

# 電子化跨域治理影響因素之研究： 多個案之探索\*

胡龍騰、曾冠球、張智凱、黃榮志\*\*

## 《摘要》

隨著全球與社會環境的快速變遷，公共事務的範疇和內涵日趨複雜，依據傳統社會型態所形成的政府組織架構，顯已不足以應付劇烈變動下所衍生的許多有賴透過跨機關或跨部門合作等「跨域」方式加以解決的棘手性議題。但在已習於部門化和專業分工的政府部門中處理跨域問題，實是當前公共治理中的一大挑戰。在民眾向政府申辦的案件處理上，同樣面臨跨域問題的挑戰，因此政府部門亟思透過資通科技的協助，藉以改善傳統組織分工下的跨域治理問題。但在引入資通科技後，政府真能解決現階段後端組織整合之問題？有哪些因素對於跨機關整合具有關鍵性的影響？甚

---

投稿日期：101年12月25日；接受刊登日期：102年12月20日。

\* 本論文初稿曾發表於2010年台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)「多元變遷中公共服務與治理之機會與挑戰」國際學術研討會，桃園：國立中央警察大學。感謝國立金門大學劉佩怡教授於研討會中所給予之評論意見。本研究亦感謝台灣電子治理中心「電子治理下的跨域整合管理」(編號：0972461343)的研究支持。作者們同時感謝三位匿名審查人之寶貴修正建議，使本文內容得以更加完備。

\*\* 胡龍騰為國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授，台灣電子治理研究中心研究員，e-mail: hult@mail.ntpu.edu.tw。

曾冠球為淡江大學公共行政學系副教授，台灣電子治理研究中心研究員。

張智凱為國立政治大學公共行政學系博士候選人，美國喬治亞大學公共行政與政策學系博士生，台灣電子治理研究中心博士生級研究員。

黃榮志為世新大學行政管理學系碩士。

者，業務相互關聯的機關間是否真有其意願採納跨域服務整合的觀念？爰此，本研究之主要目的，即在於由電子治理的角度，耙梳歸納當前理論文獻針對電子跨域整合所討論的相關影響因素，並進而檢視我國目前在電子化服務中跨域整合管理的代表性個案所呈現之影響成敗的關鍵因素，以期透過此理論與個案的交互對話補充，提出更為廣博的電子化跨機關整合服務之影響因素架構，作為電子化跨機關整合在實務推動或理論研究時參照與思辨的基礎。

[關鍵詞]：電子治理、跨域治理、電子化政府、後端平台整合、跨組織系統

## 壹、緒論

隨著全球社會環境的快速變遷，公共事務的範疇和內涵亦日趨複雜，依據傳統社會型態所形成的政府組織架構，顯已不足以應付劇烈變動下所衍生的社會問題，許多棘手性議題，不僅非依政府既有分工結構發生，更有賴透過跨機關或跨部門合作等「跨域」(cross-boundary)方式加以解決(Kettl, 2006; O'Toole, 1997)。但在已高度部門化和專業分工的政府部門中處理跨域問題，實是當前公共治理中的一大挑戰。不僅如此，在民眾向政府申辦的案件處理上，同樣面臨跨域問題的挑戰，因此愈來愈多政府部門亟思透過資通科技(ICTs)的協助，藉以改善傳統組織分工下的跨域治理問題；亦即透過機關間資料庫與後端平台的架設與整合，使民眾可於一地申辦，便完成所有業務。

就未來政府治理發展趨勢觀之，公共問題既不必然依政府現有職能分工而發生，民眾亦不想瞭解公部門內部的業務區分，只要求政府能以最高效率達成民眾的期望；循此，政府勢必朝向內部跨職能處理、簡化民眾辦理程序、提供多元服務接觸管道，甚至結合民間組織，以合夥模式提供公共服務。而此一目標的實現，端賴政府內部行政流程之簡化、系統平台之整合，及資料庫之共享，方能達成。然就當前電子治理之發展現況來看，恐與前述願景間仍有段相當的距離。推究其主要原因，乃在於政府各部門、機關，甚至部會間之流程、系統平台，及資料庫尚未能有

效整合與簡化，亦即前述後端組織間未能有效形成跨域整合之現況，以及應如何運用 ICTs 以解決政府部門跨域事務的挑戰。是類問題在過去電子化政府研究中，已經廣受提醒，但相關經驗研究卻十分缺乏。

林水波和李長晏兩位學者（2005：3）將「跨域治理」定義為：「針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。」由此觀之，實體世界所處理的跨域治理議題，與目前在電子化政府概念下所欲解決跨機關業務所面臨之協力合作及後端整合問題，具有極高的相似性與共通性。

因此，本文將「電子化跨域治理」（electronic cross-boundary governance）定義為：「以資通科技之技術與架構，針對兩個或兩個以上的不同部門或單位間，因彼此間業務或功能相接及重疊，導致資源及流程重複配置、無人管理，或需跨部門協調處理之問題，進行後端組織、流程、功能、平台，及資料庫之整合，以提供民眾完整、無縫的電子化服務」。<sup>1</sup>

然而，政府部門間究竟如何才能順利進行跨機關的整合或合作？引入資通科技之後，真能解決現階段後端組織整合之問題？有哪些因素對於跨機關整合具有關鍵性的影響？甚者，業務相互關聯的機關間是否真有其意願採納跨域服務整合的觀念？爰此，本研究之主要目的，即由電子治理的角度，耙梳歸納當前理論文獻針對電子跨域整合所討論的相關影響因素，並進而檢視我國目前在電子化服務中跨域整合管理的代表性個案所呈現之影響成敗的關鍵因素，以期透過此理論與個案的交互對話補充，提出更為廣博的電子化跨機關整合服務之影響因素架構，作為電子化跨機關整合在實務推動或理論研究時參照與思辨的基礎。

---

<sup>1</sup> 由本文針對「電子化跨域治理」所給予的定義可以理解，在本文中所指涉的「跨『域』治理」，主要係指跨機關部門或單位及跨業務功能之治理，例如，臺北市府各局處間的資料交換，或是高雄市政府戶政、地政、監理等機關間的資料共享；故而與跨地域或行政區之「區域治理」（region governance，李長晏，2008；林慈玲，2008；紀俊臣，2008；趙永茂，2008）、「府際治理」（inter-governmental governance，趙永茂，2003）及跨公部門、私部門或第三部門之「跨部門治理」（cross-sector governance，江明修、曾冠球，2009）等概念，皆有所不同；惟於不同機關部門之間，或是不同業務功能之間，仍是有條無形的界線區分著彼此的領域或「地盤」，因而仍適宜以「跨域」之概念謂之。

本文以下將先針對電子化跨域治理中最为核心之「業務流程再造」及「跨組織系統整合」兩大理論概念進行介紹，從而歸納公部門進行電子化跨域治理之可能影響因素架構，作為後續個案分析之依據；繼而，除針對本文所採研究方法加以介紹外，並依據前述影響因素架構，聚焦於國內代表性個案，依個案背景及其於電子化跨域治理推動過程所遭遇之重大因素，加以剖析與探究；最後，本文將根據多元個案分析所得研究發現，歸納我國於推動電子化跨域治理所應重視之關鍵因素，並提出本文之結論和後續研究建議。

## 貳、文獻檢閱

正當世界各國透過電子化政府入口網站的建置，藉以提供民眾電子化服務的同時，吾人或應思考，除將服務前端收件入口予以整合，並以政府單一窗口稱之外（Dias & Rafael, 2007; Eynon & Dutton, 2007; Gouscos, Kalikakis, Legal, & Papadopoulou, 2007; Wimmer, 2002a, 2002b），實際處理民眾申辦或服務的後端流程和平台是否同樣獲得整合？或者，只是各部門各自入口網已成單一化，而民眾申辦服務卻仍須來往於多個政府網站之間？無論實情是上述何者，可能都無法根本地、有效地透過 e 化方式提升政府的整體效能。然而，可惜的是，儘管現今資通科技已大幅應用於政府服務輸送上，但此項發展並未對於大規模的政府後端組織，產生運作功能及設計上的具體影響（Zuurmond, 2005）。從現今角度來看，完善的電子化政府發展，已不僅限於前端界面的炫目設計，更重要的是後端流程與組織結構的再造，甚者，跨越組織界線的後端流程與系統再造的品質良窳，更將是評量電子化政府發展程度的重要判準（Kunstelj & Vintar, 2004）。

若欲達上述目的，便需透過電子化跨域治理的手段予以達成；然而，電子化跨域治理之執行，除需各機關組織間達到資訊及其平台的整合外，還需要進行各組織間流程的整合（Scholl & Klischewski, 2007）。進言之，為達成組織間的資訊分享，需要的是組織系統間的相互可操作性，但為達成流程的整合，則更需要各組織職能要項的相互接軌與配合，以形成一套一體化流程；然而將既有作業流程加以改造，並接軌成一體化流程，則需要比系統整合更密切的整合作為（Scholl & Klischewski, 2007）。換言之，電子化跨域治理之實踐，實有賴既有行政流程之整併，以及於流程背後支持行政作業之業務資料和機關間資訊系統之相互銜接與整合，方能從「實體」和「虛擬」兩方面同時並進，克盡全功。基此，本文將分由

「行政流程途徑」及「資訊系統整合」兩大面向，探討政府部門如何推動與進行電子化跨域治理之工程，並從中歸納討論在理論層次上其所探討的影響因素。

## 一、行政流程途徑之電子跨域觀點

學者曾謂，儘管電子化政府發展已日益重要，惟若政府內部的業務流程無法隨之因應改變，一切變革美意便難以落實（Stemberger & Jaklic, 2007）。易言之，若欲實現一跨部門整合的電子化政府服務，誠需與大規模的業務流程再造和支援的系統調整相互搭配。Weerakkody、Baire 與 Choudrie（2006）便曾指出，整合相關業務單位之作業流程與橫跨不同機關間的科技系統，當中所含複雜性，無疑是執行電子化跨域整合服務之主要挑戰。因此，適當技術基礎建設之提供及跨機關流程的再設計，絕對是影響未來電子化政府發展成功與否之關鍵要素。

所謂「業務流程再造」，即針對組織業務流程進行根本性的再設計，以便在成本、品質、服務與效率速度上，達到明顯改善（Hammer & Champy, 1993）。不過，業務流程再造這類概念，對於私部門而言有其效率與競爭力提升之誘因，但對於講求「依法行政」的公部門來說，似乎誘因動能並不足夠；惟伴隨近年來顧客導向管理哲學的引進，甚至多項國際性競爭力評比之驅使，進而促發公部門產生較多師法私部門的思考（Hughes, Scott, & Golden, 2006）。

然，即便如此，論者們仍指出，目前許多政府部門仍面臨因既有行政流程與 e 化系統無法同步配合變革，而致電子化政府計畫無法充分發揮其預期效果與價值之困境，因此主張除了發展線上單一窗口的政府整合平台外，行政部門還應從業務流程再造「方法」的角度，使流程與系統二方面同步獲得最佳變革，以降低電子化政府計畫的複雜度（Becker, Algermissen, & Niehaves, 2006）。

