

• 公行政學報 • 第三十三期

〈研究論文〉

民98年12月 頁1-43

國立政治大學公共行政學系

# 推展公民導向的電子化政府： 願景或幻想？<sup>\*</sup>

曾冠球、陳敦源、胡龍騰<sup>\*\*</sup>

## 《摘要》

受到「新公共管理」(new public management)思惟的洗禮，過去二十年來各國政府普遍致力於電子化政府的服務創新，期以「資訊通訊科技」(Information and Communication Technologies, ICTs)來改善民主回應性。儘管如此，本研究認為，傳統「由上而下」(top-down)、「機關導向」(agency-centered)的電子化政府之政策規劃模式，具有忽略使用者需求的盲點，在資源有限的政策配置過程中，電子化政府的龐大投資所帶來民眾的低使用意願，容易引發外界對政府資源錯置的批評。因此，電子化政府不應只是一種促成「善治」(good governance)的管理工具，其

---

投稿日期：98年8月3日；接受刊登日期：98年12月30日。

\* 論文發表於2009年台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPA)「全球化下新公共管理趨勢與挑戰：理論與實踐」研討會，高雄：國立中山大學。本研究感謝台灣電子治理中心「2020年台灣電子治理的願景與方向：情境規劃的應用」(編號：09640D002503)的研究支持。本論文承蒙東吳大學政治學系王輝煌教授於前述研討會上給予評論意見，以及本刊兩位匿名審查人寶貴修正建議，謹致謝意。

\*\* 曾冠球為本文主要聯絡人，淡江大學公共行政學系助理教授，台灣電子治理中心研究員，e-mail: frederickson2001@hotmail.com。

陳敦源為政治大學公共行政學系副教授，台灣電子治理中心主任，e-mail: donc@nccu.edu.tw。

胡龍騰為世新大學行政管理學系助理教授，台灣電子治理中心副主任，e-mail: lthu@cc.shu.edu.tw。

政策成形過程中亦需要民主正當性的洗禮。本研究以為，電子化政府應該從「協力型治理」（collaborative governance）、「政策民主化」（policy democratization）與「審議式民主」（deliberative democracy）等觀點重新定位其未來發展。據此而論，本研究旨在探究「公民導向」（citizen-centered）的電子化政府之政策規劃模式「如何」以及「是否」可能的問題。方法論上，本研究以台灣 2020 電子治理願景工作坊為例，藉由事前與事後質性與量化並重的研究方法，歸納出以下結論：（1）有關參與效果方面，參加者對電子化政府與審議式民主的知識略有增加，對民眾參加專業決策的信心有顯著的提升，但是對於參加民眾的政治效能感並無太大助益；（2）有關會議結論方面，參加者願景與行動方案的滿意度高，但政府官員相較起來較為保守，另外，參加者對於方案的可行性與正當性評價也高，最後，參加者對於再次參與以及未來政府是否應該舉辦類似活動的認同度高；（3）有關這些共識政府能否落實，參加者乃分別從內容、制度與官僚素養等層面提出質疑，這顯示電子化政府乃至於台灣政策制定的民主化，還有很長的路程要走。

[關鍵詞]：公民導向的電子化政府、協力型治理、政策民主化、審議式民主、願景工作坊

…（各國）電子化政府服務的低使用率，基本上是一個治理的問題。…許多的證據顯示，政府的網站在設置前，很少會事先詢問那些潛在的使用者『您希望這個網站反應出些什麼？』的問題，…。

- 2003 年〈聯合國電子化政府調查報告〉<sup>1</sup>

大多數已開發國家都有電子化政府的政策推動，主要關注政府藉由線上提供相關服務，但是，成功的政府服務與民主政治的強化之間，並沒有一定的關聯，世界上一些電子化政府發展領先的國家，並非是民主政體，我們的挑戰是在於建構一個電子化政府與電子民主之間的聯接，也就是超越服務提供中的單向性模式，開發數位媒介中回饋路徑的民主政治意義。

- Stephen Coleman 與 John Gotze (2001)<sup>2</sup>

## 壹、前言

二十世紀末，是個政府治理模式劇烈轉型的年代。新公共管理運動全球性的蔓延，使民眾頓時轉變為政府亟欲服務的「顧客」（customer），新右派的意識形態成為各國政府積極推動的改革方向，此時，「顧客至上」（customer orientation）、「組織精簡」（downsizing）、「企業型政府」（entrepreneurial government），以及「組織再造」（reengineering）等口號喊的震天價響。然而，面對民眾需求日益

---

<sup>1</sup> 原文如下：“...low usage of e-government services on line looks very much -if not predominantly - like a governance issue...There is rich evidence that hardly an e-government website is developed anymore before its potential and actual users are asked, “What do you want to see reflected on this website?” However, little attention is paid to the fact that while this is a correct question, it appears to be a stand-alone query posed in the absence of its proper context.” (United Nations, 2003: 66-67)

<sup>2</sup> 原文如下：“Most developed democracies have established e-government agenda, which are mainly concerned to deliver government service online. E-government policies hold out the prospect of greater cost efficiencies as well as broader public convenience, but there is no intrinsic link between successful e-government and strengthened democracy. Some of the world leaders in e-government service delivery are far from being democratic. The challenge is to create a link between e-government and e-democracy- to transcend the one-way model of service delivery and exploit for democratic purposes the feedback paths that are inherent to digital media.”

提高、政府人事、預算等資源日漸減少的情況下，政府如何紓解官僚體制的失靈，改善組織與流程的僵化，從而提升組織效率，發揮「以小事大」的綜效，以快速回應民眾之需求，遂被視為當前政府實踐「公共治理」（public governance）之首要任務。在諸多改革的方法中，網際網路（World Wide Web）及資訊通訊科技（Information and Communication Technologies; ICTs）技術的快速發展，不僅造成全球電子商務的急速成長，更促使各國政府積極思考如何利用資訊科技，進而帶動公共服務輸送的轉型（Moon, 2002），近年更因為 Web2.0 的網路模式的興起，讓基進民主改革者燃起應用網路落實民主審議與強化民主參與的新希望（Fraunholz & Unnithan, 2007; Coleman & Gotze, 2001）。

然而，從過去十餘年電子化政府到電子治理的概念轉變過程中，我們觀察到政府應用 ICTs 進行政府改造新的機會與限制。一方面，電子治理的相關政策，因為科技發展不斷精進的原因，需要前瞻願景的引領，因此各國政府無不針對未來進行政策願景的規劃工作，以掌握 ICTs 改革的政策先機；另一方面，治理的本質包含公共政策決策過程本身的「賦權化」（empowerment），也就是「參與式治理」（participatory governance）的意義，再專業的公共政策議題，只要涉及到民眾權益，一般大眾都有參與的正當性。過去由於 ICTs 相關政策具有高度的專業需求，政府決策常採由上到下的菁英決策模式，然而台灣民主化之後，公民意識高漲，政府服務改革以顧客為導向又意味著政策事先徵詢民眾偏好的重要性，因此，如果將 ICTs 的發展看作一項公共政策的發展，以專家菁英主導的決策模式、失敗的電子化政府的方案<sup>3</sup> 以及網際網路上政府架設的「線上蚊子館」之間，應該可以找出重新思考電子化政府決策治理模式的關鍵動能。

本研究開始於關切台灣電子化政府的未來願景及政策民主化的連結可能性，<sup>4</sup> 本研究認為，唯有提高電子化政府相關計畫的「民主正當性」（democratic legitimacy），才能大幅提升民眾對此等創新服務的接受度、使用率，以至於滿意度，政府當局在電子化政府的投資計畫，也才能贏得社會廣泛支持，並獲得民眾持續支持電子化政府政策資源分配的優先性與正當性，而「公民參與」是促成電子化政府

<sup>3</sup> 根據 Heeks (2000) 在 2000 年對於發展中國家電子化政府方案成功率的統計，35% 是完全失敗、50% 是部份失敗，只有約 15% 的方案是成功的。

<sup>4</sup> 值得澄清的是，本研究所從事的是比較上游的「公民導向的電子化政府政策規劃模式」（政策形成），而非下游的「電子化政府下之政策模式」（方案規劃與執行），亦即，透過某種公民參與形式（願景工作坊），邀請特定公民針對「電子化政府 initiatives 的願景與上位目標」表達意見，而非在既有電子化政府框架底下進行 programs planning。

政策民主正當性的重要途徑，經由公民參與的途徑除可增進民眾對於政府政策的認同感之外，更可促進社群生活中公民的政治效能感，這是提倡公民參與的副產品。儘管民主國家中，公民參與具有如上規範性價值，但政策實務上「如何」與「是否」可行則有待進一步檢證。本研究試圖探究如何運用一套方法與程序來實踐公民導向的政策規劃之理想？因此嘗試從「協力式治理」、「政策民主化」，以及「審議式民主」等觀點，尋找並闡述「公民導向的政策規劃」之立論基礎、核心問題與挑戰，並透過「願景工作坊」（scenario workshop）這套帶有濃厚審議式民主色彩的公民參與方法之實際運用，藉以觀察並回應「推展公民導向的電子化政府」可行性之根本問題。<sup>5</sup>

## 貳、文獻回顧

為了設計一個觀察「公民導向的電子化政府」的概念架構，本研究將從以下三個面向來討論：首先，從協力式治理的概念，討論電子化政府政策制定的過程，如何確實納入重要的利害關係人；其次，從公共政策民主化的角度，進一步討論民主時代下，電子化政府相關方案的民主正當性的問題，指出電子化政府表現優異的國家，並非都是民主國家，但是民主國家的電子化政府政策的決策，勢必要面對民主正當性的持續挑戰；最後，從審議式民主的角度，討論電子化政府願景建構的內涵問題。<sup>6</sup> 這背後的意涵是，雖然許多學者認為 ICTs 對於實踐審議式民主具有巨大潛能，但電子化政府願景討論本身能否順利通過審議式民主之試煉，卻是更為急迫的問題。

<sup>5</sup> 回顧台灣電子化政府的歷史，相關 initiatives 同樣是由專家主導，這與電子化政府政策的高知識門檻多少有關。問題在於：專家決策不見得符合民眾所需，此多少反映在民眾使用率不佳，但弔詭的是，民眾也未必有興趣與能力參與這類專業不對稱的決策，面對這樣困境，在審議式民主脈絡下，本研究透過「願景工作坊」，以觀察「公民作主」（self-government of citizens）的實踐可能性。換言之，提倡審議式民主與公民參與的信奉者，是否亦可將這樣理念適用在電子化政府的專業性決策上，應有相當研究空間。

<sup>6</sup> 本研究係以「『公民導向』的電子化政府政策規劃模式」作為論述主軸，故從協力式治理、政策民主化，與審議式民主觀點綜述論文的核心概念，這些觀點與本研究試圖提倡的公民導向規劃模式具有高度相關。

## 一、協力式治理與電子化政府政策制定

承襲「府際關係」與「政策執行」等領域累積的知識成果，「協力式治理」（collaborative governance）是近二十年來發展出來的統治策略。學者 Vigoda (2002) 曾表示，新公共管理策勵公共管理者回應顧客的需要，但是新時代的公共行政，單純講求回應仍然有不足，必須在協力過程中將民眾視為公共事務的夥伴。基本上，協力式治理可粗略分為兩種類型，一是組織間協力，另一是公民參與治理的管道（O’Leary & Bingham, 2009: 267），「利害關係人」一詞可以簡化並統合組織與公民兩種研究對象（Ansell & Gash, 2007: 546）。在定義上，協力式治理乃關切當前社會與公共問題日益複雜情形下，公共管理者如何針對多元利害關係人涉入公共事務的過程，加以有效管理並尋求共識的動態過程（O’Leary, Gazley, McGuire & Bingham, 2009: 3; Ansell & Gash, 2007: 544）。協力式治理的核心問題之一，乃探究公共管理者如何選擇適當干預方式與技巧，化解政治社群的歧見、利害糾葛、對立與矛盾，共同為提升社群生活與公共治理品質而努力。由於電子化政府的政策決定，往往牽涉廣大的利害關係人，但是卻鮮少討論決策過程的協力參與問題，這是一個令人費解的落差。

