

公部門資訊系統之策略規劃 -以台灣 e 網通為例

游佳萍 淡江大學 資訊管理系 cpyu@mail.im.tku.edu.tw	張玲星 國立屏東商業技術學院 資訊管理系 zubada22@yahoo.com.tw	梁力元 淡江大學 資訊管理系 liyuan.liang@mail.im.tku.edu.tw
---	---	---

摘 要

公部門管理階層必須以策略規劃的觀點，透過規劃的過程，使公部門在電子化專案發展過程中思考全新的網路服務與組織架構。本研究問題是辨識出公部門在電子化資訊系統專案發展過程中，各利益關係人之間互動所產生的策略規劃議題。初步研究發現如下：在公部門資訊系統專案發展策略規劃過程中，不同的利益關係人會有其各自關注的議題與共同關注的議題。透過各自關注的議題可以找到對共同議題的相互連結關係，藉以促進公部門利益關係人在資訊系統專案策略規劃期間的協調合作與互動。

根據研究結果我們建議：公部門推動電子化資訊系統專案時，應該將資源集中在協助規劃管理團隊。此外，推動資訊系統策略規劃時，利益關係人之間動態合作可遵循的指引。

關鍵字：策略規劃、電子化政府、利益關係人理論



Strategic Planning of the information systems in the public organization- Taiwan e-Net

Chia-Ping, Yu
Department of Information
Management, Tamkang
University
cpyu@mail.im.tku.edu.tw

Ling-Hsing, Chang
Department of Information
Management, National
Pingtung Institute of
Commerce
zubada22@yahoo.com.tw

Li-Yuan, Liang
Department of Information
Management, Tamkang
University
liyuan.liang@mail.im.tku.edu.tw

Abstract

With the emergence of information technology (IT), e-government is becoming a new trend. In order to face the challenge in the dynamic change environment, the managers development the strategic plans of information systems in public organization. Thus, strategic planning plays a significant role in the electronic processes. In public organization, the workflow, corporate functions and management strategies have been shaped by IT. Thus, the conflict management and common interests forming among the stakeholders are the importance issues to the strategic planning in the public organization. If the mangers of the public organization could identify these interests and overcome the conflicts between stakeholders, they could hold more rich resource to provide high quality public service.

In light of this, the present study uses case study and Stakeholder Analysis methods to analyze the strategic planning of information systems in public organization. Our study purpose is to investigate what weakness, strength, opportunity, and threats of e-government these stakeholders identify.

In practical terms, this study will suggests that before e-government can be developed, we could identify the key stakeholders who involved in the strategic planning process, focus resources on them in order to help the management team. The result of this paper can form the e-government guidelines for the dynamic cooperation of stakeholders in the future.

Keyword: Strategic Planning, E-Government, Stakeholders Theory



壹、前言

一、研究背景與動機

從 1990 年代起，公部門的電子化在許多國家形成風潮，電子化被視為提升公部門運作效能與國家競爭力的重要策略。公部門為了提高資訊的應用，進而慢慢發展出推動電子化的資訊系統專案。為了達到專案規劃的目標，公部門需要將所有相關的議題、計畫與進度等控管工作管理好。所以在專案開始發展前，通常需要有一個良好的策略規劃(strategic planning)來幫助組織做策略性的思考、行動和學習[8]。

先進國家公部門電子化的發展趨勢，已從早期「公共事務管理」推移到當前的「公共服務創新」，再逐漸推向「公共價值創造」的發展目標（研考會，2007 電子化政府報告書）。有研究提到策略規劃運用的意義是為用來幫助實行者和受益者“追求重要性”[9]，簡單來說，就是策略規劃可以幫助公部門和非營利組織“創造公共價值”[16]。

雖然策略規劃運用在組織中時，相關的資訊來源是由外部者收集而來，但大部分的關鍵決策者還是在內部，此乃組織比較易於聚集相關參與者來決定重要的事、協調意見不同的地方及調整執行的行動。相對的，當策略規劃運用在功能性上(如：會計、稅務與投資)，常是跨組織或公部門單位的，且幾乎所有的關鍵決策者都是外部的[14]。因此，可以預期在一個權力分享(shared-power)的時代背景下，要組織一個有效的策略規劃是相當困難的[14]。即使公部門與私部門管理者所需完成的任務與使命不同，但當組織在追求各自的目標時，都會影響到相關個體或團體，即利益關係人(stakeholders)[22]。因此權力與利益的不

同可能會影響其所支持的策略議題也不同，使得所產生出來的決策結果與提議方案也就可能會產生衝突或矛盾。

利益關係人的定義[13]是可以應用在公部門組織環境中的管理決策上。只是公部門組織的利益關係人不僅更多，其立場相互衝突與矛盾的現象更為明顯。因為不同的個體或團體通常具有各自的服務目標與對象，彼此之間不易整合，這使得組織在決策制定上更為困難。所以在策略規劃階段，將不同背景、想法與經驗的利益關係人連結在一起，並做好管理與分析，對公共議題與非營利組織的管理是有所助益的，且有助於產生新的方案與意見，甚至在政策執行階段也較容易獲得適當資源，順利完成工作。當公部門與非營利組織在發展其任務宗旨前，應先完成利益關係人分析[5]。根據世界經濟合作與發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)報告中提到，一個成功的公部門改革，需要協調的組織變革管理策略，其中一個最重要的項目即是和相關利益關係人對談[10]。所以組織的目標應該考量到相關利益關係人的利益，否則要達成組織的目標是有困難的[12][24]。由於公部門電子化的策略規劃發展牽涉到許多相關利益關係人的參與，他們會影響整個組織的政策與策略發展方向，因此利益關係人分析也成為公部門在電子化資訊系統策略發展過程中一項重要的分析。

