

揭開地方文官回應民意的「秘籍」： 台灣六都 1999 熱線的質化分析*

廖洲棚**、陳敦源***、廖興中****

《摘要》

隨著我國民主發展的深化，「傾聽民意、回應民意」已成為政府最重要的工作。政治系統回應公民需求不僅僅是民主理論與實務的核心問題，更是政府與公民關係維繫的關鍵。為改善政府與公民關係，各地方政府紛紛運用資通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs），做為加速傾聽與回應民意的管道，如從早年的市長信箱，到近年各地方政府依循企業客服中心（call center）而設立的 1999 市（縣）民熱線。各地方政府雖設置「1999 熱線」受理民眾陳請，卻無法改變地方文官得依職權裁量回應民意的事實。地方文官的裁量判斷，無可避免地成為民意能否被政府有效回應的關鍵。為瞭解「地方文官究竟是如何回應民意？」

投稿日期：101 年 12 月 27 日；接受刊登日期：102 年 1 月 31 日。

* 本文為行政院研考會委託電子治理研究中心研究成果（研究報告代碼為 RDEC-RES-101002），初稿曾發表於「2012 年台灣政治學會年會暨學術研討會」。作者感謝研討會評論人世新大學楊意菁教授的評論以及兩位匿名審稿人的審查意見，使本文論述更為嚴謹完整，惟所有文責仍需由作者自負。

** 本文通訊作者，國立空中大學公共行政學系助理教授，e-mail: zpliao@mail.nou.edu.tw。

*** 國立政治大學公共行政學系教授。

**** 世新大學行政管理學系助理教授。

的問題，本文藉由對臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市以及桃園縣等六都處理「1999 熱線」陳情案件之 12 名在職主政文官的深度訪談分析以及相關理論文獻的對話討論，逐步揭開地方文官回應民意的秘籍（secret box）。

[關鍵詞]：回應性政府、行政裁量權、1999 市民熱線、公民關係管理

壹、緒論

一、研究動機

就我國傳統政治思想的發展觀之，有關政府回應民眾需求的思想，早在古籍尚書周書泰誓上篇就曾提到「天矜于民，民之所欲，天必從之。」的觀念。隨著當代民主社會的建立以及公民意識的覺醒，這個觀念也愈來愈受到重視，因為民眾較以往更期待政府能傾聽人民的聲音、瞭解民眾的需求，以及真正解決民眾的問題。誠如民主理論學者 Robert A. Dahl（1967: 1-3）所強調的，民主的主要性格，在於政府對民眾的偏好（preferences）不斷地予以回應，所以政府有責任讓人民具備自由思考、自由表達以及被平等地對待等三種不可被剝奪的權利，讓公民的偏好有形成、表達以及被公平對待的機會。學者 Grover Starling（1998）也將回應性視為政府履行行政責任所隱含的重要價值之一，¹ 主張回應性並非僅是單純地對個別民眾需求有所回應而已，而是政府應對公共問題提出整體的解決計畫，甚至是定義公共問題時，就需要採取必要的行動方案。由此可知，回應性是民主政府的重要價值基礎，而回應性的落實除了政府應設法滿足民眾的個別需求之外，還需要確保民眾能自由形成需求並公平表達需求的權利，更重要的是對公共問題提出整體的解決方案。

隨著我國民主發展的深化，「傾聽民意、回應民意」已成為各級政府的政治正

¹ Starling 認為行政責任的實踐包含六種公共價值，分別是：回應性（responsiveness）、公正（fairness）、彈性（flexibility）、誠實（honesty）、課責（accountability）以及職能（competence）（Starling, 1998）。

確語彙，但民眾對政府回應性不足的抱怨卻依然時有所聞。不過，若說我國各級政府機關僅是「嘴上回應」，實則無積極作為，卻也不夠公允。因為，各級政府機關不但透過問卷調查、電話民意調查、座談會、公聽會以及說明會等傳統管道蒐集民意，還積極運用資通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）提供各種便利的蒐集及回應民意管道，² 如線上論壇、首長電子信箱、社群網站（social media），以及電話客服中心（call center）等，來加強行政機關對民意的回應性。其中，尤以近年來各地方政府最熱衷設置電話客服中心---「1999 市（縣）民熱線」（以下簡稱「1999 熱線」），成為民眾陳情量最多且運用資通訊科技程度最深的回應民意管道。³

依據政治學者 Verba 與 Nie（1972）提出之政治參與的類型⁴來看，政府運用資通訊科技接收民眾意見的方式，可歸類為政治參與的第一種類型，亦即公民的主動接觸（citizen-initiated contact）參與。從我國現行的法令規範來看，民眾透過資通訊科技管道向行政機關提出意見的行為，多被視為民眾向政府表達陳情的行為，故適用行政程序法及相關行政規定。⁵ 值得注意的是，地方政府雖設置「1999 熱線」受理民眾陳請，卻無法改變地方文官得依職權裁量回應民意的事實。⁶ 特別是實務

² 這股透過資通訊科技強化民眾參與公共事務的風潮，便逐漸成為我國各級政府機關促進民眾直接參與公共議題的重要途徑（黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003）。

³ 以提供市長信箱及「1999 熱線」服務最早且案件量最多的臺北市政府為例，依據臺北市 1999 市民當家熱線網站（<http://1999.taipei.gov.tw>）及本文通訊作者於臺北市政府服務時取得之業務資訊，臺北市市長信箱每月的案件量約為 6,000 件，但「1999 熱線」的陳情案件量約為 3 萬 6,000 件（含派工 2 萬 1,000 件與申訴 1 萬 5,000 件），顯見兩者案件數量的差距頗大。

⁴ 包括：公民主動接觸（citizen-initiated contact）、合作活動（cooperative activity）、投票（voting）及競選活動（campaign activity）等五種類型（Verba & Nie, 1972；黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003）。

⁵ 前大法官吳庚教授認為陳情僅屬人民發動行政權行使之誘因，並非一種行政作用方式，列於行政程序法適用對象，只不過是遷就行政作業上之現實情況而已（吳庚，2010：550）。惟從人民參與行政的行為及目的的角度觀之，本研究將陳情視為公民主動接觸之政治參與，在邏輯上並無不妥。

⁶ 行政裁量權乃國家為了便利行政業務的推行，對行政機關就其職權範圍內的事項，依法授予藉自身專業判斷作成決定的權力。裁量雖為法律許可行政機關行使職權時，得為之自由判斷，但裁量並非完全之放任，行政機關行使裁量權限仍須遵守法律優越原則，且

上，地方政府面對民眾主動陳情的案件，多是遵行「由下而上」的處理程序，⁷ 無可避免地使地方文官的裁量判斷成為民意能否被政府有效回應的關鍵。因此，地方文官是如何裁量回應民眾主動提出意見的問題，引起了作者的研究興趣。

二、研究問題

政治系統回應公民需求不僅僅是民主理論與實務的核心問題（Dahl, 1967; Hobolt & Klemmensen, 2005; Lijphart, 1984），更是政府與公民關係維繫的關鍵。公民關係管理（citizen relationship management, CiRM）的目的在於讓公民的意見能鑲嵌（embedding）至公共行政中，藉以建立和最適化政府與公民的關係，並取代一個特定機關的程序、特定階層或民選官員對於公共行政的影響（Schellong, 2007）。蕭乃沂（2004：159）認為政府與公民關係，應由同時視民眾為顧客以及視民眾為公民等兩種角色所組成，「民眾不只是購買產品或服務的顧客，也是民主政治機制下公共服務的需求者及監督者…，在此情形下，公民關係管理的內涵至少須包含以抱怨處理為導向、資訊公開與信任培養為導向以及政策問題建構為導向等三個層次的管理內涵。」。其中就抱怨處理為導向而言，政府機關應協助解決民眾反應其生活周遭的問題，以落實政府的回應性，如果民眾問題無法獲得有效解決，則至少要說明無法解決的原因，已達成安撫與告知的義務（蕭乃沂，2004）。這個看法不但是思考政府與公民關係的重要焦點，更涉及民主行政理念下「文官體系如何在兼顧專業與公民需要的情況下做出適當回應？」的問題（廖洲棚，2011）。

行政學者 Kenneth J. Meier 與 Laurence J. O'Toole Jr. 曾一語道破此一問題的主要癥結，渠等說道：「文官體系（bureaucracy）是一種層級節制的制度，其提供生產能力與專業知識來完成複雜的社會任務，卻通常具有非民主，甚至是反民主的特徵……。」（Meier & O'Toole Jr., 2006: 1）。為避免文官體系的專業主義凌駕民主

個別判斷亦須避免違背誠信原則、平等原則、比例原則等一般法的規範，否則將構成裁量瑕疵（吳庚，2010：124）。例如，行政程序法第十條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

