，最近區公所跟他們的互動會比較被動，因為他們像政黨一樣，會跟現任里長在整個地方資源的分配跟動員組織部分會有衝突性。在公所立場還是輔導里長為第一優先。（受訪者 B1）

透過訪談得出區公所的主管或是公務人員皆是贊成以這種方式提參與式預算。主要是因為公民意識的問題，民眾對於公共事務較不關心，不會主動參與；但若有社區發展協會或是非營利組織等團體，可以聚集民眾來參加參與式預算，未嘗是一件壞事。目前客觀來講，此提案算是臺北市士林區一個非常成功的公民營協力合作完成的參與式預算成功案例。臺北市政府工務局公園路燈工程管理處亦撰有新聞稿，可見其成果極佳。

這個活動在參與式預算提出來後，得到市政府相關單位支持，所以目前客觀來講也算是士林區非常成功公民營協力參與式預算合作完成非常典型的一個成功案例。（受訪者 B1）

對於參與式預算提案跟關注，以及住民大會來講，第一名的應該是里長，第二名就是社區發展協會，非常歡迎而且能夠力促他們能夠得到市政府相關單位協力，是站在鼓勵跟支持的立場。

對於參與式預算提案跟關注，以及住民大會來講，第一名應該是里長，第二名是社區發展協會，不只是德行續紛，還有其他社區發展協會，比如說對他們裡面相關的建設期待或者是想法，我們非常歡

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

迎而且力促他們得到市政府相關單位協力，讓案子經由他們提案能夠落實，我們都站在鼓勵跟支持的立場。（受訪者 B1）

區公所平常跟地方會保持聯繫，形成一種互助之相處模式。當地方有問題時，區公所給予協助；當區公所需要人力或是場地時，地方就會適時給予相當之協助，形成一種互相幫助共處之關係。

平常跟地方多保持聯繫，比如說他們有什麼問題反應過來，我們馬上想辦法幫他解決，若問題不是區公所可以做，我們能以區公所名義聯繫其他權責單位，儘量去幫忙，這都可以讓雙方合作的關係會更好。（受訪者 B2）

二、德行續紛社區發展協會於參與式預算過程公私協力之角色

(一)社區發展協會之功能

社區發展協會之功能就是促進社區發展，協助里長能夠完成他想要對里做的事。

社區發展協會主要功能就是在促進社區發展，其他基本的建設其實都是里辦公處處理，因為社區發展協會並沒有經費，經費必須是個案去申請的才会有，跟里辦公處不一樣。（受訪者 C1）

其實發展協會的角色就是協助里長能夠把他想要對里做的事完成，像我們社區發展協會有一些成員，也有志工，都會讓里長安排分工完成，像德行里的菜園。（受訪者 C2）

(二)德行里里長兼任社區發展協會理事長之特殊性

德行里里長即為德行續紛社區發展協會之理事長。依照地方政治，其實里長與社區發展協會之理事長通常處於對立模式。惟德行里之情況特殊，其為兼任之方式，可以統合資源為里民爭取更多利益。

主要是里長規劃，然後希望大家幫忙的時候再動員社區發展協會人。他角色其實很微妙，是里長又是理事長。里長跟理事長，兩者通常不會是同一人。我們這個協會是里長自己建立起來，等於是說他希望有多一點的力量來把里上建立起來。（受訪者 C2）

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

因為這個案子他是里長好像直接用社區發展協會的名義直接提然後就過了，可是在通常在地方自治上，里長跟社區發展協會關係比較對立的，常常是對立的。可是這個里長他就是社區發展協會的理事長。（受訪者 D1）

(三)社區發展協會與里民之互動過程及提案成果

理事長是非常熱心公益，服務熱忱，所以深受里民的愛戴。在訪談過程中，受訪者對於理事長之貢獻給予相當高之肯定。里民們對他亦十分敬重。從組織結構及法制面來看，德行續紛社區發展協會之組織架構相當明確，亦有相關規定協助運作。

里長非常熱心公益，服務的很熱忱，深受里民的愛戴。針對參與式預算也是全力支持，所以只要我們有任何需求，比如要開初階課程，里長就會廣播或是宣達，讓里民來參加，一般來講在那邊辦課程都蠻成功的。（受訪者 B2）

整體來說，里民之參與態度是開心是積極的，願意為里貢獻心力，相當支持這個案子。討論過程也不會有衝突。成案後，菜園需要人力去維護，里民們願意貢獻時間及心力去維護菜園。