因此本研究目的為辨識出公部門在電子化資訊系統專案發展過程中，各利益關係人之間互動所產生的策略規劃議題。探討公部門在電子化資訊系統專案發展過程中的策略規劃方向、議題的形成與辨識，並瞭解有效發展與評估提議方案的過程，進而創造出公共的價值。



貳、文獻探討

一、策略規劃的定義與相關研究

在面臨全球競爭環境變化快速的時代，組織必須具備彈性與快速的反應能力，才能應付不斷變化的外在環境。有研究認為：「公司策略必須在其所屬產業發生結構性變化時加以改變」[21]。所以組織經營管理策略的評估檢討與修正，已經成為現代企業必須面對的重要課題。策略規劃出現在 1950 年代末期與 1960 年代早期，企業可以用之幫助領導者做正確的決策，幫助管理者整合組織與環境，使組織能達到預期的目標。在 1970 年代及 1980 年代初期，當策略規劃在美國企業受到注意時，其焦點則從強調財務規劃轉向為議題導向的規劃[17]。由於策略規劃具有創新性與彈性，所以同樣也使得世界各國非營利組織及各層級公部門的領導者、管理者相繼採用策略規劃或策略管理的概念與工具來面對公部門在電子化資訊系統專案發展過程中所可能遭遇到的嚴峻挑戰[2]。隨著時間的推移，有越來越多的公部門單位已經開始採取策略規劃[25]。另外，除了有許多策略規劃的理論模型提出外[4][18]，也衍伸出許多適當的策略規劃方針[7][19]。關於策略規劃的定義很多，但是策略規劃並沒有公認的定義存在，它是一個動態的過程，就算與它有關的名稱就包含：企業政策、長期規劃、公司策略與策略管理等，因此很難將策略規劃做出完善的定義[23]。

綜觀相關致力於公部門策略規劃研究的學者之論述[11][26][6]，在公部門中實施策略規劃有許多的益處。整體而言，包括了改善組織與環境中的利益關係人關係、清楚知道組織未來的方向及目標、界定組織的策略議題及提出解決方案、整合組織

的各種管理技巧與功能。當辨認出公部門和私人企業基本的差別時，公部門策略規劃的支持者堅信策略規劃不像其他的管理風潮，而是符合公開的組織政策環境[7][16]。如果能正確的使用之，將有助於公部門的領導者運用策略性的思考和行動來完成任務。根據研究調查，策略規劃制度在美國各州政府推行的情形，其結果發現有大約 60%的州政府早已執行策略規劃制度，有 9%的州政府正準備開始推行[3]。根據以上數據顯示，可以清楚地發現，在美國有超過半數的州政府使用策略規劃。由此可見，策略規劃不只是一個學術上的概念而已，它不僅可應用在私部門企業，而且在公部門進行電子化資訊系統專案發展與改革過程中都能充分使用。因此，將環境變遷與各利益關係人需求納入考量的策略規劃概念就成為各國公共組織管理推動者很容易接受的一項改革理念。

二、利益關係人理論(Stakeholder Theory)

最近幾年來，利益關係人理論常是用來了解組織環境的方法之一，起初是運用於私人企業，主要目的是擴大管理者與領導者的責任與觀點，包含：滿足相關利益關係人的需求與期望。然而，隨著組織環境變遷快速，利益關係人理論慢慢從私部門應用中轉移到其他的組織環境。利益關係人這個名詞在公部門與非營利組織管理理論與實務中已經慢慢受到重視，利益關係人分析方法 (Stakeholder Analysis Approach) 愈形重要。

根據[8]提出的利益關係人分析技巧，分為 6 個步驟：組織參與 (Organize participation)；辨識議題 (Identify issues)；制定策略 (Formulate strategies)；產生策略行動觀念 (Create ideas for strategic actions)；提



出、審查與採用計畫(Proposal development, review, and adoption)；執行、監控與評估策略行動(Implement, monitor, and evaluate strategic actions)。根據這 6 步驟可以產生基礎決策和行動 (Produce fundamental decisions and actions)，以符合使命，並滿足任務目標，最終達成公部門創造公共價值的願景。以下就此 6 步驟分析技巧分別說明之。

(一) 組織參與

組織參與的分析技巧，可分為五種利益關係人分析技巧，包含了權力與利益方格(power versus interest grid)、利益關係人影響圖(stakeholder influence diagram)、參與規劃矩陣(participation planning matrix)，以及選擇利益關係人分析的參與者(process for choosing stakeholder analysis participants)。

(二) 辨識議題

各利益關係人彼此之間可能是相關的，所以議題的辨識與解決是需要有一套有效的實作方法，所以必須明確的瞭解組織的相關利益關係人及其權力與利益，進而發現他們之間的相互關係。分析技巧包含：基礎的利益關係人分析技巧(basic stakeholder analysis technique)、利益關係人影響圖、權力導向利益圖(bases of power-directions of interest diagrams)、利益關係人－議題交互關係圖(stakeholder-issue interrelationship diagrams)、問題框架－利益關係人對應圖(problem-frame stakeholder maps)，以及道德分析表格(ethical analysis grids)。