協力式治理的應用範疇，除了強調政府服務輸送的外包與跨部門合作之外，近來也開始關注公共政策的「決策參與」問題。事實上，O’Flynn 與 Wanna (2008: xi) 兩位學者就提出協力式治理的關鍵問題：「我們如何把協力參與轉化為更有效的結果、更好的公共政策，以及對社群與政府資源作更好的運用呢？」、「什麼樣的時機與政策議題適合運用協力方法？」、「政府部門真的重視協力嗎？還是只是嘴巴說說而已？為此政府部門已做了或即將作些什麼改變？」這些問題的背景，就是學者 Bevir (2006) 倡議民主治理應該從官員系統性主導的框架中，脫胎成為基進的民主治理（radical democratic governance），亦即倡導「多元主義」（pluralism）代替「整編統合」（incorporation）體制、以「對話」（dialogue）取代「諮詢」（consultation）的治理精神。<sup>7</sup>

<sup>7</sup> 根據 Bevir (2006) 的說法，「基進民主者」（radical democrats）主張公民在政策制定與執行過程中應扮演某種積極角色，因此，公民與行政機關之間的互動應維持一種「對話」關係，而非一種表淺的「諮詢」關係。亦即，倘若雙方是一種對話關係，行政機關即不應先有預設立場而後進行交流，但若是諮詢關係的話，公民意見可能純屬參考性質，行政機關大可選擇對其有利者執行，當然也沒有太多真誠互動之必要。的確，當前

若與政策過程論併同來看，協力式治理可拆解為「前提」、「過程」與「結果」三個階段進行研究（Ansell & Gash, 2007: 550; O’Leary et al., 2009: 3; Thomson & Perry, 2006: 21），<sup>8</sup> 這三者所構成的治理「黑箱」（black box）（Thomson & Perry, 2006），最根本的問題指向於：「願景、目標與利益分歧的行動者之間是否有達成協議的可能？如何使之可能？」以「環境衝突解決」（environmental conflict resolution）領域為例，不同類型的參與者究竟透過什麼機制或原則，方能使渠等在環境、自然資源與公共土地議題上達成協議（Emerson, 2009）？這涉及的細部問題，至少包括：哪些人應該參與？他們如何溝通與決定？這些決議如何轉化為公共行動（Fung, 2006: 67）？顯而易見地，這些爭議也可能發生在協力的電子化政府之政策制定過程。當代公共管理者在這類治理模式中，必須容忍曖昧、弔詭與緊張關係，這是因為協力的「公共管理者必須在擁有自主性與互依性下工作，同時渠等還必須兼具權威性與參與性」（O’Leary et al., 2009: 12）。<sup>9</sup> 換言之，公共管理者的核心任務就是克服協力參與的阻力，甚至是創造出一個願意進行「審議互動的公

---

行政實務上已有諸多公民參與實例，但其未必符合基進民主觀點，因為表面上也許提倡了參與，但實質上率多流於一種「行政導向的參與」，亦即，參與本身變成是一種促進行政效率之工具或手段，公民只是行政機關的諮詢者，缺乏政策制定與執行的權力；相對地，基進民主改革者則鼓吹積極對話、多元主義，此有別於典型的單向諮詢、整編統合的行政實務與作為。換言之，「以誰為主的參與」、「為了何種目的而舉辦參與」是很重要的觀察指標。

<sup>8</sup> 前提面向關注的是在何種情形下會發生協力關係，特別是利害關係人的參與誘因，舉凡資源交換需求、尋找組織正當性，以至於降低交易成本，皆為可能的歸因（Graddy & Chen, 2009: 54-57）。其次，結果面向關注的是績效或效能，如公共問題是否因而緩解，以及對於原有服務對象之影響。以美國「社區心理健康體系」（community mental health system）為例，案主、家庭和社工員三者，對於協力效能的認知可能就有出入（Provan & Milward, 1995）。最後，過程面向關注有助於改善利害關係人互動的因素。Ansell 與 Gash (2007: 557-561) 認為，面對面對話、信任建立、過程承諾、共同理解，以及中介結果等要素不可或缺。Thomson 與 Perry (2006: 24-28) 則表示，治理、行政、組織自主性、相互性，以及信任與互惠規範等，是促成有效協力的重要面向。

<sup>9</sup> 有論者（O’Leary & Bingham, 2009: 259）直言表示，「衝突管理」是協力式治理的主要挑戰之一。某種角度而言，協力管理者其實就是衝突管理者與衝突解決者。如果這樣說法成立，協力式治理便可將一些衝突管理的指導原則派上用場（O’Leary & Bingham, 2009: 266），例如：（1）把衝突重新界定為共同解決的相互問題；（2）教育彼此以便充分理解問題；（3）發展衝突管理計畫以處理程序、實質與關係；（4）網絡成員共同參與流程設計與對策研擬；（5）平衡代表者的勢力；（6）堅持網絡成員直接、完全與忠實的參與；（6）維持透明性與及時性；（7）協定的可執行性。

眾」（deliberative public）（Fung, 2002）。

在實務運作上，舉凡「公共政策共識建立」（public policy consensus building）、「社區願景化」（community visioning）、「共識規則建立」（consensus rule making），以及「協力網絡結構」（collaborative network structures）等，都是西方國家協力式治理的新興實務（Booher, 2004: 34）。從參與過程與結果來看，儘管任何類似的制度設計，可能都難以兼顧民主治理的重要問題，特別是正當性、正義，以及效能性（Fung, 2006），不過大體上，此等蓬勃發展的協力實務都致力於透過對話與協商過程，以化解社會互依性與分歧帶來之挑戰，進而尋求能被廣大公眾接受的解決之道。遺憾的是，迄今為止我們對於協力概念的經驗意涵所知仍然十分有限（McGuire, 2006: 40; O'Leary et al., 2009: 11），特別是其運作過程與結果層面。基此，本研究將以電子化政府政策協力參與的角度，提供一個經驗案例，這樣的案例討論也與後述的政策民主化意涵息息相關。

## 二、政策民主化與電子化政府政策的正當性

在政策社群裡，愈專業的政策問題普遍由專家主導，公民缺乏這類政策參與管道與社會學習經驗，長久下來更加印證了「一般民眾普遍缺乏政策參與能力」的自我實現預言。論者曾表示，早期的政策研究是由技術人員充任，渠等（以系統分析家、作業研究人員、經濟學者為主）的專業養成過程與追求目標，並不鼓勵傾聽或了解大眾需求與政治氛圍，導致過去一段時間裡公共政策分析的發展趨勢遭受批評，特別是政策問題的解決能力不足，更重要的是，脫離了政策與民主的有機連結。<sup>10</sup> 這樣的觀察值得我們重視。

<sup>10</sup> deLeon (1992: 125-126) 便以「菁英症候群」（elite syndrome）來形容這群政策分析者自以為是的傾向，以及分析者所處立場（地理或官僚）與一般民眾之間存在廣大鴻溝的「兩種文化問題」（two-culture problem），導致分析者日漸孤立，或生產一些與大眾需求與欲求脫勾的評估與建議。這種分離症候群不僅導致許多方案失效，同時也對民主政體產生很大威脅。從公共政策學科發展角度而言，上述現象與 1950 年時期 Lasswell 與 Kaplan 等人本主義色彩濃厚的早期學者，致力於以「民主政策科學生產改善民主實務所需知識」的理念是背道而馳的。事實上，在 1990 年左右的這段期間，若干學者開始密集反省民主政治與專業科學之間關係，並思考民主化概念究竟應該如何落實在一般政策實務上（deLeon, 1992, 1995; Dryzek, 1989; Jenkins-Smith, 1990; Schneider & Ingram, 1997）。例如，前述 deLeon (1992: 128) 就提問：政策分析者與方案評估者從事的專業工作可以與公民更為相關嗎？他呼籲在適當條件下，透過所謂的「參與式政策分析」（participatory policy analysis）將可提供更多投入與參與管道，也開啟專家與公民雙邊學

民主政策科學的倡導者試圖在「民主」與「科學」之間的弔詭，發展出一套合理論述。Dryzek (1989: 98-99) 表示，迄今多數政策分析的作為比較傾向所謂的「專制的政策科學」(policy science of tyranny)，Jenkins-Smith (1990) 亦針對公共政策分析與民主政治之間關係提出相近的討論。當然，此處的專制並非指涉政治上威權體制，而是菁英、專家控制過程凌駕了民之所好的反映，這樣的論述事實上是十分適用於描繪電子化政府的決策。如果依照 Dryzek 的主張，這種受專家宰制的政策領域，須要「更強勢的參與式民主政策科學」(science of more strongly participatory democracy) 來導正之。

在民主與專業兩難問題的處理上，儘管前述學者分別發展出不同論述基調，惟渠等共同點都在防杜「政策分析綁架民主政治」的潛在威脅，故試圖發展出一套「民主與專業可以和平共處」的論述。<sup>11</sup> 以當今觀點而言，儘管 deLeon (1992: 127) 並未針對「政策分析者應該設法把公民個人觀點集結納入政策規劃過程」，亦即所謂的「政策分享」(policy sharing) 之實質挑戰進行分析，而是偏重在概念倡導，但坦承這類民主實踐的確「說比做容易」，最重要的是，其更明白點出政策分析者作為的「正當性」(legitimacy)，乃是政府政策贏得公眾支持的根本問題所在，這對電子化政府的決策過程多少構成警示。從前述學者對於政策民主化的論辯中，有助於澄清政策專家在民主政治的規範角色與意涵。基本上，政策專家不應該以專業知識的壟斷者自居，並顯現出專業上傲慢與偏見，電子化政府的相關政策決定，是否重蹈「專家專斷而正當性不足」之覆轍，值得關注。

事實上，純粹的技術分析也未必能夠化解所有的政策問題，特別是在一些利害

---

習的經驗。民眾有責任闡述他們的意見，政府部門專業人士必須創造誘因與論壇來實踐，並審慎對待民意的反應。

<sup>11</sup> 回顧前述，deLeon (1992, 1995) 不排除政策專家與公民之間具有「社會學習」(social learning) 潛能，只不過專家的政策分析權力應該適度授能給一般平民百姓。近似地，Dryzek (1989) 認為，倘若理性可以跳脫狹隘的工具層次，則實質理性與民主政治運作是相容的。事實上，一種可以讓各種不同意見自由、廣泛進行交流的「公共領域」(public space) 就是典型的表徵。最後，Jenkins-Smith (1990) 則是以「政策次級系統」(policy subsystem) 內部的衝突層次，來判斷何種政策分析風格是較為適當的。也就是說，由於沒有單一政策分析風格是永遠管用的，議題系絡與屬性很大程度決定分析風格的可應用性，此舉等於間接質疑了專家導向政策分析風格的絕對效用與適當性。不可否認的是，透過這樣的論述過程，至少在概念層次上，政策學者業已成功調和政策分析與民主政治之間長久以來的緊張關係。

關係人眾多，議題能見度強，且信念系統分歧的政策領域中，<sup>12</sup> 專業知識的改革力道也會遭遇某種瓶頸與限制。當然，什麼樣的政策領域適合更多公民參與的問題，其實尚有諸多論辯空間，而哪些公民應該參與、能否參與，如何參與，以至於真誠參與等問題更有賴經驗上考驗，惟整體上，政策民主化倡導者的普遍信念是，政策分析應該被視為一種「過程」（曾冠球，2007），政策專家應該多以知識分享者自許，協助建立「公共領域」與「公共論壇」，在各種政府政策制定的系絡中，以其專業知識促進社會互動、學習與問題建構，實踐「溝通倫理」（communicative ethic）與「溝通理性」（communicative rationality），積極尋求可能的社會共識，獲取公共政策的正當性。當然，這樣的溝通過程需要更為實務的設計，近年從審議式民主（deliberative democracy）理念出發的公民參與技術，對於本研究尋找電子化政府政策決策參與的努力，具有指導性作用。

### 三、審議式民主與電子化政府政策願景建構

電子化政府的發展過程中，為因應電子民主的呼籲，近年學界開始引介實踐公民參與的「審議式民主」（deliberative democracy）的討論。這樣的討論是起源於實務界與學界在過去十年，協力進行各種審議機制的實驗，試圖透過深度的公民參與來深化台灣民主，以及強化政策合法性（陳俊宏，1998；許國賢，2000；林國明、陳東升，2003；黃東益，2000；黃東益、陳敦源，2004；陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004），但是，審議式民主的實踐，比起傳統行政部門的民調與公聽會，往往曠日費時且成本高昂，近年來興起的資訊與通訊科技，以其快速、低成本、直通個人、網絡連結、社群建構等功能及特性，似乎提供審議式民主模式實踐的契機（謝宗學，2003；黃東益，2003a，2003b；黃東益、陳俊明、陳敦源、蕭乃沂，2004；陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫，2008），審議式民主的線上實踐，已經成為電子化政府下一階段發展的重心。