⁷ 此處所謂「由下而上」處理的意思，是指 1999 陳情案多由權責機關收文人員登錄公文系統後，直接送交承辦人處置，並在承辦人完成回覆民眾的文稿後才逐層陳核上級同意發文，這使得承辦人的意見往往就決定了該機關對於陳情案件的回覆立場。

原則，破壞政府與公民的關係，政府必須具體回應公民的政策偏好，但前提是公民必須能透過真誠的（authentic）公民參與機制表達政策偏好。然而，當吾人從行政的角度解析文官對民意的回應性時，將不難發現文官的政治回應與專業責任間的緊張關係（陳敦源，2005；陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹，2006）。誠如學者 Levine、Peters 與 Thompson（1990: 189）所述，專業責任與政治回應之所以產生緊張關係，主要是因為「政治回應」要求政府必須滿足人民的需求，「專業責任」則要求文官行事時，必須滿足某些行政與政策作為（明示或是暗示）的適當價值。囿於行政組織無法移除文官的行政裁量權（administrative discretion），且在政治決策的落實需仰賴官僚（bureaucrats）執行的情況下，「專業責任」將有可能凌駕「政治回應」，而產生文官價值勝過政治價值之疑慮（Meier & O'Toole Jr., 2006）。⁸ 在此情境下，即便政府運用資通訊科技設立便捷的公民參與管道，也無法改變此一現象。因此，本文的核心問題，就在於釐清「地方文官究竟是如何回應民意？」在我國地方政府為回應民意，大量運用資通訊科技建立「1999 熱線」發展趨勢下，作者選擇以導入「1999 熱線」最為成熟的「台灣六都」為研究個案，並在回答前述核心問題的前提下，進一步回答下列四個相關的子問題，以具體揭開地方文官回應民意的秘書（secret box）：

第一、地方文官認知的回應性政府內涵為何？

第二、何種因素會影響地方文官對民意的回應？

第三、地方文官對民意有無回應偏好？其具體內容為何？

第四、資通訊科技可在地方文官回應民意的過程中提供何種幫助？

作者期透過這些問題的探究，找出地方文官願意將民意納入施政過程的關鍵影響因素，以為後續的實證研究提供關鍵的研究變數以及建立變數之間關係的基礎。為此，本文後續在第二節說明研究設計，包括研究方法的說明及研究個案背景的簡述，第三節說明個案分析結果，包括引述受訪者說法以強化概念化過程的合理性，第四節則透過本文研究發現與現有理論的對話，綜合提出一個紮根於訪談資料且富有理論意涵的理論架構，供有心建立本研究議題一般性理論架構的研究者參考。

⁸ 事實上，近期的經驗研究也已經放棄官僚價值中立的觀點，並主張相對於政治因素而言，官僚的價值對於解釋官僚決策、產出與成果等方面有較高的解釋力，這個觀點也同時使得公民參與的研究焦點從政治控制轉向官僚價值（Yang & Callahan, 2007: 250）。

貳、研究設計

一、研究方法

為回答前述研究問題，作者採取混合質化與量化研究途徑的方法論立場。這個立場與 Allen S. Lee (1991: 355) 為組織研究提出的整合式研究架構 (the integrated framework of organizational research) 一致，主張運用混合研究方法 (mixed methods) 可巧妙連結量化與質化的研究方法，且同時確保實證研究途徑 (positivist approach) 與詮釋研究途徑 (interpretive approach) 各自宣稱的方法論正當性 (the methodological legitimacy)。惟受限於論文篇幅，故作者僅將本文的解謎焦點，置於地方文官回應民意現象的「詮釋理解」，以及透過理論對話提出的「實證理解」，亦即建構一個待驗的理論模型，並將模型對地方文官「主觀理解」的解釋力留待後續研究證實。⁹ 在此情形下，本文主要還是仰賴質化研究中的深度訪談法，來深入瞭解研究個案回應民眾需求的細節，以便從中歸納、萃取合於邏輯的理論概念。

在受訪者的選擇上，作者基於我國各地方政府運用資通訊科技建立「1999 熱線」的發展趨勢，特採用立意抽樣方式，選擇台灣五個直轄市以及一個準直轄市，包括臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市以及桃園縣等六都之「1999 熱線」主管機關主管或權責同仁，以及受理「1999 熱線」陳情案件數量最多之業務機關主管或權責同仁進行深度訪談。在決定訪談的抽樣原則後，三位作者先於訪談前進行三次行前會議，討論及確定訪談題綱和訪問重點，隨後分別前往六都訪問。有關本文受訪者背景資料及訪問時間，可參閱表 1 所示。

⁹ Lee 的研究架構包含分別來自實證與詮釋研究途徑的三個關鍵概念，分別是：主觀的理解 (the subjective understanding)、詮釋的理解 (the interpretive understanding) 以及實證的理解 (the positivist understanding)，此三個概念構成其所謂理解的三個層次 (three levels of understanding) (Lee, 1991: 351-352)，有興趣深入瞭解的讀者可進一步閱讀該篇文獻的說明。

表 1 受訪者背景資料表

機關名稱	位階	性別	代碼	訪談日期	備註
臺北市政府研究發展考核委員會	主管	女	A1	2012/05/18	1999 市民熱線主管機關。
桃園縣政府研究發展考核委員會	主管	女	A2	2012/05/18	1999 縣民熱線主管機關。
臺中市政府研究發展考核委員會	主管	男	A3	2012/05/29	1999 市民熱線主管機關。
臺南市政府聯合服務中心 (一)	主管	女	A4	2012/05/29	1. 臺南市有兩個聯合服務中心。 2. 1999 市民熱線主管機關。
臺南市政府聯合服務中心 (二)	主管	男	A4-1	2012/05/29	1. 臺南市有兩個聯合服務中心。 2. 主動配合接受訪問，並和另一位主任同時受訪。
高雄市政府聯合服務中心	主管	男	A5	2012/05/15	1999 市民熱線主管機關。
臺北市政府公共運輸處	主管	男	A6	2012/05/28	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
新北市政府警察局	承辦員	男	A7	2012/05/21	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
桃園縣政府環境保護局	承辦員	女	A8	2012/05/31	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
臺中市政府交通局	主管	女	A9	2012/05/29	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
臺南市政府工務局	主管	男	A10	2012/05/29	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。
高雄市政府環境保護局	主管	男	A11	2012/05/15	承辦 1999 陳情案件量較多之業務機關。

註：新北市政府「1999 熱線」主管機關因內部理由，未能接受約訪，故未列入受訪名單中。

資料來源：本研究。

訪談題綱的設計係依據本文的研究問題發展而得，內容涵蓋四個子研究問題關切的重點，包括文官認知的回應性政府內涵、裁量回應原因、裁量回應偏好、以及資通訊科技的功能等，總計訪談七個問題，茲就研究問題與訪談問題之關係，整理如表 2 所示。在資料分析方法上，作者運用 Anselm Strauss 與 Juliet Corbin 等兩位學者建構的紮根理論（grounded theory），故在取得訪談逐字稿（以下簡稱文本）後，即透過理論揭示的開放編碼（open coding）程序，¹⁰ 進行訪談資料的概念化（conceptualizing）工作。

表 2 深度訪談題綱與研究問題關係對照表

研究問題面向	訪談題綱
回應性政府內涵	請問您認知的「回應性政府」須具備何種特質？
裁量回應原因	請您說說看在「回應性政府」中，一個公務員應扮演何種角色與行為，才能達到「回應性政府」的功能？ 請問您認為公務員之所以願意回應民眾需求，主要是受到那些因素的影響？
裁量回應偏好	在您的工作經驗中，民眾的意見要如何才會被納入行政機關的政策規劃內容（請舉例說明）？ 在您的工作經驗中，民眾的意見要如何才會改變或影響貴機關原定的執行方式？
資通訊科技功能	您認為資通訊科技在政府回應民眾的工作上可扮演何種角色？ 您認為市（縣）政府設立「1999 市（縣）民熱線」，對提高市（縣）政府回應民眾的能力有無幫助？您所持的理由為何？

資料來源：本研究。

為此，作者在進行資料分析之前，先將文本交由兩位研究助理¹¹共同協助審視，並依據訪談題次歸類文本資料，以確保資料分類的信度。其次，在進行分析時，作者先反覆閱讀文本，並在閱讀過程多次反思文本與現象的意義後，才進行文

