

資訊社會中公共行政的新議題

盧建旭*

摘 要

資訊社會的來臨已對人類生活與思考產生整體性的影響。問題是在這不同於工業社會的資訊數位式社會生活中，作為執行國家意志的公共行政將如何來因應公共目的變遷？雖然社會科學各科的學者對資訊社會概念的建構已有一段時日，但從美國公共行政學的回顧與趨勢整理之中，找不出對資訊社會的因應與理論研究。公共行政學界對於此具未來性的相關議題並未重視，仍以歷史性的思考與行動應付著未來的變遷。唯一例外是 Cleveland (1985) 曾對資訊對社會到來後，對工業社會中公共行政所立基的五種層級管理的挑戰，做過猜臆性質的觀察與描述。但 Cleveland 僅提出猜臆方向後並未再積極探究，迄今需要做延伸與補充。

本文目的僅在於提出公共行政學如何因應資訊社會變遷的不同議題。全文概分四大部分。第一、以描述性介紹資訊社會的定義與特性，比對出與工業社會的不同之處。第二、從以往公共行政學理論趨勢與整理中，顯示出對資訊社會概念的忽視。第三、簡述 Cleveland (1985) 對五種公共行政傳統的層級：權力、決策、社會階級、公平性、主權國家，因應資訊社會的可能轉變所作之猜測。第四、對未來的研究議題提出整體性的方向，並建議對未來理論架構的建立的需要性。

資訊社會 (Information Society) 的來臨已對人類的生活與思考產生整體性影響。資訊取代昔日的自然資源、土地、資本、勞動力，成為最重要的生產資源^①。有關資訊社會的文獻不僅於資訊與通訊科技領域，

* 東海大學公共行政學系專任副教授

① Bell (1973) 指出後工業社會最重要的是，資訊和知識成為社會策略與轉化的來源，正如工業社會中的資本與勞動力的重要性一般。



最重要的生產資源^①。有關資訊社會的文獻不僅於資訊與通訊科技領域，而已擴及社會、政治、經濟、心理、文化等人文領域。資訊網路的全球連線塑造出全球經濟化、政治化，「地球村」或者「地球太空船」共生的概念配合無國界主義，一再挑戰主權國家政府的存在價值；超國主義、區域經濟、跨國公司、與地方主義興起，也連帶挑戰民族國家政府的權威，亦即正當性與合法性來源。資訊的資源特性如共享、累積無消耗性、擴散性、公平性，不僅使社會階級結構改變，亦使人民主權意識覺醒，導致公共決策的公開、參與擴大需求。一些漸漸浮現的重要議題，例如電腦太空的存在，時間與空間概念重組，皆影響到對公共領域的必須重界定、公民資格與公民精神的探討、公共決策過程的改變。資訊通訊科技的便利廣及，亦使公民參與公共事務的技術、精神、制度安排產生巨變。

如果公共行政被定義為達成公共的目的而代表國家所作的行動，一個不可逃避的問題是：在這資訊社會中，公共行政如何因應公共目的變遷過程？雖然資訊社會概念起源甚早，但從美國公共行政學的回顧與趨勢整理之中，找不出對資訊社會的因應與理論研究。公共行政學界對於資訊社會的相關議題仍未重視，不僅教科書中未提及此重大變遷，在於文章中僅聚焦於資訊管理的技術、與組織設計層面，對於未來變遷的網路結構、多重制度、全球無國界主義，公共行政學似停留在線性官僚層級、官僚--市場的對立制度、民族國家主權意識之中。一個重要的批判論點是：公共行政學仍以過去歷史性的思考與行動應付著未來所有的變遷。唯一例外是 Cleveland (1985) 曾對資訊社會到來後，對工業社會中公共行政所立基的五種層級管理的挑戰，做過猜臆性質的觀察與描述。但 Cleveland 僅提出猜臆方向後並未再積極探究，迄今需要做延伸與補充。

本文目的僅在於提出公共行政學如何因應資訊社會變遷的不同議題。全文概分四大部分。第一、以描述性介紹資訊社會的定義與特性，比對出與工業社會的不同之處。第二、從以往公共行政學理論趨勢與整理中，顯示出對資訊社會概念的忽視。第三、簡述 Cleveland (1985) 對五種層級：權力、決策、社會階級、公平性、主權國家的轉變所作之猜測。第四、對未來的研究議題提出整體性的方向，並建議對未來理論架構的建立的必要性。



壹、資訊社會的定義與特性

資訊社會以電腦與通訊科技為發展核心，其主要功能在代替並加強人類的智識能力。一九六二年由日本學者梅棹忠夫（Umesao）首先指出資訊工業將在社會中扮演主導角色，一九八一年增田米二（Masuda）才真正對資訊社會做整體性描繪^②。而在美國由 Bell（1973）提出「後工業社會」概念，並啟動對資訊社會的研究^③。增田米二與 Bell 以社會角度來觀察，另一派學者則以資訊經濟（Information Economy）為觀察，以資訊職業勞動力佔總勞動力之比率，來衡量資訊經濟與作為資訊社會是否出現的依據^④；首以 Machlup（1962）對知識工業的大概描述與歸類^⑤；Drucker（1969）倡言，知識工作成長是當代社會變遷的主因^⑥；Porat（1977）以統計來印證知識勞工的成長，皆指資訊經濟的成長為資訊社會的指標^⑦。Williams（1988: 13）認為資訊社會雖是一個模糊概念，但它是一種未來變遷的規劃，應融合上述二種的觀念，是一種因應科技進步而促進經濟成長的社會形式，也是一種充分利用資訊科技來提昇公共領域服務品質的社會^⑧。

②Masuda, Yoneji (1981). The Information Society as a Post-Industrial Society. Washington, D.C.: World Future Society.

③Bell, Daniel (1973). The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting. Harmondsworth: Penguin. (英國) also (1976). New York: Basic Books. (美國)

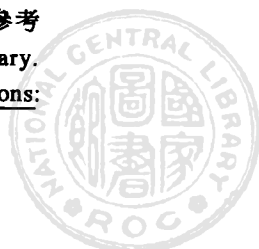
④有關資訊經濟之簡要介紹，請見 Pemberton, J.M. (1995). "The Information Economy: A Context for Records & Information Management," Records Management Quarterly, Vol.29, No.3, pp.54-58.

⑤Fritz Machlup (1962) 以資訊工業佔據國民生產毛額（GNP）之百分比來決定一個社會是否進入資訊社會。Machlup, Fritz (1962). The Production & Distribution of Knowledge in the United States. NJ.: Princeton University Press.

⑥Drucker, Peter F. (1969). The Age of Discontinuity. London: Heinemann.

⑦Porat, Marc Uri. (1977). The Information Economy: Definition & Measurement. OT Special Publication 77-12(1) (executive summary & major findings of the study) Washington, DC.: U.S. Department of Commerce, Office of Telecommunications.

⑧Williams, F. (1988). "The Information Society as an Object of Study." In F. Williams (ed.), Measuring the Information Society, London: Sage, pp.13-31. 較早概念請參考其著名 (1982). The Communications Revolution. New York: New American Library. (1983). New York: Mentor/NAL. 近期請參見 (1991). The New Telecommunications: Infrastructure for the Information Age. New York: The Free Press.



