

從「資訊控制」的觀點反思 「電子化政府」的樂觀迷思

管中祥

世新大學傳播研究所博士班研究生

摘要

理想上，電子化政府不僅需要建立一個網網相連的通信網路，不僅將國家資訊更主動與方便地傳遞與民眾使用，以達到資訊近用與公開的目的，並且也認為隨著互動式科技的發展，重新界定傳統的政治活動，創造新的對話式民主機制，不但消除原有空間上的限制，使得國家原有資訊控制的角色逐漸退卻，並且與人民有直接互動與決策的可能。亦即，透過資訊科技創新，實踐「電子民主」的精神，建構一個平等參與的互動通道。這樣的觀點似乎過於樂觀，雖然指出了新科技將會為人們帶來可欲的結果，卻忽略了新傳播科技引進到社會的過程，以及可能招致的負面效果。他們不僅跳過影響資訊科技發展與使用的各種政治與經濟等物質條件，同時忽略資訊科技也可以作為使政府控制更細緻控制資訊工具的可能。

關鍵字：資訊控制、電子民主、電子化政府、資訊科技

隨著資訊科技在 1950 年代開始發展，電腦的軟、硬體以及電信網路不斷的創新與普及，不論是人民及國家的運作形態都面臨到改變。而隨著這波潮流擺盪的不只是先進國家，同時也伴隨經濟全球化的腳步，滲透到每一個強調「現代化」與「競爭力」的地方。不過，資訊科技的發展除了可能對產業界帶來豐厚的利潤外，更直接衝擊著傳統政府的功能定位、運作方式及甚至是國家與人民的互動關係。

世界各國為了因應這樣的發展，紛紛提出「國家資訊基礎建設」的政策，企圖以資訊科技作為國家資訊流通的基礎。因此，國家如何面對資訊潮流所帶來的影響，進而利用資訊科技提升競爭力，建構以資訊科技為基盤的電子化政府，進而躋身現代化國家之林，便是許多政府亟欲達成的目標。身為世界體系成員的台灣也積極提出了相關的政策規劃。

1993 年美國政府公布「資訊高速公路行動方案」後，七大工業國家也於 1995 年的國家部長會議作出結論，認為雙向互動的多媒體資訊服務與應用，將成為今後資訊社會的重要一環（行政院資訊發展推動小組，1995：49—50）。在各國資訊建設的發展計劃中也強調，政府部門發展資訊通信基礎建設皆與推展新政府運動與行政革新緊密結合，發展電子化政府以提高行政效率及加強便民服務，是各國推動的一致重點。

1994 年 8 月，行政院正式成立國家資訊通信基本建設小組，將電子化及網路化政府列為當前的工作重點。1997 年 11 月，行政院通過研考會所擬定的「電子化／網路化政府中程計劃」，決定以資訊網路為核心，整合經濟、交通、科研、教育、文化、社會，與行政的業務建設電子化及網路化政府，開創我國競爭優勢（行政院 NII 小組，1998）。因此，「電子化政府」最重要的內涵及精髓是建構一個「虛擬機關」（Virtual Agencies），使得民眾及各界可以快速地取用整合性資源及資訊服務，並依據民眾及各界的需求、使用形式提供各種不

同服務選擇，並發揮電子民主的功能。

「資訊」在「電子化政府」規劃中扮演著極為重要的角色，理想上，電子化政府不僅需要建立一個網網相連的通信網路，將傳統的公務作業數位化與網路化，將國家資訊更主動與方便地傳遞與民眾使用，以達到資訊近用與公開的目的；另一方面，隨著互動式科技的發展，網路科技也重新界定了傳統的政治活動，創造新的對話式民主機制（Jones, 1995；Porter, 1997），不僅消除原有空間上的限制，使得國家原有資訊控制的角色逐漸退卻，並且與人民有直接互動與決策的可能。亦即，透過資訊科技創新，實踐「電子民主」的精神，建構一個平等參與的互動通道。