(三) 制定策略

組織根據議題來發展有效的策略，本部份技巧包括了利益關係人影響圖、個人利益對應公眾利益圖(tapping individual

stakeholder interests to pursue the common good)、共同利益圖(finding the common good and the structure of a winning argument)、利益關係人－議題交互關係圖、問題框架－利益關係人對應圖、利益關係人角色扮演(stakeholder role plays)、道德分析表格。

(四) 產生策略行動觀念

產生策略行動觀念牽涉到策略議題的辨識和策略發展，並且需要考慮政策的可行性。換句話說，判斷策略行動是否可行或值得實行的主要依據是必須要清楚地了解誰是組織相關利益關係人及其利益與權力為何。其中包含 6 個方法：權力導向利益圖、共同利益圖、個人利益對應公眾利益圖、利益關係人－議題交互關係圖、問題框架－利益關係人對應圖以及道德分析表格。

(五) 提出、審查與採用計畫

一旦利益關係人和其相關利益與權力被定義與了解後，在審查與採納計畫程序中，為了發展可以適當執行的提議方案，還必須做一些適當的分析。包含：道德分析表格、利益關係人角色扮演、利益關係人支持者與反對者方格(stakeholder support versus opposition grids)，以及提議方案吸引力與執行能力方格(Policy attractiveness versus stakeholder capability grid)。

(六) 執行、監控與評估策略行動

因為發展的提議方案會想要獲得關鍵利益關係人的支持，所以上述考慮到的分析技巧都是關於政策執行前的考量。但是在政策執行期間，持續考量利益關係人依然是重要的[20]，其中包括：提議方案吸引力與執行能力方格、政策執行策略發展方格(policy implementation strategy development grid)。



由於組織環境的改變會使得利益關係人分析更顯重要，因此透過利益關係人分析技巧的設計與使用，對於公部門、非營利組織領導者與管理者在動態策略規劃上的議題考量，或策略發展方向改變的過程都會有很大的助益。

參、研究方法

一、訪談問項

由於深度訪談為「引導式」的研究方式，問題結構性低，需藉由訪談者詢問許多問題，並針對受訪者的某些問題作深入探詢。本研究依照[8]的策略變化週期過程所提供的步驟來區分訪談的階段，共分 4 部份：

- (1) 界定組織：尋求共識和釐清組織的使命。
- (2) 界定利益關係人：辨識和了解相關利益關係人。
- (3) 環境和議題辨識：環境評估和策略議題的辨識。
- (4) 策略執行與評估：制定策略、審查和採納、發展有效執行方案，以及重新評估此方案。

二、利益關係人分析

由於世界相互連接的特性漸增，利益關係人分析毫無疑問的比以往更為重要 [8]。任何一個公共問題，如：經濟發展、教育、自然資源管理、犯罪、疾病，甚至到全球暖化、恐怖主義，都會牽涉到許多個人、團體和組織。利益關係人分析之所以會這麼重要，是因為它可以幫助公部門管理者和組織效能提升，或者可以創造出一個“授權的環境 (authorizing environment)” [16]。若是一個組織不能瞭

解誰是其相關利益關係人，則這個組織將不清楚績效評估的準則為何，也就無法衡量績效並管理之[15]。因此本研究利用利益關係人分析的相關技術[8]，分析公部門在電子化資訊系統專案發展中的策略規劃過程，分析技巧如下：

(一) 利益關係人－議題交互關係圖 (Stakeholder-issue interrelationship diagram)

利益關係人－議題交互關係圖 (圖 1) 可以呈現對於不同的議題，每一權力層級的利益關係人有不同的利益考量，而且可以藉由各自關注的議題看出各利益關係人間的關係。根據此分析工具所產生的結果，可以對於實際與潛在的合作或衝突可能產生的問題提供一些重要的結構。圖 1 中的箭頭表示利益關係人指向對他有利益考量的議題，不同利益關係人間的利益不僅可能不同，而且可能會互相衝突。

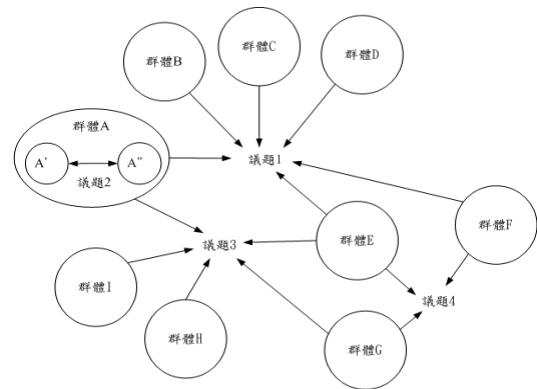


圖 1、利益關係人－議題交互關係圖。

圖中的箭頭指出利益關係人所關注的議題，其間很有可能是相互衝突或矛盾的。因此，在這個圖解法中的箭頭應該加以明確的標示。例如：圖 1 中，議題 1 為群體 A、B、C、D、E 及 F 所關心的，根據這樣的連結關係可以看出這些群體之間



即有所謂的利益關係存在。議題 2 是屬於群體 A 中子群體 A'與子群體 A''所關心的議題，所以群體 A'與 A''是屬於群體 A 內部的利益關係群體。根據議題 3 可看出，群體 A 與群體 E 是有相關的，他們兩個都關注相同的議題，在分析圖中的其他利益關係群體也可經由議題 3 相互連結。

