

電子化政府使用與政府信任：台灣的個案研究*

黃東益、李仲彬**

摘要

近年來學界對於資訊科技能否提升民眾對於政府的信任正熱烈討論，企業家途徑 (entrepreneurial approach)，主張民眾因為滿意政府所推動的線上服務遞送、資料查詢等功能，而提升對政府的施政信心；參與途徑 (participatory approach) 則認為民眾對於政府的信任，是透過線上政策討論、投票等公共政策參與，決策過程透明度提升而產生。本文透過台灣的實證調查資料，為上述論點爭議提出一個實證性的初步解答，本文主要分析行政院研考會委託中華國家競爭力研究學會，於 2007 年所執行的「電子化政府影響評估研究」的電話民調資料。結果顯示具有電子化政府申辦服務以及資訊查詢經驗，且感到滿意者，相對於從未使用電子化政府的民眾，在信任政府的程度上並未有顯著提升；反而是，對於電子化政府資訊查詢，以及線上申辦服務的負面經驗，將顯著降低對政府的信任程度。有關企業家途徑與參與途徑對於政府信任的解釋，資料顯示電子化政府線上服務與資訊提供功能所帶來的效果，相對於電子民主論者所強調的民主參與，有更顯著的作用。本文認為若要強化電子化政府參與途徑的功能，必須如聯合國在最新的電子化政府報告書中所強調的，連結後端政府 (back office) 與前端網站機制，才能提升民眾在使用線上參與途徑時的效能感，並進而提升對政府的信任。

關鍵字：電子化政府、政府信任、電子民主

* 本文初稿發表於 2008 台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)之「夥伴關係與永續發展國際學術研討會」，台中：東海大學，2008/05/24-2008/05/25。作者感謝行政院研考會對於研究計畫的支持與研究過程的協助。本文仍在初稿階段，引用前請經過作者同意。

**本文作者黃東益為國立政治大學公共行政學系副教授及電子治理研究中心兼任研究員，聯絡方式：tyhuang@nccu.edu.tw；李仲彬為政治大學公共行政學系博士生，聯絡方式：chungpin.lee@gmail.com。

...不信任政府、不信任國會，不信任執政黨，也不信任在野黨！台灣人民對政治，出現了超高度的不信任感。根據本報民調顯示，無論對總統府、行政院、立法院、監察院，以及國、親在野黨，不信任度都高於信任度。政府部門不管是府、院還是國會，信任度都只有二成多，在野黨的信任度也僅有三成多，台灣人民對政府與政黨，產生了前所未有的「信心危機」.....*中國時報 T2/ 2007/10/08*¹

一、前言

從 1960 年代開始，有關民眾對於政府信任 (trust in government) 的議題，在政治學以及行政學的領域中，一直是一個重要的研究焦點。過去主要的文獻，出了對於相關概念的界定與測量，探討的重心多從民眾對政府信任程度的重要性為出發，分析民眾對政府信任程度逐漸下降對民主治理所造成的影響，以及信任降低的原因(Christensen & Laegreid, 2005; Chanley et al., 2000; Thomas, 1998; Nye et al., 1997)。然而，即使對政府信任的相關研究已經不是一個嶄新的議題，文獻對於如何提升民眾對政府之信任仍然存在著許多的疑問(Nye et al., 1997)。之所以如此，除了因為「信任」是一種多面向的心理認知，具有知覺性(perceptual)以及主觀性(subjective)的本質，很難以客觀性的指標來確認其因果關係之外(Welch et al., 2004)；另一方面，學界甚至連對於民眾的政府信任是否如部份學者所說的持續在下降中，都有不同的意見(請參考 Van de Walle et al., 2008)。

針對以上在民主治理過程扮演重要元素，卻一直無法在解決之道上找到定論的問題，近年來因為政府在治理過程中對於資訊科技不斷擴大的應用，實務界希望由此來提振公民對於政府服務的滿意以及信任程度。隨著這股電子化治理的趨勢，學界再度熱烈討論應用資訊科技於政府的治理過程是否能提升民眾對政府信任的相關議題。一方面，保守意見認為科技的功能受限於社會整體環境與個人先天知覺(perception)等因素的影響，因此反對科技決定論偏剖的思維，認為資訊科技對於民眾知覺與態度的影響，取決於民眾原本的內在效能感(Welch et al., 2005)。另一方面，樂觀論者認為，電子化政府之推動，至少能夠藉由兩種不同途徑來提升民眾對於政府的信任(Tolbert and Mossberger, 2006)。首先，企業途徑(the entrepreneurial approach)認為依循新公共管理理念中滿足顧客需求以及提供效率服務，而使民眾因為滿意政府服務效率的表現，而對政府的施政信心提升，而這也是目前電子化政府中所推動的線上服務遞送、資料查詢等功能所著重的角度；其次，則是民主理論當中，主張透過讓民眾參與公共政策制訂，提升決策過程透明度而產生的參與途徑(participatory approach)，目前的電子化推動策略中的線上政策討論、投票等，都是屬於這類的功能。(Tolbert and Mossberger, 2006)

¹ 請參閱中時電子報網頁 http://hot.chinatimes.com/5/5_8.html, visited 2008/5/22.

