

# 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\*

黃東益 蕭乃沂 陳敦源\*\*

- 一、前言
- 二、相關理論探討
- 三、民主化與台北市政府「市長信箱」的設立與運作
- 四、台北市政府「市長電子信箱」的運作效益
- 五、市長電子信箱的挑戰：業務負擔、期待落空與平等參與
- 六、結論與建議

代議民主制度的實際運作往往無法兼顧平等與參與，近年來網際網路的盛行，似乎為市民的平等參與打開了一扇機會之窗。為了解網路科技對於直接參與所帶來的機會與挑戰，本研究以中華民國各級政府中最早設立的電子信箱——台北市「市長電子信箱」為個案，以檔案分析、市府相關業務人員自填式問卷及使用者電子郵件調查等研究方法，進行初探性研究。初步研究結果大致符合學者有關資訊傳播科技對於公民直接參與可能

---

\*\* 作者黃東益、蕭乃沂為世新大學行政管理學系助理教授，陳敦源為世新大學行政管理學系副教授。  
投稿日期：二〇〇三年一月二十三日；接受刊登日期：二〇〇三年六月十一日  
東吳政治學報/2003/第十七期/頁 121-151

所造成影響的預測。資訊傳播科技直接、快速、無疆界的特性打破地域及各種社會的藩籬，提供一個自由討論的公共空間及與政府直接接觸的參與途徑。同時，資訊及網路科技大幅降低紙張印刷及資料處理成本，自動化的功能使政府得以提供更多樣、更有效率及更有回應性的服務。我們的研究結果也呼應學者對於應用網際網路於公民的直接參與可能造成的負面影響，包括政府處理負擔增加、民眾期待與現實的落差以及參與不平等問題。本文初探性的結論對於有關於「電子化政府」或「數位民主」等領域後續通則性的研究有奠基的作用，而且當實務界人士如火如荼地應用 ICTs 於公司部門的運作時，本文的發現也值得深思。面對 ICTs 所帶來的挑戰，作者建議市府應善用知識管理技術，以減輕處理成本，公平對待不同管道的陳情案件，並降低使用網路門檻，普及網路使用，以縮小參與鴻溝。

關鍵字：政治參與、網際網路、電子化政府、人民陳情、市長電子信箱

## 一、前言

平等與參與是民主政治追求的理想，也是衡量一個國家民主程度的兩個重要指標。然而，西方所發展出來的代議民主制度的實際運作當中，參與通常僅止於社會的優勢團體，呈現高度不平等的現象，造成了前任美國政治學會會長 Arend Lijphart(1997)所指出的「民主政治無法解決的窘境(democracy's unsolved dilemma, presidential address, APSA, 1996)」<sup>1</sup>。為了解決此種困境，許多學者投注心力，提出諸如「直接民主」(direct democracy)(Cronin, 1989)、「論辯民主」(discursive democracy)(Dryzek, 1990)或「審議民主」(deliberative democracy)(Elster, 1998)等替代方案，試圖匡正代議制度運作上的弊病。在此同時，公共行政學界及實務界積極推動的政府再造運動(Osborne and Gaebler, 1992)與此潮流互相呼應，這個運動強調公民導向、參與導向及學習導向的行政(林水波, 1999: 366-368)，這些主張與政治學界所提倡的直接參與不謀而合。

正當學術界及實務界苦思如何落實民眾的直接參與，資訊與傳播科技(information and communication technology, 簡稱ICTs)的快速發展，促使電子化政府(E-Government)的興起。ICTs廣泛地被用在跨政府間的聯繫與合作，提供市民及企業更快速而有效的服務，以及所謂的數位民主(digital democracy)(Moon, 2002: 425)，特別是網際網路(internet)的盛行，正重新塑造市民以及政府之間的關係(Ho, 2002: 435)，Lawrence Grossman(1995: 33)在《電子共和國》(*The Electronic Republic*)一書中指出，在資訊科技的衝擊之下，代議制度下的政府治理正面臨政治發展上的第三個轉型期，<sup>1</sup>當前運作的政治系統因為資訊傳播科技快速發展之賜，而有可能重回雅典式直

---

1. 根據 Grossman (1995: ch.2) 的說法，民主的第一種形式為雅典式的直接民主，第二種形式為代議民主，由於科技的發展，代議民主逐漸轉向所謂的「電子共和」(electronic republic)。

接民主的可能。資訊傳播科技的快速便捷似乎為市民的平等參與打開了一扇機會之窗，同時也是提倡政府再造的公共管理者落實民眾直接參與決策，達到授權灌能（empowerment）的一個契機。

就我國而言，自一九八〇年代以來，民主改革進程快速，程序性的民主機制（procedural democracy）如公平的選舉與競爭性的政黨政治，已逐步建立。而議會政治的運作也有相當歷史，其弊端在民主日趨成熟的過程已逐漸顯現，學者亟思提出強化以及補充民主代議的可能途徑（陳愛娥，1999），在不同的選項當中，直接參與是最常被學者提出的一個補強代議制度的良方（陳俊宏，1998；林水波、石振國，1999；黃東益，2000）。而這些補強方案或因成本過高、或因牽涉體制變更等複雜問題而無法實施。為了突破此種困境，已有許多學者轉向研究如何強化網際網路及電子化政府來促進民眾參與（項靖，1999，2000；徐千偉，2000；周繼祥、周祖誠、莊伯仲，2001；陳敦源、蕭乃沂，2002）。這些研究提供吾人對於台灣地方政府網站運作的豐富資料，但他們較強調靜態的分析以及外部顧客對網際網路所提供參與功能的評估，鮮少從政府內部公共管理者的角度，探討民眾參與管理的問題。在這些研究的基礎上，本文試圖從理論與實務去瞭解資訊科技的發展與應用，其對於政府的治理有何影響？到底是為代議制度的平等與參與不可得兼的困境提供了機會之窗，或將使得此種窘境更為惡化？而對於公共管理者而言，借用資訊及傳播科技，如何促進市民的直接參與？在這過程中又產生了何種問題？在實務上又該如何解決？

為了對這些問題有更深入的了解，本研究在台北市政府研考會以及資訊中心的協助之下，以中華民國各級政府中最早設立的電子信箱—前身為「阿扁信箱」的台北市「市長信箱」為個案，分析並詮釋作者過去兩年接受台北市政府研考會委託所蒐集的資料（陳敦源、蕭乃沂，2001；蕭乃沂、陳敦源、黃東益，2002），以嘗試對公民直接參與的問題提出初步的解答。雖然政治參與泛指「一般公民影響政府人事或施政的各種合法活動」（郭秋永，1993：39），而且根據 Verba and Nie 的分類，政治參與可分成：公民主動接觸

(citizen-initiated contact)、合作活動 (cooperative activity)、投票 (voting) 及競選活動 (campaign activity)，本文則將焦點置於以公民個人為主體，與政府接觸的主動行爲，排除利益團體代表、議員及特殊關說人士。其接觸內容可能涉及普遍的政治社會問題，也可能涉及公民本人或其家庭鄰里的特殊問題。相對於選舉及民意調查，民眾對於日常政府施政作爲的意見反映，更可視爲積極直接政治參與的一環，台北市有許多利用網際網路的科技提供市民直接參與的管道，如「市民論壇」、「市容查報」，但其中以市長信箱最廣爲人知（周繼祥、周祖誠、莊伯仲，2001），市長信箱處理機制也最爲完善。而且台北市「市長電子信箱」不論以案件數（已超越意見反映總數的三分之一）或是伴隨網路族群增加的未來成長趨勢，都已足以作爲網路時代台北市政府最具代表性的市民直接參與機制。

