

南華大學

亞太研究所碩士論文

資訊科技對政府再造之影響 - 以美國、日本、台灣推動電子化政府為例

A Study on Information Technology Impact on Reinventing Government:
Electronic Government in United States, Japan and Taiwan.



指導教授：孫國祥老師

研究生：尤莉雯

中華民國九十二年十二月一日

南 華 大 學

碩 士 學 位 論 文

亞 太 研 究 所

資 訊 科 技 對 政 府 再 造 之 影 響：
以 美 國、日 本、台 灣 推 動 電 子 化 政 府 為 例

研 究 生：尤 莉 雯

經 考 試 合 格 特 此 證 明

口 試 委 員：王 振 欽
何 國 平
廖 武 欽

指 導 教 授：何 國 平

所 長：何 國 平

口 試 日 期：中 華 民 國 九 十 二 年 十 一 月 十 一 日

摘要

1980 年代，政府因面臨行政效率不佳、財政赤字、人民需求增加且服務績效不彰等情形而進行政府再造運動，為改善政府效能低落的情況，政府積極的進行各項改革，而資訊科技的快速發展與高度運用也使得政府職能和運作方式產生改變，政府希望透過資訊科技的運用來提升政府行政效率和減少成本浪費，亦希望藉此滿足顧客需求和提升服務績效，因此資訊科技的運用就是要達成建立一個有效率的電子化政府，本文以美國、日本、台灣推動電子化政府為例，說明資訊科技的運用能有效提升政府行政效率效能，並且縮短政府與人民之間的距離，使政府對人民服務的功能得到強化，人民也可以藉由網際網路獲取所需資訊，而政府亦將網際網路和電腦廣泛運用於社會資料的採集與分析，使中央政府能即時、全面地掌握政府的情況，政府與政府間資訊流通與交換的能力也同步增強，並為政府提高行政效能、降低成本、滿足顧客需求、提升服務績效創造了有利的條件。

關鍵字：政府再造、電子化政府、資訊科技

Abstract

In the 1980s, most of governments face with administration inefficiency, finance deficit, citizen demand increased and service performance inefficient, lead government proceed with reinventing government movement to improvement government inefficiency. Most of governments positive proceed a variety of reform and information technology quickly development and highly application make government function and operation result change. Most of governments hope through information technology to raised administration efficiency, decrease cost wasted, satiable customer demand and raised service performance, therefore reengineering through information technology intend to a efficient electronic government, this thesis referenced proceed electronic government in United States, Japan and Taiwan, accountable reengineering through information technology could raised administration efficiency, shorten government and citizen's distance, make government service function strengthening, citizen also could use internet getting their own information, most of governments would widely use internet and computer to data collection and analysis make central government timely and all-sided to grapple government's situation, government to government's information current and exchange ability synchronal strengthening, and for government create advantaged condition to raised administration efficiency, decrease cost wasted, satiable customer demand, raised service performance.

Keywords: Reinventing government, Electronic government, Information technology

目錄

| | |
|--------------------------------|-----|
| 第一章 緒論..... | 1 |
| 第一節 研究動機與研究目的..... | 1 |
| 第二節 研究方法與研究假設..... | 3 |
| 第三節 研究設計與研究架構..... | 4 |
| 第四節 文獻探討..... | 7 |
| 第二章 各國政府再造運動之緣起..... | 16 |
| 第一節 激進式改革..... | 17 |
| 一、美國之政府改革..... | 18 |
| 二、英國之政府改革..... | 25 |
| 三、紐西蘭之政府改革..... | 31 |
| 第二節 漸進式改革..... | 34 |
| 一、法國之政府改革..... | 34 |
| 二、日本之政府改革..... | 38 |
| 第三節 綜合式改革..... | 44 |
| 一、台灣之政府改革..... | 45 |
| 二、中國大陸之政府改革..... | 49 |
| 第四節 小結..... | 54 |
| 第三章 電子化政府對政府再造之影響..... | 56 |
| 第一節 資訊科技與政府再造..... | 57 |
| 第二節 電子化政府的意涵..... | 68 |
| 第三節 電子化政府與政府再造..... | 72 |
| 第四節 小結..... | 77 |
| 第四章 電子化政府之個案研究分析..... | 79 |
| 第一節 激進式改革之電子化應用：美國電子化政府分析..... | 80 |
| 第二節 漸進式改革之電子化應用：日本電子化政府分析..... | 91 |
| 第三節 綜合式改革之電子化應用：台灣電子化政府分析..... | 105 |
| 第四節 小結..... | 118 |
| 第五章 電子化政府之問題探討..... | 121 |
| 第一節 電子化政府對傳統政府治理之挑戰..... | 121 |
| 第二節 電子化政府問題探討..... | 128 |
| 第三節 未來治理模式探討..... | 135 |
| 第四節 小結..... | 144 |
| 第六章 結論..... | 146 |
| 第一節 研究結論..... | 146 |
| 第二節 研究發現..... | 148 |
| 參考書目..... | 151 |

| | |
|---|------------|
| 一、中文部分..... | 151 |
| 二、英文部分..... | 165 |
| 附錄..... | 176 |
| 附錄一、行政院所屬各機關資訊組織及人員設置參考原則..... | 176 |
| 附錄二、「挑戰 2008：國家發展重點計畫」e 化政府計畫經費估列表..... | 179 |
| 附錄三、電子化政府大事紀..... | 182 |
| 附錄四、行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則..... | 185 |
| 附錄五、行政院所屬各機關資訊組織及人員設置參考原則..... | 189 |
| 附錄六、日本政府組織與員額制度..... | 191 |
| 附錄七、2002 年美國布朗大學全球電子化政府報告國家評比..... | 199 |

表目錄

| | |
|--|-----|
| 表 2-1：美國所實施的十二次政府改革..... | 18 |
| 表 2-2：全國績效評鑑委員會執行三階段..... | 21 |
| 表 2-3：政府改造的願景、理念及目標..... | 49 |
| 表 3-1：1960 1990 年資訊科技發展比較表..... | 58 |
| 表 3-2：資訊科技對組織的衝擊..... | 62 |
| 表 3-3：政府採取資訊管理原則..... | 73 |
| 表 4-1：書面加上光碟形式呈現..... | 88 |
| 表 4-2：光碟加上網站形式呈現..... | 88 |
| 表 4-3：日本推動策略架構..... | 100 |
| 表 4-4：人口普查的人力資源分配..... | 102 |
| 表 4-5：人口普查結果的公布..... | 103 |
| 表 4-6：日本中央政府主要電腦系統數目和連接網際網路比率 (FY1996-2001) | 104 |
| 表4-7：機關網路環境指標..... | 114 |
| 表4-8：公務人員運用網路能力指標..... | 115 |
| 表 4-9：機關資訊應用指標..... | 116 |

圖目錄

| | |
|----------------------------------|-----|
| 圖 1-1：研究變項圖..... | 4 |
| 圖 1-2：研究架構圖..... | 6 |
| 圖 3-1：資訊科技與界定公共部門因素的相關性..... | 61 |
| 圖 3-2：資訊科技變遷的發展路徑..... | 62 |
| 圖 4-1：美國電子化政府推動小組推動過程..... | 83 |
| 圖 4-2：日本不同階段的資訊政策..... | 99 |
| 圖 4-3：日本中央政府電腦系統數目和連接網際網路比率..... | 105 |
| 圖 4-4：電子化政府服務示意圖..... | 106 |
| 圖 4-5：電子化政府結合流程改造示意圖..... | 109 |
| 圖 4-6：單一入口資訊共通平台示意圖..... | 110 |
| 圖 4-7：知識型、智慧型政府..... | 111 |
| 圖 5-1：善治特徵..... | 138 |

第一章 緒論

如果政府的職權擴張到對人民的需要無所不予，則其對人民的權益亦會無所不取。

福特 (Gerald Ford)

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

1980 年代，世界各國都在推動政府改革，可以從兩方面來說明政府改革的背景：

首先，在 1980 年代初期，英國的柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 和美國的雷根總統 (Ronald Reagan) 推動了放鬆管制的改革，其主要背景是：戰後各國加強政府的干預，使經濟發展取得了一定的成績，但是到了 1980 年代後期，各國普遍地出現了通貨膨脹加劇、失業率上升、國際收支惡化、財政赤字增加的情況，於是大家開始反思這種政府的干預是否有效？應該怎樣解決這些問題？柴契爾夫人剛上臺的時候有鑑於此，出於政治目的的考慮推動了政府改造，柴契爾夫人的政府改造使其威信得到很大提高。之後，柴契爾夫人開始在國內推動電訊的非國有化、放鬆管制的改革。而美國的雷根政府推動放鬆金融、交通、電訊的管制，鼓勵競爭。

其次，為 1990 年代柯林頓政府上臺以後推動的政府改革，電子化政府的運用便是始於柯林頓總統 (Bill Clinton)，但柯林頓總統並不是直接建立電子化政府，而是在改革政府的過程中發現電子化政府的應用是一種非常好的形式，因此提出許多新的理念，而此一時期政治家則希望政府能夠從傳統的官僚主義體制中解脫出來，因為過去的改革都是使政府本身進一步完善，龐大的機器越完善，其本身的基本動力就越不足，整個官僚體制愈完整，運作好像愈沒有缺陷，但是它對人民、對社會的反映程度就降低了。因此，嚴格來說，如果政府離開了人民、社會的需求是運轉不起來的，所以此一時期就產生了一個新的思路：政府改革不能只是完善內部的機制而忘記回應民眾的需求，因此政府提出了一系列新的觀念，包括建立更有代表性、回報性、責任感的政府等等。

因此，英、美等西方國家為迎接資訊革命的挑戰、滿足人民需求、提升政府效能、降低政府運作成本，經歷了一場被稱為「政府再造運動」的公共管理革命，雖然各國的改革在廣度、深度和成效方面存在著差異性，但都涉及公共管理模式的根本性變革，改革的目的是都要尋求替代官僚制組織的政府治理模式，並且都是以政府職能的企業化作為改革的基本取向。以美、英為代表的「政府再造運動」有其深刻的歷史和社會背景，影響這場變革的動機，大致可以歸納為三個方面：

其一、是社會歷史形態的根本變化決定了政府形態的變化，其二、是資訊技術革命為打造新的政府模式提供了強勁的動力和技術手段，其三、是政府職能膨脹引起的財政危機為改革提供了直接的動因。

基於上述，可知政府改革的基本主線是重新界定政府、企業、人民的關係，改革的內容主要是環繞政府功能的重新定位、政府公共服務的提供方式以及政府內部管理體制改革三個方面來展開的，（一）政府管理職能的優化改革具體的措施有以下幾個方面：透過公共福利政策的改革收縮政府的社會職能、透過放鬆市場管制收縮政府的經濟職能與非國有化改革；（二）政府公共服務的市場化改革主要公部門與私部門合作、使用者付費制度等方式；（三）政府內部管理體制改革改革的內容和措施主要有以下幾個方面：分權與分散化改革、放鬆規制、公務員制度改革、績效管理、政府資訊化。

有鑑於英、美 1980 年及 1990 年的政府改革，本論文的研究動機為藉由各國政府再造之起因及過程，探討資訊科技的運用以及其對政府再造的影響，並分析電子化政府的運用是否可以提升政府的效能、滿足人民需求、提升服務績效，最後並探討政府對資訊科技運用所產生的問題。長久以來，人民對政府行政效能便寄以殷切期望，所以各國政府無不積極的從事各項改革，期使政府運作更具效能、更負責任，並提升對人民的服務程度，且由於資訊科技的運用、網路時代的來臨，使各國政府都感受到強大的壓力和動力，資訊科技的運用對政府職能、行政模式和社會生活產生不少影響，電子化政府的出現，可說是在政府再造的一系列過程中，所演變出來的一部份成果，改革者希望透過資訊科技提昇政府的效率效能，並提高政府治理的性能。

二、研究目的

資訊科技的急速發展已徹底地改變了商業機構的運作模式，而對我們的日常生活也產生了重要影響，資訊科技亦成為了一個提供政府服務的重要途徑，電子化政府是關於怎樣提高公共服務質素，讓人民、企業和社會各界能夠更有效率地處理他們與政府之間的事務。資訊科技的發展及高度運用，各國政府紛紛以政府電子化、服務現代化、引進企業流程再造精神、創新政府服務，以厚實國家競爭力，同時，以民眾為尊、運用資訊通信科技推動各種現代化、多元化的創新服務、提高政府反應速度、做好民眾關係管理，是民主政治時代政府施政的主要目標，從各先進國家推動電子化政府的發展趨勢看來，便捷的線上服務、多管道的服務上網、智慧卡的應用、提升政府資訊公開和流通的效率、普及城鄉寬頻網路建設與資訊教育、消除數位落差、提高機構智慧，使政府成為有效率的政府將是未來政府相關資訊建設努力的方向。

在資訊科技影響之下，精簡且有效率的要求形成對傳統的政府角色產生挑戰，各國政府都有同樣的問題，政府應從傳統的統治者的角色轉變成人民生活機能服務者的角色，政府的公務人員更應運用管理與資訊科技來達到轉型的目標，近年來「小而能」的政府成為世界各國「政府再造」行動的理想，人們都期待一個成本小而效能高的政府。因此本論文主要研究目的主要是以各國政府再造運動的起因及過程來說明政府對資訊科技的運用，以及資訊科技對政府再造所產生之影響，並以美國、日本、台灣電子化政府分析評估來探討資訊科技的應用是否可以提升政府的效率與效能，最後並探討政府對資訊科技運用所產生的種種問題以及解決方式，台灣近年也不斷的推動政府資訊化的改革，政府希望藉由這樣的改革來提升政府效率、降低成本、提升服務品質，本論文也希望可以透過這樣的研究提供台灣政府電子化改革中些許建議。

第二節 研究方法與研究假設

一、研究方法

本文主要之研究方法為「文獻分析法」，蒐集相關研究資料及著作，並分析其研究結果及建議，並說明其建設性的假設是否有價值拿來應用，並綜合各方面的見解提出自己的看法，因此，本研究資料來源主要有：政府部門、世界銀行、亞洲開發銀行、經濟合作暨開發組織等機構部門有關政府再造與電子化政府的文件和報告，以及相關的中西文書籍、中西文期刊、研究論文、報章雜誌和線上資料等。其次為「比較分析法」，本文主要以各國政府再造作為研究緣起，並以美國、日本、台灣推動電子化政府為例作為比較，並分析其可行性，以作為本論文研究基礎。而在取樣選擇上，由於考慮資料收集的容易性，因此將個案分析的研究範圍限制在美國、日本、台灣的電子化政府推動。

二、研究假設

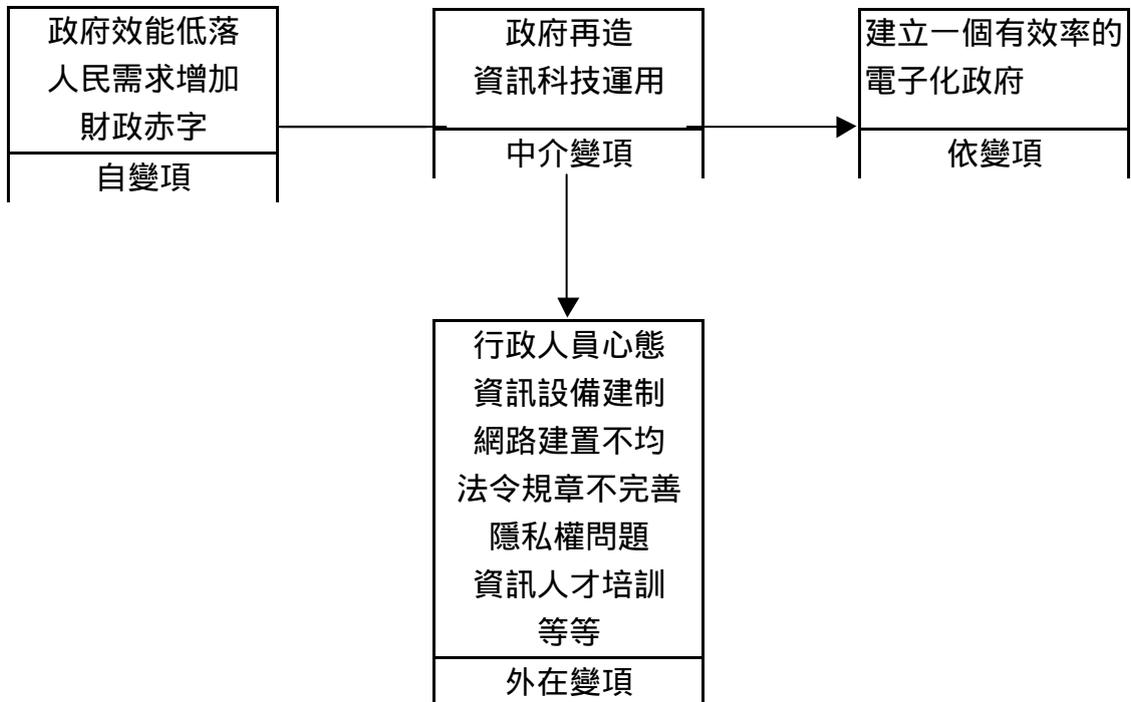
各國政府再造之目標為運用資訊科技來提升政府運作效率、減少成本花費、顧客服務至上、引進企業精神提升政府績效，建立一個能迅速回應且滿足顧客需求的現代化政府。

本文的研究假設為：資訊科技的應用確實可以提升政府運作效率，且能為激進式、漸進式、綜合式政府再造所運用，因此電子化政府的應用確實可以提升政府效率。

第三節 研究設計與研究架構

一、研究設計

圖 1-1：研究變項圖



資料來源：本研究整理

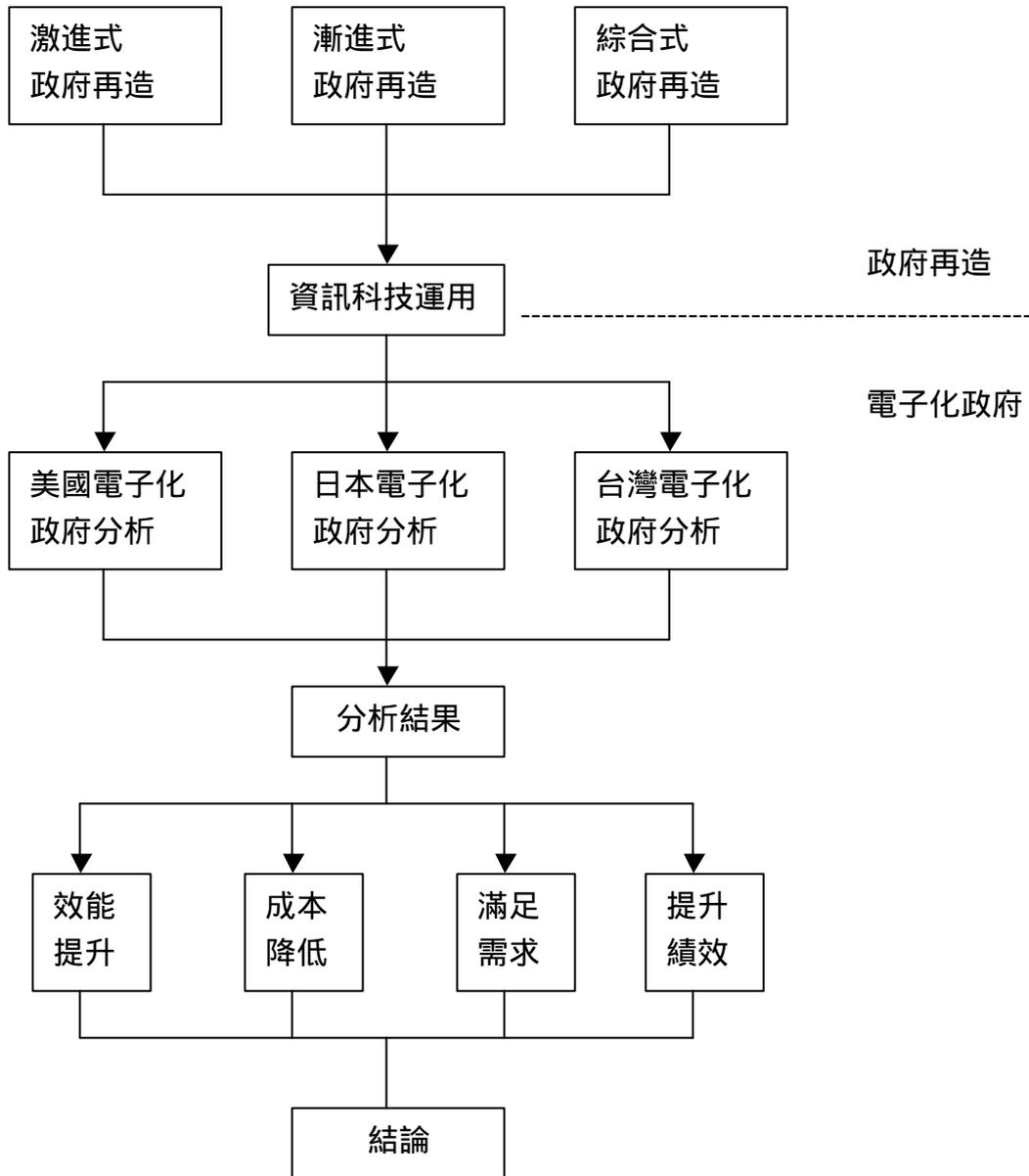
本文主要研究目的是以各國政府再造運動來說明政府對資訊科技的運用，以及資訊科技對政府再造所產生之影響，並以美國、日本、台灣電子化政府分析評估來說明資訊科技的應用確實可以提升政府的效率與效能。因此本文的研究設計主要是探討 1980 年代政府因面臨效能不彰所進行的政府再造運動，圖 1-1 所表示為，從政府面臨運作效率不佳、財政赤字以及人民需求增加（自變項），將隨著政府再造運動以及資訊科技的運用（中介變項）而有所轉變，資訊科技的運用使得政府可以提升運作的效能且減少成本浪費，也可以藉此滿足顧客需求，因此資訊科技的運用是要達成建立一個有效率的電子化政府（依變項），但是資訊科技的應用仍有許多外在因素影響著政府推動電子化政府的改革，例如受到了行政人員心態、資訊設備建制、網路建置不均、法令規章不完善、隱私權問題、資訊人才培訓等外在因素問題（外在變項），如何減輕外在因素的影響也是政府改革中需思考的問題。

二、研究架構

在這一個資訊科技蓬勃發展的時代，隨著個人電腦的普及，透過電腦網路的架設來連結林立各處的電腦系統達到資源共享。資訊時代已經來臨，這一股電腦化與網路化的潮流已悄然地由學術界湧向政府機構，利用電腦來自動化與智慧化管理資料以減輕人事負擔並進而提升人員資訊處理與管理的能力，並經由電腦網路取得資訊及發佈訊息以形成組織內部的數位神經系統，這一項科技造成了組織再造的管理趨勢，面對新的世紀，政府亦需不斷地藉由電腦科技與網路系統來達到精簡層級與政府再造的總體目標，以提升國家的競爭力。

本論文分為六章：第一章為緒論，說明研究動機與研究目的、研究方法與研究假設、研究設計與研究架構、以及相關文獻探討。第二章為各國政府再造運動之緣起，說明激進式改革、漸進式改革、綜合式改革為何，並列舉數個國家作一個分析介紹。第三章為電子化政府對政府再造之影響，說明電子化政府之意涵、以及資訊科技、電子化政府對政府再造之影響。第四章為個案研究分析，說明美國、日本、台灣之電子化政府的應用與分析。第五章為電子化政府問體探討，說明電子化政府對傳統政府治理之挑戰、電子化政府相關問題探討、未來治理模式探討。第六章為結論，提出本論文之研究發現與建議。

圖 1-2：研究架構圖



資料來源：本研究整理

第四節 文獻探討

科技的腳步，改善的不僅是人們的生活品質，也提高了人們對生活品質的要求，政府部門若繼續使用傳統的作業模式，不僅無法滿足民眾的要求，也顯示了政府無法善用科技本身的強大力量，因此，電子化政府是政府為提高本身服務品質所必須利用的一項利器，然而，電子化政府除了能改善民眾與政府部門間的互動關係，也能提高企業與政府、政府與政府間的溝通效率。因此，本論文在文獻探討部分將分為政府再造、資訊科技以及電子化政府對行政部門影響三個部分，來探討資訊科技對政府再造的影響。

一、政府再造

政府再造的雛形構想約始於1978年美國的稅制改革以及1979年英國柴契爾夫人為權輿，繼而在1980年代延伸擴張，1988年英國柴契爾夫人所提出的「續階計畫」被視為政府再造的重要里程碑。政府再造運動，簡稱「勵革運動」(REGO)或「政府再造」(Reinventing Government)，係指文官體系以技術理性為主要基底，萃取已然成功的案例經驗，引進競爭的市場機制以及有效的變遷策略，促成行政組織的整體轉型，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、適應能力、革新能力以及治理能力。¹

韓默(Michael Hammer)於「公司再造」(Reengineering Corporation)一文中指出，再造是對於組織過程的徹底再思考及根本性的巨幅再設計，以促成組織績效劇烈的進步，再造所強調的是過程 - 尤其是為顧客創造價值的全面性連接過程，這種過程必須是整體而非片斷分裂的枝節流程，再造也並不只是對現有結構的調整或修正，其應是工作過程巨幅的重新創造及再設計，而再造所期盼的績效進步不是微幅的提升，而是劇烈的績效提升，就行政系統而言，績效所指當然即為公共服務提供的品質。²

另外，奧斯本(David Osborne)和蓋勃勒(Ted Gaebler)於《政府再造》(Reinventing Government)一書中提倡「企業型政府」鼓勵政府機關之運作應該向私人企業學習，企業型政府是由目標、使命所導引的，而不是由法令規章所驅使，把人民尊為顧客，提供多種服務，預防問題的發生，未雨綢繆，而不是事發之後才補救，採取參與式的管理，企業型政府著重市場機能的運作，而不是官

¹江岷欽，政府再造與顧客導向的服務理念，收錄於孫本初、江岷欽、R. T. Golembiewski 主編，《公共管理論文精選 I》，台北，元照出版，民國88年，第44-45頁。

²Hammer, Michael and James Champy, Reengineering Corporation, New York, N.Y.: Harper Collins, 1992.

僚體系，著重提供公共服務，也著重引導所有的部門（公部門、私部門）來解決社會問題，並且強調政府應該多致力於領航而不是划槳，領航的重心在於決策或決策制訂，划槳主要指服務的提供，認為傳統的政府太重划槳工作，反而忽略領航任務，該理念的提倡，確實將企業經營的活力注入世界許多先進國家之政府再造中。³

溫尼克（Louis Winnick）在《政府再造足夠嗎？（Is Reinventing Government Enough?）》一文中提出應理性規劃公共管理，以驅使政府去追求有效的管理和革新技術，保證提倡一個更高水準的公共管理，使其能有效改進政府的行政作業，沒有效率的運作流程將會使體系癱瘓，現今政府再造已成為一股不可抗拒的力量，政府應該統一去規劃政策的增加、減少或變更公部門的功能，以提升政府的運作效率。⁴

卡瑞尼（Richard Kearney）和黑斯（Steven Hays）在《政府再造：新公共管理和公民服務系統的國際觀點（Reinventing Government: the new public management and civil service systems in international perspective）》一文中指出，政府再造是一種重要的、潛在的跨國性運動，也包含規劃公民服務，這篇文章調查政府再造運動的全球發展探討反官僚權力以及規劃公民服務，它的主題包含去官僚化、分權、民營化等部分，這些將引起重要的公民服務價值，政府再造也將漸漸改變現代民主政府公僕的角色。⁵

戴爾（Tony Dale）和伯（Ian Ball）在《紐西蘭政府再造：如何使政府核心功能受益於市場形式衡量（Reinventing Government in New Zealand: how core government function benefited from market-type measurement.）》一文中提出政府的改革乃是基於效率不彰，所以政府應重視部門績效的衡量，而績效的衡量與定義乃是為了促進管理者職能和責任的輸出，減少運作成本，增加效率，政府應授權部門，以改進整個政府和部門的績效。⁶

江岷欽與劉坤億於《企業型政府 - 理念、實務、省思》一書中提出，政府再造並非調整組織圖表而已，而是藉由改變政府組織的任務目標、俸給制度、責任

³David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, New York, Penguin Book, 1992.

⁴Louis Winnick, "Is Reinventing Government Enough?", IPA Report, 1995, <http://www.theipa.org/publications/ipareport_winnick.pdf>, 2003/10/03.

⁵Richard C.Kearney and Steven W. Hays, "Reinventing Government: the new public management and civil service systems in international perspective." Review of Public Personnel Administration, Vol.18, Issue 4, 1998, pp.38-54.

⁶Tony Dale and Ian Ball, "Reinventing Government in New Zealand: how core government function benefited from market-type measurement." World Bank Viewpoint, No, 16886, Oct 24, 2000, pp.1-4.

歸屬、權力分配以及行政文化，重構行政部門的運作形式與內容，政府再造的目標係在重塑政府部門，成為效率導向、永續革新的公共組織，政府再造對行政部門而言，旨在追求組織結構的合理化，而非齊頭式的機關精簡，應該依循業務職能需要而設計。⁷

江大樹於《國家競爭力與政府再造》一文中指出，政府再造又稱新政府運動，主要意涵在於國家機關的角色變遷與效能提升，自 1980 年代以來，由於各國財政惡化及行政效率不彰，民間社會不斷挑戰大有為政府的存在價值，非但主張國家機關應該大幅解除不當管制，同時要求各級政府必須追求運作效能；其中，控制財政赤字與活化文官體制，乃是兩項主要政策工具。⁸

基於上述，可以得知政府再造乃是因為政府效能低落，且為了滿足日漸擴增的需求，引進市場競爭機制，調整組織職能，使政府能滿足顧客的需求，以提升政府的運作效率。

二、資訊科技

為探討資訊科技對公部門影響部分，根據「經濟合作暨開發組織」(OECD) 於《有魅力的公民決策：資訊、商討與公共參與》(Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation.) 一文中指出國家使用資訊科技提供公民和管理者互動的網絡，經由網站和電子郵件提供資訊和機會給管理者，某些「經濟合作暨開發組織」的國家甚至制定相關政策和指導方針在資訊科技運用上，包含數量、品質、範圍以及資訊更新頻率等，有些國家會設立相關議會來討論，甚至提出他們自己的「電子論壇」(Electronic Discussion Groups, EDGs) 和其他參與者相互討論，若就其他方面而言，少數的「經濟合作暨開發組織」的國家試著去使用資訊科技提供政策選擇的機會給公民，但政府仍然保留最後的決定權，而有更少數的國家則努力的去對他們所提供的資訊品質或電子化的參與及合作進行評估。⁹

另外，伯登 (Mark Burdon) 在《實施直接政府：發展政府的資訊傳播科技推動策略》(Implementing Government. Direct: The Development of a Government-Wide ICT Implementation Strategy) 提出 1990 年代可以被定義為一個迅速發展和轉變的時代，轉變的因素為資訊科技的發展，資訊科技提供政府、企

⁷江岷欽、劉坤億，《企業型政府 - 理念、實務、省思》，台北，智勝，民國 88 年。

⁸江大樹，《國家競爭力與政府再造》，《國策期刊》，第 142 期，民國 85 年 7 月，
<http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/140-9/m142_6.htm>，2003/10/02。

⁹OECD, "Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation." Public Management Policy Brief No.10, Nov 2001,
<<http://www.oecd.org/doc/M00022000/M00022062.doc>> ,2003/05/09.

業和個人透過新的溝通管道而產生新的互動方式，政府把握這新的機會和使用新的溝通管道，去傾聽人民的需求。基於新科技的發展創造新的溝通管道，利用資訊的交換去開創組織結構和文化的新局面，並藉由實施資訊科技達成改造管理和行政功能，以提昇效率和品質，因此，資訊科技不只創造新的組織，也創造了新的改革契機。電腦網絡和電腦使用量的成長在 1990 年代激增，電子化交互作用增加，而創造新的個人對個人、個人對組織、組織對組織的新連結，資訊科技可以透過電子網絡和資訊系統達成資訊的交換，並且也可以減少長距離溝通的成本和時間。私部門很快的認可資訊科技可以減少員工數量及提升企業效率的潛能，政府很快的也跟隨私部門的腳步，現今的政策均積極提倡使用資訊科技促使政府現代化，以及提供更好的服務給人民。¹⁰

卡恩 (Robin Cowan) 於 *政府資訊化：從科技的選擇到經濟契機* (The Informatization of Government: From Choice of Technology to Economic Opportunity) 該作者認為政府之有別於一般經濟組織在於其宗旨與運作的範圍，基本上政府施政的目的在促進社會福祉，提供國民所需之服務，同時也要排除人民之所惡。為因應資訊科技改革所帶來的大幅演進，政府所應關心的在於如何透過政策鼓勵推廣並應用資訊科技於政府本身，使各項運作更加有效率。因為採行資訊科技可以提昇效率，降低運作成本、提高效能、控制品質管理、便利資料交流與管理，以及彈性佳等優點。政府在鼓勵資訊化的行動中所應扮演的角色在於提高利多的誘因、降低資訊化的成本，以及減少採行資訊化的風險，最後政府應將所有的運作行為公開透明化，如此才能創造資訊交流及進步的潛力。¹¹

史達林 (Grover Starling) 於 *公部門管理* (Managing the Public Sector) 指出，公共行政理論與實務，因資訊科技大幅減輕資訊處理、取得、傳輸成本，而必須主動地變動與因應。因應電腦科技與通訊科技的相結合，公共管理者應超越對於資訊界定僅為電腦而已的概念，也不應再將資訊權力完全賦予資訊部門來代行，而正如對於人力資源與財物資源一般，資訊是公共管理者本身應處理的事項，資訊正是權力，公共管理者花費最多時間來累積與分發資訊，他們必須需求有關環境的資訊，所需求的資訊相當廣泛，包括所屬機關所面對的問題，行動可選擇的項目與範圍、這些選項實行後的可能效應、與所要的開支資訊等等。尤其公共部門組織比私人部門組織被更多複雜的問題糾纏著，更是需要正確、相關、即時、足量的資訊。¹²

¹⁰Mark Burdon, "Implementing Government. Direct: The Development of a Government-Wide ICT Implementation Strategy", Sep 1998, <<http://easyweb.easynet.co.uk/~mburdon/dissertation.htm>>, 2003/05/03.

¹¹Robin Cowan, "The Informatization of Government: From Choice of Technology to Economic Opportunity" *Science, Technology, and Industry Review*, OECD, Vol.16, 1995, pp.195-223.

¹²Grover Starling, *Managing the Public Sector*, 4th ed., CA.: Wadsworth Co., 1993, pp.552-597

史回爾 (Robert Schware) 於 發展中國家的資訊科技與公共管理：當前情況與未來願景 (Information Technology and Public Sector Management in Developing Countries: Present Status and Future Prospect) 一文中指出資訊科技可以轉換政府與人民的關係，並提高與加強公部門的服務品質，資訊科技的成長可以幫助行政部門改革：1.經濟性與效率性可以產生一個良好而有價值的政府；2.透過政府公平的提供資訊給所有人；3.提供各種服務給人民；4.管理者可以迅速的回應各種需求；5.透明化的治理使責任性增加；6.提供最好的實踐和持續性的改革。¹³

佛曼 (Mark Forman) 於 資訊科技是政府提昇效率效能的關鍵 (IT Vital to Make Government Effective, Efficient) 中說明電子化政府是利用數位科技針對政府之作業模式做某種程度的改變，而這些改變使得政府對民眾的服務更加有效率，為了實現這個理想，人們利用本身的智慧，將科技的力量發揮到極限，而這股發揮至極限的力量所產生的效益，將使得政府的作業流程簡化、作業成本降低、工作效能提高。¹⁴

史凱爾茂志 (Elena Scaramuzzi) 在 資訊發展的交換 (InfoDev exchange (7)) 一文中認為，資訊和傳播科技的興起，特別是網際網路，它改變了人民、企業和政府間原本的關係，而電子化政府的出現，更是使政府、人民企業之間產生相互影響。電子化政府不只改善政府效率的問題，同樣的也改善政府和人民之間的關係，資訊科技如果伴隨政府再造將可以相當程度的簡化政府官僚層級及人民的日常生活。¹⁵

孫國祥在 電子治理的機會與挑戰：善治再造？ 此篇文章中談到資訊與傳播技術是西方行政的改革的內在技術推動力，1980 至 1990 年代日趨成熟的資訊與傳播技術 (information and communication technologies, ICT) 環境，既向西方政府提出改革其政府管理模式的要求，又為其改革政府管理模式提供實質條件，技術革命是西方行政改革的深層動力支持系統；首先資訊與傳播技術挑戰傳統官僚體制，資訊與傳播技術與生產能力的發展，導致了社會公共事務極度複雜化，且變化迅速，時限性增強，反之，官僚制政府彈性不足，不能及時回應。政府面臨分權的壓力，需改革對公務員的管理辦法；其次資訊與傳播技術

¹³Robert Schware, "Information Technology and Public Sector Management in Developing Countries: Present Status and Future Prospect" *The Indian Journal of Public Administration*, Oct 2000, <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Schware.pdf>>, 2003/05/08.

¹⁴Mark Forman, "IT Vital to Make Government Effective, Efficient" *Federal Times*, Vol.37, 2001, pp.18-19.

¹⁵Elena Scaramuzzi, "InfoDev exchange (7)" *World Bank Newsletter*, No, 24736, March 31, 2001, pp.1-16.

時代要求政府弱化某些職能而強化某些職能。資訊與傳播技術時代的經濟是知識經濟。在知識經濟時代，創新與技術發明是經濟發展的推動力量，知識的傳播以及變化和提煉是經濟增長的關鍵，因此，政府緊縮部分經濟與社會職能，擴充其科技教育職能，誠屬重要；最後資訊與傳播技術的發展與成熟，提高政府管理的技術成分，資訊與傳播技術推動了政府的人事管理、採購系統管理，公共項目管理與各個領域數位化程度，資訊與傳播技術使政府壓平層級與放鬆規制成為可能。¹⁶

丘昌泰於《電子政府的打造：科技與資訊管理》中提到在公部門當中，資訊科技的應用已經從單純的儲存、計算、處理資料轉變到作為發展政策計畫的資訊基礎，一般而言，可以用在下列幾方面，第一為人民可以直接與政府取得相關資訊，第二為單一窗口式的整合性服務，民眾可以透過線上網路申請各項服務項目，第三為互動式的電子服務，民眾可以透過多媒體設備直接與政府機關進行資料交易、溝通與移轉等，第四為接觸點的資料進入，民眾可以對於所需資料進行查詢，第五為人工智慧與專家系統，可以做為決策制定與政策規劃的依據，第六為資訊的儲存，這是最基本的功能，第七為收入的創造，許多政府機關透過資料的提供創造各種收益。¹⁷

吳秀光與廖洲棚於《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》中提出資訊科技能協助組織重新檢視其工作流程，資訊科技能開發更好的流程，不會限於不同形式的舊式紙上作業，但它只能做逐步的改進，行政機關發展業務資訊系統，不能將原本的工作流程原封不動的搬上系統，而需要進行適度的調整，唯有思考周密的解決方案，加上數位化的資訊流動，流程方能真正地突破。¹⁸

李雪津於《推動電子化／網路化政府，創造競爭優勢》中提到，資訊科技的進步可謂一日千里，不但為未來產業之星，亦帶動了「第四次工業革命」，¹⁹科

¹⁶孫國祥，〈電子治理的機會與挑戰：善治再造？〉，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，

<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，91/12/12。

¹⁷丘昌泰著，《公共管理－理論與實務手冊》，台北，元照，民國89年，第347頁。

¹⁸吳秀光、廖洲棚，〈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〉，《國家政策季刊》，第2卷第1期，行政院研考會，民國92年4月，

<<http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/08.pdf>>，2003/05/10。

¹⁹自18世紀60年代起，英國棉紡織業使用瓦特制成的改良蒸汽機，大幅度增加了棉紗產量，並在極短時間內改良蒸汽機，應用到採煤、冶金、交通運輸等各行各業，這就是俗稱的工業革命。此後二百多年之中，人類除了經歷蒸汽機時代的第一次工業革命，實現產業機械化以節省人力，更經歷電機時代、原子時代、太空時代的第二次工業革命，及在二十世紀中末期，電子計算機與電腦資訊網路時代帶領我們進入第三次工業革命。而在我們繼續邁開腳步進入二十一世紀的同

技與人性的結合，讓人類的夢想，逐步實現；政府是服務人民的大型機器，如何運用現代科技以使政府能提供更優良的服務品質則是當今重要的課題之一。²⁰

從以上的論述應該可以得知，資訊科技的運用可以增加政府對人民的服務，也可以提升政府的效率，簡化政府運作流程，並減少成本與時間的花費，提高工作效能，因此政府應該要妥善運用資訊科技，以期能為人民與政府建立一個良好的溝通管道，並規劃出一套長遠的計畫使政府部門更能有效的運用資訊科技。

三、電子化政府

何謂電子化政府？世界銀行（World Bank）對電子化政府提出定義，意指政府機關使用資訊科技轉換與公民、企業和其他行政單位的關係，這些資訊科技可以提供多樣性的目標，使政府傳遞更好的服務給公民，透過資訊充分授能公民，使政府管理更有效率，電子化政府就是要減少腐敗，提昇透明度，擴大便利性，歲收成長，減少成本。²¹

威斯科特（Clay Wescott）在 亞太地區電子化政府（E-government in the Asia-Pacific Region）這篇文章中指出，電子化政府是指使用資訊及傳播科技促使政府更有效率及合乎成本效益，並使政府的服務更便利，使大眾有更多機會去獲取資訊，並使政府對人民更加有責任性。²²

麥克吉尼斯（Pat McGinnis）於 電子化政府（Electronic Government）中，認為電子化政府指的是政府在任何時候、任何地點，提供任何人所需要的服務，而這項服務不僅是讓每一個人得到欲尋求的答案，也是讓每個人得到實質上的服務，因此，電子化政府是使用各種硬體、軟體工具建立一個政府與政府間、政府與民眾間的溝通橋樑。²³

肯那斯（Mayi Canales）在 公民服務是電子化政府的焦點（Service to Citizens is Focus of E-government）中，則認為電子化政府是政府改變提供給民眾的服務

時，第四次工業革命-奈米（Nanometer）科技將伴隨而來。

（參閱馬遠榮，第四波工業革命 - 奈米科技，國立東華大學物理學系研究論文，
<<http://www.ee.ndhu.edu.tw/test/publications/publications4/publications4.htm>>，92/04/19。）

²⁰李雪津，推動電子化/網路化政府，創造競爭優勢，《研考報導》，第 42 期，南投，臺灣省政府研究發展考核委員會，民國 87 年 4 月，第 33 頁。

²¹World Bank, "A Definition of E-Government",

<<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>>, 2003/05/08.

²²Clay G. Wescott, "E-government in the Asia-Pacific Region" Asian Development Bank,

<http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/egovernment.pdf>, 2003/04/21.

²³Pat McGinnis, "Electronic Government" Computer world, Vol.34, Aug 2000, p.50.

型式，民眾可不分晝夜輕易的滿足其需求，而民眾滿足其需求的地點不是在政府機構之辦公地點，而是在網際網路上。²⁴定（Joshua Dean）於「電子化政府的形成（E-government Evolves）」中說明電子化政府即為政府運用現今科技的優點提供給民眾更多及更好的資訊與服務。²⁵

瑞里（Harold Relyea）和舒勒（John Shuler）於「電子化政府：聯邦概述（E-gov: the Federal Overview?）」中則認為電子化政府是政府發揮其功能的一種表現，透過資訊科技的使用，提供社會大眾訊息的傳遞、資訊的流通、公共事務的服務，以提升政府作業的效率。²⁶卡林（Rowena Cullen）和杭頓（Caroline Houghton）於「線上民主：紐西蘭入口網站評估（Democracy Online: an Assessment of New Zealand Government Web Sites）」認為電子化政府是政府提供給民眾一個實現自身權益的管道。²⁷

雷（Karen Layne）和強吾（Lee Jungwoo）於「發展全功能的電子化政府：四步驟模式（Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model）」提到電子化政府即為將政府本身與政府所提供的服務遷移到網際網路上。²⁸亨瑞斯（Shane Harris）於「提升對電子化政府的支持（Rising the E-gov Stakes）」說明電子化政府是將原本鬆散的政府機構再度緊密結合的工具。²⁹

博得赫哲（Renu Budhiraja）在「電子治理：21世紀的關鍵議題（Electronic Governance: A Key Issue in the 21st century）」中認為，電子化政府可以說明人民可以選擇任何時間及地點去接收政府的資訊及服務，意味著政府將使用更多的資訊科技在許多政府功能上，這種改變對政府的角色及傳統程序有極大的影響，以往為了找尋就資料往往浪費許多時間，且會延緩政府的行政效率，其次複雜的行政程序也會導致政府腐化。今天，我們發現這樣的體系是非常浪費時間及沒有效率的，因此，政府使用資訊科技可以提昇治理的效率，行政程序的透明化，資訊的自由流通。³⁰

²⁴Mayi Canales, "Service to Citizens is Focus of E-government" Federal Times, Vol.37, 2001, pp.16-18.

²⁵Joshua Dean, "E-government Evolves" Government Executive, Vol.32, Nov 2000, pp.3-12.

²⁶Harold C. Relyea and John A. Shuler, "E-gov: the Federal Overview?" Journal of Academic Librarianship, Vol.27, 2001, pp.131-149.

²⁷Rowena Cullen and Houghton Caroline, "Democracy Online: an Assessment of New Zealand Government Web Sites" Government Information Quarterly, Vol.17, 2000, pp.243-268.

²⁸Karen Layne and Jungwoo Lee, "Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model" Government Information Quarterly, Vol.18, 2001, pp.122-137.

²⁹Shane Harris, "Rising the E-gov Stakes" Government Executive, Vol.33, 2001, pp.14-17.

³⁰Renu Budhiraja, "Electronic Governance: A Key Issue in the 21st century" Unict-Asia, <
http://www.unict-asia.org/documents/1_1023440566_2E-Governance-A%20key%20issue%20in%20the%2021st%20century.doc>, 2003/04/22.

羅格斯 (Rogers W' O Okot-Uma) 於 電子治理：再造良善治理 (Electronic Governance: Re-inventing Good Governance) 中認為，電子化政府提供一個機會給政府進行再造，使其更親近人民，並加速結合各種社群的利益、專家意見、信念和相互依賴在國家發展議程中；電子化政府主要是探討資訊和傳播科技在政府各層級和公部門的治理過程和結構，以加強良善治理為目的。電子化政府的出現是政府與人民試著去學習利用新的資訊科技，包含新的領導方式、新的策略決定方式、新的入口服務方式、新的交易方式以及新的資訊傳送方式。³¹

司紐倫 (Ignace Snellen) 和棟克 (Wim van de Donk) 於 電子治理：人民、政治家和公僕的密切關係 (Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servant) 中認為在現代公共管理中有兩個重要發展，第一個發展是政府對社會的垂直命令和控制轉變成一種水平的網絡關係，這些網絡關係的維持不再是由政府單方面的管控，而是經由恆久的協議；第二個發展是資訊傳播科技的應用，經由資訊科技的控制、監督、傳播和知識管理對公共管理的內部運作及外部關係產生潛在的革命，綜言之，資訊的貯存與分配現今公共管理而言非常重要，因為它已影響到政府核心根本的改變。³²

丘昌泰於 電子政府的打造：科技與資訊管理 中提到電子政府係指運用資訊科技來提供公共服務，代表著政府統理功能的革命性變革，從以政治與行政權利為核心的傳統方法轉變到資訊科技的應用，網際網路的發展對於公共行政產生無遠弗屆的影響，因而如何在電子世界中建立電子行政，已成為當前公共管理者必須認真面對的嚴肅課題。³³

從以上的論述，可以得知電子化政府是指使用資訊及傳播科技促使政府更有效率及合乎成本效益，並使政府的服務更便利，使大眾有更多機會去獲取資訊，並使政府對人民更加有責任性，電子化政府提供一個機會給政府進行再造，使其更親近人民，並加速結合各種社群的利益，電子化政府主要是探討資訊和傳播科技在政府各層級和公部門的治理過程和結構，以加強良善治理為目的。

綜合上述，本論文將於後依序探討各國政府再造之緣起，以及資訊科技對政府再造之影響，並分析美國、日本、台灣電子化政府應用成效，最後並探討政府對資訊科技運用所產生的問題及解決方式。

³¹World Bank, "Electronic Governance: Re-inventing Good Governance",

< <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf> >, 2003/04/21.

³²Ignace Snellen and Wim van de Donk, "Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants." < http://www.xpin.nl/materiaal/snellen_electronicgovernance.doc >, 2003/04/22.

³³丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，台北，元照，民國 89 年，第 344-345 頁。

第二章 各國政府再造運動之緣起

人類若是天使，則政府無存在之理由；天使若統治人類，則政府無制衡之必要。政府的組成方式，是以人類統治人類，一方面需要政府有能力統治人民，他方面要求政府能夠自我節制，這是民主的困境所在。

麥迪遜 (James Madison) (美國第四任總統)

1970 年代以來，世界各國政府共同面臨之大環境為必須處理的公共事務日益增多，但可用之資源卻日益緊縮。民眾期許政府提供更多、更好的服務，但相反地公共管理者卻往往因為無法獲得充足的資源而疲於應付；此外，公共事務的日趨多樣化與複雜化也往往使得傳統的政府架構、運作流程以及行政人員顯得捉襟見肘，無法招架。

政府對於解決公共問題能力的不足，不但導致世界性政府形象的普遍低落，更引發了世界各先進國家自 1980 年代以來一連串的行政改革風潮，其中最著名的大規模改革包括英國的「續階計畫」(The Next Step)、加拿大的公共服務 2000 (Public Service 2000)、歐洲共同體會員國倡導的公共服務革新、紐西蘭的財政與人事改革、美國政府再造 (Reinventing Government)，乃至亞洲馬來西亞的「2020 宏願」以及我國行政院正積極推行的政府再造行動。這一連串近代各國的政府改造運動，表面上或有名稱、細部規劃的差異，但仔細分析其內容卻不難發現各國的政府改革採用的策略實大同小異，且皆以效率 (Efficiency)、責任 (Accountability)、回應 (Responsiveness) 為其基礎價值。³⁴

在 21 世紀的今天，探索並建構一個適用於現在暨未來政府運作的治理模式，已成為當前世界性的熱門話題，公共管理此一個新興的研究領域，正是近二十年來公共行政實務暨理論界努力的關建的礎石，其不僅破除理論與實務兩界的藩籬，並進行一場政府治理結構的大變革，其終極目的在於提升國家競爭優勢，以因應外部環境的高度挑戰，以及持續不斷地改進公共服務品質，以期滿足內部環境因應民主政治深化後日趨擴大的公共需求。³⁵

英國學者科派崔克 (Ian Kirkpatrick) 和魯西歐 (Miguel Lucio) 曾對當代政府提出一項警訊：現代國家都將陷於扮演社會福利的供給者和成為經濟穩定成長的主力舵手間的矛盾緊張關係，導致同時面臨嚴重的財政危機與公民 (消費者)

³⁴黃朝盟，世界政府再造之啟示，《政策月刊》，第 39 期，台北，中國國民黨中央政策會政策研究工作會，民國 87 年 10 月，第 11 頁。

³⁵孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，《考銓》，第 24 期，台北，考試院，民國 89 年 10 月，第 2 頁。

需求持續擴張的雙重困境。³⁶申言之，由於現代福利國家（Welfare State）觀念的興起，造成政府功能不斷擴張，進而促使官僚體制日益膨脹，形成巨大公共財政的負荷；在此同時，政府組織的擴大並未相對提高行政效率與效能，相反的，龐大的政府官僚體制日趨遲鈍，不僅對民意認知的敏銳度降低，更逐漸喪失對社會需求的回應力；更甚者，一如公共選擇理論（Public Choice Theory）³⁷論者的剖析，政府官僚係自利之個人或團體，因此，由這些官僚所組成的政府部門，將利用提供公共財、排除外部不經濟、進行財富重新分配、制定並執行管制性措施等時機進行預算規模的擴張，其結果不僅未解決原有之政策問題，更導致國家資本產生排擠效應和無端浪費的情形。³⁸

上述科派崔克和魯西歐所提出的警告，實際上正是 1960 年代以來，各個現代化國家先後所遭遇到的危機與壓力；具體言之，這些政府治理上的壓力來源包括：全球市場化經濟的激烈競爭、公民對政府施政滿意度極低和日趨窘迫的財政危機。³⁹對於一個必須定期接受民意考驗的政府，面對並解決這些危機，是鞏固其正當性統治地位所無法迴避的課題。各國政府為解決此一困局，無不積極地尋求新的管理哲學和工具，以作為改造公部門組織和提高政府績效的策略，公共管理的理論與實務即是在此種背景下，歷經 1970 年代的摸索，及至 1980 年代和 1990 年代逐漸蓬勃發展。⁴⁰

根據學界的研究，世界政府再造的改革模式可以分為三種方式：第一為激進式改革、第二為漸進式改革、第三為綜合式改革，故本章欲將這三種改革模式加以探討。

第一節 激進式改革

激進式的政府改革模式意指以新公共管理為基礎的改革模式，這個改革途徑是假定私部門的管理優於公共管理，因之私部門管理技術與策略應該用於公共部門改革領域內，同時政治人物應該重新建立對於文官體系的支配關係。這個改革模式具有下列幾項特點：強調透過民營化來重建公共部門的結構、將中央集權式

³⁶I. Kirkpatrick and M. M. Lucio, "Introduction: the contract state and the future of public management." *Public Administration: An International Quarterly*, Spring, Vol. 74, p.1-8, 1996.

轉引自孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，第 2 頁。

³⁷公共選擇，或稱政治的經濟理論，是將經濟學的思考方式應用於政治學之中，其假設每個人從事政治活動是為了追求自我的最大利益。

³⁸C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge: Cambridge University Press.

轉引自孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，第 3 頁。

³⁹D. Osborne and P. Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Mass: Addison-Wesley, 1997.

轉引自孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，第 3 頁。

⁴⁰同孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，第 3 頁。

的文官體系予以分權化、透過內部市場與簽約外包等方式將競爭概念引進公共部門、透過績效審核與測量以改進效率。這個模式又可以分為兩種型態：西敏式改革模式（Westminister-Style Reform）：主要是以英國跟紐西蘭、澳洲為主；美洲式改革模式（American-Style Reform）：主要是以美國、加拿大為主。⁴¹

一、美國之政府改革

從宏觀的歷史視野觀察，任何時代的改革主張，都是反應當時的需要，以及回應特定環境的挑戰，美國柯林頓（Bill Clinton）政府的「政府再造運動」亦不例外，隨著時空環境的嬗遞，美國已歷經十二次的行政改革。行政學者亞羅德（Peri E. Arnold）將其歸納為三個階段：第一階段（1905-1949）：政府藉由行政重組擴張職權，以因應人民對福利國家的期待；第二階段（1964-1972）：則利用強化政策執行力、掌握資源分配的權力，期能解決層出不窮的政治、經濟及社會問題；第三階段（1976-迄今）：則強調顧客導向、人民至上、精簡政府規模以及降低施政成本，以提高政府績效和人民對施政的滿意度。⁴²

表 2-1：美國所實施的十二次政府改革

| 在職總統 | 改革期間 | 委員會名稱及主要目的 |
|------|-----------|--|
| 羅斯福 | 1905 1909 | 基普委員會（Keep Commission） 人事管理、政府契約以情報管理 |
| 塔夫脫 | 1910 1913 | 經濟及效率委員會 （President's Committee on Economy and Efficiency） 全國性行政預算提案 |
| 哈定 | 1921 1924 | 重新改組聯合委員會（Joint Committee on Reorganization） 重新調整分配各行政部門的職責 |
| 羅斯福 | 1926 1937 | 行政管理委員會 （President's Committee on Administrative Management） 建議成立總統行政室 |
| 杜魯門 | 1947 1949 | 第一屆胡佛委員會（First Hoover Commission） 全面檢討與評估行政部門的組織結構功能 |
| 艾森豪 | 1953 1955 | 第二屆胡佛委員會（Second Hoover Commission） 延續第一屆胡佛委員會，但著重於政府政策上的問題 |

⁴¹ Tony Verheijen, "Aims, Structure and Methodology" *Innovations in Public Management*, T. Verheijen and D. Coombes, eds., Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998a, pp. 4-6.

轉引自丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 32 頁。

⁴² Peri E. Arnold, "Reform's Changing Role" *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 5, Sep-Oct 1995, pp. 407-417.

轉引自江岷欽、劉坤億，《企業型政府 - 理念、實務、省思》，台北，智勝，民國 88 年，第 171 頁。

| | | |
|-----|-----------|---|
| | 1953 1968 | 行政改組委員會 (Study Commission on Executive Regorganization) 一系列低姿態的改革，在政府行政作業上產生了一些重要改變 |
| 尼克森 | 1969 1971 | 艾許會議 (Ash Council) 提議根本的重新調整行政部門的結構，包括成立四個「超級部門」，以涵蓋現有各部會之功能 |
| 卡特 | 1977 1979 | 卡特重新改組行政部門的努力 (Carter Reorganization Effort) 由基層而上，以程序為基礎的方式重新改組政府結構，但成效不佳 |
| 雷根 | 1982 1984 | 葛里斯委員會 (Grace Commission) 全面廣泛尋求如何能夠使政府運作經濟有效 |
| 柯林頓 | 1993 2000 | 全國績效評鑑委員會 (National Performance Review) 試圖再造政府治理能力，以改善政府行政績效 |
| 布希 | 2000 2003 | 除了繼續落實柯林頓總統時期的全國績效評鑑委員會提出的報告外，布希總統簽署了《2002 電子化政府法案》 (The E-Government Act of 2002)，利用資訊科技提昇美國競爭力。 |

資料來源：John J. DiIulio, Jr., G. Garvey and D. F. Kettl, Improving Government Performance: An Owner's Manual. 1993, pp. 8. (李中興，柯林頓的政府改革計畫，《美國月刊》，第 8 卷 12 期，民國 82 年，第 92-93 頁。)

柯林頓總統於 1993 年 3 月 3 日成立「全國績效評鑑委員會」(National Performance Review, NPR)，任命副總統高爾 (Al Gore) 主持該委員會，負責推動聯邦政府再造計畫，並於 1993 年 9 月 7 日提出報告，這個任務小組分為兩個團隊，第一個團隊為評鑑獨立的機關，第二個團隊集中焦點在政府部門的採購、預算、人員等，希望創造一個提昇政府效能，擷節成本，顧客至上，減少繁文縟節，授權員工，並減少組織層級，因此第一階段報告 (Phase Report) 《提昇政府效能擷節成本》(work better and cost less) 提出 384 個改革項目，包含減少 252000 個職位、減少一半的法令規章、並要求各機關設置顧客服務的標準，國會應做出相關的立法《政府績效與成果法》(Government Performance and Results Act, GPRA)，要求機關發展績效計畫、衡量計畫、以及年會報告程序等，以改善政府的運作。⁴³

⁴³John Kamensky, " A Brief History " National Partnership for Reinventing Government, January 1999, < <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html> > , 2003/04/30.

第一階段報告書，一般稱之為《高爾報告書》(Gore Report)，《高爾報告書》開宗明義坦言，美國人民對於花費鉅大卻績效不彰的政府已嚴重不滿，新的聯邦政府必須能夠擲節成本、提升效能以及視納稅人為顧客。報告書指出，政府並非天生無能，指責優秀的公務人員更是不恰當；問題的根源在於已經進入資訊時代的今天，建構在工業年代的傳統官僚治理模式，必須加以重新再造。過去國家的領導人面對官僚體制的顛預無能，大都採取攻訐、指摘以極強化控制官僚成員等種種手段，其效果不僅不理想，更招致文官體系的反抗和抵制。問題的癥結既然在於制度本身，重新塑造政府的體質才算是對症下藥。⁴⁴

《高爾報告書》要求政府再造就是終結政府赤字，高爾團隊花費六個月的時間研究，並且得到一個結論：我們必須改變政府體系，以顧客為優先，並加入市場競爭機制。政府再造被鼓勵的原因，主要是因為現今政府體制效率不彰，使政府改革最大的誘因是如何使政府運作更有效率，政府再造真正地目的就是使政府恢復自信有效率。⁴⁵

「全國績效評鑑委員會」觀摩其他國家的政府再造經驗，以及實際訪察國內各級行政機關後，總結認為，建構「企業型政府」係為轉換政府體質的最佳途徑。《高爾報告書》宣示：聯邦政府將經由刪減不必要的支出、服務顧客、授能員工、協助社區解決問題，以及追求卓越等原則再造一個以民為先的企業型政府；在具體作法上，將致力於使政府的任務明確、多操舵少划槳、權責分明、以誘因取代管制、締造競爭情境、運用市場機能，以及由顧客滿意度來決定施政成效。⁴⁶

《高爾報告書》係以企業型政府的特質⁴⁷為基礎，揭示四大原則分別為：(1) 刪減法規、簡化程序；(2) 顧客至上、民眾優先；(3) 授能員工、追求成果；(4) 擲節成本、提高效能。以下謹就美國的「全國績效評鑑委員會」之成功經驗，進行重點式的分析（表 2-2）。

⁴⁴John Kamensky, "A Brief History" National Partnership for Reinventing Government, January 1999, <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html>>, 2003/04/30.

⁴⁵John 'O Leary, "Clinton and Gore 'reinvent' government's image." *Human Events*, Vol. 53, Issue 46, Nov 1993, p10.

⁴⁶Al. Gore, *From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less*, Washington D. C.: USGPO, 1993, pp. 1-7.

轉引自江岷欽、劉坤億，《企業型政府 - 理念、實務、省思》，第 181 頁。

⁴⁷奧斯本與蓋伯勒認為，企業型政府應該實踐下列十項特質：(一)領航催化，(二)授能社區，(三)效率競爭，(四)任務導向，(五)成果導向，(六)顧客導向，(七)積極開源，(八)前瞻預防，(九)分權參與，以及(十)市場導向(Osborne and Gaebler, 1992)。

表 2-2：全國績效評鑑委員會執行三階段

| | |
|---------------------|---|
| 第一階段 1993 1994 年 | 全國績效評鑑委員會開始政府程序的改革，包含顧客服務和採購；為了改善政府的管理，裁減人數為其主要目標，以減少不必要的浪費；行政機關必須制定顧客服務標準。 |
| 第二階段 1995 1998 年 | 全國績效評鑑委員會由程序改革轉向政府應該如何去改善根本問題，第一個原因為國會的權力由民主黨改為共和黨，共和黨繼續再思考大有為政府的想法，在這個階段，全國績效評鑑委員會認為權力下授給州和地方政府，並增加私有企業的顧客服務方式，使用者付費及機關的改造均在此時被提倡。 |
| 第三階段 1998 2001 年 | 全國績效評鑑委員會將注意力移轉到新的構想上，包括努力改善長期紊亂的行政機關，這是廣泛的美國人民所希望的；並有效使用資訊科技和電子化政府，人民可以迅速且單一步驟獲取政府資訊。 |

資料來源：William P. Shields, “ Building on Strengths: Lessons from Comparative Public Administration Reforms: Country Reform Summaries ” World Bank, June 21, 2002, < <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUSA.pdf> > , 2003/05/01.

柯林頓總統要求聯邦各級機構，以私人企業中「顧客服務」做得最好的組織為標準來服務民眾。1994 年 9 月 20 日全國績效評鑑委員會匯集聯邦各機構所訂定的「服務標準」，出版美國有史以來第一本政府的服務標準手冊 - 《顧客至上：服務美國民眾的標準》。至 1996 年，聯邦政府共有二百多個機構全力執行三千多種服務標準。社會安全局（Social Security Administration）的免付費電話服務品質，在 1995 年，經數家知名的管理調查公司一致評定為全美第一，許多大型企業組織，例如德州儀器公司（Texas Instrumental Company）、國際商務機器公司（IBM）等，均向社會安全局學習、看齊。⁴⁸

改善顧客服務（Improving Customer Service）就是政府期望改善繁雜的程序、資訊不良和財政錯誤這些普遍的現象，這些問題導因於過多的層級和沒有以顧客優先為中心，但是相對於企業而言，他們的存亡是基於顧客的滿意度，今天企業的成功主要是以顧客為優先使然。政府機關不像企業有直接連結顧客的機制，政府機關通常會增加限定、增加組織和大量的指令，這些程序使政府機關離顧客越來越遠。因此政府為了改善顧客服務品質，開始在公共部門實施重視顧客服務計畫，例如，森林局（Forest Service）、國防部（Defense Department）和其他的聯邦組織開始重視顧客的滿意度和利益，並且運用資訊科技（Information

⁴⁸江岷欽，企業型政府與工作簡化：美國「全國績效評鑑委員會」成功經驗之啟示，《經濟情勢暨評論季刊》，第 2 卷第 4 期，民國 86 年 2 月，< <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sp051.htm> > , 2002/12/1。

Technology, IT) 構成「公民服務中心」(Service to the Citizen) 將政府機關連結，使其能達到運用資訊科技來改善服務政府的顧客，政府可以透過資訊科技來達到服務大眾的目的。⁴⁹

全國績效評鑑會議要求聯邦政府刪減過時的法規，並開始與民間企業建立合作的關係。某些機構甚至規定：每增加一條新的行政法規，必須終止或簡化一條以上舊有的行政法規。至 1996 年 1 月為止，聯邦機構刪減的法規厚達一萬六千頁，經大幅簡化的法規數量則有三萬一千頁的厚度。聯邦政府的機構一方面提供較好的誘因，鼓勵民間企業與政府部門合作，確保公共安全、保護生態環境；另一方面則對抵制的企業，施予法定範圍內的制裁。例如，農業部刪除了近三百萬頁的政府表格；衛生醫療財務署 (Health Care Finance Administration) 停用內科醫師證明表格，每年該署可以少填一千一百萬張表格，全體醫師可以省下二十萬小時。聯邦政府各機構的行政簡化工作，估計每年為民眾與企業節省 280 億美元。⁵⁰

運用資訊科技政府再造 (Reengineering Through Information Technology) 對美國聯邦政府而言是一向非常重要的改革，柯林頓總統和副總統高爾想要使用資訊科技來改善美國的生活品質和復甦經濟，政府確信科技是經濟成長的工具，優先加速國家資訊基礎建設 (National Information Infrastructure, NII) 中的高速電信網絡以及電腦系統和軟體的發展。今天，資訊科技可以創造電子化政府 (Electronic Government)，電子化政府可以克服時間和距離的障礙去實施企業型政府和提供人民公共資訊和服務，它可以很快速的傳遞、回答問題、收集和確認資料，並且保持政府外部資訊的暢通。促使電子化政府的發展有兩個重要需求：1. 實施以資訊科技為中心的治理，2. 設置需求支援的機構。⁵¹

資訊科技對聯邦政府的好處可以分三個部分來討論，其一是加強領導資訊科技，其二是實施電子化政府，其三為設立電子化政府的支援機構，我們將分述如下：

其一在加強資訊科技領導力方面，資訊基礎工程任務小組 (Information

⁴⁹Office of the Vice President, "Improving Customer Service" Accompanying Report of National Performance Review, Washington: DC., Sep 1993.

