

影響臺灣電子提案通過成案門檻 之因素

林宛萱*、王宏文**、王禕梵***

摘要

在電子治理的浪潮中，臺灣公共政策網路參與平臺的「提點子」機制提供民眾參與公共事務的機會，如果提案能在 60 天內獲得 5,000 個連署數，則政府必須對民眾提案做出回應，因此這是一種新的從下而上的政策議程設定機制，希望能鼓勵民眾參與，但過去研究顯示利益團體對於政策議程有很大的影響力，因此這新的電子提案平臺能否減少利益團體的影響力？或是說，利益團體在電子提案平臺的影響究竟為何？是本文的第一個研究焦點。另外，因為通過成案門檻的提案很少，因此本文想要探索到底有哪些因素會影響提案通過門檻的可能性。筆者蒐集提點子平臺在 2016 年的 504 筆提案資料作為分析標的，透過卡方分析與統計模型分析，本研究發現有利益團體支持的提案比較會通過成案門檻，而成本分布廣泛的提案比較不容易通過。從學術的角度來看，研究結果顯示利益團體的影響力，不僅限於傳統的政策議程設定，在電子連署上，也扮演重要的角色。在實務上，此研究成果隱含若民眾想要在電子平臺上成功地倡議一項提案，則他們可能要考慮與利益團體合作，以增加提案通過門檻的機會。對利益團體而言，他們應思考如何形塑提案的形象以及框架，以提高通過門檻的可能性。

關鍵詞：電子參與、電子提案、電子連署、利益團體、網路參與平臺

* 監察院監察調查處調查員，臺灣大學政治學系碩士。

** 臺灣大學政治學系與公共事務研究所副教授，電子郵件：hongwung@ntu.edu.tw(通訊作者)。

*** 美國內布拉斯加大學奧馬哈分校公共行政學系博士生。

壹、前言

隨著資訊科技的蓬勃發展，科技是否能有助於民主價值的實踐，讓人民能透過網路反映心聲，使政府關注並處理民眾所關心的議題，是一個重要的研究議題。在這科技發展的趨勢下，我國政府在 2015 年開設公共政策網路參與平臺中的「提點子」機制，來蒐集民眾意見與政策建議，民眾可在該平臺提案以吸引其他民眾支持，若連署數能在 60 日內達到 5,000 人以上，政府就須回應該議題，故這機制可視為一種新的政策議程設定 (agenda setting) 的方式，民眾透過提案、網路號召、蒐集足夠的連署數，使其所關注的議題能夠進入政府的議程當中。透過網路政策平臺來進行政府議程設定的機制與傳統政府議程設定機制顯有差異，故在這新的議程設定過程中，有哪些因素會影響社會議題或民眾提案通過成案門檻，與傳統議程設定的影響因素有何不同，就是一個重要的研究議題。

從實務面來看，我國「提點子」平臺自 2015 年 9 月 10 日上線至 2018 年 1 月 31 日止，計有 4,717 件提議，經檢核進入附議程序的有 2,135 件，進入附議之提案中，僅有 127 件通過成案門檻，成案比例為 5.95% (127/2135)，這顯示僅有少數的民眾提案能通過門檻，進入政府議程之中，但究竟哪些因素會影響民眾提案通過成案門檻呢？

從理論面來看，筆者整理過去有關電子參與或網路政策平臺的研究，有許多學者檢視各國電子參與的機制與運作，並探討相關機制與參與者的特性對電子參與的影響 (林雨潔、王國政、楊慧敏，2018；陳敦源、黃東益，2009；陳敦源、黃心怡、廖洲棚、陳恭、陳揚中，2016：43-45；Lindner and Riehm, 2011: 12-19; Puschmann, Bastos, and Schmidt, 2017: 215-216; Seaton, 2005)，但較少學者探討電子參與或網路政策平臺對政府議程設定的影響 (李仲彬、陳敦源、蕭乃沂、黃東益，2006)。此外，因政府的資源、注意力、及資訊處理的能力有限，不可能將所有的社會問題或議題納入政策討論 (Jones and Baumgartner, 2005; Baumgartner et al., 2009;

Baumgartner et al., 2015)，在電子參與平臺中，誰比較能夠將提案推動進入政府議程，或是具有何種特性的提案較容易進入議程，就是重要但過去較少探討的研究議題。

本文整理過去議程設定的相關研究，認為可以依議程發起者的地位，區分為由下而上設定及由上而下設定兩類，前者多由利益團體發動，後者則由政府或政治人物發起。本文的研究對象是網路政策平臺，屬於第一類，也就是由下而上的議程設定機制，過去研究結果顯示，利益團體有豐富的財富資源、動員能力以及資訊處理與傳遞能力等，可影響政府機關及政治人物將其關注的議題排入議程（Anzia, 2019: 5-12; Esterling, 2007: 100-106; Fournaies and Hall, 2017: 136-144; Lindblom, 1977: 517-526; Page and Shapiro, 1983: 177-188; Schnakenberg, 2017: 139-140; Wilson, 1980; Yackee and Yackee, 2006: 133-137），導致某些利益團體關注的議題受到政府較多的重視，甚至可能會過度重視偏好或是過度忽略偏好，形成偏差（bias）的現象，因此，利益團體的偏差動員（mobilization of bias），也就是利益團體會利用其所擁有的資源來倡議關注的議案，並將其他議題排除在政治議程之外，導致議程獨厚自己所關注的議題，此種偏差動員有可能使其關注的議題較容易通過政府注意力的門檻，而成為政策議程的重要影響因素。

本文亦欲觀察利益團體的影響力在網路時代是否仍如過去般重大，從過去的研究中，利益團體能夠利用其能力來倡議議案，但在號稱全民參與的電子治理或電子參與平臺浪潮中，利益團體是否如過去一樣具有影響力，能夠使其偏好的提案較容易通過成案門檻呢？

此外，過去研究亦認為，某些政策特性會喚起民眾的支持或是反對（Wilson, 1980），在整理過去相關文獻後，本文認為政策或提案的重要特性，如成本與利益的分布、專業複雜度以及議題與一般人民生活的距離等，有可能會影響提案在網路上的連署人數，爰此，本文的第二個研究問題是：提案的哪些特性會影響民眾提案是否會被連署通過，而進入政府政策議程之中呢？這些特性是否與過去研究的結果有所差異呢？

本文從電子參與對政府議程設定的影響角度出發，來探討利益團體及提案特性對於民眾提案能否通過門檻之可能影響，是不同於過去研究，且

研究成果可能具有理論及實務上的意涵。在上述理論脈絡下，本文提出五個研究假設，為驗證這些假設，本文以 2016 年公民連署平臺之 504 個提案為分析標的，並透過卡方分析及統計模型的分析來加以驗證。

本研究認為我國的「提點子」平臺是一個良好的資料來源，其理由如下：第一，該平臺的進入門檻低，民眾提案所需負擔的成本低。臺灣民眾若想要提案，僅須在平臺上註冊，驗證身分後，即可透過網路自主提案，且無須其他繁雜的行政程序，僅需基本的上網能力即可操作，並不會花費太多的時間或其他成本。第二，此平臺資料公開，資料的取得較為容易；第三，此網路平臺上的公民提案獲得民眾、利益團體與政府的重視，有許多企業或非營利組織在報章雜誌、網路新聞或是利益團體聲明稿中表示其支持的立場，因此作者可以搜尋到這類資料，以判別是否有利益團體支持某些民眾提案，而可以進行這項研究。

綜合上述，本文的主要目的是在探討電子參與或網路政策平臺對於政府議程的可能影響，主要的論點是過去研究顯示利益團體及議題的某些特性會影響政府議程的設定，但在電子參與機制或網路政策平臺出現後，利益團體對於政府議程仍然具有影響力嗎？如果是，則代表電子參與可能無法降低利益團體對於政府議程的影響力，政府可能仍然無法獲知一般民眾的意見。此外，在電子參與機制中，議題特性對於成案與否的影響與過去研究發現是否相同，亦值得關注與探究。

本研究的章節安排，在前言之後，將整理相關文獻並發展本文的研究假設、介紹公民提案平臺、研究方法、呈現研究結果，而後作綜合討論與結論，期盼能加深我國在電子參與相關領域之研究深度與廣度。

貳、文獻整理與假設推論

本節首先整理過去有關電子參與的相關文獻，隨後檢閱議程設定研究中，由下而上設定的相關論文，特別著重在利益團體在傳統政策議程設定

及網路政策平臺議程設定中的可能角色，然後簡介政府政策議程的限制因素之一，也就是政府處理問題或資訊的限制，以及政府為何要在提點子平臺中設置連署人數的門檻，最後，探討提案特性對於電子提案通過可能性的影響。

一、電子參與之相關研究

近年來，各國政府希望能透過資訊科技，來聆聽更多人民的聲音，增加公民參與政策制定的機會與程度，導致電子參與的重要性日益提升，在官方的定義上，依據聯合國經濟社會部（UN Department of Economic and Social Affairs，簡稱 UNDESA）所揭示之原則，電子參與（e-participation）為運用資訊科技實現公民參與政策、決策、服務設計以及交付，以促進參與性、包容性和審議性的過程¹（UNDESA, 2017）。而歐盟 DEMO-NET 計畫²（The democracy network）將電子參與解釋為公民使用科技，與其他公民及代議士建立聯繫橋梁，以擴大和深化政治參與的努力；歐洲數位議程 2020（A Digital Agenda for Europe）將電子參與定義為一個「借助科技，幫助人民參與政治和決策，從而使決策過程更易理解」的活動。

以學術上的定義而言，英國學者 Macintosh（2004）認為，電子民主即是利用資訊科技支持民主決策過程並加強代議民主，可再區分為電子投票及電子參與。其認為與電子投票相較，電子參與可促使政府與公民進行討論，對話的可能性更大，此外，政府亦透過資訊科技，賦權給公民團體，使其能夠參與政策過程，公民團體可進一步將所獲得的資訊或是會議內容轉達於其成員以及社會各界，讓政府與公民的溝通管道更加暢通，拉近兩者間的距離（Macintosh and Whyte, 2006）。例如聯合國 2018 年電子化政府調查（e-government survey）指出，新媒體管道帶來大量電子參與的機會，將傳統的「應求模式」（upon-request，例如，政府當局提出要求後，

¹ 原文：E-participation is defined “as the process of engaging citizens through ICTs in policy, decisionmaking, and service design and delivery so as to make it participatory, inclusive, and deliberative.”

