檔　　號：
保存年限：

教育部國民及學前教育署　函

地址：41341臺中市霧峰區中正路738之4號
傳　真：04-23326915
聯絡人：賴建仲
電　話：04-37061531

國立成功大學附設高級工業職業進修學校 文 105年12月9日 日期 1051506 總號

受文者：國立成功大學附設高級工業職業進修學校

發文日期：中華民國105年12月9日
發文字號：臺教國署人字第1050144451號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：教育部文、成果報告(0144451A00_ATTCH1.pdf、0144451A00_ATTCH2.pdf)

主旨：檢送行政院人事行政總處105年「人力資源創新變革國際研討會」成果報告，請查收。

說明：依教育部105年12月6日臺教人（三）字第1050166713號函辦理。（原函影附）

正本：各國立高級中等學校、各國立國民小學、國立成功大學附設高級工業職業進修學校、國立臺東專科學校附設高級農工職業進修學校
副本：本署人事室 電子公文交換章 2016-12-09 10:13:37

依分層負責規定授權單位主管決行

裝 訂 線

檔　　號：
保存年限：

教育部　函

地址：臺北市中山南路5號
聯絡人：郭庭妤
電話：02-7736-5941
Email：sr7011@mail.moe.gov.tw

受文者：教育部國民及學前教育署

發文日期：中華民國105年12月6日
發文字號：臺教人(三)字第1050166713號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：人力資源創新變革國際研討會成果報告(1050166713_Attach1.pdf)

主旨：檢送行政院人事行政總處105年「人力資源創新變革國際研討會」成果報告，請查收。

說明：

一、依行政院人事行政總處105年11月24日總處授發字第1050300729號函。

二、旨揭成果報告電子檔請逕至行政院人事行政總處公務人力發展中心全球資訊網檔案下載區(http://www.hrd.gov.tw/content/download/download01.aspx)下載。

正本：部屬機關(構)與學校及其附設機構
副本：本部人事處 電交 2016-12-06 09:11:30

裝
訂
線

1050144451 收文:105/12/06

105 年「人力資源創新變革」國際研討會

目錄

壹、 簡介.....01

貳、 議程表.....03

參、 開幕致詞.....05

肆、 會議實錄

一、 公部門創新變革新趨勢.....07

二、 專題座談一：變革領導與人才培育策略.....20

三、 專題座談二：知識管理與創新變革策略.....35

四、 專題座談三：創新模式與跨域合作策略.....50

五、 專題座談四：創新思維與法規變革策略.....63

伍、 閉幕致詞.....76

陸、 滿意度調查.....78

柒、 活動照片選輯.....79

壹、簡介

為瞭解各國人力資源創新變革趨勢，使公部門能快速回應民眾與社會複雜的需求，提升公共治理能力，行政院人事行政總處於 105 年 8 月 30 日及 31 日在所屬公務人力發展中心前瞻廳舉辦「人力資源創新變革」國際研討會(以下簡稱本研討會)，邀請國內外知名學者專家共同探討如何從公部門的角度導入創新思維，發展各項變革策略，期能更有效及快速回應民眾與社會的需求，進而提升政府施政績效與國家競爭力。

本研討會之研討主題包括「公部門創新變革新趨勢」、「變革領導與人才培育策略」、「知識管理與創新變革策略」、「創新模式與跨域合作策略」及「創新思維與法規變革策略」等議題，特別邀請考試院詹中原考試委員、加拿大多倫多大學士嘉堡分校管理學院 Sandford Borins 公共管理教授、美國紐約州立大學奧巴尼分校政府科技中心公共事務與政策學院 Theresa Pardo 教授、日本明治大學經營學部公共經營學科菊地端夫(Kikuchi Masao)副教授及新加坡國立大學李光耀公共政策學院Zeger Van Der Wal副教授擔任主講人，另邀請考試院周志龍考試委員、國立臺灣大學蘇彩足教授及趙永茂教授、國立中央大學鄭晉昌教授、國立臺北大學黃朝盟教授及李仲彬副教授、國立中興大學李長晏教授、國立臺灣師範大學陳怡靜副教授、淡江大學曾冠球副教授、銘傳大學劉祥得副教授、元智大學丘昌泰教授及財團法人資訊工業策進會戴豪君資訊長等國內知名專家學者擔任專題座談的主持人及與談人，共同探討人力資源創新變革，期待透過理論與實務間之對話，互相交流專業知識及實務經驗，以激盪出更符合公部門需求的創新政策及變革策略。

公務人員是國家穩健發展的重要基石，在政策推動的過程中，除了應具備積極任事的態度外，同時亦需不斷增長專業知能，更

重要的是強化隨機應變的能力。因此，培養公部門創新變革的思維，是近年來先進國家備受矚目的議題。為利與會者瞭解創新變革新思維，本研討會除介紹公部門創新變革的發展新趨勢，並透過專題座談講授如何從人才培育、知識管理、跨域合作及法規變革等面向，來探討公部門該如何導入創新變革的觀念與做法，以提供更貼近民眾需求的服務。

本研討會計有行政院所屬機關與地方機關公務人員 161 人及策略聯盟機構之相關人員 11 人，合計 172 人參加。透過辦理本研討會，除可達到國際交流之目的外，亦可促進中央與地方政府公務人員間之互動，並透過理論與實務間之對話，落實各機關人力資源創新變革之概念，藉以提升人員訓練與組織發展的實質績效。

貳、議程表

地點：行政院人事行政總處公務人力發展中心前瞻廳

日　期	時　間	議　程
8 月 30 日 （星期二）	09:30-10:10	報到
	10:10-10:30 （20 分鐘）	開幕式 行政院人事行政總處施能傑人事長
	10:30-12:00 （90 分鐘）	「公部門創新變革新趨勢」專題演講 主講人：考試院詹中原考試委員
	12:00-13:30	午餐及休息
	13:30-15:00 （90 分鐘）	專題座談一：「**變革領導與人才培育策略**」 一、　主持人（5 分鐘）： 國立中央大學人力資源管理研究所鄭晉昌教授兼所長 二、　主講人（30 分鐘）： 加拿大多倫多大學士嘉堡分校管理學院 Sandford Borins 公共管理教授 三、　與談人（各 20 分鐘）： （一）　元智大學社會暨政策科學系丘昌泰教授 （二）　國立臺灣師範大學科技應用暨人力資源發展學系陳怡靜副教授 四、　回饋與討論（15 分鐘）
	15:00-15:20	茶　敘
	15:20-16:50 （90 分鐘）	專題座談二：「**知識管理與創新變革策略**」 一、　主持人（5 分鐘）： 國立臺灣大學公共事務研究所蘇彩足教授兼所長 二、　主講人（30 分鐘）： 美國紐約州立大學奧巴尼分校政府科技中心公共事務與政策學院 Theresa Pardo 教授兼主任 三、　與談人（各 20 分鐘）：

		（一） 國立臺北大學公共行政暨政策學系黃朝盟教授 （二） 國立臺北大學公共行政暨政策學系李仲彬副教授 四、 回饋與討論（15 分鐘）
8 月 31 日 （星期三）	09:10-10:40 （90 分鐘）	專題座談三：「**創新模式與跨域合作策略**」 一、 主持人（5 分鐘）： 國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所趙永茂榮譽教授 二、 主講人（30 分鐘）： 日本明治大學經營學部公共經營學科菊地端夫副教授 三、 與談人（各 20 分鐘）： （一） 國立中興大學國家政策與公共事務研究所李長晏教授兼所長 （二） 淡江大學公共行政學系曾冠球副教授 四、 回饋與討論（15 分鐘）
	10:40-10:50	休 息
	10:50-12:20 （90 分鐘）	專題座談四：「**創新思維與法規變革策略**」 一、 主持人（5 分鐘）： 考試院周志龍考試委員 二、 主講人（30 分鐘）： 新加坡國立大學李光耀公共政策學院 Zeger Van Der Wal 副教授 三、 與談人（各 20 分鐘）： （一） 銘傳大學公共事務學系劉祥得副教授 （二） 財團法人資訊工業策進會戴豪君資訊長 四、 回饋與討論（15 分鐘）
	12:20-12:30 (10 分鐘)	閉幕式 行政院人事行政總處蘇俊榮副人事長

參、開幕致詞

致詞人：行政院人事行政總處施能傑人事長

各位與會貴賓，早安。首先代表人事行政總處竭誠歡迎大家參與這次的研討會。本研討會為期一天半，包含一場專題演講、四場專題座談，主題聚焦在人力資源的創新與變革。這主題的背後所代表的意涵是如何透過公務人力的改變，帶動國家整體公共服務朝創新與變革的方向，這也是我們舉辦本研討會的目的。

一個好的政府公共服務必須滿足民眾的需求偏好，所有公共服務更是建立在此重要基礎之上。這次邀請到的加拿大多倫多大學士嘉堡分校 Borins 教授為經濟學家，應該可以理解為何民眾的需求偏好這麼重要呢？當年，我在大學修經濟學時，一直記得供需曲線這個概念。簡單來說，需求曲線如果上下位移，供給曲線不變的話，事情就嚴重了。從這角度來看，如果民眾的需求產生大變化，代表政府公共服務所面對的需求曲線也應隨之改變，這時，我們從事公共服務的心態，也必須隨之調整。因此，透過創新變革，不斷地配合民眾需求進行改變，這就是政府經營最重要的出發點。

根據我自己的觀察，近年來臺灣民眾需求的改變可分為三個面向。第一、民眾對於公共服務本身產品內容的偏好改變。過去偏好某一種服務，現在可能認為需求降低。這就是對產品本身需求的偏好改變。第二、服務流程偏好的改變。臺灣民眾對流程改變的需求不同於過往，今天也有場專題座談討論如何將資訊科技融入政府服務，以因應臺灣民眾需求改變及服務流程的再造。第三、民眾對於公共服務態度的需求改變。臺灣政府在這方面已經進行長期的努力，大部分的機關(構)都很努力在做好這方面的問題。對我來講，不管是民眾對於服務產品本身需求偏好的改變，或者是服務流程的偏好改變，或者是服務態度的偏好改變，其意涵都在傳達如果政府想要滿足民眾的需求偏好，唯一的解決方法就是創新和變革。

進行政策或業務的創新和變革未必一定是很高的層次，也不是必須不斷推出新的服務產品。很重要的是我們在服務流程和服務態度的創新變革可以帶來非常好的效果。舉例來說，臺灣面對越來越多在資訊科技背景下成長的公民，也將面對越來越多未必熟悉科技環境的年長公民，他們對政府服務的需求，包括服務的方式與內容，可能都有不一樣。這時候我們在不同政府部門服務的人，如何面對政府服務民眾需求偏好的改變，提出比較好的創新服務方式，這就是很重要的一件事情。

以我自己的行政經驗跟體會，從事公共服務創新變革時，必須包含三個重要元素。第一個元素是公務同仁一定要覺得對自己工作所呈現的內容或結果，感覺到非常不滿意。簡言之，創新是來自於對現況的不滿，這樣才有動力。因為想以改變方式，減緩自己不滿意的感受。但公務同仁為何會覺得不滿意呢？可能是因為原本提供的服務內容，民眾減少需求，因此，政府做得

再好都不會贏得掌聲。也可能是因為堅守原本的服務流程與步驟，可是民眾覺得麻煩而不認同。所以，公務員越做越覺得挫折。由此觀之，挫折與不滿意基本上是創新很重要的動力來源。

第二個動力來自於同仁對工作的成就有所熱情。面對工作產出可能覺得很不滿意，但覺得無所謂，僅僅視為工作的完成而已，如果失去工作熱情，大概很難會有創新的動力。對政府部門來說，最需要再努力的是第三個－營造一個創新的環境。如果想要推動創新，整個公部門組織都必須要是一個開放討論的環境。在這種環境中，公務同仁被鼓勵挑戰知識的權威，知識不等於官大學問大，我們必須願意接受及提供這樣的環境，才有可能鼓勵開放討論。此外，也應鼓勵好想法的提出，才會變成有創新的動力。由於我自己是負責人力資源管理的部分，人力資源部門怎麼樣去透過各種方式，來協助我們政府，能夠營造這樣的創新變革環境，這應該是很重要的概念。

這次研討會有四場座談，非常感謝來自不同國家的主講人，還有我們臺灣參與的與談人，同時也很感謝考試院詹中原考試委員為我們主講 1 場專題演講；透過一天半的議程，在不同場次，不同主題裡，相信大家可以聆聽很多不同意見，彼此相互交流，最後獲得豐碩的成果。再次感謝四位遠道而來的外賓，加拿大多倫多大學的 Sandford Borins、美國紐約州立大學的 Theresa Pardo、日本明治大學的 Masao Kikuchi、新加坡大學的 Zeger Van Der Wal，您們特別遠道來與我們分享寶貴的經驗，相信這次的研討會一定會非常成功，再次謝謝大家，謝謝！

肆、會議實錄

一、「公部門創新變革新趨勢」專題演講

主講人：考試院詹中原考試委員

Borins 博士、Pardo 博士、菊地博士、Van Der Wal 博士，觀迎您們！今天有機會在這裡和各位報告「公部門創新變革新趨勢」，事實上是一個很大的挑戰。為什麼呢？創新變革是組織管理理論中的老題目，大家都耳熟能詳。在老題目下，我思考了兩個問題。第一、創新最早發生在 18 世紀，也就是 1764 年，第一部紡紗機與瓦特的蒸汽機出現。接下來的 20 年，也就是到 1781 年後，創新對人類生活帶來很大的改變。19 世紀中葉，1850 年到第一次世界大戰之前，創新和蒸汽機還是有關係，最重要的是煉鋼，鋼鐵業的成熟，帶來鐵軌、鐵路、電油、化工相關的設備，我們稱為第一次工業革命的創新，起源於歐洲，包括英國、法國，連美國都受到影響。第二次工業革命後，管理學上產生一個極大的創新，也就是組裝制度、生產線的出現，也就是大家熟知的泰勒主義或福特主義。這些創新在人類歷史上一步步前進。接下來到了 20 世紀 50 年代之後，討論創新時，大概無法跳過這段時期，當時出現第一部計算機，被認為是跨時代的創新。但真正帶來衝擊性的影響並不是計算機本身，而是 40 年後，也就是 1990 年，接近 21 世紀時，網際網路出現了。網路對人類社會的衝擊被號稱為第三次工業革命。蒸汽機是第一次，福特主義是第二次，網路則是第三次工業革命。當然，網路的發展仍在進行中，是不是已經成形我們無法得知。

因此，在這樣的脈絡下，到現在的 21 世紀，我還有哪些課題可以在古典的組織理論和管理理論下，和各位分享與報告呢？我想到的第一個課題就是公共創客（Public maker），這是我第一次發表這項主題，大概可以申請專利，之後整理完相關資料後，會再進一步論述。我首度提出這個創新概念，它本身是不是夠成熟，當然可以再討論，但沒人用過這個概念。在人力資源管理上也是第一次提出來。但這個概念還是有很多漏洞，趁今天提出來跟大家分享，順便向大家就教。

為什麼會提到公共創客呢？提到 20 世紀初期，我們經常會想到 Joseph Schumpeter，他是一位政治、經濟、社會學家。討論新公共管理時，只要提到企業精神政府就會想到 Schumpeter。請注意，它並不是企業化政府，這是錯誤的觀念。Schumpeter 是分析企業精神(entrepreneurship)最精彩、最淋漓盡致的一位學者。企業精神中很重要的元素創新(innovation)，就是我們今天的主軸。根據 Schumpeter 的定義，企業精神是一種管理者把組織之內低產值的資源轉化為高產值產出的行為，管理者只要展現這樣的行為就可稱為企業家。而這種行為可以存在於私部門、非營利組織(NGO)，當然也可以存在於政府部門，所以我們稱之為公共企業家。我今

天提到公共創客就是受到 Schumpeter 的影響。最重要的是，我們討論 Schumpeter 時，經常會將重點擺在創新及企業精神，但仔細閱讀他的文獻後，我們發現真正的重點其實是在製作(making)，製作的目的在於把創新構想實踐、實做出來，創新製作出來後能發揮甚麼功能？這是我們平常提到 Schumpeter 時，比較忽略的部分。製作出來可以節省時間，節省時間之後可以做甚麼呢？減省下來的時間可以用來想更多可以節省時間的方法、更多節省時間的創意。因此，當我們強調創意的同時，必須注意這些創意對一個創客而言，對一個有創意的經營者、個人，甚至單位而言，必須能落實、能實踐出來才是最重要的概念，而不是僅僅丟出一個創新構想而已。

在這樣的背景下，剛剛施人事長也簡要提到一些創意成功的原因，為什麼要創新呢？其實創新是一件很痛苦的事情，不要創意，我們也能在自己腦海裡的舒適圈中過著和過去一樣的日子，這是很愉快的。創意都是一種改變，這對個人或單位都是痛苦的，而且必須要有很大的投入。接下來，我們要探討創意的過程，我今天想把重點放在創意是怎麼來的。創意產生之後，按照 Schumpeter 的理論，我們該如何把創意落實，這和我們以前討論創意、創新時，比較不一樣的地方。

螢幕上是我今天演講的大綱。首先，我會先介紹傳統的創新變革(Innovative Change)背景。第二部分則是創新發展，談到創新擴散(Diffusion、Dissemination)時，大家都知道 Rogers 是這領域著名的學者。第三部分談到創客(maker)，也是今天報告的主體，包括創客的環境與教育。最後則提出「公共創客」的概念，結論著重在公務員投入創客運動的基本概念。

首先，我先從改變(change)開始談起，為什麼會有變革呢？到底要怎麼創造改變，進而引發創新(innovation)呢？改變來自於環境變化，為了組織生存，或是因為個人原因，意圖使組織從舊狀態轉變為新狀態。因此，我們可以將變革分為三種，第一種是組織結構的變革，例如行政院組織改造。第二種為人員變革，第三種則是技術上的改變，技術包括硬知識與軟知識、硬技術與軟技術。硬技術是看得見的，軟技術是做事情的方法，例如公務機關推行業務的方法。變革的型態，又可分為漸進的變革與劇烈的變革，我的重點是在創新，新的做法不是從過去的做法演進而來，而是完全跳躍地到另一種全新的狀況，這也是來自於 Rogers 的想法。為什麼需要改變呢？最重要的是必須感到需要，察覺到一個問題，這是起始點。舉例來說，如果公務機關覺得天天工作都已經很安逸，對基本環境也感到很滿意，也就是剛剛提到的滿意度與不滿意度，基本上就是一個很大的區隔。如果我天天都覺得很滿意，這樣就很好了，基本上應該永遠不會有變革的動機。沒有變革的動機，就不會去投入很辛苦的創新，這是一個連帶的關係。因此，創新最重要的是必須先產生問題和產生需求。另外，Lewin 提出變革力場的理論，基本上在組織中如果抗

拒變革的力量與想要變革的驅動力，兩者是平衡的，基本上是一灘死水，不會有任何新的東西出現。然而，當驅動力高過抗拒力時，不管是個人或單位，績效就會提升，就會產生變革。當然，我們講到變革時，會提到解凍、變革、再凍結，這些概念都是古典變革理論的內容。

那麼，該如何進行變革的步驟呢？基本上要創造一個願景，在加上領導變革策略，基本上對於這些計畫以及進程，藉由進程的戰果將組織引導到新願景。在這過程中，領導相當重要。這裡我想強調一個領導者或機關組織的同仁對於變革時，可以扮演的角色。我後面特別註明一個人事人員，我自己也是做人事的，今天主辦單位也是負責人事的，我覺得創新的過程中，人事人員有很大的責任。當然，在整個文獻中，基本上人事人員可以扮演變革推動者，但是是不是所有的機關組織的變革都是透過這樣的過程推出來的？都一定是有一些領導者推出來的？是不是所有變革都是人事人員推出來的？答案當然是否定的。如果按照制度論來講的話，它是制度製造出來的，所有的成員不過是跟著制度行事。有的論點認為變革就像人的成長，到了少年期、成年期就會改變，如同生命週期的說法，這也是從很多分析變革的個案中歸納出來的。基本上，也有類似物競天擇的說法，不能變遷的就淘汰掉，所以自然而然會做出一種選擇，和當時我們知道達爾文的物競天擇理論一樣。當然，這跟第一種推動類型相呼應，就是管理者採用新的政策，主要目的在於提升效能、提升整體政治地位，這類似我剛剛所提 Schumpeter 的企業家，管理者扮演的是政策企業家或公共企業家的角色。基本上這種價值論點也是一種變革，我覺得在當前我們自己的國家，在臺灣來講，這個還蠻重要的，它提出一個價值論點來作辯論，這辯論取代了現有價值，因此產生一種變革。舉例來說，其實在我們的社會裡，我們成長進步到某一種程度時，當我們開始注意到一些價值、公平、正義、自由、法治等等，像這些觀念的價值在我們的社會中到底是甚麼？有誰敢挺身出來做價值的辯論？這都會造成變革的原因。

接下來，我們談到 Daft 跟 Wan 提出變革成敗的因素，怎麼樣才能夠成功呢？這部分我就不多說。同樣地，Cummings 跟 Worley 也提出變革成功的條件，第二點我再強調一下，變革的時候，必須要創立願景。此外，歷代的變革上，很重要的關鍵因素，如果在帝制時代，就是皇帝的支持。在民主時代的話，就是得到政治力量的支持。沒有這樣的背景，就不用談變革了。反過來說，變革失敗的理由，就像剛剛提到成員滿足於現狀，沒有危機感，後面還會提到 Rogers 所提出的架構。其實 Rogers 的書是很久以前我考博士班時所用的書，可是為了準備這次演講，我把舊書翻出來，又看到一些新的東西。我等一下可以和各位分享，譬如說，對現狀的滿意會造成變革失敗。此外，願景設定不夠清晰、理想、高度不夠、有沒有做很好的溝通，當然，經歷解凍、變革、再凍結之後，最

後變革有沒有融入組織文化(organizational culture)，這是很關鍵的。

此外，我最近看到一篇德國聯邦經濟合作與開發部(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)提出的報告，他們認為整個變革可分為七個階段，如同簡報畫面所呈現，這七個階段是一種曲線的關係。接下來，我想講一下這七個階段。第一，會先出現驚嚇(Shock)，「怎麼會這樣？發生甚麼事？我怎麼沒想到？」變革的第一步就是成員會先產生類似這樣的驚嚇。接著第二階段會開始否認它、拒絕它，組織成員會覺得「沒有問題啦！這件令人驚嚇的事對我們來說，沒甚麼了不起。」無論是個人、社會、國家層面，都是同樣的反應，覺得我們很有力量，我們很安全，沒有問題，我們有很強的程序，我們能力很強，無所謂的。接下來進入第三階段，發現情況好像不是這個樣子，我們需要一個新的程序，成員慢慢理解舊的程序似乎不太正確。第四個階段則是承認與接受需要變革的事實，前面階段都認為「哪有這回事！沒有差啦！都一樣啦！」但到了第四階段，就開始接受情況不對了，感受到威脅與壓力。接下來第五階段，就會想找一些試驗，嘗試去尋找一些新的程序跟方法。當然，尋找新方法的過程有可能會成功，也可能會失敗，也許會碰到挫折。接著第六階段，去理解這些找出來的方法或程序為何有些成功，有些失敗，並取理解新方法的功能。最後，第七階段把新方法整合起來，放到日常生活中。這就是剛剛所講的再凍結，解凍之後再凍結，變成日常生活習慣。

t-1 的程序與日常業務所使用的方法，被變革之後的程序與方法所取代。我印象最深刻的就是開始的三個階段，先是震驚、否認，之後才承認情況不一樣了，情況確實是嚴重的，後面才會造成變革。當然，在這個曲線上，縱軸上是個人感覺到所處機關中，自己可以控制整個情況的能力高或低。橫軸是平行線，意指變革發生時，同時發生甚麼事情。震驚出現時，非常強調的是資訊(information)，看到一些數據、資料，甚至從知識管理的角度來說，看到一些知識後，會驚覺怎麼會這樣子？發生甚麼事？這是震驚階段。然後，基本上後面這階段強調的是我怎麼不能應付了。拒絕階段是表示我很強，這對我不是問題，我的能力很強，所以曲線就往上爬了。後來真正承認我們是有所不足，能力也有所不足，所以這階段控制能力的曲線是較低的，最後開始找新方法，去做實驗、認同、整合，到最後重新創造你的職能，所以曲線又攀升上來。當你開始檢查自己找出來的新方法是不是可以落實到組織文化，是不是可以融入每天的生活之後，很重要的是要進行落實之後的監測(monitoring)，必須持續監測執行的情況。

這是第一張圖。基本上，這張圖最強調的是動機，沒有動機就不會有變革，沒有變革就不需要創新。這是需求和問題。開始有動機之後，才會開始研究，這和剛剛的實驗有點關係，這前面的概念就是基礎的知

識發展出來，變成適用於大家看得懂，能解決問題的包裝或行銷。發展出來之後要應用。最後，再把它商業化，這就是我前面講的，要把它生產出來。然後，能夠行銷出去，基本上這整個過程稱為商業化(commercialization)。我想特別提出第四個步驟，所謂商業化，當然如果在企業，在市場上很容易想像，舉例來說，我生產了一種新的礦泉水，如果你有注意，最近有很多新產品出現，譬如說紅豆水、黑豆水、薏仁水，這是最近新的產品，其中我最喜歡紅豆水。它的價錢比礦泉水貴，但它能被創造出來，表示這個市場上一定有需求，有些人不喜歡喝太甜，業者依照這需求研究出一種產品，發展出來之後，再把它變成可以放在架上販售的商品。透過產品很容易可以瞭解商業化的概念，但如果不是產品，譬如說公務機關工作的方法或過程，基本上我們每一天簽的公文，譬如說方案甲、方案乙，這就是一種產品。這個產品如何讓機關裡面的人知道，如何讓鄰近的機關知道，怎麼樣讓老百姓、讓社會上知道，這就是商業化。當準備好商業化後，就必須要擴散(diffusion)，Rogers 在擴散上進行過多年的研究，把商業化擴散出去，另外 dissemination 也和擴散相關，在知識管理上，強調的就是創造(creation)、擴散(diffusion)和使用(utilization)。擴散出去之後，決定採用不用，最後有沒有帶來解決問題的結果。這整個過程是一個循環，有了新的結果之後，循環一圈，又會有新的問題出現。這是一個迴圈的觀念。寶可夢讓大家這麼快樂，手機也讓大家這麼快樂，我自己也不知道為甚麼有三支手機，但是它帶來的結果是甚麼呢？現在醫生裡面，眼科醫生變得非常重要，因為眼睛產生毛病了。我看到很多報導，眼睛有毛病的人越來越多，我想這和電子產品有很大的關係，尤其是現代。所以，這個過程基本上是一個循環。

是不是決定要去做變革前的創新，開始時先要產生知識。有這樣的背景後，還必須有一些先備條件，像是社會有沒有相關規範，有沒有事實上存在的創新性。接下來，基本上也會有一些其他的因素，會決定要不要落實這個知識，例如社經條件、個人因素等，這些都會影響現在我們社會中所存在的一些知識基礎，因為這些因素，所以產生了某種新知識，這個新的知識或新的創新會跑出來，去說服看到的人要不要採用、要不要接納。有幾個特定的變數會影響產品是否具備說服性，例如有沒有相對的好處。以紅豆水為例，為什麼消費者會多花 80%的錢去買紅豆水，而不買礦泉水？因為有相對好處，產品本身是不是很複雜，產品是不是具可試驗性，因為消費者對於新的產品不熟悉，可能會害怕，不敢貿然嘗試。此外，產品的成效是否能被看見，這些因素都是測量創新的變數。之後的決定會有兩種，一種是接受，我來試看看；另一種就是拒絕，我不會去用它。有了決定後，我就會去買，買就是一種行為實踐，我去實踐知識創新。舉例來說，我買一支新的手機，或新的產品，像是VR(虛擬實境)。虛擬實境對眼睛壓力肯定挺大，這可以想像。總之，你