里長跟里民們有一個里民群組，大家覺得參與式預算到了，對於里上還有什麼地方是可以建置、關於公共的議題有沒有想法；大家就會提出很多的想法，再把它整合起來。今年剛好是我們的菜園，我們想要做一點改變，所以就提了這個案子，大家都蠻積極的。（受訪者 C1）

德行續紛社區發展協會之理事長非常熱心，每一年都有提參與式預算，案子是有延續性的。於 2016、2017 及 2019 年分別提出「續紛農趣 再現濃情」、「芝山假日悠遊續紛 GO」及「『原』藝廊道-世界部落」之參與式預算提案。

我（德行續紛社區發展協會理事長兼德行里里長）每一年都有提。主要一開始因為 105 年剛好是田園城市成立的第二年，其實在不管公園處或者是產發局給的補助其實都沒這麼多，那個時候就很希望其實可以透過參與式預算可以爭取到一些經費，因為大家對於這

個田園城市的基地是有感情的，透過參與式預算來討論想要什麼樣的環境，然後一起來做。（受訪者 C1）

106 年是芝山假日悠遊續紛 GO 主要是辦社區的農民市集，本來提案是希望做文創可是因為卡在我們不是商圈，所以沒有過，改了一個方法就大家是在討論後變成農民市集。其實我們很希望一個月雖然做一次沒關係，可以試著星期六日來做，不會讓他們覺得說好像就只有來一次，那廠商菜商也不一定會想來，因為這樣就會造成我們要去推這個事情就是有點弱掉，這個案子是我覺得比較沒有那麼成功的地方。（受訪者 C1）

108 年櫻花廊道主要是跟我們這邊有個社區跟天母 SOGO 討論出來的。我們有一個里民群組，因為區公所會問要不要提案，問了之後就會叫我們來提案，那其實我本來不想提的，因為經過前一年那個續紛假日悠遊 GO 那個案子之後其實對公園處沒有什麼信心。（受訪者 C1）

原藝廊道就是原住民場地，然後有一些當地設攤位。整個過程的話，第一個樓上那一個種菜的，再來就是有做一個小農市集，然後就是這個原住民的，連續有三年的提案。（受訪者 B2）

於 2019 年提出之「『原』藝廊道-世界部落」，符合：牽涉之單位單一、當年度即可做以及在隔年第一季度即可提出成果等逕予執行之要件，所以可以直接執行，無須經過 I-voting 的投票。

逕予執行就是牽涉的單位一個單位，那這一個案子牽涉到只有公園處，而且當年度就可以做了，在隔一年的第一季就可以提出成果；逕予執行有一定的條件，有符合這個條件，是公園處說那就逕予執行。逕予執行的案子不用經過 I-voting 的投票，是當年度可以執行，只牽涉到單一權責單位，隔年的第一季提成果報告，這樣就可以逕予執行。（受訪者 B2）

經由訪談得知該社區發展協會之理事長很積極，其提出之參與式預算十分成功，執行成果非常好，常常與外界交流，也有新聞媒體採訪，可以作為其他社區參考之成功案例。

仰德活動中心樓上有種菜，底下也有種菜，因為種的非常好，所以我們會選擇德行里作為區的代表成果展示。成果展示的時候，里民就會全部過來，還有志工會過來分享。柯市長跟以前的副市長都有過來看過，新聞採訪，國外也有來，社區大學也有，再來就是空中大學也有，很多人都有跟里長做過訪談，就想要看他的在執行這個方案有什麼樣的一個成果，經驗的分享。（受訪者 B2）

很多單位跟民眾都會以他為示範點，士林區德行里是個示範點，而且居民種得很好；也是臺北市的示範，都會辦交流。（受訪者 B3）

其實這個案子很成功，常被拿出來做介紹，作為參與式預算的成功案例。（受訪者 B4）

我們有外國人來參訪，有西班牙目前還有韓國日本的媒體，韓國就是一半公營一半民營單位，然後日本是媒體，還有中國大陸，還有零星其他的有法國人，我們後來有跟一個法國的華裔街申請菜園，他特地從網路上看到然後來看我們的菜園，我們回去就用 E-mail 的方式在交流。（受訪者 C1）

