



## 網絡時代的公共治理

何謂公共治理？根據世界銀行政策研究文件，公共治理定義為「通過該機構 (政府) 在一個國家行使的傳統和制度。」<sup>1</sup>公共，意思是大眾的，社會的，非個人的。但凡大眾服務，包括：教育、醫療、社會福利、住屋、道路交通、安全、清潔、環境食物衛生等，非由個人承擔，而需要由政府統籌管理，提供市民大眾的服務，都屬於公共治理範圍。而政府應竭力於治理過程當中，要有效，高質素，負責任，符合法律，免於暴力，防止貪污舞弊<sup>2</sup>。

### 政府、市民、媒體的角色

「政府」：提供服務的是政府，包括：政府公務員直接處理也好，外判承包商也好，都是政府負責，承擔。接受服務的是廣大市民。政府不能以自己是官員的身份，強迫市民接受不當的服務，服務水平必須為社會大眾所接受。提供服務質素要與時並進，不斷提升，不斷改善。政府要有機制，要常常檢討，循環改善，力求盡善盡美。



「市民」：市民大眾不能無理要求，只顧自己需要，而妄顧社會大眾公益。但市民大眾接受服務的同時，亦可適時向政府反映個人所需，讓政府尋求更佳方法，平衡大眾所需，不斷改善服務水平。

「傳統媒體」：傳統媒體裡，報紙、雜誌、電台、電視台，擔當起監察政府，為市民發聲的角色。要升斗市民為不平而鳴，不容易。手停、口停，為生活，那來時間去投訴，去表達？低下階層的不滿，聲少力弱，根本不能引起大眾的關注。傳統媒體有讀者群，內容為社會大眾所關注，在社會上有影響力。透過媒體的報道，引起市民大眾的關注，對政府造成壓力，迫政府作出讓步，改善施政。

### 網絡及網絡的特點

二十世紀末，網絡出現，影響了全球，顛覆了傳統。網絡傳播即時、快捷、接觸面廣。任何資訊，一經上傳上網，即時傳遍地球上每一個角落。任何人士，於任何時候，任何地方，只要能接駁互聯網，即可接收網絡上的資訊。不需像等待早晨出版的印刷報章，也不須守候在電視機旁觀看傍晚或晚間新聞。

<sup>1</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *World Bank Policy Research Working Paper 5430*. Retrieved from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

<sup>2</sup> ibid

「多媒體」：網絡科技，突破了傳統媒體的限制，比起印刷新聞報章，能展示更多種文字、相片以外的媒體，如聲音、動畫、影片，等。時事資訊或新聞故事內容展示，更有現場感，更富動感，令讀者更覺震撼。

「互動」：電台、電視透過大氣電波廣播節目，只有發放，不作接收。網絡科技則預設發放訊息與接收意見同步，將資訊發布者與讀者緊緊連起來，互動起來。令寫與讀相方，更形緊密。「網絡社群」：網絡興起，智能電話的出現，人手一機，隨時、隨地、均可上網。這些方便，易用等特徵，很快凝聚了志趣相投人士，不同興趣群組相繼成立，互相發布資訊，交流意見。遇有特定議題，除了網上互動，更有外出面談相議，甚至發動群眾，抗議抗爭。

## 網絡的力量

「手機滲透率令網民數目大升」：網絡的出現，已經有一段時間，但由於上網需要使用電腦，及連線上網，這兩方面的要求，都阻礙了網絡的使用及發展。可是，自從智能電話的出現，大大簡化了上網及使用網絡的技術要求，人手一機，任何地方，任何時刻，皆可上網。

「自媒體及海量內容皆因網絡」：網絡使用普及，很快就由早期只有單向傳播方式的網絡 1.0 時代，過渡到網絡 2.0 時代。網絡平台的設計，都加入了會員制度，使用者登記成為會員，自行製作內容，透過網絡平台，發行到全球每個角落，有網絡連結的每一處地方。內容由個人負責，製作、發放、都不需媒體公司機構支持，也不需偌大財力資本支撐。個人可以與讀者對話互動，志同道合者可以組成群組，增強影響力。在這情況下，個人很容易就可利用網絡發表意見，網絡則補充了傳統媒體，未能照顧大量群眾之不盡善之處。

## 公共治理指標

根據台灣建立的公共治理指標<sup>3</sup>，可分為七方面，包括：法治化程度、政府效能、政府回應力、透明化程度、防治貪腐、課責程度，及公共參與程度等。其中三項，又特別與市民大眾參與有關，可盡量利用網絡，提高公共治理成效，包括：政府回應力、透明化程度，及公共參與程度。



「政府回應力」，強調「政府政策施行對於人民需求的滿足程度。」意思是，政府需檢視政府各項政策於施行過程中，是否能呼應人民之需求；政府的施政是否能接受、轉化並調和人民之不同需求。在網絡 2.0 的年代下，不同網絡都有個讓用戶製作內容 (User-generated content) 的共通點。在這方面，網絡的使用，提供了一個偌大的平台，非常方便、快捷、不費分文就可讓每一個市民發表其個人意見，大大補充了政府各諮詢委員會代表成員之不足；方便政府在制定政策前及施行政策過程中，均可適時瞭解人民的需求，以便調和政策，滿足人民所需。這個收集人民意見的過程，絕對不容易；收集意見後，儘量瞭

