

NACS



109 年度

公務人員考試錄取人員基礎訓練

薦任教材 2

創意思考 / 民眾陳情案件解析 / 預算編審與經費運用 / 智慧政府發展與資訊安全管理

公務人員考試錄取人員基礎訓練

薦任教材2

致 謝

本學院為辦理公務人員考試錄取人員基礎訓練，依據公務人員保障暨培訓委員會訂定之課程架構及配當表、各科目課程目標及關鍵行為指標，邀集相關領域主管機關或學者專家研發教材，期能協助新進公務人員，充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術。

自基礎訓練開辦以來，承蒙公務界及學術界諸位學者專家鼎力支持，貢獻心力，協助精進教材內容，務求兼顧理論與實務，並得於基礎訓練開訓前順利編印，提供受訓人員學習及運用，謹此致謝。

本年度公務人員考試錄取人員基礎訓練—《薦任教材2》，特別感謝國立臺北大學公共行政暨政策學系李副教授仲彬（創意思考）、行政院公共關係處莊處長麗蘭（民眾陳情案件解析）、行政院主計總處（預算編審與經費運用）、國家發展委員會、行政院資通安全處（智慧政府發展與資訊安全管理）等機關及學者專家，協助本版本之研修。

國家文官學院 謹識

目 次

| | |
|--------------------|-------|
| 創意思考..... | 2-1-1 |
| 民眾陳情案件解析..... | 2-2-1 |
| 預算編審與經費運用..... | 2-3-1 |
| 智慧政府發展與資訊安全管理..... | 2-4-1 |

創意思考

課程目標

瞭解創意思考之方法，進而將理論應用於公務實作，包括工作流程簡化、人力服務再造等，引導受訓學員歸納知識，提升創意思考之能力。

學習指標

- 一、瞭解創意思考的意涵、重要性。
- 二、瞭解創意思考之外，其他組織創新的環境條件。
- 三、可以應用創意思考方法於公共服務品質提升或流程改善的方案提出。



學習架構

壹、創意思考的意義與重要性

貳、創意思考的方法：組合、簡化、觀察、疑問

一、進行「組合」式聯想

二、進行「簡化」的創意思考

三、用「觀察」的方式進行創意思考

四、用不斷提出「疑問」來產生創新

五、其他的創意思考技巧

參、創意思考之後：想法的收斂、評估與執行

肆、結語



創新 (innovation) 是提升政府績效很重要的工作，而「發想」出創新想法或點子 (idea) 雛形，則是其中的第一步驟。本教材的目的是透過創意思考方法 (creative thinking) 的教學，提升公務同仁進行「發想」的技巧。

本課程教材內容共分 4 個部分：第一部分將先介紹創意思考的意義與重要性，說明公務員的創意思考技能在政府創新過程中所扮演的角色。第二部分是本教材的主要重點，將深入討論 4 種創意思考的方法：組合、簡化、觀察、提疑問。第三部分則說明公務員的創意思考能力僅是政府創新產出的必要條件之一，而非充分條件，換言之，公務員必須要有創意思考技能才能產出創新的種子，但僅有此技能並不能保證政府創新的出現，還得看種子的品質，以及後續的收斂、評估、實驗、與執行策略。最後第四節則是結語。

壹、創意思考的意義與重要性

所謂的創意思考 (creative thinking)¹，指的是一個跳脫現有框架的思維模式 (a way of thinking)，這種思維模式讓人突破現有思考的限制，提出以前沒想過的主意，依此作為後續創新服務與政策的種子，進而解決現有問題或從未經歷過的問題，創造出新的價值，因此創意思考就是一種協助「發現」創新可能作法的技能 (discovery skill)，是一種擴散性思考 (divergent thinking) 的能力。

擴散性思考能力是創意思考能力最核心的組成要件，是一

¹ 國內論著對於 creative thinking 亦翻譯成「創造思考」。

種可以從「已知」滋生多種不同資訊的能力，或稱為多元反應能力（張玉成，2013：254）。陳龍安（1995：19）也說，創意能力包含擴散性思考的幾種基本能力，例如思考的流暢力、變通力、原創力等，通常可以透過心理測驗工具衡量。

創意思考的重要性，主要因為其是創新生態系統（innovation ecosystem）當中非常重要的關鍵。創新（innovation），指個人或組織開始發展或決定採用一種突破以往運作模式的新方法、新管道、新措施、新政策、或是新想法。創新除了必須有「新」的特質外，更重要的條件特徵是必須「創造出新價值」，這個新價值不一定是來自對現有問題的解決，也可能是對尚未存在的問題創造出一個全新的需求、在變化的世界當中取得新的組織存續條件、或是帶來更多的經濟效益及民眾（或顧客）滿意度，不管如何，就是必須為個人或組織的現在或未來帶來正面的效果（劉真如譯，2018：30）。

創新的重要性大家都知道，麻煩的是，不論是對個人或對機關單位來說，創新都不是一件容易的事情，因為必須打破原來的行政習慣，跳脫原先的舒適圈，冒著創新失敗的風險。即使是相對彈性的私部門，真正可以宣稱自己是有創新特質的公司也不多，更遑論是相對保守的政府機關。

哈佛大學著名的創新研究學者 Teresa M. Amabile（1997）認為，不論是在公部門或私部門，要讓一個組織能夠不斷地有各類創新產出，必須同時具有兩個層次的條件：（一）組織層次的條件；（二）成員個體層次的條件（圖 1），而創意思考技能就是其中的關鍵之一。

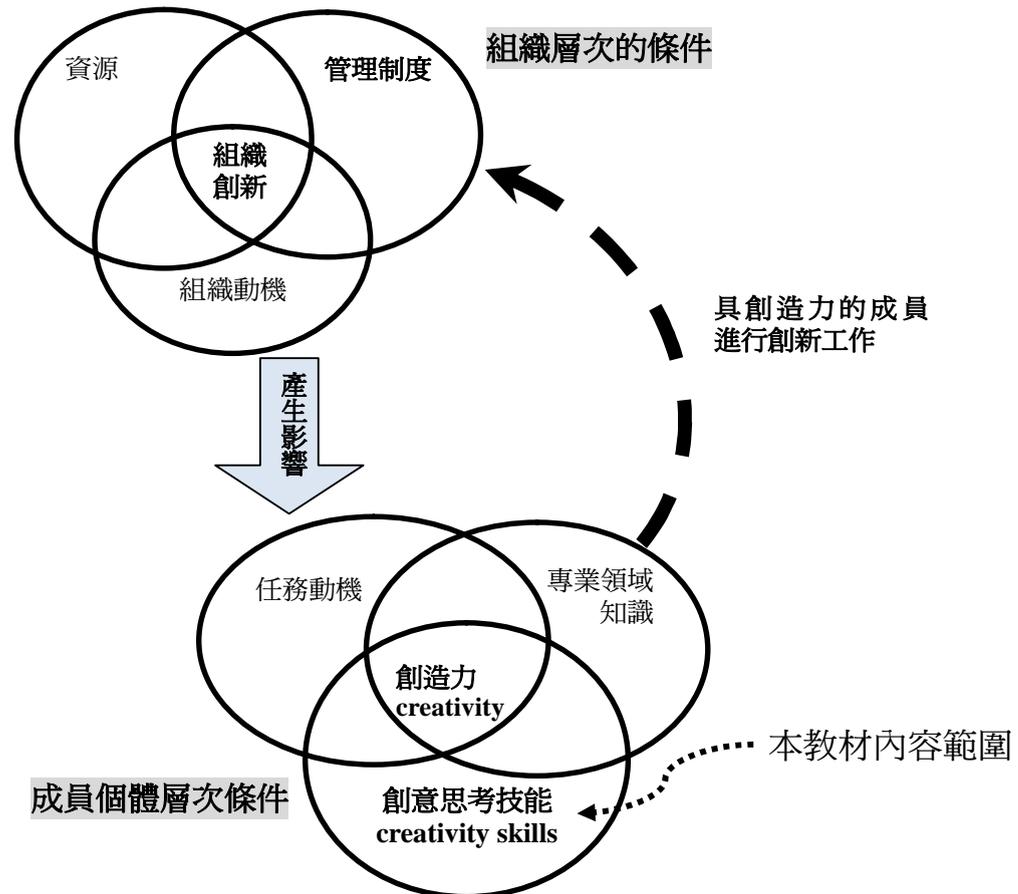


圖 1 產生創新的環境要件：組織與成員層次的交互影響

資料來源：本教材修正自 Amabile (1997: 53)。

更具體地來說，組織層次的條件，指的是整個組織的環境氛圍必須是期待創新並且鼓勵創新的，基本的 3 項要素為：資源、組織動機（organizational motivation）與管理制度（management practices）。而成員個體層次可以細分成任務動機（task motivation）、相關領域（例如：醫療、交通、環保等）的專業知識及能力（expertise）、以及創意思考技能（creativity

skills) 3 個部分；學者 Torrance (轉引自張玉成，2013：271) 針對個體層次的觀點是，人員的創造力行為受到能力、技術、和動機 3 個方面的影響，其中能力的部分就是指思考的流暢力、獨創力、變通力等，也就是創意思考能力程度，而技術則是練習這些能力的技巧如腦力激盪工具、屬性列舉法、簡化法、強制配對法、型態矩陣法、以及奔馳法等。會使用創意思考技法的人，可以輕易地「提出(發現)」許多與眾不同的「點子 (idea)」，而這些點子就變成後續創新的種子，反之，若組織中的成員都沒有創意思考的能力，則整個創新的生態系統就會無法啟動。

綜上而論，政府機關若想要生產「創新」，有非常多的準備工作要做，而本課程的目的，就是著重在其中人員層次「創意思考」能力提升的項目上。創意思考工作所生產出的「創意點子」，將變成整個創新生態系 (innovation ecosystem) 最前端的起點，影響後續創新流程的品質。「創意思考」是創新的源頭，創新不是空想而是創意的具體實踐 (陳龍安，2005)，唯有創意性的思考方式，才能發現可以適應新環境的方式，也才能發現有哪些新方式或新途徑可以提升組織績效。

若「創意思考」是創新的源頭，那麼下一個問題就會變成：如何提升創意思考能力？這個能力是可以被教育或訓練提升的嗎？著名的創新學者 Christensen 認為，創意思考不是一種基因天賦，而是一種後天可以訓練的技巧，因為「……產生創新構想的能力並非只是智力作用，也是行為作用 (*function of behavior*) ……這是一個好消息，因為這意味著若我們改變行

為，就可以改善我們的創造力……」（李芳齡譯，2017：9）。Boyd and Goldenberg 也認為，創新的工作是有系統性作法的，也就是有一套程序可以依循，只要我們熟悉這一套作法，便可以幫助我們達到創新的目的（黃煜文、鄭乃甄合譯，2014）。總之，早期的文獻認為創意思考能力是天生的，但後來絕大多數的實證發現，創意思考的技術能力是可以後天培養、可以透過課程訓練、改變與提升的（Clapham, 2003; Scott et al, 2004; Im et al., 2015; Ritter and Mostert, 2017; 張玉成，2013；陳龍安，2005）。

貳、創意思考的方法：組合、簡化、觀察、疑問

如前所述，「創意思考」的技能就是一種「發現」的技能，這種技能的展現，是政府創新很重要的第一步，因為必須要先提出（或發現）創新的可能性做法，才有後續進一步試驗、執行與應用這個想法的可能性，至於如何去創意思考（去發現）呢？創意思考的技能其實不難，都是大家原本就會的，例如：組合思考、簡化思考、疑問、觀察等，問題是你願不願意在平常的工作場合、行政程序中進行這些思考動作，以及熟不熟練這些技巧而已，尤其在公務體系當中，因為必須遵循「穩定」與「公平一致」的原則，公務員不太會被要求去應用這些技巧，或甚至不允許這樣的思考，造成大家都習慣去「執行」現有做法，而不習慣去「發現」新做法。

若真的不會這些思考技巧，要重新訓練或找回來也不難。根據 Reznikoff 等人（1973）針對 117 對雙胞胎的研究發現，

創意思考的技能絕大部分是後天學習來的，只有少部分跟天生基因有關，每個人都有提出創新提案的潛能，這也是為什麼我們需要進行創意思考能力的訓練。只是如同不是上完英文課就能和外國人對話一樣，創意思考方法的教育課程並不會直接帶來組織「創新」的產出，因為創新是需要投入心力耕耘的，這個過程必須有公務員動機的配合，願意在處理平常業務過程特別從事創意思考活動，也需要組織的創新環境氛圍的配合，以及進一步將這些創新想法收斂、發酵後執行。如同史丹佛大學創新課程的老師 Tina Seelig 所說的：「你可以閱讀多少本有關於領導力的書就儘管去讀，但在親身經歷挑戰之前，你都還沒做好準備」。（齊若蘭譯，2015）

本教材整合 Boyd and Goldenberg、Christensen 等人、Seelig、橫田幸信等創新領域主要學者的觀點²，提供以下幾種創意思考的方式。必須特別提醒 2 點：首先，這些方式並非是獨立的，而是可以交錯綜合使用的；第二，這些方法的目的是刺激創意與發想，務必依循發散性思考的原理，先不要去思考其可行性、應用性，因為這個階段只是產出創新的「雛形」想法，雛形出來之後，後續仍要配合評估、篩選、剔除、調整等加工動作（這是屬於聚斂性思考的範疇，主要在另一課程「方案管理與習作」中），才能變成真正的「創新」，在這個初始階段如果不放開自己的思維，只會限制了創意。³

² 請參考李芳齡 譯，2017；龐惠潔 譯，2018；黃煜文、鄭乃甄 合譯，2014；齊若蘭 譯，2015。

³ 這就如同著名創造力學者Robinson在2006的演講中所說「……我們明確知道如果你不打算

一、進行「組合」式聯想

創意思考的第一個常用方法就是逼自己去聯想（associating），也就是嘗試把一些原先不相關或「八竿子打不著」的業務、知識領域、地區、政策或做法組合起來，然後找出意料之外但又富有價值的連結。例如目前企業界相當常見的複合式服務（超商＋洗衣店、鞋店＋餐廳），就是不同業務鏈結的結果，複合性產品的例子也很多，例如空拍機是照相機加上遙控直升機的組合。總之，只要我們找到合適的聯想、鏈結對象，常可創造本身業務的新價值。蘋果公司的創辦人賈伯斯就認為，創意就是把一些東西串聯起來；愛因斯坦更把創意思考稱為「組合遊戲」（combinational play），都可以看得出聯想能力對於創意思考與創新產出的重要性。

在公務體系裡面，也已有許多聯想出來的創新結果，例如將高風險家庭通報業務與「超商」進行組合聯想，就出現了著名的新北市「幸福保衛站」政策；日本九州宮崎縣，在承辦獨居偏鄉老人關懷的業務中，聯想「宅急便」與本身業務的關係，出現了由每天都會經過該地的宅配公司配送員協助訪視獨居老人的服務，也因為結合宅配公司，可以協助獨居老人日常生活用品之配送，提升了公務體系老人服務的效率與效能（圖 2）。

犯錯，你永遠無法產出任何原創性事務……我們污名化錯誤，而且我們現在把教育系統經營成犯錯是萬惡之首，結果就是我們教學生失去創造的潛力……我熱切相信這一點，我們不是越大越有創造力，而是越大越沒有創造力，或者這麼說，我們被教得失去創造力……」（轉引自《創造思考的教室：概念為本的課程與教學》，劉恆昌譯，2018：61）。



圖 2 日本九州宮崎縣的公車＋宅急便服務

資料來源：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/78371/>。

聯想鏈結的結果，通常就是一種創意思考的「發現」，但哈佛大學學者 Frans Johansson 認為，因為每個人天生都會有「聯想障礙」⁴，要靠自己獨立完成不同領域的聯想是有困難的，因此應該要刻意在機關內創造出「異場域」容易相互碰撞的機會，產生「梅迪奇效應」(the Medici Effect)，Johansson 認為這是最適合提出新觀念、產生創新的方式⁵。至於如何創造出異場域，除了成員個體本身應該

⁴ 所謂「聯想障礙」指的是因為人習慣性地因為經驗影響，在接觸到一件事情之後，會自然而然地讓思緒連結到自己最熟悉的領域中，雖然這樣的聯想在大多數事情上會讓事情變得有效率、比較快找到結論、比較專注，但也會限制我們廣泛性地思考，而這樣的限制就是聯想障礙，沒有聯想障礙的人通常就是比較會創意思考的人，因為他們會做分歧性的思考。Frans Johansson 在書中就舉了一個例子，當你看到「腳」這個字的時候，會想到什麼字眼？在一個 8 百多人的心理學實驗當中，86% 的人回答了鞋子、手、腳趾等，另外各只有 1 個人回答老鼠、雪、物理學；另外一個例子是看到「指揮」這個字時會想到什麼，有 71% 的人回答命令、軍隊、服從、軍官等，只有 1 個人回答禮貌、順從、戰爭與帽子（劉真如譯，2018：71）。

⁵ 所謂的梅迪奇效應，這個詞源於文藝復興時代，義大利佛羅倫斯的梅迪奇家族把廣泛領域的創作人如雕塑家、科學家、詩人、哲學家、畫家、建築師等結合起來，這些不同領域的人結合起來，因為異類領域的交會迸出新的結合創意，因此，可以說創新的思考就是把他人認為不相關的領域、問題或構想連結起來（劉真如譯，2018：30）。

要加強自己多元的資訊來源之外，也可以從管理制度上著手，例如：職務輪調制度、跨機關會議等，這個部分在本教材的第 4 個部分會再另外說明。

常見的組合聯想創意思考方式有 3 種，都可以用在現有問題的解決上。第一種是所謂的「強迫組合」法，進行的步驟有 3 個，首先，先想一下機關所面對的問題，接下來第二個步驟隨機挑選一些和這個問題無關的事務或物品，挑選的做法可以用隨意翻閱字典、翻閱雜誌某一頁的方式來進行，然後看到什麼就指出什麼。第三個步驟則是以腦力激盪的方式，聯想兩者之間的關係（請見表 1）。必須說明的是，雖然這個方式並非每次都能成功，但失敗本身就是一個創意思考的過程，只要多嘗試幾次組合就可以發現這是有用的創新想法來源。

表 1 問題解決式的創新「強迫組合」聯想

| 步驟一：想出待解決的問題 | 步驟二：隨機挑出外在不相關的事務或物品 | 步驟三：將兩者進行可能的組合聯想，產生創新提案 |
|--------------|---------------------|---|
| 高風險家庭通報網漏洞 | 超商 | <ul style="list-style-type: none"> ● 新北市政府幸福保衛站通報體系（★獲頒第七屆政府服務品質獎） ● 臺北市圖書館透過超商系統串接、異業結盟的方式，提供透過全國超過 3,000 家借還書的服務（★獲頒第八屆政府服務品質獎） |
| 偏鄉獨居老人照顧 | 網路購物 | 透過宅配網絡每日運送必需品同時關懷長者 |
| 國防預算不足 | 畫家、音樂家 | 美國的幽靈軍隊（Ghost Army） |
| 遊民照顧 | 冰箱 | 西班牙的街頭共享冰箱 ⁶ |

資料來源：李仲彬整理（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈創新思考（含案例解析與實作）〉科目教材。

前面的做法是組合「政府機關外」的元素到公共議題來。另外也有一種「組合」式的聯想，則是將政府機關內現有任兩種產品或服務相結合，也就是利用身邊資源，將組合元素的來源限制在公務體系中。學者 Boyd and Goldenberg 稱之為「任務統合」式的聯想，Christensen 等

⁶ 在西班牙的 Galdakao 市，為了解決食物浪費以及遊民照顧的問題，在街頭擺上了共享冰箱，提供各個商家或一般民眾放置剩餘、即期品食物，以供遊民（一般人也可以）領取，為了避免大家誤以為是廢棄的冰箱，還在旁邊圍了一個小柵欄並放上說明，另外也制定了一些規則，包含（1）不放生肉、生魚、或生蛋；（2）熟食必須標示製造日期；（3）冰箱內的食物會在 4 天後丟棄。事實上，我國也已有一些地區推出類似的作法，大家可以思考一下，這樣的作法可能遇到那些問題？該如何突破？

人則稱之為「樂高式思考」(例如圖 3)，只要給予的素材越多，創造出來的組合就會越多，就像玩樂高積木一樣，若只有 1 組星際大戰的積木，創造出來的組合結果將是有限的，但如果將星際大戰積木與動物園積木混在一起，那麼能創造出來的奇形怪狀組合就很多了，而其中也必會有一些帶來新價值的創新，而這樣的創意思考模式，通常產生的是產品型或服務型創新。

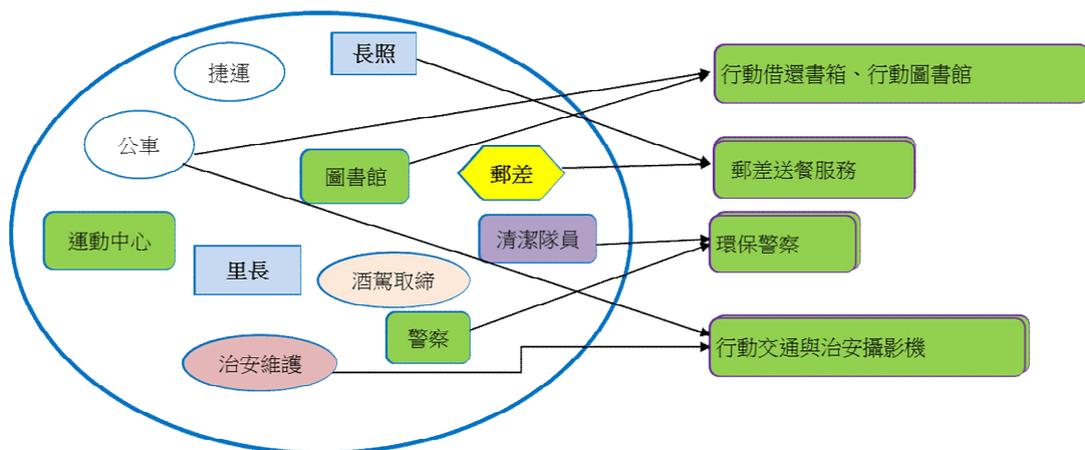


圖 3 樂高式的聯想

資料來源：李仲彬繪製（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈創新思考（含案例解析與實作）〉科目教材。

進行這種樂高式創意思考訓練的方式也很簡單，第一個步驟就是盡量將機關內（包含其他政府機關）的不同業務條列出來，同時思考其主要的功能、特色、執行方式等。第二個步驟就是隨意的組合其中 2 項或甚至 3 項，接下來腦力激盪思考這樣的組合可以產生哪些新的服務？這樣

的服務有哪些人可能需要？舉例而言，一直以來令人相當困擾的廚餘過多造成環境污染問題，國外曾提出一個解決作法是養蟑螂來吃廚餘，除每日可消耗大量廚餘之外，蟑螂成熟之後還可以製成富含動物性蛋白質的飼料餵養牲畜，這樣的整合就是把環保局廚餘處理業務、環境清潔業務，結合農業局畜產業務的創新作法；另一個例子是養工處在所鋪設的道路中，加入汽車輾壓後產生電力的裝置，就可以為能源局的綠能發電業務注入不少新能源，也就是道路養護＋綠能發電的結果；或是屏東的養水種電，則是水利署業務與能源局業務的結合。

第三種「組合」式的創意思考技巧，則是創造力專家 Michael Michalko 所稱的「創意盒」方式（羅若蘋、鍾清瑜譯，2008：126），主要的作法可以分成 4 個步驟，首先是確定要挑戰的問題內容，例如下表 2 以偏鄉醫療品質的提升為例。第二個步驟則是提出影響這個公共問題解決方案之品質的幾個變數，包含醫病接觸方式、服務對象涵蓋內容、醫療設備內容、醫療內容、時間與頻率等，都會影響到醫療的品質。第三個步驟則是列出每個變數的變化類型，以接觸方式為例，包含大型醫院、醫療汽車、小型診所、醫療船隻等。最後一個步驟則是隨意組合每個變數中的不同類型，每一種參數不一定只能選擇一個類型，例如將汽車、旅客、醫師、不固定時間等元素加起來，可能就是一個「熱門觀光景點緊急行動醫療車」的創新服務，同時利用 4G 傳輸來下載健保卡資料，執行的做法可以如每年阿里山櫻花季的時候，派駐 1 輛醫療服務車在阿里山

上，服務那些因為跌倒、蜂螫、蛇咬、腹瀉……的國內外旅客，相信對政府形象或國際旅客對我國的觀光品質印象都有很大的幫助。

表 2 創意盒中挑選元素的組合創新

| 偏鄉醫療品質的提升 | | | | | | |
|-----------|------|------|------|------|-------|------|
| | 接觸方式 | 服務對象 | 設備內容 | 醫療內容 | 醫療時間 | 接觸頻率 |
| 1 | 大型醫院 | 老人 | 開刀設備 | 骨科 | 24 小時 | 每天 |
| 2 | 汽車 | 小孩 | 藥局 | 家醫科 | 早上 | 每週 |
| 3 | 小型診所 | 身障者 | 檢驗設備 | 中醫 | 中午 | 每月 |
| 4 | 船隻 | 婦女 | 醫師 | 婦產科 | 下午 | 每年 |
| 5 | 摩托車 | 動物 | 護理師 | 內科 | 晚上 | 不固定 |
| 6 | 飛機 | 植物 | 藥師 | 外科 | 不固定 | |
| 7 | 網路 | 旅客 | | | 隨時 | |
| 8 | | 居民 | | | | |

資料來源：李仲彬（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈創新思考（含案例解析與實作）〉科目教材。

以上幾種創意思考方法，不論是跨域間、跨產品間的整合，還是原本領域內不同屬性的重組，都是從「組合」的角度來進行，是一個激發出創新點子很常見的方式，但也必須特別強調，不論是哪一種做法，都不會「每一次」成功，能確定的是，透過這種系統性的指引，比較能夠突破思考過程的傳統框架。

分組演練：前面已經學習到了3種強迫組合的思考方式，接下來請針對這3種作法分別進行分組演練。

- 分組演練 1：「強迫組合」（請見附錄 A1）
- 分組演練 2：「樂高組合」（請見附錄 A2）
- 分組演練 3：「創意盒」（請見附錄 A3）

二、進行「簡化」的創意思考

將現有的狀況去除掉某個部件、某個程序或某個任務，也常會有驚奇的「發現」，這就是一種簡化（或稱「減去」）式的創新發現與思考方式，特別適用政府服務對程序簡化的要求。若是減去某個功能或部件，產生的是一種產品或服務型的創新，例如：在航空市場上將機上餐點減去後就變成廉價航空，移除鏡框後的眼鏡變成隱形眼鏡，移除人力後的加油站變成自助加油機，移除鍵盤與滑鼠的電腦變成平板電腦。若減去的是某個程序，則帶來的就是程序型的創新，例如：移除點菜程序的餐廳變成無菜單料理。

進行這種簡化邏輯創意思考的步驟，首先是必須針對選定的業務或服務標示出所有「必要」的部件，以表3為例，在治安維護的這項工作中，必要部件包含警察、派出所、警車、槍、犯罪人資料庫等。接下來則選定一個部件之後將其刪除或簡化功能（例如派出所），然後第三步驟是思考所產生的影響，或是新興的受益者會是誰，最後一

個步驟則是微調這個「簡化」，使其更為可行，創造更多價值。同樣的方式也可以用在「程序創新」、「流程簡化」之上，執行的方式是先列出某項公共服務的每一個步驟（例如表 3 的最右邊欄是以「以工代賑」服務為例），然後思考哪些步驟是否可以移除或簡化，並後續思考這樣所可能產生的轉變。

表 3 依「簡化」邏輯所做的程序簡化思考

| 思考步驟 | 舉例一：治安維護工作 | 舉例二：以工代賑 (供分組討論用) |
|---|--|---|
| <p>步驟一：列出產品或服務的內在必要組件</p> | <p>警察、派出所、警車、槍、犯罪人資料庫、偵辦技巧、手銬、線民等。</p> | <p>民眾申請→初審→受理→建檔→查調財稅資料→資格審核→審核結果送社會局→調查是否有合適之缺額→派工或候缺。</p> |
| <p>步驟二：選擇某「必要」組件，想像移除這項組件</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 完全簡化：完全去除整個組件 ● 部分簡化：將組件的某個特徵或功能去除，或減損該組件的效能 | <p>選擇「派出所」進行移除。</p> | <p>移除「查調財稅資料」這個步驟。</p> |

| 思考步驟 | 舉例一：治安維護工作 | 舉例二：以工代賑 (供分組討論用) |
|---|--|----------------------|
| <p>步驟三：虛擬可能的結果（無論結果有多奇怪）</p> | <p>派出所移除之後，會怎樣？ →居無定所的警察，警察只能在街上到處亂跑。</p> | |
| <p>步驟四：試問……</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 這麼做的潛在效益、價值是什麼？誰會需要這種新產品或服務？ ● 缺少掉的那個部分有無可能用內部其他現有元素來替代？修改後的概念有無潛在效益？ | <ul style="list-style-type: none"> ● 警察位置的「無法捉摸性」與「機動性」、偏鄉地區、短暫性的高度治安需求。 ● 改用大型車輛擔任行動派出所。舉辦戶外大型活動的主辦機關，或是治安熱點社區可以隨時申請派出所駐點，一方面可以提升警察駐紮地點的機動性，也可以提升大型活動執勤警察的舒適性（如示威抗議場合中維持治安的警察不須睡在路邊）。 | |
| <p>步驟五：思考這麼做可行嗎？是否需要微調？</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 不能裁撤掉所有派出所，且要選用類似露營車（可搭載摩托車）的設施，以兼顧警察休息的舒適度。 2. 增設警察宿舍。 | |

