

未來政府的三個圖像 *

（綱要）

99.12.1

一、智能政府（intelligent government）

電子化政府（我國排名世界前 5 名，3 年第 1）。
250 萬戶網路報稅，政府公文「無紙化」（目前 70%）。
科技為人民服務，而不是人民為科技服務。
提高行政效率是為了提升服務品質。
手機的廣告——「科技始終來自人性」。
手機使你 24 小時待命，全年無休。
一個虛擬和真實交錯的時代。
政府的窗口，人與人的直接互動，人文關懷。
科技愈發達，人的價值愈加被肯定，人性愈加重要。

二、透明政府（transparent government）

「人民有知的權利」。

透明度與課責的正比關係。

「金魚缸法則」（fishbowl principle）——過去人民受政

* 本文係講於 99 年 12 月 1 日在台北舉辦之《未來政府》台灣論壇開幕致詞，由於會議參加人員除國內政府機關資訊相關部門人員外，尚包括新加坡、香港、日本、韓國、澳大利亞及荷蘭等國的學者專家，因此會議當日係以英文致詞，並略作刪減，本書並附英文稿如後。

府的監控，今日政府受人民的監控。

定期公開與主動分送資料（e-RD/AD）為「善治」的要素之一。

透明不僅可防止腐化，也可以強化人民對政府的信心。

三、綠能政府（green government）

科技和經濟發展破壞了大自然，在 2000 年到達臨界點。追究責任已無補於事，如何正視和解決這一危機才是正辦。

主要的責任在政府（國際組織力量有限，人民一知半解）。

（氣候難民 2010 年 2,500 萬人；2015 年 5,000 萬人；2050 年 10 億人）。

政府作為要從環保意識出發（政策、制度、法令、採購、行為…）。

「環保為主、經濟次之」的時代已來臨。

政府要做讓人民和後代子孫幸福和驕傲的事。

未來政府的三個圖像

99.12.1 講於《未來政府》台灣論壇開幕

主持人、各位主講人以及貴賓大家好：

我很高興也很榮幸獲邀與各位共同參與《未來政府》台灣論壇這個活動。此次活動很難得地把政府 IT 領域的專家和實踐者聚在一起，分享成功的經驗及探討政府未來的走向。本次論壇將討論政府部門面臨的挑戰和機會，例如「政府如何有效地向民眾提供服務、如何利用資訊技術建立一個整合的政府、電子資料安全嗎？」，探討的議題則包括「資訊安全、綠色政府、雲端運算及數位城市/社區」。我個人對於資訊科技並不在行，也不具備環保科技的專長，謹就個人的觀察，對於未來政府的走向，與本次議題相關的部分提供幾點意見，就教於各位。根據個人的觀察，認為未來政府有三個趨勢。

一、智慧政府(intelligent government)

(一)設計理念

臺灣政府部門很早就開始推動電腦化，一開始的電腦化只是設備機具的改善，然後進步到電子化政府，利用資訊科技協助提供服務，並整合政府的資訊系統。從延續的觀點來看，電子化政府是電腦化的進階版，而智慧政府則是電子化

政府的Web2.0版。智慧政府不只是整合資訊和提供服務，還要讓民眾說出「要政府做什麼？怎麼做？」要更有效率與效能地轉換民眾意見為施政作為，這是未來智慧型政府必備的能力¹。這不只是技術的進步，還是觀念的革新。

台灣在電子化政府上的努力有目共睹，美國布朗大學2001年開始進行全球電子化政府評比，到2008年為止，在一百九十幾個國家的評比中，我國一直排名世界前5名，其中還有3年獲得第1名。世界經濟論壇2009~2010全球資訊科技報告中，台灣的網路整備度為第11名，亞洲第3，其中政府部門表現優異，在政府使用度及整備度分居全球第3及第8位，表現甚至比民間企業更佳²。以網路報稅為例，1998年2月，行政院研考會先建立了政府憑證管理中心，作為報稅身分管理之用，但是第一年民眾並不踴躍，透過網路報稅者只有10,234人，但到了2009年，已有超過250萬戶使用網路報稅。其次，如電子公文交換，過去一份中央的公文要旅行到鄉鎮市公所，大約要花二個月，中間要經過省政府、縣政府的轉發程序，現在則只要二分鐘，效率大幅度提升³。據統計，目前臺灣約有七成的公文透過電子交換傳遞，對於資訊的流通與行政效率的提升帶來明顯的效益。