三、樣本描述與抽樣

本研究採用的抽樣原則為非機率抽樣中的判斷抽樣(judgment sampling)。因此所選擇的個案必須具有豐富資訊，便於進行深度研究[1]。

我國在推動電子化政府的過程當中，高雄市政府地政處在民國 82 年時，即主導推動地政資訊系統－「高雄市地籍地價電傳視訊系統」。隨著電腦科技精進及網路環境提升，系統因應網際網路的普及，在民國 86 年 5 月提供零時差網際網路版；並於 87 年 10 月在地政事務所完成地籍圖形資料檢核後；增加地籍圖功能，同時將系統更名為：高雄市「地籍地價地籍圖電傳資訊整合系統」。另外，於 88 年 8 月再度研究創新結合地理資訊系統(GIS)技術及空間位相地圖，發展地政圖籍與基本地形圖資料整合之「高雄市地政電傳資訊整合系統」。直至 2007 年為止，台灣 e 網通開發 3D 與 3G 功能，提供民眾透過 3G 等終端設備即可查詢地政資訊，以更符合實際的 3D 圖形來展示資料。有鑑於「高雄市地政電傳資訊整合系統」的成功經驗，為了擴大地政資訊服務範圍與網路服務的理念，並以高雄市地政電傳資訊整合系統原有作業環境，及與 ISP 業界以 BOO(Build, Operation, and Owner)的合作模式，運用共同契約，結合全台 21 個縣市、23 個機關單

位。不僅簡化各機關單位作業流程，也大幅節省行政成本，使全國民眾都能使用「南台灣地政電傳資訊整合系統」。同時，跨縣市聯合發展－地政機關－縱向連結，不僅因上網使用人次激增，使資訊檢索費營收增加，也運用共同契約，以原網路設施、作業模式及合作機制，與高雄市政府都市發展局合作開創「高雄市土地使用分區電傳資訊系統」，線上即時整合地籍圖與土地使用分區圖資訊，落實「單一窗口」的網路服務，達到地政與都市發展跨機關資訊整合－市府內部－橫向連結發展之即時資訊系統，並開發建築管理系統，提供線上核發建築執照，成為全國最大最佳的地政服務網絡，稱之為「台灣 e 網通」。

台灣 e 網通曾榮獲行政院經濟建設委員會頒發的第三屆法治再造－跨部會組「金斧獎」。並受到內政部國土資訊系統十年成果展「特優機關獎」的肯定。更奪得台灣地理資訊學會的第一屆金圖獎－「全國最佳為民服務獎」及「最佳應用系統獎」，長期深受社會大眾，政府部門與資訊業界的高度認同與讚賞。因此台灣 e 網通的歷史沿革與背景，具有豐富的資訊可提供研究者進行深入之研究。

在訪談結構上，本研究採用的是半結構式訪談。受訪者全部計有 12 位，他們在電子化政府專案推行的過程中，分別扮演不同的功能與角色：(1)政府業務單位 10 人，其中參與規劃人員有 8 人，包括：高雄市政府地政處資訊室、高雄市政府工務局資訊室、高雄市都發局資訊室、新竹市政府地政處地籍科、台南市政府地政處地籍管理科、嘉義市政府地政處地籍科、嘉義縣政府地政處地籍科、高雄縣政府地政處地籍科。實際執行配合單位之人員有 2 人，包括：高雄市政府地政處新興地政事



務所、高雄市政府地政處楠梓地政事務所。(2)ISP 與協力廠商代表 1 人，為中華電信實際負責規劃與執行之專案經理。(3)外部使用者 1 人，為地政士，因業務所需而與此系統有著利益或衝突的關係。

每人訪談約兩個小時，所有受訪者均同意訪談過程中全程錄音，受訪者遍佈全省各地，但為追求訪談資料的完整呈現，均與受訪者事先約好訪談時間，採面對面的訪談方式。

肆、資料分析與探討

依據之前分析關於e網通公部門資訊系統專案的發展，其相關利益關係人共可分成四個群體，分別為：

- (1) 主導者：中華電信與高雄市地政處。
- (2) 參與者：外部系統使用者、嘉義縣地政處、嘉義市地政處、高雄縣地政處、台南市地政處與新竹市地政局。
- (3) 協助者：地政事務所、相關業務單位，審核單位與內政部主管。
- (4) 內部系統使用者，如國稅局、法務部、消防單位等。

本研究依照[8]提供的利益關係人分析工具來進行訪談資料的分析，繪製出各利益關係人在此資訊系統專案發展時所關注的各項議題及其之間的交互關係圖。但因內部系統使用者的業務性質較不相近，且使用量不高，也無法參與工作團隊表達意見，故本研究未將此群體列入分析範圍內。以下就主導者、參與者與協助者來探討：

一、利益關係人－議題交互關係圖：主導者

根據中華電信與高雄市地政處的個別利益關係人－議題交互關係圖，本研究繪製出主導者的利益關係人－議題交互關係圖（圖5）。從圖中可以看出主導者所共同關心的議題有4項，包括：

- a. BOO 委外服務機制中的營收攤分比例。
- b. 系統的行銷推廣。
- c. 加強系統使用上的安全性。
- d. 提昇系統功能的多樣化。

這些共同議題正是網路服務業者：中華電信所關注的議題。因此，在此專案資訊系統發展過程中，扮演主導者角色的中華電信與高雄市地政處之間的配合模式與契合程度相當成功，中華電信能夠滿足高雄市地政處的要求與期望。

