

# 從實務觀察與〈位置決定腦袋？ 政府部門系統使用者角色差異下的 資料協力意向〉觀點交流

曾憲立\*

## 壹、前言

謝謝《公共行政學報》的邀請讓我有機會和第 57 期作者曾冠球、胡龍騰、莊文忠、張鎧文、張智凱（以下簡稱作者群）的「位置決定腦袋？政府部門系統使用者角色差異下的資料協力意向」（以下簡稱〈資料協力意向〉一文）進行交流與對話。〈資料協力意向〉一文主要討論公部門推動資訊分享，也就是跨機關電子資料交換所遇到機關內使用者意願的問題，並以五都（不含桃園市）「免書證、免謄本」應用服務系統之機關使用者進行系統性探究，機關使用者同時為「資訊貢獻者」與「資訊受益者」，作者群發現官僚對於創新事務的接納還是來自制度的限制或授權，因此可從制度面著手，從員工角度思索如何降低人員的勞務、責任或心理負擔，進而與既有業務進行校準以獲綜效，作者群發現「位置決定腦袋」，當機關使用者的角色一方面為「資訊貢獻者」，一方面又是「資訊受益者」時，的確可能影響其協力意向。

---

特約邀稿。

\* 曾憲立為國立臺南大學行政管理學系助理教授，e-mail: hltseng@mail.nutn.edu.tw。

本人從以下三點補充個人的實務觀察，第一是近年數位政府發展方向與策略，為和〈資料協力意向〉一文連結，會先說明桃園市「免書證、免謄本」的應用成效，接著是一站式網路服務；第二是跨機關電子資料交換的資料類型與保護機制，〈資料協力意向〉所調查的「免書證、免謄本」屬民眾個資「知情同意」（informed consent）的申辦，近年隨個人資料保護意識抬頭以及國際間規範趨嚴，例如歐盟於 2018 年 5 月正式實施「一般資料保護規則」（General Data Protection Regulation, GDPR），對照我國個資法，是否會對跨機關電子資料交換造成阻礙；第三是延續個人資料知情同意的議題，擴展〈資料協力意向〉一文的外在效度，也就是未來機關間資料交換與應用的方向與可能議題，供作者群與其他對此議題有興趣的研究者們參考。

## 貳、數位政府的資料交換發展方向與策略

「電子化政府」（e-government）這幾年或被稱為「電子治理」（e-governance）、「數位治理」（digital governance）、「數位政府」（digital government），Janowski（2015）回顧從 1993 年起數位政府發展，提出「數位化或政府技術」（Digitization or Technology in Government）、「轉型或電子化政府」（Transformation or Electronic Government）、「參與或電子治理」（Engagement or Electronic Governance）及「情境化或政策驅動的電子治理」（Contextualization or Policy-Driven Electronic Governance）四階段演化模型，依據「資通訊科技」（Information and Communication Technologies, ICTs）是否改變了政府內部工作和結構、是否影響政府與外部行動者的關係進行區分，數位轉型或數位政府即是透過數位科技應用，改善政府組織內部流程、結構和工作日常，包括重新思考科技能讓政府以數位形式做什麼、如何調整業務、能有什麼技術的發展，達到服務創新的目標。依據聯合國對其定義，係指政府部門運用資通訊科技來達成改善資訊和服務的傳遞與品質、改善公民參與決策制定過程的機會與品質、使政府更具課責性、透明、有效率、效能等目標的相關過程與作為。

我國從早期致力於政府網路基礎建設、發展網路便民及行政應用（1998-2000 年），到以發展服務流程簡化，將全國各機關整合在整合互通的基礎資通環境架構下，提供主動及隨手可得的資訊服務（2008-2011 年），到今日（2017-2020 年）是以發展跨機關一站式整合服務、打造多元協作環境為推動策略（國家發展委員

從實務觀察與〈位置決定腦袋？政府部門系統使用者角色差異下的資料協力意向〉觀點交流

會，2017）。〈資料協力意向〉一文探究跨機關一站式整合服務的「免書證、免謄本」，以服務系統之機關使用者為研究對象，提供包含申辦業務查詢、書證謄本列印、報表稽核及資料安全認證與傳輸等功能，而且不限於民政、地政、財政及區公所之人員。及至去年（2020 年）桃園縣所提供的各項服務包括：戶籍謄本（含全戶、個人戶、門牌整編）、土地登記簿謄本、建築物登記簿謄本、地籍圖、建物測量成果圖、商業登記、工廠登記使用執照存根、土地使用分區證明、財稅（財產、所得與稅籍）謄本等資料，所跨業務單位包含民政局、地政局、研考會、及各相關單位暨附屬一級機關、各區公所、戶政事務所、地政事務所等共 75 個機關單位，受理業務承辦人員超過 2,500 人，成功查詢次數單月超過 7 萬次（桃園市政府資訊技術局，2020）。類似免書證這樣的「一站式服務」便民措施，是由機關間個別彼此商議的資料傳輸機制與管道，可發現所涉及的單位與服務的規模已然廣大，若以六都規模來想像，即時的便民服務、提昇行政效率、改善政府組織內部流程等有形、無形價值更得以彰顯。