¹ 蕭乃沂，〈化民意為施政知識：智慧型政府必備的能力〉，財團法人國家政策研究基金會，國政研究報告一憲政(研) 090-028 號，2007年1月26日。
<http://www.npf.org.tw/post/2/543#> (2010/11/16)

² World Economic Forum, 《The Global Information Technology Report 2009-2010》, WEF, 2010.企業界的使用度及整備度分居全球第6名及第17名。

³ 行政院研究發展考核委員會，《政府e化服務10週年應用推廣專刊》，台北：行政院研考會，2007，頁89。

資訊科技的快速發展與廣泛應用，不但對產業帶來關鍵性影響，也衝擊了政府的運作型態。過去政府像個森嚴的衙門，但網路的出現讓政府體系不斷發出要向 7-11 便利商店學習「服務」的聲音。本次大會的主軸之一是「政府如何利用先進 IT 技術來提高自身績效的同時，提高服務的效率和品質。」這種思維似乎是「技術本位，績效優先」，我個人認為可以把順序調整一下，變成「政府如何利用先進 IT 技術提高服務的效率和品質，同時提高自身的績效。」把「提供高品質的服務」做為第一要務，再思考自身的效率。這種主客異位的思考，才是把對人民的服務放在首位。因為改變不只是「效率」的技術層次，真正的改變還是於「服務」的品質層次。

政府與企業不同，企業以 B2C 的理念來設計產品，使用者就是消費者。但是政府部門電子化設備的操作者常常是公務人員而不是人民，公務人員只是提供服務卻非「被服務者」，這是智慧政府在觀念上必須要調整之處，要把資訊科技的應用，從「行政效率」提升到「政府民主化」、「資訊透明化」的層次，也就是走向「被服務者(人民)為中心」的設計，這才是智慧政府的核心理念。

科技是中性的，它應該是為民所用，但是誤用資訊科技的結果，就可能反而使科技資訊成為宰制人類的工具，就像歐威爾(George Orwell)的名著《一九八四》所描述的世界。智慧政府一定可以使政府運作更有效率、更快，但是不是更

好？更符合人民的需要呢？這個答案要由人民來回答。智慧政府的推動，不能光看科技層面，而是必須有政治、組織、體系、法令的配合，無論科技如何發達(例如雲端科技)，都要思考為人民所用，而不是為了行政便利性，當然它會帶來這樣的效果，但行政便利性只是智慧政府為了讓人民得到更高服務品質的附加價值，不可本末倒置。

(二)高科技與人性

「科技始終來自於人性」(Human technology)，這是某手機大廠的廣告詞，相信大家並不陌生，但是科技真的來自於人性嗎？以前沒有手機的年代，上班是朝九晚五；有了手機後好像變成二十四小時待命，全年無休，我們的生活習慣在不知不覺中被改變了！以前沒有手機的年代，開會大家用心聽講，有了手機後，開會時間此起彼落的電話聲，已經影響人類自然的習性，這種違背人性、造成心理負擔的現象，就是高科技與人性之間的關係。

資訊科技的演進，讓我們活在一個虛擬和真實交錯的時代裡，一個簡單的按鈕就可以將帳戶裡的錢轉進轉出，它讓我們的運作更有效率，但卻造成了人際的疏離。人與人的直接接觸，透過親密地互動，才是建立良好社會關係的基礎。因此不論科技如何的進步，政府做為公共服務的提供者，可以設計多樣性的傳送管道(delivery channel)，但永遠不能少了最原始的方式--「面對面的接觸」(the face-to-face encounter)，面對面的接觸是人類最基本的互動單位，對許多

人而言，直接地接觸遠比和電腦接觸更能感到人性，因此不論電子化政府如何發展，與民眾的直接互動絕不可少，也就是政府這個實體的窗口絕不能免除，這也是維繫人民與政府關係的方法。