資料來源：李仲彬（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈創新思考（含案例解析與實作）〉科目教材。

簡化的邏輯若以史丹佛大學教授 Tina Seelig 的說法，也是一種挑戰假設（assumption）、去除假設、跳脫框架（framework）的邏輯，她曾經在創意思考的課堂上請同學思考「馬戲團」表演的印象，他發現大家認知的馬戲團必定包含：大帳篷、動物表演、小丑、爆米花、票價便宜、跳火圈、很多不同的橋段節目、逗趣的音樂、大聲兜售食品的小販，接下來她請同學們顛覆所有的假設，想像每一件事情都是相反的情形，例如沒有帳篷、沒有動物、票價昂貴、沒有人大聲叫賣、只有一個節目、沒有小丑、沒有爆米花的情形，最後出現了：太陽馬戲團。

總之，在我們的生活當中，尤其是政府機關因為穩定性與一致性的需求，許多假設都是長期被融入到行政習慣與程序當中，很難去注意到這些假設能否移除，不過只要透過多一點的練習，這就會變成有用的方法。舉例而言，在公務體系當中，或許我們可以思考以下假設移除的狀況：

- (一) 公車「準時才是有品質」嗎？沒有固定時刻表的公車或火車會如何？→ 創意思考 → 公車能從「保證準時」變成保證「不會讓你等超過 10 分鐘」，例如將刷卡機轉設置在公車亭而非公車上，派車中心可以掌握每一個公車亭有多少人要搭車，是否應該派車；或是在公車亭裝設人流辨識器，決定派車頻率。
- (二) 服務民眾時一定要「公平」嗎？→ 創意思考 → 面對一個真的不耐久候的高齡者，不能讓他插隊嗎？一個獨立帶著

三位年幼哭鬧小孩的爸爸或媽媽，不能有讓他插隊而先取得公共服務的方式嗎？把「公平」的假設移除之後，或許能帶來更多人性化或客製化的服務，例如仿照 Disney 遊樂園的 Fast Pass 票券，設計類似的快速公共服務票券給被認證有需要的人，例如單親父母。

(三)十字路口一定要有斑馬線→創意思考→若十字路可以不要有斑馬線，將斑馬線設在離十字路口較遠的地方，例如圖4的十字路口規劃圖，在車輛左(右)轉後設置一個「轉彎車待轉區」，不僅可改善轉彎車輛等待行人時造成後方直行車流雍塞；也可讓行人穿越馬路的地點，並非是車子最容易出現A柱死角的轉彎處，讓車子永遠以正面面對斑馬線上的行人。

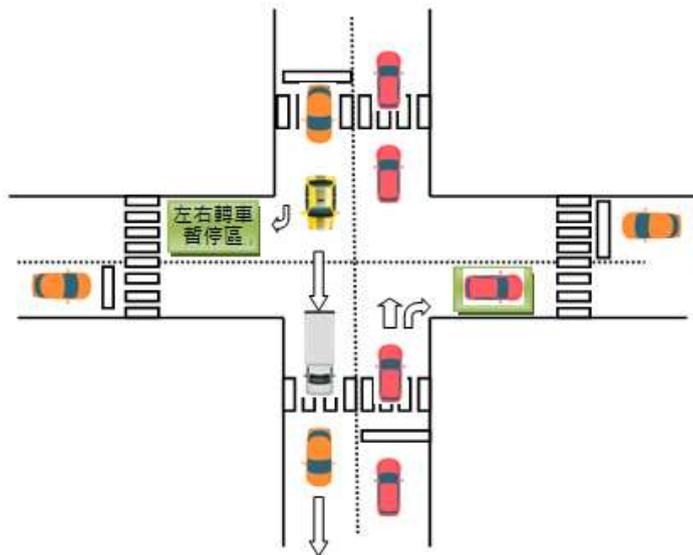


圖4 應用移除假設法提出的「斑馬線設置點遠離路口」創意點子

資料來源：李仲彬整理繪製（2020）。國家文官學院109年公務人員考試錄取人員基礎訓練（109年11月版）〈創意思考〉科目教材。

- (四) 行人優先→若相對於汽車駕駛人，行人比較不會有視覺盲點，「行人優先」真的是正確的嗎？會不會應該是「汽車優先」才對？
- (五) 停車就是要有「格子」才会有秩序→改成限制路邊停車時和前後車的距離，藉此改善大車難停、小車浪費空間的問題。
- (六) 其他：沒有繳費單與收費員的停車場會怎樣？沒有分年級（分年齡）或分科系的學校教育會如何？不需要基礎訓的公務考試錄取人員會怎樣？

挑戰假設的思考如果從方案設計中「清楚界定問題」的目的來看，常也可以幫助我們釐清真正的問題在哪裡，避免所謂的「第三類型錯誤」。舉例而言，財政部積極推動電子發票的歷史已經超過 10 年，但根據統計，超過八成以上的消費還是會列印出證明聯、雲端發票的比例也僅占一成左右，無紙化的成效有限，依此，財政部積極推出鼓勵措施，鼓勵民眾使用載具，然而這樣的做法是把問題的來源假設在「民眾（消費者）」身上，但實際上會不會是這個「假設」限制了我們對解決方式的想像呢？若我們打破假設，思考其他問題來源，例如商家沒有誘因主動提醒消費者用載具（因為後面還有一堆人在排隊），或是商家在忙碌之下，常會事先列印出紙本發票待取（許多停車場、洗車場、或是小吃業者都會如此做），換句話說，會不會問題來源不是民眾而是商家呢？

另一個例子是在舉辦大型活動當中，常常面對民眾抱

怨接駁車「不足」、接駁車「等太久」、停車位太少、交通疏導不佳、交通壅塞等問題。當面對這樣的問題時，我們直覺的假設是「民眾的抱怨是對的」，因此必須解決「不足」與「太久」的問題，因此要增加接駁車。但如果這個假設是錯的呢？如果我們開始挑戰這個假設，思考民眾抱怨真正的來源，或許可能不是來自於「等太久」，而是別的地方？例如，從心理學的角度來說，民眾的抱怨（不滿意）常常是來自於品質之外的原因，例如：「比較」的心理、「資訊不足所產生的不理解」、「壓力所造成的情緒擴張」，若從這個角度來看，民眾的抱怨可能來自於以下這些心裡的話：為什麼另外一個排隊路線等到車的時間好像比較短？為什麼別的動線比較快？為什麼有人可以插隊？我趕不上預定的火車或高鐵怎麼辦？怎麼有接駁車停在旁邊沒在開？為何一群司機坐在那邊聊天沒在開車？好想上廁所但又不能離開隊伍怎麼辦？小朋友肚子餓了但又不能離開隊伍怎麼辦？因此，若能針對上述真正的問題進行解決，相信可以大幅減低民眾的抱怨，例如：2019年屏東舉辦的臺灣燈會，主辦單位透過隨機發放不同顏色螢光手環的方式，平均分散排隊的民眾（要求依照顏色排隊），讓每個動線所需要花的排隊時間都相同，另外，以即時 APP 公告火車加班車時間，並保證絕對會輸運每一位旅客到最後，不用擔心趕不上火車。

三、用「觀察」的方式進行創意思考

職場上要「察言觀色」是我們非常熟悉的一項原則，同樣地，只要我們多觀察周遭，也可以發現創新點子就在身邊。「觀察」也是一項創意思考的技能，只是如何觀察？觀察什麼？就需要一點系統性的導引。以下提供幾個觀察的建議：

(一) 觀察企業界、其他政府機關的作法：政策學習

要讓公務體系創新，除了提升本身的創造技能之外，觀察學習現有其他機關的經驗，也是一個創意思考的方式，甚至是比較方便的「捷徑（shortcut）」。學術領域中很早就開始討論這種被稱為「政策學習」（policy learning）的創新擴散（innovation diffusion）效果。透過學習觀察所做的創新，因為已經有前例可循，通常可以減少許多創新過程的不確定性與風險。近幾年政府所推出來的創新政策中，有許多就是取自於外界經驗的結果，例如 2000 年，臺北市率全國之先推出的「垃圾費隨袋徵收」政策，就是參考了包含韓國首爾等地的經驗而來；而目前許多縣市都有推出的「1999 市民專線」電話，也是當初臺北市參考美國紐約市政府 311 專線之營運經驗而來；2019 年屏東舉辦的臺灣燈會，首創以空拍機進行空中花燈排列的表演，也是參考韓國平昌冬奧經驗而來。

如何做好政策學習，第一步驟就是「觀察」各地的訊息，原則就是多看、多聽，資訊來源必須盡可能的多

元（雜誌、網站、各種媒體等），不只是國內其他地方政府，國外也要，不只是亞洲國家、不只英語系國家，盡可能讓自己可以接收到全世界各地政府的政策報導訊息，剩下的是進一步去思考與評估這些創新想法應用在本身機關的可能性，例如瑞典開始以植入晶片的方式替代傳統身分證，民眾只要揮動手臂就可以上公車或使用其他公共服務；荷蘭及韓國為了解決「低頭族」交通事故的問題而設置「地上」紅綠燈，並結合手機 APP 讓即將步行過十字路口的行人手機自動鎖定。上述這些國外做法都是我們創新學習的來源，可以評估思考應用到我國的可能性。

前面所討論的政策學習，主要是觀察其他政府機關。對企業界做法的觀察，也是一個很重要的創新來源。一般來說，企業的市場開發與商業頭腦都會動得比政府還快，只是因為屬性的不同，透過觀察企業所做的創意思考，需要的是更強的「對比、比喻、類比」的技能，也就是看到一項民間企業所提供服務或商品時，必須進一步反射、思考這樣的服務商品能否在公務體系應用，表 4 所列的幾個反射思考問題與案例，可以把這個過程歸納在幾個步驟中：

表 4 透過觀察後以類比的方式產生公共服務創新想法

| 步驟一，敏銳觀察： 觀察市場上的商品或服務，以及其主要的特性、優點 | 步驟二，進行對比思考： 進行對比或類比，思考問題「這個商品或服務和政府機關哪些業務是對應的？」 | 步驟三，產生創新想法： 提出政府創新想法，思考問題「政府可以怎麼做？採用後對政府機關有哪些新的可能性或優點？」 |
|---|---|---|
| 行動支付： 方便、環保 | 所有繳納費用的相關業務 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 結合各家銀行提出各項規費利用行動支付繳納服務。 2. 提升民眾的方便性。 |
| 自動販賣機： 24 小時服務、可分布地點廣、成本低 | 各種謄本、文件申請作業 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 在各地擺放 24 小時的謄本申請及繳費機，利用機器上的人臉辨識系統比對身分證上的照片 2. 照顧上班時間較長，或住偏遠地區的民眾。 |
| 網購快速到貨（6 小時、24 小時）服務： 快速 | 公家圖書館 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 結合宅急便提供預約書 24 小時寄送到家服務。 2. 照顧上班時間較長，或住偏遠地區的民眾。 |
| 訂房、訂位、比價網站（例如：Trivago 或 Skyscanner）： 資訊整合、客製化 | 內政部不動產買賣實價登錄網 | 結合各地公共設施位置、公共服務資訊，提供一個民眾一個客製化的居住生活圈搜尋網，例如可以設定條件離醫院 500 公尺內、附近有 |

| | | |
|---|---|--|
| <p>步驟一，敏銳觀察： 觀察市場上的商品或服務，以及其主要的特性、優點</p> | <p>步驟二，進行對比思考： 進行對比或類比，思考問題「這個商品或服務和政府機關哪些業務是對應的？」</p> | <p>步驟三，產生創新想法： 提出政府創新想法，思考問題「政府可以怎麼做？採用後對政府機關有哪些新的可能性或優點？」</p> |
| | | <p>小學、附近有高鐵站、附近有傳統市場、圖書館、公園綠地率、空氣品質指數、平均氣溫、自來水接管率、地區犯罪率、老人年金金額、長照點、房價等。</p> |
| <p>24 小時便利商店： 服務永遠不打烊</p> | <p>圖書館、托嬰中心</p> | <p>1.★實際個案分享：獲得第一屆政府服務獎的「新北市立圖書館」，全國首創 24 小時不閉館。 2.夜間公共托嬰中心，提供給上夜班的父母。</p> |

資料來源：李仲彬整理（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈創新思考（含案例解析與實作）〉科目教材。

（二）觀察新科技的發展：從科技的角度提出思考

根據 OECD 於 2017 年所發表的「擁抱政府創新：全球趨勢」報告，全球各國政府近幾年所提出的創新政策，大致環繞在 6 個趨勢，其中第一個趨勢就是充分利用了新興科技與工具的優勢，讓新科技所帶來的潛力與

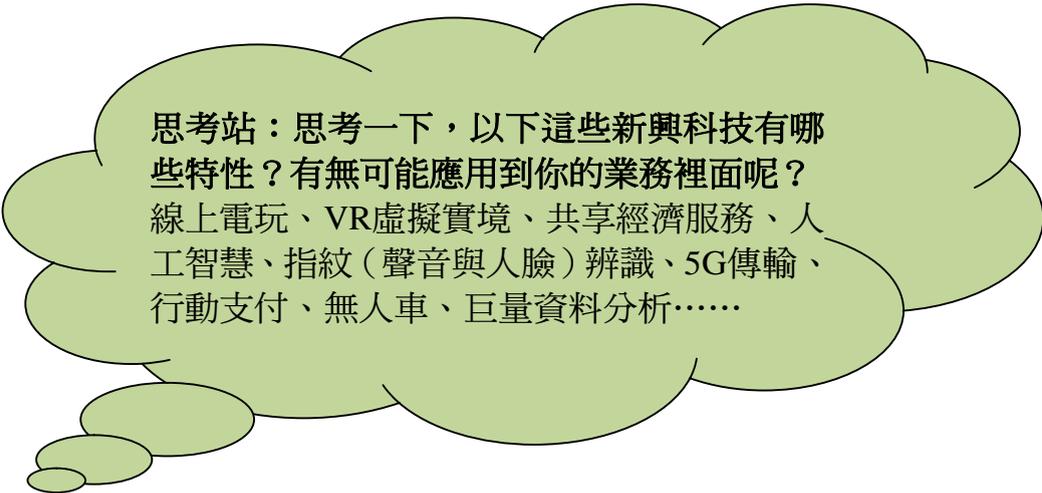
政府機關業務結合，創造出新的價值。例如近幾年被視為新的科技革命的人工智慧技術（AI）、區塊鏈技術、物聯網、生物辨識、5G、量子電腦等，都是我們過去從未有的新科技，這些新科技的發展，是否與機關哪些業務可以產生連結？可以為哪些業務創造出新價值？都需要一個一個去腦力激盪。以大數據分析技術（Big Data）來說，目前已有許多透過資料驅動的公共治理創新案例（蕭乃沂、朱斌好，2018）。

舉例而言，利用文字掃描與辨識來進行公民連署資料的查核、利用人流辨識來決定紅綠燈秒數、利用網路輿情分析來了解民意走向、利用網路留言來預測人流等。在實際的國內外例子中，下圖 5 的左上角是國外利用 APP 定位的功能，邀請市民下載軟體後化身公民情報員，只要在路上看到哪裡不平就定位後點一下（甚至拍照），市府公路養護單位就會依照被點擊的頻率最高的地方、最早被回報的位置決定維修順序，減少道路巡護的成本，也可以先以民眾感受最深的地方為優先，這樣的服務也出現在臺中市的「臺中好好行 APP」當中；此外，圖 5 右上角是美國 Boston 政府所推出的 APP，點子是利用手機內部的重力感測器，自動偵測手機震動的位置並回傳，藉此瞭解哪個地方的路最不平，快速找到儘速維修的地點。



圖 5 利用 APP 與手機重力感測器功能進行道路養護需求查報
資料來源：李仲彬整理（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈創新思考（含案例解析與實作）〉科目教材。

這個創意思考方式的操作，就如同前面一小節所談對企業商品的類比學習，也是可以採用相似的邏輯，第一個步驟是先瞭解新興科技的內容、優勢與特質，接下來第二個步驟則是思考這樣的優勢對於機關業務來說可以怎麼利用。



思考站：思考一下，以下這些新興科技有哪些特性？有無可能應用到你的業務裡面呢？
線上電玩、VR虛擬實境、共享經濟服務、人工智慧、指紋（聲音與人臉）辨識、5G傳輸、行動支付、無人車、巨量資料分析……

（三）觀察民眾（或服務對象）的「需求」：從人的角度提出思考

一句有名的廣告「科技始終來自於人性」，其背後的邏輯就是所有的市場必須符合顧客的需求，Christensen 等人曾經引述設計公司 IDEO 總經理的話：「創新最主要的源頭其實是人類學家」，為什麼是人類學家呢？因為人類學家會去研究人類行為，瞭解人每天需要做的事情，也就是他們的「需求」，例如：家中有年幼小孩的父母必須先送小孩到學校才能去上班、學校放寒暑假時必須煩惱小孩的監護、下夜班後清晨回到家煩惱怎麼倒垃圾⁷、不知道最近仍有車位的停車場是哪一個、擔心高齡長輩一人在家等。因為人通常會希望他們的需求可以用更有效、更便利、或更便宜的方式完

⁷ 某些城市為了解決民眾這個需要，推出秤重計垃圾費的 24 小時服務智慧垃圾桶。

成，因此就會有「僱用」他人協助這項工作的需要，若有人可以創造服務來協助他們，對他們來說會是相當有價值的事，而這也就是公共服務需要著力的地方。總之，觀察人的「需求」，也是創意思考的方向。Christensen 等人認為，當我們面對民眾時，不應只是急著把眼前的服務完成，我們可以進一步思考以下幾個問題：

1. 民眾如何察覺他們自己需要你所負責的業務或服務（例如：流感疫苗、電子發票、國民年金保險、失業給付）？有沒有方法可以讓他們更便利地找到你業務相關的資訊？
2. 民眾為什麼使用你所提供的業務或服務（例如：申請並使用自然人憑證、電子發票）？民眾使用你的業務或服務來完成什麼任務？
3. 民眾在選擇服務時，最重要的考量是什麼？
4. 民眾如何取得你的服務？有沒有方法可以使取得流程更容易、更便利、成本更低？
5. 你如何遞送服務？你能不能以完全不同的方法，更便宜快速地遞送？
6. 使用公共服務時，民眾如何繳納費用？有沒有更便利的支付方法？
7. 民眾使用你的服務會感到什麼挫折？他們是否用你預期之外的方式使用你的服務？
8. 民眾使用你的服務時，需要什麼協助？
9. 民眾是否有某些做事的方法或行為，可能傷害到你的服務品質？

10. 民眾如何學會使用你的服務？有沒有可能使流程更容易或更便利？或是否能指導民眾？

★實際個案分享★

- (一) 在第一屆的政府服務獎得獎機關當中，國軍新竹地區醫院透過「高齡模擬體驗與研習課程」，讓院內的同仁與志工感受高齡者的需求，增進關懷老人所需具備的知能，也因此改善了院內許多標誌、標線等，營造一個高齡友善的就醫環境。
- (二) 在第九屆政府服務品質獎得獎案例中，雲林縣地區因為有許多外籍配偶，但因為語言與文化的差異，對於這些臺灣新住民亦可能面對的新住民跨國婚姻衝突、家庭暴力等問題，常常會求助無門。因此雲林縣政府警察局提出「移動的文化、有愛的城市、雲裡的守護」等服務主軸，從觀察新住民的需求與狀況後（以類似前述 10 個問題來自我思考新住民的困難），進而提供六國語言（中、英、菲、越、泰、印）之申辦告知單，讓申辦案件更便利，此外，也成立「雲林縣移民咖啡廣場 LINE 群組（208 位成員）」、「社團法人雲林縣社會關懷協會『異言通』LINE 群組（29 位成員）」及「FB 群組（1,995 位成員）」，提供新住民朋友犯罪被害缺乏協助及諮詢管道，提供新住民朋友一個諮詢管道，有效服務新住民。
- (三) 在第九屆政府服務品質獎得獎案例中，交通部民用航空局高雄國際航空站，透過觀察當地許多外籍移民常因為要帶禮品回家鄉，會有行李超重必須重新打包的問題，因此首創引進越南配偶志工，協助鄉親辦理報到。
- (四) 第八屆政府服務獎的得獎案例中，成大醫院觀察民眾就醫時常需要多個不同樓層移動（例如報到、門診、批價、抽血等），不僅增加病患的就診麻煩度，也增加電梯的使用量，因此建構了「癌症整合門診」，將上述功能全部集中在同一樓層當中，提升病患的方便性。

四、用不斷提出「疑問」來產生創新

前面提到需要「觀察」民眾的「需要」來找到創新改善的點子，而「觀察」的動作，必須同時輔以「提出疑問」，才有辦法將真正的問題點出來。許多著名的創新，背後都是被「疑問」所驅動的。因此，問問題、打破砂鍋問到底，常是後續創新、突破傳統作法很重要的關鍵。愛因斯坦常掛在嘴邊的一句話就是「要是我能找到正確的疑問就好了……」，而其最後的結論則是「問題的架構，往往比它的解答更重要，必須要有創造性的想像力」（李芳齡譯，2017：39）。

提出疑問並不是一種智力的表現，而是多數創新者所擁有的一種生活習慣，不用「理所當然」的心態來看待事情。根據研究顯示，創新的領導者所提出的疑問不僅比非創新者多，提出的疑問也更具有激發創新的潛能。不過必須特別注意的是，單單「提出疑問」不能產生創新，疑問只是一個催化劑，是一個創意思考過程的工具，而不是目的。至於到底要如何提出疑問，日本豐田汽車公司（Toyota）的創新制度是一個可以參考的做法，他們設計了必須「連問 5 個為什麼」的流程，藉此來找出最關鍵的核心問題，例如下表 5 以路口交通安全議題為例，提出 5 個連續疑問。

★實際個案分享★

在第一屆的政府服務獎得獎機關當中，衛生福利部為了解決居家醫療照護率低落的原因，透過「疑問」的方式思考「醫師為什麼不參與服務」的原因，藉此提出改善措施。

表 5 以連續提出「疑問」來取得創新想法的步驟⁸

| 次數 | 為什麼 | 回答 | 解決方式 |
|----|---------------------------|--|---|
| 1 | 為什麼十字路口常會有行人被轉彎車撞？ | 因為汽車常不願禮讓行人。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 開罰未禮讓行人之汽車駕駛人。 ● 設置多時相號誌。 |
| 2 | 為何轉彎汽車駕駛人未禮讓行人？ | 因為汽車駕駛人趕時間，怕很快就紅燈而過不了路口，再加上視線死角，容易沒看到人，或以為行人都走完了。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 增加轉彎綠燈秒數。 ● 加強汽車盲點偵測功能。 |
| 3 | (聚焦在其中一個問題後繼續追問)為何會過不了路口？ | 等行人走完只剩下一點點時間可以轉彎，要盡快轉，否則影響自己的時間與其他車流。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 開罰汽車未禮讓行人。 ● 設置多時相號誌。 |
| 4 | 為何只剩下一點點時間可以轉彎？ | 因為行人很多，且許多行人走很慢，且行人又是陸陸續續一直來，不是一起出現。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 設置多時相號誌。 ● 增加轉彎車綠燈秒數。 |
| 5 | 為何行人會慢慢走、又陸續一直來？ | <ul style="list-style-type: none"> ● 因為目前社會都在宣導要禮讓行人、行人優先。 ● 有些行人比較晚抵達路口，抵達後看到還是綠燈就會過馬路。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 改成宣導：相互尊重，車讓人、人快走。 ● 將斑馬線小綠人號誌改成 3 種燈號：可以起步、可以穿越、紅燈，藉此促使行人可以聚集在同一時間啟動。 |

資料來源：李仲彬整理(2019)。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練(108 年 5 月版)〈創新思考(含案例解析與實作)〉科目教材。

⁸ 就像玩迷宮遊戲時每個路口有不同的轉法，這個方法可以多試幾次，每一次轉折可以有不同的問法與答案，每一次都會產生不同的思考路徑。

分組演練 4（請見附錄 A4）：前面已經學習到了「簡化」的思考方式，接下來請針對「連續問 5 個 Why」作法進行分組演練。

前述豐田公司的做法主要是問出因果關係與核心問題，Christensen 等人認為也可以用以下幾個提出疑問的方式來進行：

1. 提出加入限制的「若是……，會怎樣？」疑問：多數的公共管理者偏好依循慣例，不喜歡打破現狀，誠如學者 J. Q Wilson（1989）說的「最重要的官僚格言是不要去做沒人做過的事情」，反觀一個時常提出創新的人，會是先製造破損、不一致，進而帶來破壞式創新可能性的人，以危機管理的觀點來看，人常在緊急的情況才願意拋棄原本的做法。因此，有時候我們必須在環境當中刻意製造這種危機與不一致的情境，而「加入限制」後的疑問性思考就是一種方式，以下為一些例子：

- （1）若『限制服務櫃檯隨時最多只能開一個』，會怎樣？那種情況該如何維持民眾滿意度？
- （2）若『明年度預算限制為只有今年的一半』，如何維持一樣規模的服務？
- （3）若『戶政事務所像 Pizza 外送店一樣，被限制只能讓民眾等候 30 分鐘以內』，要如何辦到？

★實際個案分享★

在第一屆的政府服務獎得獎機關當中，臺中市西區戶政事務所在系統端設定若民眾等待人數超過 7 人，或等候時間超過 10 分鐘時，系統就會自動發出警示訊息，會立即投入支援人力，藉此減少民眾的抱怨。

- (4) 若「每位國民每年健保限制最多使用 5 次，第 6 次開始只能自費」，會怎樣？那種情況如何維繫國人就醫權益？
 - (5) 若「民眾向公立圖書館預約書時，限制圖書館最多讓民眾等 3 天就應收到書」，會怎樣？如何達到這個目標？
 - (6) 若「戶政事務所像銀行一樣，限制在下午 3 點前結束服務」，會怎樣？如何確保民眾權益？
2. 提出**去除限制**的「若是……，會怎樣？」疑問：同樣的邏輯，移除限制也是一種製造破損的方式，也是可以刺激突破現狀的思考，而這個方式與前面所談到「簡化」性的創意思考，是一樣的邏輯。幾個「去除限制」疑問例子如下：
- (1) 若移除「高速公路速限」會怎樣？那種情況該如何維持交通秩序？
 - (2) 若「明年沒有預算上限」會怎樣？
 - (3) 若「警察都不再需要穿制服」會怎樣？如何維持治安？

- (4) 若「國中小不再需要有課綱」會怎樣？如何確保學習成效？
- (5) 若「戶政事務所不再需要抽號碼牌」會怎樣？如何確保服務品質？
- (6) 若「經費不再分會計年度」會怎樣？
- (7) 若「不再限定工時上限」、「不再限定上下班時間」、「不再限定上下班地點」、「不再限定公車票價」、「不再限定計程車顏色」……會怎樣？

當然，我們都知道，在公務機關裡面對業務「提出疑問」，對多數人來說常是困難的，因為我們擔心提出疑問會讓我們被覺得「愚蠢、白癡、找麻煩」，甚至是一個違反行政倫理的現象，尤其當業務是長官交辦事項時，公部門的組織文化更是教導我們「不要懷疑」。即使對高階文官來說，有時候提出疑問也是很困難的一件事，因為對自己所下的命令提出疑問，會導致組織內部的信心危機，下屬通常不喜歡這種不確定感。面對這種困境，通常會建議採取兩種策略，首先是多引入一些機關外界的力量與聲音，讓他們來提出疑問，而這也是許多機關在做決策時會有外聘委員的原因；另一個方式是指定組織會議與決策過程的「臭鼬」，例如在會議當中除了司儀、記錄之外，還事先律定幾位同事為該場會議的「反對者」，負責提出疑問與批判，藉此讓提出疑問者卸下心裡面的畏懼，大膽地提出疑問，因為這畢竟是他在這場會議中的任務。

自我檢視與訓練：追蹤自己「疑問與解答」的比例

很多父母在接小孩子放學時，時常詢問小孩的問題是「你今天過得怎樣啊？今天開心嗎？今天考試成績怎樣？」，而這樣的詢問常常得到的回應是「還好、普通、沒什麼」，然後就結束對話，思考就此停止。事實上，前面的教材中已經談到，「疑問」是創意思考很重要的起始點與過程，而提出疑問的習慣與技巧是要培養的，若要培養小孩未來的創意思考能力，從小培養提出疑問的能力是很重要的，因此，下一次試著這樣問小孩：「今天看到什麼讓你覺得最疑惑？最想問的問題是什麼？」

