數位轉型與智慧政府的課責

政治大學公共行政學系
黃東益 教授

2020/07/30

大綱

一 從電子化政府轉向智慧政府

二 數位轉型的內涵與障礙

三 課責作為克服數位轉型障礙的機制

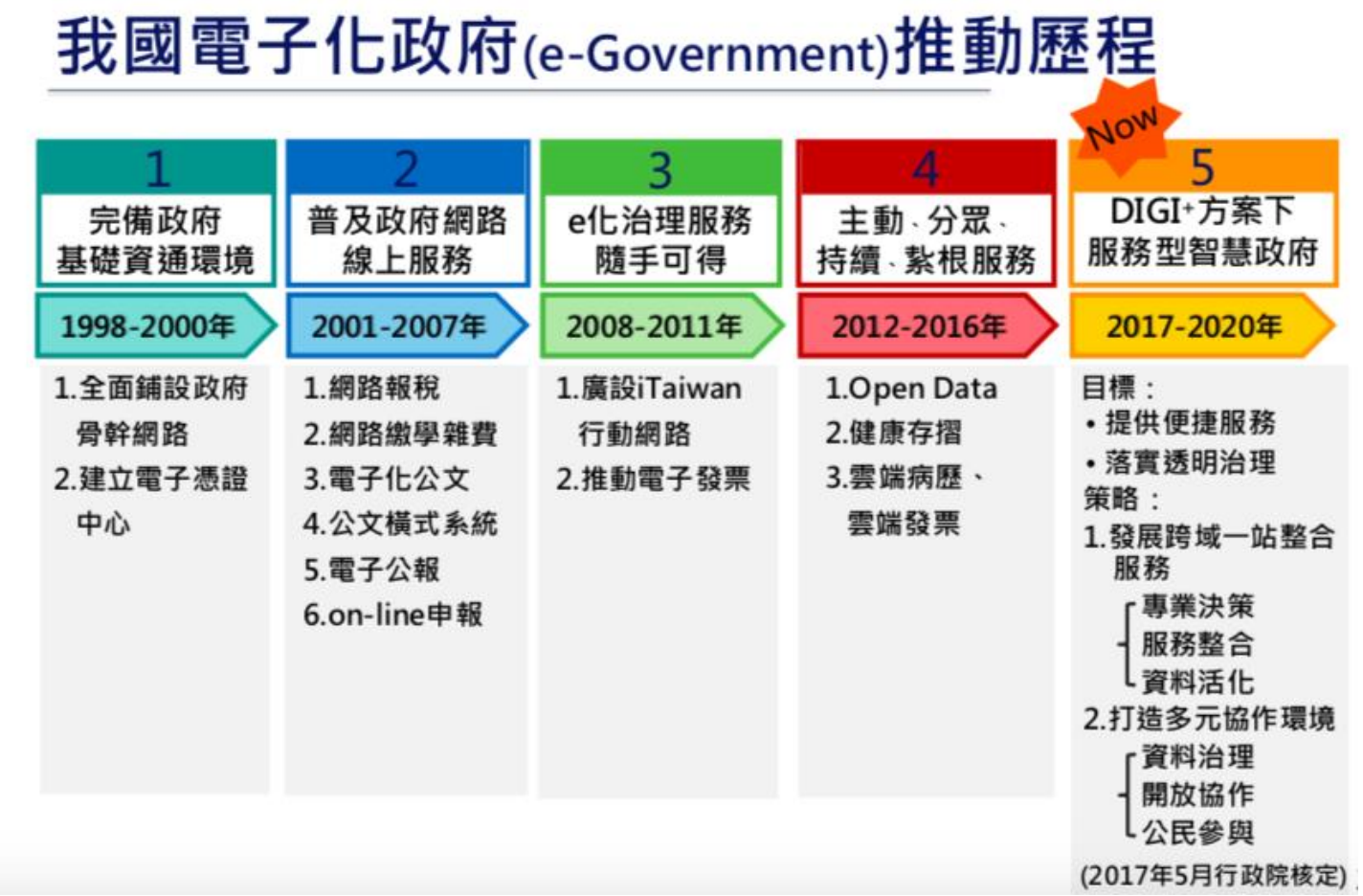
四 課責與智慧政府的建構：以eID為例

五 討論與建議

從電子化政府轉向智慧政府

臺灣電子化政府的推動歷程

國發會配合行政院「2017 – 2025 數位國家・創新經濟發展方案」，研議規劃「服務型智慧政府推動計畫」