審議式民主起源於對民主品質的反思，認為民主政治不應該止於選舉結束或是代議士的選出，而應該是強化政策形成過程中，公民有意義地參與討論以及決策；當然，對於公共事務的充分討論，未必一定要在公民參與的環境中，國會與媒體也是審議式民主實踐的重要場域，但是這些間接的場域都必須要以落實民主為其前提。根據 Cohen (1986, 1989) 的說法，審議式民主的內涵包括以下五點：（1）自

---

<sup>12</sup> 如台灣教育改革、租稅改革、醫療改革、兩岸政策等。

由結社：不斷地、獨立地「結社」（associations）；（2）價值分享：結社成員分享一些關於結社的價值，這種分享的價值成為一種「承諾」（commitment），也就是成員都願意互相合作，使充分討論的制度得以維持，並對於充分討論所獲得的共識規範，都願意遵守；對這些成員而言，「自由、平等的充分討論」（free deliberation among equal），是這個結社正當性的來源；（3）多元價值：充分討論的民主是一個多元的結社。成員對於個人的偏好、對世界生命的看法，可以非常不同，對於「集體選擇」（collective choice），成員都允諾以充分討論的方式來解決，沒有任何一種偏好、信念應該佔有強制性的地位；（4）充分認知：因為結社成員皆視充分討論為該結社正當性的來源，不只結社的產出都是充分討論的結果，結社的充分討論本質也應該是「了然於心」的（manifest to them as such）；（5）互相尊重：成員之間都承認對方具有參與充分討論的「能力」（capacities），這能力包括參與討論與執行討論結果。<sup>13</sup>

然而，有趣的是，前述審議民主的推動過程中，ICTs 一直被當作完成民主審議的工具，本文一開頭 Coleman 與 Gotze 提出開發 ICTs 民主意義的論點，就是站在「工具論」的觀點上，展望 ICTs 時代落實審議民主價值的各種可能性，本文認為：**應用 ICTs 實現審議民主的精神，與應用審議民主的精神來強化電子化政府方案的正當性**，是兩件不同但是相等重要的事，在過去專家主義與工具論的主導下，電子化政府方案本身的政策或是治理的本質，一直缺乏適當的關注，尤其是電子化政府的願景建構，過去主要是以科技與文官主導的過程，當然，近年有關電子化政

<sup>13</sup> 他也提出理想的審議情境有下面四點。（1）「自由的」（free）：包括兩個條件，其一，參與者只受到充分討論的起始條件，與充分討論的結果所約束，任何其他的社會利害條件都不應成為討論的限制。其二，每一個成員都心知肚明決定的目的就是要行動，而他們之所以願意配合實行的充分條件是：這決定是經過充分討論來的。（2）「說理」（reasoned）：參與者在提議、贊成、反對的意念中，必須提出可說服人的理由，正如 Habermas (1975: 108) 所說：「（審議過程）中除了更好的論點之外沒有其它的力量進行過程統治。」（no force except that of the better argument is exercised）充分討論的概念強調集體決策的結果，決不止於與人民的偏好相合，還必須是在溝通討論的氣氛中所獲致的。（3）「平等」（equal）：分為「形式上」（formally）與「實質上」（substantively）兩種，形式上，只要人有溝通能力，都不能被排除在充分討論的每一個階段之上。每一個人都可以將議題放上公共議程，提供解決方法，並提出理由為自己的提議辯護。實質上：現今社會資源分配的現況不應限制個人參與充分討論的機會。（4）「共識」（consensus）：團體尋找能夠說服每一個人的理由，是這些人都能夠在平等自由的狀態下，遵行公共由充分討論所做出的決定。多數決可以是充分討論之後的決策手段之一，但他絕對不應成為公共決策的全部。

府的願景問題已受到部分學者關注，<sup>14</sup> 遺憾的是，渠等資料蒐集方法或以靜態意見調查為主 (Dawes, 2008)，或由菁英 (如官方、業界、學界) 掌控下的討論發現 (Janssen et al., 2007)。還有研究是透過邀請專家以輔助者身分協助集體學習 (Cairns, Wright, Bradfield, Heijden & Burt, 2004)，然此等參與成員仍然是以菁英主導的組織行動者為主，缺乏一般草根民眾的參與，且其目標只是單純強化政府當局的策略思考與規劃能力，亦即，試圖在外部專家輔助下拉近決策官員思惟與公民需求之距離，而非從更為根本的「公民參與」及「社會包容」 (social inclusion) 之角度切入 (Box, 1998; Goven & Langer, 2005)，以強化當前及未來電子化政府的政策正當性，並改善電子化創新服務的社會接受度。換言之，現有電子化政府願景建構的相關文獻，其實與所謂「公民導向的政策規劃」理念，仍然有相當程度的落差。

從上述討論中，本研究可以初步歸結如下：在公共管理風潮中協力式治理的概念中，討論電子化政府政方案應該從政策結果轉向於政策的過程，政策制定過程中利害關係人的廣泛涉入，應是當代討論電子化政府的核心議題；從公共政策民主化的角度出發，事實上是指向電子化政府方案的民主正當性問題，電子化政府表現優異的國家，並非都是民主國家，但是民主國家的電子化政府政策的決策，勢必要面對民主正當性的持續挑戰；最後，從審議式民主的角度討論電子化政府願景建構的內涵，電子化政府願景討論本身的審議式民主化，將是一項相當迫切的問題。在上述思維下，本研究進一步地從過去台灣電子化政府願景發展的過程中，尋找這些論點的支持。

---

<sup>14</sup> 比方說，Dawes (2008) 調查發現，未來電子化政府的熱門議程包括：有關「資通科技」 (Information, Communication and Technology, ICT) 的投資是否實現了政府使命與目的？電子化政府計劃與應用的背後，牽涉哪些資訊管理、使用，以及分享風險？資通科技對於傳統政府結構與功能帶來什麼變革？電子化政府在跨系統、應用、資料來源，以及政治系統的表現？簡言之，Dawes 認為「相關性」 (relevance)、「信任性」 (confidence)、「創新性」 (innovation)，以及「互通性」 (interoperability) 四項要素的互動結果決定電子化政府之未來願景。不僅如此，Janssen 等 (2007) 數名跨國學者針對未來十年電子化政府的願景建構進行研究，也得出一些有趣發現。例如，未來政府要能即時回應民眾利益、要更有能力保障民眾在網際網路活動的安全。政府藉由資通科技提供的服務，要變得更為使用者導向。此外，政府資訊取得範圍也必須有所設限。

## 四、台灣電子化政府的政策演進

政府當局推動電子化政府已有約三十年歷史，在這段不算短的時間裡，各種規模不等的方案陸續推陳出新，分別揭橥不同的政策理想。從歷史觀點而言，這些政策願景與目標很難跳脫特定時空環境的影響，根據文獻回顧結果，我們歸納發現：國家建設方向、國際電子化政府趨勢，以及資訊與通信科技（Information, communication & technology, ICT）的發展程度等，似乎是重要影響因素。在此情形下，不同時期電子化政府的政策內涵，不僅對於行政體系內部造成衝擊，也對政府與人民之間互動關係造成相當改變。

有關政府 e 化的努力最早可追溯自 1960 年代，斯時部分政府機關即使用資訊技術處理行政業務。早期政府機關推動「全國行政資訊體系」建立，主要著眼於政策規劃、決策支援的考量。其後的「業務電腦化」、「電子化/網路化中程推動計畫」、「電子化政府推動方案」、以及「挑戰 2008：國家發展重點計畫」等計畫，率多配合斯時國家建設需要（如亞太營運中心、綠色矽島等），藉由資訊建設來促成行政革新與組織再造。近（2007）年的「優質網路政府計畫」則明顯放大規劃格局，蓋其除了深化網路服務的內涵外，政府尚意識到資訊科技對於「民主治理」可能帶來的效益。<sup>15</sup>

我國電子化政府政策推動受國際潮流影響逐漸深化。早期推動措施（如全國行政資訊體系）較少涉及國際趨勢的演變。其後的政府業務電腦化和電子化政府階段性計畫之推動，則緊隨國際資訊發展脈動。<sup>16</sup> 為此政府高層還成立一個專責推動單位—「行政院 NII 專案推動小組」（行政院資訊發展推動小組，1996：51）。政府當局於 1996 年參與網際網路世界博覽會後，則開始積極推動網際網路之應用（行政院研究發展考核委員會，1997：4）。其後，2001 年美國布朗大學針對世界 196 個國家電子化政府之調查，我國成績斐然，自此我國參與電子化政府的國際交流開始大幅進展（行政院研究發展考核委員會，2004b：127）。

<sup>15</sup> 如官方文件便指出：面對全球化知識經濟浪潮，政府角色將從以往偏重公共管理，逐漸轉移為社會創造公共價值，強調社會互信的建立及政策創新。該計畫遂以「增進公共服務價值，建立社會信賴與聯結」作為願景（行政院研究發展考核委員會，2007：13），這是相對新穎的理念。

<sup>16</sup> 如美國於 1993 年提出「國家資訊通信基本建設計畫」（National Information Infrastructure）（以下簡稱 NII），旋即引起全世界主要國家的響應，並積極展開類似的計畫（行政院資訊發展推動小組，1996：3）。

資通科技很大程度主導我國電子化政府的政策發展。自 1960 年代起，政府即使用資訊技術處理行政業務（行政院資訊發展推動小組，1994：13）。1983 年左右各部會多已設置各型電腦系統（行政院資訊發展推動小組，1993：103）。1990 年代網際網路的興起，促進電子化政府的蓬勃發展。儘管政府早已發展多項大型行政資訊系統，惟受獨立專屬系統限制，致使資料不易進行跨系統的交流。政府當局遂於 1990 年起，致力於推動「電子閘門」（gateway system）作業機制，使各機關得以提供跨轄區、跨系統之便民服務（行政院研究發展考核委員會，2002：68）。這項努力固然建立「點對點」的資料交換機制，惟新一代建構於 XML 標準的「網路服務」架構，進一步成為整合各種網路服務平台的共通標準，以執行「系統對系統」的交易（行政院研究發展考核委員會，2004a：53-55）。事實上，全國共通跨機關資通平台，在「優質政府網路計畫」中便已獲得充分實現。

電子化政府的政策推動對於行政體系內部運作產生顯著改變。例如，1983 年完成「全國行政資訊體系」規劃報告後，政府部門逐步由電子資料處理階段，提昇至資訊管理層次，並朝建立決策支援系統方向努力（行政院研究發展考核委員會，1983：421）。1990 年開始，政府接續推動業務電腦化工作，選定六項「國家資訊建設優先推動計畫」優先核列資源推動（行政院資訊發展推動小組，1993：3）。政府當局也致力於推動行政事務與業務的資訊流通，以提升政府內部作業效率。不僅如此，「挑戰 2008：國家發展重點計畫」更致力於達成跨機關整合應用服務的理念（行政院研究發展考核委員會，2004a：24-25）。電子化政府的政策推動也改變了政府與人民互動模式。例如，1990 年代政府推行的「便民服務自動化」，試圖「善用資通科技，注入政府行政新觀念，提供民眾方便的自動化服務」（行政院資訊發展推動小組，1996：116）。「國家資訊通信基本建設」（NII）的便民服務，則是藉由通信網路達成「秀才不出門，能辦政府事」的目標（行政院資訊發展推動小組，1996：24）。「電子化/網路化政府中程推動計畫」之後，各部會推出多項創新服務，包括：網路報稅、電子公路監理、入口網站等（行政院研究發展考核委員會，2004b：274）。為促成「一處收件、全程服務」的目標，2004 年「e 政府服務平台」啓用後，也陸續提供民眾各項創新 e 化的整合服務（行政院研究發展考核委員會，2005：29）。最後，2007 年「優質政府網路計畫」中，政府當局擬全面推動資訊公開、互動參與、服務訂閱、使用者上傳資訊、跨機關全程式線上申辦服務。有別於過往，上述服務內涵進一步注入「分眾化」與「公民參與」之理念（行政院研究發展考核委員會，2007：26-27，14）。

綜合上述，我們可以明顯看出政府當局在電子化政府的投資是頗為可觀的，當前成果也是憑藉過去點滴努力而建立的。政府過去若未建置大型行政資訊系統、網際網路基礎建設不足、欠缺共通資訊交換平台，以及堪慮的資訊安全管理機制，當前各級政府單一入口網站的建置，以及網路交易服務必然無法獲得實現。儘管我國電子化政府內容隨資通科技發達而不斷推陳出新，也屢獲國際評比的肯定，但必須指出的是，民眾對於這類創新服務是否「廣受認同」則是另一回事。然而，從政策制定的角度而言，一項不爭事實是，過去以來，我國電子化政府的政策規劃始終欠缺真正的公民參與，<sup>17</sup> 很可能導致其規劃內容無法扣緊民眾偏好、需求與使用習慣。

