

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

從數位行政管理到數位民主治理：資訊通訊科技對我國民 主治理機制的影響(I) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 96-2414-H-004-025-
執行期間：96年08月01日至98年01月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：蕭乃沂
共同主持人：朱斌好
計畫參與人員：此計畫無其他參與人員

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中華民國 98年06月09日

從數位行政管理到數位民主治理： 資訊通訊科技對我國民主治理機制的影響

(第一階段期中報告)

蕭乃沂
政治大學公共行政學系

中文摘要

自 1990 年代以來隨著網際網路的商業化，各國政府逐漸使用現代資訊通訊技術作為對外行政服務提供的管道與工具，除了軟硬體基礎建設與配套法規之外，也逐步擴展到民眾抱怨、公民參與、與決策制訂的領域。在電子化政府到電子治理的進程中，學術界也同時對電子治理績效有更深入的評估。本階段期中報告主要在釐清：「電子治理對誰產生了影響？論電子治理的績效迷思」，以作為後續調查研究的基礎。

以電子治理績效評估研究的現況而言，可觀察到經嚴謹研究設計與質化量化資料佐證的研究仍屬少數；且以對外部顧客（民眾、企業、與非營利組織）為評估標的者居多，內部顧客（政務/事務、各業務領域/資訊、高階/中階/基層）相對稀少；衡量結果也偏重主觀判斷、或投入與過程與立即產出面的客觀數據，較少長期影響面的主客觀資料；更值得注意的是，甚少相關研究討論到支持電子治理績效的關鍵因素，諸如高階主管的支持方式、資訊部門管理（組織設計、人力、預算等）、業務與資訊部門的協同運作機制等。

本研究以中英文電子治理績效評估相關研究為基礎，以整理目前績效評估與管理研究的綜合發現，並指出電子治理在績效衡量上的五項迷思。電子治理本質上是以現代資訊通訊技術輔助、擴展、並進而轉換政府治理的全稱，在其擴散過程中的謹慎評估，並吸取成功與失敗的經驗，方能超越科技本身的障礙，並落實內化於治理實踐中。

中文關鍵詞：電子治理、電子化政府、績效管理、內部顧客、外部顧客

壹、緒論

- 電子化政府已經成為世界各國政府改革政府的主要訴求之一，此訴求當初雖起始於 1990 年代的網際網路商業化使用，並呼應當時的新公共管理思潮（Hughes, 2003: 185-188; Garson, 2006）
- 雖然新公共管理被批評為過度追求效率與市場競爭機制，但是電子化政府卻未止於透過網路服務所導致的行政效率提昇（Bellamy, 1998），而逐漸發展為多元民主政府更深層的訴求，即電子參與所鼓吹的抱怨處理、公共事務決策參與，並與公部門制度設計緊密互動（Fountain, 2001）
- 本文動機：目前逐漸產出電子化政府及電子治理績效的相關實證研究，不但無法證實理論文獻所預期的電子治理成效，也未能顧及電子治理與公部門制度設計與組織變革的密切關係，主要原因可能在於其整體架構、實證設計、與結果詮釋上忽略了若干重要環節
- 本文目的：著眼於現代資訊通訊技術的內部管理思潮的演變，深入解構電子治理績效的內涵，並例舉目前相關實證研究的落點，以期對後續相關論述與實證研究有所貢獻

貳、績效指標：從電子化政府到電子治理

- 定義：從電子化政府（政府運用資訊通訊技術提供服務，包括資訊公告、服務送件、繳款、取件等），到電子治理（政府運用資訊通訊技術提昇治理品質，包括雙向互動諮詢、公共事務參與、資訊透明、課責等）
- 服務接受者觀點的電子治理層次：公部門網站、搭配相關支援活動、特定民主或行政網路服務
- 對應服務接受者觀點的電子治理績效衡量，與網站使用經驗直接連結的面向，包括網站介面品質、網站資訊品質、網站服務品質；
- 超越網站使用行為之外的績效，即服務接受者使用此網路民主或行政服務的

