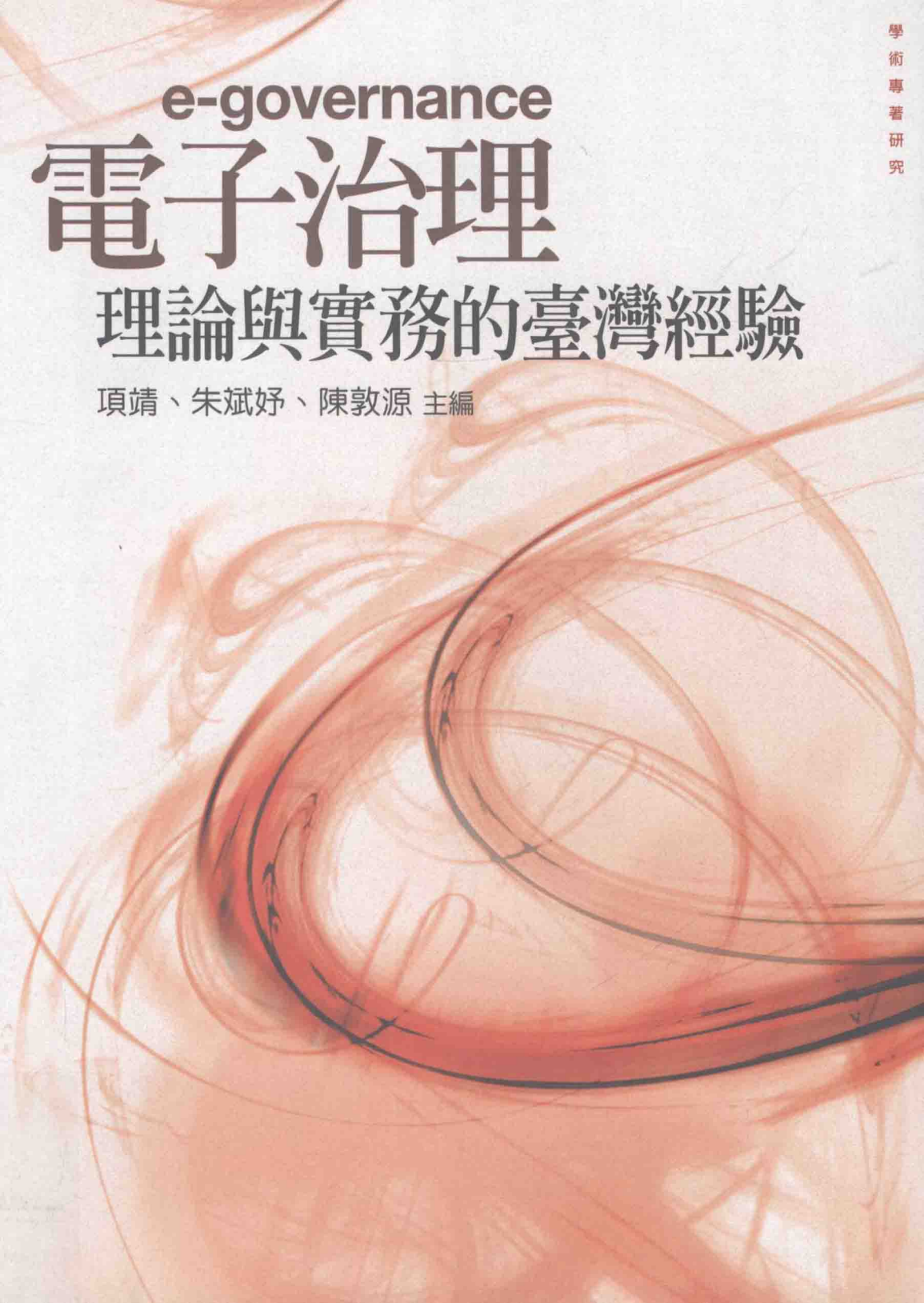


e-governance

# 電子治理

## 理論與實務的臺灣經驗

項靖、朱斌妤、陳敦源 主編



e-governance

# 電子治理

## 理論與實務的臺灣經驗

項靖、朱斌好、陳敦源 主編

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

電子治理：理論與實務的臺灣經驗／朱斌好等

著．——初版．——臺北市：五南，2011.11

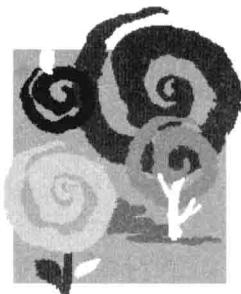
面：公分

ISBN 978-957-11-6362-8（平裝）

1. 資訊化政府 2. 臺灣經驗

572.9029

100014285



1PZ8

## 電子治理：理論與實務的臺灣經驗

主 編 — 項靖 朱斌好 陳敦源

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蓁

封面設計 — 佳慈創意設計

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2011年11月初版一刷

定 價 新臺幣900元

# 編者序

這本論文集的出版，代表行政院研考會委託國立政治大學的電子治理研究中心，對臺灣電子治理研究的領域作出了一個重要的貢獻。

讀者如果細心體察近二十年來世界重要的發展趨勢，「資訊暨通信科技」（Information and Communications Technologies, ICTs）一定佔有無可取代的一席之地。資通科技不僅改變人類的溝通生活方式，也衝擊到政府部門對內對外運作模式的現狀。1990年代新公共管理（New Public Management）思潮興起，強調政府必須注重顧客導向、績效管理與效率回應等關鍵價值，而電子化政府（e-government）剛巧成為推動新政府運動的重要政策工具之一。它是政府應用資通科技建構未來的虛擬政府，並且透過網際網路提供民眾立即、迅速、有效的公共服務，成就「政府服務無所不在」（ubiquitous government）的願景。近年來，隨著科技日趨發展，電子化政府不再侷限於服務提供的效率概念，更開始關注政策場域中利害關係人的指認與管理，透過資通科技完成組織變革、激發民眾參與，以及落實透明課責等政府治理的正當性目標，成為「電子治理」（e-governance）的新願景。在這個新的願景下，逐步發展出政府對政府（government to government, G2G）、政府對公務員（government to employee, G2E）、政府對民眾（government to citizen, G2C）、政府對企業（government to business, G2B）、政府對非營利組織（government to association, G2A）及政府對弱勢者（government to disadvantaged, G2D）六大治理關係，這也是電子治理研究中心過去四年評估臺灣電子化政府績效的主要架構。