上述的論述預設著資訊科技的改變，將導致人類社會的隨之朝向正面變化的觀點，此正符合科技樂觀主義的看法。科技樂觀主義者的思維中都隱藏著「媒介／科技中心」的共同要素，亦即，將社會變遷的原因集中在特定的傳播技術上，而將其它變項置於附屬的位置（McQuail, 2000；陳芸芸中譯，2000：119）。他們共同的想法包括了：傳播技術是社會的基礎，每一種技術都會偏好特定的傳播形式、內容與應用，因此，科技的發明與傳播技術的應用會影響社會變遷，傳播革命會導致社會革命。當然，這裡的革命也包含著隨著網路科技的興起，所帶來的資訊近用／公開、電子民主、平等參與等樂觀世界的無窮想像。

然而，在現實的世界中，網路科技的興起是否真像科技樂觀主義者所預言的美好世界？國家與人民都有平等參與互動與決策的可能？或者，此種資訊科技反倒強化國家控制資訊的形式與力量？本文為了釐清資訊科技在現代社會中，是扮演著促成國家對資訊精密控制的角色？將進行「資訊控制」相關理論的討論，分析國家不同的資訊控制手段，以了解對電子化政府及資訊科技進行分析時，除了「電子民主」的樂觀主義觀點外，本研究將反思國家透過資訊科技的建制操

控，以達到資訊宣傳的可能性面向。

一、電子民主的樂觀想像

「電子民主」(electronic democracy)是隨著網際網路興起的重要概念，意指民主政治體系中，透過電腦和網路的使用，以傳遞資訊和通訊、整合與分享利益，並進而形成決策(Hagen, 1997; 轉引自項靖, 1999: 8)。亦即，公眾與政府的溝通可以直接透過電腦及網路的運用，創造新的互動空間，以實施民主的理念(Calabrese & Borchert, 1996)，特別當傳統代議政治及大眾媒體無法充分發揮原有功能時，網路民主似乎是另一種勢在必行的民主新方式(Morris, 1999; 張志偉中譯: 2000)。

科技樂觀主義者認為，科技創新與資訊傳播帶來的不僅是經濟型態的轉變，同時也改變了政治生活，迅速地豐富了人類的物質與民主(Hirschkop, 1998: 207)。就如同 Masuda 所期待的，在資訊社會的政治生活中，不僅能夠在網路直接投票、獲取更多資訊，並利用電子郵件來表達意見，同時也讓草根的另翼(alternative wing)社運團體擁有了發聲管道(Lyon, 1988: 89)。

資訊社會的倡導者樂觀地認為隨著資訊科技的發展，將會對民主政治造成深遠的影響，尤其當 1970 年代末，有線電視 Qube 雙向系統在美國俄亥俄州進行實驗時，更被認為是人類歷史的重大革命，人們在這個由線纜建構而成的「電子市鎮廳」(electronic town hall)中，可藉著其特有的互動功能，直接進行線上投票，實踐參與式民主的新型式(Lyon, 1988: 86)。

雖然，有線電視雙向互動性的功能並未立即實現，但這樣的概念卻在網際網路普及後，找到新的實踐機會。美國前副總統高爾指出，新的電訊科技與手提電腦成了新的民主社會與政治關係的重要關鍵

(Hirschkop, 1998: 207)。確實，資訊與傳播科技的發展對既有的體制帶來了諸多的挑戰，包括國家體制、學校、政黨等堅固的傳統權威都必須調整其原有的運作模式，以迎接伴隨數位革命而來的普及性公民參與 (Wheeler, 1997)。另一方面，傳統政黨控制優勢的減弱，以及大眾傳播媒體第四權功能的不彰，亦加速了網際網路成為另一種公共領域的可能。因此，電腦中介傳播的政治性意義在於，挑戰了現存政治組織對強勢媒體的壟斷，同時使公民為基礎的民主得以得以復活。

