政治科學論叢／第 85 期／民國 109 年 9 月／頁 139-178

臺灣地方基層官僚推動參與式預算的治理模式：桃園市案例研究*

孫　煒**

摘　要

近年來，我國直轄市推動的參與式預算無疑是最受矚目的民主創新之舉，而基層官僚透過簽約委外運用裁量權與自主性在其中扮演了關鍵性角色。本文運用基層官僚的專業知識與技術、政策觀感、工作環境、操作方式等四個核心面向作爲分析架構，訪談桃園市基層行政機關的基層官僚運用裁量權與自主性推動參與式預算的感知與操作。本文的研究發現在當前新公共管理思潮之下，基層行政機關採用簽約委外來推動參與式預算的主要理由是本身的專業不足。基層官僚雖然肯認參與式預算具有提升在地居民公共意識的價值，但是認爲在地居民的提案並非完全合理可行。如何在完成民選行政首長之政策指示以及基層行政機關的使命與政策主軸的前提下，回應在地居民的意見是基層官僚的主要考量。基層官僚的自主性與裁量權展現在設定推動參與式預算的契約中工作項目與績效指標的制度性安排，以及監督廠商

* DOI:10.6166/TJPS.202009_(85).0004
本論文承蒙科技部專題研究計畫「族群政治對客家社會影響之研究：以制度安排爲中心－客家文化重點發展區中行政機關推動參與式預算之微型政治研究」（MOST 108-2420-H-008-006-MY2）之補助，作者特別予以感謝。作者也感謝國立中央大學客家語文暨社會科學學系客家研究碩士在職專班周玉葉碩士與羅玉緻碩士對於經驗資料的收集與處理。同時，作者更要感謝本文匿名審查人與編輯部悉心的評論與建議。

** 國立中央大學法律與政府研究所特聘教授，E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw。

收稿日期：109 年 5 月 4 日；通過日期：109 年 9 月 21 日

臺灣人文社會期刊資料庫

與社區領袖進行溝通來了解地方特性與需求，並傳達基層行政機關的使命與政策主軸。此外，基層官僚也進一步透過廠商操控審議程序，主導在地居民提案，合併與調整在地居民的方案，再票選出預算支出計畫。本文認爲上述基層官僚推動參與式預算的治理模式，運用裁量權與自主性實質地監督並型塑了參與式預算的過程與產出，固然在表面上提升了在地居民參與公共事務的密度，但是否眞實地反映參與式預算的精神值得深思。

關鍵詞：基層官僚、簽約委外、參與式預算、治理模式

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

自我國確立六個直轄市成爲地方自治的基本格局以來，中央向地方的權責移轉（devolution）成爲引導臺灣政治發展的主流趨勢，不僅牽動了地方行政機關角色與功能的轉變，也引發了公私部門之間治理關係的重組。由於國家權力不斷分散、授權、釋放，原先的代議體制已無法再壟斷、控制公共決策，設計嶄新制度去連結人民與社會，以回應參與民主的挑戰以及代議體制的課責議題，因而推動各形各色的公民參與模式便成爲民主創新（democratic innovation）的首要之務（趙永茂，2018：66）。近年來，在六都推動的參與式預算（participatory budgeting）無疑是最受矚目者，它不僅可以經由公民參與及民主審議培養地方民眾的公民意識，也可以結合地方特色與精神，具體落實在地基層的政策目標，因而成爲最被廣泛接受、且影響範圍最鉅的公民參與模式（葉欣怡等，2016：29）。

無可諱言，當代參與式預算的發軔可能僅是一種地方選舉吸引選民的競選口號，或之後動員選民支持特定計畫的政治策略。在拉丁美洲的個案中，參與式預算更是一種左派政治勢力打擊既定侍從主義（clientelism）以及資本主義（capitalism）的政治策略（Ganuza & Baiocchi, 2012: 2）。因此，在初始時期民選政治人物的強力支持是成功推動參與式預算的關鍵因素，若缺乏其長期奧援，難以將「參與」和「預算」兩者緊密結合，終將「人存政舉、人去政息」（Goldfrank, 2011）。在地方選舉之後，民選政治人物爲履行政見，必須將參與式預算由選舉工具或政治策略轉化爲公共政策，其目標是將制定政策的權力由行政機關部分移轉至在地居民、公民團體與社會弱勢者之手。因此，我國現階段推動參與式預算可視爲一種「政府強制／委任的」（government-mandated）公民參與模式。也就是說，民選地方行政首長指示行政機關主動將審議之後的民意納入預算過程之中的政策（Buckwalter, 2014: 573）。

近三十年來，參與式預算能夠迅速擴散至全世界不同的政治、經濟、社會、文化之中國家的主要原因，在於它的意涵與操作方式的模糊性。政治人物可以在同一頂參與式預算的大帽子下，各取所需，各自實踐自己所

臺灣人文與社會科學資料庫

擁抱的價值，而且憑藉著參與式預算的決策民主化的特徵，往往其程序愈簡化、愈限縮，它對於政治人物也就愈具吸引力（蘇彩足，2017：2；Ganuza & Baiocchi, 2012: 1）。因此，實際上操作參與式預算的文官是否瞭解參與式預算的制度設計和精神理念，以及是否願意支持並有足夠的能力來推動此一民主創新制度，對於參與式預算的生根茁壯影響極大，特別是實際負責推動參與式預算之地方政府的基層官僚（street-level bureaucrat）及其表現出的治理模式勢將扮演關鍵的角色。所謂基層官僚是指在工作當中必須與民眾直接互動，並且在執行計畫與政策之時，在實際運作上具備實質的裁量權（discretion）以及在觀點判斷上亦擁有相對的自主性（autonomy）的公職人員。基層官僚在執行計畫或政策的過程之中，經常依據自身的偏好與利益，憑藉分配實質的利益與制裁或心理的獎勵與懲罰來影響，甚至控制民眾與工作情境，使得原來的計畫或政策被修正或重新詮釋（Lipsky, 1980）。

隨著 1980 年代之後新公共管理（New Public Management）思潮的擴張，政府與私部門組織包括營利企業、非營利組織以及公私混合組織之間乃透過協力或合產來生產傳送公共服務成爲常態。在此典範下，以基層官僚爲主體之地方地府的基層行政機關（street-level bureaucracy），不僅規模縮減且其功能由直接提供公共服務，轉而透過簽約委外、權責轉移、外包等方式來生產傳送公共服務，而逐漸轉型爲具備公共、私人、混合組成型態的基層行政組織（street-level organization）（Brodkin, 2016: 445），形成了嶄新的治理模式。治理是一個涵義複雜且指涉多元的名詞，學術界流行久遠但迄今仍無法產生明確的界定。在本文之中，治理強調政府與私部門組織之間的相互依存性，兩者因相互交換資源和協商共同目的之需要，所形成成員之間持續互動的網絡（陳金貴，2013；Rhodes, 1997: 53）。此種治理模式不僅影響地方基層官僚的感知與評價，甚至可能衝擊典型基層行政機關的層級節制（hierarchy）特徵，特別是近年地方地府基層官僚在執行民主創新制度：參與式預算之時，面對嶄新的治理模式以及前所未遇的公民參與態樣，基層官僚如何運用裁量權與自主性是本文的研究焦點。

就當前公共行政研究而言，新公共管理思潮可能將壓縮基層官僚的裁量權與自主性，降低了基層官僚的回應顧客需求的能力，進而降低了基層

臺灣人口學會研究論文

官僚依照自身的偏好與利益而行動的可能性（Brodkin, 2011: i274；2015: 35；Soss et al., 2011）。然而，本文的基本假定爲當基層官僚接到意涵模糊且操作方法尚未定型的政策指示之時，新公共管理思潮的政策工具如簽約委外，將賦予其另類的裁量權與自主性，形成獨特的基層官僚治理模式來推動政策。[1] 本文的主要的研究問題爲：在新公共管理思潮之下，基層官僚如何透過簽約委外運用裁量權與自主性來推動參與式預算？基於上述公共行政與公民參與的最新發展，本文將在理論與實務層面回答此一研究問題，在理論層面，本文依據基層研究的脈絡、基層官僚治理的研究以及參與式預算的實踐研究，設計出基層官僚治理的分析架構。在實務層面，本文針對桃園市政府楊梅區與龍潭區推動參與式預算的委外個案進行經驗研究，重心在於探討基層官僚在委外模式下如何運用裁量權，監督廠商在特定社區操作參與式預算的各項工作項目。

本文將依以下各依序論述：第貳節文獻探討在於檢視與分析基層研究、基層官僚的研究與參與式預算的實踐研究等三方面的學術文獻；第參節敍明本文的基層官僚治理的分析架構作爲經驗研究的指引，以及定位研究方法與研究場域的特性；第肆節基於基層官僚的專業知識與技術、政策觀感、工作環境、操作方式等四個核心面向，展示基層行政機關之中基層官僚的深度訪談發現；第伍節探討地方政府推動參與式預算的基層官僚治理特性，以及分析此種特性引發的問題。

貳、文獻探討

本文的研究主軸是採用基層官僚治理的分析架構，探討在簽約委外中基層官僚運用裁量權推動參與式預算的基層官僚治理模式，有必要首先梳理基層研究的脈絡，再釐清基層官僚的研究，以及參與式預算的實踐研究等三項研究文獻，作爲發展基層官僚治理分析架構之理論論述。

---

[1] 簽約委外的意涵相當多元，本文特指公共服務由私部門組織提供，而政府擔任買方角色的政策工具，即由基層行政機關設定契約的工作項目與績效指標，並監督廠商根據契約推動特定政策的公私合夥模式（Bhatt et al., 2009: 121）。

臺灣人文社會期刊資料庫

一、基層研究的脈絡

1960 年代之後伴隨著美國大型社會政策如「向貧窮宣戰」（The War on Poverty）、「大社會」（The Great Society）的公布，1970 年代政策執行（policy implementation）研究開始受到學術界重視。政策執行研究受到 Max Weber 的文官體制（亦稱官僚體系）的理念類型（the ideal type of bureaucratic organization）影響甚深。Max Weber 對現代文官體制的定義爲受過合理專業教育具有專門知識的層級節制之一種幹部組織，因而擔任文官體制的職位是以專門知識爲先決條件，並稱之爲「合理的知識統治」。Max Weber 認爲文官體制的特徵是職位階層化的層級節制體系。它是一套由上而下建立隸屬的系統，而整個結構則由頂端大權獨攬，發展而成。在此系統之中各個部門所擔負的使命以及經常性活動，規定爲職位上的義務（吳庚，1993：83-86）。因此，基於 Max Weber 的文官體制的理念類型，政策執行研究的基本假定是政策目標明晰、文官體制的指揮命令有效落實、政策資訊與資源充分等。