「服務型智慧政府 2.0 推動計畫（110 年至 114 年）」以「擁抱數位未來，打造開放與創新的智慧政府」為願景，強調政府以數位化方式營運政府各項業務，以開放透明施政與積極創新服務精神，打造資料友善環境，落實智慧政府，並依此設定了三大目標四大策略，進行跨域資料勾稽與串連正確性，串聯跨機關、跨業務資料，運用分析與演算法提供決策輔助，推動在 T-Road 網路資料傳輸基礎上（國發會，2020），T-Road 是在政府原有的骨幹網路中，建置一條資料傳輸通道，由國發會規範資料傳輸的格式和準則，讓全國各級機關的業務資料在此通道下連結、交換時，有統一標準可以遵守（KPMG, 2020），第一階段已有勞保局、健保署、教育部開始導入應用。跨機關電子資料交換，在新興科技應用、資料儲存與應用的安全性將是相關的重要研究議題。前述數位治理的願景與目標，在近來不時傳出資安與個資外洩事件，民眾端需要輔以對數位政府信任的提升（吳齊殷，2020），政府端有賴公務同仁資訊素養的提升，方能促進各種線上申辦的有效推行。

## 參、跨機關電子資料交換涉及個資保護的相關議題

「劍橋分析」（Cambridge Analytica）事件後，個人資料保護意識抬頭，民眾更希望能了解個人數據的流向與保存是否洩漏其隱私，例如數位生活與消費動態中的各種「數位足跡」（digital footprint）（Kreuter, Haas, Keusch, Bahr, &

Trappmann, 2020) , 雖然政府與企業均開始意識到能從個人數據中得到具有價值的資料經濟, 進而調整內部作業流程或服務傳遞方式, 但隨歐盟於 2018 年 5 月開始進行更為嚴格的個資保護, 也就是「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR), 另配合資料保護法指引(The Data Protection Law Enforcement Directive), 及「透明方針」(Guidelines on Transparency under Regulation), 對設立於歐盟境內之「個資處理控管者」(data controller)及「受託處理者」(data processor)進行規範, 此規範亦影響我國政府機關與企業, 例如我國就有六家本國銀行於歐盟境內設立分行, 故須簽署「跨境傳輸原則 SCC」(Standard Contractual Clauses)或申請 BCRs (Binding Corporate Rules) (European Union, 2018)。為符合 GDPR「適足性認定」(adequacy decision), 國家發展委員會也於 2019 年 9 月啟動個資法修法作業, 並與歐盟進行協商, 修正的重點乃規劃成立個資保護獨立機關(國家發展委員會, 2019), 數位政委唐鳳也於 2020 年 7 月底說明個資獨立專責機關組織草案可望送立院審查(蘇文彬, 2020), 值得注意的是, 跨機關電子資料交換未來是否有包括:「資料保護影響評估」(Data Protection Impact Assessment, DPIA)、資料處理原則遵循公正性、合法性、透明度、資料當事人之權利、國際資料運輸、監管機關之命令等規範, 若發生個資侵害事故應於知悉後通報個資主管機關必要時並應通知當事人等參考 GDPR 的處理機制 (Information commissioner's office, 2018), 這些更趨嚴格的規定, 是否會對跨機關電子資料交換造成阻礙, 或者是機關內使用者的抗拒、降低民眾線上申辦的意願或提高申辦的困難, 都是未來可以關注的研究主題。

## 肆、電子資料交換的應用領域

〈資料協力意向〉從制度面以機關外部制度與機關內部制度兩個構面, 共六項要素, 分別為: 政策目標理解、業務互賴、平行法規、機關創新文化、業務相容性、職責明確性, 用以框架資料協力機制, 從員工角度思索如何降低人員的勞務、責任或心理負擔, 進而與既有業務結合。從政策執行相關研究中可以發現, 一線人員與個人屬性很可能會對組織知覺帶來某種中介效果, 對此, 作者群認為政府在力推創新服務之餘, 『亦應為內部顧客設想並開拓更有效的溝通管道, 從事這類科技與制度創新工作, 應成立一跨機關性質的委員會, 同時邀請資通科技背景以外(如組織理論、行為科學)的學者專家參與, 以確保創新更能落地』, 雖然過去對政府