國家發展委員會（2017）。服務型智慧政府推動計畫整體規劃。 取自：https://reurl.cc/E7xRVK。

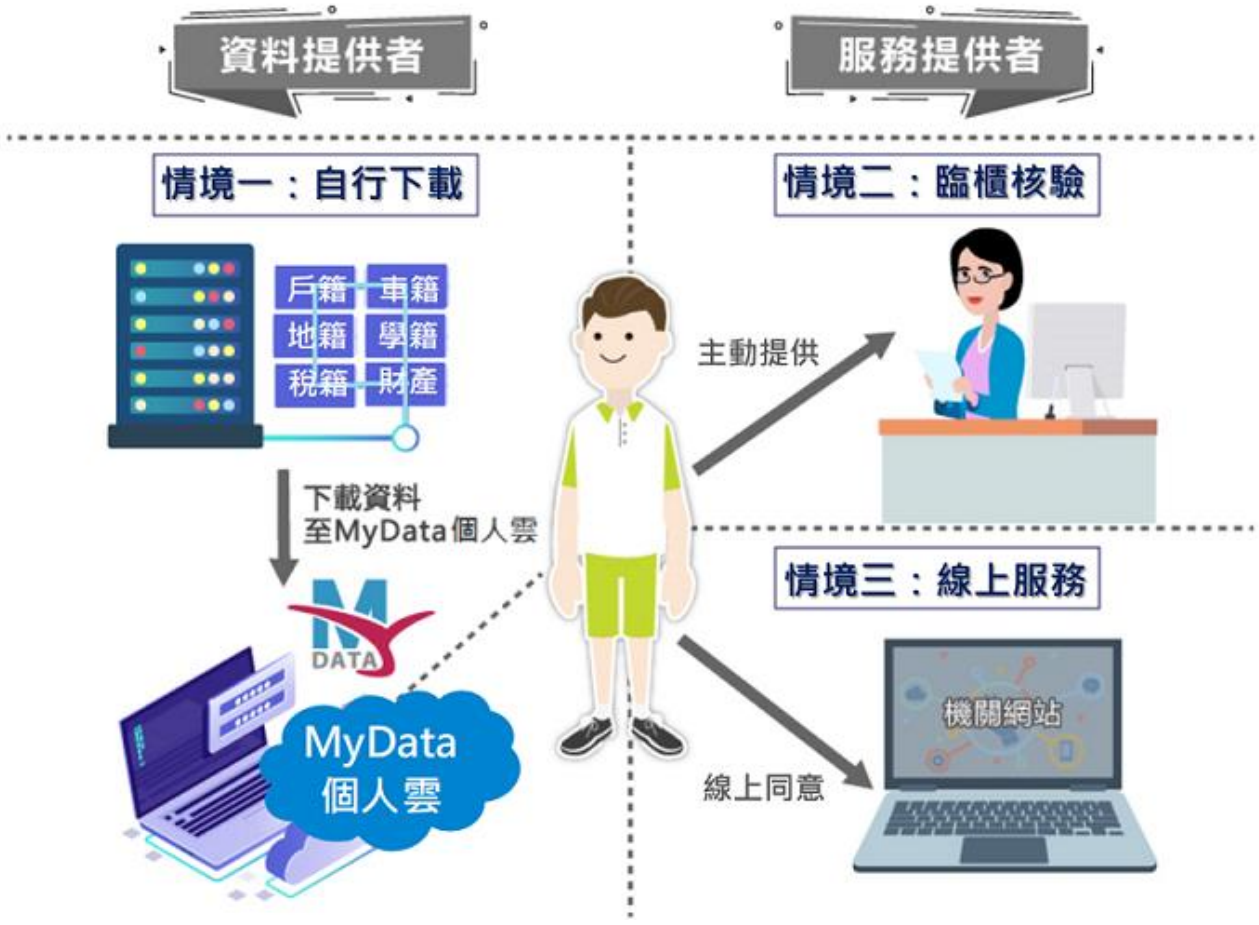
推動智慧政府方案的具體策略

- 「全面換發數位身分識別證」（New eID）
- 「建立具安全且可信賴的資料交換機制」（T-road）二大基礎架構
- 以資料為骨幹，進行資料去識別化，擴大個人化資料的應用（客製服務）

