

# 新北市政府 108 年度自行研究報告

以「團體」為對象的參與式預算  
制度評估：以「民間培力互助・  
共創幸福泰山～社會福利參與式  
預算」為例

研究機關：新北市政府社會局

研究人員：人民團體科阮股長琬淳、李助理員佩娟

研究顧問：國立臺北大學公共行政暨政策學系

李副教授仲彬

研究期程：108 年 1 月 1 日至 108 年 12 月 31 日

## 新北市政府 108 年度自行研究成果摘要表

計畫名稱	以「團體」為對象的參與式預算制度評估：以「民間培力互助・共創幸福泰山～社會福利參與式預算」為例
期程	108 年 1 月 1 日至 108 年 12 月 31 日
經費	59,020 元
緣起與目的	<p>一、 為配合公民意識覺醒、審議式民主盛行之趨勢，加上社會福利範圍廣泛，人民需求無法完全被滿足。社會局推動社會福利參與式預算，以民間團體為單位，培力其提出並執行具在地性的服務方案，加入輸送社會福利服務的行列。</p> <p>二、 期透過本計畫分析以「團體」為單位推動之參與式預算是否達到公民參與之成效？是否提升公民團體服務能量？了解推動過程中所遇難處並具體提出未來操作策略。</p>
方法與過程	<p>一、 透過文獻檢閱方式歸納出參與式預算「影響性」、「涵容性」、「審議性」、「相容性」等 4 項評估指標，並深度訪談方案提案單位及行政單位，以蒐集更多資訊，提升資料效度。</p> <p>二、 以評估指標綜合分析現有客觀資料、推動參與式預算過程蒐集之問卷資料及訪談資料，評估推動參與式預算之成效，並提出建議。</p>
研究發現及建議	<p>研究結果如下：</p> <p>一、 參與式預算使團體提案更聚焦社福議題並擴大辦理規模。</p> <p>二、 公民團體代理人參加參與式預算的代理模式雖相異，惟仍對團體會員負責。</p> <p>三、 參與式預算相關培力仍稍嫌不足，須建立完善培訓機制。</p> <p>四、 參與式預算整體流程設計及主辦及承辦單位的分工機制上仍須調整。</p>
備註	

# 目錄

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>5</b>
第一節 研究背景.....	5
第二節 研究動機.....	6
第三節 研究問題.....	7
第四節 本研究的重要性.....	8
<b>第二章 文獻回顧：參與式的評估指標</b> .....	<b>10</b>
<b>第三章 研究個案與研究方法</b> .....	<b>13</b>
第一節 研究個案介紹.....	13
第二節 研究架構與概念化定義.....	16
第三節 資料蒐集方法.....	18
<b>第四章 資料分析結果</b> .....	<b>23</b>
第一節 影響性.....	23
第二節 涵容性.....	28
第三節 審議性.....	32
第四節 相容性.....	34
第五節 其他發現.....	37
<b>第五章 結論</b> .....	<b>39</b>
第一節 綜合發現與評估結果.....	39
第二節 未來建議.....	41

## 表目錄

表 1 新北市泰山區人民團體一覽表.....	14
表 2 訪談對象一覽表.....	19
表 3 四個評估指標與資料蒐集方法的對應.....	21
表 4 提案工作訪-提案是否點出泰山區住民的社福問題及是否符合住民需求 .....	24
表 5 參與式預算提案與過去獲得補助項目差異分析.....	26
表 6 預算方案服務對象屬性.....	30
表 7 提案工作坊-充分對話、是否有平等對話、意見是否被重視.....	32
表 8 綜整評估結果.....	39
表 9 建議未來培訓課程規劃.....	42

## 圖目錄

圖 1 「107 年民間培力互助・共創幸福泰山~社會福利參與式預算」流程圖 .....	15
圖 2 本研究評估架構圖.....	17

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景

參與式預算 (Participatory Budgeting, 簡稱 PB) 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), 起源於 1989 年巴西愉港 (Porto Alegre) 並很快地傳播至全球。PB 允許公民在政府預算決策過程中扮演直接的角色, 有機會參與並決定公共資源應如何配置, 屬於審議式民主 (Deliberative Democracy) 的一種形式 (宋威穎、吳偉寧, 2016)。審議式民主是強調以公民為主體民主概念, 透過知情開放的參與過程與環境, 彼此溝通、聆聽, 發展出公共利益取向的價值, 進而建立包容彼此共識, 核心概念是討論與相互尊重。

審議式民主是 1980 年以來重要的民主理論思潮, 從學術界的討論延伸至社會具體實踐。審議式民主在臺灣的實踐可追溯至 2002 年, 衛生署 (現為衛生福利部) 為了規劃二代健保, 舉辦臺灣第一次的「全民健保給付範圍」公民會議 (林國明、陳東升, 2003); 之後也有於 2004 年由政府所補助, 探討「代理孕母」是否開放之公共政策議題。根據林子倫 (2008:27-31) 的統計, 從 2002 年開始至 2008 年年底, 臺灣已經實作了 62 場審議式民主活動, 包含公民會議、審議式民調、國是會議、願景工作坊、公民陪審團等。這些會議或工作坊討論的議題深入廣泛, 其中某一些議題的結論, 也有效地對國家之施政政策方針產生影響。

審議式民主之所以成為近年來潮流, 主要為在公民意識日益升溫抬頭, 民眾參與探討各式公眾議題日盛。且近年來代議政治的失靈、菁英政治的專斷, 有時更處於「政治凌駕專業」的離譜情形。為了解決傳統代議制度失靈或效率不彰, 在「開放政府、民眾參與」理念下, 重視公民之直接參與, 逐漸形成此種「審議式民主」的公眾議題集體參與、集體決定模式, 而當公眾議題聚焦於對公共支出預算的分配參與討論與決定執行, 於是便形成了「參與式預算」的作法。

整合上述, 審議式民主試圖讓民眾能先對公眾議題知情了解後, 接著透過互動溝通探討, 形成各方深思熟慮之彙整意見, 促使各種不同聲音利益與論述有機會取得平等且至善的審酌, 政策內容能適切回應多元需求, 實現平等政治民主原則 (Bohman, 1996)。本研究認為, 這樣的概念相當適合應用在具高度多元的民間團體需求滿足上。

## 第二節 研究動機

新北市以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、社會服務或其他以公益為目的而組成之社會團體數量是全國之冠，已經突破 5,000 個。新北市人民團體量能看似豐沛，然而社會局於 2015 年針對人民團體進行全面性盤點後發現，會務運作正常、具財務及組織自主性高、業已投入相關福利服務工作，或可協助執行方案及具合作潛力，列入「新北市人民團體分級資源資料庫」之團體，僅約占團體總數的 11%，有約 89% 團體因為與社會局關係疏離或是會務運作停滯，導致在盤點過程中未得回應。從此來看，人民團體與社會局密切度有成長空間。

再者，從過去的臺北縣時代（含準直轄市之時期在內），地方政府總預算的第二預備金項下即有編列「議員配合款」之相關科目，得由縣議員指定社團或地方建設計畫後動支，並訂定「臺北縣縣統籌款議員建議案注意事項」。後來，臺北縣升格為新北市，雖然「臺北縣縣統籌款議員建議案注意事項」於 2010 年 12 月 25 日廢止，被學界或實務界認為朱立倫市長上任之後已取消所謂的「議員配合款」；實際上，比照臺北市，在總預算部分取消「議員配合款」之相關科目，將經費回歸各局處，依各自業務需求編列預算，日後議員若有「地方需求建議」可向各局處反映，由各局處視實際情形決定，亦即所謂的「議員建議款」。「議員建議款」在社會局編有活動費部分，主要補助對象即是人民團體。因此，過去人民團體向社會局申請補助，大多數即是配合款活動費用，然經費有限，無法滿足大部分人民團體的需求。

除「議員建議款」可讓人民團體申請，其他單位有部分業務亦有經費供申請（例如：社區照顧關懷據點、公共托老中心、公共托育中心、婦女大學…等），但如同前面所提，以往人民團體對於社會福利不熟悉或不了解，及議員建議款活動費用申請行之有年，故多數人民團體仍以申請議員建議款活動費為主，僅有少數與社會局合作關係較密切之團體，才會申請與社會福利相關之方案補助。

社會福利範圍廣泛，前述公部門在人力、資源及經費的投入，是否已能滿足所有民間團體的需求，是否能有效藉由人民團體的力量推展社會福利，使更多民眾受到服務，一直以來都是社會局相關關注的議題。因此社會局於 2015 年開始推動「新北市人民團體參與社會服務培力 GO 計畫」，除了輔導人民團體會務及財務正常運作，以有效推展會務，達到健全組織之外，另外經由分區研習、社團領航員、聯繫會報、創意 500 擂台

賽等多項培力課程，讓人民團體得以了解社會局重點政策、可結合之方案資源，並介紹社會福利服務中心各業務項目。透過相互交流，期望能建置社會福利服務中心、區公所及在地人民團體緊密資源網絡，讓人民團體人力、資源或是金錢，能夠彌補公家單位不足，強化公私夥伴及互補關係，讓更多民眾能夠享有社會福利服務。

除了上述培力研習課程之外，搭配新北市自 2015 年起以「多元模式，分階段實驗」方式，社會局也開始引入前述審議民主的概念，期盼透過「參與式預算」的方式，找出更多人民團體的需求並加以滿足。因此，社會局在 2016 年委託蘆荻社區大學於蘆洲區推行首創以社會福利為參與式預算主題，由人民團體作為提案單位，進行第一次試驗；之後，有別於 2016 年以委外模式推行參與式預算，為了讓參與式預算能夠向下紮根，2018 年再次試驗人民團體的參與式預算活動，與泰山區公所合作，期待以區公所在地性，讓泰山區更多在地民眾及人民團體一起加入參與式預算行列。

承上，新北市社會局辦理 2 屆參與式預算，主要特色是以「人民團體」為提案單位，有別於其他地區推動參與式預算時是以「個人」進行提案的模式。由於人民團體為一群志同道合、有特定目標的社會成員組成，一般認為透過群體的力量，比較容易使得弱勢對象（例如：身障者、新住民、中低收入戶等）的需求有被表達的機會，但相對地，團體的運作也需要更多的溝通成本，優勢與劣勢相互動之下，能不能像其他地區推動參與式預算活動一樣，得到正面的成果，是本研究主要動機的問題起源。因此，本研究希望能夠以 2018 年泰山區參與式預算的活動為觀察個案，討論人民團體參與式預算機制的效果。

### 第三節 研究問題

本研究因有著培力公民團體及在地區公所參與社會福利服務之軸心，且公民團體為社會福利服務輸送體系、及參與式預算過程中之重要角色，冀望能透過觀察與記錄「民間培力互助·共創幸福泰山～社會福利參與式預算」計畫的實際操作模式，進行個案試驗式成果的研究，回答以下的問題：