< <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/csc.html> >, 2003/04/29.

⁵⁰江岷欽，企業型政府與工作簡化：美國「全國績效評鑑委員會」成功經驗之啟示，《經濟情勢暨評論季刊》，第 2 卷第 4 期，民國 86 年 2 月，

< <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sp051.htm> >, 2002/12/1.

⁵¹Office of the Vice President, "Reengineering Through Information Technology" Accompanying Report of National Performance Review, Washington: DC., Sep 1993.

< <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/itexe.html> >, 2003/04/29.

Infrastructure Task Force, IITF) 的成立可以提供領導者將資訊科技運用在政府的運作上，商務部長其主要任務就是明確的執行柯林頓總統所希望達成的電信和計算科技，發展美國資訊基礎建設，柯林頓總統想要擴大資訊基礎工程任務小組以包含政府資訊科技服務 (Government Information Technology Services, GITS) 工作團隊，將州與地方政府連結起來。政府資訊科技服務工作團隊主要是發展策略遠景、促使政府各機關間資訊的流通、改善政府提供大眾資訊和服務，工作團隊也授權給聯邦機關對資訊科技可以進行管理，並且設置資訊分享的機制。

其二在實施電子化政府方面，電子化政府主要是由電子銀行 (Electronic Bank) 的構想而來，如自動提款機 (Automated Teller Machines, ATMs) 以提款卡和全國性網絡使銀行的運作更便利，而電子化政府將使政府的連結更容易、更快速，其主要主張有下列幾項，建立全國性的、整合性的電子福利支付系統 (Electronic Benefit Transfer)；發展整合性的電子化取得政府資訊及服務 (Electronic Access to Government Information and Services)；發展全國性的執法及公共安全資訊網路 (National Law Enforcement / Public Safety Network)；提供跨越各級政府的納稅申報及繳稅處理系統 (Intergovernmental Tax Filing, Reporting, and Payments Processing)；建立國際貿易資料系統 (International Trade Data System)；建立全國性的環境指標系統 (National Environmental Data Index)；推動政府部門電子郵遞系統 (Governmentwide Electronic Mail)。

其三在設立電子化政府的支援機構方面，國家資訊基礎建設可以使行政機關的運作更廣泛且快速的發展，國家資訊基礎建設將會改變我們工作、學習、消費和生活方式，簡言之，國家資訊基礎建設的終極目標，是使人們透過此系統，可在任何時間、任何地點取得所需要的資料與服務，其主要功能是要提昇工作效率和大幅改善社會服務、教育及娛樂。

資訊是政府服務和國家經濟競爭力的生產中樞，在此基礎上，我們可以使用資訊科技有效的授權給政府、私部門和人民；公私部門今天不只要學習如何去運用資訊科技，更要合作以創造國家的最大利益。⁵²

由於電子化政府欲建立「使各種資料都能在資訊高速公路上自由地流通」的願景，而此願景的達成需要依賴電腦軟體以及通訊設備。因此，落實「國家資訊基礎建設計畫」的建設並注重整體面的規劃，進行基本網路實體的構建及若干先導實驗計畫外，更需對網路管理及共用服務資料庫更應徹底詳細規劃，並修訂相

⁵²Office of the Vice President, "Reengineering Through Information Technology" Accompanying Report of National Performance Review, Washington: DC., Sep 1993.

< <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/itexe.html> >, 2003/04/29.

關法規與制定國家與國際使用標準以做為電子化政府推行支柱。

在全國績效評鑑公布的報告中即明顯的看出美國政府利用資訊科技以提昇政府效率的構想，而後經由國家資訊基礎建設計畫的相關建設作為支持「電子化政府」運作的基礎，而其後「政府資訊科技服務小組」報告中欲建立起運用資訊科技與顧客互動的政府機制，提出了十八項服務重點，除了前述的電子福利支付系統、公共安全資訊網路、國際貿易資料系統等之外，提出了電子化政府運作的支持機制，包括了保護隱私權與資訊安全、整合政府服務資訊基礎建設、改善資訊科技的取得、增加聯邦人員的生產力與提高資訊科技的素養等。近年來企業精神政府強調建立以顧客為導向的現代化政府成為行政改革的主軸。透過資訊科技的進步，各種電子化的政府服務不但提供了民眾更為便利、更具彈性的服務，更能提高政府效能及服務品質。⁵³

布希（George W. Bush）政府上臺後，同樣表示要利用網際網路幫助聯邦政府提高工作效率，希望建立一個充滿活力，但又有限的政府，使公民有能力以一種更及時和更有效的方式和聯邦政府機構進行交流，布希總統改革政府管理體制的理念強調：政府需要改進其運行方式—如何開展業務，如何對待為之服務的人民，這個管理體制要遵循三大原則：以公民為中心（Citizen-centered）、結果導向（Results-oriented）、市場取向（Market-based），積極地推動創新，而電子化政府正是實現上述三大原則的手段，是滿足公民和企業界與政府實現互動的關鍵因素，但過去的美國的電子化政府是以資訊技術為中心而建立起來的，限制了政府部門勞動生產率的提高，同時也限制了其對公民服務的能力。布希政府決定把美國的電子化政府從「以資訊技術為中心」轉變為「以公民為中心」，此次戰略改造的目標有三個：方便公民與聯邦政府實現互動、提高政府的工作效率，改善其績效，改善政府對公民的反饋能力。⁵⁴

綜上所言，可以看出柯林頓政府是以績效取向（Performance-based）為其改革基礎，給予行政單位有較大的自主彈性，且行政單位有責任去達成明確的目的、具體的衡量指標、顧客服務標準、改善績效指標，由其全國績效評鑑可以看出其主要目標是減少工作量和消除沒有效率的計畫，以提昇組織績效為其主要目標，而布希政府也贊成上述觀念，但布希卻將績效取向重新命名為結果取向（Results-based），並在2001年5月提議發展局（State Department）監督美國國際性的設備並適時改變組織的狀況，⁵⁵以適應外在環境的改變。

⁵³牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，第426-428頁。

⁵⁴ President George W. Bush, "The Importance of E-Government" White House, <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/pres_memo.htm>, 2003/05/14.

⁵⁵William P. Shields, "Building on Strengths: Lessons from Comparative Public Administration

二、英國之政府改革

英國一直予世人一種傳統、保守的印象，連帶的也認為其政府運作仍維持韋伯式的傳統行政模式；事實上，這種看法忽略了英國歷經戰後在福利擴張下的財政危機，自 1979 年保守黨執政，在柴契爾夫人（Margaret Thatcher）採取新右派的改革途徑後，已經完成一場行政文化的革命。儘管英國 1997 年 5 月大選結果，保守黨慘敗，正式結束十八年之執政，工黨黨魁布萊爾（Tony Blair）繼任首相；但一般預料，工黨政府對於政府的改革路線將不致作重大更動，柴契爾夫人時代所展開的政府再造運動，仍將持續進行。⁵⁶

英國公民服務的改革開始於 1968 年的《富爾頓報告》（Fulton Report），建議改變公民服務的管理和結構，這些改變被施行於 1970 年代。而下一時期的改革則是開始於 1979 年保守黨執政時，主張有效率的公共服務、改善政府財政管理、並在公部門中增加私部門的功能。1997 年工黨執政仍持續改革，1998 年完成「總支出預算審查」（Comprehensive Spending Review），1999 年 3 月公布《現代化政府白皮書》（White Paper on Modernising Government），內容包括過去十年的改革，並以此審視政府未來改革的需求，政府改革最大的動機是出於財政上的困難，而公民服務的改革則是導因於納稅人希望獲取更多的資源，這一連串的要求使得政府開始重視提高顧客服務、政府效率以及降低成本，⁵⁷英國的政府再造大體上可分為幾個階段來說明：

1979 年柴契爾主政後旋即任首相辦公室內成立一個「效率小組」（Efficiency Unit）專責改革工作，小組由來自英國民間最著名企業家雷尼（Derek Rayner）主持，推動的「雷尼稽核」（Rayner's Scrutiny）改革計畫。雷尼稽核是針對每一稽核事項皆指定一稽核人員專司其責，稽核重心宛如運用零基預算精神，即不斷的調查瞭解：究竟該事項工作仍否需要作？其所耗費的成本有多少？其產生的效益是否值得？

雷尼稽核進行二、三年後，英國政府便推動另一波更為廣泛性的績效改革措施，即 1982 年推動的「財務管理改革方案」（Financial Management Initiative, FMI），希望經由普及推動「部長管理資訊系統」（Management Information System for Ministers），全面性地改善所有部會的一般性管理能力，使各機關能重視結果導向的管理，每年可比較績效的變化，而非程序導向的行政作為。

Reforms: Country Reform Summaries " World Bank, June 21, 2002,

< <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUSA.pdf> >, 2003/05/01.

⁵⁶同孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，第 6 頁。

⁵⁷Cabinet Office, " Strategic Review And Reform - The UK Perspective " OECD, Apr 1999, < <http://www1.oecd.org/puma/strat/Symposium/UK.pdf> >, 2003/05/01.

簡言之，財務管理改革方案本質上是一種績效管理和目標管理式的財務預算運用模式，強調各機關內各業務主管必須有權進行分權式的財務管理，但也因之必須肩負管理上成敗之責。整個方案的進行是先設定各機關之目標與目標的優先次序性，然後將機關分成一些管理中心負責各自目標的達成，管理中心內的主管職責界定清晰後，享有較大權限運用和配置資源，最後則是設置各種資訊回饋系統，包括成本與計畫等相關資訊，使部長及資深主管們得以監視瞭解各目標之執行情況，從而能對各管理人員課責。在這套管理制度下，各級管理者皆能夠：1. 具有清楚的工作目標，提出可衡量該目標的績效獲產出指標，並加以評估；2. 對資源是否做最佳運用，包括對產出與經費妥當使用的仔細稽核，能有明確的責任界定；3. 擁有為使其有效履行責任所需要的資訊訓練與專家建議。⁵⁸

前一階段經過幾年實施雖已奠下基礎，但效率小組在新領導者伊博斯(Robin Ibbs) 的主持下，認為政府的績效管理必須真正改變政府的行政文化態度與行為，方能使先前已有的改善獲致普及化和內化。⁵⁹效率小組向首相提交一份稱為「改善政府的管理：續階改革」(Improving Management in Government: the Next Step)，經首相同意後，續階改革乃自 1988 年 2 月起正式推動，是為第三階段之改革措施。

效率小組提出三項主要的建議，此乃續階改革的源頭，即：首先為各部會應將執行職能分出，單獨設立附屬的機關，專司執行該部所屬的服務傳送工作。附屬機關與部會間的互動與責任控制則以工作綱領為串聯。其次為各部會要確保附屬機關之人員能受到適當訓練，並且曾有服務傳送之經驗。機關人員則負責使機關產生最大效能。再次為指定一位相當於常次級官員出任專案管理者，使續階改革能儘快推動。

綜上所言，續階改革的主要核心是一種組織結構重組和管理權下授的變革組合。首先，各部會必須將政策制定與執行兩項功能區分，部本身只負責政策與策略的決定功能，執行工作則交由新設立的附屬機關全權負責。第二，附屬機關由一執行長領導並負成敗之責，至於附屬機關的特色有：首先為執行長由部長基於公開競爭方式任命，因此可能由來自非文官體系者出任，通常有一定的契約任期，其薪資則包括績效薪給的內容。其次附屬機關每年需與部會訂定一個「工作綱領」，詳述工作機關工作目標、績效衡量指標、可用財務資源、薪資與人事管理安排等。工作綱領宛如是機關與部會間的管理契約，事實上就類似美國的策略

⁵⁸施能傑，政府的績效管理改革，收錄於 R. T. Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選 I》，台北，元照出版，民國 88 年，第 117-118 頁。

⁵⁹Cabinet Office Efficiency Unit, Improving Management in Government: The Next Step. London: HMSO, p.1, 1988.

轉引自施能傑，政府的績效管理改革，收錄於 R. T. Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選 I》，第 118 頁。

管理計畫書。再者為執行長就機關內部財務與人事制度擁有相當彈性自主規劃權，但必須對工作綱領的達成績效向部長負責。

截至 1995 年底已成立共計有 108 個附屬機關，預計在 20 世紀底時將有 95 % 的文官服務在附屬機關中，而非在部會內。這種以組織結構變革引導策略績效管理的做法是英國政府首次的大幅改革做法，其對長期以來不重統計數據和績效指標的英國行政文化帶來了極大衝擊。⁶⁰

1991 年梅傑 (John Major) 續任保守黨政府的首相，他一方面承襲過去十多年來的改革作風，另一方面為顯示自己新人新作風的特色，乃進一步向英國議會提出「公民憲章」(Citizen Charter) 的構想與改革計畫。

公民憲章被定位成是「續階改革」的續階，其核心宗旨在要求所有附屬機關改善公共服務品質，並將任何公共服務接受者視為是消費者，賦予其自由選擇服務提供者的權力。因此公民憲章標榜四項主題：1.提升服務品質；2.享用服務時有更多的選擇機會；3.人民可以要求知曉服務的標準；4.確保經費運用的妥適性。為達成上述四項目標，公民憲章提出應由下列的改革途徑達成之，即：更多的民營化，更廣泛的競爭，更多的契約外包，更多的績效俸給做法，公布預期的績效目標，出版有關服務標準達成度的詳盡資訊，提供民眾更有效的申述程序，進行更多與更嚴厲的獨立調查工作，以及矯正錯誤的服務措施。⁶¹

公民憲章因此提出公共服務必須遵行的六項指導性原則，這些原則是：確立服務標準、行政透明公開化、相關資訊易懂且普及化、服務可選擇性與諮商性、平等對待民眾無歧視性和服務易使用與接觸性。為推動公民憲章工作，內閣辦公室的「公共服務與科學局」成立一個「公民憲章小組」負責，同時稍後也設立一個公民憲章投訴處理工作小組專司瞭解投訴制度的運作狀況。

公民憲章推行後，各種公共服務的公民憲章不斷成立，截至 1996 年已有 42 個全國性和上萬個地方性公民憲章分別成立，尤其是前述續階改革所成立的附屬機關不斷地應用公民憲章的做法，例如「旅客憲章」、「納稅人憲章」、「國宅租戶憲章」...等等。每一公民憲章都會標示其服務標準，服務指標等，每年就是否達成績效相比較，也周知給民眾，並逐年調整其憲章內容以提供更高的服務品質，政府也每年辦理競賽，頒發最高榮譽的「公民憲章正字標誌獎章」(Charter

⁶⁰同施能傑，政府的績效管理改革，收錄於 R. T. Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選 I》，第 119 頁。

⁶¹Prime Minister, The Citizen's Charter: Raising the Standard. Cmnd 1599, London: HMSO, p.4-5,1991.

轉引自施能傑，政府的績效管理改革，收錄於 R. T. Golembiewski、孫本初、江岷欽主編，《公共管理論文精選 I》，第 120 頁。

Mark)⁶²

1994年4月4日《政府資訊操作守則》(Code of Practice on Access to Government Information)生效,不僅僅回覆資訊需求,也提供決策分析、行政部門處理公共問題的指導方針,以及「公民憲章」中關於公共服務的資訊(成本、任務、績效、投訴及賠償方法等)。由「監察使」(Ombudsman)⁶³負責施行審查徵稅是否合理以及提供相關資訊是否超過成本,政府資訊操作守則提供良好規範作用。《政府資訊操作守則》修訂版於1997年2月1日生效,此次改革為如有必要可保留資訊給國會或部長,但必須是合理,並且在「政府資訊操作守則」的規範下,這次的修正代表著《政府資訊操作守則》步驟朝向更大的開放性。⁶⁴

1995年1月26日公布《公民服務白皮書:向前連續改變》(Civil Service White Paper: Taking Forward Continuity and Change),它再次肯定公民服務的原則:公正、誠實、客觀、公平、開放競爭,以及提高國會的責任和績效。

以連續(Continuity)方面而言,政府接受財政部(Treasury)和公民服務委員會(Civil Service Select Committee)提出的新「公民服務守則」(Civil Service Code)中的建議事項,以確實能實施上述那些原則,並支持「公民服務管理守則」(Civil Service Management Code)的詳細規定以區分部門的指導。1996年1月1日「公民服務守則」生效,政府也建議接受財政部和公民服務委員會中新提出的規則,如遇有無法解決或違法情事可向公民服務監察員求助;另外,1995年5月1日生效的公民服務白皮書則增強公民服務監察員的角色功能。

以改變(Change)方面而言,公民服務白皮書期能改善政府績效以及運作成本的控制,1995年,政府部門設定效率計畫去限制運作的成本,1996年4月,成立新的「高級文官制度」(Senior Civil Service)規定高級文官的等級和報酬,以及其所代表的部門及機關,並將減少公務員人數及政府部門規模。⁶⁵

布萊爾上台後,於1997年提出「總支出預算審查」(Comprehensive Spending Review, CRS),工黨新政府執政成立「總支出預算審查」執行公共預算的考核,並於1997年11月完成預算統一。前幾年的公共支出調查通常決定了下一財政年

⁶²Office of Public Service The Citizen's Charter: Five Years On. Cmnd 3370. London: HMSO, 1996. 轉引自施能傑, 政府的績效管理改革, 收錄於R. T. Golembiewski、孫本初、江岷欽主編,《公共管理論文精選I》,第120-121頁。

⁶³這種機構的職權是針對政府官員或機構的行政行為是否公正與合法,進行調查、糾正、糾舉、彈劾等功能。

⁶⁴Cabinet Office, "Strategic Review And Reform - The UK Perspective" OECD, Apr 1999, <<http://www1.oecd.org/puma/strat/Symposium/UK.pdf>>,2003/05/01.

⁶⁵Cabinet Office, "Strategic Review And Reform - The UK Perspective" OECD, Apr 1999, <<http://www1.oecd.org/puma/strat/Symposium/UK.pdf>>,2003/05/01.

度的預算分配，同時提及未來幾年的計畫性指標。為了消除此種僵化的年度限制，新的程序導入了三年的預算分配，和前一年配額得以轉入下一年的彈性，這些手段可使計畫有較大的確定度，同時提供有意義的跨年度現金管理。⁶⁶

《現代化公共服務白皮書》(White Paper Modern Public Services) 的公布主要是導因於「總支出預算審查」和 1999 2002 年的公共支出計畫，包含再次聲明政府部門的客觀性，並達到國會的最終目標，也公布部門和財政部間的公共服務項目，設立效率衡量標準，及過程監控目標，其核心原則為：協調政府不同部門，提昇效率，使使用者更快速的獲得資訊。⁶⁷

1999 年提出《現代化政府白皮書》(Modernising Government White Paper)，現代化政府白皮書的願景為：藉由更多策略性政策制定及加入服務，來簡化政府層級，並提昇對人民及企業的效率。這項新的行政標誌著政府未來政策必須是公平與公正，包含政策與計畫、中央和地方政府、處理政府面對組織結構的問題、更高品質的公共服務，政府將制定定長期的計畫以期達到下列這些原則：

首先在政策制定方面，政府必須做出有長遠性的發展計畫，應集中焦點在結果，而非投入，並不僅僅做出短期計畫來回應問題；其次為公共服務應該回應及傳遞人民及企業的需求，而不僅是提供便利的服務；公共服務必須有效率及高品質，因此需適當的革新、分享好構想、控制成本、服務傳遞；資訊時代的政府意指政府應利用科技使政府的運作更容易，也可使私部門快速的傳遞服務給公部門；公共服務的價值是指賦予政府改善文化、革新和合作等目的。⁶⁸

而英國在實施電子化政府方面，早在 1994 年英國便進行「政府資訊服務」的實驗計畫，1996 年 11 月公布「直接政府」(government. direct) 計畫，提出新型態的公共服務以符合未來社會的需求。並在《綠色白皮書》(Green Paper) 中以電子型式傳送政府服務給社會大眾，不但拉近政府與民眾的距離，更給予民眾更多與政府往來的主控權，並經由策略性的規劃將資訊科技推廣到整體政府結構，表達出將藉由資訊科技的發展，揭開一場激烈且廣泛的改變企圖。其目標包括：(1)提供更好更有效率的服務；(2)改善行政的效率與公開化；(3)替納稅人看緊荷包。⁶⁹

⁶⁶張和中，英國科學預算概況 1999 2002，《科技發展政策報導》，民國 89 年 3 月，<<http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/Sr8903/SR8903T.HTM#SR8903T01>>，92/05/03。

⁶⁷Cabinet Office, " Strategic Review And Reform - The UK Perspective " OECD, Apr 1999, <<http://www1.oecd.org/puma/strat/Symposium/UK.pdf>> ,2003/05/01.

⁶⁸Cabinet Office, " Strategic Review And Reform - The UK Perspective " OECD, Apr 1999, <<http://www1.oecd.org/puma/strat/Symposium/UK.pdf>> ,2003/05/01.

⁶⁹牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，第 428 頁。

2002 年 4 月 25 日英國公布了「政府網站報告」(Government on the Web)，其提供全英國或中央及地方行政機關主要網站一個詳細的分類，希望資訊能有益於中央或地方電子化政府推展網路規則及行政機關的線上服務，並列出詳細的規則來規範如何降低成本。電子化政府效率改變最重要的因素是組織文化及個人心態的轉變，行政機關被要求朝數位模式運作。應藉由公部門、私人企業和海外政府不同的經驗和革新來倡導，藉以充實英國公共服務的網站，希望這份報告能提供政府達到廣泛的實踐。⁷⁰

強調電子化政府預以電子化的型態傳送政府服務，並建立起電子化政府的七大原則：第一為選擇機會：除了傳統以文書、面對面的接受政府服務外，電子化傳送政府服務的新方式，給予政府的大多數顧客（包括民眾與商業界）更多的選擇機會。

第二為信任：政府在收集與民眾自身或商業有關資訊時，亦需遵守資料保護的法律與相關程序，以確保資訊收集過程的正當性、資訊內容的正確性與準確性、盡力維護資料的安全，並准許民眾能夠取得有關自身的資料或修正錯誤的內容。

第三為可取得性：除了透過資訊科技連結政府各部門外，設立電子化的單一窗口（one-stop-shop）或以全天候 24 小時與快速服務、增加外語服務等方式盡可能的提供民眾取得政府服務的管道，以達成民眾利用政府服務的「可取得性」與「容易操作」兩像重要特質。

第四為效率：強調政府必須透過資訊科技增加行政效率並快速回應民眾需求，包括利用資訊科技消弭政府各部門與機構間的界線並進行政府組織的簡化與整合工作，使的民眾不再對各部門間的界線而感到困惑，並針對政府例行的處理程序加以自動化與流程簡化，以減少人工處理造成的問題並減少紙張浪費。

第五為合理化：提供政府部門與機關間共享資源或組織功能重組的機會，以減少政府支出並簡化系統。

第六為公開資訊：公開資訊的制度能夠增加國家的競爭力與政府的開放性。除了部分受到法律規範不得公開的資料（包括國家安全、商業機密或個人隱私有

⁷⁰Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, Ruth Callaghan and Hala Yared, " Progress In Implementing E-Government In Britan " London: The Stationary Office, Apr 2002, < http://www.governmentontheweb.org/downloads/derloitte/Final_Draft_Section_1_Forward_and_Introduction_240402.pdf > , 2003/05/03.

關的資料)外,其他的政府資訊,應該盡量以電子化型式並經過有系統的處理之後公開,讓民眾能夠容易的取得所需的資訊。

第七為電子安全:電子環境中的安全是政府必須立即重視的問題,為了不讓電子資料被他人不正當的截得與操縱,並保障電子交易過程的程序,政府必須採取相關的安全機制以維護電子環境中的安全與可靠性,例如由政府或具公信力的第三者建立個人身份與組織的認證制度、採取加密措施。⁷¹

三、紐西蘭之政府改革

1980年代未實施政府改革前,由於紐西蘭是一個典型的社會福利國家,加以其採取高度保護及管制性的經濟政策,導致政府組織龐大而無效率,與其他「經濟合作暨開發組織」國家一樣,面臨嚴重的經濟衰退、通貨膨脹、失業率增加,以及政府預算赤字的持續擴張。

紐西蘭之所以發動激進的政府改造是為了因應財政與經濟危機,就以國外負債而論,1980年代就佔國內生產毛額的57%;當時紐國的經濟問題有:(一)價格體系受到政府干預而扭曲;(二)低度的生產力與創新能力;(三)為保護國內產業,實施高度關稅政策,並對進口貨品採嚴密控制;(四)勞力市場欠缺效率;(五)賦稅體系欠缺效率與不盡公平;(六)政府過度介入經濟體系中的生產部門;(七)公營企業經營的失敗;(八)沒有效果的金融穩定政策。⁷²

1984年勞工黨(Labor Party)執政,面對鉅額的預算赤字,選拔若干年輕閣員,開始提出一系列的改革計畫,直到1990年為止;1990年之後,由國家黨(National Party)執政,繼續推動改革路線。紐西蘭的改革路線基本上是結合新自由主義政策與激進的社會政策,正好與英國的新自由主義與保守的社會政策相反。此外,紐西蘭的改革受到國會的廣泛支持,此點與英國情形正好相反。

紐西蘭的文官制度沿襲英國,但教育程度卻相差甚多,紐西蘭多數的公務員都是初高中畢業,英國則至少大學以上的學歷,英國的文官體系是一個相當穩定,且價值觀念類似的統治菁英,⁷³但是紐西蘭的文官則來自於中下階層,且價

⁷¹Mark Burdon, "Implementing Government. Direct: The Development of a Government-Wide ICT Implementation Strategy", Sep 1998, <<http://easyweb.easynet.co.uk/~mburdon/dissertation.htm>>, 2003/05/03.

⁷²Hraham C. Scott, Government Reform in New Zealand, Washington, D. C.: IMF, 1996, pp. 7-8. 轉引自丘昌泰著,《公共管理 - 理論與實務手冊》,台北,元照,民國89年,第143頁。

⁷³多數的高級文官都是畢業於牛津與劍橋大學,故有學者稱為 Oxbridgegraduates, 請參閱 Tony Verheijen, "Public Management Reform in New Zealand and Australia" Innovations in Public Management, T. Verheijen and D. Coombes, eds., Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998b, pp. 255.

值觀念相當的多元化。此外，紐西蘭的政府與國營企業通常是做為解決失業問題的收容所，當 1960 1970 年代經濟不景氣時，政府只有創造更多的就業機會，以吸納員工進入就業市場，當然造成政府的財政負擔愈形嚴重，失業問題卻仍未解決。當然，最重要的是：紐西蘭的高級文官通常都陷入瑣碎的決策，未能就國家整體的發展進行策略性思考，導致高級人才必須應付層出不窮的行政問題。

當勞工黨於 1984 年執政時，財政部就指出政府運作的六大問題：多數部門欠缺明確界定的目標；多數部門欠缺明確的管理計畫；太少的控制機制，未能系統性地評估政府部門績效；部門管理者欠缺改變部門運作方式的自主權力，特別是對於幕僚作業；許多部門著重於欠缺效率的投入控制；欠缺有效的績效衡量指標，以了解各部門資深管理者的管理績效。⁷⁴

基此，紐西蘭決定採取激進的改革原則，以徹底改變公部門的行政程序與文化：首先將商業性與非商業性的功能予以清楚劃分，將屬於商業性功能的業務獨立為公法人機構，由財政部與該業務主管機關出資成為股東，向國會負責公司經營的績效；至於日常的管理工作則由董事會選定後，交由政府任命。關於股權是否可以拍賣問題，最初勞工黨政府基於意識型態是不准拍賣的，1987 年勞工黨繼續取得執政優勢後，大力推動民營化政策，乃採取可以拍賣的原則，但企業股權的拍賣不能危害社會與經濟目標。

第二為將諮詢與行政功能清楚劃分，為了加強行政部門的政策制定能力，將諮詢功能與行政功能嚴格劃分，首長為了加強諮詢任務特別設立各種諮詢委員會，以備各種相關政策的顧問；基此，紐西蘭的政府部門就只剩下六種型態：中央機關、政策諮詢機關、提供服務或移轉性支付的部會、負責管制審查與審計的部會、賦稅機關與貿易機關等。

第三為透明補助制度配合使用者付費原則，除非有重大的社會理由，否則一律採取全額的使用者付費制度，不僅適用於民間與政府的交易關係，甚至政府部門間的交易亦一體適用；此外，對於補助制度也適用此項原則，故如果政府要求國營事業提供非商業性地財貨與勞務，則必須簽訂特別契約，政府必須付費，國營企業不能享受補助，讓民眾公開審查其交易內容。

第四為強調競爭的中立性，強調國營與私營企業必須在平等的基礎上進行競爭，國營企業不能再接受補助或擁有壟斷權，必須與私企業一樣以適當的市場價格進行財產的購置；當然，困難在於許多國營企業所要進行買賣的財產，如森林、

⁷⁴ OECD, " Public Management Developments in New Zealand: Update 2000 ", Sep 2000, < <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A> > , 2003/05/07.

水庫、綠地等很難訂出適當的市場價格。

第五為加強管理裁量權與分權化，1988 年的《國家機關法》(The State Sector of 1988) 授與幕僚長獨立的人事權，對於報酬制度與就業狀況可以自行決定；必須與國家服務委員會 (State Services Commission) 簽訂五年的合約，還允許外部的競標者，合約內容是有關資本投資、價格與市場分權化的能力等進行協議。

第六為責任的改進，部會首長必須簽訂績效協議，向國會提出年度成果報告，國會如不滿意績效報告，雖不能要求部會幕僚長辭職，但卻可對國家服務委員會施加壓力，要求不與該幕僚長簽約。部會首長根據績效協議是否具有產生社會與經濟效益向國會負責，國會具有調查與監督責任，故委員會的功能愈形重要。

第七為開放性的政府，英國與美國很少在此方面著墨，但紐西蘭卻特別重視資訊公開的問題，除了國防事務外，民眾有充分權限可檢閱政府文件；實施的成果並未發現窒礙難行之處。

第八為過渡性的協助，文官如果自願性的離職或退休，政府將給予相當的優惠措施，以減少激進改革所造成的社會衝擊；故雖然文官失業引起相當的社會民怨，但由於獲致效率提高的成果，故勞工黨仍於 1987 年繼續取得執政地位。

這些改革原則很快就立法通過，濃縮成為三項重要的改革法案；結構改革的《國營企業法》(State-Owned Enterprise Act of 1986) 文官改革的《國家機關法》以及財務管理改革的《公共財政法》(The Public Finance Act of 1989)：1.《國營企業法》：將競爭的中立性、補助制度的透明化與使用者付費的原則應用於政府部門當中，以提高國營企業的競爭力與生產力。2.《國家機關法》立法目的是雙重的：首先為建立部長與幕僚長之間的新關係，每個部會的常任文官被幕僚長取代，必須與國家服務委員會簽訂績效協議，並向部會首長負責；因此，他已經不是常任文官性質的職位，而是根據施政表現而決定去留。其次，賦予部長與幕僚長新的工業關係與任用員工權限，在既定範疇內可以聘任或解雇幕僚人員，並且調整薪資。3.《公共財政法》有三項重要特色：一為國會根據績效分配預算，各部門根據績效計算爭取預算；二為將主顧與簽約者分立的觀念引進該法當中，解除各部門對於資本投資的責任限制；發展明確的產出衡量指標；三為將政府與公共行政分立，政府須依市場價格向各部門購買公共服務與財貨，藉此，政府扮演所有人與採購者的責任。⁷⁵

⁷⁵Tony. Verheijen, " Public Management Reform in New Zealand and Australia " Innovations in Public Management, T. Verheijen and D. Coombes, eds.. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998b, pp. 257-261. 轉引自丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 144-147 頁。

紐西蘭政府於 2000 年 5 月提出一個電子化政府的願景，其主要目的為使紐西蘭在資訊時代成為一個高品質的政府，可以透過政府的資訊與服務，以及使用網際網路、電話和其他科技。⁷⁶

總之，紐西蘭的政府再造係試圖發展出一套新的公共管理模式，其主要目標在於：改善配置與生產的效率，強化政府方案的效能，改善公部門制度的課責性和強化行政部門對國會的課責，擲節政府支出和縮減政府部門的規模，降低使用非公開化公權力的機會，改善公部門所提供之財貨和服務的品質，以及使公共服務更貼近和回應顧客且如同文化般的落實。

為了改善政府組織的績效，不需要從各部門中分立出另一個機構來執行其他功能。從部門中分立出另一部門來執行其他功能，不一定是錯，但因為有許多的技術工具可以引介使用，且可以減少支出成本和人事規模。所以紐西蘭亦積極改善其資訊系統以提昇政府效率，因此電子化政府便成為其推動之必然措施。

第二節 漸進式改革

漸進式的政府改革模式是指以傳統公共行政為基礎的改革模式，假定公部門特性絕對與私部門不同，故公部門應該採取適用於公部門系絡與特性的改革方式，其方式必須是採取漸進的溫和改革模式，最主要以歐陸國家的德法為主，而亞洲尚有日本及南韓，其中特別是法國，其改革主軸基本上仍維持高度層級節制的文官體系，只不過在技術面上進行溫和的改變，如：加強行政系統的自主管理、解除政治人物對於行政干預的界限、提高行政部門工作的高度安全感、以功績與資深為基礎的升遷系統等。⁷⁷

一、法國之政府改革

法國是中央集權制的國家，由一組行政精英透過層級節制體系與指揮命令系統，控制整個法國國家的運作長達二世紀之久。基於此種集權化的國家特徵，公共服務必須服從國家乃是自明之理；而公私部門的分際相當嚴明，這賦予法國行政體系相當大的權力，以控制市場與社會運作，例如，以貿易與工業的管制為例，法國行政部門透過不需要資本的資本主義就可以決定產業政策，掌握企業的生死

⁷⁶ OECD, "Public Management Developments in New Zealand: Update 2000", Sep 2000, <<http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A>>, 2003/05/07.

⁷⁷ Tony. Verheijen, "Aims, Structure and Methodology" *Innovations in Public Management*, T. Verheijen and D. Coombes, eds., Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998a, pp. 4-6. 轉引自丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 32 頁。

大權；即使是健康與教育領域，法國採取直接干預的集權化作法，並不令人意外。基此，在這樣的制度背景下，地方政府與機構的地位就不重要，很難在制度的改革上發揮影響力量。事實上，長期以來，法國的行政改革者堅信：行政改革必須要從上而下，從巴黎到各省，不需要協商與準備，直接下達命令即可，好的意見自然能夠被付諸執行。這種國家中心論的想法，雖然曾被許多行政官員批判與檢討，但是在公共管理改革甚囂塵上的今天，法國似乎是不動如山，因此，許多人認為法國出現了缺乏學習以及改進的現象。

1980 年代以來，法國中央集權化的僵化制度開始受到挑戰，自 1982 年通過《分權化法》(Decentralization Law) 以及 1986 年實施民營化後，地方政府與機構對於公共行動的管制可以犧牲國家的利益，不再受到牽制；於是中央與地方權限開始出現權力平衡的契機。法國這種制度上的改變未必是受到公共管理改革的影響，而是基於地方權威機關逐漸涉入許多政策領域，使的中央政府不得不重新檢討國家機制的平衡設計；因此，就法國而言，目前其實是處於找尋一種適合自己的改革方式。⁷⁸

雖然法國臃腫而僵化的中央政府仍是一個超強的國家控制機器，但是這種壟斷性的行政機關已經不得不縮短層級節制，許多政策的執行已經不是單元的與統合性的整合機制，而必須在中央政府、地區服務機構之間仰賴協商式與地方化的方式加以解決。因此，在許多方面，中央政府已經開始採取更為彈性的作法，以換取最起碼的行政效率。一般而言，其改造的重點有三項：

第一為分權化與解除專權化 (deconcentration)，就法國而言，分權化就是意味著中央政府的權力移轉給區域與地方政府，解除專權化則是意味著管理能力與權力下放給地方行政機構。1980 年代初期，社會主義黨政府，總統密特朗將中央政府的監督權限授權給地方機構，1982 年通過分權化法，自此以後，約有四十項相關法律與三百項命令頒佈。1990 年代受到歐洲聯盟的影響，於 1992 年通過《解除專權綱領》(Deconstruction Charter)，便將中央權力移轉給地方。

1982 年的《分權化法》，讓地方舉行自治選舉，成立地方政府與議會，並且授與預算擬定與納稅的權力，成為獨立的地方權威機關。《分權化法》主要是針對 36,500 個市鎮、96 個地區與 22 個區域進行規範，這些地方自治團體擁有財政、行政與政治上的獨立性，但須受地方議會的監督；這些地方自治經驗對於法國的民眾愈來愈重要，目前市鎮負責房屋不動產的發展事宜，地區則負責重分配政

⁷⁸P. Keraudren and A. B. Baka, "France: A Different Approach to Reform." *Innovations in Public Management*, T. Verheijen and D. Coombes, eds., Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, pp.357.

轉引自丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 170 頁。

策，至於區域則主導企業的設立。目前地方政府大概雇用 1,315,000 位常任與非常任文官，市鎮則任用 1,160,000 位文官。

1982 年的分權化法雖然並未剝奪中央與地方之間的首長權限，即省督（Prefet）對於分權化後的公共服務之掌控權力，實質上受到兩項因素的影響而無法貫徹其命令權：首先為各地方權威機構早已擁有獨立的執行權限，且有管道與巴黎的部會直接聯繫，故為其自身利益，經常可以跳過省督而直接向中央溝通。其次為中央許多政策經過解除專權化之後，地方政府不僅有能力，而且實施成效良好，故不需省督的控制與指揮。

法國之所以強調地方自治，主要是因為便於地方政客掌權，同時該政客可能在巴黎或其他權威機構也擁有相當的權力。基此，地區性政治菁英迅速發展，使城市的經營更趨專業化，地方行政人員的品質與服務水準亦大幅提昇，居民與官員在地的認同感也隨之提高。這樣的結果導致政治人物必須在中央與地方選擇一個專心發展的舞台，也使的地方的基層民意可以直達中央。

第二為行政現代化，早在 1970 年代，改革者因為受到美國實施設計計畫預算的影響，開始推動預算管理改革，他們採取古典的由上至下途徑，將政策與行政階層的預算程度理性化。對於決策階層的預算理性化係以計畫途徑編列預算，以取代傳統條例式的漸進預算，並且以策略或優先順序的方式對計畫進行分析；其目的在於讓部長及高級文官能夠掌控公共預算，這算是公共管理學派影響法國改革的第一步。但是後來沒有部會強力貫徹這項改革，故終於消失匿跡。

1989 年盧卡總理積極推動的改革政策，二月頒佈責任中心（Center of Responsibility）改革方案，實施地區性服務的分權化、加強對於公共服務使用者的回應與政策評估的制度化。1995 年新總理 Juppe 宣布某些地區服務機構的重組計畫，並且進行中央部會與地區服務機構關係契約化實驗，因此，行政現代化的改革已經成為跨越意識型態的公共議題。

在行政現代化的改革中，法國非常重視公共服務品質的改進。為了提高公共服務品質，1980 年代，曾特別設立幾個管制性的、獨立性的行政或非行政機構，如共和國監察長（Ombudsman of the Republic）、行政文件接近國家委員會（National Commission on Access to Administrative Documents）、資訊自由國家委員會（National Commission on Information and Freedom）等機構，他們擁有管制機構所使用的工具，基於道德權威在其管轄領域內發揮相當大的監督力量；到了 1990 年代，權力更擴大到可以提供有關公民服務的政策，當然由於其超然的管制地位，所提出的意見經常成為行政改革的動力來源；例如，前述的責任中心制以及後來的《公共服務綱領》（Public Service Charter），乃至於追求卓越的公共服

務指導原則等都是出於他們的政策建議。

法國的行政系統，當政策制定與執行都隸屬於一個部會時，其施政品質與效率通常都是很好的，但是一旦涉及跨部會的目標（inter-ministerial goals）則就立刻顯的窒礙難行，效率低落。此外，法國各部會的預算規模向來不大，且預算限制太多，欠缺彈性，使得部會之間的合作受到極大影響。

第三為民營化這項政策隨著執政黨的意識型態而出現較為多元化的現象，在 1981—1986 年間，社會主義黨政府時期，採取國營事業的政策，幾乎不實施民營化。但是 1986—1988 年新自由主義政府上台，通過民營化法案，65 個國營公司都被拍賣，短短兩年內，三十萬位員工與十萬位銀行雇員立刻被民營化了。1988 年左派政府上台之後，又改變作風；1993 年右派政府上台，又恢復民營化路線。1996 年法國政府擁有最大股東的電子通訊國營企業，為了加強國內與國際的競爭力，乃出售給民間公司，這就是具體的實例。不過，儘管如此，從 1980 年代以來，公部門在法國勞力市場的比例就有下降趨勢。⁷⁹

第四為資訊科技的運用，法國有感過去二三十年來，資訊科技的運用未見顯著績效，是由於行政結構及流程未予檢討，為了提高行政效率，加強為民服務，法國政府自 1986 年開始推動一項行政機關辦公室自動化計畫，將原來中央集權式管理策略改為較開放化式的管理策略，賦予各機關較大的自主權。法國引進資訊科技後，不但減低運作成本和員額設置，提昇工作效率及品質，支援決策之制定，責任分散及低層化，專家系統的使用，使初學者可從事高複雜性工作，網路整合使用，更使得各機關無設置固定辦公處所之限。

重視部會間行政資訊系統的協調工作，法國雖未設立推動行政資訊系統整體規劃的專責組織，但為了加強各部會之間資訊系統的協調，在總理府之下設有「部際行政資訊委員會」，負責資訊系統的協調工作。規劃整體辦公室自動化系統，法國財政、經濟及預算部配合新辦公室建立，事先縝密規劃完整的辦公室自動化系統，所有的資訊網路均在事前規劃埋設，利用同軸電纜及光纖等設備，建立完整的通訊網路。國內政府機關在遷移或新建立辦公場所時，亦可參考規劃整體性之辦公室自動化系統，使各單位間可以透過網路交換資訊。建立決策資訊網路，規劃建立與各部會間的資訊網路，有關各項法規之擬制工作及內閣事務的處理均在線上進行。⁸⁰

⁷⁹ Pollitt, C. and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2000.

轉引自丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 171-174 頁。

⁸⁰ 許明溪，法國行政機關資訊化現況，《資訊謀報》，第 2 期，台北，資訊謀報，民國 80 年 10

政府必須不斷的採納人民與社會的期望，面臨資訊科技的挑戰，以及正在進行的提升服務品質的改革。法國政府強調施行政策改革程序可以分為兩方面：首先為設立部會間的網絡和工作小組促使中央部門分權；其次為集合改革的各種建議及討論以期政府有更好的表現。整體而言，法國政府未來主要改革目標朝向：改善使用權限的關係、促使國家功能現代化、實施專業人力資源管理、使國際合作復甦。⁸¹

1998 年國會起草公民權利與政府關係的法律，公民權利透過立法來完成，並更新程序在電腦、自由、公部門記錄，並增加仲裁者行政和立法方面的權力，以確認公共服務的合法地位；同時，並持續簡化行政程序。促使國家功能現代化其主要改革包含如下：評鑑國家任務在公民需求，並且其根本角色為公共利益和地方凝聚的保證人；改善策略性計畫透過廣泛使用決策工具使其對公共政策的研究或評估產生影響；進行國家分權；定義更明確的中央政府角色；修正預算分類，主要政策朝向預算統一，未來則朝向分散預算撥款；建立政府新的契約關係，建立中央和地方行政機關服務的契約關係，關於資源和人力運作的年度預算契約關係，藉由國家預算的改革樹立行政部門的責任。⁸²

二、日本之政府改革

二次戰後，在聯合國的管理方針、新憲法的規範指示以及政府的經濟發展導向之政經背景下，日本面臨行政全面轉型的契機，著手進行各項行政制度的改革。而隨著時序的演進，制度運作的成熟，日本經濟漸有斬獲，並且帶動社會的發展，政治結構也在如此安定與成長的狀態下，維持了自民黨長期執政的優勢，因此造就了政、官、財的政經生態。不過在如此政經環境下，卻也使得政府行政室物漸趨膨脹與擴張，致使官僚在國家各層面的政策決定上掌握相當大的主導權力。所以為了防官僚的老大心態，造成行政專擅和僵化的不良影響，故相繼進行了許多關於行政革新的討論會議，並提出各項建言。⁸³

1961 年 11 月，池田勇人內閣設置「第一次臨時行政調查會」，其目的希望能超越員額精簡的改革框架，該會歷經三年，一百三十八位成員，於 1964 年 9 月，臨時行政調查會向政府提出報告「行政改革相關意見 - 總論」，其內容為以

月，第 166 頁。

⁸¹OECD, “ Public Management Developments in France: Update 1998 ”, Aug 2000, <
<http://www1.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98fr.htm#Annex%20B>>, 2003/05/04.

⁸²OECD, “ Public Management Developments in France: Update 1998 ”, Aug 2000, <
<http://www1.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98fr.htm#Annex%20B>>, 2003/05/04.

⁸³謝明吉,《日本行政革新對於政經制度影響之分析(1994-2001)》,民國 91 年 6 月,國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文,第 42 頁。

下幾點：第一，綜合協調的必要以及內閣機能的強化，隨著社會經濟的發展，面對行政規模擴大及專業化的傾向，立於政府中心的內閣若綜合協調能力不足，會導致無法統籌行政運作的困境。第二，排除行政事務過度集中於中央的情形，中央省廳掌管過多行政事務，未能充分將權力下放，以致本應以處理國民切身事務為首務的行政，在所謂「行政之因地制宜」的實施並無徹底下，造成國民的不便。第三，抑制行政的過度擴張及促進行政運作的合理化，一方面由於缺乏競爭，一方面因為行政運作的合理化及效率不足，故行政欠缺經濟性，造成無用事務的積累，行政機構膨脹的現象。第四，回應新的行政需求之對策，為了處理科學技術振興、消費者、青少年、公害等議題的出現，必須有對應新的行政需求的機動體制。⁸⁴

第一臨調所提出的革新建議，是以廣泛且緊密的實地調查為基礎，對於政府機關的組織與權限及行政運作的相關面向都有深入的探討，並且其特色是在審議過程中，相當注意革新方案的可行性，亦即捨棄觀念的理想國，盡量以制定能夠實現的提案為目標。因此第一臨調的設置與活動絕對是劃時代的嘗試，故其改革報告被稱為是「行政改革的聖經」，成為往後行政改革的範本。⁸⁵

1979 年石油輸出國組織（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）再度提高石油價格，引發第二次世界石油危機，雖然日本在第一次石油危機後已採取適當的對應措施，尤其是金融政策，比起其他工業化國家，傷害比較小。然而，消費者物價指數上漲超過 10%，經濟成長率再度大幅下跌，稅收大量不足，財政赤字持續擴大，公債依存度不斷增加，公企業成本大量提高，以及如何避免西歐型高福祉、高負擔的財政結構，成為刻不容緩的問題。

1982 年，中曾根內閣成立，為對應新的社會經濟情勢化，行政制度和運作課題的檢討又面臨重要時機，乃成立「第二次臨時行政調查會」（事實上，第二次臨調會在 1981 年 3 月鈴木內閣，中曾根擔任行政管理廳長官時就成立）第二次臨調會由擔任財界「經濟團體聯合會」會長土光敏夫擔任會長，因此又稱「土光臨調」，共有九位委員，二十一位專家，全部都是各行各業的專家，沒有政府官員，後來，因各省和利益團體的壓力，又加入五十六位諮詢委員。1983 年 3 月 14 日土光敏夫向中曾根首相提出「行政改革的最終報告」，⁸⁶其目的在於解決財政肥大化、行政機構肥大化的現象，其中又以財政重建為優先考量，提出不需

⁸⁴池田豐治，《行政改革的歷史與課題》，東京，教育社，1979 年，第 96 頁。

轉引自謝明吉，《日本行政革新對於政經制度影響之分析（1994-2001）》，民國 91 年 6 月，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，第 42 頁。

⁸⁵陳儔美，八十年代後日本的行政改革，《問題與研究》，第 38 卷第 8 期，台北，民國 88 年 8 月，第 24 頁。

⁸⁶柯三吉，日本政府再造的發展經驗，台北，跨世紀的政府再造學術研討會論文，民國 87 年 5 月，第 5 頁。

增稅的財政重建口號。

此一階段行政革新的目標在於確定公部門的行政責任領域，以及釐清官方與民間的責任分擔，因此，此一階段先後決定了財政重建以及 1985 年 4 月將日本電信電話公社及日本煙草專賣公社轉為特殊法人，⁸⁷為民營化鋪路。並於 1987 年 4 月又完成了日本國有鐵道的分割和民營化，成立了六個鐵路客運公司和一個鐵路貨運公司。其中國鐵再與汽車、飛機及其他私人鐵路公司的競爭下，迅速達成經營效率化的成果。⁸⁸

在經歷 1990 年代前半期的政經動盪後，又適逢 1997 年末爆發的亞洲金融風暴，造成數家大型證券公司破產倒閉，⁸⁹使日本經濟更加窘困。因此，日本政府認為有必要進行整體結構的改造，以期在二十一世紀時，能有強大的行動力面對政治與經濟的課題。

第三階段行政改革雖然開始於 1996 年由橋本龍太郎首相決定召開的「行政改革會議」（Administrative Reform Council），並且由橋本首相親自擔任會長，然而此一階段的改革背景其實是基於日本決策體系在後冷戰時期的失能。⁹⁰

在日本，公共行政改革是最重要的政策議題並且被積極的提倡，不只在公共管理的範圍，也在整個政府中，日本政府積極的提倡一個簡單而有效率的公共行政以回應新時代的需求，讓人民更有自主性、更開放、受人民信賴，並提供一個高品質的行政服務。1997 年 12 月 25 日，內閣決定採用「行政改革計畫」（Administrative Reform Programme），根據「行政改革計畫」政府有系統的倡導行政改革。⁹¹

橋本龍太郎首相就任以來，有鑑於行政組織僵化、財政及社會保險負擔沉重、產業空洞化，以及金融業龐大的不良債券，於 1996 年提出六大改革，包括行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度及教育制度等。其中，

⁸⁷特殊法人即指依法或依特別法設立，以企業化方式經營，由政府負監督之責的法人團體，如公庫、事業團等。戰後，特別是高度經濟成長期，日本政府增設甚多數目的特殊法人。

⁸⁸謝明吉，《日本行政革新對於政經制度影響之分析（1994-2001）》，民國 91 年 6 月，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文，第 48 頁。

⁸⁹例如，1997 年 11 月 22 日，身為日本證券業四大龍頭之一的「山一證券」，宣告破產。參閱陳儔美，八十年代後日本的行政改革，《問題與研究》，第 38 卷第 8 期，台北，民國 88 年 8 月，第 59 頁。

⁹⁰楊鈞池，日本行政革新，《國政評論》，內政(評)090-005 號，民國 90 年 1 月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/C/IA-C-090-005.HTM>>，92/03/26。

⁹¹OECD, “Public Management Developments in France: Update 2000”, Feb 2001, <<http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000jp.htm#A>>，2003/05/05。

行政改革的目的是在於將日漸僵化的行政體系，予以根本的改革，以適應新的國內外社會經濟情勢，發展自由公正之國際社會，積極達成國際社會一份子之角色功能，並且透過：強化內閣機能、中央行政組織的精簡與重整、促進地方分權與創設獨立行政法人制度等，建立一個能達成國家重要機能、確保行政的統合性、機動性且效率的政府。

1996年11月21日成立「行政改革會議」(Administrative Reform Council)，研究21世紀政府功能為何，中央各部會機關應如何重新改組，並提出具體的方案增強內閣功能。1997年12月3日，行政改革會議提出「行政改革最終報告」，在報告中，提出強化內閣機能、新中央行政省廳的重整及方向、行政組織精簡及提升行政效率等重點；並且具體規劃新中央省廳行政組織減縮為一府十二省廳。橋本內閣隨即在翌日通過該份報告，並且擬定《中央省廳改革基本法》(The Basic Law on the Administrative Reform of the Central Government)，作為推動中央省廳改革的方針與依據，日本國會於1998年6月9日通過此基本法後，行政改革會議因完成階段性任務而在1998年6月23日宣佈解散。⁹²

依據1997年12月3日行政改革會議最終報告，此次行政改革的成果，主要有：強化內閣機能、中央省廳組織調整、行政機能的減量與效率化、公務人員制度的改革等。

首先在在強化內閣機能方面：由於過去各省廳基於本位主義以及由各省廳分擔管理之原則，雖然符合時代的需求，但隨著國家目標複雜化、內外環境的變遷下要求迅速且聰明的價值選擇與政策執行，各省廳的本位主義與分擔管理的原則，反而顯示出其侷限性及機能障礙，因此，為尋求整體性與戰略性的政策判斷與機動性的決策，憲法上的內閣總理大臣應該發揮高度的統治與政治作用，內閣機能也有必要加以強化。

為提高總理大臣主導國政方針的決定，使其發揮對內閣的指導性權能，則應強化內閣及總理大臣的輔佐與支援體制，亦即強化內閣官房機能及設置內閣府，協助內閣及總理大臣。因此此次行政改革將可能導致政界與官僚的關係，將政策決策之主導權由行政官僚體系回歸到民選代表的政治家。

在強化內閣總理大臣的指導機能方面，總理大臣在內閣會中對於國家基本方針，例如外交政策、安全保障政策、行政財政作、總體經濟政策、編列預算

⁹² OECD, "Public Management Developments in France: Update 2000", Feb 2001, <<http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000jp.htm#A>>, 2003/05/05.

之基本方針等重要國家政策具有提議權，並可進行討論與決定。此外，總理大臣可機動設置特命大臣，負責擔當特定事項，例如「沖繩及北方對策擔當大臣」。

為強化總理大臣的輔佐與支援體制，設立直接輔助總理大臣的內閣官房與內閣府。內閣官房為負責企劃、調查任務之機關，負責國政上之統合策略機能，同時負責內閣在國政上最高、最終之調節機能，以及執掌安保、經濟政策等基本政策，以及強化危機管理和資訊機能；內閣府則負責總合調整，透過經濟財政諮詢會議、總合科學技術會議、中央防災會議，提供內閣官房政策參考。

第二在中央省廳之重組方面：新制之中央省廳，由現行之一府二十一省廳重組為一府十二省廳，並且從 2001 年 1 月 6 日開始實施。新的中央政府體制再造是基於下列五項原則：1.新的省廳是以功能目標為考量；2.重組與合併在較大的功能領域，例如國家存續、國富擴大、國民稱活保障和教育文化傳承等四大國家機能；3.考量利益衝突的因素；4.省廳之間的平衡；5.省廳間的協調是基於每一省廳的目標與職責。

在中央省廳重組與合併過程中，比較顯著的變化是：1.大藏省改為財務省，並將原有的金融業務移出，另成立金融監督廳。2.將業務常需協調的運輸省、國土廳、北海道開發廳和建設省合併為國土交通省，強化協調功能。3.將通產省與厚生省有關環保業務與環境廳合併，並提升為環境省，顯示日本重視環保問題。4.為強化內閣，總理府、沖繩開發廳和經濟企劃廳重組為內閣府，促進內閣的政策調整功能。5.將總務廳、自治省和郵政省合併並提升為總務省。6.將文部省和科學技術廳合併為文部科技省。

第三為行政機能縮減方面：國家行政機能總檢討之基本觀點為「由官轉為民」、「由中央轉為地方」，除政府事務、事業民營化外，由於政策機能與執行機能之分離，有關執行機能方面，應活用「實施廳」制度及「獨立行政法人」制度，以謀求事務、事業之自律有效營運，而且行政機關無必要自行辦理而委託民間較有效率之事務與事業，即應大幅委託。

第四在獨立行政法人制度方面：行政改革委員會原本主張將政策企劃與實施執行的機能分開，以強化行政民營化，因此新設獨立行政法人制度，創設具有獨立法人人格之獨立行政法人，並受所管省廳監督，協助行政業務的減量，並且有效推動執行部門所掌事務之委外，以提升效率及品質並確保其透明性。對象業務，委託民間者，以不實施也不會顯著影響國民生活及社會經濟安定之事業與事務為對象。例如車檢業務、國立美術館、博物館、國立大學、公立醫

院等約有一百三十項業務將交由獨立的行政法人來執行，各省廳則成立營運評估委員會來考核，並在三至五年後決定其走向民營化或其他營運型態。⁹³

橋本內閣之後的小淵惠三與森喜朗，任期都不長，而且也都沒有特別的作為。森喜朗任內更是讓日本股價創下新低，他在經歷了民調支持度的極低點後終於下台，繼之而起的日本首相，是有史以來獲得最高支持度的小泉純一郎。2001年4月26日，結合了公明黨、保守黨的自民黨成立三黨聯合內閣，推舉小泉純一郎擔任日本內閣總理大臣。他所面對的任務正是延續著當年1月才完成的省廳重編後，日本行政革新未完成的任務，小泉純一郎把這個任務稱為「結構改革」。

94

小泉強調現階段必須改革日本國內政經體系與結構，以適應全球化政經結構的變遷，在小泉上任後所推出的改革政策中，包括財政結構的改革、減少發行國債、減少交通道路等公共事業關係費用、減少政府官方開發援助費用、改革行政體系的特殊法人制度等，小泉進行結構性改革勢必產生短期性的陣痛。日本政經體系表面上是強調自由競爭，但在實際上卻是國家主義的具體表現，官僚體系發揮強力的指導力量，深深地介入日本政經體制發展，日本可以從二次大戰後迅速地恢復政經實力，成為全球第二大經濟體，日本官僚發揮相當重要的功能。然而，官僚透過行政指導方式強力介入經濟生產與分配過程，導致日本出現嚴密的利益既得權結構，而「官僚 財界 國會議員」之間緊密的既得權利益結構，更使得日本政治很難出現徹底的改革。⁹⁵

小泉結構改革有七個方向：一、民營化、改革規制：⁹⁶「民間能做的就交給民間」改革特殊法人的弊病，並走向民營化或是廢除。具體檢討郵政三事業的民營化。社會福利、教育都要引進競爭原理。二、支援挑戰者：「延伸個人與企業的潛在能力」對於股票投資與創業給予租稅優惠。強化公平交易委員會的體制與機能。三、強化保險機能：「照顧每一位國民的制度」實行社會保險號碼制度。檢討採用社會保險個人會計。推動醫療服務效率化計畫。四、智慧財產倍增：「提

⁹³楊鈞池，一九九〇年代日本行政革新之政治分析，《國政研究報告》，內政(研)090-056號，民國90年10月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-056.htm>>，92/03/26。

⁹⁴尹懷哲，日本的政治改革(二) - 後繼者小泉純一郎的結構改革，《台灣日本綜合研究所》，財團法人日本文教基金會，民國91年10月，<<http://www.japanresearch.org.tw/special-f-04.htm>>，92/03/26。

⁹⁵楊鈞池，日本行政革新，《國政評論》，內政(評)090-005號，民國90年1月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/C/IA-C-090-005.HTM>>，92/03/26。

⁹⁶日本雖然被認為是自由的國家，但事實上充滿了管制。簡單的說，就是「做什麼事都要有政府核准執照才能進行」。這樣控制導致民眾的階級易於固定，不易流動，也是吸引外資與國際化的阻礙，而且會妨礙市場機制與自由競爭原則。因此，所謂的「規制改革」，或稱「規制緩和」，就是要放寬這些限制，保障人民的自由選擇權與市場機能。

昇人才與科學技術的力量」重點提昇生命科學、情報技術、環境、奈米技術等四個領域的競爭力。五、生活維新：「以輕鬆的工作與生活為基礎」推動職場與居住地接近的「多機能構想都市計畫」。打破求職的性別差異。六、地方自立、活潑化：「發展地方特性」推定基層地方機關（市町村）的合併與重組。解決地方財政問題。七、改革財政：「簡單、樸實、有效率的政府」重整道路特定財源。⁹⁷彈性的在地區間分配公共資源。國債發行不超過 30 兆日圓。⁹⁸

日本在政府運用資訊科技上而言，早在 1993 年 10 月，日本臨時行政改革推進審議會就將政府資訊化作為行政改革的重要內容之一，要求制定政府資訊化的推動計劃。1994 年 8 月，日本政府成立了高度情報通訊社會推進總部，內閣總理大臣親任總部部長。同年 12 月，日本內閣會議通過了關於政府資訊化推進基本計劃的決議，該計劃從 1995 年度開始，為期 5 年。1997 年，日本政府又將原來的《電腦白皮書》更名為《資訊化白皮書》，把政府資訊化與產業資訊化、家庭資訊化結合在一起，共同構成日本經濟與社會資訊化的主體。日本政府於 2000 年 3 月開始啟動電子化政府工程計劃，目標是政府在 2003 年之前 3000 多項業務均可通過網路實現。按照該項工程的計劃，日本政府將在 2005 年以前讓政府各部門的主要業務全部通過互聯網進行，這標誌著日本將全面進入辦公電子化、無紙化的時代。⁹⁹

第三節 綜合式改革

對於許多國家而言，前述都是兩種過於極端的現象，故同時吸收兩種制度之優點而採行綜合式的改革模式，一方面採取新公共管理的激進策略與方法，但另一方面則不否認傳統公共行政模式的基本價值，如荷蘭與愛爾蘭、台灣與大陸都是採取這種模式。以荷蘭而言，基本上仍維持傳統公共行政模式中所強調的永業性與層級節制的文官體系，但在員工與管理階層的關係上則採取類似私部門契約關係，可見是一個兼採激進與漸進的雙重改革模式。¹⁰⁰

⁹⁷「道路特定財源」是指石油天然氣稅、汽車重量稅、汽車取得稅、揮發油稅等，約五兆九千億日圓，使用在道路維修、建設的財源。這也是議員、官僚、業者既得利益的一部份。

⁹⁸尹懷哲，日本的行政改革（二）- 後繼者小泉純一郎的結構改革，《台灣日本綜合研究所》，財團法人日本文教基金會，民國 91 年 10 月，<<http://www.japanresearch.org.tw/special-f-04.htm>>，92/03/26。

⁹⁹姚國章，亞洲部分國家電子政務的發展情況，《易信網》，<<http://www.exin.net/cap-info/q08/02.html>>，92/04/15。

¹⁰⁰Tony. Verheijen, "Aims, Structure and Methodology" *Innovations in Public Management*, T. Verheijen and D. Coombes, eds., Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998a, pp. 4-6. 轉引自丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 32-33 頁。

一、台灣之政府改革

自 1980 年代以來，國際間競爭益趨激烈，人民對政府行政效能寄以殷切期望，各國政府莫不戮力積極從事各項改革，期使政府運作更具效能、更負責任，並提升國際競爭力。環顧在此期間世界上各發展中國家之發展過程，都遭遇到不少橫逆險阻，且也都受到程度不同的衝擊，但我們仍然締造了舉世矚目的「台灣經驗」，確實相當不容易。但進步是沒有止境的，我們在一個資源相對貧乏的環境條件下，更應時時警惕，不斷檢討我們有哪些問題、有哪些缺點，並進而針對這些問題和缺點，提出有效解決方案，予以改進，以其在競爭日益激烈的國際社會中，能繼續昂然屹立，並佔有一席之地。¹⁰¹

近年來「小而能」的政府成為世界各國「政府再造」運動的核心與共同理想，人們都期待一個成本小而效能高的領航者，在進行再造工作之前，首先要了解問題癥結之所在，以對症下藥，茲從企業政府的觀點，檢視我國現行政府組織之缺失與改進方向。從人類發展的歷史來看，「政府」是一種有組織的權力系統，對於社會集體秩序的型塑上，有著相當大的作用。但是，政府究應扮演何種角色，才能符合人們的期望，似乎又沒有一個標準答案。事實上，政府的職能往往受到許多因素的影響，有來自於歷史的傳承、理性的規劃，或現實的需要，它並不是一成不變，而是隨時可以有所調整的。因此，當我們討論政府組織問題時，首先要澄清的是：政府屬於一種人為的制度性安排，它和所有其他類型的社會組織一般，經常需因應組織環境的變遷而主動或被動地進行自我調適。¹⁰²

台灣經歷了近五十年的發展，不但政經結構已經發生大幅度的改變，政府功能丕變，人民對政府的需求也截然不同。因此，政府的組織架構也必須配合加速調整。就以民間企業運作的模式來看，「組織跟隨環境改變」是企業經營最基本的準繩。政府部門的分工與整合亦為必然趨勢，由於經濟結構已有大幅改變，但因囿於法律規定，政府各部門的設立、調整與裁撤等都難以配合現實環境變化，進行彈性機動的調整。因此，加速推動政府再造，建立「小而能」的高效率、高效能政府，以為民間對政府運作功能的共同期盼。¹⁰³

過去有關政府組織體系、人事行政或法規制度的調整，都是以行政革新或行政改革的名義而進行。其中，粗略地說，無論就涉及的範圍、深度或廣度而言，

¹⁰¹劉兆玄，掌握政府再造契機，追求國家永續發展，《自由中國之工業》，第 89 卷第 2 期，台北，行政院經濟建設委員會，民國 88 年 2 月，第 2 頁。

¹⁰²行政院研究發展考核委員會，行政院組織與員額的基本規範：整體趨勢，<<http://www.rdec.gov.tw/pln01/chinfang/整體趨勢/三.htm>>，92/08/13。

¹⁰³劉兆玄，掌握政府再造契機，追求國家永續發展，《自由中國之工業》，第 89 卷第 2 期，台北，行政院經濟建設委員會，民國 88 年 2 月，第 2 頁。

都是屬於比較局部、權宜或技術性層面者；更重要的是，幾乎從不涉及政府角色的反省與調整，而一直是在「大有為」政府的預設前提下進行。這樣的行政革新或改革，在長期的戒嚴、戡亂時期之威權體制下，無論其成效如何，都是無可置疑，也是不能懷疑的。然而，隨著解嚴、終止戡亂後的政治民主化、經濟自由化和社會多元化的發展，過去威權體制所隱含的政府組織體系與職能分工，已顯然無法面對這些挑戰，以致於出現公權力的不彰、公信力的式微、公能力的低落和社會的嚴重失序；而更麻煩的是，任何局部、權宜或僅限於技術性層次的行政革新或改革，無益於境況的改善。台灣需要全面性、徹底的政府再造；其中，從政府的角色與功能、政府的組織體系、文官的體制與政策，及相關的法規與制度等，似乎都包含在調整與改革之列。然而，為了貫穿這些不同面向而且整合不同層次，整個政府再造工程顯然必先具備一套連貫而且周延的基本精神。¹⁰⁴

