

政府推動電子連署 (e-petition) 的機遇與挑戰 (註 1)

陳敦源 國立政治大學公共行政學系教授
 黃心怡 國立臺灣大學政治學系助理教授
 廖洲棚 國立空中大學公共行政學系助理教授
 陳恭 國立政治大學資訊科學學系教授
 陳揚中 國立政治大學公共行政學系博士生

摘要

電子化政府的發展，從初期的政府公布欄功能，到中期政府線上服務之垂直與水平整合，到近期因為 Web 2.0 網路環境的成熟、公民對公共政策參與的需求擴大、以及實體政治運動的推波助瀾等因素的引領下，電子政策諮詢的重要性被凸顯出來，展現民眾期待扮演公民而非單純顧客的主權角色，這其中又以電子連署 (e-petition) 的國際發展，最受矚目。本文先就電子連署的定義與發展進行討論，接著介紹美國、英國與德國的個案，最後將這三個個案與台灣於 2015 年建構的「公共政策網路參與平台」進行跨國比較，討論連署資格、連署門檻、以及連署的處理方式等機制焦點的異同。最後，本文綜整前面的討論，對我國電子連署機制的精進，提出三點政策建議：第一，連署案的成案處理應與政府管制程序適當區隔；第二，電子連署與行政部門法規制定過程的可能結合；第三，電子連署系統的漸進改善應以循證式評估為基礎，期待該機制可以在持續優化的運作中，滿足民主治理大環境中，民眾越來越殷切的直接參與需求。

「這些 (電子連署) 的創新作為，為過去關於電子化參與及電子化國會提供了持續的討論材料，今天電子連署之所以這麼受到重視，主要是我們過去對連署的公民權益缺乏關注，…，因此，我們不能將它看作是舊時代的遺物；相反的，正是因為我們的社會日益複雜，連署正好可以作為一種額外或最重要的管道，吸引大眾關注社會上困苦與不公義的事，或是提出解決特定問題的方案。」

— Riehm, U., K. Böhle and R. Lindner (2011: 2) (註 2)

關鍵字：電子化政府、電子政策諮詢、電子連署、連署門檻、民主治理

壹、前言：向電子連署發展的電子化政府趨勢

西元 2000 年聯合國發表千禧年宣言，其

中強調「造福全人類的發展」(development for all) 的方針下，各國政府應該將一國之民眾當作「公民」而非單單「顧客」來對待；就在 2003 年開始，聯合國的電子化政府調查，從只



有「整備度」(readiness)與「線上服務」(on-line service)的評估指標，新增了「電子化參與」(e-participation)的評估項目，其中包括電子資訊公開(e-information)、電子公共諮詢(e-consultation)、電子化決策(e-decision-making)等次指標；主要希望用一組質化指標，展現各國政府官方網站上電子化參與的「品質」(quality)、官網上所提供資訊與服務的「相關性」(relevancy)、民眾作為使用者的可用度(usefulness)、以及各國政府提供相關資訊與服務，鼓勵民眾更積極地參與公共政策審議與決策的「意願」(willingness)等(2003年聯合國電子化政府調查，2003: 17)(註3)。自從當時電子化政府發展的重大轉折之後，近十餘年因各國民民主深化的需要，有下面三個因素逐漸讓電子連署成為電子化政府發展的重點。

首先，Web 2.0 環境的成熟與發展：電子化參與伴隨著「電子化涵容」(e-inclusion)的目標，以及社群網路(social media)、巨量資料(big data)、開放資料(open data)、群眾外包(crowd-sourcing)、行動個人通訊(mobile communication)、以及區塊鏈(blockchain)等技術的發展。2014年聯合國電子化政府調查建議各國政府在互動溝通從下到上蔚為主流的大環境下，應帶著謹慎的希望持續推動電子參與的政策，該報告表示：「我們看見未來政府改進電子化參與的機會，目前科技發展所指向的社群媒體與行動裝置技術，基本上都是互動式的，當然，群眾外包也是這波機會的一部分。可是，未來也是有挑戰的，包括數位落差、使用率低、以及參與誘因缺乏等。這些外部的機會與挑戰，反而向各國政府提出

呼籲，應該設計更有效的策略，創造一個適合電子化參與的環境，包括矯法律與制度框架、提升公民的數位媒體識讀，以及對線上與實體的公共參與機制進行無縫接軌等。」(2014年聯合國電子化政府調查，2014: 6)(註4)。

再者，公民對於公共政策參與的需求：因著Web 2.0 科技的發展，民眾參與公共事務的成本不斷下滑，根據調查，臺灣民眾對電子化政府的建構需求關鍵並不在行政院服務品質獎所揭櫫的電子化服務品質，而是在於能「讓我知道」(let me know)的電子資訊公開，以及「聽我說話」(listen to me)的電子公民諮詢兩個部份(李仲彬等，2011；江明修等，2004)，因此，應用資訊通訊科技深化選舉競爭(王泰俐，2012；鄭宇君、陳百齡，2014)、社會運動(林鶴玲、鄭陸霖，2001；陳順孝，2012；陳敦源、潘競恆，2011)、回應民眾服務意見(陳敦源等，2006；羅晉，2008)、以及公共審議論壇(左正東，2008；陳敦源等，2008；曾冠球等，2009)等以公民為導向、審議民主為核心的電子化政府推動方針(黃東益、陳敦源，2004；陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004)，進入成熟期。

