

互動治理：數位時代之民主

數位台灣政策研討會會議論文

彭錦鵬副教授，王文岳博士生

(國立台灣大學政治學系)

June 6th, 2004

壹、前言

大眾文化的生產、傳播、接受與形成，經歷了長久的歷史階段。自西元前七百年希臘人發明字母而開創語言時代後，拼音式思考（the alphabetic mind）成爲人類溝通最主要的方式之一。這個溝通系統不但造成口語及語言之間的分離，也促成視覺與聽覺認知系統的分野。這種溝通方式一直到了二十世紀電影、收音機、電視的出現才產生改變，使民主式的、普羅的、直覺式的思考與娛樂方式，取代了長久以來貴族式、字母式的溝通。二十世紀末另一個歷史性的科技轉變，也對於人類溝通方式產生鉅變，也就是互動式網路所產生的影響。互動式網路使用超文本與後設語言的方式，整合了人類溝通的文字、口語與視聽型態，以人類心靈與機械的重新結構，造就了全新的交流模式。

古騰堡印刷系統代表的，由印刷、語音與字母的秩序所主導的心智運作，基本上是由上層階級、貴族而緩慢擴散的，並且在某種型式上，官方常扮演主導的角色。印刷系統其後在二十世紀逐漸轉向到具有馬賽克拼貼式語言的模糊性質的電視、廣播，最終因爲網際網路出現才產生大幅改變。傳播學者 Russell（?????），以 Simon 及 Downs 的普通心理學理論爲基礎，強調獲取資訊的心理成本，而提出「懶惰觀眾本能所造成的結果」之假設，認爲低障礙（low salience）的特性，使得人們被吸引到一個難以抵抗誘惑的途徑上。以新資通科技多媒體爲基礎所構成的新媒體，構築成新溝通方式，將溝通的權力逐漸的解放給大眾文化。新型多媒體之溝通代表著古騰堡體系的沒落，或許可稱之爲提倡媒體優勢的麥克魯漢體系（Marshall McLuhan）之開始。

新的交流模式產生，正代表資訊通訊科技革命所建構的網際網路，對人類社會的種種衝擊，諸如新虛擬社群、線上傳播系統、電子佈告欄、部落格（Blog）等等建築在電子媒介所構成的文化傳播系統。此一系統所構成的「真實的虛擬文化」，正經由社會利益、政府政策、商業策略所中介的新溝通體系

不斷發展。在虛擬文化的大環境下，人們必須經由一個動態與新的理解策略，才能洞悉資通科技革命下，人類民主型式的可能發展。

自從一九八〇年代以來，以電視 / 電腦終端機為界面來進行溝通的方式逐漸發展。尤其是以電腦為中介的溝通（Computer-mediated Communication, CMC）對於資訊的傳導方式引發全新的溝通模式。¹ CMC 使得全球性溝通的需求進一步被滿足，但其替代產物——網際網路（internet）的普遍使用，則創造了一個網路空間（cyberspace）的普世性溝通媒介。網際網路這個不需控制中心，且能包括影像聲音訊息的媒介，創造了水平式與全球通訊的平台架構。

本文的目的，在於從多層次的視角，來檢視網路空間興起後，對於人類民主發展的可能影響。我們認為在資訊通訊科技的長足進步後，人類已發展出新的溝通方式，使原有的民主制度之運作，必須進行大幅的調適。

新科技的衝擊不只衝擊人類的政治思考空間，也直接影響政治生活的運作，更對政府的治理架構，形成重大挑戰。在本文中，限於篇幅所限，我們將無法全面性的討論資通革命對於公共生活的衝擊，因此，我們的寫作策略，將著重新的公共空間形塑下，民主觀念的轉變，乃至於對治理機制的挑戰。以下的段落中我們將先討論資通科技革命下，虛擬公共空間的可能。其次我們將進一步定義網路空間的互動特性，所開啓的「互動式民主」（Interactive Democracy）。在第四段中，我們將討論新科技對於治理的衝擊。最後一個段落，我們將提出初步性的結論。

¹ 在理解 CMC 互動式溝通之前，我們應略知這種社會網絡的建構基礎與概念，是起自美國的 ARPANET 以電腦為基礎的電子網路，但是在特定國家中的廣泛應用則創始於法國的迷你電訊（Minitel），也就是法國政府經由補貼人民使用迷你電訊終端機，鼓勵電子通訊的使用，並且開放給私人提供服務，使得迷你電訊得以快速大眾化。然而，迷你電訊的有限技術能力與階層式的網路架構，也使得迷你電訊難以進一步成為全球性的通訊組織。

貳、資訊通訊科技革命與民主發展

資訊通訊科技革命所形塑的數位公共空間，如何影響民主發展之討論，多半仍屬於規範層面。一般而言，這些討論可以分為三種不同方向：第一、電訊科技惡托邦（Teletechnology Dystopians）將資通科技的普遍流傳，視為社會與政治生活斷裂化的前奏。支持此一理論的學者多半認為，面對面溝通（face-to-face communication）在現代社會的漸趨消逝，意味著新溝通平台的興起將重構人類社會；第二、新未來主義者（neofuturists）則從不受節制的未來主義出發，認為快速創新的科技是新世界的推土機，將推平一切阻礙新世界出現的舊制度與科技；第三、科技現實主義者（technorealists）並不全然抗拒或接受科技對於社會的衝擊，而是以批判性的思考，來建構科技的工具性與界面性，並檢視其對日常生活，甚至是人類價值觀的影響。