Bell (1973) 認為現代工業國家已經進入經濟演進的第三階段：第一是前工業社會，以自然資源抽取為主的非工業生產，第二是工業社會，以自然資源加工製造的工業為主，第三是後工業社會，以新知識的應用與成長為基礎的知識經濟。Bell 認為後工業社會將從產品經濟轉入服務經濟，專業與技術階級的數目與影響力將會增加，整體社會將以理論知識為主導，重視對科技成長的管理，並強調知識性科技的發展。Bell 相信大量引用知識性科技會從經濟層面會擴及社會態度，大量的知識勞工將會要求以知識性科技來改善社會問題，而促成資訊社會出現。

Rosell et al. (1995: 6-8) 所謂「資訊社會」並非是資訊科技的產品同義詞，而是一種社會與科技功能互動下的產物包括：(1)資訊流程與遠距通訊的發展、科技間的連結。(2)高度教育程度與知識人口的出現，使得更多人參與治理過程。(3)大眾媒體的增加與觸角擴大。(4)知識基礎的經濟高度專門化，導致工作結構改變。(5)公私組織之間互動基礎建設加強^⑨。

增田米二 (1994) 則認為資訊社會具有三大特徵：(1)知識完全具體化：知識具體化的過程、由文書字體、到印刷術、到影印術、到電腦的數位化。(2)生產知性資訊：指的是專門解決問題、預測未來計畫，未來這類資訊的特色在於提供系統性的知識能協助人們與外部環境做積極的互動。(3)資訊網路使電腦與電訊傳產生密切關聯。不同地，Bell (1981) 則提倡以社會學模式來轉移對經濟學模式的過度重視，從生產力焦點解放到關懷社會結果與目標，新知識階級將會要求以社會目的來考量科技的應用，運用知識性科技來改善社會與生活品質，協商與妥協將替代政治辯論，以更周全的研究來制定政策，後工業社會不僅是新經濟秩序，亦是一個新社會秩序^⑩。

⑨ Rosell, Steven A. et al. (1995). Changing Maps: Governing in a World of Rapid Change. Ottawa, Canada: Carleton University Press.

⑩ Bell, Daniel. (1980). "The Social Framework of the Information Society." In T. Forester (ed.). The Micro Electronics Revolution: The Complete Guide to the New Technology & Its Impact on Society. pp.500-549, MA.: The MIT Press.



很多學者懷疑資訊社會是否真正存在與如何判斷衡量的問題^⑪。Forester (1985 & 1989) 批評有關資訊社會的文章仍停留在抽象理論上，缺乏對政治、經濟、哲學的說明，對什麼構造成資訊革命也不完全清楚^⑫。贊成資訊社會者對於資訊會影響社會的哲學根基辨證，一再反映出科技決定論觀點。反對者卻辯稱：或許資訊可被視為改變現今哲學與意識型態的重要因素之一，但並非對政治與社會整體的思考系統與調整。問題是樂觀者常預測，經濟活動型態的轉變與資訊科技發展會使資訊社會出現，與悲觀者不同的是，他們相信資訊的結果的好壞，而不是在科技影響的大小；科技量的改變會導致新的質變、社會生活與思考價值出現，更且贊成資訊社會對資訊持有一種非辭意的概念。悲觀論者雖然認為資訊科技會使人類文明沉淪，他們也很少質疑科技能力。因此主張與反對資訊化的學者對經濟與科技的影響力有著共識^⑬。

一個共通認知是：如果要宣稱資訊社會的來臨，必須以證據來說服工業社會的消逝證明、與資訊社會的興起。首先想的是一種量化的標準。通常以科技成熟度、資訊公開程度、人性化來衡量或描述。很多人認為「後工業社會」仍意涵著現有的時代觀，而非真正地點出資訊社會的精神與特質，要求直接定義資訊社會以區隔工業社會。Webster (1994) 資訊被視為現代世界的特徵，但缺乏對資訊、資訊社會的衡量標準，過去以(1)科技、(2)經濟、(3)職業、(4)空間、(5)文化，五種標準來定義資訊社會的產生，集中在量化基礎標準變化上，未能考慮質變的層面。Webster (1994) 不信資訊社會已經來臨，如果要證明，不僅要有量的

⑪大部分的批判針對資訊經濟的出現 Ciepiela, W.M. (1989). "Putting the 'Great Information Society' in Perspectives," Journal of Systems Management, Vol.40, No. 12, pp.15-19. Schement, J.R. (1990) "Porat, Bell, & the Information Society Reconsidered: The Growth of Information Work in the Early Twentieth Century," Information Processing & Management, Vol.26, No.4, pp.449-465. Karunaratne, Neil Dias (1986). "Issues in Measuring the Information Economy," Journal of Economic Studies, Vol.13, No.3, pp.51-68.

⑫Forester, T. (ed.). (1985). The Information Technology Revolution. Cambridge, MA.: The MIT Press. also (ed.). (1989). Computers in the Human Context: Information Technology, Productivity, and People. Cambridge, MA.: The MIT Press.

⑬最多引述來自批判學派的 Marcus, H. (1964). One Dimensional Man. MA.: Beacon 與法國哲學家 Ellul, J. (1964). The Technological Society. Trans. by J. Wilkinson, New York: Vintage Book/Knopf.



改變，並須有著意義與質的證明^⑭。Webster（1995）將贊成資訊社會者與保守看法者分開，保守看法者認為資訊化是既存關係的持續，他們雖不否認資訊的重要性，但也不贊成資訊社會已經來臨的說法，他們認為資訊的形式與功能屬於既定的原則與活動，唯有贊成者才會認為資訊社會不同於往昔的社會形式^⑮。

但問題不在如何歸類，真正困擾是很多人並不對資訊社會下操作型定義，而一再抄襲資訊社會的特質，以經濟產品的不同形式變遷、新社會互動、或者新產品的過程證明，從不解釋用什麼方法與為什麼資訊使新社會產生？例如 Webster（1994: 16-17）辯稱，不管是以科技存在、資訊經濟體、資訊職業別增加、空間縮小與擴大、或文化改觀來定義，仍不能解釋資訊社會是什麼構造成的？如何與工業社會明確區分？在這種不精確的定義情況之下，學者之間仍存在有所謂量與質的爭議，但明顯地，以量的方式證明資訊社會的呈現，不是非常有效的方法^⑯，但質變的方式又端視被說服者個人的抉擇而定。如今一大問題是否我們相信資訊社會者的假設：科技量的增加與發展的價值中立性，必定使社會系統做質的改變？

Braman（1993）從歷史發展觀察認為，資訊社會並非一蹴即成，而是歷經三階段累積的效應：起自十九世紀中期的通訊電子化，後二十世紀中期的科技合流與認知資訊在社會的中心地位確立，再至一九九〇年代以跨國界與其他社會資訊系統的和諧化而形成，科技的量變終使得社會產生質變^⑰。相同地，或許可從圖一中，增田米二以創新資訊科技對社會的產生衝擊的三個階段，來強化這種量變導致質變的論證：(1)第一期為自動化階段：自動化技術取代人力、運用電腦通訊科技、人類的智

⑭Webster, Frank (1994). "What Information Society?" Information Society, Vol.10, pp.1-23.

⑮Webster, Frank (1995). Images of the Information Society. London: Routledge.

