

從市政型參與式預算

探討行政官僚對公民參與的態度

廖宇雯¹、傅凱若²

摘要

隨著臺灣民主政治的發展，各地方政府近年來積極推動參與式預算 (participatory budgeting，以下簡稱 PB)，希望能夠達到開放政府、行政革新的目標。然而，公民參與多元、公開的特徵，與官僚組織所強調的專業、層級節制大相逕庭，而 PB 制度本身的模糊性，及其將民眾納入公共資源分配的過程，這樣的參與模式也帶給傳統的行政官僚相當大的衝擊與挑戰。從過去相關參與機制的研究結果可以發現，行政機關若忽略將公民參與的結果與既有行政程序進行妥善的銜接，使官僚體系在推動時會面臨制度或實務上的困境，導致執行成果不如預期，進而影響民眾的效能感及未來的參與程度。

綜觀臺灣目前發展的多元 PB 模式，究竟此新興型態的公民參與機制會如何影響行政體系，本研究將聚焦在與公部門互動最為密切的「市政型參與式預算」，挑選我國推動 PB 的先驅城市——臺中市，運用深度訪談的方式，訪談承辦提案的行政人員，藉以瞭解臺灣當前的行政官僚如何認知、面對公民參與，並探討目前推動 PB 所面對的困境，以及影響 PB 執行成果的因素，透過行政官僚的角度針對現行制度與環境提出評估與修正建議。

研究結果發現，臺中市參與式預算的提案執行過程面臨的主要困境為制度本身的不足，包括預算、可行性修正機制、跨局處協調機制，及與既有制度未妥善疏通等問題；此外，與民眾頻繁的溝通也是主要的挑戰之一。分析提案執行成果，提案類型屬於小型的硬體設施在施作上較為單純、順利，軟體的提案則多回到行政機關既有的政策或申請管道，除提案性質，成案時間、提案複雜度與地方政治皆會影響提案執行的結果。臺中市的行政官僚對公民參與的理念抱持正面的態度，但普遍不熟悉或不滿意現行 PB 制度，其態度亦受到長官及行政首長的影响，PB 雖未帶來顯著的行政革新，公部門的角色卻因此化被動為主動。環境層面，臺中市的社會環境具推動潛力，在政治上卻仍受到地方政治的阻礙。最後，本研究針對參與式預算的制度與推動方向提出修正建議。

關鍵詞：參與式預算、公民參與、行政官僚行為、臺中市

¹ 國立政治大學政治學系四年級學生，聯絡方式：103202007@nccu.edu.tw

² 國立政治大學公共行政學系助理教授，聯絡方式：kaijofu@nccu.edu.tw

壹、前言

隨著臺灣民主政治的發展，民間社會對於公共事務的參與日益活躍，政府為了增進民眾參與的管道，促進理性的對話，各地政府與行政首長開始積極推動參與式預算(Participatory Budgeting, 簡稱 PB)，希望達到開放政府、全民參與的目標。所謂「參與式預算」是一種透過公民審議及溝通協調方式，以進行公共資源分配的決策過程(Wampler, 2007)。學者認為 PB 與其他公民參與的機制不同，它的核心策略連結「參與」和「預算」，將公民參與獲得的共識正式轉化為公部門必須依法執行的支出計畫(蘇彩足，2017)，允許公民在政府預算決策過程中扮演直接的角色，參與並決定公共資源應如何配置。由於 PB 產出的結果交由公部門逕行施作，直接影響政府預算，相較其他公民參與途徑，參與式預算帶給官僚體系更大的困擾和負擔，其原因來自於參與式預算制度的模糊性、直接民主和代議民主間的衝突，以及加諸在公務人員既有業務上的執行成本(蘇彩足，2017)。

綜觀我國目前推動參與式預算案例可以發現，在推動初期，各地政府急欲推動民主改革政策，卻沒有花心力將 PB 與既有的行政程序進行妥善的銜接，導致實務經驗中，2016 年度臺北市中正區的「咖啡書屋」提案因涉及營利和缺乏法源依據，因而無法執行；臺中市亦出現提案實際執行內容和原始提案人的規劃有所不同、整體執行率偏低的爭議，提案民眾對公部門的處理態度感到身心俱疲(王振成，2017；蘇彩足，2017)；2017 年臺中市參與式預算中，更有前一年獲選提案之提案人提出「0 預算-你在做我在看」的計畫，期望改善現況下行政官僚未積極溝通與執行獲選提案的狀況。目前參與式預算對「民間培力」的單一想像，常使決策者與執行者忽略了行政部門的疏通與準備，造成參與式預算本身的提案流程、時程規劃與制度和現行的行政體系格格不入(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017)；此外，為了鼓勵民眾儘量多提案，加上官僚體系缺乏事先評估所有民眾提案可行性的時間和人力，我國政府機關極少在票決以前，即以窒礙難行為由要求提案人撤案(蘇彩足，2017)。可見官僚體系在推動參與式預算時面臨制度上或實務上的困境，成為 PB 執行成果不如預期的原因之一。然而，官僚的回應性(bureaucratic responsiveness)會影響民眾參與的效能感，進而影響未來的參與程度(Sjoberg, Mellon and Peixoto, 2017)。

由此可見，行政官僚在參與式預算的推動上扮演了極為重要的角色。蘇彩足(2017)提出官僚體系的承載力足以影響公部門實施 PB 的成敗，諸如面對制度創新的意願與能力、對公民參與機制的信任與接受程度(蘇彩足，2017)；孫煒(2017)亦指出地方行政機關和公務人員在審議式公共參與的賦權層面上影響甚大，包括其在過程中進行說理式的審議的參與能力，及面對結果的回應性，後者更是參與式預算是否能持續推動的關鍵因素(孫煒，2017)。Röcke (2014)在專

書中亦提到，在參與式預算的擴散與實踐中，行動者的能動性扮演著關鍵角色，相較其他政策工具而言，參與式預算並非已受到完整定義的客體，在擴散行動中更進一步再詮釋，以因應各種新的情境、策略和規範性框架(Röcke, 2014)。雖然參與式預算的模糊性可能帶給公務體系更高學習的成本及不確定性，反過來說，也代表有更大的空間能夠發揮和調整，因此行政官僚作為 PB 的行動者之一，面對公民參與的態度便深深地影響其能動性及 PB 結果的好壞。

隨著時空變遷，官僚體系的發展受到專業化及科學思維影響，多是以技術為基礎的技術官僚，官僚和公民成為兩種分離的社會構成或階級，然而，當公共官僚具備公民意識和積極行動的意識，官僚同時也是公民，因而擁有一種挑戰結構制約的能動性(許立一, 2008)。此外，由於公共行政人員不受選票和政黨影響的永業化特性，如果制度性的保障措施健全且能夠落實，加上適當的倫理教育和課責機制，那麼公共行政人員未必沒有能力在公共治理當中扮演積極的角色(許立一, 2008)。這樣的目標正與參與式預算的效益之一「激勵行政改革」(Wampler, 2007)不謀而合，PB 的實施正是藉由官僚與民眾不斷的互動中，增進良善的公共治理也同時激勵行政改革，逐步的促進官僚體系的質變。

目前參與式預算在臺灣的型態多元(如表一所示)，其中市政型 PB 與行政官僚的互動尤為密切，不僅 PB 提案的執行者為行政機關，其執行成果受人民和議會的監督，提案內容更可能遍及所有市政範疇。臺灣目前有臺北、臺中兩市的推動案例，且皆持續進行中。市政型的 PB 在範圍與制度上，涉及較多的市府公務體系的政務到基層的人員(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫, 2017)，例如臺北市便在各區區公所設置諮詢櫃檯提供市民服務、臺北與臺中兩地的提案流程中皆有促進民眾與行政部門溝通提案的審議工作坊。不過臺北和臺中兩地的 PB 推動模式仍有不同，最大的差異在於 PB 推動和擴散的單位，前者交由既有的行政機關(區公所)辦理，後者採取委外模式；此外，兩者的推動範圍與預算額度也有所不同，臺北市境內八區全部推動，喊出一年五億的預算目標，臺中市則從 2016 年起，每年選擇境內 2-4 個行政區，每行政區有 600 萬預算執行。

表一 臺灣參與式預算推動模式

PB 類型 項目比較	議員型	市政型	主題型	社造型
預算來源	議員建議款	政府預算		
推動 PB 者	非行政機關	行政機關/委外		
執行提案者	行政機關	行政機關	行政機關/民眾	民眾
提案內容	不定	所有市政	特定主題	社區營造

資料來源：作者自行整理

學者亦針對行政機關模式與委外模式進行比較。委外模式的優勢在於結合非營利組織和學界一同來推動此制度創新，將政府部門的責任和工作「外包」，對不夠熟悉參與式預算且有既定業務的行政機關而言，是地方政府推動 PB 阻力最小的途徑，其限制則是無法帶來深刻持久的內化效果（蘇彩足，2017；萬毓澤，2016）；此外，外包模式使承包商與公部門存在不對等的契約關係，使得公部門易於推卸與民眾溝通的責任(Wan，2018)。反之，行政機關模式在動員時較仰賴鄰里系統，難以捲動一般民眾，帶給公務體系的負擔相對也更大，但由於必須要在第一線和民眾進行直接的互動，有足夠的外在壓力使政府官員以新的心態和工作方式與居民協力合作，達到「激勵行政改革」的效益（蘇彩足，2017）。

PB 目前在臺灣推動邁入第五年，在六都與各地已累積許多個案和豐富的經驗，本計畫所欲探討的核心問題，即是行政官僚對於推動參與式預算的認知與態度，並深入探討影響行政官僚的內、外部因素，包括 PB 本身如何對行政官僚產生影響。本研究計畫將針對與行政官僚最密切互動的市政型參與式預算進行討論，訪談臺中市執行 PB 提案的行政官僚，期望從行政官僚之觀點，在理論上比較分析影響行政官僚面對公民參與的因素，實務上提出臺灣推動參與式預算可修正之方向。綜合上述提出以下三點研究問題：

- 一、從行政人員的觀點，執行參與式預算提案面臨什麼樣的困境與挑戰？影響提案執行成果的因素為何？
- 二、公務人員對參與式預算的認知與看法為何？以什麼樣的態度在推動參與式預算？參與式預算施作後，是否對行政官僚或組織產生影響？
- 三、針對現有的執行困境進行反思，以行政官僚的觀點評估臺中市推動公民參與的環境具有哪些優勢、劣勢？並檢討參與式預算制度，提出未來推動參與式預算可調整的政策方向。

貳、文獻回顧

自 1980 年代以來，民主改革進程快速，行政部門不斷面臨民主體制的衝擊(黃東益，2008)。由於代議民主的限制與弊端，參與式、審議式民主等更貼近直接民主的形式開始被廣泛地採用，公民能參與政府決策的管道日趨多元。不同於政治參與(如：投票、競選)或擔任公共事務的志工，公民參與主要發生在行政者與公民(administrator-citizen)的界面上(Yang & Pandey, 2011)。

然而，國外相關文獻表示公共行政人員對公民的消極態度被認為是真正公眾參與的主要障礙(King & Stivers, 1998；King、Feltey & Susel, 1998；Yang, 2005)，國內不同公民參與機制個案的經驗研究中可發現行政體系傾向象徵性或

以消極態度面對公民參與，如杜文苓、陳致中(2007)針對竹科宜蘭基地設置的環評說明會與公民會議等參與機制，發現政府單位配合法定程序的規定，行禮如儀的把會議辦完，對於民眾意見的後續回應並不熱衷，訪談資料透露出行政人員對公民參與的反感與猜忌；黃東益(2008)針對 10 場公民會議訪談行政官僚發現，大部分受訪者對於公民會議的結論報告處理方式都是比較消極的態度。

參與式預算作為近年發展的公民參與類型，相關研究有限，本文將回顧公民參與之文獻，探討影響行政官僚如何面對公民參與之因素，依其來自行政官僚與組織層次和外部環境因素進行分類，並進一步和參與式預算之現況做連結。

一、 行政官僚與公民參與

社會學家 Marx Weber 對科層體制歸納出五種特徵：專業分工、威權層級、依法行政、非私人性、因才任用，揭示官僚體系奉理性主義為行為模式的準則，然而這樣的特徵，與強調民主、賦權、平等的公民參與，有所衝突。民主與官僚之間存有「基因」上的差異，前者強調平等、自由、多元、公開、公民參與、來自民意的正當性，相對地，官僚組織則強調層級節制、控制、一致性、機密、專家的參與以及專業的正當性等（黃東益，2008；Rosenbloom & Kravchuk, 2002）。儘管在理論和經驗上皆認為公眾必須更多地參與公共決策，但許多行政人員對公民參與感到矛盾，甚至發現它充滿問題(King, Feltey & Susel, 1998)。

目前已有研究發現官僚組織工具理性的思維模式確實影響了行政人員的行為，進而影響公民參與的成效，學者 Alkadry(2003)指出組織的結構性因素很大程度的影響個人行為，且相較於個人因素高出許多，進而影響了行政人員回應公民的意願及實際的回應情形。此外，雖然個人因素，行政官僚的回應意願，能部分解釋行政官僚對公民的反應，卻仍有很大程度會受到結構性因素所影響。研究證實工具理性組織確實對行政人員的個體性存在削權(dispowering)的負面影響。

信任，是參與式民主價值觀的特徵，不信任，是理性官僚價值觀的特徵。然而，在信任層面上，Yang (2005)研究行政人員對公民的信任與推動公民參與的關聯，信任被確認為積極實施公民參與的重要預測因子，沒有信任，第一線的行政人員不可能鼓勵更多的公民參與，參與將不會有效實施。

此外，在官僚組織層面上，許多學者曾針對不同官僚特質對公民參與造成的影響進行測量。Yang & Pandey(2011)發現官僚體系中的繁文縟節(red tape)和層級權威(hierarchical authority)與良好的參與結果是負相關的；Yang(2005)發現程序導向的官僚組織對信任及實施公民參與皆有顯著的負面影響。行政人員對

於公民參與感到無能為力來自於賦權不足，而感到缺乏意願則是在官僚組織中工作的「官僚經驗」造成 (Alkadry, 2003；Hummel, 1994)。以下就官僚特質可能如何影響公民參與或參與式預算進行說明。

首先，參與式預算作為一種新興的、改革性的公民參與模式，將面對保守而因循既往的官僚文化。任何被視為挑戰行政現狀的參與都將被行政人員所阻止，即便他們渴望更多公民參與過程(King, Feltey & Susel, 1998)。經驗性研究指出公部門的文化阻礙了行政人員去設想或設計增進公民參與機制的可能 (杜文苓、陳致中，2007)。然而，參與式預算的抽象理念卻需一群有實務經驗的行政官僚配合，卻可能因視其為政治挑戰或重大行政改革而產生抗拒(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。在英國，由於「由上而下」的社區治理傳統仍然穩定強韌，較資深的公務人員普遍不支持參與式預算(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。