最後，實體政治運動的推波助瀾：2005年上線的臉書(facebook)是一種將人類既有實關係整合並且擴大的應用(林宇玲，2014: 80)(註5)，沒有想到間接引起2010年到2011年的阿拉伯世界的茉莉花革命，而臺灣也在2014年3月18日到4月10日，發生改變歷史的太陽花學運(鄭宇君、陳百齡，2016)；面對這樣的大變局，一方面，對研究社群來說，重大的改變是民眾電子參與之目的，是要成為政府決策的主導核心；另一方面，政府也積極回應這樣的需要，比方說，依據 103

年 7 月 28 日「經貿國是會議」全國大會之共同／多數意見，政府提出：「針對公共政策議題，建議政府參考美國白宮網站 We the People，成立國家媒體提案中心，透過網路平臺披露政策訊息，強化公民監督。同時，建立網路社群參與的標準作業模式，或常態性的公民線上討論平臺。」隔年 2 月，國家發展委員會推出「公共政策網路參與平臺」（<http://join.gov.tw>），作為全民參與公共事務的常設管道（註 6），其中「提點子」的電子連署功能是本論文的討論重點。

綜括來說，近十年個人行動科技與民主深化需求的結合，將聯合國三項關鍵的電子化參與指標中「電子政策諮詢」的重要性突顯出來，一方面，電子資訊公開從其資源投注之目的來說，基本上都是為了後端電子參與降低資訊與專業不對稱（information and professional asymmetries）的問題而存在，而電子政策決策中，電子投票因為社會信任問題的培養，並非許多國家推動電子化參與的首要目標（陳敦源、黃東益，2008；陳俊明等，2015）。但是為了滿足公民主導政府決策的要求，電子政策諮詢中將「公共政策提案」權（initiating & proposing）透過網際網路還政於民的推進，成為近年各國推動電子化參與的焦點。接下來，本文將先從電子連署的定義與發展開始，藉由觀

察美國、英國與德國三國電子連署的發展，對我國仍在萌芽的相關電子連署工作，提供建言。

貳、電子連署的定義與發展

連署（petition）是公民參與中相對直接且強調由下而上發起的政治參與行為。公民連署賦予民主政治的合理性，在於提供回應性（responsiveness）及直接參與（direct participation）（Teorell 2006），希望能改變過去僅由政治菁英進行政策制定與決策的政治生態。另外，連署作為一種政治活動，目的亦在於增加社會能見度與討論，提供公共事務之辯論機會，進而增進更多公民對公共事務的理解及參與。連署行動主要包含三種元素：分別是連署人、連署案以及政治行政系統。一般而言，連署的流程有數個步驟（如圖 1 所示）。

實務上，「政治連署」與「民眾陳情抱怨」常被視為成類似的概念，但事實上兩者應有明確的區分，有學者（Böhle and Riehm 2013）認為政治連署是人民希望提出有前瞻性的政策建議，而陳情抱怨則是民眾針對某個政策執行後所產生的負面影響而表達的意見。儘管政治連署也可能是希望針對某政策的負面影響，而提出改善的法案或建議，但是其範圍相對陳情抱怨較具體，通常是指發起新的法案或是對既有法

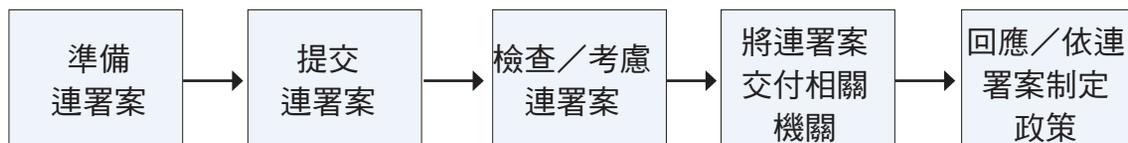


圖 1 公民連署之流程

資料來源：Böhle, K., and U. Riehm. 2013. E-Petition Systems and Political Participation: About Institutional Challenges and Democratic Opportunities. *First Monday* 18(7). <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4220>> (accessed 20 July 2016).

案的改革意見。對於公民來說，連署的功能在於立法與行政機關需要對公民的提案進行回應。相較於抗議活動與民眾陳情，連署有更高的合理性獲得政府回應。然而其改變政策現況與政策議程的實際效力卻不如公民投票。

另一個連署活動對於民主的影響來自於公平的討論或審議，然而許多政府政策的討論需要專業性的知識，關鍵問題在於：「是否每位公民皆有相同表達與影響公共事務的機會？」。比方說，是否有公平申請連署的機會或是連署案被回應的機會？過去有研究指出，公民擁有較多資源及對公共事務有較深的專業認識，往往也常參與政治活動，高教育水準的白人男性比起其他族群更願意參與政治及相關連署活動（C. J. Carman 2012; Klausen and Winsvold 2012）。在德國與蘇格蘭的實證研究皆指出，人民對於傳統連署的不滿意程度相當高，其中最主要原因是代表性不足及無法有公平的參與（Böhle and Riehm 2013; C. Carman, 2010; Lindner and Riehm 2011）。