1. 電訊科技惡托邦

由現象學的學者 Husserl 與 Heidegger 來看，科技的發展對人類社會同時有工具性及人類學上的意義。就工具性的定義而言，科技的發展乃為了人類欲求之實現，因此，科技的發展是社會文化的產物。據此，可以進一步衍生出人類學的推論，而將科技的實用化，視為人類活動的一種。然而，Heidegger 進一步提出，這個圖象可能呈現倒置的情況（Heidegger, [1952]1977: 12）。亦即人類在使科技工具化與控制化的過程中，也意味著自然被科技所操控。這並不意味著 Heidegger 將人類視為自己造物之造物（?????）。如果人類仍然可以藉由簡樸生活而免於為科技控制，則科技的工具性可是（?????）不言而喻（Wilhelm, 2000: 16）。所以，Heidegger 進一步申論，科技乃作為「表意的方式」，各種科技產出乃是服務人類之所需。如此一來，人類似乎可由「自創化身」（Incarnation）而解放出來。²

² 所謂 Incarnation 原指上帝依其形體創造人類。從現象學的角度看，科技的出現乃在於人類

Heidegger 的解放觀點乃基於人使用科技之能力，而並非意指科技決定論。相反地，科技在現代所具有的政治意含所形成的「惡托邦」（dystopian）認知，透過 Heidegger 的詮釋，被 Arendt 進一步推論。Arendt 將極權政體的出現視為西方群眾民主消逝的結果。將極權政體視為一種消滅人類理解與社群的新形式社會組織，也就是替代了個人之間的邊界及溝通管道，重新塑造了集體。此一過程出現的緣由，可歸因於現代性中，將「世俗空間」（earthly space）完全壓縮，而去除了隱晦或揭露的空間。這個世界的「去世界」（de-worlding），同時使得公共與私有空間皆因現代性的情形而喪失，也使得個人保有人類形塑空間，或所謂的公共空間不復存在。Arendt 進一步論述，古代政治活動的特徵在於平等或平權，而這些活動之所以可能，乃仰賴一個「人為的制度」所塑造出來的政治空間。在這個空間中，男女可以平等、互辯的姿態，對政治事務進行最佳的討論。然而，這個政治認同與公共空間在現代性出現後卻形消失，實為民主的一大損失。

Barber 進一步引伸 Arendt 的觀點，對於網路空間的政治生活，採取惡托邦式的看法。如果將公共空間的面對面溝通視為理想狀態，則虛擬空間中的中介式政治溝通具有的效力，已足以令人質疑。線上新的社群發展，或是網路空間開拓者僅是建立了多樣的討論空間，但是，如果採取現象學的角度來看，以線上空間為基礎的政治行動，並沒有真正的具有影響力。Barber 原來強調資通科技可以建立「堅強的民主政治」，然而，對於「不具名的螢幕對螢幕溝通」之互動，所構成政治行動的可能性，則是採取悲觀的論調。為了驗證網路空間是否可以進行對論式民主（deliberative democracy），Barber 引述網路聊天室中「典型對話」裏充滿了淫亂之言，來說明網路空間缺乏理性溝通的實況。較為嚴肅的政治網站確實對於線上討論產生正面的效益，但是這些網站似乎只有在選舉時期才會發揮效用。

欲求的滿足。因此，人類賦予科技存在的意義。科技的演化於焉應視為人類意念推進之「具體化」（embodiment）。因此，筆者於此使用「自創化身」一詞，用以描述科技乃作為意念之具體化之現象。

Barber 的研究似乎忽略了網路空間的多媒體特性，並不侷限於線上聊天室的事實。為數眾多的線上新聞群組，包括電子佈告欄、社區型態的網站、線上會議室、多使用者環境（MUDs / MOOs）、Java 應用程式等所構築的多重共同區域的政治討論，已逐漸匯成主流論述之外的公共空間。而新的研究也顯示，虛擬性之存在，透過長期的使用者互動，反而可以破除現實世界之藩籬，有助於新形式認同的出現。易言之，網路空間的政治可能性，應有開拓傳統公私領域外獨特空間的可能。

2. 新未來主義

承襲 Naisbitt 與 Toffler 等未來學者的看法，新未來主義對於新科技的影響保持極度樂觀的態度。就未來學的角度來看，科技的出現在於解決人類的困境。因此，人類的政治問題，亦有可能經由資通科技的革命，而取得長足的進步。如 Toffler 在其對「未來衝擊」的觀察，主張阻止科技及當代生活的進步並不足取，相對地，人類應當在新科技出現下，反思與修正社會目標，也就是設法實現「預期性民主」（anticipatory democracy）。否則的話，缺乏新科技使用能力的未來民主公民，將承受「未來的衝擊」，而被摒除在歷史演化的進步之外。Toffler 的說法儘管揶揄科技之效，但是並沒有明確地擘劃未來的民主設計，因此也給予其追隨者極大的想像空間。Ruben 即認科技的進步將「重組」政治過程，而能更有效的促進差異溝通、集體行動、政策執行、以及創制與複決，而直接建構一個美好新世界。在這個新世界中，經由資通科技所促成的直接民主，將可為民主疾病提供解藥。

新未來主義者對於科技對人類生活的影響之推論，有過於跳躍的毛病。科技或許可以促進民主溝通，但是未必有助於民主實踐。實證的研究上，也不支持 Ruben 對電子民主的過度樂觀推論。例如早期對於電子郵件之政治效應的研究上，Groper 樂觀的認為電子郵件將提供美國民主系統中的危機。全面性

的數位化對於建構新的政治生活有直接的助益。這種盲目的信念，也曾出現在藍德公司（RAND）的研究中，推論電子郵件將有助於政治、社會與商業人士更進行對論與省思的對話。然而，這些研究往往過於美化科技的影響，將科技的民主化使用視為理所當然，忽略了先進資通科技的使用群，集中在社經地位高與資源豐富的少數精英上。即使是在後現代的詮釋中認為，網路空間足以在溝通實踐的路徑上建築某種形式的認同，然而這類說法均忽視任何形式的參與、發聲、與時間投入，均顯示僅有少數人可以投入所謂的公民與政治生活。