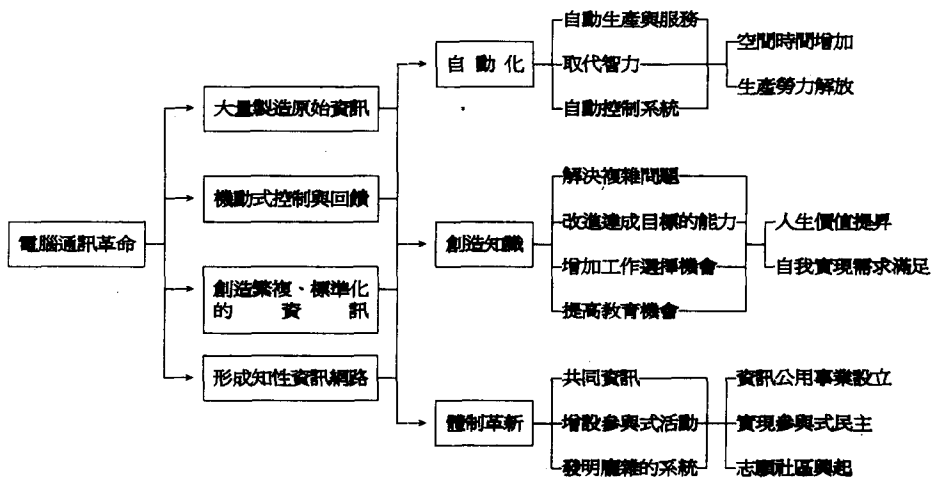
⑯例如以 Dordick & 汪琪（1995）所作的資訊社會衡量，證明資訊化數量上變化未必等於社會的質性改變。我個人亦同意這種量質互等的不適當性，因為所謂量化指數，例如每千人數據機數目、與電腦網路站台簽入數，與計算上網次數與停留時間，這些僅能代表我們的行為趨於科技適用性，但未必代表我們的社會生活與思考哲學完全資訊化。赫伯·朵迪克（Herbert S. Dordick）& 汪琪／著，（一九九五），尋找資訊社會，台北：三民書局。

⑰Braman, Sandra (1993). "Harmonization of Systems: The Third Stage of the Information Society," Journal of Communication, Vol.43, No.3, pp.133-140.



力愈成熟。(2)第二階段為創造知識期：技術突破人類智力的限制。(3)第三期是體制創新階段，成為嶄新的政治、社會、經濟體制。

圖一：電腦資訊革命對社會影響（增田米二，資訊地球村，第六三頁）



增田米二（1994）認為，電腦科技引起資訊革命，將產生大量系統化的認知資訊科技及知識，幫助人類應用網路及資料庫所共組成的資訊公共事業來分配及生產資源^⑮。電腦化使得每個人都能創造知識並實現自我，亦將人類價值從物質取向轉成以目標取向主要的行動原則，成為個人滿足欲求的一種型態！資訊社會以實現時間價值為目標，時間可以滿足需要並創造價值，使每個人皆享有意義的生活。增田米二在表一中一一比對出工業社會與資訊社會在結構上的的多重差異。

⑮ Masuda, Yoneji (1994). *Managing in the Information Society: Releasing Synergy Japanese Style*. 中譯本為「資訊地球村」，台北：天下文化出版。對資訊社會定義之有關爭論請參考 Webster, Frank (1994). "What Information Society?" *Information Society*, Vol.10, pp.1-23.



表一：工業社會與資訊社會結構之比較

		工 業 社 會	資 訊 社 會
創 新 技 術	核 心 基本功能 生 產 力	蒸汽機（動力） 取代體力、擴充體力 物質生產力（每人產量增加）	電腦（記憶、運算、控制） 取代智力、擴充智力 資訊生產力（最佳行動選擇力 增加）
社 會 經 濟 結 構	產 品 生產中心	有用商品及勞務 現代化工廠（機器、設備）	資訊、科技、知識 資訊公用事業（資訊網路、資 料庫）
	市 場 領先工業	新大陸、殖民地、消費購買力 製造業（機械業、化學業）	知識領域、資訊空間的增加 智慧型產業（資訊工業、知識 工業）
	工業結構	初級、次級、第三級	矩陣式工業結構（初級次級第 三級第四級 / 系統性工業）
	經濟結構	商品經濟（勞力分工、分隔生 產與消費行為）	綜效式經濟（聯合生產、共用 ）
	社經原則	價格定律（供需均衡）	目標原則（同心協力原則）
	社經主體	企業（民營企業、公營企業、 公有私營）	自由意志共同體（地區共同體 及知識共同體）
	社經體系	私有資本、自由競爭、追求最 高利潤	基層設施、互助合作原則、社 會福利至上
	社會型態	階級社會（中央集權、階級、 控制）	功能社會（多重核心、功能導 向、自治）
	國家目標	G N W（國民福利總值）	G N S（國民滿意度總值）
價 值 觀 念	政府結構	議會民主政治	參與式民主政治
	社會改革力	勞工運動、罷工	全民運動、訴訟
	社會問題	失業、戰爭、法西斯主義	未來的衝擊、恐懼、隱私權侵 犯
	最進步階段	高度消費社會	高度知識創造社會
價 值 觀 念	價值標準	物質價值	時間價值（滿足目標成就需求）
	道德標準	基本人權、人性	自律、社會貢獻
	時代標準	文藝復興（人類的解放）	全球主義（人類與自然相依共 存）

資料來源：增田米二，一九九四，資訊地球村，第二七頁。

但是倡導資訊社會者並未否認資訊社會仍有不完美性，如個人適應問題、隱私被侵犯或安全的疑慮，及生活層面被控制的社會危機等，但他們對科技未來的樂觀無比堅信，全球資訊網路連線終使民族國家的政



治地理界限消失，全球主義使人與自然和諧共處，並激勵人類自我學習及社會貢獻。或許未必全是烏托邦理想，但資訊社會將會是一種展現高度知識創造力的社會，也是實現人類互助合作、共創社會福祉以及個體自我實現的協力觀點。

縱使如此美好的預言之下，Roszak (1986: 11) 仍批評資訊已經被過度地量化，失去質的意義。他至少反對如此的論證：資訊的愈多量會導致新的社會的質的改變^{①⑨}。因為人類的文明不僅基於資訊而已，更多的資訊對人類制定決策是必要的嗎？大量依靠資訊科技使得人們會失去理性思考與制定聰明決定的能力，如果真正在缺乏睿智與理性判斷能力下，更多的資訊對人類而言僅是未加處理的數據罷了？這種資訊對決策者又有什麼價值呢？如果我們要確知社會的轉變，光從量的方式來做是不夠的，一定要知道資訊的意義與質的方向，什麼樣的資訊增加、並由誰來創造才會有價值。

但現今每一個國家政府均急欲介入資訊化，運用新科技必然帶來新政策議題，以隱私安全議題為主，但亦是個國際性議題，包括超國界的數據交換傳輸、國際貿易，直接衛星對商業、管制、文化侵略皆對一國主權與獨立性產生絕大衝擊。很多人皆從無國界的地球村、全球市場觀來看資訊流動，但更重要是在於對人類心理與文化觀上的衝擊。尤其是Forester (1992) 認為，過去對資訊社會與科技過於樂觀，可從表二的種種預測中見到缺乏對人性因素的考量，且忽略對電腦化的社會衝擊面思考^{②⑩}。Schnaars (1989) 指出這是因為太多政策者過於樂觀並高估新科技會被市場與社會完全接受，而不經事實檢驗^{②⑪}。Forester (1992) 認為太多科技產生並未考量人性化，他認為並不要急著推銷資訊社會的觀念，應先決定我們要的未來是什麼再作抉擇。

①⑨ Roszak, Theodore (1986). The Cult of Information: The Folklore of Computers and the True Art of Thinking. Cambridge, England: Lutterworth Press.

②⑩ Forester, T. (1992). "Megatrends or Megamistakes? What Ever Happened to the Information Society?" Information Society, Vol.8, pp.133-146.

②⑪ Schnaars, S. (1989). Megamistakes: Forecasting & the Myth of Rapid Technological Change. New York: Free Press.