¹⁰ 所謂開放編碼，意指研究者用以界定資料中所發現之概念，及其屬性和面向的分析歷程（吳芝儀、廖梅花譯，2003：105）。

¹¹ 作者感謝政大公行系碩士班莊婷宇和邱苡茜兩位同學，對訪談逐字稿的整理及研究過程的行政協助。

本的開放編碼。作者在完成逐字稿開放編碼後，不但再次閱讀文本與核對編碼後概念間的關係，同時也利用開放編碼後的抽象概念，進行主軸編碼（axial coding），¹² 俾發掘概念與概念間的關係，以及作者從概念關係演繹出的概念結構。作者採取此一繁複編碼程序的目的，在於確保概念的形成能具有適當的理論飽和度（theoretical saturation），¹³ 並滿足將概念紮根於資料的研究方法要求。

二、個案背景簡介

為學習企業導入顧客關係管理的精神，近年來世界各國主要都市政府，皆已提供類似企業的電話客服專線服務（Call center），列舉如美國紐約 311 專線、英國倫敦 101 專線、中國香港 1823 專線、日本札幌 4894 專線、韓國首爾茶山 120 專線等等。同樣地，我國的地方政府也學習此一風潮，於近年陸續成立「1999 熱線」，目前已有基隆市、臺北市、新北市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、南投縣、嘉義市、臺南市、高雄市、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、金門縣以及連江縣等 16 個縣市政府設置。有「1999 熱線」之縣市居民只要撥打該專線電話就可以獲得市政資訊的解答、陳情市政問題，甚至是要求市政府提供即時派工服務。「1999 熱線」可視為學習企業顧客導向精神而建立的便民服務系統，透過資通訊科技的應用，整合政府橫向與縱向的作業流程，促使地方政府能站在民眾立場為其解決非緊急的各種地方政府疑難雜症，以加速地方政府回應民眾的能力。作者之所以選擇臺北市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市以及桃園縣等六都的「1999 熱線」做為研究個案，係基於下列四項理由：

- （一）城市規模：五個直轄市以及一個準直轄市的人口數皆超過一百八十萬人，除臺北市面積較小之外，其餘的縣市在合併改制成為直轄市後，轄區面積皆達到兩千平方公里，渠等合計之管轄人口數與面積皆佔了臺灣 50% 以上的比

¹² 所謂主軸編碼，意指關連類別與次類別的歷程，也就是沿著概念屬性和面向上的直線，使類別和次類別相互關連的行動（吳芝儀、廖梅花譯，2003：128）。

¹³ 所謂「理論飽和」意指研究者已無法從現有以及再補充的資料中發現新的概念類別、屬性、面向、條件、行動或關係時稱之（吳芝儀、廖梅花譯，2003：149），「飽和」是一個頂點，當頂點產生時研究者再蒐集資料就會產生浪費時間與金錢的反效果（吳芝儀、廖梅花譯，2003：140）。

重。

- (二) 制度體制：依據地方制度法規定，直轄市之區公所為市政府派出機關，區長由市長指派，故當民眾進行陳情案件的反應時，「1999 熱線」可以直接受理並指揮至各區，不必透過鄉鎮市公所傳達民眾需求。雖然縣市合併改制前的鄉鎮市公所業務分配和職責不一，但改制後已統由直轄市政府全權處理，因此對於各直轄市政府而言，「1999 熱線」能協助辦理全市業務整合與分派工作，但非直轄市政府則仍須透過鄉鎮市公所依權責轉辦。值得注意的是，桃園縣目前雖僅為準直轄市地位，但相關人員仍持續進行改制為直轄市的心理及相關工作準備。由於桃園縣已確定即將升格為直轄市，故作者認為相關人員意見也值得納入參考。
- (三) 市政業務相似度：六都「1999 熱線」的業務性質相近，內容皆包含接受民眾市政諮詢、轉接電話、受理陳情案件以及立即派工案件，其設置之目的，主要在於透過類似企業電話客戶中心的親切、效率與方便的服務，改善政府與地方居民的互動關係，並提高政府正面的便民服務形象。
- (四) 話務中心服務模式相似度高：六都「1999 熱線」的服務模式幾乎雷同，各話務中心都是全天候二十四小時服務，派有專責話務人員（多是委外人員）接聽民眾來電，後送案件則交由市政府各機關輪值人員處理相關業務。不過仍有細微的差異，如臺北市、高雄市的 1999 熱線為民眾免付費專線，臺中市、桃園縣則有免費通話時間限制；另外臺北市、新北市以及臺中市還分別提供聽障朋友手語視訊服務。

參、訪談資料分析

一、地方文官認知的回應性政府內涵

從受訪者意見的整理和歸納發現，受訪者對於「回應性政府」的認知可分成兩個概念層次，第一個是政府回應民眾的態度層次，意指政府應該採取何種態度回應民眾需求的認知，受訪者主要陳述的概念依序為同理心和主動；第二個是政府回應民眾的標準，受訪者主要陳述的概念依序為效率、專業與責任，茲就其意涵說明如

下。

（一）政府回應民眾的態度層次

依據受訪者的語意，受訪者所謂的同理心，其實含括了最廣泛的政府與民眾互動態度，內容包括耐心、溝通（包括傾聽、提供資訊）、顧客導向、貼心等概念，事實上同理心的概念與公民關係管理中服務對象導向的論點不謀而合，因為同理心就是從民眾的角度認知問題，並設法以民眾需要的方式解決問題，這恰好就是服務對象導向的核心論述。例如：

我們盡量讓民眾感受到我們有同理心，真的替民眾著想，感受到民眾的感受。政府在服務民眾的需求時，有時候真的能夠苦民所苦啦，會真的看到民眾的需要，而不是一味的盲從。（A2）

第一個最重要的就是「同理心」。因為我們絕對不能站在政府的角度來思考，我們當然是公共的角度，最重要的是，同理心就是站在民眾的角度。（A5）

至於，受訪者提出主動的觀點，則意謂除了被動反應民眾需求之外，還應該從公共利益的角度，事先想到民眾的需求，並在民眾尚未提出之前就積極先行解決。例如：

回應性政府就是我們要主動，採取主動，主動積極就是除了民眾來告訴我，甚至民眾不知道我們還要主動去告訴民眾。（A5）

只要是民眾所提出的問題的話，我認為政府，都應該要積極的去回應問題，包含第一時間的回應，即刻的回應，甚至是主動的幫他想辦法解決這些問題。（A11）

（二）政府回應民眾的標準

受訪者所謂的效率，內容包含便民、電子化以及行政流程整合，其論點多主張政府應選擇以最即時、快速的方式回應民眾的需求。例如：

第一個就是我覺得說時效性的問題，我們必須立即回覆對方；第二個，你收到時效性之後，你變成說，因為一般人家來講陳情，只有兩種，

可以或不可以，要告訴人家原因；第三是要幫人家想怎麼解決。(A4-1)

答覆過程或者是他答覆的時候你怎麼讓他覺得到這個是一個很貼心的一種服務喔，那當然效率是很重要……。(A7)

至於，受訪者提及的專業概念，其內容則包含文官的專業判斷（或裁量）以及危機處理，其論點著重在文官應以其專業知識，協助民眾解決問題。例如：

回覆民眾的時候除了科技的平臺以外，速度或專業都是很重要的，你必須有專業與效率就會提升，如果說大家都不是很了解，或是這個案件怎麼辦理並不知道流程的話，他對案件的時效會拖累，就是說民眾會感受到，怎麼案件需要辦這麼久……。(A7)

我覺得最主要是，必須要專業，這個最重要的最核心的，再來是你必須要有耐性，必須要秉持著負責任的態度，同理心，還有一點就是你必須要有解決問題的誠意，因為常常民眾會覺得說你都是很官僚性的制式性的回覆，沒有辦法解決我的問題……。(A4)

最後，有關受訪者提及的責任概念，則用以指涉政府必須站在更高公共利益的角度回應民眾需求，若個別民眾私益與廣大公共利益不相容時，政府應該告知民眾原因，並要有承擔向民眾說不的責任。例如：

當個人受損，你要看這件事情是不是影響到大眾的利益？如果他是違建影響大眾利益，那真的是要思考，因為是大眾利益，但是如果在違建跟大眾利益取得一個平衡，就是政府機關必須要經過很多程序去探討的一個結果，……，如果只是維護社會少數人的利益的時候，那我覺得政府應該有這個魄力把它拆了，不會因為一方的施力，你就失去施政應該有的原則跟魄力，這個時候我覺得政府就該有公權力要出來。(A2)

政府能夠回應民眾所提出來的問題，即在他的施政綱要裡面能夠有所回應，譬如 1999 市民服務中心來的一些案件，我們答覆他們的時候，能夠針對問題給他一個答覆，就算我們窒礙難行也能夠跟他們說明出我們應該的緣由來，……。(A10)