- (一) 本研究個案的操作模式，是否達到參與式預算公民參與的（影響性、涵容性、審議性、相容性）成效？
- (二) 透過參與式預算的過程，是否提升了公民團體的服務能量？

- (三) 市府推行參與式預算制度，對政府預算編列能回應民眾需求是否有幫助?
- (四) 公民團體代表在住民社福大會或提案工作坊討論過程中的發言，是個人的意見還是代表整個協會群體的意見?
- (五) 行政機關在推動參與式預算時有遭遇到何困難？建議未來操作策略為何？

#### 第四節 本研究的重要性

新北市長朱立倫 2010 年競選時就在專書中提到，要在新北市實踐參與式預算，自 2015 年起新北市以「多元模式，分階段實驗」的方式進行推動，新北市政府除配合新北市議員陳儀君、洪佳君以議員建議款推動「新北市新店區達觀里參與式預算計畫」、「新店 500 萬」及「新北市樹林區東昇里參與式預算」外，各局處依據權責主管業務分別推動，目前推動的有新北市政府勞工局「身心障礙者就業促進方案參與式預算」、新北市政府經濟發展局「新北市智慧節電計畫—節電參與式預算」、新北市政府城鄉發展局「新店國小周邊空間活化參與式預算」，以及新北市政府社會局負責推動的「民間培力互助·共創幸福蘆洲～社會福利參與式預算」及「民間培力互助·共創幸福泰山～社會福利參與式預算」。新北市參與式預算的推動，一開始就是以「多元模式」由各局處依主管業務屬性分別啟動，其實際操作模式本都具有實驗性質。但相當可惜的是，實驗完之後的評估報告，卻比較少著力，而這也是本研究之重要性的第一個來源。

其次，新北市政府社會局在推動參與式預算上，主題相當明確，是以社會福利為主題。除了因社會局本身業管業務即是以社會福利為主。社會福利範圍相當廣泛，包含兒童、少年、老人、婦女及身障等，但在政府資源有限情況下，常無法服務到所有的民眾，或甚至他們的需求是什麼都會有無法觸及的困擾。因此，透過社會福利參與式預算，希望除了能夠讓民眾瞭解參與式預算精神外，透過培力課程亦可以讓民眾瞭解社會福利議題；透過人民團體以弱勢優先為提案主軸，讓原先無法被政府服務到的民眾，能夠享有社會福利服務。但上述的目標是否達到，需要有更多的資料來論述。

第三，傳統上社會福利提供的形式有現金給付以及實物給付。現金給付是指直接提供現金給社會福利的對象，如低收入戶生活補助。實物給付係指支付予個人的實物或服務，例如教育、健康、居住，通常是免費或費用低廉。然而隨著社會經濟結構的轉變，



在人口老化以及少子化的轉變壓力下，社會福利服務方式，在歐陸國家已從所得移轉式的補償性社會政策，逐漸地轉移到社會服務式的投資性社會政策。美國推動的參與式預算經驗中，也發現弱勢群體最需要的，可能是福利、社會服務、教育和就業輔導方案（林國明，2015），可見提供優質的實物給付，也是推動參與式預算重要的一環。因此透過推動社會福利參與式預算，希望可將原本補償性社會福利措施，進一步轉化為蒐集住民社會福利需求後所提之提案，除了能夠讓弱勢群體享有社會福利外，過程中透過此社會服務式投資性方案，亦能夠有機會培養其第二專長，有機會脫離貧窮。

第四，在國家發展委員會 2014 年委託台灣社會福利學會呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮等所作「我國社會福利服務提供方式之研究」，就國內社會福利從現金給付到服務輸送之轉換機制與推動策略，其中立即可行建議之一，即為培力民間團體，必要時得借助大型民間團體協助督導訓練，則公民團體在社會福利服務輸送機制上，是政府照顧弱勢民眾重要的夥伴。新北市政府社會局在推動社會福利參與式預算，提案單位限定為人民團體，除了因人民團體具有草根性，往往也較能知道當地民眾所需求的社會福利；再者，人民團體往往有關注的社會福利議題，且部分團體社會服務能量豐沛，若能與其充分合作，能夠形成良善的循環。然而，有一個現象值得關注的，我國過去多以民眾個體為參與單位，鮮少有團體作為對象研究。因此本研究以團體做為參與對象討論，解析可能面臨的問題，團體須選出代理人代表團體，然有可能產生雙方資訊不協調、溝通有落差，團體內部共識產生分歧，雙方產生衝突造成代理人無法準確傳達團體內部意見等。

最後，在「政府實施參與式預算之可行性評估」研究中，就我國推動參與式預算之策略，明白指出我國政府目前要推動參與式預算，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（蘇彩足等，2015）。國內專家學者研究亦表示，公民團體的投入是實施參與式預算的必要條件之一，改革的動能來自於學界的政策研究，而推動的能量則有賴於公民社會中主張各種進步價值的公民團體（陳錦稷，2015）；政治菁英和草根組織的結盟投入，是發動參與式預算的重要條件，和具有動員基礎的社團及在地組織建立結盟合作關係，是能否成功運作參與式預算的關鍵（林國明，2015）。可見，在參與式預算的推動上，公民團體依然是政府不可或缺的合作對象。

## 第二章 文獻回顧：參與式的評估指標

本研究的主要目的是評估個案的成效，但成效該怎麼評估，有哪些指標？本章將透過文獻回顧的方式進行整理。

當前臺灣推動參與式預算最大困境，與全世界推行參與式預算最初的困境相同，亦即民眾的不參與（新北市政府，2015；萬毓澤，2016），就以參與式預算的起源地巴西愉港為例，1990年剛開始啟動時參與人數也僅有976人，經過10餘年的持續推動，參與人數才逐漸躍升。參與式預算核心價值為「公民參與」，為避免實際操作流於形式，缺乏實質參與，萬毓澤（2016）表示參與式預算的評估標準應以「公民參與」為核心，可追問幾個問題：（一）是否擴大公民參與？（指標：參與的人數是否逐年提升？參與者的性別、年齡、社會經濟地位是否平衡，是否納入較弱勢的群體，如身障者、新住民？）（二）是否深化公民的參與？（指標：過程是否納入審議機制？是否願意勇敢發言？聆聽他人意見？）。

另外也有研究認為，參與式預算的核心精神包含：（一）包容多元聲音與需求；（二）公開透明的審議程序；（三）法定程序的完備；（四）社會正義的實踐（林國明，2015；臺北市民政局，2017），因此可以用以上的指標來進行評估。青平台所撰寫的關鍵報告書中，則仿照美國學者 Fung 提出的民主立方體設計，嘗試打造一個參與式預算的價值創造的思考標準。分別提出了三個核心價值面向，（一）民眾參與：參與民眾的組成（年齡、性別、身份、戶籍）、提案人與成案人的身份組成、提案類型的公共性等指標；（二）行政革新：與既有業務銜接是否得當、參與式預算進程是否有配合府會期程、民眾提案的結案率等指標；（三）代議轉型：制度與宣傳本身的開放性、議員資源分配的制度是否系統化與透明化、民眾與組織於參與式預算中提案的內容是否具有公共性等指標（陳智勤等人，2017）。

一個參與式預算是否能夠成功的執行，關鍵點在於是否有效動員多元參與者對於參與式預算背後理念的支持、參與和協力（蘇彩足，2015）。萬毓澤（2016）則是透過公民參與的廣度和深度去觀察制度面與非制度面，用以評估參與式預算是否成功達成目標。公民參與的廣度上，制度面中則指出公民參與門檻（是否對多數市民開放）、納入提案、審議及投票的提案類型（是否僅限於個別局處的預算）；非制度面則提到，參與

人數的性別、年齡、社會經濟地位等分佈及變化（是否多為高社會經濟地位、多中老年男性）、一般民眾的參與程度（是否複製了既有的政治網絡及人際網絡）。

青平台的關鍵報告書則提到，除了先前所提的三個價值面向的衡量指標外，也提及 Benjamin Goldfrank 在 World Bank 的報告以及 Sintomer, Herzberg, and Allegreti 在 Service Agency Communities in One World 的報告中，給了五個檢視參與式預算成果的概念指標：（一）人民在參與式預算的討論中產生的決策是否有強制性、能夠帶來真正的政策改變；（二）參與的門檻是否開放，參與的程度是否積極；（三）開放參與的服務或是資源是否遵從重分配的原則；四、參與及執行的過程是否具備審議溝通的元素；五、制度是否靈活而不流於形式（陳智勤等人，2017）。

整合上述，本研究發現，不論是在價值理念、成功標準上，國外或是國內的學者，多少對於政策決定的影響、民眾參與的情形、審議討論的過程、政策落實下的行政相容等有所著墨。因此，本研究歸納以「影響性」、「涵容性」、「審議性」及「相容性」這四大指標來做為參與式預算的評估指標。

（一）影響性：核心關懷是 PB 是否真的帶來更多元的參與、滿足更多需求，以人民團體的運作業務來說，則也包含了是否提升了更高的人民團體能量。Ernesto Ganuza 與 Gianpaolo Baiocchi（2014，轉引自許晏廷、張婉慈，2016）將參與式預算區分為兩部分，「培力」係為一部分，指的是人民是否真的因為參與式預算而真正當家作主，決定部分公共預算怎麼使用；另李易昆（2017）表示學習的培力、陪伴與提案品質一樣重要，不應放棄操作過程的教育面向，甚至應該階段性地把教育任務放在預算決策的功能角色前面。因此參與者在審議民主參與知識與能力的提升，是 PB 成效觀察的重要指標之一。

（二）涵容性：參與式預算希望藉由制度設計讓在傳統政治制度下弱勢、被邊緣化聲音能夠有機會被等同重視（Wampler, 2012；轉引自許晏廷、張婉慈，2016）。另萬毓澤（2016）亦表示參與式預算的評估標準，應追問是否擴大公民的參與？亦即參與者的性別、年齡、社會經濟地位是否平衡？是否納入弱勢群體，如身障者、新住民？因此，所謂涵容性含括發聲原則，鼓勵廣泛的多元公眾參與，強調弱勢的、邊緣的群體必須納入參與的過程，是 PB 成效觀察

的重要指標之一。本研究希望瞭解這個部分的設計對於提案是否有所幫助。

(三) 審議性：林國明（2015）表示參與式預算的操作程序，須具備審議原則，讓人們聽到不同的聲音，能夠有同理心，了解他人。因此，所謂審議性就是透過理性的討論及相互尊重，彼此聆聽、溝通，試圖追求共識與共善，是 PB 成效觀察的重要指標之一。本研究希望瞭解這個部分的設計對於提案是否有所幫助。

(四) 相容性：行政部門具體的角色功能、所可能遭遇的困難、並提供未來操作策略，是本研究探討問題之一，即希望透過本研究個案的觀察，進行 PB 行政執行經驗探討，除瞭解參與式預算推動過程中行政機關部門各層級的角色功能、及所遭遇的困難，並提供 PB 未來操作具體策略。