雖然國外近幾年在相關論點上有許多的討論與實證分析，國內一方面因為特殊的政治經濟情勢，民眾對於政府的信任存在著許多，相對於國外客觀模型分析之外的主觀性的認定，若直接依循國外的文獻來解釋我國電子化政府應用與民眾信任之間的關係，恐有不相容之處²；此外，我國對於電子化政府的應用，在國際上一直保有相當優勢的領先地位，但對於相關政府電子化對於公民態度的影響，卻僅有少數文獻討論（如陳俊明等，2005）。

因此，本文的目的為透過台灣的實證調查資料，首先要回答的第一個問題是，在台灣的政治經濟環境當中，電子化政府的推動能否提升民眾對政府的信任？其次，由於過去相關文獻對於此議題的探討，大多單純以政府網站的瀏覽作為主要的解釋變數（independent variable），忽略了電子化政府的內容其實包含許多不同的應用，即使都是以科技為基礎，不同的推動主軸不見得會有相同的效果，因此，除了呈現台灣的現況，本文將更進一步探討影響的路徑，更具體而言，是政府提供的何種業務，能夠有效地提升民眾對於政府的信任？對於以上問題的回答，除了能夠提供台灣的經驗性資料，作為跨國比較的基礎，更能夠對於「企業家途徑」或「參與途徑」對於信任提升效果的相關爭議，得到初步的解答。在實務上，也可作為未來政府相關單位發展電子化政府策略以及資源配置的參考依據。

二、文獻探討

民眾對於政府信任程度在民主治理的過程中的重要性，過去已經有許多文獻提供支持，大多認為民眾信任是政治與行政制度的正當性基礎（例如 Christensen and Laegreid, 2005; Houston and Harding, 2008）。民眾對於政府的信任程度，將影響青年對於公共事務的參與、影響民眾繳納稅金的意願、甚至影響民眾對於法律的遵循，而這些都是關係到政府能否正常運作以及社會穩定的重要因素。（Nye 1997: 4）

以美國為例，大多數文獻對於信任的趨勢研究，大多認為從 1960 年代以後，呈現出一個明顯下降的趨勢（Houston and Harding, 2008; Thomas, 1998; Welch et al., 2004; Tolbert and Mossberger, 2006; Holzer, 2004）。不過，Van de Walle 等人（2008）經過長期的研究之後卻認為，以往對於信任趨勢的研究，常常因為使用單一民調資料，缺乏長時間觀察，以及忽略歷史背景，導致有錯誤的結論。就 Van de Walle 等人透過長時間資料數據的觀察分析之後指出，民眾對於政府的信任程度是變動的，沒有足夠證據顯示有持續下降的趨勢。

² 吳親恩（2007）以「政治信任差異」的概念來分析台灣民眾對政治人物、政府與民主體制的信任即發現，國家認同議題或族群差異，左右了台灣民眾的信任感，對不同政黨之政治人物的信任，影響了對政府的信任。

在台灣，由於特殊的政治經濟情勢，使得政府信任的相關研究大多與選舉行為或民主體制合併討論，認為台灣民眾的政治或政府信任逐年持續降低（陳陸輝，2003, 2006；盛治仁，2003；張芷雲、譚康榮，2005），而降低的原因，不外乎因為行政與立法之間的衝突、政黨之間的惡鬥現象（林水波，2004；游清鑫，2004）、或對過去政府績效與主觀期待之間的落差（陳陸輝，2003；盛杏媛、黃士豪，2006），比較少文獻從政策透明、公民參與、行政效率等角度來討論政治信任，或者進而從公共行政的角度來提升民眾對政府的信任。事實上，強化政府系統內部，藉公共政策治理能力提升（林聰吉，2007），或是能夠減少對立的對話設計（如協和式民主），才是比較可行的信任提升方式（吳親恩，2007）。而這也是本文討論利用資訊通信科技提升民眾對政府信任的主軸，主要原因在於「電子化政府」存在著政府公共治理能力的效率效能化之假定，而「電子民主」則帶來強化公民參與，以及政府與民眾對話的可能空間。在進入實証研究之前，本文先對於相關概念以及文獻進行回顧。

（一）信任的內涵

所謂的信心 (trust)，Thomas (1998) 認為，如果越有目的性地去期待 (expect) 以及計算，對方會給自己帶來的好處 (好處的內容與程度)，則對彼此的信任越少；換言之，信任並非基於理性的計算，而是一種心理的自然知覺。從分析層次上來看，包含個人層次與組織層次為基礎的信心，也就是人與人之間的信心、人對組織或制度的信心、以及組織與組織間的信心。在政治學領域中，政治信心包含對政府的信心、對政治人物的信心、以及對民主體制的信心（吳親恩，2007），而本文所討論的，著重在民眾（個人層次）對政府（組織）的信心，也就是人民相信政府施政將滿足人民需求的程度。

民眾對政府的信心 (public trust in government) 是民主體制正當性的基礎 (Houston and Harding, 2008; Christensen and Laegreid, 2005)，影響著民主制度的運作。民眾對政府信心之內涵，政治學家 Easton 在 1965 年所出版的 *A System Analysis of Political Life* 一書中對於政治系統支持的描述 (support for the political system)，與後來文獻所談論的民眾對政府的信心有相當類似的概念。Easton (1965) 認為，對於政治系統的支持可以區分為廣泛的 (general or diffuse)、以及特定的支持兩種 (specific support)。所謂廣泛的支持係指對整個政治系統的運作感到信心與滿意，其產生原因可能包含幾個相關的元素 (Christensen and Laegreid, 2005)，首先是民眾對於集體行動的信心，在意識型態上偏好大政府治理。其次，是來自於對結構合法性的經驗，也就是民眾長期以來對於政府所執行的法規、政府官員所扮演的角色等，有許多的正面經驗。另外，Easton 所指的特定支持，包含兩個重要的來源：過程與產出。過程是對於公共政策制訂與執行過程的滿意與信心，產出則是民眾對於政策結果後所獲得的利益感到滿意。