至於在公務體系服務的您，這週迄今開了這麼多會、辦理這麼多業務，曾經問出了多少問題了呢？學者 Christensen 等人建議我們每天做這樣的紀錄，檢視一下每週提出疑問與解答的次數，有沒有可能您這週完全沒提出任何疑問呢？

| | 描述現有領域的疑問 | | 可能帶來創新變化的疑問 | |
|-----|----------------------|--------------------|----------------|------------------------|
| | 誰？什麼？何時？何處？ | 什麼導致？ | 若是（移除限制）……會怎樣？ | 若是（加入限制）……會怎樣？ |
| 週一 | Ex. 農曆春節各地的交通疏導狀況怎樣？ | Ex. 什麼因素讓今年交通相當順暢？ | Ex. 若移除高乘載會怎樣？ | Ex. 若增加高乘載人數從3人變4人會怎樣？ |
| 週二 | | | | |
| ... | | | | |
| 週五 | | | | |

五、其他的創意思考技巧

到目前為止我們已經提出組合、簡化、觀察、疑問四大類的創意思考策略，除了這幾個之外，以下還有幾個創意思考過程小技巧與提醒。

（一）突破不可能：改造「爛點子」

創意思考過程必須面對的一個很大的困難，那就是當提出一個想法時，長官與同事會迫不及待地跟你講「這不可能吧！你太天真了」，當面對這樣的質疑時，提出者若要繼續往前，實在需要很大的勇氣與毅力。為了改造這樣的機關氛圍，學者 Tina Seelig 建議可以在機關內試著執行【改造爛點子】的活動，步驟如下：

1. 先提出一個想要解決的問題。
2. 接下來請各組針對這個問題提出他們覺得最棒的構想和最爛的構想，並把這兩個構想分別寫在一張紙上。
3. 將兩張紙張傳給主持人，主持人把最好的構想全部撕掉。
4. 把剩餘最爛的構想重新發給各組，此時各組都有一個別組想出的「最爛構想」。
5. 請各組用腦力激盪的方式，試著將最爛的構想改造成很棒的想法。

上述的設計主要是要訓練大家打破只有「好、壞」二分法的思維模式，找到每一件事背後都會有的正面價值，知道每一種點子都有其好的一面，不要太快的否定

別人，依照這樣的步驟，在 Tina Seelig 的課程中曾經有團隊在開發餐廳市場的題目中，將原本「賣蟑螂之餐廳」的爛點子，改造成用營養食材做出各式各樣奇怪造型壽司（例如蟑螂造型壽司）的店，吸引勇於挑戰與冒險嘗鮮的顧客。

分組演練 5（請見附錄 A5）：請針對「改造爛點子」作法進行分組演

（二）不要忽略身邊的資源

對政府機關而言，前述創意思考的技巧常會與政府組織先天的限制產生衝突，例如：鏈結外面資源時會遭遇許多可行性的問題，減緩了創新被執行的速度。因此，相對於擁有較高彈性的企業體系，政府在創新過程利用「封閉世界原則」就非常重要，也就是創新的「答案與資源就在你身邊」。認真觀察自己手邊（機關內部）擁有的東西，或許可以兼顧公務體系的特質與創新的需求。⁹

⁹ 在 Boyd 和 Goldenberg 所寫的「盒內思考」這本書當中就舉了兩個例子來說明這個原則，第一個例子是某天晚上，2 名年輕的航太工程師工作到午夜左右，等快要離開辦公室到停車場開車時才發現，有個輪胎被割破了，必須更換，因此他們拿出後車廂的扳手準備更換備胎，結果發現螺帽鏽蝕的非常嚴重，徒手根本轉不開，這時候該怎麼辦？相信許多人會提供以下幾種建議：1.撥打道路救援（但 1990 年代沒手機怎麼辦？）；2.找一根金屬管子來延長扳手，增加轉動力道（沒有這種東西可找）；3.明天一早再來開車？（天寒地凍、荒郊野外怎麼回家啊！？）

上述解決問題的思維都是「對外」尋找資源，但 Boyd 和 Goldenberg 認為，機關內部現有資源的應用，常常會是一個更務實、更有效率的做法，例如打開引擎蓋取些機油滴到螺帽

政府各機關平常各司其職，多數的時候我們不會去關注機關內其他業務的內容，但只要我們花一點時間觀察與思考，結合第一個創意思考方法「組合」，你就會發現求人不如求己、「盒內創新」反而是很務實的做法，而且不只資源有在自己身邊的可能性，包含「創新想法」也可能就藏在公務體系裡，根據李仲彬（2016）的研究，過去推出的政府創新個案，有許多是公務體系內部公務員在行政體系的經驗當中提出來的，而非外界專家提出的建議，而這樣從內產生的創新想法，常會有更高的行政可行性。

（三）進行「網絡」行為

從事創意思考研究的學者都知道，去和不同領域的人對話、互動，獲取不同的生活經驗，從事網絡（networking）活動，是創意思考很重要的驅動力，產生 Johansson 所說的「梅迪奇效應」（劉真如譯，2018）。

在公務體系當中怎麼產生梅迪奇效應呢？幾個很基本的做法有參與不同領域的研討會（例如：主計人員去參加資訊研討會、人事人員去參加醫學研討會）、時常邀請不同背景的聰穎人士參與團隊內部會議（例如：其他部會的公務同仁、其他科的同事、不同事業部門、

上，或是將板手套到螺帽之後，將長柄端靠在地上，發動車子，靠著車子移動的力量轉動板手，都是利用自己身邊資源的方式。另外一個例子也是和汽車輪胎有關的場景，但這一次是卡在沙坑裡，當地是一個杳無人煙、找不到人幫忙、也找不到木頭當支架、或其他放在輪胎底下增加摩擦力的地方，這時候您會怎麼辦？思考一下「對內求援」的方式你就會發現，車內的「腳踏墊」是一個非常好用的增加摩擦工具（黃煜文、鄭乃甄 合譯，2014）。

不同職業、不同國家、不同年齡)、進行職務輪調、拓展平常人脈的多樣性與視野等。Christensen 等人發現，曾在不同國家居住過至少 3 個月的人，創立新事業或發明新產品的可能性高出 35%。

參、創意思考之後：想法的收斂、評估與執行

如同前面第一節時重複不斷的提醒，透過創意思考方法提出創新的想法點子之後，不表示會立即帶來政府創新的產出，或立即提升服務與政策品質，必須有後續的「執行力」相配合（江大樹，2005）。根據學者 Mark Payne 的統計，大概只有 10% 的創意種子最後會成功發芽並帶來有價值的果實（連緯晏譯，2015），而 Keeley 等人追蹤 2,000 家企業的結果，更認為其實只有 5% 的創意最後會成功變成創新，95% 都是失敗收場（洪慧芳譯，2016）。總之，創意思考發想只是第一個步驟，且不是每個創新想法最後都能夠落實¹⁰，發想後必須應用類似 PDCA 的概念（葉嘉楠、彭喬茗，2016），經過收斂想法、評估、與執行，才能產生新的價值，不過能確定的是，只要沒有創意思考去發現可能的種子，就不會有後續創新發展的可能。

至於如何進行下一步的想法收斂，日籍學者橫田幸信建

¹⁰ 根據哈佛商業評論在 2020 年 1 月份的報導「……2010 年「深水地平線」(Deepwater Horizon) 鑽油平臺爆炸，造成史上最大漏油事件，當時英國石油在走投無路之下，向大眾徵詢清除污染的方法。在短短幾個星期裡，公司收到來自一百多個國家的大約 12.3 萬個構想。篩選這些想法是龐大的工作，結果其中大多數構想都毫無用處，這件事被描述為「付出極大努力，成果卻很小……」。引用自

https://www.hbrtaiwan.com/article_content_AR0009422.html?fbclid=IwAR2-dTt2ebhinQI8Y-U2gKifO-n8E3kOurePAIXsxYvCDVTn7hfQdVfQIfM, visited 2020/2/16。

議，不論是用訪談、問卷、專家會議、或其他團體決策方式來進行，都應該儘量結合客觀與主觀的標準來針對每一種想法進行評估篩選，評估的標準可以包含：新穎性、實現的可能性、價值高低、是否引起正反面意見等。另外特別需要提的是，評量不確定性高的創新想法，不應該採取官僚體系層層上報的單線作法，務必確實納入外部專家，以多人觀點、多人鑑定的方式進行（龐惠潔譯，2018）。篩選出創新想法之後，後續則應該再搭配想法的實驗與成效評估工作，例如可以訪談初期試用者的經驗來取得回饋意見，進行 SWOT 分析、政治與行政可行性分析、矩陣分析、6W2H1E 法等，由於這些程序並非在本課程的範圍，因此不加贅述，各位學員可以參考方案管理相關課程。

肆、結語

「創新」已經是這個變化快速、民眾需求越來越高、公共財政資源越來越少的社會中，無法迴避的課題，不僅是企業為了求生存需要創新，每個政府機關也都要思考政策創新、服務創新的可能。

至於要如何進行創新，學術理論與實務經驗提供我們許多創新的流程建議，其中最重要的第一步就是具有創意思考的意願與技能，透過這些技能產生創新的種子想法之後，後續才有機會應用。本教材歸納了幾個協助進行創意思考、產生創新想法的策略，包含組合、簡化、觀察、疑問四大項，只要各機關將這些程序內化到平常的工作中，產生創新想法並打開創新產

線的第一個關卡將不是一件難事。困難的是，這個創意思考的技能要能施展，必須同時搭配許多其他條件才能有效，包含成員的意願能力、組織的氛圍等，且創新想法產生之後，後續也還要有篩選、實驗與精煉等動作。

總之，進行組織創新工作必須要以一個生態系統（ecosystem）的角度思考，創新是努力而來的，是必須花成本、花時間、花力氣去獲得的，不會是一個憑空掉下來的產出，因此，若政府機關不願意將「創新生產線」內化到例行業務中的一環，則進行多少次創意思考的課程與訓練都會是無濟於事。反過來說，只要各機關願意投入心力去營造一個政府創新的生態系統，配合本課程所提供的創意思考方法，多加練習，一定可以讓各機關在現有服務與政策上，創造出新的創新做法與價值。

參考資料

- 江大樹（2005）。從創新到執行力：政府改造的變革與困境。政治科學論叢，第 26 期，頁 79-128。
- 李仲彬（2016）。從哪來的創新想法？：我國地方政府創新來源與創新政策特質分析。公共行政學報，第 50 期，頁 1-42。
- 李芳齡 譯（Clayton M. Christensen, Jeff Dyer, and Hal Gregersen 原著）（2017）。創新者的 DNA。臺北：天下文化出版。
- 洪慧芳 譯（Larry Keeley, Ryan Pikkell, Brian Quinn, Helen Walters 原著）（2016）。創新的 10 個原點：拆解 2000 家企業顛覆產業規則的創新思維。臺北：天下文化出版。
- 張玉成（2013）。思考技巧與教學。臺北：心理出版社。
- 連緯晏 譯（Mark Payne 原著）（2015）。是很酷，但又如何？：看全球頂尖團隊如何把創新變商機。臺北：悅知文化。
- 陳龍安（1995）。創造思考教學的理論與實際。臺北：心理出版社。
- 陳龍安（2005 年 12 月）。〈創造思考的策略與技法〉。教育資料集刊，頁 201-265。
- 黃煜文、鄭乃甄 合譯（Drew Boyd and Jacob Goldenberg 原著）（2014）。盒內思考：有效創新的簡單法則。臺北：天下文化出版。
- 葉嘉楠、彭喬茗（2016）。公部門創新服務之研究—以新竹市稅務局為例。中華行政學報，第 18 期，頁 7-32。
- 齊若蘭 譯（Tina Seelig 原著）（2015）。真希望我 20 歲就懂的事。臺北：遠流出版。
- 劉恆昌 譯（H. Lynn Erickson, Lois A. Lanning, and Rachel French 原

- 著) (2018)。創造思考的教室：概念為本的課程與教學。臺北：心理出版社。
- 劉真如 譯 (Frans Johansson 原著) (2018)。梅迪奇效應。臺北：商周出版。
- 蕭乃沂、朱斌妤 (2018)。資料驅動創新的跨域公共治理。國土及公共治理季刊，第 6 卷第 4 期，頁 74-85。
- 羅若蘋、鍾清瑜 合譯 (Michael Michalko 原著) (2008)。創意思考玩具庫。臺北市：究竟出版。
- 龐惠潔 譯 (橫田幸信 原著) (2018)。最強創意思考課。臺北：天下文化出版。
- Amabile, T. M. (1997). Motivating creativity in organizations: On doing what you love and loving what you do. *California management review*, 40(1): 39-58.
- Clapham, M. M. (2003). The development of innovative ideas through creativity training. *The international Handbook on Innovation*, 366-376.
- Im, H., Hokanson, B., & Johnson, K. K. (2015). Teaching creative thinking skills: A longitudinal study. *Clothing and Textiles Research Journal*, 33(2), 129-142.
- Reznikoff, Marvin, George Domino, Carolyn Bridges, and Merton Honeyman. (1973). "Creative abilities in identical and fraternal twins." *Behavior Genetics*, 3(4): 365-377.
- Ritter, S. M. & Mostert, N. (2017). Enhancement of creative thinking skills using a cognitive-based creativity training. *Journal of*

Cognitive Enhancement, 1(3), 243-253.

Scott, G., Leritz, L. E., & Mumford, M. D. (2004a). The effectiveness of creativity training: A quantitative review. *Creativity Research Journal*, 16(4), 361-388.

Scott, G., Leritz, L. E., & Mumford, M. D. (2004b). Types of creativity training: Approaches and their effectiveness. *The Journal of Creative Behavior*, 38(3), 149-179.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

附錄 A1：分組演練 1(強迫組合活動)

- 分組：依專題研討的組別進行
- 角色：每組都同時有兩個任務，(1) 出題任務；(2) 解題任務
- 執行步驟
 - (1) 從附錄 B (或是由講座自行提供皆可) 挑選一個公共問題，並指派給任一組，作為該組的「解題任務」。
 - (2) 請每一組進行「出題任務」，隨意挑選出 2 個物品或服務，來源可以是任何市場上的商品或服務 (例如隨意翻閱雜誌封面、或是隨意找一個購物網站的促銷物品)，但不應該是公部門所提供的。將所選出的 2 個物品或服務交給另一組。
 - (3) 每一組開始進行「解題任務」：將另一組交給自己的 2 個物品或服務，與自己組在步驟 1 被給定的公共問題進行「組合聯想」，也就是用聯想的方式，腦力激盪出「出題任務組」所給定的物品如何解決此公共問題。
- 海報紙繪製格式如下 (僅供參考)：

任務組別：第一組
公共問題：A

出題組提供的商品或服務：B
B 的特性：
A+B 聯想結果：

出題組提供的商品或服務：C
C 的特性：
A+C 聯想結果：

附錄 A2：分組演練 2（樂高式組合活動）

- 依專題研討課程分組，每一組隨機從下表列出的公共服務或物品當中選取 6 個至 8 個後進行組合（此表格僅供參考，講座或學員可以逕自增加其他公共服務至表格中），並用腦力激盪的方式想出其組合後可產生的新服務或產品。隨機的選取方式可以請講座利用 Excel 軟體的隨機號碼產生功能，產生一個 1 至 145 間的數值，連續產生 6 個至 8 個後，對應找出產品或服務，然後指派給每一組。組合的時候，任意從上述 6 個至 8 個物品當中選擇 2 個至 3 個後，思考這些新組合可以產生哪些新產品或服務，舉例而言，曾有組別隨機出「10.悠遊卡+32.公益彩券」的組合，建議開放悠遊卡買樂透，然後可以自動兌獎與歸戶，避免忘記兌獎或彩券遺失的狀況。

| | | | | |
|-------------|------------|------------|----------------|---------------|
| 1.生育補助 | 2.公車 | 3.警察 | 4.郵差 | 5.自來水服務 |
| 6.春安工作 | 7.圖書館 | 8.國小教育 | 9.勞保 | 10.悠遊卡 |
| 11.公職選舉 | 12.托育 | 13.長照 | 14.戶籍謄本 | 15.里長 |
| 16.護理師 | 17.自然人憑證 | 18.特殊教育 | 19.社工師 | 20.汽機車定檢 |
| 21.兵役服務 | 22.婚育補助 | 23.觀光休閒 | 24.土地登記 | 25.宗教事務 |
| 26.生命禮儀 | 27.戶政服務 | 28.國籍行政 | 29.戶口調查 | 30.不動產估價 |
| 31.國際外交 | 32.公益彩券 | 33.公股管理 | 34.債務管理 | 35.藝術教育 |
| 36.終身學習 | 37.菸酒管理 | 38.政府開放資料 | 39.出入境服務 | 40.促參工作 |
| 41.師資培育 | 42.駕照 | 43.青年培育 | 44.財產申報 | 45.調整時薪 |
| 46.就業服務 | 47.建築管理 | 48.勞動檢查 | 49.風景區管理 | 50.水利發電 |
| 51.觀光推動 | 52.農會 | 53.都市發展 | 54.消防員 | 55.法律諮詢 |
| 56.衛生所 | 57.稅收 | 58.健保 | 59.申辦簽證及護照 | 60.商標專利 |
| 61.失業補助 | 62.身分認定 | 63.用藥安全 | 64.政府出版 | 65.老年安養 |
| 66.政府網站 | 67.電子發票 | 68.交通運輸 | 69.遺產繼承 | 70.法院 |
| 71.旅遊補助 | 72.道路養護 | 73.垃圾收運 | 74.議員 | 75.年金改革 |
| 76.獎學金 | 77.人口統計 | 78.都市計畫 | 79.國營事業 | 80.新南向政策 |
| 81.產業技術研發 | 82.律師考試 | 83.公設辯護人 | 84.訴願調解 | 85.地下水保育 |
| 86.動物管理 | 87.環境保護 | 88.河川整治 | 89.食品安全 | 90.交通秩序 |
| 91.護照 | 92.都市更新 | 93.社會住宅 | 94.耐震安檢 | 95.非核家園 |
| 96.基本工資 | 97.國家考試 | 98.電子公文 | 99.結婚登記 | 100.一例一休 |
| 101.健保 | 102.國民年金 | 103.就業訓練 | 104.禁菸 | 105.ubike |
| 106.公立幼稚園 | 107.國民義務教育 | 108.殘障津貼 | 109.疫苗接種 | 110.兒少安置機構 |
| 111.洗錢防制 | 112.反毒宣導 | 113.移民政策 | 114.就學貸款 | 115.集會遊行申請 |
| 116.綠能建設 | 117.監獄管理 | 118.多元成家 | 119.推動鄉村地區整體規劃 | 120.尊重原住民傳統文化 |
| 121.建築物耐震安檢 | 122.水環境建設 | 123.公園 | 124.解決空污 | 125.推動性別平等 |
| 126.提供資訊 | 127.舉辦臺灣燈會 | 128.推廣社會住宅 | 129.防疫(非洲豬瘟) | 130.國家賠償(天災) |
| 131.編列預算 | 132.國家圖書館 | 133.酒駕取締 | 134.保留文化遺產 | 135.自然人憑證 |
| 136.獎勵津貼 | 137.監理站 | 138.偏鄉醫療 | 139.國家公園 | 140.垃圾車 |
| 141.離島交通 | 142.瓦斯管線 | 143.食品檢查 | 144.節能政策 | 145.山林保護 |

➤ 海報紙繪製格式如下（僅供參考）：

樂高組合 1：A+B
新的服務或產品說明：
（誰可能會喜歡？新的價值？……）

樂高組合 2：C+D
新的服務或產品說明：
（誰可能會喜歡？新的價值？……）

樂高組合 3：E+F
新的服務或產品說明：
（誰可能會喜歡？新的價值？……）

附錄 A3：分組演練 3（創意盒）

依專題研討分組，讓各組選定一項公共服務之後，依照課本進行創意盒的編撰，然後進行任意元素的挑選組合，並討論這些組合所產生的新服務。

➤ 步驟

- (1) 每組自以下的公共服務當中選定一個（或由講座另外指定）：A.取締酒駕 B.老人照護 C.公共托育 D.消防安檢 E.垃圾清運
- (2) 思考影響此公共服務品質的屬性
- (3) 思考每一屬性的不同類型，並繪製成表格
- (4) 重覆進行幾次的創意盒組合，並思考每一次組合的新服務價值

➤ 海報紙繪製格式如下（僅供參考）：

| 第一組 公共服務：(例如：公共托育) | | | | | | |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 屬性1 | 屬性2 | 屬性3 | 屬性4 | 屬性5 | ... |
| 1 | | | | | | |
| 2 | | | | | | |
| 3 | | | | | | |
| 4 | | | | | | |
| 5 | | | | | | |
| 6 | | | | | | |
| 7 | | | | | | |
| 8 | | | | | | |

附錄 A4：分組演練 4（連續問 5 個 Why）

- 任務：各組自以下問題當中選擇一個問題（或是從附錄 B、或是講座自行選定皆可），為指定問題找到各個階層的問題及解決方式。

- (1) 偏鄉醫療資源不足
- (2) 健保藥品浪費
- (3) 遊民人數多
- (4) 雲端發票使用比例低
- (5) 外國來臺觀光人數少

- 最後請各組呈現出下方的表（此表僅供參考）：

| 次數 | 為什麼(Why) | 回答 | 解決方式 |
|----|-------------------|----|------|
| 1 | ex. 為什麼國民年金繳費比例低? | | |
| 2 | | | |
| 3 | | | |
| 4 | | | |
| 5 | | | |

附錄 A5：分組演練 5（改造爛點子）

➤ 步驟：

1. 選擇公共問題（自附錄 B 選或由講座另外指定皆可），每一組有一個公共問題。
2. 請每一組針對任意一其他組被指定的公共問題，提出 2 個**最爛的解決方式**，寫在一張紙上
3. 把最爛的構想傳給負責解決該問題的組，此時各組都有一個別組想出的「最爛構想」。
4. 請各組用腦力激盪的方式，試著將最爛的構想改造成很棒的想法。
5. 各組上臺分享改造結果。

➤ 最後請各組呈現出下方的表（此表僅供參考）：

| |
|---------------------------|
| 任務組別：第??組 公共問題：?? |
| 別組提出的最爛構想：?? 本組如何改造：?? |

附錄 B：供「分組演練」參考使用之公共問題

個案一：【違規併排停車問題】一直以來都是交通執法單位很頭痛的問題，因為多數民眾都僅是停一下下，對執行單位來說，若這「一下下」也要取締，不僅需要很高的人力成本也可能造成民怨，不過從另外的角度來看，併排問題會讓守法的民眾感到非常不開心，進而責難相關單位沒盡到管制責任，造成民眾滿意度的下降，不幸的話，這「一下下」也常會造成其他民眾的生命財產損失。總之，如何在現有人力預算的前提之下，解決併排停車，一直是難解的問題。

個案二：【中小學行政工作無人願意擔任的問題】長期以來我國中小學當中，一直存在著「行政大逃亡」的情形，沒有老師願意接任行政工作，尤其是各處的組長。而這樣的情形在偏鄉更是嚴重，因為班級數少，幾乎所有老師都得兼任行政職，導致多數年輕老師都待不了幾年就會離開。

個案三：【公務機關內「冗文」充斥的問題】舉凡進度追查表單、各類報表等，常被公務員視為影響正常業務的殺手，其中又以「長官交派事項」這種須向各單位窗口搜集資料的公文最為麻煩，並且要在公文時效6天以內辦完，嚴重排擠承辦人員的業務，大部分的工時都花在向各業務窗口要資料與回覆公文，因此，如何減少內部公文量、簡化內部行政作業負擔與流程，是一個公務創新很重要的議題。

個案四：【因傳染病風險被居家隔離但擅離管制地點問題】因應嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），中央流行疫情指揮中心規定在滿足某些條件之下的國人必須進行居家隔離 14 天，然卻常有一些應該居家隔離者因為不耐長時間無法出門的痛苦，擅自外出，甚至在一開始的時候就提供假電話、假地址，導致防疫上的漏洞。

個案五：【假新聞（假消息）的事件層出不窮問題】由於網路的發達，各種民生、社會、政治...相關的假消息充斥在網路環境中，並用很快的速度擴散，究竟要如何改善假訊息充斥的狀況，讓各政府機關傷透腦筋。

個案六：【健保醫療浪費問題】由於健保的便利性，許多人五天一醫院、三天一診所，造成了醫療資源的浪費。此外，據資料顯示，107年第1季有超過20萬名病人重複用藥，這些總藥物資源費用可能破億元，其中65%左右是60歲以上老年人，且平均每人一季約多領近40天藥品。究竟要如何減少民眾重複用藥或浪費醫療資源的情形，一直是衛生福利部很想要解決的問題。

民眾陳情案件解析

課程目標

- 一、說明何謂陳情，陳情制度的重要性、精神與功能。
- 二、以顧客導向為理念，瞭解內涵與規劃，培養學員妥善處理民眾陳情服務與處理態度。
- 三、使學員瞭解處理民眾陳情的行政法規知識，以及實務上應注意事項。
- 四、藉由民眾陳情案例解析及問題研討，揣摩個案情境，增進學員處理民眾陳情的技能。
- 五、透過本課程的學習討論，使學員瞭解處理民眾陳情的重要性與對於民主社會發展深化的積極作用，以建立公務員專業服務的合宜態度。

學習指標

- 一、瞭解陳情的目的、功能、精神與重要性，以及正確流程，具備法規知識並依照規定受理民眾陳情案件的能力。
- 二、具備分辨陳情個案，分送適當機關處理的能力。
- 三、具備親切態度與民眾溝通，執行調查及回復陳情的能力。
- 四、善用陳情要點規定，具備回應不同民眾陳情訴求的能力。



學習架構

壹、前言

貳、民眾陳情與便民服務

- 一、民眾陳情制度的 4 項特性
- 二、民眾陳情案件的重要性與 5 項功能
- 三、顧客導向的便民服務
- 四、我國政府的行政革新與便民服務

參、處理《陳情處理要點》說明

- 一、陳情之法源與定義（要點§1、§2）
- 二、處理陳情案件基本原則（要點§5）
- 三、收受陳情案件階段（要點§3、§4、§6）
- 四、受理陳情實體處理階段（要點§7、§8、§9、§11、§18）
- 五、答復階段（要點§10、§12、§13、§20）
- 六、受理機關不予處理要件（要點§14、§15）
- 七、陳情案件彙整統計與檢討（要點§16、§17、§19）

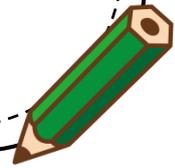
肆、結語

伍、案例解析與演練

【案例一】身障被迫入伍陳情案

【案例二】稅捐單位錯徵房屋稅

陸、問題研討



壹、前言

隨著時代改變，傳統公共行政環境講求威權的官僚體制與政治互動，至 1980 年興起的新公共管理的政府，成為公共服務的提供者，強調效率與績效、公共治理下，講求政府透明化與公民參與等，其課責重點與方式大不同，顯示出課責已不再侷限於單一權威的課責環境。隨著環境的變遷，也能透過市場經營模式或公民參與方式對政府進行監督課責。因此，所謂的課責者「民眾」，也就對於被課責者「政府」的課責方式相對多樣，換言之，係指民眾對於政府的施政作為其反應意見的機制也就隨之變得多元。為了落實民主社會之意見表達價值，我國透過《遊說法》、《請願法》、《行政程序法》及陳情等不同法令規章，提供民眾或利益團體針對政府的施政直接且快速的反應機制，同時也避免相關弊端產生。

我國《中華民國憲法》（以下簡稱憲法）第 16 條：「人民有請願、訴願及訴訟之權。」而我國政府人民陳情機制亦於早期建立，即在 1973 年公布的「行政機關處理人民陳情案件要點」，並隨著民主政治的成熟發展，歷經數次修改後訂名為「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」，為目前行政機關陳情案件處理程序之參考。至 2001 年 1 月 1 日公布施行《行政程序法》，於第七章（第 168 條至第 173 條）訂定「陳情」專章，即正式將我國「陳情」概念法規化。如此，在請願、訴願及訴訟具有一定法律程序與規定，不諳法律之民眾，可能喪失行政救濟權益，陳情制度的出現，正好補足法律救濟制度以外的缺陷。

綜合言之，目前與陳情相關的法令規章係依據《行政程序法》第七章之陳情專章規定，行政院據以頒行陳情要點，中央各部會再據以自行訂定人民陳情案件處理之相關作業規定辦理。地方政府多依據《行政程序法》規定自訂陳情案件處理相關作業要點辦理，或準用陳情要點規定辦理。

《行政程序法》第七章自第 168 條至第 173 條（計 6 條）專列「陳情」。第 168 條：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」

行政院為加強為民服務，有效處理人民陳情案件，自 1973 年起即訂頒處理民眾陳情案件要點，在《行政程序法》實施後，特於 2002 年依該法第 170 條第 1 項規定，制訂處理要點，並在 2008 年、2011 年、2014 年三度修正。本教材以 2014 年 9 月 25 日頒布最新「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」（以下簡稱陳情處理要點）為藍本，介紹處理民眾陳情案件規範、要領以及案例解析。

隨著民主化的發展，民眾對服務的認知與需求的提高，加以全球資通訊、網際網路的快速發展，又隨著科技發展與數位匯流，政府的便民服務也面對各項新的挑戰，必須隨之調整，不斷追求精進、創新。妥善處理民眾陳情案件，已是公務部門優質服務與民眾滿意的重要指標之一，更是臺灣社會追求民主深化的一項重要工程。公務員宜體認處理民眾陳情案件的意義，並且認同處理民眾陳情案件的重要性。整體而言，當前民眾陳情非常普遍，不論中央與地方各級機關，對於民眾陳情之

