

那些「不成功的參與式預算提案」 告訴我們的事*

董祥開、林均謙**

《摘要》

參與式預算不僅提供了民眾公共預算運用的提案權及決定權，行政機關亦能透過辦理參與式預算建立起關心民眾需求的正面形象。然而，當仔細探究民眾提案的內容後卻發現，許多提案內容本就屬於行政機關依法定職責應處理的事項，那為何需要民眾走過繁複且冗長的提案過程，來解決政府本來就該解決的問題？如果這樣的現象在「已獲通過的案件」中都明顯存在，那麼那些「未獲通過的提案」或是「根本胎死腹中的意見」，是不是可能有更高的比例也是希望政府出面處理類似的問題？

本文透過分析 2017 年至 2020 年所有臺北市參與式預算的提案內容（同時包含「未成案」與「逕予執行」的提案）後發現，有 23.7% 的提案內容符合「市容查報機制所明列的範圍」或是符合「國賠案件常見原因」等類型。也就是說，在過去參與式預算的提案中，約有四分之一民眾提出的問題是政府因「無作為」、「作為無明顯實益」或「作為延遲」而

投稿日期：111 年 1 月 21 日；接受刊登日期：111 年 9 月 25 日。

* 作者由衷感謝兩位匿名審查人與編輯委員會的悉心建議及指正，使本篇文章更臻周全與完善，謹致謝忱，惟一切文責仍由作者自負。

** 董祥開為國立政治大學公共行政學系副教授，同時也是國立政治大學臺灣政經傳播研究中心文官小組召集人，email: hkdong@nccu.edu.tw，通訊作者。

林均謙為國立政治大學公共行政學系碩士，email: 108256005@g.nccu.edu.tw

造成的問題，屬於「政府該做、不做會有麻煩」的類型。本文透過分析參與式預算的提案內容來探究政府「行政不作為」的隱憂，並提出相關建議，以期改善當前政府機關普遍存在的治理困境。

[關鍵詞]：參與式預算、行政不作為、市容查報機制、國家賠償、住民大會

壹、前言

在全球化的時代，行政機關面對日益複雜的公共問題，該如何有效制定出良好之公共政策及行動方案，乃是當今亟需面對之挑戰。學者 Anderson (2003, p. 2) 認為「公共政策是為解決特定問題所採取有目的且穩健的行動方針」；學者 Dye (1992, pp. 2-4) 則認為「公共政策是政府選擇作為與不作為的行動」。由此可知，政府在判斷究竟要不要做、以及如何做才能達到「問題解決」(problem-solving)的目標上具有高度的「裁量權」(discretionary power)。

然而，公共政策是否能有完善的規劃，並有效解決公共問題，很大程度取決於「看待問題之態度」(李衍儒、趙永茂，2016，頁 10-11)。學者吳定(2003，頁 70-73)就認為，行政機關對於公共問題之態度，可分為「扼阻問題發生」、「放任問題發生」、「鼓勵問題提出」以及「促使問題發生」等類型。其中政府放任問題發生即屬於「消極不作為」(passive omission)，而「不作為」究竟會造成何種影響？可從以下實際案例看出端倪。

2018年12月初，南投縣一位婦人騎乘機車行經某道路時，經過某路段鋪面出現長度190公分，寬度15公分、落差2公分之破損坑洞，該婦人因此摔倒在地，最終傷重不治。¹事情發生後，受害者家屬認為南投縣政府在道路管理上有所欠缺，進而提起國家賠償爭訟。最後地方法院做出判決，認定南投縣政府身為該路段養護管理的權責機關，並未妥善維護修繕道路破損，已構成國家賠償法第三條之情

¹ 資料來源：蕭博陽(2021)。南投婦人騎機車疑因坑洞摔死法院判國賠640萬。中央通訊社，7月4日。<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202103260253.aspx>

形，因此行政機關應負起國家賠償責任。² 最終主管機關須賠償受害人家屬約 640 萬元。

此案例可以發現，政府機關在行政上的不作為，輕則造成民眾對機關的觀感不佳，重則造成民眾生命財產上的損失。當前行政不作為的現象其實可能存在生活周遭，平常看似風平浪靜，但往往只是重大事故尚未發生而已，若凡事都等到事故發生後才亡羊補牢，將為時已晚。

那麼，我們可以透過哪些方法，找出目前可能存在之行政不作為現象呢？本研究認為，當前臺北市政府所大力推廣的「參與式預算」就是一個能夠發現問題的管道。此政策希望民眾「重新參與你的生活」，透過這個方式所反映的內容，都是生活周遭最真實的問題。舉例來說，在 2017 年「社正路路面交通號誌改善」之提案中，反映了社正路道路不平的問題；2019 年「忠義山登山步道重建」的提案，則是反映忠義山步道破損問題。然而，為何這種「政府機關本來就該做的事情」，卻需要民眾透過繁複且冗長的參與式預算提案過程才能解決？如果那些成功「過五關、斬六將」通過 i-voting 的案子都已經明顯呈現了行政不作為的現象，那麼那些「胎死腹中（未通過）」的案子中，又有多少案子其實是民眾在聲聲呼喚，希望政府來處理那些「政府本來就該處理的問題」？每當看到此種屬於行政機關依其職責、或既有行政機制應解決的公共問題時，難免會替主管機關捏把冷汗。若因為公共設施的設置或管理上出現欠缺，以致重大事件發生，往往會產生國家賠償的爭議，並反映出行政機關消極不作為的隱憂。

臺北市的參與式預算，可以算是目前我國規模最大、成效最好之標竿案例。但在參與式預算如火如荼推展的同時，大家無可避免地都會將目光放在那些最後成功通過 i-voting 的案子身上。然而，究竟有多少「胎死腹中」的提案，其實內容涉及了行政機關依法定職責及既有機制所應處理的問題？因此，本文的主要目的在探究臺北市參與式預算那些「未成案」及「逕予執行」之提案，究竟有多少比例屬於行政不作為的事項？嚴重程度又有多高？此為本文第一個研究問題。

此外在當前臺北市參與式預算的制度規範下，住民大會各桌原則上只能有一案進入大會投票，然而，那些反映屬於行政不作為之提案，是否能夠真正進到大會投票的階段？還是在第一階段就敗下陣來？許多研究已經指出，住民大會是一個「比拚動員力」的場域，沒有動員的議案很可能會遭到排擠（彭莞婷，2018，頁 93-

² 可參見臺灣南投地方法院 109 年重國字第 2 號民事判決。

96；陳亭妤，2018，頁 79-81）。在此情形下，若涉及行政不作為的提案根本進不了大會投票，這些公共問題將更難被主管機關知曉，此為本文第二個研究問題。

據此，本文主要探討在臺北市參與式預算提案訴求中，是否存在許多行政機關依法定職責或既有機制本就應該處理的公共問題？可惜的是，提案若未能成案，背後的問題幾乎難以被主管機關所發覺。對於政府來說，或許會認為「沒有消息就是好消息」（no news is good news），也不可否認，行政機關常因人手或資源不足，因而「無法主動發現問題」。但倘若參與式預算本身就是一個能夠協助行政機關從多元管道發掘問題的地方，善加利用這個管道，未嘗不是一個提高公部門的治理績效與正當性的好方法？

貳、文獻檢閱

一、行政不作為

（一）揭開民主治理的困境：行政不作為之構成要件與類型

前文提及的道路坑洞意外，顯示行政機關若出現消極、或不作為的情形，的確將可能導致人民傷亡的事件。因此，公務人員平時應培養積極負責、設身處地的同理心，避免過度拘泥國家法令、上級命令，才得以跳脫「行政不作為」的治理困境。行政不作為的定義為「政府決策者及其組織人員在面對管轄範圍內所存在的（潛在）問題，並未施以有效的政策干預措施」（McConnell & Hart, 2019, p. 648）。在此定義之下，行政不作為應有以下基本要件（Ren & Yang, 2013, pp. 524-525）。

1. 行政不作為必須是行政主體：行政法規僅適用於行政機關，因此行政不作為之主體必定為行政機關。立法者通常會在法律上賦予行政機關必要的「裁量權」（discretionary），行政人員須視所處情境或個案選擇合適的政策工具與手段，以解決社會問題。
2. 行政機關負有積極作為之義務：行政人員具備某種程度之裁量權限，在面臨特定情境下，為達立法目的，行政人員應依法採取某些作為，否則將有違法疑慮。
3. 行政主體客觀上有履行作為義務之可能性：行政機關雖法規上負有積極作為之義務，但若面臨不可抗力因素，行政機關在客觀上已失去從事日常業務之能力