國家發展委員會（2019）。智慧政府行動方案。取自： https://reurl.cc/lVmeaj。

數位服務個人化（MyData）

資料擁有者可透過平臺驗證身分並線上同意後，自資料提供機關（如內政部）下載個人資料，提供服務機構使用



「MyData數位服務個人化」平臺。取自：https://mydata.nat.gov.tw。

數位轉型的內涵與障礙

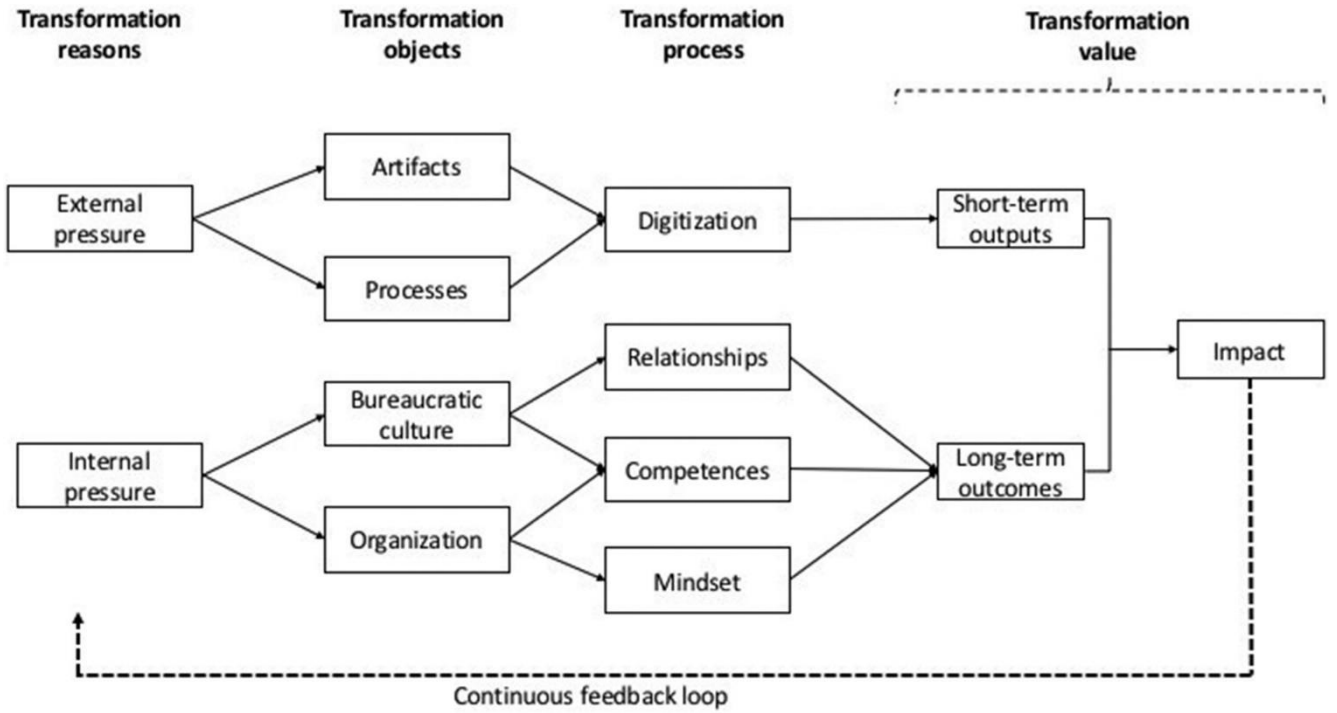
提高民眾辦理公務的效率，就是數位轉型的全部嗎？

- 大部分的數位政府計畫都只是改善現有服務，少涉及基礎的「數位轉型」
- 數位轉型能要驅動「組織結構」、「組織文化」的改革
- 改革不能只是引進IT，相反地，為了實現公部門數位轉型，公部門需要在流程、員工關係、人力與思維、政策與領導效能上進行根本性上的變革

Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, 36(4), 101385.

政府數位轉型的不同過程

- 外部壓力→軟硬體、流程上的轉型(eID與T-Road) →短期輸出
- 內部壓力→官僚文化、組織結構上的轉型 →長期效果



Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, 36(4), 101385.