從實務觀察與〈位置決定腦袋？政府部門系統使用者角色差異下的資料協力意向〉觀點交流

資料協力的相關研究，如作者群所說仍為一「年輕領域」，而且研究範圍傾向「單一組織觀點」，但數位治理由資通訊科技貫串公共服務，資料交換、個資、資安保護等議題不因機關職掌而有所不同，不因應用領域而有所差異，近年除公共行政學者、資訊科學、科技法律、認知行為、社會學與經濟領域均有研究者相繼投入，未來可預期此領域的蓬勃發展。

作者群認為政府資料協力不是政策上游單方面說了算，尚應顧及政策下游執行者的立場與考量，特別是官僚制度本身蘊含的誘因與反誘因，可能引發員工對於數位簽章、收據與證明的不適應，傳遞資料的雙方在業務相容性、業務互賴和職責明確性三項是否有共識，將影響資料協力的意願。而此議題本人認為，將隨著線上申辦業務數量增加，以及電子資料不單只是跨單位，還有因民眾個資知情同意（informed consent）而衍伸的「第三方服務」（Third Party Service, TPS）更顯重要，第三方服務目前已有健保署於 2019 年開發完成健康存摺的「軟體開發套件」（Software Development Kits, SDK），可讓健康存摺資料廣泛應用於各醫療資訊健康管理產業 APP（健保署，2019）；以及「金融科技新創業者」（FinTech Firms），如麻布記帳等服務。但當資料發生毀損滅失、外洩或第三方業者不當利用時，相關責任應如何歸屬、分擔與追究（臧正運，2020），新興科技導入的影響因素，非單一組織內的調適而已，特別是政府所面對的多方利害關係者眾（民眾、企業、機關間），任何新興科技的導入都需評估不同層面的影響，此將是業務主管機關不可迴避的重要議題。

最後，本文作者群將資料協力的公共服務與第一線政策執行者做鏈結，提供學術理論和統計驗證。是故，本人嘗試從近來與法律、科技等領域的接觸經驗，討論數位政府資料交換發展的未來方向、個資保護議題、資料交換在第三方應用的顧慮與〈資料協力意向〉一文進行實務對話，期待未來更多相關的學術對話可以激起公共行政學界對於數位治理相關議題的持續討論。

## 參考文獻

吳齊殷（2020）。數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書，2020 年 10 月 27 日，取自：[https://www.iias.sinica.edu.tw/news\\_post/1187/34?fbclid=IwAR2uFgTJwqYa1rZu3DZyp1APTmJ8qHUvxDGoB6TVgvBckHtNIRbZPTm mHAY](https://www.iias.sinica.edu.tw/news_post/1187/34?fbclid=IwAR2uFgTJwqYa1rZu3DZyp1APTmJ8qHUvxDGoB6TVgvBckHtNIRbZPTm mHAY)。Wu, Qi-Yin (2020). Shuwei shidai xia de guomin shenfen zheng yu

shenfen shibie zhengce jianyi shu [National ID Card and Personal Identification in the Digital Era Policy Proposal]. Retrieved October 27, 2020, from [https://www.ias.sinica.edu.tw/news\\_post/1187/34?fbclid=IwAR2uFgTJwqYa1rZu3DZyp1APTmJ8qHUvxDGoB6TVgvBckHtNIRbZPTmmHAY](https://www.ias.sinica.edu.tw/news_post/1187/34?fbclid=IwAR2uFgTJwqYa1rZu3DZyp1APTmJ8qHUvxDGoB6TVgvBckHtNIRbZPTmmHAY).

桃園市政府資訊技術局 (2020)。免書證免謄本系統，2020年7月15日，取自 [https://doit.tycg.gov.tw/home.jsp?id=20&parentpath=0,11&mcustomize=onemessages\\_view.jsp&dataserno=201403140008&aplistdn=ou=data,ou=information1,ou=chinformationNew,ou=ap\\_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y](https://doit.tycg.gov.tw/home.jsp?id=20&parentpath=0,11&mcustomize=onemessages_view.jsp&dataserno=201403140008&aplistdn=ou=data,ou=information1,ou=chinformationNew,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y)。Taoyuan shi zhengfu zixun ji shu ju (2020)。Mian shuzheng mian tengben xitong [Without Certificates and Transcripts System]. Retrieved July 15, 2020, from [https://doit.tycg.gov.tw/home.jsp?id=20&parentpath=0,11&mcustomize=onemessages\\_view.jsp&dataserno=201403140008&aplistdn=ou=data,ou=information1,ou=chinformationNew,ou=ap\\_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y](https://doit.tycg.gov.tw/home.jsp?id=20&parentpath=0,11&mcustomize=onemessages_view.jsp&dataserno=201403140008&aplistdn=ou=data,ou=information1,ou=chinformationNew,ou=ap_root,o=tycg,c=tw&toolsflag=Y).