為了強化國家競爭力，以因應二十一世紀嚴酷衝擊，世界各先進國家莫不積極於從事政府再造的工程。解嚴後社會力充分釋放的台灣，面對後冷戰時代國內外各種政經勢力、制度重新調整及重組的挑戰，勢必在國家角色、功能及其組織結構上，要展開新的視野、思維和做法，此種求新求變的心理，可說是十年來台灣的共識，也是民眾為何殷切的期待政府能成功的推動「行政革新」、「提升國家競爭力」及「政府再造」工作的民心、民氣之基礎。¹⁰⁵

台灣為提升國家競爭力，於 1998 年 1 月 14 日在行政院長蕭萬長指示下，頒布「政府再造綱領」，積極展開政府再造推動計畫。政府再造推動計畫係以「引進企業管理精神，建立一個創新、彈性、有應變能力的政府，以提升國家競爭力」為總目標，並就組織再造、人力及服務再造與法制再造三項推動內容，分別擬訂具體推動計畫，以全觀途徑進行革新，而貫穿三項策略的重點，在於體認改革關鍵因素在於「人」，因此整個政府再造推動策略底定後，具體的推動方法如下：

第一為建立學習型組織為再造之基礎工作，將公務員視為政府的資產，提供在職訓練，以「建立共同願景」、「使成員具有希望與企圖心」、「學習循環」、「自我超越」、「團隊學習」與「改善心智模式」為基本概念，轉變政府組織文化，把政府組織轉變為學習型組織。

第二為全員參與，建立共識，由行政院蕭院長召集成立「政府再造推動委員會」，委員由政府機關高層、中層、基層公務員共同組成。捨棄以往「上層規劃、

¹⁰⁴蕭全政，政府再造的基本精神：小而美或小而能？，《電子簡訊》，國家文官培訓所，<<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no6/06013.htm>>，92/05/26。

¹⁰⁵江明修、蔡金火、梅高文，第三波政府再造之道，《人事管理》，第 35 卷第 12 期，南投，人事管理，民國 87 年 12 月，第 5 頁。

下層執行」的模式，由政府全體成員參與再造策略的制定。

第三為引進企業精神，強化專業諮詢，由蕭院長延請民間具有成功「企業再造」實務經驗之專業人士擔任再造顧問，成立「政府再造諮詢委員會」強化專業諮詢與外部評估，協助政府推動改造。此外各部會在推動業務時，亦諮詢專家學者意見，提供專業諮詢。

第四為由「以事為本」轉變為「以人為本」的思考模式，以在監理所服務的人員為例，如果人人都認為其業務只是蓋章，及面對無盡重複的紙上作業，自然而然對工作產生厭煩。但如果每位公務人員能將服務的對象，視為一個個憂心忡忡、急著要辦好相關事宜，又不得其門而入的無助民眾，將其工作對象由「事」轉為「人」，工作熱誠自然就會提高了。以人為基礎來考量組織與業務使我們的公務員人人願意負擔權責、願意關心分享、願意服務他人、願意改變自己。

第五為由組織、人力、法治三方面著手，以提升服務品質為目標，於「政府再造推動委員會」下設「組織再造」、「人力及服務再造」與「法制再造」三個工作小組，分由行政院研考會、人事行政局及經建會主辦。從組織成員的思維、觀念及影響組織文化之基本法制的改進做起，追求改革的指數效果。人力素質、組織文化脫胎換骨後，為民服務的內容及品質便自然能夠水到渠成，大幅躍進。

第六為持續調查民眾滿意度，顧客至上是現代企業最重要的精神，同樣的，民眾的需要、滿意度及服務績效指標，也就是現代政府成敗評估的關鍵。以 6 個月為一期，配合持續追蹤進行的顧客滿意調查及績效評估，以保證在造成果能符合民眾的期望。¹⁰⁶

2001 年 8 月 24 日至 26 日「經濟發展諮詢委員會」投資組共同意見，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。2001 年 10 月 25 日該委員會正式成立，置委員二十九人，由總統兼主任委員，行政院院長、考試院院長及張資政俊雄兼副主任委員，其餘委員由主任委員自政府、學術界及企業界遴聘，共同推動政府改造事宜並依研究議題，下設五個研究分組；該委員會改造的對象不侷限於行政院，而是包含國會和地方政府在內的「廣義的政府」。

政府改造委員會召開三次委員會及七次幕僚會議，確立了政府改造的理念為：「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，政府改造的願

¹⁰⁶魏啟林，我國政府再造工程展望，《研考雙月刊》，第 24 卷第 2 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 89 年 4 月，第 5-6 頁。

景為「具全球競爭力的活力政府」，政府改造目標為「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」。政府改造將分階段進行，當務之急係優先處理行政院組織法修正案。

為順利完成合理調控行政院組織架構的階段性任務，必須先確定一套明確具體的改造目標與運作原則俾供依循，藉以凝聚改革的動能，在綜合政府改造委員會委員、專家學者及行政部門的意見後，2002年3月30日政府改造委員會第三次委員會議討論通過「行政院組織改造的目標與原則」，包含規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分及組織彈性化等五大目標，並分別對應二十項配套原則，期協助引導、促成適切妥當的組織變革，做為行政院組織法修正的具體執行準繩。行政院業於2002年4月26日將「行政院組織法修正草案」送請立法院審議，修正重點如下：

將現有三十二個機關調整為二十三個機關，包括內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、通訊運輸部、退伍軍人事務部、衛生及社會安全部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、環境資源部、海洋事務部、僑務委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會、行政院國家發展委員會、行政院科技委員會、行政院大陸委員會、行政院主計總署及行政院人事總署，以及於行政院本部設幕僚單位，並明定行政院所屬一級機關名稱，另國立故宮博物院改隸總統府。

明定各部、會首長均為政務委員，不管部、會之政務委員由原五人至七人修正為七人至九人，以應政務需要。為應政務日趨繁劇之需要，行政院副秘書長由現制一人修正為二人或三人；另置發言人一人，處理新聞發布等事項。明定行政院得分七廳辦事，明確規定其法律地位與職掌，以符實際需要，並強化幕僚單位之功能。明定自2004年5月20日施行，同時，行政院亦於2002年5月29日成立行政院組織改造推動委員會，下設政府民間夥伴小組、中央地方夥伴小組、中央行政機關功能調整小組三個功能調整及經費、人事、法制三個配套機制小組繼續推動行政院組織改造工程。¹⁰⁷

¹⁰⁷行政院研究發展考核委員會，行政院組織調整，<<http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>>，92/08/13。

表 2-3：政府改造的願景、理念及目標

| | |
|----|--------------------------|
| 願景 | 具全球競爭力的活力政府 |
| 理念 | 顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府 |
| 目標 | 彈性精簡的行政組織 |
| | 專業績效的人事制度 |
| | 分權合作的政府架構 |
| | 順應民意的國會改造 |
| | 興利創新的服務機制 |

資料來源：中華民國總統府政府改造委員會，

< http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t3.html > , 2003/08/13。

行政現代化是引領國家在全球競爭力競賽中保持領先的主要動力。自 1992 年奧斯本(David Osborne)和蓋伯勒(Ted Gaebler)的《新政府運動》(Reinventing Government) 一書，帶動了理論與實務界對企業精神政府的關注風潮，由於該書以實際成功的企業經驗作為政府部門進行革新之借鏡，使得「政府再造」成為 1990 年代後行政革新的另一股力量。而「再造」是對於組織過程的徹底再思考及根本性巨幅再設計，以促成組織績效劇烈的進步。台灣自 1997 年起著手推動「政府再造」，以改造政府組織功能、提振行政效率、推動顧客導向服務、進行全面的政府再造工程、改變公務員觀念，讓政府機構變成最大的服務業。因此，推動「電子化政府」(Electronic Government) 或「連線政府」(Government On Line)，訓科技及網路系統，擴大政府機關業務電腦化，建立資訊服務網路，以提高行政效率，加強為民服務，即是當前政府積極推動的重要工作。¹⁰⁸

二、中國大陸之政府改革

行政發展就其本質來說是行政系統為適應行政環境的變化而不斷改革與調整其內部結構從而達到行政系統與行政環境之間相對平衡的一種動態過程。追求行政系統與行政環境之間的和諧統一是各國行政管理共同的目標。進入 21 世紀以來，中國大陸行政管理所處的外部環境正在發生轉變：首先在經濟方面為世界經濟全球化趨勢不斷加強；其二在科技方面為資訊網路技術日新月異並且日漸普及；其三在社會心理方面為小政府、大社會、有限政府、無限服務的觀念正逐步深入人心等等。外部環境的改變一方面要求中國大陸政府對此應做出積極回應，不斷深化行政管理體制改革，推動行政發展；另一方面政府對環境改變的這種回應也決定了中國大陸行政管理未來發展的方向和趨勢。¹⁰⁹

¹⁰⁸牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，第 430 頁。

¹⁰⁹張勇、馬海韻，論 21 世紀中國行政管理的發展趨勢，《青島行政學院學報》，民國 92 年 1 月，< <http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=103> >，中國公共管理網，92/03/30。

中國大陸長期奉行社會主義制度和計劃管理體制必須對政治、經濟、文化和社會生活都實行高度集中管理的指導思想，使許多本來應該透過市場與社會仲介組織來管理的事務，也都由政府部門來管理。把太多的社會功能加在政府肩上，大大擴充了政府的職權範圍。公共行政活動充分體現了政府干預的直接與廣泛性，管理手段的單一性、行政命令的強制性和企業主體的附屬性是中國大陸行政管理的總特徵。對社會實行高度集中的管理與控制成了行政發展的目標。法令規章成了唯一與法律等同的東西。其結果使政府權力日益強化、機構愈加臃腫龐大，導致了政府對公共物品供給的壟斷、政府過度干預的低效率、財政赤字和社會主義民主發展進程的延緩。¹¹⁰

1978年12月，中國大陸十一屆三中全會的召開，開始全面認真地審視「文化大革命」中及其以前的「左」傾錯誤，這不僅迅速改正「文化大革命」對政治體制造成的紊亂，而且對原有政治體制改革的問題提出討論。雖然三中全會提出的政治體制改革的重要思想尚是概略性的，對於政治體制改革的目標並不是非常的明確，其主要是為避免像「文化大革命」這樣的悲劇重演，因而強調加強民主和法制建設，對於政治體制中一黨領導的問題並沒有深入探討，在強調要克服權力過分集中時，注重的是經濟管理方面，而對於政治改革的認識尚停留在較淺層次上，但它們卻是中國共產黨關十改革政治體制的起點，標誌著對政治體制的改革探索已經開始，為今後的政治體制改革的逐步展開和深入奠定了基礎，創造了條件，全面確立了解放思想、實事求是、團結一致向前看的原則，恢復了馬克思主義的思想路線；停止使用「以階級鬥爭為綱領」這個不適用於社會主義社會的口號，作出了把工作重點轉移到社會主義現代化建設上的戰略決策，並且在組織路線上進行了重大調整，從幹部問題上保證了政治體制改革的進行。¹¹¹

十一屆三中全會揭開了中國大陸政治體制改革的序幕，三中全會以後，中國大陸提出了要進行政治體制改革和健全社會主義民主和法制的實踐及發展；十二大提出，要按照民主原則，繼續改革和完善國家的政治體制和領導體制；十三大提出，要興利除弊，建設有中國特色的社會主義民主政治，並提出了政治體制改革的近期目標和長遠目標；十四大提出，繼續積極進行政治體制改革，使社會主義民主和法制有一個較大發展，在此基礎上，十五大又明確提出繼續進行政治體制改革的整體要求以及為實現這一要求所需要完成的相關任務，從歷史的角度看，政治體制改革至少將貫穿整個社會主義初級階段，而三中全會以來的20年

¹¹⁰蔡立輝，論全球化背景下中國政府行政模式的轉換，《中山大學學報》，第4期，民國92年1月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=397>>，中國公共管理網，92/03/30。

¹¹¹金太軍、王慶五，我國政治體制改革的進展與方法論思考，《中國公共管理》，民國92年1月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=47>>，92/03/30。

只是其中的一個小階段；但在中國大陸政治體制改革史上卻是至關重要的，因為改革的方向和目標已經明確。¹¹²

中國大陸十六屆二中全會提出行政管理體制和機構改革是進行政治體制改革的重要內容，在中國大陸過往 20 餘年的改革過程中，中央政府機構改革並不是一個新的概念，但在不同的歷史階段，改革有不同的目標和任務，也有不同的成效。1990 年代以來的前兩次機構改革，亦即 1993 年和 1998 年的改革，主要目標是為了讓政府脫離傳統計劃經濟體制框架以適應建設社會主義市場經濟體制的需要，及至中共十六大提出建立政治文明並明確政治體制改革的任務，新的中央政府機構改革的方案設計就有了全面性的思考。因此，未來的改革雖然主要是集中在政府的經濟部門中，卻有助於市場經濟體制的建立，而且也有助於直接推動政治體制改革。¹¹³

首先，堅持改善人民代表大會制度，制定和修改選舉法，使選舉程序逐步規範，使選舉的民主程度和效率提高；擴大全國人大常委會的職權，加強全國人大的組織建設；縣級以上各級人大設立常委會，委員實行專職化；建立並完善新的立法體制，立法工作的步驟明顯加快，監督執法的力度也有所加強；逐步實現了人大工作的程序化、制度化；充分發揮人大代表的的作用，他們參政議政的積極性和能力明顯增強。

其次為改善共產黨領導的多黨合作與政治協商制度，制定和貫徹《中共中央關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》，還將這一制度寫入了憲法之中；中共就重大問題與民主黨派協商已形成制度並逐步規範；政治協商和民主監督的內容有了更明確的規定；民主黨派參政議政的管道得到拓展，黨外幹部得以被提拔任用；民主黨派的自身建設也得到了加強。

就改革中央集權體制而言，中央向地方和基層下放權力，有力地調動了地方、基層和廣大群眾的積極性、創造性，使地方的工作出現了前所未有的生機和活力，同時在這一過程中，注意維護和加強中央的權威。

中央政府機構改革三次較大規模的改革工作，完成了精簡機構的階段性成果以外，更重要的是，使我們充分認識了機構改革的長期性、艱巨性和複雜性，逐步掌握了這項工作的規律和特點，從而明確了這一改革的指導思想和重點，為進一步深化這一改革奠定了重要的基礎。

¹¹²金太軍、王慶五，我國政治體制改革的進展與方法論思考，《中國公共管理》，民國 92 年 1 月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=47>>，92/03/30。

¹¹³胡舒立，從政府機構改革看我國政體改革的推進步伐，《中國公共管理》，民國 92 年 3 月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=1025>>，92/03/30。

改革幹部人事制度，堅持幹部德才兼備原則，實行「選人民公認是堅持改革開放路線並有政績的人」的用人標準，確實加強各級領導者的改革；廢除領導職務終身制，建立幹部退休制度；改變集中統一管理的制度，建立科學的分類管理體制；實行《國家公務員暫行條例》，建立基本公務員制度；加快黨政幹部和企業領導人民幹部選拔任用的改革，擴大了選拔任用領導幹部工作的民主。

社會主義法制建設成績顯著，1979 年以來，中國大陸制定法律和有關法體規定 306 部，社會主義市場經濟法律體系初具規模；加強和改善司法、行政執法和執法監督，維護法制的統一性和嚴肅性；普法、依法治理有了新的突破；以民為主和公民權利得到更為確實的法律保障；打擊嚴重刑事犯罪活動，推動社會整體安全建設；法律服務有長足發展，法律援助工作也有取得成績，特別是中共十五大和九屆人大，會議明確提出了「依法治國，建設社會主義民主法治國家」的目標，對民主法制建設提出了新的要求和提供了新的動力。

上述進展說明，與改革開放前相比，中國大陸的政治生活已經發生了變化和進步，在改革政治體制、建設社會主義民主政治的道路上邁出了堅實的步伐，這些變化和進步，既得力於經濟體制改革的不斷促進，同時反過來也保障了經濟體制改革的健全發展，成為有中國特色社會主義經濟、政治、文化協調發展、社會全面進步的一個顯著標誌。¹¹⁴

而隨著資訊技術的不斷發展，中國大陸也積極推動電子化政府和加快政府資訊化的建設，早在 1992 年，國務院辦公廳就提出建設全國行政中央機關辦公決策服務系統的目標和具體實施方案，並在全國政府系統推行辦公自動化。2001 年，國務院辦公廳又制定了全國政府系統政務資訊化建設的 5 年規劃，對中國大陸政府資訊化的指導思想、方針、政策等作出了明確規定，按照這個發展規劃，中國大陸在政府資訊化的建設方面的方針、政策主要集中在以下幾個方面：

首先根據中國大陸的國情，用 3-5 年的時間建設政府系統政務資訊化的基本架構，這基本架構是指：政府機關內部的辦公業務網；國務院辦公廳與各地區、各部門連接的辦公業務資源網；以網際網路為政府公眾資訊網；政府系統共建共用的電子資訊資源庫。

其次是按照國務院制定的有關方針和政策，中國大陸推動政府資訊化的指導原則是：「以需求為導向，以應用促發展，統一規劃，協同發展，資源分享，安全保密」。所謂「以需求為導向，以應用促發展」，是指要以需求作為動力，以應用推動政府資訊化的發展。要求各級政府在政務資訊化的建設中要善於發掘政

¹¹⁴金太軍、王慶五，我國政治體制改革的進展與方法論思考，《中國公共管理》，民國 92 年 1 月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=47>>，92/03/30。

府機關辦公業務和領導科學決策的需求，開展各項系統建設和應用開發工作，並透過系統應用的成果，不斷的使系統建設深入發展。

所謂「統一規劃，協同建設」，是指政府資訊化建設必須在國務院的統一規劃指導下，由各地區、各部門遵循統一的規範和標準協同建設，共同發展，以便使這項涉及技術和資金密集的系統工程，能發揮整體效益。所謂「資源分享，安全保密」是指在政務資訊化的建設中，各地區、各部門要按照系統建設的要求，從政務資訊化整體性為考量，主動提供相關資訊，實現資源分享。同時，要嚴格遵照國家的有關安全保密的法規，採取有效措施，確保國家秘密的安全。

按照國務院制定的 5 年發展規劃，中國大陸政府資訊化的任務主要集中在以下 7 個領域：一是推進政府業務的應用建設，具體包括政府機關內部的應用系統建設、公文、資訊無紙化傳輸系統、多媒體應用系統以及辦公決策服務系統；二是加強政府辦公業務和辦公業務資源的網路建設；三是籌建辦公業務資源及政府公眾資訊的政府網站；四是建立和完善共用資訊資料庫；五是做好電腦網路安全保密工作；六是加強對公務員的培訓工作；七是做好與系統建設和應用相關的法規工作。為了有效推動政務資訊化，國務院還就有關的保障措施作出了一系列具體規定，這些規定主要包括：做好組織領導工作；加強組織實施工作；確保建設經費的落實等。¹¹⁵

現代社會是資訊社會，當前，以電腦、網際網路、通信技術為支撐的電子資訊網路正在全球迅速發展，使人們的生產方式、生活方式、行為方式等發生著巨大變化。為適應技術發展所帶來的這種變化，政府應在行政工具上實行現代化，建立「電子化政府」。行政管理的過程在一定意義上來說是一種對各種行政資訊進行收集、加工、傳遞、存儲的過程。隨著現代社會資訊量的增多，政府迫切需要資訊處理工具的現代化。同時，資訊科技的進步、資訊傳播工具的普及為行政管理方式的現代化創設了有利的條件。在過去行政工具的落後是阻礙中國大陸政府行政效率提高的一個重要因素，隨著目前中國大陸綜合國力的不斷增強，行政管理工具的現代化已經被提出。目前，中國大陸的「政府上網工程」已經啟動，「網上政府」已初露端倪，這不僅提高了政府的行政效率，而且還促進了政務公開，增加了政府的透明度，「電子化政府」將成為中國大陸未來行政發展一種重要的政府形態。¹¹⁶

¹¹⁵汪玉凱，中國政府資訊化與電子政務，《中國公共管理》，民國 92 年 1 月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=506>>，92/03/31。

¹¹⁶張勇、馬海韻，論 21 世紀中國行政管理的發展趨勢，《青島行政學院學報》，民國 92 年 1 月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=103>>，中國公共管理網，92/03/30。

第四節 小結

雖然每個國家各有其政府再造的模式與策略，其成果也不很一致，但至少目前可看出各國政府的改革重點有逐漸合流得共同特性：

其一為目前世界各國已經開始從單純的政府規模問題，逐漸深入到政府角色問題，大家已經深信：光是裁減政府的規模與員額，並不足以解決社會問題，更重要的是如何加強政府在社會中的積極功能。

其二為世界各國政府開始從重視投入轉變為重視產出或結果，美國是推動結果導向系統最為積極的國家，紐西蘭有產出指標，英國也強調以公民滿意感為驅動力的顧客服務，這些都促使許多國家的政府更能從產出或結果看整體政府運作狀況。

其三為許多政府開始重視地方政府角色：聯邦制的國家地方政府本來就有其特定的權限，政府再造後，中央政府大量授權的結果，使地方政府的地位大為提高；當然相對地其應負的責任也越來越重，這樣可以拉近民眾與地方政府之感情。

其四為許多政府開始重視公民社會的角色：政府再造的任務是必須整合政府與公民社會之間的合夥關係，過去政府不太重視非政府部門在公共事務處理上的能力，但從激進式等國的經驗中發現：堅強的私部門、非營利部門與社區組織乃是政府再造成功的根本要件，民營化要成功，如果欠缺效率的企業接手經營，最後必然陷入失敗的命運。

其五為許多政府開始追求「最佳實務」或「理想政府」的改革目標：鑑於政府再造成為世界性的趨勢，許多政府開始到處從其他國家或私部門尋找學習的最佳對象，以作為改革的藍本，例如，紐西蘭曾被世界銀行列為改革典範，到世界各國宣揚改革經驗與成果；許多經營成功的企業經理人更背納入政府改革的智囊，為改革策略提供意見。因此，目前已經出現全球性的組織學習運動，相互比較與參考，以作為自己國家改革模式的基礎。¹¹⁷

綜上所述，我們可以看到 1970 年代以來各國由於面臨財政危機，政府效率低落，以及資訊科技的影響，各國政府無不積極的政府再造，對公部門進行改革，並不斷的尋找新的治理工具，以作為改造公部門和提高政府績效的策略，而資訊科技便成為政府再造中的一種改革工具。

¹¹⁷ 丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，台北，元照，民國 89 年，第 137-139 頁。

資訊科技於 1950 年代萌芽，近五十年來不斷的發展，並推陳出新，可說對政府及人民產生許多影響，而資訊時代中的政府再造意指提出一個強調資訊和使用資訊科技的長期改革機制。¹¹⁸下一章將提到資訊科技、電子化政府、政府再造三者之間的關係。

¹¹⁸Richard Heeks, “Reinventing Government in the Information Age” Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, 1999, <<http://idpm.man.ac.uk/rgia.htm>>, 2003/05/06.

第三章 電子化政府對政府再造之影響

優質的管理者，無法在不良的制度中發揮所長；劣質的管理者亦無法在優良的制度中成就事功；唯有兩者皆善，方能相輔相成，克奏膚功。

史考特 (Graham Scott)

資訊科技 (Information Technology, IT) 於 1950 年代萌芽，五十餘年來隨著電腦軟、硬體不斷推陳出新，再加上電腦與電信技術之結合以及網際網路的普遍使用，資訊科技所帶來的影響可為無遠弗屆，迅速對人類的生活、工作、商業與社會行為產生重大的衝擊。為了保持競爭優勢、提昇國家競爭力，目前世界各國莫不致力於資訊科技的推展與應用。¹¹⁹

韓默 (Michael Hammer) 與錢辟 (James Champy) 更認為，組織若不能改變它對資訊科技的觀念，要談改造，無異為天方夜譚。因此，正當各國致力於提昇經濟、科技競爭力之時，政府身為國家中最大的資訊製造、生產與提供者，自應發展政府部門資訊化政策，藉助資訊科技提高服務效率與施政品質並透過政府資訊化與網路化行政以塑造國家發展環境，以達成縮短國家發展差距、提高資源運用效率與強化國家競爭力的目的。¹²⁰

隨著資訊與網路科技的快速發展，許多企業開始嘗試運用資訊科技來達到轉型，而許多國家也紛紛以國家資訊基礎建設來規劃未來的資訊化社會。而二十一世紀的現代管制國家不斷面臨內外施政環境變遷的衝擊與挑戰。其中，資訊科技的快速發展與廣泛應用所帶動的資訊革命，在對產業界帶來無限商機之餘，更直接衝擊著政府的功能定位、運作形態。在長期相對平順發展的歐美先進國家，資訊革命已在商業、教育等層面造成典範轉移式的影響；而對近年來具有快速變遷的轉型國家而言，資訊革命所帶來對國家發展的衝擊，更具有動態感與挑戰性。任何區域、國家或地區因應這一波資訊革命的廣度、縱深及細膩程度，勢將影響二十一世紀的相對競爭力。¹²¹

為支援國家建設邁向資訊化社會，政府施政重要策略之一即運用現代化資訊與通信科技提高行政效率、加強為民服務。由於資訊與通信科技的應用，具有快速、精確、量大等特性，有助於以創新方式達到效能、便民之目標，故無論是國外政府時興的「流程再造」(Re-engineering) 或我國全力推動之「行政革新」，

¹¹⁹王世中，電子化政府的挑戰與因應之道，《人事管理》，第36卷第2期，南投，人事管理，民國88年3月，第24頁。

¹²⁰牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，台北，五南，民國88年，第406頁。

¹²¹葉俊榮，邁向「電子化政府」：資訊公開與行政程序的挑戰，《經社法制論叢》，第22期，台北，行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心，民國87年7月，第2頁。

都將資訊與通信科技視為政府創新之原動力。為發揮資訊與通信科技的最大效能，世界主要國家的資訊與通信基本建設重要工作之一，就是如何推動電信服務走向「自由化」，期能以多樣化、高品質、合理成本之電信服務，來支援這一波之「新政府運動」。¹²²

因此本章探討電子化政府之內涵、資訊科技對政府再造之影響、電子化政府對政府再造之影響。

第一節 資訊科技與政府再造

1990 年代可以被定義為一個迅速發展和轉變的時代，轉變的因素為資訊科技的發展，資訊科技提供政府、企業和個人透過新的溝通管道而產生新的互動方式，政府把握這新的機會和使用新的溝通管道，去傾聽人民的需求。基於新科技的發展創造新的溝通管道，利用資訊的交換去開創組織結構和文化的新局面，並藉由實施資訊科技達成改造管理和行政功能，以提昇效率和品質，因此，資訊科技不只創造新的組織，也創造了新的改革契機。¹²³

一、資訊科技的發展

資訊科技包含了電腦科技(軟體及硬體)及通訊科技(資料通訊及電腦網路)等，其對我們的日常生活造成許多重大的影響。以連絡方式為例，人類傳遞訊息的方式本就具有無限潛能，在溝通方面，電話、郵件的普遍應用，大大擴展訊息連絡的管道與速度，如今更有了傳真機與電子郵件，不僅節省了許多資訊傳達時間，更不必擔心資料或訊息有漏失的現象。¹²⁴

資訊科技係指透過電子媒體，以取得、管理與利用資訊的科學技術；電子媒體主要是電腦與電子通訊科技，網際網路就是其中最重要的一環；當然還包括使用這些資訊科技的人員、軟體與設備等。¹²⁵近四十年來，資訊科技的發展相當迅速；1960 70 年代，係以大型主機電腦 (mainframe) 為主體的時代，當時的角色主要在於「計算」，故其能力亦僅限於「計算」，該系統成立的理由是「技術支援」，目的則是提高效率。但是，到了 1980 年代，開始出現迷你型的個人電腦，

¹²²行政院研考會資訊管理處，邁向二十一世紀電子化政府，《公務人員月刊》，第 3 期，台北，公務人員月刊社，民國 85 年 9 月，第 29 頁。

¹²³Mark Burdon, "Implementing Government. Direct: The Development of a Government-Wide ICT Implementation Strategy", Sep 1998, <<http://easyweb.easynet.co.uk/~mburdon/dissertation.htm>>, 2003/05/03.

¹²⁴郭桂月，資訊科技的功能與管理，《組織與管理》，中研院計算中心通訊，第 10 卷第 24 期，民國 83 年 11 月，<<http://www.ascc.net/nl/83/1024/04.txt>>，2003/05/09。

¹²⁵J. L. Katz, "Need for More About PA and IT", *PA Times*, Vol.23, Issue 5, May 2000.

其角色則轉變為「作業支援」，能力則是以交易過程為主軸，該系統成立的理由是節省成本，目的則在於改進品質。但是到了 1990 年代，網際網路的出現，角色就成為建立整合性的資訊系統，能力則以網路為主體，該系統成立的理由是基於決策需要，目的則在於新的服務項目與競爭邊緣的壓力。¹²⁶

表 3-1：1960 1990 年資訊科技發展比較表

| 比較指標 | 1960 70 年 | 1980 年 | 1990 年 |
|------|-----------|---------|----------|
| 科技 | 大型主機電腦 | 迷你、個人電腦 | 網際網路 |
| 角色 | 計算 | 作業支援 | 資訊系統 |
| 能力 | 計算 | 交易過程 | 網際網路 |
| 建立理由 | 技術支援 | 節省成本 | 決策制定 |
| 目的 | 改進效率 | 改進品質 | 新服務與競爭邊緣 |

資料來源：Issac-Henry, Kester, “ Development and Change in the Public Sector ” Management in the Public Sector, Issac-Henry, C. Painter, and C. Barnes, eds., London: Chapman & Hall, 1993, pp.96.

電腦網絡和電腦使用量的成長在 1990 年代激增，電子化交互作用增加，而創造新的個人對個人、個人對組織、組織對組織的新連結，資訊科技可以透過電子網絡和資訊系統達成資訊的交換，並且也可以減少長距離溝通的成本和時間。私部門很快的認可資訊科技可以減少員工數量及提升企業效率的潛能，政府很快的也跟隨私部門的腳步，現今的政策均積極提倡使用資訊科技促使政府現代化，以及提供更好的服務給人民。¹²⁷

資訊科技可以被視為是一種工具，本質上並沒有不同於一台影印機或一輛車，在這樣的效用上，使用者對資訊科技需求應是優先被考量的。資訊科技可以改善公部門效率，並提供更好的規則與程序給公部門，將陳舊或沒有效率的規則及程序更新，換句話說，若不善用資訊科技將造成錯失改善服務的大好機會。資訊科技也可以提供政府本身一個政策網絡，增加政府治理的民主，並利用此網絡在決策上恢復信任和自信。¹²⁸

「經濟合作暨開發組織」(OECD) 的國家使用資訊科技提供公民和管理者

¹²⁶ 丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，台北，元照，民國 89 年，第 347 頁。

¹²⁷ Mark Burdon, “ Implementing Government. Direct: The Development of a Government-Wide ICT Implementation Strategy ”, Sep 1998, < <http://easyweb.easynet.co.uk/~mburdon/dissertation.htm> >, 2003/05/03.

¹²⁸ Clay G. Wescott, “ E-government in the Asia-Pacific Region ” Asian Development Bank, < http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/egovernment.pdf >, 2003/04/21.

互動的網絡，經由網站和電子郵件提供資訊和機會給管理者，某些「經濟合作暨開發組織」的國家甚至制定相關政策和指導方針在資訊科技運用上，包含數量、品質、範圍以及資訊更新頻率等，有些國家會設立相關議會來討論，甚至提出他們自己的「電子論壇」(Electronic Discussion Groups, EDGs)和其他參與者相互討論，若就其他方面而言，少數的「經濟合作暨開發組織」的國家試著去使用資訊科技提供政策選擇的機會給公民，但政府仍然保留最後的決定權，而有更少數的國家則努力的去對他們所提供的資訊品質或電子化的參與及合作進行評估。¹²⁹由上述而言，資訊科技發展對各國政府的影響，可說與日遽增，各國政府也積極的想利用這個新工具來改善政府的效率。

資訊科技無疑是具有權力的，但它並不會自動產生的。¹³⁰相反的，由於電腦的發展，電信與資訊系統成為人類選擇的結果是受到社會系絡限制以及形塑。通訊技術的重要性是來自於新資訊的潛在能力以及資訊溝通方式的改變。同樣的道理，對於溝通技術的抗拒導因於資訊與溝通過程內所附帶的政治及文化的意義。同時，當前社會的溝通與資訊的數位化，應該成為資訊時代社會科學探究的核心重點。

二、資訊科技對於公部門的影響

對政府行政機關行政效率提昇的要求，來自民眾期待公共服務品質提昇的需求，同時亦來自政府部門自身的反思；隨著資訊科技發展愈趨普遍，政府公共服務部門與民間企業組織在部分服務內涵的競爭已是不可避免的趨勢；此公私部門間的競爭情勢，隨著重視效率與效能的組織變革颶起，以及政府再造運動的風起雲湧，公部門不再也不能畫地自限，紛紛進行組織結構、人力及服務提供模式的全面檢視，期能透過組織更新提高行政效能。

強化政府部門競爭力及生產力的理念及各種計劃正被積極推展執行中，而在此中運用資訊科技的相關計劃均被列入重要施政項目中，究其目的無非是期望藉資訊科技的優勢，提昇政府行政效率，進而提高民眾的滿意度。政府部門因應國家發展趨勢、針對業務擘畫前瞻性的服務資訊化的需要，顯然是極具重要性及迫切性的。¹³¹

¹²⁹OECD, "Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation." *Public Management Policy Brief No.10*, Nov 2001, <<http://www.oecd.org/doc/M00022000/M00022062.doc>>, 2003/05/09.

¹³⁰H. Scarbrough and Corbett, J.M., *Technology and organization. Power, Meaning and design*. London: Routledge, 1992.

轉引自詹中原，數位民主與電子化治理，《國政研究報告》，憲政(研)091-052號，民國90年9月，第1頁，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-052.htm>>，2002/12/12.

¹³¹王漢源，運用資訊科技提昇行政機關生產力之研究，《人資發展資訊》，民國89年12月，

現代政府本身即是資訊流通與應用、消化或處理的一種機制，事實上亦可被界定為「資訊處理企業」(Information Processing Business)。卡斯巴利 (William Cats-Baril) 與湯姆森 (Ronald Thompson) 認為，雖然公部門逐漸重視對資訊科技專業的管理，但是過去大量引用私部門的資訊管理評估架構到公部門來，卻未曾考量到公部門與私部門間的差異性，包含下面三項：其一為因為公部門組織間的互賴性本質，公部門對於明確專案目標，領導與特定責任的需求程度，也較私部門為高；其次為因政府決策的漸進本質，公部門以調整激進科技進行革新的標準，比私部門更加嚴苛；再其次為公部門的資訊主管相對於私部門的資訊主管更缺乏權威，如何謹慎來選拔，同時有科技知識與熟悉政治風向的資訊領導者，變成是一件重要的條件。¹³²

布列史耐得 (Stuart Bretschneider) 指出，過去對於公共管理資訊系統的研究雖然有所成果，但是在於研究資訊科技如何影響公共組織時，過度專注於私部門的應用與檢討，現在實應將目標轉移到公共管理的特質上來，嚴謹的研究已經相當必要。¹³³克姆 (Kenneth Kraemer) 與第瑞克 (Jason Dedrick) 則批評，雖然政府電腦化大幅增加，但自 1986 年後對於科技通訊影響公共組織的研究，卻未見進展。對於公私部門間的差異性研究，則可探討出對於管理者不同的要求。¹³⁴

從開放系統的觀點來看，公共部門的資訊科技的操作程序與結構，在於開放的環境的特質上，必須與外在變遷緊密相結合，另加上因為政府的民主制度法律形式，甚至權利與義務均明文規定與保障，在於界定整體資訊管理脈絡時，佔著絕對重要關鍵因素 (見圖 3-1)。

< http://www.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_03_digest/DIGEST_06.HTM > , 2003/05/09.

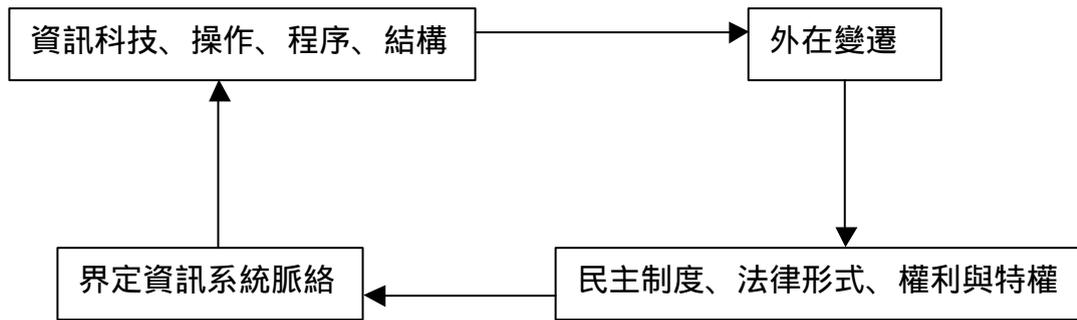
¹³²William Cats-Baril and Ronald Thompson, "Managing Information Technology Projects in the Public Sector." Public Administration Review, Vol.55, Issue 6,1995, pp. 565-566.

¹³³Stuart I. Bretschneider, "Introduction to a Symposium on Public Management Information Systems (PMIS)" Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.7, Issue 1, 1997, pp. 85-87.

¹³⁴Kenneth L. Kraemer and Jason Dedrick, "Computing and Public Organizations." Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.7, Issue 1, 1997, pp. 89-112.

轉引自盧建旭，第九章 行政資訊管理，收錄於黃榮護主編，《公共管理》，台北，商鼎文化，民國 88 年 4 月，第 373 頁。

圖 3-1：資訊科技與界定公共部門因素的相關性



資料來源：盧建旭，第九章 行政資訊管理，收錄於黃榮護主編，《公共管理》，台北，商鼎文化，民國 88 年 4 月，第 373 頁。

史達林 (Grover Starling) 指出，公共行政理論與實務，因資訊科技大幅減輕資訊處理、取得、傳輸成本，而必須主動地變動與因應。因應電腦科技與通訊科技的相結合，公共管理者應超越對於資訊界定僅為電腦而已的概念，也不應再將資訊權力完全賦予資訊部門來代行，而正如對於人力資源與財物資源一般，資訊是公共管理者本身應處理的事項，資訊正是權力，公共管理者花費最多時間來累積與分發資訊，他們必須需求有關環境的資訊，所需求的資訊相當廣泛，包括所屬機關所面對的問題，行動可選擇的項目與範圍、這些選項實行後的可能效應、與所要的開支資訊等等。尤其公共部門組織比私人部門組織被更多複雜的問題糾纏著，更是需要正確、相關、即時、足量的資訊。¹³⁵

柯漢 (Steven Cohen) 指出，通常公共部門所處理的問題，往往是在於私人市場運作下，太過於複雜或者太困難執行的條件下，才會被引入公領域來討論與妥協。所以公共部門對資訊需求當然比私人部門更多。但是相同的，公共部門對於資訊的管理與控制可能性，亦低於私部門所能做的；在公共管理中這種情形更複雜。結果是從資訊需求就可以解釋出為何公共方案過於謹慎與步調緩慢。所以成功的資訊管理對公共管理者絕對是必要的。¹³⁶⁷

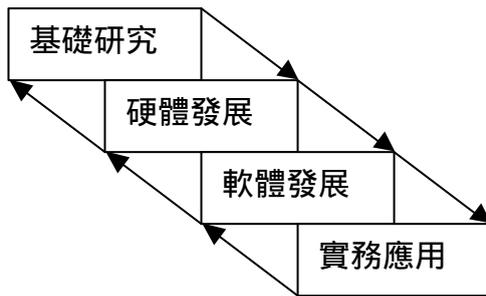
根據安得森 (D. F. Andersen) 與達衛斯 (S. D. Dawes) 的建議，對政府管理的變遷衝擊，可以從四個觀點來評估：其一為科技的觀點：軟體銷售、硬體銷售與應用增加、處理時間與成本降低 (因時間)，公共資訊科技管理必然受到硬體、軟體與應用三種互連影響 (見圖 3-2)；其次為經濟的觀點：資訊工業的獨佔與成本效應間的合作；第三為組織的觀點：資訊科技對於組織的衝擊 (見表 3-2)；第四為政治的觀點：大多數的數據處理會改變政治生態，隱私權與安全性與政府是否有權蒐集個人資訊的權力，資訊不再是中性的技術應用而已，也漸漸影響民主政治的運作。¹³⁷

¹³⁵Grover Starling, *Managing the Public Sector*, 4th ed., CA.: Wadsworth Co., 1993, pp.552-597

¹³⁶Steven Cohen, *The Effective Public Manager*, CA.: Jossey Bass, 1988, pp.78.

¹³⁷D. F. Andersen and S. D. Dawes, *Government Information Management: A Primer and Case Book*,

圖 3-2：資訊科技變遷的發展路徑



資料來源：盧建旭，第九章 行政資訊管理，收錄於黃榮護主編，《公共管理》，台北，商鼎文化，民國 88 年 4 月，第 375 頁。

表 3-2：資訊科技對組織的衝擊

| 組織層級 | 組織功能種類 | | |
|------|--------------------|-----------------|----------------|
| | 結構 | 程序 | 工作設計 |
| 個人 | 在家工作者 vs. 辦公室專業工作者 | 因終端使用者軟體而改變個人工作 | 文書功能的本質不再存在 |
| 工作團體 | 區域網路變遷與通訊流通 | 以電腦基本的團體決策制定 | 文書與專業工作間模糊界定 |
| 組織 | 最高資訊首長職位出現 | 公共服務的自動化服務 | 資訊處理職位工作名稱重新界定 |

資料來源：盧建旭，第九章 行政資訊管理，收錄於黃榮護主編，《公共管理》，台北，商鼎文化，民國 88 年 4 月，第 375 頁。

以上述四種看法來看問題的能力，方能稱之有效資訊資源的應用。學者安得森與達衛斯也指出，縱使如此，政府資訊管理的議題是所有問題糾纏在一起：風險性：政府的政治性脈絡往往導引政府偏向採用保守性科技政策，以減少資訊的風險性；資訊成本的管理：因必同時考量 1. 操作成本與資本成本；2. 成本與投資；3. 成本與效益的三種預算與功效性，但並無解決方案，僅有不同意見或者價值；對於科技變遷的步伐管理：公共組織的預算均是以一年為單位，但是現存技術通常需 3-5 年、長程計畫 3-5 年、主要系統完成需要 5-8 年，資金型專業系統需要 20 年，公務人員的生涯確有 40 年，有時根本配合不上；在資訊科技轉化過程中，問題是如何支助公務人員形成一個科技能力的工作團隊；如何在公共組織中形成一種新的組織形式：官僚組織如何配合資訊來改造結構；文官保障制度與集體協商的考量。¹³⁸

NJ.: Prentice Hall, 1991.

¹³⁸ 盧建旭，第九章 行政資訊管理，收錄於黃榮護主編，《公共管理》，台北，商鼎文化，民國 88 年 4 月，第 377-378 頁。

在公部門當中，資訊科技的應用已經從單純的儲存、計算、處理資料轉變到作為發展政策計畫的資訊基礎。一般而言，可以用在下列幾方面：1.公眾接觸與公民涉入，直接與政府、民意代表或社區對話，取得相關資訊；2.單一窗口式的整合性服務，民眾可以透過線上網路申請各項服務項目；3.互動式的電子服務，民眾可透過多媒體設備直接與政府官員進行資料的交易、溝通與移轉等；4.接觸點的資料進入，如警察對於犯罪資料的取得、法院對於交通記錄的搜取、民眾對於不動產資料的查詢等；5.人工智慧與專家系統，可以作為決策制定與政策規劃的依據；6.資訊的儲存，這是最基本的功能；7.收入的創造，許多政府機關透過資料的提供創造各種收益。

在科技資訊發達的電子時代中，具有四項特性改變了公部門的行政功能：其一為記憶力提高：由於科技資訊系統可以整合各種不同的資料來源，因而使的組織的「記憶力」大為擴張；其次為智慧的增強：資訊科技提高了組織的「智慧」，加強組織對於公民、顧客與市場的認識；第三為更多的彈性：資訊科技也克服了地點或知識的障礙，使的基層官員也能在不同地點進入政府資訊系統，取得相關資料，增加了更多的「彈性」；第四為互動的溝通：與大眾傳播媒體相反，網際網路允許民眾、政府官員進行雙向式的、多層次的溝通，改變了政府與民眾之間的關係。¹³⁹

公部門的運作方式需要改變，但公部門的改變要比私部門困難許多，一般資訊科技的計畫通常是著手購置電腦軟體設備，也就是說一個新的文件管理系統，然而公部門卻發現這樣的系統並不能支撐現在公共事務的運作，例如，這樣的系統可以要求不同機關記錄分享，而不是現在發生事件的分享，而實際實務運作上均需要報告批准的流程，或由中央將報告整理彙集，另外這樣的系統也不能支撐複雜的規則和法律，而公務員也缺乏電腦技術人員，由上述公部門有兩件事可以做，他們可以將事務的運作加上資訊科技來調和，或者也可以將軟體加以改變使其更適合於事務的運作方式。¹⁴⁰

政府部門運用資訊科技的情形、資訊化之認知與態度、運用資訊科技在提升行政機關的生產力及資訊科技在行政機關中的發展趨勢，分就文獻及實務現況進行探討，並期待以所獲得重要發現為基礎，提出一些實務可行的具體建議。

首先為加強資訊科技相關資源的投入，與資訊化相關之人力、財力或時間資源的投入應該是國家的長期投資，設若為成本考量而削足適履，勢必影響機關資訊化業務執行之完整性，進而影響長期資訊發展計畫。因此，希欲藉由資訊化達

¹³⁹同丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，第 347-349 頁。

¹⁴⁰ Clay G. Wescott, " E-government in the Asia-Pacific Region " Asian Development Bank, < http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/egovernment.pdf > , 2003/04/21.

成行政機關提昇生產力之目標，宜制定國家級整體資訊發展計畫，配置相對所須之資源，始能畢竟全功。

其次為提昇行政部門中資訊單位之功能，資訊部門於行政機關中仍多居幕僚單位角色，配合行政業務單位需求而訂定工作計畫，主要功能在「支援」；為充分發揮資訊科技的功能，應促資訊部門在行政機關中參與各項業務計畫之規劃及擬定過程，藉由資訊科技優勢，積極扮演行政業務決策核心成員之角色。

第三為依職務需要分別提高人員資訊素養，行政機關在規劃及執行各種資訊科技計畫之時，專業資訊人才培訓計畫應成為一個前導方案，如高階決策人員應具備資訊科技的前瞻眼光與素養，中階主管人員應擁有分析、規劃與促進資訊科技有關的知識，而直接業務資訊人員則應具有實際操作與維護資訊之能力。建議未來應可針對中、高階行政機關人員加強資訊理念充實之訓練。

第四為爭取機關首長重視資訊科技發展，機關首長對於資訊科技的瞭解，與支持機關運用資訊科技的程度，對該機關資訊化的進度及發展有關鍵性的影響，尤其首長對資訊部門整合行政業務的充分授權，將使資訊科技更易居於支援決策的主導地位，因此機關首長應將資訊科技策略列為重要施政項目。

第五為前瞻規劃利於適時導入資訊科技，營造組織資訊科技環境並非一蹴可幾的，唯有在組織業務分化開始時即將資訊科技及相關管理概念導入組織中，才能即時搭配業務需要設計最有效率的服務流程以提昇行政效率。因此行政機關宜更具有前瞻、策略規劃的眼光，運用資訊科技協助行政業務推展。

最後為充分發揮資訊科技內部協調及外部溝通的功能，在實務中顯示，中央機關或地方政府雖已將業務大量資訊化，並相當重視資訊科技的運用，但目前仍多將資訊科技作為業務處理之用；至於運用資訊科技增進內部單位之間的協調聯繫方面，尚有待更多的資源共享系統建立；同時，對機關外部的溝通及訊息傳遞，亦可在質與量上加以提昇。¹⁴¹

事實上，在資訊發達的現代社會，限制資訊流通只是消極的手段，政府的角色逐漸轉變成為資訊的提供者與組織者，國家原本擔任資訊管理者與審查者的功能已逐漸減弱，較不易回復過去國家權力膨脹的威權時代，可以透過法令來限制媒介的媒介結構與內容傳遞的方式。不過，政府及各部會卻成為重要的公共資訊製造者，其形式多元，由官方統計資料、每日新聞發佈到公共廣告活動皆是。因此，國家越來越重視其作為資訊提供者的角色，甚至資訊提供的態度上亦趨向積極主

¹⁴¹王漢源，運用資訊科技提昇行政機關生產力之研究，《人資發展資訊》，民國89年12月，<http://www.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_03_digest/DIGEST_06.HTM>，2003/05/09。

動。¹⁴²

三、以資訊科技進行政府流程再造

政府再造可視為引進市場競爭機制的文官體制內改革，重新建構行政文化、獎懲制度及權責歸屬，達到提昇政府行政效能、政府治理能力以及滿足公民需求等目標的行政革新。全球各主要民主國家，近十年來不間斷的致力於推行政府再造政策，為了持續的推動，各致力於推行行政革新的政府，便在行動上以更積極的態度引進各種新的管理方法或技術，實踐其政策願景，而其中越來越受到重視的就是資訊科技，隨著資訊科技的發展，近年來運用資訊科技推行政府再造政策似乎也成為一種趨勢，如美國、英國、加拿大、紐西蘭、法國、日本等，這些國家巧妙的將資訊科技和原有之政府再造做適當的連結，並建立起貫穿各層級政府體制的資訊溝通網絡。¹⁴³

基本上我們可以將資訊科技運用在政府再造上分為幾個層面來說明，首先透過資訊科技網絡，能讓官僚組織擁有系統化的資訊處理和資訊流程，而非傳統以嚴格依據層級節制模型所規範的角色區分組織間之關係以及作業流程來處理資訊。¹⁴⁴換句話說，資訊科技能為傳統韋伯式官僚組織型態，在溝通與資訊傳遞上創造出另一種更迅速、更強大的資訊處理與交換系統。

其次為資訊科技能協助組織重新檢視其工作流程，資訊科技能開發更好的流程，不會限於不同形式的舊式紙上作業，但它只能做逐步的改進，行政機關發展業務資訊系統，不能將原本的工作流程原封不動的班上系統，而需要進行適度的調整，唯有思考周密的解決方案，加上數位化的資訊流動，流程方能真正地突破。

¹⁴⁵

第三為資訊科技有助於提昇管理績效，一般而言，資訊科技可以協助決策者取得生產過程的回饋資訊，並能更有效的使用資源；亦可協助各分部或績效單位能和諧一致運作，以便取得諧同一致的組織目標；更可協助提供策略決策所需之

¹⁴²管中祥，資訊控制？還是電子民主？-我國電子化政府政策規劃與實際分析，中華傳播 2001 年年會，香港，民國 90 年 7 月，<<http://www.benla.mymailer.com.tw/study/study-16.htm>>，2003/05/09。

¹⁴³吳秀光、廖洲棚，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，《國家政策季刊》，第 2 卷第 1 期，行政院研考會，民國 92 年 4 月，<<http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/08.pdf>>，2003/05/10。

¹⁴⁴Jane E. Fountain, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC.: Brooking Institution Press, 2001, pp.32.

¹⁴⁵吳秀光、廖洲棚，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，《國家政策季刊》，第 2 卷第 1 期，行政院研考會，民國 92 年 4 月，<<http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/08.pdf>>，2003/05/10。

資料。就資訊系統傳遞的即時性而言，將能有效幫助決策者在短時間瞭解政策推行的問題，並適時做出改善決定，能透過有效的資訊分享機制，協助各部門了解彼此進度，並釐清整體組織的目標，藉由相關資訊的整理、分類保存以及提供強大搜尋機制等功能，協助決策者迅速取得決策判斷所需之資訊。¹⁴⁶

以美國 1993 年國家績效評鑑而言，其非常重視透過資訊科技進行政府流程的再造；該報告中指出：要將二十一世紀的政府看程式運用資訊科技改變政府基礎結構的電子政府時代，必須從三方面著手：

首先為強化資訊科技的領導，必須要有清晰明確與堅強的領導能力，將資訊科技納入政府經營當中；主要的目標有二：1. 創立全國性的發展願景：加速推動國家基礎建設（National Information Infrastructure, NII），命令國家經濟委員會與科技政策室共同組成一個資訊基礎任務小組（Information Infrastructure Task Force, IITF）負責協調資訊與電子通訊政策的發展事項，由商業部長擔任小組主席。2. 改進聯邦政府機關資訊科技的最佳實務狀況：根據 1980 年文書減量法，授權管理預算局進行以資訊科技為基礎的行政流程改革。

其次為執行電子化政府建構進行全國性的、整合性的電子利益移轉體系，希望以資訊科技處理每年四億五千萬張的支票，將每張支票的單位成本從 36 分錢降至 6 分錢；發展整合性的政府資訊與電子進入服務系統，如政府機關住址與服務電話目錄、各種申請表格與證件、賦稅申報、住址變更、多媒體與多語系的服務提供等；研擬國家法律強制執行與公共安全網絡，以因應自然與人為災難的發生，建立整合性的溝通系統；提供府際賦稅建檔、報告與支付流程，以降低賦稅徵收成本，提高賦稅處理效率；建立國際貿易資料系統，俾將 95% 的貿易進口項目納入系統，並與 1500 位伙伴進行全球性的商業貿易；建立國家環境資料指標，該資料希望能包括生物資料、環境污染與狀況、地質、衛星、海洋、大氣等資料，以作為多種用途；計畫、示範與提供政府電子郵件，以跨越政府部門的障礙，節省行政成本，提供快速溝通機制。

第三為建立電子化政府的支援機制，改進政府的資訊基礎結構；希望能就資訊科技的軟硬體與電子通訊設備兩方面進行改善，以全面性的提高行政效率；發展保證隱私權與安全性的系統與機制，1990 年的民意調查顯示有 79% 的民眾非常擔心電子化時代來臨後隱私權被侵犯的問題，將制訂隱私權保護組織與制訂相關管制法令；改進資訊科技取得的方法，期望建立電子資訊科技交易市場（electronic information technology marketplace），讓政府與民眾可以進行線上交易；提供創新的誘因，希望能夠建立以績效為基礎的契約關係、編定多年度的資

¹⁴⁶Jane E. Fountain, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC.: Brooking Institution Press, 2001, pp.40.

訊科技投資計畫、成立相關的資訊科技資本基金等；為聯邦官員提供資訊科技方面的訓練與技術服務，包括非技術性的資深管理者與政務官進行相關的訓練，要求具備最起碼的資訊能力。

1999年9月，柯林頓成立「資訊基礎建設任務小組」，12月底，副總統高爾向各部門首長提出備忘錄，並且於該任務小組下設置政府資訊科技服務處（Governmental Information Technology Services），準備積極推動國家績效評鑑中的所有有關資訊科技的執行計畫。12月17日，柯林頓總統發佈行政命令，希望於電子政府能於2003年實現，讓所有美國人都能在家中上網，直接進入政府相關的資訊網站，得到其應有的服務項目，該行政命令有下列三點主要內容：公元2000年底，至少五百個聯邦機關的網站能夠架設完成；其次為各聯邦機關可以設置電子郵件系統，俾與民眾直接進行問題的詢問、服務事項的提供等；第三為每個機關應發展一套提昇網際網路使用能力的策略，使其更有效率、效果、回應性與公開性的完成其使命。¹⁴⁷

「創新、品質、速度」是資訊社會代表企業成就的標竿，也是今後政府再造的指南；從歐美等主要國家近年來資訊化及網路化的經驗及發展方向來看，資訊科技的應用已成為帶動政府組織及服務再造的主要動力之一。其所帶來效益敘述如下，共有六個方面：

其一，服務的組織更為精巧靈活，當政府的角色從管制者轉變為服務者的角色時，整個政府組織設計的理念，也必須從民眾需求的創新角度來思考；傳統的政府作業是採部門分工及層級節制的方式運作，但是現代資訊科技可以做到即時通訊、同步處理或平行處理，因此現代化行政組織的作業流程可以打破部門界線、組織層級、地理位置或行政轄區的限制，成為所謂的「流線型政府」（Streamline Government）¹⁴⁸與「無細縫政府」（Seamless Government）¹⁴⁹。政府的決策，要轉而從民眾的角度來思考，積極回應民眾的需求，使政府變得更精巧靈活，更快速的反應社會的進步發展。其次，服務的速度更為快速，在資訊經濟時代，時間是最寶貴的資源，目前民間企業已經提供各式各樣的快速服務，顧客等待的時間都由數天減至數小時。這是一種從顧客著眼的時間觀，而不是企業本位的時間觀。政府在為民服務的工作上，必須要向企業學習，改變公務員的時間概念，來加速服務的速度，甚至提供「即時性」的服務，這也是今後政府服務流程改造的標竿。

¹⁴⁷ 丘昌泰著，《公共管理 - 理論與實務手冊》，台北，元照，民國89年，第349-351頁。

¹⁴⁸ 所謂的「流線型政府」是指精簡各級政府機構而言。

¹⁴⁹ 美國政治學家林鄧（Russell M. Linden）於1990年代末期出版的著作《無細縫政府 - 公共部門再造指南》中指出，隨著顧客社會的到來，政府將從傳統清晰定義界限的組織向無邊界組織轉變。

就服務的時間更為延長而言，由於經濟的突飛猛進，國人對於時間的觀念轉變，整體生活步調也加快許多。台灣地區在競爭激烈的全球經貿環境衝擊下，「朝九晚五」的傳統時間觀已隨著社會生活的型態而有所調整，不管是民間企業或是政府機關，如何提供民眾 24 小時的服務，以滿足民眾的需求。再來為服務的據點更為普及，建立能接近顧客的服務據點，是企業競爭的關鍵；目前大家都很習慣在住家附近的便利商店購買東西，這些便利商店是全國連鎖的，而且到處都有；今後政府的服務據點，也要利用便捷的網路系統深入民間與社區，同時也可以研究跟民間便利商店合作，提供類似便利商店的服務，讓民眾到處都可以得到政府的服務，甚至可將服務送到家，民眾在家即可獲得各種資訊或申辦各種案件。最後兩項為服務的選擇更為多樣與服務的成本更為降低，所謂服務的選擇更為多樣是指，現在顧客要求有更多的機會選擇不同方式的服務，而不是一成不變、制式化的產品及服務；今後政府也可以學習企業提供多樣化的服務作法，尊重民眾的選擇權，針對不同的需求提供不同的服務。而服務的成本更為降低是指，在政府財政日漸緊縮的情況下，政府的運作也應該要有成本的觀念，讓納稅人的每一塊錢都發揮其價值。為了降低服務的成本，政府必須以企業經營的精神來簡化服務的流程，運用資訊及通信科技，讓政府也能提供媲美一流企業既經濟又實惠的服務。此外，除了要考慮降低政府的服務成本外，也要考量降低民眾取得政府服務的交通及社會成本。¹⁵⁰

第二節 電子化政府的意涵

自人類大量應用資訊技術於社會各層面後，便不斷地致力於有效地增加資訊處理的速度與準確性，並應用資訊技術減少組織運作的成本並增加效率。由於政府組織本身受制於體制與法令，而其龐大的身軀與蹣跚的步伐，不僅對社會脈動的回應較緩慢，更出現「帕金森定律」(Parkinson's Law)¹⁵¹中的種種組織病象。而電子化政府即是利用資訊科技與通訊技術，針對公部門進行「再造」的工作，以簡化政府各機構的作業流程，更要做到資訊公開化、網路行政化的目標。因此，近年來電子化政府的逐步實現乃植基於 1980 1990 年代興盛一時的辦公室自動化、管理資訊系統、網際網路應用基礎上。

邁入二十一世紀充滿競爭的資訊社會中，政府必須拋棄陳舊的觀念與制度，從組織結構與制度、管理與運作模式制度乃至於組織文化與倫理等各個層面，全面推動行政現代化，重新改造政府組織病賦予新活力，致力於提高行政生產力及

¹⁵⁰魏啟林，全面推展電子化政府邁向資訊行政新紀元，《研考雙月刊》，第 23 卷第 5 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 88 年 10 月，第 3-4 頁。

¹⁵¹政府機構往往以增加員額來顯示重要性，官員彼此製造工作，許多行政工作是不必要的，只是使得官員看起來顯得忙碌，這是官僚機構冗員往往過多的原因。

政府服務品質。利用資訊科技重塑政府運作模式以提昇行政效率是現代各國政府採行的方式，但行政現代化並不只是一種口號，而是如何全面地利用電腦及通信技術推展行政電腦化、提昇政府的效率及對外在環境變化的偵測、反應能力。藉著辦公室自動化系統、管理資訊系統、資料庫與事務機器等系統與設備的設立，先建構起政府內部的資訊化體系，進而配合著網際網路與通訊設施的運作，從民眾需求觀點提供社會大眾與機關、企業更方便的自動化服務。¹⁵²

「電子化政府」是 1993 年美國政府「運用資訊科技改造政府」(Reengineering Through Information Technology) 報告中提出的概念，強調「利用資訊科技來『革新』政府」。此外，除了結合政府各部門業務電腦化的成果，更企圖透過網際網路塑造一個提供民眾各種全天候服務的電子化或網路化政府，進而提昇政府生產力與效率。因此可以說，電子化政府即是政府機關運用資訊與通信科技形成網網相連，並透過不同資訊服務設施（包括電話、網際網路、公用電腦網站等），對機關、企業及民眾在其方便時間、地點及方式下，提供自動化服務之總體概念。

153

電子化政府的定義就是實現資訊科技在各種政府層級和公部門的治理結構和過程，且提供一個機會給政府去重新改造其本身，使其能更接近人民，加速統合各種社群關係的利益及實踐，並以加強善治（Good Governance）為最終目的。一個國家、政府、社會提倡電子化政府，主要是因為國家資訊結構（NII）發展，而電子化政府的出現是政府和公民去利用新的資訊科技來改變政府運作方式，電子化政府包含新的領導形式、新的決策和討論方式、新的傾聽人民心聲以及新的組織和訊息傳送方式，在這樣的概念下，它包含電子民主（Electronic Democracy）、電子化政府、電子化企業（Electronic Business）。¹⁵⁴

電子化政府可以定義為公民可以隨時隨地取得政府資訊和服務，一個以公民為中心的傳遞管道，這意味著將使用更多的電子化和資訊科技在政府功能裡面，電子化政府的重要性就是連結政府 - 公民 - 社會的公共建設，一個有效率的資訊網絡，包含實用價值選擇和溝通管道的取得及管理的雙重利益，公民可以享受一個快速和方便的服務，政府服務文化本身賦予公民更容易自助，保留時間金錢在所有關切事務上。事實上，資訊科技將支配 21 世紀，因此政府必須面臨創造一個簡單、品行、責任、回應、透明的政府，可見電子化政府的重要性日益增加。

¹⁵²同牛萱萍，「電子化政府與網路行政」，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，第 407-413 頁。

¹⁵³魏啟林，「人事電子化、網路化資訊服務」，《人事月刊》，第 26 卷第 3 期，台北，人事月刊，民國 87 年，第 6 頁。

¹⁵⁴World Bank, "Electronic Governance: Re-inventing Good Governance",
<<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>>, 2003/04/21.

電子化政府意指使用資訊科技促使政府擁有高效率、低成本，幫助政府的服務更加便利，使更多的民眾可以輕易獲取更多的資訊，使政府對公民更有責任性。¹⁵⁶世界銀行（World Bank）亦對電子化政府提出定義，意指政府機關使用資訊科技轉換與公民、企業和其他行政單為的關係，這些資訊科技可以提供多樣性的目標，使政府傳遞更好的服務給公民，透過資訊充分授能公民，使政府管理更有效率，電子化政府就是要減少腐敗，提昇透明度，擴大便利性，歲收成長，減少成本。¹⁵⁷

傳統上，公民或企業和政府機關的互動是在政府的辦公室裡，而資訊科技的出現，顧客不用親自上門，便可以和政府機關作親密的接觸，也縮短了人民與政府的距離，政府可以更方便的提供服務給人民。電子化政府是通過電腦及網路進行管理活動，它要服務於管理，滿足管理活動的要求，管理是電子化政府的永恆主題。另一方面來講，管理又是不斷發展的，而電子化政府的實現對政府管理思想的發展帶來巨大的推動作用。電子化政府通過改變政府管理的模式，加強政府管理職能、工作流程的合理性，推動政府管理職能的轉變。

電子化政府的主要目標在於塑造一個顧客取向（customer-driven）的政府，強調三種特質：

首先為更容易取得政府資訊（More accessible），是政府資訊公開化的基礎，意味著即政府有責任與義務提供更為便利的方式，利用更易於瞭解的語言，讓民眾能夠容易地取得所需的政府資訊與服務。因此，藉由電子化政府的構想，政府資訊 - 無論是傳統或數位化形式 - 皆可透過網路或其他方式供民眾取得與利用。

其次是更有效率（More efficient），所謂效率是指產出與投入的比率關係，效能則指工作達成預期結果或影響的程度；前者重量，後者重質。尤其行政事務經緯萬端與法令規章的約制導致政府組織日益龐大，而電子化政府的目標之一，即欲透過資訊化的過程，將行政程序簡單化、統一化，政府業務電腦化、網路化，以提昇政府的生產力並增加施政的主動性與回應性。

¹⁵⁵ Renu Budhiraja, " Electronic Governance: A Key Issue in the 21st century " Unict-Asia, < http://www.unict-asia.org/documents/1_1023440566_2E-Governance-A%20key%20issue%20in%20the%2021st%20century.doc > ,2003/04/22.

¹⁵⁶ Clay G. Wescott, " E-government in the Asia-Pacific Region " Asian Development Bank, < http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/egovernment.pdf > , 2003/04/21.

¹⁵⁷ World Bank, " A Definition of E-Government " , < <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm> > , 2003/05/08.