當然，本研究有理由懷疑此將連帶影響現有電子化服務的使用率。換言之，如果我們不能在政策規劃階段便將民眾意見納入嚴肅思考，縱使此等服務不斷創新，也未必能有效提升民眾接受度、服務滿意度，以至於達成透過資通科技加強社會連結的終極理想。尤有甚者，動輒十數億的電子化政府龐大政策預算，終究仍須面對立法部門與社會各界的嚴格檢視。換言之，在財政資源短缺的年代，電子化政府政策若欠缺足夠的社會支持，其資源分配正當性遲早將面臨嚴峻挑戰。儘管我們認為「缺乏真誠公民參與將影響電子化服務的社會接受度」，以及「電子化政府政策的正當性必須有強大民眾支持作為後盾」，然而，經驗上這並非等同於「公民參與」必可解決上述問題。事實上，從前述「協力式治理」、「政策民主化」，以及「審議式民主」的文獻回顧結果，本研究很自然激盪出一些聯想，包括：電子化政府政策領域適合公民參與嗎？公民有足夠的民主素養、背景知識，以及溝通能力以參與這類政策方向的討論嗎？如何讓背景分歧之公民進行有意義的溝通與對話？所謂的社會學習是如何產生的？公民如何看待經由自身參與而產生的政策主張？對於渠等日後認知、態度、參與效能感，以至於公民資格方面產生什麼影響？尤有甚者，握有公權力的政府部門決策官員是如何看待公民參與的潛能與可行性？肯定或否定？

---

<sup>17</sup> 在從事本研究過程中，一位推動電子化政府政策多年的高層官員曾表示，迄今為止我國電子化政府政策推動上，並未真正落實公民參與的機制，大部分仍是由政府部門代表、專家與學者主導全盤規劃方向。某種情形下，科員級公務員便可能獨自處理相關計畫的起草工作。另外，一項國內調查結果顯示（江明修、陳敦源、黃東益、莊國榮、蕭乃沂，2004：121-124），有關民眾對於電子化政府推動方向的偏好，未必是當前各級政府如火如荼推動的「線上申辦」，反而是較為低階的「資料蒐集」與「意見表達」功能。從這個角度來看，除非政府貫徹「線上資訊公開」，或細心經營「線上公民論壇」，否則民眾期待與政府作為之間可能就有落差。

樂觀或悲觀呢？真誠的公民參與所獲致之共識，和一般專家導向的政策規劃模式結果上究竟有何不同？有何落差？如何解釋這樣的落差？整體而言，本研究認為欲建構所謂的「公民導向電子化政府政策」，上述全部或部分問題的解謎似乎是不可或缺的。

## 參、研究方法

「願景工作坊」（scenario workshop）的目標是針對一項特定主題，邀請多元利害關係人參與，在專家解說與輔助者引領下，進行理性溝通與深度討論，藉由精心設計的過程，將各類意見轉化為創意性總結（包含政策願景、行動方案），並確保其足以代表絕大多數與會者的共識。事實上，願景工作坊這套方法源自於丹麥。1990 年代早期為了克服都市生活永續生態的挑戰，「丹麥科技委員會」（Danish Board of Technology）發展出此一協力參與的途徑（Goven & Langer, 2005）。本研究為了探究台灣電子化政府的未來願景與方向，在出發點上企圖顛覆傳統「專家導向」的政策規劃模式，改以「公民導向」的方法與程序，來建構電子化政府的政策願景與行動方案。當然，啓人疑竇的問題是，實務上欲推展這類公民導向的電子化政府究竟有無可能？在民主國家裡，關於此項問題是非常值得研究的，遺憾的是，迄今為止鮮有公共管理或電子化政府的學者關注此項問題。基此，本研究乃將願景工作坊這套新興公民參與模式，嘗試應用在電子化政府政策領域的願景建構，從而得以評估審議式民主的實踐可能性。<sup>18</sup>

### 一、願景工作坊的設計

誰是電子化政府的重要利害關係人？依據電子化政府現有服務對象的規劃模式，以及分類鮮明性等因素之考量，工作小組規劃並邀請四種類型的利害關係人參與，<sup>19</sup> 其分別是：（1）政府官員代表；（2）企業代表；（3）非營利組織代表，

<sup>18</sup> 審議式民主是一種抽象的理念，必須透過某種具體方式，如「公民陪審團」（Citizens' Jury）、「公民聽證會」（Citizens Hearing）、「共識會議」（The Consensus Conference）、願景工作坊等加以落實，國內較常見者為「共識會議」（林國明、陳東升，2003；陳東升，2006），當然，本研究的「願景工作坊」亦為其中一種表現方式（Goven & Langer, 2005）。

<sup>19</sup> 為了確保願景工作坊的運作更為嚴謹，本研究規劃「工作小組」與「執行委員會」（詳

以及（4）一般公民代表。為使上述四類人士更具有代表性，工作小組事前也進行若干評估與篩選。初步而言，政府官員涵蓋中央與地方層級，其中地方層級則涵蓋北、中、南三個區域。企業代表涵蓋不同產業。非營利組織代表也涵蓋不同議題取向的組織。至於一般公民則納入年齡、職業、教育程度、居住地，以及網際網路使用經驗等多元背景變項之考量。以上參與者除一般公民為 15 名外，其餘均為 10 名，總計人數為 45 名。

哪些電子化政府的關鍵議題應被關注？為方便利害關係人的討論，本研究工作小組規劃四大討論議題，分別是：（1）便利生活與虛擬世界；（2）個人資安與科技發展；（3）跨域治理與整合服務，以及（4）全民政府與優化民主。此等議題除歷經工作小組的反覆磋商外，最後尚經由執行委員會的開會確認方才定案。<sup>20</sup> 至於定案後的議題則進一步編撰成一套「劇本」（scenario），此即「2020 台灣電子治理願景工作坊議題手冊」。<sup>21</sup> 除了確保該劇本內容具有高度的可讀性、閱讀友善性，也試圖呈現四大議題正、反兩面之論點，以盡可能刺激利害關係人發想、思考，以及連結未來電子化政府政策願景之有效起點。

如何進行討論並建立願景共識？本願景工作坊安排於 2008 年 9 月 27 日、10 月 18 日，假世新大學管理學院舉行。<sup>22</sup> 在上述兩日活動中，程序上經歷了三大阶段，分別是：（1）願景形塑階段；（2）發展行動計畫階段，以及（3）確認行動

---

下述）以職司不同的角色與功能。其中，工作小組成員即為本研究團隊之成員，專責願景工作坊實際規劃與細部執行。其次，執行委員會的角色則負責指導與組織願景工作坊的進行，特別是防止願景工作坊的規劃（如參與者組成、議題設定方向等）有所偏頗，故邀請具有「電子化政府」與「審議式民主」兩大專業背景之學者專家組成，以發揮專業諮詢的重要功能。

<sup>20</sup> 依循一般願景工作坊的操作程序，四大議題皆屬當前電子化政府研究的熱門且關鍵之議題，係經由本研究文獻歸納產生，且此等議題也普遍可見諸國內電子化政府政策的階段性報告，並後經由國內電子化政府學者、高階文官組成本研究之「執行委員會」確認通過後方才施行。換言之，四大關鍵議題與當前及未來台灣電子化政府的願景與目標（政策形成）可謂息息相關，此舉旨在刺激與會者有意義且充分地討論，以便開展後續的實驗設計。

<sup>21</sup> 在願景工作坊進行之前，工作小組先準備「議題手冊」，以生動活潑方式介紹會議擬討論之政策議題，並撰寫一套「劇本」，描述不同方案的潛在後果，參與者則藉由對劇本的批評來發展共同願景。換言之，劇本變成是一種鼓舞參與者提出批評的重要媒介，藉此才能進一步發展新的願景與行動建議。

<sup>22</sup> 願景工作坊原訂於 2008 年 9 月 27 日、9 月 28 日連續兩日舉行，因臨時出現颱風干擾而被迫延期舉行。

計畫階段。具體而言，在願景工作坊活動安排的第一天，與會者為了形塑共同願景，他們依序：（1）依照身分分組，以形成初步願景；（2）比較初步願景與劇本之差異；（3）形成分組願景；（4）於全體會議中報告各組願景，以及（5）型塑共同願景。至於活動的第二天，與會者進一步發展與確認行動計畫，他們也依序：（1）重新混合編組，並討論各自行動主張；（2）各組討論後初選出五項行動方案；（3）於全體會議中決選出最終五大行動方案。

如何在專業知識不足下進行討論？為確保願景工作坊的討論品質與產出，除前述結構性安排之外，仍有一些程序亦被納入考量。例如，有鑑於參與者過去可能缺乏這類討論經驗，或對電子化政府專業知識不足，都可能阻礙有意義的討論。因此，在進入實質討論前，工作小組規劃半天時間，邀請具有「電子化政府」與「審議式民主」兩大專業背景之學者專家發表專題演說，<sup>23</sup> 以促進與會者對於：（1）當前台灣電子化政府成果；（2）電子化政府與審議式民主的關係；（3）願景工作坊的意涵，能有一定程度了解。其次，有鑑於願景工作坊分組討論時間甚長，「小組主持人」（moderator）的專業性亦可能影響討論過程與結果，故工作小組也特別邀請具有主持願景工作坊經驗之專家學者，以及行政院青輔會培力、具有審議式民主主持人資格之專業主持人，共同擔任這項主持任務。職是之故，願景工作坊是一套有目的、有計畫、有結構的公民參與模式。願景工作坊的討論程序，始於以身分別為主的討論，在專業主持人的輔助下產生初步結論，經由全體與會者的公評與票選過程，以彙整出共同願景。其後的重新編組，不同身分參與者則打破建制，共同參與行動方案的討論，此作法進一步淡化了原先角色與立場（如政府組、企業組、非營利組織組、一般公民組）之差異，以致力於發展共同認可、更周延且具體之行動方案。事實上，原先以身分別為主的討論，其實已意識到：（1）社會實體中角色與立場差異乃無可避免的；（2）角色與立場互異很可能影響其對電子化政府政策願景之看法；（3）透過不同政策願景與方向的忠實呈現，有助於刺激全體

<sup>23</sup> 由於一般公民可能不甚清楚電子化政府究竟為何物，在此情形下，本研究特邀兩位專家學者對何謂電子化政府與審議式民主發表演說，其旨在試圖有效拉升公民討論電子化政府過程中必然存在的「專業不對稱」問題，這也是審議式民主推動者所主張的：主辦單位應提供充分資訊，方能有意義地促進民眾參與公共政策的討論（陳東升，2006：80）。重點在於：如果不透過這樣的專業拉升過程，公民肯定無法有效進行討論，這項研究當然也沒有從事的必要；相對地，透過這樣的專業拉升過程究竟有否助於公民進入電子化政府專業領域的討論，才是本研究欲檢查的命題，也才能充分回答「推展公民導向的電子化政府」有否可能的問題，或作為日後類似高知識門檻政府決策之借鏡。

與會者的思考，除進行優劣比較外，亦可發展最終共識。當全體會議順利產生共同上位願景後，後續重點在於發展具體可行的行動方案，故打破原先身分建制的角色扮演之討論，反而能夠發揮集思廣益的功效。

## 二、資料收集方法

本研究試圖探究電子化政府政策領域中，公民參與能否有效實踐審議式民主的理念，並藉由願景工作坊的活動安排進行評估。在評估上採取量化與質性方法並重，兩者資料分析結果亦作為交叉檢證之參考。在問卷調查方面，主要針對願景工作坊回收的前、後測兩套問卷，運用 SPSS for Windows 11.5 套裝軟體進行分析，並聚焦在受訪者態度轉變的測量與描述，這方面包括：參與者在認知與政治效能感方面的前後改變幅度，以及對於願景工作坊本身的評價與期待，藉由此等測量以針對本活動運作進行整體評估。在深度訪談方面，本研究也針對願景工作坊參與者，於會後逐一進行訪談，以深入了解渠等對於願景工作坊這類精心設計的公民參與模式之評價。