會不會購買，放在家裡或隨身帶著，享受創新的快樂。最後確定你對這個產品偏好及購買的整個過程。

這裡我特別想提出兩項變數，相對利益的可測量性、溝通方法，會影響創新或變革採納的結果。第一、如果參與創新決策的人很多、很複雜的話，創新採納的速度會比參與人少的慢。換句話說，參與的人越多，採納速度越慢。Rogers 提出一個個案，這個個案不僅是科技產物，也與公共服務息息相關。在美國地方政府中，政府對於是否要在自來水中放氟化物會產生疑慮，當然最好是甚麼都不加。然而，在很多城市中做比較時，如果由市長或少數的政府主管決定要不要在自來水中放氟化物，它擴散、接受的速度遠遠比公民投票的決策過程快很多。越多人參與決策的好處就是大家來商量，決策過程較謹慎，但速度就是慢。然而，如果這項創新變革存在很多缺點，說不定在公民投票或審議式民主的過程中，就會被發現。第二個我想講的是溝通方法。如果擴散過程涉及越多人與人之間的擴散與資訊傳遞，速度也會越慢，也就是說進行大規模的訊息傳遞時，速度比較慢，這就是創新擴散的過程。

大家看簡報第 46 頁的圖，裡面的數字不一定精確，但概念是這樣的。每一個創新在變革的過程中，最早接納創新的人稱為創新者(Innovators)，人數大約占 2.5%。之後為早期採用者(early Adopters)，大約占 13.5%。之後為早期大眾(early majority)，大約占 34%，之後為晚期大眾(late majority)，也是占 34%，最後則是遲滯者(laggards)，指的是最慢接受創新的人，大約占 16%。舉例來說，我有個朋友一直到去年，還是前年才開始用手機，以前要找他都找不到，必須要透過 e-mail，找他真的非常困難。基本上，我們先不討論手機的好壞和傷害性，我這位朋友就是一位遲滯者。

接下來，我想進入今天的主題-創客(maker)。首先，有些人將 maker 這個字稱為自造者，重點在後面的 making，也就是類似 Schumpeter 的概念。有這樣的構想後，還必須把它完成、把它實踐，這就是創客的基本概念。創客泛指願意動手做的一群人，具備分享與開放的特質，善於運用數位製造工具，並透過分享與討論。最後則推動，藉由執行團隊生產製造出新產品。對公共創客來說，所謂產品包括軟體與硬體，例如公務從事的方法就屬於軟體，不一定是具體的產品。在公務機關中，每個人每天都收到很多建議與指教，說我們很多事情都一成不變，靜如止水。然而，靜如止水、一成不變也是功績制度的特色，如同一體的兩面。因此，如何在中間尋求創新，必須要好好討論。

我歸納出自造者的三項主要特性。第一、必須要有創意。第二、透過共同合作(co-working)，也就是大家協力共同分享、開放的工作環境。第三、必須要實際做出來，也就是 making。這三點為創客的特徵。基本上，世界各國都開始在推動創客文化，我整理出大家提到的概念，以教育理論為基礎，創客大概有下列幾項要素。第一項是由傳統教育哲學家

杜威所提出的做中學(Learning by doing)，並非單向式教學，我們在教育學上已經談論很久，要培養這樣做中學的能力。做中學也就是要從行動(action)、從實際的操作、運作中來學習。將所學知識和生活連結在一起，做中學的步驟大家都看過很多次了，先發現問題，然後確定問題所在，建立基本假設，最後變成結論。這從上個世紀 40、50 年代就已談論很多。但事實上，這樣的步驟是創客的理論基礎之一。

接下來我想談論的是目前有看到的，但我不太確定，這就是我說大家在剛開始的討論過程中，可以繼續探討。目前國家文官學院採用這樣的教育訓練，主要的焦點就是做中學。這也不是新的東西，但看你怎麼去貫徹落實。因此，在做中學的概念中，強調 L=P+Q。學習最早仰賴你原有的先備知識，也就是 P。坐到教室後，就必須不斷問問題，相互提問，也就是 Q。提出問題、回答問題的過程中，必須有深度對話與討論，我想人事總處過去也曾將國內優秀的公務人員送到哈佛大學的專班，哈佛大學專班有所謂的個案教學(case teaching)，不是個案研究(case studying)。我有一位好朋友 Steve Kelman，他在哈佛大學實際從事教材運作，個案教學的概念最早來自於法學院，後來運用到商學院。我們國內的訓練機構多少也受到此概念的影響。個案教學在課程的進行中，必須運用到很多問話、很多提問，也就是深度對話加上討論。就我個人經驗來說，我在政大當老師幾年來，最大的心得就是必須有兩項先決條件。第一、參與的學生必須有先備知識，預先對討論主題有預先知識。第二、參與的人必須習慣講話。各位可以想像，我們都知道在國內這是很大的限制。

行動學習的公式在後面也做了一些轉換與調整，我今天就先不講。我稍微講一下文官學院現在提出來的行動學習概念是 L=P+Q+E(r+a)+R+A，他們並沒有提到這是創客的訓練，但這屬於做中學的訓練。先備知識問題和前面都一樣，但加入探索式的學習，E 指的是 explore，文官學院經過初任主管班的實驗後，在探索式學習後面加上括弧，其中的 r 指的是課程進行中所進行的反思(reflection)，a 指的是 action，表示課程的參與和安排。譬如說，移地教育本身就是一個行動，如果在我的班上，若課程名稱是人事政策，大概就會到相關的機構去實地參訪、訪問、觀察與實習。之後繳交的作業都會等到暑假結束再交。因此，暑假期間他們會去行動(action)。R 與 A 指得是整個課程結束之後的反思與沉澱，把它結合職場上的行動，回到工作崗位時，把這些反思落實到工作上。這項資料的版權屬於蔡璧煌與黃靖麟，這是他們現在所執行的業務。標題是行動學習，但主旨為做中學。我以這個例子說明杜威做中學的概念。這也有助於培養創客的第一項基本要素。

第二，快樂教育，由 Herbert Spencer 所提出，其實也有一些行動學習的概念。他認為在整個學習過程中，任何接觸、擁抱與行動本身就是孩童教育的一部分。對於學習事物所產生的快樂，比在學習裡得到反思

或是實際閱讀的行動中，得到的效果更多，會產生更多快樂的學習效果。這是第二項在創意過程中，很重要的基本要素。

第三、後設綜合知識(meta synthetic wisdom)，中國將其翻成大成智慧。主要意思在指當你接觸資料後，資料會變成資訊，累積很多資訊後會變成知識。很多的知識集結、吸收、消化後，很多人會產生智慧，也就是所謂後設綜合知識。後設係指知識的知識。這樣的進程是不是會得到後設綜合知識或是大成智慧，能提出創意，解決問題，這取決於每個人知識應用的進度。有的人一輩子就是資料人員，有的人可以變成資訊人員，有的人可以變成知識人員，有的人能成為智者或智慧的決策者，這必須仰賴很多綜合因素的累積。所以有些人一輩子背很多數字，背這麼多數字是不是有用，有沒有甚麼意義，是不是就毫無作用。未必，他至少會產生震驚(shock)，為什麼今年這季的數字跟上一季的數字差這麼多，可能差兩、三倍，這就是數據。發現這樣的差異後，有些人可以把數據變成資訊，有些人不行。那到底是甚麼原因造成這樣的差異，有些人可以將資訊創造出某些理論，有些人一輩子卻只能不停地談論數據。最後，你看到這些知識後，你產生甚麼樣的看法、價值或解決做法，像這些智慧，你怎麼面對這樣的現實環境，每個人的反應都不一樣。有些人做智慧抉擇是正確的，有些人是失敗的。第三點基本要素就是希望創客能夠產生這樣的後設綜合知識。

第四個是構造論(Tectonics)，為 Seymour Papert 在建構主義中所談到的，特別強調通過親自動手製作一些可供分享的作品，有助於得到有用的知識建構。

這四項為創客的主要做法。我一邊在思考公部門創新，一邊提出公共創客的概念時，除了前面所說的基本要素外，我就會想怎麼樣讓這樣的創新概念在我們的公務機關、行政體系中出現，我知道這中間還有很大的一段距離，可是今天的報告是說大家一起來思考，是不是需要這樣走。當然，大家都知道 100 個創意中，有 99 個是沒用的，工業革命也一樣，每一次都是剩下的那一個創意帶動整個人類社會的改變。

接下來要講的創客空間，我也在想對公務機關、行政機關、政府機關來說，這樣的創客空間在哪裡呢？首先，甚麼是創客空間呢? 它是一個開放分享的空間，除了開放精神，又可共享資源。各位知道創意基本上需要一些設備，最基本的資訊交流設備，像是網際網路。但除了硬體、網際網路的交換外，人、創客本身也可以在裡面，他們可以協同合作(co-working)，大家交換意見、共同築起一個想法，技術交流，相互學習，集中在一個空間裡面。根據 hackerspace.org 網站統計，全世界有超過 1,400 個創客空間，我相信現在的數字已經遠遠超過 1,400 個了。這是臺北的創意空間，Makerbar Taipei，下面這句話我很喜歡，孕育創意點子誕生的共同工作空間。我覺得這表達出創客的基本核心精神，這也是 Makerbar 的

口號。下一張照片是在柏林，類似案例必定是比比皆是，我只是舉幾個例子。接下來這個蠻有名的，這是深圳的柴火，各位可以看一下它的創客空間，裡面集結的情況，裡面有他們需要的資訊、需要的工具、需要的設備、需要的網路，因此，在有些國家資料庫、圖書館就變得很重要。

第二部分是自造者空間(TechShop)，這與前面的創客空間講的是同樣的事情，只是出來的時間不太一樣。基本上，在自造者運動和創客運動的過程中，都有同樣的需要。最早的自造者空間出現在 2006 年的美國矽谷，裡面提供機臺設備、課程、軟體、點子交換的空間，漸漸地有很多需要同樣空間的族群投入，變成自造者空間(TechShop)。所以，後面吸引很多和手工藝製造相關的人。但是，最重要的是該如何推動，這是很大的事情。有了構想後，該如何變成全社會的共同運動，稱為創客運動(maker movement)，一個全社會的運動。當然，政府部門會推動這樣的事情，創造這樣的空間，對私部門有好處嗎？當然有好處，因為會產生很多和產業相關的創意原型，譬如說迪士尼，譬如說一些電子公司，支持自造者空間對他們也是有好處的，基本上，他們可以最先、直接從自造者空間取得與公司相關的創新產品。但第三種類型是屬於營業性質的。它是私營的自造者空間，來使用這個空間的人可以參加會員，或者以購買門票的概念進場使用。根據自造者空間的大小差異，有些必須要有很雄厚的資產才行。

以上是創客的背景，接著我們來談談創客的分類。第一種，純粹以興趣為導向的自造者，他就是喜歡動手做。我們家有很多小孩，有些小孩就是喜歡運動，有些就是喜歡東摸西摸，從小長大就愛摸機器與一些設備，性向不同。第二種是具單一技能，能夠從是以手工為主的自造，他的主要目的是謀生、要維持自己的生活。第三種是為了將來要創業，可能需要大企業支持。

其實，創新、創造的本質是人的天性。人的天性本來就是會去想，想了之後就會做出來，做出來之後，用心貫徹、執行實踐，這其實是本性，但在後天的社會環境、教育過程中，某些本性可能會被抹滅掉，喪失了。所以，要把用心去實踐的本性恢復，不管是社會環境、教育、整個課程都必須意識到是不是丟掉了甚麼東西，這是實踐創客很重要的要素。我之前有提到，創客基本上是開放的、合作的，快樂學習算是恢復本性，動手做是屬於做中學，然後要有點子，這是最主要的內容。

目前，美國歐巴馬政府在 2014 年 6 月在白宮舉辦了創客嘉年華(Maker Faire)，還特別成立了全國創客日(National Day of Making)，幫助創客產生創新業務，結合大學、公設的自造者空間、結合私部門資源，變成全國創客日，讓創客可以解決大家迫切的問題，有些是自然科學、醫療、航太，也有一些社會問題，大家共同來做這樣的事情。基本上，要讓下一代變成世界的創造者(makers of things)、製作者，而不是消費者

而已。因為如果沒有創新的話，就會維持現有事情或是物件的消費者，可能在概念上還是繼續消費第一次工業革命的成果，像瓦特的蒸汽機，珍妮紡紗機。因此，這是一股推升的力量。

接下來，這部分與我們在學校，或是做訓練的人特別有關係。一個社會裡怎麼培養創客的文化與基礎。美國之前以 STAM 四個學科為主，包含科學、技術、工程與數學，之後變成 STEAM 五個學科，加入了藝術。希望從這五個教育科學的領域中，形成後設的綜合知識。你可以發現這五個領域包含科學、技術、人文，這些和藝術、設計有很大的關係，因此，這是很重要的創客教育基礎。

接著，我要分享創客教育的基本架構。我們可以想像社會上的創客教育可能牽涉到學校、中小學、大學。假如有所謂的公共創客，這就會牽涉到公務機關裡的創客文化，以及訓練機關如何醞釀創客文化、創客教育。這就是我前面提到，我會先考慮我們如何建構社會的創客環境，當然剛開始啟動的階段，可能由 maker bar 在推動。如果在公務機關，創客環境跟創客空間該如何建構，創客空間不是一個構想，是一個很實際、很具體的東西。創客空間應該放在哪裡呢？我們先看簡報第 80 頁，中間藍色的小圓圈。創客教育的實踐框架要有創客課程的體系，當然我們文官學院的做中學，它課程是怎麼樣規劃的，公家機關是資源共享的，大家都可以參考，也可以來做教學觀摩。我們的人力中心必然也有很多課程是這樣，但還是能以創客為中心，去持續提升與精進。學習方式變革也能推動創客文化，大家從這張圖有了基本概念之後，我覺得我們在檢討文官學院的訓練課程時，我很強調效果好不好，也屢次提出建議。兩位主任都知道，我們評估訓練成果時會評估師資、環境、課程、教材，每一屆都很認真評估，其實我個人認為師資非常重要，課本很重要，但課本如稍不理想，師資如果夠強，他可以把不好的教材講成還可以。當然，這是我個人偏見。一份好的教材，如果師資不行的話，教材內容再怎麼好，也好不了多少。好的東西也講成很不好。因此，師資的隊伍在哪裡呢？他的教育計畫呢？接著，是不是有創客教育大賽呢？就是我剛剛所講，大家都強調做中學，人力中心也有做中學，很多做中學的創客教育，那是不是可以辦理創客教育的嘉年華或大賽呢？這是主要的八個面向。創造、快樂、協作、分享則是四個基本理念，成果可以分享。這是有關這張圖的說明，創客環境、課程體系、學習方式等。

學習方式的空間還是蠻多的，說實在我來自學校，一方面課程計畫可以變成創客學習方式的改變，但有兩個很重要且必須配合的條件，一個就是 L=P+Q，大家應該都還記得，參與者的先備知識恐怕是蠻重要的。第二個，我剛剛也有講，我覺得師資蠻重要。從最簡單的 Revans 學習公式來講，要有這兩個條件，才會有學習方式的創新。創客訓練學習的改變，變成創客活動，形成創客師資隊伍，成立創客的教育組織，提供教

育計畫，吸引多方面的力量來參加。所以，創客的訓練教育推動政府部門，這地方的理念跟我剛剛所講的理念是一致的，推動能夠結合政府部門、教育界、產業界跟創客組織的跨界合作，形成一個協同效應。剛剛的圖不知道大家有沒有注意，有一個是家庭社會力量參與因素，指積極支持小孩發揮創造力的各種行為。這裡是協同合作(co-working)的概念，我在一篇有關創客的文章讀到，師資需要甚麼條件，師資需要資訊網跟人脈關係，不是強調不好、非正式的關係，你要知道因為創客教育的 STEM 在各個領域，你要知道有哪些人在甚麼地方，可以把他找來成為協同合作的團隊。你要有這樣的人脈，掌握這樣的資訊。舉例來說，你想推動創新的話，你必須知道可以幫忙的人在哪裡。

因為時間的關係，我接下來想談一下是不是創客都沒有任何爭議或挑戰呢？事實上是有的，我挑了一下，有一篇讓我印象深刻。那篇文章的名稱為〈為什麼我不是創客?(why I am not a maker?)〉，這是美國學者 Debbie Chachra 所寫，在一篇創客的文獻裡面，他的文章可以做參考，最重要的是他認為過度強調創客、強調人工製作，製造物件、製造人工生成品的價值。一直強調構想，後面要有製作，強調要做出一個人工物品。這會改變甚麼呢？因為做中學的概念，將來我們的小朋友、我們的下一代可能會做出蒸汽機，可能會發明出和福特主義一樣好的生產線，這是可以想像，但所有東西都是做出來的至上，做出來的掛帥，這確實是我在思考的課題，待會可以整合起來討論。

當然，其次的問題還小，第一個是將來發展出來的價值觀，是所謂畸形的技術文化，忽略在社會裡非創客的存在價值。這個確實，但人類歷史上是可以思考，所有的創新都會有思想、創造物件上，都會有兩面的效果或結果。相較於第一點來說，後面兩項還沒這麼嚴重。錢的問題，做甚麼事情都會有錢的問題。老師的問題我剛剛提過了，這大概是目前創客遇到的問題。

雖然創客教育有缺點與挑戰，但是我們希望公務人員能夠投入所謂的自造者運動或創客運動。公務機關如果需要的話，大家可以提出創意，形成一個創意文化，提供這樣的訓練與制度，這有一點是知識應用的層次。我們可以透過公共創客提出很多政策上的創新，這樣的政策創新透過我們前面所說的接受、決定、說服、採納、執行、擴散，最後會形成政策應用（Policy Utilization）。這些政策應用會變成公共服務的提供，其中的領域包括各種生產物件、製造業，當然也有各種領域、像是交通、食安、稅收，還有最近討論最多的年金問題。如果在我「人事政策」的課堂上，我就會採用做中學、行動學習，鎖定年金議題，大家透過深度討論過程學習。人事政策如果沒有創意，沒有動態活動的話，可能都在討論考銓法規的問題，就會非常枯燥。

最後 3 分鐘，臺灣黑客松(Hackathon)，是由黑客（Hack）與馬拉松

（Marathon）合起來，在很多學校已經如火如荼地進行。臺大的黑客松 8 月 19 日和 8 月 21 日剛剛才結束，我跟他們有密切的接觸。各位可以看一下 5 個主題的得獎隊伍，他們裡面有些是科技、有些是遊戲、有些是智慧生活，還有建議眼睛與螢幕的距離，這些都是在 3 天內想出來的。在社會設計(Social Design)組中，將臺北市垃圾車資訊以及 Line 上的 Bot API 結合，讓大家生活更方便。這次總共 600 多人參加，得獎的有 13 支隊伍，但是我只挑了 6 個。還有隊伍以衛生福利部的應用食品安全區塊鏈之應用為底，推薦這樣統一的架構，提出一個更透明的廠商資訊。我再簡單講一下黑客松是甚麼，在 3 天的時間內，大家聚集在一起，有點像自造者空間或創客空間一樣，大家在這樣的空間中交換意見，最後提出產品，這些產品有些屬於設計、有些屬於科技、有些屬於社會科學、公共服務的產品。第二個，教育部青年發展署也是委託臺大在今年三月，透過腦力激盪，提出各種生活問題的解決方式。我把這稱為整個創客運動的縮小版、實驗室，它沒有整個創客文化的社會背景，但縮影之後變成三天或兩天的實驗。臺北市政府在去年舉辦開放資訊黑客松，對老百姓來說，怎麼樣的資訊更好用。大家提出意見，做了一天的討論。

最後，我想提一下 William Kamkamba 先生的故事，可能有些朋友曾注意到他。知道他的人請舉手。他是非洲的一位青年，我稱他為馭風少年，各位可以上網 google 一下他的故事。在非洲創客嘉年華中，為什麼我會特別提到非洲創客嘉年華呢？創客有它的缺點，但我想讓大家感受一下全球分布的發展狀況，我們瞭解外面世界的情況後，自己才能做決定。非洲的創客嘉年華在開羅已經舉辦十幾年了，William Kamkamba 是一個自學的年輕人，他的家鄉村落沒有電，他完全沒有相關背景，但他在家門口做了一座風力發電的風車，所以才叫做馭風，這在非洲馬拉威。他透過自學以及想像力，透過他的天份與才能，他改變他自己的家庭、村子和國家。各位可以看一下相關報導，標題是 Harnessed the wind，我把他翻譯成馭風少年。這是他自己畫的構想，他給自己一個教育，他把自己的發明帶到村子裡，設計這樣的風車。有了風車之後，繼續準備接下來的發明。他所有的書、資訊的取得都來自於圖書館。最後是他講的一段話，這有點勵志的意味，現在的年輕人相當艱苦，這位馭風少年也是，他們會碰到很多困難，但你要不斷專注、不斷工作、不斷執行，假如你不放棄的話，最後就會達到目標，就會成功。這段話有點勵志，並沒有甚麼，但這是一個真實的故事。

最後 1 分鐘，有關公共創客，我想要討論幾個問題。第一個，要有公共創客，很多條件必須要配合，譬如說怎麼樣創造公務界的創新文化、創客文化，在行政體系、人事制度中，怎麼樣有創客制度，包括升遷、考績等，很現實的，可以不要創客，不要花時間，不要耽誤我下班後的生活，我為甚麼要花時間來參加創客活動，為什麼要把我的生活變成創

客生活，這必須要有一套人事制度。當然，還要有創客的教育與訓練，有一些是眼前看到，我也提了一些建議，可以馬上去做，有一些可能工程很浩大。怎麼樣有創客空間，創客空間在哪邊？這樣的空間在哪裡？怎麼樣可以馬上設計這樣的環境？還有，有沒有這樣的領導力？有這樣創客理念的領導力在哪裡？

第二個，我到目前為止看到的心得，有很多創客顯然受到新公共管理的影響，很多創客運動是委外的，剛看到臺大（NTU），剛看到所有可以操作執行的創客運用，南部也有一些大學，政府部門都是委託外面辦理。當然你可以這樣講，有委外總比完全沒有這樣的概念好吧。但是我希望公務部門、行政體系中，每一位公務人員都可以自己形成公共創客，這才是創客運動的根本核心，也是創新核心。

第三個，剛剛我有提到，創客有它的缺點跟挑戰，我有沒有解答出來的問題。如果我們朝公共創客去思考的話，如果說各位有答案，歡迎隨時打電話到考試院給我。我有兩個問題無法解答，第一個，創客是協同合作(co-working)，我有看到幾篇文章討論這個，他的智慧財產權該如何解決？因為他鼓勵開放、大家一起來，這我不知道怎麼解決，大家的就是自己的，自己的就是大家的嗎？第二個問題是，如果是公共創客，公務機密該如何解決？我這兩個問題還不太瞭解。以上，請各位參考，耽誤各位時間，謝謝！

二、專題座談一：「變革領導與人才培育策略」

主持人：國立中央大學人力資源管理研究所鄭晉昌教授兼所長

主任、各位嘉賓大家好。很高興機會來這裡主持這次的會議，今天這場座談是要談變革領導與人才培育，這是組織創新中很重要的議題，因為組織創新變革牽涉到人，如果組織中的人沒有做好準備，整個組織的運作與創新會遇到很大的阻力。所以，在組織變革管理上，人的因素是很重要的議題，尤其是在變革裡，我們怎麼樣讓這個組織中的人群有危機意識，領導者能夠喚起大家的危機意識。另外，如何運用一些方式進行變革。上午的專題演講中，詹教授談到變革有結構上的變革、技術上的變革、人的變革，而人的變革是組織變革中最困難的。

人的變革牽涉到價值觀、意識形態，事實上這是人力資源管理或是組織管理中很重要的議題。另外一個議題則牽涉到組織人才培育，人力資源管理中，我們很重視組織中的關鍵人才(Key Player)。根據過去的80/20原則，20%關鍵人才帶動80%的組織績效。所以，人才培育影響到整個組織的創新，今天很高興有機會討論這樣的議題。

我先介紹一下今天的主講人。各位可以在會議手冊中看一下Borins教授的資歷，他目前在加拿大多倫多大學士嘉堡分校管理學院教書，他也在哈佛大學甘迺迪學院擔任過訪問學者，也是他們的研究員。他是哈佛大學經濟學博士，他待會會帶來30分鐘的演講。另外，他演講結束後，會有40分鐘的與談，首先由元智大學人文社會學院丘昌泰院長給我們一些相關的講評。丘院長畢業於美國匹茲堡大學政策分析與研究所，目前在元智大學擔任人文社會學院長。另一位嘉賓是我的好朋友陳怡靜副教授，她目前任職於國立臺灣師範大學科技應用暨人力資源發展學系，她畢業於政治大學企管系。接著，讓我們歡迎Borins教授。

主講人：加拿大多倫多大學士嘉堡分校管理學院Sandford Borins公共管理教授

非常感謝主持人的介紹。這是我第一次造訪臺灣。我提前一天抵達，並且會多停留一天才離開，我期待接下來幾天能好好認識臺北。我將談談變革領導與人才培育策略。我的演講會分為五個部分。首先，我將談一下公部門創新的定義。接著，我會談談自己針對公部門創新的研究；接著則會討論堪稱領導者與創新者的前線企業家。然後，我會談談政治領袖與他們在創新方面的角色。最後，我將談及培育創新人才的政策。

首先是公部門創新的定義。我採用的定義與一般論述非常相似，即公部門創新是指一個公部門組織中，初步導入一種流程、政策或科技。這與公部門創造不同，因為公部門創造指的是率先採用一種創新流程、政策或科技的公部門。我也會區別出公部門創新與私部門創新的不同。私部門創新的動機通常是利益，而創新私營企業是要利用專利或某些形

式的智慧財產讓自己能創造壟斷並賺進大筆鈔票。相反地，公部門創新的動機則是公僕的服務精神與職業特質。事實上，公部門創新者想要免費分享他們的新想法。我們經常認為公部門組織充滿官僚主義、講究階層並反對冒險，但他們其實也能創新，而且也有越來越多研究報告顯示公部門如何創新。

我接著要談談自己的最新研究，這項研究結果已發表於《政府的持續創新》(The Persistence of Innovation in Government）一書。這本書是由華盛頓主要智庫 Brookings 研究中心出版，你們可以買到這本書。IBM 政府事務研究中心（IBM Center for the Business of Government）發表了這本書的摘要報告，這份報告就在網路上，你們可以搜尋書名和我的名字，然後就能輕鬆找到。這是這本書的摘要。我得稱讚一下 IBM 的工作人員，因為他們一定是絞盡腦汁才想到報告的封面圖案。你們可以看到，封面圖案是一名登山客即將攀上山頂，而裡頭蘊含了我們想要傳達的三個關於創新的訊息。首先，創新是能夠達成的；其次，降低風險極為重要，你們可以從登山客戴著頭盔看出這一點；第三，創新需要合作，大家可以看到，登山客身上就綁著連結其他登山客的繩子。這些就是我們想要傳達的關於創新的訊息。

大約在 20 年前，我因為之前的一本著作《完整創新：小英雄如何改造美國政府》(Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government）而開始這項研究。這本書探討在由下而上的創新中，小英雄或前線企業家過去不為人知曉的重要角色。「小英雄」(local hero）這個詞代表著那些永遠不會出名，但做了勇敢與創新事情的人。我在那本書提了很多小英雄的例子。這就是我從大約 20 年前展開並且目前持續進行的系列研究。在我的創新研究中，我使用的方法或我所用的資料是哈佛大學甘迺迪學院美國政府創新獎（The Innovations in American Government Awards）的申請書。我是在 1990 年代展開研究，然後在過去幾年進行重複實驗。這是一項量化與質性研究。我最喜歡做的事情就是指出公部門創新的特性與過程。就長期觀點而言，我透過這項研究展現政府創新的變革與不變之處。最後，我歸納出一個創新公僕指南，提出關於公僕如何有效創新的建議。

我想稍微談一下量化研究與質性研究之間的差異。質性研究通常採個案研究形式。所以，進行個案研究的人能以該個案為基礎提出建議，而其他人可能再針對另一個個案進行研究。他們可能根據不同個案提出相互衝突的建議。量化研究則是決定兩個方案間哪個較可能是對的。質性研究者之間流傳著一個笑話，那就是「軼事」(anecdote）的複數形式是「資料」(data)。我則有不同說法，我會說「資料」的複數形式是「更多資料」。我針對創新所做的研究已發揮影響，讓這個領域越來越偏向量化研究。當我在 20 年前開始研究時，大部分研究者採個案取向。我用統

