

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文大綱

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis Proposal

從公民與里長提案看臺北市參與式預算之推行

陳亭妤

Ting-Yu CHEN

指導教授：蘇彩足 博士

Advisor：Tsai-Tsu SU, Ph.D.

中華民國 107 年 3 月 20 日

March, 2018

# 目 錄

第一節 緒論 .....	1
壹、研究動機 .....	1
貳、問題意識 .....	2
第二節 文獻回顧 .....	4
壹、民主赤字到審議式民主 .....	4
貳、參與式預算的興起 .....	8
參、臺灣學界對於參與式預算的研究 .....	11
肆、里長的功能與角色 .....	13
伍、小結 .....	15
第三節 臺北市政府現行制度簡介 .....	16
壹、臺北市的「參與式預算」 .....	16
貳、臺北市的「市長與里長市政座談會」 .....	18
第四節 研究設計 .....	20
壹、研究假設 .....	21
貳、研究方法 .....	22
參、研究範圍 .....	29
肆、預計研究成果 .....	30
參考文獻 .....	31
壹、中文部分 .....	31
貳、西文部分 .....	34
附錄 1 提案試編碼情形 .....	35

# 表圖目次

表 4-1 提案編碼說明.....	24
表 4-2 參與式預算提案編碼範例.....	25
表 4-3 市政座談會提案編碼範例.....	26
表 4-4 受訪者基本資料一覽表.....	27
表 4-5 提案涉及範圍統計情形.....	35
表 4-6 提案涉及對象統計情形.....	35
表 4-7 提案涉及特定對象統計情形.....	36
表 4-8 具體建設與非具體建設統計情形.....	36
表 4-9 具體建設項目統計情形.....	38
表 4-10 非具體建設項目統計情形.....	38
圖 4-1 臺北市參與式預算提案歷程.....	29
圖 4-2 參與式預算提案具體建設及非具體建設統計圖示.....	37
圖 4-3 市政座談會提案具體建設及非具體建設統計圖示.....	37

# 第一節 緒論

2014年11月29日，柯文哲以85萬餘票、57.16%的得票率<sup>1</sup>，擊潰對手，成為臺北市改制為直轄市後的首任無黨籍市長。柯式旋風席捲全臺，其所主打最重要的核心價值，便是「改變」，並於發表當選感言時強調：「造就臺北改變成真的力量，來自於庶民、鄉民和公民。我來自庶民，未來進入臺北市政府會繼續傾聽庶民的聲音。」<sup>2</sup>而其政治理念「開放政府、全民參與、公開透明」亦反映於北市府推行政策之中，其中，「參與式預算」(participatory budgeting)為重要一環。然而，甚麼是「參與式預算」呢？

## 壹、研究動機

在「【柯P新政】市政白皮書」網站中提到：「政府存在的目的是什麼？就是為人民服務。通過市民對預算的提出與審議，達到市政興利與除弊的雙重目的」。<sup>3</sup>柯文哲認為，2014年3月18日「太陽花學運」，不只證明台灣的代議制度功能失調，也表示台灣的民主化已經到達瓶頸，現行體制無法有效反應民意，才會產生一連串的公民運動。民意無法及時表達、無法有效任免公職、無法直接公投決定公共政策，所以選出來的公職及黨派，實際運作的結果荒腔走板，離民意越來越遠，最後逼出街頭運動，衝撞體制。柯文哲希望透過推動參與式預算，推行審議式市政，進一步達到興利與除弊的目的。其中「興利」是指，未來臺北市政府預算的編製過程，匡列一定比例或金額，開放公民團體或個人提案，經過專家評選及網路投票後，交給相關局處編列預算執行，發揮民間創意，推動符合民眾需要的計畫；「除弊」則為：市政府各機關編列預算過程，市長將會要求外部審議機制，讓專家及市民團體可以參與，並完全在網路上揭露，讓市民可以監督政府預算的

---

<sup>1</sup> 資料來源：中央選舉委員會網站。

<sup>2</sup> 摘錄自中央社(2014年11月29日)。柯文哲當選台北市市長感言全文。中央通訊社，線上檢索日期：2017年1月3日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201411295021-1.aspx>。

<sup>3</sup> 摘錄自【柯P新政】市政白皮書。參與式預算。線上檢索日期：2017年12月12日。網址：[https://doctorkowj.gitbooks.io/kppolicy/content/chapter\\_1/1\\_i-voting\\_\\_3.html](https://doctorkowj.gitbooks.io/kppolicy/content/chapter_1/1_i-voting__3.html)。

編制，減少政府不必要的浪費。

柯文哲認為，臺灣人民每 4 年只有一天跟政府有關係，就是投票一霎那，投完票後就跟政府沒有關係，所以在台灣就出現可笑的「假日街頭政治家」，再來就是晚上遙控機政治家、鍵盤政治家。為解決每 4 年只有一天跟人民有關的困境，公民參與式預算是其中一個辦法，希望透過參與式預算，讓公民力量進入政府，參與式預算在全世界有很多國家在試行<sup>4</sup>，所以將此審議制度帶入臺北市政，預計透過公民教育方式，以全市總人口千分之一為目標，培訓種子，以落實「開放政府、全民參與」的精神<sup>5</sup>。

對於臺灣民眾而言，參與式預算是個陌生的詞彙和制度，儘管在國外已推行多年，甚至在中國也推行了這個制度，但對臺灣來說，參與式預算仍然是未曾有過的預算推行制度。這讓我們不禁想問，「參與式預算」究竟是什麼？該如何推行？「參與式預算」的推行，對臺北市會有什麼影響？而在臺北市原有的運作機制中，是否已有類似的民意表達管道？其與柯文哲所提的參與式預算有何不同？

## 貳、問題意識

「自己的預算自己審！」是參與式預算最為人所知的口號。在臺灣，2014 年縣市首長選舉後，預算公開透明成為顯學，臺北市也隨著柯文哲當選後，開始推展參與式預算，讓市民決定錢怎麼花。

臺北市的參與式預算自 2015 年起由民政局主政推行，執行之初共有 10 多項市政府重要的施政計畫，至少有 5 億元經費，市民可以參與規劃內容，包括區民空間和公民會館修繕，或是人行道改善、綠化等等。以往的社區參與，是市府對外徵求標案，再由規劃師向民眾單方面說明，但透過參與式預算機制，居民可以和社區規劃師共同討論執行方式，或市民也可以自行提案，市府將視情況審查，

<sup>4</sup> 聯合報(2017 年 10 月 3 日)。「PTT 是鍵盤政治家」 柯文哲盼參與式預算納公民力量，聯合新聞網網頁，線上檢索日期：2018 年 2 月 13 日。網址：<https://udn.com/news/story/7323/2736602>。

<sup>5</sup> 臺北市政府秘書處媒體事務組(2015 年 11 月 20 日)。「參與式預算「369+嗡嗡」 柯文哲：開放政府、全民參與要在北市落實下去。臺北市政府新聞稿，線上檢索日期：2017 年 1 月 4 日。網址：<http://www.gov.taipei/ct.asp?xItem=135034413&ctNode=65441&mp=100003>。

編列預算執行。從 2015 年下半年，即開始推動草根民主工作坊，讓民眾熟悉參與式預算的內涵與進行方式。

在臺北市政府的努力下，自 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 年錄案 63 案，2017 年錄案 71 案，由提案機關負責協調綜整，並訂定執行計畫，持續執行。<sup>6</sup>2018 年仍將持續透過各區公所推行。

另一方面，臺北市自郝龍斌市長任內，從 2007 年起，陸續辦理「一里一提案」（2007 年至 2009 年）、「市長基層茶敘」（2009 年）及「區里發展座談會」（2007 年至 2013 年）等 3 種類型的基層建議案提案管道，主要運作方式係由各區公所邀請最基層的民意代表—「里長」—與市長進行座談會，希望透過與基層的對話，傾聽民意，進行意見交流。在此類座談會中，里長可提出提案，經由市長裁示，向市府各單位取得預算或執行承諾，進行里內基層建設，或對市府政策進行建言。此一制度延續至柯文哲市長時期，改稱為「市長與里長市政座談會」，雖然名稱改變，但其宗旨、目的及運作方式大致相同。

在臺北市政府推行參與式預算後，曾有人認為，此一制度其實是「民眾版」的「市長與里長市政座談會」，兩者同樣是透過提案的方式，向市府爭取預算，達成提案目的。然而，柯文哲市長所主張的「參與式預算」，更重視「開放政府、全民參與」，故本文將研究對象設定為臺北市，並且透過分析民眾版的「參與式預算」和里長版的「市長與里長市政座談會」提案內容，比較兩者在提案內容之間是否有所差異？而其在提案關注面向、提案內容型態等，是否亦有所不同？藉以對臺北市政府推行「參與式預算」的執行情形進行綜合性的討論，為本文所欲探究的重點。

---

<sup>6</sup> 摘錄自認識參與式預算。臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台，線上檢索日期：2017 年 6 月 13 日。網址：<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=113566028&ctNode=82081&mp=100012>。

## 第二節 文獻回顧

參與式預算的核心價值在於「公民參與」。參與是民主的特徵之一，可使民眾瞭解政府施政方針，而政府的施政過程中得到來自民眾的聲音，能讓施政與民眾之需求更為契合。特別是在治理的時代中，公共政策愈來愈形複雜，政府不再是公共政策制定範疇中的唯一角色，民眾是否有共識、是否支持與配合，是公共政策能否順利執行的關鍵。因此，民主程序應保證所有受決策影響的人都有機會參與政治過程，並提供充分資訊讓利害關係人對公共事務有清晰的理解（趙錦蓮，陳文瑛，2006）。

近年來，參與式民主（participatory democracy）的概念受到重視，希望藉由擴大公民參與和討論，共同解決民主社會中的公共問題，參與式預算即是此潮流下的產物，希望讓公民加入預算決策的範疇當中，透過公民討論，共同決定預算如何分配、使用，甚至決定公共支出計畫的先後順序。參與式預算使公民能對預算決策發揮實質影響，也使公民對公共議題更加重視（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015）。那麼，是甚麼樣的環境及背景因素造就參與式預算的出現？臺灣當前的參與式預算推行情形又是如何？