再者，眾多證據顯示，各國逐漸重視電子連署作為公共政策諮詢主要媒介，期待成為讓公民能夠積極參與政策制定的新興工具，當然，這個機制也成為評估電子化參與的重要指標之一（UN e-government survey 2016）。然而在一份針對德國的公民連署機制的調查研究卻發現，儘管電子連署增加年輕人參與公共事務的比率，卻沒有真正消弭參與不公平的現象（Escher and Riehm 2016），更重要的，多數曾參與連署活動的德國公民，並不認為他們透過連署活的政治訴求，並未影響政府政策或是得到完滿的解決；另外，哈根（Loni Hagen）等五位美國學者，以美國 We the People 之網路連署的資

料進行內容分析，結果發現越偏激和更多概念性的提案內文，並不會帶來更多的共鳴與認同，反而是越能引起公眾注意的社會事件，可以得到更多的聯署（Hagen et al., forthcoming）。

最後，儘管電子連署被認為是重要的公民參與，也是政府取得公民意見與落實公共諮詢的重要管道，但是採用網路連署機制的國家仍屬少數。根據聯合國 2014 年電子化政府調查發現，在 197 個接受調查的國家中，目前僅有 18 國提供電子連署的線上工具給民眾使用（佔 9%）。英國蘇格蘭議會是最早將網路連署納入議會網站服務的例子，該服務於 2000 年 3 月便已經成立並對外開放，由於蘇格蘭議會是地方性的議會，這電子連署的機制乃是依照權力分享（power sharing）、課責性（accountability）、易達性（accessibility）與機會平等（equal opportunities.）四原則來建構（Koussouris, Charalabidis, and Askounis 2011）。該機制只需至少一個連署簽名，亦不限制提案人身分與語言（僅要求其註冊帳號），僅規定蘇格蘭議會議員不得提案，以及提案內容需在議會權責內且與個人利益無關；而公共請願委員會（Public Petition Committee）這個議會的委員會，為處理電子連署的專責機關，其成員反映蘇格蘭議會政黨組成，負責決定每一個連署案，議會該採取什麼樣的行動。它可以在必要可以進行下面的處理：請提案人提供口頭證據、請相關者（如蘇格蘭政府）提供書面證據、將連署案提交至其他委員會以進一步調查、請求權益會內對個案進行辯論、最後可以連署案名義要求蘇格蘭政府重新檢視其施政。

接下來，本文將討論各國電子連署的運作

方式與功能比較，以期能對臺灣政府的相關發展，提供他山之石的建議。

參、各國電子連署的介紹與比較

蘇格蘭的經驗被認為是網路連署的濫觴，也讓許多歐美國家也相繼跟進，啟動各自的網路連署系統，提供公民更積極的參政管道。但米勒（Miller 2009）的研究指出英國議會在使用網路連署時，也曾害怕這種由公民發起議案的概念，是否適合讓人民主導政府決策，換言之，這樣的變革是否捨專業就民粹？或是隨著民意的變化，而讓政府政策或法令朝令夕改，沒有一致延續性的發展。相反地，也有大部分的英國議員認為，由公民發起的議案更具社會意義，也是讓人民有感公共議題。若是有激進或是民粹的提案，國會議員仍保有否決不討論的權力，因此，最後達到共識，啟用了網路連署的機制。本文將討論美國、英國、與德國等三個國家的電子連署系統。

一、美國白宮連署網 We the people

在保障連署權利的美國憲法第一修正案之下，美國白宮於 2011 年建立了官方連署平臺（如圖 2），並以憲法開頭 “We the People” 為名。民眾可以在此對聯邦政府的政策與議案發起連署附議，並獲得政府回應。提出連署案，提案人必須長於 13 歲（不限於本國人），並於網站上註冊帳號，過去有過外國人提案的案例，甚至獲得官方回應。若欲支持現有連署案，不須註冊帳號，只需驗證電子信箱即可。此外，該平臺也設有 Twitter 專頁，同時在各連署案上設有 Facebook 與 Twitter 的連結以利民眾宣傳與分享。

該網站之連署門檻過去經歷幾次改變，於 2011 年 9 月開始營運時，初始設計是於 30 天內獲得 5,000 份連署投票，即可獲得政府對該連署案的回應。但於短短一個星期，該網站就湧進了 7,800 個連署案，且累積了 60 萬人次的連署簽名，其中有 30 案就超過了 5,000 份簽名的門檻。由於參與者過多，官方發言解釋這樣的門檻設計無法有效率且即時地，對民眾意見給予有意義的回應。因此，白宮於 2011 年 10 月馬上修改門檻規定，將門檻調高至 2 萬 5,000 份。由於 2012 年出現的數個重大社會事件，尤其是 2012 年底「聯邦槍枝管制議題」的連署案，使得該網站於短短 2 個月的時間增加了約 4 百萬的連署簽名。儘管連署提案內容五花八門（註 7），通過連署門檻的提案，政府宣稱都有正式的官方回應，並將回應完整地公布於網站上，使所有民眾皆可閱讀。除了增加該網站能見度外，也讓該網站的使用率更快速增加。由於使用者眾多，因此歐巴馬政府於 2013 年 1 月再度修改連署規則與拉高連署門檻，第一階段的規則是先在 30 天內獲得 150 份連署，若是通過該門檻，便可在官網上被搜尋到。接著進入第二階段，若該連署案獲得 10 萬份公民連署則可以獲得政府回應。當請願案達到連署門檻後，先由白宮內部跨部門政策委員會（inter-agency committee）進行審視（陳俊明、周韻彩、廖益興，2015）（註 8），依據議題性質，再交由相對應的幕僚部門，或跨部門的政策小組進行後續行政處理。至於所做出之回應，亦須經由跨部門政策委員會同意後再進行正式公告。