² 隸屬於 CORDIS（歐盟科研架構計畫資料庫）下之計畫，網址：<https://cordis.europa.eu/project/rcn/79315/factsheet/en>，最後檢索日期：2020 年 11 月 18 日。

人民就被要求參與)之參與模式,轉型為「按需模式」(on-demand),民眾自主根據自身需求參與政策(United Nations, 2018)。

電子參與使得政府與人民的關係,由過去的「統治」轉變成今日的「治理」。隨著社交媒體的風行,電子參與趨勢日益興盛,各國政府積極致力於電子化政府之發展,運用多種資訊通信技術、開放資料和線上諮詢平臺,拉近與公眾的距離,使公眾能參與到政治決策(policy-decision)。在此電子參與趨勢下,政府角色已經開始發生轉變,從服務提供者轉變為解決方案促成者,從「政府到你」(government-to-you)的上下關係,轉變為「政府與你」(government-with-you)之關係(UNDESA, 2017)。

政府與透過資訊科技,鼓勵民眾參與公共事務,進一步深化民主價值。各國政府除透過網路加強公民投票的投票率與連署率之外,亦透過資訊科技鼓勵民眾加入公共事務的討論,例如蘇格蘭國會早在2004年就設立線上互動平臺以及電子連署平臺,讓提案在進入國會前就能夠讓公民充分討論,討論結果可作為國會議員立法時之參考(Seaton, 2005; 陳敦源、黃東益, 2009),而近年來的資訊科技更較2004年時發達,政府更致力與透過網路來擴大接觸範圍,讓原先無法參與公共事務的民眾加入討論(Lee, Chen, and Huang, 2014: 44-48),例如在美國與英國,電子連署平臺可連結社群媒體,讓民眾提出的議題能夠受到更多網友的關注(陳敦源、黃心怡、廖洲棚、陳恭、陳揚中, 2016)。

政府希望透過資訊科技及電子參與機制來得知更多民眾的偏好,可避免以往過度反映利益團體偏好之弊病,然而,會連署活動的民眾,過去可能就時常參與公共事務(Bryson, Quick, Slotterback, and Crosby, 2013; Lee et al., 2014: 44-48),例如男性與高教育程度民眾的參與意願較高,加上應用資訊科技有其技術門檻,年輕族群更容易接觸電子平臺(Lindner and Riehm, 2011: 6-19; Puschmann et al., 2017: 215-216),此外,政府常過度重視網路使用族群,有可能會輕忽其他群體的聲音,此外,有時為了行政上的便利性,有可能未以使用者為中心設計政策(陳敦源、李仲彬、黃東益, 2007)。

不同的電子參與發展歷程以及參與途徑,可能會影響公共議題倡議的形式以及參與者組成,例如政府在電子參與角色的轉變(United Nations,

2018)，過去的「應求模式」中，政府會要求人民參與公共議題，人民參與的積極度可能較低，但是在晚近的「按需模式」中，人民會要求政府回應其需求，公民與利益團體在此模式中的積極度較高，會更為努力地倡議議案以及連署提案，導致提案受到政府關注的機率提高，此外，政府的角色轉變為「解決方案促成者」後，人民在電子參與中的重要性提升，但其所關注的議題是否能夠排入政策議程中，都依賴公民以及利益團體本身的倡議能力（UNDESA, 2017），而不同的電子參與管道，可能會影響參與者組成（Lindner and Riehm, 2011: 6-19; Puschmann et al., 2017: 215-216），不同參與者的倡議能力亦有不同，亦會影響提案通過的可能。

過去有關電子治理的研究，雖關注層面相當廣泛，但過度重視行政管理，而輕忽公共政策領域的研究，例如過去國外學術期刊多半關注資訊科技帶來的效率提升等行政管理層面之議題，但卻較少提及資訊科技在政策形成過程中的角色（李仲彬、陳敦源、蕭乃沂、黃東益，2006：106-107）。故本文探討電子參與對政策議程設定的可能影響，來嘗試彌補此學術關漏。

二、由下而上的議程設定：利益團體的角色

本文認為即便政府運用便利的資訊科技，但某些群體的偏好還是有可能較容易被關注，特別是在議程設定中，由下而上設定的研究途徑中，利益團體的角色很重要，而且其所關注的議題有較大的可能能夠進入政策議程當中，因此後續將整理利益團體與議程設定的相關研究，以推論其在電子參與平臺中的可能角色。

政策議程表面上看似由政治人物決定，但當中卻可見到許多利益團體耕耘的結果。較有資源者，例如企業或是非營利組織等利益團體，相較於一般民眾，就更有偏差動員能力，讓自己偏好的議題能夠被排入議程當中，進而形成政策（蕭全政，1997；莊文忠、徐明莉、張證文，2009；Binderkrantz, Christiansen, and Pedersen, 2015: 319-330）。

然而，為何利益團體有偏差動員的能力？過去研究顯示利益團體通常具有較多的資源來倡議理念（Yackee and Yackee, 2006: 133-137），亦可動

員較多民眾參與公共事務 (Anzia, 2019: 5-12)，並且擁有較強的資訊能力 (Schnakenberg, 2017: 139-140)，使得其所關心的議題較容易被通過，以下將就利益團體的資源、動員能力以及資訊處理與傳遞能力等三面向，在傳統政治場域以及電子參與時代中的影響力進行討論。

首先，利益團體有較充沛的資源來影響政策。在傳統的政治場域中，利益團體可能具備較豐富的財務資源來影響政策 (Lindblom, 1977: 517-526)，例如他們能夠提供政治獻金給國會議員，使企業支持的法案通過國會審查的機會較高 (Yackee and Yackee, 2006: 133-137)，另外，利益團體也會提供較多的政治獻金給具有較強政策分析能力以及議程設定權的立法委員，以換取其關注相關提案進到議程的狀況，或是提高通過的機會 (Esterling, 2007: 100-106; Fournaies and Hall, 2017: 133-144)。在電子參與中，利益團體仍可運用其較充沛的財務資源，來動員民眾參與網路連署，或是投放社群媒體廣告，甚至是付費以連結其他的社群網站，來動員更多的民眾，以影響政府接受到的資訊及相關決策 (Lee et al., 2014; 陳敦源、黃東益, 2009; 陳敦源等人, 2016)。

第二，利益團體亦有較強的動員能力，來影響政策。在傳統的政治場域當中，利益團體可分為商業類型與非營利組織類型，前者可透過產業鏈中的行為者，例如員工、消費者與供應商等，來動員影響政策，而後者透過與民眾的互動建立信任，動員民眾參與公共事務。在資訊時代，過去研究顯示利益團體可號召民眾使用電子郵件來遊說議員，且對議員的立法行為有一定的影響力 (Bergan, 2009: 340-344)。又例如當議題涉及公共事務，且須通過連署來完成時，如何擴大支持群體就成為各項議題提案人最重要的任務之一，例如在美國以及英國，提案人會透過社群媒體號召支持群眾，參與網路公共平臺連署 (陳敦源、黃東益, 2009; 陳敦源等人, 2016)，若此時有動員能力較強的號召者或是利益團體動員時，其倡議的政策就更容易通過，也較容易取得政府的回應 (Anzia, 2019: 5-12; Gil de Zúñiga et al., 2012; Peixoto and Fox, 2016: 35-36)，例如美國的年長者組成利益團體，倡議高齡友善環境，該領域議題就較其他年齡層所支持的提案更容易通過 (Anzia, 2019)。

第三，利益團體有較強的資訊處理能力，並且有更暢通的資訊傳遞管

道，來影響政策。在傳統的政治領域中，利益團體可以蒐集人民的意見，建立議題網絡，蒐集充分的資訊 (Heaney, 2004: 250-258)，利用其擁有的管道倡議政策，讓其所關注的資訊能夠進到政治人物的決策過程中 (Chalmers, 2013: 47-54)。此外，利益團體通常會長期關注某些特定議題，並提供資訊給合作的國會議員，讓這些國會議員在問政時能有較為充分的資訊，以倡議並影響其他議員，使他們做出對利益團體有利的決策 (Schnakenberg, 2017: 139-140)。在網路科技的時代中，利益團體仍可以透過自己或外購來蒐集民眾的意見、研擬是否提案、修正提案內容、思考提案策略、傳播與散布資訊，並進而倡議其所支持的法案 (Fung, Gilman, and Shkabatur, 2013: 30-47)。

綜上所述，利益團體可利用充沛的財務資源、動員能力以及資訊處理與傳遞能力與管道，來倡議其所支持的提案，使這些提案也較容易進到政策議程當中，並且能過獲得通過，形成政策 (Fung et al., 2013)。因此提出第一個研究假設：

假設 1：在網路政策平臺中，有利益團體支持的提案較容易通過成案門檻，進入政府的議程。

三、政府處理問題能力的限制：注意力門檻的重要性

隨著社會環境與科技的變遷，社會問題層出不窮，且越探討，可能的問題越多，但因政府及政治人物有限的理性與注意力 (attention)，就無法處理所有的問題，政府與政治人物僅能關注某些議題 (Baumgartner et al., 2009; Baumgartner, Jones, and Wilkerson, 2011; Jones, Theriault, and Whyman, 2019)。但那些問題會被政府注意呢？

Jones 與 Baumgartner 從 1993 年起，陸續提出斷續均衡理論、注意力政治學與資訊政治學等理論 (Jones and Baumgartner, 1993; Jones and Baumgartner, 2005; Baumgartner and Jones, 2015)，來解釋政府如何關注與處理社會問題，他們認為政府與政治人物受限於有限的理性、注意力與資訊處理能力，在面對大量資訊時，他們必須進行排序與選擇，若社會問題

的相關資訊低於注意力的門檻時³ (bottleneck of attention)，政府就不會處理該問題，導致此問題持續惡化，直到錯誤累積至一定程度時，導致事件與危機爆發，其相關資訊已超過注意力門檻時，政府才會介入處理問題。政府在處理社會問題時，並不會依據其嚴重程度的相關資訊來進行等比例的處理，而是僅注意超過某注意力門檻的資訊，並處理其所反映的社會問題，學者認為政府在資訊處理上較無效率 (Jones and Baumgartner, 2005; Baumgartner et al., 2009; Baumgartner and Jones, 2015; Baumgartner et al., 2017)。

雖然電子參與可以提供民眾參與公共事務的機會，並提供政府許多的資訊，但因政府資訊處理能力的限制與無效率性，政府無法同時處理太多的資訊與相關的社會問題，是以在電子提案上，政府會設置一個成案的門檻，來過濾資訊，並將有限的注意力與資訊處理能力集中在能夠跨越成案門檻的民眾提案。

政府設置成案門檻雖有其原因與合理性，但從民眾的角度來看，就未必合理，特別是電子提案平臺提供民眾參與的機制，其原始目的應是希望藉由民眾的提案來反映社會中亟待解決的社會問題，並藉由公民的智慧來提供解決方案，以讓政府能獲得這些多元化的資訊，做出更好的決策。但電子提案平臺實施至今，民眾提案眾多，但能通過成案門檻的卻相當稀少，顯示成案的門檻可能過高，或是民眾提案所能獲得的網路連署數量太少，但不論原因為何，倘若能夠通過門檻的提案具有某些特性，或是某些特性會讓提案比較容易或是不容易通過門檻，則這些特性就會是一個篩選機制，會將具有某些特性的提案過濾在外，並讓符合某些特性的提案較易通過成案門檻，以吸引政府的注意及後續的處理。換言之，決定政府是否注意到民眾的某些提案，並不是因為這些提案相對重要性或其反映的問題較嚴重，而是因為提案具有某些特性，因此政府接收到的資訊就可能會具有某些特性，而有所偏差，不利政府後續決策。

³ 這注意力的門檻並不是固定的，而是依循脈絡 (context-dependent)，有些國家或同一個國家在某些期間會比較高或低 (Baumgartner et al., 2009)。

