

第壹章 緒論

過去這幾年，社會的信任危機不斷惡化，無論政府、企業、媒體或其他專業人士，被公民信任的程度都快速下降¹。在政治方面，美國瞭解到公民對政府的信任遞減（Moon, 2003; Welch & Hinnant, 2003）、英國公民對公務員和政府機構的信任度很低（Onora O’Neill, 2004）、我國政黨輪替後，公民對政府的信任和官員的操守有退步的趨勢（盛治仁，2003），當公民對政府不信任時，將對政府施政造成負面效應，例如政策運作過程所需的交易成本（transaction cost）升高、危及政府威信等（許立一，2003）負面影響，政府莫不尋求重建公民信任的良方。

第一節 研究背景

隨著資訊通信科技（Information and Communication Technologies; ICTs）的發達，電子化政府（e-government）儼然成為促進公民信任（citizen trust）的一項利器，希冀運用ICTs使政府運作更有效率、減低行政成本、期使政策透明化、並促進公民與政府之間的對話（Moon, 2003），增加公民信任感、以達到民主深化²（陳敦源等，2004）。當公民被鼓勵參與公共事務、與政府互動，公共政策的執行困難度才會降低。此外，民主的進步與社會發達，使得公民已逐漸產生集體行動的力量（陳欽春，2004），網際網路的發達，也使得公民與政府間資訊不對稱的情形減少，運用網路發聲、號召連署的情形更為頻繁。

社會上有部分公民對於政治是冷漠的，也有一部分公民對政治非常關心，從電子化政府的推動、到電子治理³的強調，可以發現學者與政府關注到資訊通信科技是公民參與的契機。而公民信任可說是參與的重要影響因素，故眾多研究著重在電子化政府對公民信任的促進與

¹我們為什麼不再信任一書沈雲驄（2004）的導讀。

²作者所提民主深化指：『近來論者提倡直接民主（direct democracy）、參與式的民主（participatory democracy）、商議式民主（deliberative democracy）、社群性民主（communitarian democracy）等種種主張，強化民主參與...。而近年來興起的資訊與通訊科技，以其快速、直達個人、網絡連結、社群建構等功能及特性，正提供直接、參與、商議、社群等民主模式實踐的契機。』

³ 將於後段詳述。

否，且調查結果都是肯定的（Moon, 2003；Parent et al., 2004；陳俊明等，2005）。

然而，現實公民對政府所推動的一些電子化政府機制（如政府入口網、電子首長信箱等）滿意度不高（例如許嘉文，2003；王佳煌，2002；詹淑文，2002；謝培仁，2002），譬如，吳定（2000）以國民卡為例，指出「電子化政府的基石為虛擬組織的內涵和公民信任的高低」；又如，為近年學者和實務界熱烈討論的網路投票，雖有增加政治參與、民主過程中的效率與效能等優點（黃朝盟等，2004），但是也有幾項挑戰必須克服，其中最大的問題便是「如何培養民眾的信任與接受度而提高投票率」。由此可知網路投票雖可以消弭目前投票方式的弊端：減少作票嫌疑、降低賄選、減少人力資源浪費等等，但是人民會有圈選人被曝光、被冒用身份等隱私和安全性的疑慮，也就是對於該機制的不信任，遑論電子投票的成功推行。且台灣社會資本的逐步流失，而信任又是社會資本構成的重要形式（陳欽春，2004），不免令人質疑電子化政府促進公民信任的有效性，或許這之間有許多影響因素，沒有被詳細討論與發掘，加上目前國內對電子治理和公民信任此議題研究不多⁴，有其深入研究之必要。

第二節 研究動機與目的

近年電子治理（e-governance）的提出，它包含公共服務的提供（為電子化政府）和公民參與治理（為數位民主⁵）（Holzer & Kim, 2003）。相較於電子化政府，電子治理更注重公民參與政府事務和公民與政府的互動關係，其中提升公民能力的主要關鍵為電子參與（陳敦源等，2004）。本文認為電子參與可以促進公民信任，但前提是這項機制必須值得信賴，否則將出現反效果。

因此，本研究從電子治理中公民參與的部分：電子參與（e-participation）的理論出發，從相關實證研究與理論等文獻做一深度的檢閱，嘗試釐清電子參與對公民信任影響關係，並用於理解台灣電子化參與機制，進而對政策提出建議。研究目的在於瞭解台灣電子參與對公民信任影響的路徑與因素。

⁴目前作者檢閱有吳定（2000）與陳俊明等（2005）以此議題作研究。前者以國民卡為例以訪談方式進行、後者為以全國抽樣作問卷調查。

⁵ 數位民主（digital democracy）同電子民主（electronic democracy）。

此處必須特別說明：雖然有部分學者以電子化政府描述公民透過網路與政府接觸，其實，以現在觀之實為電子治理的意義，因為它包含不只政府服務的提供或內部的管理。電子化政府是早期的通稱，目前為止仍然有人以電子化政府通稱政府機關運用 ICTs 做的所有事情，且包括電子民主，不過近來的文獻以電子治理稱之。因而，本文所稱電子治理的範疇囊括電子化政府與電子民主。

第三節 研究範圍與流程

本研究範圍鎖定在電子參與對公民信任影響的因素，透過文獻檢閱，初步理解電子參與和公民信任的意涵，以及可能的影響因素，並提出深度訪談題目的要點。爾後，以滾雪式抽樣和目的性隨機抽樣訪談對象，詳細的抽樣過程於第三章說明。運用質性研究分析所蒐集的訪談資料，加以釐清電子參與對公民信任的影響因素，最後提出結論與我國電子參與機制的建議與改進。質性研究是一個循環往返、不斷演進的過程，研究中的每一部份的工作都不可能一次性完成，都受到上一循環中其他部分的影響，所有的組成部分都在流動之中，沒有開始也沒有結束（陳向明，2002），相當符合本研究流程，尤其在資料分析與歸納影響關係與因素，都需要再進行文獻檢閱才能完成結論與建議，不過本文只做到一次的結論與建議。但是，此次結論與建議有助於下一次的範圍，提供後續研究者參考。因此，本研究參考陳向明（2002：92）提出的建構主義的探究循環設計模式，這種模式十分關注研究的政治介入效果，希望透過自己的研究使社會上的弱者獲得力量。該模式符合本研究從社會上的基層：公民的角度，去看政府所推行的電子參與，故本研究將該模式稍作修正，研究流程圖示如下：

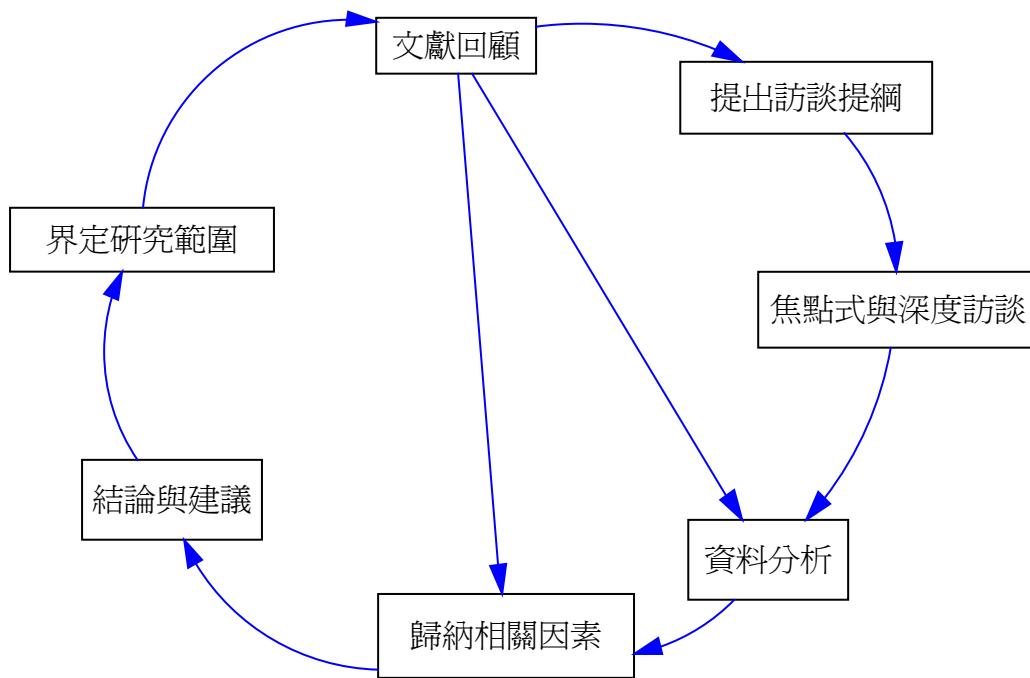


圖 1.1：研究流程

第貳章 文獻回顧

本章先從電子民主切入，了解電子參與的意涵；再去理解公民對政府的信任和對電子參與的信任，並討論影響電子參與及公民信任之間的因素，最後說明我國電子參與的現況。

第一節 電子參與的意涵

過去，各國莫不積極運用資訊通信科技有效率的傳遞資訊與服務給民眾，以獲得民眾的滿意與信任。但是近年有朝向電子治理的趨勢，使運用 ICTs 的意涵擴大，為公共問題解決的新途徑（Lester, 2002；引自 Sakowicz, 2005），包含四個面向（Sakowicz, 2005）：

- 壹、 電子服務（e-services）：運用 ICTs 傳遞政府資訊、方案、策略和服務，著重外部（extra）組織關係。如線上申辦證件、繳稅等。
- 貳、 電子管理（e-management）：著重隱藏在背後（behind-the-scene）的資訊，維持公共組織的管理和行政機能，包含資料與資訊管理、追蹤電子紀錄、處理跨部門資訊流。
- 參、 電子民主（e-democracy）：它是電子治理中最難去聚集和維持的部分（feature）。在電子民主架構中，ICTs 用於協助設定議題、建立優先順序、訂定重要政策和以審慎思辯方法參與執行。這類的活動可以鼓勵公民參與，例如虛擬城市會議、公聽會、網路活動、回饋的民調、民意調查和社區論壇。
- 肆、 電子商務（e-commerce）：與政府互動的商業面。

這四個面向中，電子服務的概念類似電子化政府，電子管理是著重政府組織內部的關係，電子商務為政府和企業的互動面，其中以電子民主為運用 ICTs 來增強民主的過程（Smith, 2003）與公民關係最為密切。羅晉（2004）更認為 ICTs 此一媒介將發揮審議式民主的特性，稱為網際審議式民主⁶，由於，妥適利用 ICTs 有助於深化民

⁶參與者憑藉 ICTs 和以電腦媒介式溝通(Computer-Mediated Communication, CMC)為基礎的網際網路，在今日的代議民主機制中促進更為廣泛的公民參與、擴大化公民接近公共審議的途徑，以實現審議式民主目標與價值之新型態的民主形式（羅晉，2004）。

主，而被灌能（empowered）的公民將會浮現，運用網路形成聯盟，去回應各種議題和達成社會與經濟目標（Sakowicz, 2005）。故此一公民運用 ICTs 參與電子治理的機制，稱為電子參與。因為民主制度的形式或設計，與社會對信任價值觀的建立相關（陳欽春，2004），同樣地，電子民主為電子治理建立了信任的機制。

至於，電子治理、電子化政府和電子民主所代表的意涵，可以圖 2.1 表示更為清楚：

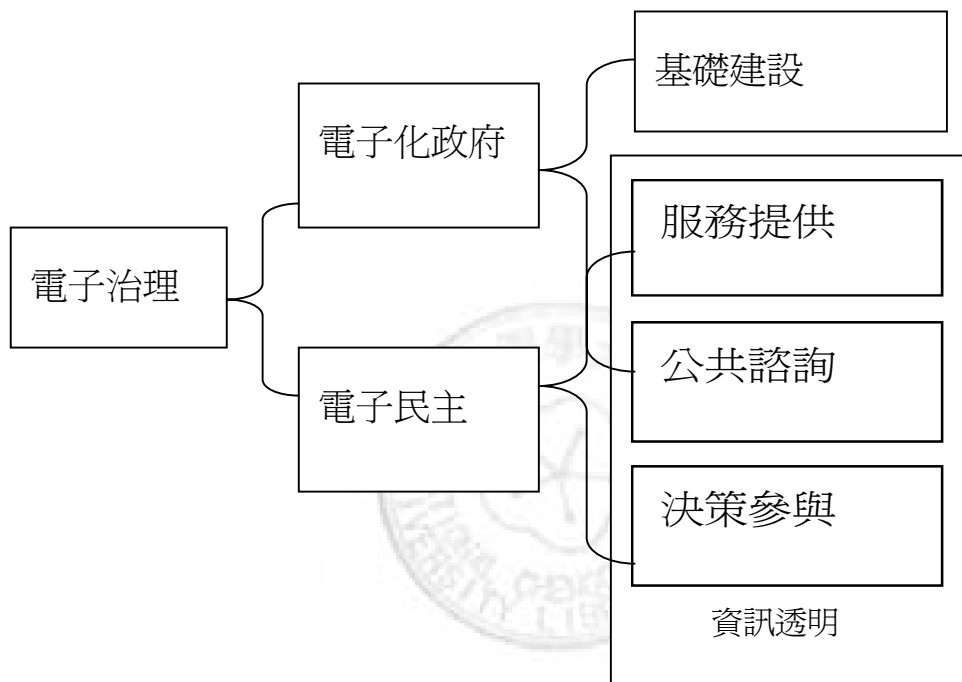


圖 2.1：電子治理概念圖（參考江明修等，2004）

『此圖概念架構將電子化政府追求效率的概念，與電子民主追求正當性的概念結合起來。在推動工作上，電子化政府的核心是基礎建設、服務提供、公共諮詢等三個面向，而電子民主則是包括服務提供、公共諮詢、決策參與等三個面向，而兩者在資訊公開的工作上有部分的重疊，而整個工作的組合，就成為電子治理願景的主要內涵』（江明修等，2004）。

其中，電子化政府的基礎建設為一般所稱電子整備度，即 ICTs 所需的硬體設備，從前述文獻可知電子參與是電子民主的實踐與行動面。

公民參與電子治理的機制，稱為電子參與，即在公民、政客、官員之間互動的民主議題，包含諮詢、行政區代表和公民團體間的自發組織，但不包含電子投票與電子競選活動（http://www.e-democracy.gov.uk/glossary.htm?mode=2&var_az=e,2005/12/10）。至於 Riley, T. 和 Riley, C. (2003) 定義為：運用 ICTs 開啟參與民主和選舉之間過程的新管道，把公民置入決策、法律制定過程，和政黨與民間團體形塑政策的過程。

電子參與的內涵於聯合國 2003 年全球電子化政府調查 (UN Global E-government Survey)⁷ 有完整的說明，他們將焦點放在公民到政府 (C2G) 和政府到公民 (G2C) 兩個互動面上，評估對象為世界 173 個國家，報告中的測量指標除了傳統電子化政府評比指標內都會有的「電子化政府整備度 (readiness)」之外，特別加入一組「電子化參與」的指標 (陳敦源等，2003)，其目的為促進公民取用有品質、有用的和相關 (relevance) 的資訊與服務，並檢測國家提供公民以電子化方式參與公共政策制定的意願 (UN Global E-government Survey, 2003)。調查顯示這 173 個國家中，只有四分之一的國家有線上民調或允許公民公開討論的論壇，14% 提供線上諮詢設備，9% 讓使用者可對政府政策、活動於網路上回饋。可見各國運用 ICTs 促進公民參與仍有待加強。聯合國為達成衡量電子參與的目標，有下列工具：

- 壹、 為了制定決策，提供公民更多的電子資訊。
- 貳、 增強電子諮詢機制於審慎思辨和參與的過程。
- 參、 藉由提高公民對決策制定的投入，以提升電子決策制定的支持度。

同樣地，The Working Group on E-government in the Developing World (2002) 歸納公民以電子參與的形式有下列三種：

- 壹、 評論電子化政府計畫。
- 貳、 取得資訊 (例如從政府網站存取資訊) 或提供資訊 (例如透過

⁷該調查為聯合國的經濟與社會部 (UNDESA) 與公民資源集團 (CRG) 顧問公司合作。

民意調查、焦點團體或 emails)。

參、由政府主持，進行政府與公民、公民與公民之間 (C2C) 的參與對話。

由上述電子參與的形式，可參考聯合國的分類有三大面向：電子資訊提供 (e-information)、電子諮詢 (e-consultation) 和電子決策制定 (e-decision-making) (United Nations, 2003: 52)。各面向重點如下 (United Nations, 2004)：

壹、電子資訊提供：政府網站提供政策、方案、預算、法律及法規等相關資訊，和其他關於公共利益的摘要報告。該機制便於散佈資訊的工具，可即時取得公共資訊，例如網路論壇(web forum)、電子郵件表 (e-mail lists)、新聞群組 (newsgroup)、和聊天室。以線上預算資訊來說，假設公民對政府如何使用他們所繳的稅是感興趣的，所以政府應該提供政府的預算和細目讓公民有深入的了解。例如印度、巴西、波蘭、美國聯邦政府和州政府都有提供線上詳細的預算資訊 (Clift, 2004)。

貳、電子諮詢：政府主持網站做為解釋線上諮詢的工具。在網路上提供具有主題性的公共政策，且有同時討論並存取 (access) 影音的公共會議的功能。該機制展現政府對公民參與討論的鼓勵，使提出的政策與活動獲得公共回饋。譬如，加拿大政府提供所有諮詢活動表格清單於網站上 (詳見 www.consultingcanadians.gc.ca) (Clift, 2004)。

參、電子決策制訂：政府可以將公民的投入(input)帶入決策制訂。政府提供特定議題結果的實際回饋。例如南非政府建立一個公民可以對立法草案進行評論過程的機制，稱為 Green paper，將草擬法律、規則會放在政府網站上。公民可以在線上檢視政策提案與文件，並提出建議，即使該政策議題在 Green paper 階段之前也可提出。這樣的參與讓公民對公共政策制定有直接的貢獻 (詳見 www.gov.za)。(The Working Group on E-government in the Developing World, 2002)。

若依公民參與的程度將電子參與分類，由淺至深分別為 (陳敦源等, 2004)：電子資訊提供、電子諮詢和電子決策制定。

第二節 公民信任的意涵

在民主體制下，代議政治與官僚體系造成：人民政治參與度降低、政府行政效率不彰、運作不夠透明、產生政策異化，進而使公民信任感低落 (Moon, 2003)。當公民信任低落，是政府管理的一項警訊，對公民信任的關注，有助於理解民主制度的運作，為當代治理危機的訊號、改變公民偏好的主要標的，可以降低社會的不確定性與複雜性，更是政府取得效能、效率與正當性的微觀條件 (陳欽春, 2004)。由此觀之，公民信任是政府經營者不可忽視的一環。

究竟何謂公民信任？眾多文獻對公民信任皆有定義，例如吳定 (2000) 探討電子化政府與公民信任之間關係，也就是以政府的政策作為為評估重點，比較公民的個人期望與政策效果之間的落差，用以檢驗政府政策作為是否滿足公民的個人期望 (吳定, 2000: 16)，將之定義為：「公民對於政府的政策作為，其心理認同與行動配合之程度」。又如，董娟娟 (2005) 從政府的監視科技政策看公民信任，將公民信任 (trust in government) 指為「民眾對於政府的信任程度」。胡龍騰 (2005) 研究政府績效與公民信任間的關係，將之定義為「人民預期並相信政府官員與民選公職人員避諱殫精竭慮地實踐其義務與責任，以提供那些必要的服務、福祉與生命安全的保障，以及相信政府是具有德行的政治領導者所領導並在健全的制度下運行。反之，若上述的條件未能達到，人民的不信感油然而生」。由上述研究對公民信任的影響，大多圍繞在公民對政府的信任程度，至於程度的高低，端視研究者研究的主題，如國民卡、監視科技、政府績效等。由於，本文探究電子參與對公民信任的影響，著重在公民對政府的信任，因此，將公民信任限定在公民對政府整體施政作為的信任程度。

隨著資訊時代的興起，政府企求以電子化政府建立公民的信任感。雖然，電子化政府並非影響信任的主因，但它的興起，確實造成極大的轉變 (Tolbert & Mossberger, 2003)，Parent 等 (2004) 也提到如果政府的目標在於增加信任，最好著重非網路基礎的行動進程 (non-web-based courses of action)。整體而言，研究指出電子治理對公民信任的建立是有幫助的，藉由促進公民參與政策過程、使得政府更為公開和注重課責，可協助預防貪污，以建立公民的信任感 (Clift, 2004; Tolbert & Mossberger, 2003)，例如韓國的首爾 OPEN 系統、維吉尼亞州的 eVA、賓夕法尼亞州的線上政策論壇等地的電子化政府

方案，顯示資訊科技（IT）對於公民信任有潛在貢獻（Moon, 2003），除此之外，Warkentin 等（2002）建立一個公民適應電子化體系的模型，在 2002 年與 2003 年用該模型分別以公民做電子繳稅和線上投票（internet-voting）⁸的行為，皆印證信任是電子化政府的重要元素（element）之一。在我國，一份公民信任與電子治理問卷調查顯示（陳俊明等，2005），上網者和有與政府機關接觸經驗者，對電子化政府的服務滿意度偏高，若政府運用 IT，增加以網路為基礎的服務，有助於恢復公民的信任。Tolbert 和 Mossberger（2003）也指出電子化政府確實是一種可以吸引公民互動的方法，來解決公民對政治冷漠、不信任民主的困境。至於，該詳細的作法在吳定（2002：22）的研究中有指出三種：提供充分的資訊、決策透明化、提高互動的頻率與品質，皆可強化公民信任。

由上述文獻可知，信任是經營電子化政府成功的關鍵（Global Internet Policy Initiative (GIPI), 2003）。因此，政府在推行電子治理，必需強調信任的建立。當公民越相信政府網站提供的資訊是可靠的，則越信任政府（Welch & Hinnant, 2003）。若政府展現充分的廉政（integrity）與職權，足以確保網站的安全性和保護使用者的隱私權（Camp, 2003），公民將認為政府網站是值得信賴的，而提高使用意願。因此，公民信任和電子治理是相輔相成，若公民對電子化政府充滿不信任感，則採用電子洽公、表達意見等和政府互動的意願將會降低，將無法達成電子治理這個願景。

第三節 電子參與與公民信任的關係

當公民認知到政府是值得信賴時，則願意採用電子服務，政府所提供的線上服務，必須受到公民對科技信任和對政府的信任，公民才會接受電子參與（Lee & Turban, 2001; 引自 Carter & Belanger, 2005）。譬如，Carter & Belanger⁹（2005）對 106 位社區公民作問卷調查，發現電子化政府創制權（e-government initiatives）（例如線上投票、證照更新）的成功與接受，端視公民接受與適應這些服務的意願程度。當公民「對網際網路的信任水準越高，則使用電子化政府服務的意願越

⁸該研究作者為 Rose Rose G., Warkentin M., Gefen D. & Pavlou P. (2003)。

⁹結合 TAM (Technology Acceptance Model)、DOT (Diffusion of Innovation theory) 和 web trust model 三者建構研究模型。

高」、「對州政府的信任程度越高，則使用電子化政府服務的意願越高」。即對網際網路的信任是適應電子化政府的顯著預測指標之一，因為網路的安全性低，公民會擔心使用電子服務後危及隱私。

一般而言，公民對政府信任感低，將不信任政府提供的新工具（如電子投票、線上繳稅），而不願使用它，政府必須想辦法讓公民有意願參與（engage）電子化政府（Rose et al., 2003）。因此，電子參與必須讓公民有參與的意願，而影響參與意願的重要因素為公民信任。

目前，許多科技接受度的研究只衡量行為意願，非行為本身（Agarwal & Prasad, 1998 ; Karahanna et al., 1999 ; Venkatesh, 1999, 2000），但也有研究證實行為意圖與實際行為間的有強烈關係（Sheppard et al., 1988 ; Venkatesh & Davis, 2000）。且使用經驗的有無，對於網站的認知會有相當的差異，Stolfo等（2002）研究顯示有使用政府入口網站經驗的人，再次拜訪該網站的人意願較沒有使用經驗的人高，且認為該網站較能保護個人資訊。同樣地，國內研究也發現曾經使用過市長信箱的民眾，容易對市長信箱的回覆與處理感到滿意（蕭乃沂，2004）、經常和政府接觸或使用網路者，也對政府服務滿意偏高（陳俊明等，2005）。不過，在Welch 和 Hinnant（2003）的研究顯示使用網際網路較頻繁的公民，對政府的透明度會比較滿意，但對於政府網站的互動性不滿意。可以發現使用經驗的有無、甚至程度上的差別，與公民使用的滿意度有關，進而影響信任。