3. 科技現實主義

科技現實主義對於科技對公共空間的衝擊，採取較為務實的態度。對科技現實主義者來說，過度樂觀的網路空間烏托邦主義，或是反科技主義均犯了過於化約科技面貌的缺點。如同食物、工具一般所具有的多重意義，科技的可能也不應由單一面向進行簡單化的思考。因此，對科技進行評鑑，應如美食評鑑一般，我們應反省性、**審議**性地交換理念以促進對於科技的瞭解，並進一步確定科技應用的方式將與基本人類價值相一致。

科技現實主義的看法和目前的發展，似乎較為接近現實的狀態。然而，將科技類比為主觀性較高的美食、藝術或文學評鑑之看法，將錯解科技發展的客觀性。缺乏 Habermas 所謂的「形式分析」的結果，在進行評鑑時，個人無法清楚的認知到評鑑的客觀標準。而評鑑美食、藝術時的主觀標準，並不適合用來判斷科技的影響力。此外，科技現實主義者的說法莫衷一是，過於廣泛的說法，也使得各種不同背景的專家學者，缺乏足夠的動力，去建構一個更完整的理解架構。

4. 虛擬公民空間的形塑

無論理論家對於資通革命所造成的民主效應為何，起碼的共識是以資通科技為基礎所架構的網路空間，將是一個虛擬公民空間（virtual civic spaces）。虛擬公民空間主要包括四項特徵：先行資源（antecedent resources）的滿足、包容性（inclusiveness）、對論性（deliberation）與設計（Wilhelm, 2000: 32-47）。

在數位科技為基礎的溝通時代中，參與電子民主的個人，必須具有新的資源及環境，這些先行資源，包括個人進入或行使政治職能的技術與能力。我們定義國家在資訊時代必要提供人民基礎的資通科技教育、網路使用環境、以及電腦、低價寬頻等基礎可用資源（access resources）為電子福利。目前情況下，電子福利主義（electric welfare）尚未成爲一個普遍的概念，因此也就意味著社會將缺乏足夠的社會資本與人力資本，來建立真正的電子民主。換句話說，資通科技在提供民主機會時，也有可能擴大政治權力的差距。在電子知識（e-literacy）低落的國家，人民普遍缺乏數位能力的情況下，不但難以塑造資訊社會，也連帶延宕國家在全球數位分工中的位置。因此，如何把握數位機會，將資通科技拓展爲平民化的使用工具，改善現有資源分配不均的問題，是公民社會在數位時代方面向上提升的關鍵。

與虛擬公民空間之建構直接相關的第二個因素是包容性。所謂的包容性就是一個社會對於擴大普遍性政治參與的承諾。如同 Dahl 所強調的，如果大多數的成人無法行使公民權利，則其利益無法得到同等程度的重視。類推而言，缺乏線上政治參與的公民，在缺乏足夠的時間與電子知識情形下，恐怕也會成爲虛擬公民空間的邊緣人。

另一個足以顯現電子媒體下公共生活差異的是對論性（Wilhelm, 2000: 33）。³ 資通科技革命所建構出來的網路空間，事實上賦予了網公民

³ 對論原文爲「deliberation」。在坊間有人使用審議這兩個字基本上是不太妥當的。基本上審議這兩個字含有審查和討論的意識，而英文原文基本上，據牛津大辭典的解釋則爲詳細的思量，慎思（careful consideration）或審慎（cautious），和閩南語中的「參詳」一義頗近。由於是指相關的討論，不管是兩個人或是很多人一起討論一件事情，因此作者以「對論」一

(netizen) 前所未有的發聲方式，可以突破科層式的間接代議民主。透過網路空間的互動性，網公民透過彼此不斷互動的賽局，可以在不斷的討論中申論其議，交互辯詰，而逐漸的培養出反省性的認同。而從另一個角度看，也提供了政治工作者一個意見市場，使其透過理念的競售，來動員其支持者。儘管現行的研究中，對於網路對論性持保留態度，但是在社區層級的網路運作，卻頗有成效。在政府分權與在地化治理形成社會民主發展的主要形式下，網路空間的角色將逐步擴大。

與前三特徵直接相關的，是虛擬公民空間的設計。所謂的「設計」意指透過網路建構出提供使用者互動、中介、討論、安全的非商業性空間。然而，微軟公司 (Microsoft Inc.) 為首的商業鉅子對於電子資源的把持，使得各國政府建立符合國族特色的虛擬公民空間益形困難。因此各國都在思考如何使用替代性的軟體。比如使用免付費的 Linux 系統建構國家虛擬公民空間，提供安全、經濟、低廉的可用工具來建構電子網路。然而，在微軟系列產品仍具主宰性地位下，企圖顛覆網路商業霸權的努力，仍難判定其未來結局。

參、電子民主模式

在電子民主的討論中，就像傳統政治理念對民主政治的註釋一般，呈現出多種的樣貌。民主可能代表政府形態，例如代議民主制，也可能代表財富的分配方式。這一種混淆不明的情況，也考驗我們對於新興民主形態，如「電子民主」的定義與理解。在檢視現有的研究中，電子民主多半被視為一種無所不包的名詞，從而概括了種種經驗層次的現象，諸如網站、電子社群、電子競選、投票、電子國會與電子政府 (Everard, 2000)。電腦中介之溝通 (computer-mediated communication) 賦予的互動性促使網路在政治實踐上，具備開拓新疆界的潛能，但是如果缺乏進一步明確的定義，卻有可能使得「電子民主」一