再三為易於操作 (Easier to use)，即強調政府必須排除民眾在取得政府資訊與服務過程當中可能遭遇到科技、社會經濟、政治等障礙。雖然電子化政府欲透過通訊與電腦系統傳送政府資訊，但基於社會日趨多元化，為了使所有的國民皆能享有政府資訊公開的權利，必須利用多樣化的途徑傳送各種政府資訊。因此電子化政府的目的是建立起跨越政府機關、企業與民眾的互動機制，經由此機制民眾隨時取得政府所提供的資訊及服務。電子化政府的重要內涵，即在建構一個全天候且超越地理界線的政府。¹⁵⁸

電子化政府有一個關鍵構成要素 - 資訊的分享，當資訊科技被使用於公部門時，可以增加政府的透明度，增加政府的責任性，以及社會公平，這些不只增加公共服務的效率和效能，也增加政府運作的透明度和對公民充分授能。¹⁵⁹

而電子化政府的形成方式，我們可以透過下列幾項來討論，首先為設立網絡系統 (Setting up network system)，資訊科技可以減少資訊處理的成本，以及管理的成本和勞力成本，並可以達到迅速確實完成任務，資訊系統可以清楚的將文件分門別類，取代過去人工的操作。一個複雜的形式可以透過單一步驟連結所有部門及功能，一個單一的電腦系統可以服務給所有的部門，這樣一個系統將賦予不同部門更多的資料分享，也可以減少資料收集的時間。

其次為透過資訊科技使跨部門成為可能，一個工作流程的處理項目一般為資料的申請與管理，由這個工作站到另一個工作站，使用企業規則評估，充分授權，資料登記，資料編輯和任務分配。企業流程使得某些報告現在以可以運用電子化的管理，並透過電腦資料管理將工作流程系統減到最少。而政府也可以透過網際網路使跨部門成為可能，一般為網站的設置，不僅可以使部門間資訊分享，更可以服務公民的需求。

第三為運用資訊科技提供政府和人民兩種以上的溝通方式，最初始的方式就是在網站上公布電話或傳真號碼以及電子郵件位址，鼓勵人民傳遞訊息，如北京政府的網站提供許多種類給參訪者選擇，如政府服務、法律、新聞中心、連結其他部門等，並允許人民可以透過網站的電子郵件位址提供建議給政府，或者人民有不滿意之處亦可告知政府。

第四為資訊科技可以提供更彈性、更便利的方式去引導人民、企業和政府間的發展，政府可以透過網際網路，來提供資訊需求、證照許可、稅金支付、電子

¹⁵⁸同牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，第 413-414 頁。

¹⁵⁹Elena Scaramuzzi, "InfoDev exchange (7)" World Bank Newsletter, No, 24736, March 31, 2001, p2.

採購等，如香港政府設立一個財政統一的入口網站，以減少政府的成本和風險，另外政府也期望與私部門創造合作關係，以降低成本、改善品質和利益分享。

第五為資訊科技可以連結政府，入口網站結合不同政府機關的資訊和服務，使用者可以透過這樣的機制去獲取他所需要的資訊，而政府也可以透過網路連結其他不同國家，以達到資訊的流通。¹⁶⁰

「資訊」在「電子化政府」規劃中扮演著極為重要的角色，理想上，電子化政府不僅需要建立一個網網相連的通信網路，將傳統的公務作業數位化與網路化，將國家資訊更主動與方便地傳遞與民眾使用，以達到資訊近用與公開的目的；另一方面，隨著互動式科技的發展，網路科技也重新界定了傳統的政治活動，創造新的對話式民主機制，使得國家原有資訊控制的角色逐漸退卻，並且與人民有直接互動與決策的可能。亦即，透過資訊科技創新，建構一個平等參與的互動通道。政府必須與民眾及社會各界建立一個迅速、方便及有效的溝通管道及意見回饋機制，使得政府可以隨時傾聽民眾的意見，立即反應處理，藉由全球資訊網、電子郵件遞、電子佈告欄等系統，民眾一方面可以即時取政府最新的資訊與服務，也可以即時向政府反應意見，擴大民眾的參與，增進民眾與政府的互動。¹⁶¹

第三節 電子化政府與政府再造

人民通常會要求政府開放互動關係，透過相關的服務、選擇能力的訊息，這是所有良善治理體系得必備條件，一個訊息靈通的公民可以有更好的位置去行使他的權利，扮演他的角色，實踐他的責任以及定義他和其他人的關係，公民如同一個消費者，希望能有適合他們需求的安全服務過程，接受一個由政府提出更高標準的顧客服務，由表 3-3 我們可以看出政府對開放採取資訊管理使用結合科技的原則。¹⁶²

¹⁶⁰Clay G. Wescott, "E-government in the Asia-Pacific Region" Asian Development Bank, <http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/egovernment.pdf>, 2003/04/21.

¹⁶¹管中祥，資訊控制？還是電子民主？ - 我國電子化政府政策規劃與實際分析，中華傳播 2001 年年會，香港，民國 90 年 7 月，<<http://www.benla.mymailer.com.tw/study/study-16.htm>>，2003/05/09。

¹⁶²World Bank, "Electronic Governance: Re-inventing Good Governance", <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf>>, 2003/04/21.

表 3-3：政府採取資訊管理原則

(Information Management Principles for Open Government Adopt)

| 原則 | 定義 |
|------------------------|---|
| 入口 (Access) | 公民能更廣泛的使用資訊在消費者服務、人員的選擇、私部門組織、以及在各種社群的利益、實踐、專門技術上的互賴關係。 |
| 過程 (Process) | 提供資訊在如何去獲得政府資訊系統的過程，以及參與善治的政治過程。 |
| 認知 (Awareness) | 提供資訊在服務、選擇能力、決策過程的時間範圍和決策過程的模型。 |
| 通訊設備 (Communication) | 發展交換學習經驗、觀點、資訊和知識的相互利益。 |
| 內涵 (Involvement) | 提供一個幫助資訊發展善治的機會。 |

資料來源：World Bank, “ Electronic Governance: Re-inventing Good Governance ”, < <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf> > ,2003/04/21.

在最近幾年以來，各國開始朝著運用資訊科技在政府的功能上，並加強提供更好的服務給公民，改善國內的生產力，認為政府實施資訊科技是最困難的過程，今後需要非常謹慎的計畫和形成履行效率的策略，當電子化政府可以擁有非常值得讚賞的工作計畫時，必須去衡量可利用資源的項目，進行中的計畫可以更有效率使用資訊科技去調整逐漸增加的成本，政府和私部門必須去協調以最適宜的態度利用資源和提供高品質的服務給公民。在根本的分析上，我們發現電子化政府的潮流開始於世界各地，以資訊科技去履行電子化政府這是我們所能了解管理議題的關鍵重要性，人們開始對官僚層級和決策過程產生轉變，另一個為組織發展上心態的轉變，這些可說是電子化政府影響政府的潛在因素，未來電子化服務應是發展的重點。¹⁶³

治理 (governance) 是一種需要付出代價的必要配置。政府被賦予責任創建一個龐大的制度配置，並運用其行政控制及效力來支配社會和經濟。這些制度建構的成果確實可以提供許多比較政治的素材，但這些資料卻很少被進一步用來解釋規範人和組織之行為的問題。如果有所區別的話，今天的政府在治理上的作為是要比過去政府少了些，部分政府政策的自主性已經逐漸被政府以外的機制所取代，這些機制包括國際組織和無組織的國際市場；在此同時，反對政府扮演積極角色的觀念也正迅速而擴大的盛行，當前全球的政治領導人，都被要求必須將國家資本有效地體現於人民生活之所需。

¹⁶³ Renu Budhiraja, “ Electronic Governance: A Key Issue in the 21st century ” Unict-Asia, < http://www.unict-asia.org/documents/1_1023440566_2E-Governance-A%20key%20issue%20in%20the%2021st%20century.doc > ,2003/04/22.

幸運的是，許多政府、領導者和公務人員都不斷地試圖去發現更好的治理方法。我說幸運，並不只是因為政府部門中的研究人員的持續努力，同時也因為在政府中的個人和集體，均能發揮其這大的能力，透過有效的政府行動為人民謀福祉。現在正是流行詆毀訾議政府和公務人員的時候，部分人習慣指陳政府的失策，懷疑論者和犬儒學者比比皆是；然而，在這些批評與詆毀下，公職人員仍須懷抱勇氣和擔當，不斷地嘗試去克服那些非個人及私人行動所能解決的問題。實際上，那些簡單和有利益的事物大多由私部門擔綱，而不會留待政府來處理。儘管流行的神話指出，帝國主義的政府已經很少，一般政府不會去發現新問題而加以解決；實則，政府更像是被交付了一只已經塗滿劇毒的聖杯¹⁶⁴（係指無法克服的難題）。所以政府統治正當性的維持，有賴政府成員持續致力於探索提昇政府效能和服務品質的創新機制。¹⁶⁵

影響可分為四個方面，資訊貧富差距的挑戰、授權與信任機制的建立、對政府組織結構的衝擊、對官僚體制與權力結構的衝擊

其一為資訊貧富差距的挑戰，隨著資訊化社會的到來，「資訊」成為另一種權力的化身，亦將改變社會的平衡。在未來的社會中，除了傳統已有形資產來衡量的貧富之外，是否善於利用電腦與資訊科技將會形成社會上另一種形式的貧富差距。雖然說資訊化是全球性的潮流，但是由於政府電腦畫與網路化行政的措施將會加劇資訊擁有者與缺乏者之間的鴻溝。換句話說，由於資訊資源的差距，並不是所有的民眾都能享受到電子化政府與網路化行政的良法美意，相反地，更可能會因為政府的措施而在無意間侵犯了資訊缺乏者的權利。而這種相對剝奪感不但會銷蝕掉政府在邁向資訊化過程所做的努力，更會造成不公平的現象而成為社會的隱憂。因此，當通訊與資訊科技融入人類日常生活，政府在朝向國際化、現代化、資訊化的路程中，亦需採取適當的措施維繫社會資源使用權的平等與普及，以避免「資訊托拉斯」的產生。

其次為授權與信任機制的建立，為了達成透過網路與電腦傳送政府服務給民眾的目的，行政機關本身必須針對業務內容的複雜度、一般性或特殊性需求、資訊本身的機密程度等，調整工作流程甚至組織結構，使的機關本身能在其職權範圍中提供民眾立即且適切的資訊，更能利用資訊科技以改善組織整體的生產力。故電子化政府的運作更需要「授權」(Empowerment)與「信任」(Trust mechanism)機制。授權機制強調在電子化政府施行過程中，決策單位必須將業務處理的部分權限授與業務單位，即由決策單位將資訊分類並決定出基本原則，讓業務單位得

¹⁶⁴我們應該將隱藏在政府內部的帝國主義和公然的帝國主義加以區別，前者是指政府內部那些爭取問題和預算控制權的機關組織，後這使只政府尋求問題的解決。一般而言，前者比後者更為普遍。（孫本初審訂，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國89年，第3頁。）

¹⁶⁵孫本初審訂，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國89年，第2-3頁。

以自由裁量方式決定以何種方式將服務以最快速且便宜的方式傳送到民眾手中；信任機制則是決策機關與業務機關間進行授權與分工的基礎，以及民眾是否認同電子化政府的實施並且加以使用的意願（包括資訊安全、便利性等）。

若就對政府組織結構的衝擊而言，現行的電子化政府僅是提供部分資訊服務（較少涉及個人隱私與機密性）讓民眾得以藉助網路、電腦等資訊設施取得與利用政府的服務，或是政府本身文書、業務的電腦化、自動化，基本上是屬於較為事務性、較低層級的電子化政府。若進一步的推展電子化政府時，將會因為資訊化的程度越高，造成組織的調整與管理方式的改變越大，若真正地落實電子化政府與網路化行政，將會導致政府結構的改變。對電子化政府而言，經由業務的電腦化與流程的資訊化，使的政府的結構將由多個層級的金字塔組織轉變為較少層級的扁平化組織，除了業務部門與決策部門之外，中間的管理層級將會因此而有所縮減；對網路行政而言，將打破了資訊交流的時間、空間的限制，讓所有的行政事務、程序透過高速網路進行聯結，將使得原有的政府體制邁向「虛擬化的政府組織」。無論事前者或後者，若真正地付諸於現實社會當中，將會造成政府結構上的變遷。

最後一項為對官僚體制與權力結構的衝擊，電子化政府的實現，將會直接挑戰傳統官僚體系的制度與政府權力結構。在依法行政下，成員的權利與義務、職務的行使受到法規明文規範，但在電子化政府中，強調政府運作的彈性，官僚體系僵化且嚴明的法規，將是政府靈活運作下的致命點，對電子化政府而言，一切資訊皆流通在網路之上，虛擬化的政府結構將使傳統的官僚體制難以存在；而上下威權式的層級節制命令系統，在電子化政府當中，強調積極性、主動性、反應性，將使得由上而下的命令方式難以因應，層級的簡化成為必然之事亦使層級節制系統形同煙幕。此外，由於強調顧客取向、主動回應，促使決策單位必須授與業務單位極大的自由裁量權力，而權力的下授與重新劃分，將會調整以往決策 - 執行 - 考核單向運作方式。

為因應資訊科技改革所帶來的大幅演進，政府所應關心的除了如何透過政策鼓勵推廣並應用資訊科技於經濟體，政府本身也應採行資訊化，使各項運作更加有效率，將資訊化的位階提高並正視其重要性，而菲視為政府施政的奢侈品或裝飾物。藉用資訊科技的目的並不在將既有的政府程序自動化，而是讓我們重新思考政府運作方式、提供服務與民眾的關係。在以往政府結構是層級明確的高金字塔結構，但透過電腦與通訊技術強調資源分享賦予組織更彈性、讓組織運作更加靈活、授予基層員工更多的決策權等。電子化政府的遠景並不僅僅是戶政役連線或單一窗口等工作，更要求對政府結構進行徹底改變、價值觀的銳變、員工運作模式的更新，其所產生的影響將會直接挑戰既有的權威，將會撼動官僚體制存在的根本基礎。由於我國現行電子化政府的推動是採取政府主導發展模式，除了透

過與專家學者共同研究規劃、對電子化政府深層的體認外，更需要實踐「顧客導向」目標。¹⁶⁶

電子化政府已經不是一個很遙遠的話題，它已經引起了各方的廣泛關注，電子化政府從應用介面來看，有政府對政府，還有政府對企業，為了能加以區別，我們將其分成狹義的電子化政府和廣義的電子化政府，狹義的電子化政府可以簡單地理解為它在各個部門的垂直應用，如果是橫跨幾個部門，我們便可以把它叫做一個廣義的電子化政府，我們看到，狹義的電子化政府應該是廣義電子化政府中具有相對獨立性的節點，這樣一來，當我們的一個城市，或者一個地區還沒有形成一個明確的廣義的電子化政府時，我們的各個政府職能部門，就可以著手開展自己的電子化政府，它最大的意義在於可以跨網運行，這也是新一代的網路應用。只要我們採取的是一些比較規範的技術平臺，當廣義的電子化政府出現的時候，我們就可以與之相連，這種連接絕對不僅僅是資料上的，狹義的電子化政府本身應該更符合技術規範，不可否認，狹義的電子化政府是實現廣義電子化政府的基礎。從技術的角度講，電子化政府要有一個集中的設計，無論它是一個框架還是一個體系，從廣義電子化政府的角度來講，最好是整個國家或者整個社區都有能有這樣集中的設計，但這種集中的設計應該來源於各個垂直機關對於自己的集中設計。¹⁶⁷

在經濟和資訊全球快速發展的情況下，一個資訊化的政府已經成為一個國家或地區在全球競爭中的競爭力要素之一；也是提升國家和地區全球競爭力，爭得經濟和社會發展先機的關鍵，當前，電子化政府在世界範圍內的發展有兩個主要特徵：第一個特徵是以網際網路為基礎設施，構造和發展電子化政府，第二個特徵是，就電子化政府的內涵而言，更強調政府服務功能的發揮和完善，之所以會出現這樣兩個主要的特徵，是由於發達國家經過近 50 年的資訊化進程，政府內部的管理資訊系統和各種決策支援系統已經基本完成，從而有可能利用網際網路將政府的資訊系統在技術上和功能上向政府外部延伸；另一方面，也是因為網際網路為重新構造政府和政府、企業、人民三者之間的互動關係提供了一個全新的機會。¹⁶⁸

第四節 小結

¹⁶⁶同牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，第 434-437 頁。

¹⁶⁷劉洪，電子政務要從小抓起，《電子政務發展與研究中心》，
<<http://www.e-govchina.org/zjgd11.htm>>，2003/04/28。

¹⁶⁸周宏仁，中國電子政務對策論，《中國電子政務研究中心》，
<<http://www.e-gov.net.cn/expert/zhouhr/4.htm>>，2003/04/28。

人類早期從農業創造財富，歷經約八千年，十八世紀末產生第一次的工業革命，世界邁入了蒸氣機時代，一百年後，爆發了第二次工業革命，世界邁入了電氣化時代，現在又進入了以知識為動力的第三次工業革命。其演化軌跡係逐漸由有形資產轉變到無形資產之競爭，隨著電子產品與網絡資訊之發達，政府的政策制定過程已產生劃時代的變化。資訊技術的迅速發展，特別是網際網路技術的普及應用，使電子化政府的發展成為當代資訊化的最重要的領域之一。根據聯合國教科文組織的調查，89%的國家都在不同程度上著手推動電子化政府的發展，並將其列為國家級的重要事項。事實上，電子化政府已經迅速地列入了所有工業化國家的政治日程。¹⁶⁹

電子化政府的發展之所以受到世界各國的重視，一方面是因為政府是全社會中最大的資訊擁有者、最大的資訊技術的用戶，有效地利用資訊技術，可以建立一個更加勤政、廉政、精簡和有競爭力的政府；另一方面也是因為資訊技術能夠使人民更好地參與各項決策活動的政府，從而促進全社會的進步。

現有的政府組織形態是工業革命的產物，已經存在了200年以上，隨著網路時代和網路經濟的來臨，管理正由傳統的金字塔模式走向網路模式，政府的組織形態也有可能由金字塔式的垂直結構向錯綜複雜的、水平的網狀結構轉變，減少管理的層次，以各種形式通過網路與企業和民眾建立直接的聯繫，因此，許多國家的政府和學者將電子化政府發展的過程看作是對原有的政府形態進行改造的過程，希望通過不斷地摸索和實踐，最終構造出一個與資訊時代相適應的政府形態。¹⁷⁰

資訊行政文化應該是精緻、細膩、進步、創新、積極、進取、講求成本、講求團隊及終身學習的行政文化，電子化政府是一項「技術可行、所費不多、效果顯著、民眾滿意」的跨世紀行動計畫，它不是美麗的口號及宣傳，也不是展示用的樣品，而是一項具體的行動計畫；儘管電子化政府的列車已經開動，但是我們仍必須更加被的努力，才坑因應今後社經環境及資訊科技的快速發展，掌握競爭的優勢。¹⁷¹

組織不是靜態的，不管是政府或企業組織都必須持續地適應外在環境的轉變；唯有不斷的轉型與改造，才能有效地面對外在環境的衝擊與挑戰。尤其，面

¹⁶⁹張世賢，電子化政府的政策行銷，《國政研究報告》，內政(評)091-059號，民國91年5月。
<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-059.htm>>，2003/3/11。

¹⁷⁰周宏仁，電子政務全球透視與我國電子政務發展，《電子政務發展與研究中心》，
<<http://www.e-govchina.org/zjgd17-1.htm>>，2003/04/01。

¹⁷¹魏啟林，全面推展電子化政府邁向資訊行政新紀元，《研考雙月刊》，第23卷第5期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國88年10月，第11頁。

對知識經濟的浮現與網絡社會的崛起所造成的動態性複雜性與多元性等社會特質，政府型態與功能上勢必將有所轉變。誠如行政學者強（Jong Jun）所言：社會本質已經起了根本的變化，並覬切的建議應從「變」的角度來處理、解決及設計公共事務與問題。¹⁷²因此政府組織結構必須要有所調整，如此方能使行政兼備有適應性及動態的彈性，而能回應未來社會變遷的挑戰。

因此資訊通信科技的發展及高度運用，展開以知識為主體的新經濟型態。各國政府亦紛紛以政府電子化、服務現代化、引進企業流程再造精神、創新政府服務，以厚實國家競爭力。同時，以民眾為尊、運用資訊通信科技推動各種現代化、多元化的創新服務、提高政府反應速度、做好民眾關係管理，是民主政治時代政府施政的主要目標。從各先進國家推動電子化政府的發展趨勢看來，便捷的線上服務、多管道的服務上網、智慧卡的應用、提升政府資訊公開和流通的效率、促進知識經濟的發展、普及城鄉寬頻網路建設與資訊教育、消除數位落差、提高機構智慧，使政府成為知識型、智慧型的政府將是未來政府相關資訊建設努力的方向。¹⁷³

電子化政府現在對於很多人來說已經不再陌生，在世界各國積極倡導的資訊高速公路的五個應用領域中，電子化政府列位第一，隨後是電子商務、遠端教育、遠端醫療和電子娛樂，這是由於政府是社會資訊資源的最大擁有者和應用者，只有政府實現了資訊化，才能真正實現社會公共資源的共用和提高社會資源的運作效率。

電子化政府觀念，就是要善於利用資訊技術，關鍵是政府的改造結果。電子化政府中，電子是工具，治理是目的，設備要上最好的，技術方案要選最好，安全措施要選最高級別的，系統運行效果要達到最穩定的，從技術角度來看，這可能是達到了最優效果，但是從使用的情況來看，結果可能會適得其反，重政務就是要求我們在最初的電子化政府方案涉及中，就要注意採用效果評估的方式，到底通過電子化政府可能節約多少流程，提高多少服務能力，以及如何改變職能和部門等等。樹立好電子化政府觀念，可以避免我們浪費時間作形象工程，也使電子化政府一開始就落實到實處。¹⁷⁴

¹⁷²Jong S. Jun, Public Administration: Design and Problem Solving, New York: Macmillan Publishing Company, 1986.

轉引自黃煥榮，知識經濟時代組織設計的新思維，收錄於蘇永欽主編，《政府再造 - 政府角色功能的新定位》，台北，新台灣人基金會，民國91年8月，第211頁。

¹⁷³王秉鈞，由資訊運用觀點看我國中央政府行政組織再造工作，憲政（研）091-056號，民國91年11月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-056.htm>>，2003/3/11。

¹⁷⁴楊冰之，理性推進電子政務建設進程，《電子政務發展與研究中心》，<<http://www.e-govchina.org/zjgd6-1.htm>>，2003/04/25。

第四章 電子化政府之個案研究分析

勇於嘗試，即使失敗亦可獲得寶貴的經驗；怯於嘗試，無異放棄一切美好的可能。
巴納德 (Chester Barnard)

在 20 21 世紀之交，由於電子、資訊與通訊等科技的突飛猛進與日趨成熟，對經濟、政府及文化均造成了巨大的衝擊與影響。在經濟面，資訊、通訊與知識的應用不僅取代了土地、黃金、石油成為新知識經濟時代成功之要素，亦帶動了新興產業如資訊服務產業、3C¹⁷⁵產業等的急速發展。在政府面，透過應用資訊與通訊技術及流程改變等，政府得以提供以人為本的電子化服務，以提升政府的效率與競爭力。在生活面，人類的食、衣、住、行、工作等，亦可透過應用前瞻資訊與通訊技術來突破傳統時間與空間之限制，讓使用者享受彈性化、虛擬化與個人化的整合應用服務，例如在家上班、遠距離之學習、電子合作應用等。

為因應資訊革命帶來的衝擊，世界各國如美國、英國、日本等均有不同的資訊政策，以應用資訊與通訊技術來提升政府、產業的競爭力與人民的福祉。例如美國以善用資訊科技、提升生活水準、掌握數位商機為其資訊政策的願景，並以電子化政府、電子化社會及縮減數位落差為主要推動策略。¹⁷⁶

電子化政府是政府在國民經濟和社會資訊化的背景下，以提高政府辦公效率、改善決策和資訊技術環境為目標，將政府的資訊發佈、管理、服務、溝通功能向網際網路上遷移的系統解決方案，輔以政府管理流程再造，構建和優化政府內部管理系統、決策支援系統和辦公自動化系統，為政府資訊管理、服務水平的提高提供強大的技術和諮詢支援。

資訊科技的發展，特別是網路技術的發展，正在改變著人們幾千年來形成的資訊傳遞方式、人際間的溝通方式和社會管理的組織方式，並深刻地影響著社會生活和政府運作的方式。從世界範圍來看，工業社會型態經濟逐漸為全球化的知識經濟所取代。資訊已取代傳統的其他資源，成為戰略性資源，資訊資源管理和知識管理，成為各行業的核心管理領域。資訊和知識的生產、加工與處理，成為創造財富的基礎，以資訊和知識為基礎的資訊產業，已成為全球經濟的主導產業。國民經濟和社會資訊化水平的高低，是衡量一個國家綜合國力的重要標誌。

¹⁷⁵ 3C 產業是指資訊、通訊、以及消費性電子 (Computer, Communication, and Consumer Electronics-3C 產業)

李文瑞、陳秋宏，產業群聚與競爭優勢 - 我國印刷電路板產業發展與競爭力分析，<<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sab26.htm>>，2003/08/19。

¹⁷⁶ 馮明惠、田棟、黃怡芳，各國電子化服務推動策略與績效評估模式研究，《科技發展政策報導》，民國 91 年 7 月，<<http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/sr9107/sr9107002.htm>>，2003/05/14。

在國民經濟和社會資訊化過程中，政府資訊化處在關鍵和核心的位置。這是由政府在推動國家資訊化中的主導地位和特殊角色，以及政府管理對資訊的廣泛依賴所決定的。為迎接資訊社會的挑戰，不少國家及地區政府，一方面積極發展國家資訊基礎設施，一方面致力於政府資訊化，利用資訊技術改革政府，構建電子化政府。¹⁷⁷

第一節 激進式改革之電子化應用：美國電子化政府分析

1993 年美國前總統柯林頓和副總統高爾在其任期內首倡電子化政府；並且高爾在後來的總統競選中，將電子化政府當作自己拉選民最具號召力的口號之一。1995 年和 1996 年，柯林頓政府先後提出《政府紙張消除法案》(Government Paperwork Elimination Act, GPEA) 和「政府再造計劃」，要求各部門呈交的表格必須使用電子方式，美國應盡可能在 2003 年 10 月以前實現政府辦公的無紙化作業，聯邦機構最遲在 2003 年全部實現上網，使美國民眾能夠充分獲得聯邦政府掌握的各種資訊。2000 年 9 月，美國政府成立「第一政府」網站 (www.firstgov.gov)，這是個超大型電子網站，旨在加速政府對公民需要的反饋，減少中間工作環節，讓美國公民能更快捷、更方便地瞭解政府，在同一個政府網站內可完成競標合同和向政府申請貸款等業務。美國政府的網上交易也已經展開，在全國範圍內實現了網上購買政府債券、網上繳納稅款以及郵票、硬幣買賣等。

目前，美國政府網站建設已經相當完善和成熟。美國聯邦政府一級機構已全部上網，州一級政府也全部上網，幾乎所有縣市都建有自己的站點，美國政府網站內容非常豐富，以人口調查站點為例，用戶可以通過直觀地圖的形式，查看到州一級甚至縣一級人口的極其詳盡的統計數據，包括當地從事各種職業的人口組成等等。¹⁷⁸

布希政府上臺後，同樣表示要利用網際網路幫助聯邦政府提高工作效率，希望建立一個「充滿活力，但又有限的」政府，使公民有能力以一種更及時和更有效的方式和聯邦政府機構進行交流，美國布希總統簽署了《2002 電子化政府法案》(The E-Government Act of 2002)，按照該法案，美國將建立一個電子政府基金，第一年 2003 年這一基金將投入 4500 萬美元，到 2006 年增長到 1.5 億美元，此外，還將建立一個新機構「電子政府辦公室」，以便對電子政府基金進行管理，

¹⁷⁷ 徐志彪，政府信息化建設探討，《計算機世界》，民國 92 年 5 月，

< http://www.ccw.com.cn/applic/forum/htm2003/20030507_10UM1.asp > , 2003/05/17.

¹⁷⁸ White House, " The E-Government Act of 2002 " ,

< <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR02458:TOM:/bss/d107query.html> > , 2003/05/14.

在當前全球經濟普遍不景氣的時候，美國電子化政府工程的金額之巨、規模之大令人咋舌。然而從目前情況來看，美國布希政府的電子化政府工程正在一步步落實前任柯林頓政府「利用資訊技術提升美國競爭力」的理想。¹⁷⁹

布希總統改革政府管理體制的理念強調：政府需要改進其運行方式—如何開展業務，如何對待為之服務的人民，這個管理體制要遵循三大原則：以公民為中心（Citizen-centered）、以結果為導向（Results-oriented）、以市場為取向（Market-based），積極地推動創新，而電子化政府正是實現上述三大原則的手段，是滿足公民和企業界與政府實現互動的關鍵因素，美國 60% 以上的網路用戶瀏覽過政府網站，但過去的美國的電子化政府是以資訊技術為中心而建立起來的，限制了政府部門勞動生產率的提高，同時也限制了其對公民服務的能力。布希政府決定把美國的電子化政府從「以資訊技術為中心」轉變為「以公民為中心」，此次戰略改造的目標有三個：方便公民與聯邦政府實現互動，提高政府的工作效率，改善其績效，改善政府對公民的反饋能力。¹⁸⁰

電子化政府服務為美國總統布希在 2001 年 8 月提出其管理策略與績效規劃（Management Agenda and Performance Plan）中的五個重點之一，其主要的願景為轉換與改造政府的運作方式，使政府服務能成為「以人民為中心」、「以結果為導向」、「以市場與民意為基礎」，其主要目的為讓電子化服務可非常容易被公民擷取與使用它來與中央政府互動、改進政府的運作效率與效益、強化政府對人民的回應。¹⁸¹

為了有效的推動電子化政府，美國管理與預算辦公室主任（Office of Management and Budget, OMB）於 2001 年 8 月推動成立了一個跨部會電子化政府推動小組（Interagency E-Government Task Force）及設立一個新的領導推動的職位預算辦公室資訊技術與電子化政府副主任（Associated director for Information Technology and E-Government）來規劃行動方案並落實總統的願景與想法，負責執行與推動電子化政府日常業務的領導單位包含總統管理委員會的資深委員、預算辦公室資訊技術與電子化政府副主任，及資訊長委員會、金融長委

¹⁷⁹White House, “ The E-Government Act of 2002 ” ,

< <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR02458:|TOM:/bss/d107query.html> > ,2003/05/14.

¹⁸⁰President George W. Bush, “ The Importance of E-Government ” White House,

< http://www.whitehouse.gov/omb/egov/pres_memo.htm > , 2003/05/14.

¹⁸¹Executive Office of The President Office of Management and Budget, “ E-Government Strategy ” , Washington, D.C., Feb 2002, p.3, < http://www.feapmo.gov/resources/e-gov_strategy.pdf > , 2003/05/14.

員會、採購委員會與人力資源委員會的委員。¹⁸²

跨部會電子化政府推動小組於 2001 年 9 月完成了建議的推動策略與建議，相關建議並於同年 10 月在總統的管理委員會（President Management Council, PMC）被通過。該組織並在 350 個計畫中，基於對人民的價值、改善相關政府的效能潛力、並在未來的 1 至 2 年中可完成的計畫中選出 24 個電子化政府先導性的應用（Initiatives），包含：1.政府對人民：目的為提供單一窗口服務與結合先進的顧客關係管理工具以改善服務的品質與效率。先導應用包含娛樂單一窗口、社會福利、貸款服務等。2.政府對企業：目的為改善與減少企業的負擔與強化其競爭力。先導應用包含國際貿易服務電子化、線上訴訟處理服務、企業稅務電子化等。3.政府對政府：目的為加強中央政府、地方政府的資源共享與整合。先導應用包含國土資訊單一入口、災難救援與回應等、無線大眾安全通訊系統等。4.內部效率與效益改善：結合商業應用的最佳方式於關鍵的政府運作方式中，例如供應鏈管理、人力資源管理、金融管理與文件流程等。先導應用包含電子化學習、人員雇用單一入口、整合人力資源系統、電子化身分查證等。

電子化政府提供許多機會去改善公民服務品質，公民能夠在短時間內獲取服務和資訊，政府員工可以簡單容易、有效率的完成工作，一個有效的策略將有效的改善聯邦政府，其策略包含：簡化公民服務的傳遞，減少政府管理層級，使公民、企業、其他政府和聯邦政府員工能輕易的由聯邦政府獲取資訊和服務，透過減少重複體系簡化機關運作流程和降低成本，使政府運作流暢保證能迅速回應公民需求。¹⁸³

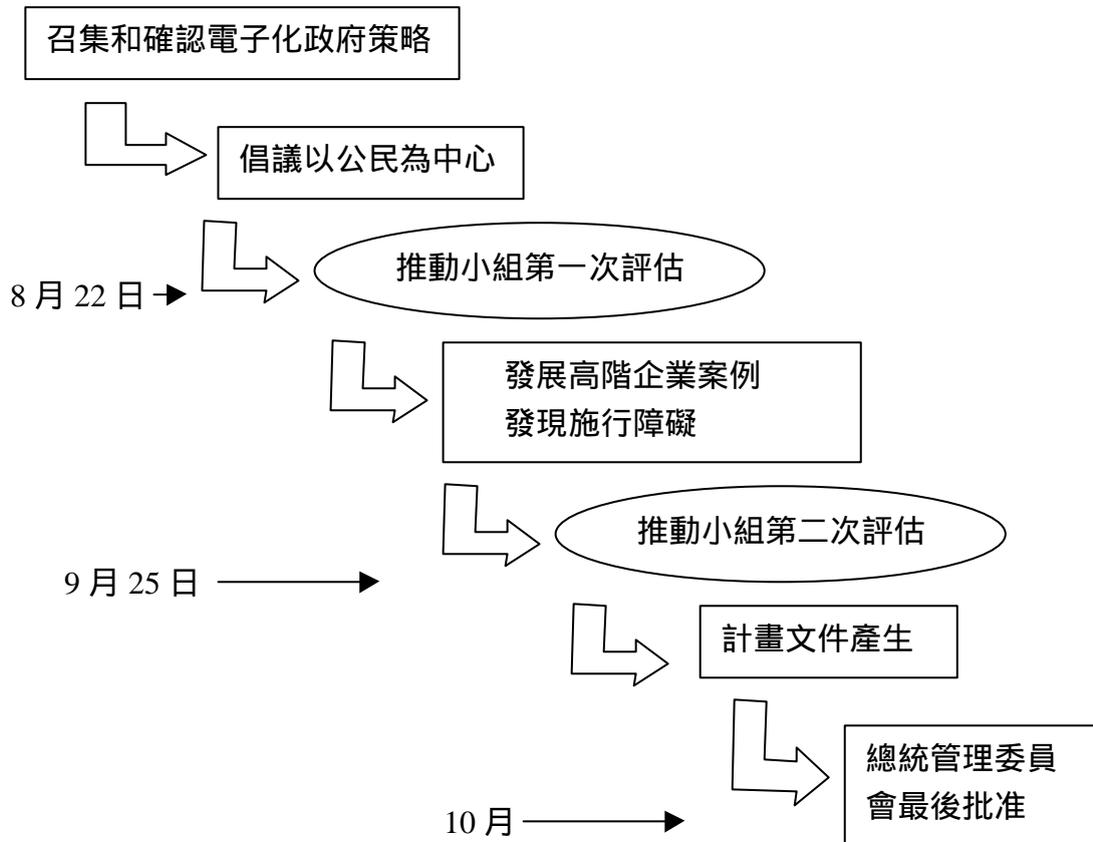
總體而言，美國「電子化政府策略」(E-Government Strategy) 意指使用網站提供服務包含福利、娛樂機會和教育資料，分享資訊和結合聯邦、州和地方政府資料，減少負擔在政府運作流程並強化資料的收集，減少運作成本和簡化政府員工執行他們的工作，特別是在財政、人力資源、採購等方面，定義績效衡量和成果衡量。圖 4-1 為電子化政府推動小組經過多次商談及資料收集以及其對電子化政府策略定義的過程：

¹⁸²馮明惠、田棟、黃怡芳，各國電子化服務推動策略與績效評估模式研究，《科技發展政策報導》，民國 91 年 7 月，< <http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/sr9107/sr9107002.htm> > , 2003/05/14.

¹⁸³Executive Office of The President Office of Management and Budget, “ E-Government Strategy ”, Washington, D.C., Feb 2002, p.4, < http://www.feapmo.gov/resources/e-gov_strategy.pdf > , 2003/05/14.

圖 4-1：電子化政府推動小組推動過程

2001 年 8 月 9 日



資料來源：Executive Office of The President Office of Management and Budget, “ E-Government Strategy ”, Washington, D.C., Feb 2002, p.25, < http://www.feapmo.gov/resources/e-gov_strategy.pdf > , 2003/05/14.

電子化政府推動小組在評估聯邦政府的電腦內部結構時有一個重要的發現，聯邦政府電腦內部結構是描述組織執行工作時運用人力、企業流程、資料和科技，自電子化政府運用資訊科技影響行政機關的運作以來，推動小組發現以前的聯邦政府電腦內部結構有需要改進的地方，評價「聯邦最高資訊人員委員會」（Federal Chief Information Officers Council）的申請方法，使用企業的電腦內部結構建立一個準則，透過最理想的企業流程來完成行政機關的任務，推動小組開始去創造一個明確的聯邦政府企業型電腦內部結構框架，詳細的說明政府與公民的接觸面，以及說明政府的功能及企業流程被使用的關鍵。¹⁸⁴

另外，推動小組也發現行政機關有許多重疊及過多的部分，例如人員、資訊

¹⁸⁴Executive Office of The President Office of Management and Budget, “ E-Government Strategy ”, Washington, D.C., Feb 2002, p.6, < http://www.feapmo.gov/resources/e-gov_strategy.pdf > , 2003/05/14.

科技和行政上的過度花費，推動小組認為過多的報告以及文書處理會加重政府的負擔，因此推動小組集中焦點在電子化政府的機制上，希望提供一個重要的機會給政府去轉換政府與公民互動的方式，將多餘的部分消除，創造一個簡化的方式去提供服務給人民。聯邦政府有四個主要功能，決策、行政計畫、承諾、實施內部運作和結構，決策是指決定計畫和承諾努力實現，內部運作是指行政功能方面而言，如財政管理，支援每日的活動需求，並實現決策、行政計畫和承諾，電子化政府提供一個機會去使活動流暢，改善機關的能力和設備，並減少多餘的部分，藉由簡化流程來改善服務品質。¹⁸⁵

從功能上來講，美國電子化政府已經凸顯出四大優勢。第一，擴大了政府傳播資訊的管道。傳統上，政府是以報紙、廣播、電視傳播資訊，如今有了網站，任何人只要願意瞭解，不管在任何地方、任何時間上網查詢，就能如願以償。以「白宮網站」為例，這裏既能看到布希總統、錢尼副總統的各種活動、講話的情況，也有一些熱門話題的內容。白宮網站上最近增加了兩個專題，一是「白宮生活」，包括布希夫婦在內的一些重頭人物通過視頻講解白宮的概況，為的是紀念白宮西翼建成 100 周年；另一個是「伊拉克近況」，介紹了布希政府對伊政策、伊拉克局勢的最新進展等。

第二，擴展了政府提供服務的職能，網站可以將政府部門的各種職能公佈於天下，甚至能達到事無巨細的程度，美國政府各級網站都介紹了本部門的職能以及所能提供的服務，不只有相關的法律和政策規定，而且有具體部門、具體負責人的電話、傳真、電子郵址等聯繫方式，客觀上減化了官僚機制。

第三，提高了效率，降低了成本，通過網路，可以實現公民與政府的互動、企業與政府的互動以及加強了政府管理職員的能力，比如，公民可以上網直接交稅或申請貸款，紙張筆墨省了不說，車途勞累也可以免了，企業可以上網購買政府資產、債券，也可以向政府出售自己的產品或服務，政府可向公務員發佈各種命令、指示，甚至心有抱怨的職員也用不著為見不到更高一級主管發愁，直接發郵件就能解決問題。

第四，拉近了公民與政府間的距離，美國各級政府網站都有反饋資訊一欄，任何網民都可以發表高見，政府當然也能有選擇地作出回應。白宮網站就有「約見總統」一欄，一方面說明了約見所需的各種程式，另一方面提供了表格，有意者可以直接填寫表格，即刻發往白宮，據統計，全美有 1.4 億個網路用戶，上網的家庭已達 60% 以上，這樣一個網際網路的大基地，電子化政府無疑效果巨

¹⁸⁵Executive Office of The President Office of Management and Budget, " E-Government Strategy ", Washington, D.C., Feb 2002, p.7, < http://www.feapmo.gov/resources/e-gov_strategy.pdf > , 2003/05/14.

目前，美國電子化政府主要是利用資訊技術在美國政府部門中廣泛的應用，首先是用於政務公開，美國各級政府都廣泛利用功能強大的政府網站向社會公開大量政務資訊，這些資訊包括：政府領導人的重要活動及演講，政府工作的最新動態，民眾到政府辦理註冊、登記等事項的有關資訊，與政府工作相關的研究、支援機構的有關資訊等等，可以說，大部分與民眾相關的政府事務，都能及時通過政府網站獲得詳盡的資訊，例如在美國教育部網站，打開有關政府資助的欄目，就可以查閱到政府資助的專案及具體要求，包括標書如何填寫、如何申請，以及以往資助專案的詳細情況等。

第二是提供網上服務，美國政府網站，大都在首頁頭版位置設有網上服務欄目，用於為民眾提供各種查詢、申請、交費、註冊、申請許可等服務，由於這些欄目充分發揮了網路的優勢，將分屬政府各部門的業務集中在一起，並與相應的網上支付系統配套使用，因而具有了單一視窗、一站式、24小時、自助式等特點，體現了網上虛擬政府的發展方向，極大地方便了民眾辦事。

第三是實現資源分享，各級政府通過政府網站，向大眾提供政府所擁有的公用資料庫資訊資源，從而實現公共資訊資源的加值利用，例如，洛杉磯市政府將地理資訊系統用於為市民提供環境資訊查詢，市民只需鍵入自己的家庭地址，即可在地圖上清楚地瞭解到周圍政府部門、醫院、學校等與市民生活相關的各種公共服務機構的資訊，各種社會經濟統計指標、地區經濟發展狀況、旅遊資源狀況、網上圖書館、網上地圖也在政府網站提供的服務之列。

第四是內部辦公電子化，由於美國的各級政府處理各種事務都是嚴格按照相應的法律法規辦事，所以其政府部門沒有層層下發的帶有強制力的政府件，機關內部的辦公事務主要依靠電子郵件來傳遞資訊，同時，傳統的紙質文件、書面簽名方式仍然在處理一些重要事務時使用，其政府機關內部辦公軟體主要包括文檔處理軟體和在網路安全認證基礎上的電子郵件系統，以及各種專門業務處理軟體。會議通知、資訊傳達、政策宣傳、法規頒佈、意見調查等，都以電子郵件方式處理，以加快資訊的流通。

第五是提供安全保障，政府部門的內部辦公一般都建有專門的內網，內網與網際網路之間有嚴密的隔離措施，有的還是物理隔離。政府機關工作人員的

¹⁸⁶樊會文，通過電子政務促進發展 看各國政府如何E化，《中國秘書網》，民國91年12月，<<http://www.china-mishu.com/p8/p84/p84012.htm>>，2003/03/26。

保密安全意識很強，其內部辦公網一般都不許外人參觀。總體來看，資訊技術在美國政府部門中的應用已有相當的水準。¹⁸⁷

一、評估分析

美國運用「聯邦寄存圖書館計畫」(Federal Depository Library Program, FDLP) 的研究來評估電子化政府資訊成果，「聯邦寄存圖書館計畫」的任務就是確保美國人民現在和未來能公開評估美國政府資訊出版品的範圍，國會成立「聯邦寄存圖書館計畫」是擔保美國人民能去評估美國政府的資訊，主要是保護人民在收集、組織、維持、保存和幫助他們使用聯邦政府的資訊等權利。而美國政府出版品管理局 (Government Printing Office, GPO) 提供無成本的方式運用聯邦寄存圖書館使政府資訊遍布整個國家，也提供地方政府免費評估政府資訊，並在公平的環境中給予專業的援助，任何人皆可以參觀聯邦寄存圖書館和使用他們的收集。

188

計畫的推行可以分為三個步驟，第一個步驟為美國科學院 (National Academy of Science) 的電腦與通訊委員會 (Computer Science and Telecommunications Board, CSTB) 發表一個詳細的報告書去說明資料收集過程的評估；第二個步驟為美國政府出版品管理局委任美國圖書館暨資訊科學委員會 (National Commission on Libraries and Information Science, NCLIS) 去推動電子化政府資訊成果評估，美國圖書館暨資訊科學委員會授予 Westat¹⁸⁹ 去進行聯邦行政機關的資料收集和調查，Westat 要分析資料和專家意見解釋他們評估的意義和目的，包含未來的趨勢和發展以及文件的產生；第三個步驟為美國圖書館暨資訊科學委員會將確定一個適當的組織，去評估第一步驟和第二步驟的發現，提出結論和報告給美國政府出版品管理局、國會和總統。¹⁹⁰

「聯邦寄存圖書館計畫」為了能持續計畫和履行它的電子化工作，有下列五個主要的研究目的：其一，為聯邦行政機關的電子化出版的實踐和計畫方面，提供未來計畫一個分析標準，提供電子化資訊成果的公開評估，確認軟體和電子化媒體和型式的使用標準，特別是在公布公開評估這個步驟。其二，為各種宣傳媒體和型態的成本效益分析而言，或是指收集資訊的標準而言，這將可以幫助「聯邦寄存圖書館計畫」的參與者選擇的媒體和型態做出短期的成本效益分析決定，

¹⁸⁷中國網，美國的電子政務建設，民國92年2月，

< <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/283295.htm> > , 2003/04/07.

¹⁸⁸Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, p.1, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

¹⁸⁹專門作測量分析的公司。

¹⁹⁰Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, p.3, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

且也將幫助參與者做出長期的計畫在公開評估和所有資訊生活循環成本的收集和分析上。其三，為各種電子化媒體和型態對寄存圖書館和大眾的實際效用方面，主要是為了確認寄存圖書館對各種媒體和型態的優先使用標準。其四，為使用媒體和型態的標準方面，特別是在公開評估方面，主要目的是在評估基本的安全服務標準，以提供安全和可靠的媒體和文件交換。其五，為這些標準在私部門的發展和使用方面，確認「聯邦寄存圖書館計畫」提供他們軟硬體設備、人員和使用者的教育及訓練、預算的計畫標準和決定目的。¹⁹¹

「電子化政府資訊成果評估報告」(Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product) 中，將 328 份問卷分發給 24 個行政機關的人員，回收 242 份問卷，回收率約 74%，¹⁹²這份報告結合了問卷資料的收集，以及聯邦寄存圖書館、行政機關人員、專家的訪談，經過整理歸納之後，有下列幾項關鍵議題，更好的媒體與型態、網站的評價、媒體和型態的成本效益分析、寄存圖書館的需求、公開評估、永久公開評估和保存等。¹⁹³

其一，將探討媒體和型態的成本效益分析，大部分機關將其報告遷移到網站上，實質上是要減少印刷和書面成本，然而，在表 4-3 和表 4-4 可看出政府的成果可以不同形式展現，華雷斯 (Linda Wallace) 對傳遞文件給顧客的成本做出分析，她發現人民如果打國內稅務局 (Internal Revenue Service, IRE) 的免費服務電話來滿足他們的需求，他必須使國內稅務局花費每通 3 美元的成本，但若人民使用網路將使國內稅務局的花費降至 1 分，而將包含 5 年的稅金形式、出版的光碟分配給圖書館，將花費國內稅務局 2.50 美元。基於上述分析，國內稅務局在某些國內決策上將集中在資源和時間的分配上，使期能對顧客達到最大的成本效益。¹⁹⁴

¹⁹¹Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, p.4-5, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

¹⁹²Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, p.17, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

¹⁹³Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, p.63, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

¹⁹⁴Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, p.63, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

¹⁹⁴Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.65-66, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

表 4-1：書面加上光碟形式呈現

| 書面 | 光碟 | | | | 總數 | |
|-----|-----|------|-----|------|-----|------|
| | Yes | | No | | | |
| | 數量 | 百分比 | 數量 | 百分比 | 數量 | 百分比 |
| Yes | 45 | 18.6 | 132 | 54.5 | 177 | 73.1 |
| No | 25 | 10.3 | 40 | 16.5 | 65 | 26.8 |
| 總數 | 70 | 28.9 | 172 | 71.0 | 242 | 99.9 |

資料來源：National Commission on Libraries and Information Science, Government Information Product Assessment Questionnaire, 1998.

表 4-2：光碟加上網站形式呈現

| 光碟 | 網站 | | | | 總數 | |
|-----|-----|------|----|------|-----|-------|
| | Yes | | No | | | |
| | 數量 | 百分比 | 數量 | 百分比 | 數量 | 百分比 |
| Yes | 51 | 21.1 | 19 | 7.9 | 70 | 29.0 |
| No | 153 | 63.2 | 19 | 7.9 | 172 | 71.1 |
| 總數 | 204 | 84.3 | 38 | 15.8 | 242 | 100.1 |

資料來源：National Commission on Libraries and Information Science, Government Information Product Assessment Questionnaire, 1998.

其二，為網站的評價，1993 年的《政府績效與成果法》可做為代表性，評估他們的網站和光碟來衡量計畫的成效，通常採取線上顧客測量，這是行政機關評估和測試網站成果最普遍的方式，行政機關會根據評價結果去改變或增加型態，例如：一、某些機關以兒童來測試他們的網站之後，減少網站上 PDF 的檔案，以增加他們的互動，二、某些機關會將他們的決定放在電子布告欄 (Bulletin Board System, BBS)，因為許多國際使用者並不會進入他們的網站，三、某些機關的網站會提供一個建議布告欄給顧客參與，顧客可以將需求告知行政機關，行政機關可以按照顧客需求增加或改變媒體型態，四、某些機關貯存他們的文件是以圖檔型態來貯存影像和教課書資料，如果顧客對文件有需求，機關便會安排他們使用 PDF 來下載資料，五、某些機關會創造一個簡單的光碟使用方法，使使用者可將資料輸出。因此，使用者可以容易的評估電子化資訊成果將持續的影響行政機關對媒體和型態的決策。¹⁹⁵

其三，為寄存圖書館的訪談，寄存圖書館的服務如同使用者和電子化資訊成果的中間媒介，他們的評語和經驗對於使用者和圖書館是關鍵性的，行政機關的

¹⁹⁵Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.65, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

訪談者通常集中焦點在一般的使用者或聽取他們的目的，相當於寄存圖書館使用者討論使用電子化資訊成果，一、對於圖書館員的訪談中可以看出許多顧客仍然喜歡政府資訊使用書面的形式，其次才是網站和光碟，應答者指出他們的成果大多是以書面和網站形式產生，二、圖書館員表示政府的光碟缺乏標準化，某行政機關代表指出他們會提倡使光碟更容易使用，並且合併使用者的測試成為產品目錄，三、為圖書館員表示應提升電腦硬體費用和發展擁有目前科技水準的電腦工作小組，四、為提高購買和維持新設備的花費，這將會影響圖書館的影印收費，不過有圖書館員指出對顧客而言這項改變並不是非常引人注目，會有影響的是免費的將成果提供在網際網路上，五、應有足夠的時間和資源去訓練圖書館職員去使用新科技，處理網際網路的搜尋、設計和發展他們自己的網站，以及使用光碟，事實上，政府資訊成果存在不同的媒體和型態，所以增加訓練是必然的，六、圖書館員皆困惑美國政府出版品管理局、「聯邦寄存圖書館計畫」和政府行政機關如何去永久公開評估電子化資訊成果，因為這些成果必須時常的被更新，另外如何保存以前的電子化政府資訊也是被關切的議題。¹⁹⁶

其四，將探討公開評估部分，大部分的測量應答者指出長期評估是現在提供產品被測量，他們也指出這樣的概念不能完全被理解，而行政機關一般也沒有義務去做評估，相反的行政機關會依賴美國政府出版品管理局、聯邦寄存圖書館、國家技術資訊局（National Technical Information Service, NTIS）或其他機關提供這樣的長期公開評估，在這樣的前提下，「聯邦寄存圖書館計畫」的電子化資料收集，美國政府出版品管理局指出那是第一階層的管理，為了永久評估，美國政府出版品管理局將依賴通知其他機關還有寄存圖書館。¹⁹⁷

大部分的機關應答者指出他們的機關並沒有討論或探索如何去永久公開評估或永久保存這樣的議題，而他們也不清楚這樣的概念，但是美國國家檔案局（National Archives and Records Administration, NARA）的應答者卻例外，他們很明確機關的角色以及如何提供永久公開評估，上述兩個觀念存在著明顯的差異，為了釐清這種差異美國政府出版品管理局對永久公開評估做了定義：「意指電子化政府資訊成果應包含在聯邦寄存圖書館計畫的範圍，透過這個計畫保持連續且免費的公開評估」。¹⁹⁸

¹⁹⁶Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.66-67, <http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF>, 2003/05/17.

¹⁹⁷Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.67, <http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF>, 2003/05/17.

¹⁹⁸U.S. Government Printing Office, Superintendent of Documents, Library Programs Services, "Managing the FDL P Electronic Collection", Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1998, p.19.

華雷斯 (Linda Wallace) 描述國內稅務局的方法以提供公開評估些許建議，國內稅務局使用標準通用標記語言¹⁹⁹ (Standard Generalized Markup Language, SGML) 的型態，維持主要知識的貯藏，媒體的輸出主要是在申請書方面，以回應顧客的需求，這種貯藏方式已經維持了 14 年，但不是指每一種申請書而言，另外，所有稅金形式、出版刊物、教育工具等已全部上線 5 年。²⁰⁰

法蘭克奇斯 (Evelyn Frangakis) 指出國家農學圖書館 (National Agricultural Library, NAL) 努力發展本身的保存計畫，包含傳統的保存計畫和數位的成果，其數位成果可以分兩方面來說明，首先轉換容易損壞的書面資料為數位形式，並將數位資料放在網站上，以期能做到良好的保存，其次為發展一個計畫去保存美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA) 的數位資料。美國農業部數位出版品保存委員會 (United States Department of Agriculture's Digital Publications Preservation Steering Committee) 於 1998 年成立以監督「美國農業部數位出版品的保存和永久公開評估架構」(A Framework for the Preservation of and Permanent Public Access to USDA Digital Publications) 計畫的實行，這個計畫將可以提供給其他機關參考，美國農業部納入下列的需求構成他的架構，包含科技設備和使用者的評估和保存。美國農業部的資訊長接受這個報告，且在 Evelyn Frangakis 的指導之下，國家農學圖書館成立一個委員會包含美國農業部、農業綜合企業的研究小組、美國農業資訊網絡、聯邦成員等，這個團體在前兩年每季一會，他們將成立測試小組去探討技術和發現問題，他們希望穩健的引導美國農業部在這個測試架構下能全面的施行計畫。²⁰¹

最後，美國政府出版品管理局結合幾個寄存圖書館和聯邦行政機關去提供電子化政府資訊成果永久公開評估，包括其一芝加哥的伊利諾州大學 (University of Illinois) Richard J. Daley 圖書館和美國國務院 (Department of State, DOS) 合作提供永久公開評估美國國務院電子化資訊成果，其二為美國線上電腦圖書館中心 (Online Computer Library Center, OCLC) 和美國政府出版品管理局引導教育部 (Department of Education) 和國家教育圖書館 (National Library of Education, NLE) 透過「聯邦寄存圖書館計畫」免費的公開評估電子化教育資源中心的文件，其三為能源部 (Department of Energy, DOE) 的科學與技術資訊辦公室 (Office of Scientific and Technical Information, OSTI) 提供大眾和寄存圖書館評估能源部的技術資訊報告，經由網站的影像型態，稱為美國能源部研究報告網站。整個「聯

¹⁹⁹ 標準通用標記語言 (SGML) 是文字處理應用程式中，用來表達資料格式的一種方式。台灣資訊網，<<http://www.xml.org.tw/Function/Fglossary1.asp?key=SGML>>，2003/05/25。

²⁰⁰ Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.68, <http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF>，2003/05/17。

²⁰¹ Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.70-71, <http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF>，2003/05/17。

邦寄存圖書館計畫」描述至此，訓練建議、政策整合和提供最好的實務去實行政策，並提供適當的策略給行政機關、圖書館和機構去推行，未來將產生沒有限制、免費的去評估所有型態的政府資訊。²⁰²

綜合上述，我們可以得知美國的電子化應用，確實提供方便性與效率性，不僅提供容易使用的介面與媒體供人民使用，也大大降低政府的成本，各個機關也可以容易的對其資料進行永久的管理與保存，而人民也可以簡便的由網站獲取其所需的資訊，不僅省時省力，政府也可以最低的成本提供最大的服務給民眾。

第二節 漸進式改革之電子化應用：日本電子化政府分析

日本政府最初的電子化政府目標出現在 1999 年提出的「千禧計畫」（Millennium Project）中，2001 年 1 月，日本頒佈了「e-Japan 戰略」（電子日本戰略），描繪了日本向資訊社會發展的宏偉藍圖，計劃提出在五年之內將日本建成全球最先進的資訊科技國家，2001 年 3 月，日本政府制定了「e-Japan 優先政策專案」（Priority Policy Program），隨後在 2001 年 12 月，日本政府再一次修訂了「e-Japan 戰略」，並提出了「2002 e-Japan 戰略計劃」，在這些戰略中，日本政府一直注意對國家資訊基礎設施與相關法律體系的建設，以充分支援電子化政府發展。²⁰³

近幾年來，日本政府一直熱衷於構造一個資訊化社會的日本，為制定日本高度資訊化社會發展的綜合政策，協調國際合作，2000 年日本首相成立了資訊通信技術戰略總部，由首相親陣掛帥，部長由內閣總理大臣擔任，副部長由多名國務大臣擔任，日本向資訊社會全面進軍所頒佈的主要措施有：「e-Japan 戰略」、「e-Japan 優先政策專案」、「IT 基本法」（IT Basic Law）。

一、e-Japan 戰略

「e-Japan 戰略」於 2000 年 1 月頒佈，日本政府所提出的目標是在未來 5 年內，將日本建設成為全球最先進的資訊科技國家，主要集中在以下四個方面：建立一個超高速的網際網路、建立電子商務的法律體系、實施電子化政府、為新世

²⁰²Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.71, <http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF>, 2003/05/17.

²⁰³Accenture, *e-Government Leadership-Realizing the Vision*, Accenture Innovation Delivered, Apr 2002, <http://www.accenture.com/xdoc/en/newsroom/epresskit/egov/realizing_vision.pdf>, 2003/05/20.

紀培訓高質量的人力資源，日本政府認為，電子化政府不僅是將政府服務搬上網路，更是對政府事務處理的深刻變革，需要制定持續發展的中、長期計劃。²⁰⁴

「e-Japan 優先政策專案」於 2001 年 3 月發佈，它是「e-Japan 戰略」的行動計劃，專案中提出了在各級政府大力發展電子化政府，並在 2003 年要實現的政府資訊科技應用目標。這些短期目標有：在 2001 年制定數位戰略；在 2002 年底在各級政府部門消除文書辦公，實現政府內部處理的數位化，籌畫政府的電子政府行動計劃；在 2003 年開發出申請與審核的線上應用系統，做出適當法律修訂。

205

2001 年 1 月，日本中央政府開始重組，由公共管理省、內務省以及郵政電信省共同成立了一個行政管理局，全面實施電子化政府並進行各部門的協調工作，同此，政府還建立了一個電子政府跨部長級委員會，同時，政府在每個中央政府部門指定一名首席資訊官，並成立一個功能部門以全面支援首席資訊官的工作。

日本政府推動資訊化建設的措施，是以企業為主體，中央政府、地方政府及公共團體明確分工，採取有關措施，改善環境，消除地理、年齡和身體健康狀況導致的不利於資訊化的障礙，使每個人都有平等的機會使用資訊網路。政府在資訊化建設中主要發揮二方面的作用：一是為民間機構發揮資訊化主導作用提供必要的環境條件，如修改阻礙資訊化的相關法律法規，不斷改進和完善政策措施等；二是推進民間機構力不能及的領域的資訊化建設，如政府資訊化、消除社會各階層間存在的數位鴻溝、研究開發民間機構無法獨立進行的科研專案。政府部門要透過多種形式，隨時將推進資訊化的有關資料向社會公佈；要透過各種宣傳活動幫助國民瞭解資訊網路社會，中央政府、地方政府和社會團體，在實施政策措施時，要相互協作，共同推動。²⁰⁶

在建設網路基礎設施方面，必須堅持以民間為主導的原則，政府創造自由、公平和能夠發揮民間研究開發作用的競爭環境；競爭政策的制定應實現用戶利益最大化和公平的基本原則；在建設過程中引進新的評估方法，使網路基礎設施建設保持世界最高水準，採取必要的措施使日本成為國際網際網路中樞。在實現電

²⁰⁴Prime Minister of Japan and his Cabinet, “e-Japan Strategy” IT Strategic Headquarters, Jan 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html>, 2003/05/19.

²⁰⁵Prime Minister of Japan and his Cabinet, “e-Japan Priority Policy Program”, Mar 2001, <<http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/priority-all/index.html>>, 2003/05/19.

²⁰⁶Prime Minister of Japan and his Cabinet, “e-Japan Strategy” IT Strategic Headquarters, Jan 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html>, 2003/05/19.

子化政府方面，不應只停留在把原來的業務實現網路化的程度，而是以中長期目標進行有計劃的投資，實現簡化行政機關業務、提高效率、減輕國民和企業負擔的目的；透過實現電子化政府，使任何人不受時間、地理的限制，接受國家行政機關和地方行政機關提供的服務，如人民可以透過網際網路 24 小時全天候辦理各種行政手續。在人才培訓方面，應從三方面著手：一是使所有國民掌握資訊科技知識，享受資訊科技帶來的各種便利，以提高知識創造能力；二是培養能夠指導國民提高資訊讀寫能力的人才；三是培養能夠開拓資訊科技新領域、開發新技術的研究開發和資訊內容創作人才。²⁰⁷

其具體措施首先為加強組織領導，實施資訊化戰略，日本於 2000 年通過了「日本高度資訊網路社會形成基本法」，明確了資訊化的基本方針、領導機構和資訊化推動重點；2001 年 1 月，日本政府制定和發佈了今後五年資訊化建設計劃「e-Japan 戰略」，依據「e-Japan 戰略」又制定了「e-Japan 重點計劃概要」(e-Japan: Summary)。日本政府還依據「日本高度資訊網路社會形成基本法」在內閣成立了建設高度資訊網路社會的戰略總部，其主要職責是：制定並實施資訊網路社會重點計劃，對資訊化實施方案進行審議並制定推動措施，戰略總部有權根據相關法律要求有關部門提供協助及工作資料。

其次為引入自由競爭機制，推動超高速網路基礎設施建設，大幅度修改相關法律法規，把嚴格的進入規定改為有透明規則作保障的事後檢查制度，促進電信領域的競爭，2001 年對最大的電信企業日本電話電報公司(Nippon Telegraph and Telephone Public Corp., NTT)實施專項政府管制，重組這家國有股占 60% 的企業。為抑制阻礙公平競爭的行為，根據反壟斷法加強公平交易委員會的職能。為促進光纖及用於鋪設光纖的管道、線路、電柱等資源的公平合理利用，制定明確的規則，最大限度地發揮民間的活力。對無線電頻率資源的利用進行公平分配，探討、實施包括拍賣方式在內的公平、透明的分配方式。探討條件較差的偏遠地區的高速網際網路的普及政策，以消除資訊鴻溝。支援和促進相關技術的研究和開發，保持技術的世界領先水準。²⁰⁸

其三為改革行政業務和修改相關制度，以推動電子化政府建設，並加強資訊化知識的普及教育，多管道培訓高級專業人才，儘快實現教育資訊化的新世紀計劃，完善小學、中學和高中的網際網路建設；完善圖書館等公共設施的網際網路

²⁰⁷Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan Strategy" IT Strategic Headquarters, Jan 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html>, 2003/05/19.

²⁰⁸Prime Minister of Japan and his Cabinet, "Formation of the World's Most Advanced Information and Telecommunications Networks" e-Japan Priority Policy Program, Mar 2001, <<http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/priority-all/3.html>>, 2003/0/19.

的建設，豐富教育的資訊內容。加強學校的資訊技術專業教育，增設相關課程，增加資訊科技領域的碩士、博士學位人數，擴大培養高學歷的資訊技術人才，建立資訊保密認定制度，加強資訊科技的倫理、道德方面的教育。促進以學校為單位，利用網際網路與國內外其他學校的交流，培養能夠與不同文化和觀點的合作人才。政府支援地方公共團體和當地企業的無償普及資訊科技技術的措施，2001年，計劃舉辦 550 萬人次的資訊化基礎知識講座，140 萬人次的資訊技術職業培訓，為 7000 所圖書館和群眾性文化活動場所配備電腦。改革大學的教育制度，引進競爭機制，在人事和預算、學部和學科的設定以及與民間企業交流等方面增強大學的自主權，改善資訊科技領域的教育環境。改革國外技術人才的入境許可制度，完善吸引國外專業人才機制。²⁰⁹

其四為多方面支援中小企業資訊化建設，日本政府對大企業資訊化建設並沒有特殊政策措施，但對影響某個行業的資訊化專案會給予一定的資金支援，特別是對中小企業的資訊化建設提供多方面的支援服務，如利用各地現有的商會，為中小企業舉辦資訊化知識講座，利用現有的法律諮詢視窗提供資訊化方面的法律諮詢服務等。中央政府對各地方政府（都、道、府、縣）、各行業、學術界提供一部分專用於資訊化建設的補助金。從 2001 年開始，補助金發放重點由過去的給單個企業或商會配備電腦，轉向支援對整個地區、行業產生影響的專案和有益於全社會的重大研發課題。一般情況下，政府通過三種方式對資訊化專案提供補助：一是政府對專案補貼 50%，企業自籌 50%；二是政府全額支付科研專案的費用，科研成果由政府與開發人員共用；三是政府對專案發放低息或無息貸款。

210

二、2002 e-Japan 戰略計劃

日本新首相小泉純一郎就任後，IT 戰略總部於 2001 年 5 月 31 日首次召開了會議，提出了有關 2002 年資訊科技重點施政方針的「2002 e-Japan 戰略計劃」方案，政府將在 2002 年財政預算中投資 2 兆日元來實施該計劃，該方案不僅確立了 2002 年資訊科技實施計劃重點，同時確定了各項目標的實施單位與機構，以期儘快實現「e-Japan 戰略」，日本在 2002 年各領域具體實施政策如下：

首先為建立世界最高水準的高度資訊通信網路，目前日本城市裏高速網際網路正在飛速普及，到 2001 年 3 月底，日本的 CATV 網際網路以及 ADSL 的用戶已經達到 85 萬，比 2000 年增加了 4 倍，此外，光纖上網、無線上網等多種多樣

²⁰⁹Prime Minister of Japan and his Cabinet, “e-Japan Strategy” IT Strategic Headquarters, Jan 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html>, 2003/05/19.

²¹⁰Prime Minister of Japan and his Cabinet, “e-Japan Strategy” IT Strategic Headquarters, Jan 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html>, 2003/05/19.