三、參與式預算水平互補互動模式之精進

(一)公私協力下參與式預算之問題

1.時間成本問題

參與式預算從提案到最終之執行，需耗費很長之時程。流程完整性是必須的，但時間過於冗長會造成民眾不願意投入；為此，臺北市政府提出逕予執行之機制，本文之個案為 2019 年提出之參與式預算即為一例。

參與式預算有一個困境就是流程的必要性是很完整的，但因為流程的必要性感覺上在執行的時程比較長一點。（受訪者 B1）

我覺得程序太繁複，我覺得能做就能做，而且局處真的很困擾，你應該問問局處，覺得他們好可憐，因為理想是社區輪流開，然後局處有些承辦是十二區輪流跑。（受訪者 B3）

2. 機制問題

有規則就會有漏洞，這是從古至今不可避免之問題。現今投票機制，只要過半數即成案，因此會有互相拉票之情況發生。拉票之行為其實是可行的，因為參與式預算之精神之一，即為尋求支持；但有時候會出現爭執甚至是不理智之行為。筆者曾經參與過一場住民大會，有一位民眾想要提案，但該桌之民眾有其他想法，因此有些微衝突，最終該民眾移去隔壁桌主導提案。

今天在國外公民參與其實某部分也是在社區意識下的一種動員，所以動員這一件事情...，可能為了要我的案子過，我動員我社團的人來，不管是社區發展協會還是 NGO，造成這個...投票，投票是有投票規則的，有投票規則就會有...不能說是漏洞，但就是可以去算，是個數學問題。今天如果 50 個人，只要 27 個人來至少可以保證有一案是我的。所以我們開始去思考，是不是該有一些所謂的專場。

（受訪者 A1）

參與式預算可以設計新機制，讓一些團體或是里長以申請制之方式參與。原本之機制已經出現投票失靈問題，造成參與式預算之本質精神已變質。受訪者 A1 提到為了解決參與式預算投票失靈之問題，民政局應該要研擬新的機制讓團體或是非營利組織可以有特殊管道申請專場。

可以開始去設計所謂的申請制，如果今天是里長或是團體，這個團體當然包含了里長或社區發展協會這樣的團體，也就是說一些 NGO 的這些團體，你有興趣想要提，那我幫你辦專場。（受訪者 A1）

訪談過程中，受訪者提到審議員資格問題。曾有一位審議員僅因有提過案所以有審議員資格，使審議員資格問題浮現。擔任審議員應具備一定之資格，最基本的應該要瞭解該案之原委及地理位置，才能給予實際建議，而非跟著燈號去舉手投票。

主要我覺得審議員的部分還好，因為審議員似乎不是經過初階進階來的，如果是提過案的提案人也可以來。因為我自己有參加過初階課程，可是今年去大同區當審議員的時候，我隔壁的那個里長覺得莫名其妙，因為他是新任里長都沒有接受過訓練，然後他就說他只是去年提過案子而已。（受訪者 C1）

重點是我們去當別人區的審議員的時候，其實會有一點狀況外。我們對別區的議題跟路名都不清楚，我覺得有點算是只能看著 PM 機關給的建議，燈號紅燈黃燈綠燈號，只能看 PM 機關給的燈號去做決定。（受訪者 C1）

3.里長動員問題

依訪談結果，雖說有團體動員之問題，惟目前來說仍為參與式預算之發展階段，尚有眾多民眾不知什麼是參與式預算。因此仍需要里長、團體或是非營利組織去宣傳參與式預算或是帶動民眾共同參與。但受訪者 D1 提到最終還是希望參與式預算可以回到最初的理想，以個人提案之方式。無論社區發展協會、里長或是非營利組織，終歸仍為團體，難免被民眾質疑有動員之問題。學者林火旺（2005）指出如果透過利益團體的交易而形成的決策，即使是多數決，不但違反審議民主的要求，也沒有對少數表達平等尊敬。

我覺得如果用里來在這個住民大會提案階段，在提案的時候，你用里來提案的時候，其實已經破壞掉原本參與式預算的意思，因為參與式預算就是要每一個人獨立思考，可是你又變成團體思考，那就是又回到之前的我們就是代表，就是代議政治。（受訪者 D2）

按理來說我覺得參與式預算的精神應該是草根，我不是說里長不是草根，但是這跟我想像中的參與式預算不一樣。我覺得一般是由民眾自己去提案的，但我可以發現其實里長通常都會自己扮演提案人的角色，那我還聽到現場有里長的好朋友跟大家講說等下一票都不能跑；他們完全把自己當投票部隊。（受訪者 D1）