計分析推廣量化研究，而在近年已見到許多其他研究者也開始採用量化研究，我感到非常開心。

你們可能想問，我為什麼研究美國政府創新獎。畢竟，我可是加拿大人。是什麼帶領我研究一項美國的創新獎？我的答案帶點學術性：我要去擁有最佳資料的地方進行研究。這個哈佛甘迺迪學院獎項生產了迄今最棒的資料。事實上，它們是瞭解公部門創新的理想資料庫。甘迺迪學院的聲望及其影響力吸引了許多申請書，一年將近有 500 份。這個獎項開放給美國所有政治領域的所有政府層級。準決賽入圍清單。準決賽入圍清單將最初的 500 份申請篩選到只剩 125 份。入圍準決賽必須提供該項創新的過程、特質、結果、評估與複製的詳盡資訊。入圍準決賽的申請計畫有三分之二是首次入圍，而這些創新計畫的平均施行時間是 6 年。所以這些創新已經進行一段時間了。這個甘迺迪學院獎項自 1986 年起每年舉辦，而其準決賽問卷一直保持不變。所以，這讓人能夠進行長期比較。正如我所說的，這是一個理想資料庫，因為它內容龐大，因為它保持一致。以上就是吸引我研究這個哈佛甘迺迪學院獎項的理由。

這項研究中，我在 1990 年代編碼了 217 個入圍準決賽的申請計畫；在 2010 年，我編碼了 127 個。在這個與軼事非常不同的領域裡，這算是很龐大的數字了。編碼工作是由一名研究助理和我負責進行，我們的編碼者間信度（inter-coder reliability）為 90%，我們的編碼類似度達到 90%。有句話說：「英雄所見略同」。我擁有一位很棒的研究助理。完成編碼後，我進行編碼成果的統計分析，但我還根據政策領域進行了質性分析，並經過挑選，進行採訪。此外，為了比較之用，我還研究了來自加拿大與 53 個大英國協國家的創新獎申請計畫。

這裡是一些重要結果。這些是 20 年研究的重要結果。我會簡要說明一下。首先，公部門創新有一個特性，那就是跨組織合作的比例很高。「高比例」指的是 80%，所以公部門創新有 80%涉及組織之間的合作。因此創新的重點不僅是指一個特定組織改進其流程。創新的重點越來越像是政府組織合作解決跨組織的棘手問題。這就是第一點。第二點，前線企業家精神的重要性。幾乎半數創新是由前線工作人員或中階主管發起，所以他們是公部門創新的重要人物。當我在 20 年前展開公部門創新研究時，我尚未理解這一點。這對我與其他研究者來說是一個意外的結果。

在大多時候，公部門創新涉及的是解決問題而非反應危機。約 70%的創新是解決問題與前瞻性解決問題的結果，只有 30%是反應危機。創新通常是計畫的成果，而非逐漸出現。證據指出約有 70%的創新都是預先擬定計畫的。此外，障礙的確存在，這些障礙主要是內部官僚障礙，有時來自外部，有時是資源短缺。「障礙都被克服了」。克服障礙的主要方法是透過說服、調解批評，以及透過堅持。「創新已達到成效」。這些成效包括對當事人的創新影響，以及改善公部門的效率。約 60%的創新

已獲得其他組織採用，包括當地組織，以及在一些案例中的全球組織。這些就是這項研究的重要成果。

我舉例說明一下，讓各位瞭解在這方面的幾個重要角色。歐盟執行委員會在 2010 年針對 27 個歐盟國家的 4,000 個公部門組織與 4,000 個創新進行了調查。他們建立龐大的資料庫，而研究者也分析了這個資料庫。另一個重要角色是經濟合作暨發展組織（OECD），他們也針對公部門創新進行了觀察。他們目前正在蒐集資料。這個觀察網羅了 280 個以上的創新，讓研究者擁有許多機會分析這些創新。所以，人們正在貢獻越來越多的資料，讓這個研究領域不斷擴張。身為這個研究領域的先驅之一，看到許多其他學者紛紛投入這類研究，我感到非常高興。我還必須說，我知道這一點是因為研究期刊經常送論文讓我審核，所以我能深切瞭解這個領域的發展狀況。

現在，讓我開始討論公部門的前線企業家以及他們的領導者角色。如我所說，50%的創新源自前線公部門工作者或中階主管。以下是我從自己的多年研究選出的四個案例。我原本想上網找這四個人的照片，但我找不到。網路上沒有這四個人的照片，而這也符合我之前對小英雄的論述。網路上只有關於他們的隻字片語。

Victor Grech 是馬爾他的醫生，他針對馬爾他的心臟疾病患者建立了一個電腦資料庫。他使用自己的電腦與自己的軟體。這很重要，因為馬爾他的人口很少，而且移民也很少。所以，他能根據自己建立的資料庫研究這個族群的心臟疾病。

Michael Fenn 是一名加拿大公僕，他因糖尿病而失明，因此是一名殘障人士。20 年前，他說服加拿大國家公園的管理單位－加拿大公園管理局改造古蹟的無障礙設施，讓年長者與殘障人士得以參觀。他做的事情之一，是教了一門無障礙設計課程，然後讓學生進行比賽，想出讓古蹟便於參觀的最佳設計。接著，他把設計賣給加拿大公園管理局。他說：「設計在這裡，讓我們施行吧！」。

美國公僕 Sonya Meinert 是德州的人群服務社福調查員，她開發了一個為英語不流利的當事人提供翻譯志工的計畫。她針對的族群不只是西班牙語移民，而是 35 種語言的移民。不管你們相不相信，德州現在已變成一個多元社會。

最後是 Allison Hamilton。她是最近的個案，而且我認為她的故事很有趣。她是奧勒岡州的一名中階公僕，她觀察到德國高速公路的中央分隔島設有太陽能面板。她想到：「這是一個好主意，讓我們看看奧勒岡能不能也這樣做。」她在交通部門工作，而讓這個計畫得以實施的關鍵是與該州的能源部合作。她接著與太陽能產業合作，找到能生產太陽能面板的廠商。然後，她必須找到這些太陽能面板的購買者，也就是會購買並營運太陽能面板的電力公司，讓他們使用這些面板並進行接線，為高

速公路的路燈供電，然後算出成本以及電力公司的補償方式。接著是最後一步：聯邦政府。高速公路是美國州際公路系統，所以是由聯邦政府管理。他們從未碰過這種方案，沒有人提案過要在高速公路的正中央設置太陽能板，所以她帶著提案到華盛頓。他們在考慮後決定：「在美國高速公路設置太陽能面板符合公眾利益。」對了，這是韓國太陽能面板的照片，而不是德國。這個創新已經開始擴散到全球各地。她在申請文件說了一句我覺得很棒的話。她說：「反對這個計畫的理由只有那些古老文件記載的話語。」所以這是一種創新精神，對吧？這是一個能被克服的障礙，因為我們沒有理由不去做。

現在讓我談談幾個身為創新者的政治領袖。有人認得這個人嗎？好。這個人是前紐約市長 Michael Bloomberg，他曾負責許多公部門創新。根據書面紀錄，他的創新包括一個紐約市志工計畫。歐巴馬總統在 2009 年的就職演說談到新的公共服務精神。Bloomberg 聽了之後說：「這是個好主意。」他很快地想到一個讓市民得以擔任公共服務志工的計畫。這群志工的作用之一，就是協助當局針對當時流行的 H1N1 病毒進行疫苗施打計畫。請記住，那時是失業率極高的 2009 年，所以許多人有空擔任志工。

總而言之，Bloomberg 認為這是好主意。他下令一些幕僚去研究這個主意，並說：「全力想出方案。」他還自己出了一些錢，因為老實說，Bloomberg 是個超級富豪，所以他能這樣做。他接著說服一些超級富豪朋友也出資贊助。所以，靠著他自己的錢與政府的錢，以及他的幕僚設計的方案，他迅速制訂了這個紐約志工計畫。在計畫的第一年，約 5 萬人撥出時間擔任公部門志工。這是來自上層政治領袖的創新範例。

讓我再提一個加拿大的例子，我總得提出一個加拿大範例。你們有些人可能知道，這位是我們的新總理 Justin Trudeau。他的創新包括首開加拿大歷史先河地表示內閣將呈現加拿大人口的性別平衡。所以他的 30 位閣員中有 15 位男性與 15 位女性。這是加拿大史上頭一遭，而且我認為只有少數國家曾這樣做。這非常有趣，因為他在閣員宣示就職那天介紹完自己的內閣後，他舉辦了一場記者會。記者很快地提出一個問題：「您為什麼要在內閣實施性別平衡？這樣不會出問題嗎？這不是代表國會有些男性成員比女性閣員更適任？」這是典型的媒體伎倆，他們批評這個主意。Bloomberg 的回答非常簡單，他說：「我們為什麼在內閣實施性別平衡？答案就是，現在是 2015 年。」在某種程度上，他是說：「時間到了，這種理念的時間到了，這是對的事情。」人們接受這個答案並說：「回答得好！這很有道理！」對吧？所以我認為這是一個透過非常簡短並直接的回答來營造說服力的有趣例子。

創新有不同路線。這是來自我資料的研究成果。這算是資料的第二層分析。政治創新通常來自反應危機；前線創新通常來自解決問題。政

治創新者傾向從其他政治人物、媒體與企業尋求支持；在另一方面，前線創新者則從內部上級尋找支持。如我所說的，這個分析來自就我對不同問題的回答進行的比對，並參照我的研究資料。分析結果就是有兩種創新路線，政治人物的創新方式與前線公僕不一樣。這一點很重要，因為它有助於我們更加瞭解創新過程。

所以，政治人物能用什麼方式支持前線創新？他們能做一件事情：非正式支持，例如感謝函、嘉獎，或邀請參加重要活動。回到奧勒岡州 Allison Hamilton 的例子，當時的奧勒岡州長在卸任時列出一份包含 50 位公務員的名單，因為他想要感謝他們的創新。他寫了私人感謝函給他們。我跟 Hamilton 女士談到這件事，她說：「這是最重要的事情。」她把感謝函裱框掛在牆上。在她的整個公務生涯中，讓她最有成就感與滿足感的東西，就是來自州長的表揚。

至於最後一個：邀請參加重要活動，我在這裡要提出的例子是 1990 年代在柯林頓政府服務的學者 Robert Reich。他做的事情就是，如果手下的公僕參與設計法案，而且該法案生效為法律的話。在美國，法律生效時有一個小典禮，那就是要由總統簽署法案，以及會見與恭賀國會領袖。他會帶著想出這些主意的公僕參加法案簽署典禮，讓他們能見到總統。這是一種動力，而且不需要任何成本。

此外，政治人物能在柯林頓政府時期的革新實驗室與現在的創新實驗室提供正式支持，而那還能被稱為公部門的科技空間或創造空間。如果政治人物說：「好，這些是應該做的重要事情。」這就提供了公僕進行創新的機會。政治人物能做的另一件事就是提供對抗外部批評的保護。如你們所知，有些人專門盯著公部門的創新是否有浪費、詐欺與瀆職的情況，特別是沒有成效或牽涉到實驗的創新，因為這類創新看起來就像是浪費、詐欺與瀆職。與其開除公僕，如果政治人物說：「不，這些人是在好好工作，他們是在實驗。他們是在幫助提升政府的服務及品質。」那麼對於提供公僕創新與推行理念的動力而言，這點就會非常重要。

在創新人才培育方面，要介紹幾個概念。建立創新實驗室。對了，我必須指出，創新實驗室會隨政府的不同而有所變化。有些創新實驗室聚焦於設計思考，有些則聚焦在大數據分析。不同政府擁有不同種類的創新實驗室不算是壞事。另一件事，營造跨組織創新實踐社群。有一些政府，例如我知道澳洲政府已經這樣做了。他們擁有會在創新課程中碰面的公部門創新社團，讓有志於公部門創新的人可以組成實踐社群。他們來自不同部門，並分享自己的經驗。我認為重要的事情還包括公僕的創意訓練。創意訓練有許多模式。我認為僱用新一代公僕很重要，因為比較年輕的公僕能帶來更好的社群媒體技巧，並且比較能夠用社群媒體處理與回應公部門問題。另一個重點是針對公僕設立創新獎。我認為政府若要變得更加創新，以上就是政府能夠做的事情。

我認為政府還能做其他一兩件事。那就是找到並從連續創新者身上學習。這是一位私部門連續創新者的照片，他就是與 Spacex、Tesla 及 SolarCity 相關的 Elon Musk。我想我把時間掌握得很好。我應該還有兩張投影片和 3 分鐘時間，所以我應該能夠說完。我不做彩排，因為我熟練到知道 30 分鐘能用多少投影片。好了，這位是公部門連續創新者。你們絕對不認識這個人。我是在撰寫最新一本著作時採訪這個人。他的名字是 Larry Rosenstock。他是一位公部門連續創新者。他的連續創新是整合了高中的技職訓練與學術訓練。這是我們在今天上午的主題。他先是在麻州劍橋推行這項計畫。我是在 1990 年代的創新獎看到關於他的資料；後來，他搬到聖地牙哥，並在 2010 年於一所高中做同樣的事。所以，我在超過 20 年的時間裡看到他針對整合技職與學術教育的兩種不同取向。他是公部門的連續創新者。世上有許多像他這樣的人，而我認為我們可以從他們身上學習。創新獎給予我們找出這些人的機會。

再來是我想建議的其他事情。對社會開放是營造更創新的公務員的重要元素。「開放資料」，讓公眾能取得政府資料。「挑戰」，舉辦針對公部門計畫的公開競賽。這麼做能夠改造採購觀念，甚至算是顛覆，因為政府在選出獲勝者之前就已經取得完整計畫。「駭客馬拉松」和「公部門外展」，我指的是公務員參加與私部門創新者、公眾及其他地區公部門創新者的研討會。

我們想要見到的事情是公務員創新文化。澳洲覺得他們已經在所有政府層級做到這一點。我想要問臺灣人的問題是：「你們是否創造了擁有創新文化的公部門？你們能做些什麼？為了營造創新公部門文化，你們能施行什麼政策與措施？」非常感謝各位參加這場演講！

與談人一：元智大學人文社會學院丘昌泰教授兼院長

主持人鄭教授，主講人 Borins 教授，以及在座各位好朋友，大家好。Borins 教授是一位學有專精的人，在他的報告裡有兩本專著，因為今天只有 30 分鐘的時間，沒有辦法完整地表達他的概念及想法，如果有興趣的人，應該要針對他的兩本專著，好好的研究一下，相信對各位從事政府創新改革非常有用。

我的角色是扮演「回應者」，而不是一篇論文的「評論者」，所以我的角色就是將 Borins 教授的報告重點系統性地整理出來，去蕪存菁，然後跟大家分享其精華，讓大家有所收穫。我呼籲，在座各位有心從事創新改革的公務員千萬不要忘了，不要只是聽聽這場演講，就回去交差了事。事實上，Borins 教授的重點放在“小英雄(local hero)”，其實推動政府創新最重要的推手是誰呢?乃是地方基層機關，我曾擔任行政院服務品質獎的評審委員多年，我深深感覺那些默默在地方耕耘的地方政府官員們，真的非常了不起。

「基層地方英雄」為歐美政府創新的動力

Borins 教授的報告題目是「如何引導變革，以培育創意才能的策略」，全文共分為 5 節：1.界定公部門的創新；2.美國公部門創新的概況；3.第一線創新的企業家，就是第一線的主管如何從事創新？4.如何從事政治領導？以及 5.如何發展創意才能。他指出：公部門的創新與私部門概念是不一樣的，私部門所有的創新，比如說蘋果手機的創新，都要付錢才能享用，因為所有私部門的創新商品都有專利權，必須付費才能享用；但是公部門完全都是免費的，不需付出任何費用即可享用；所以在座各位，你們做了一件了不起的事情，民眾都不要付錢就可以享受到公部門的創新，公部門創新是以服務與專業為動力，而且可以免費分享，對人民來講真的是很棒的事。

有關美國政府部門從事創新的概況，實際上是來自於他所著的一本新書；美國聯邦政府為了鼓勵創新，特別設置「總統服務品質獎」，很多政府機關都參賽，就是和臺灣的「政府服務品質獎」一樣。本書是作者在美國哈佛大學進修時的研究成果，他蒐集了從 1990 年至 2010 年間，217 個進入總統服務品質獎準決賽的申請案，然後將這些案件予以歸納整理，他發現下列很重要的事情：第一、政府部門若要從事創新，一定要進行「跨域合作」，不能單打獨鬥，相信這個道理大家都曉得。第二、在政府創新過程中，第一線基層主管扮演重要角色。第三、政府創新的任務是「解決問題」，而非只是「回應危機」，因而必須要有勇於任事的積極態度。第四、從事政府創新要採取「規劃主義」而不是「漸進主義」，這是甚麼意思?漸進主義是指「混的過去、慢慢來就好，以求安定為先」就好，以「行得通」為主軸，以考量政治可行性為主；規劃主義則是指規劃者要有理想、有想法、有目標，然後思考如何突破問題？即使存在許多障礙，都被一一克服，而且產出很多具體成果。所以在這本書裡面，我大約翻閱了一下，真的有許多精彩內容。

Borins 教授還引用其他國家從事政府創新的類似專著；比如說，歐洲委員會對 27 個歐盟國家，約 4,000 個公共組織的一個系統調查，以及歐洲經濟合作發展組織（OECD）對兩百多創新個案的彙編等等。綜合上述三本專著的發現：政府部門所有的創新來源，至少 50%以上的創新個案都來自第一線基層員工，所以目前在地方政府服務的第一線公務人員，千萬不要認為自己服務層級很低，如今你能瞭解，我們與歐美的想法與做法是一樣的，同樣都很強調基層人員的重要性。

Borins 教授提出兩個創新個案

Borins 教授提出的專著中，探討經常被我們忽略的「基層英雄」或稱「第一線基層官員」怎麼樣進行創新，這本書的標題是 Innovating with integrity，意指基層人員從事創新不是運用隨隨便便的態度，而是運用廉政、公正態度去從事創新。Borins 教授舉出兩個創新案例，第一個創新案

例是有關太陽能產業，請各位務必記住，目前新政府也很重視綠能產業，應該特別借鏡這個案例的若干做法；在這個案例中，奧立岡州州政府進行跨部門合作，結合了太陽能公司、波特蘭通用汽車公司、以及高速公路局，並且複製德國經驗，在高速公路的中心分隔島設置太陽能板，一方面供高速公路路燈使用，另一方面充分利用土地，這是非常不錯的創新構想。

臺灣有沒有什麼類似案例呢?大家都知道，八八風災對於臺灣南部產業的衝擊是非常巨大的，屏東恆春地區相當普遍的養殖池，由於平日不斷超抽地下水導致地層下陷，在這次風災中全部都被淹沒了。怎麼辦呢?經濟部、臺電公司與屏東縣政府共同構思了一個創新辦法，既然土地不能「養魚、種田」，那就「種太陽能」、「種電」好了，不要再從事對土地下陷影響甚深的水產養殖業，以「種電」代替「種田」。這麼好的構想，後來都沒有消息了，相當可惜，原因不明，相當可惜。

Borins 教授提出來的第二個案例是僅有 43 歲的加拿大新任總理，真是不得了，加拿大竟然出現這麼年輕的人擔任總理，打破歷任總理的紀錄，好年輕，又帥又英俊，我在報紙上也特別注意到這個消息。身為臺灣人，我要回應的是，行政院長林全竟然突破歷年聘用政務委員的刻板標準，任用一位更年輕的、僅有國中畢業、智商卻高達 180、只有 33 歲的網路怪咖，請各位看看，就是這位老兄唐鳳。林全院長勇於聘任唐鳳擔任這麼高的政務委員職位，他都那麼願意以創新態度聘僱不一樣的人，在座的各位，你們還害怕甚麼呢?我很樂意看到這位網路怪咖進入政府體系服務，相信他很可能會不習慣我們的官僚文化，但是我很希望看到他能衝撞你們的文官體制，讓這股逆流能夠掀起政府部門創新的浪潮。Borins 教授的報告曾提到「性別主流化」問題，這位年輕的政務委員更是特別，他的性別欄竟然寫的是「無」，不是男、不是女，而是「無」，可見唐鳳政務委員真是一位很不一樣的政務官。

日本貓頭鷹派出所

各位，請看這張圖片，這是什麼呢？這是頭髮、兩個眼睛，這是在日本街頭處處可以看得到的「親民型派出所」。過去警察的角色是「管人」，民眾做錯事情才到派出所解決事情，因此派出所是抓壞人的地方，是「管制型派出所」。警方認為應該要改變這種刻板印象，成為一個人民願意接近它、服務市民的好場所。各位，如果你是一位夜歸的婦女，你要回家很害怕，看到這座貓頭鷹派出所向它求助，它會提供護送回家的服務，這就是不一樣的親民型派出所。

魔幻城堡般的垃圾焚化廠

各位，再請看看這張投影片，到底是什麼樣的建築啊？好像魔幻城堡一樣。事實上，這是專門蒐集垃圾、燃燒垃圾的垃圾焚化廠。各位你知道嗎？臺灣地方政府曾經面臨最麻煩的焚化爐建設，民眾處處都要以

流血進行抗爭，不希望這個會產生空氣污染的焚化爐設在我家旁邊。為了化解民眾的抗爭，焚化廠的興建就不能用視覺感覺不舒服的畫面，日本大阪市舞洲焚化廠廠長為了增加視覺美感，特別聘請奧地利一位非常著名的彩色魔術師——白水先生，年前他已過世了，好可惜，他是一位老頑童，運用魔術般的畫筆去做公寓、溫泉飯店、教堂，甚至蓋焚化爐，受到大家相當的讚許；一個原本令人厭惡、必須抗爭的嫌惡性公共設施，後來竟然成為民眾踴躍參訪的公共場所，其化腐朽為神奇的創新魅力令人感佩。

紐約市長彭博將「死亡大道」變為「情人大道」

各位，紐約市如今能夠改頭換面，一位是靠專門打擊紐約市犯罪的朱利安尼，另一位則是彭博，朱利安尼雖然打擊犯罪成功，但他任內並沒有做出很多的市政建設，紐約市的市政建設靠誰打下的江山呢?就是靠這位老兄，他就是彭博，一位推動市政創新非常厲害的人。剛才 Borins 教授曾特別提到這位非常了不起的人物，我也非常欣賞他。各位，他是曾連任3任紐約市長的彭博，據我們的經驗，多數地方首長連選僅能連任一次，為什麼他可以連任 3 次，我想紐約市政府大概沒有這種連任限制，彭博前兩任是屬於共和黨，後來則轉到民主黨，彭博是財經社社長，是一位非常成功、有錢的企業家，他有能力推動市政建設，最不缺的就是錢，所以他的薪水只領取 1 塊錢，每年他都捐錢給市政府。

紐約市有一個廢棄的死亡大道，叫做高架貨運鐵路，它離地面 30 英尺，是一條興建於 1930 年代的高架貨運鐵路，當時是負責輸送豬肉、牛肉到港口，這是非常糟糕的一個方式，容易造成市區的空氣污染與視覺污染；1980 年功成身退，自此以後就廢棄了 30 年，成為紐約市的「死亡大道」。朱利安尼市長沒有碰這個難纏的議題，為什麼?因為你要把它拆掉，要花政府很多的錢，美國財政制度跟臺灣不一樣，臺灣有統籌分配款，美國紐約市政府則沒有，聯邦、州與地方政府採財政分權制，自己搞自己的財政，沒有錢怎麼辦?你把它拆掉，頂多就是多做一條馬路而已，彭博運用 SWOT 分析：他是一個受到市民愛戴的市長，這是優勢（S），紐約是一個人才濟濟的國際城市（O），有創意的人才甚多，再加上富有者所在多有（O），所以他的活化策略是「公私夥伴、再造紐約」。

彭博由自己帶頭，請私部門一起捐錢，然後號召紐約市民一起來想個創新辦法，怎麼解決這個令人討厭的高架貨運鐵路。紐約市有一群人士很喜歡鐵路高架的協會說，千萬不要把它打掉，我們要想辦法把它活化。高架之友會的創始人 David Jushua 說：我們乾脆把它活化，活化成為全世界第一個高線公園（High Line Park），後來怎樣呢？這個活化工程分成好幾個階段，真的竟然打造成功。各位你看這些圖片，能夠想像嗎？這是以前的舊貨運鐵路的樣貌，後來經過創新改革，在擁擠的都市裏面，竟然出現這個長長的綠帶，多麼舒適。各位，我們若將它活化成為「一條馬路」，

又怎樣呢?頂多是增加一條馬路、又多一分吵雜而已。可是現在活化成高線公園，民眾就多一個散步、養肺的地方。以前高價貨運鐵路兩邊的人都懶得往旁邊看，可是現在怎麼樣?很多人都喜歡往下看了，而且喜歡散步了，紐約市彭博市長的創新真的很了不起。

韓國首爾前市長李明博掀起「5.8 公里市政革命」

現在再看韓國市政的案例，就是清溪川整治，創造城市裡親水的樂趣。各位知道，所有都會城市最需要的就是「水」，讓我為各位講解清溪川的故事。清溪川，事實上是類似臺北市的瑠公圳，以前人口比較少時，大家在這個河川裡洗衣服、玩水、釣魚。可是隨著城市人口越來越集中，汙染越來越多，清溪川遂變成一個臭水溝，怎麼辦?首爾市政府只好在臭水溝上面，也就是發臭的清溪川上面，鋪上柏油路面，柏油路面還不夠，在柏油路的上面，再架上高架橋，這些市政建設都是當時擔任現代建設集團董事長的李明博先生負責興建的，貫穿首爾心臟的這條河流，從此不見天日。後來李明博先生當選首爾市市長，他覺得偉大城市不能沒有親水的樂趣，要想辦法讓清溪川重見天日，所以他親手將它親自蓋的高架橋，用鑽鋸一塊一塊像豆腐一樣切掉，然後把水泥、柏油路重新挖開，引進漢江的水，或者將城市經過三級處理的放流水，流入清溪川，終於讓清溪川重見天日。在這清溪川還未拆遷前，上面有多少的商店呢？有多少違章建築？他總共花了 114 億臺幣，約 3,600 億韓元，涉及 200 萬人的生計、1,400 個攤販、20 萬戶商店，竟然沒有花一毛錢的補償金。為了讓這些攤商、商店能夠接受他的構想，光是說明會就舉辦了 4,200 次，親自出席了 743 次，花了 1 年的溝通、2 年 3 個月的工程建設，如期完成。各位可以看到，這原是一條臭水溝，一旦活化之後，親水性就變高了，民眾可以在城市裡享受玩水的樂趣。正因為有了這個清溪川，首爾的夏天溫度降了好幾度，清溪川上也有許多的生態出現，包括魚類與鳥類，號稱是「5.8 公里的市政革命」。這個市政革命得到許多國際大獎，從這個案例可知，做為一位市政領導者，他的創新能力實在是太重要了。

結論：政府創新三部曲

最後，到底我們要怎麼樣從事政府創新?我想運用加減乘除四則運算的概念，提出政府創新三步曲：

第一步曲、先做減法，減輕行政首長負擔：所有的創新動力都是來自於機關首長，但行政首長的業務負擔不能太過繁重，否則根本沒有心思進行創新的思考。故第一先要先做減法，設法減輕機關首長的負擔，這是什麼意思呢?想辦法幹掉政府不需要做、又不涉及公權力的雜事。大家瞭解，今天政府公務員的最大問題就是「雜事太多」，每天交辦的事情太多，你如果有很多雜事，每天應付牛鬼蛇神就忙碌的很，怎麼可能講創新？所以第一件事情一定要把雜事幹掉，然而什麼是雜事?那些民眾沒有需求、民間可以做而政府不用做的業務，勇敢地修法，把它幹掉，這些與公權力

無涉的繁雜事情就不要由政府去做。我覺得我們政府最大的問題是什麼?以「凡事必管」的「萬能政府」自居，連狗貓都要你負責去抓，還要負責以人道方法處死流浪貓狗，否則還有一大堆人抗議。公務員考試的門檻如此的高，花了那麼多時間去培養公務員，若連這種雜事都管，你怎麼有餘力去創新？如果你沒有辦法修法怎麼辦?我建議運用「80-20 法則」去做「數字管理」，換句話說，我把 80%的很簡單公務，凡是可以數量化的都全部都予以數量化，做為一位主管不是不看 80%的公務業務，而是主管只要看數字變化就好了，以監督事務的進展狀況，例如，我以「滿意度」的數據高低監督服務品質的良劣。一旦將多數的業務都用數據予以系統管理，則將其餘精力放在 20%難以處理的難纏事務，也就是那些沒有辦法被量化的疑難雜症。第一個減法工作，簡言之，就是必須先行「瘦身」再說，如此才有餘力進行創新。然而，我走訪很多基層機關，每次有企圖心去推政府服務創新的都是機關首長，部屬則欠缺強烈動機去推動，說了一大堆的理由，比如說：「丘老師你這個概念很好，可是我們實在太忙了，而且我們沒有錢，人力也不夠！」各位，不想要創新的公務員總是提出一大堆的「可是」，這麼一個廉價的藉口，希望大家今後都不要講了，我們用納稅人的錢，千萬不要辜負人民託付，努力做到就好。