但是，近年來公共行政研究就主張「政府」（government）並不是一個整體，而是由一群機關與部會所構成，每一個機關與部會都保護自己的領域，並設法維持或增加自身的權力（Bowornwathana & Poocharoen, 2010: 304）。所謂「完美的政府運作」（perfect administration）包括目標清楚、規則統一、資訊完整等條件，在現實世界幾乎不可得（Hood, 1976: 6）。Pressman 和 Wildavsky (1973) 研究上述大型社會政策的執行，認爲徒有良善的政策意旨不足以達成目標，還必須配合適的政策行動方能產生效果，而上述社會政策的高度複雜性導致政策執行困難而造成了政策失敗。Bardach (1977) 也形容政策規劃者在處理政策決策制定與有效落實政策之間差距所遭遇的種種挫折，也就是政策規劃者在執行政策之時，必須面對於無數的延宕、耽擱，甚至對於政策的曲解與挫敗。基層研究遂在上述檢討政策執行研究的基本假定上逐漸形成（Brodkin, 2016: 444-445）。

在 1980 年代之後，基層行政機關研究的理論興起以及新公共管理思潮的實務擴張，對於具備層級節制特徵的文官體制產生巨大的衝擊。新興的基層研究主張構成政府的主體：公務人員所形成的文官體制不但有自身的

臺灣人事學術期刊資料庫

價值體系，也發展出獨特的行爲模式。此外，相較於傳統公共行政典範強調文官體制之內的指揮命令原則，新公共管理思潮更強化了民選行政首長（政務人員）設定目標與提供誘因的角色，而賦予了基層行政組織以及基層官僚更大之落實政策的裁量空間（Brodkin, 2011: i254）。

二、基層官僚的研究

Michael Lipsky 在 1980 年出版《基層行政機關：公職人員的困境」（*Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*）一書是研究基層官僚的開創性經典之作，迄今仍備受重視。Lipsky 揚棄了政策執行研究的政策目標明晰、文官體制的指揮命令有效落實、政策資訊與資源充分等基本假定，認爲基層官僚雖然在官僚層級節制體系之中身處較低階的地位，但是扮演關鍵性角色。這不僅是因爲基層官僚是傳送公共服務的實際行動者，而且基層官僚身處的職位，經常得以讓他們實際上成爲「非正式的政策制定者」（informal policy maker），而非僅是單純地執行了政策而已。基層官僚透過日常行動，賦予了政策實際的意義與價值，更影響民眾對於政策的評價。基層官僚此種非正式政策制定的角色乃基於兩項因素：(1) 基層官僚具有實質的裁量權：因爲基層官僚的工作場域相當複雜，無法事前將其簡化爲一套固定做法；他們也經常與民眾互動，必須回應工作場域中多元的人性，而且要讓民眾相信基層官僚握有掌控他們利益的關鍵，方得以便宜行事。(2) 基層官僚擁有相對的自主性：基層官僚大多接受政務人員或民選行政首長在正式權威結構中的正當性，但在對於實際政策目標的觀感上，卻通常不太認同政務人員或民選行政首長的看法與偏好，也沒有朝向正式的組織目標而努力，而是抱持著「上有政策、下有對策」的心態，而具有自身的利益與偏好（1980：16-18）。因此，基層官僚可能抗拒甚至違逆政務人員或民選行政首長的政策指示。

然而，基層官僚的上述負面作爲並不完全源於自身利益與偏好的考量，而是來自其所處不利的工作條件，諸如：(1) 行政資源不足：基層官僚經常必須在有限時間與資訊之下作出決策，並被賦予相當大的責任，而且面臨民眾層出不窮的需求、工作環境的急遽變遷、職位快速輪調等因素，基層官僚可能產生專業訓練不足或是工作經驗不夠的現象，造成工作上的

臺灣大學圖書館期刊資料庫

壓力。(2) 政策目標含糊曖昧：基層官僚所提供公共服務的目標往往出自民選政治所提出吸引選民的政見，或是在制定政策之時爲求達成共識刻意爲之，而過度理想化且具高度複雜性，甚至本質上還會矛盾衝突、含混不清。基層官僚更不清楚要採取那行政技術或政策工具來達成目標。(3) 達成政策目標的績效難以衡量：相較於市場交易，文官體系的輸出往往無法透過一個系統性的社會過程來準確評估，除了目標本身模糊、太多中介變數、公共服務難以量化之外，基層官僚擁有裁量權與自主性就會使達成目標的績效衡量變得非常困難。當他們認知到衡量目標可能會限制其自主性時，可能會積極地抗拒發展與應用績效指標（Lipsky,1980：29-53）。

Michael Lipsky 有關基層官僚的奠基研究具有理論、方法、實踐、規範各方面的學術貢獻：在理論上，顯示民選行政首長或政務人員的政策投入（例如指示、預算）並不必然形成有效的政策產出，更遑論達成目標的政策結果；在方法上，顯示研究者必須透過參與觀察與訪談等質性研究，方能理解基層官僚的感知與行動；在實踐上，顯示基層官僚在不同的工作場域中與民眾互動的操作與影響是研究的重心；在規範上，基層官僚研究應該調整對於民眾的負面刻板印象以及矯正文官的差異性作爲，以培養基層官僚尊重民眾的態度，並促進適當的政策行動（Hupe et al., 2015: 8-11）。

Lavee 等人更進一步主張基層官僚對於其角色的感知，方是影響政策結果的核心要素。基層官僚乃是基於他們對於民眾、政策當事人、共同工作者以及機關本身的主觀性選擇作爲實際操作的依據，特別是基層官僚對於民眾與政策當事人的態度，以及他們覺得是否要對於民眾與政策當事人負責乃是實際操作的關鍵（2018：334-335）。也就是說，基層官僚認爲他們扮演國家代理人（state agent）角色或公民代理人（citizen agent）角色，將會影響其與民眾與政策當事人的互動。所謂國家代理人角色是指基層官僚認爲其主要職責是執行政府的政策與計畫，而必須服膺政策指示、行政規則和程序；公民代理人角色則是指基層官僚認爲其主要職責是爲民眾與政策當事人服務，必須要考慮他們的需求以及環境特性（Maynard-Moody & Musheno, 2000）。

總結言之，1980 年代之後基層官僚的研究大致上發展出四個命題：(1) 公共政策並非是穩定的建構，而具有相當大尚未決定的空間。政策的論述

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

往往相當模糊而且包含多重的甚至互相牴觸的目標，基層官僚可以運用裁量權予以操作。(2) 基層官僚的裁量權與自主性就是回應與判斷個別情境所必需的政策行動，而基層官僚行使裁量權的行動，往往就成爲實際的政策。(3) 基層官僚的裁量權與自主性往往是非正式的，甚至是非授權的的行動，但此種非正式行動將有系統地、有規則地展現了政策的實踐意義與價值。(4) 基層官僚具有顯著的政治地位，因爲他們是實際的公共政策詮釋者，也是政府與公民之間關係的樞紐（Brodkin, 2012: 942-943）。上述四個命題成爲基層行政機關研究的主要結論，之後基層行政機關研究與不同的政策領域與組織理論結合，產生了近年來豐富的研究成果，並於 2010 年再次出版上述 Michael Lipsky 經典著作的三十週年紀念版本，以表彰其學術貢獻。

在傳統公共行政中，Michael Lipsky 描述的基層官僚的裁量權與自主性乃基於不利的工作條件來調整非正式的實際操作，是一種計算個人成本與利益的理性選擇。然而，在新公共管理思潮之下，簽約委外重新塑造了公私部門的治理結構，也對於基層行政機關與基層官僚的工作條件產生顯著影響。基層官僚不再直接生產傳送公共服務，而是運用契約來主導廠商執行政策（Brodkin, 2011: i272）。根據經驗研究所示，基層官僚依據基層行政機關的系絡條件（contextual condition）運用裁量權，巧妙地將社會政治結構、政策指示、實際操作相互結合，藉由簽約委外讓政策推動成功，因而基層行政機關研究的重心在於契約結構如何影響基層官僚的裁量權與自主性（Brodkin, 2015: 34）。在簽約委外的治理結構下，基層官僚並不僅是單純地根據契約中工作項目的績效指標來監督指揮廠商執行政策，其非正式的操作在實質上可能背離了政策指示，或是忽略了政策的價值或精神，但其操弄契約的手法相當隱晦並不容易察覺（Considine, 2000）。此一現象反映了在當前簽約委外已成爲基層行政機關提供公共服務之主流工具的趨勢，基層官僚裁量權與自主性的轉變與運用已經跨越甚至超過了 Michael Lipsky 所建構之基層官僚的定義與範疇，研究焦點應置於基層官僚與廠商形成治理模式，且仍直接與民眾互動的動態。此點是本文所提出的主要問題意識以及致力的研究主題。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、參與式預算的實踐研究

參與式預算自 1989 年由巴西的榆港市（Porto Alegre）啓動，近四十年來，「民眾可以直接決定公共預算」這個單純想法已經歷經了全球旅程。迄今已有約 3,000 個到 8,000 個不同形式的參與式預算在世界各國推動，並適用於左、中、右極端差異之政治傾向的方案。此種擴散過程不但意味著參與式預算意涵本身的急速演化，也代表著它影響國家與公民社會之間權力關係的平衡（Montambeault, 2019: 29-30）。一個隱諱但重要的變化就是參與式預算其實衝擊了政策制定與執行，特別是地方基層行政機關，也就是基層官僚回應民眾的需求，所必須進行的制度改革以及感知調適。

就操作意涵而言，參與式預算可劃分爲溝通與賦權兩大要素：溝通是在推動參與式預算過程之中舉辦透明程度高的會議來決定方案的優先順序，並設計公開討論在地居民需求以及進行審議的程序；賦權是指將會議決定的方案與政府決策予以結合的機制。前者使政府更瞭解民眾的需求；後者則透過授能與培力的方式，讓民主政治的主權者；公民更有能力當家作主，作爲開放政府的重要途徑（郭銘峰，2019：317）。當前大部分參與式預算研究聚焦在溝通要素，特別是審議性的民主過程之上，但是有關賦權要素尤其由文官體制的角度，針對執行預算支出計畫的結果卻鮮少探討（Godwin, 2018: 140）。依據參與式預算向全球擴散的經驗，溝通的表現顯較賦權爲佳，因爲賦權要求進行較大規模的制度改革，例如設置實質且高階的預算規劃機關、徵補投入公民參與的公職人員、成立決定公民參與規則的機關等等，必須推動政府在制度、人員甚至目標等方面的改革，方能眞正產生參與式預算的政策效果，但是文官體制的疑慮以及特定地方基層行政機關的抗拒可想而知（Baiocchi & Ganuza, 2014）。