本文下一部份將從理論探討資訊與傳播科技對公共參與所帶來的機會與挑戰，接著將呈現台北市政府市長信箱的設立過程與運作實況，第四部分將探討市長信箱的運作效益，第五部分則呈現市長信箱所面臨的挑戰，最後將從「效率」及「成本」及「平等」等面向嘗試回答本文所提出的研究問題，並提出具體的建議。

## 二、相關理論探討

近年來資訊與傳播科技的蓬勃發展，似乎爲直接參與的落實展露了一絲曙光，這其中又以網際網路本質上成本低、超越人爲的疆域、直通個人的特性，似乎爲直接民主的具體實踐，找到了一條新的出路（比爾·蓋茲，1999；迪克·摩利，2000），學界正審慎地評估這個發展對於民主治理活動所可能帶來的影響，並且有樂觀與悲觀的兩種看法（Tsagarousianou, 1998; Norris, 2000），一方面，學界對於網際網路的興起能夠改善統治者與人民、人民與人民之間的溝通品質的提升充滿了期待（Etzioni, 1993; Grossman, 1995; Hague and Loader, 1999）；但另一方面，學者也對於網際網路所可能帶來的

結果，提出了懷疑與憂慮（Wallace, 1999; Margolis and Resnick, 2000; Putnam, 2000）。

對於網際網路較為樂觀的學者主要從網際網路對直接參與的擴大以及政府效率的強化來探討其價值。Roze Tsagarouianoa（1998: 42）指出，自一九八〇年以來，ICTs 的興起，對於工業先進國家市民逐漸惡化的政治疏離感，提出了一個解決良方，這個疏離感的產生，根據 Bryan, Tsagarousiauou and Tawbiui（1998: 4）的說法，主要是缺乏一個自由討論的公共空間，這個自由的空間得以免於國家及政黨的宰制，並且跳脫商業化及商品化邏輯，因此他們認為資訊傳播科技的興起，創造了一個自由的公共領域，使得社會行動者得以發現並且形成共同的利益，強化公民參與的動機。同樣地，Barber（1984: 274）也強調這個公共空間對於民主的積極意義，雖然 ICTs 的發展對直接民主可能造成「歐威爾式」的恐怖社會及對精英操控有所顧忌，但 Barber 相信科技可被用來創造一種強健民主（strong democracy）的形式，因為資訊及傳播科技可以強化公民教育、確保資訊的公平取得，以及將個人及機構結合成一個網路，促成跨區域的公共討論及辯論。

除了市民之間「水平討論社區」的形成，Korac-Kakabadse and Korac-Kakabadse（1999: 216）則認為藉由這些科技，公民得以跨越利益團體、政黨、媒體以及其他非民主的意見形成管道，直接與政府接觸。電子網路使得政府、企業、團體及公民間的資訊流通更具彈性。這些彈性賦予組織與公民在取得、散播與交換資訊時更具自主性。植基於電子網路社會所具備的這些能力，Bellamy and Taylor（1996: 29）認為資訊傳播科技可被應用到政府部門中包括市民陳情等諸種創新。

公共領域的形成提高了民眾參與的動機，網際網路促成民眾自主掌握資訊流通以及大幅降低溝通成本，也擴大民眾的公共參與。Bryan, Tsagarousianou, and Damian（1998: 6）則從參與成本的角度探討資訊科技對於民眾直接參與政府施政效能的貢獻。他們指出網際網路等傳播科技的興起，大幅降低溝通成本，增加了資訊提供的速度與規模，使民眾取得資料更加便利，因此較易具備參

與政府決策所需的資訊。Neu, Anderson, and Bikson (1999: 5-7) 更具體地舉電子郵件為例，指出電子傳輸不僅可以節省民眾郵資、印刷、及紙張等成本，更可方便而快速地傳輸檔案給政府相關部門，尋求協助及建議。對於政府而言，電子傳輸同樣可以節省內部處理成本，增加便利，並且改進對市民的服務。例如，藉由自動化資料處理及回覆系統，政府得以延長對市民服務時間。由於網際網路的這些功能與特性，讓民眾更方便與政府溝通，對政府的施政適時地表達偏好。相對地，政府能有效地針對民眾的需求調整政策，更具回應性。

雖然學者普遍認為網際網路等新傳播科技的應用，能降低溝通及參與成本，促進平等參與、提高參與品質，使政府施政更具效率及效能。另有一些學者則對網際網路對公民參與所可能造成的問題提出警告，學者最常提到的關於資訊傳播科技所產生的問題，最主要是所謂數位落差(digital divide)(陳佳君，2001; Dijk, 2000; Compaine, 2001; Norris, 2001)的問題，泛指擁有及使用資訊與傳播科技不平等的問題。就公民而言，參與的能力並非與生俱來，而必須經由社會化與學習的過程，培養參與的能力，參與的能力在公民之間本非平等的分配，而資訊傳播科技的發展將無法解決此種分配不均的問題。相反的，資訊傳播科技的日新月異將惡化參與能力不均的問題，例如 Francissen and Brants (1998: 35) 指出在荷蘭首都阿姆斯特丹的數位城市(digital city)的計畫，短短四年當中，軟體的介面已經歷過文字版(text version)到全球資訊網路版本(world wide web version, 簡稱 WWW)到三度空間版本，隨著這些版本的更新，市民必須購買更新穎，功能更強的電腦，才能透過這些科技有效參與政府過程。由於種種科技設備的需求與門檻，使得利益團體得以利用其資源來從事遊說活動。和個別市民比較起來，利益團體往往擁有較多的資訊與科技，他們可能透過這些資訊及高新科技的優勢，更有效地進行遊說工作，使得公民參與更不平等(劉淑惠，1995)。

從公共管理者的角度而言，資訊傳播科技的發展雖然可能降低民眾參與的成本，卻可能提高官僚內部的業務負擔，Neu, Anderson, and Bikson (1999:

27) 指出政府的預算和人員都是有限的，爲了要提供便捷的參與管道，政府必須隨著資訊與傳播科技的不斷更新以及參與數量的增加，購置設備與軟體，並且訓練員工維修及使用這些科技。除了設備相關的成本，公民因爲傳播科技的便利所減少的成本及提供的誘因，增加參與頻率，勢必加重政府對這些要求及抱怨的處理成本，並擔負更多的壓力。

而在政府內部處理成本加重的同時，公民透過直接政治參與對政府的期待也提高了，其所表達的需求若未被滿足，將使公民大失所望而失去政治效能感<sup>2</sup>(Francissen and Brants, 1998: 38; Crosby, 2000: 13)及對政府的信心(Neu, Anderson, and Bikson, 1999: 27)，兩者都將降低民眾參與的意願(Petterson, 1990)。因此公共管理者一方面藉由資訊傳播科技發達來促進民眾的參與，一方面也需顧及官僚本身處理這些公民需求的能力和資源(Crosby, 2000: 10)。

