

跨越國界的參與民主：桃園移工參與式預算之研究

羅凱凌*

摘要

桃園市政府勞動局在 2017 年針對外籍移工的休閒娛樂活動執行參與式預算 (Participatory Budgeting for Migrant Workers 2017, 簡稱 PBMW 2017), 讓在地的外籍移工可使用母語來表達自己對休閒娛樂的需求並進行提案, 其計畫目的是希望能同時發展移工賦權以及行政民主的可能性。以「非公民」(non-citizen)為參與對象的特殊計畫, 在理論和實務面都被視為創新發展。依此, 本研究的核心問題為: 在台灣的政治/行政框架下該計畫如何可行; 實際運作有哪些成效; 又遭遇哪些挑戰。作者透過資料研究方法, 試圖回答上述問題。

研究成果簡述如下: 該計畫的主要協作者為桃園市政府勞動局、桃園群眾服務協會, 以及專業審議團隊。他們各自有推動計畫的動機: 高階文官作為發起人, 試圖透過該計畫推動行政改革; 政務官則基於優化政治形象與提高政治支持; 基層行政人員則是被動的接受命令而執行計畫。相較於此, 群眾協會作為移工倡議的在地團體, 想透過該計畫開啟移工賦權的契機; 而專業審議團隊也藉此擴散並增加參與式民主的經驗。

在不同的動機之下, 計畫成果也各有所獲: PBMW2017 作為非公民參與的民主實驗, 移工親自參與討論並投票, 的確回應了他們的政策需求, 改善政府部門在此項政策的服務品質。再者, 就治理機制的層次而言, 此計畫成功形塑了政府與公民社會的信任與協作治理。主要三方協作者依據對移工政治賦權和參與式民主的共同信念, 建立彼此信任而願意共同協作, 並在過程中彈性轉換不同角色來回應計畫需求; 而其他公民團體和審議專業者的協助支持, 也讓實際操作能獲得更多助益, 並在移工政策、審議民主與多元文化的議題上, 培力台灣的公民能力。然而, 就民主賦權的角度而言, 該計畫雖在理念上試圖打破國家與階級的界線, 賦權移工成為決策主體, 但實際上, 移工只是計畫的參與者, 不僅未授權共同決策; 同時也沒有擴大移工社群政治參與的空間。

簡言之, 從 PBMW 的案例可發現, 「非」公民參與的民主創新, 各方行為者仍受到現有的政治社會框架影響, 無法依靠單一計畫就達成, 必須持續透過台灣公民社會和政府的協作進行擴展, 此計畫可視為一政策創新的起點而非最終產出。

關鍵字：參與式預算、參與民主、非公民參與、協力治理、外籍移工

*政治大學民主創新與治理中心副執行長、德國杜賓根大學歐洲台灣當代研究中心研究員
研究領域包含政策參與、比較制度分析、利害關係人網絡、歐洲政治、行政部門委員會

跨越國界的參與民主：桃園移工參與式預算之研究

壹、前言

參與式預算(participatory budgeting, 以下簡稱 PB)在世界各地被廣泛使用, 依據翻轉政治結構、改善治理績效、強化政策溝通、改進審議技術等目標, 使機制和運作各自有不同的樣態, 多元且開放(Dias, 2018; Wampler, 2014)。台灣跟隨世界潮流下也引進 PB 機制, 不只回應在地政治和社會的需求, 同時也為民主深化孕育出另不同的可能性(Wan, 2018)。本文以桃園移工參與式預算在 2017 年的計劃(Participatory Budgeting for Migrant Workers in Taoyuan, 以下簡稱 PBMW 2017)為研究個案, 該計畫以桃園外籍移工的休閒娛樂為主題, 邀請桃園在地居民和外籍移工進行討論, 獲選提案者可於下年度政府預算被執行。

就參與式民主(participatory democracy)的發展而言, 強調在地脈絡和多元生活經驗的 PB 機制, 雖有許多非公民(non-citizens)也可參與的公共審議, 可能以議題類型促進特定社群參與, 如婦女、青少年、身心障工作者等; 或者是社區整合型計畫, 邀請非公民以居住者身分共同參與討論, 強化理解溝通和文化融合的功能(Ganuza and Baiocchi, 2012; Röcke, 2014)。相較於此, PBMW 2017 是目前唯一將「非公民」和其需求視為參與主軸的 PB 計畫。且為落實非公民的主體概念, 計畫採用全母語進行審議討論和提案投票, 使 PB 機制對參與者更加友善。無論是概念或技術面的創新, PBMW 2017 都可對 PB 或參與式民主的研究和實務, 提供另一種新的發展思考。

若將此個案拉回台灣的政治社會脈絡來看: 台灣目前有約 70 萬的移工, 多數來自印尼、菲律賓、泰國與越南。他們在台灣社會肩負起製造業、家庭看護、長照看護、漁業等服務提供者的角色, 並繳納稅額給台灣政府。然而, 台灣對外籍移工的大量移入和貢獻卻未有相對應的回應。在政策上仍有許多不合時宜, 違反人權的規範; 在社會中, 主流的民意或媒體仍舊對移工群體有排斥和偏見歧視。在此脈絡下, PBMW 2017 案由政府主動發起, 試圖肯認外籍移工在台灣社會的重要性, 使此個案隱含多元包容的民主價值和進步意涵。

承上, 具有前瞻性意涵的非公民參與不只在其他國家經驗少有, 在台灣更是

重大挑戰。由此可知，PBMW 2017 要在移工賦權尚未成熟的政治社會脈絡下推進，並無法如一般 PB 以公民為主體，去指認積極公民的存在。而必須仰賴桃園市政府和台灣公民社會的共同努力，才能回應已存在卻未受肯認的移工群體和其需求。是故，作者聚焦於 PBMW 2017 的推動與執行：台灣(桃園)的政治社會菁英如何建構出移工參與的政策網絡，並透過協作治理來推動計畫的落實，便為此研究之緣起與關懷。

依此，本研究之章節安排如下：第壹章為前言。第貳章則依據作者核心關懷進行文獻回顧與分析框架，並說明研究對象、範圍與資料蒐集方法。第參章針對 PBMW 2017 的計畫目標、機制設計和執行情況做簡要說明，作為後續分析的基礎。第肆章先盤點 PBMW 2017 的重要行為者與其政策位置和參與動機，接著探討該計劃協作關係的建立與分工。第伍章則依據 PB 成效的不同面向，分析 PBMW 2017 在過程與結果上，究竟達成哪些目標又遭遇困難。最後一章為結論，以 PBMW 2017 的整體執行經驗作總結，從行為者動機及其權力互動，連結到 PB 運作對移工賦權和行政民主兩個面向的意涵。

貳、文獻回顧與研究方法

PB 在全球從 1989 年迄今發展三十年，就預算規模與政策議題而言，桃園市勞動局所舉辦的移工休閒娛樂參與式預算其實並不特殊，然而卻在國際參與民主的領域獲得高度討論。其原因有二：一者是人口遷移的國際現象，使民族國家的政治思維受到挑戰，如何在政治社會的制度中回應外籍移民問題，成為世界共同的課題。另一方面，參與式民主浪潮席捲全球，以公民社會、在地社群為主體的參與機制，該如何看待「非」公民的政治權。面對此兩大挑戰，MWPB2107 以小型實驗的模式，在參與民主的理念上突破公民/非公民的界線，並研發新的審議技術來回應移工需求，處理多語言的公共討論，因而引起國際關注。