第二步曲、再做乘法，做寬服務：這是什麼意思？我們必須將民眾最需要的、最關鍵性的業務將它最做多、做寬，做為加值服務的重點，換言之，以民眾最有需求的業務為焦點，設法做寬服務、做多服務，設計出更多延伸性的公共服務；千萬不要「做窄服務」，什麼叫做窄?什麼叫做寬?做窄是只負責將我的業務範圍內事情最好，業務範圍外就不是我的事了。例如，我負責戶政就負責做戶政創新，頂多就是把戶政資料整理就結束了，用這種方式去創新，不容易得到民眾肯定。我們要以乘法精神做寬服務，這是指各位要學會「多管閑事」，要將政府服務的範圍更寬、更廣，讓更多民眾受惠。比如說，各位曾經看過，「第 36 個故事」的電影嗎？這部電影曾獲金馬獎，女主角是桂綸鎂，非常可愛的女主角，這部電影主要是講民間如何開出第一砲，以民生社區當景點，開設朵兒咖啡館，下片後，民生社區非常受到國外年輕遊客的歡迎。做為臺北市政府公務員不要在那裏不動，民間已經開第一砲了，你要將把那邊的公園搞好，要將那邊的教育、幼稚園弄好，不好的地方全部都要弄好。前臺北市長郝龍斌真的有動起來，各個局處將民生社區動起來，變成一個很好玩的地方。最近你看看報紙，很多賞鳥的瘋子到民生社區去看鳳頭蒼鷹生小孩，最新又有消息傳來是五色鳥生小孩，我真佩服這些賞鳥人士，用這個望眼鏡大砲一直盯著鳥看。各位，現在臺北市的生態真好，我每次走在臺北市的許多角落，很多外國背包客都覺得很愉快，這就是要做乘法、做寬服務，政府很多的責任不是寫在法規上，而是刻印在人民的心版上，你要設法瞭解人民的想法，替他們設想、推動讓他們覺得很愉悅的市政創新。

第三步曲、進行差異化，聚焦生根：你要變成非我不可(only me)，要獨一無二，去看看我跟別人不同的地方在哪裡？然後聚焦生根，然後把它擴大。究竟應該怎麼樣去進行差異化？很簡單，假設你打算要進行創新變革，你先設法找一個標竿機關，然後用各種指標針對你自己所屬的機關與標竿機關加以比較，那個指標不如人的，要檢討為什麼？用什麼方法才突破？如此就較能夠進行差異化。既然我與別人不同，則開始聚焦生根，繼續突顯其差異性，自然能夠產生特色的公共服務。

各位在座來賓，許多創新都是由很多小創新所累積出來的，所以創新是一種「價值鏈」，上游、中游與下游全部都要一起創新。最後，期許希望各位能夠做一位強調跨部門合作的「橫向思考的連結者」，而非自私自利的「縱向思考的攀爬者」；很多公務員往往本位主義、自私自利，機關首長的眼睛只是往上頭看，喜歡拍上面的馬屁，至於旁邊的部門都不願連結，無法做出有特色、讓人民感受良好的創新服務。請各位記住，你要眼觀四方，跟你旁邊的人一起合作。別人服務不好，編制人員也比較少，而你的資源較多，服務表現也好，你的責任就是把他們帶起來，讓國家整體進步。我的報告就此結束，謝謝各位。

與談人二：國立臺灣師範大學科技應用暨人力資源發展學系陳怡靜副教授

各位與會的嘉賓大家好，今天很榮幸有機會擔任這個場次的與談人，我的主題其實就是剛剛丘教授所提的私部門中需要付費的創新。我的專長是策略性人力資源管理，剛剛 Borins 教授其實講的很多概念，或是丘教授提到公部門的案例，其實我們臺灣自己做得非常多，例如臺北市政府的一些創新建設。我們可以將公、私部門的創新做一些比對。

我今天分享的部分和剛剛 Borins 教授講的部分，也有一些相對應，舉例來說，他提到公部門在推動創新時，發展人才創新要怎麼做，私部門在做人力資本(Human Capital)是怎麼做的。另外他也提到，他的研究發現大約 70%的公部門創新都是計畫導向，規劃好的、計畫好的。可是，對企業來說，創新多來自生存(survival)，要適應環境變化。它若沒做好，可能就沒有下一個生存契機。

第三個部分，Borins 有提到量化(Quantitative)和質化(Qualitative)，我的研究也是量化的跨期研究，我們採用一個科技部跨期追蹤的創新資料庫，從 2007 年到 2011 年，資料數量龐大，共計 1 萬多筆。我們彙整之後的資料或許可以讓大家瞭解臺灣私部門做了哪些人才發展和創新。以往我們都講人力資源(human resources)，但資源其實是一種用掉就沒有的概念。現在我們其實都將企業的人力資源稱為 human capital。因為資本的概念是可以帶來價值，或者是可以重新再創造價值的，所以我們稱之為人力資本，可能在我們的員工，甚至公部門的人力上，所涵蓋的一些知

識、技能和能力。這些知識、技能和能力有助於我們去做一些產品或服務的創新。這大概是以前大家比較知道的一般性概念，但是我們的研究認為其實人力資本，或是我們講的這些創新，其實沒有這麼簡單，在實際運作上，其實還蠻複雜的。那複雜的地方在哪裡呢？一般企業在做創新時，他們做的是種雙元創新，那英文我們講 ambidextrous innovation，其實企業不會只做單純一種類型的創新，企業會做漸進式的，或者是跟以往完全不一樣的一種創新，基本上是兩個軌道同時併行。另外，我們所講的人力資本，一般來說，我們都講員工有什麼樣的知識技能，但是，實際上，知識技能也有類型上的差異。它是一般化的人力資本，或是說其實他可能進來我們公部門或是公司內部之後，我們培養發展了這位員工，其實他的知識會變成一種專屬性，其實是很不一樣的。所以，基本上我們想要去探討是不是不同類型的人力資本概念間的連結，會有影響一個企業可以同時做多重類型的創新。

我舉個例子，因為剛剛 Borins 教授提到，百分之八十的創新，現在非常強調組織間的合作。大家可能都聽過 Kirinbeverage，就是我們現在所講的麒麟啤酒，大家應該知道，其實麒麟啤酒的本業是做食品的，可是這項激進式的創新是怎麼做的。他和武田藥品合作，因為啤酒裡面有一種東西叫酵母，麒麟啤酒本身沒有技術把酵母萃取出來。他透過武田藥品的技術，把酵母萃取出來之後，形成一種天然的營養品，對我們的身體、皮膚很好。所以麒麟啤酒等於從本業食品業跨到了生技產業。在這樣的激進式創新下，同時還要不停地改善自己的本業，例如:改善啤酒的風味，還同時跨足到不同產業去做創新。這種我們稱之為雙元創新(ambidextrous innovation)。基本上，漸進式和激進式創新是同時在進行的。

我們講到人力資本，剛剛其實 Borins 教授提到，我們在招募甄選的時候很重要，大家在招募甄選時，著重的都是什麼呢？比如說，這個人的教育背景、他的態度、人格特質，這個我們稱之為一般性(generic)。這種一般性的人力資本，他的移動性比較高。移動性比較高的意思是說，因為沒有專屬性，他在任何的公司裡，其實都可以生存。所以反而這種一般性的人力資本，代表的其實是一種流動性比較高的人力資源。另外一種是公司專屬性(firm-specific)的人力資源，比如說大家有沒有聽過一種技術叫做「無線充電」，現在我們的手機或是電腦都是有線充電。可是大概從 2012 年開始， google、Apple 或是 Samsung，他們的本業並不是研發充電器，但他們現在都投入無線充電技術，因為他們發現產品使用者需要這樣的技術，所以他們紛紛投入做這件事。可是，無線充電技術其實非常獨特，因為有的是停車場的無線充電，有的是家用的，或是一般小型的手機，所以基本上他的研發人員和公司整個的工作流程，或是我們講的無線充電的標準和技術，和顧客的需求結合之後，會形成一種非

常獨特的 bundled 配套式的知識、技能或技術，不見得能在每間公司都通用。所以這個員工若具備這種配套式的知識、技能和技術，對我們公司的價值是非常重要的，而且他非常瞭解我們公司的顧客或是市場的需求到底是什麼，這個我們稱之為公司專屬性的人力資本。

科技部在 2007 年跟 2011 年針對全臺灣的企業做了一個普遍性的調查，我們的研究想要瞭解公司內部到底做了那些創新，以及我們的人力資本素質。不過，因為它是一個量化資料，所以我們沒辦法深入去瞭解更細緻的一些指標(indicator)。所以，這個資料庫在 2007 年和 2011 年，大概都分別蒐集了 1 萬多筆的資料，我們做了一個跨期的整理後，大概獲得了 2,000 多筆的資料，即這 2,600 多家公司在 2007 年和 2011 都有完整的資料可供分析，他們分屬在製造產業和服務業。我們從這些資料庫中拿到一些指標，比如說，如果是我們講的改善型、漸進式創新，改善現有產品的品質、特質或是服務的一些項目，我們的做法就是看一下，在整個公司的銷售額裡面，改善的比例是多高。如果是我們講的激進式創新，完全和他現有做法不一樣的創新，我們就去看他的產生創新在整個公司現有的銷售額比例大約是多少。根據國外文獻的做法，如果我要知道雙元創新的結果，就把這兩個數值相乘，可以得到一個數值。因為我們無法從資料中得到人格特質等其他的一般性的人力資本數值，因此只能從公司內部的員工教育程度的比例，我們計算的方式是採用大學以上員工所占的比例。接下來，就是在公司專屬性的人力資本部分，我們去看公司內部專門為了這種技術、服務或是創新所特別做的教育訓練，在整個技術或是創新投入的比例是多少。我們把這些數據放進來，做了分析之後，發現一些主要的結果。很有趣的地方是，一般性的人力資本和專屬性的人力資本並沒有絕對的正向關係，我覺得有可能是因為我們只單純地用教育程度來探討這件事情。所以可能代表說，我們在聘僱員工時，教育程度不應該是唯一考量，我們可能要放入更多的要素去看他。但是在數值上面，我們的確發現一般型的和專屬型的人力資本，對創新都是有幫助的，可是專屬型的人力資本影響力更高一些，這大概是我們的主要發現。

從這個研究結果可引導出一些實務意涵，例如：味全公司在頂新事件後，味全可能先砍的就是教育成本，因為所有的資源都要拿去做外部行銷，或是他可能要做很多其他事情，希望能夠重拾民眾對它們的信心。可是我們發現一間公司或是公部門如果要持續創新的話，其實教育訓練是很重要，而且教育訓練必須要有目的性，也就是當我要進行創新，我必須對於創新所需要的技術或服務進行有效果的教育訓練，而不只是一般例行的教育訓練。無論時機好壞，教育成本的投入其實不應該是優先被砍掉的成本或費用，或許應換個角度來說，它其實是一個非常必要的投資。謝謝大家！

三、專題座談二：「知識管理與創新變革策略」

主持人：國立臺灣大學公共事務研究所蘇彩足教授兼所長

各位貴賓，大家午安。很感謝人事總處給我機會參與這次的盛會。今天我先特別歡迎來自國外的幾位貴賓，他們的到來讓我們的盛會生色不少。下午的場次主題是知識管理與創新變革策略，我們的主講人和與談人都非常優秀，我是第一次認識 Theresa Pardo 教授，她是非常有名的學者。左邊兩位則是我公行界的好朋友，我們可以預期下午的座談會會非常精采。我就不占用時間，現在就鼓掌歡迎 Theresa Pardo 教授來進行演講。

主講人：美國紐約州立學奧巴尼分校政府科技中心 Theresa Pardo 教授兼主任

大家午安！很榮幸今天能跟各位談談我與其他幾位同仁進行的工作，這些同仁包括政府科技中心以及許多專案計畫中同事們。這些同仁來自世界各地，有學者、資深實踐者、新進實踐者及個人。正如前一場次的主講人所說的，這些人都是致力從事變革的人。

所以，公務員們，無論已經是公務員，或是正在受訓的未來公務員，我認為都必須聚焦在建立創新能力這個重要的議題上。我今天的目標就是與各位談談現今的一項政府治理假設，那就是資訊與知識分享真的對創新能力有所貢獻。投影片的內容並不是嚴謹的科學研究成果，所以我沒有放上相關係數或任何東西。我只想說，針對今天這場演講的政府治理假設，以及你們日後從事的工作，我認為資訊與知識分享能促使創新，而我今天會向各位說說這個想法，並試著給大家一些提升資訊與知識分享的點子。我們如何用不同思維探索，提升單一政府與跨政府工作所需的能力？我們之前談到合作、跨機關合作。我認為我今天提供的一些想法會對這方面有所助益。

我今天要談的重點是：「我們如何提升資訊與知識分享？」提升資訊與知識分享的理由是我們都認為這有助於提升我們組織、政府與國家的創新能力。我擬出了今天的大綱。首先，我想談談政府科技中心（Center for Technology in Government），也就是所謂的 CTG，讓各位瞭解一下我的論述脈絡。我現在來介紹 CTG 這個組織的故事，以及我們如何想出我們進行的計畫，還有我們研究的概念。我接著會在這場演講使用那些概念。我不會特別講述單一計畫，而是會講述我們在超過 23 年研究裡發展出來的整體知識。

我會先談一下我所認為的「棘手」公共問題。這個名稱不是我想到的，但這在我們現今考量公部門創新時是一個重要的概念。其次，我認為想運用數據支持創新，營造促進創新的新機會與新認知，需要三項重要能力。接著，我會用一個小個案談一下開放政府資料，以及開放政府

資料如何促使創新。接著，會提供幾個有用的資訊，然後回到供各位思考的三項重要能力。

今天各位聽到了很多有關創新實驗室、革新實驗室等領域的資訊。我從 7 年前就負責主持政府科技中心，它是在 1994 年由當時的紐約州州長所成立。如果你們有注意紐約州政壇的話，就會知道現任州長 Andrew Cuomo 就是 Mario Cuomo 的兒子，所以又是一個美國政治家族。Mario Cuomo 州長在 1994 年體認到紐約州在科技應用方面遭遇困難，而且我們是憑運氣進行創新，並經歷過多次失敗。

因此，他同意了一群思想領袖的意見：「我們在紐約州創造一個空間吧！讓政府、私部門與大學共同合作，一同進行無風險的實驗。」所以，各位在今天早上的專題演講聽到的眾多概念就是我們在政府科技中心的核心焦點。我們以大學為總部，但我們的重點是建立公部門與私部門合作，研究如何促進或營造公部門 ICT 創新條件，進而將研究內容具體實踐。所以，儘管政府科技中心主要聚焦於所謂的社會技術議題與跨政府 ICT 創新政策領域，我們其實針對各種不同領域進行研究。這套宗旨，這五個焦點領域，會根據我們合作的政府所面對的重要議題或挑戰而改變。各位看到我們有個工作領域是聚焦於開放政府。我們針對都市治理進行了大量研究。許多人可能聽過智慧城市的相關概念與議題。我們的都市環境正面臨眾多挑戰，所以我們在這方面投入很多，尤其是與一個由 24 或 25 個國家組成的全球聯盟合作，我們在每個國家聯手進行學術與實踐計畫，試著深入瞭解，在現代都市中，公部門領導的要件是什麼。

我們花費大量時間思考將資訊當作貨幣這件事。我們將紐約州視為一個創新實驗室，以及回應今天早上的一些概念，我們視其為一個實踐社群。針對數位政府這個領域，我們嘗試創造或領導一個國際研究社群。所以如同我所說，我們的合作方式是將大學、企業與政府結合，讓思想領袖與這些領域的人士齊聚一堂，並研究政策、管理與科技的交集。根據我們的工作內容，我們深信這三個面向的交集，或者說是否重視這樣的交集，對公部門 IT 創新成功而言，扮演非常重要的角色。事實上，政策創新與管理創新的交集也極為重要。請思索一下不仰賴科技創新的政策或管理創新，這非常不可能成功。我非常樂意聽到任何人能夠提出一個這三個面向沒有相互依賴的例子。

如果你們不知道政府科技中心，請容我稍微介紹一下。我們是一個組織，並如之前所說，已經成立約 23 年。政府科技中心的團隊擁有數位政府領域中世界前十名學者中的五名。《美國新聞與世界報導》雜誌針對美國公共政策學院的資訊科技管理學程，將我們列為第三名。我得說，這個備受尊崇的評分機構把第一名頒給卡內基美隆大學，他們實至名歸，但我們應該是第二名。所以現場有來自雪城大學的人嗎？我想要和你好好談一談。雪城大學是第二名，而奧巴尼大學是第三名。如果你們瞭解

美國高等教育政治生態的話，我還必須指出，哈佛大學的排名是第 8。這讓在奧巴尼大學的我們感到非常開心。

我們長期試著瞭解如何營造適當條件，讓各個政府層級得以利用科技進行有效創新，進而改變周遭世界。如我所說，我們的方式是透過研究與實踐的合作，建立聚集跨領域專家的生活實驗室，並著重在最重要的公共問題。學術技巧與知識非常重要，但來自實踐者的豐富經驗與專業對我們這些計畫也很重要。

針對我們以及各位從事的工作，我建議採用以下思考模型：公部門創新是在一個非常複雜且多變的世界進行，而且是透過各種不同方式產生變化，如果我們思索科技是如何快速改變，思索這些變化代表哪些機會，同時也對公僕帶來哪些挑戰。挑戰來自於我們組織往往變化得更快，而且也是透過各種不同方式，最終公共政策，以及驅使我們運用科技來規範組織與管理政府計畫、政策與服務方式的公共政策框架都會產生改變，而且有著不同的變化速率。我們不只嘗試創新，更必須在這種非常複雜且不斷變化的脈絡中創新，所以這非常困難，但正如我的導師 Sharon Dawes 曾說過的：「政府非常複雜。如果我們不處理，就會被它毀了。」

所以，以下是我今天演講的幾個重要概念：創新、公共價值、脈絡與複雜性、跨機關資訊分享以及職能。我會稍微個別解說一下。我在今天聽到幾個關於創新的不同思考方式，我提供這些概念是因為我覺得它們非常重要，而且我認為它們很符合 Borins 教授的說法。

首先，公共服務創新最常來自被個人認定或組織認為是創新的構想或行為。舉例來說，參加完實踐社群的人會說：「我跟一群人聊過，他們在網站呈現資料的方式非常酷。他們酷的地方是聚集同僚，重新思考資料的組織方式，讓資料便於分享。讓我們來想想如何在這裡做到這一點。」所以，這是一種被視為新穎的想法或措施，但它並不一定要新到像發明曬膚機或便利貼那樣，它並不需要是全新的，它只需要是有用的。

新想法、新流程、新產品或新服務的構思、接受與實現，這比較屬於政治創新領域，也就是去嘗試過去所想像不到的東西或想法。這種創新者必須非常努力，而且失敗率很高。第一類創新者可能比較符合公共服務創新的層次。

CTG 在過去十年左右與幾個私部門夥伴及公部門官員重新定義公共價值。或者說，以更廣泛的價值觀來定義公共價值框架，而不是只有節省成本。以計畫為例，比如開放政府。當歐巴馬總統於 2009 年在美國推出開放政府命令時，一個聯邦政府官員實踐社群聯絡政府科技中心說：「你們能協助我們考慮如何選擇嗎？我手邊有十個有助於開放政府的計畫，但我該怎麼取捨？我該如何選擇？因為我只能進行一個、我只能進行兩個...」所以，我們開始與白宮開放政府工作小組合作，協助他們透過公共價值進行思考。人們選擇該採用哪一種理念？該追求哪一個優先

事項？為了創新應投資哪一項能力議題時，他們需要輔助的決策機制，以便瞭解哪一種理念可能創造哪一種公共價值，以及哪一種公共價值能在特定時間點帶來更多利益，或者應該優先處理生活品質、社會價值、思想價值、還是管理價值呢？為了瞭解在哪一個時間點應該選擇什麼創新，我們就必須知道這些事情並且進行驗證。

我們考量公部門 IT 創新時—尤其是促進資訊與知識分享的 IT 創新—脈絡與複雜性是非常重要的概念。我們必須知道，在這個領域中，工具並非起點。我們試著在學術脈絡下，解開特定政策或計畫的複雜性。為了處理真正複雜的問題，我們會思索自己合作的組織，而且可能會考量到我們選擇的跨組織規劃。我們思考哪些工作流程與實踐。如果我們只思考工具或只思考政策或計畫優先事項，我們可能就無法瞭解或無法找出並解開所面臨的問題的複雜性。

資訊與知識分享。這套理念的核心是我們想要創造更好的資訊與知識分享能力。讓我簡短說明一下。Davenport 與 Prusak 在 1997 年提出的資訊與知識分享理念非常簡單，是指讓資訊能被其他人取得的自願行為。若我們相信這樣能促進創新能力，就會瞭解到這種自願行為，或如何讓資訊分享行為變得自願，卻是複雜又重要的問題。在我們的經驗中，我知道各位已經在投影片看過，資訊分享的挑戰就是，資訊到處都是，無所不在。舉例來說，對我而言，最困難的是取得公共政策制定者所需要的資訊，或者說是為了針對某個特定策略，進行決策前所需要的相關資訊，那種資訊非常昂貴。我們在今天談了很多這類資訊為何昂貴的理由，而我還會再分享一些原因。所以，我們如何改變這一點？我們如何在政府組織內創造條件，讓取得所需資訊的成本得以降低，進而使資訊及知識分享依照我們想像的適當方式發生？

無法有效分享資訊可能導致什麼成本，以下是來自一些重要組織的例子。2007 年，世界衛生組織開始處理 H1N1。他們開始體認到，做為一個全球性社群，他們分享資訊的能力有所不足。他們開始設想：如果我們在分享資訊方面沒有進步的話，可能會付出什麼集體成本？我們需要哪些資料？我們需要匯集資料，才能創新、才能解決問題，才能在處理流感大流行這類議題時探索新的政策選項。我們如何避免人類的大災難？

金融市場與全球市場。金融市場監理單位間的非系統性與特定目的資訊分享被認為是 2008 年金融危機的主要原因。我們能否做到資訊分享，以便取得任何特定現象的全貌，這可說是攸關重大。以金融市場為例，我們在這次案例無法避免金融危機。在流感大流行的案例中，我們仍有時間；而在金融市場的案例中，我們遺憾地發現已經來不及了。所以，為了進步，我們該做什麼？我們如何創造資訊分享能力，進而讓監理單位與政府在市場穩定受到威脅時，可運用創新手段全面瞭解整個狀況？

在我們的研究中，我們發現這種資訊分享流程非常複雜，並且會隨個案而改變。若個別組織想要透過分享資訊解決一個特定計畫的特定問題，那很有可能做得到，儘管不容易，但這是比較容易解決的問題。相較之下，建立跨政府全面性資訊分享能力則極為困難。

投影片左下角說的是，在經過分享資訊後，我就不需再個別進行駕照與建照的註冊；投影片右上角指的是建立讓我們得以針對全球市場當前金融服務活動的威脅獲得全面性、潛在性與全球性的瞭解。這遠遠較為困難。所以，針對第一種狀況，我們擁有一套可能有效的解決方案或想法。若是第二種狀況，我們需要更多人參與、我們需要更多想法，而且我們需要更多資訊來啟發那些創新。

我想與各位分享的最後一個概念是能力。能力的簡單定義是：做某件事情的才幹。假設對資訊分享、知識分享與創新能力來說，能力是一種關鍵概念，我們就必須瞭解職能模型有哪些不同種類。我們許多人熟悉採線性與累積性的經典成熟度模型。這類模型很有用，但它們是在特定脈絡中才有用。它們適合穩定脈絡、較為常規的流程管理，以及幾種環境或議題。至於穩定性與全球金融市場這類挑戰，或思考如何創造以讓我們能監督那些市場，並透過創新法規，確保穩定性的資訊與知識分享基礎建設，我們還必須採用非常不同的思維，也就是採用多維度模型。它們不是線性，而且會不斷變動。它們是根據特定脈絡而轉變。在不穩定脈絡與非常規或創新流程中，它們更有效及有用。針對不斷變化的公部門環境所需的那類創新能力，我們需要新的模型。我們必須用新的思維方式探索如何確保、如何瞭解所需的能力，以及如何創造那種能力。

在過去十年，多個美國聯邦政府單位以及聯合國、世界銀行與其他機構資助我的組織探索資訊的分享，並提出關於這類現象的新模型與新思維方式。研究成果包括各位現在看到的這套資訊分享能力面向。我將挑出其中一項進行討論，而它正巧就是我們在之前的專題討論說過的「準備協同合作的能力」(collaboration ready)。

資訊分享通常是跨組織性質，這些組織必須齊聚一堂，並創造之前有人提過的網絡或水平式制度，而非官僚制度，而且我們也要思索合作。我們會說：「喔，那就召集所有人，然後合作。就這麼簡單。」其實，合作非常難以進行。以下是我最喜歡的一個例子，它來自我的研究之一。這句話來自一位司法專業人員，他領導紐約州的一個司法單位，他說：「當我被逼到牆角時才會想到合作。當我的人馬與單位無法解決問題時，我才會不得不尋求合作。」因為合作很難，合作充滿挑戰性。我們的學術課程不會訓練我們成為優良的合作者，對吧？我們只會說：「喔！去找人合作。向你不認識的人敞開心房、自由自在地談論你負責的資訊，以及你的組織處理資料的議題、缺點與方式。喔！這樣做就對了！」若沒有努力、沒有架構，而且不瞭解合作的動機以及誰參與合作策略，就不太

可能成功合作。所以，我們在模型中提到要具備協同合作的能力。我們探討了這項能力的內涵，我們對曾經說「好，就合作吧」的兩個單位或兩個政府喊停。我們說:「讓我們談談合作。你們曾合作過嗎？情況如何？成功的原因是什麼？為什麼失敗？」所以，請理解到合作對許多組織來說是一種新的工作型態，而且我們必須思考合作的意義，以及如何有效合作，因為如果一開始就缺乏合作能力，合作就不會順利，而且很可能就沒有下一次合作了，而這就是我說的「機會損失」。所以，請想想資訊分享能力面向以及協同合作能力的培養，因為這些是非常重要的概念。

我們還探討到領導者，也就是要擁有支持資訊分享並瞭解需要怎麼做才能成功的上層領導者。要透過資訊分享或公部門ICT創新獲得進步，需要什麼能力？我們深入思考過如何幫助與我們合作的政府權衡利弊並找出那些能力。我們認為那些能力是多面向的、互補的、不斷變化的，而且更重要的是，如我之前所說的，它們只適用於特定背景，或特定實踐領域。所以能力就是需要權衡那類的事情。如果脈絡變了，那所需的能力會變成什麼？當然，我們所有人現今面臨的挑戰之一，就是公共問題的本質一直在變。它們變得越來越棘手。它們是複雜的，是有機體，它們是資訊密集的，它們橫跨知識與行動領域。當它們已經需要創新解決方案時，我們還在努力瞭解「創新的意義是什麼？」以及「我們如何創造創新能力？」這些問題需要我們在行動前先進行多面向瞭解的棘手問題。

在瞭解棘手問題方面，許多國家與許多政府正在將資料利用成解決方案的一部分，但利用資料本身帶來了我之前談過的一系列問題。資訊分享很難做到，將資料帶給資料科學家或政策專家是非常困難的事。我們該怎麼辦？在我們嘗試建立創新能力時，我們瞭解到資訊分享與資料是針對這項問題的新解決方案的一部分，但我們也進一步瞭解到這些事情非常難以做到。

資訊與知識分享面臨許多挑戰。明確的角色與責任是合作會面臨的問題之一。誰該扮演什麼角色？誰負責當召集人？誰負責決策？我們如何進行決策？這些都是非常重要的問題。缺乏優質資料、缺乏資料標準，以及缺乏針對資料的政策與經驗。這些都是挑戰。我們不認為這些是創新面臨的挑戰，但它們是新的挑戰。如果創新能力仰賴我們的資訊分享能力，我們就必須擁有能讓資訊得以分享的基礎建設，而要做到這點會面臨許多挑戰。

