民主與治理　第 7 卷第 2 期
2020 年 8 月，頁 1-40

民眾電子連署內容與政府回應方式：以提點子平臺為例

陳坤毅*、黃心怡**

摘要

太陽花學運後，政府為了因應社會對於公民直接追求公共參與的壓力，設置「公共政策網路參與平臺」（又稱 Join 平臺）。其中，「提點子」此一功能，具有電子連署的機制，即公民可自行研擬提案，政府必須在一定時間內回應。本研究希望探討平臺上政府的回應情形，解釋民眾提案的哪些因素影響政府回應。利用平臺上的公開資訊，本研究蒐集 2015 年 9 月至 2018 年 12 月間通過連署門檻且已被政府機關正式回應的 156 則民眾提案。研究分析發現，Join 平臺提供公民一個不同於過去，有雙向互動的政府對話管道，甚至出現民眾參與政策過程與改變政策的契機。

然而，政府的回應方式並不同質，當民眾提案是涉及機關較多的跨域議題時，提案內容有愈多論證來源，以及民意關注度愈高時，其形式及參與回應都有較佳的表現。隨著電子連署平臺的演進，本研究也發現政府在形式上的回應速度儘管變慢了，但參與回應程度卻有改善，由此可窺見政府機關在回應電子公民參與上的學習及變化。

關鍵詞：公共政策網路參與平臺、政府回應方式、電子參與、電子連署

---

*（通訊作者），國立臺灣大學公共事務研究所碩士
** 國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所副教授
投稿日期：2020 年 3 月 17 日；採用日期：2020 年 6 月 24 日
doi:10.3966/2311505X2020080702001

Journal of Democracy and Governance
August, 2020, Vol. 7 No. 2, pp. 1-40

What Predicts Government Responsiveness: A Study of the E-Petition Platform in Taiwan

Kun-Yi Chen*, Hsini Huang**

Abstract

After the 2014 Sunflower student movement in Taiwan, our government began to be aware the urge of communicating with the civil society. A platform named "Join Platform" was launched as a form of e-petition to encourage people to propose or express their opinions on public policies. However, while the concept of this platform is creative and aligned with the open government initiative, there is a lack of empirical study investigating how and to what extent the government responded to citizens' online petition. This paper uses open archival data on the Join Platform and collects 156 cases between September 2015 and December 2018 that have passed the threshold of being reached 5000 citizen signatures and required government responses. Findings of this study aims to explore factors that determines government's responses, as well as have deeper dialogue with literature of government responsiveness in the area of public administration.

Keywords: Join Platform, government responsiveness, electronic participation, electronic petition

* (Corresponding Author), Master of Public Management, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University

** Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs and the Department of Political Science, National Taiwan University

doi:10.3966/2311505X2020080702001

05-1-陳坤毅+黃心怡_p001-040.indd 2 2020/9/16 下午 01:40:36

壹、前言與研究問題

近 20 年來，發展迅速的資通訊科技被認為是促進民主治理的利器，許多政治人物、學者專家、公民團體等皆鼓吹電子公共參與（e-participation）的重要，認為有助於政府探詢民意，也能增進施政的正當性（黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003）。但 Macintosh（2004, 2008）也提醒，電子公共參與的成功需具備許多因素，一方面在於是否有一友善平臺讓民眾願意由下而上參與，提供他們對於公共事務真實的看法進而促成政策論辯；另一方面為政府的回應品質是否讓公民滿意且信任，進而更願意與政府互動，也相信其意見會被納入政策決策過程（Kim & Lee, 2012; Porwol, Ojo, & Breslin, 2016）。

在眾多公共參與工具中，線上連署工具的特別之處在於它是由民眾端發動議程。它提供民主政治中兩個重要價值：一是直接參與，二是回應性。政府回應是現代民主國家中不可或缺的部分，針對公民的需求具體回應民眾，並落實公平與民主價值，是當代政府共同的課題（陳敦源，2012；陳敦源、蕭乃沂，2001；蔡允棟，2001）。然相關文獻提醒我們，公民透過直接參與後對政府的期待將更為增加。因此若未能即時回應，或所表達的參與無法被滿足，將使公民覺得雖被賦予某種權力卻對政府無能為力，將產生更高的失落與不信任（Crosby, 2000），而造成後續的治理失靈。在實務上，政府如何將民眾意見納入政策決策過程，究竟有無回應以及如何回應？本研究認為是值得透過實證資料檢驗的問題。

據此，本研究以國內線上連署平臺為研究場域，嘗試連結民眾端與政府端資料，檢視政府如何回應公民的需求。過去對於政府回應性的研究，已從回應速度、回應滿意程度、文官回應理念等部分來探討（陳敦源、蕭乃沂，2001；蘇偉業、王敬智，2015），但尚未有研究將政府回應性做質性解構。本研究研析政府單位在與民眾互動的過程中，當公民透過電子連署反應政策意見給政府時，政府回應的方式與策略。據此，政府回應的概念將被區分為形式回應及參與回應，形式回應涉及在被規範的回應程序上，政府如何處理形式上的溝通，指標包括：政府回應速度、回應官腔語氣程度及回應內容屬政令宣導；參與回應則進一步檢視審議式回應性被實作的情況，觀察指標包括：政府機關與民互動的積極度，以及政府是否採用協力方式回應提案，亦即政府在回應提案的過程中，是否設計機制以納入不同利害關係人意見等行為。

本研究利用公共政策網路參與平臺上的公開資訊，擷取 2015 年 9 月至 2018 年 12 月間，已被政府機關正式回應的 156 則民眾提案，透過實證資料的蒐集與分析，觀察政府回應的不同類型 —— 形式回應及參與回應 —— 進一步探究民眾提案端的哪些特性因素，將影響政府回應上的差異。本研究不僅有其實務上政策評估的參考價值與意義，也希冀能與政府回應性理論對話，補充我們對政府回應存在之限制，以作為未來制度政策修改之建議。

下文會先回顧國內外文獻討論電子連署及電子參與之過往論述，接續回顧民主治理與政府回應性的相關研究，並討論其內涵在網路公民參與脈絡下的影響，繼而推演出本研究的研究假設，最後利用我國公共政策網路參與平臺的實證資料進行檢驗分析，理解政府機關如何處理民眾提案與回應方式的變化。

貳、文獻回顧與研究假設

一、電子公民參與及電子連署

公民參與被視為能提升政府施政正當性，可增加政府決策完善度，亦可加強政府與民眾的互信關係（Irvin & Stansbury, 2004）。然而，公民參與的落實可能和公民沒閒暇時間參與、公民認為官僚施政較有效率而缺乏參與意願、年輕世代公共參與度低或參與不平等等問題有關（Irvin & Stansbury, 2004; King, Feltey, & Susel, 1998）。Miller（2009）認為，人民對政府不滿意或許反映在對傳統政黨政治的灰心與投票率降低，但並未減少人們對公共議題的關心，相反地，在資訊時代，由於人民有更多機會關注到某些被正規政策議程設定所忽略的公共議題，導致公民因此更相信政策制定是為了少數人的利益而非大眾，對政府的不信任就愈加嚴重。各國政府試圖運用資通訊科技解決上述公民參與的困境，以縮減公民與政府間產生信任鴻溝的問題（陳敦源，2012，頁 218-219）。已有許多研究闡述電子公民參與對民主發展及政府治理的重要性，包括 Macintosh（2004, 2008）認為電子公民參與之最終目的在於賦予民眾擁有影響政策決定的權力（E-empowering）。在諸多電子公民參與的工具中，又以電子連署最接近 Macintosh 所提的賦權概念。

國內學者陳敦源與黃東益（2009，頁 5）彙整各國的網路公民連署發展，觀察多數文獻將電子連署定義為：

> 民眾運用任何形式的電子通訊科技，例如手機、網際網路等工具來參與任何形式的公共議題連署，並開放民眾討論，進而獲得政府相關回應的一項機制。

從上述的定義可知，電子連署為民眾自行連署提案而非透過政府單方面設定政策諮詢，且政府須將其納入決策過程中進行回應。和其他政治參與類型相比，連署除了是由下而上發起的，民眾提出連署的門檻低，且能夠直接和政治機構接觸（Böhle & Riehm, 2013）。電子連署與傳統連署相比，除了上述優點外，透過線上簽署，民眾不受時間、空間限制，亦可從網路連署平臺獲得提案的背景資料、連署進度，甚至能評論議題（Macintosh, Malina, & Farrell, 2002），並得知政府回應情形。

關於電子連署的實證研究，多數在介紹或比較不同國家對連署機制的設計（Böhle & Riehm, 2013; Lindner & Riehm, 2009; Miller, 2009; Seaton, 2005），也有探討電子連署中的集體行為，以及新的與民溝通工具如何改變公民參與行為（Hale, Margetts, & Yasseri, 2013; Wright, 2015）。然電子連署所能發揮的功效也受到學者的質疑，有論者認為連署所能發揮的效果較溫和，可相容於代議政治，以議會作為一種安全的運作場域（Lindner & Riehm, 2009）。Böhle 與 Riehm（2013）則認為電子連署可謂一種不對稱的參與類型，電子連署雖能吸引政府注意或引起公眾討論，但對於行政機關並不具有正式的拘束力。陳敦源、廖洲棚與黃心怡（2017，頁 40-52）訪問參與我國公共政策參與平臺中「提點子」公民連署的六個機關，發現機關官僚並不反對電子連署機制的存在，反而認同公民連署具有提高政府與民眾的溝通成效、增加對民意的傾聽與理解、促進政府與公民的協力等優點，但受訪官員也認為配合參與平臺運作時，會面臨對原有政府溝通文化產生衝擊、衝擊原有代議民主體制、增加政府回應成本等困難。

儘管過去研究多認同電子連署的民主價值，以及其鼓勵公民直接參與公共事務的意涵，但也被質疑由於網路連署的門檻較低，對於行政與立法部門並無實質約束力，恐怕產生政府不積極回應民眾提案的現象。本研究以上述文獻理論為基礎，進一步檢驗我國電子連署發展過程中，行政部門如何回應民眾提案。因此，下一小節將進一步回顧政府回應性理論與文獻，並整理出歸納政府回應性的類型與其影響因素。

二、民主治理與政府回應性

對許多現代民主國家來說，回應民眾是民主治理的主要目標之一，如同 Dahl（1972）在《多元政治：參與與反對》（*Polyarchy: Participation and Opposition*）一書中所言：「民主的主要特徵在於政府對於民眾的偏好能公平且持續不斷地予以回應」。Hobolt 與 Klemmemsen（2005）指出，所謂回應性為「公眾意見與政治任命官員之行為具一致性，否則民選官員即會受到選舉的制裁」。廖洲棚、陳敦源與廖興中（2013，頁 8）的研究則定義回應性政府為：