科技愈發達，人的價值愈需要被肯定，也愈需要強調人性。我們希望人性的尊嚴與價值，不會在日新月異的高科技產品下被淹沒，發揮人性的尊嚴，體現科技對於人文的關懷，是未來政府在追求更快、更方便和更完整之前，不可放棄的基本價值。

二、透明政府(transparent government)

「人民有知的權利」是民主社會常常聽到的一句統治箴言，可是過去政府一直是獨占管制權力和資訊的機構，人民難以得知政府的資訊，或者要付出高額的代價才能知道。即使現代政府基於各種法令(例如：政府資訊公開法)及人民的要求，而將各種資訊公開，但是統治者與人民之間仍存在著資訊不對稱的問題。統治者對於攸關人民權益事務的資訊，擁有獨占的權力，這並不利於人民對於政府的課責。

透明化政府是民主課責的重要前提，政府的權力運作增加一分透明，我們便愈能了解權力的本質，愈能使官員不濫用權力，這即是未來政府的趨勢。十七世紀人本主義思想興起之前，西方民主政治發展的過程中，統治人民的權力是由上天所賦予，政府是屬於少數統治精英；然而，當「人民主

權」(popular sovereignty) 概念興起之後，民主發展就是人民從被統治者，成為國家機器主人的過程，至少在名義上，人民應該享有參與統治自己決策的權力。然而，民主理念的落實，全面採行「直接民主」是不合經濟效益的，「代議民主」成為一個可行的替代機制，人民退居監督者的角色。但是，監督者需要充份的資訊，不然即便是民主政體，也會有頭家被蒙蔽的現象，因此民主國家也會發生弄權玩法和貪污舞弊事件。

隨著公共事務日益複雜化，政府要管理的事務也就隨之增加，人民卻越來越不了解政府的作為，也就更不具備監督政府的知能，結果就是人民為了維護自身權益，進行粗糙的自力救濟與不顧行政程序的陳情，讓擁有資訊與專業優勢的統治階層，反過來質疑公民的自治能力，認為人民的無知是民主品質不良的主因⁴。這也許是許多民主政府運作的結果，但絕非是民主政府的初衷。

民主治理的終極理念，就是國父孫中山先生所倡言的「人民有權，政府有能」，讓人民駕馭政府的成本降低，對政府的信任因此增加，進而民眾願意藉由代議機制，更廣泛、更完整地授權給政府，至此，政府為民謀福的專業才真正得以發揮。因此，營造透明的政府環境，不只是讓貪贓枉法之公職人員難有躲藏之處，更重要的是，要建立人民對於

⁴ 引自陳敦源，〈透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎〉，《文官制度季刊》，第一卷第二期，2009年4月，頁23-24。

政府的信任。

民主治理中「金魚缸法則」(fishbowl principle)，是透明政府的運作法則之一，該法則指公共管理者的行為，必須持續受到公眾的監控，好像在金魚缸中工作一般⁵。藉由強化政府機關行政服務的透明度，將服務提供與課責進一步的結合，若加上網路世代資訊傳遞的便捷性，利用智慧政府的資訊技術，從網路進行政府資訊的定期公開與積極散佈，即是走向「善治」(good governance)的重要途徑，也是透明政府的努力方向。

北歐國家和紐、澳在這一方面相當值得我們學習，例如瑞典，政府任何一張文件、郵件、會議紀錄都可以自由取得，不必報名字也可以要到，記者報導了官方認為是機密的事，政府既不能問文章是誰寫的，報社當然也不能透露。政府資訊透明公開，政治人物沒有躲開陽光的機會⁶。當政府愈透明，就愈能被人民監督，人民愈容易對於政府課責，政府也就愈可能取得人民的信任，這才是透明政府的積極目標。

透明政府雖然是民主國家努力的方向，但民眾在享受「知的權利」的同時，政府卻也可能面臨資訊安全的挑戰。民主政府的一個難題是保障人民知的權利的同時，又不暴露

⁵ Charles. H. Levine, B. Guy Peters and Frank J. Thompson. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1990), pp.195-198.