民眾對 We the people 網站的最大批評在於政府處理連署案的行政效率過低。華盛頓郵報於 2013 年 8 月就公布一份統計資料，顯

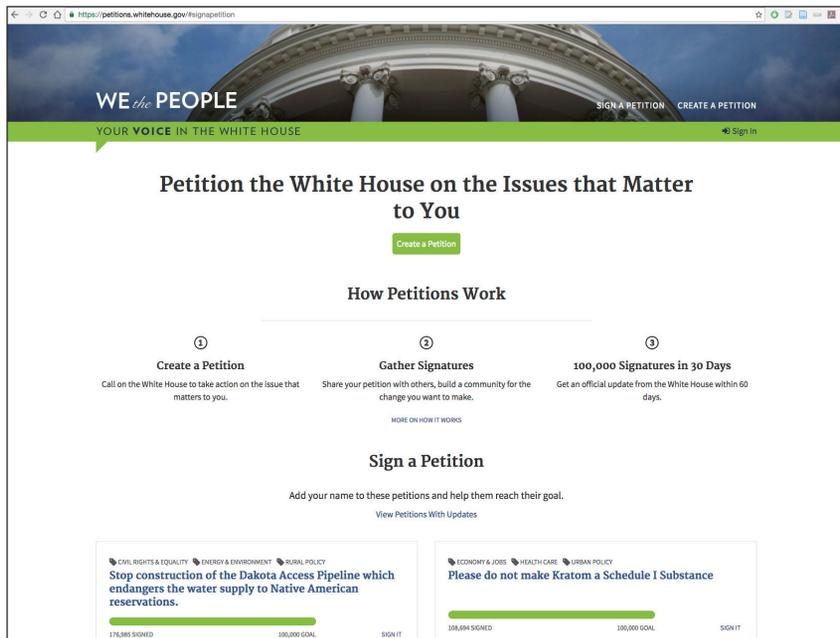


圖 2 美國白宮連署網的公民連署系統

資料來源：美國白宮連署網「We the People」（<https://petitions.whitehouse.gov/>）

示有 30 多份通過 10 萬連署簽名的連署案，並沒有被政府處理與回應，平均擱置時間已超過 240 天。白宮於 2015 年公布的統計指出，截至 2015 年 5 月，該平臺共收到 41 萬份連署案申請，但有獲得政府回應僅有 275 件。儘管 We the people 提供民眾便利的線上連署與表達政策立場的環境，看似立意十分良善，但就目前運作的情況看來，華府行政單位的回應性仍有待加強。

二、英國議會電子連署

早在 2006 年 11 月，英國議會便成立了由行政部門主導的唐寧街 10 號線上連署系統（No. 10 Downing Street E-petitions System），最初連署的門檻為 5,000 份簽名與獲得至少 1 名國會議員支持，通過門檻後，再交由議會事務委員會負責討論是否要辯論該議案。但該網站於 2011 年 7 月關閉，於同年 8 月改版並改名為

“E-petition”（如圖 3）。該系統於 2015 年 6 月再次進行組織流程簡化，並對網站進行改版。新的 E-petition 平臺之資訊更加齊全、清楚，且在英國下議院成立連署委員會（Petitions Committee），負責主導所有連署事務。

該委員會在 2015 年成立，其職責為同時處理紙本連署（議會原有的 public petition）（註 9）與電子連署。由政府（行政單位與議會共同建立，預算由雙邊共同負擔，並藉此加強雙邊合作。連署委員會主席由議會選舉而出，成員包含 11 名下議院議員，權責範圍包括：與連署人通信、將連署案送往相關委員會、向政府尋求連署案相關的資訊（口頭或紙本）以及把連署案送往議會辯論。英國政府也積極運用社交媒體所帶來的影響力，該連署委員會有經營 Twitter 專頁，分享連署案相關的貼文，而各提案頁面上則也有 Facebook 與 Twitter 的連結。