根據聯合國2010年全球電子化政府調查報告顯示，未來電子治理的重點在於民眾導向與服務發展；世界各國政府亦認知其對於企業、社會與民眾的重要性，莫不致力推動電子治理。臺灣作為資訊產業大國，自然不會自外於這個潮流。自1980年初行政院成立「政府機關電腦化計劃服務團」起，我國政府陸續完成規劃並落實全國行政資訊體系，以及政府機關電子化等重要政策，為我國發展電子化政府奠定基礎。1998年行政院正式

核定「電子化／網路化中程」計畫，目前可知是我國發展電子化政府的第一階段，接下來政府陸續於2001年、2008年核定第二階段電子化政府「數位臺灣e計畫」與第三階段電子化政府「優質網路政府計畫」。晚近，政府於2011年5月更正式宣告我國電子化政府邁入第四階段，結合雲端科技以建構多元服務環境、主動遞送政府資訊、集中資源有效管理、增進互動信賴連結、有效串連社會網路五大推動策略，規劃出未來電子治理的願景。相信臺灣電子治理研究中心在未來的歲月中，可以扮演更為積極的績效評估、政策研究及國際交流的工作。

當然，面對資通科技所帶來對民主治理的發展與影響，電子治理是近年學界新興的研究領域。國內對於此議題的論述從2000年以來不可謂不少，惟缺一本系統化且本土的專書，對於有志投入此領域的專家學者與學子們誠為憾事。《電子治理：理論與實務的臺灣經驗》一書出版的目的，就是希望可以彌補此缺憾，提供國內學者專家與實務工作者一本依循本土脈絡的論文專書，作為研究與實務工作的基本參考之用。本書依照主題分為七篇，包括「科技與行政改革」、「電子化政府政策與架構」、「數位化行政管理」、「數位化公共服務」、「數位化民主與公民參與」、「數位化政府資訊公開」與「資訊社會相關議題」等，全書總共計收錄56位來自學術與實務界的專家學者共42篇論文，以臺灣作為主要分析脈絡，堪稱國內討論電子治理最完整的論文專書，也是臺灣電子治理研究中心對本土知識保存與推廣的願景，一個堅定承諾的展現。

大約在2009年盛夏期間，電子治理中心的老師們，包括政大朱斌好主任、東海項靖老師、北大黃朝盟老師、政大陳敦源老師、政大黃東益老師、成大蔣麗君老師、政大蕭乃沂老師、世新（目前北大）胡龍騰老師、中興潘競恆老師及淡江曾冠球老師等，剛剛辦完年度的國際研討會，大家癱坐在公務人力發展中心福華文教館十四樓的休息室當中，雖然疲累卻都很high，不知死活地大聊還可以為臺灣電子治理研究領域做些什麼。記得當時陳敦源老師首先發難，建議中心除了國際交流與政策研究之外，應該對國內電子化政府的教學產生更深遠的影響；大家七嘴八舌地討論，最後提議並通過商請蕭乃沂老師負責一個電子化政府課程設計的小型研究案，另外，大家也認為中心應該要編一本精選的中文論文輯，將臺灣過去十餘年來電子化政府的研究菁華一網打盡，一方面作為臺灣電子化政府研究領域設置里程紀念碑，另一方面也可以提供教科書市場一個嶄新的選擇。當下，這編書的任務就落到項靖老師身上，朱斌好主任也馬上承諾中心會全力支援。但是，沒有想到這工作花了超過兩年的時間才完成。

2009年晚秋開始，編書的工作成為電子治理研究中心的一個小型研究計畫。首先，項老師先以電子化、數位化政府、行政、治理等關鍵字，從學術資料庫中搜尋自2000年以降之中文期刊相關論文，當時蒐集到過去十年共97篇論文；接著，項老師在2010年初組成初審小組，與政大黃東益、蕭乃沂教授、臺北大學黃朝盟教授共同審定選出建議收

