

電子化參與：公共政策過程中 的網路公民參與

*E-Participation: Internet and Citizen
Participation in Policy Making Process*

陳敦源（政治大學公共行政系副教授）、黃東益（世新大學行政管理系副教授）、
蕭乃沂（世新大學行政管理系助理教授）*

Don-Yun Chen (Professor, Dept. of Policy Administration, National Cheng Chi University),
Tong-Yi Huang (Associate Professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin
University), Naiyi Hsiao (Assistant Professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih
Hsin University)

摘要 Abstract

民主深化是台灣民主發展必走的道路，除了選舉與公投之外，台灣民眾更深地參與公共政策的每個步驟無非是最重要的工作。過去十年間政府推動電子化的努力不容抹煞，但是隨著台灣民主深化的呼聲以及國際電子化參與的風潮日益茁壯，我國政府的電子化停留在「管理主義」的窠臼、將民眾看做「顧客」而非「公民」的本質就日益明顯，急需新觀念的引領來改變。本文特別舉出三個歐美目前實行中的電子化參與案例，包括加拿大健保政策國家論壇的電子化、英國蘇格蘭議會的網路民眾參與，以及美國環境保護署的電子化管制規則制訂等，藉由三個簡單的評估點進行討論，我們初步得到下面三項結論：第一，我國政府電子化的推動方案當中，應該立即加入電子參與的推動方案，該方案的焦點應集中在除了選舉與公投之外的政策參與電子化的推動之上；第二，電子化參與方案的內涵，應該具備將民眾參與落實在每個公共政策的過程當中，並應修改目前「重管理、輕民主」的評估架構，將電子化參與指標化納入方案管制；第三，電子化參與方案並不能改變社會上因為政策專業以及數位落差所產生參與不平等的問題，因此，方案當中應該特別重視應用ICTs減緩上述參與不平等現象的努力。

In the past, the government of Taiwan has launched various stages of e-government project. However, in these e-government plans, people in Taiwan are treated as "customers" rather than "citizens." In this paper, we use a simple analytical framework to discuss three cases concerning e-participation in three Western countries. They are the Canadian National Forum on Health through the Internet citizen participation, Scottish Parliament's effort to engage citizen through the Internet, and American Environmental Protection Agency's on-line docket system to implement e-rulemaking. At the end, we conclude that in the future, Taiwan's "next step" e-government plan should encompass the idea of e-participation in order to deepen democracy in Taiwan.

關鍵詞 keywords : 數位台灣計畫、電子化參與、網際網路、民主深化、電子化規劃、電子化議會、
電子化管制規則制定
**e-Taiwan, e-participation, the Internet, deepening democracy, e-planning,
e-parliament, e-rulemaking**

*

- ◆聯絡地址：台北市文山區指南路二段64號政治大學公共行政學系
- ◆聯絡電話：(02) 2939-3091 轉51145
- ◆e-mail : donc@nccu.edu.tw; tyhuang@cc.shu.edu.tw; nhsiao@cc.shu.edu.tw



壹、從「消費者」到「公民」：資訊與通訊科技（ICTs）與台灣民主深化

我國自民國八十六年起著手規劃各階段的電子化政府重點實施項目（行政院研究發展考核委員會，2004），包括八十六年的「電子化／網路化中程推動計畫」（八十七～八十九年度），其十項子計畫中，有六項屬於軟硬體及法規面的基礎建設（「政府網際網路骨幹」、「骨幹網路基礎服務」、「資訊安全稽核」、「網網相連電子閘門」、「識別證卡合一」、及「電子認證機制」），三項子計畫（「村村有電腦、里里上網路」、「課股有信箱，訊息瞬間通」與「行政應用服務」）為政府機構之間或內部的建設，惟有「便民應用服務」是民眾接受自各級政府機構或承包企業的政府服務。

而民國九十年起的「電子化政府推動方案」（九十一～九十三年度），除延續前一階段的基礎之外，也企圖加入行政院推動已久的政府業務電腦化、辦公室自動化及國土資訊系統，構成一個結合內部網路與網際網路並可分享資料的整合性電子化政府服務體系。以「服務效能提升」、「辦公效率提升」及「決策品質提升」作為其三個主軸，並從健全「基礎環境建設」、加強「資訊應用發展」、普及「資訊流通共享」、及推廣「上網應用

服務」等四個層面著手，以達成「充分運用資訊和通訊科技，一方面提高行政效能，創新政府的服務，一方面提升便民服務品質，支援政府再造，邁向全民智慧型政府」的願景。

民國九十一年五月行政院科技顧問組將「數位台灣計畫」納為「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」的第六項子計畫，除延續前兩階段的法規標準環境與基礎建設之外，並以「構建優質網路化社會」（e化生活）、「提升產業競爭力」（e化商務）、「建立高效能政府」（e化政府）及「創造智慧運輸環境」（e化交通）為四大主軸，而其中e化政府下又包含線上政府服務（即前兩階段已經推動的稅務、監理、戶政等網路政府服務），並逐步整合為網路政府單一窗口，政府機關之間或內部仍持續推動電子公文與視訊會議，最後則強調逐步於網路開放政府資訊。由以上三個階段的計畫演變可以看出，我國電子化政府的確已逐步由資訊通訊基礎建設及網路政府基礎建設（法規、資料互通），邁向單一機關的線上政府服務，甚至高附加價值的跨機關線上服務，一切似乎都在持續推動中。

從前面台灣推動e化政府的努力當中，不論是行政院研考會的電子化政府方案、或是數位台灣計畫中e化政府的願景，我們可以發現「民眾」是被定位在「政府服務消費者（consumers）」的角色上，也就是說，政府建構e化政府的政策目標，就是如何