Thomas 對於信任的分析，也是常受到學界引用的文獻。Thomas (1998) 將信任區分為三個概念：(1)以信用為基礎的信任 (fiduciary trust)：這是民眾對於政府信任的第一個來源，從代理人理論觀點 (principal theory) 來看，當委託人與代理人之間資訊不對稱，委託人沒有足夠的能力去監控代理人，委託的基礎就建立在信任上。(2) 相互信任 (mutual trust)：與前述的以信用為基礎之信任不同 (可能是人對組織的信任)，這裡的相互信任是建立在人與人之間，例如老師與學生之間的信任，產生的原因可能因為長期的互動。(3)社會信任 (social trust)：是社會資本的其中一種形式，來自個體互動的累積，也是對於社會制度、規範的信心，相信所處的社會系統能夠幫助經濟運作更有效率。社會信任能夠幫助人們建立個體間的相互信任。

由於信任本身概念的多元性，對於「信任」概念的實證操作化是相當棘手的工作 (張苙雲、譚康榮，2005)，甚至常不當地混淆民眾對政府的信任與對制度的信心 (confidence in institutions) 兩個概念 (Cook and Gronke, 2005)，而這也造成相關趨勢研究的困難。針對這個問題，過去的文獻大多採用對象具體、多重評估的方式來逼近完整的信任概念，以對政府單位的信任為例，通常依照不同部會 (如總統府、行政院、內政部...) 以及不同評估項目 (如執行能力的信任、道德風險的信任、救濟效力的信任...) 來設計相關題目 (張苙雲、譚康榮，2005)。以美國的 National Election Study 為例，即以華盛頓 (中央) 政府為主要操作化對象，設計四個跟公共信任有關的題目 (Welch et al., 2004)³：

1. 您是否信任華盛頓政府會作對的事情？
2. 您認為都在作對他們自己有利的事情，還是在作對全民有益的事情？
3. 請問您是否認為政府內部的人員都在浪費我們所繳納的稅金？
4. 您認為有多少政府內部的人員不正派 (crooked) ？

總之，信任的類型依照個體與總體層次之間的交錯，區分成許多不同的類型，其來源可能基於長期的互動、基於經驗的累積、也可能基於社會文化的影響，而這些都是民主治理或社會穩定的重要元素。至於對信任的測量，必須盡量透過操作化工作，區分信任的對象與信任的內容，以多元指標的方式來逼近完整的信任概念。

³ 四個題目的原文為 a) How much of the time do you think you can trust the government in Washington to do what is right-just about always, most of the time, or only some of the time, for none of them; b). Would you say the government is pretty much run by a few big interests looking out for themselves or that it is run for the benefit of all the people?; c).Do you think that people in the government waste a lot of money we pay in taxes, waste some of it, or don't waste very much of it? d). Do you think that quite a few of the people running the government are crooked, not very many are, or hardly any of them are crooked?

(二) 信任式微原因與提升信任的方法

目前大部分對於信任的討論文獻，都是先以信任逐年降低為出發，討論影響民眾對政府信任式微的原因。基本上，目前對於式微的原因可歸納為幾個焦點，Nye 等人（1997）在「為何人民不信任政府」一書中有相當清楚的歸納，作者們認為影響民眾對政府信任降低係來自(1)績效：民眾因為政府的政策績效與民眾的預期之間產生落差，導致對政府的信任降低；(2)整體經濟的衰退；(3)政治面：例如領導人的政治醜聞；以及(4)社會文化面：呼應 Putnam（1995）的論點，因為社會資本的降低，自願性組織的減少、人與人之間的互動缺乏，導致社會缺乏彼此間的信任。

Chanley 等人（2000）以及 Peters（1999）的研究認為，信任的降低主要來自於民眾對經濟萎靡不振、一連串的國會議員醜聞、以及社會治安的擔憂，而這些信任的降低，將導致民眾對政府政策不再支持。Miller 和 Listhaug（1990）比較瑞典、挪威與美國三個不同政黨體系制度的國家之後發現，對於社會事件的不滿，是不同國家當中導致政府信任程度降低的共同原因，如果執政體系的輪替沒辦法有效解決脫序的社會事件，民眾對於政府體系的不滿將會累積。

透過引述 Zucker（1986）對於信任產生途徑的三個分類，Thomas（1998）認為可透過這三種管道來提升信任，包含(1)以特質為基礎（Characteristic-based trust）：透過相同的個人特質，如相同家庭背景、相同信仰來源等，來強化彼此之間的信任(2)（process-based）：透過長時間的不斷互動（repeated exchanges）來增加彼此的瞭解，換言之，除了結果論之外，過程能否取信於民眾也是相當重要的信任來源（Easton, 1965; 陳俊明等，2004），對政府單位來說，可以透過邀請民眾或相關利益團體進行會談互動，來增加彼此角色在政策上的信任(3)以制度為基礎（institutional-based）：及透過正式制度過程來增加信任，例如政府所頒發的認證、或是政府所訂定的管制措施。例如祝道松等（2007）以商業網站所做的研究顯示，制度型的信任機制（例如網路消費時第三者的安全性擔保），有助於網路民眾的網路使用行為。

Thomas 認為這三個管道分別從認知面、情緒面，以行為面來提升信任，並且彼此之間有互相強化與影響的關係，再度說明信任本身涵蓋多面向且難以客觀定義的特性。

(三) 電子化政府提升民眾對政府的信任

電子化政府的發展，從 1990 年代開始到現在已經有將近二十年的時間，其內涵發展至今，大概已經可以清楚區分成強調線上服務、資訊提供等顧客服務功能，以及強調民眾政治參與、提昇民主品質的電子民主功能（Mahrer and Krimmer,