而最新的電子化政府與公民信任的文獻（Welch, Hinnant & Moon, 2005）指出：使用政府網站與對電子化政府滿意有正面相關，對電子化政府滿意與公民對政府的信任有正相關。公民滿意電子散佈（透明度），但部份不滿意網站交易（transaction）（指線上服務的便利性）與互動性，在互動性的部分與 Welch 和 Hinnant（2003）研究結果相同。而電子服務的便利性不在電子參與的範圍內，本研究未加以深入討論。總而言之，Welch、Hinnant 和 Moon（2005）歸納出交易、透明（資訊可信賴度）、互動性（參與電子溝通）為電子化政府策略的重要因素，直接影響電子化政府的滿意度與對政府和對電子化政府的信任。研究並指出公民有意願與政府在網上互動，但是使用後感到失望。其實，公民對電子化政府的期盼與對傳統政府的期盼是一樣的。但是，該研究原始資料為 2001 年的隨機抽樣美國公民的電話訪問，且與 2003 年 Welch 和 Hinnant 的研究原始資料相同。因此，其研究資料距今已

過四年，且為美國的文化作為研究背景，相較於我國應會有所差異。

本段透過文獻檢閱將可能的電子參與對公民信任的影響因素歸納如下：

壹、 隱私

Camp (2003) 體認網路時代中信任的重要性，對信任作出操作化定義：一方因信任或不信任他方，而作出理性的決定。認為線上信任可分為三要素¹⁰，但一般研究仍以隱私 (privacy)、安全 (security) 分析居多¹¹。有些研究在探討公民對電子治理的信任時，將隱私與安全併在一起討論¹²，但是兩者有所差異，隱私為一個人可以控制他本身的資訊，安全是一種社會的或組織的力量，決定誰可運用控制數位資訊的權力 (Camp, 2003)，主要差異點在於誰對資訊的控制，故在本研究中於以區分。

隱私為衡量透過網際網路分享資訊的意願，假定基於資訊被再次使用可能遭遇風險的意願，而非對資訊揭露的心理敏感度 (Camp, 2003)。隨著電子治理提出，政府服務範圍越廣，從線上蒐集到公民的資料也越來越多。譬如：網路報稅、個人醫療資料等，故保護公民個人資料的隱私是很重要的議題 (E-Government Handbook, 2005)。

在我國，公民對「我的E政府」(電子化政府入口網)所提供的安全保障信賴度低，對網路交易安全性仍持保留的態度，他們普遍擔心使用政府入口網站會導致個人資料外洩或隱私受到侵犯 (許嘉文, 2003)。因此隱私在電子治理必須被詳細規劃，若網站未顧及公民隱私權，將導致網站低度使用率。在國外，Stolfo等人(2002)的研究¹³顯

¹⁰ Camp (2003) 的線上信任三元素：隱私、安全與可靠性，GIPI (2003) 研究認為線上信任的要素為隱私與安全。

¹¹ GIPI (2003) 和 Stolfo 等人(2002)研究電子化政府的隱私問題。劉光慈 (2000) 以中央健康保險局為個案，討論政府資訊安全的問題。

¹² 謝培仁 (2002) 衡量電子化政府網站入口網站的安全性，定義為「服務提供者是可信任與誠實並免除危險、風險及懷疑程度」，詹淑文 (2002) 則定義為「使用者是否能夠避免於擔心資料安全、個人安全與隱私…等不安全感」。

¹³ 該研究與 google 合作，當網友利用 google 搜尋引擎搜尋有關 gov.的字眼，則會跳出問卷廣告，邀請網友線上填寫問卷，問卷內容有特定政府網站供網友瀏覽，問卷樣本共 200 人。

示安全和隱私關係到網友使用政府網站的態度。在隱私議題方面，調查結果有66%同意或強烈同意「網站詢問個人資訊，他們通常會覺得困擾」，有80%同意或強烈同意他們「在提供個人資訊前會再次思考」。除此之外，該作者過去的調查有70%強烈同意「網站在分享他們所提供的資訊前，應先徵得他們的明確同意」。

貳、 安全性

當個人的隱私權受到侵犯，將有安全性的疑慮。OECD在1980年便呼籲政府公民在政府網站留下的個人資料應該被合理的安全防護所保護，並避免未經允許的毀損、運用、修改(modification)或揭露(引自GIPI, 2003)，否則安全漏洞會粉碎公民對電子化政府的信任(E-Government Handbook, 2005)。2005年的七月底，我國新身份證擬建立指紋電子檔，若採行網路連線，將有被盜用的資訊安全疑慮(李德財, 2005)，即使盛行電子化政府的歐盟，指紋目前僅只捺在身份證上(朱邦賢, 2005)，而我國網民使用政府網站後，認知網站不具安全性(例如梁德馨, 2004；林純如, 2003)，這些報導和研究皆顯示公民對於政府資訊安全，仍無法完全信賴。

上段已提及 Stolfo 等人(2002)研究網友對隱私的看法，至於對安全性的態度：有66%同意或強烈同意「網站詢問個人資訊，他們通常會覺得困擾」，有80%同意或強烈同意他們「在提供個人資訊前會再次思考」。除此之外，其過去的調查有70%強烈同意「網站在分享他們所提供的資訊前，應先徵得他們的明確同意」，另外有66%非常關心有無第三者監督政府網站。但對於交易的安全性，民眾對商業網站更為重視(57%)，對政府網站反而較不重視(21%)。除此之外，研究顯示公民認知這些網站使用後，是安全的入口網站，再次拜訪的意願會提高，這是政府值得重視的部分。

e-Europe2005計畫就指出加強個人資料與數位交易安全的保護，來建立使用者對電子化政府的信心是非常重要的(梁德馨, 2004)。譬如，政府可以用簡單明瞭的說明，表示政府採行的線上安全步驟，除了線上公佈外，也可主動寄信給公民告知。因此，電子參與若未顧及公民使用的安全性，會將降低公民使用電子參與的意願與行為。

參、 政治效能感

政治效能感 (political efficacy) 是公民對政治場域有無權力的認知 (Morrell, 2003), 可分為兩個面向, 包括「內在政治效能感」(internal efficiency) 和「外在政治效能感」(external efficiency)。內在政治效能感指公民對自己「瞭解和有效率地參與政治事物的能力的感覺」

(Morrell, 2003:590), 更清楚的說為:「個人相信自己擁有能力能夠瞭解政治事務、認知政治過程的全貌, 以及參與政治活動的程度」(Blach, 1974; 引自陳秀瑄, 2003); 外在政治效能感則是指「公民知覺政治機關和行動者對公民需求的回應」(Balch, 1974; Converse, 1972; 轉引自 Morrell, 2003:590)。前者公民的態度是比較主動的、更是政治行為先驅 (Bandura, 1997, 引自陳秀瑄, 2003), 後者公民的態度是比較被動的。

Campell 等人 (1960, 引自陳秀瑄, 2003) 研究發現, 美國公民的政治效能感越高, 越會參加選舉投票, 顯示與公民參與有相當的關係。個人是否相信政府, 與內在政治效能感有高度相關, 這會加強個人與政府的電子互動, 反之亦然。當公民的政治效能感高, 會認為政府具有回應性, 並認為自己有能力去影響政府 (陳秀瑄, 2003), 反映出對政府的普遍信任, 並確保政府對公民具回應性的信念 (Parent 等, 2004)。陳俊明等 (2005) 對台灣地區民眾的問卷調查分析發現, 政治效能感高的公民, 對中央政府信任程度越高; 若公民對「政府用電腦或網路來服務民眾之滿意度」越高, 則越信任中央政府。Parent 等 (2004) 也有同樣的研究結果, 他們對加拿大國內 182 位投票人作電子問卷調查, 結果驗證「個人內在政治效能感越強, 則越信任政府」, 並建議若期望電子化政府成功, 應該關注公民內在政治效能感。雖然 Morrell (2003) 以 NES 1988 的資料分析內在政治效能感和政治信任 (political trust) 相關性不高, 與前述研究結果相左, 或許是因未將電子參與納入考慮。

本文認為在電子治理的情況下, 一個具有內在政治效能感的公民, 會嘗試使用電子途徑與政府接觸, 甚至使用首長信箱、網際公共論壇陳情進行電子參與, 並認為此途徑可影響政府, 進而提升對政府的信任感。而具有外在政治效能感的公民, 認為政府經營電子參與可以滿足其需求, 進而信任政府。

肆、互動性

以往，電子化政府運用的策略是「單向電子化政府策略」(one-way e-government strategy)，即政府提供大量的電子資訊於網站上，但是未加以整理或不符公民需求，而應採用與公民互動、瞭解其需求並提供服務的「雙向電子化政府策略」(two-way e-government strategy)

(Welch & Hinnant, 2003)，此策略概念如同電子治理。故在提倡公民參與的時代，政府可以透過電子網際公共論壇、線上諮詢甚至是提供法案討論等電子互動性電子機制，讓公民參與決策制定的過程，與公民作雙向溝通，以增進公民對於審議過程的熱情與信任(羅晉，2004)。

「互動性」為衡量公民洽公的便利水準(level)或政府即時(提供)回饋的程度(degree)(LaPorte, de Jong & Demchak, 1999；引自 Welch & Hinnant, 2003)，也是描述政府與民溝通的意願或是機關對公民回應的能力。電子互動有 e-mail、電子論壇、聊天室、民意調查或諮詢服務等，對於政策發展和參與式民主有相當的影響。例如，美國政府提供線上社區論壇，讓公民可以交換意見、擴大公民對該議題的認知和建立公民行動的機會，範圍從政治參與到環境保護都有

(E-Government Handbook, 2005)。在我國，雖然已有「處理人民陳情案件要點」規範政府處理首長信箱的民眾來信，也有部份政府網站提供討論區，但是使用頻率不高，也未見電子諮詢和電子決策制定。在網際公共論壇上，只有北投文化基金會在 2004 年十月進行台灣首次線上視訊公民會議，討論北投老街的未來

(http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=32，2005.5)。政府該如何鼓勵民眾在網路上與政府互動，這與公民對政府的信任有很大的關連，當人民對政府的互動滿意度高，對政府的信任水準隨之提高(Welch & Hinnant, 2003)。

伍、資訊透明化

透明化(transparency)是指政府更多的內部業務讓感興趣的公民接觸，譬如將公聽會的資料公佈在網站上，或提供公民辦理證件的相關資訊(Northrup & Thorson, 2002)。簡單來說，「透明化」就是讓一般民眾瞭解組織所提供的資訊藍圖，藉由將資訊放在網站上，讓民眾

對該機關有基本的認識，隨著它所提供的資訊廣度，展現該機關願意提供的資訊存取和知識詳細的程度，以及機關回應公民的方式

(LaPorte, de Jong, Demchak, 1999, Demchak, LaPorte, 1998, Demchak, Friis, LaPorte, 2000 ;引自 Welch & Hinnant, 2003)。

由於，一般公民對政府的決策制訂了解甚少，政府適當的資訊透明可以 1.讓公民對什麼是政府可以做和不可以做，以產生實際的期待；2.公民可監督政府的具體績效 (Northrup & Thorson, 2002)。譬如南韓 OPEN system，藉由頒發證照、許可證等措施以進行政府再造，並以線上監測系統來追蹤每項申請案，讓公務員對個人行為負責，並成功地降低賄賂和貪污的數量 (E-Government Handbook, 2005)。在我國，台北市市長信箱的個案研究證實 (蕭乃沂, 2004) 民眾對於 FAQ 作為資訊公開和信任培養為導向的公民關係顧客管理機制，可以增進其對公共事務的瞭解，是進一步培養公民信任的先決條件。反之，我國行政院在千禧年之初，曾推行 IC 國民卡但以失敗落幕，主要是我國人民感受政府在國民卡決策的過程不夠透明化，導致對政府的不信任 (吳定, 2000)。政府不應以資訊安全為理由，而拒絕公開資訊，以正面態度看之，一個政府的網站越透明，表示願意讓公民監督其績效，越信任政府 (Welch & Hinnant, 2003)；當政府資訊及決策過程越透明、公開，政府就越能取得公民的信任 (戴豪君、廖書賢, 2004)。在資訊化社會中，共識的公民信任基礎已不再僅是基於權威、專家意見，而是落實「相互透明」的理念 (吳定, 2000)。

陸、數位落差

電子治理的推動，必須考慮數位落差所造成公民參與管道的機會降低。數位落差的定義是多元的，我國相關官方文件也未有一致的看法 (項靖, 2006)，一般而言，提到數位落差的定義包含四面向 (Chinn & Fairlie, 引自項靖, 2006)：1.得以取用 ICTs 的能力差距；2.使用 ICTs 的能力差距；3. ICTs 的實際使用情形上的差距；4.使用 ICTs 候所帶來的影響的差距。而造成差距的原因大致為收入、年齡、教育程度、以及對科技的態度樂觀與否 (Payton, 2003; Hindman, 2000；引自黃佳珊, 2005)。一般研究著重在地理區位偏僻或不具使用 ICTs 能力的公民，這樣的情形在國內外皆有發生，Tolbert 與 Mossberger (2003) 研究美國社會指出年輕族群較老年族群擅於使用網路與政府溝通；而我國透

過網路行使公民行為¹⁴的族群，梁德馨（2004）有深入調查，其中男性比女性高、年齡區別上 31-40 歲的民眾比例最高、教育程度越高者使用越多。這些民眾中在職業方面，教育服務業和公共行政業比例為高；若以職務區分，專業人士最頻繁。南部地區使用比例比金馬地區更低，居台灣之末。可以了解年齡、教育程度、性別、地理位置都與數位落差有關，除此之外，公民個人有能力但不願意使用網路，也是一項值得關注的原因。

本段文獻歸納出公民的政治效能感與公民信任有關係，而電子參與的機制有助於公民的內在政治效能感的提升，具外在政治效能感的公民，會較願意相信電子參與能解決他們的問題。至於，電子參與中的安全性、互動性、透明度以及數位落差皆影響公民對政府的信任。

第四節 台灣電子參與現況

根據 2005 年 WEF 報告台灣政府網路化整備度排名全球第 3（2004 年排名第 12）、政府網路應用度排名全球第 5（2004 年排名第 6）（行政院研究發展考核委員會，2005）。但是，我國所推動的電子化政府方案和願景，將民眾定位在「政府服務的消費者」，也就是將民眾視為政府服務的顧客，而忽略公共政策制訂過程能否促進公民參與，將民眾視為「公民」（陳敦源等，2004）。因而，綜觀相關研究（例如羅晉，2004；江明修等，2004；王佳煌，2002），足見我國電子參與機制尚未成熟，只到電子資訊提供和電子諮詢階段，尚未達到電子決策制定。雖然有網路公聽會¹⁵，但方式為提供某修正法條或相關資訊於網站上，只留下政府電子郵件信箱、甚至沒有給予建議的機會，在網站上看不到任何的互動與回應，並非運用網路進行公聽會，與現有面對面的公聽會有異。目前，我國只有北投文化基金會在 2004 年十月進行台灣第一個線上視訊公民會議，討論北投老街的未來（http://www.ptcf.org.tw/ptcf2/modules/myproject/case.php?cat_id=32，2005.5）。

¹⁴ 公民行為指透過網路查詢政府政策或公告、透過政府網路從事線上申請、透過政府網站反映意見或申訴。過去一年內台閩地區民眾個人利用網路參與公民行為比例分別為 45.9%、22.1%、10.7%。

¹⁵ 例如行政院新聞局國家影音產業資訊平台網路公聽會沒有任何互動機會（<http://info.gio.gov.tw/lp.asp?CtNode=2715&CtUnit=608&BaseDSD=7>，2005.6）、台中縣議會網路公聽會沒有任何資料（http://www.tccc.gov.tw/chinese/02_conuncillor/06_00_public.jsp，2005.6）。

其實，公民本身也不常以網路和政府溝通，江明修等（2004）以家戶抽樣台灣 2002 位民眾做電話問卷調查發現，公民最常親自去政府機關與政府接觸（53.9%）、其次是用網路或電子郵件跟政府接觸（23.6%），後者的主要目的是蒐集相關資訊（57.0%）、其次使申辦個人或公司相關事項（32.5%）。再問到他們認為電子化政府推動的優先順序為：蒐集資料（71.3%）、表達意見（69.3%）、申辦事情（65.7%）、參與公共事務的決定（59.5%），顯示公民對電子參與的期待。然而，根據行政院研究發展考核委員會 2004 年 10 月公佈「民眾對電子化政府相關議題的看法」民意調查顯示，只有不到一半（43%）的受訪者知道政府在推動「電子化政府」政策，而這之中的受訪者只有 56% 曾經到過政府機關網站找過資料，下載過資料表的只有這裡面的 43.1%。顯示電子參與的拓展空間有待加強。

我國目前常見的電子參與形式為首長電子信箱和網際公共論壇，根據許嘉文（2003）研究¹⁶顯示：公民對於「我的 E 政府」提供電子信箱表達意見感到滿意，比謝培仁在 2002 年的調查有所進步¹⁷，可惜該研究係半開放式問卷調查，無法了解不滿意的原因。至於台北市市長信箱，研究指出有八成民眾肯定它是一個有效的民意反映途徑，但是對於政府回覆或處理評價較低、在實際解決民眾問題程度上更低（蕭乃沂，2004）。

至於，地方政府設置電子網際公共論壇的情形是相當普遍的（羅晉，2004），它提供公民自由論述的場域，不過用以擴大公民參與、促進互動交流與推動公共審議的比例是有待加強的，羅晉（2004）評估 356 個地方政府網站後，其結果為地方政府甚少主動發起議題鼓勵公民討論，且電子資訊提供略顯不足。

而代表人民發聲的立法院網站，其內容和功能¹⁸的評估結果也有待加強（陳敦源等，2001）。雖然評估至今相距四年，作者依其建議部分一一檢驗立法院網站，仍有需改進之處：在內容方面：我國缺乏「過去與最近大選的結果」、「大眾參與線上民調的機會」、「大眾參與

¹⁶ 許嘉文（2003：102）線上問卷調查結果：網民對政府入口網站的表現多為正面肯定的描述，認為介面易用性高、資訊品質不錯，惟須改善資訊錯誤的情況、可信賴信低。對於電子首長信箱的雙向溝通滿意，但對公共論壇滿意度較低。

¹⁷ 謝培仁 2002 年對「我的 E 政府」民調結果，公民對於所提供的首長電子信箱表示不滿意。

¹⁸ 功能評估分為資訊提供與互動溝通。資訊提供分為靜態與動態的資訊提供，前者指一般性固定資料、後者指資料的時效性。

的深度討論區」等電子參與的設計；在資訊提供方面，研究指出資料更新上是做的不錯，但在固定資訊如憲法、國家歷史和立院出版品的取得有待加強，且在互動溝通的表現上不佳。

整體而言，我國大部分的公民認為政府網站交易不可靠，對於個人資料的保護也感到不安全，在 Taylor Nelson Sofers 2002 年對 31 國、訪問近 3 萬人的大規模民調中，對政府網站是最感到不信任的國家中，台灣排名第四（梁德馨，2004）。在網路安全認知的部分，台灣民眾對於個人資訊透過網路傳遞至電子化政府高達 75% 覺得不安全（回答不安全與非常不安全），遠超過 2001 年的 64%（林純如，2003:28）。舉例來說，地方政府網際公共論壇，只有 51.5% 確實保障使用者的匿名性和隱私權¹⁹（羅晉，2004）。而「我的 E 政府」所提供的安全保障信賴度低，普遍擔心使用後會導致個人資料外洩或隱私受到侵犯（許嘉文，2003）。

前述我國相關電子參與研究顯示，目前我國電子參與機制，著重在電子資訊提供和電子諮詢兩者，最常見的形式為首長電子信箱和網際公共論壇²⁰，但在電子決策制定上，沒有相關的建置。而大部分的公民對電子化政府是不信任的，可能是資訊不夠透明、有安全性的擔憂等因素，在這些研究只略帶提到、未詳細說明原因。本研究認為若以深度訪談公民，或許可以彌補量化資料的不足，而找到解答。

¹⁹當公民在公共論壇發言前，該論壇是否必定公開個人資料，或是使用者參訪的資訊是否受到隱私權的保護。

²⁰網路上的公共論壇名稱很多，參酌羅晉（2004）的定義「憑藉網際網路形式而存在於全球資訊網上之可搜尋到的虛擬公共空間，所有具備基本電腦技術性素養與能力之民眾，皆可隨時的、隨意的、平等的、不受拘束且自由的於此空間中公開發表、閱覽訊息，以及公開的回應他人所發表之特定議題或留言。」

第三章 研究方法

綜合文獻檢閱，大多著墨在電子參與與公民信任間的因果關係，卻未仔細探求兩者之間的構面，逕自進行問卷調查，然而影響的因素真的只有上述那些因素嗎？未必見得，一般量化研究只能進行廣泛的民意調查，若以質化研究將更能強化研究目的、深入探求電子參與對公民信任的影響，本文認為有必要以深度訪談作深入的了解。

第一節 研究架構

本文認為電子參與對公民信任的提升是有幫助的，但是前提必須是該電子參與值得信賴。本研究架構以圖示如下：

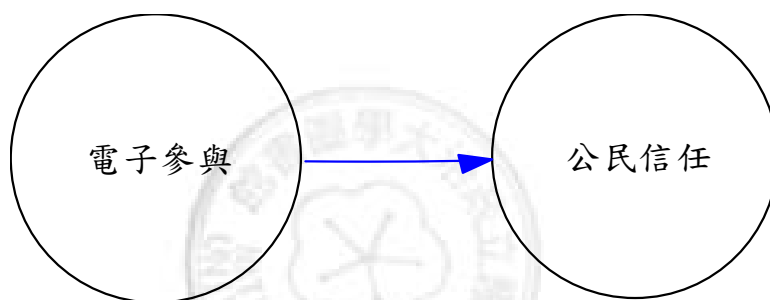


圖 3.1：研究架構

當公民使用網際網路搜尋所需的政府資訊（電子資訊提供）、寄送電子郵件或在政策論壇詢問問題（電子諮詢）、或是於網路上對公共政策表示意見（電子決策制定），感受到政府在網際公共論壇上的留言、首長信箱的詢問，能夠即時回答或進行改善（即互動性高），或公民可在政府網站上瀏覽或搜尋到所需的資訊（即透明度高），或是使用後認為政府保障其隱私、具安全感，進而提高該公民對政府的信任和對電子參與的信任。此外，具內在政治效能感的公民，會增強其使用意願與行為，進而提高對政府的信任感；具外在政治效能感的公民，對電子參與的滿意度高，進而信任政府。

這條路徑有正向效果、也同樣產生負向效果。當公民的政治效能感低，對於政府施政普遍不信任或認為電子參與所提供的安全性不

足、個人隱私有洩露之虞，將認為該機制不足以信任，而降低電子參與的意願。或是，公民有參與意願，但是使用以後，認為電子參與機制下，經常找不到所需資訊、或是經常得不到政府的回覆，將導致公民對政府信任感降低或對電子參與的機制信任感降低。

從使用意願和實際使用關係的文獻瞭解，本文認為在使用者的經驗方面，必須區分為未曾使用者與實際使用者，而實際使用者又有程度上的差別。

第二節 質性研究方法

本研究檢閱國內外相關電子治理與公民信任文獻，發現國內外相關電子治理與公民信任關係的研究方法，大多採行問卷調查，作為主要資料蒐集來源，目的在於驗證電子化政府是否促進公民信任等單向關係 (Carter & Belanger, 2005; Tolbert & Mossberger, 2003; Parent et al., 2004; Welch & Hinnant, 2003; 陳俊明等, 2005); 質化研究方面，目前國內只有吳定 (2000) 以深度訪談了解國民卡與公民信任關係的研究，且國民卡不屬於電子參與的類別中。雖然前述文獻檢閱歸納幾個電子參與對公民信任的影響因素，也發現該議題是較為複雜的，難以用問卷調查去驗證其間錯綜複雜的關係，故本文認為此一議題較適合以深度訪談進行研究，除了釐清路徑關係，或許會發現文獻檢閱之外的影響因素。