在參與式預算中，里長之角色經常被討論。有人認為其動員里民，使里民沒有自行思考的機會，仍為間接民主，與參與式預算之本質精神相違背；亦有人認為其實里長也是民眾，當然可以參與，當他卸下里長身分時，就是一般民眾；亦有人認為現今參與式預算尚未成熟，仍有眾多民眾不知道參與式預算，因此還是需要里長去宣傳及動員里民來參與。惟，里長拉票之行為，乃比較不妥之行為。

在臺北市會有幾個問題。第一個就是里長的角色，總有一派的人說他本身就已經掌握某些資源，就是一個資源的擁有者，怎麼可以再

透過參與式預算來爭取資源。而且他本身有比較強的權力，會讓別的參與者產生不對等，可能最後都是里長的提案。（受訪者 A1）

我覺得在這個住民大會用里長不太好，因為里長其實他怎麼去爭取資源自有一套管道，根本不用到這個參與式預算；可是你換個角度想，如果今天提案的人都不夠了，就是沒什麼人要提案，那或許民政局或區公所還蠻歡迎這樣的提案人，因為沒有人要提案。所以我覺得從實務上來講，各取所需。（受訪者 D2）

4.公平性問題

公民參與不可能讓每一位民眾都滿意，凡事皆有正反兩面，有支持就有反對。參與式預算僅為提供一個公民發聲之管道，促進民眾參與公共事務。無法讓普羅大眾都滿意的情況下，僅能做到讓每一位公民都有公平的發聲機會。

有公民參與就一定可以預期的是不可能照單全收，一定會有人不滿意。所以程序面能夠做到的只有公平，儘可能讓大家在這個公平的程序面去執行。（受訪者 A1）

參與式預算是一種公民參與之管道，應保障每一位民眾皆有公平之發聲機會。但在過程中仍可能有較強勢之民眾想要主導，此時就會相對剝奪其他人之發聲機會。

這是一個我覺得在臺北的公民參與，就是有時候重點不在於參與，而是在如何讓雙方的意見可以被聆聽到。（受訪者 A1）

一開始參加這個會議的民眾有時候會比較不好意思開口。（受訪者 B4）

5.溝通問題

受訪者 C1 提到橫向溝通問題，認為公務部門間橫向溝通有些微落差，橫向溝通方面應打破界線，相互溝通協調合作。而公務部門與民眾期待會有落差，需要加強溝通。

其實參與式預算後續的處理我覺得橫向溝通原則上還不太行，橫向溝通因為各自為政；但是縱向，上面的人直接下命令下來是 OK 的，所以這是政府單位的問題。（受訪者 C1）

(二)水平互補互動模式之精進建議

本文發現參與式預算之困境包括：時間成本問題、機制問題、里長動員問題、公平性問題及溝通問題，將提出具體建議逐一說明。

1.簡化縮短時程

民眾必須分別上 3 小時得到初階卡，上 6 小時得到中階卡，以及最終上 9 小時得到嗡嗡卡，一步步堆砌參與式預算之專業能力，才能擔任桌長、紀錄或主持人等角色。過程十分繁複，造成民眾不願意繼續上 6 小時的課程進階，包括陪伴學校之學生，繁複之流程降低學生及民眾進階之意願。

由於 2015 年及 2016 年的檢討，市府於 2017 年修正參與式預算的規定，走向簡單化流程。曾有學者指出遇過民眾指責太過簡略，質疑是「玩假的」，因為目前課程內容縮短為 1 小時，與之前的初階、中階跟高階課程相差太多。但此舉使流程簡化並明確，更加便民。筆者認為可以縮短課程時數，以測驗方式檢測民眾是否瞭解參與式預算，並依照成績給予證書。

另，參與式預算從提案到最終之執行，需耗費很長之時程。流程完整性是必須的，但時間過於冗長會造成民眾不願意投入。為此，臺北市政府有提出替代方案，即逕予執行。當此提案涉及之單位僅有一個，可於當年度執行，並於隔年度第一季即可提出成果報告，符合上述要件後即能逕予執行。本文個案於 2019 年所提之提案即為逕予執行，無須經過 I-voting 的投票，就是為了簡化時程而提出之因應作為。

