

邁向電子化民主新階段？ 政府網站民主化指標建立與評估調查^{*}

羅 晉^{**}

- 一、前言
- 二、文獻探討
- 三、政府網站民主化指標的建置與評估程序
- 四、政府網站民主化功能的評估與討論
- 五、結論與建議

二十一世紀政府的挑戰在於如何增進民眾對政府的信任，憑藉資訊科技與網路而發展的電子化政府與政府網站，已被視為提供更有效公共服務與廣泛促進民主參與的重要機制。惟目前既有的文獻，仍多半著重於政府電子化服務與應用層面的探討，相對的，關注於政府網站民主參與潛能的評估調查仍付之闕如，而相關的學術研究亦十分有限。爰此，本文欲進一步探究，目前我國政府網站功能是否有助於民主價值的深化？為回答此一問題。本研究以電子化政府、政府網站與民主相關文獻的分析為基礎，具

* 本研究經驗性資料部分，係援引自行政院研究發展考核委員會（2007）「政府網站功能民主化」（RDEC-095-13）委託研究的部分調查成果，並據以重新分析與撰寫而成，特此致謝。作者要特別感謝政治大學公共行政學系 蕭乃沂教授及東海大學行政管理暨政策學系 項靖教授於研究中的參與、協助以及在寫作上的鼓勵與支持，本人當將此文之成果與兩位師長共同分享。最後，感謝兩位匿名審查教授對本文的悉心斧正，實獲益良多，當然本文文責仍由作者自負。

** 國立政治大學公共行政學系博士生，E-mail: jinlo168@gmail.com

體發展政府網站功能的民主化評估指標，並將之求證及應用於政府網站內容的評估分析，研究過程中更輔以政府機關人員與學者專家的焦點團體訪談，以提升指標與評估的有效性與適切性，藉以檢證我國中央機關與地方政府網站在資訊公開、互動諮商、與決策制訂三大電子化民主構面的發展現況。

研究發現，我國政府網站的民主化功能，主要處於機關基本資料與政府資訊內容公開化的薄弱民主階段，互動諮商功能則仍處於試誤與摸索期，而涉及政治與法律效果的決策制訂功能則尚未起步。對此一現況，本文更透過理論說法與實證資料之間的對話，進一步探究實務上可能潛在的問題與限制，並據以產生不同的研究與政策意涵。最後，本文建議政府網站功能民主化各評估指標的應用，應依據政府機關之層級與業務的差別、以及技術與行政管理可行性的差異予以區別適用，並分為短、中、長期逐步發展與持續評估，以提升政府網站實踐民主參與的能力與效益。

關鍵詞：電子化民主、電子化政府、政府網站、評估指標、網站評估、民主參與

一、前言

隨著資訊科技與網路的快速發展與普及，無論私企業、第三部門、政府機關、甚至是個人皆致力於運用資訊通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）、網路與其相關技術來提升本身的競爭力。近年來，民主先進國家更是普遍的利用 ICTs 與網路作為提供更有效服務、改善政府與民眾關係、提升公民生活品質以及促進互動水準的主要工具，尤其強調透過政府網站來廣泛的促進民眾參與到政策過程與政府治理活動（Huang et al., 2002; Kampen and Snijkers, 2003），藉此以復甦人們日益低落的政治參與熱忱並提振民眾對政府的信心（Tolbert and Mossberger, 2006: 358）。顯示當前政府運用 ICTs 與網路的範疇，不再侷限於行政效率與服務品質的提升，而已更廣泛考量到如何促進廣大社會中民眾的參與行動。

實務上為因應各國政府的電子化浪潮，國際上已發展出許多跨國評比調查，目的在於瞭解各國政府資訊化與網路應用的推展現況。此類評比多半是著重於資訊基礎建設與網路整備資源的檢視，即便大多數的評比已強調政府公共網站（public website）作為與民接觸管道之重要性（OECD, 2001; UN, 2005），惟相關評估指標仍是著重於網站好用度、線上申辦等電子化服務功能的評估（行政院研考會，2005b、2007）。另一方面，就學術上而言，即便 ICTs 與網路近年來已逐漸被賦予民主深化的意涵。然而，政府網站作為目前政府電子化行動的主要應用機制，是否真的有助於民主價值的提升？各界仍普遍存在著爭論。因此，欲解決前述問題與爭議，必須更務實且聚焦的評估政府網站功能是否具備促進政府資訊公開性、

互動回應性、與增進民眾決策參與的能力。惟目前實務上關注於政府網站之民主參與潛能的評估調查仍舊是付之闕如，而相關學術研究亦十分有限。

承上，遂值得更進一步的去探究，目前我國政府網站是否有助於民主價值的深化？惟此一前提在於，如何發展與建置一套適切的民主化評估指標？以實際的去衡量，我國中央與地方政府網站功能的民主化程度為何？為具體回答前述研究問題，本文在相關文獻所提供的基礎上，具體的發展政府網站專屬的民主化評估指標，並進一步將之求證及應用於政府網站內容的評估分析，研究過程中更輔以政府資訊人員與學者專家的焦點團體訪談，藉以提升指標的效度與實務應用上的價值。本文希冀透過質量兼具的研究途徑，來確立政府網站民主化的專屬評估指標，以適切的評估政府網站功能的民主化現況，並據以檢證理論說法與探討實務發展策略，以提供政府政策規劃參考，並可作為後續相關實證性評估與研究的基礎。

二、文獻探討

為建立政府網站功能的民主化評估指標，以實際的檢證我國政府網站的民主化程度。此處分別探討電子化政府與民主、電子化民主、政府網站以及民主化評估指標的內涵、關係與發展，據以作為建構整合性的評估指標架構以及後續實證分析與討論的基礎。

(一) 轉變中的電子化政府與民主

1. 電子化政府的內涵與轉變

二十一世紀政府的主要挑戰在於如何增進民眾對政府的信任，

ICTs與網路已逐漸被視為可促進政府公開透明以及提升公共服務遞送效能的主要治理工具（Torres et al., 2006: 277）。因此，目前在各國政府行政實務或學術研究上，皆已相當重視電子化政府（Electronic Government）的發展，¹ Kampen與Snijkers（2003: 491）即指出E化政府的主要效用，在於拉近政府與民眾的距離（bringing government closer to the people）。

隨著社會變遷與資訊科技的急遽發展，E化政府已廣泛的指涉多元事務與現象，不但讓人們愈難以理解其內涵，吾人亦愈難透過不同的應用架構去評估與比較政府E化政策的具體成效（Grant and Chau, 2005: 1）。過去E化政府的概念主要係指涉線上（on-line）公共服務與資訊的遞送，著重於運用ICTs來改進公共行政以達有效治理的概念（UN/ASPAs, 2002; OECD, 2003; Koh and Prybutok, 2003）。² 然而，此種狹義的界定已經不符合當前E化政府實際上所面臨的複雜化社會現象與問題。近年來，許多學者更傾向賦予E化政府更廣泛的意涵，Grant與Chau（2005: 2）即指出政府推展E化行動的目標有二，一為有效的提供跨功能且多元化的服務，關心的是能否有效的整合政府行政業務的問題；另一個更為廣泛且複雜的目的，則涉及社會關係管理以及E化民主的範疇。基此，Bertelsmann Foundation（2002: 4）則界定「E化政府的目標，主要是奠基於提供民眾E化資

1. 電子化政府可簡稱為E化政府（E-Government），概念上近似於數位化政府（Digital Government），雖有學者（Hacker and Dick, 2000; Garson, 2006）進一步區別兩者的差異，本文則以相同概念視之。

2. 聯合國（United Nations, UN）與美國公共行政學會（ASPAs）界定E化政府為「利用網路遞送政府資訊與服務給民眾」（UN/ASPAs, 2002: 1）；經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, 2003: 63）則描述為「使用ICTs，特別是網路來達成更佳化政府的工具」；Koh與Prybutok（2003: 34）則定義為「泛指使用ICTs在所有與政府組織操作執行有關的面向」。

訊導向的服務（E-administration）、以及增進民主參與條件兩者之間平衡的發展之上」。由於E化政府本質上是一個發展中的現象，應以廣義的觀點視之（Brown, 2005: 251-252），惟此必須植基於對當前E政府之範疇與發展有充分理解的基礎上。

2. 電子化政府的範疇與發展

Huang et al. (2002: 15-16) 指出廣義E化政府所涵蓋的範圍，基本上是在：E化近用（E-access）、E化服務供應、E化服務遞送、E化政策以及E化社群（E-community）等傳統E化政府與E化管理的範圍與層次上，³ 更進一步去追求E化民主（E-democracy）的實踐，特別強調代議制度下的政治活動將逐漸由傳統的媒介途徑轉向政府公共網站的運用。另一方面，在E化政府的沿革發展上，多數論者習以階段論的角度視之（Sakowicz, 2001; Moon, 2002; West, 2004），惟實務上，E化政府的發展過程將可能不是依循著此種線性的模式，Torres et al. (2006: 299- 300) 的研究即指出，事實上政府往往是在發展E化服務的同時，亦促進了E化民主的內涵。兩種理念的差異，亦間接道出E化政府實務與研究上長久以來的問題，即是E化民主與E化行政之間究竟有無明確區分的可能？本文認為階段論模式，的確有助於研究者在評估實務與研究上確立分析的範圍與研擬階段性的策略目標，惟在概念上應認知到E化民主是構築在E化行政與服務的部分基礎上，此一釐清將有助於後續評估指標的概念化與操作化。

3. 電子化政府對民主的影響

前述對 E 化政府之應用與發展的討論仍存在著潛在的問題，主

3. E化政策：E化促進政策決策者之間的合作，得以更快速的因應環境變遷來調整政策方向；E化社群：涉及整體社會環境如何近用政府的資訊與服務，主要是憑藉著公共網站呈現新的服務規格，進而提高民眾期望的層次並藉此決定更有效、直接與個人化的服務形式。

要關鍵在於，當前各界仍持續爭論著：政府運用 ICTs 與網路究竟能否有效的促進民主參與？又其對當代民主社會的影響為何？是否誠如樂觀論者或動員（mobilization）論者所宣稱的，網路將引導新形式的參與行動而促進直接民主的可能，其可降低參與成本、動員年輕人、孤立者與少數族群，提供直接聯繫政策制訂者的途徑、有效排除參與的時空限制並擴展政治議論的機會（Thomas and Streib, 2005; Tolbert and Mossberger, 2006）；抑或是，如悲觀論與強化（reinforcement）論者所憂慮的，網路會強化既有社會中權力結構的不均，從而撕裂政治參與本質並威脅當代民主的價值（Norris, 2001; Ciborra, 2005）；甚至是，網際懷疑論者（cyber-skeptics）所主張的，網路促進民眾參與的效果極為有限甚至無效，既存的政治溝通形勢依然，資源或資訊富有者與貧乏者的鴻溝仍在，ICTs 與網路充其量僅是一種暫時引人注目的潮流（Ainsworth et al., 2005; Scott, 2006）。

在探討 ICTs 與網路對民主社會的效用與影響之際，無論樂觀論者、抑或悲觀論者皆不免陷入科技決定論的邏輯，而懷疑論者更是完全漠視網路媒介的特殊性與影響。若依據功利主義（utilitarian）或稱科技唯實論（technorealism）的觀點（Chadwick, 2003; Steyaert, 2000; 黃厚銘, 2001），政府推動 E 化對於當代社會民主生活之效用與影響為何，並不完全取決於 ICTs 與網路本質上的效益或風險，更重要的是必須端視政府如何去規劃、設計與運用而定（Chadwick, 2003; 羅晉, 2004）。因此，政府 E 化行動中的公共網站作為當代政府與民眾互動的主要媒介機制（Johnson and Kaye, 2000; Tolbert and Mossberger, 2006），其功能之設計與規劃是否具備民主深化的潛能，則是值得更進一步予以探討與檢證的根本問題。