這4項議題如何引發雙方的互動與合作，分析如下：

第一、雙方合作方式是採取 BOO 委外服務機制：它是高雄市地政處以公開評選的方式選定中華電信數據通信分公司為此專案合作之網路服務提供業者，經過雙方議定網路營收攤分比例後，簽訂合作發展契約書。中華電信提供網路環境與負責 Web 端的維運，並督責其合作協力廠商開發系統軟體程式，公部門地政單位則負責提供維護電子資料部份，彼此分工合作。使用者上網付費檢索所需資訊，合作雙方依議定比例攤分所收取之資訊檢索費，並用來維護作業設施、軟體程式及圖籍資料。由於採取此種合作機制，所以中華電信及其協力廠商會負擔較多成本壓力，包括網路線路的成本、Web 端設備的維護成本等。加上中華電信近年來的經營模式改變，從國營事業開始民營化，所以與高雄



市地政處之間的營收攤分比例議定，在接下來的合約續約上會顯的更形重要。

第二、爲了落實公部門資訊公開的原則，達到「以網路取代馬路」的資訊社會。發展合作契約中會要求中華電信與其協力廠商必須舉辦各式各樣的行銷推廣活動，包括：系統的使用說明會、新功能建置完成的成果發表會、座談會等活動，讓更多使用者了解此系統，進而吸引他們來使用。此外，中華電信與其協力廠商會定期與 e 網通系統團隊舉辦行銷策略檢討會議，以討論系統營運狀況及整體行銷策略與方向。

第三、部分地政資料涉及隱私，高雄市地政處在資料提供上的安全性有相當程度的要求。近年來的資訊技術發展快速，社會犯罪率隨之成長，因此在系統資料的提供上，應特別注重其安全性，以防止資料被偽造或竄改等不法資安事件產生，以免影響資料提供的正確性。所以中華電信

一直持續在積極取得及通過 CMMI(能力成熟度整合模型，Capability Maturity Model Integration)與 ISO(國際標準化組織，International Organization for Standardization)的 27001 認證標準來提昇系統品質與維護及管理資訊安全。

第四、從早期系統發展到現階段系統的持續穩定營運過程中，主導者會透過定期工作會議互相討論 e 網通系統相關事項。最常討論到的議題不外乎是要如何發展出更便民的網路服務項目，例如：2006 年完成的地政地傳 PDA 版本上線、2007 年完成的 A4 多目標地籍圖電傳資訊系統上線等功能的建置，藉以提昇系統功能的多樣化。當有新的服務項目想法提出時，高雄市地政處就會要求中華電信及其協力廠商去做技術上的可行性評估，公部門本身的責任就是在於評估資料是否能提供，如果雙方都能配合，則開發新系統功能，以提供服務。

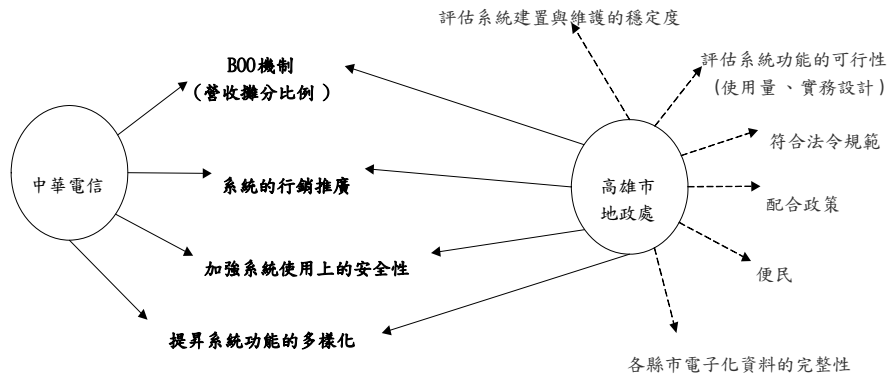


圖5、利益關係人－議題交互關係圖：主導者

二、利益關係人－議題交互關係圖：參與者

根據參與者，包括：外部系統使用者、

高雄縣政府地政處地籍科、台南市政府地政處地籍管理科、新竹市政府地政處地籍科、嘉義市政府地政處地籍科及嘉義縣政



府地政處地籍科，本研究繪製出參與者的利益關係人—議題交互關係圖（圖 6）。由於參與者範圍較廣，所關注的議題也較分散，但從圖中我們可以看出參與者所比較關注的共同議題大約有 7 項，包括：

- (1) 未來系統可行性的分析。
- (2) 提昇系統功能的多樣化。
- (3) 系統的行銷推廣。
- (4) BOO 委外服務機制中的營收攤分比例。
- (5) 便民。
- (6) 符合法令規範。
- (7) 加強系統使用上的安全性。

這 7 項議題如何引發參與者之間的互動與合作，分析如下：

第一、在未來系統可行性的分析：參與者共同關注的是關於整合各機關單位。因為主導者的帶領，有了高雄市工務局及

都發局的加入，所以各縣市參與者也期望能朝向主導者的腳步邁進，邀請縣市政府內的工務局、都發局等其他相關業務單位一起來參與此系統，將地政的資料做更加值的應用，提供民眾更便利的服務。

第二、提昇系統功能的多樣化：由於使用者需求不同，各參與者加入系統的時間點及所擁有的資源不同，所以除了基本的系統功能服務外，其他後來新增的功能服務則看各縣市自行評估的結果來決定是否提供，然大多是跟著主導者的腳步在實行。第三、系統的行銷推廣：各參與者必須配合網路服務提供業者及其協力廠商針對不同的使用族群予以為之。例如：辦理系統上線成果發表，使一般民眾了解系統功能、針對地政士及新加入作業人員辦理研習訓練等宣導推廣活動。擴展系統的使