時，應阻卻行政不作為之構成。

此外，行政不作為依其呈現方式及嚴重程度又可區分為以下三類（蔡志方，2004，頁 267-268）。

1. 完全無行政作為：行政機關在負有法定作為義務之前提下，卻無任何行為產生。舉例而言，針對常見的道路坑洞問題，若道路主管機關未有汰換或修繕作為時，即屬於完全無行政作為之類型。
2. 行政作為無價值：行政機關在負有法定作為義務之前提下，雖有採取實際作為，但該作為對於解決問題並無顯著效用。
3. 行政作為之延遲：行政機關在負有法定作為義務之前提下，雖然採取具體作為，但未能在法定期限內完成該任務。舉例而言，臺北市政府規定參與式預算逕予執行案件，最遲須於次年度第一季公民參與委員會大會前提報結案，未準時結案者將可能有作為延遲之問題。

綜上，本文所稱之行政不作為是指「行政機關在法規上負有積極作為之義務，但卻呈現無任何作為、作為延遲或作為無實益」之情形。

（二）積極任事精神的挑戰：行政機關為何出現不作為？

既然不作為有違法疑慮，行政人員為何還會出現行政不作為？有那些內外在因素會對其造成影響？學者 McConnell 與 Hart 彙整出行政人員可能之不作為之類型如下（McConnell & Hart, 2019, pp. 649-652）。

1. 算計後的不作為（*calculated inaction*）：對於行政人員，貿然處理某問題將可能承擔較大風險或損失，而風險通常來自於處理時機未成熟、問題癥結點未釐清、解決方案不完整等，也因此對於行政人員來說，最佳的處理方式就是暫時不處理，待確定風險達到最小後才處理。
2. 意識形態的不作為（*ideological inaction*）：意識形態為影響對某公共問題態度之重要因素之一，其可能造成人員在判斷是否、以及如何介入解決公共問題時產生歧異，進而出現行政不作為的現象。
3. 被迫的不作為（*imposed inaction*）：此類型係指決策者及行政人員，因考量現實情境而不得已做出選擇下的不作為，其原因可能來自於機關的本位主義、國家權力的制衡機制、政治僵局或民意壓力等內外部因素。
4. 不情願的不作為（*reluctant inaction*）：在行政機關面臨多元且模糊的公共問題時，行政機關往往僅會依循既有政策工具或既有的法規以為因應。但經常既有

的法規與政策工具已不足以解決緊急或無前例的公共問題，進而導致不情願的行政不作為。例如：全球面臨到新冠肺炎（Covid-19）疫情，在爆發初期皆難以找出有效的政策工具以防堵疫情擴散。

5. 非故意的不作為（*inadvertent inaction*）：在行政機關面臨渾沌模糊之當代社會，行政人員無時無刻面臨繁雜之問題與資訊，如何挑選出正確且可用之資訊，始終考驗著行政人員之能力與智慧。但人員卻可能受到「有限理性」（*bounded rationality*, Simon, 1955, pp. 99-100）與「制度盲點」（*institutional blind spots*）等認知限制之影響，而出現非故意的不作為現象。

（三）行政的不作為：從國家賠償法視角探討之

過去學術界在探討行政不作為現象多以行政法、國家賠償法等視角探討之，但本研究認為，若因行政不作為造成人民權利損失之後才再討論司法救濟或行政責任，其實為時已晚，應可更積極地預防行政不作為之情事發生。以下以國家賠償法（下簡稱國賠法）之觀點探討行政不作為。

本文認為除了國賠法第 2 條第 2 項後段「公務員怠於執行職務」可能涉及行政不作為之疑慮，國賠法第 3 條「公共設施因設置或管理有欠缺」的產生，往往是公務員之不作為導致（李惠宗，2010，頁 661-662），背後亦可能隱含著行政機關較為消極及不作為的現象。而在「公務員怠於執行職務」與「公共設施因設置或管理有欠缺」之判斷上各有其嚴格的因果推斷標準。

首先，國賠法第 2 條第 2 項後段規定當「公務人員怠於執行職務」，導致人民自由或權利遭受損害者，被害人亦能請求國家賠償。又釋字 469 號闡明如要構成此要件，須符合「該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害」之情形（傅玲靜，2012，頁 299-300）。其中「作為義務已無不作為之裁量餘地」乃係指「行政裁量萎縮至零」之情境（吳秦雯，2018，頁 62）。在某些例外之情形下，行政機關從原本多種裁量手段中僅剩下其中一種選擇者，將稱為裁量萎縮至零（蕭文生，2015，頁 5-7）。換言之，公務人員在某個案中，若其已不擁有「不作為」之裁量選擇；又因其故意或過失怠於執行職務，進而導致民眾自由或財產等權利受到損害時，受害者即可依法請求國家賠償。

同法第 3 條之「公共設施因設置或管理有欠缺」則指行政機關針對某公共設施在設置時即存有瑕疵，又或者公共設施設置完畢開放使用後，行政機關卻疏於妥善管理維修，使其欠缺應有之安全性或原有功能者（林三欽，2007，頁 34）；同時

民眾生命、身體、人身自由或財產權受損又與公共設施設置或管理有欠缺具有相當因果關係者，行政機關即須負起國家賠償責任。此外國賠法第 3 條採「無過失主義」，只要公共設施因設置或管理有欠缺，以致民眾生命、身體、人身自由或財產權受損時，即該當構成要件，而不以行政機關有無過失為必要條件，故較能保障人民的基本權利。

本文希冀經由臺北市參與式預算提案探討是否出現屬於此種「行政機關本應作為之事務」之訴求？雖然此種屬行政不作為之提案仍未發生人民權利受損之情形，難謂司法判決上所認定之行政不作為，但行政不作為問題是可以提早發現與避免，不應待人民權利損害後才討論後續的責任歸屬，況且事前預防勢必比事後處理與救濟成本來得低。是以本文希冀從「先發制人」(pre-empt)的角度，並試以「反事實因果」(counter-factual)之思考方式，來探究行政機關不作為之問題，進行與事實相反的思考(黃紀，2008，頁 3-4)。換句話說，若以國賠法常見的公共設施管理欠缺之案例為例，常見思考模式為「因公共設施管理有欠缺，故導致人民權利受損之結果」；而本文則認為「倘若公共設施管理上沒有欠缺，人民權利就不會受到損害」的思考將更為重要。

二、參與式預算

近年來，由於許多民主國家的財政狀況惡化，或代議士在議事過程出現過多的肉桶立法或滾木立法等行為，皆會造成行政機關預算膨脹，使得公共資源無法確實依公平正義、成本效益等原則進行合理的運用(Niskanen, 1971, p. 38)。參與式預算制度的出現，讓公民能夠參與公共預算分配的討論與決定，不但能夠緩解前述問題，也能夠讓民眾也能在過程中能夠發揮創意、滿足需求(蘇彩足，2017，頁 2-3；陳東升，2015，頁 18-19)。

(一) 公共預算的賦權參與：臺北市參與式預算制度的實踐

參與式預算源自於 1980 年代後期之巴西愉港，在該地初次推動參與式預算的前十年間，其成效頗佳，³不但使公共預算獲得有效的運用，同時也滿足了民眾最

³ 在巴西勞工黨於 1989 年首次在愉港實行參與式預算後，1990、1991 年的提案執行率皆為 100%。然而，在民主運動黨執政後提案執行率卻逐年遞減，2010 年為 9%，到了 2011 年執行率更降至 0%。因此，參與式預算能否持續深化與落實，與政治首長態度有密切的關連(蘇彩足，2017，頁 11)。

實際的需求，讓其運作經驗受到國際社會的關注，也漸擴散至歐洲、美洲及亞洲地區。雖然各國參與式預算操作模式有些許差異，但其核心精神不外乎在於「公民賦權」（empowerment）及讓資源得到合理分配及運用。學者 Wampler（2012, pp. 2-8）就指出，參與式預算具有「發聲」（voice）、「投票」（vote）、「社會正義」（social justice）以及「監督」（oversight）等價值。

依據預算使用來源以及主辦機關的不同，參與式預算可分為三大推動途徑，分別為「議員工程建議款模式」、「標案模式」以及「行政機關推動模式」（陳錦稷，2015，頁 111-117；萬毓澤，2016；蘇彩足，2017，頁 5-8）。臺北市的參與式預算，係為 2014 年柯文哲角逐臺北市長職位時，提出之規劃藍圖，期許民眾能夠透過參與公共預算的決策過程，進而體現賦權於民之價值，並屬於行政機關推動模式。在其當選後，2015 年開始規劃參與式預算制度，先成立臺北市政府公民參與委員會（下簡稱公參會），負責協調及推行公民參與活動，並責成民政局負責、研考會、資訊局、主計處等局處為協辦機關（徐淑敏，2018，頁 25-26），進行研擬流程與執行計畫等工作，推行至今已成為國內最具規模且執行最完善之案例。臺北市參與式預算主要可分為五大階段，分別為推廣教育、提案審查、預算評估、預算審查以及議會監督等階段。其中提案審查階段為民眾投入參與式預算最關鍵的階段，必須經由「提案」、「住民大會」、「提案審議工作坊」、「公開閱覽」及「i-Voting 票選」之過程才能正式成案。

