

# 實踐公部門線上協力式政策參與之研究： 以機關回應態樣與決策行為核心的檢視\*

張鐙文、吳佩靜\*\*

## 《摘要》

當協力式政策參與及制定逐漸躍升為公民參與的圭臬之際，但僅有少數研究關注在此一過程中，政府如何透過資通訊科技回應公眾的政策需求，其中，又以分析機關決策依據與邏輯的實證研究相對稀少。對此，本研究認為 Dunn 所提出的政策論證之架構及模式，恰好提供一個合適的分析框架，能用於檢視政府決策准駁之論述及依據，而有助於填補當前研究的缺口。因之，我們選擇公共政策網路參與平臺上具備全國性電子連署功能的「提點子」項目作為研究個案，並聚焦於已成案且獲得機關完整回覆之政策提案，嘗試藉由內容分析與集群分析等方法，一方面，說明機關採用之政策論證模式；另一方面，辨識及歸納特定的機關回應態樣，並進一步檢視其與不同提案屬性之間的關聯。

---

投稿日期：109年2月18日；接受刊登日期：110年7月9日。

\* 論文初稿發表於 2019 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會，作者感謝鄭錫鏞副教授（評論人）與胡龍騰教授所給予的建議；同時，作者亦感謝兩位匿名審查人提供的意見及指導，讓本文得以更臻完善與周延。此外，本研究係無經費補助之獨立研究，惟研究主題為科技部博士生赴國外研究計畫（主持人：張鐙文）之延伸，作者再次表達感謝。

\*\* 張鐙文為國立政治大學公共行政學系博士候選人，e-mail: TWChang0119@gmail.com，ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8050-2622>。

吳佩靜為工業技術研究院產業學院副研究員。

本研究發現機關普遍採用的政策論證模式是「方法」，最不常用的則是「通則化」，而依據回應之政策論證模式的組合，則可將之劃分為六種特定的機關回應態樣，且各自具備不同的提案屬性，惟機關回應態樣與提案屬性兩者之間並無顯著的關聯。此外，研究亦針對政策、方案、法律及法規等權威性文件的角色與功能，以及機關線上回覆是否符合法定的回應程序與形式等議題進行探討。相關成果均可以作為後續研究精進與未來實務推動之參考。

[關鍵詞]：協力式治理、協力式政策參與及制定、政策論證模式、電子連署、公共政策網路參與平臺

[協力式]公共政策參與是指一種促成政府、利害相關人、社群及公眾之間通力合作的新興思維，藉此實現各種複雜性與社會性目標。其涉及有效地參與政策制定過程，以及如何對身處不同社會和（或）國家之人民的生活形成正向效益之宏大抱負。

Essien, Essien D., 2018: 102

## 壹、前言

隨著「協力式治理」（collaborative governance）逐漸成為當代公共管理的新興模式，而邀請不具政府身分的利害關係人參與公共政策制定、執行與管理的過程（Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012），即「協力式政策參與」（collaborative policy engagement or involvement）及「協力式政策制定」（collaborative policy-making）的做法（Ansell & Gash, 2008; Cooper, Bryer, & Meek, 2008; Demir & Reddick, 2014; Essien, 2018），則被譽為是當代民主實踐的最佳典範。此種把公民納入公共政策決策程序的方式，不僅有助於轉化政府與公民在行政程序中的角色與關係（Nabatchi & Leighninger, 2015），亦能將兩者流於靜態與被動的互動，導向更具動態與審議的模式（King, Feltey, & Susel, 1998）。就此而論，協力式政策參與及制定的精神，十分貼近「民主行政」（democratic administration）或「民主治理」（democratic governance）所強調的核心價值（Jun, 2007; King, 2007; Waldo, 1952），但，更加關注於外部行動者涉入公共政策制定過程的深度與廣度（Ansell

& Gash, 2008; Heath & Coombs, 2006)。

是以，在「資通訊科技」(Information and Communication Technologies, ICTs)的推波助瀾之下，公民參加公共政策過程的管道愈來愈多元(Chuna & Cho, 2012; Garson, 2006)，間接地促成協力式政策參與及制定的實踐與普及(Agranoff, 2012; Bingham, O'Leary, & Carlson, 2008; Bryson, Quick, Slotterback, & Crosby, 2013; Wagner, Vogt, & Kabst, 2016a, 2016b)。然而，當協力式政策參與及制定逐漸躍升為公民參與的圭臬之際，但僅有少數研究關注在協力式政策參與及制定的過程中，政府如何應用 ICTs 具體地、公開地回應公眾的政策需求，其中，又以探討及辨識機關決策背後依據與邏輯的實證分析相對稀少。<sup>1</sup> 蓋良善的公民參與機制應該是程序與實質兼備，僅有完備程序而缺乏說服力與誠意的回應，仍會引起參與者的抱怨與不滿，長久下來，終將失去公眾的信任與支持(King et al., 1998: 319)，故機關在處理回應時應謹慎為之。

就此而論，協力式政策參與及制定均涉及大量的協力行為，故探討透過協力能否達成當初所設定的目標？以及又該如何確認目標是否達成？(Thomson, Perry, & Miller, 2008: 102)，成為兩者無法迴避且必須認真回應與處理的大哉問。雖然，相關文獻已提供若干衡量的途徑與指標，例如過程—結果取向或多階段論等觀點，卻鮮少有研究關注協力式政策參與及制定過程中「官僚回應性」(bureaucratic responsiveness)的議題，<sup>2</sup> 蓋機關回應的不一致或不合宜，將會引起利害關係人的不滿、抱怨或對立(Cooper et al., 2008; Wright, 2016)。基此，本研究認為現階段亟需一個更加細緻的分析架構，處理協力過程中官僚回應性的課題，特別是用於檢視政府在政策制定或決策時，所採取的相關說法與理由，因官僚回應內容及方式的不對等或不均等，對於公民參與政策討論或制定都將產生負面之影響(Dryzek, 1987; 1990; 2000; Fischer, 2007; King et al., 1998)，而Dunn(2007; 2018)所提出的政策論證架構與模式，恰巧提供一個合適的分析框架，能用於檢視政府決策准駁

---

<sup>1</sup> 文中指涉之線上協力式政策參與及制定等概念，所關注的重點在利害關係人間的協力行為，即機關與機關、機關與民眾以及民眾與民眾之間的通力合作，故其在參與的形式與本質上，均與單一機關和個別民眾之間的線上互動，如首長信箱或市長信箱等方式有所不同，惟國內既有的研究大多以此類機制作為探討個案(原友蘭、劉吉川、何昶駑，2015；陳祥、黃伸閔，2009；陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹，2006；蕭乃沂，2004)。

<sup>2</sup> 官僚回應性係指在協力的過程中，官僚與其他利害關係人所進行的溝通與協調等活動(Cooper et al., 2008)。

之論述及依據，有助於填補當前研究的缺口。

簡單的說，經由政策論證的過程，有助於將科學家或專家所使用的專業性術語，轉化為政策制定者或參與者所能理解的語言（Dunn, 2007; 2018），藉此改善公共政策制定過程中「資訊不對稱」（information asymmetry）與「專業不對稱」（professional asymmetry）等根本性問題，以促成各類利害關係人之間的溝通與對話（Dunn, 1993; Fischer, 2007）；而在政策論證架構的輔助之下，則可以進一步說明各類利害關係人如何利用政策的相關資訊，形塑並維護各自的主張，以釐清不同政策論述背後所涉及之理由與依據（Dunn, 2007; 2018）。更重要的是，植基於政策論證架構之要素的「政策論證模式」（modes of policy argumentation），則是能夠更有系統性地觀察與比較政府決策准駁所採用之決策依據與論述邏輯，即處理前述提及之官僚回應性的議題。

在概念層面，儘管「電子連署」（e-petitions）的最終決策權力仍握於政府手中，使得公民參與的程度看起來有所侷限，而僅止於協力式政策參與的範疇。然，在實務層面，則因電子連署通常容許規模較大的公民參與、影響較廣的政策議題及由下而上的議題形成等特色，而深受各國政府的重視與青睞，晚近，甚至成為備受矚目的研究焦點（Adams, Macintosh, & Johnston, 2005; Chen & Chang, 2020; Dumas, Harrison, Hagen, & Zhao, 2017; Dumas et al., 2015; Jungherr & Jürgens, 2010; Miller, 2009）。爰此，本研究以我國公共政策網路參與平臺上具備全國性電子連署功能的「提點子」項目為研究個案，同時，聚焦於已成案且獲得機關完整回覆之政策提案，嘗試藉由內容分析與集群分析等方法，一方面，說明機關回應所採用之政策論證模式；另一方面，探索並歸納特定的回應態樣，並檢視其與不同政策提案屬性之間的關聯。整體而言，本研究期望經由「循證」（evidence-based）的過程，探討我國政府機關於協力式政策參與過程的回應樣態與決策行為，以作為後續研究精進與未來實務推動之參考。

## 貳、文獻回顧

持平而論，協力式政策參與及制定並非全新的概念，在既有的文獻當中，往往被公民參與一詞所涵蓋（Nabatchi & Leighninger, 2015）。然而，協力式政策參與及制定在形式上，雖屬公民參與的一環，惟其本質涉及更多的合作行為、相互理解及權力共享等協力活動，故對於當代的公共治理富有更為深層之意涵。因之，在缺

乏直接文獻的限制下，本研究透過汲取相關研究領域的知識，即參考「協力式參與及決策制定」（collaborative involvement and decision-making）的論點與實務，同時，嘗試結合協力式治理的觀點與成果，進而勾勒協力式政策參與及制定之具體輪廓及實質內涵。接著，再詳述政策論證之架構與不同模式之間的差異，以及如何將其應用於本文後續之分析。

## 一、協力式政策參與、協力式政策制定與公共治理

協力式參與及決策制定是組織進行團體決策的慣用策略，通常應用於涉及重大事項或需要專業判斷的議題上，常見的實際個案則如產品開發或醫療診斷等領域（Bonjour, Belkadi, Troussier, & Dulmet, 2009; Gagliardi et al., 2014; Hewison, 2008; Thompson, Boardley, Kerr, Greene, & Jenkins, 2009）。隨著協力式治理概念的興起，促成邀請不具政府身分的利害關係人參與公共政策的制定過程（Emerson et al., 2012），進而與政府組織一同進行共識導向的決策制定（Ansell & Gash, 2008），逐漸成為當代民主實踐的方式之一。然而，不同於私部門的系絡，在公部門中實施協力式參與或協力式決策制定，即採取協力式政策參與或協力式政策制定的作法，則是相對嚴峻的挑戰，尤其當面臨結構不良的政策問題時，將使得公共治理的複雜程度大幅地提升。

根據 Conrad（1985: 243）的看法，認為協力是指「所有行動者相信自己應該積極地與肯定地尋求彼此可以接受的解決方案，並願意花費大量的時間與精力以達成此一結果」。Heath 與 Coombs（2006: 390）則延伸上述的論點，主張協力式決策制定是一種「共同解決問題的方法」，而其重點在透過各方齊心協力的過程，「找出有助於解決共同的問題的方案，藉此滿足各方的需求及利益」；Essien（2018: 102）也提出相似的觀點，指出協力式政策參與代表一種「促成政府、利害相關人、社群及公眾之間通力合作的新興思維，藉此實現各種複雜性與社會性目標」。申言之，無論是協力式參與及決策制定，抑或協力式政策參與及制定之核心亦都是協力，因之，如何維繫多元利害關係人之間的良善互動，已成為確保協力活動的成功關鍵。

基此，本研究進一步結合協力式治理的概念（Ansell & Gash, 2008），<sup>3</sup> 將協

---

<sup>3</sup> Ansell 與 Gash（2008, 544）將協力式治理定義為「一種治理性的結構安排，能提供單一或多個公共組織，讓不具政府身分的利害關係人直接參與政策制定過程，經由正式、共識與審議的程序，以制定或執行公共政策，或是管理或評估公共方案」。此外，

力式政策參與及制定界定為「一種結合公共組織與多元利害關係人共同解決社會問題的制度性安排，有助於讓不具政府身分的利害關係人直接參與公共政策之提案、審議及決策等過程，並經由正式、共識與審議的互動程序，尋求彼此可以接受的解決方案，藉此滿足各方的需求及利益」。此外，透過比較不同組織資源項目的分享程度，則有助於說明協力式政策參與及協力式政策制定之間的差異。根據圖一內容，合作（cooperation）、協調（coordination）、協力及合併等機制，各自涉及不同的組織資源項目之共享（Crosby & Bryson, 2005: 19）。據此，本研究所指涉的協力式政策參與屬於協力層級之分享機制，即涵蓋跨部門行動者（即政策之相關利害關係人）之間的資訊、善意、行動、資源（狹義的）、權力或能力等共享；而協力式政策制定則是屬於合併層級之分享機制，相較於前者，涉及更多政府職權的共享。換句話說，兩者的最大差異在於政策的最終決策權是由政府所獨占，或由相關利害關係人所共享。

分享項目	分享機制			
職權				合併
權力或能力			協力	
行動與資源		協調		
資訊與善意	合作			
無	沒有			

圖一 組織分享的光譜

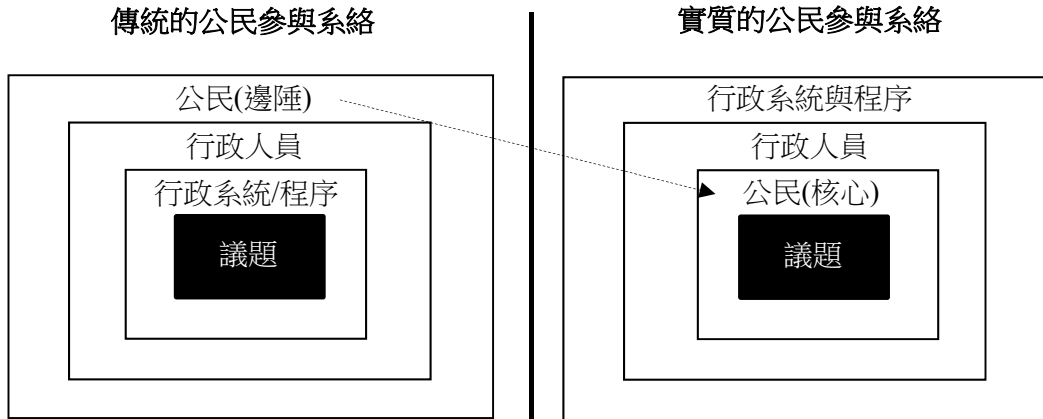
資料來源：修改自 *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World* (p. 19), by Crosby & Bryson, 2005, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Ansell 與 Gash (2008, 544-545) 更進一步提及判斷協力式治理的六大標準，包括：(1) 討論會 (forum) 需由公共組織或機構提出；(2) 參與者必須包含非政府行動者；(3) 參與活動必須能夠直接影響決策制定，而非只是作為公共組織的參考；(4) 討論會需為正式組成且集體參與；(5) 討論會的目標是形成共識決；(6) 協力的焦點需是公共政策或公共管理。然而，要同時達成上述的六項標準並非易事，故其遭受條件過於嚴格，而恐有過度限縮協力式治理範疇的批評。不過，本研究認為其所提出的若干標準，如第 3、4、5 及 6 等項目，則可作為判斷是否為協力式政策參與及制定的輔助性標準，而與公民參與的其他形式有所區隔。