申言之，如欲發展一套健全的公部門資訊系統平台，須先瞭解公部門特殊的流程本質（Hughes et al., 2006）。由於公部門在運作本質上有其特性，連帶造成於業務流程再造上常面臨以下難題：首先，由於公部門組織結構較為僵化，許多業務流程早已根深為內部功能，且公部門組織文化有其慣性、傾向維持現狀，因此，若欲採取激進的流程變革恐遭致高風險危機；其次，許多既有流程乃屬半結構性或非結構性程序，例如案件的審議或准駁等專業判斷，與私部門有很大差異；最後，即便顧客導向思維乃是驅動公部門進行流程變革的主要原因，但公共服務的提供通常並非要吸引新顧客或留住現有顧客，公部門之「顧客」通常是基於義務性原因而採用這些服務，如報稅或更換駕照等，形成公私部門在業務流程再造推動上明顯不同之

處 (Stemberger & Jaklic, 2007)。故公部門在業務流程上之變革空間有限，多僅侷限於業務運作流程之統一化、部分程序之自動化，以及不必要程序之精簡等幾種態樣 (Stemberger & Jaklic, 2007)。

此外，Thong、Yap 與 Seah (2000) 進一步指出，公私部門進行業務流程再造時，所應著重或克服之重點不同，公部門於推動流程再造時所應注意要點包括：(1)除非來自社會或政治的壓力迫使其進行流程再造，否則公部門組織多傾向抗拒變革；(2)必須獲得高層首長的支持；(3)流程再造主導團隊應由中立的幕僚官員組成，以克服利害關係人的抗拒；(4)可適度將私部門服務品質指標作為標竿學習對象；(5)因公共服務改善程度大多難以具體量化，可透過小規模的試驗結果以彰顯服務改善績效，藉以爭取後續的支持力量和經費預算。

蓋成功的電子化政府推動有賴公部門遂行業務流程再造，特別是在跨機關網路服務的變革。資通科技的導入將有助於強化業務流程再造，不過如前所述，在公部門推動業務流程再造本身就是一個複雜議題，學者曾直言，公部門流程再造的最大阻礙，乃在於關鍵決策者並不情願釋出某些權威，而行政官員習於相信對流程各階段進行直接監控有其必要，深恐執行過程出現未預期的問題 (Hesson & Al-Ameed, 2007)。故追根究柢，公部門業務流程再造往往牽涉組織政治的挑戰，未必是資通科技本身所能單獨解決者。因此，若僅設想透過電子化系統之建置藉以達成提升跨機關服務效率，無疑是過於簡化的想法；同樣的，若在跨機關服務項目上，僅仰賴個別機關進行內部流程的檢討，卻無 e 化平台從中穿針引線，從服務收受端的民眾角度而言，甚難感受服務品質和效率的改善。綜合來說，在電子化政府推動脈絡下，公部門業務流程究竟是否以及如何產生變革，資通科技導入與業務流程再造之間發生什麼關係，在在值得從後續個案研究中進一步觀察與分析。

## 二、資訊系統整合之電子跨域觀點

電子化跨域治理的概念，如同實體世界中的跨域治理一般，超越了傳統指揮命令關係與運作觀點，轉而強調業務相關聯之機關或組織間的合作與協調。相關論述與研究中，其中一派學者從跨組織系統 (interorganizational system, IOS) 之觀點，討論如何整合政府部門之 e 化服務。所謂「跨組織系統」，係指由兩個或兩個以上的獨立組織，所共享的一套以科技為基礎的資通系統 (Schooley & Horan, 2007)。針對跨組織系統之研究，初始多探討此類系統對於私部門組織所帶來的競爭優勢，以及運作效率的提升能力 (Volkoff, Chan, & Newson, 1999)，而漸漸愈來愈多研究

開始探討將是類系統引進公部門的可能，及其所能創造的公共價值（Schooley & Horan, 2007）。

但事實上，推動像跨組織系統這樣的創新，並不是單純的只是技術性的問題解決方案而已，尚包含了許多政治與經濟面向的利益考量的糾結（Boonstra & de Vries, 2005）。Scholl 與 Klischewski（2007）指出，大多數影響跨組織資訊整合與共享的挑戰與限制，其實都不是資訊科技的問題！舉例而言，Schooley 與 Horan（2007）曾從運作、<sup>2</sup> 組織，<sup>3</sup> 及治理<sup>4</sup> 三個層面，針對緊急醫療服務的跨組織系統進行研究。二人發現，在如緊急醫療服務此類跨組織系統運作中，時間壓迫性、資訊正確性、組織互動、多元合作組織間的資訊交換、系絡因素、流程內及流程間的績效矩陣與測量等因素，都會影響電子化跨域治理的經驗（Schooley & Horan, 2007）。

同時，學者們紛從不同關懷重點，探討影響政府部門推動跨組織系統之主要因素。Dawes 與 Eglene 由六大面向探討影響跨機關協力與資訊分享的因素，包括：(1)政治、社會、經濟、與文化環境；(2)制度、商業、與科技環境；(3)夥伴的目標和特質；(4)協力過程；(5)協力模式；(6)協力的績效（轉引自 Fedorowicz, Gogan, & Williams, 2007: 787）。Scholl 與 Klischewski（2007）則針對電子化跨域治理提出九項可能面臨的挑戰與限制，包括：憲政體制 / 法律、管轄權、協力、組織、資訊、管理、成本、科技，及績效等之限制。此外，Fedorowicz 等人（2007）進一步從外部環境、機關係絡、及協力網絡三個面向，歸納並探討影響跨組織系統推動之因素，藉以彰顯跨越組織疆界之電子化平台的建置，絕非僅一資訊系統或技術層面之議題，而更包含了如環境、制度、權威、資源、管理、協力等非 IT 屬性之影響因素。

從比較務實的觀點來看，即使是在公部門中，機關加入跨組織系統絕對並非全是出於自願；但在這樣的情況下，又如何確保各個參與機關都能心甘情願地配合跨機關的運作？學者便言，參與者加入跨組織系統的理由可能包含了政治、運作、技術、經濟等多種理由（Fedorowicz et al., 2009），但不幸的是，並非所有參與者的偏好順序都能完全反映在整合系統的設計上，因此，參與者偏好與意圖的不滿足，反而造成了跨組織系統推動的阻礙（Fedorowicz et al., 2009）。且政府間結盟

---

<sup>2</sup> 包含技術系統、作業流程，及溝通（資訊）流等要素。

<sup>3</sup> 包括權力關係、參與程度、文化或次文化的差異 / 相似性、變革抗拒，及信任等要素。

<sup>4</sup> 包括參與者角色、規定與規範、決策過程、政治與法律因素，及財務因素等要素。

嘗試的失敗率高達 50%-70%之譜，最主要的原因在於缺乏共同目標、共識與風險共享的觀念，因此，目標的明確界定非常重要，且為結盟與否的至要關鍵（Fedorowicz et al., 2009）。對此，Kumar 與 van Dissel（1996）甚早指出，理性／經濟的觀點已不足以解決和處理協力關係中所發生的問題，技術和社會／政治的觀點必須一併納入。在推動跨組織系統的過程中，著重於技術設計僅是基本條件，但此並不足以確保資訊共享的必然成功（Fedorowicz et al., 2007）。依此，如何顧及參與者的動機（Fedorowicz et al., 2009）、或是確保共享的利益（Scholl & Klischewski, 2007），便成為推動電子化跨域治理的重要關鍵。

無庸置疑地，跨組織系統或電子化跨域治理的運作，亦取決於協力網絡中參與者的條件與能力。如 Scholl 與 Klischewski（2007）便指出，跨組織系統的相互操作性與資訊分享有賴參與者於跨組織協力中的能力。根據 Schooley 與 Horan（2007）之研究，發現資料端之間的整合、時效性、資料端之間的績效評量、對績效的明確定義、不同利害關係人對服務品質的不同觀點、因時效性而致資料蒐集與整合之不易、主導者欠缺資訊分享的影響力、對變革的懷疑、個人資料隱私的考量、法律面的支持等組織管理因素，都將影響跨組織系統的執行。

當然，在跨組織系統建置與推動過程中，協力機關彼此間所提供的資訊品質（Scholl & Klischewski, 2007），高階主管支持與否（Gil-Garcia, Chengalur-Smith, & Duchessi, 2007），或是扮演主導角色的組織或個人的領導方式（Volkoff et al., 1999），都將影響跨組織系統運作的成敗。誠如 Kumar 與 van Dissel（1996）所言，原本認為資訊科技可以帶來組織間合作的承諾與願景，若無法妥善扶持，反而可能招致組織間的衝突。除上述所列可能影響跨組織系統推動之因素外，文獻亦指出如：足以引導合作與協力之適當的法律架構（Anthopoulos, Siozos, Nanopoulos, & Tsoukalas, 2006; Wimmer, 2002b）、參與機關或利害關係人對於服務品質的界定（Schooley & Horan, 2007）、組織結構、流程、制度安排、信任（Luna-Reyes, Gil-Garcia & Cruz, 2007）、穩定的預算支持（Scholl & Klischewski, 2007），以及資料安全、高階主管的支持、參與者間的信任（Soliman & Janz, 2004）等影響因素，值得吾人在進行電子化跨域治理之規劃、設計與推動時，納入考量。

### 三、小結

學者 Bekkers（2007, 2009）認為，以 ICTs 作為後端組織整合的工具，將會面臨幾項必須解決的問題。首先是這些後端組織之間的關係問題，亦即在整合過程中

及整合後，各組織是否仍能保有原本的自主性？且由於彼此業務的聯結性，各組織間又存有在法令權責、預算、能力、資源、控制權力等互賴性的問題。再者，若將資訊與 ICTs 視為組織的資源或權力的延伸，在後端組織整合過程中，無可避免將面對衝突與合作的複雜關係，而使涉入整合的彼此產生一種具有高度不確定性，卻又依賴的關係，因此產生「資源政治」或「資訊政治」的問題。最後，在後端組織整合上，主事者必須協調各類組織所持價值與理性，包括政治理性、法律理性、經濟理性，及科技理性等，並取得平衡。甚至，在發展跨組織的資訊架構時，各組織會感受到既有組織間或組織中的資訊領地被侵犯或被挑戰，而使得政治性因素不得不納入考量，而且，若跨組織的資訊架構非得建立不可，那麼，「誰依賴誰？」便成為各個組織計算的重點（Bekkers, 2009）。

承上所述，可以發現無論是從「行政流程途徑」或「資訊系統整合」的觀點來看，目前學術界與實務界並未有電子化跨域治理的具體概念呈現，實仍處於持續發展之階段，且各家論者對於影響以電子化途徑進行跨域整合和治理所提出之關鍵因素，亦仍見分歧。為使後續之個案分析有所依循，本文遂以 Schooley 與 Horan（2007）所提分析架構為基底，於其運作、組織、治理三面向上，再增加法規制度之因素構面，並將整體架構修正為法規制度、科技技術、組織運作及跨域治理四大主要構面，而各構面內則含括前述諸多文獻所提及之重要影響因素，以作為本文關鍵影響因素之分析架構。之所以於該二氏所提架構上，再增加法規制度之因素構面，主要係因檢視相關文獻後，發現諸多學者皆曾提及推動電子化跨域治理中法規因素的關鍵影響性（Anthopoulos et al., 2006; Fedorowicz et al., 2007; Luna-Reyes et al., 2007; Schooley & Horan, 2007; Wimmer, 2002b），甚至將其視為阻礙因素（Scholl & Klischewski, 2007），故遂於二氏所提三大面向上增添法規制度構面，俾使本研究之關懷面向更為完整。另外，本研究關鍵影響因素架構中之科技技術、組織運作及跨域治理三項構面，係由該二氏原始架構概念引用而來，並增添關鍵字詞用句，以使各構面與其所含因素之相互概念，能更為契合，且利於讀者之閱讀和瞭解。