更快地「輸送」(deliver)政府的服務給這些顧客，以達到「服務滿意度」的回饋；更深一層來說，這樣政策願景的背後，是從經濟發展的角度，應用資訊與通訊科技 (Information and Communication Technologies; ICTs) 增進政府服務效率，以滿足「顧客」對政府服務的需求。

從數位台灣計畫所要達到提升台灣國家競爭力的目標上看出，台灣政府推動電子化的核心思惟是從資源配置效率的角度來思考國家發展，這也就是為何政府推動這項個案時，背後所追求的指標是世界經濟論壇 (WEF) 的「全球資訊科技報告」(The Global Information Technology Report, 2002-2003)、布朗大學的政府網站服務評比 (<http://www.insidepolitics.org/policyreports.html>)、泰勒尼爾森公司政府線上服務使用度調查 (Taylor Nelson Sofres; <http://www.tns-global.com>) 等，這些評比的特色都是以政府為服務提供者，而民眾為服務接受者的角度出發，所設計出來的評比機制。

然而，聯合國二〇〇〇年從人類發展 (human development) 的角度，提出以「造福全體的發展」(development for all) 為主軸的「千禧年宣言 (the Millennium Declaration)」，作為二十一世紀聯合國推動世界發展策略的核心，這個願景在二〇〇三～二〇〇五的「世界資訊社會高峰會議」中被更清楚地表達出來，其中對政府在

發展資訊社會的過程中，扮演重要追求平衡與平等的角色多有期待，政府推動電子化的目的不再是服務提供而已，而應具備人類發展的極終意義。在這個願景之下，聯合國的經濟與社會部 (UN Department of Economic and Social Affairs; UNDESA) 與一個名為「公民資源集團」(Civic Resource Group) 的顧問公司合作，對世界 173 個國家作了一次屬於聯合國對電子化政府的評估報告 (UN Global E-government Survey 2003)，報告當中雖然並沒有台灣的排名，但是，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「電子化政府的整備度 (readiness)」之外，特別加入了一組「電子化參與 (e-participation)」的指標，其中特別注重「電子化資訊提供 (e-information)」、「電子化公民諮詢 (e-consultation)」以及「電子化決策 (e-decision-making)」等三個方面，代表評量政府應用 ICTs 來引進公民參與政府決策的「願意」(willingness) 程度；如果拿這個指標與我國目前電子化政府的各項推動計畫的內涵來比較，可以非常明顯地看出，聯合國是將民眾視為為「公民」(citizens) 而非單純政府服務消費者的立場上，來推行政府電子化的工作；這樣的趨勢近來也在學界與實務界中出現，主要是來自於學界試圖解除「管理主義」對世界各國政府電子化發展的牢籠效果，從公民參與的角度將 ICTs 視為一種政府藉之深化

民主治理的工具（Caldow, 2004; Chadwick, 2003; Lenihan, 2002; Macintosh, 2004），這個未來趨勢已經促使西方民主先進國家政府，開始進行不同程度的電子化參與實驗，在可見的未來，這樣的趨勢還會因為聯合國的積極提倡而加速。面對這個潮流，我國行政院研究發展考核委員會在最近也有部分的跟進動作，已就電子化民主、電子參與及電子投票等相關議題進行研究，但是，從政府推動「數位台灣計劃」的策略觀點出發，我們需要一套整體且定位清楚的「電子化治理」(e-governance) 方案，讓政府從消極的管理效率考量，轉而走向應用 ICTs 提升台灣民主深化的方向前進，以符合世界政府電子化的新興潮流。

這個工作的核心，是讓政策規劃者能從將視民眾為「顧客」的巢臼當中脫出，進入視民眾為「公民」的意識，成為最主要的關鍵。本文將在這樣一個思想基礎上，針對電子化治理中提升民眾公民能力最關鍵的「電子化參與」(e-participation) 面向，以從理論出發，並引介三個案例的方式，討論我國未來規劃電子化參與的實務基礎，最後我們將提出幾點簡單的建議，提供政府下一階段政府電子化推動方案的參考。

貳、以電子化參與推動台灣民主深化

一、電子化參與和台灣民主深化

我國的民主政治，自一九八〇年發展迄今，已經從轉型期進入深化(habituation, Rustow 1970)的階段。在轉型的過程中，選舉、議會政治、政黨政治等程序性民主機制的運作已臻成熟，而創制、公民複決及其他公民直接參與管道也陸續建構；在民主深化階段，除了不斷精鍊(refine)這些制度的運作之外，如何使政府的政策真正反應民眾的偏好，並且強健民間社會及公民能力，已是台灣民主發展的續階任務。從政府的角度而言，應思考如何在公共政策的制定過程中，包括問題界定(problem definition)、議程設定(agenda setting)、政策規劃(policy planning)、政策合法化(policy legitimization)、政策執行(policy implementation)與政策評估(policy evaluation)等階段，透過種種公民參與機制，納入民眾的意見，使得政策更具合法性及回應性，以建立實質的民主。同時，政策的設計不該只狹隘地強調效率或效能，政策的目標之一也在於其能否促成更普遍、更有意義的公民參與(Smith and Ingram 1993)，因為從積極、善治的觀點而言，在政府再造的風潮之下，公民不再只是治理的對象，同時也是治理的智慧資源與夥伴(citizen as partners, OECD 2001)，透過政策的參與，民眾得以培育其民主素養，砥勵其公民能力(citizen competence)，深化民主價值，以鞏固

民主基礎 (Linz and Stepan 1996)。因此近年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，以深化台灣的民主。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。