錄的文章，這時中心主任一職已經由陳敦源老師接棒。接下來，中心與五南圖書出版公司談妥出書計畫並簽約完成，至此進入向作者尋求同意、尋索原文電子檔，以及與研考會和各期刊索取版權確認書的冗長過程；最後，版權事項初步完成，2011年春本書進入稿件繕打、排版與校稿的階段，但是仍然持續前接段未完成的版權確認工作；期間中心同仁雖然很努力，但是朱斌好、楊俊宏（2000）發表於管理評論的〈電子化政府政策下行政機關生產力衡量模式與民衆滿意度落差之比較〉一文，仍未能獲得該刊之授權收錄於本書，為避免遺珠之憾，改由朱斌好老師以評論該文之方式呈現精華的方式，納入本書。

不可免俗地，我們要特別感謝行政院研究發展考核委員會的副主委宋餘俠博士，他對於臺灣電子治理研究中心各項工作的支持，往往超過我們所求所想；資管處的何全德處長及同仁們對中心業務推展的各方協助，我們也心懷感激；接著，我們也感謝原文刊載期刊同意本書收錄各篇論文，這些期刊包含公共行政學報、政治科學論叢、臺灣民主季刊、東吳政治學報、行政暨政策學報、政策研究學報、中國行政評論、研考雙月刊、國家政策季刊、多國際企業管理評論、資訊管理學報、規劃學報、法政學報、科技發展政策報導及醫療資訊雜誌等。當然，在出版聯繫過程中，電子治理研究中心的黃文彥先生、傅佩琪小姐、林儀郡小姐、歐子菁小姐提供必要協助，陳序廷先生、朱盈秋小姐、龔致丞先生、林于婷小姐、蘇品萱小姐、黃欣儀小姐、葉明樺小姐、江盈儀小姐、喬宗凡先生與呂詩捷小姐在校對與勘誤上盡心盡責，在此一併致謝。最後，我們也感謝五南圖書出版股份有限公司對本書出版所做的努力，特別是主編劉靜芬小姐及編輯李奇葵小姐對於本書的催稿與支持。知識傳承是眾人累積的成果，編書卻是累人的工作，但是，就像母親十月懷胎，辛苦雖辛苦，見到寶寶健康出生的那一刻，這一切都將會是值得的！

項靖、朱斌好、陳敦源 謹誌

2011年10月



|            |                                                     |
|------------|-----------------------------------------------------|
| <b>1</b>   | <b>第一篇 科技與行政改革</b>                                  |
| 1          | 第1章 從全球化探討網際網路時代的政策管理 / 宋學文、陳鴻基                     |
| 25         | 第2章 資訊科技與政府轉型：社會建構的觀點 / 江明修、曾德宜                     |
| 35         | 第3章 運用資訊科技再造政府：以臺北市政府線上服務的推行為例 / 吳秀光、廖洲棚            |
| 55         | 第4章 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 / 李仲彬、陳敦源、蕭乃沂、黃東益 |
| 91         | 第5章 電子化政府與網路化社會 / 曾淑芬                               |
| 99         | 第6章 由全球化觀點探討臺灣電子化政府之發展 / 崔灝東                        |
| <b>111</b> | <b>第二篇 電子化政府政策與架構</b>                               |
| 111        | 第7章 各國推動電子化政府之比較：整體資訊建設指標的觀點 / 蕭乃沂                  |
| 135        | 第8章 建立交互運作的公共網路服務 / 黃朝盟、趙美慈                         |
| 147        | 第9章 政府e化十年的回顧與展望 / 林裕權                              |
| 159        | 第10章 優活政府：無限大未來 / 吳昭男、楊宗義、曹孝櫟、曾建超                   |
| 175        | 第11章 於無線網路建立安全信任的電子化政府 / 謝續平                        |
| 187        | 第12章 行政機關推行電子化政府政策之研究：以海巡署為例 / 王百合、王謙               |
| 217        | 第13章 「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析 / 曾冠球        |
| 253        | 第14章 電子化政府創新與整合服務 / 李國田                             |
| <b>263</b> | <b>第三篇 數位化行政與管理</b>                                 |
| 263        | 第15章 行政資訊系統管理架構之研究：電子化政府之基礎 / 郭耀昌                   |