詞來詮釋「deliberation」。

詞之使用，流於泛泛之談而喪失討論上的有效性（Astrom, 2004: 98）。更深一層的缺點是，在以溝通客體作為研究標的時，可能會使電子民主的討論，簡化成為政治溝通或傳播科技的理解，而無法進一步建立以「網路空間」為研究主體，探討其在政治行動上的可能性。既然民主無法化約為傳播，則 McLuhan 所言的「媒介即訊息」，並不見得在政治領域上，具有同等的效力（曼威·柯斯特，頁 348）。電子民主雖然將發展為獨特的民主分類，但目前在數位科技滲入之下，新資通科技對政治現實的影響，則仍在初步發展階段（Davis, 1999）。在現有的研究中，由經驗世界建構電子民主的結果，可能只是複製實體世界的觀念，這種傳統性的認知將會窄化或矮化網路空間的出現，對於未來政治發展的影響。但是由科技決定論的角度去推論未來政治形態，又難免招致虛構事件之弊。事實上，社會文化決定論（sociocultural determinism）或是科技決定論（technology determinism），都忽略了電子民主與網路空間發展演化過程中，開放互動的趨向。因此，回歸民主政治的討論，或許較有助於勾勒出較具發展性的研究策略。

如同 Dahl（1971）在《多元政體》中的討論一樣，電子民主的理解，仍然應該透過公民參與的方式，透過民主的機制來參與政治決策。換句話說，將「政治參與」視為電子民主中的核心價值，將使我們的研究，明確地與政治傳播形成區隔，也將使焦點著重於運用資通科技以強化公民個體對於政治的直接參與。這個立論的最大優點，將使我們在民主設計的層次上，可以聚焦於建構出整合數位傳播與互動的政治決策過程。在民主實踐中，也可以明確區分出意圖影響他人政治意見的數位溝通。在定義出以「政治參與」的核心價值為研究重心的電子民主，在制度設計上，由國會及行政官僚所控制的論壇和純粹的線上資訊交換，就不適合視為電子民主的元素。⁴

⁴ 關於電子民主的定義實可稱龐雜。從後設層次（meta-level）的理念探討，總體層次的政府組織形態與微觀層次的個人參與均可定義為電子民主的範疇。因此，筆者的寫作策略中，不擬將電子民主視為另類的民主形態，而是置於原有的自由民主理論及參與式民主理論相參照。從這一點上，本文於定義之處，得益於 Astrom (2004: 98)的看法。相關的討論也可參

本文將「政治參與」視為電子民主的核心特色，因此，電子民主的討論應該正如參與式民主的論述一般性質無異。在理解此一前提下，對參與的主體「公民權」的討論，應視為電子民主與傳統民主理論的對話空間。透過對於公民權與政治參與的辯證，可以進一步區辨出直接式民主、間接式民主、與互動式民主三種電子民主的類型。

公民權的討論上，主要有兩種討論範疇——自由民主與參與式民主。自由民主將公民視為獨立於政治社群，並且與社會處於對立關係的原子個體（Zittel, 2004: 73-80）。個體的利益就如同市場上的消費者或是個人偏好，政治社群的整體利益常是虛擬的集合，因此，政治參與的目的，乃在於強化個人自由與財產保護之正當性。由這個角度看來，作為現代民主主要典範的自由民主，將注意力集中於集體決策的程序，透過現代民族國家疆界內代議政治的設計，由具有較高政治動機與知識的「政治企業家」對選票市場的競銷，來取得公職位置。自由民主的論述中，明顯地透過間接式民主模式，來保障個體自由，而政治參與則集中在選舉過程與其結果。政治企業家的正當性基礎來自於對其支持選民的負責上，而由於政治企業家在公民的授權下行使職權，因此間接式民主就是代議政治（Astrom, 2004: 101）。在代議政治成為間接式民主的最佳方案下，資通科技之革命並無法對實際政治造成改變。資通科技被視為政治人物散播訊息與獲得支持的工具，長期發展的結果，將使媒體政治取代了草根的公眾諮商，結果將助長公民的政治冷感，並降低人民對於政治人物的信任感。

參與式民主則將公民本人視為政治社群中的一部分，公民涉入政治過程乃屬應然之結果。因此，民主不應該被化約為一種政治決策的過程，而應該進一步提升為一種生活方式。代議式民主事實上形同「寡頭民意」主導了多數人的利益，因此不過是「薄弱民主」（thin democracy）的表現（Barber, 1984）。由這個角度出發，電子民主的出現，適足以矯正代議制度公民參與缺乏的問

照 Hague, Barry N., and Brian D. Loader (1999)及 Wilhelm (2000)。

題，透過資通科技使得公民進一步整合入政治過程中，也強化了政治社群的形成。易言之，資通科技開啓了參與式民主的機會之窗。然而，在建構制度設計以利參與式民主的研究上，政治學者尚需要逐步建構將資通科技視為新民主形式載具之論述。Astom 提出直接式民主、間接式民主、與互動式民主三種電子民主模式（見表一），大體而論，資通科技下的電子民主可以分爲直接式民主與互動式民主兩種論述方向。

就直接式民主來說，資通科技造就的網路空間給予公民直接發聲的機會。電子創制與複決等直接民主方式，因其無時差、低成本的特質，終將使公民更有真實的能力參與決策。此派論述主張個人才是自我利益的最佳仲裁，資通科技可以造就充分被告知的公民，直接參與公共選擇。電子直接民主的論述上，也存在著兩種歧異：比較溫和的直接民主主義者，認爲資通科技的發展將使資訊與傳播的「取用」（access）由寡佔的媒體精英中解放出來，造成政治傳播的去中心化（decentralization），也使得普羅大眾對政治的影響力擴大。由這個角度看來，公民將更爲獨立，而社群組織的功能可能將被削弱。更基進的看法則認爲，資通科技創造出的網路空間將使人類政治返樸爲雅典式城邦政治，政治工作者與政黨俱是歷史過渡的遺緒，資通科技可以真正地計算、溝通不同的利益，而公共選擇的效度，再也不必因爲規模的擴張而向代議制度妥協。新的網公民（netizen）在電子疆界中真正落實主權在民的理想。