進一步來看，傳統媒介在公共論壇的實踐上確實有其侷限性，然而，網際網路和其它傳統大眾媒體最大差異在其具有互動性 (interactive)、去大眾化 (de-massified) 與異步性 (asynchronous) 等多項特質 (Rogers, 1986: 34、Lull, 1995: 111)，在操作上可作為特定社群互動的介質，亦可成為不同立場者交換意見的公共空間。此外，網路使用身分的流動性，也突顯了網路反階層 (anti hierarchical) 的本質 (李英明, 2000: 115)，在這種結構之中，網路空間的討論比現實世界更接近平等主義 (egalitarian) 的水平。

不過，既然是「民主」是電子民主的主要核心，當然必須符合「平等」與「公民能力」的民主要件，前者指的是社區的所有成員都有平等參與社區集體決策的權利，而後者強調公民都有理解政治問題的學識與判斷力 (Dahl, 1999; 李柏光、林猛中譯: xii)。進一步來看，包括言論自由、結社自由、個人自由等權利都是為了達到平等的實踐，而學術與判斷力則需要有充分的資訊為前提。換句話說，電子民主在網路資源的運用上能否讓人民能夠充分獲知政府資訊；民眾與政府能否有效互動與溝通；以及是否得以作為自由、公開表達意見的公共領域等要件，便成為實踐電子民主的重要條件。

事實上，並不是所有的人都抱持著此種樂觀態度，相反地強調，這種因資訊科技所帶來的「按鈕投票」 (push button poll) 的理想，

一方面實現公民當家作主的美夢，另一方面卻也為個人資訊安全帶來威脅（Lyon, 1988：87）。從另一個角度來看，網路的出現雖然提供了較多的資訊，但資訊控制仍然存在，甚至更為嚴密（李英明，2000、Jordan, 1999；江靜之中譯、Hirschkop, 1998、Lyon, 1988）。

二、國家控制資訊的類型

資訊是充滿意義的，資訊有一個主題，資訊是關於某事或某人的情報或指令（Webster, 1995；馮建三中譯，1999：47）。不同的使用者、不同的選擇與作用過程、不同的呈現形式，都會讓相同的資訊展現出不同的目的與意義，因此，資訊可以是主觀的知識、可以是資料，也可以是資源與商品，也會是社會法制的力量（Rowley, 1998：243），當然，它更可能是國家了解及操控社會的工具。

不過，國家操縱資訊的方式並非一層不變，會隨著不同的歷史脈絡及社會情境的變化，改變使用的操縱工具。亦即，國家透過資訊的使用進而操控社會的形式是多樣，一方面可以利用資訊的蒐集來達到監控的目的，同時也可以藉由控制資訊流通的不同方式來操縱資訊的內容，進而成為「思想管理者」。

三、國家蒐集資訊監控市民社會

「監控」（surveillance）即是對信息的控制以及某一群體對另一群體的活動所進行的監督，反過來又成為權威性資源得以擴充的關鍵性因素（Giddens, 1985；胡宗澤等譯，1998：5）。對國家而言，資訊不僅是用來了解及組織社會的重要的工具，同時藉由資訊對民眾活動的資訊蒐集（如：人口資料、賦稅制度）來掌握市民生活的各個面向，並進而鞏固既有的合法性地位。

Giddens 在分析民族國家的形成時便已指出，從民族國家建構以來就是資訊社會了，原因是它們必須至少知道誰是其子民（以及，誰又不是），因此，行使國境權力的民族國家，自始就披上具有特殊意義的資訊外衣（Webster, 1995；馮建三中譯，1999：98）。Giddens 進一步指出，現代的民族國家扮演著「權力集裝器」(power containers) 的角色（Giddens, 1985；胡宗澤等譯：14--15），作為生產及分配資訊的流通的中心，透過資訊的蒐集與儲存，進而對不同的群體進行監控，相對的也成為權威性得以擴充的關鍵性因素。

