

為創意留下紀錄： 我國地方政府創新個案資料庫的建置

李仲彬*

社會上大多數人對「創新」這個名詞並不陌生，因為生活周遭隨時都有各式各樣的新創意影響著我們，例如距今已將近 10 歲的臉書（Facebook）或美國蘋果公司（Apple）在 2007 年的創新產品 iPhone，不僅都幫所屬公司賺進大筆鈔票，甚至改變了世界的產業結構與人的生活方式。因此，當回憶經濟學大師熊彼得（Joseph A. Schumpeter）早在 1930s 年代所說「創新」是推動社會變遷、經濟發展的重要力量時，相信絕大多數人都會表示認同。

事實上，創新不僅是社會經濟發展的動力，對一個組織來說，創新更被視為是回應環境變化、提升組織績效的重要方法，這個邏輯就像是生物體系當中，適時的基因突變，有時反而容易讓該生物在艱困的環境當中繼續存活。這個生物法則套用到組織管理的領域上，除了私人企業外，對公部門——政府機關當然也是相當重要的，尤其現今民眾對政府的需求與期待，每天都在快速的增加與變化，政府部門必須隨時依環境變化，迅速調整公共服務的提供方式與內容，找到可以彈性運作、提供創新服務的環境驅力及條件，才能避免公部門遭受不知變通、缺乏創新的批判。例如，許多政府機關因應民眾上網習慣的提升，為了滿足民眾的需要而加速提供可以透過 App 或網路申請的公共服務（例如繳交所得稅、申請戶籍謄本），就是很好的例子。國際都市管理協會（International City/Country Management Association, ICMA）的研究曾經指出，創新能力是城市管理當中相當重要的價值；英國公共服務革新辦公室（Office of Public Services Reform）與英國首相的策略小組（the Prime Minister's Services Strategy Unit），將創新定為衡量政府服務品質

* 淡江大學公共行政學系助理教授



的標準；中國社科院所公布的 2009-2010 全球城市競爭力報告將標題訂為「創新：城市競爭力不竭之源」；以及我國行政院於 2007 年所頒布「政府服務創新精進方案」，在政府服務品質獎當中加入創新項目的評比，都顯示出「創新」對政府機關的重要性。

不過，相對於私人企業在運作上的彈性，政府機關因為在體質上的特殊性，對「創新」常採取不對等的態度，例如公務人員提出一個創新想法後，如果不幸執行失敗了恐會遭受到處罰，而此處罰的程度會遠大於創新成功所得到的獎賞，因此降低了公務人員在政府內創新的動機；再者，因為政府機關被要求在執行公務時，不管面對任何人、在什麼時間點都必須有穩定性與一致的標準，以防因人設事、關說、不公平等情事產生，也會限制政府部門進行改變、進行創新的可能性。這也是為什麼著名的政治學者 J. Q. Wilson 曾經在一本名為《官僚體制》(Bureaucracy) 的書中提到：「……對於（政府）組織常拒絕創新，我們不應該感到訝異，因為他們本來就應該這樣……標準作業程序是組織的基本，對於強調公平性的政府單位來說，穩定性和慣例尤為重要……最為人熟知的政府格言就是：絕對不要去做以前沒做過的事……。」

因此，在這個「天生體質不佳」的環境當中，如何讓政府願意創新、知道怎麼創新等問題，就變成學術研究與實務工作者相當重要的課題了。為什麼相對於多數寧願依循傳統做事的政府機關，還是有些政府機關經常願意且有辦法突破傳統作法，提出並採用一些令人耳目一新、很創新的政策方案？例如新北市政府 2013 年創臺灣首例所推出的「幸福保衛戰」，透過超商體系提供家中突遭變故學童免費餐點的方案；高雄市政府於 2009 年啓用的全國第一座都會網路型公共腳踏車租賃系統；新北市政府與金門縣政府合作，於 2013 年開始提供金門縣民跨海申辦身分證的服務；臺南市政府於 2008 年率全臺之先實施汽車反怠速條例；臺北市政府自 2008 年提供優化後的 1999 市民熱線服務等等，都是相當好的政府創新個案，而這些創新的作法也大多在短時間內就擴散到其他政府機關，顯示其受到各界肯定的程度。

在上述背景的驅使之下，本計畫最主要的目的為——蒐集自 1999 年地方制度法開始實施，地方政府獲得較高自治權力以來，曾經被我國地方政府提出的創新政策個案，而這個計畫所謂的「創新」個案，指的是「全國地方政府間從未採用過，第一次被某個地方政府實施的觀念、政策或方案」。本計畫認為，建構這個創新個案資料庫有兩個重要意義：首先在研究上，過去學