四、提案特性對於電子提案通過可能性的影響

過去研究顯示議題的特性可能會吸引不同的政策參與者（Gormley, 1986: 606-615; Wilson, 1980），例如，對於較專業或技術上較複雜的政策或議案，一般民眾因為不瞭解，就比較沒有興趣，也比較不太可能參與這類政策的制定過程（Gormley, 1986），這類的議案無法激起民眾的興趣或參與意願，在電子連署上，也就會比較難獲得足夠的民眾支持。本研究參考政策分類的文獻，整理出一些可能會影響電子聯署的議案的特性，來討論其對於提案通過的可能影響，這些議案特性分別是成本與利益分布的廣泛程度、議題專業複雜程度、以及政策與人民生活的距離等，茲討論如下。

（一）成本與利益分布的廣泛程度

在傳統政策場域中，Wilson（1980）以成本與利益的分布程度為分析軸線，來討論人民對不同議題的反應與動員程度。首先，民眾對於會增加成本的政策，會持反對意見，特別是當成本集中於少數群體時，這些承受成本或所害的群體會盡全力反對，且因群體的數量較少而有利於協調合作與動員，可避免集體行動的困境，他們動員的反對力道會非常強烈。例如當立法院出現增加企業成本的提案時，在民眾尚未關注之前，企業便會透過各種方式遊說立法委員，使得這些提案在程序委員會就被擋下，無法進到院會的討論之中（盛杏媛，2012：23-30）；再者，當民眾認為該政策可提升自身利益時，就可能持支持的態度，特別是當這些利益集中於特定群體，則利益團體也會動員來發會影響力（Wilson, 1980），例如過去研究結果顯示在美國國會中，嘉惠利益團體的法案，在議會當中有較高的通過率（Yackee and Yackee, 2006）。

然而，在電子參與或網路政策平臺中，成本與利益分布的廣泛程度對於提案是否能獲得民眾支持而連署，而其影響機制可能與傳統場域中有所不同。相較於傳統場域的公民參與，在網路政策平臺上，民眾參與公共事務的成本大為降低，以電子連署為例，民眾對於提案的支持或反對，僅須透過電腦或行動通訊裝置上的按鍵即可表示，不用負擔太多的交通或時間成本，即可藉由網路即時反應（陳敦源、黃東益，2009；陳敦源等人，2016）。

據此，當某政策議題會增加民眾或某些群體成本時，不管其成本的分布狀況為何，民眾就可以透過網路的力量，呼籲其他人消極抵制該提案，不參加該提案的連署，使其無法通過門檻，政府亦不會關注到該提案。特別是當成本分布很廣時，可能承受成本的民眾數量很多，就越容易在網路上散布訊息，形成一種氛圍，使這類提案較不易通過成案門檻。同樣地，當民眾認為該議題會增加利益，且該利益是分散給大眾時，因為網路政策平臺上電子連署的成本較低，因此民眾會有較強的動機參與連署，使該提案被通過。據上，本文提出以下兩個研究假設：

假設 2：在網路政策平臺中，成本分布廣泛的提案較難通過成案門檻。

假設 3：在網路政策平臺中，利益分布廣泛的提案較易通過成案門檻。

（二）提案專業複雜程度

因網路政策平臺上每一個民眾提案之專業複雜性不同，若民眾無法理解專業複雜度較高的議題，則支持這些政策的可能性也較低。Gormley (1986) 認為將政策複雜度定義為「一般民眾與非專業者無法直觀理解之議題」，複雜度高的政策，參與者多半為專家學者，除非該議題受到社會的關注，政治人物才可能介入複雜度高的提案，因此，在此類複雜性高的議題當中，民眾較難獨自理解或是推動政策，例如當政府在施行審議式民主時，若該議題相當複雜，政府亦須先充分告知民眾該議題的內容，並且確認民眾已然理解該議題，才能夠進行有意義的討論與溝通，審議式民主才能夠發揮成效 (Robbins, Simonsen, and Feldman, 2008: 572-573; 杜文苓、施麗雯、黃廷宜, 2007)，換言之，在該類專業複雜度較高的政策中，民眾的理解能力較為薄弱，參與的動機與能力可能也不如專家學者，推動政策的能力亦較為低落 (Baek, 2010: 1072-1078; Copeland, 2014: 269-274; Puschmann et al., 2017: 215-216)，據此提出以下研究假設：

假設 4：在網路政策平臺中，專業複雜度高的提案較不容易通過成案門檻。

（三）政策與一般人民生活的距離

在政策議題當中，有些與人民的距離較為遙遠，這些政策因民眾無法

或是缺乏意願參與，政治菁英會在這些政策當中擴張自己的需求 (Hinterleitner, 2018)，人民也不會特別參與該項政策，但當這些議題與人民生活相關，民眾就有較高的意願參與其中，並且樂於推動該項政策且樂見政策改變 (Baek, 2010; Copeland, 2014: 269-274; Hagen, Harrison, Uzuner, May, Fake, and Katragadda, 2016: 789-792; Hersh and Schaffner, 2018: 455-457)，特別是人民特別關注該議題時，就會有更多的民眾加入 (Gormley, 1986)，例如美國民眾支持取消發表歧視言論教會的免稅資格 (Hersh and Schaffner, 2018: 455-457)。此外，當提案議題與內容文字較為溫和且正面時，相較於極端議題或是過激言論，也較容易受到人民的支持 (Hagen et al., 2016: 789-792; Noshokaty, Deng, and Kwak, 2016: 1979-1984)。據此，網路平臺上民眾提案與人民的生活距離，應會影響該提案成案與否。爰此，本文的第五個研究假設為：

假設 5：在網路政策平臺中，與人民生活距離較近的提案較容易通過成案門檻。

參、公民提案平臺「提點子」之簡介

依據行政院 2015 年 7 月 17 日訂定頒布之「公共政策網路參與實施要點」及歷經 2016 年至 2018 間 3 次之修正版本，該實施要點分別就訂定目的、要點用詞定義、提議、政策及法規草案諮詢、管理及公開透明原則等面向進行規範，其中提議部分，包含提議者認證、提議、檢核、附議、提議回應、暫停提議及附議，其流程及現行規定如下：

一、認證

凡具有我國國籍或持有我國居留證者，均得就我國公共政策提出建言，並利用個人帳號登入參與平臺進行提議。提議者應填報姓名、暱稱、電話、手機號碼、電子信箱及地址等聯絡資料。參與平臺依提議者登錄之

手機號碼及電子信箱進行一次性認證後，始得提議。雙重認證的設計原則係希望民眾不要濫用網路參與機制，並確認一旦提議成案後，主責機關可連繫提議者進一步溝通或建議政策內涵（莊明芬，2015）。

二、提議

提議範疇以行政院及其所屬各級機關管轄之職權為準，不包含總統府及其他 4 院。由提議者勾選最多 3 個權責機關辦理，或由參與平臺管理機關協助判斷業務職權歸屬。若提議資料有不符提議範圍或該要點第 5 點規定之情形時⁴，得不進入附議且隱藏該提議申請。

三、檢核

由參與平臺管理機關依提議內容、提議範圍進行檢核，必要時得請權責機關協助檢核，檢核時程以 3 個工作日為原則。經參與平臺管理機關檢核無疑義者，自次日起進入附議程序，並由參與平臺管理機關通知提議者；檢核發現有疑義或與目前附議中之提議重複、類似或提議內容未具體明確者，不進入附議程序，由參與平臺管理機關具體敘明理由回復提議者。

四、附議

依據現行實施要點，提議應於 60 日內完成 5,000 份附議始能成案。凡具有我國國籍或持有我國居留證者得使用多元帳號登入，並以手機號碼進行一次性認證後進行附議。附議方式為點擊附議功能鍵累積附議數，參與附議者得表示意見，且不得取消附議。於達到成案門檻份數之次日起，

⁴ 公共政策網路參與實施要點第 5 點略以：「……（二）提議方式及原則：……6.提議資料有下列情形之一者，參與平臺管理機關得不進入附議並隱藏其提議申請：（1）明顯不符合前款第一目規定之提議範圍。（2）恐嚇、猥褻、誹謗、詐欺或公然侮辱之虞；或提議內容涉及種族、宗教及性別歧視、人身攻擊。（3）侵害他人權利或法律上利益。（4）違反刑法或引起民事責任之虞；法院審理中之司法案件或已由檢調單位進行偵辦之案件。（5）業經行政院送請立法院審議之法律草案。（6）屬兩岸、外交及國防議題。（7）提議內容訴求不明確或僅涉及個人權益，或屬網路虛擬之人、事、物或屬商業自主管理行為、品牌或具廣告行為之個案提議。（8）其他違反公共秩序或善良風俗。」

由參與平臺管理機關通知提議者及權責機關，權責機關應即依規定進行回應。

五、提議回應

權責機關處理及回應成案提議之期間為 2 個月，未能於期間內完成回應者，得延長之，其延長期間不得超過 2 個月，並應於參與平臺敘明延長之理由。權責機關應傾聽各界意見，及評估成案之提議納入政策推動之可行性。主辦權責機關應研擬具體回應，聯繫提議者瞭解提議訴求，並得召開研商會議，邀請提議者列席說明。對於相同或類似之提議，主辦權責機關得予以併案辦理。其已成案者，於併案研擬具體回應後，應個別回應。

六、實施現況

提點子自 2015 年 9 月 10 日上線至 2018 年 1 月 31 日止，計有 4,717 件提議，經檢核進入附議比率為 45.3% (2,135 件)，未進入附議程序占 54.8% (2,582 件)。進入附議之提案中，有 127 件通過成案門檻，成案比例為 5.95%，附議未通過成案門檻之案件數為 1,736 件，尚在附議中件數為 272 件；未進入附議之提議包括檢核不通過、自行撤案、管理人員撤案等，共計 2,582 件 (林雨潔、王國政、楊慧敏，2018)，顯示大部分的提案都未通過。

2015 年 9 月 10 日至 2018 年 1 月 31 日期間，經林雨潔等人 (2018) 統計，成案最多的前 3 類議題分別為：交通與基礎建設、教育與體育以及衛生與社會安全議題。交通類有 20 件成案，其中民眾關心車輛改裝權益有 4 件；教育類亦有 20 件成案，其中性平相關議題有 7 件；衛生及社會安全類有 16 件成案，以中醫療類議題最受民眾關心，計有 3 件。其中，舉已經成案且被為政府部門參採的提議為例：「讓癌症免疫細胞療法的修法法案」、「月亮杯比照衛生棉條合法網購」、「目前臺灣高中生普遍睡眠不足上學時間應延遲」、「國產車上市前必需強制公開撞擊測試並比照國外結果分級」等案，均已獲得政府參採並據以推動，此外，中央政府亦著手與地方政府討論如何引入公共參與以及提案平臺至地方層級，以提升民眾參