爰此，本文之關鍵影響因素架構係包含以下之主要面向與個別因素：

- （一）**法規制度面**：此構面主要涉及政府部門現行制度與法規之設計，對於電子化跨域服務整合所造成之規範效果和限制，其中包含制度安排、法律規範、管轄權限制，及隱私權保障等四項因素。
- （二）**科技技術面**：此構面之主要關切，在於建構電子化跨機關服務整合所需處理

的系統和技術因素，包含技術系統限制、資訊流、系統成本、資訊安全、系統複雜性、系統規格、資料結構、資料交換標準、資料庫設計、電子資料交換相容性、資訊品質，及資料交換頻率等十二項因素。

(三) **組織運作面**：此構面主要關切為建構電子化跨域服務整合過程中，所涉及組織內部、或不同組織間可能必須處理之內部運作或管理的變化，以及因應條件，強調管理面和跨組織運作面的思維；故此構面包括預期或共享的利益、參與程度、文化差異、對變革的抗拒、信任、組織結構、行政流程、合作關係、對網路的信任程度、可衡量性、對科技的接受程度、互賴性、資訊交易成本，及符合組織任務需求等十四項因素。

(四) **跨域治理面**：此構面所考量之層次較管理運作面為高，主要涉及因採電子化跨機關服務整合後，可能衍生組織間政治與權益關係的調和與議價思維，包括權力關係、組織自主性、參與者的角色、成員結構、權力劃分、規定與規範、完善計畫、決策過程、界定權力、財務資源、共同目標、目標明確性、參與組織數目、資料庫擁有權、誘因設計、主管的支持與領導、需放棄原有權威程度、主導者影響力、溝通協調、資料財產權、組際關係、績效評定限制、方案管理、不同階段的推動者、參與者所需承擔責任，及責任範圍等二十六項因素。

後文中，將從這四大主要面向出發，針對本研究所選擇的個案進行討論與分析。

## 參、研究方法

本研究主要採「個案研究」方法進行。所謂的「個案」在本研究中係指提供民眾整合性服務的網路平台。由於個案選擇將影響分析結果，故慎選個案乃從事個案研究中最關鍵的任務。本研究的個案設定在那些已藉由 ICTs 導入，試圖改變原有作業流程，整合不同組織的資訊流與後端組織，進而提升跨域服務效率與效能的網路平台。在此情形下，此等網路平台的運作包括已臻某種成熟度，或歷經長時間整合，雛型早已具備，但仍有努力空間的個案。就本研究而言，這些個案本身多少具有某些「爭點」，可如實地反映政府部門進行資訊整合所遭遇的困境。奠基在這樣的個案選擇過程，當有助於我們窺究不同個案的「共同點」與「差異性」，除可因此鞏固共同點的重要性及說服力之外，更可藉以歸納具有重要性意義之關鍵元素。

基於以上理由，在個案選取上，本研究採立意抽樣方式，選取了行政院研考會於原高雄縣政府所試辦之跨機關服務項目整合計畫中之「N 合一工作圈」（簡稱 NICE 圈）及「社會救助補助工作圈」（簡稱「救生圈」），以及臺北市民 e 點通申辦平台，作為研究個案。必須特別說明的是，上述三項個案，其共同之處在於，三者皆屬地方政府為提升第一線為民服務之效率與品質，或簡化服務流程，所主動進行跨機關流程與後端組織之整合工作。然而，三項個案彼此間各有其發展背景和緣由，專案主事者所身處之官僚體系位階亦有所差異，以致三項個案於發展成熟度、推動過程順遂程度、及所遭遇困難等，皆有截然不同之境遇；因此，頗足以作為吾人深入瞭解和剖析之代表性個案。

本研究採用多個案研究法有兩項主要理由：首先，重視不同研究系絡對於應用 ICTs 處理跨域問題特定對象可能帶來之影響。不同研究系絡是指個案情境差異，其中可能包含歷史背景、問題複雜度、執行策略、組織領導與管理、法令制度，以及系統建置等。由於我們無法明確切割待研究對象與環境系絡間的關連，亦即無法簡單將對當前現象的瞭解化約為幾個變數加以操控，從而得出其間的關係或因果性，因此，採用個案評估能讓我們同時關注到現象與背景條件之間的關係（Yin, 2003）。

其次，目前電子化跨域治理影響因素之相關研究及累積文獻尚於初始階段，為能在未來提出更好的研究命題與假設，並對電子化政府的政策推動產生更務實的建議，採用個案研究法較能滿足這類「初探性研究」的需求。事實上，透過多個案研究，不僅可以深入瞭解不同個案特徵，並在共同理論架構的指導下，多個案研究發現亦可相互印證與比較，並對於個案差異發展出更細膩的解釋，以至於理論建構的目標。整體而言，當我們對於研究對象所知有限，或手邊缺乏現成的理論架構時，多個案研究結果可以協助我們在日後大規模研究的變數關係設定上更具信心。

本研究運用三種方法來收集經驗資料：第一種，深度訪談法，在確認個案選擇的適當性後，本研究針對個案的利害關係人，進行個別深度訪談；第二種，焦點團體法，本研究選取具有同質性的受訪者（如參與特定資訊整合項目的業務承辦人或主管）若干名（一組至多 12 人），鼓勵與會者針對特定討論主題進行「自我揭露」（Krueger & Casey, 2009），以利研究團隊收集歸納與自然性資訊；第三種，二手資料分析，基本上，二手資料包括政府文書，網站內容分析，及相關政策資料等，這些資料有助於研究團隊分析個案的背景。據此，在研究方法的實際執行上，乃以立意和滾雪球抽樣，分別邀請「NICE 工作圈」和「救生圈」之主辦業務主

管，及參與此二跨機關專案之相關單位主管（或業務同仁）接受深度訪談，以深入瞭解專案之起源和執行脈絡。另針對已上路多年、且已具成熟度之「臺北市民 e 點通」，以焦點團體座談之方式，企圖瞭解執行至今仍無法充分解決之困境為何。

必須說明的是，本研究於「臺北市民 e 點通」個案採用焦點團體座談法進行資料蒐集之主要原因在於，本研究依據「臺北市政府人民申請案件處理期限表」中所載申辦案件「業務項目名稱」、「須會外機關審查」者、「須層轉核釋」者、「須聯合會勘」者、「網路申辦與否」，及「處理時效」等要項，據以彙整市府各機關業務項目，計有 363 項，且這些業務項目之處理皆以「非程式化」網路申辦或僅網路預約的方式進行處理。繼而，本研究期望能瞭解，究竟是何因素造成這些申辦業務處理無法透過後端平台之整合而採 e 化處理？故本研究統計各機關中具有上述情況之業務項目數（見表一），且兼採市府局處間業務相關性之考量，以立意抽樣方式，選取並邀請是類業務件數較多之產業發展局、都市發展局、地政處、交通局、民政局、社會局、財政局，及負責實際推動臺北市民 e 點通之研考會，及提供技術支援與基礎建設之資訊處等各局處資深業務主管，提供其業務推動之經驗和觀察。惟考量符合研究篩選目的之市府局處，包含了前述產業發展局等九個機關，在數量上規模較大，且各局處彼此間又具有業務關連性，似乎宜採能「促成對話」之方式，藉以探察深處表象下之結構性因素，故決定以焦點團體座談法作為此個案之資料蒐集方法。爰此，本研究針對「臺北市民 e 點通」個案，舉辦兩場專家焦點團體座談，<sup>5</sup> 以期藉由局內人及業務專家的角度，提供本研究影響政府部門推動跨機關 e 化服務整合主要因素之瞭解。深度訪談受訪者及焦點團體座談與會者之編碼表請見附錄。

---

<sup>5</sup> 第一場焦點團體座談邀請產業發展局、都市發展局、地政處、交通局及資訊處；第二場次則邀請民政局、社會局、財政局，及研考會之業務主管參與討論。

表一 臺北市政府跨機關人民申請案件業務項目加總表

類別	業務項目數
產業發展	100
地政	61
區政	45
財政	36
都市發展	34
社政	25
民政	18
役政	16
交通	7
衛生	5
教育	4
環保	4
觀光傳播	3
工務	2
消防	1
捷運	1
警政	1

資料來源：本研究自行整理。

## 肆、分析與討論

鑑於不同個案間有其個別之行政系絡、發展背景，及所面對之挑戰，本文採多個案研究方式，擬先於本節分別探討不同個案利害關係人於推動電子化跨域整合管理過程中，所感受之重要影響因素，而後再於下一節從橫斷面的角度，綜整跨個案間的共通關鍵因素。以下依序針對「NICE 工作圈」、「救生圈」及「臺北市民 e 點通」之各方業務利害關係人於深度訪談或焦點團體座談中所提供之重要資訊予以分析。

## 一、N 合一跨機關服務項目整合計畫個案分析

### (一) 個案簡介

「N 合一跨機關業務流程改善」計畫（或稱 NICE 工作圈）主要係將合併升格前之高雄縣政府許多相互關聯之業務及資訊加以整合與串連，其中包括戶政、地政、稅捐、建設、監理、消防等為民服務項目。這五大服務項目透過跨單位資料庫連通運用，以期達簡政便民之目的。在相關業務申辦中，民眾僅需透過 e 政府服務平台進行一次填表申辦，府內局處即可透過資料庫來取得業務上所需資訊，免去民眾來往奔波於各行政機關間之苦。又，在案件處理上，如需查詢申辦人（或其親屬）於他縣市之資料時，則可透過府外資料庫與中央政府之五大資料庫或我的 e 政府進行介接，以彌補地方機關內部之資料不足。

### (二) 個案發現

NICE 圈之推動可分兩大階段：第一階段旨在提高政府機關「內部資料查證」之效率，亦即授權（原）縣府內各機關為查證申辦人資訊，得以查詢彼此機關所擁之資料庫（如授權戶政機關可查詢地政資料庫之資料）。第二階段則是建立機關間之資訊「傳遞與通報」平台，亦即若民眾資料有所變更，在獲得民眾首肯後，由臨櫃申辦機關向相關機關進行通報作業，並於各機關完成變更後主動通知民眾，民眾亦可查詢變更結果。此外，（原）高雄縣政府各內部機關間之資料分享乃透過「電子閘門」方式進行，即若戶政單位需查詢地政相關資料，則需藉由電子閘門進入地政資料庫撈取所需資料。又如社福單位需查詢補助申請人相關稅務資料，現階段只能針對特定個案享有權限，並透過比對方式進行查證。由此可知，機關間之資料庫並非完全開放、互通，同時也會加諸一些程序關卡，降低個資外洩風險。整體而言，訪談結果顯示影響本個案資料共享之重要因素如下：