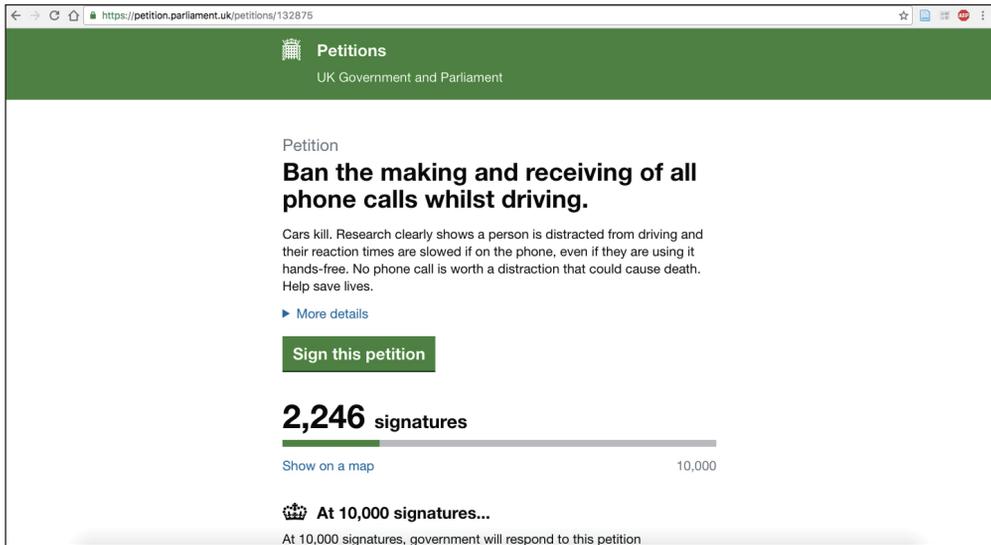


圖 3 英國政府與國會連署網的公民連署系統

資料來源：英國議會電子連署網（<https://petition.parliament.uk/privacy>）

在連署流程的部分，目前系統規定，提案人與連署簽名人皆必須是英國公民或是住民才可參與。在連署案遞出後，第一階段需先獲得 5 人支持，交由平臺管理員進行初步資格審查，通過 5 人支持的才會被登錄在 E-petition 的平臺上。在第二階段，該連署案將可在平臺上放置 6 個月，若在 6 個月內收集到 1 萬份以上之連署簽名，該連署案可獲得政府回應，若是超過 10 萬份連署則有機會獲得在議會中辯論的機會。對於通過 10 萬人門檻的案件，連署委員會可以提交要求至不同的議員事務委員會，令其改變議程，並邀請連署人或相關單位人員出席討論。然而超過 10 萬份連署並不保證絕對會被辯論，若是該案件過去曾被討論過，或是未來可能在議會有相關的討論，則連署委員會可以決定延後或不回應。而連署委員會也可以選擇在達到門檻前針對重要議題提出辯論需求。同時，提案人有義務清楚表示希望政府或是議會做出何種行動。

三、德國聯邦議院電子連署 (E-petitionen)

德國人民請願權由憲法保障，根據基本法第 17 條，人民有個別或聯合他人書面向該管機關及民意代表機關提出請願或訴願之權利。因此早在德國參考蘇格蘭與其他案例創立電子連署制度之前，其聯邦議院已經有連署制度。傳統上公民請願的參與就相當興盛。自 1990 年起，根據統計德國政府每年平均會收到 1 萬 4,000 到 2 萬 4,000 份的請願書，大部分的請願書由團體提出，而處理民眾請願連署的業務需要約 80 位政府員工。但之前的連署制度並不公開透明，僅有提案人會取得政府相關決定與通知，也不會有公開討論。德國聯邦議院經過完整的科技評估研究後，於 2005 年 9 月啟用網路連署平臺（如圖 4），以期能更加保障每位公民的請願權。建立了「公共連署」（öffentliche Petition）制度以區別舊有的連署機制。並交由聯邦議院下的連署委員會（Petitionsausschuss）負責，其同時也負責舊有的連署機制。根據統計，網路連署占所有連署案的比例逐年增加，從 2006 年的 17%，至 2010 年已上升至 34%。然而，儘



圖 4 德國議會之網路連署系統

資料來源：德國聯邦議院電子連署網「E-petitionen」(https://www.bundestag.de/)

管網路上的連署量與比例逐年增加，但有研究指出網路連署僅是取代了傳統的連署方式，並未實質增加整體之連署行為（Lindner and Riehm 2011）。

德國的網路連署系統分為個人請願（single petition）、公共事物與公共利益相關之連署提案（public petition）。如果是公共連署提案，在民眾提出後，會有簡易的初步審查，接著放置網站上進行連署，時間為期 4 週，原則上沒有設連署門檻，由連署委員會做內容審查，並決議是否交給聯邦議院或是聯邦政府，由其表決是否接受其決議內容（通常無任何辯論），再將結果公布。但基於權力分立原則，聯邦政府並無義務遵守所有內容，但聯邦議院理所當然地可以給予其政治壓力。除了一般連署申請外，另一種比較特殊的連署方式稱為 Quorum（意即特定團體支持之議題），意指該連署案在網路上於 4 週達到 5 萬份連署（紙本簽名可以加入計算），之後便有機會在連署委員會公開討論。然而儘管達到門檻卻並非絕對條件，連署委員會

有權力以三分之二多數決定不以公開會議討論。若是決定討論，委員會有決定是否舉辦公聽會的裁量權，或是聽取提案人、專家、證人或是其他專門委員會的意見。討論後，聯邦議院會將公布結果。同樣地，聯邦政府並無義務遵守所有內容，但聯邦議院理所當然地可以給予其政治壓力。目前的規定並無確切標明聯邦議院需要在多少時間內進行辯論或回應。

在內容上，提出連署案有幾項限制：聯邦政府的權限範圍內、與公共利益相關、以德文書寫、不能附有超連結、需要符合法律等。然而，並沒有參與身分之限制，根據基本法，「任何人」皆可以連署，因此外國人同樣能夠提出連署案。在網站介面上，其有討論區設定，同一公共連署案可以開啟複數個討論版進行不同討論，而其將被納入考量意見。並且，其附有連署數量與時間軸的折線圖，可以觀察簽署流量。該平臺沒有經營社群網站，各連署案專頁上亦無社群網站連結。最後，傳統的連署機制仍然存在，如果公共連署的結果不盡理想或是被拒絕，