表二：Forester（1992）的對比與檢討資訊社會的後果

資訊社會的預期結果檢討	資訊社會的不預期結果檢討
1. 休閒社會中的工作改變：電腦化並未產生失業、並未減輕工作量、無紙辦公室並未流行，可能原因是尚未學習適用資訊科技。 2. 家庭生活型態：並未有很多人住在電子村落與進行電子通勤，在家工作壓力不下於在辦公室，對家中電子購物、進行遠距銀行業務預測過於樂觀高估。 3. 電子投票：Toffler (1980), Naisbitt (1982), Williams (1983) 皆提及遠距電子投票，但仍無法轉變人民對政治事務的冷漠感^②。 4. 教育革新：遠距教學進行中，但課堂革命教學利用多媒體並未見盛行。	1. 電腦並未預期的可靠其崩潰的潛在性非常大。 2. 電腦資料安全性與個人隱私權堪慮。 3. 電腦被人誤用性愈來愈大（駭客、智慧財產權、海盜抄襲、電腦犯罪）。 4. 心理問題： (1) 資訊超載與忽略造成分析麻痺無法制定政策。 (2) 資訊科技缺乏智識分析科技來處理。 (3) 通訊過度沈迷症狀。 (4) 科技名詞深奧無法以通常言語溝通。

Dordick & 汪琪（1995: 127-128）客觀指出，過去資訊社會的理論非常強調經濟活動與資訊化的互動關係，雖然政治、教育和法律的層面也有討論，但不容否認的是，如果資訊化不影響到我們日常生活的改變，則僅不過是一種局部性的變革，談不上是個新的社會型態。而資訊社會理論在生活方式與社會活動層面的討論不但十分有限，並且有濃厚的臆測性質。他們懷疑的是這些有關資訊社會的美好預言是否真的會實現嗎？而本文所關切的是在於接受資訊社會來臨的前提下公共行政的轉變。

② Toffler, A. (1980). The Third Wave. New York: William Morrow. Naisbitt, J. (1982). Megatrends: Ten Directions Transforming Our Lives. New York: Warner Books. Williams, F. (1983). The Communications Revolution. New York: Mentor/NAL.



貳、公共行政學對資訊社會概念的忽視

從公共哲學層觀定義，公共行政的倫理責任在於滿足與管理社會公共界定的價值，是以社會的一切變動，與公共行政相關密切。尤其是資訊社會所引至的例如全球議題主義、全球經濟化、與全球資訊網路的形成，使得民族國家的政治地理疆界消失，對向以國家主權為行政正當性的傳統公共行政學衝擊巨大。雖然至今有關資訊社會的理論，無法提供有關公共行政的整體性趨勢探討、與問題批判，但是公共行政學者與實務者亦忽視對此新興議題領域的投入。

Lundquist (1985) 檢視從一九七〇至一九八五年間，公共行政研究的八個趨勢是：(1)組織間理論與政治經濟學的廣泛途徑、(2)政策（內涵）取向、(3)強調政策過程的後半階段、(4)對理性的宏觀理解、(5)採用動態層觀、(6)對參與的強調、(7)規範的自覺、(8)尋出處方解決法的欲求^{②③}。Burke (1989) 以系統分類理論，研究公共行政的歷史，整理出五個重要主旨：(1)政治與公共行政的互動、(2)公共僱用的研究、(3)官僚、(4)公共利益的追求、(5)對公共行政的定義^{②④}。從 Lundquist (1985) 與 Burke (1989) 的整理中，並未見到對資訊社會的變遷因應與探討。

Denhardt (1990) 在檢視一九九〇年以前公共行政理論的發展，他認為如果陷於缺乏一個明確的概念架構整理與篩揀，學習者將會受困於眾多文章與著作之中，他的解決方法乃用學刊文章來確立短期性公共行政理論的內容變化，以教科書用為公共行政理論長期性的趨向觀察^{②⑤}（見表三）。同樣地不管是內容或研究途徑，我們皆未發現有關於資訊社會的觀點。

②③Lundquist, L. (1985). "From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration," In Jan-Erik Lane (ed.). State & Market: The Politics of the Public & the Private. pp.201-230, CA.: Sage.

②④Burke, C.G. (1989). "Themes From the History of American Public Administration: Rethinking Our Past." In J. Rabin et al. (eds.). Handbook of Public Administration, pp.43-103, New York: Marcel Dekker.

②⑤Denhardt, R. (1990). "Public Administration Theory: The State of the Discipline," In N.B. Lynn & A. Wildavsky (eds.). Public Administration: The State of the Discipline. pp.43-72. NJ.: Chatham House.



表三：Denhardt (1990) 對一九九〇年以前公共行政理論的發展的整理

文章為內容——七種內容	教科書顯示研究途徑——六個途徑
1.民主政治責任 2.民主政治統轄 3.官僚政治 4.倫理議題 5.公民精神 6.組織動能 7.政治經濟	1.公共官僚在統轄過程中的角色 2.公共服務的倫理 3.公民精神與公民教育 4.代替性的認識論 5.組織動能 6.組織間政策執行

Bingham & Bowen (1994) 試圖辨識所謂主流公共行政的類別，可從表四中看出，他們將資訊視為技術支援，歸類於跨越公共管理、管理科學與科技，決策制定，並未觸及資訊經濟、資訊科技對整體公共行政的衝擊，資訊社會的觀察與因應等議題，亦即是資訊社會的相關研究並未列入主流研究中^{②6}。

表四：Bingham & Bowen (1994: 205) 公共行政標題類型的簡潔定義

類 別	定 義
政府與組織行為	重點在四個領域：(1)行為者、制度安排、決策狀況、人與組織實在時間上的改變的相互關係(2)官僚要求足夠裁量權以完成事務，但仍需負責回應一個民主政治系統的矛盾；與對公共行政的理論與傳統組織做研究與討論。
公共管理	焦點於公共治理的內部、管理與外部、政策層面之分別；控制介於政府機關現存結構，例行活動與統治科技之間的關係；特定處理操縱與控制事項；運用目標管理、品管圈、全面品質管理以改善績效或工作誘因。
人力資源	探討人事體系、功績體系工作分類、薪給、工會、罷工、歧視、社會糾正行動、公平待遇。
預算與財政	焦點在預算，公共預算途徑，預算政治，預算流程，財政管理，危機管理，政府會計，稅務，收入來源，及財政危機。

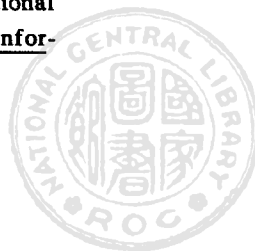
②6 Bingham, R.D., & W.M. Bowen (1994). "Mainstream' Public Administration Over Time: A Topical Content Analysis of Public Administration Review," Public Administration Review, Vol.54, No.2, pp.204-208. 對於資訊社會的忽視，可能原因不確知，但我的一個可能解釋是 PAR 將有關資訊的文章歸類於資訊科技、資訊政策、資訊系統、資訊管理、與電腦化五個類別上，如此一來明顯地更趨於技術意味，而非涉及社會層觀。



類 別	定 義
計畫評估與策劃	討論評估的需求與目的，評估方法學，或者公共方案評估後的結果；亦包括方案規劃、土地使用規劃，重劃，及策略規劃（包括成本利益或成本效益分析）。
公共行政的回顧	研究集中於“公共行政學”：定義什麼是公共行政學與探討公共行政學研究的品質、課程與教學。
公共行政的證詞	研究主要針對過去對公共行政有所特殊貢獻的學者或人物的心路歷程作歷史記載。
決策制定	聚焦於人與組織在長時間內，實際行動中的有關決策行為者、制度安排、決定情勢與變遷間的互動關係。
政府間關係	首要聚焦於在地方、州、國家層次上不同政府機構間關係所顯示的政治、組織、或制度層面。
公共行政的倫理	聚焦於規範的與規定議題關於公務人員的行為舉止之行政法典、士氣、原則、信念、教條、外觀、哲學、或價值。
管理科學與科技	聚焦於系統論的某些層面，或者公共行政中所使用的資訊儲存與運作科技例如線性模式、操作研究(除了決策理論之外)、電腦模擬、決策支援系統、管理資訊系統、專家系統。
公共政策分析	給予政策制定者，有關一切其可獲得政策抉擇的特定資訊與多樣抉擇的優缺點。
執 行	焦點放在政府治理的過程或程度：是否該享權益者受到正確的照顧、是否受到政府照顧的人達到充分的人數？
行 政 法	焦點在(1)行政機關如何藉由行政程序法與其他特定法律的制定以確立統一性、公平、裁量規範，(2)在何種條件之下利益團體可以對行政機關的裁量做申訴，(3)法律與政府管理的介面與落差。