## 二、協力式政策參與、協力式政策制定與公共利益

由於協力式政策參與及制定兼具公民參與及協力式治理的諸多特質，因之，其所能創造的公共利益亦同時帶有公民參與及協力式治理的優點。一方面，協力式政策參與及制定在公共管理面向所能帶來的公共利益，主要在於促成政策利害相關人與政策決策者之間的直接對話，進而改善傳統政府與公眾的緊張關係，即降低政策執行的失敗。Heath 與 Coombs (2006: 391-392) 便指出，實施協力式決策制定將有助於發展良好的公眾關係，而其所能產生的效果，包括 (1) 作為策略性敘事，用以描繪美好的共同願景，藉此凝聚參與者的共識而非衝突；(2) 作為影響選擇的策略，提供參與者發聲的機會與管道，進而降低衝突發生的可能；以及 (3) 作為校準利益的策略，目的在創造參與者皆大歡喜的局面。申言之，協力式政策參與及制定不僅有助於激發參與者各自的潛力，透過集思廣益與截長補短的策略，進而解決獨自無法處理的問題 (Bonjour et al., 2009; Gagliardi et al., 2014)，同時，亦有助於增進參與者之間的關係，經由持續溝通與相互理解的過程，進而消弭各方的歧見或衝突 (Bonjour et al., 2009; Heath & Coombs, 2006)。

另一方面，協力式政策參與及制定在民主治理面向所能帶來的公共利益，主要在於引領公民走向公共政策制定的核心，進而提升「實質公民參與」(authentic participation) 實踐之可能 (King, 2007; King et al., 1998)，即體現直接民主的價值 (Ansell & Gash, 2008; Cooper et al., 2008)，如圖二所示。具體而言，King 等人 (1998: 319) 認為在公民參與的系絡中，主要涉及四項關鍵的要素，包括 (1) 議題或情境、(2) 公民參與所涉及的行政結構、系統與程序、(3) 行政人員以及 (4) 公民。King 等人 (1998) 更進一步指出，在傳統的公民參與系絡中 (請參見圖二左半邊)，由於行政人員鑲嵌於既有的行政結構與程序，並掌握公民影響情境或程序的能力，因此，在傳統的架構下，行政人員往往被當作專家，公民則被視為專家的顧客 (King et al., 1998: 320)。在此種資訊不對稱與專業不對稱的治理結構中，長久下來，「委託—代理人理論」(principal-agent theory) 所提及的各項代理問題便應運而生 (陳敦源, 2012)，而一個無法避免的結果，便是公民被放逐於公共決策制定的邊陲地帶。



圖二 公民參與系絡的移轉

資料來源：修改自 “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration” by King et al., 1998, *Public Administration Review*, 58(4).

相反地，在實質的公民參與系絡中（請參見圖二右半邊），公民成為參與的核心並十分貼近議題，所以，公民具備直接與平等的機會去影響相關的程序及結果，而行政人員的影響力則來自於與公民的互動過程。在這樣的架構之中，行政結構與程序並非由政治或社會的因素所建構，而是源自於公民與行政人員之間的關係與互動（King et al., 1998: 321）。就此而論，在實質的公民參與架構中所描繪之境，十分貼近本研究協力式政策參與及制定所欲實現的目標，即讓公民成為公共制定過程中的主角而非配角，並賦予公民對於公共政策之提案、審議及制定等權利，但是，絕非主張公民具有至高無上的權力，而是強調藉由行政人員的專業與知識，以引導公民做出符合公共利益與具備公共價值的決策，並成為民主價值的守護者。正如同 Gagliardi 等人（2014）的看法，處理複雜的政策問題，便需要具備不同但相關的專業知識與個人觀點，用以擬定，執行及評估合適的解決方案。

### 三、評估協力式政策參與及制定的途徑

當協力式政策參與及制定躍升為當代公民參與的圭臬，其最顯而易見的挑戰，就是公共組織必須與外部的各類行動者齊心協力，才能克竟全功。一方面，由於協力網絡中成員的結構通常是模糊不清、錯綜複雜與瞬息萬變的，倘若缺乏有效的管理策略而任其發生，很有可能無法產出正向的協力效益（Vangen & Huxham, 2010）；另一方面，良善的公民參與機制必須是程序與實質兼備，徒具形式而缺乏誠意與內容的回應，不僅會引起參與者的不滿，長久下來，終將導致公眾喪失對於



政府信任與支持 (King et al., 1998: 319)。是以，對於多數的協力活動之管理而言，一項無法迴避且必須認真回應與處理的共同課題便是：透過協力能否達成當初所設定的目標？以及又該如何確認目標是否達成？(Thomson et al., 2008 :102)。

一般常見的衡量方式為過程-結果取向的途徑，主要聚焦於衡量指標之間的類型化。舉例而言，Vangen 與 Huxham (2010) 把透過協力式活動無法達成預期目標的現象，例如進度緩慢或產生衝突的情況，稱之為「協力惰性」(collaborative inertia)，並強調如何將「協力惰性」轉化為「協力優勢」(collaborative advantage) 正是協力管理的核心，同時，亦指出觀察協力的實質結果與其過程將可作為評估協力是否成功的指標之一。相似的論點亦出現在 Cropper (1996) 的研究，認為透過衡量協力所產生的價值，將有助於評估協力的成效，並將之區分為「結果價值」(consequential values) 與「構成價值」(constitutive values)，前者包括生產力、效率、安全、合法性及適應性等；後者則是涉及組織間關係的特性、位置與管理模式等。

另外，Innes 與 Booher (1999) 則是提出多階段論的觀點，主要聚焦於衡量指標之間的層級化，如圖三所示。Cooper 等人 (2008) 進一步將 Innes 與 Booher (1999) 的架構應用於分析協力活動所達成的效果。換句話說，協力成效的達成是有階層性的，第一階的效果，包含信任建立、相互理解、官僚回應及高品質協議等效果；第二階段則擴展至共同行動、聯合學習、習慣改變及認知轉化等效果；最後，第三階段即深化到共同成長，以及制度、規範與論述等之建立。因此，愈高階層的協力效果愈難以達成，不過，一旦達成之後，其所帶來的影響則相對較深，而形成的改變亦相對明顯。

第一階效果	第二階效果	第三階效果
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社會資本：信任、關係</li> <li>• 心智資本：相互理解、分享問題框架、議定資料</li> <li>• 政治資本：達成共同目標的合作能力</li> <li>• 高品質協議</li> <li>• 創新式策略</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 新的夥伴</li> <li>• 合作與聯合行動</li> <li>• 延伸聯合學習於社群</li> <li>• 執行協議</li> <li>• 改變習慣</li> <li>• 改變認知</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 新的協力</li> <li>• 更多的共同成長、更少的有害衝突</li> <li>• 實質成果：城市、地區、資源及服務的適應</li> <li>• 新的制度</li> <li>• 新的規範與啟發</li> <li>• 新的論述</li> </ul>

圖三 協力效果的分析架構

資料來源：修改自 “Consensus Building and Complex Adaptive Systems” by Innes & Booher, 1999, *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 419.

不同於上述的途徑，本研究認為著重於互動的官僚回應性理論，<sup>4</sup> 則可作為審視協力式政策參與及制定之成效的另一參考基準，主要的理由有二：其一，在協力式治理的概念之下，成功的協力績效是植基於良好的互動過程，而判斷的標準則是在於能否產出公眾所認同的價值（Agranoff, 2012）。因此，政府如何回應公眾參與的需求，採取什麼樣的回應方式與決策理由，將攸關政府與公眾關係的維持與發展（Cooper et al., 2008）。換句話說，互助與互惠是協力建立的基礎，而溝通與協調則是維繫協力的核心（Agranoff, 2012; Ansell & Gash, 2008; Heath & Coombs, 2006），是以，行動者之間的良好互動，將是決定協力式政策參與及制定之成效的關鍵。就此而言，即便協力的成果無法產生讓所有人完全滿意的結果，但，協力的過程中至少讓各方的感受與偏好在決策時被納入考量，並讓行動者認知到自己是受到重視的及擁有權力的，便有助於降低衝突發生的可能（Heath & Coombs, 2006）。

其二，在政策民主化的概念之下，要求機關為其政策或決策之合法性與合理性進行辯護，已成為當代民主治理的一環，而機關說理與溝通之良窳，則成為增加其正當性與政策順服的關鍵（Dryzek, 1987; 1990; 2000; Dunn, 2007; 2018; Fischer, 2007; King et al., 1998），尤其是對於具有相當民意基礎之政策提案的回應，機關更應該謹慎處理，否則將無益於公眾關係的維持與發展（Cooper et al., 2008），甚至會引起社會的不滿與對立（Wright, 2016）。不過，要建立良好的公眾關係與進行有效的政策對話並非易事，Cooper 等人（2008）的行動研究，便指出政府部門對於地方協力事務所採取之處理態度與回應方式大異其趣，而此種官僚回應性的不一致，恐對於整體的協力結果帶來負面的影響；Wright（2016）的實證分析，則說明官僚回應性的不合宜，亦將引發參與者的抱怨。

爰此，本研究認為現階段需要一個更加細緻的分析架構，以處理協力過程中官僚回應性的課題，特別是用於檢視與分析政府決策背後的理由與依據，藉此瞭解政府回應樣態與決策行為之實際樣貌，而本研究認為 Dunn（2007; 2018）所提出的政策論證架構與模式，正好提供一個合適的分析框架，作為檢視機關如何回應由協力

---

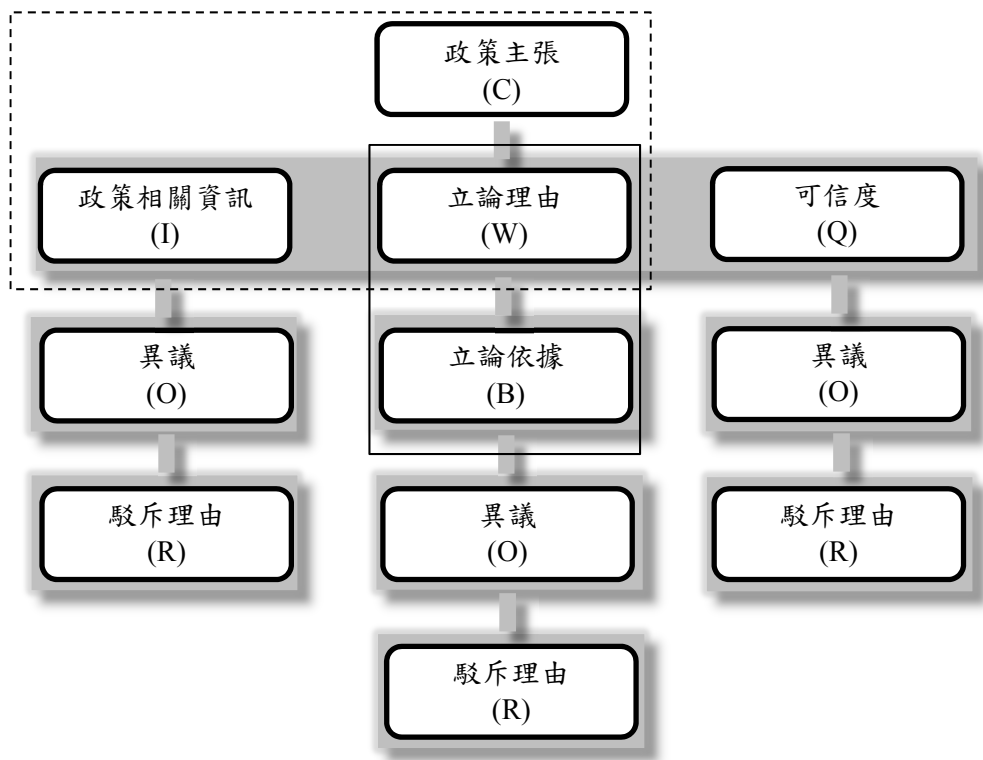
<sup>4</sup> 不可諱言的，理論上，協力式政策參與及制定的成效，是受到眾多因素的交互影響，諸如溝通、信任、承諾、理解、制度、領導、權力及產出等（Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby, & Stone, 2015; Emerson et al., 2012）；然，實務上，由於官僚回應性理論已涵蓋左右協力成效的關鍵要素，即使其沒有納入協力過程的所有因素，仍具備相當程度的應用價值。

式政策參與過程所產生之政策提案的基礎。

#### 四、政策論證的要素與架構

Dunn (2007; 2018) 認為政策論證是政策分析與制定過程的核心，並指出其價值與作用便是能夠將科學家或專家所使用的專業性術語，轉化為政策制定者或參與者所能理解的語言，進而成為政策利害關係人相互溝通的機制 (Dunn, 2007; 2018)。承襲政策論證的精神與概念，Dunn (2007; 2018) 再發展出政策論證架構與政策論證模式，作為檢視政策利害關係人建構各自政策訴求之依據與邏輯，以及促成多元參與者之間有意義之溝通與對話的政策分析工具，其效果受到相關研究的證實與肯定 (黃東益、施佳良、傅凱若，2007；魯炳炎、林玥秀、吳碩文，2010)。基於研究目的，本研究以政策論證模式作為檢視與分析政府回應態樣及決策行為的基礎，惟政策論證模式之判斷仍奠基於若干政策論證要素及其連結，故以下內容先簡述政策論證架構中的各項要素，後續章節再詳述不同政策論證模式的內涵及差異。

根據 Dunn (2018: 19-21; 349-354) 的觀點，政策論證的架構是由 7 項要素所構成，而各項要素之間的連結關係請參見如圖四，其各自意涵及彼此關係則說明如次。首先，政策主張 (policy claim, C) 是政策論證的結論或論點，依據政策主張訴求的內容與方式，又可細分為不同類型的政策主張，如定義性、描述性、評估性與倡議性/規範性等 (Dunn, 2018)。Dunn (2018) 認為政策主張的提出是植基於政策相關資訊 (policy-relevant information, I)、立論理由 (warrant, W) 與可信度 (qualifier, Q) 的基礎之上 (請參見圖四)，並依循著「因此」的邏輯所得出之政策論證的最終產物 (Dunn, 2007: 20)。換句話說，政策主張的形成，便是在立論理由與可信度等論述框架之下，將政策相關資訊轉化為政策主張的論證過程。



圖四 政策論證的要素與架構

資料來源：修改自 *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6<sup>th</sup> ed.) (pp. 20 & 350), by Dunn, 2018, New York, NY: Routledge.