壹、焦點式訪談與深度訪談

本研究採用的訪談類型是個案研究中的焦點式 (focused) 訪談 (Merton et al., 1990; 引自 Yin, 2001)，由於本研究目的在於確認已建立好的事實，即公民使用電子參與後，其對政府信任的影響。故採用一段短時間 (約一小時) 中訪談一位回答者的方法，訪談的過程仍維持開放式並以談話的方式進行，訪談提綱由個案研究的計劃書所衍生的特定問題來進行訪談。

且在訪談的過程中，盡量以深度訪談的方式去進行，由於深度訪談的目的在於取得正確的資訊或瞭解訪談對象對真實世界的看法、態度與感受 (王仕圖、吳慧敏, 2005)，若以此法進行訪談，較符合本研

究企求以公民的角度去了解使用電子參與後，影響其對政府信任的目的。

深度訪談與一般會話不同之處，在於它會針對一個原始的問題再追問，當受訪者的陳述不完整、或是沒有確切回答問題，訪談者可以旁敲側擊（probing）進行追蹤問題。由於，深度訪談不同於大型量化訪談有標準化的工具。除了運用文獻將關心的議題記下重點，作為訪談的指引（interview guide）外，訪談者應隨時提醒自己的訪談主題（王仕圖、吳慧敏，2005）。本研究在訪談的過程中不斷修正以形塑訪談提綱，一開始的提綱有三題：一、請問您對於電子參與的看法；二、可否說明您對政府的施政作為看法；三、就個人的經驗，請問電子參與對政府信任的關係。至於詳細的訪談提綱由來與形塑過程於本章第三節說明。

開始一個訪談有兩種方式²¹（王仕圖、吳慧敏，2005），本研究選擇先自我介紹、並說明為何選擇該受訪者的原因，讓受訪者瞭解研究動機、詢問是否可以錄音、說明保持資料的匿名性等事項，但是會避免給予過多指導性的訊息。就未曾使用過電子首長信箱和網際公共論壇的受訪者，舉例台北市市長信箱的功能與服務和一般政府網際公共論壇的留言與討論功能。由於，台灣尚未建立電子決策制定，以文獻檢閱中了解「網路公聽會」和「草案政策上網」為電子決策制定的形式，向受訪者說明此兩種機制與運作，以利受訪者發揮意見。

在訪談提綱的設計方面，Patton（引自王仕圖、吳慧敏，2005）提出六類可以問的問題，其中，他要訪談者注意背景/人口資料的問題，因為一般受訪者不喜歡被問到這些問題，所以作者將受訪者的基本資料放到最後再問，但是容易忘記提問，因此要特別注意。

在訪談的過程中，訪談者必須具有足夠敏銳度，聽到某些字或片語就必須在心中搖紅旗（waving the red flag），警示自己要做進一步的審視，譬如「從來不」、「一直是」、「絕不會是那個樣子」等（Strauss & Corbin, 1997）。當已完成訪談的目標時，為了不讓受訪者有被利用的感覺，Minichiello 等人建議了一些結束的口語方式（王仕圖、吳慧敏，2005），本研究為表達對受訪者的感謝與滿意，如「謝謝您的幫忙，還花你那麼多時間...」作為結束較佳。

²¹ 一種是訪談開始前沒有給予受訪者很多指導性方向，訪談者表現得像自己也不清楚要問什麼確切的問題，但有人認為此法在研究倫理上並不恰當。另一種為本研究所使用的方式。

貳、訪談資料的整理與分析

在訪談的過程中，所有親自訪談的十二位的受訪者皆同意以錄音筆錄音存檔，另有兩位以電子郵件往返，並製作成逐字稿（詳見附錄一），包含受訪者的言語行為和非言語行為（如嘆氣、哭、笑、沉默等）（陳向明，2002），此為本研究的原始資料。其實，資料的整理和分析必須同時進行，是一個相互來回循環的過程（陳向明，2002）。為求嚴謹，本研究參考陳向明（2004）質化資料的整理與分析方式，進行如下：

在整理資料之前，先給每一份訪談資料編號，建立一個訪談紀錄，編號共有 A、B、C 三類，並以受訪順序編上序號，如 A1、A2 等等。以使用電子參與的經驗程度去區別，也就是涉入政府網站使用的程度由淺至深，分別為瀏覽、回覆、張貼。A 類最淺、C 類涉入最深、B 類介於兩者中間。訪談紀錄包含下列資訊：1. 資料的類型（如面對面訪談、e-mail）；2. 受訪者提供者的編號、性別、職業、教育程度、使用電子參與的特質等基本資料；3. 蒐集資料的時間、地點與方式；4. 資料的排列序號。至於詳細編號類別與受訪樣本於下一節說明。

在閱讀原始資料時，必須融入其中與之互動，它是在資料中尋找意義的過程，而這個過程是透過登錄（coding）來完成的。登錄是將資料打散、賦予概念與意義，再以新的方式重新組合在一起的操作化過程，重點在於找到對本研究問題有意義的登錄碼號（code），它是資料分析中最基礎的意義單位。至於尋找碼號的標準是有關詞語或內容出現的頻率，若這些現象反覆出現，形成一定的模式（pattern），將是資料中最重要內容，需要重點登錄。除此之外，需考慮碼號與碼號之間的關係，注意它們所代表的不同現象之間的聯繫。而登錄的碼號應以受訪者的語言為主，因為代表他們自身有意義的本土概念（陳向明，2002）。

在第一輪登錄完成後，可以將所有的碼號彙整成編碼本，它反映資料濃縮後的意義和分布關係（陳向明，2002）。歸納十四份訪談稿後，初步碼號有「官僚」、「政務官與常任文官間的落差」、「政治考量大於專業考量」、「建設延宕施政反覆、沒有效率」、「溝通」、「對政府信任低」、「朝令夕改」、「層級」、「急迫性」、「資訊充足」、「資訊品質」、「濫

用信箱，反而影響處理」、「政府態度消極」、「初級與專業使用者」、「管道」、「透明」、「數位落差」、「隱私」、「安全」、「經費」、「資訊與交流多元」、「提升信任感」、「面對面處理」、「只是口號」、「缺乏專人管理」、「資料檢索不易」、「質疑資料準確性」、「委外」、「互動性」、「回應性」、「不符需求」、「僵化」、「互踢皮球(推託)」、「資訊公開」、「偏激」、「民意」、「內在政治效能感低」、「網站建置中央比地方好」、「北市信箱較好」、「數位落差」、「設備」、「過去會議效果不彰」等碼號，將碼號系統排列出來，可促使研究者了解現有碼號的數量、類型與碼號所代表意義之間的聯繫，以決定是否要修改碼號系統這些碼號排列(陳向明，2002)。

爾後，進行訪談分析的過程中，本研究修正碼號及刪除甚少出現的碼號為「溝通」、「偏激」、「民意」、「建設延宕施政反覆、沒有效率」。修正碼號如下：「官僚心態」、「政務官與常任文官之間的問題」、「用人缺乏專業考量」、「對政府信任低」、「朝令夕改」、「層級」、「急迫性」、「資訊充足」、「資訊品質」、「濫用信箱，反而影響處理」、「政府態度消極」、「多元使用者」、「管道」、「資訊透明」、「數位落差」、「隱私」、「安全」、「經費」、「多元性不足」、「提升信任感」、「面對面處理」、「只是口號」、「缺乏專人管理」、「資料檢索不易」、「質疑資料準確性」、「委外」、「互動性」、「回應性」、「不符人民需求」、「僵化」、「互踢皮球(推託)」、「資訊公開」、「內在政治效能感低」、「網站建置中央比地方好」、「北市信箱較好」、「數位落差」、「設備」、「過去會議效果不彰」等碼號。透過相互聯繫碼號與碼號之間的調整，助於作者深入分析電子參與與公民信任的關係。

當編碼本、檔案系統建立後，需進行歸類，把相同或相似的資料進一步濃縮，找到資料內容的主題，在他們之間建立必要的關係，作為研究初步結果。本研究採用類屬(category)分析進行資料的歸類，因為類屬比較大的意義單位，而前述碼號是資料分析底層的基本部份。該分析是在資料中尋找反覆出現的現象和可以解釋這些現象的重要概念的過程。在此過程中，有相同屬性的資料會被歸入同一類別，並以一定的概念命名(陳向明，2002)。

無論是訪談結束後或分析的過程中，作者皆撰寫備忘錄，包含訪談的缺失與改進之處以及需要追問的提綱，為方便檢閱，本研究直接記載在每一位受訪者的逐字稿後段(詳見附錄一)，作為下一次訪談提

網與技巧改進之用，且有助於建構電子參與和公民信任關係路徑。由於，登錄是分析資料，寫備忘錄是開始綜合，撰寫的過程將促使研究者歸納資料、對觀察作演繹，其中必須注意以一個主題為內容，方便日後整理時，可以處理每一份主題，並註明日期。然後，依備忘錄的標題做排列，這個過程就是研究者針對所發生的現象予以一種理論性的解釋（徐宗國，1996）。

第三節 研究對象與訪談提綱

由於，本研究著重國內電子參與對公民信任的影響，且受訪者應有電子參與的使用基礎，故採用理論性抽樣（theoretical sample），它是找到不同的樣本資料的聯集，以形成某種理論（陳昊麟，2001），亦即按照研究設計的理论指導進行抽樣（Glasser & Strauss, 1967；引自陳向明，2002），目的在於找尋那些最有可能呈現出概念間變異情形的人、事、或地，以增加類別的屬性與面向之密度。它是累積性的，直到理論飽和為止（Strauss & Corbin, 2002）。依照陳向明（2002）參考Patton（1990；引自陳向明，2002）對理論性抽樣的十四種具體方式，其中將之分為依樣本特性進行抽樣及抽樣的具體方式，本研究為達研究目的，採用抽樣的具體方式中的「目的性隨機抽樣」，輔以「滾雪式抽樣」，前者的採用，是由於本文訪談對象設定為三種：深度電子參與的公民、中度電子參與的公民和低度電子參與的公民，但是範圍限定後樣本數量仍舊很大，故以隨機抽樣來縮小樣本的數量，該抽樣方式為依照研究目的對研究現象進行隨機抽樣，可以提高研究結果的可信度（陳向明，2001）。後者，滾雪球抽樣是一種通過局內人尋找消息靈通者的方法，因為本研究使用下列三種網路徵求的受訪者，皆經常使用電子參與，故請其推薦具豐富電子參與經驗者。

為了徵求有使用經驗的網民，使用的方式有下列三種：

- 一、 在 MSN 的個人設定改為「(聿)徵求有用網路和政府接洽的人, 願意接受訪談的請告訴我!!」
- 二、 以作者所有電子信箱中 e-mail lists 寄信給大家。
- 三、 在比較熱烈討論的政府網際公共論壇張貼文章。

由於，外部使用者無從獲知有哪些人寄信至電子首長信箱，故此

無法作為徵求受訪者的管道。至於有些網際公共論壇要求先登錄為會員，且發表言論須輸入暱稱、密碼、e-mail (譬如我的E政府)、有的發表言論時，只須輸入暱稱、e-mail，較為方便(譬如中央健保局、台北市政府的市民論壇、行政院環境保護署的環保論壇以及政府改造工程網站)。但是，外部使用者仍無法看到張貼文章人的 e-mail。因此，作者在比較熱烈討論的政府網際公共論壇如：我的E政府網際公共論壇、中央健保局、台北市政府的市民論壇、行政院環境保護署的環保論壇以及政府改造工程網站，貼上徵求受訪者的字句：

「我是一位研究所的學生目前正在寫論文
 需要訪談常在政府網站留言的網友
 很希望各位大大有看到這篇留言可以回覆給我
 屆時 再約訪談時間與地點
 懇求訪談的碩士生 rita810leo@yahoo.com.tw」(圖 3.2)



圖 3.2：論壇張貼圖示

只要發現張貼的文章被蓋過去，就會重貼一張。之所以從論壇著手，是因為論壇有公告的功能，所有瀏覽該論壇的網民都會看到，上述網站中，以台北市政府論壇有固定網民在討論，但無政府回應、行政院環保署論壇和中央健保局較多政府回應網民的問題，其餘版討論不多。除此之外，未避免網民受留言性別和學校影響，而拒絕或接受訪談，特意不將本人性別、姓名、學校系級留在論壇上。

本研究三類受訪者以經驗程度去區別，也就是涉入政府網站使用的程度由淺至深，分別為瀏覽、回覆、張貼。第一類（代號 A）為低度電子參與者，只有上政府網站網查詢資料；第二類（代號 B）為中度電子參與者，有上政府網站網查詢資料、在網際公共論壇留言或寄信至電子首長信箱，但是只有一、二次的經驗；第三類（代號 C）為高度電子參與者，除了有在政府網站網查詢資料的習慣外，並定期在電子論壇留言或寄信至首長信箱。

在進行訪談之初，視受訪者對電子參與的理解程度，簡單或舉例說明我國網際公共論壇和首長電子信箱的進行概況，讓受訪者對該機制有初步的了解。但有深入了解該議題者，避免提供過多資訊，讓受訪者盡量發揮。面對沒有經驗的、或是經驗不豐富的受訪者，以詳細的問題去訪談，因為受訪者比較不易自我發揮。訪談快結束時，詢問受訪者的教育程度、社經地位與網路使用程度等基本資料。

每一訪談完，立即完成逐字稿，並做備忘錄，提供下一次訪談之用。若有些回答不夠周詳或是有值得深入探討的價值，作者在寄發完整逐字稿給受訪者確認時，同時追問缺漏與補問的問題，或是與受訪者預約下一次訪談時間。訪談過程，共有十位修正訪談稿以電子郵件回覆，其中 A1、B2 以面訪補問。

一、回覆情形

論壇上最快回覆本研究的是一位大陸人士（C5）²²，暱稱是雪原封，寄信到作者的信箱告知意願。雖然，C5 並非台灣公民，但是該位受訪者經常在台北市政府網站發表意見、與其他網民交流，討論的議

²² 由於，C5 為大陸人士並非我國公民，受到口試委員的質疑。本文特別說明第四章的訪談分析僅引用三段信件內容，且在第五章討論公民對電子參與和對政府的信任，因 C5 沒有打分數，故不影響公民對政府信任和電子參與信任的討論。

題涉及台北市政問題和台灣政策問題等，若以其暱稱在該論壇搜尋，可發現他從 2005.6.15 開始留言，至今已有 20 篇發表，平均一天一次，這還不包括回覆他人的留言，故該位符合本研究需求，且為高度使用電子參與者。然而，因地理關係無法接受訪談，以電子郵件往返，歷時約一個月。另一位回覆本研究為環保性質論壇的網友，他為某基金會執行長（C6），自 2001 年起即在某環保論壇參與討論、提出政策建議和論壇運作建議，但是沒有時間接受訪問，僅以兩次信件表達其對網際公共論壇的看法，並提供作者多份個人在該論壇留言的歷史資料。

MSN 上，最快回覆為 C1，他個人使用電子首長信箱頻繁，包含台北市與台北縣的首長信箱，且有一年使用三至四次的習慣，故屬於本研究需求。另一位是 B1，他僅有一次使用高雄市小港機場服務信箱的經驗，然而使用經驗非常好，是作者尋求受訪者中少數滿意該機制的受訪者，故作為受訪對象。尚有一位某基金會的員工願意接受訪談，其具有使用首長電子信箱的經驗，但是訪談當天會議忙碌，所以推薦 A2、A3 為受訪者，由於該基金會對政府部門進行監督之工作，故兩人皆有豐富的政府網站查詢資料的經驗和與政府部門親身接觸的經驗，雖沒有使用電子諮詢的經驗，不過可以歸類為本研究低度電子參與經驗者。尚有一位受訪者為 B2，曾在 2005 使用農委會的網際公共論壇，故作為受訪對象，另外請其推薦適合的人選 C2，該位受訪者曾在非營利組織服務，現為國會助理，有豐富的電子首長信箱使用經驗。此外，B2 推薦 C4，此受訪者使用高雄電子首長信箱與網際公共論壇有三、四年的經驗，也曾使用過台北市長信箱，尤其在 2005 年七、八月頻繁留言與陳情。

其中，以 e-mail 收到回覆者最多，然而，多數只有電子資訊提供的使用經驗，故作者婉拒數位回覆者。僅接受至少有一次使用首長電子信箱的經驗者，分別為 B3、B4、B5。B3 在 2000 年寫陳情信給中央政府各機關，內容為對交通建議，且該往返信件曾被相關電子首長信箱研究者所研究，顯示該受訪者對電子參與議題有相當的了解與參與。B4 在 2001 年陳情電子信給中央各機關，有關 SARS 議題，且曾經任職於政府機關並負責回覆政府電子信件，可藉由扮演過陳請者與回覆者的角色，了解公民對電子參與的看法和對政府信任的影響。B5 在 2005 年使用台北市市長信箱，其使用經驗很新，且任職於某藝術基金會，常與政府合作，故作為受訪對象。此外，作者信箱中有朋友表

示願意推薦 C3，因為 C3 有使用台北市長信箱的習慣之外，也對電子治理有所研究。

由於，本研究規劃三題訪談提綱，刻意尋找只有低度電子參與且對網際網路信任水準高的 A1 作為第一位受訪者，以了解受訪者對於電子參與的了解程度，然而在進行的過程中，該受訪者的回答有限。故修正該訪題，至於詳細的訪談提綱形塑過程敘述於下節。

訪問對象的編號、特質、電子參與情況、訪問時間與對政府和政府網站的信任，詳細列表如下：

表 3.1：訪談對象

受訪者代號	特質	電子參與情況	對政府信任的分數(百分制)	對政府網站的信任分數(百分制)	受訪時間
A1	29 歲，學生。具資管、企管背景，每天上網一鐘頭。	偶爾搜尋政府網站資料，有瀏覽網際公共論壇的經驗。	70 分	安全 90 分 內容 95 分	2005/7/18
A2	30 歲，某基金會執行秘書，工作關係每天都要上網，具歷史、大傳背景。	因工作關係，至少一周搜尋一次政府網站資料。對網路安全充滿不信任。	60 分	59 分	2005/7/29
A3	29 歲，某基金會執行秘書，具行銷背景、每天上網 8 鐘頭。	因工作關係，經常搜尋政府網站資料、有瀏覽網際公共論壇的經驗。	50 分	80 分	2005/7/29

B1	21 歲，學生。具社工、經濟背景。一天大概花三個小時上網。	曾在 2001 年使用高雄小港機場電子信箱。	60 分	75 分	2005/7/23
B2	24 歲，國會助理。具食品營養背景。上班時間幾乎都在上網，約 8 個鐘頭。	因工作關係，經常搜尋政府網站資料、2005 年在農委會論壇留言。	30 分	35 分	2005/7/22
B3	24 歲，學生、具公共行政背景。	偶爾搜尋政府網站資料、曾於 2000 年使用多種政府信箱進行交通案件申訴。	50-60 分	60-65 分	2005/7/28
B4	28 歲，某學會執行秘書兼電子報總編輯。曾任立法院法案助理、衛生署國民健康局專案助理。具醫務管理科、公共行政、政治背景。上班時需經常上網。	經常搜尋政府網站資料、曾於 2001 年使用多種政府信箱進行 SARS 建議。	40 分	60 分	2005/8/1
B5	38 歲。某藝術基金會研究專員，具公共行政背景。一天上網八鐘頭。	因小孩就讀的小學有排貧限制，2005 年以台北市長信箱進行申訴。	50 分	70 分	2005/8/9

C1	34 歲，某人壽公司理賠員。具公共衛生背景、曾任國會助理。上班時間幾乎都在上網。	2002 年開始使用台北市長信箱、台北縣長信箱進行申訴，一年約有三-四次。	0 分	90 分	2005/7/20
C2	40 歲，國會助理，具英文、企管背景。每天上網近 8 個鐘頭。	2000 年，就有向縣市政府或中央政府進行電子信的陳情至今。	政務官：30 分 常任文官：70-80 分	50 分	2005/8/4
C3	36 歲，某大學新聞系教授，每天上網 8-10 個鐘頭。	從三、四年前，就有向台北市政府或中央政府進行電子信的陳情至今。	60 分	中央：70 分 地方：60 分	2005/8/2
C4	28 歲，學生。具德文、戰略背景。曾任國會助理、研究員。一天上網約 4、5 個鐘頭。	使用首長信箱與網際公共論壇有三、四年的經驗，每年約三至四次。而 2005 年暑假非常頻繁。	政策制定：90 分 執行：60 分	做的意念：100 分 安全性：10 分	2005/8/16
C5	41 歲，大陸人士。待業、曾於航天部瀋陽軍工企業上班，前兩年辭職。每天上網近 8 個鐘頭。	從 1999 年開始至今上各媒體網站和國內外政府網站宣揚自己的理念。經常在台北市政府論壇留言與回覆。	無法用分數評斷	無法用分數評斷	2005/7-8

C6	某基金會執行 長。	經常在環保性質 論壇留言與回覆。	僅以電子郵件往返 二次，未詢問到此 問題。	2005/7/ 30、 2005/9/ 1
----	--------------	---------------------	-----------------------------	--------------------------------

備註：

A2 是女性、其餘為男性。C5、C6 以 e-mail 取得資料。

年齡分布：20-24 歲三位、25-29 歲四位、30-34 歲二位、35 以上五位。

職業類別：學生四位、私部門二位、非營利組織五位、國會助理二位、大學教授一位。

教育程度：學士（含大學生）三位、碩士（含碩士生）七位、博士（含博士生）三位。

作者在訪談的過程認為面對面訪談有很大的風險，在於受訪者可能是研究者不認識的，或是甚少聯絡。而當研究者是女性，訪問者是男性，會有安全上的顧慮。從上表3.1可知此本研究從2005年七月開始進行訪談，一直訪問到B5為八月九日，這十二位受訪者對於主要電子參與對公民信任的關係大多持沒有關聯的態度，對政府的信任度也比較低，且在電子參與的看法較為相近，本研究認為已經接近理論飽和。然而，當八月十六日訪談到C4，其認為電子諮詢提供檢舉公務員失職的功能與對政府制定政策的決心給予90分的高分，為與其他受訪者較大不同處，但是對政府電子參與與公民信任的看法大致與前幾位受訪者相似，加上時間的限制，本研究訪談乃進行到C4。至於C6的參與公共電子論壇經驗豐富，作者認為面對面訪談將會有更豐富的收穫，然而，該位受訪者無暇撥空接受訪談，故就電子郵件內容進行訪談分析。

二、訪談提綱

為讓受訪者進行表達對電子參與的看法，本研究設計三題訪談提綱：

- (一) 請問您對於電子參與的看法；
- (二) 可否說明您對政府的施政作為看法；
- (三) 就個人的經驗，請問電子參與對政府信任的關係。

然而，在訪談的過程中，發現受訪者無法完全發揮，因為電子參與對許多民眾而言還是新興名詞，加上沒有使用經驗的受訪者更無法表達意見。故在進行第一次訪談後，作者進行訪談提綱的修正，並根據前述文獻檢閱歸納而成，初步分為兩類，第一類訪談中度與高度電子參與者，第二類給僅有電子資訊提供經驗者。即採用的訪談類型是焦點式 (focused) 訪談 (Merton et al., 1990; 引自 Yin, 2001)，由於本研究目的在於確認已建立好的事實，故採用一段短時間 (約一小時) 中訪談一位回答者的方法，訪談的過程仍維持開放式並以談話的方式進行，如同半結構式問卷，以對討論內容有所控制 (胡幼慧, 1996)，但是在訪談之初，以非結構式問題開始進行，且不固定訪談次序，使受訪者有機會表達、詮釋和發揮意見。訪題如下：

第一類：中度與高度電子參與者

- (一) 您對於政府做事的態度和表現看法如何?
- (二) 您對於政府網站所展現的信賴感如何?譬如個人資料的紀錄和維護等。
- (三) 請問您對於我國目前電子參與機制的使用經驗與看法如何?您有使用政府網站蒐集資訊的經驗嗎?頻率?您覺得如何?
- (四) 您覺得政府有哪些資料可以公開、對您是有益處的?
- (五) 您有使用政府公共論壇留言的經驗嗎 (含網路公聽會)?您覺得如何?
- (六) 您有使用過首長電子信箱做陳情的經驗嗎?您覺得如何?
- (七) 您認為政府對您提供的意見，處理態度是怎樣的?有沒有作為參考呢?
- (八) 整體而言，您對於政府提供電子參與的機制有怎樣的意見?