(二) 展望中的電子化民主與政府網站

1. 電子化民主的內涵與範疇

近年來，民主社會普遍浮現出政治冷漠與政治懷疑等現象，進而衍生了民主代表性不足的問題(Norris, 2001; Kampen and Snijkers, 2003; Tolbert and Mossberger, 2006)。爲了喚起民眾參與熱忱與政治信任感，許多研究發現可透過 ICTs 與網路來深化參與式民主的發展(Norris 2001; Weber et al., 2003; Thomas and Streib, 2005; Tolbert and Mossberger, 2006)，論者指出透過網路與公共網站的運用除可提升近用性之外，更可促進政府資訊的公開透明、提升民眾與政府互動溝通，甚至擴大民眾政策參與的機會與能力。

一般所認知的電子化民主(Electronic Democracy)，概念上由技術性的電子投票(E-voting)到直接民主的展望，所涵蓋的範圍甚爲廣泛(Kampen and Snijkers, 2003: 492)。對於E化民主認知上的分歧，Kakabadse et al.(2003: 48)提出澄清，認爲當前的E化民主參與，不再僅著重於E化投票與管理等技術層次，而是必須強調政府如何去建置更具民主化實踐潛能的機制，以提升民眾參與的機會與能力，藉以敦促政府更具公開化、課責性、回應性與代表性。基此，Thomas與Streib(2005: 261)定義E化民主爲「民眾藉由線上獲取資訊，以對公共議題提出意見並進行溝通，民眾係主動參與民主過程來形塑公共政策的發展與執行」。由此可見，當代E化民主的內涵已由早期所著重的技術層面，提升到對民眾政策參與能力與程度的重視。

論及E化民主的範疇，Norris(2003: 5-6)指出E化民主是在E化近用、E化資訊與服務、線上業務交辦、以及政府與民眾間E化互動溝通之基礎上，更進一步的使民眾得以參與政府治理與決策制訂過

程。具體的作法是讓民眾得透過E化途徑從事複決（referendum，對政府提案進行投票）與選舉公職人員。⁴ 據此，可知E化民主係植基於E化政府與E化服務的部分基礎上，而更強調透過ICTs與網路的運用，以廣泛的促進民眾取得資訊、互動諮商、以及參與決策過程的機會與能力。

2. 民主理論類型與政府網站功能

就科技唯實主義的觀點而論，欲探究 E 化政府對當代民主社會究竟有何影響之前，必須先更務實且聚焦的釐清政府對特定 E 化機制之功能的規劃、應用與 E 化民主理論類型之關連性為何。因此，政府網站作為政府 E 化行動中的與民眾接觸與互動的主要媒介機制（Johnson and Kaye, 2000; Brown University, 2006; Tolbert and Mossberger, 2006），在其不同功能的運用之下，可能形塑出的民主化樣態為何？是值得進一步探討的。對此，可結合 Barber（1984）對民主理論的討論、以及 Scott（2006: 343-346）與 Astrom（2001: 50-51）對 E 化民主理論類型與功能的分析與列舉予以闡釋。

- (1) 代議民主理論（Representative Democracy Theory），為一種薄弱民主（Thin Democracy）類型。在此觀點下，民眾是缺乏知識與能力從事決策，僅能透過定期選舉過程去委託、監督代表其利益的公共服務者。此類民主以效率與選舉權為主要目標，並以課責（accountability）作為政府合法性基礎，民眾被視為顧客，而 ICTs 與政府網站的運用主要是用以增進政府或民選代表之資訊的公開透明。

4. plebiscite是公民投票，initiative是創制，而referendum是複決。廣義的referendum指的是「在建制內所有對事的投票」，狹義的referendum則是指「對政府提案所進行的投票」（呂啟元，2001）。

在 E 化民主的應用上，主要指涉的是「E 化資訊公開」，係由政府製造、揭露或傳遞公共資訊與行政流程予民眾的單向關係。民眾可藉由政府網站取得更多衡量政府績效甚至候選人表現的相關資訊，功能上如施政計畫、會議記錄或民選首長資訊、施政議程記錄等資訊內容的公開(OECD, 2001、2003; UN, 2005)。

- (2) 審議民主理論 (Deliberative Democracy)，⁵ 為一種強健民主 (Strong Democracy) 類型。在此類觀點下，政策過程應是植基於政府、民眾與民眾之間審慎思辨的議論過程所形塑的共識而來，其乃植基於強健的公民社會 (civic society) 之基礎上；其目標在於共識建立的過程，以公共審議 (public deliberation) 為其合法性基礎，民眾作為公共意見的形塑者，將可透過ICTs與政府網站來增進其與政府、其他民眾或民選代表之間的互動溝通與諮詢。

在 E 化民主的應用上，係指「E 化互動諮商」，民眾藉由公共網站得以提供意見並獲得其他民眾與政府的回饋，所呈現的是政府、民眾與民眾之間多向的互動關係。功能上，如透過 E-mail、公共論壇或聊天室等功能(OECD, 2001、2003; UN, 2005) 與政府或他人公開的議論公共事務，藉此民眾可即時的向政府表達意見與需求，並隨時評估其回應性。

- (3) 直接民主理論 (Direct Democracy)，為一種迅速民主 (Quick Democracy) 類型。其主要目標在於回歸人民自治主權，強調

5. 有別於Astrom (2001)，在Scott (2006) 文中係以多元理論 (Pluralist Theory) 探討，惟本文所關心的是E化民主中政府與民眾兩大主體的互動，依此觀點乃指涉審議民主的意涵，故討論之。

藉由社會多數決來建立合法性，透過 ICTs 與網站的運用，民眾本身就是富有知識的決策制訂者，可主動的參與與主導公共政策的議程設定、規劃與選擇等過程，故其對政府或民選代表的授權是相當有限的。

在 E 化民主的發展與應用上，所關注的更為深層的民主功能-「E 化決策制訂參與」，即是強調民眾直接參與及涉入公共政策制訂過程。具體的作法是透過線上機制賦予民眾「選事」與「擇人」的能力與機會，使民眾得以從事政策議程設定、對政府提案的投票（OECD, 2001: 57），甚至選舉公職人員（Norris, 2003: 6）。

綜上討論，可知政府 E 化行動在不同民主理論上可能的發展型態，而藉由政府網站不同功能的運用更可產生不同的 E 化民主層次與效果，主要包括：擴大 E 化資訊公開、促進 E 化互動諮商、以及提升 E 化決策制訂參與。實際上，民主理論上的說法近年來亦逐漸落實在實務規劃上，在 OECD（2001）與 UN（2003, 2005）對各國政府 E 化政策以及評鑑策略建議當中，都不約而同的強調前述三大 E 化民主面向的重要性；在學術研究上，許多實證研究除了強調政府網站於 E 化民主推展過程中的重要性，亦分別的探討網站不同功能在各 E 化民主發展階段中所扮演的角色（Johnson and Kaye, 2000; Tolbert and Mossberger, 2006; Torres et al., 2006; Eschenfelder and Miller, 2006）。惟上述評鑑調查與相關研究，皆未全面的將不同 E 化民主理論具體的求證於政府網站的不同功能，以至於迄今皆尚未能有效的檢證一國或是比較不同國家的網站民主化、甚至是 E 化民主的發展程度。而此一理論與實務上的落差，關鍵仍在於缺乏明確的政府網站民主化評估指標。因此，本文後續將以前述理論的探討

作為後續指標構面規劃之依據，並作為評估政府網站民主化發展程度的理論基礎。

（三）政府網站功能評比與民主化指標

當各國競相發展E化政府之際，國際上出現了許多評鑑各國政府E化成效的調查活動。我國E化政府自九〇年代以來已有長足的進展，近年來，我國E化政府與政府網站的表現更獲得許多國際評鑑機構的肯定。⁶ 惟此類評比多半是針對網站使用功能與資訊網路化整備程度的肯定，然而，其是否代表著我國政府網站功能已具備實踐民主化之潛能？則是值得進一步檢證與評估的問題。因此，此處歸納可供本研究指標建構參考的國際評比調查以及國內外相關研究，分別予以探討。

1. 國際評比調查

國際上較具代表性且與可供民主化指標建構參考的跨國性E化政府暨網站評比調查，包括：布朗大學「電子化政府調查」（E-Government Survey）（Brown University, 2006），主要係調查各國中央政府網站，以評估各國E化政府發展程度與能力。該項調查的指標構面較偏重E化服務的功能性評比，當中的「網站內容資訊」與「擴大民眾參與」（public outreach）兩大指標構面與民主化較為相關。

其次，「全球電子化政府能力調查」（Global E-Government Readiness Survey）係由聯合國經濟暨社會事務部（UNDESA）（UN,

6. 在布朗大學的電子化政府調查中，我國於2002、2004及2005年都在全球198個國家中排名第一，2006年亦排名第二；另外，在世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）的年度各國資訊化與網路化整備程度評比中，歷年來我國亦名列前茅。

2005) 針對 191 個會員國所做的調查。UN 將 E 化政府評估分為五個重要的發展階段，分別為：新興型態、進階型態、互動型態、交易型態、以及最終的網絡型態。值得注意的是，如同 OECD，UN (2003、2005) 亦強調 E 化民主參與及評估網站功能的重要性，包括：(1) E 化資訊公開：政府網站提供政策、施政計畫、預決算、法規等相關公共資訊；(2) E 化諮商互動：政府網站提供政策議題的即時討論、公共會議影音檔案、並藉由公共論壇、E-mail 表單、網路群組、與聊天室等功能的運用，鼓勵民眾參與線上討論；(3) E 化決策制訂參與：政府確實將民眾意見納入決策制定過程，亦提供實質上可對特定議題結果進行反饋的機制。

最後，在針對各別地方政府網站的評比，則以 Marc Holzer 與 Seang-Tae Kim (2005) 的「全球百大城市政府網站評估」(A Longitudinal Assessment of Municipal Websites throughout the World) 最具代表性，其部分指標構面亦強調評估民眾參與的重要性並著重於政府網站能否促進直接的民主參與，實符合本研究指標建構之需求。

2. 國內外相關研究

當 E 化政府的發展已逐漸由服務導向邁向民主化轉型之際，實務界與學界對政府網站全面性的民主化評比與研究卻仍屬匱乏。相關研究中，Eschenfelder 與 Miller (2006) 的研究指出政府網站相關研究多半僅著重執行成分，而忽視如何去評估網站內容資訊對民眾與政府關係的影響。該文著重於評估架構的發展與應用，並依據民眾對政府資訊的需求程度來界定與評估政府網站資訊的類型。另外，Norris (2003) 研究發現美國地方政府網站的設計與維運，仍主要是為了遞送資訊與公共服務，而非當前各界所強調的 E 化民主。

近期文獻中，則以Torres等人（2006）的研究最為相關，其區辨了E化政府中E化服務與E化民主的評估指標，並以政治面（political dimension）、財政課責（financial accountability）與公眾對話（citizen dialogue）三大構面的各項指標來檢視歐盟（European Union, EU）的地方政府網站。研究結果顯示地方政府對網站的應用，仍著重於服務遞送與管理而非其他。整體而言，顯示歐、美民主先進國家的地方政府網站亦尚未具備促進E化民主發展的潛能。若進一步檢視其評估指標可內容可發現，其乃基於一般E化政府的基礎之上，更特別強調機關基本資料（如E-mail、電話、地址等）等資訊內容的公開，此與本研究分析觀點相仿，⁷ 故部分指標亦可供本文建構網站民主化指標所參考。