對此，本文採用後設的觀點，聚焦於該計劃背後的形成因素與其效應：外籍移工在台灣歸類為非公民特質的群體，無論是階級、政治或文化面向上皆被邊緣化，面對這群不具有政治權力和制衡能力的鬆散個體，在沒有外部壓力(如社會運動、公眾輿論等)的情況下，該計劃何以在行政單位內部出線；而公民社會又如何看待此計劃；台灣的政府和公民社會如何從無到有建構出一項專屬於移工的參與式民主機制。

根據該計劃的特殊性，作者假定 PB 的運作取決於各行為者的動機和能力，他們在現實政治社會結構中的互動將決定 PB 的成效。特別說明的是，本文著重於 PB 前端的主要決策者和機制設計者分析，而非活動參與者的影響。依此，本章將針對 PB 的成效和個體參與動機進行文獻回顧，作為後續分析的基礎；並說明本研究之研究對象與資料蒐集方法。

一、參與式預算的政治/社會功能與影響條件

參與式預算在國際間廣泛地被討論和使用，其目標從翻轉政治結構、改善治理績效、強化政策溝通、改進審議技術等，依循在地脈絡與使用目的不同各自有異。這股實務浪潮席捲至學術領域，許多研究都試圖找出強化 PB 成效的條件，以及影響 PB 運作的各種因素，以此回應參與民主現象的需求。本文認為，在探討影響 PB 成效的因素前，應該先釐清 PB 效果的各種面向與層次，不同的關懷和設定目標，也會導致成效的解讀有異，而影響因素當然也不一樣。依此，作者盤點 PB 各種被預期的成效，將它們按照國家中心(state-centric)和社會中心(social-centric)與兩大途徑的思考觀點初分為兩大塊，再各自說明兩種關懷下，不同層次的參與功能與目的。

國家中心論的觀點，則將 PB 視為優化國家機器——行政部門——的工具。在行政民主化(democratization of public administration)的浪潮下，政府與公民社會的互動成為行政改革的重要推力，而 PB 便是具體的機制之一。透過預算透明及民眾決策，可在政策上改善服務品質，使資源配置更符合社會需求(呂冠瑩，2018)。也可提高行政官僚接觸民眾與直接回應的機會，以此掌握社會需求，並提高公共服務動機。另一方面，PB 也可促進政府與社會部門的合作和互動，在正當性上，讓民意有機會進行制度性的納入，從政策提出到執行都能有效課責(曾莉婷，2018)。在實務策略上，透過利害關係人的協作或參與，也可降低政策受攻擊和批評的困境。

相較於此，社會中心論的觀點將 PB 視為政治社會互動的一環，而 PB 參與機制的成效，端視公民社會進入國家場域的程度或掌握權力的範圍。又分為以下兩類。第一類認為參與的目的為深化民主，透過 PB 的機制設計，讓傳統政治系統或代議體制中被邊緣化的弱勢群體(disadvantaged group)，有機會透過新的參與機制，獲得政治代表性與決策權力。簡言之，透過參與民主的途徑，翻轉政治權

力結構或資源重分配(Sintomer, et. al., 2012)。第二類成效則是著眼於公民社會的進化，包含強化民主政治意識與公民社會資本等。透過 PB 機制，引導公民參與公共事務，以此提生其政策知識與參與政治的能力，以及提高政治參與的意願(Nabatchi, 2012)。

在理解 PB 成效的核心論點差異後，作者接著探討影響其成效的各種因素。其解釋觀點大致包含以下四個面向：第一類為個體層次。這類研究將 PB 視為個體行為者共同行動後的集合，因此不同行為者的能力與態度將影響 PB 運作的成果。包含政治菁英、社會群體、公民的意願、積極程度和能力等，依據其核心關懷而選擇不同的對象進行解釋(Wampler, 2007)。第二類則著重於外部結構條件的成熟度，如社會發展程度(Hernández-Medina, 2010)、社會經濟結構、政治文化、社群/社區基礎(Zamboni, 2007；陳文學，2018)。它們認為 PB 機制鑲嵌於整個政治社會系統之中，因此這些外部條件的型態將影響 PB 的運作成果。第三類研究為制度取徑，強調制度條件對參與的影響，包括政治系統(政黨制度、權力衝突程度)、政策程序、財政預算資源的彈性、參與機制設計等(徐仁輝，2015)。第四類則是公共行政的政策面向，從政策或議題特質評估 PB 的使用結果，例如政策議題與實施範圍的選擇。選擇哪些層次或面向的變因討論，取決於研究者的核心關懷與問題意識。

二、關鍵的解釋變因：行為者推動 PB 的動機

依據本文的研究目標，作者採用個體的分析層次，探討不同的政治社會行為者在其結構位置和個體利益的條件下，對 PB 的態度和行為。以下針對主要行為者的參與動機進行說明。

首先，政治部門的主要行為者包含民意代表和政務官。公民參與的相關研究中，常認為政治菁英較排斥或消極面對公民參與/賦權的議題，因為這些制度可能會對代議政治產生挑戰甚至抗衡(Fung, 2016；蘇彩足、孫煒、蔡馨芳, 2015)。然而近期不少研究發現，政治菁英仍舊有推動 PB 的動機：就民意代表而言，代議士透過補助款推動 PB，可提高選民支持，並掌握該選區的政策需求和社群生態(出處)。類似的想法也反映在政務官的研究上，許多市長或執政者有強烈的動機來推動參與式民主，透過與社會行為者的合作或納入公民參與，可強化決策的正當性(Holdo, 2016)；同時也凸顯公開透明的進步象徵；又或者提高民眾支持度與

滿意度；甚至對抗競爭對手(Wampler, 2007)。換言之，PB 可視為政治行為者的策略工具，只要在設定的議程或範疇內進行操作，便可達成具有民主功效與政治效果的雙重目的。

相較於政治行為者的政治動機，對行政部門而言，PB 的推動動機則傾向非自願性。就高階文官而言，PB 被視為創新機制，就比較行政的觀點而言，創立或使用 PB，可彰顯高階管理者對民主的理念和新概念的掌握。換言之，PB 推廣對高階文官而言，提供一種表現績效的平台。而對第一線行政人員來說，PB 的推動有其正面動機，例如在參與推動過程中，他們可重新形塑/定義政策民主的價值和具體實踐，彰顯其官僚專業性(Dubois, 2010; Holdo, 2016)。然而高成本的 PB 卻也有很顯著的負面動機(曾莉婷, 2018)：不只是業務量的增加，同時也必須直接面對社會的多元意見，以及後續的政策協調和服務。在行政資源未增加的限制下，卻提高業務量與出錯的機會，因此第一線行政人員對 PB 的推動通常較消極(呂冠瑩, 2018)。