二、電子化參與的內涵

聯合國二〇〇三電子化政府報告中，對於電子化參與的評估，是採取階段的方式，將焦點放在公民到政府 (C2G; Citizen to Government) 以及政

府到公民 (G2C; Government to Citizen) 兩個互動面向上，該報告使用「電子化資訊公開」、「電子化政策諮詢」、以及「電子化決策參與」的三個面向，作為衡量全球國家電子參與的程度，這個分類也與 OECD 提出強化政府與公民連結 (citizen engagement) 的三個面向相互契合，包括「資訊」、「諮詢」與「積極參與」(OECD, 2001)。這些指標如果從公民參與的角度來看，也剛巧符合已故美國規劃學者 Sherry Arnstein 所提出「公民參與之梯」(a ladder of citizen participation; Arnstein, 1969) 當中所隱含民眾參與「深淺」的層次，Arnstein 將民眾參與從缺乏實質參與到公民控制，從低到高分成八種參與形式，請參見表 1。

表 1 Arnstein 的公民參與之梯、公民與政府連結、電子化參與

Sherry Arnstein 公民參與之梯	OECD 民眾與政府連結	UN 電子化參與的層次
精英操控 (Manipulation)	資訊 (information) 政府製造與傳遞資訊給公民，包括主動提供與公民要求，是一種單向的關係。	電子化資訊公開 (e-information)
觀念矯正 (Therapy)		
資訊告知 (Informing)		
公共諮詢 (Consultation)	諮詢 (consultation) 公民對政府施政有提供意見以及回饋意見的管道，這是一種雙向的關係。	電子化政策諮詢 (e-consultation)
安撫勸慰 (Placation)		
夥伴關係 (Partnership)		
權力授予 (Delegation of Power)	積極參與 (Active Participation) 公民積極參與政策議程設定與政策對話，但是最終決定的責任仍在政府，這是一種雙向的夥伴關係。	電子化決策參與 (e-decision-making)
公民控制 (Citizen Control)		

這個參與之梯包括精英操控、觀念矯正、資訊告知、公共諮詢、安撫勸慰、夥伴關係、權力授予、公民控制等八階，前三階的民眾參與，起於操控終於告知，民眾不能實質參與決策，但是卻有資訊公開與公關的效果，民眾從得知資訊當中，參與政府的運作，這部分可以對照聯合國報告中「電子化資訊公開」的部分；中間三階，起於諮詢，終於夥伴，可以說是公民參與政府決策夥伴關係的開始，即便政府還沒有將最終決策的權力下，但是已經設計某些機制，蒐集與整理民眾意見，作為決策重要參考，這三階可以對照聯合國報告中的「電子化政策諮商」部分；最後的兩階，起於授權，終於公民控制，民眾對於政策內涵有具有決定性的影響，政府依循公民參與所作出的決定辦事，民眾同時也負擔更多的決策責任，這個部分剛好可以對照聯合國報告中「電子化決策參與」部分。

三、電子化參與的評估

前述的討論當中，我們可以看出，ICTs的蓬勃發展，對照前述任何一種關於公民參與的層次分類都是有幫助的，主要乃是ICTs提供一種參與成本相對低廉的另類選擇，尤其是在空間以及時間上的節約，讓許多在過去因為成本太高而無法實施的公共政策參與模式，因為ICTs發展而成為可能，也就是說，ICTs提供深化民主改革者，一個增進公民參與的利器。

然而，ICTs的蓬勃發展未必會帶來民主，主要原因是它畢竟是一個受人意志操縱的工具。澳洲學者Rodan（1998）詳細討論新加坡政府應用ICTs進行社會控制的實況之後，指出我們將民主深化寄託於ICTs是過分樂觀的看法，主政者（包括民主與非民主國家）要用ICTs來作什麼才是問題的關鍵？主政者要用ICTs來進行公民控制（control）還是公民灌能（empower）？常常是一念之間，可能也沒有太大民主國家或是非民主國家的差異。

因此，我們有必要從民主深化的角度，尋找更為精緻的政府電子化分析架構，評估ICTs在政府不同的決策階段所產生的影響為何，以作為觀察政府藉ICTs深化民主的「意願」程度。根據英國學者Ann Macintosh（2004）的看法，政府推動每一項民主參與電子化的工作，都可以從十個面向進行比較與評估，包括「參與的層次」、「決策過程中的階段」、「參與者」、「科技使用」、「公民接觸的規則」、「持續性」、「可接近性」、「資源與推廣」、「評估與結果」、與「成功的主要因素」，請參見表2說明。

本文先用表2當中的前三個面向（即參與層次、決策過程中的階段、與參與者），對於國外網路上可以蒐集到的三個案例，分別是加拿大健保政策國家論壇電子化、英國蘇格蘭電子化議會、以及美國環境保護署電子化管

表2 應用ICT深化民主的評估面向

評估面向	內容描述
1. 參與層次	要讓人民參與得多深？
2. 決策過程中的階段	決策中的什麼階段讓民眾參與？
3. 參與者	誰(決策單位)應該與誰(公民)接觸？
4. 科技使用	如何應用以及用什麼與公民接觸？
5. 公民接觸的規則	什麼個人資料是接觸過程中所必須提供的？
6. 持續性	要持續多久？
7. 可接近性	多少與哪裡來的公民可以參與？
8. 資源與推廣	接觸的成本多高？以及參與的資訊被傳播得多廣？
9. 評估與結果	預期會有什麼結果？應該用什麼方法評估？
10. 成功的主要因素	如何找出政治、法律、經濟、社會、文化的成功因素？

制規則制定等，作一個綜合的分析，用以作為台灣未來應用ICTs來深化的民主的參考。

參、公民電子參與的個案與評估

為了呼應前述對於電子化參與的內涵與我國對於電子化參與缺乏規劃與實施經驗的觀察，本節將以公共政策的「規劃」、「合法化」、與「執行」等三個階段為區分，各介紹一個國外的電子化參與案例。

一、政策規劃：加拿大健保政策的「電子化規劃」(E-planning; Ham, 2001)