當公民參與作為一種決策模式時，顛傳統官僚體系內「由上而下」層級節制的途徑。一般而言，制定決策的權力主要是在單位長官手裡，然而審議式民主強調公民知情的參與，公民間經由對話，針對公共政策形成偏好共識，最後將結論報告送至相關單位的主管，進一步參與決策，對常任文官來說，當公民審議結果所呈現的意見與決策者的政策方向不符時，就牽涉到「回應公民」與「公務倫理」、「順從長官」之間的衝突(黃東益，2008)。參與式預算強調的是直接反映民意的需求，可能破壞行政人員對於公共政策的長期規劃(Wampler, 2007)。

此外，官僚體系的專業分工、因才任用的特性，也與涵容一般大眾的公民參與有所衝突。行政官僚不相信公民具備必須的能力，公民有時候對政府特定的決策並不了解 (King, Feltey & Susel, 1998；Yang, 005；Yang & Pandey, 2011)；杜文苓、陳致中(2007)的研究發現，地方行政人員仍認為一般公民討論不夠專業，公民會議結論並不足以參考；黃東益(2008)的訪談結果亦表示，不管政務官還是事務官，對於公民會議還是保持保留的態度，在言談之間仍然顯現行政人員對其專業的重視，以及對於民眾參與能力的質疑。

再者，行政人員過往的經驗及所負責業務性質的差異亦會影響其如何面對公民參與的結果。負責專業業務的常任文官，從其過去執行的經驗，對於公民會議的結論保持懷疑以及否定的態度，認為公民會議的結論不是太空泛、深度不夠，就是與法令不符、執行遭遇困難或政府已經在執行，用途有限；過去的業務主要是要和民眾溝通的事務官，對於此決策方法習以為常，因為公民會議對他們而言，只是另一種公共諮詢的管道(黃東益，2008)。行政人員過往的經驗也與他們對公民的信任程度有顯著的相關，可能是因為它影響了行政人員對政治環境與組織支持度的認知，從而影響了公民參與的實施(Yang, 2005)。

而行政人員對公民參與或參與式預算的認知，亦可能造成相對應的反應。像是在公民會議的經驗中，大多數的受訪者認為此機制並不會影響到機關或長官的決策權力，一部分的原因是受訪者認為公民會議僅是一種教育民眾、多元意見呈現的管道，不能作為政府真正決策依據(黃東益，2008)。然而參與式預算在我國是引入未久的創新議題，許多公務人員並不瞭解其內涵為何，亦不知應如何具體執行(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。行政人員若沒有受過相關訓練，或是誤解參與式預算，皆可能影響其對 PB 的態度。

並且，公民參與/參與式預算有其行政成本、機會成本和可能的風險。行政人員認為，更多的公民參與會增加不效率，因為參與會造成延宕、增加繁文縟節(King, Feltey and Susel, 1998)。一個經過技術訓練且具有政治敏銳度的行政人員所作之決定，可能會與公民參與的決定相同，然而執行公民參與可能需要花上他一個月的工作時間(Irvin and Stansbury, 2004)。若就參與式預算來看，執行的行政成本並不低。官僚不只要認識參與式預算、瞭解如何協助民眾提案，並學習與民眾進行有效的溝通和良性的互動。這些要求和期待，都是公務體系的新增負擔(蘇彩足，2017)。就法國的 Poitou-Charentes 參與式預算來說，公務員自主評估推動參與式預算的公務執行成本約比既有業務多增加約 20%的工作量(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017)。參與式預算亦可能排擠行政單位現有的時間和資源，也就是所謂的機會成本。公務人員若耗費時間在參與式預算上，就必須減少原本可以投入到其他業務的時間，可能因而影響到其他業務的品質，或是對於新增業務只能草草應付了事(蘇彩足，2017)。公務員既有業務繁多，也確實限制了宣傳參與式預算的能力(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017)。同時，更多的公民參與也會增加施政的風險。當公民獲得更多相關資訊時，可能會對行政人員的決策和服務造成麻煩，或從中發現問題(Yang, 2005)；又或者公民對於政策目標瞭解不夠，提出的意見不夠成熟；抑或是民眾所作的決定缺乏彈性，最後可能造成行政機關的困擾(黃東益，2008)。

二、 影響行政官僚之外部因素

儘管公民參與主要發生在公民與行政人員之間，但其結果取決於界面以外的因素(Yang & Pandey, 2011)，探討影響公民參與因素的文獻中，提出過許多行政官僚以外的面向。Langton (1978)認為公民參與的質量取決於公民教育、精英主義、技術複雜度、經費、政府機構行為和代表性，而 Rosener (1978)則強調了計畫和對應參與目的的參與方法的重要性。King, Feltey & Susel(1998)的分析指出三種公民參與的障礙：當代社會的生活性質、行政過程，以及當前的實踐參與的技術。

Ebdon & Franklin (2006)認為公民意見(input)被使用的可能性，受到四種變量的影響：(一) 環境變量，如：政府形式、政治文化、法律要求、人口和多樣性等；(二) 過程設計變量，如時間、預算類型、選擇方法、代表性等；(三)

機制或技術，如：公開會議或焦點團體；(四) 目標和預期結果，如：減少犬儒主義和教育公民。

就參與式預算來看，利於實施成功的要件有四項：(一) 行政首長的強力支持；(二) 有意願且有能力積極參與討論審議的公民社會；(三) 能抵擋代議士反彈的政治環境；以及(四) 有足以支應公民揀選計畫的財政資源(Wampler, 2007；蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。

上述影響公民參與的因素是否會對行政官僚的態度造成影響，以下將就制度、政治環境、社會環境分別論述之。

(一) 制度

學者認為，公民參與嵌入當前的制度會受到許多政治、社會、經濟和個人因素的限制 (King, Feltey & Susel, 1998; Kweit & Kweit, 1981；Yang & Pandey, 2011)，沒有一種參與機制適用於所有情況，機制的選擇應該符合參與目的、參與者特徵、議題特徵和組織資源 (Thomas, 1990；Yang & Pandey, 2011)。如果沒有精心設計或實施，可能會拖延決策、增加衝突、令參與者失望，並導致更多的不信任(Yang & Pandey, 2011)。

參與式預算連結「參與」和「預算」，要將市民參與獲得的共識正式轉化為公部門必須依法執行的支出計畫(蘇彩足，2017)。然而，卻可能弱化預算機關之專業和職能，進而打擊行政人員之士氣，參與式預算挑戰現存的預算體制及其專業，甚至影響到預算體制之中預算編製、預算執行與決算的權責關係，預算機關的角色與職能勢將削弱，在法國，行政人員覺得若干經由 PB 決定的計畫過於政治性且窒礙難行，對行政人員的士氣產生負面的影響(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。

此外，參與者的代表性越低，政府決策的可能性就越小(Yang & Pandey, 2011)。在公民會議中，因為代表性不足使公民會議對於行政部門的效用有限，多半的決策人員與專業官僚因為參與者的代表性與正當性的不足，致使缺乏動機積極使用會議結論(黃東益，2008)。各地推動參與式預算所能接觸到的公民比例有限，即便臺北市與臺中市皆透過 I-voting 希望擴大參與人數，投票率仍不及 10%，涉及市民納稅的參與式預算，參與者的代表性經常被質疑，亦可能影響行政官僚的態度。

細究現行臺北市與臺中市機制的內容，缺乏對參與式預算與其他政策互動的規劃，依照機關的動機與目的進行客製化制度設計，是目前參與式預算效果不彰的最主要理由(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017)。目前參與式預算的提案流程以及實施辦法，鮮少在前期設計階段就能夠獲得相關局處的參與和回饋，造成參與式預算的制度與各局處既有的體系脫鉤，各局處只能被動的接受民眾

所提出的提案，而被分配到提案的行政人員，僅能在短時間內倉促的將民眾的提案修改成可執行的計畫；許多承辦人員在訪談中皆提到有「很突然」的感覺(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017)。有時提案涉及跨局處職掌，或需要不同政府之間的府際合作才能順利完成，官僚體系的協助都是此類具有跨府際性質的提案能否真正落實的重要關鍵(蘇彩足，2017)。

參與式預算是否要建立審查的機制，在降低提案門檻與增加提案可行性間，亦是兩難。為了鼓勵民眾儘量多提案，以及因為官僚體系缺乏事先評估所有民眾提案可行性的時間和人力，我國政府機關極少在票決以前，即以窒礙難行為由要求提案人撤案(蘇彩足，2017)。而官僚太早介入或介入太深，會降低民眾參與的自主性和主導權，但若官僚未能在提案討論過程即充分參與，提供必要的資訊以協助評估提案之可行性，則可能導致提案經過長時間的討論醞釀和投票的過程之後，卻被官僚以窒礙難行為由否決之(蘇彩足，2017)。

此外，參與式預算的提案內容多元，不僅可能影響最後的執行成效，亦可能影響行政官僚承辦的意願。相關研究發現，議題選擇會影響公民參與的產出。與財務/預算、公共工程、人事/人力資源、經濟發展相比，「規劃社區發展和公園/娛樂」更適合、更能促成有意義的公民參與(Yang & Pandey，2011)。而綜觀國外經驗，參與式預算較常應用在具體的公共建設、特定民眾關心的政策項目或受益對象明確的計畫之上，如公共步道、公園、圖書館、藝術裝置等建設上，較不適用於抽象的公共服務或不易度量績效的政策項目(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。

參與式預算未法制化及其本身的模糊性，亦對行政官僚造成影響。回顧公民會議的經驗，行政官員對於公民會議的態度有某種程度的質疑與保留，究其背後原因，其一是審議式民主模式目前在國內尚未有明確的法律定位，導致公務體系都仍以配合長官指示，以嘗試的心情來看待，而非積極運用該方法來解決社會價值的衝突與爭議(黃東益，2008)。此外，我國行政官僚習於「依法行政」，若能制定明確的遊戲規則和推動機制，則文官的保留態度和疑慮應可降低(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。然而，在參與式預算的名稱下，涵蓋了許多不同的程序設計(葉欣怡、林祐聖，2017)。參與式預算的模糊性讓官僚體系無所適從，諸多內涵和設計都沒有一定的答案和標準，而要靠政府官員慢慢的去摸索和調適(蘇彩足，2017)。

(二) 政治環境

雖然有研究指出，預算靈活性和人均債務對公民參與的結果並沒有顯著相關，資源不會決定參與的結果(Yang & Pandey, 2011)，然而，參與式預算的情況與其他公民參與機制較為不同，直接涉及與預算相關的決策。目前臺北市與臺中市皆沒有專款預算供應支用，而是依據提案內容分散至各局處，再由各局

處調配資源支應，如何靈活化市府預算配合民眾需求是目前市政型參與式預算的課題之一(陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017)。而各局處的預算靈活性，亦可能影響承辦的行政官僚面對參與式預算的態度。

民選官員的支持與有效的參與呈現正相關，儘管許多公共行政學者將公民參與概念化為行政過程中發生的事情，但任何行政決策都是政治性的，因此任何參與行為也是如此，如果沒有民選官員的信任和支持，基於公民意見的決定可能會被拖延，而共識和變化也不太可能發生(Yang & Pandey, 2011)。而市政型參與式預算的直接民主概念與議會預算審議權扞格不入，因此官僚也必須花費心力向議員解釋、溝通，以獲得議會的支持(蘇彩足，2017)。紐約市議員推動參與式預算時，遇到的最大障礙是其提案經常遭到相關行政部門的拒絕，最後是在議員的堅持下才能列入選項(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。可見民選官員支持與否，亦可能影響行政官僚。

此外，行政首長的變革型領導與良好的參與成果有著積極的聯繫，行政首長在地方政府運作中扮演著重要角色，他們的領導風格影響著部門的運作方式和公民參與的處理方式(Yang & Pandey, 2011)。呼應 Wampler(2007)所提出的參與式預算的成功條件：首長的強力支持。政府採行 PB 通常具備改革主義的色彩，配合著決策官員的支持，授予公民權力、建置資訊及財務資源，才能提供預算參與過程所需的資源(蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015)。行政首長的支持與帶領，可能會影響行政官僚面對公民參與的態度。

(三) 社會環境

有經驗性的研究結果證實，參與者的能力與參與結果是正相關的，這個發現並不意味著沒有能力的公民不應該參與，而是公民培力的重要性 (Yang & Pandey, 2011)。然而，參與者的能力仍然會影響行政官僚的態度，在公民會議中，許多的專業官僚認為公民會議的討論內容多半是在掌握之中，並沒有預期之外可供參考的新意見，致使行政官員缺乏動機積極使用會議結論(黃東益，2008)。

此外，社會環境亦會影響行政官僚。Yang (2005)研究發現社會對政府的抨擊會對行政官僚的信任與執行公民參與的意願有負面影響；黃東益(2008)指出，行政官員對於公民會議的態度有某種程度的質疑與保留，其中一個原因在於，民眾本身對審議式民主的期待尚未建立，因而無法將審議的力量轉成民主壓力加諸於公務體系。上述皆呼應了 Wampler(2007)所提出的參與式預算的成功條件：有意願且有能力積極參與討論審議的公民社會。

參、研究方法

一、 個案介紹—臺中市參與式預算

目前臺灣推動參與式預算的縣市與案例雖然豐富，但僅有臺北市及臺中市以「市政型」模式推動，亦即不限主題，凡屬於市政範圍皆可做為提案內容，而這樣的機制也對行政官僚造成更大的負擔。臺中市長林佳龍以「直接民主、社區參與、開放政府」作為政治理念的實踐，希望藉由下而上的民主過程帶動行政體質的調整，2015年臺中市於中區試辦參與式預算計畫，為臺灣第一起以「行政區」作為提案範圍的市政型參與式預算(臺中市政府民政局，2016)，次年，臺中市擴大舉辦，選定山、海、屯、市各一行政區，於豐原、清水、大里、中區四區推動，2017年在東勢區及南區推動，2018年於大雅區及東區推行，以分區推動的方式，在各行政區輪流舉辦。

(一) 推動目標

參與式預算本身制度的模糊性，在不同地區、情境下推動會有不同的目標與制度。而臺中市參與式預算計畫在推動時提出四大目標：「進行民眾意識教育的培力工作」、「串聯地方團體、培力社區自力辦理」、「協助推動市府行政、預算公開化」、「推動參與式預算的財務自主、規劃全市辦理機制」(臺中市政府民政局，2016；臺中市政府民政局，2017)，臺中市期望藉由PB的推動，從參與端與執行端分別對公、私部門進行培力，達到「政府公開化」、「施政準確化」及「民主普遍化」三大效益(臺中市政府民政局，2016)。