反觀我國，國內學者亦對我國政府網站功能進行評估與探討（李仲彬、黃朝盟，2001；陳敦源等，2001；項靖，2002；周韻采，2003；黃東益等，2003；黃東益、黃佳珊，2003；羅晉，2004），其中，部分文獻所運用的指標亦提供了本文指標建立的部分基礎。李仲彬與黃朝盟（2001）評估縣市政府網站所採用的指標內容，較著重於政府資訊與服務提供；項靖（2002）以民主行政的觀點，運用指標評估縣市政府網站公共論壇；黃東益等（2003）著重於政府如何透過民意信箱功能與民眾互動溝通；羅晉（2004）則以審議民主理論，針對各級地方政府網站公共論壇發展評估指標並進行評比。另一方面，國內部分研究報告（行政院研考會，2005a、2005b；資訊工業

7. 雖然OECD（2003）、UN（2005）及Holzer與Kim（2005）普遍將此類項目歸類為一般資訊公開指標項目，惟若依據Torres等人（2006）的觀點，並參照我國「政府資訊公開法」中對於主動資訊揭露項目的界定與列舉，此類多數機關所應普遍必備的基本聯絡資訊，實不同於一般涉及各機關不同業務內容可彈性適用的資訊公開項目，故在政府網站民主化指標構面中應予以區別。

策進會，2004）亦針對國內外政府網站功能與評鑑指標作探討，惟多數內容係在於歸納、或檢討國際性與國內評比制度、指標與運用現況，並未進一步專對網站功能民主化發展實質的評估指標。

3. 相關文獻評述

回顧國內外相關文獻可歸納出幾項特點：首先，國際性政府網站評鑑仍大多著重於 E 化服務，即便其運用的評鑑指標較為廣泛且兼顧各構面（好用度、服務內容等，少部分涉及 E 化參與），惟其評鑑目的與指標規劃主要仍僅立基於 E 化服務的層次上；其次，政府網站研究的民主化轉向，由近期國內外相關文獻，可看出政府網站的發展與評估趨勢，已由早期所強調的資訊與服務提供等基礎項目，逐漸轉向著重與民眾互動溝通等網站民主參與功能，惟目前歐美民主先進國家的仍普遍處於薄弱民主階段；再者，缺乏跨政府層級且全面性的網站功能評估，國內外文獻對政府網站的評估，主要仍僅針對特定層級的政府，並著重於網站中特定功能的檢視（如公共論壇、民意信箱等）或僅針對特定 E 化民主面向（如資訊公開、或互動諮商）進行評估，整體上，仍缺乏跨政府層級且著重整體網站不同民主化功能的評估指標；最後，多數探討政府網站評估與指標應用的相關文獻，仍僅止於對國內外既有評估制度與指標的檢討、歸納與再運用，在評估指標的發展上，大多未採取文獻分析以外的途徑，來具體的規劃與發展網站民主化評估指標，並檢視其有效性與適切性。綜上所述，本研究將以前述相關文獻為基礎來規劃政府網站民主化指標，並進一步藉由實際的評估與探究政府網站整體功能的民主化程度、現況與問題，來確保指標的效度、合理性與可行性。

三、政府網站民主化指標的建置與評估程序

植基於前述跨國評鑑與相關研究，本文以「對 E 化民主有直接貢獻或相關」的最高原則來擬定網站民主化評估指標，透過文獻分析，指標蒐集與建構的原則與程序可概分為四大交互檢證的階段，說明如下。

1. 參酌前述文獻（UN, 2005; OECD, 2003; Scott, 2006）對 E 化資訊公開、互動諮商、決策制訂參與以及機關基本資料（Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005）的定義與列舉範圍，作為初步選取或淘汰文獻中可明確區辨的指標構面與功能項目。
2. 文獻中曾具體的提及，該指標構面或功能項目是用以評估資訊公開、互動諮商、或決策制訂等功能之範圍者（Eschenfelder and Miller, 2006; Torres et al., 2006），皆先行納入備選指標中。
3. 文獻本身即是基於民主的角度來探討 E 化政府與政府網站功能者（Torres et al., 2006; Norris, 2003；羅晉，2004），其所採用的指標可視為優先考量指標，惟此類指標仍須以符合第一階段中四大民主構面的定義與範疇為前提。
4. 在第一階段廣泛蒐集指標的前提之下，備選指標的遴選方式係以與第三階段重複或意義相近者為優先，而其他剩餘的指標則再進一步比對是否已於其他跨國評鑑中普遍且具體的被歸類為好用度、無障礙、線上申辦、安全隱私等電子化服務功能，⁸ 若是則予以排除。而未被排除的指標則透過與兩位

8. 跨國性評鑑中較有一致性的定義與標準，此類指標的分類、定義說明與列舉，可參閱 Holzer and Kim（2005）、West（2006）、以及行政院研考會（2005b）的整理。

學者專家共同討論後決定取捨。⁹

在前述逐步歸納與建立指標的基礎上，為提高網站民主化指標與實際評估的有效性，不同於既有文獻的作法（周韻采，2003；行政院研考會，2005a、2005b；資訊工業策進會，2004），本研究更兼採質化與量化的研究途徑，除了前述文獻所提供的基礎之外，亦針對國內外網站進行多階段的內容分析（content analysis）並舉行兩階段的專家焦點團體訪談（focus group interview），¹⁰ 透過三種研究方法的交互運用、交相對照來修正指標，以確保指標與評估的品質。¹¹

本文的研究流程，可概分為「指標規劃」與「指標應用與確立」兩大部分。在評估指標規劃方面：首先，本研究實際檢視了美國州政府、參議院以及英國地方議會等政府網站，透過與民主先進國家政府網站實際功能的相互比對，來修正初擬指標。其次，運用初擬指標對我國政府網站進行第一階段的內容分析（前測），藉由初步評比特定中央與地方政府網站，來確認指標適用性與符合度。主要採取目的抽樣的方式選出 8 個中央與 8 個地方政府，共計 16 個機關

9. 「業務資訊分眾或個人化」一項被保留，在E化資訊公開原則下，資訊內容的分眾導覽與個人化設計實有助於提高民眾對網站的參與程度及近用性（accessibility）（行政院研考會，2005b）。

10. 第一階段網站內容分析為前測，係於 2006 年 4 月 23-27 日進行，第二階段於同年 7 月 5-15 日；兩階段焦點訪談各邀請七位受訪者，第一階段於 2006 年 6 月 7 日邀請七位政府機關同仁，第二階段則於同年 9 月 11 日進行，邀請五位學者專家以及兩位機關同仁參與。主要目的在於透過兩階段網站內容分析與兩階段專家訪談（提升專家效度）的交叉檢證，以提升指標的品質與可行性。

11. 在E化指標建立的相關文獻中，以Parasuraman et al.（2005）對E化服務品質指標（E-S-QUAL）的建立過程最具代表性，其亦分別採用文獻分析、焦點團體訪談、以及線上問卷調查與分析等多重研究方法的交互運用，以確立評估指標的信度與效度。

網站進行評比。¹² 原則上，每個機關交由二位研究助理作交叉評分，並於過程中逐步歸納評估實務上的問題與確立評分原則，以奠定下一階段正式評估的基礎。接著，再以焦點團體會議訪談實務界專業人士，包括前述受評機關的資訊業務主管與承辦同仁，以探知其對前述指標內容、評比結果以及對網站民主化功能的看法，據以修正初擬指標並建立網站民主化評估指標，如下表一所示，¹³ 其包含了評估指標內容、操作化說明、文獻來源以及未來評比過程中可能的資料來源方式。其中「機關基本資料」有七項指標；「資訊公開」有十九項指標；「互動諮商」有六項指標；「決策制定」則有兩項指標。

在指標應用與確立方面：首先，正式的評估成果係以第二階段網站內容分析為準，主要係依據修正後的指標，全面性的針對 38 個中央政府一級部會機關與 25 個地方政府（包含北高兩直轄市），共計 63 個機關網站進行內容分析，並透過嚴謹的流程規劃與控制來確保評估的效度與品質。¹⁴ 接著，進行評估成果的整併、查證以及信度檢定，¹⁵ 後再透過與兩位學者專家以及三位研究助理的共同討

12. 目的抽樣係依據數位應用上的預期落差，刻意挑選在地域、預算、編制規模抑或業務性質差異較大者。中央機關為行政院、內政部、交通部、教育部、農委會、環保署、消保會與公平會；地方政府為台北市、宜蘭縣、新竹市、台中市、花蓮縣、澎湖縣、高雄市與屏東縣。

13. 係根據第一階段網站評估與焦點團體訪談成果針對初擬指標做修正。整體上指標內容並未大幅修改，僅於機關基本資料構面中新增「機關交通位置圖」一項。

14. 透過事先準備的指標細目操作化說明、與編碼注意事項等書面資料，預先對 9 位碩士級研究助理進行實地的編碼操作講解與訓練。原則上，每個政府網站同樣交由二位助理交叉評分，過程中要求各項評分皆必須加上註解，以說明評分依據與疑問之處。

15. 依Holsti的內容分析相互同意度與信度公式：編碼人數(N)*(平均相互同意度)/ 1+[(N-1)*平均相互同意度]]（引自王石番，1991），而平均相互同意度公式為：平均相互同意度=編碼者數*完全相同數/(編碼者N1應有同意數+N2應有同意數)。在 52 個編碼項目（34 個指標+18 個下載功能或管理辦法），由於每個機關網站皆指派兩位助理進行編碼，各機關網

論，以達一致性的共識。最後，進行第二階段的焦點團體會議，訪談相關網站設計規劃人員與學者專家，徵詢其對上述評估指標之內容、分類、運用程序、評估成果以及實務上可行性等意見。

表一 我國政府網站民主化評估指標

構面	指標項目	◆指標操作化：量表題目	文獻來源	資料來源 ¹⁶
機關基本資料	機關地址	◆首頁中可看到機關地址	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; Barnes and Vidgen, 2004; 李仲彬、黃朝盟, 2001; 蕭乃沂, 2003。	C
	機關服務時間	◆前三層中可看到機關服務時間	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005。	C
	機關組織圖/表	◆前三層可看到機關組織圖或組織表	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005。	C
	機關/承辦單位(人)電話	◆前三層可看到機關/承辦單位(人)電話	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; 李仲彬、黃朝盟, 2001; 蕭乃沂, 2003。	C
	機關/承辦單位(人)傳真	◆前三層可看到機關/承辦單位(人)傳真	Holzer and Kim, 2005; UN, 2005。	C
	機關/承辦單位(人)電子郵件	◆前三層可看到機關/承辦單位(人)電子郵件	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; Eschenfelder et al, 1997; 蕭乃沂, 2003。	C

站的信度檢定，最高者為連江縣的 0.856；最低者為新聞局的 0.831，皆高過 0.7 的信度水準門檻。

16. 係指該指標項目可由誰進行網站評比或提供資料，符號C代表可由獨立編碼者(coder)進行評分或測試；U可由網站使用者(user)評分；S可由受評機關自行提供資料(self-assess)。

	機關交通位置圖	◆前三層可看到機關交通位置圖	行政院研考會，2005b；訪談中與會專家學者建議。	
資訊公開	施政願景理念	◆首頁可看到機關或首長宣示施政願景或理念	Torres et al., 2006; UN, 2005; Barnes and Vidgen, 2004。	C,U,S
	業務執掌	◆前三層可看到或超連結到機關或單位業務執掌	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; 李仲彬、黃朝盟，2001。	C,U,S
	施政計畫書	◆前三層可看到或超連結到機關或單位施政計畫書；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; Eschenfelder and Miller, 2006。	C,U,S
	業務或政策相關文件 ¹⁷	◆前三層可看到或超連結到業務或政策相關的說明文件；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; 李仲彬、黃朝盟，2001；蕭乃沂，2003。	C,U,S
	既定業務或政策的最新動態	◆前三層可看到或超連結到既定業務政策的最新消息發展動態	Torres et al., 2006; UN, 2005; 李仲彬、黃朝盟，2001。	C,U,S
	預算	◆前三層可看到或超連結到機關或單位的年度預算；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; 李仲彬、黃朝盟，2001。	C,U,S
	決算	◆前三層可看到或超連結到機關或單位的年度決算；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005。	C,U,S
	人力配置	前三層可看到或超連結到機關或單位員額或人力配置	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005。	C,U,S
	文字會議記錄 ¹⁸	◆前三層可看到或超連結文字會議記錄；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005。	C,U,S