提案人可以選擇使用傳統的機制。

肆、綜合討論與結論建議

綜合前述之各國電子連署比較，我們可以將美國、英國、德國與臺灣的個案放在表 1 當中來進行比較。首先，關於請願資格部分，除了德國較鬆散之外，包括臺灣在內需要進行相關身份的認證，當然，其中美國註冊帳戶的作法最為嚴格；其次，除了德國以外，包括臺灣在內，請願平臺上的資訊可以向外的社群網站發布，這樣的設計有助於提案者招攏連署以及擴散議題網路討論的效應；再者，4 個個案對於成案的處理過程，都有相類似的處理流程，當然，政府回應是必要的措施，但是提案最終是否能夠成為政府通過的政策，還有許多政治上的關卡要通過，也就是說，這個類似直接民主的電子連署機制，最終止於扮演提問的政治角色居多，真正的決策權力仍然是在民選的首長、議員等間接民主的體系當中。

最後，電子連署的機制最重要的問題就是：「該不該設置門檻？」比較美、英、德等國家的電子連署系統後，不難發現人口規模並非設定連署門檻的絕對條件。但究竟該如何設置網路連署之門檻，目前學界與實務上尚無定論。本文章歸納國外經驗後，嘗試針對目前網路連署的兩種門檻設計所可能遇到之困難提出討論。

對於連署機制，目前看來採用無門檻限制的案例多為地方型議會，如：蘇格蘭議會、紐西蘭的威靈頓議會等。採無門檻的優點包括：第一，增加該提案能見度，使發起人與支持民眾能夠自由轉載，除了累積公民對該議題的線上討論，作為議會委員會後續是否進行回應的依據與參考；第二，對於鼓勵公民參與有極佳的誘因；

第三，議會或政府是根據提案內容做審查，可交由專業委員會依議題重要性、急迫性與可行性來選擇；第四，避免因數位落差而忽略不使用網路族群需求的問題，即使是少數人支持的議案，依舊有機會被議會提出來討論檢視。而無門檻限制之缺點則是需要較高行政成本。儘管這樣的設計能鼓勵更多民眾參與，提出更多連署案，但也會造成政府需投注大量行政成本來進行審查，究竟成案的標準是什麼，也會被質疑。

至於有門檻限制的方面，採用門檻限制的案例為美國白宮連署網與英國議會連署系統，為全國性的連署機制。訂定高門檻可以讓政府在眾多的公民提案中，分辨出哪些是不切實際、沒有公共利益性質、以及較少人關心的公共議題，但是這樣的門檻並無代表性調查的功能，因此不能分辨哪些才是當下民意關注度最高的政策課題。從美英的經驗中，我們也發現這兩個案例並非一開始就訂定如此高的門檻標準，而是先從 5 千、1 萬開始，以較低的門檻數嘗試，其目的是先吸引民眾使用政府的電子連署系統。之後，當系統來到參與者眾多且行政成本過高時，才提高連署門檻到 10 萬人；美國改了 2 次，英國修了 1 次。然而，在這些國家中，電子連署並沒有真正的法律效力，其目的只在議題的討論擴散並引起大眾與政府重視某些無法從既有管道，進入政府議程的民意。可是，高門檻的缺點在於，排拒的效果易讓進不了政府回應議程的連署人民，對政府產生不信任與失望的感受，而那些達到門檻的提案，政府如果延遲甚至回應的內容不具體，人民對於政府效能的滿意度與信任也同樣會降低，因此，本文認為，這樣「敏感」的「政府-公民」(G2C) 系統，必須結合政府形象的公關思維一起經營，才能獲得該機制所意圖產生之



表 1 各國電子連署系統之比較

	美國 We the People (https://petitions.whitehouse.gov/)	英國 Petitions (https://petition.parliament.uk/)	德國 (https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html)	臺灣 (http://www.join.gov.tw)
成立時間	2011/09	2011/08	2005/09	2015/08
國家人口	約 3 億 2 千萬	約 6 千 5 百萬	8 千 1 百萬	2 千 3 百萬
連署資格	年滿 13 歲，且在網站上註冊帳戶	公民或居民	國民或外國人皆可	我國國民，以手機與電子郵件雙重認證
社群工具應用	在連署案上有 Facebook 與 Twitter 的分享連結	在連署案上有 Facebook 與 Twitter 的分享連結	無	有 Facebook 與 Google+ 的分享連結
連署門檻與時限	第一階段 150 人支持可被公布於官網 第二階段 30 天內累積 10 萬人連署	第一階段 5 人支持可被公布於官網 第二階段半年內 1 萬人支持可以獲得政府回應；10 萬人支持可到國會進行辯論	4 個星期內 5 萬人支持根據連署案內容，由連署委員會審查並決定是否交由議會討論	60 天內取得 5,000 人的連署
通過連署的處理方式	先由白宮內部跨部門政策委員會 (inter agency committee) 進行審視，依據議題性質，再交由相對應幕僚部門，或跨部門的政策小組進行後續行政處理及回應。	可以獲得政府回應或是讓國會辯論該議題，但無確切回應時間	議會之連署委員會將討論該連署案	通過後政府必須在 2 個月內回應
統計數據	316 份通過門檻； 312 份已獲得政府回應 (2016/7)	262 份獲得政府回應； 30 份已在國會辯論 (2016/7/25)	3.7% 電子連署案被議會討論 (2009)	9 案通過門檻 (2016/8)