從理論的層次來看，ICTs的發展對公民直接參與的影響是兩面的，一方面提供公民一個公共的論述空間，公民不需透過民意代表或利益團體的仲介，更直接有效率的表達政策偏好，使政府決策施政更具效能。但資訊傳播科技的應用於直接參與，可能擴大原已存在的參與不平等。同時，對公共管理者而言，參與的便利反而將加重其處理成本，而且參與本身將擴大民眾的期待與政府實際處理結果的落差，民眾的期待若無法獲得滿足，將對政治體系更爲疏離。

本文接下來將以台北市政府所設立的「市長信箱」爲例，探討應用ICTs於公民直接參與所產生的效益以及所潛在的問題。希望藉由個案的研究，與理論進行初步的對話，並提供實務界建言。除了分析相關文獻之外，主要資料來自於作者接受市政府委託的兩個研究中的問卷資料：一是二〇〇一年七月針對台北市政府 42 個一級局處處理市長信箱的「業務承辦人」所

---

2. 政治效能感分爲「內部效能感」及「外部效能感」，前者指一個人相信他能影響政治的信念，後者則指政治系統對他有所回應的信念(Peterson, 1990: 20)。

進行的自填式問卷調查。其二是分別在二〇〇一年第二季、二〇〇二年第二季及二〇〇二年第三季針對「市長信箱使用者」所進行的電子郵件問卷滿意度調查。<sup>3</sup>

### 三、民主化與台北市政府「市長信箱」的設立與運作

隨著台灣的民主化，民意與公民的自主參與逐漸受到重視，各級政府也設計種種機制與管道，提供公民直接參與政治過程的機會。台北市長在一九九四年開放自升格為院轄市以來的首次民選，並且經歷了前所未有的政黨輪替，為了提供民眾便捷的參與管道，並瞭解民眾對市政議題的偏好，建立民主的形象，陳水扁市長在一九九五年十月以電子佈告欄(bulletin board system, 簡稱 BBS) 的模式建立了電子郵件信箱——「阿扁信箱」，這是中華民國各級政府最早設立的電子信箱。隨著全球資訊網的興起，在一九九八年三月台北市政府將阿扁信箱改為網路版，一九九八年馬英九當選市長後，延續市長信箱的功能，但為了淡化個人色彩，因此將原來的阿扁信箱改為「市長信箱」。

為了方便市民的使用，市長信箱以最簡單易於操作的方式呈現，一旦市民進入市長信箱網址 (<http://www.mayor.taipei.gov.tw>)，即被引導填上使用者的電子郵件信箱、主旨以及陳情內容。在填完上述資料後，只要按「送出」的按鈕，使用者很快的就會收到一封由市府寄來的確認信函，民眾點選確認，回覆信件後，其陳情才真正進入市府內部正式處理程序，市府的這個動作主

---

3. 首先，就二〇〇一年第二季的問卷而言，臺北市政府資訊中心於二〇〇一年十一月中旬發出一封電子郵件格式的知會同意書(informed consent)給同年第二季(四到六月)曾使用市長信箱反映意見的民眾，總共詢問 1999 位民眾徵求其同意參與此調查研究。等待約一個星期後，明確表示同意受訪的民眾有 371 位，扣除因無效的電子郵件位址而遭退回的 170 封，同意受訪比率為 20.3%，其他則包括明確表示拒絕受訪(39 位)及兩星期內未回覆者(1,419 位)。研究團隊立即於十一月底發出電子郵件問卷予此 371 位同意受訪的民眾，至十二月底止共回收 285 份問卷，剔除重複填答與無法辨識電子郵件編號的件數後，有效問卷共 255 份，有效回覆率 69%。二〇〇二年第二季及第三季的問卷採取類似的程序進行，回收樣本分別為 707 及 444 份，有效回覆率為 66% 及 51%。

要在確認寄信者的電子郵件住址是合法的，以避免浪費人民的納稅錢來處理一些來路不明的信件。

在市府內部也發展出一套處理市長信箱陳情的機制。民眾寄到市長信箱的信件首先由資訊中心從技術層面作一初步的篩選與處理，如剔除重覆的信件或轉寄的信件。資訊中心接著將篩選後的信件轉由秘書處第四科二位專人，就內容將信件分給各相關局處。而在每一局處，至少都有一專人負責收信，並將信件交由各業務單位處理。根據市府內規，相關業務單位在六個工作天內必須對市長信箱人民陳情案件正式回覆。對於市長信箱的陳情事由，以及各相關局處回覆市長信箱陳情案件的情形，由市府研究發展暨考核委員會進行追蹤列管工作，在每一季統計回覆情形，作為考核的依據。除了內部對於回覆工作的控管，在回覆市民陳情的信件後，市府研考會也附上一封由市民填答的問卷，來表達該單位回覆及處理情形的滿意度，問卷由研考會彙整呈報。

## 四、台北市政府「市長電子信箱」的運作效益

如前所述，學者認為網際網路的興起將促進民眾的參與，並且提高政府的效率與回應性，以下將從這兩部份探討台北市政府「市長電子信箱」的運作效益：

### (一) 市長電子信箱與市民直接參與

首先必須了解ICTs的發展是否促成民眾更頻繁的參與，台北市的「市長電子信箱」自從其前身「阿扁信箱」於一九九五年十月十二日開辦以來，並於一九九八年三月二十四日起由原來的BBS版面改為現今且介面更友善的

Web版，透過市府的大力宣導與逐漸成長的上網族群的雙重助力，<sup>4</sup>是否使更多民眾透過這個管道直接與市府接觸？

如表一及圖一所示，一九九六年阿扁信箱建立之初，每一季約有一千左右郵件，五年以來，市長信箱的信件逐季大幅增加，到一九九八年每季已超過七千件，自一九九九年的四月份起至二〇〇一年六月止近兩年多，每一季的總件數均在 8,000 件以上，二〇〇一年第二季更高達 12,508 件，亦即近兩年多以來，平均每個月市府接受了 3,118 件的「市長電子信箱」民眾陳情案，自一九九六年到二〇〇一年短短五年間每季市長信箱民眾陳情案件增加十倍左右。