綜合而言，多數的受訪者表示回應性為地方政府為民服務的重要理念，多數受

訪者也認知回應性政府除了滿足民眾私益需求外，還必須滿足更廣大公共利益的論點，誠如受訪者 A2 所說的：「因為很多民眾的感覺是個人的期待，不是大眾的期待，政府既然是公共財的分配者，必須要有利大眾的而非私利。」。從受訪者的回答中，作者歸納受訪者對回應性政府內涵的認知概念及概念表達次數，並整理如表 3 所示。¹⁴

表 3 受訪者概念綜整表（題綱一）

代碼 概念	A1	A2	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	累計次數
同理心		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	9
效率	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	8
專業	✓	✓	✓		✓		✓					5
責任		✓	✓		✓				✓	✓		5
主動		✓			✓		✓	✓			✓	5

註：由於受訪者 A3 未回答本項問題，故未列入統計。

資料來源：本研究。

二、地方文官裁量回應原因

有關地方文官裁量回應民眾需求的原因，亦可分為兩個層次，第一個是文官對於扮演回應民意角色的自我認知，以及地方文官感受到民意能進入政策過程的影響因素。

（一）地方文官的回應角色認知

從受訪者意見中，作者歸納出文官於回應民眾的過程，可扮演專業工作者、體察社會需求者、堅守公務價值者以及溝通者等四種角色，其中專業工作者需具備依權責執行工作、學習吸收新的專業知識以及適時教育民眾的能力。例如：

我覺得公務人員應該要常常看時事，看看別人想想自己，看看別人離

¹⁴ 作者製作表 3 至表 9 等表格的用意，在於呈現作者從訪談資料萃取出概念的理論飽和度，以及不同受訪者意見的接近程度，惟依據本文研究方法的要求，累計次數不能做為概念取捨的標準。

譜的狀況；第二部分是自己的態度。第三個是專業度，平常要常常研讀新的法規，不要一味將自己關在以前的法規中。（A4-1）

對系統要夠了解，要以積極的態度去了解系統的架構，電腦的流程或是使用的功能，要多學習多詢問，個人的心態也很重要，願不願意放下來學習？因為時代在改變，一直在堅持過去或以前系統怎麼樣是不夠的，要想辦法增加或建議。（A7）

體察社會需求者應走出辦公室，主動瞭解社會脈動及民眾需求。例如：

公務人員最好要有角色重疊的扮演，不能只有單純的公務員、公部門的角色，若能涉及到其他領域，各個社團或利益團體的其中的一個會員會比較好。還有公務人員不能只坐在辦公室，必須走出去，唯有走出去，去體察民情，你才真正知道和了解社區的需求。（A5）

我覺得公務人員，只是一份工作，他離開這個辦公室他其實也是市民啊，這個就是你將心比心，本來就是應該要具備這樣的特質啦，那再加上體制內有系統地去做。（A4）

堅守公務價值者需站在公共利益角度執行公務，並擁有公平正義的觀念來分配社會資源。例如：

公務人員基本上有他的認知及品格定位，要做對的事要做正確的事，這才是你要的堅持嘛，一味的符合民眾的期待是不是真的適合政府的施政作為？我不容許政府在這方面做無謂的支出，因為我們該堅持自己的原則，因為我們服務的是在地鄉親。（A2）

政府掌握了社會上的公共資源，扮演分配者的角色，因此必須具有公平正義的觀念。（A5）

民眾有一些建議是很理想化的，政府施政要照顧到所有普羅大眾，因此當某一個角度的問題出來時，要去檢視說政策上面是不是有盲點，有忽視到哪些人？立場上應該要比較超然公正，在比較上面的位置去看，要像海一樣廣納百川，在不一樣的意見中異中求同，然後逐步實行，我們要逐步漸進，然後一方面要去教導民眾。（A10）

溝通者需和民眾溝通互動、蒐集民意以及聆聽和包容民眾意見。例如：

所以不管是哪一種政策，我們在推動市政府的任何一個比較重要的政策的話，我們都會根據你說的，來做一個互動，也就是說你規劃出來的東西，因為專家學者規劃出來的東西，到地方去做說明會一定會很多意見，那我們會盡量蒐集民眾的意見，把那個之間的衝突降低…。(A3)

必須要聆聽，聆聽後面代表的就是你要夠謙卑，你要夠包容，然後願意服下來，願意放棄自己的本位主義，放棄自己的一些心思情感意志，自己所堅持的東西，這當然不是很容易。公務人員面對民眾的問題，要積極地盡一切的努力去溝通去協調，主動地回應民眾。(A11)

從受訪者的回答中，作者歸納受訪者對文官回應民意角色的認知及概念表達次數，並整理如表 4 所示。

表 4 受訪者認知概念綜整表 (題綱二)

概念	代碼												累計次數
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	
專業工作者	✓			✓	✓		✓	✓		✓	✓		7
體察社會需求者				✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
堅守公務價值者		✓			✓	✓			✓		✓		5
溝通者			✓								✓	✓	3

資料來源：本研究。

(二) 影響地方文官裁量回應因素

作者依據受訪者意見，整理出影響文官裁量回應因素，包括法令規章、監督控制、公務價值、專業能力與首長態度等。法令規章意指文官執行職務時，外在的法規制度，包括正式的行政程序與規章及非正式的組織文化、規範。例如：

我覺得大部分應該是制度面，本來設計就是這樣，也有議員和媒體的監督，這都會有影響。(A1)

他一定有一個官僚體制的約制，他一定要回應，另外一個就是他對於

這個機關的一個政策，組織文化的一個政策的認可，認同這個事情他一定會回應。還有一個行政的程序裡面的法規，一定要回應的，這是必定的。

(A3)

監督控制意指民意機關、媒體以及上級主管對於文官行為的監督與管控。例如：

至於「長官」的部分，他也有可能是民意代表，就是說民意機構。民意機構對我們市府提出需求、建議，那我們要做一個回應，做一個評估。當長官把這個指令下來的時候，基本上我覺得要看那件事情的嚴重性。我也會揣摩上意，看看這件事情到底是什麼樣一個狀況，甚至說我們也會再回去追問、了解一下到底說長官的意圖是什麼。(A6)

我覺得現在好像是媒體的一個社會耶，我覺得不管是什麼事情只要媒體…，就算是我們縣府各局處對媒體都是有一個程度的尊重。(A8)

公務倫理意指文官的民主素養、從事公務的理想性、從事公務的責任態度、對民意的關心以及個人的品德操守等倫理價值。例如：

積極面是第一個就是公務人員需要品德教育，品德教育當然就包括說鼓舞士氣，你的道德操守，你的親切態度，消極面就會講到獎懲。(A4-1)

個人擔任這個公職他是有什麼樣的抱負，他的理想性是在哪裡，最重要是他生長背景也有關係，還有偏向個人他們的個性跟特質是不是負責任。(A10)

專業能力意指標準作業流程的建立、專業裁量與評估、有效執行等能力。例如：

第一個就是說，它的可行性，就是說我會先評估他的意見的可行性。如果是一點機會都沒有的話，那我是不可能去做任何作為的。但是如果當我評估之後，這個是有可能的做的，那我會把它簽報給上面。(A6)

我會依照民眾所反應的，然後我有空的時候會去看，看了以後覺得他

們講的真的很有道理，所以我就會想要把他擬定說這個我們科裡可以去修正。（A10）

首長態度意指長官的指示、意見以及主政者的行為表現。例如：

我是覺得像主政者，他如果說也是很關心民意的話，這樣也會無形帶動他的部屬們。（A4）

如果長官有在這方面去強烈的要求，下面的人就比較願意去做，還有一些整個機關他們設立 SOP 標準作業流程。（A10）

綜合而言，受訪者在文官行使回應裁量行為過程中應扮演的角色以及受影響因素的意見一致性頗高，多位受訪者皆不約而同地提到類似的看法。從受訪者的回答中，作者歸納影響文官回應民眾的因素類型及提及該因素的次數，並整理如表 5 所示。

表 5 受訪者認知概念綜整表（題綱三）

代碼 概念	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A10	A11	累計次數
法令規章	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		8
監督控制	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		8
公務倫理				✓	✓	✓			✓	✓	✓	6
專業能力		✓					✓	✓		✓		4
首長態度				✓			✓		✓	✓		4

註：由於受訪者 A9 未回答本項問題，故未列入統計。

資料來源：本研究。

三、文官裁量回應偏好

從受訪者的回答可知，民意要進入公共政策的規劃與執行階段，必需符合幾個受訪者共識的條件，包括民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性以及政府資源是否足夠等。依據受訪者意見，作者概念化民意匯集程度，意指同一則民意是否由一定數量的不同民眾分別提出，當提出人數愈多時則本項需求愈有可能列為較優先解決的事項。例如：