|            |            |                                                             |
|------------|------------|-------------------------------------------------------------|
| 281        | 第16章       | 公務人員與行政電子化：高雄市戶政事務人員對行政電子化認知的調查研究 / 蔣麗君                     |
| 319        | 第17章       | 政府組織的知識管理現狀與挑戰 / 黃朝盟                                        |
| 343        | 第18章       | 鄉鎮市層級行政體系地理資訊系統發展的經驗分析：以臺東市多目標地理資訊系統的發展為例 / 王聖銘、陳富美、賴坤成、林峰田 |
| 355        | 第19章       | 流程再造於電子化政府之應用：以建構臺北市政府衛生局聯合稽查單管理系統為例 / 吳立雅、姜郁美、莊芳甄、蔡禮同、林獻堂  |
| 373        | 第20章       | 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 / 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹              |
| 405        | 第21章       | 擴大公文線上簽核落實節能減紙資安 / 宋餘俠、林輝誼                                  |
| <b>413</b> | <b>第四篇</b> | <b>數位化公共服務</b>                                              |
| 413        | 第22章       | 評論「電子化政府政策下行政機關生產力衡量模式與民衆滿意度落差之比較」 / 朱斌好                    |
| 423        | 第23章       | 民衆使用網路報稅的評估：計畫行為理論觀點的初探 / 蕭乃沂、盧志山、趙文彬、賴怡君                   |
| 439        | 第24章       | 基層官僚提供線上申辦服務之評估：以臺北市政府為例 / 廖洲棚                              |
| 469        | 第25章       | 電子化政府影響評估 / 黃朝盟、吳濟安                                         |
| 483        | 第26章       | 顧客導向與資通科技對公共服務之影響：國外實例淺析 / 陳悅宜                              |
| 495        | 第27章       | 優質網路政府主動服務新思維：民衆e管家 / 陳怡君                                   |
| 507        | 第28章       | 單一窗口服務機制之推動 / 楊秀娟                                           |

**第五篇 數位化民主與公民參與**

- 517 第29章 數位化民主及其基礎條件 / 項靖
- 535 第30章 電子化政府與商議式民主之實踐 / 黃東益、陳敦源
- 563 第31章 數位民主之實踐與挑戰：網路電子投票之析探 / 黃朝盟、王俊元、許耿銘
- 575 第32章 應用資訊通訊科技可以改善公眾接觸嗎？臺灣個案的分析 / 陳敦源、李仲彬、黃東益
- 607 第33章 邁向電子化民主新階段：我國政府網站民主化功能之評估 / 羅晉
- 641 第34章 資訊通訊科技下的審議式民主：線上與實體公民會議比較分析 / 陳敦源、黃東益、李仲彬、蕭乃沂、林子倫
- 683 第35章 推展公民導向的電子化政府：願景或幻想？ / 曾冠球、陳敦源、胡龍騰

**第六篇 數位化政府資訊公開**

- 719 第36章 連續性政府出版品電子化應用機制之策略規劃 / 邱炯友
- 729 第37章 從行政院公報新制談資訊公開與民眾參與 / 葉俊榮
- 743 第38章 政府公報電子化發行初探：以歐盟公報、法國公報與比利時公報為例 / 楊曉雯

**第七篇 資訊社會相關議題**

- 755 第39章 電子化政府的無障礙空間：行政院直轄機關網站可及性評估 / 黃朝盟、林家如
- 779 第40章 數位化政府的城鄉差距：以我國鄉鎮市公所為例 / 項靖
- 821 第41章 電子化政府資通安全發展策略與展望 / 葉俊榮
- 837 第42章 資訊社會發展議題與政策比較研究 / 曾淑芬

## 第一章 從全球化探討網際網路時代的政策管理\*

宋學文 陳鴻基\*\*

### 壹、緒論

全球化（globalization）與資訊科學之發展，已從結構面改變了傳統上政治與經濟管理的模式。在網際網路的社會中，全球化已對國家之疆界、社會之階層、資源之分配、實體與虛擬社會之間的互動等都產生了前所未有的衝擊（Korbin, 1996: 4; Roberston, 1992b）。整個世界之政治與經濟之管理模式也隨著全球經濟相互依賴（economic interdependence）與資訊社會（information society）之來臨而需作根本的調整（Castells, 1997: 1）。而網際網路之時代來臨也將對政府未來之公共管理與政策制定產生革命性之影響（Dijk, 1999: 1-2），這些影響至少包括下列幾個重點（Warkentin and Mingst, 2000: 251-254; Van de Donk and Snellen, 1998: 14-18）：

- 一、網際網路將進一步使得國家之行政機關之組織運作透過「國家主權之式微」（the erosion of state sovereignty）與「去中心化」（decentralization）等全球化效應，使得在「公」、「私」及第三部門或「政府」與「民間」的畛域逐漸模糊；從而導致「去疆界化」（deterritorialization）之發生，最後可能某種程度地導致國家與社會之「虛擬化」（virtualization）；
- 二、民間或企業團體對資訊之掌握及應用能力將大大地提高民間與企業「分享」政府之政治與經濟資源，從而使得政策之制定過程、執行及管理產生革命性之變革。為因應此種衝擊，各國政府莫不把電子化政府列為未來政策管理之重要策略；
- 三、隨著個人、民間團體、企業及非政府組織（NGOs）在資訊能力上之提升，傳統上公共事務及國家安全之定義亦將隨之而改變。許多在傳統上政府之權力（如國防、國家安全、公共政策等）將更需要公部門以外之參與、協助及管理（Bekkers and

\* 原文刊載於資訊管理學報，第8卷第2期，頁153-173。

\*\* 作者宋學文為國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼所長；陳鴻基為國立臺灣大學工商管理學系暨商學研究所教授。