> 以公民需求為導向的政府，是能將管轄範圍內民眾所提出之公共需求，納入公共政策過程的民主政府。

上述定義指出政府需回應民眾偏好，甚至進一步納入政策過程，若未能滿足民意，選民則以選票表達其不滿。當傳統代議民主制度被認為難以連結選舉結果與民眾需求，使民眾對政治體系的信任逐漸下降，需與民眾直接接觸的官僚在民主治理中所扮演的角色更顯重要（Peters, 2010）。早自 Wilson（1887）即認為官僚的角色為忠實執行憲政原則的安排，且應有能力從相互衝突的民意中找到平衡點。Osborne（2007）強調官僚除了執行民選官員的命令，亦須回應公民的需求，才是與民眾直接接觸的人。1970 年代後美國一連串包括「新公共管理」與「新公共服務」等改革，包括應協助公民透過對話與辯論產出對於公共政策的共識，正是希望實踐官僚對民眾的直接回應性（蘇偉業、王敬智，2015；Denhardt & Denhardt, 2011）。

過去對於政府回應性的研究著重於政府回應的價值（廖洲棚等，2013；黃建勳，2016）與官僚回應的正當性（Bryer, 2006; Saltzstein, 1992）。部分學者認為官僚本身的價值（Meier & O'Toole, 2006）與官僚本身的專業主義（Kearney & Sinha, 1988）較能回應民眾的需求。此外，過去研究探討官僚回應性的影響因素時，多半從組織層級因素（如組織文化、組織領導人判斷、組織結構、組織相依性等）與課責關係（究竟要回應國家、民意代表還是民眾）去討論（Bryer, 2006），甚少從民眾參與發起的角度去探討需求和回應的關係。

在行為面的部分，Stivers（1994）認為回應性官僚是懂得傾聽的官僚（listening bureaucrats）。相反地，官僚可能運用裁量權，延後回應或策略性選擇隱匿不利於己的資訊並宰制決策過程（陳敦源，2012，頁 340-348；Fischer,

1993; Liao, 2016）。Bryer（2006）認為政府回應性（responsiveness）有多重的展現方式，根據官僚所處的倫理環境脈絡，他區分出六種不同的官僚回應類型，包括：中央控制（control-centered）式的命令型回應（dictated）與限制型回應（constrained）、裁量權（discretionary）式的目的型回應（purposive）與企業家型回應（entrepreneurial），以及審議民主式的協力型回應（collaborative）與磋商型回應（negotiated）。Bryer（2006）點出，官僚會根據所處環境脈絡關注的課責關係，而有回應方式的差異。表 1 整理 Bryer 對官僚回應類型的分類與定義。

表 1

Bryer 對官僚回應類型的分類與定義

倫理環境脈絡	回應類型	定義
中央控制式	命令型回應	官僚須依照民選官員的偏好行事，包括立法機構所通過的法律以及行政首長的直接命令
	限制型回應	組織的結構、規範、規定與程序等會限制官僚的行政思維及行動
裁量權式	目的型回應	官僚憑藉其專業主義來定義何謂公共利益
	企業家型回應	官僚可憑藉其能力創新或是有彈性地針對其所面對的民眾進行回應
審議民主式	協力型回應	透過政府與公民互動與合作的機制環境，鼓勵對話與瞭解，政府回應會以協力後的共識為基礎
	磋商型回應	官僚扮演不同利益衝突關係人的磋商者，政府回應會強調不同利益與需求的平衡

註：整理自 “Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration,” by T. A. Bryer, 2006, *Journal of Public Administration Research and Theory, 17*(3), 483-488。

舉例來說，在中央控制的脈絡下，「限制型回應」意指官僚受限於規範、規定、程序限制來進行回應；裁量權式脈絡中，官僚則可能憑藉其專業主義來定義何謂公共利益，出現「目的型回應」。在審議民主式的環境脈絡下，新型態的網絡合作治理模式，使得行政官僚產生了「協力型回應」與「磋商型回應」，亦即政府以協力後的共識為回應基礎，或是在多元甚至是衝突需求的情境下，須扮演中間磋商者的角色，重視不同利害關係人利益的平衡。官僚作為中間人可引導不同利害關係人的討論，透過官民協力而非傳統上對下的單向回應，間接落實回應性（Vigoda, 2002）。

綜上所述，以 Bryer（2006）對於官僚回應行為的論述為基礎，本研究以

電子連署為例，以政府機關回應行為的不同內涵，再將回應性歸類為「形式回應」及「參與回應」。相關文獻探討分述如下：

（一）形式回應

形式回應的概念被定義為，政府在行政既定規範下於回應程序上的表現。試圖連結電子公民參與及政府回應性的研究並非新創，如陳敦源與蕭乃沂（2001）指出地方政府透過電子信箱回覆民意時，人民對機關回應時間與回應語氣感到滿意。Gauld、Flett、McComb 與 Gray（2016）研究政府／首長電子信箱的回應性，將電子郵件發送到澳洲與紐西蘭的中央及地方政府信箱，藉此分析不同層級政府的回應速度與回應內容（有無回應？有無提供相關資訊？）。李臺榕（2011）設計不同情境的電子郵件內容，測試機關是否有回應上的差異，分析國內機關有無回應、回應時間、回應態度及問題解決四個層面，發現各機關對其權限內的業務較具回應性，如縣市政府較能給予政策具體建議，鄉鎮公所則否。黃瀞瑩（2014）將行政院長電子信箱的回應內容分為象徵回應（如意見知悉、移轉通知）、消極回應（如法規宣達、政績／進度宣導、安撫澄清）及積極回應（如虛心檢討、溝通參與、政策調整）三類，發現政府對於多數信件採取消極回應，但若涉及爭議性事件則偏向積極，且具決策權的中央部會較能積極回應並調整政策。蘇偉業與王敬智（2015，頁 115-117）則將中國武漢市監察局之「行風連線」網站回覆內容歸納出「溝通回應」、「行動回應」及「效果滿意回應」三種回應方式，發現政府對於民眾提問多聲稱會採取行動，但效果大多短暫且官僚依其專業否定民眾訴求，上下級機關容易因為權限衝突造成課責性問題。

綜合觀之，過去實證研究多觀察政府單位在回應程序上的表現，如測量回應速度、是否制式回應（官腔回應）（聯合行銷股份有限公司，2017），以及是否運用法規或命令作依據，以證明行政機關施政的合理性（蘇偉業、王敬智，2015）。這也類似 Bryer（2006）指出，官僚可能會面臨限於法規或組織結構，而產生目的性回應或限制性回應的情況。因此，本研究將形式回應概念進一步區分為觀察政府對線上連署提案的回應速度、回應官腔語氣程度與回應文字屬政令宣導（propaganda）等指標。形式回應指標如下：

1. 回應速度

政府回應民眾提案的時間長短。政府未能即時回應，則可能導致民眾的不信

任及後續治理失靈（王光旭，2008），且回應時間的長短常為政府評估回應狀況的首要績效衡量指標。

2. 回應官腔語氣程度

係指政府回應文字所使用的語氣，是否過於官腔或制式回應？過去有國內研究採質性研究方法，發現政府在回應民眾需求時，常運用制式且官腔的回應，未能給予具體的政策建議。可惜的是，尚未有研究嘗試操作化政府回應語氣的概念（李臺榕，2011；陳敦源、蕭乃沂，2001；張志鵬、王宏文、蔡逸敬，2017；聯合行銷股份有限公司，2017）。因此，本研究考量到政府會運用法規或命令作依據（蘇偉業、王敬智，2015），或是對於民眾的提議，僅說明會進行評估，未能明確的回應民眾訴求，而使回應結果偏向維持現狀等層面，作為官腔語氣程度概念的測量方向。

3. 回應文字屬政令宣導

機關對於民眾提案的回應，除了須注重回應的處理過程外，更重要的在於機關是否完整回應民眾的提案，甚至提出具體的建議以落實民眾的提案（Starling, 2010），而非僅是策略性地回應部分內容。

（二）參與回應

另一方面，參與回應的概念則定義為政府回應行為參採審議民主的概念。回應性的概念，除了回應民眾，官僚的行為是否能夠落實公平與民主，也是判斷官僚回應良窳的角度（蔡允棟，2001）。Bryer（2006）的官僚回應分類，提出「協力型回應」與「磋商型回應」，需要政府以協力後的共識為回應基礎，或扮演中間磋商者角色，以平衡不同利害關係人利益。除了將民眾或利害關係人納入參與機制外，Macintosh（2004, 2008）更提及，電子參與的落實除納入廣泛的公民參與，亦須提供公民可理解的資訊或獲取資訊的途徑，才能促進深度的政策論辯，因此，本研究從「資訊提供」及「協力治理」的角度建構參與回應的指標。儘管本研究沒有檢驗政府是否實質回應民眾需求，但試圖檢視政府如何將民眾納入參與過程，如政府機關「與民互動的積極度」，亦即政府機關是否在提案過程中積極提供民眾足夠資訊，以及「是否採用公民參與方式處理提案」，亦即政府在回應提案的過程中，是否納入不同利害關係人意見並促成意見交流等面向，作為參與回應的測量指標。參與回應指標如下：

1. 與民眾的互動程度

係指政府在處理民眾提案的過程中，與民眾進行溝通互動的情形，如政府是否給予初步回應（如回應過程的分析說明）、目前處理進度，以及是否於民眾等待回應過程中給予相關資料。

2. 回應的協力程度

回應的協力程度在於機關收到民眾連署通過的提案後，採取什麼樣的方式處理。若機關在處理民眾提案的過程中未能思考納入不同利害關係人的意見，做出的回應僅是官僚的單方判斷，正如蔡允棟（2001）所提及，回應性除了達到政策－偏好的一致性外，更重要的在於落實民主程序及參與價值。

三、影響電子連署機制中政府回應之提案因素探討

連署和其他政治參與類型相比，是由下而上發起的，且參與的門檻也較低。而電子連署更是降低了提案的門檻，過去實體連署需靠市民團體才能成功發起並動員，現在只要是能產生網路影響力的提案，即使是不屬於任何團體的個人，都有機會達到連署門檻，要求相關政府機關予以回應。每則電子連署提案，皆可視為一封向政府陳情的政策諫言，相關研究較少探討民眾提案的方式、內容與類型是否對政府的回應有影響。以下篇幅依序討論影響政府回應的提案因素（分別為：提案的內容語意特徵、提案的議題性質及提案的社會關注程度），並提出相對應的研究假設。

（一）提案的內容語意特徵

1. 文字的語言強度

訊息的說服過程可以用語言強度（language intensity）來測量，過去研究將語言強度分為情緒性（emotionality）及特定性（specificity）兩個層面。情緒性係指語言中的情感程度，較具情緒性的語詞能引起接收者注意，而使訊息傳達過程更為生動（Hamilton & Stewart, 1993）。雖然情緒性在語言強度中被視為重要的影響因素，但情緒性並不容易測量且蘊含多種概念，如「我討厭你」，其中「討厭」一詞即涵蓋了情緒性的字詞及情緒高低的程度。因此，部分研究轉而運用語言的極端性（extremity），探究特定字詞的使用是否更能凸顯訊息，使接收者更能注意該類訊息，而不改變訊息本身的特質，如 Craig 與 Blankenship（2011）舉例我「不喜歡」你，運用「不」一詞並沒有改變訊息的特質（也就