2005; Bishop and Anderson, 2004; Backus, 2001; Chadwick, 2003; Lenihan, 2005)。

而這兩個功能，也就是目前許多新興文獻，提出利用資訊通信科技 (ICTs) 來提升民眾信任之假設的來源。

更具體的說，目前的文獻，除了上一段落對於信任提升方法的一般性論述之外，近年來討論信任的文章，許多都將焦點轉移到政府電子化 (或 ICTs) 對提升信任的可能性 (例如 Tolbert and Mossberger, 2006; Parent et al., 2004; Welch et al., 2004; Holzer, 2004; 陳俊明等, 2005)。這類文章，大部分都是建立在 ICTs 能夠提供更多資訊在民眾與政府的互動過程，提供更多互動機會等基礎上，也就是 Tolbert and Mossberger (2006) 所說的電子化政府兩個途徑：企業家途徑 (The entrepreneurial approach) 與參與途徑 (participator approach)。換言之，政府電子化之後所帶來的互動增加與資訊提升，來自兩個不同途徑的電子化內容。所謂的企業家途徑，主要立基在 ICTs 所提供的彈性、效率上，承襲新公共管理典範所強調的精神，希望透過資訊科技的協助，提供民眾快速、回應且高品質的服務。從實務上來看，民眾透過政府網站進行即時的資訊查詢、線上申辦，都是這個途徑下所提供的電子化政府服務。Welch 等人 (2004) 認為，電子化政府提供給民眾隨時可查詢的政府 (政策) 相關資料，使民眾能夠輕易瞭解政府的相關作為或政策內容，提升 Thomas (1998) 所稱，以代理理論為基礎的信用式信任 (fiduciary trust)，而透過電子化政府所提供的民眾與官員互動管道，則可提升仰賴持續性互動的相互信任 (mutual trust)。此外，Parent 等人 (2004) 則發現，較高的電子化政府的服務品質 (如線上服務的易用度、有用度等)，能夠提升民眾對於政府的信任。陳俊明等 (2005) 的研究顯示，民眾對於政府利用電腦或網路服務民眾的滿意度，與政府信任之間有正向關係。Tolbert 與 Mossberger (2006) 透過兩階段迴歸方法，連結電子化政府使用與對電子化政府的態度、以及對政府的信任三者之間的關係，發現電子化政府的使用，將因為政府回應民眾需求的反應力增加，提升了民眾對於地方政府的信任。

至於所謂的參與途徑，則是在民主治理之下，電子民主論者認為透過資訊通訊科技的協助，可以增加民眾參與政治的機會，例如網路公共論壇、網路投票等。Moore 和 Davis (1997) 在一篇討論都市規劃的文章當中提到，民眾在規劃過程，「如果只是告訴我，我恐怕很快就忘了 (Tell me, I forget.)，如果你做給我看，我應該就可以記得 (Show me, I remember.)，如果讓我參與，我必定能夠理解 (Involve me, I understand.)」，而這也是提升民眾對政府信任的重要基礎。Holzer (2004) 認為，數位公民參與因為能夠增加民眾與政府之間的互動，進而具有提升民眾對政府信任的潛能。總之，ICTs 可以在低成本與高效率的前提之下，對於公民與政府之間的關係產生與以往不同的轉變，拉近公民與政府彼此之間的距離，增加相互間的互動 (Grossman, 1995; Scavo and Shi, 1999)，使公民社會中的人民有更多參與公共政策決策過程討論的機會，提高政府的對人民的回應性與責任感 (Hague & Loader, 1999)，解決了民眾因為程序上的不瞭解而對政府的不

滿意態度 (Tolbert and Mossberger, 2006)。

整合上述兩個途徑的相關研究，本文認為政府電子化對於民眾信任的影響，主要是透過企業途徑與參與途徑來進行，也就是 Moon (2002) 所說的「科技讓政府，可以透過透明度的增加、成本的效率與效能化、政策參與，來重新找回民眾對政府的信任」。然而，目前的文獻在討論此相關議題時，大多將資訊科技在政府當中的運用視為一個單一概念，並未將電子化實際上存在著「服務提供」（前述企業家途徑，或所謂的電子化政府）與「民主參與」（前述參與途徑，或所謂的電子民主）兩種截然不同功能的事實帶入假設論證當中，例如陳俊明等 (2005) 的研究，使用「對政府用電腦或網路來服務民眾之滿意度」為單一相關自變數解釋民眾的信任；Tolbert 和 Mossberger (2006) 使用「對政府網站的瀏覽行為」，以及相關的網路資訊搜尋成效來作為解釋變數；Parent 等人 (2004) 利用網站的有效性與易用性等指標作為自變數。本文以為，不同途徑所可能造成的影響效果將有所差異，探討此議題比較理想的方式應該區分出企業途徑與參與途徑的電子化影響，甚至區分不同的信任類型 (圖 1)



圖 1 電子治理對信任的影響來源與類型

圖表來源：本研究

本文最主要的目的，其一是延續上述研究的探討，回答電子治理能否在台灣這個具有特殊經濟情勢的民主國家，提升民眾對政府信任的問題；其二就是比較不同途徑的電子工具應用，對政府信任的影響。

三、 研究方法

本文以行政院研考會委託中華國家競爭力研究學會所執行的，「電子化政府影響評估研究」計畫所執行的電話訪問，作為主要的分析資料。該電訪以居住在台灣地區、十八歲以上之民眾為調查母體。透過電腦輔助電話訪問系統 (Computer Assisted Telephone Interview System, CATI System)，以家戶為單位，一戶訪問一

人進行。執行期間為 2007 年 3 月 6 日(星期二),至 2007 年 3 月 10 日(星期六),共計完成有效樣本 2,016 份,以百分之九十五信賴度估計,抽樣誤差在 $\pm 2.18\%$ 之內。