的服務也已經正式展開。在 2002 年，繼續將 ADSL 服務向全國範圍擴大的當務之急便是消除由地理環境惡劣帶來的數位鴻溝，加快建設可高速上網的主幹網路。因此，要積極促進公平競爭，推動高速及超高速網際網路的普及，從技術上解決直轄國道資訊箱等全國範圍網路化、網際網路交換中心（Internet eXchange, IX）等網際網路中樞功能方面的問題。²¹¹

為推動高速及超高速網際網路的普及，在支援民間企業建設網路的同時，為地理環境惡劣的地區建立高速網際網路，透過地方公共團體建設並充實廣泛公共網路，使區域之間以及區域內的主幹光纖線路流暢，透過在直轄國道建立資訊箱等使全國交通網絡化，開放道路、河流、港口等公共設施管理用的光纖線路，促進以民間為主體構建網路，必須由專門機構促進公平競爭，同時還須對資訊科技領域內出現的違反「禁止壟斷法」的事件做出快速、恰當的處理，因此必須強化公正交易委員會的體制，隨著高速、超高速網際網路的普及，勢必爆發網路擁擠的問題，為此，有必要進一步加強網際網路交換中心等具有網際網路中樞功能的技術，在推動公寓式住宅資訊化的同時，為使小區住宅能夠順利接入高速網際網路，需要制訂住宅資訊化標準，以使住宅資訊化。²¹²

為加強研究開發，為向 IPv6²¹³網際網路轉移，加強擴充、利用 IPv6 功能的技術、使用除個人電腦以外的多種產品上網等技術的研究開發，以有效促進普及 IPv6；為促進、普及即時高速移動通信服務，繼續研究開發與智慧型運輸系統²¹⁴

²¹¹Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan 2002 Program ” IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html > , 2003/05/19.

²¹²Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan 2002 Program ” IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html > , 2003/05/19.

²¹³IPv6 指的是網際協議版本 6，網際協議是指在國際網際網路中普遍使用的通訊規程，目前使用最為廣泛的網際協議是網際協議版本 4，它不久將被 IPv6 取代。首先，IPv6 可提供大量的 IP 地址，如同每部電話都擁有自己獨立的電話號碼一樣，與網際網路相聯的每台電腦均被賦予一個 IP 地址，因為 IPv4 僅能支持有限數量的 IP 地址，所以始終存在著某一天網際網路電腦用戶數量有可能超過可用的 IP 地址數量這樣的憂慮，IPv6 因擁有大量的 IP 地址保留指令，所以上述憂慮不復存在。另外，利用網絡控制電視機、電冰箱和汽車的夢想也可變成現實。IPv6 許多其它的性能也作了新的改進，這其中包括安全性的提高，以往，為了處理資訊服務過程中變化多樣的浪湧數據流，已對 IPv4 進行了大規模的複雜更新。IPv6 將對網際網路的結構性能作進一步改進，以使其能滿足現今社會的需求。

IPv6 推廣委員會， < <http://www.v6pc.jp/chb/v6info/aboutv6.html> > , 2003/05/19.

²¹⁴智慧型運輸系統係藉由先進之電腦、資訊、電子、通訊與感測等科技的應用，透過所提供即時資訊的溝通與連結，以改善人、車、路等運輸次系統間的互動關係，進而增進運輸系統之安全、效率與舒適，同時減少交通環境衝擊之有效整合型運輸系統。運輸系統包括人、車、路等三個次系統，除了「人」次系統外，「車」、「路」次系統主要構件為機器、設施及設備，屬技術與工業之產物。如何利用先進科技，使傳統運輸系統「智慧化」，乃智慧型運輸系統主要的本質。鑒於 ITS 強調先進科技運用於陸面運輸系統之運作，因此這裡所指的「車」、「路」次系統係指狹義的陸面道路與車輛系統，而非廣義的各種運輸系統。

交通部運輸研究所， < http://210.69.172.3/its/HTML/History/H_MAIN1.HTM > , 2003/05/19.

(Intelligent Transportation Systems, ITS)、地理資訊系統²¹⁵ (Geography Information System, GIS) 相關移動通信服務的必要的技術，同時推進對第 4 代移動通信系統的技術開發，並著手制訂第 4 代移動通信系統全球標準化提案。²¹⁶

其次為振興教育，培養人材，目前正在進行全部公立中小學校的網際網路建設工作，計劃到 2005 年全部公立學校建設完成高速網際網路，兒童可大幅提高使用網路的能力，早日實現人力資源大國的目標。2002 年，希望達到教學現場可利用網際網路進行教育，因此在加快學校網際網路高速化的同時，大量充實、普及多樣化教育用網路內容。學校教育資訊化，在學校使用網際網路方面，根據高速、超高速網際網路的建設情況，分別使用 ADSL 或者光纖等上網方式。在實際的教學現場中，為了能夠充分利用資訊技術，利用公共部門擁有的圖像資料，應積極開發網路提供內容，同時充實可進行多種教學用內容檢索、下載的教學門戶網站，建立教學內容普及體制。為在學校教育中推行資訊化，進一步提高教師的資訊使用能力。²¹⁷

提供資訊科技學習機會，為鞏固資訊基礎技術講習成果，建設公共資訊環境，整體提高國民資訊技術的使用能力，另外採取措施提高高齡人及肢體障礙者等人民的資訊技術使用能力，從僱傭政策的觀點考慮，以離職人員為物件，高效開發他們多種水準的資訊科技職業能力。培養專門知識以及在技術上有創造力的人材，為提高專業性與創造性，並根據業界需要培養資訊人材，在大學及大學院新設、改組資訊專門專業，增加入學人數，以培養高級資訊科技人材，此外，在專修學校中進一步補充資訊科技相關教程，促進強化教育環境。為適應寬頻時代，培育官民高級資訊科技人材，由民間技術人材與地方自治體職員共同推行研究開發計劃。為培訓並有效使用高級資訊技術人材，將制定、普及對資訊相關業務進行檢驗的資訊技術標準。為使在亞洲各國高效培育人材並有效使用，將根據亞洲通用技術標準，普及推行遠端教育 (e-Learning)。為培育優秀的資訊內容

²¹⁵地理資訊系統是近 10 年來發展出一項重要地理資料處理科技，傳統的地圖必須仰賴平面的圖紙或是球狀的地球儀，讓使用者在其中查詢所需的資料，隨著電腦科技的進步，利用傳統的方式來查詢、記錄資料，不僅費時費力，同時更容易因為人為的疏失而造成資料的誤差，藉由電腦處理資料迅速、正確的特性，將傳統的平面圖紙轉換成可為電腦所接受、處理的數值資料，使用電腦來儲存、處理所有的資料，便是地理資訊系統的主要功能之一，地理資訊系統所能應用的範圍，絕不僅止於「地理」資料的處理、儲存或分析，其它如人口分佈、空氣污染程度、地下資源等等，都可以藉由 GIS 技術來輕易的達到分析、查詢的功能。舉例來說，每當有重大災難發生時，救難單位可利用電腦快速的查出受災範圍及災區的地理狀況，即時有效的派遣救難人員前往救援。另於人民代表選舉時，候選人亦可以利用地理資訊系統來分析選民的支持程度。從而便可以針對選民支持度不足的区域加強競選、宣傳的活動。

台大地理資訊研究中心，

< http://140.112.64.24/girc/GIS%E6%95%99%E5%AE%A4/new_page_2.htm > , 2003/05/19.

²¹⁶Prime Minister of Japan and his Cabinet, " e-Japan 2002 Program " IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html > , 2003/05/19.

²¹⁷Prime Minister of Japan and his Cabinet, " e-Japan 2002 Program " IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html > , 2003/05/19.

製作人材，強化資訊內容的國際競爭力，將改善資訊內容的製作環境以及流通管道，以使網際網路上的內容流通環節暢通。²¹⁸

其三為推行行政資訊化，在公共領域充分利用資訊通信技術，到 2003 年，行政業務實現電子資訊與紙張資訊同重的目標，2002 年在政府全部省廳，構建申請、呈報等手續實現電子化的共有基礎系統，此外，積極推動行政資訊電子化等業務。²¹⁹

三、日本電子化政府目標

日本政府在「e-Japan 戰略」中提出了發展國家電子化政府的目標，國家與地方行政機關內部的電子化，在確保資料的原始性、保密性的前提下，實施相關業務改革，對各類文件的提交和保存等法規進行修改，實現行政主體之間資訊收集、傳輸、共用、處理的電子化；提高政府工作人員的資訊讀寫能力及促進意識轉變，建立重要行政資訊的支援體制，加強災害發生時的危機管理能力。並啟動電子化政府建設，實現政府對公眾服務的網路化，這項建設的主要內容是透過網路辦理各種申請、申報、審批手續，並實現政府網上採購。早日使用具有電子圖章功能的安全性高的行政智慧卡；為確保智慧卡的通用性，應儘早開發示範系統，儘早制定地方公共團體網路系統標準，在公共設施的建設和資財的調配過程中，政府和地方公共團體聯合導入利用網際網路的電子調配方式，以增加透明度、降低成本。²²⁰

日本政府在最新的「2002 e-Japan 戰略計劃」中，重點提到了積極推動了行政資訊化，並在公共領域充分利用資訊技術，提升行政效率，具體措施如下：為達到 2003 年，行政業務實現電子資訊與紙張資訊同重的目標，2002 年在政府全部省廳，構建申請、呈報等手續實現電子化的共有基礎系統，此外，積極推動行政資訊電子化、政府採購電子化等業務。透過電子手段提供行政資訊，按照關於透過電子化提供行政資訊基本方針，根據各省廳制訂的關於推動提供電子資訊的實施方針，以行政組織、制度等基礎資訊、預算以及決算等資訊、社會有效使用資金資訊等行政資訊為重點，實現透過電子化提供的目標。²²¹

申請、呈報等手續電子化，根據新的行動計劃，按以下方面進行：構建認證系統、通用受理系統；構建繳費電子化系統；逐步構建個別手續電子化系統；為

²¹⁸Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan 2002 Program" IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html >, 2003/05/19.

²¹⁹Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan 2002 Program" IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html >, 2003/05/19.

²²⁰Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan Strategy" IT Strategic Headquarters, Jan 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html >, 2003/05/19.

²²¹Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan 2002 Program" IT Strategic Headquarters, Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html >, 2003/05/19.

有效提高內部事務處理效率，構建審查輔助資料庫、審批、裁決、文書管理系統；建立公共個人認證基礎，為使地方公共團體可以使用居民基本帳目資料，公共個人認證系統於 2003 年開始運作，在進行實證實驗的同時，構建包括法制內容在內的制度及系統。為政府採購電子化，在非公共事業方面，根據對投標、開標電子化的研究，建立並試行運作有關系統；在公共事業方面，在部分直轄事業、一定規模以上的事業採用電子採購系統，同時建立支援各種投標方式的系統。²²²

實現無紙化（電子化），各省廳全部實現無紙化處理事務，根據需要，在提高目前使用的系統性能的同時，本省與地方支部、分局之間通過區域網（LAN）連接，實現國家與地方公共團體網路化，並支援地方公共團體建設，為使地方公共團體建設與國家行政資訊化同步，確保實施對地方公共團體重點計劃的支援。透過地方公共團體建立廣域系統，制訂軟體發展、採購過程等評估指標模式，培養專業評估人材，並在政府與人民間普及該模式。推動公共領域資訊化，在進行研究開發的同時，實現科學技術、學術研究、藝術、文化、保健、醫療、福利、環境、防災、公共交通領域的資訊化，在推行智慧型運輸系統以及地理資訊系統的各領域積極引進先進的資訊通信基礎以及平臺，有目標地實施重點計劃。高效施政，為實現高效實施政策，確保活用現有系統；通信服務多樣化，隨著技術的發展構建高效系統；共用設計、開發成果；防止重覆施政；確保政策協調性。²²³

2001 年 3 月以日本首相為部長的資訊技術策略本部（IT Strategy Headquarters）提出了「e-Japan 戰略」計畫，旨在「推進 IT 革命，在 5 年內構建世界最高水準的高度化資訊通信網路，將日本建設成為世界最先進的 IT 國家」，為此，每年制定年度計劃，並得到政府預算的支援，2002 年度針對建設高度化資訊通信網路社會的政府預算達 2 兆日元左右，比過去增加了約 2%。²²⁴

日本政府在 2001 年 IT 預算為 1 兆 9 千 2 百億日圓，其主要的推動重點包含推廣前瞻資訊與電信網路應用（12% 預算）、培育及引進高品質的人力資源（5% 預算）、政府服務電子化（48% 預算）、公共服務電子化（20% 預算）、研究發展（6% 預算）等。為落實推動其資訊政策，日本政府於 2000 年 7 月成立由首相領導及相關部會參與的資訊技術策略本部、資訊技術策略委員會（IT Strategy Council），並於 2001 年 1 月成立先進資訊技術與電信網路社會推動部門（Advanced IT/Telecomm. network society promotion headquarters）

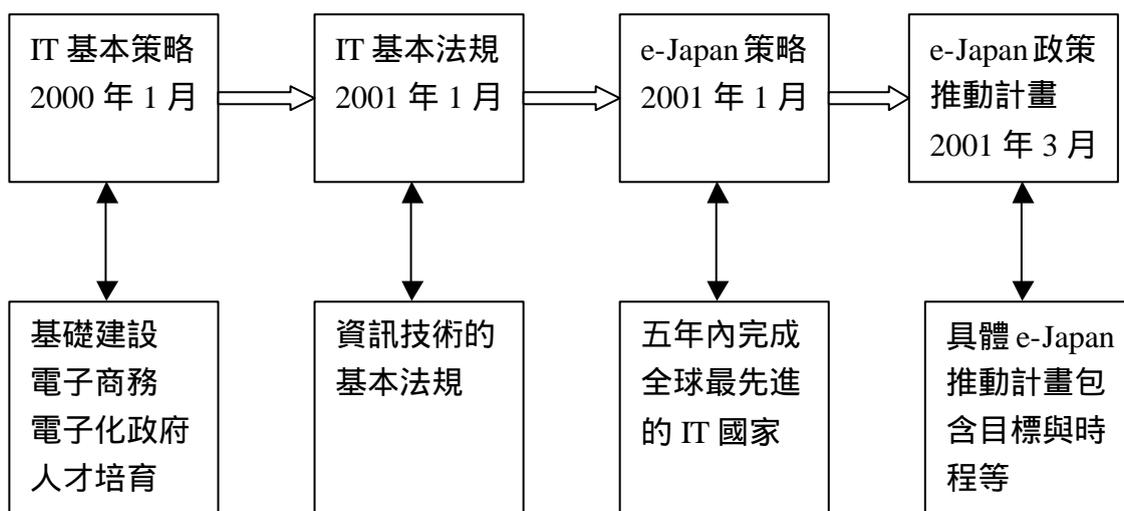
²²²Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan 2002 Program" IT Strategic Headquarters, Jun 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html>, 2003/05/19.

²²³Prime Minister of Japan and his Cabinet, "e-Japan 2002 Program" IT Strategic Headquarters, Jun 2001, <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html>, 2003/05/19.

²²⁴泉田裕彥，電子政府的死角，獨立行政法人經濟產業研究所，民國 91 年 10 月，<http://www.rieti.go.jp/cn/columns/a01_0059.html>, 2003/05/14.

如圖 4-2 所示，日本在不同時間與階段推動不同的資訊政策，該政府於 2000 年 11 月提出的 IT 基本策略 (IT basic strategy)，其主要的推動重點包含強化資訊基礎建設、建設電子化的政府、強化電子商務的推動與人才培育。日本政府並於 2001 年 1 月通過資訊技術基本法規(IT Basic Law on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society)，以強化其資訊建設的法治基礎。日本資訊技術基本法規的重點包含促進經濟結構轉型、實現多元化的高品質資訊化社會、強化社區活力、結合政府與民間力量建設資訊社會、縮減數位落差及因應資訊化社會出現的社會問題等。²²⁵

圖 4-2：日本不同階段的資訊政策



資料來源：馮明惠、田棟、黃怡芳，各國電子化服務推動策略與績效評估模式研究，《科技發展政策報導》，民國 91 年 7 月，
 < <http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/sr9107/sr9107002.htm> >，2003/05/14。

日本政府於 2001 年 1 月提出「e-Japan 戰略」的資訊政策，其願景為使全民均能具備資訊素養從而享受知識及資訊的便利、改革經濟結構及強化產業競爭力、為全球資訊社會普及貢獻心力，其目標為在五年之內使日本成為最先進的資訊科技國家。日本政府又於 2001 年 3 月提出「e-Japan 的優先政策計畫」(Priority policy program)，提出 5 項基本政策與 4 項整合性議題。其 5 項基本政策包含：建構世界高水準的情報網路、振興教育與人才資源培育、推動電子商務、政府及公共領域的資訊化、確保資訊與通訊網路的安全性與可靠性。4 項整合議題包含：推動研究發展、縮減數位落差、勞僱問題對策及協調推動國際合作與建設。

²²⁵馮明惠、田棟、黃怡芳，各國電子化服務推動策略與績效評估模式研究，《科技發展政策報導》，民國 91 年 7 月，< <http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/sr9107/sr9107002.htm> >，2003/05/14。

表 4-3：日本推動策略架構

| 基本政策 | 整合性議題 | | | | |
|----------------|------------------------------|----------------|------------|-----------------------|----------------------|
| 推動研究開發 | 確保高層 通訊網路 的安全性 及信賴性 | 行政公共領 域的資訊化 | 推動電子商 務 | 加強教育與 學習以及培 育人才 | 建構世界高 水準的情報 網路 |
| 數位鴻溝的重 新思索 | | | | | |
| 勞僱問題對策 | | | | | |
| 國際間協調合 作與貢獻 | | | | | |

資料來源：E-Japan

四、評估分析

統計資料可以描述一個國家的社會和經濟情況，對於有效政策的規劃、落實和評估是不可缺少的工具，所以一個國家不能沒有精確的統計資料，因為這個理由，政府必須設立統一的衡量標準，日本主要是由統計局（Statistics Bureau）的統計標準部（Statistical Standards Department）規劃中央和地方政府的統計系統，建立統計的分類標準，仔細研討需求、簡化形式和測量問題，避免重複測量，減少回答的負擔，使工作流程順暢等。²²⁷

在政府組織開始統計測量以前，統計標準部在批准之前會檢查測量計畫避免重複和減少應答負擔，重要的測量案例如人口統計和貿易統計、統計委員會、公共管理部、民政事務局、郵局等，這些統計測量經過統計標準部檢查後才會批准。2001年1月日本政府開始新的政策評估功能，每個部現在皆有自己的政策評估單位，並且，法案的政策評估必須送交日常會議，以落實政府功能，而每一個政府的公務員也必須記住如何進行政策衡量評估，政府統計資料的評估主要是集中在效率、效能及合法性的觀點上，而資訊科技進入政府統計資料分析上，將有助於統計測量的運作與資料流程的準確性和及時性，並且可藉由各種媒體來傳遞測量結果。²²⁸

²²⁶Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan: Summary ” , Jan 2001,

< <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122summary.html> > , 2003/05/07.

²²⁷Yuko Kaneko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical

Activities ” Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001,

< <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> > , 2003/05/07.

²²⁸Yuko Kaneko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical

Activities ” Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001,

< <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> > , 2003/05/07.

統計局於 1961 年開始採用電腦，為了提升效率和準確進行人口普查資料，以及編纂決策者需求的詳細統計表格，人口普查涵蓋日本所有家庭和個人生活，使調查的資料體積龐大，統計局為了尋求更有效的計算方式，後來政府組織便安置電腦以便處理測量結果，近來，政府引進資料庫管理系統，並將電腦連上網際網路以利統計資料的處理，而資訊科技的發展將可使統計測量經由網際網路或其他電子化方法評估分析。²²⁹

首先必須對計算的區域進行分配，以人口普查為例，統計局會先將計算區域劃分，大約有 90 萬個地理區域且每一個皆包含約 50 個家庭，在人力資源配置與工作量上自然是過多與繁重，為了使繪圖工作更有效率，統計局開始引用電腦來進行繪圖，並在 2000 年的人口普查中實施。其次為問卷的分配與收集，問卷的調查可以分為兩種方式，一種是計算的問卷，另一種為郵寄問卷，以計算的問卷而言，完成問卷與回收率是百分之百的，若以郵寄問卷而言，必須將問卷寄給應答者且完成後也必須以郵寄的方式將問卷寄回，這種郵寄問卷的回收率是低於計算的問卷，現在由於電腦網絡的發展，線上問卷的方法開始被採用，問卷經由電腦網絡被送出也經由電腦網絡收回，這種線上問卷的方法始於 1999 年，其問卷回收率高於計算問卷也將應答者的負擔減至最低。²³⁰

通常問卷資料的輸出是以數字型態顯現，但龐大的資料如何加以簡化，資訊科技便佔了極重要的角色，統計局開始使用電腦及相關軟體將資料簡化來加以呈現，統計局可以透過電腦來檢查問卷及將問卷編號，資料庫管理系統的應用將電腦經由區域網路連結，人員可以透過這種方式來處理統計資料的訂正和分類，如工業、職業、開支費用等項目，也可以利用電腦系統將統計資料製作成表格，以利決策者加以衡量和評估。由於資訊科技的幫助，使得統計的及時性得以改善，換句話說，調查到結果的顯現時間花費縮短極為顯著，而評估結果的公布媒體，可以使用磁碟或光碟或以紙為基礎的出版品，或也可以將結果放在政府網站上，如此一來，對公民資料傳送的服務品質提升，也改善了媒體使用的多樣性與及時性。²³¹

²²⁹ Yuko Kaneko, "Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities" Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, <<http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf>>, 2003/05/07.

²³⁰ Yuko Kaneko, "Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities" Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, <<http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf>>, 2003/05/07.

²³¹ Yuko Kaneko, "Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities" Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, <<http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf>>, 2003/05/07.

問卷的調查分析將連結資訊科技的使用和人口普查，人口普查是日本最大的統計評估，它涵蓋所有家庭，每 5 年會測量一次，第一次人口普查是在 1920 年，自此以後，政府便鼓勵有效率的處理問卷結果，引進先進的計算機器以減少製作表格的工作量，而第一次運用電腦製作表格繪製是在 1960 年的人口普查，自此，政府開始引進最先進的電腦和傳播技術來使繪製表格的人力資源減至最少，1955 年是最後一次沒有使用電腦來人口普查，需要用來繪製表格的人數約 95 萬人，到了 1960 年比 1955 年減少約 25%，人數降至 72 萬人，1980 年的 41 萬 6 千 8 百人則比 1955 年的人數少了約 50%，自此，人力資源的運用持續穩定的減少，直到 2000 年人數降至約 27 萬人（表 4-4）。²³²

表 4-4：人口普查的人力資源分配

| 年 | 人數 | 1955 = 100 | 1960 = 100 | 1980 = 100 |
|------|-----------|------------|------------|------------|
| 1920 | 1,410,000 | | | |
| 1955 | 950,000 | 100 | | |
| 1960 | 720,000 | 76 | 100 | |
| 1980 | 416,800 | 44 | 58 | 100 |
| 1985 | 397,100 | 42 | 55 | 95 |
| 1990 | 331,600 | 35 | 46 | 80 |
| 1995 | 280,800 | 30 | 39 | 67 |
| 2000 | 269,000 | 28 | 97 | 65 |

資料來源：Yuko Kaneko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities ”, Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, < <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> > , 2003/05/07.

1970 年的人口普查必須花費 2 年的時間去公布它的主要統計表格，而在 1980 年則需花費 1 年 5 個月，1985 年則降至 1 年 1 個月，2000 年的人口普查在其測量完 1 年之後於 2001 年 10 月公布，因此，普查結果的及時性得到改善，見表 4-5。

²³²Yuko Kaneko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities ” Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, < <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> > , 2003/05/07.

表 4-5：人口普查結果的公布

| 日本全部資料公布 | | |
|----------|-------------------------------|-------------------------|
| 年 | 主要結果 | 次要結果 |
| 1970 | 1972 年 10 月 (調查完 24 個月後) | |
| 1975 | 1977 年 7 月 (20 個月) | |
| 1980 | 1982 年 3 月 (17 個月) | 1983 年 2 月 (28 個月) |
| 1985 | 1986 年 11 月 (13 個月) | 1987 年 6 月 (20 個月) |
| 1990 | 1991 年 11 月 (13 個月) | 1992 年 6 月 (20 個月) |
| 1995 | 1996 年 11 月 (13 個月) | 1997 年 1 月 (15 個月) |
| 2000 | 2001 年 10 月 (12 個月) | 2002 年 1 月 (15 個月) |

資料來源：Yuko Kaneko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities ”, Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, < <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> >, 2003/05/07.

日本政府統計資料的效率和效能明顯的改善，主要是因為資訊科技的應用，資訊科技的發展，不同的方法可以被應用到不同的階段，政府應該採用最可行的方法，使統計評估更有效率、價值和有益於決策者明瞭一般大眾的需求。²³³由上述日本政府人口普查統計評估的案例，我們可以得到一個結論，公部門對資訊科技的應用，確實可以提升政府的效率，也可以使人力資源妥善運用，也因為如此，日本政府積極的推行電子化政府，希望藉資訊科技的應用，可以使日本政府提昇政府運作的效率。

由表 4-8 可以看出日本中央政府電腦系統連接網際網路的情形，其比率由 1996 年的 56.5% 到 2001 年的 77.5%，可說逐年增加，也可以看出日本為了使「e-Japan 戰略」得到成功的發展，積極的建設政府內部的資訊設備，希望日本的電子化政府能得到完善的發展。

²³³Yuko Kaneko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical Activities ” Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo Japan, Aug 2001, < <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> >, 2003/05/07.

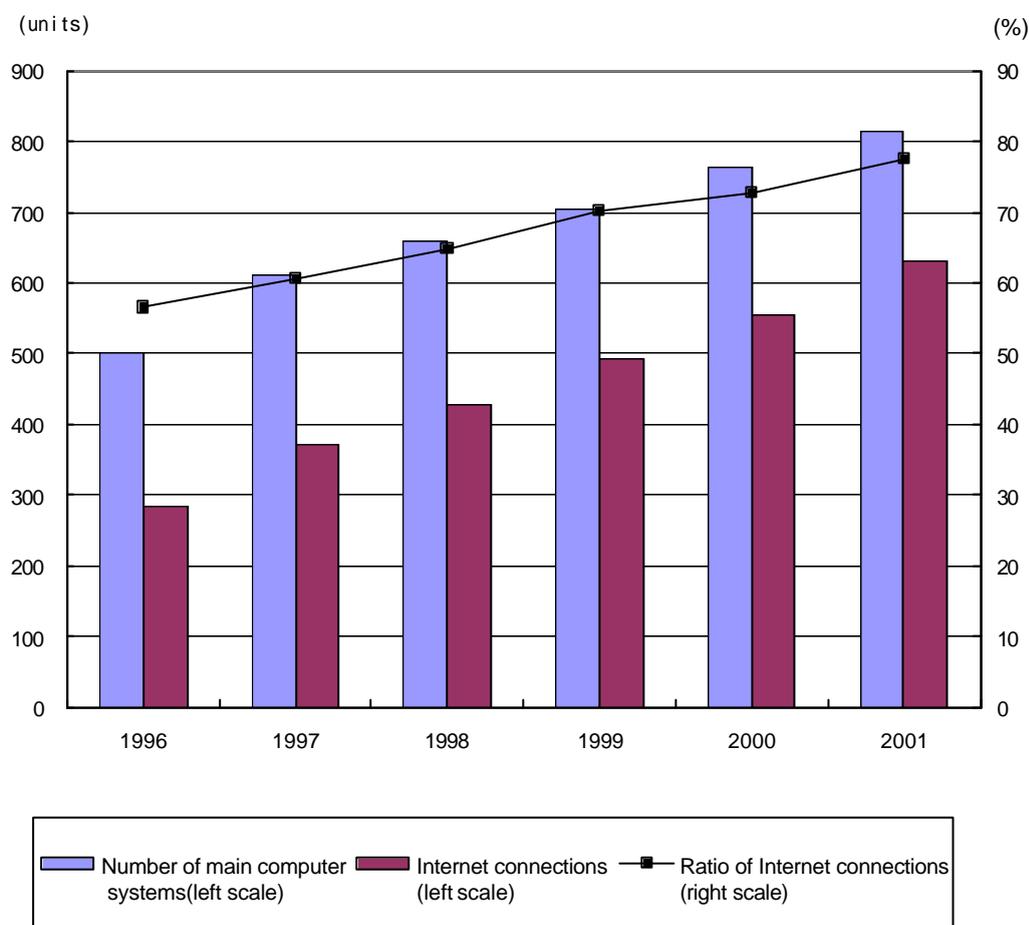
綜上所述，可以得出政府將資訊科技應用於政府部門之中，確實可以達到減少人力與時間的浪費，不僅可以將資料快速的統計分析，也可以縮短結果公布的時間，更可以應用各種媒體將結果公布，使人民可以容易獲取所需資訊，政府也可將運作流程提升至最高的效率，達到便民、省時、省力的成果。

表 4-6：日本中央政府主要電腦系統數目和連接網際網路比率（FY1996-2001）

| 年 | 主要電腦數目 | 連接網際網路數目 | 網際網路連接比率（%） |
|------|--------|----------|-------------|
| 1996 | 501 | 283 | 56.5 |
| 1997 | 612 | 371 | 60.6 |
| 1998 | 660 | 428 | 64.8 |
| 1999 | 703 | 493 | 70.1 |
| 2000 | 764 | 556 | 72.8 |
| 2001 | 815 | 632 | 77.5 |

資料來源：Administrative Management Bureau, MPHPT, Basic Survey on the Progress of Government IT Use.

圖4-3：日本中央政府主要電腦系統數目和連接網際網路比率



資料來源：Administrative Management Bureau, MPHPT, Basic Survey on the Progress of Government IT Use.

第三節 綜合式改革之電子化應用：台灣電子化政府分析

資訊科技的創新應用，催化新經濟時代來臨，帶來政府全面改造的新契機。面臨毫秒必爭的全球化挑戰，身處台灣經濟再躍升的關鍵時刻，要領航、建設台灣成為永續發展、公平正義及安居樂業的社會，政府要虛心傾聽民眾的心聲，細心體察民意的需求，精準掌握社會的脈動，綜觀扣緊全球的趨勢，以堅定的決心、無比的毅力、全新的思維，大膽、大幅地全面改革，創新求變，才能因應今後更嚴厲、更快速、結果更不可預測的全球化競爭。

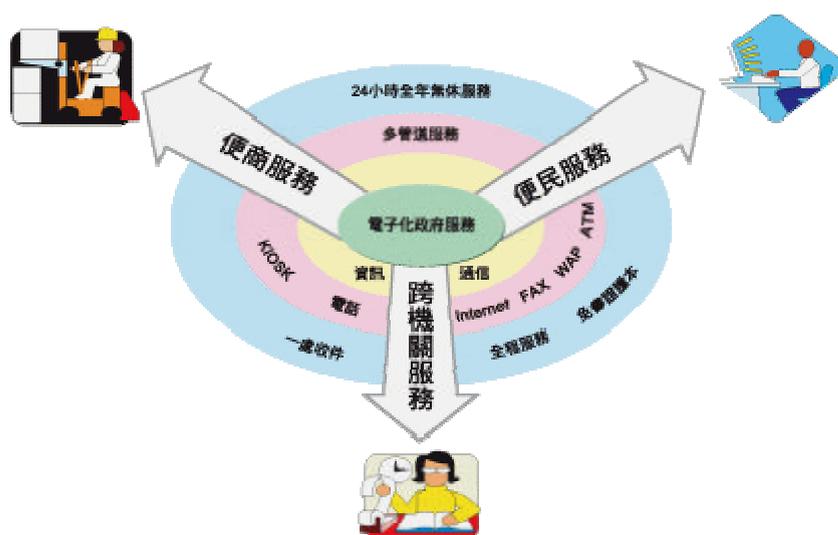
這些年來，網際網路及無線通信相關技術的快速發展與普及應用，對於我們

的日常生活、政府組織運作、企業經營管理、學習教育，乃至國際交流互動，都帶來相當的衝擊。全面實施政府電子化，利用網路提供各種便捷、豐富多元、即時的資訊，創新政府服務流程，加強與民眾溝通互動，降低服務成本，提升施政決策品質，成為先進國家推動政府改造，躍升國家競爭力的主要策略，也是洛桑、世界經濟論壇等國際組織衡量國家競爭力的重要指標。

因應此一趨勢，行政院於 1997 年起全面實施「電子化 / 網路化政府中程推動計畫」(1998 至 2000 年度)，透過各機關的通力合作，順利完成階段性的基礎建設任務。為廣續推動電子化政府建設，行政院研考會會同各機關於 2001 年 4 月研訂「電子化政府推動方案」(2001 至 2004 年度)，提報行政院 2001 年 4 月 11 日第二七二九次院會通過實施。

該方案勾勒出電子化政府發展的願景為：首先為運用資訊和通訊科技，一方面提高行政效能，提升便民服務品質，支援政府再造，邁向知識型政府；另一方面公務處理將藉助現代資訊及網路通信科技大幅改造，使得政府服務的組織更為精巧靈活，服務的速度更為快捷，時間更為延長，據點更為普及，選擇更為多樣，成本更為降低。其次為電子化政府要讓政府機關、企業及社會大眾可以在任何時間、任何地點、透過多種管道，很方便地得到政府的各項服務，包括查詢資訊、申辦等，並且要提供政府創新的服務，例如「免書證謄本」、「免填申請書表」、「無紙化申辦」、「單一窗口」、「多據點、多管道、二十四小時服務」、「服務到家」等。如下圖所示(圖 4-4)：²³⁴

圖 4-4：電子化政府服務示意圖



²³⁴行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書(九十一年度)，
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> > , 92/05/20。

資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

經各機關通力合作經營，目前電子化政府已見成效；在網路基礎環境方面，政府骨幹網路經多年營運，以寬頻固接上網機關已達九成以上，各機關資訊環境大致完備，經由政府骨幹網路所提供的應用服務（如虛擬電子信箱、虛擬網站、虛擬私人網路等），以及安全的信任機制如電子認證服務（如目錄服務、機關憑證、應用伺服憑證、自然人憑證等），已由部分機關採用；在行政資訊應用方面，各部會及縣政府、鄉公所等均已設置網站，提供資料查詢服務，其中多數機關已開始提供網路申辦服務，網路報稅、電子採購、電子公文交換等運用逐漸普及；在法制方面，政府資訊公開辦法、電子簽章法、電腦處理個人資料保護法等法均已由權責機關分別訂定，刑法亦已配合修訂完成。我國電子化政府推動成效在國際間並已開始獲得重視。

邇來國內外社經環境劇變、政府組織再造與員額精簡之趨勢等，將對政府業務運作產生重大影響。2001年8月21日行政院召開第十一次科技顧問會議，由行政院研考會報告「電子化政府推動方案」，揭示「充分運用資訊與通信科技，支援政府再造，提高行政效率，創新政府服務，提升便民服務品質」之電子化政府發展願景。復於2001年11月行政院第二十二次科技顧問會議，達成建議加速政府服務現代化之進行，以推行電子化政府作為提升技術能力的載具。2001年12月行政院正式通過「國家資訊通信發展推動（National Information and Communication Initiative, NICI）方案」，以「電子化政府」、「產業電子化」、「網路化社會」、「基本建設」為國家資訊通信建設中程工作之重點發展領域。

為加速推動電子化政府建設，行政院研考會在行政院科技顧問組蔡政務委員清彥支持下，會同行政院經建會及各業務主管機關共同規劃政府大型行政資訊系統，評估將需優先推動之標竿型系統，規劃以旗艦計畫方式由公共建設經費支應。後經行政院科技顧問組擴大為「數位台灣計畫」，納入行政院「挑戰2008：國家發展重點計畫」，期透過「600萬戶寬頻到家」、「e化生活」、「e化商務」、「e化政府」、「e化交通」等五大構面計畫整合產官學研各界資源，以建設台灣成為高科技服務島，並於2007年我國政府成為世界前五大有效率及具創意之政府，為e化政府計畫推動之目標。現階段我國電子化政府建設的主要策略如下：
一、結合政府公共建設經費資源推動政府資訊建設；二、以前瞻性資訊技術（如Web Services）規劃未來政府資訊建設；三、結合各界資源推動電子化政府，帶動國內資訊服務產業發展。²³⁵

²³⁵行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

電子化政府總體概念，就功能而言：電子化政府是政府機關運用資訊與通信科技形成網網相連，並透過不同資訊服務設施（包括電話語音、自動提款機、網際網路、公用資訊站等），對機關、企業及民眾在其方便時間、地點及方式下，提供自動化之服務。就業務而言：電子化政府是延續過去業務電腦化、辦公室自動化及國土資訊之發展。就政策而言：電子化政府是歷年推動行政革新、政府再造及綠色矽島等政策中重要之一環。就位階而言：在綠色矽島施政藍圖之下，電子化政府與「知識經濟發展方案」、「科技化國家推動方案」以及「產業自動化及電子化推動方案」相輔相成。²³⁶

當前，政府組織改造工作已積極進行，配合政府組織改造的的目標，策定以電子化政府作為推動政府組織人力、服務流程、行政文化改造的主軸，期能建立「高效能」、「負責任」與「應變力」的現代活力政府，其實施策略如下：

其一為健全資訊組織人力，為加速電子化政府推動，政府資訊組織人力應優先強化，解決資訊組織法制化問題，調整資訊人員的角色，以快速引進民間技術及管理資源，肆應日益增加的電子化服務需求，行政院已於 2002 年 12 月函頒「行政院所屬各機關資訊組織及人員設置參考原則」（附錄五）。該參考原則主要精神配合行政院組織調整，健全資訊組織設置，加強資訊人才進用，各機關資訊人力以資訊應用規劃、創新電子化服務為著眼，結合資訊作業委外，在精不在多，並建立資訊長（Chief Information Officer, CIO）機制，結合資訊與業務資源，將「資訊力」融入施政規劃決策過程，大幅提升政府機關資訊應用能力與條件。

其要點如下：1.政府資訊單位任務應由原先偏向例行性資訊業務轉型為資訊規劃、監督、管理單位。2.各級機關應建立資訊長機制，有效協調整合資源，統籌推動業務流程改造、法規鬆綁，應用資訊科技達成行政效能提升及創新便民服務。3.各部會得設一級資訊單位統籌資訊業務，並得列屬業務單位，其他單位原則不再設資訊二級單位。所屬機關除業務性質特殊或需協同其他機關規劃推動全國性資訊應用者得設資訊單位外，原則合併於其他單位，且以委外經營為主。4.資訊單位人力配置宜以最低必要的專案管理及系統分析為核心，其他例行性業務，則以委外方式辦理。

其二為中央與地方整體協調分工，結合中央、地方各級政府，以政府一體的角度，簡政便民的觀念與作為，在資訊系統方面，由中央統一制定全國共通的資訊流通應用標準規範，依照「地方政府能做的，中央就不做」原則，於全國性系統整合建置必要性考量下，中央提供適當之協助，結合各級地方政府分工推動。

²³⁶行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案（九十 九十三年度），民國 90 年 4 月 11 日，<http://www.rdec.gov.tw/mis/egov/egov_program041101.doc>，2003/05/09。

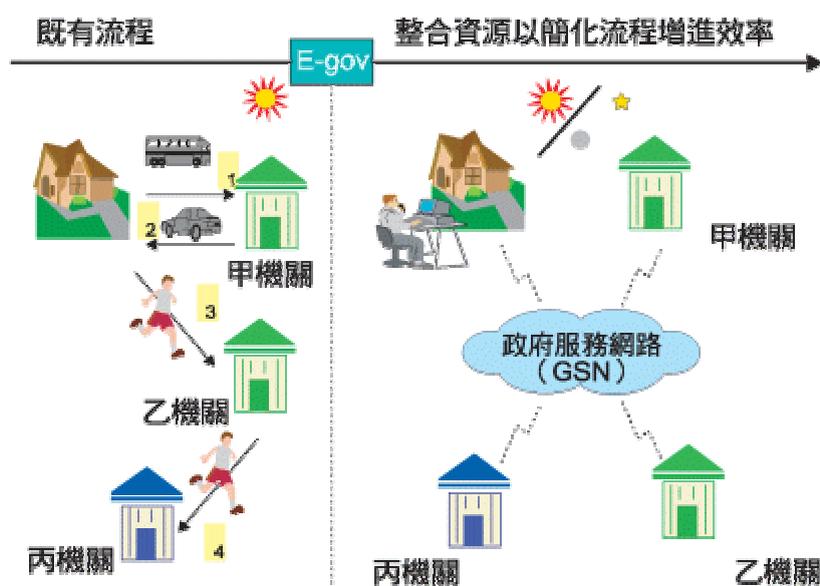
建立中央與地方伙伴關係，以政策研討會、電子化政府研習營、研考業務協調會報、中央與地方政府協調會報等機會，增進各級機關溝通協調聯繫，凝聚推動電子化政府的共識。透過電子化政府評鑑獎勵制度的建立，帶動良性競爭。

其三為政府全面電子化，目前尚有近一成的機關未連接網際網路，約一成五尚未設置區域網路，人機比方面目前達 0.7，有待進一步提升，加速推動各級機關全面上網，使政府電子化基礎環境臻於完備。建立各部會首長建立電子化政府之共識，加強政府資訊人員委外專案管理訓練，普及公務人員資訊能力，秉持「由上而下的觀念溝通，由下而上的能力提升」策略，透過人員電子化訓練、網路學習等措施提升公務員的電子化能力，達到電子化政府推動方案目標於 92 年底塑造全面電子世代公務員。

其四為整合流程創新服務，以利用資訊通訊科技改善政府內部的作業流程的角度思考，先進行政府機關內部的流程改造、合理化，結合人員的觀念改造、價值改造與組織變革，將政府改造成一具有快速變革能力的高效能政府。在外部為民服務方面，善用電子化政府跨機關服務的管道，打破宥於機關界限的工作團隊思考模式，以「政府一體」的觀念，中央與地方一起來，檢討修正不合時的法令規章，消弭作業動線的瓶頸與關卡。²³⁷

圖 4-5：電子化政府結合流程改造示意圖

電子化政府服務發展



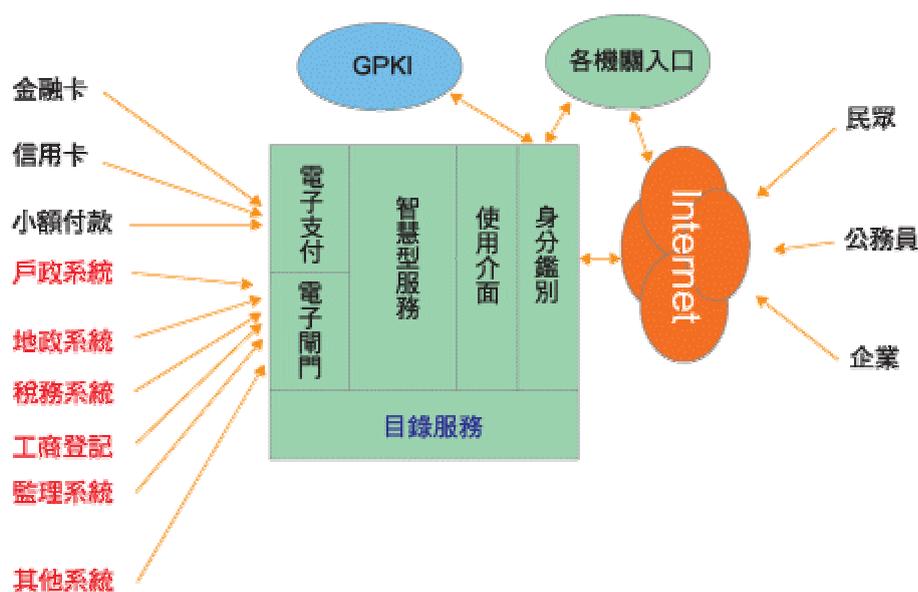
²³⁷ 行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

建立電子化政府服務評量基準，選定服務量化產指標，運用資訊科技工具協助評量。依據「以民為尊」的便民服務觀念，運用企業流程再造精神，整合各級政府資源，簡化作業流程，發展創新電子化服務，排定優先推動次序，分階段建構電子化政府入口網（<http://www.gov.tw>）。預計 2007 年結束前，完成至少 30 項跨機關創新電子化整合服務。

其五為共通平台協同運作，解決各機關資訊系統間之互通與資訊共享問題，透過政府單一窗口資訊共通平台的建置，使民眾及企業取得政府政府資訊服務因單一入口（Portal）整合服務資源、劃一操作介面，更形貼心便利。整合各機關系統的連接方面，評估引進先進資訊通信科技，開發共用服務元件，制定標準規範，建置階層式系統連接架構，使資訊更易於流通共用，各機關的資訊服務資源可以有效管理，迅速回應民眾需求。²³⁸

圖 4-6：單一入口資訊共通平台示意圖



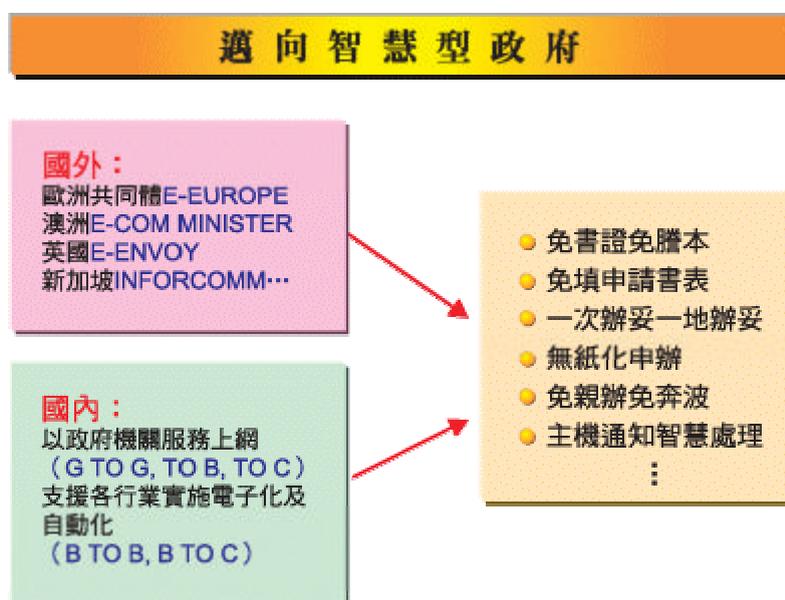
資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

其六為 提升資訊應用，重視資訊應用的產能，而非僅止於資料輸出，加速

²³⁸行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

促進業務網路化廣度深化的應用與發展，加強推動業務電腦化及辦公室自動化，發揮資訊系統效能，邁入決策支援層面。推動知識管理應用，選定具指標作用、共同性高之應用項目，如電子閘門、電子表單、電子公文等優先推動，發揮領先帶動效果。隨著資訊科技不斷突破，知識管理已成為電子化的重要動力，透過知識管理提高機構智慧或企業智商，也就是為了要使機構的「生產力」、「應變力」、「工作職能」及「創意力」再提升。而機構知識管理能力的高低，取決於是否廣泛分享資訊，以及善用彼此的觀念成長。配合知識經濟的發展，知識將成為生產力提升與經濟成長的主要驅動力，電子化政府也將由「資訊管理」邁向「知識管理」，成為知識型、智慧型政府。²³⁹

圖 4-7：知識型、智慧型政府



資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> > ，2003/05/20。

其七為兼顧資訊公開與隱私保護，加強提供國土資訊、防災資訊、公共工程、政府檔案等數位化資訊，一方面落實政府擴大資訊公開，另一方面開放民間作各種加值使用，促進國內資訊產業的發展。成熟民主社會的真諦，在於政府提供人民參與公共政策、監督施政或市場消費完整且正確之資訊，政府機關應儘量公開所保有的各項資訊，以永續經營管理理念，成立網站經營管理團隊，積極進行網站資料更新維護及網站推廣，提供上網瀏覽、下載，落實民眾意見反應處理機制，充分實踐電子化民主。隨著資訊的公開，加強保護民眾隱私與權益，強化網站安

²³⁹行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> > ，2003/05/20。

全管理，已列為政府電子化的重點工作。

其八為擴大政府資訊建設經費投資，為了加速推動電子化政府，2003 年度起首次突破經費編列的困難，由公共建設經費增加挹注，優先推動數項標竿型計畫，估計電子化政府計畫 19 個子項計畫共需投入新台幣約 150 億元（附錄二）。這項以公共建設預算擴大政府資訊建設經費之模式，將有助於加速電子化政府建設，結合計畫管理，發展重點計畫，進而提供發展我國資訊服務產業的市場機會。此外，由各機關配合「電子化政府推動方案」分工（附錄一）優先分配經費資源推動相關工作項目，發揮綜效。

其九為結合民間資源共同推動，結合民間資源，善用民間企業的經營管理能力與創新能力，是電子化政府的重要推動策略，為加速利用民間資源推動政府電子化，行政院研考會已策訂「行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則」（附錄四），已於 2002 年 11 月 1 日奉行政院核定，並於 2002 年 11 月 8 日由行政院函各機關據以辦理。該原則旨在引導各機關在「政府採購法」的架構下，以積極創新思維，從民間資訊服務業者取得必要的軟硬體、通信、技術及人力等各種服務，加速政府資訊化，展現政府便民服務的績效，經由政府與資訊廠商良好互動中，達到雙方共存共榮的「夥伴關係」，確保政府資訊委外服務品質，創造政府、廠商及民眾三贏局面。為提升政府資訊委外的績效，尚需推動配套措施，則由相關主管機關配合資訊產業政策，建立產業秩序與合作分工體系，進而提升國內資訊服務產業水準。因應政府資訊業務委外所可能產生的糾紛，應依民法及仲裁相關規定，建立公正、客觀、中立的第三者協調、督導與仲裁機制，迅速有效解決爭議。

其十為縮短數位落差，縮短數位落差已列為數位台灣的重點工作，並由行政院研考會協調與整合相關機關與民間資源，選擇適當地點建置上網據點，提升網路連線速度，開拓擷取資訊的多重管道，提供基礎的電腦訓練及上網服務，除顧及社會公平正義的理念，期能「化劣勢為優勢」，以無形的時空突破有形的疆界，配合地方上的產業與資源，注入新意，建立專屬而具特色的網站服務，將「數位落差」轉為「數位機會」，促進當地的經濟發展、觀光行銷、文化保存和改善生活環境等目標。目前內政部、教育部、行政院農委會、勞委會及原民會等各部會，均就職掌業務，推動偏遠地區、弱勢族群與無障礙資訊服務等縮短數位落差的工作，未來將由行政院研考會繼續協調、統合各部會資源，建立成效評估機制，期發揮整體效益。²⁴⁰

²⁴⁰行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），
< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM> >，2003/05/20。

一、評估分析

透過推動電子化政府，促進政府組織、服務及人力改造，以提昇國家競爭力，是各先進國家推動政府改造的主要動力，行政院於 2001 年 4 月訂頒電子化政府推動方案（2001 至 2004 年）分函各機關據以辦理，另於「挑戰 2008：國家發展重點計畫」第六分項「數位台灣計畫」特以電子化政府計畫加速本方案推動，達到績效目標，目前以如期完成機關公文電子交換、政府機關全面上網及網路申辦服務 2002 年度目標，至於行政機關網站設置普及、公務人員運用網路能力、2004 年底建置完成一千五百項網路申辦服務、戶籍地籍謄本人工核發減量、電子表單應用普及等目標，則有賴各機關繼續加強推動。²⁴¹

電子化政府推動方案 2002 年 7 月至 2002 年 12 月執行成果如下：

其一，在網路基礎環境方面，行政機關已全部完成上網，行政機關網站設置普及率達 82%，公務人員使用電子郵遞普及率達 88%，使用瀏覽器普及率達 82%，政府憑證管理中心（GCA）以簽發 43 萬餘張電子憑證，應用於網路報稅、公文電子交換、電子公路監理、電子採購等業務，建立各機關網路安全通報及防護機制，推動公務人員網路學習，設置政府憑證總管理中心（GRCA），強化憑證機構之公正性及安全性，自然人及工商憑證管理中心目前由內政部及經濟部積極建置中，分別可於 2003 年 4 月開始提供憑證服務。

其二，在行政資訊應用方面，完成「機關表單簽核流程自動化」基本規範，協助各機關加速推動內部行政資訊化等業務，推廣運用全國法規資料庫，政府採購公告，施政計畫管理系統等。

其三，在政府資訊流通整合方面，透過推動公文電子交換，截至 2002 年 12 月底行政院所屬一級機關交換比率已達 64%，縣市政府達 53%，行政院工程會推廣「政府採購資訊公告系統」，累計至 12 月底共公告招標資訊 96 萬筆，查詢筆數近 1500 萬人次，提供政府出版品網、政府出版資料回應網及國家書坊台視總店與網路書店等政府出版品多元推廣行銷通路。

其四，在政府服務上網應用方面，啟用電子化政府整合型入口網站，提供機關通訊錄、民意信箱等目錄服務，藝文、氣象等生活資訊以及網路申辦等服務，截至 2002 年 12 月底各級機關申辦表單上網且可下載項數計有 1245 項，網路申辦服務項數計有 235 項，法務部全國法規資料庫迄今上網人次已逾 250 萬餘人次，並主動彙編電子報，提供民眾法規異動訊息，訂閱人數逾 2 萬 6 千餘人，交通部 2002 年度電子公路監理網線上申辦及繳費約為 20 萬筆，推動建置偏遠地區

²⁴¹行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案執行情形報告(91/7-91/12)，

< <http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/0305電子化政府推動方案執行情形.doc> >，2003/05/25。

服務入口網站及社區網站應用共用平台，協助民間志工參與建置偏遠地區社區資訊網站，縮短城鄉資訊差距，依據美國布朗大學於 2002 年 9 月發表 2002 年全球電子化政府調查報告，針對中央機關等網站服務內容評比，台灣榮獲第一名。²⁴²

2001 年行政院核定之電子化政府推動方案以「服務效能提升」、「辦公效率提升」、「決策品質提升」為三個主軸，從健全「基礎環境建設」、加強「資訊應用發展」、普及「資訊流通共享」、推廣「上網應用服務」等四個層次推動各項工作，三年內全國公務人員具備網路使用能力，四年內 1500 項網路便民申辦服務上網；目前 24 萬公務人員中已超過 12 萬人上網，4400 個行政機關中，有 75% 可連上網路。行政院國家資訊通信發展推動小組正規劃推動政府重大資訊服務計畫，藉由電子化政府的推動，帶動資訊軟體產業的發展，促進經濟景的復甦。²⁴³

為了有效評量電子化政府推動方案執行績效，將就「機關網路環境」、「公務人員運用網路能力」以及「機關資訊應用」等三方面，訂定可運作、可評量之十項具體細項指標。各項指標達成度的評估主要以行政院主計處每年實施之「台閩地區電腦應用調查」為依據，計算母數為行政機關總數約四千四百個，公務人員總數約二十四萬人。

表4-7：機關網路環境指標

| 指 標 | 年度目標值 | | | | 說 明 |
|------------------------|-------|------|------|------|--|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| | | | | | 以行政機關4400個為範圍 |
| 行政機關區域網路 (LAN)建置普及率 | 80% | 100% | | | 建置區域網路為各行政機關網路應用發展的根本，必須達到每一機關均完成建置。1999年已有61.5%的機關建置區域網路。 |

²⁴² 行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案執行情形報告(91/7-91/12)，
<<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/0305電子化政府推動方案執行情形.doc>>，2003/05/25。

²⁴³ 行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案(九十 九十三年度)，民國 90 年 4 月 11 日，
<http://www.rdec.gov.tw/mis/egov/egov_program041101.doc>，2003/05/09。

| 指 標 | 年 度 目 標 值 | | | | 說 明 |
|---------------------------|-----------|------|------|------|--|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| | | | | | 以行政機關4400個為範圍 |
| 行政機關連上網際網路普及率 | 85% | 100% | | | 各行政機關均應連接使用網際網路（包括固接及撥接上網），1999年已有74.6%的機關連上網際網路。 |
| 行政機關全球資訊網站(Web Site)設置普及率 | 70% | 100% | | | 各行政機關均應設置全球資訊網站（包括虛擬網站），俾能做好資訊公開提供的工作。1999年已有48.6%的機關設立網站。 |

資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案（九十 九十三年度），民國 90 年 4 月 11 日，

< http://www.rdec.gov.tw/mis/egov/egov_program041101.doc > , 2003/05/09。

表4-8：公務人員運用網路能力指標

| 指 標 | 年 度 目 標 值 | | | | 說 明 |
|---------------|-----------|------|------|------|---------------------------------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| | | | | | 以行政機關公務員24萬人為範圍 |
| 公務人員使用電子郵遞普及率 | 60% | 85% | 100% | | 公務人員每日工作應使用電子郵遞，1999年已有33%公務人員使用電子郵遞。 |
| 公務人員使用瀏覽器普及率 | 60% | 85% | 100% | | 公務人員每日工作應使用瀏覽器，1999年已有50%公務人員使用瀏覽器。 |

資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案（九十 九十三年度），民國 90 年 4 月 11 日，
 < http://www.rdec.gov.tw/mis/egov/egov_program041101.doc > ，2003/05/09。

表4-9：機關資訊應用指標

| 指 標 | 年 度 目 標 值 | | | | 說 明 |
|---|------------|-------------|-------------|------|---|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| 公文電子交換普及率 | 100% | | | | 指機關與機關間之公文電子交換，實施範圍包括全國各級政府機關、公營事業及學校。 |
| 網路申辦服務： <ul style="list-style-type: none"> ■ 申辦表單上網 ■ 網路申辦 | 500 10% | 1000 20% | 1500 30% | 40% | 政府機關申辦服務項目共約1500項，有關網路申辦以減除無法線上辦理項目（如考駕照）為統計基數，確切數量於另案調查後定之。初期以簡易申辦和僅需身分識別、繳費及檢附戶地籍謄本等項目優先推動。 |
| 戶籍謄本人工核發減量 | 60% | 90% | 100% | | 1999年核發總數約1000萬件，本項以政府機關需用量為母數。 |
| 地籍謄本人工核發減量 | 30% | 60% | 90% | 100% | 1999年核發總數約2000萬件，本項以政府機關需用量為母數，並扣除尚未數 |

| 指 標 | 年 度 目 標 值 | | | | 說 明 |
|-----------|-----------|------|------|------|---|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | |
| | | | | | 化地籍圖部份。 |
| 電子表單應用普及率 | 5% | 20% | 50% | 100% | 政府機關內部之差勤、會議安排、用品請領等事務均應運用電子表單，以提高辦公效率。本項指標以行政機關4400個為統計範圍。 |

資料來源：行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案（九十 九十三年度），民國 90 年 4 月 11 日，

< http://www.rdec.gov.tw/mis/egov/egov_program041101.doc > , 92/05/09。

台灣政府在推行電子化政府歷經三個階段，第一階段是「邁向二十一世紀的電子化政府」(1998)，第二階段是「電子化政府推動方案」(2001)，最後則是最近的「數位台灣計劃」(2002)，評估的指標則是從上網的基礎建設、人員的資訊應用，逐漸轉變為符合民眾的生活應用，然而要討論台灣電子化政府執行與評估成效，必須要回到前面所談的電子化政府的重要性去發想，因此評估的方法主要有三個軸向，首先是從政府的內部組織的部分去評估，其次則是從電子化政府所設置的網站內容去評估，再來則是從民眾或企業的角度來觀察電子化政府的有效性或親和性。²⁴⁴

在評估政府的內部組織中，以硬體方面而言，通常從上網的基礎設備中去著手，譬如主機數、電腦數、區網數，這是比較容易衡量的部分。以軟體方面而言，則是在於公務人員資訊能力應用的部分，這裡可以分為兩個部分來談，其一是資訊技能的素養，包含資訊科技硬體、軟體的使用，另一個部分是一般性素養，包含認知、評估解決問題的能力。其次，最常被拿來評估電子化政府的推行成果，大多是從網站的內容上去著手，如前述的美國布朗大學便是著重在這個部分，大概有幾個方向，譬如政府相關資訊的取得與申辦，線上交易或溝通的管道，另外還有關於穩定性、安全性、語言、隱私權、弱勢族群的協助等評比。最後則是從民眾與企業的角度去評估，其內涵主要會有電子化政府的需求、接近使用電子化

²⁴⁴李孟壕，電子化全球評比台灣第一 - 美國布朗大學報告中的反省（上），《數位觀察者》，第 146 期，民國 92 年 1 月，< <http://www.digitalobserver.com/141-150/146/lee.htm> > , 2003/05/24。

政府的機會、使用電子化政府的經驗、使用電子化政府的利與弊、能否主動的使用電子化政府等概念，有些人則使用管理學服務品質評估(P-Z)的概念，從私部門對於顧客滿意調查的部分研究應用到公部門。²⁴⁵

由於組織的分工，政府機關所提供服務多以機關執掌為主，被動的提供單一性質的服務，造成民眾必須往返於各機關間，以完成各項申辦服務，科技的發展，網際網路的盛行，寬頻時代的來臨，使得各機關縱向的連繫與橫向的管理得以化解，藉由電子化及行動化，可以整合服務並提供任何時間及任何地點的服務。政府已經漸漸不再是以控制為主要的目的。在美國，資訊科技的發展，主要源於對效率的要求。在某些國家中，資訊科技的散佈，則是視該國對資訊傳布的需求而定。今天我們不應該只再一味的追求效率，而是應該有效的運用資訊科技，選擇正確的方向。對政府而言，也應該先追求有意義的運用資訊科技，確立方向後，再追求進一步的效率提昇。²⁴⁶ 台灣電子化政府的推動主要是希望透過運用資訊科技來支援政府再造，提高行政效能，創新政府服務，提昇便民服務品質。

第四節 小結

根據美國電子化政府分析，過去的美國的電子化政府是以資訊技術為中心而建立起來的，布希政府決定把美國的電子化政府從「以資訊技術為中心」轉變為「以公民為中心」，此次戰略改造的目標有三個：方便公民與聯邦政府實現互動、提高政府的工作效率，改善其績效，改善政府對公民的反饋能力。在「電子化政府資訊成果評估報告」中，大部分機關將其報告遷移到網站上，實質上是要減少印刷和書面成本，以國內稅務局對傳遞文件給顧客的成本分析而言，發現行政機關使用網路來滿足人民需求，所需要的成本是最低的，所以美國政府在某些決策上將集中在資源和時間的分配，使期能對顧客達到最大的成本效益。除此之外，美國政府希望建構一個使人民容易使用的網站，使期能在最短的時間內，獲取他的需求，美國政府也希望透過公開評估的方式，使電子化政府的推行能適時的改進，獲得最大的成效。

根據日本電子化政府分析，日本目前積極的推動「e-Japan 戰略」，其願景為使全民均能具備資訊素養從而享受知識及資訊的便利、改革經濟結構及強化產業競爭力、為全球資訊社會普及貢獻心力，其目標為在五年之內使日本成為最先進的資訊科技國家。在評估分析中，以日本統計局為例，政府統計資料的評估主要

²⁴⁵ 李孟壕， 電子化全球評比台灣第一 - 美國布朗大學報告中的反省（上） ，《數位觀察者》，第 146 期，民國 92 年 1 月，<<http://www.digitabserver.com/141-150/146/lee.htm>>，2003/05/24。

²⁴⁶ 王秉鈞， 由資訊運用觀點看我國中央政府行政組織再造工作 ，《國政研究報告》，憲政（研）091-056 號，民國 91 年 11 月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-056.htm>>，2003/3/11。

是集中在效率、效能的觀點上，而資訊科技進入政府統計資料分析上，將有助於統計測量的運作與資料流程的準確性和及時性，日本政府統計資料的效率和效能明顯的改善，主要是因為資訊科技的應用，資訊科技的發展，不同的方法可以被應用到不同的階段，政府應該採用最可行的方法，使統計評估更有效率、價值和有益於決策者明瞭一般大眾的需求。基於上述，我們也可以得知將資訊科技應用到行政機關的運作上，將有助於效率的提昇，所以日本正積極的推動電子化政府。

根據台灣電子化政府分析，為運用資訊和通訊科技，一方面提高行政效能，提升便民服務品質，支援政府再造，邁向知識型政府；另一方面公務處理將藉助現代資訊及網路通信科技大幅改造，使得政府服務的組織更為精巧靈活，服務的速度更為快捷，時間更為延長，據點更為普及，選擇更為多樣，成本更為降低。其次為電子化政府要讓政府機關、企業及社會大眾可以在任何時間、任何地點、透過多種管道，很方便地得到政府的各項服務。

根據激進式改革之電子化應用：美國電子化政府分析、漸進式改革之電子化應用：日本電子化政府分析、綜合式改革之電子化應用：台灣電子化政府分析上述分析，可得知無論是激進式、漸進式、綜合式模式的政府再造，資訊科技的應用確實可以提升政府的效率與效能，也能達成顧客至上的服務，減少資源的浪費，因此電子化政府的應用與政府再造是相輔相成的，電子化政府的推動確實可以達成提升政府運作效率目的。

對於目前政府而言，成功建立一個以民為本的服務體制，的確必須經過複雜的過程，日新月異的科技，競爭激烈的市場和行政體系新的需求，在在挑戰管理者的能力，如何清楚評估環境，執行策略，這份研究的發現，闡明政府以消費者導向，打造一條通往未來世界的道路，藉由專業人士的領導和上下全體員工的通力合作，將理想實現。進入電子化政府世紀，我們看到政府發現一般企業以消費者導向提供服務，可以創造更好的結果和利益時，開始思考政府本身與民眾的互動。科技應用是其中一項關鍵 - 可是，仍須良好訓練的個人加以運用；更好的訓練和工作是基本的 - 可是，沒有積極的員工和效能強大的技術工具，也是枉然；此二者如果缺乏有效率的作業流程，就無法讓政府為民眾提供更高品質的服務。政府如何規劃並結合這三項要素，將決定新紀元電子化政府的面貌，以及民眾能夠在未來享受什麼樣的服務。

一個國家如何選擇方法、設計以至最後完成目標，必須依賴本身的能力，來維持正常運作的環境並兼顧民眾的需求，目前，許多國家已升級更新現有的線上服務，也有一些國家正積極研擬最好的可行辦法，實施線上服務，許多國家的電子化政府發展，正試著找出並定位讓理想成真的核心要素，然後為更進一步的研究和表現評量標準奠定基礎。電子化政府發展代表一種機會：改變公營單位的

責任義務，轉型以民眾為中心的機會，也是為民營單位提供有效運用成本的服務，擴大發展，更是可促進長期經濟成長的機會，這些機會將強化政府單位的能力，使其成為一個提供正確資訊、透明公開、有求必應的民主機構。

第五章 電子化政府之問題探討

僅憑自我比較，我們絕對無法瞭解自我的優缺所在。我們對自己制度的外觀與流程習以為常，無法透視其真正地底蘊。

威爾遜 (Woodrow Wilson)

古今中外，人民對政府權威的認同大致類似，不外愛民恤民、勤政廉政、扶弱濟困、法平如水、八方納諫、開源節流。近年來，更有學者和社會機構對政府提出「善治」的期待，即政府與公民對公共生活領域進行合作式的管理。其中，透明性、責任性、高效率 and 法治是最基本的要求。顯然，對於現代政府而言，該等要求皆合情合理，對於如何重建現階段政府的權威也至關重要。

首先，就台灣加入世貿組織而言，一個高效、廉潔和負責任的政府，有助於提高台灣在國際社會中的競爭力。其次，就國內現代化建設的需要而言，確實解決公共權力飽受官僚主義作風危害的體制性問題，努力提高公民基本權利和社會經濟權利的實現水準，有利於加強國內社會的整體凝聚力，否則「善治」的期待就難以實現。