是我喜歡你此件事並無改變），但卻更能使接受者感受到程度的變化，而在推論上，語言的極端性可單純推論訊息程度變化的影響，而非如情緒性同時蘊含訊息特質及程度上的改變。在實證研究中，Craig 與 Blankenship 發現文章中文字的極端程度，如使用「極度」、「非常」、「更多」等用字，能說服受試者進行連署行為。Hagen 等人（2016）利用美國 “We the People” 的電子連署資料，分析提案內容對於理解提案能否連署成功有幫助，但卻發現語言極端性文字頻率和電子提案連署人數為負向關係，顯示此類用詞無助於動員線上公民參與。因此，基於語言極端性可單純推論訊息程度變化的影響，以及過去實證研究已發現極端性的運用程度可影響訊息接收者的行為，本研究選擇以語言的極端性，探究提案中使用「極度」、「非常」、「更多」等用字的運用程度，以探究使用該類字詞是否較能引起閱讀者的注意。

另外，特定性則是運用明確的字詞或語氣引起閱讀者的注意（Hamilton & Stewart, 1993），但既有實證研究對語言特定性的影響並無一具體測量的指標。Andersen 與 Blackburn（2004）選擇一所美國大學進行大規模的 e-mail 實驗，發現語言強度較高的電子郵件，如使用較強烈而非委婉的語氣或強調訊息的重要性，會得到較高的回覆率。Hagen 等人（2016）則建構語言的急切性（urgency），如使用「即刻」、「重要」、「不可或缺」等字詞，發現當提案者運用較多的急切性字詞時，該項提案會受到較多民眾關注，認為該提案有其重要性。因此，從上述研究可以發現，探究語言的急切或重要程度，的確可使訊息更加明確。雖然語言的急切或重要程度不能完全指涉語言特定性的意涵，但應可作為語言特定性的一種操作方式。因此，本研究參酌上述研究，以語言的急切性，探究提案中使用「即刻」、「重要」、「不可或缺」等字詞的運用程度，以探究使用該類字詞是否較能引起閱讀者的注意。

綜合過去研究，語言強度是否能改變訊息接受者的態度或行為，尚無一致的結論（Boyraz, Krishnan, & Catona, 2015），值得深究。因此，不同議題受到政府注意的門檻有所不同，為一種不對稱的資訊處理過程（disproportionate information-processing）。民眾提案本身作為一種說服的過程，希望透過提案讓政府注意到該項政策議題，使得政府將其納入政策議程。因此，應可將政府回應類比於個人的反應行為做進一步的分析，過去並未有實證研究連結民眾端提案的文字語意及政府的回應性，實屬本研究創新之處。

因此，本研究將檢驗民眾提案文字中語言強度的運用，是否影響政府機關對不同提案的偏好及重要性的感知，進而影響政府回應情形。本研究假設語言

強度主要反映於政府形式回應的部分，原因在於語言的極端性與急切性能較快引起政府機關的關注，因此會加快回應速度，但由於只是希望盡快回應，可能出現運用較多官腔語言安撫民眾且回應內容採形式或是政令宣導為主居多的情況。本研究提出假設如下：

H1a：民眾提案內容中極端性字詞較多者，政府的形式回應程度較高。

H1b：民眾提案內容中急切性字詞較多者，政府的形式回應程度較高。

2. 文字的請求性

民眾在提案時亦有可能透過請求、要求等方式，促使政府納入其意見。如洪仲丘事件及核四存廢的爭議，民眾便利用不同的管道要求政府做出回應，促使政府以溝通參與的方式回應民眾（黃瀞瑩，2014）。Tan、Lee 與 Pang（2014）利用 Twitter 推文的資料，發現推文中使用的請求或轉推的字詞愈多，愈有可能增加轉發。然 Hagen 等人（2016）在其美國電子連署平臺的研究則發現，使用請求字詞並不會增加連署人數。本研究認為，民眾運用要求、請求、建議等類型的字詞的次數愈高，將促使政府更認真回應民眾的懇求，因此將減少形式回應的情形，而會促進更多的官民互動。因此，本研究提出假設如下：

H2a：民眾提案內容中請求類字詞較多者，政府的形式回應程度較低。

H2b：民眾提案內容中請求類字詞較多者，政府的參與回應程度較高。

3. 提案內容的論證多元性

公共政策的制定逐漸朝向以證據為基礎（evidence-based）作為公共政策推行的根據（Godfrey, 2001），莊文忠、徐明莉與張鐙文（2009，頁 134、144-145）指出，非營利組織必須蒐集具代表性的證據與建議，才足以說服行政或立法機關將其提案納入政策議程。莊文忠（2018，頁 5-6）進一步指出，政策制定者更可利用不同來源的證據說服相關的政策行為者，增加彼此的對話基礎，進而促進決策的正當性。若民眾提案內容的論述引述較多不同來源的證據時，由於論證更具體合理，將更能促成共同對話，促進官民回應的協力程度，落實參與回應性。因此，本研究提出假設如下：

H3：民眾提案的內容論證多元程度愈高，政府的參與回應程度愈高。

（二）提案的議題性質

1. 提案議題涉及機關多寡

跨機關協力治理已成為各國學者討論解決棘手問題（wicked problems）的重要解決途徑。然而，協力治理的運作可能會面臨到成員間彼此的任務、組織文化、運作方式、議題處理、權力不對等等方面的衝突（O'Leary & Bingham, 2007）。因此可以想像在電子連署的公共參與例子中，當涉及權責機關愈多時，政府需要處理的時間將愈多，也無法簡單僅以官方語言、政令宣導回覆。此外，國內研究也指出，機關在回應時常受限於法令規章及業務權限，無法有效地回應民眾問題（李臺榕，2011；蘇偉業、王敬智，2015）。張其祿與廖達琪（2010）歸結出中央政府行政機關間存在著本位主義、專業堅持資訊落差等問題而難以合作。基於上述理由，本研究假設政府參與回應的情況也會較差，跨機關任務會增加透過官民以協力方式互動與對話的困難度，提出假設如下：

H4a：民眾提案涉及機關愈多者，政府的形式回應程度愈低。

H4b：民眾提案涉及機關愈多者，政府的參與回應程度愈低。

2. 是否涉及法律案的修訂？

民眾的提案可能涉及法規修訂的改變。王光旭與陳敦源（2010）對於全民健保政策否決者之研究發現，若政策涉及法律案修訂，則會增加否決點與提高協調成本。陳敦源等人（2017）發現，機關除了需耗費大量行政成本回應民眾多元的提案需求外，若民眾提案涉及修法或與民意代表意見不同時，更會造成行政機關的壓力。因此，本研究假設當民眾的提案涉及法律案的訂定或修訂時，會使機關傾向形式上滿足民眾的提案需求，會較快速的回應、使用較多形式官腔語言。在參與回應的部分，由於法律案的修訂涉及否決點且受到影響的利害關係人較多，官僚或許覺得困難、窒礙難行，而容易出現 Bryer（2006）分類中命令型回應或限制型回應的情況。據此，本研究假設當民眾提案涉及法律案修訂的議題時，相較於其他類型（如法規命令、行政規則的修訂或非屬法規的政策建議），政府對於回應的處理機制採參與回應的機會較低，提出假設如下：

H5a：民眾提案內容涉及法律案的修訂者，政府的形式回應程度較高。

H5b：民眾提案內容涉及法律案的修訂者，政府的參與回應程度較低。

3. 執政黨擅長之提案議題

如 Jones 與 Baumgartner（2005）在《注意力政治學：政府如何優先處理問題》（*The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*）一書中指出，一個議題並非自然而然地即能進入政策議程中，當政府同時面對眾多議題時，基於有限的資源及成本，不可能完全處理所有的議題；再者，政府本身可能基於領導者的意識形態或過去的經驗，僅會注意特定面向的議題。政黨政治中，各政黨會選擇性地強調某些政策議題，如政黨候選人多半會在選舉時宣傳其擅長處理的議題，掌握其議題所有權（issue ownership）以獲取選民支持（Petrocik, 1996），Jones 與 Baumgartner 也指出政府在有限的注意力下，會將資源著重在自己較有優勢的政策議題上。觀察國內情況，部分政策議題已形成穩定的議題所有權，如國民黨被認為較有能力處理兩岸關係議題（朱雲漢等，2012；蔡佳泓，2009；張卿卿，2010；黃紀等，2016）；環保議題則被認為是民進黨擅長處理之議題（朱雲漢等，2012；蔡佳泓，2009）。雖歷年各研究的結果不盡相同，若綜合朱雲漢等人（2012）、蔡佳泓（2009）、張卿卿（2010）、黃紀等人（2016）和俞振華與蔡佳泓（2015）研究的結果，國民黨在處理兩岸關係、打擊貪汙、族群和諧、提升國際地位、教育等議題較有優勢；民進黨則是在環保、社會福利、縮小貧富差距、房價過高、民主改革、兩性平等、維護國家主權、解決薪水階級收入偏低及食品安全的議題較具優勢。然而，議題所有權是個動態過程，或許不同政黨都希望聲稱自己擁有該議題的領導地位，也或許是過去強調自己擁有議題所有權卻不一定獲得民眾的信任與支持（Walgrave, Lefevere, & Nuytemans, 2009），以臺灣為例，過去調查的資料則顯示在不同的時間點，經濟議題的所有權在兩黨間是會遞移的。

因此，本研究假設當提案為執政黨較擅長之議題時，政府將會優先處理，且透過增加與民眾的互動程度，納入更多協力式的回應方式，如徵詢外部團體意見以爭取新聞版面的能見度，持續強化民眾對於執政黨在該議題所有權的優勢，提出假設如下：

H6：民眾提案內容為執政黨擅長議題者，政府的參與回應程度較高。

（三）提案的社會關注程度

社會關注程度與政府回應之間的關係，正如前述所提及，民眾偏好應與政府行為具一致性，否則易在選舉中遭制裁（Hobolt & Klemmemsen, 2005）。學者

認為政府的施政作為應和民眾意見一致，或在決策過程中考量民眾意見，才符合回應性政府的要求（廖洲棚等，2013）。黃瀞瑩（2014）彙整行政院長電子信箱的回應程度後發現，政府機關對於高度爭議性且受到民眾關注之議題，回應程度較為積極，會選擇召開公聽會或建立溝通平臺與民眾進行互動。國外研究也發現，除了民選官員以外，公眾的關注使得官僚回應性提高，符合既有研究對於民主控制和協力治理的討論（Yang & Pandey, 2007）。然而，儘管民意匯集程度及議題重要性可能影響政府回應的積極度，實務上的經驗也顯示政府最終是否接受民眾意見仍繫於決策者的偏好，若該政策已進入設計尾聲或執行過程中，即使民眾反應不同意見，大多僅能透過微調處理。

因此，本研究假設當提案受社會關注的程度愈高，政府會更謹慎的不以形式回應的方式與民眾對話；而是在參與回應上，更願意徵詢外部團體的意見、以協力方式互動來滿足社會民眾的關注，提出假設如下：

H7：民眾提案的社會關注程度愈高，政府的參與回應程度愈高。

參、資料介紹與研究方法

一、研究對象簡介：公共政策網路參與平臺

本研究以國家發展委員會執行之公共政策網路參與平臺「提點子」作為研究對象，該平臺有網路連署的功能，結合過去公共政策常用的互動諮詢概念與民眾自發性提案的機制，是過去國內公共參與相關實證研究尚未深入的領域。相較於過去相關研究，多以民眾個人抱怨陳情或政府網站的意見反應平臺作為研究對象，本研究選擇公共政策網路參與平臺（電子連署平臺）的政策提案行為，因有規範政府的回應程序，適合觀察在相同的規範下，政府回應的情況。透過連結民眾端意見偏好與政府端回應的關係，突破既有文獻僅著重單一面向的討論。