⁶ 蕭富元，〈透明治理，陽光國度〉，《天下》第 386 期，引自天下網站，<http://www.cw.com.tw/article/index.jsp?id=3745> (2010/11/14)

個人的隱私、不使政府陷入治理的危機、不因資訊揭露而產生政策推動的阻礙等⁷。根據我國國家安全局的統計，國安局的官方網站一個月遭到駭客攻擊平均達到 50 萬次。我們希望政府愈來愈透明，卻不希望個人的隱私外洩，更不希望國家機密遭竊。透明政府如何在資訊公開的情況下，維護個人及國家重要資訊的隱密性與安全性，將是一大挑戰。

三、綠色政府(green government)

20 世紀科技文明的進步日新月異，大幅度提升了人類的生活水準，但同時由於經濟的高度發展，對於大自然的傷害也是史無前例的，我們因此付出了慘痛的代價。例如：溫室氣體的排放，造成地球發燒；能源及天然資源的匱乏以及供需失去平衡；氣候的變遷情況已經達到失控邊緣；生物多樣性的消失等。每一個環節都和「綠色」息息相關，這些都是經年累月發生的事情，但都在公元 2000 年前後達到臨界點。絕大多數的科學家相信，這些現象主要是由於人類過度開發所造成的。地球上的洪水、暴雨、旱災、森林大火、熱浪等極端的氣候變化將日趨頻繁且越演越烈，人類生存的環境已遭受嚴重的衝擊。

是誰造成這些問題已經不是焦點，誰有能力開始行動解決或減緩這些問題才是我們要關注的，我的答案就是「政府」。一方面因為國際性組織的力量有限，無力拘束各國的

⁷ 知名網站 Wikileaks 在 2010 年 11 月 28 日大膽公布美國政府外交機密文件數萬件，便對美國的外交關係產生不利影響，也影響了各國的信任關係。

行動；另一方面，從歷次的國際性會議（例如 2009 年 12 月 7—18 日舉行的「哥本哈根會議」）便可發現，各國對於如何減少溫室氣體的排放、淨化空氣和水源，仍存在著嚴重的歧見，想要達成建設性的共識，具體而有效地推動節能減碳，還有很長的路要走。可是人類已經沒有時間再等待了，現在唯一有能力解決這個問題的就是各國政府。

氣候的劇烈變化，造成氣候難民（climate refugees）不斷地增加，今(2010)年年初估計全球可被歸納為氣候難民的總數約 2500 萬人，人數遠超過戰爭難民，是國際難民種類中的最大宗，預估未來五年內還可能倍數成長。國際移民組織（International Organization for Migration）也預測，如果地球暖化持續惡化，未來 40 年，最多可能有 10 億氣候難民被迫遠離家園⁸。

綠色政府就是要求政府部門的政策思維具有節能環保的意識，同時在行動上符合節能環保的要求。包括政府採購案、各種政策決定及法令規章，以及每一位公職人員的行為都要符合這些規範。「綠色」不只是個公共政策議題，不是做或不做的選擇，它是一個攸關人類生存的問題。過去我們會說，每個人都有選擇生活方式的自由，但未來，學習過綠色生活是全人類共同的責任，沒有那個國家的人民可以置身事外，上天不會恩賜那個地方的人民可以浪費資源、破壞環

⁸ 引自林讓均，〈氣候難民暴增 爭取氣候正義刻不容緩〉，《遠見》第 283 期，2010 年 1 月。

境而不必承擔後果⁹。在這個全球暖化的時代，人類的命運緊緊相依。知名作家佛里曼(Thomas L. Friedman)在《世界又熱、又平、又擠》(Hot, Flat and Crowded)一書中甚至警告我們，「唯綠者生存，不綠則亡」。綠化已經是國家安全及經濟利益的核心，這不只是關係到如何點亮家中的燈火，也關係到如何點亮未來¹⁰。

在各國經濟發展的過程中，多半會經歷二個階段，一是「經濟為主，環保次之」的階段，二是「經濟與環保平衡的階段」，我們現在恐怕必須進入第三個階段，也就是「環保為主，經濟次之」的階段。許多國家(如韓國)已經提出願意犧牲GDP用於綠色經濟發展策略，若短期內碳排放量無法受到壓制，就必須以經濟成長率來換取減量代價¹¹。