在變數的操作化方面,本文主要關注的自變數為電子化政府兩個不同途徑的使用,屬於企業家途徑的有線上資訊查詢以及線上申辦兩個功能,屬於參與途徑的則有線上發表意見的功能。每個功能都有兩個題目,分別詢問使用次數與使用後的滿意度,本文在後續的分析當中,基於兩個原因,將每個功能中的兩個題目,重新整合登錄為一個具有三個類別(從未使用、使用後感覺不滿意、使用後感覺滿意)的指標(表 1),第一個原因是在 2,016 個成功樣本當中,曾經使用過電子化政府服務的僅有一半左右,其中曾經使用線上意見討論之電子民主功能的民眾更只有 56 位,而沒有使用經驗的民眾,依照問卷設計,將不會詢問有關滿意度問題,也就成為遺漏值,因此如果依照原本題目分析,將使得模型分析的樣本僅剩下 56 位;第二個原因是,本文主要是探討電子化政府使用能否提升政府信任,因此,有無使用經驗的兩種人比較,將是一個重要的參考指標,而納入全部樣本,也才能具有推論全台灣樣本的代表性。

表 1 電子途徑自變數操作化

| 途徑 | 變數 | 操作化題目 | 重新歸納後尺度 |
|-------|--------|--|---|
| 企業家途徑 | 資訊查詢 | <ul style="list-style-type: none"> ● 請問,您是否曾經為了「查詢資料」而使用政府機關網站?(01)經常(02)有時(03)很少(04)從來沒有 ● 整體而言,您對政府機關網站提供給民眾查詢的資料滿不滿意?(01)非常不滿意(02)不太滿意(03)還算滿意(04)非常滿意 | 類別尺度 1. 使用後感覺不滿意者 2. 使用後感覺滿意者 3. 從未使用者 |
| | 線上申辦 | <ul style="list-style-type: none"> ● 請問,您是否曾經使用政府機關網站來申請服務、文件或繳錢?例如申請戶籍謄本、線上繳稅、線上繳交罰款、線上換發行照...等。(01)經常(02)有時(03)很少(04)從來沒有 ● 整體而言,您滿不滿意政府所提供的網路申辦服務?(01)非常不滿意(02)不太滿意(03)還算滿意(04)非常滿意 | 類別尺度 1. 使用後感覺不滿意者 2. 使用後感覺滿意者 3. 從未使用者 |
| 參與途徑 | 線上意見交流 | <ul style="list-style-type: none"> ● 請問您是否曾經在政府網站,發表對公共政策的看法、或是參與政治討論?(01)經常(02)有時(03)很少(04)從來沒有 ● 請問,對於政府設立網站給民眾在網路上討論公共政策,您滿不滿意?(01)非常不滿意(02)不太滿意(03)還算滿意(04)非常滿意 | 類別尺度 1. 使用後感覺不滿意者 2. 使用後感覺滿意者 3. 從未使用者 |

其他的自變數則包含(內外)政治效能感(兩個題目):「有人說,政府官員不會在乎【台:不會管】我們一般民眾的想法。請問您同意還是不同意這種說

法？」與「有人說，政治有時候太複雜了，所以我們一般民眾實在搞不懂【台：不清楚】。請問您同意還是不同意這種說法？」，以及性別、年齡、教育程度、每日網路使用時數等個人基本資料。

依變數則是民眾對政府的信任程度，分成中央政府與地方政府兩個題目：「請問您信不信任我們的中央政府？」以及「請問您信不信任我們的地方政府？」。在後續的分析中，本文將此兩個題目（加總）整合成單一「民眾對政府信任」指數。

資料的分析將分成兩個部分，首先是利用變異數分析（ANOVA）來呈現不同使用行為的民眾，在對政府信任上有無顯著差異。其次則是利用回歸分析，探討電子化政府不同功能途徑對民眾政府信任的影響。

四、電子化政府對政府信任的影響

本文後續的資料分析，首先呈現變異數分析（ANOVA）的結果，探討不同使用行為的民眾，在對政府信任上有無顯著差異。其次回歸分析的結果，嘗試對於有關電子化政府與政府信任討論中，有關企業家途徑以及公民參與途徑的相關爭辯，透過實證資料的呈現與分析，提出初步的解答。

（一）電子化政府使用者的政府信任差異

首先，變異數分析結果呈現出相當有趣的現象，比較「電子化政府使用者」、「網路使用者，但從未上過政府網站」、以及「非網路使用者」三個類別的受訪者，發現他們在政府信任上有顯著差異（ $F=5.858, p<0.003$ ），其中以「非網路使用者」的政府信任程度最高。本文再以 Scheffe 法進行事後比較（圖 2），結果發現，非網路使用者的政府信任指數，相對於電子化政府的使用者，平均數高出 0.245，非網路使用者的政治信任感是最高的。

表 2 電子化政府使用者與非使用者之政府信任差異性檢定

| 類別 | 人數 | 政府信任平均數 | 標準差 | F 值 | 事後比較差異組別 |
|-----------------|------|---------|---------|----------|---|
| 電子化政府使用者 | 915 | 4.8232 | 1.29165 | 5.858*** | 非網路使用者> 電子化政府使用者 (平均數差異= 0.245**) |
| 網路使用者，但從未上過政府網站 | 250 | 4.8392 | 1.40843 | | |
| 非網路使用者 | 550 | 5.0680 | 1.45787 | | |
| 總和 | 1715 | 4.9040 | 1.36793 | | |

*** 表 $p<0.001$ ；** 表 $p<0.01$ 時；*表 $p<0.05$

接下來，比較電子化政府企業家途徑中，三種類型的行為（使用後感覺不滿意者、使用後感覺滿意者、從未使用者），同樣以變異數分析比較平均數，再以 Scheffe 進行事後比較。首先，在資訊查詢功能方面（表 3），使用電子化政府查詢資訊後，感到滿意者，比不滿意者在對政府信任程度上比較高；未使用過電子化政府查詢資訊者，比使用後卻不滿意者，信任度較高。而使用後滿意與從未使用者兩類民眾之間對於政府的信任並未有明顯的差異。

