

超越官僚體制：邁向資訊化 永續治理

吳偉寧*

書 名：Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation

《超越官僚體制：邁向資訊化永續治理》

作 者：Alois A. Paulin, Leonidas G. Anthopoulos and Christopher G. Reddick (Eds.)

出版年：2017

出版社：Springer

頁 數：375 頁

本文評論 Paulin, Anthopoulos 與 Reddick 所編之《超越官僚體制：邁向資訊化永續治理》一書，以摘要型書評之方式將內文重點摘要敘述後而提出評論。本書出版於 2017 年，為國際目前最新的公共管理專書之一。本書主要探討科技與資料對公共治理的影響，並圍繞在以下幾項問題：創新的科技技術與資料如何強化公共治理？如何改善政府與民眾互動？以及如何發展出更積極的方法來對公共組織進行課責？資訊科技應用到一定程度後，治理形態的發展為何？本書各章節編排與選擇，主要係提供一個育成（incubator）的平台，超越現有框架界線，提出一些創新想法、願景和建議。本書彙編 19 篇來自數位治理與公民參與研究領域學者之論文，

* 國立中山大學公共事務管理研究所助理教授。

Wei-Ning Wu, Assistant Professor of Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University, email: weiningwu@mail.nsysu.edu.tw.

主要分為五大面向：1. 超越官僚體制（beyond bureaucracy）；2. 治理的破壞性創新（disruptive innovation for governance）；3. 群眾外包治理（crowd sourcing governance）；4. 群眾線上審議（mass online deliberation, MOD）；5. 電子化政府之趨勢（e-government trends）。筆者於以下扼要簡介各面向之主要內涵後，提出個人評論。

壹、超越官僚體制

此部分聚焦於探索何謂「超越」（beyond）問題，與描繪出官僚組織在科技發展的背景，以及數位科技移轉潛力（transformational potentials of technology）對社會影響與可能性。

首先，Zach Bastick 點出政府於數位化發展之限制以及數位民主失靈（failure of e-democracy）現象之影響。該作者認為現階段的數位民主多半著重於技術層面，強調提高現有行政效率。但，往往過於推崇技術創新，而忽略探討數位化對民眾的影響及轉變。

其次，Alois Paulin 介紹超越官僚體制之背景及其特色，包含其與電子化治理之差異以及在治理上的核心願景。該作者認為超越官僚體制是一項治理模式的新興研究，可提供組織創新的改革契機，扮演發展新型組織發展和新技術之育成的角色，以實踐公共治理轉型。在這脈絡下，公共治理被視為一種融入民眾的管理方式，走出現代治理和法律框架，以開放式政策制定之參與管道，與民眾進行互動和交流，進而促進創新的參與形式。

然而，Frank Bannister 站在為官僚辯護的立場，強調數位治理中官僚在公共價值維護上所扮演的角色。官僚系統所具備的公正性、穩定性是不能取代的。新公共管理、網絡治理、政府再造都被認為是超越官僚體制的方式，但行政創新與發展，仍無法缺少官僚系統。因為利害關係人間不同觀點，易出現價值衝突。然而，官僚機構是公共價值之最後守護者，實須審慎思考在眾多利害相關者之間如何取得公共價值平衡。

最後，Uroš Pinterič 認為官僚組織的運作需透過跨領域學習，透過建構跨學科框架，檢視數位科技技術如何影響不同面向的國家治理模式，試圖理解在資訊社會時代下，從環境、經濟和安全的角度來定位國家角色，並說明資訊技術明顯改變了

法律、政治、行政和社會之各層面。

貳、治理的破壞性創新

此部分提出多項新興的治理概念，包含：參與式預算（participatory budgeting）、虛擬貨幣的發展與使用、協力式決策制定系統等創新性系統之介紹，並認為科技技術發展，可以作為永續治理發展的有利因素。