政府數位轉型時，組織結構、組織文化上的障礙

組織結構	組織文化
• 不同部門同時執行不同轉型計畫，難以監管與評估計畫成效	• 轉型計畫可能是由外部諮詢團隊推動，缺乏政府內部的實際營運團隊（operational team）的推動與決策
• 數位轉型可能帶來的利益，分散在政府各個部門，因此缺少推動誘因	• 計畫初期推動成功，體制內的營運團隊缺乏持續運作的誘因與動力

- **數位轉型遇到的障礙，可以透過課責來處理嗎？**

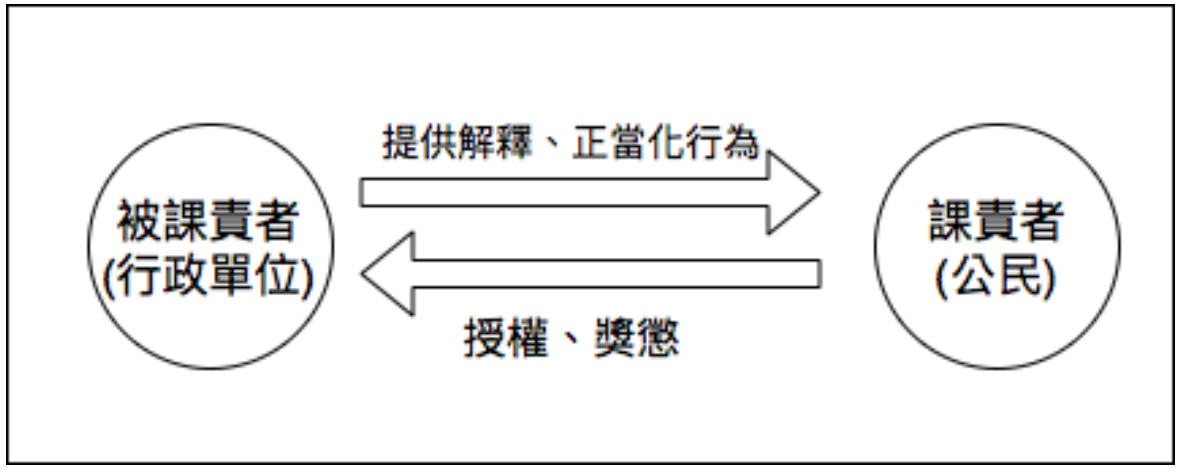
Howes, S., & Bishop, T. K. (2018). The hidden obstacles to government digital transformation. Institute for Government, London.

課責作為克服
數位轉型障礙的機制

課責的定義與流程

學者	定義
Romzek & Dubnick (1987); Boven (2014)	課責可以被視為一種社會關係，在這段社會關係當中，行為者有義務跟重要他人**解釋與正當化**其行為
Levine, Peters & Thompson (1990); Kim (2005); Pedersen & Nielsen (2016)	文官必須向民選官員**答覆或報告**相關事宜
Giddens (1984); Roberts, McNulty & Stiles (2005); Huse (2005)	行為者需要**闡明原因，並提供規範依據**，使公民認為該行為是有道理的
Przeworski, Stokes & Manin (1999); Ackerman (2004)	當公民可以應用**懲罰機制**來淘汰表現不良的政府，我們就說政府是有被課責的