表一：「市長電子信箱」陳情案件歷年統計表

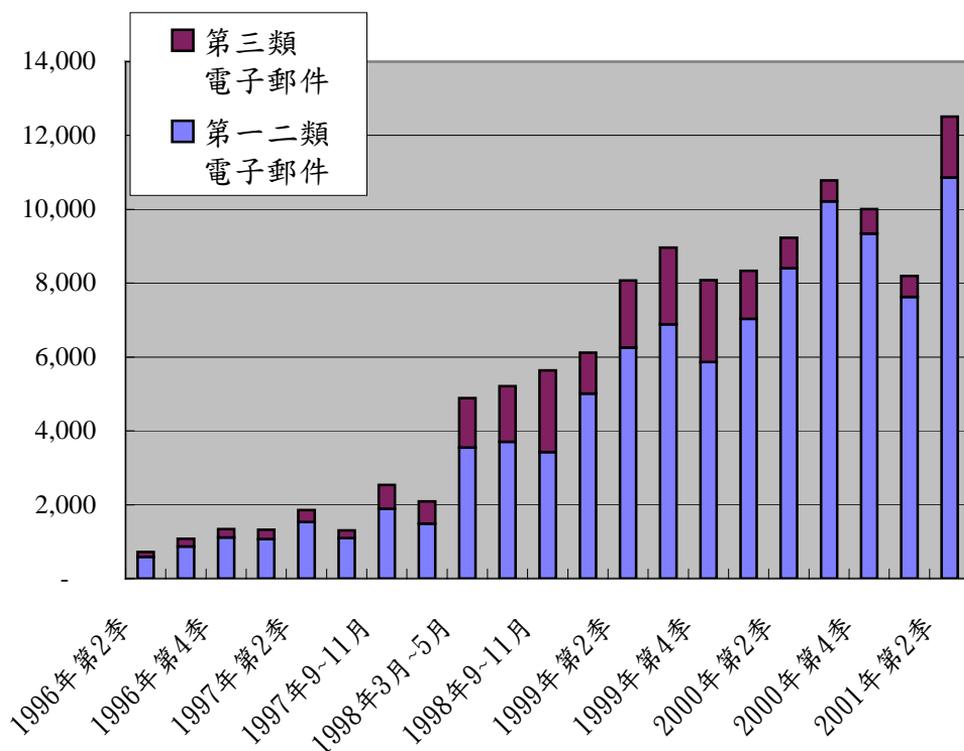
市長信箱 電子郵件	第一二類 電子郵件	第三類 電子郵件	合計	第三類 比例
1996年第2季	594	133	727	18%
1996年第3季	868	212	1,080	20%
1996年第4季	1,116	227	1,343	17%
1997年第1季	1,074	251	1,325	19%
1997年第2季	1,534	327	1,861	18%
1997年7~8月	1,095	213	1,308	16%
1997年9~11月	1,891	642	2,533	25%
1997年12月~1998年2月	1,492	597	2,089	29%
1998年3月~5月	3,546	1,341	4,887	27%
1998年6月~8月	3,706	1,505	5,211	29%

4. 根據台北市政府資訊中心委託民間進行的「台北市民眾使用網際網路情形調查」，從二〇〇〇年到二〇〇一年三月間，居住在台北市的民眾家中擁有一台以上電腦的比例從 75.1% 增加到 89.3%；曾使用過政府機關網站的比例從 35.6% 增加到 36.8%；曾使用過電子郵件的比例從 50% 增加到 55%（黃河，2001：ch3）。

1998年9~11月	3,424	2,219	5,643	39%
1998年12月~1999年3月	5,014	1,105	6,119	18%
1999年第2季	6,258	1,817	8,075	23%
1999年第3季	6,887	2,076	8,963	23%
1999年第4季	5,867	2,212	8,079	27%
2000年第1季	7,032	1,303	8,335	16%
2000年第2季	8,406	827	9,233	9%
2000年第3季	10,217	567	10,784	5%
2000年第4季	9,342	668	10,010	7%
2001年第1季	7,632	562	8,194	7%
2001年第2季	10,863	1,645	12,508	13%

資料來源：市府研考會

說明：依據市府頒布的「市長信箱標準作業程序」，第一類郵件為「需由各機關答覆之信件，如陳情書、革新建言、施政諮詢、索取可公開之市政資料等」；第二類郵件為「請各機關參考答覆之信件，如個人理念之陳述、自薦函等」；第三類郵件為「不具建設性之批評、個人情緒抒發之意見、其他 BBS 轉入之信件等」，自動由市長電子信箱回函答覆。



圖一：「市長電子信箱」陳情案件歷年統計圖（資料來源：市府研考會）

除了歷年成長的趨勢之外，市長信箱作為公民直接參與市政的重要性，也可以由陳敦源、蕭乃沂（2001）在二〇〇一年六月對於市府各一級局處自填式問卷的分析結果得知，表二是這個問卷有關民眾陳情案件之反映管道與媒體的統計，在二〇〇一年六月全部的 12,242 件陳情案中，有 7,245 件為列管案件（列管率 59.18%），而市長信箱陳情案件的列管比例高達 95%（3879 / 4080）遠超過其他管道的列管比例，足見其所受內部的重視。以陳情案進入市府的管道與層級而言，依序為市長電子信箱（三分之一，33.33%）、各局處本身（約五分之一，21.12%）、聯合服務中心（14.54%）、市長室交辦的秘機案（15.61%）、局處長電子信箱（10.54%）、市長與民有約

(3.95%)、及局處長與民有約(0.92%)。也就是說約共有三分之一(33.33%)的陳情案係由各局處的層級(含各局處書信、傳真、電話、報章投書、局處長與民有約、及局處長電子信箱)進入市政府體系,其餘的三分之二(67.42%)的陳情案皆由市府的各種「單一窗口」管道(含市長電子信箱、秘機案、市長與民有約、及聯合服務中心)流入,再透過分件程序轉交至相關的實際承辦單位處理與回覆。特別值得注意的是,市長信箱的陳情案件是所有管道中最多的。

如以民眾反映施政意見的媒體而言,電子郵件(市長電子信箱與局處長電子信箱)就佔了全部案件數的43.87%(分別為33.33%與10.54%),而且由於網際網路使用人口的成長,也可以預見電子郵件媒體作為民意反映的角色將日益重要。其次是傳統陳情媒體,如書信/傳真、與電話,合計共佔了總件數的44.96%(分別為24.55%與20.41%)。最後,透過面晤(7.65%)及報章投書(3.53%)則屬少數。

表二：2001年6月民眾陳情案件之反映管道與媒體統計

媒體 管道層級	書信/ 傳真	電話	面晤	電子 郵件	報章 投書	總數 (列管)	總數% (列管%)
市府一級	1,156	1,236	111		82	2,585	21.12%
局處	(1,034)	(51)	(5)		(5)	(1,095)	(15.11%)
局處長 與民有約			113 (33)			113 (33)	0.92% (0.46%)
局處長 電子信箱				1,290 (605)		1,290 (605)	10.54% (8.35%)
市長 電子信箱				4,080 (3,879)		4,080 (3,879)	33.33% (53.54%)

市長室 秘機案	1,169 (740)	571 (113)	94 (18)		77 (1)	1,911 (872)	15.61% (12.04%)
市長 與民有約			483 (32)			483 (32)	3.95% (0.44%)
聯合服務 中心	680 (246)	691 (243)	136 (60)		273 (180)	1,780 (729)	14.54% (10.06%)
<b>總數 (列管)</b>	3,005 (2,020)	2,498 (407)	937 (148)	5,370 (4,484)	432 (186)	<b>12,242 (7,245)</b>	100% (100%)
<b>總數% (列管%)</b>	24.55% (27.88%)	20.41% (5.62%)	7.65% (2.04%)	43.87% (61.89%)	3.53% (2.57%)	100% (100%)	<b>列管率 59.18%</b>

