

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^{*}

傅凱若^{**}、張婷瑄^{***}

摘 要

近年來參與式預算（Participatory Budgeting，簡稱 PB）在臺灣引起了相當大的關注，已在許多都會區和地方社區實踐。然而，目前對於 PB 的研究大多關注參與的過程，缺乏對後端執行的結果進行探討，當行政機關無法有效實踐公民參與的提案反而容易對政府治理產生不利的效果。與其他城市相比，臺北市以全市為範圍進行 PB 的試驗，而為了有效管理提案的執行而採用私部門所開發的專案管理（Project Management，簡稱 PM）方式。因此，本研究的主要目的是想瞭解臺北市如何面對不同政治力場的挑戰，並探討如何應用 PM 制度在 PB 的提案執行過程。

本文根據專案管理的生命週期流程，透過次級資料以及深度訪談等研究方法進行分析，研究發現指出政治環境對於 PB 的執行有不同程度的影響，但並不會阻礙 PB 在臺北的發展與進程；而公部門和私部門實質上追求不同的目標，當政府將專案管理的概念整合到公部門中，在應用上會與私部門有所差異。囿限於官僚體系的層級節制和依法行政特性，PM 承辦人的裁量權和資源使用的整合程度低，且受限於專案管理能力以及課責機制的設計，讓提案完成的自主性受到層層的管控。因此，

* 本計畫承蒙科技部研究計畫「探討公民參與中積極的公民與行政官僚的角色與能力」（MOST 107-2410-H-004-149-）之補助。作者感謝臺北市政府民政局以及研考會對於資料蒐集的協助，也感謝助理林姿好研究生對經驗資料的處理。同時，作者更感謝兩位匿名審查人和編輯委員，針對本文悉心的評論與建議，惟一切文責由本文作者自負。

** 政治大學公共行政學系助理教授，電子郵件：kaijofu@nccu.edu.tw。

*** 政治大學公共行政學系碩士，電子郵件：a0235582@gmail.com。

本研究提出公部門的專案應被視為是一種社會的過程，強調公共價值的創造而非僅是套用一致管理流程的理性工具。透過本文的發現可以提供公部門在專案管理上理論的發展，以及在實務上推進 PB 制度的建議。

關鍵詞：參與式預算、公部門專案管理、專案生命週期

壹、前言

近年來參與式預算（Participatory Budgeting，簡稱 PB）在學界和實務界受到廣大的關注，因為 PB 可以提振公民參與，強化地方政府治理，並在公共資源和服務輸送促進社會公平（Baiocchi and Ganuza, 2014; Shah, 2007），自 1989 年巴西倫敦開始啟動至今，PB 已在全球 1500 個城市、機構遍地開花（Ganuza and Baiocchi, 2012），各個城市實施 PB 的維度和方式是按其目標、歷史文化、政治社會的背景、經濟制度與民主的基本精神來設計，各地大不相同，並且對於政府行政、立法機關和社會團體參與者來說，針對民眾的提案與需求不斷的進行調整與精進，呈現 PB 的多樣性（Cabannes, 2004; Goldfrank, 2007）。

而 PB 在臺灣的發展，主要是起源於 2014 年太陽花運動時期的公民參與思潮，在太陽花運動期間的「街頭審議」，直接影響當年度部分地方首長候選人的政策主張，像是臺北市、新北市和臺中市都成為當時競選的口號，爾後，各地方政府強調透明和參與，PB 的試驗迅速地擴散到我國各個城市，蔚為風潮（萬毓澤，2016a）。PB 的核心連結「參與」和「預算」，將公民參與獲得的共識，正式轉化為公部門必須依法執行的支出計畫，與其他公民參與的機制不大相同（蘇彩足，2017），成為臺灣新型態的治理工具。然而，當前的 PB 文獻大多集中在不同國家和城市如何採用 PB，擴散的過程和經驗上（Goldfrank, 2007; Baiocchi et al., 2008; Sintomer et al., 2012），很少研究關注在一般民眾參與 PB 之後，政府會如何執行這些提案。因為，許多公民參與的研究發現，即使民眾透過審議模式發聲，基層的行政人員仍會受限於理性的官僚組織特性，沒有能力也無意願去回應（Alkadry, 2003: 206-207），亦或是民眾討論的結果無法影響決策，多半僅是政府參採（黃東益，2008：81），而官僚的積極回應對於民眾的內部效能感和再次參與有很大的影響（Sjoberg, Mellon, and Peixoto, 2017: 349-350）。在參與結束後，行政人員如何與公民進行互動，達成雙方同意

的目標需要進一步剖析，如此才能理解是否新型態的參與機制能帶來有效能的公民參與。

目前臺灣各地舉辦 PB 的模式，學者主要分為議員建議款模式、委外模式以及行政機關模式三種，其中以行政機關主導模式，對傳統的行政官僚負擔和挑戰最大，影響的範圍也最為廣泛（蘇彩足，2017：8），像是臺北市與臺中市的 PB 是典型由行政機關為主體推動，議題討論較少限制，屬於市政型的 PB¹（陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017：11）。然而，近期的研究發現臺中市 PB 制度的設計受到行政人員的質疑，特別是在後端提案執行的鏈結不夠完整，反而造成業務處理的困擾，能帶動行政革新的效果有限（廖宇雯、傅凱若，2019）。事實上，當研究都聚焦在 PB 推廣和參與的前端，認為 PB 的實踐就能水到渠成，強化治理的效能，但是，若缺少參與效能感，行政機關反而會受到廣泛的批評，尤其是累積越多人數和場次，公民參與會發生改變、甚至威脅到傳統的官僚系統，唯有將行政機關一併納入參與設計中才有助於 PB 的持續性，而達到行政革新的可能（傅凱若，2020：133）。相對於臺中市，臺北市的 PB 制度設計上是較為完整，採取全市 12 個行政區為範圍同步展開，公務人員在其中扮演重要的執行角色，協助 PB 整個過程與程序，透過制定標準作業程序、提供資訊平臺，建立官學聯盟，並且為能確定後端有效的執行而引進專案管理（Project Management，簡稱 PM）的方式，讓公民的提案可以順利執行，使其能夠朝向制度化穩定發展。運用 PM 理性思維做為新的管理模式，對臺北市政府而言屬於一項行政改革上的創新，公務人員也必須適應與調整既有參與模式和觀念，特別在 PB 的參與本質是民眾的商議與價值的排序，這種並非理性的決策過程勢必帶給政府很大的挑戰，因為行政官僚在提案執行的過程不僅在機關內部，還需要面對上行機關的壓力、平行單位的協力合作以及對外部的利害關係人，像是提案人、里長，和社區團體進行溝通協調等等。因此，行政官僚在專案管理的過程中如何順利執行提案滿足公眾的

¹ 陳智勤等人在《台灣參與式預算關鍵報告》中歸納出臺灣的幾種操作模式，包含1.市政型；2.主題型；3.社區型／結合型；4.議員型。其中，市政型的 PB 主要是運用全市預算分配而使市民的生活更好，讓將預算規劃納入公民參與，提升市政治理的透明度，而達到市政良善治理的目標（陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017：11）。

期望，讓民眾信任政府而更具有參與意願，很值得進一步探討。

本研究主要目的是想瞭解臺北市如何應用專案管理在 PB 提案執行的過程，探討公民參與後，行政機關在執行提案時，如何面對不同政治力場（political force field）的挑戰²，特別是公部門和私部門實質上追求不同的目標，所謂成功的專案管理是各個利害關係人之間出色的協調與協作的結果，而這種工作取決於利害關係人各自職責的清晰劃分（PMI, 2017），當政府將專案管理的概念整合到公部門中，是如何分工並與提案人和其他行政機構進行溝通，在應用上會與私部門產生何種差異，以改善部門之間的協調並成功完成公共專案，雖然公部門近年來累積專案管理的實例，但大多為公共工程，真正應用在其他領域的 PM 並不多見，鮮少有實證性的研究，希望透過本文能夠連結理論與實務，提供公部門在專案管理上理論的發展，並在實務上推進 PB 制度。

為了達到上述研究目的，本文以下先就 PB 的定義和相關文獻進行探討，其次介紹臺北市 PB 制度，以及所面臨到不同的政治力場，再者介紹專案管理及其生命週期內涵，以及在公部門的應用方式，透過研究的分析發現公部門應用專案管理制度所受到的挑戰，進行綜合討論，並提出實務建議與未來的研究發展。

貳、文獻回顧

一、參與式預算

PB 於 1980 年代末在巴西愉港（Porto Alegre）率先被提出，由左翼社運和政治家所支持，透過 PB 擴大代議民主的範圍，動員追隨者以實現更大的社會正義（萬毓澤，2016b；Baiochi, Heller, and Silva, 2008）。而隨

² 政治力場的概念主要是探討行政機關受到不同政治力所影響，當然各政府機關情況不同，最典型的如美國聯邦政府主要受到三大影響力，包含政務官、立法機關以及法院（陳志瑋譯，2015：70）。

著全球 PB 個案不斷地增加，顯示出代議民主制度的不足，已無法滿足公民的要求，民眾對政治的不信任和公民冷漠一再地挑戰現代政府的治理 (Smith, 2009)。現今各級政府、社區、國家，甚至在世界銀行 (World Bank)，歐盟 (European Union，簡稱 EU) 和美國國際開發總署 (USAID) 等主要國際機構都開始積極推廣 PB，但大多已不同於初始巴西愉港啟動的模式 (Baiocchi and Ganuza, 2014; de Oliveira, 2017)。PB 的核心宗旨強調直接民主、賦予人民透過公眾審議過程，有機會參與決定政府的公共預算支出，並確定如何分配公共資源 (Sintomer et al., 2012; Wampler, 2007)，PB 整合直接民主和間接民主的要素，強調通過公民參與和賦權，提供更好的政府課責，一方面可以增強當局的合法性，另一方面可以為公民提供參與的技能 (Fung and Wright, 2003)，吸引了許多不同的機構和組織，被許多的城市和政府採用做為治理的工具，因此快速地在世界各地擴散。學者 Wampler (2012: 1) 提出 PB 四個最重要的核心原則，分別是發言權 (voice)、投票 (vote)、社會正義 (justice) 以及監督 (oversight)，而 PB 即是這四個最重要的核心原則互動的成果，政府官員和公民各自為了不同的政治目的與政策目標，依據這四個核心原則在預算參與的動態過程中取得平衡。

PB 發展至今，國外累積相當多的研究，學者 Ganuza 與 Baiocchi (2012: 1-2) 認為政府採取 PB 的目的主要可以分為兩種類型，像是巴西愉港或拉丁美洲的個案而言，不僅只是政府採用這種創新的參與模式，更拿來運用在體制改革上，將 PB 當作典型的政治策略，左派勢力試圖打破既有的侍從主義，與資本主義制度抗衡的一種方式。而另一種大多數城市使用 PB 的目的主要是視為一種政治中立的機制，可以強化治理功能並讓民眾對政府產生信任。以臺北市目前的舉辦目的而言，是由政治首長的支持而推動，在沒有政黨的支持下將 PB 作為治理的工具³，讓人民在參與政治的框架下，不僅是投票而已，而是開闢另一個途徑讓市民參與預算，由公民來

³ PB 的起源地巴西愉港，主要由勞工黨贏得市長選舉，其競選政見為民主參與，以及翻轉支出優先順序，幫助貧窮社區以及窮人獲得更多的公共資源。而柯文哲 2014 年第一次當選臺北市長，在沒有政黨的支持下推展 PB，在學者 Ganuza 和 Baiocchi (2012) 的分類上是將 PB 做為治理工具，而非如巴西愉港將 PB 作為政治策略，進行體制改革。