17. 如施政報告、新聞文稿等業務範疇可歸屬之。

18. 係指可看出會議中的各方發言或討論而成決議等文件檔案，抑或是有會議紀錄標題且有會議記錄結論者亦屬之。

業務或政策相關法規	◆前三層可看到或超連結到業務或政策相關法規；◆提供下載功能	Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; Eschenfelder and Miller, 2006。	C,U,S
統計資料庫	◆前三層可看到或超連結到業務或政策相關的統計資料庫；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; Eschenfelder and Miller, 2006; 蕭乃沂, 2003。	C,U,S
衍生增值資訊或出版品 ¹⁹	前三層可看到或超連結到業務或政策相關的衍生增值資訊(研究或統計分析報告)或出版品	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; OECD, 2003; Eschenfelder and Miller, 2006; 蕭乃沂, 2003。	C,U,S
全文搜尋	◆首頁可看到全文搜尋該機關網站內容的功能	Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; OECD, 2003; 蕭乃沂, 2003。	C,U,S
常見問題集(FAQ/Q&A)	◆前三層可看到提供常見問題集	Holzer and Kim, 2005; OECD, 2003; Eschenfelder and Miller, 2006。	C,U,S
制定中政策或法規的背景文件	◆前三層可看到或超連結到制定中政策或法規的背景文件；◆提供下載功能	Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; 李仲彬、黃朝盟, 2001。	C,U,S
制定中政策或法規的最新動態 ²⁰	◆前三層可看到或超連結到制定中政策或法規的最新動態	UN, 2005; Torres et al., 2006; Eschenfelder and Miller, 2006。	C,U,S
電子報訂閱	◆前三層可看到電子報訂閱功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; Eschenfelder and Miller, 2006。	C,U,S

19. 係以統計資料為基礎，所做出的分析報告等出版品，不同於觀光資訊等一般政府機關業務內容的提供。

20. 即政策或法規變動的最新資訊，包含法規或政策的終止、修正或甫修正完成的法規政策公告。另政府公報亦屬之，若可判斷公告時間，以發佈三個月內為準。

	多媒體文件	◆前三層可看到或超連結到多媒體文件；◆提供下載功能	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; 蕭乃沂, 2003。	C,U,S
	業務資訊的分眾或個人化 ²¹	首頁提供業務資訊的分眾或個人化功能	Holzer and Kim, 2005; OECD, 2003; Barnes and Vidgen, 2004。	C,U,S
互動諮詢	意見填寫表格	◆前三層可看到意見填寫表格；◆提供管理辦法	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; OECD, 2003。	C,U,S
	民意申訴信箱 ²²	◆前三層可看到民意申訴信箱；◆提供管理辦法	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; OECD, 2003; 李仲彬、黃朝盟, 2001; 黃東益等, 2003。	C,U,S
	留言板/ 公共論壇 ²³	◆前三層提供公共論壇；◆提供管理辦法；◆設有專題討論區	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; OECD, 2003; 羅晉, 2004; 蕭乃沂, 2003; 李仲彬、黃朝盟, 2001; 項靖, 2002。	C,U,S
	民意調查 ²⁴	◆前三層提供民意調查；◆提供管理辦法	Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006; Eschenfelder and Miller, 2006。	C,U,S
	即時通訊或聊天室	◆前三層提供即時通訊；◆提供管理辦法	Torres et al., 2006; Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006。	C,U,S
	視訊會議或即時播映	◆前三層提供看到視訊會議；◆提供管理辦法	Holzer and Kim, 2005; UN, 2005; West, 2006。	C,U,S

21. 係指針對一般使用者的分眾化，例如兒童版、學生版。而員工專區的功能劃分，以及英/日文版等語言類別劃分的功能不屬之。

22. 意見填寫表格（申辦服務表格）與民意申訴信箱的區別在於，前者不會指明後續將回覆意見填寫者，亦不會公布回覆的限定時效。

23. 鑑於部分網站留言板（或BBS）與公共論壇不易明顯區辨，故將之整合成同一指標項目。

24. 主要是針對特定公共議題且可供一般民眾參與的意見調查，故專對特定個人的申訴（辦）處理情形等滿意度調查不屬之。

決策制定	議題公投	◆前三層提供議題公投； ◆提供管理辦法	Torres et al., 2006; OECD, 2003; Norris, 2003; Moon, 2002。	C,U,S
	公職人員選舉	◆前三層提供公職人員選舉； ◆提供管理辦法	Norris, 2003; Moon, 2002。	C,U,S

資料來源：本研究整理。

- 附註：1. 各項指標係以該功能項目的有（1）無（0）進行編碼，並排除有資訊項目但無實際運作者（West, 2006）；
2. 前三層代表由首頁開始點擊三次後，可看到指標項目的連結選項（Eschenfelder et al., 1997）；
3. 提供下載功能係指該指標項目是否有獨立檔案形式以供下載使用。

四、政府網站民主化功能的評估與討論

為檢證網站民主化功能指標的適切性與可行性，並瞭解我國政府網站民主化程度。本節將呈現我國政府網站民主化整體評分概況，並比較各民主化功能構面與不同層級政府網站民主化程度的差異，最後將交互對照理論說法、網站評估結果與焦點團體訪談成果並作探討，據以產生不同的政策與研究意涵。

（一）政府網站民主化概況

我國政府網站的民主化功能現況，整體上仍存在著相當程度的差異性。經 52 項民主化功能的評比，在中央與地方政府共計 63 個機關網站中，得分較高者（52 分中超過 30 分）計有 8 個機關，依序分別為：台北市、經濟部、台中市、環境保護署、宜蘭縣、內政

部、台北縣、高雄市政府。

機關網站整體得分排名座落於中段者(21分至30分)計有44個機關,依序為:財政部、公平交易委員會、金融監督管理委員會、高雄縣、花蓮縣、台南市、教育部、主計處、國家科學委員會、農業委員會、法務部、桃園縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、新聞局、衛生署、交通部、大陸委員會、蒙藏委員會、研究發展考核委員會、原住民委員會、經濟建設委員會、勞工委員會、公共工程委員會、嘉義市、青年輔導委員會、原子能委員會、體育委員會、新竹縣、彰化縣、屏東縣、基隆市、客家委員會、台中縣、澎湖縣、故宮博物院、中央銀行、文化建設委員會、外交部、國防部、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、台南縣、人事行政局、消費者保護委員會、飛航安全委員會。

機關網站整體得分相對較低者(10分至20分)共有11個機關,依序為:新竹市、金門縣、國家通訊傳播委員會、苗栗縣、台東縣、連江縣、中央選舉委員會。

整體而言,我國政府網站民主化程度的落差甚大,依據網站評估成果,仍有近九成的機關網站民主化功能座落於中後段水準。惟為求客觀並更切實的瞭解實際上各政府機關究竟處於E化民主的何種發展階段,仍須進一步就資訊公開、互動諮商、決策制訂構面予以檢視並比較不同層級政府網站之差異。

(二) 各民主化構面評估成果之比較

此處依據本文的四大E化民主構面為主,輔以中央與地方不同層級網站之評估成果,分別予以檢視及討論。

1、機關基本資料

(1) 整體得分概況

「機關基本資料」共有 7 項指標，故此構面總分為 7 分。而受評的 63 個中央與地方政府網站在各指標項目上的符合程度，依序為：機關地址 100%、機關/承辦單位(人)電話 100%、機關組織圖/表 92%、機關/承辦單位(人)傳真 79%、機關/承辦單位(人)電子郵件 73%、機關交通位置圖 70%、機關服務時間 33%。整體上，除了機關服務時間功能之外，各政府網站的符合程度均不低。

再以各政府網站在此構面的表現予以檢視，可發現計有 11 個機關網站獲得滿分，呈現出高符合度，包括：經濟部、國家科學委員會、公平交易委員會、金融監督管理委員會、台北縣、宜蘭縣、新竹縣、嘉義縣、高雄縣、花蓮縣、台南市政府。相對的，在此構面中得分最低者為 4 分，亦有 14 個機關網站，分別為：國防部、新聞局、法務部、海岸巡防署、大陸委員會、消費者保護委員會、中央選舉委員會、文化建設委員會、南投縣、屏東縣、台東縣、基隆市、新竹市、金門縣政府。整體上，「機關基本資料」構面平均得分為 5 分，標準差為 1.03。

(2) 中央與地方網站的現況與比較

表二進一步比較了中央與地方政府網站在「機關基本資料」構面上的表現。其中，受評的 38 個中央部會機關網站在各指標項目的符合程度，依序為：機關地址 100%、機關/承辦單位(人)電話 100%、機關組織圖/表 92%、機關交通位置圖 78%、機關/承辦單位(人)傳真 76%、機關/承辦單位(人)電子郵件 71%、機關服務時間 32%。

另一方面，地方政府網站在各指標項目的符合程度，依序為：機關地址 100%、機關/承辦單位(人)電話 100%、機關組織圖/表 92%、機關/承辦單位(人)傳真 84%、機關/承辦單位(人)電子郵件 76%、機關交通位置圖 72%、機關服務時間 36%。

若進一步比較中央與地方政府網站的民主化功能可發現，機關地址、機關組織圖/表、與機關/承辦單位(人)電話三項指標，中央與地方政府所得評分相同；而在機關服務時間、機關/承辦單位(人)傳真、機關/承辦單位(人)電子郵件、機關交通位置圖四項指標上，則呈現出地方政府略高於中央機關網站的情況，惟差異程度並不大。

表二 中央與地方政府網站「機關基本資料」功能之比較

	機關地址	機關服務時間	機關組織圖表	機關/承辦單位(人)電話	機關/承辦單位(人)傳真	機關/承辦單位(人)電子郵件	機關交通位置圖	整體平均
中央	100%	32%	92%	100%	76%	71%	68%	77%
地方	100%	36%	92%	100%	84%	76%	72%	80%
中央-地方	0%	-4%	0%	0%	-8%	-5%	-4%	-3%
整體平均	100%	34%	92%	100%	80%	74%	70%	78%

資料來源：本研究整理。

2、資訊公開

(1) 整體得分概況

「資訊公開」民主化功能構面共有 28 項指標，總分為 28 分。在受評的中央與地方政府網站中，民主化功能評分在各指標項目上符合的程度，依序為：既定業務或政策的最新動態 97%、業務或政策相關文件 97%（提供下載 63%）、業務執掌 94%、業務或政策相關法規 92%（提供下載 44%）、施政願景理念 89%、統計資料庫 89%（提供下載 71%）、全文搜尋 83%、常見問題集 83%、施政計畫書 78%（提供下載 57%）、電子報訂閱 78%、制定中的政策或法規的最新動態 75%、衍生增值資訊或出版品 70%、多媒體文件 59%（提供下載 51%）、預算 41%（提供下載 32%）、制定中政策或法規的背景文件 40%（提供下載 22%）、業務資訊的分眾或個人化 38%、人力配置 35%、文字會議紀錄 33%（提供下載 24%）、決算 32%（提供下載 29%）。

在此構面中，各指標項目加總得分最高者為 23 分，共有三個機關網站，包括：法務部、環保署、及台北市政府；相對的，總分最低者為苗栗縣政府的 8 分。整體上，「資訊公開」構面的平均得分為 17 分，標準差為 3.52，顯示各政府網站在資訊公開功能上的落差甚大。