平臺上「提點子」的運作可分為提議、檢核、附議及政府回應四階段：

（一）提議階段：除我國國民外，持有居留證的外籍人士亦可提案。提案內容以行政院及其所屬機關之業務範圍為限，若涉及違法事項，將隱藏其提議。[1]

[1] 公共政策網路參與實施要點第五點第二款第六目：「提議資料有下列情形之一者，參與平臺管理機關得隱藏其提議申請：（1）明顯不符合前款第一目規定之提議範圍。（2）恐嚇、猥褻、誹謗、詐

在全國性選舉（如總統副總統、立法委員與地方公職人員選舉）投票日前 60 日暫停民眾提議與附議。

（二）檢核階段：檢核提案內容是否為機關的業務範圍或涉及違法事項。檢核通過後，於次日起進入附議階段。

（三）附議階段：提案需於 60 日內達到 5000 份附議門檻才算成案。

（四）政府回應階段：權責機關須於附議通過的兩個月內正式回應，但 2017 年 6 月行政院授權各部會得延長兩個月的回應時間，但最多得再多延長兩個月。正式回應時，機關被要求須填入的資訊包括：提案的分析說明、辦理情形、參採情形及提案之後續規劃。下一節將深入介紹資料蒐集細節與相關分析變項。

二、資料來源與研究方法

自 2015 年 9 月公共政策網路參與平臺「提點子」功能上線以來，已有 7218 則民眾提案（截至 2019 年 9 月 27 日為止），其中未成案的提案有 6925 則（96%）、附議中的提案有 117 則（1.6%）及已成案的提案 176 則（2.4%），可見提案要能順利成案並不容易。本研究聚焦在政府回應性上，因此選取平臺創立開始至 2018 年 12 月 31 日為止，已通過連署門檻且被政府機關回應的 156 則提案，將之納入內容分析並整理成可作量化分析的資料。

除了原本平臺上即有的客觀資料（如民眾提案內容、政策類型、民眾連署數量、主管單位、政府回應時間、字數與控制變項等），本研究進一步運用內容分析法，將 156 則通過門檻之政府回應內容通篇閱讀後，將其回應作法進行編碼分類。研究者編碼完成後，為確保編碼之信度（reliability），邀請一位研究生協助編碼以進行信度檢驗，檢驗政府回應的三個類別變項。研究者從 156 則政府已回應的提案中隨機選取 50 則提案，計算編碼者間的相互信度（inter-coder reliability）[2]，結果如下：正式回應前的與民互動程度為 0.78、回應協力程度為

欺或公然侮辱等情事。（3）侵害他人權利或法律上利益。（4）違反刑法或引起民事責任之虞；法院審理中之司法案件或已由檢調單位進行偵辦之案件。（5）業經行政院送請立法院審議之法律草案。（6）屬兩岸、外交及國防議題。（7）提議內容訴求不明確或僅涉及個人權益，或屬網路虛擬之人、事、物或屬商業自主管理行為、品牌或具廣告行為之個案提議。（8）其他違反公共秩序或善良風俗。」

[2] 本研究信度檢驗採最基本的有無共識的聯合機率算法，公式為：

$$R（相互信度）+\frac{2\times M（兩人皆同意的則數）}{N1（第一位編碼者編碼的則數）+N2（第二位編碼者編碼的則數）}$$，由於研究

0.7、回應內容的政令宣導程度為 0.62。其中回應內容政令宣導概念信度較低，係因需要進一步判斷政府在回應內容中對於提案是否採取具體措施，而非如互動程度與協力程度較能明確依據編碼規則判斷，因此會出現編碼員對於是否有實質具體措施有不同看法，如「開放大型重型機車使用機車停等區」一案，政府回應為：「提案人於會議中提議得否依道路交通管理處罰條例第 92 條第 6 項後段『其駕駛執照考驗及行駛規定，由交通部會同內政部定之』規定，修訂道路交通標誌標線號誌設置規則第 174 條之 2 規定開放大型重型機車使用機車停等區，事涉法律法理適用解釋，將洽徵法制意見後錄案研處可行性」，從政府回應內容中並無法看出政府後續採取的具體措施，僅可看出「會同內政部定之」及「洽詢法制意見研處可行性」，故歸類為非具體措施。[3] 因此，當兩人的編碼結果不同時，則由兩人互相討論後得出共識，並經編碼員間再次確認與釐清該變項的編碼規則，由於沒有再找第三位編碼員確認，因此無法重新計算信度。

三、變項的操作化

（一）政府回應變項的操作化

1. 形式回應

（1）回應速度：係指民眾附議通過到政府正式回應所經過的時間，並以日為單位。

（2）回應官腔語氣程度：考量到政府會運用法規或命令作依據，或說明會進行評估，未能明確的回應民眾訴求，而使回應結果偏向維持現狀等情況，本研究搜尋提案內容是否包含以下詞彙：現行法、依法、依規定、加強現行、加強現存、持續、後續、研擬、研議、評估、參考、研商、參酌、審慎等字詞，這些字詞出現頻率即被操作化為回應官腔語氣程度的測量。

（3）回應文字屬政令宣導：本研究根據政府的回應內容，分為兩類回應進行編碼：一類是僅有形式上有回應動作與回應內容為政令宣導的回應內容；另一類則是內容中有詳細說明後續政策的具體作為。以虛擬變項來編碼，若回應

進行時有資源與時間上的限制，無法做更嚴謹的三位編碼員交叉信度檢證，因此當初的研究策略僅隨機抽取其中 50 個，並與另一位編碼員進行信度檢測。

[3] 另舉一具體措施的提案為例，在「建立真正健全的中醫畢業後臨床訓練制度，廢除目前混亂不堪的中醫醫療機構負責醫師訓練計畫」一案中，政府在回應時提出「檢討主要訓練診所遴選基準」、「擬定送代訓改善方案」、「進行受訓醫師訓練質性調查」及「中醫學系是否減招部分」等方向，因此歸類為政府有提出具體回應。

內容為政令宣導的內容則編為 1，反之則為 0。

2. 參與回應

（1）正式回應前與民眾互動的積極度：根據政府機關在給予正式文字回應前是否與民眾互動的情況，區分為三類進行編碼：無初步回應、告知回應時程與提案需求初步確認，以及主動提供民眾關於提案的額外資訊。其中，以第三類提供提案額外資訊被視為是政府互動積極度最高的情形。因此，將此類互動模式以虛擬變項來編碼，若是有主動提供額外訊息，則互動積極度為 1，反之其他類型的互動模式則編碼為 0。

（2）政府回應的協力程度：研究者根據各機關對提案的回應內容所採用的協力方式，分為三類進行編碼：協力程度最低之機關自行解釋、程度中等的召開專家會議或徵詢外部意見，以及協力程度最高的召開協作會議。機關若選擇召開協作會議，意旨在蒐集社會針對該議題不同面向的意見，並納入潛在的利害關係人共同討論，因此協力程度最高。本研究將採用召開協作會議的政府回應編碼為 1，其餘編為 0。穩健性檢查分析會以原本的三個分類做多項邏輯分析（multinomial logistic analysis）進行一致性檢驗。

（二）民眾提案端變項之操作化

1. 語言強度（極端性）

極端性係指提案文字內容是否使用強調性的字詞，如更加地（much more）、極端地、非常（very）、驚人地（wonderful）等（Craig & Blankenship, 2011; Hagen et al., 2016）。本研究查閱《教育部重編國語辭典修訂本》，得出相關的同義詞包含：更加、非常、格外、額外、分外、特別、極端、極度、十分、極其、加倍、越發、尤其等字詞，並計算一篇提案內容出現此類用詞的次數，建構語言強度（極端性）變數。

2. 語言強度（急切性）

急切性為是否使用立即、快速、必要、重要、現在等字眼（Hagen et al., 2016），根據《教育部重編國語辭典修訂本》，相關的同義詞包含：快速、必要、立即、馬上、立刻、即時、緊急、緊迫、急切、迫不及待、必須、不可或缺、務必、目前、現在、此時、盡快、重要、首要、儘快等字詞，並計算每篇提案內容出現急切性字詞的次數，作為此變數的操作化方式。

3. 請求字詞使用次數

Hagen 等人（2016）對於美國 “We the People” 提案的語意分析研究中，也探討民眾請求（request）程度對連署通過的影響。請求性為民眾提案是否使用請求、分享、散布、要求、建議等字詞。經搜尋《教育部重編國語辭典修訂本》，相關的字詞包含：訴求、懇求、請求、要求、建議、倡議、希望、盼望、期望、分享、散布等字詞，藉此計算每一篇提案內容使用請求性字詞的次數。

4. 提案內容論證多元程度

民眾提案內容常會引用外部資料來論證，包括：國際組織調查資料、專家學者論述、相關法令依據、政府相關公告資料、新聞媒體報導、書籍、網路檢索資料、政黨論述、利益團體論述、法院判決、立法委員的意見等。本研究計算每則提案中論證資料的多元程度，如民眾提案引述中有一種資料來源，編碼為 1，若有兩種不同資料則編碼為 2，依此類推。

5. 提案涉及的機關多寡

包含提案的主責機關，以及提供相關資訊的協辦機關。

6. 提案涉及法規的修訂類型

我國法規類型主要分為法律、法規命令及行政規則三類。然而，民眾提案亦可僅屬政策調整的建議，由於法律位階最高且修改門檻高，故本研究將民眾提案區分為屬於法律案（編碼為 1）與非屬法律案（包括：法規命令、行政規則或其他政策建議），編碼為 0。

7. 為執政黨擅長議題

本研究綜合俞振華與蔡佳泓（2015）、張卿卿（2010）、蔡佳泓（2009）、朱雲漢等人（2012）、黃紀等人（2016）的研究結果，並參考立法院法律系統的分類進行編碼，區分出執政黨處理能力較佳的提案議題，包含環境資源、衛生社福、教育及國家發展等四類議題。

8. 社會關注程度

社會關注程度包含了三個變項，分別是：（1）提案的附議人數；（2）附議經過的時間；（3）該提案之新聞報導次數。前兩個變項從 Join 平臺上直接抓取資料，關於新聞報導次數，本研究利用四大報（《蘋果日報》、《中國時報》、《聯合報》及《自由時報》）與網路新聞報導的電子檢索系統，計算提案連署開始後到政府正式回應前這段時間內的報導則數。網路新聞報導是利用 Google 新聞檢

索[4]，計算網路媒體的報導次數。

（三）控制變項

本研究量化分析也控制可能影響政府回應的其他因素，以協助釐清上述民眾端提案的解釋因素是否有實質效果。控制變數如下：

1. 民眾提案年份

民眾的提案經檢核通過，開始附議連署的年份，包含 2016、2017、2018 三年（扣除 2015 年為國民黨執政時期），將以 2016 年為參照組做虛擬變數的處理，納入的理由為隨著時間累積，政府機關回應的方式可能有所改變，甚至是有學習效果。