提案，藉以充分開放公民參與，並發揮對政府施政之監督，將政策、服務及預算做連結，以贏取民眾的信任獲得更高的滿意度為主要目的，這也是一種結合參與式民主(participatory democracy)與參與現代化(participatory modernization)的混合模式⁴，讓公共服務或設施更有效率和正當性(Sintomer et al., 2012: 22)。

二、臺北市參與式預算

在 PB 推動模式上，臺北市政府採取行政機關推動模式，由公務體系投入，由公務人員與人民互動，透過交流溝通等過程了解民眾的實質需求，臺北市政府具有完整 PB 制度的規劃設計，將市府民政局設定為主辦機關，另外工務局和主計處為協辦機關，共同規劃統籌相關業務。並在 2015 年成立臺北市政府公民參與委員會（簡稱公參會），下設參與預算組負責 PB 相關事務，主要包含推動 PB 制度、監督現有預算編列與執行、檢視各局處既有計畫的公民參與機制，以有效整合有限預算（臺北市政府民政局，2017）。

臺北市區級 PB，在推動的過程主要分為前端民眾參與，以及後端提案執行兩大部分，在前端強調公民參與，包括推廣和提案審查兩階段⁵，

⁴ 參與現代化是 Sintomer 等人在 2012 年所提出跨國家地域六種 PB 類型中的其中一種。由於 PB 在 1990 年代起動後，2010 年之後便迅速擴散到歐陸、拉丁美洲、非洲和亞洲等城市，Sintomer 等人（2012: 22-23）將這些城市國家的經驗依據社會政治脈絡、規範取向、參與規則和程序、集體行動的動態、與傳統政治的關係以及參與過程等原則，歸類為六種態樣，包括參與式民主、鄰近民主、參與現代化、多元利害關係人參與、新統合主義以及社區發展等六種。當然並非每一城市僅具有一種態樣，可以兼具多重的類型，而 Sintomer（2017）於 2017 年在臺北市所舉辦的 PB 國際會議中，他認為臺北市所推動的 PB 模式較偏向參與現代化，意旨這種模式的關鍵在於 PB 是新公共管理的策略，城市或國家在這種脈絡下的治理被期待更為現代化，讓公共服務更具效率和正當性。這種模式的優點在於連結參與和公共行政的現代化，可以達到跨界的政治共識，但相反的，僅有較低程度的政治化過程，也就是較難處理廣泛深刻的議題，像是涉及到社會正義的問題是無法處理的；學者也指出，參與的過程在這種模式下傾向於在本質上可管理的議題（Sintomer et al., 2012: 22-23）。

⁵ 前端部分包含兩階段，第一階段是「推廣」，主要以宣導參與式預算制度、介紹行政機關預算編列情形、重大施政項目、提案方式流程說明等為核心進行相關課程；在第二階段「提案審查」，則開放市民提案初步釐清提案內容，之後移交民政局先期分案，進而轉至區民提案審議工作坊進行討論，再召開區民提案審議小組會議通過後移至民政局。

在後端則進入政府行政預算過程，涵蓋預算評估、預算審查、議會監督三大階段⁶。由於 12 行政區全面推動展開，涵蓋地域範圍廣，民眾提案多涉及許多機關和單位，因此每年度各區辦理完說明會、住民大會初步票選出提案後，進到提案審議工作坊階段前，會邀請提案相關的機關單位開會，初步確認哪一個機關為提案的主辦機關，即為「PM 機關」，與協辦機關共同執行並完成提案之任務。每年度 PB 之提案透過 i-Voting 票選出後就由指定之 PM 機關提出後續案子執行之預算經費及施作期程規劃，並向主辦機關民政局與公參會報告提案執行狀況與成果，以此達到層層督導與單一對口，使政策執行能有更佳的成效。而政府政策執行必須有一套課責與監督的機制，以保障人民知的權益，因此臺北市 PB 引入「資訊公開、透明課責」的理念，建立提案管理系統（pb.taipei），使每一個階段的執行狀況皆能加以被檢視。

在臺北市 PB 之預算編列上，就預算規劃與編列主要分為兩階段「預算評估」、「預算審查」，前者於當年度 6 月辦理；後者則於當年度 7-8 月辦理（臺北市政府民政局，2017）。在預算評估上，每年度 PB 之提案透過 i-Voting 票選出後由民政局彙整，依各提案之業務屬性分由各局處辦理，同時民政局也會要求各提案指定之 PM 機關提出後續案子執行之預算經費及施作期程規劃，並與研考會、主計處召開相關會議，再將相關規劃報告提報臺北市公參會參與預算組，進而授權（徐淑敏等人，2018：52）。而後續提案執行與成果由研考會列管監督，若涉及數個機關權責爭議時，則由副市長主導跨局處協力團隊專責協調。

三、參與式預算面臨的政治環境

雖然臺北市的 PB 制度設計完整，然而，行政機關在執行 PB 和民眾的提案時，仍會面臨許多外在政治環境的挑戰，像是與立法機關的競合、

⁶ 後端部分包含三個階段，在「預算評估」階段，對提案人各項提案內容會進一步的評估探討，由學者專家（市政顧問）、民眾代表、市府各局處代表等召開審議小組會議，對提案的公共性、預算可行性、適法性作成高、中、低評價，由主辦機關將規劃報告提報臺北市政府公參會參與預算組；在「預算審查」階段，由民政局會同主辦機關辦理初審、預算金額審查及確認後，送臺北市年度預算與預算審查委員審查；最後階段為「議會監督」，由市長向議會進行年度總預算案編製報告。

行政首長競選和時間的壓力、上級機關的控制壓力、與各級機關協力的困難以及社區團體與里長動員的問題，PB 直接民主的本質即挑戰代議政治而對行政體系創造出不利的環境，而民眾的提案還涉及跨機關的合作與溝通，創新的民主參與所造成的改變，結合了多元的社區團體，而產生更複雜和衝突的可能，以下針對各個政治力場對 PB 執行的挑戰進行說明。

（一）行政與立法機關之間的競逐

代議政治國家的行政部門和立法機關衝突由來已久，立法機關可以運用審查、議決預算案控制行政機關的預算，或是通過法規來指導行政機關的行動，而行政體系在預算限制內若無法達成立法機關的期待或是對選民的承諾時，就容易受到民意代表的譴責（Frederickson, 1989），這種情況會在民選首長與議會為分立政府的情形下格外嚴重，也就是在分立政府下，其行政首長所屬政黨在議會並未超過半數席次，當行政首長推動 PB 時，就容易與議會發生衝突（Goldfrank, 2007），反之在一致性政府時，行政首長推動 PB，則較不會產生衝突。

以臺灣目前推動的 PB 模式，行政機關為主體推動像是臺北市，目前採取行政體系編列預算模式，民眾規劃方案並由局處協助編列預算，彙整成總預算案，由立法機關審議，也就是說立法機關具有刪減預算的權力。相較於議員建議款，或者是主題式 PB 由既有的行政機關預算編列委外 PB 的推動和提案的執行，行政機關的涉入程度相對較少，行政和立法機關的關係較為緩和。而在行政機關為主體推動的模式下，市長和市議員皆由直接民選產生，在這種行政和立法權相當的情形下，市長運用 PB 來滿足其競選的承諾、獲得民眾支持，建立鞏固的聯盟，市民所獲得的政治效益來自於市長的庇護，直接挑戰市議員的傳統角色，無法發揮憲法賦予民意代表的權利，讓 PB 的推動存有較高的政治風險⁷（Cabannes, 2004: 28-29;

⁷ 臺北市 2016 年首度推動 PB，就曾被議員批評執行率低、牛皮破功，市議會更在 2016 年年底將 PB 研究預算大砍一百萬，時任研考會主委曲兆祥認為 PB 確實將直接民意與議會衝突「檯面化」。資料來源：張凱翔，2016，〈北市研考會：參與式預算將民意和議會衝突檯面化〉，自由時報：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1918452>，檢索日期：2020 年 10 月 16 日。

Goldfrank, 2007)。

(二) 民選首長

對於具有高度權力動機 (high-power incentive) 的民選首長而言，為了獲得再度連任，會用政策的改變來交換選民的支持 (Frant, 1996)，不過這種政治上的交換，通常必須考慮幾類交易成本的限制，像是任期時間和機會成本，就會讓民選首長選擇短期可達到的政策目標，還有像是承諾成本，主要是對於長期政策的利得反而有不確定性，因為未來的繼任者可能會選擇修改或是撤回原來的政策決定；又或是機構成本，行政人員並不一定會服從民選首長與其聯盟來執行政策。為了降低這些成本，民選首長最常做的方式是在高階常任文官之上再設置政務官，以便有效的降低高階常任文官的權力 (Horn, 1997)。

像是大多數文獻所強調的巴西愉港，在工人黨執政時期 (1989-2004)，PB 的實踐並制度化，有效地將中產階級資源轉移到較貧困的地區並且將資源引導至公共福利與服務上，成為聯合國在全世界都市治理中選為最佳實踐的典範之一 (Wampler, 2007: 23; Ganuza and Baiocchi, 2012: 33; 萬毓澤, 2016b)，然而，在 2004 年政黨輪替後，新市長的理念不同，即使形式上沒有廢除 PB，卻也逐漸改變 PB 的形式與內涵而名存實亡。或是像法國普瓦圖-夏朗德地區 (Poitou-Charentes) 的行政首長賀爾雅 (Ségolène Royal) 在當選之後首次採行 PB 的實踐，但在 2010 年連任之後，便無心繼續經營，而宣告 PB 的終止 (蘇彩足等人, 2015: 23-25)。行政首長的強力支持是 PB 的必要條件，世界上許多城市的證據資料顯示，若是沒有民選首長的支持，很難將參與和預算緊密連繫在一起，最終勢必會人亡政息 (Wampler, 2007: 46)。

(三) 官僚政治

官僚政治最經典的闡釋是從古巴導彈危機的個案中所提出，Allison (1971) 指出政府決策過程未必都是理性模式，而是會受到組織程序與官僚本位主義等因素所左右，而其中官僚政治是認為不同決策單位間存在著

激烈的競爭，對外政策的形成是官僚機構中不同部門間討價還價的結果。由於政府的決策通常是透過多方利害關係人的妥協或是權力折衝下的產物，因此官僚政治常應用委託—代理人模型來描述民選官員如何對官僚進行政治控制，或是說明上層行政機構對下級官僚控制的層級關係。其基本的想法是認為委託人和代理人之間存在固有的目標衝突，而代理人對其委託人持有較充分的資訊，因此會有資訊不對稱的情況產生。當行政官僚的行政裁量權越大，他們就越有能力使用資訊不對稱來規避委託人的政治控制，而且因為不同的委託人對於代理人的影響程度不同，行政機構會有誘因採取不同的方式來應付不同的委託人，例如回應某些重要的委託人更為實質的方案，而用象徵性的語言來敷衍某些不重要的委託人（Waterman et al., 2004）。因此，要解決委託代理人的問題，通常是利用制度的安排，來追蹤控制代理人忠實履行契約的責任，像是透過官僚體系（像是明確的權責分配、層級節制等方式），增加信任或是透過契約設定（像是可以設計結果或行為取向的契約），來有效控制代理人的行為。