（二）魔鬼藏在細節中：臺北市參與式預算經驗的觀察與反思

臺北市參與式預算作為一種公民賦權的制度設計，民眾經由提案得以將過去未受政府關注的問題或需求，轉化為實際的作為，彌補了傳統代議政治的不足。然而「魔鬼藏在細節中」（the devil is in the details），政府的良善治理往往是做好許多小事情累積而成的，公共管理者也必須掌握箇中細節，因此我們可以思考此制度是否具有其侷限性？這些細節裡又是否隱含著哪些公共治理上的困境？

首先有研究認為社區領袖在參與式預算中的動員參與，雖能增加地方的參與程度，但動員者的團體競爭意識，將難以實踐參與式預算實踐的初衷，並導致少數者在討論與投票過程寡不敵眾（林祐聖，2020，頁 69-70；傅凱若、張婷瑄，2020，頁 76-77）。方凱弘等人（2021，頁 62-63）也指出於臺北市參與式分組討論中，若出現少數成員或動員參與者踴躍發言時，其餘成員多僅表態認同，或針對提案資訊進行釐清，在意見交流方面較不多元與缺乏相互辯證。上述發現則呼應學者萬毓澤

(2016)的建議，其認為民意代表或里長之角色應著重於協助民眾提案，而不應過度依賴民代或里長的動員，過度動員容易導致複製既有政治或人際網絡之結果，進而使該制度被意見領袖所支配。

即使是錄案案件，地方領袖仍有阻礙提案內容執行的可能。翁鈺旻(2019, 頁36-40)針對臺北市參與式預算某件錄案提案進行分析，該提案提議將里內某處人行道進行拓寬，使其符合道路法規規範，然而里長卻因停車考量反對，並向行政機關施壓，最終主管機關僅針對既有區域進行改善，放棄提案原有的拓寬規劃。本研究認為此個案明顯呈現出行政不作為的疑慮，行政機關並無依照法規規範設置人行道，符合國賠法中公共設施設置出現欠缺的情境，後續權責機關經由參與式預算提案知曉人行道不符合規範，卻因民意代表反對而不進行拓寬工程，更加深行政不作為的現象。

同時有研究發現，臺北市參與式預算提案涉及區域通常不大，大多為鄰里社區的硬體改善問題。而這些問題可能出於主責機關的消極態度、民意代表的不重視等原因而未能被及時改善，故參與式預算將能連結政府作為與民眾需求間的落差(陳亭妤, 2018, 頁38-56)。甚至也有研究指出部分行政機關認為市政府已提供許多問題反映的管道，不少提案內容其實可以經由此等管道被聽見與處理，不須再透過參與式預算冗長的討論及審議過程，進而質疑此制度存在的必要性(洪貫珍, 2018, 頁82-83)。

參、研究方法與設計

本研究透過「次級資料分析」以及「深度訪談」進行資料蒐集。次級資料分析主要經由「臺北市政府參與式預算提案管理平台」，將過去所有提案進行分類，以了解有多少提案內容其實屬於政府本來就應該處理的問題。深度訪談則是試圖釐清目前在住民大會中，涉及反映行政不作為之提案是否容易進入至大會投票階段，以了解有多少可能屬於行政不作為的提「胎死腹中」。

一、次級資料分析

許多公共問題乃是行政機關依其法定職責應解決改善，但近年來越來越常看到民眾必須透過參與式預算提案，來解決這些問題。本文將臺北市參與式預算歷年

「未成案」與「逕予執行」的提案進行分類，⁴ 並依提案內容共區分為六大類，並分別給予類型名稱（如表 1）。其中類型一（違法錯誤型），因屬政府明顯違法，因此非本文討論之重點；而類型三至六（精進改進型、創新加值型、高度重疊型及不應處理型），因就算發生，也通常無法認定屬於政府責任，因此亦非本文討論之範圍；而類型二（即刻救援型），其反映的問題通常屬於政府機關之責，甚至有相當大的可能會導致國家賠償案件，倘若出了問題，政府機關可能會因此遭到責難，因此為本文主要關注的焦點。而其中類型二提案之判斷標準，來自三大途徑，分別為「市容查報機制規範內容」、「國家賠償案件常見原因」以及「逕予執行提案」，若提案訴求符合以下三個判斷標準之一者，本文即將該提案列為類型二，以下分述之。

表 1

參與式預算提案類型判斷標準表

類型	本文給予之義	判斷標準	
類型一 (違法錯誤型)	提案內容屬政府明顯違反法規所導致者	國家賠償法（第 2 條第 2 項前段）	執行職務時公務人員故意侵害行為 執行職務時公務人員過失侵害行為
類型二 (即刻救援型)	提案內容屬政府因無作為、作為無明顯實益或作為延遲所導致者	臺北市市容查報機制（十項應查報事項與其細目）	
		國家賠償法（第 2 條第 2 項後段、第 3 條）	公務人員怠於執行職務 公共設施因設置有欠缺 公共設施因管理有欠缺
		違反逕予執行之規則者	
類型三 (精進改進型)	提案內容屬政府雖符合法規或基本服務水準之要求，但民眾仍認為應加強、精進者	● 行政機關提供之公共政策、服務與設施符合相關法規規範或一定之服務水準。但因民眾不滿意現狀，或不符合當地居民（使用者）需求，而經由參與式預算改善之。	

⁴ 2016 年因當時臺北市參與式預算屬試辦階段，該年度並無未成案之提案，因此未成案係針對 2017 至 2020 年度進行提案分類；另外由於逕予執行機制係由 2018 年所創立，因此逕予執行案件分類乃針對 2018 至 2020 年逕予執行提案進行分類。

表 1 (續)

類型	本文給予之義	判斷標準
類型四 (創新加值型)	提案內容屬民眾提供獨特且具備創新性之建議或政策規劃方向者	<ul style="list-style-type: none"> ● 民眾針對某原本具有正面評價或未曾發想過公共政策、服務與設施提出具有創新且獨特之建議與規劃方向。 民眾之提案訴求將使城市發展與公共福祉得以擴大。
類型五 (高度重疊型)	提案內容與現有公共政策高度重複者	<ul style="list-style-type: none"> ● 提案內容與現有政策內容幾乎完全相似，且依法行政主管機關非具備應積極作為之義務。 民眾在提案訴求中無提出任何創新或改善方向等建議者。
類型六 (不應處理型)	提案內容屬政府不應採取行動者	<ul style="list-style-type: none"> ● 提案內容非屬於行政機關之業務職掌範疇。 提案內容之公共性、適法性及預算可行性皆相當低者。

資料來源：本文自行繪製。

(一) 臺北市市容查報機制

為加強查報有礙觀瞻與防範公共安全之社區問題，臺北市政府自 1979 年即頒訂「臺北市改善市容查報及處理實施要點」。該要點規定各業務主管機關平時應積極查報市容，同時里幹事亦應協助主管機關協助市容查報。依 2016 年 5 月 20 日修正之要點，其中列舉出十項主管機關與里幹事應查報事項。目前市容查報係為解決社區公共問題而建立之機制，並賦予業務主管機關與里幹事查報之作為義務，因此當參與式預算提案訴求中出現涉及市容查報事項與細目者，即代表可能存在「行政不作為」的疑慮。以下分別羅列應查報事項及對應本文之編碼（如表 2）。

表 2

市容查報機制提案分類編碼表

編碼代號	應查報事項
0	非屬市容查報機制
1	道路、水溝、下水道、橋樑、河川、堤防等公共設施之損壞修復事項
2	公園、綠地、廣場及行道樹等之維護、修剪及扶正事項
3	廢棄物、廢土、水溝、下水道、公廁等之清理維護事項
4	違規廣告物查報事項
5	交通號（標）誌、標線之修復及廢棄交通號誌之移除事項
6	門牌、街道巷弄名牌之維護事項
7	路燈、水電、電信、瓦斯設施之損壞修復事項
8	違規選舉物之改善、移除事項
9	路霸檢舉通報事項
10	其他有礙市容觀瞻及妨礙公共安全事項

資料來源：本文自行繪製。

（二）國家賠償案例常見原因

國賠法第 2 條第 2 項後段與第 3 條隱含行政機關較為消極不作為的狀況，因此國家賠償案件更是本研究重要之判斷原則。此外國家賠償案件更能補充以上市容查報機制的不足。目前，許多司法判決認為行政機關應積極作為事項，並沒有出現於市容查報機制的應查報事項中。以道路路燈為例，市容查報機制僅針對路燈損壞進行通報修繕，但在國家賠償案件中已出現多起主管機關因未設置足夠路燈讓用路人知悉路況，而被認為在道路設施管理出現欠缺。⁵ 因此國家賠償案例常見原因，亦是本文提案分類的判斷標準之一。

臺北市政府法務局近年已針對臺北市所屬機關涉及國家賠償事件原因進行統計分析。根據 2019 年之分類，將國家賠償案件常見請求原因分為 25 項，而經本文刪除整併項目後，可將國賠案件常見原因分類為以下 20 項，以下為提案分類所參照之標準與本文對應編碼（如表 3）。