2. 民眾提案處理的行政部門固定效果

考慮到不同機關之間的異質性，但與機關相關的因素眾多，因此將以機關固定效果方式來控制。本研究以各提案的主責機關為主，建立行政院二級單位的部門虛擬變數。

3. 民眾提案的總字數

民眾提案的字數多寡可能會影響政府對於民眾的回應，如字數較少，可能代表民眾提案的訴求較為單一，或可能無足夠的論證；若字數較多，可能顯示提案的訴求較為複雜，或是使用較多的論證內容。

4. 機關員額數量

各機關的規模大小不一，可能因此影響提案處理的結果，故本研究也將其納入。

5. 機關工作負擔件數

考量各機關可能在 60 日的回應期間限制內，需同時處理並回應不同的民眾提案，因此本研究也計算在該提案前後 30 日間，機關同時需要處理的提案數，作為衡量該機關工作負擔程度的控制變數。

---

[4] Google 新聞檢索網頁：https://news.google.com/?hl=zh-TW&gl=TW&ceid=TW:zh-Hant。

肆、研究結果與分析

一、變項描述性統計

表 2 呈現分析中所使用之自變項與依變項的描述性統計，首先說明民眾提案端的變項使用。從語言強度的變數開始，就提案中文字的極端程度來看，多數的提案是沒有用到極端性字詞的（97%）。平均每則提案內文使用不到一個（0.3）極端性的字詞，標準差為 0.7。急切性字詞的使用則更少，平均每則提案內文使用 0.2 個急切性的字詞，標準差為 0.6。請求性的字詞使用則較普遍，僅有兩則提案未使用任何請求字詞，平均每則提案內文使用 2.4 個請求字詞，標準差為 1.8。

表 2
民眾提案端使用變項之描述性統計表（$N = 154$）

變數名稱	平均數	標準差	最小值	最大值
提案的內容語意特徵				
極端字詞的使用數量	0.3	0.7	0	4
急切字詞的使用數量	0.2	0.6	0	5
請求字詞的使用數量	2.4	1.8	0	9
論證引用多元資料種類	0.7	0.9	0	4
提案的議題性質				
屬於法律修訂案（D）	0.4	0.5	0	1
為執政黨擅長議題（D）	0.5	0.5	0	1
提案涉及機關數目	1.6	1.2	1	9
提案的社會關注程度				
附議經過期間	24.8	19.2	1	60
新聞報導數量	6.2	12.1	0	80
附議人數	6570	3803	5003	39044
其他控制變項				
提案內文字數	889	557	61	2432
機關工作負擔件數	2.6	1.6	1	8
機關員額數	21833	17335	245	53178
形式回應依變項				
回應時間（天）	65.3	22.2	3	148

表 2 （續）

變數名稱	平均數	標準差	最小值	最大值
回應官腔字詞的使用數量	9.5	7.8	0	44
回應採制式與政令宣導回應（D）	0.6	0.5	0	1
參與回應依變項				
回應前與民眾互動（D）	0.2	0.4	0	1
回應採協力方式（D）	0.2	0.4	0	1

註：（D）代表該變數為虛擬變項。

觀察民眾提案內容中使用的論證多元性，有 79 則（51%）未明確引述任何資料來源，最多引述四種不同資料來源。平均每則提案引述 0.7 種資料，標準差為 0.9。

提案議題性質的三個解釋變項，首先，民眾提案可能涉及跨部會的權責，因此需要超過一個以上機關處理。其中以「我國應調整時區至 GMT+9」為例，該案共有九個機關擔任主責或協辦機關，[5] 平均每一提案負責機關為 1.6 個，標準差為 1.2。在全部樣本中，有 43% 屬於法律修訂之提案。另外，50% 的提案議題是執政黨所擅長之議題。

社會關注程度的解釋變項中，就達成附議門檻所需的時間而言，平均每則提案需花 24.8 天達到門檻，標準差為 19.2。有少數提案（4.5%）僅需一天即達到門檻，但也有 4% 的提案需花費到 60 天。在附議人數的部分，由於連署需達 5000 人以上始可成案，因此在目前政府已回應的提案中，最少人附議的提案僅有 5003 人附議，最多則有接近 4 萬人附議，平均每則提案附議人數為 6554 人，標準差為 3769 人。

控制變項中，民眾提案內文的字數變異性大，平均每則提案的字數約 890 字，標準差為 554 字，內文字數最多的提案共 2432 字，字數最少的提案僅有 61 字。就機關在同一時期需負擔之提案件數而言，本研究發現，有些部會議題是民眾提案的熱門關注點，如教育部在處理「不得強迫學生接受同志教育」一案時，需同時處理八則提案，平均機關同時須處理 2.6 則提案，標準差為 1.6。就新聞報導部分，加總四大報與網路媒體的報導次數，有接近三成的提案沒有搜尋到任何的新聞報導。平均來說，每則提案有 6.1 則報導，標準差為 12。

[5] 當時同時有「我國應調整時區至 GMT+9」及「我國應維持 GMT+8 時區，反對調整時區至 GMT+9」兩則提案，由於涉及同一議題的正反立場，後來採併案處理。

此外，在民眾提案的 20 類議題中，提案最多的教育類及衛生社福類，分別有 33 則及 31 則提案，接續為交通建設（16）、財政金融（11）、內政（10）、農業（8）與法務（7）、環境資源（7）、經濟貿易（6）等。而外交僑務、科技、原住民族、客家與主計這五類議題則沒有提案。接著，分析民眾提案中的主責機關發現，最常被分配為主責機關的前三名為衛生福利部（n = 33）、教育部（n = 30）及交通部（n = 26）。

就提案年份而言，在本研究選取的範圍中（2015 年 9 月至 2018 年 12 月）扣除 2015 年國民黨執政時期的兩例，在政府已回應的 154 件提案中，2016 年有 49 件成案，2017 年提案則幾乎倍數成長至 75 件，但到 2018 年時卻降至 30 件。探討公共政策網路參與平臺的提案數在 2018 年不升反降之原因，本研究假設以下原因：除了因為 2018 年 11 月地方選舉前 60 日暫停附議與回應，使該平臺無法被使用外，也可能是民眾對該平台的實際效果不滿，因此不願意再發起或參與這樣的公共參與行動，又或是人們在後期更謹慎的選擇自己要參與的連署案，而非一時興起的好玩心態，使得連署達到門檻的困難度增加。有趣的是，若依年份計算平均每案獲得多少連署人數，從 2016 年平均是 6029 人簽署一案、2017 年為 6492 人、到 2018 年則是 7645 人簽署一案，有逐年上升的趨勢，可見儘管總成案數下降，後期成案的公民參與更為積極。因此，前述的更謹慎選擇假設似乎更符合真實，意即民眾也在此過程中學習如何當好公民參與者。

表 2 整理本研究重要變項之描述性統計。首先看政府形式回應的依變項，不同提案在政府回應時間上有很大的差異，政府最快在附議通過後三天回應民眾的提案；回應時間最長則在附議通過後五個月後（148 天）回應。平均每則提案約花費 65.3 天回應，標準差為 22。就回應官腔語氣程度而言，所謂政府官腔的認定過去研究多是主觀判斷，本研究採擷取回應內容的官腔字詞來定義，並且不是用簡單的有無概念，而是以程度來區分。樣本中有六則提案未使用任何具官腔語氣的字詞，使用最多請求字詞提案如：「我國應調整時區至 GMT+9」，使用了 44 個具官腔語氣的字詞。平均每則提案內文使用約九個具官腔語氣的字詞，標準差為 1.8。另外，有 55% 的政府回應內容並無給予任何參與回應（如僅提到會研議卻無任何後續規劃），或是重述既有政策為政令宣導式的形式性回應。

在參與回應的部分，首先是政府與民眾互動積極度，在正式回應前，政府機關在 34 則提案（22%）中有給予民眾額外的政策資訊。而政府回應的協力性而言，則有 33 則提案（21%）是被選擇以召開協作會議的方式來回應處理。

二、模型分析結果

以下說明本研究的計量模型分析結果[6]，將依序分析政府形式回應與政府參與回應指標的情況，依據變數屬性，做不同計量統計模型的檢驗。表 3 為模型分析的結果，本研究將模型中所用的變數進行共線性檢定，其 vif 值皆小於 10，無多元共線性的問題，且以民眾提案所涉及的機關，計算機關集群標準誤（clustered standard errors）。模型 (1) 與模型 (2) 為形式回應的分析，分別檢驗影響回應速度的因素，以及影響政府機關回應官腔語氣程度的因素。由於是連續型變數，本研究使用最小平方法線性迴歸來分析（OLS regression model）。

表 3
政府回應之迴歸模型結果

	形式回應			參與回應	
	回應速度	回應官腔語氣程度	回應文字屬政令宣導	回應前與民眾互動	舉辦協力式會議
	(1) OLS	(2) OLS	(3) Logit	(4) Logit	(5) Logit
提案內容語意特徵					
極端程度	1.598	0.416	0.301	–1.342***	0.065
	(2.368)	(1.191)	(0.333)	(0.392)	(0.390)
急切程度	–1.227	–1.341**	–0.143	–0.592	0.526***
	(1.959)	(0.611)	(0.197)	(0.414)	(0.199)
請求字詞的使用程度	–0.745	–0.686*	–0.001	–0.003	0.267
	(0.701)	(0.354)	(0.122)	(0.162)	(0.176)
論證來源的多元性	0.518	–0.150	–0.016	0.299*	0.708***
	(2.311)	(0.364)	(0.126)	(0.159)	(0.226)
提案的議題性質					
涉及機關數目	–0.243	3.202***	–0.422***	0.353**	0.367*
	(2.871)	(0.680)	(0.146)	(0.149)	(0.202)
提案為法律修訂案	10.531**	–0.082	0.606**	–0.015	0.017
	(3.597)	(1.196)	(0.284)	(0.221)	(0.501)
執政黨處理較佳議題	–0.470	0.045	–0.313	–0.002	–0.248
	(2.310)	(0.846)	(0.344)	(0.523)	(0.484)
提案的社會關注程度					
附議經過期間	–0.119*	–0.006	0.013	–0.015	0.001
	(0.062)	(0.044)	(0.013)	(0.010)	(0.015)

[6] 迴歸模型分析的部分，將會扣除 2016 年 5 月 20 日以前的提案（僅有兩則），以符合執政黨處理能力較佳議題變項的要求。

表 3 （續）

	形式回應			參與回應	
	回應速度	回應官腔語氣程度	回應文字屬政令宣導	回應前與民眾互動	舉辦協力式會議
	(1) OLS	(2) OLS	(3) Logit	(4) Logit	(5) Logit
新聞報導數量	0.417	0.067	0.003	0.033*	0.040
	(0.309)	(0.069)	(0.015)	(0.019)	(0.033)
log（附議人數）	−2.953	−0.013	0.242	−1.978*	−0.042
	(5.801)	(2.073)	(0.644)	(1.135)	(0.658)
其他控制變項					
民眾提案內文字數	0.001	0.004***	−0.000	0.000	−0.002*
	(0.004)	(0.001)	(0.000)	(0.000)	(0.001)
機關工作負擔件數	0.699	0.074	0.121	−0.390**	−0.436**
	(1.098)	(0.535)	(0.093)	(0.187)	(0.218)
log（機關員額數）	2.145	0.363	0.000	0.083	0.352***
	(1.385)	(0.402)	(0.142)	(0.216)	(0.134)
2017 年之提案	6.316*	1.053	−0.101	0.754	3.079**
	(3.533)	(1.214)	(0.594)	(0.542)	(1.233)
2018 年之提案	9.929*	4.532**	−1.320*	0.691	2.902**
	(5.208)	(2.053)	(0.687)	(0.924)	(1.311)
N	154	154	154	154	154
adj. R^2	0.147	0.380	-	-	-
pseudo R^2	-	-	0.106	0.167	0.299