而傳統的官僚政治被視為保守，需要透過繁文縟節的公文和層級節制來對行政機關進行控制，這種組織特性格外會阻礙公民參與的成效（Yang and Pandey, 2011），而行政官僚對於公民參與本身抱持著不信任或者是反感的態度，會讓政府官員依法完成公民參與的程序後，便不再採納公民的意見或採取積極的作為（King and Stivers, 1998; King, Feltey, and Susel, 1998; 杜文苓、陳致中, 2007）。以行政機關為主體推動的市政型 PB 模式，主要任務是要將市民參與獲得的共識正式轉化為公部門必須依法執行的支出計畫，民眾的提案有時會涉及不同的局處，而當提案涉及跨局處的業務，就需要跨機關單位的協調合作，提案才得以順利完成，若缺乏有效的制度設計，課以相對的責任和給予激勵誘因，就容易產生官僚政治的問題，因為一旦出現錯誤或失敗，將被檢視，引起輿論撻伐，並且在資源有限的情形下，各機關會根據業務職掌排列優先順序，執行業務，而導致資源相互排擠或序位衝突發生，讓專業的行政人員力有未殆，而質疑 PB 的正當性，反而讓提案執行的風險提高（蘇彩足, 2017; 廖宇雯、傅凱若, 2019）。因此行政官僚容易出現理性選擇和自利行為。

另外一種官僚政治是從基層的觀點來出發，因為當大部分的官僚政治

的研究都著重在組織上層時，相較於組織較低階層或是基層官僚而言也會運用不同方式來從事政治活動（Brower and Abolafia, 1997: 328-330），基層的官僚政治並不會運用談判妥協的方式來處理官僚政治，主要是因為基層的行政官僚在階層體系的職位而言擁有相對較小的權力和影響性，因此研究發現，基層官僚人員可以透過逾越界線的活動（out-of-bounds）來處理官僚政治，並且時常可以即興方式達到特定的目標，而非組織預期的結果，這些類似的活動並非是非理性的，而是鑲嵌在地方的理性思維中（local rationality），這也反映出在公共組織存在專業和次專業的規範、衝突的過程和多重的目標的問題上。

而臺灣在各地辦理的 PB 多是仰賴區公所主辦或協助，像是臺北市和臺中市都是以民政局為主導，區公所協辦的方式辦理 PB，對於基層官僚而言，各區會考慮其區域特性和與鄰里間的關係，在不違背主辦機關的原則下，辦理的過程會有即興創作（improvising）的可能。

（四）地方頭人的參與

PB 和傳統參與模式（像是公聽會或諮詢會），或是審議民主論壇不同的地方在於，PB 是將「參與」結合「預算」是擁有真正的資源可以帶來改變，讓公民的共識可以交由行政機關執行，雖然臺灣經歷了三次政黨輪替，公民的力量正在慢慢集結與擴散，逐漸走向複雜的對話，但是臺灣的 PB 主要是由上而下引入的政策工具，並非是民間社會積極支持的情況下發生，而且政治社會對民眾參與仍抱持懷疑態度和敵意（Wan, 2018: 7），因此，如何鼓勵民眾參與公眾事務的討論，是行政機關的一大挑戰。特別是由行政機關舉辦的 PB 模式，像是臺北市由民政局主辦，區公所負責執行，會慣常運用里鄰系統進行宣傳與招募，很容易透過里長關係動員，而複製社區既有的勢力而喪失 PB 原初的設計目的，像是著重資源的重分配和社會正義，因而，有學者建議應該透過中介組織，如社區學校家長會或是教會系統，接觸一般民眾（萬毓澤，2016a），也可以透過討論機制的設計，如換桌討論的方式，讓審議民主的精神在 PB 的住民大會討論中實踐（傅凱若，2020）。當然，里長通常被視為積極的公民，雖然有其參與市政

的管道，但是不盡然都能成功爭取市府支持，若積極的公民能結合對社區脈絡的熟稔以及行政系統了解，里長事實上也有機會成為最有力的促成 PB 的推手。如同達觀里的里長黃振宇，在陳儀君議員的支持下，成為臺灣首場啟動的 PB，其積極投入號召社區居民參與，就是成功扮演政治創業家的角色（蘇彩足，2017）。

四、公部門專案管理

專案管理這項方法已被廣泛的應用在不同的產業和部門，在特定的組織環境中，PM 被認為是以目標為導向的有效管理工作的一組原則、方法，工具和技術（Young, 1996）。有學者更延伸 PM 的內涵，包括在有限的時間，運用創新的方式組織人力資本和財務資源，特定工作的範圍完成計畫（Willson-Murray, 1997）。不同領域會從不同專業角度提出 PM 的內涵，而國際專案管理組織（Project Management Information，簡稱 PMI）將 PM 定義為是在預算、時間和標準範圍內創建獨特的產出（包括產品或服務）的臨時性任務（PMI, 2017）。也就是 PM 著重在專案的管理層面，必須最有效地利用資源，以確保專案的產出能夠在有限的時間和預算範圍內，達到和質量的要求（Kerzner, 2003）。

根據國際標準項目管理知識體系（PMBOK），專案通常有其生命週期（PMI, 2017）。該生命週期可以有效地用於所有類型的專案項目，通常是有順序階段，包括初始階段，計劃階段，執行階段，監督階段和結束階段。每個項目階段通常包括一組工作項目，旨在建立所需的管理控制層次。根據 PMI 針對五大階段的說明，初始階段基於正式授權，並且已獲得該專案並進行進一步管理，諸如確認利害關係人、召開專案啟動會議，確定專案計畫及執行前所有工作皆準備就緒，並得到全體專案管理成員的共識和承諾；第二是計劃階段，也是在 PM 中最重要的階段，專案經理人必須具備複雜的能力，並且需要跨學科的知識和技能來解決問題（Tinnirello, 2000; Brill et al., 2006），在此階段建立該專案的範疇、目標、品質以及行動方針等較細部的計畫，以達到該專案預設的目標，此階段主要在確保專案執行前，所有的工作都能仔細規劃；第三階段是執行階段，執行專案計畫書所

界定的工作，此工作主要是由專案經理分派，以滿足專案所要執行的流程。第四階段是監視與控制階段，需要追蹤、檢討並調整專案的進度與績效，確保專案所有的進度狀況，以及問題都有效地記錄、分析評估與檢討；最後一個階段是結束階段，完成所有橫跨專案管理流程的活動，進行結案報告並驗收成果，確保專案的最終產出以及專案的相關工作如期地完成。

由於公部門和私部門的運作方式不同，在工具和管理技術的使用上需要考慮公部門 PM 的特定要求 (Boyne, 2002)，因此 PM 管理社群認為私部門的實踐要能在政府環境中有效，就應該擴展 PMBOK 的範圍，適當的傳達公部門 PM 的獨特性 (PMI, 2017)。也就是保留了 PMBOK 的原有框架，但增加了公共專案的規模和多樣性。此外，也強調公共專案具有法律授權和相關的責任，以及對公共利益的管理的不同特性。不過，儘管近年來擴展了公共專案的內涵，但 PMBOK 在很大程度上仍然著重在過程，以技術為重點的 PM 標準，並且在公共專案的脈絡或專案經理人的行為方面缺乏說明，也無法提供有效的指導 (Blixt and Kirytopoulos, 2017)。

Kassel (2010) 強調公共專案不僅必須提供產品或服務，而且還必須提供公共價值的產出，在此公共價值被定義為「支持公共利益，價值和道德以及公共資金的管理 (Kassel, 2010: 3)」。因此，這裡提出一個關鍵的問題，也就是「誰」來提供公共價值，因為公共組織可能無法像 PMI 定義中自行承擔專案的結果，但卻可能透過與其他部門的夥伴關係提供公共服務或產品，最終對所產出的公共價值而負責 (Kassel, 2010)。學者認為，專案的承辦人和外包商必須通過個人培訓和能力評估力求保持一致，以達到公共專案的價值目標 (Boviard and Loffler, 2009)。不過，儘管學者們提出了使個別決策的過程保持一致的有效方法，但目前鮮少有實證研究來支持透過培訓和評估的發展，讓專案承辦人和承包商瞭解公共專案的價值目標，以推動專案管理的一致性 (Wirick, 2009)。因此，有必要了解政府的職能如何實踐專案的目標，並支持執行專案過程中所採用的管理系統以及所欲達到最終的公共價值。

因此，本文整合臺北市 PB 民眾提案之後的規畫行程以及專案管理的五大階段的互動流程 (Wirick, 2009)，提出研究的分析框架，如下圖 1。雖然專案管理的階段過程呈現線性階段，但其實公部門在進行專案管理時

會往返於各階段之間，例如，在執行專案計畫階段，需要因應緊急狀況的發生而進行修改，又或者是在監督與控制階段，發現專案在執行過程時的失誤，就需要回到專案執行階段修正錯誤，因此，須視各專案的屬性來檢視過程管理的動態方向，有些簡單專案不需要專案經理人仔細的規劃便可以與團隊進入執行階段，對某些複雜的專案則需要審慎的評估與規劃，對政府部門而言，計劃的要素大多時候有正式的規則，有時也會有非正式或口頭的要求。一旦組織達到一定水準的專案管理成熟度時，就可以制定文檔可利重複使用或簡單修正，或是標準操作模式。

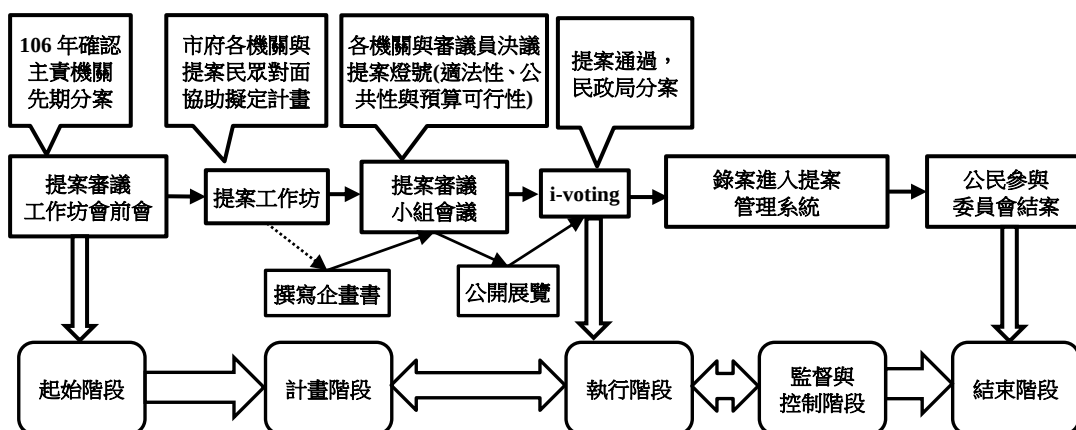


圖 1 參與式預算提案的專案管理互動流程圖⁸

資料來源：本研究自繪。

參、研究設計與方法

為了瞭解 PB 後端執行中，公部門如何將 PM 實際應用在提案執行的過程，行政官僚如何與其他機關、提案民眾溝通完成內容而達到公民參與的效果與目標，本研究首先採取文獻分析法，蒐集有關資訊、政府公開的

⁸ 本文研究的範圍是臺北市 105 年以及 106 年的提案，而臺北市 PB 持續進行滾動式修正，像是提案工作坊以及提案審議小組會議於 107 年級整合為提案審議工作坊，分為兩階段，因此圖 1 中呈現的為 106 年的提案進入執行的過程。

訊息與報告等文獻資料，能精準地鑑別和掌握所想要研究的議題現象，進行歸納分析（朱柔若譯，2000），由於 PB 啟動的前兩年提案執行率完成度較高，因此本研究著重於 2016 年和 2017 年，共 134 個通過 i-Voting 的提案，本文整理 2016-2017 年「臺北市參與式預算提案管理系統」提案內容。並且運用深度訪談方式，希望透過質性研究方式，蒐集臺北市 PB 辦理的經驗，梳理出有系統的知識和經驗（陳向明，2002）。