與公共事務的比率（劉宗熹、王國政，2019）。

為瞭解民眾使用參與平臺之使用行為，國家發展委員會於 2016 年對曾造訪並登入之會員進行調查，該報告指出，平臺會員以男性、年輕、高學歷，並居住於直轄市為特徵，且多數是依賴社群網站得知參與平臺之資訊，並且主要為議題導向；而統計最近一次造訪原因，大部分屬於目的性造訪，有 70.6% 民眾是為了參與附議，有 19.2% 民眾是為了表達贊成或反對某項政策；調查發現，透過他人介紹而接觸到自己感興趣的議題占 69.8%，其中 47.6% 經由社團分享占多數，另有 20.8% 是直接至平臺進行瀏覽或找尋，僅 8.6% 透過新聞報導引介至平臺，且受訪者有 43.5% 認為平臺對政策有影響力，另外在線下公共參與部分，在接觸參與平臺之前便有 52.6% 曾進行過實體的社會參與活動（林雨潔等人，2018），此研究結果與 Bryson 等人（2013）之研究相符，多數參與電子連署的民眾仍是先前就會參與實際社會運動或是參與公民連署者。因此，陳佳宏（2018）建議在政策推出前需要透過工具或流程，與議題相關利害關係人進行諮詢，推出「客製化」政策，才能讓政策更符合產業與人民之需要。

在我國過去對該平臺的相關研究中，可分為兩類關注要點，首先，是比較各國之電子連署機制，並提供我國未來籌設或改善該機制的參考（陳敦源、黃東益，2009；陳敦源等人，2016），該類文獻側重制度比較，可提供行政管理與未來政策設計之參考；另外，許多文獻則是關注此平臺的敘述統計資訊與未來政策走向（林雨潔等人，2018；陳佳宏，2018；劉宗熹、王國政，2019），研究成果可提供平臺整體概況，供後續研究者持續深入分析。雖上開文獻提供許多豐富資訊，但亦如李仲彬等人（2006）所述，過去研究過度重視行政管理，而較少關注該類電子化政府議題在公共政策過程中的發展，是以，本文想要探討利益團體的影響能力以及其他政策特性對於提案是否通過的影響。

肆、研究方法

本研究分析 2016 年「提點子」的 504 件提案，包含 44 件成案與 460 件未成案。本研究以「政府公開資訊平臺⁵」公開之「公共政策網路參與平臺-提點子（行政院版本）JavaScript Object Notation (json.) 格式資料，並利用 python 及相關程式套件進行資料探勘 (data mining)，擷取 2016 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日止，參與平臺「提點子」已成案提議及附議階段未通過之未成案提議⁶，整理「議題」、「提議內容及建議事項」、「附議人數」、「提案日期」欄位等，其表格內容如表 1 所示。

表 1 2016 年提案列表範例

序號	議題	提議內容及建議事項	附議人數	提案日期
1	執行「車速分流」，取消「車種分流」	當時代與科技不斷的在進步時，法律和制度必須同時盡快跟上，才能確保人民的權益。前提：行駛在道路上之車種，都只是代步工具，不必分貴賤，現今以機車為大眾來做舉例……。	5,079	2016/4/21

資料來源：作者整理自「提點子」平臺。

本文選擇 2016 年資料作為分析標的之原因如下：第一：本研究是一初探性研究，為了檢視前面研究假設中的變數是否會影響政策提案成案與否，在人力與時間的限制下，以 1 年為研究對象；第二，因參與平臺自 2015 年 9 月成立，在希望有 1 年完整資料的考量下，本研究以 2016 年為研究對象；第三，2016 年該平臺第一年運作，民眾或是利益團體在參與時，無前例可參考，可避免學習效應的干擾。

本文總共使用三個依變數，分別是提案連署數、提案是否通過門檻、

⁵ 政府公開資訊平臺公開之「公共政策網路參與平臺-提點子（行政院版本）」JavaScript Object Notation (json.) 資料：<https://data.gov.tw/dataset/58036>，最後檢索日期：2020 年 11 月 18 日。

⁶ 檢核未通過、使用者自行撤案、管理人員撤案、附議階段未通過，皆屬於未成案提議之範疇。本研究以附議階段人數是否超過 5,000 人作為成案與未成案之研究樣本。

以及提案連署數之區間。首先，提案連署數是指某提案在連署期間得到的連署數；在民眾提案是否通過成案門檻方面，若某提案通過成案門檻，則依變數數值設為 1，否則為 0；在提案連署數數之區間上，我們將連署數分為六個區間，分別為連署數在 999 以下、1000 至 1999、2000 至 2999、3000 至 3999、4000 至 4999、以及 5000 以上。

自變數則包含是否有利益團體支持、政策成本分布廣度、利益分布廣度、專業複雜度、以及與一般民眾生活距離等。各自變數的操作型定義如表 2 所示。首先，本文定義有利益團體支持為「有利益團體，包含非營利組織或是企業等，聲明支持該提案（Puschmann et al., 2017; Hersh and Schaffner, 2018）」，因此，編碼者會搜尋在提案提出前六個月以及提案連署期間，報章雜誌、網路新聞或是利益團體聲明稿中搜尋是否有利益團體口頭或是以行動支持該提案內容，根據文獻回顧之結果，預期有利益團體的支持的提案較容易通過，另外，若該議案有利益團體支持，但未曝光於網路或是媒體，在以網路群眾為參與主體的平臺上，此種曝光是彰顯利益團體支持的重要管道，若無曝光，網路連署者亦無法得知利益團體是否支持，利益團體也較難對於大眾進行倡議，本文仍將此情形編碼為「有利益團體支持」。

表 2 各變數定義與預期結果

變數	操作型定義
有利益團體支持 (IG)	針對某一提案，若有利益團體在提案提出前六個月及連署期間，於媒體或網路上表示支持，則數值設為 1，否則為 0。
政策成本分布的廣度 (Cost)	若提案的內容會帶給很多民眾不便或成本，則數值設為 1，否則為 0。
政策利益分布的廣度 (Benefit)	若提案的內容會帶給很多民眾方便或利益，則數值設為 1，否則為 0。
專業複雜度 (Complexity)	若提案內容非一般民眾所能理解，需具有專門知識的人才能理解者，則數值設為 1，否則為 0。
與民眾生活的距離 (Distance)	若提案的內容是民眾日常生活中，較可能接觸到的議題，則數值設為 1，否則為 0。

資料來源：作者自繪。

第二，政策成本以及利益分布的廣度兩個變數，無論是成本或是利益，凡民眾或組織可以感知到有金錢或非金錢上的負擔或是獲益的變動，

即可認定該政策涉及成本與利益的改變。在廣度方面，主要是以該政策利害變動牽涉到的群體多寡而定 (Wilson, 1980)，轉換為操作型定義，則為「若提案會帶給很多民眾不便或成本，則成本分布廣的值為 1，否則為 0」，這裡所謂的民眾或群體多寡，是採取相對的概念 (盛杏媛, 2012: 19)，通常只要牽涉到一般民眾或數量較多的特定民眾、中小企業、及組織等，會被定義為廣；反之若該提案牽涉到數量較少的特定民眾，或牽涉到政府及數量較少的廠商與組織本身，而與其員工或組織成員沒有直接相關的，就會被定義為窄。例如 2016 年的連署提案「修改《兵役法》中性別不平等之條文。國民服兵役之義務，不因生理性別有所不同」，將增加女性服兵役的義務，此即視為對於多數女性群體增加成本，在此項目則會編碼為成本分布廣泛。而如文獻回顧中所述，成本分布廣泛將使得提案通過的可能性降低，而利益分布廣泛則可能提升通過的機率。

第三，在專業技術複雜度上，Gormley (1986) 將其定義為「該政策內容非一般民眾可以解釋或是理解，需專業人士才能理解」，本文參考 Ringquist、Worsham 與 Eisner (2003) 中的操作型定義，將複雜性視為技術複雜性，也就是需要專門的技術知識才能理解該政策或提案的內容者。故本文對複雜度的操作型定義為「若提案內容非一般民眾所能理解，需具有專門知識的人才能理解者，值為 1，否則為 0」，例如核災食品是否解禁，因為其牽涉到許多化學領域之專業知識，一般民眾不容易理解，故將其編碼為專業複雜之提案，然而此處須言明，本文編碼者均為公共行政相關科系畢業，所認定的專業複雜可能與普通民眾略有出入，此亦為可能的研究限制之一。此變數的預期結果是，若政策越複雜，通過連署的可能性越低。

第四，與民眾生活距離較近的議題，在過去文獻上的定義為「民眾日常生活中，較可能接觸到的議題 (Baek, 2010; Copeland, 2014; Hagen, Harrison, Uzuner, May, Fake, and Katragadda, 2016; Hersh and Schaffner, 2018)」，筆者將其操作化為「若提案內容與民眾生活直接相關，值為 1，否則為 0」，例如本文將「政府應公開車輛撞擊測試結果」列為與民眾生活相關之提案，因每個民眾都可能搭乘或是駕駛車輛，其耐衝撞之能力直接與民眾人身安全相關，故其與生活息息相關，民眾也較容易支持，據此，在此變數的預期結果是，若政策與一般民眾生活相關，則通過的比例會較

高。

在編碼程序上，本研究為提高內容分析之信度，編碼過程由一位作者及另一位國立大學的公共行政碩士畢業生來進行人工編碼，為追求研究結果之一致性與穩定性，本研究在進行編碼前，先確認兩位編碼員皆瞭解編碼之規則與各項操作型定義，並以成案的提案內容為編碼練習，來做進一步地確認與討論。未成案的提案內容編碼作業於 2019 年 5 月至 6 月間進行，若有編碼結果不同時，則兩人會進行討論，在取得共識後才會將結果進行編碼。編碼結果的一致性係數為 99.1% ($2279/(2279+21)$)⁷。

在編碼完成後，本文先透過卡方檢定來確認自變數與依變數間是否有相關，將上述五個自變數與提案成案與否做卡方分析；第二，待卡方檢定後，再依據依變數的特性，分別以「線性迴歸分析」(linear regression) 以及「羅吉斯迴歸」(logistic regression) 等兩種統計模型來分析上述資料。

伍、研究結果

首先，本文整理重要變數的敘述統計量，如下表 3 所示。表 3 顯示各變數之觀察值個數均為 504，其變數屬性均為虛擬變數，意即這些變數的最小值均為 0，最大值為 1，在成案與否部分，多數提案不成案，在是否有利益團體支持部分，也僅有 35.5% 的提案有利益團體支持，成本分布廣泛的提案有 33.9%，利益分布廣泛的提案為 44.8%，專業複雜度高的提案則較少，比例僅有 3%，與民眾生活距離較近的提案則有 70.4%。最後，一個提案的平均連署人數為 672 個，標準差為 1,773，最大值則為一萬多個，顯示提案的連署狀況差異甚大。

⁷ 一致性係數 = 編碼相同者數目 / (編碼相同數 + 編碼不相同數)。

表 3 各變數概要表

變數	類別	次數
成案與否	成案	44 (8.73%)
	不成案	460 (91.27%)
利益團體支持	有	179 (35.52%)
	無	325 (64.48%)
成本分布廣泛	是	171 (33.93%)
	否	333 (66.07%)
利益分布廣泛	是	226 (44.84%)
	否	278 (55.16%)
專業複雜度	高	15 (2.98%)
	低	489 (97.02%)
與民眾生活距離	近	355 (70.44%)
	遠	149 (29.56%)

資料來源：本研究整理。

一、卡方檢定分析結果

本文利用卡方檢定來檢視各自變數與提案成案與否，是否有相關性。五組卡方分析的結果呈現於表 4 中，在卡方分析中，提議成案與否與成本分布廣泛、與民眾生活距離、以及有利益團體支持等三個變數相關，而利益分布廣泛、議題專業複雜性高則與提議成案與否為獨立事件，彼此互不相關。