第二類：僅有電子資訊提供經驗者

- (一) 您對於政府做事的態度和表現看法如何?
- (二) 您對於政府網站所展現的信賴感如何?譬如個人資料的紀錄和

維護等。

- (三) 您覺得政府有哪些資料可以公開、對您是有益處的?
- (四) 您有過使用電子參與的念頭嗎?為什麼(不)想使用?
- (五) 總體而言,您對於政府提供電子參與的機制有怎樣的意見?

然而,在訪談的過程中發現,受訪者最基本的電子參與經驗為電子資訊提供,因此將兩類訪談提綱合併,隨著受訪者的經驗再做調整。至於訪談提綱的細部修正,依題序說明如下:

- (一) 您對於政府整體的施政作為有何看法?你對政府的信任程度為何?

原先,讓受訪者對政府整體施政作為做自由發揮,但多數訪者不明白從何發揮,因此,當受訪者對該題有疑問時,就導向政策面與執行面。在信任感方面,C1建議評分,故提綱修正為請受訪者表達完對政府和政府網站信任感的觀感後,再給予評分。由於,打分數是量化問卷調查中使用的題目,但是為了更明確清楚知道受訪者對政府信任與政府網站的信任之間的差異,因而要求評分。深度訪談的優點是受訪者可以很彈性的打分數,不會受限於已有的選項,可以闡述詳細理由,有助於研究瞭解公民的信任。修正後提綱為:

您對於目前政府整體的施政作為有何看法(政策與執行面)?您對政府的信任感為何?您對政府的信任程度,最低為零分、最高為一百分,您會給幾分?

- (二) 您有使用政府網站蒐集資訊的經驗嗎?頻率?您覺得如何?您覺得政府有哪些資料可以公開?

該題修正後,將原本位於第九題的「對政府網站內容的質疑或信任」放在此處,根據瀏覽網頁或在政府網站上找尋資料的經驗一併回答,較有連慣性。修正後,題目為:

您有使用政府網站蒐集資訊的經驗嗎?頻率?您覺得如何?您覺得政府有哪些資訊應該公開?若沒有,為什麼?對於政府網站的內容的質疑或信任感,有何看法?

(三) 您有使用政府網際公共論壇留言的經驗嗎？何時，為什麼？您覺得如何？

由於，訪談提綱合併有使用經驗與沒有使用經驗者，故在此題加上「若沒有，為什麼」。修正後，題目為：

您有使用政府網際公共論壇留言的經驗嗎？何時，為什麼？您覺得如何？若沒有，為什麼？

(四) 您有使用過首長電子信箱做陳情的經驗嗎？何時，為什麼？您覺得如何？

由於，訪談提綱合併有使用經驗與沒有使用經驗者，故在此題加上「若沒有，為什麼」。修正後，題目為：

您有使用過首長電子信箱做陳情的經驗嗎？何時，為什麼？您覺得如何？若沒有，為什麼？

(五) 您認為政府對您提供的意見，處理態度是怎樣的？有沒有作為參考呢？

「有沒有作為參考」，這一題目限制受訪者的答題廣度，因此修正提綱，並將第九題的政府回應性（互動性），納入該題中詢問。

您認為政府對您提供的意見，處理態度是怎樣的？您覺得用網路政府溝通的效果如何？

(六) 政府未來若將一些施政草案，放在網站上徵詢民眾意見，並加以參考作為修正，您的看法如何？

(七) 政府未來若舉行網路公聽會，邀請您一同參與，請問您的意願和對此機制的看法？

六、七兩題是假設性的題目，因為我國目前沒有這樣的機制。第六題的預設情況是類似網際公共論壇，但是討論主題為施政草案，且政府會作為參考。第七題的網路公聽會為參與者，在網路上透過視訊影

音設備進行政策的討論。這二題提綱沒有再做修正。

- (八) 您對於政府網站的內容、個人資料安全性、回應性(互動性)態度如何?整體而言,您對政府網站的信任程度,最低為零分、最高為一百分,你會給幾分?

該題因為包含三種問題,造成受訪者回答混淆,因此將網站內容拆到第二題、個人資料安全性獨立成一題、回應性(互動性)拆到第五題。至於信任度獨立成一題,並區分為政府網站和電子參與(指電子諮詢與電子決策制定)。題目如下:

您對於政府網站留下個人資料安全性的看法為何?

政府網站和電子參與的信任程度,最低為零分、最高為一百分,您會給幾分?

- (九) 對你而言,何謂政府信任?你覺得政府要怎樣做,才能提升你對他的信任?

該題「對你而言,何謂政府信任?」造成許多受訪者的困擾,多數人回答不出來,因此修正成「你覺得政府要怎樣做,才能提升你對他的信任?」,同樣可以達到本題了解公民對政府信任提升的目的。

- (十) 總體而言,您對於政府提供電子參與的機制有怎樣的意見?

該題是期望公民對電子參與制度做一整體的意見陳述,提綱未做任何修正。

- (十一) 請問您的職業、年齡?

該題是為了解受訪者的背景,但不夠完整,因此之後加上工作內容、教育程度與就讀科系。並另闢一題詢問「一天上網的時間長度與使用用途」,以了解該受訪者的使用頻率和用途。

經過上述幾次的訪談經驗與修正過程，下列為訪談提綱的最終版本：

- (一) 您對於目前政府整體的施政作為有何看法(政策與執行面)? 您對政府的信任感為何? 您對政府的信任程度，最低為零分、最高為一百分，您會給幾分?
- (二) 您有使用政府網站蒐集資訊的經驗嗎? 頻率? 您覺得如何? 您覺得政府有哪些資訊應該公開? 若沒有，為什麼? 對於政府網站的內容的質疑或信任感，有何看法?
- (三) 您有使用政府公共論壇留言的經驗嗎? 何時，為什麼? 您覺得如何? 若沒有，為什麼?
- (四) 您有使用過首長電子信箱做陳情的經驗嗎? 何時，為什麼? 您覺得如何? 若沒有，為什麼?
- (五) 您認為政府對您提供的意見，處理態度是怎樣的? 您覺得用網路政府溝通的效果如何?
- (六) 政府未來若將一些施政草案，放在網站上徵詢民眾意見，並加以參考作為修正，您的看法如何?
- (七) 政府未來若舉行網路公聽會，邀請您一同參與，請問您的意願和對此機制的看法?
- (八) 您對於政府網站留下個人資料安全性的看法為何?
- (九) 整體而言，您對政府網站的信任感有看法?
- (十) 政府網站和電子參與的信任程度，最低為零分、最高為一百分，您會給幾分?
- (十一) 您覺得政府要怎樣做，才能提升您對他的信任?
- (十二) 總體而言，您對於政府提供電子參與的機制有怎樣的意見?
- (十三) 請問您一天上網幾個鐘頭及用途?
- (十四) 請問您的職業與工作內容、年齡、教育程度與科系?

其中，第五題為低度使用者無法回答的題目，因此就他們親身與政府接洽的經驗來回答。

第四章 訪談分析

本章係由十四份訪談逐字稿，經類屬分析後，反覆討論、歸納出四項大點，分別以四節說明。作者在進行訪談階段前，所做的文獻回顧，已了解電子參與的意涵，並可分為電子資訊提供、電子諮詢和電子決策制定三大面向，且文獻大多指出電子參與對公民信任的正面影響。作者雖已擬定訪談提綱進入現場，但在訪談的過程中，盡量讓受訪者就其電子參與的經驗與訪談者分享，不完全框定、也不誘導受訪者的回答，且不討論受訪者對電子參與的正面看法和負面看法，僅就其經驗去說明。訪談的進行方式為受訪者談論到的重點，作者會再詳細詢問，跳脫訪談提綱的順序，進行的訪談的時間平均約一個鐘頭左右。

訪談過程除了與文獻回顧指出電子參與對公民信任有正面影響之外，並發現電子參與對公民信任的負面影響以及低度公民信任對電子參與有負面影響。當然，尚有其他影響電子參與及公民信任的因素，本研究經由類屬分析後歸納說明。此四節分別為「電子參與對公民信任的正面影響與因素」、「電子參與對公民的負面影響與因素」、「公民信任對電子參與的負面影響與因素」和「影響電子參與及公民信任的其他因素」。其中，第一節與第二節以電子參與的三個內涵（電子資訊提供、電子諮詢、電子決策制定）分別去說明電子參與對公民信任的影響。而第三節與第四節則是直接說明影響因素，因為低度的公民信任直接影響整個電子參與機制，無法分別說明對電子參與的三個內涵的影響，此外，影響電子參與及公民信任的其他因素，是可能影響兩者或影響單一，詳細的影響方式將於第四節討論。

第一節 電子參與對公民信任的正面影響與因素

第二章文獻回顧指出電子治理可促進公民參與、加強政府的資訊公開，甚至吸引民眾上網與政府和公民互動，在充分的資訊與決策透明化的情況下，有助於公民信任感的提升（例如 Clift, 2004; Tolbert & Mossberger, 2003 ; Welch, 2003）。此節訪談分析可以了解公民使用電子

參與尚稱滿意，因為網站資訊豐富、具互動性，在電子首長信箱方面，回應性頗高且維護隱私；網際公共論壇提供諮詢與集結志同道合的往民，故民眾滿意，且滿意度與公民信任有關（Welch et. al., 2005），當受訪者使用經驗佳，則對政府的信任感會提升。Welch 等（2005）也指出滿意電子化政府和政府網站的公民較信任政府。此外，公民所期望的電子決策制定是具有回應性、互動性，以呈現多元意見、擴大公民參與。以下就電子資訊提供、電子諮詢、電子決策制訂分別說明電子參與對公民信任的正面影響與因素。

壹、電子資訊提供

A、B、C 三類受訪者皆有瀏覽政府網頁或在政府網站蒐集資料的經驗。電子資訊提供可說是最基本的電子參與經驗。他們認為電子資訊提供對公民有正面影響的因素如下：

一、資訊豐富具參考價值

一個政府機關為了要讓民眾了解該機關的業務與為民服務的項目，可以透過網站內容的更新，使感興趣的民眾上網了解。故政府機關的網站上資訊的提供是民眾對政府的基本認識。受訪者認為近年來政府網站逐步改進中，譬如研考會的網站內容不斷充實，比過去豐富。且官方的資訊具參考價值，尤其是立法院會將質詢的內容完全公告於網站上，提供民眾瀏覽，讓受訪者表示肯定。此外，B4 認為政府網站的資訊有修整過，但是認為政府資訊具代表性，表示相信政府所提供的資訊。

「我覺得算充足，只是有些東西算比較專業的部份，對，即使他把它明列、條列出來，還是有點看不懂。」（A1：85-86）

「就我上一些政府網站的經驗，我看到的都還可以耶，我覺得還不錯耶。我比較常上研考會的網站，我覺得他的內容做的越來越好，有對他的工作內容與成果報告做一個完整的報告，搜尋系統也比過去方便使用。」（B5：1187-1189）

「我也連進了人事行政局，瀏覽了一下「事求人」的網頁，內容還算詳細。」(B3：867-868)

「立法院的東西，因為不管是委員發言、記者採訪，不管講到多麼腥、爛、色的東西，比較原汁原味的東西都會掛在網路上。...比較能夠探出這個發言人、政策提案人，他最基本的想法、對其理解比較深。」(C4：1942-1945)

「政府網頁內容政府需負責任，我想政府應該不會笨到讓刁民，如我一般找到攻擊施政的把柄吧？」(C1：1539-1540)

「官方資料也許修整過，但一定有他的代表性。」(B4-1064)

基本上，受訪者大致是對政府網站所提供的資訊是足夠的，而且政府網站不斷進行更新，讓民眾可以隨時掌握政府的最新資訊，可感受到政府資訊透明且具相當的代表性，畢竟，如同 B4 所言，政府必須對網站上公告的資訊以示負責，避免被公民攻擊，也就是 Northrup 和 Thorson (2002) 所稱資訊透明使公民可監督政府績效。此段也發現無論電子參與程度深淺的受訪者，大致對政府網站持肯定的態度。

二、網站具互動性

當政府把大量的資訊放在網站上，未加以整理，只是「單向的電子化政府策略」，若民眾需要某項政府資訊時，可以在政府網站上立即獲得，可以提升公民的滿意度與對政府的信任，也就是「雙向的電子化政府策略」(Welch & Hinnant, 2003)。當問到受訪者對搜尋政府網站資料印象較深刻的部份，B1 即指出台北市政府的市民交通旅遊網

(<http://ezgo.taipei-elife.net>)，由於其設計與使用者互動性高，可以展現政府對民眾需求的立即回饋，也讓受訪者覺得滿意，提高使用者後續使用的意願。

「就是台北市政府公車處的那個，我不知道算不算，因為我不太了解台北市公車的路線，台北市政府的網站上有一個公車處的網

站，讓來台北玩的遊客知道可以怎樣玩。然後你可以把你現在的位置打進去，告訴他說你想要去哪一個地方，他的系統就會跑出一個他推薦的地方和最快的路線圖這樣。」(B1：590-593)

「嗯，我覺得很方便吧，因為台北市的公車非常多，雖然說台北市政府在火車站跟幾個比較明顯的地方都有發那個公車路線圖，但是很多地方還是會搞混，而且看不太懂，有那個系統之後，他會把包括捷運跟公車路線圖，全部秀出來，而且是很明確的。」(B1：595-598)

至於，電子資訊提供能否提升公民對政府的信任感，受訪者 A1 的答案是肯定的，因為網站可以提供豐富的資訊，尤其是施政作為，讓他更明瞭政府施政情形。

「我喜歡看官方消息，特別是知道我們國家的態度在哪裡」(A1：76)

「政府的信任感？嗯，會的」(A1：78)

由上述受訪分析瞭解政府的網站的內容豐富性具代表性及互動性，為受訪者對電子資訊提供肯定之處，也就是政府網站設計必須採用 Welch 和 Hinnant (2003) 所建議的「雙向電子化政府策略」。若政府能夠增強資訊公開的範圍廣度與內容的詳盡度，將促使民眾了解施政作為與監督政府，更可以提昇公民對政府的信任。

貳、電子諮詢

第三章已說明本研究所指電子諮詢的實例為電子首長信箱與網際公共論壇，因為目前我國在電子諮詢的相關建置上，只有這兩種。在十四位受訪者中，使用電子諮詢的受訪者共有十位，其中有九位使用過電子首長信箱，有三位使用網際公共論壇，兩者都有使用的有兩位。這九位受訪者使用的電子首長信箱範圍包含台北市政府、台北縣政府、高雄市政府、屏東縣政府與高雄小港機場；網際公共論壇的範圍

包含台北市政府、高雄市政府、衛生署環保論壇、農委會。他們認為電子諮詢使其對政府的信任感有正面影響的因素如下：

一、電子首長信箱回應性高

訪談過程發現部分受訪者使用電子首長信箱的經驗還不錯，政府均有回應而且解決問題。其中，反應最好的是高雄小港機場，因為 B1 當日寄電子郵件，隔日即收到該負責人打電話作處理，且處理的很好。另外是台北市政府的電子信箱，由於 C1 住在台北縣、在台北市上班，故使用過台北市與台北縣的首長信箱，但是兩相比較下，他認為台北市的回應性比台北縣佳，比較能夠解決他的問題。而 C3 使用過行政院與台北市的首長信箱，相較於前者會相互推拖，後者能夠解決其問題、回應性佳，或是為了提供建言，故仍持續使用台北市長信箱。另外，C4 認為台北市的信箱比高雄市回應性高，是因台北市議會監督力強。由於，政府實際解決公民的問題，或是使用以後效果比其他途徑好，而持續使用。

「印象最深刻的是我要做報告，(2001 年的 1 月)我去問高雄小港機場的網站，然後我跟他們要資料，我就點他們 service 的信箱，告訴他我做報告需要資料，然後隔一天，他們的專員吧，就打電話到我家，就問我說要哪些資料，我試問他說我可不可以進機場參觀，然後他說因為進機場是管制區不能進去，但他可以提供我要的資料，然後，我就大概跟他講一下，我需要的東西，然後他就給了我一本機場的簡介給我，他就說有問題再問他。我看完之後，有打電話問他一次，他又跟我重新講解一次我的問題。這是我印象最深刻的部份。」(B1：580-586)

「我記得是今天寄信，隔天他就打電話來。信件是等到所有的事件都處理完以後，做一個最簡單的回覆。」(B1：645-646)

「台北市的話，比較不一樣，你投書的話，隔天上班日，就會發 mail 告訴你他已經收到你的來信，之後就會把很清楚處理的措施和處理很清楚的一些結論，或是他們處理的未來的一個方向會告訴你，台北縣和台北市差異其實蠻大的。」(C1：1390-1393)

「台北市公務員處理(信件)效率高、時程比較短、比較重視民意。」

特別強調的是，台北市政府之所以效率高，肇因於議會強力的監督。」(C4：2225-2227)

「我感覺台北市政府電子信箱比行政院電子信箱有效率，因為行政院各部會僑來僑去，市政府還可以一條鞭，不過市政府管的事也少啦。」(C3：1792-1794)

「不過有時候我會提供建言，譬如說像捷運的博愛座不讓座，駕駛人要主動播音一下，譬如說開車的時候說要讓座，我就寫給台北市捷運局，為了加強效果我還寫給台北市長信箱。」(C3：1799-1801)

「因為我只寫給台北市市長信箱，好處來講是蠻有效率的，他等同於公文嘛，他有掛文號，你只要寫 EMAIL 過去，他會掛一個文號給你，好處是有效率，因為今天你一寄，他規定一個禮拜之內要有交代，所以說滿意度還不錯」(C3：1716-1718)

「該去找里長或是找區公所反映，可是你發現透過市長信箱效率還比較高一點」(C3：1729-1730)

整體看來，受訪者對台北市長信箱較其他縣市、行政機關、中央政府的電子信箱使用滿意度高，或許可以說明有八成公民肯定台北市市長信箱是一個有效的民意反映途徑（蕭乃沂，2004）的原因在於比里長或區公所的處理效率高且解決問題。當公民的問題獲得解決，對於該機制就比較信任、持續使用，進而提高對政府的信任。

除此之外，文獻回顧指出「互動性」包含機關對公民回應的能力，但是，還無法很貼近機關回應公民的程度，Rao（2003）報告印度電子治理的議題時，即表示回應性（responsiveness）是取得線上政府服務的因素（parameter）之一，它是衡量政治體系下社會的要求和社會的接受之間的差距，如效能、效率（Tsekos & Peristeras, 2003）。故本研究以「回應性」來表達政府運用網路回應公民的需求。

二、 電子首長信箱維護隱私

網路陳情的隱私權受到陳情者的關注，當該機制保隱私不受到侵犯，公民才願意透過網路分享資訊（Camp, 2003）。由於，我國的電子

首長信箱可以選擇匿名與否，減除使用者在留下個人資料與否的困擾，並提高公民使用意願，使用者可以透過 e-mail 來確認政府處理的進度。

「市長信箱的好處是不用很詳細的資料，像有些地方你去討論還要身分證字號、電話、住址、姓名。但是市長信箱不用，你要留也可以，你不要留也可以。他只要發一個 email 給你確認，你回信給他確認就可以。」(C3：1744-1746)

同樣地，Stolfo (2002) 對 google 網友調查，近七成同意或強烈同意「網站詢問個人資訊，他們通常會覺得困擾」，高達八成同意或強烈同意他們「在提供個人資訊前會再次思考」。顯示無論國內外，網民非常在乎網路上個人資料隱私的保障。公民之所以關注隱私的議題，是因為認為這是一項人權，他擔心個人資料給某一單位後，會被流通到其他單位使用，甚至沒有使用過網路繳稅。

「我個人對於隱私非常的注重，我覺得這個權益是非常重要的人權，所以我不希望政府就是跟人民要求填寫太多資料...為了繳稅的事情，你可以跟我說你需要知道哪些繳稅相關的個人資料，可是我的個人資料一旦給你之後，你就不能給其他單位使用。...因為我不希望我的資料是這樣流通，它流通到我們本就不知道被誰用。...目前沒有（在政府網站上留下個人資料），也沒有（網路繳稅）。」(A2：290-293)

雖然，網際公共論壇與電子首長信箱一樣保障使用者的隱私權，但是前者較少作為陳情管道的原因為政府僅提供論壇作為公民發洩的管道，但是沒有實際解決問題。

「說只是要發洩的話，那其實是一個很好的管道，但是如果說是要解決問題或提出建議的話，那其實還是要上市長信箱比較有用，因為市長信箱有在做追蹤處理。」(C1：1447-1448)

「這種『各自表述』式的留言無啥功用，只能發洩情緒。還不如直接投書首長信箱。」(C3：1891-1892)

一般而言，我國電子首長信箱的陳情內容受到「處理人民陳情案件要點」規範，故陳情案大多受到處理。至於網際公共論壇不在該要點處理範圍，政府較不予以處理。故兩相比較之下，電子首長信箱成為公民主要陳情的管道。

三、網際公共論壇為諮詢與集結志同道合網民的管道

受訪者認為網際公共論壇為一個推廣自我理念的管道，因此經常利用此集結志同道合的網民，且一般不知道該向何機關諮詢的民眾，可以利用網際公共論壇作為詢問的管道之一。

「上網絡的目的是推廣自我的理念，也是擴充自我的理念；是尋找相近追求的個人與群體，更是要在共同的自我民生發展需求下結合到一起。」(C5：2383-2384)

「對一般民眾而言，缺乏對口單位的一些常識的話，就可以試著去留言。」(B2：755-756)

其實，學者研究 ICTs 有助於深化民主，而被灌能 (empowered) 的公民將會浮現，運用網路形成聯盟，去回應各種議題和達成社會與經濟目標 (Sakowicz, 2005；陳敦源等，2004)。而此類論壇所凝聚的虛擬社群的力量是不容小覷的，他們經由相同的人生經驗或是對某事的觀感，透過網路、超越時空的限制，產生有意義的人際關係；若參與成員與該虛擬社群建立深度的信任關係，成員會相信社群不會濫用個人所提供的資料 (Hagel & Armstrong, 2000)。但是，從訪談過程看來我國網際公共論壇還無法有效凝聚公民的力量，目前還需要努力去發展與經營。

從上述受訪者對電子諮詢的正面看法，歸納出電子首長信箱的回應性、保障隱私以及網際公共論壇提供諮詢與集結志同道合網民的管

道，是受訪者願意持續使用的原因，有助於恢復公民對政府的信任，如同 Tolbert 和 Mossberger (2003) 的研究發現：電子化政府可以吸引民眾互動，解決公民對政治冷漠、不信任民主的困境。

參、電子決策制訂

由於，我國還沒有類似電子決策制訂的機制，故訪談過程以假設性的情況向受訪者說明，就他們對於草案放上網站討論和網路公共論壇這兩種機制提出看法。在草案上網討論是指政府將政策或法案草案放在特定網站上，該網站設有討論區的功能，開放民眾上網討論約一週，政府參酌以後，再進行修正與制訂。網路公聽會是指運用網路進行影像與聲音的傳輸，在網路上召開類似公民大會的會議，討論的議題與公共政策相關，進行方式如北投的網路公聽會。本文分析電子決策制定對公民信任政府的正面影響因素如下：

一、具互動性與回應性

在尚未詢問受訪者對電子決策制訂的看法之前，就已經有受訪者提出類似的建議。他們希望政府可以設計一個公告政策草案或是針對某一特定議題或政策的討論區。

「當這個介面、媒介是現在許多人習以為常的或是他生活的一部份，我覺得可以用這樣的方式來做討論，那其實對一般的民眾來講，若這些討論都有被留下來的話，至少可以讓一些人去看到這整個過程，和其他的民眾對這項議題的看法。... 放在上面讓大家都去看到不同的聲音和意見。」(B5：1227-1234)

「假如它後面有一個讓我清楚的流程、甚至說比較透明的、上達天聽的網站的話，我才會去留言。就是後面他的一些處理程序、哪些官員來受理、最後有哪些人來裁定？」(A1：44-45)

受訪者對政策草案討論區的設置充滿期待，期望該討論區能夠兼

願政府與公民間的互動與回應公民的問題與討論，除了可以提供民眾建議政策、諮詢的管道，受訪者很在意政府對民眾意見的處理流程和態度，認為必須透明、派專人負責回應，甚至請更高層的主管定期做回應。