<sup>3</sup>臺灣公共治理研究中心：指標說明 <http://www.tpgrc.org.tw/content.php?f=93>

解人民不同需要，而調和政策，以爭取一個能呼應人民需求的方案，更不容易。但這正是政府官員的職責。香港有七百多萬市民，而政府編制人員有十八萬之數，正正就是每天做著這些協調工作。這就是治理的本義，這「政府回應力」正就是量度公共治理的重要指標。相反，制定政策前期沒有認真做好回應人民需求，草草制定政策並施行，必定會遇到人民的強烈反響，嚴重影響政策的落實，到時再回頭收集人民意見，更費時失事。若政府執意推行，更會做成與人民決裂局面，嚴重影響政府政治威信，連帶影響政府其他政策不能順利推展，造成人民凡事必反政府的亂象。

「透明化」指公民可以簡單地、正確地，不費分文便可獲得關於政府施政內容、績效表現等資訊的程度。這指標特別留意政府施政、選舉、政府財政等方面，以期達到「資訊透明化」、「政治透明化」、「財政透明化」等三方面。在這方面，顯然見到全球各國政府努力，大量投入資源，建立電子政府，開設政府門戶網站，「由政府或政府的工作部門開設、創辦或組建，並主要以展示政府及其工作部門形象、發布政務資訊、受理相關事務和提供公共服務的網站」<sup>4</sup>。讓人民輕易便可取得政府施政等的資訊。以中國為例，中華人民共和國中央人民政府網站 ([www.gov.cn](http://www.gov.cn)) 於 2006 年 1 月 1 日正式開通，各級政府，包括：



國務院、省級政府、地方政府、縣級政府等，隨即開通政府網站；截至 2007 年，省級政府網站擁有率達到 100%；據中國互聯網絡信息中心 (CNNIC) 統計報告，截至 2008 年 12 月 31 日，gov.cn 域名已經達到 45,555 個。

政府網站內容一般都包含：當地概況、政務資訊、事務資訊、新聞資訊、生活資訊、相關鏈接，及互動專區，等等。由於網絡使用逐漸普及，人民均可以電腦及智能手機進入政府網絡，獲取政府施政、政治、財政等等資訊，大大增加了政府資訊的透明；也因為網絡，大大降低了政府發放與人民獲得資訊的成本。不過，在推行這浩大工程當中，發現有些政府網站域名不夠規範、網站資訊更新速度及頻率不足、在線辦事建設相對落後、辦事功能未能完全實現、網站在線互動不足，等等，還有可提升的空間。

「公共參與」指標檢視民眾參與政治和社會事務的程度，包括：政黨系統、利益團體在施政中的角色，人民言論自由與新聞、媒體自由的健全程度。傳統媒體以單向廣播為主，即便報章有讀者來函、電台電視收集聽眾觀眾來電等，也由於報章篇幅、電台電視有限時間，而難以引入大量群眾的參與。網絡技術卻大大改變了這一單向關係，每位用戶不單可瀏覽內容，還可表示贊成或反對，為議題評分，發表個人意見，讓每一位市民都可參與其中而毋須預先得到任何批核。只要發表內容遵守基本禮儀，尊重別人便可。

<sup>4</sup> 頁 39：雷躍捷 辛欣 (主編)(2009)。《網絡傳播概論》。北京：中國傳媒大學出版社。

研究認為，網絡可促成人民參與，導至更廣泛、更深入、更高層次的討論，以解決市民政治冷感，不投入的困境<sup>5</sup>。政府官員雖以專業精神，全職工作；但有時仍難免遇到施政困局。相反，市民大眾切身其中，對日常事務熟悉，可主動參與提供意見及解難辦法，促進行政管理創新。除了日常行政措施，政府治理還包括照顧人民的人身安全，保障市民生命與財物，於風暴、地震、海嘯等天災、重大意外或交通事故中，拯救市民生命及善後。網絡媒體的多功能性和可用性更被發現可用於大型災害管理上。例如，海地大地震悲劇成為美國政府機構第一次大規模使用社交媒體，作為知識共享和協調工具，協助善後處理的催化劑。美國及國際援助機構利用了網絡及社交媒體，於危急的災難環境中，提供了更完整的知識資源共享，更有效及更快地作出救援決策。<sup>6</sup>

## 總結

治理一詞為一多元概念，可有不同涵義。但整體而言，「古典政府中階層式管理與規範的治理形態已不合時宜，國家不再是唯一獨裁或決策者。由於日益複雜和多樣的政治社會系統，協商、企業、網絡和市場力量等利益相關單位多半都能參與決策過程。」<sup>7</sup>

要接受這一理念，殊不容易。由於世界各地不同政府，或同一政府內部的不同官員，仍保留舊有官場文化，對政府治理的理念，政府管理的哲學，社會資源的運用等，仍存有分歧，網絡獨有的海量內容、包含每一位用者的全民參與互動、及大大小小的網絡社群的形成，或有助這些方面的進一步探討與融合。

## 馬偉傑

香港樹仁大學新聞與傳播學系 副教授 / 網絡傳播研究中心 執行長

10.2015

(註：本文為第三屆兩岸四地大學生之「資訊與網絡時代的公共治理」論壇文稿)

---

<sup>5</sup> Charalabis, Y., Loukis, E. (2011). Transforming government agencies' approach to e-participation through efficient exploitation of social media. In *Proceedings of the 2011 European Conference on Information Systems* (pp.1-2). Helsinki, Finland, 9-11, June 2011.

<sup>6</sup> Yates, D., Paquette, S. (2011). Emergency knowledge management and social media technologies: A case study of the 2010 Haitian earthquake. *International Journal of Information Management*, 31, 6-13.

<sup>7</sup> 朱景鵬教授，頁 xix 編序。朱景鵬 (主編)(2013)。《歐洲聯盟的公共治理 – 政策與案例分析》。臺北市：臺大出版中心。