其次，在構成政策主張的三項核心要素部分（Dunn, 2018）。其中，政策相關資訊（I）是政策論證的起點，<sup>5</sup> 其功能是作為政策主張的基礎，並以各式各樣的形式存在，例如統計資料、實驗發現、專家聲明或一般常識等。政策相關資訊所關切的問題是：哪些資訊是與政策主張有所關聯？而其通常是以「有鑑於」一詞作為陳述的開端；而立論理由（W）則是提出支持政策主張的理由，其功能是用以說服對方接受某項政策主張，例如經濟理論、倫理原則、政治想法或專業權威等，且大多數的論證具備多元的立論理由。立論理由所關切的問題是：理由為何能夠支持主

<sup>5</sup> 需補充說明的是，Dunn（2018）在最新版本的政策論證架構中，已將政策相關資訊調整為「政策相關知識」（policy-relevant knowledge, K）。然而，進一步參照該書其餘的內容，卻發現 Dunn 仍以政策相關資訊一詞在進行討論與說明，而非使用政策相關知識。因此，本研究認為在作者沒有解釋政策相關資訊與政策相關知識兩者究竟有何差異的情況之下，使用政策相關資訊來描述此一要素相對合適，能夠避免讀者對於概念的混淆。

張？哪些理由有助於讓主張為真？而其通常是以「由於」一詞作為陳述的開端；<sup>6</sup> 可信度（Q）是陳述政策主張為真的程度，其功能是賦予相關資訊、立論理由、立論依據、異議與駁斥理由等要素之論證的強度。可信度所關切的問題是：政策主張的強度或可信度如何？相對於科學家使用形式機率的用語來表達可信度，而無疑地、絕對地、可能地、各種可能、大概以及無法預料的狀況等則是用以陳述可信度的日常用語。

此外，立論依據（backing, B）是與上述立論理由緊密相連的要素（請參見圖四），其定位是替立論理由進行辯護，類似於立論理由是為替政策相關資訊轉化為政策主張之過程進行辯護一樣的存在（Dunn, 2007: 21）。具體而言，立論依據的功能是藉由提供更多的理由、假定或論證，用以支持或補充立論理由之額外理由。不同的領域與專業則是利用不同種類的立論依據，所以，立論依據有可能是科學定律、證據法則、專家意見或道德與倫理原則等。立論依據所關切的問題是：立論理由為何能夠支持政策主張？而其通常是以「因為」一詞作為陳述的開端。

最後，由於政策制定涉及政策支持者與反對者之間的議價、談判及競爭，故許多政策論證都有異議（objection, O）與駁斥理由（rebuttal, R）的存在（Dunn, 2018: 21）。其中，異議（O）是對於相關資訊、立論理由、立論依據及可信度的反對與挑戰，透過辨識特定的條件或例外，其目的是降低相關資訊、立論理由、立論依據及可信度等為真的可信度。異議所關切的問題是：是否存在特定的條件或例外足以威脅立論理由的可信度？而其通常是以「但是」一詞作為陳述的開端；而駁斥理由（R）則是對異議的異議，其功能類似於異議。透過辨識特定的條件或例外，駁斥理由是對於異議的反對與挑戰，其目的是降低異議為真的可信度。駁斥理由所關切的問題是：是否存在特定的條件或例外足以威脅異議的可信度？<sup>7</sup> 而其通常是以「然而」一詞作為陳述的開端。

---

<sup>6</sup> 按照 Dunn（2018: 350）的原始說法，指出「立論理由通常是以『因為』一詞作為陳述的開端；立論依據則是以『由於』一詞作為陳述的開端」。不過，參照 Dunn（2018: 21）與 Dunn（2007: 21）書中的相關論述，本研究認為此處應是「立論理由通常是以『由於』一詞作為陳述的開端；立論依據則是以『因為』一詞作為陳述的開端」，較為正確。

<sup>7</sup> 按照 Dunn（2018: 21）的原始說法，指出「駁斥理由所關切問題是：是否存在特定的條件或例外足以威脅『立論理由』的可信度？」。然而，參照該書中的相關論述與案例（Dunn, 2018），本研究認為此處提及的問題應為：「是否存在特定的條件或例外足以威脅『異議』的可信度？」較為合適，而非原文威脅「立論理由」的可信度。

## 五、11 種政策論證模式的內涵

奠基於上述的政策論證架構，Dunn (2007; 2018) 進一步發展出政策論證的 11 種模式。簡單地說，政策論證模式是將政策資訊轉化為政策主張的論述過程，而立論理由則是基於政策資訊對於政策主張的辯護 (Dunn, 2018)，是以，政策論證模式有助於說明公共組織決策之理由與依據。雖然，在理論上，Dunn (2018) 把立論理由與立論依據加以區隔，不過，在實務上，立論理由與立論依據並不容易區分，尤其在進行政策溝通與對話時，兩者往往是相互夾雜的，或互為使用的。因此，本研究認為在判斷政策論證模式的類型時，除了考量政策資訊與立論理由之外，立論依據也應一併涵蓋於其中，如圖四中虛線與實線共同涵蓋的範圍。更重要的是，一項政策主張並不限於單一政策論證模式的提出 (Dunn, 2018)，由於不同的政策論證模式，各自代表著相異的論證理由與依據，所以，憑藉多元的政策論證模式的綜效，通常更有利於鞏固特定之政策主張。依據 Dunn (2007; 2008) 的觀點，本研究將 11 種政策論證模式的內涵與差異整理於附錄一表 A。表 A 逐一呈現 11 種政策論證模式的核心論述，包括論證模式之基礎、立論理由之角色及政策主張之邏輯等面向，作為辨識不同政策論證模式之間的異同。此外，按照論證模式之基礎的差異，又可將之劃分為三大類型，即以「資訊生產者」為核心、以「觀察對象」為核心，及以「分析技術」為核心，如表一所示。

表一 政策論證模式之三大類型

論證模式之取向	(相對) 主觀	(相對) 客觀	
論證基礎之核心	資訊生產者	觀察對象	分析技術
政策論證模式	權威 直覺 倫理 動機	類型化 類比 平行個案	方法 通則化 徵兆 因果

資料來源：本研究整理。

首先，權威、直覺、倫理及動機等論證模式，其政策資訊 (I)、論證理由 (W) 及立論依據 (B) 都與「資訊生產者」有關，但是，在不同模式所扮演的角色與功能則各異其趣，主要的差異係源自於 I 所提及「資訊生產者」之特徵，例如「外部成就或地位」、「內在認知、情感或精神狀況」、「價值的判斷」或「政策

之訴求或需求」等，進而形塑各種辨別政策言論之類型的 W 與 B（請參見表 B 內容）；其次，類型化、類比平行及個案等論證模式，其 I、W 及 B 都與「觀察對象」有關，但是，在不同模式所扮演的角色及功能則不盡相同，主要的差異係源自於 I 所提及「觀察對象」之間的特徵，例如「身分條件」、「關係特徵」或「本質」等，進而形塑各種「討論/目標對象」與「參照對象」關係之描述的 W 與 B（請參見表 B 內容）；最後，方法、通則化、徵兆及因果等論證模式，其 I、W 及 B 都與「分析技術」有關，但是，在不同模式所使用的分析工具與檢證方式則各有所長，主要的差異係源自於 I 所提及「分析技術」之推論依據，例如「種類」、「抽樣方法」、「徵兆或指標」或「一般性命題或法則」等，進而形塑各種辨識「現象 X」與「現象 Y」關係之嚴謹程度的 W 與 B（請參見表 B 內容）。整體而言，前者偏向主觀的政策論證模式，而後兩者則偏向客觀的政策論證模式。

## 參、研究設計與方法

以下內容先簡述研究個案之特色與選擇，再詳述各類變項的操作化定義，以及資料之蒐集、判讀與分析等方法層面的設計。

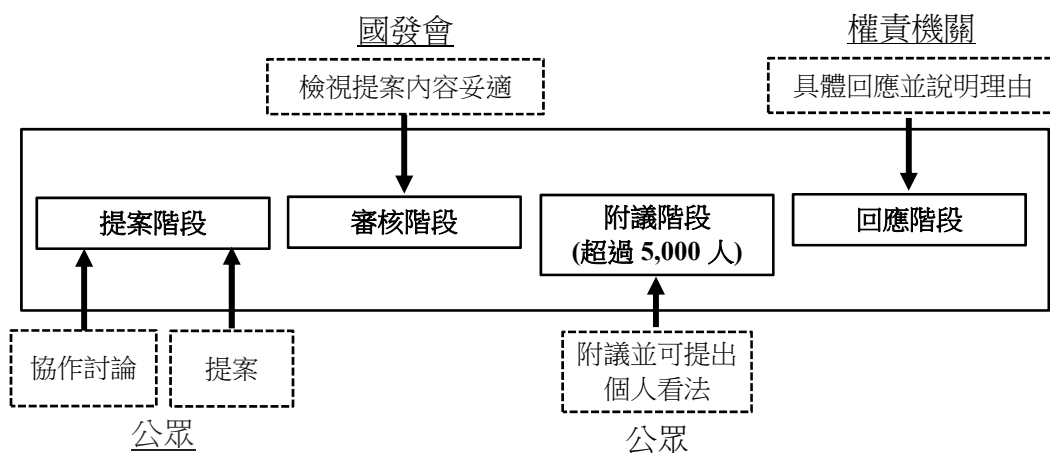
### 一、研究個案之特色簡介與挑選說明

公共政策網路參與平臺（後續簡稱為 JOIN.gov）是依據 2015 年 7 月 17 日所頒布的《公共政策網路參與實施要點》而建立之公共政策的網路參與機制，故該機制具備相當程度之法定約束力，能要求行政院及其所屬中央二級機關配合辦理。JOIN.gov 自營運以來，陸續提供兩種不同的公民參與的功能：一是「由公民主導的政策建議」；另一為「由機關主導的政策諮詢」。其中，「由公民主導的政策建議」，是我國唯一中央層級的電子連署機制，且其政策提案數量與公民參與熱度十分踴躍。因之，本研究選擇以 JOIN.gov 的「提點子」項目作為研究對象，藉此觀察在協力式政策參與的過程中，權責機關如何回應公民之提案，而自 2016 年 8 月至 2018 年 12 月止，共有 152 則符合本研究蒐集標準之「已獲得權責機關正式回覆的政策提案」。<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> 由於《公共政策網路參與實施要點》曾多次修改，為統一個案蒐集之標準，本研究僅蒐集公眾附議規定已經修改為單一階段後，即 60 天內需達成 5000 個附議之政策提案，以降低比較基礎不一致的影響。

具體而言，「提點子」的流程規劃，大致可分為公眾提議、機關檢核、公眾附議及機關回應等四大階段，如圖五。<sup>9</sup> 在公眾提議的部分，主要是由公眾針對公共議題提出自身的訴求或方案，並論述潛在的利益與影響，以獲得足夠的附議數量。另外，在此一階段公眾還可以利用「協作討論」的功能，尋求不同領域的公眾提供相關意見與建議，作為調整提案內容的參考；在機關檢核的部分，則由國發會進行初步審核，以淘汰違反公共利益的提案，並督促與協調相關權責機關；在公眾附議的部分，已由原先的兩階段改為單一階段的附議程序，提案需在 60 日內取得 5000 份的附議，如未能達成附議門檻，提案便無法成案；在機關回應的部分，則是針對已經成案的提議，由權責機關在 2 個月內（可延長一次）負責蒐集民意與進行政策評估，並透過正式、公開及具體的方式做出回應，針對法規適用、研商情況、參採情形及後續規劃等內容提出說明。



圖五 JOIN.gov 之提點子項目的政策參與流程

資料來源：修改自公共政策網路參與平臺網站。

## 二、相關變項之操作化定義

本研究將 11 種政策論證模式的操作化定義整理如附錄二表 B，並舉例說明機關關於政策提案回應時慣用的論證理由（W）及立論依據（B）。首先，權威模式的

<sup>9</sup> 國家發展委員會（n.d.）。公共政策網路提議試辦實施要點。2016 年 7 月 15 日，取自：[https://join.gov.tw/openup/idea/index/search/ABNORMAL?page=1&size=6&sort=publishDate\\_desc#search](https://join.gov.tw/openup/idea/index/search/ABNORMAL?page=1&size=6&sort=publishDate_desc#search)。



論證基礎是具備「一定之成就或地位的資訊生產者」，故其 W 與 B 所關心的議題便是「資訊生產者」的「特定身分」，即掌握政治權力者或任職特定職業者，如其身分是否為總統、議員、記者、專家、內部人員、科學家或專業人員等（Dunn, 2018）；直覺模式的論證基礎是「資訊生產者的意識或前意識」，故其 W 與 B 所關心的議題便是「資訊生產者」的「內在心智狀態」，如其特殊洞見、預感或默會知識等（Dunn, 2018）；倫理模式的論證基礎是「資訊生產者對於政策對錯與善惡的判斷」，故其 W 與 B 所關心的議題便是「資訊生產者」所依據的各種「道德原則與倫理規範」，如正義、良善或誠實等（Dunn, 2018）；動機模式的論證基礎是「資訊生產者所提出的政策訴求或需求」，故其 W 與 B 所關心的議題便是因「資訊生產者」所「塑造之激勵性力量」，如其目標、價值及意圖等（Dunn, 2018）。