就社會端而言，主要行為者多是有政策目的或專業的組織型利益者(organized interests)，包含 NGO/社會倡議團體、地方組織(如社區發展協會、鄰里長)、商業組織/利益團體等類型。他們必須透過制度性與非制度的政治活動進行政策倡議和理念推動，以確保組織生存，PB 便為其一的傳播途徑。一方面可透過該機制與行政單位進行接觸，可提高政策實際推進的機會，改變制度發展(Baiocchi and Ganuza, 2014; Silber et al., 2010)，同時也擴展未來合作可能(Holdo, 2016)。另一方面，也可透過 PB 的運作，接觸許多積極公民，藉此推廣其政策或議題，擴張組織規模。換言之，組織型行為者可藉由 PB 機制，同時掌握政府端與常民端的資訊或動態，對於組織發展與政策推動有正面的助益。舉例而言，在歐洲操作 PB 的案例中，有許多立基在統合主義(corporatism)和協商(negotiation)的政治模式上，許多利益團體、倡議組織透過 PB 的系統，將其政策倡議導入討論的議程中，藉此輸入不同的政策想法也同時理解民眾的觀點(Baiocchi et al., 2011)。相較於此，南美洲/西語系國家有許多 PB 的操作則是以地方組織為基礎作推廣，許多鄰里系統和在地社群有強烈意願共推動 PB 的發展，一方面協助動員；一方面也藉此獲得更多資源來擴張社群勢力(Wampler, 2007)。

對這些社會行為者而言，PB 固然帶來許多政治利益，但另一方面也可能遭遇許多挑戰，例如：進入體制與政府進行合作，會影響組織既定的價值和原則甚

至影響組織發展。又或是在團體/政治的光譜中，被其他組織視為政治化，只跟特定政黨或政治勢力合作，而無法在團體/社群的生態中有較獨立的发展(Baiocchi et al., 2011；Wampler, 2007)。

以上，不同行為者依據其政策偏好與個體利益進行 PB 的推動與參與，而懷抱不同動機與態度的個體互動，就可能影響參與的型態和結果。

三、研究對象與資料蒐集方法

桃園外籍移工的參與式預算共進行兩年 2017 與 2018，第一年以移工休閒娛樂為主題進行 PB；第二年則擴大至移工友善措施，包含休閒娛樂、關懷照護，以及培力課程三大主題。本文以第一年的 PBMW 2017 研究對象，旨為揭露該計劃創始的成因、機制運作與成果。面對一個移工群體被邊緣化的政治社會脈環境，為何政治社會的行為者願意共同推動此計畫，如何建構彼此的信任關係；而不同理念又如何被整合和實踐，過程中遭遇哪些困難，以及最終成果。基於 MWPB2017 在民主創新上的特質，本文的具體研究問題有三：

第一、PBMW2017 的機制設計和運作說明；

第二、主要推動者的動機與其協作模式；

第三、計劃成效與優劣，還有和主要推動者的動機和互動有何關聯。

依據以上研究動機與問題意識，本文採用質化研究的方式對 PBMW2017 進行個案分析。作者的研究資料蒐集包含以下三項：第一、與計劃相關之初級和次級文獻，如各項會議記錄文字檔、開會之會議影片、政府公告和宣傳的文宣、¹ 政府紀錄片，² 以及最終成果報告。第二項資料來源為深度訪談，訪談對象以計劃操作之主要推動者為多數，再加以相關利害關係人等共 20 人。類別如下：政務官、高階文官、第一線行政人員、相關 NGO 團體、審議團隊、政府通譯、引導員、移工參與者與提案人、紀錄片導演等。³ 第三項資料蒐集方法則是參與觀察，作者為更深入的掌握不同行為者對計劃推動的態度與行為，以及彼此互動的

¹ Facebook 粉絲專頁：https://www.facebook.com/2018MWPBinTaoyuan/?_tn=%2Cd%2CP-R&eid=ARDURdfpAn07qD68zMaqRIolanc_n53aMOoWMMjimNBItR89Ht5jEx2G6p708VYsujgJgnAAskWNJpOU (最新下載日期：2019.04.29)

² <https://www.youtube.com/watch?v=2p31GD3-QY8> (最新下載日期：2019.04.29)

³ 基於受訪者個人資料保密原則，無法在著作中公開其資料，相關資訊請洽作者。

模式，採用參與觀察法，利用協助者的角色在相關活動現場進行觀察。透過多元的資料來源，試圖勾勒出此項創新民主實驗的權力互動樣態與結果。

參、案例介紹：「『非』公民參與」的創新實驗

PBMW 2017 以非公民為主體進行 PB 的活動，以下將說明計畫緣起與目標，並說明 PBMW 2017 的機制設計、運作情況和結果。

一、計畫緣由與目標

台灣從 1992 年引進外籍移工，從事低階勞力工作後，其數量持續攀升，至 2018 年底今達 70.7 萬。其中，桃園市為工業城市，共有約 11 萬名登記在案的移工，佔桃園總人口的 5%，高居全島之冠。⁴ 外籍移工的龐大數量也逐步影響桃園市的生活型態與文化，桃園市火車站、中壢火車站等地，隨處可見不同國籍移工的身影，周遭的商店、飲食、娛樂業等，也都出現非中文字樣的招牌和東南亞風格的物品。移工進入台灣社會並共同形塑在地容貌的現象已隨處可見。

儘管如此，外籍移工在台灣的結構位置卻始終地處邊緣：政治上被台灣各式爭議掩蓋，不受政黨和台灣選民的重視；在政策上隸屬於被管制對象，政府只願以低成本處理移工議題；在經濟上，同時為母國與台灣的無產階級，受到多重剝削；文化上則不被台灣主流文化理解，引發許多偏見和歧視。也因為各種面向的排擠與忽視，在台灣社會出現愈來愈激烈的移工問題和勞資衝突。

對此，管理桃園移工業務的桃園市勞動局，進行一項小規模的民主實驗計畫，和管制對象做初步接觸：具體而言，PBMW 2017 以移工為計劃目標對象(target audience)，由他們自己討論並決定移工休閒娛樂的項目。此政策項目過去已施行多年，⁵ 多由行政人員自行規劃，未曾諮詢移工對此項目的評價或意見。在 2017 年，勞動局外勞事務科舉辦移工休閒娛樂參與式預算，嘗試以較開放的政策工具來回應移工群體的需求。

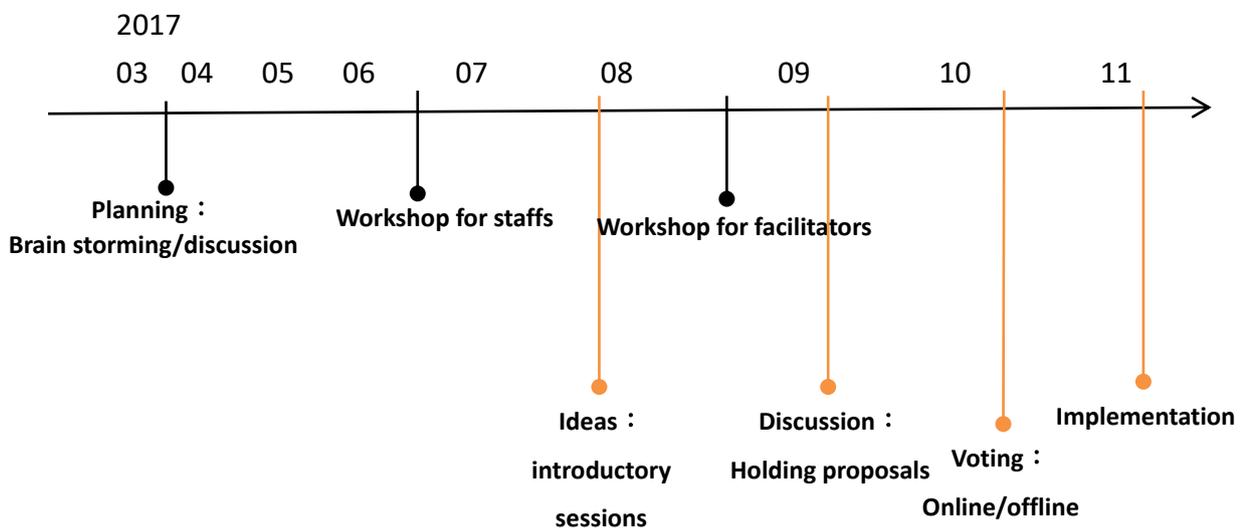
⁴產業型外籍勞工約 9 萬；社福型外籍勞工約 2 萬。資料來源：勞動統計查詢網：<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q1301&rdm=iq> (最新下載日期：2019.04.24)