術研究領域針對「政府創新」的相關議題，大多以選取部分個案進行研究分析的方式，集中在特定幾個創新個案的追蹤，缺乏以政府為分析單位的創新能量統計模型分析，而此分析方式造成研究結果外在效度（對其他個案之解釋力）的不足，也就是僅能得知為什麼某個組織會有某個創新，但不能知道政府機關比較容易有哪些類型創新？哪些特質會提升政府創新的產生？哪些類型的創新比較會擴散到其他地區？甚至究竟已經有多少創新曾經被提出都不清楚。因此，當創新資料庫建構完成之後，研究者將可以透過進一步的分析，回答上述問題。其次，在實務上的意義是，由於創新擴散是政府與政府間政策發展的重要模式之一，直接學習仿效其他地方政府所提出的創新作法，將可有效減低自己重新設計新政策所必須承擔的成本與失敗風險；因此，當資料庫完整建立之後，這個資料庫也將成為各級政府取經、政策學習的重要資訊來源。

在國科會經費的支持與協助下，本計畫建置創新個案資料庫的方式是透過新聞報導的搜尋，經過將近三年的時間，目前已經完成 1999–2010 年我國地方政府創新個案的蒐集。蒐集過程主要有以下幾個步驟：(1) 報紙新聞資料庫關鍵字搜尋：透過「臺灣新聞智慧網」報紙新聞全文資料庫¹，以「首創」、「先例」、「首例」、「創新」、「率先」、「全國第一」、「創舉」交叉搭配「政府」、「政策」、「宣示」、「措施」、「便民」、「方案」、「方針」、「辦法」、「服務」等關鍵詞彙，從資料庫中篩選出 1999 年以後，符合該關鍵詞彙組合的新聞。在這一資料蒐集的階段，研究團隊初步從幾百萬筆新聞資料當中，篩選出 51,397 筆新聞報導（表一）。(2) 初步判定新聞事件是否為「政府創新」：針對上述 5 萬多筆的新聞報導，依照本研究預先設定之創新定義，由研究團隊逐筆人工閱讀，判斷新聞中所描述的事件是否為「地方政府創新」，在這個階段共篩選出 836 筆地方政府的創新。(3) 第三階段判讀：針對第二階段所篩

¹ 此資料庫原名為「即時報紙標題索引資料庫」，收錄了聯合報（包含晚報、地方報）、蘋果日報、中國時報、自由時報、中央日報、經濟日報、民生報、工商時報、星報、人間福報、中華日報等 13 種報紙，而此資料庫針對中國時報（民國 80 年一）、聯合報（全國版，民國 71 年一）、經濟日報（民國 89 年一）及中央日報（民國 85 年一）皆有提供全文影像可供線上閱讀，必須說明的是：中央日報在 95 年停刊，蘋果日報在 2003 年 5 月才進入臺灣。本研究選擇經濟日報、中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報進行分析，因為這五份報紙在 2010 年尼爾森媒體大調查中，是臺灣閱報率的前五名，此外也選擇中央日報，因為該報紙在停刊之前，一直以報導政府相關議題為主。



表一 1999-2010 間政府創新相關報紙新聞筆數 (單位：新聞筆數)

關鍵字 1 \ 關鍵字 2	政府	政策	宣示	措施	便民	方案	方針	辦法	服務
首創	1,460	101	55	334	103	292	18	242	1,879
先例	1,197	472	79	204	18	170	23	218	444
創新	8,620	4,549	542	1,784	151	1,274	196	1,068	6,375
率先	5,241	2,658	450	1,203	136	973	68	695	2,878
全國第一	1,437	280	56	218	33	130	9	166	908
創舉	899	164	52	154	32	92	9	117	471

資料來源：本研究整理

選出的 836 筆創新事件逐筆討論，進行最後一階段的判定，剔除重複個案（不同報紙報導同一事件），最後找出 755 筆地方政府創新個案。

經初步分析之後發現，過去十幾年來，創新個案最多的是臺北市與臺北縣（2010 年底升格為新北市），12 年間各自有 219 與 113 個「全國首創」的案例，大約各占全國所有地方政府創新（755 個）的 29% 及 15% 左右，接下來則是高雄市的 58 個（7.7%），最少的則是新竹縣的 3 個、臺東縣的 4 個，以及連江縣的 0 個。而從創新的類型來區分，這 700 多個地方政府的創新，大多是屬於服務性質的方案（340 個，48%），例如臺南市 2006 年推出全國首輛協助運送紙錢的「運鈔車」、彰化縣 2009 年推出的回收稻草政策、桃園縣首創的工商登記夜間櫃檯、臺中縣 2010 年推出的縣政府免費網頁電話等，都是以民眾生活服務為導向的服務創新作為。第二多的則是管制性質的創新（有 138 個，占 19.5%），例如：臺南市率先推動的怠速條例、臺北市率先實施工商業節能減碳自治條例，以及臺南市的空地空屋管理自治條例……等。第三是福利財務分配相關的創新（121 個，17.1%），例如：臺中縣首創幫 65 歲以上老人免費配戴老花眼鏡、金門縣 2006 年全國首創對三千多位專職媽媽發給每個月 3,000 元津貼、桃園縣 2004 年首創免費孕婦篩檢愛滋、宜蘭縣 2005 年所推出的讀冊免錢（中小學教科書全額補助）政策……等。第四則是產品創新，有 34 個創新的主要性質是這個類型，例如：臺南市率先使用的「怠速採樣器」、臺中市政府 2007 年推出利用槓桿原理發明水溝蓋開啓器、臺北縣政府推出的「機械升降式自行車橋」……等。較少的則是組織結構的創新，僅有 32 個（4.5%），例如臺北市設置府級的自殺防治中心、動物保護處、臺南縣