再者，為了描述 PB 專案管理現有的挑戰和環境，本研究採用半結構化訪談以尋求有關臺北市 PB 的規劃流程和操作管理的資訊。本文使用目的抽樣，選擇了三種類型的受訪者：1.專案經理是指可以帶頭促進在管理中完成公共提案的行政人員，通常在行政機關稱為承辦人；2.PB 系統規劃管理人員：指管理和監督主辦和協辦機關的管理人員；3.協辦機關承辦人。而針對主辦機關承辦人的受訪者，主要依據專案管理的三種特性進行挑選。首先是專案的複雜度，由於多元的利害關係人常使得協調困難提升專案的複雜度，而延後專案完成的時程，或是需要更多資源而超支預算（Bjorvatn and Wald, 2018; 張婷瑄，2018），以 PB 而言，若是提案的內容比較複雜，則可能需要多個機關共同實施，複雜性可能導致機關之間政治與權益關係的調和與議價思維，因此專案的複雜度可透過參與專案的機關數量來衡量。再者，資源的運用是專案管理中的重要知識領域範圍，而公部門常需要在有限的資源完成計畫（Wirick, 2009）。在 PB 的提案內容，可能會因為內容複雜度而需要較多的經費，因此以預算資源的多寡來進行挑選。最後，主辦機關的組織層級可能會影響與協辦機關之間的合作，因為政府部門之間的溝通協調一向被視為不易解決的問題，且在跨機關的重大協商案件更是難以達成，經常由於各機關部會的地位不對等，難以仲裁而獲得一致性的意見（朱鎮明，2011），因此以組織層級的高低作為抽選的原則，以臺北市而言，PM 的執行機關分為一級機關的局，以及二級機關的處。

本研究基於上述三項原則，從 134 個提案中選擇 8 個提案的承辦人，並且訪談 2 位規劃機構的受訪者，以理解 PM 在設計過程中考量的因素以及主管機關的產生過程和原則，和 2 位協辦機關承辦人，作為交叉驗證主辦機關及協辦機關協調溝通內容。本研究的受訪者共 12 人（如附錄一）。

肆、研究分析結果與討論

一、訪談資料分析結果

根據 PMBOK 國際標準提出五階段生命週期，本研究從公部門專案管理過程的分析框架出發（Wirick, 2009），結合 PB 的特點並考量提案過程面臨不同的政治立場，歸納出行政機關提案執行的整個過程，分析結果如下。

（一）起始流程階段

一個新專案的開始或現存專案進入新階段而即將展開的系列流程，在起始階段會界定工作範圍，並確認利害關係人、召開專案啟動會議、確定專案計畫及執行前所有工作皆準備就緒，並得到全體專案管理成員的共識和承諾。而臺北市剛開始推廣 PB，在執行系統和審查程序中並未設計 PM。在 2016 年提案通過市民的票選後，雖然行政機關完成每個公民的提案，但由於沒有指定政府局處成為主辦機關負責提案的執行，而缺乏積極性完成專案項目，對 PB 預算的制定也不清楚。

應該是說住民大會出來案子之後，會找那個我們在 105 年的時候還沒有先找機關進來，他就是分下去然後到會有工作坊，工作坊的時候才會找機關進來，但等於那時候他們都不知道案子的狀況，還只是因為你知道住民大會的時候案子還是很抽象的，就是直接分下去的……因為那時候也沒所謂的 PM 機關。（受訪者 C）

PB 的提案進入提案審議階段時，當提案的執行機關指派錯誤，或是執行機關並不認為提案是自己的，再加上推動上有問題產生，如預算經費來源等疑慮時，這些問題間接促使規劃管理機關重新面對流程上的設計並且考量行政機關的慣性，需要透過清楚的權責劃分，找到對應的機關來執

行提案，因此，PM 概念的導入也就相當適合應用在 PB 的提案執行上。

PM 機關的概念是柯市長當選之後，進來市政府常用的專責機關負責模式，也就是說他認為任何一個專案指定 PM 就可以達到專責跟專務管理的一種方式。(受訪者 L)

隨著 PB 執行經驗的累積，在採用 PM 管理策略後，臺北市逐步修改主要分配專案的原則和整個流程程序，每個專案指定主辦單位負責執行，並協調與其他行政機構的溝通，追蹤專案的進度。例如，2016 年 PB 計劃尚無使用專案管理時，提案的執行會基於內容的優先性和業務職責作為挑選原則，僅先區分負責的主辦機關，但是當指派錯誤或者是提案涉及不同單位時需要協調時，執行的過程就較顯紊亂；而在 2017 年，使用專案管理會區分主辦和協辦機關，除了會優先考慮業務內容職掌，預算直接相關以及協調干預的影響也進一步納入挑選原則，也就是說，在專案中預算項目佔很大比例的機構可以成為主辦機關，協辦機關就佔較少範圍。除了 2018 年民眾能夠提出日益明確的專案項目外，還可以通過經驗和挑選原則來分配特定的主辦機關。

105(年)…相對的是以提案內容與機關業務權責相符者，優先考慮。

106 年則是會考量、預算、包括後續協調協調介面者。107 則是會整體考量會整體考量過去執行事績以及民眾的提案內容，也是因為民眾的提案內容比前兩年更為清晰，指定 PM 機關就會比較為明確，所以這三年會從經驗學習，一直到最後包括市民、包括行政機關都會因此更明白工作應該由哪一個專責機關去處理。(受訪者 L)

在確認主辦機關的分案會議，也就是提案審議工作坊之前所召開的會前會，區長主要在協調出主辦機關的產生，以及在作業流程內擔任主持人，因此區長的協調者角色相當重要，透過主持地位針對具有疑問性質的提案，區長可以根據提案內容以及考量機關權責後，選定主辦機關和協辦機關，協助減少爭議發生。

106 年之後我們就在提案工作坊之前，其實就已經開始會前會，區公所就會召開一次會前會，把案子的東西就會分下去，那時候會找各機關來討論，區長主持，所以那個東西會比較正式，所以是區長主持把所有機關都找來討論，我們在那時候先應該說我們收案子之後，區公所這邊跟我們就會研考會，每一個到底誰是主辦協辦這部分先想好，我們自己內部先討論過。(受訪者 C)

區長在整個 PM 機關的指定過程當中，在 SOP 流程裡面、那在那會議擔任主持人的角色，也就是說他可以透過主持的地位，比較提案內容以及機關權責的相似性後，決定 PM 機關是誰，然後也請 PM 能夠負責後面這個案子跟其他相關機關的工作，也就是說區長在這個過程扮演一個釐清權責以及決定權責的重要角色，會讓整個 PM 機關在一開始的時候，就有對的方向。(受訪者 L)

(二) 計劃階段

在計畫階段，專案經理人須建立專案的範疇、目標、品質以及行動方針等較細部的計畫，以達到該專案的目標，此階段主要在確保專案執行前，所有的工作被仔細規劃，並發展出專案管理計畫書與相關文件，在此階段若能規劃詳細，並確保該專案之需求，則能使在後續階段節省不少問題 (Wirick, 2009)。PB 的提案主要是由公民提出，然而公民對於公部門計畫、運作體系並不瞭解，提案的施作範圍可能不夠明確或者是過於廣泛、提案內容較為複雜且發散。因此，與提案內容預算對應到的行政機關，不僅是 PM 機關，協辦機關也都需要在提案審議工作坊階段將發散的提案內容收斂、具體化提案欲執行項目。

其實這幾年我看下來提案人的構想很大，其實想得很發散，想得比較美好，所以說後面基本上都是由機關跟他協調，慢慢收斂他的想法，才可以知道他最終要的是什麼跟取得一個折衷的平衡點，有些提案會比較大氣一點，例如我要開一條路、可能這邊建個天橋、挖一個地下道改善交通問題，但其實會有很多困難，可能挖一條地下

道是上億的工程，會有這些狀況。(受訪者 E)

PB 的提案評估牽涉到預算可行性、適法性以及公共性，涉及局處業務內容少則為一人業務，多則可能為多個科室業務範圍，需要重視協調整合性，在提案審議工作坊的溝通上，若行政機關派基層承辦人員參與，可能無法通盤瞭解，因此，有受訪者提出參與提案討論的機關代表應該由股長層級以上參與，比較具有全面的觀點能與民眾溝通協調提案的內容，在執行項目明確後，可轉交由業務承辦人接手。

我覺得這一個參與式預算，我覺得這個層級要拉高，因為我覺得不能承辦人去談，因為承辦人其實對整個，因為他主要談的是三個面向：預算可執行、法律層面以及公共利益的部分，我覺得承辦人是沒辦法處理這件事情的，但是我看到有些機關都會派承辦人去……我○○○（機關名稱）這邊原則上我是股長級以上親自參與，親自與民眾溝通，第一個對這三個面向我們比較有他的把握性，而且跟民眾溝通通常我們的在整個區的認知度會比我們承辦人還要高……。

（受訪者 B）

專案在規劃階段時，良好的資源分配是保持專案質量的關鍵要素。專案管理中，私部門在資源使用上考量的是資源利用和成本效益為優先；相反地，在公部門，資源分配受到限制，資源利用和分配的優先次序不取決於成本效益，而取決於法令規章和預算項目。公部門的承辦人彈性運用空間較差，也間接影響了專案的品質。在規劃階段就需要考慮兩項關鍵資源，包括資金來源以及人力資源，這些資源會影響專案管理流程中的提案執行階段，以下分別說明。

1. 在資金來源方面，在原初設計 PB 的提案預算來源有三個，包括機關既有預算、補助款以及專案預算。多數的受訪者指出提案的預算使用最大部分的是源自主辦機關既有的預算。

我們算是用機關原有的預算，就是我剛剛有說我們會有那種○○○就是今年度他就是一個經費的總額，然後就是看你今年有報什麼案子就做什麼。(受訪者 I)

其次，在 2016 年剛開始執行 PB 提案時，會運用補助款方式，經費仍是在機關單位預算內，但需要提案人符合補助條件以及申請填寫表格等過程，再者補助案的補助款通常具有金額上限，容易與提案人的期待有所落差，因此主辦機關通常需要花費較多的時間與提案人進行溝通協調。

他會覺得說因為我們的補助案又有一定的經費限制，就會覺得當初不是誰誰誰跟我講，里長就說像你們那個長官告訴我們說這次經費是無上限什麼的，但實際上我們補助案就是有上限，這可能跟他的落差就非常……。(受訪者 F)

然而，若將提案以及機關業務職掌做相互對照，會發現主辦機關所執行的提案多數與機關既有業務相近，導致 PB 像是擴展機關業務的提案管道，受訪者 D、E、F、G、H、I 皆有相同想法。

所以 105 年度有點像是擴展提案的管道，因為他進來之後，他還是要經過我們所有補助案的審查，不可能因為…所以現在 107 年度只要他跟我們既有補助是重疊的，就直接把他剔除參與式預算。(受訪者 E)

因此，2018 年在流程上有所調整，針對與既有補助重疊者，排除在 PB 的提案，請提案人走補助款途徑，而針對業務相同的提案內容，則進入逕予執行⁹。

107 年會直接如果跟過去業務內容相同會逕予執行，就是直接就指定那個機關執行了，就不會走後面 i-voting 的程序了。一方面是需要累積推動的經驗，二方面其實大家信任感都還不夠，那逕予執行會引來說這個案子為什麼可以執行、那個案子為什麼不行，所以累積兩年的執行經驗，大家彼此累積信任會比較容易讓措施往前推。(受訪者 L)