屬於參與式民主的另外一種看法，則是互動式民主的論述，將資通科技所建構的網路空間視爲新的公共空間，而此一空間具有自主的自我規範傾向。這個空間的存在可以是網路民主的溫床，強化公民參與及社會合作。在制度設計上，並沒有明確的方式來整合網公民和政治決策之間的差距。然而，透過具有共同關懷的公民，經由不斷的討論、辯詰及對論等形成的辯證，將可激盪出社會共識（Astrom, 2004: 99）。因此，這個互動過程的正當性並非源自於理性個體的先存意志，而是來自對論的過程。和直接式民主不同的是，互動式民主並不認爲複雜的社會議題中，可以直接逕由直接投票的方式，達到最適的均

衡。相反的是，互動式民主體認到參與之價值，不僅止於將權力帶給人民，也包括透過參與的過程，對公民施予教育及機會，以利公共意見的溝通，來促進互信、互賴、包容、開放，和社會信任。

表一：三種電子民主模式

	直接民主	互動民主	間接式民主
目標	主權 / 平等	自主性	個人自由
正當性基礎	多數原則	公共討論	問責
公民的角色	決策者	意見形成者	選民
民選官員的責任	契約式 (bound)	互動式	開放
資訊通訊科技	決策	討論	資訊

資料來源：修改自 Astom, 2004。

肆、資訊通訊科技革命與治理形式

六十年前著名的社會學者 Ogburn 將科技視為對治理形式造成衝擊的主要動力。他認為「美國政府將會因為飛機、公車、卡車、柴油引擎、收音機、電話以及各種無線及有線通訊的鋪設，而趨向更高程度的集中化」（Nye, 1999: 3）。而且，只要隨著全球性通訊與交通的推進，似乎政府的集中化的趨勢乃屬必然。Ogburn 的預言在二十世紀來說，大體而言是正確的，然而，並不代表此一趨勢到了二十一世紀，仍然有效。尤其是自從一九九〇年代以來興起的新政府運動，使得人們正視政府擴大所造成龐大無能的弔詭，而主張透過進一步的縮小調整政府組織，以建立更有效率及職能的行政機構。在美國最明顯的案例，就是由柯林頓總統任內的政府組織變革。

以政府的集中趨勢來說，Kindleberger (1996: 13)曾指出，「在既有時間內，（政府）到底是趨中還是分散，仍然存在著某種程度的緊張關係」。如果 Bell 對於民族國家的觀察是正確的，隨著社會的複雜與精細化造成社會議題的範圍無可避免的擴大，以致於政府難以全面性的處理，則政府的集權化（centralization）或去集權化（decentralization）或許不會是一個問題，反而

是兼顧不同領域的治理，才是一個合理的現象（Nye: 4）。這種多層次與多功能的治理轉變，最終將達到超政府或超國家的層次。而在另一個方向上，則會將權力下放給私部門。由表二中，我們可以清楚的看見治理活動的多方面趨向。在垂直方向上可觸及多層次政府，而在水平層次上，將擴及市場與私部門非市場行為者。換句話說，在這種集體行為的軌跡發展可能性形成後，顯示原來政府治理典範已由一個封閉的空間，向開放空間轉型。如海森堡的測不準定理以至於晚近混沌理論的推演，人類治理模式的潘朵拉之盒似乎因為科技的演化得到入門之鑰。⁵

表二： 治理的離散趨向

	私部門	公部門	第三部門
超國家的	跨國企業	府際組織	非政府組織
國家的	國有企業		全國性非營利組織
次國家的	地方企業	中央 / 地方政府	地方團體

資料來源：修改自 Nye, Joseph S. 1999。

以美國聯邦政府的公務人員數目而言，自一九六二年到一九九五年，只有百分之十五的淨成長，而地方政府的僱用人員，卻有高達百分之一百五十的成長（Nye, 1999: 5）。如果就所佔國民生產毛額（GNP）的比例來看，聯邦支出呈現下滑現象的同時，州及地方支出反而呈現增加的趨勢。在過去的二十年中，在多數國家的民營化浪潮中，更大量將公部門的職能往私部門下放。非營利組織扮演愈來愈重要的角色。在美國的發展來看，迄今非營利組織所僱佣人數竟佔總就業人口的百分之七（Nye, 1999）。而在全球層次上來說，國際非

⁵ 關於政治科學觀的典範討論，請參照蕭全政（1998: 114）。

政府組織在過去二十年，成長了十倍。行政官員與司法官員之間的跨政府網路，所構成的跨政府主義現象，無論在自主性及數量上，都有明顯的增加，也影響了國家與國家之間主權行使的相互參照情形。⁶ 資訊與通訊科技所促成的全球化浪潮，造成了全球性生產運籌的出現，而國家主權在行使社會福利及匯率調節上則受到重重國際間的限制。甚至目前已出現私人的信用評比機構，正肩負起全球性資訊管理的責任。這些資通科技大幅進步下所造成的轉變，都讓國家必須面對新興跨國性行為者的挑戰。