資料來源：本文整理

民主回應性 (democratic responsiveness) 的效果。

綜合來說，第一，電子連署對於一國民主深化的工作有增進的作用，民眾學習自己提出公共政策問題的解決方案本身，就是一種良好的民主教育訓練，如果能夠配合相關媒體的報導策略，政府推動電子化參與的成效將會更加突顯；第二，簽署門檻與時效與連署通過後的處理，需要平衡公民參與及行政效率，連署的人數門檻各

國各有不同，但都是漸進式調整為多，可能無法歸納出某種一體適用的公式；第三，目前臺灣運作的經驗，就內容上來說，建議可以進行下面三點的優化工作：首先，連署案的成案處理應與政府管制程序適當區隔；電子連署的執行程序設計，應該注意某些提案本來應屬經政府管制政策申請管道處理，未來相類似的提案（如某些藥品醫材納入健保給付）可以導引到既有行政管制管道，而不必在此處理，以減少處理量，

或是行政部門得要求類似提案在行政處份結束之後再行處理，以避免外界利用電子連署系統，對進行中的管制審查工作進行政治施壓。

其次，電子連署與行政部門法規制定過程的可能結合：由於電子連署公開透明的本質，依照行政程序法的精神，行政部門的法規制定的作業，也應該秉持對外公開透明的精神，因此，政府本身也可以多加利用此平臺，甚至可將之當作具有行政程序公開法意涵的「電子法規制定」（e-rule-making）工作的一環，讓政府的行政法規更有公開透明的正當性，當然，流程設計與可行性評估是少不了的。

最後，電子連署系統的漸進改善應以循證式評估為基礎：電子連署過程中的審議品質，也是未來優化機制的目標之一，除了讓連署與討論的功能充份連接之外，以後相關討論的內容，與使用的線上行為資料，政府也應該以開放資料的格式對外公開，讓民間或是政府以大數據分析的方式，找出政策議題的新焦點，以及未來可以改善的方向，這個電子連署的系統必須隨時進行「循證式評估」(evidence-based evaluation) 以進行漸進式改善，以因應日益複雜且參與需求不斷提升的民主治理大環境。

附註：

- 註 1：本研究感謝國家發展委員會委託政治大學臺灣電子治理研究中心 105 年度研究案「政府公共溝通—新型態網路參與及溝通策略」的經費支援。
- 註 2 原文如下：“These innovations have an important place in the context of the debate on e-participation and e-parliament. In addition, the significance of the subject can be seen in the fact that the exercise of the right to petition by citizens has not only remained at a high level but is also tending to increase. In other words, petitioning cannot be simply written off as a relic of a bygone age. Precisely because society is becoming increasingly complex, petitions can provide citizens with an additional – and sometimes also ultimate – possibility for drawing attention to grievances and injustices and also submitting suggestions for solving a specific problem.”
- 註 3：原文如下：“i. quality of the services/products it offers on the websites for this purpose; ii. relevancy of the information and services provided; iii. usefulness to the citizen as a user; and iv. willingness (if any) of the government to provide relevant information and services; and encourage the public to be active in promoting deliberative, participatory decision making in public policy matters.”
- 註 4：原文如下：“There are clear opportunities for the future improvement of e-participation, including technology trends towards, for example, social media and mobile devices/technology which are inherently interactive, as well as crowdsourcing. There are also severe challenges, including the digital divide, low user take-up and the lack of incentives to participate. These opportunities and challenges call for effective strategies to create an enabling environment for e-participation, including appropriate legal and institutional frameworks, capacity-development for digital media literacy for citizens and a seamless integration of online and offline features for public participation.”
- 註 5：社會學者林宇玲於〈網路與公共領域：從審議模式轉向多元公眾模式〉一文提到：「研究者除了發現網路的眾聲喧嘩外，也須進一步瞭解其實質的政治作用，亦即，一方面探究究竟有哪些人、以何方式、在什麼樣基礎上參與線上活動，另一方面則關注他們形成的輿論能否連結或成為強勢公眾，進一步影響決策或改變制度？」



- 註 6：這次的推動並非我國第一次嘗試，2005 年到 2009 年之間行政院研考會曾經推動「國家政策網路智庫」（蕭乃沂等，2007），後因營運不佳而縮減營運成為「公共政策大家談」（2009 年到 2014 年），另外，2009 年也用虛實整合的方式，找 11 位議題專家擔任引言人，進行過「願景 2020 的網路政策討論平臺」（Pan et al., 2012），之後進入各式的網路溝通會與行政院線上記者會（2014 年），最後才在行政院國家發展委員會的主導下，成立目前的公共政策網路參與平臺。
- 註 7：這當中也不乏民眾極具創意卻不切實際的提案，如 2012 年底一個希望政府投入國家資源來發明死星（Dead star）以刺激經濟發展與促進就業的提案。死星是星際大戰中虛構的毀滅性武器，該提案廣受網民支持，短時間內即獲得約 3 萬 5,000 份連署簽名，超過原本 2 萬 5,000 份的門檻標準。然而，白宮以經費不足、這樣的武器不適合政府研發等理由拒絕該提案 <<https://petitions.whitehouse.gov/petition/secure-resources-and-funding-and-begin-construction-death-star-2016>>。
- 註 8：除了連署門檻外，白宮也訂有其他規範來預防該系統被民眾濫用的情形，如：請願案之議題不得違反現行法律之規範、提案不得為廣告宣傳或要求政府購買任何商品或服務、或是有侵犯個人權利之嫌等規定。
- 註 9：請參考：<<https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/petitions/paper-petitions/>>