處理更為重視與嚴謹，有助民眾意見之表達與權益維護。然而，陳情亦有濫用之問題，造成行政資源浪費虛耗。因此，政府機關需不斷檢討研訂最適宜的處理方式。

陳情案件中以「興革建議」占了大量比例，其內容廣泛，含括與日常生活相關者，到政策措施之建議。例如：民眾提出路不平、路燈不亮、水管破裂、公車服務欠佳、停車設計有問題、公園遊樂設施破損、行政效率差、活動辦理問題等有關日常生活方面，建議應予改善；又隨社會環境之不同，民眾的陳情內容通常會有不同，顯示民眾熟悉陳情管道與機制之運用，且願意提出建言。例如以 2020 年院長電子信箱而言：3 月、4 月以建議開放寄口罩給海外國人案件為多；4 月至 7 月以建議對中小企業紓因為多；7 月則增加對於三倍券的印製與領用流程之建議。法令查詢部分，如：詢問資通安全管理法相關規定、詢問消保法的 7 天鑑賞期退換貨規定、某郵購商品的公告是否符合消保法、詢問印信管理相關規定、訴願案件之查詢等。權益問題部分，如：網路刷卡後遇到消費問題、社群媒體的消費糾紛問題、要求重新審理訴願案件個案等。違失舉發部分，如：檢舉行政執行不當、公部門或私部門違法事件、抱怨某服務專線接聽人員素養應加強等。

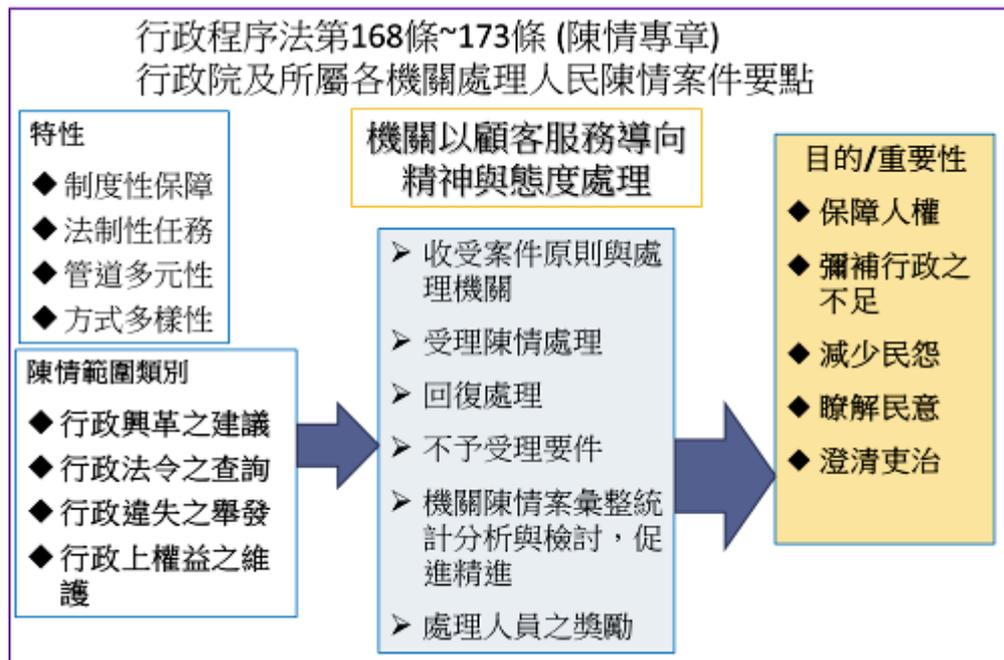


圖 1 民眾陳情案件處理全觀

資料來源：莊麗蘭整理（2018）。國家文官學院 106 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（107 年 5 月版）〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

貳、民眾陳情與便民服務

「陳情」可謂是人民向政府表達意見最簡便的管道與方式。因為「陳情」不需要固定形式，民眾隨時可利用電話或網路進行陳情以自力救濟，在時間、精神、金錢方面都得以節省。與其他權利救濟途徑相比，陳情制度對於人民最為有利。在消極方面，能對法定行政手續與行政救濟制度產生補足作用；在積極方面，亦能發揮行政監督與行政救濟之有效功能。以下就民眾陳情制度的特性、重要性與功能、顧客導向的便民服務，以及政府行政革新與便民服務等面向予以說明。

一、民眾陳情制度的 4 項特性

- (一) **制度性保障**：民眾陳情除了追求行政救濟之外，也被視為表達意見、表達民怨的方式，民眾陳情受制度性保障。
- (二) **法制性任務**：受理民眾陳情機關必須依法行政，以一定的程序，在一定期間內與規範，回應民眾陳情訴求，處理陳情是公務員法制性任務。
- (三) **管道多元性**：總統府、行政院、立法院、考試院、監察院、地方政府及議會都可受理民眾請願陳情。其他單位亦可以轉交民眾陳情案件至行政院及所屬機關、地方機關處理，民眾陳情管道十分多元。
- (四) **方式多樣性**：民眾陳情可能以靜態或動態、集體或個人、書面或口頭、紙本或電訊等不同方式提出，其訴求內容則包括：公共利益、檢舉投訴或私人權益。

二、民眾陳情案件的重要性與 5 項功能

- (一) **保障人權**：消極面是使人民權利受損者得到救濟，積極面則是防止人民權利再受侵害。
- (二) **彌補行政不足**：例如《訴願法》第 80 條瑕疵行政處分救濟之規定問題，以及行政法院判決之拘束力問題。另《行政程序法》第 117 條規定，違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但如有同條 2 款（公益保護、信賴不值得保護）情形之一者，不得撤銷。
- (三) **減少民怨**：例如民眾陳情檢舉任意停車阻擋殘障輪椅通行、反映道路坑洞危險、路燈不亮等公共問題，受理單

位應儘速處理與排除，可減少民怨。

- （四）**瞭解民意**：可以瞭解民眾對政府的需求，對於不便民的業務或措施加以改進，亦有助於提出更好的便民措施，追求服務品質。
- （五）**澄清吏治**：民眾藉陳情舉發，反映公務員風紀問題，可以防止權力濫用，樹立清廉政治，增進行政效能。

三、顧客導向的便民服務

新公共管理的概念認為，政府需要進行澈底再造，才能達到行政效率極大化。政府的角色職能從控制、管理，轉為治理、服務；顧客導向則是公共行政市場性的必然結果。

- （一）**服務品質**：全面品質管理的目標在於採取創新、客製化方式回應民眾需求。服務品質＝期望的服務－認知的服務。
- （二）**外部顧客與內部顧客**：顧客可以區分為內部、外部。內部顧客是指機關內的組織成員，外部顧客則是民眾、社團。「政府以顧客為導向，以顧客為中心」，「沒有滿意的員工，我們就不能滿足顧客」。
- （三）**顧客優先與單一窗口**：顧客優先（putting the customer first-always）提供民眾可以選擇想要的公共服務，符合公共利益的表現。單一窗口具有下列 2 項成效：
 1. 一通電話即可完成民眾要求的服務。
 2. 一個地點即可完成民眾指定多個項目的服務。

（四）顧客優先 5S 服務準則

1. 滿意（Satisfaction）：以顧客滿意為服務的目標，進行相關的規劃與設計。
2. 誠摯的服務（Service sincerely）：以顧客至上，誠摯服務，自能發自同理心，表現親切友善的態度。
3. 專業技能（Skill）：服務除態度外，尚需具備有關的專業技能，以有效提供服務。
4. 速度（Speed）：即馬上辦與運用各種工具及整合流程，快速完成服務，不讓顧客久候。
5. 問題解決（Solution）：這是服務的最終目的，有效完成服務，解決問題。

（五）顧客關係管理

顧客關係管理（Customer Relationship Management, CRM）是指透過資通訊科技，將行銷、銷售、顧客服務與支援等加以整合，以提供顧客更客製化的服務，增加顧客滿意度，達成組織經營的最佳效益目的。顧客關係管理包括：全員化管理、目標管理、週期化管理、供應鏈管理（Supply Chain Management, SCM）等。

基本上，顧客關係管理的思維是根基於 4 項基本原則：

1. 顧客應被視為重要資產來管理。
2. 並非所有的顧客都要一視同仁。
3. 每位顧客都是不一樣的，其需要、偏好各異，因此決策行銷也各有不同。

4. 藉著更瞭解個別顧客，組織可以提供更個人化或客製化的產品或服務，以極大化顧客價值。

當然在這樣的基礎上，顧客管理本身就是企業組織藉由與顧客充分地互動，來瞭解及影響顧客的行為。顧客關係管理的企業資源規劃管理，是將企業與顧客端的一切關係加以整合，納入顧客關係管理中，是一個創造、維繫和擴大顧客關係的全面性作法。顧客關係管理的目的在於辨識出合適的顧客，並在合適的時間、合適的通路上，提供合適的產品或服務。

（六）對話溝通的技巧

政府公務人員溝通能力之良莠，攸關著民眾對於政府政策的知曉度與滿意度。ICI 人際溝通量表（Interpersonal Communication Inventory, ICI）將正向溝通能力分為 5 個構面：傾聽（listen）、同理心（empathize）、理解意義（understand）、情緒管理（handle personal angry feelings）、自我表達與善於會談的特性（express self and conversational attributes）。公務員與民眾溝通時，若能具備好上述 5 項構面能力，就能增進政策溝通與為民服務的效果。

四、我國政府的行政革新與便民服務

回顧我國政府重視為民服務，早自 1973 年即建立為民服務的制度，並隨著全球社經與科技持續更新以精進服務品質，1993 年開始推動行政革新方案，自 1996 年來更歷經「全面提升服務品質方案」、「政府服務創新精進方

案」、「全面推廣政府服務流程改造」、「政府服務躍升方案」，逐步累積與推進，持續精進作為，以及公共創新服務的創新價值。目前服務以效率、品質、創新為核心基礎，持續邁向「持續關懷、公平共享」、「參與合作、貼近民意」、「開放透明、前瞻創新」的目標。

鼓勵機關從「更多」的服務提升為「更好」的服務，並且不斷提出精進方案與實際行動。

- 1997 年函頒實施「全面提升服務品質方案」。
- 1998 年開始辦「行政院服務品質獎」。
- 1999 年 2 月頒發首屆「行政院服務品質獎」。
- 2008 年頒布「政府服務創新精進方案」。
- 2010 年 7 月函頒「整合服務效能躍升方案」。
- 2012 年提出「整合服務效能躍升 101 年續階方案」。
- 2013 年提出「全面推廣政府服務流程改造整體規劃報告」。
- 2017 年 1 月頒行「政府服務躍升方案」。

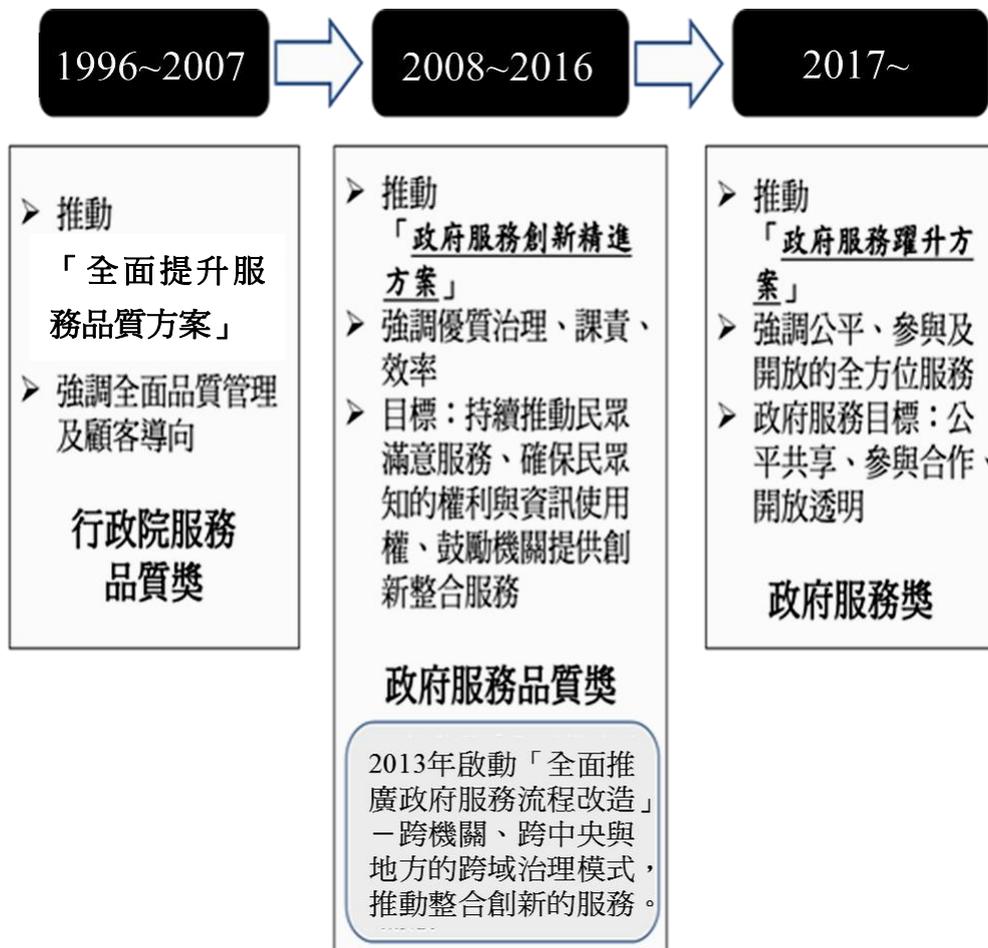


圖 2 我國政府推動提升服務品質之發展

資料來源：莊麗蘭修改自國家發展委員會網站政府服務躍升方案說明資料(2018)。

從我國政府隨著時代大環境發展之變革，各階段推出符合全球時代發展趨勢的為民服務理念、目標、策略與採取的具體措施，持續精進，不斷創新服務模式與加入創新元素，並配合設置服務獎項，訂定評量標準以引導政府機關的努力提升服務（如圖 2）。2008 年實施「政府服務創

新精進服務方案」，其後於 2013 年啟動「全面推廣政府服務流程改造」以強化跨機關、跨中央與地方的跨域治理模式，推動整合創新的服務。2017 年重新推出「政府服務躍升方案」。同時對政府服務基準水準要求也維持、鞏固與強化，並未因創新而把基本水準拋棄。各階段之具體措施持續強化累積（如圖 3）。

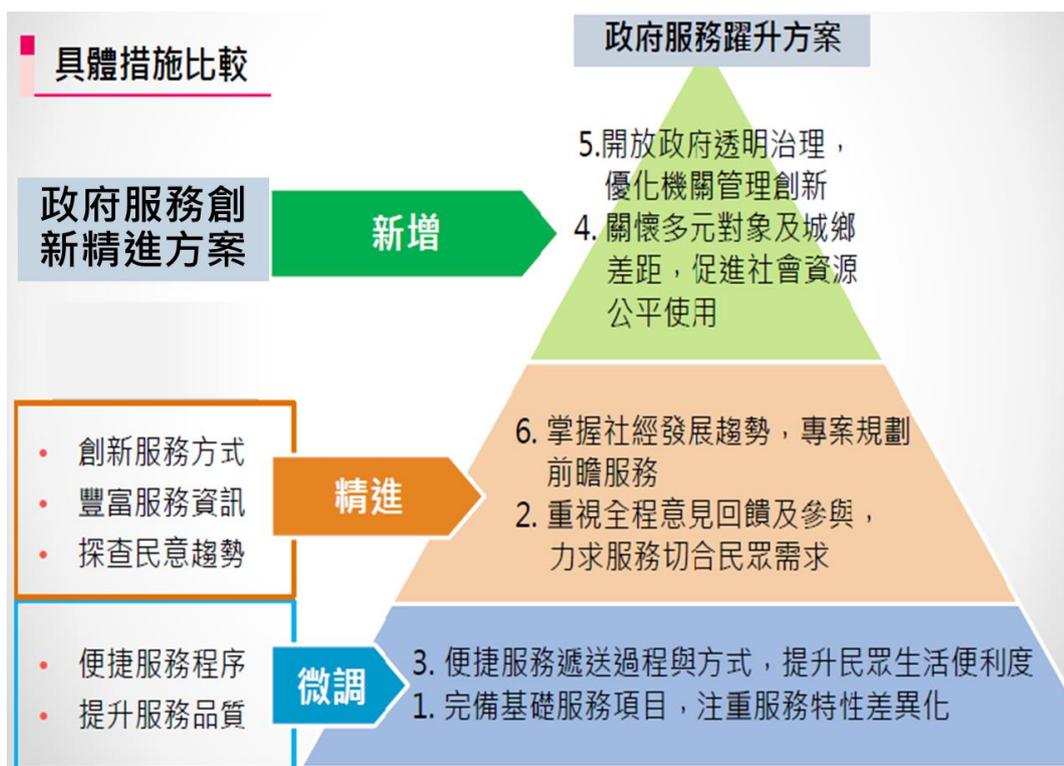


圖 3 我國政府服務各方案具體措施之發展

資料來源：國家發展委員會網站政府服務躍升方案說明資料

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=4C9F24535BA50B1F&s=4CE4DCCEE47BD6425>。

● 政府服務創新精進方案

「政府服務創新精進方案」包含有三大核心目標與 5 項實施要項（如圖 4）。換言之，係以此五大項實施要項（23 次項）來達成「持續推動民眾滿意服務」、「確保民眾知的權利與資訊使用權」、「鼓勵機關提供創新整合服務」之三大核心目標。

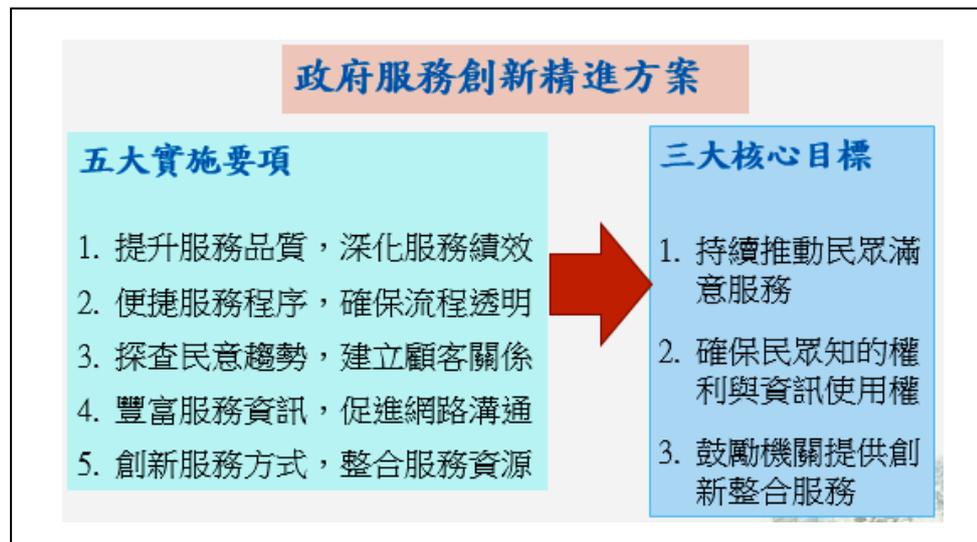


圖 4 政府服務創新精進服務方案架構

資料來源：莊麗蘭（2019）。國家文官學院 108 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 11 月版）〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

政府服務創新精進服務方案五大實施要項如次：

- 一、提升服務品質，深化服務績效。
- 二、便捷服務程序，確保流程透明。
- 三、探查民意趨勢，建立顧客關係。
- 四、豐富服務資訊，促進網路溝通。
- 五、創新服務方式，整合服務資源。

● 全面推廣政府服務流程改造

2013 年啟動「全面推廣政府服務流程改造」(如圖 5)，強化方案之推動。為因應運作實務之要求、資訊科技快速發展，以及治理議題的凸顯，提出三大目標，採取強化跨部會、跨機關、跨中央與機關合作的「跨域治理」、「善用資通訊科技」(ICT)、「整合資源與運作」等三大策略，以民眾為中心的公共服務的思維模式 (mindset) 與實務作為，使得我國的公共服務推向新里程。

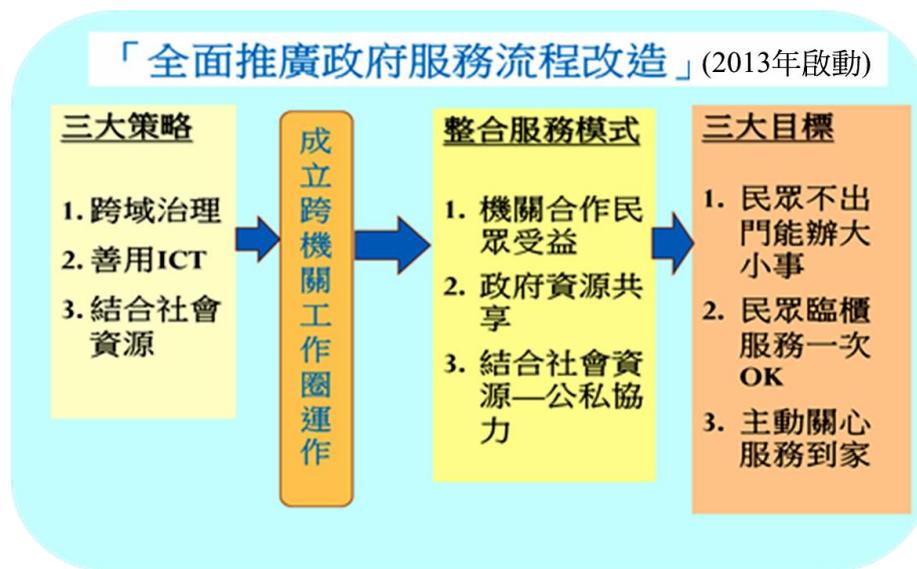


圖 5 全面推廣政府服務流程改造內容架構

資料來源：莊麗蘭 (2019)。國家文官學院 108 年公務人員考試錄取人員基礎訓練 (108 年 11 月版)〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

建立許多創新整合服務模式，舉例如次：

- 一、創新整合服務模式（一）：機關合作，民眾受益。如新北市率先全國戶政機關實施護照代送外交部領事事務局辦理護照申請，並免收服務費。民眾就近到各區戶政事務所即可，不用往返長途奔波。
- 二、創新整合服務模式（二）：政府整體資源共享，便民服務效益高。如規劃跨機關通報：例如地址更新等可達十餘項跨機關通報服務，民眾免奔波。
- 三、創新整合服務模式（三）：結合社會資源，公私協力民眾便利。如政府機關與超商合作，透過超商 ibon 系統申請土地鑑界，並利用線上繳款或超商繳費方式完成申請。

● 政府服務躍升方案（2017年）

隨著全球社經環境的發展與我國民主化的進展，2017年接續「政府服務創新精進方案」的基礎與努力成果上，再加上時代新元素的訴求，推出「政府服務躍升方案」，以便捷服務、擴大社會參與、開放政府透明治理等作為三大目標；採取完備基礎服務、民眾參與、便捷服務管道與方式、落實社會公平與減少落差、落實參與、精進規劃等6項具體措施；預期達公平、有效參與、透明施政、服務精進等4項預期效益，其架構如圖6。

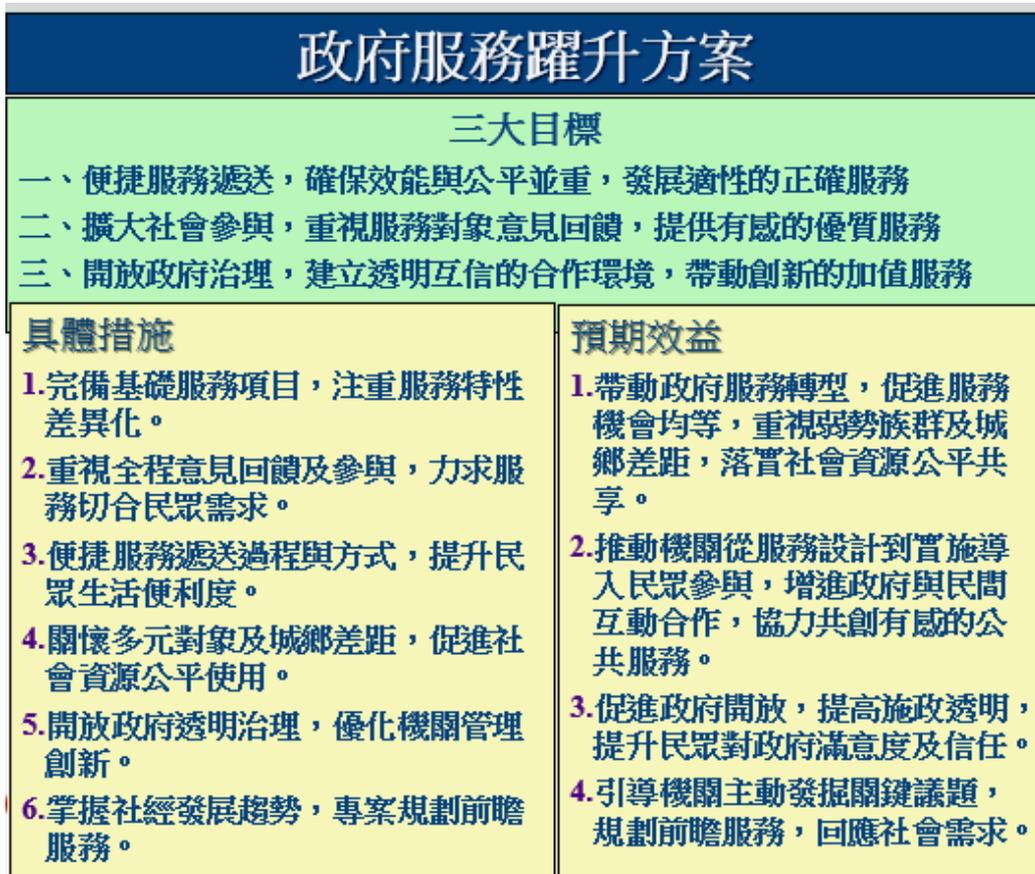


圖 6 政府服務躍升方案架構

資料來源：莊麗蘭（2019）。國家文官學院 108 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 11 月版）〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

政府服務躍升方案內容說明：

一、方案目標

（一）便捷服務遞送，確保效能與公平並重，發展適性的正確服務。

（二）擴大社會參與，重視服務對象意見回饋，提供有感的優質服務。

（三）開放政府治理，建立透明互信的合作環境，帶動創新的
 增值服務。

二、6 項具體措施

- （一）完備基礎服務項目，注重服務特性差異化。
- （二）重視全程意見回饋及參與，力求服務切合民眾需求。
- （三）便捷服務遞送過程與方式，提升民眾生活便利度。
- （四）關懷多元對象及城鄉差距，促進社會資源公平使用。
- （五）開放政府透明治理，優化機關管理創新。
- （六）掌握社經發展趨勢，專案規劃前瞻服務。

三、預期效益

- （一）帶動政府服務轉型，促進服務機會均等，重視弱勢族群
 及城鄉差距，落實社會資源公平共享。
- （二）推動機關從服務設計到實施導入民眾參與，增進政府與
 民間互動合作，協力共創有感的公共服務。
- （三）促進政府開放，提高施政透明，提升民眾對政府滿意度
 及信任。
- （四）引導機關主動發掘關鍵議題，規劃前瞻服務，回應社會需
 求。



圖 7 我國顧客導向的公共服務累積推進圖

資料來源：國家發展委員會網站簡報資料 <https://www.ndc.gov.tw/Default.aspx>。

參、處理「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」說明

1999 年 2 月總統公布施行《行政程序法》，訂有「第七章 陳情」專章，規範有關人民陳情之範圍與方式、機關收受處理原則與得不予受理者，為陳情更有利之法源依據。在執行上依據「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」，計有 20 條，依其內容繪製簡明流程如圖 8 所示，可藉以觀察作業全貌印象，並方便展開逐條逐項介紹。