#### 1. 法規制度面

##### (1) 業務法令限制

機關業務法令明顯影響資料整合，其中又以與「稅務」相關之法令對資料整合所生影響最為嚴重，只要各機關所辦業務需查核民眾稅務資料據以決斷，往往容易遭到稅務機關以「於法不合」的理由回絕；同時也由於公務人員講求依法行政，這部分之限制似乎唯有透過修法途徑方能加以解決（受訪者 NI-KH-1）。

## (2) 資料隱密性的保障

行政部門常因法律規定及站在保護民眾權益之立場，對於提供他部門民眾個人資料之請求有所抗拒。且由於不同機關所擁有之資料庫敏感程度不一，在跨域資料整合中，民眾個資又時常在不同部門間流通使用，因此資料之隱密性能否符合法律所規範之保障程度，自然影響個別機關對於資料分享的態度，亦影響跨域資料整合之達成。例如為保障民眾交易安全，地政機關擁有的地籍資料，屬公示資料，原則上任何人皆可閱覽，隱密性相對較低；相反的，民眾之稅務資料涉及人民財產隱私，故資料之保密性便極為重要（受訪者 NI-TB-1）。即如受訪者（NI-LA-1）所指，「在地政這邊是沒有問題，戶政那邊的限制就比較多，因為他那邊的都是個人資料，那稅捐的部分就完全沒有辦法提供。」爰此，不同單位所擁資料之隱密程度有別，將影響其於資料分享之意願。

然資料隱密性同時涉及資訊安全的條件，因此在科技技術面上亦有相對應的關切。

## 2. 科技技術面

### (1) 資訊安全

雖說跨機關資料整合已成電子化政府未來發展趨勢，然而在推演過程中，因政府部門扮演人民資料之受託者與保管者之角色，不免對跨機關資料交換，或開放系統予以共享的相關程序中，能否確保資料不被轉做他用、資料庫不被駭客入侵等安全性議題，顯現高度的謹慎與關切。各機關原先有屬於該機關建置的資訊系統，在進行跨機關資訊分享時，不免涉及資訊安全的敏感問題，包括：資料要如何釋放？釋放多少？皆是應該慎重處理的問題（受訪者 NI-KH-1、NI-TB-1），否則將影響資訊分享與服務整合政策的落實。

### (2) 資料介接的技術障礙

不同機關間依其業務需求、或各機關於不同時期所開發之系統間難免存在互通性問題。受限於政府採購法之規範，各機關所採用之系統往往是由不同時點、不同廠商負責建置，因此也造成了目前機關間資訊系統整合或介接的困難（受訪者 NI-LA-1、NI-KH-1），而這樣的障礙卻是普遍存在於各行政機關中。

## 3. 組織運作面

### (1) 跨機關資訊分享的歷史

在本個案中歷史因素具有其特殊意義與相對重要性。事實上，早在 2003 年，

NICE 圈之參與機關便已透過人工方式傳送（傳真）民眾同意變更的資料，惟此舉頗耗損人力，特別是對戶政機關而言。但近年來透過 e-mail，甚至現今採用系統平台進行資訊傳遞與通報，就工作量而言，戶政機關人員反而有「倒吃甘蔗」之感。換言之，過去人工方式的資料傳遞與通報，行政機關間的漸進調適，為當前資通科技導入的整合服務政策奠定了成功基礎。

「剛開始在推的時候是從單一的紙本，到接研考會專案的時候，其實也是經過雙軌，半人工半科技的時候，其實是一個漸進的，所以可能大家在這個接受度上，不是一次的變革，那個抗拒、擔心、害怕也沒那麼大。」（NI-KH-1）

## (2) 員工抗拒

許多組織變革皆會遭遇及需處理員工對於變革所產生的抗拒心態；尤其是當此變革所造成員工業務量增加，而後形成之情緒反應。NICE 圈推動過程中，由於造成某些機關的業務量大增，進而影響其配合度（受訪者 NI-LA-1）；因此主政單位盡可能利用資訊科技的導入來減低業務機關的配合困擾。這相互折衝互動的背後意義是，政府部門積極採取新穎手法藉以推動便民服務固然重要，但相對地，機關內部的簡政措施亦須同步檢討，俾以適度平衡民眾與機關同仁兩造之權益，方能使這類政策順利推動。

## (3) 資訊交換的需求頻率

資料交換的需求頻率係涉及合作機關間的資料供需關係；若合作的機關間彼此需求較為均等，有來有往，較易建立和諧互惠的合作關係；但相反的，若機關間相互提供對方資料之數量或頻率嚴重不均，便極可能影響這項政策順利推動之穩定程度。換言之，此乃涉及合作機關間資料分享的相對公平性問題；在專案推動過程中，若未能獲得各合作機關的理解和認同，亦可能造成前述員工之間的心理抗拒。

「就戶政這個部分，我們會覺得我們好像都是造福別人的單位…」  
（NI-KH-1）

對於提供資料的機關而言，這種相對剝奪感，的確會影響參與機關間在跨域合作上的意願。

## 4. 跨域治理面

### (1) 高層主管支持

觀諸組織管理文獻，高層管理者之認同與支持經常是組織變革能否成功之關鍵因素；政府機關中之變革亦無例外。NICE 圈之所以能夠順利推展，其中一項極其重要之因素，便是此案之構想獲得當時縣府高層（副縣長、參議）的支持（受訪者 NI-TB-1），及中階主管（縣府科長、戶所主任）的認同，才能產生全體動員效果，並為使既定目標得以貫徹，縱使於逐步推展進程中，面臨部分法規之限制，終究還是鏗而不捨地尋找替代性解決方案（如間接查詢現行法令允許下的資料庫），藉以突破困境。

「…參議很認真的去聚集大家，然後第二個很重要的就是我們這些基層的中間幹部，科長、戶政事務所主任、地政事務所主任，因為你跨部門，但各單位還是有單位的立場，第二個科層主管如果不去支持的話，你下面臨櫃也沒有用，所以這兩個因素是最重要的。」（NI-H1-1）

歸結上述，在 NICE 圈推動過程中，所遭遇之「不利因素」包括**法規制度面**之業務法令限制及資料隱密性保障之顧慮、**科技技術面**之資訊安全考量及資料系統介接技術障礙、**組織運作面**之員工抗拒心理及機關間資訊交換需求不均；然於此其中，NICE 工作圈之所以能順利推展，亦得力於其「有利因素」，包括：**組織運作面**之跨機關資訊分享的歷史經驗，及最為關鍵的**跨域治理面**之高層首長支持。由此觀之，儘管是一項以業務 e 化為主軸之專案計畫，高層首長對此專案之支持，以及不同機關間長久以來所累積的合作互動經驗等非 e 化因素，卻是得以促使此個案順利克服當中如技術或法規等困境之關鍵要項。

## 二、社會救助補助服務項目整合計畫個案分析

### （一）個案簡介

（原）高雄縣「社會救助補助申辦流程改善」計畫（簡稱「救生圈」計畫）之主要目的，在於企圖結合社政、戶政和財稅等資料系統，以簡化當地中低收入戶和低收入戶民眾申請救 / 補助之流程，降低民眾申辦時所需花費之時間和心力成本。由於過去中低收入戶及低收入戶等弱勢民眾申辦社會福利津貼等補助時，需檢附繁複之應備文件，且補助核撥與否之判定，需納入家戶人口（含遷徙外地者）之戶籍、財稅收入、保險等資料，致使民眾需往返於各不同機關間，對多為老人、身心障礙之弱勢族群來說極為不便，等候應備證件之核發常需月餘之時間；再加上，此

一手續需於年初和年尾分別辦理，花費之社會及政府成本頗鉅。故期望透過此計畫，整合社政、戶政、財稅、公所資料庫，並與內政部社會司、財稅資料中心、全國戶役政資訊系統等中央五大資料庫連結，簡化民眾申辦社會救助補助之流程與所需天數。

## (二) 個案發現

如上所述，高雄之救生圈計畫係為降低弱勢族群向地方政府申請補助流程與時間上的不便利性，立意極佳，且該計畫執行至今已獲致「雖未甚滿意、但已可接受」的成果。檢視該計畫推動過程，約可發現數項關鍵影響因素，以下分述之。

### 1. 法規制度面

#### (1) 中央機關內部政策及法規整合問題

受訪者提及，地方政府能做的便是盡力提供更好的公共服務，但能否促成跨機關服務整合之關鍵，還是在中央部會機關內部司、處之間的政策不一致、對於施政項目未能提供相等的重視，以及中央部會未能針對現行法規不一致處主動修法，進行法規與政策的整合（受訪者 SO-SW-2）。因此，即使地方政府有心提供更優質的公共服務，資訊科技能做的僅是技術面的平台建構，實質的運作與執行問題還是無法解決。簡言之，真正需要進行跨機關整合者，是中央部會內部，及各部會間業務和法規的整合。

「很希望法令可以整合，像中低身心障礙補助、中低兒少補助、中低老人補助，每一個完全都不一樣的標準，既然都屬於中低收入戶，是不是應該有一個同樣的標準？」（SO-DA-1）

「我們一直沒有辦法拿到適切的戶籍資料，就是在社政業務方面一直拿不到，我們會一直質疑內政部的事情就是，內政部轄下戶政司也是你的司，社會司也是你的司，通通都在你那邊了，今天還是你部長的交辦事項，你要我們做，我們卻拿不到相對應的資料，這樣說得過去嗎？」（SO-SW-2）

#### (2) 法規制度之限制

雖然救生圈計畫的立意良善，但在推動過程中，所遇最大困難便是受現行法規制度的限制。在跨機關服務整合過程中，必然涉及民眾個人資料的查詢與交換，但我國目前個人資料保護法之規範，對洩漏個資之懲罰十分嚴重；承辦公務人員對於

系統安全性、資料索取者身份查證不便、甚至對勾稽作業過程中不慎外洩個資的疑慮等，造成公務人員的心理壓力與負擔，深怕原是好事一樁，卻落得觸犯法律、吃上官司的下場（受訪者 SO-RO-1、SO-DA-1），因此對於計畫之推動始終處於擔憂狀態。

### (3) 資料隱密性

在社會救助補助作業中，非常依賴財稅單位所提供之申請人稅務及收入資料，作為申請准駁之判斷依據。但在實際運作上，地方稅務機關基於「稅捐稽徵法第 33 條」對於個人稅務資料保障之規定，無法配合社政單位提供電子資料檔案，僅能提供紙本資料，由社政人員再行登打（受訪者 SO-DA-1、SO-SW-1），造成電子化跨機關服務整合鏈的嚴重斷裂。

因受限於上述規定，目前救生圈之推動作法，即是與財政部財稅資料中心協調，由地方政府之社會處提出所需資料申請，委由地方稅務局資訊室向財稅資料中心提出申請並撈取資料，透過加簽加密方式進行輾轉資料傳送，以解決現有困境。這樣的解決方案，雖未能達到最佳跨機關服務整合途徑，但在現有法律規範未改變的情況下，可能已是次佳、可接受的方案。

其次，現行法令中多要求部分業務之申辦必須當事人出面，以證明為其本人，亦造成相關業務上 e 化的困擾。另，在部分業務上，需要有查證和簽名背書的動作與行政作為（受訪者 SO-SW-2），在是類法令規範下，公務人員亦不敢觸犯法律規定而簡化相關作為，亦造成服務 e 化上的阻礙。