## 第三章 研究個案與研究方法

本研究主要是透過現有官方統計資料、問卷調查、及深入訪談等方法，探究此次泰山區參與式預算的執行個案，在四項指標（影響性、涵容性、審議性、相容性）被落實的程度。接下來，本章將依據研究目的和相關文獻整理結果，就「研究架構與概念化定義」、「研究對象」、「資料蒐集方法與步驟」等部分，分節加以敘述如下。

### 第一節 研究個案介紹

新北市政府社會局於 107 年辦理「民間培力互助·共創幸福泰山～社會福利參與式預算」乃是將 105 年全國第一個以開放性社會福利議題推動的參與式預算（民間培力互助·共創幸福蘆洲～社會福利參與式預算）所做的滾動式修正。經費來源為公務預算，提案預算規模為 100 萬，並且以人民團體為提案主體及執行單位。以下將分就主辦單位執行單位、操作流程、執行成果等部分進行個案介紹。

#### 壹、主辦單位及執行單位

新北市政府社會局在踐實「社會投資式的循環福利」理念下，推動本研究個案，係因參與式預算最能體現投資後系統性循環，即運用民間資源（包含人力、物力）、形成人力資本、培力受益民眾進入回饋機制，且同時可達到內部培力效益。

邇來國內專家學者就國內參與式預算推動的研究觀察中，莫不指出初期推動試辦，實施場域及地理規模不宜過大，應與社區整體營造相關，或建議短期以「區」為單位（蔣喬玫，2013；徐仁輝，2014；蘇彩足等，2015），因此本研究個案以泰山區為推動區域。

且為使參與式預算能夠紮根且更符合在地需求，本研究個案在操作過程中，特別挑選泰山區公所擔任執行單位，並邀請（臺北大學公共行政暨政策學系）擔任陪伴學校，在推動參與式預算的過程中，與泰山區公所建立協力夥伴關係，將理論與實務結合，期將參與式預算深耕地方，實現草根民主之目標。

## 貳、提案單位

陳錦稷（2015）在「財政現況與參與式預算推動的可能」文中，認為實施參與式預算的條件之一，即公民團體等社會組織是否有興趣並願意參與，也是影響參與式預算是否可推行的的重要因素。本研究個案，以具有動員基礎的各類型人民社團及在地社區發展協會為提案及方案執行單位（新北市泰山區人民團體一覽表，請參見表 1），並希望經由本研究個案，不僅提升團體從規劃到執行社會福利方案之能量、增加民眾對社會福利的參與及了解，並且能同步提升團體、公民公共參與的能力。

表 1 新北市泰山區人民團體一覽表

類別	數量
學術文化團體	4
宗教團體	3
體育運動團體	14
社會服務及慈善團體	37
國際團體	4
經濟業務團體	5
宗親會	2
同鄉會	3
社區發展協會	14
總計	86

## 參、操作程序

新北市政府社會局經過 105 年推動「民間培力互助·共創幸福蘆洲~社會福利參與式預算」後，為使操作流程更順暢，本研究個案，於 107 年 2 月至 3 月間，邀請泰山區公所及陪伴學校臺北大學公共行政暨政策學系，專案討論規劃更細緻操作流程，作為本研究個案啟動的前置準備作業。以下即就本研究個案之操作程序，逐一說明「民間培力互助·共創幸福泰山~社會福利參與式預算」流程圖，請參見圖：

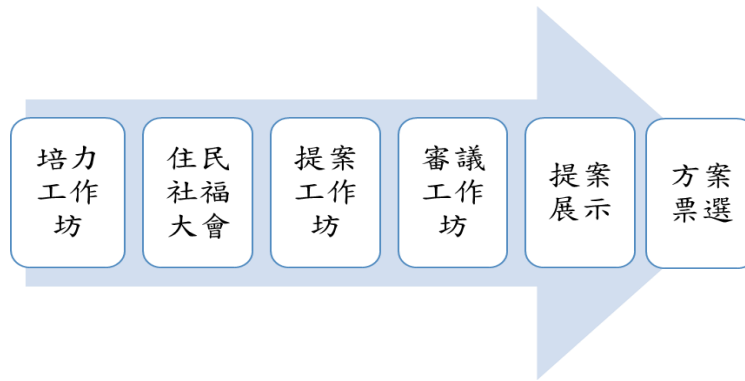


圖 1 「107 年民間培力互助·共創幸福泰山~社會福利參與式預算」流程圖

### 一、培力工作坊（1 場）

介紹何謂參與式預算、簡介現行社會福利政策、社會福利與社會資源運用，培力有意願居民或人民團體代表成為桌長或審議員，以利後續提案進行。

### 二、住民社福大會（2 場）

邀請居民、人民團體代表，介紹參與式預算精神與程序、現行社會福利政策及資源，並藉由各桌長帶領討論社會福利議題，瞭解民眾的社會福利需求及廣搜住民意見，供日後人民團體提案作為依據。

### 三、提案工作坊（1 場）

培力有意願參與社會福利參與式預算之人民團體，讓其了解參與式預算之操作規則，並將住民社福大會 2 場意見提供予團體，協助其從在地角度出發，產生具體計畫構想及操作方法後，形成提案。最後計有 12 個團體完成 12 個社會福利服務提案。計包括了婦女、身障、老人、新住民、高風險家庭等社會福利面向。

### 四、審議工作坊（1 場）

由專家學者、社政顧問及社會局各科室代表以「預算合理性、方案可行性、方案培力性、方案影響性」等 4 大面向，提供提案單位修正方向及建議，於審議工作坊結束後由臺北大學學生將各審議委員意見彙集後，由社會局人團科提供予提案團體，並適時陪伴提案團體討論並協助修正提案內容，最後總計 10 個提案進入最後投票階段。

### 五、多元宣傳

透過提案發表記者會，邀請 10 個提案團體發表提案內容，並公布及說明投票設計。並於新北市政府及泰山區公所規劃設置提案展示區域，希望發揮參與式預

算其中之一「知情投票」精神。另外為發揮參與式預算「降低門檻、擴大參與」之精神，除了降低投票年齡至 16 歲外，並且與國家發展委員會「公共政策網路參與平台」合作，進行線上投票，即可不受地域限制。

## 肆、方案執行

投票結果選出前六名分別是新北市泰山區貴和社區發展協會提出「防老凍齡志工專班」(24.5 萬)、新北市泰山區楓樹社區發展協會提出「長青健康課程：大家一起甩起來！」(10.64 萬)、新北市泰山區快樂媽媽瑜珈協會提出「快樂婆媳瑜珈班」(12.34 萬)、新北市樂愛自行車協會提出「關掉冷氣，揪孫逗陣騎腳踏車」(11.44 萬)及新北市泰山區大科社區發展協會提出『「竹起安全家，編織幸福門」』(36.38 萬)，以上前五名提案均可獲得提案金額全額補助。第六高票是由新北市泰山區志工協會所提出「麵麵俱到，饅頭傳愛」(18.44 萬)，可獲得 4 萬 7,000 元的補助。

然較可惜的地方是，其中新北市泰山區楓樹社區發展協會，因為協會本身的規劃，故後來自願放棄執行提案內容，又新北市泰山區志工協會未獲完整提案金額，故將新北市泰山區楓樹社區發展協會獲得之 10 萬 6,400 元全數給新北市泰山區志工協會，故該協會實際獲得執行費用為 15 萬 3,4000 元。以上方案於 108 年執行及提出成果報告，社會局為呈現方案執行成效並藉由方案亮點行銷參與式預算，以拍攝紀錄片方式紀錄並將於 109 年初辦理成果發表會，能讓更多民眾跟深入了解參與式預算內容及精神。

## 第二節 研究架構與概念化定義

### 壹、研究架構

本研究依照文獻整理，歸納影響性、涵容性、審議性、相容性評估概念，以民間團體提案為單位，透過（一）客觀資料、（二）問卷調查法、（三）訪談法蒐集資料，探究泰山區民間團體參與式預算其團體背景及方案執行過程，評估提案對於當地民眾帶來的效益，助於日後改善或促進現況，據此繪製本研究架構。



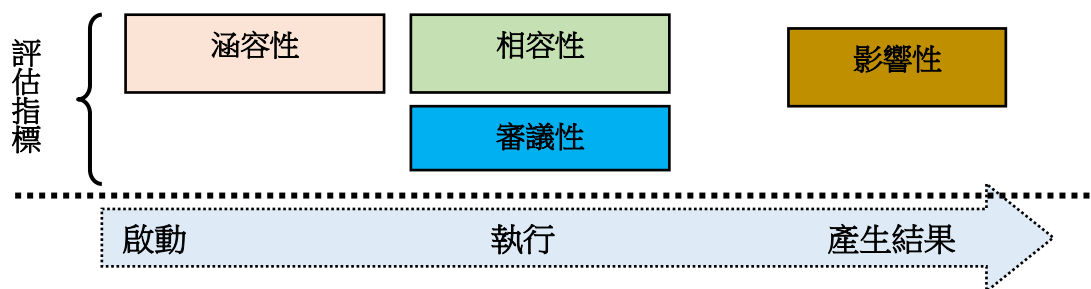


圖 2 本研究評估架構圖

本評估主要圍繞在與過去有何差異之比較，以及新制度所帶來的影響（包含正面與負面影響），並針對問卷及訪談結果對未來提出建議。評估的面向依據前述文獻回顧的不同面向，設計出四個指標：

- （一）影響性：本研究定義「影響性」為能影響政策與決策，產生新的正面效果，過去所沒有的。研究者希冀了解泰山區人民團體透過參加參與式預算過程後，是否提升團體服務量能？團體提出之參與式預算方案與過去議員建議款補助方案是否有差異？團體未來是否願意再參與類似活動？
- （二）涵容性：本研究定義「涵容性」為不同社會觀點與需求的納入。研究者希冀能探究泰山區民眾或團體在培力工作坊、住民大會、提案工作坊等一系列參與式預算過程中，進行的討論或提案是否將不同社會福利需求的類型納入？
- （三）審議性：本研究定義「審議性」為充分資訊、討論的開放性、不會受少數人意見壟斷。研究者希望了解在參與式預算執行操作程序中，每一場的活動在正副桌長所帶領討論流程中，是否有理性尊重的討論及是否僅有少數人有發言權？
- （四）相容性：本研究定義「相容性」為執行過程與官僚行政流程的相容性、預算核銷的相容性。研究者欲探討在參與式預算執行操作程序中，社會局與區公所角色及分工，在執行過程中是否順利或是有磨合？另外在核銷流程是否順暢？

### 第三節 資料蒐集方法

本研究以推動參與式預算為研究範圍，透過文獻檢閱方式回顧過去參與式預算的發展經驗，以四項評估指標為概念，搭配現有客觀資料、問卷調查及深度訪談法進行綜合分析，探討此次參與式預算的推動過程中，人民團體所選出團體代理人參與活動時，所面臨的問題以及如何解決此一困境，提出建議及改善。