## 肆、研究發現與意涵

本研究旨在透過公民參與機制於政策形塑過程的實際操作經驗，瞭解建構一套「以公民為核心的電子化政府政策」（citizen-centered e-government policy）是否有其可能？抑或如此的想像僅能留在學理的討論中，而無實踐的可能？為回應這樣的關切，本研究將以「循證」（evidence-based）模式，提出具體證據作為論述的基礎。基此，以下本研究將針對前述於「2020 台灣電子治理願景工作坊」中所進行之前後測問卷調查，及會後針對參與者之深度訪談所得資料，予以分析說明，並試圖回應本研究之主要關切。

### 一、參與者認知的前後比較

一如前述，在願景工作坊執行過程中，為使參與者具備議題討論能力，除準備並提供議題手冊給予與會者事先閱讀外，更邀請專家進行演講授課，使參與者對於討論議題中較具專業性的部分，能有初步、簡要的瞭解。而此一動作之主要目的，便是期望能夠藉由此些方式，消弭多元參與者間「專業的不對稱性」（professional

asymmetry），並期望參與者能在知情的情況下，進行議題的討論。因此，本研究先針對前後測問卷中，同時詢及參與者對於我國電子化政府發展，及審議式民主的相關知識性測驗結果，進行比較。再者，本研究亦關切參與者在參加願景工作坊此類審議式公民參與模式後，對於自身政治效能感之認知，或是對自身於政府公共政策，在本研究中特別是指對於電子化政府政策而言，所能發揮之影響力與貢獻之認知，是否能有所提升，進行分析。此外，將更輔以深度訪談所得參與者觀點，提供不同面向的有力輔證。

### （一）電子化政府與審議式民主議題知識的前後比較

為瞭解參與者在願景工作坊參與前後於議題基本知識的改變幅度，本研究於前後測問卷中各以四項題目來測量參與者對於議題的基本瞭解能力，<sup>24</sup> 且以參與者於這些題項之答對題數作為評估指標。由表一可以發現，在電子化政府的議題瞭解上，全體參與者於前測四項題目中平均答對了 2.08 題，而於後測中平均答對 2.31 題，相較於前測結果增加了 0.23 題；而其中，尤以非營利組的參與者答對比例增加幅度最高，由前測結果的 1.75 題，增加為後測的 2.38 題。

表一 電子化政府與審議式民主議題知識的前後測比較

參與者組別	個數	電子化政府知識(平均答對數)			審議式民主知識(平均答對數)		
		前測	後測	後減前	前測	後測	後減前
全體參與者	38	2.08	2.31	0.23	3.16	3.16	0
政府組	7	2.29	2.43	0.14	3.29	2.71	-0.58
公民組	15	2.07	2.40	0.33	3.00	3.33	0.33
業界組	8	2.25	2.00	-0.25	3.13	3.38	0.25
非營利組	8	1.75	2.38	0.63	3.38	3.00	-0.38

資料來源：本研究。

另外，關於審議式民主的議題瞭解上，由表一亦可得知，全體參與者在經過願景工作坊後，於前後測的測驗題項中的平均答對題數並無改變；但各組中以公民組參與者的議題瞭解程度提昇最多，由前測結果的 3.00 題，增加為後測的 3.33 題。此外，經成對樣本 t 檢定顯示，經過此一願景工作坊，儘管在電子化政府相關題項

<sup>24</sup> 在審議式民主的實際操作上，有關民眾知識增長幅度的檢測，多以四道左右題目進行評估，請參見林國明與陳東升（2003）。

上後測答對題數有所增加，但參與者不論是對於電子化政府議題 ( $t = -1.297$ ,  $p = .203 > .05$ )，或是對審議式民主議題 ( $t = .000$ ,  $p = 1.000 > .05$ ) 的瞭解，均無法獲致顯著的提升。換言之，原本期待透過審議式民主模式中議題手冊及專家授課等方式，盡可能消弭不同領域、階層之間民眾的專業不對稱性問題，似乎仍無法達成，參與者間的專業不對稱性依然存在。

如前所述，願景工作坊實際操作過程中，期望透過提供議題手冊及專家授課的方式，縮短與會者彼此間對於討論議題的知識落差，使參與的民眾能有相近的討論知識基礎。但是這樣的知識轉化情況的發生，似乎不應過度樂觀期待。

我想我本身必須要對台灣電子治理相關的議題要有一些基本的了解，但是我是基於在於一個不了解的狀態下去得到這樣的知識，我其實還算是在接收以及整理我所能夠得到的知識，能夠產出一些新的觀點的話，我覺得已經其實不錯了，那如果要進而去求到說，我這些新的觀點，可能在第一天到第二天這樣的轉變，或許到第三天我們今天來這邊，可能轉變上或許沒有來的那麼大，只可能有一些小小想法有所改變，可是其實重點方向還是沒有太大明確的轉變。

(C7)

就像我剛才所說的，我完全不知道什麼叫作工作坊，什麼叫作台灣電子治理，我一剛開始的時候，我常常問自己說，台灣電子治理工作坊，但是我要治理什麼？我要治理的是人？還是我要治理的是制度？我還是要治理的是政府？我覺得這個時候，我一剛開始還不太了解，但是後來在整體的議題下來之後，我覺得我稍微對電子治理有一個概念，但是我還是不知道我到底要治理什麼？

(C7)

事實上，與會者間專業不對稱的問題，在會後針對參與者所進行的深度訪談中亦顯現無遺。例如，受訪者提及在會議過程中，可以明顯感覺部分參與者對於電子治理這樣的專業性或科技性議題，並無充足的背景知識，以致於無法真正地、完整地提出他們自身的想法和意見。

然後那些基本資料公民組可能就會比較不懂，與會期間就發現公民組的話，他們發表意見可能會比較少，對，他們可能就是參與的程度比較低這樣子。

(C13)

應該是他事前所接受這樣的訊息跟他自己本身接觸這一個層面的東西很少，他不是完全了解電子化的這一塊，所以對他來講他沒有辦法提供他自己本身真正

的想法。（G5）

小組成員對於資訊領域方面的一些知識其實並沒有很了解，會覺得就是講出來的東西就還蠻外行的啦！（N1）

更有受訪者直指，部分未具足夠專業知識的參與者，在對未來我國電子治理的願景與行動方案的討論過程中，在意見表達上顯得相形弱勢，甚至是形成意見上的跟從或是附和，而不敢多說什麼；也因此造成意見共識形成中的缺憾。

我覺得在這樣共識形成的過程當中，公民是比較弱勢的。因為公民，一般的老百姓，他不會去了解這個問題到底是什麼。對，所以才會出現很多就是我根本不清楚這個議題，不曉得要講什麼，那我今天來參加這個願景工作坊，所以討論過程當中，會有很多的變數，或者是說我們很容易對於這次工作坊裡面的，那個 NPO 或是政府官員等，產生權威性的盲從，因為他們是專家。這是我覺得還滿…應該說蠻清楚的問題，就是說，公民是屬於相對弱勢的。（C4）

他們參與的能力不錯，譬如說：NPO、企業都不錯，只是公民可能就比較他們平常比較沒有在開，會比較不像政府代表，其實這四個團體就可以看出，政府團體是最會去領導，也最會去引導基層，可是相對地他們也會比較容易去影響別人，我覺得這是比較不好的地方，好像覺得他們都很懂，他會說這個好像我都很懂的樣子…（G6）

他剛好有涉獵到他的業務上，他有涉獵到，那所知道的一定會比其他人多，只是當他很輕易的講出來的時候，會容易讓一些人很容易有卻步，尤其在公民上他們會比較容易不敢去表達他們的看法意見…（G6）

有些人真的是可能就是比較沒意見或者是我也不知道他們怎麼想，很少發言，所以說我不敢確定說是大家的共識，我覺得有些人就是附和而已。（C13）

雖然從深度訪談中，吾人亦發現有部分受訪者指出，參與電子治理願景工作坊後，讓他們在對議題的概念上、相關知識與看法上，都產生了不同的變化，甚至對政府的觀感亦有所改變；但儘管如此，上述專業不對稱性未能解決的問題，著實值得吾人在推動參與式政策模式時，投入更多的關注以解決此一問題。

但是經過了這兩天後，其實是深刻地認知到說，真正的公務人員和 NPO 和企業界和其他的公民，他們對於電子治理其實有很多的不同的想法，那我自己不是很清楚在技術層面可以做到什麼地步，那還滿幸運的，這幾天的這些有科技

背景的這些人呢，他們有提供一些意見。（C4）

這也是那一本那個手冊讓我一個很大的一個不能說震撼啦，算是一個很大的啟發，那如果沒有這個手冊，我還沒有辦法知道說，喔原來政府的電子治理 E 化原來是從民國六十幾年七十幾年開始，那雖然說到八十年才第一次提出整個大規模的規劃，可是原來心裡已經有這個構想，那原來我們政府還是先進，不是像一般人認為那個很保守、很討厭的這樣子，就是手冊帶給我很大的幫助。（N4）

當初我是真的很懵懂，在沒有很了解的情況下，就是抱著一種試試看的心態去參與的，也許可以增長我一些見聞，然後去參與後才知道原來電子治理就是這麼一回事！才真正了解電子治理的意義是什麼，要不然還沒參加前我是似懂非懂。（N9）

## （二）政治效能感的前後比較

在政治效能感方面，本研究選取兩項題目進行檢驗；其中，第一題詢問參與者：「有人說『一般人對政府的政策沒什麼影響力』，您同意這種說法嗎？」。<sup>25</sup>透過表二，吾人可以發現，在參與願景工作坊之前，公民組織參與者對於自己對政府政策之影響力最不具信心，而非營利組的參與者最具影響政府政策之信心，但總體來說，全體參與者似乎並不認為自己的意見能對政府產生多少影響力。然而，在經過願景工作坊的討論經驗後，可以發現，政府組和公民組的參與者的政治效能感皆略有提升，但業界組與非營利組的參與者對影響政府政策之信心卻受到動搖。不過，整體說來，在完成願景工作坊的未來電子化政府願景與行動方案的形塑討論後，全體參與者對於影響政府政策之信心雖稍有提升，但仍顯消極而負面。此外，經成對樣本  $t$  檢定顯示，參與者於結束願景工作坊的參與後，對於「一般人對政府政策沒什麼影響力」的消極看法 ( $t = -.141$ ,  $p = .889 > .05$ )，仍無法獲得顯著改善。

---

<sup>25</sup> 在此題中 1=非常同意，5=非常反對，因此，數值愈小，代表受訪者愈認同自己對政府政策欠缺影響力。

表二 對於「一般人對政府的政策沒什麼影響力」說法認知的前後測比較

	前測			後測			後測平均數減 前測平均數
	個數	前測平均數	標準差	個數	後測平均數	標準差	
全體參與者	36	2.83	1.082	38	2.87	1.212	0.04
政府組	7	3.00	1.000	7	3.43	1.134	0.43
公民組	15	2.47	.915	15	2.80	1.146	0.33
業界組	8	2.88	1.356	8	2.38	1.302	-0.50
非營利組	6	3.50	1.049	8	3.00	1.309	-0.50

資料來源：本研究。

此外，在政治效能感的第二題，本研究詢問參與者：「您認為您自己的意見值得政府參考嗎？」。<sup>26</sup> 由表三可以發現，除非營利組的參與者外，其餘各組的參與者皆傾向認為自身的意見值得政府納入參考，就全體參與者的普遍認知程度來看，亦是抱持正面的態度。值得注意的是，經過電子治理願景工作坊的討論與激盪後，可以發現，除了政府組的參與者略退為保留的立場外，其他各組的參與者大多更相信自己的意見值得受到政府之重視與參考，尤其是非營利組之與會者，在態度上的改變最為明顯。而經成對樣本 *t* 檢定顯示，參與者於結束願景工作坊的參與後，對於「自己的意見值得政府參考嗎？」所抱持之態度 ( $t = 2.140$ ,  $p = .039 < .05$ )，獲得顯著地提升。

表三 對於「自己的意見值得政府參考嗎？」認知的前後測比較

	前測			後測			後測平均數減 前測平均數
	個數	前測平均數	標準差	個數	後測平均數	標準差	
全體參與者	36	2.42	.874	38	2.13	1.044	-0.29
政府組	7	2.29	.756	7	2.43	1.618	0.14
公民組	15	2.33	.724	15	2.00	.535	-0.33
業界組	8	2.13	.354	8	1.75	.463	-0.38
非營利組	6	3.17	1.472	8	2.50	1.512	-0.67

