

# 政府數位轉型：創新變革？還是追新而已？

口述作者 ■陳敦源 / 國立政治大學公共行政學系教授

文字整理 ■何瑄芳 / 國立政治大學公共行政學系

隨著數位科技及網絡時代的蓬勃發展，許多傳統產業、企業組織及國家政府皆無不受其影響與衝擊，因此，跨部門的組織紛紛開始倡議並且推動數位轉型 (digital transformation)，然而，相較於私部門組織為迎合消費者需求，改變速度較快且多元化，政府公部門雖然努力推動，但其相關政策活動究竟是創新、還是追新而已？

## 何謂「數位轉型」？

數位轉型的轉型 (transformation) 一詞，亦有突變 (mutation) 的意思，係指從一種型態轉變為另一種型態，也就是說，由資訊及通訊科技 (ICT, Information and Communication Technology) 所帶來的第四次工業革命，組織需做好統合性的超前部署，使各類組織皆能在數位科技導引及其創造出的可能性中，跟上時代腳步使組織能夠更有效率、更節省資源、以及更符合民眾 (或消費者) 的需求。

數位轉型大致可分為二種，其一為被動轉型；另一為自動轉型。若從政府角度來看，

前者可以民意表達模式轉變為代表，過去政府運作需要民意代表從中表達意見，而現今則因應數位科技的發達，民眾本身可透過網絡平臺表達民意；後者則是政府主動從紙本資料轉換為數位資料進而形成資料庫，不但改變民眾尋找政府資訊的方式，也形成大數據資料庫，可以作為政府循證決策 (evidence-based decision making) 的基礎。

數位轉型對於企業來說，因為有較大的誘因及壓力，推動的速度較快，比方說，新冠狀肺炎 COVID-19 肆虐下，許多傳統企業及商家小店若未跟上加入 Uber Eats 或 Food Panda 等美食外送平臺，相較於註冊商家其收入會受到相當大的影響及損失；然而，對於民主國家政府來說，因為政黨有選舉競爭力壓力，數位轉型可能是政黨的政見口號，不過，如果數位轉型牽涉到超過選舉週期 (四年) 的長期規劃與資源投注，民主政府比較難去推動這種公共政策。

## 重新定位政府之角色

從公共政策的角度來看，因為資訊通訊科技的發展，政府相對於社會角色無可避免且大多是被迫地需重新定位，比方說，依 Uber 的例子來說，它的出現使得消費者的交通選擇更加多元，不過，Uber 衝擊到一向受政府高度管制的職業小客車市場，當然，因為管制困難事實上也給大家重新思考政府管制職業小客車的必要性在哪裡？有人說政府有必要管理，但管理的理由為何？若說駕駛技術，現今馬路規劃大多良好且以後也會有自動駕駛技術的成熟，人為的因素降低，再加上如今有 Google Map 的導航技術支援，駕駛也不需熟門熟路才能勝任，那政府還要管制什麼？所以，Uber 的創新迫使政府部門重新思考其在職業小客車的市場管制必要性，不過，公共政策也是政治，舊有的管制模式積累了大量的既有利益，因此，我國 Uber 的爭議到最後的妥協是「多元計程車」方案，Uber 的駕駛也要通過與目前職業計程車業者一樣的規範，並且掛上紅字車牌，這些可能已經沒有必要的管制模式因為舊有管制框架下的既得利益而被保存下來。不過，類似的個案未來只會越來越多，政府因此需不斷回應科技創新，並且重新思考其定位角色，才不會讓自己成為科技創新大步向前行時刻的絆腳石。

## 政府數位轉型五大策略性重點

承接前述之政府數位轉型的論述，我個

人認為政府未來實踐公部門數位轉型的策略思考，應該有五個重點：

第一個是「資料治理」(Data Governance)，政府倡議大數據已經有很多年了，但是大數據是否存在甚至發揮其功能的關鍵，是政府的資料治理能力，也就是說，政府需先將公部門相關資料在精準、及時與效率的原則下建構成為大數據資料庫，不然大數據的概念只是空談而已。比方說，台灣等公車 App 開發背後，基本上是由一個「物聯網」(IoT, Internet of Things) 衛星定位技術支援的完整資料庫；再例如，政府人事管理的資料庫，其內容與可以作大數據分析的資料庫相差太遠，導致人事人員還必須花大量精神協助上級機關進行調查然後呈報資料。綜括而言，政府唯有先將資料治理做好，大數據應用才能到位，政府在決策上的數位轉型才能繼續執行並落實，而完整且質量皆優的資料庫治理是一切之基礎。

第二個是組織領導 (Organizational Leadership)。數位轉型對公務體系來說，其成功的關鍵在於領導，比方說，領導者本身是否具有數位轉型的相關知識與意識，或是他是否有感甚至親身參與網絡時代各種新科技所帶來的生活樣態，都是很重要的因素，比方說，民國 46 年次之前出生的人大多較不會使用電腦打字，有些人用的輸入法還是「秘書輸入法 (請他人代打字)」，而這個世代的人卻是現

---

在政府部門的領導階層，可知世代的差異性依然存在，所以領導者本身在快速改變的數位科技時代，面臨不斷的改革變動，領導者是否能與時俱進去做適當的改變及因應變革是很重要的。

