

智慧政府的承諾 數位轉型與政府可課責性

陳舜伶

中研院法律所副研究員

2020.07.30

國發會智慧政府規劃

打造一個被民眾信賴的智慧政府

— 下一階段公私協力治理模式



推動智慧政府希望達成的目標 (1)

- 運用先進資訊與通信技術、提高施政效率效能與便利服務：
 - 以「民眾為核心」的服務
 - 以「資料」驅動為主軸
 - 應用物聯網與區塊鏈等創新科技
 - 落實開放治理
 - 優化政府決策
 - 創新為民服務型態、滿足人民需求
 - （國發會智慧政府行動方案，2019/07）



推動智慧政府希望達成的目標 (2)

- 「智慧政府」聽起來好處多多，但是：
 - 實際上要怎麼做？
 - 實現目標的可能性與條件？
 - 對於作法有疑慮者，這些好處加起來可以成為「非做不可」的理由嗎？



資訊通信技術不能保證智慧政府的效率、效能與便利

- 資訊系統化可能減少個案判斷的彈性 (inflexible)
- 更改系統的高成本長期而言可能導致僵化 (ossification)
- 系統決策可能更不透明而難以挑戰 (disempowerment)



28

Mar
2020

怎又來了！警一早上門三次 檢疫民眾無奈

記者 李鼎強 / 攝影 施協源 報導 2020/03/28 18:20

小 中 大



政府結合五家電信業合作，啟用電子圍籬監控檢疫民眾，不過卻問題不斷，有民眾一個早上就被警方上門探訪三次，但人明明都在家，明顯是定位錯誤，根據新北市警方統計，光是一個派出所一天就要跑20趟，可是這段期間只抓到2起違規，桃園更是兩天7百多件，只有一次是真的外出，錯誤率高達99.9%，中央疫情指揮中心回應，最近會找業者來討論怎麼解決。



資訊系統不能保證優化決策

- 資訊系統建制與採用後，行政與管制部門所蒐集之資訊範圍可能受限於系統之規劃與設計，難以考慮其他相關資訊
- 資料驅動 (**data-driven**) 是否「優化」政府決策，內部過程難以被公眾檢視
- 當系統錯誤或既有偏見被內建於系統設計所可能造成的決策／決定偏誤，將更難被發現
- 挑戰決策偏誤須兼具對相關法律與資訊系統的了解，門檻很高



政府數位轉型的法治思考 (1)

- 數位轉型不只是技術工具選擇
- Quasi-legislation?
 - 政府數位轉型不只是把既有法令的授權事項改由資訊系統執行
 - 由於資訊系統將針對個別情況作出決定，數位轉型涉及制定資訊系統可操作的精準規範
 - 資訊系統必須有清楚易懂的文件說明
- 即便機關認為數位轉型只是選擇技術工具來執行其法定授權的任務，資訊技術的設計與規劃應遵循法治的精神與價值並至少須能滿足法律要求，包括提供滿足個人行使權利所需要的資訊



政府數位轉型的法治思考 (2) eID + T-Road

- 僅技術選擇？
- 既有法律已足（數位簽章法、個資法、資通安全法），毋需另訂專法？
- 技術之規劃與設計能否滿足法規要求？
 - 當事人就其個人資料依本法規定行使之下列權利，不得預先拋棄或以特約限制之：一、查詢或請求閱覽。二、請求製給複製本。三、請求補充或更正。四、請求停止蒐集、處理或利用。五、請求刪除。
- 技術之規劃與設計能否滿足未來法規要求？
 - E.g 個資法近期修法重點：為 **GDPR** 適足性要求修法設置個資專責機構，與 **T-Road** 之目的「資料串連與互通之數位環境」直接相關，該機關之組織架構與執掌未明，未來是技術遷就法規還是法規遷就技術？
- 系統造成大量個資外洩時的補救措施與責任歸屬？



國發會智慧政府行動方案

智慧政府 三大目標及七大策略

開放資料透明 極大化增值應用

- 1.極大化政府開放資料供增值應用
- 2.促進公民參與及社會創新

鏈結治理網絡 優化決策品質

- 1.以資料導向的運算及分析優化施政決策品質
- 2.以GIS國土空間資料庫提供決策參據

整合服務功能 創新智慧服務

- 1.創新科技導入客製化民生服務
- 2.全程行動數位化線上申辦
- 3.資料輸入一次到處可用



智慧政府七大策略：

「資料輸入一次到處可用」(1)