## 2. 科技技術面

### (1) 中央部會資料庫未能整合

各地方政府於社福業務之執行上，極為仰賴中央政府所建資料庫，惟目前各業務主管機關各自擁有其資料庫，例如戶政、財稅、勞工等，並無一整合資料庫。在實際運作上，仍有大部分是透過電子閘門開放部分權限給救生圈成員使用。但在電子閘門的限制下，救生圈的推動雖然於資料獲取途徑上獲得改善，可是對業務承辦人而言，仍須耗費相當的時間和人力進行資料比對。故受訪者（SO-RO-1）提及如果上級資料庫（如內政部）能有所整合，不僅可以避免資料外洩的疑慮，同時社會局或地方社福單位，便可直接向中央索取所需資料，不必再透過橫向機關的連結來獲得，而需再另行比對，如此一來，相關權責問題也較容易區分，也能避免造成他機關的負擔。

## (2) 資料開放權限層級應有之限制

另一與資料開放查詢及比對相關的議題是，資料開放與權限設定層級之取捨問題。由於基層社福單位乃是接受中低收入戶或低收入戶申請補 / 救助之第一線窗口，因此，若從行政效率角度來看，如果能藉由資料開放，授權基層社政單位人員除受理申請外，亦可直接進行申請者之資料勾稽或查核比對，應可大幅提升作業效率。惟究其實情，基層公所人員與地方政府社會局人員彼此間對此議題之想法有些許差異。基層公所人員認為開放他們查詢、使用、核對的權限時，應能有所限縮，並不希望擁有過大的權限來查詢全部資料（受訪者 SO-SW-1）；因為當公務員可以近用如此龐大的資料時，相對的，其所需負之責任與壓力也為之激增。且過寬的資料授權將造成資訊安全之風險和疑慮，甚者，在地方上更可能淪為選舉時不肖人士所貪圖的有利工具（受訪者 SO-RO-1）。然而，社會局卻希望可以較多的權限可以使用，進而可藉以比對並且做出較為正確的發放判斷。簡言之，一項救助項目的發放，需要許多的資料加以佐證，所以需要能查詢各個資料庫的權限。就社會局的角度而言，這在彙整資料時比較方便；但就基層公所的社福單位來說，過大的權限開放卻是形成相當大的責任壓力。

## 3. 組織運作面

### (1) 非一條鞭式行政機關運作困境

由於社政機關並非一條鞭式的行政機關，造成在行政業務及資料擷取上，無法獲得豐沛的行政、資料及人力等奧援，亦無法獲得中央機關的充分授權，而顯得有志難伸，就如受訪者（SO-SW-2）所言「可是我們社政不一樣，從中央到地方沒有所謂的社政事務所，我們跟公所之間的關係又沒有實質上所謂的上下隸屬可以直接指揮」；因此該計畫之承辦主管希望能透過跨機關資訊整合的方式，試圖突破目前的行政困境。

### (2) 行政末梢不易掌控之限制

由於社會救補助業務處理過程中，許多中低收入及低收入民眾相當倚賴各基層公所，尤其是村里長及村里幹事之協助，因此，就整體作業流程來看，行政末梢延伸甚長（受訪者 SO-DA-1）；但許多村里辦公室人員對於救生圈計畫之詳細內容並不十分瞭解，也造成服務整合上的困難與缺陷（受訪者 SO-SW-1）。影響更鉅者，如受訪者（SO-RO-1）所言，因地方政府社政單位與基層公所間並無隸屬關係，行政要求常常未能充分落實，甚至必須看公所首長的配合態度，亦造成計畫推

動的困難。

### (3) 便民但未必便官

不過，透過跨機關服務整合之推動，受訪者提到也確實減少了行政流程，過去耗時的工作在彈指之間即可完成。然而，雖然減少了繁複的流程，人員卻沒有因此而減少（受訪者 SO-DA-1）。因此，有受訪者提及，此服務是便利了民眾在洽公時的時間，但是並沒有便利公務人員在行政上的幫助，反而公務人員會更需要去核對這些資料，或者進而提供更好的服務。

「有沒有便民？可能有，因為民眾畢竟已經不用再檢附東西，可是那個成本是相對轉嫁到公務員身上的。所以以民眾的角度來講，當然有可能會覺得說已經比較方便了，但以公部門來講，他的 loading 算是增加的。」（SO-SW-2）

## 4. 跨域治理面

### (1) 他機關合作意願

當然在救生圈的推動作業上，不單是社政單位之業務，仍涉及其他行政機關的步調配合。故受訪者提到，當實施跨機關服務整合時，除主責機關外，其他機關的績效難以衡量，並且也增加了他機關的工作量；因此配合的機關感受到這是件吃力不討好的工作，連帶使得其他機關的協助意願也隨之降低（受訪者 SO-SW-1）。又如前述在現行法規命令未能跟上電子化整合的腳步時，機關間於資料傳遞、查詢時，常有權責無法畫清之顧慮；再加上部分執行單位並不信任電子簽核的系統，對於資訊安全仍存有高度疑慮，因而造成救生圈在實際推動時之困難。

### (2) 跨縣市資料取得中的比例原則問題

其次，救生圈計畫之原始構想，期望能充分掌握（原）縣內人口流動、甚至是外移資料，及家戶人口之稅務及財稅收入資料，作為申請通過與否之判斷標準；但若依此需求，則所需資料便須跨及全國各縣市的戶籍及稅籍資料，但在掌握這些資料的同時，其實際所需部分可能僅占極小的比例，因而造成其他協力機關的疑慮（受訪者 SO-FC-1）。

### (3) 資料的不可互用性

受訪者亦提及，公部門各機關間經常進行重複性的工作，但因顧及法令及行政責任等因素，造成在資料的擷取和授權上無法相互流用的情況，即使在目前已推動

e化互通平台的業務上亦然，而此現況亦造成了電子化跨機關服務整合的限制。

「如果說我跟你講我是用在低收入戶，今天我的同事處理中低收入戶、老人的，他說你『那個東西可不可以給我用？』我拿到資料可能想說給你用我們同一個單位應該沒關係，可是那個原始機關就會不認同這樣子的作法。」（SO-SW-2）

#### (4) 領導者的支持程度

從上述各項分析乍看起來，似乎感覺救生圈的推動處處受到掣肘，然最終該計畫仍能突破某些主要障礙，其主要原因仍在於該項計畫能獲得（原）縣府首長的大力支持，其中，當時的副縣長及後續負責監督執行的參議皆是促使計畫得以順利推動的重要推手。訪談中有一段一針見血的描述：「副縣長也覺得這些資料都在政府單位，為什麼要再跟民眾討一次？去跟政府拿過來給另外一個政府，這不是很奇怪？」（受訪者 SO-SW-1）。尤其在救生圈的部分，地方政府首長對於社會處業務承辦科長所提出簡政、便民構想的支持，甚至親自督導整個計畫之進行，顯然是助其克服難關的重要關鍵（受訪者 SO-RO-1、SO-SW-2）。

綜觀以上所討論因素，吾人可以發現，救生圈的推動過程與 NICE 工作圈比起來，是受到較多阻力且較不順遂的，而究其所受阻礙或「不利因素」，應有**法規制度面**之中央機關內部政策和法規未能整合、現行法規制度限制、資料隱密性顧慮，**科技技術面**之中央部會間各資料庫未能有效整合及資料開放權限層級之取捨，**組織運作面**之社政單位非屬一條鞭式組織設計且行政末梢不易掌控等運作困境，及電子化跨域整合服務便民卻未必便官之心理阻礙，以及**跨域治理面**中他機關合作意願不高、跨縣市資料取得中比例原則問題，及相同資料卻不可互用等限制，令人頗有困難重重之感。幸好，整個專案計畫之理念和精神，頗獲地方政府首長之認同和重視，使之得以憑藉領導者支持此項僅有的「有利因素」，以漸進方式緩步向前。

### 三、臺北市民 e 點通申辦平台計畫個案分析

#### (一) 個案簡介

為使臺北市民能有更為便捷的公務申辦模式，並配合當時市長「多用網路、少用馬路」的政策要求，臺北市政府積極推動線上公務申辦系統，自 2006 年 5 月開始由資訊中心共同推動全程式網路申辦方案，並於同年 12 月優先遴選 64 項熱門網路申辦案件試辦，以達「民眾全程網路送件，機關全程網路辦理」目標。臺北市政

府亦提出「臺北市政府推動民眾網路申辦作業規範」，明確規定市府各機關處理公務時所需遵守的準則，使各機關承辦人員，有一標準作業流程可供依循，增進整體公務處理效率。

由此可見，臺北市政府透過這項系統的整合，希望能將所有的市民申請業務透過單一系統來進行分配，進而減少複雜作業程序。而當遇到無法全程使用網路申辦的案件時，則交至相關主管機關來處理，以期形成對外單一窗口，對內則透過電子化系統進行業務整合，提昇整體行政之效率。

## （二）個案發現

目前 e 點通申辦平台所提供的電子化服務，主要有兩大類型：「非全程式網路申辦」（如申請行車事故鑑定、證照申請等）與「全程式網路申辦」（如預約導覽、租借場地、申請中英文戶籍謄本等），<sup>6</sup> 全程式申辦相較於非全程式申辦而言，推動過程中所面臨的挑戰程度較高，故而成為本研究的關注焦點。在本研究瞭解後發現，全程式申辦案件具有如下特徵：首先，全程式乃針對前端被服務民眾而言，至於後端行政人員則多仍維持人工作業；<sup>7</sup> 其次，以簡易案件為主，複雜案件較難採用；復次，以單一機關案件為主，跨機關案件則相對較少。

全程式申辦服務的推動是一段艱辛旅程，當然，何以艱辛就是問題探討所在，特別是這類政策後續若要大規模推動的話，更需掌握關鍵的障礙因素。必須說明的是，本研究主要針對若干具有「跨機關性質的申辦案件」進行評估，基本上，此等案件大致有兩種類型，其一，涉及垂直分工的層轉核示案件：即程序上由下級機關初審通過後陳請上級機關核示；其二，涉及水平分工的會辦案件：此類案件無法由受理申請機關單獨決定，須會同其他機關共同處理。本研究試圖瞭解何以跨機關申請案件，目前絕大多數仍無法提供全程式申辦服務的緣由，並就關鍵影響因素進行初探，茲將透過焦點團體座談獲得資料歸納分析如下：

### 1. 法規制度面

#### (1) 法令限制

---

<sup>6</sup> 2008 年起另提供「非網路申辦線上進度查詢」服務，有助於確保這類案件處理流程透明化。

<sup>7</sup> 例如行政人員須列印紙本資料以供陳核，其原因在於：e 點通申辦平台尚未納入公文系統，也沒有線上陳核機制（包括單一機關與跨機關陳核），以及電子檔案規範不完備等因素，皆有礙後端作業電子化的推動。