⁹ 提案中逕予執行的部分需要符合以下原則：1.當年度預算可執行；2.當年度執行完成就結案；3.提案人與權責機關達成共識；4.提報市府公參會參與式預算組工作會議確認。

主辦機關除了在機關單位既有預算，還能以專案預算的方式獨立編列經費，執行提案。雖然專案預算籌編預算的途徑與公務預算一致，經過籌編、審議、執行預算，但屬於府層級之預算，必須在提案管理控制系統中列出，經過層層管制與監督。

因為那個案子其實○○○(機關名稱)……因為他們就有專案預算，可以照提案人要去做的去做那些○○○(施作項目)。(受訪者 J)

此外，當 PB 提案內容複雜且多元項目時，機關容易有未編列預算項目而產生對於機構是否有合適的預算項目來實施該提案的疑慮，不同的機關對此有不同的看法。部分機關會認為預算編列沒有的項目，就屬於沒有經費。

對，而且如果你跟民間要這些○○○，會有授權的問題，通常○○要放上去會有個版權費或者什麼的，但我們機關沒有這種預算。(受訪者 E)

他希望我們將來這個規劃圖我們要用，可是他這個東西基本上只能算是一個設計費，就是說假設他真的要就是使用那一個老師提供他所畫的設計圖，他就是一個設計費，可是我們的預算沒有設計費這個項目，那就卡在這裡。(受訪者 J)

而對部分行政機關而言，基於過去機關編列預算項目空間彈性較大，僅在預算科目、工作計畫項目內，透過文字解釋，就能有適合的預算科目及經費提供給 PB 提案執行項目。

其實編預算，他都是編一個框框，在這框內都可以，用文字去解釋，在編預算大概是這樣去編的。所以你說找不到預算其實都找得到，只不過說我為什麼要幫你找這個預算幫你做而已，因為其實就是要或不要，但就是看有沒有這個必要，很多事其實我們想一想都是沒必要的。(受訪者 H)

另一方面，可能是因為政府的預算專業培訓的行政系統和技術系統不

盡相同，關於預算使用的法規不夠詳細，因此可能對預算有不同的想法與意見。

因為其實我們政府機關，有行政體系、有技職體系，我是技職體系的，我對預算就不瞭解，我不瞭解金錢流向他們怎麼列管，還有另外會計人事，他們是所謂的一條鞭，他們有自己的一套系統，…。我們要做核銷的時候，……用承辦人的角度跟會計講不通的案子，最後是直接開一個會……主任秘書以上的長官主持的會議……。(受訪者 E)

由於行政機關未編列相關預算項目，因此無法使用此預算。但是，只要有基於該機關和會計處室的會議決議，可以新增預算項目執行提案。從受訪者的執行經驗發現，PB 的執行實際上修正了機關傳統預算使用的概念，以及行政機構既有編列預算的慣性。

2. 在人力資源分配方面，對於大部分主辦機關的承辦人來說，由於工作量增加，他們的負荷更大。像是從 2016 年到 2017 年，PB 總共有 134 個公共專案，本研究所挑選 8 位專案的承辦人，共負責 19 個提案（詳見附錄一）。PB 系統中 PM 其主要機制是確保每個提案都有專門的機構負責控制進度並回應公民，有些機關會設置窗口，通常是根據業務的職掌分配承辦提案的工作，不過，當提案內容不明確或是具有模糊空間時，PM 機關組織內部執行提案的業務單位可能不願承攬，而由機關的窗口承接提案。

對呀，像我就覺得我接得滿多的，因為其實第一個我是機關窗口，那如果別的科室沒有很明確的內容跟他們相關，他們不參與，我是窗口我接了我就要負責，所以很多案子都是我在做的，所以說機關內部科室也推得很兇，像我就 105 年接了 2 件、106 年 3 件。(受訪者 E)

PB 無可避免地增加專案承辦人的業務量，儘管主辦機關有權增減協辦機關，但它需要一些先決條件，例如提案內容與協辦者的業務相符等

等，但是目前 PB 專案集中在少數的專案承辦人身上，繁重的工作量和業績壓力將對承辦人產生負面影響，延遲專案的完成進度。

當然是，應該這樣說參與式預算其實是在我們的業務上另外再加的業務，可是並沒有增額。所以就會變成我們當然希望把事情都做好，但是這是一個很棘手的事情，就是說我們要跟民眾溝通，溝通哪是那麼容易……。(受訪者 J)

第一年是滿恐怖的……我們有一個補助案加輔導案總共○○○……就必須這個補助案你也要有參與式預算，所以除了○○○，我還辦了 12 場……。(受訪者 D)

不過，除了主辦機關對於協辦機關有人力資源配置以外，協辦機關與協辦機關之間亦可協調資源，相互協助，如將機關內既有資源轉介給其他機關，促使提案順利辦理完成。也就是在執行提案的過程，其他機關可以提供人力上面的協調。

人力這部分，其實當初協調，○○○（機關名稱）有協助進來，有○○○進駐，市府那邊有○○○（機關名稱）的協助，所以人力的部分有減輕，○○的負擔有減輕，還是有一些○○的規劃不一樣。(受訪者 K)

（三）執行階段

在此階段專案經理會分派計畫書所界定的工作，以滿足專案所要執行的流程，而達到預期的目標。在執行過程中，可能會面臨活動期程之變更、資源之改變等需要更改以及修訂之處，或者會有新的標準或規範出現，需要將工作項目執行明確分工，才能達成事半功倍的效果，成就更好的品質（許光華，2006）。而 PB 主辦機關的任務其中一項為工作協調，是針對提案內容與提案人、協辦機關溝通協調。因此會設置單一窗口與其他機關進行協調，並利用提案管理系統向上呈報彙整目前提案執行狀況，然而，有受訪者指出，主辦機關在行政程序上僅具傳遞資訊的功能，無法實際透過

該追蹤系統採取實質協調手段。

主辦機關喔，主要就是整理那些紀錄表，填報系統，因為 PB 系統就只有 PM 機關在填，協辦機關是不用填的。(受訪者 I)

我們主辦機關自己的角色認為說我只能彙整跟轉達的義務，但是他（協辦機關）沒有做完的情況下，也不可能是我幫他做，所以說我們變成說我轉達，但做不完還是他的事。(受訪者 E)

1. 在溝通管道方面

由於主辦單位是由行政官僚體系內的人負責執行，在與協辦機關協調提案執行過程，仍以正式溝通為主，像是透過開會、電話溝通外，還有以公文傳遞開會通知單、會勘等，其中當面對提案協辦機關數多、案件複雜度高等因素，主辦機關以電話溝通確認提案及進度，並傳真方式填寫紀錄表，運用簡化溝通管道，降低時間成本。

開會或會勘。開會是在內部開會，有時候這些東西比較實質上……我大部分就是用會勘方式來去看，除非是開會是已經大概我這個方向都訂定了，沒問題，我就會開會說明我們目前大概方案內容是這樣，我們會 show 一些照片，我們現在有一個規劃構想，我們會問與會單位的意見，有沒有問題，在方案為初之前，我都會跟他們去現場會勘。(受訪者 B)

其實，這個案子太複雜，所以他溝通方式還滿簡化，就是他也不會像我這樣，一定要開會，一定要當面會談，他就只是打電話來跟我說我們這一季做了什麼，他就說他紀錄表這樣寫 O 不 OK，那我說 OK 之後，他就會傳真他打好的給我，請我簽名，再回傳給他。(受訪者 I)

2. 組織溝通方向

PM 機關需要兼顧組織內部目標，以及與協辦機關之間的合作關係，主辦機關為了達成內部目標以及提案執行成果必須協調來維持平衡，因

此，對機關內部溝通需要向上溝通，當機關長官給予裁量權限較大時，提案承辦人員可先行與提案人討論，確認執行項目，事後與長官彙報溝通結果。

裁量權還算大，基本上我會先做初步的決定，決定之後基本上我會先跟提案人討論這樣 O 不 OK，提案人那邊也都 OK 之後，我就會跟我的長官回報，如果他們也 OK 的話，就這樣下去執行。(受訪者 I)

多數 PM 承辦人基於行政體系層級制度下，提案內容之回覆、在與提案人溝通前，或者執行提案的方式，須先與長官討論或者長官同意才會對外說明，如受訪者表示，雖然承辦人員仍具決策空間，如提供建議方案，仍以長官裁示原則為主，使其裁量權具有侷限性。

機關在回覆，但是因為主要我們那時候都有條列回覆，所以我們那時候回覆的都是經過長官同意的內容，我們才會做回覆。(受訪者 E)

我們作為業務科的承辦來講，我們都會有一些建議方案，我們也會自己提建議方案，如果長官同意，我們就是直接按照這個方案走，所以到現場我們就會有我們的原則，我們的原則就是我們內部溝通的原則，在現場幾乎是不會變的，不行就是不行，不行的話，他們又會再開會。(受訪者 H)

另一方面，在執行 PB 過程，機關間難免會有協調溝通的問題，因此，多數受訪者提出主辦機關可以透過行政機關長官的領導來協助解決機關間、或者與提案人之間的問題，透過職務層級以及長官權位來協助溝通協調提案，能順利達成提案工作劃分的共識，這也是最常見的解決途徑之一。

譬如說這個案子我們在前兩次會議溝通協調就有點困難，變成機關有些表示出我不太想參與，或者是我覺得我不行或是我沒有辦法之類的，那我們可能會請大一點的長官，……因為這個其實算滿重要的會議（設置里程碑的會議）……。(受訪者 E)

而在主辦機關與協辦機關之間的溝通，主要是根據提案內容所對應的

局處業務以及專業進行分配，即使機關有抗拒或排斥心態產生，但基於行政規則、制度運作模式，且機關間平常偶也會有業務往來和同理心，因此機關間溝通屬於平常例行事務。

其實內部溝通不會有問題。也算，因為每個局處都有每個局處的業務跟專業，假設提案人真的提到這項業務，其實跟這個業務相關的單位跑不掉。(受訪者 H)

協辦機關的溝通就當你感受到他們有一些抵抗或者是排斥，但是跟他們了解的時候，畢竟還是公家機關，比較清楚知道公家機關在執行一些事情上所面對的挑戰或者是他的一些難點，所以會比較有一點同理心……。(受訪者 G)

3. 關鍵的利害關係人

PB 提案內容溝通方向包括上行溝通、與協辦機關溝通以及對外溝通，也就是與提案人溝通。在與不同對象溝通中，多數的受訪者都表示相同看法認為上行溝通對於主辦機關而言較為不困難，對外溝通是最具挑戰性，由於專案管理執行的過程中容易受到特殊的公民提案人的影響，這些提案人包括里長和高中生。對於里長的角色既是公民也是民選代表，因此相較於一般民眾擁有更多的參與管道，像是議員陳情案、市容查報、1999，以及 PB，里長瞭解行政體系運作方式，對於計劃書、申請程序、法規的規範更為清楚，會讓提案執行順利。

可能因為我的案子大部分都是里長是提案人，里長其實會比較理解機關哪些事情可以做，哪些事情不能做，所以基本上里長會比較好溝通一點，因為他至少知道我們政府機關在運作的一些內容。(受訪者 I)