加拿大於一九九四年於內閣總理

辦公室之下成立「健保政策國家論壇」(National Forum on Health)，並由總理擔任召集人，衛生部長擔任副召集人，負責檢討自從一九五〇年代晚期開始實施的全民健康保險(National Health Insurance)政策與整體健康照護政策，並企圖作為相關措施(如聯邦與各省的健保財務分攤比例、給付範圍調整等)的修正參考，請參見圖1。

經過前置規劃之後，健保政策國家論壇決定將整個公民參與過程分為兩個階段實施。第一階段(約從一九九五年十一月到一九九六年四月)主要在喚起加拿大社會各階層對於健康照護政策的關切，並蒐集各個面向的相關議題。在此階段中，由健保政策國家論壇所委託的民間團體首先負責與各地方相關團體聯繫，並寄出諮詢

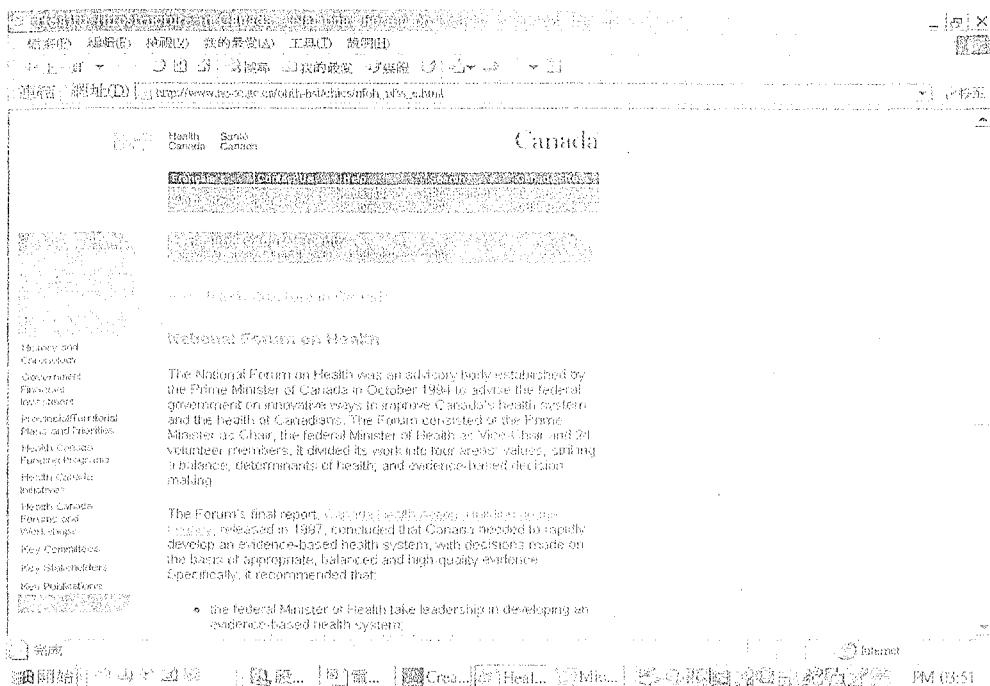


圖1 加拿大衛生署下的「健保政策國家論壇」

圖表來源：http://www.hc-sc.gc.ca/ohih-bsi/chics/nfoh_nfss_e.html

文件作為召開諮詢會議的基礎說明文件。除了實體互動管道之外，健保政策國家論壇也將該諮詢文件及已經預定好的會議時程公佈於專屬網站上，以邀請更多的個別民眾與團體參加；對於所有已經召開的諮詢會議，也將會議記錄（甚至部份的開會影音實況）公佈於網站上，並提供有興趣者下載；並且於此專屬網站上開設各相關議題的討論區，使無法參加會議的個別民眾與團體可以發表言論或上傳參考資料；另外工作人員也主動蒐集過程中所有出現於媒體的相關報導，藉以激發更多的線上互動討論。第一階

段結束時，全國健康論壇總共召開了71場實體的諮詢會議，共約1,300人次參加諮詢會議，並累積了可觀的相關言論與參考資料於網站上。在一九九六年四月於多倫多舉辦的第一階段綜合研討會中，超過200位出席者也依據過程中出現於實體諮詢會議與專屬網站的言論（由論壇工作人員整理好於會場上提供出席者），歸納並選擇核心的全民健保與建康照護的待處理議題。

第二階段的目標則是依據前一階段的核心議題，更廣泛地徵詢其解決方案，並作成具體推動措施的優先順

序建議。首先，另外兩場於溫哥華及蒙特婁舉行的綜合座談會分別邀集了相關團體的代表、專家學者、與公部門相關部門，針對第一階段的核心議題，羅列代表各方立場的解決方案，並尋求這些解決方案中被綜合研討會的出席者接受的程度。另外，這些解決方案也同時被收納公佈於專屬網站中，並尋求個別民眾透過網路表達其贊同程度（網路投票）或相關評論。於一九九六年秋季，健保政策國家論壇也透過電話民意調查詢問500位隨機抽樣的民眾，詢問其對於這些核心議題與對應解決方案的意見，整體而言，這些受訪民眾認為加拿大的全民健保體制與健康照護措施的確已經有改革的必要，但是對於改革的方案卻無較高的共識。而不論綜合研討會的現場出席者、電話受訪民眾、或是網路參與民眾皆對健保政策國家論壇所設計的公民參與型式感到滿意。

由以上加拿大健康照護政策的公民參與個案，可以發現電子化參與在政策規劃（或評估修正）過程中可以扮演重要的角色。首先，由於網際網路容許承載多媒體（文字、圖形、影音）資訊，相關資訊可以更多元地呈現，也由於網站的容易累積與搜尋功能，使得公民參與過程中資訊取得的成本大幅降低，這即是前述在UN的報告當中，電子化資訊公開的基礎機制設計。