2.提供申請制管道

里長過度投入變成另一問題，常耳聞里長動員里民參與，也可看到里長殷切想要提案。筆者甚至聽聞得到里長支持就可以順利提案，里長若提案通過就可以將此列為政績，有利於往後選舉連任。民政局在一開始推動參與式預算，是想要淡化里長角色；殊不知里長角色在住民大會非常重要，若是沒有里長，很可能會沒有住民願意來參加。

原本之機制已經出現動員問題，造成參與式預算之本質精神已變質。參與式預算應設計新機制，讓一些團體或是里長以申請制之方式參與。因此相關研議單位應研擬新的機制供人民選擇。

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

筆者認為可以設計專場之機制，讓里長、社區發展協會或是非營利組織等團體申請專場。這些申請專場的民眾，通常都已有提案構想，在專場中可以先上初階課程，供其瞭解參與式預算之流程及相關資訊；在討論過程中提出提案內容並徵得其他民眾支持，投票選出成案之參與式預算。既為專場，就必須限縮提案數量，一場頂多一案。如此便可趨緩里長或團體動員問題，讓民眾可以真的思考並自行提案，而非里長之投票部隊。

在審議員資格審核機制上，筆者認為在挑選該場參與之審議員時，應該就其資格或對於該案之瞭解程度進行篩選；例如在開始審議階段前先舉行一場資格篩選，讓審議員自行挑選想參與之審議工作坊。如此便可以避免審議員只能依照機關燈號指示下投票，失去共同審案之精神。

3.區公所與非營利組織合作

非營利組織可以透過住民大會積極參與，在住民大會中提出其理念並尋求支持，以利成案。而在參與的過程中也可以將自己的理念傳達給不同的人，透過這種方式宣揚理念及其訴求。

區公所可以跟民間團體合作，例如海棠文教基金會。財團法人海棠文教基金會成立於 1993 年，希望為臺灣社會盡一己棉薄之力，促進社會風氣的祥和及文化發展的活絡。非營利組織便逐漸發展屬於本土性的管理知能和技術，更能妥善的結合和運用資源，透過人才培育，以促進組織發展，實現各非營利組織的公益使命（海棠文教基金會，2020）。區公所可以跟它合作，開一些參與式預算課程，例如教大家怎麼去提案或者撰寫提案計畫書。

公部門可以跟非營利組織合作，因為公部門有時候會礙於角色問題，不方便提出問題，可由非營利組織來表達。公部門應該要讓非營利組織或者保育團體有更多的機會進來參與式預算，亦可以找這些團體擔任審議工作坊評委的角色。

4.提升民眾公民意識

筆者實際參與後，發現目前臺灣的公民意識仍為不足，有些原因也是源於對參與式預算的不瞭解。參與式預算最初目的為希望透過全民參與使民眾增加公民意識，但由於民眾「不懂」，而常被操弄，例如被操控投票，促使民眾參

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

與意義不大。筆者在參與過程曾經看過投票亂象，各桌提案人拿取整桌票，在投票前打聽各桌投票選擇並做交易，形成一種把持現象。有民眾因為得不到大家支持，帶著提案去別桌提。另外，民眾對於預算概念薄弱，不知該如何編預算，常用吉利的數字編預算，例如：八千八百八十八萬。

由前述可知臺灣的公民意識仍稍嫌不足，應培養民眾的公民意識，提升民眾素養，例如：透過教育或宣傳強化公民意識，宣傳部分可以透過媒體或網路快速發布。另外，應把公民概念放大，不該僅限於個人而去排斥團體，未來可以擴大到社區或團體皆可提案，簡言之，就是提案者可以為個人、社區及團體。

伍、結論

臺北市士林區德行里之德行續紛社區發展協會，於 2016、2017 及 2019 年分別提出「續紛農趣 再現濃情」、「芝山假日悠遊續紛 GO」及「『原』藝廊道-世界部落」之參與式預算提案；其中「『原』藝廊道-世界部落」一案因符合逕予執行之要件，於該年度逕予執行，此三案之成果十分優異，經常作為參與式預算之成功案例分享。從訪談過程中得知其成功因素，除了理事長之角色重要，德行續紛社區發展協會之組織架構完善亦為成功關鍵，德行里里民之凝聚力強，加上區公所之輔助，三者相互合作之下，造就這成功的參與式預算成果。