然而，當里長透過其他市政管道無法達成目標，轉而向 PB 爭取資源，行政機關仍是無法執行，僅徒增行政成本。

因為里長之前跟他溝通過，這個不行，他透過其他的方式來爭取他要的，那他也知道你沒輒，我 i-voting 我過了，市府需求柯 P 的 i-voting

都過了……完全沒辦法顯現我們專業度的內容，……真的是沒辦法溝通，會變成變相的惡性循環。(受訪者 B)

此外，由於 2017 年是縣市長選舉，有些提案經費需要到明年才能執行。但是，里長將 PB 提案視為選舉中的政治成果，因此，他們可能要求行政機構在一年內完成項目。

這部分等到有確認像今年就會編預算，我們明年編一筆相關的預算，如果議會也同意、通過的話，我們也會有合法的名目給……提案人說我今年要選舉，我今年要全部有成果，那如果是前年他可能會接受這個做法，但因為今年是選舉年，他不能等到明年，所以說他不願意，這是問題點。(受訪者 E)

另一方面，PB 對於提案人規定的年齡放寬到 16 歲，能促使更多公民可以參與市政，因此對高中生來說，是學習和參與公共事務的好機會；但是，當年輕的民眾參與政府的資源分配時，需要有一些考慮，像是由於高中生尚未成年，因此簽署任何法律效力文件都必須徵得其法定監護人的同意。再者，高中生剛剛進入行政法律和規範的學習階段，可能並沒有完全意識到政府整體的行政結構，在市政府參與預算管理和資源分配是需要時間養成。

第一個提案人剛開始在考試聯絡不上，第二部分他又不撤案，他覺得就用修法的方式來處理，變得說我們有一些，因為我不會怪提案人，只是因為提案人他還是小朋友，他對整個架構還不是很懂。(受訪者 B)

而議員雖然不是提案人卻扮演重要利害關係人，在 PB 制度中，負責預算監督，能對提案預算具有刪減權力。像是在刪除預算後，對某些提案關切的市議員仍會進行干預和協商，行政機關與議會之間為避免雙方產生對立關係，機關會調整提案內容或範圍，控制在預算限制內辦理提案。

就是用我們原本的預算，不會大做，可能就是小做幫他，如果假設真的逃不掉的。如果這種關係你說要去破壞或者跟他對立，其實也

不好，所以我們只能就是我幫你做，但是我先說我預算有限，通常會是這樣說明。(受訪者 H)

(四) 監控階段

專案管理的過程要追蹤、檢討並調整專案的進度與績效，以確保專案所有的進度狀況與專案計畫書之規範一致，讓問題都能有效地被記錄，並進行分析評估與檢討處理。能在問題發生前，有效地預防，提出相關建議，而控制整體專案。然而，在公部門專案管理中，專案之最終目標時常隨著專案之進行而修改，可能受限於預算或者是時程，或者是專案團隊成員被交付一項被認為是比專案工作還重要的任務，以至於延遲專案之時間與成果。能準時將專案成果呈現是專案控制之目的 (Wirick, 2009)。

臺北市的 PB 是運用提案管理系統 (例如 pb.taipei) 對外公開信息，並管理提案進度，從管理機構的角度來看，認為該系統可以追蹤 PB 提案執行過程的管理；另一方面，對於執行機構而言，該系統被視為對機構績效預算進行評估的監督系統。

一部分是管考我們，另一部分就是這個系統是有對外公開的，他有一些東西是對外公開，就是可以讓提案人或者是市民了解這個案子執行的進度，還有最後完成的一些成果或是一些數據是怎麼樣。(受訪者 I)

我是覺得是有用的，就我知道的部分，他是主辦機關每一年會跟市府機關分季報，就是說春夏秋冬，每三個月回報一次，目前你的這個辦理方式，我覺得變相是管理整個案子的執行方式，也知道整個主管機關、PM 機關、協辦機關與提案人之間的互動模式以及辦理到哪個相關的流程，我覺得是有必要的，因為他們才能適時地掌握整個案子目前的概況。(受訪者 B)

在建立臺北市政府的提案管理控制系統時，不同機構對管理和執行有不同的看法。儘管執行機關認為該系統可以發揮監督作用，並且可以讓提

案保持在里程碑系統的進度上。但是，評估系統的靈活性較差，研考會審查落後里程碑的提案，這使得研考會具有全面的控制權，在監控階段對主辦機關造成壓力，從而使承辦人對該系統具有消極態度。

對對對，因為包括他要填很多的表格、列管還有系統，就是因為他被研考會列管，所以我要一直把關，我常常要填什麼、要達到什麼目標，就會覺得這明明就是一件本來就在做的事情，那現在又有一個系統要來列管我。(受訪者 F)

就是說對於 PM 機關來說，可是這種東西（提案管理系統）就是兩難，就當他嚴厲的話就會逼你在時間內把該繳的東西交出來，可是有時候 PM 機關都已經忙到暈頭轉向，那個東西對來他說就是一個附加的負擔，因為那個東西不好填，像他那時候都要求提案人要親自簽名，他的要求是那個最後的表，假設你是提案人我要跟你做當面的訪談。(受訪者 J)

（五）結束階段

在專案管理的結束階段，會由專案經理人進行結案報告並驗收成果，確保專案的最終產出以及專案的相關工作如期地完成，讓客戶或利害關係人能接受專案之結果，且也須將此次專案之經驗紀錄，使往後能繼續學習。此時，也需將專案管理責任轉移（Project Management Responsibility Transfer，簡稱 PMRT），為將後續之管理方式回歸至常態組織進行，須確保在專案過程之每項活動，都能在常態組織持續運作，例如某項運輸工程之完工，則將此項運輸設備轉移至主管單位以繼續運作（許光華，2006）。專案管理團隊為臨時性組織，因此專案所完成之成果之後，會回到常態性組織。而 PB 的專案管理結束是包括提案結案程序和完成提案。在提案結案程序主辦單位完成提案後，必須向公參會報告，並能夠在委員的批准下結束該提案。

結案都需要經過公參會的報告。(受訪者 L)

根據訪談和資料分析的基礎上，本文大致歸納結案的三種原因，包括，一般性結案、特殊性結案，以及例外性結案。在一般性結案方面，指機關運用單位預算執行提案，並辦理完畢。但每個結案原因卻不盡相同，可能是提案內容的複雜度，或者是提案人的原因，而由公參會委員裁定結案。

後來還是結案，因為提案人的要求，有點太過份，有點瀕臨違法的邊緣……，所以委員會同意原本單位就是大事化小，簡單處理，把案子結掉。(受訪者 I)

提案人在會談紀錄表她都會寫說就是說譬如○○○○○○沒有，那個都有放在網路上，他的意思就是說○○○○部分沒有完成，請○○○○○（機關名稱）繼續完成，我們一直結不了案，最後我是跟委員報告說有這個狀況，委員就下裁示說這個案子結案，因為機關已經做能做的了，他們現在的角度是說提案人可以提構想，最後執行的權力應該還是回歸到機關，因為不是說提案人想要做什麼，我就一定會呈現什麼，只是我會朝你的方向去努力、去邁進，這樣有達到互相退一步，有公民參與的一個精神在。(受訪者 E)

在特殊性結案類型方面，主要是因為提案內容經過機關與提案人間協調溝通後，發現有部分無法辦理的項目，僅能使用機關預算完成提案的部份後，逕行結案。其中，無法辦理的項目包含不符合補助規定、無法獲得所有權，如土地所有權、非市府權責等。受訪者 D 表示由於提案內容與法規不符，但身為協調者的區公所扮演的角色並不適當，溝通呈現僵化情況，在主辦機關建議由協辦機關協助部分作業執行，不合法規之部分積極尋求其他解決方案，但最後提案人自行結案。

其實那個案子中間有點火爆……一定要符合我們補助案的規定……但根本不可能打破這個規定，不可能為了他從後門，等於是走後面進來這個補助案，所以僵持很久很久，到最後變成說他自己先裝燈，之後要申請再找其他單位配合，然後再來申請，後來有設計出來，

但後來也沒成，最後最後就是○○○（機關名稱）自己裝燈，裝了好幾的燈管，這個案子就結了。（受訪者 D）

最後在例外性結案方面，主要是為機關與提案人在協調過程中，辦理項目未來有其他機關會著手進行，溝通說服提案人等政策完成後，若有補充再提 PB，而後由提案人同意結案。如受訪者 J 所闡述，提案內容提出在 105 年度，但臺北市政府在 106 年會以專案方式執行政策，由於在籌劃當中，而主辦機關非專案的負責機關，無法清楚瞭解該專案，因此建議提案人先行結案，等待專案完畢後，如認為有需要之處可再次提案。

因此後來提案人，他同意先結案，等之後○○○（專案名稱）ok 了，他覺得還要補強，他再提，所以這個提案人算是很理性。（受訪者 J）

為了簡化提案的結束程序，一般性結案是指可以在機關的既有業務和預算項目內成功執行的提案項目。提案完成後，該機關只需要獲得公民提案人的簽名，然後將其提交給公參會以供參考。另一方面，特殊性結案和例外性結案，參照目前程序，需報告公參會，並取得共識和同意以完成該項目，以減少行政程序的成本。

二、小結

本研究透過訪談闡明了主辦機關執行 PB 提案的整個過程，公部門主辦機關的概念是由專案管理而來，由於公、私部門在性質上的差異，本文根據文獻檢閱以及訪談資料的分析內容進行比對，整理出參與式預算制度應用專案管理所受到的衝擊比較表（如下表 1）。

表 1 參與式預算制度應用專案管理制度的衝擊

PM \ 部門		公部門：主辦機關	私部門：專案管理
定義		行政機構運用知識，技能，工具和技術來實施 PB 提案，並滿足上級的監督控制的要求，並對外符合公民提案人的需求。	專案管理是指知識，技能，工具和技術在項目活動中的應用，以滿足項目的需求（PMI, 2017）。
管理層級		5-7 職等的公務人員（中、基層管理）。	高層的管理人員。
本質		一次性的提案執行，當提案完成時，監督控制系統在結案程序完成後結束。	專案完成後，任務結束。
生命週期	起始流程階段	在提案審議工作坊開會前，由各區召開會議，安排與提案內容相關的機構參與，區長會指派主辦機關，並確認協辦機關，初步進行提案內容的工作劃分。	專案授權、召開專案啟動會議、界定範圍，並確認利害關係人、確定專案計畫及執行前所有工作皆準備就緒，並得到全體專案管理成員的共識和承諾。
	規劃階段	在提案審議工作坊主辦和協辦機關都需要具體化提案內容、預算資源評估。	建立專案的範疇、目標、品質以及行動方針等較細部的計畫，以達到該專案預設的目標。
	執行階段	機關各自運用資源執行提案內容，由主辦機關統整進度。	專案經理人整合資源、分派工作，以滿足專案要執行的流程。
	監控階段	提案管理系統設定里程碑，定期評估進度，並回報，由研考會掌握進度。	定期評估專案項目與修訂，以掌握專案進度。
	結束階段	向公民參與委員會報告提案結果。	完成所有橫跨專案管理流程的活動，進行結案報告並驗收成果。

資料來源：本研究整理。

在比較公、私部門專案管理的生命週期，可以發現私部門專案管理流程與公部門主辦機關執行提案流程作業上相近，但兩者內涵有很大的差異。私部門在初始流程主要用以獲得專案授權作為起始管理，對應的公部門在初始流程時，產生主辦機關並指派賦予職責執行提案，相較於私部門，從起始階段參與討論、規劃到執行專案的行政人員都不一定相同，到真正承辦提案的人員實質的權力小；在規劃流程階段在私部門以專案規劃、資源評估與工作劃分，而公部門主辦機關和協辦機關間的工作劃分則