(2) 中央與地方網站的現況與比較

表三、表四與表五進一步比較中央與地方政府網站在「資訊公開」構面上的表現。其中，中央機關網站在各指標項目的符合程度，依序為：業務或政策相關文件 100%（提供下載 71%）、既定業務或政策的最新動態 97%、業務執掌 97%、業務或政策相關法規 95%（提供下載 45%）、施政願景理念 87%、常見問題集 87%、統計資料庫

84%(提供下載 84%)、全文搜尋 84%、衍生加值資訊或出版品 82%、施政計畫書 82%(提供下載 68%)、制定中的政策或法規的最新動態 79%、電子報訂閱 71%、多媒體文件 63%(提供下載 58%)、業務資訊的分眾或個人化 50%、制定中政策或法規的背景文件 42%(提供下載 26%)、文字會議紀錄 37%(提供下載 32%)、人力配置 29%、預算 21%(提供下載 13%)、決算 13%(提供下載 11%)。

另一方面，地方政府網站在「資訊公開」構面中各指標項目的符合程度，依序為：既定業務或政策的最新動態 96%、統計資料庫 96%(提供下載 52%)、施政願景理念 92%、業務執掌 88%、業務或政策相關文件 92%(提供下載 52%)、業務或政策相關法規 88%(提供下載 44%)、電子報訂閱 88%、全文搜尋 80%、常見問題集 76%、施政計畫書 72%(提供下載 40%)、預算 72%(提供下載 60%)、制定中的政策或法規的最新動態 68%、決算 60%(提供下載 56%)、多媒體文件 52%(提供下載 40%)、衍生加值資訊或出版品 52%、文字會議紀錄 28%(提供下載 12%)、人力配置 44%、制定中政策或法規的背景文件 36%(提供下載 16%)、業務資訊的分眾或個人化 20%。

整體而言，在資訊公開民主化構面中，預算、決算、以及衍生加值資訊或出版品、業務資訊的分眾或個人化等指標項目，中央與地方政府網站的差異甚為明顯，相差達成三成以上的比例。整體上，呈現出地方政府網站在預算、決算以及提供其下載等功能上優於中央的情形；而在衍生加值資訊或出版品、業務資訊的分眾或個人化等兩項功能方面，則是呈現中央機關網站符合程度高於地方政府網站的樣態。因此，此類網站「資訊公開」功能項目，未來應用上或可顧及政府機關層級與任務特質的差異，而進一步予以區別。

其次，在施政計畫書、業務或政策相關文件下載、人力配置、文字會議紀錄下載、常見問題集、制定中的政策或法規的最新動態、電子報訂閱、多媒體文件及其下載功能等九項指標中，中央與地方政府網站之差異則介於一成至兩成的範疇內。因此，倘若先排除特定指標所附的下載功能項目來看，此類網站「資訊公開」功能，在未來可依據機關業務特性與任務差異予以彈性選取或採用。

另外，施政願景理念、業務執掌、文字會議記錄、全文搜尋、業務或政策相關文件、業務或政策相關法規、業務或政策相關法規下載、既定業務政策的最新動態文字會議記錄、制定中政策或法規的背景文件及其下載功能方面，兩者的差異不大，皆在一成以下。因此，此類網站「資訊公開」項目，可視為未來各層級政府網站促進 E 化資訊公開一致性適用的功能項目。

表三 中央與地方政府公共網站中「資訊公開」功能之比較

	施政願景理念	業務執掌	施政計畫書	施政計畫書(下載)	業務或政策相關文件	業務或政策相關文件(下載)	既定業務政策的最新動態	預算	預算(下載)
中央	87%	97%	82%	68%	100%	71%	97%	21%	13%
地方	92%	88%	72%	40%	92%	52%	96%	72%	60%
中央-地方	-5%	9%	10%	28%	8%	19%	1%	-51%	-47%
整體平均	89%	93%	77%	54%	96%	62%	97%	47%	37%

表四 中央與地方政府網站「資訊公開」功能之比較(續 1)

	決算	決算 (下載)	人力 配置	文字 會議 記錄	文字 會議 記錄 (下載)	業務 或政 策相 關法 規	業務 或政 策相 關法 規 (下載)	統計 資料 庫	統計 資料 庫 (下載)	衍生 加值 資訊 或出 版品
中央	13%	11%	29%	37%	32%	95%	45%	84%	84%	82%
地方	60%	56%	44%	28%	12%	88%	44%	96%	52%	52%
中央- 地方	-47%	-45%	-15%	9%	20%	7%	1%	-12%	32%	30%
整體 平均	37%	33%	36%	32%	22%	91%	44%	90%	68%	67%

表五 中央與地方政府網站「資訊公開」功能之比較(續 2)

	全文 搜尋	提供常 見問題 集 (FAQ/ Q&A)	制訂中 政策或 法規背 景文件	制訂中 政策或 法規背 景文件 (下載)	制訂中 政策或 法規的 最新動 態	電 子 報 訂 閱	多 媒 體 文 件	多 媒 體 文 件 (下載)	業務 資訊 的分 眾或 個人 化	整體 平均
中央	84%	87%	42%	26%	79%	71%	63%	58%	50%	61%
地方	80%	76%	36%	16%	68%	88%	52%	40%	20%	60%
中央- 地方	4%	11%	6%	10%	11%	-17%	11%	18%	30%	1%
整體 平均	82%	81%	39%	21%	73%	80%	58%	49%	35%	60%

資料來源：本研究整理。

3、互動諮商

(1) 整體得分概況

「互動諮商」民主化功能構面共有 13 項指標，總分為 13 分。所有中央與地方政府網站中在各指標項目上符合的程度，依序為：民意申訴信箱 76%（提供管理辦法 48%）、留言板/公共論壇 45%（提供管理辦法 40%）、意見填寫表格 43%（提供管理辦法 7%）、留言板/公共論壇設有專題式討論區 21%、民意調查 8%。另外，民意調查管理辦法、即時通訊或聊天室（及其管理辦法）、視訊會議或即時通訊（及其管理辦法）則未有任何機關符合。因此，造成「互動諮商」功能落差之原因為何，仍尚待後續進一步對照焦點團體訪談成果予以探討。

在此構面中，各指標項目加總得分最高者為 8 分，為台中市政府。總分最低者為 1 分，共計有 17 個機關網站，包括：外交部、法務部、人事行政局、主計處、海岸巡防署、中央銀行、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原子能委員會、國家科學委員會、原住民委員會、飛航安全委員會、彰化縣、台南縣、澎湖縣、新竹市、連江縣政府。整體上，「互動諮商」構面的平均得分為 3 分，標準差為 1.68，顯示不同政府機關網站對互動諮商功能的發展，仍有相當程度的差距。

(2) 中央與地方網站的現況與比較

表六進一步比較了中央與地方政府網站在「互動諮商」構面上的表現。其中，中央機關網站在各指標項目的符合程度，依序為：民意申訴信箱 61%（提供管理辦法 37%）、意見填寫表格 58%（提供管理辦法 11%）、留言板/公共論壇 34%（提供管理辦法 24%）、留言板/公共論壇設有專題式討論區 13%、民意調查 8%，其他指標

項目則為未有任何機關符合。

另一方面，地方政府網站在「互動諮商」構面中各指標項目的符合程度，分別為：民意申訴信箱 92%（提供管理辦法 60%）、留言板/公共論壇 56%（提供管理辦法 56%）、留言板/公共論壇設有專題式討論區 28%、意見填寫表格 28%（提供管理辦法 4%）、民意調查 8%，同樣的其他功能項目亦為未有任何機關符合。

整體上，「互動諮商」構面中的意見填寫表格、民意申訴信箱、以及留言板/公共論壇的管理辦法等三項指標，中央與地方政府的差異超過三成以上，當中，以中央機關網站在意見填寫表格功能上的符合度較地方政府網站為高；而地方政府網站則在民意申訴信箱、與提供公共論壇/留言板管理辦法等項目上的表現優於中央。顯示地方政府主要以「首長信箱或民意信箱」作為與民眾互動諮商的途徑。相對而言，中央政府則較仰賴制式化的「意見填寫表格」作為與民互動的媒介。另外，以中央及地方政府網站在此構面中的整體平均比例來看，不同於前述「機關基本資料」與「資訊公開」構面總比例大致相仿的情況，地方政府網站在「互動諮商」民主化功能上明顯的較優於中央機關網站。

表六 中央與地方政府網站「互動諮商」功能之比較

	意見 填寫 表格	意見 填寫 格 (管理 辦法)	民意 申訴 信箱	民意 申訴 信箱 (管理 辦法)	公共 論壇/ 留言板	公共 論壇 (管理 辦法)	公共 論壇 (專題 式討 論區)	民意 調查	整體 平均 ²⁵
中央	58%	11%	61%	37%	34%	24%	13%	8%	19%
地方	28%	4%	92%	60%	56%	56%	28%	8%	26%
中央- 地方	30%	7%	-31%	-23%	-22%	-32%	-15%	0%	-7%
整體 平均	43%	7%	76%	48%	45%	40%	21%	8%	21%

資料來源：本研究整理。

4、決策制定

「決策制訂」民主化構面共有 4 項指標。惟實際上，無論中央機關或地方政府網站，在議題公投、以及公職人員選舉暨其管理辦法等四個功能項目上皆付之闕如。對照國內外相關文獻（Norris, 2003; Eschenfelder and Miller, 2006; Scott, 2006）可發現，實務上各民主與資訊科技先進國家亦多半尚未踏出這一步。因此，此類決策參與功能未來的定位與發展為何，則尚待後續進一步對照焦點團體訪談成果予以探討。

25. 民意調查管理辦法、即時通訊或聊天室（及管理辦法）、視訊會議或即時播映（及管理辦法）等項目各欄位均為 0，故省略未列示於表中。

(三) 政府網站內容評估與焦點團體訪談成果之綜合討論

在相關理論性與實證性文獻之基礎上，透過網站內容評估與焦點團體訪談的經驗性成果的交互對照，²⁶ 可更深入的瞭解中央機關與地方政府網站功能於各民主化構面的發展現況與問題，並據以探討與確立評估指標的適切性與可行性。故此處將依E化民主功能的四大構面，分別予以探討。

1. 網站功能評估概述與「機關基本資料」

由訪談成果可知，多數機關建置或維運網站的目的，²⁷ 主要是基於業務資訊公開（如觀光資訊、法規資訊、議題宣導等）以及服務提供（線上申辦、單一窗口等），再來才是互動諮商，例如作為民眾申訴管道、廣納民意的媒介，甚至成為機關內部人員的交流平台。整體上，此亦符合網站內容評估結果，亦即網站E化資訊公開功能的符合度高於E化互動諮商功能之現況。

在網站評比方式上，有機關指出若採用首頁後第三層的認定方式，可能有違政府推動涉外服務單位網站「單一窗口化」的初衷，依此評估反將導致機關評分低落。本文認為政府網站民主化是植基於部分 E 化政府與 E 化服務的基礎上，因此，若依據好用度的原則，則應避免依據組織的行政體系架構來決定網頁階層（黃朝盟、趙美

26. 訪談成果摘要中，代號C代表受訪的中央機關代表、L代表地方政府代表、P代表學者專家。

27. 「主要希望提供縣民能夠查詢跟縣府相關的一些行政資訊，也能夠了解到整個縣政府的施政情形，增加民眾跟縣府之間的溝通管道」（L4）；「網站主要有兩項提供，增進民眾對XXX的業務執掌，還有相關工作的了解。第二項是希望透過網站互動的效果，希望能廣收民意」（C6）。

慧，2001：52-53）。因此，對於使用政府網站的外部顧客--民眾--而言，仍建議以第三層評估方式較佳。

另一方面，我國政府網站在「機關基本資訊」功能上，多數項目有近八成的符合度。除了機關服務時間，²⁸ 部分機關代表認為各機關業務屬性差異頗大，且提供服務的時間亦不一致，故不建議評估時納入該項功能。本文認為正因為各機關服務時間存在著差異性，更有必要主動告知民眾，一方面便利民眾掌握洽公時間，亦可減輕機關人員因應民眾查詢的負擔。但原則上仍不排除特定機關彈性適用的可能。