讓我們回到政府治理假設：資訊與知識分享能促進創新能力。為了能夠取得平衡、建立讓我們能創新的平衡，我們已經注意到一些必需的重要能力。我只能說到這裡，因為我沒有時間了。我認為你們可以瀏覽剩下的投影片，並看看這些重要理念。創造並維持一個無所不在與完整連貫的資料文化的能力。許多政府組織將資料管理交給電腦科學家、資

訊系統、網路管理員、以及資料管理員。這麼做是對的，因為他們受過專業訓練。但若要將資料視為資產，並瞭解如何使用那種資產來促進政策、促進規劃，並塑造創新能力、政策與計畫規劃以及決策，就有賴在資料決策中讓其他專業的人士參與。他們必須瞭解有效資料管理環境的潛力與重要性。

我看到世界各地政府為了擁有高端分析與大數據而投資這種能力。大家聽過大數據嗎？世界各地的國家與政府都這樣想：「我們如何利用自己的大數據？我們可以運算各種模式及高端分析。」我們會問：「好吧，那你的問題是什麼？」「我能運算模型與高端分析，然後它會告訴我應該知道的事情。」但你必須先提出一個好問題。身為一名政策制定者，你試著回答的問題是什麼？身為一名計畫規劃者、身為一名計畫決策者，你想要知道什麼？你的問題是什麼？這些問題的基礎是什麼？它是不是一個好問題？它在政策方面是否有道理？

我在全世界看到越來越多針對資料科學家的計畫。資料科學計畫在世界各地如雨後春筍般冒出。但我認為，他們對分析過度投資，但對好問題的開發卻投資不足。請想一想：我們如何瞭解自己想要知道什麼，以及我們如何創造促進分析環境的條件，進而促使創新思維。

最後是利用資料分析結果營造資料導向決策的能力。我與世界各地許多政府合作過。如我所說，政府官員與政策制定者非常熱衷於資料導向決策與資料本位決策。但我比較少見到真的利用資料的政策制定與計劃決策。所以重點在於他們能做到什麼，但他們很少真的那樣做。創造政策與計畫決策是非常困難的事情。進行這些步驟有著固定的公務流程，更改這類流程並運用不足的資料，就無法締造新思維模式或將創新思維的方法納入資料，這真的是非常困難的一件事。

提到資訊系統創新或公務流程創新，我們經常想到如何用更有效果或更有效率的方式讓個人獲得應得的利益或取得建照等事情，但我們還必須想到，政策制定與計畫規劃這類公務流程現在已有機會在決策過程整合新的資料種類與資料分析。如果我們想要透過資訊與知識分享塑造創新能力，我們就必須考量一些基本的基礎建設。我希望這三個重要能力能幫助各位思考如何塑造更創新的公務員。謝謝大家！

與談人一：國立臺北大學公共行政暨政策學系黃朝盟教授

主持人蘇彩足教授、丘昌泰老師及多位來自國外的貴賓，另外還有一位非常傑出的年輕學者李老師，大家好，今天我來介紹這個主題，其實還滿惶恐的，因為丘昌泰老師基本上就是我的老師，蘇彩足老師也是和我的老師一樣偉大的老師，再加上連我的學生都超過我了，和我在美國的指導教授一起在美國一流期刊上發表許多創新的研究，所以其實他們都是我的榜樣。所以我今天談論這個主題的唯一依賴，也是我的學生，

來自國家發展委員會謝雅芬小姐，一起做的一個有關臺灣很多公共服務創新個案的質化研究。

我今天最想要的就是和各位分享我們研究的一些發現，也就是訪問的個案，另外也跟我們今天的來賓抱歉，今天沒有講英文，最主要就是我覺得現場來賓大多數都是講中文，所以用中文可能會比較容易溝通。今天有很多的東西，其實也是中華民國的政府部門的案例，所以我想我們用中文來講應該會更清楚一些。講到中華民國的公部門，就不能忽略這個代表性人物，蔡英文總統，她對我們這個研討會最主要的貢獻，就是把這個問題點出來。她發現長期以來政府創新驅動這個引擎好像使不上力道，原因就是政府沒有用系統性的思考來面對問題，這句話聽起來好像很抽象，但我可以用今天的研討會來說，我們大家來看一下今天研討會的內容，有四個場次：第一個場次是講人力資源的培養；第二個場次是講知識分享還有 IT 的科技；第三個場次是比較組織類的問題，是在講跨部門的合作；然後最後一個場次是跟法規比較有關係。這四個場次各自在談自己的問題，好像是說我們如果要讓政府創新，就是朝這個四個方面去解決問題就對了，但是我們好像都沒有問到一個問題：就是公共組織到底有沒有能力可以創新? 什麼情況才會創新?或是說為什麼要創新?我們先看第一個，從公共部門來說，創新真的很重要，因為有競爭力的公共部門才能實現有競爭力的經濟體系，這是無庸置疑地，因為很多公部門的規範都和私部門的運作有非常大的關係，所以每天你都可以看到很多國內的各工商業者都積極地呼籲政府趕快加速變革，對不對。

第二個，除了目前的情況以外，目前我們全球化的世界裡面，每天都在快速的變化，如果我們不持續創新，要去因應這個世界的變化就會變得很困難。現在我們就要來看，既然創新那麼好，我們是不是多培養人，讓他多練習創新的方式，他就比較會創新；還是我們多引進一些 IT 的科技，我們就會比較容易創新；還是如果是法規的問題，我們就改一改法規。

我們可以看到今天的政府部門，如果說是資訊科技，中華民國的電子化政府一直在全世界排名前幾名；那如果說人力資源，我們很少在一個國家的政府部門看到人力資源的素質是這麼高，碩博士都可能去考初級考試的公部門其實很難見。到底問題出在哪裡呢?我們來看公部門為什麼不創新，第一個，簡單來說，公部門為什麼要創新?創新是一件很冒險的事，是不是?我也來自公部門，我每天都教一樣的課，一定是比較安全，如果我一定要用不一樣的方法來上課，試試看可不可以不要去上課、只用網路上課，可能麻煩就大了，是不是？那我是不是比較喜歡做原來的事就好了，那問題壞就在壞在說，失敗為成功之母，假如我們不去嘗試，假如我們怕風險不去創新，創新就不太可能會發生，因為大部分的創新都會失敗。那我們現在就要問說，我們的公部門有沒有準備讓大家常常

失敗，然後去看到一次創新呢？如果有就有可能創新！

另外，創新不但容易懲罰我們，就算它不懲罰我們，創新的好處在哪裡?因為創新和失敗都負擔了成本，都比偶爾成功的報酬來的高，這是很現實問題。當然這也不是只有臺灣的問題，其實我這些例子都是來自於很多國內研究的共同發現，公部門的環境就是這樣。簡單地說，如果我們今天只討論公部門而不去管這個環境跟文化，其實沒有解決問題。更明確地說，我想大家應該都很熟悉，今天這裡好像大都是人事人員，對不對?我們就問說，你可不可能在人事體制裡找到一個方式，是鼓勵一些創新的人，他們會因為創新，得到一些獎勵、或是在人事升遷上有更好的工作發展機會，有這種規定或習慣、組織文化嗎? 如果沒有，當我們在講創新時，我們可能就要分清楚，我們到底是在講人有創意就好?還是說要創新、要可以成功? 如果是人要有創意就好的話，我相信這不是太大的問題，沒有任何系統化的研究發現公部門的人力資源是不如私部門，不管從學歷、經歷或是智商，都沒辦法發現有什麼差別。

但其他的東西如果不改變，比如說，有些事情違反標準程序真的可以嗎?我們剛才不是說公部門為什麼都不創新，如果說創新沒有成功又違反程序會怎樣呢?如果說創新違反程序，但最後有成功，老百姓又很開心，那就是你運氣好；如果不能的話，用什麼方式它才會實現呢?另外我們也看到，最近幾年我們對公部門的投資也越來越不重視，這是我在公共行政領域要替公部門講話，也就是說，凡是對公務人員比較好康的事情，都是被減少的目標，是不是?我記得丘昌泰老師，在我念博士的時候，有一次在機場碰到那時我們系上的陳志華老師，他告訴我說，他那時一個月領多少錢，那是 1992 年，到今天，我還是領他那時候的薪水!那你說這樣教授會不會想要把課程變創新、讓教學方法不一樣啊、然後去想想我的顧客是誰呀，然後讓他們更滿意!我有認真這樣想，但是我沒有辦法強迫大家都這樣想，對不對，所以這是一個蠻大的問題。因此，我們就回到蔡英文總統說的，如果你沒有用系統化的方式去看這個問題，如果只是從外面的角度去看，說為什麼公部門就不會去創新?為什麼企業可以一直做 iPhone 1、2、3、4、5、6，速度好快!App 一直發展出來，奇怪我們公部門好像甚麼都好慢，都落後人家一大步，不知道為什麼?如果你只這樣看，就其實沒有問到正確的問題。

接著看一下我們這次的研究，我這個研究其實很簡單，就是想找到說我們公部門如果創新這麼難，怎麼還會有創新?創新的原因是什麼呢?當時的動機就是想知道，假如創新那麼不可能，創新也不容易有獎勵，然後打破要賠，為什麼還會有成功的，所以我們就去邀請服務品質獎案例中，由 25 位評審推薦具代表性公部門的創新案例，這些案例超過 3 個以上評審人推薦的，我們才挑選出來，然後去訪談相關人員。也就是說，這案例不但得獎，還有 3 個以上評審對它有印象，或是認為它特別創新，

那我們才去進行訪談。這些案例包括「警政署 165 防詐騙」、「稅額試算個人化申報服務」、「1999」、「臺灣好行」，這些都是曾經得獎的個案，而且重複被很多評審推薦的好個案。我們一一去訪問承辦人、規劃單位，還有一些推薦我們應該去訪談的人，然後得出整個研究的重要發現。

這些發現打勾的部分，其實就是你看到有一些特別的事情都有共同點，有些東西蠻特殊的，比如說共同點的就是認為個人的能力會影響創新，這些個案裡面有些人有特殊技術，比如資訊或防詐騙，比如說警政署本來就有深入的研究，能夠融入他個人的專業能力與管理技能。另外一項重複出現的共同點是和領導者有關，但是整體來看，其實並沒有完全一樣的個案。比如說「165 防詐騙專線」是來自於壓力，就是說詐騙案件實在是太多了，警政署被逼一定要想辦法找出問題來解決，所以他們壓力大到讓很多相關單位都必須要加入合作，然後行政院長非常重視，所以他就做出來一個蠻成功的反詐騙績效。然後「1999 臺北市民當家熱線」，比較是首長-郝龍斌市長當選後為了要創造施政績效，要求 1999 必須要做到可以在當場，由那個接電話的人就可以派工，讓它變成在答應民眾幾個小時內，比如說現在我們打去說我們這邊有部車子亂停車，他可以答應你在兩小時它會被拖走，就是因為接電話的人有這樣的許可權。在我們訪談裡面，發現郝市長的角色非常重要，他一心一意推動這件事，所以「1999 市民當家熱線」就變成一個皇上管的單位，每個人都必須要配合他，所以最後成功了。

至於「臺灣好行」，是一個很基層的人員，他覺得這樣的旅遊方式很不方便，所以他整合了當地業者、公車，把很多公車去跑會賠錢的路線，他把一些不會做事情的集合在一起，然後完成了第一個實驗。老百姓的反應很好，表示他的實驗成功，後來就加入了更多業者，「臺灣好行」到現在就很普遍了，到處都有「臺灣好行」。

整個來說，你可能聽到，創新有可能來自外面的政治壓力，也有可能來自一些特殊的政治領袖他的企圖心，然後另外也有一些內部的創意家，就是有些公務人員他有特殊的想法，但是他所處單位允許他去做一些實驗、然後去創造一些不一樣的東西。整個來說，我借助一本人力資源管理的教科書特別說，所謂優良創意的形成，也就是這裡說的成功創新，如果我們要講人很聰明，就是圖表中這個比較粉紅、紫色的這塊，我們可以用很多方式去培養，讓人變得很聰明，像是發展人力資源、訓練，或是說甚至你可以在選拔人才的時候多注意一些特質，它就有第一塊了。那至於第二塊是機關提供的環境，有沒有誘因、內部的溝通是不是很順暢、組織人員有沒有關心，或是說跨功能協調是不是很順暢，這些東西是藍色那一塊，當它們都碰在一起的時候，這個交集就可能成功，如果我們有這樣的人，組織又有這樣孕育的環境，它就有可能成功。

至於它怎麼成功，其實沒有人知道，根據我們在 2015 年為了要寫這

個碩士論文，翻遍了所有有關於政策創新或政府創新的研究的有關著作，發現其實都沒有統一的做法，目前還沒有一個人有辦法告訴你一個神秘的方法，告訴你說這一套你拿回去用，一二三四五就變得很創新，並沒有這種東西，因為創新的發生，本來就是一個無法預期的，你就提供環境，提供它培養皿，然後看著它發芽，有良好的環境這個芽就會長大，就有可能成為成功的創新。從這個圖來看，組織要做的事，還有個人要做的事就蠻明顯了。

我們的研究有四個比較主要的發現。第一，誘因結構是大多數人都講，但是我們做得很少。我想今天在場的人事人員應該也都多少有一些責任，因為你們可以參與這種誘因結構的設計。就是說，因為我自己也擔任過行政主管，我說真的，你可以看到基層的公務人員，你找不到一個理由說他為什麼要比較積極。從組織來看，你其實真的找不到理由，如果你現在還不是主管，你有一天變成主管，你就要有這樣的心理準備。你以後面對的員工，你對他就是沒轍。那沒轍要怎麼辦呢?沒轍並不是我們想個辦法，他們不聽話就開除他，或是想辦法說每年百分之幾要淘汰這些人。相對來說，在公共行政的創新研究慢慢發現，公務人員要的誘因不是這樣的，不說是多少分紅或是股票，公務人員要的創新誘因結構是一個可以更被認可的，就是有更多的發展機會的，然後他有升遷機會。所謂的被認可，是說當有重要的工作機會我會想到你，如果我們能夠創造一個誘因結構是好人會被看重，那就夠了!不必說一定要創造很多獎金。

第二個是說公部門的創新、創意，就是大家看到「臺灣好行」，基本上就是有一些非典型的公務人員，他在實驗且沒有被阻撓這樣而已，你只要不阻撓他就好，不要讓他覺得怎麼那麼衰，想一個好點子反而被罵，這樣就好了。第三個，我們發現說，大部分被報導的個案都是由上而下，為什麼呢?因為都是在幫首長做行銷?其實不見得，很多個案來自各個方向，並不是都有一個英雄的領袖帶領。最後一個就是強化現代管理的思考邏輯，甚麼叫現代管理的思考邏輯呢?有別於依法行政的思考邏輯，所謂管理的思考邏輯就是說科學的、以經驗為依據的、獎優汰劣的，這個就是我們重視的組織思考邏輯，從我們只講依法行政，到去講究現代所謂卓越的組織究竟是怎麼管理的，然後把那個邏輯能夠越在一個地方強化，它就越有可能成功。以上是我們四個發現。就像我剛剛說的，其實我們在場的專家很多，現在我等著老師們給我批評，其實我們也是希望能把這個研究寫好然後拿出來發表，所以希望大家多多給我們批評指教，我們也會再想辦法改進，謝謝！

與談人二：國立臺北大學公共行政暨政策學系李仲彬副教授

蘇老師、在場各位先進、學界、實務界先進，大家好。剛剛黃老師

說他非常惶恐，我應該比黃老師更惶恐一點，因為黃老師說丘老師是他的老師，我是黃老師的學生，想想看，丘老師是我老師的老師，所以我應該更惶恐。除了這個之外，其實我今天有一個小小的淵源，Pardo 教授可能不知道，其實我在 2008 年時，我那時候還是學生，我接受 CTC 的資助到曼徹斯特去參加數位政府研究計畫（i government research program），那時候我在美國當訪問學者，有一個機會接受 CTC 的資助到英國去，在此也要非常感謝 Pardo 教授。前面她也介紹蠻多，真的是非常好的一個中心，今天藉這個機會跟 Pardo 教授說聲謝謝。

我今天的工作是一個與談人，Pardo 教授的主題是在談資訊分享(information-sharing)，它對創新能力的影響。是不是越多資訊分享、知識分享，我們就可以提升一些創新能力。今天的與談，我想藉用我自己的研究反過來思考，現在那麼多成功的創新，以臺灣為例，這麼多成功創新，他們當初是不是資訊分享來的，是不是從別的地方資訊分享來的。換句話說，我是反過來思考，倒果為因，去回應 Pardo 教授的研究。我今天的分享大概分為兩部分，第一個是從臺灣的個案來看資訊跟知識的分享，是不是真的能帶來一些創新產出。第二個部分，剛剛 Pardo 教授最後比較沒有時間談到的，就是開放資料(open Data)，等一下看看有沒有辦法來談。

我想創新很重要，但誠如剛黃老師所談的，創新真的那麼容易嗎？尤其對政府來說，我非常喜歡 Wilson 的一句話，他說其實大家應該知道不要去做那種沒人做過的事情，找麻煩。或者是這邊也有人談到，創新失敗會受到的處罰比創新成功而得到的獎賞還大太多了。甚至有一個學者叫 Benson，他也提到公部門其實天生就有這個反創新的基因，我想在座各位回去可以做一下基因測試，看你們身上有沒有反創新的基因。其實他講的是這個制度，這個環境中就是有一些氛圍，逼得我們必須守舊、必須遵循規則去做，當然，我們看看現實情況，並不是完全沒有創新，政府還是有很多創新存在！現在創新的研究大約略分成兩類，學界也好，實務界在做的創新研究也好，我們通常把創新分成好幾個階段在走，從知識產生到創新採用，到創新擴散，這是一個流程。可是如果你仔細去看，絕大部分的研究他在做後面這兩大塊，為什麼我們會採用幸福保衛站？為什麼我們會這個採用 YouBike？為什麼我們會做 1999？為什麼我們會垃圾費隨袋徵收？剛才黃老師所說的那些個案，也是在談這個創新採用過程當中所遇到的一些困難。接下來，YouBike 怎麼從臺北市或高雄市擴散到全臺灣呢？1999 怎麼從臺北市擴散到全臺灣呢？絕大部分的研究都在談這個，很少有人去思考在最前面這一塊，當初 YouBike 的是怎麼出來的？是誰想的？這個 1999 是誰提的構想？有時候在上課的時候，公務員就是開玩笑說做夢夢到的，當然實際上可能是從別的地方看過他不敢講。

剛剛 Pardo 教授的演講當中提到，他可能是從很多部門之間的資訊分享，資訊交流提供了新構想，真的是如此嗎？這個部分就是我今天想要談的重點。這些知識、這些資訊、這些構想到底是從哪裡來的？其實公行領域或政府領域裡面比較少人在研究這個，但私部門其實做蠻多，我這邊給大家看一個個案，這是 Cooper 他們在 2008 年發表的一篇文章，私部門針對企業做的一個研究，如果沒記錯的話他們調查 160 家公司，訪問這些公司你們的創新產品當初是怎麼想到的？是誰跟你講的？這些人不管是什麼管道，哪些人和你講的比較有用，是比較能夠採用的？所以把它分成兩個面向，第一個面向就是最常被使用的，最常從哪邊等得到管道的，縱軸就是他覺得這些管道來源有用的程度，大家可以參考一下，這些企業部門最多的就是拜訪客戶了，最有效、最常被使用的是拜訪客戶，這是企業部門的研究。這個是 Great 在 2000 年，針對明尼蘇達政府所做的研究，他們就是立法者、立法機關的國會議員，還有他們的行政人員，問他們如果有一些構想、有一些想做的事情，你們通常會從誰或是需要從哪裡得到一些資訊？結果是其他員工、行政機關立法者、研究通訊等等可以參考，這個是立法機關研究。

接下來是臺灣的狀況，我一開始說的，Pardo 教授談到資訊分享會不會影響創新，我接下來就反過來問，這些創新是來自於哪些資訊分享？我蒐集了臺灣共 22 個地方政府，從 2009 年到 2013 之間共有 200 個創新的個案。不過這邊可能需要先提的是，這邊所謂的創新，它的定義是非常狹義，剛剛 Pardo 教授說創新不一定是全新的，它可能是有幾年歷史的，它不一定要全新，但是我這邊為了研究的需要，我把它界定為一定是全新的。換句話說，在 2009 年到 2013 年之間有 200 個個案被提出來了，而且那些個案被提出來時，全臺灣絕無僅有，一定是第一個。比如說，幸福保衛站，它一定是第一個，YouBike 是第一個，之後再採用的類似創新我們就不算了。2009 年到 2013 年，總共 200 個裡面也有一些號稱是創新，可是實際上對於社會沒有什麼太大幫助，有點像煙火而已，可能一兩天、一兩個月就不見了。所以我找了實務界的專家幫我篩選出最好的個案，最後篩出 72 個，並給予評分。篩出 72 個創新個案後，訪談這 72 個承辦人說這你當初是怎麼來的？是誰和你說可以這麼做的？透過什麼管道來的？最後我訪問了 43 個成功的個案。

43 個創新個案中，81%的個案，也就是 43 個裡面有 35 個說這個創新是首長說要做的。當然，你們心裡開始嘀咕，如果有人來訪談時，一定要說是首長，所以我後面在做分析時，曾經把首長這個我覺得有點是社會期待的答案拿掉，我在做分析時，我把第二名看成第一名，大家懂我意思嗎，大家心知肚明。但是不管怎麼樣，我看的是行政首長是一個，第二個是承辦人自己，他從某一些情境下創造出來某些構想，最後產生創新，第三個還是組織內部，大家有沒有發現前三個都是組織內部，到

第四個才是學術界，其實本來我們期待學術界應該提供一些想法，可是發現學術界排到第四名。這張簡報是把數據轉換成圖，行政首長到底要不要相信這個數值到底是真的還是假的，等一下也可以給我一些回饋意見。這些想法它是在什麼場合被提出來的，你會發現還是從內部比較多，透過內部會議的場合，第二名是透過和民眾的一些互動，第三名是透過網路的搜尋，最主要還是透過內部，這是剛剛那個圖形的轉換。

第二個我想探勘的研究問題，43 個已經很好的創新個案，這些高品質的創新個案中有沒有什麼不一樣的差異，我依照他們的想法來源，進一步做一些屬性區分。我簡單跟大家說明一下這個表，第一個總共有 27 個個案說當初是我自己想到的，我把他們的這些屬性上的分數平均，什麼是屬性？就是這個創新我把它分成 6 個特質，依照它的特質區分，包含相對優勢，也就是這個創新相對於過去的其他做法有沒有比較好，帶來比較多的效應。第二個是可試驗性，就是我還沒做之前，我是不是就可以知道它可能帶來什麼樣的效果。第三個是創新被執行後，民眾看不看得到，還是說民眾根本不知道我的辛苦，這是可觀察性。第四個是相容性，它和政府部門內部傳統的行政流程會不會格格不入。第五個是複雜性，它會不會很難執行，需要動用非常多資源。最後一個是它的創新和過去不一樣的程度，我用這六個特徵去做區分，然後它的尺度從 1 分到 7 分，分數越高表示它的特質是越高的。你會發現來自於民眾、組織、人民團體的創新，它的相對優勢最高，最差的是來自國外的政府機關，可能國外個案不太適合臺灣的狀況。

第 2 個，行政首長很重視所提出的個案一定是可試驗，更重要是可觀察性，民眾最看得到他的辛苦，就是可觀察性最高，複雜相容性最高的是企業所提出來的個案。相容性最差的是立法機關，議員提出來天花亂墜的想法，根本做不到，所以分數最低。複雜性最高的是同事，同事為什麼可以提出很複雜但又可以執行的想法，因為他本來就在組織裡，當然瞭解行政運作規則，他可以提出很複雜的創意而且又被採用，最差的就是企業。這個是創新性，立法委員或議員提出很創新的個案，智庫提出的個案就沒有那麼新。接下來，如果你把這些來源分成組織內部跟組織外部，你會發現組織內部的特質都比較好一點，組織外部的特質都比較差，分數都比較低。這是從什麼管道傳遞，你會發現這個學術界，我們今天就在學術場合，學術場合所傳遞出來的，你在會議中聽到的一些創新的構想或所蒐集到的一些構想，在這些特質上都是比較低的。整體而言，比較有互動性質的，比如說一般內部會議，他在這些特質上的成績會比較高。比較沒有互動性質的，互動比較少，他在這些特質上的成績就會比較低一點。

最後研究結論有三項發現，第一個，這些個案的創意來源大部分來自於組織內部，第二個從源自組織內部的創新具有比較高的特質，不管

是在相對優勢，或是可試驗性、可觀察性、相容性等等，他可以提供一個比較容易落實的創新。第三個，這些個案通常是在組織內部互動性較高、能產生對話的場合被提出來的。所以與談結束後，提問時間就是我們的互動，反而更可能產生創意，這是主要的發現。

我們怎麼做呢？當然，剛剛丘老師談到我們第一個要做減法，把一些多餘的行政庶務減少，接下來我們現在內部去創造一些激勵機制，然後大家的共識會議，我現在談的是內部員工，內部的公務人員，讓他們比較能夠在無憂無慮，在沒有牽絆的情況之下創造一些構想，其實內部才是重點所在，因為你們最瞭解整個行政執行的流程和法規限制，當然其實未來還有一些研究上的建議。我們該檢討為什麼學術界的構想，或者是學術場合，很難變成政府創新，我想這是我們未來要研究的主題。在這個初步發現下，有一本書推薦大家去看，Drew Boyd 的 Inside The Box，不要覺得說創新一定要去外面找，其實內部搞不好遍地是黃金，剛剛黃老師提到大家都是碩博士畢業，都是高知識份子，其實你們腦袋裡有很多創新的想法，如何把制度上的束縛拿掉，在盒子裡，在組織內部裡，你可以做一些創新思考，我想這才是比較務實的方式。

最後，剛剛 Pardo 教授比較沒有談到，我簡單地談一下開放資料，開放資料是政府希望把資訊或知識分享給企業、分享給外界，然後做一些加值利用，我想這個是一個很好的資訊分享、知識分享的方式，我們不會否認它。臺灣這幾年也做得非常好，去年我們在全球開放資料的評比上是全世界第一了。上個月底為止，我們整個開放資料的平臺已經有 18,000 筆的開放資料，小小的臺灣可以有 18,000 筆！我們引以為傲。但是，我們可能要反思，把資料開放後，到底帶來什麼呢？我們著重透明化，著重資訊分享後，它到底帶來什麼？我目前從學界，從實務界的角度看到的都是幫助企業界，他們擷取政府資料後、拿去開發自己的 APP。然而，政府機關自己並沒有透過資訊分享，拿別的機關資料來加持自己的公共服務，好像沒有這一塊，好像都是單向的，都是政府幫助企業、政府幫助到外界。這個資訊已經分享給外界，可是我相信政府更需要的開放資料是從 a 機關分享給 b 機關，這個資料分享的過程，必須回饋到自己本身所有的公共服務項目上，我想這才是更重要的重點，可是目前臺灣好像沒有思考這一塊，這也是未來應該要努力的地方。

今天簡單利用 20 分鐘，從臺灣地方政府的創新個案去談資訊分享，他是不是造就目前臺灣成功創新的重要來源，很可惜的，我們發現創新來源好像不是來自於外界，組織內部的資訊分享可能更為有用，以上用一些簡單的概念就教於各位，謝謝！

四、專題座談三：「創新模式與跨域合作策略」

主持人：國立臺灣大學政治學系暨公共事務研究所趙永茂名譽教授

早安，歡迎各位貴賓蒞臨。本場次的主題是創新模式與跨域合作策略，我們有一位主講人、兩位與談人。首先，我想介紹菊地端夫副教授，他任職於日本明治大學經營學部公共經營學科，他的演講會聚焦在「透過跨部門人才交換驅動創新」，對臺灣來說，這是非常創新的議題，如何執行這類傑出的創新呢?菊地教授會根據日本的經驗，提出一些建議。非常感謝菊地教授。接著，我們有兩位與談人，左手邊第一位為李長晏教授，他是國立中興大學國家政策與公共事務研究所所長。下一位是曾冠球副教授，任職於淡江大學公共行政學系。現在我很榮幸有機會邀請菊地教授發表演說，請各位與我一同歡迎菊地教授。