⁵ 主要舉辦項目多以表揚優良外籍勞工、移工交流同樂活動。

二、PBMW 2017 機制設計

針對參與式預算的執行，桃園市政府並未有專責的行政組織處理參與業務，而是由各個主管機關依據業務需求自行規劃。依此，外籍移工休閒娛樂便由勞動局以內部預算進行分配與使用，PBMW 2017 可分為兩部分，包含討論參與計畫以及獲選提案的執行計畫，以下簡稱審議討論案和執行案。就審議討論案而言，各地操作方式皆有不同，PBMW2017 採用提點子、來討論、去投票、做到好的四個步驟(見下表 1，詳見後敘)。從 2017 年 7 月到 11 月為期五個月，費用為 77 萬元。執行案則在 2018 年底前完成，共選出三項提案，各有五十萬台幣的執行經費。

表 1 PBMW 2017 計畫時程表



資料來源：作者自行繪製

本節針對審議討論案的機制設計和運作進行說明。此案從七月開始正式執行，在此之前行政部門主管與相關合作組織，已進行三個月的計畫協商與討論，相關細節詳見後述。計畫開始之初，工作團隊先針對相關工作人員，包含公眾討論引導員、行政人員等進行培訓工作坊，確保大家對此計畫的理解。從八月中旬起，舉行三場計畫說明會，對移工群體說明本計畫並鼓勵其提案，藉此傳播此計畫，鼓勵大家參與提案。共有兩場公開說明會(第一場為菲律賓語和越南語；第二場為印尼語)和一場入廠說明會(泰語)。此外，也透過不同管道進行資訊傳播，如相關的移工倡議組織、主要車站、活動據點等，同時也進行網路社群媒體的傳播，試圖極大化資訊的傳遞。

九月下旬舉辦兩場提案工作坊，讓四國移工共同參與提案。第一階段先以過往勞動局舉辦移工休閒活動的意見和喜好進行調查，一方面讓移工參與者理解此計畫，同時也蒐集其意見。接著採用階梯法，從各自生活、工作等開始討論，並找出其中與休閒育樂相關的想法，具體化為提案。第二階段開始前，勞動局將第一階段提案結果進行行政可行性(administrative feasibility)與預算評估，並且提出相關修正建議。而第二階段的目的是整合出最後進入票選的提案。提案工作坊最主要的特色便是母語進行討論。第一階段讓與會者依據其語言或國籍自由參與。第二階段再依據提案屬性進行併案討論，透過引導員和翻譯的協助來完成提案的步驟。使用母語是期待外籍移工可透過熟悉的語言，輕鬆且自在地表達其需求和觀點，並練習系統性的表達主張。同時，行政人員入桌進行即時的回應與協調，也對提案進行更加順利。

三、參與人數與提案投票結果

依據表 2 可知，此活動之參與人次共有 3337 人，最多參與者來自越南和印尼移工，最少則是桃園市民。就活動類別而言，則是印尼和菲律賓移工佔多數，此成果與此計畫協作者組成相關。另一方面，針對投票進行分析，可發現實體投票者遠高於網路投票，與一般 PB 所呈現的線上投票擴散效果有所差異，此部分也和機制設計以及移工互動習慣相關。

表 2 計畫各項活動參與者國籍/人次說明表

國籍/活動	說明會	提案工作坊	投票(線上)	投票(線下)	總計
印尼	35	49	69	745	898
菲律賓	51	54	58	428	594
越南	9	12	44	966	1031
泰國	3/24	15	65	389	496
台灣	14	19	-*	285	318
總計	136	149	236	2813	3337

說明：*台灣籍公民未設有線上投票。

資料來源：PBMW2017 成果報告；部分資訊由作者自行蒐集

最後，就提案投票部分做說明：兩次工作坊共彙整出 13 個提案(見表 3)，之後開始進行提案宣傳和拉票等活動，並於 11 月開始進行為期一個月投票活動。

表 3 PBMW 2017 提案投票結果

編號	提案名稱	原始票數	加權票數	獲選執行
1	“動足”先機-室內足球賽	719	1392	*
2	傳說對決遊戲競賽&飛鏢錦標賽	336	620	
3	越南移工的中文教室	614	1170	
4	Mr.&Ms. Migrant Workers 移工先生移工小姐	495	934	
5	10/20 越南婦女節選美比賽	421	819	
6	國際泰拳比賽	982	1836	*
7	越南過年節慶	693	1325	
8	VOLLEY BALL, BASKETBALL 球聚一方，排山倒海 來相會	758	1432	*
9	歌舞青春	525	974	
10	“腳”逐天下-足球大賽	702	1375	
11	藝展長才	370	698	
12	移工文化之旅	471	896	
13	四國移工文化節	587	1106	

資料來源：PBMW2017 成果報告

一人最少一票，最多可投 3 票，每一提案只能選一次，移工投票資格不限桃園地區；而在籍的桃園市民也可以參加投票。投票方式包含實體的固定投票站和行動投票(如桃園車站、台北車站等地)兩類，以及線上投票系統。本次投票資格認證以移工的居留證號碼為主，每一個編號僅能投一次票。若有發現相同居留證號碼者，則視為廢票。在投票計算上，因計畫以外籍移工為主體，因此每位移工投票會加權 2 分，其他身份別的投票為 1 分。最後依據投票結果，進行提案獎勵並確認執行之案件，於 2018 年執行。最終以「國際泰拳比賽」、「VOLLEY BALL,

BASKETBALL 球聚一方，排山倒海來相會」、「“動足”先機-室內足球賽」三個提案，成為 2018 優先執行的提案。

肆、行為者動機：為何要推動「非」公民參與？

PBMW 2017 的計劃協作者十分廣泛，針對核心的計劃推動和機制設計，主要行為者分為三類，勞動局的政府觀點、審議團隊的中介角色，以及移工倡議組織的代表。以下先針對三者於在地政治脈絡的主要位置，以及參與該計畫協作的動機；接著探討各協作者如何建構彼此的信任關係和治理網絡，以此了解 PBMW2017 計劃的驅動力。