你民眾反映的意見，他的意見是不是夠好，反映的人是不是夠多，質跟量的問題。再來就是，如果說這些意見是經由一些意見領袖或是社團，或是里長或是一些民意代表來反映，他基本上是具有有一定的民意的基礎，所以也會被重視。(A4)

其實民眾反應的話絕對不是單一次的反應我們就會把它納入，絕對是經過很多次的，而且絕對不是同一個人。當這個量達到一定的程度，我們開始做動作的時候，當然並不是說有「量」，我們就一定會馬上做。只是當反應的數量有了以後，我們再來看我們要修的東西、要調整的東西，要訂定這個政策的時候，我們就會把這個民眾的意見帶進來。(A6)

符合決策者偏好，意指該項民意與首長、民意機關的意見是否相符，若相符則會被認可進入政策過程。例如：

每周二早上都會開市政會議，我們就會把上周民眾的陳情案件提出，讓府級長官看上周民眾意見後，指示相關局處針對這個部分去規劃檢討。(A1)

要有地方首長的意志，施政方向 match，有 match 的話就會，不會 match 的話除非一個是行政首長，另外一個就是民意機關。我們有府會，中央是行政院和立法院，地方一樣也是行政立法，就是市政府和市議會啊。若不是行政首長的施政方向的話，否則就是民意機關。在此規畫之下才有可能被納入政策內容，否則這談何容易啊。(A11)

符合文官專業判斷，意指該項民意是否符合歷史經驗、是否符合法令以及是否具有可行性等，若民意與文官的專業判斷相符，也較有可能被優先處理。例如：

那民意代表站在民眾的角度，他一定希望設，但是我們一定會按照法規告訴他，如果在安全上，評估了之後，公共安全如果沒有問題，就依照法規來做，若真的是法規上不行做的部份，我們會要求業務機關，不管是承辦人員或者是各級主管，一定要跟當事者去回應，而且很婉轉的跟他講說，這個是因為什麼原因所以沒有辦法做，請你諒解。(A3)

但是並不是因為民眾意見量大我們就要優先去處理他，……除了很多

人反應一件事之外，歷史經驗也是我們考慮的因素。(A4-1)

議題本身的重要性，意指民意表達的管道，如民意代表、媒體或公聽會等場合提出，符合機關權責以及符合具體事實等，被認定為重要議題的民意，較有可能被優先處理。例如：

至於說有些機關，他為什麼有些案子會處理的更快，因為已經聽到說，現在媒體已經出來了，……他怕媒體一報出來，他被我們的市長盯，他也會快去處理。但是我說過，這個前提都是必須，是合法可以滿足的。
(A5)

因為公務員在社會上是我說一句老實話，是非常不受尊重的一群，所有的報紙只要登這個公務員，他有甚麼樣涉嫌甚麼樣，95% 的人認為那是真的。我們最近有議會把一個公務員，就直接公審他了，就議員直接說，那個公務員怎樣怎樣，就前兩天的新聞，他甚麼跟員工收甚麼公基金甚麼的，不應該甚麼的，議員在議會講是不受責難的嘛對不對，但是他只要一講出來，這公務員馬上就被調職，本來科長就被調非主管。(A9)

政府資源是否足夠，意指政府的預算、人力等資源是否足以回應民眾的需求。例如：

他反映的內容是否可行，還有因為機關在執行業務都有專業的判斷，所以今天民眾反應可行和機關判斷，很重要的就是預算，就是錢，那如果預算不夠，也可以分為短中長期計畫去完成，我覺得應該就可以去做。
(A1)

處理 1999 陳情案件機關的考量是，第一個預算額度；第二個，當地的人民受到的威脅，人數的多寡嚴重性。今天能做的，我會盡量滿足市民的要求，不會設你幾個人頭，但前提就是要我有錢。(A5)

值得注意的是，有多位受訪者表示一旦政策納入執行，民眾即使有其他意見也很難調整，就算調整也只有彈性微調空間而已，如受訪者 A8 所言：「一旦一項政策我們下去執行之後，其實很難說中間有什麼改變、變遷，其實還蠻難的，除非這個政策真的是執行上有困難，很明確的窒礙難行才會可能，要不然如果我們已經執

行了，民眾聲音意見要去改變，我覺得基本上已經不太可能了」。此外，多位受訪者也都提及民意匯集後，還需要陳核首長決定後，才會真正進入政策過程，如受訪者 A4 所述：「我覺得現在機關他們都很尊重民意，……我所知道的，幾乎所有機關他們都會呈到局長那邊去做決行。我這樣的回覆到底可不可以給民眾，都是局長他們都有看過……那相對的，局長他們也了解，比如說他們業務上出了甚麼樣的瑕疵必須要修正，他們也會做即時性的處理。」。換言之，民意反映只能視為納入政策過程的充要條件而非必要條件，它是引起有權決策者（包括承辦人及其階層主管）注意的關鍵。綜合多位受訪者的說法，作者歸納受訪者對民眾意見被納入政策規劃的原因及表達次數，並整理如表 6 所示。

表 6 受訪者認知概念綜整表（題綱四）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
民意匯集程度	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓			6
符合文官專業判斷		✓	✓	✓			✓			✓	✓		6
議題本身的重要性				✓	✓	✓		✓	✓	✓			6
符合決策者偏好		✓		✓							✓	✓	4
政府資源是否足夠	✓					✓				✓			3

資料來源：本研究。

至於，受訪者對民眾意見能影響政策執行的原因及表達次數，則整理如表 7 所示：

表 7 受訪者認知概念綜整表（題綱五）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
符合文官專業判斷	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
符合決策者偏好	✓			✓							✓	✓	4
議題本身的重要性	✓					✓		✓					4
民意匯集程度	✓		✓		✓								3

資料來源：本研究。

四、資通訊科技的功能

多數的受訪者認為資通訊科技的主要優點在於提高對民眾回應的效率，其次是增加民意來源、加速內部的協調溝通、提供決策支援以及監督控管。當然，也有極少數的受訪者看到了負面功能，如增加公務員的工作壓力，以及數位落差造成科技僅能服務特定對象的問題。茲就受訪者意見，將資通訊科技扮演的功能分成正面及負面等兩個面向，並分別說明如下：

（一）就資通訊科技扮演正面功能而言

資通訊科技可提高對民眾回應的效率。例如：

科技當然就是說他回應的速度提升，或是說他有一些其他的功能性，基本上取決於這個系統，系統如果說他有這些功能的話基本上會得到不錯的滿意的部分。（A7）

政府在回應民眾上的這個效率也變快了，以前可能早期都要公文書信往返，現在有電子公文嘛，有 e-mail，我就可以直接在電子信箱上就直接回覆了。所以我們現在再回應民眾 1999 這個案件上，我們都是用 e-mail 回覆了。（A11）

資通訊科技可增加民意來源，幫助接收民意。例如：

資通訊建立之後，不管是透過網路進來或是 1999 進來，對民眾直接參與公共事務，是可以直接去面對。就是說他可以提供很多意見，提供很多意見對民眾而言，就有參與感……。（A3）

這些科技發達了以後，變成說反應的量會增加，節省他們時間，他的反應量會增加，反應的內容會更多，然後項目會更複雜，更多元化。（A6）

資通訊科技可加速與民眾的溝通。例如：

現在最常用就是 e-mail，可以讓民眾很清楚說，你是因為什麼原因可以或不可以，回到我最一開始講的，你用 e-mail 告訴他，會很清楚看到文

字的表達……。 (A4-1)

他這個平臺你可以做一些行銷，置入行銷也好，或是怎樣的行銷，或是一個形象改變，或說讓人家比較有好的觀感，這也是其中之一。 (A8)

資通訊科技可支援決策。例如：

那我們政府機關收到的資訊，他可能就會蒐集很多各方面的意見進來，去做政策上的調整或政策上的參考，做一些調整。 (A3)

當然說整個資通訊的科技在我們這邊來講的話，也是對我們有幫助，因為我們可以彙整資料啊，去整理啊，去建立資料庫等等。整體而言，是利大於弊的，幫助我們在行政的一個統計、分析上面，在引導我們去做一些決策。 (A6)

資通訊科技可幫助管理者監督管控。例如：

資通設備幫助很大，如果沒有這個設備，電話通報不完，而且電話一直進來，有一個系統使用，對大家都很方便，控管案件也比較容易。 (A1)

應該是說可以幫助稽查人員的工作。我們當然會針對一再陳情案件加強稽查，會嚴加控管，一直到他的稽查案件不見消失。 (A8)

(二) 就資通訊科技扮演的負面功能而言

資通訊科技可帶來民眾的數位落差，擴大民眾間的不平等。例如：

我們曾經做一個民意調查跟問卷，就是說事實上可能還有 30% 幾左右的人是不用電腦的，並不是 100% 的人都用電腦，那你科技服務畢竟是有特定的對象……。 (A2)