資料來源：市長信箱業務承辦人問卷調查（陳敦源、蕭乃沂，2001）。

就整體的趨勢而言，公民透過市長信箱向市府陳情的數量正隨著網路科技的日漸普及而大幅增加，此種趨勢大致符合前述學者對於資訊傳播科技發展得以促進公民直接參與的預期。

## (二) 市長電子信箱、效率與使用者評價

除了統計資料的分析以了解資訊科技使用的趨勢及現況，蕭乃沂、陳敦源（2001）從程序（市長信箱作為一種有效的反映機制）與實質（實際解決問題程度、處理效率、回覆語氣）及整體滿意度等三個面向，以電子郵寄問卷詢問市長信箱使用者對於該市民參與機制的評價。表三的統計顯示，不論其個人對本次陳情事由的回覆或處理評價高低，82.2%（208人）的回覆民眾肯定（包括肯定及非常肯定）「市長電子信箱」作為一種有效的民意反映途徑，僅有23人（9.1%）否定（包括不肯定及非常不肯定）其功能，而其餘的22人（8.7%）表示普通或尚可。

表三：「市長電子信箱」各項滿意度指標

「市長電子信箱」 各項滿意度指標	滿意及 非常滿意	不滿意及 非常不滿意	普通、 尚可
1. 作為一種有效的民意反映途徑	82.2% (208)	8.7% (22)	9.1% (23)
2. 對反映事由回覆或處理的整體評價	32.8% (83)	41.1% (104)	26.1% (66)
3. 實際解決問題程度	32.9% (79)	55.4% (133)	11.7% (28)
4. 處理效率	59.4% (149)	22.3% (46)	18.3% (56)
5. 回覆語氣	64.7% (163)	19.5% (49)	15.8% (40)

資料來源：2001 年第二季市長信箱使用者調查(陳敦源、蕭乃沂，2001)。

但是當民眾論及對本次反映事由的回覆或處理的整體評價時，其結果就較令人省思：僅有 32.8% (83 人) 偏向滿意 (包括滿意及非常滿意)，而有 41.1% (104 人) 偏向不滿意 (包括不滿意及非常不滿意)，其餘 26.1% (66 人) 表示普通或尚可。而在實質的面向方面，由表三可以很清楚地看出：已有六成以上民眾皆肯定市長信箱的處理效率與回覆語氣，這顯示市府以六天為期限並持續列管追蹤市長信箱陳情案與強調親切自然回覆語氣的做法，已經獲致基本的成效。對於這些有關處理效率與回覆語氣的調查結果，也與市府內部在一九九一年第二季進行的評估結果相近。不過，在實際解決問題方面，只有 32.9% (79 人) 的受訪者表示滿意，有 55.4% (133 人) 表示不滿意，顯示市府在實際解決問題程度上仍有很大的努力空間。

更重要的是，嚴重降低民眾整體評價的來源應該可以歸結是民眾對實際解決問題程度感到不滿。進一步的相關分析 (correlation analysis) 顯示：實際解決問題程度、處理效率、與回覆語氣與整體滿意度評價的相關係數 (Pearson bivariate correlation coefficient) 各自為 0.786、0.388、與 0.437，並皆達到 1% 的統計顯著水準。由線性迴歸分析 (linear regression analysis) 更肯定，三者對整體滿意度評價的貢獻程度 (beta weights，以 100% 為總和)

分別為 76%、15%、與 8%，皆達到 1% 的統計顯著水準，且總共解釋了 64.1% 的變異程度（adjusted  $R^2$ ）。這些分析結果產生一項政策建議：目前改善「市長電子信箱」整體滿意度的重點之一應該是加強市政府實際解決問題的能力。

這一點政策建議在民眾對「市長信箱最應改善的地方」的回覆中再度受到肯定：51.1% 的填答民眾指出「處理結果與期望有差距」，12.1% 則認為「回覆內容與實際處理情形不符」；另外認為「相關市府單位推諉責任」為最應改善者的 15.9% 的民眾，也可視為民眾對處理結果不滿的主觀印象，而此三項總合已達到 79.1% 的回覆民眾。而認為「處理效率太差」及「回覆內容為制式例稿、或語氣冷淡」者，則分別為 6.6% 及 14.3%。

可見市長信箱所提供的直接參與的有效管道雖然受到使用者的肯定，但是民眾除了重視參與本身之外，更在乎的是在於政府能否滿足其所提出之需求或解決其生活上實質的問題。此結果與近年來政府再造所強調的「顧客導向」一致，也就是讓民眾滿意的因素除了服務態度之外，更重要的是對實質問題的解決。這個問題不僅與政府解決問題的能力有關，更涉及下一部分即將討論的官僚內部處理成本的問題。

## 五、市長電子信箱的挑戰： 業務負擔、期待落空與平等參與

以下就台北市政府「市長電子信箱」的運作來探討網際網路所可能導致的處理成本增加、民眾的過度期待與資訊落差等問題進行探討：

### （一）業務負擔

就市府內部的運作而言，市長信箱的運作雖然促進了民眾與市府的直接接觸，同時也增加市府的處理成本，這結果顯現在市府一級局處自填式的問

卷統計結果。首先是市長信箱佔市府所有公文總數的比例，如表二所示，市長信箱已經佔陳情案件總數的三分之一，而從表四的直接估計，也可看出已有 11 個局處認為，市長信箱已經佔總公文處理量的四分之一以上。也就是市府中有四分之一的局處其公文的四分之一來自於市長信箱，特別是有些陳情案件必須要業務人員親自到現場查證，必須要花費更多的時間及精力，如環保及建管單位的業務，因此市長信箱提供公民便利的參與管道，不可避免地增加了陳情數量，此龐大的陳情數量將加重業務人員工作負擔。

表四：各局處市長信箱案件佔總公文的比例

比例間距	局處計數	百分比
1%以下	6	13%
1-5%	10	22%
5.1-10%	5	11%
10.1-25%	5	11%
25.1-50%	7	16%
50%以上	2	4%
100%	2	4%
未填	8	17%

資料來源：2001 年第二季市長信箱使用者調查（陳敦源、蕭乃沂，2001）。

雖然從參與的角度而言，市府樂見民眾普遍使用市長信箱，但無可置疑的是，參與的擴大必然增加處理的人力與資源。這可從處理市長信箱陳情案件的人力配置略見端倪。表五是各一級局處處理市長信箱人民陳情案的人數，其中各有五個單位必須花費 25 到 50 個人力以及 50 個以上人力，來負責市長信箱陳情的回覆工作，有 9 個局處必須花費 10 個到 25 個人力來處理及回覆市長信箱信件。雖然表五的問題無法精確估計人次及工作時間，但進一步了解市府處理陳情案件的程序，將有助於我們預估參與擴大所增加的處理成本，目前市府承辦人員的回覆方式主要以下列兩種為主：1. 依據事由，分

派業務人員直接線上回覆；2. 依據事由，分派業務人員蒐集資料，再由專人線上回覆。在受訪的局處中，約有 40%（17 / 42）的單位應用第一種授權的方式處理，但也有 60%（25 / 42）的單位應用第二種專業分工的方式處理，有三個單位（主計、教育、中正區公所）還特別強調回覆時「呈核」上級的需要，可見市府在回覆人民陳情案件過程的慎重，不僅要有專業的考量，有的局處已出現初步的分工，更有的局處在回覆之前必須獲得主管的同意。