表 3 資訊查詢功能三種使用者之政府信任差異性檢定

| (I) 資訊查詢 | (J) 資訊查詢 | 平均差異 (I-J) | 標準誤 | 事後比較差異組別 | F 值 |
|----------------------------|----------|------------|--------|----------------|------------|
| 使用後不滿意 (n=107, 平均=4.25) | 使用後滿意 | -.68764*** | .14079 | ◇ 使用後滿意>使用後不滿意 | F=13.38*** |
| | 從未使用 | -.70621*** | .13827 | | |
| 使用後滿意 (n=682, 平均=4.94) | 使用後不滿意 | .68764*** | .14079 | ◇ 從未使用>使用後不滿意 | |
| | 從未使用 | -.01857 | .06848 | | |
| 從未使用 (n=923, 平均=4.95) | 使用後不滿意 | .70621*** | .13827 | | |
| | 使用後滿意 | .01857 | .06848 | | |

*** 表 p<0.001；** 表 p<0.01 時；*表 p<0.05

在線上申辦功能方面（表 4），與上述資訊查詢功能一樣，較大的差異存在非使用者與不滿意者兩者之間，非使用者比使用線上申辦行為後感覺不滿意的受訪者，在政府信任指數的平均數上高出 1.05 左右。另外，使用後滿意者也比不滿意者有要高的信任指數。與資訊查詢功能類似，使用後滿意與從未使用者兩類民眾之間對於政府的信任並未有明顯的差異。

表 4 線上申辦功能三種使用者之政府信任差異性檢定

| (I) 線上申辦 | (J) 線上申辦 | 平均差異 (I-J) | 標準誤 | 事後比較差異組別 | F 值 |
|---------------------------|----------|-------------|--------|----------------|------------|
| 使用後不滿意 (n=24, 平均=3.88) | 使用後滿意 | -.93922** | .29308 | ◇ 使用後滿意>使用後不滿意 | F=7.406*** |
| | 從未使用 | -1.04979*** | .28273 | | |
| 使用後滿意 (n=256, 平均=4.82) | 使用後不滿意 | .93922** | .29308 | ◇ 從未使用>使用後不滿意 | |
| | 從未使用 | -.11057 | .09252 | | |
| 從未使用 (n=1433, 平均=4.93) | 使用後不滿意 | 1.04979*** | .28273 | | |
| | 使用後滿意 | .11057 | .09252 | | |

*** 表 p<0.001；** 表 p<0.01 時；*表 p<0.05

最後，則是針對線上政治意見討論不同使用者的比較（表 5），結果發現線上政治討論的使用與不使用的不同受訪者之間，在政治信任上並無顯著差異。然

而若針對平均數來看，仍可發現從未使用者的平均數最高，依序是使用後滿意者與不滿意者。

表 5 線上政治討論三種使用者之政府信任差異性檢定

| (I) 政治討論 | (J) 政治討論 | 平均差異 (I-J) | 標準誤 | 事後比較差異組別 | F 值 |
|---------------------------|----------|------------|--------|----------|----------|
| 使用後不滿意 (n=16, 平均=4.20) | 使用後滿意 | -.41248 | .40580 | 無顯著差異組別 | F=3.007* |
| | 從未使用 | -.70998 | .33819 | | |
| 使用後滿意 (n=36, 平均=4.62) | 使用後不滿意 | .41248 | .40580 | | |
| | 從未使用 | -.29750 | .22924 | | |
| 從未使用 (n=1660, 平均=4.91) | 使用後不滿意 | .70998 | .33819 | | |
| | 使用後滿意 | .29750 | .22924 | | |

*** 表 $p < 0.001$; ** 表 $p < 0.01$ 時 ; *表 $p < 0.05$

從上面幾個變異數分析結果來看，大致可歸納為兩個有趣的發現，首先是，非網路使用者在政府信任程度上是最高的。其次則是，電子化政府不同功能的使用，對於政府信任的正面提升上並沒有顯著的影響，相對的，使用後不滿意的感覺對於政府信任程度有顯著的反面效果。

(二) 電子化政府使用與政府信任之模型分析

更進一步以迴歸來檢視哪些因素影響政府的信任程度，如表六所示，傳統研究認為影響政府信任的變數—政治效能感，在本研究中還是佔了相當重要的位置，政治效能感越高，民眾對政府的信任就越高。男性比女性信任感高，年紀越大以及教育程度越高，對於信任程度越低。

至於本研究所關注的電子化政府使用效果，如同前一節的變異數分析結果，結果呈現出「正面加分不顯著，但負面減分明顯」的現象，換言之，對於電子化政府的滿意使用，相對於從未使用電子化政府的民眾，對政府的信任並未因此提升；然而，當使用電子化政府之後有不滿意的經驗，卻會明顯降低民眾對政府的信任。

企業家途徑與參與途徑兩者的差異，資料結果顯示，企業家途徑對政府信任的影響比參與途徑有較大的影響。使用線上政治討論功能與否，在政府信任程度上並無顯著差異，但企業家途徑電子化政府功能的使用經驗，則會影響民眾的信任程度。