資通訊科技造成文官的工作量的增加，成為文官工作的壓力來源。例如：

另外一個面向是造成我們這邊的壓力跟工作量就大增，還有造成查證上的一些困難。 (A6)

綜合而言，受訪者主要將資通訊科技視為提高處理人民陳情案件效率的利器，

其次是關注到資通訊科技具有協助公務員分析民意需求的能力，最後才是促進和民眾溝通與決策支援的能力。而且受訪者對資通訊科技功能提及正面看法的次數者，也遠高於提及負面看法的次數。作者歸納受訪者認為資通訊科技在回應民意過程提供的功能及反應次數，並整理如表 8 所示。

表 8 受訪者認知概念綜整表（題綱六）

代碼 概念	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A10	A11	累計次數
處理效率		✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	7
接收民意			✓	✓		✓	✓				✓	5
與民溝通	✓				✓	✓			✓			4
決策支援			✓				✓			✓		3
監督管控	✓								✓			2
壓力來源							✓					1
數位落差		✓										1

註：由於受訪者 A9 未回答本項問題，故未列入統計。

資料來源：本研究。

（三）「1999 熱線」的功能

受訪者皆認為「1999 熱線」對民眾有正面的幫助，主因是「1999 熱線」可以提高政府回應民眾需求的效率。但也有部分受訪者提醒到「1999 熱線」的能力限制問題，包括可以處理的問題類型、問題數量等都是有限的，如受訪者 A9 表示：

「現在每個人都可以打，所以我們事情變多了，所有原來可以處理的事情現在都是一樣可以處理，不能處理的事情還是不能處理。」。比較有趣的是多數的業務機關受訪者共同反映「1999 熱線」為文官帶來工作壓力，包括增加業務量、被監督的壓力，甚至是成為民眾用來報復他人的工具，例如受訪者 A8 表示：「工作的負荷，其實我覺得任何一個政府機關的人力都是有限的，那像在舉一個例子，局裡面的檢舉達人，那個案件量是暴增，給檢舉達人的獎金是 30%，那案件量是多到爆炸，我們的人力就這麼多……。」；受訪者 A6 則說：「那有一些純粹的是為了報復性的投訴，報復性的投訴，因為我們這邊都有收過嘛，而且還為數不少……。」

值得注意的是，企業的客服中心多將客服專線當作是整合企業跨部門服務資

源、蒐集顧客偏好以及企業決策資訊的重要管道。但多數的受訪者把「1999 熱線」的主要好處放在對民眾需求快速回應以及整合服務資訊的功能上，卻僅有少數人注意到「1999 熱線」有助於政府機關蒐集民意、促進跨機關協調以及協助決策支援的功能。當然也有一位受訪者提醒「1999 熱線」會干擾行政機關原有業務的推動，而主張要限縮其干擾範圍，以避免造成其他行政機關業務的排擠效應。例如，受訪者 A2 表示：「我只要打 1999，他就會幫我聯繫若干人等去處理這樣的問題，但是…，這個東西干擾到行政的作業，所以呢 1999 的設立呢應該考量到某些特定項目，而不是所有的事務通包。」關於這點，作者雖將其劃為「能力有限」的概念，但其本質與單純是 1999 解決能力不足的看法還是有差異，故特別列出以利吾人深思其中的意涵。作者歸納受訪者對於「1999 熱線」功能的看法及意見反應次數，並整理如表 9 所示。

表 9 受訪者認知概念綜整表（題綱七）

概念	代碼											累計次數	
	A1	A2	A3	A4	A4-1	A5	A6	A7	A8	A9	A10		A11
回應速率	✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	8
增加業務量		✓						✓	✓	✓	✓	✓	6
整合服務資訊	✓			✓	✓			✓					4
能力有限		✓	✓							✓			3
回應追蹤	✓					✓						✓	3
接收民意						✓					✓		2
協助聯繫		✓			✓								2
報復他人工具							✓			✓			2

資料來源：本研究。

肆、結論

一、研究發現

從前述的分析顯示，本文已分別萃取出數個不同的抽象概念。作者進一步將本研究關切的四個子研究問題重點，以及質化分析所得之研究構念（作者定義為概念

的群組意義）、主軸定位（亦即構念與概念的直線關連）以及萃取出的概念，整理如表 10 所示。依據表 10 的內容，作者可分別回答本文的四個子研究問題如下：

第一、地方文官認知的回應性政府內涵為何？

地方文官認知的回應性政府內涵包括文官回應態度與回應標準兩個層次，前者包含同理心與主動，後者包含效率、專業與責任等認知概念。

第二、何種因素會影響地方文官對民意的回應？

影響地方文官回應民意的因素包括文官自我的角色認知以及民意進入政策過程之因，前者受到專業能力以及公務倫理影響，塑造出專業工作者、溝通者、堅守公務價值者、體察社會需求者等四種角色，後者受到外在控制以及行政系統與程序影響，形成三種概念，分別是首長態度、監督控制以及法令規章。

第三、地方文官對民意有無回應偏好？其具體內容為何？

地方文官會因公共議題的本質而影響其回應民意的偏好，亦即讓民意進入政策過程而加以回應，這些本質包括民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性、政府資源是否足夠等概念。

第四、資通訊科技可在地方文官回應民意的過程中提供何種幫助？

資通訊科技扮演輔助性角色，可以提供輔助公民參與以及行政管理的功能，但資通訊科技亦同時存有正負面功能，前者可提供正面的資訊傳遞、處理效率、接收民意等功能，以及負面的數位落差功能；後者可提供正面的監督管控、協調溝通、決策支援等功能，以及負面的壓力來源功能。在此情形下，「1999 熱線」受到資通訊科技輔助的影響，同時帶有正面及負面的功能，前者包括整合資訊、接收民意、回應速率、回應追蹤、協助聯繫等功能；後者包括干擾例行業務、能力有限、任務重疊浪費、增加業務量、報復他人工具等功能。

然而，上述的研究發現，其實尚無足夠的資訊可以回答「地方文官究竟是如何回應民意？」的核心問題。為進一步拼湊出地方文官回應民意的圖像。作者對照前述研究發現與相關理論文獻後，描繪地方文官回應民意的過程如圖 1 所示。

表 10 研究問題面向與研究構念、認知概念對照表

研究問題面向	研究構念	主軸定位	認知概念	說明
回應性政府 內涵 (研究問題一)	回應性政 府理念	文官回應 的態度	同理心、主動	在地方文官認知觀念裡，回應性政府具有若干價值，惟從後續的訪談中發現，此些價值為一種理想目標或稱為願景，因為實務上存在太多限制而無法達成。
		文官回應 的標準	效率、專業、責任	
裁量回應原因 (研究問題二)	文官角色 認知	專業能力	專業工作者、溝通者	從深度訪談資料與公務員認知概念分析可知，文官內在價值包含兩種面向：專業價值與民主價值，故就文官自我角色認知概念之相關性進行分類。
		公務倫理	堅守公務價值者、體察社會需求者	
	民意進入 政策過程 之因	外在控制	監督控制、首長態度	行政的外在控制主要來自於階層的控制，內容包含監督控制及首長態度兩項概念。
		行政系統 與程序	法令規章	行政系統與程序是文官行使裁量權的正式法令以及非正式制度的組織文化、規範和運作規則，從深度訪談資料可知，法令規章的概念同時包括正式與非正式制度的意涵。
裁量回應偏好 (研究問題三)	公共議題 本質	政策規劃 階段	民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性、政府資源是否足夠	公共議題是公民透過主動參與，向政府機關表達的服務需求。就地方文官認知概念而言，公共議題是否有足夠的意見反映人數、反映者身份以及議題重要性等因素，會影響該意見被納入政策過程的機會。
		政策執行 階段	民意匯集程度、符合決策者偏好、符合文官專業判斷、議題本身的重要性	
資通訊科技 功能 (研究問題四)	資通訊科 技	輔助公民 參與功能	正面：資訊傳遞、處理效率、接收民意； 負面：數位落差。	資通訊科技的正功能為一種輔助者的角色，它可以輔助公民參與，亦可輔助行政機關進行管理。值得注意的是，資通訊科技亦帶

研究問題面向	研究構念	主軸定位	認知概念	說明
	1999熱線	輔助行政管理功能	正面：監督管控、協調溝通、決策支援； 負面：壓力來源。	有負面功能，如數位落差造成參與不公平的問題；提供民眾陳情的便利性造成工作壓力來源的問題。
		正功能	整合資訊、接收民意、回應速率、回應追蹤、協助聯繫	多數受訪者認為「1999 熱線」對於市民而言可帶來極大的好處，但卻也因此加重公務員的工作負荷，並影響行政體系的運作。
		負功能	干擾例行業務、能力有限、任務重疊浪費、增加業務量、報復他人工具	