(二) 推動制度

不同於臺北市由行政機關(各地區公所)自行辦理，臺中市採用外包模式推動，由民政局將提案討論、提案票選的過程發包給廠商，成立「臺中市參與式預算推動辦公室」執行。學者認為，雖然藉由外包模式將參與式預算交由參與式民主專業工作者或NGO執行，是地方政府執行阻力最小的方式，卻也讓公民參與的程度受到承包者對參與式預算的認知與方法的影響，而採購甲乙方的不對等關係，也讓承包者難以挑戰或影響既有的行政流程(Wan, 2018)。

此外，推動範圍上，臺北市於境內12個行政區全區推動，但臺中市共有29個行政區，幅員遼闊，故規劃以一年2-4區的規模推動；在提案執行部份，臺北市沒有限制提案規模與提案數，視民眾的提案內容進行實質規劃，臺中市則是以一區6案600萬的規模，讓民眾以1案100萬去設想提案內容。

(三) 推動流程與時間

臺中市參與式預算將複雜的推動流程以四大階段概括，分別為「提點子」、「來討論」、「去投票」、「做到好」，各階段分別有不同的目標與內容。

首先，在提點子階段，團隊在各地區公所設置「參與式預算工作坊」提案諮詢櫃台，辦理大型的「地區說明會」，以及深入社區、民眾的小規模「客廳說明會」，透過各式管道介紹 PB 的概念與流程，拓展民眾的認識與想像。在來討論階段，辦理「住民會議」邀集民眾討論社區需求、發展地方願景，形成第一階段的提案，接著以「專家學者顧問團意見回饋機制」，邀請專家學者及公部門單位，以書面和實體協調會議的方式，針對提案的可行性、適法性及預算編列提出專業的建議，透過民眾間、公部門、專家學者各方的討論，透過公共審議凝聚各方意見，並將提案內容更加細緻化。

在去投票的階段，安排「住民提案展」及「兩階段 i-voting」，將提案內容於官方網站上公告，學者及公部門的書面意見並陳，隨後，第一階段 i-voting 階段由全體臺中市民票選出一區 12 案，再由在地民眾於第二階段 i-voting 票選六案交付執行，期望選出最具公共性及急迫性的提案執行；最後，做到好階段，舉辦提案成果發表會暨成果展後，獲選提案由市政府各局處於未來一年內執行，受全民的監督。

由於本研究執行期間，2018 年提案尚未交付執行，故本研究目標僅針對 2016 年（105 年度）及 2017 年（106 年度）的提案結果進行分析。不過，105 年與 106 年的推動時間上，因 106 年 PB 推動預算遭市議會刪除，市長計畫以市政預備金推動，因此遲至議會第二次臨時會通過後，106 年中才開標、執行。

表二 臺中市參與式預算推動期程

	105 年度	106 年度
提點子	105 年 8-9 月	106 年 11-12 月
來討論	105 年 9-10 月	107 年 1-2 月
去投票	105 年 11 月	107 年 3-4 月
做到好	105 年 12 月-106 年 12 月	107 年 4 月-108 年 4 月

資料來源：105 年度臺中市參與式預算結案成果報告書、
106 年度臺中市參與式預算結案成果報告書，表格為作者自行繪製

二、 研究方法

本研究首先進行文獻回顧，當前探討行政官僚面對參與式預算的相關研究較為不足，本文爬梳國內外公民參與的相關研究，並且針對參與式預算的特徵，分別從官僚組織內部及外部環境兩個面向，歸納出影響行政官僚面對公民參與的因素。接著挑選受訪者，本研究的訪談對象為臺中市政府承辦參與式預

算之提案的相關局處人員，原預期以 105 年度提案執行結果（已完成、執行中、撤案或無法執行）為指標，挑選受訪者，然因事隔多時，當時的承辦人員多調職或拒訪，故增加邀訪 106 年度提案承辦人員，但因無法事先取得 106 年之提案執行結果，故以提案內容（軟體、硬體）作為邀訪的依據。

本研究採取質化研究的方法，以深度訪談法（intensive interview），深入瞭解提案承辦人員面對參與式預算推動與執行提案的方式，以及行政官僚在面對 PB 的困境與挑戰，進而分析影響其行為與態度的因素。訪談問題以半結構化（semi-structured）形式，事先擬定訪談綱要、模擬訪談情境，促進受訪者思考，以期訪談順利且流暢進行，而事先擬定的問題皆以開放式為主，訪談內容較不受限，並鼓勵受訪者踴躍回答以了解問題的核心。

臺中市參與式預算 105 年度於 4 行政區票選出 24 案執行，106 年度於 2 行政區票選出 12 案，共計 36 案。本研究共計訪問 11 人，涵括 17 個提案，分別為 105 年度 7 案及 106 年度 10 案，其中有 1 位受訪者並非公務人員，由於承辦提案的局處將執行工作外包，故受訪者為外包廠商的承辦人員，而受訪者 G 和受訪者 H 分為提案 n 的前後承辦人員。受訪的提案內容中，有 7 案為硬體工程或設施，以及 10 案為軟體政策或活動。

表三 受訪者及提案編碼一覽表

受訪者編號	提案編號	提案類型	提案年度	訪問日期
C	f	硬體	105	2018/12/27
K	q			書面回應
A	a		106	2018/12/13
	b、c、d			
I	o			2019/1/31
E	k	軟體	105	2019/1/25
B	e			2018/12/27
G	n	軟體	106	2019/1/29
H				
F	l、m			2019/1/25
J	p			2019/1/31
D	g、h		105	2019/1/25
	i、j	106		

最後，整理訪談內容並進行分析，本文將行政官僚的態度及影響參與式預算提案執行結果的原因，分別就個人及組織、PB 制度及臺中市政治社會環境三個層次分別探討。本文第肆章著重在臺中市參與式預算制度設計的探討，從訪談資料中整理出數個影響提案執行成果的關鍵因素，探討預算彈性、提案內容

及可行性對提案執行上造成的影響；第五章將就個人與組織層面，探討行政官僚個人對公民參與之看法，個人與組織在推動參與式預算中所扮演的角色與態度，並分析 PB 對公部門造成的影響；第陸章從環境層次探討，整理行政官僚在承辦 PB 提案過程中對臺中市整體環境的觀察，且梳理環境因素對提案執行的影響，並提出制度修正建議。

肆、臺中市參與式預算推動制度及問題

首先，本文將開門見山地討論臺中市參與式預算的制度設計，並探討其在推動及執行提案上所衍伸的問題。PB 機制本身的模糊性，使得不同地區、不同單位的機制設計各有不同，在文獻回顧中提到多種影響公民參與結果的機制因素，包括參與者的代表性、提案審查或評估機制、提案內容、與既有制度的嫁接和是否法制化，如果沒有良好的制度，可能會影響公民參與的結果，不僅對於參與的公民，也可能對行政官僚帶來衝突或不信任等負面影響。本章將分別就臺中市參與式預算的預算編列方式、提案可行性形成過程、跨局處協調機制及與既有制度銜接等四個面向進行探討。

一、預算編列方式

臺中市參與式預算在宣傳階段推動時主打「一區六案，每案一百萬」的方式，廣邀民眾提出在地的需求，並以一百萬為規模去構想解方，形成提案；不過，市府並沒有編列每區六百萬的預算，而是希望各局處從既有的預算當中支應、執行，這樣的制度設計不僅造成行政官僚的反彈，影響他們面對提案與民眾的態度，更增加執行上的困擾，在訪問中，受訪者也表現出錯愕、無奈、憤怒等負面的情緒：

「突然說提案要做這件事情，然後他們提的這個計畫需要一百萬，我們局要自己找財源這件事情，是有錯愕到的。...你沒有一筆專門給參與式預算的預算，我覺得它就是真正重要的東西沒有在裡面，因為你要去執行什麼，那些都是可以去協助提案單位去做的，但是你沒有錢就沒有辦法。」(受訪者 E)

「其實也可以更積極啦，有錢我們就會積極阿。...因為每個預算都是固定的，A 也不能挪成 B 呀，因為很少會把 A 的錢挪成 B，也不能亂挪。」(受訪者 B)

「那我印象很深刻，那個(分案)會議劈頭，主席，還是是民政局的科長，就說『參與式預算是一個 0 預算的計畫』，就要由各局處去支應。那個會議上其實各局處都是一些長官出

席，長官其實火氣都很大，所以這個問題不是只存在我們局內，而是整個府內的各局處都有一種好像受騙上當的感覺。」(受訪者 F)

當深入檢視各提案的執行成果，各局處是否有足夠的經費及預算使用彈性會很大程度的影響提案執行，從受訪者的描述中，硬體建設類的提案較少遇到預算上的困難，主要是因為以建設機關的業務性質來看，許多大型建設動輒幾千萬，一百萬對他們而言屬於小規模的提案，受訪者表示：「金額算不大，對我們○○單位來講，這個一兩百萬的錢算不是很多啦，這算是還滿好執行的。」(受訪者 C)；而建設機關的預算編列中，也有部分使用上較有彈性的項目可以用在提案的施作，甚至得以支應超過一百萬的金額，以達成民眾的提案需求，受訪者表示：「因為我們局，還好是我們有一些預算，因為我們每年都要去維修一些東西，所以我們可以用那個名義去幫他們做這個新的案子。」(受訪者 A)，不過，受訪者仍表示這樣會壓縮到原有的預算規劃，但整體看來預算並非硬體建設類提案的主要挑戰。

至於提案內容偏向軟體建設或活動的項目，因為沒有額外的預算支應，承辦人員只好引導提案人走向既有的補助申請管道，此時便會面臨諸多預算使用上的限制，諸如申請金額上限、申請項目等，使得提案最後能夠執行的內容與原先的規劃出現很大的落差。

「因為○○局補助的上限只有十萬，只能補助十萬，可能是講師費，或是辦活動的一些軟體的費用、業務費的支出，可是那個○○○○(提案內容)是硬體，材料費，因為可能額度太高了，然後我們也不能補助硬體。」(受訪者 D)

「他(提案人)就還是照我們的規定來申請，因為我們能補給他，他是做○○○○(提案內容)，所以他是需要 A 硬體設備，還有一些 B 軟體活動，A 設備我們沒有補助，B 活動的錢我們有補助，其他還有丟什麼 C 項目、D 項目，那個我們根本也沒有補助，我們也沒辦法補助，所以最後他就只有申請 29120，兩萬九千一百二十元。」(受訪者 F)

其實不論是軟體或硬體建設的業務單位皆表示，如果提案內容與前一年度編列的預算項目不符，就必須想辦法找可以對應的預算項目，或另外籌措財源，必然會增加其執行上的困難。此外，有受訪者提到，PB 提出的時間點也會影響預算的使用彈性，如果參與式預算的提案在預算編列之前提出，機關就能將其編入明年度的預算，如果在年中、後提出，因為預算多已使用完畢，無法有足夠的餘錢支應突然的提案。臺中市 106 年度的參與式預算推動期程較晚，受訪者雖然有意引導民眾回到既有的制度進行申請，卻也無奈地表示：

「接到參與式預算的時候，我們 107 的○○○○計畫早就都在實行，錢也核定下去了，所以那個時候根本沒剩多少錢，可是預算是固定的嘛，就 500 萬，我們核定了 490 萬，我只剩 10 萬塊，那我 10 萬塊跟民眾想像的 100 萬，這是第一個很大的落差。」(受訪者 F)

沒有額外編列執行預算，也使得承辦人員必須去處理民眾對於預算的想像和期待。參與民眾在提案時，歷經住民大會一整日的討論，發展對於一百萬經費的執行想像，再加上提案協調會、市民投票等重重的關卡，對於提案執行是充滿期待的，因此，當面臨實際執行上的落差，甚至在提案人因此選擇撤案時，民眾表現出的憤怒與失落皆是由承辦人員在第一線面對，在訪談的過程中也感受到承辦人員的不滿或無奈：

「結案的過程當中，我要結案了，我就打電話給協會，我說：『我們這個案子已經...』，他說『我怎麼沒看到一百萬？』，他會覺得說，我沒有感覺到你們有拿錢出來的感覺，那這個就是說，他想要的，可能我們給的不一樣，他就會覺得說：那個本來你們就在做，你也沒有特別為我們而做，這個是...情感的落差的感覺。」(受訪者 B)

「那○○○○(提案團體)那一案，後來他們自己寫公文來說要撤案，因為他們評估了我們補助給他的錢，了不起一年就是二三十萬，和他們想像的一百萬其實落差滿大的，然後第二是二三十萬，那差額變成是他們要自籌很多錢，又考量他們在地的能量，他們沒辦法做，所以他們決定要撤案。...如果我今天是提案人，我也會想說：『阿我就是被騙阿！』」(受訪者 F)

針對臺中市參與式預算的預算編列制度，有些受訪者提出一些建議的做法，例如，參考公益彩券回饋金補助的使用方式，可以補助各式議題活動或團體，是綜合各種需求所設計，在預算項目的使用上更為彈性；或者是參考預備金的編列方式，將 PB 的經費先留白匡列出來，等提案形成後再進行彈性的分配及運用。沒有另外編列預算的參與式預算，在執行上面臨更多的挑戰，除了影響提案執行的結果，也造成民眾和承辦人員不愉快的參與經驗。

二、提案可行性形成過程

除了預算規劃上的問題，承辦人員也面臨到提案可行性的挑戰，臺中市參與式預算雖然有「專家學者及公部門意見回應」、「提案協調會」兩階段，分別安排提案人與公部門就書面上與實體的溝通，書面意見由參與式預算推動辦公

室聘請的專家學者，並邀請相關的公部門單位，針對提案內容進行書面意見回覆，而提案協調會則是提供公部門與提案人面對面溝通的機會，希望藉由上述流程，排除可行性、適法性、預算項目等問題。然而，最後票選執行的提案卻仍然有部分面臨到可行性不足的問題，造成行政官僚在執行上的困難與反彈。

「(參與式預算)有點強勢的這樣進來，可是他沒有去評估可行性。」(受訪者 G)

「那提案交到我們手上的時候，它是有時效性的，他都會說我們是不是這一年可以完成，那交到我們手上往往剩七個月，甚至剩半年，你前面這幾個月沒有處理好這些事情，到我們手上去處理的時候，往往就會耽誤到時間。第一個是時間的問題，第二個是我們又浪費了很多人力跟時間就為了處理這件事情上面。」(受訪者 A)

當問及受訪者「認為政府欲推動公民參與最關鍵的要素」時，有部分受訪者認為提案可行性應為首要考量：「因為你準備再多錢，只要不可行，就永遠都不可能執行。」(受訪者 A)，受訪者認為，在前期提案形成階段，就應把關提案執行上可能面臨的問題：「我覺得可行性，或有沒有其必要性，也許在他們第一時間接不接受這個提案的時候，可能就需要先篩過，因為如果你在第一時間一味的全盤接受，到後端執行單位會很棘手。」(受訪者 I) 此正反映了參與式預算與其他公民參與模式不同，其討論的結論直接涉及預算使用，是相對具體且明確的執行內容，因此可行性的考量尤為重要。