以最近美國 Public Administration Review (PAR) 期刊為例，除一九八六年舉辦公共部門管理資訊系統討論專輯之外，迄今並未納入資訊社會相關的議題，近年最接近資訊社會有關的文章，僅有 Kraemer et al. (1992) 比較亞太政府對提昇資訊科技政策以促進經濟發展的關聯性，PAR 將之歸類於電腦化類文章，而 Kraemer 的同類文章卻在 (1995) 刊載於 Information Society 期刊上^⑦。而以去年 (1995) PAR 僅刊載

⑦Kraemer K.L. et al. (1992). "Economic Development, Government Policy, and the Diffusion of Computing in Afsia-Pacific Countries," Public Administration Review, Vol.52, No.2, pp.146-156. Also see Dedrick, J., & K.L. Kraemer (1995). "National Technology Policy and Computer Production in Asia-Pacific Countries," Information Society, Vol.11, pp.29-58.



Cats-Baril & Thompson (1995) 的資訊管理類文章^{②⑧}，亦僅歸類在於資訊科技，未論及社會宏觀層面。另外 Administration & Society 期刊幾乎未能辨識出相關資訊社會的討論文章。根據 Box (1994: 87) 整理出 PAR (1985-1989 年) 四十篇研究議題類文章中，僅有 Cleveland (1985) 的資訊文章一篇^{②⑨}。

參、Cleveland (1985) 對五種管理層級轉變的臆測^{③⑩}

在眾多公共行政學教科書中，僅有 Jun (1986: 320-321) 指出科技將帶領美國從工業社會進入資訊社會，他僅僅引述 Masuda 的觀點並列出對公共行政相關的部份，並指出這些對未來的公共行政產生很大衝擊，但卻未深入探討資訊社會到底如何對公共行政影響^{③⑪}。真正提出公共行政對資訊社會呼應的是 Cleveland (1985) 的文章。他指出，資訊社會已附加上工業社會，對我們昔日的基本假定與思考將產生絕大的轉變與挑戰。資訊是最重要的資源，我們卻仍用管理事物的層級觀念來運用資訊，這些皆是錯誤的方向。他相信資訊社會將使我們在工業社會中所定的規則、權力、權威、管理、組織基本假定失去意義，因為這些假定是立論在於人類所可觸及的物質本身的資源特性^{③⑫}，例如財產所有權歸屬

②⑧Cats-Baril, W., & R. Thompson (1995). "Managing Information Technology Projects in the Public Sector," Public Administration Review, Vol.55, No.6, pp.559-566.

②⑨Box, R.C. (1994). "An Examination of the Debate Over Research in Public Administration," In J.D. White & G.B. Adams (eds.), Research in Public Administration: Reflections on Theory & Practice, pp.75-89, CA.: Sage.

③⑩Cleveland, Harlan (1985). "The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society," Public Administration Review, Vol.45, No.1, pp.185-195. 同文亦見於 (1987). International Journal of Technology Management, Vol.2, No.1, pp. 45-66.

③⑪Jun, J.S. (1986). Public Administration: Design & Problem Solving. New York: MacMillan.

③⑫對於相關資訊特性的論點主要參考來自 Neogroponte (1995) 所稱的原子的型式轉變成數位的型式，通俗性讀物請參考 Neogroponte (1995) 的數位革命 (Being Digital) 或見比爾·蓋茲的擁抱未來 (The Road Ahead)。Gates, W.H., N. Myhrhold, & P. Rinearson / 合著，王美音 / 譯，(1996)，擁抱未來——「資訊高速公路」未來新藍圖 (The Road Ahead)，台北：遠流。尼葛洛·龐帝 (Nicholas Negroponte). (1995) Being Digital. New York: Alfred A. Knopf. 中譯本，齊若蘭



與分配、稀少性、壟斷可能性、不可避免的不公平性、地緣政治控制階級爭鬥、與威權領導的必要性，而過去因應這些特質所導致的層級管理為：

- 1.基於要控制資源缺少性與分配，發展出權力的層級；
- 2.基於行事決策祕密性需要，發展出資訊壟斷影響的層級；
- 3.基於所有權歸屬的不同，發展出社會階級的層級；
- 4.基於對有價值性資源取得的結構不公平性，發展出特權的層級；
- 5.基於地理與自然資源分佈的特性，發展出政治的層級。

但是資訊社會中，資訊本質是不可觸及的、有組織的數位資料，是專門知識與智慧所需的基本材質，其特質是可擴充性、不須消耗能源、代替性高、可移送性、高擴散性、易分享的。這些特質完全有異於我們對物質事物的管理假定，使我們產生理論危機，進而挑戰昔日在工業社會中所作的一切假定是否仍在資訊社會中適用？是以 Cleveland (1985) 相信這五種層級觀念必然需要修正。以下是他所作的轉變描繪與預測：

猜測一：權力層級轉變成參與授權

在資訊社會中，資訊的擴散、分享與累積性本質將完全會使「控制」的概念失去意義，而資訊不虞匱乏的特性，更使原設計為分配用的權力層級崩潰。決策更需由更多的參與者共同制定，而非領導者或少數人獨裁所能決定的。共識與同僚結構關係代替命令指揮系統，會議與網路將是行動的主要模式。更多人因所擁有的知識而被授權、賦予參與決策的權責。更多參與者代表著資訊更開放、祕密更難維繫。Cleveland (1985) 辯稱，權力層級的崩潰，並不是來自意識型態的偏好轉移，而是來自資訊科技的必要性發展。而所謂的「公眾」的定義與界定範圍要擴充，相同的是「公共政策」的公共性更要擴充。公共責任變得比以前更重要，行政首長更得在公共場合中為組織的作為做公共辯護。

/ 譯 (一1995)，數位革命，台北：天下文化出版。資訊本身有累加的效果，使得資訊不同一般貨品：(1)資訊並非消費財：產品一但使用，等於消耗但資訊不論使用多少仍然不變。(2)無搬遷的限制：數位無論如何傳輸仍能存儲原地。(3)不可分割性：物質貨品必須分割使用但是資訊只能成套使用。(4)具有累積特性：原子物質因為未使用而囤積，但因資訊不具消耗或移轉的特性，可反覆使用，新資訊不斷累積，更提高資訊的品質。



猜測二：由祕密決策到資訊公開的兩難

所謂資訊公開亦使所有公共事務被公開地討論，公共政策不能再依賴祕密性行事，但要公開決策使事情不再惡化的論證，必須要有私下的共識為前提條件。以成本利益觀念計算資訊公開與否，所謂祕密性政策制定的極權化的反面，並非是分權化，而應是相互調適（Mutual adjustment）的過程，一種是他人行動反應而再反應的過程。為使相互調適成功，必須要有相當多的資訊使互相了解，但是往往政策革新議題如過度廣泛諮詢，將受到延遲以至失敗。Cleveland（1985）建議要不要開放資訊，變成看情況而定，因為資訊開放人人知曉下，愈難以鼓動不同意見的人一同參與或行動。