Zouridis, 1999: 191)。而此種發展將更進一步對未來政策管理之模式投下更複雜與不確定因素：

四、網際網路不但將對國界產生衝擊，亦會對中央與地方之劃分作衝擊，使得傳統以韋伯官僚體系的行政管理在科層制度之設計上，面臨巨大之挑戰。在網際網路之資訊社會中，地方政府之行政管理已不能自囿於地方而無處理國際性事務之能力，行政人員也不能以事務官的心態視決策過程為政務性質。換句話說，在政策之執行與政策之制定將有更為密切之互動關係，且國際事務與國內事務的互動之情形亦將更深遠地影響政策之管理（Warkentin and Mingst, 2000: 237-257; Rothkopf, 1998）。

以上四點，雖然不能涵蓋全球化對政策管理之所有衝擊，但從此四點中，我們已可充分瞭解全球化對政策管理影響之深遠。全球化的研究雖已普及，但針對全球化與全球治理（global governance）所可能對政策管理產生衝擊之理論基礎或分析架構尚不多見。在本文中，我們除了介紹全球化產生的背景及其對公共政策之研究影響之相關理論外；我們也將探討伴隨全球化而來之網際網路時代所可能對政策管理產生實務之衝擊。其中，我們將透過「虛擬社群」的觀念來介紹未來在政策管理上新觀念與契機；此外，我們也將介紹在電子化政府時代下，網際網路如何影響傳統之行政管理及未來的政策管理模式；最後，我們亦將指出全球化所可能對政策管理帶來的不確定因素，並介紹全球化未來演化之型態對政策管理之意涵。

## 貳、全球化與全球治理對政策管理之影響

全球化的研究從何時起源，目前仍眾說紛紜，但全球化的研究與社會學有密切關係應是無庸置疑的（Hirst and Thompson, 1991: 1）。事實上，過去有關全球化之研究也大都以「描述全球化的現象」作為主軸，而鮮少觸及全球化之後的種種治理（governance）問題。值得一提的是，全球治理的研究已逐漸脫離社會學描述性（descriptive）的研究取向及其範疇，而逐漸朝政治學或管理科學「治理」的方向發展；也就是開始朝規範性（prescriptive）的研究方向發展，因此全球治理之研究也日益與國際關係與公共政策或管理科學有較多的關聯（Roberston, 1992a: 25; Farazmand, 1999: 510-514）。這裡面要注意的事是，當我們的研究重心由全球化朝向全球治理的方向研究時，研究的重點則將由社會學逐漸轉為政治學或管理學。因為治理一詞已不僅強調「現象為何產生」，它更強調「如何管理」的問題。譬如，Rhodes即對「治理」一詞之定義提出以下之看法（Pierre, 2000: 54-90）：

一、治理乃公司之治理（governance as corporate governance）：此即強調未來公部門（政

府)之治理將引進私部門(公司)之智能,其目的為提升公部門管理之效率。因此,「企業型政府」將成為未來政策管理之重要模式;

二、治理乃新公共管理(governance as new public management):此即強調未來公部門之行政管理將由威權的官僚式管理與靜態的組織管理發展成為民主式的服務管理與動態的公共事務管理。也就是朝「以服務原則取代管理原則」之政府管理模式,及所謂「較小的政府,較多的治理」(less government more governance)之小而美政府型態的管理(Osborne and Gaebler, 1993: 34);

三、治理為「善治」(governance as “good governance”):此乃強調Leftwich所強調的「善治」標準所必須具備的三個特性(Leftwich, 1993: 605-624)。也就是說,政策管理不但重視各部會內效率,它也必須兼顧各部會間效能的問題;

1. 政策在系統性(systemic)中意涵,必須有其脈絡,不能落入各部會之間的本位主義,或掉進第三類謬誤(the type III error)之陷阱(Petersen, 1995: 636-651);
2. 政策在政治性(political)中意涵,必須有其正當性及權威。也就是說,在民主政治之基本前提下,任何政策之制訂、執行與評估都必須反映最大之民意,並透過政策之論述與行銷取得最大之政策合法性與正當性,以決定此政策之「良」與「窳」;
3. 政策在行政(administrative)中之意涵,必須符合效率、公開課責、公開評估之標準。因此,政策之執行與管理將在建立客觀之評估標準、課責對象及公開評估作業下,受到有關其效率與效能之雙重檢定;

四、治理是國際互賴(governance as international interdependence):此乃強調未來政策之管理必須注重國際事務與國內事務之聯結與互動,因為在全球相互依賴與全球網路發達的衝擊下,許多跨越國界之議題將直接挑戰各級政府。因此傳統上所謂事務官(特別是地方政府)不須涉及國際事務的觀點,必須徹底改變(Cooper et al., 1998: 334-373; Reinicke, 1998);

五、治理是社會—自動化的系統(governance as social-cybernetic system):此乃強調未來之政策將有一套「自動控制或調節」之社會化過程,而達到政策循環之平衡(Kooiman, 1996: 252; Rhodes, 2000: 58)。換句話說,任何政策必將透過公民參與及政策調適之機制而達到政策之平衡(Golembiewski, 1995; Strand, 1983)。也就是說,由下而上的決策模式將逐漸取代威權式的政策制訂過程,追求以政策合法性;