### 壹、民主赤字到審議式民主

「民主赤字」（democratic deficit）這個概念，由公共財政學家、諾貝爾經濟學獎得主布坎南（James Buchanan）率先提出，並被後人延伸應用。起初被用來探討歐洲聯盟（the European Union）及其下轄組織的決策欠缺民主代表性，讓一般民眾無法接近的問題。學界對「民主赤字」一詞討論甚多，其主要意義係指政府體制的僵化及代議制度的失靈，已無法滿足基層的需要，使得民主回應力降低，進而造成民意投入與效能產出的差距擴大，人民在民主機制上亦形疏離，對政府決策無力，對公共事務的參與感降低，造成民主體制出現了入（民意流入）不敷出（決策產出）的逆差（王皓平，2010）。

哈佛大學比較政治學者 Pippa Norris (2011) 將「民主赤字」的產出區分為「需求面」、「中介面」與「供給面」三個層面。就「需求面」而言，隨著現代化、社會發展與世代變遷，公民對於民主治理的傾向與時俱進，其公民意識與公民技能乃至文化價值以及對權威的看法都跟著改變。即便政府維持不變，公民已經比以往更消息靈通，也不再對政府官員畢恭畢敬，反而更加要求與期待政府的民主表現；就政治溝通的「中介面」而言，現代公民判定政府表現優劣往往是透過媒體報導，媒體的框架和評論將會影響公民對政治過程與政策產出的看法，故大眾對於政府民主表現之評估，經常會受到媒體影響；至於「供給面」而言，大眾對民主過程、政府政策表現與制度安排的評價，反應大眾如何看待民主的品質、政府提供具體政策產出與公共服務的能力、以及選舉贏家／輸家效應等。公民有能力理性評估政府是否透明、負責、有效率、維護社會公義與公民參與。政府的公共政策績效，特別是維護經濟成長、促進就業與穩定物價等方面績效，都會影響公民對民主的滿意度。(洪聖斐，2016)

從上述三個層面的因果相連，Norris 推論出：「公民在需求面的期望過高，接著媒介又傳遞有關政府的負面資訊，而民主政府的表現亦不符合公民期待，最後期待與現狀發生落差，民主赤字於焉形成」(黃信豪，2012)。

黃信豪(2012)進而指出，「民主赤字」牽涉的是民主需求層面的高漲與民主供給評價的低落兩者之間的落差，其後果便牽涉到大眾對民主改革運動的訴求與公民行動主義的興起。

美國學者 Dalton 等人(2001)認為，在過去數十年間，大部分的西方國家在「代議民主」(representative democracy)與「參與性政府」(participatory style of democratic government)的治理模式之間，開始有些許轉變。選民的投票率下降，反映出民眾對代議機構的信任程度逐漸失望。於此同時，公民對於新的政治參與和決策模式需求亦日漸高漲。其中，公民投票即被視為直接民主的手段之一，並被大部份國家採用。公民投票在當前民主政治的運作過程中，象徵著公民對重大決策的最終權力，儘管在執行細節上有許多不同的制度設計，但就其精神而言，



公民投票是強化直接民主、提供政治決斷、彌補代議失靈的重要機制（沈有忠，2017）。

儘管公民投票制度被廣泛討論及採用，然而其作為直接民主的參與模式，仍舊招致許多反思。Dalton 等人(2001)就曾指出，公民投票雖可促進社會融合(social integration)，有助於穩定政治制度、加強民眾監督、平衡社會利益，並且給予民眾否決(veto)的功能，也可增加政治過程的合法性，並解決代議政治較難解決的複雜政治衝突，但它必須將所有的選項減少到「是」或「否」的選擇方案(yes-or-no alternatives)，這樣的直接民主看似容易，卻只有幾個選項可擇定，嚴重缺乏審議的民主過程，也將弱化民主決策的智慧(the wisdom of democratic decisions)。Topaloff (2017) 則認為，公民投票雖是「一人一票」的民主表達方式，更是典型的「一次性事件」(one-time events)，選民可選擇的選項很少，或者在資訊不對稱的狀況下進行投票，導致最後的結果不一定是最好的選擇。

於是，關於直接民主的參與模式，又加入了「審議」的元素，開始著重公民的參與及對話。在民主赤字的情況下，代議民主無法反映公民社會的公平與正義，從 1990 年起，世界各處開始興起各種創新性的民主實踐，同時結合「公民直接參與」及「公共討論」兩項要素，例如丹麥的公民會議、願景工作坊，美國的公民陪審團、審議式民調等（林國明，2015）。

人們普遍以「審議式民主」(deliberative democracy) 來稱呼這類創新性的公民參與模式，其概念在近十年來的民主發展中成為一股相當重要的力量，企圖透過充分、公平有效的參與、意見表達與理性溝通，讓所有的公共政策都是經由公民的公共審議過程而產生，目的為解決傳統決策流程過於獨斷、缺乏民主價值等弊病，建構一個更有效率，更符合民主價值的政策決策模型(李仲彬、黃東益，2011)。

「審議式民主」的主要重點有二，首先是強調所有受政策影響的人，應該要有平等的權利和有效的機會來影響政策；其次，則認為社會公眾應透過「說理」的溝通行動來影響政策，無論是支持或反對政策，都應該提出理由辯護，並讓參與討論的人能相互理解，讓參與者可以判斷哪個論點較有說服力(林國明，2015)。

綜上所述，可得知審議式民主的概念著重於「在集體決策的過程中，公民在具有充分資訊之下審慎思辯的討論與參與」，換言之，審議式民主包含四個重要元素：(1) 廣泛的公共參與；(2) 充分的資訊；(3) 公平審議的機會；以及(4) 可信的結果（李仲彬、黃東益，2011）。

臺灣在這波審議式民主的浪潮之下，也引進了類似的審議制度，其中以「公民會議」(consensus conference 或 citizen conference)較常被行政部門採用及推行，學界也較有深入的討論及研究成果（林國明、陳東升，2003；杜文苓、陳致中，2007；黃東益、李翰林、施佳良等，2007；林祐聖，2007）。臺灣最早從 2002 年由行政院衛生署舉辦「全民健保給付範圍公民會議」，之後舉辦公民會議的議題範圍甚廣，諸如「二代健保」、「稅制改革」、「代理孕母」、「休耕政策」、「青年國是會議」、「臺北市市長審議辯論會」、「新竹科學園區宜蘭基地」、「台北市汽機車總量管制」、「北投溫泉博物館何去何從」、「八斗子生活圈如何與海科館共存共榮」等，議題涉及的行政層級從全臺灣到個別社區都有，根據台灣智庫於 2007 年統計，臺灣舉辦審議民主會議的次數已經超越丹麥，成為全球之冠（楊志彬，2008）。

林子倫（2008）也曾對臺灣歷年舉辦公民會議經驗進行整體性研究，結論發現，公民具備對政策議題進行理性討論的能力，公民會議不僅可提升公民對政策的了解，對於公民的態度轉換及公共參與意願等面向均有顯著增長，但政府對於審議論壇的會議結論，大多採取選擇性回應或根本不回應，易使得參與公民產生負面觀感，長期而言可能引發抗爭與對立關係，反而增加民眾與政府間的不信任，也將扼殺具有公共參與意願的與會公民之政治效能感。黃東益（2008）則指出，行政機關可透過舉辦公民會議，對議會及民選政務官的質疑提出政策說服力，也可作為諮詢民意的多元管道，且透過公民的參與和討論，提升政策過程的透明度。但行政機關對於公民會議的結論並無法律上的規定，所以可能是「參採」、「可以推行但需要修正」、「做出回應」、「避重就輕的處理」、「沒有處理」等，如長期發展後僅將公民會議結論作為「參考」，將使得公民及行政官員對於公民會議的態度保有質疑，最終可能流於形式而無法凸顯審議民主的優點。

整體而言，臺灣以公民會議的方式推行審議式民主頗有成果，但在定位上較偏向為民意探詢的工具，並未能從會議中產出更高品質的政策方案，也未能在政策影響力上發揮實質效果（李仲彬、黃東益，2011）。

## 貳、參與式預算的興起

相較之下，強調「審議」與「預算」結合的「參與式預算」，似較能帶動公民參與意願，讓參與審議的民眾較有政治效能感。參與式預算是為了彌補代議政治的失靈，讓政府的預算決策更貼近人民偏好，於是讓公民有機會參與公共預算的編製，讓預算更符合居民的需求。參與式預算直接讓公民介入公共預算的決策，提供相關的資訊，讓公民可以對地方社區有關的公共服務與建設方案予以辯論並排列優先順序，以民主參與的方式制定預算。因此，參與式預算是一種民主審議與決策的過程，是公民權力的實踐，並授予公民實質決策的權力（徐仁輝，2014a）。此外，參與式預算除了賦予公民對決策發揮實質影響力以外，也讓公民對公共議題更加重視（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015）。

參與式預算的起源甚早，在 19 世紀末的拉丁美洲即有相關的制度。推行參與式預算最為人所知的例子，是 1989 年在巴西愉港（Porto Alegre）的實驗。左派的巴西工人黨上台後，為了改善政府貪腐無效率的毛病，推行由下而上的預算審議實驗，成功將城市資源從中產階級社區轉移至較貧困的社區，與民眾福祉息息相關的公共服務與福利支出，例如健康與教育預算等，亦大幅提升，從 1985 年的 13% 增加為 1996 年的 40%。目前全球有將近 2000 個城市實施參與式預算，在巴西，居住在大城市裡的人民，有四成都參加過參與式預算。這算是巴西人發明的新民主制度，讓政府直接聽到民間聲音，預算執行更有效率，避免貪腐（劉光瑩，2015）。

1991 年，愉港市府幾乎完全執行了前一年度由參與式預算會議通過的投資計畫，因此大幅提高了聲望，該年參加預算會議的市民也比前一年增加了三倍，並且確立了投資資源的分配標準：（1）行政區缺乏基礎建設及服務的程度；（2）行政區的人口規模及（3）各行政區自己通過的預算優先順序，這三項分配標準後來