雖說以團體名義參加參與式預算提案仍有些許問題，但參與式預算尚處推廣階段，仍有眾多民眾不知參與式預算，故仍需團體動員或是社區發展協會之協助，帶動參與式預算。

區公所盡心協助提案人，並在其中擔任溝通協調媒合之角色。受訪者對於區公所之付出給予很高之肯定，認為其很用心協助提案人完善提案。區公所平常會跟地方多保持聯繫，形成一種互助之相處模式，乃一種相互之關係。

整體來說，社區發展協會對於臺北市參與式預算之推動是有助益的，社區發展協會屬於地方團體，主要功能為協助發展社區之公共事務；社區發展協會可聚集對公共事務有熱忱之民眾，透過團體的力量聚集民眾並推廣參與式預算。社區發展協會或是非營利組織等團體，可以聚集民眾，亦可以集思廣益，蒐集提案之發想，或是提案相關理論數據作為說服民眾支持之立足點依據。

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行繽紛社區發展協會為例

透過訪談，民政局、區公所的公務人員皆認為若以社區發展協會之名義為提案人，是認同的。民政局對於以社區發展協會名義提參與式預算是贊成的，其認為應該歡迎不同的人來提案。區公所則認為客觀而言，此個案算是士林區參與式預算公私協力合作而完成，非常典型的成功案例。德行繽紛社區發展協會之提案人與公部門之互動關係良好，雙方形成一種和諧互助的關係。

臺北市政府秉持「開放政府、全民參與」的施政理念，與參與式預算提案人互動良好，區公所會積極協助提案人提案，並在過程中擔任溝通橋樑，成為政府機關與提案人之中介者角色。區公所為地方政府，最貼近人民，因此才能因地制宜，平日與里、社區發展協會理事長或其他非營利組織互動良好，彼此間形成一種水平互補關係。

綜據上述，無論是政策制定或是政策執行的行政機關，皆贊成以社區發展協會之名義提案之參與式預算提案，且在與民間互動良好的關係下，達成一種相互合作互助的互動。

2021臺北市參與式預算獲獎優秀論文

2021臺北市參與式預算獲獎優秀論文，未經同意請勿轉載

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

參考文獻

一、中文部分

Babbie, E.著，林秀雲譯（2014）。《社會科學研究方法》（二版）。臺北：新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司臺灣分公司。譯自 *The Practice of Social Research*。

吳英明（1993）。〈公私部門協力關係和公民參與之探討〉。《中國行政評論》，2（3）：頁 1-14。

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：國立政治大學公共行政學系碩士論文。

林火旺（2005）。〈審議民主與公民養成〉。《臺大哲學論評》，29：頁 99-143。

林世旺（2005）。《嘉義縣新港地區社區總體營造之研究》。高雄：國立高雄師範大學地理學系（所）碩士學位論文。

洪嘉霜（2018）。《臺北市參與式預算過程評估之研究—以臺北市大同區為例》。臺北：國立臺北大學公共行政暨政策學系在職專班碩士論文。

徐淑敏、蔡馨芳、高光義、李俊達（2018）。《推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究》（市政專題研究報告 407 輯）。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。

許耿銘（2009）。〈協力理論在跨界人力資源管理的應用：以「政府機關與績優民間機構人才交流實施辦法草案」為例〉。《文官制度季刊》，1（3）：頁 55-79。

陳欽春（2000）。〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉。《中國行政評論》，10（1）：頁 183-215。

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：國立政治大學公共行政學系碩士論文。

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

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）：頁 29-39。

鄭宜婷（2018）。《從政策網絡觀點探討參與式預算下社區營造之成效－以臺北市松山區為例》。臺北：國立政治大學社會科學學院行政管理碩士學程碩士論文。

二、英文部分

Batcher, H. (1993). Introduction : Some examples and definitions, community and public policy. London : Pluto Press.

Erickson, K. C. (1994). Partnership and Total Cost Management : Integral to Enhanced Profitability. Australian Journal of Public Administration, 53 (1) : 24-35.

McGee, R. (2003). Legal frameworks for citizen participation : A Synthesis Report. Brighton, UK : University of Sussex.

Morse, R. S. (2006). Prophet of participation : Mary parker follett and public participation in public administration., Administrative Theory & Praxis, 28 (1) , 1 - 32.