六、治理是新的政治經濟治理(governance as the new political economy governance):此乃強調未來之政策管理必須同時考量經濟因素與政治因素,而不能單純從政治或經濟的單一視窗來解決各種政策之問題(Lindberg and Cambell, 1991; Knoke: 1-27)。這種發展將使得未來之政策管理將因議題聯結(issue linkage)變得更為複雜(宋學

文，1998）：

七、治理是網絡（governance as networks）：此乃強調未來政策管理之脈絡性，不但必須依賴靜態的組織來交換各種資訊，更須依賴動態的人及科技來追求最大之資訊來源。因此，政府的職能將在靜態的行政組織、動態的人力資源管理及科技應用上擴充其服務人民的範圍（Knoke, 1994）。

目前有關全球化與全球治理所帶來對政策管理之研究，還有賴社會科學與管理學作進一步之整合。其中，由政治學相關知識之研究途徑，已逐漸在實務界與學術界受到更多的重視。從政治學的角度來說，政策管理原本是屬於公共政策研究的範疇。但長期以來，我國在公共政策之研究，深深受到傳統公共行政研究之影響。此種影響最大之特色即為公共行政所強調以「行政」（administration）與「政府」（government）之研究重心，無形中限制了公共政策之發展。但「公共政策」中之「公共」兩字絕非狹隘地指「政府」部門或「行政」而已（丘昌泰，2000：7）。因此，在全球治理的研究中，我們首先要把政策科學之研究從「公共行政」之局限中釋放出來。

正當公共政策被「囚困」在公共行政中而躊躇不進時，卻有兩股力量正挾其不可遏止之勢前來，為公共政策之研究再注入新的生命。此兩股力量一個由公共行政之改革而來，另一個則由「全球化與全球治理」而來。前者在「新公共管理」（new public management）的研究風潮中，已為國內公共行政或管理科學之研究學者所熟悉；後者則因其發源於社會學與國際關係的領域，因此對國內之公共行政與公共政策學者來說較為陌生。而此兩股力量，我們可簡稱之為新公共管理與相互依賴。此兩股力量的交匯不但將傳統上較少互動或聯結的國際關係與公共政策聯結在一起（如圖1-1所示），更重要的是這種交匯也為政治科學與管理科學之整合提供了學理與實務互動的橋樑；此外，也進一步為全球化網際網路時代之政策管理奠定社會科學之理論基礎。

從圖1-1中我們可以看出，全球化與公共政策如何與管理科學對話、銜接之演化過程，乃導因於全球化而衍生的全球治理對傳統的社會科學研究產生了結構性改變的衝擊。事實上，「全球化」這個名詞，不可避免地與國際關係的研究有關，而「全球治理」這個名詞，亦將全球化的研究導向「管理」之層陲。在此種「國際」與「管理」相互結合下，傳統上堅持劃分學門間之研究界線變得極為落伍（Nye, 2000; Reinicke, 1998）。而圖1-1乃針對政治學門中「國際關係」與「公共政策」結合而朝「全球治理」之理論架構提出其論點。

### 階段一、傳統結構

說明：在傳統結構中，IR與PA/PP互動極少，甚至其間存有極大的鴻溝。

### 階段二、受相互依賴影響後之結構

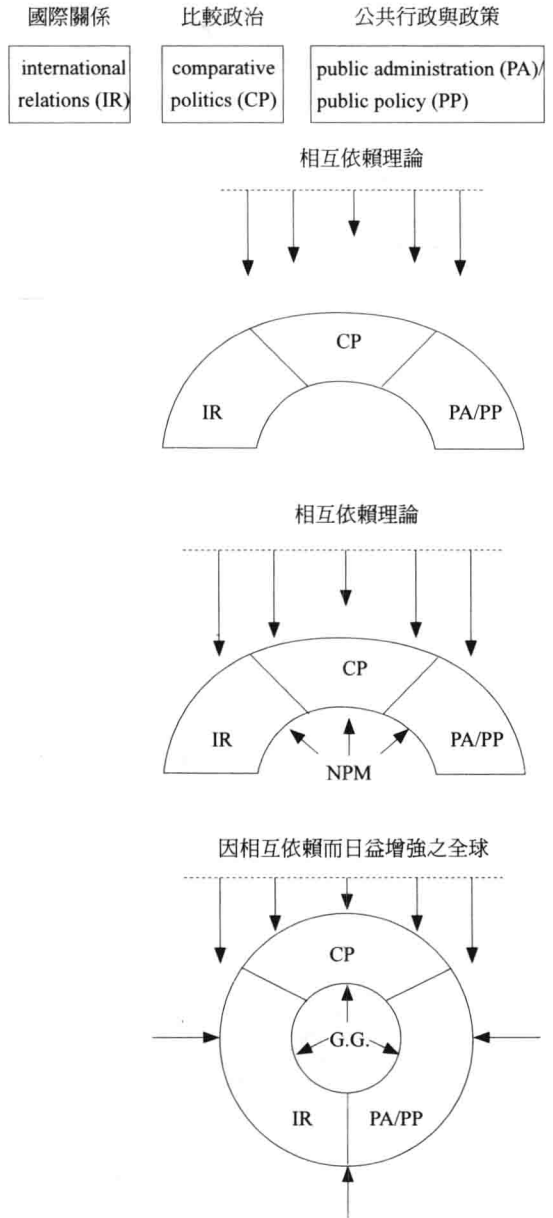
說明：相互依賴造成IR、CP、PA/PP結構之改變；在此階段中，IR與PA/PP之間的互動與對話已逐漸增加，奠下「全球公共政策」研究之基礎。