主講人：日本明治大學經營學部公共經營學科菊地端夫副教授

傑出的教授們、主持人，以及現場的先生與女士們。早安。

今天能獲得公務人力發展中心的邀請，分享日本經驗，我感到非常榮幸。如你們所見，我今天的簡報題目是「透過跨域人力資源交流促進創新—以日本經驗為例」。

我相信在場大多數聽眾是來自實踐領域，而非學術領域，所以我將分享日本的經驗，這些經驗或許符合現在的脈絡，而一些個案研究也可供臺灣借鏡。

這是我的簡報摘要。首先，我會談談嚴峻的挑戰，以及政府治理成本的持續增加。其次，我想談一下日本公務人力的過去與現在。接著，做為促使創新的策略之一，我將分享日本的跨域人力資源交流與創新。最後則是結論。

我們都知道經濟極化指的是有錢人變得更有錢，窮人變得更窮。貧富差距的擴大已成為全世界最重大的政策及政治問題之一。我們都知道美國正在進行總統選舉。我記得曾聽過民主黨總統候選人希拉蕊在造勢活動中談到，我們必須處理經濟極化這類的問題。當她大聲疾呼時，人們理解到她穿著一件精美的 Armani 洋裝，其價格超過 1 萬美元，所以這有點好笑，而且一點說服力都沒有。以上就是經濟極化。

如何擁有更包容及永續的經濟發展也是我們所有人面對的挑戰之一。當然，氣候變遷與更好的危機管理也是項重要挑戰。日本與臺灣都是飽受地震與颱風侵襲的國家，所以我們擁有相同特性。我們必須具備更好的危機管理。

新環境與社會正義。各位應該都聽過 LGBT，那是女同性戀、男同性戀、雙性戀與變性人的縮寫。美國聯邦最高法院在去年針對同性婚姻發出判決。對於民眾的生命意義來說，這項判決為更包容的社會帶來新曙光。我們必須處理新興的環境與社會正義議題。

此外，還有不可或缺的帶領科技進步。日本曾是科技進步方面的領先者，然而最近，世界最大電器製造商鴻海收購了日本領導公司夏普。由於夏普現在已經屬於鴻海，所以日本在科技進步方面正在喪失領導地位。

我們都面臨全球競爭。所以，我們如何帶領科技進步，進而提升教育及創新？這些是全球性議題，在此同時還有地方議題。這些是各層級政府都會面臨的挑戰。

我說日本曾是科技進步的領先者，但現在日本人民逐漸認為日本已不再是科技進步的領先者，而是面臨新興挑戰的先驅或領先者。投影片上的漢字代表進步與遭遇問題。日語是「課題先進國」。我們不是科技進步的領導國家，但我們是遭遇新社會課題的領導國家。如果我們能找到答案與解決方案，我們會再次成為解決課題的先驅或領導者。

我們率先面臨新的挑戰。這代表包括臺灣在內的其他國家將在人口問題以及能源與環境問題跟隨日本的腳步。我知道臺灣也面臨人口問題。日本已經因為生育率降低及超高齡社會導致人口下降。2015 年，也就是去年，65 歲以上的老年人已經占總人口的 27%以上。如果我沒記錯，現在臺灣總人口的 14%或 15%是 65 歲以上的老年人。

日本現在是個超高齡化社會，所以我們的挑戰是如何處理年金議題、如何建立永續年金系統，以及如何營造永續醫療保健系統等。當然，能源議題以及 2011 年福島災難引發的核能危機，已對世界各地的未來能源政策討論造成重大的影響。我知道臺灣也有核能問題，所以福島災難也對臺灣的能源政策帶來重大影響。

我會討論一下人口問題。這是老年人比例與未來預測圖表。我剛提到，臺灣現在有 14%或 15%的老年人口，日本現在則是超過 25%，約 27%左右。日本在 1995 年曾是 15%。這代表日本是先驅。我們早了 20 年面臨新挑戰。而這也代表 20 年後，臺灣將面臨日本正在面對的挑戰。這就是我所說的，日本是面對新挑戰的領先者。我們都知道中國過去採用一胎化政策，所以中國預計在不久的未來也會面臨很高的老年人比例。

地區或鄉鎮的老年人比例不同，讓人口問題變得更複雜。日本是由 47 個縣所組成。臺灣是由 6 個直轄市與其他縣市組成。美國是由 50 個州所組成。這個是全國平均，幾乎達 27%。我其實是在最高的這個縣出生，秋田縣。我們將那塊地區稱為日本背面或後日本。你們或許知道東京與大阪。這些大城市位於面太平洋的日本本島東側，所以稱為前日本。日本背面或後日本是本島西側。臺灣的大城市面臺灣海峽，所以你們也可將臺灣西部視為前臺灣，而東部則是臺灣背面或臺灣的後山。位在日本背面的秋田縣，老年人口比例是最高的，東京則是最低的。東京擁有多所大學，所以許多年輕人來到東京。因此，地區與鄉鎮的老年人口比例出現了差異與變化，這讓人口問題變得更加複雜。

此外，讓這個問題變得遠遠更加複雜的是，老年人數量與老年人口比例是完全不同的兩件事。垂直軸是 2005 年每個縣的人口指數。這個垂直軸顯示老年人將在未來 30 年增加的數量。水平軸顯示總人口的老年人增加比例。請看看秋田或東京。30 年後，老年人比例提升 160%。在 2015 年，秋田是 33%，而東京是 24%，代表 50%的總人口將成為老年人。東京的老年人口比例約 40%。如果檢視數字，秋田的老年人數量並沒有增加那麼多，東京的老年人數量則幾乎加倍。就政策角度來說，如果必須維持目前的老年人福利服務標準，將需要 200%的資源，尤其是在東京或都市區。我認為臺灣會發生相同的狀況。舉例來說，在臺北或大都市，老年人的數量會增加，所以政府為了提供服務，將會有更大的負擔。因此，從政策角度看來，數量其實比較重要。

在一些地方自治體，郊區老年人的數量其實將會減少。但在市區，老年人的數量則會增加，這是非常複雜的問題。這也是 Pardo 教授昨天所說棘手問題的嚴峻挑戰。這真的是很難解決，是棘手問題的最佳範例之一。

昨天，詹中原教授在專題演講中提到變化的公共價值觀。隨著人口結構改變，人們對政府的期待也會改變。這是來自「世界價值調查」的圖表。它調查一般大眾。這份調查詢問人們，在確保每個人的生活上，應該負較多責任的是政府還是人民。這是針對人民對政府期待的典型問題。若答案是 1，這代表政府應該負較多責任；若答案是 10 分中的 10，那麼人民，也就是個人，應該負較多的責任。日本的平均是 3.7，而臺灣的平均是 5.3。數字越小，代表人們對政府期待越多；數字越大，代表人們比較期待自己，亦即我們應該負較多的責任。

日本與南韓的數字相同。人們認為政府應該負較多責任。在臺灣、新加坡與香港，人們認為個人應該負較多責任。臺灣介於日本、南韓與香港之間。所以公共價值觀，以及人民對政府的期待也在改變。

我要再次強調，新挑戰與問題的特性不只是數量增加。問題變得更複雜、更多元、更零碎、更相互依存、更耗費時間，並且引起了更多利益相關者的衝突與矛盾。衝突與矛盾的一個例子就是新的韓國問題。這些都是棘手問題。然而，在此同時，人們期待這些問題的解決方法更透明、更權責分明、更以共識為基礎，並且更針對問題量身打造。這導致政府治理成本的增加，而我們全都需要負擔。這就是我們為何需要用創新方式提供服務。

下一個主題是日本公務人力的過去與現在。因為中華官僚體系傳統的關係，我相信受到儒家影響的臺灣、中國、新加坡、南韓與日本等國家的公務人力體制，其基本特質大致相同。日本公務員被認為是從「最優秀與最聰明的人才」中挑選出來的全國菁英，所以日本曾被視為「公務員王國」，這代表官僚優於社會，我們算是這方面的全球第一。所以，

日本政府公務員像 7-11 那樣全年無休，日以繼夜地努力工作。他們是非常熱情、守規矩並愛國的官僚。日本於 1945 年淪為二次大戰戰敗國後，由官僚組成的政府透過努力與熱情，在 1950 與 1960 年代帶來迅速的經濟成長，並於 1980 年代帶來所謂的「日本第一」。日本公務員為過去的日本奇蹟貢獻良多。

吸引最優秀與最聰明的人才加入政府是一項重要議題。這是從 1970 年代到 2010 年代的一級國家公務員考試的平均競爭率。當然，競爭率會隨著經濟狀況而改變，但你們可以看到，競爭率的趨勢是變得越來越小，這代表相較於過去，政府越來越無法吸引最優秀與最聰明的人才。為什麼呢？這張圖表顯示，日本公務員認為自己的影響力變低了。他們正失去自信。這份研究在 1970 年代晚期、1980 年代與 2000 年代調查了高階國家公務員。當他們被問到「國家政策制定過程中，誰是最有影響力的人」時，他們的第一個答案，就像李仲彬教授昨天簡報中所說的一樣，是「政治家」。當臺灣公務員被問到「創新來自何處」，第一個答案是上級，但那不是真正的答案，所以第二個答案往往比較重要。但是，1970 年代的公務員會說是公務員。然而，隨著時間過去，2000 年代的公務員失去了這種自信。當然，回答是上級、政黨或政治家，這都是圓滑答案。表示他們對自己在政策制定過程的影響力正失去自信。

在此同時，我們面臨資源減少以及公務員數量減少的問題。這是來自地方公僕的資料。在過去 20 年，公務員的數量約減少 20%。所以，數字正在減少，而且自信也在減少。為什麼？就人力資源來說，日本政府已經是世界最小的政府之一。這份來自 OECD 的圖表指出就業市場中的公部門比率。日本在這裡，跟韓國一樣。就人力資源來說，日本擁有世界最小的政府。為了做更多事情，我們需要增加人力，但現狀是公務人力資源因為預算不足與缺乏資金而逐漸變少。這是政府負債占 GDP 比例。德國在這裡，情況非常好。加拿大也不錯。加拿大保持非常健康的財政與預算狀況，緊追其後的是美國、法國與義大利。下一個國家會讓人感到驚訝——希臘。在政府負債占 GDP 比例方面，日本輸給希臘。

財政困難導致我們在新需求與政府能力之間出現很大的落差。再強調一次，由於政府治理成本的增加，並少了過去的財政與人力資源，所以，嚴峻問題變得更難解決。我們要求政府用更少資源做更多的事，並且要做得更好，這是非常艱鉅的挑戰。因此我提出必須建立能力，以及提高策略性人力資源發展與管理的重要性。當然，提升教育和訓練品質很重要。人才管理、動機管理等，也很重要。

今天我想和各位分享一下日本經驗的一項策略，那就是，將人力資源交換做為促使創新的策略之一。如我們所見，日本公務人力系統，也就是日本的官僚系統，是一套非常嚴密的系統，但在這個嚴密系統中，人力資源有著很高的機動性。就制度上，中央部門有著嚴重的派系主義。

隨著分權改造，中央政府與地方政府逐漸分開。機關被分割與區隔後，聯繫的方法是人力資源交流構成的人脈關係，亦即透過人力資源交換達成知識分享、政策擴散的向上與向下連鎖反應，以及完整與創新政策的競爭環境。

這是從中央到地方的人員借調與人員調職數字。這是一項歷史悠久的措施，從二次大戰前就開始將國家公僕送到地方政府。不只中央將人員送到地方，地方政府也會將大量公務員送到中央政府。人員交換的時間通常是兩到三年，而人員的年齡也有很大變化，包括二十歲末、三十幾歲到四十幾歲。人員交換不只是從中央到地方，更包含從地方到中央。來自私人公司 NGO、研究基金會、社會福利基金會等地方的人員也會被送到中央政府。這種人員交換不只從私人公司與 NGO 到中央政府，也包括從中央政府到私人公司，所以我們會看到公務員暫時在私人公司或 NGO 工作。機關之間進行暫時性人員交換，現任主管擁有其他部門、地方政府或私人公司與 NGO 等其他機關工作經驗的比例是 65%。而擁有不同機關工作經驗的現任主管則高達 70%左右。

在二次大戰前，這種人力資源交換是為了將中央人員送到地方以控制地方政府。在戰後初期，中央政府將人員送到地方政府的用意則是援助或幫助地方政府建立能力。那比較單向。而今天，在戰後很久之後，這種交換比較像是雙向與互動的人力資源交流，並透過從地方到中央、從中央到地方，以及中央政府與私部門之間的交換，幫助塑造出跨部門能力。就人力資源交換來說，這是一種比較雙向與多向的關係。

最近的潮流是中央政府與地方政府間為了知識分享而進行交流。Borins 教授昨天談到地方上的小英雄們。所以為了達到政策創新與政策擴散的目的，中央政府派員到地方政府向那些無名並且連照片都找不到的小英雄們學習。我們見到更多與私部門的人員交換及機關間的交流，以及更多從私部門到政府的交流。當然，我們的政府也接收來自私部門的人員。最新的公共管理哲學就是政府能從私部門的傑出作為進行學習，反之亦然。將政府人員送到私部門，代表政府也能將其管理經驗傳授給私部門，所以政府與私部門能相互學習。

舉例來說，私部門管理的重大議題是企業社會責任或法規遵從管理。這是管理界的重要與熱門議題。不過，看看整個社會，哪一個部門或哪一個組織是最遵循法規、最有法規觀念的組織？答案就是政府。政府經常被批評為太顧慮法規或太依法行事，也就是不夠靈活。但私人公司現在會想要知道如何進行法規遵從管理，所以政府能教導私部門，並與私部門分享他們的經驗。所以政府與私部門能相互學習。

這張圖是擴散模型。CG 代表中央政府；PG 代表省或縣政府；MG 代表鄉鎮公所。投影片的內容包括從上而下的創新、從下而上的創新與水平創新，而 PS 代表私部門創新。這些是超越部門的單向、從上而下、

從下而上與多向擴散，就是這個模型。

我現在想談談幾個創新的例子——資訊自由法。早在 1980 年代，有個小鎮就頒布了資訊自由法的法規。這是累積比率。另一個地方政府跟著頒布，最後全國性的法律在 2000 年頒布。這是從下而上連鎖擴散的好例子。創新從地方政府層級開始，然後獲得中央政府的依循。

另一個例子是 1990 年代的身心障礙者法案。一個國家政府頒布了這個法規，然後國家政府的福利部派人到那個當地政府進行人力資源交換，進而學習如何將該法規變成全國法律。最後，該法案在 1994 年生效為國家法律，讓其他地方政府依循。這是由上而下連鎖反應擴散的範例。

最後一個，抱歉，這不是寶可夢，而是創新的案例。這是一個公開資料應用的跨域擴散例子。日本與臺灣都是地震頻繁的國家。如果你在日本，你會獲得一個預警系統。當地震抵達你的所在地時，你會從自己的智慧型手機收到警訊。這是一種 10 秒倒數系統，以 10 秒、9 秒、8 秒…的方式顯示地震何時抵達你的所在地。這套系統就是跨域擴散的成果。

最後是結論。有鑒於嚴峻挑戰、棘手問題、政府治理成本的增加以及資源的不足，如何用更少資源做得更多與更好，是很不容易的事情。驅動創新的一項策略是利用人力資源交換，營造完整、具備競爭力且創新的政策決策環境。這不僅能促使政府創新，更有潛力促使整體社會創新，所以政府是能締造不同的。以上就是我最後想講的話。感謝各位的聆聽。謝謝。此外，我要特別感謝臺灣在 2011 年東日本大地震提供的大量援助。真的非常感謝你們！

與談人一：國立中興大學國家政策與公共事務研究所李長晏教授兼所長

很謝謝大會今天的邀請，菊地端夫教授今天有關人力資源交流啟動了一個創新思維，這在日本已經落實。我想這一部分在聽完他精彩的演講，讓我感受到對於一些人力資源交流的創新做法，不是只有透過政府內部，還有跨領域、跨部門間的整合問題。

首先，聽完他的演講及事先閱讀過他的 PPT 後，就我自己的想法做一個簡單說明。菊地端夫教授今天演講的整體鋪陳主要針對人才交流，或者說人力資源交換，為什麼會有這樣的人力資源交換呢？需要跨領域的人才交換的理由，就是建構在外部環境的改變，也就是政府要面對的很多外在的社會需求，不只是全球的，甚至一個國家的，乃至於地方的社會需求。所以，菊地教授提到相當多在國家治理上的一些問題，包括了像氣候變遷、災後管理等問題，甚至有關環境、能源及核能的問題等等，其實都再再地突顯出政府在面對這麼多的需求時，或說是公民需求不斷升高的情況下，他們要求政府解決這些問題時，政府有沒有解決問題的能力？或是這種能力到底在哪裡？所以，另外一個層面就是反思到日本這幾年來，從過去到現在他們整個國家的發展過程中，對於公務員、

對於文官的信心逐漸下降，甚至文官的人數逐漸減少，因為財政的問題、資源或資金稀少性等問題，他們必須要去做一些改變。這樣的結果使得公民的期望不斷升高，但政府公務員解決問題的能力卻不斷地下降，這兩者間出現了嚴重的落差(Gap)。因此，日本政府希望透過人才交流，不論是和私部門、非營利組織，乃至於中央、地方政府部門之間的合作，來解決這樣的問題，進一步利用一些相關的案例引證。

我想這樣的邏輯是很符合主題，而且相當清楚，我想引用他在簡報裡的一句話「政府可以有所不同（Government can make a difference）」，政府當然是可以有所為的，是可以做跟別人不一樣的。但是，政府要怎麼走出去，怎麼讓文官具備不只在政府內部能夠做事情的能力，而是要讓他跨出這個領域，進入到民間社會，去瞭解民間社會的一些問題。這就是菊地教授的整體鋪陳，我剛剛也做了一些介紹，不再重覆。

另外，我想比較重要的是，日本這幾年來的推動過程中，他們有一些中央機關到地方機關的交流問題。這些交流問題中，有所謂退職性及派遣性這兩大類，在日本經驗中，我覺得相當不錯，因為他讓中央和地方進行一些交流，但因為資格身分不同，必須先辦理暫時性退職，不過這樣的退職，主要是因為他們有兩個不同的法規，這個在剛剛菊地端夫教授的演講中也有提到。第一個部分就是有關派遣方面，基於業務與研究的需要，中央和地方之間必須要互相交流，如果從這一點來看，我們臺灣可能要做一些反省，我們從日本的經驗裡看到，臺灣在這一部分，其實做的還不是那麼制度化，雖然說有中央機關的官員調到地方，但是這凸顯一個很大的問題，調任的都是擔任高職位的官員，而不是擔任基層職位的公務員。此外，我們也有地方政府官員調到中央機關，但比例上這幾年看起來似乎是比較少的。我不知道當初日本推動這個制度時，是不是面臨到同樣問題？他們如何去解決這樣的一個人力派遣，或是中央與地方人力資源交流的問題。這個部分或許可以請菊地端夫教授再給我們一些建議。

第二個部分是有關民間交流的問題，這樣的情形在臺灣比較少見，我們的地方政府和民間企業或非營利組織之間的交流也不多。日本這方面的經驗我覺得很好，今天為什麼我們的政府官員解決問題的能力很弱，因為他和民間企業或民間的非營利組織的互動太弱了，所以不瞭解民間企業或非營利組織的思維。政府正面對很多公共問題，或處理公共問題時，並沒有站在民間企業的角度思考。我們舉個例子來講，現在蔡總統及政府正在推動新南向政策，臺灣需要很多好的臺商到越南或東南亞去投資，也需要很多臺灣的中階幹部，但這些基層幹部卻沒辦法馬上接上來，主要原因就是我們臺灣過去對於這個領域的人員培訓並不重視。這個部分主要就是我們的文官本身沒辦法瞭解民間思維，同樣的事情，日本就有一套制度，包括長期派遣、短期派遣跟非營利組織的活動體驗，

我覺得這樣的制度我們也可以學習，這是相當不錯的做法。

此外，另外一種是整個日本政府和民間機構的交流，包含怎樣將民間企業納入政府機關當中，或公務員如何能夠出借到民間企業，這個問題在臺灣可能會出現一些比較嚴重問題，比如說這兩者之間會不會出現官商勾結，甚至利益迴避的問題等等，這部分我不知道日本政府當時在推動時，是如何解決的，可能可以進一步探討。

這樣人才交流制度的推動，是一個相當不錯的概念，透過中央及地方間的交流，當然可以達到知識共享，甚至很多政策創新。這幾年來，我們行政院人事行政總處也推動了很多地方治理上的一些重要創新做法，包括公務人力發展中心，甚至地方行政研習中心都推動了很多標竿案例，這些標竿案例要如何推廣到中央和地方政府，讓他們能夠相互學習，並且能夠推動到其他縣市，達到擴散的效果，進而知識共享，正是我覺得應該要更強化的地方。

另外，政府和民間部門之間交流的問題，怎麼強化公務員解決問題的能力，甚至民間企業或民間的非營利組織瞭解很多政府政策，才能不至於因為政策溝通不良，導致他們需要不斷地去對抗，這部分主要的原因就是我們的文官沒有走出去，當然就沒辦法和民間進行溝通。此外，從民間到政府部分，如何將私部門的最佳實務經驗及一些創新的做法運用到政府部門，事實上這也是我們做人力交流很重要，但是卻做的比較弱的部分。從政府到私人部門當中，怎麼學習一些政策擴散，怎麼讓民間部門更瞭解政府的作為。在日本經驗當中，對臺灣可能有一些啟示，這部分菊地端夫教授可能也有一些更深入的研究。關於這些研究中我想要請教的是，如果臺灣未來規劃採行類似制度，對於政府跟民間企業交流的範圍、程序，乃至於服務限制、期間以及交流的一個審查基準，能不能提供一些制度上的建議。

另外一部分就是我們如何把民間企業的優秀人才吸引到公部門，這部分會面臨人才交流時，如何保障民間企業人員的權益不會受損，日本採用了一個叫「雇用繼續型」的交流採用，這套制度解決了他們對於民間企業人才的權益保障問題，所以民間企業的人才願意到政府來從事一些短期的服務。

第三個部分是有關於日本政府在與民間的人才交流初期，所面臨到的一些質疑，也就是透明度的問題，我剛剛講的利益迴避、官商勾結等的問題，當時他們是用什麼樣的方式來處理，建立一套互相協助的立場及相互對等的原則，這部分在日本都有一套制度在做，在這個過程當中，難道都沒有問題嗎？是不是有一些經驗可以和我們分享，回到我們臺灣的一些構想當中，有關官商勾結及利益衝突問題要如何克服呢？另外一個是如何鼓勵民間機構跟政府機構進一步合作，尤其是因為民間企業高階及中高階的人才薪資可能比政府機關的高，要如何讓這些優秀的人才

能夠和政府機關做交流，這部分日本又是什麼樣的做為？對於中央和地方人才交流部分會出現的問題，就是中央和地方之間的職務列等，尤其是我們臺灣和日本的人事制度是不一樣的，日本是分開的，中央有中央的人事制度，地方有地方的人事制度，但我們臺灣是一體的，所以在中央政府及地方政府的職務列等存在落差的情況之下，要如何去解決，也是一個問題。

最後，聽完菊地端夫教授的演講後，我覺得他給我們很多新思維。另外我想提出一種想法，就是有關人才交流的重要部分，如果我們在臺灣操作特定議題時，比如說對於長照的議題應該組成一個工作圈，實際地進行操作。這個工作圈應該結合中央負責長照的相關部會、地方各局處，乃至於民間和長照產業相關的團體，透過組成議題工作圈的方式，來進行人才交流，甚至經驗交流或知識分享，而且這種議題式工作圈和人力資源交流的創新思維，在臺灣兩者是可以結合在一起的。目前我正在協助中彰投苗等地區規劃一個訓練議題的工作圈，如何能夠讓這個工作圈可以實際操作，達到中央部會甚至中央的相關機關在對長照議題，和地方的各局處，乃至於和民間的團體之間能在這個平臺上去做一些溝通協調及知識分享。這是我聽完這菊地教授演講後的一些想法，並且以我目前一個正在做的類似案例來跟大家要做分享，我的與談就到這裡，謝謝！

與談人二：淡江大學公共行政學系曾冠球副教授

謝謝主持人趙教授，還有我們的發表人菊地端夫教授，以及在座的各位貴賓，很榮幸今天聽到菊地教授針對跨部門人力資源交換議題，提出日本經驗。我們該怎麼樣理解這樣的跨部門交流，目前臺灣也有比較接近的一些制度，兩者間可能存在甚麼樣的關聯性。這樣的論點對未來操作面的啟示。我今天主要就怎麼理解這個議題、制度比較，以及啟示這三個部分試圖做一些討論。

首先，剛才在菊地教授的簡報裡提到幾個重點。第一、目前整個政府面臨的大環境，不外乎是民眾、民智越來越高漲、民眾對政府的期待越來越增加。第二、科技扮演一個很重要的角色，在座的 Pardo 教授提到越來越多社群媒體和政府互動，改變了過去政府面臨的挑戰。第三、我們的政策議題越來越複雜，而且彼此間具有互依性，甚至相互衝突。第四、政府預算越來越緊縮，支出越來越大，歲入和支出間的差距不斷擴增當中，而且我們持續舉債。面對這樣的挑戰，我們的文官體系必須以越來越少的資源，解決越來越大的問題。

我們引述 OECD 國家的看法，他們提到到底在我們這個年代需要什麼樣的公務員。不同國家會有不同的側重點，譬如澳洲比較重視的專業主義，有些國家重視忠誠度、重視正直、重視民主價值。美國重視創新、

重視創意、重視公共服務的動機，還有這個所謂的政治悟性(political savvy)，指對政治的判斷力。菊地教授的簡報中，有兩件事情最重要，第一個提到在新的時代裡，需要有能力建立的問題。第二個提到這樣的人力資源交換可以驅動更具有競爭性、更創新的政策制定環境。過去幾年，有一本書很有名，書名為《全觀型政府(Holistic Government)》，書中提到全觀型治理，希望政府在跨部門間建立很緊密的連結。但是，我們知道在政府裡做這些事情不容易，因為我們政府裡有很多規定、很多繁文縟節，還有本位主義、各部門間爭奪地盤的問題。最重要的事情是站在不同的角度來看一件事情，會看到不同的東西。所以，人力資源交換很重要。

舉例來說，最近臺灣很有名的案例，就是 Uber 的 case。Uber 是由交通部主管，我早期剛好有機會和交通部的長官接觸，讓我瞭解到交通部對 Uber 其實有非常深入的研究。但基本上我是從一個局外人的角度來理解，交通部的核心政策價值比較著重在使用者的安全性，或是比較著重使用者本身能不能得到良好的服務。還有從租稅公平的角度來看 Uber 的案例。但是我們從另外一個角度來看，至少從結果論的角度來看，這項政策最近在行政院的層次上面慢慢有一些轉變，比較偏向朝著多元計程車方案來推動。意思就是說，Uber 可能漸漸會被納管，或者是從使用者角度來看，怎麼樣讓民眾能夠得到計程車的好處，但也得到 Uber 的好處，比較類似自助餐式的概念。這個案例和我們今天的議題有什麼關聯性呢？我聯想到，如果 Uber 一開始不是放在交通部底下管，而是放在經濟部底下管，會不會有不同的結果呢？從交通部角度來看 Uber，跟從經濟部角度來看 Uber，這件事情會不會有不一樣的結果。如果答案是肯定的，那很明顯地印證今天提到的跨部門交流非常重要，因為你站在交通部的角度來看，當然會優先著重安全性；但如果你是站在經濟部的角度來看，它就是以產業發展為優先。

另外，今天菊地教授提到一個論點，近似我們學理上的一個很重要概念，叫做協作創新(collaborative innovation)，這之間也有一些關聯性，強調公私部門該如何協力創新。其實，我們的 BOT 政策本身就有這樣的味道。在組織理論裡，早些年也提到職務輪調(job rotation)，但是職務輪調和跨部門的人力資源交換不一樣的地方當然是層次高低有別。但基本上他們其實有共同點，就是希望能夠拓展不同單位成員的視野。臺灣其實有一些近似的經驗，譬如說政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援實施要點，比較強調從 G2B 到 G2G，這個屬於雙向交流。另外還有一些屬於單向交流，譬如公務人員留職停薪辦法，鼓勵政府到企業；有一些是鼓勵業界能夠到政府，譬如說聘用人員的聘用條例，專門職業及技術人員轉任公務人員條例。除了這些之外，最近人事總處越來越關心行政法人化的概念，譬如說地方政府越來越多博物館推動法人化，法人