綠色政府不是只有上位者以身做則便可，更重要的是，公務人員能夠制訂出減少氣體排放量、能源使用量的法令，然後付諸實行，使綠色的理念推廣到每一個角落，這才是真正的綠色革命。因此我要說，公務人員訂定出各種枯燥乏味，甚至於多數人可能無法理解的節能減碳法令，正是綠色

⁹ 2001年5月7日，白宮發言人佛萊契(Ari Fleischer)在每日劍術新聞簡報上被問及：「以美國目前人能源消耗量超過世界上其它國家甚多，總統是否認為我們需要改正生活方式，來對應能源的問題？」佛萊契的回答是：「答案是百分之百的否定。總統認為美式生活就是如此，政策制訂者的目標應該是保護這種生活方式。美國人的生活方式是上帝的恩賜。」上述這段話引自佛里曼(Thomas L. Friedman)《世界又熱、又平、又擠》，台北：天下文化，2008，頁24-25。

¹⁰ Ibid., p.378.

¹¹ 吳榮華，〈哥本哈根會議及台灣之因應〉，財團法人國家政策研究基金會，國政分析--永續(析)099-003號，2010年2月3日。下載自 <http://www.npf.org.tw/post/3/7031> (2010/11/15)

革命不可或缺的重點。要完成綠色革命，需要對未來有強烈責任感的人民，了解綠色才有競爭力的企業，有使命感、強而有力的國家領導者。從現在開始，共同面對挑戰，透過綠色政府，建立綠色國家，才是國家新實力的象徵，才是足以使人民驕傲，讓後代幸福的事。

結語

未來政府是什麼模樣，我無法提供完整的答案，但我相信未來的政府必定是一個充分利用科技的智慧政府、是個像金魚缸一樣透明的政府、還是個關懷地球及人類將來的綠色政府。這三種政府的思考主體，其實都不是政府，而是人民。智慧政府的設計，不只是爲了更有效率，它必須在觀念上從「技術本位」轉換到「人民本位」，並避免變成科技宰制人類的工具；透明化政府則是讓人民得以清楚地課予政府責任，重建人民對於政府的信任；綠色政府則已經不是一個政策選項，爲了全人類的未來，它是每個政府都必須做的事。

最後，謹以上述三個目標，與所有貴賓及各國代表共勉，並祝大會順利成功。

Three Images of Future Government

Address on “Future Government” at the Forum Taiwan

Opening Ceremony

Kuan Chung, Dec/ 1/ 2010

Chairperson, Keynote Speakers, Distinguished Guests, Ladies and Gentlemen:

I am pleased and honored to have this opportunity to attend the opening ceremony of Forum Taiwan and share my viewpoints on the topic “future government.” It’s a precious moment to bring together IT experts now working at different government agencies and top executives so that their collective experience can be shared and we can discuss and map out a vision of an ideal government for the future. In the following, I will take up several notions that I have in mind concerning the shape of future government, and I would also like to hear your opinions on this important topic.

1. Intelligent Government

The speedy development and general application of information technology have changed the operation of government. The emergence of the internet pushes the

government to learn from 7-11 to serve the people. One of the main themes in today's forum is "how to improve performance with the help of IT technology while at the same time lift the efficiency and the quality of government service." Personally, I would like to change the order to "how to lift the efficiency and the quality of government service with the help of IT technology while improving performance at the same time". I firmly believe that taking service as its first mission and efficiency as its second is both the duty and the touchstone of a truly democratic government. After all, the importance of change lies in the quality of service, not in the technical level of efficiency.

The formation of an Intelligent Government can't just focus on the technical aspects, but should take into account all the particularities of politics, institutions, and legal systems, and coordinate its efforts with all involved. Whether utilizing cutting-edge technology such as cloud computing or pursuing the ideal of intelligent government, the top priority should be the people, not administrative efficiency. With this priority in mind, however, we should also make clear that administrative efficiency is the added value of the better quality services provided by an Intelligent Government.

With the advance of information technology, we are now living in a world that is a mixture of the virtual and the real.

While we enjoy the convenience of our efficient lifestyle, we may also encounter diminished and attenuated relationships with our friends. In fact, the basis of good social relationships is direct contact with others. So, no matter how far the technology will go, the government, as the provider of public services, may work out multi-functional delivery channels, but should not lose the fundamental type of interaction —face-to-face encounters. To most people, a face-to-face encounter is more humane than sitting in front of even the most user-friendly machine.