一、行政部門的主動改革

就政府端而言，與 PBMW 2017 相關的行為者包含高階事務官、外勞事務科的第一線行政人員，還有部門首長的政務官角色。以下先說明外籍移工政策在行政系統的樣態，再說明結構中這三類行為者，依據各自政策位置而持有的不同參與動機。移工業務由桃園市勞動局的外勞事務科(以下簡稱外勞科)處理，主要工作包含入境檢查、勞資糾紛、通譯等，這些事務都涉及和不同國籍/語言的外籍移工進行溝通與協助。目前外勞科多派任約聘雇人員(contract employee)或通譯(interpreter)與移工進行直接接觸；而常任(career based system)行政人員負責處理政策規劃、評估等相關事務。換言之，目前在外勞科的常任文官並未有直接面對移工群體的經驗，而是透過間接資訊的方式來擬訂政策，更遑論制度性的諮詢或參與機制來理解移工意見。此現象是基於台灣整體的移工管理採用管制性政策的邏輯，儘管外勞科必須提供許多服務，但卻未將移工視為行政服務之標的。

在這樣的行政結構裡，PBMW 2017 的推動有其特殊的政治意涵：首先，本案的推動者為桃園市勞動局的高階文官，過去曾長期參與審議式民主在台灣的推動；另一方面也常觸及弱勢議題，因此對邊緣化社群(marginalized group)的政治權力需求有較深入的理解。依據這樣的個人經驗，推動者在處理移工業務時，就會有優化服務或行政改革的思考與動機。他認為移工權利的推動不一定要以宣傳、表揚活動來進行，而應該納入更多元開放的創新型態。就結構而言，移工問題的改善和服務很難從政治層級內部來進行，因而嘗試透過 PB 模式與公民團體合作，透過外部公民社會的力量，逐步回應移工需求。所以在未成案前，推動者參與各

類桃園在地的移工相關活動，並接觸不同的移工倡議團體。一方面要理解桃園移工社群與在地維權團體的生態；另一方面也尋找可合作的對象。面對高階文官的改革動機，對基層行政人員來說，移工業務涉及許多語言和文化的門檻，常須仰賴該國籍的約聘雇人員協助，以減低事務處理的成本。而針對 PBMW 2017 的計畫，在過去行政人員並未有參與式民主的相關經驗，和移工進行參與溝通更有其困難度。在現有的資源和人力配置下，要進行此案，其實充滿許多挑戰和壓力。

相較於此，政務官對 PBMW 2017 的推動則必須從政治面向進行考量。一方面，勞動局業務包含本國籍與外國籍勞工，外籍移工的參與式預算可能會引起擴散效應，導致有動員力的本籍勞工組織產生比較心態，也要求參與和賦權，造成勞工政策規劃的成本增加。另一方面，政務官必須面對民意代表與本國一般民眾，面對公民權的課責質疑：為何政府預算不是服務桃園公民，而是開放給無參政權、無公民權的移工，甚至繞過民意機關以 PB 模式運作。對此，政務官的推動動機來自於民主創新和政治支持。作者推估，透過小規模預算進行民主實驗，以降低民意代表的質疑；同時也展現勞動局對多元文化的尊重，以吸引擁有公民權的外籍配偶支持，同時推廣移工文化。

由此可知，桃園市勞動局並不是為了回應社會壓力，而是行政部門內部主動倡議的計畫。推動契機則是基於行政民主(democratization of public administration)的改革觀點；以及多元文化政策換取選民支持與形象優化的政治動機。

二、公民社會的賦權期待

除了政府外，公民社會在此計畫案中扮演十分重要的角色，其中包含桃園群眾協會(Serve People Association，以下簡稱 SPA)以及審議討論協作者。詳見以下說明：SPA 是桃園在地針對外籍勞工權益進行倡議之組織，其主要業務包含勞資爭議協調、外籍勞工庇護等，因此目前有群眾協會以及菲律賓移工服務暨庇護中心、印尼移工服務暨庇護中心、越南移工服務暨庇護中心。⁶ 作為勞權與移工權的倡議組織，SPA 在相關議題上常與市政府互為對立面，例如為了移工受虐要求庇護、轉職，或遭送回國等事項，直接與移工仲介、雇主和政府產生正面衝突。儘管如此，SPA 也嘗試從各種管道獲取資源，以協助外籍勞工議題的擴展，其中，

⁶ 群眾協會之臉書網站：<https://www.facebook.com/spa.taoyuan/> (最新下載日期：2019.04.24)

政府支持也是該組織的重要資源。換言之，SPA 在移工議題的處理上，傾向務實主義的倡議路線，一方面與政府有結構性衝突，必須直接批評甚至抗議政府決策；另一方面也會因為資源需求，與政府進行政策合作，雙方維持競合關係。在確保組織資源的前提下，他們選擇不同的策略行動以及對政府的回應。

在此邏輯下，SPA 將 PBMW 2017 計畫視為移工賦權(empowerment of migrant workers)的創新方法。就政策議題而言，移工在台灣生活、工作、納稅，卻無法因前述的各項限制無法表達其需求，此計畫提供他們主動且自由的發言機會，並且和類似處境的夥伴共同對話。不只可對台灣社會展現，政府肯認移工群體的重要性；同時也讓移工自主學習，如何系統性地想法表達，具體化其訴求。對組織運作而言，透過創新的制度性參與和政府合作，也可凸顯 SPA 在移工議題領域的特殊性。

除了 SPA 之外，此案中另一股公民社會的力量為審議協作者(professional facilitator for public deliberation)，負責支援 PBMW 2017 的審議機制與流程設計和執行，也就是施聖文教授與熱炒民主協會(Taiwan Reach-Out Association for Democracy, 以下簡稱 T-ROAD)。他們雙方來自不同的社會脈絡，施聖文教授過去深耕於社區營造與原住民部落的培力，因此對地方社群的需求和合作有許多經驗；⁷ 而 T-ROAD 則是源起於太陽花運動的新型青年審議組織，透過許多小型的社會計畫，如 2016-2017 的台中參與式預算、台中第一廣場移工案等，經營在地的公民參與和公共討論。⁸ 儘管發展於不同階段與型態的社會參與經驗，但團隊成員都著重於在地議題的耕耘以及弱勢群體的倡議，希望透過審議工具，讓傳統政治領域無法發聲的社群，有機會能夠透過新的參與途徑來爭取其權利。

是故，PBMW 2017 對審議團隊而言，是透過審議民主的討論機制，打破公民/非公民的界線，讓生活在同一塊土地的不同群體，都有發聲管道和相互理解的可能。儘管在參與該計畫以前，他們的合作對象多以台中社群為主，對桃園的政治脈絡，包含政府單位、在地團體等並不熟悉。但基於對審議民主的推動熱忱與討論技術的創新思考，而有參與計畫運作的動機。

⁷ 施聖文教授網頁：http://depsys.tmu.edu.tw/tchinfo_public/TchInfo.aspx?f=Tch&key=MTA1MDI5&key1= (最新下載日期：2019.04.24)

⁸ 熱炒民主網頁：<https://www.facebook.com/info.troad/> (最新下載日期：2019.04.24)

整體而言，來自公民社會的兩類行為者—倡議組織 SPA 與審議團隊，主要都以參與審議和弱勢賦權的民主創新為核心，而願意加入政府所推動的新計畫，試圖將台灣公民社會的進步價值納入此次的 PB 活動中。

三、如何建構協作網絡？

由上可知，PBMW 2017 的主要行為者分別來自政府、社會倡議與審議三方，在得知創新型計畫的概念後，雖各自有參與的動機和理念，但在實際上彼此並不熟識，也未有合作經驗。他們如何確認成為計劃的協作夥伴、又如何建構彼此的信任關係，以穩定計畫的推動與發展，便是本節的分析重點。