而由另一個角度來看，整體的趨勢仍處於開放而混沌的狀態。在不同的政策領域上，出現了集權與去集權併現的趨勢。例如，在個人安全領域來說，出現了大規模的私有化現象。在一九七〇年代，私人保全僱用人數大約為公共警力的一點五倍，到了一九九六年，這個差距則擴大到了三倍之譜（Nye, *Ibid*）。然而，在一九九〇年代，我們也見證了更大政府職能的要求。法國近二十年來的政府支出持續增加，而根據 Rodrik（1997）的研究也顯示，國家經濟愈開放，也意味著政府支出不斷增加。換句話說，經歷了一九八〇年代國營事業的民營化風潮後，OECD 國家政府支出佔國民生產毛額比例呈現普遍性增加，儘管各國情況不一，但是普遍顯示人民要求政府之職能並沒有減少的趨勢。⁷

1. 資通科技在行政、立法與社會的衝擊

⁶ 所謂國家主權行使的互相參照，可以稱為「跨政府主義」（Transgovernmentalism）。所謂跨政府主義的提出是相對於全球化論述中，強調各國政府之間在全球性知識訊息流通的結果，互相參考公部門作為而出現的主權行使互相參照現象。一般對於全球化下政府定位的論述，主要的兩端分別為「國家機關在全球市場力量下的無能為力」以及「國家主權力量在特定領域的強化」。Slaughter（1997）認為這兩種看法，忽略了國家政府的能動性，而提出跨政府主義的觀點，強調在維持國家機關的主要職能下，也兼顧國際慣例的特性。Slaughter 舉司法、行政等案例為證，說明美國進行的司法判決，為俄羅斯或英國司法判決參考，或是歐洲政策直接影響美國行政作為的事實。

⁷ 在 OECD 國家中，美國與日本政府的中央政府支出佔國民生產毛額的比例接近三分之一，紐西蘭則在近二十年呈現微幅下滑的趨勢。然而，在歐洲國家來說，普遍出現政府支出佔國民生產毛額比例上升情形。

資通科技對於治理型式，最大的影響，可以由中層及總體這兩個層次上觀察。在既有的研究中，發現全球化、資通科技對於數位時代的政府治理，分別在行政、立法與社會三個主要的次領域中，呈現不同的衝擊。

在行政體系上，最明顯的衝擊來自於電子化政府（e-government）。所謂電子化政府的概念已有全球性的影響，即使缺乏基礎網路建設的國家，也認知到電子化政府對於行政官員統治上的衝擊。在主要的電子化政府策略上，主要集中在電子商務（e-commerce），網際網路管制、與線上政府服務。更精簡與更有效率的政府，以顧客型導向的觀念透過網路對於公民提供服務，已成為公共組織的共同目標。儘管政府的職能下放是全球性公民社會興起現象的一部分，但資通科技的發展，並不必然表示電子化政府有助於電子民主的發展。支持電子化政府的論點，通常會認為線上服務的提供，使得更多的公民能夠像線上競標與購物一般，直接「消費」政府的服務。因此，在數位空間中，政府職能與其他職能交互競爭的結果，可以使公部門的服務，趨向符合公民所需。然而，批評者也論證電子化政府的出現固然呈現統治機關的現代性，但是證諸各國電子化政府服務仍然處於壟斷且單向之事實，資通科技的應用充其量只能說是治理能力的進化，卻談不上是民主的進步。這方面的辯論，在由英國電子代表（e-envoy）所提報告中顯示，全球性的電子經濟發展使促使資訊需求普遍提升，進而提高各國從基礎建設的寬頻鋪設一直到電子商務相關法律的制定的完善化（Dai, 2000）。由美國、瑞典、澳洲與荷蘭等國在電子整備度上的表現，也顯示政府服務上線，甚至進一步以線上互動模式將公共意見整合入決策範圍，乃勢之所趨（Kuo and Wang, 2003）。然而，吾人亦不可忽視政府結構的底層問題，仍然影響電子民主的潛能。龐大政府官僚體系的僵固、科層體制以及封閉的官場文化，皆使得公職人員面對新的服務空間產生適應不良的情況。同時，網路安全等顧慮，也往往阻礙了政府進一步提供線上服務的範圍與權限。

至於在立法體系與代議士的影響上，目前最常見的轉變，來自於普遍設立的代議士網站。在 Norris (2000) 的研究中發現，在全球調查中有超過一半的國家都有電子立法網站的成立。然而，網站對於實際立法互動的影響，各國表現不一。以美國為例，幾乎每個參眾議員都有自己的網站，以利與選民互動。然而，在電子整備度與美國相仿的英國，卻僅有三分之一弱的國會議員有個人網站，顯示電子文化上的差異 (Gibson, Rommele, and Ward, 2004: 8-10)。當然，政黨制度的差異與制度結構上的發展，被視為資通科技應用於立法程序差異的主因之一。通常的情況是，新國家的立法機構，往往比歷史悠久的「老立法機構」，更有能力及意願採用新科技。以英國境內為例，新成立的蘇格蘭議會即將網路科技的使用，作為其邁向新千禧年的關鍵目標，因此無論在線上申訴 (online petition) 以及電子諮詢 (e-consultation) 的使用上，都使得蘇格蘭的議會，表現出更高度的創意與調適性 (Gibson, Rommele, and Ward, 2004: 9)。澳洲代議士在網路空間的表現也頗有參考之處，在澳洲的四個層級議會中，無論是國協、全國、省及地方，議員及民選參事之網路使用率，均採取相當積極的態度在 (Chen, 2002)。其中有三項研究結果值得注意：第一、議員尚未認為新的媒介對其資訊的傳佈與動員上，可以扮演如同傳統媒體的角色；第二、新媒體對於都會地區的議員，在扮演選民服務的角色上較為吃重。此一結果透露城鄉選民在應用資通科技的能力方面存在明顯差異。另外，高達四分之三的議員，並不反對電子投票 (e-voting)，並且有高達百分之六十五的議員同意，新媒體對於與選民互動的重要性將提升；第三、使用資通科技的障礙仍然存在，尤其是對於鄉村地區的議員上。在地方層級的議員，普遍缺乏使用資通科技的能力。