當代參與式預算擴散至全球的前提，乃是其實踐必須配合不同操作場域的環境與條件不斷調整，因而參與式預算研究的主要挑戰乃是如何分析每一個經驗個案的獨特性（Cabannes, 2004: 28）。呂家華（2016）認爲基層行政機關推動的公民參與，其中最重要的關鍵是議程設定，就是誰可以決定「遊戲規則」，包括要處理的議題與政策範疇在哪裡？跟既定行政程序的關係是什麼？有多少時間推動？這都將決定後來推動參與式預算的具體步

臺灣大學 圖書館 博士論文

驟。Krenjova 和 Raudla 描繪一個參與式預算過程設計的圖像（contour），其中顯示設計參與式預算的首要重心也在於設置一個決定審議策略、推動步驟、預算規模、程序（制度）調整等的單位，也就是說，建立參與式預算相關「遊戲規則」的決策機構，以執行民選首長的政策指示（2013：22）。

Miller 等人（2019）進一步提出在圖像之中四個推動作法（mode）：一、選擇參與者：主要工作是決定參與者的來源、機制、方式以及討論議題的範疇；二、意見交流：主要工作是公民與政府、公民與公民之間就議題、方案進行不同審議程度的訊息交流；三、決策：主要工作是結合專家、政府人員、或操作場域各方的意見所形成的提案，經調整成爲方案，並經由在地居民選擇成爲預算支出計畫；四、公民權威：主要工作爲展現公民確實能夠影響、改變資源（預算）重新分配，甚至影響政治情境。上述四種推動作法之中，選擇參與者和意見交流應歸屬於參與式預算的溝通要素；決策與公民權威則歸屬於參與式預算的賦權要素。前者的主要行動者是參與參與式預算的公民以及活躍其中的公民團體；後者的主要行動者則是政府人員，特別是推動參與式預算並擔負成敗責任的基層官僚。

總結言之，自從 1970 年代之後，在公共行政學術發展之中，依序興起的基層研究、基層官僚的研究以及參與式預算的實踐研究，本文發展出以下研究論述：近年基層研究開始檢討文官體制的理念類型之下，政策執行有關目標清楚、規則統一、資訊完整等之基本假定。在 1980 年代具有觀點自主性與運用裁量權的基層官僚，扮演非正式的政策制定者的角色逐漸受到重視。由於實際的政策執行並不具有結構性，政務人員或民選行政首長的政策指示，甚至政策目標的實踐大多取決於基層官僚的主觀判斷，並依據環境條件而選擇或調整執行手段，對於被服務或被管制的民眾影響甚大，因而基於觀點自主性的基層官僚運用裁量權的操作往往就是實際的政策，具有顯著的政治效果。也就是說，基層官僚治理現象影響了公民對於政府的感知與評價。然而，在新公共管理思潮之下，基層官僚的裁量權與自主性主要轉變成爲運用契約的工作項目與績效指標，並考量基層行政機關的環境特性，來監督廠商提供公共服務。近年來，風行全球的參與式預算大多數是由地方民選行政首長的政策指示，而由基層官僚採用簽約委外監督廠商推動的公民參與模式。基層官僚將運用裁量權，透過契約影響參與式

臺灣大學圖書館

預算的溝通與賦權要素，並考量操作場域的環境條件，來落實政策指示。

參、分析架構與研究設計

在傳統公共行政典範之下，政府採用投入導向的預算模式，強調根據公共資源規模來決定施政的「量入爲出」原則，但在新公共管理思潮之下，政府採用產出／結果導向的預算模式，強調公共資源的用途與績效；編製預算邏輯的原則也著重由政務人員負責政策的制定，而由文官體制則負責解決實際問題、提升效率以及達成政策結果（Bartocci et al., 2019: 68；Ter Bogt & van Helden, 2011: 58）。1980 年代之後，也運用簽約委外作爲公私部門協力生產傳送公共服務的政策工具。不同的預算模式與政策工具的轉換勢對於基層行政機關的定位以及具備裁量權與自主性的基層官僚的角色造成的重大衝擊。本文結合了上節「文獻探討」中的重要論述：在 1970 年代基層研究中重視基層官僚之政策執行的專業知識與技術作爲賦予法定職位的正當化理由，以及在 1980 年代之後 Michael Lipsky 開啓的基層官僚研究中的關鍵論述，例如：一、基層官僚本身往往基於對政務人員與政策目標的主觀評價，以及對於自身及利害關係人的角色感知來運用裁量權以及形成自主性，而成爲實際上的政策制定者；二、基層官僚的實際作爲經常受限於操作場域的各種工作環境的條件；三、基層官僚在操作場域中回應個別情境的的操作方式往往就成爲民眾感受到的實際政策等。因此，本文結合當代簽約委外政策工具的實踐，發展出基層官僚治理的四個核心面向：專業知識與技術、政策觀感、工作環境以及操作方式，形成本文的分析架構，作爲在桃園市推行參與式預算之進行經驗研究的指引。以下本文詳述這四個核心面向的意涵：

一、專業知識與技術

現代政府中文官體制的正當性、中立地位、永業特色皆來自文官的專業知識與技術。基層官僚重視自己的專業知識與技術，這也是他們擁有相對自主性以及裁量權的合理化依據（Hupe & Hill, 2007: 282）。基層官僚有兩個主要任務，一爲服從政策指示，在既定規則框架下有效地執行；二爲

臺灣大學圖書館期刊資料庫

應用既定規則於特殊具體的個案。前者需要基層官僚具備專業訓練背景；後者則需要基層官僚具備在地場域知識。特別是當政策指示具有高度模糊性且操作場域中利害關係人的利益與偏好相當複雜之時，基層官僚被賦予政策制定的高度自主性以及政策執行的實質裁量權（Bannink Duco, 2015: 211）。然而，在此趨勢之中，公私部門的界線漸形泯滅，原來文官體制的專業知識與技術開始轉移至私部門的廠商（Meyer & Hammerschmid, 2006: 101）。此種現象造成基層官僚更加依賴廠商的政策執行能力，也更強調利用契約結構強化對於廠商的監督管制。相對而言，專業知識以及行政資歷較高的上官長官爲了聚焦於策略性決策、風險趨避（risk aversion）以及咎責迴避（blame avoidance）等因素，而傾向將繁瑣的日常庶務與決定委外予廠商（Bhatt et al., 2009: 125-126）。

二、政策觀感

民主政府的運作原則是政務人員制定政策並決定施政方向，而由文官體制執行政策並實現施政目標。依據基層官僚研究的角度，基層官僚固然秉承民選行政首長的政策指示，然其本身亦擁有獨特的偏好與利益來詮釋政策指示。在新公共管理思潮重視政策產出與結果的影響之下，基層官僚經常面臨如何展現執行政策成效的困境，而較忽視傳統的政策價值如文官的專業自主性、團結力等等，因而基層官僚對於特定政策的感知評價及其角色認知相當關鍵。在感知評價方面，是指基層官僚認爲他們所執行的政策的貢獻程度（Loyens, 2015），可進一步分爲社會與顧客層次，也就是說，如果基層官僚感覺特定政策執行可以達成良善的社會目標，則此政策具有社會意義。另一方面，如果基層官僚感覺特定政策執行可以眞正增進民眾的福祉，則是此政策具有顧客意義（Tummers, 2012）。在角色認知方面，如果基層官僚自我認知爲國家代理人，基層官僚必須遵循特定的原則，諸如對於所有民眾一視同仁、服從法令規則、莫使己身偏見或觀點影響決策、保持專業判斷等。如果基層官僚自我認知爲公民代理人，基層官僚則必須要回應個別民眾的特殊需求，也必須順應在特定社會與文化系絡中民眾的感知，有時也需忽視甚至曲解正式的程序、規則或制度（Maynard-Moody & Musheno, 2015）。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、工作環境

基層官僚在工作場域中經常面對行政資源、執行時間、績效管考等各種因素的掣肘，而形塑了他們回應的方式。但是，在採用簽約委外提供公共服務的模式之中，基層官僚關注的焦點已不是在契約中明定的行政資源（金額、人力、設備等）和執行時間，而在於重視公共服務所處社會政治系絡的特性以及績效指揮的達成。由於當代基層官僚面對的工作場域經常是由複雜人際關係所形成的微型網絡，特別是政策指示牽涉到公共財貨與服務的分配之時，基層官僚不僅是非正式政策制定者，在某種程度上，甚至是扮演政治角色的政策形成者（policy former）。也就是說，基層官僚並非是中立的專業官僚而已，他們經常在各種利害關係人的衝突利益之間進行協調、尋求共識以形成方案，其活動具備高度的政治性（Lee, 2012: 691）。因此，基層官僚必須在提供公共服務的工作環境中，認清社會網絡並運用政治權力，方能有效地執行政策（Hupe & Hill, 2007: 283）。

深入言之，基層官僚在一個微型政治（micro-politics）的場域之中，與各種政治行動者（political actor）互動，運用裁量權來實現政策指示。其中主要的政治行動者乃是社區領袖（community leadership），因爲在微型政治的場域之中，公私界限模糊，權力互動也相當複雜，社區領導階層可以進行中介政府與在地居民、調和社區內部紛爭、動員社區在地居民，甚至管制社區中商家或在地居民的工作，扮演著揉合社區之中議題倡議者、服務提供者、行動管制者、政治代表者、行政執行者等等複雜角色（Drivdal, 2016）。Willner (2011) 則認爲微型政治場域的正式結構例如層級體制與組織目標，往往無法完全決定政治行動者的行爲，政治行動者總是有一定程度的行動空間（scopes of action）來追求自己的利益與偏好，因而政治行動者的社會網絡中運作的非正式協調，往往比在正式結構之中更有效率。特別是基層官僚根據民選首長指示所推動的政策，一方面必須顧及在地特殊的文化環境與長期形成的社會網絡，另一方面也須回應上級的期待，而必須做出某種戲劇性的表現（theatrical performance）（Wilshusen, 2009: 141）。另一方面，簽約委外也涉及公私合夥（public-private-partnership，或稱公私協力）關係中多重面向和層級的治理結構，這使得基層官僚面臨的課責問