Ligia Helena Hahn Lüchmann 梳理文獻中參與式預算的定義、類型、與分析各國執行個案，探討參與式預算受到關注的原因，並評估其對民主的益處，影響執行成效和制度設計機制的主要變數。該文提及參與式預算對於公民社會發展、政治意願（political will）、公共事務的投入程度等影響。作者認為應多關注其執行成果對於民主發展是否有加值效果，以及如何強化公民參與的能量。

Alicja Mikołajewicz-Woźniak 探討虛擬貨幣的發展與使用。虛擬貨幣當前的問題在於缺乏統一的規範，且目前一般民眾接受程度較低。因此，虛擬貨幣作為交換媒介的效用依然不明顯。作者認為應鼓勵將此數位服務之思維及技術運用至政府體系，以精簡流程和擷節成本，使行政的運作有創新轉變。

Morten Kallestrup 探討歐洲新型態電子化協力式決策制定系統（ICT-enabled collaborative decision-making system）之晚近發展。2012 年歐洲議會與歐盟會員國通過了標準化體系的新法規，特別是對資訊通訊科技（information and communications technology, ICT）技術領域。在此發展趨勢下，多元利害關係人平台（multi-stakeholder platform）成為 ICT 多方對話新平台與新型態的合作論壇，能彙整 ICT 產業之規劃意見，及因應標準化政策的未來需求。其中，管理規範之制訂、安全性保障和標準化是行動計畫的重點。

參、群眾外包治理

此部分介紹不同型態的群眾外包，以及這些群眾外包如何被運用到政府部門與公共服務的過程中。

Alina Ostling 運用社會創新（social innovation）核心理念，來說明公私部門、社會和公民之間共同生產（co-production）的治理關係，並透過四個健康議題之社

會創新案例，結合 Ostrom 共同生產的概念－互補性、承諾、激勵政府與公民投入等，來檢視哪些條件將影響協力合作及參與深度。

Sandoval-Almazan、JGil-Garcia 與 Valle-Cruz 透過數據實驗室所開發「Mapaton」計畫，以開放式創新之方式，透過群眾外包與生活實驗室的策略，提供政府、民間組織、公民共同合作平台，試圖解決墨西哥市嚴重的通勤問題。「Mapaton」的具體目標為：1. 追蹤公共交通路線路面狀況；2. 蒐集城市內公共交通的數據；3. 分析與比較現有數據資料。協力合作是此項參與式社會設計計畫的主要目標，通過集體討論而行動，經由多方的參與和投入讓公共服務設計更加完善。

Evika Karamagioli、Mary Karatza、Stephania Xydia 與 Dimitris Gouscos 等人，以希臘草根實驗 Syntagma 2.0 作為案例探討。該實驗起源於 2011 年希臘年輕人發起的改革運動，期望為希臘帶來新的治理模式和參與式決策，透過 ICT 工具（例如 Google Docs）提高民主參與，讓個人投入以集體協作組成的憲法制定過程。原先希臘陷入政治不穩定，公民的冷漠和政治體制鬆散，以及不合時宜的法律框架和封閉的網絡交流，降低了國家的創造力，透過此改革加強民間社會能量，並運用 ICT 工具降低參與門檻的限制，來規劃出更符合社會需求的新憲法。

Filipe Montargil 與 Vitor Santos 運用公民觀測站（citizen observatories）的創新概念，探討環境治理運用民眾資料融入社區實務與規劃中。公民觀測站是一個資訊集合的平台，經由使用者的設備（大多是智慧型手機）對環境的監測與評估，再將數據傳至雲端，使研究者可透過各地所蒐集資料進行環境監控。所蒐集的數據資料可成為政府政策制定依據，形成多方參與環境治理模式。民眾從過去只是被動訊息接受者，轉變為主動的環境數據提供者。提高居住者環境意識，使民眾、政策制定者、研究人員之間進行對話，以及促進社區更積極瞭解居住環境。

肆、群眾線上審議

此部分介紹線上審議（online deliberation）機制，其內容涵蓋較具結構性的電子請願（e-petitioning）與群眾線上審議，以及偏向非結構性的社群媒體線上討論。