資料來源：本研究。

<sup>26</sup> 在此題中同樣是 1=非常同意，5=非常反對，因此，數值愈小，代表受訪者愈認同自己的意見值得政府參考。

雖然從問卷結果中，發現民眾在參與了願景工作坊的密集的討論後，對其影響政府政策的效能感，僅有發生部分的影響，但在和與會者訪談對話中，仍有受訪者認為有了如是的經驗，會相信自己會有機會去影響政府的政策，尤其當與會者中有政府官員與其一同參與、平起平坐時。

可能會相信說自己的確有能力去改變政策！可能會相信這個！（C14）

事實上，這樣的心理邏輯十分單純，即是「讓我參與、傾聽我的心聲、給我回應、我相信我會影響你」這樣的自信增強螺旋。但如何創造這樣的自信螺旋？其根本就在於決策者必須創造讓民眾涉入、參與的機會與平台；更重要的，官員必須讓民眾相信「你和我是一樣的、是平等的」之對等感受。

## 二、參與者對願景工作坊的評價與期待

除了期望從願景工作坊的前後測問卷中，瞭解參與者議題知識的轉變程度外，本研究亦關切參與者對於此類新興公民參與機制的評價與感受；特別因為是此次的願景工作坊，將議題討論的焦點置於對資訊科技發展之期望，有別於以往在台灣的實作經驗多關注於社區性議題的經驗。基此，本文以下將分析說明電子治理願景工作坊參與者於兩天議程結束後，對於此一公民參與模式之評價。之後，再進一步分析參與者對於將此類模式應用於未來政府政策制訂，甚至是再次運用於電子化政策規劃過程之意願與期待。

### （一）對願景工作坊之評價

由於所有之參與者在第一天願景工作坊的活動中，需將他們對於台灣 2020 年電子治理的願景圖像形塑出來，繼而在第二天於此基礎上，進一步研擬達成此些願景的行動方案。因此，參與者對於彼此共同產出之願景和行動方案是否滿意，將成為與會者對於參與模式的首要評價指標。

對於第一天與會者們所提出之 2020 台灣電子治理願景，全體參與者中有 92.1% 的受訪者感到滿意（見表四），其中公民組與業界組的參與者更是全體表達對於所提願景感到滿意之態度。而對於第二天角色分組小組所提出的行動方案，全體參與者中同樣亦有 92.1% 的受訪者感到滿意（見表四），其中，業界組和非營利組對於行動方案的滿意度最高。不過，值得注意的是無論是針對願景或行動方案，都僅有 5 位（71.4%）政府組成員表示滿意，而有 2 位政府官員持保留意見。

表四 參與者對所參加的小組所提出的願景和行動方案之滿意度\*

	願景滿意程度			行動方案滿意程度		
	非常滿意/ 還算滿意 (人/%)	不太滿意/ 非常不滿意 (人/%)	普通 (人/%)	非常滿意/ 還算滿意 (人/%)	不太滿意/ 非常不滿意 (人/%)	普通 (人/%)
全體參與者	35 (92.1)	0	3 (7.9)	35 (92.1)	0	3 (7.9)
政府組	5 (71.4)	0	2 (28.6)	5 (71.4)	0	2 (28.6)
公民組	15 (100.0)	0	0	14 (93.3)	0	1 (6.7)
業界組	8 (100.0)	0	0	8 (100.0)	0	0
非營利組	7 (87.5)	0	1 (12.5)	8 (100.0)	0	0

\* 由於在此二題項中，並無受訪者填答「無意見 / 不知道」選項，因此，為節省欄位空間，刪除該欄數據，轉而以此加以說明。

資料來源：本研究。

換言之，政府組以外的與會者，皆對願景工作坊所得結論抱持較高的滿意度、甚至認同；而這樣的發現，在與參與者的訪談經驗中再度得到應證。公民、業界及非營利組的成員，普遍對於會議所得願景和行動方案抱持較政府組成員更高的評價。

如果說整體的評價，當然是覺得是一個有意義的、值得參加的活動啦！那你说如果比如說像這個小組會議討論的表現方面，當然覺得說這樣子的設計還算蠻不錯的，那人數不是很多，那時間討論的時間也…有這個可以充分的分配，意見可以被表達，覺得這樣子的過程是…這樣子的設計是蠻好的… (C5)

我覺得共識有，我覺得開會一定要有共識，但是能不能滿足到每一位人的心聲，這個其實是有層次上的差異的，再來就是其實我們這個，上面有提到說在大會議討論下，為什麼能夠出現共識？我覺得這共識覺得其實，你們設計那個投票我覺得還蠻有用的，其實我是這樣覺得，因為能夠在沒有共識之下，理出了一個共識，在於我們沒有這樣工作坊的背景之下，我覺得這是蠻了不起的事情。 (C7)

不會啊！不會是少數人的意見，不一定要我認同，因為你會去聽嗎，雖然沒有發表，每個人都起來這樣講，都列這麼清楚了，對不對，那這邊有印給你看，那已經認同了才會去聽，不是亂接，就像我剛才講的，每個人都有思考，一定認同才會去聽… (N3)

是啊！因為…裡面的一些部分也都是大家討論出來的啊！我覺得這當然是代表大家的共識啊！也是大家投票決定的啊！（C14）

當然，造成政府組以外的參與者皆有較高的滿意度的主要原因，極可能是因為多數民眾長久以來未必有參與政府決策規劃的機會與管道，因此，在親身經歷了如同願景工作坊，以較長時間、具結構性及系統性的方式，匯集民眾觀點之經驗後，自然較易產生參與感和認同感。更重要的是，傳統的民意表達管道，政府官員大多扮演上位者、聆聽者的角色，而在此次經驗中，官員亦是與會者的一部份，對民眾而言是一次難得的經驗，自然會產生較高的滿意度。相反地，對此次會議結論持保留態度之政府組成員所持原因，才是吾人必須加以關注者。

此外，由於願景工作坊期望對議題持興趣者，透過面對面交談與對話，針對前述「劇本」進行批判、討論，更期盼參與者在知情的情況下，達到彼此對願景想法的相互分享及相互理解之作用與目的，進而能在理解彼此認知與想法的前提下，獲致具共識的共同願景。透過事後問卷，本研究發現，89.5% 的參與者同意因為參與了願景工作坊，使他們聽到了許多過去未曾聽聞的想法；其中，公民組和業界組之參與者，更是完全認同此一說法。儘管如此，仍分別各有一位政府組成員表達了不同意及中立的看法。另外，當問到「您是否同意『參與願景工作坊讓其他不同背景的人更有機會聽到我的意見』？」的問題時，有高達 97.4% 的與會者同意如此說法，顯見此類審議式民主模式，可促使不同背景、意見的民眾，能有公平的機會表達他們的看法，同時他們也能聽到不同領域的民眾的心聲。但是儘管如此，仍有一位政府組之參與者抱持中立之觀點。

但是，當吾人在判斷類似參與式或審議式民主模式是否發揮令不同意見與聲音被表達、被傾聽的真實效果時，必須更細緻地區隔出與會者是否因「我在現場參與了，所以我聽到不同的聲音了」、「大家討論時我也在場，所以我的看法也應該參與在其中了」等「靜默式參與」的效應，而產生具有參與感的錯覺，抑或其實只是一種附和及從眾的感覺？

對於我們這兩天所討論出來這些以及所討論出來的行動方案，我個人是覺得蠻滿意的，蠻佩服這些，來自那麼多，多方面的意見，因為，這些蠻多東西都是我一個人所想不到的東西，蠻多都是我想不出來的東西啊！（C1）

那不同背景，在這些不同背景的人當中，有某一部分的人對於這些電子治理的問題和建議有非常大了解的專家在參與的時候，公民會顯得盲從和無所適從。

所以我想就是公民在面對權威的時候會很明顯的會去跟隨權威，那第二天的共識有一部分是這樣做出來的，當然也有另外一部分不是。並沒有那麼的絕對。只是說是有這種情況。（C4）

我覺得是應該要先破除階級的一個身分才有辦法去暢所欲言，就像我第二天有這樣的感覺才會比較比較有交流的感覺啦！我是這樣覺得。（C7）

## （二）對願景工作坊及其結論的期待

在電子治理願景工作坊結束後的調查問卷中，研究團隊亦詢問參與者對於此次會議所得結論的相關看法。首先，在「此次願景工作坊所得結論是否具有可行性？」的議題上，吾人可以發現，全體與會者中絕大多數的受訪者（92.1%）皆認為，經過兩天會議所得之願景與行動方案具有其可行性（見表五）；儘管如此，在政府組、公民組和非營利組中，仍各有一位參與者持不同的意見。

表五 參與者對本次願景工作坊所達成的結論是否具有可行性之看法

	非常具可行性 / 還算有可行性 (人/%)	不太有可行性 / 非常沒有可行性 (人/%)	普通 (人/%)	無意見 / 不知道 (人/%)
全體參與者	35 (92.1)	2 (5.3)	1 (2.6)	0
政府組	6 (85.7)	1 (14.3)	0	0
公民組	14 (93.3)	0	1 (6.7)	0
業界組	8 (100.0)	0	0	0
非營利組	7 (87.5)	1 (12.5)	0	0

資料來源：本研究。

此外，當參與者被詢問到：「您是否同意『我希望這次會議所產生的結論，至少有一部份能成為實際的政策行動』？」時，幾乎所有參與者（97.4%）表示，希望這次會議所產生的結論，至少能有部份成為政府未來在電子治理發展上實際的政策行動（見表六），僅有一位政府組的參與者抱持保留的態度；由此可見，當來自社會四面八方、各自背景不同的民眾齊聚一堂，嚴肅、認真地針對政府施政方向進行討論後，多會對所得出之結論產生認同感，進而期望能對政府之政策產生影響力。

表六 參與者對於「您是否同意『我希望這次會議所產生的結論，至少有一部份能成為實際的政策行動』？」說法的同意程度

	完全同意 / 還算同意 (人/%)	不太同意 / 完全不同意 (人/%)	普通 (人/%)	無意見 / 不知道 (人/%)
全體參與者	37 (97.4)	0	1 (2.6)	0
政府組	6 (85.7)	0	1 (14.3)	0
公民組	15 (100.0)	0	0	0
業界組	8 (100.0)	0	0	0
非營利組	8 (100.0)	0	0	0

資料來源：本研究。

值得吾人注意的是，從表五和表六中皆可發現，當政府部門的公務人員和社會上不同背景之民眾，一同以相等的地位進行議題討論後，大多數的政府官員亦有可能接受並認同彼此所討論得出的政策結論或建議；換言之，官員們的態度與觀點是有可能經由審議的過程，進而理解不同利害關係人之關切與需求，更進而認同彼此的理念和政策要求。由於此次 2020 台灣電子治理願景工作坊，係少數將政府官員一併納入參與者行列、一起參與討論的案例，因此，這樣的發現意謂政策的民主化、或參與式政策規劃模式，有其可能；而其重點可能在於如何建構一有效的模式，將相關政府官員一併納入討論群之中，並要如何塑造一平等、客觀、中立、開放的討論平台與氣氛。這樣的訊息，從以下的數據中亦可看出端倪。

本研究中，以下列五個題項於前後測問卷中，檢測參與者對於政策過程中專家導向決策模式的看法（楊仁鈴，2008）。由表七中吾人可以發現，就全體參與者觀之，經過兩天針對我國未來電子治理發展此類專業性議題的願景工作坊之參與，受訪者愈趨無法認同「專業性政策應交由專家學者決定」之觀點，且在前後態度上產生顯著改變。但是，在推動政策民主化、或參與式政策規劃的過程中，官僚態度是否願意、及是否可能轉變，才是最主要的關鍵。在表七中，雖然透過成對樣本之統計檢定，無法發現政府組成員在態度上產生顯著的改變，<sup>27</sup> 但仔細檢視政府組成員於願景工作坊前後之態度變化，可以發現，在多數題項上，除了「相對於民眾，公務人員較能依照專業進行決策與判斷」此題外，官員們對於題項的態度都是傾向

<sup>27</sup> 政府組的成對樣本 t 檢定中，在部分題項上無法達到統計上的顯著結果，吾人以為可能是因為納入分析之個數過少（僅有 7 位政府組成員），以致於不易通過顯著性之檢定。

不同意，這樣的結果意謂，政府組成員在參加電子治理願景工作坊之後，似乎更清楚瞭解政府之外的民眾亦有參與專業性議題討論的能力，更認同專業性政策中需要一般民眾的意見投入，也更願意讓民眾參與政策的過程。而這樣的轉化，正是吾人在倡議政策民主化概念時所樂見的。