#### 壹、現有客觀資料

本研究將參與團體在過去 5 年（103 年至 107 年），向新北市政府社會局申請議員建議款之補助方案內容進行分析，並且比較各該團體在參加參與式預算培力課程後，所提出之方案與議員建議款之方案內容是否具有差異性？以及團體提出之參與式預算方案是否具有多樣性及包含婦女、老人、兒童、身障、弱勢家戶等福利對象？

#### 貳、問卷調查

社會局在 107 年執行參與式預算過程中，為了瞭解參與者的基本資料、參與式預算認知度及看法、活動滿意度等資訊，因此進行問卷調查。於培力工作坊、住民社福大會及提案工作坊均有發放問卷。培力工作坊共計發放 41 份問卷，計回收 41 份問卷，回收率達 100%；住民社福大會共計發放 82 份問卷，計回收 72 份問卷，回收率達 88%；提案工作坊共計發放 37 份問卷，計回收 35 份問卷，回收率達 95%。本研究在四項評估指標中，擷取影響性、審議性兩項評估指標做為問卷概念，進行下列問卷調查。

##### 一、影響性概念：

參加對象於活動中是否認為，此一申請經費管道方式，創造新的公民參與模式，且能影響政府政策或決策，於問卷中以下列問題調查：「您覺得市府推行參與式預算制度，對政府預算編列能回應民眾需求是否有幫助？」

##### 二、審議性概念：

參加對象在參與中是否認為此次活動，具備充分的資訊、討論過程具開放性能夠充分表達意見，不會受少數人意見壟斷，於問卷中以下列問題調查：

- (一)「在分組討論中，您的意見是否得到充分的討論？」
- (二)「在分組討論中，是否得到平等的對話？」
- (三)「在分組討論中，您是否感受到被大家重視？」

### 參、深度訪談

為補充問卷調查不足，蒐集更多資訊，以利日後做為改善參考資料，本研究採深度訪談形式，以最終列入新北市民 i-voting 投票候選名單之 10 項方案提案單位為訪談對象，為平衡意見並提升資料的效度，訪談對象區分成獲補助團體、未獲補助團體，另外，由於本案執行過程當中，行政機關也扮演了相當重要的角色，因此訪談對象也納入行政人員，最後總共成功訪談五個團體（機關）如表 2 所示：

表 2 訪談對象一覽表

訪談對象	類型	代號	訪談時間
人民團體	獲補助但未執行	團體 A	108 年 11 月 20 日
人民團體	獲補助團體	團體 B	108 年 11 月 27 日
人民團體	獲補助團體	團體 C	108 年 11 月 27 日
人民團體	未獲補助團體	團體 D	108 年 11 月 27 日
地方政府	行政單位	團體 E	108 年 11 月 28 日

至於訪談的題目，主要是以審議性評估及相容性評估為基礎。首先，在審議性的部分，由於代理人理論中，常常出現代理人與委託人資訊不對稱的問題，加上雙方溝通不足，導致代理人與委託人可能會對目標產生分歧的情況。本研究個案以人民團體為提案之對象，因此在參與式預算活動中，各團體派出參與者為代表團體之代理人，該參與者即為團體發言之代表。然代理人於活動中所提出的提案，係代表團體內部的共識亦或是單獨個人意見？亦為本次研究中納入分析考量，因此研究者於深度訪談中加入「當初在會議討論過程中的發言，是您個人的意見還是代表整個協會群體的意見？」該問題做為訪談研究。

另外，在相容性部分，因為參與式預算操作過程中，行政單位亦為一項變因。再者本研究主要選定區公所為執行單位，社會局為主辦單位，在兩種行政體系下，

相容度高低會影響整體參與式預算執行過程是否順利及是否達到原本預期之效益？以及未來若仍選擇區公所為執行單位，應該如何調整合作模式？因此亦選擇公所人員為深度訪談對象，納入分析考量。訪談內容為「在執行這個案子過程中，在（1）團體的招募與溝通（2）預算的執行與核銷（3）活動的安排與執行（4）其他等面向，您遇到最大的困難分別是什麼？您怎麼解決？您建議未來該怎麼處理？」

#### **肆、各研究方法的操作化**

整合上述現有客觀資料（政府官方資料+問卷）以及深度訪談法，對應到四個評估指標，請見下表 3 的操作化細節。

表 3 四個評估指標與資料蒐集方法的對應

評估概念	問卷/客觀資料分析	訪談（獲補助單位）	訪談（未獲補助單位）	訪談（行政人員）
影響性：能影響政策與決策，產生新的正面效果，過去所沒有的	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 問卷： C3 您覺得市府推行參與式預算制度，對政府預算編列能回應民眾需求是否有幫助？</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前人民團體爭取政府經費補助的管道暢不暢通、方不方便、充不充足？您認為「參與式預算制度」這個新的平台，對人民團體經費爭取上的重要性大不大？為什麼？</li> <li>2. 您認為參與式預算制度和其他爭取經費的方式最大的差異在哪？（例如難易度、需要的條件..等）</li> <li>3. 到目前為止，透過參與式預算所獲取的這一筆經費，目前貴會的執行狀況為何？這筆預算對貴會最主要的幫助或影響在哪？</li> <li>4. 未來若有類似活動，貴團體還會想參加嗎？為什麼？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前人民團體爭取政府經費補助的管道暢不暢通、方不方便、充不充足？您認為「參與式預算制度」這個新的平台，對人民團體經費爭取上的重要性大不大？為什麼？</li> <li>2. 您認為參與式預算制度和其他爭取經費的方式最大的差異在哪？（例如難易度、需要的條件..等）</li> <li>3. 當初很可惜的沒有爭取到這筆參與式預算經費，後續有其他經費來應用在當時的提案內容上嗎？若有的話，是來自哪裡的經費？</li> <li>4. 未來若有類似活動，貴團體還會想參加嗎？為什麼？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就您的觀察，參與式預算的新興補助方式，對貴轄區內的團體來說，必要性大不大？為什麼？</li> </ol>
涵容性：不同社會觀點與需求的納入	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 客觀： 參與團體的屬性（婦女、兒童…）分布</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當初在提案時，提案內容的發想是來自哪裡？來參加會議提案前，貴團體內部有先討論過、先尋求共識嗎？若有的話是怎麼做的？</li> <li>2. 最後在決定哪些案子可以得到補助的過程（例如投票），您覺得有沒有哪些可以改進的地方？會不會有不公平的地方？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當初在提案時，提案內容的發想是來自哪裡？來參加會議提案前，貴團體內部有先討論過、先尋求共識嗎？若有的話是怎麼做的？</li> <li>2. 最後在決定哪些案子可以得到補助的過程（例如投票），您覺得有沒有哪些可以改進的地方？會不會有不公平的地方？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就您的觀察，貴轄區內的哪些團體在經費上所遭遇的困難最大？</li> <li>2. 承上，這些團體有能力或有機會來參與這個新興的經費補助方式嗎？</li> </ol>

評估概念	問卷/客觀資料分析	訪談（獲補助單位）	訪談（未獲補助單位）	訪談（行政人員）
審議性：充分資訊、討論的開放性、不會受少數人意見壟斷	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 問卷： D5 在「分組討論」中，您的意見是否得到充分的討論？ D6 在「分組討論」中，是否得到平等的對話？ D7 在「分組討論」中，您是否感受到被大家重視？</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就你的觀察，來參加的民眾們事前都清楚了解要來做什麼嗎？</li> <li>2. 就您的觀察，來參加的民眾之間是否能夠充分且理性的討論？還是都只是少數人的發言及意見？</li> <li>3. 當初在會議上提案討論的過程，有遇到意見分歧的狀況嗎？後來是怎麼解決這個分歧的？</li> <li>4. 當初在會議討論過程中的發言，是您個人的意見還是代表整個協會群體的意見？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 就你的觀察，來參加的民眾們事前都清楚了解要來做什麼嗎？</li> <li>2. 就您的觀察，來參加的民眾之間是否能夠充分且理性的討論？還是都只是少數人的發言及意見？</li> <li>3. 當初在會議上提案討論的過程，有遇到意見分歧的狀況嗎？後來是怎麼解決這個分歧的？</li> </ol>	
相容性：執行過程與官僚行政流程的相容性、預算核銷的相容性				<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在執行這個案子過程中，在以下幾個面向上，您遇到最大的困難分別是什麼？您怎麼解決？您建議未來該怎麼處理？</li> <li>2. 團體的招募與溝通</li> <li>3. 預算的執行與核銷</li> <li>4. 活動的安排與執行</li> <li>5. 其他</li> </ol>

圖表 1

## 第四章 資料分析結果

本研究藉由資料蒐集與文獻分析，回顧過去參與式預算模式的理論基礎，以「影響性」、「涵容性」、「審議性」、「相容性」等四個面向作為本次研究評估指標，以客觀資料、問卷及深度訪談方式，做為此次參與式預算評估的方法。所謂的影響性，指參與者能影響政策與決策，參與式預算產生新的正面效果，於過去經費申請管道所沒有的項目。涵容性則是關切參與者的多元觀點與團體需求的滿足。審議性則分析參與者獲得資訊的狀況，參加討論的開放性，是否會受少數人意見壟斷能確實表達其意見。最後，相容性則是方案執行與官僚行政流程是否相容，想了解新制度是否會與既有制度產生衝突，探究當中所受到的行政阻礙。以下分別就這四個項目討論本研究的發現。

### 第一節 影響性

#### 壹、問卷內容分析

在影響性評估概念中，以「您覺得市府推行參與式預算制度，對政府預算編列能回應民眾需求是否有幫助？」之問題。探究民眾參加參與式預算之提案工作坊活動過程，針對「提案是否有點出泰山區的社會福利問題」的題目，約 6%的參與者認為「非常符合」，61%的認為「符合」，8%認為「普通」。另外，針對「提案是否符合住民需求」的問題，約 6%的參與者認為「非常符合」，53%的認為「符合」，14%認為「普通」。

於此項問卷中顯示，在「提案是否有點出泰山區的社會福利問題」，具有過半數的參與者認為當地人民團體提案有點出泰山區社會福利問題，代表在活動過程中正副桌長能夠有效帶領討論並聚焦社會福利議題；另外在「提案是否符合住民需求」，過半數參與者亦認為有符合住民需求，代表泰山區人民團體在集會結社或服務社會過程中能夠發現泰山區居民之社會福利需求。

表 4 提案是否點出泰山區住民的社福問題及是否符合住民需求

提案是否點出泰山區 住民的社福問題		提案是否符合住民需求	
非常不符合	0.00%	非常不符合	0.00%
不符合	0.00%	不符合	0.00%
普通	11.11%	普通	19.23%
符合	81.48%	符合	73.08%
非常符合	7.41%	非常符合	7.69%
總計	100.00%	總計	100.00%