參考文獻

1. 王泰俐。2012。「臉書選舉」？2012 年臺灣總統大選社群媒體對政治參與行為的影響。*東吳政治學報*第 31 卷第 1 期：1-52。
2. 左正東。2008。電子公共論壇和跨國政治參與：以「網路治理線上論壇」和「IGOVAP 論壇」例。*公共行政學報* 28，1-38。
3. 李仲彬、黃東益、洪美仁、陳敦源。2011。*電子治理與組織改造：供給端與需求端的調適整合*。臺灣電子治理研究中心委託研究報告，未出版。
4. 江明修、陳敦源、黃東益、陳俊明、莊國榮。2004。*運用 ICTs 實現全民參政理想之推動計畫研究*。財團法人資訊工業策進會委託研究，未出版。
5. 林宇玲。2014。網路與公共領域：從審議模式轉向多元公眾模式。*新聞學研究* 118，55-85。
6. 林鶴玲、鄭陸霖。2001。臺灣社會運動網路經驗：一個探索性的分析。*臺灣社會學刊* 25，111-156。
7. 陳俊明、周韻采、廖益興。2015。*政府因應公民運用網路參與施政意見表達之研究*。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
8. 黃東益、陳敦源。2004。電子化政府與商議式民主之實踐。*臺灣民主季刊*第 1 卷第 4 期：1-34。
9. 陳敦源、黃東益、蕭乃沂。2004。電子化參與：公共政策過程中的網路公民參與。*研考雙月刊*第 28 卷第 4 期：36-51。
10. 陳敦源、黃東益。2008。*運用網路進行公民連署之評估與機制設計*。臺北市：行政院研究發展考核委員會委託研究案。
11. 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹。2006。官僚回應性與內部顧客關係管理：臺北市府市長信箱個案研究。*行政暨政策學報* 42，143-182。
12. 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫。2008。資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析。*行政暨政策學報* 46，49-106。
13. 陳敦源、潘競恆。2011。政府就是『我們』：Web 2.0 時代民主治理的希望或幻夢？。*研考雙月刊*第 35 卷第 4 期：10-22。
14. 陳順孝。2012。網路社會動員的繼往開來：反國光石化運動的社會科技基礎和行動策略演化。*傳播研究與實踐* 第 2 卷第 1 期：19-34。
15. 羅晉。2008。電子化參與的效益與風險：民眾對政府網站的認知與使用行為之初探。*資訊社會研究* 15，181-208。
16. 曾冠球、陳敦源、胡龍騰。2009。推展公民導向的電子化政府：願景或幻想？。*公共行政學報* 13，1-43。
17. 鄭宇君、陳百齡。2014。探索 2012 臺灣總統大選之社交媒體浮現社群：鉅量資料分析取徑。*新聞學研究* 120，121-165。

18. 鄭宇君、陳百齡。2016。探索線上公眾即時參與網絡化社運—以臺灣 318 運動為例。《傳播研究與實踐》第 6 卷第 1 期，117-150。
19. 蕭乃沂、黃東益、陳敦源、羅晉。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》第 31 卷第 3 期：71-80。
20. Böhle, K. and U. Riehm. 2013. E-Petition Systems and Political Participation: About Institutional Challenges and Democratic Opportunities. *First Monday* 18, no.7. <<http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/4220>> (accessed 20 July 2016).
21. Carman, C. 2010. The Process Is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy. *Political Studies* 58, no.4: 731-51.
22. Carman, C. 2012. Barriers Are Barriers: Asymmetric Participation in the Scottish Public Petitions System. *Parliamentary Affairs*: gss039.
23. Hagen, L., T. M. Harrison, Ö. Uzuner, W. May, T. Fake and S. Katragadda. (forthcoming) E-petition Popularity: Do Linguistic and Semantic Factors Matter? *Government Information Quarterly*, 1-12.
24. Klausen, J. E. and M. Winsvold. 2012. Boosting Involvement between elections-The Case of Citizen' s Initiative. *Regieren*. edited by B. Egner, M. Haus, and G. Terizakis, 493-509. <http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19793-7_28> (accessed 24 July 2016).
25. Koussouris, S., Y. Charalabidis and D. Askounis. 2011. A Review of the European Union eParticipation Action Pilot Projects. *Transforming Government: People, Process and Policy* 5, no.1: 8-19.
26. Lindner, R. and U. Riehm. 2011. Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. *Policy & Internet* 3, no.1: 1-23.
27. Miller, L. 2009. E-Petitions at Westminster: The Way Forward for Democracy? *Parliamentary Affairs* 62, no.1: 162-77.
28. Pan, C. H., D. Y. Chen and C. W. Wang. 2012. Vision 2020: A Case Study of Web 2.0 Application to Public Governance in Taiwan. *Electronic Governance and Cross-Boundary Collaboration: Innovations and Advancing Tools*. edited by Y. C. Chen and P. Y. Chu. IGI Global.
29. Riehm, U., K. Böhle and R. Lindner. 2011. Electronic Petitioning and Modernisation of Petitioning Systems in Europe, Germany, *TAB-Report* 146, 1-26.
30. Teorell, J. 2006. Political Participation and Three Theories of Democracy: A Research Inventory and Agenda. *European Journal of Political Research* 45, no.5: 787-810.