課責的流程：委託-代理關係



課責的分類與策略

課責可以依照強制力的來源、程度分為四類

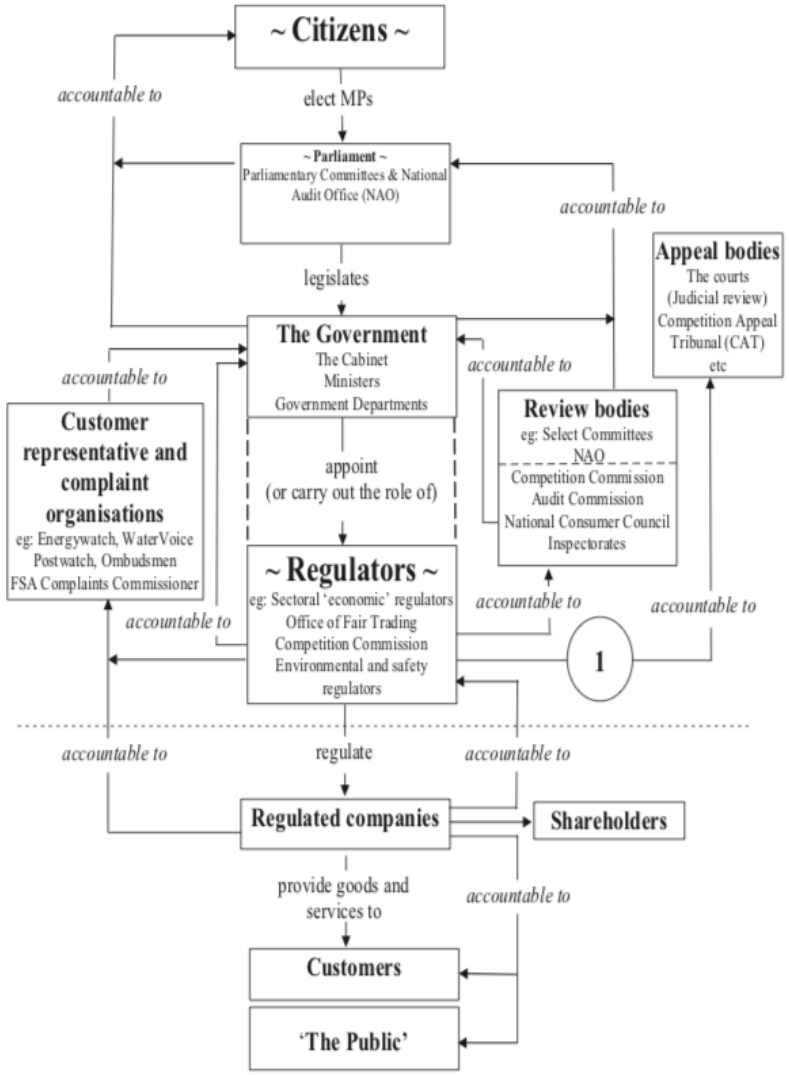
類型		控制來源(Source of Agency Control)	
		內部	外部
控制程度(Degree of Control Over Agency Actions)	高	官僚課責 - 層級節制的監督	法律課責 - 法規、契約簽訂的監督
	低	專業課責 - 專業同儕間的監督	政治課責 - 選民、民意代表的監督

達成課責的策略

- 政府內部組織結構與法規的調整
- 外部公民社會與民意代表監督

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. Public administration review, 227-238.

從內部組織結構來實現課責



- 獨立管制機關(IRAs)的360度課責
  - 解釋政策
  - 接受審核申請
  - 進行獨立審查
- IRAs通常是管制企業，但若今天違法的是政府？
  - Data Protection Authorities (DPAs)
  - 德國DPAs擁有與州同級的行政權力
  - 完全獨立原則（complete independence）
  - 但DPAs同樣面臨問題

Schütz, P. (2012). Accountability and Independence of Data Protection Authorities—A Trade-Off?. In Managing Privacy through Accountability (pp. 233-260). Palgrave Macmillan, London.

DPAs面臨的問題

- 缺乏民主合法性（誰來擔任資料保護專員？）
- 因預算、人員數量不足而導致監督效率不佳
- 難以處理現代資訊科技與法律規範外的新興議題
- 該如何解決？
  - 納入新的參與者：公民、CSOs、跨國網絡
  - 投入更多的預算與人力資源
  - 定義更具體的工作內容（e.g. 保護什麼隱私？）

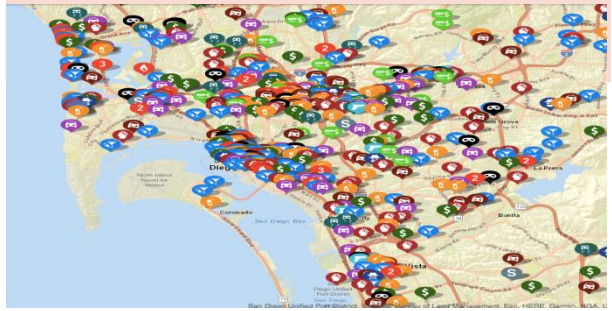
Schütz, P. (2012). Accountability and Independence of Data Protection Authorities—A Trade-Off?. In Managing Privacy through Accountability (pp. 233-260). Palgrave Macmillan, London.

從外部公民社會來實現課責

資訊科技發展下，一些課責方案特別強調由外部公民進行課責

互動課責(interactive accountability)

- 將政府資料整理為統計報告，再由機關**邀請公眾來參加座談會、聽證會**等形式的互動式會議
- 例：犯罪地圖



動態課責(dynamic accountability)

- 以開放政府資料系統為基礎，建立動態的施政資料庫，讓**公民自主針對政策績效進行詢問、課責**。
- 例：社會住宅戰情中心

公民提案課責(citizen-initiated accountability)

- 由**公民自主提出問題、建議與解決方法**。公民不僅要求政府負責，自己也在處理社會問題上扮演主要角色
- 例：JOIN平台

Schillemans, T., Van Twist, M., & Vanhommerig, I. (2013). Innovations in accountability: Learning through interactive, dynamic, and citizen-initiated forms of accountability. Public Performance & Management Review, 36(3), 407-435.