就世界範圍而言，推動政府部門辦公自動化、網路化、電子化，全面資訊共享是大勢所趨。聯合國經濟社會事務部將推進發展中國家政府資訊化作為1998年的重點，希望經由資訊技術的應用改進政府組織，重組公共管理，最終實現辦公自動化和資訊資源的共享。而在世界各國積極倡導的「資訊高速公路」的五個應用領域中，電子化政府被列為第一位，其他四個領域分別是電子商務、遠端教育、遠端醫療、電子娛樂，可以說政府資訊化是社會資訊化的基礎。²⁴⁷

第一節 電子化政府對傳統政府治理之挑戰

所謂電子化政府乃是在資訊化趨勢下的政府，透過電腦軟硬體的輔助改進行政品質的服務型政府，而非固守傳統官僚政治意義的政府，所以政府角色與內涵在資訊科技的影響下已重新調整。

一、傳統政府角色轉變

傳統上，探討政府角色及政策性質的論述，主要是由政府政策過程中所處相對位置及其性質來界定，相關理論大概有下列幾種：1. 古典的政府或國家

²⁴⁷孫國祥，〈電子治理的機會與挑戰：善治再造？〉，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，
<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，2002/12/12。

論，從法律與制度的層面分析政府在憲政體制中的角色，指明政府在制衡關係中的行政權限與決策功能，而突顯政府在憲政體制及政策制定過程中的地位；2.決策的菁英論，由影響政府決策的力量及政策所反映利益的角度切入，認為政府事實上是被少數統治菁英所治理，而政策也是為服務他們的利益而制定；3.從亞當史密斯以來的古典經濟學，其對政府的期待是消極保守地維護市場交易的機能，而無視於政府為何以及如何積極地透過各種政策來影響市場的運作；4.政治系統論，認為政府僅是消極被動地反映輸入與輸出間的轉換角色，至於政府如何轉換，以及轉換的內容為何幾乎是存而不論；5.延續韋伯（Max Weber）理性官僚模型及泰勒主義（Taylorism）效率管理為核心的現代公共行政學派，則以官僚組建及行政效率評定政府的管理能力，而對於政府決策的實質內容也是不予討論。上述有關政府角色論述的主要商榷在於：若非以工具性的觀點界定政府的行政功能，就是認為政策是為滿足特定的利益，或忽略政府及政策對現實世界的影響及重要性；而不是將理論的重點放在分析政府的政策是否能解決實存的問題，以及政府本身如何增進解決問題的政策能力。其實，以公共政策的角度來看，政府自身如何增進制定有效政策的能力與機制，亦即政府的資訊化與創新化；而不是如傳統的效率觀點，將公共政策架空於如何規劃、如何決策與如何評估之程序與形式的理性過程中。²⁴⁸

政府是實施公共事務管理的最主要的行為主體，隨著社會的變遷和歷史的演進，政府得以存在和運行的社會結構以及其內部的結構角色安排也不斷的發生變化。如何在新的歷史條件下實施公共行政由統治到治理的變革，如何實現政府再造，客觀上需要用全新的視角對政府進行新的理論上的解構。

政府的存在是國家意志的產物，國家的產生是歷史發展的產物，特定國家的產生是特定歷史、地理、社會變遷的結果，國家是神聖的，是公民意志的結果，而政府作為國家意志的產物，其存在的本質唯一特徵就在於維持國家的義理性，政府所有行為的出發點和歸宿點都在於此，國家在公民意志的作用下產生並在，國家的產生和存在並將其神聖性融入到公民意志中，逐步形成一種社會價值觀和社會心理，政府依據國家的神聖性，運用強制權力，管理公共事務，維持國家的義理性。政府是公共權力的掌握者，是公共事務的管理者，權力是在社會交往中一個行為者把自己的意志強加在其他行為者之上的可能性，公共權力就是公共事務管理主體將其意志強加在其他任何公眾之上的可能性，公共權力超越任何公共事務參與者，是公眾集體意志的體現。²⁴⁹

²⁴⁸李文志、董娟娟，從知識經濟的觀點重建政府的角色，《國政研究報告》，內政(研)091-045號，民國91年5月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-045.htm>>，2003/3/11。

²⁴⁹王耿平，政府治理結構，中國人民大學行政管理學系，<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan004600.pdf>>，2003/05/26。

傳統政府治理模式包含以下的基本理念：

第一，傳統的政府統治觀始終強調，政府組織是行使國家事務管理與社會事務管理的唯一權力中心，這意味著，政府組織必然依靠其強制力和權威，集中掌握與控制國家、社會事務管理的各種資源，並以國家的名義組織各種公共物品與公共服務的提供和生產。由此產生的行動邏輯必然是：政府將不斷地擴大其在經濟、政治、文化和社會領域的管理職能；行政管理權集中政府各級組織，尤其是上級組織承擔了越來越多的決策、管理與服務的責任；而政府組織自身的規模勢必不斷地擴張，常任職業公務員數量迅速增加，財政支出規模日益龐大，政府組織在整個社會中依然充當著非常重要的角色，特別是在決定重大的公共資源分配方向和維護公民基本權力，實現公平價值等方面，政府仍將發揮著其他組織不可替代的作用。

第二，傳統的政府統治觀念建立在政府的絕對理性的假設基礎上。在傳統政府統治觀念中，政府被認為是具有全知全能、完全理性的實體。也就是說，既使面對著高度不確定的外部環境和變化多樣的需求偏好狀況，政府組織也依然能夠控制完全的資訊，即掌握各種問題的性質，知曉問題發生的原因，明瞭公民的各種偏好選擇，能夠作出決策的各種備選方案，預測到所有備選方案實施後可能產生的所有後果，並從中決擇出最優的決策方案。這就等於假定了政府在任何情況下都具有無往而不利的能力。這種假定指明的是，政府組織完全能夠代表公民的意志和利益來行使社會管理權，權威地分配各種社會資源，由此確立了政府在國家和社會事務管理中作為唯一權力中心的地位。²⁵⁰

自十八世紀以來，在崇尚自由主義的英美傳統的國家，基本上相信人是理性、自利的，最能瞭解自己的偏好、需求和滿足的方法，故任何政府的干預都是不好的；政府的角色應該限於個人不願意或沒有能力處理的公共財領域，例如國家安全、社會治安及法律秩序的維護等。因此，愈小的政府或管得愈少的政府，就是愈好的政府；用現代的話語說，就是「小而美」的政府。但是 1930 年代的經濟大恐慌之後，這種「小而美」的政府卻被認為是無能的政府，以致於有羅斯福的新政和後來福利國家的發展；理想的政府，從小政府，變成「大有為」的有能政府。

另一方面，從帶有強烈國家主義的歐陸傳統國家看，由於相對於工業革命後的英國他們是屬於後進者，其實「小而美」從來不曾是他們所屬意的理想政府。以俾斯麥政府為例，他們都強調必須由「大有為」的政府，負責全國人力與物力的統籌、管理，才能應付來自英國的挑戰。這種傳統到了蘇聯的共產政權和德、義的法西斯，政府不但要「大有為」，更簡直是達到無所不包的「萬能」政府地步。

²⁵⁰ 孫柏瑛，〈當代政府治理變革中的制度設計與選擇〉，中國人民大學行政管理學系，<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan004599.pdf>>，2003/05/26。

然而，無論是「大有為」或是「萬能」政府，面對 1990 年代以來快速變遷、流轉的全球化、資訊化的後工業時代，其政府的「能而不小」，已導致僵化、浪費而且不能應變的窘境；除非她們能自己調整而進行改革，否則可能只有像蘇聯般面對被解構的命運。

在這一波全球性新政府運動中，首先將政府再造和企業家精神相提並論的，應該是 1992 年出版「新政府運動 (Reinventing Government)」一書的奧斯本 (David Osborne) 與蓋伯勒 (Ted Gaebler)，在該書中，兩位作者提出十項原則以改造政府，並重新形塑出「企業型政府」，此十項原則，包括政府該發揮領航而非划槳的功能、授權且鼓勵社區參與、運用競爭性以追求效率、採取任務導向、注重產出與成果而非投入、重視顧客導向、注重開源勝於節流、能未雨綢繆注意事先防範、授權地方政府與當地機構，以及運用市場機能鼓勵民間扮演政府過去的部分角色，兩位作者也指出，所謂企業家精神，即強調時時採取運用資源的新方法，以提升其效能與效率。

奧斯本與蓋伯勒的觀點，曾經深切影響 1993 年以來美國由副總統高爾所主持的新政府運動，但是由於兩位作者所強調的企業家精神是屬於近似當代企業管理的精神，以致於表現在美國式的政府再造，相較於日本的個案而言，基本上仍是屬企業管理式的改革。因此，美國的改革中較有成績的，就是文書簡化、減少聯邦公務員，並將部分業務委託於基本上由這些退職公務員所參與的公司上；至於政府再造中最稱核心的政府角色與功能、組織體系與職能分工方面，調整幅度仍然有限。奧斯本與蓋伯勒用企業家精神提升效率與效能，這對一般人而言，是很容易就可以瞭解。

相對於美國的企業管理式改革，日本將其一府二十一省廳改造為一府十二省廳，顯然具有更多企業家精神的特色。基本上，日本是依其國家的整體特質、當前的世界趨勢及其所前瞻的未來角色而進行改革；以體現國民主權和積極參與全球事務為核心，日本希望能加強透明化、效率化、分權、授權和委託，以及中央行政部門的領導與統御能力。因此，在政府變小而且強化地方分權與對民間授權、委託之外，日本的總理大臣卻是變得更為集權而且強有能。政府的小顯然不一定就無能；同樣的，有能的政府也不一定要大。對於台灣的個案而言，「政府再造綱領」強調「引進企業管理精神」，而將位階更高的「小而能」理念變成中央政府機關的組織調整原則。這種觀點似乎深受企管學者影響，以致於有將政府再造視同企業再造的傾向。²⁵¹

²⁵¹ 蕭全政，政府再造的基本精神：小而美或小而能？，《電子簡訊》，國家文官培訓所，<<http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no6/06013.htm>>，2003/05/26。

政府再造已經成為政府組織尋求支援與發展的一種必然選擇，政府治理結構的改造，旨在使政府組織和公部門變得更富有生機與效率、對公眾更有責任和回應性，更能適應不確定的、快速發展的外部環境的衝擊與挑戰。為此，政府的治理變革展開了從統治管理理念到管理制度的全面調整、修正與創新。從國際視野角度看待政府的治理變革運動歷程，不難發現，政府與公部門改革的主要價值取向在於重新審視和調整政府組織、市場組織、政府組織內部層級間的種種關係，改變政府作為社會唯一權力中心的格局，通過授權和分權，將非政府組織、非盈利組織、民營的市場組織和公民自主組織等多中心的組織制度安排，引入到公共領域和公共服務的提供與生產之中，使這些與政府組織共同承擔起社會公共事務管理的責任。政府組織將更有效地履行那些它應該履行的職責，以更經濟的和正確的方式實現其掌舵、引導的管理職能。²⁵²

二、電子化政府對傳統政府之影響

「治理」與「電子化政府」同為當今全球社會變革中的焦點，治理描述了一種有別於傳統科層制政府管理模式的新的社會管理機制和狀態；電子化政府則表述了一種在現代資訊網路技術的支援下，對政府的職能、業務流程和組織機構進行重組後的運作新模式和新形態。近 20 年來，現代資訊、通信特別是網際網路技術的普遍應用，使人類社會的組織和管理模式發生了相當深刻的變化，並對各國政府的結構、職能、目標、活動方式、績效等提出了新的更高的要求。在這個意義上，電子化政府的出現和迅速擴展，是當代資訊技術革命與世界範圍內的「新公共管理運動」和「追求善治」熱潮相結合、相互動的必然產物。

自 1970 年代以來，諸多國家的政府管理呈現出了低效率和衰敗的跡象，一種新的政府治理模式應運而生，其特點是：強調政府在解決公共問題、滿足公民需求方面增強有效性和回應力，強調自上而下的統治性權力與自下而上的自治性權力交互作用，強調政府與公民社會的協商與合作管理，強調政府成本更少而運轉更好，強調公共服務的質量和最終結果，強調引進企業管理的若干機制和方法來改革政府，強調顧客第一和消費者主權，強調政府職能簡化、組織結構解科層化、作業流程電子化等等。²⁵³

資訊科技正在改變這個世界，首當其衝的便是我們昔日歌頌的萬能政府，今日的政府不但要它小而美，而且更要它功能有限，政府的某些功能為其它的角色取代。電子化政府使我們看到了一個包括新的觀念、新的現實、新的力量、新的

²⁵² 孫柏瑛，〈當代政府治理變革中的制度設計與選擇〉，中國人民大學行政管理學系，<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan004599.pdf>>，2003/05/26。

²⁵³ 胡永佳、陶春、賈宏宇，〈治理變革與電子政府的興起〉，《中國公共管理》，民國 92 年 2 月，<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=791>>，2003/04/01。

效能的治理之道。令政府必須要正視的是：公共政策領域內的結構與功能在資訊化下發生了變化。決策者面臨的挑戰是受到內部無法有效管理，以及來自外界主導的新壓力。特別令決策者要面對的，是一些新進入這個世界舞台的角色。在傳統的概念上，只有公領域中政府的權威，而絕對沒有私領域中民間力量可得置喙的空間。然而資訊化時代的來臨，私領域中的力量一變他們的身分或地位。他們可以立於與國家抗衡的地位。私領域在資源與管理上不停地成長與發達，而政府的影響力卻相對地萎縮。²⁵⁴

因此，目前已經開始出現一些另類特徵的組織模式，特別是以任務為導向、跨部門的委員會組織，以及其他強調彈性化治理結構的組織。²⁵⁵另外一種可能的類型是「虛擬組織」(virtual organization)，這種組織的特質在於能夠跨越政府組織既定的範疇，與體制上的利益相結合，以作為連結每個單一個體的工具。由於資訊科技的進步，對人們而言，組織過去特有的凝聚力已經削弱，藉由虛擬組織達到普遍的相互連結，可以抵銷人們對組織的依賴。總之，以新的組織模式來取代傳統常業穩定的組織形式，已經從構想變成實際。²⁵⁶

從公共行政的發展歷史看來，政府角色的擺盪可從國家（國家的行動力）與社會（社會的自主性）的二元關係看出端倪。1970 年代之前，政府在政治或經濟皆扮演著相當吃重的角色，故採用「大政府」的治理結構來主導國家與社會的發展。1980 年代之後，在管理主義的影響下，改採「小政府」的治理結構，大量引進市場機制與私人管理策略進入公部門，社會的自主權大幅提昇。然而進入1990 年代的網絡時代，則針對社會公平之人文價值重新思考，而主張政府行動力與公平正義角色的維護，但仍然必須揮別管制性的角色，因而倡導所謂「治理」的概念。²⁵⁷

學者傅德瑞克森 (George Frederickson) 便認為當今公共行政是處於垂直與水平相互交錯的網絡環境之中 (包含了公部門、私部門及準公部門)，而公民擁

²⁵⁴曹俊漢，全球化下政府的治理新貌，《國政研究報告》，內政(評)091-115 號，民國 91 年 6 月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-115.htm>>，2003/03/18。

²⁵⁵這種組織形式在幾個歐洲國家相當普遍 (例如可參閱 J. Fournier 1987 對法國政府內部協商機制的討論)，至於任務導向、方案是組織，以及其他各種類似的組織，都經常被使用來改善組織的協商機制。

引自孫本初審訂，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國 89 年，第 16 頁。

²⁵⁶孫本初審訂，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國 89 年，第 16-17 頁。

²⁵⁷史美強、廖興中，知識經濟、網路社會與新治理模式之探討，《國政研究報告》，「知識經濟與政府施政學術研討會」，民國 90 年 4 月，

<<http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-09.htm>>，2003/03/18。

有許多參與網絡的管道。²⁵⁸於是，國家與社會間原有的平衡關係已經轉變，此種新的互動關係代表著公、私部門對於責任與任務的分享與合作，而此種公私協同性的新互動形式稱之為「治理」。

資訊社會的趨勢方興未艾，對於國家與公共行政的可能影響尚未能完全地展現。但是綜合目前的情境，許多學者認為資訊時代的國家或公共行政將有下列幾項可能的潛在威脅：²⁵⁹

其一，受到資訊科技的進步（例如網際網路的發展）的影響，國家將會在政府組織之間、經濟產業、財政，和法律領域上發生跨組織的情形，導致某種程度的國家虛擬化。

其二，是無論是在國家各種權力（行政、立法、司法）之間、各級政府之間，或是公共行政領域的各個功能轄區之間，傳統上扮演抵禦國家權力侵犯民眾自由保護者角色的權力制衡體系將會逐漸被侵蝕；也基於權力制衡體系的遭到破壞，公共行政與社會之間一種新的信任基礎亟待建立。

其三，由於科技的進步，運用監控技術來保障公共領域安全對於公共行政是非常誘惑的論點，但是卻同時的侵犯了私人領域的空間，導致過去公、私領域之間非常慎重而微妙的關係將會向公部門傾斜。高科技的運用也將強化政黨菁英和行政人員主導決策的位置，增加政策急遽轉變（相對於過去的漸進調整）的可能性，導致民主政治基礎的削減與弱化。

其四，公共行政所慣用的地域和功能轄區的架構，將會逐漸地由公共行政各個部分臨時性的聯合運作或聯盟，或是經由公、私合夥關係所建構的體系取代；不但韋伯官僚體系的分工與結構下蘊含的權力制衡系統將遭到侵蝕，一套新的專業和倫理基礎也必須重新建立。²⁶⁰傳統國家所代表的單一中央威權體系將被許多

²⁵⁸H. George Frederickson, The Spirit of Public Administration, San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

轉引自史美強、廖興中，知識經濟、網路社會與新治理模式之探討，《國政研究報告》，「知識經濟與政府施政學術研討會」，民國90年4月，

<<http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-09.htm>>，2003/03/18。

²⁵⁹Wim B.J.H. Van de Donk and Ignace Th. M. Snellen, "Towards A Theory of Public Administration in an Information Age?" in Ignace Th. M. Snellen and Wim B.J.H. Van de Donk (ed.), Public Administration in an Information Age, Amsterdam, Netherlands: IOS Press, 1998, pp14-18.

²⁶⁰P.H.A. Frissen, Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State, Northampton, MA: Edward Elgar, 1999, pp.191.

政策網絡所取代，²⁶¹更進一步導致國家統治的正當性危機。

就資訊社會發展的層面來觀察，國家機關居於發展樞紐地位的角色依然清楚鮮明。以美國推動電子化政府工作為例，面對資訊科技的蓬勃發展，國家機關扮演的角色依然重要。1993年，美國政府由副總統高爾領導的「全國績效評估」運動，推出了「運用資訊科技改造政府」報告，企圖透過資訊科技來改善政府的效率、產品與服務品質等問題，強調民眾可以更多的機會和更有效的方式，經由「電子化政府」取得政府高品質的服務。為了支援「電子化政府」的運作，該份報告更建議落實「國家資訊基礎建設」並進行整體面的規劃、進行基本網路實體的建構和執行先導實驗計畫、規劃網路管理和共用資料庫、修訂相關法規，和制訂國家與國際使用標準等配套措施。

1994年，美國「政府資訊科技服務小組」又提出「政府資訊科技服務的遠景」的報告。強調必須利用資訊科技協助政府與客戶之間的互動，其目的包括：第一建立政府資源共享的願景，排列政府資訊科技的優先順序，讓各層級政府之間的資訊得以互通與合作。第二為增進資訊基礎建設的發展，「電子化政府」可以更有效率地提供資訊和服務給社會大眾，以及快速回應民眾需求並保障個人隱私權。第三是強化資訊科技的領導能力，使得領導者能夠善用各種資訊科技的政策與程序，並建立政府服務標準，以達成政府顧客導向的目標。

在與資訊社會交相影響的部分，國家機關對應的策略應為：一為國家機關扮演建構公共領域的角色，經由資訊的透明化與公開，達到溝通、聯繫、傳遞理念，進而形成共識，維繫國家機關的正當性。二為國家機關同時扮演維護個人隱私權，維護並管理網際網路流通的管制者的角色。三為國家創新體制的建立。²⁶²也因此，相對於過去政府治理的「社會控制」或「控制」之概念，由於效率遲緩和其他的因素，發展的管制政策往往無法符合其設定的目標與規範。同時，隨著社會和環境快速變遷，完全不同的問題亦接續興起，導致舊有政府統治概念的失敗。

第二節 電子化政府問題探討

隨著二十一世紀資訊社會的來臨，在十九世紀所設計出來的組織模式當然是問題叢生，無論是政府機關或私人企業均面臨著資訊科技的挑戰，如果政府組織

²⁶¹R.A.W. Rhodes, "Governance and Public Administration", in Jon Pierre (ed.), Debating Governance, New York: Oxford University Press, 2000, pp.52-90.

²⁶²孫同文，新經濟時代的國家機關角色芻議，《國政研究報告》，憲政(研)090-021號，民國90年4月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-021.htm>>，2003/03/18。

依然維持官僚體制的組織型態，將無法迅速因應變遷中的環境與滿足人們的需求，資訊科技不僅是政府再造的動力之一，同時也是政府再造過程中所努力的方向，佔有極重要的地位。且由於社會、經濟、政治及文化等環境的變遷，政府的角色及職能正逐漸的從管制性走向服務性，並以建立顧客導向的現代化政府為重點，運用私人企業創新與競爭的精神來提高行政管理效能及為民服務品質，在全球一片政府再造的浪潮中，資訊科技不僅是政府用來提升行政效率與加強為民服務的技術工具，更成為政府進行業務變革，強化組織功能、改造作業流程、創新服務措施，有效運用人力資源的主要動力，掌握最新科技，並尋思如何將其融入組織之中是一件永續性的工作，資訊科技的運用已使政府再造有了新的契機與策略，而不再只限於理論上的闡述，更能與實務相結合，達成電子化政府的境界。

263

從 1970 年代以來，已有部分企業利用資訊科技針對產品的製造流程與行銷、利潤結構、組織結構等進行部分或全面的改造，但是利用資訊科技針對組織進行改造的行動，卻因為公共組織是處理公共利益或擁有公共財特徵之財貨或服務的政府機關，負有達成特殊的公共目的與體現公共利益的責任，截然不同於與私人企業組織追求私人利潤極大化的目標。此外，受到憲法與相關法規的規範，使的政府機構的設置多負有政治、經濟、社會等層面的考量，在運作上受到各種法律、操作程序、監督力量的規範。當政府業務擴編後而增加的人力、經費使的組織規模不斷膨脹，強調層級節制、強調專業分工的科層體制變成為主要的組織類型。

因此，隨著時代的變遷、社會日趨複雜化與多元化，政府組織背負著龐大的人事與沉重成本、龐雜的行政程序與疊床架屋的制度，尤其與強調組織彈性、反應快速與競爭的私人企業相比，更顯出政府組織僵化與缺乏彈性、機關層級過多權責不清、決策過程複雜且費時、對外在環境改變反應遲鈍並缺乏效率等現象，為因應知識社會的來臨並順應民眾需求，必須針對政府職能加以鬆綁賦予彈性，針對政府組織結構加以改造並賦予新活力，並汲取各種組織理論所欲傳達的精義，包括組織再造工程、全面品質管理、學習型組織、新政府運動等 1990 年代興起的組織理論，其共同趨勢有三：1.重新設計組織的核心工作流程，透過現代資訊科技的使用，以對組織績效和制度發展達成戲劇性和快速的改善；2.強調顧客或使用者導向的產品品質觀念；3.重視組織永續的學習能力，以培養組織成員對環境的洞察力與對事物的分析能力。²⁶⁴

²⁶³謝百傑，「電子化政府」之可行性分析，《人力發展》，第 60 期，南投，人力發展月刊社，民國 88 年元月，第 67 頁。

²⁶⁴牛萱萍，電子化政府與網路行政，收錄於詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，台北，五南，民國 88 年，第 405-406 頁。

電子化政府的理想是希望所有的政府機關，皆能藉著資訊科技的幫助，導入一種無紙化辦公室的境界，並提供人民及時與隨手可得的資訊，期能滿足民眾多變的需求，與新時代的複雜環境。而電子化政府問題的探討可以幫助政府對某一項政策做事前的模擬，減少失敗出現，以利政府在推行政策時能夠更圓滿、更順利的達成任務。

一、科技層面問題分析

電子化政府的建立，首先必須具備資訊科技的技術，俾能順利推動資訊化的策略，因此必須具備科技上的可行性是顯而易見的，若欠缺此科技上的可行性，將無法建構一個完整的電子化政府，在科技層面上有以下幾個問題存在，專業資訊人員之不足，資訊系統的規劃與建制，往往偏重於整體資訊系統的建制，而忽略後續所需系統操作與維護的資訊人員，資訊人員的功能是為使用者提供必要的服務與協助，若本身缺乏經驗或技術能力不足，便可能會影響到整個系統的設計與分析、程式撰寫、維護修理等等的服務品質，如果資訊人員沒有能力做好這些事，使用者的工作情況必然會受到影響，產生不滿的情緒，由此顯見，專業資訊人員對於對於資訊系統的建制佔有極重要的地位。資訊化已成為增進國家效能，提升競爭力的重要策略，也是未來施政努力方向，各機關亦應注意到機關內資訊專業人員培訓，不僅要有能力處理基本的業務問題，更要對資訊系統的軟硬體設備要能有進一步認識，再遇到相關問題時，才不致不知所措，資訊人員的能力與技術對於整體電子化政府的建制是非常重要的。

未能及時引進新科技之問題，資訊科技的進步對於社會及經濟活動產生極大的影響力，尤其是最近二十年來，由於社會不斷進步，知識不斷累積，政府職能不斷擴充，資訊成幾何級數的遞增，被認為是一個資訊爆炸的時代，面臨既存及即將產生的資訊，必須有效管理，始能發揮協助解決公共問題的能力，因此，無論是政府機關或私人企業均面臨著資訊科技的挑戰，若不及時引進最新科技，將被時代潮流所淘汰。一項新資訊技術的誕生，直到為政府機關所採用，通常會有一段時間的落差，一方面是要等系統穩定，另一方面則是機關本身文化的影響(如行政程序的繁瑣、經費預算與階級體制的影響)，但是在網際網路發展以來，在許多學術機關與民間企業廣為運用之後，政府機關始有引進構想，可見政府組織確實未能及時應用最新的資訊科技來提高行政效能與滿足民眾的需求。²⁶⁵

加速政府資訊公開與資料流通，為加速政府資訊的公開，權責機關應制定辦法與誘因，促使各部門首長致力推動將各該機關非屬機密性的資訊加以彙整，並置於政府網絡中，供一般民眾參考、取用。此外，政府部門間資料流通度不足，

²⁶⁵謝百傑，「電子化政府」之可行性分析，《人力發展》，第60期，南投，人力發展月刊社，民國88年元月，第68-69頁。

其問題的癥結在於，各機關的本位觀念與機關間硬體的不相容，如今解決之道首在各機關應捐棄本位態度，通力合作，秉持共同體的信念即解決問題的態度，建立互信、一體的概念，其次即為改善並齊一各機關電腦化的腳步，克服硬體的問題，建立資料相互交流的工作環境，以節省行政成本，提高行政效率。並加強防治電腦犯罪的工作，電腦與網路的發展與應用，為政府機關帶來了革命性的變革與衝擊，並促使全面電子化、網路化成為世界各國政府的努力目標，然而，科技的昌明也為政府資訊安全埋下了不定時炸彈，易言之，即電腦駭客藉由網路非法侵入政府系統，從事資料竊取或破壞系統的不法行為，對於此一問題，政府應積極研訂嚴謹的通信協定及設計良善的安全密碼方能有效阻止不法的侵入，以因應資訊社會的來臨與電腦犯罪的威脅。²⁶⁶

對上述問題因應對策有下列方式，落實委外政策，以解決資訊專業人員之不足，一般而言，委外政策的運用其目的有二，一是利用自由市場經濟原則與效率原則改善公共服務品質，二是針對某些職能業務，或予以刪減或予以終止，藉以縮小政府活動的範疇。因此，推動資訊化的委外政策，有以下幾個優點：1.符合政府再造原則；2.培植民間競爭力；3.符合實際業務需求；4.達到公開透明化。並採用公私合作的模式，迎接新資訊時代的來臨，公私合作其精神在於政府機關與私部門間處於平等互惠，共同參與的地位，沒有尊卑共同負成敗之責，私部門在實際運作過程中，可擁有廣泛的自主權，與相當的彈性，資訊系統的引進與開發，是一件講求專業的工作，若政府機關介入私部門的研究方向，不啻是外行領導內行，其成效必定不佳，因此，採用公私合作的模式，除了可有如善用民間資源、符合政府再造、組織精簡等優點外，更可讓私部門發揮所長，在充分自主與彈性的研究環境中，更能順利達成任務。²⁶⁷政府透過政府再造的實施，使人民對於政府的運作有實質監督的機會，進而取得人民的參與和信任，然而，要達到人民參與和信任的目標，必須以政府資訊真正的公開透明化與集中化為前提，就此而言，政府再造應該善用資訊科技，使政府資訊和行政程序趨於真正透明化與集中化，並且向大眾開放政府之知識系統與營運系統，進而求取充分辯論與合理決策之終極目標。²⁶⁸

二、行政層面問題分析

使用者抗拒問題，人是推展資訊系統的首要資源，由於政府部門在推廣資訊系統的過程中，往往特別重視資訊系統硬體的採購或軟體的開發，較少注意到操

²⁶⁶王世中，「電子化政府的挑戰與因應之道」，《人事管理》，第36卷第2期，南投，人事管理，民國88年3月，第28頁。

²⁶⁷謝百傑，「電子化政府」之可行性分析，《人力發展》，第60期，南投，人力發展月刊社，民國88年元月，第71-72頁。

²⁶⁸劉靜怡，「資訊時代的政府再造：管制革新的另類思考」，《月旦法學雜誌》，第57期，台北，月旦法學雜誌，民國89年2月，第61頁。

作新設備的人，而使得整體資訊化的成果大打折扣，因此，如果組織中的使用者若抗拒資訊系統的建制或推廣，對於電子化政府的建立，將造成嚴重的影響。在資訊系統的開發過程中，行政人員是否能配合資訊化政策的推動呢，員工的態度是評估其績效的指標之一，但是根據資料顯示一般行政人員多有抗拒資訊系統推動的情形，其原因有以下四點：1.對資訊系統的不認識；2.資訊技術能力的不足；3.恐懼失敗或被裁員；4.不信任資訊系統的功能。

組織可能被裁併或精簡，組織精簡又常被稱之為減肥或整減，組織精簡是一種藉由人力結構的調整，維持競爭力及滿足顧客需求的組織策略，行政機關在完成資訊系統連線作業之後能縮短作業時間，業務承辦人原因為資訊科技的使用而取代了以往人工謄寫、繕校等重複冗繁的工作，相對減少人員業務的負荷量及處理案件的時間，提升了整體組織的功能，組織精簡乃是組織減少勞動力以增進組織績效的作法，其重點在於提昇組織的績效，全體組織成員在經歷了多年的努力，資訊化已經上軌道，如今卻面臨被裁併或精簡，於是使全體同仁陷入一種無助又無奈的恐慌之中。

未縮減業務流程之問題，資訊科技的引進對於組織而言是否意味著能改變業務流程或工作內容呢？從根本重新思考，徹底翻新既有業務流程，以便在現今衡量表現的關鍵上如成本、品質、服務和速度等，皆能獲得戲劇性的改善，這不僅是組織再造流程的精義，亦是組織引進資訊科技後對作業流程所需重新思考的方向。然而，在實際的資訊化的推展過程中，對於業務流程並未加以檢討改善，僅是將原先既有的作業方式，變更以資訊化的方式處理作業程序，期望未來，行政組織應針對資訊科技的特性，檢討既有的運作方式，尋找一個更符合資訊時代要求的作業方式，更有效率、更便民的業務流程。

未能符合民眾需求之問題，現代國家政府的角色已不同於往昔，政府行政不同於一般的行政工作，在某種程度上不僅具有公共的特質，而且必須服膺於公眾的監督與需求，由此可知，行政機關若能符合時代環境與民眾的需求，即是其存在或運作的基本憑藉，政府機關行政人員不能老是以做官的心態來對待民眾，而民眾也不斷以消費者的身份向政府部門要求更多的服務，這已成為世界各國推動政府再造運動中的一個重要概念。資訊科技的應用，提供了便民、利民的契機，便民、利民應先了解民眾最需要的服務是什麼？希望以什麼方式、管道來得到這些服務？理想的境界應係尚未到達政府機關，即隨手可得豐富資訊，而到政府機關辦事，可隨問隨答、立等可取，如案件牽涉多個機關時，可一處收件，全程服務甚至在家中亦可突破時、地限制達到連綿申辦的目標，但是，實際的運作卻是僅著重於法令規章的遵守、與是否能便利推行，使得資訊科技對提高為民服務的美意大打折扣，僅能達成便官的地而不無法達成便民的境界，為了達成便民與便官的雙贏境界，重新思考民眾的需求為何，在不違法的前提下，提供民眾一個完

整的資訊服務，應是未來工作的重點。

忽略基層行政人員的參與問題，基層行政人員與前述一樣，乃係指行政體系與民眾直接接觸的第一線行政人員，他們均具有在公共規範體制下擁有部分的裁量權與自主權，政府的每一項政策均需依賴基層行政人員推動，才能順利實行，且此基層行政人員係屬第一線的行政人員，因此經常會面臨民眾的種種需求，如何強化基層行政人員的行政能力，並提高民眾對政府的滿意度，就成了基層行政人員的重點工作了，政府再造的主要特徵之一即是授能基層行政人員，讓基層員工擁有更多的權力與責任，因此，基層行政人員參與政府政策的推動是必需的。²⁶⁹

就資訊科技的運用而言，最常遭遇的問題，便是各個不同機關本身的排外與抗拒，首先，政府不同部門之間應該再確保人民自主權的前提下，互相支援與分享其所掌握的政府資料庫，亦即各機關的作業方式必須可能必須重新建構，以免造成資料闕漏、重複或者行政流程延遲的結果，換言之，如果能夠善用資訊科技進行行政業務的溝通與整合，應能達成各個機關就單一的行政結果共同負責的結果。其次，隨著政府職能的擴大，許多福利性質的給付和基本行政服務的提供，也成為現代政府的重要職能之一，無論是福利給付或行政服務的提供，傳統上涉及相當多的書面流程，其繁複與冗長，往往讓在第一線提供服務的政府機關人員和接受者雙方同感挫折與無奈，在資訊科技的輔助下，這些服務將透過數位化的方式達成同樣的提供與傳遞效果，而不必在受制於不同機關之間難以整合問題。²⁷⁰

政府再造必須是全面的檢討才能達到效果，其所涵蓋不僅是機關數目而已，還應該包括層級縮減、員額精簡、職等結構合理化等；更重要的是要應用資訊科技，節省人力；利用網路，方便民眾；厲行知識管理，累積組織經驗，轉化內隱知識為外顯知識；並由顧客（即民眾）角度簡化流程，修改法規，以提高顧客滿意度作為政府再造的最終目標，如果由此一目標看來，顧客滿意才是最終目標，機關裁併與精簡人事只是政府再造的部分事務而已，更重要的是要透過各種手段滿足「顧客」，也就是民眾的需求。因此，政府再造該努力的絕不僅於此，至少還需簡化流程、整修法規，民眾經常詬病的就是申辦事項常須經過冗長流程，許多經辦人員簽名蓋章，這其中有些固然是蕭規曹隨的行政程序，有待檢討；但亦有的是不合時宜法規的硬性規定，因此，徵詢民意，結合學者專家與第一線工作同仁的經驗，徹底翻修法規與流程，實為刻不容緩的要務。²⁷¹ 流程再造的主要目

²⁶⁹謝百傑，「電子化政府」之可行性分析，《人力發展》，第60期，南投，人力發展月刊社，民國88年元月，第69-71頁。

²⁷⁰劉靜怡，資訊時代的政府再造：管制革新的另累思考，《月旦法學雜誌》，第57期，台北，月旦法學雜誌，民國89年2月，第62頁。

²⁷¹高孔廉，政府再造：簡併組織 簡化流程，《國政評論》，國安(評)090-258號，民國90年10

的是要將原本分散在各部門的工作，按照最有利於政府運作的作業流程，重新組裝，使政府能因應顧客的要求。流程再造改變的不只是作業流程，其他相關因素如思考方式、組織結構、員工技能、權力分配、價值觀及管理制度等均隨著流程的改造而有重大的改變，許多政府因為實施流程再造而大幅提昇競爭優勢，在本質上流程再造被認為是為了維持組織的彈性和競爭力。

流程再造意味著為了增進組織效能，對企業流程的重新思考、重新設計進行流程再造，組織的管理者使企業流程成為關切的焦點，取代了對組織功能的強調，從事流程再造的組織刻意忽略現有的任務、角色、工作活動安排，而從顧客著手（而非產品或服務），並提出這樣的問題：如何重整我們做事與執行行政流程的方法，以提供最好品質、最低成本的產品與服務給顧客？通常當政府問這個問題時，表示他們瞭解到有更多的方法可以來組織其活動，例如，流程再造之後，曾經必須由十個不同功能部門依序工作，以提供產品與服務的行政流程，可能會變成由一個或一部分人來執行即可，而成本則只是原來的一小部份。流程再造與全面品質管理有高度相關性與互補性，在革命式流程再造發生與什麼是提供顧客要求之產品與服務的最佳方法？的問題得到解答之後，漸進式的全面品質管理取而代之，而著重於現在我們如何持續改善及精進新的流程，並且找到更好的管理任務與角色關係的方法？成功的組織同時檢視兩個問題，並且持續嘗試發現更新與更好的流程，以符合增進效率、品質與顧客熱烈回應的目標。²⁷²

組織高品質目標的達成，就是指對顧客需求的滿足，組織運作的結果，不論是有形的產品，或是無形的服務，均必須得到顧客的接受，其工作才有意義，行政組織資訊系統的建置，所考量的全是業務能否順利進行、是否符合相關法令、能否方便行政人員的作業程序，在既有的基礎上尋思如何引進資訊科技，對於所服務對象，則沒有加以考量，事實上，許多組織因為服務對象定位不清，致使服務績效低落，政府所服務的對象是人民，然而大多數政府機關卻有意的忽略其需求，政府應傾聽人民的心聲，盡可能的令其滿意，顧客至上的主要目的是要使廣大民眾能接受更高品質的公共服務。²⁷³

整體而言，政府透過網際網路建構數位行政的核心精神是「隨時在線上，而不是在線裡面」（On line, not in line），即政府必須隨時且動態地透過網路雙向互動及顧客導向的特質提升行政效率，讓傳統垂直實體的政府轉變為線上水平的虛擬政府，減低傳統因時空與府際間（Inter-governmental）流程而延緩的行政效率；換言之，政府不能僅把資訊靜態地放在網路上，讓政府網站上的內容成為單

月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-258.htm>>，2003/05/09。

²⁷²鍾從定，政府組織再造：組織生命週期與變革，《國政研究報告》，憲政(研)091-053號，民國91年10月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-053.htm>>，2003/09/13。

²⁷³謝百傑，「電子化政府」之可行性分析，《人力發展》，第60期，南投，人力發展月刊社，民國88年元月，第73頁。

向片面的法規查詢及政令宣導而已。進入數位行政的時代，政府必須要能善用網路系統的「線上」立即性、個殊性、互動性及學習性的優勢特質，強化政府的行政競爭力。²⁷⁴

電子化政府必須是一項有長期生命力的業務，那麼這項業務就應當有長期的動力，就應當有長期運作的機制，就應當有長期的激勵機制和不斷改進完善的能力，就要有相對穩定的機構與經費來源等等，它需要有支援長期服務的業務機制，而這些事情都是缺乏長遠意識的領導所不能創造的，電子化政府不能做成形象工程，沒有長遠目標的人做不成電子化政府，電子化政府不是短期建設的，今天的決策將決定著未來長久運行的業務，所以必須要經過認真、慎重的考慮。資訊應用專案的設計要有前瞻性，要想到未來的發展，要充分留下擴充的機會，如前所述，電子化政府開關的是一項長久性業務，我們必須要想得遠，要構想出未來的藍圖才能搞清楚今天這一步的作用與地位，在十字路口上不同的一小步將意味著我們會走向完全不同的方向，比如，我們會被鎖定在即將淘汰的技術上，或者我們會錯失更重要的機會，想的長遠能幫助我們正確地定位，能使我們今天的努力發揮長遠的作用。²⁷⁵

第三節 未來治理模式探討

治理是一種需要付出代價的必要配置，政府被賦予責任創建一個龐大的制度配置，並運用其行政控制及效力來支配社會和經濟，這些制度建構的成果確實可以提供許多比較政治的素材，但這些資料卻很少被進一步用來解釋規範人和組織之行為的問題，如果有所區別的話，今天的政府在治理上的作為是要比過去的政府少了些，部分政府政策的自主性已經逐漸被政府以外的機制所取代，這些機制包括國際組織和無組織的國際市場；在此同時，反對政府扮演積極角色的觀念也正迅速而擴大的盛行，當前全球的政治領導人，都被要求必須將國家資本有效的體現於人民生活之所需。²⁷⁶

彼得斯（Guy Peters）特別強調政府治理模式的變革，必須重視系絡的問題，他認為，不是每一種治理模式都可以一體適用在任何國家，開發中國家在學習先進工業國家進行改革時，應該特別注意到本身的系絡問題；亦即，在改革的初始，

²⁷⁴李文志、董娟娟，從知識經濟的觀點重建政府的角色，《國政研究報告》，內政(研)091-045號，民國91年5月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-045.htm>>，2003/3/11。

²⁷⁵胡小民，讓電子政務更有效益，《電子政務發展與研究中心》，<<http://www.e-govchina.org/zjgd61.htm>>，2003/04/28。

²⁷⁶孫本初審訂，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國89年，第2頁。

不應該直接轉借其他國家改革策略，應該先瞭解本身政府在治理上的問題癥結，然後再慎選適當的改革方案及策略。²⁷⁷

在解決既存的問題的同時，改革本身經常會在過程中誘發一些新的問題，進而又引發後續的改革。²⁷⁸必須格外注意的是，這並不意味著政府運作的老方法就比較好。解此可以簡單明瞭的指出，採取公共管理的改革途徑雖然引發一些問題，但它確實也解決了某些問題。推翻以前的做事方法，雖然解決一些問題，也許在過程中一樣會面臨過去的困境，甚至製造出新的問題；如果我們可以對這些大家已經確認的，卻仍存在公共行政體制中的潛在成本視而不見，那麼變革看起來就太吸引了。究竟在 1980 年代和 1990 年代發生了什麼事，導致許多國家必須迫切重新省思政府的治理結構？究實而論，並沒有單一的答案可以回覆這個問題，倒是有一些相互關連的因素匯集成一股力量，迫使我們徹底思考並大幅更動傳統的行政模式。這些變革不僅在英美語系民主國家引發令人矚目的潮流，同時也擴散到所有的工業化民主國家，包括日本及其他被認為已經相當完善理想的國家。²⁷⁹

「治理」與「統治」就字面上而言似乎差別不大，但其實際含義卻有很大的不同，事實上，區分治理與統治兩個概念似乎是正確理解治理的前提條件，誠如戈丹（Jean-Pierre Gaudin）所言：「治理自始便須區別於傳統政府統治概念。」治理一詞的基本含義係指在一個既定的範圍內運用權威維持秩序，滿足公共的需要，治理的目的地指在各種不同的制度關係中運用權力去引導，控制和規範公民的各種活動，以最大限度增進公共利益，就政治學的角度而言，治理係指政治管理的過程，它包括政治權威的規範基礎，處理政治事務的方式和對公共資源的管理，它特別地關注在一個限定的領域內維持社會秩序所需要的政治權威的作用和對行政權力的運用，治理作為一種政治管理過程，也像政府統治一樣需要權威和權力，最終目的也是為了維持正常的社會秩序，此乃兩者的共同之處，但兩者至少有兩個基本的區別。

²⁷⁷孫本初審訂，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國 89 年，（審定者的話）

²⁷⁸ Kaufman, H., "Reflections on Administrative Reorganization", In Setting National Priorities: The 1978 Budget, ed. J. A. Pechman. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977.

轉引自 B. Guy Peters 著，孫本初審訂，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國 89 年，第 7 頁。

²⁷⁹ Muramatsu, M. and E. Krauss, "Japan's Administrative Reform: The Paradox of Success" In Learning from Experience: Lessons from Administrative Reform, J.P. Olsen and B.G. Peters., Oslo: Scandinavian University Press, 1995.

轉引自 B. Guy Peters 著，孫本初審訂，《政府未來的治理模式》，台北，智勝，民國 89 年，第 24 頁。

首先，治理與統治的最基本的，甚至可以說是本質性的區別就是，治理雖然需要權威，但該項權威並非一定是政府機關；而統治的權威則必定是政府，統治的主體一定是社會的公共機構，而治理的主體既可以是公共機構，也可以是私人機構，還可以是公共機構和私人機構的合作（公私協力）。治理是政治國家與公民社會的合作、政府與非政府的合作、公共機構與私人機構的合作、強制與自願的合作，治理的主要特徵「不再是監督，而是契約承包；不再是中央集權，而是權力分散；不再是由國家進行重分配，而是國家僅負責管理；不再是由行政部門的管理，而是根據市場原則的管理；不再是由國家『指導』，而是由國家和私部門的合作」，所以，治理是一個較傳統政府更寬廣的概念，從現代的公司到大學以及基層的社區，如果要高效而有序地運行，可以沒有政府的統治，但卻不能沒有治理。

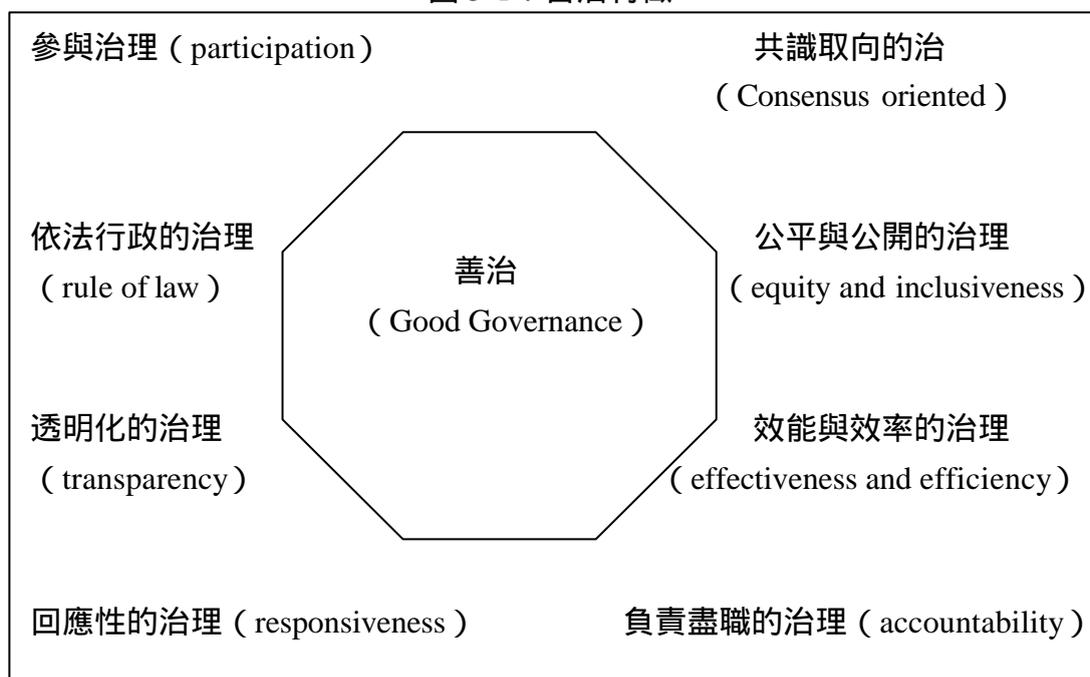
其次，管理過程中權力運行的方向並不一樣，政府統治的權力運行方向總是由上而下的，它運用政府的政治權威，經由發號施令、制定政策和實施政策，對社會公共事務實行單一方向的管理，反之，治理則是一個上下互動的管理過程，它主要經由合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式實施對公共事務的管理，治理的實質在於建立在市場原則、公共利益和認同之上的合作。它所擁有的管理機制主要不依賴政府的權威，而是合作網絡（諸如政策網絡）的權威，其權力方向係多元的、相互的，而非單一的和由上而下的方向。²⁸⁰

聯合國亞太經濟社會委員會（United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific, UN ESCAP）為「良好的治理」下了一個註腳：善治具有下列八個特徵：1.參與治理（participation）：參與是不分性別的，不論直接或代議式的制度都是參與的一部。但代議式的參與則不表示其必然能反應社會大多數的意見。參與的主要內容包括二個要素，不容忽視，一直集會及表意的自由，一是組織公民社群的自由。2.依法行政的治理（rule of law）：善治須要具有約束力的公正法律架構，以保障人權、少數參與，獨立的司法體系或清廉的警政體系都是依法行政的重要一環。3.透明化的治理（transparency）：意味著決策和執行受到法律和規章的監督，也應保障受到決策和公權力約束的相對人，使其獲得公開與流通的資訊，同時在提供資訊的過程中，要以簡易的形式和媒體對其提供完整的資訊。4.回應性的治理（responsiveness）：善治意味著整個制度和過程都必須在議定的時間內完成以表現對所有參與者良好的回應。5.共識取向的治理（Consensus oriented）：善治必須考量到社會的各種不同利益，並在可能的範圍取得可達成的、廣泛的共識，並以社會的最大利益為考量，要取得共識固然相當困難，也須花較長的時間，但應在既定社會的歷史、文化、社會系絡中找尋最符

²⁸⁰孫國祥，電子治理的機會與挑戰：善治再造？，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，
<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，2002/12/12。

合此一原則的治理方式。6.公平與公開的治理 (equity and inclusiveness)：在善治中不應有任何成員感到自己的福利遭受主流社會排擠，任何團體（通常是自願者），均應享有同等機會以促進及維持社會福祉。7.效能與效率的治理 (effectiveness and efficiency)：善治意味在依計畫運用資源的同時，經由制度和過程產出的結果應該符合社會的需求，而善治的效率意涵應包括對自然資源的永續使用及環境的保育。8.負責盡職的治理 (accountability)：負責盡職是治理的重要條件，不僅政府，私人機構和公民社群組織等等均應對公眾和參與者負起應盡職責。²⁸¹

圖 5-1：善治特徵



資料來源：United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific, “What is Good Governance?”, <<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>>, 2003/09/15.

一般而言，善治就是使公共利益最大化的社會管理過程，善治的本質特徵，就在於它是政府與公民對公共生活的合作管理，是政治國家與市民社會的一種新穎關係，是兩者的最佳狀態，構成善治的基本要素歸納如下：以合法性而言，係指社會秩序和權威被自覺認可和服從的依法狀態，它與法律規範並無直接的關係，就法律的角度而言是合法的內容，並不必然具有合法性，反之，具有合法性的作用，也並非必然符合法律的條文，唯有該等被一定範圍內的人們內心所認同的權威和秩序，方具有政治學中所謂的合法性，合法性愈大，善治的程度便愈高，取得和增大合法性的主要途徑，是盡可能增加公民的共識和政治認

²⁸¹ United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific, “What is Good Governance?”, <<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>>, 2003/09/15.

同感，所以，善治要求有關的管理機構和管理者最大限度地協調公民之間，以及公民與政府之間的利益衝突，以便使公共管理活動取得公民的最大限度的同意和認可。²⁸²

透明性係指政治資訊的公開性，每一位公民都有權獲得與自己的利益相關的政府政策的資訊，包括立法活動、政策制定、法律條款、政策實施、行政預算、公共開支以及其他有關的政治資訊，透明性要求該等政治資訊能夠及時經由各種傳媒為公民所知，以便公民能夠有效地參與公共決策過程，並且對公共管理過程實施有效的監督，透明程度愈高，善治的程度也愈高。

責任性係指人們應當對其自己的行為負責，在公共管理中，尤其是指與某一特定職位或機構相關的職責及相應的義務，責任性意味管理人員及管理機構由於其承擔的職務而必須履行一定的職能和義務，沒有履行或不適當地履行他或它應當履行的職能和義務，便為失職，或者缺乏責任性，尤其是公職人員和管理機構的責任性愈大，表明善治的程度愈高，在這方面，善治要求運用法律和道義的雙重手段，增大個人及機構的責任性。

法治性的基本意義是，法律是公共政治管理的最高準則，任何政府官員和公民都必須依法行使，在法律面前人人平等，法治的直接目標是規範公民的行為，管理社會事務，維持正常的社會生活秩序，但其最終目標在於保護公民的自由，平等及其他基本政治權利，就該意義而言，法治與人治相對立，它既規範公民的行為，但更制約政府的行為，它是政治專制的對立，法治是善治的基本要求，沒有健全的法制，沒有對法律的充分尊重，沒有建立在法律之上的社會秩序，就沒有善治。

回應性與責任性密切相關，亦即某種意義上的責任性延伸，其基本意義是，公共管理人員和管理機構必須對公民的要求作出及時的和負責的反應，不得無故拖延或沒有下文，在必要時還應當定期地、主動地向公民徵詢意見、解釋政策和回答問題，回應程度愈高，善治的程度也就愈高。

有效性主要是指管理的效率，它有兩方面的基本意義，一是管理機構設置合理，管理程序科學化，管理活動彈性；二是最大限度地降低管理成本，善治概念與無效的或低效的管理活動格格不入，善治程度愈高管理的有效性也就愈高。

²⁸²孫國祥，電子治理的機會與挑戰：善治再造？，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，
<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，2002/12/12。

善治實際上是國家的權力向社會的回歸，善治的過程就是一個還政於民的過程。善治表示國家與社會或者說政府與公民之間的良好合作，就全社會的範圍而言，善治離不開政府，但更離不開公民，就小範圍的社群而言，可以沒有政府統治，但卻不能沒有公共管理，善治有賴於公民自願的合作和對權威的自覺認同，沒有公民的積極參與和合作，至多只有善政，而不會有善治，所以，善治的基礎與其說是在政府或國家，還不如說是在公民或民間社會，就該意義而言，公民和民間社會是善治的基礎，沒有一個健全和發展的民間社會，沒有高素質的公民，就不可能有真正的善治。²⁸³

經濟合作暨發展組織(OECD)在2001年6月的公共管理(Public Management, PUMA)政策短評中提到，現今至少30個國家正在進行同步的公共管理改革，必須在快速變遷的環境下，更完整迅速地回應社會和民眾的需求，現在的政府就要前瞻未來的治理型態，運用公私部門、市場經濟及民主的互動方式解決以下的問題：1.作好面對未來改革的挑戰；2.發展出公部門面對變遷的回應性文化；3.找出確切需要的領導模式；4.發現與公民之間更理想的溝通之道；5.同時避免改革的彈性疲乏(reform fatigue)。²⁸⁴

改革目的是為使政府更容易的回應社會需求，人民希望政府能做的更多並且降低成本，現今大多數的公共改革致力於滿足社會需求藉由提供更好、更快速的服務，但公共的需求是快速轉變且並不一致，科技的進步創造新的機會和展望，轉變的速度大於政府所依賴的固定解決機制，所以政府必須傾聽轉變的需求和創新改革機制。面對快速轉變的社會，許多政府依然維持著原本舊的解決方式，政府缺少關懷人民需求的信念這將會破壞人民對政府的信任，為了維持新的機會與展望，政府應該積極的預測公共的需要並改變流程運作方式以滿足人民的需求，政府必須去重新贏得人民的信任藉由提供更多的選擇、民主和透明度，公共服務應該學著在政策範圍內評估並且思考如何去提供服務。²⁸⁵

改革模式的決定依賴著政府預測公共需求的能力，現在大部分的改革並沒有發展需求預測以及回應危機出現的挑戰，政府面對這些挑戰由投機式改革朝向更策略性的改革：發展一個明確的願景、設計一個策略去達成目標並且結合願景和預測結果。普遍的願景為統一政策領導者、部長、前線工作者和一般大眾，並且提供一個指標去決定目標，發展策略去完成這些目標和衡量成果，政府應該商討

²⁸³孫國祥，電子治理的機會與挑戰：善治再造？，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，

<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，2002/12/12。

²⁸⁴OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>> ,2003/09/15.

²⁸⁵OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>> ,2003/09/15.

如何將不同的願景結合。協商並不容易，政府應該獲取其他權力中心對改革的支持，並且使他們去承認公共議程，政府應該也要教育他們的公民支持改革，一般人民會對改革的結果感興趣，而不是對改革過程感興趣，獲取人民支持改革意指不只選擇公共關心的議程也要贏得人民對政府改革成果的肯定信任。每一個國家對推動改革有許多不同的制度模式，重要的是可以透過正式與非正式的管道去連結維持相同的改革過程。²⁸⁶

為了獲得人民的信任，政府應該傳播改革的需求、改革的程序和改革的成果，傳播這樣訊息的責任是政府官員和政策領導者的責任，改革需求的傳播包含傳輸改革願景的價值和目標並且處理人民所擔憂之事，一份無法抗拒的價值陳述創造一種反映人民需求和政府克服官僚自利的情緒，傳播的改革過程幫助政府了解其在改革中所應扮演的角色以及維持改革的努力，並且也提供一個時間期限給政府去達成目標，傳播改革的成功為建立人民的信心和維持政策改革的動力。成功的傳播關鍵是使用簡單的每日語言並集中成果在改善服務結果，政府應該避免使用改革的專業術語，以免人民對改革內容和意義不了解，改革的訊息應該是誠實的指出潛在成本和改革的困難，不應該過度膨脹結果。²⁸⁷

改革應該尋求長期的改變，在政府轉變情形中改變原本文化，政府應該成立一個激勵的機制去獎賞改革的行動和結果，以便達成一致的改革目標，政府應該採取合作方式以減少任務的分割和強調通用的績效。為了回應服務的需求，政府應將層級體系朝向一個網狀（webbed）模式，使政府不同的部門能更有責任的滿足公民各方面的需求並增加政府部門的獨立性和彈性，改革應該記住結構的轉變是改變官僚的行為而不是終結官僚制度，結構改變應朝向領導、創新、彈性、績效的結果。²⁸⁸

改革的彈性疲乏是指公部門厭倦改革，超過時間限制是大多數成功的改革所倍感困擾的事情，政府應致力避免改革疲乏藉由透過回饋和協商的機制去創造一個擁有改革努力成果的感覺，鼓勵創新、回應行為和傳播成功的結果以幫助政府去創造一個刺激改革的體系，以取代連續的改革，政府應該採取漸進的方式來使自己本身能適應改變的過程與結果。²⁸⁹

²⁸⁶ OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>>, 2003/09/15.

²⁸⁷ OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>>, 2003/09/15.

²⁸⁸ OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>>, 2003/09/15.

²⁸⁹ OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>>, 2003/09/15.

領導者是政府支撐發展和落實改革縫隙的關鍵，經濟合作暨發展組織的國家已經領導許多不同的政府層級推動改革，公部門面臨領導的挑戰，任務的改變和模糊的願景使改革倍感困擾，人民仔細的研討和反對組織風險限制領導的自由，人民要求在變遷的政策環境中繼續改革，換句話說，公部門的改革允許新的、更有彈性的領導，組織應該明確的發展訓練領導者，政府應提供激勵給領導者，鼓勵創新和獎賞成功，給予政策領導者機會在工作上發展領導技術。²⁹⁰

隨著社會持續的快速變遷，過去的解決方式已不足夠，但並不是所有的改革方式均適合所有國家，政府應該使用改革去創造新的機制，使其能不斷的接受社會及外部的變遷，面對科技的快速發展、公民期望上升、私部門競爭增加，政府應該學習探究和利用新的運作方式。²⁹¹

因資訊時代的來臨，各國政府發現網際網路可以增加效率、節省開支和拉近與廣大公民的距離，網際網路不僅改變商企的運作方式，它也改變政府，橫跨全球各國中央與地方政府，紛紛發現網際網路改變了它們的運作方式，節省不少開支並與「客戶」拉近距離，使政府更迅速和更有效地知道公民的需要，一切如同商界在網際網路所經驗一般。²⁹²

電子化政府是改造並提升政府的競爭力，或者說網路時代的政府競爭力必須是基於網路的基礎之上的，因為通過網路，能夠提高政府服務與監管水平，提高行政效率，促進政府資訊和決策透明化，改革是一場革命，從這個意義上，毫無疑問，電子化政府也是一場革命，因為政府資訊化會帶來一些權力結構、行政管理方式、官員思維方式，甚至官員人數等方面都會發生一些變化，電子化政府能夠提高政府服務與監管水平，提高行政效率，促進政府資訊和決策透明化等，這些可能都要帶來行政程式，機構職能等變化，還有長期以來，政府主要是以監管為主要角色，而現代政府則更強調服務，這也需要在電子化政府中得以體現。

網路帶給我們的是一個以各個節點相連接的一個多樣性聯繫的扁平化組織社會，而我們目前政府組織結構還是按照金字塔式來建構的，我們知道，人類社會不可能一步進入資訊社會，因此在這個過程中，既要保留過去的金字塔權力構造方式，又要積極向扁平的政府組織過渡，這是需要很高的政治藝術，每一步都要抓住機遇，既要善於局部突破，又要注意整體推進，由於這是一場結構性的革

²⁹⁰ OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>>, 2003/09/15.

²⁹¹ OECD, "Government of the Future" Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>>, 2003/09/15.

²⁹² 孫國祥，「電子治理的機會與挑戰：善治再造？」，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，2002/12/12.