在意見回饋層次上，專屬網站中的討論區可以收納更多未受邀請或無

法參加實體諮詢會議的民眾意見，並且透過網站資訊即時更新的努力，實體與虛擬諮詢的言論可以同時呈現及公開，通常代表團體（因限於參加人數，團體代表較易受邀）的實體諮詢意見及個別民眾（通常為沉默多數）的意見透過專屬網站而具有意見論辯及溝通的平台，實質上應有助於核心議題的顯現、解決方案共識的形成、或至少是分殊政策價值的相互理解。最後，在議程與決定方案的選擇上，網路民意調查可以與實體電話民意調查有相互參照的效果，上述加拿大健康照護政策的公民參與個案中，如果可以取得涵蓋率較充分的網路族名冊，以執行符合機率性抽樣的網路民調，相信其調查結果將更具代表性。最後值得強調的是：個案中其實融合實體與虛擬的公民參與模式，而且兩種模式相輔相成，其精神與當前電子商務中逐漸受到重視的虛擬實體（brick and mortar）兼具的營運模式（business model）有異曲同工之效。

二、政策合法化：英國蘇格蘭的「電子化議會」（E-parliament）

本文接著以英國蘇格蘭議會（Scottish Parliament）的網站，來說明議會如何運用ICTs的各種設計，提供資訊、諮詢及決策的功能，來推動公眾參與，如前所述，依參與的層次而言，資訊與通信科技已被政府部門廣泛地運用於公眾資訊提供（information provision）、意見諮詢（public

consultation) 與公民主動參與決策 (active participation in decision making)，ICTs 促成民眾的主動參與可說是在此參與階梯中最高的目標（請參見表1）。蘇格蘭議會過去在積極促進公民參與決策與立法過程，可說是不餘遺力。如蘇格蘭政府 (The Scottish Office) 曾在蘇格蘭議會的訓令之下委託學者進行研究，介紹包括複決 (referendum)、公識會議 (consensus conference)、公民陪審團 (citizen jury)、商議式民調 (deliberative poll) 等種種民眾直接參與機制，如何應用在議會決策階段的時機，並檢視各種參與機制的利弊得失。（Scottish Office 2000）

除了對於這些公民參與方式的研究與實踐，隨著近年來ICTs，特別是網際網路的普遍運用，蘇格蘭議會除了不斷豐富網站的內容，提供立法資訊外，也嘗試利用網站提供公民的參政管道，如網路的論壇、立法審議過程中公眾的線上諮詢等，由於該網站的豐富與完備，已被提名為素有國際線上奧斯卡獎之稱的 Webby 嘉獎的候選名單。該網站在資訊、諮詢及決策提供以下的機制。

在立法資訊方面，包括議員個人資訊、議會結構及職權、議事檔案資料以及議事過程的實況資料。該網站提供所有議員的基本資料、聯絡方式以及其個人財產及利益申報，使民眾對於議員基本的屬性有所瞭解，並得以很方便地與議員聯繫。在議事資料

方面，除了提供民眾種種可查詢的委員會議詢答檔案、研究報告及資料外，也提供由網路播送的全院及各委員會的議事實況。值得一提的是，為了顧及各種語言的需要，網站上提供了Gaelic 語言系統，使得不同族群的公民都能平等的使用這些資訊。

在公共諮詢方面，在該網站的首頁提供了論壇，論壇的目的是在法案審議過程中以及通過後，提供上網登記註冊的民眾，透過網路表達意見的公共場域，作為立法的參考。該論壇除了提供同步及非同步的互動功能外，也提供該法案相關議題資訊的連結，使得民眾能夠進行知情的互動與討論。配合網路議事實況的播放，民眾得以進行更深入的參與。除了資訊及諮詢的功能之外，在該網站的種種機制中，最具創新性也最為制度化的可說是公眾提案委員會所實施的「電子公眾提案」(e-petition)，這個機制提供民眾參與決策制定的機會。電子公眾提案系統從今（二〇〇四）年二月開始正式建立與運作，在此之前，經過在 Napier 大學「國際電子民主研究中心」(International Tele-democracy Center at Napier University) 兩年的先期研究及半年線上的測試，到目前為止，該系統可以說是利用網際網路進行公民參與決策與立法的一個先驅案例。

為實踐民主政治公開、參與的原則，蘇格蘭議會提供民眾及團體，在議會的權限得以修訂法律或制定新的



法律範圍之內，向蘇格蘭議會提案的機制。提案除了親自送達外，可透過網路送交給議會，除此之外，可以透過議會架設的網站來動員支持，進行連署。從蘇格蘭議會網站的首頁，可以直接連結到「電子公眾提案」系統（如圖2），在這個系統裡面，提供提案進行程序的說明，列出所有提案。民眾可在此網頁中，讀取提案詳細內容，在同意的情況之下，進一步連署。對於提案人以及關心該提案的人而言，可以提供資訊，支持提案，瞭解連署情況，也可在線上進行討論，彼此說服，並且傳送資訊給其他人，

進行動員。最後，在提案期限屆滿，進入審查程序之後，也可透過網路瞭解審查進度。根據蘇格蘭議會公眾提案審查委員會的報告（Public Petition Committee, Scottish Parliament 2004），直到二〇〇四年五月為止，該提案系統已曾為14個提案提供服務，其中最成功的有2,500人的連署以及接受25個評論意見。