臺灣人事學會學術期刊資料庫

題愈顯複雜，既需接受來自民選行政落實政策指示並達成政策目標的要求，也要依照契約監督廠商履行工作項目，因而基層官僚對於績效指標的設計與落實是其監督廠商經營工作環境的重心（Hupe & Hill, 2007: 286-288）。

四、操作方式

新公共管理思潮將高層的民選行政首長或政務官定位爲設定政策目標與提供誘因（如經費、獎懲等）的角色，而將基層官僚定位爲運用誘因來達成政策目標的角色（Brodkin, 2011: i254）。由於基層官僚必須面對來自由上而下的政策指示和由下而上的民眾需求，更身處層層受限的工作環境，但本身具備一定程度的裁量權與自主性，可以依其目標利益與價值偏好來決定執行政策的操作方式。基層官僚的主要方式便是在契約之中設計績效指標並進行績效衡量。績效衡量原是達成公共決策以及提升組織績效的操作方式，但在基層行政機關的簽約委外之中，績效衡量不僅是解決問題的理性工具，還具備政治工具（political instrument）的功能。基層官僚設定績效指標來釐清政策指示的優先，順序以及基層行政機關須負責的主要工作項目，並運用績效衡量來操控廠商主導政策執行（Bjørnholt & Larsen, 2014: 401）。也就是說，基層官僚可以運用裁量權，依據工作環境中的各項變數來調整非正式的操作模式，運用契約中設定的程序、制度或績效指標，讓政策推動成功（making policy work），而非僅僅是執行政策（do policy work）而已（Brodkin, 2011: i253-i254）。深入言之，基層官僚可能透過重新詮釋政策指示、設定工作項目的優先順序、甚至調整契約績效指標等方式，不僅是操控廠商來履行契約並回應民眾需求，更可能運用其裁量權與自主性實質地改變了政策內容。在表面上可能完成了上級的政策指示，但實際上偏離了政策目標，但符合了基層行政機關的使命與基層官僚自身的偏好（Montambeault, 2019: 34）。

基於上述基層官僚的理論，本文發展出基層官僚推動參與式預算之基層官僚治理模式的分析架構，並據此設計半結構性問卷進行深度訪談的面向（參見表 1）。藉由訪談研究法蒐集基層行政機關中基層官僚推動參與式預算的心理層面的感知態度以及實務層面的操作實踐，作爲探討基層官僚治理現象的研究基礎。據此，本文發展出專業知識與技術、政策觀感、工

臺灣人文與社會科學期刊

作環境、操作方式等四個核心面向，作爲設計半結構性問卷，針對基層官僚進行深度訪談的理論基礎：

表 1 基層官僚推動參與式預算的分析架構

面向	訪談問題重心
專業知識與技術	基層官僚對於參與式預算的精神、偏好及操作方式的專業熟悉程度，以及採用簽約委外的理由。
政策觀感	基層官僚對於民選行政首長推動參與式預算指示之政策目標的感知評價與角色認知。
工作環境	基層官僚對於推動參與式預算的工作環境（包括行政資源、執行時間、微型政治場域、執行過程）的感知與運作。
操作方式	基層官僚推動參與式預算過程之中主導提案、監督並型塑方案、票選方案決定預算支出計畫的操作模式。

資料來源：作者自製

桃園市推動參與式預算是由研究發展考核委員會統籌，規劃參與式預算實施計畫及協助各行政機關推動；資訊中心建置參與式預算網站；青年局統籌辦理工作人員培訓課程；民政局辦理地方基層宣導；人事處辦理機關員工教育訓練。自 2015 年起，由青年局辦理審議式民主的工作坊、2016 年辦理演練試辦計畫，2017 年始擴大至全市的試辦。本文採用桃園市楊梅區與龍潭區的基層行政機關推動參與式預算作爲研究對象。初期是由基層行政機關自辦，但是成效不彰，基層官僚的態度相當負面消極，其上級長官亦認爲在地居民的參與程度不高，並未達成預定的政策目標。此後，桃園市基層行政機關大多採用委外模式推動參與式預算，此一模式也是目前我國政府機關最常採用的方式，由行政機關以補助案的形式，在政府採購法的基礎上，運用「標案」委託廠商（大多是非營利組織或學者專家），在某些特定地區或特定的業務之中推動參與式預算（郭銘峰，2019：337）。

根據委外模式，承辦參與式預算的廠商直接與在地居民接觸，依照契約的工作項目實際操作；基層官僚監督廠商履行契約，間接在操作場域之中觀察或參與在地居民的活動。由於承辦廠商具備參與式預算的專業知識以及操作手法可能優於基層官僚，操作場域中既存社會政治結構的社區領域也可能更爲親近同爲私部門的廠商。因此，在委外模式之中，民選行政

臺灣人文與藝術期刊資料庫

首長、基層行政機關以及廠商三者之間的基層官僚治理現象，可能並非傳統文官體制的層級節制原則，甚至委託人－代理人理論所能解析。基層官僚一方面在場域中監督廠商履行契約的工作項目，另一方面，也在場域中接觸在地居民瞭解其回應，以評估廠商的操作績效。因此，本文也分別對之進行訪談。

本文選擇桃園市作爲基層行政機關推動參與式預算之研究場域的理由爲：(1) 桃園市於 2014 年底甫升格，相較於傳統直轄市，市政多有待興革之處，正適合推動參與式預算激發創意、創新在地方案的特質。(2) 桃園市推動推動參與式預算的基層行政機關包市政府局處與區公所，亦可對照其異同。(3) 桃園市轄內族群多元、城鄉差異、市民社經地位，亦是全國平均年齡最低的直轄市，爲觀察具備民主創新性質的參與式預算實際運用與效果的典型場域。本文運用訪談研究法來蒐集資料，期間開始自 2018 年 2 月至 2020 年 3 月止，運用半結構式訪談題綱來蒐集桃園市楊梅區與龍潭區推動參與式預算之基層行政機關的基層官僚，包括區公所的承辦課長與所長以及局處的專門委員、承辦科長與科員等（請參見附錄）。這些基層官僚在桃園市楊梅區與龍潭區推動參與式預算的過程之中，皆有與在地居民直接互動的經驗，且對於廠商的執行方式具有實質裁量權與自主性。

本文選擇楊梅區與龍潭區的基層官僚，作爲研究參與式預算委外模式的深度訪談對象的理由如下：(1) 兩區皆是在桃園市推動參與式預算初期選定的實驗性質場域，其推動成效具有示範作用，特別是桃園市是由全國首創的青年事務局啓動參與式預算，以支持青年世代積極涉入公共事務扮演積極角色作爲核心理念，再逐步讓市府其他行政機關跟進，而楊梅區與龍潭區正是青年事務局的公共參與科早期先選定的推動場域，具有代表性。(2) 目前桃園市是由行政機關將一部分預算以參與式預算辦理，及以行政機關既有具特定用途之預算作爲參與式預算之標的，且具有議題主管權的行政機關投入，採用委外模式爲主，以勞務採購方式將參與式預算業務委外予民間專業團隊執行（傅凱若，2019：115）。(3) 就族群屬性而言，楊梅區與龍潭區是客家重點文化發展區，乃是典型客庄。相較於都會市民，楊梅區與龍潭區在地居民的積極性較低，對於公共事務的參與意願也不高。因此，桃園市行政機關試圖透過參與式預算此種民主創新模式，結合在地的

臺灣人口學會會員專用

族群網絡與文化特色，作爲激發在地居民參與社區事務的觸媒（孫煒，2020）。楊梅區與龍潭區推動參與式預算的委外民間專業團隊，以在地的大專院校爲主，試圖結合高教學術機構的研究背景與青年學生的公益熱忱與創意作法，在原則性的一般提案程序之中，賦予委託團隊與局處或區公所商議，以較爲彈性的作法，配合楊梅區與龍潭區的在地精神與特色，共同推動參與式預算。(4) 相較於台北市的參與式預算是由民政局主導並設計共通的推動程序與機制，本文的經驗研究場域：桃園市是由市政府各局處與行政區分別因地制宜地推動參與式預算，又因民選行政首長對於此一新興公民參與模式的重視，楊梅區與龍潭區的較高階行政人員如科長、專門委員，甚至區長均有在推動過程之中與承辦廠商直接面對社區居民的經驗，符合了基層官僚直接與民眾互動的特性，而且由於本文個案具有實驗性質，推動參與式預算的行政人員在簽約委外上具有較大的自主空間。

大多數公私合夥的簽約委外均需遵循標準契約的規範，但是政府與廠商之間也可能因簽約客體：公共服務的性質，而發展出多樣的簽約動態（Brown et al., 2010: i43-i47）。誠如蘇彩足所言：「由於參與式預算的目標和內涵含糊曖昧而不明確，因此能包容不同行動者的利益和想像（2017：2）。」基層官僚推動具有實驗性質與創新性質之參與式預算的簽約委外，固然需要遵循政府採購法令和程序的規範，但是由於契約文本（標案）實際上是由基層官僚所撰寫，工作項目也是由基層官僚所設計，反而可將較寬闊的裁量空間載入契約之中，亦突顯出基層官僚在尚未形成既定步驟與程序之公民參與途徑中的自主地位，因而運用基層官僚研究來解析參與式預算的簽約委外確有合宜性。

本文探尋這些基層官僚受訪者對於推動參與式預算之基層官僚治理模式各個面向的感知，分析其的心理認知及主觀感受。本文藉此旨在闡述其感知提出研究發現，並探討其中的意涵。本文作者以開放的態度將訪談資料打散，賦予概念，再依據經驗研究場域的基層行政機關之中基層官僚的治理模式的層面加以聯繫，並進而組合訪談資料，驗證其間的關係（林淑馨，2010：358-360）。所有訪談編碼大致以事前建構的委外模式爲主軸進行類別歸屬，每次訪談時間約 70 分鐘，主要視受訪者容許時間而定，而所有訪談皆由作者本人親身完成。受訪者人數雖超過附錄所示，但當作者在

臺灣大學藝術學研究所

訪談之中未克發現任何有助於研究問題解答的嶄新主題（new themes）時，即意味著訪談內容已趨近於飽和，且對於問題建構已有相當程度掌握，足以在眾多重複累積的編碼中尋找豐富文本線索，進而發展出本文的論述主軸。