細究其可行性的問題，除上一節所提到的預算項目不符，提案仍面臨到許多法規、土地使用上的困境。在提案內容為硬體项目的部分，便遭遇到許多不同情況，例如，施作在中央管轄的土地上，便須符合中央使用規範，或者是有些用地已經有規劃為特定用途，如：交通用地，無法進行施作；又或者，有提案的內容欲施作於地方的小廟宇，但因建物沒有登記建號而無法施作；而提案涉及私人土地或產權的，也必須取得地主或物主的同意書。提案內容為軟體的部分，最主要的困境是面臨預算不足、預算項目不符的情況，有些提案直接以現有政策當中與提案最為相近的項目去與提案人溝通結案，也有多數提案轉為引導民眾申請現有的補助計畫，承辦人員需要多花心力去與提案人溝通，引導他們將提案修改成符合補助申請的計畫書。而多位受訪者表示，在與提案人溝通可行性時面臨諸多挑戰：

「因為如果從土木的角度來看，它是一個不穩定的設施，...，所以我們就跟他說，這絕對不能做，你做了會出事，先不說用地，你從最原始的設計的角度來看就絕對不能做在那上面，那他不能接受，他其實不能接受，他一直覺得

我們在刁難他。」(受訪者A)

「窒礙難行這件事情你要怎麼跟...，因為他已經票選出來，他前面做了很多努力了，他可能催票什麼的，他可能就有個希望在，但是你要怎麼去跟他講說『沒辦法做、沒有錢、沒有什麼...』，...，對我來講可能就是溝通上要怎麼去說服說『我們沒辦法做』，但是要讓他們覺得我們不是要推卸這個責任。」(受訪者E)

「○○區的提案就是花了非常多的時間，還帶著我另一個同事到提案人辦公處，他邊講我們邊在旁邊寫計畫書，因為他不願意做這件事情，他就是覺得：『已經通過了，為什麼還要寫計畫書？』，他有點百般刁難，他覺得：『我就是不要(寫)啊』，可是站在○○局的立場，不可能讓這個案子就撤案。」(受訪者D)

可行性的問題往往會造成與提案人溝通上的挑戰，從上述描述中可以發現，當民眾的提案經過參與式預算的重重關卡，票選通過後，此時再來進行可行性的溝通往往會造成提案民眾的反感，也增加了溝通協調的困難度。

然而，為鼓勵民眾參與、降低提案門檻，並以社區為導向、包容多元等操作前提下，欲充分尊重提案人意願、避免排除各種可能的參與者與意見，臺中市參與式預算並未設計審查機制，意即，除非提案人同意撤案或是提案內容違反法令規定，否則所有案件皆會進入到後續的流程，直到票選未通過或者是執行完畢結案。因此，提案可行性的修正過程不具強制力，這樣的制度設計受到部分受訪者的質疑：

「那有跟他們講(執行問題)可能也就修改幅度不大，提案人提案之後，然後再送網路審查，他就算不修改提案他也可以阿，...，因為就我理解參與式預算就是送到網路上讓大家都去票選，大家票選可以的話再去執行，那就算他不修改，他送上去，大家如果同意，都可以做，但執行上的話到底能不能做就是還要再溝通過一次。」(受訪者J)

「他們也聘了委員，那委員既然也跟我們提出一樣的意見，那為什麼這個案子有問題還是會讓它去成案？就算委員的意見他不採納好了，我們在成案之前的協調會議也跟他講過一樣的意見，那為什麼還是沒有被採納。所以等於說一個有問題的案子他連續過了三四關以上，那最後還是...，那這樣前面在幹嘛？」(受訪者A)

甚至，有些受訪者認為應該要建立提案篩選機制，在票選之前將可行性有疑慮的提案篩選出來，避免後端執行上的困擾。行政官僚應如何介入公民參與的討論？何時介入？介入多深？一直都是公民參與的難題，介入過多可能會降低公民的自主性與主導權，介入太少又能導致缺乏專業評估或可行性不足（蘇彩足，2017），若要避免審查機制限縮公民參與的門檻，可行性的提升就必須仰賴協調雙方相互溝通、取得共識的過程，有受訪者表示，支持擴大公民參與的管道，但是提案細緻化的過程仍需改善，並提供一些相關的制度建議：

「我覺得提案的管道，這樣子應該是對的啦，因為你廣泛的去吸收各個地方的提案來彙整，其實就跟金字塔一樣，你一開頭的門開的很大，但是他提案進來，你必須要用你的方法，去逐步引導到他們，就是你的提案內容要收斂，至於怎麼引導，這個就是民政局跟執行單位要去思考的，...，沒有說一開始就是把門用的很窄，沒有，那門還是一樣很大，但是你必須輔導他們，要不然這個制度上就沒有意義。」（受訪者A）

「他們是不是在案子提案的時候有一些必填的表格，就必須要填到很完整，因為我看他們提案的表格其實只有四個題目，其實如果可以把他設計的更詳細一點的話，或許可以避免這些問題的發生。」（受訪者A）

除了可行性修正機制本身的問題，仍有其他因素可能影響溝通的順利與否。即便一樣是經歷完整的提案修正流程，不同提案人對於機關意見的接受度不一，就會影響提案修正的程度與結果，提案人的經歷會影響他對於公部門建議的理解，曾任里長或社區幹部、具有與公部門接觸經驗的提案人較容易接受意見回饋並修正提案，然而，沒有相關經驗者則較不信任或不能理解相關執行流程。

「那假設他是里長自己出來提案的，通常啦，因為他們當里長，跟公家接觸之後大概知道我們的困難點在哪裡，所以我們講，他們會聽，但是有一些比較跟公家沒接觸的一般民眾的提案人，他就會覺得說我們在騙他，甚至問說：『現在是你們○○局在辦，那我們可不可以換個單位？』，有，我不騙你。」（受訪者A）

「那個里長也有社造的背景，就是他之前有上過社規師的計畫，所以他大概可以理解我們在輔導上面...，就是溝通的滿順利的；可是○○區的那一案就是里長從來沒有參與過社造計畫，然後他也是深信著那個一百萬。」（受訪者D）

此外，臺中市參與式預算採用外包的機制推動，由得標者成立參與式預算推動辦公室辦理前期的社區擾動、提案形成過程，第一線接觸提案人的外包團隊，對政府各個部門實際執行提案時需考量的條件並不瞭解；另一個困境是，市政型的參與式預算因為提案類型太廣，難以在第一階段提案時，就找來相對應的局處進行可行性的修正。也因此，提案形成之後，修正和細緻化的過程更顯得重要。

「民政局他們把這個整個參與式預算，...，全部是委託一個公司去處理。那他們其實內部的人也不知道土地要是出了什麼差錯，在我們執行起來會有很大的困難，...，我們後來去看他們聘請的顧問寫的一些建議，他其實也寫到說這個土地跟預算的部分，這必須要先去釐清，但他們其實...在我們看來他們是沒有去處理這個動作啦，它就是憑藉著里長說『這土地沒問題，我來處理』，他就把它認定成沒有問題，可我們親自處理下去，其實問題很大。」(受訪者A)

「參與式預算辦公室他去提說他們有這個案子可以去做參與式預算的時候，其實第一次對到民眾提案人，會是他們那邊的，因為也不知道提案人要提什麼，所以不可能一次把所有的局處叫過去說你們都要來參加我們的前期會議，...，所以說第一次提案時各個單位、權責單位都沒有在，有時候提案人他們比較不瞭解實際上的法令，他有時候提的案子不見得能夠執行，所以一開始的東西、金額那些都是由他們先估給提案人的。」(受訪者J)

不僅是外包團隊，民政局在參與式預算的推動上也應扮演更積極的角色。受訪者認為，民政局應在提案可行性的修正過程提供更多的協助，甚至扮演把關的角色：

「你包給顧問公司，顧問公司他們不清楚就算了，那你們民政局它本身就是公部門裡面的人，那他是不是也要適時地提供一些協助，而不是說包出去、錢付了就沒事了，我想不是這種態度。...，他應該要站在...以他們的角度去替其他執行單位設想說之後會遇到些什麼狀況，他要在他那邊就先做把關。」(受訪者A)

由於有部分受訪者表示，沒有參與到提案協調會的過程，筆者深入比對協調會的公部門出席名單，發現一些結構上的困境。在受訪的名單中，若將前後承辦共同受訪計為一人，並扣除承辦局處外包執行的受訪者，共計有9位受訪者，其中僅有3位受訪者有參與到提案協調會的過程(詳見表四)。

表 四 承辦人員協調會出席狀況

	依提案計(案)	依承辦人員計(位)
受訪者本人有出席	7	3
承辦單位有派員出席 (上級或前任承辦)	5	3
承辦單位未受邀	3	3
有受邀但未出席	2	0
合計	17	9

資料來源：105 年度臺中市參與式預算結案成果報告書、
106 年度臺中市參與式預算結案成果報告書，表格為作者自行繪製

細究其原因，大致可以分為三種類型。首先，承辦單位雖有派人出席，但並非受訪者本人，出席者可能是受訪者的上級主管或該職務的前任同仁，有些公務機關輪調頻繁，在 105 年的提案中有多件因受訪者輪調而無法成功訪問，在受訪的提案中，已知有 5 案在執行過程中曾經換過承辦人員，甚至也有提案執行過程中換了三位承辦，提案面臨承辦人員更迭在溝通時可能因此出現落差；其二，承辦提案的受訪者及單位並未受邀參加提案協調會，這是因為，由民政局作為提案初步分案的單位可能出現錯誤分案的狀況，民政局的同仁對於各局處詳細的業務內容並不熟悉，加上有些提案內容涉及多個局處、單位，因而出現協調會邀請的機關並非最後實際主責承辦的機關，承辦單位因此從頭到尾沒有參與到提案協調的過程，而誤邀的機關也僅能在協調會上協助處理屬於他們業務範圍內的提案內容；其三，民政局雖正確進行分案並行文邀請，但機關並未派員出席，由於民政局與市府各局處屬於平行機關，因此協調會的出席不具強制性，局處的缺席也使提案內容難以根據公部門的實際執行狀況進行修正，錯失細緻化的機會。

未參與到提案協調會的受訪者表示，若只有書面回覆意見，對於提案修正的效果有限，無法真實而有效地與提案人溝通，一位受訪者表示：

「我覺得不夠，因為我不清楚這是要做什麼，然後他們就提案說他們想做什麼，那我回覆說，我們現階段可能已經有做什麼什麼了，他之後再提的其實就是重複啦。因為其實你實際去跟提案人做說明的時候，你才知道他們的需求是 B，但他們在計畫上寫成 A，那 A 就是公部門本來就有在做的，...，如果真的照我們現在在做的，是沒有辦法真的解決他們的需求。」(受訪者 E)

承辦人員在實際承辦與民眾接觸後，才發現民眾對於書面回應意見有誤解，反而修改後的提案內容與原本的提案目標有所落差，由此可見，在提案票決前的公部門與民眾的溝通對增進提案可行性的效果。

小結以上，可行性在參與式預算的提案過程中是不可忽視的重要條件，若沒有適當的處理可能增加行政官僚在後續執行上的溝通與時間成本，臺中市 PB 的可行性修正機制本身仍有其不足，可以再更加細緻化，此外，提案民眾對回應意見的接受度、外包機制與民政局的角色也是使提案細緻化過程出現阻礙的原因。本節有稍微提到跨局處協力的問題，下個小節將繼續探討民政局作為參與式預算的主責單位所面臨的困境，以及當提案面臨跨局處協調時面臨到的挑戰。

三、跨局處協調機制

臺中市參與式預算由民政局擔任主責機關，前期提案形成、票選階段，以外包的方式交由推動公民參與的相關團體執行，後期提案執行階段，將提案分別交給相關的權管單位執行。這樣複雜的分工模式，承辦人員亦不瞭解，使得內部溝通混亂，而由民政局擔任主責機關也造成分工上的一些困境。

首先，由於負責統籌提案、與提案人接洽的單位，前期是交由外包團隊所成立的參與式預算推動辦公室，後期則回到民政局負責，有位受訪者即表示府內溝通的對口混亂：

「我覺得比較難溝通的倒不是提案人，而是因為他這個參與式預算又有民政局，然後又有參與式辦公室，然後每當我們要回報一些相關資訊或找對口的時候，會找不到到底是要找誰，因為我們不太清楚參與式預算(辦公室)跟民政局到底是怎麼分工。」(受訪者 J)

其次，在上個小節提到，民政局擔任協調會初步分案的機關可能會出現的錯誤分案，或與其他單位互為平行機關而缺乏決策權的情況，類似的現象在提案執行階段的「跨局處協調會議」又再度發生。沒有參與到會議的受訪者表示：

「我們也不曉得為什麼會接到一個要○○○○(提案內容)的案子，因為這個從來就不是○○局的可以做的事情，○○○○通常是...就是硬體阿，它會是硬體的補助，除非你把○○○○這件事情變成一種社區擾動，活動，由社區的民眾來參與。」(受訪者 D)

上述受訪者承辦的提案內容，在不同局處會有不同的操作模式，看似兩個

單位都可以承辦，卻不見得最是最貼近民眾提案想像的方式，受訪者又進一步分享自己聽聞到，對跨局處協調會議的描述：

「有時候會看那個會議的層級，今天別的局處可能來了一個副座，那我對應的一定是副座，因為如果這個××局的副座他覺得『這個案件是○○局的』，但如果○○局只派了一個承辦去，他那個籌碼就不對，就是有一次有去開會就是有聽到這樣子的狀況，所以我覺得那場會議有點重要。」(受訪者 D)

另一位曾參與跨局處協調會議的受訪者表示，因為沒有額外編列經費，各局處必須從既有的預算去支應提案執行，因此跨局處協調會議上就出現各局處間互相推卸的尷尬場面：

「那跨局處會議就開始分案嘛，開始針對每一個案子去討論，...，那個會議上其實各局處都是一些長官出席，長官其實火氣都很大，...，因為我們的案子比較單純是○○局，可是其實我們的案子又有點跨到××局，反正後來就決議由我們局主責，可是有些是建設的案子，比如說劃設人行道、劃設斑馬線，那有的又關係到**局、**局、**局、**局，各局處就開始討論說『那為什麼是我們出錢？』、『那為什麼不是你們出？』、『那個應該是由你們什麼計劃去補助的』、『不對阿，那應該是你們吧』，就開始吵你知道嗎？就開始覺得說為什麼是我們局處付錢？」(受訪者 F)