首先，Catherine Dumas、Teresa M. Harrison、Loni Hagen 與 Xiaoyi Zhao 等人，以國家電子請願平台為個案探討，比較蘇格蘭、英國、德國、美國，四個國家的請願平台設計以及效益，並且透過平台蒐集政府與公民的雙向溝通資料再進行分析，

了解使用者在的地理位置、使用動機、使用行為、有興趣的政策問題等，進而使研究人員增進或改良平台設計，以增加民眾的使用和參與度。電子請願平台是公民與政府溝通政策問題的創新方式之一，公民更容易參與政策討論，甚至能夠通過平台累積支持者的連署，能要求政府給予政策問題的具體回應行動。

Cyril Velikanov 與 Alexander Prosser 利用兩章節介紹 MOD 系統的運作機制，以及如何建構一個讓使用者自我管理的審議空間，突破以往需由後端人員進行意見彙整，增加參與的透明性。MOD 系統的操作分為四個階段：1. 使用者規範與議題選擇；2. 特定的議題進行發散與討論；3. 進行意見彙整，並將各分散意見聚焦；4. 決定哪些議題須繼續保留、討論或執行後，針對衝突的提案進行投票表決。在審議系統中避免不同語言產生交流上的限制，因為需要自由多元的想法和建議，而不是僅有主流語言才可討論政策議題，MOD 系統也將通過翻譯機制，讓參與者在無語言隔閡下進行討論。但是，由於政策議題屬性差異大且民眾關注度不同，並非每議題都適合納入此系統。

Yuri Misnikov、Olga Filatova 與 Andrei Chugunov 等人，強調政策對話（policy discourse）即為審議，而網際網路與 ICT 帶動線上政策對話之發展。然而，許多政府面臨是否制度化線上政策對話的問題，一部分原因起源於許多政府官員認為民眾於社群媒體的政策與政治議題之討論，不是正式與合法性的政策對話。作者以俄羅斯食物政策為個案，運用民眾網絡討論政策內容，透過線上參與而形成政府與民眾之政策對話，進而助益後續政策規劃。

伍、電子化政府的趨勢

Grzegorz Makowski 嘗試回答科技技術如何課責公部門運作。許多政府制度與規範試圖增加對官僚主義的控制和限制其權力濫用，但成效有限。作者主張，政府可善用 ICT 工具，透過開放政府與大數據分析，從透明度（transparency）、更有組織性的公部門運作（better organization of public office operations）、參與（participation），來改善公共組織惰性與貪腐。

Sarah Hartmann、Agnes Mainka 與 Wolfgang Stock 認為 311 市民服務系統為公民與政府溝通政策問題的創新方式之一，藉由 311 蒐集民眾數據與服務資料透明來實現民眾共同監督的目標，促進了新形態的民眾公共事務參與、強化市民與政府聯

繫、降低公共服務規劃與執行成本，並提高公共服務傳遞效率。

Yannis Charalabidis、Petros Stamoulis 與 Aggeliki Androutopoulou 在 eGOVSIM 平台使用的基礎上，結合作業基礎成本制 (activity-based costing approach) 和標準成本模型 (standard cost model)，來開發模擬計算成本之模型，來衡量公共服務提供者與接受者之成本效益。

Sokratis Katsikas 與 Stefanos Gritzalis 探討希臘政府如何解決數位化 (digitalization) 推動過程中的問題。研究發現希臘政府主要的優勢為人力資本、寬頻普及使用，與科技研發成果。然而，資訊科技的重要性未獲得政治討論與進入政府議程，政府亦未積極推動資訊科技技術的使用，司法體系在解決數位化之商業衝突與糾紛之成效不佳，公共行政的無效率等問題，是希臘目前推動數位化主要問題。