不過，資訊蒐集及監控的形式會受到技術水平的制約，以及不同社會情境的影響，例如，Innis（1972；曹定人中譯，1997）曾經針對帝國與傳播的關係進行分析，發現傳播媒體的特質可能決定帝國的歷史。他將媒介分成「時間偏向」（time bias）與「空間偏向」（space bias）兩種類型，前者強調媒介的儲存能力，後者則重視媒體突破空間的傳遞能力。Innis 強調，不同時期的帝國形態會使用不同的傳播工具傳達與控制資訊，相對的，不同偏向的傳播媒體也會影響帝國的 formed 與運作方式。換句話說，不同時期的帝國形態也可能會透過使用媒介的不同方式來維持帝國的優勢，即使環境變了，帝國透過媒介鞏固其原基礎的目的卻不見得會改變。

Giddens 同意 Innis 的說法，他認為電子媒介的出現，縮短了時間與空間的距離，同時，也強化的國家監控的效能。Giddens（1985）強調，傳播科技的發展在民族-國家行政一體化的過程中起著很大的作用，它們包括運輸的機械化；電子媒體的發明導致運輸與通訊的分離；國家「公文檔案」活動的擴張及其所包含的行政所用的資訊蒐集與核查的大量湧現。雖然，國家早就透過不同的傳播技術來蒐集與儲存資訊，不過，在 20 世紀，由於資訊儲存的電子方式日益複雜，使得後兩者得以不斷的結合，這種傳輸工具的日益精進，不僅使得時--空聚合（time-space convergence）的現象日趨明顯，更方便國家權力的鞏固，因此：

現代社會...一但步入「電子社會」，「資訊社會」也就產生了...因為國家權力的產生，預設著監控體系必須得以再生產，這包括應用於行政目的的信息有序化的蒐集、儲存和控制...這方面較過去而言，已經達到更高的程度（Giddens，1985；胡宗澤等譯：219）。

Giddens 主要是分析民族國家如何透過制度設立及不同媒介使用來蒐集人民的資訊，進而達到維繫國家基礎及控制社會的目的。不過，蒐集資訊只能視為控制社會的手段之一，國家有時也會採取「資訊禁止」與「資訊提供」的不同方式來控制資訊與穩固地位，特別是國家控制媒體資訊流通的種種手段，更是不可忽略的面向。

四、國家控制資訊的流通：禁止與柔性操控

蒐集資訊、儲存資訊只是國家監控市民社會的一種方式，事實上，政府和其它相關的官僚機構，現在更詳盡且系統地把向報紙、電視等媒體提供官方政策的解釋，當作是自己的任務，換句話說，國家越來越多地參與「資訊管理」（Miliband，1969；沈漢等譯，1996：234）。Miliband 進一步的指出，此種資訊管理的型式包括管理、封鎖、欺騙性的報導，雖然，資訊管理對資本主義國家早已司空見慣，但當其面臨威脅時，資訊控制的情形更為嚴重。

就如同 Giddens 與 Innis 所認為的，不同時期國家控制資訊流通形式也會有所不同，國家有時偏向以禁止資訊流通的方式來控制資訊，有時則會將事先選擇過的資訊主動提供大眾。此外，在傳遞資訊的科技形式也會隨之改變。

在「資訊禁止」的作法上，首先是掌握資訊供應者的所有權。不同的政經體制採取不同的政策規劃媒介制度，限制媒介的經營，有時也會透過媒介經營執照的發放，培植友好媒體，排除異議的經營者。

同時部分國家對於不願聽從執政者命令的媒體，則採用沒收宣傳品或傳播器材、關閉廠房、對媒介工作者處以刑罰等嚴格的方式，來限制政治反對人士擁有自身的傳播媒體（陳雪雲，1996：118）。

除了對媒介所有權的限制外，國家亦透過藉由內容審查的方式禁止資訊流通。內容審查的方式可分「事前限制」（prior restraint）以及「事後追懲」（subsequent punishment）兩種類型（林子儀，1992：37）。前者指的是言論的發表或出版品出版前，政府以法律限制其發表或出版；後者則為任何言論或出版品，在發表或出版前無須受到國家機器的干預，僅在發表後，若有違法者則可依法處罰。