肆、深度訪談發現

首先、本文採用之案例：桃園市楊梅區與龍潭區推動參與式預算的行政機關的基層官僚，均具備與廠商共同在第一線接觸在地居民的實踐經驗，也積極地探求在地民意，符合上述基層官僚研究的特性。在地居民雖對於基層官僚及廠商共同推動參與式預算的表現相當肯定，但也對民選行政首長推動參與式預算的動機以及其後的執行表示懷疑。在地居民表示：

> 我對於○○局執行方案、提出構想的人覺得很優秀，思維很先進，給予肯定，跟局裏公務員的溝通也很清楚……我覺得這是選舉的考量，市府讓地方人士知道這一個活動，但是執行的時候還是行政機關在執行，用行政機關的意思去執行。（受訪者 LR1）

> 我覺得承辦的廠商很用心、細心，比方說每次要活動之前都會有地方公務人員去宣導下次什麼時候有什麼活動……桌長是廠商事先培訓出來的，我們可以統整意見給桌長，桌長功能很大，要不然我們居民會天馬行空，在場的公務人員也蠻尊重我的意見與提案。（受訪者 LR2）。

以下就本文的分析架構將基層行政機關推動參與式預算的基層官僚治理現象，分爲專業知識與技術、政策觀感、工作環境、方案回應與操作方式四個層面，以基層官僚顯示其感知態度與操作方式。其中基層官僚的專業知識與技術、政策觀感兩個層面與其推動參與式預算的感知態度較爲相關，傾向形塑相對的自主性；工作環境、方案回應與操作兩個層面與其推動參與式預算的操作方式較爲相關，傾向影響實質的裁量權。深度訪談的發現如下：

臺灣大學學術期刊資料庫

一、專業知識與技術

基層官僚面對民主創新模式：參與式預算的感知態度，均是不熟悉其意義與價值，更無法理解如何操作，而無所適從。一旦基層官僚接到政策指示後，直覺上便是請教學者專家或委外專業團隊，也囿基層行政機關的人力資源限制，且理解參與式預算需要高度的專業知識與技能，也需要投入大量資源與在地居民溝通連結，因而委外專業予團隊可說是較佳的政策工具。在委外之後，也肯認廠商的專業能力。基層官僚表示：

> 我沒有上過像市政府開的公民參與或是參與式預算的相關課程，瞭解得很膚淺，我只知道所謂的參與式預算是甚麼，但是實際上怎麼運作等，也是委外單位執行到比較後期才了解。（受訪者 SLB1）

> 我只知道參與式預算是要開說明會、提案工作坊、投票這三個步驟，其他一無所知……參與式預算的難度太高了，未來若還要推動，會找有經驗的廠商一起協辦。（受訪者 SLB2）

> 原本有些社區不願配合推動，後來廠商一個里、一個里辦理說明會，就增加了地方的認同感，有些里長反而希望在他的里區辦理，也因爲廠商的專業技術優異，讓當時做成果發表會時，就凝聚了很多的民眾參與，也因如此每場的成果發表會，議員都會去關心。（受訪者 SLB3）

> 因爲參與式預算需要跟在地互動，需要一些連結，不管是聯繫本身的成本或跟同仁溝通所需要的技巧，需要比較多的人力，這個部分本單位在公務的人力編制上是沒有辦法做到的。（受訪者 SLB4）

然而，基層官僚雖承認專業性不足，但經由培訓可以理解參與式預算具備民主實驗性質並肯認其民主價值，並可培養社區居民表達公共事務的意識。基層官僚表示：

> 我把參與式預算當成沙盒，或是當成一個民主的實驗室或是研發機制……它是直接民主，它有很高的正當性，我覺得參與式預算目前在市府，應該說在臺灣，還在找到證明自己存在的依據。（受訪者 SLB6）

臺灣大學學術期刊資料庫

> 市政府有辦過課程，還要區求公所派員參加，我個人有上過這個課，但對於如何操作不是很清楚……在課程中，我覺得參與式預算的最大精神是社區意識由下而上表達公共事務的意見，而不是由上而下的分配，我覺得這是一個很好的角度。（受訪者 SLB7）

> 我們都希望能藉由專業的學術機關或是機構或是有這方面實際執行經驗的人民團體，我們可以一起共同討論，設計一些方案，除了要借重這樣的專業之外，我們也覺得說如果有辦法藉由這樣的一個方案，可以讓學術單位或是讓其他單位幫我們做一些 SOP 與理論的基礎，那是我們最想要的。（受訪者 SLB8）

二、政策觀感

在對於參與式預算的感知態度方面，基層官僚認爲參與式預算具有激發在地居民參與公共事務的熱忱以及凝聚地方認同感的功能，因而辦理民選行政首長推動參與式預算的政策指示雖辛苦，但仍具有服務在地居民的價值，而且參與式預算本身就是一種民主創新，正可以提供基層官僚發揮創新能力的機會。特別值得注意的是：撰寫參與式預算標案的承辦基層官僚表示由於桃園市尚未發展出具體的推動制度與程序，基層官僚更可以發揮創新精神，在《政府採購法》規範的契約標準之中發揮自主性與裁量權。基層官僚表示：

> 對於公務員來說我覺得會是負擔比較大，要如何去配合民眾、配合公民團體、配合廠商、配合上級的想法，這就是承辦人員一直在協調的地方。（受訪者 SLB1）

> 我覺得參與式預算這種機制眞的是好的事情，就是讓大家知道原來參與式預算做起來是這樣，一個平民老百姓也有機會參與我熱衷的事物。（受訪者 SLB2）

> 參與式預算可以增加地方的認同感……我認爲辦理這個參與式預算的活動，由下而上的方式對地方民眾是有一些凝聚力。（受訪者 SLB3）

臺灣大學學術期刊資料庫

> 我會期待說參與式預算做下去之後，會跟社區有多一點連結，或是說把社區做出一個讓大家眼睛一亮的成果，我是眞的有這樣子的期待，而且參與式預算也沒有一個很具體的工作或內容規範或是你一定不能做什麼事情，本來工作上的性質就是創新……對我們來說這一個可以發揮的機會，我們是爲了讓民眾參與才做參與式預算。（受訪者 SLB4）

基層官僚也對於參與式預算的感知態度較有使命感，認爲民選行政首長推動參與式預算的政策指示不見得是基於選票考量，然就長遠而言，參與式預算對於在地住民的民主素養具正面影響，具有社會意義。但是，部分基層官僚也會考量到後期執行方案可行性的問題，洞悉參與式預算的票選與正式選舉的投票的差異，以及可能衍生的問題。基層官僚表示：

> 其實參與式預算並不代表百分之百對於選票有幫助，因爲它其實很繁瑣，也有可能造成過程中的一些矛盾跟衝突……我們認爲好好地辦一場參與式預算，對於直接民主、對於民主深化、對於公民參與都是有幫助的。（受訪者 SLB6）

> 我個人認爲，在地居民的意見上還是有些偏頗，公部門有責任上的問題，所以執行參與式預算後需多方考量，並非隨民眾意願想如何就如何……而且，參與式預算的投票並非如選罷法的強制性，無法要求所有的民眾參與投票，因此曾有民眾來向我投訴，參與式預算的投票是不公平的，因爲投票日並非假日，而無法到場投票。（受訪者 SLB5）

在角色認知方面，基層行政機關的基層官僚因職級較低，推動參與式預算的認知較爲消極，傾向扮演國家代理人的角色，由民選行政首長承擔責任。對於承基層官僚而言，完成推動參與式預算的政策指示並遵照行政規範是其主要考量。基層官僚表示：

> 在這個位置上，我傾向以上級命令爲主，民眾意見爲輔。當我在執行時遇到很大的困難時我再回報上級，主要的基層反應我亦會主動回報上級，我無法決定時就會向上級反應，讓上級決定如何處理是比較好。（受訪者 SLB2）

臺灣大學國家發展研究所

> 如果從公務員的角度來看，我們還是必須去面對採購法，面對會計要可以結帳，這個案子要順利的開始順利的結束。那個結束可能就不一定是我們想要的那一種結束方式，anyway 它必須要結束，要不然我們後面是吃不完兜著走啊！（受訪者 SLB4）

基層官僚也會以較開拓的視野，對於推動參與式預算的認知明顯積極，但是仍以傾向扮演國家代理人的角色。此外，基層官僚認爲可藉由參與式預算的審議程序發現在地問題，並在權限之內即時解決。基層官僚還將參與式預算作爲彙整在地居民、廠商、在地公民團體各方的蒐集地方輿情以及擬訂解決方案的平台。基層官僚表示：

> 我們是市政落實的執行者，一方面民眾的需要也上來了，那遇到衝突、沒辦法解決的話，我們應該怎麼做？我們會有階段性的調整……每個方案背後不同的目的，所以我們會做除了溝通之外，更重要的在執行層面上，我們與民眾雙方是要互應的。（受訪者 SLB8）

> 我覺得需要扮演政策的執行者、民應的反應者還有溝通者，像那次的參與，大家有討論到一些問題，區公所可以立刻解決的，我就當場可以決定這個可以馬上執行，不需要提報……在推動參與式預算時，我就充分授權課長，我相信他可以與廠商配合的很好。（受訪者 SLB7）

三、工作環境

基層官僚認爲推動參與式預算的人力、財力、制度皆有侷限，但是民選行政首長的支持最爲重要。在委外模式之下，基層官僚往往也是契約標案的撰寫人，只要民選行政首長支持，推動經費的限制較低，還可由廠商方面補充人力。然而，基層行政機關的推動重心是在爭取既存社會結構之中社區領袖的理解與支持，因此，基層官僚會在推動過程的初期運用裁量權要求廠商與社區領袖溝通。基層官僚表示：

> 基層不管是推動何種業務，人力及經費都不夠，真的是一個常態，還有財政局主計處在控制預算，大家都在省吃儉用，但是效果都要做出來……上級長官如果願意的話，剛好案子也適合參與式預算，那我覺得那樣的效果會很大。（受訪者 SLB2）

臺灣大學圖書館

> 在撰寫標案之前，我想像廠商在投標之前，最好已經與這些地方頭人都已禮貌性的拜會，並了解參與式預算……這些地方頭人可能並不是不想改變社區，而是對於怎麼變沒有想法，所以我們想做甚麼再透過說明會，形成民眾的壓力，地方頭人有反彈的話，再透過局處的立場去做協調，我會覺得最起碼他們不一定支持，可是他們不要出來反對，那這樣執行才順利。（受訪者 SLB4）