PBMW 2017 為行政部門發起的實驗性計畫，因此協作夥伴的選任也是由政府機關為主體。首先，基於計畫發起者過去對審議民主的經驗，一開始就希望透過外部團隊作為內部改革的推進力，因此在審議提團隊的選擇上，希望能結合學術機構的中立性，以及實務操作的豐富經驗，讓這個創新的民主實驗可順利推行。因而挑選 T-ROAD 與施聖文教授，不但符合學術與實務的需求，同時又有和弱勢群體的接觸經驗。第二、在地團體的選擇考量：相較於桃園其他的倡議團體，勞動局將 SPA 視為較佳合作對象有兩大因素。就議題立場而言，其他團體可能著力於移工母國的政治形態，或者更激進地爭取移工政治權，這些意識型態可能和政府的政策立場差異過大，很難建立合作的可能。就在地經營來看，PBMW 2017 作為主題式 PB，需要移工社群的接受和參與，因此政府傾向與擁有社群觸及能力的 NGO 合作。換言之，勞動局試圖尋找針對移工議題有實質協助能力，並且著重於實務發展而非意識形態的維權組織，因而以 SPA 為協力治理的首選夥伴。

若就社會端的角度進行分析，儘管 SPA 在移工議題的光譜中並非是最激進的一端，但仍與政府常有衝突，對於加入 PBMW 2017 計畫，同時和政府還有審議團隊兩個不熟悉的行為者進行實驗性合作，在初期並非完全沒有顧慮。而是透過多次的接觸與互動，才強化了參與的意願。成案之前，審議團隊的專案經理和 SPA 工作人員過去曾為社會福利領域的工作夥伴，有著共同的社會弱勢關懷。雖然各自在不同領域工作，但彼此的社會連帶(social solidarity)和信任感仍舊存在，這樣的弱連結也創造了 PBMW 2017 協力治理的可能性。另一方面，SPA 的領導者也和審議團隊的計畫主持人進行接觸，在幾次互動中，雙方感受到過去在社會運動或原住民議題的共同記憶和生活圈。類似的理念和經驗，擴大合作的可能性。

來自政治、行政與社會部門的各個行為者，皆有其參與推動的動機，可能是擴大政治支持、推動行政改革，或是來自社會的移工賦權、強化審議民主。依據研究者觀察，無論是政治、行政或社會的觀點，他們願意共同合作的關鍵是對民主參與和弱勢賦權的共同信念(common faith)與承諾(commitment)。換句話說，主要推動者仍舊持有對民主政治的正面觀點和推動發展，在此前提下，掌握不同資源卻缺乏相互理解的利害關係人，並非透過利益交換而參與計劃，而是在信任(trust)和關係(relation)中，建構出穩定的協作網絡(Ansell and Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, and Balogh, 2012)。

伍、運作與成果：如何透過公民協作創造「非」公民參與？

前章說明 PBMW 2017 的協作者狀態和協作關係的建立，本章則著重在該計劃實際推動的過程與結果。作者依據第二章所討論的 PB 成效，將該計劃的成果由協力治理、行政改革、移工賦權和公民培力四個面向進行分析。並說明在行為者各自的參與動機之下，他們的互動模式和決策如何影響 PBMW 2017 的實際運作情況。

一、形塑公私協力的政策網絡

相較於許多參與式民主建構在穩定的社群基礎上，PBMW 2017 的成效是發展出新的協力網絡，形塑出移工賦權的協力治理模式。透過三方行為者的各自投入與協作，產生新的信任形態和互動關係。

先由審議團隊的角色進行探討：在台灣多數 PB 計畫裡，審議團隊多針對審議程序進行設計和執行，相較於此，PBMW 2017 中的審議協作者擔負更積極的協調角色。在機制設計階段，他們必須介於行政部門與社會團體間協調折衝，並從專業角度提供可平衡雙方的機制和流程，確保三方協作模式的穩定性和信任關係。尤其在面對行政系統時，審議團隊將相關資訊或需求直接向行政主管回報，減少科層制溝通的成本，提高運作效率。折衝中介的角色雖無法在形式上被凸顯，卻由上述不同的面向被細緻地執行，使 PBMW 2017 的協作模式得以穩定運作。

再就行政部門而言，勞動局外勞科不像一般行政機關只從契約主的角度來指導計畫，而是與其它協作者共同參與計畫。在正式成案後，三方舉行了許多場共識會議，相關行政人員皆參與會議，同時由行政主管主持會議，讓各方意見可在

此協商尋求共識，也讓行政端的效率和課責問題可直接在會議中被解決。再者，邀請專業團隊紀錄 PBMW 2017 的所有流程，透過文字、影像和語音，讓所有協商過程和結果被記載，確保協作的透明和公開，並建立彼此的信任關係。換言之，行政單位轉化其業主的優勢，對協力夥伴提供計畫所需的行政資源與各方互動平台，使 PBMW 2017 的計畫可順利推動。

第三、最重要的關鍵為 SPA 的社會角色：他們必須保持運動團體的倡議立場，在移工議題上和資方與政府的勢力相抗衡。另一方面，也必須和其他倡議團體競爭 PBMW 2017 對移工的重要性。⁹ 在活動支援上，SPA 與其相關組織的工作人員也參與審議活動的培訓和協助，並建構 PBMW 2017 與在地移工倡議網絡的聯繫，協助審議團隊理解移工需求和其他 NGO 的合作。最重要的是，SPA 也必須向移工社群傳播計畫資訊、表態支持政府推動此計畫，同時動員和說服移工參加。簡言之，SPA 轉化了倡議的能量，在計畫中發揮實質協作、跨域溝通和建構信任關係的橋梁功能，讓倡議團體和移工社群得以信任該計畫的意義而共同參與。

承上，PBMW 2017 計畫提供一個協力治理的契機，以及協作平台。在合作過程中逐步建構信任，而網絡中的行為者也隨著外部結構變動或內部需求，調整其角色和位置(Huxham, Vangen, and Eden, 2000；Emerson and Nabatchi, 2015)。在動態的計畫過程中，三方不再只固守於原先的政策位置，而是彈性地轉化動能至計畫中，讓協力治理發揮最佳成效。

二、直接面對服務對象、改善服務品質

PBMW 2017 是由行政機關內部發起的 PB 活動，隱含了行政民主化的改革動機，所以高階文官持續在計劃的不同階段和項目，促使勞動局行政人員與移工群體接觸和互動的可能性。舉例而言，在計劃活動說明會時，勞動局發現 PBMW2017 的活動訊息只出現在協作夥伴所較緊密的移工群體，包括菲律賓、

⁹ 台灣移工聯盟(Migrants Empowerment Network in Taiwan，簡稱 MENT)在 PBMW 2017 計畫進行期間，也剛好發動「移工公投」(Migrant Workers Referendum)的活動。活動目標是為爭取在台外籍移工的工作權和政治權，由全台移工進行投票，以達到倡議目的。此項活動造成 PBMW 2017 在移工社群的推動產生干擾。一方面是在議題的訴求上，PB 活動僅以休閒育樂活動進行討論，但卻需要投入很高的參與成本。相對地，移工公投直接針對移工實際困難做倡議，且只要聯署投票即可。依此，在議題高度和正當性上，PBMW 2017 引發移工倡議團體社群的批評，認為計劃高舉參與式民主之名，但並未實際解決移工處境。另一方面，2017 年 10 月 PBMW 2017 開始進行提案工作坊，並在 11 月進入投票階段；而移工公投也在九月開始進行宣傳投票的活動，多數重疊的活動時間導致計畫推廣產生困難。