雖然市府在回覆人民陳情案件過程慎重，可能花費可觀的人力，但如果各相關業務單位能發展一套標準程序，並累積處理經驗，行諸文字，應可大幅減輕工作負擔，對此，陳敦源、蕭乃沂（2001）的研究更進一步詢問各局處對於市長信箱的陳情案件，處理過程遇到困難或經驗不足時的解決方法，大部分單位都以「詢問其他承辦人員」（91%；39 / 43）與「調出舊案，參考前案回覆內容」（94%；36 / 43）的處理方式，但是只有 5 個單位（11%）有歸納應對方式，並製作手冊。可見，陳情件數隨著網路普及化的急速增加，陳情案件處理過程的繁複與慎重，以及對於如何處理陳情案件所呈現的問題缺乏經驗的傳承，成為市府相關承辦人員對於處理市長信箱人民陳情工作負擔的一個挑戰。

表五：各局處回覆市長信箱的人數統計

人數間距	計 數	百分比
1 人	8	17%
2 至 5 人	8	17%
6 至 10 人	3	12%
11 至 25 人	9	20%
26 至 50 人	5	11%
50 人以上	5	11%
未填	8	17%

資料來源：2001 年第二季市長信箱使用者調查（陳敦源、蕭乃沂，2001）。

## (二) 參與者的期待與處理結果的落差

如前所述，公民參與的擴大往往導致參與者對政府的正面或負面的過度期待，此種期待將與實際處理結果呈現相當落差，進而影響其對參與機制的評估與後續的使用頻率。就台北市政府市長信箱而言，這個落差表現在市長信箱使用者對意見內容難易度與預期市府處理滿意度之間的差異，以及對於問題認知的落差。

就意見內容難易度與預期處理滿意度之間的差距而言，在陳敦源、蕭乃沂（2001）的電子郵件問卷中，請民眾就其本次意見反映內容的難易度，預期市府是否可回覆令人滿意的內容進行評估，其結果為 46.5%（107 人）預期會收到不滿意或不太滿意的回覆或處理，而 53.5%（123 人）預期會收到滿意或有些滿意的回覆或處理。首先，此比例與前述表三實際回覆或處理滿意度（32.8%）可以看出，民眾對市府回覆的期待顯然高過實際的處理結果，其間的落差自然成為民眾對市長信箱不滿意的重要來源。另外對市府而言，探究造成此落差的原因，盡力確實改善在職權範圍之內可以改善的（如實際處理成效與回覆內容不符合），並且開誠佈公地向民眾解釋無法有效處理民眾意見的原因（如無法單獨由市府解決需要他政府機構配合、或法令規定不周全等），此應該是提升其滿意度的做法之一。進一步的相關分析確定，「反映意見的預期困難度」顯著地與各項「市長電子信箱」滿意度指標相關。其中「反映意見的預期困難度」與整體滿意度（ $r = -0.273, p < 0.01$ ）及實際解決問題的程度（ $r = -0.319, p < 0.01$ ）皆高度相關，意即民眾如預期將收到不滿意的回覆（預期困難度高），則結果也易傾向不滿意的回覆。

存在於民眾與官僚之間對於問題認知的落差，也可能影響其對參與機制評價。電子郵寄問卷也請民眾圈選一項最能描述本次反映事由的動機或原因，而選項包含市長信箱陳情案件第一、二、三類內容。受訪民眾的回覆顯示，絕大部分（213 人，91.8%）表示其反映意見屬第一、二類陳情內容，即

針對特定不滿意個案的陳述（137人，59.1%）、台北市政的具體革新建言（42人，18.1%）、台北市政的特定問題諮詢（25人，10.8%）、索取可公開的市政資料（5人，2.2%）、與市政相關的個人理念陳述（4人，1.7%）。而第三類內容（包括無特定事由的批評、謾罵、與個人感受的抒發）的比例僅佔8.2%（19人），此比例與北市府認定的第三類意見的比例（90年第2季約13%）略低，此差距代表民眾認為合理而非謾罵的意見對承辦人員可能不盡認同，此認知差距也可能是民眾不滿意的原因之一。

對政府過度期待而導致的失望，將影響民眾使用該參與機制。如前表一及表二所示，依據市府頒布的「市長信箱標準作業程序」，陳情信件可分為三類，第一類郵件為「需由各機關答覆之信件，如陳情書、革新建言、施政諮詢、索取可公開之市政資料等」；第二類郵件為「請各機關參考答覆之信件，如個人理念之陳述、自薦函等」；第三類郵件為「不具建設性之批評、個人情緒抒發之意見、其他 BBS 轉入之信件等」，自動由市長電子信箱回函答覆。隨著市長信箱案件數目的穩定增加及未來可以預見的持續成長，不具建設性陳情內容的第三類郵件的比例，大體而言有逐漸下降的趨勢。這一方面代表有越來越多對市長信箱有極高期待的民眾，可能由市府的自動回覆信件中看出此類意見市府無從回覆，失望之餘，而不再將此類信件寄到市長信箱。

### (三) 參與平等

除了處理成本與參與者過度期待等挑戰之外，藉由網際網路促進直接參與是否將加劇網際網路使用者與非使用者之間的參與鴻溝，也是一個重要的議題，陳敦源、蕭乃沂（2001）及蕭乃沂、陳敦源、黃東益（2002）於二〇〇一年及二〇〇二年進行的三波電子郵件問卷中，對於市長信箱使用者基本資料的分析顯示此一鴻溝存在。如表六所示，在三波的受訪民眾中，約有超過六成的受訪者為男性，不到四成爲女性，年齡層以 31~40 歲佔最多，將近

四成，其次為 21 - 30 歲的受訪者，兩者共佔七成。就學歷而言，大學及研究所以上的受訪者共佔九成，這些統計數字皆與一般所謂的網際網路活躍人口（internet active population）頗為一致。但與台北市的一般人口資料作一對照，則顯示這個族群的學歷較一般民眾為高，而且以男性居多（台北市大專及以上人口約佔 21.8%，女性人口約佔 50.7%）。加上在所有管道的陳情案件中，市長信箱陳情案列管比例是最高的，可見，市長信箱的使用雖然越趨普遍，但對於參與平等不但沒有助益，反而使其更為惡化。

表六：市長信箱使用者特性

性別	男	女				
2001q2	62.0%(155)	38.0%(95)				
2002q2	63.1%(442)	36.9%(258)				
2002q3	61.7%(271)	38.2%(168)				

年齡	20 以下	21~30	31~40	41~50	51~60	60 以上
2001q2	2%(5)	31.6%(77)	39.0%(95)	20.5%(50)	6.6%(16)	0.4%(1)
2002q2	5%(35)	32.4%(229)	37.9%(268)	16.3%(115)	5.9%(42)	1.1%(8)
2002q3	7.1%(31)	34.4%(150)	36.7%(160)	16.1%(70)	4.6%(20)	1.1%(5)

學歷	高中(職)以下	大學或專科	研究所		
2001q2	6%(15)	70.6%(175)	23.4%(58)		
2002q2	10.9%(77)	66.1%(467)	23.0%(163)		
2002q3	9.7%(43)	67.3%(297)	22.9%(101)		