法裡也提到人事管理鬆綁的概念。其實，這些都在強調公私部門間的關聯性，或者是強調法規鬆綁的概念。

除了這些外，我們的文官訓練計畫裡也有類似的影子，只能說一些影子，譬如我們高階人員參訓，裡面可能會與學校老師或者非政府組織，或非營利組織的人員，甚至是公民營事業機構的總經理，大家放在一起受訓。這當然和人力資源交換不一樣，但是他其實都有一個味道，就是希望能夠讓不同的人彼此間有更多的交流機會，避免視野有限的情況發生。我們其實有類似的政策，或者是類似的機構。但是，我們想問的問題是人力資源交流和我們目前的做法到底有甚麼差別？可能潛在的差異性在哪裡？這是我們值得思考的問題。

今天菊地教授提到的這些論點，重點是主張人力資源交換有助於創意，或創意擴散(innovation diffusion)。在 OECD 的架構裡，他們提到創新發生大概有 4 個層次，第 1 個是個人層次，第 2 個是組織要提供適當支持，第 3 個是整個公部門要有這樣的制度或文化，鼓勵做這樣的事情，第 4 個是社會要有共識。以組織來講，有 4 個很重要的因素，第一個是人的因素，人要有動機去產生創新構想。第二個是知識分享，知識本身要能有願意去分享。第三個是要有很好的工作方法(ways of working)，大概是業務流程改造問題，第四個提到要有配套措施，譬如說預算、法令等等，都需要做一些改造。這張圖很明顯地提到，在業務流程、規則、知識、人員方面都需要改進。

今天提到的人力資源交換，它比較關注在人的部分，但是我們從這張圖可以看得到，如果我們要鼓勵公部門有更多創新，公務員有更多創新行為，我們不是只有關注在人員上，還要注意一些制度面的問題，或者是文化面的問題。所以，這裡面提到的是，人固然很重要，但是我們要有更好的環境，來鼓勵政府部門的創新。今天我們這位日本學者的演說，讓我們思考幾個延伸性的問題，如果你比較支持人力資源交換，因為任何一個構想出來，大概都會有人持保留態度，但也會有人抱著躍躍欲試的態度。如果情況是這樣的話，你如果站在支持者的角度，我們可能會去思考在什麼樣的職等，或者什麼樣的職稱，適合去推行人才交流。或者說，是在什麼樣的組織，或者是在甚麼樣的部門需要去做交流。我們在實際操作時，可能都會思考這些問題。

另外，當我們把人力資源交換制度引用到公部門的話，可能會面臨很多質疑，包括剛才李長晏教授提到的公私部門交流，總是會有人從比較黑暗面的角度來看。我們必須要讓這樣的阻力變小，讓孕育創新的環境變大。是不是有哪些試辦的場域是適合的？舉一個例子來說，到底公私部門人才交流，在什麼部門裡比較有機會看到一些初步成果，或者是這個成果比較容易被彰顯。譬如在經濟部門，還是在社福部門，社福部門裡也許我們可以和非營利組織交流，和非政府組織交流。我們今天各

位在座都是人事部門的同仁或主管，人事部門是否可以有機會和大型企業，譬如說 IBM、Google，做一些人才交流，讓彼此不同的視野，或是工作上遇到一些挑戰，能夠重新被檢視、被認識。

再者，任何創新一定會有一些風險，包含人力資源交換都會有一些風險。這裡面就會提到剛才李長晏教授所提到官商勾結的問題，或者是有些貪腐的問題。我們臺灣對這件事情其實都會比較保守一點。如果假設你是扮演不太支持的角色時，不是很支持這樣的交流制度的話，我們就要去瞭解，我們其實有一些接近的制度，剛才也和各位報告過，我們也有一些類似的制度。但是，今天的人力資源交換其實是有些夢想，有些願景的。我們要問另外一個問題，如果你覺得現況很好，請問人力資源為什麼還要交換？到底落差在哪裡？如果你能夠指出這樣的落差，你有沒有更好的方法能夠讓人力資源交換的理念，就算它沒有辦法直接被付諸執行，它有沒有一些間接的方式，但是同樣能夠達到比較好的進展，而且這樣的進展會比既有制度來得更好，這個制度可能是什麼？這部分可能需要我們再多一些思考。

今天聽完菊地教授的演講，我想從研究的角度來看，第一、我們需要蒐集更多的證據。也許可以透過試辦，透過一些特定的場域來看一看執行成效，這樣可能性會比較大，我們去觀察這樣的人才交流是不是能夠帶來新的政策產出，是不是能夠有更好的創新能力，這是我第一個思考的問題。第二、如果在座大部分都是實務工作者，我們就要思考，任何一個政策出來都會有人持保留態度，有人持樂觀態度。我們要問，現在處在一個高齡化社會、歲入和支出龐大、官僚的決策影響力又不斷降低，這樣的客觀環境下，到底我們要的是什麼樣的政策價值？我們現在需要甚麼樣的人力資源政策價值？因為任何一項變革，本身都一定會有附帶的後遺症。我們不是去討論弊，也不是去討論利，我們要問的是，這個時代需要什麼呢？一旦你確定需要，你就可以往前走。但是下一個要思考的問題是怎麼讓風險極小化（minimize risks）。另外，一旦我們確定方向後，我們需要不斷地溝通、溝通、再溝通。

事實上，今天菊地教授的分享，其實考試院在民國 95 年（2006 年）時，就已經提過類似的研議，只不過可能遇到一些政治因素，這些事情就不了了之，所以這項議題在臺灣並不是一件完全從來未曾發生過的事，至少它曾經被提起過。今天的簡報裡，我還有另外兩點想與各位分享，第一點就是我們今天談的東西比較偏重在行政層次，人力資源改革比較偏重在行政層次。但是，在臺灣的另外一個問題是，行政是不是一個問題，很多時候是政治干擾。我舉一個例子來說，最近陸客驟減，政府部門很擔心這件事情，要替觀光業者發聲，準備組團去大陸行銷，希望能夠增加我們的觀光客。但是我們也知道，旅遊業者說這個問題是政治問題。一旦我們的政治問題沒有改變，你去做這些行銷，就算你的花招再

好，8 天 7 夜變成 5 天 4 夜，其實結果也不見得會改變。也就是說，就算人才做了交流，你回到這樣的土壤裡，有創新能力的公務員能不能夠發揮他的創意，還是說他被政治的緊箍咒給鎖住呢？因此，政治很重要。

最後一點，我認為任何改革，包括人力資源交換，它都是很好策略，但問題是我們要有很多配套，不要互相打架。這個學理上的概念叫做制度面的校準（institutional alignment）。這樣的狀況叫做校準，這樣的狀況叫做無法校準。很遺憾，任何的改革在政府部門裡，其實並不是為一個人量身訂作一件衣服，他是穿著西裝在改西裝。穿著西裝在改西裝代表什麼意思？這意思是說很難改，為什麼？除非你把整件衣服脫掉，我們重新為你量身訂作。否則的話，你改了這邊，那邊沒改，整件衣服可能會歪歪斜斜的。如果沒有一起做配套的話，任何改變可能都會產生矛盾，都會產生抵觸。我舉例來講，我們很強調 BOT，BOT 其實就是類似公私部門合作的概念，BOT 有很多好處，但是社會上對 BOT 的認識到底是什麼？我們的媒體對 BOT 的認識是什麼？一旦你對 BOT 的認識是從負面角度來看，可能對這件事情你就會有不同的評價。這裡面就會產生圖利問題。一旦有圖利的疑慮，它又講不清楚的時候，公務人員對這件事情就會產生疑慮。所以就算你有很好的政策，就算你有很好的制度，但是你沒有搭配很好的配套措施的話，能夠達到的效果就會變得十分有限。謝謝各位，我今天的報告就到這邊結束。

五、專題座談四：「創新思維與法規變革策略」

主持人：考試院周志龍考試委員

這是這場研討會最後一場座談。在這場座談中，我們有三位學者，包含我的話，一共是四位。主講人為來自新加坡國立大學李光耀公共政策學院的 Zeger Van Der Wal 副教授。他是荷蘭自由大學公共行政博士，他將會以「管理創新人才：議題、機會與技能」為主題，為我們發表演說。接著，我介紹一下與談人。第一位是銘傳大學公共事務學系劉祥得副教授，他會與我們分享「工作滿意度、工作投入、情感性承諾與組織變革接受度的因果模式」，歡迎您。第三位是戴豪君博士，他是財團法人資訊工業策進會的資訊長兼任科技法律研究所所長。他的講題為將創新融入法制政策的擘劃，非常歡迎您。現在，讓我們歡迎主講人為我們講述「管理創新人才：議題、機會與技能」，歡迎 Zeger Van Der Wal 教授！

主講人：新加坡國立大學李光耀公共政策學院 Zeger Van Der Wal 副教授

大家好。早安。我是你們與這次研討會結束之間的最後一道阻礙，我非常清楚這一點。我的名字是 Zeger，我在新加坡國立大學工作。我從學校聯席院長 Kishore Mahbubani 學到，當你在西方演講的時候，通常是用一個笑話開場；當你在東方演講的時候，通常是用道歉開場。所以身為一名在東方的西方人，問題就是：我該怎麼做？所以，或許我該對少了一個很棒的開場而道歉，然後才繼續演講，對吧？

在公部門成為創新者並不容易。事實上，現在要成為公務員主管就一點都不容易。這些漫畫或許能讓你們稍微瞭解一下我在說什麼。「這是極為重要的重大計畫，但它沒有預算、沒有方針、沒有支援人員，而且你只有 15 分鐘。至少，這是你讓所有人印象深刻的機會。」聽起來很熟悉，對吧？「身為本月最佳員工，你將有幸成為未來 30 天這個辦公室出錯時的責怪對象。」「時間管理的重點就是嚴格遵守緊迫的時程，並保留能在任何時間完成任何事情的靈活性。」這類話語概括了在公務體系嘗試擔任創新者的狀況。

大多數人心目中的公僕形象就像這樣。接下來，這或許是我最愛的一張照片。這張照片來自名為「日常力量」(Everyday Power) 的攝影展。它追蹤世界各地的公務員。這位女士是印度北方的一名地方公務員，她手邊累積了長達七年的行政文書等著處理。請將自己想像成一名中小企業老闆，而你正提出開第二間公司的申請，假設就是這一件、那一件或這一件。她看起來對那份文件沒什麼興趣。知道嗎？遺憾的是，我猜這就是大多數人心目中的公僕形象，遠遠與創新變革無關的人。

所以，當我們思考 21 世紀公務員時，我們到底想要什麼？麥克・道格拉斯在著名電影《華爾街》裡扮演的蓋科。他非常創新、非常有企業家精神，但動機是貪婪與利益。這或許也不是我們想要的。我們想要具

備企業家精神的公務員，但我們不想要私部門企業家。我們想要公務員對公共政策充滿熱情，對吧？所以，我們想要什麼？這就是我在接下來28分鐘左右想跟各位討論的東西。我試著探索公部門創新者應該具備的一些技巧、職能與個人特質，以及他們面對的一些挑戰。

首先，我來談談讓公部門不得不創新的一些21世紀重大趨勢。傳統做法為何不再有效？近來的重大趨勢是什麼？在未來幾年會出現的重大力量、重大改變將迫使公部門的公務員變得更創新，無論他們喜不喜歡。這些趨勢包括人口變遷、已開發國家高齡化、開發中國家勞動力爆發、讓政府無法負擔的年金與醫療保健，以及居住正義等。

撇開脈絡或國家不談，我們在全球各地看到個人的崛起。這類充滿自信的人民對政府應該發揮什麼功能有很多意見，他們受過良好教育、去很多地方旅行過，他們要求政府拿出最佳績效，而且對政府的施政極為挑剔。

賦能技術（Enabling technology）。我們今天稍早與昨天針對這個談了很多。世界各地間的經濟連結對全球化與經濟成長帶來非常正面的影響，但出現管理不當時，也會帶來經濟感染，就像全球金融危機呈現的狀況，對吧？

這其實是世界各地開發中與已開發國家的普遍趨勢，就是過去10年，整體累積公債與財政赤字大幅成長40%。經濟重心從西方轉移到東方、多極世界、亞洲世紀、氣候變遷，以及相關的資源壓力。這不只是「用更少做到更多」，而是「只剩更少，卻要做到更多」。所以，政府只剩更少的資金、更少的天然資源與更少的人力，但卻要創造公共政策，然後還必須面對都市化帶來的各種問題。

這些重大趨勢在三種不同層次發揮作用。在個人層次，我們看到科技革命，我們見到人們要求政府變得更透明、拿出更好的績效，然後還有人口挑戰。在未來幾十年，人們會變得永遠年輕。

接著，這是我所說的經濟重大趨勢。相互連結度變高，以及真的前所未見的全球權力轉移。30年前，美國占全球GDP約21%，而中國只有2.5%；去年，兩者都是18%。30年後呢？在接下來10年，單單亞洲就有5億人將從經濟弱勢階級移動到中產階級，這真是前所未見。我們目前無法得知這對政府治理的真正意義，更別說環境了。經濟成長能為許多人帶來好處，但如果多5億人開始買車，我們真的會陷入麻煩。這些都是非常前所未見的轉變。然後是我們談過的，「用更少做更多」。

最後，我們見到兩個實體重大趨勢--超都市化。超級都市取代國家，成為創新與政府治理的成長引擎及中心，並影響了政府的結構，也就是大多數資金與人才都被聚集到國家或聯邦政府。事實上，在全球各地，城市開始變得比國家更重要。

以上是全球重大趨勢。它們為何對創新極為重要？首先，我們真的

必須清楚瞭解一下我們所談的創新種類。我們在過去一天半針對創新談了很多，但創新有非常不同的種類，因此稍微區分一下極為重要。

第一、流程創新，通常是行政管理的內部創新。在組織內用更智慧的方式做事，且通常會利用 IT、電子治理、新的預算方法等等。第二、政府治理創新，適用於整個公共政策制定系統。這代表創新是一種公務方式，而非營利人士真的進行合作，這類似於系統層次創新。第三、產品或服務創新，例如創造一款應用程式來調節交通壅塞，或用於填寫新護照或特定證照，這就是特定產品或服務創新。第四、概念創新，則是創意想法種類的創新，也就是推動新標籤、新框架與新思維方式。舉例來說，智慧城市的概念在過去 5 到 10 年變得非常重要。這是針對城市應該是什麼樣子的新思維方式。第五種是政府最常用的，叫修辭創新。這就是為何我們滿口創新與改造，但其實什麼都沒改變。舉例來說，我們原本設有環保署，然後突然間，我們將它稱為「綠色公司」。我們有了新商標、新建築、新簽頭，與新主管，但內部一切如舊。如你們所知，政治界有很多修辭創新。討論創新概念時，我們必須一絲不苟些。

我的演講主軸就是，公部門創新與私部門非常不同。公部門創新必須創造公共價值觀。為了創新而創新，根本沒道理。若所謂創新只是購買了不會幫助到人民的昂貴科技，這就毫無道理。我們看到許多公部門的大型 IT 計畫慘遭失敗，因為政治人物基本上只想到買最新的玩具，並想要那些科技帶來的好處，但卻沒想過「這真的能幫助到任何特定終端使用者或利益相關者嗎？」。所以，我認為創新應該始終以民眾為中心或以使用者為中心。創新應該始於民眾的需求，然後由下往上，而非相反由上往下。創新應該真的利用科技，而不是為了顯得有科技感，應該著眼於帶來更好的服務。

回顧 Sandford Borins 教授昨天的演講，我也認為創新與發明有著很大的差異。我認為策略性仿效最佳措施也算是好的創新。這樣做沒什麼不對。這樣或許比重新發明一件東西便宜多了。政府不是蘋果公司，不需要每年發明一款新 iPhone。政府只需要讓一般市民的生活過得好一點，所以策略性地仿效也是一種創新。

談到管理創新力，這是現場所有人基本上在未來幾年與幾十年需要做得更多的事情。我們要管理誰？管理什麼？以及為什麼要管理？我們要管理誰？他們是挑剔、懂得科技並且模稜兩可的人民。這類人民比一般公務員更懂科技，他們比政府更有創新想法，他們通常比公部門聰明。但他們對自己想要什麼則模稜兩可。他們想要政府有所作為以及安全保障，但他們也想要無限制的自由。

還有那些飽受壓力的不耐煩政治人物。他們有時會讓各位的生活痛苦、難過。外界向他們施壓，要他們做得更好。然後還有強勢的科技公司與解決方案供應商。老實說，政府大多數的創新其實是由私部門利益

所驅動，所以這就是應該考量公共價值觀的時候。對政府來說，最重要的事情就是必須先想清楚為什麼要創新，然後才接觸顧問與私部門，因為後者基本上只想要把自己能賣的科技都賣給政府，根本不在乎是否有用。

再來，要管理什麼？智慧網絡、擁有罕見專長的人才、資源、科技，以及才能與技術不足的問題。我剩下來的時間將聚焦於創新過程的五個經典階段。創新的真正流程是：想法的生成、想法的挑選、檢驗想法（試驗與實驗）、擴大規模，然後是在整個公部門進行擴散創新。如果都做得很好，創新就會發生。

我想要強調一下。我們談了一些關於為了變得更創新而需要招募並培育什麼樣的人才的議題。我們一直在談的 21 世紀公務員是什麼樣子呢？我認為在上述每一個階段，我們都需要不同的人才，甚至需要聚集各種不同的人。更具企業家精神的人，以及更保守且挑剔的人，我們全都需要。

我們昨天談到創新者也可能變成麻煩製造者。他們的確可能。所以，創新的第一階段提出最具創意的想法的人，在第四或第五階段可能就沒有用處了。因為在後面的階段，我們需要知道如何挑選，並駁回有特定想法的專案經理與挑剔官僚，以及知道如何將特定想法推行到整個公部門的真正領導者。我們需要不同種類的公務管理人。

創新第一階段的重點是想法生成、創意、增加群眾外包，以及所謂的開放創新，亦即由政府舉辦競賽，或開放政策流程給人民，透過所有管道徵求好的想，重點在於儘量跳出框架思考。對 21 世紀的政府來說，這種做法會挑戰目前常規，並且非常有創意。

我不得不再次強調，第二階段是非常不同的階段。你能盡可能蒐集並處理所有創意想法，但你只能從 80 個想法裡面挑出兩個，因為沒有足夠資金或時間，或者納稅人或政治人物沒有足夠的錯誤容忍度讓你試驗所有想法。所以，我認為這個階段需要類型非常不同的公務管理人。這種管理人或許應該很挑剔、保守，並且傾向不理會及駁回許多不可行的想法。因此，挑選階段與生成階段需要不同類型的公務員。

檢驗階段包括獎項、競賽、試驗，以及加入利害關係人。我們透過試驗與實驗來檢驗不同想法，像私部門那樣打造產品原型，然後看有沒有用。我們有了新款 iPhone，然後召集焦點團體，看看人們喜歡兩個鏡頭、一個鏡頭或三個鏡頭，接著改良想法。我接觸過許多政府，這種做法可不常見。這種做法需要政府真的開放、接受，嘗試錯誤，並邀請外界參與這個想法檢驗階段。

擴大規模，在檢驗完成後，下定決心確實要大規模推行某一特定想法。這個階段的重點在於實施。那麼，為了擴大創新想法的規模，你需要創造什麼樣的組織呢？昨天曾提到歐巴馬政府的一個有趣例子。他在

幾年前設立了一個名為「極客團隊」(Geek Team)的組織。他親自邀請來自矽谷的200名頂尖大學學者，親自找他們談話並請他們自降薪資加入政府幾年，以修改美國公務員數位服務的一些錯誤，並開始建構惡名昭彰的healthcare.gov網站。這個網站原本應該讓歐巴馬的健保措施大獲成功。在某種程度上，他真的讓新一代具科技敏銳度的員工對政府抱持更積極的態度，因為他們開始理解到真正實施公共政策是多麼困難的一件事。我認為，這是該計畫的一項重要副作用。

新加坡的Hive是另一個著名的例子。Hive始於兩年前，新加坡政府基本上從通訊部調來90位程式設計師，然後把他們放到一棟典型的矽谷建築物裡，讓他們全都滿臉鬍鬚、穿著連帽外套。建築物裡有桌球檯、高窗與美味的拿鐵咖啡。它看起來跟典型的政府機關真的非常不同。他們有不同的專長與不同的職業生涯發展路線。通訊部基本上讓他們處理新加坡政府推出的任何服務網站應用程式，唯一目標就是提升人民服務。政府定期邀請民眾到Hive表達他們關心的事情並討論服務品質。這真的是一種全新思維，他們建立一個擺脫一般官僚體系的組織，擴大創新規模。

接下來是最困難的部分。沒錯，你可以成立「極客團隊」或Hive，但你如何真的確保新的思維與學習方式能擴散到整體公務員。領導者在這個階段極為重要，應該賦予公務員一些能反覆試驗的犯錯空間。嘗試新事物時，鼓勵自主並分擔責任。這時候需要用到雙迴圈學習(Double-loop learning)，或我們現在所說的三迴圈學習(triple-loop learning)。單迴圈學習指的是「我們是否把事情做對」；雙圈學習是「我們是不是在做對的事情」；三圈學習則是「我們如何真正學到東西、我們如何從過去的錯誤學到教訓，以及我們如何成功改造」。這也就是學習如何學習，而這真的需要大規模的組織文化變革。

各位現在看到的東西基本上就是五種公共管理人。一些公共管理人或許能身兼多種公共管理人特質，但我們可以說這是五種不同的人，他們真的能夠監督並引導這五個不同階段的五種不同公務員或五種不同的管理人。與其將創新說成一種巨大的傘狀概念(umbrella concept)，不如將它分細一點，理解到創意人或創意天才是與檢驗管理人或擴散管理人非常不一樣的人，因為後者基本上是非常嚴苛的專案管理人，而且本身不一定需要很有創意。那不重要，因為他們的工作是擴散創意。

我們如何招募創新者？創新者有什麼具體模樣？他們的特徵為何？我們在昨天稍微談了創新者的具體個人特徵。他們最重視自主，所以他們喜歡一定程度的自由，並想自己決定如何進行工作，而不是每十分鐘聽到上級指示一次應該如何工作，一些在管理階層的創新者會支持冒險。

多元專業。在這個時代，我們在政府不只看到具備法律背景或公共

行政背景的人，而是還會看到具備電腦科學、歷史學、工程學與設計學的人，而這樣能組成非常多元的團隊，並對創新很有助益。對工作充滿熱忱，喜歡受到讚賞與適當獎勵，這非常重要。

動機。現在政府使用的績效評鑑多以個人主義為導向，而且只聚焦於和前一年的實際績效進行比較，而非像是針對嘗試新想法而給予獎勵或獎金。如果不是這樣的話，我們肯定能想出各種讓民眾高興，而非只讓上級高興的措施，例如使用讚美與投訴的比例。除了現行的死板績效評鑑，我們還可以想出很多種能激勵工作的評鑑。如此一來，就能促進多一點的創新作為。

集體獎勵，在這方面也很重要。事實上，獎勵團隊績效比獎勵個人績效更加恰當。再強調一次，這或許是我今天提出的頭號有用概念。我真的認為政府若想達成公部門創新，就需要官僚與企業家，不只是那些只會跳脫框架思考的瘋子。我們同時需要這兩種人。

有哪些障礙呢？我們已經稍微討論到了，就市政府機關的規模與複雜性。現在的公務員對稅金的支出必須經過會計審核，因此有龐大的會計責任壓力。人民比較無法容忍犯錯或將稅金花在效果不彰的實驗上。規避冒險的觀念根深蒂固，因而極力避免公眾批評，無論批評是來自人民或不斷積極想點出政府錯誤的敵對政黨。這些都需要所有利害關係人改變作為。

最後，我做個總結。21 世紀的公共管理人需要什麼？既然我還有點時間，那何不用來進行我們院長最常說的「不知羞恥地自我推銷」？我即將出版一本題為《21 世紀公共管理人》(The 21st Century Public Manager) 的新書，它基本上是 MPA/MPM 高階管理教科書。內容包括公共管理人面對的主要趨勢，以及這些趨勢需要他們管理哪種創新力？只有一種！只有書中討論的七大需求中的一種。這本書還討論到公共管理人面對 21 世紀挑戰需要擁有什麼能力與價值觀。這本書會在 2017 年初上市，而我保證會讓現場的好朋友們得知最新消息。沒錯，我在打廣告。現在讓我們回到最後一張投影片。

21 世紀的公共管理人需要什麼？他們需要技巧與能力。在某種程度上，技巧與能力可透過訓練及培育習得，所以它們是能學習的東西。但 21 世紀公共管理人還需要一套不一定能夠經過訓練習得的內在價值觀與原則。政府機關能挑選並培育特定種類的人員，但很難真的訓練出擁有這些價值觀的人員。

我要再次強調，21 世紀公共管理人必須擁有雖然傳統卻又必要的技巧與價值觀，以及在 21 世紀想要取得成功所需的一整套新技巧與價值觀。我認為公共管理人必須永遠具備的傳統技巧與能力，包括政治敏銳度或政治敏感度、巧妙應對政治人物的能力、指導能力、外交能力、談判能力，以及不可或缺的相關領域專長。數十年來，我們不斷在公務脈絡中

貶低專長領域的價值，但事實上，瞭解下屬與所屬政策領域一直非常重要。對公共管理人來說，我認為這一些關鍵價值觀無論在過去或未來都很重要。

除了這些傳統卻又必要的技巧與價值觀，還有重要性逐漸增加的新技巧與價值觀。這是讓我覺得很興奮的地方，因為我們的教學與研究也必須改變。我們必須為 21 世紀做好準備。我們必須教導學生如何編輯與製作影片，而非撰寫政策備忘錄。15 年後，沒有人會再用紙本閱讀一份 30 頁的論文。他們會用製作精巧的兩分鐘 YouTube 影片說明政策。我在三年前開始和學生一起這樣做。一開始，他們用「你是不是瘋了」的眼神看著我；現在他們愛上這種方式，而且他們會製作很精美的影片，因為反正他們在私底下也會這樣做，對吧？所以為什麼不好好利用那些技巧？

網路。重點在於反向教導，例如 25 歲的人教 60 歲的人社群媒體宣傳如何發揮效用。在 Google，他們已經這樣做了。他們針對超過 40 歲的員工設立支援小組。你們能想像嗎？一個針對 40 歲以上員工的支援小組！Google 員工的年齡中位數是 26 歲。40 歲以上的 Google 員工被稱為「大齡員工」(Greygler)，因為他們年齡比較大。他們在 Google 裡頭獲得支援，所以 Google 做了很多反向教導，而且效果非常好。

利害關係人溝通。溝通將變得越來越重要。通曉 IT，包括影片編輯以及社群媒體讀寫能力，設計思維、會說故事、領導能力、會制定框架、會包裝宣傳等。所以，公共管理人越來越必須在沒有政治人物的介入下，向一般大眾說明並推銷政策提案，所以我認為公共管理人與利害關係人之間的一對一溝通變得越來越重要。公共管理人不再只是隱身幕後，而是會站到鎂光燈下。會變得越來越重要的價值觀包括：瞭解民眾真正需求的同理心、針對利害關係人需求的反應能力、機敏、腦袋靈活、一點不按規矩做事的勇氣，以及企業家精神。我的演講到此結束。感謝各位的聆聽，謝謝！

與談人一：銘傳大學公共事務學系劉祥得副教授

非常感謝主持人周志龍委員。Zeger 教授、戴資訊長、各位先生、女士，大家好。我是銘傳大學公共事務學系劉祥得，很抱歉，由於我下午另有一場會議，發表結束必須先行離開。

今天與各位分享我一部分的研究成果，工作滿意度、工作投入、情感性承諾與組織變革接受度的因果模式，其中我特別探究了形式主義的調節效果。這個案子如同 Zeger 教授所說，屬於組織變革的一種，也許亦包含一些創新。這個研究個案位於臺北市，有關整併社會與健保業務的服務窗口，這是實際的案例。臺北市政府曾出版市政管理白皮書，名稱為〈銳意創新－活力臺北〉。第一步，他們想要整合健保與社會服務。第