三、政策執行：美國環境保護署（EPA）電子化管制規則設定（E-rulemaking）

在公共政策的進程中，通常執行

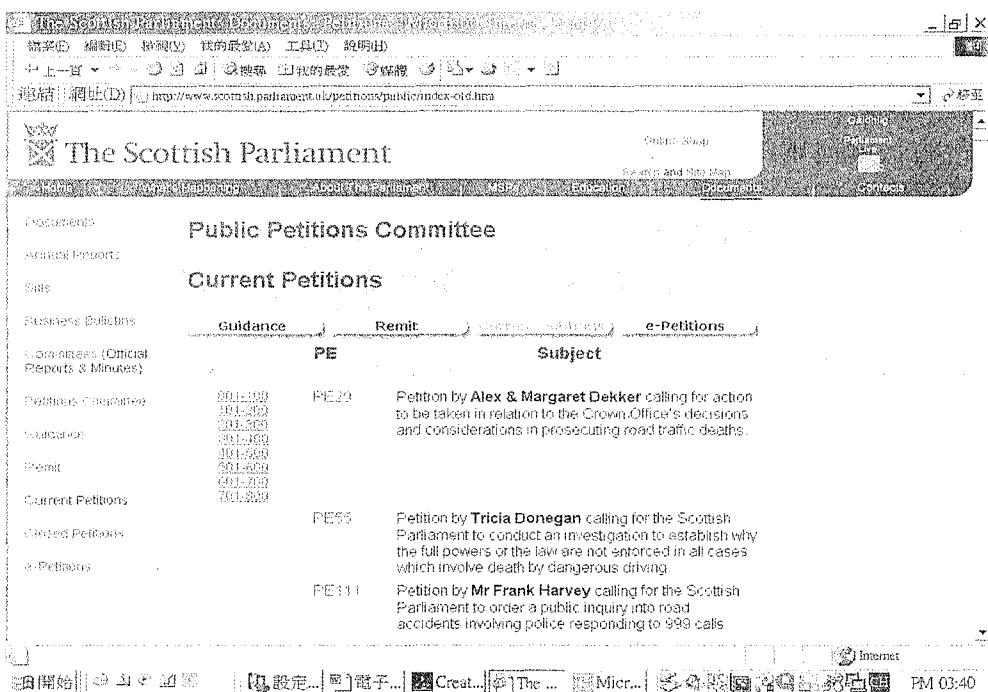


圖2 英國蘇格蘭議會的公眾提案系統

圖表來源：<http://www.scottish.parliament.uk/petitions/public/index-old.htm>

的階段都是由議會機制授權官僚體系完成的，然而，官僚體系在「聽命行事」的印象之下，事實上也有許多決策的功能，就是一般所稱的「實行細則」的設定工作（rulemaking），這樣的工作通常不需要經過立法過程，但是卻有相同公權力，這種工作在負有管制任務的機構尤其明顯；從公民參與的角度來看，管制規則制定的過程，提供了民眾或是利益團體影響政策的另一個機會（Kerwin, 1999），在美國這樣的行政部門作為，通常必須遵循一九四六年行政程序法（the Administrative Procedure Act; APA）對於「告知（notice）」、「評論（comment）」、以及「定規（final rule）」的程序規定，實務上，美國聯邦政府機構制定規則時，通常會先在政府公報上公告，並且要求民眾在一個時間內出評論，最後由機關蒐集民眾意見並作修改之後，公佈實施。

美國聯邦政府自一九八〇年代初期開始意識到ICTs對政府檔案管理以及管制規則設定的工作可能有的影響，經過美國聯邦政府以及國會修法的努力（包括文書減量法以及資訊公開法等），一九九〇年代開始，美國聯邦政府開始利用網際網路公開政府資訊。一九九八年，美國聯邦政府的交通部（the Department of Transportation; DOT）開發了一套線上檔案系統（docket），將部門當中的法令、研究、評論等全數上網，幾年之後，美國環境保護署（the Environmental

Protection Agency; EPA）也開發出一套名為EDOCKET的線上檔案系統，這套系統在布希總統的行政管理方案中，成為推動電子化政府的一個主要項目，其目的是要藉由ICTs的應用，在資訊公開以及民眾參與的前提下，提升政府制定管制規則的品質。之後，OMB指定EPA帶領許多聯邦政府的部門開始一項分三階段完成的政府電子化管制規則設定的改善工程，未來美國聯邦政府的任何一條法律命令，都可以在網上輕易取得，民眾也可以對任何一條法律命令，直接在網路上提供意見。

目前EPA的EDOCKET系統是二〇〇二年開始上線（如附圖3），它是一個線上公共檔案系統，公民來到這個網址之後，可以藉由搜尋的功能（普通或進階），找到所有與環境保護的法律、命令、管制規則、及其相關政府公文書，舉例而言，筆者於今年六月中進入EDOCKET中一則二〇〇四年一月間公佈的「美國國家空氣有毒物質排放標準修正案」，上網最後評論期限是六月二十九日，進入該檔案區之後，我們可以看到3,569個相關檔案（其中大多都有pdf供檔下載），檔案性質包括EPA的原始提案、其它部會的意見書、研究報告、演講資料、內部備忘錄、其他民眾的意見...，儼然一個該項管制規則改革的臨時圖書館。如果民眾要上傳意見，該系統是以匿名的方式運作，但是系統管理者仍然希望上傳意見者可以提供聯絡方