由區長在會議中確認，主辦和協辦機關都需負責具體化提案內容、預算資源評估；執行流程在私部門是由專案經理人整合資源執行專案，而公部門則為獨立分配提案項目資源，並個別執行提案內容，最後由主辦機關負責統整，向上呈報進度，相較於私部門而言，人力、預算資源使用上整合性低；在監控流程上，私部門以定期評估專案工作，可彈性修正專案並掌握進度，然而在公部門內，主辦機關會定期評估提案進度，具有落差時，修正提案計畫須向上呈報，修正機制彈性小，如變更里程碑需到公參會報告並獲得同意，始得更改，管考單位由研考會負責以提案管理系統作為掌控提案進度，而非主辦機關，也就是說主辦機關對於協辦機關並沒有監控權；最後為結束流程，在私部門產出專案結果交付後，專案即結束，然而公部門在提案結束後，主辦機關到公參會報告，由公參會裁定結案並解除管制，專案才結束，換言之主辦機關不具有結案權，僅具有完成提案的責任。

伍、研究結論與建議

一、研究結論

本研究檢視臺北市 PB 在民眾參與之後，如何面對不同政治力場的挑戰，以及運用 PM 制度鏈結後端民眾的提案執行。首先，在 PB 所面臨的政治環境上，並不會嚴重影響 PB 的發展和進程。就行政與立法之間的關係來看，臺北市 PB 是由行政機關編列預算的模式，由民眾提案，容易造成直接民主挑戰代議制度的衝突，但是，在實際操作後，累積前兩次辦理經驗，在目前各區舉辦的 PB 培訓、住民大會，以及提案審議工作坊等活動時，區公所會先邀請選區議員列席，因此，多可以看到議員或其助理到場表達關切，甚至有積極的議員會從中蒐集民意，拉近與里民的距離，將選民的提案作為其未來選舉政見，行政與立法形成一種競合的關係狀態。再者，從民選首長與行政體系之間的關係來看，臺北市的 PB 是有柯文哲

市長強力支持做後盾，設置市長辦公室和公參會負責統籌以實踐選舉時的政見，由民政局統籌規畫，以目前辦理情況來看，在 2018 年市長連任後持續辦理，目前 PB 的發展相當穩定。

而在官僚政治方面，區公所雖然是市府的派出機關，在執行過程中像是民政局的附屬機關，雖然各區仍有自己的特色，能夠在一些操作流程上做小幅度調整（像是參與者的桌次安排、投票計票方式、或是換桌討論等等），但整體而言民政局主導 PB 的規劃設計，運用標準作業流程框限區公所的行為，並且明確規定各區辦理的場次，視參與的人數和成案的件數作為各區成果的展現，區公所相較之下在既有的人力資源下，較無權力和影響力來改變。然而，在既有的操作框架下，各區多會依據其地方特色而採取一些彈性的方式達成目標，通常區公所為達到參與人數和成案數，仍會極力邀請里長或是鄰長推薦里民參與，特別是想要連任的里長會有積極的參與動機，里幹事也會從旁協，時有議員的樁腳參與住民大會，或是在里民沒有想法缺少提案時，行政同仁也會針對業務上遭遇到的問題，提供里民成案，這些即興式的做法，都是在基層組織面對官僚政治時慣常採取的方式（Brower and Abolafia, 1997）。

在地方頭人的參與方面，以臺北市 PB 模式，是希望透過慣用的里鄰系統進行宣傳和動員，捲動一般里民參與的興趣，而這種策略也容易讓里長運用傳統方式動員舊有的社區勢力，而阻礙了相對弱勢的團體發聲（萬毓澤，2016a）。但是，里長的角色較為特殊，身為地方意見領袖，掌握較多資源，行政機關可以透過公民參與的培力課程讓里長、里幹事等地方意見領袖轉化其所扮演的角色，在社區推廣 PB 的熱誠和行動力，讓參與式民主的理念深植社區之中。透過討論程序的設計和 i-Voting 投票的機制，可以盡量讓真正符合社區發展、接軌社區文化脈絡和社區里民公共利益的好提案勝出。在實際操作上已有許多里長所提的案子經過討論之後無法通過 i-Voting 的表決，不過，也因為里長也是民選領袖，在 2016 年選舉年時，需要政績而要求行政機關於及時完成提案的執行，也可以看出特殊的提案人身分會對於提案執行協調過程的影響。

再者，綜整行政機關應用 PM 制度在 PB 提案執行的面向上，研究發現儘管主辦機關的概念源於專案管理，公部門和私部門追求目標不同，在

性質上仍然存在差異，讓 PM 應用在 PB 提案的執行上面臨許多衝擊和挑戰。因為，與私部門相比，公部門的 PM 機關從起始階段就受限於官僚特性的層級節制和依法行政，無法全然授權職等較低的承辦人員執行提案，使其在協調其他機關和與對外與公民溝通時裁量權受限，需要向上尋求機關長官或外部專家、里長的協助。而且面對民眾的提案，通常提案內容模糊，導致專案規劃反覆修改，延長執行的過程，若是涉及多個協辦機關，會因業務預算等因素的考慮在規劃階段進行分工，承辦人員僅負責彙整各自的資料向上提報，無需合作完成，因此不具備資源調度的能力，在人力資源和預算使用上整合程度低，是有責無權的「PM 承辦人」，而非專案經理人。其次，對外與民眾溝通並不是所有行政部門都會接觸，因此對於某些 PM 機關而言具有挑戰性，承辦人員的能力受限，這需要他們在每個公共專案中具有溝通能力和情境分析的能力。再者，公部門的專案是由研考會透過提案管理系統的里程碑設計進而掌控進度，向公參會報告才結束專案，課責機制讓承辦人員對於提案完成的自主性受到層層的管控。

透過 PM 生命週期的分析過程，幫助我們有系統的了解行政機關如何在 PB 提案執行上運用專案管理，但是卻也發現專案管理中的理性決定的模式，套用在公共組織中具有無法全面解釋的侷限。因為，每個公共專案有其特性，有時環境脈絡相當複雜除了考慮公共性、適法性、預算可行性，甚至是時間的急迫性、民眾的需求等等，再加上有不同利害關係人的影響，而成為複雜的專案，也讓公部門的專案管理難以發展出成熟度模式¹⁰。

因此，本文提出公部門在 PB 的專案管理應用上相較於私部門，應該發展出三項不同的研究焦點。首先，傳統的專案被視為一種理性工具的過程，依據客觀的實體，使用專業的知識、流程和技巧，是無關乎政治的生產過程，而公部門專案應被視為是一種社會的過程，因為需要重視人群之間的社會互動，有時會隨著事件和人的行為而產生變化，而專案的框架鑲

¹⁰ 專案管理成熟度模式 (Organizational Project Management Maturity Model, 簡稱 OPM3) 是 PMI 在 1998 年開始啟動，並發展成評量工具，用以評估組織如何透過單個專案和專案組和來實現組織本身策略目標能力的方法，並且能夠幫助組織提高市場競爭力(許秀影, 2015: 22)。OPM3 是以組織策略為出發點，確保組織能完成專案，並妥善分配資源 (PMI, 2017: 9)，當成熟度越高，組織越能成功的完成專案，以及挑戰複雜性更高的專案，已在全球廣泛的應用，是具備公信力的評量工具與指標。

嵌在一連串社會議程、實踐、與利害關係人的關係，以及政治和權力之中。再者，產品或服務的創造是專案主要的核心，因此在產品製程、發展，或是產品（服務）、系統、設備品質的提升等等，運用成本和時間管理來進行監控，然而，公部門的專案核心強調公共價值的創造，公共專案都需要聯繫政策或是行政部門的業務，極大化公共利益，並且管理與不同利害關係者之間的價值傳遞，公共專案通常持續時間較長，無法套用在主流的專案管理起始與結束階段的管理流程。最後，在傳統的專案概念上定義較為狹隘，通常在起始流程會給出明確定義的目標，並且圍繞在單一的专业領域和框架中，然而，公部門的專案概念通常較為寬廣，涉及不同專業和多重目標，並非總是能夠事先給出明確定義，而公共專案有時因制度法規或公共性而具爭議，因此需有談判和協商的空間。

二、PB 實務推動的建議

透過研究發現，本文也進一步對 PB 執行系統、主辦機關以及的執行同仁提供一些實務操作上的建議。首先，PB 提案需分散工作量。根據研究結果發現，PB 提案集中在幾個行政機構上。考慮到主辦機關的繁重工作量和協調溝通的成本，本文建議應分散主辦單位的提案數量，以減少個人的平均工作量，並減輕承辦人的工作壓力。另外，目前提案的計劃和實施是由基層的行政人員來完成的，然而，他們的裁量權受到限制，必須徵得其主管或高層管理者的同意才能回應提案人的需求，而導致效率不高。同時，提案內容有時涉及幅度較為廣泛，基層的行政人員可能無法非常全面地檢視項目內容而有效完成提案。因此建議主辦單位應在計劃階段由高層管理者參與，他們可以與公民提案人進行討論。這種安排具有三個優點：1.這允許高層管理人員與公民提案人進行更清晰且實際的溝通，並提供更完整的建議；2.高層管理人員也具有更大的裁量權和權限，更快的回應提案人，從而減少行政和溝通成本；3.高層管理者可以清楚地制定計劃並劃分工作，這可以減少執行上的問題並分散工作量。

再者，為執行機關提供 PB 培訓的課程。從溝通和協調的角度來看，本文發現由主辦機關執行提案的承辦人多數是沒有參加 PB 培訓課程，大

多是通過 PM 系統來學習 PB。因此，PB 培訓課程應以機關提案承辦人為優先選擇。最後，增加行政人員的預算知識。通過對資源分配的分析，本研究發現執行機關之間對預算項目的概念不一致，而影響了提案預算的來源。最可能的原因在於，對那些對預算使用有不同意見的執行機構而言，其預算知識不夠完整，或者是該機關沒有預算項目，因此承辦人會認為預算不能在機構內使用，但是，後者的問題可以通過協調會議以添加新的預算項目來解決。因此，各行政機關有必要提高專案執行人員對預算的了解，並通過 PB 系統來糾正傳統預算使用的慣性。

三、未來研究建議與研究限制

在研究限制以及對未來的研究建議上，本文所採取的研究範圍是 2016 年和 2017 年的 134 件提案，提案皆已編列預算並且執行完成度較高，然而，在挑選個案受訪上，由於 PM 承辦人員離職、調動流失較大，又或者是因提案尚未完成，不適合受訪種種因素，而讓本研究在受訪者的挑選上需做調整。而臺北市的 PB 為持續性推動的政策，採取漸進式的修正模式，未來研究可以納入 2018 年、2019 年的提案，不僅增加樣本數亦可提供更新的訊息。再者，可以 PM 機關為單位，以目前 PB 提案成果來看，大多集中在少數局處，如公園路燈工程管理處、新建工程處等等，可以更深入剖析工程型態的行政機關如何運用專案管理方式執行提案，對比非工程型態的行政機關，進一步建立行政機關專案管理的成熟度模型。最後，本文的目的是探討政府如何運用專案管理模式促成 PB 提案的完成，研究先初步盤點目前公部門在專案管理流程上與私部門的差異，以及行政機關在參與式治理中所面臨的政治力場，未來的研究可以進一步探討行政人員在執行公民參與時所需裝備的專案管理能力，如何妥善處理行政官僚與公民互動的介面，達到公民參與的目標以促使提案順利執行。