如表 4 所示，有利益團體支持的提案有 179 件，當中通過連署的案件數為 30 件，比例約為 16.76%，沒有利益團體支持的提案共有 345 件，通過件數僅有 14 件，比例約為 4.06%，而該列聯表的卡方值為 22.46，且 p 值小於 0.05，顯示兩變數並非獨立事件，利益團體的支持有助於提案的連署通過。

此外，在成本分布上較為廣泛的提案也較不容易通過連署門檻。成本分布廣泛的提案計有 171 件，當中未成案的件數為 165 件，佔 96.49%，在成本分布集中的 333 件提案中，不成案的件數為 295 件，不成案比例為 88.59%，低於成本分布廣泛的提案，此列聯表的卡方值為 8.85，統計上顯著，故兩變數為相關事件，爰此，可推論成本分布廣泛的提案較不容易通過。

表 4 卡方檢定結果

變數	項目	成案	不成案	總計	卡方	<i>p</i> 值
有利益團體支持	無支持	14 (4.06%)	331 (95.94%)	345	22.46	0.000
	有支持	30 (16.76%)	149 (83.24%)	179		
成本分布	分布集中	38 (11.41%)	295 (88.59%)	333	8.85	0.003
	分布廣泛	6 (3.51%)	165 (96.49%)	171		
利益分布	分布集中	28 (10.07%)	250 (89.93%)	278	1.40	0.237
	分布廣泛	16 (7.08%)	210 (92.92%)	226		
議題專業複雜度	複雜度低	42 (8.59%)	447 (91.41%)	489	0.41	0.521
	複雜度高	2 (13.33%)	13 (86.67%)	15		
與民眾生活距離	較遠	19 (12.75%)	130 (87.25%)	149	4.29	0.038
	較近	25 (7.04%)	330 (92.96%)	355		

資料來源：本研究整理。

然而，表 4 的結果顯示，利益分布廣泛以及議題專業複雜度，都與提案是否連署通過無關。在利益廣泛分布以及提案通過與否之列連表中，卡方值為 1.40，統計上並不顯著，可見兩事件並無關連，在議題複雜度與提案連署通過與否之列連表亦然，卡方值為 0.14，統計上不顯著，顯示兩事件為獨立事件，並無相關。

最後，與一般民眾生活距離較近的議題，反而較不容易被連署通過。如表 4 最後一列所示，與民眾生活距離較近的提案有 355 件，不成案件數為 330 件，佔比約為 92.96%，但在較遠的 149 案中，不通過的件數為 130 案，比例為 87.25%，略低於距離較近案件中的不成案比例，又該列聯表的 *p* 值小於 0.05，兩個變數間有相關性，據此，可推論與一般民眾生活較近的提案，較難通過連署門檻。

在卡方檢定中，本文發現有利益團體支持、成本廣泛分布以及與民眾生活距離等變數與提案連署通過與否有關。由表 4 可知，未通過的提案仍占多數，與林雨潔等人（2018）的研究結果相同，但本文更進一步發現有

利益團體支持的提案，通過連署門檻的比例較沒有利益團體支持者為高，但成本廣泛分布以及與一般民眾生活距離較近的提案，通過的比例反而較低，另外兩個變數，利益分布廣泛以及專業複雜性高，則與提案通過與否無關。

二、統計檢定結果

上述透過卡方檢定檢視五個變數與提案是否通過的相關性，雖可得知各該變數與依變數的關係，但卻無法同時測量其他變數的影響力，為解決此問題，本文使用線性迴歸以及羅吉斯迴歸來進行估計，藉此觀察各變數對於提案通過與否的影響。

首先，如表 5 所示，在線性迴歸模型中，該模型的依變數為連署數，有利益團體支持與成本分布廣泛等兩個變數顯著，前者的迴歸係數為正數，顯示有利益團體支持的提案會較容易通過連署，成本分布廣泛之係數則為負，表示有該特性的提案，連署通過的可能較低。此外，為了避免自變數間的共線性，本文執行變異數膨脹係數（VIF）檢定，值若低於 10 則顯示變數間無共線性，該模型中之自變數 VIF 值均略高於 1⁸，可通過該檢定。

表 5 影響提案連署數之因素：線性迴歸模型估計結果

自變數	迴歸係數	標準差
有利益團體支持	789.97***	163.27
成本分布廣泛	-442.26**	174.68
利益分布廣泛	23.22	178.13
專業複雜度高	211.46	451.66
與民眾生活距離	-154.66	187.64
常數項	633.71***	167.42
Adj R ² / Pseudo R ²	0.06	
模型 p 值	0.000	

註：*表示 $p < 0.1$ 、**表示 $p < 0.05$ 、***表示 $p < 0.01$ 。

資料來源：作者自製。

⁸ 有利益團體支持之 VIF 值為 1.04，成本分布廣泛為 1.17，利益分布廣泛為 1.34，專業複雜性高為 1.01，與民眾生活距離為 1.05。

再者，如表 6 所示，羅吉斯迴歸模型也呈現出同樣的結果。有利益團體支持的迴歸係數大於 1 且具統計上的顯著性，表示利益團體的支持可提高提案連署通過的可能性，若將表 6 中估計的迴歸係數值，即 1.44，還原成勝算比 (odds ratio)，數值為 4.22，此結果顯示，有利益團體支持的提案，較容易連署成功；而成本分布廣泛的提案，通過連署的機會將會較低，若將模型一中的係數還原後，勝算比為 0.29，表示成本分布廣泛提案的通過可能為分布集中的 0.29 倍，顯示成本分布廣泛的提案較不容易通過。在模型配適度 (goodness of fit) 方面，此模型的 McFadden R^2 的值為 0.11，配適度尚可，此外，HL 檢定 (Hosmer and Lemeshow test) 結果顯示 HL 值為 12.48， p 值 0.052，顯示該模型可妥適地處理本文所得之資料。

表 6 提案是否通過門檻之影響因素：羅吉斯迴歸模型估計結果

自變數	迴歸係數	標準差	odds ratio
有利益團體支持	1.44***	0.35	4.22
成本分布廣泛	-1.25***	0.48	0.29
利益分布廣泛	0.28	0.39	1.32
專業複雜度高	0.81	0.82	2.25
與民眾生活距離較近	-0.31	0.37	0.73
常數項	-2.73***	0.37	
Adj R^2 / Pseudo R^2		0.11	
模型 p 值	0.000		

註：*表示 $p < 0.1$ 、**表示 $p < 0.05$ 、***表示 $p < 0.01$ 。

資料來源：作者自製。

綜上所述，本文的研究假設 1「有利益團體支持的提案較容易通過連署」與假設 2「成本分布廣泛的提案較難通過」得到研究結果的支持，但研究結果無法支持其他三個研究假設，此研究成果，再次重申利益團體在政策過程中的關鍵影響力，此外，亦發現提案特性中的「成本分布」要素會降低提案通過的可能。

陸、結論與建議

本文的研究結果顯示利益團體的支持會增加提案通過成案門檻的可能性，雖然 Page 與 Shapiro (1983) 認為民意確實能夠影響政策，民眾所關注的議題，政府會優先進行政策變更或是調整，但並非所有人的聲音都能夠被政府聽見，不論在傳統或現代的政策過程中，利益團體皆可能透過財務資源、動員能力以及資訊提供等方式來發揮影響力，而政府推動電子提案平臺的原意是想要透過電子提案平臺讓民眾參與公共事務，並藉提案了解社會上亟待解決的問題與方案，但本文的研究結果顯示有利益團體支持的提案比較容易通過門檻，此有兩個意涵：第一，臺灣是一個多元社會，公民團體蓬勃發展，過去研究顯示利益團體對政府政策有很大影響力，但並不是所有的利益團體在傳統政治場域中皆有政策影響力，有些利益團體可能被排除在政策制定過程之外，因此可以利用電子提案平臺來發聲，吸引政府的注意；第二，對民眾而言，電子提案平臺設有成案門檻，民眾若希望提案能通過門檻，就必須獲得足夠的連署數，與利益團體合作，將會較為有利，換言之，若無法取得利益團體的支持，提案就較難通過成案門檻，也無法獲得政府的注意。

研究成果雖然呈現出有利益團體支持的提案較容易通過成案門檻，但因本文在編碼「有利益團體支持」時，是以團體是否有在社群媒體發聲表態支持為標準，表態為動員支持的前置階段，多數團體在動員時，也會在社群媒體發布新聞稿表示支持，不過也有團體可能僅是表態支持，但卻未實際動員與遊說，來產生本文所關注的「偏差動員」之效果，據此，以表態支持來代表有利益團體動員，雖具有一定的信度與效度，但也難排除前述的「萬人響應卻無人到場支持」的情形，本文資料上的缺陷，可能會影響研究的推論，在此也一併敘明，期盼後續學者進行研究時，能試圖排除

此問題⁹。

此外，本文研究結果顯示成本分布廣泛的提案比較不容易通過成案門檻。許多民眾可能會感受到此提案帶來的成本，即使該提案通過後，對於個人增加的成本並不明顯，但人類心理多半會反對增加成本的行為（Wilson, 1980），會對於該類提案表達反對的態度，讓其他的社會大眾也認為該提案沒有通過的必要，當提案者號召連署時，多數民眾可能較無意願參加，導致這些提案較難達到門檻。另一個可能的原因則是因進行網路連署的成本遠較過去的實際動員為低，只要民眾認為該提案可能損及自身的權益，就能夠利用資訊科技加以宣傳反對，形成一種氛圍，其他民眾為了避免被責難，且若是「風險趨避者」時，則民眾會有較強的動機迴避損失（Kahneman, 2011），而不願意連署，使其提案較難通過成案門檻。

另外，本研究亦認為不顯著的變數，亦有討論之必要。首先，利益分布廣泛的提案，無法動員足夠的民眾進行連署。在 Wilson（1980）的理論中，民眾雖會支持利益廣泛分布的提案，但本研究推測主要的原因可能是因為在電子連署中，因為提案議題與內容較多，若提案帶給每位民眾的利益程度不大，或是民眾對於利益的感受程度不高，則民眾就會無感，而比較不願意連署。故這樣的結果可能是因為利益團體或是提案人的說明或宣傳不足，導致人民可能忽視提案未來對他們可能產生的利益。

再者，提案的技術複雜度並不影響提案連署通過與否。Gormley（1986）認為技術複雜程度會降低人民參與的意願，但同時也認為當該議題能夠吸引眾人目光，民眾就會有較強的動機參與該政策，在專業複雜程度的提案中，可能同時包括顯著（salient）議題與非顯著議題，前者會吸引民眾參加連署，但後者則可能因複雜度過高而排除民眾參與，此混和的效果可能使提案複雜度對提案聯署通過的影響沒有統計上顯著的效果。

⁹ 另外一個可能性是某提案可能獲得某利益團體的支持，但該利益團體卻沒有在媒體或網路上曝光，這是本文另一個研究限制。依照編碼規則，此提案會被編為沒有利益團體支持，但實際上是有的，因此可能會影響研究結果。惟因以下兩個因素，筆者認為影響的程度應該不大。第一，提案要達到連署門檻並不容易，利益團體應該會想要動員支持者，希望越多人知道越好，因此刻意隱瞞的情況應該不多。第二，因有利益團體在暗中動員，因此連署人數較多，在這樣的情況下，本文的統計模型會低估利益團體的影響力，因此與本文主要結論是相符的。