其次，類型化模式的論證基礎是「觀察對象之間被定義類型之身分條件」，故其 W 與 B 所關心的議題便是「討論/目標對象」與「參照對象」之間身分條件的異同，依據 Dunn（2018）所列舉的案例，此處所指的身分條件所涵蓋的範圍應十分的廣泛，一個具體的例子是國家政權或意識形態的類型，與其國家特定社會經濟的狀況的關係；類比模式的論證基礎是「觀察對象之間的關係特徵」，故其 W 與 B 所關心的焦點便是「討論/目標對象」與「參照對象」之間關係特徵的異同，而該異同推論的方式，主要是藉由隱喻或類比方式來進行，如將毒品的杜絕類比為傳染病的防治（Dunn, 2018）；平行個案模式的論證基礎是「觀察對象之間的本質」，故其 W 與 B 所關心的焦點則是「討論/目標對象」與「參照對象」之間相似程度，如不同國家、區域或城市的政策設計或可能效果等（Dunn, 2018）。

最後，方法模式的論證基礎是所使用的「分析方法或工具」的「種類」，故其 W 與 B 所關心的議題便是「分析方法或工具」之結果或檢定力，按照 Dunn（2018）的說法，此處所指的「種類」非常的多元，是泛指各種的科學研究方法，諸如統計學的、計量經濟學的、民族誌的或詮釋學的方法等；通則化模式的論證基礎是所使用的「抽樣方法」，故其 W 與 B 所關心的議題則是「樣本」與「母體」的關聯，即「樣本」的代表性與推論能力（Dunn, 2018）；徵兆模式的論證基礎是所使用的「徵兆或指標」，故其 W 與 B 所關心的議題則是「徵兆或指標」預測「特定結果」的能力，即「徵兆或指標」的預測效果（Dunn, 2018）；因果模式的論證基礎是所使用的「一般性命題或法則」，故其 W 與 B 所關心的議題則是「原因」與「結果」的關係，按照 Dunn（2018）的說法，即「原因」與「結果」之間的不變關係，「貨幣的效用遞減法則」（the law of diminishing utility of money）便

是一個清楚的例子。<sup>10</sup>

此外，政策提案參採情形的部分，依據《公共政策網路參與實施要點》的內容，政策提案參採可分為，納入研議、同意參採（全部參採或部分參採）及不予採納等，本研究參酌其分類及實際情形，增添單純解釋之選項，該變項之操作化如附錄二表 C。

### 三、編碼流程與說明

#### （一）內容分析

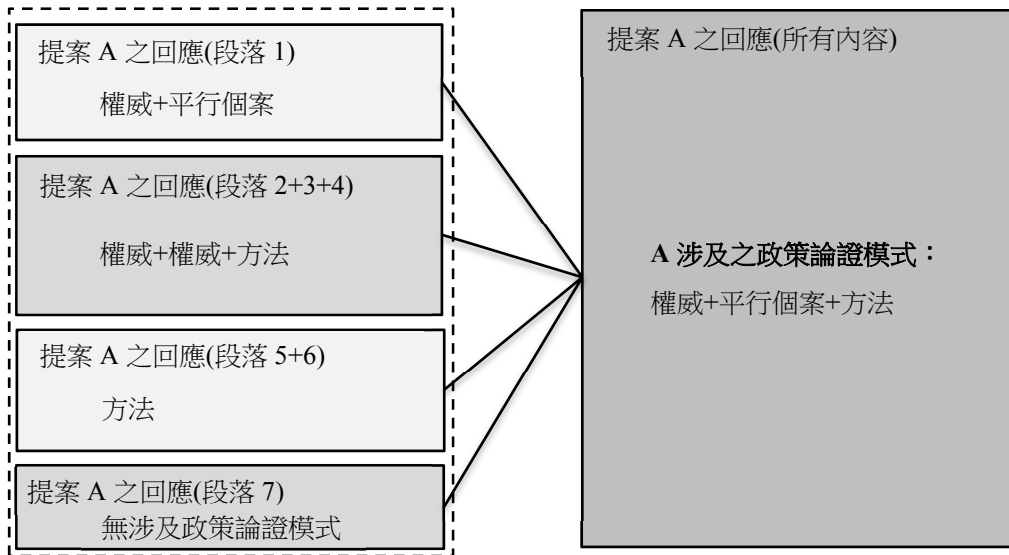
本研究以內容分析作為資料編碼的基礎，「分析單位」（units of analysis）是個別「政策提案」，而分析的對象是「該項政策提案之權責機關於公共政策參與平臺上所回應的相關內容」。「編碼單位」（coding units）則是以「權責機關所回應內容」之「段落」為主。必須說明的是，本研究在進行前測編碼時，發現部分機關的回應內容並無「分段說明」僅有「分點說明」，若僅以狹義的「段落」進行編碼，所得之編碼結果恐有過度簡化之虞。此類文本內容比例不一致的情況，為內容分析常見的問題之一（Babbie, 2015; Lune & Berg, 2017），故需採取相對應的權宜之計，因之，本研究調整對於文本「段落」的定義，採取較為廣義的界定，即除了文本中由「權責機關」回應時，自行設定的明確「段落」之外，如「權責機關」於回應時，採取分點敘述之「各點內容」亦視為「段落」。

具體而言，本研究透過解構「權責機關於公共政策參與平臺上對於政策提案回應之『段落』內容」，作為檢視其提出政策主張背後所涉及的 I、W 及 B，主要目的在於辨識「權責機關回應內容所涉及的『政策論證模式』」，而依據 Dunn（2018）的論點，同一個政策主張可能涉及多個政策論證模式，是以，對於本研究來說，每一個「段落」都有可能涉及複數的政策論證模式，所以，編碼員在進行編碼時，可以賦予單一「段落」複數之政策論證模式，而所有「段落」政策論證模式的加總，便匯集成為特定「政策提案」之政策論證模式的態樣，惟同一個「政策提案」重複提及的政策論證模式不以累計，以避免敘述文字的長短過度影響編碼的結

---

<sup>10</sup> 在 Dunn（2018）的書中，對於貨幣的效用遞減法則並無太多著墨，僅提及是源自經濟學理論。故參照經濟學相關理論，該法則應是指「邊際效用遞減法則」（the law of diminishing marginal utility），是指在一定的時間內，當其他條件不變的情況下，消費某項財貨的邊際效用值，將隨著該財貨之消費數量增加而遞減，甚至為負值（張守鈞，2011）。

果（Krippendorff, 2004; Lune & Berg, 2017），編碼過程之範例如下圖六。<sup>11</sup>



圖六 個別政策提案之政策論證模式的編碼方式（說明範例）

資料來源：本研究自製。

為確保編碼結果的一致性，本研究在內容分析的規劃上，共採取三種不同的執行階段。第一階段，目的在降低 Dunn（2018）的理論內涵與機關的實際行為之差距。方式是由兩位作者針對最近的 10 則政策提案進行事前編碼，並逐一討論及釐清彼此認知不同之處，同時，根據機關所慣用的回覆用語，重新調整相關變項的操

<sup>11</sup> 依據審查建議，本研究以論證基礎核心為「資訊生產者」的四種論證模式為例，說明提案回應內容所對應的政策論證模式，讀者可以進一步參照附錄二表 B 之操作化定義。「經先函徵各地方政府意見，其中臺北市、新北市、桃園市、臺南市及高雄市等 11 個縣市政府認不宜開放，臺中市等 10 個縣市政府無意見，臺北市、新北市、臺南市及宜蘭縣等 4 個縣市政府建議研訂大型重型機車專用停放線」，為「權威」模式；「實務上，行政機關處理虐待、傷害動物案件，最大困擾在於難以查獲具體之行為人或具體事證，將持續鼓勵社會大眾願意提供舉報資料，當生活周遭發現不當對待動物行為時，能立即協助保留事證並舉發，更可發揮法律效用」，為「直覺」模式；「我國現行課徵之菸品健康福利捐，因屬「專款專用」財源，可明定分配用途，若廢除菸品健康福利捐徵收，屆時菸害防制、衛生保健、全民健康保險安全準備、癌症防治、罕見疾病等之醫療費用等，勢將造成由全民承擔吸菸所衍生健保醫療支出不公平現象，為「倫理」模式；「針對成年人對幼童的虐待、傷害或性侵害之行為，應加重處罰已經是多數社會大眾的訴求」，為「動機」模式。

作化定義，以貼近研究個案所處之系絡；第二階段，用以確認操作化定義調整後的應用效果，並評估編碼員之間的相互同意度及其複合信度。方式為從其餘的 142 則政策提案中隨機抽取出 30 則，由兩位作者再次進行編碼，結果顯示在政策論證模式的部分，相互同意度為 0.855，複合信度為 0.922，而提案參採情形的部分幾乎相同，代表具備良好的編碼一致性；第三階段，完成剩餘政策提案的編碼，並再度檢視編碼結果的良窳。方式是由兩位作者將剩餘的 112 則政策提案全數編碼，再隨機從中抽取 20 則評估編碼的效果，結果顯示在政策論證模式的部分，相互同意度為 0.859，複合信度為 0.924，而提案參採情形的部分差異更小，代表具備良好的編碼一致性。此外，即使三階段的編碼結果已經達到相互同意度及複合信度之建議門檻（Krippendorf, 2004；王石番，1991），為能達成最佳的編碼結果，兩位作者仍逐筆討論與調整編碼相左之處，使之一致。

#### 四、資料分析方法

在資料分析的設計，本研究除使用描述性統計呈現重要變項的數值分布之外，對於政策論證模式的分析，則是透過相關分析與集群分析等統計方法，檢視權責機關之回應態樣與決策行為。<sup>12</sup> 其中，在相關分析部分，由於每一則提案的政策論證模式，依前述內容分析的編碼原則，判讀結果均為兩分類的類別變項，故本研究採用 phi 值作為判斷變項相關程度的依據，而非使用 Pearson's r 值進行分析（邱皓政，2019：165-166）；而在集群分析部分，則是採取自然分群的「兩階段法」（TwoStep cluster analysis），按照提案之 11 種政策論證模式的組成進行分群，而計算集群與集群之間的演算法，主要是基於對數概似（log-likelihood）的統計方法，依據多項式分配的結果，以判斷類別變項之間的集群距離，並依照「Bayesian 資訊準則」（Bayesian information criterion, BIC），自動決定最適的集群數量

---

<sup>12</sup> 本研究採用集群分析的考量如下：一方面，由於集群分析是一種資料精簡的技術，而其最大的特長便是能夠依據樣本之間共同屬性，將具有類似屬性的樣本歸類在一起，進而達成分群的效果。因此，當政策提案的回應內容可能同時涉及多種政策論證模式時，而如欲瞭解並釐清機關的回應態樣，最理想的分析工具便是集群分析，因為透過集群分析的輔助，就能夠按照政策論證模式之組合（共同屬性）的相似程度，辨識出某些機關回應的態樣（集群）；另一方面，經由集群分析的精簡，則有助於進一步檢視不同回應態樣（集群）與其決策結果或提案屬性之間的關聯，避免因機關回應內容同時涉及多種政策論證模式，而無法進行差異性檢定的限制。

(Bacher, Wenzig, & Vogler, 2004; Şchiopu, 2010; SPSS Inc, 2001) ,<sup>13</sup> 再利用卡方檢定進一步確認分群的效果 (Hair et al., 2006) 。

## 肆、資料分析

在資料分析內容的安排上，首先，描述 JOIN.gov 之提點子項目中歷年之政策提案的統計；接著，說明本研究所選定的政策提案之參採情況與政策論證模式的分布，以及其 11 種政策論證模式之間的相關程度；最後，透過探索 11 種政策論證模式的組成，進一步找出特定的機關回應態樣，並比較不同態樣之間的異同。

### 一、「提點子」項目之歷年提案結果

依據《公共政策網路參與實施要點》與前圖五的提案參與流程，提點子項目的提案狀況共可以區分為「檢核未通過」、「附議未通過」與「成案」三種結果。由表二可知，自 2016 年 8 月至 2018 年 12 月止，共有 5,710 則政策提案於 JOIN.gov 被提出，其中，僅 152 則的政策提案通過檢核審查與附議門檻，即「成案」率僅為 2.66%；而其餘 97.34% 的政策提案則無法成案，包括 2,790 則 (48.86%) 的「檢核未通過」與 2,768 則 (48.48%) 的「附議未通過」。進一步觀察每一季的提案數量，僅 2016 年第三季 (192 則) 與 2018 年第四季 (181 則) 數量較低之外，其餘各季均超過 300 則，而 2017 年第四季甚至高達 1,857 則。就此而論，相關數據均顯示出民眾對於此種協力式政策參與模式的熱情，而 JOIN.gov 所規劃的參與規則與機制亦有助於過濾訴求不合宜與民眾不感興趣的政策議題，讓真正符合公共利益且需政府回應的提案進入協力式政策參與的過程。後續的各項分析與討論，僅針對 152 則「已獲得權責機關正式回覆」之政策提案。

---

<sup>13</sup> 不同於常見的集群分析方法，如「階層法」(hierarchical cluster)、 「K 平均數法」(K-means) 或結合兩者的方式等，其集群數量的判斷需仰賴較多的主觀決策 (Hair, Black, Babin, Anderson, & Tatham, 2006)，而 SPSS 內建的兩階段法之優點，如可應用於分析大量數據資料、多種變項測量尺度及提供最佳集群數量等，逐漸成為集群分析工具的新興選擇。關於兩階段法的相關演算法可參考 SPSS Inc (2001) 的說明，而其與傳統方法之間的比較請參見 Bacher 等人 (2004) 的研究。

表二 公共政策網路參與平臺的「提點子」項目之歷年提案結果（欄%）

提案狀況		2016		2017				2018				整體欄 %
		Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
未成案	檢核未通過	44.3	45.5	31.6	42.2	29.0	62.3	52.1	45.2	40.9	36.3	48.86
未成案	附議未通過	52.6	50.1	65.5	55.3	65.8	36.5	45.7	53.4	58.9	61.5	48.48
成案		3.1	5.4	3.9	3.3	5.5	1.4	2.7	2.0	1.6	2.2	2.66
整體		(192)	(545)	(316)	(487)	(407)	(1,857)	(717)	(616)	(392)	(181)	(5,710)

註：因 2016 年自 8 月開始，實施新的提案附議規則。為使研究個案之條件一致，本研究排除適用舊制的提案，故 2016 年第三季的統計數據未涵蓋 7 月資料；2018 年 9 月 25 日至 11 月 26 日期間（第四季），則因舉行全國性選舉（地方公職人員選舉），提點子項目暫停提議及附議功能（投票日前 60 日）。此外，表格中（ ）內的數值為數量而非百分比，後續表三到表五亦同。

資料來源：本研究整理自公共政策網路參與平臺。

## 二、政策提案之參採情況與政策論證模式

本研究接著觀察與分析權責機關如何回應這些「已成案」的政策提案（共 152 則）。表三呈現政策提案之最終參採情形，其中，以「不予採納」的比例最高（60.53%），接續是「同意採納」（19.74%）、「納入研議」（16.45%）與「單純解釋」（3.29%）。