表 6 政府信任之線型回歸模型分析

| | | 未標準化 B | 標準誤 | 標準化 B | t | 顯著性 |
|---|--------|------------------|-------------|--------------|---------------|-------------|
| (常數) | | 4.149 | .210 | | 19.756 | .000 |
| 網路使用時數 | | .045 * | .022 | .062 | 2.000 | .046 |
| 資訊查詢 (參照：從未使用) | 使用後不滿意 | -.298 * | .133 | -.056 | -2.232 | .026 |
| | 使用後滿意 | .123 | .079 | .046 | 1.556 | .120 |
| 申辦服務 (參照：從未使用) | 使用後不滿意 | -.618 * | .252 | -.057 | -2.455 | .014 |
| | 使用後滿意 | -.072 | .090 | -.020 | -.803 | .422 |
| 線上政治討論 (參照：從未使用) | 使用後不滿意 | -.202 | .293 | -.016 | -.690 | .490 |
| | 使用後滿意 | -.316 | .202 | -.036 | -1.567 | .117 |
| 外在政治效能感 | | .662 *** | .035 | .443 | 18.926 | .000 |
| 內在政治效能感 | | .125 *** | .034 | .085 | 3.629 | .000 |
| 性別 | | -.215 *** | .061 | -.080 | -3.527 | .000 |
| 教育程度 | | -.134 *** | .038 | -.100 | -3.510 | .000 |
| 年齡 | | -.055 * | .028 | -.055 | -1.968 | .049 |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Adj. R2=0.254, N=1518, F=44.069, p<0.001 ● *** 表 p<0.001; ** 表p<0.01時; *表 p<0.05 ● 本模型符合常態性假定。另依照條件指標以及Tolerance數值，也無共線性問題。 | | | | | | |

(三) 研究討論

本文發現電子化政府的使用與滿意度，對民眾之政府信任程度的影響，並不如過去其他文獻中所稱有顯著的正面效果（如 Tobert and Mossberger, 2006; Moon, 2002），變異數與回歸分析資料顯示，具有電子化政府申辦服務以及資訊查詢經驗，且感到滿意者，相對於從未使用電子化政府的民眾，在信任政府的程度上並未有顯著提升；反而是，對於電子化政府資訊查詢，以及線上申辦服務有負面經驗者，對政府的信任程度相對於從未使用電子化政府者，有顯著的降低作用。本文認為，這個情況主要是來自於，台灣的民眾對於電子化政府資訊查詢與線上申辦功能具有相當高度的期待，並且認為這是現代政府理當提供的服務，根據資策會的一份民調顯示（江明修等，2004），台灣民眾有 65.7%認為政府應該立即提供網路申辦的服務，而有 71.3%的民眾認為政府應該立即提供線上資訊查詢的服務，換言之，對於民眾來說（尤其是在台灣這個資訊與網路發達的社會），政府提供相關線上電子化政府功能，已是民眾認知中，現代政府的基本條件，如果政府未能在這些公共服務上取得民眾的滿意度，將降低民眾對政府的信任。

其次，在企業家途徑與參與途徑的重要性比較上，本研究的資料顯示，民眾對政府的信任，主要能影響自電子化政府的申辦與資訊功能。Tobert 與

Mossberger (2006) 發現，透過電子化政府網站的「資料可及性 (accessibility)」以及「互動回應性」，改善了民眾對地方政府的信任程度，他們並認為，這個提升信任的途徑是透過「過程為基礎 (process-based)」，這也是網路的互動特性所帶來的最大效用。在這個基礎上，本文進一步的發現，所謂以過程為基礎的途徑，或 Thomas (1998) 所強調之委託人與代理人之間重複互動效果，主要是來自於政府電子化功能中的線上資訊提供與線上申辦功能，電子民主論者所強調的民主參與功能，對於民眾之政府信任程度，並未有顯著的影響作用。

更進一步而言，造成企業家途徑較參與途徑有顯著效果的原因在於，電子民主所代表的是一種「以制度為基礎」的信任，而一個完整建立的制度信任來源，完整政府行政體系的配合為相當重要的關鍵。但是目前我國的電子民主方案（如線上公共論壇、線上民意調查），大多停留在初步的建置階段，民眾在網路上所發表的意見，並不會實際進入政府的決策或行政體系內部（對於實際的政策規劃與執行，不會有強制力），而僅是官僚體系參考之用。資料顯示，在 36 位「使用後且滿意」電子化政府線上意見討論的民眾中，只有 11 位（30.6%）認為政府官員會在乎民眾的想法（亦即外在政治效能感不高），換言之，現今的政府電子化的參與途徑功能，並不能讓民眾實際影響政府決策，僅是一種民眾情緒上的抒發管道，這就如 Parent 等人（2004）的研究發現，政治效能感是影響電子化政府能否提升民眾對政府信任的重要控制變數。

總之，本文認為若要提升電子化政府參與途徑的功能，必須藉由實際制度的修正配合，也就是聯合國在最新的電子化政府報告書中所強調的，後端政府（back office）與前端網站之間的制度連結（UN, 2008），唯有如此才能提升民眾在使用線上參與途徑時的效能感，以及提升對政府的信任。

五、結論

民眾對於政府的信任，已成為民主治理中相當重要的績效指標，過去大部分的文獻認為，政府的實際績效表現與民眾預期之間的差距，是民眾對政府信任的重要決定因素之一，民眾越滿意的施政表現，或說政府的施政表現越符合民眾的預期，民眾對政府的信任程度就會越高。而近來電子化政府論者所期待的，就是希望透過 ICTs 的協助，藉由即時的資訊查詢功能與雙向的線上溝通，減少因為資訊不對稱所造成兩者的差距，提高民眾對政府的滿意度，進而提升民眾對政府的信任。雖然到目前為止，已經有許多文獻探討電子化政府與民眾信任之間的關係，然而對於台灣這個存在著族群對立的特殊政治情勢環境，ICT 能否像國外文獻所證明，提升民眾對政府的信任仍待進一步的確認。而本文的最主要的目的即：延續過去的研究，探討政府電子化對於台灣民眾信任政府的影響，以及這個影響是來自電子化服務提供，還是數位民主參與途徑？