附錄一：臺北 PB 提案分類類型的受訪者

機關類型	預算資源	互動關係複雜性	組織層級	受訪者	提案執行量	訪談時間	訪談地點
Type 1	多	高	一級局	D	5	4/20 (五) 10:30	臺北市政府
Type 2	多	高	二級處	I	1	5/17 (四) 16:00	咖啡廳
Type 3	多	低	一級局	G	3	4/27 (五) 18:30	咖啡廳
Type 4	多	低	二級處	E	3	4/21 (六) 17:30	咖啡廳
Type 5	少	高	一級局	F	2	4/24 (二) 11:00	臺北市政府
Type 6	少	高	二級處	B	2	4/13 (五) 15:00	臺北市政府
Type 7	少	低	一級局	J	2	5/22 (二) 12:00	臺北市政府
Type 8	少	低	二級處	A	1	4/13 (四) 10:30	咖啡廳
規劃機關	X	X	一級局	C	X	4/19 (四) 11:00	速食店
規劃機關	X	X	一級局	L	X	5/26 (六) 10:00	臺北市政府
協辦機關	X	X	一級局	H	X	4/27 (五) 10:30	便利商店
協辦機關	X	X	非一級局及 非二級處	K	X	5/24 (四) 9:00	學校

註：X 表示該欄位無，或者是不考慮此項因素。

資料來源：研究者自行整理。

附錄二：訪談大綱（主責機關）

1. 您覺得您挑選擔任主責機關的原因是什麼？
2. 一般而言，機關間配合度為何？（怎麼協調合作?或者協調方式是什麼？）
3. 請問貴單位在提案計畫內，資源分配上是如何協調的？
4. 請問在協調合作過程中，對於貴單位資源（預算、人力、目標）有什麼影響呢？
5. 您認為在協調合作過程中，主責機關的角色是什麼？（承擔的責任？）
6. 在參與式預算提案內，您認為有哪些因素會影響 PM 協調過程？（如組織層級、提案內容）
7. 請問您認為 PM 關係的建立對於在參與式預算提案最大優點為何？問題或障礙又為何？
8. 您認為 PM 關係，未來應該如何提升助力？以及克服困難？
9. 請問您認為影響 PM 機制最大的因素為何？
10. 您認為提案管理系統能否發揮監督效用？
11. 府內的相關制度（獎懲制度），對於 PM 機關間協調合作是否有幫助？

參考文獻

一、中文部分

- 朱柔若譯，2000，《社會研究方法－質化與量化取向》，臺北：揚智。譯自 Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon. 1997.
- 朱鎮明，2011，〈政策協調機制及其評估制度〉，《研考雙月刊》，35（3）：23-39。
- 杜文苓、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置為例〉，《臺灣民主季刊》，4（3）：33-62。
- 徐淑敏、高光義、蔡馨芳、李俊達，2018，《臺北市府研究發展考核委員會委託市政專題研究報告第 407 輯》，台北：台北市政府研考會。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南。
- 陳志瑋譯，2015，《行政學：公部門之管理》，台北：五南。譯自 Starling, Grover. *Managing the Public Sector*. Boston: Wadsworth Cengage Learning. 2011.
- 陳智勤、崔芳瑜、葉懿倫，2017，《台灣參與式預算關鍵報告》，台北市：青平台基金會。
- 許光華，2006，《專案管理：知識體系觀點》（初版），台北市：華泰。
- 許秀影，2015，〈政府專案管理新思維〉，《國土及公共治理季刊》，3（3）：20-32。
- 黃東益，2008，〈審議過後：從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26（4）：59-96。
- 萬毓澤，2016a，〈台灣當前的參與式預算概況：反省與前瞻〉，網址：<https://tw.streetcorner.org/2016/03/01/wanyuze-2/>，檢索日期：2018 年 10 月 28 日。
- 萬毓澤，2016b，〈「參與式預算」的興衰浮沈：巴西愉港的故事〉，網址：<https://tw.streetcorner.org/2013/06/17/wanyuze/>，檢索日期：2020 年 6 月 1 日。
- 傅凱若，2020，〈民主創新與公共價值創造的實踐-以台灣都會區參與式預算為例〉，《臺灣民主季刊》，16（4）：1-33。
- 張婷瑄，2018，《公部門專管理的協調之初探—以臺北市參與式預算提案為例》，國立政治大學公共行政學系研究所碩士論文。
- 廖宇雯、傅凱若，2019，〈從市政型參與式預算探討行政官僚對公民參與的態度〉，發表於「2019 年台灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會」（5 月 4-5 日），台中：東海大學行政管理暨政策學系。
- 臺北市府民政局，2017，《台北市政府 105 年度參與式預算成果報告專書：重新參與你的生活》，台北：台北市政府民政局。

蘇彩足，2017，〈公部門推動參與式預算之經驗與省思〉，《文官制度季刊》，9（2）：1-22。
蘇彩足、孫煒、蔡馨芳，2015，〈政府實施參與式預算之可行性評估〉，國家發展委員會委託研究報告（NDC-DSD-103-020-005），未出版。

二、英文部分

- Alkadry, M. 2003. "Deliberative Discourse between Citizens and Administrators: If Citizens Talk, will Administrators Listen?" *Administration and Society*, 35(2): 184-209.
- Allison, G. T. 1971. *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile*. Boston: Little, Brown.
- Baiocchi, G., P. Heller, and M. K. Silva. 2008. "Making Space for Civil Society: Institutional Reforms and Local Democracy in Brazil." *Social Forces*, 86(3): 911-936.
- Baiocchi, G., and E. Ganuza. 2014. "Participatory Budgeting as if Emancipation mattered." *Politics and Society*, 42(1): 29-50.
- Bjorvatn, T., and A. Wald. 2018. "Project Complexity and Team-level Absorptive Capacity as Drivers of Project Management Performance." *International Journal of Project Management*, 36(6): 876-888.
- Blixt, C., and K. Kirytopoulos. 2017. "Challenges and Competencies for Project Management in the Australian Public Service." *International Journal of Public Sector Management*, 30(3): 286-300.
- Boviard, T., and E. Löffler. 2009. *Public Management and Governance* (2nd ed.). London: Routledge.
- Boyne, G. A. 2002. "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies*, 39(1): 97-122.
- Brill, J. M., M. J. Bishop, and A. E. Walker. 2006. "The Competencies and Characteristics Required of an Effective Project Manager: A Web-based Delphi Study." *Educational Technology Research and Development*, 54(2): 115-140.
- Brower, R. S., and M. Y. Abolafia. 1997. "Bureaucratic Politics: The View from Below." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 305-331.
- Cabannes, Y. 2004. "Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy." *Environment and Urbanization*, 16(1): 27-46.
- de Oliveira, O. P. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Cham: Palgrave Macmillan Press.
- Frant, H. 1996. "High-powered and Low-powered Incentives in the Public Sector." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3): 365-381.

- Frederickson, H. G. 1989. "How Politics Affects Public Programs." In R. E. Cleary, and N. Henry eds., *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration, and Public Needs*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 11-36.
- Fung, Archon, and Eric O. Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Ganuza, E., and G. Baiocchi. 2012. "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe." *Journal of Public Deliberation*, 8(2): 1-12. from <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd>. Retrieved October 28, 2018.
- Goldfrank, B. 2007. "Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting." *Participatory Budgeting*, 143: 91-126.
- Horn, M. J. 1997. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kassel, D. S. 2010. *Managing Public Sector Projects: A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Kerzner, H. 2003. *Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- King, C. S., and C. Stivers. 1998. "Citizens and Administrators: Roles and Relationships." In C. S. King, and C. Stivers eds., *Government is Us: Public Administration in an Anti-government Era*. CA: Sage Publications, 49-62.
- King, C. S., K. M. Feltey, and B. O. Susel. 1998. "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration." *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- PMI. 2017. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)* (6thed.). Newtown Square, PA.: Project Management Institute, Inc.
- Shah, A. 2007. "Overview." In A. Shah ed., *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting*. Washington, DC: World Bank, 1-18.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg, Anja Röcke, and Giovanni Allegretti. 2012. "Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting." *Journal of Public Deliberation*, 8(2): 1-32.
- Sintomer, Yves. 2017. "Experience in Implementing Participatory Budgeting: Comparison with the Existing Budgeting System." Paper presented at International Symposium on Participatory Budgeting, October 3, Department of Civil Affair, Taipei.
- Sjoberg, F. M., J. Mellon, and T. Peixoto. 2017. "The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation." *Public Administration Review*, 77(3): 340-351.

- Smith, G. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tinnirello, P. C. 2000. *Best Practices Series: Project Management*. USA: Auer bach.
- Wampler, B. 2007. "A Guide to Participatory Budgeting." In A. Shah ed., *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting*. Washington, DC: World Bank, 21-38.
- Wampler, B. 2012. "Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impacts." *Journal of Public Deliberation*, 8(12): 1-13.
- Wan, Poe Yu-ze. 2018. "Outsourcing Participatory Democracy: Critical Reflections on the Participatory Budgeting Experiences in Taiwan." *Journal of Public Deliberation*, 14(1): 1-20.
- Waterman, R., A. Rouse., R. Wright., and K. Meier. 2004. *Bureaucrats, Politics and the Environment*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Willson-Murray, R. 1997. *Managing Projects: A New Approach*. Brisbane: John Wiley & Sons.
- Wirick, D. W. 2009. *Public-sector Project Management: Meeting the Challenges and Achieving Results*. Hoboken, NJ.: John Wiley & Sons, Inc.
- Yang, K., and S. Pandey. 2011. "Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?" *Public Administration Review*, 71(6): 880-892.
- Young, T. L. 1996. *The Handbook of Project Management: A Practical Guide to Effective Policies and Procedures*. London: Kogan Page.

Linking Project Management to Citizen Participation Practice: The Case Study of Participatory Budgeting in Taipei City

Kai-Jo Fu* **Ting-Syuan Jhang****

Abstract

Participatory budgeting (PB) has recently gained considerable attention in Taiwan. This new initiative of democratic governance has been implemented in most municipalities and local communities across Taiwan. However, most of the current research on PB focuses on the process of participation and lacks relevant discussion about the results of PB's projects completion after public participation. As the administrative agency cannot effectively accomplish the projects of citizen participation, it can easily lead to adverse effects on governance. In comparison with other cases, Taipei City takes a different approach to practice PB on a city-wide scale and adopts the idea of project management (PM), which was primarily developed in the private sector, in order to effectively manage PB projects. Therefore, the main purpose of this research is to understand how Taipei City faces the challenges of different political forces and to explore how to apply PM in the PB's project execution process.

Based upon the life cycle of PM, this study collects data from document analysis and in-depth interviews. The results found that the political stakeholders have varying degrees of influence on the implementation of PB's projects, but they don't hinder the

* Assistant Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.
E-mail: kaijofu@nccu.edu.tw.

** Master, Department of Public Administration, National Chengchi University.
E-mail: a0235582@gmail.com.

development and progress of PB. In essence, the public sector and the private sector pursue different goals. When the government integrates the concept of PM into the public sector, the application will be different from the private sector. Limited to the hierarchical control of public institutions and the characteristics of administration by law, the discretion of the PM managers and the capacity to integrate resource use are low. Additionally, constrained by the competencies of project managers and controlled by the design of the accountability mechanisms, the project managers have limited autonomy to complete these PB's projects. Consequently, this study suggests that public projects should be perceived as a social process, emphasizing the creation of public value rather than the application of rational tools to manage the project processes. According to the findings, this study can provide theoretical development of project management in the public sector as well as suggestions on the practical progress of PB implementation.

Key Words: participatory budgeting, public project management, project life cycle