表三 政策提案之參採情形

參採情形	整體欄%
納入研議	16.45
同意參採	19.74
不予採納	60.53
單純解釋	3.29
整體	(152)

資料來源：本研究整理。

表四內容則說明權責機關回應政策提案所採取的相關政策論證模式，其中，「方法」（30.48%）占整體政策論證模式的比例最高，有 107 則（70.39%）政策提案使用；「權威」（16.52%）占整體政策論證模式的比例次高，有 58 則

(38.16%) 政策提案使用；接著分別是「平行個案」(13.68%) 與「直覺」(10.54%)；而其餘的政策論證模式則低於整體的 10%，又以「通則化」(0.57%) 的比例最低。是以，能獲得機關同意並參採的提案比例並不高，多數政策提案所獲得的回應僅是維持現狀，而「方法」、「權威」、「平行個案」與「直覺」等政策論證模式，則是權責機關相對常用的回應方式。

表四 政策提案之政策論證模式

政策論證模式	個別模式%	整體模式欄%
權威	38.16	16.52
直覺	24.33	10.54
倫理	16.44	7.12
動機	4.61	1.99
類型化	10.53	4.56
類比	5.92	2.56
平行個案	31.58	13.68
方法	70.39	30.48
通則化	1.32	0.57
徵兆	21.71	9.40
因果	5.92	2.56
整體	N/A	(351)

資料來源：本研究整理。

表五則進一步探討政策提案之參採情形與政策論證模式之間的關連，發現相對於「單純解釋」，「納入研議」、「同意參採」及「不予採納」所採取的政策論證模式較為多元。其中，在「納入研議」的部分，以「方法」(35.19%)、「權威」(16.67%)及「平行個案」(14.81%)為主，共占其全體政策論證模式的 66.67%；「同意參採」則是以「方法」(36.92%)、「權威」(15.38%)及「徵兆」(13.85%)為主，共占其全體模式的 66.15%；「不予採納」則是「方法」(26.99%)、「權威」(17.26%)及「平行個案」(14.16%)為主，共占其全體模式的 58.41%；而「單純解釋」則是「方法」的比例最高，占其全體模式的 50.00%。就此而言，在比例的分布上，以「納入研議」與「不予採納」所使用之政策論證模式較為相近。

值得一提的是，若依不同政策論證模式之論證基礎的核心進行觀察（請參閱表一），從表五得知，以著重於分析技術類的政策論證模式（即方法、通則化、徵兆及因果）占全體政策論證模式的比例最高（43.02%）；著重於資訊生產者類的政策論證模式（即權威、直覺、倫理及動機）次高（36.18%）；而著重於觀察對象類的政策論證模式（即類型化、類比及平行個案）最低（20.80%）。

### 三、政策提案之政策論證模式的相關分析

接續前述的分析，表六檢視 11 種政策論證模式之間的相關程度，達中度顯著相關的模式僅有「平行個案-徵兆」（0.329）；達低度顯著相關的模式則有「權威-動機」（0.150）、「權威-類型化」（0.172）、「權威-類比」（-0.140）、「權威-平行個案」（0.136）、「權威-方法」（0.153）、「權威-通則化」（0.147）、「權威-因果」（0.262）、「直覺-類比」（0.182）、「直覺-平行個案」（0.142）、「直覺-徵兆」（0.148）、「倫理-動機」（0.157）、「倫理-類型化」（0.137）、「類型化-因果」（0.186）、「類比-平行個案」（0.249）、「平行個案-通則化」（0.170）、「方法-徵兆」（0.202）、「方法-因果」（0.233）、「通則化-徵兆」（0.219）、「通則化-因果」（0.216）及「徵兆-因果」（0.206）。其中，又以「權威」模式與其他模式的關係最為密切，一共與 7 種模式達顯著相關；而「倫理」及「動機」模式則與其他模式的關係最為疏遠，僅分別與其他 2 種模式達顯著相關。值得注意的是，「通則化」（0.57%）雖占全體政策論證模式不到 1% 的比例，卻與其他 4 種模式存在顯著的相關關係；而占全體政策論證模式比例最高的「方法」（30.48%），僅與其他 3 種模式有顯著的相關關係。

### 四、探索權責機關對政策提案之回應態樣

本研究以「兩階段法」的集群分析，作為劃分機關進行協力式政策參與之回應態樣的方式。依據分析結果的「Bayesian 資訊準則」（請參見附錄三表 D），得知最適的機關回應態樣應可區分為六種類型（集群），且後續的卡方檢定僅「動機」模式未達顯著水準，代表集群分析具有良好的分群效果。



表五 政策提案之參採情形與政策論證模式的交叉分析 (列%)

參採情形	資訊生產者			觀察對象			分析技術			整體欄 %		
	權威	直覺	倫理	動機	類型化	類比	平行個案	方法	通則化		徵兆	因果
納入研議	16.67	5.56	7.41	1.85	9.26	1.85	14.81	35.19	N/A	5.56	1.85	15.38
同意參採	15.38	10.77	6.15	1.54	1.54	1.54	10.77	36.92	N/A	13.85	1.54	18.52
不予採納	17.26	11.50	7.52	2.21	4.42	3.10	14.16	26.99	0.88	8.85	3.10	64.39
單純解釋	N/A	16.67	N/A	N/A	N/A	N/A	16.67	50.00	N/A	16.67	N/A	1.71
整體	36.18			20.80			43.02			(351)		

資料來源：本研究整理。

表六 政策提案之政策論證模式的相關分析

	權威	直覺	倫理	動機	類型化	類比	平行個案	方法	通則化	徵兆	因果
權威	1										
直覺	0.028	1									
倫理	-0.129	0.038	1								
動機	0.150*	-0.125	0.157*	1							
類型化	0.172**	0.105	0.137*	0.129	1						
類比	-0.140*	0.182**	-0.036	-0.055	0.005	1					
平行個案	0.136*	0.142*	-0.034	-0.014	-0.095	0.249***	1				
方法	0.153*	0.133	-0.062	0.005	0.035	-0.020	0.038	1			
通則化	0.147*	0.069	-0.051	-0.025	-0.040	-0.029	0.170**	0.075	1		
徵兆	0.112	0.148*	-0.018	-0.040	-0.129	0.003	0.329***	0.202**	0.219***	1	
因果	0.262***	0.053	-0.036	0.078	0.186**	-0.063	0.069	0.233**	0.216***	0.206*	1

註：表格中淺灰色代表兩變項為低度相關，而深灰色代表兩變項為中度相關。\* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01。

資料來源：本研究整理。

表七詳述各集群之政策論證模式的組成。集群一為「平行個案加方法」的回應態樣，主要的政策論證模式為「平行個案」（42.11%）與「方法」（26.32%），兩者共占其全體 68.43%，代表性的政策提案為「拯救癌症病患，加速癌症免疫療法（IQ）在 2018 年納入健保給付」；集群二為「權威與方法並重」的回應態樣，主要的政策論證模式為「權威」（23.21%）與「方法」（20.54%），兩者共占其全體 43.75%，代表性的政策提案為「廢除菸品健康福利捐，回歸現代國家正常稅制」；集群三為「權威加方法」的回應態樣，主要的政策論證模式為「權威」（41.38%）與「方法」（32.76%），兩者共占其全體 74.14%，代表性的政策提案為「配合勞基法修正，政府應取消國旅卡，恢復不休假獎金」；集群四為「倫理加方法」的回應態樣，主要的政策論證模式為「倫理」（50.00%）與「方法」（25.00%），兩者共占其全體 75.00%，代表性的政策提案為「企業托育玩真的 政府請明訂罰則」；集群五為「方法加徵兆」的回應態樣，主要的政策論證模式為「方法」（78.79%）與「徵兆」（18.18%），兩者共占其全體 96.97%，代表性的政策提案為「統一並修正玩具槍殺傷力標準檢測方式 杜絕民眾因政府機關標準不一而慘遭入罪」；集群六為「直覺加方法」的回應態樣，主要的政策論證模式為「直覺」（31.75%）與「方法」（26.98%），兩者共占其全體 58.73%，代表性的政策提案為「反核電卻不反核食？政府必須給出交代！人民拒絕核災食品，請民進黨政府說明為什麼核災食品進口立場髮夾彎？」。

申言之，若進一步從各集群的組成多元性觀察（請參見表七），則可發現集群二與集群五的差異最大。前者所涉及的政策論證模式最為多元（模式總數量為 112），除了沒有「類比」之外，其餘的 10 種模式都有出現，其中，「權威」、「方法」、「徵兆」、「直覺」及「平行個案」的比例均高於 10%，且是唯一有涉及「通則化」的機關回應態樣。就此而言，這類的回應態樣相對豐富（平均數=4.31），且不同提案所使用的政策論證模式亦不盡相同（標準差=1.29），而參照前述理論的觀點，其政策對話與溝通的效果通常相對地良好與顯著。在實際的案例部份，如以上述的代表性提案為例，可以看見機關在做成決議時，雖以菸害防制法的相關規定為主要考量之依據，但，在機關的回應內容中，不僅提及菸品健康福利捐的法源依據及法律性質，並一一說明菸品健康福利捐的使用、效益及影響，同時，也指出菸品對健康的影響及菸價過低的問題，加上在進行論述的過程中，屢屢搭配多方研究數據及其他國家制度，足以稱為提案回應之標竿；後者所涉及的政策論證模式最為單純（模式總數量為 28），「因果」的比例僅有 3.03%，故以「方

表七 政策提案之政策論證模式的集群分析（列%）

集群之模式組成	個	權威	直覺	倫理	動機	類型化	類比	平行個案	方法	通則化	徵兆	因果	模式數量
平行個案加方法 (群一)	24	14.04	-	3.51	1.75	-	5.26	42.11	26.32	-	7.02	-	57
權威與方法並重 (群二)	26	23.21	13.39	3.57	0.89	3.57	-	12.50	20.54	1.79	14.29	6.25	112
權威加方法 (群三)	26	41.38	-	3.45	5.17	13.79	-	1.72	32.76	-	-	1.72	58
倫理加方法 (群四)	14	-	7.14	50.00	7.14	10.71	-	-	25.00	-	-	-	28
方法加徵兆 (群五)	41	-	-	-	-	-	-	-	78.79	-	18.18	3.03	33
直覺加方法 (群六)	21	-	31.75	4.76	-	1.59	9.52	14.29	26.98	-	11.11	-	63
卡方檢定	152	(121.6) <sup>****</sup>	(103.1) <sup>****</sup>	(81.9) <sup>****</sup>	(8.9)	(22.1) <sup>****</sup>	(27.9) <sup>****</sup>	(93.8) <sup>****</sup>	(9.8) <sup>*</sup>	(9.8) <sup>*</sup>	(38.6) <sup>****</sup>	(25.4) <sup>****</sup>	N/A

註：表格中深灰色代表主要的政策論證模式，而淺灰色代表次要的政策論證模式。此外，表格中（）內數值為卡方檢定的 $\chi^2$ 值，\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ 。在政策論證模式（11種）與回應模式（6種）的交叉表格數量偏多（共66格），且個案總數（152個）有限的條件之下，若干政策論證模式並無出現在特定的集群之中，而使得卡方檢定的交叉表中數值為0，成為本研究在進行卡方檢定時，無法避免的資料限制，故解釋時仍宜謹慎小心。惟須聲明的是，此處卡方檢定的結果，僅作為確認分群效果之輔助依據。

資料來源：本研究整理。

法」、「徵兆」2種模式為主。就此而言，這類的回應態樣相對單調（平均數=0.80），且不同提案所使用的政策論證模式十分類似（標準差=0.72），而參照前述理論的觀點，其政策對話與溝通的效果相當有限。在實際的案例部份，如以上述的代表性提案為例，得知機關以跨部會研商會議的結果為做成決議之主要依據，而在回應的內容中，僅提及相關法規與具體標準，故整體提案之回應略顯單薄。

延續前述的內容，表八進一步呈現六種回應態樣之提案的相關屬性，包括平均成案天數、平均處理天數、權責機關（主辦）與提案類型等。在提案的平均成案天數部分，整體是 25.68 天，以集群二的天數最多（32.42 天），集群四的天數最少（19.64 天）；在提案的平均處理天數部分，整體是 67.10 天，以集群三的天數最多（76.27 天），集群五的天數最少（59.49 天）；在提案的權責機關部分，整體以衛福部（30 案）、教育部（29 案）及交通部（21 案）的比例最高，其中，集群一（9 案）與集群二（8 案）均以衛福部的比例最高，集群三（5 案）、集群四（6 案）與集群五（12 案）均以教育部的比例最高，而集群六的比例相對接近；在提案類型的部分，整體以衛生社福（25 案）、教育（24 案）及人事（18 案）的比例最高，其中，集群一（9 案）與集群二（7 案）均以衛生社福的比例最高，集群三（6 案）、集群四（4 案）與集群五（11 案）均以教育的比例最高，而集群六的比例亦相對接近。此外，關於政策提案的參採情形，各集群均以「不予採納」的比例最高，除集群一「不予採納」（45.83%）的比例低於 50%，且「納入研議」（29.17%）的比例高於「同意參採」（20.83%），以及集群四「納入研議」（21.43%）的比例高於「同意參採」（14.29%）之外，其餘集群均以「同意參採」的比例高於或等於「納入研議」。

表八 各類機關回應態樣之提案的相關屬性

提案屬性	集群一	集群二	集群三	集群四	集群五	集群六
整體	25.68					
平均成案天數	25.46	32.42	27.08	19.64	22.15	26.76
整體	67.10					
平均處理天數	71.46	64.92	76.27	71.14	59.49	65.62
權責機關 (主辨)	C、E(5)、H(2)、I、J(3)、M、N、Q(9)、S	C(3)、E(4)、F、H(2)、J(3)、K(2)、N、P(2)、Q(7)、W	C(3)、E(4)、F(2)、H、J、K(3)、L、M、N(5)、O、P、Q(2)、U	C(2)、E、J、K、N(6)、O、P、Q	B、C(4)、D(2)、E(3)、F(2)、H(3)、I、J、L(2)、N(12)、O(2)、P、Q(5)、R、T	A、C、E(3)、G、H、I、K(3)、M、N(3)、O、Q(3)、V、X
提案類型	a、c、d(4)、f(2)、i(2)、j、m(2)、n(9)、o(2)	a(5)、b、d(4)、g、j、k(2)、m(2)、n(7)、o(3)	a(4)、d(2)、e、f(4)、g(3)、h、j(5)、k(3)、m、n(2)	a(2)、b、d(1)、f(3)、g、j(4)、k、n(1)	a(5)、b(4)、c(2)、d(2)、f(3)、g、h、j(11)、k(3)、M(3)、n(4)、o(2)	a、d(2)、e、f(3)、g(3)、i、j(2)、k(2)、l、m、n(2)、o(2)
納入研議	29.17%	7.69%	19.23%	21.43%	12.20%	14.29%
同意參採	20.83%	15.38%	19.23%	14.29%	24.39%	19.05%
不予採納	45.83%	76.92%	61.54%	64.29%	56.10%	61.90%
單純解釋	4.17%	-	-	-	7.32%	4.76%
提案總數	24	26	26	14	41	21