⁵ 例如：最高法院 91 年度台上字第 359 號、最高法院 97 年度台上字第 67 號等。

表 3

國家賠償案件常見原因提案分類編碼表

國家賠償案件常見原因提案分類編碼表	
0. 非屬國賠案件之案件原因者	11. 警誌、警示、號誌、照明設施不良、欠缺
1. 路面不平、破損、坑洞、凹陷	12. 育樂設施不良
2. 水溝蓋破損、欠缺	13. 人行道欠缺、不良
3. 樹木維護不良	14. 殯葬設施管理不良
4. 拒馬或路障放置不當	15. 桌椅不良
5. 建物設施或設計不良	16. 水利設施不良
6. 公設機器、設備故障、不良或放置不當	17. 施工（挖掘）不良、設計不當
7. 路面濕滑、積水	18. 護欄、圍籬、鐵板損壞、不良
8. 排水設施不良	19. 人孔蓋、消防栓蓋、制水閥箱蓋欠缺、不良
9. 落物、凸出物、懸掛物	20. 其他
10. 路面石塊、污泥、棄物、油污	

資料來源：本文自行繪製。

（三）違反逕予執行之規則者

此部分係針對「逕予執行」之提案為之。逕予執行的機制，目的在於讓提案內容相對單純或屬於既有政策之計畫，不須經由 i-Voting 即可直接錄案執行，不但可以提高案件執行率及錄案率，對機關而言亦是減輕行政流程與負擔的管道之一（傅凱若，2019，頁 107-110）。⁶ 然而，有部分逕予執行提案未能遵守「最晚須於隔年度公參會第一季開會前提報完成結案」之時間規定，而違反參與式預算逕予執行

⁶ 逕予執行機制係於 2018 年所建立，該年度規定若符合下列條件，即得以逕予執行分別為 1. 提案涉及單一權責機關；2. 既有預算科目或可併執行中計畫執行；3. 提案無抵觸本府既定政策；4. 提案無適法性、公共性及預算可行性之疑義；5. 提案內容簡易且無執行困難，且執行內容提案人與權責機關於提案審議工作坊討論後達成共識。然而臺北市政府認為 2018 年逕予執行條件較為空泛，未必能達到提升行政效率之目標。因此在 2019 年時修訂逕予執行條件，提案必須符合 1. 當年度預算可執行；2. 當年度執行完成，最遲得於次年度第一季本府公民參與委員會大會開會前提報結案；3. 提案人與權責機關達成共識；4. 提報本府公民參與委員會參與預算組工作會議確認之條件，PM 機關才得以將提案逕予執行。

規則與精神，進而可能出現「作為延遲之不作為」的情況。因此，本文亦將此規定作為判斷標準之一。⁷ 本文透過比對「臺北市參與式預算提案管理系統」與「臺北市政府公民參與委員會參與預算組工作會議紀錄」，分析所有逕予執行提案提報完成的結案時間，若未違反者，編碼為 0；若違反者，編碼為 1。

二、深度訪談法

前述次級資料分析的對象，是目前被「正式紀錄」於提案管理系統之提案，但目前住民大會產出提案的數量有限，實際上有更多的提案想法僅停留於各桌討論之中，根本無法進入大會投票階段。又在當前參與式預算「動員參與」越來越常見的情況下，最終能夠成案的案件，常常都是經過特定人員或團體動員的案子。在此情況下，類型二（即刻救援型）的提案是否更容易被排擠或忽略？本研究認為，住民大會中各桌桌長作為第一線面對參與民眾的人員，應能對上述問題提供解答，因此針對十位經驗豐富的桌長進行深度訪談，受訪名單如下（如表 4）。

表 4

本文受訪者名單（皆為住民大會各桌桌長）

受訪者代號	職業類別	性別	受訪日期
受訪者 A	學生	女	2021 年 3 月中
受訪者 B	公務人員	男	2021 年 3 月中
受訪者 C	學生	女	2021 年 3 月中
受訪者 D	學生	女	2021 年 3 月初
受訪者 E	公務人員	男	2021 年 3 月中
受訪者 F	學生	男	2021 年 3 月底
受訪者 G	學生	男	2021 年 3 月中
受訪者 H	學生	男	2021 年 3 月中
受訪者 I	學生	女	2021 年 3 月中
受訪者 J	公務人員	女	2021 年 3 月底

資料來源：本文自行繪製。

⁷ 2018 年只要符合「提案內容簡易且無執行困難」等條件即可申請逕予執行，然而有部分提案甚至拖到 2020 年才完成結案。有鑑於此，2019 年開始新增逕予執行提案結案期限，規定逕予執行案件「須於該年度完成，並於隔年度公參會第一季開會前提請結案」。因此雖然 2018 年並未有規定明確之結案時間，但本文仍採用 2019 年結案期限之規定作為判斷 2018 年逕予執行提案是否符合當時「提案內容簡易且無執行困難」標準的內涵。

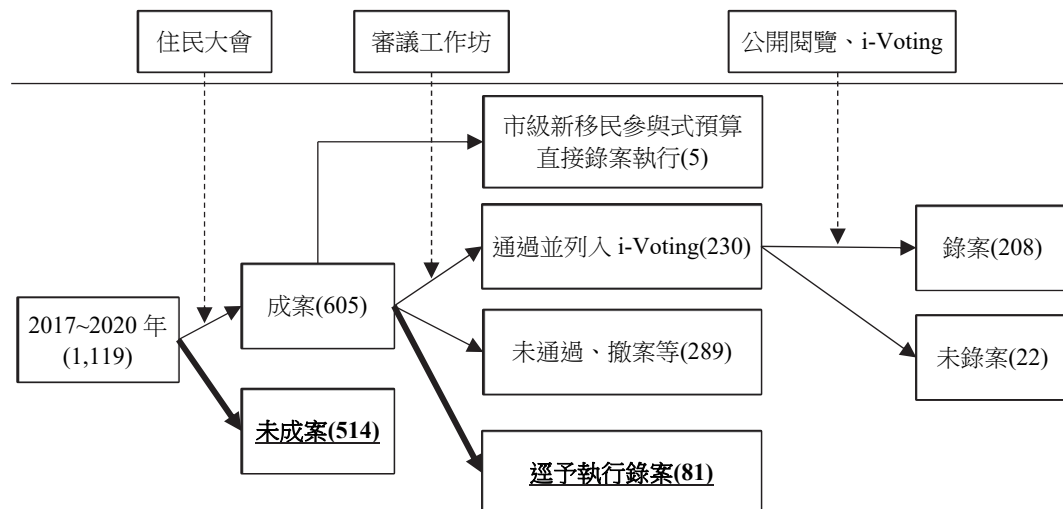
肆、研究分析與發現

一、臺北市參與式預算提案總數量與通過、不通過情形

2016 年臺北市參與式預算僅為試辦階段，並無提案未成案或逕予執行，故以下分析著重於 2017 年至 2020 年之提案。經統計 2017 年至 2020 年的總提案數為 1,119 件，其中共有 605 件提案成案、514 件案件未成案（如圖 1 所示）。

圖 1

2017 年至 2020 年臺北市參與式預算提案狀況



資料來源：本文自行繪製。

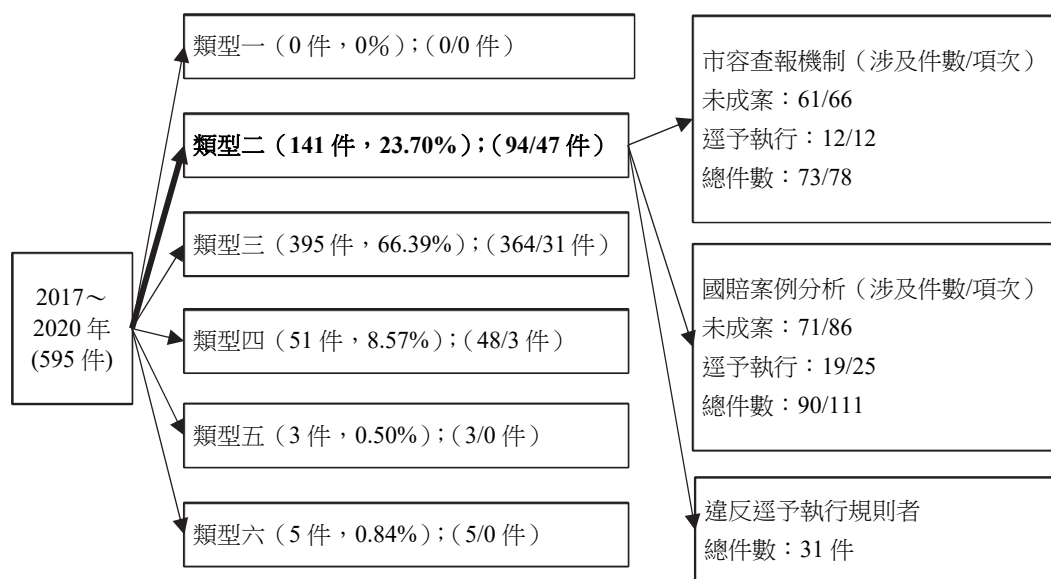
最後實際錄案執行的案件中，有 81 件由 PM 機關逕予執行、有 289 件未通過、有 230 件通過並列入 i-Voting；最終有 208 件提案通過 i-Voting 票選；同時，在 2017 年有 5 件提案是臺北市政府針對新移民辦理的市級參與式預算場次，該場次為求社會正義，故不須經 i-Voting 即可錄案執行。本研究之主要分析對象為那些在住民大會中「未成案（514）」以及進入審議工作坊後被歸類為「逕予執行錄案（81）」共 595 件之提案。