註：1. 模型 (1) 與模型 (2) 呈現的 β 值為未標準化之 β 係數，括號內數值為穩健估計標準誤。將模型事後估計殘差做 White's 檢驗，結果皆不顯著，說明沒有變異數不齊一的問題。2. 模型 (3) ～ (5) 因為是羅吉斯迴歸，本研究檢驗是否有模型配置錯誤的問題，結果顯示估計殘差與依變項的關係不顯著，顯示沒有嚴重的遺漏變項問題。

*$p < .1$　**$p < .05$　***$p < .01$

回應速度代表政府回應的即時性，是否快速給予民眾一個說法，模型 (1) 的結果顯示，提案為法律修訂案及附議經過期間等變數有達到統計上的顯著。前者與回應速度為正向關係，意即相較於非屬法律案修訂的提案，涉及法律修訂案的提案平均多了 10 天的回應時間，是模型 (1) 中影響力最高的因素（標準化 β = 0.24）。這與本研究初始的假設相反，政府機關並未因法律案的修訂，因為不屬於機關權限，而採取形式上快速滿足民眾的方式，推測這類提案代表提案民眾具備完整與專業法律知識，因此機關內部將需要更謹慎的討論才能提出回應。附議經過期間此控制變數的結果也有些意思，但從模型結果可以發現附議

經過期間與回應速度呈負向關係，亦即附議經過期間減少一天，政府回應速度平均會增加 0.11 天，推測這類較快達到附議門檻的提案，可能是媒體或網路瘋傳聚焦的案子，使政府得審慎處理而減緩政府的回應速度。

模型 (2) 預測影響回應官腔語氣程度的因素，希望檢驗形式上政府在什麼條件下會用更多官腔字詞來回應民眾。此模型影響力最高的因素為議題涉及機關數目（標準化 $\beta = 0.50$），議題愈是跨域跨權責（cross-cutting），回應採官腔語氣的程度也愈高，達到統計上的顯著，本研究推論原因為，該類提案容易有權責不明、無人管理的問題，也因此較容易使用官腔字詞來處理，以避免可能出現的紛爭。本研究觀察到提案文字的急切程度愈高，愈不會使用官腔文字。提案請求字詞也與官腔回應有負向關係，民眾多用一個急切字詞，會減少政府 1.3 個官腔字詞，意即代表政府在處理具此類特徵的提案，會用較少的官腔語言，形式回應較低。此外，提案內文字數與回應官腔語氣程度也呈現正向關係，本研究臆測這是一種政府的體貼行為，當民眾用較多篇幅來陳述其提案理由，政府也認為需給予文字規模相當的回應程度，也因此容易出現更多官腔字詞。為了確認迴歸結果的穩健程度（robustness）與一致性，且檢查實務上是否有官僚回應時，普遍習慣使用「依相關法規」或「依計畫辦理」等用詞，但不代表是官腔回應。因此，本研究將這樣的字詞從官腔語氣關鍵字庫中刪去，再重新分析，其結果與模型 (2) 一致。

接著，由於模型 (3) 到模型 (5) 所關心的依變項為虛擬變項，因此改用邏輯迴歸（logit regression model）方法來分析。模型 (3) 處理本研究關心的第三種形式回應，檢視政府回應是否為政令宣導。首先民眾提案文字的強度與請求程度對這類回應沒有影響。有影響的只有提案議題屬性的變數，如涉及機關數目及法律修訂提案。提案中涉及的機關愈多，政令宣導的機率愈低。根據模型 (3) 中迴歸係數結果計算其邊際效果，發現每多增加一個政府機關，回應中有政令宣導的機率會下降 9%；反之，法律修正案如同本研究所預期的，會讓政府更容易用政令宣導的方式來回應，會增加 13% 的機率，可能是因為修法牽涉到立法院，機關面臨的不確定性高，因而容易僅給形式的回應，符合本研究對於法律案的假設。

模型 (4) 與模型 (5) 則是分析本研究所關心的另一種政府回應概念，參與回應。首先模型 (4) 解釋哪些因素對政府在正式回應前與民眾互動有影響，觀察民眾文本的三個文字變項，僅極端性字詞有達到負向的統計顯著，意即極端文字無助於機關與民眾互動的積極度，這與 Hagen 等人（2016）的研究發現有異曲

同工之妙，該研究發現過於情緒化的用詞無助於動員線上公民參與。因此本研究臆測，對於政府部門來說，情緒用詞過多可能被視為負面但較無道理的民眾陳情。此外，涉及機關愈多、新聞報導愈多的提案，都有較高的機率讓政府積極的有事前互動。符合預期的是機關工作負擔數愈多者，愈不可能有積極的與民互動溝通。而就社會關注程度的部分，附議人數愈多的提案，政府卻不見得在正式回應前與民眾積極的互動，顯示連署數量非政府所關注的因素，反觀新聞報導數量愈多，或許社會曝光度愈高，因而使政府產生壓力而會積極的進行互動回應。

最後是模型 (5) 有關本研究最關心的協力式互動。該模型發現文字語言的急切程度（marginal effect = 6%）與提案內容有較多元的論證資訊（marginal effect = 8%），都有助於政府選擇召開協作會議來處理。涉及機關數量、機關員額規模大小都對協力回應有正向影響。但與模型 (4) 相同之處在機關若同時間需處理多則提案，採用協力回應的機率會下降，每多一則提案將下降 5% 採用的機率。這與過去許多學者談到的政府回應需要成本的概念一致（黃東益等，2003），雖然政府樂見更多的公共參與，但鼓勵參與的後果是增加行政成本，對回應品質也是一大挑戰。

本研究對模型 (5) 協力式回應做模型穩健性的檢查，因此將該變數之原始資料，根據各機關對民眾提案的回應內容所採用的協力方式，分類為三種：機關自行解釋、召開專家會議或徵詢外部意見，以及召開協作會議，利用多項羅吉斯迴歸模型（multi-nominal logistic regression）來確認結果的一致性（結果如表 4）。本研究以機關自行解釋的回應方式作為比較基礎，發現模型 (2) 中預測是否召開協商會議的結果，表 3 模型 (5) 是類似的，當機關同時要處理多則提案時，較不容易召開協商會議。此結果呼應官僚回應不應從個人層次去歸咎，而是反映組織結構、負擔與制度設計的問題（蘇偉業、王敬智，2015）。

比較五個回應模型後發現，執政黨處理能力較佳的議題不論是對形式回應或是參與回應，皆無任何影響。該結果有別於本研究原先的假設，期待執政黨有行政部門的配合，應能在其擅長議題上有所作為並不成立。是否足以推測執政黨政府不能有效處理直接參與的民意、不注重平臺的運作，或是不同政黨會有不同的處理方式，由於目前研究資料有其限制，仍有待未來研究進一步討論。另外，「涉及機關數目」變項對於形式回應中的官腔回應有正向影響，但不一定會產生政令宣導的回應內容。愈是跨機關跨域的提案，政府也愈可能採取參與回應。

表 4

協力式政府回應方式之穩健性分析檢查

	政府協力回應方式（基準組：機關自行解釋）	
	召開專家會議 （1）	召開協商會議 （2）
極端程度	0.19 (0.25)	0.20 (0.51)
急切程度	0.30 (0.36)	0.76* (0.42)
請求字詞的使用程度	−0.02 (0.11)	0.25 (0.21)
論證來源的多元性	−0.23 (0.15)	0.57** (0.28)
涉及機關數目	−0.03 (0.19)	0.34 (0.23)
提案為法律修訂案	−0.12 (0.24)	−0.07 (0.51)
執政黨處理較佳議題	−0.10 (0.53)	−0.31 (0.62)
附議經過期間	0.02 (0.02)	0.01 (0.02)
新聞報導數量	−0.01 (0.05)	0.03 (0.03)
log（附議人數）	1.76* (1.00)	1.33 (0.90)
民眾提案內文字數	0.00 (0.00)	−0.00 (0.00)
機關工作負擔件數	0.00 (0.12)	−0.45** (0.20)
log（機關員額數）	−0.11 (0.20)	0.28* (0.17)
2017 年之提案	−0.31 (0.46)	2.89** (1.21)
2018 年之提案	0.08 (0.41)	2.98** (1.38)
N	154	
pseudo R^2	0.17	

註：括號內數值為穩健估計標準誤。

*$p < .1$ **$p < .05$

提案年份是另一個值得討論的變項，本研究將年份以固定效果的方式納入迴歸模型，以 2016 年作為參考年，發現政府機關在網路參與回應上的組織變化情況，暗指當中可能的組織學習效果。舉例來說，與 2016 年相比，2018 年的政府回應案例都有較高的形式回應（包括：回應速度、回應官腔語氣程度），惟回應文字屬政令宣導的內容相較於 2016 年是減少的。換言之，機關不再強調需要即時回應，內容也比早期有更少的政令宣導回應，可謂「回得早，不如回得巧」，但官腔語氣用詞也更多，這或許也是在網路公共參與的發展過程，組織相互學習的後果。而參與回應中協力式會議的部分，2017 年的案例相較於 2016 年來說即有顯著增加，2018 年也持續增加。顯示政府是有系統的逐漸提高此面向的參與回應，提高徵詢外部團體、利害關係人意見的政策溝通過程。

表 5 整合本研究假設及模型分析結果，若以提案的內容語意特徵、提案的議題性質及提案的社會關注程度三大類型觀之，雖然三大類型中並非每個變項皆達顯著，仍可從既有結果中推測連署內容與政府回應間的主要方向，就提案的內容語意特徵而言，可以發現當提案內容語意特徵愈高時，政府回應官腔語氣程度愈低，顯示政府仍會受到民眾提案文字的影響，降低其形式回應，政府並不會如本研究假設為了盡快回應，運用較多官腔語言安撫民眾。從此結果可以發現，民眾提案的語意特徵，特別是語言的急切程度，使政府不單僅是如原先假設中，形式上回應與安撫民眾，而能展現說服的力量，改變政府作為提案訊息接收／處理者的行為，除讓政府注意到該項政策議題，而讓政府較不會運用官腔語言安撫民眾，也讓政府選擇將該類提案納入民眾協力的決策模式，顯示未來的研究在分析提案內容的語意特徵與政府回應間的關係時，應特別注重語言強度對政府回應行為的影響。

就提案的議題性質而言，僅部分結果符合研究假設，如涉及機關愈多的提案或法律案時，官腔語氣程度愈高，形式回應較高。與原先研究假設相異，在參與回應的部分，涉及機關數目較多的提案與參與回應呈正向關係；執政黨擅長議題也並未如原先假設所預期對回應性有幫助。研究者不能忽略有未列入的干擾或調節變因的可能，如過去處理跨域事務的經驗與開放程度。又以提案涉及機關數目此一特徵來說，過去研究顯示中央行政機關間存在著本位主義、專業堅持、資訊落差等問題（張其祿、廖達琪，2009）。公共政策參與平臺上要求機關能就跨域議題提出具體的共同回覆，甚至開放民眾參與，是各部會的開放政府聯絡人（participation officer, PO）都有共識，認為此跨域議題相當重要需以協作方式處理，因此花費較多時間？抑或是行政院公共數位創新空間小組