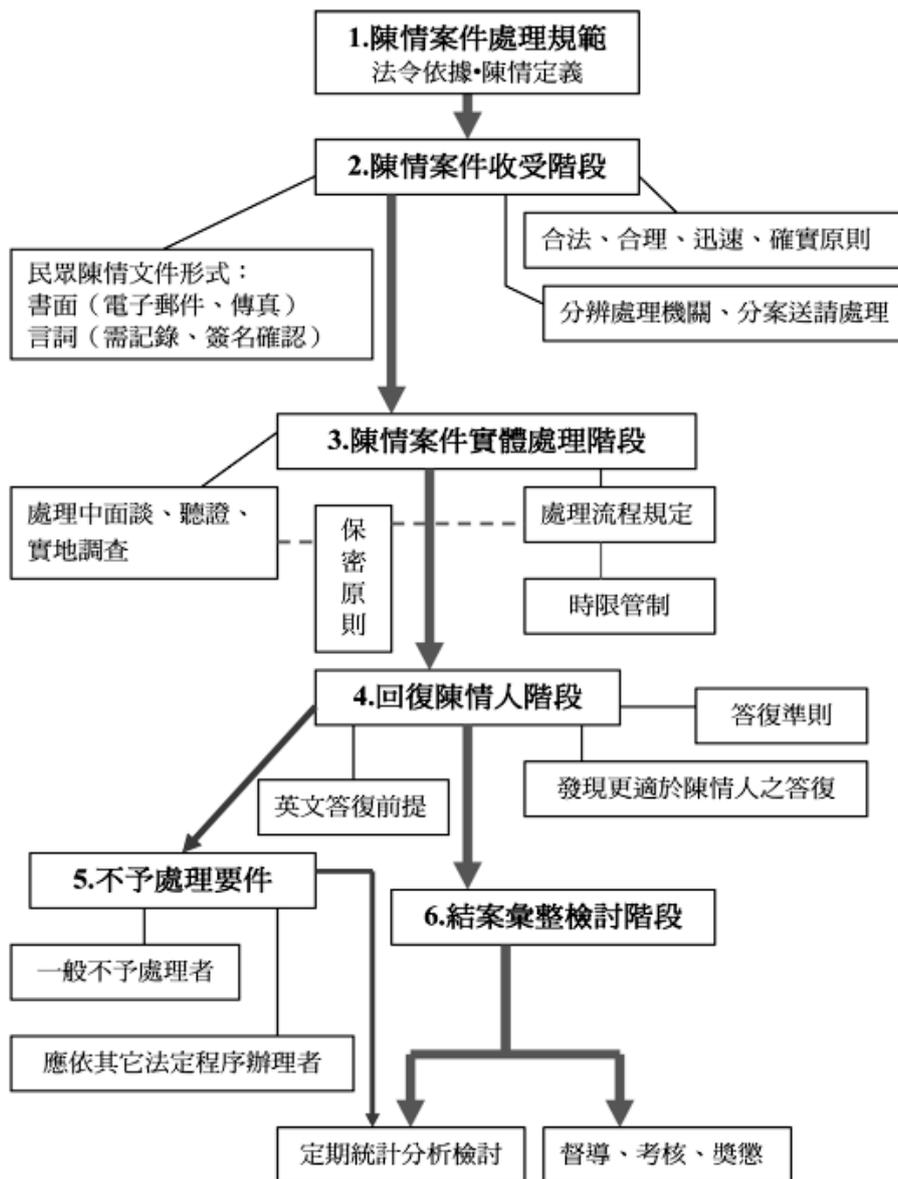


圖 8 「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」流程示意

資料來源：許海泉整理（2014）。國家文官學院 103 年公務人員考試錄取人員基礎訓練
〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

一、陳情之法源與定義（要點§1、§2）

依《行政程序法》第 168 條規定：「人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情。」陳情採取從寬原則，明訂陳情之要件。因此本要點第 2 條：「所稱人民陳情案件，係指人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，以書面或言詞向各機關提出之具體陳情。」凡行政事務，皆列入陳情之可能性範圍，而且人民對於行政事項，在主觀上有不滿、請求或意見時，即可提出陳情。在整體處理上，包括：民眾提出訴求之內容範圍、受理與處理程序、處理作業原則等，分述如下：

（一）行政興革之建議

例如：行政程序應否簡化、行政流程應否縮短、行政程序應否使之透明化；道路、路燈、人行陸橋、公園應否設置；共同纜線的埋設、自來水、電力……民生供應等。各項政府機關權限範圍得為之事項，人民均有發言權，此乃行政民主之本旨。

（二）行政法令之查詢

行政機關持有或保管法規命令之資訊，本應主動公開，人民對於已公開之資訊，得陳情行政機關為充分的揭露或給予相關文書之內容物。

（三）行政違失之舉發

民眾對於行政機關的長官或屬員，於從事職務時有違法或不當之行為時，得為陳情。

（四）行政權益之維護

民眾在行政上的權益，種類很多，最常見的是給付行政或行政處分等，例如：有關社會保險、社會救助、行政機關提供資訊、指導、開闢道路或公共設施、訂立公法契約、在公立學校或職業訓練機構中實施教育、生活必需品的供給、給予經濟補助、提供文化服務等都是。

二、處理陳情案件基本原則（要點§5）

各機關對人民陳情案件，應本合法、合理、迅速、確實辦結原則，審慎處理。

三、收受陳情案件階段（要點§3、§4、§6）

（一）收受民眾陳情案件基本原則

1. 人民陳情得以書面為之，書面包括電子郵件及傳真等。前開書面應載明具體陳訴事項、真實姓名及聯絡方式（包括電話、住址、傳真號碼或電子郵件位址等）。
2. 人民陳情得以言詞為之，受理機關應作成紀錄，載明陳述事項、真實姓名及聯絡方式，並向陳情人朗讀或使閱覽，請其簽名或蓋章確認後，據以辦理。各機關得利用公共設施設置協談室或其他指定地點，聆聽陳訴、解答民眾施政問題或辦理首長與民有約活動。
3. 人民陳情案件由陳情事項之主管機關受理；非屬收受機關權責者，應逕移主管機關處理，並函知陳情人。但涉及 2 個以上機關權責並遇有爭議，由其共同之上級機關處理。前項陳情案件之內容涉及風紀或原機關

顯有處置不當者，應由上級機關或上級機關交由所屬其他適當機關處理。

4. 使用電話受理陳情，應告知民眾依《個人資料保護法》請陳情人同意談話中錄音、運用。實務上，1999 專線為臺灣各地方縣（市）廣為使用的民眾服務專線，解決民眾對於各種行政上的疑惑，各局處首長也都有專門信箱受理陳情。
5. 受理電話陳情，得依各機關規定辦理，惟應注意電話禮貌。
6. 應注意應符合利益迴避原則及檢舉人保密等原則。

（二）處理權責機關

民眾陳情可向業務相關行政主管機關提出，希望其為一定之處理；也可向為行政處分之公務員之上級長官，請求其依行政監督權，督導所屬人員改善工作態度；或向為行政行為之行政機關之上級機關，請求其依行政監督權，督促所屬人員或機關，為一定之行政行為。

不屬於收受機關權責的陳情，機關應移給主管機關處理，並函知陳情人。包括：

1. 請求釋示法令、政策或解答問題案件，得移請主管機關答復。
2. 請求救濟、求職或求助案件，得移請主管機關酌處逕復。
3. 所陳意見具參考價值者，移請主管機關參考。
4. 需要協調處理機關者，包括：

- (1) 涉及 2 個以上機關事權時，由收受機關協調處理；如果協調不成，請共同上級機關裁定。
- (2) 涉及風紀案件或原處置不當的陳情案，由上級機關或決定自行處理，或交由所屬適當機關處理。
- (3) 陳情案件符合《訴願法》第 80 條第 1 項：「提起訴願因逾法定期間而為不受理決定時，原行政處分顯屬違法或不當者，原行政處分機關或其上級機關得依職權撤銷或變更」之規定者，依上開規定予以適當處理。

（三）民眾陳情案件的管道

就全國來看，民眾可透過地方政府、中央機關政府機關、行政院、總統府、監察院等。政府是一體的，民眾則大多無法理解問題或有意見該找誰可以找誰，因此只要是政府的單位均可以是陳情的對象，至於該陳情議題是由誰主責，則可由政府機關內部轉達。（根據前行政院研究發展考核委員會（2014 年改組成為國家發展委員會）調查，2013 年度各行政機關自行受理陳情案件，中央政府及所屬機關有 73.5%，地方政府有 88.9%。其他為總統府、監察院、立法院或其他機關轉移至各機關。）

（四）民眾陳情案件的方式

方式包括：書面來函、現場與電話受理、電子郵件、便民專線。其中以電子郵件最多，而電子信箱的使用許多機關都以提供在全球資訊網站提供傳送電子信箱的介面，如「寫信給首長」、「寫信給院長」。

（五）1999 便民專線蔚為陳情新形式

臺北市政府參考紐約市 311 市民熱線專線，於 2004 年開始進行 1999 熱線規劃與建置事宜，並於 2005 年 1 月 25 日正式啟用營運。目前各縣（市）政府多已啟用 1999 便民服務專線，少數則以延用原有民眾專線號碼。服務項目內容十分多元，例如：轉接總機、民眾陳情、民眾抱怨、水電供應查詢、市（縣）政諮詢、申訴檢舉通報、公文申辦查詢、拖吊車輛查詢、市（縣）主辦活動詢問、交通網路諮詢、道路故障申報、旅遊導覽簡介、社會福利諮詢等。有些案件被視為陳情，有些則被視為民眾抱怨。無論如何，這也是一種提供民眾陳情的單一窗口功能。

四、受理陳情實體處理階段（要點§7、§8、§9、§11、§18）

（一）交收列管案件應注意事項

1. 收到交付列管之民眾陳情案件，應即註記收文字號、日期、處理期限、結案日期，再交由主辦單位依規定辦理。
2. 交付列管案件如非本機關權責者，應敘明理由逕移主管機關辦理，或依分層負責權限規定簽請機關首長核准，送回移辦機關改分。
3. 交付列管案件如受法令、機密或政策限制而無法辦理，應敘明法令依據及無法辦理之理由婉覆陳情人。如果內容複雜或涉及數機關，受理機關宜主動邀請相關機關或陳情人共同研商解決。
4. 交付列管案件，非屬受理機關權責而轉其他機關辦理

者，副本應抄送陳情人及移辦機關。

5. 移請有關機關處理並見復案件，如未獲回復，得酌情洽催。

（二）面談、聽證、實地調查

1. 處理民眾陳情案件時得視案情需要，以電話或書面洽詢陳情人。
2. 得視需要約請陳情人面談、舉行聽證或派員實地調查處理。
3. 調查發現資料不全或有疑義，應通知補陳。

（三）處理時限

交付列管案件應本迅速原則處理，最長不得超過30日（日曆天）；其未能在規定期限內辦結者，應依分層負責簽請核准延長，並將延長理由以書面告知陳情人。

（四）陳情案件保密原則

依據行政程序法第170條第2項「人民之陳情有保密必要者，受理機關處理時，應不予公開。」至於是否有保密之必要，依據「文書處理手冊」規定、個人資料保護法綜合評估。實務上，承辦人若不易判斷是否有保密必要時，建議宜以保障陳情人隱私權為處理原則。陳情人若主動稱陳情為密件，即以密件處理，回復亦以密件為宜。

另如陳情案件屬於檢舉性質，內容、身分有保密之需要，建議以密件處理。此外，考量電子傳送可能產生

之資訊安全風險，依「文書處理手冊」第 62 點第 2 款：「……『密』等級者，應密封後按一般人工傳遞方式辦理。」及「行政院及所屬各機關資訊安全管理要點」第 27 點第 1 項「……機密性資料及文件，不得以電子郵件或其他電子方式傳送。」規定，必須採取實體信件方式寄送處理，不適合用電子信箱方式。

五、答復階段（要點§10、§12、§13、§20）

（一）答復準則

答復民眾陳情案件，應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明、肯定、親切、易懂之文字答復陳情人，並副知有關機關。

（二）答復方式

答復民眾陳情案件方式包括：公文、電子公文、電話、電子郵件、傳真、面談或其他等。以電話及面談方式答復時，得製作書面紀錄存查，以資查考。回復密件時，不宜使用電子信箱或電話，以書面掛號信件為宜。

（三）陳情事由得提起訴願、訴訟、請求國家賠償之回復原則

1. 人民對依法得提起訴願、訴訟、請求國家賠償或其他法定程序之事項提出陳情時，收文機關應告知陳情人，或逕移送主管機關並副知陳情人。
2. 國家損害賠償，除依《國家賠償法》規定外，適用《民法》規定。賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因 2 年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾 5 年者亦同。

（四）陳情人對處理結果有不同意見再陳情之處理

陳情案件經主管機關處理後，陳情人如有不同意見再向其上級機關陳情時，該上級機關應視案情內容，依權責逕予處理，或指示處理原則後函轉原機關處理，並由原機關將處理情形以書面陳報該上級機關。

（五）以英文陳情案件宜以英文回復

各機關受理外國人以英文信件為陳情時，應以英文回復為原則，惟仍可使用英文以外的語言回復。

（六）答復不當型態

敷衍型（未能針對民眾訴求答覆，隨意答覆了事）、官僚型（對陳情訴求確屬職責，卻表示非屬職責已轉知其他單位）、賣弄型（對陳情內容未回答，反而對民眾說教）、恐嚇型（答覆中又指民眾可能違規或觸法）、答非所問型（回覆內容未能針對陳情問題回答）、引經據典型（對民眾之意見引用多種法規，惟未能清楚說明）。（聯合報 2011 年 3 月 23 日記者黃福其報導「陳情回覆，這六型最糟」。新北市政府提供）

1. 恐嚇型：民眾檢舉室內裝修工程影響安寧，官員回覆「勘查結果未發現，請臺端謹慎查明避免影響他人無謂困擾，否則涉及刑事責任，後果自行負責」。
2. 答非所問型：民眾陳情社區機車停放電梯及逃生梯前，非常危險；官員回復「○市○路○號外牆設置廣告招牌案無許可證案」。
3. 引經據典型：民眾陳情違規告發案，警局引用行政程

序法、違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則、道路安全處罰條。最後才說「檢舉資料欠缺具體明確，致無法查證」。

4. 敷衍型：民眾陳情某社區有未立案補習班，官員詢問警衛後，即回覆民眾「稽查時該址大門緊閉、按鈴無人應門，經詢問為安親班，故移請社會局主政。本案查處結果該局將公告網站，臺端可逕行查詢」。
5. 官僚型：民眾陳情某坍塌建物遭占用，工務局回覆「本局『已轉知』警察局及社會局，為維護秩序與安全，請該局協助派員查察」。
6. 賣弄型：民眾陳情某國中師生比例及學區調整案，教育局以一篇說明教育理念的文章回覆。

【陳情案件的處理回復之實務要領】

應瞭解掌握溝通常見的障礙因素，予以避免下列情事：

- (一) 使用行話、專業術語、難懂的話、過度複雜的話、不友善的話或技術詞彙。應轉為白話，民眾易懂的話。
- (二) 情緒障礙或失控、帶有歧視或是禁用的言詞，如針對性別、族群、學歷、年齡等用詞。
- (三) 對陳情者缺乏注意力、興趣、吸引力、心不在焉，使陳情者不受到尊重，或是答非所問。
- (四) 認知與觀點的差異：如宗教信仰、能源議題等。
- (五) 生理的障礙：如聽力問題或說話困難，因障礙而未能充

分聽取訊息，或無法充分表達意思。

- (六) 文化差異：各國、地區或世代文化差異、文化習俗不同、身體語言表達差異等。
- (七) 語言的差異：閩南語、客語、原住民語、外國語，或不同族群、不同領域之差異。

以上述提到應避免使用行話、專業術語而言，例如民眾收到法務部行政執行署寄發汽費執字第 00000 號或公路罰執字第 00000 號的傳繳通知（或執行命令），但不明白通知內容的用語。

「汽費」，係指有關汽車燃料使用費及違反《公路法》第 75 條罰鍰移送強制執行，於執行署分案執行後所發傳繳通知；「公路罰」，係指汽車燃料使用費未繳而違反《公路法》第 75 條所處罰鍰。

在給民眾的文件上即儘量避免使用行話或專業術語，如陳情處理說明、文件、通知、網站訊息、行銷說明等，以利溝通。

【陳情案件的回應處理如何較佳——案例 1（內政部案例）】

【案例說明】案涉非本單位（機關）業務，請民眾逕洽權責單位機關是否妥當？

【來信內容】希望法院法官直接利用戶役政電腦連線系統代查戶籍謄本及直接在法院內部或附近，開設請領戶籍謄本的專櫃或專責機關。

擬答 A：有關本部戶役政資訊系統建置之戶籍資料係已涵

蓋戶籍謄本相關資料，經查司法院自 2001 年起申請應用內政部戶役政電子閘門查詢戶籍資料，所查資料內容均依該院依據業務所需向本部申請，如司法院表示所查得資料過於簡略，應由司法院再次向本部申請更詳細之戶籍資料。至您建議於法院設置便民櫃檯，事涉司法院權責，且戶政事務所為地方政府所屬機關，如司法院認屬可行，宜由司法院逕洽地方政府辦理。

擬答 B：有關本部戶役政資訊系統建置之戶籍資料係已涵蓋戶籍謄本相關資料，經查司法院自 2001 年起申請應用內政部戶役政電子閘門查詢戶籍資料，所查資料內容均依該院依據業務所需向本部申請，如司法院表示所查得資料過於簡略，應由司法院再次向本部申請更詳細之戶籍資料。至您建議於法院設置便民櫃檯，事涉司法院權責，且戶政事務所為地方政府所屬機關，本部將適時於相關會議上轉請各該機關研議。

【陳情案件的回應處理如何較佳——案例 2（內政部案例）】

【案例說明】民眾來信提供不動產實價登錄網站具體建議，承辦單位僅講究時效，給予籠統性回答？

【來信內容】建議不動產實價登錄網站部分欄位資料改成圖檔以防止機器人程式及開放網站批次下載功能等。

擬答 A：感謝您的建議，有關實價登錄 OPEN DATA 問題，

本部正在積極尋求解決方案中，如有進一步消息，本部會加以公布。

擬答 B：針對於您的建言，本部近日來密集研商尋求解決之道，其改進之作法如下：

1. 有關部分欄位資料改成圖檔以防止機器人程式問題，基於提供民眾查詢應用之便利性，配合業於 12 月 14 日 8 時公布之最新 10 月份登錄資料，所提供之查詢資料欄位，已全部改成「文字顯示」……。
2. 有關「開放網站批次下載功能」乙節，本部為便利民眾搜尋當月資料，申請重製或複製批次電子檔，已於 11 月 19 日開始對外提供申請，並自本（12）月起同步提供已開放網路查詢實價資料電子批次資料之申請……。

（以上資料來源：內政部）

六、受理機關不予處理要件（要點§14、§15）

（一）不予處理案件（§14）

民眾陳情案件有下列情形，受理機關得依分層負責權限規定，不予處理，但仍應登記，以利查考：

1. 無具體內容或未具真實姓名或聯絡方式者。
2. 同一事由，經予適當處理，並已明確答復後，而仍一再陳情者。
3. 非陳情事項之主管機關，接獲陳情人以同一事由已分向各主管機關陳情者。

前項第 2 款一再向原受理機關或其上級機關陳情

而交辦者，受理機關得僅函知陳情人，並副知交辦機關已為答復之日期、文號後，予以結案。

（二）應依其他法定程序辦理者（§15）

民眾陳情案件有下列情形，受理機關應通知陳情人依原法定程序辦理：

1. 檢、警、調機關進行偵查中者。
2. 訴訟繫屬中或提起行政救濟者。
3. 經判決或決定確定，或完成特定法定程序者。

人民如對偵查中、訴訟中或經法院判決確定之案件，於窮盡法定審級救濟程序、取得確定終局裁判後，得依《司法院大法官審理案件法》之規定，檢具聲請書及關係文件聲請釋憲。

（三）顯非真實姓名陳情案件

受理陳情機關為實際執行需要，宜明定陳情人應填具「真實姓名」為受理陳情要件之一。此規定除可落實《行政程序法》第 173 條的意旨外，並避免機關無法踐行查證程序造成業務執行的困擾。

（四）一再陳情案件

受理機關如認本次答復業已符合「同一事由，經予適當處理，並明確答復」之要件，則建議於該次回復之內容中，敘明依規定不再回復之意旨，以避免陳情人之誤解或日後一再陳情。

七、陳情案件彙整統計與檢討（要點§16、§17、§19）

（一）定期統計分析檢討

1. 分析陳情案件數量及涉及問題性質、類別及處理結果等。
2. 瞭解各所屬機關陳情案件處理績效，並彙總陳情案件統計。
3. 建立陳情案件滿意度調查機制，依調查結果檢討改善。
4. 辦理民眾陳情滿意度調查機制，可採取線上問卷、紙本問卷、電話回詢方式等。

（二）辦理督導考核獎勵

1. 各機關對於處理績效優良者，得予以獎勵。
2. 鼓勵機關自行辦理人民陳情業務相關講習，以提升陳情案件處理品質。

（三）常見陳情案件問題與因應

1. 陳情事項未具真實姓名，造成處理困難。
因應：可不予處理。
2. 陳情人誤向非業務主管機關提出陳情易造成延宕。
因應：收受機關逕轉主管機關並副知陳情人。
3. 一再陳情或大量陳情，造成行政資源虛耗。
因應：可不予處理

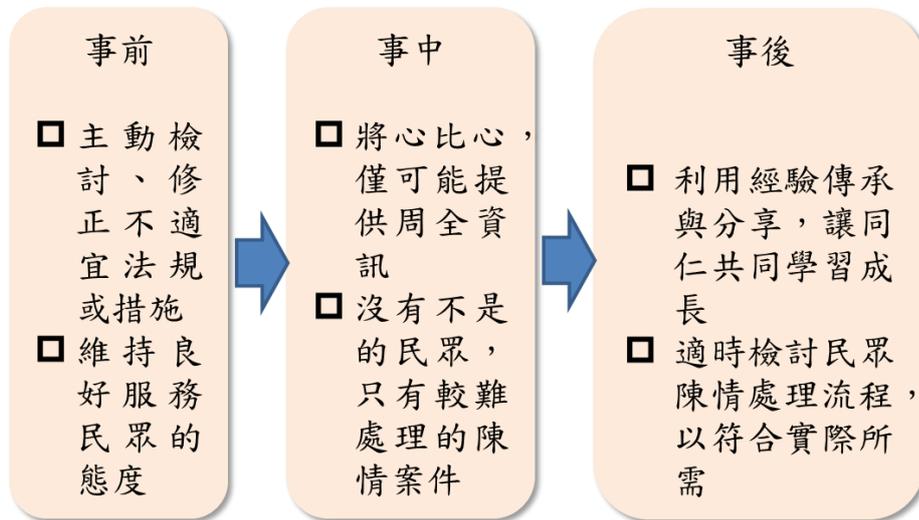


圖 9 陳情案件處理態度

資料來源：莊麗蘭（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

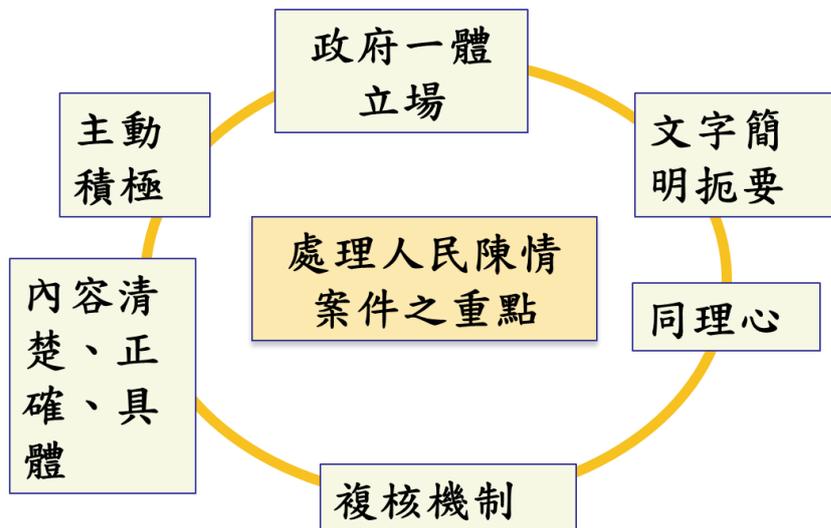


圖 10 陳情案件處理之要領

資料來源：莊麗蘭（2019）。國家文官學院 107 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（108 年 5 月版）〈民眾陳情案件解析〉科目教材。

肆、結語

一、公務員宜積極、團隊合作處理民眾陳情案件

民眾陳情是向政府爭取權益、表達意見、申訴抱怨的方式，也是常見的民眾權利救濟途徑。現行法令對民眾陳情的限制極少，而且格式、形式都日趨簡便，公務員宜以積極的態度處理民眾陳情案件。

某些民眾陳情案件急迫或案情複雜，涉及各種不同相關法律，非一人能力所能辦理，需要團隊分工合作，共同實踐讓民眾滿意的優質化服務、客製化服務。

二、嫻熟處理民眾陳情案件的知能，培養為民服務熱誠

公務員面對大量的民眾陳情，需要嫻熟處理陳情案件的相關知能，也需要培養耐心，以傾聽、同理心與善於表達的溝通能力，把協助民眾處理陳情事項當作有意義的事，做一個快樂且受人敬愛的公務員。

三、陳情案件發展新趨向

妥善處理與運用民眾陳情案件，是公部門精進服務品質與使民眾滿意的重要指標，也是實現政府為民服務的重要作為。推動電子化政府以來，中央政府的首長電子信箱、地方政府設置的 1999 便民專線，已然成為陳情案件主要來源，蔚為新趨向。隨著科技發展數位匯流，公務員面對民眾陳情案件的服務態度與作法也需要隨之調整，並且不斷追求精進、創新。

四、掌握民意改進施政

目前在陳情案件中以興革建議占最大比例，其建議不乏創新、或較廣思維、或專業可行者，所謂「藏富於民」，可供政府施政參考。陳情案件內容是政府掌握民意直接與重要來源，善為運用以有效改進施政，貼近民意。

伍、案例解析與演練

【案例一】身障被迫入伍陳情案

一、案例情境

役男阿寶在被通知體檢時，其母即多次到區公所，提供診斷書與身心障礙手冊，表達其子不符役男資格，應辦免役。但承辦人只說：「入伍後複檢就好」。

阿寶入伍後 40 多天被部隊驗退，其母向立法委員陳情，立法委員轉請區長處理，區長回復本案行政處理有瑕疵。並表示，如果陳情人要提出國家賠償，區公所也會協助辦理。

二、問題探討

阿寶母親當面向承辦人言詞請求改判免服兵役，這樣算不算是具體提出陳情？請你幫承辦人列出三個理由，來解釋為何要對阿寶母親說：「入伍後複檢就好」？這些理由成立嗎？承辦人應如何處理才算是優質服務？

三、問題解析

（一）民眾的抱怨、伸張權益，其實和陳情只隔一線，看公務員如何看待。在本案中，如果阿寶媽媽向承辦人說：「我

現在向你言詞陳情，請你作好記錄，給我簽名。」，就算完成陳情程序，也要列管、回復。但何必多此一舉？

- (二) 換個角度來看，承辦人如起初即以顧客導向、同理心，提供最有利於阿寶的服務，一開始就可以依法為阿寶依程序辦理申請免役，不但可以救濟民眾權益，也能得到民眾的讚美與感謝，承辦人心裡也一定會更快樂。
- (三) 檢討本案，因為承辦人不作為，最後造成民怨，轉向民意代表陳情，民代再召開記者會批評，然後機關首長還要面對媒體向阿寶媽媽道歉，不但坦承錯誤，還要協助申請國賠。你可以算算看，這樣一來一往所花耗的時間成本，根本不划算。承辦人偷懶怠慢，踢到鐵板不算，可能還要付出考績拿丙等的嚴重後果。

【案例二】稅捐單位錯徵房屋稅

《稅捐稽徵法》第 28 條之修正（俗稱陳長文條款）

一、案例說明

知名律師陳長文的自用住宅被臺北市稅捐稽徵處錯依營業用課稅，多繳房屋稅達 15 年。陳發現後要求退稅，但臺北市稅捐稽徵處表示：「財政部在 95 年的時候重新解釋，也就是說稅捐機關即使發現錯誤，或發現課錯了，還是要受到 5 年的限制。」稅捐稽徵處雖然認為不妥，還致上一封道歉函，但是修改的法律條文清清楚楚，實在莫可奈何。陳不服，提起行政訴訟，臺北高等行政法院引據《稅捐稽徵法》等規定，判決陳長文敗訴。

臺北高等行政法院表示，稅捐事務屬於大量行政，難以避免錯誤，對於錯誤的行政處分，當事人須在法定救濟期限內，透過複查、訴願、行政訴訟程序訴請救濟，若是錯過法定的救濟期限，之後若想再提起救濟，可以適用《稅捐稽徵法》第 28 條申請退稅，但只有 5 年時效。

陳長文律師十分不服，他認為，依《行政程序法》第 117 條規定，稅捐機關知道自己違法多收稅款，除非對公益有重大危害，或無信賴保護必要等情形，否則應依職權撤銷，不能要人民承擔稅捐稽徵處的錯誤；如果行政機關不主動裁量，司法機關應加以審查。（資料來源：冤繳房屋稅 15 年 陳長文告官敗訴 — 審判審檢警調 - udn 城市 <http://city.udn.com/54532/2911114>）

查《稅捐稽徵法》第 28 條自 1976 年 10 月制定以來便未曾修正過。鑒於此條文損及納稅人權益甚鉅，且不合理，其間雖曾有多位立法委員垂詢並提案修法，但因屆期不連續而始終未能完成修法。直至 2009 年 1 月立法院三讀通過修正案¹，總統於 2009 年 1 月 21 日公布，使本條

¹ 《稅捐稽徵法》修正後第 28 條內容：「納稅義務人自行適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，得自繳納之日起五年內提出具體證明，申請退還；屆期末申請者，不得再行申請。納稅義務人因稅捐稽徵機關適用法令錯誤、計算錯誤或其他可歸責於政府機關之錯誤，致溢繳稅款者，稅捐稽徵機關應自知有錯誤原因之日起二年內查明退還，其退還之稅款不以五年內溢繳者為限。前二項溢繳之稅款，納稅義務人以現金繳納者，應自其繳納該項稅款之日起，至填發收入退還書或國庫支票之日止，按溢繳之稅額，依繳納稅款之日郵政儲金一年定期儲金固定利率，按日加計利息，一併退還。」