表七 參與者對專家導向決策模式之觀點：全體參與者及政府組之前後測比較\*

	全體						政府組					
	前測		後測		成對比較		前測		後測		成對比較	
	個數	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值	個數	平均數	標準差	平均數	標準差	t 值
公民參與僅具象徵意義，無法產生實質作用	37	3.11	1.075	3.49	1.193	-1.867	7	3.00	1.155	3.57	1.272	-1.028
專業性的政策事務，還是應交由專家學者來決定	37	3.22	1.134	3.89	.774	-2.904**	7	3.00	1.291	4.00	.816	-1.732
民眾通常無法瞭解政府各項政策事務中所涉及的專業性	37	3.00	1.054	2.84	1.259	.829	7	3.00	.816	3.29	1.254	-.679
相對於民眾，公務人員較能依照專業進行決策與判斷	37	3.19	.967	2.97	1.118	1.136	7	2.57	.976	2.29	.756	1.000
民眾所提出的政策建議大多不具實質意義	37	3.24	1.038	3.51	1.121	-1.615	7	3.14	1.215	3.29	.951	-.548

\*在這五題中，1=非常同意，5=非常反對，因此，數值愈大者，代表愈不同意該題之陳述。

\*\*p<.01

資料來源：本研究。

以上所呈現者係願景工作坊會後的問卷調查結果，似乎給予吾人頗為樂觀的想像與希望，但，有趣的是，當事後再度拜訪參與者並進行深度訪談，詢及受訪者是否認為會議所得結論將對政府之電子治理政策產生實質影響時，可以發現，並非所有的與會者皆抱持如此樂觀的態度。其中，較為樂觀者之意見如：

我相信一定會有影響！只是說，時間的來，就是實現的那個時程落在哪一個點，我覺得只要一直講，大家都有共同的概念的時候，我相信一定能夠影響政

策！（B1）

我的看法是覺得，如果朝著這個方向去實行的話，能夠就說行政單位政府單位就像今天討論出來有 27 個點子然後這 27 個點子裡面，如果有三個點子五個點子在 2020 年如果真的被呈現出來的話，那我就覺得也就真的很值得了啦！（B5）

對啊對啊，如果你們對我們的組合是有信心的！那我覺得這個政見報告其實是可以代表一個公民的意見這樣。（B4）

也是有可能被採納，也就是因為有可能被採納，所以辦這樣子的研討會才是有意義的，才覺得說有動力想要來參加啊。（C5）

如果說是直接跟政府對話的話，那…基本上應該有機會影響，因為基本上是有把自己看到。因為這是研考會的一個…他花了研考會這麼多錢那國家一定會看啊！有看一定會有影響…。（C13）

那原則上就是說這也是一個期許嘛，就在公部門的立場，就是說我目前是在公部門，我的立場我也對他有所期許，我知道 2020 的電子治理部分，那因為我也希望說在我們這一次的工作坊以後，如果他就是把它做成一個學術報告，我不希望研考會就是把它束之高閣。（G5）

當然會影響政府的政策啦！這畢竟是研討會，我不能把研討會想成那個，可是我覺得一定會，恩，怎麼講，如果不會影響政府政策誰都沒有這個必要主辦這個東西嘛，他可把著個錢自己留起來他可以，把這筆錢污起來，不用在花這大錢。（N4）

影響政府的政策，我覺得可以耶！。因為現在民主的社會人民最大嘛，對不對，人民是主人。（N5）

當然，更多與會者是抱持著悲觀的態度，如：

我想對於影響政府政策，我想可能性不大…（G3）

我想這個影響政府的可能性，不大，只是說可能未來他們有相關的政策要執行的時候，可以拿來當參考依據，可是是不是真的能主動的推動政府政策的執行，這是我有一些問號的…（C4）

會不會影響政府的政策喔！不會！因為不可能，因為包括像青輔會做的國是會

議，那個全部都是數字做出來的。（N6）

我覺得會不會影響政府的決策，我覺得很難很難去評估，因為我一開場就談到說，我們不管在講這麼多的一個結論，我們回歸到了的執行面，我們在看的東西或許不是那些規則，我們看的只是那些人，這個人的控制上，我覺得台灣沒有辦法像國外那樣，畢竟我們是從不同的時光背景下所產出來的一個民族，跟國外的，我覺得政府上的表現可能，我是覺得沒有太大信心。（C7）

那我覺得如果這些東西是能夠執行的話是非常好的，但是就是通常沒有辦法這樣子。（C8）

我覺得它是一個民主的程序，也算是有共識，我覺得多數人都贊成這個意見，基本上民主是庸俗知識，你不能要求每個人都很聰明都把每件事都搞清楚之後再去投票，不可能嘛！不就是憑著感覺或憑著什麼東西，然後做出來的決定，但我有講過當然這些東西有很多是沒有辦法走下去的，因為它有執行上的困難。（G3）

我想這個影響政府的可能性，不大，只是說可能未來他們有相關的政策要執行的時候，可以拿來當參考依據，可是是不是真的能主動的推動政府政策的執行，這是我有一些問號的…（N1）

我覺得效果應該是不大，這種紙上作業，而且雖然說這種類似學術研討的，雖然說表達民眾的心聲給政府知道，但政府要去執行可能沒有那麼容易，我們只是花那麼多經費去做，如果沒有後續一些對政府的鞭策或推動跟監督政府，就會覺得是把一個預算花掉把一個議題結束掉就圓滿結束了，就是研討會講的，我的訴求我們的理念政府要不要做又是一回事，他們要不要做我們也不知道，畢竟現在政府的政策也不是透明的，那我們民眾也不太能去說要去影響，也不太能影響…。（N9）

但是，吾人以為，無論是電子治理，或是其他政府之公共政策，如欲朝向政策民主化的方向推動，最重要的關鍵，還是在於官僚及官僚體系是否願意接受民主參與及民主審議的觀念，放下身段、向民眾學習？

誠如與會者所言：

我會覺得說把民眾帶進來是很重要的一件事，當然一開始就是要跟您的主管、就是這些主要負責有權勢的人要能夠接受這個概念！（G1）

但是，令人納悶的是，台灣儼然已從民主轉型國家邁向民主鞏固國家之林，公務人員之平均素質亦逐年快速提升當中；可是，為何就連政府官員同樣也認為，政策民主化之關鍵或阻礙仍在官僚體系之中？

我覺得這個是我們現在面對的很難的地方就是在這裡，所以是所有的政府首長都不願意做基礎建設！（G1）<sup>28</sup>

我們自己當在公部門我們大概也知道阿，我們不會告訴你說ㄟ你的表達意見我一定做得到，但是我就是告訴你說喔我已經怎麼樣了，那你的意見或者說你的意見我有聽到了，那以後我怎麼樣我會把它納為這樣子的一個參考，就是這樣子。（G5）

因為政府機關他希望起碼答案不要跑出一個我原本設定的框架，跟你們設定好之後談出來給他的，不是他們的東西到底有沒有辦法去執行計畫，因為政府要做的是…因為他的東西不能太慢達到。（G4）

我覺得你要給首長們看到後續的效應，譬如說我舉個例子，我不知道是否真的存在這個例子，譬如說有某個縣市他採取了這類的決策方式出來一個政策去推動這個政策推動了以後，這個政策在民調上獲得非常好的好評，那他也許也可能因為這個政策使他的縣市可以一舉之間從什麼某某雜誌排行第幾名、變成第幾名，他就可以理解到說有時後放出一些決策權力，也許對自己也許不用講這麼高尚，也許對縣市是好的，其實對你自己就是好的。（G2）

換言之，政府施政的思維邏輯上，並非沒有「民主」的思考，而是這樣的「民主」的考量，係站在「選票」的角度進行思考。施政之作爲過程，必須具有可見度、具有可預測性、避免超脫既有框架、失去控制，並須對首長民調排名有利；反之，若是無法符合這些原則者，便失去獲得青睞的機會。而這樣的思維，與吾人強調政策過程必須包含民主化參與機制的主張，似乎無法得到交集。

尤有甚者，受訪者更直指，政府整體之制度設計，更是著重消極的防弊導向，而非積極的興利導向；在此制度設計下，即便民眾獲得參與管道而提出興利的建議，仍無法與現行制度接軌，產生實質效益。

因為尤其在現在的台灣是說，我們整個政府的設計是防弊他不是興利喔，我們

---

<sup>28</sup> 該名受訪者認為政策過程中的公民參與，亦是一種行政過程的基礎建設，具有耗時費工、不易產生具體成效的特性。

政府的設計是讓你沒有效率而不是有效率，那同時我們政府的設計是讓你電子化的推動是很困難的不是很容易的，所以當你要推一個電子化的時候，電子化治理電子化政府或是電子治理的時候，其實你要解決是制度的設計跟法規的限制，而不是…你看現在每一個人都有電腦每一個人都可以連上網路，所有的事情都可以在電腦上查得到，可是我們的文件還是很多… (G7)

更有受訪者講得真切，指出當我們的官僚體系仍以專家政治或技術官僚主義 (technocracy) 進行施政、以專業為藉口的話，再精良的參與模式設計，亦無法撼動官僚體系的決策模式；當然，欲推展以公民為核心的公共政策，無異是緣木求魚，更何況是仍帶有科技色彩的電子治理政策？

可能真的有的東西真的可以做到，可是政府不願意做，或是有風險，他沒辦法做，他只要告訴你一句話，我是專業的耶，我是專業官僚，就沒辦法啦！ (N6)

換句話說，在 2020 台灣電子治理願景工作坊結束之後，我國是否真能建構一公民導向的電子化政府，端賴我們的官僚體系能否改變既有思維，相信社會廣大民眾具有參與政策討論與規劃之能力，而願以正式機制將民眾參與納入成為政策過程之一部分。當然，於此同時，公民亦需提升參與政策和審議的能力，並以積極的動能，展現具有可行性的政策方案。

因此，當最後詢問參與者「如果下次再邀請您參加類似的活動，您參加意願為何？」時，高達 92% 的參與者表達再次參與類似的審議式民主活動的意願（見表八）；另外，除一位非營利組之參與者外，幾乎所有之受訪者都贊成，未來政府在進行電子治理政策之規劃時，應採行類似的模式瞭解民眾的需求與共識（見表九）。同樣值得吾人關注的是，由表八和表九可以發現，當政府官員親身參與過此類審議式民主模式後，不僅絕大多數將產生再次參與之意願，對於政府政策之制訂程序中，是否應納入此類參與機制，將可能抱持極為正面的態度，且更能瞭解此類模式於政策過程中所能產生之價值。

表八 參與者對於再次參加類似活動之意願

	會考慮 / 一定會參加 (人 / %)	完全不會 / 不太考慮參加 (人 / %)	普通 (人 / %)	無意見 / 不知道 (人 / %)
全體參與者	35 (92.1)	3 (7.9)	0	0
政府組	6 (85.7)	1 (14.3)	0	0
公民組	15 (100.0)	0	0	0
業界組	8 (100.0)	0	0	0
非營利組	6 (75.0)	2 (25.0)	0	0

資料來源：本研究。

表九 參與者對於未來政府在規劃電子治理政策時舉辦類似會議之贊成程度

	非常贊成 / 還算贊成 (人 / %)	不太贊成 / 非常不贊成 (人 / %)	普通 (人 / %)	無意見 / 不知道 (人 / %)
全體參與者	37 (97.4)	1 (2.6)	0	0
政府組	7 (100.0)	0	0	0
公民組	15 (100.0)	0	0	0
業界組	8 (100.0)	0	0	0
非營利組	7 (87.5)	1 (12.5)	0	0

資料來源：本研究。

## 伍、結論

本文的研究意識，起源於如 Fung (2002) 等基進民主改革者所提倡創造「審議式公眾」(deliberative publics) 的可能性問題，更進一步來說，這問題也牽涉到公共行政的治理革命中，從系統的走向基進民主治理的過程中 (Bevir, 2006)，以公民為核心的新世紀公共行政 (Vigoda, 2002)，是否真能實現的問題。本研究選擇電子化政府的領域為代表個案，主要是因為電子化政府明顯是一個以專業為導向的政策領域，本研究從過去三十年台灣電子化政府的發展歷史中，也得到專業主導的結論，因此，本文設計以「願景工作坊」為操作架構，從適當的量化質化經驗資料收集方法中，觀察參與者在凝聚 2020 台灣電子治理願景的過程，是否真能從協力型治理的精神中，以政策民主化為目標，實踐公共政策過程中的審議正當性。