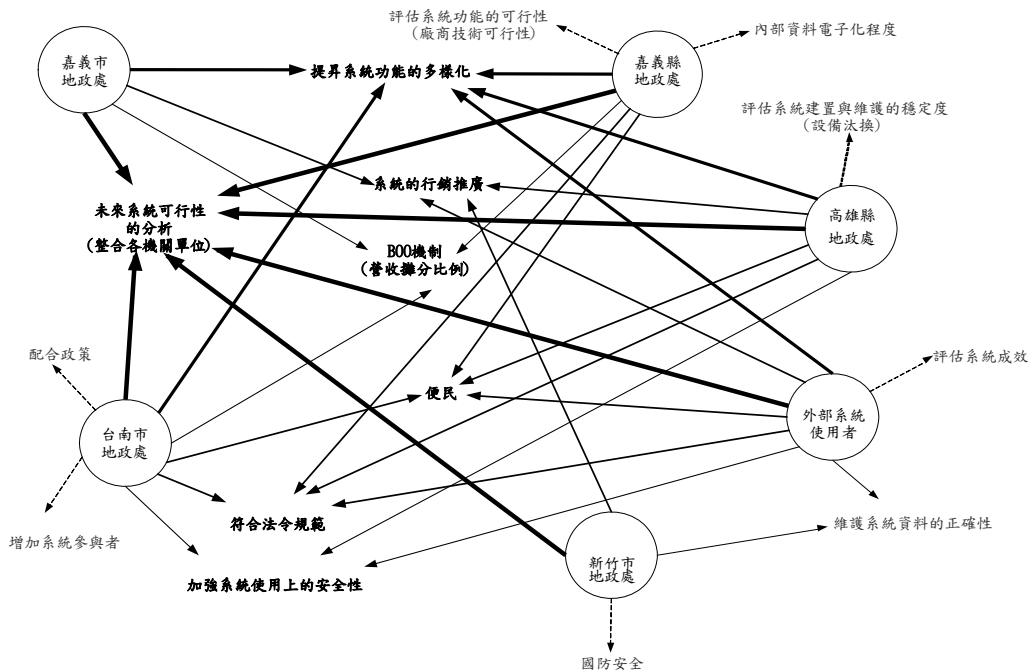


圖 6、利益關係人—議題交互關係圖：參與者



用面與使用量，促使系統效益最大化。

第四、BOO 委外服務機制此模式的成功，參與者不僅支出的預算成本壓力減少，而且也減少許多自行招標的繁瑣作業程序，加上又有營收的來源，所以參與者都很願意加入此系統，使系統的應用範圍慢慢擴增。但由於各參與者的系統使用量不一致，所以網路服務業者與協力廠商所要求的營收攤分比例也不相同。對於一些營收較低的參與者來說，網路服務業者與協力廠商所付出的線路、設備維護等費用可能相對較高，如果自行招標則會遇到困難與阻礙。但透過共同供應契約模式，營收較低的參與者也能夠加入，而網路服務業者與協力廠商不僅可以利用營收較高的參與者收入彌補對營收較低參與者的成本支出壓力，更可以將城鄉之間的資訊落差降低，提供一致的資訊查詢服務。因此 BOO 委外服務機制是未來公部門持續推動 e 網通系統發展的重要議題。

第五、便民：此一想法的產生是參與者參與此系統的主要動機，因為公部門屬於非營利單位，所以如何讓民眾能更準確、更快速的辦理業務，節省臨櫃所花費的時間、交通成本，成為公部門最主要的任務。所以在長官支持下，各參與者為了提高便民的服務品質，紛紛加入此系統的服務範圍。地政士可透過此系統提供給客戶更好的服務品質，間接促成了公部門的便民服務。

第六、符合法律規範：各參與者有時候礙於法令的限制，無法提供資料給使用者，以保障民眾財產之安全。例如：由於個人資料保護法的規定，為了保障個人隱私資料的部份，使得在資料提供上有所區別，第一類為本人或所有權人可以檢索的

資料，第二類資料為任何人都可以檢索。

第七、因應網路及新科技的發展，參與者必須規範資料傳送的安全及檢核系統發展使用的權限，例如：Web 端權限是由網路服務業者負責控管，應用程式端權限為參與者各自負責管理及授權。

三、利益關係人—議題交互關係圖：協助者

根據協助者，包括：高雄市政府都市發展局資訊室、高雄市政府工務局資訊室、高雄市政府地政處新興地政事務所及高雄市政府地政處楠梓地政事務所，本研究繪製出協助者的利益關係人—議題交互關係圖（圖7）。從圖中可以看出協助者較關注的議題大約有4項，包括：

- (1) 符合法令規範。
- (2) 提昇系統功能的多樣化。
- (3) 加強系統使用上的安全性。
- (4) 未來系統可行性的分析。

這4項議題如何引發協助者之間的互動與合作，分析如下：

第一、此系統提供使用者檢索地政相關資訊，因此公部門最重要的責任就是確保資料提供的合法性、正確性與即時性。由於地政法令的規定，地政資料所有權為地政事務所擁有，因此地政事務所提供的資料必須正確並符合內政部相關法律規定。另外，都發局、工務局等相關業務單位為了因應公部門電子化、網路化之單一窗口作業，應用此系統提供跨機關資訊整合網路服務，但在與地政資料上的套疊也必須符合法令的規範。依據圖7所示，本研究可以看出符合法令規範的議題對於協助者來說是最重要的。