文能符合租稅公平、正義及社會觀感，兼顧納稅義務人權益，進而平息民怨。

主要修正重點為對屬於可以歸責於政府機關的錯誤，例如稅捐機關適用法令錯誤或計算錯誤，造成納稅義務人被課錯稅可以全額退稅，不受退稅期限最長 5 年的限制，同時規定政府因課錯稅而退稅，必須依郵局一年定期存款利率，按日加計利息退還，被外界稱為「陳長文條款」。

修法後，財政部將近一年全國共有 6,822 件溢繳稅捐案件獲准退稅，退稅金額含利息合計高達 3.5 億元。

二、問題探討

陳長文先生發現被錯徵房屋稅長達 15 年，向稅捐單位提出更正並退回 15 年之差額，算不算是具體之陳情？稅捐單位已更正為自用住宅，但卻表示依規定只能退回近 5 年的差額，請問是否有不當？請問稅捐單位可否有較積極作為呢？如有，何種作為？

三、問題解析

- （一）本案是源於稅捐單位錯徵房屋稅，而受害民眾於 15 年後才發現，已逾當時法規規定之 5 年期限，因此稅捐單位依規定只能對會近 5 年差額，民眾未能接受，認為不應由民眾承擔行政機關之錯誤。

本條修正施行前，因第二項事由致溢繳稅款者，適用修正後之規定。

前項情形，稅捐稽徵機關於本條修正施行前已知有錯誤之原因者，二年之退還期間，自本條修正施行之日起算。」

- (二) 行政單位依規定退回近 5 年差額，符合規定，但確實未符合租稅公平、正義及社會觀感，兼顧納稅義務人權益造成民怨。
- (三) 《稅捐稽徵法》第 28 條是自 1976 年 10 月制定以來便未曾修正過，未顧及納稅人之權益，顯不合時宜。
- (四) 本案當事人提起行政訴訟，但臺北高等行政法院係引據《稅捐稽徵法》等規定，判決陳長文敗訴，引據法規不符時宜，自然判決敗訴。
- (五) 此件因當事人是法律專業的律師清楚權益，不服敗訴之判決，因之引起社會重視。立法院終於三讀通過修法，提供對納稅人權益之保障。

陸、問題研討

- 一、民眾陳情制度的特性為何？若有補充意見，請提出討論。
- 二、處理民眾陳情的重要性為何？若有補充意見，請提出討論。
- 三、請解釋公務員民眾導向的服務品質、單一窗口服務、5S 服務準則是什麼？
- 四、當面對陳情民眾因為心急抱怨，對你口不擇言時，你不想把口角衝突事端擴大，同時又要維護公務員的工作專業與尊嚴，你可能會採取哪些回應策略？
- 五、電子化政府提供 e 化服務，促使 1999 便民專線、電子郵件成為民眾陳情常用管道，以你在本課程所學，請寫出在你心目中處理 e 化陳情案件，最重要的處理原則是什麼？（最少 3 個，最多 5 個）

參考書目

- 法務部法律事務司編（2001）。**行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編**。法務部出版。
- 洪文玲（2013）。**行政程序與陳情處理**。收於**行政程序法講義**。桃園：中央警察大學出版。
- 陳祥著（2008）。**人民陳情案件處理機制之改進**。行政院研究發展考核委員會。
- 湯德宗（2005）。**行政程序法論：論正當行政程序**。臺北：元照。
- 黃俊杰（2006）。**行政程序法**。臺北市：元照。
- 葉俊榮（2010）。**面對行政程序法：轉型臺灣的程序建置**。臺北：元照。
- 蕭淑玲、黃宣龍、張呈瑋、林義倫、吳明珊、楊墜沂、陳以玲（2009）。**顧客洞察者的田野手冊：如何從顧客行為脈絡中找出商機，打造創新服務與產品！**。臺北：財團法人資訊工業策進會。
- 羅傳賢（2004）。**行政程序法論**。臺北：五南。

附錄一、陳情與請願、訴願、行政訴訟比較

人民對政府有所意見或表達不滿，可以採取陳情、請願、訴願或行政訴訟，然提起的先後次序有別，處理程序及效果亦不同。

- 一、依《請願法》規定，人民對國家政策、公共利害或其權益之維護，得向職權所屬之民意機關或主管行政機關請願。惟對於依法應提起訴訟或訴願之事項，不得請願，且請願事項不得抵觸憲法或干預審判。人民集體請願，面遞請願書且有所陳述時，應推派代表，代表人數以 10 人為限。各機關處理請願案件時，得通知請願人或請願人所推代表前來，以備答詢；代表人數以 10 人為限。
- 二、依《訴願法》規定，人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起訴願。各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，也可以提出訴願。人民或對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，均得提起訴願。所謂法定期間，一般指自機關受理申請之日起 2 個月。
- 三、依《行政訴訟法》規定，行政訴訟可分為：撤銷訴訟、確認訴訟及給付訴訟。人民依《訴願法》提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾期不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。人民對其依法申請之案件，認為因受理機關不作為或不當駁回，而致利益受損害時，經依訴願程序後，得向行政法院提起行政處分之訴訟。提起行政訴訟時，得於同一程序中，合併請求損害

賠償或其他財產上給付。

四、人民向行政機關以外提出請願陳情

人民對監察院所為之請願，在法律上亦稱為陳情或陳訴，需以文書方式為之。人民向各級立法機關（如：立法院、議會）所為之陳情請願，在法律上稱為請願，需以文書（書狀）方式為之。

一般說來，人民在行政機關違法之情況，被害人固得依法定程序，如：訴願、訴訟等方式請求救濟，如不諳該等爭訟程序，仍得向主管機關提出陳情。如非屬行政機關違法行為之被害人時，因非得提起訴願或訴訟之當事人，本於路見不平，亦非不得陳情。特別在行政機關公務員貪污瀆職時，更可向有關機關舉發，其逕向司法機關舉發者，則屬《刑事訴訟法》上告發之問題。

表 陳情、請願、訴願及行政訴訟異同比較表

| 救濟種類 比較項目 | | 陳情 | 請願 | 訴願 | 行政訴訟 |
|--------------|----------|--|----------------------|--|--|
| 相同處 | | 1. 都是行政救濟制度。 2. 彼此間原則上具有互相排斥關係，即使用一種方式時，不得使用另一種方式。 3. 提出申請時，均需載明個人聯絡資料及請求事項說明。 | | | |
| 相異處 | 提出事由 | 對國家行政興革建議、行政法令查詢、行政違失舉發、行政權益維護。 | 對於國家政策、公共利害或權益維護。 | 中央或地方機關之行政處分認為違法或不當，或依法申請之案件，於期間內該作為而不作為，致損害其權益或利益者。 | 中央或地方機關之違法行政處分，或應為不作為之案件，致使權利或法律上之利益，經依《訴願法》提起訴願而不服其決定者。 |
| 相異處 | 對政府之法律效力 | 小 | 小 | 大 | 最大 |
| | 受理機關 | 陳情事項職權所屬各級行政機關。 | 請願事項職權所屬各級民意機關或行政機關。 | 依《訴願法》規定之受行政處分之管轄機關。 | 各地行政法院。 |

| 救濟種類 比較項目 | | 陳情 | 請願 | 訴願 | 行政訴訟 |
|--------------|--|--|--------------------------|---------------------------------------|--|
| 提出方式 | | 得以書面、言詞為之，亦包含電子郵件。 | 請願書 | 訴願書 | 當事人書狀 |
| 行政機關告知義務 | | 應針對案情內容敘明具體處理意見及法規依據，以簡明肯定文字答復陳情人。 | 應將其結果通知請願人。 | 如人民訴願有理由者，應撤銷或變更處分；若維持原處分，應檢附答辯書與訴願人。 | 行政法院駁回原告之訴或移送者外，應將訴狀送達於被告，並得命被告以答辯狀陳述。 |
| 非主管機關案件移送 | | 陳情案件應由事項主管業務機關受理；非屬收受機關權責者，應逕移主管機關，並函知陳情人。 | 如請願事項非職掌，應將所當投遞之機關通知陳情人。 | 由案件管轄機關受理，若管轄有爭議或管轄不明，由上級確定後移送之。 | 行政法院移送到其他法院，需徵收費用。 |

資料來源：改寫自陳祥（2008）。

附錄二、行政程序法 第七章 陳情



附錄三、行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點





預算編審與經費運用

課程目標

本課程目標旨在介紹政府預算的籌劃與擬編、審議、執行等規定及作業程序，協助學員瞭解中央政府總預算案之編製程序、籌編之基本原則與立法院審議程序，以及預算審議通過後，預算執行時之相關控制及彈性規定，進而使得學員對政府預算編審與經費運用有初步的瞭解。本課程目標重點說明如下：

- 一、瞭解政府預算之編審與執行相關規定及作業程序，並須在合理及經濟有效原則下，對預算作最佳之安排。
- 二、瞭解如何使計畫與預算緊密結合，並在概算額度範圍內編報預算。
- 三、瞭解政府施政計畫須透過預算管理來實踐，加強預算執行控管，俾達成施政目標。

學習指標

預算為政府推行政務及達成施政目標所策定之財務計畫，不僅事關資源之配置及運用，且為人民監督政府重要的工具，因此本課程分為：預算的基本概念、中央政府總預算案之編製與審議、預算之執行等三大部分，透過預算籌編、審議、執行等規定及作業程序之介紹，使公務人員對政府預算編審與執行作業能有基本的瞭解。

- 一、瞭解完整的計畫與預算作業體系，並體認計畫與預算須緊密結合之重要性。
- 二、充分理解政府面臨財政困難之際，各主管機關編製歲出概算時，

須於行政院核定之中程歲出概算額度範圍內，秉持零基預算精神，檢討停止辦理不合時宜與不符效益事項，並依循行政院施政主軸，妥適配置國家整體資源。



學習架構

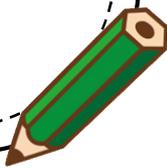
壹、預算的基本概念

- 一、政府預算的意義
- 二、預算之種類
- 三、預算期間

貳、中央政府總預算案之編製與審議

- 一、總預算案之編製程序
- 二、預算籌編原則
- 三、立法院預算審議程序
- 四、預算審議相關規定

參、預算之執行

- 一、分配預算之核定
 - 二、預算之控制
 - 三、預算科目流用
 - 四、預備金之動支
 - 五、追加預算之辦理
 - 六、特別預算之辦理
 - 七、墊付款支用
 - 八、預算保留
- 



學習架構

肆、結語

伍、案例解析

【案例一】立法機關審查預算作科目間調整移列

【案例二】預算未依時限審議通過之補救措施及其影響

【案例三】因應年度中八仙粉塵暴燃事件相關救治經費之處理

陸、問題研討



壹、預算的基本概念

一、政府預算的意義

- (一) 預算 (budget) 一詞，源於 15 世紀英國之財政大臣於每年議會開議時，照例須向議會提出下年度之財政計畫及有關政府收支，而財政大臣赴議會說明時，習慣上均將以上文件放在公文皮包內攜至議會，以後人們遂逐漸將此一公文皮包稱為預算，沿用至今。
- (二) 隨著民主政治的發展與政府職能的擴張，其彰顯的重點逐漸由消極的財政收支處理演變為積極的配合政府施政，故現階段政府預算可定義為：「一個政府在一定期間內（通常為 1 年），為達成其政治、經濟、社會等施政上之目的，根據國家施政方針，以政府整體資源與國民負擔能力為估計基礎，所預定之財政收支計畫書，於獲得立法機關同意或授權後實施，亦即經由政治程序，所為政府資源之分配與政府各機關財務收支執行之準據。」

二、預算之種類

- (一) 按預算編製層級分類，分為 5 種：
 1. 總預算：政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算為總預算，如：中央政府總預算、臺北市總預算、彰化縣總預算。前項總預算歲入、歲出應以單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出應編入部分，彙整編成。

2. 單位預算：機關之組織係單獨立法（指組織法、組織條例及組織通則），且其預算全部歲入、歲出編入總預算者。如財政部北區國稅局預算。
3. 單位預算之分預算：具備單位預算之要件，惟考量該機關之行政層級、首長職等、預算金額及員額等因素，按單位預算之分預算編列。如財政部北區國稅局各分局預算。
4. 附屬單位預算：特種基金，應以歲入、歲出之一部分編入總預算者，如臺灣金融控股股份有限公司。
5. 附屬單位預算之分預算：附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，如臺灣金融控股股份有限公司轉投資之臺灣銀行股份有限公司預算。

（二）按預算編審執行階段之不同分類，分為 4 種：

1. 概算：各主管機關依其施政計畫初步估計之收支。
2. 預算案：行政院提出於立法院審議之預算，而尚未經立法程序者。
3. 法定預算：預算案經過立法程序而公布施行者。
4. 分配預算：在法定預算範圍內，由各機關依法按月或按期分配實施之計畫。

（三）按預算提出時機之不同分類，除年度總預算外，另有為因應重大事故或符合法定條件而編製之追加預算及特別預算 2 種。

1. 追加預算：政府預算之籌編係在每年度開始前一年，或有當年度預算無法預料之臨時重大政事，需較龐大

經費且超出法定預算數，爰賦予適度追加預算之彈性，追加預算係於原法定預算之基礎上辦理預算之追加，仍屬總預算之一環。例如，100 年度為應 100 年 7 月 1 日起調整軍公教人員待遇調整 3%，行政院提出 100 年度中央政府總預算追加預算案，送請立法院審議。

2. 特別預算：特別預算係於年度總預算外另行提出者，不須併入總預算內，以避免扭曲該年度總預算規模及結構。例如，行政院為提振內需刺激景氣，發揮公共支出提振景氣及帶動需求的乘數效果，以 4 年為期程，預算上限 4,200 億元，編列「前瞻基礎建設特別預算」，分期籌編預算（第 1 期 106 年度至 107 年度、第 2 期 108 年度至 109 年度），不受預算法第 23 條不得充經常支出規定之限制，所需經費得以舉借債務方式辦理，每年度舉債額度不受公共債務法規定限制。

三、預算期間

- （一）會計年度：係估列一年內預算收支所適用之期間。我國目前之政府會計年度，係於每年 1 月 1 日開始，至同年 12 月 31 日終了，並以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。
- （二）預算週期：為完成預算程序所需之期間，從預算籌編、審議、執行到決算，構成預算循環之週期。

貳、中央政府總預算案之編製與審議

一、總預算案之編製程序

（一）行政院籌劃預算案階段 — 上年 11 月至當年 4 月，在此期間之主要工作包括：

1. 辦理全國總資源供需估測與未來四年中程預算收支推估。
2. 核定未來四年各主管機關中程歲出概算額度。
3. 核定下年度施政方針。
4. 核定下年度預算籌編原則。
5. 核定下年度總預算編製辦法。

（二）各主管機關籌編概算階段 — 當年 4 月至 5 月，在此期間之主要工作包括：

1. 各主管機關依照上述行政院核定之各項規定，並本零基預算精神，按計畫優先順序，在行政院核定主管機關未來四年度歲出概算額度下年度可編報之上限數額範圍內，檢討編列下年度歲出概算，並應按規定時間送行政院審議。
2. 歲出概算相關計畫屬於公共建設、科技發展、重要社會發展、工程及建築、資通訊應用（含電腦設置）、預算員額異動、派員出國、派員赴大陸地區等計畫，應分別依計畫先期審查程序報送相關審議機關。

(三) 行政院審查各主管機關概算階段 — 當年 5 月至 7 月，在此期間之主要工作包括：

1. 各主管機關歲出概算如超過行政院核定之中程歲出概算額度下一年度可編報之上限數額者，得退回該主管機關重編。
2. 財政部就各主管機關歲入概算進行檢討；行政院主計總處就各主管機關歲出概算（除公共建設計畫及科技發展計畫外），邀集相關審議機關進行審查。
3. 國家發展委員會、科技部進行公共建設計畫或科技發展計畫之審查，其中屬公共工程及各類房屋之興建，並應由各主管機關併送行政院公共工程委員會審查。
4. 行政院主計總處綜整概算審議結果，擬訂各主管機關歲入預算應編數額、歲出預算額度等，陳報行政院核定，由行政院函知各主管機關。

(四) 行政院彙編總預算案 — 當年 7 月至 8 月，在此期間之主要工作包括：

1. 各機關依行政院核定歲出預算額度情形，編擬單位預算，並按規定時間陳報主管機關。
2. 各主管機關對於所屬機關編送之單位預算及附屬單位預算，應依行政院核定情形切實審核後，併同本機關單位預算，綜合彙編主管預算。
3. 行政院主計總處彙編歲入、歲出預算，提報行政院會議確定。
4. 行政院於 8 月底前將下年度中央政府總預算案與附屬單位預算送立法院審議，並附施政計畫。

二、預算籌編原則

（一）預算籌編基本原則

1. 《預算法》第 1 條第 3 項規定：「預算之編製及執行應以財務管理為基礎，並遵守總體經濟均衡之原則。」
2. 《預算法》第 13 條規定：「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。」

（二）預算收支基本原則：中央及地方政府籌編預算時，應審度總資源供需估測顯示之趨勢，加強開源節流措施，妥善控制歲入歲出差短。

（三）經常收支平衡原則：《預算法》第 23 條規定：「政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。」

（四）財政紀律相關規定

1. 108年4月10日總統制定公布財政紀律法，分為5章，計19條條文，主要重點條文，包括：
 - （1）不得增訂固定經費額度或比率及限定專款專用：
《財政紀律法》第7條規定：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用」。
 - （2）非營業特種基金設立及裁撤機制：《財政紀律法》

第 8 條規定，中央政府非營業特種基金須依法律或配合重要施政需要，按預算法第 4 條規定，並應具備特（指）定資金來源，始得設立。屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。非營業特種基金因情勢變更，或執行績效不彰，或基金設置之目的業已完成，或設立之期限屆滿時，應裁撤之。

- (3) 對財政紀律異常之地方政府訂定控管機制：《財政紀律法》第 12 條規定：「中央對於財政紀律異常之地方政府，應訂定控管機制。前項異常情形控管機制由行政院另定之。」
 - (4) 各級政府應公布中長期平衡預算規劃：《財政紀律法》第 13 條規定：「各級政府應具體提出中長期平衡預算之目標年度及相關之歲入、歲出結構調整規劃，並公布於網站。變更時應具體說明變更原因及對於目標之影響。」
 - (5) 罰則：《財政紀律法》第 17 條規定：「公務員違反本法規定者，應移送監察院彈劾或糾舉。」
2. 每年度舉債額度預算數上限：《公共債務法》第 5 條第 7 項規定：「中央總預算及特別預算每年度舉債額度，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之百分之十五。」
 3. 累積未償債務餘額預算數上限：《公共債務法》第 5

條第 1 項規定：「中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之百分之五十」，其中中央政府分配 40.6%。

4. 最低債務還本預算應編數：《公共債務法》第 12 條第 1 項規定，為強化債務管理，中央、直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）在其總預算，應編列一定比例之債務還本。其中中央應以當年度稅課收入至少百分之五，編列債務還本。

（五）政府強制性收入應先經預算程序：《預算法》第 24 條規定：「政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。」

（六）預算外不得動用公款、舉債及處分財產

1. 《預算法》第 25 條規定：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。」
2. 《預算法》第 26 條規定：「政府大宗動產、不動產之買賣或交換，均須依據本法所定預算程序為之。」
3. 《預算法》第 27 條規定：「政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。」

(七) 計算公務成本及成本效益分析

1. 《預算法》第 34 條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」
2. 《預算法》第 37 條規定：「各機關單位預算，歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算公務成本編列。」
3. 《財政紀律法》第 11 條規定：「各級政府之重要公共工程建設及重大施政計畫選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，應依政府資訊公開法規定，公布於相關網站。」

三、立法院預算審議程序

(一) 立法院院會詢答，交付審查

1. 總預算案送達立法院後，由立法院定期邀請行政院院長、主計長及財政部部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。
2. 立法委員就施政計畫及關於預算上重要事項提出質詢，經報告及質詢完畢後，將總預算案交付各委員會分組審查，完成一讀程序。

(二) 各委員會分組審查

1. 委員會審查時，得請有關機關首長列席報告並備詢。

各委員會審查完竣後，應將審查報告函送財政委員會。

2. 財政委員會應於一定時限內彙總整理提出年度總預算案審查總報告提報立法院院會。

（三）進行朝野協商，議決總預算案

1. 總預算案審查總報告保留及待處理之各項提案，交由朝野協商進一步處理後，提請立法院院會進行二、三讀程序。

2. 立法院將審議通過之總預算案呈請總統公布，並函復行政院。

四、預算審議相關規定

（一）預算審議之限制

1. 依《中華民國憲法》（以下簡稱憲法）第 70 條規定：「立法院對於行政院所提預算案不得為增加支出之提議。」

2. 依司法院釋字第 391 號：「立法委員審議中央政府總預算時，移動或增減原預算之項目，屬增加提議之一種，仍應受憲法第七十條規定之限制。」

（二）預算審議所作決議之效力：《預算法》第 52 條規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。立法院就預算案所為之附帶決議，應由各該機關單位參照法令辦理。」

（三）預算審議及公布之時限：《預算法》第 51 條規定：「總預算案應於會計年度開始一個月前由立法院議決，並於

會計年度開始十五日前由總統公布之。」

- (四) 總預算案未能依期限完成審議時之補救措施：《預算法》第 54 條規定：「總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：
- 一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。
 - 二、支出部分：
 - (一) 新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。
 - (二) 前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。
 - 三、履行其他法定義務之收支。
 - 四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。」

參、預算之執行

一、分配預算之核定

(一) 分配預算之意義

1. 法定預算係規範一年度間之計畫與經費，為利整體財政之實施及調度，應於年度開始前妥為規劃。
2. 分配預算，係在年度開始前預估全年度計畫執行進度，經核定後由各機關據以執行，並作為預算執行進度之考核。

(二) 分配預算之原則

1. 經常支出：依實際需要按月分配。

2. 資本支出：除應配合計畫實施進度衡酌緩急，核實分配外，為擴大國內需求，維持經濟穩定成長，可提前辦理者，應按實際需要優先分配。
3. 各機關預算內補助地方政府經費，應就全年度補助預算數，配合計畫預定進度及實際經費需求，妥為分配。
4. 各機關預算內所列汰換公務車輛經費，不得提前分配於舊車屆滿使用年限前之月份。

（三）分配預算之執行

1. 《預算法》第 59 條規定：「各機關執行歲入分配預算，其超收應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。」
2. 《預算法》第 61 條規定：「各機關執行歲出分配預算，其下月之經費不得提前支用，遇有賸餘時，除行政院核定列為準備外，得轉入下月繼續支用，但以同年度為限。」

（四）分配預算之修改

年度進行中，各機關如有下列情形者，得申請修改歲出分配預算，惟已過期間之分配預算不再調整：

1. 支用機關變更時。
2. 配合計畫實施進度，經費須提前支用時。

二、預算之控制

- （一）歲入預算應依法切實收納，所有預算內之超收及預算外之收入應一律解庫，不得逕行坐抵或挪移墊用。
- （二）各機關對地方政府之補助款應依計畫進度覈實撥款，執行結果如有賸餘，應按中央補助比率繳回國庫。但補助

款賸餘未超過 10 萬元時，受補助之地方政府得免予繳回。

- (三) 中央各機關預算所列補助地方政府經費，實際撥款時應先查明計畫實際執行進度、經費支用情形，依「中央各機關對地方政府計畫型補助款之撥款原則」及相關補助規定，覈實撥付。地方政府對於中央限定用途之補助款，應專款專用。
- (四) 各機關對民間團體及個人之補（捐）助，應依「中央政府各機關對民間團體及個人補（捐）助預算執行應注意事項」規定，按補（捐）助事項性質，訂定明確、合理及公開之作業規範，報主管機關核定。
- (五) 各機關依《預算法》第 62 條之 1 規定：「編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，且不得以置入性行銷方式進行。」並確實依預算法第 62 條之 1 執行原則辦理。

三、預算科目流用

- (一) 除法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金不在此限，總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。（預算法第 62 條）
- (二) 單位預算機關內同一工作計畫之用途別科目經費遇有不足，得由其他有賸餘之用途別科目依下列規定辦理流用（預算法第 63 條）：
 1. 資本門預算不得流用至經常門，經常門得流用至資本門（《各機關單位預算執行要點》另增之規定）。

2. 人事費不得自其他用途別科目流入，如有賸餘亦不得流出。
3. 流入、流出數額均不得超過原預算數額 20%。
4. 立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用。

四、預備金之動支

- （一）預備金之分類：依《預算法》第 22 條規定：「預備金分為第一預備金及第二預備金二種：一、第一預備金於公務機關單位預算中設定，其數額不得超過經常支出總額百分之一。二、第二預備金於總預算中設定，其數額視財政情況決定之。」
- （二）第一預備金：依《預算法》第 64 條規定：「各機關執行歲出分配預算遇經費有不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用第一預備金。」
- （三）第二預備金：各機關有下列情形之一，得經行政院核准動支第二預備金及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議（預算法第 70 條）：
 1. 原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。
 2. 原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。
 3. 因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。
- （四）《預算法》第 22 條規定：「立法院審議刪除或刪減之預算項目及金額，不得動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。各機關動支預備金，其每筆數額超過五千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。」

五、追加預算之辦理

- (一)《預算法》第 79 條規定：「各機關因左列情形之一，得請求提出追加歲出預算：
- 一、依法律增加業務或事業致增加經費時。
 - 二、依法律增設新機關時。
 - 三、所辦事業因重大事故經費超過法定預算時。
 - 四、依有關法律應補列追加預算者。」
- (二)《預算法》第 82 條規定，追加預算之編造、審議及執行程序，均準用本法關於總預算之規定。
- (三)追加預算係於原法定預算之基礎上辦理預算之追加，屬總預算之一環。

六、特別預算之辦理

- (一)《預算法》第 83 條規定：「有左列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出特別預算：
- 一、國防緊急設施或戰爭。
 - 二、國家經濟上重大變故。
 - 三、重大災變。
 - 四、不定期或數年一次之重大政事。」
- (二)《預算法》第 84 條規定，特別預算之審議程序，準用本法關於總預算之規定。但合於前條第 1 款至第 3 款者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部分。
- (三)特別預算係為因應緊急或重大情事而特別編製之預算，不包括在年度總預算之歲入歲出總額內。

七、墊付款支用

（一）墊付款支用條件

直轄市、縣(市)各機關執行年度預算有下列情形，而辦理追加預算或特別預算時效上不足因應時，得於完成墊付款支用程序後，於法定預算以外以墊付款項先行支用：

1. 配合國防緊急設施或戰爭之有關支出。
2. 國家經濟上遭逢重大變故，奉上級政府指示必須配合辦理之有關支出。
3. 因災害必須緊急支付之工程或救濟支出。
4. 經上級政府核定之補助款，所使用之支出。
5. 依法律或經核定有案之契約義務必需之支出。
6. 配合上級或同級政府施政需要而核定必須分擔且須及時使用之支出。

（二）墊付款支用程序

1. 上開支用條件第 1 款至第 3 款支出，應陳報直轄市、縣(市)政府，經核准或送請地方立法機關同意後，始得支用。
2. 第 4 款至第 6 款支出，應陳報直轄市、縣(市)政府送請地方立法機關同意後，始得支用。
3. 第 4 款為因應下列事項，有以中央核定之補助款支出之必要，經直轄市、縣(市)政府報請中央政府各主管機關同意者，得以代收代付方式先行執行：
 - (1) 災害或重大緊急事項。
 - (2) 中央各主管機關依相關規定報經行政院備查，並

以非普及式方式分配具時效性之補助款。

- (3) 配合中央重大政策或建設所辦理之事項，經行政院核定應於一定期限內完成者。

八、預算保留

- (一)《預算法》第 72 條規定：「會計年度結束後，各機關已發生尚未收得之收入，應即轉入下年度列為以前年度應收款；其經費未經使用者，應即停止使用。但已發生而尚未清償之債務或契約責任部分，經核准者，得轉入下年度列為以前年度應付款或保留數準備。」
- (二)《決算法》第 7 條規定：「決算所列各項應收款、應付款、保留數準備，於其年度終了屆滿四年，而仍未能實現者，可免予編列。但依其他法律規定必須繼續收付而實現者，應於各該實現年度內，準用適當預算科目辦理之。」
- (三)各機關歲出款項之保留在未經核定前，如有依契約或規定必須於一定期間內支付者，得在原申請保留年度科目經費內先行預付。
- (四)歲出保留款不得申請變更用途，亦不得互相移用。

肆、結語

預算乃政府為推行政務，達成施政目標所策定之財務計畫，亦為綜合政府施政計畫之具體數據表徵，政府無論從事建設，或對人民提供服務，均須擬訂計畫妥籌財源，以期順利推展，並使國家整體資源獲得最佳分配及達成預定施政目標。