第三，與民眾生活距離較近的提案，與通過成案門檻與否無顯著的因果關係。在卡方檢定中，雖然與生活相關的議題與提案通過與否有相關性，但在三個模型中並不顯著。這可能是因為在這類提案中，民眾可能認為即便與生活有關，但對於個人的影響程度有限，就不會特別支持或是反對，導致難以判斷該變數對於提案連署通過與否的影響。

除了先前文中所提到的研究限制外，本文亦有其他的侷限。首先，本研究僅以單一年度的資料作為分析標的，可能只能代表在當時的時空背景下，增加成本的提案與有利益團體支持的提案，與該議題通過與否有關，本文建議未來研究能夠分析後續幾年的提案內容與可能的影響因素，或可加深此領域之研究。第二，本文僅追蹤至提案成案與否，並未關注政府是否實質回應該議題，回應的方式，及後續在政策上的影響與變動等，這些議題也有待未來學者來繼續探討。第三，本文因人力與物力的因素，對於許多變數的處理都以二分變數的方式進行編碼，但部分變數可能有程度上的區別，舉例而言，成本與利益分散或集中程度，未必僅能以「有」與「無」進行分類，亦可以「成本集中在多少百分比的臺灣人民上」為基準，進行順序尺度的編碼，甚至因為可能影響到的人數多寡，與其他變數產生交互互動，影響最後的研究結果，據此，未來學者亦可以在資料蒐集上進行更有品質的蒐集與編碼方式，來檢驗本文的研究結果。

本文論述的根本假設為每一個個案的潛在相關民眾都是全臺灣人民，不過，在連署門檻為 5,000 人的情形下，此人數與全體人民相比，亦非是本文所提到的「帶給很多民眾不便」中的「很多民眾」，在實際的政治場域中，只要受到影響民眾團結起來，超過 5,000 人時，就可能會出現本文所稱的「多數民眾」的效果，進而通過該連署案，因此，提案究竟是因為「一部分人」支持抑或是「多數民眾」贊成而通過，就顯得有些模糊，未來學者或許可以考慮依照議題不同，來進行探討，在某些議題中，連署門檻所需人數，可能只要有部分群體支持就會通過，例如機車族的路權爭議，僅要臺灣部分的機車族連署，超過 5,000 人可說是相當容易，在某些議題中則非如此，例如討論到全臺律師權益的議題，我國截至 2019 年底，

律師總人數約為 18,000 人¹⁰，超過 5,000 人可能就代表多數人支持，據此，建議未來學者可針對不同連署議題，做不同的研究討論。

最後，本文的研究結果可以提供公民、利益團體與政府在電子連署上的策略或是政策參考。對公民而言，與利益團體合作提案會提高通過連署門檻的可能，本文的研究成果發現，有利益團體支持的提案較容易被通過，對於一般民眾來說，若能夠與利益團體合作推動提案，提案較容易通過，因為利益團體能夠使用許多資源來動員連署，此外，利益團體具有較強的專業資訊，也能夠修正提案內容，提高其品質，兩者的合作可讓重要議題進入議程，也能夠強化公民參與的素質。

對於提案人或是提案的利益團體而言，策略性形塑提案的形象或框架可提高通過機率。在本文的研究成果中，發現成本分布廣泛的提案較難連署通過，因此，提案者可透過各種方式，避免讓提案給民眾有增加成本的意象，即便該提案可能提升大眾成本，亦應利用策略，彰顯該提案對於民眾的好處，並減低對於增加成本的論述。

此外，政府應斟酌目前的成案門檻以及分析未成案之提案，以增進公民參與以及政策制定的品質。目前的連署成案門檻使得大多數的提案不容易通過，但未通過的提案並不代表其重要性或所可能帶來的公共利益低，有可能是民眾尚未找到利益團體合作或是策略運用錯誤，但這些提案仍可以是政策制定上的參考，政府可考量降低成案門檻，或是分析未通過的提案中，是否有值得參考之建議，政策平臺提供民眾反映意見的平臺，政府應可從中找到一些民眾所提出，但未通過成案門檻，因此沒有受到關注的提案，倘使分析後發現重要或是可行，亦可由行政機關制定政策，以免漏失重要的政策資訊。

¹⁰ 詳情請見法務部統計資料，網址：https://www.rjtd.moj.gov.tw/rjtdweb/common/WebList3_Report.aspx?list_id=1527，最後檢索日期：2020 年 11 月 18 日。

附錄：成案及未成案提案之編碼過程說明

一、成案（5 筆）

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
3	訂定資訊基本法，設立政府實體資訊主管官署，以統合政府資訊發展、資安管理與產業扶植，重拾臺灣資訊國力	<p>目前臺灣的科技發展缺乏整合策略，政府部門中未設置任何的實體主管官署。反觀鄰近資訊力發展強勁的對手：韓國設有「科技、資訊與未來部」，新加坡設「通訊與資訊部」，大陸亦設有「工業和信息化部」，皆設置部會層級資訊實體機關以整合策劃政府資訊發展與產業扶植。</p> <p>訂定資訊基本法，重拾臺灣資訊國力，設立國家級實體資訊主管官署，落實以民眾為中心之施政理念，挽救臺灣資訊產業發展，已不能再等待。</p> <p>利益與影響：</p> <ul style="list-style-type: none"> Ø 政府欠缺一個可統籌政府與產業整體資訊政策，具有資源爭取與調度實權的部會層級之中央資訊主管機關。 Ø 因此，訂定資訊基本法，國內極需儘快成立足夠位階之資訊專責機關，以推動跨部會業務，並規劃國家資訊發展方向。 Ø 為挽救臺灣資訊產業發展，落實以民眾為中心之施政理念，重拾臺灣資訊國力。 	0 本提案不會對一般民眾產生成本，故成本分布不廣。	1 本提案對一般民眾未來的生活有間接的利益，故利益分布廣。	0 本提案是希望成立專責機構，推動跨部會合作，與規劃資訊發展大方向，專業複雜度並不高。	0 此提案與一般民眾的生活無直接相關。	0 查無利益團體支持。
13	目前臺灣高中生普遍睡眠不足，高中生上學時間應延遲	<p>學校及老師往往認為，學生太過夜睡才會睡得不够，只要多睡一點，在早上便不會覺得疲倦。可是，科學界關於青年睡眠習慣的研究，並不支持上述看法。美國的國家睡眠基金會（National Sleep Foundation）的網站上，清楚指出在青春時期我們的睡眠時間會推遲，以致年輕人在晚上 11 時前仍然清醒，實屬正常不過。而且青年需要每晚睡上 8-10 小時，但當中大部份人都沒有充足睡眠，影響學習能力、健康、情緒等。</p> <p>利益與影響：</p> <p>在現時的教育制度下，上學時間沒有按</p>	0 本提案不會對民眾有明顯之成本。	1 本提案若通過，可使高中生睡飽一點，利益分布廣。	0 本提案是想延後上學之時間，故專業複雜度不高。	1 本提案若通過連署，將影響全臺高中生及家長，與民眾生活直接相關。	0 查無利益團體支持。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
		照年輕人的生理時鐘調整，長時間累積的睡眠不足，對學生健康有顯著傷害。事實上，另外也有研究發現，部份人是所謂的「夜間動物」（文中用“evening type”一詞），在要求早起的教育制度中，是最受影響的一群。有研究顯示，他們的學術表現較差、需要使用更多提神的物質例如咖啡、汽水和尼古丁等，甚至可能增加精神及健康上的風險。					
23	刪除政黨補助款，全民不買單！	依據《公職人員選舉罷免法》規定，全國立委選舉政黨得票率達 3.5% 以上者，每年每票補貼 50 元，至該屆立委任期屆滿為止。這次立委選舉，共有 5 個政黨達到 3.5% 補助款門檻。 利益與影響： 第十四屆不分立委選舉後，總計一年要補助這些黨，共 5 億 3 仟 5 佰多萬元。四年就要 21 億 4 仟多萬元。難怪老百姓越來越辛苦。這樣的立委談什麼年金改革？拼命改別人，卻肥自己的政黨，可預見得未來各黨的黨產只會越來越多。難怪這次選舉有 18 個政黨出來分此大餅。還有要組新的政黨的？啃噬你我老百姓的稅（血汗錢）。可悲呀...真正吃垮國庫財政的，是臺灣人民們養出來的政客！	0 本提案建議刪除政黨補助款，僅對政黨有成本，故成本分布小。	0 本提案建議刪除政黨補助款，一般民眾沒有甚麼利益，故利益分布小。	1 本提案涉及政黨補助金額之計算與合理性，故此提案之專業複雜度高。	0 因僅有黨可領補助款，與一般民眾生活較無相關。	1 查施明德及「臺灣國民黨」表態支持此提案。
33	政府應積極辦理延伸高鐵到屏東	1.小英政府對屏東縣應有明確交通建設目標，行政院應承諾落實屏東交通建設規劃。 2.南高屏縣市首長應該負責任的討論各類交通議題與高鐵延伸屏東，設法凝聚高度共識，漸進討論土地徵收問題、財政問題、路線問題等，解決相關技術問題，或是聯合向總統、交通部施壓。 筆者認為，完善屏東交通建設，也可能促使我國經濟成長。由於額外的屏東交通建設預算投入，此類擴張性財政政策，所衍生的經濟效益甚大，假設明年屏東交通建設幫整體經濟成長率增加 0.25%，依據理論，在五年後，可貢獻的經濟成長率增加 3 倍為 0.75%。	1 建設高鐵之成本高，廣大民眾需要負擔建設成本，故成本分布廣。	1 本提案將對南部地區的民眾有利，故利益分布廣。	0 此提案的專業複雜度不高。	1 交通建設與民眾切身相關。	1 當時屏東縣長潘孟安公開支持，此外，「爭取高鐵到屏東聯盟」亦表態支持。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
43	過勞問題，警察更嚴重	<p>現在社會勞權意識高漲，然而身為公務員的警察工作時數卻嚴重超時，現在臺灣警察人力不足，導致普遍警察超勤上班。我曾經因故在派出所待過一段時間，每天跟警察相處，看到了所有警察的生活模式，讓我對警察這個職位改觀，派出所的警察輪班制，每一班 12 小時，時常在快下班時接到案件又要處理一兩個小時，下班後休息稍作洗澡整理後睡不到四、三小時又要上班，睡眠不足導致警察精神不佳，如此辦案怎麼會仔細，有效率？</p> <p>利益與影響： 最根本是解決警察人力不足的問題，但是當務之急可以利用縮短排班解決警察過勞問題，便可使全國的警察以較快速的方式得到較好的工作環境。如此一來不僅改善警察的工作時數，也可使警察於執勤時更有精神，更有效率，良性循環下亦可增進整體民眾對警察的印象。</p>	1 本提案會增加警察人力成本，而由民眾負擔，因此成本分布廣。	1 本提案牽涉到警察工時之修改，牽涉到許多警察，且對於社會安全維護將更有效率，故利益分布廣。	0 本提案之專業複雜度不高。	0 警察工時修改與民眾無直接相關。	1 查「臺灣警察工作權益推動協會」表態支持。