二、促進多元意見的討論

雖然受訪者會擔心效果不如預期，但認為這是一件值得去推廣的工作，該機制能夠讓更多民眾知道我國政策的規劃與運作，進而關心政治；加上網際網路的便捷與低成本的特質，可以讓更多民眾實際參與討論以呈現多元意見。但是政府不能以預計民眾反應不佳為由，而拒絕推行電子決策制訂。

「這是一個蠻好的機制啊。」(A1：96)

「個人是傾向贊同的立場。也許效果會有折扣，但可預期的，這會是一個政府宣達政令方向的一個可行方向，也讓人民有多一些管道檢視執政者思維的機會。不過若回到對實際政策規劃幫助的角度來看，正向效果恐怕一定會打一些折扣。」(B4：1161-1164)

「我覺得他們需要這樣做，可是我覺得他們不能因為說，很可能民眾沒有太多的回應，他們就不做，我覺得他們一定要做，而且做這些事情一定要讓大家知道說，他們現在開始把這些草案放在網站上，這樣對特別大多數的民眾來講...比較知道整個立法的過程，...特別是跟這個法案相關的利害關係人，他們可以隨時掌握比較新的狀況。」(B5：1292-1296)

「很好。原本在行政程序法當中，就有關於草案公開的部分，只是並沒有將網路納入，如果多一個網路的形式，可以讓更多的民眾都能知道。」(A3：555-556)

現有的網際公共論壇雖然可以呈現多元意見，但是缺乏政府與網民之間的討論，以及公共政策的討論。受訪者期望政策在草案制定之初即能上網，讓有興趣的民眾與利害關係人相互討論外，並有助於政

府施政規劃的嚴謹性與支持度。

三、擴大公民參與

因為網際網路未設限哪一種身分的公民才能參與，透過這樣的管道，政府可以聽到多元的聲音，此外，Morris（2000）提到網路能讓害羞、畏縮或只想匿名的人表達意見，可以擴大民眾參與層面。如此，受訪者認為可以降低過去特定利益團體壟斷某法案推動的弊端，表現出政府讓公民參與決策制定過程、與其雙向溝通的誠意。

「如果公聽會的方式變得更多元，可以擴大參與的層面，對於政府施政的透明度是有幫助的。」(A3：559-560)

「上線對話者應該有政府專業人士、產業專業人士、黨派專業人士和普通的網路公民等等。應該通過網路上的日常爭鳴，來清除那些不好好備課的所謂專業人士。」(C5：2481-2483)

「我覺得這樣很好...你可以多多去宣導。」(A2：326-327)

「某些特定團體在特定的會議表達意見，他們公務人員才有機會去接受到這樣的訊息。可是真正一般老百姓，不見得沒有那樣想法，可是他們並沒有利用這種方式對政府做一種回應。」(C2：1578-1580)

訪談的過程了解部分受訪者對電子決策制定有所期望，他們期望透過這樣的機制參與政策討論，此期望與羅晉（2004）對政府的建議相同：政府應該主動提供電子互動的機制，以喚起公民對審議過程的熱情和信任。因此，電子決策制訂提供廣大公民參與政策制定的便利管道，促進參與式民主，避免某政策議題被特定利益團體壟斷；且政策制訂過程透明、公開並接受討論，有助於政策規劃與制訂的嚴謹。當然，該機制有賴政府派專人定期回覆與處理等高回應性，才能夠讓民眾認為政府關注與民的互動，進而提高公民對政府的信任感。

第二節 電子參與對公民信任的負面影響與因素

在訪談的過程中，作者發現當受訪者進行電子參與後，其使用經驗的好壞，會影響他們後續對該機制使用的意願與後續行為。如同 Stolfo (2002) 與蕭乃沂 (2004) 研究指出有使用經驗者，後續使用意願比沒有使用經驗者高。且文獻回顧中大多指出電子參與有助於公民對政府信任的建立 (例如 Welch & Hinnant, 2003; Tolbert & Mossberger)，然而此部份要說明的是，電子參與使用經驗不彰，使公民對政府的信任度低。就訪談分析發現受訪者使用後沒有滿足其需求或產生實際的效果，而造成使用者後續的使用意願降低且對政府更不信任。以下就電子資訊提供、電子諮詢、電子決策制訂分別說明。

壹、電子資訊提供

電子資訊提供包含政府網站上的內容、搜尋系統等資訊公告性質。每位受訪者都有瀏覽政府網站、使用搜尋系統的經驗，以 2004 年的台灣地區電訪得知有公民用網路與政府接觸，有 57% 是為了蒐集資訊 (江明修等, 2004)，從而了解電子資訊提供為基本的電子參與行為。以下就他們覺得負面之處：資訊的深度與多元性不足、資訊不夠透明、資訊品質低落、搜尋系統有待改進等四項進行說明。

一、 資訊的深度與多元性不足

前一節指出部份受訪者認為政府網站資訊豐富且具參考價值，但是更多受訪者指出政府網站的資訊還不夠深入，通常是放熱門的、熱塑型的資訊，無法滿足多元使用者的需求。

「我覺得現在政府網站會變成一個只想要放 popular 的東西，如果太深入、繁瑣複雜的東西，他不想放」(A3: 420-421)

「它的內容還是非常的貧乏，我覺得這部份還有很大的改善空間。」(A2: 322-323)

「我看到蠻多是熱塑性的東西，也看了一些討論。」(B5：1192-1193)

像 A3 認為政府不會放太繁瑣、複雜的資料，是不是因為經營網站對政府的行政成本而言太高，使得政府不想放過於深入的資料，而只放 B5 所指立即成型的熱塑性資訊而非經過消化、整理的資訊。此外，受訪者認為政府的網站資訊不符合專家、特定團體使用，甚至是初學者可能不熟悉該機關業務，加上搜尋系統有不佳（之後會討論到），那該如何去找所需的資料呢。

「主計處的資料編列非常多，可是對於一般初學者來講，會不知道到底要怎樣去找到所要的東西」(B1：619-620)

「我覺得它的設計取向除了一般民眾，還要考量比較專業的人員、NGO 團體，因為這些人在涉入政府所公佈的資料，其實是比較深的，...畢竟網站的使用者有多種面向，我覺得政府的網站在這一部份比較不足」(A3：421-424)

其實，大部分的政府網站有依使用者分類為：企業、兒童、公務員、老年人等類（如我的 E 政府、台北市政府網站），但是部分受訪者反應區別性不足，使得公民找不到想要的資訊，或是資訊過於龐雜，使初學者無法順利找到。基本上，一個好的網站應該讓民眾對該機關有基本認識，但是從訪談分析顯示，政府網站上所提供的資訊深度與多元性不足，使用者無法在政府網站上滿足其需求，故對電子資訊提供不滿。

二、 資訊品質低落

除了上述資訊深度不足、無法滿足多元使用者，無法滿足各種使用者的需求外，受訪者指出政府網站資訊錯誤的情形頻頻出現，也許網站上的原始資料可能是為了政策辯護而經過修正、或是為了宣傳政績而經過美化、或是檢驗網上資料的過程，錯誤頻頻出現，尤其是出

現在相關政府統計數據、出國考察報告等，譬如 B1 指出在主計處的網頁他發現相同的項目卻有數字不一樣的情況。不過，當受訪者反映對政府的公佈的資訊是經過修整的，另一方面也反映出受訪者對政府的不信任，這部份將在本章第三節探討。

「覺得像司法院，很多資料都是蠻宣導性的。像今天看了他們所謂的談法治教育跟平等教育，看看就發現這東西，呃，我覺得那是一種資料、美化的，看完之後就覺得，也還好。」(A2：227-229)

「例如，我們現在講 21 縣市，大家都在辦藝術文化節，...每次他們在做一些活動報導，大家都會灌說人數是多少等等，這情形很容易出現在官方網站上，...但是他們是如何去計算出來的，我覺得大有問題」(B5：1200-1206)

「他們需要量多，質(應)有相當的要求，我覺得他們應該要考量到這一塊」(A3：423-424)

「OPEN...有時候公務員的出國考察內容蠻爛的，比最爛的碩士論文還爛，明顯看出是騙吃騙喝的」(C3：1762-1768)

「問題在於原始資料不夠的問題，你可以感覺到資料被修飾的很離譜。像你上經建會的網站看一些經濟的指標數據，你會發現他為了去做政策辯護，他修掉很多原來資料應該呈現的數據。」(B4：1068-1070)

「行政院有點不著邊際，因為他有些東西做的比較算是公開性的資料...且經過修正」(C4：1941-1942)

「那還有一個是，我發現主計處編列的東西，他的資料會有一些不一致，比方說國民生產毛額，在專就國民生產毛額這個表中假設是一兆的台幣的話，但是在另外一個圖當中，一個圓餅圖或是一個曲線圖，他可能變成一兆一千萬或一兆兩千萬，就是兩個明明是同一個項目，但他秀出來的東西卻是不一樣的。」(B1：620-624)

在資訊品質方面，許嘉文(2003)報告指出政府入口網站資訊品質不錯(但是有資訊錯誤情況發生，請見 p.18，註解 16)，然而，受

訪者明確感受到政府網站提供的資訊是比較宣導性、對政府正面的報導，有時為了讓報告美觀，修改數據的情形也不斷被受訪者指出。其實，電子資訊提供關係到政府對資訊提供的態度是否嚴謹，對於上網的報告或資料，應該做好審查之責。就許嘉文（2003）線上問卷調查網民對政府入口網站的看法，也同樣建議政府應改善資訊錯誤的情形，且認為政府資訊的可信賴度低。足見我國政府網站從2003年至2005年在資訊品質上還有很大的改善空間。例如去年底台北市政府的出國考察報告品質，就受到市議員的強烈質疑（中國時報市政組，2005.10.27），也反映出政府對公務員報告品質的把關不周。

三、資訊不夠透明

受訪者在尋找資料的過程中認為政府有些資訊不夠透明、甚至尚未公開，例如預決算案、法令的歷史資料、電子地圖、統計數據、以及政府施政的檢討報告或是對政府較負面的報導，又如有些政府統計數據還需使用者自行計算，表示政府資訊還不夠充足、透明，無法滿足民眾的需求，使得公民對政府產生失望感。

「我覺得是預算吧，錢花到哪裡、用到哪些人、做什麼用途，應該有清楚的交代」（A1：195-196）

「很多預算啊，像軍購案啊，然後外交啊，總統或是誰誰誰，比較重要人物外交時候的款項啊，或者是，反正只要是公職人員出國去，那些款項應該讓民眾去監督說看有沒有浪費公帑。我會對政府的錢花到哪裡，這部份要透明一點。」（A2：248-250）

「還蠻多的（該公開的但沒公開），上次我要查一個法務部或警政署，要詢問一個犯罪嫌疑人要錄音的要點，...可是重點回溯的資料，有底線在。」（A3：429-431）

「我會建議各地方政府都放點電子地圖在上面，就是他們各行政區的電子地圖，或是說比較圖表化的東西，不要都是文字。」（B1：692-694）

「對我有益處的資料，通常都不太能公開，因為我工作上需要的

資訊，感覺上是施政缺失的報告，...現在的政府是報喜不報憂，這樣對於大眾的話，他對政府會產生失望感。」(B2：778-780)

「我相信比較負面的資料，不會出現在政府網站上，我覺得他們那些數據資料或是統計資料，我不會去相信他們的，不會那麼百分之百相信他們的正確性。」(A2：232-233)

「我覺得就一些原始的資料，像原始問卷、原始的統計數據，這些都應該要公佈。」(B4：1076-1077)

「像有一些國家安全或是有一些歷史，你發現都還不能揭密，那就是比較讓人遺憾的。」(C3：1777-1778)

「我沒有辦法直接從政府網路上面秀的東西，找到我要的東西，我必須要把那些資料、二個資料併在一起，再加減乘除成為我要東西。...我覺得那些資料的確是政府應該先做好的。」(B1：633-635；706)

不過，受訪者認為政府的網站資訊不夠透明、公開，就表示政府有隱藏資訊，然而，某些隱藏的資訊是不是為政府的機密文件，可能涉及國家安全而無法公開呢？所以在討論資訊公開的範圍，國家安全也是需考量的重點。

從三種電子參與類型的受訪者來看，無論是經常使用或甚少使用電子參與，都有每天上網的習慣，皆表示政府網站資訊不夠透明，在 Welch 和 Hinnant (2003) 的研究卻指出使用網際網路較頻繁的民眾，對政府的透明度較滿意。作者認為這與美國政府網站的資訊公開要求與我國政府網站的資訊公開要求不一樣有關。

2000 年我國推動國民卡失敗，肇因於政府決策過程不夠透明，導致公民對政府的不信任 (吳定，2000)。其實，政府可以藉由網站適時公告政策規劃的過程，或許可以減少排斥的聲浪，此外，受訪者所建議公開的資訊，有些是政府已經公告的，如預算案，但是他們不易在網站上取得該資訊，主要是因為政府網站的設計不易搜尋，而讓受訪者誤以為沒有公開。若政府可以適量的將預決算、歷史文件、統計數聚等資訊對大眾公開，將可以提高公民的信任感。畢竟，在資訊化社會中，公民的共識奠基在相互透明的理念上 (吳定，2000)。政府公開

資訊表示對自己的施政負責，也是對人民負責，公民有權力和義務去瞭解政策，並可進行監督的工作。因而受訪者認為政府所有的資訊都應該公開、不能隱瞞社會大眾。

「我覺得資訊的公開跟透明，這是第一個要件」(B5：1332)

「因為政府要對人民負責，人民是國家的主人，政府所有的資訊都應該要向人民公開。」(C1：1442-1443)

「我覺得每件事情都要公開阿。」(C2：1569)

「其實政府的所有資訊都必須公開，只是特定的資料都必須公開，只是特定的資料需要有一定的所謂保密期。...政府不應該有十年不公開的所謂保密文件！」(C5：2402-2405)

從上述受訪者的不滿，可以了解我國政府的資訊透明度有很大的進步空間，當政府的資訊與決策過程越不透明，政府越無法取得公民的信任，戴豪君、廖書賢(2004)即建議政府資訊與決策過程越透明，政府越能取得公民的信任。就去年年中熱門的換發身份證政策來說，政府未公開告知停止換發，不但內政部的網站

(<http://www.moi.gov.tw>，2005/10 瀏覽) 首頁未見公告，還必須進入身份證的專屬網頁，才會看到佈告，造成公民接受錯誤的資訊。反而，確定換發後，年底開始大量宣導，如同受訪者認為政府只報導正面訊息的看法。在這樣的情形經常出現下，受訪者會選擇性的相信政府公告的資訊，故受訪者認為政府所有的資訊都應該公開、不能隱瞞社會大眾。

四、搜尋系統有待改進

電子資訊提供中蠻重要的一部份是搜尋系統的建立，它便於使用者尋找想要的資料。但是許多受訪者反應找不到想要的資料、甚至搜尋結果出現文不對題或是檢索的內容不夠詳細的情況。故有受訪者建議政府的蒐尋系統應該採用類似圖書館的搜尋引擎，達到全文檢索的功效。

「主計處的資料編列非常多，可是對於一般初學者來講，會不知道到底要怎樣去找到所要的東西」(B1：619-620)

「比較困難的地方是，我要找的東西比較小，會不知道他放在哪裡。有時候，他會有關鍵字的搜尋，我覺得還不錯，但是有時候會文不對題。」(B2：734-735)

「衛生署有個全文檢索，用全文檢索去搜尋 keywords 的話，搜不到任何東西，...你必須要想一想這可能歸屬在哪一個工作內容，不然你無法找到在哪一個位置。...健保局的全文檢索可以找到東西...比方說你找『慢性病』好了，健保局出來就會把『慢性』併成一組，『病』併成一組，所以等於說是三個不連續的，都會跑出來，所以東西就會變得太多。」(C1：1417-1424)

「我要繞好幾個圈子，我才找的到我要的資料。...勞委會的網站...他的搜尋資料，其實很不方便，你很不容易找得到你要的東西。」(C2：1564-1567)

「OPEN 的檢索出來的介面都還滿意啊，但是有些都還是圖檔啊、或是簡報，是比較不滿意的地方，譬如說找一個文獻，他沒有文字檔只有圖檔。」(C3：1771-1772)

「我想最主要還是網站的設計，最好可以讓人一目了然，...畢竟不是每個上網的人都很會找資料，如何讓民眾做簡便的方式找到資料，我想這是最重要的。」(C2：1670-1673)

「可以加上布林邏輯嘛，比方說 AND、OR 這些東西，就是我們一般學術查詢」(C1：1426-1427)

「我發覺政府 data 是模仿外國的搜尋引擎，就是要用 boolean operation、布林代數，我發現政府在這方面訓練比較不足」(C4：1947-1948)

事實上，有些政府網站資料非常豐富，但是找起資料來若沒有一個完善的搜尋引擎，是很麻煩的，因此，受訪者建議應該以布林邏輯寫搜尋引擎的程式，此外，需加上整個網站內容與附件的搜尋，可避

免逐頁去搜尋、降低使用者的不便。由上述分析可知我國電子資訊提供還需努力，無論是政府資訊內容的質、量和搜尋系統都需改進，此與羅晉（2004）評估 356 個地方政府網站後，發現電子資訊提供略顯不足的結果相同。而這些電子資訊提供的負面因素，導致公民質疑政府提供的資訊，進而降低對政府的信任。

貳、電子諮詢

上一節已說明我國目前使用的電子諮詢機制有兩種，一為電子首長信箱，二為網際公共論壇。使用電子諮詢的受訪者共有十位，其中有九位使用過電子首長信箱，有三位使用網際公共論壇，兩者都有使用的有兩位。在電子首長信箱的使用者中，只有三位反應台北市市長信箱使用效果不錯，但是也有使用者使後用反應不佳，此外，並包含高雄市、屏東縣、台北縣、中央政府等機關的電子信箱。而網際公共論壇只有兩位反應不錯。這些受訪者使用電子諮詢後對政府的信任的負面因素歸納如下。

一、政府的回答制式

受訪者中只有四位有使用政府公共論壇的經驗，其餘有瀏覽的經驗。無論瀏覽者或使用者大多認為政府對民眾的詢問回答是比較制式的、會選擇想要回答的問題回覆，或是答覆了但是沒有切重要點。其實，受訪者反映出政府的處理態度是比較被動的，像 B2 在農委會的論壇留言，政府不會一次就滿足受訪者的問題，需要不斷往返回覆才能獲得答案，而且上一節也討論到其解決問題的效果不如電子首長信箱。

「公共論壇的話，我的滿意程度會比較低耶，因為我覺得我在公共論壇上面丟出來的問題，政府不一定會答覆，就是就我瀏覽的經驗來看，我發現政府會回覆，但是不是每一個問題都會回覆。...就是有選擇性的回覆。」(B1：679-681；683)

「我就上農委會網站去問。結果得到的回覆比較少、不太多，他們回覆的方式，比較是一問一答，就是你問一題，他答一題，他

不會再跟你多講。」(B2：746-747)

「...這種東西就是你沒有去回應他，他不會再來回應你的。你沒有第二封去，他不會再回應第三封，不可能的。」(C2：1606-1607)

「既然要跟民眾用這樣的管道接觸的話，在用字遣詞上，不應該那麼古板。」(A3：447)

「政府在表達跟人民做說明的時候阿，在用語上面、更表達上面，可以再親民一點。」(B5：1216)

「他回答是用已存的既定選項，所以他的回應跟你的期望會有落差。...我覺得他們（論壇）的效果並不是很好。...有一個 team 專門去負責這個東西，...寫的東西中規中矩，沒有我們要的效果。」(C4：1994-2018)

「你丟上去只是一般民眾的附和，我覺得我的發言一點價值都沒有。」(A1：48-49)

上一節受訪者指出網際公共論壇提供民眾諮詢的另一個管道，且可集結志同道合的網民，然而，論壇處理民眾的意見效果並不好，了解論壇運作的 C4 即指出政府是用既定的選項回答問題，因此較不符合民眾需求，或是像 A1 所指只是民眾的附和，看不到政府的處理，故覺得自己的發言沒有價值，而不想使用。從以上種種對論壇的看法了解對此機制的不滿。政府不會主動處理民眾的意見，甚至有的論壇是沒有政府在回應民眾問題的。

在電子首長信箱方面，有十位使用過首長電子信箱，由於電子信箱符合於「處理人民陳情案件要點」的規定，使用者都會在一定時間內收到回覆信，可是大多數的受訪者收到政府的回應都是非常僵化且制式的，而且甚少說明政府後續的處理動作，這樣的結果讓受訪者很失望。

「他們都是制式的回，他們回都很快啦。譬如說感謝你的寶貴意見，我們已經轉承給哪個單位做處理，希望近期能給您做回覆之類的。」(B4：1094-1095)

「我把信發給市長信箱，回給我的信是用教育局名義回的信，...他是用複製的，請你按照上面的條件來辦理。我覺得他們這麼官式，...實際上根本就沒有看我實際要表達的東西。」(B5:1268-1273)

「言不及義的內容告訴你說『我們已經著手在處理了，非常謝謝你對縣政的關心，非常謝謝你』，就這樣結束。沒有告訴你說，他們會怎樣去做、問題應該怎樣去解決。」(C1:1388-1390)

「就是用法規一條一條回你，我覺得很制式。」(B2:748)

其實，有受訪者透露出政府的回覆為何如此制式。B4 在公務機關服務之前曾經以電子信箱投訴，但是建議不被採納，進入公務機關後，他個人曾經負責民眾的電子陳情，該機關提供相關公文讓他處理，因此在個人的權責範圍內，他只能進行「剪下、貼上」的動作回覆民眾，毋怪公民收到的回覆是很僵化的。

「我在我寄的時候，我覺得我也是抱著寬容的態度，因為他們每天接受的資訊太多，我在○○署待過，我處理的經驗來說，我們都是用現存公告的資訊，來做剪貼回覆。其實現在寄信就知道效果不彰。」(B4:1101-1103)

雖然政府仍允許處理人員有相當的行政裁量權，然而，每天面對眾多民眾陳情，而處理人力短缺、且沒有足夠誘因的情況下，處理人員怎麼會想盡心去回覆民眾的意見呢。由於政府的回覆非常制式，使用者感受不到政府願意解決問題的誠意，讓民眾覺得很無奈，對政府與該機制產生不信任感。

三、政府回應性低

許多受訪者表示政府與民眾溝通的意願很低，亦即互動性不高。使得民眾的詢問的問題無法或很慢才能獲得解決外，也有受訪者反應單位主管甚少關注論壇，譬如台北市的市民論壇經常出現謾罵情形，

而降低受訪者留言意願。種種現象都顯示政府未將網際公共論壇視為與民溝通的管道之一。

「台北市政府的（市民論壇），可是我不敢發言是因為有很多人發言很偏激，我會覺得我講錯話會馬上被罵，我不想跟別人打筆戰，所以我不想要回覆，就只是看而已...我看完的感想覺得現在的市民沒有水準，因為很多文章是謾罵性質的、偏激性的文章。」（B1：604-609）

「但是大多數一級主管應該都不會花心思在此版面（○○論壇）上的」（C6：2529）

「○○論壇多年來其實功用並不大，官方只是應付與做做樣子」（C6：2530-2531）

「民意發表的論壇比較不方便的地方是他得到資訊的速度太慢。」（B2：754-755）

此外，筆者張貼於網際公共論壇徵求受訪者的文章過程中，就發現部分網際公共論壇呈現甚少政府回答民眾問題。例如我的E政府網際公共論壇、台北市政府的市民論壇、政府改造工程網站等等。A1也表示精（經濟部的論壇）都被廣告佔滿，民眾的問題也石沉大海。

「（經濟部的論壇）裡面的留言都沒有人回覆，而且大部分都是廣告。」（A1：170-171）

甚至筆者在瀏覽的過程發現，有網民在論壇上質疑，大家討論的這麼熱烈，但幾乎沒有看到政府回應與處理。即使政府有做回應，也沒有解決受訪者的問題，甚至有受訪者必打電話去反應才能得到答案，甚至承辦人員推拖，表示無法處理，種種負面的處理態度都讓受訪者印象很差。即使沒有使用過的受訪者，也直覺政府不會處理民眾的陳情信。

「(回應)不太是我需要的解答，所以後來我打電話去問到我要的資料。」(B2：750)