便一直沿用，不少參與式預算的研究者認為這三項標準顧及了「社會正義」的原則（考慮到各區的人口、是否缺乏基礎建設、居民投票通過的投資優先順序）。至1992年，預算會議的參加者又比前一年增加了兩倍多；工人黨的市長候選人 Tarso Genro 在選舉中大勝。1993年，決定在隔年引進「主題會議」，討論全市層級的預算問題。1996年，原工人黨副市長 Raul Pont 以 55% 的得票率當選市長，得票率第二的候選人只有 22%。參與式預算實行六、七年下來，不僅已逐步制度化，也成為了工人黨擴大基層支持的有利機制（萬毓澤，2013）。

在巴西的參與式預算推行數年後，1996年的聯合國人居會議（United Nations Habitat Conference）將其選為全世界都市治理的「最佳實踐」之一，視為善治（good governance）的典範之一，也從此成為全世界「進步」或「左翼」都市治理的典範（萬毓澤，2013）。21世紀之後，開放政府（open government）思潮強調現代社會應重新定義公民與政府之間的界線，標榜參與治理的參與式預算因而更順理成章的成為善治的一環，成為開放政府的一部分；並在原先為弱勢爭取預算的單純目標上，添加了提升公共資源使用效率和創意、促進過程透明和公共課責的目標（蘇彩足，2017）。

巴西的參與式預算，一直到工人黨於2004年下台後逐漸式微。新上任的人民社會主義黨市長 José Fogaça 在選舉中得到反對黨、中上階層、右翼菁英的一致支持，其後再上任的 José Fortunati，兩人在形式上雖然未廢除參與式預算，但逐漸轉換形式。在治理理念上，兩人強調的是納入各種NGO及私人企業的多元夥伴關係，且由上而下、技術官僚的作風越趨明顯，使得參與式預算越來越像溝通和諮詢的場合，不再是預算決策的場域；另一方面，市府高層越來越少出席參與式預算會議，預算通過項目的執行率也越來越低，到2011年，幾乎沒有案件被執行（萬毓澤，2015）。由此可知，推行參與式預算，首長的支持是非常重要的因素。

除了巴西倫敦以外，世界各國也陸續加入參與式預算的行列，至少曾在七個歐洲國家（超過100個歐洲城市）中採行，包括：法國（巴黎）、義大利（羅馬）、葡萄牙（里斯本）、德國（柏林）、英國（倫敦）、以及波蘭、西班牙等。歐洲國家

的參與式預算模式具備以下幾項操作意義：(1) 討論財務與預算分配的決策；(2) 推動參與式預算的決策單位的權威須超過行政機關；(3) 為一周而復始的決策過程；(4) 決策過程必須以會議或論壇等公開審議形式進行；(5) 預算結果必須被課責；以及(6) 基層民眾必須參與。美國與加拿大在近 15 年才開始推動參與式預算，最早的兩個案例都在加拿大，其概念雛型是由基層行政人員提出，政治人物參與程度較少，至於北美第三個案例則是 2006 年在加拿地魁北克省，也是因為行政首長的大力支持而得以推行，但隨著政黨輪替後，參與式預算也之宣告終止。而與臺灣國情較接近的日本（市川市）及韓國（蔚山市東區），也有推行參與式預算的經驗（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015）。

在中國的許多城市，參與式預算也非常蓬勃，尤其是小城市或新區。例如在 12 萬人口的浙江溫嶺市澤國鎮，10 年前在地方宣傳部的支持下，試行參與式預算。抽籤方式隨機選出的市民代表，以懇談會形式討論公共預算使用，顛覆以往「政府說了算」的模式，此一作法後來推行至全市，目前仍持續運作（徐斯儉，吳建忠，2011）。

在歐洲的法國、德國及英國亦有推行參與式預算的經驗。有學者深入研究後提出了批判性的看法，認為參與式預算仍有其相當程度的侷限性。德國研究參與式民主及民主創新的學者 Anja Röcke 指出，法國、德國及英國的參與式預算具體成果是好壞參半。好的部分是，公民可透過參與式預算更了解地方的財務狀況、創造使用者導向的行政系統、地方社區團體的培力，使其可以直接決定特定（通常是小額）的預算；但另一方面，目前的整體成果相當有限，譬如在法國，參與式預算仍舊融入了既有的政治文化，民選的政治人物仍認為自己是普遍意志的唯一代表，導致公民在權力關係上並無任何改變；在德國與英國，參與式預算只對公民社會運動人士構成影響，影響效果相當有限；在德國，參與式預算可能只是為某些堅定立場的社運人士提供途徑，但未真正落實於政策實踐上（白舜羽譯，2017：97-99）。

儘管如此，參與式預算的設計及實驗，仍是公民實質參與的具體實現。將公

民參與價值注入公共資源的配置過程，亦是治理中最基本而正式的程序，因為公民參與可促進課責、透明及更有效的資源分配，甚至還可做為實現社會公平正義的工具。這種「以公民為中心的公共管理」(citizen-centered public management)的概念，始於 1990 年以來審議式民主 (deliberative democracy) 的思潮。這股風潮亦影響臺灣學界及實務界，引起廣泛討論與應用，希望將審議式民主的精神落實到公共政策的過程之中 (黃東益，2008)。亦有學者指出 (郭秋永，1999；陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008)，相較於在「民主受限」的情況及對「代議民主」的反動所發展出來的審議式民主概念，參與式預算的模式試圖透過公民審議方式，更深入參與公共資源的決策過程之中，為公共資源之合理配置注入正當性。揆諸國外推行參與式預算的經驗可得知，首長的支持程度及提案的實現情形，是制度存續的重要關鍵。

### 參、臺灣學界對於參與式預算的研究

參與式預算制度正式進入臺灣並廣為人知，是 2014 年於柯文哲競選臺北市市長時所喊出的口號：「開放政府、全民參與、公開透明」，主張讓公民決定如何使用政府預算的「參與式預算」即為其政策之一。有研究認為，開創此一「公民參與」精神的契機，可歸因社會、政治與文化等多重層面。其中，以「反服貿」為主要訴求的「太陽花學運」<sup>7</sup>所反映與促成的社會氛圍改變、選舉活動所帶來的政治板塊鬆動、以及臺灣自 2000 年代初期開始推行審議民主所積累的公民文化底蘊與實作經驗等因素更顯得格外關鍵 (葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016)。有論者認為「太陽花學運」所要對抗的，是臺灣當時的「民主赤字」現象：一個由全民選舉產生的國會，在決策過程中卻不能有效參與，使人民對於整合的過程形成諸多疑慮，從而對於相關政策產生不信任感 (洪聖斐，2016)。對此，陳東升

---

<sup>7</sup> 太陽花學運，又稱 318 學運、佔領國會事件，是指 2014 年 3 月 18 日至 4 月 10 日間，臺灣部分大學生與公民團體共同佔領中華民國國會立法院的社會運動事件，試圖阻止執政黨 (時為中國國民黨) 利用國會多數，在短短的 3 分鐘決定將影響深遠的「海峽兩岸服務貿易協議」完成備查。由於有人贈送當時佔領在立法院的學生一人一支向日葵，年輕人也以這種花與陽光的關聯性，作為他們對抗政壇黑暗、黑箱作業的象徵，因此這起運動又被稱為「太陽花運動」(洪聖斐，2016)。

也有類似看法(2015),參與式預算的推動契機,是透過太陽花學運帶動了可能性,並進入體制推動直接民主,順著直轄市長選舉開創了機會,成為候選人的政見,進而產生落實直接民主的具體效用。

作為回應民主赤字的一種途徑,參與式預算被視為公民參政權力的提升。於是,在柯文哲擔任臺北市市長後,其餘五都(新北市、桃園市、臺中市、臺南市及高雄市)也跟著推動參與式預算,但各都採取的推行模式及流程均不盡相同。學者指出(蘇彩足,2017),參與式預算的一大特色,便是其本身具有「模糊性」(ambiguity),此模糊性包括了目標和內涵的曖昧不明,能包容不同行動者的利益和想像,賦予行動者各自實踐價值的能力;另外,在實施方式上也各有不同樣貌,揆諸世界各國的推行模式即可略知一二,在臺灣的推動模式也有此現象。例如,新北市一開始以「議員建議款模式」<sup>8</sup>推動參與式預算;臺南市、高雄市等則採取「委外模式」<sup>9</sup>,臺北市及臺中市則以「行政機關」模式推動之。所謂行政機關模式,是指由行政部門自行規劃和執行整個參與式預算的流程,因此對行政機關的挑戰和負擔也較大,而目前僅臺北市係採全市推行的方式全面推動參與式預算。

為推動參與式預算,臺北市政府積極落實「開放政府、全民參與」的施政理念,建立一套由公民提案參與式預算制度,強化預算透明度及對政府施政之監督,讓公民成為政府的一部分,共同參與市政的推動。此類公民參與制度的建置,開放由公民對政策議題提出想法、發起討論及參與連署,讓公民與政府可以接觸到更多不同的意見和觀點,達到政策溝通、公共審議、研議辦理的效果,政策規劃過程中得以充分蒐集各方意見,避免陷入閉門造車和不食烟火的政策盲思(莊文忠,2016)。

儘管參與式預算在臺灣正方興未艾,但目前學界對於臺灣推動參與式預算的

---

<sup>8</sup> 議員建議款(或稱議員補助款)制度,係指每位地方議員有一定額度的預算,在額度內,議員可向行政部門提議興建某項地方建設,或給予某地方社團補助經費。2016年,新北市議員陳儀君向新北市政府爭取60萬建議款經費,開放由新店區達觀里里民自行提案案和投票來決定用途,被視為是我國使用議員建議款來推動參與式預算的先例。

<sup>9</sup> 委外模式,即為一般行政機關常用的「標案模式」,亦即由行政機關編定預算,藉由政府採購流程,委託非營利組織或大專院校團隊,以參與式預算的精神和程序來執行計畫,例如文化部於2015年委託臺灣大學社會學系執行「推展公民審議及參與式預算實驗計畫」等。