事實上，有時國家對言論限制的作法，不僅會傷害對表意的自由，同時，無法保障人民民主理念，促進公共議題的討論，更可會造成政府的濫權。例如，國家機器為了保有其政權的優勢，限制反政府異議人士的言論流通，透過如判刑、入獄等較嚴厲的制裁手段，或者利用與國家關係較好的媒體抹黑反對人士的作為，以防止民眾接收不利政府的資訊。另外，國家機器也經常為避免特定資訊的流通，因而界定機密範圍。

不過，隨著「知的權力」意識高漲，以及資訊公開的相關法案的制定，國家對於資訊的控制較少採取暴力的手段限制人民取得資訊，反而以更積極的制定資訊公開法，並提供相關的服務，讓民眾有更多接近資訊的機會。另一方面隨著資訊科技的發展，國家也開始透過網際網路主動提供相關的資訊，並且藉此與人民進行資訊交流與溝通。然而，這些作法是否便代表著政府對資訊不再掌控，甚至採取開放的政策讓資訊自由的流通？或者人民與國家間已經享有平等的資訊權利？

事實上，在資訊發達的現代社會，限制資訊流通只是消極的手段，政府的角色逐漸轉變成為資訊的提供者與組織者（Murdock，1993），國家原本擔任資訊管理者與審查者的功能已逐漸減弱，較不

易回復過去國家權力膨漲的威權時代，可以透過法令來限制媒介的媒介結構與內容傳遞的方式。不過，政府及各部會卻成為重要的公共資訊製造者，其形式多元，由官方統計資料、每日新聞發佈到公共廣告活動皆是。因此，國家越來越重視其作為資訊提供者的角色，甚至資訊提供的態度上亦趨向積極主動。

值得一提的是，國家機器與媒介間的公關與廣告活動能力，讓國家在資訊的傳遞上享有不少的優勢。事實上，資本主義的商業環境中，政府在公關觀念的薰陶下，已逐漸培養出因應民眾與媒體的方式，不但熟悉互動的應對技巧，同時也懂得如何銷自己的政治主張，以及如何為政策辯護的方法。再者，政府公關能力的精進，有時亦會藉由商業廣告的運作，透過廣告的手法來包裝公共議題，亦即以行銷議題的手段來營造公共討論的氣氛。換句話說，政府公關及廣告的運作技巧往往擔負著「共識引擎」(Engineering of Consent)的角色(Habermas, 1989)，而媒體基於利潤的考量與運作的需要，亦會接受此類資訊的內容。

無獨有偶地，Schiller 也在 1973 年出版的《思想管理者》(The Mind Managers)中指出，在共謀的複合體分工過程中，政府機關往往因應不同的需要，扮演資訊製造者、採集者、宣傳者、公關代理人、資訊管理者的角色，簡單的說，國家機器控制了資訊生產到分配與傳遞的所有過程，而這種思想控管的形式說明了(Schiller, 1973)：

國家製造的資訊，反映出系統本身的動機、傾向及其需要，而系統又通過政府官僚機構的運作過程，實現自己的需要……國家既為優秀資訊生產者提供津貼，又是重要的教育者。

因此，Schiller 認為這些思想管理者創造、篩選、精練、主宰著我們的形象與資訊流通，從而決定我們的信仰、態度以及行為舉止，透過操縱性訊息(manipulative message)，製作現實世界的意識。

對 Schiller 而言，「資訊社會」只不過是一堆資訊的生產、傳輸和加工罷了，這些資訊的種類包括了個人與國家、社會與商業、經濟與軍事的各種面向，而其中大多數資訊的生產，只是為了因應先進國家的大型財團、政府官僚組織，以及軍事建制的特殊需求（Schiller，1981：25）。先進技術所提供的大規模的資訊生產能力，創造了資訊控制的新奇方法，仍是維護權力和實施權力的重要手段（Schiller，1973；王怡紅中譯，1996：226）。從 Schiller 的觀點來看，資訊與知識是政府發揮諸多功能中必然製造的副產品，這些資訊該發揮什麼樣的作用，往往取決於政府的活動（Schiller，1973；王怡紅中譯，1996：37-38）。換句話說，資訊是經過選擇、製作與操弄的，國家在資訊的控制上，並不盡然只採取禁止的方式，相對的也會主動地提供「處理」過的資訊來滿足人民的資訊權力，在此過程中，國家對資訊的控制便不再只是消極的限制流通，而是更積極的扮演起資訊津貼的公關代理人。