註：表格中集群一是表七中的「平行個案加方法」集群，集群二是「權威與方法並重」集群，集群三是「權威加方法」集群，集群四是「倫理加方法」集群，集群五是「方法加徵兆」集群，而集群六則是「直覺加方法」集群，後續表九與表十亦同。此外，權責機關與提案類型欄位中（）內的數值代表數量，如與其他機關共同擔任權責機關時，則需將數量進行加總，而表中的相關代號請參考附錄表B與表F內容。

資料來源：本研究整理。

## 伍、綜合討論

經由以上的整理與分析，一方面，本研究發現在 11 種政策論證模式中，「方法」是最普遍的模式，出現在所有的集群，且其所占比例均高於 20%，而「通則化」則是最稀少的模式，僅出現於集群二，且其所占比例甚至不足 2%。是以，研究結果顯示權責機關在進行協力式政策參與的過程中，或多或少都願意傾聽或納入機關外部利害關係人的需求與想法，即便最終的決策主導權仍掌握於權責機關本身，但，JOIN.gov 所提供之由下而上的提案與連署機制，以及權責機關所採行的協力式政策參與之設計，其邏輯不僅與「科學化」及「民主化」等政策分析概念不謀而合（deLeon & Steelman, 2001; Ingram & Schneider, 2006; Lasswell, 1951），同時，亦與開放政府所強調之透明、協力及參與等核心價值相互呼應（Gascó, 2015; Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012），有助於轉化與提升公民在政策制定過程中之角色與功能（King et al., 1998）。

另一方面，本研究也發現在 6 種機關回應態樣中，以集群二與集群三最為相似，而集群二與集群五差異最多，且造成機關回應態樣相異的原因，並非來自於提案本身的相關屬性。基此，一個合理的推測是，影響權責機關的回應態樣與決策行為之因素，或許與政策提案之問題本質或所處系絡的關聯更為密切，例如議題的複雜程度、行動者的衝突程度或社會的接受程度等因素（Chen & Chang, 2020; Cooper et al., 2008），而值得後續研究進行驗證。此外，一個值得關注的議題是，在集群五的 41 個政策提案當中，竟有高達 34.15%（14 個）的回覆內容，完全沒有涉及前述的任何一種政策論證模式，換句話說，在這些政策提案當中，權責機關做成決策的理由與依據，並非運用前述的 11 種政策論證模式，而是基於其他的因素與考量，這是十分特殊的現象。對此，本研究認為在公共組織之依法行政的運作邏輯，以及層級節制的行為慣性之驅使下，既有的政策或方案及既定的法律或法規，亟有可能是其進行政策決定時相對基本的前提與關鍵的標準，故本研究將此類官方的「權威性文件」視為一種獨特的政策論證模式<sup>14</sup>，以觀察其出現的比例，並嘗試解

---

<sup>14</sup> 關於官方的政策、方案、法律及法規等「權威性文件」，或許有人認為應被歸類在政策論證的權威模式之下，惟參照 Dunn 的理論架構與本文的研究旨趣，權威模式所關注之重點在於「資訊生產者」所扮演的角色。因之，本研究刻意將「權威性文件」與「權威性人物」加以區分，藉此凸顯政策、方案、法律及法規等「權威性文件」在公共政策制定過程中的指導性與強制性，同時，避免「權威性人物」的重要性被過度稀釋或放大。

釋集群五的現象。

為瞭解前述「權威性文件」在協力式政策參與過程中，實際扮演的角色與功能，本研究透過表九逐一闡述權責機關將既有的政策或方案、既定的法律或法規，以及兩者之一作為其政策回應與決策之依據的比例。在機關按照既有政策或方案部分，整體的比例是 19.74%，且不同集群之間存在顯著差異，其中，以集群五的比例最高（36.59%），集群三的比例最低（7.69%）；在機關按照既定的法律或法規部分，整體的比例是 74.34%，且不同集群之間存在顯著差異，其中，以集群四的比例最高（92.86%），集群一的比例最低（50.00%）；最後，在機關按照兩者之一部分，整體的比例是 80.26%，且不同集群之間亦存在顯著差異，其中，又以集群四的比例最高（92.86%），集群一的比例最低（58.33%）。由此可見，這類政策相關資訊對於權責機關進行政策論證時的指導效果，在相關「權威性文件」的支持之下，將有助於大幅強化其決策的合法性，而成為公共組織慣用之特定的政策論證模式，但，一項明顯的制度性問題則是，在這類「權威性文件」的框架之下，某種程度限制公共組織修改或調整既有政策的空間。不過，公共組織仍可透過法定的程序來變更此類「權威性文件」的內容，而避免抱令守律的問題。

表九 政策提案之其他政策論證模式

提案屬性		集群一	集群二	集群三	集群四	集群五	集群六
依政策或方案	整體	19.74%** (11.182)					
	各群	12.50%	19.23%	7.69%	14.29%	36.59%	14.29%
依法律或法規	整體	74.34%* (10.697)					
	各群	50.00%	80.77%	76.92%	92.86%	75.61%	76.19%
具備兩者之一	整體	80.26%* (9.683)					
	各群	58.33%	84.62%	80.77%	92.86%	85.37%	80.95%
提案總數		24	26	26	14	41	21

註：表中整體數值之顯著性符號為各集群之卡方檢定的結果，（ ）內數值為卡方檢定的  $\chi^2$  值，\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ 。

資料來源：本研究整理。

本研究進一步探討這類政策論證模式與集群五中 14 個特殊個案的關聯，得知這 14 個特殊的個案，至少均涉及一種以上的「權威性文件」。顯示政策提案若在政策、方案、法律或法規等有非常具體與明確的規範時，權責機關將偏好以「權威

性文件」作為進行政策論證的單一基礎，而忽略多元政策論證模式間相互搭配所能產生的綜效（Dunn, 2018），以致於錯過發揮共識建立與政策溝通等過程之加乘效果的機會（Cooper et al., 2008; Innes & Booher, 1999），殊為可惜。雖然，這類的研究發現，在官僚行為研究的領域中並不足為奇，但，卻鮮少有實證資料能夠加以驗證，特別是在協力式政策參與的主題中，亦是值得後續研究關注的議題。對此，本研究建議未來權責機關如以「權威性文件」作為政策論證之核心基礎時，應搭配其他政策論證方式，如訴諸利害關係人需求（動機模式）或公共價值（倫理模式）等，讓回應的內容更具「溫度」，以發揮「曉之以理」及「動之以情」的效果；同時，機關的遣辭用句也應盡可能地淺顯易懂，讓回應的內容更加「親民」，尤其是涉及專業知識或法律用語的部分。

最後，本研究認為機關回覆的程序與形式，與其回應的實質內容同等重要，因兩者均涉及官僚回應性的範疇，即便其非本文所欲探討的核心問題，卻仍有分析與探討的價值，如表十結果。依據《公共政策網路參與實施要點》中的規定，對於政策提案人的聯繫及貼文的回應格式均有明確的規範。<sup>15</sup> 其中，在機關與提案人聯繫部分，有聯繫的整體比例是 86.84%，不同集群間的差異雖未達顯著水準，但，以集群二的比例最高（92.31%），集群四的比例最低（71.43%）；在機關依據格式回應部分，有依據規定回應的整體比例是 95.39%，不同集群間的差異亦未達顯著水準，但，以集群一與集群三的比例最高（100%），集群二的比例最低（92.31%）。是以，絕大部分之權責機關的回應程序與形式，已符合《公共政策網路參與實施要點》的要求。

---

<sup>15</sup> 國家發展委員會（n.d.）。公告「公共政策網路參與實施要點」部分修正，2019年8月1日，取自：<https://join.gov.tw/news/detail/156358b0-73c8-4d95-bf95-2f1d30bdb0de>。



表十 機關回覆涉及之回應程序與形式

提案屬性		集群一	集群二	集群三	集群四	集群五	集群六
聯繫提案人	整體	86.84%					
	各群	91.67%	92.31%	88.46%	71.43%	82.93%	90.48%
依據格式回應	整體	95.39%					
	各群	100%	92.31%	100%	92.86%	92.68%	95.24%
預告處理期程	整體	75.00%					
	各群	66.67%	76.92%	73.08%	71.43%	75.61%	85.71%
更新後續推動	整體	21.71%					
	各群	33.33%	34.62%	19.23%	7.14%	17.07%	14.29%
提案總數		24	26	26	14	41	21

註：表中整體數值之顯著性符號為各集群之卡方檢定的結果，\*  $p < 0.1$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

資料來源：本研究整理。

此外，政策提案是否有處理期程的預告及後續推動的更新，也是涉及官僚回應性的議題之一，即便在《公共政策網路參與實施要點》中並無相關的規定。其中，在機關預告處理期程部分，有預告的整體比例是 75.00%，不同集群間的差異雖未達顯著水準，但，以集群六的比例最高（85.71%），集群一的比例最低（66.67%）；在機關更新後續推動部分，有更新的整體比例是 21.71%，不同集群間的差異亦未達顯著水準，但，以集群二的比例最高（34.62%），集群四的比例最低（7.14%）。基此，本研究建議未來權責機關如能在提案成案之後，儘快告知公眾提案的相關處理期程，例如提供預計與提案人聯繫日期（含後續結果）、協作會議召開日期（含後續結果）以及正式回應日期等資訊，而不是等到的正式回應時（通常已經是 1 至 4 個月後）才附帶說明，將有助於提升提案處理程序與溝通過程的透明度，並將低公眾的等待感；同時，權責機關如有任何的回應內容，除非有明顯的錯誤，否則應以「新增」而非「修改」的方式處理，藉此完整地保留所有在平臺上的資訊，以方便公眾知悉與追蹤提案的發展。

整體而言，以上的實證結果均顯示，目前權責機關對於政策提案的回應內容，無論在實質或形式的部分，都有可圈可點的表現。雖然，該平臺營運迄今只有短短四年的時間，在國發會與各級行政機關的相互配合，以及多次調整參與制度之下，現階段 JOIN.gov 的機制已實現若干協力式政策參與所預期的效果。然而，如要更

進一步體現 Cooper et al. (2008) 所論及的後續價值，如建立夥伴關係、產生聯合行動，形成共同學習，促進相互成長，甚至樹立新的協力制度與規範等（請參見圖三），則仰賴各類政策利害關係人持續的努力。基此，本研究認為 Heath 與 Coombs (2006) 所提出的若干原則，將可用於未來我國持續推動與發展協力式政策參與及制定之參考，具體的參考準則包括：（1）聆聽與察覺他人的觀點、（2）展現對於反對者之權利、關注、論點、訊息、信念與方案的尊重、（3）保持開放與回應、（4）透過分享支配及賦權，以建立信任、（5）調和利益（含態度與信念）、（6）協商並參與協力式決策制定，藉此最大化各方利益與增加社群利益，以及（7）不斷改變與適應變動關係。

## 陸、結論與建議

基於理論，協力式政策參與描繪出許多的美好願景，例如降低政策抗拒的成本、擴大民主參與的管道以及恢復公共管理的合法性等。然而，實際上，若要體現協力式政策參與的價值並非易事，而是需要一連串因素的相互配合才能克竟全功，正如 Heath 與 Coombs (2006: 392) 所言，整個過程既不便宜也不容易，需要耗費大量的時間與精力，進行討論並解決歧見。是以，當政策提案涉及多元政策利害相關人，而又屬於結構不良的政策問題時，相對於一般的政策，協力式政策參與所需要投入的資源更多，且成功的條件亦更加嚴峻，因而凸顯出一套良善公民參與制度的重要性與必要性。否則一方面，即便行政人員體認到參與的必要性，仍苦於缺乏讓公民參與政策制定的合法程序；另一方面，即使公民也相信更多參與的重要性，則會因空泛或虛假的回應而變得意興闌珊。

值得嘉許的是，我國 JOIN.gov 在「提點子」項目的流程規劃，已涵蓋公眾提議、機關檢核、公眾附議及機關回應等階段（請參見圖五），其制度設計的理念，足以提供協力式政策參與一套良善的運作機制，而具備實質之公民參與的諸多特質，同時，在 ICTs 的推波助瀾之下，成功地引領公民與政府齊心協力進行公共政策的討論與制定，從歷年政策提案的統計數據便能略知一二（請參見表二內容）。本研究為進一步勾勒出此一協力式政策參與過程中官僚回應性的具體輪廓，選擇以政策論證的架構與模式作為分析基礎，逐一檢視權責機關於不同提案中政策制定或決策背後的理由與邏輯。研究結果顯示「方法」、「權威」與「平行個案」是機關常用的政策論證模式（請參見表四內容），且不同模式之間大多為低度相關或無關

（請參見表六內容），而依據集群分析的結果，可將之劃分為六種回應態樣（請參見表七），各自隱含著不同的政策決策之依據、理由及邏輯。此外，本研究亦將「權威性文件」所扮演的功能（請參見表九），以及機關回應的程序與形式等議題一併納入討論（請參見表十），藉此完整地闡明在協力式政策參與的過程中，所涉及之官僚回應性的議題。

就此而論，本研究之貢獻除了透過實證的資料，逐步說明與分析我國近幾年之協力式政策參與推動的現況，包括整體參與機制的設計及特定機關的回應與行為態樣，並依此提出日後以資精進的建議之外，更值得一提的則是，本研究重新彙整政策論證之理論架構與不同模式，並賦予其更加明確的操作性定義，以提供後續研究之參考，同時，將相關概念導入於協力式政策參與的研究領域，以作為檢視官僚回應性的工具之一。此處須再次重申的是，本研究之目的並非是評估官僚回應性的良窳，而是在於找出其決策行為背後所涉及的依據、理由與邏輯，並藉此觀察是否存在特定的回應態樣。