- 一次性原則 (The Once-Only Principle)
- 常作為數位政府的指標措施 (E.g. OECD)
- **EU Digital Single Market** 的一環：便利資料跨境交換、有助實現遷徙自由
- 理由：減少行政成本、便利資料再利用、減少重複輸入的錯誤
- 各國法規用語不盡相同：
 - Data-collection for the database shall be based on once-request only principle
 - Govt is required to retrieve data from official registers instead of asking citizens and companies to provide more than once
 - A right of providing information to govt only once



智慧政府七大策略：

「資料輸入一次到處可用」(2)

- 台灣智慧政府的「輸入一次到處可用」的實際規劃為何？
 - 國發會智慧政府推動策略計畫僅提及健康存摺與 **MyData**，未詳盡說明
- 未有歐盟單一市場與跨境移動的需求，推行此策略的必要性為何？
- **Government-centric or Citizen-centric ?**
 - **Government-centric** : 要求個人在不同平台、資料庫使用同一或容易連結的身份識別方式，可能增進服務效率但隱私風險高
 - **Citizen-centric** : 允許個人在不同平台、資料庫使用不同且不容易連結的身份識別方式，隱私風險較低，服務提供者成本較高



智慧政府七大策略：

「資料輸入一次到處可用」(3)

- 一次性原則作為一種「權利」？
 - 一次性原則不應作為建立超級資料庫的藉口
 - 一次性原則預設資料蒐集後可能作蒐集目的外的利用？
 - 個資保護等基本權優先
 - 技術設計上應滿足個資主體行使個資法上權利的需求
 - 蒐集目的外之使用如個資存取的範圍、理由、時間、次數等應有紀錄



國發會智慧政府行動方案

智慧政府 三大目標及七大策略

開放資料透明 極大化增值應用

- 1.極大化政府開放資料供加值應用
- 2.促進公民參與及社會創新

鏈結治理網絡 優化決策品質

- 1.以資料導向的運算及分析優化施政決策品質
- 2.以GIS國土空間資料庫提供決策參據

整合服務功能 創新智慧服務

- 1.創新科技導入客製化民生服務
- 2.全程行動數位化線上申辦
- 3.資料輸入一次到處可用



智慧政府七大策略：

「以資料導向的運算及分析優化施政決策品質」

- 統計法 2018 年修法重點：「各部會在兼顧個資保護原則下，串接連結運用公務統計資料，優化施政決策。各級機關應善用政府業務資料，民間巨量資料，結合人工智慧等創新科技 ... 透過數據分析，提供決策做為之參據」
- 個資保護－專責機關的組織編制與權責應能有效監督各部會之串接決定與個資保護措施
- 欠缺資料治理 (data governance) 機制
 - (跨) 機關資料治理委員會
 - 機關資料主管 (chief data officer)
 - 文官資料素養 (data literacy)



國發會智慧政府行動方案

智慧政府 三大目標及七大策略

開放資料透明 極大化加值應用

- 1.極大化政府開放資料供加值應用
- 2.促進公民參與及社會創新

鏈結治理網絡 優化決策品質

- 1.以資料導向的運算及分析優化施政決策品質
- 2.以GIS國土空間資料庫提供決策參據

整合服務功能 創新智慧服務

- 1.創新科技導入客製化民生服務
- 2.全程行動數位化線上申辦
- 3.資料輸入一次到處可用



智慧政府七大策略：

促進公民參與與社會創新 (1)

- 政府數位轉型可能強化既有治理邏輯
- 開放資料不能保證政府的可課責性 (“transparency without accountability”)
- 可課責性與政府組織學習(accountability and institutional learning)
 - 可課責性促使向內導向、封閉的行政體系向外界開放及回應外界需求
 - 可課責性促使行政體系檢討其原始政策目標與承諾及執行過程中的政策選擇與措施



智慧政府七大策略：

促進公民參與與社會創新 (2)

- 開放資料與促進公民參與可提供政府刺激、促進行政體系的組織學習與進化
- 智慧政府推動策略計劃：「各部會應 ... 抱持開放的態度，... 在決策過程中，引進群眾共同協作力量及集體智慧」以貼近民意與增加透明互信
- 落實資料治理與審議空間 (deliberative space) 的開放



Recap:

- 描繪智慧政府的願景時須同時討論可能的弊端、風險、如何課責、及如何落實權利之行使
- 隱私保護與資料治理等核心議題上，組織與法規仍有完善空間
- 技術非中性，價值與原則的討論與可課責性的規劃應優先於技術的設計與採用
- 技術工具之設計必須符合法規要求，包括能提供個人行使權利所必要之系統記錄
- 從可課責性可促進政府組織學習的角度，期待智慧政府能落實資料治理與審議空間的開放