印尼、越南等，但卻無法觸及泰國籍移工。對此，他們以行政機關的職權詢問對移工較友善的廠商，進入廠區舉辦說明會。在工廠內，行政人員親自前往說明，透過中泰文的互動翻譯，不只介紹休閒娛樂活動的提案和投票，同時也解釋 PB 的民主概念和推動想法。一方面可擴散活動資訊，另一方面也進行民主政治教育。

再者，活動中也改變過去單向的陳情或申訴方式，嘗試進行政府和移工社群的互動溝通。在提案工作坊的討論現場，外勞科的多位行政人員被規定要入桌提供相關資訊。在此之前，他們必須先掌握相關提案的概念和訊息，而後於現場清楚地回應與會者各種想法的行政可行性。例如有些議題可能不屬於勞動局業務範圍、有些課程或諮詢已在不同局室提供，或者提案可能於法不合等。值得一提的是，他們溝通模式仍以「移工提問，官員回答」為主，而非互動式討論。換言之，行政人員並未積極地透過翻譯理解與會者的整體討論，而是採協助進行的方式，在移工有問題時，才透過翻譯詢問其建議。

除了高階文官與第一線行政人員的投入外，桃園市長與勞動局長也親自出席許多廠計劃活動，包含提案工作坊、線上投票記者會，以及提案執行時的比賽現場。政務官對該案的推動採取較開放的態度，不只接受事務官的整體規劃和行動；同時也在公眾媒體下曝光，表達對移工群體的敬意，並對台灣公民社會展示開放文化的重要性。

面對計畫團隊的投入，移工參與者表示他們在此次活動中，感受到勞動局所釋出的善意，甚至釋出感謝與信任。就滿意度調查可發現，提案工作坊的參與者滿意度超過 80%，顯示與會者對活動的正面觀感。而許多提案者甚至主動向社群拉票，要求社群朋友共同提案和投票，顯見 PB 的民主參與效果，也反映在非公民的群體上。

由行政改革角度作整體分析：高階文官基於改革動機執行此計畫，不但促使基層行政者直接面對服務對象，同時也掌握政務領導的政治利益。而政務官肯認該計畫的態度，除了多元文化的進步價值展現，更重要的是鎖定新移民群體的政治支持。換言之，在滿足行政和政治的利益前提下，政務事務也透過協作關係，使該計畫對政治系統展現了降低政治風險和提高政治支持的可能性。相較於此，對第一線行政人員而言，雖可增加和服務對象面對面溝通的機會，但工作量的激增與政策壓力，使其很難更積極地參與溝通的事務，甚至提高公共服務動機。換言之，移工參與者雖在計畫過程和結果面都感受到政策服務品質的提升；但就行

政組織內部來說，並未改變行政人員的政策動機與態度。

三、移工仍為參與客體而非賦權主體

PBMW 2017 在行政面的改革提升了服務品質，但社會面所期待的移工賦權，卻仍受限於現行權力結構與政治社會脈絡而無法進展。

先就機制設計階段而言，在協作的結構上並未納入移工或其社群代表的意見，而是由倡議團體的觀點為主。也就是說，目標群體本身的需求並無法直接呈現在計劃團隊中，而必須透過協作者間接傳達，如何確保該意見的代表性和準確性就可能產生質疑。

再者，就移工參與成本的考量，也非以移工利益為核心，而是從順應權力結構或主流觀點的立場出發，忽略了非公民參與的門檻。舉例來說，在探討活動日期和時間安排時，就出現移工需求和行政規範的落差。移工工作時間較長且放假時間較短，NGO 協作者曾建議將活動舉辦於平常日，讓有意願參與的工作者可請公假。不只促進移工參與動機；也展現政府促進參與的誠意，提高移工對此計畫或政府的信任。然而，政府卻認為 PB 著重與會者的自主參與意願，且利用工作日參加造成政府和資方關係的緊張，反而可能影響計畫進行，因此仍決議在假日舉辦。

另外，為了提高投票率採用線上和線下投票並行的方式，但線上投票的機制不需閱讀許多艱澀的說明和法規，且投票的外籍移工必須登記工作居留證編號，以確保活動正當性不受外部團體或政治人物的批評和質疑。然而，移工的教育程度不一定能立即理解文字說明；另一方面，許多移工的證件從工作開始，就被扣在雇主那裡，根本不知道自己的代號。艱深的法律文字以及來自政府權威的身分管控，提高了投票門檻。

無論是代表性或機制設計，都可觀察出機制規劃者的不同動機和權力互動：對倡議團體而言最終目的是保障移工權利並擴大參與，使更多移工可理解和感受政策改變的可能性。因而希望在此計劃中盡量降低移工的參與成本及提高參與動機。相較於此，行政主管將此視為實驗型計畫，目的是開啟移工賦權的窗口，因此必須注意政治和行政可行性，確保未來持續推動的穩定性。換言之，兩種不同的移工參與觀點在計劃過程中角力：一方希望以漸進穩定而不干擾現行權力規範的方式推動；另一方則期待撐起移工賦權的空間和參與動能。在不同的動機驅使

下，由於行政單位掌握行政資源與最後決定權，最終仍以行政機關的方案釋出。

四、培力台灣公民而非外籍移工

儘管賦權的期待並未落實於移工群體之中，但計畫的推動仍舊在機制設計和人員培訓的過程，對協力者產生了移工政策、審議知識、多元文化等民主面向的培力成效，如勞動局約聘僱通譯、相關 NGO 倡議工作者，以及專業審議團隊本身等，使社會賦權的理想部分落實在計畫協作者之中。

外籍移工為此計畫的目標群體，要促進他們的公共討論不能只著重在審議流程和操作技術，而必須將參與者的社會脈絡和生活處境納入考量。因此引導員培訓工作坊，必須同時處理語言、階級和文化等因素納入培訓內容。為此，計畫團隊邀請各部門的行為者共同參加引導員培訓，在工作坊中針對上述困境進行討論。就組成結構而言，以台灣對外籍移工或新住民相關的組織工作者為主，共包含三類：一、移工倡議組織的工作人員，如 1095、群眾服務協會印尼移工庇護中心、群眾服務協會菲律賓移工庇護中心、獨立書店望見書間等。二、新移民團體，賽珍珠基金會、蒲公英新移民關懷據點。三、政府部門翻譯工作者，如桃園市勞動局外勞科各語言通譯、總統府泰國翻譯工作者。此外，也有 T-ROAD 工作人員，以審議技術專業參與培訓。

就培訓內容而言，不只教授公共討論或提案審議的原則和技巧，更重要的是，針對「參與式預算」的概念和原則進行對話，盤點各種文化脈絡、政治制度下，參與式民主和民眾決定預算的不同理解。例如在不同國家，PB 的意涵可能有所差異，印尼認為 PB 是「大家一起來決定錢怎麼用」；而菲律賓則是「這筆錢是給大家用」；越南根本沒有對 PB 的討論。這些概念的釐清必須透過不同協作者之間的相互討論和確認，才能回應結構脈絡和討論技術兩大挑戰。此外，外勞科行政人員也都全程參與培訓工作坊，雖然他們沒有擔任引導員職務，但卻也在課程中去理解公共討論的各種可能性以及不同文化的思維。