第三個是財務上的資源 (Resources)。目前我國政府組織仍將資訊管理當作幕僚而非業務單位來對待，而在政府重業務的屬性下，資訊幕僚單位的工作也大多以「外包」方式作處理，但是如果推動數位轉型應成為政府一個重要政策，現今任何政府的業務都會產生翻天覆地的變化，因此，除非有非常良好的跨域協調機制，雖然技術性的外包現況依然存在，資訊幕僚單位起碼在決策與資源上，為了因應數位轉型作為組織核心業務，必須被視為一個「準業務部門」，這也是為何現今蔡英文總統將要成立一個數位發展部最重要的目地之一，將數位轉型的政策當作一項與其他部會業務同等的行政地位，特別是獨立的行政資源配置，這樣再與其他業務進行數位轉型的合作，才有可能真正推動公部門的數位轉型。

第四個是「公民參與」(Citizen Participation)。民主時代任何政策推動的正當性，主要還是來自於民眾的同意，我國目前在行政院層級有「公共政策網路參與平臺」(簡稱 Join 平臺)，人民可上去發表意見並且提案，

是一種電子連署(e-petition)的建置，事實上，政府數位轉型最終的目的，就是要達到民眾對於治理效能的滿意度，因此，民眾不滿意的管道建立更是我國政府吸取回饋及調整作為的重要契機，因此，政府數位轉型需有由下而上(Bottom-Up)的資訊供應管道；當然，在社群網絡發達的年代，各種社會參與平台除了有效地傳遞資訊以外，更可以主動且迅速地出由上而下(top-down)的進行群眾協力行動，這也是政府「群眾外包」(crowdsourcing)的重要基石所在，由於政府數位轉型將會造成政策或業務上真實的改變，過去只處理回應民眾訊息的公民參與作法，將無法達成政府數位轉型所需要的改變強度，因此，更多鼓勵主動且確實分享政府決策權力的公民參與機制，將有助於政府數位轉型的推動。

第五個是「沙盒機制」(Sandbox)。其現如今應用最多的就是金融科技(Fintech, Financial Technology)，由於金融業是高度政府管制的行業，而當現狀法規碰到金融科技發展時，很多創新的事基本上都是於法不合，因此，沙盒機制是推動金融業數位轉型非常關鍵的一項制度。最早由英國提出監理沙盒(Regulatory Sandbox)，其作用是在現況法規環境中開一個合法小缺口，設置一個實驗場所，在高度監督的狀態下交給業者一段時間去做實驗，期間法規命令將暫時脫離管制，等實驗結果出來

---

後再決定是否進行法規調適的工作。沙盒機制是現狀創新沒有辦法當中的辦法，希望能夠同時需顧及政府管制與創新管理兩類風險，因此，透過金融監理沙盒機制建立，金融科技創新得以持續發展。回頭看政府數位轉型，當然類似金融監理沙盒的背景，公共服務的創新一定會有許多現狀法律的限制，這些法令大多是前社群媒體時代所設立的，當然不足為奇，因此，政府數位轉型當然需要某種實驗精神在沙盒機制的建制，讓政府可以先蒐集資料、做實驗，再去設計改變的路徑，有時甚至可以進行道德沙盒(Moral Sandbox)的試驗，特別是政府許多政策需要面對道德或倫理上的爭議問題。

最後，由於我國政府在許多改革推動的深層價值上，仍然非常缺乏客觀實驗或是循證導向(evidence-based)的精神，因此，政府數位轉型實際上需要的，是一種不同於傳統組織變革的轉型策略思考。因此，如何避免新瓶裝舊酒的組織變革，前述所提到的五個數位轉型策略思考點，將會讓新的一波數位轉型與舊有組織變革模式有著根本的不同。過去組織無法變革的重要原因是一方面，組織領導未將組織管理當作一項業務來對待，另一方面是變革最關鍵的利害關係人被排除在外，因缺乏足夠的公民參與，讓變革失去了方向，因此，如果數位轉型只是組織過去變革作

法的新包裝紙，則變革的效能當然不會更好。所以我不希望用舊有的組織變革思維去想現今的數位轉型，而我認為與舊的組織變革最大的差異就是數位轉型不會停留在原地等你去做改變，而會直接迫使你去做改變，公部門領導必須誠實面對這種壓力；因為，政府與企業私部門相較起來變革的誘因已有落差，比如付費方式，企業組織為迎合顧客需要，改變速度快且多元，而政府相對較慢，但這也牽涉到政府的形象，有些時候想以維持現狀、維繫框架使得整個國家之運作能夠穩定，但改革的概念是在動態的環境下發生的，也是一種「在汪洋中修船」的改革作為，不積極去做，到時就會沉沒；如果修過頭，當下也會沉沒。因此，唯有政府在領導的正確認知下，預備適當的財務與組織資源、開放公民參與吸取正當性、在引入特殊制度(如沙盒機制)的保護下、對於超越選舉期程的政策規劃與執行(如資料治理)，主動先準備好，迎接新的數位改革時代與時俱進，才不會讓政府落入被數位科技與創新社會給拖著走的狼狽形象。



### 作者簡介

陳敦源教授為美國羅徹斯特大學(University of Rochester)政治學系博士，目前為國立政治

---

大學公共行政學系教授，其研究專長主要為民主治理、官僚政治、電子治理、公共政策分析與管理、全民健保與社會科學方法論等。陳教授曾擔任行政院公投審議委員會委員、政府服務品質獎評審委員、政府金檔獎評審委員與考試院文官制度改革委員會委員；此外，陳教授亦擔任《公共行政學報》的主編，以及《文官制度季刊》的編輯顧問。陳教授著作豐富，其中《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》一書，曾獲得科技部社會科學研究中心最佳學術論著補助獎勵，而其他的相關著作亦可見於《Public Administration》、《Administration & Society》、《Review of Public Personnel Administration》、《International Public Management Journal》、《台大政治科學論叢》、《文官制度季刊》、《行政暨政策學報》、《台灣衛誌》，以及《台灣社會福利學刊》等諸多專業學術期刊。