## 貳、客觀資料分析

在影響性指標中很重要的概念是參與式預算應該能夠滿足人民團體經費之需求。因此，本研究針對有提出方案之 10 個團體，比較其過去之議員建議款提案內容與參與式預算提案內容差別。並且以「方案內容」、「方案範圍」當作研究者主觀評估指標，其中「方案內容」指的是，團體在經歷參與式預算培力後，所提出參與式預算方案比起過往議員建議款提案內容，是否有差異性？是否更接近社會福利議題？「方案範圍」指的是團體所提出參與式預算方案比起過往議員建議款提案內容所包含之參加對象是否更廣泛？

本研究計有 10 個團體共提出 10 項方案（見表 5），比照過去議員建議款補助之申請制度與參與式預算制度提案，研究者發現過去協會在辦理議員建議款補助之方案時，面臨下列問題：1、經費短缺，無法提出較為創新之方案；2、申請經費僅需要議員便箋即可提案，無法精準聚焦與社會福利相關方案；3、協會活動往往僅提供給會員參與，無法擴大規模或提供給弱勢民眾參與。然而，在團體參加此參與式預算培力活動後，本研究認為，這個活動對協會的影響有三種類型，首先是提供了申請經費的新管道，例如新北市人體潛能養身氣功發展協會及新北市新移民女性關懷協會過去無申請議員建議款之經費補助，故參與式預算提供協會一項經費申請管道，可補足協會不足之款項。

第二，部分協會聚焦在協會現有執行方案內容的深化上，例如新北市泰



山區大科社區發展協會、新北市泰山區貴和社區發展協會、新北市泰山區楓樹社區發展協會、新北市泰山區志工協會及新北市菁英婦女協進會，過去雖有申請議員建議款之經費補助，但提案內容與社會福利關聯度低，且幾乎為外縣市社區或機構參訪；然經由參加 107 年參與式預算之培力工作坊、住民社福大會、提案工作坊、審議工作坊等活動，於過程中了解社會福利相關議題、並由桌長帶領以社會福利為主軸之討論及社會局專人協助輔導撰寫提案後，上述團體提案內容除了執行計畫更加具體外，並能落實方案執行提升補助效益，更重要的改變是方案的內容與社會福利具有較高之相關。

第三，亦有協會藉此來擴大既有方案規模，例如新北市泰山區大科社區發展協會、新北市泰山區貴和社區發展協會、新北市泰山區楓樹社區發展協會、新北市樂愛自行車協會、新北市泰山區快樂媽媽瑜珈協會、新北市泰山區志工協會及新北市菁英婦女協進會，上述提到協會過往有申請議員建議款之經費補助舉辦相關活動，礙於經費限制，協會在安排活動時通常以團體會員為參與對象，無法擴大規模辦理。然而 107 年參與式預算，除了是額外、免自籌款項的經費補助，於培力過程中更建議協會應將參與對象擴大，納入弱勢對象及一般市民，及參與人數與補助經費應呈現正相關，因此協會擴大活動辦理規模。

本研究比較了所有提案單位過去經費的申請項目，以及這一次參與式預算的申請項目，彙整出所有案子的「內容差異」與「範圍差異」。其中的內容指的是提案的目標、做法，而範圍指的是同一內容或目標下所服務的對象或區域，評估結果如下表 5。

表 5 參與式預算提案與過去獲得補助項目差異分析

協會名稱	本次參與式預算提案 (A)	107-103 年補助案件 (B)	A-B 的「內容差異」	A-B 的「範圍差異」
新北市泰山區大科社區發展協會	方案名稱：「竹起安全家，編織幸福門」	107 年至 103 年：方案名稱：「績優社區參訪活動」	大	大
新北市泰山區貴和社區發展協會	方案名稱：防老凍齡志工專班	107 年至 103 年：方案名稱：「績優社區參訪活動」	大	大
新北市泰山區楓樹社區發展協會	方案名稱：長青健康課程：大家一起甩起來！	107 年至 103 年：方案名稱：「社區參訪研習活動」。	大	大
新北市樂愛自行車協會	方案名稱：關掉冷氣，揪孫逗陣騎腳踏車。	107 年至 104 年：方案名稱：「環保節能減碳研習及育幼院關懷」。	無	中
新北市泰山區快樂媽媽瑜珈協會	方案名稱：快樂婆媳瑜珈班。	107 年至 103 年：方案名稱：「第一期、第二期會員瑜珈研習課程」。	無	大
新北市泰山區志工協會	方案名稱：麵麵俱到，饅頭傳愛。	107 年至 103 年：社會福利宣導暨關懷弱勢團體活動。	大	大
新北市人體潛能養身氣功發展協會	方案名稱：新北動健康~大家來練氣功。	經查此區間皆無申請補助方案。	大	大
新北市泰山紳士協會	方案名稱：新好男人防暴一起來。	107 年至 104 年：方案名稱：「春季、秋季班—紳士社會大學活動」。 103 年：方案名稱：「103 幸福新北市活力心泰山活動」。	小	小
新北市新移民女性關懷協會	方案名稱：新住民融入支持方案。	經查此區間皆無補助方案。	大	大
新北市菁英婦女協進會	方案名稱：婦女支持方案~暖心咖啡館。	107 年、106 年、104 年：方案名稱：「辦理愛心關懷參訪活動」。	大	大

備註：「無」表示 A、B 兩者無差異；「大」、「中」、「小」表示 A、B 兩者之間各自有相

對大中小範圍（例如涵蓋對象）的差異，這些判定係由研究者進行主觀認定。

## 參、訪談分析

本研究第一個分析面向是有關參與式預算之「影響性」，藉由此次參與式預算對於人民團體爭取經費工作上之必要性、替代性等，評估其與過去獲得補助方式之差異。經過訪談後發現：

### 一、相對於過去的預算模式，參與式預算可以增加地區民眾的認同

過去地方團體爭取補助只為團體內部爭取經費，活動項目因地域性關係，僅有團體成員或區域民眾知悉，此次參與式預算擴及全新北市市民共同參與線上投票，選出市民心中認同的提案，亦可增加民眾對於方案內容之認同，落實民眾參與公共事務：

...最大的差別就是（以往）我們申請...經費只有針對協會會員或社區，這一次參與式預算首先是針對整個泰山進行提案...然後投票時整個新北市皆有機會參與...市府及區公所有在 1 樓大廳擺放提案內容以及垃圾車有掛相關活動布條，因此泰山居民或新北市民，都知道說我們在做什麼，當民眾認同我的方案？就會投我一票，我覺得差別在這個地方...  
（團體 C）

### 二、參與式預算的經費給與標準較為客觀

參與式預算在經歷住民社福大會及提案工作坊後，團體提出計畫書，經專家協助將提案修正完善，後由新北市民線上投票，獲選者才有經費補助；而過去議員建議款之經費補助，社團不論方案完整性或是否有達到預期效益皆可以爭取經費補助，缺乏公平性，與參與式預算截然不同：

...這次參與式預算是相當創新，在爭取經費上，是以方案所需要經費項目做編列，與以往議員建議款不同，是以每個社團人數來分配經費多寡，因此在經費爭取上無彈性...。（團體 B）

### 三、參與式預算可補充議員建議款不足之處，為團體挹注經費

人民團體主要經費來自新北市政府局處補助等，通常僅補助部分經費，人民團體仍需有自籌項目。礙於此限制，過往人民團體辦理活動參加對象以團體會員為主，無法將經費用於一般市民或弱勢民眾。但參與式預算經費補助是可免自籌的，且社會局有規範團體在提案時應將弱勢民眾納入參加對象，因此團體獲得補助經費後，能夠聚焦於專案項目，並扶助地方一般及弱勢居民。受訪者表示缺乏參與式預算經費，亦無法落實原有項目預算，顯示參與式預算對於人民團體，仍是一項重要的經費申請管道：

因為議員建議款...只能補助部分經費，我們在經費不足且須自籌情況下，我們只能做我們能做到的事情，「盡量去做，啊做不到的時候」（台），當然就會擱下...但是參與式預算可以免自籌，我們的負擔比較小，所以我們可以多做點...（團體 D）

#### **肆、小結**

綜合客觀資料與訪談資料，研究者發現參與式預算能夠產生正面影響，不僅能反映民眾的實際需求，對於團體而言也是取消議員建議款後重要經費來源。並且在經費補助之標準與爭取方式更為客觀且需要受到民眾檢視，可說是落實民主審議之決策方式。團體也願意將補助經費運用在社會福利及弱勢民眾身上，讓更多民眾能受到服務。

## **第二節 涵容性**

### **壹、客觀資料分析**

參與式預算執行中，其核心內涵之一為能否納入多元參與者，對參與式預算以行動表達支持，達到人民參與和協力。107 年參與式預算，人民團體提案內容為經過審議工作坊專家學者討論修正後所產生，因此研究者以主觀分析此次參與提案協會（詳表 6），其方案服務對象屬性包含不同之群體，更以弱勢家庭、老人、婦女、兒童、身障者等對象，讓提案具社會福利意識、豐富多元性，讓不同群體有機會獲得服務。

然而，從表 6 中可以看出方案涵蓋對象以弱勢家庭及老人為大宗，主要原因可能是當前為高齡社會，且團體內部成員年齡層偏年長，因此老人的議題比較容易被看見且討論；弱勢家庭部分可能為社會局在參與式預算活動流程中，均有介紹弱勢家庭之需求，且弱勢家庭定義較多元，導致團體較容易看見及討論其需要；比較可惜的是婦女、兒童及身障者雖有涵蓋到，但比率相對較低，可能原因為社會福利範疇較廣，然討論時間有限，往往若討論過程中無提到，該對象需求較容易被忽視。

表 6 預算方案服務對象屬性

協會名稱	參與式預算方案名稱	方案服務對象屬性 (泰山區)	涵蓋對象				
			婦女	老人	兒童	身障	弱勢家庭
新北市泰山區大科社區發展協會	「竹起安全家，編織幸福門」	獨居老人、一般老人、弱勢家庭		1			1
新北市泰山區貴和社區發展協會	防老凍齡志工專班	55 歲以上的老人		1			
新北市泰山區楓樹社區發展協會	長青健康課程：大家一起甩起來！	老人（弱勢家庭為優先）		1			1
新北市樂愛自行車協會	關掉冷氣，揪孫逗陣騎腳踏車	老人、兒童（弱勢家庭為優先）		1	1		1
新北市泰山區快樂媽媽瑜珈協會	快樂婆媳瑜珈班	低收入戶婆媳、新住民婆媳	1				1
新北市泰山區志工協會	麵麵俱到，饅頭傳愛	高風險家庭、單親家庭、身障者、中低收入戶、獨居老人		1		1	1
新北市人體潛能養身氣功發展協會	新北動健康~大家來練氣功	身障者、低收入戶				1	1
新北市泰山紳士協會	新好男人防暴一起來	一般民眾（以老人為優先）		1			
新北市新移民女性關懷協會	新住民融入支持方案	新移民					1
新北市菁英婦女協進會	婦女支持方案~暖心咖啡館	婦女（以低收入戶、新住民、單親家庭為優先）	1				1
合計			2	6	1	2	8