然而，資訊的控制與流通是必須經過媒介的過程，當此種媒介表現出中立、無害的面貌時，更容易達到資訊操控的目的。Schiller(1973)指出，操縱者的手段之一便是讓受操控的人能夠相信社會機構的中立性，操縱者會宣稱，思想市場只有一種（真空、無菌的）資訊—知識，人們會相信科政府、媒介、教育和科學，都能超越各種不同的利益衝突，以作為資訊傳遞的中立性介質。而資訊科技的出現正結合了科學與媒介的特質，不僅作為中立性的資訊通道，同時符合許多人對直接民主的樂觀期待，公眾因而能夠全面參與政府的決策過程。

然而，新傳播科技的發達將使得未來的被操縱程度，比目前社會所受到的控制程度更為嚴重，先進的傳播科技雖然提供了大量的資訊，但同時也創造了讓人不易發現的控制技巧值得注意的是（Schiller，1973；王怡紅中譯，1996：226-230）。事實上，這些看似中立與客觀的資訊都具有價值與目的性，而當人們相信資訊中立的想法時，便容易忽略是什麼樣的目的與機制來進行資訊的選擇，而這

些被看似中立性機制而選擇運籌資訊，又帶有多少操控者企圖加諸於使用者的意圖等問題。特別當整個社會迷漫著資訊科技的中立與樂觀氣氛時，資訊控制的手段也正逐漸的依存在科技中立的意識形態中。

Schiller 的觀點提醒我們，國家控制資訊的方式是多樣且多變的，除了剛性的限制資訊獲取，以及柔性的公關手段包裝外，建構中立性的各類機制更是一種高明的手法。尤其當人們樂觀地將資訊與資訊科技視為是中立、無害的工具時，此種迷思也正深刻地構築成我們的意識形態，因而，往往會忽略進一步的思考：資訊如何／為何選擇、資訊是否平等且自由流通的問題。

六、結論與討論

電腦網路的出現打破了人們過去對媒體簡單想像，數位技術的無限擴張與壓縮，使得資訊通道驟然成為納百川的汪洋，各類的資訊可以自由的流竄，再也在沒有一個可以控制資訊的單一權威，每個個體都是有權力資訊創造與提供者。這樣的權力形式在政治上也被樂觀地認為是平等的，每個個體都能在資訊通道上對等互動、溝通，進而直接參與政策過程，達成電子民主的眾聲喧嘩榮景。這樣的發展似乎給予科技樂觀主義者更多的正當性，更強化科技作為社會變遷主要，甚至是唯一基礎的說法，同時也認為資訊科技可以打破既有的權力關係，國家也減弱了對資訊控制的能力。

特別近百年來，傳播技術的快速變化，更加深了新科技難以抗拒的魅力，其瞬息萬變的互動方式，也造就了不少 Rogers 所稱的「新事物的過度迷戀者」（pro-innovation）（Roger, 1995），樂觀地認為新的傳播科技發明與使用，必然會為人類帶來正面的利益甚至主導了國家發展的趨向（Lerner, 1958）。

這樣的觀點似乎過於樂觀，雖然指出了新科技將會為人們帶來可

欲的結果，卻忽略了新傳播科技引進到社會的過程，以及可能招致的負面效果。他們不僅跳過影響資訊科技發展與使用的各種政治與經濟等物質條件，同時忽略資訊科技也可以作為使政府控制更細緻控制資訊工具的可能。