伍、案例解析

【案例一】立法機關審查預算作科目間調整移列

一、案例情境：立法委員審查總預算案時，可否在不變動總預算金額之前提下，對中央政府各機關所編列預算之數額在科目間酌予移動增減，並追加或削減原預算之項目？

二、案例重點

- （一）各機關預算科目編列情形？
- （二）憲法對立法院預算審議之規定？
- （三）司法院大法官解釋？

三、問題解析

- （一）立法院依憲法第 63 條之規定有審議預算案之權，立法委員於審議中央政府總預算案時，應受憲法第 70 條「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議」之限制及司法院相關解釋之拘束，雖得為合理之刪減，惟基於預算案與法律案性質不同，尚不得比照審議法律案之方式逐條逐句增刪修改，而對各機關所編列預算之數額，在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目。
- （二）蓋就被移動增加或追加原預算之項目言，要難謂非上開憲法所指增加支出提議之一種，復涉及施政計畫內容之變動與調整，易導致政策成敗無所歸屬，責任政治難以建立，有違行政權與立法權分立，各本所司之制衡原理，應為憲法所不許（釋字第 391 號）。

【案例二】預算未依時限審議通過之補救措施及其影響

一、案例情境：96 年度中央政府總預算案因立法院朝野政黨對「中央選舉委員會組織法草案」存有爭議，致一再延宕審議，遲至 96 年 6 月 15 日始審議通過，較法定期限延宕了幾天？有何補救措施？對政府施政又有何影響？

二、案例重點

- (一)《預算法》對預算審議時效及補救之規定？
- (二)預算編製內容分析？新興或延續性計畫經費無法動支對經濟影響？

三、問題解析

- (一)依《預算法》第 51 條規定，總預算案應於會計年度開始 1 個月前（即 11 月底前）由立法院議決，計延宕了 197 天。
- (二)依《預算法》第 54 條規定，總預算案未依期限完成審議時，法定義務支出覈實動支，經常性經費及延續性計畫得於上年度執行數範圍內動支；新興資本支出及新增計畫，總預算部分須俟預算完成審議程序後始得動支。
- (三)96 年度中央政府總預算案新興計畫編列約 700 億元不能辦理，各機關對於朝野協商已凍結的經費約 1,800 億元亦暫不敢動支，而延續性計畫也只能在上年度的額度範圍內動支經費，依據當時行政院經濟建設委員會（現已改名為國家發展委員會）的估計，對經濟成長率的負面衝擊約達 0.25 個至 0.3 個百分點。

【案例三】因應年度中八仙粉塵暴燃事件相關救治經費之處理

一、案例情境：為因應八仙樂園粉塵暴燃事件，104 年度衛生福利部辦理燒傷病患心理治療、出院後社區追蹤與專案管理，及醫療護理人員辛勞津貼等所需經費 6 億 6,151 萬 5 千元，該部食品藥物管理署辦理相關救治工作所需經費 1 億 2,830 萬 5 千元，如何處理因應？

二、案例重點

- （一）《預算法》對各機關預算執行彈性規定？
- （二）對預備金動支之相關規範？

三、問題解析

- （一）衛生福利部及該部食品藥物管理署因應八仙粉塵暴燃事件相關救治所需經費合計 7 億 8,982 萬元，動支中央政府總預算第二預備金支應，分別符合《預算法》第 70 條第 3 款（因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時）。又動支數超過 5,000 萬元，依《預算法》第 22 條第 3 項規定，由行政院於 104 年 7 月 30 日以院授主預社字第 1040101576B 號函送請立法院備查。
- （二）嗣衛生福利部及該部食品藥物管理署分別註銷 5,754 萬 7 千元、4,012 萬 1 千元，實際動支數修正為 6 億 396 萬 8 千元、8,818 萬 4 千元，並由行政院於 104 年 12 月 1 日以院授主預社字第 1040102527 號函將修正情形送請立法院備查。

陸、問題研討

- 一、如何避免蚊子館或閒置公共建設的產生？
- 二、如何協助貴機關落實零基預算檢討？

參考資料

主計月報社編印（2011）。**預算法研析與實務**。

主計月報社編印（2019）。**主計法規輯要**。

行政院主計總處編印（2020）。**108 年度中央政府總預算第二預備金動支數額表**。

行政院主計總處編印（2019）。**109 年度總預算編製作業手冊**。

行政院主計總處編印（2019）。**109 年度各機關單位預算執行作業手冊**。

智慧政府發展與資訊安全管理

課程目標

瞭解政府資訊應用與管理之推動策略及措施，並熟悉及提升各項政府資訊服務發展、應用素養及資訊安全管理現況。

學習指標

- 一、瞭解資訊應用趨勢，善用資通訊科技，助益國家競爭力。
- 二、瞭解智慧政府發展策略及應用推展重點，提升服務品質與政府運作效能。
- 三、學習資通安全管理系統相關知識，有效建立安全可靠之政府資訊服務。



學習架構

壹、前言

貳、智慧政府發展趨勢與指導方針

一、總統科技政策之智慧政府施政方針

二、數位國家·創新經濟發展方案

三、智慧政府行動方案

參、服務型智慧政府 2.0 推動計畫

一、計畫目標

二、推動策略與重點工作

肆、資通安全管理

一、資安威脅情勢

二、資安管理制度 (Information Security Management System,ISMS)

三、我國資通安全政策與法規

四、個人資安防護作法

伍、結語

陸、案例解析

【案例一】公務人員個人資料外洩之資安威脅

【案例二】探討網路印表機之資安威脅



壹、前言

全球進入數位化時代，以智慧政府、資料治理，強化國家發展動能，成為各國政府發展重點。

綜觀先進國家數位政府的發展趨勢，已從早期「協助公共事務管理」推移到「公共服務創新」，又逐漸推向「創造公共價值」的發展目標，日益重視資訊科技公共價值（Public Value of Information Technology, PVIT）三大主軸，包括：一、外部民眾服務：強調服務流程簡化、服務滿意度增加、服務品項增加；二、內部運作效率：強調經費減省、效率提升及組織 IT 改善；三、公平政策達成與參與：強調政府公開、透明課責、公民參與、公平數位機會等（如圖 1），期運用新興技術優化政府服務流程、創新為民服務型態，滿足民眾需求，成為推動智慧政府重要精進方向。

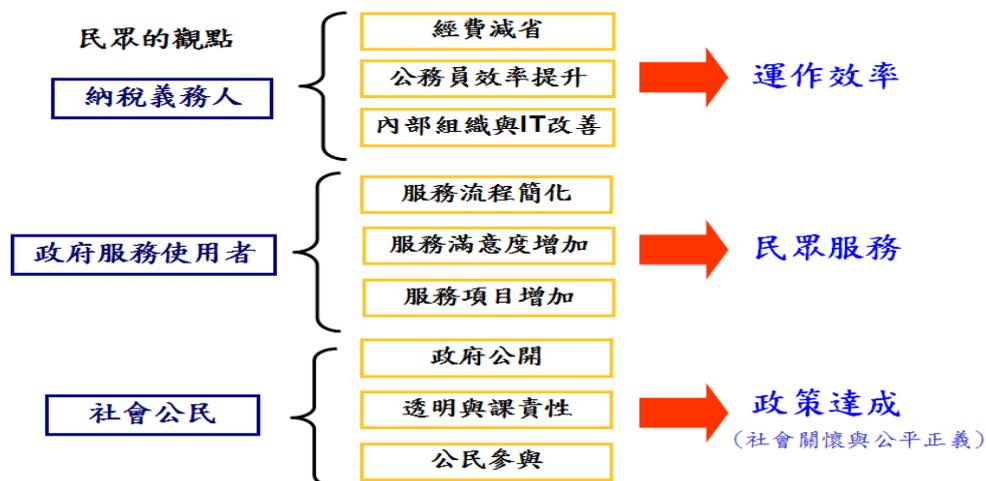


圖 1 資訊科技公共價值

資料來源：國家發展委員會（109 年 8 月檢閱）。

我國自民國 87 年開始擘劃電子化政府，已順利完成各階段電子化政府計畫（電子化政府推動歷程如圖 2），106 年起執行「服務型智慧府推動計畫」，著眼於「發展一站式數位服務」、「打造多元協作環境」兩大目標，優先以民眾關切議題推動數位服務，契合民眾的需要，並提升國家數位競爭力。我國推動電子化／數位政府相關計畫迄今，政府提供之服務無論在提升行政效率或服務品質方面皆有具體成果，不僅民眾及企業日漸善用數位政府服務，我國在數位競爭力評比屢獲國際組織如：世界經濟論壇、瑞士洛桑管理學院、日本早稻田大學的肯定。

電子化政府(e-Government)推動歷程

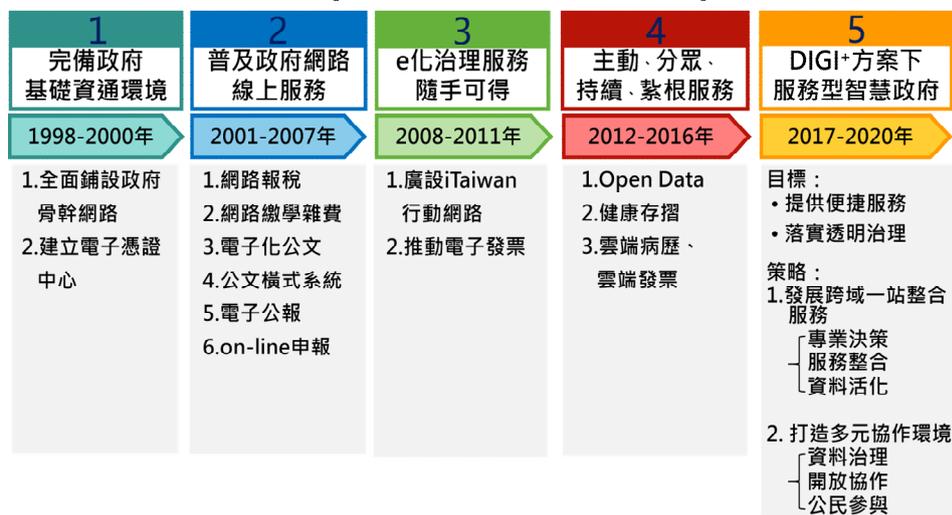


圖 2 電子化政府推動歷程

資料來源：國家發展委員會（109 年 8 月檢閱）。

貳、智慧政府發展趨勢與指導方針

參酌世界各國經驗，電子化政府已不再僅限於扮演公共服務數位提供者之角色，而是需要以更創新的思維，藉由「民眾為核心」的服務理念，重新思考如何以最具成本效益之方式，完成民眾需求，甚至超越民眾的期待。

過去國際上對於推動政府電子化服務多以「電子化政府」通稱，近來則轉以「數位政府」來談論政府面對數位時代所作的變革。在電子化政府發展階段，普遍以提供給民眾的電子化服務數量多寡來判定成熟度，但從智慧政府發展的里程來看只是第一步，現在各國已推展至開放政府層次，邁向以資料治理方式整合電子化服務，創新民眾服務體驗並降低個別服務的數量，朝向數位政府發展。面臨數位轉型的國際趨勢，資料應用成為政府最重要工作，各國政府推動重點朝向以資料為基礎，規劃數位預設（digital by default）、數位設計（digital by design），以及數位首選（digital by choice）的政府數位服務。

然數位政府並非終極目標，政府數位服務必須隨著環境的變化持續地調整，達到政府服務永續發展的狀態，以達智慧政府的理想境界（數位政府成熟度模型如圖 3）。

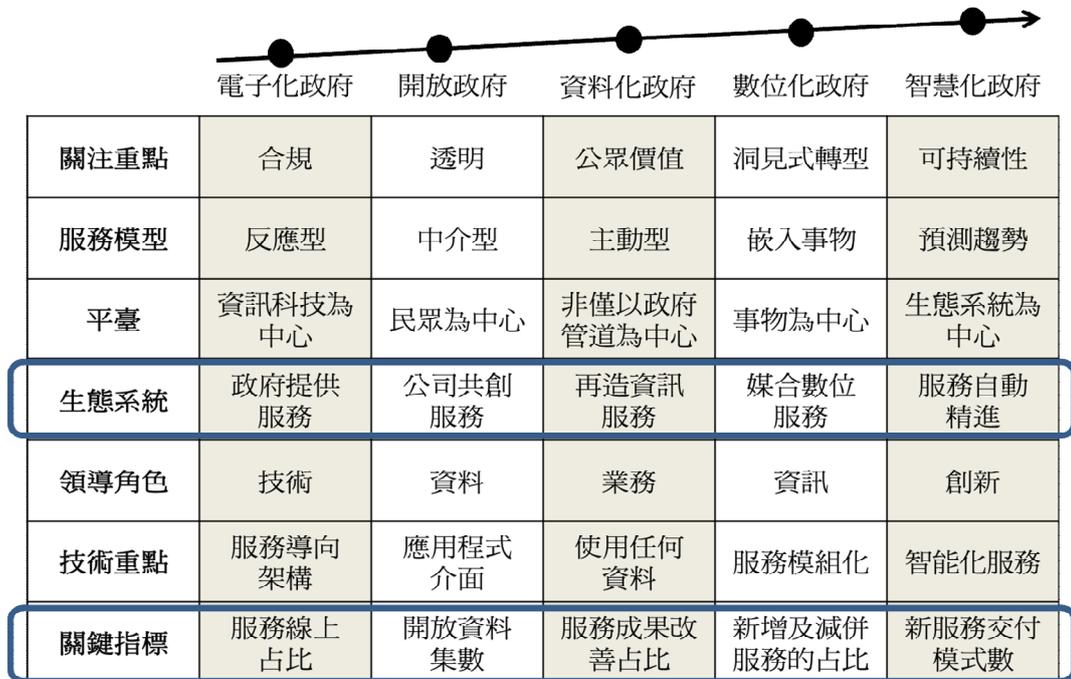


圖 3 數位政府成熟度模型

資料來源：Gartner (July, 2017)，國家發展委員會轉譯。

「智慧政府」一詞，各國定義不一，綜觀各國推動概況，智慧政府之概念泛指各類改善政府對民眾、企業的服務作為，強調政府以「資料」為骨幹，應用物聯網與區塊鏈等創新科技，串聯政府服務與民眾需求，結合人工智慧雲端運算，優化決策品質。為因應新興網路產業活動及生活型態，多數先進國家已推動相關智慧政府發展計畫，共通性發展趨勢包含：「政府資料強化增值應用」、「資料分析優化政府決策」及「創新科技普及民生服務」。

為提升國家競爭力，行政院依循下列施政指導方針擬定相關推動作為，以深化智慧政府推動成效。

一、總統科技政策之智慧政府施政方針

蔡總統於「2019年未來科技展」宣示未來4年科技政策，有關智慧政府之施政方向，明確指出「運用開放資料強化智慧政府的治理能量，並開放民間多元應用，創造資料經濟」，努力建設臺灣成為數位化國家。政策概念為善用資料及新興科技的數位力量，增加政府治理效能、提升人民的生活品質，同時掌握科技新趨勢，把握機會，讓臺灣在世界上占有一席之地。

二、數位國家·創新經濟發展方案

為迎接數位浪潮，先進國家皆建立數位化推動策略，促進社會、經濟、政治與文化的轉變。行政院自106年起推動「數位國家·創新經濟發展方案」共七大主軸計畫，其中主軸3「網路社會數位政府」行動計畫，主要工作項目即協同各級政府落實資料治理，建構需求導向之一站式智慧雲端政府服務，實踐「民眾有感之開放政府智慧治理」願景。

三、智慧政府行動方案

108年6月行政院核定「智慧政府行動方案」，制訂「開放資料透明、極大化增值應用」、「鏈結治理網絡、優化決策品質」、以及「整合服務功能，創新智慧服務」三大目標，明訂「極大化政府開放資料供增值應用」、「促進公民參與及社會創新」、「以資料導向的運算及分析優化決策品質」、「以GIS國土空間資料庫提供決策參據」、「創新科技導入客製化民生服務」、「全程行動數位化線上申辦」、「資

料輸入一次到處可用」七項推動策略。此外，透過「建置法規調適平臺」、「落實監督隱私保護」、「深化資安縱深防禦」三項配套措施，完善推動力道，引導各機關翻轉公共治理模式，從推動政府數位化，邁向發展智慧政府（如圖4）。



圖 4 翻轉公共治理模式

資料來源：國發會智慧政府規劃報告（109年9月檢閱）。

參、服務型智慧政府 2.0 推動計畫

為因應臺灣當前的社會經濟背景、國際發展趨勢，行政院於 109 年 8 月核定「服務型智慧政府 2.0 推動計畫」（110 年-114 年），依據總統政見與行政院「智慧政府行動方案」指導方針，以歷年電子化政府計畫及「服務型智慧政府推動計畫」之執行成果為基礎，賡續推動政府數位轉型為主要任務，扣合「智慧政府行動方案」推動目標，持續深化智慧政府各項作為，以擁抱數位、以民為本為核心理念，展現我國推動智慧政府之決心（計畫定位如圖 5）。

落實智慧政府，支持國家數位轉型



圖 5 服務型智慧政府 2.0 推動計畫定位

資料來源：國家發展委員會繪製（109年9月檢閱）。

一、計畫目標

以「擁抱數位未來，打造開放與創新的智慧政府」為願景，並扣合「智慧政府行動方案」政策，設定「加速資料釋出，驅動資料再利用」、「活用民生資料，開創施政新視野」、「連結科技應用、創新服務新紀元」為三大目標，並建構精準可信賴的數位基礎環境，預設以數位化方式營運政府各項業務，並以開放透明的施政作為及積極創新的服務精神，打造資料友善環境，加速落實智慧政府(計畫目標與推動策略詳圖 6)。

計畫目標與推動策略

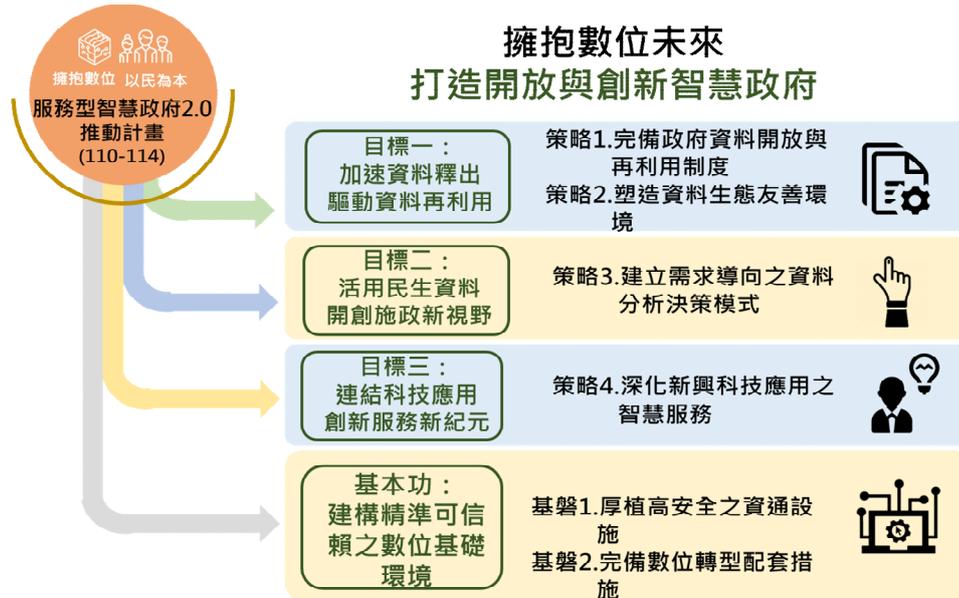


圖 6 服務型智慧政府 2.0 計畫目標與推動策略

資料來源：國家發展委員會繪製（109年9月檢閱）。

二、推動策略與重點工作

（一）策略一：完備政府資料開放與再利用制度

植基於政府資訊公開法「主動資訊公開」滿足民眾「知」的權利基礎上，行政院自 101 年 11 月起大力推動資料開放，將政府機關於職權範圍內取得或作成之各類電子資料，包含：文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料（metadata）等，提供開放格式¹、開放授權、易取易用的原始資料（raw data），滿足民眾「用」的

¹ 開放格式係指不需使用特定軟體或硬體，即可取用資料集內容之檔案格式，如csv、JSON、XML等

權益。為推動政府資料開放，我國已建立資料開放諮詢二級制，訂定簡明且與國際公眾授權相容之授權條款，及資料集標準規範，精進資料開放法制環境，以無償提供及授權民間自由加值應用的開放原則，促成各部會優先釋出民眾生活所需資料，並整合於「政府資料開放平臺」（<https://data.gov.tw/>），期結合民間創意，活化政府資料應用，建立民間協作改善政府治理模式。

「資料」是數位時代最重要的戰略性資產，掌握資料就是掌握機會、掌握未來。為加速資料釋出，驅動資料再利用，將強化「精進資料再利用程序」、「提升資料集品質」、「跨領域資料互通使用」等重點工作（如圖7）。

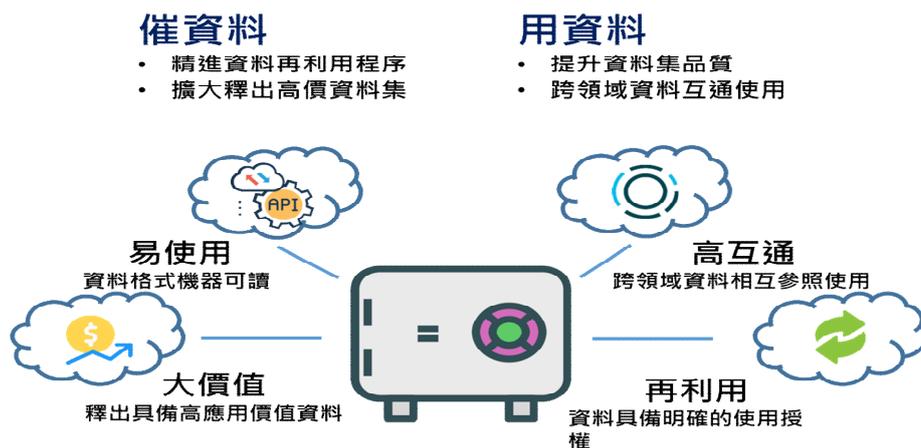


圖 7 策略一：完備政府資料開放與再利用制度

資料來源：國家發展委員會繪製（109年9月檢閱）。

(二) 策略二：塑造資料生態友善環境

近年國內外數位政府資料相關的深化應用，如資料經濟（data economy）、資料市集（data marketplace）等概念已應運而生，期發展更完整的服務或產業生態鏈，將資料的利益發揮到最大化，並透過公私協力等機制，開發出因應新時代的資料服務型態。

智慧政府未來將擴大資料取用管道，讓民眾與企業可以跨機關使用政府資料，擴大資料混搭價值，政府亦將從資料提供者的角色，轉換為有能力鍊結、觸動公、私領域資料的加值應用，帶動資料經濟的發展，並將加強政府與民間單位之協力合作，藉由透明的政府施政作為，驅動社會服務創新模式，解決民眾關心之民生課題（如圖 8）。

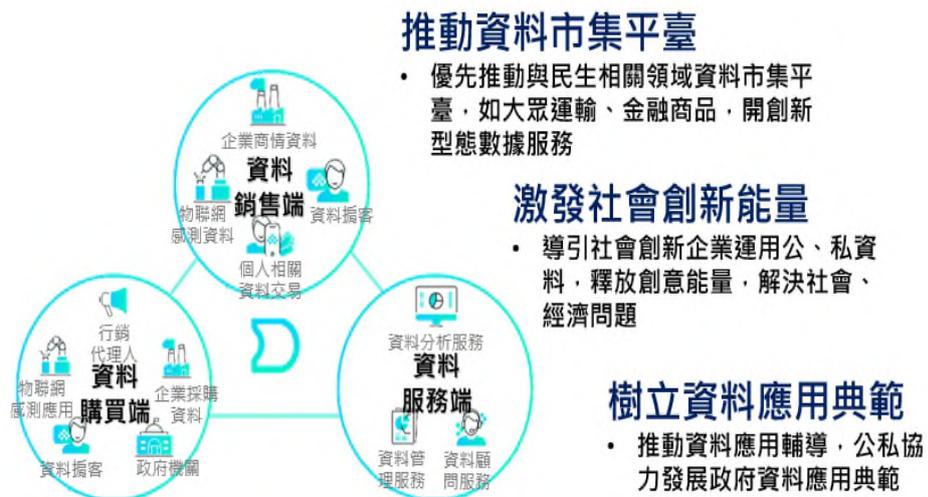


圖 8 策略二：塑造資料生態友善環境

資料來源：國家發展委員會繪製（109年9月檢閱）。

(三) 策略三：建立需求導向之資料分析決策模式

智慧政府施政決策模式的創新，立基於「資料分析」、「跨域合作」及「溝通決策」之串聯整合，成功的大數據分析必須揚棄「業務職掌」的觀念，轉換為「問題導向」的分析模式，在兼顧個資保護原則下，串接運用公務資料與民間大數據資料，結合地理圖資資料，針對各項民生攸關之施政課題，跨部會合作辦理資料分享、問題解析，透過資料分析提供決策參據（如圖 9）。



圖 9 策略三：建立需求導向之資料分析決策模式

資料來源：國家發展委員會繪製（109 年 9 月檢閱）。

(四) 策略四：深化新興科技應用之智慧服務

為協助政府機關善用資料與科技重新塑造政府數位服務樣貌，將推動政府機關善用網路身分識別及 T-Road 打造安全、便利的政府數位服務，透過跨機關

資料串聯方式與設計思考（Design Thinking）模式，設計政府業務流程以及數位服務操作介面（UI/UX），簡化民眾申辦政府必須費時檢具紙本證明文件的問題，從食醫住行育樂民生領域強化數位服務（如圖 10）。

享體驗

- 將人工智慧納入為民服務模式，精進政府服務體驗
- 利用區塊鏈技術打造不可竄改的資料保護機制，強化政民互信

好服務

- 善用網路身分識別 + T-Road 建構跨機關一站式數位服務
- 以資料為基礎，為個人建立精準數位服務

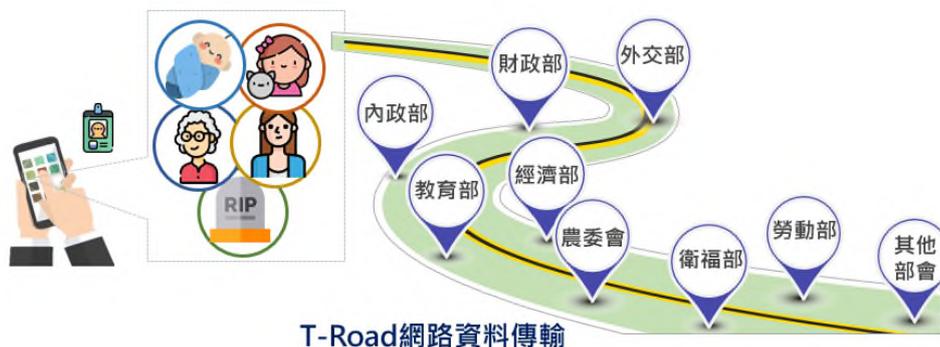


圖 10 策略四：深化新興科技應用之智慧服務

資料來源：國家發展委員會繪製（109 年 9 月檢閱）。

（五）建構精準可信賴之數位基礎環境

1. 厚植高安全之資通設施

因應 5G 通訊技術、物聯網等科技發展趨勢，持續強化資通訊基礎設施、T-Road 安全性，行政院 108 年 5 月 10 日核定「臺灣 5G 行動計畫」（108 年至 111 年），以鬆綁、創新、實證、鏈結等策略，全力發展各式 5G 電信增值服務及垂直應用服務；訂頒《行政

院及所屬各機關資料中心設置作業要點》，推動以部會為中心的綠能雲端資料中心，透過集中共享方式及資訊系統汰換時程，逐步整合所屬機關老舊及耗能之資訊機房提升雲端中心運算能量，培力機房管理及資安人力。

國發會為讓民眾可便捷且安全地運用手機或電腦取得各項政府數位服務，將會同各相關部會規劃以資料中心為網路集中出口，調整政府骨幹網路（GSN）架構，建立具安全且可信賴的 T-Road 資料傳輸通道；為強化網路服務的信賴基礎，協同經濟部、內政部及衛福部共同建構政府機關公開金鑰基礎建設（Government Public-Key Infrastructure, GPKI）（如圖 11），透過電子憑證認證機制，奠定網路服務身分認證信賴的基礎。內政部為接軌國際，規劃換發國民身分證，結合自然人憑證之「數位身分識別證」，作為線上申辦服務身分識別之用，預計於 110 年逐步辦理數位身分識別證的換發，逐年完成換發作業。



圖 11 政府機關公開金鑰基礎建設 (GPKI)

資料來源：國家發展委員會（109年8月檢閱）。

2. 完備數位轉型推動量能

善用企業力量及群眾智慧，辦理法規調適、公民參與、服務轉型等工作，國發會建置智慧政府法規調適平臺，以單一窗口模式，統籌協助各部會釐清推動智慧政府之法規適用疑慮，主動蒐集民眾與團體建言，並排除法規適用的不確定性；成立「個人資料保護專案辦公室」，加強各部會落實執行個人資料保護法之一致性，並檢討我國《個人資料保護法》。