政府水利處設置海岸保護科，都是全國第一個成立的；尚有程序創新（31 個，4.4%），例如：臺南市於 2004 年用擲筊方式選承包商、屏東縣於 2004 年首創二級主管出缺必須「公投」制度、候選人必須發表政見的作法。

本研究目前還在持續進行資料庫的更新與分析研究，在這個過程當中，至少還有幾個研究議題可以繼續發展：首先，從中挑選出幾個具有代表性的個案進行深入研究，以充實現有資料庫深度不足的問題。其次，為針對蒐集的創新個案探討哪些創新政策是有擴及至其他縣市，而非僅存在於單一縣市，抑或哪些創新只維持短暫的時間便消失，藉由此現象進一步探討擴散的情形，釐清什麼樣的創新政策較會擴散。最後，則是針對不同類型創新產量的影響因素、政府內部對不同創新個案之採用過程的預評估、領導者特質與創新決策、創新採用後的影響評估等相關議題研究。

回溯性資料庫的建立無可避免的會面臨許多限制。首先，由於本研究在資料庫建置過程，在有限的人力下，僅能先提升創新個案「量」的豐富性與完整性，而暫時忽略每一個案「質」（深度）的探討，但也因為沒有進一步了解個案的內容，只能假定所有的地方政府「首創、創新」都是正面的，但實際上這是值得懷疑的。因為在資料庫中，相當可能有創新後失敗，甚至產生「負面效果」的個案隱藏其中，也有些創新就像「煙火」一樣，在被提出之後很快就消失，不具有實際效用的創新。事實上，在資料的蒐集過程中，確實發現許多「創新」的重要性、價值，被媒體過度放大（當然這相當可能是來自地方政府的新聞稿），不禁讓人懷疑與擔心，創新究竟是為了提升施政績效，還是淪為創造媒體曝光、爭取政治資源的常態，如果是後者居多，勢必非民眾之福。本研究第二個限制是，透過報紙新聞資料庫來蒐集創新個案，有可能會有效度上的問題（無法呈現真正的創新個案分布），一方面因為報紙媒體常會習慣性的忽略部分閱讀人數較少地區的新聞（以本研究為例，連江縣的新聞較少），另一方面是無法百分之百確定新聞報導中的「創新」是否真的是地方政府之間的首例，僅能先暫時相信報紙記者撰寫「全國首創」等類似文字，或是地方政府發布新聞稿時是經過查證的；因此，有無更好的、可以回溯蒐集歷史上所有政府創新個案的方法，是未來可以重新思考的。

儘管本研究在針對創新研究上有些許的限制及不足，但仍希冀透過此次的研究提升學界對此議題的投入，也提升各政府機關對政策創新的重視，思考可以提升創新產出的制度。現階段在實務上就有非常不錯的作法，例如臺



北市政府爲了鼓勵公務員進行創新而設立的「創意會報」平台²，其目的是因應現行社會已走向以「顧客爲導向」的服務型社會，政府機關不再僅是官僚系統而是爲民服務的機關，因此建立此平台供公務人員能時時思考該如何提供民眾更佳的服務，以站在民眾的角度思考民眾的需求。爲了使此平台能有效的運用，臺北市也提供獎勵制度，公務員的創新點子若獲選，將能得到獎金，除了能使民眾獲得優質的服務外；另一方面也能使公務人員有更強烈的動機進行創新想法的提供。此外，亦可學習企業部門常用的「臭鼬工廠」制度，明確賦予研考單位提升創新、鼓勵創新的業務職掌；或是藉由媒體的力量驅使政府進行創新。由於政府機關對於曝光度、知名度相當重視，因此可透過媒體報導成功創新事件，驅使地方政府在競爭的壓力下進行創新政策；換言之，媒體的力量可驅使地方政府重視創新。當然，也應回歸到最基本的方式——持續鼓勵公務人員在職進修、交流參訪……等。因爲研究顯示，公務體系許多創新想法都是來自於國內外其他地區的觀摩成果，因此提升公務人員的視野與刺激，並將其所見所聞帶回組織，深入思考哪些作爲是立即可運用或是可作爲日後施政方針，將增加創新想法出現的可能性。

總之，創新是政府機關回應社會需要、提升民眾滿意度、組織績效的重要管道，比較可惜的是，過去我國很少有學術研究投入政府機關創新這一個領域。本研究以建立資料庫爲第一步，經由慢慢修正以精煉這個資料庫的品質，期待未來能有更多以這個資料庫爲基礎的政府創新研究成果出現，以累積我國政府創新發展的動力。

² 2013年7月28日取自市政創意提案資訊網，網址：http://www.taipei.gov.tw/MP_100034.html