基層官僚也需考慮更爲複雜的因素，主要是因爲參與式預算簽約委外的經費規模過於龐大，必須挪移原來已拮据的部門預算，而且推動完整的參與式預算往往曠日彌久，不易掌握時間。此外，主計與會計單位的考量也均會影響參與式預算的成效。基層官僚表示：

> 以現在公務員忙碌程度的話，他要來直接處理參與式預算其實對他是個負擔，而且推動參與式預算需要的資源太多，我們哪裡找到那麼多資源做參與式預算；再來是它如何得到長官支持……主計跟會計也會有意見，因爲主計處才不會鳥你，審計單位也不會去認識這個東西，我覺得這是關鍵。（受訪者 SLB6）

基層官僚也認爲參與式預算的主要價值能夠突破甚至超越既存的社區社會政治結構，讓在地居民特別是弱勢者的需求與意見能夠由下而上地完整表達。因此，基層官僚可能運用裁量權刻意迴避里長或鄰長，要求廠商直接與「地方頭人」例如地方社團負責人、在地文史工作者等接觸，瞭解在地需求、特性、歷史脈絡等，累積在地知識作爲協助在地居民發想設計提案的根據。基層官僚表示：

> 參與式預算的重點是它如何補足過去沒辦法補足的，比如第一個弱勢，或是所謂比較邊緣的居民的需要，反而是既有的脈絡其實在操作參與式預算的時候會受限，它會受限於原來脈絡的資源分配和權力關係。（受訪者 SLB6）

> 我們單位對比社會局跟民政局會差很多，因爲民政局就是鄰里系統，所以可能要拜會里長，社會局就是社區發展協會，就是要拜會理事長。我們單位是比較沒有包袱的，所以在規劃的時候第一步就是跟市議員溝通，因爲參與式預算在這個地方是新的……我

臺灣大學圖書館期刊資料庫

> 們用類型來區分，比如說像學校、人團、文史工作者再加上一些民意代表，要求廠商按照不同的類型都一一做溝通，讓他們知道我們單位決定在這社區做這件事情。(受訪者 SLB8)

四、操作方式

基層官僚的首要考量是在地居民參與式預算的提案，必須配合基層行政機關的量能，因而運用裁量權在設計契約標案之中就要置入調整方案的機制。基層官僚表示：

> 參與式預算的前提當然是我們要有辦法做的，在第一場說明會，我有聽到很多父老說要開什麼馬路，那些我們沒有辦法，因爲它有金額的限制還有能力的限制，其實並不是我們這種小局處可以處理的事，那我們只好去引導一些我們可以做的事情……倒不如我們在提案的階段就告訴他說，提案父老可以提，但是我們會審查，我們要討論之後再來決定可不可以做，提案父老也會心裡有個準備。(受訪者 SLB4)

基層官僚也認爲採用委外模式推動參與式預算的主要考量就是驗收，方能回應地方政府外部民意機關以及內部監督機關的要求，因而在契約之中設計可以度量的績效指標。然而，面對具備創新性質的參與式預算，績效指標的設定並非十分明確，賦予基層官僚相當大的裁量空間來要求廠商，往往造成雙方的緊張關係。基層官僚表示：

> 參與式預算的勞務採購最後必須要驗收，我們一定會在過程裡面設計一些人次或是場次，用這樣的東西去量化這些勞務的內容，然後才能夠驗收通過。因爲勞務這個東西有很多不確定性，而且參與式預算吃虧在於它是一個創新，你可以參考的前例不是那麼多，甚至於你看到的例子，你其實不知道它執行的完不完美，所以有時候我會覺得在廠商方可能會覺得這個設計不公平或是根本達不到……但是在政府的角度必須要回應議會、要回應會計，你要驗收才能撥款……感覺與廠商溝通的過程就是不愉快，就變成說我政府無法處理的事，你廠商也有無法處理的事，這東西丟在那邊卡住整個案子的推動。(受訪者 SLB4)

臺灣人學圖書館期刊資料庫

值得注意的是：採用委外模式的基層行政機關的基層官僚也運用裁量權限設計制度，例如提案工作坊、執行委員會等，與提案的在地居民多次溝通，試圖合併、調整、甚至修改在參與式預算審議過程之中在地居民所提出的方案，以配合基層行政機關的使命與政策主軸。基層官僚表示：

> 我們大費周章投出了一個方案，結果不能做，這個要負擔的政治成本太大了……因此我覺得通常都是部份的修正，一個比較容易做的作法是成立執行委員會，作一個煞車或篩選機制，幫我們去把重複的案子做整合，不適合的案子做刪除，或者是規模太大的案子稍微修一下，就是在處理專業的知識跟民眾的想法之間的落差…民眾提出來的東西其實絕大部分最後成果是沒辦法呈現的，我們是把他推翻掉的。（受訪者 SLB6）

> 民眾對於預算科目通常都沒有辦法理解什東西是可編，什麼東西是不可編，只是要一直不斷的溝通，告訴他原由，他也才會知道政府單位就是這麼多繁冗的程序，到最後我們會在執行委員會中跟他講說因爲這是人民納稅的錢，我們必須要把關……這方案目標不明確或是預算規模太大的話，我們通常也會直接跟他講，以本局的立場，我們沒辦法用到資本門，資本門就是要購資一些財產設備，或這是要做一些修繕或硬體，我們就很清楚的講，那我們能做的就是經常門，做活動、做一些教材、餐費這些等等。（受訪者 SLB8）

伍、綜合討論與結語

一、討論

參與式預算的研究者經常過於強調其提升民主價值及公民意識的功能，而成爲參與式預算的倡議者或代言人（Godwin, 2018: 140）。但是，參與式預算可能並沒有像政治人物所標榜的可以發揮諸多價值，由在地居民提案的倡議作法可能並沒有實質影既有的行政體制，也不致形成追求民主化的政治理念（Pateman, 2012: 15）。參與式預算也可能在社區建立共識過程之中，導致在地居民之間的衝突，以及引發與文官體制的專業技術與背景的

臺灣大學圖書館

對立（Baiocchi & Ganuza, 2017: 49）。若干基層官僚更指責在地居民的財政素養不足，所提出的創新提倡往往與基層行政機關的使命無關等，而降低了推動參與式預算的支持與熱情（Su, 2018: 84s-85s）等等，因此，對於參與式預算毀譽相參的看法，顯示雖然已風行全球逾三十年，此種具備直接民主傾向的公民參與模式仍有待持續的演變進化。本文設計一個基層官僚治理的析架構，運用基層官僚的專業知識與技術、政策觀感、工作環境、操作方式等四個核心面向，分別探討我國地方政府的基層官僚如何在簽約委外下運用裁量權推動參與式預算，完成政策指示並提出符合基層行政機關使命以及政策主軸的基層官僚治理現象，以剖析近年來在台灣備受民眾重視，且投入可觀公共資源之參與式預算的實踐情形。細究本文所蒐集地方政府推動參與式預算的經驗資料以及研究發現，基層官僚展現之基層官僚治理現象所反映出的特性如下：

(一) 基層官僚推動參與式預算擁有較大的裁量權與自主性

基於行政中立，基層官僚必須服從民選行政首長的政策指示，服從政策指示不但是文官個人的義務也是榮譽（吳庚，1993：88）。在代議民主政治運作下，形式上是民選行政首長擁有政策制定的優勢，而事實上則是基層官僚在支配行政機器與操作政策工具。當參與式預算此種民主創新模式時，政策指示可能並不明確，也未形成具體的操作程序，基層官僚的裁量權與自主性可能更爲擴大，例如基層官僚可能採用既有的計畫例如里長的工程補充款，結合參與式預算的要素來便宜行事，以完成政策指示。此外，基層官僚也往往以達成基層行政機關的使命與局處首長訂定的政策主軸爲優先考量。

(二) 基層官僚的專業不足是採用簽約委外的主因

基層行政機關受限於人力精簡，原本負擔的業務已然沉重，基層官僚也將參與式預算視爲額外的政策指示，且推動時段需配合在地居民的作息，集中在假日與晚間，與基層官僚的工作時間不合。然而，基層官僚推動參與式預算面臨的最大問題是專業知識與背景不足，且無從知悉操作的具體程序，而專業知識與技術乃是文官體制正當性的基礎（吳庚，1993：83）。

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

因此，基層行政機關大多委外予學術相關的廠商團隊如大學教員、學會等，並期待廠商在推動參與式預算可形成一套標準作業程序，作爲未來舉辦各種公民參與模式的參考依據。

(三) 基層官僚肯認參與式預算的價值但仍存疑慮

基層官僚認爲具備審議程序且票選方案的參與式預算，可以激發在地居民參與公共事務的意願，進而凝聚地方向心力，培養公民意識等民主價值。然而，對於在地居民的民主素養、基層行政機關的財務狀況以及行政程序的認知，基層官僚則持保留態度，特別在地居民票選出的方案，必須符合基層行政機關的使命與政策主軸，也必須在其行政承載能力範圍之內，且需具備技術、法律、時間、環境等可行性。此外，基層官僚也傾向在扮演國家代理人角色的前提下反映在地民意，視參與式預算爲與在地居民溝通的途徑，與傳統的溝通方式如里民大會、協調會、公聽會等差異不大。

(四) 基層官僚監督廠商，選擇性地與社區領袖溝通

參與式預算的推動場域是在特定社區，必須「擾動」社區方能激發在地居民發掘問題、表達需求，進而提出倡議。然而，基層官僚刻意地迴避社區正式的政治社會結構，如里辦公室、社區發展協會、議員服務中心，促使廠商在推動參與式預算之前，便與草根性較高的公民團體領導人、文史工作者、意見領袖等「地方頭人」進行接觸。除了理解社區的在地特色外，也與這些社區領袖溝通，使其知悉基層行政機關的使命並接受政策主軸，並安排較積極投入社區事務的在地居民，在適當的預算規模且可行性較高的範疇之內提出相關方案。

(五) 基層官僚在契約中設定了推動參與式預算的制度性安排

政府推動任何公民參與模式或開放政府作法，最重要的關鍵就是初期的議程設定，也就是如何決定「遊戲規則」（呂家華，2016：81）。在參與式預算的委外模式中就是在契約中訂定工作項目與績效指標的制度性安排，包含推動場域、參與人數、溝通方式、審議程序、提案規則、篩選提案機制、決定方案機制、票選方式等等。基層官僚藉由此制度性安排的訂