回到本文的討論中可以知道，隨著歷史脈絡與社會情境的變化，國家操控資訊的方式與目的也會採取不同的策略，除了 Giddens 所認為的國家會持續透過掌握傳播媒體及戶政系統蒐集與儲存監控民間資訊，以繼續維持其既有基礎的穩固外，國家在資訊提供方面，也採取限制流通、公關包裝，甚至是創造、篩選、精練等方式來形塑人民對國家的印象，並透過操縱性訊息框限我們的信仰、態度以及行為舉止。

事實上，國家對資訊的操控，並非只是單純的「給」與「不給」的問題，如何塑造一個在人民心中「資訊公開」的形像，更是意識型態操控的精緻手法。Schiller 提醒我們在分析資訊科技的建構時，必須注意：新資訊科技對誰有利？它在誰的控制下被實施？（Schiller, 1973；王怡紅中譯，1996：216）國家使用看似「中立性」的資訊科技，以及建構資訊自由流通的美好圖像，在某種程度上，確實讓人民以為資訊科技的客觀、多元的特質，已經打破國家控制資訊的企圖與能力。然而，這種科技樂觀主義的意識型態，卻成為政府操控資訊的新手法，因為國家本來就會隨著環境的變遷採取不同的監控方式，因此，此種科技中立的迷思不僅建構了我們腦中的政府圖像，同時也阻礙了人們反省資訊選擇以及平等流通的問題。

台灣政府對資訊的操控，確實隨著國際壓力、市民社會的衝撞，以及國家機器體質上的轉變，採取了不同的因應策略，特別在短短的幾年內，原本強控制力的體系日漸鬆動，國家機器無法像過去一般的充分掌握民間資訊，也無法專橫地限制資訊的流通，因此，威權體制時期透過媒體檢查、保密防碟、言論監控等限制資訊流通的方式已無

法有效應用，轉而朝向柔性的公關手段來影響媒體對資訊的呈現（管中祥，2000：22）。

不過，柔性的公關、廣告控制手段顯然還不夠積極，畢竟人民還只是被動的等待資訊，而無法自主的從政府部門汲取資訊。然而，隨著傳播科技的發展，網際網路的興起，以及國際經濟自由化與全球化的影響，世界各國掀起了一股建構「資訊高速公路」的熱潮，企圖以資訊科技作為國家資訊流通的基礎。而台灣當然不會自外於這股世界潮流，也積極提出了「國家資訊基礎建設」的相關計劃，也因此帶動了「電子化政府」的規劃與實施，一時之間，台灣彷彿已在這條資訊公速路上奔馳，而資訊自由與電子民主的圖像似乎也 and 這股風潮畫上等號。

不論台灣政府在電子化政府相關的規劃與操作的情況如何，電子化政府的建制至少呈現了資訊自由與開放的形像，特別是看似中立性的資訊科技的使用，更讓人民對過去政府操控資訊的形像有了改變。其實，技術不會自己產生效用和功能，必須透過人們的技能和組織來實現，也因此網路世界的建制與實踐，無可避免地將受到現實世界所左右，更明確地說，高科技公司的擁有者與經理人，以及政策規劃與執行政府官員，決定了網路科技的經濟與社會效應，就如同在台灣電子化政府的規劃與實踐中，相當程度地忽略了網路作為互動式電子公共領域的特質，但卻強化了資訊選擇與控制的效能，並且在科技中立的下迷思下，展現了公開與民主的形貌。有趣的是，資訊科技的吊詭之處便在於此，既然透過制度的設計能使網路成為資訊控制的工具，相對的，制度也能成為平等參與與互動的保障。換句話說，即便是在電子化政府的時代，政府資訊透過「中立性」的網路科技陸續上網，讓民眾方便取得相關資料，甚至能夠主動在網路上表達意見的作法，就 Schiller 的觀點來看，也不能夠就此聲稱政府不再操縱資訊，因為，如果沒有相對應的規範機制，這種「開放」的作法也不過是另一種高明的公關手段。