資料來源：作者整理自「提點子平臺」。

二、未成案（11 筆）

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
3	請政府全面回收身心障礙者相關服務委外標案	<p>身為參與身心障礙勞務性標案的非營利組織大多面臨相同的問題： 一、年年面臨政府標案評選（或者兩年），所有從事身心障礙者相關服務的工作夥伴每年也跟著面臨「今年有工作，阿明年呢？」的焦慮！ 二、身為「得標廠商」的非營利組織，本身並未因標案獲利，我們是代替政府執行法定服務，倘來年未得標，須自行承擔資遣費用。 三、核銷作業碰到的問題是，幾乎年年遊戲規則不一樣，去年可行的作法，今</p>	0 本提案僅對身心障礙者之服務廠產生影響，並影響服務的方式，成本分布並不廣。	0 本提案之利益僅牽涉到身心障礙者之服務廠與服務方式，故利益分布並不廣。	0 本提案之專業複雜度不高。	0 本提案牽涉到的是身心障礙標案，與一般民眾無直接相關。	1 本文提案者為「新北市康復之友協會」。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
		年不行，明年呢？可能不一定。 因此我們請政府全面回收外包身心障礙者的法定業務（勞務標案），以確保服務品質的一致性，及受雇者的勞動權益獲得應有的保障。 利益與影響：服務品質的一致性、受雇者的勞動權益獲得應有的保障。					
13	有關菸害防制提案	自從 1981 年全球第一份證實二手菸有害健康的研究報告發表以來，至今全球已有超過一萬份以上的研究報告證實二手菸害。「二手菸沒有安全劑量，只要有暴露，就會有危險」！ 惟衛生福利部現行之煙害防制法僅止於室內禁菸及劃設吸菸區等治標作為，對於菸害這種致癌物質，並不以毒性化學物質之管理方式，只一味提高菸捐稅。故建議衛福部或政府相關單位修法，對菸品逐年限制進口及市場販售量，確實從源頭減少菸害對民眾健康之危害。 利益與影響：從源頭確實減少菸品於市面上流通量，減少吸菸行為發生。保障民眾呼吸乾淨空氣之權益。	0 本提案是想減少菸的進口量，因此主要影響進口菸商，成本分布並不廣。	1 本提案可能可以降低二手菸之危害，利益分布於全民。	0 本提案之專業複雜度不高。	1 本議題涉及全民，全民皆有可能吸入二手菸。	1 查有「董氏基金會」與「臺灣拒菸聯盟」表態支持。
23	不會再有大車死角撞死人	聯結車，沙石車，遊覽車，或大卡車的前保險桿，加裝倒車雷達感應器。	0 本提案僅牽涉大卡車等，與一般民眾無關，故成本分布不廣。	0 本提案會對有可能站在遊覽車或大卡車前面或後面等死角地方之民眾，利益分布並不廣。	0 本提案之專業複雜度不高。	1 本提案與民眾交通安全直接相關。	0 查無 NGO 支持本案。
33	監理站路考太困難	請問監理站路考可不可以不要把只因交通單方面才把難度提高不讓考生考過。有些正因還在考 7 秒平衡而煩惱一直考不過，就算有再監理處練了幾次還是不能解決真正的障礙，要求更改難度請三	0 本提案僅對要考駕照者有關	0 本議題之利益僅涉及路考未	0 本提案之專業複雜度不高。	1 本議題與民眾交通安全直接	0 查無團體支持本案。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
		<p>思阿！</p> <p>利益與影響： 影響接下考生需要機車，無論關卡還是考不過，花了錢都在監理處上真的施肥在那上，還是無法改變真的是血汗難題</p>	，且是降低成本，因此成本分布並不廣。	通過之考生。		相關。	
43	交通部鐵工局高雄新站設計請加入綠色建築元素	車站屋頂建議裝置太陽能板或綠美化，高雄日照充足利用太陽能發電，減碳環保愛地球。	1 本提案建議在車站屋頂加裝太陽能板，因建置太陽能設施之成本高，將由民眾負擔，因此成本分布廣。	0 高雄新站屋頂之太陽能電力發電量可能不多，故一般民眾獲利者少，故利益分布小。	0 加裝太陽能板之專業複雜度低。	0 高雄新站屋頂之電力使用與民眾較無直接相關。	0 查無團體支持本案。
53	商品查詢平臺（主要透過QR CODE立即得知商品所有資料）	<p>食安風波不斷，因此政府要求廠商要把內容物及成分寫得清清楚楚，也顯露了臺灣食品的化工本質。但是，列了這麼多成分民眾根本也看不懂，反而讓廠商苦惱要如何把成分塞進包裝背面。因上述狀況，我想在這邊提議，希望政府建立一個商品平臺，以下是我簡單構想的平臺檢索流程：</p> <p>一個臺灣人，走進商店拿起一個產品，她可以用去掃描 QR CODE 立即找到產品的完整訊息，他可以看到廠商、產地、等基本的資料。但是，他還是看不懂那些成分是什麼，所以他可以點擊進入這些成分（例如：水），看看這些成分對她的身體會有什麼影響。最後，他可以安心地購買商品。</p> <p>利益與影響：</p> <p>消費者：不用再辛苦查詢那些成分，可以直接知道這些成分對身體會造成什麼影響。</p> <p>廠商：可以不用硬把所有資訊都塞在包</p>	1 本提案要求在每件商品加印 QR CODE，食品廠商將負擔較多成本，故成本分布廣。	1 此提案可提供更多食品相關資訊，使一般民眾可以查詢，利益分布廣。	0 本提案所涉及之專業複雜度低。	1 食品安全與民眾息息相關。	0 查無團體支持本案。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
		<p>裝紙上，可以將一些重要的資訊寫大一點。例如食物過敏原，或者對身體的影響（咖啡：喝了會睡不著）。</p> <p>政府：把檢驗結果檢驗日期都檢附在商品頁面上，讓民眾知道政府有在做事，隔多久做一次。</p>					
63	建請整併勞保、國保、公保、軍保、農漁保、退輔基金等基金成為臺灣主權基金避免基金虧損或倒閉	<p>建請整併勞保、國保、公保、軍保、農漁保、退輔基金等基金成為臺灣主權基金避免基金虧損或倒閉。</p> <p>利益與影響： 臺灣目前有四大國安基金，跟未來可能還有長照相關的基金需運作，經常於媒體版面上聽聞某某年金或某某保險基金將於何時出現危機，為何無法統合運作類似新加坡或其他國際主權基金的運作方式，將臺灣主要基金統合整併為單一強勢主權基金參與國際型投資，當然我們相信在改制前的精算與投保制度的建制是需要為政者好好思考的，但大家同為一條船上的中華民國國民臺灣人難道我們要放任各個基金都讓他走向虧損倒閉嗎？因應全球化的趨勢臺灣人還能不團結嗎？</p> <p>佐證資料： 舉例：淡馬錫控股公司（Temasek Holdings）是一家新加坡的投資公司，新加坡政府財政部對其擁有 100% 的股權。</p>	1 勞保公保軍保農漁保涉及人數眾多，相關的成本分布很廣。	1 勞保公保軍保農漁保涉及人數眾多，相關的利益分布也可能很廣。	0 本提案要求基金整併運作，對一般人而言，表面上的專業複雜度並不高。	1 勞保公保軍保農漁保與民眾直接相關。	0 查無團體支持本案。
73	有關高速公路收費	<p>高速公路取消夜間收費我是認同，但很可惜的是沒有配套措施。我知道那些費用的用途，但我還是建議將那些收費拿來補助大眾交通運輸，比如公車票價的折扣，如此不但讓人民有便宜的大眾運輸可用，還能盡量減少高速公路的車流量。</p> <p>利益與影響：</p>	1 本提案要求取消高速公路夜間收費，因此會增加用	1 高速公路增加收費之後，本提案建議拿來補助大	0 本提案的專業複雜度不高。	1 交通政策與民眾息息相關。	0 查無團體支持本案。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
		若這樣增加收費還車流量大增，需了解原因調整，只是原因很多時候是不需要公開說出來，客套式的說明即可，除非立法院質詢時逼不得已非講不可時，因為都增加收錢了，車流量還大增，而且是出去玩，若不是人民錢變多了（經濟變好了），那還有其它能解釋的嗎？	路人成本，成本分布廣。	眾交通運輸，因此利益分布也很廣。			
83	請退回臺南市區鐵路地下化計畫	<p>現有鐵路地下化的研究始於民國 80 年，臺南縣市合併後事實上有更多可能的選項來紓解火車站周遭的交通問題，但這個計畫主要聚焦在鐵路的立體化，專業意見都環繞在鐵路工程局一個單位身上，並未看到臺南市交通局以更宏觀角度去思考整個城市的長期交通規劃。臺南市區鐵路地下化專案預期完工後可以產生一條南北向的公園道，南臺南站站區開發也早已完成整地準備，這些工程都會直接改變現有鐵路沿線景觀；甚至帶來的大量新人口，加大舊城區更新的壓力，進而快速改變舊城區許多歷史巷弄景觀。當我們自豪於臺南保留了大量的歷史景觀，這個號稱期盼數十年的重大工程會不會就此讓舊城區的歷史特色不再？我們難道沒辦法借鏡世界各國的作法去思考如何讓現代化與歷史特色並存？</p> <p>有別於反臺南鐵路東移自救會的訴求，我們並不覺得自己有足夠的專業能力去挑戰鐵道專業的細節；只是身為臺南人我們希望這個重大工程能夠退回重新規劃，從中找出一個相對獲得共識的作法，而不是堅持延續過去決策過程缺乏公開透明的地下化計畫。</p> <p>利益與影響： 現有臺南市區鐵路地下化計畫退回後，由臺南市主導規劃一個新的縣市交通計畫，不再侷限於現有鐵路路線框架，而是根據客觀數據去討論既有鐵路路線問題的各種選項，甚至包含讓鐵路路線退出舊城區以達到文化為先的古都願景。</p>	1 本提案建議退回臺南鐵路地下化計畫，牽涉的人員與團體很多，因此成本分布很廣。	0 本提案主要是為了地下化周邊的民眾，因此利益分布較小。	1 本提案涉及鐵路地下化與遷建，專業複雜度高。	1 交通政策與民眾息息相關。	1 查有「守護古都風貌反對臺南鐵路地下化」社團及「臺南市政監督聯盟」等表態支持。