### 階段三、受相互依賴與公共管理影響後之結構

說明：除了由國際面產生之相互依賴外，新公共管理亦對IR、CP、PA/PP之結構產生衝擊，使得IR與PA/PP之互動與對話更為密切。同時也侵蝕了傳統上國界對政策管理與國際事務之區隔。

### 階段四、受全球化與全球治理（G.G）影響後之結構

說明：全球化與全球治理對IR、CP、PA/PP產生結構之重構現象。在此階段IR已突破傳統上受到CP之「區隔」障礙，而可以和PA/PP相互聯結，從而朝全球治理或全球公共政策的方向發展。



資料來源：引自宋學文，2001，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論此影響在兩岸關係研究之意涵〉，臺北：《中國大陸研究》，第44卷，第4期，頁5。

圖1-1 國際關係與公共政策接軌過程之結構改變

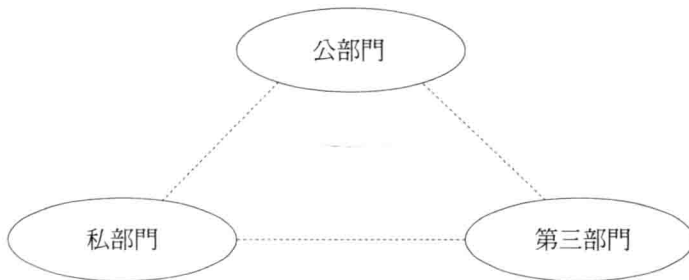
圖1-1的四個階段，告訴吾人一個極為重要的訊息：全球化與全球治理已從結構面改變了傳統政治學對政策管理研究之概念。一種革命性的研究角度，正快速地「整合」以往許多本來互動不多的學門。而其中最重要的一個概念即為「國家疆界」及「國家主義」的概念受到極大的挑戰，使得國際事務與國內事務更多犬齒交錯，從而根本地改變政策管理的視野。而本文即從此種觀念中，嘗試結合政治科學與資訊管理科學兩個不同領域而作的努力。

### 參、全球化與網際網路對公共政策之意涵

雖然全球化之現象已極為普遍，但有關全球化之定義目前仍是眾說紛紜。簡單的說，全球化指涉國際事務往來聯繫的擴張化，深化與迅速化。在學理上，全球化是指「互賴程度的增加」、「時空的壓縮」、「跨越疆界之活動」（Ohmae, 1990; Giddens, 1990; Harvey, 1989）。因此，全球化可以同時在國家（中央政府）、地域（縣市政府）等不同層級的領域發生（Buzan, 1998）。換句話說，全球化並不受國內或國外、中央或地方等「疆界」（territory）之限制。事實上，全球化不但受這些疆界之限制，甚至可以藉其強大的穿透力，解構這些在傳統公共行政極為重要的「疆界」概念。因為傳統的公共行政基本上是處理「國內」行政機關之事務，並且在「中央」與「地方」有明顯之區隔下，進行政府之管理。事實上，傳統公共行政將「中央」與「地方」以「科層」的方式賦予其相對權力之定位；同時也透過組織分配的方式將「國內事務」之管理權力歸屬於「公共行政」；並將「國際事務」之管理權力歸屬於「外交部門」。但全球化卻改變了傳統上權力的組織、分配與運作方式。譬如許多人權、環保及跨國犯罪之議題，不但有其「國際事務」之屬性，也有其「公共事務」之屬性。而政府內之對口單位，也往往涉及「行政」部門與「外交」部門。此外，許多人權、環保及跨國犯罪相關活動是透過非政府組織（NGOs）或私人來運作。因此，它既非傳統公共行政著重之「公部門」，也非企業界所著重之「私部門」。而在公、私、第三部門互動下，提供了我們對政策管理研究極為寬廣的新場域（McGrew, 1988: 18-19; Walker, 1993）。在此種情形下，政府的權力與公共行政之種種管理同時面臨來自中央／地方、國內／國際、疆界／非疆界等犬牙交錯之挑戰（Rosenau, 1990; Cooper et al., 1998: 334-373）。在此同時，資訊科學的發達更進一步促進上述之現象，並且在技術面上提供了具體之政策管理新工具。（有關此部分將在第四與第五章中作更詳細的說明）