2. 資訊公開

在政府網站「資訊公開」功能的表現上，大多數機關皆相當重視業務相關內容、法規條文、施政計畫等資訊的公開透明，且亦強調此類訊息的即時更新，²⁹ 而呈現資訊的功能亦堪稱多元化。若輔以網站評估成果可知，目前政府資訊公開的項目主要是著重於施政願景理念、業務執掌或政策相關文件、既定業務政策的最新動態業務或政策相關法規、統計資料庫、全文搜尋、提供常見問題集、電子報訂閱。相形之下，在人力配置、文字會議記錄、預決算資訊、制訂中政策或法規背景文件、業務分眾或個人化方面等民主化功能則較為不足。

中央部會機關基於其專業職能分工的特性，較仰賴衍生加值資

28. 「剛剛提到每個機關差異很大，機關不一樣服務時間差異也很大，這是個很籠統的問題，每個機關屬性不一樣，他所需要的服務時間也不一定」（C4）。

29. 「任何的新聞稿、或是資料都會很即時的上網，比方說相關的政策，也是會透過網站即時發布，...每週會議，這資料都即時會發布。那另外一個就是重大計畫的資訊，我們會看重要性來提供，然後會看它在這個階段，比較重要的會讓它曝光度會較高一點」（C6）；「盡量把法規內容跟法條公布在網站上，那也會去update最新動態」（C3）。

訊或出版品、業務資訊的分眾或個人化等功能；³⁰ 地方政府則是較重視預決算資訊的公開功能，此亦符合訪談所呈現的觀點，亦即主張預決算部分應依政府層級予以區分，多數中央機關代表表示將其預決算資料公布上網將徒增困擾，³¹ 而另一種觀點則認為，中央各部會的預決算資料已有主計處負責統籌，因此在高度分工體制下，要求各部會機關必須再挹注成本去管理此類資訊是不合理的；³² 相對而言，衍生資訊或出版品、以及分眾化導覽功能則更適合於高度專門化的中央部會機關，本文認為此乃源自於中央部會為全國各類行政事務的主管機關，由其來統整不同的業務資料、甚至將之彙整成相關研究報告或出版品，是較符合經濟效益且具實務功效；相較而言，地方政府則囿於財政與管轄權限等因素，而較著重於發展統計資料庫以襄助中央蒐集相關資訊。另外，一般民眾上政府網站通常有較強的目的性，³³ 故在已高度專業化的中央機關網站上提供分眾與個人化的導覽功能，較能便利於秉持特定目的之使用者的需求。

另一方面，針對本文所建構的「資訊公開」評估指標，與會的機關代表與學者亦提出不同的觀點與修正建議，茲分別探討如下：其一，部分機關主張制定中的政策或法規背景文件不宜刊登於政府

30. 「有做分眾的概念，提升我們訊息發布的效度，針對不同客製化的需求來做這工作」（C6）。

31. 「預決算沒有必要上網，我認為會造成無形困擾」（C3）；「預算在地方就很重要，地方政府預算公開是很重要的，因為鄉鎮就在底下，但是中央就不太適合」（C3）。

32. 「比方說預算、決算這個東西，如果從縣市觀點來講機能很健全，XXX本身就分屬主計處，網站頂多只有一個連結，很難馬上三層就可以看到那些資料」（C6）。

33. 「從民眾使用政府網站的角度來看，可能它的這個量測的指標會有很大的變動，因為你問一般的民眾說，他為什麼要去連一個網站，他大概都有很強的的目的性」（P4）。

網站，除非是已經過正式公聽會或立法院通過才能予以公布。³⁴ 惟本文認為此涉及民主與法治之間的價值權衡以及政府資訊公開程度認定的問題。若當代的代議制度是一彌補民眾參與不足的間接補救途徑，則回歸到由民眾直接來審視與監督公共政策或法規命令的形成過程與發展脈絡，則將更符合直接民主的精神（Scott, 2006; Astrom, 2001）。

其二，部分機關指出政府網站的介面內容大多已採用有利於瀏覽速率與搜尋功能的網頁形式呈現，因此，不需要再去評估某些功能項目有無下載功能。³⁵ 本文認為，此為假定民眾對該項公共資訊的需求僅止於線上瀏覽，而不會再進一步運用與關心。倘若以E化民主論者（Norris, 2001; Thomas and Streib, 2005; Wallis, 2005）強調ICTs的便利性與近用性對於民主參與的助益而論，若資料格式能更便於民眾下載利用與詳閱，將有助於誘發民眾對公共事務的關心與參與熱忱。因此，在重視瀏覽與搜尋速度之餘，政府網站額外提供點選下載原來的功能仍有其必要性。

其三，部分機關指出組織內部的文字會議記錄不宜上網公布，若此恐將衍生後續諸多問題，如對內妨礙機關成員的發表意願，對外則公開尚未定案的議論內容可能備受爭議。³⁶ 本文認為此為行政

34. 「制定中的政策不宜上網，除非你正式開過公聽會，立法通過或是行政院簽准的才能上網」（C3「像法規背景文件的部分，制定中的就不宜，因為已經有公聽會了」（C3）。

35. 「像文字會議記錄以及會議紀錄的下載，只要在網路上看的到就可以下載，我不曉得為何要將這兩個分開？多媒體影片有都是看的到就可以下載」（C1）；「基本上公告性的東西，為了優先讓使用者很快速可以看，應該先使用html版本，你可以為了原文重現原意，另外譜出下載的功能，這html一定是優先的，html有一個很大的優勢是可以搜尋得到，你用WTL file一定搜尋不到，你也不是PDF，所以下載反而是負的，從這觀點就變成負分」（C6）。

36. 「像文字會議記錄這一部分，我覺得這部份爭議性可能會比較大。因為開會就是要大家集思廣益、腦力激盪，如果要把發言的過程也公開，可能對於參加會議的人來講他會比較不

管理上可克服的問題，目前許多機關亦能定期的公布相關內容，如台北市政府網站的市政會議記錄，便是採取綱舉目張的原則予以公開，而有別於機關內部細項式行政紀錄。此外，文字會議紀錄的上網公開，亦更符合我國政府資訊公開法所揭示的精神。³⁷

3. 互動諮商

在政府網站「互動諮商」功能表現上，多數機關相當重視以民意信箱與公共論壇作為與民眾互動溝通的途徑。其中，許多機關亦表示民意信箱的效用較大，已成為機關與民互動的主要機制。一般而言，政府機關網站對所設置民意信箱通常已明文規定相關的稽催管考規範，多數亦設有專人負責管理。³⁸

若對照網站評估成果可發現，整體上地方政府在網站「互動諮商」功能上的表現要比中央為佳，尤其是在民意申訴信箱、以及公共論壇或留言版的建置上更是優於中央機關網站。因此，本文認為不同於「資訊公開」部分功能項目的差異，此一落差就不宜歸咎於機關層級與業務差別所致，因為無論分工導向的中央機關抑或綜合性業務取向的地方政府，都必然存在著必須與民眾互動溝通的層面，顯示中央機關網站在此「互動諮商」功能上仍有再進步的空間。

另一方面，整體上各政府機關在「互動諮商」功能上的符合程度不高，有幾項可能的成因可予以探討：其一，機關首長與同仁仍

願意」(C7)；「會議的發言有根據相關的會議資料，那民眾如果看到這個會議記錄，他會不會相對的就是提出說你這個會議資料是不是也要提供出來...那其實對我們這些承辦單位來講，有些資訊因為還不是FINAL的、還是討論階段的，是不見得適合對外公開」(C7)。

37. 政府資訊公開法第一條：為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。

38. 「各機關來講，首長信箱以XX信箱的效用最大，因為事實上有民意信箱處理條款，...而這些資料最後都有稽催管考制度」(C6)。

僅重視以民意信箱或意見填寫表格作為其與民互動的主要機制（羅晉，2004：124）。進一步對照網站內容評估結果可知，地方政府較中央政府網站更重視民意信箱的功能，而相對的，中央則在不具體言明是否回覆的意見填寫表格功能上有較高的符合度。本文推論此源自，民意信箱對於地方民選首長而言，格外具有重視民意的象徵性價值與落實選民服務的實質意義；另一方面，中央機關的服務通常僅針對特定的民眾或企業，提供特定、部分或間接的服務，加上機關首長多屬於派任的政務官，較無回應民意的壓力，故多半以意見填寫表格來徵詢民眾意見。惟以民主行政的角度，無論中央抑或地方政府，有效的回應民眾需求以及適切的瞭解民之所欲，都是當代民主化政府責無旁貸的義務。

其二，公共論壇在行政管理上的困難。多數機關表示公共論壇或討論區是相當棘手的互動機制，主要原因可歸納為二：一是前端的回應與規範的問題，涉及不當言論訊息（如攻訐、政治言論、色情廣告）的控管、刪除，當然亦牽涉到如何界定管制標準並兼顧即時性的問題，³⁹ 業務同仁表示若不當言論留存過久，將會衍生諸多後遺症。對此，部分機關表示可透過業務單位對其所屬業務即時的回覆予以因應。⁴⁰ 但相對的，另亦有機關表示愈是積極的回應與管理特定言論時，則不當言論反而會越多，反而棄之不顧較能達到抑

39. 「討論區...當初我們在上面是寫說我們不予回應，可是首長看到很多負面的東西如果我們不去回應的話也很麻煩，後來我們又開放給譬如說有相關議題的業務單位去回應，可是要回應之前又要把你回應的東西呈核給上面的人，這樣一關一關造成業務上蠻大的麻煩」（L6）；「如果我們要刪掉論壇（言論），公文必須要簽到一層才能刪，所以裡面有一些東西也刪不掉。當然我們也接到一些局處過來的建議是，（因為我們有管理權限）希望我們把一些不當言論刪除，那這個東西也不能依我們自己認為適不適當來刪除」（C4）。

40. 「網站設計是要上網的資訊都是由業務單位自己上網，不是由資訊單位上網，...我們透過這樣的方式讓資料上網比較即時一點」（C7）。

制效果。⁴¹ 另一方面，前述諸多困境亦加重後端行政管理機制層面的負擔，主要在於人力配置與時間成本的問題，⁴² 在資訊人力配置不足的情況之下，機關往往難以騰出人力來隨時管理論壇。對此，一般機關的作法是讓特定（資訊）人員專門負責其蒐集、整合、分派、呈報與回覆等，抑或是讓各業務人員自行回答。另外，亦有機關建議可進一步設置共同的公共論壇，⁴³ 除可達到集中管理、回覆、分派與經驗分享之外，亦可收樽節成本之效。

其三，部分互動諮詢功能不符合機關目前的需求，部分機關指出即時通訊、⁴⁴ 聊天室、視訊會議或即時播映等功能，⁴⁵ 在目前公務機關實務使用上尚未成熟亦不普遍，甚至是被機關內部所禁止的，而此類功能的使用將會影響工作，亦有資訊安全上顧慮。另外，部分受訪者亦認為此類功能所展現的溝通聊天功能，並不涉及民主範疇，其效率未必更勝於傳統電話、Email等服務交辦形式。本文認為此仍舊是著重於行政效率的思維，在審議式民主以建立共識為前

41. 「有一個問題就是說，他會一直反應是因為你們有人回應啊，如果沒那個效果他也就懶的去反應」（C4）。

42. 「外來的輿論你各單位怎麼去處理。這實施以後，每個單位派一個人去輪值，而且這輪班變成二十四小時都要上班，三個人去守著那電腦，這不可能的事啦，可能後遺症比效益還要大」（C3）。