正式研究，大多聚焦於可行性評估（徐仁輝，2014b；蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015）或制度性的介紹及推動建議（徐仁輝，2014a；葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016；葉欣怡、林祐聖，2017；），僅少數對於推動成效的評估（蘇彩足，2017）；學位論文則著墨於推動經驗的制度性建議（章法琪，2016；蘇淑婷，2017；王振成，2017；蔡雪秋，2017）、對預算籌編過程的影響（巫評霽，2017）、對利害關係人及交易成本的影響（林春伶，2017；陳翠宗，2017）、對財政狀況的影響（李碧芬，2016）、代議制與民主參與的競合（張玲玲，2017）、對城市治理的影響（鄭皓輿，2017）等，研究方向較為發散。蘇彩足（2017）即曾指出，由於臺灣採行參與式預算的時間尚短，對於推行成果的評估及實證性的研究尚處於片面性的零星陳述，仍待學界進行更有系統的客觀評估。

## 肆、里長的功能與角色

本文的另一個重點，在於里長透過市政座談會的提案。里長係依《地方制度法》第 59 條規定，由里民依法選舉之公職人員，有關臺北市里長之工作項目，詳細規定於「臺北市里鄰長服務要點」，依該要點規定，里長除辦理里年度工作之策定及執行、召開各項里鄰會議、民情反映、里內公共建設之推動及緊急災害之反映及應變等里公務事項外，並應辦理協助推動市府政策等交辦事項。

早期里長待在里辦公處的被動式為民服務，已不符民眾期待及社會環境所需。現在的里長角色漸趨積極，不僅主動服務，整合里內民間資源做有效的規劃運用，更積極爭取政府部門的補助，改善里內生活環境品質。臺北市政府目前有多項補助案，須透過里辦公處之規劃提案，始給予一定金額之補助，有別於以往齊頭式之補助方式，期能提高市民對於地方建設的參與，落實政策由下而上之理念。<sup>10</sup>

趙永茂（2005）指出，傳統上村里長在人民心中是地方仕紳、耆老，地方上有糾紛、困難，或須與政府往來，通常都會找里長出面；在法制上，里長為地方

---

<sup>10</sup> 摘錄自里長權利義務篇。臺北市政府民政局網站，線上檢索日期：2018 年 2 月 14 日。網址：<https://ca.gov.taipei/cp.aspx?n=BEEB39EE2E730A3C&s=04675135E3744B18>。



自治最基層的民選公職人員，受選民託付辦理地方公共事務，兼具由下而上反映民意與政策需求的功能，自然也受人民監督，故里長同時扮演了「聯絡人、意見反應人、基層服務工作者、政令宣導者及社區活動主導人」等角色。席代麟（2003）更進一步指出，里長的功能隨著社區意識的抬頭，常有鄰避設施須支付回饋經費給周遭居民，使得里長的資源變得比較多（擁有回饋金與既有之基層建設經費），故不只是意見傳達者，更增強為社區事務的推動者。

呂育誠（2012）則認為，里長雖為民眾選舉產生，然而卻非民選首長，也非議員或代表，再加上無給職與里辦公處沒有專職人員，依「臺北市里鄰長服務要點」規定，里長職權似可視為區公所的「代理人」或是上級政府政策的執行者，這在昔日較為封閉、民眾自主意識較低的情況下，並無不可；但時至今日，地方民意高漲，都會治理必須引進更多民間組織或公民力量時，昔日里長的「區公所代理人」身分將不利於基層事務推動或里民福祉。解決此困境的方式之一可由制度面著手，即賦予里長在市議會提案權力，或在執行權利上就民眾日常生活密切相關事項（如里建設、都市更新、設置公共設施等），市政府（區公所）執行時應先行取得里長同意，或是賦予里長有參與決定或執行的權利。

廖南貴（2014）曾透過訪談調查里長對於自我角色的認知。研究發現，里長自我認知的角色可分為 4 種類型：(1)行政性角色：認為係配合鄉鎮市區推動市政工作的行政協助角色；(2)自治性角色：認為其可訂定年度工作計劃，且可主動推動里內小型工程或公共設施，具自治性質；(3)溝通性角色：認為需召開里民大會、基層建設座談會等，具民情反映之功能，故里長扮演政府與里民之間溝通者的角色；(4)政治性角色：具有選民動員或選票動員的被期待性。

在諸多里長的研究文獻中，不乏提及里長、地方治理與公民參與的討論。趙永茂、陳銘顯以臺北市大安區為例（2006），討論區公所、里長在推動公共事務、協調基層社區與公民參與的經驗，其公民參與層面包含了公共空間環境改造與綠美化、災害防救系統、社區環保與生態保育、社區安全、地方藝文與體育活動、志工服務等幾類事務。大致係由區公所連結里長、學校，以及各種民間組織如社

區發展協會、宗教組織、商家、居民等，在前述幾類事務中發揮民間合夥、公私協力的治理精神。但這樣的公民參與仍嫌不足，主要僅集中在積極活躍的社區領袖，而欠缺公民參與的「機制」與「制度」。楊永年、王宏文（2017）則針對臺北市里長的「里鄰建設經費」加以研究，發現各里經費運用差異很大，多半受到里內的地區特性、里長特性與偏好及政治因素的影響，且經費使用的決策過程幾乎均由里長主導，民眾參與度不高，建議解決的方式之一，就是在經費決策過程中，採用參與式預算的方式，以提高里民的參與。

從前述文獻中可得知，對於里長所扮演角色，屬於反映民意、促進地方建設，以及政府與民眾的溝通橋樑。這樣的認知與期待，與臺北市長柯文哲曾言「里長是市府的神經細胞」<sup>11</sup>不謀而合，而柯文哲所辦的「市長與里長市政座談會」，亦是基於此宗旨所衍生而出的制度，期望透過與里長面對面座談，了解基層意見。

## 伍、小結

學者萬毓澤（2016）曾提出，參與式預算最好不要開放民意代表及里長提案。儘管參與式預算的推行幾乎要靠里長宣傳動員，但仍應避免過分依賴里長。其一是里長事務繁忙，難以期待其能高度投入，其二為里長的動員可能複製既有的政治及人際網絡，就更不能只依賴里長。另外，里長本身已有許多爭取經費的管道，所以里長應站在協助提案與參與討論的角度，讓參與式預算成為對一般市民進行培力的機制，而非受民意代表、里長或地方派系的支配。

有鑑於此，基於目前學術領域中尚未有針對參與式預算民眾提案內容進行系統性的研究，且各區里長其實已有其爭取政府經費的管道（例如前述的市政座談會），本文試圖將此兩種管道的提案加以交互勾稽，並以全面採行行政機關模式推動參與式預算的臺北市為研究對象，將民眾透過參與式預算所提之提案與各區里長在市政座談會的提案進行分析比較，並對比較情形進行分析討論。

---

<sup>11</sup> 摘錄自自由時報(2015年1月7日)。柯 P 高效率！一週內完成里長熱線 里長歡呼不斷。自由時報網頁，線上檢索日期：2018年2月14日。網址：<https://goo.gl/QT3mcW>。

## 第三節 臺北市政府現行制度簡介

### 壹、臺北市的「參與式預算」

臺北市政府的參與式預算推動制度，由民政局主政推行，其中「推動參與式預算制度公民提案與審查作業程序」已於 2015 年送公民參與委員會審議通過，推動步驟（SOP）分為推廣、提案審查、預算評估、預算審查及議會監督等階段，並採漸進式進行，先進行公民參與教育訓練，待市民及公部門人員觀念正確後，再推動公民參與提案，並於推行過程中隨時修正。各推行階段說明如下：

#### 1. 推廣教育：

民政局已於 2015 年 5 月、6 月、8 月針對市府公務員分別辦理 4 梯次「參與式預算培訓課程」共有 200 人參訓，成為市府各局處種子人員，並自 2015 年 12 月起在各行政區同步辦理「公民」、「公部門人員」參與式預算教育訓練之初階、進階課程及審議員之培訓，2016 年 3 月起辦理各行政區提案說明會，待參與式預算制度的種子在各區播種深耕後，使公民知情參與再進而提案。

#### 2. 提案審查：

提案初審階段，市民可在市府權管之業務、符合公益目的、不違反相關法令之規定及有悖善良風俗之範疇下，進行公民提案、召開提案工作坊、接續公開展覽、提案審議小組會議之程序，以建立參與式預算之制度。而里長及議員亦可於工作坊及提案審議小組會議時，出席和參與的市民共同對話及對提案內容提供相關之評估建議。

#### 3. 預算評估：

公民循 SOP 程序提案獲通過後，預算編列方式（由各局處評估）共分 3 種：  
(1)當年度預算可納入者即執行；(2)當年度預算無法納入，但急迫者則動支第二預備金；(3)當年度預算無法納入，且不急迫者則循預算編列程序。

#### 4. 預算審查：

依據臺北市政府年度計畫及預算審查委員會、公民參與預算專案小組進行預算初審，預算審查委員會提報審查，並將結果通知臺北市政府公民參與委員會。

#### 5. 議會監督：

由臺北市議會對提案執行進行監督，並由北市府向議會爭取次年度預算。

臺北市政府自從 2015 年底開始推動參與式預算推廣教育後，至今已邁入第 3 年，是全國唯一制度化且全市全面推動的城市，推動累積若干成果，2016 年的區級及市級提案審查階段，共舉辦 13 場次提案說明會、26 場住民大會、16 場次提案工作坊及 14 場次提案審議小組會議，總計參與人數達 2,820 人，並錄案 66 案；2017 年辦理 17 場提案說明會、58 場住民大會及 27 場審議工作坊，總計參與人數為 5,371 人，提案最後進入 i-Voting 票選程序，全市共計錄案 71 件區級提案，參與投票人數達 5 萬 7,486 人，讓參與式預算制度更加融入市民生活，並展現臺北市民高度公民意識及高度參與成果。<sup>12</sup>

臺北市政府對於參與式預算制度程序規劃非常慎重，目標在於建立一套讓市民可以直接參與政府預算決策之長遠運作制度，過程中經過不斷地討論、測試，進而完成計畫。希望藉此引導民眾對公共政策及公共事務產生共鳴，進而對自身生活環境及公共空間等提出更好的構想，讓政策能夠更貼近民眾期待，真正達到由全民參與公共事務，實現柯文哲市長「開放政府，全民參與」的施政理念。