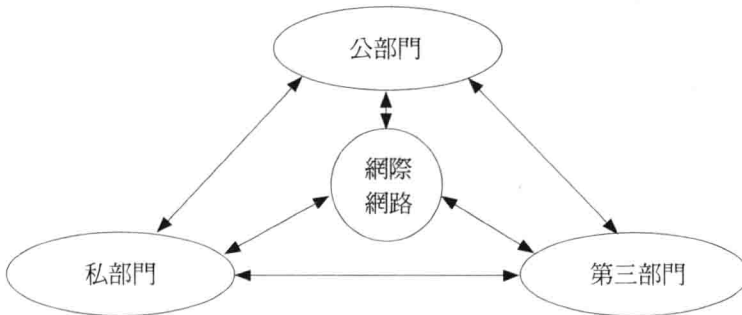
因此，傳統上公部門、私部門及第三部門間的靜態關係（見圖1-2），將在全球化之衝擊下，透過網際網路架構出一個資訊連結、整合管理的互動關係（見圖1-3）。我

們比較圖1-2與圖1-3可以清楚看出一個靜態的公、私及第三部門關係，將因著全球化與網際網路之來臨而被一個動態的關係所取代。而此種結構之改變，也勢將引發政府各項政策之制訂過程與管理方式的改變。



資料來源：作者製圖

圖1-2 傳統公、私及第三部門之靜態關係



資料來源：作者製圖

圖1-3 網際網路下公、私及第三部門之互動關係

從國際社會日常生活之實務面來看，有關全球化之現象正日益充斥在我們日常生活中。譬如，從美國向世界各地擴散之「麥當勞」速食文化，可口可樂、好萊塢電影文化、微軟視窗及目前極為盛行之行動電話通訊工具等，都快速地改變了人們的生活習慣與社會價值。更重要的是，這些改變人類生活之企業以全球併購的方式繼續膨脹而成為真正富可敵國之跨國公司（MNCs）。譬如，世界上最大的三百家公司，幾乎控制全世界生產資源之四分之一。這些公司不但挑戰傳統之國家主權觀念，事實上，其擁有之財力已實際凌駕許多國家之生產總值。

其中值得一提的是，在全球化之風潮下這些MNCs大大地利用國際分工及國際資金

之流動性，從事許多跨國之經濟行為，以降低其生產成本及投資風險之趨勢，已挑戰傳統上「國際」與「國內」之畛域；它也使得公共行政暨政策研究之範圍、議題及研究工具必須作進一步的調整或更新。譬如，耐吉（Nike）球鞋，往往是美國設計、臺灣接單、大陸製造之「跨」國產品。這種多國籍公司不但會對國際關係有著極為深遠之影響，也會對許多國內之公共政策與管理產生實質之政策衝擊。這些影響與衝擊包括：

1. 國際勞務分工（distribution of international labor）使得國際間之經貿相互依賴日漸增高；而經貿相互依賴之增高又造成國與國之間戰爭成本之增加；戰爭成本的升高又使得國際之衝突往往須仰仗民間企業及NGOs來促進合作協議之達成；最後民間企業及NGOs又進一步「分享」政府的主權，從而刺激公共行政中政府職能之定位問題（Kamarck, 2000）；
2. 傳統上由政府主導之外交與國際關係，已快速地被MNCs與NGOs所侵蝕。特別是像IBM、新力（SONY）、麥當勞（McDonald）等大型多國籍公司往往在實質面上更可以透過其經貿與政商關係成就許多從外交或政府切入不易達成之工作。而全球人權組織、全球犯罪防治組織、全球環境組織及全球綠色組織，亦透過聯合國機制，直接進行許多跨越國家及主權之活動。其結果是新公共行政研究必須考慮國際關係之規範與國際組織之互動，才能在政策面上達到效率與效能的兼具（Brown et al., 2000）；
3. 由於國際金融、貿易及資訊之流通已使得海外直接投資、併購、策略聯盟等快速地透過全球化作進一步之整合，並穿越傳統國際關係之束縛與規範，從而使得國界（border）之觀念越來越模糊；而這點在長遠上來看會使得世界公民的觀念逐漸取代國民（citizen）之觀念（Ohmae, 1990）。換句話說，當個人、地方政府也享有「外交」能力時，公共行政的觸角也悄悄由「行政」伸入國際事務。而這種「個人」直接與「國際」直接接軌之趨勢又將進一步挑戰行政倫理中所謂「行政責任」與「行政倫理」的問題。因為「世界公民」或所謂的「civil society」，基本上並非以「國家」作為效忠之最高對象（Norris, 2000; Applbaum, 2000）；
4. 從社會結構改變的角度來看，未來的社會結構將逐漸超越國界之限制，使得許多虛擬的社群得以產生；此虛擬社群不但將改變傳統行政管理之方式，亦將對「市場」之結構與政府相關管理政策產生深遠之衝擊。凡此種種所涉及之政策管理，將更為依賴資訊科技與網際網路之相關智能（Schonberger, 2000; Hurley, 2000）。

當國界的模糊刺激學者對「全球化」與「國際化」所帶來之衝擊作進一步之探討之際，一些研究國際關係或社會學的學者，已開始為全球化與公共政策的接軌提出初步的分析架構。譬如，吉登斯（Giddens, 1990: 64）即認為「全球化會將遠在地球另一端的事務或事件發生之當地作更多的聯結」。而羅伯森（Robertson）則提出「全