二個目標是成立單一窗口，受理社會及健保業務的所有申請資料。然而，這個案子也面臨到一些問題。這項創新專案讓所有公務員都備感壓力，或感到沮喪。

不同類型的組織變革對公務員產生不同的作用。第一種，任何類型的組織變革都會增加公務員的工作壓力。其次，它也會增加公務員的不滿。第三，它會降低組織承諾的程度。其中，行政生態理論(administrative ecology)的作者 Fred W. Riggs 提到，發展中國家總是存在形式主義的現象。形式主義意指理論與實際脫節。簡單來說，政府訂有許多規定與法律，但公務員並不依循這些規定或法律來執行政策或計畫。第二項特徵是，行政規定、管理與實際執行狀況存在落差。形式主義讓公共管理無法產生原本期望的有效性，尤其是公共創新或其他計畫。

我選擇社會與健保業務的服務窗口整併的個案，因為它與 Zeger 教授提到的內容非常相似，它是一種流程創新，因為社會服務與健保業務原本屬於不同的服務櫃檯，它必須整合。它同時也是政府創新與服務創新，提供市民或使用者更有效率的公共服務，所以是以市民或使用者為中心。它運用科技，提供更好的服務，且策略性地仿效其他既有的最佳案例。

根據新公共管理的論述，他們重視顧客反應、流程再造與績效，強調組織變革的過程與組織的投入及產出，將公務員視為達成目標的媒介。據此，我提出三項假設，如同你們在簡報上所看到，工作投入對於組織變革接受度具有正向影響，如果公務員有較高的工作投入，他們將會接受組織變革。假設 1b 則是形式主義調節工作投入與組織變革接受度的關係。假設 2 則是工作滿意度對組織變革接受度具正向影響。假設 3a 為公務員的情感性承諾對組織變革接受度具正向影響。假設 3b 則是形式主義調節情感性承諾對組織變革接受度之間的關係。各位可以從簡報上的圖示瞭解本研究的概念架構。

我們針對臺北市政府社會局與健保局的公務員進行調查，蒐集了 185 份有效樣本，其中 85.6%為女性，51.1%具大學及碩士學歷，52.5%的受訪者任職於公部門逾四年。在信效度分析上，各構念的平均變異萃取量(AVE)介於 0.51-0.73，大於 0.5，這是必須符合的臨界值。CR 值介於 0.81-0.90，大於 0.7。Cronbach’s α 值都在可接受之範圍，介於 0.68-0.86。

接下來為各構念的縮寫說明，JS 為工作滿意度，AC 為情感性承諾，JI 為工作投入，FOR 為形式主義，OCA 為組織變革接受度。各位可以從簡報第 15 頁瞭解各構念間的相關係數，由於相關係數並沒有特別高，所以我認為共變異數的問題不嚴重。

最後，我用簡報第 16 頁的表格說明各項假設的檢測結果。第一列為 AC 對 OCA 的影響，即假設 3a，此項假設被推翻，其他所有的假設皆成

立。特別是形式主義的確調節了 AC 與 OCA、JI 與 OCA 之間的關係。我想這是臺灣本地少有的研究。有一些研究探究了形式主義的影響，Riggs 總是採用質化研究途徑來描述形式主義，我採用了量化研究途徑來研究這項主題。因此，結果顯示如果我們能增強公務員的工作投入、工作滿意度，他們對於組織變革的接受度將會提升。這是我對於本研究的結論。另一項建議則是臺灣仍有形式主義的組織文化，如同我前面所述，公務員有時候並沒有確實執行相關法規，尤其是在地方政府。從簡報第 16 頁的表格，你可以看到形式主義與組織變革接受度為負相關，數值為-0.44。第 17 頁的圖示中，下方的那條線為高形式主義組，它的組織變革接受度顯著低於另一組別。另一組數據也顯示出類似的結果，高形式主義組中，工作投入的增加並不會提高他們的組織變革接受度。因此，我們證明了形式主義對於組織變革具負面影響，我想公部門必須特別注意這點。感謝您的聆聽。

與談人二：財團法人資訊工業策進會戴豪君資訊長

主持人、報告人、與談人，在座各位貴賓，大家早安。我們今天報告的專題座談題目是創新思維與法規變革策略，想在創新思維的部分，剛剛前面兩位教授都已經有非常完整的報告，我的報告會集中在整個法規變革策略從資策會科法所過去參與的幾項法律工作上的創新做法，來跟各位分享。

剛剛主持人特別提到，現在 ICT 的進步，不管是雲端、高速網路、甚至巨量資料、未來要提的物聯網，萬物萬事都會上網的萬物聯網，每個人的生活型態都有很大的改變。例如說，現在當你看電視的時候，其實就暴露了你的年齡，因為現在大學生是不看電視的，都是透過 OTT 去看網路上的影音節目。當你說買 CD，那更暴露了你的年齡，因為現在的孩子只會在網路聽音樂，不管是用 iTunes 或透過 KKBOX。還有社交網路。今天大家來參加研討會，以前人事行政單位去上課，回來都還要有個上課簽呈，現在只要一打卡，大家就知道你在上課，還可以直播老師上課的內容，這些對我們的生活產生很大的改變。在整個法制立法的過程裡，我們開始看到科技運用在立法的過程中，例如美國在推動開放政府(open government)，就把所有的法案，甚至投票的紀錄，甚至國會議員分布的所在地，以及所有其他在整個會議裡面討論的過程放在網路上，一目了然地公開給所有關心立法的人士，就是把科技運用在法律立法的過程。傳統的法律工作做了很多科技創新，這個是臺灣一個新創網站的做法，蒐集政府的公開判決資料，利用數據分析做了創新，例如你現在要找 A 律師去跟 B 法官打官司，輸入 A 律師跟 B 法官的資料，透過數據分析告訴你這兩個人曾經對戰過 12 次，這個律師 12 戰 0 勝，你還會考慮找這個律師嗎？第二個，發現對方請了 C 律師來，就要開始考慮所聘

的律師跟 C 律師兩個人的對戰過程，到底誰勝誰負，這個其實都可以在網路上找到。各位在看職棒的時候，每一個打者站上去對上投手，下面就會跑出過去的對戰紀錄及打擊率的紀錄，這也是在法律科技的創新應用。

接下來，這是中國大陸的一個 APP，我們現在很多創作，在創作的過程都可能產生智財權爭議，今天各位可能也看到報紙頭條，兩個 Line 的貼圖作者在互告，到底這樣的創作過程，如果我今天畫完，即使是個草圖，都可以上傳到網路上，做好相關存證工作，將來可以證明整個創作過程，都有完整相關的過程紀錄，可以很快地做為各項智財權的維護。這個 APP 聽說還有另外的功能，因為在中國大陸有很多的仿冒品，要舉發其實困難，所以 APP 可以透過 GPS 定位。當你發現仿冒品一拍、一連上網路，他就會上傳，到後面這一家公司其實是律師事務所，就會有人去取締跟查緝，這些都是法律工作上的創新。

今天主要是談論創新治理，所以舉 3 個例子，跟各位分享資策會過去和政府一起合作推動法案的經驗。第一個就是 vTaiwan，行政程序法有規定，政府法案有相關的聽證、公開程序，但是在網路的世代能不能做更進一步的突破，來增加公民參與。過去有很多做法，像世界咖啡館、或是公民審議等參與制度，這個是資策會和 g0v 共同合作的 vTaiwan，透過 vTaiwan，我們把政府的各項法案、關心議題，透過網站和民眾進行溝通。我們會有幾個溝通模式，包括像討論區、政府的方案提供，甚至有實體跟線上諮詢的會議。在所有的實體會議裡，我們透過臺灣非常熱門的直播軟體叫做 live House。在線上全程直播整個公聽會的過程，直接讓民眾瞭解專家們所談論的內容。過去共舉辦過 12 場，觀看人次超過 28,000 人次，也有很多臉書的民眾來討論。在其他的國家，也很樂意來參與這樣的法制工作，中間過程包括 Uber、Airbnb 等共享經濟課題。再把過去碰到的議題，包括剛提到的共享經濟、消費者保護、遠距勞動等，例如說老闆用 Line、用 Juiker 傳訊息交辦工作給你，到底算不算加班？以及其他網路上各位關心到的議題，包括網路金融、閉鎖型公司。做了幾個大家很關切的議題，包括 Uber、Airbnb 的整個溝通流程，這樣的流程其實有個好處，所有的公民參與都是公開，且可留下紀錄。另外，可避免行政部門常碰到的問題，一些內部草案，可能在某個機緣，外面看到了，就開始有很多不同意見。行政機關確實也很難回應，因為真的還是在研擬草案的階段，所以我們就公開讓民眾瞭解這個草案，大家透過這個草案一起提出希望達到的方案。也針對最近最關心的創新法治議題，最近通過的包括閉鎖型股份有限公司、第三方支付、眾籌，也就是股權群眾募資的制度，都是透過新的 vTaiwan 平臺，把過去的公民參與和網路科技，也可以透過 Pol.is 系統，把意見透過圖像顯現出正反方的不同考量，這個是第一個和各位分享的案例。

第二個案例是說明新科技在政策面上的應用，怎麼樣把大家關切的議題，透過創新服務和法制面來做結合。大家都知道大數據(Big Data)，這張是 Intel 很有名的一張圖，叫網路上的 1 分鐘。網路上的 1 分鐘會發生什麼事呢？網路上的 1 分鐘，在臉書上有 330 萬次的讚和分享，1 分鐘裡面 Google 會傳遞 690 萬個訊息，另外各位看到 YouTube 和 Netflix 兩個網站，兩者幾乎用掉地球上一半的流量。目前在我們可知的範圍，在 2013 年，增加有 4 個 ZB 的網站資料，簡單地說，ZB 的單位怎麼計算，攜帶式硬碟現在比較通用的容量大該是 1TB，一個 ZB 大概是 10 億顆的 TB，目前在網路上的資料量大概是 40 億顆攜帶式硬碟的資料量在網路上流動。

另外，我國政府在 2015 年有個非常有名的全球創舉。我國的開放資料（Open Data）的評比，當然在座的各位公務同仁都有貢獻，大概包括了政府預算、立法資料、天氣預報、公司註冊等等，在全世界是排名第一位。接下來下一步呢？當資料開放出來了，資料量不斷地增加，怎麼樣增加後續的一些應用？該如何應用呢？大家最關心的就是和我們的隱私權、彼此間的法律關係。怎麼樣從單純的資料（Data）邁向所謂的資料經濟（Data Economy）。資料經濟，其實不管在公部門，例如要做防災、做農業或者是民生部門所需的金融科技（FinTech）和民生領域有很大的幫助，未來整個社會會邁向資料經濟，不論是結構化或非結構化的大數據（Big Data），包括影音資料、網路上的資料，以及公部門和私部門的開放資料（Open Data），都有很多新的資料來源。

舉個例子讓各位瞭解數據可能帶來的變動，冒昧問一下，在座有車子的男士們，請問你的車子登記在老婆名下的請舉手？看起來還蠻多的，這證明我們比較愛老婆嗎？不是，那為什麼都把車子登記在老婆名下？沒錯，因為保費比較低。各位有沒有想過，這個我們覺得天經地義的事情，真的是對嗎？我每次坐太太開的車，都全身冒冷汗，從不覺得她開車比我安全，可是她的保費就是比較低。這是正確的想法嗎？我們好像也很習以為常，可是透過大數據的技術，產生了 UBI 車險，也就是使用者習慣的保險，透過在車子上的車用行動電腦連接 OBU，就是一個監測器，結合軟體可以監測你開車時加速、煞車、轉彎的頻率，資策會有個技術可以模擬出 9 種不同類型的駕駛者。你喜歡急加速、急煞車、急轉彎，保費應該如何計算？應該是比較高。開車都慢吞吞，遠遠看到紅燈就煞車的人，應該保費要怎麼樣？比較低。可以透過數據運用的方式改變整個保費結構，這應該才是真正的公平。

另外，也許你一個禮拜、一個月只開一次車，跟你的朋友天天在外面跑業務開車，你們的保費是有沒有差別？通常都是一樣的。里程數應該要納入考量，理論上，開車在路上的時間、里程越高，所承擔的風險就越大。比較少開車的人，里程數比較低，相對保費就應該比較低。透

過 UBI、OBU，可以知道駕駛者開車的里程數，所以未來保費不是用年度計算，可能會用每 1 公里計算保費。這都是在新的資料經濟中可以做的一些變革。

整個大數據中存在很多隱私權問題，例如有關全民健保的資料，這裡如果有衛福部的長官大概可以瞭解，衛福部從 103 年到 105 年，把健保資料去識別化以後，讓學術單位做些醫療和疾病藥物的研究，案件來來去去，目前衛福部應是獲得高等行政法院的支持。

另外一個例子是所謂的一個 M+。請問一下各位，0935 是哪一家電信公司的號碼？0936？遠傳？現在通過號碼可攜方式可以轉換電信服務業者，雖然你撥打 0935，確不確定他和你是網內互打？不一定！政府也知道這樣的問題，過去提供一個服務，叫做 57016，要撥電話給他人之前，先打這個電話輸入他人的號碼，會告訴你這個電話號碼是屬於哪一家電信公司的？可是各位會不會在打電話前先打另一個電話確認和你是不是網內？結果，有人把資料庫做了一個軟體，叫做 M+，裝了這個 APP，會告訴你這個號碼屬於哪一家電信公司的，卻被認為違反個資法規定，希望推動開放資料，就要達到個人資料去識別化工作，讓資料集都能去識別化，這樣就可能做後續的應用，不管是學術研究，或者是民生應用。

此外，單單都透過法令規範也不是最好的選擇，希望有個個人資料管理制度，就和國外合作，依照我國的法規成立了臺灣的智財權管理制度，制訂認證標章叫 dp.mark，通過完善的認證制度，認定已經遵循個資法的所有要求。

最後分享的案例是有關內容存證，剛剛和各位提過，今天報紙報導的貼圖爭議，到底是不是他創作的？創作人要怎麼證明？第二個，看到這個圖很可愛，想要進行授權，要去找誰談？如果找不到這個圖是誰畫，接下來的授權過程和締約就很麻煩了。考慮到這些問題與需求，資策會在政府支持下做了臺灣內容市集，把過去大家在著作權法上碰到的困難，透過網站提供內容存證的服務，就是每個創作人每次完成創作，或是完成到某個階段，可以透過電子簽章的方式，把他的創作歷程和作品在網路上進行存證。透過軟體加上時戳，證明創作人在哪一個時點上傳這個著作，同時會把該項創作公開。希望能夠進一步在網路上完成授權的工作，用創新科技來支持每一個新創作人在法律上所碰到的困難。

最後我的結論是這張圖，科技會帶動法律改變，有很多東西是過去沒有想到的，現在科技改變必須拉著法律往前走，例如共享經濟課題，例如過去從來沒有想過的無人機問題，民航局公布了無人機相關管理辦法。還有剛提到的大數據。另外，在整個法律和政策過程裡，科技其實可以扮演一個很重要的工具，像剛剛提到的 vTaiwan，或是最近大家都很關心的科技金融，所引發的監理沙盒議題。監理沙盒簡單地講就是，各位你有小孩，帶者他到沙坑玩，告訴他說只能在這個沙坑玩，不可以超

過沙坑。但是在沙坑裡，要怎麼胡搞瞎搞，爸媽不會管你，這個就是監理沙盒的做法。日本的企業實證特例制度，透過產業競爭強化法，當產業有個創新服務，主管機關說不知道怎麼管理，產業可以主動提出建議，告訴主管機關建議的管理方式，主管機關可以採認，就用建議方法去管理。另外，當然法律制度設計也可以運用科技提高內在價值，例如剛提到智財權的一些做法，還有個資去識別化的做法。這是我今天的報告，謝謝大家聆聽，謝謝！

伍、閉幕致詞

致詞人：行政院人事行政總處蘇俊榮副人事長

敬愛的周委員、資策會戴資訊長、四位來自國外的貴賓，以及現場來自行政院中央機關、地方機關與策略機構的夥伴們大家午安。

首先，非常感謝大家全程參與這場研討會，對於各位貴賓在百忙之中能抽空與會，本人代表行政院人事行政總處由衷感謝，也期待藉由這次的國際研討會讓國內外的學者專家及各位夥伴能夠齊聚一堂，進行人力資源創新變革的經驗分享與意見交流後，能獲得寶貴的政策建議，是相當難能可貴的機會。

如同剛剛 Zeger 教授所提到，地方政府引領未來創新變革是非常重要的趨勢，尤其對相對繁榮的區域開發上，應想辦法紓解與平衡，反而應強調在低度開發或相對落後的區域，透過一些創意引導，例如英國或其他相關國家，有些城市的規劃治理都非常好，成功翻轉落後區域，讓每個地方都成為亮點，讓資源分配均勻化。以前我在波士頓念書時，當時波士頓算是比較落後的區域，一般人較不願意去住，但透過都市重建，引進新創意，慢慢地這些區域就跟著轉型，進而翻轉上來，這些都是靠創意。創意在啟發過程中，有兩件事相當重要。第一，並非所有工作都要由公部門來做。私部門的參與非常重要，大家為了開發這個地方而建立共同願景。政府的工作是提供一個良好的環境，但創造良好環境並不能單靠公部門的力量。此外，可以透過一些推廣與行銷策略讓所有人都充分瞭解願景，在最短的時間內讓更多有意願的人參與，我想這就是人力資源部門在協助地方政府或中央政府進行翻轉。

剛剛我舉波士頓的例子，是二、三十年前我自己的實際體驗。這也代表我們順應時代變革的行動已經刻不容緩。幾十年前，波士頓已經開始做，我們也必須好好省思，應該要立即付諸行動。18 世紀，德國詩人歌德曾說過「不斷變革創新，就會充滿青春活力，否則就可能變得僵化」。公部門現在面臨的最大挑戰，就是制度規範限縮公務人員所能做的事情。以前，我們的思考方式是沒有相關規定就是不可以，現在應該思考沒有規定不可以，就是可以，澈底翻轉過去的思維方式。只要一個念頭的轉換，你可以嘗試的事情就會變得很多。但是在保守的文官系統中，這樣的觀念是比較辛苦。以前我的經驗是在法規還沒有成就完備前，我們都會用試辦的方式，先局部試辦，再擴大試辦，再全面推動。創新的事物大概都是透過這樣的方式與過程，因為等法規都完備後，最佳時機都已經過了。

我剛剛提的都突顯出創新變革對整個組織存續的重要性，因為現在整個世界面臨經濟全球化、自由化和知識經濟蓬勃發展，每個國家的政府都感到創新變革應是提升國家競爭力的最重要助力。因此，紛紛將創新列為政府政策之一。可是我一直覺得公部門的思維只要不影響企業進步、不要影響民眾進步就好，不應該管太多。政府如果事事都管，國家進步就慢。之前我常和

人家講，三、四月份大陸開了兩會，我們公部門也有兩會，「這個不會，那個不會」。所以，我們可能必須翻轉一些新的思維，為了瞭解每個國家政府面對創新政策跟組織變革所採行的行動策略，以及未來能夠加以應用在我們整個公部門，提升公共治理的能力，人事總處今年特別以「人力資源創新變革」做為國際研討會的主軸，本人代表人事總處特別感謝這次參與的國內外專家學者。剛才聽了戴資訊長跟 Zeger 教授的想法後，可以感受到大家對於這個議題的無私分享，來傳承寶貴的知識和經驗。有了這次研討會的起頭，我想有助於點燃未來持續創新的驅動力，大家不要讓這把火滅掉，讓今天成為起點，讓未來我們有更多無限的發展空間。

我以前還沒到政務系統時，我經常說在公家機關本位主義是很沉重的，溝通到最後，很多機關同仁給我的印象就是「甚麼都不可以」，只有兩件事情不行，「這個不行，那個也不行」，其他都可以。假如我們持續有這樣的作為的話，創新是相當困難的。創新本來就會有風險，所以我們也要翻轉創新的心態，不要怕犯錯，只要怕犯錯，基本上根本沒有創新的機會，因為不是所有創新都是成功的，創新一定要容忍很多失敗。所以，當這種心態不改變的話，創新就會窒礙難行，創意流於口號而已。如同我剛剛所說，現在是必須要行動的時候。經過這兩天討論和互動的交流，想必能夠為各位夥伴帶來一些新的知識與觀念，期待透過這樣公部門人力資源管理的專業知識和業務品質，可以強化我們人員訓練與組織發展的實際績效，進而提升整個政府施政績效和國家競爭力。大家都可以感受到這幾年臺灣不是沒有進步，可是我們進步的速度比其他國家慢，大家必須要深思。我最近還有一種很深刻的感覺，如果我們和亞洲其他國家一樣都跑 5,000 公尺，這 5,000 公尺在臺灣似乎變成 5,000 公尺障礙賽，如何跑贏其他國家，大家必須要思考，我們是不是有很多法規與做法必須要翻轉，若不盡快翻轉思維，我覺得未來會面臨更多挑戰。

最後，再次感謝各位貴賓和夥伴撥冗接受我們的邀請參加這兩天的國際研討會，相信大家收穫良多，敬祝大家工作順利、身體健康，謝謝大家！

陸、滿意度調查

為瞭解與會人員對本研討會之反映意見，於會議結束後實施無記名問卷調查，並做為未來規劃相關會議(活動)之重要參據。

本次調查問卷研習本次研習學員滿意度總平均為 90.25 分，相關統計結果分析如下：

一、研討會研習目標符合機關需求，滿意度平均為 91.74%。

二、研討會內容有助於達成研習目標，滿意度平均為 90.00%。

三、研討會內容與個人辦理之業務具相關性，滿意度平均為 88.70%。

四、本研討會對增進個人工作所需知能有助益，滿意度平均為 89.57%。

五、樂意將本研討會推薦給其他同仁參加，滿意度平均為 90.87%。

六、對本研討會各階段的學習活動都能夠投入，滿意度平均為 88.70%。

七、能夠向其他人轉述本研討會課程所學知識內容，滿意度平均為 87.83%。

八、工作中可以運用本研討會所學，滿意度平均為 86.52%。

九、其他建議：

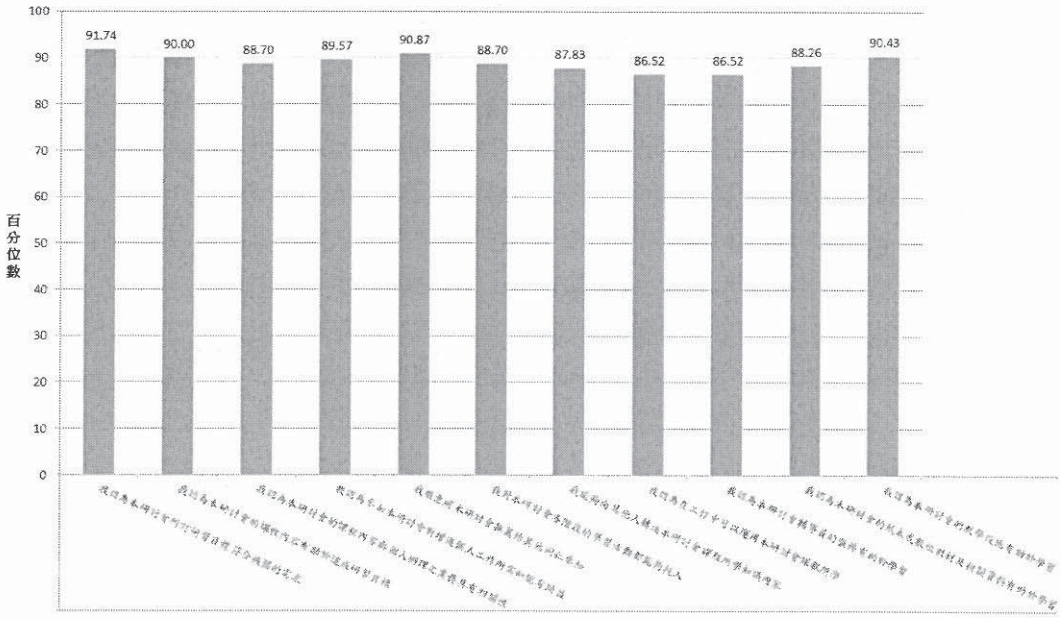
(一) 第二場座談Dr.Pardo準備之資料非常豐富，講得非常好，時間不足，未能完整發表完，很可惜，時間上可考量延長。

(二) 很好的研討會，獲益良好，非常感謝！

(三) 口譯人員翻譯很流暢！研討會內容有助業務推動！講座與談人都很棒！有些簡報紙本講義沒有，但有講座說可以提供，希望會後可以將檔案提供下載，俾利知識共享，將學習擴散。

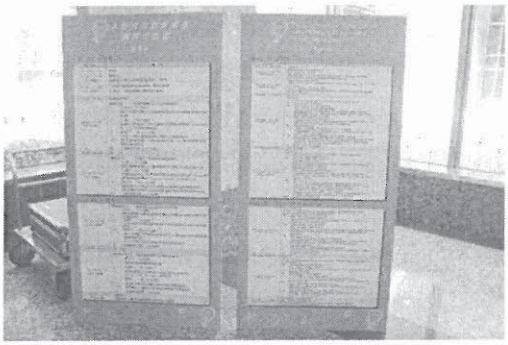
(四) 科技與法制場次很有趣，希望可以更增加對基層人員的建議啟發，該如何踏入創新領域並去實現。

(五) 國外講座很棒很精彩，希望能繼續類此活動。



柒、活動照片選輯

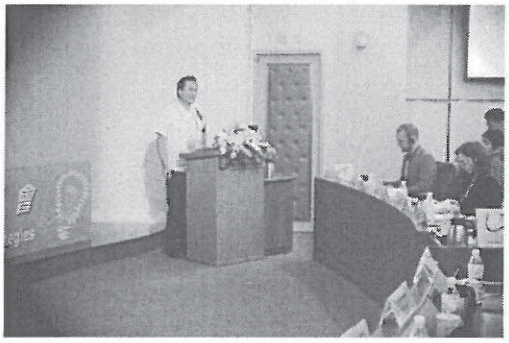
一、活動現場布置



二、活動照片

開幕式施能傑人事長

開幕式



專題演講

專題演講詹中原考試委員

專題演講

專題座談一

專題座談一 Sandford Borins 教授

專題座談一陳怡靜副教授

專題座談一丘昌泰教授

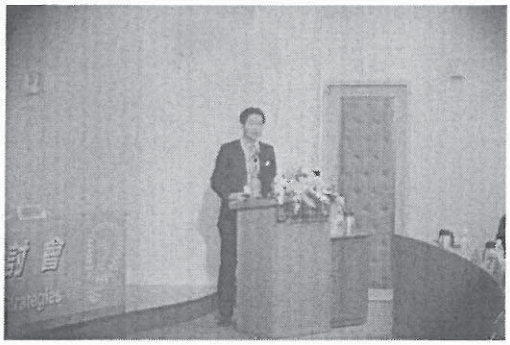
專題座談二

專題座談二 Theresa Pardo 教授

專題座談二黃朝盟教授

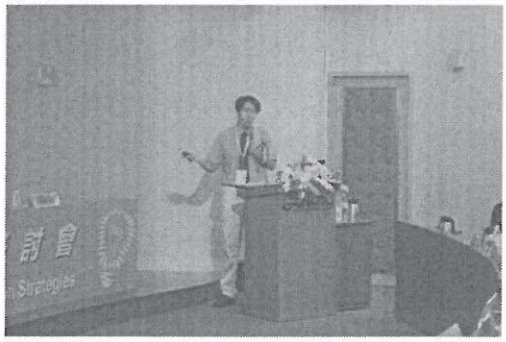
專題座談二李仲彬副教授

專題座談三



專題座談三菊地端夫副教授

專題座談三李長晏教授

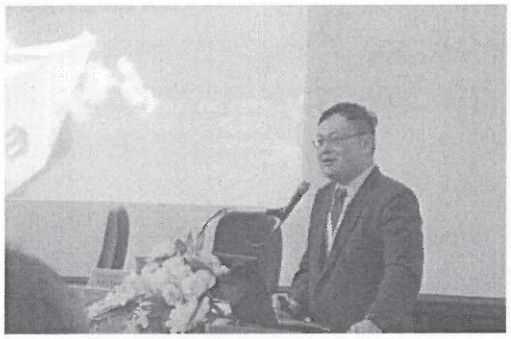


專題座談三曾冠球副教授

專題座談四

專題座談四 Zeger Van Der Wal 副教授

專題座談四劉祥得副教授



專題座談四戴豪君資訊長

回饋與討論

閉幕式蘇俊榮副人事長

閉幕式