2018 年，臺北市政府仍將持續推行參與式預算，並將執行期程提前進行，特別提前於 2017 年 10 月開始辦理 2018 年參與式預算提案作業，並維持過去的資格，只要設籍、就學、就業或居住於臺北市，即可透過各區公所舉辦的提案說明會及住民大會提出構想。

---

<sup>12</sup> 摘錄自共創城市新夢想，一同攜手來提案。臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台，線上檢索日期：2017 年 12 月 15 日。網址：  
<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=342996081&ctNode=82080&mp=100012>。

## 貳、臺北市的「市長與里長市政座談會」

另一方面，柯文哲市長在上任後，即推動「市長與里長市政座談會」（以下簡稱市政座談會），希望建立里長跟市府之間的溝通管道，讓里長有問題能隨時跟市府反應，同樣委由民政局規畫執行。主要起因於柯文哲認為，里長是市政府的最前線，像市府的神經細胞，富有傳遞基層民意的重要意義，但臺北市有 456 個里，即使一天去一個里見一位里長，一年也跑不完，於是構想將若干里分為一組，每個禮拜由一組里長跟市長直接面對面溝通，並希望至少每位里長每年都有一次機會，能跟市長面對面直接溝通。<sup>13</sup>

經過民政局安排，自 2015 年起，由各區公所邀請區內里長，由若干位里長為一組，每週輪流與市長進行座談會。座談會中里長可針對里內建設、市府政策等關心議題進行提案建議，並由市長裁示後交由各相關機關據以執行或溝通。

以往各區公所為利於市政座談會之進行，通常會於座談會之前舉行「會前會」，由各行政區的區長先行與提案里長進行案件溝通，辦理現場會勘，了解里長提案緣由及內容，並邀集提案涉及的相關機關進行事前協商，就案件可行性及適法性進行溝通。各執行階段說明如下：

### 1. 民政局擬定當年度實施計畫

每年初由臺北市政府民政局擬定當年度座談會實施計畫，簽奉市長核可後發布各區公所執行。採每區若干位里長分組進行，2015 年為 10 位里長一組，原則上每週三上午 10 時至 12 時召開會議（得視市長行程酌調）；2016 年亦為每 10 位里長一組，隔週三上午同樣時間召開會議；2017 年為加快會議整體期程，改為 20 位里長一組，每週三上午召開會議。各區召開順序則由區長抽籤決定。

### 2. 各區依時程蒐集里長提案並召開會前會

民政局公布會議時間後，由各區依會議時程蒐集各與會里長之提案，並視里長

---

<sup>13</sup> 摘錄自中央社(2015 年 1 月 7 日)。柯文哲：要建立里長熱線。中央通訊社，線上檢索日期：2018 年 2 月 14 日。網址：<http://www.cna.com.tw/news/aloc/201501070082-1.aspx>。

提案內容邀請相關機關召開「會前會」，由各區區長主持，目的在讓行政機關事先與里長溝通，了解里長提案內容，如里長提案具可行性，則由行政機關提出施作期程，列入正式會議資料供市長參考；如里長提案有窒礙難行之處，則由行政機關原委，同樣列入正式會議資料以利市長裁示。

### 3. 召開正式會

各區在表定時間邀集各組與會里長及提案相關權責機關進行正式會。由市長親自主持，法務局、研考會等相關機關一併出席並製成會議紀錄，選區內立法委員及市議員均可列席，會中市長親自聽取里長提案原委，並由權責機關說明案件可行性或窒礙難行處，進行溝通後再由市長作成裁示，列入會議紀錄。

### 4. 後續列管

研考會製成會議紀錄並公告上網後，由各區公所定期追蹤權責機關處理情形。

市政座談會自 2015 年推動至今，累積 3 年成果，2015 年辦理 43 場次、2016 年辦理 43 場次、2017 年辦理 24 場次，每位里長每年都將與市長在這個管道正式對談，讓市長聽取基層建言，也讓里長能直接將想法傳達給市長進行交流。曾有媒體指出，現今里民透過里長提出的需求，不外乎希望地方增闢停車場、公共托育中心、里民活動中心、老人關懷據點等，透過里長上報給區長，區長於第一階段處理，但若區長「吃案」，里長也可將消息直達天聽，匯報給民政局，最後進入柯文哲與 456 個里長例行的面對面座談，由市長直接聽取各方意見、指派專案負責人，甚至直接由市長本人到場會勘，都是為了避免過往頻繁的出現區長「知情不報」，以及部分公務員有「多做多錯」的心態，而對於頻繁出現的通案，市府也會花較多時間處理。市府評估，這套區長擔任「小市長」的SOP，至少可以比過去多做 10%的事情，效率也增加，比較不會出現單一方因為「本位主義」不做為，事情就丟著不管，也會比較理性的討論事情。<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 摘錄自風傳媒，市長寶座拚連任》柯文哲打組織戰 區長變「小市長」傳達民意。風傳媒網站，線上檢索日期：2018 年 2 月 12 日。網址：<http://www.storm.mg/article/236728>。

## 第四節 研究設計

蘇彩足等人曾在國家發展委員會委託研究〈政府實施參與式預算之可行性評估〉報告中提出，我國政府如要推動參與式預算，宜遵從三項原則：第一，實施場域的人口數目及地理規模不要太大；第二，預算金額不宜太高；第三，儘量結合既有在地公民團體（如社區大學）的力量，建立夥伴關係（蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015）。對照臺北市政府推行的參與式預算制度中，分區進行推廣教育及提案執行，且均有相對應的公民團體或學術單位進行陪伴，似有符合上述原則。

但新制度的推行勢必受到嚴格的檢視與考驗。根據自由時報報導，臺北市議員汪志冰曾於議會質詢，「北市參與式預算缺乏深度，北市 40 件參與式預算，有 30 件與民代會勘內容無差別，例如士林公民會館油漆及壁癌處理工程等，甚至區公所可以自己編列預算執行，不解近 2 年推動政策是在殺時間嗎？」臺北市政府民政局局長藍世聰答覆，臺北市參與式預算是全國最多件，相較於民代協調現勘，參與式預算著重公民的參與，對民眾關心公共政策有很大幫忙<sup>15</sup>。

另外，臺北市議員王欣儀亦批評，北市府推行的「參與式預算」，只是柯文哲「口號治市」的顯例，認為參與式預算可以滿足年輕人對參與公共政策的想像，但卻是代議政治「疊床架屋」的變種，很多提案都是里長提出，不倫不類。<sup>16</sup>

儘管臺北市政府的參與式預算，主打「開放政府，全民參與」，讓公民可以參與政府預算的決策，但林國明（2015：138）曾指出，參與式預算很大一部分的精神，著重在翻轉政府資源的配置及支出優先順序，並兼顧社會正義，強調弱勢、邊緣的群體必須納入參與的過程，柯文哲也曾在自己的粉絲專頁強調，參與式預算的提案中，「也有許多著重於弱勢族群，如『邊緣長者』、『無障礙人行環境』等提案，體現出參與式預算讓公共資源分配能更加照顧到弱勢的精神。」<sup>17</sup>林國明

<sup>15</sup> 摘錄自自由時報(2017年6月16日)，柯 P 參與式預算 被酸不如新北市深度，自由時報網頁，線上檢索日期：2018年2月13日，網址：<https://goo.gl/SWHBTU>。

<sup>16</sup> 摘錄自中國時報(2017年8月4日)。參與式預算 雷聲大雨點小。中時電子報網頁，線上檢索日期：2017年12月15日，網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170804000458-260107>。

<sup>17</sup> 摘錄自柯文哲(2016年8月3日)，線上檢索日期：2018年2月13日，網址：<https://goo.gl/5Z36ux>。

(2015: 139) 進一步指出，參與式預算的審議原則，就是要讓人們聽到不同的聲音，能有同理心的理解他人，尤其是弱勢者的處境和需求，參與式預算的推動，就是意在改變傳統權力結構分配預算的模式，促成廣泛參與、鼓勵不同聲音對話，賦予人民決定的權力，才能讓公共資源的分配照顧弱勢群體，使境況較不佳的人因而受益。

## 壹、研究假設

臺北市的參與式預算，是透過各區公所執行，邀請在地居民或在臺北市工作的民眾，在市府權管之業務範疇、符合公益目的、不違反相關法令規定及不違背善良風俗之範疇下，進行公民提案、召開住民大會、提案審議工作坊、接續公開展覽、提案票選之程序，建立公民參與的管道，推行參與式預算之制度。而里長及議員亦可於各階段出席，和參與的市民共同對話及對提案內容提供相關之評估建議。<sup>18</sup>

另一方面，「市長與里長市政座談會」係由區公所邀集各區里長，依照台北市政府民政局每年度頒訂的作業方式，由同一區的若干位里長為一場次，每週召開一次與市長的座談會，討論各項市政建設並對市政議題提出建言。此機制使得每位里長在每一年度得以與柯文哲市長正式在會議中就其提案進行討論，故幾乎每位與會里長都會在此場合中提出其需求，希望透過此一管道取得市長承諾，並爭取資源進行基層建設。

由於臺北市的參與式預算係由區公所執行，所邀請參加的民眾均為設籍、就學、就業或居住於臺北市的民眾，基於對本地議題的關懷，以及彌補代議政治的不足，故本研究假設，透過參與式預算所提出的提案，相當程度將與其生活議題息息相關，且因民眾對「里」的界線範圍概念較為模糊，所以其提案所涉及的影響範圍將不一定限定於單一里別，有可能是跨里別的提案；相較之下，里長因背

---

<sup>18</sup> 摘錄自認識參與式預算。臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台，線上檢索日期：2017年6月13日。網址：<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=113566028&ctNode=82081&mp=100012>。



負選票壓力，且仍屬民意之代表，其在「市長與里長市政座談會」所提出的議題，涉及範圍可能分為兩類，一類是為避免「踩線」，通常不會「越里提案」，亦即，其提案範圍將鎖定於其所在之單一里別，另一類也可能是為了爭取曝光或選民認同而提出屬於「全臺北市」的政策型建議；在提案內容上，可能偏向明顯能看見成效且匯集較大規模民意的具體工程類，例如道路鋪面更新、建設停車場、爭取區民活動中心等。換言之，本文試圖透過分析上述兩管道所提出的提案內容來論證，民眾透過參與式預算所提出的議題，與里長透過市長與里長市政座談會所關懷的議題，在「提案影響範圍」及「提案內容」將有所差異，證明參與式預算在實務運作上實有與市政座談會達到互補之功效，作為參與式預算彌補代議政治不足的佐證，進而說明其具有擴大公民參與之意義，並作為未來續行制度的參考。