為促進政府公開透明，深化公民參與，訂定「政府網站服務管理規範」，完整揭露政府資訊，協助各機關善用社群網絡發展更具彈性互動參與服務，更進一步

建置「公共政策網路參與平臺」(join.gov.tw)，訂定《公共政策網路參與實施要點》，提供政策、法律及法規草案預告的「政策諮詢」(簡稱眾開講)；計畫執行中供各界監督的「重大施政計畫」(簡稱來監督)；徵集群眾智慧的「國民提議」(簡稱提點子)；方便民眾反映意見之「首長信箱」(簡稱找首長)；由人民來決定一部分公共預算支出之「參與式預算」等網路參與服務(如圖 12)，為我政府與公民開闢直接溝通管道，讓機關接觸到新點子與思維模式，也可發現核心公共服務需求。



圖 12 公共政策網路參與平臺核心功能

資料來源：國家發展委員會（109 年 8 月檢閱）。

肆、資通安全管理

隨著網際網路的普及，網路應用除密切關聯政府與企業的服務遞送，更融入個人生活，也使資通安全成為不可忽視的重要課題。行政院於 105 年 8 月 1 日成立資通安全處，掌理國家資通安全基本方針及國家關鍵資訊基礎設施安全管理機制等，強化推動我國資通安全管理。以下謹就資安威脅情勢、政府資安威脅分析、資通安全管理、我國資通安全政策與法規及個人資安防護作法等面向，進一步說明政府機關如何透過風險管理方法，把資安風險降低至可接受的程度內，以強化資安管理及確保業務正常運作之相關規範與作法。

一、資安威脅情勢

依據世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）「2019 年全球風險報告」，在科技風險類別中，「資料欺詐或盜竊」與「網路攻擊」風險發生可能性高居第四名與第五名。特別是在 2018 年時，網路攻擊的排名尚在資料欺詐或盜竊之前，但在 2019 年報告中，資料欺詐或盜竊已超過網路攻擊，顯示機敏資料包含個人資料等，成為主要的攻擊目標。若就衝擊性而言，網路攻擊與關鍵資訊基礎設施中斷，在前十排名內，相關影響不容小覷。整體而言，資安事件主要包括：進階持續威脅（Advanced Persistent Threat，以下簡稱 APT）、分散式阻斷服務（Distributed Denial-of-Service，以下簡稱 DDoS）攻擊、物聯網（Internet of Things，以下簡稱 IoT）設備威脅、關鍵資訊基礎設施（Critical Infrastructure，以下簡稱 CI）威脅、網路與經濟

罪犯及供應鏈攻擊等 6 種類型。進一步分析其威脅趨勢可歸納出：APT 攻擊竊取機密資料、DDoS 攻擊癱瘓網路運作、IoT 設備資安弱點威脅升高、CI 資安風險倍增、網路與經濟罪犯影響電子商務與金融運作及資安（訊）供應商持續遭駭破壞供應鏈安全等六大面向（詳如圖 13）。



圖 13 全球面臨的資安威脅

資料來源：行政院資通安全處（109 年 8 月檢閱）。

近年來，政府機關迭有電腦病毒、駭客入侵、個人隱私資料外洩及網路犯罪等案例，政府資通安全不僅影響國家安全、社會安定及一般民眾權益，同時影響人民對於政府提供網路服務的信心，而隨著電子化政府的普及推動，政府機關將更加依賴資訊科技，因此強化資安管理及個人資料保護，以建立安全及可信賴的網路環境，才能提升民眾使用網路服務之信心，當前政府資安威脅（詳如圖 14）。

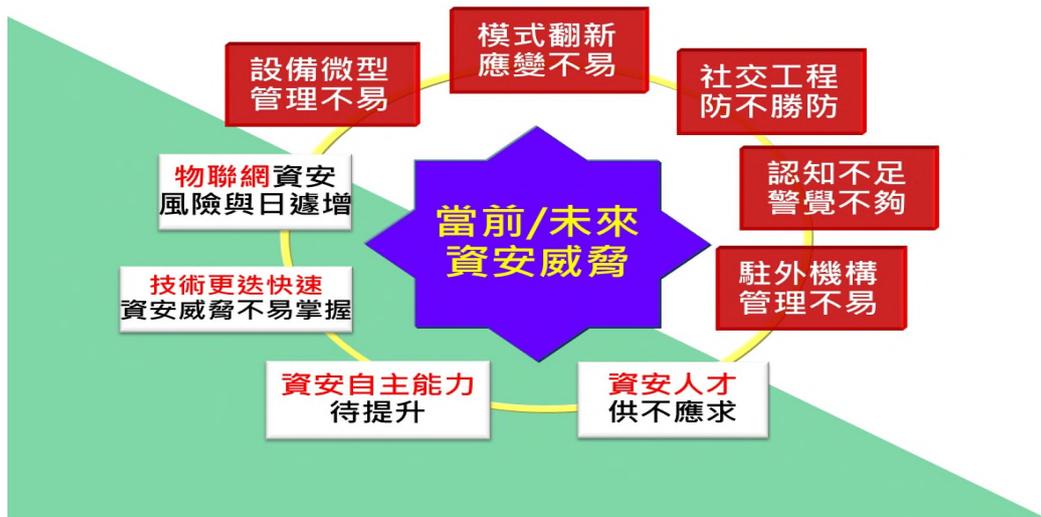


圖 14 政府資安威脅趨勢

資料來源：行政院資通安全處（109年8月檢閱）。

二、資安管理制度（Information Security Management System, ISMS）

資安管理制度係依循 ISO/IEC 27001 國際標準，以 ISMS 風險評估管理架構進行資安管理，涵蓋所有與資通安全相關議題，是一套完整的資通安全應用與稽核標準。ISMS 範圍包括：資料、系統、設備、網路及實體安全等，需採行適當與充足之資安防護措施以降低風險。政府機關於建置時，可透過規劃（Plan）、執行（Do）、查核（Check）及行動（Act）之管理循環，確保資安管理制度的有效性，並落實資通安全工作，持續有效控管資安風險，維持政府機關正常運作。

ISO/IEC 27001 國際標準，包括：14 個管理要項、35 個控制目標、114 個控制方法，管理要項摘要說明詳如下表。

表 ISO/IEC 27001 管理要項說明

| 管理要項 | 摘要說明 |
|-----------|--|
| 1.資安政策 | 提供資安管理指導原則，並由組織高層表達對資安管理系統的支持與承諾。 |
| 2.資安組織 | 建立一個管理架構，用於組織內部資安管理與控制，並檢討資安管理規定。 |
| 3.人力資源安全 | 明定所有人員在資安方面的角色與職責，減少人為錯誤、偷竊、欺詐或濫用資訊設施的風險。 |
| 4.資產管理 | 對組織資產採取適當的保護措施，確保各項資產進行有效的安全保護。 |
| 5.存取控制 | 包括：使用者、網路、作業系統及應用系統與資訊等存取控制。 |
| 6.密碼學 | 確保適當與有效使用密碼學，以保護資訊之機密性、鑑別性及完整性。 |
| 7.實體及環境安全 | 防止對組織及資訊未經授權的取得、損壞及干擾，對組織運作場所及所有人員提出明確的安全要求。 |
| 8.作業安全 | 確保資訊處理設施之正確及安全操作，並防範惡意軟體及資料漏失。 |
| 9.通訊安全 | 確保對網路及其支援之資訊處理設施中資訊之保護，並維護組織內及與 |

| 管理要項 | 摘要說明 |
|---------------|--|
| | 任何外部個體所傳送資訊之安全。 |
| 10.系統獲取、開發及維護 | 確保資安是整體資通系統的一部分、資通系統的正確處理、密碼控制措施、系統檔案安全及開發過程安全等。 |
| 11.供應者關係 | 確保供應者可存取之組織資產的保護，並維持資通安全及服務交付之議定等級與供應者服務交付。 |
| 12.資安事件管理 | 實施一致與有效的方法管理資安事件，確保資安事件與弱點，能夠即時採取矯正措施。 |
| 13.營運持續管理 | 發展及維護組織營運持續計畫，保護關鍵業務免受重大災難或中斷的衝擊及影響。 |
| 14.遵循性 | 符合資通安全法令相關要求與稽核事項，避免違反法律法規或契約義務及資安要求。 |

資料來源：ISO/IEC/CNS 27001。

三、我國資通安全政策與法規

行政院於 90 年 1 月成立國家資通安全會報（以下簡稱資安會報）之初，即構思如何建構我國整體資安防護體系，首先推動為期四年之「建立我國資通訊基礎設施安全機制計畫」（90 年至 93 年）。94 年至 105 年，行政院廣續推動「建立我國通資訊基礎設施安全機制計畫（94 年至 97 年）」、「國家資通訊安全發展方案（98 年至 101 年）」及「國

家資通訊安全發展方案(102年至105年)」，在中央各部會、直轄市及縣(市)政府共同努力之下，已逐步達成「建立整體資安防護體系、健全資安防護能力」之階段性目標，詳如圖15。

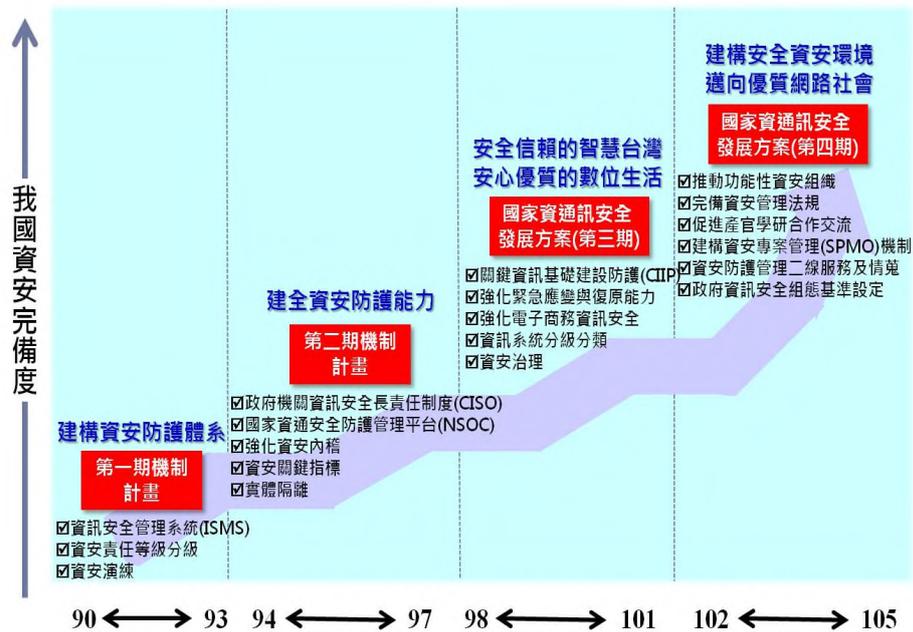


圖 15 我國資通安全發展計畫或方案進程

資料來源：行政院資通安全處（109年8月檢閱）。

近年來，數位經濟帶動產業朝跨世代、跨境、跨領域、跨虛實等趨勢發展，促使全球產業格局翻轉，加上隨著數位經濟與物聯網（Internet of Things, IoT）時代的來臨，為建構完善的產業生態體系（ecosystem）及加速產業創新與優化產業結構，以及配合資安及國安政策方向，爰此資安會報提出「國家資通安全發展方案（106-109年）」，以「打造安全可

信賴的數位國家」為願景，並以「建構國家資安聯防體系，提升整體資安防護機制，強化資安自主產業發展」為目標，擬具四項推動策略，分別從「完備資安基礎環境」、「建構國家資安聯防體系」、「推升資安產業自主能量」及「孕育優質資安菁英人才」等四個面向著手，透過前瞻、宏觀的視野，提出國家級的資通安全上位政策，以因應我國特殊的政經情勢及全球複雜多元的資通訊變革，並作為國家推動資安防護策略與計畫之重要依據，發展方案藍圖詳如圖 16。



圖 16 106 年至 109 年國家資通安全發展方案藍圖

資料來源：行政院資通安全處（109 年 8 月檢閱）。

此外，「資通安全管理法」(以下簡稱資安法)於 107 年 5 月 11 日立法院三讀通過，資安法的立法核心宗旨在積極推動國家資通安全政策，加速建構國家資通安全環境，以保障國家安全，維護社會公共利益。在政府擘劃出「資安即國安」之策略目標後，資安法的通過更象徵政府積極在各個層面架構國家層級資安防護設施，亦成為我國資安發展眾所矚目的里程碑，更是重要的法規基礎。長期以來，在公務機關不遺餘力推動各項資安防護策略與措施外，此次資安法除公務機關外，更將關鍵基礎設施提供者、公營事業及政府捐助之財團法人等特定非公務機關納入適用範圍，以期透過法律強制之要求，達到重要資訊環境之安全完備度。資安法架構與相關規定，詳如圖 17 與圖 18。



圖 17 資通安全管理法架構

資料來源：行政院資通安全處（109 年 8 月檢閱）。

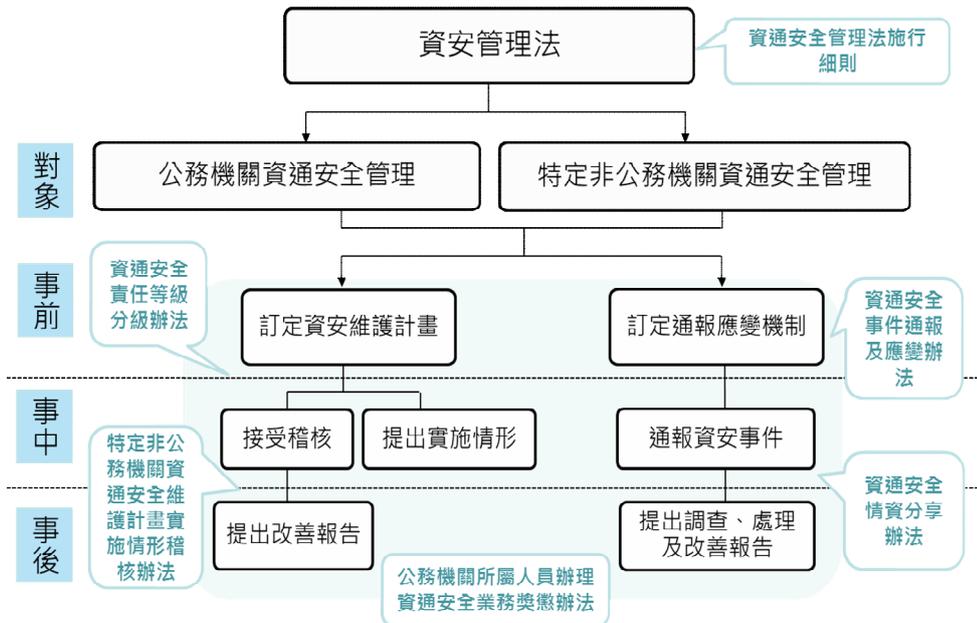


圖 18 《資通安全管理法》相關規定

資料來源：行政院資通安全處（109年8月檢閱）。

資安法以風險管理為出發點，針對公務機關與特定非公務關（下稱各機關）等納管對象進行相關法遵要求，若違反者，在公務機關部分，配合獎懲辦法可能會有相關之懲戒、懲處；在特定非公務機關部分，則須面臨 10 萬至 500 萬元不等之罰鍰。法遵事項可分別對應為事前、事中及事後三個階段，首先於事前準備階段，各機關須妥善完成資通安全維護計畫、訂定資通安全事件通報應變機制等準備程序；事中執行階段，各機關則須落實資通安全維護計畫之實施（含資通安全責任等級應辦事項）、資通安全事件之通報、應變及資通安全情資分享等執行措施；事後

檢討階段，各機關亦須辦理年度資安維護相關事項實施之修正、各式改善報告之提報等檢討作業。期透過資安法之制定，協助各機關認知自身資通安全責任、進而理解並因應資通安全風險，增進自身資通安全管理及防護能力。

四、個人資安防護作法

(一) 十大資安好習慣

1. 不明人士要盤查

- (1) 不明人士在辦公區域內走動，應該主動詢問其來意。
- (2) 發現可疑狀況應加以制止或通知相關人員處理。
- (3) 即使是認識的同仁進出其沒有權限之區域，也要加以勸阻或通知相關人員處理。

2. 社交工程要小心

- (1) 社交工程係指利用人性弱點及人際交往上的漏洞等，進行非法獲取資料的行為，包括個人隱私資料、公務機敏資料等。
- (2) 使用電子郵件、社群軟體、網路即時通訊軟體時，應避免點選不明超連結。
- (3) 應加強資安意識，防止洩漏機密或敏感資訊給不應該接觸到這些資料的人。

3. 電腦不用要登出

- (1) 長時間離開辦公室應將電腦關機，以杜絕來自網路破壞、防止帳號或密碼被盜用及防止重要資料遭竊。

(2) 應用程式不用時，須登出應用程式及作業系統。

(3) 離開座位，電腦應設定螢幕保護程式。

4. 機密資料要保護

(1) 清桌作業：機密及敏感文件不可遺留於桌面上，必須存放於安全場所並且上鎖。

(2) 電子檔案文件保護，包括重要或敏感檔案要分開存放、沒權限就不允許開啟或修改檔案、設定密碼或以加密軟體保護及避免共用資料夾等。

5. 密碼設定要穩固

(1) 密碼是主要的資安威脅，為節省時間或方便性，常會共用密碼或選擇簡單的密碼，密碼不夠複雜很容易被破解，並用來取得機密資料。

(2) 應加強密碼強度，並定期更改密碼，以降低密碼被竊風險。

6. 重要資料要備份

(1) 不論是電子檔案或書面資料，皆應定期備份，並做好異地存放。

(2) 應定期測試備份資料，以確保備份資料之可用性。

7. 應用系統要更新

(1) 駭客經常透過作業系統或應用程式設計上的漏洞入侵電腦，因此須定期更新軟體（如 Windows、Office、Java、PDF Reader 及 Flash Player 等）之修補程式。

(2) 不要安裝未經安全驗證的軟體。

8. 電腦防毒要更新

- (1) 不隨意複製或下載不明檔案，以及不安裝未經安全驗證的軟體。
- (2) 安裝防毒軟體並定期更新病毒碼，隨時注意病毒最新資訊。

9. 瀏覽網路要提防

- (1) 不要下載及安裝未經授權軟體。
- (2) 不要下載來路不明的軟體。
- (3) 點選網站連結要確認網址以避免受騙（網路釣魚）。

10. 電子郵件要過濾

- (1) 要建立使用郵件的警覺心，若收到不明來源或奇怪主旨內容的郵件，勿隨意開啟。
- (2) 定期進行郵件信箱的資料備份，刪除不重要及過時的郵件，以騰出較多的空間，維持個人電腦的運作效能。
- (3) 寄出郵件前，要先確認已附加上要寄送的檔案，同時要檢查主旨、內容的訊息是否正確，而所選擇的收信者名單是否為該郵件的合適收信人。
- (4) 使用垃圾郵件篩選功能，協助阻擋有問題的電子郵件。
- (5) 不使用公務帳號加入網路社群、消費性雲端服務、網路會員（購物網站）。
- (6) 勿將個人電腦的 Webmail 登入介面，設定成自動

記憶帳號密碼，以免被有心人士利用該電腦自動登入郵件使用系統。

- (7) 提高個人郵件操作軟體的安全設定，如預設以純文字模式開啟郵件、關閉郵件預覽功能等。

(二) 行動裝置資安防護

1. 軟體下載與使用

- (1) 僅安裝來自可信任來源之軟體。
- (2) 注意軟體權限。
- (3) 軟體定期更新修補程式。
- (4) 安裝資安防護軟體。

2. 資料保護

- (1) 資料備份與加密防護。
- (2) 遠端定位與資料刪除。
- (3) 廢棄行動裝置之資料清除。

3. 連線功能設定

- (1) 避免使用公開無線 Wi-Fi 網路，傳輸隱私性高或機敏資料。
- (2) 在不使用藍芽 (bluetooth) 功能進行無線耳機、無線鍵盤或檔案傳輸連結時，應將其關閉。
- (3) 若使用全球定位 (Global Positioning System, GPS) 功能，請確認其必要性，並於未使用時將其關閉。
- (4) 惡意的近場通訊 (Near Field Communication, NFC) 標籤可能將行動裝置導至惡意網站，建議使用者在不需要使用 NFC 時，應將其關閉。

4. 設定行動裝置密碼自動鎖定功能。
5. 即時通訊軟體使用
 - (1) 於未確認傳遞者身分前，不應任意點選訊息之超連結，並注意釣魚、惡意或高風險之網站服務。
 - (2) 傳遞內容應以文字為原則，如有必要傳遞檔案應考量其所含資料之必要範圍。
 - (3) 應謹慎使用公開之無線網路，並留意藍芽、衛星定位系統及近場通訊等連線安全。
6. 其他
 - (1) 避免修改或破解行動裝置之安全措施。
 - (2) 建議不要利用行動裝置進行公務處理或重要交易，倘若無法避免，則應透過採加密作為。

(三) 勒索軟體資安防護

勒索軟體 (ransomware) 是一種透過破壞受害者存取權限，並向受害者要求贖金的惡意程式，可分為非加密性勒索軟體與加密性勒索軟體。非加密性勒索軟體單純地將受害者的資訊設備鎖起來，破壞使用者對設備的存取權；加密性勒索軟體則是加密受害者硬碟上的檔案，破壞使用者對資料的存取權。勒索軟體通常要求以比特幣 (bitcoins) 支付贖金後，才有可能取回檔案或電腦的存取權。

若不小心感染勒索軟體，建議採取措施如下：

1. 立即中斷電腦或主機的網路連線，將受害電腦或主機隔離，避免災情擴大。

2. 若發現電腦或主機中的檔案正在被惡意程式加密，應立即關機，讓被加密的檔案降低到最少。關機時請持續按壓電源鍵強迫電腦進行關機動作，切勿重新開啟電腦或主機以免加密程式繼續進行。

3. 保存受害電腦或主機，提供分析環境，並請求專家協助或報警處理。

4. 系統重灌，讓電腦或主機回復成乾淨的原始狀態。

勒索軟體之預防措施如下：

1. 定期備份檔案：採用「3-2-1 原則」備份重要檔案，重要資料至少備份 3 份、使用 2 種不同形式媒體及其中 1 份備份要異地存放。

2. 修補軟體漏洞：勒索軟體運用漏洞進行攻擊越來越普遍，儘管漏洞修補需要時間，但一般使用者能做到的就是確保所使用的作業系統、Adobe Flash、瀏覽器等重要軟體維持在最新版本，減少因漏洞未修補而導致被入侵之風險。

3. 謹慎開啟郵件、小心上網行為

(1) 不隨意開啟來源不明的信件或點選信中的連結及附件。

(2) 不下載非法軟體或不明應用程式。

(3) 不要啟用 Office 文件的巨集功能，可考慮安裝 Office Viewer，因為它不支援巨集功能。

(4) 上網瀏覽時提高警覺，並使用較高安全性瀏覽器，如 Chrome 等。

- (5) 微軟公司已停止支援 Win XP 系統更新服務，Win XP 使用者應儘速更新成更高版本或較高安全性的作業系統。
4. 安裝防毒軟體、隔離已知病毒：安裝防毒軟體是基本的防護措施，可加強端點資安防護，免於病毒及其他資安威脅。更重要的是，需定期更新病毒碼，並留意一些進階功能是否開啟，加強未知病毒的防護能力。

伍、結語

後疫情時代，不論是政治、經濟、消費、生活型態、科技等層面，都面臨到前所未有的衝擊。我國善用資通訊科技並搭配數位治理已達到「科技防疫」成效，未來如何在這次的防疫經驗上，進一步驅動智慧政府的數位轉型、產業創新，為各界關注焦點。

為持續精進智慧政府服務，並創造資訊科技公共價值，需更積極運用新興科技提升公共生活的品質、改善公共政策的討論，更重要的是，強化政府與民眾之間的信任關係及服務效率，因地制宜快速調整數位服務以回應民眾需求，甚至超越民眾的期待，從「for the people」進化到「with the people」，進而達到「after the people」，才能邁向「智慧政府」的理想境界。

陸、案例解析

【案例一】公務人員個人資料外洩之資安威脅

一、案例情境

國外論壇刊登疑似某政府機關掌管之公務人員資料，內容包含軍公教人員之姓名、身分證字號、服務單位及職務等個人資料，經清查確認為舊公文系統之資料遭竊。同時在此次個資外洩事件中，疑似有使用者透過通訊群組或社群媒體轉傳外洩之個資資料。

二、問題探討

- (一) 該資通系統雖儲存大量公務人員個人資料，惟系統安全等級卻被評定為中級，致系統防護措施不足，同時亦發現部分防護狀況未符合防護基準要求。
- (二) 在資料儲存之加密安全或資通系統監控恐有疏漏之處，且系統檢測仍發現存在高風險弱點，未能即時修補，恐也是讓駭客有機可乘之肇因。
- (三) 發現該資通系統之日誌或稽核紀錄保存不完整，無法依惡意程式建立時間追查確實遭入侵原因。

三、問題解析

針對本案例之資安防護建議如下：

定期盤點資通系統，清查與更新資產清冊，並依資通系統防護基準辦理技術性檢測。

【案例二】探討網路印表機之資安威脅

一、案例情境

網路印表機在辦公室或民眾家中環境隨處可見，但所衍生之資安議題也常被視而不見，隨著網路印表機遭駭客攻擊的事件陸續發生，也使管理者與大眾開始重視網路印表機此項物聯網設備之資安問題。

資安電子媒體報導，有駭客宣稱在網路上找到可被攻陷的 80 萬臺網路印表機，僅開採其中 5 萬臺，並替自己喜歡的網路頻道大打廣告，另一起攻擊則是駭客入侵印表機，推銷廣告列印服務。

二、問題探討

網路印表機安全防護機制，主要的問題發生在使用者設定不當、印表機程式／韌體設計漏洞及列印語言先天的不足 3 個層面。

常見的印表機弱點，又可區分下列幾點：

- (一) 資訊洩漏：如洩漏印表機的影印內容或系統狀態等。
- (二) 竄改列印的內容或印表機設定：針對列印的內容進行竄改。
- (三) DoS 攻擊：針對印表機執行 DoS 攻擊使其無法執行任務。
- (四) 權限控制不當：存在權限控制不當，導致可以寫入語法，進而控制設備。
- (五) RCE 遠端代碼注入：存在遠端代碼弱點，可使印表機執行任何命令。

(六) 網頁管理介面未限制權限：網頁版的管理介面未限制存取權限。

以弱點編號 CVE-2017-2741 所揭露之權限控制不當為例，駭客可以藉由連線至印表機，利用系統所存在之目錄瀏覽 (path traversal) 問題，令其列出重要的系統資訊。藉由發現 etc/profile.d 內可以寫入資料，使用 edit 指令，建立一個 tt.sh 檔案，並使用 mkfifo 呼叫 nc 程式，並開啟特定通訊埠 (port)。當確定檔案建立完成情況下，便可重新開啟機器。之後連線至主機，在確定成功取得管理者權限下，便可檢視任意檔案。

三、問題解析

因應以上網路印表機之連網威脅，整理以下管理重點。

- (一) 定期更新印表機的韌體，降低因為韌體漏洞可能產生的風險。
- (二) 印表機應變更預設密碼，包括本機密碼與 Webadmin 密碼。
- (三) 關閉不必要的服務，如 SNMP，Webadmin 等服務，並限制可存取的位置。

此外，因網路印表機屬物聯網設備且物聯網已是現今資訊科技發展趨勢，惟相關資安防護尚未普及。物聯網資安事件的發生也預告著風險發生的可能性逐步升高，以下綜整物聯網的管理與防護重點。

- (一) 避免採購具資安疑慮之物聯網資訊設備：部分國家的物

聯網資訊設備頻傳資安外洩危機，應以白名單或黑名單方式管制相關採購。

- (二) 盤點物聯網資訊設備：所使用之物聯網設備眾多，應定期盤點相關設備，並視需要更新。
- (三) 修改預設密碼：物聯網資訊設備通常具備連網功能，於正式上線前，刪除預設帳號或更新密碼是基本防範之道。
- (四) 建立存取控制機制：限制物聯網資訊設備相關應用程式與元件之權限，只提供該設備之必須或最小權限。
- (五) 進行安全更新或程式升級：相關物聯網資訊設備應如同其他資訊設備定期執行安全性更新，並時時關注漏洞之發現，提供防範機制。
- (六) 定期檢測物聯網資訊設備：發展物聯網資訊設備之檢測機制，如路由器、網路攝影機、網路印表機及門禁系統等辦公室連網設備，都應包括在檢測範圍內。

參考資料

行政院國家資通安全會報。國家資通訊安全發展方案（102 年至 105 年）。

行政院國家資通安全會報。國家資通安全發展方案（106 年至 109 年）。

行政院國家資通安全會報。資通安全責任等級分級辦法。

行政院國家資通安全會報技術服務中心。行動裝置資安防護參考指引。

書名：109 年公務人員考試錄取人員基礎訓練－薦
任教材 2

出版機關：國家文官學院

<http://www.nacs.gov.tw>

地址：臺北市 11561 南港區忠孝東路 7 段 576 號

電話：(02) 2653-1500

出版日期：中華民國 110 年 5 月

印刷者：上校基業有限公司

地址：高雄市三民區通化街 88 巷 26 號

電話：(07) 3116011



國家文官學院



國家文官學院FB



T&D 飛訊



公務人員保障暨培訓委員會



公務人員專書閱讀網