「我看到的，和我所感覺到的，並不是他們回覆給我的樣子。所以我會覺得說，他們給我的回答，只是一個客套話之類的。」(B3：910-912)

「(政府)有制式的回應(信箱)，但沒有後來的結果。其實他並沒有去處理，他只是說，喔，我們依照怎樣的規定，我們應該怎樣怎樣，他有回函給你，但是是沒有結果的結果。」(C2：1600-1602)

「一、二天之內都會收到一個回覆，但是有沒有滿足到他們的需求，我是不知道。就是，我可以知道我的意見有收到，但是有沒有辦法解決就不曉得了。」(B1：676-677)

「我不會想使用，覺得寄出去就好像是投許願池，不會有什麼回應。」(B2：759)

從上述分析了解受訪者對電子首長信箱和網際公共論壇的滿意度不高，受訪者認為政府處理態度不彰是可能是政府與公民的認知有所差距，亦即，公民覺得重要的事而陳情，但是政府卻不認為是重要的，故不處理，而導致公民對此機制解決問題的信心非常低。

「台北縣的話我覺得是 GIGO，我給他的是很有用的資訊，可是他收到的資訊對他是無用的，所以是 GI，就是 garbage in, garbage out. 我們認為是一個很重要的東西，但他認為是 GI 嘛，GO 就是我們得到的回答是放屁，甚至，我到最後打電話給承辦人員，問他這個事情的時候，他說：『哎呀，這個事情不重要嘛，對不對，那既然你也知道這個是什麼民意代表，你就不要再追究了，就放棄了，不要管了』。這讓我印象非常差。」(C1：1400-1407)

「他們會不會把人民覺得重要的東西，他們覺得不重要，反而把它刪掉了。譬如我說我投書的事情，我覺得很重要，但是他們到底有沒有真的把問題拿到市長面前給市長看，我就知道了。」

(B3：922-924)

「我覺得這跟我們平常正式公文去一樣吧。公務人員的心態是只要我符合法令不違規，我們給你的答案，對你民眾有沒有一個確切交代，對他來講，我不覺得他有那個心態覺得這是很重要的」
(C2：1611-1613)

網際公共論壇沒有達到與民互動的功效、首長電子信箱沒有解決民眾的問題，使得受訪者認為我國電子諮詢回應性低，如同美國的研究顯示使用網際網路較頻繁的公民，對於政府網站的互動性不滿意 (Welch & Hinnant, 2003)，此處互動性指政府回應公民的程度。故回應性低，令使用者會感到失望、降低後續使用的意願，甚至降低對政府的信任感。

四、機關之間相互推拖民眾電子陳情

受訪者使用電子信箱陳情，不但問題沒有得到解決，接獲信件的機關雖非主管單位，但是沒有幫民眾轉信到主管單位外，還出現推拖、踢皮球的情況，譬如 C4 的信就被踢皮球、傳送三個政府機關，最後問題還是沒有解決。又如 C2 的陳情信也被部會相互推託，得不到令其滿意的答案。

「(效果)不一定，我曾經有一個案子陳情到交通部、立法院、銓敘部然後監察院。那一個案子裡面沒有一個答案是令我滿意的，因為互相推來推去，因為當事人隸屬於交通部、又隸屬於立法院，他的資格需要銓敘部和交通部來認定，最後的監察院也沒有針對失職的單位做處理，就這樣推來推去。」(C2：1702-1705)

「有的回說，本單位會依法處理，就是打太極拳，讓你不滿。」(C3：1726-1727)

「行政院長游錫堃的時代，...宣揚行政院長信箱很有效率，我就故意寫了一封，結果他回信給我說這個你應該轉呈給公平交易委員會，我寄給公平交易委員會之後，他說公平交易委員會只針對買賣糾紛、或是壟斷、獨占那種東西，像我這種東西應該轉寄給

消保會，正常來講，他應該幫你轉，好像他有幫我轉，可是消保會寫一封 e-mail 跟我說，這應該去找新聞局，因為這是他廣告是他管的。所以我只好把它傳給新聞局，可是之後就不了了之了。... 很失望，因為它是唬人的。」(C3：1784-1796)

此踢皮球的現象反映出政府處理公民陳情信的態度非常消極，此舉更讓受訪者感到氣憤、失望，而不願再使用電子首長信箱。

五、 電子首長信箱有安全性問題

訪談過程發現有兩位陳情信的資料被陳情單位洩漏，兩位都接到被陳情的建商和夜店的恐嚇電話，明顯看出公民陳情的資料遭到外洩，甚至有危及人身安全的疑慮。而且歷年來重大資訊安全的案件，都是發生在政府部門，使受訪者擔心個人的資料安全。如同我國研究調查網友對「我的 E 政府」所保障的個人資料安全性感到擔憂與懷疑（許嘉文，2003）。如此，個人資料已被政府運用，無法讓受訪者對該機制具信任感，遑論使用的企圖或持續使用的意願。

「我申訴過我們家巷口這邊的停車場之後，過幾天有一個建商打電話來，他就指名要找我。所以，其實我相信政府對民眾的資訊是保密的，但是有時候我也覺得很納悶，他們怎麼會知道相關的資料。」(C1：1470-1472)

「警察才妙耶，他說就是你們那個社區，委託○○○先生，不然我電話給你們，因為你一定要留，他們才能做案情回報。」(C4：2149-2150)

受訪者運用首長信箱陳情，未經本人同意內容與個人資料都被洩漏，已危及個人安全。其實，加強個人資料安全，來建立使用者對電子化政府的信任是非常重要的（梁德馨，2004）。可惜的是，電子首長信箱保障匿名性的原意，卻因人為洩漏，導致公民對政府信任低落，故在討論資訊安全的問題外，公務倫理可能是值得關注的部份。安全

性的問題在地方政府網際公共論壇也有發生，羅晉（2004）研究指出只有 51.5%確實保障使用者的匿名性和隱私權。

從受訪者不願意使用的原因更可明顯看出安全性的顧慮，由於，政府尚未訂定資料遭到竊取的罰則與保障，且相關政府單位的資料庫被竊取的新聞屢次發生，使受訪者對電子參與感到卻步。

「我們政府現在沒有提出一個承諾說，你網路報稅一旦不小心資料竊取、損失，有牽扯到金錢的糾紛，他會不會 refund 給你，他們沒有這種承諾，這樣多多少少還是會擔心。」(C4:2122-2124)

「我的個人資料一旦給你之後，你就不能給其他單位使用。...我不希望我的資料是這樣流通，它流通到我們本就不知道被誰用...駭客他可能侵入企業的資料庫，也可能侵入政府、國家的資料庫。」(A2:293-296;303-304)

「他連大考一些相關的資料，可能會被駭客侵入，考題都會被人家侵入了。」(A2:308)

「那安全性，是會擔心啊。從歷次各大個人資料外洩的案件都是政府出來的，像兩年前的海巡署、地方鄉鎮市公所。」(C4:2113-2115)

即使推行很多年的網路報稅，還是有許多受訪者不太信任該機制，覺得若發生金錢損失的事件，卻未訂定賠償機制，當然會擔心其他的電子化政府機制。同樣地，若個人的陳情內容與個人資料被政府外洩發生在電子參與，政府是否已經訂立好保障的機制，仍令受訪者質疑。從訪談分析可見安全性是 A、B、C 三類受訪者都很關心的問題。

六、網際公共論壇中代表性及刻意引導話題的問題

在網際公共論壇方面，參與討論的人數與背景是一個問題，此涉及在網站發言的網友，實際上代表多少數量、代表哪一地區民眾的意見、代表哪一單位或利益團體，政府無從掌握。此外，有受訪者指出政府機關會刻意僱請與其持相同意見的網友在論壇上發言，引導論壇上的議題方向。

「就是有一種○○署（政府機關）豢養或是匿名當打手專門對人不對事指名道姓的攻擊網友 建議您透過大牌老師對○○論壇的 IP 進行追蹤 應該可以找出一需敗類與不做正事的臥底打手」（C6：2534-2536）

「○○論壇多年來其實功用並不大 官方只是應付與做做樣子 而真正進來參與討論的也只是小眾」（C6：2530-2532）

由於目前參與公共網際論壇的民眾不多，所以上網參與討論只是小眾，而政府更可以派人抵制或影響論壇上不利政府的言論，都使得網際公共論壇的言論表達受到拘束，致使民眾使用的意願降低。如同，羅晉（2004）指出我國網際公共論壇中政府管理和回應不彰的缺失，造成民眾拒絕參與、不願陳述己見等負面影響。

七、低度內在政治效能感

整體而言，電子諮詢的制式回覆、回應性低，加上機關之間相互推拖民眾的電子陳情、安全性問題，而網際公共論壇的參與者小眾及政府刻意引導話題等因素，皆造成使用者對電子諮詢的使用意願降低。而這些負面因素，使得受訪者對電子諮詢實際產生對政策的影響力持保留的態度，不認為能夠透過網路對政府陳情、建議而影響政策。此外，有受訪者認為只能不斷的去溝通，但是未必對政府的政策有所改變。也有消極的期待或許未來會有政府官員無意看到陳情人的提議，而進行處理。

「因為他們的立場已經很鮮明，但是他們的態度是說，我們會非常希望聽取民間的意見，可是聽取歸聽取，然後實際上能夠去影響他們的政策方向，我會覺得持保留態度。」（A2：272-274）

「有時候我們就會覺得說像狗吠火車。可是還是就只能不停的、不停的去說服，或是去跟他重述你們那樣的方向，我們覺得不妥，應該要怎樣，我們只能不斷的跟他溝通。」（A2：276-278）

「我是一個小老百姓，也許我說的話，他們會當作參考，也許我

的意見不被受重視，所以會覺得說會把自己隱藏起來。也就是，除非真的有什麼事情覺得很重要，不然，基本上我不打算再投書給政府...想說反正我都投書了，理論上政府應該也有存檔，既然政府現在不重視我的意見，多說也無益，我只能說，希望搞不好將來哪位官員不小心翻到我投書的檔案，開始重視我的提議。」
(B3：899-905)

「當時只是想看政府處理那麼糟糕，有時會覺得他們若不小心看到，或是他們根本不想看，但是至少你寄出去了。」(B4：1105-1106)

亦即，受訪者受到負面因素的影響，其內在政治效能感低。由於，民眾一次或數次使用電子陳情的經驗，卻得不到預期的回應，影響後續使用的意願，產生低度的內在政治效能感，進而削弱使用的行為，但有的受訪者還是會持續使用，導致對政府的不信任。此與前段文獻檢閱後所假設「具有內在政治能感的公民，會嘗試使用電子參與，加強與政府接觸」情形相異，因為使用後不符預期效果，導致使用意願與行為低落。

作者歸納這兩種電子諮詢相同的負面因素為：回應性不佳、回答制式等消極的處理方式。在網際公共論壇方面尚有參與討論代表性不足、刻意引導話題等因素；在電子首長信箱方面尚有安全性的疑慮、政府機關間相互推拖等因素，皆使民眾不願意繼續使用電子諮詢機制，進而降低對政府的信任感。

參、電子決策制訂

前一節提及部分受訪者贊成我國草案上網討論，但是對於網路公聽會，反對的聲浪比較草案上網討論大。畢竟網路公聽會所需的軟硬體設備比草案上網討論多。此段先說明兩種電子決策制定的相同負面因素，再分別說明草案上網討論與網路公聽會的負面因素如下：

一、 代表性不足

代表性的問題在網際公共論壇也曾出現，主要是有上網習慣的網

民未必關心國家事務，而關心國家事務者，未必擅於使用網路討論。且上網參與討論者的素質優劣，也無法辨別。此外，參與人數也是問題之一，無論太多或太少和如何去定義太多、太少，才是真正代表民眾的聲音呢？甚至有受訪者擔心對政治較感興趣的人，會影響網路討論的議題方向。

「網路族群跟一般的非網路族群，他可能意見不一樣，但是他可能就只能呈現出網路族群的意見。」(A2：284-285)

「我不會很想參加，因為會有各說各話的感覺，你必須限定公聽會有多少人參加？如果一百人參加，你如何確定他們代表大家的意見？」(B2：800-802)

「我覺得民眾的素質，坦白說，好與壞沒有確切的數據可以證實。」(C4：2058)

「以網路作為民意調查的基礎還是有點草率，因為還是有很多人沒有定期上網的習慣。」(B1：711-712)

「可能真的會去回應的，就是那些比較有政治熱忱且具有知識(特別是政治知識)的那些人在提意見，更甚至是這些人在帶頭附和或反對政府的法案吧！」(B3：1205-1207)

由於，草案上網討論可以保持網民的匿名性，政府更無法掌握參與民眾的代表性，或是如何選擇參與網路公聽會的網民等問題，將可能無法達到全民參與的目的。在本章第一節指出公民認為電子決策制定可擴大公民參與的管道、阻絕過去特定利益團體壟斷政策制定。然而，減少特定團體的意見的期望則不一定可以達成，Morris (2000) 指出這樣的機制一旦設置，許多團體會嘗試不斷上網表達意見，這樣激烈的政治對話能量會激發另一方人馬，最終，這些很在意的團體將會影響議題，不過，該作者認為政府應該重視最在意的人士的意見。這將是之後政府運作草案上網討論所須面臨的問題之一。

二、 資訊超載與篩選標準訂定

雖然，資訊超載 (information overload) 是指「人們接受了太多資訊，卻無法有效整體組織及內化成自己需要的知識，導致該問題日益嚴重，甚至影響到人們的身體健康及人際關係等」，更會影響工作效率 (張嘉彬，2004) 其層面是限定在個人，然而當政府的電子決策制定機制受到民眾的歡迎，網民很積極地上網參與討論、提供意見，也同樣會出現意見過於紛呈或資訊超載的情況。屆時，受訪者不免質疑政府會有空去處理這些討論和詢問嗎？又該如何去採納這些眾多的意見？

「這有點像在做民調...如果兩千三百萬人，有一千萬人上網去表達意見，政府真的會有空去看嗎？人多嘴雜，你就不知道該決定參酌誰的意見。」(B2：805-807)

「說實在的，我滿佩服那個誰提出說，從事政治活動的，不能是平民大眾，因為大眾不見得是「有知」(相對於「無知」、如果民眾的意見太過紛雜，那，請問政府到底要採用誰的意見？」(B3：1022-1024)

「我覺得民眾的素質，坦白說，好與壞沒有確切的數據可以證實。可是我覺得政府的認知有很大的關係，因為有時候我蠻鼓勵 thinking unthinkable...政府對民眾徵詢的意見，應該多點包容度、去篩選民眾可以用的意見，可是篩選評判的標準是一個問題。」(C4：2058-2062)

此外，B3 不認為所有的公民都具有上網討論的資格，而 C4 卻認為政府應該向民眾徵詢意見並多點包容度，這兩者對公民參與的衝突觀點，為審議式民主所指的「容忍多元的意見和尋求意見的契合」(羅晉，2004)，與批判審議式民主中「最佳論點如何肯定」兩者之間的矛盾 (Dogonay, 2003；引自羅晉，2004)，在這之外，該如何政府影響論談討論呢？政府若願意推行電子決策制定，也表示政府有相當的意願接受審議式民主的概念。由於，資訊超載會造成大量的行政負擔，更可能加劇有權力把持者與政府的監控與宰制 (羅晉，2004：135)，是故建立一個公正客觀評斷的標準，使民眾的討論有所價值，並信服最終決策是後端運作需要考量的。

三、數位落差的存在

訪談進行的過程中，無論在電子諮詢或是電子決策制定，數位落差一直受到關注，受訪者皆憂心民眾的使用能力不足與設備建置不夠，而喪失上網參與公共政策討論的機會。例如對該政策有興趣的民眾未必會使用網路，或是想上網討論但沒有設備，則電子決策制訂機制將排除這兩類民眾。

「有電子落差的問題：一定會有人無法或不會上網看東西的吧！！」(B3：1016-1017)

「就算我真的看了，我也不見得會提出什麼樣的看法，這又分成兩個部分：一個是看不出有什麼好批評或建議的，另一個是根本看不懂。」(B3：1019-1021)

「真的對政府有建議，或是蠻厲害的箇中好手，他不見得會用這套東西」(C4：2070-2071)

此外，在設備方面，若與草案上網的機制比較，受訪者對網路公聽會的接受度較低，蠻大的原因在於網路公聽會所需的設備比較複雜。譬如必須要有網路與電腦外，影像傳送更需要下載軟體，但這軟體適不適合每戶電腦的作業系統，也是政府要考量的。

「覺得這太早了，這樣要很多設備，而且大家都要有。」(B2-799)

「那個很麻煩啦，又沒有拉視訊專線那種，用 WEBCAM 嗎，那電腦怎麼跑？SKYPE 嗎？如果要辦公聽會，我覺得還是把人邀來齊聚一堂。」(C3：1824-1825)

「這要突破技術上的問題，第一個網路公聽會無論政府或民間都必須要做到多方談話」(C4：2069-2070)

一個完整的網路公聽會，必須參與者都有電腦、網路和軟體之外，還需足夠的頻寬，影像與聲音的傳輸才能穩定，且該機制可以容納的參與人數也與頻寬有關。因此，網路公聽會與草案上網相較之下，其進入門檻比較高。

其實，電子參與的推行，無法擺脫數位落差造成他人無法參與決策討論的缺點，畢竟設備建置與教育只能加強但無法消除，政府仍然要提供多種管道的服務（何全德、王國政，2006）與參與，不能因為電子參與推動，而關閉傳統的陳情方式。此外，公民不願意參與也為數位落差的一種（Payton, 2003；Hindman, 2000；引自黃佳珊，2005），本研究於下一段討論。

四、低度外在政治效能感

公民不願意進行電子參與的原因有很多種，本文將設備與能力的原因歸類於上一段「數位落差的存在」，而個人本身不願意使用的原因可以說是外在政治效能感低。雖然，訪談對象皆有使用電子參與的經驗，但他們認為大多數公民對政治是很冷漠的，也就是外在政治效能感很低，較不關心國家事務，或是公民本身不願意將時間花在討論政治。就作者本身尋找有經常進行電子參與受訪者的經驗，和 2004 年對台灣民眾電訪調查也指出只有 23.6% 用網路或電子郵件和政府接觸（江明修等，2004），理解目前民眾不常運用網路和政府溝通。

「會用這套東西（網路公聽會）的人，不見得對這方面有興趣。」
(C4：2070)

「我是覺得如果他篇幅很長的話，一般民眾是不會花那麼多時間去做閱讀」(C1：1454-1455)

「如果我是個政治冷漠的人，我才不會去看它哩！」(B3：1019)

「民眾反應會很冷清。因為像以前 CYBER DEMOCRACY 網路民主化裡面講的，網路有這些功能，...無名小站嗎，可以弄成公共論壇，但是都沒人弄，大家都弄吃喝玩樂、辣妹。我預期一般民眾工作吃飽飯都來不及了，怎麼還會有時間搞那個，其實這不是

很少數，不只是台灣有這個問題，其他各國也有這個問題。網路他有這個功能，什麼電子共和網路，但是沒有人這樣搞。...今天政府要弄我不反對，但是你想想看，一般人會去弄嗎？不會啊」

(C3：1806-1831)

「我是覺得放上去是可以做的，但是花時間去看這些東西、並給予建議，可能還有待考驗。」(C1：1466-1467)

其實，Downs (1957;引自陳敦源，2005)就質疑人民參與治理的意願，因為公共選擇學派認為監控政府需要花成本，除非政治已經糟到非介入不可的情況，否則大部分的公民會選擇保持沉默，對政治資訊的需求選擇理性無知。這或許可以解釋多數公民不願參與電子決策制定的原因。當越來越多低度外政治效能感的公民，不願進行電子參與，政府應該讓民眾有參與的誘因與動機，才能成功推動電子決策制定。

整體觀之，受訪者認為電子決策制定會影響其信任政府的原因主要是參與者代表性的問題、公民外在政治效能感低、資訊超載與篩選民意標準的訂定、及數位落差的存在問題，顯示受訪者對此機制不具信心，也表現出公民對政府作為的不信任感。其實，為了確保公民和利害關係人成為電子化政府的夥伴，嘗試建立對政府的信任是很重要的，畢竟，公民信任的缺乏，會導致電子化政府創制 (initiatives) 的失敗或嚴重耽擱 (The Working Group on E-government in the Developing World, 2002)，這與本文所設「電子參與對公民信任的影響」研究架構是反向的，因此，本研究提出了下一段標題，說明公民信任對電子參與的負面影響。

第三節 公民信任對電子參與的負面影響與因素

前段說明本文研究架構為電子參與對公民信任的影響，然而，在訪談分析的過程發現，我國公民對政府的信任普遍低落，進而對電子參與機制不信任且使用意願低。此節先說明對政府的低度信任如何產生對電子參與的不信任，再說明公民信任對電子參與的負面影響與因

素。此節為本研究的訪談分析後產生的架構，從訪談分析中無法歸納出公民信任對電子參與的正面影響，僅就負面影響與因素作說明。

在訪談的過程中發現，公民對政府的信任感不足，並造成電子參與的負面看法。就受訪者對政府信任感的評分，平均來說只在及格邊緣，不及格佔 6-7 位（其中一位 50-60 分）。例如較為極端的 C1 對政府信任感很低只給零分，而施政表現更給到負五百分的低分。

「我對現在政府（的施政）打的分數，如果從 0 到 100 分來計算的話，現在是負 500 分。」(C1：1377-1378)

「我對政府的信任程度沒那麼高」(B5：1175)

「我對上面這一層政治圈信任度不高，應該說是 30% 左右，但是我對於下面公務人員在執行政策方面，他有沒有貪贓違法，很多人會談這個東西嘛，我認為 70% 到 80%，我還能接受他們的作為。」(C2：1553-1555)

「零阿！如果還有對政府有信任感的民眾，只能說是愚民、愚民、還是愚民。」(C1：1380)

「政策上來說，政府立意是良善的，他也有心要解決民眾的需求、國家未來發展的問題，所以我會給 90 分。至於執行面，會給 60 分。」(C4：1928-1929)

大致上來說，在開放性的訪談下，受訪者對政府的信任可以區分成對政務官與常任文官的信任、從政策規劃與政策執行面（詳細分數請見表 3.1），其中對於政務官和政策的規劃面的信任度較低，對常任文官的信任度較高。若從對政府的平均分數僅在及格邊緣，可以推論受訪者對政府的信任不高。此外，受訪者對政府網站和電子參與的信任機制又比對政府的信任高，至於詳細的電子參與和政府的信任分數與比較將於第五章說明。然而，對政府的低度信任，是否可以經由電子參與來提高信任感？多數受訪者表示，電子參與和公民的政府信任感是沒有影響的(B2：768-770；C1：1486-1487)，更不認為電子參與可以提升他對政府的信任感，而且政府實際施政無法解決問題，更何況

用電子決策制定。

「我對他的信任度都是有限的，我不覺得他能夠做到讓我們台灣民眾能夠完全的信任」(C2：1662-1663)

「我覺得這地方(對政府的信任)就跟一般介面沒關係，這跟他(政府)的態度比較有關係」(B4：1139)

「網站做的好也沒有用。因為網站是末、政府施政是本。不能本末倒置。你本固末自然會好，如果本亂七八糟，末自然會沒有用。」(C3：1861-1863)

「政府無法透過網路去建立人民信任，我覺得是要信任政府才會去使用這些網路的服務的。」(A2：304-305)

「現實政府解決不了，他上網一樣解決不了。」(C3：1738-1739)

此外，不少受訪者本身對政府網站的資訊原本就持質疑的態度，譬如 B5 就質疑各縣市報導藝術文化節的參與人數，更顯示該受訪者對政府資訊的不信任，也可以說是對政府的不信任，故受訪者會自行判斷政府所提供的資訊正確與否。又如 C4 是學情報研究，故認為政府會因國家安全、免除在野黨攻擊，而對其資訊保持質疑態度。

「在蒐集政府網站的資料，我會有我自己的判斷，選擇相信與否。」(B5：1209)

「我是學情報研究，對政府資料本身就是保持比較質疑的態度，因為任何一份資料，都會面臨到第一個你截稿的時間、寫稿人的壓力、你要符合長官的需求、符合民眾需求，最後一個行政機關最常做的，就是預留一個空間，不要讓自己把話講死，以免日後的解釋、或做政策闡述，很容易會被在野黨攻擊。這樣做，是可以理解的。」(C4：1962-1966)