資料的分析結果顯示，ICTs 對民眾的政府信任產生的影響，集中在電子化的企業家途徑而非參與途徑，本文認為主要原因在於企業途徑（資訊服務或線上申辦）是一個電子化政府發展近二十年之後，已成為民眾觀感中政府所應該具備的基本要求，這也是為何正面滿意的使用者，相較於未使用者，沒有較高的信任程度，但不滿意的使用者，卻會有顯著的信任降低。而參與途徑功能之所以不顯著，本文認為主要是從在於後端政府的制度連結不足，民眾無法透過線上參與預期有效的政府回應，導致此途徑變成一個情緒抒發的管道，若要提升 ICTs 所帶來的正面效果，除了改善參與途徑的網站介面設計之外，更要將前端網站的「輸入」，連結到後端的實際政策決策當中，這也是未來政府改造工作所需考量的新層面。



參考文獻：

- 江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂，2004，「運用資訊與通訊科技實現『全民參政』之規劃研究」，九十三年度財團法人資訊工業策進會委託研究報告。
- 吳親恩，2007，〈台灣民眾的政治信任差異〉，台灣政治學刊，第十一卷，第一期，頁 147-200。
- 林水波，2004，〈台灣代議政治的信任門檻〉，台灣民主季刊，第一卷，第一期，頁 119-141。
- 林聰吉，2007，〈政治支持與民主鞏固〉，政治科學論叢，第三十四期，頁 71-104。
- 祝道松、盧正宗、徐雅培，2007，〈制度型信任機制與知覺風險影響網路消費者購物意圖之研究—以 Yahoo! 奇摩購物為例〉，電子商務學報，第九卷，第二期，頁 291-320。
- 張苙雲、譚康榮，2005，〈制度信任的趨勢與結構：「多重等級評量」的分析策略〉，台灣社會學刊，第三十五期，頁 75-126。
- 盛杏媛、黃信豪，2006，〈台灣民眾為什麼討厭立法院？〉，台灣民主季刊，第三卷，第三期，頁 85-128。
- 盛治仁，2003，〈台灣民眾民主價值及政治信任感研究—政黨輪替前後的比較〉，選舉研究，第十卷，第一期，頁 115-169。
- 陳俊明、黃東益、陳敦源，2005，〈電子化政府與公民信任——一個探索性的台灣個案研究〉，「公共服務績效與公民信任——理論與實務的創新」學術研討會，台中市：東海大學。
- 陳陸輝，2003，〈政治信任、施政表現與民眾對台灣民主的展望〉，台灣政治學刊，第七卷，第二期，頁 149-188。
- 陳陸輝，2006，〈政治信任的政治後果—以 2004 年立法委員選舉為例〉，台灣民主季刊，第三卷，第二期，頁 39-62。
- 游清鑫，2004，〈2004 年台灣總統選舉—政治信任的缺乏與未鞏固的民主〉，台灣民主季刊，第一卷，第二期，頁 193-200。
- Cook, Timothy E. and Paul Gronke. 2005. "The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions." *Journal of Politics*, 67(3): 784-803.
- Chanley, Virginia A., Thomas J. Rudolph, and Wendy M. Rahn. 2000. "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Serious Analysis," *Public Opinion Quarterly*, 64: 239-256.
- Christensen, Tom and Per Laegreid. 2005. "Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography,"

- Public Performance & Management Review*, 28(4): 487-511.
- Grossman, Lawrence. 1995. *The Electronic Commonwealth*. New York: Penguin.
- Hague, Barry N. and Brian D. Loader. 1999. *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*. London: Routledge.
- Holzer, Marc. 2004. "Restoring Trust in Government: The Potential of Digital Citizen Participation." Proceedings of the Second Sino-U.S. International Conference: Public Administration in the Changing World?, Beijing China, May 24-25, 2004.
- Houston, David J. and Lauren K. Harding. 2008. "Trust in the public Service: A Cross-National Examination," Paper prepared for presentation at the 66th Annual National Conference of the Midwest Political Science Association; Chicago, IL; April 3-6, 2008.
- Miller, Arthur H. and Ola Listhaug. 1990. "Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States." *British Journal of Political Science*, 20(3): 357-386.
- Moon, M. Jae. 2002. "Can IT Help Government to Restore Public Trust?: Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector." Paper presented at the 36th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Moore, C. Nicholas & Dave Davis. 1997. *Participation Tools for Better Land-use Planning: Techniques & Case Studies*. Sacramento, Calif.: Center for Livable Communities.
- Nye, Joseph S., Philip D. Zelikow, and David C. King (eds). 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Parent, Michael, Christine A. Vandebek, and Andrew C. Gemino. 2004. "Building Citizen Trust Through e-Government," Paper presented at the 37th Hawaii International Conference on System Science.
- Peters, B. G. 1999. *American Public Policy: Promise and Performance*. 5th edition. Chatham House Publishers, New York, 1999.
- Scavo, Carmine and Yuhang Shi. 1999. "World Wide Web Site Design and Use in Public Management." In *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends*, ed. G. David Garson. Hershey: IDEA Group Publishing.
- Thomas, Craig W.. 1998. "Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their Employees," *Administration and Society*, 30(2): 166-193.

- Tolbert, Caroline J. and Karen Mossberger. 2006. "The Effects of e-Government on Trust and Confidence in Government." *Public Administration Review*, 66(3): 354-369.
- Van de Walle, Steven, Steven Van Roosbroek, and Geert Bouckaert. 2008. "Trust in the Public Sector: is there any evidence for a long-time decline?" *International Review of Administrative Sciences*, 74(1): 47-64.
- Welch, Eric W., Charles C. Hnnant, and M. Jae Moon. 2004. "Linking Citizen Satisfaction with E-government and Trust in Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 371-391.
- Zucker, Lynne G. 1986. "Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920" *Research in Organizational Behavior*, 8: 53-111.