43. 「建議這個共同討論擺在研考會。因為研考會的責任是對行政院所屬的管考。管考當中有一環就是為民服務，就是共同區域共同問題擺在研考會」（C3）；「要論壇可以啊，就在新聞局，當窗口，新聞局接收以後，他認為他自己答覆不了的，可以轉各部會」（C3）。

44. 「即時通訊可以當做一個工具來做服務，...只是說這是不是反映出目前有急迫性，因為這考慮到使用的成熟度，那這個東西在實務上如果使用也不普遍，那你現在列進來的結果只會讓每個分數降低一點而已，沒有比較意義」（C6）；「像是即時通這一部分，我們現在上班時間都已經禁止使用即時通。...一個是會影響上班，另一個是機密安全的問題」（C7）。

45. 「即時通訊跟線上會議為什麼要放在民主功能這邊，如果你定義聊天是讓民眾聊天就是民主的話，那視訊會議我就不知道是誰跟誰要開會」（C2）。

提的假定下，愈能提升民眾趨近於真實溝通交流的E化機制，將愈能符合「理想的言談情境」（ideal speech situation）（Habermas, 1993; Bent, 2000）。⁴⁶

整體而言，各機關對於民意申訴信箱的重視是可預期的，其本質上仍是符合民主參與的精神（黃東益等，2003：144）。惟另一方面，具公開互動性的公共論壇，雖為政府機關帶來不少行政管理上的負擔，但實際上國內亦仍有近五成的政府網站設有相關機制。此功能亦已逐漸被視為提昇民主行政以及實踐政府、民眾與民眾之間多向互動溝通之審議式民主的重要途徑（項靖，2002；羅晉，2004）。

本文認為無論民意信箱或公共論壇的推展，根本的問題仍繫於組織的價值與文化，即機關首長或內部人員是以何種心態視之，⁴⁷倘若是基於E化業務交辦、行政流程簡化的角度，則必然淪為額外負擔；但若以促進互動式參與的觀點，則有形的人力、時間成本之付出與無形的深化民主之效益是難以相提並論的，而目前廣泛應用的即時通訊、聊天室與視訊溝通等功能，則是囿於行政管理可行性與機關主觀認定需求性不足，致使國內尚未有任何機關網站採用，但隨著科技的迅速發展與治理觀念的轉變，此類功能亦可作為未來網站民主化的中長程目標。此外，如引進部落格（Blog）作為回應民眾的媒介，以及導入線上公聽會機制，皆值得作為日後政府推展網站功能民主化與評估制度之參考。⁴⁸

46. Habermas闡述其為，確保所有關心的人原則上皆能自由的、平等的參與且樂於共同尋求真理，在此適當的討論中將沒有強制力的介入而排除任何人參與（Habermas, 1993）。

47. 「重點就不在於技術，技術的確是會讓那個流程變得更有效率、更方便，可是重點還是在那個組織的價值跟文化，它具體反映出就是它的流程跟政策就會顯示出來」（P4）；「基本上還是要跟政府的功能做整合，以及首長的心態」（P1）。

48. 「這一、兩年來很流行的部落格的這些應用，他也是強調有feedback的概念在裡面，這我們後續也在進行」（C6）；「從資訊的告知到consultation到國外已經在談要不要用線上公聽

4. 決策制訂

在政府網站「決策制訂」面向上，多數機關表示目前仍尚未有此類功能的應用與需求，主要乃囿於現行法規與體制，更存在著行政管理及政治可行性不足的問題。事實上，選「事」的議題公投已事涉敏感，多數機關不願也不敢自行辦理，更何況觸及選「人」的公職人員選舉。⁴⁹ 另一個線上投票無法推展的原因，則是民主政治中代表性的問題，由於目前機制尚無法對投票者人口特性、社會代表程度等作確認，⁵⁰ 以致客觀性不足而喪失了參考價值。⁵¹ 對此，與會者建議可建立一個具代表性的網路民眾樣本（web panel）予以因應。但反面意見則認為即便如此，尚不足成爲一種議題公投，而僅能當作政策的輔助參考資訊。⁵²

有機關表示其目前的作法，係透過廣泛的蒐集、歸納經各式業務處理過案件與意見，並將之作為後續決策參考的依據，即是一種

會，如果說研究者只是要對現狀做評估、評鑑，那當然是一個層次的作法；但如果要用評估、評鑑去引導後續所謂行政機關在應用資訊科技來改善，那我想作法上可能就要在結構上做調整」（P4）。

49. 「講議題公投這東西是很敏感的，我想恐怕沒有機關敢自行辦理公投」（C5）；「公職人員選舉我覺得也不可能，你在地方政府根本不會辦選舉，把不同性質機關一起來評比真的不恰當」（C3）。

50. 「在網站設計的時候也有設計線上投票的機制，但是這個機制從來沒有人敢用，沒原因就是說，你統計出來的結果你到底要怎麼樣去參考它。那我想這個是在網站民主上一個重要的問題，就是說今天你來上網投票的人，他到底是什麼樣的人？他的意見到底你值不值得參考？最後的統計數據有沒有意義？」（C7）。

51. 「那網站投票方面我們做過，但目前我們停止，因為不客觀而且流於形式」（L3）。

52. 「（決策制訂）這個項目落實在實務上、執行上是有困難的，就像網路民調一樣...比較好的方式是，如果能建立一個Panel，透過一個Membership的機制，透過抽樣的方式、透過e-mail的方式去調查這樣的效果反而更好。...可是這樣的效果會有一個問題，就是這樣去survey也不會反映在網站上有一個選項叫做議題公投，類似這個東西也是從網頁上無法看出這樣子。那樣的效果會大一點，不過基本的前提必須要有一個比較大的PANEL就是說要有十萬、二十萬、三十萬才有辦法進行」（C6）。

將民眾意見納入決策制訂參考的方式。⁵³ 惟本文認為此作法本質上仍屬「互動諮商」中後端處理機制層面之一環，僅能算是機關內部決策過程中資訊蒐集方式的轉變，多半不涉及前端民眾意志與選擇權的體現，亦較難以衡量民眾對決策制訂的實質影響。經本研究實際檢視政府網站，亦發覺國內仍未有議題投票與公職人員選舉等相關機制與管理辦法。即便就世界上各民主或科技先進國家，亦少有相關作法，因其涉及的層次與面向相當廣泛，包括：法律、政治制度、社會文化、以及資訊科技運用所衍生安全、隱私權問題等，甚至是規範性的民主價值、數位落差等公平性議題。然而，本文作為一項前導性的研究，仍主張此類機制的提出可供政府與社會各領域廣泛的議論，並逐步研擬相關的配套措施。本文建議政府甚至可針對特定議題（如電子商務課稅，其對象指涉特定的網路民眾）作小規模的探索性與實驗性試辦，逐步的累積相關知識與經驗，以做為未來發展與評估的基礎。

53. 「我們會報給委員會讓委員知道說目前這半年以來哪一些XX案件是最經常發生的，相關的處理情形是怎麼樣，可以作為我們以後在政策上是不是在哪些部分可以加強，所以算是有蒐集XX資訊然後去做我們決策上的參考功用」（C5）。

五、結論與建議

本文以政府 E 化與民主相關文獻的分析為基礎，據以發展政府網站功能民主化評估指標，過程中更輔以焦點團體會議訪談機關代表與學者專家的建議，再將之具體求證於中央與地方政府網站的功能，藉由多種研究途徑之成果的交互檢證與對話，來確立指標的有效性與可行性，以檢視我國政府網站在資訊公開、互動諮商與決策制訂三大構面的民主化程度。研究發現，我國政府網站的民主化功能，仍著重於機關基本資料與政府資訊內容的公開化階段；相對的，互動諮商功能則仍處於發展中的摸索與試誤期，而涉及政治與法律效果的決策制訂參與功能則尚未起步。對此一發展與現況，本文亦透過理論說法與實證資料之間的對話，以進一步探究各現象背後可能的成因與限制，從而提出相關政策與評估實務的推展策略與方向。

我國政府網站的民主化程度，相當近似於歐美科技與民主先進國家的現況（Norris, 2003; Eschenfelder and Miller, 2006; Scott, 2006），主要仍處於薄弱民主的發展階段（Astrom, 2001: 51），即在傳統代議民主制度下著重網站的服務遞送與資訊公開，而在互動諮商功能的發展上則仍未臻理想；另外，不同政府機關網站之間的民主化程度亦存在著顯著的落差。究其源由，主要的癥結可歸結於兩大原因，即機關層級與業務性質的差異、以及技術與行政管理可行性的落差。研究發現，部分指標較適用於特殊業務性質的機關，如行政院研考會網站的衍生加值資訊或出版品功能、抑或較適合於特定層級的政府機關，如地方政府網站的預決算資訊公開功能等；相對的，部分指標功能則屬於目前各機關網站已廣泛具備、或未來

應普遍予以發展的，此類指標如全文搜尋、民意申訴信箱等功能。在認知此項差異的基礎上，本文進一步對照專業人士的實務經驗與網站評估成果，歸納出可由技術可行性與行政管理可行性兩方面，以進一步提出政府未來推展網站功能民主化以及建立相關評估制度的策略方向，如下表七所示。

表七 政府網站民主化功能評估與發展之建議

	一般機關通則性適用	層級/業務差異彈性選取
短程評估與發展項目(技術、管理可行)	機關基本資料：機關地址、機關組織圖表、機關/承辦單位(人)電話、機關/承辦單位(人)傳真、機關/承辦單位(人)電子郵件、機關交通位置圖。 資訊公開：施政願景理念、業務執掌、施政計畫書、業務或政策相關文件、既定業務政策最新動態、業務或政策相關法規、全文搜尋、常見問題集、電子報訂閱。 互動諮商：民意申訴信箱。	機關基本資料：機關服務時間。 資訊公開：預算、決算、人力配置、文字會議記錄、業務或政策相關法規、統計資料庫、衍生增值資訊或出版品、制定中政策或法規的背景文件、制定中政策或法規的最新動態、業務資訊的分眾或個人化。 互動諮商：意見填寫表格。
中程評估與發展項目(管理須加強)	互動諮商：公共論壇/留言板(專題式討論區)、民意調查。	資訊公開：多媒體文件。 互動諮商：即時通訊或聊天室、視訊會議或即時播映。
長期發展項目(技術、管理皆須加強)		決策制訂：議題公投、公職人員選舉。

資料來源：本研究整理。

E 化政府本質上屬於發展中的現象，而民主的生活更是現代社

會所欲追求的深層目標，因此，E 化政府與 E 化民主的最終潛能不應止於一時性的評估（Thomas and Streib, 2005: 277）。爲了持續提升政府網站的民主化並落實相關的評估考核，下列幾項建議可作爲未來政府網站規劃與後續相關研究發展的參考方向。

- 一、政府網站發展實務方面，與會者建議可建置機關間共同的平台，⁵⁴ 包括：公共論壇的管理、即時訊息的發佈等，目的在於整合管考機制，由特定業務主管機關負責統籌規劃與管理，以減輕各機關人力與經費成本的負擔並收事權統一之效。
- 二、網站內容評估方面，除採用本文有/無的計量式編碼，亦可採質性評估方式（如 Norris, 2003; Eschenfelder, 2004; Eschenfelder and Miller, 2006），或如與會者建議可由使用者留下的意見或訊息內容來評估網站的民主化程度等。至於網站評分途徑則可輔以使用者評分、受評機關自評、以及編碼者計分或測試等方式進行。
- 三、評比制度與研究方面，在互動諮商構面中，留言版與公共論壇本質上涉及特定議題回覆功能之有無，且在民主意涵上亦有所區別（項靖，2002；羅晉，2004）。本文最初是爲顧及編碼者對版面功能的熟悉度，故暫時予以合併，建議未來評估實務或相關研究仍應予以區別。另一方面，由