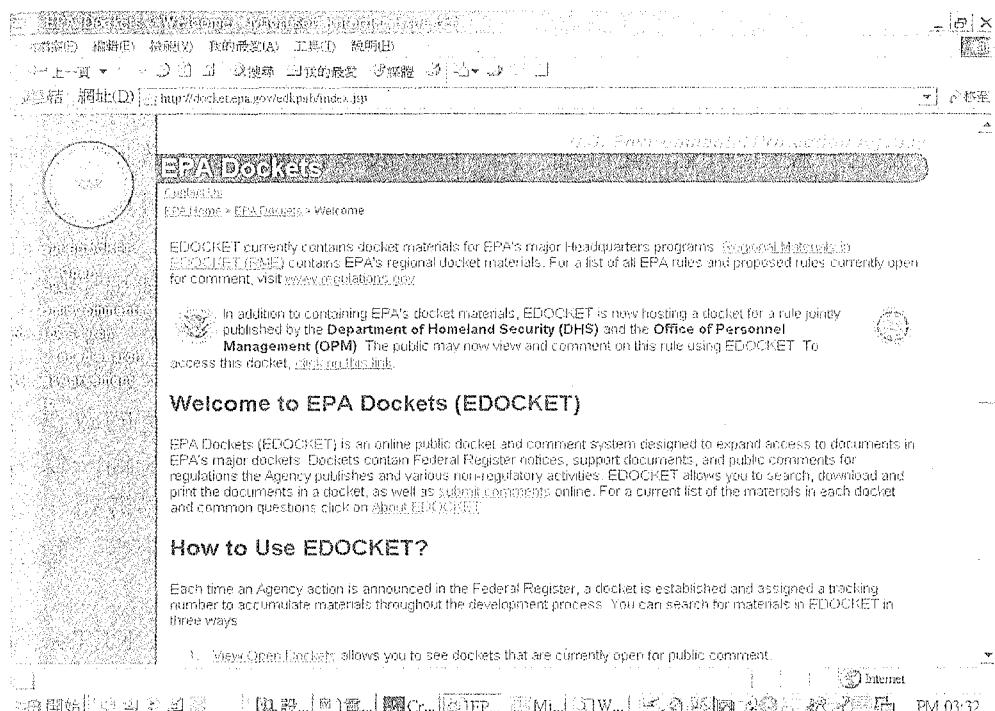


圖3 美國環境保護署線上檔案系統

圖表來源：<http://docket.epa.gov/edkpub/index.jsp>

式，以便於意見傳遞不清時可以聯絡溝通，不然單位無法列入修改提案的考量；另外，系統管理者除了對版權內容、商業機密、以及其他法律禁止的公開文書有權刪除之外，一律來函照登，並列入部門考量；當然，這個公共檔案系統也允許民眾隨時在網上提供與管制政策相關的意見，除了可以履行美國行政程序法中政府管制規則制定，應為事先告知民眾以及開放評論的要求之外，主要也可達成下列四項目標（Coglianese, 2004: 16）：（一）增加民主正當性、（二）改進決

策品質、（三）降低行政成本、（四）強化管制的順服等。

前述的系統仍然擴充當中，將來發展的方向包括應用資料探勘（data mining）的技術集結更多相關文件以及分析民眾意見、管制規則之間的衝突檢查、對利害關係團體的立即預告系統、管制政策「白話化」（plain English）系統、甚至建立「網上公民論壇」（digital juries）以讓民眾對官僚體系關於管制內容的決策有更多的影響力，而「電子化管制規則設定」也漸漸成為ICTs在政府政策執行的過

程中，最主要的應用場域，不論是學界還是實務界，都有重視發展的聲音出現（Shulman and others, 2003; GAO, 2003）。

四、綜合評估

前述三個案例，可以說是目前電子參與在深化民主方面寶貴的應用實例，我們可以從參與層次、參與公共政策決策階段、以及參與者等三個方向來檢視。

首先，就參與的層次而言，三個案例都多少展現公部門願意開放決策場域、深化民主的意念。加拿大在健保政策國家論壇下的健保政策改革規劃，結合實境與虛擬環境的公民參與做法，可以視為從傳統公民參與形式過度到全電子化參與的一種實驗模式，值得學習。蘇格蘭議會利用網路的特性蒐集民瘼，而「電子公眾提案系統」，強化了代議機關與民眾的互動連結，這也讓我們看見，過去台灣電子化政府方案忽略議會電子化的事實。而美國環保署將管制規則制定過程開放，象徵官僚體系政策執行過程開放的可能，讓行政程序法能夠更加落實，而整個系統資訊提供的完整程度更是令人吃驚，事實上，這也是一個利用網路進行公共政策決策知識管理（knowledge management）的案例，總括而言，網際網路在提供民眾參與公共政策決策過程的機會，不論是從資訊提供或是互動溝通的效率來看，的確是深化民主不可或缺的重

要工具。

再者，就決策過程中的階段來評估，學者Macintosh (2004: 3) 將之分為：議程設定、政策分析、政策議決、政策執行、政策監控等五個階段。三個案例當中，以加拿大的個案將改革的議程設定權力（agenda-setting power）開放得最為完整，這種讓改革議題從下到上形成的過程，可以說是民主深化的極致表現。蘇格蘭議會雖然是政策議決過程中的重要機構，但是民眾提案系統中多少也有扮演政策監控的角色，讓民眾對政府的意見可以經過議會傳達到政府。而美國環保署的管制規則制定系統，則是明顯跨越政策議決以及政策執行的兩個階段，由於其資料的豐富，似乎也扮演著部分政策分析的角色，總括而言，網際網路所提供的政府決策過程的服務，可以說涵蓋了整個政策制定的過程，該過程的每一個環節平衡且完整的開放參與，都是深化民主的表現。

最後，關於「誰來參與」的方面，三個案例都是對所屬人民公開的方式建構電子化參與的機制，可以說沒有任何形式上的門檻，然而，從政策專業以及數位落差的角度來觀察，這三個案例都是具有實質的門檻，政策專業涉及到「公民能力」(citizen competence; Elkin and Soltan, 1999) 的問題，解決不易，而數位落差與公民的社經地位有關，也是一個困難的社會問題，因此，當政府開放這些管

一道讓民眾參與，個別民眾使否能夠「平等」地來參與不無疑問，更重要的是，那些有組織、有經費、有政策專業的利害關係團體（stakeholder groups），反而可能是政府開放電子化參與的最大受益者，因此，更深的網路電子化參與會帶來更大的政治不平等是可能的一種發展，當然，我們也大可不必為了這種在任何一種參與形式當中都有的問題，視為減緩推動電子化民眾參與的藉口，比方說，美國環境保護署的EDOCKET規劃中要建構的管制政策「白話化」系統，將複雜的管制政策法律語言轉化成簡單的日常英語，就是一種應用網路特質提升公民參與能力的做法，值得學習。