三、網路資料

海棠文教基金會。〈認識海棠〉，<http://www.npocenter.org.tw/app36/cognitionView/index>，2020/07/24。

臺北市政府。〈認識參與式預算【概述（原由）】〉，臺北市政府公民提案參與式預算資訊平臺，<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=113566028&ctNode=82081&mp=100012>，2020/06/08。

臺北市政府。〈參與式預算提案管理系統〉，<https://proposal.pb.taipei/publicV2/>，2021/07/15。

附錄

一、民政局公務人員

1. 請問您覺得臺北市政府在參與式預算中擔任的角色為何？有哪些功能？如何協助民眾瞭解參與式預算與提案等？
2. 請問您與社區發展協會是否經常有機會互動？請問互動情形何（例如與理事長或協會成員等）？
3. 請問您與區公所的人互動情形如何？
4. 請問您對於德行續紛社區發展協會在參與式預算中所提「續紛德行里」一案，在整個過程（例如提案、執行與居民反應等），是否能分享您的看法？
5. 請問您認為德行續紛社區發展協會在參與式預算中所提「續紛德行里」一案，執行成果如何？有無需要改進的地方？或者有哪些經驗可以提供其他社區發展協會參考？
6. 請問您對於德行續紛社區發展協會在參與式預算中所提「原藝廊道」一案，在整個過程（例如提案、執行、里長與居民反應等），是否能分享您的看法？請問您能否分享此案之執行過程？（逕予執行）有無需要改進的地方？或者有哪些經驗可以提供其他社區發展協會參考？
7. 就公私協力角度，請問您認為臺北市政府在參與式預算過程中與社區發展協會應如何協力？有什麼方法可以促進彼此間更密切的合作？
8. 請問您對於參與式預算有無建議？

二、士林區公所主管

1. 請問您與社區發展協會是否經常有機會互動？請問互動情形如何？
2. 請問您與德行續紛社區發展協會是否經常有機會互動？請問互動情形何（例如與理事長或協會成員等）？
3. 請問您與德行里的里民是否有機會經常互動？互動情形如何？
4. 請問您對於德行續紛社區發展協會在參與式預算中所提「續紛德行里」一案，在整個過程（例如提案、執行與居民反應等），能否分享您的看法？
5. 請問您認為區公所在參與式預算過程中與社區發展協會應如何協力？有什麼方法可以促進彼此間更密切的合作？請分享您的經驗。

三、參與式預算參與者（里民與提案人）

1. 請問您為何會想來參與式預算？對於社區有特別之情感嗎？

公私協力下的參與式預算：以臺北市士林區德行續紛社區發展協會為例

2. 請問您參與過幾次參與式預算？有沒有提過案？能否分享提案內容？
3. 請問您能否深入描述參與式預算之過程？如何與其他里民互動？
4. 請問您在提案與執行等過程如何與區公所的人互動？
5. 請問您對於參與式預算後續之處理程序有何看法？覺得區公所處理情況如何？
6. 請問您對於社區發展協會之看法？平日有無互動？如何互動？覺得對社區有沒有什麼具體之成果可以分享？
7. 請問您覺得區公所在參與式預算中擔任什麼角色？
8. 請問您認為區公所與社區發展協會在參與式預算過程中是否應該合作？若是，請問如何合作？

四、專家學者

1. 請問您在參與過的參與式預算中擔任的職務與角色為何？能否請您分享經驗（例如提案過程、民眾間之互動、區公所與民眾間的互動、執行成果等）？
2. 請問您有無與社區發展協會互動的經驗（例如與理事長或協會成員等）？若有，請問互動情形如何？
3. 請問您對於以社區發展協會為名義作為參與式預算提案人之看法為何？
4. 就公私協力之角度，在推動參與式預算時，您認為有什麼方法可以促進區公所與社區發展協會之合作關係？
5. 請問您對於參與式預算有無建議？

五、桌長/紀錄之訪談大綱

1. 請問您為何會想來擔任工作人員？對於社區（或德行里）有特別之情感嗎？
2. 請問您能否深入描述擔任參與式預算之工作人員之過程？培力過程中跟區公所的人如何互動？現場民眾參與之情況如何？
3. 請問您在擔任工作人員時，跟民眾之互動如何？
4. 請問您對於參與式預算提案過程有何看法？覺得里民間之互動如何？覺得里民參與之態度如何？有沒有什麼建議？
5. 請問您對於參與式預算有無建議？