陸、評論

本書涵蓋晚近數位治理研究前沿之各個面向，提出多項參與機制發展與不同國家的個案經驗。總括而言，本書強調超越官僚體制概念之意涵在於走出當代治理機構和制度框架限制，促進積極創新，提供一個公共治理之參與平台。由於 ICT 急速發展，官僚體制得以突破封閉的決策，並引導了開放式民主參與，公民從被動轉為主動的參與，而規劃與決策過程也形成一種協力網絡關係。傳統的官僚制度的運作已不能滿足公民多樣化的需求，因此透過數位治理的革新，提供更大的可能性，改變公民與國家的關係 (Wu & Jung, 2016)。行政體系期望透過創新的科技來整合資源，提高決策制定和執行的質量，增強公民滿意度，提高組織靈活性和回應性 (Granier & Kudo, 2016)。

本書雖然整理了許多資訊及前沿觀點，但仍有一些缺點。首先，此書內文主題相當豐富，但缺乏從公民之需求面探討的研究。數位治理的興起對於民主理論的討論與影響相當重大，原因在於民主治理代表是一種從傳統管理轉向公共治理的方向，此過程本質上是一種強調參與的政治社會化過程。在這個過程中，協作與整合的方式形成合作夥伴關係，以治理民主化來實現公共利益最大化，並促進治理績效的提高，同時對公共價值的維護產生某程度上的制約性 (Osborne, Radnor, & Strokosch, 2016)。但許多情況下，政府不了解參與者是誰、忽略參與廣度及深

度。若參與者只集中於少數菁英團體中，便失去社會創新的核心價值。

再者，超越官僚體制開啟民眾更多參與途徑，也降低公民力量集結的成本，並創立重塑公民與國家之間的關係。然而，數位治理的架構下討論超越官僚體制，有時被認為是過於理想化，主要在於訴諸於成熟公民參與的理想，納入積極參與公民的意見，有時過於注重參與的人數與過度相信理性參與，反而忽略對參與過程與內容的關注，以及如何提升公民參與的動力和參與動機落差問題的形成（Fung, 2015； Thapa, Niehaves, Seidel, & Plattfaut, 2015）。遺憾的是，這些觀點未在本書中被強調。

最後，筆者認為創新性製造了機會，但也伴隨著風險。新技術引入政府，卻仍有其面臨的挑戰和限制，許多的創新設計與規範往往曇花一現，或旋即被束之高閣，且對民主深化的影響，缺乏持續性的強化作用，這些現象不免令人擔憂。雖然藉由網路科技降低參與公共議題的門檻，但訊息快速傳遞與產生的結果，使得公部門在有限的組織能力下，接受大量新的訊息之後，還需梳理、過濾與分析民眾資料，訊息製造成本低往往因而產生更大的資訊處理成本，反而對參與過程未必有益。筆者認為超越官僚體制此一理念之實踐需要充分準備，而且需有策略規劃思維，包括公共組織內外部網絡的支持、組織能力的衡量、潛在風險的降低、執行的影響評估等準備工作，而非「盲目式學習」其他國家經驗。

整體而言，即便有上述問題，本書對當前數位治理理論及公共組織的運作仍深具啟發性，傳統的治理模式和官僚角色正因為資訊化和 ICT 的導入，產生了公民參與、監督、效率等結構性的變革，臺灣亦有部分的實踐經驗，如參與式預算、1999 市民服務專線、國家發展委員會的公共政策網路參與平臺等，亦可與書中案例進行參照比較，因此，筆者推薦此書給對於公共管理與公民參與有興趣的讀者或實務工作者。

參考文獻

- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Granier, B., & Kudo, H. (2016). How are citizens involved in smart cities? Analysing citizen participation in Japanese “Smart Communities”. *Information Polity*, 21(1), 61-76.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- Paulin, A. A., Anthopoulos, L. G., & Reddick, C. G. (Eds.). (2017). *Beyond bureaucracy: Towards sustainable governance informatisation*. New York, NY: Springer.
- Thapa, B. E., Niehaves, B., Seidel, C. E., & Plattfaut, R. (2015). Citizen involvement in public sector innovation: Government and citizen perspectives. *Information Polity*, 20(1), 3-17.
- Wu, W. N., & Jung, K. (2016). A missing link between citizen participation, satisfaction, and public performance: Evidences from the city and county of San Francisco. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(4), 392-410.