人民申請案件係依據法令規定而來，法令規定哪些事項屬於人民可以申請者，也規定了應備證件與處理程序，甚至對於資料保密責任也有嚴格規範，因而直接或間接地影響推動跨機關全程式申辦之可能性。蓋應備證件係影響全程式申辦的重要因素，若法令對於應備證件已有明定，行政機關顯然無法透過應備證件的調整，來促進全程式申辦的推動（例如部分地政類申請案件即為明顯例證）（與會者 TP-LD-01）。其次，推動全程式申辦的另一期待乃在於可有效縮短申辦處理時限，然某些行政程序受限於法令規定，案件核可權無法依分層負責下放予單位主管決行，以致這類案件作業天數無法明顯減少，無法達成縮短處理時限之目的（與會者 TP-RD-01），亦無以構成吸引民眾上門使用之誘因。

又，某些法令加諸特定機關行政人員的保密責任（如稅捐稽徵法第 33 條），造成機關對於這類資訊釋放傾向戒慎恐懼的立場，連帶導致資訊分享無法有效達成（與會者 TP-IT-01）。是類問題若未能經修法途徑予以改善，將始終為推動電子化全程服務之主要挑戰。

## 2. 科技技術面

### (1) 資訊技術與相關整備度

欲使申辦服務順利推動，必須有完善的資訊技術支援與整備度。一如前述，目前全程式申辦專指民眾端得以享受網路服務帶來之便利，然而後端行政作業仍有諸多改進空間。就這方面而言，除典型資料庫分享問題外，e 點通申辦平台必須結合現有公文系統，搭配推動中的「線上陳核」機制，以及明定「電子檔案」的處理原則，俾使後端申辦案件能夠全程線上處理，毋須再以紙本列印方式陳核（與會者 TP-KT-03），甚至實現跨機關線上陳核，最後直接以電子檔案方式保存申請結果，簡化目前網路、人工雙軌並行的運作模式。

其次，許多跨機關申辦案件建立在前機關所出具之印信、章戳，或相關收據之基礎上，才能成功交由後機關受理，惟當全面網路化後，有關電子簽章、電子收據的效力問題（如防偽）則必須妥善處理（與會者 TP-KT-01、TP-CR-01），方能全面提升行政機關（特別是財、主機關）之信任與接受度。

### (2) 隱私與資訊安全

跨機關全程式申辦案件和其他網路申辦一樣，資訊安全始終構成嚴肅的課題。對民眾而言，某些機敏性應備證件（如財務帳冊）透過網路傳送，可能面臨駭客入侵、擷取的疑慮（與會者 TP-SW-02）。對行政機關而言，機關首長基於個資保護

理由，也可能不樂見資料庫分享，或限制其分享程度（如稅務資料），顯示資料安全性與分享便利性之間充滿緊張關係。

### (3) 資料庫與相關系統整合

跨機關全程式申辦必須建立在資料庫分享或系統整合上才能充分實現，儘管臺北市政府多年前已推動「免書證免謄本」服務，但這僅限於市府管轄範圍內資料，某些申辦案件之查詢範圍須擴及至外縣市資料者（如社會福利津貼之申請），市府行政人員則力有未逮，影響查證能力，仍需由民眾端的申請人自行檢附相關證件或佐證資料，阻礙了全程式申辦之有效推動。

「市政資料庫畢竟就是市政資料庫，我們其實太多的申請案件都是牽涉到全國的資料庫，所以即便我們很努力的開發一個市政資料庫，然而還是不敷我們使用。」（TP-SW-01）

其次，無論是中央與地方政府層級的系統整合也不理想，同一部會的資料庫（如內政部戶役政系統與地政系統）無法有效介接（與會者 TP-CR-01），縱使地方機關（如建管、地政機關）內部也同時存在諸多系統，亟待擴充系統、自動介接以提升效率。事實上，面對眾多系統行政人員遂須重複鍵入資料，亦產生如「等於是說一個承辦人他可能同樣一個案子他要 key 三次」這樣的抱怨（與會者 TP-UD-01），徒增工作壓力與作業成本，這對配合全程式申辦而壓縮後端處理時限的行政人員而言，其實不甚公平（與會者 TP-ED-01），也容易遭致反彈，反而形成組織變革的阻礙。

## 3. 組織運作面

### (1) 信任、風險與責任

儘管臺北市政府「免書證免謄本」服務之推展已行之有年，但偶見行政機關仍要求民眾檢附不必要資料之情形，蓋行政人員擔心上網查詢可能有誤，因而面臨行政責任問題，遂要求民眾直接檢附實體資料以規避潛在風險。不僅如此，民眾透過網路申辦所核發的證明文件（如電子收據），也未必能在其他機關通行無阻，主因在於收文機關對於這類電子文件的真實性仍有所存疑，遂要求民眾應檢附蓋有機關章戳的紙本收據。顯然地，收文機關似乎認定這類實體資料較能獲得其他機關的有效背書，間接省去機關查證的風險與責任。就此而言，倘若行政人員傾向過度自保，對於跨機關全程式申辦將構成某種阻礙。

「現在要幫民眾去線上找資料，找錯了要扛責任，所以一些同仁對網路申辦便民這個東西，會比較用責任的角度來看。」（TP-RD-01）

#### 4. 跨域治理面

##### (1) 機關首長間的權力釋放問題

事實上，各機關間都存有推動共用平台、資料共享的概念，但實際推動此類平台建構時，所遇到最關鍵的阻礙，卻是來自於機關首長不願意釋放權責和權力，且不願意授權。在此情況下，規劃再良好的平台設計亦無法推動、使用，亦也造成目前各機關間深受資料無法共享之苦，卻又無法得以有效解決之最主要原因。

「其實當初推共用平台的時候就是這種概念，承辦人都很辛苦，是應長官的要求，但是長官又不願意把他的權限放出來，這才是重點。因為機關的權責要堅守，機關跟機關之間的業務一定會有互動，那互動之間機關的權責他的拿捏在哪裡？授權的部份在哪裡？」（TP-IT-01）

#### 5. 其他因素

##### (1) 使用者屬性

儘管使用者屬性未必專屬於跨機關全程式申辦的推動障礙，但經焦點團體座談結果發現，有關申請人素質、設備與習慣三者構成之「數位落差」，亦為影響機關配合度的重要因素。首先，若干申辦業務的潛在申請者（如老人、低收入戶、農民、計程車駕駛、寺廟），可能缺乏電腦設備或上網能力（與會者 TP-PT-01、TP-SW-01、TP-CR-01），故實務上，貿然推動這類案件的跨機關全程式申辦可能缺乏意義。

其次，若干申辦案件涉及申請人使用偏好與習慣，縱使跨機關全程式申辦可以縮短辦理天數，或已大力推動這類政策之行銷工作，卻也未必足以引起相關申請者之使用興趣。舉例而言，申請人臨櫃辦理可以獲得承辦人員詳細解說，減少其出錯、補件或退件機率，故某些案件多年來區公所始終扮演層轉核示的角色（與會者 TP-CR-01）。申請人臨櫃辦理可以索取紙本資料（如權狀或謄本），相較於電子文件尚不普遍情況下，有效減低其日後交易遭受質疑的心理風險（與會者 TP-LD-01）。當然，臨櫃辦理亦可降低申請人個資外洩的風險（與會者 TP-PM-02）。不僅如此，有些申請案件早已存在代辦機構（如土地代書），申請人很自然傾向委由專業代理人處理（與會者 TP-KT-01）。換言之，以上因素說明了申請人素質、設

備與習慣三者，多少決定了跨機關全程式網路申辦推動的合理性。

## (2) 案件屬性

目前全程式申辦案件以簡易案件為主，跨機關性質的人民申請案件之所以無法實現全程式申辦，多基於以下因素：第一，應備證件數量過多，或事實上無法透過線上查詢者；第二，透過線上程序無法有效、安全地完成申請事項。就前者而言，站在民眾角度，其必須將應備證件掃描後，才能將相關證件上傳給相關機關處理，倘若這類證件數量過多，掃描上傳作業勢必不符成本效益。站在行政機關角度，縱使民眾成功掃描上傳資料，還必須配備足以承載的系統，以及線上作業的能力。由於應備證件過多對於官民雙方構成嚴重考驗（與會者 TP-RD-01），故這類案件至多只能提供表單下載的服務，無法全然透過線上方式辦理。

其次，儘管臺北市政府早已提供「免書證免謄本」服務，相關應備證件只要屬於市府資料庫可查詢範圍者，民眾即毋須檢附此等資料，但人民申請案件應備證件種類繁多，尚有許多資料非前述資料庫所能查詢者，或根本沒有線上查詢可能性的資料（如租賃契約、利害關係人同意書），這類資料有賴申請人主動提供，很自然構成全程式申辦的障礙（與會者 TP-PM-02、TP-CP-01）。

又，許多申請案件之處理已超越書面資料審核範疇，非透過「實地」查核幾乎無法有效完成，如對申請者個人身分評估與訪查（如請領補助金、申請國籍）、現場會勘（如八大行業）、實體物件審查（如查驗娛樂票卷、審查建築圖）、涉及機關印信（如宗教業務）、以及當事人親自參與才能解決者（如調處會議）等，這類案件處理時間往往較為冗長，其本身也無法透過線上程序有效處理（與會者 TP-CP-01）。此外，還有一些典型的臨櫃實務（如身分證發放），則是基於個資的保護，僅透過線上程序完成恐引發安全疑慮。基於以上因素，全程式申辦案件絕大多數係為簡易類型案件。

綜合上述，透過臺北市政府於市民 e 點通之推動經驗觀察，行政部門欲藉由資訊平台之建立提供全程式 e 化服務，當前仍有諸多「不利因素」尚待克服，包括：**法規制度面**之現行法令限制，**科技技術面**之資訊技術支援程度與整備度、隱私和資訊安全、資料庫與相關系統之整合，**組織運作面**的信任、風險與責任考量，**跨域治理面**之機關首長彼此間對於權力釋放的顧慮，此外，尚須一併將服務使用者和案件之屬性納入思慮，誠見資訊技術之有限性，亦更能理解非全程式 e 化服務存在之妥協性與無奈感。

## 伍、影響電子化跨機關整合服務之關鍵因素分析

作為探討電子化跨域治理關鍵影響因素之初探性研究，首先，本研究經廣泛的資料蒐集並研讀相關重要文獻，參酌 Schooley 與 Horan (2007) 所提分析架構為基底，並修正彙整成一套包含法規制度、科技技術、組織運作及跨域治理四大主要構面，且具全面性思維之影響因素架構。其次，以上述國外實證研究與文獻理論所統整之四大主要構面為基礎，進行我國三項電子化跨域治理的個案分析，從中發現重要影響因素並進行整理，據以作為未來我國行政機關欲推動電子化跨域治理時，可用以預作評估或診斷之參考架構。此外，透過前述多場的深度訪談及焦點團體座談，本研究試圖歸納整合各個案間所發現影響電子化跨域服務整合之主要因素，並使其與由西方文獻所歸納之要項進行對照與對話（見表二）。

承上述，本研究藉由跨個案分析歸納了二十四項可能影響政府機關進行電子化跨域治理之主要影響因素，包括：（一）法令限制、（二）資料隱密性、（三）主管支持程度、（四）先前資料分享經驗、（五）資訊安全、（六）資料交換需求頻率、（七）資料分享互惠公平性、（八）系統介接技術、（九）資料不可互用性、（十）非一條鞭式的機關運作設計、（十一）行政末梢的不可掌握性、（十二）資料需求的比例原則、（十三）中央資料庫未能整合、（十四）便民不便官、（十五）中央法規 / 政策未能整合、（十六）案件屬性、（十七）使用者屬性、（十八）現有資料庫未充分整合、（十九）信任、（二十）風險與責任、（二十一）資訊技術整備度、（二十二）機關首長間權力釋放問題、（二十三）員工抗拒，及（二十四）他機關合作意願。