## 貳、研究方法

為瞭解臺北市的參與式預算議題關注面向，本研究預計採用內容分析法及深度訪談法，前者係針對參與式預算及市政座談會的提案內容進行分析並加以比較，後者則針對參與式預算的提案人及市政座談會的里長進行深度訪談，以了解其提案動機、提案意見來源及對制度的看法。

內容分析法將透過臺北市政府公民參與提案官方網站，彙整出各區參與式預算的提案，依其提案內容予以編碼；其次，將各區里長於「市長與里長市政座談會」所提出的提案同樣予以編碼；最後，統計參與式預算的提案與各區里長提案類型編碼成果，比較其提案類型之比例，並綜合討論兩者間之差異所代表的意義。

深度訪談法，將挑選提案里長與參與式預算提案人各 3 位進行深度訪談，預計透過訪談的過程，理解里長及參與式預算提案人的提案動機、提案意見來源以及對制度的看法，希望透過深度訪談方式，深入了解、補充及交互解釋前段經由內容分析法所統計出的數據代表意義。

## 一、內容分析法

針對本文的假設，將依參與式預算及市政座談會提案進行提案內容分析，從提案「涉及里別」、「涉及對象」、「具體建設」及「非具體建設」進行內容編碼，編碼說明預計安排如下（詳如表 4-1）：

1. 「涉及里別」：主要用以解讀提案所涉及的實際地理範圍，1 為單一里別、2 為跨里別（涉及 2 個以上的里）、3 為區級政策（提案內容明顯針對全區者為此編碼）及 4 為市級政策（提案內容提及本市、全臺北市者為此類），在本類編碼中，每一編碼均為互斥。
2. 「涉及對象」：主要用以解讀提案內容是否涉及特定族群，0 為無特定對象、1 為兒童、2 為婦女、3 為新移民、4 為年長者、5 為身障人士，其中「無特定對象」之選項與其他類型互斥，1 至 5 則為可複選。
3. 「具體建設」：主要用以解讀提案所指的實際內容，0 為無具體建設（例如政策性建議）、1 為環境改善（例如公園改善、區民活動中心整建、土地建物活化利用、社區環境美化、都市更新計畫等）、2 為商圈營造（例如市場興建整建、商圈意象整體美化等）、3 為道路改造（例如道路整平、電箱電桿移除、側溝改善、道路徵收、增設 YouBike 等）、4 為停車空間（例如劃設紅線、興建停車場等）。
4. 「非具體建設」：亦用以解讀提案所指的實際內容，0 為無此類型（如某提案於此編碼為 0，則勢必屬於「具體建設」，並於該變數中獲得非 0 之編碼）、1 為文化推廣、2 為觀光產業推廣、3 為弱勢扶助、4 為防災安全、5 為陳情案件。必須注意的是，同一提案如於前述「具體建設」獲編碼為 0 者，本選項勢必將取得編碼；但前述選項如獲得編碼，本選項亦可能取得編碼，例如某一提案可能於「具體建設」中取得編碼為 2（商圈營造），在「非具體建設」取得編碼為 2（觀光產業推廣）。

於提報研究大綱階段，為確認本文設定變數的操作可行性，故先行針對本次研究範圍內提案數量約 10% 進行測試性編碼，試編碼情形請參見附錄 1。

表 4-1 提案編碼說明

分析層次	Code	代表意義	內容定義
涉及里別	1	單一里別	提案僅涉及單一里別
	2	跨里別	提案內容所提範圍涉及 2 個以上的里
	3	區級政策	提案內容明顯針對全區者
	4	市級政策	提案內容提及本市、全臺北市者為此類
涉及對象	0	無特定	提案並未針對下述特殊對象者，屬此類編碼
	1	兒童	提案內容提及兒童、幼兒等
	2	婦女	提案內容提及女性、婦女等
	3	新移民	提案內容提及新移民、新住民者
	4	年長者	提案內容提及長者、老人
	5	身障人士	提及身心障礙者
具體建設	0	非具體建設	無涉及具體的硬體工程建設者，屬此類編碼
	1	環境改善	公園改善、區民活動中心整建、土地活化利用、社區環境美化等生活環境改善者，屬此類編碼
	2	商圈營造	市場整建改建、商圈意象等，提及「商圈」、「市場」等提案屬此類
	3	道路改造	道路整平、路面電桿移除等，屬於道路上硬體設施改造者，屬此類編碼
	4	停車空間	興建停車場等
非具體建設	0	屬具體建設	本項編碼為 0 者，「具體建設」項必取得編碼
	1	文化推廣	提及文化、藝術、藝文推廣者
	2	觀光推廣	提及推動觀光、有助行銷觀光等
	3	弱勢扶助	有關經濟扶助、福利發放、特殊族群照護等
	4	防災安全	提及社區安全、防災安全者
	5	陳情案件	提及爭取回饋、希望獲得市長或機關裁示等

資料來源：作者自製

編碼成果範例可參考表 4-2 及表 4-3：

表 4-2 參與式預算提案編碼範例

提案區	提案名稱	涉及里別	涉及對象	具體建設	非具體建設
		0 無特定 1 單一里別 2 跨里別 3 區級政策 4 市級政策	0 無特定 1 兒童 2 婦女 3 新移民 4 年長者 5 身障人士	0 無 1 環境改善 2 商圈營造 3 道路改造 4 停車空間	0 無 1 文化推廣 2 觀光推廣 3 弱勢扶助 4 防災安全 5 陳情案件
松山	錫口廊道翻轉	2	4	1	1.2
松山	社區營造—薪火相傳	3	1.4	0	1
松山	松山區失智者家庭及友善兒少福利服務據點	3	1.4	0	3
松山	有愛相隨(敦化區民活動中心修繕案)	1	5	1	1
松山	松山區公有空地活化	2	0	1	1
信義	信義區新亮點 石泉巖步道風華再現	1	0	1	1
信義	永春商圈再造傳統市場再造	2	0	2	2
信義	信義田園生態故事館	1	0	1	0
信義	友善步道登山行人道	1	0	3	0
信義	信義區文史調查及推廣	3	0	0	1
信義	臺北機廠公民培力行動	2	0	0	1
大安	特定街道、地點可視報警柱	4	0	1	4
大安	打造友善、人文、自然的特色公園	2	1.5	1	4
大安	公園地墊換自然，頭頂遮陽好涼爽	1	1	1	0
大安	我有繳稅，我要公幼	4	1.2	1	0
大安	大安快樂自由行	1	1.2.4.5	3	0
大安	閒置空間重新利用	1	4	1	1
大安	打造大安綠色社區	3	0	1	1
大安	招牌統一規格，成就市容美學	1	0	2	1
大安	大安停車大不易	2	0	4	0

資料來源：作者自製

表 4-3 市政座談會提案編碼範例

提案區	提案名稱	涉及里別 1 單一里別 2 跨里別 3 區級政策 4 市級政策	涉及對象 0 無特定 1 兒童 2 婦女 3 新移民 4 年長者 5 身障人士	具體建設 0 無 1 環境改善 2 商圈營造 3 道路改造 4 停車空間	非具體建設 0 無 1 文化推廣 2 觀光推廣 3 弱勢扶助 4 防災安全 5 陳情案件
松山	民生社區路樹修剪問題及權責單位釐清	1	0	1	0
松山	建請於 5 號水門觀山河濱公園內（腳踏車車道兩側）種植櫻花，並在不妨礙行水區域的情況下打造觀光、休憩地區，成為臺北市櫻花景觀腳踏車道	1	0	1	2
松山	建請市場處成立跨局處工作小組，就「新東街攤販臨時集中場」及其周邊三民路 136 巷、新東街 41 巷及新東街 35 號、41 之 7 號等處之攤商管理、環境管理、建立市場自治會 sop 及落實取締違規...等四大訴求，做全面性的統整規劃設計、建立源頭管理並徹底改革，使之成為臺北市的模範攤販集中場。	1	0	2	0
松山	建請於全臺北市各寬直之路段及巷弄道路內推動柏油製「駝峰路面」之鋪設，強迫車輛必須慢行。	4	0	3	0
信義	建請改善嘉興街、基隆路 2 段 22 號旁、信義路 4 段 450 巷等 5 叉易肇事路口加裝燈號。	1	0	3	0
信義	重新劃分里界	3	0	0	5
信義	建請市府協助進行忠孝東路 5 段 372 巷 27 弄 39 至 83 號之後巷美化工程。	1	0	1	0
信義	建請光復市場直接拆除重建或原地蓋(新的)臨時市場	1	0	2	0
大安	敦化南路 2 段 63 巷 1~65 號側及信義路 4 段 186 巷雙號、敦化南路 2 段 63 巷 53 弄 2~14 號、安和路 2 段 74 巷 2 號邊撤掉汽機車停車格，規劃人行道鋪面單側擴寬更新工程。	1	0	3	0
大安	建請市府妥善管理市有土地。	1	0	1	0
大安	臨江公園改造案。	1	0	1	0

資料來源：作者自製

## 二、深度訪談法

深度訪談法意在透過訪談形式，達到對研究對象的認識與理解，尤其是其經驗、行動及行動背後所代表的意義(李藹慈, 2013: 56)。本文採立意取樣(purposeful sampling)，擇定 3 位服務經驗達 10 年以上的里長及 3 位參與式預算提案人進行深度訪談，目的在於選擇資訊豐富的個案，對本研究提供重要資訊，以利深度研究，並希望透過訪談的方式，了解其提案動機、提案意見來源以及對制度的看法，用以作為內容分析法所統計出之提案數據的補充解釋。訪談對象背景介紹簡略說明如表 4-4：