臺灣人口與發展期刊

定，不僅可以掌控參與式預算的運作範疇與推動步驟的可行性，更重要的是可以確保推動參與式預算產生的方案，不致脫逸基層行政機關的使命並符合政策主軸。

(六) 基層官僚運用契約監督並型塑參與式預算的過程與產出

基層官僚在契約中訂定工作項目與績效指標，透過廠商來操控參與式預算的溝通要素，舉辦系列性說明會，動員在地居民參加，使其知悉參與式預算的操作，鼓勵其提出倡議作法，並進行「知情討論，進行相互理解的溝通以形成共識」的審議，由倡議作法轉化爲可行的方案。[2] 之後，再監督廠商執行參與式預算的賦權要素，將在地居民的方案予以合併、調整方案使符合基層行政機關的使命與政策主軸。基層官僚並衡量績效指標來測定廠商達成程度，以確保廠商執行契約的制度性安排。

二、結語

本文的主要的研究問題爲：在新公共管理思潮之下，基層官僚如何透過簽約委外運用裁量權來推動參與式預算？綜上所述，基層官僚主要因爲自身專業不足而採用簽約委外來推動參與式預算，並配合基層行政機關的使命與政策主軸以及提升可行性，其裁量權與自主性具體展現在三方面：(1) 監督廠商與特定的社區領袖溝通，使其理解並接受在推動參與式預算中實現基層行政機關的使命與政策主軸；(2) 在契約中訂定制度性安排，確保推動參與式預算的工作項目皆可達成民選行政首長的政策指示；(3) 利用績效衡量促使廠商進行審議、主導提案、合併調整方案，再票選出預算支出計畫，在參與式預算的政策指示之下完成基層行政機關預期的施政方向。總之，參與式預算的基層官僚治理現象顯示基層官僚運用裁量權監督並型塑了參與式預算的過程與結果，並透過簽約委外與廠商、社區領袖、在地居民所建構的治理體系，實現了基層行政機關的預期目標。

然而，上述基層官僚採用委外模式推動參與式預算的基層官僚治理現

[2] 審議的基本特質，是眞誠的溝通行動，願意抱持開放的心胸，聆聽他人的意見，反省自己的觀點，也願意改變自己的立場和偏好。參見林國明（2016：144）。

臺灣人文社會期刊資料庫

象也可能引發以下問題：

(一) 由於基層官僚經由廠商操作參與式預算的工作項目，並接觸社區領袖與在地居民，可能無法積累參與式預算的專業知識與技術，以及獲得實際的在地知識，也就是委外模式可能成爲基層官僚「接地氣」的障礙。

(二) 參與式預算具備直接民主取向的創新模式，主要目標是培育在地居民的公民意識以及行使民主審議的素養，原本需有較長期的運作過程，與委外模式要求在固定履約期間之內驗收成果的特性顯有扞格。

(三) 基層官僚在簽約委外中運用的績效衡量較重視可以度量的（measurable）的工作項目與績效指標，如說明會場次、在地居民參加人數、參與式預算相關網站的擊點數等，而無法眞實地掌握參與式預算的精神與願景。

(四) 基層官僚形塑參與式預算產出的方案與計畫，雖然符合了基層行政機關的特色、行政承載力與政策主軸，卻可能與在地住民由下而上的政策需求有所落差，也降低了反映在地知識的可能。

(五) 基層官僚重視操作場域之社區社會政治結構的偏好與利益，可能降低了參與式預算重視提升弱勢、少數、非主流在地團體利益的可能。

(六) 參與式預算的主要民主價值展現在提高公民監督來實現政府的行政改革，因而公民理應透過溝通要素與賦權要素兩者來監督政策的制定與執行。但是，在基層官僚治理模式的運作之下，反而是由基層官僚經由委外來監督，甚至型塑在地居民的意見與方案。

事實上，除了桃園市之外，新北市、臺中市與高雄市也採用了簽約委外來推動參與式預算，此種模式具有基層行政機關發動、運用國家經費和行政資源由上而下推動的特質，特別是如果基層行政機關係針對特定的議題或族群而推動參與式預算，在地居民較缺乏議題設定的主導權，就端視基層行政機關的開放程度以及與廠商之間的契約關係（傅凱若，2019：127）。就如本文對於桃園市基層行政機關之基層官僚治理現象的研究發現，現今若干基層行政機關仍是以達成民選行政首長的政策指示、落實機關使命、實現既定或主官主導的政策主軸爲主要考量，且基層官僚對於參與式預算對於行政結構、程序的衝擊仍有疑慮，對於在地居民的專業認知

臺灣大學圖書館博碩士論文資料庫

與能力也不具過高期待等種種因素之下，委外模式下的參與式預算很可能成爲一次性辦理或少數次辦理的一項公共政策，但是無法制度化而成爲基層行政機關的決策機制之中不可或缺的要素。因此，基層行政機關若要眞正發揮參與式預算的發聲（voice）、票選（vote）、社會正義（justice）與監督行政機關的執行以達成「參與」結合「預算」的核心原則（Wampler, 2012），除了要提升基層行政官僚有關公民參與的專業培訓，並建立民主行政（democratic administration）的正確認知，還要在基層行政機關甚至在地方政府之中進行組織面、機制面、策略面上的設計與調整，在地方政府決策結構之中鑲嵌公民參與的制度性安排。

深入言之，我國地方政府推動參與式預算的基層官僚治理現象展現在基層官僚運用裁量權設定推動參與式預算的契約中工作項目與績效指標的制度性安排，以及監督廠商與社區領袖進行溝通來了解地方特性與需求，並傳達基層行政機關的使命與政策主軸，並進一步透過廠商操控審議程序，主導在地居民提案，合併與調整在地居民的方案，再票選出預算支出計畫。此種基層官僚治理現象固然可以提升方案的可行性，並配合基層行政機關的，使命與政策主軸，但究其本意，仍是基於文官體制的依法行政、咎責迴避、形式主義等本位考量，能否憑藉參與式預算提升在地居民的公民意識、發展公民精神，進而發揮包容、審議、正義等公民參與的理念有待考量，卻可能使推動參與式預算等開放政府的作法流於形式，成爲另類的「官樣文章」（red tape）。本文顯示基層官僚的裁量權與自主性的運用，需在民選行政首長的政策指示、回應在地居民需求，配合在地既存社會政治結構、自身機關的承載能力之間作出平衡，不僅挑戰了傳統公共行政之中層級節制的指揮命令體系，也超越了新公共管理思潮下的契約績效管理。基層官僚的基層官僚治理現象在持續演化的治理結構中展現了無窮的操作空間與管理模式，提供未來學術研究者與實務工作者寬廣的研究課題。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

吳 庚，1993，《韋伯的政治理論及其哲學基礎》，臺北：聯經。Wu, Geng. 1993. *Weibo De zhengzhi lilun ji qi zhexue jichu* [*Max Weber's Political Theory and Philosophy Foundation*]. Taipei: Linking Publishing.

呂家華，2016，〈政府、民間、網路、審議：一個中介者的觀察與思考〉，《國土及公共治理季刊》，4(4): 80-83。Lu, Jia-hua. 2016. "Zhengfu, minjian, wangle, shenyi: yi ge zhongjiezhe de guancha" [Government, Society, Internet, Deliberation: The Observations and Thinking of An Intermediary]. *Public Governance Quarterly* 4(4): 80-83.

林國明，2016，〈公民社會與公共審議：一般公民和社團活躍份子的審議傾向〉，《臺灣社會學刊》，59: 139-186。Lin, Kuo-ming. 2016. "Gongmin shehui yu gonggong shenyi: yiban gongmin he shetuan huoyue fenzi de shen yi qingxiang" [Civil Society and Public Deliberation: Deliberative Dispositions of General Citizens and Civic Group Activists]. *Taiwanese Journal of Sociology* 59: 139-186.

林淑馨，2010，《質性研究：理論與實務》，臺北：巨流。Lin, Shu-hsin . 2010. *Zhixing yanjiu lilun yu shiwu* [*Qualitative Research: Theory and Practice*]. Taipei: Chuliu.

郭銘峰，2019，〈地方治理與參與式預算：各國經驗回顧與展望〉，許立一（主編），《當代治理新趨勢(二)：理論與個案》，臺北：國立空中大學公共行政學系，頁 311-346。Kuo, Ming-feng. 2019. "Difang zhili yu canyushi yusuan: geguo jingyan huigu yu zhanwang" [Local Governance and Participatory Budgeting: Experiences and Prospects of Multi-nations]. In *Dangdai zhili xinqushi (er): li lun yu gean* [*New Trends of Contemporary Governance II: Theory and Cases*], ed. Hsu, Li-yi. Taipei: Department of Public Administration, National Open University, 311-346.

陳金貴，2013，〈治理之理論與發展〉，《公共治理季刊》，1(1): 25-36。Chen, Chin-kuei. 2013. "Zhili zhi lilun yu fazhan" [The Theory and Development of Governance]. *Public Governance Quarterly* 1(1): 25-36.

傅凱若，2019，〈民主創新與公共價值創造的實踐－以臺灣都會區參與式預算爲例〉，《臺灣民主季刊》，16(4): 93-141。Fu, Kai-ro. 2019. "Minzhu

臺灣人文社會期刊資料庫

chuangxin yu gonggong jiazhi chuangzao di shijian－yi Taiwan duhuiqu canyu shi yusuan wei li" [The Practice of Democratic Innovation and Public Value Creation: The Case of Participatory Budgeting in Five Municipalities in Taiwan]. *Taiwan Democracy Quarterly* 16(4): 93-141.

葉欣怡、陳東升、林國明、林祐聖，2016，〈參與式預算在社區－文化部推展公民審議及參與式預算實驗計畫〉，《國土及公共治理季刊》，4(4): 29-40。Yeh, Hsin-yi, Guo-ming Lin, Dong-sheng Chen, & Yu-sheng Lin. 2016. "Canyushi yusuan zai shequ－wenhuabu tuizhan gongmin shenyi ji can yushi yusuan shiyan jihua" [Participatory Budgeting in Community: Experimental Civic Deliberation and Participatory Budgeting Projects Promoted by Ministry of Culture]. *Public Governance Quarterly* 4(4): 29-40.