面對相同層級的各局處主管間的角力，以及沒有預算的窘境，恐怕也並非擔任此會議主席的民政局長官能夠處理的問題。而各局處對民政局的不滿也延續到提案執行的階段，在前階段與提案民眾的接洽上，多由參與式預算推動辦公室負責，並擔任居中協助的角色，到了後期，外包團隊退場，民政局雖會追蹤提案執行進度，卻沒有接上輔導、協助的角色，使得臺中市參與式預算的推動缺乏整體性，只見分工，卻鮮見合作。

「然後民政局跟研考只會一直管考我們。」(受訪者 H)

「我是覺得因為參與式預算是民政局主責，我會覺得民政局就只是因為市長交辦希望開這個計畫，我就開了，進來之後我就都丟出去了，不甘我的事了，進來你們○○局自己想辦法，××局自己想辦法，就變成丟得很乾淨，回到各局處變成是說，責任回到各局處身上，那就不是一個整體性的東西。」(受訪者 F)

不過，研究者在訪談過程中發現有例外的分案情形。受訪者 C 所承辦的提

案是由地方社區幹部提出，在參與式預算提案之餘，該社區幹部與該里里長亦同步向特定局處陳情，使得此案並非透過一般的流程分案。

「其實這一件本來是要給○○局他們自己辦理，因為他(提案人)當初陳情的時候是請我們這邊協助，我們就把它接下來，預算很少，差不多兩百萬而已。...，其實○○局來做是最適合的，...，讓它來做是比較符合它的業務，但是對我們的業務，比較偏，因為我們的預算科目來講，不是說不符合，就是說預算的話要重新再編一個科目出來。」(受訪者 C)

此個案亦呈現出一個值得探討的現象，多數提案都面臨局處沒有預算、不願承辦的處境，此案執行上相較順利，局處甚至提供高於一百萬的預算執行，與提案人為社區幹部的身份是否有關？在參與式預算的流程中，里長/社區幹部與一般民眾是否存在差異？除了前文中提到，里長因為經常與公部門接洽，因此更了解行政官僚執行的流程或可行性，是否還存在其他隱性的權力差距？

跨局處的問題不僅存在民政局與各局處之間，若單一提案涉及多個局處，在執行上也可能會因此更為困難。受訪者 C 所承辦的提案便涉及中央主管機關，在工程設計上需經該機關的審查，受訪者表示「跨機關溝通」為其承辦提案主要的困境；而受訪者 D 所承辦的提案因內容複雜，涉及府內多個局處，承辦機關行文給相關局處，邀請參加提案會勘，卻未見相關人員出席，雖然這並非普遍現象，受訪者即表示：

「但我自己猜測，他們(各局處)應該也是會挑案子，因為像我兩個案子，i 案就是很順利，大家都來會勘，那為什麼第二個 j 案就沒有人來會勘，他們是不是覺得可行性很低。」(受訪者 D)

跨局處的提案除了可能面臨程度不一的溝通協調困境，若無法順利協調，提案內容的執行可能因此大打折扣。由於提案的承辦單位所能執行的項目有限，提案內容中涉及其他機關的部分僅能協助媒合或選擇暫不執行，有兩位受訪者表示藉由與提案人溝通和話術，說服提案人接受部分執行的結果：

「過程中我們一直說服他分三期計畫做，因為如果是○○局要輔導的話，他沒有辦法一次就，因為那個額度太高了，他要做的項目非常多，...，我們就從他提案的內容裡面去說，○○局可以支持的部分就是跟學校合作這塊，...，這個也是一種說服他去做的話術，因為○○局就是不能補助硬體，可是我們願意陪著你今年做完這一段，然後我明年再跟你說××局的申請期程開始了，...，可以媒合他進入那個流程。」(受訪者 D)

「但這個東西可能他本來不是我們能夠做的項目，那我們只能夠就我們能夠做的項目去做執行，只能溝通啦，就是說我們能夠執行的項目就只有這樣，看提案人同不同意，那如果，我們其實沒有遇到這個問題，因為其實他是同意的，我們就是做我們能夠執行的部分；那如果說他不同意的話，我們可能就再找轉介能夠協助的單位協助他，因為我們還是有所謂的分工，不可能幫他所有都執行。」(受訪者 J)

由於臺中市的制度在分案後將主責單位分給單一的機構，未釐清提案中需由不同局處執行的內容，也未建立跨局處的溝通機制，使得多數跨局處的提案能執行的內容受到主責機關的業務範圍的限制。不過，仍有一位受訪者表示，除了執行自己業務內容外，面對提案民眾的需求，有協助轉介局內的其他業務科室，爭取相關經費與資源，而此案例正凸顯官僚體系的協助會影響跨機關性質的提案能否真正落實(蘇彩足，2017)。

小結以上，臺中市參與式預算在機制設計上，有限的預算資源使得提案的執行需要先面臨各局處的角度，而民政局的職責亦有限，無法有效的協調或協助各局處；而涉及多個局處的提案，則可能因跨局處溝通協力的困難而無法全案執行，臺中市參與式預算的編制與制度，使得提案在分配與執行階段皆面臨跨局處的挑戰。

四、提案執行結果與制度銜接

最後，檢視所有受訪提案的執行結果。從受訪者的描述，筆者歸納整理出幾種主要的提案執行方式，受訪的 17 個提案中，提案內容屬於硬體項目的 7 個案子，皆順利獲得執行；屬於軟體的 10 個案子當中，有 3 案以現有的政策執行，另外 7 個案子由承辦人員引導民眾申請既有的政府補助計畫，其中有 2 案提案人選擇撤案(詳見表五)。

表五 提案執行成果一覽

受訪者編號	提案編號	提案類型	提案執行結果
C	f	硬體	設置小型工程或設施
K	q		設置小型工程或設施
A	a、b、c、d		設置小型工程或設施
I	o		設置小型工程或設施 ；同現有政策
E	k	軟體	以現有政策執行
B	e		以現有政策執行
G	n		以現有政策執行

H		
F	l	引導申請現有補助
	m	引導申請現有補助 ；提案人欲撤案
J	p	引導申請現有補助
D	g、h、i	引導申請現有補助
	j	引導申請現有補助 ；提案人撤案

資料來源：作者自行整理

如前文所述，硬體類型的提案，因 100 萬的預算規模相對而言較小，局處預算彈性較高，只要後續協調排除可行性問題，多能夠成功施作。一位受訪者因為民眾提案內容與局處當時的政策相同，不僅沒有預算與可行性的疑慮，更藉此順勢的與民眾溝通施政成果：

「剛好說他在提的過程中，我們剛好也正在做，所以就是在正在做的過程，我們就是會，比如說做到哪裡，我們回應給提案人，等到整個OK的時後，我們邀請提案人到現場看，提案人反應就還不錯。」(受訪者 I)

多數執行硬體提案的受訪者表示，參與式預算的過程提供工程單位與民眾之間對話與相互瞭解的機會，可以減少工程施作後民怨的發生，後續將在第五章探討「PB 對行政官僚帶來的影響」處討論。而軟體類的提案，面對沒有額外的預算，承辦單位多是以原本的政策內容中較為相近的項目去向提案人說明，並執行、結案：

「那我們拿到這個提案之後，我們就會去想說有什麼可以幫助他們的，那剛好我們有一個○○○計畫，...，那我們那時候的前任的業務人員或是長官，他們認為說：『那個(提案內容)我們也有在推阿，那我們就用這個來推。』」(受訪者 B)

「因為後來他就是用替代方案做這件事情，所以他就很順的做到最後，然後結掉。我們剛好那時候有提出一個相關的政策，可以去補這件事情，所以我們就可以不用再編列預算，然後就做到年底，然後結案，因為他就是一年。...，可是我們替代方案不一定一直有。」(受訪者 G)

以現有政策去支應軟體提案，雖然從政府的角度來看，代表其施政方向與民意相符，也可以減少重複執行導致預算疊床架屋的問題，然而對提案民眾而言，容易覺得參與式預算並沒有帶來任何改變，僅是更瞭解政府施政的內容，

可能因此降低公民參與的政治效能感。

軟體類的提案當中，也有許多的提案最後是由承辦人員引導民眾申請機關原有的補助，在執行上可以算是嫁接回原有的制度，執行時也較符合原本業務的預算額度與補助內容，但是民眾花費這麼多心力在參與式預算的流程中，卻只是回到既有的補助申請流程，也凸顯制度的銜接仍不甚流暢，如以下兩位受訪者表示：

「m 案的提案人，他後來 108 年又來申請，直接就走我們自己補助的管道進來跟我們申請，因為他就知道了，我(走參與式預算)還是一樣要繞一圈阿。」(受訪者 F)

「其實我們本來就有這個，因為我們本來就在做社區輔導，我們本來就有這筆項目可以去協助他，當然我們自己的項目有我們自己執行的方式，所以就算是他們當初是走一些公民參與的方式去得到大家支持後，其實我們後來也是就聯絡他，請他們來參與我們這個制度，...，其實我覺得他們能夠執行得到的話，他們都還滿開心的啦。...，因為我們並不是專程為了參與式預算而去開了這個管道，而是我們本來就有管道，那可能就是說他沒有接觸到，之後再把他仲介會來而已。」(受訪者 J)

不過相較於民眾所期待的參與式預算流程，原有的補助管道限制較多、金額較少，在前文中便曾提及，有提案單位補助金額與預期的預算有落差，因而評估撤案；此外，如果民眾對參與式預算的期待只是經費的挹注，轉介補助申請管道可能會是解決方式，但如果民眾是期望由政府執行提案內容，引導其申請補助反而會造成不滿，不願寫計畫書、不願執行，有提案人因而選擇撤案：

「計畫書也送進去○○局，可是太久了，最後，因為執行者還是要提案人本人，他就決定不要做了。」(受訪者 D)

不論是引導民眾寫計畫書申請補助，或是輔導民眾執行提案內容，上述執行方式都與 PB「民眾提案，政府執行」的概念有所出入，參與式預算這項公民參與、公私協力的模式，仍需更深入的磨合與調整。

從行政官僚的角度來看，與既有制度缺乏良好的銜接的 PB 制度與流程，也讓承辦人員在執行時面臨較大的挑戰。雖然民眾是以政府的權責下去設想提案內容，然而參與式預算的提案形成過程與原有政策不同，是以降低民眾提案門檻為出發點去進行規劃，政策規劃的時間較短、內容也較簡單，然而這些提案經過民眾票選階段而獲選的提案，有如挾著民意「空降」，這樣的設計亦讓承辦人員害怕或無法認同。

「政府在執行每一個政策的時候它有一定的規範，不能說你想要做什麼，今天想要開演唱會就要開演唱會，你一定要經過申請，你要先去跟某個局處提出申請，要做規劃，才有辦法去做這件事情。...參與式預算他就是已經『好，我就是要這樣做了』。」(受訪者 H)

「我每次聽到參與式預算我就會...就是會有點焦慮，你就是得想盡辦法去說服他趕快執行，所以我是覺得困擾的。因為其實我們那些甄選辦法，它有時候就已經淘汰了一些沒有辦法去更進階的那些社區，...這些人就已經被這個遊戲規則排除在外了，但他看到參與式預算的時候，他會覺得：這是一個機會，所以他跑到這樣子的遊戲(參與式預算)裡面開始去找資源。」(受訪者 D)

在輔導案、補助申請案中，雖然提案內容與既有業務案件性質相同，但缺乏前階段的申請、審查過程，承辦人員必須再向民眾重新說明相關規定，修改內容以符合業務要求，必須付出額外的溝通成本去引導民眾從原本的想像中走回到既有的途徑；而有些社區相關的業務，需要一定的輔導與培力過程，當參與式預算跳過前階段的準備，雖然是回到同樣的執行管道，其執行內容也可能與既有制度的精神有所落差。

「我們本身就有一個○○○計畫，那個補助計畫一年是 500 萬，我們申請的期程都是前一年的年底申請明年的，...，如果說要回到我們局裡面的計畫去補助的話，那當然你就得符合計畫規定，我們不可能為了你去開一個先例，第一個是計畫(內容)問題，第二個是會計法規的問題。」(受訪者 F)

「我們在輔導社區已經有一個完整的機制，...，我們會有一個很長的時間去認識社區，讓他提案的方向盡量可以符合社區營造的精神，也可以符合社區的公共性，...，可是因為參與式預算的案子進來，它是在這個流程之後，所以它沒有前面那個培力的機制。...，因為你跟提案人沒有取得信任，社區營造它需要長期的陪伴跟信任的建立，但我一見到他(提案人)，我就是要說服他趕快寫計畫書、跑流程、申請錢，然後結案。」(受訪者 D)

綜合本節的討論，從提案執行的層面來看，除最後撤案的提案，不論軟、硬體的提案需求皆獲得政策或制度的回應，但視預算與制度設計而有程度不一的執行結果；但從民眾的角度來看，以既有政策或申請補助方式執行的軟體提案，對照提案人花在此流程中的心力與結果，在公民參與上的效能感恐怕因此大打折扣；而對行政官僚而言，沒有良好銜接的制度，忽視原本業務規劃的流

程與精神，也使得他們承辦參與式預算需花費比平常更多的心力。

伍、行政官僚對參與式預算的認知及態度

從文獻回顧中可以發現，官僚體系的特質與公民參與有根本上的不同，傳統官僚組織是由上而下進行決策，並依人員的專業進行分工，他們是如何看待參與式預算此由下而上的公民參與政策？又是如何面對由常民討論所產生的提案呢？從推動公民參與的角度出發，參與式預算對官僚組織帶來什麼樣的影響？臺中市政府是否藉由參與式預算期望帶來的行政革新？

一、行政人員對參與式預算的認知

臺中市雖與臺北市同於 2015 年起推動參與式預算，不過相較於臺北市全區推動，臺中市輪流於不同行政區、每年 2-4 區的推動規模，相形之下對行政官僚的影響較小，雖然有部份受訪者在承辦提案之前便已知道參與式預算，但多是經由其它推動縣市的新聞得知，在承辦之前亦不清楚臺中市有相關政策。

「應該也是從其他的市府機關吧。因為臺北跟新北參與式預算執行得比我們早，所以就是有聽過參與式預算，但沒有詳細去瞭解，知道這個名詞和它大約在做什麼。」(受訪者 J)

不過，半數以上的受訪者在承辦提案之前並沒有聽過參與式預算，多是在承辦提案之後才自己搜尋相關資料，瞭解參與式預算的內涵，更有行政人員因承辦的提案性質與傳統的民意代表建議案相似，當研究者進一步詢問是否知道此案為參與式預算提案，他表示「就...你們...要來訪問跟我講的，我才有稍微瞭解一下，不然之前是沒有聽說過。」(受訪者 C)，不過此時提案早已順利完成。

上述受訪者任職單位為以工程為主的機關，所承辦的提案為一小型工程，提案人本身亦具有社區幹部的背景，與傳統政治參與管道中「里長建議案」相似，在此情況下，即便承辦人員對參與式預算毫無概念，提案亦能順利進行，本文將在後面詳細論述提案內容對提案執行成果的影響。