換言之，培訓課程的重點其實不是由審議技術者對引導員進行技術培力，反而是擁有不同能力的協作者們，包含桃園在地許多移工議題團體，新移民組織、公民團體，以及行政人員等，共同討論跨文化的公共溝通的各種面向。作者認為 PBMW 2017 的培訓工作坊不但實踐了網絡治理的相互性和學習功能(Larkin etc., 2008; Sirianni, 2010)，同時也達到社會公民培力的成效，讓移工議題可以在審議

民主的領域被觸及，同時讓參與培訓者都有機會貢獻也學習不同的文化觀點。

陸、結論：公民視野的非公民參與作為創新起點

PBMW 2017 為桃園市勞動局針對移工群體所提出的移工休閒娛樂參與式預算計畫，邀請移工群體和桃園市民做公共討論，讓移工有機會說出自己的需求和提案。此計畫之特殊性有以下三點：第一、在沒有外部壓力的情況下，PBMW 2017 為行政單位內部自行提出的創新實驗，提供沒有政治與社會權力的外來者參與決策的權力。第二、此計畫突破了傳統的公民參與經驗，以「非」公民為參與主體，提供參與式民主理論在群體界線上的創新性。第三、在實際操作上，此計畫以移工母語為主要語言，並同時處理四國移工參與的挑戰。因而對審議機制和技術，提供更優化的可能性。基於上述特質，作者假定 PBMW 2017 得以運作，主因在於關鍵協作者的動機和共同理念，且透過彼此的合作和互動，推動該計畫的運作並取得部分成效，依此，本研究針對關鍵協作者的動機、互動模式，以及運作成效進行分析，並試圖推論個體行為和最終結果的關聯性。

就動機而言，關鍵行為者各有其動機：高階文官作為發起人，試圖透過該計畫進行行政改革；政務官則基於優化政治形象與提高政治支持，而提供創新實驗的空間。相對地，基層行政人員則基於科層制的權威關係而執行此計畫。再者，對社會行為者而言，SPA 作為移工倡議的在地團體，想透過該計畫開啟移工賦權的契機；而專業審議團隊也藉此擴散並增加參與式民主的經驗。三類主要協作者坐落在政策結構中的不同位置，甚至在其他議題上可能有衝突，但對於彼此聲譽 (reputation) 的肯認以及移工賦權和行政改革的共同信念，產生有信任關係的協力治理網絡。依此，也使 PBMW2017 的運作，產生許多成效。

在行政改革面向上，他們同時在網絡中轉換其角色，彈性的將各種概念和資訊在政治、公民社會、移工社群三個場域流動，促使協力治理發揮成效。在實際成效上，政府主動肯認移工權利，並且母語使用和公共討論的機制，讓多數移工滿意參與過程與休閒娛樂的 PB 政府規劃。顯示服務對象在主觀評價上認同計畫的初衷，提升了政策服務的品質。再就民主賦權而言，該計畫也提供相關行為者，如 NGO 工作人員、審議工作者、基層行政人員許多機會，可對移工議題、審議民主以及多元文化有更多知識和資訊的理解。社會行動者的培力也可提升台灣公民社會的改革能量與社會資本。

然而，PBMW 2017 作為創新實驗，仍舊有其限制與問題。勞動局將 PB 設為一政策工具，並在協作過程中試圖提供最大的貢獻。但若決策觸及政治敏感議題或既有結構調整時，行政部門仍須以其利益為決策主要考量。就 PB 規模而言，此計劃只針對移工休閒育樂項目做討論，其預算額度低、政策範圍小，且議題權限只在外勞事務科。儘管小規模的 PB 會提高計畫成功的機率，但核心問題，如勞權、勞檢、勞教、雇傭關係、仲介霸凌、歧視等卻都無法被討論和解決。換言之，PBMW 2017 所涉及的政策改變範圍十分有限，休閒育樂項目甚至可說是十分邊緣的政策措施，無法回應整體移工政策的問題。再者，以移工為參與目標，但在計畫內並未視他們為主體，無論是政策整體的諮詢、協作對象仍舊以台灣 NGO 為主；或者機制設計都未將被管制者轉化為服務對象。因此移工賦權的目標尚未被實踐。最後，就行政單位內部改革而言，第一線行政人員直接面對服務對象，雖提供現場經驗並增加接觸機會。若考量其參與動機，多數人員仍是基於垂直權力的關係而參與，並非自主性的公共服務動機提升。換言之，PBMW 2017 或許提供行政部門另一種政策資訊的新途徑，但並未對整體結構或個體動機產生顯著的效應。作者認為，這不一定表示計畫的行政民主作用失效，而是需要更長時間與能量的累積才可能產生改革的效果。

整體而言，此計畫是透過台灣/桃園的政治社會菁英如共同建構出移工參與的政策網絡，並透過協作治理來推動計畫的落實，但對移工群體的實質影響尚未有顯著成效。作者認為，此計畫作為移工賦權和行政民主的起點，必須累積更多的移工社群能量與台灣公民社會關注，才有參與民主的推動前景。本研究作為非公民參與的初探性研究，試圖對此創新實驗提供較系統性的介紹與盤點，但仍有許多議題值得更深入的探討：如公民與非公民的參與界限、被管制者和被服務者的角色轉換、移工審議機制的設計等。期待藉由本研究尚未成熟的討論，供學術界和實務界共同探討非公民參與的各種可能。

參考文獻

- Ansell, C., and Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Baiocchi, G., and Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29-50.
- Bevir, M. (2008). *Key Concepts in Governance*. Sage.
- Dias, N. (2018). *Hope For Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Nelson Dias (org).
- Emerson, K., and Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Fung, A. (2003). Countervailing Power in Empowered Participatory Governance Archon Fung and Erik Olin Wright. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, 4, 259.
- Ganuza, E., and Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: How participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 8.
- Ghose, R. (2005). The complexities of citizen participation through collaborative governance. *Space and Polity*, 9(1), 61-75.
- Holdo, M. (2016). Reasons of Power: Explaining Non-cooptation in Participatory Budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(2), 378-394.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., and Eden, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the “public” back in public values research. *Public Administration Review*, 72 (5), 699-708.
- Röcke, A. (2014). *Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. Springer.
- Rogers, E., and Weber, E. P. (2010). Thinking harder about outcomes for collaborative

- governance arrangements. *American Review of Public Administration*, 40(5), 546-567.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, A. Röcke, and G. Allegretti (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 1-32.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., and Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.
- Sirianni, C. (2010). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Brookings Institution Press.
- Wampler, B. (2007) *A guide to Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting* Edit. Shah. A. World Bank Publication.
- Wampler, B. (2012). Participatory budgeting: core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*.
- Wan, P. Y. Z. (2018). Outsourcing Participatory Democracy: Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan. *Journal of Public Deliberation*, 14(1), 7.
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳。(2015)。《政府實施參與式預算之可行性評估》。國家發展委員會委託研究計畫。
- 曾莉婷。(2018)。《地方政府推動參與式預算方案執行之研究：官僚回應性的觀點》。碩士論文，國立中央大學法律與政府研究所。
- 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》。碩士論文，國立政治大學公共行政學系。
- 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。
- 陳文學。(2018)。〈地方政府推動公民參與的行動反思：以文化部補助公所推展社區型參與式預算為例〉。《人事行政》，205：10-20。