二、臺北市參與式預算提案之類型分析

本研究針對臺北市參與式預算「未成案」與「逕予執行」提案之內容進行分析，並參照前表 1 作為判斷標準。其中屬於類型二提案者，背後即可能代表存在行政不作為之疑慮，分析結果如下（如圖 2）。其中並沒有類型一之提案，屬類型二提案有 141 件（23.70%），類型三提案共有 395 件（66.39%），類型四提案有 51 件（8.57%），類型五與六提案則各有 3（0.50%）、5 件（0.84%）。由此可見，目前臺北市參與式預算中約有三分之二（66.39%）的提案屬於民眾認為某些公共政策、服務或設施不符合在地需求或偏好，故提案改善或精進者（類型三）；但也有約四分之一（23.7%）的提案內容，其實是涉及市容查報事項、國賠案例原因或違反逕予執行規定的類型（類型二），情況不容忽視。

圖 2

2017 年至 2020 年未成案與逕予執行階段提案分類狀況



資料來源：本文自行繪製。

三、類型二提案之進一步內容分析

由圖 2 可知，在 141 件類型二提案中，有 73 件提案內容涉及市容查報機制、

90 件提案內容涉及國賠案例常見原因、31 件提案涉及違反逕予執行規則。其中，同一提案可能同時涉及市容查報機制或國家賠償案件原因，或涉及三種項次以上的情況，以下將分別探討之。

（一）涉及市容查報機制之應查報事項提案者

在 141 件類型二之提案中，有 73 件涉及市容查報機制之應查報事項，其中又有 5 件提案同時涉及兩項次之應查報事項，因此總共涉及了 78 項次之應查報事項（如表 5）。

表 5

歷年類型二提案涉及市容查報機制統計表

項次	市容查報機制之應查報事項	2017	2018	2019	2020	總數	比例
1	道路、水溝、下水道、橋樑、河川、堤防等公共設施之損壞修復事項	10	10	7	7	34	43.59%
2	公園、綠地、廣場及行道樹等之維護、修剪及扶正事項	5	5	3	2	15	19.23%
3	廢棄物、廢土、水溝、下水道、公廁等之清理維護事項	4	5	5	2	16	20.52%
4	違規廣告物查報事項	1	0	0	0	1	1.28%
5	交通號（標）誌、標線之修復及廢棄交通號誌之移除事項	0	0	0	0	0	0%
6	門牌、街道巷弄名牌之維護事項	0	0	0	0	0	0%
7	路燈、水電、電信、瓦斯設施之損壞修復事項	1	0	1	0	2	2.56%
8	違規選舉物之改善、移除事項	0	0	0	0	0	0%
9	路霸檢舉通報事項	0	0	0	0	0	0%
10	其他有礙市容觀瞻及妨礙公共安全事項	4	2	3	1	10	12.82%
小計（涉及總項次數量）		25	22	19	12	78	100%

資料來源：本文自行繪製。

若以涉及查報事項而言，數據顯示類型二（即刻救援型）提案涉及第一項「道路、水溝、下水道、橋樑、河川、堤防等公共設施之損壞修復事項」的次數以 34 次為最多，約佔整體比例 43.59%，大多屬於修繕人行道或道路突起與損壞問題、側溝老舊欲更新等訴求。此外第三項「廢棄物、廢土、水溝、下水道、公廁等之清理維護事項」以 16 次居於第二位，約佔歷年整體比例 20.52%，舉凡社區蚊蟲滋生，希冀主管機關進行水溝清淤消毒，抑或者社區、人行道路雜草叢生與垃圾髒亂，故提案欲處理之。偶而可以看到民眾提案欲清潔公園犬隻排泄物之問題。同時搭配受訪者的意見亦可得知這樣的情形屢見不鮮。

我覺得最常被提出的問題，就是人行道的部分…像之前有位里長就是因為他覺得羅斯福路附近體育館，人行道路面的瓷磚都是有一點崩開來了，可能會造成危險。（受訪者 I）

清潔部分的話也會有，這個大部分是公園的清潔…譬如說狗大便，對基本環境清潔有影響。（受訪者 B）

第二項「公園、綠地、廣場及行道樹等之維護、修剪及扶正事項」則以 15 次（19.23%）排名第三，此項次提案多為改善公園綠地草木維護問題。第十項「其他有礙市容觀瞻及妨礙公共安全事項」共出現 10 次（12.82%），提案訴求幾乎欲解決違規佔用道路或人行通道之違規攤販之問題。最後第七項「路燈、水電、電信、瓦斯設施之損壞修復事項」與第四項「違規廣告物查報事項」，亦分別出現 2 次（2.56%）與 1 次（1.28%），前者為修繕社區路燈與調平社區道路之不平人孔蓋；後者則欲處理擋住道路之廣告看板。

整體來說，臺北市參與式預算未成案與逕予執行提案中共有 73 件涉及市容查報機制，其中更涉及 78 項次之應查報事項。此現象是否意味著市容查報機制成效還有待改進？經本研究進一步彙整近五年臺北市市容查報機制的案件數量發現，整體查報案件數量有大幅下降之趨勢。在 2015 年時，全市市容查報案件數量仍有 155,316 件，但至 2019 年時，卻僅剩 13,289 件，減少幅度超過十倍以上。此下降趨勢是代表臺北市的市容問題幾乎都已經獲得解決、還是只是這些公共問題沒有被反應、持續留在社區之中、以至於民眾必須經由參與式預算來提出訴求、希望此問題能夠被解決？

（二）涉及國家賠償案件常見原因者

在 141 件類型二（即刻救援型）提案中，有 90 件涉及國家賠償案件常見原因，

其中又有 17 件提案同時涉及兩項次國賠案件原因，2 件提案同時涉及三項次國賠案件原因，因此該年度總共涉及了 111 項次之國賠案件原因（如表 6）。

表 6

類型二提案涉及國家賠償案件常見原因統計表

項次	市容查報機制之 應查報事項	2017	2018	2019	2020	總數	比例
1	路面不平、破損、坑洞、凹陷	2	10	4	2	18	16.22%
2	水溝蓋破損、欠缺	6	3	2	1	12	10.81%
3	樹木維護不良	4	1	0	3	8	7.21%
4	拒馬或路障放置不當	0	0	0	0	0	0%
5	建物設施或設計不良	1	0	1	0	2	1.80%
6	公設機器、設備故障、不良或 放置不當	0	0	0	0	0	0%
7	路面濕滑、積水	0	2	2	1	5	4.50%
8	排水設施不良	0	0	1	1	2	1.80%
9	落物、凸出物、懸掛物	0	0	0	0	0	0%
10	路面石塊、污泥、棄物、油污	0	1	1	0	2	1.80%
11	警誌、警示、號誌、照明設施 不良、欠缺	11	12	5	12	40	36.04%
12	育樂設施不良	2	3	0	1	6	5.41%
13	人行道欠缺、不良	3	2	3	3	11	9.91%
14	殯葬設施管理不良	0	0	0	0	0	0%
15	桌椅不良	0	0	0	0	0	0%
16	水利設施不良	1	0	0	0	1	0.90%
17	施工（挖掘）不良、設計不當	0	0	0	0	0	0%
18	護欄、圍籬、鐵板損壞、不良	0	0	0	0	0	0%
19	人孔蓋、消防栓蓋、制水閥箱 蓋欠缺、不良	0	0	1	0	1	0.90%
20	其他	1	0	0	2	3	2.70%
小計（涉及總項次數量）		31	34	20	26	111	100%

資料來源：本文自行繪製。

若以涉及國賠案件原因而言，數據顯示類型二（即刻救援型）提案涉及第十一項「警誌、警示、號誌、照明設施不良、欠缺」的次數以 40 次（36.04%）為最多，大多屬於涉及道路號誌或警告標誌不足，或人行號誌秒數過短，而出現用路人危險之疑慮。又或者反映巷弄與公園燈光過於昏暗，可能造成使用者跌倒受傷，故提案增設照明設備等。而在質性訪談中，多位受訪者也表示常常看到民眾提出路燈不足或損壞之問題。