猜測三：所有權觀念的過時

資訊並不被任何人所擁有，其分享擴散的本質即打破這種過時的所有權觀念。過去的法律皆追不上發展快速的科技，新的資訊環境中，政府壟斷資訊的權力已經被打破，主權國家對科技知識擁有的宣示，在全球資訊社會中，對所有權的控制與強制性皆失去意義，在科學發現與科技革新上資訊共享是自然模式。

猜測四：社會結構的不公平性轉變成公平性

過去對資源控制取得的不公平的結構關係，是造成特權層級的主因。在資訊社會中，資訊科技的擴散與低廉取得，會鼓勵利益分散多過於財富集中、選擇極大化多過於壓制多歧性的趨勢下，社會必定更趨公平而不再維持嚴厲控制的層級制。公平的權利要弱勢者自己去爭取，但低廉與容易取得性的資訊科技使得這類似的公平爭取行動，比以往更有可能成功。

猜測五：地理遙遠性的不再重要

過去工業社會中，軍事策略以地緣政治與自然資源有無，來決定國家的力量與國際地位。如今全球化這皆失去意義。未來文明是以人類屬性的社區為主導組織，而非以所居住的地區為主導組織型式。Cleveland（1985）猜測主權國家並不會消失，但是其既有的權力會同時在三個方



向上漸漸消失：(1)上的方向來自更多國際功能，會要求主權國家以共盟合作方式，來解決全球性的問題。(2)平行的方向來自跨國公司出現，行動會一再越過主權國家的政治界線。(3)下的方向來自地方政府組織、少數族群、特殊社區的挑戰，對自治自律的訴求會對講究唯一主權，權力集中化的國家中央政府產生分化效應^{③③}。

明顯地，Cleveland (1985) 所作的臆測方向相當符合資訊社會的發展，但亦是相當簡化的論證，我們需要更進一步的深思與批判。Wildavsky (1990) 指出公共行政的危機認知，來自過於執著效率追求與官僚統治制度，缺乏除層級與權威外的其他組織形式的思考^{③④}。他指出在資訊開放的社會中，有關官僚的專業知識壟斷與任期保障兩個特質已不再重要。如果競爭性個人主義與平等的集體主義繼續挑戰官僚層級所隱含的集中權威、不公平性，那麼我們能否找出取代層級權威的組織形式？如果整體社會重視平等的價值優先於層級所有的優點如穩定性、持續性、與可預測性，那是否官僚的存在也要一併檢討呢？

③③大前竹一 (1995) 辯稱：單一個民族國家所扮演的萬能國家角色，已經不再是適當的行為單位，新興國家欲向全球經濟加入時，要考慮無疆界的全球化經濟體已經形成，所謂四 (I) 流通，不能再如以往追隨民族國家的作法。(1) (Investment) 投資不再受地理因素限制，資金流動跨越國界，決定因素只有一個：投資機會的品質好壞。(2) 產業 (Industry) 國際化生產，多國企業不再以國家為考量或限制因素。(3) 資訊 (Information) 企業經營能力就在網路。(4) 個別消費者 (Individual consumers) 也變成全球化，為自己偏好來決定生產。Ohmae 提出論點：在經濟全球化中，民族國家必然式微！大前研一 (Kenichi Ohmae) (1995). The End of the Nation-State. New York: The Free Press. 中譯：民族國家的終結：區域經濟的興起 (李宛蓉 / 譯，台北：立緒文化)。相同意見也可見於 Drucker (1994) 對於後資本主義社會的政體競爭說明。區域經濟與國家分工又不取代國家的矛盾現象。世界主義與區域主義從外部挑戰國家主義，地方主義則從內部削弱國家的主權與統合力；地方主義的意識興起文化自覺，地方主義卻是對抗國家不是取代國家。超國主義區域主義與地方主義透過資訊科技的擴展，亦同時快速地創造出一個新政體，一個多元政治結構也許不會立即取代國家但必定要求一再削弱國家政府的權力範圍。(Peter Drucker) / 著，傅振焜 / 譯，(1994)，後資本主義社會 (Post-Capitalist Society)，台北：時報文化。

③④ Wildavsky, A. (1990). "Introduction: Administration Without Hierarchy? Bureaucracy Without Authority?" In N.B. Lynn & A. Wildavsky (eds.). Public Administration: The State of the Discipline, pp.xiii-xix, NJ.: Chatham House.



肆、對未來的建議

除了上述議題外其他重要的研究方向還包括：(1)在民主政治層面上，對直接參與決策的思考做批判，(2)從地緣政治消失，檢討主權國家概念在資訊社會中的適宜性，並探討國家主義競爭的制度有那些？(3)在公共哲學層面上，探討資訊社會的時間與空間的概念重組，並對電腦太空（Cyberspace）所構成的新公共領域、與世界公民觀與原有公民資格定位的衝突、做資訊公平性探討，重新詮釋行政倫理的發展方向(4)在社會層面，探討組織的消失與個人主義與團體主義的興起。這些資訊社會的新議題並不能以過去觀點來分析，例如全球資訊空間是以資訊網路由網路跨越區域界限與國界相連的空間資訊，完全不同於傳統的地理空間。電腦太空的關鍵定義不僅來自資訊基礎建設，也是一種模擬世界觀，Ronfeldt（1992）指出電腦網路科技已經組成一個全球性循環流動的電腦太空，這由資訊與科技連結出的一個權力與財產的新疆界，會重組一個全新的公共領域，並會影響個人與組織、國家與社會關係^⑤。電腦太空與資訊統治同時存在也互相影響。未來誰能掌握這疆界並宣示主權？政府與民間誰有權可以介入這電腦太空？皆是未定議題。但可確定的是，原有的國家主權觀在這虛擬太空領域是完全不適用的。

很多資訊社會的文獻焦注於新科技與資訊對資本與勞力的影響上，雖然很多人視科技支助經濟與社會變遷，但批評者亦強調資訊革命後產生的潛在社會成本，如工作替換、失業與對勞工的剝削、非人性化與疏離^⑥，如果對資訊革命的缺點更了解，或許就不會對資訊社會太過於樂觀，但能夠進理性思考未來發展的路徑。對繼續爭辯資訊科技的善與惡，或許不再有太多的意義，但所密切注意應是資訊科技究竟是被用來滿足誰的什麼需求，它的影響又是什麼的行政倫理議題等等。如果縱使不願

⑤Ronfeldt, D. (1992). "Cyberocracy is Coming." Information Society, Vol.8, pp.243-296.

⑥最佳說明的對話來自「未來對話錄」一書，書中訪問者對 Toffler 之未來預見所採完全質疑與批判立場。艾文·托佛勒（Alvin Toffler）／著，蔡仲章／譯，（1994），未來對話錄（Previews & Premises: An Interview with Author of Future Shock and the Third Wave），台北：時報文化。



意負科技決定論的罪名，不容否認的是資訊革命會改變我們所習慣的理論與思考，如此一來，公共行政理論的根基勢必再檢討！

台灣地區研究者仍停留在工業社會的思考層次上，學說延續以民族國家主義統治、限制性公民資格、政府公共制度分工、有限政治疆界的決策系統、官僚層級組織設計、與控制型公共管理為理論主流。相對地，實務者與政府的焦視僅在於資訊科技的管理應用、行政操作效率的改善上，而非對未來資訊社會整體的因應計畫^⑳。對於制度爭議仍然以國家集中經濟制度，對立於民營化市場制度為焦點，很少對第三部門（非營利）制度與公用資訊綜效經濟制度做整合性思考。在體系與政策制定安排上，仍然不挑戰在資訊社會中的行政官僚（政府）—間接（代議）民主制度的互動過時性。市場組織理論在因應遲緩的政府制度上，大抵仍然可行，但在未來的變遷預設與選擇創新上尚未突破。現行公共行政教育仍然以公共官僚（管理）養成為主，對資訊科技的部份尚未計入課程設計，大學部與研究所級學習並未在就資訊社會相關概念部份，做課程內容的調整。