若進一步觀察上述經本研究所發掘之二十四項影響因素，可發現其中三項個案皆提及之首要關鍵因素，包括：法令限制、資料隱密性、主管的支持，及資訊安全考量等四項。其次，發生於兩項個案中的影響因素則包括：中央部會資料庫間未能整合、信任問題、他機關合作意願、資料需求的比例原則、機關首長間權力釋放問題，及風險與責任等六項因素。就跨個案研究而言，可以初步地說明在本土系絡推動電子跨域治理整合時，較頻繁出現的影響因素便是上述十項要點，而在未來實證推動電子跨域整合時，應將其視為首要考量之重點，可先期進行規劃這些因素的克服或制度形塑建制。

表二 電子化跨域治理影響因素架構與個案研究發現對照表<sup>8</sup>

電子化跨域治理之關鍵影響因素		個案研究發現			
構面	因素	個案發現之因素	NICE圈	救生圈	臺北市民e點通
法規制度面	制度安排	中央法規、政策未能整合		◎	
	法律規範	法令限制	◎	◎	◎
	隱私權保障	資料隱密性	◎	◎	◎
科技技術面	技術系統限制	資訊技術整備度			◎
	資訊安全	資訊安全	◎	◎	◎
	系統規格	系統介接技術	◎		
	資料庫設計	現有資料庫未充分整合			◎
		中央資料庫未能整合		◎	◎
	資料交換頻率	資訊交換需求頻率	◎		
組織運作面	預期或共享的利益	資料分享互惠公平性	◎		
	對變革的抗拒	員工抗拒	◎		
	信任	信任		◎	◎
	組織結構	非一條鞭式的機關運作設計		◎	
		行政末梢的不可掌握性			◎
	行政流程	便民不便官		◎	
合作關係	先前分享經驗	◎			
跨域治理面	共同目標	他機關合作意願		◎	◎
	資料庫擁有權	資料需求的比例原則	◎	◎	
		資料不可互用性		◎	
	主管的支持與領導	主管的支持	◎	◎	◎
	需放棄原有權威的程度	機關首長間權力釋放問題		◎	◎
	參與者所需承擔的責任、責任範圍	風險與責任		◎	◎
N/A	案件屬性				◎
N/A	使用者屬性				◎

資料來源：本研究整理。

<sup>8</sup> 相較於由先前文獻所歸納出之影響因素，本研究從三項個案中所歸結之因素，或許因本土系絡與國外之差異，或因三項個案皆來自於公部門，亦或因個案所承載因素之有限性，以致有若干西方文獻中所列因素，並未於研究個案中被提及，例如：法規制度面之管轄權限制；科技技術面之資訊流、系統成本、系統複雜性、資料結構、資料交換標準、電子資料交換相容性，及資訊品質；組織運作面之參與程度、文化差異、對網路的信任程度、可衡量性、互賴性、資訊交易成本、符合組織任務需求；以及跨域治理面之權力關係、組織自主性、參與者角色、成員結構、權力劃分、規定與規範、完善計畫、決策過程、界定權力、財務資源、目標明確性、參與組織數目、誘因設計、主導者影響力、溝通協調、資料財產權、組際關係、績效評定限制、方案管理，和不同階段之推動者等因素。

此外，本研究採取個案研究的價值，便在於透過探討個案實踐的推動實務，瞭解實際推動電子跨域治理時的影響因素，以作為理論文獻探討的補充。以「臺北市民 e 點通」為例，參與座談者所提及之「案件屬性」及「使用者屬性」便是過往文獻或個案研究中並未聚焦凸顯者，然而卻在本研究個案探討過程中發現其對電子跨域整合的關鍵影響，因此對於後續的個案實務推動，或理論建構分析均可收延伸補充之效。同時亦提醒未來我國政府部門欲推動相關電子化跨域治理或跨機關服務項目整合計畫時，不但需關注相關文獻已昭示之影響因素，更需注意並非所有類型之服務項目，皆適以電子化跨域整合方式提供。

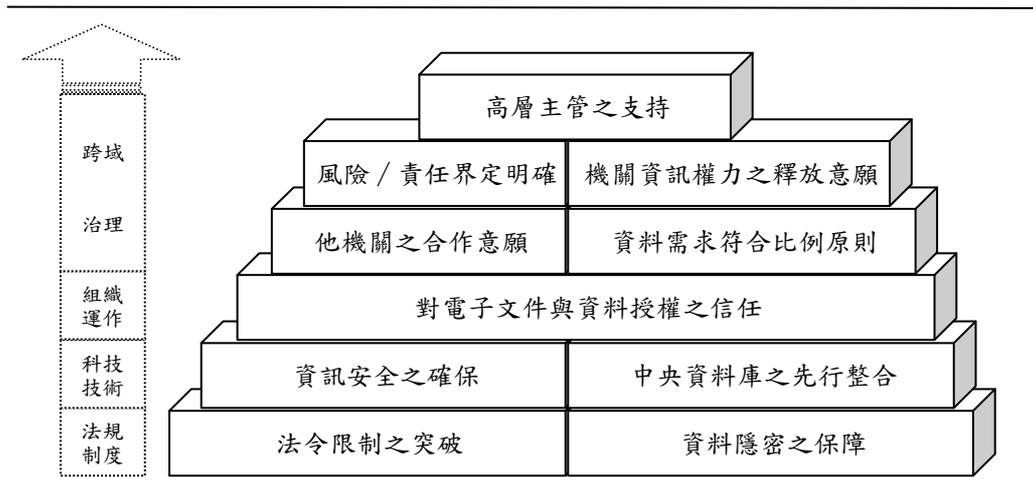
## 陸、討論與結論

本文於前將實體跨域治理之觀念予以延伸，並揉合資通訊科技之技術概念，針對「電子化跨域治理」概念加以定義。藉由本文之文獻探討與跨個案研究，吾人可以發現，電子化跨域治理之本質及其所遭遇的困難仍與實體的跨域治理相似，但卻更多了 e 化的元素。在公部門的系絡中，政府相關法規的限制（Scholl & Klischewski, 2007）、法令彼此間的不一致（Anthopoulos et al., 2006; Scholl & Klischewski, 2007; Wimmer, 2002b）、主管支持與否（Gil-Garcia et al., 2007; McAdam & Donaghy, 1999; Thong et al., 2000）、機關間的信任程度（Luna-Reyes et al., 2007; Schooley & Horan, 2007）與合作意願（Fedorowicz et al., 2009）、機關人員對於風險與責任之考量（Fedorowicz et al., 2007; Fedorowicz et al., 2009），以及各機關及其首長對於業務權責、資訊領域權的觀念未能改變（Bekkers, 2007, 2009; Boonstra & de Vries, 2005; Fedorowicz et al., 2007; Hesson & Al-Ameed, 2007; Kumar & van Dissel, 1996; Schooley & Horan, 2007），不僅多屬實體世界中推動跨域治理的障礙因素，而更如過去文獻所指，於 e 化世界裡造成各業務相依機關間無法促成後端平台全面整合，而僅能以跨機關平台做介接，或透過批次資料之傳遞進行資料交換，尚無法達到資料庫整合、資料共享的終極目標。除此之外，個資保護及資訊安全等系統建置之傳統議題（Soliman & Janz, 2004），依然存於電子化跨域治理或服務整合之關鍵考量地位。

事實上，吾人以為，這樣的觀察結果毋寧是十分值得玩味的。蓋行政機關推動電子化跨域治理或整合服務之主要目的，無非是期待藉由 e 化手段，簡化行政流程、減少決策程序，透過服務或管制效率的提升，進而達到提高民眾滿意度、或降

低民眾洽公成本之目的。然而，在服務串連（NICE 工作圈）、資料共享（救生圈），或資料庫與流程整合（救生圈與臺北市民 e 點通）等推展過程中，仍然是在官僚體系當中運作；也因此，若從 Herbert A. Simon（1976）的角度來看，所有的行政行為皆是決策行為的表徵，則無怪乎即便是政府 e 化方案之推動，當中各機關、各階層官僚對於是否願意參與是類計畫的決策與判斷，仍是最主要的關鍵，於此，亦也造成實體世界跨域治理之影響因素，諸如法規限制（或未修正）、主管支持程度、合作意願、信任與權力釋放等，同樣牽絆著行政機關與官僚對於 e 化事務配合的決策行為。同時亦呼應了 Scholl 與 Klischewski（2007）所指，影響跨組織間進行資訊整合與共享的挑戰與限制，大多都不是資訊科技的問題此一主張。

尤其，前述十項核心因素中，在如法令鬆綁或配套，以及技術支援或基礎設施需求等基本性因素之外，屬於組織運作面和跨域治理面之關鍵影響因素便佔了六項，亦也呼應了學者們的剴切指陳（Bekkers, 2007, 2009; Boonstra & de Vries, 2005; Fedorowicz et al., 2007; Fedorowicz et al., 2009; Hesson & Al-Ameed, 2007; Kumar & van Dissel, 1996; Schooley & Horan, 2007），在公部門施行電子化跨域或跨組織治理，實須考量其系絡之特殊性，絕對不是一個單純的「管理」問題，而是一項需要去調和各方利害關係人之需求、價值或衝突之「治理」議題。承此，本文將前所歸納影響公部門推展電子化跨域治理之十項主要關鍵因素，依其所屬不同層面，繪如圖一所示，期以「堅石」為喻，供學術與實務界後續發展參考。