第一個常聽到的是說路燈太少，有些地方比較暗，所以需要增設路燈，只要與這個議題有關的，90% 都是要希望增設路燈，因為覺得太暗了…。（受訪者 H）

路燈的問題蠻常被提到，我們上一次的案子就有路燈的提案獲選，他們覺得在晚上，有一些公園照明設備缺乏會有危險。（受訪者 I）

此外，排名第二者為「路面不平、破損、坑洞、凹陷」，有 18 次（16.22%），多為解決道路鋪面坑洞，又或者為改善登山步道鋪面破損問題。排名第三者為「水溝蓋破損、欠缺」，有 12 次（10.81%），此提案多為改善道路舊式水溝蓋不平與噪音等問題。其他如「人行道欠缺、不良」出現 11 次（9.91%），提案訴求在於希望解決人行道鋪面起伏不平、磁磚鬆動之問題，以降低民眾跌倒受傷風險；「樹木維護不良」共有 8 次（7.21%），主要希望主管機關加強修剪整理行道樹或綠地樹木，或移除不適當行道樹種（如大王椰子樹等）；「育樂設施不良」出現 6 次（5.41%），多為建議改善公園遊樂設施或步道扶手安全性不足等問題；「路面濕滑、積水」出現 5 次（4.50%），主要欲改善道路或公園木棧道濕滑或積水現象。本研究發現，當民眾提出以上訴求，其實代表公共道路及設施已有破損、影響其日常生活，甚至可能造成意外事故。

蠻多年紀較長的人表示，人行道有一些坑洞需要去做補強，主要因為他們行動較為不便，很容易發現此類問題，很擔心在路上會不小心踩到或受傷。（受訪者 I）

積水問題也是，有些人行道、馬路其實很不平，像是紅磚地面那種，經常會鬆脫或凹下去，就會積水。（受訪者 A）

最後，在「其他」類別有 3 次（2.70%）、在「建物設施或設計不良」、「排水設施不良」以及「路面石塊、污泥、棄物、油污」則各出現 2 次（各 1.80%）；

「水利設施不良」與「人孔蓋、消防栓蓋、制水閘箱蓋欠缺、不良」則各出現 1 次（0.90%）。

根據以上提案分析，發現其內容已呈現國家賠償案例中常見的背景原因，雖然目並不代表民眾未來一定會因此受到損害，但從過去經驗判斷，出問題的機率並不低，倘若都要等到民眾真正發生事故意外後，才再討論國家賠償，其實為時已晚，也是一種「雙輸」的結果。

（三）涉及違反逕予執行案件結案時間規範者

依據逕予執行案件「最晚須於次年度第一季本府公民參與委員會大會開會前提報結案」之規定，可以判斷 PM 機關是否出現作為延遲之不作為現象。經由本研究彙整後發現，2018 年至 2020 年逕予執行案件之準時結案率分別僅有 50%、62% 與 89%（如表 7），顯示出目前在逕予執行案件上，的確出現些許作為延遲之狀況，讓逕予執行機制之初衷與精神無法被完全實踐，提案者之訴求亦無法即時被解決。但值得肯定的是，逕予執行案件準時結案率已有逐年提升，2020 年已有將近九成的提案準時完成結案。

表 7

類型二（即刻救援型）提案未準時結案統計表

年度	未準時提報完成結案之提案數量	準時結案率
2018 年度	21 件	50%
2019 年度	8 件	62%
2020 年度	2 件	88.89%

資料來源：本文自行繪製。

四、類型二提案之訴求，較難進入住民大會投票階段

前文主要內容在探討目前「未成案」與「逕予執行」階段提案中，潛在出現行政不作為之比例與嚴重程度，但這些提案仍屬於「被正式紀錄於參與式預算提案管理系統中」的正式案件。然而，根據實際場域中的觀察，有更多屬於類型二（即刻救援型）的提案是出現在住民大會的討論當中，但此類型的提案卻不容易被同桌的參與者認同，因而無法進入大會的投票階段，主要原因可分為以下兩點。

（一）民眾個別問題較難引起共鳴

經訪談發現，受訪者認為此類型的案件訴求大多牽涉範圍較小，可能只是某位提案民眾居家住家附近的一個小問題而已，對於其他民眾而言較難感同身受；同時，提案可能產生效益也與他人連結不深，大家很難看到一個小問題就能夠（或願意）防患於未然，因此該類型訴求通常較難獲得他人的認同。但從政府的角度來看，當這些問題長期被忽略、進而產生更嚴重的事件時，政府往往沒有辦法置身事外。

曾經碰過一位民眾，他想要提案處理「巷弄路口經常發生車禍」的問題，他認為是道路設計不良以及政府未於路口設置廣角鏡的問題，因此提議在某幾個路口設置廣角鏡，但因為當天其他同桌的民眾覺得這只是他家附近的問題，因此都不支持。那位民眾後來就很不開心，因為提案沒過，表示這樣仍會經常看到車禍發生……。 (受訪者 E)

（二）散客較缺乏動員能力

類型二（即刻救援型）提案訴求除了因為需要有「防患於未然的遠見」而不易得到其他民眾的支持外，也往往因為涉及範圍較小、更難取得他人共鳴。經訪談發現，提出涉及行政機關依法定職責或既有機制應處理問題之訴求者，通常為單獨報名參與者（以下稱為「散客」），這些民眾因為一直看到生活周遭的問題，所以想要透過參與式預算來解決，但這些散客通常也沒有動員的能力，提案就容易被同場中其他「有動員」的提案排擠。

提出這種訴求（解決可能帶來危險或危害的問題的訴求）的大部分是散客，比較不會是那種里長帶來一群一群的民眾。(受訪者 A)

最容易被通過的案子就是里長帶來的提案，因為通常「加油團」也帶來了…。 (受訪者 C)

里長通常提的東西都是有脈絡的，譬如說他在跟市長的座談會，或是在我們市容查報一直解決不了的東西，他會跑來這邊試試看。又或者是行政機關已經答應幫里長做的，但卻做得不符合他的意思，所以又想要來提案…里長比較不會去提那種里內的一個小事情。(受訪者 E)

再加上，大多數的散客對於參與式預算的程序沒有里長那麼熟悉，大都是出於對公共事務的熱忱、想要解決公眾的問題才來參加。但在動員參與的對比之下，散客的提案經常成為弱勢，不利該提案進入後續的大會投票階段。

目前一桌裡面大部分的人都是同一群、互相認識的，然後可能有少數零星的幾個民眾…但可想而知，因為一桌一個提案，因此那一群民眾的提案才會通過。（受訪者 A）

只要看到這桌有一個是里長，然後他穿了背心，當叫其他人講話時候，他們就會說給里長講就好了…剩下的人只會淪來投票的人。其實有時候散客的想法是很不錯的…但縱使他有很好的想法也過不了關。（受訪者 E）

整體而言，目前臺北市參與式預算住民大會中，常常會出現動員參與情形，近幾年區公所也已經會將同質性高、或是動員的參與者盡量安排至同一桌，以降低在桌內就排擠其他人提案的現象產生。

現在大都是同一里一桌。我能理解是希望同一個里的事情由同一個里的民眾討論，但我覺得那反而失去了多元的觀點…。雖然我覺得不能完全抹滅里長的提案，因為落單的民眾有時真的是有蠻不錯的提案，但他們就比較沒有充分表達意見的機會。（受訪者 C）

這種（符合類型二內容）提案其實不容易通過，因為通常其他人會覺得說，這是你那一塊的事情，就很難投票會過…。只要有另一個人提出感覺比較吸引人的，這種提案就會蓋過它，但這些人提的常常反而是長期以來真正的問題。（受訪者 E）

五、行政不作為治理困境的反思

在發現住民大會中經常出現屬於類型二（即刻救援型）的提案、但卻無法進入投票環節的問題後，接下來的問題則是，這些涉及行政機關本應處理之問題，政府機關能夠知曉並加以解決嗎？研究結果發現是很困難的。目前針對那些「未成案」之提案，各區公所承辦單位雖會將提案轉送給民政局，但大多不會再過問或評估後續處理情形。而民政局在取得那些未成案的提案後，目前也並未有相關機制深究提案內容是否存在「可能涉及行政機關本應處理」或「須積極改善」的公共問題，僅

以鼓勵提案者可以嘗試於下一次住民大會再次提案的方式處理。

而針對那些在住民大會小組討論過程中就已「胎死腹中」的問題來說，更沒有任何被聽到的機會，因為目前的會議紀錄僅會記錄那些「成功代表該桌進入大會投票」的提案內容，未被採納的提案或意見並不會被記錄下來。因此目前會議紀錄模式將無法呈現完整的提案討論過程，行政機關亦難以從中得知所有參與民眾所反映或關心的公共問題。

基本上區公所的角色，就是蒐集相關的提案內容之後，交給民政局，但未成案的我們就沒有處理。（受訪者 B）

桌長要做出提案表，但其他的想法都不會進到最後的紀錄裡面，因為在小組提案過程中，事先讓大家把想法寫在便條紙上。（受訪者 E）

對於公共治理而言，民眾提出此問題之目的在於希望政府能盡速協助改善此問題，但若類型二（即刻救援型）提案未能成案，依現程序，相關主管機關難以知曉問題，可能更加深行政機關消極或不作為的可能性，讓民眾產生負面形象。因此，類型二提案所反映的問題，其實不應該是要通過參與式預算層層關卡才能被處理。