最後，本文作為一項初探性的研究，仍有許多進步的空間，包括概念的釐清、變項的建構與方法的精進等。對此，本研究於現階段已竭盡全力來克服相關的問題，惟受制於內容分析與集群分析之若干特性，即便已在研究設計與分析的部分，刻意採取特定的處理方式，仍無法完全避免某些特定的限制，例如在文本分析的部分，若機關沒有在回文內容中主動記載所依據的考量或採取的行動，相關變項之數值則有被低估的風險；而在集群分析的部分，所得結果則是非常容易受到少數分析個案的影響，使得分析結果不夠穩定。是以，本研究建議後續的研究，除關注前述所提及之各項官僚回應性的議題之外，一方面，可以透過量化問卷或質性訪談等方式，藉由多元資料蒐集的途徑，取得機關進行決策所採用的依據、理由及邏輯，以彌補單一資料來源及分析方法的不足；另一方面，分析提案者所使用的政策論證模式，亦是有趣的研究主題，不僅有助於說明公民如何提出有力的政策訴求以獲取他人的附議，若能進一步搭配機關所採取的政策論證模式，則能夠完整地描繪出協力式政策參與的整體輪廓。此外，協力式政策制定亦為值得關注之主題，而目前國內所累積的諸多實際案例，如縣市政府所推動之各類型地方性的「參與式預算」（participatory budgeting）或「網路投票」（i-Voting），則可作為研究我國協力式政策制定的代表性個案。

## 參考文獻

- 王石番 (1991)。傳播內容分析法：理論與實證。台北：幼獅文化。Wang, Shih-fan (1991). *Chuan bo nei rong fen xi fa: Li lun yu shi zheng [Content Analysis in the Field of Communication: Theory and Practice]*. Taipei: Youth Cultural Enterprise.
- 邱皓政 (2019)。量化研究與統計分析 (六版)：SPSS 與 R 資料分析範例解析。台北：幼獅文化。Chiou, Hawjeng (2019). *Liang hua yan jiu yu tong ji fen xi (liu ban): SPSS yu R zi liao fen xi fan li jie xi [Quantitative Research and Statistical Analysis: Analysis of SPSS and R of the Sample Analytical Data Analysis (6<sup>th</sup> ed.)]*. Taipei: Youth Cultural Enterprise.
- 原友蘭、劉吉川、何昶鴛 (2015)。民眾問什麼？解析玉山國家公園「首長信箱」內容。中華林學季刊，48 (3)，231-249。Yuan, Yu-lan, Lue Chi-Chuan & Ho Chaang-luan (2015). Min zhong wen shi me? jie xi yu shan guo jia gong yuan “shou zhang xin xiang” nei rong [What People Ask? A Content Analysis of Email Messages Sent to Yushan National Park]. *Quarterly Journal of Chinese Forestry*, 48(3), 231-249.
- 張守鈞 (2011)。經濟學 (I)：全方位攻略本。臺北：高點文化。Zhang, Shou-jun (2011). *Jing ji xue: quan fang wei gong lue ben [Economics (I)]*, Taipei: Get Publishing.
- 陳祥、黃伸閔 (2009)。民眾不同陳情管道相對效能之比較。公共行政學報，33，83-120。Chen, Hsiang & Huang Shen-Min (2009). Min zhong bu tong chen qing guan dao xiang dui xiao neng zhi bi jiao [Exploration to the Comparative Effectiveness of Petition Channels: Attempts to Solve the Dilemma between Internet Petition and Resources Consumption]. *Public Administration & Policy*, 33, 83-120.
- 陳敦源 (2012)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和 (二版)。臺北：五南。Chen, Don-yun (2012). *Min zhu zhi li: gong gong hang zheng yu min zhu zheng zhi de zhi du xing diao he (er ban) [Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy (2<sup>nd</sup> ed.)]*, Taipei: Wunan Publishing.
- 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：台

- 北市政府市長信箱個案研究。《行政暨政策學報》，42，143-182。Chen, Don-Yun, Huang Tong-Yi, Hsiao Nai-Yi & Kuo Szu-Yu (2006). Guan liao hui ying xing yu nei bu gu ke guan xi guan li: tai bei shi zheng fu shi zhang xin xiang ge an yan jiu [Bureaucratic Responsiveness and Internal Customer Relations Management: A Case Study of the Taipei City Mayor's E-mail Box]. *Public Administration & Policy*, 42, 143-182.
- 黃東益、施佳良、傅凱若（2007）。地方公共審議說理過程初探：2005年宜蘭社大公民會議個案研究。《公共行政學報》，24，71-102。Huang, Tong-Yi, Shih Chia-Liang & Fu Kai-Jo (2007). Di fang gong gong shen yi shuo li guo cheng chu tan: 2005 nian yi lan she da gong min hui yi ge an yan jiu [The Reasoning Process in Local Public Deliberation—The Case of Consensus Conference Held by Yi-lan Community College in 2005]. *Journal of Public Administration*, 24, 71-102.
- 魯炳炎、林玥秀、吳碩文（2010）。從政策論證的技術理性到政策對話的溝通理性——民宿管理政策個案分析。《中國行政》，82，1-22。Lu, Bing-Yan, Lin Yuen-Hsiu & Wu Shuo-Wen (2010). Cong zheng ce lun zheng de ji shu li xing dao zheng ce dui hua de gou tong li xing —min xiu guan li zheng ce ge an fen xi [From Policy Argument to Policy Discourse: A Case Study of Taiwan's Bed and Breakfast Policy]. *The Chinese Journal of Administration*, 82, 1-22.
- 蕭乃沂（2004）。公民關係管理與政策問題建構：以民意電子信箱為起點。《國家政策季刊》，3（1），155-174。Hsiao, Nai-Yi (2004). Gong min guan xi guan li yu zheng ce wen ti jian gou: yi min yi dian zi xin xiang wei qi dian [Citizen Relationship Management and Policy Problem Construction: Starting from Electronic Complaints Handling]. *National Policy Quarterly*, 3(1), 155-174.
- Adams, N. J., A. Macintosh, & J. Johnston, (2005, October). *E-Petitioning: Enabling ground-up participation*. The 5th IFIP Conference e-Commerce, e-Business, and e-Government (I3E'2005), Poznan, Poland.
- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to manage: A primer for the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Babbie, E. R. (2015). *The practice of social research* (14<sup>th</sup> ed.). Boston, MA: Cengage Learning.
- Bacher, J., K. Wenzig, & M. Vogler (2004). *SPSS twostep cluster-a first evaluation*.

Retrieved December, 24, 2019, from

<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/32715>.

- Bingham, L. B., R. O’Leary, & C. Carlson (2008). Frameshifting lateral thinking for collaborative public management. In L. B. Bingham & R. O’Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 3-16). Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.
- Bonjour, E., F. Belkadi, N. Troussier, & M. Dulmet (2009). Modelling interactions to support and manage collaborative decision-making processes in design situations. *International Journal of Computer Applications in Technology*, 36(3/4), 259-271.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Bryson, J. M., K. S. Quick, C. S. Slotterback, & B. C. Crosby (2013). Designing public participation processes. *Public Administration Review*, 73(1), 23-43.
- Chen, Y.-C., & T.-W. Chang (2020). Explaining government’s online transparency on collaborative policy platforms: Risk management and configurational conditions. *Public Performance & Management Review*, 43(3), 560-586.
- Chuna, S. A., & J.-S. Cho (2012). E-participation and transparent policy decision marking. *Information Polity*, 17(2), 129-145.
- Conrad, C. (1985). *Strategic organizational communication: cultures, situations, and adaptation*. New York, NY: Holt, Rinehart & Winston.
- Cooper, T. L., T. A. Bryer, & J. W. Meek (2008). Outcomes achieved through citizen-centered collaborative public management. In L. B. Bingham & R. O’Leary (Eds.), *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 247-229). Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.
- Cropper, S. (1996). Collaborative working and the issue of sustainability. In C. Huxham (Ed.), *Creating collaborative advantage* (pp. 80-100). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.
- Crosby, B. C., & J. M. Bryson (2005). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- deLeon, P., & T. A. Steelman (2001). Making public policy programs effective and relevant: The role of the policy sciences. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(1), 163-171.
- Demir, T., & C. G. Reddick (2015). Political orientation and policy involvement of city

- managers: An empirical study of the value-activity relationship. *Public Organization Review*, 15(4), 581-598.
- Dryzek, J. S. (1987). Complexity and rationality in public life. *Political Studies*, 35(3), 424-442.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy science, and political science*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Dumas, C. L., T. M. Harrison, L. Hagen, & X. Zhao (2017). What do the people think?: E-petitioning and policy decision making. In Paulin A., L. Anthopoulos, & C. Reddick (eds.), *Beyond bureaucracy: Towards sustainable governance informatisation* (pp. 187-207). Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG.
- Dumas, C. L., D. LaManna, T. M. Harrison, S. S. Ravi, C. Kotfila, N. Gervais, L. Hagen, & F. Chen (2015). Examining political mobilization of online communities through E-petitioning behavior in we the people. *Big Data & Society*, 2(2), 1-20.
- Dunn, W. N. (1993). Policy reforms as arguments. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 254-290). Durham, NC: Duke University Press.
- Dunn, W. N. (2007). *Public policy analysis: An introduction* (4<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6<sup>th</sup> ed.). New York, NY: Routledge.
- Emerson, K., T. Nabatchi, & S. Balogh (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Essien, E. D. (2018). Strengthening performance of civil society through dialogue and critical thinking in Nigeria: Its ethical implications. In S. Chhabra (Ed.), *Handbook of research on civic engagement and social change in contemporary society* (pp. 82-102). Hershey, PA: IGI Global.
- Fischer, F. (2007). Deliberative policy analysis as practical reason: Integrating empirical and normative arguments. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sindney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 223-236). Boca Raton, FL: CRC Press.

- Gagliardi, A. R., F. Webster, M. C. Brouwers, N. N. Baxter, A. Finelli, & S. Gallinger, (2014). How does context influence collaborative decision-making for health services planning, delivery and evaluation? *BMC Health Serv Res*, *14*, 545.
- Garson, G. D. (2006). *Public information technology and E-government: Managing the Virtual State*. Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers.
- Gascó, M. (2015). Special issue on open government: An introduction. *Social Science Computer Review*, *33*(5), 535-539.
- Hair, J. F., W. C. Black, B. J. Babin, R. E. Anderson, & R. L. Tatham (2006). *Multivariate data analysis* (6<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Heath, R. L., & W. T. Coombs (2006). Collaborative decision making. In Today (ed.), *Public relations: An introduction* (pp. 386-417). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.
- Hewison, A. (2008). Evidence-based policy: implications for nursing and policy involvement. *Policy Polit Nurs Pract*, *9*(4), 288-298.
- Ingram, H., & A. L. Schneider (2006). Policy analysis for democracy. In M. Moran, M. Rein, & R. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy*. New York, NY: Oxford University Press: Oxford University Press.
- Innes, J. E., & D. E. Booher (1999). Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of the American Planning Association*, *65*(4), 412-423.
- Jun, J. S. (2006). *The social construction of public administration: Interpretive and critical perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Jungherr, A., & P. Jürgens (2010). The political click: Political participation through E-petitions in Germany. *Policy & Internet*, *2*(4), 131-165.
- King, C. S. (2007). Citizens, citizenship, and democratic governance. In R. C. Box (Ed.), *Democracy and public administration* (pp. 64-83). Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. N. Susel (1998). The question of participation: toward authentic public participation in public administration. *Public Administration Review*, *58*(4), 317-326.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology* (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy orientation. In *the policy science: Recent developments in scope and method* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lune, H., & B. L. Berg (2017). *Qualitative research methods for the social sciences* (9<sup>th</sup>



Global ed.). Harlow, UK: Pearson Education Limited.

- Meijer, A. J., D. Curtin, & M. Hillebrandt (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Miller, L. (2009). e-petitions at Westminster: the way forward for democracy? *Parliamentary Affairs*, 62(1), 162-177.
- Nabatchi, T., & M. Leighninger (2015). *Public participation for 21st century democracy*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Şchiopu, D. (2010). Applying twostep cluster analysis for identifying bank customers' profile. *Buletinul*, 62(3), 66-75.
- SPSS Inc. (2001). *The SPSS twostep cluster component: A scalable component to segment your customers more effectively*. Chicago, IL: SPSS.
- Thompson, A., D. Boardley, D. Kerr, T. Greene, & M. Jenkins (2009). Public policy involvement by health commissioners. *J Community Health*, 34(4), 239-245.
- Thomson, A. M., J. L. Perry, & T. K. Miller (2008). Linking collaboration processes and outcomes: Foundation for advancing empirical theory. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 97-120). New York, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- Vangen, S., & C. Huxham (2010). Introducing the theory of collaborative advantage. In S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 163-184). New York, NY: Routledge.
- Wagner, S. A., S. Vogt, & R. Kabst (2016a). The Future of public participation: empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. *Technological Forecasting and Social Change*, 106, 65-73.
- Wagner, S. A., S. Vogt, & R. Kabst (2016b). How IT and social change facilitates public participation: A stakeholder-oriented approach. *Government Information Quarterly*, 33(3), 435-443.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *The American Political Science Review*, 46(1), 81-103.
- Wright, S. (2016). 'Success' and online political participation: *The Case of Downing Street E-petitions*. *Information, Communication & Society*, 19(6), 843-857.