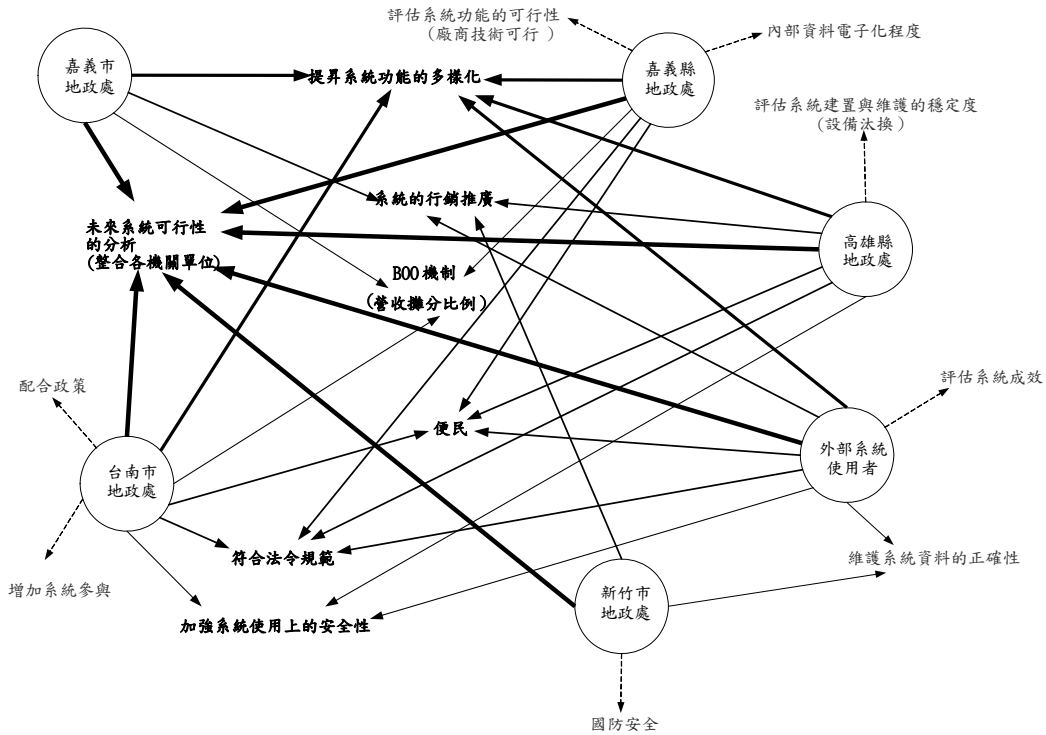


圖 7、利益關係人－議題交互關係圖：協助者

第二、地政事務所的责任在於配合地政處的政策之執行，主要為提供數位化的資料，並能即時將資料更新至地政處之主機。因此在關於提昇系統功能的多樣化方面，屬於配合資料提供的單位，較少實際參與策略規劃過程步驟。由於工務局、都發局等相關業務單位的加入，使得系統的應用範圍更廣、更多元，例如：高雄市政府都市發展局以土地使用分區資料與地政處的地籍圖資料的在線上套疊，高雄市政府工務局則以建築管理資料與地政處的地籍圖資料之線上套疊。

第三、在地政資料及都發局、工務局等相關業務單位的資料提供上，由於涉及人民財產權，所以必須配合網路服務業者

及協力廠商確保系統使用上的安全性。透過各式軟、硬體防護，例如：防火牆、特定連接埠、身分認證查核機制等安全措施，達到安全防護的目標，並依照公部門各機關資訊安全管理要點執行，確保資料保密及安全。

第四、由於地政事務所與都發局、工務局等相關業務單位是配合提供最即時之資料到地政處，所以未來也期望將資料能做更進一步的加值整合應用。藉由此系統的共通作業平台，以地政系統為主，整合地政機關之地籍資訊，與更多未來潛在的協助者產生合作關係，例如：稅捐機關之稅籍資訊與戶政機關之戶籍資訊之整合等。



伍、結論與建議

根據以上的資料分析結果顯示，目前本研究可以發現在公部門 e 網通地政電傳資訊系統專案發展過程中，各利益關係人所各自關注的議題及共同關注的議題。透過議題的辨識與其之間的相互關係，可以有助於公部門在整體資訊系統專案發展之動態策略規劃過程中各利益關係人的協調合作與互動關係，並能透過其關注的議題發現利益關係人的期望與需求。隨著各利益關係人所關注的議題不同，可能會使公部門在電子化資訊系統專案發展過程中受到限制。

本研究建議在公部門動態策略規劃過程中需針對利益關係人做好管理與分析，考量到利益關係人所關注的議題，並針對較多利益關係人所關注的議題先行提出提議方案，將有助於降低公部門在追求電子化過程中的策略規劃發展阻礙。另外，公部門如果能根據各利益關係人關注的議題不同來動態地調整策略規劃的整體方向，將對公共議題的管理有所助益，而且在資訊系統專案執行階段也較容易獲得適當的資源順利完成工作。

陸、研究限制與未來發展

由於時間與人力因素的限制，本研究目前只就研究方法第一部份的利益關係人一議題交互關係圖來提出分析，本研究將持續根據後續的研究方法來分析利益關係人如何依據本身權力及利益來執行及評估對其所關注議題有效的提議方案，做為未來公部門在發展電子化之動態策略規劃過程中更完整的參考依據。