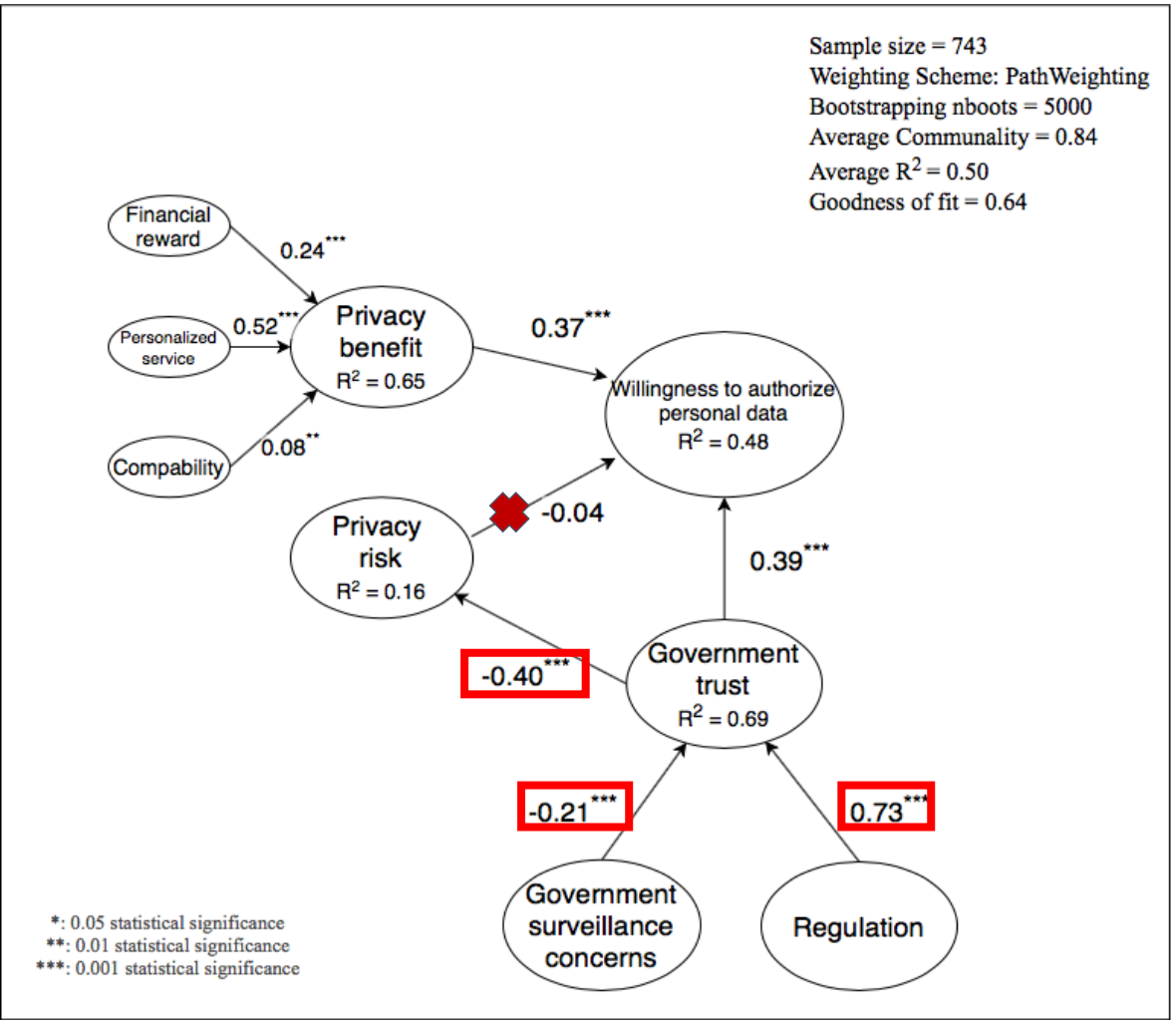
課責與智慧政府的建構：以eID為例

課責可作為一種隱私風險管理機制

- 在課責關係中，民眾可以要求被課責者提供解釋
  - 事前如何蒐集：我需要提供哪些資料？
  - 事中如何運用：資料是怎麼被使用的？
  - 事後如何救濟：出事要找誰？
- 當民眾感受不到管理機制時，會有三種不合作行為（Lwin et al., 2007）
  - 保留（withhold）：拒絕提供個人資料或拒絕使用服務
  - 保護（protect）：使用某些工具保護自身的線上隱私
  - 偽造（fabricate）：提供錯誤的個人資料
- 假如使用者都不願意透過New eID提供個人資料…？
  - 內部：政府管制（法規）的修正
  - 外部：公民個人資料自主管理機制

Lwin, M., Wirtz, J., & Williams, J. D. (2007). Consumer online privacy concerns and responses: a power–responsibility equilibrium perspective. Journal of the Academy of Marketing Science, 35(4), 572-585.

政府管制與法規的功能



- 2020年2月份透過政治大學選舉研究中心PollcracyLab，採網路調查形式，完成743份有效樣本
- 內部課責（政府管制 ）的效果
  - 民眾對政府管制認知會提高對政府的信任
  - 間接降低隱私風險認知
  - 間接提高資料授權意願
  - 政府監控疑慮會產生與管制相反的效果
- 隱私風險考量對民眾資料授權意願影響不顯著

外部引入公民監督：愛沙尼亞「Data-tracker」

- 提昇資料使用的透明度，讓公民自主管理隱私
- 公民可以登錄到自己的eID帳戶，查看哪些政府網站曾經要求存取過自己的個人資料（追蹤政府機構的**數位足跡**）
  - The tool gives citizens the possibility to always keep an eye on who is accessing their data

Data-tracker. Retrieved from https://e-estonia.com/data-tracker-build-citizen-trust/.

外部引入公民監督：愛沙尼亞「Data-tracker」

- Data-Tracker 追蹤範圍涵蓋愛沙尼亞四個主要的政府資料庫
  - 就業登記資料庫（每月11,767,330 次存取要求）