54. 「是技術上的考量，我們在做這個網路民主化的工作，事實上應用裡面很多調查大部分都是COVER的，很多後面什麼民調，我是覺得這東西長期來講，可以透過一個機構比方說，研討會也是很適合，就是建構一個共用的平台就可以，其實不用重複去做，重複去做也做不好」（C6），相關規劃可近似於目前「國家政策網路智庫」的概念，其做爲一個整合各類政策議題討論，以供跨政府機關間共享資訊，並成爲民眾互動交流的共通平台（蕭乃沂等，2007）。

於本文定位上屬前導性的基礎指標建立與其評估應用，在相關指標的運用上並未作權重、或經統計分析程序加以區辨、整併，建議未來相關評估實務與研究可進一步參酌相關文獻（行政院研考會，2005b；行政院研考會，2007）所建議的作法。

四、針對民意機關網站發展評估指標並進行評估研究，民意機關仍是目前間接式代議民主制度下監督政府作為的主要機制。因此，民意機關網站功能的完備，將有助於提升民眾直接監督民意代表的能力。建議未來研究可在行政機關網站民主化評比之基礎上，再納入民意機關網站評估，甚至發展其專屬的評估指標。⁵⁵

五、E 化民主的推展除了著重政府的供給面之外，亦應重視以「民眾優先」（put people first）的需求層面（Torres et al., 2006: 300）。本文研究目的著重於指標建立與現況評估，在此基礎上建議未來可進一步建立網路民眾調查樣本，以長期的追蹤、諮詢民眾的需求，據以作為後續規劃、研究與發展網站功能民主化之依據。

55. 「立法委員質詢答覆，是民意機構互動的一個情形。或許說議會研究出來有點乏善可陳，但是議會一樣監督別人卻乏人監督，或許透過這個民調反映出議會到底本質上在民主體制之內監督的角色，我們透過網路來監督，其實蠻可參考的」（C6）。

參考書目

- Ainsworth, Susan et al. 2005. "Online Consultation: E-Democracy and E-Resistance in the Case of the Development Gateway." *Management Communication Quarterly* 19: 120-145.
- Astrom, Joachim. 2001. "Should Democracy Online be Quick, Strong, or Thin?" *Communications of the ACM* 44, 1: 49-51.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Barnes, Stuart J. and Richard Vidgen. 2004. "Interactive E-Government: Evaluating the Web Site of the UK Inland Revenue." *Journal of Electronic Commerce in Organizations* 2, 1: 42-63.
- Bent, Flyvbjerg. 2000. "Ideal Theory, Real Rationality: Habermas Versus Foucault and Nietzsche." Proceeding of a Conference on *Political Studies Association-UK 50th Annual Conference*. 10-13 April 2000. London: London School of Economics and Political Science.
- Bertelsmann Foundation. 2002. *Balanced E-Government: Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*. Berlin: Bertelsmann Foundation.
- Brown, David. 2005. "Electronic Government and Public Administration." *International Review of Administrative Sciences* 71, 2: 241-254.
- Brown University. 2006. "Global E-government, 2006." in <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>. Latest update 2 March 2007.

- Chadwick, Andrew. 2003. "Bringing E-Democracy back in: Why it Matters for Future Research on E-Governance." *Social Science Computer Review* 21: 443-455.
- Ciborra, C. 2005. "Interpreting E-Government and Development Efficiency, Transparency or Governance at a Distance?" *Information Technology and People* 18, 3: 260-279.
- Eschenfelder, Kristin R. et al. 1997. "Assessing US Federal Government Websites." *Government Information Quarterly* 14, 2: 173-190.
- Eschenfelder, Kristin R. 2004. "Behind the Web Site: An Inside Look at the Production of Web-based Textual Government Information." *Government Information Quarterly* 21: 337-358.
- Eschenfelder, Kristin R. and Clark A. Miller. 2006. "Examining the Role of Website Information in Facilitating Different Citizen-Government Relationships: A Case Study of State Chronic Wasting Disease Websites." in http://dlist.sir.arizona.edu/1033/01/submit_cwd_states_0809_with_citations_fixed.doc. Latest update 1 March 2007.
- Garson, G. David. 2006. *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*. Sudbury, Mass: Jones and Bartlett Publishers.
- Grant, Gerald and Derek Chau. 2005. "Developing a Generic Framework for E-Government." *Journal of Global Information Management* 13, 1: 1-30.
- Habermas, Juergen. 1993. *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge, MA: MIT.
- Hacker, Kenneth L. and Jan van Dick. 2000. *Digital Democracy: Issues of*

Theory and Practice. Thousand Oaks, CA: SAGE.

- Holzer, Marc and Seang-Tae Kim. 2005. "Digital Governance in Municipalities Worldwide—A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout the World." in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN022839.pdf>. Latest update 12 May 2006.
- Huang, Wayne et al. 2002. "An Empirical Investigation of the Adoption of E-Government in Australian Citizens: Some Unexpected Research Findings." *Journal of Computer Information Systems* 43, 1: 15-22.
- Johnson, T. J. and B. K. Kaye. 2000. "Using is Believing: the Influence of Reliance on the Credibility of Online Political Information Among Politically Interested Internet Users." *Journalism and Mass Communication Quarterly* 77, 4: 865-879.
- Kampen, Jarl K. and Kris Snijkers. 2003. "E-Democracy: A Critical Evaluation of the Ultimate E-Dream." *Social Science Computer Review* 21, 4: 491-496.
- Kakabadse, Andrew et al. 2003. "Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate." *Public Administration Review* 63, 1: 44-60.
- Koh, Chang E. and Victory R. Prybutok. 2003. "The Three Ring Model and Development of an Instrument for Measuring Dimensions of E-Government Functions." *Journal of Computer Information Systems* 43: 34-39.
- Moon, M. Jae. 2002. "The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?" *Public Administration Review* 62,

4: 4-12.

Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press.

Norris, Donald F. 2003. "E-Government and E-Democracy at the American Grassroots." Proceeding of a Conference on International Conference on Public Participation and Information Technologies Massachusetts Institute of Technology. 10-12 November 2003. Cambridge, MA: MIT.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2001. "Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation." OECD *Public Management Policy Brief*. in <http://www.oecd.org/dataoecd/24/34/2384040.pdf>. Latest update 18 March 2006.

OECD. 2003. "Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, Paris." in <http://www.oecd.org/dataoecd/9/11/35176328.pdf>. Latest update 1 May 2006.

Parasuraman, A. et al. 2005. "E-S-QUAL: A Multiple-Item Scale for Assessing Electronic Service Quality." *Journal of Service Research* 7, 3: 213-233.

Sakowicz, Marcin. 2001. "How to Evaluate E-Government? Different Methodologies and Methods." in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan009486.pdf>. Latest update 1 May 2007.

- Scott, James. K. 2006. "E the People: Do U.S. Municipal Government Web Sites Support Public Involvement?" *Public Administration Review* 66, 3: 341-353.
- Steyaert, Jo. 2000. "Local Governments Online and the Role of the Resident: Government Shop versus Electronic Community." *Social Science Computer Review* 18: 3-16.
- Thomas, John Clayton and Gregory Streib. 2005. "E-Democracy, E-Commerce, and E-Research: Examining the Electronic Ties between Citizens and Governments." *Administration and Society* 37, 3: 259-280.
- Tolbert, Caroline J. and Karen Mossberger. 2006. "Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government." *Public Administration Review* 66, 3: 356-369.
- Torres, Lourdes et al. 2006. "E-Governance Developments in European Union Cities: Reshaping Government's Relationship with Citizens." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 9, 2: 277-302.
- UN/ASPA (United Nations/American Society for Public Administration). 2002. *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. New York: UN/ASPA.
- UN (United Nations). 2003. "UN Global E-Government Survey 2003." in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>. Latest update 18 May 2006.
- UN. 2005. "UN Global E-government Readiness Report 2005: from E-Government to E-Inclusion." in

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>. Latest update 1 March 2007.

Wallis, Jake. 2005. "The Web, Accessibility, and Inclusion: Networked Democracy in the United Kingdom." *Library Review* 54, 8: 479-486.

West, Darrel M. 2004. "E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes." *Public Administration Review* 64, 1: 15-27.

West, Darrell M. 2006. "Global E-government." 2006. in <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>. Latest update 2 March 2007.

Weber, Lori M. et al. 2003. "Who Participates and Why? An Analysis of Citizens on the Internet and the Mass Public." *Social Science Computer Review* 2, 1: 26-42.

王石番。1991。《傳播內容分析法—理論與實證》。台北：幼獅。

行政院研考會。2005a。《電子化民主之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院研考會。2005b。《全面提升政府網站服務品質方案--對政府網站評鑑的研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院研考會。2007。《政府網站功能民主化》。台北：行政院研究發展考核委員會。

呂啓元。2001。〈「公民投票」與「創制複決」之評析〉。《國政評論》。

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/C/CL-C-090-040.htm>。2007/3/20。

李仲彬、黃朝盟。2001。〈電子化政府的網站設計：台灣省二十一

- 縣市政府 WWW 網站內容評估〉。《中國行政》69：47-74。
- 周韻采。2003。〈電子化政府績效的比較研究：以政府入口網站為例〉。《公共行政學報》9：35-58。
- 項靖。2002。〈理想與現實：民主行政之實踐與地方政府網路公共論壇〉。《行政管理論文選輯》14：151-183。
- 陳敦源等。2001。〈資訊與民主：台灣議會網站政治功能之評估〉。《理論與政策》15，3：19-60。
- 黃厚銘。2001。〈Heidegger 的哲學思想與資訊科技〉。《資訊社會研究》1：1-33。
- 黃朝盟、趙美慧。2001。《.Com 的策略規劃與設計》。台北：商鼎文化。
- 黃東益、黃佳珊。2003。〈地方政府「數位民主」機制：以台灣省二十一縣市政府網站為例〉。《法政學報》16：179-202。
- 黃東益等。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。
- 資訊工業策進會。2004。《運用資訊與通訊科技實現「全民參政理想」之規劃研究》。台北：資訊工業策進會。
- 蕭乃沂。2003。〈各國推動電子化政府之比較：整體資訊建設指標的觀點〉。《中國行政評論》13，1：1-28。
- 蕭乃沂等。2007。〈數位治理的實踐－「國家政策網路智庫」初評與前瞻〉。《研考雙月刊》31，3：71-80。
- 羅晉。2004。〈網際審議式民主之實現與現實：以我國地方政府網際公共論壇為例〉。《行政暨政策學報》39：105-142。

Towards an Electronic Democracy? Setting up the Indicators for Evaluating the Democratization of the Governmental Websites in Taiwan

Jin Lo *

The government's challenge is how to promote people's trust in the government in the 21st Century. Electronic government and governmental websites have already been considered an important mechanism to offer public service effectively and to extensively promote public participation. However, most existing studies still focus on the government's electronic delivery service. There has been insufficient investigation to assess the democratization of governmental websites. This study is hence concerned about the following research question: Do governmental websites contribute to the promotion of E-democracy? Based on relevant literature of E-democracy and E-government develops indicators to evaluate the democratization of governmental website's functions. Furthermore, we also interviewed public servants and experts in order to improve the validity of the indicators and the evaluation. Our purpose is to examine the democratization of central and local government websites, especially in

* Ph. D. Student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

the following three aspects: e-information, e-consultation, e-decision making.

Findings of research reveal that the democratization of governmental websites are still at the 'Thin Democracy' stage, which means governments mainly focus on the transparency of government information. Comparatively, e-consultation is quite lacking, and e-decision making has never appeared. Finally, we propose that the application of these indicators should be according to different levels and different businesses of governmental organizations. These indicators can be divided into the short, medium, and long term plans to develop and evaluate governmental websites. Moreover, they can promote the realization of governmental website democratization of Taiwan in the future.

Key words: electronic democracy, electronic government, governmental website, evaluative indicators, website evaluation, democratic participation