## 貳、訪談分析

政府由上而下的決策方式雖然帶來效率，不過往往忽視人民的意見，容易造成人民對政策不滿。此次泰山區參與式預算，由人民團體提案將民眾意見納入預算過程中，評估是否真正廣納社會不同意見而落實公民參與，以下分別論述：

### 一、提案發想納入團體成員共識

人民團體過去礙於經費限制，能夠執行活動內容有限或無法執行。因此，此次參加參與式預算，試圖爭取項目預算執行方案內容。研究者亦發現，部分團體提案與過去議員建議款經費補助方案略有相似，可能與團體提案發想為其辦理相關之活動經驗，且已行之有年。因此團體在參與式預算提案工作坊前已有初步勾勒提案之模型，再經由團體成員內部討論，細緻提案內容達成共識。

本來老早我們就有執行方案的共通點，在我們的理事群或是會員大會裡面，希望有經費能夠為新住民辦理方案，為新住民服務。但是過去礙於經費不足我們就沒有辦法去推行。剛好社會局辦理參與式預算讓我們有機會可以去實踐，所以我們想說爭取看看。(團體 D)

### 二、投票過程團體成員及部分市民參與受到限制

泰山區參與式預算投票方式是由新北市民進行線上投票。雖然可以不受地域限制，讓更多新北市民能夠一起參與決策，然而作為爭取經費流程仍有待改進之處。因參與者多為中高齡層，對於電子產品操作不熟悉，造成投票過程無法順利進行，甚至有部分民眾便放棄投票，導致意見無法有效發聲：

這個我在投票過程中一直覺得應該要改進，用線上投票的方式，對於都市民眾較有利，因為其使用 3C 產品比例較高；對於鄉下民眾較不公平，除非有人幫忙協助投票，不然山上阿嬤都不會用手機要如何投票(團體 C)

投票時候選方案的編號順序，因為線上投票頁面無法在同一個網頁中簡單明瞭呈現，必須將網頁下拉，才可看到所有提案。此種呈現方式易導致市民忽略排序在後的提案項目，對於部分人民團體之提案造成不利影響：

參加投票的團體成員或民眾告訴我，系統不好操作，常常要操作好幾次才能投票成功，而且這麼多方案無法讓大家一目了然，還要一直往下拉，很多人沒有耐心，就前面方案隨便投，像我們的方案在後面就沒有機會得到較多票數，所以我覺得系統應該要調整讓操作能較為平易近人，而且投票順序應該要抽籤才公平。(團體 D)

### 三、團體性質不同影響參與意願

團體成立時所訂定的宗旨任務及會員組成，會影響其團體性質。而本次參與式預算以「社會福利」為主題，倘團體之宗旨原本就具社會公益性，因與其過去推行之任務同質性較高，使其參與意願較高，另不同團體性質其主要申請經費管道方式來源不同，亦影響其參加參與式預算之意願，如人民團體經費來源多需自行籌措則參加參與式預算意願較高；而人民團體申請政府部門經費或有企業贊助，則參加參與式預算意願較低：

比如說像有的團體，他們本身的經費來源及參與的對象，都是一些企業主，對於這個部分他們覺得說，「我就是(台)」出錢來，經營這個團體，去做愛心，做善事，那跟他說我要去爭取公部門的這個(參與式預算)，後面執行這個區塊(培力、工作坊、投票等)，也許他們就比較不會有這方面的意願(團體 E)

我剛提到的就說團體的性質，本來它就是社福團體或公益團體，也許它就會比較有意願來爭取類似這樣的案子，那如果說一般的團體，它的性質也就是這個團體的宗旨，本來就比較不直接具社會公益性的話，它爭取這個案子的興趣就比較不會那麼大。(團體 E)

### 參、小結

綜上所述可以觀察到各項提案由團體的共識產生，而各團體又代表不同

族群之利益或所關注對象不同，因此能夠涵納不同族群的意見成為參與式預算提案。然而投票的過程與團體的性質卻有相當的限制，前者容易排除掉不擅網路投票的中高齡族群，或因投票系統不易使用排除掉想關注此議題民眾；後者則是排除較有企業資助的團體，有利於真正有需要的團體來爭取。

### 第三節 審議性

#### 壹、問卷內容分析

在審議性評估概念中，以「在分組討論中，您的意見是否得到充分的討論？」、「在分組討論中，是否得到平等的對話？」、「在分組討論中，您是否感受到被大家重視？」分析民眾於此次活動參與過程，是否透過審議過程充分發聲、表達團體需求。

在「在分組討論中，您的意見是否得到充分的討論？」有一半以上的參與者表示，於分組討論中有充分對話表達意見；在「在分組討論中，是否得到平等的對話？」有超過一半以上的參與者認為，討論中過程為平等對話，「在分組討論中，您是否感受到被大家重視？」有一半以上的民眾認為意見有被充分重視，普遍而言，民眾在討論過程中，提案想法能確實表達出來，於分組中進行討論。

表7 提案工作坊-充分對話、是否有平等對話、意見是否被重視

是否有充分對話		是否有平等對話		意見是否被重視	
非常不充分	3.57%	非常不平等	0.00%	非常不重視	0.00%
不充分	0.00%	不平等	0.00%	不重視	0.00%
普通	25.00%	普通	10.71%	普通	17.24%
充分	67.86%	平等	71.43%	重視	65.52%
非常充分	3.57%	非常平等	17.86%	非常重視	17.24%
總計	100.00%	總計	100.00%	總計	100.00%

#### 貳、訪談分析

參與式預算中十分強調討論的過程，在討論的過程中是否具有審議民主的精神，包含了事前知情討論與理解、事中討論氛圍是否能讓參與者能有充



分的討論空間等。研究者於訪談時，針對獲補助團體又加問於討論時發表的意見是代表個人或團體，以此進一步分析團體代理人在審議討論中的情形：

### **一、事前資訊了解程度不一**

資訊瞭解的程度與是否獲得補助似乎有連帶的關係，資訊了解愈齊全受到補助機會越高。訪談中可以發現獲補助團體事前掌握相關的資訊、對於參與式預算有一定程度的瞭解；未獲補助團體則表示事前並不知道要參加何種活動，以為只是來研習聽課，對於整個流程和內容事前並不知情，但還是參與了全程，甚至到最後提案、票選階段。

另外資訊不完整的團體亦表達因為了解的內容有限，也不清楚參與式預算相關規範，十分依賴桌長提問引導來完成提案，幾乎全程都是透過一問一答的方式來完成。

因為對於活動熟悉度不足，只知道可以來上課討論，提案部分也沒有太多想法，但社會局很鼓勵我們，再加上有機會可以爭取經費，所以我們還是參加全程。(團體 D)

### **二、討論分歧狀況與共識情形不一，審議精神有限**

是否獲得補助的團體分類中，對於討論的分歧與共識程度有很大的差異，但相同的是審議中希望能夠呈現彼此說服、調和想法的精神有限。

獲補助團體認為，在討論過程中成員間能夠給予寶貴的意見。在意見呈現上，大多表示分歧不大，故也難看出實際討論發生衝突時如何處理；未獲補助的團體則表示參加團體來自不同社團，討論有較多分歧，討論較難達到共識。且每個團體想提的案子內容差異性很大，彼此並不了解不同領域的議題及目前在辦理的活動，因此變成了各說各話的局面，對於他人的提案不太會給予意見但也不至於反對：

大家在討論過程，都給予許多寶貴的意見，給予我們後續提案很多很棒想法，而且每個人也都專心聆聽不同意見。(團體 B)

### **三、相異的代理模式，但仍須對團體成員負責**

在團體代表發表意見上明顯出現三種不同的代理模式：其一，發表意見當下代表個人，再回去報告討論，屬於先行決定再回去對團體負責的模式；其二，則是提案內容已是團體共識或是一直以來的團體在做的事，也就是雖然事前並未特別討論，但團體代表人依據過往的共識來提出；其三，事先內部已先有討論，再帶著會內討論的決議前來討論。

### 參、小結

審議性在參與式預算過程中扮演核心角色，期待在審議精神的討論下得到各界滿意的成果。雖然在問卷中呈現充分、平等對話且受到尊重，似乎符合我們對於審議一般性的認知，但在訪談深入瞭解後，可以看到事前資訊的提供尚待加強，討論中實質審議性上的交流有限，多是個團體各言爾志，少有實質的對話，畢竟團體背景差異大，也難以給予深入意見。

## 第四節 相容性

### 壹、訪談分析

一個新的政策是否能鑲嵌進既有的行政體系中，是一項很重要的指標。若能夠順利融入原先的體系中，既能發揮到原先政策的意旨且能夠推行無礙，反之則需要思考如何填補嫁接上的落差。以下就訪談第一線執行的公所人員整理出幾點：

#### 一、團體的招募與溝通應加強

參與式預算不僅對於團體是新興之議題，大家並不太了解，也容易影響到團體參與的意願，宣導、教育和誘因都應該再加強。另外，對於第一線的執行人員，應該要有較完整事前基礎訓練，才能夠帶動推廣參與式預算觀念：

其實當初是社會局設定推動區域在泰山區，是很不錯。但是參與式預算議題很新，應該先跟我們一線人員辦理教育訓練，了解內涵後推廣力道才會足夠。對於人民團體應該要有前置說明會，讓其能夠了解何謂是參與式預算。還有，如果能夠編足夠宣導品給參與團體，團體才會想

要再繼續參加活動。(團體 E)

## 二、投票少有實質理念的說服，僅是團體的動員

因採線上投票方式，導致團體為提升票數獲得補助經費，雖號召更多民眾參與，卻少有能讓投票的民眾先了解方案內容再做出選擇，因此部分投票就只是為了支持某人或某團體，少了對議題積極的討論。再加上投票方式困難，造成推廣上的阻礙，很多人不願意參與：

雖然團體或是我們都在催請人家投票，時常透過 LINE 催票，跟真的民眾，他是自發性的瞭解提案後才去投票，有所差別。另外投票系統操作不易，造成有大部分民眾嫌麻煩後就不投票，導致與參與式預算精神有所落差。(團體 E)

## 三、經費全額補助有誘因，但核銷流程途徑不同造成困擾

原先人民團體的經費主要分成兩大塊，議員建議款與市政府補助款。議員建議款從今年起已經取消，回歸到市府部門的預算，因此對於補助會更加依賴，除了原先的社會局補助外，還有新的參與式預算期待吸引團體投入爭取。參與式預算與過去市府補助最大的不同是全額補助，過往申請仍需自籌多數的金額。