命，因此要看到其長期性和持續性，絕對不能一蹴而成，要注意把漸進性與激進性，長遠目標與近期目前相結合，而且還必須看到任何政府資訊化行為都是對其的客觀支援，不管其主觀意識如何，所以對當前可能存在的電子化政府建設，要有清晰的認識，雖然存在浪費和無理性現象，但效果也在推進電子化政府。此外，需要強調的是，要摒棄電子化政府建設過程中的完美主義、畢其功於一役和一步到位的思想，要充分認識到這場社會變革中的漸進性、持續性和長久性，在這個過程中要處理好層級結構和網路結構、資訊與保密、各地創新與防止重複建設、政府服務與管理等問題將需要妥善處理好。²⁹³

事實上，各國政府利用資訊技術已經超過四十個年頭，然而，電子化政府究竟有何新奇之處？自資訊技術至資訊和傳播技術以及自資訊技術至資訊系統的移動又有何新奇之處？值得加以探究。

新數位連結：資訊和傳播技術，舊模式屬於資訊科技之範疇，藉由資料處理的自動化，改善政府的內部工作，新模式則屬資訊和傳播技術之範疇，藉由處理和傳遞資料以支援助和轉變外部的治理工作，電子化政府應被視為包含所有的資訊和傳播技術，但是基本的革新是電腦網路，自內部區域網路至網際網路，創造大量的新興數位連結，包括：1.政府中的連結（Government-to-government, G2G），其允許參與式的思考。2.政府與非政府組織/公民之間連結（Government-to-citizen, G2C），其可強化可責性。3.政府和企業/公民之間的連結（Government-to-business, G2B），其改變服務傳遞的方式。4.非政府組織內部和非政府組織之間的連結，其支援學習和促進協同的行動。5.社群內部以及社群之間的連結，其建立社會和經濟的發展。因此，電子化政府的焦點由僅為電子行政的一部分，成長至尚包含電子公民、電子服務以及電子社會。

新興系統的途徑：資訊系統，傳統統治模式將資訊科技持續隔離在改革的主流之外，或者將資訊科技作為持續改革的目標，新模式帶來的資訊系統，成為改革的核心。實際上，該等工具涉及兩項情況：其一，資訊和傳播技術的核心角色：當治理逐漸成為（而且受到承認）更加資訊密集時，資訊和傳播技術成為治理倡議愈來愈重要的部分，資訊和傳播技術亦被視為變遷的一項關鍵工具，它們不再被孤立於治理之外。其次，資訊和傳播技術的整合角色：電子化政府意味利用資訊和傳播技術作為善治的工具，資訊和傳播技術不再被視為是它們自己的結果，而是視它們為廣泛治理系統「一系列」運作的組成部分。

總之，電子化政府成為資訊與傳播技術能賦予的途徑，以達到善治的目的。也許我們可將該等情形思考為「整合的治理」（i-governance），因為其整合了

²⁹³楊冰之， 理性推進電子政務建設進程，《電子政務發展與研究中心》，
< <http://www.e-govchina.org/zjgd6-1.htm> >，2003/04/25。

過程和傳播技術；以及由於其整合人、公務處理、資訊以及技術為達到治理的目的而服務。²⁹⁴

第四節 小結

自人類大量應用資訊技術於社會各層面後，不論是私人企業或是行政機關均致力於應用先進的資訊科技尤其是網際網路，以有效地增加資訊處理的速度與正確性，並降低行政成本。在企業部門，網際網路改變企業與企業、顧客與企業之間的交易關係，及企業之間競爭的形式；在政府部門，行政機關利用資訊科技與通訊技術進行組織再造，簡化行政作業流程，以提昇行政績效與即時回應民意需求。因此，資訊科技改變創造、處理與散播知識的途徑與速度，這一股力量不但影響民間部門，同時也改變政府部門管理的方式。此外，公部門雖然因為政府治理的特質、法律限制與資訊來源與私部門在管理事務與目的有所不同，但是當前企業組織與政府機關均面臨資訊科技的挑戰與多元化社會環境的衝擊，而如何在資訊科技趨勢下提昇施政績效，已成為現代組織面對的重要課題之一。²⁹⁵

一個理想的電子政府，是一個效率更高、反應更靈敏的政府，因為它可以把傳統的政府管理和服務職能通過網際網路直接推進到公眾和企業身邊；是一個更開放和透明、更為公眾瞭解和知情的政府，除了法律規定保護的國家機密和商業秘密，人民有權通過網路查詢到任何他們想知道的政府資訊；是一個更具親和力、更多與社會大眾互動交流的政府，因為它不再總是居高臨下，而且能夠實現雙向直接溝通；是一個更廉潔勤政、能有效減少官僚主義、形式主義和貪瀆、徇私現象的政府，因為它無論是在價值取向上還是在技術可能性上對公務員監控都更加有力；是一個更節約、資源耗費更少、更符合環保精神的政府，因為它精簡了機構和人員，實現了無紙辦公和遠端辦公……。²⁹⁶

電子化政府將為各級政府機關營造一個公開、透明、公正、高效的工作環境，簡而言之，電子化政府就是在網際網路上實現政府的服務職能、管理職能和保障職能，推進電子化政府建設，必須在技術創新的同時，堅持體制創新、機制創新，防止新一輪重復建設，電子化政府是一項龐大的系統工程，需要把電腦軟硬體技

²⁹⁴孫國祥，電子治理的機會與挑戰：善治再造？，《國政研究報告》，內政(研)091-043號，民國91年5月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，
<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>>，2002/12/12。

²⁹⁵劉宜君，政策知識管理與社會網絡－政府部門政策知識網絡之初探，《國政研究報告》，憲政(研)092-008號，民國92年2月，曾發表於91年11月東海大學企管系「2002新世紀、新知識、新思維－第二屆跨領域管理學術暨實務研討會」，
<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-008.htm>>，2003/3/11。

²⁹⁶胡永佳、陶春、賈宏宇，治理變革與電子政府的興起，《中國公共管理》，民國92年2月，
<<http://host.cenet.org.cn/cnmpa/shownews.asp?NewsID=791>>，2003/04/01。

術、通信傳輸技術和行業應用集合起來，一個政府部門無論是從職能上，還是編制、體制、機制上，都不可能養一支專門的隊伍來進行電子化政府系統的開發和維護。²⁹⁷

資訊系統建設不是一項可大規模推進的靜態工程，而是培植一項可持久運作的業務，是在培植一棵生命之樹，在培植生命的過程中，拔苗助長是不行的，重要的是要讓新業務能見到效益，並能從用戶效益中汲取營養，進而再生發展的動力，要讓新業務紮根成活，要講成活率，而不能四面開花，種而不收，對於電子化政府這樣探索性的任務，集中力量先突破一點非常重要。²⁹⁸因此，未來網絡社會中的治理型態將從單一控制的垂直結構，轉變成為多元核心的網絡式結構；而知識的流動的管理將成為未來政府在治理過程中的第一要務，唯有透過學習型治理的概念，創造政府與公民社會間跨界限的學習與對話，讓知識能夠更充分的流動與分享，激發出更多的新的創意與知識，以提昇政府治理的能力。²⁹⁹

所以電子化政府的建設，要從國情出發，突出重點，統籌規劃，加快電子化政府建設，是適應社會資訊化發展，並且應與轉變政府職能結合起來，以機構改革為契機，對傳統的工作方式和手段進行大力革新，使之同電子化政府的發展相適應，加強領導，科學規劃，要認真研究和借鑒發達國家電子化政府建設的經驗，制定出科學規劃，統一標準；加強組織領導，保證必要的投入；明確工作重點，有步驟地加以實施，加強資訊資源整合，只有對資訊資源進行科學的收集、篩選、分類、及時更新和有效利用，才能發揮其最大效益。³⁰⁰

²⁹⁷電子政務發展與研究中心，電子政務：機制創新的重要原動力，
<<http://www.e-govchina.org/zjgd15.htm>>，2003/04/28。

²⁹⁸胡小民，讓電子政務更有效益，《電子政務發展與研究中心》，
<<http://www.e-govchina.org/zjgd61.htm>>，2003/04/28。

²⁹⁹史美強、廖興中，知識經濟、網路社會與新治理模式之探討，《國政研究報告》，「知識經濟與政府施政學術研討會」，民國90年4月，
<<http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-09.htm>>，2003/03/18。

³⁰⁰王文元，推進電子政務勢在必行，《電子政務發展與研究中心》，
<<http://www.e-govchina.org/zjgd21.htm>>，2003/04/28。

第六章 結論

一個符合進步的勝利值得人民稱頌，但一個英勇的失敗則更應得到人民的同情；前者宏偉，後者崇高。

雨果 (Victor Hugo)

第一節 研究結論

自 1980 年代以來世界各國掀起了洶湧澎湃的政府改革浪潮，在時代轉型的背景下，改革是對數十年來政府管理實踐的檢討和反思過程，同時也是對新時代、新環境的自覺適應過程，打破傳統的官僚制行政模式，建立適應資訊時代的行政模式，既是時代對改革的迫切要求，又是政府改革的自覺目標，致力於傳統行政模式向新行政模式的轉換，使得政府改革具有劃時代的重要意義。

政府再造就是指政府組織適應變化，適應外在環境需要形成新的結構、流程和行為方式，創新是現代政府增強自身生命力的特性、過程和方法，政府透過創新，可以更快地實現職能轉變、改進觀念以及體制機制和管理服務方式的再設計與建造，全面提高工作效率。

政府管理的方式由管制型轉向服務型，強調以顧客（企業和公民）為導向的公共服務，政府不只是把服務作為原則和宗旨，而是根據企業和公民的需求制定出政府公共服務的質量標準，並以立法的形式予以頒佈，如英國的《公民服務憲章》；政府提供的公共服務是可選擇的、連續的和無縫隙的，其理想狀況是企業和公民在任何時間、任何地點均可隨機地獲得政府提供的服務；強調公共服務的質量；在提供公共服務的方式上，以市場機制代替官僚機制，充分利用私營部門建立一個公開的、競爭的採購體制，通過簽約外包的方式將原來由公共部門提供產品和服務的活動轉入私營部門，取消對提供公共產品和服務的壟斷和其他保護形式。

政府管理的重心由注重程序轉向注重績效，韋伯的官僚制模式的優點是決策的確定性和非人格化，因為金字塔式的等級制、嚴格的規章制度和標準化的操作程式有助於決策的確定性，而制度的非人格化意味著在同樣的環境中可重複作出同樣的決策，顯然，在工業革命時期，韋伯式的官僚體制是最有效的組織形式，不僅適用於公部門，也適用於私部門和所有大型企業，但進入網際網路時代，在資訊科技的影響之下，這種官僚化組織就顯得行動遲緩而且程序煩瑣，不再適應社會發展的需要。如美國政府於 1993 年發表了《全國績效評估》報告，對官僚制組織存在的問題進行診斷並提出「政府再造」的一整套解決方案，強調從人人為遵守規定而負責的體制轉變為人人為取得成果而負責的體制。因此，公部門應

逐步建立起一套績效考評指標，並以此為核心形成一套績效評估體系，透過對員工個人績效的測量，評估和預測組織年度的和未來的關鍵性產出，並可進行年度比較，進而達到在實現目標的進程中能夠對員工和機構進行監督並不斷改善其工作的目的。此外，績效評估還作為對員工進行獎懲的依據，並由此而對組織的產出和目標實現發揮積極作用。

政府組織結構由傳統的金字塔式的垂直結構向水平的網路結構轉變，隨著機構的不斷膨脹，管理層次越來越多，機構也變得越來越僵化，為了因應人民與社會不斷擴張的需求，政府的行政能力已成為確立國家競爭優勢的一個核心因素，官僚制組織金字塔式垂直的、僵化的組織結構顯然已經無法適應人民與社會的需要，官僚制組織的改革從歐美的大企業開始，並很快為政府所效仿，這種模式不僅可以減少管理層次，提高工作效率，特別是網際網路的出現，為政府組織結構的網路化提供了技術支援，在此基礎上發展起來的電子化政府將真正成為一個有效率且以顧客為導向的政府，人民透過網路便可以獲取政府的服務。

電子化政府已經成為政府治理不可或缺的工具，也是加快各國現代化進程的一個新的機遇，資訊科技的快速發展，特別是網際網路技術的普及應用，使電子化政府的發展成為當代資訊化的最重要的領域之一。電子化政府的發展之所以受到世界各國的重視，一方面是因為政府是全社會中最大的資訊擁有者、最大的資訊科技的用戶，有效地利用資訊科技，可以建立一個更加勤政、廉政、精簡和有競爭力的政府；另一方面也是因為資訊科技能夠使人民更好地參與各項決策活動的政府，從而促進社會的進步，資訊化使許多政府原來不可能做到的事情不僅可以做到，而且可以做得更快、更好，幫助政府實現對國家的有效管理，今天，無論經濟與社會的發展或者國家安全的保障，都不能沒有電子化政府的支援。

建立電子化政府是實施政府創新的關鍵措施，網際網路作為人類進入資訊時代的一種標誌性資訊傳播方式，自其產生以來一直以超出人們想像的速度迅猛發展，目前已成為一個擁有眾多政府部門、機構團體和個人用戶的全球性的綜合電腦資訊網路，網際網路的資訊交流具有開創性、即時性、交互性、無仲介性、費用低廉等特點，網際網路在最廣泛的程度上促進了人類社會的資訊交流，在人類原有的公共活動範圍之外締造了一個虛擬的公共空間，對人們的現實經濟生活、社會生活、文化生活、政治生活都產生了相當重要的影響。

過去一個世紀波瀾壯闊的科技革命歷程來看，「效率」應該正在成為各國發展的基本動力，而電子化政府作為體現國家创新能力的主要工具，更應在新世紀得到全面建設與加強。目前來看，電子化政府已經成為了世界各國普遍追蹤的潮流，綜觀美國、英國、台灣、法國、日本等國家電子化政府發展的狀況，有一些共同的趨勢值得我們注意：改革現有的行政程序；充分運用資訊科技；重視政府

與社會間的互動；致力於提供更加快捷的公共服務，提高行政效率和透明度等。

從整體上而言，在電子化政府到來之前，政府整個資訊的流動是緩慢的、單向的，人民對政治的參與有限，而資訊科技的發展，促進了政府職能和運作方式的變革。資訊科技的運用縮短了政府與人民之間的距離，是政府對人民服務的功能得到強化，由於網際網路的快捷性、可對話性，一些國家已經透過各種媒體進行政策宣傳或實施政策，而民眾也可以利用網路直接獲取和自己利益相關的各種訊息，網路資訊的多元化與電子化政府的運用，弱化了政府的資訊特權，迫使政府機關和官員強化服務顧客的觀念，有利於提升了民眾的資訊判斷力和政策評判力。資訊科技的運用提高了政府行政效率，促進行政改革，近年來，許多國家將網際網路與電腦廣泛運用於各種社會資料的採集和分析，使中央政府能及時、全面地掌握政府的情況，政府與政府間資訊流通與交換的能力也同步增強，這就為各國減少政府管理的層級、精簡機構、提高效能創造了條件。

第二節 研究發現

在資訊時代，政府再造與以往有兩點不同：一為資訊工具與資訊體系在政府再造中扮演的角色日漸吃重，一為資訊技術在政府再造中扮演更為重要的地位，政府仍然是資訊單一最大的搜集、使用、保管、及生產者，資訊是政府幕僚與相關活動的中心資源，其無論是在追求民主與政治的過程、或在管理資源、執行機制、衡量成效、及服務的傳遞上，資訊都是最基本的要素，政府的工作是非常資訊密集的，根據上述，我們可以知道電子化政府為政府機關的運作，乃利用先進的資訊技術配合上網路的聯繫，並結合公務人員運用資訊工具的技巧與能力，形成一資訊體系，以提昇政府行政的有效性，增進與民眾之間的互動性。

理論上，資訊技術所能做到的，其他方法也可以達成，但在實務上，資訊技術可以增加速度與減少資訊成本，因此它可以達成其他方法所無法想像的事物，因此，資訊技術真的帶來改變，其對政府改造有三項潛在的基本變革：（一）取代傳統的行政方式，可以自動化地接受、儲存、處理、輸出、或轉換資料，如辦事員工作的自動化。（二）輔助目前人為處理過程，如幫助政府的決策過程、政府部門間資訊的傳遞、及決策方法的引用。（三）創造新的資訊技術執行系統，如改善公共服務速度。

在實務上，資訊技術可以為政府改革帶來便宜、更多、更快、更好、以及新的發現等好處，資訊技術對於這些政府再造工作的好處如下：（一）在增加效率方面，降低資訊搜集與聯繫成本，以提升政府人事管理機能的效率。（二）在分權化方面，資訊技術提供了地方政府更為有效的決策能力，並創造了地區之間的

新資訊流通模式。(三)提高合理性方面，資訊技術可以創造新的合理資訊，並傳播合理資訊給新的接受者，以提供更有效的合理性。(四)改善資源管理，資訊技術可以創造新的執行狀況，並可快速傳遞給決策者，使政府的資源管理更有效率。(五)市場化，資訊技術可以提供必要的新資訊，以建立政府與市場之間的關係，並可以新的資訊型態來傳遞公共服務。³⁰¹

各國規劃電子化政府的經驗，電子化政府不是只在強調政府供給面的服務而已，也要同時承擔創造人民使用網路的需求，提供人民均等運用資訊科技於政府服務的機會，所以，電子化政府提出和規劃的目的不論是提升「服務效能」、「辦公效率」還是「決策品質」，使用的「主體」應該放在人民才對，而不是只注意產品的改善，忘記了市場與顧客導向。從相關電子化政府的業務報告來看，電子化政府的發展重點計畫，花了大錢投資改善了資料庫、網站、資訊分享的形式甚至還要視訊會議聯網等，完全以政府功能增設角度出發，但是卻忽略了一般顧客需求和潛在客戶的開發，也就是市場和提供服務的對象。事實上，至今所有的先進民主國家都深信：如果無法創造人民需求，解決人民平等運用資訊科技於政府服務的問題，電子化政府永遠無法成功。³⁰²

根據學界的研究與探討，本論文研究發現資訊科技的運用確實可以提升政府運作的效率，不論是激進式、漸進式或綜合式的政府再造模式皆可以運用資訊科技來提升政府本身的效率，因此在政府再造過程中電子化政府的應用被政府積極的推動，政府可以運用資訊科技將服務以各種媒體型態呈現，藉以提升政府的服務效率，政府將可以電子化形式將訊息與服務傳遞給民眾，而民眾也可以輕易的獲取所需資訊。

以美國電子化政府應用而言，白宮網站其內容相當豐富，每日皆有布希總統相關報導，目前，美國聯邦政府一級機構已全部上網，州一級政府也全部上網，幾乎所有縣市都已建有自己的網站，美國聯邦政府網站，它是一個完整的、開放的政府網站體系，據了解，目前美國政府網站多達兩萬多個，而且內容非常豐富，頁面數量也非常多，一般的公民很難透過網絡搜尋來準確快捷獲得其服務，當然需要門戶網站加以引導，網站裡面的內容豐富，訊息量大，而且內容涵蓋了有關市民、企業和政府之間的訊息和服務，也包括各種公開的統計數據，服務是其最明顯的特色，充分實現該網站用戶至上的理念，從設計的服務欄目，呈現的服務窗口，以及可以透過該網站進入的其他網站的便利程度和查詢、搜索的便捷性來看，都是其不錯的優點，也就是說，透過該網站，充分實現了美國政府的服務公

³⁰¹黃仁德、姜樹翰，網路與電子化政府，《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》，台北，民國 90 年 5 月，第 149-182 頁。

³⁰²蔡志恆，電子化政府之評析，《國政研究報告》，憲政(評)091-384 號，民國 91 年 10 月，<<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-384.htm>>，2003/3/11。

民意識，正如美國總統在關於電子化政府的講話中所宣揚的：這是美國的 21 世紀政府，是你們的政府，是很容易接觸的政府，從白宮網站的首頁所提供的服務來看，幾乎包括目前網站所可能提供的各種服務，例如關於網站地圖、搜索、高級搜索，主題選擇，客戶調查、參考資料，而且在網頁下面還有常問問題回答 (FAQ)、聯絡我們等服務內容，充分顯示了網站的人性化服務特徵。

以日本電子化政府應用而言，目前，日本各級政府都在努力推行電子化政府，電子化政府要求一切行政手續借助電腦和網路來完成，使行政機關內部、行政機關和國民之間過去需要見面才能辦理的業務全部在線上進行，中央和地方的行政網路一體化，保證資訊能夠相互流通，實現資訊的能在短時間內共用。初步建成的日本電子化政府系統在運行中已經實現了諸多優點：一是省力省時、方便快捷，這主要實現電子申請上，申請者可以從網路上下載電子化的申請書，行政單位受理申請書之後，進行確認並提供相關證明和批文，各種費用的收支也透過線上方式完成。2003 年 3 月，日本總務省已經開始部分運用電子申請系統，對於申請者來說，全部手續透過網路解決，過去跑多少天都辦不成的事情，現在坐在家中或辦公室裏就能處理好。二是提高了決策透明度和選舉準確度，現在日本每個政府機關都有自己的網站，國民可從這些網站下載有關文件，有些文件定案之前，除了召開各種會議論證之外，還放在網頁上，讓人們提供意見，徵求廣大國民的意見，這既提高了大家的參與意識，也便於廣泛吸收合理化建議。

以台灣電子化政府應用而言，例如身處雲林，可以方便的獲取台北市政府各項資訊與政策訊息，也可以由台北市政府的網站連結其他中央部會或縣市政府的網站，由雲林縣政府的網站也可以向外連結，在網際網路的造福之下，人民確實方便不少，但是也發現網站內容不一致，未來政府應該加強豐富網站的內容，以及網站與網站間的連結度，另外政府應該加強行政人員對資訊運用的訓練，以提供最及時最快的服務給人民。電子化政府的推動為長期性工作，就技術面言，將隨時審度新興資訊科技之發展，提供更便利及創新的服務；就服務內容的完整及充實言，將由各機關就所主管業務積極推動為民服務網路化、電子化，並經由政府入口網提供服務，以利民眾查詢及使用。未來將加強推動各機關既有服務網站與政府入口網間之服務整合，以期落實「一處收件，全程服務」的理想。

主要參考書目：

一、中文部分（依照筆畫順序排列）

官方文書：

台北市政府，台北市政府資訊政策白皮書，

<

<http://www.ic.taipei.gov.tw/infbook/%E8%B3%87%E8%A8%A%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.htm>>，2003/05/09。

行政院，政府再造綱領，台八十七研綜字第 一七三號，民國 87 年 1 月 14 日，<<http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-1.html>>，2003/05/06。

行政院研究發展考核委員會資訊管理處，電子化/網路化政府：大型行政資訊系統之整合規劃，民國 87 年 6 月 24 日，

<<http://www.rdec.gov.tw/misgw/intro/integrate.htm>>，2003/05/09。

行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案（九十 九十三年度），民國 90 年 4 月 11 日，

<http://www.rdec.gov.tw/mis/egov/egov_program041101.doc>，

2003/05/09。

行政院研究發展考核委員會，電子化政府報告書（九十一年度），

<<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/91paper/INDEX.HTM>>，2003/05/20。

行政院研究發展考核委員會，電子化政府推動方案執行情形報告(91/7-91/12)，

<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/0305_電子化政府推動方案執行情形.doc>，2003/05/25。

行政院研究發展考核委員會，行政院組織調整，

<<http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>>，2003/08/13。

行政院研究發展考核委員會，行政院組織與員額的基本規範，

<<http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm>>，2003/08/13。

行政院研究發展考核委員會，行政院組織與員額的基本規範：整體趨勢，

<<http://www.rdec.gov.tw/pln01/chinfang/整體趨勢/三.htm>>，

2003/08/13。

行政院研究發展考核委員會，日本行政機關組織調整機制，

<<http://www.rdec.gov.tw/pln01/chinfang/日本與韓國組織、員額規範/日本.htm>>，2003/08/13。

行政院研究發展考核委員會，全球電子化政府評比報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-61 頁，<<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-02%20全球電子化政府評比報告.doc>>，2003/08/29。

行政院研究發展考核委員會，創新服務具體範圍暨流程設計報告，《創新 e 化

- 整合服務規劃案》，第 1-110 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-07 創新服務具體範圍暨流程設計報告.doc>> ， 2003/09/07。
- 行政院研究發展考核委員會， 民調及現況分析報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-227 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-08 民調及現況分析報告.doc>> ， 2003/09/07。
- 行政院研究發展考核委員會， 創新服務項目風險分析及優先順序評估報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-87 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-09%20 創新服務項目風險分析及優先順序評估報告.doc>> ， 2003/09/07。
- 行政院研究發展考核委員會， 創新服務效益分析報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-167 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-10%20 創新服務效益分析報告.doc>> ， 2003/09/07。
- 行政院研究發展考核委員會， 創新服務對共通平台的 IT 需求分析報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-94 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-11 創新服務對共通平台的 IT 需求分析報告.doc>> ， 2003/09/07。
- 行政院研究發展考核委員會， 電子化政府服務衡量指標研究報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-95 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-12 電子化政府服務衡量指標研究報告.doc>> ， 2003/09/07。
- 行政院研究發展考核委員會， 民間投資參與創新服務經營機會分析報告，《創新 e 化整合服務規劃案》，第 1-191 頁， <
<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/e-service/交付項目/SSF-13%20 民間投資參與創新服務經營機會分析報告.doc>> ， 2003/09/08。

會議論文：

- 史美強、廖興中， 知識經濟、網路社會與新治理模式之探討，《國政研究報告》，「知識經濟與政府施政學術研討會」，民國 90 年 4 月， <
<http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-09.htm>> ， 2003/03/18。
- 史美強， 組織網絡與治理，《行政管理學術研討會》，空中大學主辦，民國 89 年，第 70-80 頁。
- 江大樹， 中央政府組織體制之調整，《國策期刊》，第 4 期，民國 87 年 9 月，「中央政府再造研討會」， <
http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/m1/m4_4.htm> ， 2003/03/26。
- 吳惠林， 知識經濟、科技與永續發展，《2001 知識經濟社會與國家發展學術研

- 討會》，台北，民國 90 年 5 月，第 3-21 頁。
- 李英明， 資訊時代下的國家與社會 ，《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》，台北，民國 90 年 5 月，第 275-287 頁。
- 李宗勳、鄭錫錯， 知識經濟時代的新治理模式 - 歐陸新治理（Modern Governance）觀點 ，《國政研究報告》，「知識經濟與政府施政學術研討會」，民國 90 年 4 月，
< <http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-11.htm> > ，
2003/03/18。
- 宋學文， 全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響 ，《國政研究報告》，「知識經濟與政府施政學術研討會」，民國 90 年 4 月，
< <http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-02.htm> > ，
2003/03/18。
- 林鍾沂， 政府改造的理論反思：效率型政府或回應型政府 ，《國政研究報告》，內政(評)091-092 號，民國 91 年 5 月，「立法院應如何面對行政院提出之政府改造案」座談會之書面發言稿，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-092.htm> > ，
2002/12/11。
- 林鐘沂， 論不可治理、統合主義與政策作為的實際 ，台北：民主基金會公共事務與國家發展學術研討會論文，民國 90 年。
- 柯三吉， 日本政府再造的發展經驗 ，台北，跨世紀的政府再造學術研討會論文，民國 87 年 5 月，第 2-16 頁。
- 孫國祥， 電子治理的機會與挑戰：善治再造？ ，《國政研究報告》，內政(研)091-043 號，民國 91 年 5 月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm> > ，
2002/12/12。
- 孫以清， 資訊戰與威嚇的可信度：論戰略資訊戰與嚇阻 ，《國政研究報告》，內政(研)091-040 號，民國 91 年 5 月，第二屆「政治與資訊」學術研討會，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-040.htm> > ，
2002/12/12。
- 莊道明， 從世界各國電子化政府評估報告 - 展望電子化政府發展方向 ，行政院研考會「服務、創新與績效 - 電子化便民服務研討會」，民國 91 年，
< <http://www.rdec.gov.tw/res01/agenda911024/01.htm> > ，2002/12/12。
- 張世賢， 知識經濟時代政策制定型態的探討 ，《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》，台北，民國 90 年 5 月，第 183-204 頁。
- 黃仁德、姜樹翰， 網路與電子化政府 ，《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》，台北，民國 90 年 5 月，第 149-182 頁。
- 黃朝盟， 中央政府網路的好用度評估 ，《二十一世紀公共行政新思潮研討會》，東海大學公共行政學系，民國 90 年 4 月，

< <http://www2.thu.edu.tw/~deptpuad/4.27/8.PDF> > , 2003/09/08。

詹中原, 全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視, 《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》, 台北, 民國 90 年 5 月, 第 23-45 頁。

劉宜君, 政策知識管理與社會網絡 - 政府部門政策知識網絡之初探, 《國政研究報告》, 憲政(研)092-008 號, 民國 92 年 2 月, 曾發表於 91 年 11 月東海大學企管系「2002 新世紀、新知識、新思維 - 第二屆跨領域管理學術暨實務研討會」,

< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-008.htm> > , 2003/3/11。

蕭乃沂, 化民意為施政知識：智慧型政府必備的能力, 《國政研究報告》, 「知識經濟與政府施政」學術研討會, 民國 90 年 4 月,

< <http://www.npf.org.tw/Symposium/s90/900414-CL-05.htm> > , 2002/12/14。

蕭乃沂、鄭嘉豪、李惠如, 各國推動電子化政府之比較：整體資訊建設指標的觀點, 「21 世紀 服務 創新 績效 - 電子化政府的願景研討會」,

< <http://www.rdec.gov.tw/res01/conference0930/01.htm> > , 2002/12/14。

蕭乃沂, 電子化政府便民應用服務的評估：以電子稅務為探討個案, 《二十一世紀公共行政新思潮研討會》, 東海大學公共行政學系, 民國 90 年 4 月, < <http://www2.thu.edu.tw/~deptpuad/4.27/9.PDF> > , 2003/09/08。

專書：

丘昌泰著,《公共管理 - 理論與實務手冊》, 台北, 元照, 民國 89 年。

台灣行政法學會,《行政程序法之討論 - 傳播行政之爭訟》, 台北, 元照, 民國 92 年。

江岷欽、劉坤億,《企業型政府 - 理念、實務、省思》, 台北, 智勝, 民國 88 年。

李毓昭譯,《IT 革命：資訊科技革命時代 - 大趨勢》, 台北, 晨星, 民國 89 年。

呂育誠、陳恆鈞、陳菁雯、劉淑惠譯, David H. Rosenbloom 著,《公共行政學》, 台北, 麥格羅希爾, 民國 89 年。

林水波編著,《政府再造》, 台北, 智勝, 民國 88 年。

林鍾沂、林文斌譯, Owen E. Hughes 著,《公共管理新論》(第二版), 台北, 韋伯文化, 民國 88 年。

松田米次著, 洪榮昭譯,《21 世紀的資訊社會：電腦理想國的省思》, 台北, 幼獅書局, 民國 76 年。

卓秀娟、陳佳伶譯,《數位化經濟時代：全球網路生活新模式》, 台北, 麥格羅希爾, 民國 86 年。

孫本初審訂, B. Guy Peters 著,《政府未來的治理模式》, 台北, 智勝, 民國 89 年。

- 孫本初、江岷欽、R. T. Golembiewski 主編，《公共管理論文精選 I》，台北，元照出版，民國 88 年。
- 孫同文，《從威權政府到民主治理 - 台灣公共行政理論與實務之變遷》，台北，元照，民國 92 年。
- 夏鑄九譯，Manuel Castells 著，《網絡社會之崛起》，台北，唐山出版社，民國 87 年。
- 陳恆鈞譯，James P. Lester and Joseph Stewart JR. 著，《公共政策演進研究途徑》，台北，學富，民國 90 年。
- 翁興利著，《公共政策 - 知識應用與政策制訂》，台北，商鼎文化，民國 85 年。
- 黃榮護主編，《公共管理》，台北，商鼎文化，民國 88 年。
- 黃朝盟，《電子化政府網站設計與評估》，台北，韋伯文化，民國 90 年。
- 詹中原主編，《新公共管理 - 政府再造的理論與實務》，台北，五南，民國 88 年。
- 劉毓玲譯，David Osborne and Ted Gaebler 著，《新政府運動》，台北，天下文化，民國 82 年。
- 蘇永欽主編，《政府再造 - 政府角色功能的新定位》，台北，新台灣人基金會，民國 91 年。

學位論文：

- 沈淑敏，《民主行政的建構：新公共行政與新政府運動的回應》，民國 88 年 7 月，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 林美良，《知識管理在公部門應用之研究 - 以電子化政府為例》，民國 89 年，國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 陳力維，《當代我國政府再造之研究》，民國 88 年 7 月，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 陳明照，《企業精神政府之機制與設計》，民國 90 年 1 月，國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 陳泰佑，《渾沌時代國家機關角色的蛻變》，民國 91 年 7 月，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 陳 岳，《從政府再造析論公務人力資源管理與發展之理論及實務》，民國 91 年，國立臺灣師範大學三民主義研究所博士論文。
- 張俊揚，《公共組織網絡化之研究 - 資訊科技的觀點》，民國 89 年 3 月，國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 傅冠瑜，《電子化政府理念之檢視與前瞻》，民國 88 年 6 月，國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 路蓮婷，《我國網站政府建制與功能之研究》，民國 91 年，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 趙美珍，《我國行政機關提升為民服務品質作法之研究 - 以服務品質獎頒發為

- 例》，民國 92 年，國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 潘彥佃，《我國政府 WWW 網站與資訊公開之研究 - 以中央政府為例》，民國 88 年 6 月，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 蔡武軒，《網絡社會與公共組織變遷之研究》，民國 89 年 12 月，私立東海大學公共行政研究所碩士論文。
- 謝明吉，《日本行政革新對於政經制度影響之分析 (1994-2001)》，民國 91 年 6 月，國立成功大學政治經濟學研究所碩士論文。
- 謝美菱，《從數位化、網路化、虛擬化的觀念論政府再造 - 以桃園地政事務所為例》，民國 91 年，私立元智大學資訊管理學系碩士論文。

期刊：

- 王世中，電子化政府的挑戰與因應之道，《人事管理》，第 36 卷第 2 期，南投，人事管理，民國 88 年 3 月，第 24-30 頁。
- 王旭統，新政府「政府再造」的新取向，《人事月刊》，第 31 卷第 4 期，台北，人事月刊，民國 89 年 10 月，第 20-26 頁。
- 史美強，從政府再造觀點探討政府管理現代化問題，《現代化研究》，第 23 卷，台北，財團法人促進中國現代化學術研究基金會，民國 89 年 7 月，第 2-21 頁。
- 史美強，公共組織再造之理論基礎，《行政管理論文選輯》，第 12 輯，民國 87 年，第 85-120 頁。
- 江偉平，電子化政府，《公教資訊季刊》，第 2 卷第 3 期，高雄市政府公教人力資源發展中心，民國 87 年 9 月，第 1-9 頁。
- 江偉平，網際網路世界博覽會的時代意義與契機，《研考雙月刊》，第 20 卷第 3 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 85 年 6 月，第 18-24 頁。
- 江明修、蔡金火、梅高文，第三波政府再造之道，《人事管理》，第 35 卷第 12 期，南投，人事管理，民國 87 年 12 月，第 4-20 頁。
- 行政院研究發展考核委員會資訊管理處，邁向二十一世紀電子化政府，《公務人員月刊》，第 3 期，台北，公務人員月刊社，民國 85 年 9 月，第 29-34 頁。
- 何全德，資訊安全控管與偵防 - 從電子化政府談資訊安全控管與偵防，《資訊安全通訊》，第 6 卷第 1 期，台南，中華民國資訊安全學會，民國 88 年 12 月，第 95-98 頁。
- 何全德，如何建立電子化政府資訊安全機制？，《資訊與電腦》，第 231 期，台北，資訊與電腦，民國 88 年 10 月，第 49-55 頁。
- 吳定，政府再造與政策制定，《人力發展》，第 83 期，南投，人力發展月刊社，民國 89 年 12 月，第 18-23 頁。

- 吳鳳英，如何落實政府再造工程，《泰山職訓學報》，第3期，台北，行政院勞工委員會職業訓練局泰山職業訓練中心，民國89年4月，第91-105頁。
- 吳慶輝，從美國國家績效評估 NPR - 看我國政府再造工程，《立法院院聞》，第28卷第6期，台北，立法院院聞月刊社，民國89年6月，第39-52頁。
- 李中興，柯林頓的政府改革計畫，《美國月刊》，第8卷12期，台北，政治大學國關中心，民國82年，第81-97頁。
- 李雪津，推動電子化/網路化政府，創造競爭優勢，《研考報導》，第42期，南投，臺灣省政府研究發展考核委員會，民國87年4月，第24-34頁。
- 李宗勳，以「總量管制」推動政府業務委外的理論與作法，《考銓季刊》，第25期，頁101-113，民國90年。
- 林嘉誠，政府資訊建設與公義社會，《研考雙月刊》，第26卷第1期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國91年2月，第32-44頁。
- 林博文講、陳柏欽整理，建構政府再造的優質行政文化 - 新公共管理的治理模式，《人事月刊》，第33卷第5期，台北，人事月刊，民國90年11月，第14-23頁。
- 林水波、陳志瑋，顧客導向的政府再造策略，《政治科學論叢》，第10期，民國88年6月，第319-354頁。
- 邴鴻貴，政府再造理論與實務之探討 - 建構電子化及優質的政府，《黃埔學報》，第39期，高雄，陸軍軍官學校黃埔出版社，民國89年6月，第159-174頁。
- 紀國鐘，電子化政府推動現況與未來發展，《研考雙月刊》，第25卷第1期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國90年2月，第15-20頁。
- 范祥偉，當前英國文官制度發展之研究，《人事行政》，第122期，台北，中國人事行政學會出版委員會，民國86年10月，第50-66頁。
- 范錚強，先進國家網路申辦之推動現況，《研考雙月刊》，第23卷第1期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國88年2月，第15-21頁。
- 侯崇文，信心危機與永續經營，《政策月刊》，第65期，台北，中國國民黨中央政策會政策研究工作會，民國89年12月，第14-16頁。
- 徐恩普，我國國家資訊基礎建設(NII)之探討，《理論與政策》，第12卷第1期，台北，理論與政策，民國87年2月，第87-100頁。
- 孫本初、劉坤億、范祥偉，英、紐、澳、美四國政府再造經驗對我國的啟示，《考銓》，第24期，台北，考試院，民國89年10月，第2-32頁。
- 孫本初，英、美政府再造經驗對我國的啟示，《人事月刊》，第30卷第2期，台北，人事月刊，民國89年2月，第4-17頁。
- 莊伯仲，網路隱私 - 電子化政府的一個迷思，《網際先鋒》，第79期，台北，遠播資訊，民國89年12月，第22頁。
- 許世雨，美國新政府運動發展與問題之探討，《華岡社科學報》，第14期，台

- 北，文化大學，民國 89 年 6 月，第 131-155 頁。
- 許明溪，法國行政機關資訊化現況，《資訊謀報》，第 2 期，台北，資訊謀報，民國 80 年 10 月，第 164-166 頁。
- 陳啟光，強化計畫管理是現階段推動電子化政府之重要工作，《研考雙月刊》，第 25 卷第 2 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 90 年 4 月，第 75-81 頁。
- 陳育慧，英國政府再造之經驗及啟示，《人力發展》，第 74 期，南投，人力發展月刊社，民國 89 年 3 月，第 41-47 頁。
- 陳敦源、蕭乃沂，臺北市府接受人民施政意見反應機制之研究，臺北：臺北市府研究發展考核委員會委託計畫，民國 90 年。
- 陳儔美，八十年代後日本的行政改革，《問題與研究》，第 38 卷第 8 期，台北，民國 88 年 8 月，第 21-36 頁。
- 黃朝盟，世界政府再造之啟示，《政策月刊》，第 39 期，台北，中國國民黨中央政策會政策研究工作會，民國 87 年 10 月，第 11-13 頁。
- 葉俊榮，邁向「電子化政府」：資訊公開與行政程序的挑戰，《經社法制論叢》，第 22 期，台北，行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心，民國 87 年 7 月，第 1-35 頁。
- 葉俊榮，政府再造與制度興革：以環境影響評估為例，《經社法制論叢》，第 23 期，台北，行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心，民國 88 年 1 月，第 1-29 頁。
- 楊朝祥，邁向二十一世紀電子化政府，《研考雙月刊》，第 22 卷第 1 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 87 年 2 月，第 3-9 頁。
- 楊朝祥，邁向數位時代的智慧型政府，《研考雙月刊》，第 23 卷第 1 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 88 年 2 月，第 3-9 頁。
- 詹中原，政府再造與國家發展，《研習論壇》，第 7 期，南投，研習論壇，民國 90 年 7 月，第 1-7 頁。
- 劉兆玄，掌握政府再造契機，追求國家永續發展，《自由中國之工業》，第 89 卷第 2 期，台北，行政院經濟建設委員會，民國 88 年 2 月，第 1-12 頁。
- 劉坤億，美國政府再造運動的分析與檢討，《立法院院聞》，第 27 卷第 4 期，台北，立法院院聞月刊社，民國 88 年 4 月，第 47-62 頁。
- 劉明堅等，德國政府再造考察報告，《立法院院聞》，第 27 卷第 2 期，台北，立法院院聞月刊社，民國 88 年 2 月，第 65-76 頁。
- 劉靜怡，資訊時代的政府再造：管制革新的另累思考，《月旦法學雜誌》，第 57 期，台北，月旦法學雜誌，民國 89 年 2 月，第 58-65 頁。
- 鄭吉男，澳洲公務人員培訓制度初探，《人力發展》，第 63 期，南投，人力發展月刊社，民國 88 年 4 月，第 16-23 頁。
- 鄭國泰、鄭淑娟，紐西蘭行政革新對我國的啟示，《人事管理》，第 35 卷第 12 期，南投，人事管理雜誌社，民國 87 年 12 月，第 21-29 頁。

- 謝百傑，「電子化政府」之可行性分析，《人力發展》，第 60 期，南投，人力發展月刊社，民國 88 年 1 月，第 67-75 頁。
- 謝登旺，政府再造的問題與對策，《三民主義學報》，第 19 期，台北，國立臺灣師範大學三民主義研究所，民國 88 年 4 月，第 225-250 頁。
- 鍾起岱，從政府再造來看政策執行管理之變革，《空大行政學報》，第 10 期，台北，國立空中大學公共行政學系，民國 89 年 6 月，第 97-128 頁。
- 魏啟林，全面推展電子化政府邁向資訊行政新紀元，《研考雙月刊》，第 23 卷第 5 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 88 年 10 月，第 3-11 頁。
- 魏啟林，我國政府再造工程展望，《研考雙月刊》，第 24 卷第 2 期，台北，行政院研究發展考核委員會，民國 89 年 4 月，第 4-10 頁。
- 魏啟林，人事電子化、網路化資訊服務，《人事月刊》，第 26 卷第 3 期，台北，人事月刊，民國 87 年，第 6-10 頁。
- 蕭全政，政權移轉與政府再造，《國策專刊》，第 15 期，台北，財團法人國策研究院文教基金會，民國 89 年 11 月，第 9-11 頁。

網路資料：

- 王佳煌，電子化政府與電子民主：以台北市政府為例，《國政研究報告》，內政(評)091-058 號，民國 91 年 5 月。
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-058.htm> > ，
2003/01/15。
- 王秉鈞，由資訊運用觀點看我國中央政府行政組織再造工作，《國政研究報告》，憲政(研)091-056 號，民國 91 年 11 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-056.htm> > ，
2003/3/11。
- 王漢源，運用資訊科技提昇行政機關生產力之研究，《人資發展資訊》，民國 89 年 12 月，<
http://www.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_03_digest/DIGEST_06.HTM
> ，2003/05/09。
- 尹懷哲，日本的政治改革(一) - 問題與成就的評析，《台灣日本綜合研究所》，財團法人日本文教基金會，民國 91 年 10 月，
< <http://www.japanresearch.org.tw/special-f-03.htm> > ，2003/03/26。
- 尹懷哲，日本的政治改革(二) - 後繼者小泉純一郎的結構改革，《台灣日本綜合研究所》，財團法人日本文教基金會，民國 91 年 10 月，
< <http://www.japanresearch.org.tw/special-f-04.htm> > ，2003/03/26。
- 江岷欽，企業型政府與工作簡化：美國「全國績效評鑑委員會」成功經驗之啟示，《經濟情勢暨評論季刊》，第 2 卷第 4 期，民國 86 年 2 月，

- < <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sp051.htm> > , 2002/12/12。
- 江岷欽, 政府再造與顧客導向的服務理念 ,《國立中央圖書館台灣分館館刊》, 第 6 卷第 1 期, 民國 88 年 9 月, < <http://www.ncltb.edu.tw/p6-1/pb6-101.htm#a000> > , 2002/12/15。
- 江岷欽, 公共管理革新之全球化趨勢 ,《國家文官培訓所電子簡訊》, 第 2 期, 民國 90 年 4 月, < <http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no2/02013.htm> > , 2002/12/1。
- 江志浩, 英國資訊時代推動政策面面觀 , 台北, 資訊工業策進會, 民國 89 年 10 月, < http://www.find.org.tw/trend_disp.asp?trend_id=1115 > , 2002/12/12。
- 江大樹, 國家競爭力與政府再造 ,《國策期刊》, 第 142 期, 民國 85 年 7 月, < http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/140-9/m142_6.htm > , 2003/10/02。
- 成之約, 工時縮減與企業因應策略 ,《國政研究報告》, 社會(研)089-003 號, 民國 89 年 12 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SS/089/R/SS-R-089-003.htm> > , 2003/03/25。
- 佐藤和美, 日本 e-Japan 戰略 - 新經濟時代的國家政策 , < <http://home.kimo.com.tw/liutaho/b13.htm> > , 2003/05/07。
- 吳容明, 政府改造的過去與未來 , 行政院人事行政局中興學術講座, 民國 91 年 9 月, < <http://www.rad.gov.tw/e-learning/culture/article-吳容明.htm> > , 2002/12/15。
- 吳秀光、廖洲棚, 運用資訊科技再造政府：以臺北市府線上服務的推行為例 ,《國家政策季刊》, 第 2 卷第 1 期, 行政院研考會, 民國 92 年 4 月, < <http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/08.pdf> > , 2003/05/10。
- 李英明, 政府改造 多點治理 少點統治 ,《國家政策論壇》, 第 1 卷第 10 期, 民國 90 年 12 月, < <http://www.npf.org.tw/monthly/00110/theme-122.htm> > , 2003/03/18。
- 李英明, 全球化時代下的台灣如何走出困境 ,《國政研究報告》, 內政(研)091-019 號, 民國 91 年 2 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-019.htm> > , 2003/03/18。
- 李文志、董娟娟, 從知識經濟的觀點重建政府的角色 ,《國政研究報告》, 內政(研)091-045 號, 民國 91 年 5 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-045.htm> > , 2003/3/11。

- 李孟壕， 電子化全球評比台灣第一 - 美國布朗大學報告中的反省（上） ，
《數位觀察者》，第 146 期，民國 92 年 1 月，
< <http://www.digitalobserver.com/141-150/146/lee.htm> > ，2003/05/24。
- 李孟壕， 電子化全球評比台灣第一 - 美國布朗大學報告中的反省（下） ，
《數位觀察者》，第 147 期，民國 92 年 1 月，
< <http://www.digitalobserver.com/141-150/147/lee.htm> > ，2003/05/24。
- 林嘉誠， 電子化政府的網路服務與文化 ，《國家政策季刊》，第 2 卷第 1 期，行
政院研考會，民國 92 年 4 月，
< <http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/01.pdf> > ，2003/05/10。
- 林玉凡、潘明君， 澳洲資訊經濟推動政策面面觀 ，台北，資訊工業策進會，民
國 89 年 10 月，< http://www.find.org.tw/trend_disp.asp?trend_id=1116 > ，
2002/12/15。
- 林逢慶， 消弭數位落差：政府的責任與對策 ，《國家政策季刊》，第 2 卷第 1
期，行政院研考會，民國 92 年 4 月，
< <http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/02.pdf> > ，2003/05/10。
- 泉田裕彥， 電子政府的死角 ，獨立行政法人經濟產業研究所，民國 91 年 10
月，< http://www.rieti.go.jp/cn/columns/a01_0059.html > ，2003/05/14。
- 科技發展政策報導， 21 世紀資訊化社會之創新與就業機會 - 德國政府之行動計
畫 ，民國 89 年 8 月， <
<http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/Sr8908/SR89081.HTM#SR8908106>
> ，2003/03/25。
- 馬遠榮， 第四波工業革命 - 奈米科技 ，國立東華大學物理學系研究論文，
<
[http://www.ee.ndhu.edu.tw/test/publications/publications4/publications4.ht](http://www.ee.ndhu.edu.tw/test/publications/publications4/publications4.htm)
[m](http://www.ee.ndhu.edu.tw/test/publications/publications4/publications4.htm)> ，2003/04/19。
- 孫同文， 新經濟時代的國家機關角色芻議 ，《國政研究報告》，憲政(研)090-021
號，民國 90 年 4 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-021.htm> > ，
2003/03/18。
- 高孔廉， 政府再造：簡併組織 簡化流程 ，《國政評論》，國安(評)090-258 號，
民國 90 年 10 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-258.htm> > ，
2003/05/09。
- 郭桂月， 資訊科技的功能與管理 ，《組織與管理》，中研院計算中心通訊，第
10 卷第 24 期，民國 83 年 11 月，< <http://www.ascc.net/nl/83/1024/04.txt>
> ，2003/05/09。
- 張世賢， 電子化政府的政策行銷 ，《國政研究報告》，內政(評)091-059 號，民
國 91 年 5 月，

- < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-059.htm> > , 2003/3/11。
- 張和中, 英國科學預算概況 1999 - 2002 ,《科技發展政策報導》, 民國 89 年 3 月, < <http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/Sr8903/SR8903T.HTM#SR8903T01> > , 2003/05/03。
- 許清琦、曾淑芬、劉靜怡、吳鴻熙, 公元二一 年台灣網路化社會之發展策略 ,《國家政策季刊》, 第 2 卷第 1 期, 行政院研考會, 民國 92 年 4 月, < <http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol03/04.pdf> > , 2003/05/10。
- 陳世運, WMRC 評台灣電子化政府服務排名世界第二 , 台北, 資訊工業策進會, 民國 90 年 10 月, < http://www.find.org.tw/0105/news/0105_news_disp.asp?news_id=1796 > , 2003/02/28。
- 陳敦源, 民主制度與治理組織 ,《國政專論》, 內政(專)字第 001 號, 民國 89 年 9 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/089/P/IA-P-001.HTM> > , 2003/03/18。
- 陳德昇, 中共國務院機構改革：近程與挑戰 (1998-2001) - 政府再造觀點 ,《遠景季刊》, 第 3 卷第 1 期, 民國 91 年 1 月, < http://www.future-china.org.tw/csipf/press/quarterly/pq2002-1/pq2002-1_4.htm > , 2003/05/06。
- 曹俊漢, 全球化下政府的治理新貌 ,《國政評論》, 內政(評)091-115 號, 民國 91 年 6 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-115.htm> > , 2003/03/18。
- 曹俊漢, 全球治理趨勢 爭取國際生存空間 ,《國家政策論壇》, 第 1 卷第 10 期, 民國 90 年 12 月, < <http://www.npf.org.tw/monthly/00110/theme-032.htm> > , 2003/03/18。
- 黃朝盟, 電子化政府挑戰 2008 的盲點 ,《國政研究報告》, 憲政(評)091-290 號, 民國 91 年 7 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-290.htm> > , 2003/3/11。
- 黃朝盟, 趨向策略整合的電子化政府服務 ,《國政研究報告》, 憲政(評)091-463 號, 民國 91 年 12 月, < <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-463.htm> > , 2003/3/11。
- 馮明惠、田棟、黃怡芳, 各國電子化服務推動策略與績效評估模式研究 ,《科技發展政策報導》, 民國 91 年 7 月,

- < <http://nr.stic.gov.tw/ejournal/SciPolicy/sr9107/sr9107002.htm> > ,
2003/05/14。
- 葉俊榮, 行政院組織改造的目標、原則及推動機制, 《國家政策季刊》, 創刊號, 行政院研考會, 民國 91 年 11 月,
< <http://www.rdec.gov.tw/res/res02/vol01/1-23.pdf> > , 2003/05/09。
- 楊鈞池, 資訊化對政治人物支持的影響 - 比較日本為例, 《國政研究報告》, 內政(研)091-063 號, 民國 91 年 5 月,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-063.htm> > ,
2003/03/18。
- 楊鈞池, 日本行政革新, 《國政評論》, 內政(評)090-005 號, 民國 90 年 1 月,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/C/IA-C-090-005.HTM>
> , 2003/03/26。
- 楊鈞池, 一九九 〇年代日本行政革新之政治分析, 《國政研究報告》, 內政(研)090-056 號, 民國 90 年 10 月,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-056.htm> > ,
2003/03/26。
- 楊鈞池, 日參院改選後小泉面臨挑戰, 《國政評論》, 內政(評)090-125 號, 民國 90 年 8 月,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-C-090-125.htm> > ,
2003/03/26。
- 楊日青, 政府改造別走錯方向, 《國政評論》, 憲政(評)091-210 號, 民國 91 年 5 月,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-210.htm> > ,
2003/03/18。
- 楊翹楚, 法國行政革新與文官制度之關係, 《人力發展月刊》, 第 78 期, 民國 89 年 7 月, < <http://www.rad.gov.tw/edu03/78m/p22-28.htm> > , 2003/03/27。
- 詹中原, 數位民主與電子化治理, 《國政研究報告》, 憲政(研)091-052 號, 民國 90 年 9 月, 第 1-8 頁,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-052.htm> > ,
2002/12/12。
- 詹中原, 美國及紐西蘭政府再造簡介, 《游於藝雙月刊》, 第 13 期第 4 版, 民國 88 年 1 月, <
http://www.hrd.gov.tw/09_develop/09_05_monthly/number13/13_4_01.asp?version=13> , 2002/12/14。
- 詹中原, 全球化與公共行政改革: 知識經濟觀點之檢視, 《國政研究報告》, 憲政(研)090-047 號, 民國 90 年 8 月,
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-047.htm> > ,
2003/03/18。

- 詹中原，政府再造的新思維，《國政研究報告》，憲政(研)091-007 號，民國 91 年 1 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-007.htm> >，
2003/10/02。
- 管中祥，資訊控制？還是電子民主？- 我國電子化政府政策規劃與實際分析，中華傳播 2001 年年會，香港，民國 90 年 7 月，
< <http://www.benla.mymailer.com.tw/study/study-16.htm> >，2003/05/09。
- 管康彥，顧客導向與服務觀念之企業型政府建構：成功民營企業改造之借鏡，《經濟情勢暨評論季刊》，第 2 卷第 4 期，中華民國經濟部，民國 86 年 2 月，< <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sp031.htm> >，
2003/09/13。
- 劉芳梅，台灣電子化政府居全球領先地位，台北，資訊工業策進會，民國 91 年 10 月，
< http://www.find.org.tw/0105/news/0105_news_disp.asp?news_id=2333 >，
2003/2/27。
- 劉宜君，全球化與國家財政職能的轉換，《國政研究報告》，憲政(研)090-059 號，民國 90 年 11 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-059.htm> >，
2003/03/18。
- 劉宜君，政策參與與政府再造 - 談政策網絡的概念與類型，《國政研究報告》，憲政(研)091-008 號，民國 91 年 2 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-008.htm> >，
2003/03/19。
- 鄭錫錯，對我國發展知識經濟政策之省思，《國政評論》，憲政(評)090-203 號，民國 90 年 8 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-C-090-203.htm> >，
2003/03/18。
- 蔡淑如，加拿大電子化政府程度領先全球，台北，資訊工業策進會，民國 91 年 5 月，
< http://www.find.org.tw/0105/news/0105_news_disp.asp?news_id=2129 >，
2003/2/27。
- 蔡志恆，電子化政府之評析，《國政研究報告》，憲政(評)091-384 號，民國 91 年 10 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-384.htm> >，
2003/3/11。
- 蔡志恆，全球治理思潮與治理結構之發展，《國政研究報告》，憲政(研)091-052 號，民國 91 年 10 月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-052.htm> >，

- 2003/03/18。
- 賽明成，台灣推動電子化政府的內在正當性，《國政研究報告》，憲政(評)091-276號，民國91年7月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-276.htm> >，
2003/3/11。
- 鍾從定，政府組織再造：組織生命週期與變革，《國政研究報告》，憲(研)091-053號，民國91年10月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-053.htm> >，
2003/09/13。
- 蕭全政，政府經濟角色的辨正，《國策期刊》，第147期，民國85年9月，
< http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/140-9/m147_2.htm >，
2003/04/23。
- 蕭全政，政府再造的基本精神：小而美或小而能？，《電子簡訊》，國家文官培訓所，
< <http://www.ncsi.gov.tw/e-media/no6/06013.htm> >，2003/05/26。
- 蕭元哲，公共管理使用者觀點之電子學習，《國政研究報告》，內政(研)091-044號，民國91年5月，
< <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-044.htm> >，
2003/3/11。
- 蘇彩足、施能傑，各國行政革新策略及措施比較分析，行政院研考會委案，民國87年4月，
< <http://www.rdec.gov.tw/res/project/100.htm> >，2002/12/14
- 蘇炎坤、張榮峰，NII學術實驗平台，《通訊雜誌》，第16期，
< <http://www.cqinc.com.tw/grandsoft/cm/016/ex116.htm> >，2003/04/30。

二、英文部分（按照英文字母先後順序排列）

Official Papers:

- APEC, " Stocktaking for E-government Promotion Report to the Ministers from TEL ", May 2002, < <http://www.apectelwg.org/apec/are/telmin5sub07.htm> > , 2003/05/26.
- Cabinet Office, " Strategic Review And Reform - The UK Perspective. " OECD, Apr 1999,
< <http://www1.oecd.org/puma/strat/Symposium/UK.pdf> > ,2003/05/01.
- Castle Morpeth Borough Council, " Implementing Electronic Government Statement. " Mar 2002, < [http://www.castlemorpeth.gov.uk/morpeth/council.nsf/1c787d64d7cb0ae3852569810058efd3/b636488191a8204380256c6a004e1745/\\$FILE/Morpeth%20IEG22.pdf](http://www.castlemorpeth.gov.uk/morpeth/council.nsf/1c787d64d7cb0ae3852569810058efd3/b636488191a8204380256c6a004e1745/$FILE/Morpeth%20IEG22.pdf) > , 2003/05/07.

- Dale, Tony and Ian Ball, " Reinventing Government in New Zealand: how core government function benefited from market-type measurement. " World Bank Viewpoint, No, 16886, Oct 24, 2000, pp.1-4.
- Executive Office of The President Office of Management and Budget,
 " E-Government Strategy. " Washington, D.C., Feb 2002, pp.1-26,
 < http://www.feapmo.gov/resources/e-gov_strategy.pdf > , 2003/05/14.
- Information Technology Division, " The Promise of Electronic Government – Executive Summary. " <
http://www.state.ma.us/itd/massgov/publications/strategicplan/0_executive_summary.htm> ,2003/05/16.
- Office of the Vice President, " Improving Customer Service. " , Accompanying Report of National Performance Review, Sep 1993. <
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/csc.html> > , 2003/04/29
- Office of the Vice President, " Reengineering Through Information Technology. " Accompanying Report of National Performance Review, Sep 1993, <
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/itexe.html> > , 2003/04/29.
- Office of the Vice President, " Vice President Gore Announces Electronic Government Serve to Better Students. " Jan 1999, <
<http://www.networkusa.org/fingerprint/page5a/fp-gores-pilot-program.html> > , 2003/05/07.
- OECD, " Public Management Developments in France: Update 1998. " Aug 2000, <
<http://www1.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98fr.htm#Annex%20B> > , 2003/05/04.
- OECD, " Japan Public Management: Profiles 1992. " <
<http://www1.oecd.org/puma/country/Profiles/JapanGB.pdf> > ,
 2003/05/05.
- OECD, " Public Management Developments in France: Update 2000. " Feb 2001,
 < <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000jp.htm#A> > ,
 2003/05/05.
- OECD, " Public Management Developments in New Zealand: Update 2000. " Sep 2000,
 < <http://www1.oecd.org/puma/country/Surveys2000/surv2000nz.htm#A> > ,
 2003/05/07.
- OECD, " Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation. " Public Management Policy Brief No.10 , Nov 2001,
 < <http://www.oecd.org/doc/M00022000/M00022062.doc> > ,2003/05/09.
- OECD, " Government of the Future. " Public Management Policy Brief No. 9, Jun 2001, <
<http://www.oecd.org/dataoecd/1/5/1917165.pdf>> ,2003/09/15.

Parliamentary Office of Science and Technology, “ Electronic Government. ” Feb 1998, < <http://www.parliament.uk/post/pn110.pdf> > ,2003/09/08.

Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan: Summary. ” Jan 2001, < <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122summary.html> > , 2003/05/07.

Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan Priority Policy Program. ” Mar 2001, < <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/priority-all/index.html> > , 2003/05/19.

Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ Formation of the World's Most Advanced Information and Telecommunications Networks. ” Mar 2001, < <http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/priority-all/3.html> > , 2003/0/19.

Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan 2002 Program. ” Jun 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0626_e.html > , 2003/05/19.

Prime Minister of Japan and his Cabinet, “ e-Japan Strategy. ” Jan 2001, < http://www.kantei.go.jp/foreign/it/network/0122full_e.html > , 2003/05/19.

President George W. Bush, “ The Importance of E-Government. ” White House, < http://www.whitehouse.gov/omb/egov/pres_memo.htm > , 2003/05/14.

Report On The Assessment Of The Electronic Government Information Product, Mar 30 1999, pp.1-100, < http://www.access.gpo.gov/su_docs/nclisassessment/FinalRprt.PDF > , 2003/05/17.

Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan, Republic of China, “ Government Reform in the Republic of China (Taiwan) ” , Nov 2002, pp.1-28, < <http://www.rdec.gov.tw/home/reform.htm> > , 2003/08/11.

Scaramuzzi, Elena, “ InfoDev exchange. (7) ” World Bank Newsletter, No, 24736, March 31, 2001.

United Nations, “ Benchmarking E-Government: A Global Perspective, Division for Public Economics and Public Administration. ” May 2002, < <http://www.unpan.org/e-government/Benchmarking%20E-gov%202001.pdf> > , 2003/09/05.

United Nation Economic and Social Commission for Asia and Pacific, “ What is Good Governance? ” < <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> > ,2003/09/15.

White House, “ Government Performance Results Act of 1993. ” < <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d103:SN00020:TOM:bss/d103query.html> > ,2003/05/14.

- White House, " The E-Government Act of 2002. " < <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR02458:TOM:/bss/d107query.html> > ,2003/05/14.
- World Bank, " Electronic Governance: Re-inventing Good Governance. " < <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Okot-Uma.pdf> > ,2003/04/21.
- World Bank, " France Administrative and Civil Service Reform. " < <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/francestudy.htm> > , 2003/05/04.
- World Bank, " A Definition of E-Government. " < <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm> > , 2003/05/08.
- World Economic Forum, Global Information Technology Report 2001-2002 - Readiness for the Networked World, Center for International Development at Harvard University (CID), Oxford University Press, Apr 2002, < http://www.weforum.org/pdf/gcr/gitrr/gitrr2002_execsumm.pdf > ,2003/09/05.

Books:

- Andersen, D.F. and S.D. Dawes, Government Information Management: A Primer and Case Book, NJ.: Prentice Hall,1991.
- Cohen, S., The Effective Public Manager, CA.: Jossey Bass, 1988.
- Castells, Manuel, The Information City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process, Oxford: Blackwell. 1989.
- Frederickson, H. George, The Spirit of Public Administration, San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
- Frissen, P.H.A., Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State, MA: Edward Elgar, 1999.
- Fountain, Jane E., Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC.: Brooking Institution Press, 2001.
- Gore, Al, From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less, Washington D. C.: USGPO, 1993.
- Gore, Al, Creating A Government That Works Better and Costs Less: Status Report, Washington D. C.: USGPO, 1994.
- Gore, Al, Common Sense Government: Works Better and Costs Less, Washington D. C.: USGPO, 1995.
- Gore, Al, The Best Kept Secrets In Government, Washington D. C.: USGPO, 1996.

- Gore, Al, Businesslike Government, Washington D. C.: National Performance Review, 1997.
- Gore, Al, National Partnership for Reinventing Government, IN WWW: NPR, 1998.
- Hamel, G., Leading the Revolution, Cambridge, Mass: Harvard Business School Press, 2000.
- IBRD, Governance: The World Bank's Experience, Washington, DC, 1994.
- Jun, Jong S., Public Administration: Design and Problem Solving, New York: Macmillan Publishing Company, 1986.
- Kooiman, Jan., Modern Governance: New Government-Society Interactions, London: Sage, 1993.
- Kettl, Donald F., The Global Public Management Revolution, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.
- Lipnack, J. and Stamps, J., The Age of the Network: Organization Principles for 21st century, N.Y: John Wiley, 1994.
- Osborne, David and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, New York, Penguin Book, 1992.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert, Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press, 2000.
- Rosenbloom, D., Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, (4th), N.Y.: McGraw-Hill, 1998.
- Scott, Hraham C., Government Reform in New Zealand, Washington, D.C.: IMF, 1996.
- Scarborough H. and Corbett, J.M., Technology and organization. Power, Meaning and design, London: Routledge, 1992.
- Starling, G., Managing the Public Sector, 4 th ed., CA.: Wadsworth Co., 1993.
- Skocpol, T., State and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia and China, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- Thurow, L., Creating Wealth: The New Rule for Individuals, Companies and Countries in a Knowledge-Based Economy. London: Nicholas Brealey, 1999.
- Trauner, G., E-Government: Information and Communication Technology in Public Administration, Brussels: IIAS, 2002.
- UNDP, Governance for Sustainable Human Development, Management Development and Governance Division, 1996.
- U.S. Government Printing Office, Superintendent of Documents, Library Programs Services, Managing the FDLP Electronic Collection, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1998.

Zuboff, S., In the age of the smart machine: The future of work and power.
Oxford: Heinemann, 1988.

Periodicals:

- Applebaum, Anne, " Tony Blair and the new left. " Foreign Affairs, Vol.76, Issue 2, Mar-Apr 1997, pp. 45-60.
- Arnold, P. E., " Reform's Changing Role " Public Administration Review, Vol. 55, Issue 5, Sep-Oct 1995, pp. 407-417.
- Aucoin, P., " Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. " Governance, Mar 1990, pp.115-137.
- Bretschneider, S. I., " Management Information Systems in Public and Private Organizations: An Empirical Test. " Public Administration Review, Vol. 50, Issue 5, 1990, pp. 536-545.
- Bretschneider, S. I., " Introduction to a Symposium on Public Management Information Systems (PMIS). " Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 7, Issue 1, 1997, pp. 85-87.
- Bozeman, B. and S. I. Bretschneider, " Public Management Information Systems: Theory and Prescriptions. " Public Administration Review, Vol. 46, Issue 6, 1986, pp. 475-487.
- Braman, Sandra, " Harmonization of Systems: The Third Stage of the Information Society. " Journal of Communication, Vol.43, Issue 3, 1993, pp.133-140.
- Caudle, S., " Managing Information Resources in State Government. " Public Administration Review, Vol. 50, Issue 5, 1990, pp. 515-524.
- Carroll, James D., " Introduction to Reinventing Public Administration. " Public Administration Review, Vol. 56, Issue 3, pp. 245-246.
- Cats-Baril, W. and R. Thompson, " Managing Information Technology Projects in the Public Sector. " Public Administration Review, Vol. 55, Issue 6, 1995, pp. 559-566.
- Canales, Mayi, " Service to Citizens is Focus of E-government. " Federal Times, Vol.37, 2001, pp.16-18.
- Cowan, Robin, " The Informatization of Government: From Choice of Technology to Economic Opportunity. " Science, Technology, and Industry Review, Vol.16, 1995, pp.195-223.
- Cullen, Rowena and Houghton Caroline, " Democracy Online: an Assessment of New Zealand Government Web Sites. " Government Information Quarterly, Vol. 17, 2000, pp. 243-268.
- Dsemond, Edward W., " Playing catch up in the cyber race. " Time, Vol. 145 Issue9,

- Jun 1995, pp. 66-69.
- Dean, Joshua, " E-government Evolves. " Government Executive, Vol. 32, Nov 2000, pp. 3-12.
- Farley, Christopher Joh and Gorman, Christine, " Re-re-re-re-reinventing government. " Time, Vol. 142, Issue 11, sep 1993, p.14.
- Fransman, Martin, " Where are the Japanese? Japanese information and communications firms in an internetworked world. " Telecommunications Policy, Vol. 23, Issue 3/4, Apr-May 1999, pp. 317-333.
- Forman, Mark, " IT Vital to Make Government Effective, Efficient. " Federal Times, Vol.37, 2001, pp.18-19.
- Gray, Andrew and Jenkins, Bill, " Public administration and government 1992-3. " Parliamentary Affairs, Vol. 47, Issue 1, Jan 1994, pp.1-22.
- Griffy-Brown, Charla and Chihiro Watanabe, " Technology spillovers and informatization in Japan: an anlysis of information technology. " International Journal and Technology Management, Vol. 17, Issue 4, 1999, pp. 362-387.
- Goodman, Geoffrey, " Electronic amid the jingle bells. " New Statesman, Vol.129, Issue 4518, Dec 2000, p. 46.
- Hood, C., " A Public Administration for All Seasons? " Public Administration, Vol.69, Issue 1, 1991, pp.3-19.
- Hitoshi, Chiba, " E-Japan Rising to The IT Challenge. " Look Japan, Vol.46, Issue 540, Mar 2001, pp. 6-12.
- Harris, Shane, " Rising the E-gov Stakes. " Government Executive, Vol. 33, 2001, pp. 14-17.
- Kazancigil, A., " Governance and Science: Market-like Modes of Managing Society and Producing Knowledge." International Social Science Journal, March 1998, pp. 69-79.
- Kraemer, K.L. and J. Dedrick, " Computing and Public Organizations. " Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 7, Issue 1, 1997, pp. 89-112.
- Krasner, Stephen D., " Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. " Comparative Politics, Jan 1984, pp. 234-240.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr., " Power and Interdependence in the Information Age. " Foreign Affairs, Vol. 77, Issue 5, Sep-Oct 1998, pp. 81-94.
- Kearney, Richard C. and Steven W. Hays, " Reinventing Government: the new public management and civil service systems in international

- perspective. " Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, Issue 4, 1998, pp. 38-54.
- Kickert, W., " Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American Managerialism." Public Administration, Vol. 75, Winter 1997, pp. 731-752.
- Kellam, Susan, " Reinventing government. (cover story) " CQ Researcher, Vol.5, Issue 7, Feb 1995, pp.145-164.
- Leary, John 'O, " Clinton and Gore `reinvent' government's image. " Human Events, Vol. 53, Issue 46, Nov 1993, p 10.
- Layne, Karen and Jungwoo Lee, " Developing Fully Functional E-government: A Four Stage Model. " Government Information Quarterly, Vol.18, 2001, pp.122-137.
- Mayne, John, " Public power outside government? " Political Quarterly, Vol. 64, Issue 3, Jul-Sep 1993, pp. 327-335.
- Marquand, David, " Revisiting the Blair paradox. " New Left Review, Issue 3, May-Jun 2000, pp. 73-79.
- Menkus, Belden, " Japan's new model. " Computer world, Vol. 29, Issue 18, Jan 1995, p.31.
- McGinnis, Pat , " Electronic Government. " Computer world, Vol. 34, Aug 2000, p. 50.
- Norman, Lewis, " From Thatcher to Blair. " Political Quarterly, Vol. 72, Issue 1, Jan-Mar 2001, pp.1-4.
- Norman, Lewis, " The Citizen's Charter and Next Steps: A new way of governing. " Political Quarterly, Vol.72, Issue 1, Jul-Sep 1993, pp. 316-326.
- Peters, B.G., " The Politics of Bureaucratic Change in Transitional Governments. " International Social Science Journal, Vol.147, 1995a. pp. 122-136.
- Rothkopf, David J., " Cyberpolitik: The Changing Nature of Power in the Information Age. " Journal of International Affairs, Vol. 51, Issue 2, Spring 1998, pp. 325-359.
- Rupley, Sebastin, " Tech Rivalries. " PC Magazine, Vol. 19, Issue 20, Nov 2000, p. 89.
- Relyea, Harold C. and John A. Shuler, " E-gov: the Federal Overview? " Journal of Academic Librarianship, Vol.27, 2001, pp.131-149.
- Sunoo, Brenda Paik, " Reinventing government. " Workforce, Vol.77, Issue 2, Feb 1998, pp. 60-63.
- Stratton, Brad, " Four more years of reinventing government. " Quality Progress, Vol.30, Issue 3, Mar 1997, pp. 45-47.