表 5

電子連署政府回應之整合型模型架構與分析結果

變數名稱	形式回應			參與回應		假設是否成立
	回應速度	回應官腔語氣程度	回應文字屬政令宣導	回應前與民眾互動	舉辦協力式會議	
提案的內容語意特徵						
極端程度（H1a）				–		否，極端字詞對形式回應無影響，但會減少互動回應
急切程度（H1b）		–			+	否，急切字詞會減少官腔語氣，且增加協力參與
請求字詞的使用程度（H2a、H2b）		–				是，會減少官腔式的形式回應，但對參與回應無影響
論證來源的多元性（H3）				+	+	是，能夠增加參與回應
提案的議題性質						
涉及機關數目（H4a、H4b）		+	–	+	+	否，涉及機關愈多，形式回應中的官腔語氣有增加，且對參與回應有正向影響
提案為法律修訂案（H5a、H5b）	+		+			是，法律案會增加形式回應
執政黨處理較佳議題（H6）						否，對參與回應沒影響
提案的社會關注程度（H7）						
附議經過期間	–					否，對參與回應沒影響
新聞報導數量				+		是，會增加互動回應
附議人數				–		否，對參與回應沒影響
其他控制變項						
民眾提案內文字數		+				
機關工作負擔件數				–	–	
機關員額數					+	
2017 年之提案	+				+	
2018 年之提案	+	+	–		+	

註：+ 為達顯著且呈正向關係，– 為達顯著且呈負向關係，空格為未達顯著水準。

（Public Digital Innovation Space, PDIS）或國家發展委員會由上而下召集各部會透過協作方式解決此類跨域議題，因而費時？有待未來研究進一步探索。[7]

最後就社會關注程度而言，在形式回應的部分，僅有附議經過期間與回應速度呈負向顯著關係，而在參與回應的部分，則呈現政府對於平臺附議人數較高的提案，較不願意與民眾採互動參與的方式，但在新聞報導次數較多的提案，卻會提高其互動程度，顯示不同社會關注程度指標的重要性有其差異。此結果與文獻上所討論的策略性回應（陳敦源，2012）相互呼應，政府會採取「柿子專挑軟的吃」策略，平臺上的附議人數不見得受到社會大眾關注，而使政府較不會給予事前回應。

伍、結論與討論

O'Toole（1997）曾說：「公共行政的整體環境已經產生改變，行政官僚被更加要求與公民及利害關係人以合作的方式共同治理」。在此基礎上，本研究以公共政策網路參與平臺為例，探討在面對網路公民參與時，政府回應性是如何展現，會被哪些因素所影響，分別檢視政府機關的形式回應及參與回應。

本研究發現，整體來說，提案文字的急切程度愈高，政府回應愈不會使用官腔文字。提案請求字詞也與官腔回應語氣有負向關係代表政府在處理具此類特徵的提案，會用較少的官腔語言。特定的急迫性字詞對於政府採用協力式回應有其正面影響，為研究假設之外的發現，顯示語言強度除在政府形式回應之外，對於參與回應亦有所影響。當提案涉入之權責機關較多，屬於跨域議題，提案內容有較多論證來源（顯示其明確性與專業性），以及社會關注度愈高時，其形式或參與回應都可能有較佳的表現，此結果可與 Bryer（2006）對於協力性回應的闡述相互呼應，官民協力的過程並非僅是促進參與頻率，而是能夠促成對議題有興趣的民眾與官僚協力討論議題，讓政府能根據共識來做決策。本研究發現，官僚傾向積極的處理內容有較多論證來源的提案，意即提案人在撰寫提案的內容時，若能有具體的依據與明確的意旨，政府可能會更願意處理該類提案。雖然迴歸分析的結果顯示涉及法律修訂案的提案回應速度較長，以及政府更容易用政令宣導的方式來回應，猜測因修訂的複雜程度高且修訂的內容

[7] 對於民眾提案是否能以協作會議方式處理，「開放政府協作會議協作議題處理原則」臚列相關程序之進行，可參見 https://po.pdis.nat.gov.tw/zh-TW/topics-process/。

難由行政機關自行決定，因而容易僅給形式的回應。上述結論，即政府願意與民眾協力處理論證充足的提案，卻又在法律修訂的提案給予形式回應，雖看似矛盾，然而，政府能與民眾協力形成政策討論，可謂落實回應性政府的理念，應給予肯定；另一方面，現行的民主參與機制被認為是補充而非替代代議體制（陳敦源，2012），如法律的修訂多為立法與行政部門所掌握，該如何深化民眾在法案擬訂中的參與，如公共政策參與平臺中「眾開講」的法令預告專區，則有待未來研究進一步討論。

此外，政府在回應性的行為選擇上隨著平臺的演進而有所改變，2018 年的提案與 2016 年相比，雖在形式回應的部分（如速度與官腔文字）稍嫌退步，但參與回應的部分卻有改善，展現在協力性回應的增加，由此可窺見政府機關在回應電子公民參與上展現組織學習及調整，更能謹慎且逐漸納入更多民眾意見處理回應。

然而，「提點子」網路連署機制的運作，仍有其不足之處。本研究發現，有接近六成通過門檻的提案，超過 60 天規定之回應時間才由機關正式回應；另在 16 個樣本機關中，有 11 個機關有超過 60 天才回應民眾的紀錄，換言之，超時回應並非少數。儘管部分機關會在回應文中說明，延誤之原因是在處理較為複雜的提案，但相關文獻顯示，公民透過直接參與後對政府的期待將更為增加。因此若未能即時回應，或所表達的參與無法被滿足，將使公民覺得雖被賦予某種權力卻對政府無能為力，所產生的失落與不信任會更高（Crosby, 2000），進而造成後續的治理失靈。

本研究也發現有約兩成的提案樣本，政府未能於正式回應前公開提案的相關資訊，意即沒有做到互動回應，使民眾難以即時瞭解提案的處理情況。同樣地，仍有近三成的提案是由機關自行解釋來處理，因此完全未將參與治理的方式納進提案處理過程。公行理論中許多治理方式的改革，往往是新與舊的制度邏輯並存而非取代，因此需要許多內部組織的學習與調整，在政府回應性的部分也是如此，本研究的結果呼應這樣的理論觀察，在網路連署的公民參與中，機關似乎仍受限於制度與行政環境，未能完全使用更多的互動、協力及妥協的參與回應方式，而與文獻中所強調的協力型回應（Bryer, 2006; Vigoda, 2002）及電子參與的落實（Macintosh, 2004, 2008）有所差距。機關工作負擔（同時處理多件公民提案）降低了正式回應前的互動及協力回應，公共政策網路參與平臺的實施確實增加部會行政成本，進而影響官僚回應時的品質。如同早期對於首長或市長電子信箱的研究發現（黃東益等，2003），增加民眾參與的美意，若

沒有相對的組織資源配套將產生令人煩惱的反效果。因此，政府必須思考如何在回應民眾與官僚負擔間達成平衡。

綜合言之，公共政策參與平臺顯現了民眾提案的論證來源愈充足時，官僚傾向積極處理該類提案，而從平臺運作迄今，政府機關更能謹慎且逐漸納入更多民眾意見處理回應，落實協力治理的理念，實屬不易；另一方面，從研究結果中可發現部分提案回應速度較慢、未能在回應過程中即時公開資訊、未能納入更多民眾參與，以及因同時回應較多提案而影響回應品質的面向，則是政府未來亟需改善的課題。因此，本研究建議政府未來可採取的策略如下：

一、列入機關延長回應時間的要件

未來在制度修正時，可列入機關延長回應期間的要件，如該案採協作會議進行、提案涉及法規修訂需較長時間討論、或涉及地方政府權責的提案可延長回應時間，且必須在平臺上向民眾說明原因，減少機關單憑裁量權延長回應時間，符合民眾對回應機制的期待。

二、應即時在回應過程中告知民眾提案相關資訊

政府在徵詢外部團體意見時，可多定期向民眾匯報進度，讓民眾有即時參與感而非被動獲知回應結果，也能讓民眾理解為何無法在期限內回應。當政府選擇研議甚至採納提案時，應要求各機關更新後續辦理情形，甚至研擬具體辦理情形，才能真正落實政府的回應性。

三、運用線上工具納入更多民眾協力討論提案

本研究發現仍有近三成的提案是由機關自行解釋來處理。若要落實民主參與價值，或許可善用資通訊工具，讓政府得以即時且直接接觸民眾的意見，現行的協作會議中已運用部分資通訊工具，如 sli.do、pol.is，促進議題的討論，或許未來可培訓各個機關運用資通訊工具於研擬回應的過程。

四、採用知識管理或外包方式減輕官僚負擔

機關若要減輕同時處理不同案件的行政成本，可思考許多不同的解決方法，如透過知識管理制定民意提案處理範例學習與建檔（黃東益等，2003），或是以

外包方式讓外部非營利組織與機關合作進行和公民的協力回應（Wan, 2018）。

最後，本研究未處理的部分為政府最後是否有實質採納民眾意見。本研究明白除了討論民主治理中的回應機制外，回應性不僅是對於民眾做出回應，政府更須對民眾需求提出具體計畫，甚至是可施行的方案（Starling, 2010, p. 162）。本研究未處理的原因在於，僅有 10% 的民眾提案例子（n = 20）後續有被政府部分採納或完全採納。以這樣的樣本規模，本研究認為其計量分析結果與解釋力將影響結果可信度。此外，也希望將研究聚焦於政策制定過程的官民互動，而非其政策決策結果。但本研究仍嘗試將這些被採納提案特別拿出來做質性探索，初步結果發現若是有採用協力方式回應的案子，因為經過相關利害關係人的討論，較容易對現行政策方向產生改變。因此，本研究認為，公共政策網路參與平臺「提點子」利用網路通訊工具，有擴大民眾直接參與（Bryan, Tsagarousianou, & Tambini, 1998），強化資訊流通的優點（Macintosh et al., 2002）。結合各國的經驗觀之（陳敦源等，2017；Lindner & Riehm, 2009），我國政府對於連署通過的提案，被要求需給予正式的回應且對提案後續提出初步規劃，對於民主發展有其助益。本研究的實證資料，可印證陳敦源等人（2017）對於連署提案機關的訪談，提點子機制在推行後，不僅能促進政府對於民意的理解，亦能促進官民間的協力與溝通以解決公眾所關心的議題。

本研究無可避免有其限制，旨在討論公共參與平臺上的民眾提案和政府回應有無關聯性，因此並無處理數位落差的問題（究竟是誰參與？），亦難以處理相關利害關係人對議題提案與政府回應結果的影響（誰動員？協力回應時有邀請誰參與？），這些皆是未來研究值得處理深入的議題。本研究也並未處理是否有較具爭議性議題更容易成案的問題，由於並非本研究核心，將有待未來研究持續耕耘。此外，從平臺上的提案文本與回應內容來擷取研究資料有其侷限，讓本研究無法分析公部門組織因素與官僚個人實際執行處理等因素，建議未來研究可針對個案或公部門組織運作與內部處理機制，進行更深入的探討。最後在模型設計上，雖然本研究利用跨年的提案資料，已發現公部門逐漸形成內部組織的自我學習或調整，但資料整理上並未採用追蹤資料的方式來處理，因此無法檢驗出每個政府組織是否在經驗累積後，逐漸發展出「降低爭議與風險」的協作及回應方式，建議未來研究或可在資料蒐集與模型設計上呈現政府組織內部自我修正的動態過程，以解決本研究不足之處。[8]