但參與式預算在執行上卻有個很大的問題，現行行政流程將得到補助團體分成社區發展協會與其他人民團體兩類。前者的補助會經由公所，再彙整給社會局社區科，後者的補助則是直接由社會局人民團體科為窗口。同一個專案與經費來源卻有兩種不同的核銷途徑，造成公所人員的困擾。

其實這件事情，建議社會局之後再辦理此項專案時，可思考核銷時是否可以有單一窗口，避免讓團體有太多窗口，導致容易混淆不知該找哪一個單位！（團體 E）

## 四、執行者身份影響參與式預算精神落實

票選方案該由誰來執行？公部門、人民團體、民眾來執行會有差異，人民團體會以自己團體本身的目標來做，民眾會有私心可能動機會強一

些，但較不具公益性、公部門執行會較全面。過程中有點失去參與式預算精神的本質，在鼓勵的同時中已經有了誘導，大家就會朝著同一個方向去做。

應該是說參與式預算的精神，在這個執行單位，是公部門來執行，還是人民團體來執行，還是民眾來執行，我覺得這個要先把它界定清楚，當人民團體來執行的時候，容易以申請經費為導向；若是民眾來執行的時候，容易以自身的需求提出，而非是大部分民眾認為有需求的，綜合來說人民團體或是民眾執行時較容易有私心。那如果說是公部門來執行的話，也許是透過參與式預算的這個精神，透過這個程序來讓...瞭解到說，人民真正的需求是什麼，那最後執行單位還是公部門來執行，對，那如果說這樣的話，把它界定清楚，也許到最後就會比較，導到說，他真正原本，我們推這個案子的。(團體 E)

#### **五、主辦與承辦單位之間分工需要磨合**

公所人員對於參與式預算的議題相較於社會局了解不多，在實際執行上會有困難，造成操作時須有較多溝通。受訪者表示應有一套教育基礎課程，協助公務部門人員建立知識瞭解完整程序，促進活動順利進行。

我們覺得較為可惜的地方是當初期程較趕，來不及先規劃對於我們公所的事前教育訓練，因此我們只能一邊操作一邊學習，希望未來社會局若要再執行此方案時，能夠先有內部教育訓練，在公所推動端才能達到較佳的成效。(團體 E)

#### **貳、小結**

第一線公所人員對於參與式預算持正面肯定且認同態度，也認為全額補助對於失去議員配合款的團體有相當重要性與誘因。但在實際執行中，因為政策才剛起步仍有嫁接上的問題，期待能有完整的基礎訓練，讓第一線人員充分理解後再推行，也有利於社會局端與地方公所的合作；在執行政策的同時，該如何有效地落實參與式預算的精神，恐怕還得納入實際狀況來考量；

核銷方面，也出現了與以往不同的差異模式。

## 第五節 其他發現

### 壹、訪談分析

經由深度訪談分析後，研究者發現有部分得到資訊無法歸類於「影響性」、「涵融性」、「審議性」及「相容性」等 4 大面向，因此研究者特別歸類在其他這一章節，共有以下幾點：

#### 一、參與式預算相關專業培訓仍不足

研究者經由 107 年問卷調查整理後發現，參與活動人民團體成員以中高齡者居多，因此對於參與式預算審議等各階段流程並不熟悉，且缺乏撰寫提案內容等文書能力及申請補助之經驗，未來應有專業人才之陪伴或培訓地方專業人員，方能降低人民團體進入參與式預算之門檻，提升團體參與動機及意願：

107 年參與式預算市府在邀約時，內部有開過理監事會議，有討論到因為對於流程不熟悉，以及文書處理方面很弱，沒有專責人員能夠協助，所以當初大家都不太想申請，怕麻煩。(團體 B)

協會可能也沒有人才，沒有人會寫這些，會寫的本來就有在申請了，像關懷據點、文化局補助，你知道我意思嗎？剩下這些人，都是缺乏這些會做計畫的人才，所以他們參與意願不是很高(團體 E)

#### 二、參與式預算流程尚待改進

受訪者表示，過去協會多以議員建議款作為協會資金來源，其形式較為便捷，認為參與式預算整體流程過於繁瑣，處理文書作業及經費核銷過程時間冗長，未達其預期效益。另外投票方式不公正，應該改善投票流程，包含「提案投票順序」及「更改線上投票操作方式」，才能讓團體有參與動機及意願：

「我們這樣拼了半天」(台)，參加好幾場討論，還要進行簡報報告

我們的提案內容，結果我們沒能爭取到經費，「對吧」(台)？交給一些外行人來給我們投票，「讓大家都有機會去投票，但他們可知道我們做了多少努力」(台)在投票過程中，網頁的頁面無法一次看到所有的提案，有提案在很下面，另外市府或公所工作人員協助民眾操作投票，有些民眾因為趕時間就隨便按，這樣哪有公平，一點都不公平，對不對？所以我覺得這個應該要改善，讓投票機制能夠公平。(團體 D)

## 貳、小結

與公所第一線人員訪談有一部份相類似，認為參與式預算培訓度是不足的，期待應該有完整的基礎訓練，或是能有專責人員協助處理提案內容撰寫等事宜。以及對於投票系統操作頁面應該有所改善，或是應將投票順序用抽籤方式決定，才能使流程更加公平。

## 第五章 結論

### 第一節 綜合發現與評估結果

本研究的主要問題為人民團體參與式預算是否達到參與式預算公民參與的（影響性、涵容性、審議性、相容性）成效？參與式預算是否提升了公民團體的服務能量？對政府預算編列能回應民眾需求是否有幫助？討論過程是個人的意見還是代表整個協會群體的意見？針對這些問題，依照前述的客觀資料與訪談資料的分析結果，本研究綜整摘要出本次參與式預算活動的評估結果如下表，以影響性與相容性達到較高的成效，涵容性與審議性則仍有努力空間。

表 8 綜整評估結果

指標	評估結果	主要
影響性	☆☆☆	參與式預算有使協會在提案上更聚焦社會福利議題及擴大既有辦理方案規模。 比起過去預算模式，參與式預算可增加地區民眾的認同。 參與式預算的經費給與標準較為客觀。 參與式預算可取代議員配合款成為團體重要收入。
涵容性	☆☆	提案內容有包含多數社會福利議題之對象（例如：婦女、老人、身障兒童等）。 提案發想有納入團體成員共識。 因採線上投票、操作複雜，中高齡民眾參與受到限制。 團體性質不同影響參與意願。
審議性	☆☆	民眾對事前資訊了解不一。 討論多為各抒己見、一問一答，少有意見上實質的溝通與交流。 相異的代理模式，但仍須對團體成員負責。
相容性	☆☆☆	團體的招募與溝通應加強。 投票少有實質理念的說服，僅是團體的動員。 運作過程造成行政機關之間的磨合。 新政策的核銷方式途徑不一。

具體而言，從此次分析的結果，可以了解到團體代表參加參與式預算的提案與代表的模式雖然有所差異，但一致的是皆有一個個人代表向團體負責的過程，即便當下代表個人意見仍須回去向團體報告，再徵得同意。以及最多形式則是雖未先經過討論，但團體代表對過去團體所做的方案、執行目標相當了解，直接將

過去的共識提出，雖未經過事前的認可，但也具有相當的代表性。

此次參與式預算為市府首次推動社會福利、地方範圍為主題的參與式預算，雖為第一年執行卻已有不小的成就。主因有地方組織深入參與、融入地方特性、主題式議題的嘗試、主政者強烈支持。就研究結果看來，不論是一般民眾、團體代表或是公所人員皆對於參與式預算政策立意多有肯定，也期待政策能夠持續推行。參與式預算的推動適逢議員建議款改制，地方團體經費來源出現缺口，正好有參與式預算經費來補足。

另外，在相容性的研究問題上，行政機關在推動參與式預算時有遭遇到何困難？建議未來操作策略為何？本文發現，泰山區作為區公所與社會局合作的試辦點，有其特殊意義與定位，未來政策的推動可參酌此次寶貴的經驗做出滾動式修正調整，俾利政策落實的同時，實踐參與式預算精神。以下先列出在行政面上，本研究所發現的問題。

首先，民眾、團體、公務人員培力稍嫌不足。參與式預算雖在學界與公務界已有討論多時，但在地方實務運作上，卻仍是相當陌生，許多的問題源自於參與式預算培力力道稍嫌薄弱，造成運作上的困難。對於民眾或團體而言，不了解參與式預算的內涵或程序，容易導致參與意願低落，阻礙了更具多元性質民眾參與的可能性；對於執行業務之公務人員而言，不了解參與式預算內涵或程序，容易落於過去行政流程的窠臼，也容易造成第一線工作人員排斥及不願意推動，難以在執行中落實原先政策所要達成目的，更別說是鼓勵民眾、輔導民眾的參與。

第二，參與式預算流程設計上尚須調整。流程設計攸關參與民眾的感受與政策產出品質，亦間接影響到日後參與式預算能否被民眾接受、公部門能否得到成效。其中反應最多的有二：(一)投票機制的友善：對於民眾而言，線上投票方式雖然便捷，但投票系統不易操作將成為參與的一大阻礙，尤其本研究主要參與地方事務對象多為中高齡族群。藉由社會局及公所人員的觀察，因投票系統不易操作，使大部分投票民眾，未通盤了解提案內容即隨意投票，導致最終票選失去本質，轉為考驗各單位動員能力，而非考量提案內容最適切、最貼合大部分民眾之需要。(二)層層關卡考驗人民團體動能：從最開始參與到最後實際獲得補助，得參加提案工作坊、審議工作坊再到提案計畫完成，接著通過投票機制的篩選，



才能領取補助，耗時數十個月才得以知道結果。對於未獲補助卻也走完活動全程的團體而言，耗費許多心力卻一無所得，容易有相當多的抱怨，也可能致使日後參與的動機降低。

第三，主辦與承辦的分工機制需再調整。公所與社會局在實際執行上時常有磨合，容易對於政策的推行造成困難。主要有兩方面的原因：（一）政策上負責團體的差異：參與的人民團體分為一般的人民團體與社區發展協會，兩者在原先行行政作業流程的性質上本就有差異，一般人民團體的主管單位為社會局，社區發展協會雖然上級機關也是社會局，但在申請相關補助時，是需要經由區公所層轉。因此，在辦理活動上，區公所雖有在地性，但對於一般的人民團體卻沒有社區發展協會來的熟悉，因此在辦理活動時成了雙頭馬車，彼此只熟悉各自所督責的團體；在經費核銷上，本該都是由經費來源社會局委由區公所來處理，卻因上述一般人民團體及社區發展協會性質不同，又有不同經費核銷之程序，造成區公所困擾。（二）執行分工上的磨合：對公所而言，政策由社會局負責，公所負責行政上的協助，會採較消極的方式應對，再加上對於政策的理解相較於社會局有限，易造成理解上的認知差異，因而形成了不對等的合作模式。