肆、結語：電子化參與在台灣

民主深化是台灣民主發展必走的道路，除了選舉與公投之外，台灣民眾更深地參與公共政策的每個步驟無非是最重要的工作。隨著ICTs的持續發展，聯合國千禧年願景推波助瀾下的電子化參與風潮，讓民主深化的工作在執行成本上越來越低、可行性越見提升，我們相信歐美民主先進國家再經過多年的實驗與改良之後，電子

化的民主參與形式將會更趨成熟。回到台灣，過去十年間政府推動電子化的努力不容抹煞，但是隨著台灣民主深化的呼聲以及國際電子化參與的風潮日益茁壯，我國政府電子化停留在「管理主義」的窠臼、將民眾看做顧客而非公民的本質就日益明顯，極需新觀念的引領來改變。

本文站在提供政府政策思考方向的動機之上，特別舉出三個歐美目前實行中的電子化參與案例，藉由三個初步的評估點進行討論，我們初步得到下面三項結論，提供政府下一階段推動電子化政府的參考：

第一，我國電子化政府的推動方案當中，應該立即加入電子參與的推動方案，該方案應集中在除了選舉與公投之外的政策參與電子化的推動焦點之上。

第二，電子化參與方案的內涵，應將民眾參與落實在每個公共政策的過程當中，並應修改目前「重管理、輕民主」的評估架構，將電子化參與指標納入方案管制。

第三，電子化參與方案並不能改變社會上因為政策專業以及數位落差所產生參與不平等的問題，因此，方案當中應該特別重視應用ICTs減緩上述參與不平等現象的努力。

參考資料

一、中文部分

行政院研究發展考核委員會。（2004）。電子化政府，台北：行政院研考會。

二、英文部分

1. Arnstein, S. (1969) . "A Ladder of Citizen Participation." American Institute of Planners Journal, 35: 216-224.
2. Caldow, J. (2004) "E-Democracy: Putting Down Global Roots." Report from Institute for Electronic Government, IBM. <http://www-1.ibm.com/industries/government/ieg/pdf/e-democracy%20putting%20down%20roots.pdf>, accessed 05/29/2004.
3. Chadwick, A. (2003) "Bringing E-Democracy Back In: Why It Matters for Future Research on E-Government." Social Science Computer Review 21 (4) : 443-455.
4. Coglianese, C. (2004) E-rulemaking: Information Technology and Regulatory Policy. New Directions in Digital Government Research, Regulatory Policy Program, JFK School of Government, Harvard University. <http://www.ksg.harvard.edu/cbg/research/rpp/RPP-2004-02.pdf>, accessed 05/29/2004.
5. Elkin, S. L and K. E. Soltan. (1999) Citizen Competence and Democratic Institutions. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
6. GAO. (2003) Electronic Rulemaking: Efforts to Facilitate Public Participation Can be Improved. Report to the Committee on Government Affairs, US Senate (Sep. 17) , <http://www.gao.gov/new.items/d03901.pdf>, accessed 05/25/2004.
7. Ham, L., (2001) "Consulting on Health Policy in Canada," in Citizens as Partners: Information Consultation, and Public Participation in Policy Making, Paris: OECD.
8. Kerwin, C. M., 2nd ed. (1999) Rulemaking: How Government Agencies Writes Law and Make Policy. Washington, DC: CQ Press.
9. Lenihan, D. G. (2002) "E-government, Federalism and Democracy: The New Governance." Ottawa, Canada: Center for Collaborative Government. http://www-it.fmi.uni-sofia.bg/eg/res/ktapublication_vol9e.pdf, accessed 05/29/2004.
10. Linz, J. and A. Stepan. (1996) Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, Southern America and Post-Communist Europe. Baltimore Md.: Johns Hopkins University Press.
11. Macintosh, Ann. (2004) "Characterizing E-Participation in Policy-Making." Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences. <http://csdl.computer.org/comp/proceedings/hicss/2004/2056/05/205650117a.pdf>, accessed 05/29/2004.
12. OECD. (2001) . Citizens as Partners: Information Consultation, and Public Participation in Policy Making, Paris: OECD.
13. OECD. (2001) . Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. OECD Public Management Policy Brief No. 10, Paris: OECD. <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/citizensE.pdf>, accessed 05/28/2004.
14. Public Petition Committee, Scottish Parliament. (2004) Annual Report of the Public Petition Committee for the Parliamentary Year (7 May 2003 to 6 May 2004) . <http://www.scottish.parliament.uk/prtitions/reports>, accessed 05/29/2004.
15. Rodan, Garry. (1998) . "The Internet and Political Control in Singapore." Political Science Quarterly, 13 (1) : 63-89.
16. Rustow, Dunkward. (2000) . Involving Civil Society in the Work of Parliaments. Scotland: Scottish Office. <http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/cpsp-01.asp>, accessed 2004/05/30.
17. Scottish Parliament. (2004) "Parliamentary News Release: Scottish Parliament Website nominated for Online Oscar." <http://www.scottish.parliament.uk/news/news-04/pa04-030.htm>, accessed 2004/05/30.
18. Shulman, S., D. Schlosberg, S. Zavestoski, and D. Courard-Hauri. (2003) "Electronic Rulemaking: A Public Participation Research Agenda for the Social Science" Social Science Computer Review, 21 (2) : 162-178.
19. Smith, Steven. R. and Helen Ingram. (1993) "Public policy and Democracy" in Helen Ingram and Steven Smith (eds) , Public Policy and Democracy. Washington D.C.:Brookings. pp. 1-14.
20. UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) and Civic Resource Group (CRG) (2003) Global E-government Survey 2003. United Nations. <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>, accessed 2004/5/28.