- Stoker, Gerry, " Governance as theory: Five Propositions. " International Social Science Journal, Vol. 115, 1998, pp. 17-28.
- Segal, David, " What's wrong with the Gore Report. " Washington Monthly, Vol. 25, Issue 11, Nov 1993, pp.18-23.
- Susumu, Morimoto, " Information archaeology. " Look Japan, Vol.43, Issue 494, May 1997, pp. 22-23.
- Shinji, Fukukawa, " Awakening to the IT Revolution " Japan Quarterly, Vol. 47, Issue 4, Oct-Dec 2000, pp.16-22.
- Sekiguchi, Yoshikazu, Kim V. Andersen, " Information system in Japanese government. " Information Infrastructure and Policy, Vol. 6, Issue 2, 1999, pp.109-126.
- Tsukio, Yoshio, " Down the information super-highway. " Look Japan, Vol. 40, Issue 466, Jan 1995, pp.16-17.
- Wilhelm, A., "A resource model of computer-mediated political life." Policy Studies Journal, Vol. 25,1997, pp. 519-534.
- Yoshio, Tsukio, " Come The Revolution " Look Japan, Vol.46 Issue 540, Mar 2001, pp.12-13.
- Zuckerman, Mortimer B., " Three cheers for Al Gore. " U.S. News and World Report, Vol.115, Issue11, Sep 1993, p84.

Online Data:

- Accenture, " e-Government Leadership-Realizing the Vision. " Accenture Innovation Delivered, Apr 2002, < http://www.accenture.com/xdoc/en/newsroom/epresskit/egov/realizing_vision.pdf > , 2003/05/20.
- Burdon, Mark, " Implementing Government. Direct: The Development of a Government-Wide ICT Implementation Strategy. " Sep 1998, < <http://easyweb.easynet.co.uk/~mburdon/dissertation.htm> > , 2003/05/03.
- Brown Policy Reports, " Global E-Government Full Report 2002. " Darrell M. West, Center for Public Policy, Brown University, Sep 2002, < <http://www.insidepolitics.org/egovt02int.html> > , 2003/08/29.
- Brown Policy Reports, " Global E-Government Press Release 2002. " Sep 2002, < <http://www.insidepolitics.org/PressRelease02int.html> > , 2003/08/29.
- Brown Policy Reports, " Global E-Government Full Report 2001. " Darrell M. West, Center for Public Policy, Brown University, Oct 2001, < <http://www.insidepolitics.org/egovt01int.html> > ,2003/08/29.

- Brown Policy Reports, “ Global E-Government Press Release 2001. ” Sep 2002,
 < <http://www.insidepolitics.org/PressRelease01global.html> > , 2003/08/29.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, Ruth Callaghan and Hala Yared,
 “ Progress In Implementing E-Government In Britan ” , London: The
 Stationary Office, 25 Apr 2002, <
http://www.governmentontheweb.org/downloads/derloitte/Final_Draft_Section_1_Forward_and_Introduction_240402.pdf> , 2003/05/03.
- E-Japan Forum, “ Outline of e-Japan Forum. ” 6 Jun 2002,
 < <http://www.ejf.gr.jp/english/> > , 2003/05/06.
- Heeks, Richard, “ Reinventing Government in the Information Age. ” Institute for
 Development Policy and Management, University of Manchester, UK, 1999
 < <http://idpm.man.ac.uk/rgia.htm> > , 2003/05/06.
- Hirst, Peter and Michael Norton, “ Electronic Government: Information Technologies
 and the Citizen. ” United Kingdom Parliament Parliamentary Office of
 Science and Technology, Feb 1998,
 < <http://www.parliament.uk/post/egov.htm> > , 2003/09/20.
- Kamensky, John, “ The U.S. Reform Experience: The National Performance
 Review. ” Presentation Notes, Plenary Session Conference on Civil Service
 Systems in Comparative Perspectives Indiana University Bloomington,
 6 Apr 1997. <
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/kamensky.html> > ,
 2003/04/30.
- Kamensky, John, “ A Brief History. ” National Partnership for Reinventing
 Government, Jan 1999,
 < <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/history2.html> > , 2003/04/30.
- Kaneko, Yuko, “ Promoting Electronic Government With A Focus on Statistical
 Activities. ” Institute for Posts and Telecommunications Policy, Tokyo
 Japan, Aug 2001, < <http://www.stat.go.jp/english/iaos/paper/kaneko.pdf> > ,
 2003/05/07.
- Lipchak, Andrew, “Information Management to Support Evidence-Based Governance
 in the Electronic Age.” A Public Policy Forum Discussion Paper, Nov 2002,
 <
<http://www.ppforum.com/english/publications/LipchakReportfullword.htm>
 > ,2003/0512.
- Naiyi Hsiao, Tong-yi Huang, Don-yun Chen, “ Implementing Electronic Government
 in Taiwan: A Case Study of Taipei City Mayor’s Email-box ” Paper
 Presented at 2002 e-Government International Conference, Seoul Korea,
 May 2002, < <http://cc.shu.edu.tw/~ppm/faculty/nhsiao/tcme2.pdf> > ,

2003/05/07.

- Perritt, Henry H., " Reinventing Government Through Information Technology. " Access To Public Information: A Key To Commercial Growth And Electronic Democracy, Conference – Stockholm, Jun 1996, < <http://europa.eu.int/ISPO/legal/stockholm/en/perritt.html> > ,2003/05/07.
- Renu Budhiraja, " Electronic Governance: A Key Issue in the 21st century. " Unict-Asia, < http://www.unict-asia.org/documents/1_1023440566_2E-Governance-A%20key%20issue%20in%20the%2021st%20century.doc > ,2003/04/22.
- Snellen, Ignace and Wim van de Donk, " Electronic Governance: Implications for Citizens, Politicians and Public Servants. " < http://www.xpin.nl/materiaal/snellen_electronicgovernance.doc > ,2003/04/22.
- Shields, William P., " Building on Strengths: Lessons from Comparative Public Administration Reforms: Country Reform Summaries. " World Bank, June 2002, < <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsUSA.pdf> > , 2003/05/01.
- Schware, Robert, " Information Technology and Public Sector Management in Developing Countries: Present Status and Future Prospect. " The Indian Journal of Public Administration, Oct 2000, < <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/Schware.pdf> > , 2003/05/08.
- Wescott, Clay G., " E-government in the Asia-Pacific Region. " Asian Development Bank, < http://www.adb.org/Documents/Papers/E_Government/egovernment.pdf > , 2003/04/21.
- Whitson, Thurman L.and Lynn Davis, " Best Practices in Electronic Government: Comprehensive Information Dissemination for Science and Technology " , Office of Scientific and Technical Information, < <http://www.osti.gov/speeches/egovfinalver.pdf> > , 2003/05/07.
- Winnick, Louis, " Is Reinventing Government Enough? " , IPA Report, 1995, < http://www.theipa.org/publications/ipareport_winnick.pdf > ,2003/10/03.

附錄

附錄一、行政院所屬各機關資訊組織及人員設置參考原則

九十一年十二月十八日行政院核定

九十一年十二月三十日院授研訊字第0910027699號函頒

政府資訊管理功能的發揮關係政府改造至鉅，截至九十年代政府資訊單位尚有逾半未完成法制化，在未具備專責資訊單位及人力不足的情況下，長期將影響政府資訊管理功能的發展、專業人員的進用及留任，減緩政府資訊化步伐。

依據各國推動政府 e 化的經驗，隨著流程改進，服務品質提升之需求，資訊人員角色益形重要，人力不減反增；反觀我國，在政府組織員額精簡政策下，近年來政府資訊人員並未成長，年齡有逐漸老化之趨勢，難以面對資訊科技之快速變化。目前政府資訊作業已朝向委外方式辦理，但部分資訊服務廠商對政府業務不嫻熟、資訊專業水準不齊一及軟體功能需求難以訂定等現象仍有發生，委外規劃、管理及品質、功能之確保，成為資訊單位亟待解決的課題。為利我國電子化政府之推動，配合行政院組織改造及因應政府資訊業務委外的趨勢，政府資訊組織及人員設置應有效調整精進，以加速推動電子化政府，提升服務效率，達到政府、民眾及廠商三贏的目標。

壹、資訊單位任務

各部(會、總署) 資訊單位主要任務是應用資訊通訊技術，提升機關行政效能(G2E)，以及協同業務單位暨所屬機關規劃推動電子化應用發展，創新政府服務(G2G、G2B、G2C)。資訊單位任務由原先偏向處理例行性資訊業務應轉型為資訊規劃、監督、管理單位，其核心工作有：一、資訊通信業務統籌規劃、辦理、查核及資訊技術支援；二、資訊業務委外計畫規劃研議及專案管理；三、資訊安全稽核管理。

貳、資訊單位定位與層級

- 一、行政院所屬各機關整體資訊業務統合及協調事宜，由行政院設立之「行政院國家資訊通信發展 (NICI) 小組」及「國家資通安全會報」負責；行政院研究發展考核委員會負責行政院所屬各機關行政資訊系統之統籌規劃及優先順序研訂、行政資訊計畫之審議、管制及考核事項。
- 二、各部(會、總署) 暨所屬各級行政機關資訊發展業務，除由專責資訊單位或人力負責外，應建立資訊長 (Chief Information Officer, CIO) 機制，有效協調業務及資訊資源，統籌推動業務流程改造、法規鬆綁，應用資訊科技達成行政效能提升及創新便民服務。各機關資訊長可由機關副首

長或指派熟悉資訊應用之高階人員擔任。

參、資訊單位設置

- 一、 一般性設置原則：
依據「行政院組織調整執行原則」(附件)第九、十點，資訊單位原則為輔助單位，性質特殊者得列為業務單位。
- 二、 行政院所屬各部(會、總署)資訊單位設置原則：
各部(會、總署)得設一級資訊單位統籌資訊業務，如該單位涵蓋機關內部資訊業務外，尚具跨機關資訊業務性質，因業務量大、範圍擴及全國，得視同業務單位。依「行政院組織調整執行原則」第十、十一及十二點，得設為各部(會、總署)資訊司(處)。如設為一級單位確有困難，得設為二級單位。其他業務單位原則不再設資訊二級單位。
- 三、 各部(會、總署)所屬機關資訊單位設置原則：
各部(會、總署)所屬機關資訊需求如係屬例行性電腦中心業務，因規模不大，考量資源整合及成本效益等因素，依「行政院組織調整執行原則」第十點，原則上合併於其他單位，得以委外經營，或由各部(會、總署)資訊單位統籌辦理及支援資訊業務；如有臨時性業務需求，則以任務編組方式辦理，任務完成即予解散。惟該所屬機關因業務性質特殊或需協同其他機關規劃推動全國性資訊應用者，得設一級資訊單位，並視同業務單位。

肆、資訊人力配置

各級機關資訊單位人力配置依中央政府機關總員額法及人事精簡計畫辦理。原則如下：

- 一、 因應政府組織員額精簡政策，資訊單位的人力配置宜以最低必要的專案管理及系統分析為核心；其他例行性資訊業務，則以具經濟效益的委外方式辦理。
- 二、 各部(會、總署)可視業務需求彈性調度資訊人力支援內部單位及所屬機關資訊應用事宜。未設資訊單位之機關宜指派辦理資訊業務之專責人力，並與上級機關資訊單位保持良好互動，共同規劃本機關資訊需求及推動資訊應用。

伍、配套措施及分工

- 一、 各機關推動政府 e 化成果效益應納入電子化政府績效評估及為民服務考核等之重要依據。(行政院研考會)

二、各機關應透過第二專長訓練，提升資訊以外人員之資訊素養。(行政院主計處、各機關)

附錄二、「挑戰 2008：國家發展重點計畫」e 化政府計畫經費估列表
 (一) e 化政府計畫子項計畫分年度經費彙整表

單位：億元

| 年 度 計畫名稱 | 九十一 | 九十二 | 九十三 | 九十四 | 九十五 | 九十六 | 合計 | 主辦機關 |
|----------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|--------------|
| 整合服務 單一窗口 | | 3.500 | 5.830 | 6.150 | 1.050 | 1.550 | 18.080 | 研考會資訊 管理處 |
| 戶政 e 網通 計畫 | | 0.473 | 10.277 | | | | 10.750 | 內政部戶政 司 |
| 地政 e 網通 | | 1.939 | 2.239 | 1.594 | 1.241 | | 7.013 | 內政部地政 司 |
| 監理 e 網通 | | 1.000 | 1.430 | 0.300 | 0.730 | | 3.460 | 交通部路政 司 |
| 稅務 e 網通 | | 0.100 | 0.435 | 0.435 | 0.435 | 0.145 | 1.550 | 財政部賦稅 署 |
| 網路健康 服務推動 計畫 | 1.965 | 2.530 | 3.968 | 4.256 | | | 12.719 | 衛生署資訊 中心 |
| 衛生局所 網路便民 計畫 | 0.011 | 0.010 | 0.210 | 0.110 | 0.060 | | 0.401 | 衛生署資訊 中心 |
| 工商服務 e 網通 | | 1.970 | 3.225 | 3.691 | 2.220 | 1.260 | 12.366 | 經濟部商業 司 |
| 企業經營 服務 e 網通 | | 0.376 | 0.930 | 0.841 | 0.963 | 0.890 | 4.000 | 經濟部中小 企業處 |
| 智慧財產 權 e 網通 | | 0.600 | 4.524 | 3.520 | 1.508 | 1.368 | 11.520 | 經濟部智慧 財產局 |
| 公文交換 G2B2C 計 畫 | 0.500 | 2.000 | 4.560 | 4.400 | 4.300 | 3.100 | 18.860 | 研考會資訊 管理處 |
| 視訊會議 聯網系統 計畫 | | 0.350 | 0.335 | | | | 0.685 | 研考會資訊 管理處 |
| 國土資訊 | | 2.313 | 5.188 | 4.700 | 4.512 | 3.440 | 20.153 | 內政部資訊 |

| | | | | | | | | |
|-----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|----------|
| 系統計畫 | | | | | | | | 中心 |
| 防救災資訊系統計畫 | 0.030 | 0.500 | 2.380 | 2.130 | 1.200 | 0.760 | 7.000 | 災防會資訊資料組 |
| 公共工程資訊系統 | | 0.540 | 0.550 | 1.080 | 0.970 | 0.910 | 4.050 | 工程會企劃處 |
| 營建知識管理系統 | | 0.400 | 0.600 | 0.400 | 0.200 | 0.200 | 1.800 | 內政部營建署 |
| 建築管理資訊系統 | | 0.200 | 0.290 | 0.280 | 0.280 | 0.150 | 1.200 | 內政部營建署 |
| 全國檔案資訊系統 | | 1.690 | 1.880 | 1.060 | 0.790 | | 5.420 | 檔案管理局 |
| 防救災緊急通訊系統整合建置計畫 | 0.192 | 2.644 | 5.596 | | | | 8.432 | 災防會資訊資料組 |
| 合計 | 2.698 | 23.135 | 54.447 | 34.947 | 20.459 | 13.773 | 149.459 | |

註： 1. 「偏遠地區政府資訊服務普及計畫」另於「挑戰 2008：國家發展重點計畫」e 化生活項下編列，各年度經費為：92 年度 0.2 億元、93 年度 0.22 億元、94 年度 0.24 億元、95 年度 0.26 億元、96 年度 0.28 億元，共計 1.2 億元。由行政院研考會資訊管理處主辦。

2. 截至 91.11.28 止，92 年度預算尚在立法院審議中，其餘年度預算採逐年調整方式

(二) e 化政府計畫 92 年度由公共建設挹注經費估列表

單位：億元 製表日期：91.08.20

| 計畫編號 | 計畫名稱 | 主辦機關 | 送立法院審查經費 |
|---------|-------------|----------|----------|
| 6.4.1 | 整合服務單一窗口 | 研考會資訊管理處 | 3.500 |
| 6.4.2 | 線上政府服務 e 網通 | | |
| 6.4.2.1 | 戶政 e 網通 | 內政部戶政司 | 0.473 |
| 6.4.2.2 | 地政 e 網通 | 內政部地政司 | 1.490 |
| 6.4.2.3 | 監理 e 網通 | 交通部路政司 | 1.000 |

| | | | |
|----------|-----------------|----------|--------|
| 6.4.2.4 | 稅務 e 網通 | 財政部賦稅署 | 0.100 |
| 6.4.2.5 | 網路健康服務推動計畫 | 衛生署資訊中心 | 2.530 |
| 6.4.2.6 | 衛生局所網路便民計畫 | 衛生署資訊中心 | 0.000 |
| 6.4.2.7 | 工商服務 e 網通 | 經濟部商業司 | 1.970 |
| 6.4.2.8 | 企業經營服務 e 網通 | 經濟部中小企業處 | 0.376 |
| 6.4.2.9 | 智慧財產權 e 網通 | 經濟部智慧財產局 | 0.600 |
| 6.4.3 | G2B2C 電子公文交換 | 研考會資訊管理處 | 2.000 |
| 6.4.4 | 視訊會議聯網 | 研考會資訊管理處 | 0.350 |
| 6.4.5 | 開放政府數位資訊 | | |
| 6.4.5.1 | 國土資訊系統計畫 | 內政部資訊中心 | 0.160 |
| 6.4.5.11 | 防救災資訊系統計畫 | 災防會資訊資料組 | 0.500 |
| 6.4.5.12 | 公共工程資訊系統 | 工程會企劃處 | 1.140 |
| 6.4.5.13 | 公共工程-營建知識管理 | 內政部營建署 | |
| 6.4.5.14 | 公共工程-建築管理 | 內政部營建署 | |
| 6.4.5.15 | 全國檔案資訊系統 | 研考會檔案管理局 | 1.590 |
| 6.4.6 | 防救災緊急通訊系統整合建置計畫 | 災防會資訊資料組 | 2.644 |
| 合計 | | | 20.423 |

註： 1. 「偏遠地區政府資訊服務普及計畫」另於「挑戰 2008：國家發展重點計畫」e 化生活項下編列，92 年度經費為 0.2 億元。由行政院研考會資訊管理處主辦。

2. 截至 91.11.28 止，92 年度預算尚在立法院審議中，其餘年度預算採逐年調整方式。

附錄三、電子化政府大事紀
歷年重要紀事

| | |
|----------|---|
| 70.02 | 行政院研考會資訊管理處成立 |
| 71.03.27 | 行政院成立「資訊發展推動小組」，本會負責行政資訊的綜合規劃事項 |
| 72.07 | 完成「全國行政資訊體系」發展架構，將行政資訊區分為「國情基本資訊」、「國防安全資訊」、「經濟建設資訊」、「科技發展資訊」、「交通建設資訊」及「一般行政資訊」等六大行政資訊體系；七十九年基於國家施政需求，將「國防安全資訊」修訂為「國家安全資訊」，「經濟建設資訊」修訂為「財經建設資訊」體系，計畫在三至五年內，將行政電腦化普及到縣市鄉鎮公所。 |
| 75.10.07 | 「統一政府機構電腦作業代碼實施要點」頒布實施 |
| 75.12.30 | 立法院三讀通過研考會組織條例資訊管理處職掌之一，即為「政府機關實施辦公室自動化之研究及規劃事項」 |
| 80.05.09 | 行政院頒布「加速推動政府機關實施辦公室自動化方案」 |
| 80.05 | 主辦資訊月主題館普及政府應用 |
| 80.12.6 | 研訂「政府機關實施辦公室自動化推動小組設置要點」 |
| 81.4.1. | 成立 OA 工作組，開始推動各項工作 |
| 86.4.16 | 增設一科辦理辦公室自動化之規劃、協調及推動工作 |
| 81.07. | 建立基層機關辦公室自動化示範發展中心推動行政資訊網路開發推廣共同性軟體 |
| 82.02.03 | 協調通過「公文程式條例」部份條文修正，建立公文處理電子化法源 |
| 82.06. | 規劃訂定政府業務電腦化目標及整體發展策略，出版「政府業務電腦化報告書」(83 年度版) |
| 83.02 | 行政院秘書處訂頒「公文處理現代化方案」 |
| 83. | 協調訂定「文書及檔案管理電腦化作業規範」公布實施，並據以建立公文軟體的驗證系統，提升公文軟體的品質，完成「政府機關資訊處理共通規範使用指引」，研訂發布「各機關資訊作業委外服務實施要點」。 |
| 83.06.03 | 為便利各機關未來執行公文電子交換時能有明確之依循準則，行政院於八十三年頒布「機關公文電子交換作業辦法」，以為實施公文電子交換之規範 |
| 83.08 | 行政院成立「國家資訊通信基本建設專案推動小組」(簡稱 NII 小組) |
| 84.02.08 | 推動行政機關電子資料流通與交換，行政院頒布「行政機關電子資料 |

| | |
|----------|--|
| | 流通實施要點」 |
| 85 年 | 建立「文書及檔案管理電腦化作業規範」驗證制度 |
| 85.01.04 | 完成「便民服務自動化之規劃與推動」報告，奠定今後各機關推動服務作業自動化的基礎。 |
| 85.02.08 | 1996 年網際網路世界博覽會(EXPO96 , Internet 1996 World Exposition) 正式開幕。 |
| 86.07.12 | 政府網際服務網 (GSN) 啟用 |
| 86.10. | 完成全國戶役政電腦作業連線 (82.6 月完成試辦作業) |
| 86.11.20 | 行政院頒布「電子化 / 網路化政府中程推動計畫」，計分十項子計畫，八十九年六月完成。 |
| 86.12.11 | 行政院第 2557 次院會通過「國家資訊通信基本建設推動方案」，又在 87 年 10 月 22 日於行政院第 2601 次院會修訂。並擬訂「NII 中程推動工作計畫書」內含卅個工作計畫，執行期間自 87 年 7 月至 90 年 12 月，總經費約新台幣五百十七億餘元，報行政院核准後實施。 |
| 87.02.17 | 「政府憑證管理中心」正式啟用，首次提供網路身分辨識，並首先應用於個人綜合所得稅上網報稅 |
| 87.03 | 為便利公文電子化作業之處理，行政院復於八十七年三月頒布修正「文書處理檔案管理手冊」 |
| 87.07.31 | 「公文新世代 傳遞新通路」啟用典禮，政府首次以網路化及數位化的方法，讓中央、省市及縣市政府跨越層級，即應用「電子郵遞」及「公文交換中心」傳遞公務訊息。 |
| 87.11.27 | 啟用電子公路監理服務網，提供監理業務汽機車行照及違規繳費等十四項線上申辦。 |
| 88.05.27 | 完成「政府採購資訊公告系統」 |
| 88.06 | 機關公文電子交換作業規劃採用智慧卡做為憑證讀取設備。 |
| 88.04 | 電子支付試辦，將原先機關付款作業流程，改以網路連線作業至支付處辦理付款手續 |
| 88.06.14 | 機關公文電子交換辦法部份條文修正，其中第五條「機關公文以電子交換行之者，得不蓋用印信或簽署，並得採由左至右之橫行格式製作」，賦予「以電子交換方式」行之公文，更便利的處理。 |
| 88.12.20 | 行政院迎接千禧年網路活動，本會舉辦「鳥瞰台灣網路時空展」(內容計有黑面琵鷺、航海民族、都市風貌、台灣精品、生命活力、施政績效及政府出版品 2000 首頁展示) |

| | |
|----------|---|
| 88.11 | 行政院推動公文電子交換，88.11 月頒布「機關公文電子交換推廣計畫」 |
| 88.11.24 | 行政院核定「健保 IC 卡計畫」(90-92 年度) |
| 89.06 | 分三階段將公文電子交換推廣至各級政府機關，於 90.12 月完成。 第一階段：中央各部會及中部辦公室 |
| 89.12 | 推廣省市政府公文電子交換 |
| 90.01 | 第二階段：推廣各縣市政府公文電子交換 |
| 90.12 | 第三階段：各機關負責推動所屬機關及學校公文電子交換。 |
| 90.04.04 | 基於行政院國家資訊通信基本建設專案推動小組(簡稱 NII 小組)、行政院資訊發展推動小組(簡稱院資推小組)及行政院產業自動化及電子化推動小組(簡稱 iAeB 小組)等三小組性質相近，在推動業務上或多有重疊現象，已於 90 年 4 月 4 日行政院第 2728 次院會通過，將原三小組合併，合併後之名稱改為「行政院國家資訊通信發展推動小組」，英文名稱為「National Information and Communication Initiative」(簡稱 NICI 小組)。併案後設置總召集人一人由政務委員擔任，協同總召集人二位，由行政院秘書長及研考會主任委員擔任。 |
| 90.04.11 | 行政院頒布「電子化政府推動方案」(90-93 年) |
| 90.11.14 | 立法院審議通過電子簽章法 |
| 90.11.16 | 機關公文電子交換中心 e 網通啟用典禮，宣示政府機關學校公文電子交換中心正式啟用，及交換中心間之互聯機制正式啟用。 |
| 91.03.20 | 「我的 e 政府-電子化政府入口網」啟用 (http://www.gov.tw) |
| 91.04.10 | 電子簽章法施行細則 |
| 91.05.31 | 行政院核定「挑戰 2008：國家發展重點計畫 (2002-2007)」，本會負責「數位台灣計畫」下的「e 化政府」子計畫。 |

附錄四、行政院所屬各機關資訊業務委外服務作業參考原則

九十一年十一月一日行政院核定

九十一年十一月八日院授研訊字第 0910023766 號函頒

因應資訊科技快速變化及政府角色職能調整，透過委外方式導入資訊技術，委託民間藉由企業經營方式，提升政府資訊服務效率，乃歐美主要國家推動電子化政府的主要策略。在政府人力、經費資源有限的情形下，政府應以更經濟有效的方式，委託民間資訊服務業者提供必要的資訊技術、人力及各種專業服務，積極鼓勵民間業者投資參與重大資訊計畫建置及營運，一方面加速政府資訊化，快速展現政府便民服務的績效，另一方面提升國內軟體產業水準，促進資訊服務產業發展。

目前各機關依「政府採購法」及其相關規定辦理資訊業務委外，惟仍多屬傳統的軟體開發建置採購案件，在部分資訊服務廠商對政府業務不熟悉、資訊專業水準參差不齊、軟體功能需求難以訂定等因素下，常難以確保委外案件品質。因應資訊委外服務趨勢，政府資訊業務委外之規劃、監督及管理將為機關資訊單位的重點工作，其任務與角色益形重要。

為提升政府委外專案的執行績效及品質，加速政府 e 化，促進資源整合共用，發揮綜效，特訂定本原則，提供各機關在「政府採購法」架構下，積極創新辦理資訊業務委外作業之參考。

壹、政府資訊業務委外定義

係指各機關以全部出資、部分出資、民間自行出資或民營化等方式，委託廠商提供執行機關業務及服務所需的軟體、硬體、通信、人力、訓練、顧問諮詢、專案管理、設施管理、營運管理、業務推廣及品質保證等各種資訊服務。

貳、政府資訊業務委外範疇

除相關法令另有規定，或屬政府核心資訊業務者外，基於提升營運效率的考量，在能夠有效監督、評估及控制委外服務品質的前提下，各機關應將下列資訊業務委託民間資訊業者辦理：

- 一、 政府一般資訊業務：含設備汰舊換新、程式設計、系統管理、硬體操作、軟體開發、維護、資料庫建置、資料處理、硬體維護、網路管理、機器操作、維護、機房設施管理、備援服務等例行性工作。
- 二、 政府資訊應用業務：具特定功能系統，單一機關可提供或需結合一個以上機關整合運作，其範圍含整體規劃、流程再造、顧問諮詢、系統分析、設計、整合、訓練推廣等。

- 三、 其他適合委外之資訊業務：如客服中心(Call Center)、軟硬體驗證檢測服務及網路安全服務等。

參、政府資訊業務委外原則

- 一、 政府資訊業務以委外為原則，僅在民間無法提供或民間辦理未能提升效率的情形下，才由機關自行發展建置維運。
- 二、 政府資訊業務委外應建立事前規劃、事中招標、事後執行維運機制，並妥善規劃服務移轉事宜，納入原合約進行，確保服務之延續。
- 三、 為擴大委外經濟規模效益，各機關得整合其他相關需求一次委外，朝最適合的標案規模(Rightsizing)辦理。
- 四、 重要資訊專案得視需要區分顧問標、規劃標、建置標、監督審驗標辦理。
- 五、 為達到委外作業透明及公平公開，重要資訊專案委外案件於正式公告招標前，應透過公開徵求資訊(Request For Information, RFI)或徵求修正意見 (Request For Comments, RFC) 等方式，廣納各界意見，據以訂定需求規格 (Request For Proposal, RFP)。
- 六、 為提升軟體服務品質，應用軟體宜與硬體分開招標，並先行辦理應用軟體招標建置；如須合併於同一標案辦理，應由各機關視個案性質訂定應用軟體及硬體經費比例上下限，列入計價，本項計價，各機關得於招標過程中，納入評選計分，遴選能提供最佳整體解決方案之廠商。
- 七、 各機關應將應用軟體品質保證計畫列為委外必要工作項目，並要求廠商依照主管機關訂定之標準或規範發展系統，以確保軟體品質及政府資訊的流通互用。
- 八、 廠商或團隊人員通過軟體相關資格評鑑或管理能力認證者，得列入評選加分項目，相關認證如軟體能力成熟度整合模式 (Capability Maturity Model Integration, CMMI)評鑑、ISO 9000 及資訊專業人員鑑定等。
- 九、 廠商參與政府標案所提出之建議書，經機關評定為合格且有創意之計畫書，得以付費 (Proposal Fee) 方式向廠商取得使用權，建立知識有價觀念，鼓勵創新研發。
- 十、 為確保委外服務績效，各機關應落實監督、稽核、管控服務水準，協助廠商溝通協調相關事宜，以確保服務績效。

肆、政府資訊業務委外服務策略

各機關應參考下列資訊委外服務趨勢制定採購策略：

- 一、 從自行建構、採購硬體或訂製軟體轉為購買資訊服務；
- 二、 從開立軟硬體規格轉為設定服務水準(Service Level)；
- 三、 從短期及一次性購買關係轉為中長期夥伴關係；
- 四、 從重視價格轉為重視價值；
- 五、 從解決個別問題轉為購買整體解決方案。

伍、政府資訊業務委託民間經營可行模式

- 一、 節餘分享 (Share-in-savings) 模式：民間由協助機關實施資訊化後所節餘的成本中獲取部分比率作為酬勞。
- 二、 民間出資營運 (Self-funded) 模式：
 - (一) 政府提供資料內容，民間投資建置營運，廠商由每筆交易中收取手續費或服務費。
 - (二) 政府經一定程序審查廠商資格，由二家（含）以上合格廠商提供服務，政府與廠商約定交易費用。
- 三、 混合應用 (Self-funded Hybrid) 模式：民間投資建置營運，政府協助推廣應用，並保證最低使用量，其餘由廠商自負盈虧。
- 四、 公辦民營模式：政府出資投資建置，民間營運管理，營收中回饋一定比率給政府。
- 五、 應用軟體委外 (Application Service Provider, ASP) 模式：傳統委外模式，民間業者協助機關係統開發建置及導入，包括使用者教育訓練及諮詢、系統維護、區域網路的建置維護、區域網路的規劃設計及電腦病毒防治等。

陸、配套措施及分工

- 一、 依政府採購法第八十五條之一規定，調解及仲裁資訊業務委外履約爭議。(各機關)
- 二、 訂定委外鼓勵辦法，建立委外知識管理分享，輔以委外成功案例供參。(行政院研考會)
- 三、 加強宣導軟體有價、知識有價、服務有價觀念。(經濟部)
- 四、 推動及輔導廠商通過軟體品質相關評鑑或認證。(經濟部)

五、 配合資訊產業政策，建立產業水平垂直合作分工體系。（經濟部）

柒、 地方政府資訊業務委外服務作業，得參照本原則辦理。

附錄五、行政院所屬各機關資訊組織及人員設置參考原則

九十一年十二月十八日行政院核定

九十一年十二月三十日院授研訊字第 0 9 1 0 0 2 7 6 9 9 號函頒

政府資訊管理功能的發揮關係政府改造至鉅，截至九十年底政府資訊單位尚有逾半未完成法制化，在未具備專責資訊單位及人力不足的情況下，長期將影響政府資訊管理功能的發展、專業人員的進用及留任，減緩政府資訊化步伐。

依據各國推動政府 e 化的經驗，隨著流程改進，服務品質提升之需求，資訊人員角色益形重要，人力不減反增；反觀我國，在政府組織員額精簡政策下，近年來政府資訊人員並未成長，年齡有逐漸老化之趨勢，難以面對資訊科技之快速變化。目前政府資訊作業已朝向委外方式辦理，但部分資訊服務廠商對政府業務不嫻熟、資訊專業水準不齊一及軟體功能需求難以訂定等現象仍有發生，委外規劃、管理及品質、功能之確保，成為資訊單位亟待解決的課題。為利我國電子化政府之推動，配合行政院組織改造及因應政府資訊業務委外的趨勢，政府資訊組織及人員設置應有效調整精進，以加速推動電子化政府，提升服務效率，達到政府、民眾及廠商三贏的目標。

壹、資訊單位任務

各部(會、總署) 資訊單位主要任務是應用資訊通訊技術，提升機關行政效能(G2E)，以及協同業務單位暨所屬機關規劃推動電子化應用發展，創新政府服務(G2G、G2B、G2C)。資訊單位任務由原先偏向處理例行性資訊業務應轉型為資訊規劃、監督、管理單位，其核心工作有：一、資訊通信業務統籌規劃、辦理、查核及資訊技術支援；二、資訊業務委外計畫規劃研議及專案管理；三、資訊安全稽核管理。

貳、資訊單位定位與層級

- 一、 行政院所屬各機關整體資訊業務統合及協調事宜，由行政院設立之「行政院國家資訊通信發展 (NICI) 小組」及「國家資通安全會報」負責；行政院研究發展考核委員會負責行政院所屬各機關行政資訊系統之統籌規劃及優先順序研訂、行政資訊計畫之審議、管制及考核事項。
- 二、 各部(會、總署) 暨所屬各級行政機關資訊發展業務，除由專責資訊單位或人力負責外，應建立資訊長 (Chief Information Officer, CIO) 機制，有效協調業務及資訊資源，統籌推動業務流程改造、法規鬆綁，應用資訊科技達成行政效能提升及創新便民服務。各機關資訊長可由機關副首長或指派熟悉資訊應用之高階人員擔任。

參、資訊單位設置

一、一般性設置原則：

依據「行政院組織調整執行原則」(附件)第九、十點，資訊單位原則為輔助單位，性質特殊者得列為業務單位。

二、行政院所屬各部(會、總署)資訊單位設置原則：

各部(會、總署)得設一級資訊單位統籌資訊業務，如該單位涵蓋機關內部資訊業務外，尚具跨機關資訊業務性質，因業務量大、範圍擴及全國，得視同業務單位。依「行政院組織調整執行原則」第十、十一及十二點，得設為各部(會、總署)資訊司(處)。如設為一級單位確有困難，得設為二級單位。其他業務單位原則不再設資訊二級單位。

三、各部(會、總署)所屬機關資訊單位設置原則：

各部(會、總署)所屬機關資訊需求如係屬例行性電腦中心業務，因規模不大，考量資源整合及成本效益等因素，依「行政院組織調整執行原則」第十點，原則上合併於其他單位，得以委外經營，或由各部(會、總署)資訊單位統籌辦理及支援資訊業務；如有臨時性業務需求，則以任務編組方式辦理，任務完成即予解散。惟該所屬機關因業務性質特殊或需協同其他機關規劃推動全國性資訊應用者，得設一級資訊單位，並視同業務單位。

肆、資訊人力配置

各級機關資訊單位人力配置依中央政府機關總員額法及人事精簡計畫辦理。原則如下：

一、因應政府組織員額精簡政策，資訊單位的人力配置宜以最低必要的專案管理及系統分析為核心；其他例行性資訊業務，則以具經濟效益的委外方式辦理。

二、各部(會、總署)可視業務需求彈性調度資訊人力支援內部單位及所屬機關資訊應用事宜。未設資訊單位之機關宜指派辦理資訊業務之專責人力，並與上級機關資訊單位保持良好互動，共同規劃本機關資訊需求及推動資訊應用。

伍、配套措施及分工

一、各機關推動政府 e 化成果效益應納入電子化政府績效評估及為民服務考核等之重要依據。(行政院研考會)

二、各機關應透過第二專長訓練，提升資訊以外人員之資訊素養。(行政院主計處、各機關)

附錄六、日本政府組織與員額制度

一、日本政府組織法令

日本國家行政組織法係昭和 23 年(一九四八年)七月十日法律一二〇號公布，主要是將內閣統轄下之國家行政組織，明確規範所掌理事務及權限，以貫徹執行有效的行政事務，該法係行政機關組織基準，俾供日本政府做為調整國家行政組織之依據。

昭和五十八年(一九八三年)十一月二十六日，在日本第一〇〇屆國會中，日本國家行政組織法連同總務廳設置法案於同年十二月二日公布，並於次年即昭和五十九年(一九八四年)七月一日起施行。該次修改是歷年來最大之調整，其修改最大的契機是昭和五十七年(一九八二年)七月三十日所提出臨時行政調查會第三次諮詢。強調行政機關組織自律機能的必要性，主要原因是高度成長的時代已經過去，但行政所面臨的內外環境變遷情勢卻不斷加劇，為防止行政機關的膨脹，以及行政管理的制式化，確有必要建立自我革新調整組織結構之機制，以使行政機關能隨時自我調整，因此，賦予行政組織之彈性化調整機制，應為現代行政發展之必備要件。

日本國家行政組織法的架構及內容分述如下：

(一) 總則

總則有兩條條文，規範國家行政組織法的立法要旨。

(二) 行政機關之設置、廢止與職掌

行政機關之設置、廢止與職掌有兩條條文，規範國家行政機關之組織分為府、省、委員會及廳；委員會及廳為府或省之分支機關，其首長得以法律明定由國務大臣出任首長。

府、省、委員會及廳之設立與廢止，分別以法律定之。各機關之職掌與權限，亦規定以法律定之。

(三) 行政機關之首長

行政機關之首長有兩條條文，規範總理府與各省首長稱為內閣總理大臣及各省大臣。內閣總理大臣亦得出任各省大臣，各省大臣由國務大臣中選出，由內閣總理大臣任命。委員會首長稱委員長，廳的首長稱為長官。

(四) 內部務局

內部務局有一條條文，規範第一級機關之府與省得設官房和局，必要時，可以設部。第二級機關之廳得設官房和部，但國務大臣兼任廳之首長機關可設內部單位「局」取代「部」；第二級機關之委員會設事務局，該局下設官房和部。包括：官房、部、局之所有的內部單位，均得設課或室辦事。

(五) 審議會

審議會有一條條文，規範府、省、廳、委員會在執行執掌範圍之業務，對於須經調查、審議、合議或借重學者專家者，得設置審議會。

(六) 設施機關

設施機關有一條條文，規範行政機關得依法律或行政命令設置試驗研究機關、檢查檢定機關、文教研修設施、醫療更生設施、矯正收容設施等設施機關。

(七) 特別機關

特別機關有一條條文，規範行政機關於必要時得依法設特別機關。

(八) 地方支分部局

地方支分部局有一條條文，規範各行政機關於必要時得依法設地方支分部局。

(九) 行政機關首長之權限

行政機關首長之權限有七條條文，規範行政機關首長綜理機關事務，並指揮監督所屬職員；另規定基於業務需求有向內閣會議提出法案之提案權、發布命令與公告。

對於地方政府，各大臣就其主管事務，得依地方自治法指揮地方公共團體之首長。此外，對於都道府縣知事管理或執行中央事務有違法令或違背主管大臣之處分，或對中央事務之管理或執行有怠忽之情況，可要求其改善；甚至，對普通地方公共團體之違失除提出糾正或促其改善外，並得向內閣總理要求必要的處置。

相同的，地方公共團體對於各大臣的命令，或其他行為如有違地方自治法時，得向內閣總理大臣提出申訴，經調查確定時，由內閣總理大臣給各主管必要之指示。

(十) 政務次官

政務次官有一條條文，規範各省及由國務大臣出任首長之各廳，得置政務次官一人，由各該機關大臣提出，內閣任命，協助本機關首長，參與政策規劃及處理政務，政務次官在首長請假時代理其職務，於內閣總辭時，隨國務大臣共進退。大藏省、農林水產省及通商產業省等三機關因政務繁忙，故設兩位之政務次官，其職務行使範圍及代理職務之順序由各機關之國務大臣決定。

(十一) 事務次官及廳之次長

事務次官及廳之次長有一條條文，規範各省及國務大臣出任首長的各廳得置事務次官一人，其餘則置次長一人，協助長官處理業務。

(十二) 秘書官

秘書官有一條條文，規範各省置秘書官一人，掌理機密事務及依命令協助部局之事務。

(十三) 內部部局之職務

內部部局之職務有一條條文，規範事務局、局、部、課及室之主管，稱為事務局長、局長、部長及課長。

(十四) 現業之行政機關相關特例

現業之行政機關相關特例有一條條文，規範現業之行政機關，其內部部局單位之設置，可依法律為特別規定。

(十五) 組織上之職稱

組織上之職稱有一條條文，規範除職級名稱外，應附各組織上之名稱。

(十六) 向國會之報告

向國會之報告有一條條文，規範以行政命令設置之組織，其新設、修正及廢止，均需向下次國會報告；另規範政府至少每年一次應將國家行政組織覽表公布於政府的公報。

(十七) 附則

附則有三條條文，規範府、省及由國務大臣出任首長之廳等機關，其內部單位設置之官房及局的總數最高為一百二十八個；另規範法律施行日期及本法的施行細則另以行政命令規定。

二、日本行政機關員額制度

日本行政機關職員員額法律係昭和四十四年(一九六九年)五月十六日法律第三十三號公布。日本政府行政機關職員員額在第一次日本政府訂定日本國家行政組織法時，係以法律規定於各府、省及廳之組織法律上，員額隨著行政組織法律的規範方式，導致組織需要調整時常需以修法方式，才能完成改變。

日本政府經長久的思考，重新就行政組織規制應有架構予以評估時，發現由於涉及行政組織細部之法律規範的結果，產生了組織過份的僵硬化，對於外來的衝擊，往往只能消極的因應。因此，政府的組織，對於社會經濟情勢的變化，自然形成落伍的狀態。政府的行政組織，必須配合政務推展的需求，也必須與民意和服務的需求相互結合。因此，賦予政府機關彈性的組織法制規範，讓行政機關能充分的依社會經濟情勢的變化，經常性的自我革新，自我調適，應為現代組織管理重要的基石。

日本行政機關職員員額法律的通過，雖賦予行政組織有關員額調整之彈性，其結果在逐漸縮減國家全體的員額規模，賦予行政機關可進行各省廳定員之彈性，並重新分配其員額，使各機關自我革新的機制得以充分發揮。日本國家公務員之總數，以一九六七年未實施定員總數時，有八十九萬九千三百三十三人，統計至一九八三年為止時，其員額總數為八十八萬六千九百八十六人，兩者之差距係在十六年間，公務人力減少一萬二千三百四十七人。其中刪減人數為十六萬零二百二十七人，增加之人數為十四萬七千八百九十人。

日本行政機關職員員額法律的架構及內容分述如下：

(一) 最高員額數的限定有一條條文，規範內閣機關(包括內閣官房及內閣法制局)、總理府及各省為推動其業務，設置經常性專任職員之總數最高限制為五十萬九千五百零八人。

前述總員額數不包括下列人員：

1 國家公務員法(昭和二十二年法律第一百二十號)第二條第一號、第二號及第四號至第八號所指之職員，以及同項第九號所指職員中的常勤職員。

2 官內廳長官、待從長、皇太后宮大夫、東宮大夫、式部官長及待從次長。

3 自衛官

4 國營企業之職員。

前段分析人數所提約八十八萬七千餘人之國家公務員，與總員額所規範約五十萬九千餘人，有約三十七萬八千餘人之差距，不在該法律所規範。主要係上述排除項目之規定，其中最多之兩項為郵政事業，約三十一萬二千餘人，其次為自衛官的二萬六千餘人。

(二) 總理府及各省之員額

總理府及各省之員額有兩條條文，規範內閣機關、總理府及各省之員額，即前條所規定之五十萬九千餘人之員額分配，以行政命令規定。另規定國營事業機構之員額亦以行政命令來做規定。

(三) 附則

附則有一條條文，規範施行日期自公布日起施行。

日本政府用人之總數受行政機關職員員額法律所規定總員額之限制，但該法律只規定員額之總數，必須配合訂頒行政機關職員員額令方能規範各機關員額數；該法令係國家行政組織法與行政機關職員員額法律，三者間係配套措施，有必要對員額令予以說明。

日本行政機關職員員額令之架構及規範內容分述如下：

(一) 員額有一條條文，規範行政機關之員額分配。

(二) 內閣各機關別之員額

內閣各機關別之員額有一條條文，規範內閣各機關之員額在內閣機關規定之二四八八人內，由內閣總理大臣定之。各省及各外局之員額，則在規定員額範圍內各以省令規定。

(三) 國營事業機構之員額

國營事業機構之員額有一條條文，規範國營事業的總人數上限為三十三萬二千一百八十三人。

(四) 附則

附則有一條條文，規定法定適用時間。

三、日本行政機關組織調整機制

(一) 組織與員額審議機關之組織職掌

日本組織與員額之審議作業係由總理府總務廳行政管理局負責，設企劃調整課、行政情報統企劃課及管理官八人，其職掌分別說明如次：

1 企劃調整課掌理左列事項：

(1) 行政管理局的人事、文書及會計之有關事項。

- (2) 行政管理局所掌理全部事務有關基本事項的企劃及調整之有關事項。
- (3) 臨時行政改革推進審議會的庶務之有關事項。
- (4) 前三款所列舉之外，屬行政管理局所掌理事務，而不屬於其他機關所掌理者之有關事項。

2 行政情報系統企劃課，掌理下列事項：

- (1) 行政制度的一般性基本事項中關於行政情報系統的企劃之有關事項。
- (2) 依據行政機關保有的由電子計算機處理的個人情報保護之有關法律事項。
- (3) 行政管理局為處理職權內所必要的情報處理系統的整理及管理之有關事項。

3 管理官承長官之命，分別掌理行政管理局所掌事務(企劃調整課及行政情報系統企劃課職掌中未列舉之事務)，包括：

- (1) 企劃關於行政制度一般性質的基本事項。
- (2) 關於行政機關的結構、定員以及運作上的綜合調整。
- (3) 行使對於有關於行政機關的結構、定員以及運作上的調查、企劃、立案及對這些問題上的建議。
- (4) 審查有關各行政機關的機構之新設、改正、廢止以及定員之設置、增減及廢止事項。
- (5) 依法律直接立法設立的法人，或依特別法設立的特殊法人之所設、目的之變更，以及其他由法律所定的制度之改正及廢止的調查。
- (6) 有關上述的事項所需要的資料之蒐集。

(二) 組織與員額之審議過程

各省廳如有組織或員額調整時，需於每年八月三十一日前提出申請，有關概算要求向大藏省提出，機關組織員額要求向總務廳行政管理局提出，職等改訂要求向內閣人事院給與局提出後，由該三機關分別審查，從八月三十一日至十一月二十日左右係審查作業階段，這段時間也係與外界協調階段，在審查過程中，如發生重大爭議無法協調解決，通常請原送審之機關召開聽證會或說明會，以得到共識，另大藏省主計局與總務廳行政管理局對概算與機構定員之間之看法不同時，也會在這個階段先做協調。行政管理局也會將審查結果意見書送大藏省參考。基本上，審查工作由三機關分別進行，會議也分別召開，但會邀請另兩個機關人員出席，通常由課長補佐代表開會。

從十一月二十日至十二月底之間，預算額度決定送內閣會議通過後，提國會審查，這段時間如對預算有爭執時，通常由大臣出面協調解決。預算決定後，各省廳組織法律案審查後，則於次年一月中下旬送國會審查。

(三) 機構、員額等之管理

1 行政機構之管理

行政管理局力求抑制機構之膨脹，以綜合的觀點，詳細審查機構之新設、改組、廢止等，又根據既定的行政改革大綱，進行各省廳內部部局的重新編組以及地方分支機關之整理，其逐次採行各項措施如次：

(1) 中央省廳

日本中央省廳之數量，在「國家行政組織法」施行之時，為二府、十一省、一本部以及三十九委員會、廳。其後，應社會經濟發展情勢之變化，新的行政需求亦隨之產生，其數量因之增加(如：四十年代的環境保護、國土綜合開發等)。故行政機關的重新編組工作接著展開。近年中，設置了「總務廳」(昭和五十九年七月，是由總理府和行政管理廳兩機構整合編組成的)；昭和六十三年十月，「國營企業勞動委員會」併入「中央勞動委員會」；平成七年底時，計有一府、十二省及三十一委員會、廳。

(2) 中央省廳內部之官房、局、部

各省廳內部之官房、局、部，是分擔各省廳任務的首要的基幹組織，於昭和三十年代後期高度經濟成長之下，新的行政需要產生，為了應付其需求，官房、局的數量很明顯地有增加的傾向。

在此情況下，昭和四十三年，由抑制機構膨脹的觀點，採用了「一省廳削減一局」的措施。其後，雖然環境廳、國土廳等設置之時有所增加，但是隨著行政需要的轉變，在省廳內部之部、局改組之時，仍堅持抑制機構膨脹之方針，結果使官房、局的設置數目，往平穩的方向推移。

昭和五十九年，日本國會針對行政機關組織應行政需要的變化，以實現有效之行政效率，修訂「國家行政組織法」之一部分，其目的是為了使行政組織規定更具彈性。(第一百次國會通過，昭和五十九年七月一日起實施)。以往官房、局、部等主要組織之設立、改組及廢止必須透過法律的修定來執行，從此時起，只要透過政令即可實行。日本政府運用這一行政組織規定彈性化措施，從改訂此法以來，實行了大幅度的重新組，廣及十四省廳及三十三局。亦即，昭和五十九年，為見置整體而有效的行政機關，以應付新的課題，政府實施了廣及防衛廳、國土廳、外務省、文部省、厚生省、農林水產省、運輸省、郵政省、勞動省、以及建設省等十省廳二十個之重新編組的工作。此外，昭和六十一年，為謀科學技術行政之整體機能運作之活性化，施行了科學技術廳內部部局之重新編組。六十二年，為使「生涯學習體系」形成，改組了文部省社會教育局為生涯學習局。

再者，為分散官房、局所掌事務，使其分工合作，所設置的「課」等單位，比照昭和五十二年十二月二十三日之內閣會議決定，削減了五十一個，以抑制單位膨脹。此外從五十九年至六十二年的五年之中，實施了比原定目標還多的二百四十個單位的重新編組(其中削減數量為一百一十六個)。

(3) 審議會等

審議會等是為了在行政方面反映各種民意，或導入專門知識等目的而設置的合議制之機關。日本政府致力於改革功能欠佳之審議會，使其合理化。根據五十二年十二月之行政改革計畫整理統合了四十八審議會等，委員人數大幅度縮減了約一千人。昭和五十九年在設置總務廳時，將原本置於總理府本府的審議會等之中的工作，移轉至與其相關的十四個審議會等處。這些措施使審議會的設置數目，由昭和四十年的二百七十七個(最多)，大幅減少至平成七年的二百一十八個。

(4) 附屬機關等(設施等機關、特別機關)

各省廳中，設有考試研究機關、檢查檢定機關、文教研究設施、醫療更生設施、矯正收容設施、作業設施等機關，此外，還有警察廳、檢查廳、在外公使館等特別機構。

這些附屬機關，也進行機關組織合理化的工作，如昭和五十九年，通商產業省的纖維製品檢查所與工業品檢查所合併，成為通商產業檢查所。六十一年，農林水產省之野菜試驗場與茶葉試驗場合併，成為野菜、茶葉試驗場。六十三年文部省之緯度觀測所與東京大學、東京天文台等合併、改組，成為一個國立大學共同使用機構 - 國立天文台。

此外由於各省廳有自行改善與其組織有關事項之必要。因此，其附屬機關等已按年度計畫依序檢討，昭和五十九年度至平成三年為止，對二十省廳一百三十五機關進行考核，依照其結果謀求改善。

(5) 地方支分局部

地方支分局部可大致區分為：地區性小單位機關、府縣單位機關及其他機關(支局、事務局、支所、出張所等)。其設置數目，平成七年底，地區性小單位有二百三十五個、府縣單位六百零三個、其他機關約有二萬五千七百個(郵局除外，約有五千七百)，國家公務員當中，約有六成在上述這些機關工作。

至於地方支分局部，政府一直不遺餘力地推行整理、合法化的工作，以及縮減人員、改善分配工作。特別是近年來交通通訊設備發達，事務處理現代化，其他周圍的情勢，亦隨之變化，有鑑於此，進行下列改革：

地區性小單位機關

地區性小單位機關乃地方支分局部當中之基層機關，擁有廣泛的管理權。包括管轄區域之適當化、設置數量之考量，以及整個系統之統合等事項，從昭和五十九年以來，做了下列工作 - 運輸省之陸運局及海運局的合併(併成為地方運輸局)、郵政省之地方貯金局和地方簡易保險局合併成地方郵政局 - 此兩項合併，廢止了五十四個機關。

府縣單位機關

地區性小單位機關之下所設的「府縣單位」機關，除了其現在執行事務之外，儘可能與地區性小單位機關合併，昭和五十九年，總務廳之地方行政監察局、法務省之地方公安調查局，大藏省之財務部，以及郵政省的地方郵政監察局支局等機關廢止。並且在上述廢止機關，分別配置了處理事務所需要的最小限度的機關而在簡化機關的同時，也有計畫裁員。此外，農林水產省之統計情報事務所、糧事務所等，現在正致力於裁減員額工作。

支所、出張所等

昭和六十三年末，有關支所、出張所等方面，針對五百九十個機關，即占支所、出張所等(除稅務署、郵局之外)大約五千八百個地方機關的百分之十二，進行了合併整理的工作，此工作是依照內閣會議決定(新行政革新大綱)而進行的。到了同年末，有六百四十四個機關實施了整理合併。再者，更進一步有計畫地進行整理合併，平成元年(一九八九年)年度行革大綱中指：出至平成五年底，共二

百五十五個機關計劃施行整理合併。而到了平成二年底為止，預定整理合併一百一十個機構。

(6) 平成八年行政機構之審查

平成八年機構要求之審查，是依七年十二月十九日內閣會議決定的預算編訂方案來嚴格審查，儘量抑制全體機構的膨脹，並對既存機構，進行合理的重新編組工作，以利形成一個能應付多樣化行政需要的體系。

平成八年度主要機構審查結果，主要包括設置內閣，官房內閣總理大臣補佐官3人，設置公正取引委員會(即公平交易)事務總局(廢止事務局)，重編與強化內部機構等。

2 國家公務員之員額管理

行政管理局每年訂定員額削減計畫及對各年度員額增減的審查，以達到國家公務員數縮減的目的，其著眼點，在於國家公務員之數額，應因應行政需要之變化，裁減不必要部門之人員，而於必要部門增加人員，透過強力實施適應政府整體行政需要的人員定額再分配，以有效管制員額無限制的膨脹。

從昭和四十三年(一九六八年)起到平成三年(一九九一年)的二十四年間，共分七次實施定員削減計畫，共計削減了二十四萬二千人，而平成八年亦繼續執行員額削減計畫，約總計減二、一〇八人，其結果使得平成八年各省廳之公務員數約降至八十五萬五千人(自衛官除外)，為歷年來最低。另一方面，為普及各縣均有醫科大學，針對欠缺醫大之縣新設立國立醫科大學，國立病院、療養所等，這些機關設立時，應行政需要，在各部門明顯增加員額，大約二十萬六千人，因此，自一九六八年至平成八年止，國家公務員人員增減的結果，約減少了四萬四千人。再者，為進一步使人員配置合理化，實施部門合併後人員的轉調，從昭和五十五年度起，共有一千四百九十六人調職。

(四) 在日本，各行政機關組織法規，並未將員額與官職等規定於設置法或組織令，另以「有關行政機關職員員額法律」規定之，其內容包括規定最高員額總數的限定，以及規定總理府及各省的員額，各以行政命令定之。據此，頒訂「行政機關職員員額令」，明定各機關的員額。行政管理局每年一月至八月間實地至各機關評鑑組織與人力運用情形，提出各機關員額削減率，經內閣會議通過後，據以擬訂各機關當年度之員額，於每年三月頒布。

資料來源：行政院研究發展考核委員會，日本行政機關組織調整機制，

< <http://www.rdec.gov.tw/pln01/chinfang/日本與韓國組織、員額規範/日本.htm> > , 92/08/13。

附錄七、2002 年美國布朗大學全球電子化政府報告國家評比

| 名次 | 國家 | 評比 | 名次 | 國家 | 評比 |
|----|-------|------|----|------|------|
| 1 | 台灣 | 72.5 | 2 | 南韓 | 64.0 |
| 3 | 加拿大 | 61.1 | 4 | 美國 | 60.1 |
| 5 | 智利 | 60.0 | 6 | 澳洲 | 58.3 |
| 7 | 中國 | 56.3 | 8 | 瑞士 | 55.4 |
| 9 | 英國 | 54.8 | 10 | 新加坡 | 53.5 |
| 11 | 德國 | 52.6 | 12 | 瓦那圖 | 52.0 |
| 12 | 巴林 | 52.0 | 12 | 卡達 | 52.0 |
| 12 | 梵諦岡 | 52.0 | 12 | 日本 | 52.0 |
| 12 | 墨西哥 | 52.0 | 12 | 多哥 | 52.0 |
| 12 | 斐濟 | 52.0 | 12 | 尚比亞 | 52.0 |
| 21 | 馬來西亞 | 51.5 | 22 | 香港 | 51.3 |
| 23 | 以色列 | 50.9 | 23 | 法國 | 50.9 |
| 25 | 葉門 | 50.0 | 26 | 冰島 | 49.8 |
| 27 | 瑞典 | 49.1 | 28 | 芬蘭 | 48.8 |
| 29 | 立陶宛 | 48.4 | 30 | 義大利 | 48.3 |
| 31 | 列支敦斯登 | 48.0 | 31 | 哥倫比亞 | 48.0 |
| 31 | 古巴 | 48.0 | 31 | 貝里斯 | 48.0 |
| 31 | 馬紹爾群島 | 48.0 | 31 | 愛爾蘭 | 48.0 |
| 31 | 愛沙尼亞 | 48.0 | 31 | 馬爾地夫 | 48.0 |
| 31 | 波札那 | 48.0 | 31 | 委內瑞拉 | 48.0 |
| 41 | 挪威 | 47.7 | 42 | 奧地利 | 47.4 |
| 43 | 聖露西亞 | 47.3 | 44 | 馬爾他 | 47.2 |
| 44 | 烏干達 | 47.2 | 46 | 丹麥 | 47.0 |
| 46 | 薩爾瓦多 | 47.0 | 46 | 厄瓜多 | 47.0 |
| 46 | 賽內加爾 | 47.0 | 50 | 拉脫維亞 | 46.9 |
| 51 | 千里達 | 46.4 | 52 | 約旦 | 46.3 |
| 53 | 史瓦濟蘭 | 46.2 | 54 | 土耳其 | 46.0 |
| 55 | 馬拉威 | 45.3 | 55 | 比利時 | 45.3 |
| 55 | 吉爾吉斯 | 45.3 | 58 | 波蘭 | 45.1 |
| 58 | 印度 | 45.1 | 58 | 馬其頓 | 45.1 |
| 61 | 黎巴嫩 | 45.0 | 62 | 西班牙 | 44.9 |
| 63 | 盧森堡 | 44.6 | 63 | 捷克 | 44.6 |
| 65 | 伊朗 | 44.0 | 65 | 尼泊爾 | 44.0 |
| 65 | 泰國 | 44.0 | 65 | 格瑞那達 | 44.0 |

| | | | | | |
|-----|---------|------|-----|----------|------|
| 65 | 荷蘭 | 44.0 | 65 | 肯亞 | 44.0 |
| 65 | 安哥拉 | 44.0 | 65 | 突尼西亞 | 44.0 |
| 65 | 蘇丹 | 44.0 | 65 | 莫三比克 | 44.0 |
| 65 | 海地 | 44.0 | 76 | 克羅埃西亞 | 43.4 |
| 77 | 亞美尼亞 | 43.3 | 78 | 蓋亞那 | 42.7 |
| 78 | 波士尼亞 | 42.7 | 80 | 菲律賓 | 42.4 |
| 81 | 紐西蘭 | 42.3 | 81 | 匈牙利 | 42.3 |
| 83 | 南非 | 42.0 | 83 | 維德角 | 42.0 |
| 83 | 羅馬尼亞 | 42.0 | 86 | 巴西 | 41.8 |
| 86 | 阿根廷 | 41.8 | 88 | 斯洛維尼亞 | 41.7 |
| 89 | 希臘 | 41.5 | 90 | 阿賽拜疆 | 41.3 |
| 91 | 保加利亞 | 41.1 | 92 | 埃及 | 41.0 |
| 93 | 摩洛哥 | 40.9 | 94 | 高棉 | 40.8 |
| 94 | 印尼 | 40.8 | 96 | 哥斯大黎加 | 40.7 |
| 97 | 模里西斯 | 40.6 | 98 | 斯洛伐克亞 | 40.5 |
| 99 | 巴哈馬 | 40.0 | 99 | 吉布地 | 40.0 |
| 99 | 寮國 | 40.0 | 99 | 巴拉圭 | 40.0 |
| 99 | 多明尼加共和國 | 40.0 | 99 | 敘利亞 | 40.0 |
| 99 | 摩爾多瓦 | 40.0 | 99 | 東加 | 40.0 |
| 99 | 賽浦路斯 | 40.0 | 99 | 南斯拉夫 | 40.0 |
| 99 | 賴比瑞亞 | 40.0 | 99 | 牙買加 | 40.0 |
| 99 | 衣索比亞 | 40.0 | 99 | 塔吉克 | 40.0 |
| 99 | 密克羅尼西亞 | 40.0 | 99 | 吐瓦魯 | 40.0 |
| 115 | 巴拿馬 | 39.5 | 116 | 賽錫爾群島 | 39.0 |
| 116 | 安道爾 | 39.0 | 118 | 斯里蘭卡 | 38.7 |
| 118 | 瓜地馬拉 | 38.7 | 118 | 喬治亞 | 38.7 |
| 118 | 庫克群島 | 38.7 | 122 | 布基那法索國 | 38.4 |
| 123 | 沙烏地阿拉伯 | 38.0 | 123 | 越南 | 38.0 |
| 123 | 巴貝多 | 38.0 | 123 | 阿拉伯聯合酋長國 | 38.0 |
| 123 | 賽浦路斯共和國 | 38.0 | 128 | 幾內亞 | 37.3 |
| 128 | 茅利塔尼亞 | 37.3 | 128 | 巴基斯坦 | 37.3 |
| 131 | 蒙古 | 37.1 | 132 | 俄羅斯 | 36.8 |
| 133 | 葡萄牙 | 36.4 | 134 | 聖克里斯 | 36.0 |
| 134 | 秘魯 | 36.0 | 134 | 盧安達 | 36.0 |
| 134 | 帛琉 | 36.0 | 134 | 依利垂亞 | 36.0 |
| 134 | 北韓 | 36.0 | 134 | 索馬利亞 | 36.0 |
| 134 | 查德 | 36.0 | 134 | 吉爾巴斯 | 36.0 |

| | | | | | |
|-----|-------|------|-----|---------|------|
| 134 | 辛巴威 | 36.0 | 134 | 賴索托 | 36.0 |
| 134 | 聖文森 | 36.0 | 134 | 安地卡 | 36.0 |
| 134 | 阿曼 | 36.0 | 134 | 美屬隆摩亞 | 36.0 |
| 134 | 聖瑪利諾 | 36.0 | 134 | 聖多美 | 36.0 |
| 134 | 馬達加斯加 | 36.0 | 134 | 宏都拉斯 | 36.0 |
| 134 | 哈薩克 | 36.0 | 154 | 汶萊 | 35.5 |
| 155 | 阿爾及利亞 | 35.2 | 156 | 緬甸 | 34.9 |
| 156 | 喀麥隆 | 34.9 | 158 | 科摩洛 | 34.0 |
| 158 | 阿爾巴尼亞 | 34.0 | 158 | 馬利 | 34.0 |
| 161 | 坦尚尼亞 | 33.8 | 162 | 伊拉克 | 33.6 |
| 163 | 白俄羅斯 | 33.2 | 164 | 波利維亞 | 32.0 |
| 164 | 烏克蘭 | 32.0 | 164 | 摩納哥 | 32.0 |
| 164 | 烏拉圭 | 32.0 | 164 | 尼加拉瓜 | 32.0 |
| 164 | 迦納 | 32.0 | 164 | 蘇利南 | 32.0 |
| 164 | 加彭 | 32.0 | 164 | 甘比亞 | 32.0 |
| 164 | 阿富汗 | 32.0 | 164 | 赤道幾內亞 | 32.0 |
| 164 | 利比亞 | 32.0 | 164 | 科威特 | 32.0 |
| 164 | 獅子山 | 32.0 | 164 | 尼日 | 32.0 |
| 164 | 中非 | 32.0 | 164 | 奈及利亞 | 32.0 |
| 164 | 索馬利亞 | 32.0 | 182 | 所羅門 | 30.4 |
| 183 | 紐鄂島 | 30.0 | 184 | 孟加拉 | 29.3 |
| 185 | 土庫曼 | 28.0 | 185 | 那米比亞 | 28.0 |
| 185 | 剛果 | 28.0 | 185 | 不丹 | 28.0 |
| 185 | 象牙海岸 | 28.0 | 190 | 烏茲別克 | 27.3 |
| 191 | 貝南 | 26.0 | 192 | 巴布亞新幾內亞 | 25.3 |
| 193 | 蒲隆地 | 24.0 | 193 | 剛果 | 24.0 |
| 193 | 諾魯 | 24.0 | 193 | 東帝汶 | 24.0 |
| 197 | 幾內亞比索 | 20.0 | 198 | 多明尼加 | 16.0 |

資料來源：Brown Policy Reports, Global E-Government Press Release 2002, Sep 2002, < <http://www.insidepolitics.org/PressRelease02int.html> > , 2003/08/29.