案件序號	議題	議題內容	成本分布廣	利益分布廣	專業複雜度高	與民眾生活距離較近	有利益團體支持
93	將「You Bike 微笑單車」導入物聯網技術記錄自行車軌跡，作為政府設立自行車道之參考	運用各類大數據分析使用者行為，推出符合大眾需求的商品，早已在商業活動中具體實踐，但在政府施政這一塊，目前卻還是缺少相關的運用。目前的YouBike的大數據分析，僅限於各租賃站的借還車次數，以協助捷安特公司對各租賃站在各時段進行配車，減少缺車或過剩的狀況，但對地方政府的交通政策研究幫助還是有限。如果能把新一代的公共自行車在不侵犯隱私的前提下加入路線軌跡追蹤，能夠精確分析出各道路的自行車使用率，進而提供增設自行車道及改進現有車道品質等交通政策的依據。 利益與影響： 1.在自行車使用率高、但尚未設置自行車道的道路，評估是否增設自行車道，或至少改善行車品質與安全。 2.在自行車使用率高、且已設置自行車道之道路，能以更嚴謹的公式計算車道折舊，定期編列預算來維護車道品質、以維護行車安全。 3.依據車道使用狀況，能評估是否增設AED或類似緊急救援設施，保障用路人安全。	1 本提案建議導入智慧裝置，因此個人隱私可能被公司知道，因此對騎乘者有可能造成心理負擔，故成本分布廣。	1 本提案建議進行自行車的路線軌跡分析，有利於未來政府交通規劃，對民眾有間接長遠的利益，且利益分布很廣。	0 加裝智慧裝置之專業複雜度不高。	0 因加裝智慧裝置與一般民眾日常生活並無直接相關。	1 查微程式資訊(Micro Program)公司為支持提案之廠商之一。
103	配合道路限速，限制車輛出廠的極速，只有警察或消防機關可不在此限制	以臺灣的道路最高速限來做車輛出廠標準，以減絕超速造成的傷害，平面道路最高速限才多少，車輛卻隨便都可破百，都知道要求機車強制安裝晝行燈了！為什麼不強制限制極速，	0 本提案限制車輛極速，僅會對開超快車的人造成影響，因此成本分布不廣。	0 本提案限制車輛級速，所能帶來的利益不高，故利益分布不廣。	0 本提案之專業複雜度不高。	1 車輛極速與道路安全與一般民眾生活有直接相關。	0 查無團體支持本案。

資料來源：作者整理自「提點子」平臺。

參考文獻

一、中文部分

- 李仲彬、陳敦源、蕭乃沂、黃東益，2006，〈電子化政府在公共行政研究的定位與價值：議題連結的初探性分析〉，《東吳政治學報》，22：73-120。
- 杜文苓、施麗雯、黃廷宜，2007，〈風險溝通與民主參與：以竹科宜蘭基地之設置為例〉，《科技醫療與社會》，5：71-110。
- 林雨潔、王國政、楊慧敏，2018，〈「公共政策網路參與平臺」三周年執行情形報告〉，《政府機關資訊通報》，351：1-9。
- 盛杏媛，2012，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，30（1）：1-42。
- 莊文忠、徐明莉、張鑑文，2009，〈非營利組織的議程設定與政策倡議的形成：質化研究的檢證〉，《公共行政學報》，33：121-163。
- 莊明芬，2015，〈公民參與提點子〉，《國土及公共治理季刊》，3（4）：102-109。
- 陳佳宏，2018，〈如何以開放平臺有效推進政策之案例與啟示〉，《臺灣經濟研究月刊》，41（10）：62-69。
- 陳敦源、李仲彬、黃東益，2007，〈應用資訊通訊科技可以改善「公眾接觸」嗎？台灣個案的分析〉，《東吳政治學報》，25（3）：51-92。
- 陳敦源、黃心怡、廖洲棚、陳恭、陳揚中，2016，〈政府推動電子連署（e-petition）的機遇與挑戰〉，《國土及公共治理季刊》，4（4）：41-53。
- 陳敦源、黃東益，2009，〈運用網路進行公民連署之評估與機制設計期末報告〉，行政院研究發展考核委員會研究計畫（RDEC-RES-097-006）。
- 劉宗熹、王國政，2019，〈「公共政策網路參與平臺」四周年執行情形報告〉，《政府機關資訊通報》，357：1-11。
- 蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1：1-16。

二、英文部分

- Anzia, S. F. 2019. "When Does a Group of Citizens Influence Policy? Evidence from Senior Citizen Participation in City Politics." *Journal of Politics*, 81(1): 1-14.

- Baek, Y. M. 2010. "To buy or not to buy: Who are political consumers? What do they think and how do they participate?" *Political Studies*, 58(5): 1065-1086.
- Baumgartner, F. R., and B. D. Jones. 2015. *The politics of information: Problem definition and the course of public policy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., B. D. Jones., and J. Wilkerson. 2011. "Comparative studies of policy dynamics." *Comparative Political Studies*, 44(8): 947-972.
- Baumgartner, F. R., C. Breunig, C. Green-Pedersen., B. D. Jones, P. B. Mortensen, M. Nuytemans, and S. Walgrave. 2009. "Punctuated equilibrium in comparative perspective." *American Journal of Political Science*, 53(3): 603-620.
- Baumgartner, F. R., M. Carammia, D. A. Epp, B. Noble, B. Rey, and T. M. Yildirim. 2017. "Budgetary change in authoritarian and democratic regimes." *Journal of European Public Policy*, 24(6): 792-808.
- Bergan, D. E. 2009. "Does Grassroots Lobbying Work? A Field Experiment Measuring the Effects of an e-Mail Lobbying Campaign on Legislative Behavior." *American Politics Research*, 37(2): 327-352.
- Binderkrantz, A.S., P. M. Christiansen, and H. H. Pedersen. 2015. "Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(1): 95-112.
- Bryson, J. M., K.S. Quick, C. S. Slotterback, and B. C. Crosby. 2013. "Designing public participation processes." *Public Administration Review*, 73(1): 23-34.
- Chalmers, A. W. 2013. "Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union." *Journal of European Public Policy*, 20(1): 39-58.
- Copeland, L. 2014. "Value Change and Political Action: Postmaterialism, Political Consumerism, and Political Participation." *American Politics Research*, 42(2): 257-282.
- Esterling, K.M. 2007. "Buying Expertise: Campaign Contributions and Attention to Policy Analysis in Congressional Committees." *American Political Science Review*, 101(1): 93-109.
- Fouirnaies, A., and A. B. Hall. 2017. "How Do Interest Groups Seek Access to Committees?" *American Journal of Political Science*, 62(1): 132-147.
- Fung, A., H. R. Gilman, and J. Shkabatur. 2013. "Six Models for the Internet + Politics." *International Studies Review*, 15: 30-47.
- Gil de Zúñiga, H., N. Jung, and S. Valenzuela. 2012. "Social media use for news and individuals social capital, civic engagement and political participation." *Journal of Computer-Mediated Communication*, 17(3): 319-336.

- Gormley, W.T. 1986. "Regulatory Issue Network in a Federal System." *Polity*, 18(4): 595-620.
- Hagen, L., T.M. Harrison, O. Uzuner, W. May, T. Fake, and S. Katragadda. 2016. "E-petition popularity: Do linguistic and semantic factors matter?" *Government Information Quarterly*, 33: 783-795.
- Heaney, M.T. 2004. "Issue Networks, Information, and Interest Group Alliances: The Case of Wisconsin Welfare Politics, 1993-99." *State Politics and Policy Quarterly*, 4(3): 237-270.
- Hersh, E. D., and B.F. Schaffner. 2018. "Postmaterialist Particularism: What Petitions Can Tell Us About Biases in the Policy Agenda." *American Politics Research*, 46(3): 434-464.
- Hinterleitner, M. 2018. "Policy failures, blame games and changes to policy practice." *Journal of Public Policy*, 38(2):221-242.
- Jones, B. D., and F.R. Baumgartner. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., and F.R. Baumgartner. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B.D., S.M. Theriault, and M. Whyman. 2019. *The Great Broadening: How the Vast Expansion of the Policymaking Agenda Transformed American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Lee, C., D. Chen, and T. Huang. 2014. "The Interplay Between Digital and Political Divides: The Case of e-Petitioning in Taiwan." *Social Science Computer Review*, 32(1): 37-55.
- Lindblom, C.E. 1977. *Politics and Markets: The Worlds Political Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Lindner, R., and U. Riehm. 2011. "Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament." *Policy & Internet*, 3(1): 0-23.
- Macintosh, A. 2004. "Characterizing e-participation in policy-making." In IEEE ed., *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. New Jersey: IEEE, 1-10.
- Macintosh, A., and A. Whyte. 2006. "Evaluating How Eparticipation Changes Local Democracy." Paper presented at the e-Government Workshop, September 28, London.
- Noshokaty, A. E., S. Deng, and D. Kwak. 2016. "Success Factors of Online Petitions: Evidence from Change.org." Paper presented at 49th Hawaii International Conference on System Sciences, January 5-8, Hawaii.
- Page, B. I., and R. Y. Shapiro. 1983. "Effects of public opinion on policy." *The American political science review*, 77(1): 175-190.
- Peixoto, T., and J. Fox. 2016. "When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?" *IDS Bulletin*, 47(1): 23-40.

- Puschmann, C., M.T. Bastos, and J-H. Schmidt. 2017. "Birds of a feather petition together? Characterizing e-petitioning through the lens of platform data." *Information, Communication & Society*, 20(2): 203-220.
- Ringquist, E. J., J. Worsham, and M.A. Eisner. 2003. "Salience, complexity, and the legislative direction of regulatory bureaucracies." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2): 141-164.
- Robbins, M.B., B. Simonson, and B. Feldman. 2008. "Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participation." *Public Administration Review*, 68(3): 564-575
- Schnakenberg, K.E. 2017. "Informational Lobbying and Legislative Voting." *American Journal of Political Science*, 61(1): 129-145.
- Seaton, J. 2005. "The Scottish Parliament and E-democracy." *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, 57(4): 333-337.
- UNDESA. 2017. *United Nations E-Government Survey 2016*. New York: United Nations.
- United Nations. 2018. *United Nations E-Government Survey 2018*. New York: United Nations.
- Wilson, J.Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Yackee, J.W., and S.W. Yackee. 2006. "A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy." *The Journal of Politics*, 68(1): 128-139.

The Factors Affecting the Success of Passing the Threshold of an Electronic Proposal in Taiwan

Wan-Hsuan Lin*

Hong-Wung Wang**

Yi-Fan Wang***

Abstract

In the wave of e-governance, the electronic proposal platform provides people with the opportunity to participate in public affairs in Taiwan. If proposers gather more than 5,000 signatures within 60 days, the government must respond to those submitted proposals. Therefore, this is a new bottom-up policy agenda setting mechanism, hoping to encourage public participation. However, past studies show that interest groups have a great influence on policy agenda. Can this new electronic proposal platform reduce the influence of interest groups? In other words, what is the influence of interest groups on the electronic proposal platform? It is the first research focus of this article. In addition, because few proposals passed the threshold, this article wants to explore what factors affected the likelihood of a proposal passing this threshold. We collected the data of 504 proposals submitted by citizens on the Join Platform in 2016. Data were analyzed using chi-square analysis and statistical models. Results show that proposals supported by interest groups are more likely to exceed the threshold. Proposals with broad cost distribution are more difficult to pass. From the academic point of view, the results show

* Investigator, Department of Supervisory Investigation, Control Yuan, Taiwan. Master of Arts, Department of Political Science, National Taiwan University.

** Associate Professor, Department of Political Science and Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. E-mail: hongwung@ntu.edu.tw (Corresponding author).

*** PhD student, School of Public Administration, University of Nebraska at Omaha, U.S.A.

that the influence of interest groups is not limited to the traditional policy process, but also plays a pivotal role in electronic signatures. In practice, the result implies that if people want to successfully advocate for a proposal on the electronic platform, they should work with interest groups to increase their chances of passing the threshold. For interest groups and their supporters, they should also consider how to shape the image or frame of the proposal to increase the possibility of passing the threshold.

Key Words: e-participation, electronic proposal, e-petition, interest group, Join Platform