參考文獻

- [1] 簡守邦譯，「社會科學研究的理論與方法(Derek Layder 原著)」，革新重譯，韋伯文化，台北，民國 91 年。
- [2] Berry, F. S., "Innovation in public management: The adoption of strategic planning," *Public Administration Review*, 54(4), 1994, pp. 322-330.
- [3] Berry, F. S. and Wechsler, B., "State Agencies' Experience with Strategic Planning : Findings from a National Survey," *Public Administration Review*, 55(2), 1995, pp. 159-168.
- [4] Bryson, J. M., Freeman, R. E. and Roering W. D. "Strategic Planning in the Public Sector: Approaches and Directions," in *Strategic Perspectives on Planning Practice*, B. Checkoway (ed.), Massachusetts: Lexington Books, 1986.
- [5] Bryson, J. M., "Strategic Planning: Big Wins and Small Wins," *Public Money and Management*, 8(3), 1988, pp.11-15.
- [6] Bryson, J. M. and Roering, W. D., "Initiation of Strategic Planning by Governments," *Public Administration Review*, 48(6), 1988, pp. 995-1004.
- [7] Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (Rev. ed.), Jossey-Bass, 1995.
- [8] Bryson, J. M. *Strategic planning for Public and Nonprofit organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Jossey-Bass, 2004.
- [9] Denhardt, R. B. *Public Administration: an Action Orientation*, C.A.: Brooks/Cole Publishing Company,



- 1991.
- [10] Donnell, O., Boyle, R. and Timonen, V., "Transformational aspects of e-Government in Ireland : Issues to be addressed," *Electronic Journal of e-Government*, 1(1), 2003, pp. 23-32.
- [11] Eadie, D. C., "Putting a Powerful Tool to Practical Use: the Application of Strategic Planning in the Public Sector," *Public Administration Review*, 43(5), 1983, pp. 447-452.
- [12] Fiol, C. M., "Capitalizing on Paradox: The Role of Language in Transforming Organizational Identities," *Organization Science*, 13(6), 2002, pp. 653-666.
- [13] Freeman, R. E. *Strategic Manaeement: A Stakeholder Approach*, Pitman, 1984.
- [14] Huxham, C., "Theorizing Collaboration Practice," *Public Management Review*, 5(3), 2003, pp. 401-423.
- [15] Kaplan, R. S., "Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations," *Nonprofit Management and Leadership*, 11(3), 2001, pp. 353-370.
- [16] Moore, M. H. *Creating Public Value*, Harvard University Press, 1995.
- [17] Mockler, R. J. "Strategic management: The beginning of a new era," D. E. Hussey (ed.), John Wiley & Sons, New York, 1995.
- [18] Nutt, P. C. and Backoff, R. W. *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, Jossey-Bass, 1992.
- [19] Nutt, P. C. and Backoff, R. W., "Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership," *Journal of Management*, 19(2), 1993, pp. 299-347.
- [20] Nutt, P. C. *Why Decisions Fail*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2002.
- [21] Porter, E. M. *What is Strategy?*, Harvard Business Review Nov/Dec, 1996.
- [22] Scholl, H. J. "Applying stakeholder theory to e-government: Benefits and limits," Proceedings of the 1st IFIP Conference on E-Commerce, E-Business, and E-Government (I3E 2001), Zurich, Switzerland, 2001.
- [23] Scott, A., "Strategic planning," *Training Journal*, 2001.
- [24] Thomas, J. C., "Public Involvement and Governmental Effectiveness: A Decision-Making Model for Public Managers," *Administration and Society*, 24(4), 1993, pp. 444-469.
- [25] Wechsler, B. and Backoff, R. W., "Policy-making and administration in state agencies: strategic management approaches," *Public Administration Review*, 46(4), 1986, pp. 321-327.
- [26] Wechsler, B. and Backoff, R. W., "The Dynamics of Strategy in Public Organizations," *Journal of the American Planning Association*, 53(1), 1987, pp. 34-43.

作者簡介

游佳萍目前於淡江大學擔任副教授一職，研究的領域是電子化政府、虛擬社群、網路學習以及知識管理。其研究曾發表於：I & M (Information & Management)、Cyber Psychology and Behavior, IJIL (International Journal of Innovation and



Learning), IJMIE (International Journal of Management in Education), Journal of Information Management Journal of e-business, Journal of Cyber Culture and Information Society, and Journal of Human Resource Management等國際期刊。

張玲星助理教授為國立中山大學資訊管理學博士，目前任教於國立屏東商業技術學院資訊管理系。主要教授管理資訊系統，研究領域為MIS與組織行為、組織引進IT的權力與政治行為、IT發展與文化之相依性、資訊專業人員之生涯管理、質性研究方法、資訊倫理、知識管理相關研究。學術論文曾發表於管理學報(TSSCI)、資管學報(TSSCI)、中山管理評論(TSSCI)、管理與系統(TSSCI)、公共行政學報(TSSCI)、產業管理評論、國土資訊系統通訊、資訊管理展望、International Journal of Innovation and Technology Management、Human Systems Management (EI)、Journal of Information Ethics等期刊，以及國內外各主要國際性研討會；並曾擔任special issue of International Journal of Electronic Business(2007, Vol. 5, No. 5) 之編輯。

梁力元畢業於淡江大學資訊管理學系碩士班，專注在質性研究，主要研究方向為策略規劃、策略管理、利益關係人分析。其研究曾發表於：ICIM 2009第二十屆國際資訊管理學術研討會。

本研究承蒙國科會提供之經費的補助.計畫編號: NSC 97-2410-H-032-034