臺中市參與式預算在推動過程與公訓中心合作，開設相關課程，然而課程開設時間於提案票選之前，因此參與課程的公務人員並不一定會是最後執行的承辦人員，受訪者當中僅有一位表示參加過此課程，而有許多受訪者表示在承辦提案後才自己去瞭解參與式預算的內容與制度，顯見此培力機制對最終提案執行上並沒有發揮太大的幫助。況且，行政人員對參與式預算的認知並非不重要，亦有受訪者表示，需從頭開始瞭解參與式預算為執行提案中的一大挑戰，甚至到受訪時仍不清楚參與式預算的推動單位：

「最大的困難是大家都不知道參與式預算是什麼。我們科裡有十個人，我問了九個人，都不知道，只有一個人...只有我的前手知道，.....，我來看參與式預算，我還是不知道它到底是什麼，因為在公部門裡面，這個是很小的一個那個.....，這個應該是行政院推的吧？」(受訪者 B)

雖然多數的行政人員在承辦提案之前並不瞭解參與式預算，但當研究者進一步詢問時，受訪者多能正確的掌握 PB 的核心概念，主要包括擴大民眾參與管道、由下而上的決定預算使用方式、提高施政準確度，達到直接民主、預算公開等目標，可見多數受訪者對公民參與的精神已有一定的瞭解。

二、行政人員對參與式預算及公民參與的態度

當問及行政人員對於臺中市堆動參與式預算政策的看法時，大多數受訪者對此政策的理念表示支持，有受訪者表示公民參與為臺灣社會發展的趨勢，政府提出相關政策，身為行政人員便盡力執行，「我覺得應該是個趨勢，...像中央都有在做公民參與平台，應該都是一樣，中央到地方應該都是朝這個方向。」(受訪者 J)。不過，大多數的受訪者在實際承辦完參與式預算提案的流程後，皆表示制度面仍存在許多問題待解決，「我本身對參與式預算這件事情是抱持正面的態度，但是對於現行的一些作法，我覺得應該還是有一些修正的空間。」(受訪者 E)；又或，有受訪者認為制度的設計上與既有的推廣方式重複，「推動參與式預算及公民參與雖與現行推廣方式有部分重疊，但仍可使制度更健全。」(受訪者 K)。

亦有受訪者支持參與式預算的執行，但基於行政官僚的專業考量，認為並非所有的政策都適合參與式預算，大型的案件涉及較多專業細節，民眾的知識程度不見得足以瞭解並參與較專業的討論過程，以案件的金額規模、區域範圍作為指標，金額越高就會涉及越多預算項目，他認為臺中市參與式預算以一百萬以下的提案作為規模是相當合適的。

「用參與式的預算可能也要符合那個案件的性質，不是所有案件都可以拿來讓民眾參與討論，因為有涉及到專業的問題。小型、社區的一些小型的建設，...社區發展類的建設可以，小型的、小案的、小金額的，那種可以；如果說更大金額，那個民眾可能比較不適合。...因為我們局的工程都是比較龐大，涉及一些××安全的業務，就不太適合用這個計畫來執行，這個涉及到民眾安全的問題。」(受訪者 C)

而在文獻回顧當中，多位學者提及公民參與相較於一般政策制定模式為行政體系帶來更高的執行成本(Irvin and Stansbury, 2004; King, Feltey and Susel, 1998; 蘇彩足, 2015)。當研究者進一步訪問行政人員如何看待公民參與所伴隨

的時間、人力成本時，此時便出現不太一樣的答案：

「一直把時間限縮，不是一個好的方法，不管是在任何的案件，工程也是，非工程的案件也是，案件時間越短，實際上是越沒有品質的，而且投入的心力越大，然後得到的效果反而會是更不好的結果。...如果當初參與式預算的構想就是這樣，那這個成本是本來就應該要付出的阿，...只是說整個輔導的過程，要更加的細緻化。」(受訪者 A)

「可是我覺得好像這樣太大費周章了，老實說公部門很忙，忙到你會覺得說，大家不是沒熱誠，而是太多的事情都是 1、1、1、1，就找不到 2 了，我所謂的 1 是，都是第一順位。」(受訪者 B)

上述案例中，受訪者 A 的業務性質偏向硬體建設，他認為在案件施作之前充分的評估可行性、溝通意見，能夠避免掉工程施作之後出現爭議，同樣的，面對公民參與的提案，這些溝通的過程便是他認為必須承擔的成本；而從受訪者 B 的回答可以發現，行政人員原本的業務量也會是影響他們願不願意花較多的心力在公民參與的案件上。當行政官僚面臨參與式預算所帶來的執行成本時，業務性質、業務量的不同便會影響他們評估執行成本的方式與執行意願。

雖然大多數受訪者對參與式預算的概念表達支持，但仍有少數受訪者在訪談時表現出強烈的反彈，表達承辦過程相當不順利，並認為未來不應再繼續推動參與式預算。整體而言，臺中市的行政官僚對公民參與政策抱持支持的態度，即便是承辦過程不甚順利的同仁，多認為承辦的困境是制度或環境問題所致，而非公民參與本身。

三、長官的決議與態度

從組織的層次來看，承辦人員雖為的第一線接觸人民的行政官僚，卻也是官僚組織中最基層的行為者，因此，長官的決策與態度對承辦人員產生影響亦不可忽視；此外，參與式預算「由下而上」的決策模式，與官僚體系層級節制、由上而下的模式相衝突，當上級的決策與獲選提案不相符時，組織是如何面對此衝突？長官與承辦同仁分別在其中扮演了什麼樣的角色？對於提案的執行又帶來了什麼樣的影響？

從訪談資料中可以看出，最直接影響承辦人員的仍是局處內的上級長官，而受訪的參與式預算提案與既有政策的衝突點多不存在於局處內部，從受訪者的說法中可以發現，局處長官多與承辦人員處在同樣的處境中，因此，影響上級長官與承辦人員態度的因素應是相似的，恐怕是提案內容、機關的預算彈性等其他因素。

「上面給我們的指示是『能做，就盡量去做』，○○區那個案子才會變成說，x 不行我們幫你改做 y 好不好？y 不行那我們做 z 好不好？所以我們是用能做盡量去做的角度去看待這件事情。」(受訪者 A)

「但是在協調會之前，我們大家，包括我們自己跟長官喔，都是喔，提案人，也都以為我們跟臺北市一樣，已經有一筆預算框在那裏了，...，那也是在那個協調會議上，...，就是當時聊一聊才發現『嗯？等一下，怎麼會是我們○○局來支應這筆錢？』。」(受訪者 F)

面對新政策的推動，局處的主管也同樣在重新學習與適應，與承辦人員較像夥伴關係，共同面對提案可行性、預算彈性等問題。值得討論的是，參與式預算為 2014 年地方選舉時前臺中市長林佳龍的重要政見之一，在行政首長的支持下，滿載民眾期待的 PB 理應能順利的執行，然而，卻未見推動的困境在過程中被良好的疏通解決。部分受訪者根據自身的觀察表示：

「不是每個人都知道這一個東西，因為如果以市政的話，你的主要的 LOGO(政策主軸)，我們大概都知道市長要什麼、局長要什麼，他的主軸是什麼，這個絕對不是在主軸裡面。」(受訪者 B)

「那時候大家都說這是市長的政績，我們一定要努力讓他完成這個政績，...，可是他要的就是這個結果，底下的人就是幫我執行，執行到底能不能成功，他不 care，上面的人不 care，他只 care 我要這個政績，所以說好的規劃、好的領導人，甚至整個政權的主政者都有關係，不只是民政局。」(受訪者 F)

不論是研究公民參與或參與式預算的文獻中，皆提到行政首長變革型領導對於公民參與結果的重要性(Wampler, 2007; Yang & Pandey, 2011)。從訪談內容可看出，承辦同仁在局處內並不認為 PB 為領導者的主要政策，抑或是感受不到執政團隊對於實際執行成果的要求，整體的規劃、操作方式並沒有被良好的規劃或調整，參與式預算淪為表面的政績。

從組織層面來看，當參與式預算作為行政首長的政策方向，與民眾的需求是一致的，在一切條件都順利的情況下，整個組織從上到下並不會出現衝突的問題，提案便能夠順利執行；然而，當執行出現困境時，實際執行結果無法符合市長與民意的方向時，衝突是發生在局處主管與行政首長之間，以及承辦人員與民眾之間，前者面臨預算、可行性等制度問題，後者面對民眾的期待應如何回應。此外，因可行性和需要性不足、由行政首長裁示結案的提案，由於未

有相關承辦人員接受訪談，故無法深入討論「當行政首長決策與民眾期待相悖」時的狀況，承辦人員如何面對上級決策與民意的衝突。

四、參與式預算帶來的影響

各地政府推動參與式預算皆存在一些積極的目標，不論是落實直接民主、促進社會正義，抑或是刺激行政革新，而臺中市以「政策公開化」、「施政準確化」、「民主普遍化」作為三大主軸目標。從個人與組織的角度討論完行政官僚對於參與式預算的態度後，究竟 PB 的推動對行政官僚造成什麼樣具體的影響呢？

就承辦人員個人的業務來看，多數的受訪者表示承辦提案所帶來的困擾遠多過業務上的幫助，甚至表示：「沒有幫助，只有造成麻煩」(受訪者 I)。細究帶來困擾的理由，除了最基本的增加業務量、管考項目，公民參與的過程也增加與民眾的溝通成本，對行政人員而言，參與式預算並非原本業務規劃所預期的內容，往往是視民眾提案的內容決定承辦的單位，等於是在既有的業務上又增加的工作項目；而參與式預算做為一個公民參與政策，與民眾的溝通協調過程不可或缺，卻也或多或少的增加承辦人員執行提案所需的時間與溝通成本。

「缺點就是在員額分配未增加狀態下，類似之新增業務對承辦人員的壓力會更重。」(受訪者 K)

「業務喔，其實每個人想的應該都一樣啦，一定是增加了業務量。...我們浪費了太多人力和時間在這上面，因為協調往往是最困難的。」(受訪者 A)

「困擾就一樣是溝通問題，因為我本身業務就會需要去做社區的輔導，那其實並沒有說增加的，因為本來就會去做，那只是可能會花比較多一些時間是，因為可能要從他本來的想法中再去導正他說可能能夠執行的，其實實際上差別不大啦，就是再去溝通而已。」(受訪者 J)

不過，業務內容以硬體建設為主的單位表示參與式預算對工程案件的執行上是有幫助的。首先，執行參與式預算的過程中與民眾充分的溝通，有助於讓工程的詩作更加準確的符合民眾的需求與想像，避免後續的爭議，受訪者便表示「可以多多聽聽民眾他們的想法，讓我們減少將來有變更設計的問題，不要說到時候做一做，沒有溝通好就這樣子做，到時候也不符合民眾的需求。」(受訪者 C)；此外，PB 也提供民眾一個機會認識工程的進行方式與概念，有助於民間與公部門的相互理解，受訪者表示「就本案來說，參與式預算能使民眾更加了解工程施作內容及使其理解相關建置理念與構想。」(受訪者 K)。

此外，部分受訪者表示 PB 的執行能夠幫助機關更瞭解民眾的需求，由於

臺中市幅員遼闊，不同區域的居民會有不同的在地文化或議題需求，行政機關難以針對各區域的狀況去調整施政，參與式預算的管道能夠讓區域的居民表達在地的想法，促使機關去重視不同地區的需求差異，或是進一步發掘出機關過去不知道的地方議題。

「我覺得幫助算是有啦，因為對民眾而言，他可以代表他們那個區域的一些人民發聲，就是說畢竟機關管理的範圍比較大，他可能沒有辦法重視到某個小區域民眾的需求，可是藉由他們這樣提出來，就是可以讓機關知道說原來這邊是有這個需要的，而去重視他。」(受訪者 I)

參與式預算對部分業務內容帶來些許的幫助，然而，問及組織是否因此出現改變，絕大多數的受訪者表示沒有變化，因為臺中市參與式預算的規模太小、案件數量亦不多，對於整體的行政流程或文化並沒有太大的影響；抑或者是提案的內容與既有的案件相似，PB 僅是作為管道的補充，受訪者表示：「對於行政文化來講，我們是覺得還好，我們就是把它當作一般的地方建議案來處理。」(受訪者 A)。不過，身為協力的外包廠商的受訪者卻有截然不同的觀察：

「我覺得改變很大，...，我覺得他是對公部門很好的刺激，因為他們從來沒有進到第一線過，所以他不知道社區、民意是怎麼一回事，他不知道第一線的人是在想什麼，但他們藉由這樣子，大家很用力的把他們撈出來之後，他們有一種很想要想盡辦法解決這件事情的...，因為這是市長的政策。...他的轉變是把他們從被動轉為主動解決問題，他們原本都是被動的等著大家來申請，但是他們這次必須主動的下去解決問題，而且要想辦法。」(受訪者 D)

或許，在承辦人員面對新的公民參與政策，感覺到困擾與抗拒的同時，行政文化也正默默地發生變化。有別於以往基層官僚聽命行事的行政文化，參與式預算無疑是將民眾的需求直接的擺在行政人員面前，而這樣的轉變與 King, Feltey, and Susel(1998)所提出的真實參與的模型相似，在傳統的參與模型下，行政人員扮演著專家和守門人的角色，民眾若要參與到議題中必須突破某些限制，或由行政人員代理；然而，King 等人訪談結果認為，真實的參與模型應該是，民眾是最接近也最清楚議題的人，行政人員扮演的是議題與行政程序之間的疏通橋梁(見圖一)。

Figure 1
Context of Conventional Participation

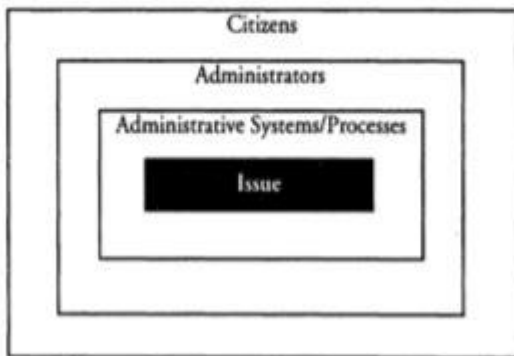
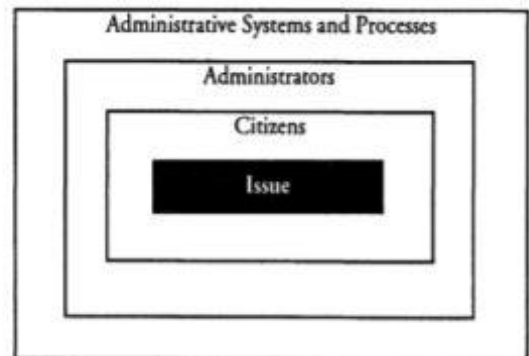