台北關係(複選)	居住	設籍	上班工作	就學
2001q2	70.2%(179)	58.4%(149)	59.2%(151)	9.0%(23)
2002q2	67.5%(477)	56.0%(396)	50.9%(360)	10.0%(71)
2002q3	65.3%(290)	51.4%(228)	55.0%(244)	10.8%(48)

資料來源：2001 年第二季、2002 年第二、三季市長信箱使用者調查

(蕭乃沂、陳敦源、黃東益，2002)。

本研究也針對另一個可能加劇參與鴻溝的問題——「利益團體的過度使用」——進行探索，當被問及陳情事由反映的立場為何的時候，絕大部分（195人，89.5%）的回覆民眾指出是代表自己發言，另合計約有 10.5%（23人）代表特定的他人或團體反映意見。此結果顯示使用市長信箱的民眾，至目前為止大部分仍屬個別民眾的意見反映為主，這與當初市長信箱設定的目標頗為符合。雖然如此，市府資訊中心的確在接受研究小組的訪談中也指出，已發現有所謂的「代表陳情」的中介組織出現，此組織以轉手整批送出電子郵件方式投書，雖然目前佔市長信箱總件數的比例很低，但是對於參與平等將是一個潛在的威脅，其後續發展值得觀察。

我們的分析也發現網際網路超越人為疆界的特性，在台北市政府市長信箱的運作中也展露無疑，如表六所示，曾使用過市長信箱的民眾有超過三成並不住在台北市，有五成到六成之間的受訪者在台北市工作或設籍於台北市，如以較傳統的「台北市政府的施政主要的服務對象為台北市民」的角度來看，有將近一半的市長信箱使用者其實並非台北市的選民，這些非台北市籍的市長信箱使用者的陳情，在法理上應該受到何種待遇，將是未來市民權（citizenship）研究的重要課題。

## 六、結論與建議

本研究有關於台北市政府市長信箱的運作及其使用者的滿意度資料分析，大致符合學者有關資訊傳播科技對於公民直接參與可能所造成影響的預測。雖然這些結論可能因台北市所處的政治及人文的系絡而無法完全概化到其他的政府單位，如中央政府或其他的地方政府，透過個案研究的初步的發現無法確定能否推論到其他透過 ICTs 所建立的參與機制，但這些初探性的結論對於有關於「電子化政府」或「數位民主」等領域後續通則性的研究有奠基的作用，而且當實務界人士如火如荼地應用 ICTs 於公司部門的運作時，本文的發現也值得在推動中深思。

首先，資訊傳播科技直接、快速、無疆界的特性打破地域及各種社會的藩籬，形式上提供了一種直接而便利的參與途徑，的確得以跨越代議士、政黨、利益團體而直接與行政部門接觸，對於公民的直接參與有促進的效果。台北市政府市長信箱運作的統計資料顯示，有愈來愈多的民眾利用市長信箱來反映對政府施政的意見，和其他的市民直接參與方式（如電話或信件）相比，透過市長信箱表達施政意見已成為最頻繁的管道。而這些市長信箱的使用者並非僅限於台北市民，可見網際網路降低民眾直接參與的成本，也模糊了人為的行政界線。我們對市長信箱使用者的滿意度調查也發現，整體而言，大部份受訪者滿意市長信箱作為一種有效的反應機制。

另一方面，我們的研究結果也呼應前述學者對於應用網際網路於公民的直接參與可能造成的負面影響。首先，雖然民眾頗為肯定透過電子郵件傳遞的臺北市「市長電子信箱」作為意見反映管道的功能，而且也有約 60% 的民眾對其回覆至少有「尚可」以上的整體滿意度。而在整體滿意度的三個面向：實際解決問題程度、處理效率、與回覆語氣之中，後兩者都有八成左右的民眾至少有尚可以上的滿意度，惟仍有一半以上（55.4%）的民眾對實際解決問題程度表達不滿意。這顯示政府滿足人民需求、解決人民實際問題的能力，與人民藉由直接參與所表達需求有所落差。此種落差部份肇因於人民對於參與過高的期望，以及公民與官僚對於問題的界定不一所致。其次，公民對於政府處理實際問題的不滿，也可能是政府相關業務單位業務因參與增加所造成業務負荷過重所致。更多公民的參與雖符合當初設立公民直接參與機制的目標，但參與的擴大已大幅增加政府機關處理人民需求的成本。我們的研究顯示，隨著市長信箱陳情案件的大幅增加，處理程序的繁複，以及欠缺一套有系統的知識管理機制迅速有效的回覆民眾的需求，將無法有效減輕政府內部的業務負擔。

最後，回到參與平等的問題，如前所述，部份學者認為資訊傳播科技的興起為代議制度的改革打開了一個機會之窗，但也有學者認為資訊鴻溝的存在將加深參與的不平等。在我們的有關台北市政府市長信箱的資料分析顯

示，與台北市人口結構相比，使用市長信箱的人口中，男性、受較高教育者、年紀較輕者為多數，而且已經有利益團體開始使用市長信箱作為影響決策的工具，此結果為網際網路發展對於民主改革所燃起的希望蒙上陰影。

不過，我們認為政府利用網際網路科技作為直接參與的途徑已是一股不可抵擋的潮流，我們認為以上的問題可以藉由下列作為予以減輕：

為了降低官僚內部處理成本，避免過多民眾參與而癱瘓，並減低民眾不切實際的期待，在實務上，官僚內部應善用知識管理，建立問題集錦（frequently asked questions, 簡稱 FAQ），要求民眾在鍵入反映意見主題時，同時選擇一個由市府內部事先分類的主題。此項建議一方面可以導引民眾進入常見問題集錦，另一方面也可蒐集由民眾的觀點提出的問題類型，以作為未來修正常見問題集錦的參考。而且在推動上一項建議的同時，加強宣導民眾使用 FAQ 的習慣，必須同步進行。

另外，政府也應善用民眾藉由直接參與所表達的需求，進一步轉換民意為施政知識（蕭乃沂，2001）。可藉由問題集錦所建立的基礎，利用許多大型企業的客戶關係管理系統中成熟運用的資料採礦（data mining）技術，在妥善的規劃下，把民眾意見作進一步的粹取及應用。

最後，為了減輕參與不平等的問題，我們認為台北市政府對於各種參與媒體與管道所陳情的案件應一視同仁（目前市長信箱的陳情案件列管比例高於其他管道的陳情案件），除了藉由網際網路的應用鼓勵民眾參與，一方面也應將使用的門檻設為最低，讓速度最慢最老舊的電腦也能使用。最後市府應持續推行免費學習上網的政策，並廣設專為市政參與的上網中心，教導一般民眾如何透過網站表達需求，縮小「資訊富有者」及「資訊貧窮者」之間的鴻溝。

## 參考書目

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bellamy, Christine, and John A. Taylor. 1998. *Governing in the Information Age*. Bristol, PA: Open University Press.
- Bryan, Cathy, Roza Tsagarousianou, and Damian Tambini. 1998. "Electronic Democracy and the Civic Networking Movement in Context." in Tsagarousianou Roza, Damian Tambini, and Cathy Bryan, eds. *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. New York: Routledge.
- Compaine, Benjamin. 2001. ed. *The Digital Divide: Facing a Crisis or Creating a Myth*. Cambridge: The MIT Press.
- Crosby, Benjamin. 2000. "Participation Revisited: A Managerial Perspective". Monograph. Center for Democracy and Governance, United States Agency for International Development. Project # 936-5470.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy*. Harvard University Press.
- Dijk, Jan van. 2000. "Digital Democracy: Widening Information Gaps and Policies of Prevention." in Kenneth L. Hacker and Jan van Dijk eds. *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice*. London, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Dryzek, John. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 1998. ed. *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community*. New York: Crown Publications.
- Francissen, Letty, and Kees Brants. 1998. "Virtually Going Places". in Tsagarousianou Roza, Damian Tambini, and Cathy Bryan, eds. *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. New York: Routledge.