參考書目：

- Calavese, A. (1996), Prospects for Electronic Democracy in the United States: Rethinking Communication and Society Policy. *Media, Culture & Society*, 18:249-268.
- Habermas, J.(1989),*The Structure Transformation of The Public Sphere:An Inquiry into A Category of Bourgeois Society.* (trans.) Burger Thomas, Cambridge, Mass : MIT Press.
- Hirschkop, K.(1998). Democracy and the New Technologies. in McChesney, et.al.(Eds). *Capitalism and the Information Age.*:p.207-218. New York: Monthly Review Press.
- Lull, J(1995).*Media, communication, culture global approach.* Cambridge: Polity press
- Jones, Steven G. ed.(1995), *Cybersociety: Computer Mediated Communication and Community.* Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Lerner,D.(1958).*The Passing of traditional society: modernizing the Middle East.* Glencoe:Free Press.
- Lyon, D.(1988).*The Information Society: Issues and Illusions.* Cambridge:Polity Press.
- Murdok G.(1993). *Communications and the Constitution of Modernity. in Media Culture and Society.* London: Sage.
- Porter, D. (1997). *Internet Culture.* New York: Routledge.
- Rogers,M.(1986). *Communication technology the new media in society.* New York: The Free Press

- .(1995) *Diffusion of Innovations*. New York : Free Press, c1995
- Rowley, J.(1998), *What is Information? in Information Service & Use*, 18:4.
- Schiller, H(1981). *Who Knows: Information in the Age of the Fortune 500*.NJ:Ablex.
- Wheeler, M.(1997). Democracy and the Information Superhighway. in *Politics & the Mass Media*.
- 王怡紅(譯) (1996) , 《思想管理者》 , 台北 : 遠流出版社
- 行政院NII小組 (1998) 《中華民國國家資訊通信基本建設推動方案》
(<http://www.nii.gov.tw/status/proposal.html>),2001/2/12
- 行政院資訊發展推動小組 (1996) 《政府業務電腦化報告書 (八十六年度) 》 , 台北 : 行政院研考會。
- 江靜之(譯) (2001) , 《網際權力》 , 台北 : 韋伯文化。
- 沈漢等(合譯) (1997) , 《資本主義社會的國家》北京 : 1997
- 李英明 (2000) 《網路社會學》 , 台北 : 揚智文化。
- 李柏光、林猛(合譯) (1999) , 《論民主》 , 台北 : 聯經。
- 林子儀 (1992) 《言論自由與新聞自由》 , 台北 : 月旦出版社。
- 胡宗澤等(譯) (1998) 《民族—國家與暴力》 , 北京 : 三聯書店。
- 張志偉(譯) (2000) , 《網路民主》 , 台北 : 商周出版社。
- 項 靖 (1999) 理想與現實 : 地方政府網路公共論壇與民主行政之實踐 , 發表於「民主行政與政府再造」學術研討會 , 台北 : 世新大學。

曹定人(譯) (1997) 《帝國與傳播》，台北：遠流。

陳芸芸(譯) (2000)，《最新大眾傳播理論》，台北：韋伯文化。

馮建三(譯) (1999)，《資訊社會理論》，台北：遠流出版社

管中祥 (2000) 《國民黨國機器操控媒介資訊形式的轉變

(1924—1999)》，發表於「2000年中華傳播學會研討會」，
台北：深坑。

Rethinking of the myth of electrical government - In viewpoint of information control

Chung-Hsiang Kuang

Graduate Institute of Communication, Shin Hsin University

Abstract

As interactive technologies progress, an electronic government needs not only to build up an interconnected communication networks for the purpose of information access to the public, but ideally it also needs to redefine political activities and create a new dialogue-like democratic mechanism. It means the decline of information control of the state and the possibility of policy making with the public.

It seems, however, too optimistic to achieve electronic democracy through the innovation of information technologies. While there are some positive consequences of information technologies, negative outcomes introduced by new technologies will be inevitable. This is due to the results of overlooking the political and economical conditions that influences the development and usage of information technologies, and reflecting the possibility that the government will have information controlled in a more sophisticated way.

Keywords: information control, electrical democratic, electrical government, information technologies.