那時候在擔任桌長的經驗並不是非常地好，因為聽到很多事情…可能是平常區公所、里長就應該被解決，但是民眾卻提到了住民大會這個層次。（受訪者 G）

其實還是希望參與式預算，應該目標是更大一點的案子…，可是現在不是這樣子啊，常常聽到非常重要但是又非常小的事情，小到其實一個會勘就可以解決的事情…。那長久以來，行政機關究竟在做甚麼…然後民眾還要花這麼多時間來參加參與式預算…。（受訪者 E）

最後，本文認為從以上類型二的提案中，可觀察到當前行政不作為的治理困境主要可分為兩大層次。首先類型二提案所涉及的公共問題，屬於行政機關依法定職責或既有機制本應該定期巡查與檢修，或經里長與民眾等人通報後進行改善，但卻可能因其對該問題沒有採取實質作為，或其作為無法徹底解決問題，因此民眾才再經由參與式預算尋求解決。再者，即使行政機關因人力、經費等限制無法發現所有的問題，但在參與式預算本身就是一個發現與解決問題的管道，行政機關應更積極從此制度中蒐集資訊，解決自身職責本應處理的公共問題。

伍、研究結論與實務建議

一、研究結論

本研究主要目的在探討當前參與式預算「未成案」及「逕予執行」案件中，是否存在「本就屬於公部門應處理」的公共問題，進而反思在公共管理上潛在的不作為隱憂。從行政不作為之三項要件觀之，關鍵主要在於「權責機關是否對該問題負有積極作為之義務」，因此本研究在判斷提案是否屬於類型二（即刻救援型、提案內容屬政府因無作為、作為無明顯實益或作為延遲所導致者）的案件時，採用「臺北市政府市容查報事項的內容」、「國家賠償案件常見肇因」、以及「逕予執行案件」作為判斷標準，此三種類型皆可明確判斷屬於行政機關應負積極處理作為義務之項目。因此，當民眾透過參與式預算提出涉及前述事項之內容時，雖然損害尚未發生，但其背後即可能隱含行政不作為的疑慮。

本研究在分析提案內容及進行利害關係人訪談的過程中，發現許多公共問題其實已存在許久，某些問題雖然權責機關亦曾試圖處理，但並未針對問題核心進行徹底改善，以至於問題始終未獲有較解決。然而，行政不作為並非僅指行政機關「毫無行動」，只要是屬於「完全無行政作為」、「行政作為無價值」或「行政行為之延遲」三者之一，而當未來某天損害實際發生時，仍然會被認定為行政不作為。

類型二（即刻救援型）之提案，代表存在「政府應處理、但未能有效處理」的公共問題。經研究發現，某些問題往往是礙於行政機關的人力、時間或資源有限，無法凡事皆能事先發現與處理。但無論是行政機關「被迫之不作為」還是「非故意之不作為」，對於社區或民眾來說，問題與風險仍然存在，行政不作為的疑慮也隨之而生。若民眾人身安全或財產因此蒙受損失時，權責機關仍難逃國家賠償之責任，此點從國賠法第 3 條採取「無過失主義」即可看出。換言之，在民眾因為公共設施欠缺而產生權利損失之情形下，即使行政機關不存有故意或過失，也必須要負起國家賠償責任，因此更突顯出行政機關積極作為的責任。更何況，其中多數的公共問題，行政機關其實是有機會提前預防或補救的。例如臺北市參與式預算提案常見的路樹患病、道路坑洞、或公園兒童遊具設計不良等訴求，過去雖可透過市容查報機制或 1999 熱線的方式解決，但在前述管道之外，我們發現臺北市推行的參與式預算，也是另一個發現問題的有效管道。

經本研究分析 2017 到 2020 年臺北市參與式預算未成案與逕予執行提案後發現，屬於類型二之提案數量達 141 件，約佔整體約四分之一（23.7%），其中有 73 件涉及市容查報機制、90 件提案涉及國家賠償案例常見原因，另有 31 件則未符合逕予執行案件結案時間的規定，這些未成案與逕予執行提案確實反映出行政不作為的問題。經由訪談發現，類型二的提案往往涉及範圍較為特定或範圍較小，不易引起其他沒有相同生活經驗參與者的共鳴，再加上此類型提案多由「散客」所提出，經常不敵「有動員」的參與者的提案，因而使得那些潛在可能有行政不作為的提案，難以通過小組討論進入大會投票階段，最後只能不了了之。但因為問題仍舊存在，所以也曾經看過民眾鍥而不舍連續多年參加住民大會，只為反應同一個問題，但最終仍未獲有效解決的案例。從參與式預算的程序觀之，「住民大會」是一個最能夠蒐集民眾問題的場域與機會，但目前的住民大會並未設有正式且統一的機制，來蒐集那些「未能夠從小組中出線的意見」，並提供給主管機關參考評估。因此，主管機關難以發覺潛在可能有行政不作為的提案，但當未來問題發生時，則易演變成行政不作為或國家賠償的情況。

參與式預算作為一種讓民眾「發聲」的管道，除了不可免俗地會將重點放在那些成功通過的提案，期待它們為社會帶來創新與進步之外，也應該同時重視那些未能成功通過的提案，因為它們才有可能那些為社會大眾避免損失的關鍵。多年來，臺北市政府在參與式預算上，已經展現了豐碩的成果，倘若放掉如此難得的機會，實屬可惜，故本研究提出以下幾點建議以供參考。

二、實務建議

（一）落實填寫發言單機制、並確實回收

目前參與式預算制度中的住民大會，於各桌討論時，僅會先讓與會者將意見寫在「便條紙」上，有時甚至此過程也未必會確實執行，僅會讓與會者口頭說明，待分組討論後也僅會記錄「最終進入大會投票之提案內容」而已，並不會把參與者不同的提案訴求及意見紀錄於會議紀錄中。然而，本研究發現，有時候那些沒出線的提案訴求其實是具有高度參考價值的提案，所反映的內容也可能是政府機關本來就該做、但沒有做好的事情，實為現行制度中較為可惜之處。因此，未來住民大會應建立發言單的機制，鼓勵參與者將想法及提案內容呈現在發言單上，並且確實執行回收。

（二）確實將未成案之提案及發言單轉交給相關行政機關

目前針對未成案之提案，區公所雖會彙整回報給臺北市政府民政局，但尚無正式機制將這些未成案的案件轉交給相關機關參考，而對於沒有成功闖關的提案者，也僅鼓勵他們修正提案、並於下次（通常是明年）的住民大會再行提案。本研究亦認為此作法較為可惜，行政機關可能失去一個發現問題的管道。因此，更有實益的做法是，即使提案未能成案，亦應將案件轉送給提案涉及區域之里長或各業務權責機關檢視，雖然這些未成案件對行政機關並無強制拘束力，但相關局處還是可以檢視其中是否有其本身「該做而未做」的事情，尤其是涉及公共安全疑慮問題，行政機關應主動進行專業評估，並介入處理。

（三）告知參與者有哪些更快速、更有效的反應意見管道

目前在住民大會開始討論之前，區公所通常會花費約二十分鐘說明參與式預算概念與規則，介紹過程中也會說明涉及哪些類型之訴求「不適合」於參與式預算中提出，例如：市容美化、交通管理、違反市府既定政策等。然而，卻沒有特別說明倘若碰到單純涉及市容查報範圍、或是有明顯缺失的公共問題，可以透過那些更快速、更有效的反應管道來解決問題。因此，建議未來在住民大會討論開始前的介紹中，應可同時告知民眾碰到哪些特定公共問題時，可以透過既有的查報機制（如：Hello Taipei 單一陳情系統或 1999 市民專線等方式）進行處理，並且附上相關的連結及資訊。即使目前參與式預算有設置逕予執行的機制，但提案仍需花費一至二個月時間，才能確定進入逕予執行的程序。相較之下，市容查報機制中的事項，皆有明確的列管處理時間，以常見的市區道路坑洞為例，市容查報機制即規定須於 15 日內完成修補，相對快速且有效。因此，就治理有效性而言，政府機關應讓民眾知曉如何透過更快速、簡便的方式來解決迫切的公共問題。

俗話說「亡羊補牢，猶未晚矣」，更何況當羊都還沒跑、卻已經知道羊圈的破洞在哪裡時，我們又有甚麼藉口不去補那些破洞？參與式預算制度會被聯合國選為全世界城市治理的「最佳實踐範例」（the best practice）並非無道理，透過民眾實質參與的過程，政府機關將能夠獲取最直接、也最「接地氣」的意見，但其效果能夠發揮到多大，完全取決於我們如何運用這個制度。或許，對於那些「希望生活周遭能更好」的參與式預算提案，政府機關還沒有一定要做的急迫性；但對於那些「不做會有問題」的提案，政府機關更應該責無旁貸地主動出擊「防患於未然」。本研究認為，參與式預算具有「問題發現與預防」的功能，倘若能從參與式預算的