政黨在資通科技的使用上，相對著屬於比較落後的局面。然而，隨著資通科技的普遍化，目前多數國家的政黨，已有網站的設立，作為與支持者互動的平台。政黨提供的線上服務，也呈現多樣化的局面，以求進一步的推廣理念與尋求支持。目前大多數的政黨網站仍然主要著重於資訊的提供。值得注意的

是，據研究指出，政黨所提供的資訊通常針對的是數位精英，或是意見領袖（研究者或記者），而非一般的普羅大眾。但這並不表示政黨對於資通科技的利用，將持續處於落後階段。愈來愈多的共識顯示，資通科技至少在兩方面可以協助提高對於政黨的支持（Gibson, Rommele, and Ward, 2004: 10）：第一、網路可以幫助政黨將理念傳達給年輕選民。一般而論，年輕選民的政治效能感較為低落，但他們卻是網路使用的主要族群。在電子佈告欄、線上論壇以及私人架設的網站中，明確顯示網路文化對於年輕選民的吸引力，將是造成政黨無法忽視網路的主因之一；第二、資通科技有助於支持者深化參與活動，以補足政黨活動的不足。尤其是各種次支持團體，透過網路組織的討論群組，形成數位空間中，形塑政治認同與辯詰的重要媒介，甚而提供動員的能量。

除了政黨外，另外一個值得特別注意的領域，是在政治參與度低落情況下，方興未艾的新社會運動與抗議網路聯結。這些透過網路建立的抗議活動或快閃活動，在媒體上吸引到眾多的篇幅報導，而事實上的影響力，卻對研究者造成重大的挑戰。在鄭陸霖與林鶴玲（2001）對於台灣社會運動網站的分析中顯示，不同社運間社會屬性的差異，對於網際網路技術之使用出現不同取向。網際網路基於它的匿名性、去中心、快速傳遞訊息等等技術特色，確實能提供社會運動過去在現實世界中所未有的潛在助力。甚至隨著網際網路的普及，可以預見到社會運動在一個空間無遠弗屆、「不集中但卻仍保有效率」的傳播架構下，重拾過去受制於大眾傳媒的自主發聲權。

伍、結論

電腦為中介的溝通方式所構築的網路空間，對於人類的生活方式起了全面性的衝擊。網路空間的虛擬性串連不同疆域、文化與社會的特性，對於嚴肅的社會科學研究者來說，不應將資訊通訊科技對於人類生活的影響化約為純粹的科技進展而加以忽視（Jordan, 1999）。如現象學所強調的，科技之出現乃作

爲人類欲求之反映，那人類對於科技的使用顯然應該賦予更大的想像，積極地思考如何利用科技進一步促進人類生活。由這個角度看來，本文的目的，可謂從網路空間的互動特性出發，進一步思考資通科技對於公共生活之潛在以及當下的影響。資通革命對於民主發展的影響，在經歷了長年的辯詰後，大致已產生部分的共識。也就是說數位時代中，一個虛擬公民空間的出現，應在「滿足先行資源」、「包容性」、「對論性」與「合理設計」幾項要件後，妥善地提供一個公民互動的平台，審慎逐步地經由理念之討論，改革政治決策的品質。建基於虛擬公民空間的討論上，我們也檢視了直接民主、互動民主與間接式民主這三種民主模式。網路空間提供了民主政治運作平台，但是此一平台應該發揮的影響力，仍然缺乏一個共識性的看法。將網路空間工具化的見解所提出的間接式民主，稟持了自由民主主義的傳統，將強化現行的代議民主，卻忽視網路空間的草根特性其實具有更強的積極面效果。根據統計資料，至二〇〇三年六月爲止，台灣地區的經常性網路使用者高達八百七十六萬人（Kuo and Wang, 2003: 18）。鄭陸霖與林鶴玲（2001）的研究顯示，廣大的網路使用者中的各式運動團體，已利用網路空間進行聯盟與支援。可預見的將來，以網路空間爲基礎之公民空間之出現，對實際政治之影響，應不致僅僅限制在代議民主的補充上。

但是直接民主的支持者，恐怕也走在既有對於政治參與研究的前端。在實證研究上，政治效能感仍爲趨動個人參與政治活動之主因，即使網路空間高度與社會生活重疊，在有限的資源下，直接民主作爲一個想像的可能形態，仍遠大於具體的實踐。

在考量網路空間特性與既有實證研究後，利用資通科技即時、互動特性所發展的互動民主，至少在作爲近期目標上，可以補足既有代議民主寡頭化的弊病，又可救濟弱勢族群缺乏發聲管道之弱點，應是最爲可行的方向。目前政府在挑戰二〇〇八國家發展計劃中，將資訊社會的建構視爲建設數位台灣的一個主要目標。事實上，資訊社會的落實將可以使民眾在幾乎沒有成本的情況之

下，參與虛擬公民空間的政治決策，而且政治參與的人數可以大量增加。或許我們也應該認真地將政治制度和行政制度一併考量，提出「數位民主參與」的可能方案，進一步提升台灣的民主品質。