As technology develops, the importance of humanity becomes more explicit, so the value of humanity needs to be highlighted the most. It's our hope that the dignity and value of humanity will stand firm in the tide of high-tech products. That's the reason why future government should not give up its fundamental value of manifesting humanity and caring for people while pursuing an efficient, more convenient system of operation and offering integrated services.

2. Transparent Government

“People have the right to know” is a frequently heard saying in a democratic society. Governments of the past monopolized their supervisory power and took control of the sources of information. People could find out hardly anything about their government. The practices of such governments harmed the people's right to seek governmental accountability.

Transparency is an important factor in the accountability of a democratic government. The more transparent official operations can be, the further people will understand both their government and their own rights under it. And this knowledge can constrain government officials from abusing their authority. Establishing a transparent government not only prevents corrupt officials from pursuing illegal gains, but more importantly could raise the credibility of a responsible government in its people's minds.

There is a term concerning democratic governance called the “fishbowl principle,” which is also an operating principle of a transparent government. This principle means that the behavior of a public administrator should be kept under the watch of the public, just like working in a fishbowl. By strengthening the transparency of public services, the rendering of services can be further combined with government accountability; with the addition of the convenience of the internet, a government can publicize its information to the people regularly and efficiently. Accessibility to information is a critical point of good governance, and also an important path to a transparent government.

More transparency leads to more trust. Thus the general

public can check the accountability of their government more easily, and the government will gain more faith from its people. That's the active goal of a transparent government. While complete transparency is a goal still pursued by democratic nations, we still face the challenge of information security when the general public enjoys their right to know. So the tough battle for a transparent government is to safeguard its people's private information and the nation's confidential records while at the same time opening sources of information to the public.

3. Green Government

The 20th century witnessed the great leap of a technological revolution. Advances in technology bring us a comfortable lifestyle, but at the same time the devastation to our living environment has also been unprecedented. For example, greenhouse gases have put our earth into a fever; energy and natural resources have been depleted, causing an imbalance of supply and demand; climate change causes unpredictable and damaging weather patterns; valuable bio-diversity is diminished, etc. Who should be blamed is not the question. What we should care about is who has the ability to take action and solve the problem. My answer is the government.

Realization of a green government calls for all public agencies and departments to pour green thought into their policy making, and requires all public officials to take action in

accordance with the principles of environmental protection. Such actions include official purchasing; policy- and decision-making; the formulation of official rules, acts, and regulations, and also the daily action of public employees. “Green” is more than just a public issue; it is a matter of life and death. In the era of global warming, the fates of human beings are intertwined. “Green” has now become a core subject of national security and economic issues. Green concerns influence how we light our houses, yet far more importantly they also point to how we might light the future of humanity. The sequence of economic development reveals that, in the initial stage, it’s economy first and environment second, and in the second stage, the economy and the environment are equally emphasized; now we have entered the third stage —that is, the environment first and the economy second.

A green government cannot be accomplished only through high-level officials’ good examples. The critical point lies in the rules and regulations governing gas emissions and energy consumption limits, which are drawn up and put into practice by civil servants. Through the efforts of government, green ideas can be spread to every corner of the nation; thus, this movement can be called a real green revolution. As the pillar of a green nation, a green government stands as the symbol of a new power. And a green government can indeed give its people something

to be proud of and ensure their descendants happy lives.

Conclusion

As for the shape of future government, I can not give a definite answer, but I believe that future government shall be an Intelligent Government, a fishbowl-like transparent government, and a caring green government— one whose main consideration is not the government itself, but the people for whom it works. The initial idea of an Intelligent Government is no longer to feature rises in efficiency, but has changed from being technology-centered to being people-centered; such a developed idea prevents technology from becoming a tool of manipulation. A transparent government should let its people check government accountability easily and freely, so government credibility can stand firm in people's minds. With regard to green government, far from being a mere policy choice, the ecological health of our planet is something every government has the responsibility to pursue for the future of all human beings.

Finally, I would like to thank you for sharing your precious time with me, and wish all of you success and happiness.