資料來源：本研究。

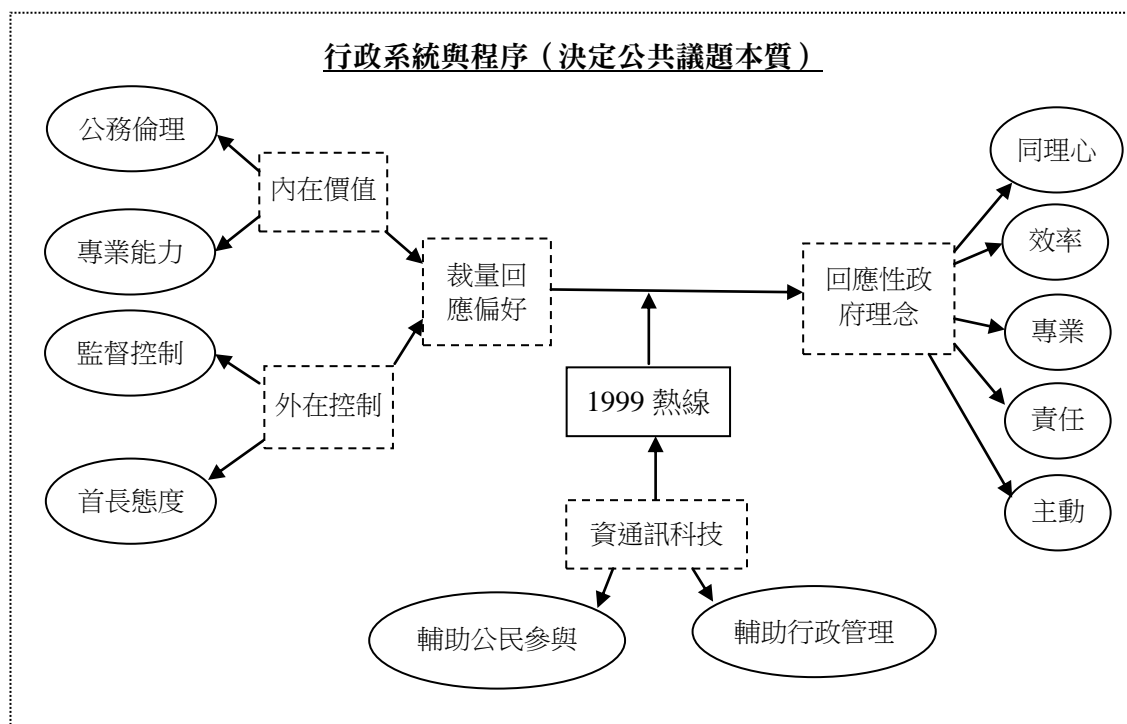


圖 1 地方文官回應民意的過程

資料來源：本研究。

圖 1 呈現出作者假設潛在變項 (latent variables) (虛線長方形表示) 與觀察變項 (observed variables) 間 (實線橢圓形表示) 存有的關係,¹⁵ 茲就圖 1 中呈現的意涵分述如下:

(一) 潛在變項的關係

作者依據表 10 呈現的概念主軸定位以及行政學相關理論的指引, 假設潛在變項呈現如圖 1 所示的關係。首先, 政策執行 (policy implementation) 理論指出文官的裁量權是政策執行成敗的關鍵, 故本文亦假設地方文官的裁量權限對政府回應民意的程度具有關鍵性的影響。其次, 行政學討論文官行政裁量權限的核心問題, 多從文官外部控制或內在價值約束的角度出發, 故本文亦採取同樣的立場假設裁量權、外部控制與內在價值間的關係。最後, 由於受訪者認知「1999 熱線」雖可協助提升政府回應民意的能力, 但亦會干擾原有的行政程序運作, 加上其認知資通訊科技同時具有正面與負面功能, 故作者將其假設為文官回應民意過程的調節變項 (moderator)。

(二) 回應性政府理念

有關政府回應性的探討, 可連結到政府組織績效的概念, 因為政府組織績效的良窳代表著政府對民意具體回應的程度。然而, 要界定政府的組織績效並不是一件容易的工作, 特別是外在客觀的績效資訊往往難以取得。文獻顯示組織成員主觀或認知的組織績效與客觀的組織績效之間存有高度的相關性, 故有學者將組織成員主觀的績效資訊當作客觀績效資訊的替代方案 (Brewer & Selden, 2000: 697; Kim, 2005: 250)。例如, Brewer 與 Selden (2000: 689) 便採用此策略, 依不同研究焦點將政府組織績效區分成內部績效與外部績效兩類, 且皆以三種與績效相關的價值, 包括: 效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 以及公平 (fairness), 當做測量主觀績效資訊的依據。

作者對照文獻與前述受訪者的看法, 發現本文詮釋的文官回應性政府理念, 可歸屬於受訪者主觀認知的績效標準, 且類同於組織績效研究的外部績效面向。就績

¹⁵ 這個關係主要基於觀察變項做為潛在變項之反映性指標 (reflective indicators) 的理論假定。

效標準的內涵而言，文獻與受訪者認知在「效率」呈現出高度的一致性，但在「效能」與「公平」出現歧異。然而，行政學有關「效能」的定義向來是一個有爭論的問題，因為效能牽涉到「效能是來自誰的觀察角度？」的問題（Brewer & Selden, 2000）。由此來看，受訪者表示的「專業」以及「責任」，可視為從文官角度界定的「效能」概念，因為文官認為以專業及負責任的態度和方法解決民眾問題，就是回應性政府的具體展現。其次，「公平」涉及行政機關對民眾是否給予公平對待的問題，¹⁶ 但受訪者並未提及本項概念。與文獻不同之處，在於受訪者提出以同理心找出民眾真正的需求以及主動尋找民眾尚未發現或尚未反應的問題。因此，「同理心」與「主動」和「公平」概念之間有何關聯，則是值得進一步探究的課題。

（三）裁量回應偏好

從行政學相關研究可知，文官體系的政治控制理論，是傳統討論文官回應性的主要立論基礎。因為傳統官僚行為的文獻受到民主代議制度理論的影響，多假定文官的決策、產出、以及成果係由外部的政治控制所決定，故強調文官應為價值中立者（value neutral），而文官的回應性僅僅是為了回應外部的政治力量。例如，Frederickson 與 Smith（2003）認為官僚控制理論有兩項基本的假定，其一為假定政治行政二分；其二為假定民主選舉的官員，包含政務官與立法者，必須要能控制常任文官的決策與行動。因此，要改善文官回應性的問題，應從加強對文官的控制著手。值得注意的是，新公共行政及黑堡宣言（Blackburg Manifesto）論者對於文官回應性問題有全然不同的看法。渠等認為文官應主動積極地扮演倡議者的角色，照顧弱勢族群，抑制多元主義的缺失，並以追求社會公平為職志，其中憑藉的就是官僚的專業知識（Denhardt & Denhardt, 2003；余致力，2000）。兩派的說法引起 Herman Finer 與 Carl J. Friedrich 在 1940 年代對行政人員需接受外部控制或透過內部控制才能保障人民權益問題的激烈辯論（轉引自林鍾沂，2003：634-635），並成為行政學討論行政裁量權控制問題的發軔。因此，作者認為文官回應民意的偏好，

¹⁶ 例如 Brewer 與 Seldeny 在其選擇的調查問卷中就有一題為：「我的組織對員工及民眾都提供公平與相同的對待，而不論其政治立場、種族、宗教信仰、國籍、性別、婚姻狀態、年齡或肢體殘障情況。」（Brewer & Seldeny, 2000: 698）即可視為其運作化公平概念的代表。

包含在兩種受訪者未明示的潛在變項之中，分別是文官的外部控制與內在價值，前者包含受訪者提及的「首長態度」與「監督控制」概念；後者則包含受訪者提及的「專業能力」以及「公務倫理」概念。