研究結果顯示，在參與的效果方面，以下將共分為相關知識、政治效能感、以及菁英主義的認知等三方面來討論。首先，相關參與知識的部份，不論是電子化政府以及審議式民主方面，專業不對稱的改善效果並不明顯，質化資料顯示，一般民眾在討論過程中，有被邊緣化的跡象，這可能與願景工作坊相較於公民會議而言，只有持續兩天會議的關係（公民會議有五天），<sup>29</sup> 時間不足導致專業知識提升不易；再者，在參與者政治效能感的改變方面，參與者對自己是否能夠影響政府政策的看法略有提升，但是整體而言仍然不甚理想，另外對於自己的意見是否值得政府參考方面，非營利組織的參與者產生顯著的提升，其他類別參與者的改變都不明顯，質化研究的資料顯示，民眾產生效能感的邏輯十分簡單，即是「讓我參與、傾聽我的心聲、給我回應、我相信我會影響你」，創造這樣信心螺旋的根本方法，就在於決策者必須創造讓民眾涉入、參與的機會與平台；更重要的，官員必須讓民眾相信「你和我是一樣的、是平等的」之對等感受；最後，面對「專業政策應交由專家學者決定」的提問，全體的參與者在前後測的問卷中，顯示渠等更加認同民眾有參與專業性議題討論的能力，其中政府組的成員也有相同的看法。整體而言，參與願景工作坊對參與者知識與政治效能感的提升並不大，但是在去菁英主義的效果上，則十分顯著。

另外，在會議結果的評估上，將分為會議價值、結果的滿意度、以及可行性等三方面來討論。首先，就會議的價值來說，與會者對於是否會再次參與相類似的會議以及政府是否應該在未來繼續舉辦相類似的會議兩個問題，都有很高的同意度，顯示這種新形式參與的價值，獲得絕大多數與會者的認同；再者，就結果的滿意度上來看，不論是願景或是行動方案，平均滿意度都高，只是政府組的人員比較起來，普遍採取較為保留的態度，可能是因為政府人員對於政策制定的專業程度較高，對決策品質的有較多的期許，就會影響他們對於結果的滿意度；最後，在結果的可行性與實際運作的可能性上，與會者不分類別皆有很高的期許與評價，包括政府組的官員在內，也對這些結論表達支持，可見這種參與模式所產生的結果是具有正當性與可行性的，然而，從質化資料中，本文進一步歸納出影響本次會議結果推

<sup>29</sup> 為期兩天的願景工作坊構成本研究某種限制，但本質上，這受限於研究經費與參與可行性問題。理由在於：台灣普遍缺乏公民參與的氛圍，研究團隊必須提供相當品質的食宿與交通費用作為誘因，故所費不貲。再者，參與者來自於不同領域（如業界），所能忍受之會議期間也有一定限制，這可能是願景工作坊的活動執行多以二天為主的重要原因。請參見專業網站的說明，網址為 <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1235&topic=kategori12&language=uk#scenario>。

動的四大阻礙，他們分別是：（1）政府官員對於部份內容的可執行性持保留態度；（2）部份參與者認為政府透明度不足，查證不易，因此影響推動可能；（3）有一些人認為政府通常只願當作參考，會議結論對政府行動並不具備自主影響力；（4）參與者認為政府官員只有選票壓力的民主素養，沒有政策民主化的素養等。

總括來看，推動公民導向的電子化政府是否可能的問題，從本研究得到的答案是希望中帶有阻礙的，從民眾、業界、非營利組織、與政府官員共同參與的環境中，某些對公民導向的觀念得到推展，然而，回到政策制定過程的影響力問題，雖然參與者對於可行性的認知共識很高，但是知識的增加與政治效能感的提升仍有待加強，參與者個別所表達公民參與專業議題的根本困境，不論是內容、制度、還是官僚素養的問題，都是未來相關推動作為必須正視的問題。

## 參考書目

- 行政院研究發展考核委員會（1983）。全國行政資訊體系規劃報告。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1997）。電子化／網路化政府中程（八十七至八十九年度）推動計畫，2008年1月16日，取自：<http://www.rdec.gov.tw/public/Attachment/731215263971.doc>。
- 行政院研究發展考核委員會（2002）。電子化政府報告書（九十一年度）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2004a）。電子化政府報告書（九十二年度），2008年1月16日，取自：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/711615145871.pdf>。
- 行政院研究發展考核委員會（2004b）。電子化政府。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2005）。電子化政府報告書（九十三至九十四年度），2008年1月16日，取自：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/711615155271.pdf>。
- 行政院研究發展考核委員會（2007）。優質網路政府計畫（九十七至一百年度），2008年1月16日，取自：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/7531115871.doc>。
- 行政院資訊發展推動小組（1993）。政府業務電腦化報告書。台北：行政院研究發

展考核委員會。

行政院資訊發展推動小組（1994）。**政府業務電腦化報告書**。台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院資訊發展推動小組（1996）。**政府業務電腦化報告書**。台北：行政院研究發展考核委員會。

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「全民參政理想」之規劃研究**。財團法人資訊工業策進會委託研究案（編號：無編號），未出版。

林國明、陳東升（2003）。公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗。**台灣社會學**，6，61-118。

陳東升（2006）。審議民主的限制：台灣公民會議的經驗。**台灣民主季刊**，3（1），77-104。

陳俊宏（1998）。永續發展與民主：審議式民主理論初探。**東吳政治學報**，9，85-121。

許國賢（2000）。商議式民主與民主想像。**社會科學論叢**，13，61-92。

陳敦源、黃東益、蕭乃沂（2004）。電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與。**研考雙月刊**，28（4），36-51。

陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫（2008）。資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析。**行政暨政策學報**，46，49-106。

黃東益（2000）。審慎思辯民調—研究方法的探討與可行性評估。**民意研究季刊**，211，123-143。

黃東益（2003a）。審慎思辯、議題資訊與政策偏好形成：核四議題意見調查結果的初探。**理論與政策**，16（4），65-89。

黃東益（2003b）。民主商議與政策參與—審慎思辯民調的初探。台北：韋伯文化出版社。

黃東益、陳敦源（2004）。電子化政府與商議式民主之實踐。**台灣民主季刊**，1（4），1-34。

黃東益、陳俊明、陳敦源、蕭乃沂（2004）。數位時代商議式民主的實驗原型：線上公民顧問團。**研考雙月刊**，28（1），81-91。

曾冠球（2007）。評估研究的演進與挑戰：政策民主化觀點的檢視。**中國行政**，78，55-87。

楊仁鈴（2008）。官僚對傳統及電子化參與之態度差異與影響因素：以行政院環保署為例。世新大學行政管理學系碩士論文，未出版，台北。

謝宗學（2003）。網際民主與審議民主之實踐：資訊化社會的桃花源村？*資訊社會研究*，4，87-139。

Ansell, C., & A. Gash (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Bevir, M. (2006). Democratic governance: Systems and radical perspectives. *Public Administration Review*, 66(1), 426-436.

Booher, D. E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review*, 93(4), 32-46.

Box, R. C. (1998). *Citizen governance: Leading American communities into the 21<sup>st</sup> century*. Thousand Oaks: Sage.

Cairns, G., G. Wright, R. Bradfield, K. van der Heijden, & G. Burt (2004). Exploring e-government futures through the application of scenario planning. *Technological Forecasting & Social Change*, 71, 217-238.

Cohen, J. (1986). An epistemic conception of democracy. *Ethics*, 97, 26-38.

Cohen, J. (1989). Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin, & P. Pettit (Eds.), *The good polity* (pp. 7-34). Oxford: Blackwell.

Coleman, S., & J. Gotze (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard Society Press.

Dawes, S. S. (2008). *An exploratory framework for future e-government research investments*. The 41<sup>st</sup> Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.

deLeon, P. (1992). The democratization of the policy sciences. *Public Administration Review*, 52(2), 125-129.

deLeon, P. (1995). Democratic values and the policy sciences. *American Journal of Political Science*, 39(4), 886-905.

Dryzek, J. S. (1989). Policy sciences of democracy. *Polity*, 22(1), 97-118.

Emerson, K. (2009). Synthesizing practice and performance in the field of environmental conflict resolution. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 215-231). Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Fraunholz, B., & C. Unnithan (2007). E-governance: Enabling the French web 2.0 revolution? Retrieved May 1, 2009, from <http://www.deakin.edu.au/dro/view/DU:30008059>.

- Fung, A. (2002). Creating deliberative publics: Governance after devolution and democratic centralism. *The Good Society*, 11(1), 66-71.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Graddy, E. A., & B. Chen (2009). Partner selection and the effectiveness of interorganizational collaborations. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 53-69). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Goven, J., & E. R. Langer (2005). Invitation to design the future: Christchurch scenario workshops on biosolids management. Retrieved May 06, 2009, from <http://www.ccc.govt.nz/wastewater/treatmentplant/InvitationToDesignTheFuture.pdf>.
- Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Cambridge MA: Beacon.
- Heeks, R. (2000). *Failure, success and improvisation of information systems projects in developing countries*. (Development informatics working paper series, Paper No. 11). UK: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- Janssen, M., P. van der Duin, R. W. Wagenaar, M. Bicking, M. A. Wimmer, S. Dawes, & R. Petrauskas (2007). *Scenario building for e-government in 2020: Consolidating the results from regional workshops*. The 40<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.
- Jenkins-Smith, H. C. (1990). *Democratic politics and policy analysis*. New York: Harcourt Brace & Company.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66, 33-43.
- Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.
- O'Flynn, J., & J. Wanna (2008). Collaborative governance: A new era of public policy in Australia? Retrieved May 06, 2009, from [http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab\\_gov/pdf\\_instructions.html](http://epress.anu.edu.au/anzsog/collab_gov/pdf_instructions.html).
- O'Leary, R., B. Gazley, M. McGuire, & L. B. Bingham (2009). Public manager in collaboration. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 1-14). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- O'Leary, R., & L. B. Bingham (2009). Surprising findings, paradoxes, and thought on the

- future of collaborative public management research. In R. O'Leary, & L. B. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 255-269). Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- O'Leary, R., & L. B. Bingham (Eds.). (2009). *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Provan, K. G., & H. B. Milward (1995). A preliminary theory of inter-organizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Schneider, A. L., & H. Ingram (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66, 20-32.
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62, 527-540.
- United Nations (2003) Global e-government survey 2003. Retrieved May 28, 2004, from [http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan\\_016066.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan_016066.pdf)

# Promoting Citizen-centered E-government Initiatives: Vision or Illusion?

Kuan-Chiu Tseng, Don-Yun Chen, Lung-Teng Hu<sup>\*</sup>

## Abstract

Due to the influence of the movement towards new public management, governments around the world strive to provide e-government innovation services to improve the responsiveness through the application of ICTs. However, the authors observe that traditional “top-down” and “agency-centered” e-government policy planning model neglect users’ needs. It also generates suspicion of inefficient resource allocation if there are only a small portion of citizenry would like to accept these e-services. Therefore, e-government should not only be seen as a kind of managerial tool to accomplish the goal of “good governance”, but also be supported by the public in the policy formation process to gain democratic legitimacy. The authors believe that e-government policy-making orientation in future should be discussed from the perspectives of “collaborative governance”, “policy democratization” and “deliberative democracy”. Accordingly, this paper intends to inquire the question of “how” can we promote “citizen-centered” e-government policy planning model and “if” this will actualize? Methodologically, the Taiwan 2020 scenario workshop is held

---

\* Kuan-Chiu Tseng, Assistant professor, department of Public Administration, Tamkang University. Taiwan e-Governance Research Center.

Don-Yun Chen, Associate professor, department of Public Administration, National Chengchi University. Taiwan e-Governance Research Center.

Lung-Teng Hu, Assistant professor, department of Public Administration, Shih Hsin University. Taiwan e-Governance Research Center.

and as a way to collect both of the qualitative and quantitative data. The findings are as follows: (1) as for the effects of participation, we find that the participants' knowledge of e-government and deliberative democracy rise gradually, and confidence in the citizens' ability of participating in the decision-making increases significantly, but unfortunately the participants' political efficacy do not change; (2) regarding the results of the conference, we find that the participants are satisfied with the vision and the action plans, but public officials have relatively conservative attitudes toward it. Besides that, all of the participants would agree that the results are feasible and legitimate. Finally, the participants recognized and identified with the similar activities when they were asked the willingness to participate and if governments should hold the conference again in the future; (3) we find that the participants suspect it from the contents, institution and bureaucratic training background when they were asked if the government authorities can certainly fulfill the workshop consensus. Apparently, the results reveal that democratization of e-government policy in Taiwan still has a long way to go.

**Keywords:** citizen-centered e-government, collaborative governance, policy democratization, deliberative democracy, scenario workshop