健保署 (2019)。健保署為什麼要開發「健康存摺 SDK」？，2019年12月15日，取自：[https://www.nhi.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=E0DD8D5E381D2CF6&topn=CA428784F9ED78C9](https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=E0DD8D5E381D2CF6&topn=CA428784F9ED78C9)。Jian baoshu (2019)。Jianbao shu weishenme yao kaifa 'jiankang cunzhe SDK' [Why does the National Health Insurance Agency develop the "Health Passbook SDK"?]. Retrieved December 15, 2019, from [https://www.nhi.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=E0DD8D5E381D2CF6&topn=CA428784F9ED78C9](https://www.nhi.gov.tw/Content_List.aspx?n=E0DD8D5E381D2CF6&topn=CA428784F9ED78C9).

國家發展委員會 (2017)。服務型智慧政府推動計畫\_核定版。2020年7月15日，取自：<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6EA9EB7EA799248E&s=F709CD03D77AF742>。Guojia fazhan weiyuanhui (2017)。Fuwu xing zhihui zhengfu tuidong ji hua heding ban [Service-oriented smart government promotion plan]. Retrieved July 15, 2020, from <https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=6EA9EB7EA799248E&s=F709CD03D77AF742>.

國家發展委員會 (2019)。國發會推動個資法修法，力拼 GDPR 適足性認定，2020年10月27日，取自：[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=632E56DC2B36CB76](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=632E56DC2B36CB76)。Guojia fazhan weiyuanhui (2019)。Guofahui tuidong gezifa xiufa, li pin GDPR shi ju xing ren ding [The National Development Council promotes the revision of the personal information law and the determination of the adequacy of GDPR]. Retrieved October 27, 2020, from [https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=632E](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=632E)

從實務觀察與〈位置決定腦袋？政府部門系統使用者角色差異下的資料協力意向〉觀點交流

56DC2B36CB76.

- 國家發展委員會 (2020)。服務型智慧政府 2.0 推動計畫，2020 年 10 月 27 日，取自：[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=C531757D5FE32950](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=C531757D5FE32950)。
- Guojia fazhan weiyuanhui (2020). Fuwu xing zhihui zhengfu 2.0 tuidong ji hua [Service-oriented smart government 2.0 promotion plan]. Retrieved October 27, 2020, from [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=C531757D5FE32950](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=C531757D5FE32950).
- 臧正運 (2020)。開放銀行的關鍵挑戰 第三方服務提供者之治理模式選擇，2020 年 11 月 21 日，取自：<http://www.fisc.com.tw/Upload/8e2b6644-4417-49c8-b109-94fdd2e62aa0/TC/9702.pdf>。
- Zang, Zheng-yun (2020). Kaifang yinhang de guanjian tiaozhan di sanfang fuwu tigong zhe zhi zhili moshi xuanze [The Fundamental Challenge of Open Banking – The Choice of TSP Governance Models]. Retrieved November 21, 2020, from <http://www.fisc.com.tw/Upload/8e2b6644-4417-49c8-b109-94fdd2e62aa0/TC/9702.pdf>.
- 蘇文彬 (2020)。唐鳳：個資獨立專責機關組織草案下個會期可望送立院審查，2020 年 11 月 7 日，取自：<https://www.ithome.com.tw/news/139122>。
- Su, Wen-Bin (2020). Tang Feng: Ge zi duli zhuanze jiguan zuzhi caoan xia ge hui qi ke wang song li yuan shencha [Tang Feng: The organization draft of the independent specialized agency is expected to be sent to the Legislative Yuan for review in the next session]. Retrieved November 7, 2020, from <https://www.ithome.com.tw/news/139122>.
- European Union (2018). Privacy and data protection in mobile applications. Retrieved October 27, 2020, from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d1a8d45-0af0-11e8-966a-01aa75ed71a1>.
- Information commissioner's office (2018). The right to be informed. Retrieved October 27, 2020, from <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-law-enforcement-processing/individual-rights/the-right-to-be-informed/>.
- Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221-236.
- KPMG (2020). T-Road project. Retrieved October 27, 2020, from <https://home.kpmg/tw/zh/home/insights/2020/08/tw-digital-governance-t-road.html>.
- Kreuter, F., G. C. Haas, F. Keusch, S. Bahr, & M. Trappmann (2020). Collecting survey and smartphone sensor data with an app: Opportunities and challenges around privacy and informed consent. *Social Science Computer Review*, 38(5), 533-549.