Ronfeldt（1992）呼籲成立 Cyberology 資訊統治學，因為現有的資訊學、電腦發展、與通訊學者的資訊理論僅集中在技術層次。Cyberology 已經超越原有的資訊科學與資訊管理，其範圍應包括社會學、政治學、經濟、心理學、人類學、決策科學的跨學科研究整合。他對資訊統治學未來研究之架構建議如表五。

⑳ 尤其以行政院推動國家資訊基礎建設小組為例，目的以國家資訊總體整合手段，為提昇國家總體競爭力為目標。NII 小組所擬定的計畫皆以資訊硬體建設的改善與整合為重點，幾乎未見國內政府單位獨立提出因應資訊時代來臨的實務建議與趨勢計畫，僅在於控制性有關資訊的法制問題上，欲圖強化國家監控資訊的能力與政策。



表五：Ronfeldt（1992）的建議架構與議題^{③⑧}

1. 評估資訊與通訊基礎建設的方法學	我們有很多方法學來分析政治、經濟系統，但缺乏對資訊與通訊基本建設的方法學。我們需要發展出對評估制度、精英、政治與國際關係從資訊統治的觀點，來指出一個國家基本建設的缺點與要改進之處！
2. 政府科技吸收性與組織變遷的趨向	政府吸收新科技的能力如何評估，系統網路與資訊庫如何影響政策規劃與制定，未來政府中電腦太空如何發展？至今尚無問題。政府應制定適切之法律與策略，創造理想的發展環境，以引導民間部門朝最有利方向進行投資，政府往往將資訊化當成目的，並非達成某些社會目標的工具的作法，一味地添購硬體資訊設施，卻不問這些器材與設備能夠改善什麼狀況、解決什麼問題，對本身的需要與科技的功能缺乏了解，往往造成難以彌補的浪費與損失。
3. 政府內部、府際與超國際關係研究	成功處理資訊革命的政府愈有優勢，但何處是較可能成功的？在政府之中的內部政策制定？在政府之間的諮商與協調？或者在社會與國家不同的社會？制定資訊標準化與確保資訊通路的流暢皆觸及國際關係的運作。
4. 支持經濟地區性大整合	先進資訊與通訊基本建設如何影響這些地區的整合性？
5. 全球連線：網路對抗國家	次級行為者與超國際行為者與國家的對抗！
6. 衝突的新來源與形式	新資訊革命如何改變衝突的來源與形式？新與更好的資訊在何種程度上會導致解決？對回應內外衝突的策略與政策有何意涵？資訊的控制、阻擋、攻擊可能？是否可能運用資訊與通訊網路來攻擊敵人但卻未損傷其經濟、政治系統？對軍事組織，策略有何啟示？
7. 所有人要如何準備應付資訊社會中的變革？	資訊革命並不僅限於科技層面，亦對資訊角色、對人類行為、組織與社會所扮演的角色的概念改變，資訊革命是社會、政治、經濟、心理、科技的整體革命。

相對於增田米二的樂觀與理想，Ronfeldt（1992）是較謹慎地思考於轉變過程的設計，問題是 Ronfeldt（1992）的建議架構並未完全地針對公共行政做提議，為求更深入探討，或許不必真正地如 Ronfeldt（

③⑧這表格內議題項目不變仍依據 Ronfeldt（1992）所提出的，右邊議題內容，我有大部修正與補充，敬請讀者注意。

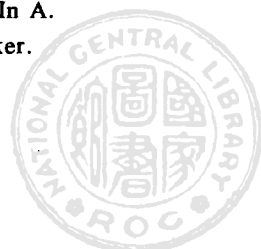


1992) 再創立一個新學科，至少先從我們的學科本身做起，一個最可行的方法是借用 Caiden (1990) 所整理出研究行政國 (Administrative State) 本質的二十五個不同的角度，進行對未來資訊社會中，公共行政因應的思考議題架構^③：

表六：依據 Caiden (1994) 行政國本質為架構所作的議題建議

研究角度	資訊社會中的相關議題
1. 一個集體行動與人類組織的理論	資訊社會中的競爭性個人主義與集體主義 (社群) 如何建構？層級與不平等性是否要維持？人類的時間空間價值的重新定義，對人類組織的影響為何？科技決定論、科技社會互動論的辯正。
2. 公共利益的理論	電腦太空中的「公共」利益是什麼？人民生活利益與慣用的國家利益與安全何者為重？一個傳統問題是：人民所組織的個別利益團體是否利用資訊科技來爭奪公共利益的主導權？而弱勢團體是否仍利用資訊科技來爭取其一向被忽視的權益？電腦太空是否建構出類似批判學派 Habermas 所倡的理想溝通的公共領域？
3. 官僚的理論	官僚的替代組織為何？是否另一種形式的資訊統治？或者科技官僚終會勝利？從資訊整合考量起組織重組、官僚對資訊政治的影響力？網路、市場與官僚三者如何協力？
4. 公共信任、責任與課責的理論	如果官僚繼續堅持掌握資訊權力不放，官僚如何取信於所有人？如何以公共資訊科技來監督官僚的資訊科技，以確保負責與課則？人民可否信任官僚不會監視與侵犯個人權利？
5. 政府干預與管制的理論	如果公共目的不確定，政府需要管制與干預的理由又將是什麼？全球市場下的民族國家因應？區域經濟整合與民族國家主權的衝突與合作？跨國公司與全球金融流通對政府財政的衝擊？
6. 公共政策的理論	主導政策的制定，資訊世紀的政策制定的理論模式為何？資訊的容量與流通對政策品質影響為何？如何建構參與者膨脹的模式？決策透明化的衡量為何？參與過度與排斥的心理為何？直接參與的邏輯是否可信？
7. 公共財與服務的理論	試論資訊是公共財，行政國機關如何提供服務？資訊公用事業如何經營？公私與非營利三種制度間如何合作與競爭？
8. 公共創意與企業理論	如何以內部企業精神競爭？公共企業家如何啟動革新的過程與設計？利用資訊網路的契機？
9. 準國家機構的理論	超國機構、跨國公司、區域經濟國家、地方主義如何與中央集權的國家機關分享權力？

③ Caiden, G.E. (1994). "Getting at the Essence of the Administrative State," In A. Farazmand (ed.). Handbook of Bureaucracy, pp.29-40, New York: Marcel Dekker.