「例如，我們現在講 21 縣市，大家都在辦藝術文化節，...每次他們在做一些活動報導，大家都會灌說人數是多少等等，這情形很容易出現在官方網站上，...但是他們是如何去計算出來的，我覺

得大有問題」(B5：1200-1206)

雖然，多數受訪者表示電子參與對政府的信任是沒有影響的，但從訪談分析發現對政府的不信任感，而不願意使用電子參與，因為傳統的陳情，受訪者感受不到政府的回應，更何況使用電子參與機制去陳情。譬如 C3 認為政府必須加強公民教育，鼓勵參與公聽會或網路公共論壇，而且政府必須展現信任感，如果網民無法影響政府，就不會想再使用。

「公聽會或是網路公共論壇，一般人參與很低。要加強教育，而且政府表現要讓人有信任感，不反然去那邊有被騙的感覺，在那邊拗半天，一點影響力都沒有，騙一兩次就不去了。」(C3：1869-1871)

「不要說回應，目前表現出來的態度，就讓我想去理他的網路都不想理。譬如說教育部教改弄得亂七八糟，今天弄一個教育網路論壇叫我去講，不可能。」(C3：1873-1874)

再從參與程度來看，不太信任政府者且認為電子參與無法提升對政府的信任感，集中在中度與高度電子參與者，可能的解釋為 B 類與 C 類經常使用電子參與，而使用效果不好，導致對政府的不信任感，此外，這兩類有六至七位。至於 A 類僅有 A2 不信任政府，是因為個人對網際網路的不信任，擔心個人資料外洩，甚至不願意使用網路報稅。可以看出使用電子參與頻繁的受訪者，反而削弱對政府的信任感，並對未來電子決策制定的信任感低。若從網路購物來看他們對資訊安全的態度，可以了解 A 類因為有兩位具資訊科技的背景，反而對網際網路的信任比較高。

「噢，我好像沒有想過（資料安全的）這方面的問題，因為（網路購物）真的很方便，不過我還是會看，如果他用的方式，因為我還學過一些電腦網路的東西，我大概還是會看，如果他設計的機制，看起來不是很安全的，我就不會去採購他的東西。...我會去辨認，

然後有一些網路商店會跟網路信用卡的公司設計的機制，他負責網路購物的流程，會保證網路購物的安全，會有一個標商出來，這是我見過的、信任的，我就會購物。」(A3：533-535)

「其實很多東西都是資料安全的部份，只要透過加解密的東西，個人資料會不會被流出來，都可以識別出來」(A1：113-114)

綜合上述，本文歸納公民本身對政府的信任和對電子參與機制的信任，會影響使用電子參與的意願與行為。一般而言，受訪者對政府的信任度是很低的，若政府的施政作為無法讓人信任，更何況其設置的電子參與機制。至於，低度公民信任對電子參與的負面影響因素歸納如下：

壹、成為置入性行銷的工具

草案上網討論將可以提供公民之間與公民和政府之間參與討論政策制定的管道，然而，這一個美意使受訪者擔心政府會利用該機制，作為政府的政策與推動的宣傳工具，亦即成為政府置入性行銷的工具。

「你不能一面倒喔，就是單方面的去呈現政府的觀點跟立場啊，因為那是他們的行政資源，你不能把那些資源，跟那些工具當成你的傳聲筒，他不能因為這些電子器材、電子信箱，就比較一言堂的去灌輸政府認為怎樣比較好。它應該是讓大家多元意見互相激盪的公共論壇。不只是政府御用的宣傳工具。」(A2：327-331)

雖然置入性行銷是傳媒普遍的廣告模式，但是政府機關的敏感身分，加上政策宣導與政績吹捧之間有很大的模糊地帶，引發學者專家和各界的撻伐(林昆練，2005)，質疑政府利用傳媒作為政治行銷的工具，網際公共論壇不免遭到受訪者的擔憂。此擔憂也說明公民對政府運作討論區和對政府的不信任，引用「運用資訊通信科技實現全民參政理想」研究案(江明修等，2004)中某一基金會受訪者的訪談紀錄，

該基金會資訊部負責人即擔心代表基金會上網發言後，政府會秋後算帳。

貳、刻意設置但不回應

同樣是草案上網討論的意見，受訪者認為政府若設置該機制，只是為了展現電子民主的作為，而無法發揮決策制定的功能，或是政府只是提供民眾發洩的管道，但是沒有實質解決公民問題的功用。

「我覺得他是徵詢民眾意見，他只是讓意見、怨氣、熱情抒發的管道，...我會覺得這機制只是虛晃一招，我質疑有用嗎?」(C4: 2051-2055)

畢竟，電子參與的設置如聯合國（2003）所指是提高公民加入決策制定，以提升決策支持度。若草案上網討論淪為政府宣揚電子參與或是為了晉升電子化政府排名，卻沒有有效達到公民參與的目的，反而招致民怨。

參、政府網站委外經營

受訪者點出目前政府網站經營的問題，一般而言，政府將網站委外經營或是找資訊人員管理，但很容易產生資訊公司或人員與該單位專業資訊不對稱的情形，譬如負責架設網站的人員並不了解該委託單位的專業，即使內容有誤或是擺錯地方，該資訊人員也無法辨別。再加上政府未做到審核網站內容的工作，更容易有資訊錯誤的情形發生。或是，委外的公司將一些重要的個人資訊外洩，造成資訊安全的問題。

「(如果)找不到就認栽啦，畢竟它是政府機關，他們只會摸摸鼻子說沒辦法，政府不便民也不是很稀奇的事情嘛。如果有時候實在氣不過，就會打電話去問問到底在哪裡，不過有

一次經驗是，我打過去剛好接到資訊室，還是整個做他們衛生署網頁架構的負責人，那他說他也不清楚，反正各單位給他什麼資料他就放上去，這就是我們政府的態度。」(C1：1436-1440)

「政府網站很多維護，蠻多都是外包的，那外包的廠商不見得有專業背景，像外交部的網站，裡面講的東西，跟有些 link 會不見。有些資料跟他們原先講的資料不一樣，最好玩的是外交部裡面的人還不知道。」(C4：1968-1970)

「我相信銀行 MIS 是委外的，那我怎麼會知道，他把這些資料委外的過程，會不會有怎樣的問題？那中間出問題的時候，應該要找誰？那可是因為我們現實在生活上是一樣子，大家都習以為常這樣做，可是我一直覺得背後存在讓別人害怕擔心的地方。」(B5：1313-1316)

由於，我國朝向電子化政府邁進，需要多的人力與技術達到各機關資訊化和資訊人力的配置，而有政府資訊業務委外的趨勢（我的 E 政府，2005）。然而，政府資訊業務委外面臨到許多挑戰（行政院研考會，電子化政府 93-94 年報告書；吳論德，2004；引自李宗勳，2006），如資訊委外的安全管理、承包商的素質和態度為重要的成敗關鍵，以及委託人（政府）與代理人（承包商）間資訊不對稱的落差。受訪者曾經在政府網站找不到資訊的情況而打電話去問，而資訊人員無法回答問題，反映出資訊人員與委託人間的代溝。或是 C4 發現網站上有錯誤資訊，但是他認識外交部的人員卻沒有發現。或是擔心委外廠商將個人資料洩，產生安全問題等，皆為受訪者憂慮之處。

肆、公務員是否具備使用 ICTs 能力

受訪者除了對中央推動電子參與的意願與方式不具信心外，更質疑公務員是否具備使用電子參與的能力，C4 就指出 2005 年台北市議員否決的一項預算案：一千五百萬元購買 MSN 軟體。由於，一般使用網際網路的公民都知曉 MSN 的軟體與更新都是免費的，而這項預算的提出，更顯現出公務員本身對資訊科技的認識與瞭解還有很大的進步

空間。

「我舉個例子，有關 MSN，當時台北市政府看到水災一搞，他就決定要裝 MSN 為災情即時回報。結果編了將近一千五百多萬，說要購買 MSN 軟體，很好笑吧。」(C4：2084-2086)

「我發現政府在這方面訓練比較不足，包括自己的科員、長官都不會用這個布林代數，他們有時候連 data base 根本沒有提供這種東西，他們對這符號辨識能力比較差，」(C4：1948-1950)

其實，從黃佳珊（2005）的研究可以了解公務員本身認為已足夠使用 ICTs 的能力，但從機關間比較，府內與附屬單位的資訊素養相差較大，例如學校、市（區）公所等單位的人員，比較不易推行資訊化。

由於，受訪者擔心電子參與成為政府置入行銷的工具，或是只是為了展現民主而刻意設置，但未盡力運作，並質疑公務員在電子參與執行的能力等因素，皆是公民對政府推行電子參與不具信心的原因，而影響公民對電子參與的信任感，甚至後續使用意願與行為。事實上，資訊科技的興起，曾有人提出大型科層組織將會被自發性社團取代的論點，但是福山（2004：34）研究信任與社會的關係，指出信任度低的社會，也許永遠無法利用資訊科技所帶來的高效率。若此論點成立，政府將無法透過電子參與來提昇公民對政府的信任，然而，從文獻回顧與本章第一節的討論，作者認為我國在電子服務發展成熟下，政府展現出推動電子參與的意願，公民會漸漸接受電子參與，進而提升公民對政府的信任感。在推動的過程中，政府可參酌 Rose 等（2003）研究建議，應該致力於提升公民參與電子化政府的意願與誘因。

第四節 影響電子參與及公民信任的其他因素

從前三節訪談分析抽絲剝繭出電子參與對公民信任的正面與負面影響關係與因素，以及公民信任對電子參與的負面影響與因素。其實，

在訪談分析發現還有許多分別或同時影響電子參與的因素，然而，除了本文歸納的因素外，還有其他影響因素，已非本研究所要探討的重點。因此，本研究歸納訪談分析所歸納出的影響電子參與或公民信任的因素如下：

一、電子諮詢可作為檢舉的工具

C4 有豐富的使用電子諮詢的經驗，加上曾經擔任過國會助理，對他而言有其他更快的管道解決問題，然而，他使用電子諮詢的主要原因是可以用於：當承辦人員對於電子陳情處理不當或是沒有處理，可以作為公務員不處理的證據和獲得其他民眾的支持，因而持續使用電子諮詢。

「國會聯絡人他們空口說白話也做的出來，所以我的習慣是打電話之外，還會留 e-mail，留個人 e-mail 是沒有用的，要留公共論壇或電子郵件，有自動回覆系統，他回信過來有那個 code，那是最好的說明，絕對是電腦跑不掉。因為每個政府機關都有最高階的伺服器，可以作為追蹤。」(C4：2041-2044)

「我的想法雖然效果不好，但是我要累積這個 data，到後來我如果爭取到更多人的支持我這種說法，我會把這些 data 蒐集起來，變成我存證信函的附件直接寄給他，以及相關人員集體說他瀆職，提起行政訴訟，來打官司...口說無憑，他們每次回函上都有編號，我們都有留著，這編號很清楚說明你處理的程度，你處理完之後跟所留下來的問題，我們有拍照下來，是不是跟你所講的一樣有改善。我們要的不是紙上文書的官僚。」(C4：2026-2031)

此種原因奠基於該機制具追蹤性，且電子郵件可以存檔。即使政府沒有解決民眾的問題，但可以對失職公務員提出行政訴訟，而成為受訪者使用電子諮詢的原因之一。

二、官僚心態

普遍來說，受訪者與政府洽公的親身經驗或是從友人的經驗，認為公務員的心態比較官僚。此處官僚的心態是比較負面的用語，指公務員做事的態度消極，較不願意主動協助民眾。

「還是會蠻官僚的。...可能是公務員吧，就會覺得多一事不如少一事。」(A2：211；213-214)

「公務員心態就比較糟糕一點。」(C3：1757)

「在遇到承辦人員的時候，他對你的態度就不見得是非常 match 的到你的需求這樣子。」(A3：367-368)

「他不會主動告訴你可以去找誰辦理，通常問的時候，他會跟你說他不是負責這一塊業務，那你可能要主動的繼續問他，他才願意告訴你，所以他們是比較被動的狀況。」(A3：458-460)

如此官僚的態度，不會主動協助公民、無法解決公民問題，使得民眾不信任政府。

三、忽略人民需求與信任

受訪者認為政府未重視公民的意見，而施政更無法讓他們信任。尤其在政策執行面上，幾位受訪者認為政府未盡其責任與義務，忽略民眾的需求，且 B3 更提出政府應關注公民對政府的信任。

「他們空口無憑，只會說不會做，沒有政績出來。」(B2：723)

「就算一個政府再怎麼差，也不能輕視信任以及人民真正的需求這兩樣東西。」(B3：825-826)

「我覺得決策者做出來的東西不是讓人很值得信任」(B4：1052)

「扁政府都沒有盡到他應該盡的責任」(C1：1376)

由於，受訪者看不到政績、未盡到政府之責，忽視民眾需求，且做出來的政策無法讓民眾信任，為公民對政府不信任的原因之一。

三、政務官與常任文官之間的問題

在常任文官方面，只有少數受訪者對基層看法較為負面，與政務官相較之下，多數受訪者對常任文官持肯定態度，認為目前施政問題出在政務官與常任文官之間的協調性不足，經常是政務官下達命令，常任文官可能不知如何執行或是雙方溝通不良，以致於上令無法下達。

「我覺得大部分的政府機關在內部因為組織層級的關係，所以他的想法會有落差，今天部長的想法是一個，然後下面在執行的想法是一個」(A3：359-361)

「至於行政面，因為舊行政文化的存在，官僚與執政者之間的密合度確實不夠，...你可以感覺現在的官僚跟決策單位嫌隙過大。」(B4：1041-1044)

「現在的政府之所以會發生決策與實際施政有所扞格的情事發生，一則與舊行政文化所堆積的沈澱成本有關」(B4：1054-1055)

「目前的謝內閣來講，未對他整體的政策多做說明，好像看不出來它的一些主軸。那當然這跟院長的領導風格有關。可是我覺得可能說明都不是很夠，那當然也跟現在各部會和院長團隊之間的關係(不佳有關)」(B5：1181-1183)

或因政黨輪替，政務官與原有文官體系產生磨擦，甚至不清楚該如何合作，而產生政務官與常任文官的嫌隙，甚至發生內部不信任的問題。

「目前的政府在執行面會有一點疊床架屋，他不懂得去指揮原有的、既有的 bureaucratic system。...不只是協調不夠」(C4：1909-1911；1920)

「那些常任的 bureaucratic system 跟政務官，基本上，他們之間的信任感一定是更不足，因為這些常任的，他們一般來說據我了解幹到 11、12 職等，你需要負政治責任的差不多從九職等到 12 職等，這些都是已經幹了將近二、三十年或是三十幾年，可是像政務他們來的，不管屬於從技術官僚提拔或是空降來的，基本上他們不見得對原有的崗位熟悉，所以會有一些信任感的問題。」(C4: 1922-1926)

因此，受訪者認為政務官與常任文官之間溝通不良、也未有一個良好的協調機制，甚至之間的信任感不足，使得政策無法順利執行，故對政府不信任。

四、用人缺乏專業考量

在用人方面，受訪者認為目前政府任命的政務官並非以專業為導向，而是以政治酬庸為考量，就近年國家考試題目意識型態色彩濃厚的爭議（南方朔，2005），也是忽略政府運作中專業的重要性。

「當前政府在進行實質政策規劃時，政治考量確實大於專業考量」
(B4: 1040-1041)

「特別是扁政府用人也是政治控制考量勝於專業考量，行政體系自然與之較脫節。」(B4: 1042)

「政務官本身的專業度也都有點問題」(B4: 1055-1056)

當受訪者認為政府用人忽略專業，使得民眾質疑政府執政的能力，而對政府產生不信任。

五、朝令夕改

就政策執行面，政府施政效率不彰、朝令夕改，基層公務員更無

所適從，也讓受訪者非常不滿意。

「台北市巨蛋，黃大洲說要蓋、陳水扁也說要蓋、馬英九幹了八年，恐怕現在連開工都沒有。今天台灣如果要申辦奧運，連巨蛋都搞不定，實在令人懷疑。」(C3：1754-1756)

「整體台灣信任度一直在下降，...他們執政以後，對某些事情想要提出些什麼政策，但做了一半，覺得遭到人民意見的反對，他們可能必須要做一些修正甚至轉變，這樣就會產生朝令夕改的情形。」(B3：817-821)

「目前對檯面上的政務官，經常朝令夕改，讓常任文官無法依此執行。」(B5：1178-1179)

「像政府動不動就朝令夕改、顛三倒四，然後為反對而反對、為贊成而贊成」(C3：1860-1861)

「我發現譬如這次換新身分證、外交部的宣導就很不足，造成各外館對國內換發新身分證有很大的錯誤認知，像我就有收到外館給我的 newsletter 要去換新身分證，可是這在大法官釋憲已經被擋下來，因為有在執政黨，蔡英文委員跟高志鵬委員申請釋憲，有正反雙方，內政部那邊、立法院這邊有很大的歧異，所以大法官把這東西先暫緩，可是很多外館都不知道，還持續作宣傳、包括地方區公所。很多民眾都白跑一趟，還花了冤枉錢，變成到後來有人說，你是不是圖利特定照相館廠商，因為格式設計很怪，而照相館廠商也覺得很冤枉，因為與現存格式不同，他們必須換器材。我覺得這變成是三輸啊。...政府的法令政策在出去之前，本身就要有那個敏感度了，可能內政部這方面就沒有做好，他沒有通令全國機關。」(C4：1977-1988)

就如第四章第二節提到身分證換證，反覆不定，一開始是因為指紋建立，遭到民眾認為違反隱私權，而遭大法官釋憲違法而延宕多時，目前又因身分證照片格式與穿著、表情的限制，受到民眾的反對，內政部署手更改照片格式規定，但是已經有不少民眾已經準備好相片，那所造成的人民損失，將使人民對政府的信任度低。例如 C4 個人在海外求學看到外館處理身分證辦理與中央政府不同調的經驗。如此政策反覆不定、朝令夕改，使民眾無所適從，導致受訪者對政府的不信任。

六、公民參與不在形式，重在民主精神

其實，網際網路是現階段便利且低成本的溝通工具，使電子參與的可行性變高。無論運用傳統書信、ICTs 來進行電子參與，都只是媒介的不同，受訪者認為重點在於公民有進行參與的管道，而 ICTs 只是一個正在廣泛運用的媒介，比傳統方式更為便利與普及，未來說不定會有其他媒介推陳出新。

「我們所有機制的設計，基本上還是要符合所謂的民主政治，至於他是透過怎樣的媒介，因為現在科技很發達，像你說的視訊會議，很多恐怕不是過去談公民參與的人可以去想像的，像我們不必去討論視訊會議的真實性，那是另外一個 story，反倒覺得說不管是哪一種介面方式設計，只要是符合民主的價值、民主政治根本的精神，其實我覺得方式的選擇就沒有什麼特別的。」(B5：1300-1304)

畢竟，ICTs 只是提供公民參與的一種新興工具，政府該如何去運用使民眾的意見得以平等、充分的表達，並達到審議式民主的精神才是更重要的。此與 Parent 等（2004）研究建議相同，如果政府的目標在於增加信任，最好著重非網路基礎的行動進程（non-web-based courses of action），而電子參與是提供促進公民信任的機會之一，故公民參與的管道與媒介必須符合民主政治的根本精神，才能達到民主深化的目的。

由於，多數公務員具官僚心態、政策忽略人民需求、政務官與常任文官之間的問題、用人甚少專業考量、政策朝令夕改等原因，致使公民對政府持不信任態度，而這些不信任的政府的因素，很有可能影響公民進行電子參與的意願。另外，有公民認為電子參與只是公民參與的媒介之一、檢舉公務員失職的工具，政府推動公民參與的重點應該是注重民主精神，一旦以民主深化的目的進行，公民將會更主動關心政策。

第五章 結論與建議

本章綜合討論第四章的訪談分析，並與文獻檢閱做一對照，探討各類電子參與程度的公民於對電子參與的信任和對政府的信任，以及討論公民對政府的信任及電子參與兩者之間的路徑關係，提出本研究電子參與與公民信任的關係路徑圖，最後做一總結。並以研究發現建議我國後續推動電子參與的政策以及給歸結研究建議。

第一節 綜合討論

本節先探討公民對電子參與的信任和對政府的信任關係後，再說明公民對電子參與的信任和對政府的信任關係路徑與因素。

壹、公民對電子參與的信任和對政府的信任

第三章曾經說明本研究在訪談的過程中，接受 C1 的建議評分，請受訪者表達完對和政府網站信任感的觀感後，再給予評分。由於，打分數是量化問卷調查中使用的題目，但是為了更明確清楚知道受訪者對政府信任與政府網站的信任程度與這兩者之間的差異因而要求評分。十四位受訪者中，只有兩位電子郵件訪談者沒有回答，C5 是認為對政府的信任不能用分數表達，C6 則是沒有訪談到此題，至於其他十二位的分數詳見如表 5.1。

整體而言，受訪者對政府的信任度比對政府的網站及電子參與信任度低，平均分數分別為 52 分與 67 分，加上前段說明受訪者對政府不信任的原因，或許更可以解釋受訪者對政府的信任影響對政府網站及電子參與的信任，而政府可以運用公民對政府網站的信任來提升對政府的信任。此處對政府的信任除了整體觀感，有的受訪者區分為政務官與常任文官的信任、從政策規劃與政策執行面來看對政府的信任。在對政府網站的信任方面，有的受訪者區分為對政府資訊安全維護的信任、提供內容的可信度、或區分為中央政府的網站和地方政府

的網站、信任政府做的意念的評分。須特別解釋的是 C3 認為台北市網站與電子諮詢做的比中央政府好，但是地方政府包含許多縣市，若整體看來就比中央差。此外，在資訊安全上 C4 認為只有十分，而 A1 認為有 90 分，顯現出使用電子參與的經驗與對政府網站安全性的認知有所影響。

綜合比較三類電子參與程度對政府的信任度，電子參與程度淺的 A 類對政府信任比電子參與程度中度的 B 類高 13 分、而 C 類又比 B 類稍微高一點點（2 分）；在政府網站與電子參與的信任程度上，電子參與程度淺的 A 類對政府信任比中度的 B 類高 16 分、而 C 類又比 B 類稍微高一點點（5 分）。且 C 類與 A 類在兩項信任之間的分數差距皆為 16 分，B 類為 13 分。三類相較之下，A 類最信任政府網站及政府，B 類最不信任電子參與與政府，而 C 類居中。然而，B 類與 C 類的差距不大，惟獨 A 類與 B、C 兩類差距較多，可能的原因在於電子參與經驗較豐富者，更能感受到電子參與的低回應性、制式答覆等負面的因素，反而 A 類只能就瀏覽或第二手資訊了解電子諮詢，而較信任政府網站與電子參與機制。

此現象綜合第四章訪談分析，可以推論電子參與程度淺的 A 類，由於尚未使用過電子諮詢，加上有兩位具有資訊管理的背景，對於電子參與的前景看好，因而對其信任程度較高，如同 Carter 和 Belanger（2005）研究「對網際網路的信任水準越高，則使用電子化政府服務的意願越高」且對政府的信任度越高，使用電子化政府的意願越大；而且，三位都有與政府人員接洽、合作，甚至工讀等親身接觸的經驗，使其對政府的信任感較高（與 B 類和 C 類相比），其對電子參與的信任度也較 B、C 類高。唯獨 A2 對資訊通信科技是非常不信任的，既不網路購物也不網路報稅，且對政府網站的信任比對政府低，是所有受訪者唯一的特例，因為他非常質疑網路的安全性，安全漏洞危及個人隱私，而不願意將透過網路與人分享資訊，這也是 E-Government Handbook（2005）一再強調的安全性。

電子參與程度中等的 B 類，除了經常在政府網站做資訊查詢外，有使用首長信箱或網際公共論壇一次的經驗。五位受訪者之中，只有一位有很好的使用經驗，故對政府網站信任度較高，但是認為該機制不影響其對政府的信任；其他四位受訪者的經驗都不佳，通常是問題沒有得到解決，使其對政府網站與電子參與信任度低。然而，這一類的人，由於政務官與常任文官之間的問題、政務官專業性不足與政策的朝令夕改，故對政府信任分數下滑至不及格的 47 分。