  - 健康資訊系統（每月8,828,045 次存取要求）
  - 人口登記資料庫（每月 7,298,599 次存取要求）
  - 健保基金資料庫（每月 7,182,244 次存取要求）
- e-Estonia的核心精神
  - 透明可以提昇公民對於機構的信任
  - 專責機構與專責法規

Data-tracker. Retrieved from https://e-estonia.com/data-tracker-build-citizen-trust/.

討論與建議

提高公民的隱私風險意識與自主管理能力

- 增強隱私風險意識
  - 辦理身分證換發時，公民風險意識的培力
  - 公部門舉辦個人資安演練，模擬隱私外洩情境
- 強化公民隱私的自主管理能力
  - 針對不同族群制定客製化的隱私管理機制（例如資訊代理人）
  - 當政府機關透過 New eID 存取個人資料時，應立即主動通知
  - 當其他服務商存取你的Google帳號時？

重視外部與內部的課責機制

- 內部：針對New eID的授權制定專門法規與機構
  - 明定公民在面臨New eID上隱私問題的救濟、課責程序
  - 專責機構可以由政府機關、國內CSOs、跨國機構等共同組成
  - 行使獨立審查權、法定行政預算、設立具體績效指標
- 外部：系統程式碼的開源
  - 愛沙尼亞將eID系統的程式碼都公布於開源軟體程式碼平臺上
  - 白帽駭客（ethical hacker）：協助測試系統安全性

What is Ethical Hacking? Retrieved from https://www.eccouncil.org/ethical-hacking/.

常任文官正向課責的可能

- 多數研究跟機制都忽略了課責的正向功能
  - Romzek 在2014年APSA（American Political Science Association）的演講
    - 『我們對於敘獎審查、獎金與獎勵發放或選舉勝利等正向課責的討論不多，大多數都聚焦在制裁跟懲罰等負向課責之上。』
  - 如何建立一個兼顧懲罰與誘因的課責機制？
- 強化常任文官的內控機制：讓課責成為行政機構的正向回饋
  - 針對資料保護優良的部會酌加敘獎：「有功有賞、打破要賠」
  - 推動優良機關作業流程上的標竿學習

Romzek, B. S. (2015). Living accountability: hot rhetoric, cool theory, and uneven practice. Political Science & Politics, 48(1), 27

簡報結束
謝謝聆聽