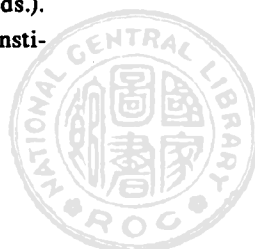
研究角度	資訊社會中的相關議題
10.國家規劃與資源利用的理論	如果國家利益與安全不再重要，資訊資源全球化，行政國機關如何因應？放棄、壓制、妥協？政府四層級必須壓擠成中央與地方二層級，中央集權為過時與不適，地方分權為必然趨勢？
11.社會福利與公正理論	貧富、知識、階級的資訊差距？淘汰工作者的社會利益與公正如何確保？弱勢者的利益是否應被照顧？誰才是真正的弱勢者？是否政府仍要在轉型期間的教育與社會分配問題上，扮演福利國家與萬能國家角色？
12.公共倫理行為的理論	行政者個人隱私權與公共利益衝突如何解決？資訊公開與過度監視的侵犯？電子郵件的倫理議題？
13.公共行政弊端的理論	利用資訊科技進行政治與行政腐敗結構的連結問題？官僚病態在資訊社會繼續的可能性？資訊科技與大眾媒體被人為操縱的可能性？完全管理社會的惡夢？
14.公共價值的理論	公共領域界定與是否存在的爭論？所謂公共價值在電腦太空的意義為何？虛無或實證？倫理規範與公共哲學立基？
15.官僚成長的理論	資訊科技與社會變遷對官僚成長的影響是正面或反面？官僚會利用資訊管理來擴張權力？是否有一個全世界政府的可能？
16.公共投資與雇用的理論	如果凱恩斯理論不再正確，如何拋棄這些思考與既有成果？如果全世界經濟運作，單一政府所作的投資與雇用是否有效與必要？例如國家資訊基礎建設、亞太營運中心？
17.公共法律的理論	憲法與行政法的修整，資訊法規制定、與無國界法的法律協調？權威與強制執行的縮減如何因應？國際法是否每次真正可行？
18.集體與個人的權利與責任的理論	個人與社群如何同時互補與競爭？在衝突時如何解決？是否仍有層級之必要性？如果工作地點不再是地理限制，個人仍需對所居住的社區負何種責任？
19.集體主義／行政限制理論	如何縮減現行民族國家與資訊社會間差距？如何縮短資訊資源知識差距的方法？民族國家不再後，戰爭與其他暴力恐怖問題誰來處理？自律自治的可能性？
20.公共服務的理論	如何訴求公共服務貢獻心與控制個人自私行為？什麼動機激勵個人為不可見的公眾而貢獻？公共哲學如何以資訊社會為考量？不受時空間限制的公共服務的範圍定義？
21.公民權與公共參與的理論	如果資訊社會中無國界與全球主義，所謂的公共應指的是全人類福祉，個別民族國家的公民權定意識否應放棄主權法律與政治資格定義，而改以全球倫理來定義？直接公共參與與科技關聯性問題？人民可否能參與戰爭與外交的決策？公民資格定義是否要放棄物理、地理的限制？世界公民與國家公民權的角色衝突？



研究角度	資訊社會中的相關議題
22.公共部門生產力與效應的理論	如何應用資訊科技與改善效率生產力的途徑與方法？遠距通訊科技與非同時性資訊對服務與生產的影響為何？政府公共資訊傳遞方式改變，社會大眾的互動反應？技術的改良：提昇政府服務的品質、執行效應與效率導正、全球人力資源資料庫的建立與互通。
23.公共部門管理的理論	資訊科技如何幫助策略、人力、財務、組織、政策、管理？虛擬組織的可能性？如何處理不適應的心理症狀與行為偏差？電子通勤對人力資源規劃、人事管理的衝擊？政府資訊與私人資訊的所有權如何歸屬？網路安全與保障、公用資訊的如何確保分享利用？遠距式工作革命，團隊專案合作計畫的實現？
24.人類對人類與未來世代的責任理論	世代差距與未來宏觀政策的觀點？基因生物工程與人工智慧產生使非人類是否應賦予等同人類的權利爭論？未來規劃與現世需求的衝突如何解決？
25.一個好社會的理論	電腦烏托邦與悲觀者科技管理社會的論點比對與發展的可能性、未來的預測？政治現實會不會毀損社會的理想？烏托邦是否真正不需武力？協商與妥協會代替政治爭辯與鬥爭？

如果公共行政學者同時以理性、政治現實、規範倫理三種觀點來考量，將會發現公共行政學與實務趨向以傳統、歷史為制度安排的基礎，在行動上以政治現實時間與短暫地理空間為考量範圍。從理性的層觀來說，未來的世代並未對現今的公共官僚造成選民式的政治壓力與訴求，未來的時間並不完全是公共行政的關切焦點。縱使政策制定或所謂的長期策略規劃，也僅限於可控制的空間（民族國家所控制的政治地理疆界）為範圍界定⁴⁰。如果真正對未來有所因應的僅有規範倫理的探討，但因這類訴求常脫離現在的理性與現實思考，非常容易被忽視與排斥。公共行政學界缺乏資訊社會的理論探討與教育體制的匱乏，遇到困難仍以過時的工業時代的教育來提供技術上解答，而對資訊的看法並未能適入標

⁴⁰Enzer (1983) 承認未來研究與策略規劃雖是整合的兩部份，但是兩者並不盡相同；未來研究並未確定社會必然以什麼方向進展的絕對目標取向，是以採取多層觀預測方式進行研究，所關切是組織策略實行時涉及的社會環境，策略規劃卻關切於對任務導向的社會組織的管理，是依據既定方向與價值而行動。Enzer, S. (1983). "New Directions in Futures Methodology," In J.L. Morrison et al. (eds.), Applying Methods and Techniques of Futures Research, New Directions for Institutional Research, No.39, pp.69-83, CA.: Jossey Bass.



準學術學科與研究領域中^{④①}。

對於資訊社會的研究似乎千頭萬緒，但如今應可朝四個方向努力：

- (1)多鼓勵學生首先接觸電腦應用與資訊網路科技，再在理論探討或者研究論文上，多針對資訊社會的衝擊做說明與因應。
- (2)廣開科際整合課程，將資訊社會的整體或部份做深入探討，以人文角度與倫理規範考量^{④②}。
- (3)資訊社會中的公共行政學的新理論架構確是必須儘早進行。
- (4)針對已有的預測做實證研究並做修改。本文所提出的待解決問題比可能給的答案還多，資訊社會的來臨對大多數人而言，或許是時間快慢與程度感受不同的問題，但公共行政學是一種需因應整體社會未來變遷的學科，對於資訊社會因應的相關研究，卻是一件不能再拖延的要務。

④①莊書彰（1990），〈我國資訊化當努力〉，《資訊傳真》，第一三三期，第一〇九至一一一頁。提及我國社會資訊化的問題：缺乏對資訊化程度的衡量與評估共設標準未定、資訊化觀念尚未普及、應用資訊所需規章制度之配合未建立、資訊法律追不上資訊科技的發展。

④②國內提供資訊社會課程我所知的僅有交通大學管理研究所，政治大學民國83年新成立的科技管理研究以培育台灣高科技專業與產業人才為主，開授課程集中於高科技類知識管理上，並非以社會學觀點取向。而我猜測資訊科技與資訊社會概念，不被廣泛討論知的一個最可能原因是，大部分大學社會科學領域的教師並未感受到資訊革命影響與學習壓力，致以未曾涉獵資訊通訊科技的進展。改進方式可從各系所敦請較資淺的教師儘速進修資訊科技如網際網路的技術開始。



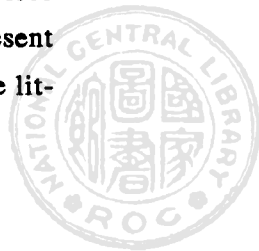
Information Society: New Issues in Public Administration

Jyan-Shiu Lu

Abstract

The arrival of information society leads great impacts on human life and thinking. A problem is that, unlike past industrial society, information digitalized society inevitably forces public administration to cope with new changes in public purposes. Although social scientists have constructed a complete set of concepts concerning with information society, there are not enough related studies in American public administration literature. Theorists in public administration show less concern about this very topic area, while practitioners are applying past rationalization and action to deal with change. One exception is that Cleveland (1985) not only described the arrival of information society, but also forecast the possible changes of five hierarchical forms in public administration. However, Cleveland simply proposed his conjecture without making implications. Further researches are imperative.

The paper is to call for the new issues regarding how public administration encounters the changes in information society. The paper consists of four major sections. First, the author describes the definition and attribute of information society and tells the differences from those of industrial society. Second, an emphasis is made to present the past negligence about the concepts of information society in the lit-



erature of public administration. Third, a summary of Cleveland's (1985) conjecture of five hierarchical forms of public administration tradition is briefed: power, decision making, social class, equity, and sovereignty. Fourth, the author will propose a research scope for future study and emphasize the need for a theoretical framework.