表 4-4 受訪者基本資料一覽表

編號	姓名	代表類型	背景說明	訪談方式
A1	陳○慧	里長	大同區里長，里長資歷 11 年	面訪
A2	李○水	里長	中山區里長，里長資歷 15 年	面訪
A3	華○雄	里長	松山區里長，里長資歷 23 年	面訪
B1	葉○倫	參與式預算提案人	大同區提案人，長期致力於社區發展及街區文化營造	面訪
B2	未定	參與式預算提案人	預計訪問「還我特色公園聯盟」提案人	面訪
B3	未定	參與式預算提案人	預計訪問平時較少參與公共事務者	面訪

資料來源：作者自製

本文訪談主要採半結構式 (semi-structured) 個別訪談法，半結構式訪談設計有明確的訪談問題和腳本，但可根據實際情形加以追問，或探索訪談中隨之而來的議題(李藹慈, 2013: 64)。訪談大綱依據受訪者不同分為 2 種，分別說明如下：

### (一) 里長版訪談大綱

#### 1. 提案動機

##### (1) 提案動機為何？

(2) 在眾多意見中，為何決定提出該提案？

2. 提案意見來源

(1) 提案發想源自於誰或何處？

(2) 平時如何蒐集里民意見？

3. 對制度的看法

(1) 認為市政座談會是個有效的意見反映管道嗎？

(2) 是否參加過參與式預算？

(3) 認為參與式預算和市政座談會的差別在哪裡？

(4) 認為參與式預算推行後，對里長的角色會不會有影響？

(二) 參與式預算提案人大綱

1. 提案理由

(1) 提案動機為何？

(2) 在眾多需求中，為何決定提出該提案？

2. 提案意見來源

(1) 提案發想源自於誰或何處？

(2) 參與討論的其他民眾或行政機關對此提案有甚麼影響？

3. 對制度的看法

(1) 所提出的提案，曾經透過其他管道表達意見嗎？

(2) 想像中的參與式預算是什麼？實際參與後覺得有落差嗎？

(3) 參與式預算是否與現行政府提供的參與或意見反映管道有所重疊？

(4) 認為參與式預算作為參與政府的管道，意義為何？未來還會參加嗎？

訪談主要在讓受訪者充分分享經驗，並發表其看法，以上大綱不一定按照順序訪問，但每一題在訪談之中均會問到，也可能在訪談時視情況追問其他與本研究相關之問題，並將於訪談之後製成逐字稿，與前述在內容分析法所分析之參與式預算及市政座談會提案統計成果交互參照，以利研究分析臺北市參與式預算的推動情形。

## 參、研究範圍

臺北市的參與式預算為確保公民審議的正當性及代表性，提案過程分為徵求提案構想書、票選提案的「住民大會」、將提案細緻化成可執行計畫的「提案工作坊」、徵詢公民意見的「提案公開展覽」及最後階段的「提案審議小組」，當案件進入「提案公開展覽」後，將「錄案」並列入「臺北市政府參與式預算提案管理系統」(<http://proposal.pb.taipei/publicV2/index.aspx>) 進行提案執行情形控管（推行流程詳如圖 4-1）。本文所研究之參與式預算提案內容，將以該系統中登載之案件為分析標的，針對 2016 年及 2017 年之提案進行案件內容之編碼。



圖 4-1 臺北市參與式預算提案歷程

資料來源：臺北市政府公民提案參與式預算資訊平台網頁

(<http://pb.taipei/ct.asp?xItem=271900500&ctNode=93661&mp=100012>)

另一方面，市長與里長市政座談會之提案內容，則以臺北市政府民政局網站 (<https://ca.gov.taipei/cp.aspx?n=82791B7CCC04B38E>) 公布之會議紀錄為提案分析標的，並將研究範圍限縮至與參與式預算推行之相同年度，即 2016 年至 2017 年之提案，以避免因年度不同而產生可能的提案差異。



## 肆、預計研究成果

本文預計透過以上資料交叉比對及訪談結果，嘗試說明以下成果，並作為未來繼續推行參與式預算制度的參考：

- 一、在提案涉及範圍的層次上，參與式預算的提案，在區內里界的劃分上較不明顯，相較之下，里長提案將有明顯的里界劃分。
- 二、在提案涉及對象部分，參與式之提案將比市政座談會提案較為關注涉及特殊對象的議題，呼應參與式預算的精神之一：試圖「翻轉資源分配」的理念。
- 三、在提案類型的層次上，參與式預算所涉及的内容將有較高比例屬於民眾生活環境的改善，另一方面，里長則因有選票包袱，提案將較為偏向明顯能看見成效且匯集較大規模民意的具體工程類型。而在非具體建設上，則延續前述假設，里長提案因須有「能看見成效」的具體建設，故本類型提案的比例將少於參與式預算的比例。

透過上述驗證，本文預計研究貢獻如下：

- 一、以實證研究佐證參與式預算的存在意義  
學界有諸多關於參與式預算的文獻，但多半著重於參與式預算的精神探討及制度性運作的討論，本文以參與式預算制度下所產出的提案為分析內容，並與里長提案加以比較，提供了初步的實證研究結果，可作為參與式預算與現行里長提案制度具互補成效的佐證。
- 二、作為未來續行或修正制度的參考  
本文著重於參與式預算與市政座談會所產出提案的内容分析，並經由深度訪談探討參與者的提案動機，最終的分析與結論，可作為未來續行制度或修正推行過程的參考及評估。
- 三、為後續研究做為奠基，讓參與式預算相關研究有更深入的實證性探討  
本文作為研究論文，提供初步的實證性研究及結論，本文未能探討之處，可作為後續研究的參考，為未來參與式預算制度實證研究的奠基。

# 參考文獻

## 壹、中文部分

王皓平，2010，〈析論五都體制之下的民主赤字〉，財團法人國家政策研究基金會網頁，<http://www.npf.org.tw/1/7704>，2010/06/23。

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在職專班碩士論文。

白舜羽譯，2017，《公民參與的框架與擴散：法、德、英的參與式預算》，新北：國家教育研究院。譯自 Anja Röcke. *Framing Citizen Participation : Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*. London: Palgrave Macmillan. 2014.

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。

李仲彬、黃東益，2011，〈審議式民主在臺灣實務推動的定位與價值：從公民會議的經驗分析〉，《競爭力評論》，14：51-71。

李藹慈，2013，〈訪談研究法〉，蔡清田（編），《社會科學研究方法新論》，臺北：五南圖書出版股份有限公司，頁 55-83。

李碧芬，2016，〈視覺化地方財政狀況與參與式預算推動之探討—以新北市為例〉，元智大學管理碩士在職專班碩士論文。

呂育誠，2012，〈五都改制與里體制轉型研究〉，《中國地方自治》，65(1)：18-32。

沈有忠，2017，〈選舉制度與公民投票〉，王業立（編），《政治學與臺灣政治》，臺北：雙葉書廊，頁 379-402。

巫評霽，2017，〈參與式預算對現行預算決策之影響分析：以臺北市政府為例〉，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文。

- 林國明、陳東升，2003，〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》，6：61-118。
- 林子倫，2009，〈審議民主在社區：台灣地區的經驗〉，余遜達、趙永茂（編），《參與式地方治理研究》，浙江：浙江大學出版社。
- 林國明，2015，〈參與式預算的國際經驗與實作程序〉，鄭麗君（編），《參與式預算：咱的預算咱來決定》，臺北：青平台基金會，頁 127-160。
- 林春伶，2017，〈參與式預算互動網絡運作模式之研究—以臺北市內湖區公所為例〉，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文。
- 洪聖斐，2016，〈民主赤字與公民運動—臺灣太陽花運動與香港雨傘革命之比較〉，《國際文化研究》，12(2)：104-122。
- 郭秋永，1999，〈強勢民主：新時代的政治參與〉，《問題與研究》，6：63-93。
- 席代麟，2003，〈臺北市政府基層組織功能之研究〉，臺北市府研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008，〈資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析〉，《行政暨政策學報》，46：49-106。
- 陳東升，2015，〈參與式預算在臺灣〉，鄭麗君（編），《參與式預算：咱的預算咱來決定》，臺北：青平台基金會，頁 17-26。
- 陳翠宗，2017，〈臺北市參與式預算機制設計與運作成效之研究—交易成本觀點〉，銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文。
- 徐斯儉，吳建忠，2011，〈在治理改革中走向民主：浙江溫嶺鄉鎮人大參與式預算之個案研究〉，《中國大陸研究》，54(1)：1-28。
- 徐仁輝，2014a，〈淺談參與式預算制度〉，《主計月刊》，700：10-13。
- 徐仁輝，2014b，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，43(2)：1-11。
- 莊文忠，2016，〈考選政策制定與公民參與：數位治理下的挑戰與作為〉，《國家菁英》，12(2)：117-133。
- 章法琪，2016，〈地方政府實施參與式預算之可行性分析：以臺北市信義區公所里

- 鄰建設經費為例》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班論文。
- 張玲玲，2017，〈代議政治與參與式預算之競合一以臺北市參與式預算為例〉，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 黃東益、李翰林、施佳良，2007，〈「搏感情」或「講道理」？公共審議中參與者自我轉化機制之探討〉，《東吳政治學報》，25(1)：39-71。
- 黃東益，2008，〈審議過後—從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26(4)：59-96。
- 黃信豪，2012，〈批判性公民與民主赤字〉，《臺灣民主季刊》，9(3)：157-164。
- 楊志彬，2008，〈審議民主在社區實踐的幾點觀察〉，《新使者》，104：12-14。
- 楊永年、王宏文，2017，〈臺北市里長如何運用里鄰建設服務經費：以信義區為例〉，《行政暨政策學報》，64：69-102。
- 萬毓澤，2013，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，巷仔口社會學網站，<https://twstreetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，2013/6/17。
- 萬毓澤，2015，〈巴西愉港的參與式預算：神話與現實〉，鄭麗君（編），《參與式預算：咱的預算咱來決定》，臺北：青平台基金會，頁 29-73。
- 萬毓澤，2016，〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，巷仔口社會學網站，<https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>，2016/3/1。
- 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〉，《國土與公共治理季刊》，4(4)：29-40。
- 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。
- 趙永茂，2005，〈里的定位以及與區、社區發展協會的關係〉，《中國地方自治》，58(11)：3-13。
- 趙永茂、陳銘顯，2006，〈臺灣地方治理的發展與限制：以臺北市大安區為例〉，《中國地方自治》，59(12)：3-22。
- 趙錦蓮、陳文瑛，2006，〈從美加政府公報制度探討公共參與之實踐〉，《研考雙月

刊》，30(3)：44-53。

鄭皓輿，2017，〈移動政策與城市特質：以參與式預算觀察〉，國立臺北大學都市計劃研究所碩士論文。

廖南貴，2014，〈村里治理的理論與實務：以花蓮縣村里長之認知為例〉，《競爭力評論》，17：1-18。

劉光瑩，2015，〈讓巴黎人熱血的參與式預算 台灣要玩就玩真的〉，天下雜誌網站，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5070446>，2017/6/13。

蔡雪秋，2017，〈參與式預算之成效評估：以新北市政府社會局「民間培力互助·共創幸福蘆洲」個案為例〉，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文。

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報告，未出版。

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。

蘇淑婷，2017，〈臺中市推動參與式預算之研究〉，國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。

## 貳、西文部分

Dalton, Russell J., Wilhelm P. Burklin, and Andrew Drummond. 2001. "Public Opinion and Direct Democracy." *Journal of Democracy* 12(4): 141-153.

Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.

Topaloff, Liubomir. 2017. "Elite Strategy or Populist Weapon?" *Journal of Democracy* 28(3): 127-140.

## 附錄 1 提案試編碼情形

於提報研究大綱階段，為確認本文設定變數的操作可行性，故先行針對本次研究範圍內提案數量約 10% 進行測試性編碼。2016 年至 2017 年參與式預算提案總計 134 案，針對其中 20 案進行編碼，市政座談會提案總計 621 案，針對其中 71 案進行編碼，均為隨機挑選，編碼結果大致與本文假設相符，分別說明如下。

### 一、提案涉及範圍（統計成果詳如表 4-5）：

在參與式預算提案中，40% 提案為單一里別，60% 為跨里別或區級、市級政策，相較之下，市政座談會的提案高達 80.3% 為單一里別，初步符合本文對於兩種提案的假設情形。

表 4-5 提案涉及範圍統計情形

涉及範圍	PB 件數	MF 件數	PB %	MF %
單一里別	8	57	40.0%	80.3%
跨里別	6	2	30.0%	2.8%
區級政策	4	1	20.0%	1.4%
市級政策	2	11	10.0%	15.5%
總計	20	71	100.0%	100.0%

註：PB 件數指參與式預算提案數量，PB% 則為該數量佔總編碼數量之百分比；MF(Municipal Forum)件數為市政座談會提案數量，MF% 則為該數量佔總編碼數量之百分比。

資料來源：作者自製

### 二、提案涉及對象（統計成果詳如表 4-6）：

參與式預算提案提及特定對象的案件比例為 45%，里長提案則高達 91.5% 未提及特定對象，與本文所假定里長提案較不涉及特殊族群大致相符。

表 4-6 提案涉及對象統計情形

涉及對象	PB 件數	MF 件數	PB %	MF %
無特定	11	65	55.0%	91.5%
有特定對象	9	6	45%	8.5%
總計	20	71	100.0%	100.0%

資料來源：作者自製

至於所涉及的特殊族群，初步統計分析如下（詳表 4-7）：

**表 4-7 提案涉及特定對象統計情形**

涉及對象	PB 件數	MF 件數	PB %	MF %
兒童	1	2	11.1%	33.3%
婦女	0	0	0%	0%
新移民	0	0	0%	0%
年長者	2	3	22.2%	50%
身障人士	1	1	11.1%	16.7%
同時涉及 2 種以上	5	0	55.6%	0%
總計	9	6	100.0%	100.0%

資料來源：作者自製

參與式預算提案涉及特定對象的案件中，高達 55.6% 同時涉及兩種以上的特定對象（其中 1 案同時涉及兒童和婦女、1 案同時涉及兒童和身障人士、2 案同時涉及兒童和年長者），而市政座談會的提案所涉及特定對象，則有 50% 係涉及年長者，33.3% 涉及兒童。整體數據意義將俟深度訪談及全部案件編碼完畢後一併解讀。

### 三、具體建設與非具體建設部分（如表 4-8）

在具體建設與非具體建設部分，初步統計結果發現，市政座談會的提案較明顯偏向具體建設，而參與式預算提案則沒有明顯差異，提案內容較易同時包含具體建設及非具體建設的精神層面。

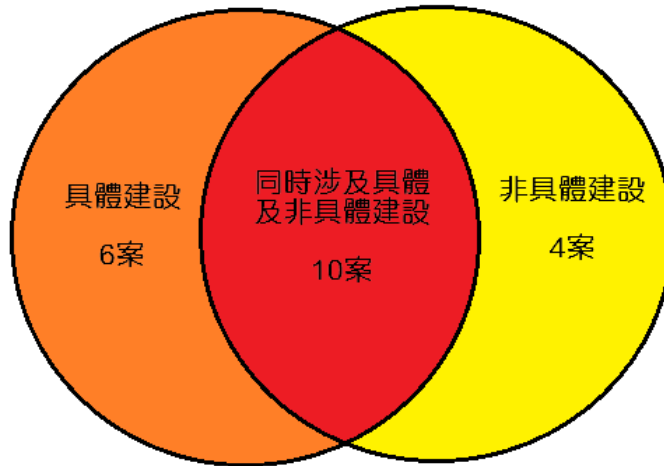
**表 4-8 具體建設與非具體建設統計情形**

建設項目	PB 件數	MF 件數	PB%	MF%
具體建設	16	57	53.3%	78.1%
非具體建設	14	16	46.7%	21.9%
總計	30	73	100.0%	100.0%

資料來源：作者自製

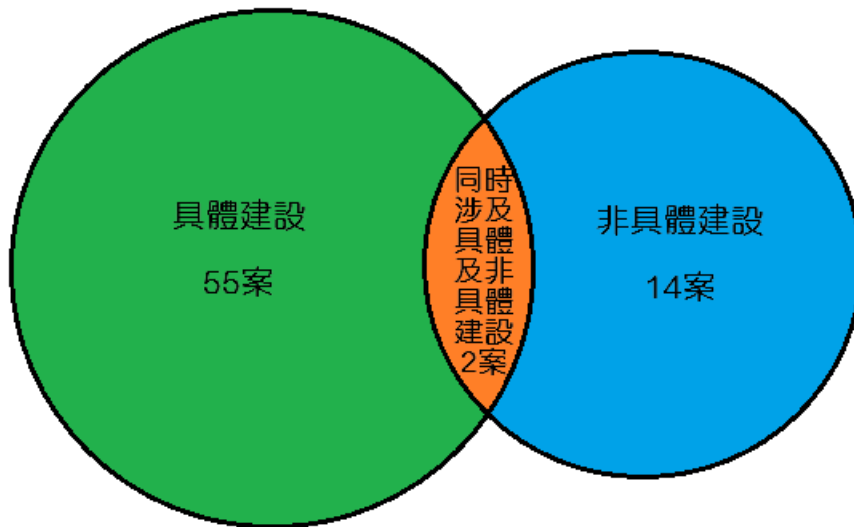
上述表格中，參與式預算提案共計 10 件同時涉及具體建設及非具體建設項目，市政座談會提案則為 2 件，故統計總數大於原試編碼案件。相關圖示如圖 4-2 及圖 4-3。

圖 4-2 參與式預算提案具體建設及非具體建設統計圖示



資料來源：作者自製

圖 4-3 市政座談會提案具體建設及非具體建設統計圖示



資料來源：作者自製

(一)具體建設部分（統計成果詳如表 4-9）：

在具體建設項目部分，參與式預算與市政座談會提案在環境改善與商圈營造項目上並無顯著差異，且大部分的提案仍舊屬於環境改善的項目（例如改造鄰里公園、土地/建物活化運用、增設/整建區民活動中心、都市更新計畫等）。但在道路改造議題上，里長提案有 26.3%，是參與式預算提案的 2 倍；停車空間議題上，里長提案佔總數 15.8%，而參與式預算僅有 6.3%



的提案涉及停車空間。初步解讀成果與前述本文假設里長提案可能偏向明顯能看見成效且匯集較大規模民意的具體工程類型相符。

**表 4-9 具體建設項目統計情形**

具體建設	PB 件數	MF 件數	PB %	MF %
環境改善	11	30	68.8%	52.6%
商圈營造	2	3	12.5%	5.3%
道路改造	2	15	12.5%	26.3%
停車空間	1	9	6.3%	15.8%
總計	16	57	100.0%	100.0%

資料來源：作者自製

(二)非具體建設部分（統計成果詳如表 4-10）：

在非具體建設項目中，里長提案僅 16 案涉及本項變數，亦即里長提案幾乎均為具體建設項目，且較少同時涉及本項變數（如前述表 4-8），而參與式預算提案則較為涉及在地文化及人文關懷面向（例如文化、觀光推廣等佔 71.4%）。另外，在涉及本項變數的提案中，里長提案有 62.5% 屬陳情案件（例如爭取回饋金補助、關於行政機關的權責分工建言、有關社區巡守隊人力編制問題等），這個項目是參與式預算所沒有的，亦是兩者不同之處。

**表 4-10 非具體建設項目統計情形**

非具體建設	PB 件數	MF 件數	PB %	MF %
文化推廣	9	2	64.3%	12.5%
觀光推廣	1	1	7.1%	6.3%
弱勢扶助	1	0	7.1%	0.0%
防災安全	2	3	14.3%	18.8%
陳情案件	0	10	0.0%	62.5%
同時涉及 2 種以上 <sup>19</sup>	1	0	7.1%	0.0%
總計	14	16	100.0%	100.0%

資料來源：作者自製

<sup>19</sup> 該案為松山區提案「錫口廊道翻轉」，在本類變數中同時涉及文化推廣與觀光推廣議題。

以上為此研究大綱初步針對本文研究範圍之部分提案進行的編碼測試，主要用意為測試變數設定是否具可操作性。初步統計結果指出，編碼統計情形大致與本文假設相符，惟因編碼案件數量僅佔本次研究範圍的 10%，整體統計情形仍將俟全數案件編碼完畢後，輔以深度訪談討論提案緣由及動機，再進行整體性的統計及深入探討，較具意義。