過程中，更全面蒐集並檢視民眾所反映的問題，不但得以減少未來遭致行政不作為之批評，更能夠形塑一個積極為人民解決問題的行政文化，其實是一舉數得的。

參考文獻

- 方凱弘、陳揚中、李慈瑄（2021）。有參與就有審議嗎？臺北市參與式預算審議討論過程之評估。《公共行政學報》，（61），41-78。[Fang, K.-H., Chen, Y.-C., & Li, T.-H. (2021). Does participation lead to deliberation? An evaluation on deliberative group discussions of participatory budgeting in Taipei City. *Journal of Public Administration*, (61), 41-78.]
- 吳定（2003）。《公共政策》。國立空中大學。[Wu, D. (2003). *Public policy*. National Open University.]
- 吳秦雯（2018）。登山災難、國家責任與救災行政。《月旦法學教室》，（188），59-64。[Wu, C.-W. (2018). Mountaineering disaster, national responsibility and the administration of disaster reduction. *Taiwan Jurist*, (188), 59-64.]
- 李衍儒、趙永茂（2016）。公共政策棘手問題界定理論之研究：以我國觀光博弈產業政策與個案為例。《行政暨政策學報》，（62），1-58。[Lee, Y.-J. & Chao, Y.-M. (2016). Defining wicked problems in public policy: Case study of the policy of tourism and gambling industry in Taiwan. *Public Administration & Policy*, (62), 1-58.]
- 李惠宗（2010）。《行政法要義》。元照。[Lee, H.-T. (2010). *Administrative Law*. Angle Publishing.]
- 林三欽（2007）。國家賠償請求權基礎之三—「公共設施瑕疵」之國賠請求權。《月旦法學教室》，（58），30-43。[Lin, S.-C. (2007). The third of basis of state compensation: The right of state compensation for defect of government-owned public facility. *Taiwan Jurist*, (58), 30-43.]
- 林祐聖（2020）。參與式預算中的陌生人。《台灣社會學》，（39），39-88。[Lin, Y. (2020). The stranger in participatory budgeting. *Taiwanese Sociology*, (39), 39-88.]
- 洪貫珍（2018）。以政策執行力模式探討臺北市參與式預算推動之研究〔未出版之碩士論文〕。臺北市立大學。[Hong, G.-J. (2018). *The study of the implement ability on Taipei participatory budgeting policy promotion* [Unpublished master's thesis]. University of Taipei.]

- 徐淑敏 (2018)。推動參與式預算的借鏡與體制磨合之研究。臺北市府研究發展考核委員會。[Hsu, S.-M. (2018). *The study of reference and institutional running-in of promotion in participatory budgeting*. Research, Development and Evaluation Commission, Taipei City.]
- 翁鈺旻 (2019)。當新政治遇到舊政治：以臺北市參與式預算為例〔未出版之碩士論文〕。國立臺北大學。[Weng, Y.-M. (2019). *When new politics meets the old: A case study of participatory budgeting in Taipei City* [Unpublished master's thesis]. National Taipei University.]
- 陳東升 (2015)。參與式預算制度在臺灣。載於鄭麗君 (編)，**參與式預算：咱的預算，咱來決定** (頁 17-28)。財團法人青平台基金會。[Chen, D.-S. (2015). Participatory budgeting in Taiwan. In L.-C. Chen (Ed.), *Participatory budgeting: Let's decide our budgets* (pp. 17-28). Foundation for Future Generations, Taiwan.]
- 陳亭妤 (2018)。從公民與里長提案看臺北市參與式預算之推行〔未出版之碩士論文〕。國立臺灣大學。[Chen, T.-Y. (2018). *Participatory budgeting in Taipei: Analyses of citizens' and village Chiefs' proposals* [Unpublished master's thesis]. National Taiwan University.]
- 陳錦稷 (2015)。財政狀況與參與式預算推動的可能。載於鄭麗君 (編)，**參與式預算：咱的預算，咱來決定** (頁 97-125)。財團法人青平台基金會。[Chen, J. (2015). Financial situation and the possibility of promotion in participatory budgeting. In L.-C. Cheng (Ed.), *Participatory budgeting: Let's decide our budgets* (pp. 97-125). Foundation for Future Generations, Taiwan.]
- 傅玲靜 (2012)。人民因行政機關無裁量餘地而享有公權利？最高行 100 判 803 判決。台灣法學雜誌，(199)，297-303。[Fu, L.-C. (2012). Do the people gave public rights because the administration have no any discretion: The case no. pan 803 of 2011 of the supreme administration court. *Taiwan Law Journal*, (199), 297-303.]
- 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為例。臺灣民主季刊，16 (4)，93-141。[Fu, K. (2019). 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.]
- 傅凱若、張婷瑄 (2020)。當公民參與遇上專案管理：以臺北市參與式預算的專案

- 管理為例。行政暨政策學報，(71)，43-88。[Fu, K.-J. & Jhang, T.-S. (2020). Linking project management to citizen participation practice: The case study of participatory budgeting in Taipei City. *Public Administration & Policy*, (71), 43-88.]
- 彭莞婷 (2018)。從基層官僚的觀點探討參與式預算的政策執行—以臺北市區公所為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Peng, W.-T. (2018). *The implementation of participatory budgeting from the perspective of street-level bureaucrats: The case of district office in Taipei* [Unpublished master's thesis], National Chengchi University.]
- 黃紀 (2008)。因果推論與觀察研究：「反事實模型」之思考。社會科學論叢，2(1)，1-22。[Huang, C. (2008). Causal inference and observational study: On the counterfactual model of causality. *Review of Social Sciences*, 2(1), 1-22.]
- 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，3月1日。https://twstreetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/ [Wan, Y.-Z. (2016). The current situation of participatory budgeting in Taiwan: Reflection and foresight. *Street Corner Sociology*, March 1.]
- 蔡志方 (2004)。行政救濟與行政法學 (三)。學林文化。[Tsai, C.-F. (2004). *Administrative remedy and administrative laws (Third)*. Sharing Publisher.]
- 蕭文生 (2015)。裁量萎縮至零與怠於執行職務—最高法院 103 年度台上字第 711 號民事判決。法令月刊，66(3)，1-22。[Hsiao, W.-S. (2015). Administrative discretion shrink to zero and government omission: The case no. tai shang tzu 711 of 2014 of the supreme administration court. *The Law Monthly*, 66(3), 1-22.]
- 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, T. (2017). Participatory budgeting in the public sector: Experiences and reflections. *Journal of Civil Service*, 9(2), 1-22.]
- Anderson, J. E. (2003). *Public policy making: An introduction*. Houghton, Mifflin Company.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Prentice Hall.
- McConnell, A., & Hart, P. T. (2019). Inaction and public policy: Understanding why policymakers 'do nothing'. *Policy Sciences*, 52(4), 645-661.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine Atherton.
- Ren, C. Y., & Yang, H. T. (2013). Research on administrative omission. *International Academic Workshop on Social Science*, 50(1), 523-527.

那些「不成功的參與式預算提案」告訴我們的事

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.

Wampler, B. (2012). Participatory budgeting: Core principles and key impacts. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 12.

Lessons from Unsuccessful Proposals of Participatory Budgeting

Hsiang-Kai Dong*, Chun-Chien Lin**

Abstract

Participatory budgeting (PB) not only allows citizens to independently decide how to manage public budgets, but also supports administrative agencies in building a positive image whereby citizens' needs are addressed through PB. However, some of the things raised in PB proposals should have been handled mandatorily by government agencies because those were statutory duties. If that is the case, then why should citizens go through the PB process to solve something that government agencies should have solved themselves? Furthermore, if such a phenomenon exists in the “successfully passed proposals”, is it possible that a higher proportion of those proposals that “failed to pass” and/or were “executed in advance” were trying to address similar problems?

This study analyzes the contents of PB proposals in Taipei City from 2017 to 2020 (including the proposals that “failed to pass” and/or were “executed in advance”) and finds that 23.7% of the proposals involved the types of problems that the “System of City Street Inspection” and “State Compensation” may hold the government agencies accountable for. In other words, the problems raised by citizens in the proposals were due to “omissions” or “actions of government agencies without apparent benefit” or “delays in action”. This study explores the problems of administrative inaction by analyzing the content of PB proposals and

* Hsiang-Kai Dong, Associate Professor, Department of Public Administration & Taiwan Institute for Governance and Communication Research, National Chengchi University, email: hkdong@nccu.edu.tw (Corresponding Author)

** Chun-Chien Lin, Master, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: 108256005@g.nccu.edu.tw

那些「不成功的參與式預算提案」告訴我們的事

provides suggestions to modify this dilemma in governance.

Keywords: participatory budgeting, administrative omission, city street inspection, state compensation, resident assembly