所需成本（投入資源、負擔風險）、正面效益（立即產生的正面報償與持久影響）、與主觀滿意度；另外，也必須考量電子治理對於服務接受者可能的負面後果（立即產生的負面報償與持久負面影響）

參、資訊技術管理的演變：從資訊管理到資訊治理

- 在網際網路商業化使用前的 1960 至 1990 年代，公私與第三部門組織即開始利用資訊技術提昇績效，改善對其服務對象的服務品質與滿意度，並提昇本身的營運績效
- 雖然網際網路技術已經逐漸成熟，但並未開放商業與一般政府機關使用，服務接受者無法如今日一般直接透過網站取得相關資訊或完成交易服務，
- 服務提供者觀點的資訊科技管理，在傳統資訊管理的內涵中除了基本的資訊技術（如程式設計、資料庫設計等）、資訊系統專案管理（如系統生命週期管理等），
- 1990 年代以來的，服務提供者觀點的資訊科技管理逐漸以更寬廣的資訊治理（IT governance），其內涵除了上述傳統的資訊管理，逐漸強調其策略層次上也包含與整體組織策略的協同（alignment）、組織中資訊部門的定位、決策範圍、與業務部門的分工與統籌協調等相關議題。
- 如將服務提供者的資訊治理觀點，與前述服務接受者對於電子治理予以連結，可以發現目前的理論文獻仍欠缺兩者的銜接機制。

肆、綜論：破除電子治理的績效管理迷思

- 對於服務接受者（一般民眾、企業、非營利組織）的電子治理績效，邏輯上起源於服務提供者（各層級與各類型政府機關）內部資訊治理能力（IT governance capacity，包括上述的資訊技術、專案管理、資訊策略定位等）的提昇，這在資訊科技滲透於各業務領域的今日，不完全掌控於該組織中資

訊單位中，因此假定資訊單位為提昇電子治理績效的主要推動者，為當今電子治理的迷思之一。

- 同時，資訊治理能力的提昇也無法保證電子治理績效的提昇，因為兩者之間仍有若干缺口（gap），整體而言即為服務提供者組織內部的其他相關能力，例如主其事者的領導能力、管理制度、人力資源品質、預算投入等。因此將影響電子治理績效的因素，侷限在與資訊科技相關的範圍內，當屬探討電子治理績效的迷思之二。
- 即使上述的相關組織管理機制搭配及運用得體，特定電子治理個案的績效影響範圍也可能有其侷限，例如以網站為核心的評估內容不容易測量出需搭配行政支援的整體服務品質績效；以內部業務流程改善為核心的資訊系統不一定會讓外部民眾感受到服務品質的改善。當前若干實證研究在評估特定電子治理案例或系統的績效時，未清楚界定該電子治理案例的核心功能及運作流程，其評估架構與操作指標超越了該案例的可能影響範圍，可被視為當前電子治理績效評估的迷思之三。
- 即使以電子治理的整體績效為標的，相關研究仍有可能對績效指標與其資料來源未予明確區別，例如：能判斷電子採購能否提昇政府採購透明度的資料來源應該包括使用過的廠商（而非止於若干研究中所界定的政府採購或政風人員），能判斷網路公共論壇是否提昇政治效能感與信任者應為使用過的民眾（而非政務官或事務官），此當屬電子治理績效評估的迷思之四。
- 如前文，由於服務提供者的資訊治理能力與服務接受者的電子治理品質兩者間的論述缺口仍待銜接，相關文獻常假定電子治理績效的追求本身即為終極標的，而忽略了政府機關內部資訊治理能力有其侷限，並與組織中其他資源運作與管理緊密鑲嵌，此實為電子治理績效評估的迷思之五。

參考文獻

Bellamy, C. & J. Taylor (1998). *Governing in the Information Age*, Buckingham: Open University Press.

Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State*, Washington, DC: Brookings Institutions Press.

Garson, G.D. (2006). *Public Information Technology & E-Governance: Managing the Virtual State*, MA: Jones & Bartlett Publishers.

Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*, 3rd ed., NY: Palgrave Macmillan.