Figure 2
Context of Authentic Participation



圖表 1 傳統參與模型與真實參與模型

資料來源：King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, & Bridget O'Neill Susel. (1998)

綜合上述，臺中市推動參與式預算至 2017 年已是第三年，承辦的行政人員在仍多認為此制度不僅在增加業務困擾，對於組織變革、行政文化的改變亦沒有造成太大的影響。不過就硬體建設的施作來看，PB 提供別於以往的程序與觀念，讓原本以專業導向的工程施作能增加與民眾討論、瞭解的機會；而就整個組織來看，也有部分受訪者表示能更瞭解地方的需求，彌補政府組織距離人民太遙遠的困境，促進「施政準確化」的目標；而雖然行政人員沒有察覺，但從旁觀者的觀察，參與式預算的突然出現，無形間轉換了行政人員在施政過程中的位置，促使行政體系必須積極解決問題，PB 仍在某種程度上發揮正向的效益與影響。

陸、臺中市公民參與推動環境評估

探討完承辦人員在執行參與式預算提案時所面臨的制度上的困境，使否還有其他的外部環境因素會影響提案執行的成果？行政官僚又是如何評估臺中市推動參與式預算的環境優劣？本章將就社會環境及政治環境分別進行討論，並討論受訪者對於臺中市公民參與整體發展方向上的建議。

一、社會環境—參與者與大眾

在社會環境的部分，又可再細分為兩個群體，狹義指實際在參與式預算中提案的民眾，廣義而言則是普遍的參與者及臺中市民。從狹義的角度來看，參與民眾對參與式預算的認知也會直接的影響承辦人員在溝通執行上面臨的挑戰。理想上參與式預算的提案藉由制度設計應會符合在地的公益性、急迫性，但也仍有獲選的民眾提案內容侷限於自身利益相關的問題，面對這樣的提案內容，受訪者認為與他想像的公民參與有所落差，而這些問題也不需要用到「參

與式」預算來解決：

「在民眾的部分，可能發展提案的時候可以有更多的想像，像 i 案，他就說他的那個馬路崎嶇不平，可是他居然透過參與式預算來講這件事情，...，那個很多方法可以解決，但民眾好像只看到參與式預算的『預算』，他沒有看到那個參與，我覺得啦，我感受到的大家。好像可以在前端去開拓他們更多的想像，或是更高的期待吧，因為如果他太過於把他放在自己家門前事情的時候，他真的就是變的很侷限。」(受訪者 D)

其二，是來自民眾對於預算使用上的理解，臺灣操作參與式預算的概念是「民眾提案，政府執行」，臺中市以一百萬的預算規模邀請民眾提案，理想上的執行方式是，政府將會使用大約一百萬的經費，執行在民眾所提案的內容或政策方向上。然而，從受訪者的描述發現，仍有民眾誤以為，會有一百萬挹注到該單位或活動上，甚至以「委託某單位辦理」的方式撰寫提案內容：

「另外一個里長的角度是，我就是要一百萬，我沒有一百萬我就是不要，他的概念就是這樣子，所以他一直很強調就是我如果結案掉了，我就沒有一百萬了，那假使說今天有五個十萬他也不要，他就是要一百萬，你們跟我說好一百萬就是一百萬，可是從來沒有人答應他要給他一百萬，這就是認知上的問題。」(受訪者 F)

「原本的想像可能是比較像一般民眾的...，然後這就有點是單位，可能大家就一直投票一直投票，然後既有的組織可能為了找財源，就透過參與式預算去提案。...，因為他們就說要委託他們做，...，可是那個東西也不可能是委託這個單位，當然我覺得他們利益是良善的，但是他們其實還有更直接切中要點的需求在。」(受訪者 E)

此外，參與的族群仍是以長者居多，這也是地方議題或開放式的公民參與機制經常面臨到的困境，青壯年族群通常忙於工作，較少關注地方、社區議題，即便活動安排在假日或晚上，有時間、有興趣參與的仍然是中老年人居多。而受訪者表示，這也使得提案溝通上可能出現新舊觀念衝突的現象，必須進一步去說明：

「因為提案的人，我後來去看，大部分都還是以中年、中老年為主，就大概里長那一輩的，我們常看到的都大概這些。那其實有時候觀念上，還是跟我們這一輩會比較不一樣，就是說，可能新的方法是這樣，那他提了一個比較舊的方法，

甚至是我們已經捨棄不用的方法。...，提案年齡層，可能還是偏高，或許這是一個劣勢啦，因為平常我們這種人也都要上班，對於社區也不會去在意阿，一定都這樣。」(受訪者 A)

若從廣義的角度來看臺中市整體的公民社會環境，臺中市在縣市合併後升格為直轄市，目前人口數也成為臺灣第二高的縣市。有部分受訪者認為臺中市的公民團體、民眾式相對活絡並樂於參與的，從參與式預算的提案數及民眾面對新的機制的態度可略知一二：

「當然臺中的話就是...因為畢竟它也是直轄市，所以它的團體其實也是滿活絡的。」(受訪者 E)

「很順利的一定是那個...案件數，就是你可以看到民眾的反應都是，他很樂意去參與，我覺得臺中的百姓們就是很勇於嘗試新的方法，就是有反映在提案數嘛，因為看一下其他縣市在參與式預算，或者是審議，或者是什麼新的機制進入的時候，那個參與度不會像臺中第一時間就到這麼高。當然也是團隊們(參與式預算推動辦公室)，在機制設計上面，就是像開客廳說明會，讓很多人可以更了解、更清楚，然後也有意願。」(受訪者 D)

不過，臺中市參與式預算雖然以市政型不限主題的方式推動，但是每年僅二到四區執行，規模和區域範圍都不大，難以成為民眾普遍聽聞或瞭解的政策方向。有部分受訪者認為，仍有許多民眾不瞭解參與式預算，應再加強宣傳、推廣，鼓勵既有組織、團體以外的民眾能參與其中：

「調整的部分應該是宣傳，宣傳很重要，因為有很多民眾可能不知道參與式的預算是什麼東西，內容不知道，連我都不知道，因為各局處、政府機關，也許他們沒有接觸過，可能也不知道，所以說地方說明會、網路，一定要加強宣導，如果是要推動這個計劃的話，要加強宣導。」(受訪者 C)

「覺得這個東西可以...就是讓一般民眾也知道，對，就不是只針對於讓地方的團體去做爭取一些經費的動作。」(受訪者 E)

民眾的參與能力也影響受訪者對與公民參與的態度，若民眾的專業和瞭解不足，可能會造成後續提案溝通和執行上的困擾。有受訪者表示，在前期推動可以嘗試找出具有專業能力或知識的民眾來參與，避免外行領導內行；也有受訪者表示應在參與之前先培力民眾，建立他們對參與式預算正確的認識，並幫助他們瞭解政策制定與執行的過程，以期改善溝通上的困境。

「專業，民眾的專業很重要，因為有些根本不懂的，就是外行領導內行，講了一大堆而且又不符合一些法規的限制，或者是說...公民的知識很重要，因為要把一些公民的專業人士把它挖出來，要讓他們能夠直接來參與，不然有些發聲越多的，都是不太瞭解的，他們只是說一說，這個要改、那個要做，要執行什麼的一大堆，但其實讓他們去執行會面臨很多風險，其實專業上是滿重要的。」(受訪者 C)

「那應該要先教育公民什麼是參與式預算吧，那公民要怎麼知道一個政策跟預算是怎麼執行吧，我覺得如果什麼都沒有，你如果沒有去教育基層的人員或是沒有去教育民眾的話，就要做這件事情，那做出來就會是你說你的，我們做我們的，因為他也不知道這個政策為什麼執行上有困難，或是也不知道這個政策、我想要做這件事情的時候要怎麼去執行。」(受訪者 H)

從上述內容中可以發現，受訪者在執行提案的過程當中受到社會環境要主要的影響是來自於民眾對參與式預算的認知，反映在提案人的提案內容及其對執行的想像上；而從臺中市整體社會環境來看，雖然公民團體活絡，但一般民眾對參與式預算仍不熟悉，仍可再多加宣傳，也可以再多培力大眾，提升民眾的參與能力。

二、 政治環境

參與式預算作為 2014 大選中各地候選人主張的革新政策，目標在於民主深化與民主普遍化，各地政治環境對推動上的影響亦不可忽視。在此次臺中市參與式預算的提案執行過程，也有部分的案件受到地方政治的干擾，地方的反對勢力針對沒有額外編列預算的制度，表達強烈的不滿，不願接受承辦人員建議的執行方案，甚至杯葛不撤案，受訪者表示：

「另外一個案子 I 案，他其實是臺北的一個單位叫○○○文教什麼的，...，他們其實這兩個提案都有跟○○區的某個里長一起合作來提案，...，○○○文教決定要撤案，但是里長不同意撤案，所以那個案子我們到現在都還在處理、還在周旋阿，...，因為那是政治操作啦，里長是藍色的，我們前市長是綠的，他就是堅持不撤案，在選舉前我跟他溝通過，他就一直堅持說『那我撤案不就代表我拿不到那一百萬』，但實際上是放著你也拿不到那一百萬。」(受訪者 F)

而臺中市參與式預算的機制設計中，以市民投票的方式，一區票選六案，因此最後交付執行的案件可能會受到政治動員的影響，而與原本投票機制所期

待能達到的公益性、急迫性有落差，幾位受訪者對於這樣的遊戲規則存在疑慮：

「因為這個遊戲規則的設計，可能剛好符合他們擅長的動員，因為參與式預算他需要動員投票這件事情，他們有人可以去動員這件事情，可是那個提案到底有沒有辦法去回應到社區本身的問題，那個就又是另外一回事。」(受訪者 D)

談到整體的政治環境，有受訪者表示，臺中市在臺灣各縣市中已經算是先驅推動的城市，不過也有受訪者表示，行政首長的輪替、更迭讓臺中推動參與式預算存在很大的變數；此外，行政首長的領導風格也會影響市府上下的政治文化，而相較於臺北市，臺中市的政治環境仍存在許多阻力，進而影響參與式預算推動的成效：

「這種計畫會受到政治的影響，有時候首長更換，有時候是市長換人了，他可能比較不重視這個方面問題，因為每個市長的政策方向不太一樣，會遇到這種問題，會受到政治的影響。這個是難免的，也不是說他們的錯，就是大家的政策方向不太一樣，放在哪些重點的政策，每個機關首長的想法都不太一樣，這是沒有什麼對錯，所以說希望能延續，上面的政策如果說能持續、延續的話，是最好的；如果遇到說已經推動了一段時間又中斷掉，是比較可惜。」(受訪者 C)

「他(柯文哲)是跟典型的政治人物不一樣，這個頭就會有差，你市長會影響到整個政策甚至福利政策的推動，柯文哲很硬，可是不見得我們的市長就很硬，因為他們有太多他們政治考量，但柯文哲說的我沒有朋友，他沒有太多需要考慮的東西，...，所以說今天他要推參與式預算，他可以百分之八十的站在民意的方向，去制定這個參與式預算，可是在臺中，到底有沒有辦法跟上臺北這樣子，我覺得是不可能，因為整個政治文化和政治生態，而臺北市的政治文化，大多是年輕人居多。」(受訪者 F)

不過，就地方的財政狀況來看，臺中的財力分級僅次於首都臺北市，有受訪者認為臺中市是有資源及潛力去推動參與式預算的：

「臺中其實是一個資源很豐富的城市，我們的財力分級在全國是第二級啦，我們甚至比高雄還要有錢，其實臺中的資源是非常豐富，所以推公民參與這件事如果有好的規劃的話，我覺得是有足夠的能力去負擔...費用，不論是費用、是補助、是經費，那個是 ok 的。」(受訪者 F)

從政治環境的角度來看，雖然臺中市的資源及財政狀況不錯，但舊有的政治文化仍存在於臺中市在地方與市府之中，地方勢力動員或蓄意杯葛的情況仍然存在，此外，雖然沒有受訪者提到，但在議會之中，臺中市參與式預算的推動經費數度受到議員杯葛，也讓 2017 年的推動期程延後至第二次臨時會通過後，才得以執行，可見地方民眾官員的態度仍造成推動上的困境；而行政首長的政策方向，或是其改革的強度，也會影響行政官僚在整體推動上的士氣與延續性。

三、公民參與機制設計

最後，在參與式預算的制度之外，市府推動公民參與也能有其他的制度或方向，有部分受訪者提出他們對於參與的其他想像。首先，將參與的大門擴大到最前端，讓民眾也參與到機制設計的討論當中，受訪者從民眾的角度出發，認為臺中市參與式預算制度規劃上不甚完善，因此，在制度規劃時就邀請公民參與其中，或許可以改善參與機制的問題，並進一步避免民眾對於機制的挑戰。

「參與式預算，應該說公民參與這件事情不是說只有說到提案階段才讓公民參與，而是要在最先開始最源頭，...，我要在最先開始就要讓民眾去參與，是從頭參與並不是從一半參與，...，我讓民眾從一半才參與，但其實我的主導權是這麼大，民眾的主導權只有一半，讓如果說實質百分之百完美的公民參與是『我們都一樣』，我們政府部門跟民意是一起在做這件事情，當然做這件事情的立基點是原有既有的法規或一些規範，當然不可能是天馬行空，我會覺得公民參與要嘛就是全部參與，而不是我把遊戲規則都定好了，你再來，那你來了之後你就是被我匡在我的牢籠裡面了。」(受訪者 F)

社會學者 Steven Lukes(1974)在《Power: a Radical View》一書中提出權力有三個面向，分別是決策權、非決策權及控制意識形態的權力，而上述概念即是將民眾的權力從決策權擴大到非決策權，也就是議題設定的權力，是更大程度的將權力開放給民眾，讓公民與政府在相等的位置上決策公民參與的制度與結果，使參與能更符合民主的精神。邀請民眾參與制度設計，可避免後端執行上的爭議，也讓參與制度更具正當性。

此外，現行的參與式預算提案內容五花八門，在執行上容易面臨預算編列內容與民眾提案不相符的形況，受訪者認為，若調整為以現行的政策方向及預算去開放參與，除了確保預算無虞，提案與政策方向也較不容易出現衝突，有助於增進公部門與民間的合作：

「預算這件事情，如果公民參與的這件事情是，政府他已經

有好幾個想法了，他可以提出來，他本來就有這筆預算，那民眾可以再提出一些想法，...，像比如說，政府已經要做一件事情了，但是他其實達到一樣的目的但是他有很多種形式，那他這個形式就可以去問說，你們比較喜歡哪一個，就是你們想要哪種形式，這個也是一種方法。...，所以就是雙方真的開始一起合作討論，我覺得會比單方面提出來，然後另外一方面就要去執行了，我覺得還更有意義。」(受訪者 E)