- Grossman, Lawrence. 1995. *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: Penguin Books.
- Heeks, Richard. 1999. ed. *Reinventing Government in the Information Age-International Practice in IT-enabled Public Sector Reform*. London: Routledge.
- Hague, Barry N., and Brian D. Loader. 1999. *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*. London: Routledge.
- Ho, Tat-Kei A. 2002. "Reinventing Loyal Governments and the E-Government Initiative." *Public Administration Review* 62, 4: 434-443.
- Korac-Kakabadse, Andrew, and Nada Korac-Kakabadse. 1999. "Information Technology's Impact on the Quality of Democracy" in Richard Heeks. ed. *Reinventing Government in the Information Age*. London & New York: Routledge.
- Lenk, Klaus. 1999. "Electronic Support of Citizen Participation in Planning" in Hague Barry N. and Brian D. Loader eds. *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*. London: Routledge.
- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address, American Political Science Association, 1996." *American Political Science Review* 91, 1: 1-14.
- Margolis, Michael, and David Resnick. 2000. *Politics as Usual: The Cyberspace Revolution*. Thousand Oaks: Sage.
- Moon, Jae M. 2002 "The Evolution of E-Government among Municipallities: Rhetoric or Reality?" *Public Administration Review* 62, 4: 424-433.
- Neu, Richard C., Rober H. Anderson, and Tora K.Bikson. 1999. *Sending Your Government a Message: E-mail Communication between Citizens and Government*. Santa Monica, CA: Rand
- Norris, Pippa. 2000. "Democratic Divide? The Impact of the Internet on Parliamentary Worldwide." Paper for presentation at the American Political Science Association annual meeting. 31 August-2 September 2000. Washington D.C.

- . 2001. *Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley.
- Peterson, Steven A. 1990. *Political Behavior: Patterns in Everyday Life*. CA: Sage.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Tsagarousianou, Roza. 1998. "Electronic Democracy and the Public Sphere." in Tsagarousianou Roza, Damian Tambini, and Cathy Bryan. eds. *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. New York: Routledg.
- Wallace, Patricia. 1999. *The Psychology of the Internet*. New York: Cambridge University Press.
- 比爾·蓋茲 (Bill Gates) 著。1999。樂為良譯。《數位神經系統》( *Business @ The Speed of Thought: Using a Digital Nervous System* )。台北：商周。
- 迪克·摩利 (Dick Morris) 著。2000。張志偉譯。《網路民主》( *vote.com* )。台北：商周。
- 林水波編。1999。《政府再造》。台北：智勝。
- 林水波、石振國。1999。〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉。《立法院院聞月刊》27, 3: 33-44。
- 周繼祥、周祖誠、莊伯仲。2001。《台北市網路族市政參與行為之研究》。市府專題研究報告。台北市政府研究發展考核委員會委託。
- 徐千偉。2000。《網際網路與公民參與：台北市政府網路個案分析》。國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 黃河。2001。《台北市政府資訊調查—台北市民眾使用網際網路情形調查》。台北市政府資訊中心委託調查計劃。
- 郭秋永。1993。《政治參與》。台北：幼獅。
- 陳佳君。2001。〈提升資訊素養消弭數位落差—資訊社會與數位落差研討會活動紀

實)。《研考雙月刊》25, 4: 8-9。

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: 85-122。

陳敦源、蕭乃沂。2001。《台北市政府接受人民施政意見反映機制之研究》。市府專題研究報告。台北市政府研究發展考核委員會委託。

陳愛娥。1999。〈代議民主體制是民主原則的不完美形式？—加強、補充代議民主體制的可能途徑〉。《警大法學論集》4: 17-47。

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》211: 123-143。

項靖。1999。〈理想與現實：民主行政之實踐與地方政府網路公共論壇〉。《東海社會科學學報》。18: 149-177。

——。2000。〈線上政府：我國地方政府 WWW 網站之內涵與演變〉。《行政暨政策學報》2: 41-95。

劉淑惠。1995。〈科技的發展與直接民主〉。《國家政策雙週刊》117: 14-15。

蕭乃沂。2001。〈化民意為施政知識：智慧型政府必備能力〉。國家政策研究基金會知識經濟與政府施政研討會。

蕭乃沂、陳敦源、黃東益。2002。《轉換民眾意見為施政知識；知識管理與資料採礦的觀點》。市府專題研究報告。台北市政府研究發展考核委員會委託。

# **Opportunities and Challenges of WWW to Direct Participation: A Case Study of Taipei City Mayor's Electronic Mail\***

Tong-yi Huang   Nai-yi Hsiao   Don-yun Chen \*\*

Experience in Western countries indicates representative democracy usually sacrifices equality with participation. The prevalence of Information and Communication Technologies (ICTs), World Wide Web (WWW) in particular, has opened a window of opportunities for solving the dilemma in representative democracy. To explore the opportunities and challenges WWW has brought to direct participation, we utilize Taipei City Mayor's Electronic Mail Box (TCME) as a case for investigation. In this study, we conduct documentary analysis, a self-administered survey on staffs dealing with letters sent to TCME and three electronic surveys on citizens who sent mails to TCME. Our findings are generally in line with the predictions suggested by scholars. The speediness, directness, and boundlessness of ICTs provide a free public forum and an access by which citizens can contact government agencies without mediation by parties, politicians or the

---

\* Paper delivered at Conference on "Information and Politics", sponsored by Graduate School of Political Science, Fou-guang Univesity, Yi-lan County, April 11-12, 2002. The authors appreciate the support of Research Development and Evaluation Commission and Computation Center of Taipei City Government. We also thank the assistance in data processing by Mr. Guo Zheng-wei and Ms. Tsai Shan-pei of the Department of Policy and Management of Shih Hsin University.

\*\* Tong-yi Huang and Nai-yi Hsiao are Assistant Professors and Don-yun Chen is Associate Professor of the Department of Public Policy and Management of Shih Hsin University.

legislature. By providing automation function and cutting down the cost of paper / printing and data processing, ICTs not only enable government to extend its services but also substantially lower the cost of participation both for citizens and bureaucracy. On the other hand, our findings also show that increasing participation has overloaded the government. Easy access to Internet also breeds citizens' unrealistic expectation toward government and deepens the digital divide. We suggest the Taipei City Government should develop knowledge management technique to lessen the load of TCME. To shorten the gap between "information haves" and "information have nots" the Taipei City Government should equally treat appeals and complains from different channels and lower the threshold to access TCME.

**Key words:** political participation, WWW, electronic government, citizen complains, TCME



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