高度電子參與的 C 類，在六位受訪者中只有四位給予評分，其對政府的信任感和對政府網站和電子參與的信任感相較於 B 類有回升的趨勢。且此四位皆有使用台北市長信箱的經驗且在一次以上，此與國內市長信箱研究相似，因為使用過台北市長信箱的民眾，容易對台北市長信箱的回覆與處理感到滿意（蕭乃沂，2004）。該類受訪者平均一年會有使用電子參與三至四次的習慣，主要是做陳情或建議的動作，但是政府的回應性都不是很好，而且有兩位的陳情內容與個人資料都有被洩漏的經驗，但是仍持續使用，原因在於可做為陳情管道和檢舉公務員怠忽職守的證據，且較不在意個人資料被洩漏，然而種種回應性低的感受使得 C 類對政府網站和電子參與的信任比 A 類低。

討論到有上網習慣與政府機關接觸對公民使用電子參與的影響，第二章文獻回顧指出對網際網路的信任水準越高、越願意使用電子化政府（Carter & Belanger, 2005）；使用的問卷調查結果「有上網習慣和與政府機關接觸經驗的人，對電子化政府的滿意度偏高」（陳俊明等，2005）。此處有上網習慣或是對網際網路的信任水準是指一般使用網際網路而非使用電子參與，前四段已討論本研究的 A 類對網際網路信任度較其他兩類高，且較願意使用電子參與。然而，就電子參與的經驗與頻率而言，B、C 兩類是較豐富的，加上有五位具有國會助理的資歷，該職務本身有監督行政機關的性質，原本就不能夠過於信任政府，即使經常使用電子參與也較不會信任政府，而這也是比 A 類不信任政府的原因之一。

總而言之，受訪者對政府的信任感比對政府網站和電子參與機制的信任感低。而電子參與經驗豐富者，較不信任電子參與機制；電子參與經驗淺者，較信任電子參與機制。

表 5.1：受訪者對政府及政府網站信任分數表

編號	對政府的信任分數(百分制)		對政府網站的信任分數(百分制)	
A1	70	平均 60	安全 90、內容 95	平均 76
A2	60		59	
A3	50		80	
B1	60	平均 47	75	平均 60
B2	30		35	
B3	50-60 (取 55)		60-65	
B4	40		60	
B5	50		70	
C1	0	平均 49	網站內容 90	平均 65
C2	政務官 30 常任文官 70-80 (取 60)		50	
C3	60		中央 70、地方 60 (取 65)	
C4	政策制定 90 執行 60 (取 75)		做的意念 100 安全性 10 (取 55)	
C5	無法用分數評斷 (不計分)		無法用分數評斷 (不計分)	
C6	由於以 email 往返回覆僅二次，尚未訪談到此一問題。			

貳、電子參與對公民信任的影響因素與路徑

參照聯合國對電子參與的意涵，並依參與的涉入程度可區分為電子參與機制，分為電子資訊提供、電子諮詢和電子決策制定三種。從訪談分析了解受訪者對電子資訊提供的滿意度比電子諮詢高，對電子決策制定的支持度不高，其中，對電子首長信箱的回應性與解決問題的能效比網際公共論壇好；對草案上網討論的支持比網際公共論壇高。此現象與 Welch 等人（2005）和江明修等（2005）研究發現相同，公民較在乎政府推行電子資訊與電子服務，電子互動則是其次。

本文以電子參與對公民信任的正負面影響與因素、公民信任對電子參與的負面影響與因素及對電子參與和公民信任的其他影響與因素作為訪談資料的分析。並將三種電子參與程度受訪者間對於政府網站及電子參與和對政府的信任的差異與理由說明如上一節。本段就分別說明這三類電子參與的意涵與公民信任的關係及因素綜合說明如下：

一、在電子資訊提供方面

一個越公開、透明的政府網站，表示願意讓公民監督政府的績效知道政府的運作及政策（Northrup & Thorson, 2002），當公民越相信政府提供的資訊是可靠的，則越信任政府（Welch & Hinnant, 2003）。而且，戴豪君、廖書賢（2004）建議政府資訊與決策過程越透明，政府越能取得公民的信任。

在我國，受訪者肯定政府網站內容越來越豐富具參考價值、且資訊的提供具互動性，有助於對政府和施政內容的了解，進而提高對政府的信任感。然而，多數受訪者在使用的過程不易找到資料，尤其是在專業領域方面，他們認為政府網站上不能符合多元使用者的需求，且經常有錯誤的情況發生或是有些資訊該提供卻未上網公告，乃出現資訊品質低落與不夠透明的情形，即使使用搜尋系統也未必找得到所需資訊，因而降低受訪者後續使用電子資訊提供的意願與行為及對政府的信任。

二、在電子諮詢方面

相關電子諮詢的實證研究指出經常使用台北市長信箱或常與政府接觸者，較為信任政府（蕭乃沂，2004；陳俊明，2005），但是，不少研究指出公民對政府網站維護其資料的隱私權與資訊安全仍會擔憂（例如梁德馨，2004；許嘉文，2003；羅晉，2004），若能維護民眾陳情的隱私權，更可以提高民眾使用的意願（Camp, 2003）。

本研究將電子諮詢分為電子首長信箱與網際公共論壇兩種，受訪者對前者的滿意度較後者佳。認為電子首長信箱的回應性高，多數可以解決其陳情案，且該陳情機制具有匿名的功能，可保障陳情人的隱私權，光是在解決問題的層次上就比網際公共論壇好。但是網際公共論壇是一建立虛擬社群的良好管道，可集結對某項政策議題有興趣討論的網民，且有問題的公民，可透過在論壇上的詢問，獲得網友或政府立即的回覆。故因為電子首長信箱回應性高且保障隱私、網際公共論壇為諮詢與集結志同道合網民的管道，使得公民信任該機制，進而提升對政府的信任感。

相反地，多數使用後印象不佳的受訪者指出目前我國電子諮詢的缺失，無論是電子首長信箱或網際公共論壇，政府的回信或是留言都很僵化、制式，甚至沒有回覆問題或是沒有解決問題，使民眾感受不到政府處理民意的善意。此外，受訪者曾經遭遇陳情案被機關踢皮球、相互推拖，不但失去節省時間的美意，最終也沒解決問題或是得到一個合理的答覆。甚至有民眾陳情的內容被政府機關洩露出去，人身安全堪慮。而公共論壇的討論尚不普及，只是小眾參與，且有政府派人引導話題的討論，另受訪者對該機制很失望。由於，政府回答制式、回應性低、機關之間相互推拖民眾電子陳情、電子首長信箱有安全性問題、網際公共論壇中代表性及刻意引導話題的問題等負面影響公民信任的因素，產生低度內在政治效能感（出現在B類與C類），不認為運用電子參與可對政府產生影響力，進而削弱對政府的信任感。不過此類內在政治效能感低的受訪者，部分已不再願意寄信至電子首長信箱，並非文獻回顧推論：內在政治效能感越強的人，越積極使用電子諮詢。

三、在電子決策制定方面

我國尚未有電子決策制定的機制，僅以「草案上網討論」和「網

路公聽會」請受訪者發表看法與意見。少部分的受訪者在訪談過程中提出草案上網討論的構想，希望可以不定期地、就一個主題特別討論，讓民眾可以表達意見，並有政府派專人回覆與總結。至於採納意見的過程需有一個評斷標準。由於，電子決策制定具回應性與互動性、並可促進多元意見的討論、擴大公民參與，故使受訪者願意使用該機制，並對政府產生信任。

但是，該機制涉及全民表達意見甚至表決重要政策議題，受訪者會擔心公民使用 ICTs 的能力與設備不齊等數位落差的問題，導致論不公平的情形產生。此外，參與人員的代表性該如何取決，尤其是限於頻寬的網路公聽會，或是過多人參與草案上網討論的過程，產生資訊超載，政府的篩選標準該如何訂定，使公民討論有所價值。而且，多數公民的外在政治效能感很低，除非政治病入膏肓，否則一般的公民對政治是很冷漠的，根本就不會想要參與。就像羅晉（2004：135）對網際公共論壇的擔憂：如果 ICTs 的運用導致資訊超載，加劇有權力把持者與政府的監控與宰制，政府是不是已經有因應的措施呢？

其實，上述說明電子參與對公民信任的影響與因素，然而，訪談分析中了解這不是一個單向的影響，公民信任會影響電子參與，而且在我國是負面的影響。受訪者擔憂電子決策制定成為政府置入性行銷的工具、或是淪為晉升電子參與排名的工具，但實際上沒有決策制定的功能，而且，目前政府網站委外經營已經發生許多資訊錯誤與資訊安全的問題，加上，公務員本身對 ICTs 使用的能力也是令人質疑的，上述種種公民不信任電子參與的因素，影響後續使用電子參與的意願與行為。

原本，影響公民信任或電子參與的信任因素不在本研究討論範圍內，然而，在訪談過程中歸納出許多影響因素，例如公民對政府信任度低的因素有公務員辦事的官僚心態、政府施政忽略人民需求、自政黨輪替後政務官與常任文官之間產生不信任和磨擦的問題、政府用人缺乏專業考量、施政又朝令夕改，使得人民無所適從，對政府的信任度很低。另外，有公民願意使用電子諮詢的原因是，當承辦人員不予處理，可以作為檢舉失職的證據。其實，有受訪者認為 ICTs 只是現階段促進公民參與的管道，未來可能會有其他更好的媒介出現，重點是政府具有推動公民參與的誠意與決心，公民就會願意使用。

綜合第四章與上述討論，本研究將電子參與對公民信任的正面影

響因素、負面影響因素及低度公民信任影響電子參與的因素，和影響公民信任或電子參與的其他因素詳列如表 5.2。

表 5.2：電子參與與公民信任相關因素歸納

影響因素 電子參與	電子參與影響公民信任的正面因素	電子參與影響公民信任的負面因素	低度公民信任影響電子參與的負面因素	影響公民信任或電子參與的其他因素
電子資訊提供	<p>資訊豐富具參考價值</p> <p>網站具互動性</p>	<p>資訊的深度與多元性不足</p> <p>*資訊品質低落</p> <p>*資訊不夠透明</p> <p>搜尋系統有待改進</p>	<p>成為置入性行銷的工具</p> <p>刻意設置但不回應</p> <p>政府網站委外</p> <p>公務員是否具備使用 ICTs 能力</p>	<p>電子諮詢可作為檢舉的工具</p> <p>官僚心態</p> <p>忽略人民需求與信任</p> <p>政務官與常任文官之間的問題</p>
電子諮詢	<p>電子首長信箱回應性高</p> <p>電子首長信箱保障隱私</p> <p>網際公共論壇為諮詢與集結志同道合網民的管道</p>	<p>政府回答制式</p> <p>政府回應性低</p> <p>機關之間相互推拖民眾電子陳情</p> <p>*電子首長信箱有安全性問題</p> <p>網際公共論壇中代表性及刻意引導話題的問題</p> <p>低度內在政治效能感</p>		<p>用人缺乏專業考量</p> <p>朝令夕改</p> <p>公民參與不在形式，重在民主精神</p>

電子決策制定	具回應性與互動性 促進多元意見的討論 擴大公民參與	代表性不足 資訊超載與篩選標準 數位落差的存在 低度外在政治效能感	
--------	---------------------------------	--	--

*表示與文獻相異處，此部分在上一段及第四章訪談分析討論過

上述討論是以電子參與的三種意涵個別討論，若從電子參與及公民信任之間的關係討論可以推論出三條路徑。一條是電子參與對公民信任的正面影響，一條是電子參與對公民信任的負面影響，最後是公民信任對電子參與的負面影響，至於這之間的影響因素可從表 5.2 的前三欄去了解。因此，可以將原先研究架構圖 3.2 中的相關因素，重新歸納後繪製成圖 5.1，電子參與對公民信任的影響與相關歸納因素，在本研究中可稱為路徑 A，該路徑又可分為正面影響與負面影響；在公民信任對電子參與使用的影響與相關歸納因素，在本研究中稱為路徑 B，因為公民信任低而產生負面的影響。此外，尚有其他影響公民信任或電子參與的因素，以兩個來自外部的箭頭表示。

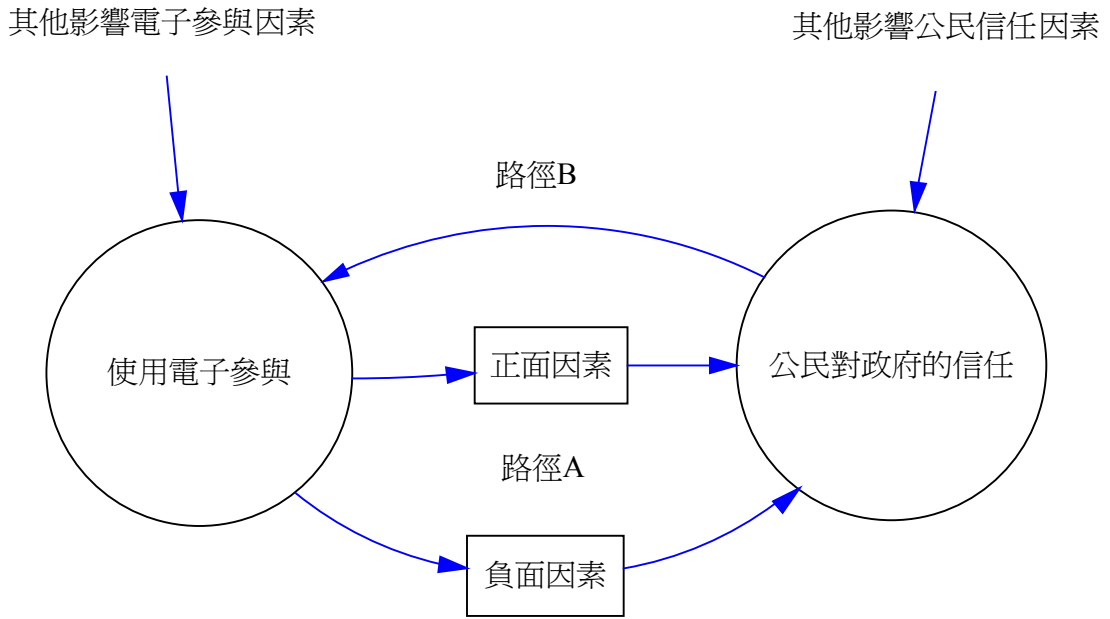


圖 5.1：電子參與與公民信任的關係路徑圖

一、路徑 A-正面因素

此路徑為電子參與的使用，使公民對政府的信任度高。當公民使用電子資訊提供後，感受到政府網站資訊豐富且具參考價值、互動性高；使用電子諮詢後，感受到電子首長信箱回應性高、保障隱私權，而且網際公共論壇提供諮詢與集結志同道合網民的管道等正面感受，將增強其使用的意願與行為。此外，若電子決策制訂方面，政府展現高度回應性與互動性、促進多元意見的討論、擴大公民參與管道，也會增加公民使用的意願與行為，進而提升其對政府的信任感。此部分分析路徑如同眾多電子化政府可以提升公民信任的研究發現（例如 Clift, 2004；Tolbert & Mossberger, 2003；Welch & Hinnant, 2003）。

二、路徑 A-負面因素

此路徑為電子參與的使用，使公民對政府的信任度低。當公民使

用電子資訊提供後，認為政府網站的內容的深度不夠、也無法滿足多元性使用者的需求，或是政府網站的資訊品質低落、經常發生錯誤，資訊不夠公開、透明，透過搜尋系統也找不到所需資料等負面的因素，導致公民對電子資訊提供和政府的不信任。當公民使用電子諮詢後，認為政府的回答很制式、回應性低，且機關之間相互推拖電子陳情、甚至陳情資料與個人資料被洩漏，而有安全性的問題。以及網際公共論壇中參與者小眾和政府刻意引導話題的問題，都使使用者產生低度內在政治效能感，進而對政府不信任。在電子決策制訂方面，受訪者擔憂代表性不足、資訊超載的情形發生而篩選標準難以訂定，且數位落差的存在會使許多公民無法參與，加上多數民眾的外在政治效能感低，使用這種新興電子決策制訂機制意願更低。綜合上述公民對電子參與的負面因素，致使對政府的信任度低。此部分分析結果，與文獻檢閱的研究發現一致性相對少很多，且鮮有文獻指出電子參與對公民信任有負面影響處。

三、 路徑 B

此路徑表示公民對政府的信任感低落，降低電子參與的使用意願與行為。當公民對政府的信任感不高，擔心電子參與成為政府置入行銷的工具、或是政府為求電子化政府排名等原因而設置，但未能解決民眾需求或質疑公務員使用 ICTs 的能力不足等負面因素，使公民對電子參與卻步、不信任，進而降低使用的意願與行為。

四、 影響電子參與及公民信任的其他因素

影響電子參與及公民信任的其他因素上，為公民本身覺得公務員的官僚心態、政務官與常任文官之間協調與不信任的問題、用人不具專業考量、政策經常朝令夕改、忽略人民需求等因，皆影響民眾對政府的信任。有的受訪者使用電子諮詢的原因是，當承辦人員不予處理，可以作為檢舉失職的證據。另外，受訪者認為 ICTs 只是現階段促進公民參與的管道，未來可能會有其他更好的媒介出現，重點是政府具有推動公民參與的誠意與決心，公民就會願意使用。然而，本文將焦點著重在電子參與及公民信任之間的關係，故在其他因素的影響未做深入探討，而且眾多其他影響因素很有可能存在於路徑 A 或路徑 B 之中。

第二節 政策建議

雖然本研究只有十四位受訪者，但就受訪者本身使用電子參與及與政府互動的經驗，加以與國內外文獻回顧的相互討論之下，仍可以反映出公民對於我國電子參與現況的看法，也許受限於訪談的樣本數目與來源，作者企圖對政府提出相關政策建議如下：

壹、適度的電子資訊公開透明，展現接受監督的意願

無論訪談或是文獻中，均指出我國政府網站出現資訊錯誤的情形頻繁，且訪談反映出我國資訊提供的部分不符多元需求者、資料搜尋系統還有待改進等缺失。作者建議政府應該加強現有政府網站資訊的深度與多元性，以符合多元使用者的需求；並注意上網資訊有無錯誤、闕漏之情事，以提昇資訊品質。此外，政府的政策制定與實施、研究報告、統計數據、可公開的歷史文件等資料應該盡量公開透明，惟有網站豐富的資訊，輔以健全的搜尋系統，才能讓對政府資訊感興趣的使用者，易於找到所需的政府資訊。政府適度的將政策資訊公開與透明，展現接受公民間度的意願，可減少弊案發生，增加公民對政府運作的信任。

貳、強調電子諮詢的互動與回應，處理人員恪守公務倫理

從訪談分析可以了解受訪者認為我國在電子諮詢方面以電子首長信箱比網際公共論壇做得好，但是兩者均出現回答制式、回應性低、安全性的擔憂等負面看法。尤其，在網際公共論壇容易淪為政府的引導民意的工具，故作者建議政府在回覆公民的電子首長信箱陳情時，應盡量以親切的口吻並針對問題回答，以達到解決公民的問題為目標。每一個政府機關的電子信箱處理流程，應該有一負責統籌分類信件者，將民眾的陳情分類給處理機關，以避免間關相互推拖責任。且處理及回覆信件的公務員，應遵守公務倫理，勿將公民的個人資料與陳情內容外洩，以保障電子陳情的安全。政府既然已經設置網際公

共論壇，應該安排人員處理論壇上的討論及問題，但應避免引導討論方向，並鼓勵民眾將陳情內容於電子首長信箱反應，至於網際公共論壇可以轉型為本研究所指「政策草案上網討論」。

參、多元媒介相互使用，拓展公民參與管道

我國雖無電子決策制定的機制，但是從文獻檢閱與訪談了解，該機制可擴大公民參與管道，不過有數位落差、資訊超載、參與者的代表性等問題，而何全德與王國政（2006）也指出我國電子化政府是提供服務的管道之一，而不是用電子方式取代所有的政府服務。故作者建議政府若期望邁向公民高度電子參與，如草案上網討論和網路公聽會的設置，應該考量公民參與代表性的問題，前者可以提供民眾參與誘因，鼓勵公民上網討論該政策；後者，應依政策需要邀請利害關係人（包含民眾、學者、官員等）參與。且討論的議題須聚焦，避免參與者漫無目的的討論，而造成資訊超載。就作者 2005 年九月與十月至華府參與美國國會各委員會所舉辦聽證會（hearing）的經驗而言，其作法為先藉由網路提前公告聽證會的舉行時間、地點、內容，開放讓各地民眾參與旁聽，但是不能發言。而洛杉磯市議會的會議（city council meeting），在網路上和電視上都可有實況轉播，而市民需事先申請即可現場提出討論，同樣開放旁聽席位

（http://lacity.org/clk/councilagendas/clkcouncilagendas333047_10262005.pdf,2005/10/27.）。除此之外，加州 Cerritos 市的市議會

（<http://www.ci.cerritos.ca.us/citygov/meetagenda.html>,2005/10/27.），同樣有電視實況轉播和網路轉播，在電視上對議員討論的議案有問題，可至議場上申請發言，現場也開放旁聽席位。這樣對於公民參與決策制訂，不啻為一個現場與網路結合的好方法。

由於，電子參與對部分民眾是新穎的參與模式，政府應該加強消弭數位落差，降低公民因個人使用能力不足或資訊設備不夠齊全，而無法進行電子參與。此外，政府本身應提供資訊科技相關課程，使現有公務人員具備使用 ICTs 能力，在經營方面，應避免將之利用為置入性行銷的工具、或是只做表面功夫。期望藉此提升公民對電子參與的信任感，以期增加使用的普遍性。

第三節 研究限制與後續研究建議

作者檢視研究限制，並做為後續研究的建議，可分為四大部分來看，一為研究對象、二為研究架構、三為研究角度，四為研究案例，說明如下：

由於，本研究結果已知電子參與對公民信任影響的負面因素為：資訊的深度與多元性不足、資訊不夠透明度、資訊品質不高、回應性不夠、代表性不足、安全性與互動性有待加強，並擔憂數位落差、資訊超載等情況。及電子參與對公民信任影響的正面因素為：擴大公民參與、具互動性、資訊豐富等因素。但是本研究的電子參與豐富受訪對象不足，若能具有豐富參與經驗者接受訪問，相信研究結果會更為精確。

本研究也揭露公民信任感低對電子參與有負面影響，影響因素為擔心電子參與成為置入性行銷的工具，或是政府刻意設置但不回應的宣傳工具，然而，在這一路徑非本研究原先的研究架構，因而相關文獻檢閱不足，且訪談提綱也未針對該路徑設計，故造成分析深度不足。故建議後續研究者可以針對公民信任對電子參與的影響做一深入探討。

此外，本研究從使用者的角度切入，進行研究與分析。著重公民本身對電子參與的看法，忽略規劃、執行電子參與相關政策的官員及公務員的親身執行體驗與目前政府遭遇的困境，故後續研究者可以針對負責或處理電子首長信箱、網際公共論壇的公務員進行深度訪談，嘗試從經營者的角度去理解電子參與和公民信任這兩者之間的關係，相信結合本研究結果可以歸納出更完整的電子參與與公民信任的關係研究，並對政府提出公民接受度高的電子參與政策貢獻。

從案例的背景來看，本研究使用台灣相關電子參與機制的網民為受訪者，故部份電子參與機制的使用經驗有限，加上訪談內容是置於台灣的文化社會的脈絡下蒐集而成的，而這些研究發現的因素與影響關係，可能隨著各國的文化社會背景不同而有所改變，是後續研究者必須注意的。

綜合上述，本研究認為後續研究可以分為近程、中程、遠程三階

段進行：

在近程階段可將本研究結果影響因素，製作成問卷，並加入公民信任對電子參與影響的相關問題。以電子參與豐富的公民為深度訪談對象，以精進電子參與對公民信任的正負面影響因素，和公民對電子參與的影響因素。

由於研究結果為公民對電子參與的看法，在中程階段可將該研究結果製作成訪談提綱，與規劃和執行該政策的官員或公務員進行深度訪談，譬如，政府首長信箱及公共論壇處理人員回應網民問題的心態等問題，以了解政府的看法、現況與困境，以規劃出可行的政策。

藉由近程與中程的研究結果，可在遠程階段提出一份我國電子參與政策規劃報告，與電子參與和公民信任之間的影响關係路徑圖，運用該路徑圖找某一實施電子參與健全的國家，如愛沙尼亞，作為施測對象，了解他國電子參與和公民信任影響的關係因素。