在治理上的衝擊來說，無論是公部門、私部門或是第三部門的組織，在目前的網路空間上仍然缺乏緊密的連結。事實上，資通科技的應用大幅的提升個體對於資訊汲取與傳播的能力，使得網路空間節點（node）的擴大，以幾何比率上升。從這個角度上來看，虛擬公民空間的成熟，勢必解構傳統宥於既有疆界的治理形式，也將預設數位時代新治理模式的發展軌跡。明顯地，目前的主要政府組織中，對於網路空間的建構上，正式的行政、立法及政黨組織，並未培養出足夠的力量。數位時代的國家發展，必須仰賴電子化政府、電子經濟與電子社會三大支柱的齊頭式發展。在目前電子整備度（e-readiness）的評估上，台灣雖然在電子化政府上表現卓著，但是在整體的政府表現上，卻大幅落後於商業的各項表現上（Kuo and Wang, 2003: 25）。因此，台灣在追求國家競爭力的向上提升之路中，應進一步整合政黨和代議機構而做出相當的調適，為國家的發展作出更顯著的貢獻。參照北歐國家的經驗，代議機構的網路架構建設，應該容許一般民眾能夠更有效率的表達他們的意見，政黨的網路建設也應該朝同樣的方向來做改進。⁸ 如果可能的話，也可以檢討非政府組織、非營利組織在數位民主制度中可以扮演的角色。如此一來，相信台灣在數位時代的發展上，應可佔有領先的地位。

⁸ 事實上，相關的政策配套的執行，也足以直接促進支持網公民政治意見之表達。如美國南加州在一九九五年的選舉中，就直接透過網路讓選民直接投票。一九九七年美國德州也通過立法，准許以電子郵件進行通信投票，一九九八年哥斯大黎加更幾乎成爲世界第一個利用電子投票進行大選的國家（孫國祥）。關於英國政黨如何進行網上動員的研究，可參照Ward (2001)。

中文參考書目

- 曼威·柯斯特(Castells, Manuel), 1998。《網路社會之崛起》,台北:唐山。
- 鄭陸霖、林鶴玲, 2001, 「社會運動在網際網路上的展現:台灣社會運動網站的聯網分析」,發表於「第四屆『資訊科技與社會轉型』研討會」,12月27~28日,南港,中央研究院社會學研究所主辦。
- 孫國祥,電子民主社會之願景與因應之道, (<http://www.nhu.edu.tw/~society/e-j/11/11-15.htm>)
- 蕭全政。1998。「讓政治科學回到政治的科學」,《暨大學報》。第二卷第一期。頁103-132。

英文參考書目

- Astrom, Joachim. 2004. "Digital Democracy: Ideas, Intentions, and Initiatives in Swedish Local Governments", in Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, and Stephen J. Ward. eds. *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation via New ICTs*. London: Routledge.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy*, Berkeley: Univ. of Cal. Press.
- Chen, P. 2002. *Australian Elected Representatives' Use of New Media Technologies*, Center for Public Policy, University of Melbourne.
- Dahl, R. A. (1971) *Poliarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale U. Press).
- Dai, Xiudian. 2000. *The Digital Revolution and Governance*. Ashgate.
- Davis, Richard, 1999. *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Everard, Jerry. 2000. *Virtual States: The Internet and the Boundaries of the Nation-State*. London: Routledge.
- Gibson, Rachel K., and Andrea Rommele, and Stephen J. Ward. "Introduction," in Gibson, Rommele, and Ward eds. *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation via New ICTs*. London: Routledge.
- Gibson, Rachel K., and Andrea Rommele, and Stephen J. Ward. eds. *Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation via New ICTs*. London: Routledge.
- Hague, Barry N., and Brian D. Loader. 1999. *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*. London: Routledge.
- Heidegger, Martin. 1977[1952]. "The Question Concerning Technology", in *The Question Concerning Technology and Other Essays*, translated by

- William Lovitt, pp. 3-35. NY: Harper & Row.
- Jordan, Tim. 1999. *Cyberpower: The Culture and Politics of Cyberspace and the Internet*. London: Routledge.
- Kamarck, Elaine Ciulla, and Joseph S. Nye, Jr. 1999. *Democracy.com? Governance in a Networked World*. NH: Hollis Publishing Co.
- Kindleberger, C. P. 1996. *Centralization Versus Pluralism*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Kuo, Cheng-tian and James W.Y. Wang. Sep. 27, 2003. The Fungus Policy Network of Taiwan's Internet Industry, 「政治經濟學：哲學、制度與政策的對話」學術研討會論文，國立政治大學。
- Norris, P. 2000. *Democratic Divide?* Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association in Washington, DC.
- Nye, Joseph S. 1999. "Technology.Gov: Information Technology and Decmocratic Governance", in Elaine Ciulla Kamarck, and Joseph S. Nye, Jr. *Democracy.com? Governance in a Networked World*. NH: Hollis Publishing Co.
- Rodrik, Dani, "Sense and Nonsense in the Globalization Debate," *Foreign Policy*, (Summer 1997), pp. 19-37.
- Slaughter, Anne-Marie. 1997. "The Real New World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (Septermber-October), pp. 62-87.
- Ward, Stephen, and Rachel Gibson. "On-line and on Message? Candidte Websites in the 2001 General Election", in *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 2, May 2003, pp. 188-205.
- Wilhelm, Anthony G. 2000. *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. London: Routledge.
- Zittel, Thomas. 2004. "Digital Parliaments and Electronic Democracy," in Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, and Stephen J. Ward. eds. *Electronic Democracy: Mobolisation, Organisation, and Participation via New ICTs*. London: Routedge, pp. 70-95.

網站

台灣茶黨 <http://taiwantp.net/>

e-Democracy (UK): <http://www.edemocracy.gov.uk/>

E-Democracy Resource Link:

<http://www.publicus.net/articles/edemresources.html>

International E-Democracy Meetup Day: <http://www.meetup.com/>

Minnesota E-Democracy (US): <http://www.e-democracy.org/>