[8] 感謝審查委員提出對本研究模型設計的不足之處與未來發展方向的建議。

參考文獻

一、中文部分

朱雲漢、吳重禮、俞振華、胡佛、徐火炎、盛杏湲……Haggard, S.（2012）。**2009 年至 2012 年『選舉與民主化調查』三年期研究規劃（3/3）：2012 年總統與立法委員選舉面訪案**（TEDS2012）。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫（NSC100-2420-H002-030）。臺北市：國立政治大學選舉研究中心。

王光旭（2008）。數位民主行政與官僚回應性：民意電子信箱強化回應性認知研究初探。**政策研究學報，8**，77-115。

王光旭、陳敦源（2010）。政務領導、國會監督與官僚自主：台灣全民健保政策「否決者」之研究——1986-2004。**行政暨政策學報，50**，107-157。

李臺榕（2011）。**基層官僚組織回應性及其影響因素之檢證：民意電子信箱之測試**（未出版之碩士論文）。世新大學，臺北市。

俞振華、蔡佳泓（2015）。**測量議題競選廣告策略之效果：實驗設計在網路調查平台上的應用**。行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（NSC102-2410-H-004-133）。臺北市：國立政治大學。

莊文忠（2018）。循證的政策制定與資料分析：挑戰與前瞻。**文官制度季刊，10**（2），1-20。

莊文忠、徐明莉、張鐙文（2009）。非營利組織的議程設定與政策倡議的形成：質化研究的檢證。**公共行政學報，33**，121-163。

陳敦源（2012）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**（二版）。臺北市：五南。

陳敦源、黃東益（2009）。**運用網路進行公民連署之評估與機制設計**。行政院研究發展考核委員會研究報告（RDEC-RES-097-006）。臺北市：國立政治大學。

陳敦源、蕭乃沂（2001）。**臺北市政府接受人民施政意見反應機制之研究**。臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告。臺北市：國立政治大學。

陳敦源、廖洲棚、黃心怡（2017）。**政府公共溝通——新型態網路參與及溝通策略**。國家發展委員會研究報告（NDC105033111-4）。臺北市：電子治理研

究中心。

蔡允棟（2001）。官僚組織回應的概念建構評析——新治理的觀點。**中國行政評論，10**（2），89-134。

蔡佳泓（2009）。**台灣民眾之政策偏好與政治行為之多層次貝式分析（第 3 年）**。行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（NSC95-2414-H-004-047-SSS）。臺北市：國立政治大學。

廖洲棚、陳敦源、廖興中（2013）。**回應性政府的最後一哩路：政府公民關係管理資料加值應用之研究**。行政院研究發展考核委員會研究報告（RDEC-RES-101002）。臺北市：電子治理研究中心。

張其祿、廖達琪（2010）。**強化中央行政機關橫向協調機制之研究**。行政院研究發展考核委員會研究報告（RDEC-RES-098-003）。高雄市：國立中山大學。

張志鵬、王宏文、蔡逸敬（2017）。從垂直課責到水平課責：以獨立性探討部長電子信箱之執行困境。**文官制度季刊，9**（1），95-128。

張卿卿（2010）。台灣選舉中的競選廣告與議題／特質所有權認知。**傳播與社會學刊，10**，31-69。

黃建勳（2016）。一樣的身分、不一樣的角色：以 2008 年臺灣政府文官調查庫探索文官回應與類型。**文官制度季刊，8**（3），81-112。

黃瀞瑩（2014）。**公民電子參與及組織回應性——以政府首長電子信箱為例**（未出版之碩士論文）。國立臺灣大學，臺北市。

黃東益、蕭乃沂、陳敦源（2003）。網際網路時代公民直接參與的機會與挑戰——台北市市長電子信箱的個案研究。**東吳政治學報，17**，121-151。

黃紀、朱雲漢、吳重禮、俞振華、徐火炎、盛杏湲……詹大千（2016）。**2012 年至 2016 年「選舉與民主化調查」四年期研究規劃（4/4）：2016 年總統與立法委員選舉面訪案**（TEDS2016）。科技部補助專題研究計畫（MOST101-2420-H-004-034-MY4）。臺北市：國立政治大學選舉研究中心。

蘇偉業、王敬智（2015）。武漢「行風連線」中的公眾回應性探討：新三明治式官僚控制。**中國大陸研究，58**（1），103-127。

聯合行銷股份有限公司（2017）。**106 年公共政策網路參與平臺公民參與情形第一次調查報告**。國家發展委員會研究報告。臺北市：作者。

二、外文部分

Andersen, P. A., & Blackburn, T. R. (2004). An experimental study of language

intensity and response rate in e mail surveys. *Communication Reports, 17*(2), 73-84.

Boyraz, M., Krishnan, A., & Catona, D. (2015). Who is retweeted in times of political protest? An analysis of characteristics of top tweeters and top retweeted users during the 2011 Egyptian revolution. *Atlantic Journal of Communication, 23*(2), 99-119.

Bryan, C., Tsagarousianou, R., & Tambini, D. (1998). Electronic democracy and the civic networking movement in context. In R. Tsagarousianou, D. Tambini, & C. Bryan (Eds.), *Cyberdemocracy: Technology, cities and civic networks* (pp. 11-27). London, UK: Routledge.

Bryer, T. A. (2006). Toward a relevant agenda for a responsive public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 17*(3), 479-500.

Böhle, K., & Riehm, U. (2013). E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday, 18*(7). Retrieved from https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4220/3694

Craig, T. Y., & Blankenship, K. L. (2011). Language and persuasion: Linguistic extremity influences message processing and behavioral intentions. *Journal of Language and Social Psychology, 30*(3), 290-310.

Crosby, B. (2000). *Participation revisited: A managerial perspective*. Retrieved from http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.4021&rep=rep1&type=pdf

Dahl, R. A. (1972). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven, HT: Yale University Press.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). *The new public service: Serving, not steering*. New York, NY: M.E. Sharpe.

Fischer, F. (1993). Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences, 26*(3), 165-187.

Gauld, R., Flett, J., McComb, S., & Gray, A. (2016). How responsive are government agencies when contacted by email? Findings from a longitudinal

study in Australia and New Zealand. *Government Information Quarterly, 33*(2), 283-290.

Godfrey, M. (2001). What works: Evidence-based policy and practice in public services. *Health & Social Care in the Community, 9*(6), 504-505.

Hagen, L., Harrison, T. M., Uzuner, Ö., May, W., Fake, T., & Katragadda, S. (2016). E-petition popularity: Do linguistic and semantic factors matter? *Government Information Quarterly, 33*(4), 783-795.

Hale, S. A., Margetts, H., & Yasseri, T. (2013, May). *Petition growth and success rates on the UK No. 10 downing street website*. Paper presented at Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference, New York, NY.

Hamilton, M. A., & Stewart, B. L. (1993). Extending an information processing model of language intensity effects. *Communication Quarterly, 41*(2), 231-246.

Hobolt, S. B., & Klemmemsen, R. (2005). Responsive government? Public opinion and government policy preferences in Britain and Denmark. *Political Studies, 53*(2), 379-402.

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?. *Public Administration Review, 64*(1), 55-65.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Kearney, R. C., & Sinha, C. (1988). Professionalism and bureaucratic responsiveness: Conflict or compatibility?. *Public Administration Review, 48*(1), 571-579.

Kim, S., & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review, 72*(6), 819-828.

King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review, 58*(4), 317-326.

Liao, Y. (2016). Toward a pragmatic model of public responsiveness: Implications for enhancing public administrators' responsiveness to citizen demands. *International Journal of Public Administration, 41*(2), 159-169.

Lindner, R., & Riehm, U. (2009). Electronic petitions and institutional

modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective. *Journal of eDemocracy and Open Government, 1*(1), 1-11.

Macintosh, A. (2004, January). *Characterizing e-participation in policy-making*. Paper presented at the Meetings of System Sciences, 2004. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference, Hawaii, HNL.

Macintosh, A. (2008). E-democracy and e-participation research in Europe. In H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, ... C. A. Larson (Eds.), *Digital government: E-government research, case studies, and implementationt* (pp. 85-102). Boston, MA: Springer.

Macintosh, A., Malina, A., & Farrell, S. (2002). Digital democracy through electronic petitioning. In W. J. McIver Jr. & A. K. Elmagarmid (Eds.), *Advances in digital government: Technology, human factors, and policy* (pp. 137-148). Boston, MA: Springer.

Meier, K. J., & O'Toole, L. J., Jr. (2006). Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public Administration Review, 66*(2), 177-192.

Miller, L. (2009). E-Petitions at Westminster: The way forward for democracy?. *Parliamentary Affairs, 62*(1), 162-177.

O'Leary, R., & Bingham, L. B. (2007). *A manager's guide to resolving conflicts in collaborative networks*. Washington, DC: Center for the Business of Government.

Osborne, D. (2007, June). *Reinventing government:"What a difference a strategy makes."* Presented at 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, Vienna, Austria.

O'Toole, L. J., Jr. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review, 57*(1), 45-52.

Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and democracy. *Public Organization Review, 10*(3), 209-222.

Petrocik, J. R. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science, 40*, 825-850.

Porwol, L., Ojo, A., & Breslin, J. G. (2016). An ontology for next generation e-Participation initiatives. *Government Information Quarterly, 33*(3), 583-594.

Saltzstein, G. H. (1992). Bureaucratic responsiveness: Conceptual issues and current research. *Journal of Public Administration Research and Theory, 2*(1), 63-88.

Seaton, J. (2005). The Scottish parliament and e-democracy. *Aslib Proceedings, 57*(4), 333-337.

Starling, G. (2010). *Managing the public sector*. Boston, MA: Cengage Learning.

Stivers, C. (1994). The listening bureaucrat: Responsiveness in public administration. *Public Administration Review, 54*(4), 364-369.

Tan, C., Lee, L., & Pang, B. (2014, June). *The effect of wording on message propagation: Topic- and author-controlled natural experiments on Twitter*. Paper presented at the 52th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics, Baltimore, ML.

Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review, 62*(5), 527-540.

Wan, P.-Y. (2018). Outsourcing participatory democracy: Critical reflections on the participatory budgeting experiences in Taiwan. *Journal of Public Deliberation, 14*(1). Retrieved from https://delibdemjournal.org/articles/abstract/297/

Walgrave, S., Lefevere, J., & Nuytemans, M. (2009). Issue ownership stability and change: How political parties claim and maintain issues through media appearances. *Political Communication, 26*(2), 153-172.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197-222.

Wright, S. (2015). “Success” and online political participation: The case of Downing Street E-petitions. *Information, Communication & Society, 19*(6), 843-857.

Yang, K., & Pandey, S. K. (2007). Public responsiveness of government organizations: Testing a preliminary model. *Public Performance & Management Review, 31*(2), 215-240.