趙永茂，2018，《社會代議的崛起：臺灣政治與社會的平行發展》，臺北：翰蘆。Zhao, Yong-mao. 2018. *Shehui daiyi de jueqi: Taiwan zhengzhi yu shehui de pingxing fazhan* [*The Rise of Social Representation: The Parallel Development of Politics and Society in Taiwan*]. Taipei: Hanlu.

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。Su, Tsai-tsu. 2017. "Gongbumen tuidong canyu shi yusuan zhi jingyan yu xingsi " [Participatory Budgeting in the Public Sector: Experiences and Reflections]. *Journal of Civil Service* 9(2): 1-22.

二、西文部分

Baiocchi, G. & E. Ganuza. 2014. "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered." *Politics & Society* 42(1): 29-50.

Baiocchi, G. & E. Ganuza. 2017. *Popular Democracy: The Paradox of Participation.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Bannink Duco F. Six & E. van Wijk. 2015. "Bureaucratic, Market or Professional Control? A Theory on The Relation Between Street-level Task Characteristics and The Feasibility of Control Mechanisms." In *Understanding Street-level Bureaucracy*, eds. Peter Hupe, Michael Hill, & Aurélien Buffat. Bristol: Policy Press, 205-225.

Bardach, E. 1977. *The Implementation Game: What Happens After A Bill Becomes A Law*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bartocci, L., G. Grossi, & S. G. Mauro. 2019. "Towards A Hybrid Logic of Participatory Budgeting." *International Journal of Public Sector Management* 32(1): 65-79.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bhatt, Y., A. L. Olsen, & L. H. Pedersen. 2009. “The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22(1): 121-137.

Bjørnholt, B. & F. Larsen. 2014. “The Politics of Performance Measurement: ‘Evaluation Use as Mediator for Politics’.” *Evaluation* 20(4) 400-411.

Bowornwathana, B. & O. Poocharoen. 2010. “Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters.” *Public Organization Review* 10: 303-321.

Brodkin, E. Z. 2011. “Policy Work: Street-level Organizations Under New Managerialism.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 21suppl (2): i253-i277.

Brodkin, E. Z. 2012. “Reflections on Street-level Bureaucracy: Past, Present, and Future.” *Public Administration Review* 72(6): 940-949.

Brodkin, E. Z. 2015. “The Inside Story: Street-level Research in the US and Beyond.” In *Understanding Street-level Bureaucracy,* eds. Peter Hupe, Michael Hill, & Aurélien Buffat. Bristol: Policy Press, 25-42.

Brodkin, E. Z. 2016. “Street-level Organizations, Inequality, and the Future of Human Services.” *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance* 40 (5): 444-450.

Brown, T. L., M. Potoski, & D. M. Van Slyke. 2010. “Contracting for Complex Products.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: i41-i58.

Buckwalter, N. D. 2014. “The Potential for Public Empowerment through Government-Organized Participation.” *Public Administration Review* 74(5): 573-584.

Cabannes, Y. 2004. “Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy.” *Environment & Urbanization* 16(1): 27-46.

Considine, M. 2000. “Selling the Unemployed: The Performance of Bureaucracies, Firms and Non-profits in the New Australian “Market” for Unemployment Assistance.” *Social Policy and Administration* 34(3): 274-295.

Drivdal, L. 2016. “Community Leadership in Urban Informal Neighbourhoods: Micro-Politics and Micro-Administration in Informal Settlements in Cape Town.” *Urban Forum* 27: 275-295.

Ganuza, E. & G. Baiocchi. 2012. “The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe.” *Journal of Public Deliberation* 8(2): Article 8.

Godwin, M. L. 2018. “Studying Participatory Budgeting: Democratic Innovation or Budgeting Tool?” *State and Local Government Review* 50(2): 132-144.

臺灣大學學術期刊資料庫

Goldfrank, B. 2011. *Deepening Local Democracy in Latin America: Participation, Decentralization, and the Left.* University Park: Pennsylvania State University Press.

Hood, C. C. 1976. *The Limits of Administration.* London: John Wiley and Sons.

Hupe, P. & M. Hill. 2007. "Street-level Bureaucracy and Public Accountability." *Public Administration* 85(2): 279-299.

Hupe, P., M. Hill, & A. Buffat. 2015. "Introduction: Defining and Understanding Street-level Bureaucracy." In *Understanding Street-level Bureaucracy*, eds. Peter Hupe, Michael Hill, & Aurélien Buffat. Bristol: Policy Press, 3-24.

Krenjova, J. & R. Raudla. 2013. "Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies." *Halduskultuur-Administrative Culture* 14(1): 18-46.

Lavee, E., N. Cohen, & H. Nouman. 2018. "Reinforcing Public Responsibility? Influences and Practices in Street-level Bureaucrats' Engagement in Policy Design." *Public Administration* 96: 333-348.

Lee, J. 2012. "The Administrative Broker: Bureaucratic Politics in the Era of Prevalent Information." *American Review of Public Administration* 43(6): 690-708.

Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lipsky, M. 2010. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded ed.* New York: Russell Sage Foundation.

Loyens, K. 2015. "Law Enforcement and Policy Alienation: Coping by Labour Inspectors and Federal Police Officers." In *Understanding Street-level Bureaucracy,* eds. Peter Hupe, Michael Hill, & Aurélien Buffat. Bristol: Policy Press, 205-225.

Maynard-Moody, S. & M. Musheno. 2000. "State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 329-358.

Maynard-Moody, S. & M. Musheno. 2015. "Playing the Rules: Discretion in Social and Policy Context." In *Understanding Street-level Bureaucracy,* eds. Peter Hupe, Michael Hill, & Aurélien Buffat. Bristol: Policy Press, 169-185.

Meyer, R. & G. Hammerschmid. 2006. "Public Management Reform: An Identity Project." *Public Policy and Administration* 21(1): 99-115.

Miller, S. A., R. W. Hildreth, & L. M. Stewart. 2019. "The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting

臺灣人文與社會期刊資料庫

Practices.” *Administration & Society* 51(8): 1254-1281.

Montambeault, F. 2019. “’It Was Once a Radical Democratic Proposal’: Theories of Gradual Institutional Change in Brazilian Participatory Budgeting.” *Latin American Politics and Society* 61(1): 29-53.

Pateman, C. 2012. “Participatory Democracy Revisited.” *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19.

Pressman, J. & A. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland.* Berkeley: University of California Press.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Buckingham, UK: Open University Press.

Soss, J., R. Fording & S. F. Schram. 2011. “The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(Supplement 2): 203-232.

Su, C. 2018. “Managed Participation: City Agencies and Micropolitics in Participatory Budgeting.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 47(4S): 76s-96s.

Ter Bogt, H. J. & G. J. van Helden. 2011. “The Role of Consultant-researchers in the Design and Implementation Process of A Programme Budget in A Local Government Organization.” *Management Accounting Research* 22(1): 56-64.

Tummers, L. 2012. “Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and Its Measurement.” *Public Administration Review* 72(4): 516-525.

Wampler, B. 2012. “Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts.” *Journal of Public Deliberation* 8(12): Article 12.

Willner, R. 2011. “Micro-politics: An Underestimated Field of Qualitative Research in Political Science.” *German Policy Studies* 7(3): 155-185.

Wilshusen, P. R. 2009. “Social Process as Everyday Practice: The Micro Politics of Community-based Conservation and Development in Southeastern Mexico.” *Policy Science* 42: 137-162.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

受訪者一覽表

代　號	位　　階	所屬單位	時　　間	地　點
SLB1	承辦科員	局　處	2019/11/14	辦公室
SLB2	承辦課長	區公所	2019/09/23	辦公室
SLB3	承辦課長	區公所	2019/08/28	辦公室
SLB4	承辦科員	局　處	2020/03/05	教　室
SLB5	區長	區公所	2019/08/28	辦公室
SLB6	專門委員	局　處	2018/02/08	辦公室
SLS7	區長	區公所	2019/10/21	辦公室
SLB8	承辦科長	局　處	2020/03/11	辦公室
LR1	在地居民	在地公民團體	2020/01/22	家　中
LR2	在地居民	－	2020/01/22	家　中

臺灣大學學術期刊資料庫

Governance of the Participatory Budgeting of Local Street-level Bureaucracy:

A Case Study of Taoyuan City in Taiwan*

*Way Sun***

Abstract

In recent years, the municipalities in Taiwan have promoted participatory budgeting, which is without a doubt the most noticed act of democratic innovation. Street-level bureaucrats play a crucial role in exercising discretion and autonomy by contracting out. This paper uses a framework with four dimensions, namely the professional and technical knowledge, policy perceptions, work environments, and operational approaches of street-level bureaucrats in Taoyuan City. They were interviewed regarding their perceptions of and operations in promoting participatory budgeting by exercising discretion and autonomy. This paper found that under the current new public management paradigm, the main reason behind the street-level bureaucracies' adoption of contracting out the promotion of participatory budgeting is their lack of professionalism. Despite the street-level bureaucrats' acknowledgement of the value that participatory budgeting has in enhancing local residents' public awareness, they deem that the local residents' proposals are not entirely reasonable or feasible. How to fulfill the policy directives of elected executive heads under the premise of the street-level bureaucracies' mission and policy focuses, and how to respond to the opinions of the local residents, remain the primary considerations of street-level bureaucrats. The street-level bureaucrats' exercise of autonomy and discretion is well-demonstrated in the institutional arrangement of work items and performance indicators in the participatory budgeting contract setup and

* DOI:10.6166/TJPS.202009_(85).0004

** Distinguished Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University.
E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

promotion in supervising communication between vendors and community leaders to understand local characteristics and needs, and in conveying the mission and policy focuses of street-level bureaucracies. Furthermore, the street-level bureaucrats steered the local residents' initiatives, combined and adjusted the local residents' proposals, and voted for budget expenditure plans through the vendor-manipulation of deliberative procedures. This paper deems that the governance arising from the street-level bureaucrat's promotion of participatory budgeting and exercise of discretion and autonomy has substantively overseen and shaped the process and output of participatory budgeting. Ostensibly, it enhances the local residents' density of participation in public affairs, but whether it truly reflects the spirit of participatory budgeting is worth pondering.

Keywords: Street-level Bureaucracy, Contracting Out, Participatory Budgeting, Governance

臺灣大學學術期刊資料庫

178　臺灣地方基層官僚推動參與式預算的治理模式：桃園市案例研究　孫　煒

臺灣大學學術期刊資料庫