## **第二節 未來建議**

### **壹、建立完善的培訓機制**

此次的研究可以發現有三種人需要接受培訓，才有利於整個政策的推行，也能避免整個過程中發生許多專業認知不同之問題。分別為提案團體、帶討論的桌長紀錄、執行參與式預算的人員，同時這三種對象對於參與式預算的了解也應該由淺入深，尤其是執行的公務人員。

在不同角色的需求、培訓完整度、操作可行性、新北在地議題性的考量下，並綜合臺北市參與式預算、桃園市青年參與式預算、桃園市社會局參與式預算的經驗，提出三階段的培訓模式，分別為推廣課程、基礎課程、進階課程來實施。

第一階段：推廣課程（3 小時），建立民眾對於參與式預算及新北市社會

福利的概況，以利後續提案的進行；第二階段：基礎課程（6小時），著重於審議主持技巧培訓、預算編列情形，以利在第一線討論中能夠立即解答民眾之困惑；第三階段：進階課程（9小時），了解如何規劃並執行審議流程、增進審議員（主持人、桌長、紀錄）之專業技術，並能了解過去參與式預算政策之案例經驗，以利後續的各階段審議討論進行。

承上，第一、二階段，應廣邀民眾、學生、地方組織者參與，在培訓的同時也宣傳政策；第三階段則定位在內部人員的訓練，讓政策的落實更加圓滿。待各區培訓人數已達一定程度時，再開始後續審議討論的進程，能夠避免過程中的差錯與專業人手不足的狀況。

表 9 建議未來培訓課程規劃

階段	課程內容	參與對象	取得資格	時數
推廣	1. 認識審議民主、參與式預算 2. 提案流程與規則 3. 新北市社會福利概況	設籍或居住本市並年滿 18 歲者。	提案資格	3
基礎	1. 審議主持技巧與演練 2. 審議員（桌長紀錄）之角色 3. 預算編列流程與執行	完成推廣課程者。	審議員（桌長紀錄）	6
進階	1. 規劃與執行審議流程 2. 審議專業技術 3. 歷年案例分析與探討	相關業務單位、各區公所之人員、陪伴學校、社區大學等工作夥伴。	推動與執行各地參與式預算	9

## 貳、提案流程調整

本次的流程首先由培力工作坊開始，進行推廣與人力招募；接著進入兩個場次的社會福利住民大會，收集住民對於社會福利之需求；並將需求彙整後，交給當地的人民團體，作為提案構想與基礎，透過提案工作坊，規劃具體的執行方案後；人民團體的提案需經過專家學者、相關社會局組成審議團體進行提案審視，讓提案更具可行性、具體化，也避免與現行政策重疊，此為審議工作坊；最終，進入公民 i-voting 投票決議，依排名先後給予案件補助。

整體而言，此次的審議流程進行得還算順利，但仍有未臻完美之處。以

下分別針對四個議題，進行探討與建議：

### **一、社會福利議題廣，聚焦討論不易**

社會福利議題範圍廣泛，社會局也將之區分為兒少、婦女、身心障礙與老人四個類別。但在住民討論需求時，各種議題同時出現，容易使每個面向的議題分散而無法聚焦，造成最後民眾或團體需求提出，淪為表面的不滿抒發，欠缺更深入的原因探討。不管是對於日後的政策參考，還是提案團體的參考，都稍嫌不足，而難以採用。

提供兩個方法作為思考。其一，將每場住民大會的討論，以分桌分主題的方式來進行，讓每一桌的討論能夠針對同一個面向進行聚焦，進而產出較深入的內容，也能讓每一個面向問題都得到充分的討論，而非蜻蜓點水式的泛論而已；其二，將住民社福大會依照不同主題來開設，以兒少、婦女、身心障礙、老人為各個專場，一個場次僅討論一個主題。這樣的設計下，也能邀請相關主題的專家協助討論，以及有相關身份的人前來參與（例如照顧者、身心障礙者本人、相關工作者、社工等），讓意見表達更接近實際的需求者。

### **二、無法充分反映各地區民眾聲音**

在一個行政區之下，仍有許多因為地理條件、交通、位置、人口結構等因素，而形成的不同生活圈，而不同的生活圈對於議題的需求和看法也可能產生影響。本次參與式預算計劃，僅有一次辦在楓樹福泰活動中心外，其餘皆在區公所辦理，對於參與討論的民眾來源可能具相似性，而忽略了其他次區域的聲音。

以臺北市參與式預算為例，住民大會依照各區之下的次分區分別來辦理，以期更多意見的討論。以大安區為例，大安區公所將其區分為七個次分區，到各次分區辦理共五場住民大會，讓每一個次分區能有充分表達意見的機會。也藉由多場的住民大會，滾動更多的市民參與討論。

另一個方向則是透過區公所民政系統動員，透過各里里長、里幹事廣邀在地民眾或團體參與住民大會，發揮區公所在地系統優勢，是未來新北市社會福利參與式預算可借鏡方向。

### **三、審議工作坊傾向審核而非討論**

本次的審議工作坊，由各提案人報告 10 分鐘，專家學者與公務單位提供意見與詢答 15 分鐘，讓團體的提案更加完整可行。本階段立意良善，卻在操作方式上，給參與者一種上對下的權力關係感受，讓這樣的過程多了一些討論的門檻。與會代表提出的建議必定是善意的提醒，但在眾人面前公開詢答，容易讓提案人倍感壓力，或是對於專家的意見不敢挑戰與討論，成了方案審查大會。

審議精神中，平等、對等的討論是相當重要的一環，即便是專家學者與官員，在討論的本質上，仍屬平等的地位，並非有上下隸屬服從之關係。因此審議環境的營造，將會影響民眾參與的感受，與民眾意見是否能夠被採納並尊重的關鍵。

建議未來審議工作坊的討論，能夠回到各桌小組的方式進行，參考臺北市參與式預算提案工作坊的操作。各提案人分別一桌，每桌內配置與該提案相關的公務代表與專家學者，例如有兒少福利相關提案，則該桌安排兒少科同仁、兒少福利專家進入討論。若多組有同一主題需求，則可讓相關代表跑桌輪替討論；若提案組數過多，則建議加開提案工作坊的場次，務必讓一桌一組進行。如此一來，能夠讓民眾與專家平起平坐，在互相討論與理解當中，修正提案。

### **三、投票方式與專家審議以佔成案與否的配比方式進行**

一個提案要走過所有的流程才有機會獲得補助，而這個提案獲得補助與否最終是由公民的投票來決定。投票的本質是民主價值的展現，惟完全透過票數決定卻容易忽略了提案背後的價值性考量，以及實際上與公部門政策評估吻合程度。

因此為了兼具民主價值與行政部門專業性考量，認為投票結果與專家審議結果應該以佔比的方式來呈現，以解決僅是純粹的團體動員而缺乏實質考量的情況。但為了強化民主正當性，建議得以投票結果佔七成，專家建議佔三成的方式來操作。不過為建立民眾正確的投票觀念，仍需積極落實參與式預算精神推廣教育，讓民眾理解背後的價值與意義。

## **參、政策鑲嵌與分工的調整**

### **一、團體聯繫的一體化、核銷方式採取一致做法**

雖然不同性質團體因為政策因素本來就有比較親近的行政機關，尤其是經費的來源掌握了不同團體的行為模式。但就一個政策執行面的考量，必須將散落至各機關的窗口進行統整，才能有效地傳達正確且一致的資訊，避免研究中所提及的資訊落差可能會影響日後是否能獲得補助的關鍵。建議統一由執行機關來掌握整體工作運作、諮詢、協助與活動聯繫，以確保窗口一致性。

區公所提及同一個主責經費來源卻有兩套不同的核銷流程，不僅會造成第一線人員及團體的困擾外，也不利於後續對整個參與式預算的政策評估，建議能整併成一致的程序，課責也較明確。

### **二、社會局與區公所分工明確、提升基層執行人員的認同感**

社會局作為政策統籌與預算編列之機關，負責建立參與式預算執行的標準化作業流程，給予區公所作為政策執行的方針，也負責區公所執行狀況的督導，掌握各地執行的進度；地方區公所作為政策執行單位，依照社會局頒布之流程來落實，並依照各地習慣與特色，進行小幅度的調整，因地制宜作出較佳的舉辦地點、宣傳方式等，如泰山區公所結合獅王節活動辦理；社會局必須建立一套分工系統，明確劃定工作範圍，並適時給予區公所協助與支援，而區公所也必須要求執行人員接受完整的課程培訓，充分認同參與式預算推動的必要性與目的性，並將整個活動視為該行政區具有意義且能反映民意的重要工作，避免基層人員對於參與式預算長期培力缺乏認同，對工作反彈，造成政策推行上的阻礙。

## 參考文獻

- 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》，第 6 期，頁 61-118。
- 林子倫 (2008)。審議民主在社區：台灣地區的經驗，發表於「海峽兩岸參與式地方治理」學術研討會，國立台灣大學社會科學院。
- 宋威穎、吳偉寧 (2016)。地方辦理參與式預算之觀察與省思-以台中市中區參與式預算為例。2016 年 TASPAA 線上學術研討會議。
- 林國明 (2015)。參與式預算的國際經驗與實作程序。載於鄭麗君主編，參與式預算：咱的預算，咱來決定 (127-160 頁)。臺北：財團法人青平台基金會。
- 蘇彩足、孫煒、蔡馨芳、陳思穎、廖唯傑 (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 (NDC-DSD-103-020-005)。
- 陳錦稷 (2015)。財政現況與參與式預算推動的可能。載於鄭麗君主編，參與式預算：咱的預算，咱來決定 (97-125 頁)。臺北：財團法人青平台基金會。
- 蕭元哲、鄭國泰、王川臺、鄭春發 (2006)。〈高雄市第一港口跨港觀光纜車之公民會議研究〉，《新竹教育大學學報》，22:242-271
- 呂建德、李淑容、王舒芸、陳昭榮、林怡君、陳佩吟、趙浩宏(2014)。我國社會福利服務提供方式之研究。國家發展委員會委託研究報告 (NDC-DSD-102-015)。
- 蔣喬玫 (2013)。新北市政府導入公民參與預算過程可行性研究 (未出版之碩士論文)。淡江大學，臺北。
- 許晏庭、張婉慈 (2016 年 6 月 1 日)。參與式預算的全球之旅：反思深化民主、實踐社會正義如何可能 (上)【新頭殼】。取自：<http://newtalk.tw/opinion/view/374293>。
- 許晏庭、張婉慈 (2016 年 6 月 2 日)。參與式預算的全球之旅：反思深化民主、實踐社會正義如何可能 (下)【新頭殼】。取自：<http://newtalk.tw/opinion/view/37475>。
- 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。

Bohman, J., (1996). *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*.  
Cambridge, Massachusetts London: MIT Press.

Wampler, B., (2007). "A Guide to Participatory Budgeting." in Anwar Shah (ed.),  
*Participatory Budgeting*. Washington, D.C: The World Bank.