## 附錄一 政策論證模式之說明

表 A 政策論證的 11 種模式

類型	論證模式之基礎	立論理由(W)之角色	政策主張(C)之邏輯
權威	政策相關資訊生產者之成就或地位。	I 可以是實際的報告或意見的表示。W 則是用來確認產生 I 者之可信或可靠的程度。	政策相關資訊生產者之外部成就或地位
方法	形成政策相關資訊所使用之方法或技術之保證。	I 可以是實際的聲明或報告。W 則是用來說服利害相關人接受經由公認之方法或法則所產生之 I。	強調的重點是達成或歸因的結果，或是程序的檢定力。
通則化	樣本與母體之間的相似程度，亦可基於質性之比較。	I 是由各種樣本之元素所構成，用以代表具備相同元素之母體。W 則是用以確認 I 的樣本與母體具有相同之元素。	樣本足以代表母體。具體而言，即在任何一種情況之下，基本的假定是樣本的真實情況亦可套用於母體中未被選為樣本之個案。
類型化	被定義類型之身分條件有關。	I 是指出個人或團體所屬之類型。W 則是具體描述特定人物或事件之類型的特徵。	所依據的邏輯是在政策資訊中所提及的人物或事件之真實情況，在立論理由的描述中是否也是如此。
因果	行為效果（原因）與其後果（結果）之間的關係。	I 是由政策環境、政策利害相關人或政策的一項或多項明顯地實際之聲明或報告所構成。W 則是將 I 中的原因與結果加以連結。	按照 W 所描述之因果關係的連結。
徵兆	徵兆或指標，與其參照對象。由於兩者同時發生，故 I 可以是某個事件、情境或過程	I 是分別指出徵兆與其參照對象，或是陳述兩者的關聯。W 則是確認徵兆與其參照對象之間的關係。	被指認的徵兆或指標之存在，則證明其他徵兆或指標也同樣會發生。
動機	塑造個人或集體行動之目標、價值及意圖等激勵性力量。	I 是關於達成可欲結果的行為方向，是小前提。W 則是描述某些可欲結果與行動結果，是大前提。	大型或主要群體之訴求或需求的重要性。
直覺	政策相關資訊生產者之意識或前意識的認知、情感或精神狀況。	I 可以是實際的報告或意見的表示。W 則是用來確認產生 I 者之內在心智狀態，足以提出合宜的意見或建議。	政策相關資訊生產者的內在心智狀態。（如個人之洞見、判斷或理解等）
類比	給定案例與隱喻或類比的關係特徵之間關聯的相似程度。	I 可以是實際的聲明或報告。W 則是具體說明不同個案在本質上的相似程度。	兩個或多個個案之間的本質上的相似。（非指個案本身的相似）
平行個案	兩個或更多政策個案之間的相似程度。	I 可以是實際的聲明或報告。W 則是具體說明不同個案的相似程度。	兩個或多個個案之間的相似。（指個案本身的相似）
倫理	政策或其結果之對或錯、善或惡的判斷。	I 可以是實際的報告或意見的表示。W 則是用來說服利害相關人接受某些道德原則或倫理規範。	依據 W 所提及之道德原則或倫理規範。

資料來源：整理自 *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6<sup>th</sup> ed.) (pp. 354-378), by Dunn, 2018, New York, NY: Routledge.

## 附錄二 各類變項之操作化

表 B 政策論證模式之操作化

模式	操作化定義
<b>論證基礎之核心：資訊生產者</b>	
權威	I：提及「資訊生產者」的「外部成就或地位」。W&B：強調「資訊生產者」具備的特定身分。 <u>公部門常見的 W&amp;B，包括機關依照立法部門（立法委員或縣市議員）、行政部門（權責機關或機關首長）、各類專家（研究機構、專業機構或利益團體），以及媒體（報紙或記者）等的意見或說法。</u> <sup>16</sup>
直覺	I：提及「資訊生產者」的「內在認知、情感或精神狀況」。W&B：強調「資訊生產者」擁有的特殊洞見、預感或默會知識等。 <u>公部門常見的 W&amp;B，則如機關依照特定機關或組織的業務經驗或專業判斷等。</u> <sup>17</sup>
倫理	I：提及「資訊生產者」對於政策「對或錯、善或惡的判斷」。W&B：強調「資訊生產者」所持有的道德原則或倫理規範。 <u>公部門常見的 W&amp;B，包括機關依照公平、正義、誠實或信用等抽象性原則或價值。</u>
動機	I：提及「資訊生產者」對於政策的「訴求或需求」。W&B：依據「資訊生產者」所提出的目標、價值及意圖，進而形塑激勵性的力量，如主張公民將會支持嚴格地執行汙染標準，就可能是基於公民渴望實現乾淨空氣與水之目標所驅動，故公民將會支持嚴格的執法。 <u>公部門常見的 W&amp;B，則如機關依照基於滿足由特定第三方自身實際所提出之訴求或需求，所採取的相關作為或不作為。</u> <sup>18</sup>

<sup>16</sup> 必須補充說明的是，依法行政是當代公部門運作的原則與特色之一，故在涉及政策或法規的提案討論過程中，政策、方案及各類法規將是權責機關進行決策的重要依據與規範。惟若將政策、方案及各類法規等一併納入權威模式的範疇，將使得權威模式出現於所有個案，而導致缺乏區辨效果的問題。所以，本研究在權威模式的操作化部分，暫時排除政策、方案及各類法規等權威性文件，而該類權威性文獻與權責機關決策的關係，請參見綜合討論小節之內容。

<sup>17</sup> 關於非權責機關的意見陳述部分，仍由權責機關代為說明或描述，故並不容易區分非權責機關所提供的意見是基於自身的業務經驗或專業判斷，抑或依據其他政策相關資訊。是以，本研究在直覺模式的操作化部分，將「特定機關或組織」限縮於回應該則提案的權責機關，以避免直覺模式出現於所有個案，而導致缺乏區辨效果的問題。

<sup>18</sup> 本研究將此處的「第三方」限縮於政策提案者與權責機關之外的團體或組織，故在動機模式的操作化部分，不包含回覆該則提案之權責機關的訴求或需求，亦不包含政策、方案或法規中所描述之目的，以避免動機模式出現於所有個案，而導致缺乏區辨效果的問題。

模式	操作化定義
<b>論證基礎之核心：觀察對象</b>	
類型化	I：提及「觀察對象」之間的特定「身分條件」。W&B：強調「討論/目標對象」與「參照對象」之間身分條件的異同。公部門常見的 W&B，則如機關依照人或物之屬性或身分的異同（公務人員與勞工、大型重型機車與一般機車等），所採取之相同或不同的政策工具。
類比	I：提及「觀察對象」之間的特定「關係特徵」。W&B：強調「討論/目標對象」與「參照對象」之間關係特徵的異同，如主張政府應該透過「阻斷」非法毒品的方式來「隔離」一個國家，即將非法毒品視為「傳染病」，是基於如果發生傳染病時，隔離是有效的手段，故在有非法毒品的情況下，阻斷便將是有效的手段。公部門常見的 W&B，則如機關依照政策問題的本質或特徵之異同，所採取之相同或不同的政策工具。
平行個案	I：提及「觀察對象」之間的「本質」。W&B：「討論/目標對象」與「參照對象」之間相似程度，如主張地方政府可以成功執行污染標準之根據，是其他地方政府成功推動類似政策之資訊。公部門常見的 W&B，則如機關參考或參照不同國家或縣市的具體制度設計（政策或法規等）。
<b>論證基礎之核心：分析技術</b>	
方法	I：提及「分析方法或工具」的「種類」。W&B：強調「分析方法或工具」的結果或檢定力，如統計學的、計量經濟學的、民族誌的或詮釋學的方法等。公部門常見的 W&B，包括機關依照統計實際次數或百分比、舉辦焦點團體座談會議（專家或利害關係人）、進行跨機關或跨部門會議等資料/意見的蒐集/分析過程。 <sup>19</sup>
通則化	I：提及所應用的「抽樣方法」。W&B：強調「樣本」與「母體」的關聯，即「樣本」的代表性與推論能力。公部門常見的 W&B，包括機關依照民意調查或利用業務抽查等具體數值。
徵兆	I：提及所使用的「徵兆或指標」。W&B：強調「徵兆或指標」預測「特定結果」的能力，即「徵兆或指標」的預測效果。公部門常見的 W&B，包括機關依照各種績效指標、達成率或 KPI 等特定指標。
因果	I：提及所根據的「一般性命題或法則」。W&B：強調「原因」與「結果」的關係。公部門常見的 W&B，則如機關基於實證或調查的結果，所獲致之各類政策工具與政策產出/影響之間的因果陳述。 <sup>20</sup>

資料來源：整理自 *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6<sup>th</sup> ed.) (pp. 354-378), by Dunn, 2018, New York, NY: Routledge.

<sup>19</sup> 參照 Dunn (2018) 書中的觀點，本研究認為方法模式中所論及的各類研究方法，亦隱含該研究方法背後所涉及「知識論」(epistemology) 與「方法論」(methodology)。惟實務上，機關在回覆提案時，鮮少提及方法論的學術名稱與專業術語，通常是用以資料蒐集或分析技術等方式進行陳述，故本研究在方法模式的操作化部分，納入公部門慣用的模式與用語，以避免方法模式的判斷標準過於嚴苛，而無法反映公部門的實際運作。

<sup>20</sup> 實務上，機關在回覆民眾的提案需求時，亦鮮少提及特定的或具體的一般性命題或法則，通常僅會提及是基於某項研究或調查的實證結果，故本研究在因果模式的操作化部分，同樣考量公部門慣用的模式與用語，採取較為寬鬆的認定標準，以避免因果模式的判斷過於嚴苛，而無法反映公部門的實際運作。

表 C 政策提案參採情形之操作化

參採情形	操作化定義
納入研議	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 仍許更多討論，但無具體決策</li> <li>• 待研商後，報請行政院或報請行政院後核轉立法院審議</li> <li>• 與機關未來政策方向一致，但未給明確答案</li> </ul>
同意參採	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 至少同意一項提案建議</li> </ul>
不予採納	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 維持現狀，但往提案之概念趨近，或放寬相關規定及事項</li> <li>• 維持現狀，但往強化或改善實務效能</li> <li>• 維持現狀，按照既有規定</li> </ul>
單純解釋	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 無涉及需機關決策之事項</li> </ul>

資料來源：本研究自製。

### 附錄三

表 D Bayesian 資訊準則之結果

叢集數目	BIC	BIC 變更	BIC 變更的比例	距離測量值的比例
1	1412.333			
2	1284.615	-127.718	1.000	1.346
3	1203.888	-80.727	.632	1.513
4	1169.251	-34.637	.271	1.003
5	1134.846	-34.405	.269	1.023
6	1102.435	-32.411	.254	1.441
7	1096.875	-5.560	.044	1.114
8	1097.527	.652	-.005	1.153
9	1105.411	7.883	-.062	1.067
10	1116.280	10.870	-.085	1.196
11	1134.431	18.150	-.142	1.058
12	1154.622	20.191	-.158	1.118
13	1178.501	23.879	-.187	1.096
14	1205.137	26.635	-.209	1.069
15	1233.617	28.481	-.223	1.032

資料來源：本研究整理。

## 附錄四 政策提案之權責機關

表 E 政策提案之權責機關（主辦）

代號	機關名稱	群一	群二	群三	群四	群五	群六	總和
A	中央銀行	0	0	0	0	0	1	1
B	中央選舉委員會	0	0	0	0	1	0	1
C	內政部	1	3	3	2	4	1	14
D	文化部	0	0	0	0	2	0	2
E	交通部	5	4	4	1	3	3	20
F	行政院人事行政總處	0	1	2	0	2	0	5
G	行政院食品安全辦公室	0	0	0	0	0	1	1
H	行政院農業委員會	2	2	1	0	3	1	9
I	行政院環境保護署	1	0	0	0	1	1	3
J	法務部	3	3	1	1	1	0	9
K	財政部	0	2	3	1	0	3	9
L	國防部	0	0	1	0	2	0	3
M	國家發展委員會	1	0	1	0	0	1	3
N	教育部	1	1	5	6	12	3	28
O	勞動部	0	0	1	1	2	1	5
P	經濟部	0	2	1	1	1	0	5
Q	衛生福利部	9	7	2	1	5	3	27
R	內政部、經濟部	0	0	0	0	1	0	1
S	文化部、內政部、行政院消費者保護處	1	0	0	0	0	0	1
T	行政院消費者保護處、交通部、財政部	0	0	0	0	1	0	1
U	教育部、衛生福利部、行政院性別平等處	0	0	1	0	0	0	1
V	經濟部、交通部	0	0	0	0	0	1	1
W	衛生福利部、國家發展委員會	0	1	0	0	0	0	1
X	衛生福利部、法務部	0	0	0	0	0	1	1
整體		24	26	26	14	41	21	152

資料來源：本研究整理。

## 附錄五 政策提案之類型

表 F 政策提案之類型（依立法院分類）

代號	提案類型	群一	群二	群三	群四	群五	群六	總和
a	人事	1	5	4	2	5	1	18
b	內政	0	1	0	1	4	0	6
c	文化觀光	1	0	0	0	2	0	3
d	交通建設	4	4	2	1	2	2	15
e	考試	0	0	1	0	0	1	2
f	法務	2	0	4	3	3	3	15
g	財政金融	0	1	3	1	1	3	9
h	國防退撫	0	0	1	0	1	0	2
i	國家發展	2	0	0	0	0	1	3
j	教育	1	1	5	4	11	2	24
k	勞動人力	0	2	3	1	3	2	11
l	經濟	0	0	0	0	0	1	1
m	農林漁牧及動物	2	2	1	0	3	1	9
n	衛生社福	9	7	2	1	4	2	25
o	環境資源	2	3	0	0	2	2	9
整體		24	26	26	14	41	21	152

註：以上資訊的來源並非 JOIN 平臺，而是本研究根據立法院法律系統中之施政類型所重新統計的資訊。

資料來源：本研究整理。



# The Practices of E-Collaborative Policy Involvement in Taiwanese Public Sector: An Inspection of Agency's Response Patterns and Decision-Making Behaviors

Teng-Wen Chang<sup>\*</sup>, Pei-Ching Wu<sup>\*\*</sup>

## Abstract

While collaborative policy involvement and policy-making have become the golden rules of public participation, few studies have focused on how the government responds to the public's policy requests through ICTs in the process of collaborative policy involvement and policy-making, not to mention analyzing the underlying reasons and logic were taken by public agencies. Therefore, we treat the theory of policy argument and its modes mentioned by Dunn as a suitable analytical framework and tool for inspecting the underlying reasons and logic of public policy-making. The 152 cases of e-petition on the JOIN.gov platform were selected for this study. We conducted content analysis and cluster analysis to illustrate the models of policy argument used by the government, and identified their specific response patterns; we also explored the relationship between the different response patterns and the attributions of the petitions. According to current data, "Method" is the most dominant policy argument mode used by the government, and "Generalization" is the least dominant. Six different response patterns and their own attributions are identified, although there is no significant relationship between them. This

---

\* Ph. D Candidate, Dept. of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: TWChang0119@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8050-2622>.

\*\* Associate Researcher, ITRI College, Industrial Technology Research Institute.

study also discusses the role and function of “authority documents” (i.e., laws, regulations and policies), and analyzes the procedure and form of the government’s response. The results from our study provide follow-up academics and practitioners more insight into the reality of e-collaborative policy involvement in Taiwan.

**Keywords:** collaborative governance, collaborative policy involvement and policy-making, modes of policy argument, e-petition, JOIN.gov