上述兩位受訪者基於現行制度的問題，提出公民參與政策可調整的大方向，前者從民眾的角度出發，將公民參與應擴大到參與制度設計階段，而後者從行政官僚的角度出發，認為調整公民參與的主題設定，可以讓政府在公私協力的過程中扮演更積極的角色。

柒、結論

本文試圖藉由個案的探討，針對近年各地政府廣泛推動的參與式預算，從臺中市的推動經驗中梳理出其制度對於執行過程與結果的影響，藉由行政官僚的角度剖析執行提案上所面臨的困難，並評估臺中市在推動公民參與上面臨的整體環境，同時，將觀點從公民社會拉回到公部門，深入瞭解行政官僚對參與式預算及公民參與的認知和態度，期待能提出政策與制度調整方向，供後續推動單位參考。

透過訪談資料分析，本研究發現臺中市參與式預算在提案執行上面臨的主要困境為在於制度未良好疏通、銜接，包括預算、跨局處協力機制、執行方式等面向。提案的執行預算由各機關負擔，需從已編列好的預算中找可運用的資源或符合的預算項目，抑或是直接以現有政策結案；跨局處協力的問題包括，由民政局主責可能導致權責不符的問題，民政局難以擔任分案、協調各機關、協調機關與民眾的角色，而跨局處的提案執行也因協力機制不彰，機關間難以互相合作；在執行上，許多可以現有制度執行的提案，並未在第一時間銜接入既有的制度，成案過程也與機關原本的流程不同，導致一樣的執行內容，公務機關與民眾多花費時間與心力參與 PB 流程，最後仍須調整提案。

其次，與民眾溝通的過程也是承辦人員面臨的主要挑戰。由於制度設計導致預算與執行成果皆與民眾的想像有落差，承辦人員除了溝通、說服民眾調整執行內容，也必須面對提案人的負面情緒；此外，未在票選前充分修正提案的可行性，讓行政官僚需花費額外的時間與人力成本與民眾協調執行內容，已獲民意票選支持的提案人也可能因此抗拒、不信任承辦人員的修改方案；最後，民眾對參與式預算的錯誤認知，或是對公務執行上的不瞭解，也是影響溝通難度的因素之一。

接著，就訪問的資料內容分析提案執行成果，行政官僚與民眾的角度可能會有不同的見解，從上述兩個角度來看受訪的提案執行結果，最順利的情况是，民眾的提案內容與機關預計的政策方向一致；若是機關有經費能挹注於提案中，提案內容也符合機關的業務範圍，也是皆大歡喜；而機關以現有政策支應，雖然機關無須額外編列經費，但其內容與民眾的提案恐有落差，也沒有讓更多的資源的挹注在民眾的需求上；而最後引導民眾走向原有的補助申請管道的提案，部分是因為機制未良好銜接而造成雙方額外投入心力，但有部分則是民眾原本期待政府執行的內容，卻反而要提案人自己來執行，與參與式預算的精神恐背道而馳。

進一步分析影響提案執行的因素，本研究發現，小型的硬體建設在執行上較為順利，在工程單位中，一百萬屬於小規模的案件，預算使用上也較有彈性；而成案時間與執行的期程也會影響預算的彈性，由於 106 年度推動時間較晚，局處已動支許多預算，降低經費挪用的彈性；此外，因跨局處協力機制不健全，內容涉及多個局處的提案在執行上會大打折扣；而提案人可能因地方政治的角力而不願配合，影響提案執行；最後，民眾的認知與參與能力則是會增加官僚的溝通與執行成本。

論及臺中市行政官僚及組織對參與式預算的認知與態度，雖然臺中市的行政官僚對參與式預算制度普遍不瞭解，承辦人員亦未在事前獲得良好的培力，但是對於核心概念及方向是能掌握的，因此行政官僚的認知並沒有太大程度的影響提案執行；而行政官僚對於公民參與政策多抱持支持的態度，認為是當代社會的趨勢，但執行與制度上仍有多處有待改善；而參與式預算的金額小、案件數少，部分案件內容與既有的民意代表建議案相似，承辦人員表示在既有業務上並沒有帶來太多的改變。

從組織的角度來看，上級長官的態度與決策也會影響基層官僚，但多數長官與承辦人員的處境相似，同樣仍在學習與適應參與式預算的新制度；此外，臺中市的行政首長雖提出此革新政策，卻未見其出面疏通府內的各級單位，承辦人員亦沒有感覺到首長有意大力推動，使得參與式預算的執行並不徹底；在制度規劃上，由作為平行機關的民政局和各局處執行，缺乏較高層級的單位進行協調，執行上缺乏整體性的規劃。然而，雖然承辦人員本身沒有察覺，但從第三者的角度觀察，行政官僚因為突如其來的參與式預算提案，過往被動等待民眾上門的角色，轉變為主動要去銜接民眾需求與行政程序的橋樑，更為貼近 King 等人(1998)所提出的真實參與模型。

從行政官僚的角度評估臺中市整體環境，在社會環境上，地方社群、團體活絡，具備參與的能量，但民眾對公民參與和行政程序的認識不足，還需要多加宣導和培力；在政治環境上則有較多的阻力，地方政治會影響民眾的參與動機與協調情形，行政首長的改革力道仍不足以改變官僚組織內的政治文化。

最後，綜合整理訪談內容，針對現行臺中市參與式預算制度，及未來推動公民參與政策，提出建議調整方向：

- 一、參與式預算推動期程應與原預算編列期程銜接，在年初或機關編列年度預算之前完成提案票選，以便機關調整預算。
- 二、應編列可彈性支用的預算或較綜合性的支用辦法，當民眾提案內容無法以現有的預算項目支應時，作為備用方案。
- 三、應較高層級的主責機關，可參考臺北市於市長轄下成立公民參與委員會，在追蹤及協調提案執行上較具強制力。
- 四、提案可行性修正流程設計應更細緻，考量公部門意見，增加提案修正時應確認的項目，或至實地勘察。
- 五、提高承辦人員參與協調會的比例，並在前階段將可以由既有制度執行的提案，媒合進現有制度的相關流程。
- 六、增加對承辦人員的培力，由公訓中心辦理的參與式預算課程，可增設針對提案承辦人員的課程，幫助瞭解公民參與精神與制度。
- 七、增加對提案民眾的宣導與培力，可增設課程釐清民眾對參與式預算的認知，並增進民眾對於預算、行政流程的瞭解。
- 八、可邀請曾經參與提案的民眾，對於現行制度提出修正調整建議；或以現有政策作為參與的主題，增進政府與民間對政策的討論。

捌、研究限制及展望

一、研究限制

由於研究方法的選擇，研究過程面臨到一些困難與限制，以下闡述研究限制及未能處理之內容：

(一) 深度訪談方法的限制

在訪談過程中，雖然有部分受訪者表現出強烈的抗拒與質疑，也可以感受到其對參與式預算機制的不滿，但在訪談過程中，受訪者數度以拒答跳過問題，以致難以深入瞭解對參與式預算的評價。由於受訪者為公務人員，恐無法恣意對外發表言論，因此，深度訪談的方式可能無法瞭解公務人員對市府政策方向的負面評價，亦難深入瞭解抗拒政策變革的原因。

(二) 特定類型提案之承辦人員拒訪情形嚴重

針對 105 年之提案，研究者原先欲以提案執行結果為指標，分別就提案「已完成」、「執行中」、「無法執行」三種狀態之提案承辦人員進行邀訪，然而，歸類為「無法執行」提案的承辦人員皆拒訪，故無法深入討論提案無法執行的原因，與其對於參與式預算制度的看法。這樣的現象也凸顯臺中市參與式預算制度的問題，使行政人員有不愉快的承辦經驗，也可能因此影響他們對於公民參與政策的評價。

二、後續研究建議

基於本研究的過程與結論，未來仍有許多值得深入探討的空間，以下列出後續研究可發展的方向：

(一) 以臺北市與臺中市進行比較研究

臺北市與臺中市同為市政型參與式預算，但其推動方式、推動範圍、預算規模皆有所不同，而兩地的政治社會環境也存在差異，若可針對臺北市進行深入探討，在進而比較兩地的執行狀況及行政官僚的態度，對臺灣推動參與式預算在理論上與實務上皆會有所助益。

(二) 深入探討不同行為者的處境

本研究從行政官僚的角度探討，然而，參與式預算的推動過程中仍有許多不同位置的行為者，除承辦人員，還包括主責單位民政局、外包執行團隊、提案民眾，建議可以焦點團體訪談的方式，蒐集不同角色的觀點，以期有更深入、全面的瞭解。

(三) 根據提案內容與執行結果深入討論

本研究僅簡單將提案內容以軟體、硬體進行分類，然而，參與式預算的提案類型多元，應可再深入歸納提案類型、提案規模，並探討其執行結果，可以更瞭解不同政策內容在執行上的差異，細緻的歸納不同公民參與制度所適合的政策內容，以適性發展更健全的參與制度。

(四) 公部門與民眾溝通的言說情境

公民參與推動過程中，行政官僚與民眾間存在頻繁的溝通過程，兩者各自的出發點不同，溝通會如何進行？共識又會如何形成？面對不同的處境是否會有不同的溝通策略？若能深入剖析雙方的溝通、言說情境與過程，對於未來推動公民參與及審議式民主，在專業官僚與民眾間的對話將有所助益。

玖、參考文獻

- Alkadry, Mohamad G.. (2003). Deliberative Discourse Between Citizens and Administrators : If Citizens Talk, Will Administrators Listen? *Administration & Society*, 35, 184-209.
- Ebdon, Carol, & Aimee L. Franklin. (2006). Citizen Participation in Budgeting Theory. *Public Administration Review*, 66(3): 437.
- Hummel, R. (1994). *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organization (4th ed.)*. New York: St. Martin's.
- Irvin, Renée A. & John Stansbury. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- King, Cheryl S, and Camilla Stivers. (1998). Citizens and Administrators: Roles and Relationships. *Government Is Us*, 49-62. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, & Bridget O'Neill Susel. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317-26.
- Kweit, Mary Grisez, and Robert W. Kweit. (1981). *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: A Contingency Approach*. New York: Praeger.
- Langton, Stuart. (1978). What Is Citizen Participation? *Citizen Participation in America*, edited by Stuart Langton, 13-24. Lexington, MA: Lexington Books.
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk. (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, MA: McGraw Hill.
- Rosener, Judy. (1978). Matching Method to Purpose: The Challenges of Planning Citizen-Participation Activities. *Citizen Participation in America*, 109-21. Lexington, MA: Lexington Books.
- Sjoberg, F. M., Mellon, J., & Peixoto, T. (2017). The effect of bureaucratic responsiveness on citizen participation. *Public Administration Review*, 77(3), 340–351.

- Steven Lukes. (1974) *Power: A Radical View*. New York: Macmillan.
- Thomas, John Clayton. (1990). Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory. *Public Administration Review*, 50(4):435-45.
- Wampler, B. (2007). A Guide to participatory budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*, 21-38. Washington, DC: World Bank.
- Wan, Poe Yu-ze (2018). Outsourcing Participatory Democracy: Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan, *Journal of Public Deliberation*, Vol. 14 : Iss. 1 , Article 7.
- Yang, Kaifeng & Sanjay K Pandey. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes? *Public Administration Review*, 71(6), 880-892.
- Yang, Kaifeng. (2005). Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review*, 65(3), 273-285.
- Röcke, Anja. (2014)。公民參與的框架與擴散：法、德、英的參與式預算。(白舜羽譯)，台北：五南圖書。
- 王振成(2017)。參與式預算之研究：以臺中市中區為例。*東海大學公共事務碩士專班碩士論文*。東海大學，臺中市。
- 杜文苓、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。
- 孫煒(2017年11月)。審議式公共參與的公共賦權：臺灣桃園市參與式預算的個案分析。*參與式預算發現新桃園*，參與式預算在中大系列(三)：成果發表論壇，中央大學客家學院。
- 許立一(2008)。實質公民參與：台灣政治後現代性危機的解決途徑？*人文社會學報*，4，133-158。
- 陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫(2017)。*台灣參與式預算關鍵報告*。臺北，財團法人青平台基金會。
- 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。
- 萬毓澤(2016)。*臺灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻*。取自：
<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/> (2018年12月6日)

葉欣怡、林祐聖(2017)。參與式預算的臺灣實踐經驗：以三峽區的身心障礙者就業促進方案試辦計畫為例。《民主與治理》，4(1)，69-95。

臺中市政府民政局(2016)。105 年度臺中市參與式預算推動計畫與總顧問團推動輔導委託案結案成果報告書。臺中：臺中市政府民政局。

臺中市政府民政局(2017)。106 年度臺中市參與式預算推動計畫與總顧問團推動輔導委託案結案成果報告書。臺中：臺中市政府民政局。

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。

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：行政院國家發展委員會。

Understanding the Bureaucrats' Attitudes towards

Participatory Budgeting: The Case of Taichung

Yu-wen Liao³

Kai-jo Fu⁴

Abstract

With the development of democracy in Taiwan, many local governments have promoted participatory budgeting (hereafter PB) in recent years in order to achieve open government and citizen participation. However, the characteristics of citizen participation are very different from those of bureaucratic organization. The former features mainly on diversity and openness, while the latter emphasizes professionalism and constraints of hierarchical structure. Obviously, the ambiguous PB institution can bring considerable challenges to traditional bureaucrats. However, when PB cannot be properly fit in the current administrative system, the outcomes of citizen participation may not be well executed, which can negatively influence the efficacy of participation.

Focusing on the PB executed by the administrative system in Taichung City, the purpose of this study is to explore how the new mechanism of citizen participation affects the administrative system and discover the interaction between citizens and public administrators. The findings demonstrate that the main difficulties confronted by those public administrators are public communication and institutional problems, such as budget constraint, the non-feasibility of the correction mechanism, and the inter-coordination problems. Since the PB institution is not well designed, the content of the projects determines whether it could be well implemented. If the PB project is a hardware construction, it is relatively easy; however, if it is a software project related to the existing policy, then it is much complicated that requires multiple stakeholders to work together. In addition, the time schedule in the PB implementation process, the complexity of the project, and local politics all can have impact on the results of PB execution. Furthermore, the results find that the public administrators in Taichung City have positive attitudes towards the concept of citizen participation, but they are generally unfamiliar or dissatisfied with the current PB system. Their attitudes are also influenced by their supervisors and the transformational leadership of the mayor. Although PB did not bring significant administrative reform, the role of the public

³ Senior student, Department of Political Science, National Chengchi University

⁴ Assistant Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University

administrator has shifted from passive to active thinking. On the basis of this research, practical implications and recommendations will be provided.

Key words: Participatory budgeting, citizen participation, administrative behavior, Taichung City