（四）行政系統與程序

民主國家的公民可因為各種不同的動機及理由而以不同的方式參與公共事務，所以公民參與（citizen participation）¹⁷ 可以有各種形式、理念以及動機，連帶使得不同觀察角度下的公民參與呈現出多元意義，但其共同目標在使政府決策系統能接納公民意見（Arnstein, 1969; Cooper, Bryer, & Meek, 2006; Macedo, & Alex-Assensoh, 2005）。就此而言，King、Feltey 以及 Susel（1998）等人的研究指出公民參與的過程包含四個重要的元件，分別是：1. 議題或情境；2. 參與時的行政結構、系統與程序；3. 行政人員；以及 4. 公民。在傳統的參與系絡中，議題被置於最核心的位置，其次是行政結構、系統與程序，再其次是行政人員，最後才是公民（如圖 2 所示）。由於行政結構、系統與程序是政治與社會建構的架構，位居其中的行政人員必須加以遵守，這意謂只有當議題通過層層的界定，且公民參與的意見與此議題相同時才會被接納。換言之，傳統的公民參與情境，公民是處在最外圍的位置，以致於其意見往往被排除在政策過程之外，公民與行政人員將處在一種權力的對立關係。無獨有偶地，Yang 與 Callahan（2007: 249）的研究也指出，有意義的、真誠的公民參與之所以鮮少出現，其中一部分（通常是最為關鍵的一部分）可歸咎於多數的行政人員因專業或私利的理由而不情願地將公民納入決策制訂之中，或即使他們將民眾意見納入了，他們也僅是在議題已經設定且政策已經完成之後才讓公民參與。

¹⁷ 經查閱文獻後，發現有關公民參與議題的相關英文用法很多，除了「citizen participation」之外，還有「civic engagement」、「civil participation」以及「civic participation」，但不論何種稱呼，其主要討論的焦點都是著重在個人或集體行動對於公共議題的關懷，故本文統一以公民參與稱之。

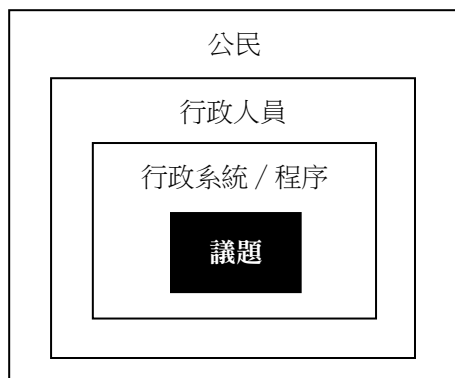


圖 2 傳統的公民參與系絡

資料來源：King, Feltey, & Susel, 1998: 320.

因此，前述學者的研究說明了受訪者在回答何種民意才會被納入政策過程，也合理化為何只有符合文官專業判斷、民意匯集程度、符合決策者偏好、議題本身的重要性以及政府資源是否足夠等特質的民意，才有可能獲得地方文官的具體回應。因此，作者認為這些可被回應的公共議題條件來自「行政系統與程序」對於民意的限制，而「行政系統與程序」就是受訪者所述的「法令規章」概念。

（五）資通訊科技

「1999 熱線」可視為學習企業顧客導向精神而建立的便民服務系統，透過資通訊科技的高度應用，整合政府橫向與縱向的作業流程，促使地方政府能以民眾需求導向來解決各種非緊急的疑難雜症，並加速其回應民眾的能力。因此，作者認為運用資通訊科技建構的「1999 熱線」，在地方文官回應民意的過程中，因同時具有正面與負面功能，故將其假設為調節變項，表示會對文官回應民意過程形成干擾效果。

二、後續研究建議

本文以台灣六都「1999 熱線」主政文官的意見，作為分析地方政府回應公民主動參與行為的研究個案，經作者反覆萃取、歸納多項抽象概念及研究構念後，初步建構一個解釋地方文官回應民意過程的理論模型。雖然將概念紮根於資料之中，是

紮根理論研究方法的主要特徵，但研究者本身的創造性也是這個方法的重要元素（吳芝儀、廖梅花譯，2003：19）。換言之，作者雖依照紮根理論研究方法進行理論的建構，但不可諱言的，本文的發現其實亦奠基在作者對訪談資料的個人洞察之上。惟從本文奉行的混和研究途徑的方法論立場可知，本文的發現代表作者對於六都受訪者「主觀理解」回應民意過程的「詮釋理解」，惟作者透過相關研究的對話與演繹推論，額外提出一個待驗的「實證理解」的作法，或可稍稍舒緩讀者對於本文研究發現的質疑。至於，這個待驗的理論模型，是否足以解釋台灣地方文官回應民意的過程，則留給有心從事此「秘籍」一般化理論建構的讀者，進一步運用適當的量化方法予以驗證了。

參考文獻

- 余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。**公共行政學報**，第4期，頁1-30。
- 吳庚（2010）。**行政法之理論與實用**（11版）。臺北：三民。
- 吳芝儀、廖梅花譯（2003）。**紮根理論研究方法**（Anselm Strauss & Juliet Corbin 著），臺北：揚智文化。
- 林鍾沂（2003）。**行政學**。臺北：三民書局。
- 陳敦源（2005）。**民主與官僚：新制度論的觀點**。臺北：韋伯文化。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹（2006）。官僚回應性與內部顧客關係管理：臺北市政府市長信箱個案研究。**行政暨政策學報**，第42期，頁143-182。
- 黃東益、蕭乃沂、陳敦源（2003）。網際網路時代公民直接參與機制的機會與挑戰：臺北市政府「市長信箱」的個案研究。**東吳政治學報**，第17期，頁121-152。
- 廖洲棚（2011）。公民社會中的官僚回應困境：理性選擇的觀點。**空大行政學報**，第22期，頁279-308。
- 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**，第3卷第1期，頁155-174。
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American*

- Planning Association*, Vol.35(No.4): 216-224.
- Brewer, G. A., & S. C. Selden. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10(No.4): 685-712.
- Cooper, T. L., T. A. Bryer, & J. W. Meek. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, Special Issue, December: 76-88.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt. (2003). *The New Public Service*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Dahl, R. A. (1967). *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand MacNally.
- Frederickson, H. G., & K. B. Smith. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview.
- Hobolt, S. B., & R. Klemmensen. (2005). Responsive Government? Public Opinion and Government Policy Preferences in Britain and Denmark. *Political Studies*, No.53: 379-402.
- Kim, S. (2005). Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15(No.2): 245-261.
- King, C. S., K. M. Feltey, & B. O. Susel. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.58(No.4): 317-326.
- Lee, A. S. (1991). Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research. *Organization Science*, Vol.2(No.4): 342-365.
- Levine, C. H., B. G. Peters, & F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University.
- Macedo, S., & Y. M. Alex-Assensoh (2005). *Democracy At Risk: How Political Choices Undermine Citizen Participation And What We Can Do About It*. Washington, DC.: Brookings Institution.
- Meier, K. J., & L. J. O'Toole Jr.. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Schellong, A. (2007). Citizen Relationship Management. In A. V. Anttiroiko, & M.

- Mäkiä (Eds.), *Encyclopedia of Digital Government* Vol.I (pp. 174-182). Hershey: Idea Group Reference.
- Starling, G. (1998). *Managing the Public Sector*. Fort Worth: Harcourt Brace College.
- Verba, S., & N. H. Nie. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Yang, K., & K. Callahan. (2007). Citizen Involvement Efforts and Bureaucratic Responsiveness: Participatory Values, Stakeholder Pressures, and Administrative Practically. *Public Administration Review*, Vol.67(No.2): 249-264.

Uncovering the “Secret Box” of Local Civil Servants’ Responsiveness: Qualitative Analysis of the 1999 Citizen Hotline in Six Taiwan Cities

Zhou-Peng Liao^{*}, Don-Yun Chen^{**}, Hsin-Chung Liao^{***}

Abstract

With the democratic consolidation in Taiwan, “listening and responding to people” has become the core value of governments at all levels. In order to improve the government-citizen relationship, many local governments of Taiwan use the Information and Communication Technologies (ICTs) as a means to listen and respond to public opinions, such as the early Mayor’s Mailbox and the recent 1999 Citizen Hotline for city residents. However, even if government uses ICTs, public opinion still needs to be responded by civil service system. Because the civil servants exercise discretion with their professional preference, there may be a gap between civil servants’ response and citizens’ preference. Therefore, it is necessary to pay attention to the “secret box” (bureaucratic responsiveness). In order to understand the “secret box”, this paper uses the 1999 Citizen Hotline of Taipei City, New Taipei City, Taichung City, Tainan City, Kaohsiung City and Taoyuan County as sample cases, to explore “how do

* Corresponding Author, Assistant Professor, Dept. of Public Administration, National Open University, Taiwan.

** Professor, Dept. of Public Administration, National Chengchi University, Taiwan.

*** Assistant Professor, Dept. of Public Policy and Management, Shih Hsin University, Taiwan.

the local civil servants respond to the public?” To answer this question, this study adopts the qualitative grounded theory method. The authors interviewed twelve local civil servants who dealt with the calls of 1999 Citizen Hotline in the six cities and county, and summarize their opinions to explore the theoretical framework of local civil servants’ responsiveness, as well as the key factors which would influence their responsive process.

Keywords: responsive government, administrative discretion, 1999 citizen hotline, citizen relationship management