圖一 電子化跨域治理關鍵因素

資料來源：本研究。

故，未來行政部門如欲推動涉及電子化跨域治理性質之專案時，除資訊安全、系統介接、系統相容性等障礙或可透過 e 化途徑加以克服，其他如法規制度面及治理過程中政治因素，顯係至為關鍵之影響因素，且這些問題似乎多無法以 e 化的方式予以解決，尤應於計畫開展前針對此些障礙與執行困難，多加投入心力思考並預先設法解決或取得夥伴機關之共識，避免具良善美意之計畫終致功敗垂成。因此，基於文中個案之推展經驗及所遇困難，本文建議未來行政機關於推動電子化跨機關整合服務時，可從以下策略方向展開思考：第一，在法規制度面，宜：(1)先盤點並針對過時或對電子跨域整合產生影響之業務法令進行修改，或在健全軟、硬體資訊安全建設（如自然人憑證、SSL 加密處理等）的前提下適度鬆綁，以提高公務人員的協力意願；(2)重新檢視個人資料保護法，思考對於公務人員因執行公務之必須，且已盡查證資料索取者身份之責任，非因假借職務上之權力、機會或方法等故意犯意，而不慎洩漏個人資料者，減輕或降低、甚或免除其刑責之修法方向之可能，如此方能卸下承辦人員於電子化跨機關協力時之心理障礙。第二，在科技技術面，建議由中央帶頭進行政策及資料庫整合，即可由行政院研考會針對各部會內部法規不一致處進行通盤檢討，並邀請各部會進行修法建議討論，並搭配組織改造的機會進行中央層級資料庫之整合；如此，由中央從業務區塊的角度建置整合系統，當可使地方機關在索取跨域（特別是上級政府或平行政府）資料時，大幅減少行政溝通成本，有效改善政府的服務效能。第三，在組織運作面，建議可採漸進主義變革，逐步化解業務承辦人員對於電子文件的疑慮，從而建立其對於電子文件與授權模式之新信任關係。第四，在跨域治理面，則建議：(1)由機關首長親自扮演電子化跨機關整合服務之推動與倡導角色，並進行行政障礙排除及資源整合之主要推動者，以期扮演變革代理人之角色；(2)便民與簡政（便官）同步改革，除滿足機關外部顧客之需求外，更應先瞭解機關內部顧客的日常工作實務（如工作壓力、使用習慣、規則與法令等），做好完善規劃與配套措施，以獲致內部顧客的認同與支持；(3)建立小贏聯盟，亦即選取一些抗拒程度不高、資料隱密性較低，或彼此都有資訊分享需求的少數機關作為電子化跨域合作的試辦對象，累積一定經驗與共同見證成果後，再逐步將變革成果推廣到其他機關；(4)提供資訊領域共享誘因，即為消弭或降低須資料分享的機關對於資訊權力稀釋的疑慮，並提高彼此合作及資訊釋放之意願，上級機關應盡可能全力提供預算、人力、技術等資源支持作為配合誘因，尤更建議可將是類計畫納入重點施政計畫中，且一併納入機關首長績效考核評量項目，期能提高其配合意願；(5)建立資訊協力合意書，即透過合意書之擬定，

將資料共享雙方間之責任與義務關係加以明訂，有助於資料意外發生時之責任釐清或降低承辦人對於責任風險之疑慮。

此外，在未來的研究努力上，建議後續研究者，除藉由觀察個案之擴展以期對關鍵影響因素之界定能更形完備周延外，更可進一步針對影響因素彼此間之因果關係及影響程度強弱等面向，從質化或量化途徑做更精確的釐清和更細緻的分析，俾以提供學術界更為深入的理解，以及實務界更具參考性之規劃藍圖。

## 參考文獻

- 江明修、曾冠球（2009）。政府再造：跨部門治理的觀點。 **國家菁英季刊**，5（1），97-122。
- 李長晏（2008）。英國跨域治理的制度發展。 **研考雙月刊**，32（5），34-45。
- 林水波、李長晏（2005）。 **跨域治理**。臺北：五南。
- 林慈玲（2008）。日本的廣域行政。 **研考雙月刊**，32（5），46-57。
- 紀俊臣（2008）。論台灣跨域治理的法制及策略。 **研考雙月刊**，32（5），26-33。
- 趙永茂（2003）。台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探。 **政治科學論叢**，18，53-70。
- 趙永茂（2008）。地方與區域治理發展的趨勢與挑戰。 **研考雙月刊**，32（5），3-15。
- Anthopoulos, L., P. Siozos, A. Nanopoulos, & I. A. Tsoukalas (2006). The bottom-up design of e-government: A development methodology based on a collaborative environment. *e-Service Journal*, 4(3), 3-24.
- Becker, J., L. Algermissen, & B. Niehaves (2006). A procedure model for process oriented e-government projects. *Business Process Management Journal*, 12(1), 61-75.
- Bekkers, V. (2007). The governance of back-office integration: Organizing co-operation between information domains. *Public Management Review*, 9(3), 377-400.
- Bekkers, V. (2009). Flexible information infrastructures in Dutch e-government collaboration arrangements: Experiences and policy implications. *Government Information Quarterly*, 26, 60-68.
- Boonstra, A., & J. de Vries (2005). Analyzing inter-organizational systems from a power and interest perspective. *International Journal of Information Management*,

25, 485-501.

- Dias, G. P., & J. A. Rafael (2007). A simple model and a distributed architecture for realizing one-stop government. *Electronic Commerce research and Applications*, 6, 81-90.
- Eynon, R., & W. H. Dutton (2007). Barriers to networked governments: Evidence from Europe. *Prometheus*, 25(3), 225-242.
- Fedorowicz, J., J. L. Gogan, & C. B. Williams (2007). A collaborative network for first responders: Lessons from the CapWIN case. *Government Information Quarterly*, 24, 785-807.
- Fedorowicz, J., U. J. Jr. Gelinias, J. L. Gogan, & C. B. Williams. (2009). Strategic alignment of participant motivations in e-government collaborations: The Internet Payment Platform pilot. *Government Information Quarterly*, 26, 51-59.
- Gil-Garcia, J. R., I. Chengalur-Smith, & P. Duchessi (2007). Collaborative e-government: Impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. *European Journal of Information Systems*, 16, 121-133.
- Gouscos, D., M. Kalikakis, M. Legal, & S. Papadopoulou (2007). A general model of performance and quality for one-stop e-government service offerings. *Government Information Quarterly*, 24, 860-885.
- Hammer, M., & J. Champy (1993). *Reengineering the corporation*. London: Nicholas Brealy.
- Hesson, M., & H. Al-Ameed (2007). Business process reengineering in UAE public sector: A town planning case study. *Business Process Management Journal*, 13(3), 348-378.
- Hughes, M., M. Scott, & W. Golden (2006). The role of business process redesign in creating e-government in Ireland. *Business Process Management Journal*, 12(1), 76-87.
- Kettl, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(s1), 10-19.
- Krueger, R. A., & M. A. Casey (2009). *Focus groups. A practical guide for applied research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kumar, K., & H. G. van Dissel (1996). Sustainable collaboration: Managing conflict and cooperation in interorganizational systems. *MIS Quarterly*, 20(3), 279-300.
- Kunstelj, M., & M. Vintar (2004). Evaluating the progress of e-government development: A critical analysis. *Information Polity*, 9, 131-148.
- Luna-Reyes, L. F., J. R. Gil-Garcia, & C. B. Cruz (2007). Collaborative digital

- government in Mexico: Some lessons from federal web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, *24*, 808-826.
- McAdam, R., & J. Donaghy. (1999). Business process re-engineering in the public sector: A study of staff perceptions and critical success factors. *Business Process Management Journal*, *5*(1), 33-49.
- O'Toole, L. J. Jr. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, *57*(1), 45-52.
- Scholl, H. J., & R. Klischewski (2007). E-government integration and interoperability: Framing the research agenda. *International Journal of Public Administration*, *30*, 889-920.
- Schooley, B. L., & T. A. Horan (2007). Towards end-to-end government performance management: Case study of interorganizational information integration in emergency medical services (EMS). *Government Information Quarterly*, *24*, 755-784.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior* (3<sup>rd</sup> ed.). New York: Maxmillan.
- Soliman, K. S., & B. D. Janz (2004). An exploratory study to identify the critical factors affecting the decision to establish Internet-based interorganizational information systems. *Information & Management*, *41*, 697-706.
- Stemberger, I. M., & J. Jaklic (2007). Towards E-government by business process change: A methodology for public sector. *International Journal of Information Management*, *27*, 221-232.
- Thong, J. Y. L., C. S. Yap, & K. L. Seah (2000). Business process reengineering in the public sector: The case of the housing development board in Singapore. *Journal of Management Information Systems*, *17*(1), 245-270.
- Volkoff, O., Y. E. Chan, & E. F. P. Newson (1999). Leading the development and implementation of collaborative interorganizational systems. *Information & Management*, *35*, 63-75.
- Weerakkody, V., S. Baire, & J. Choudrie (2006). *E-government: The need for effective process management in the public sector*. Proceedings of the 39th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Wimmer, M. A. (2002a). Integrated service modeling for online one-stop government. *Electronic Markets*, *12*(3), 149-156.
- Wimmer, M. A. (2002b). A European perspective towards online one-stop government: The eGOV project. *Electronic Commerce Research and Applications*, *1*, 92-

103.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Calif.: Sage Publications.

Zuurmond, A. (2005). Organizational transformation through the Internet. *Journal of Public Policy*, 25(1), 133-148.

## 附錄 深度訪談及焦點團體座談受訪者編碼表

執行方式	研究個案	場次	受訪者職稱	編碼
深度訪談	高雄 NICE 工作圈		科長	NI-TB-1
			主任	NI-LA-1
			主任	NI-KH-1
			先生	NI-H1-1
			主任	NI-H1-2
			主任	NI-H1-3
			科長	NI-PI-1
	高雄救生圈		課長	NI-DA-1
			科長	SO-SW-1
			科長	SO-RO-1
			課員	SO-DA-1
			課員	SO-DA-2
			簡任分析師	SO-FC-1
			主任	SO-H2-1
焦點團體座談	臺北市民 e 點通	第一場	社福員	SO-SW-2
			稅務員	SO-TB-1
			課長	TP-KT-01
			科員	TP-KT-02
			科員	TP-KT-03
			股長	TP-LD-01
			股長	TP-LA-01
			辦事員	TP-ED-01
			科員	TP-ED-02
			股長	TP-IT-01
			管理師	TP-IT-02
		第二場	管理員	TP-PM-01
			科員	TP-PM-02
			科員	TP-PT-01
			秘書	TP-UD-01
			組長	TP-RD-01
			督導	TP-FT-01
			股長	TP-FT-02
			專員	TP-SW-01
			專員	TP-SW-02
			股長	TP-CR-01
			科員	TP-CR-02
股長	TP-CP-01			
科員	TP-CP-02			

# Influential Factors of Electronic Cross-Boundary Governance: An Exploratory Study with Multiple Cases

Lung-Teng Hu, Kuan-Chiu Tseng,  
Chih-Kai Chang, Rong-Chih Huang\*

## Abstract

Accompanying with the rapid evolution of information and communication technologies, customer service delivery has been confronted a radical transformation in both the public and private sectors. One-stop service with inter-organizational integration, even joined-up government, has become a beautiful vision as well as desired expectation of future public service. As a strong body of literature in business process reengineering and interorganizational system presents the possibility of ubiquitous public service delivery, however, we still do not have a clear idea in terms of what factors that may influence agency's decision to adopt or not to adopt electronic cross-boundary initiatives. Still, we remain unclear about the critical success factors of such electronic cross-boundary public initiatives.

---

\* Lung-Teng Hu, Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University; Research Fellow, Taiwan e-Governance Research Center.

Kuan-Chiu Tseng, Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University; Research Fellow, Taiwan e-Governance Research Center.

Chih-Kai Chang, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, National Chengchi University; Ph.D. Student, Department of Public Administration and Policy, University of Georgia; Doctoral Research Fellow, Taiwan e-Governance Research Center.

Rong-Chih Huang, Master, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University.

Therefore, the present paper aims to explore the factors which may influence public agency's intention of adopting electronic cross-boundary initiatives to provide integrated public services. On the other hand, the critical success factors of such back-office reforms in the public sector will be examined as well. In addition to the literature reviews of business process reengineering and interorganizational system theories, multiple case studies in Taiwan's government agencies along with in-depth interviews and focus group interviews were employed as the primary methods of the study. Research findings and implications for the application of electronic cross-boundary governance in Taiwan will be discussed at the end of the present paper.

**Keywords:** electronic governance, cross-boundary governance, e-government, back-office integration, interorganizational system

