

# 高雄縣市合併資訊化發展模式之研究-以社政資訊 矩陣組織為例

乙等獎/高雄市政府勞工局 李德純

## 壹、研究緣起與目的

台灣地方制度法施行之後，已立法授予地方政府擴充組織編制之空間，而高雄縣市在 2010 年底合併，雖可依法增加編制員額約 4,000 人，但在中央與地方財政收支劃分法令未臻合理的情形下，地方政府空有擴充人力之編制員額，卻無進用人力之經費財源，在缺人缺錢的困境下，要如何維持組織運作效率及服務品質，向來是管理者亟需處理的課題。為因應社會福利需求日益複雜多變的情勢，針對優先性事務進行「矩陣式」任務編組 (matrix organizations)，以彈性運用組織現有之專職人力，是超越傳統「功能式」科層組織 (functional bureaucratic organizations) 之層級限制，並能同時解決人力財力資源不足困境的方法之一。

原高雄縣政府社會局自 1996 年起，陸續成立了資訊發展推動小組、公設民營推動小組、福利社區化推動小組、以及志願服務推廣小組等 4 個任務編組，來處理跨部門的重要業務。然而，矩陣組織之雙元權威特性以及組織資源的有限性，使其在科層組織中的運作有一定的困難度，例如主管在對資訊小組組員推動資訊業務的責任期待上所產生的落差，使得部分組員與主管和同仁之間產生緊張關係，影響到資訊小組團隊工作之成效與士氣，而導入社政資訊系統解決社福津貼溢撥問題的過程，亦不如預期中的順遂。

本研究之目的是要瞭解政府機關為推動資訊業務所引發的組織變革，探討行政組織如何結合「功能式」資訊單位與「矩陣式」資訊小組，在有限人力、財力的情況下，有效推動各項資訊業務的過程，並檢視資訊系統導入成效的影響因素。本研究利用 Newman 及 Robey (1996) 所發展的流程研究模型 (process research model)，針對資訊小組成員進行焦點團體訪談研究，分析社會局過去 20 年導入資訊系統的歷程。綜觀導入資訊系統的過程，去定義組織變革的過程中，事件 (events) 重複發生的序列經過與模式 (sequential pattern)，並描述其所面臨的境遇 (encounters) 及事件的經過 (episodes)，藉此檢視社會局導入資訊系統所引發組織變革的模式 (patterns)，本研究藉由觀察到資訊系統發展的社會流程 (social process)，應用 Kling (1980)，從理性觀點和組織政策觀點等兩個不同的理論面向，論述導入資訊系統成敗關鍵因素，最後依據文獻探討及實徵訪談結果，提出 6 點建議供高雄市政府相關權責單位參考辦理。

## 貳、研究方法與過程

本研究以個案研究的方式進行，探討在政府組織中資訊系統導入及組織變革的過程。Newman & Robey (1992) 認為對一個組織從事較長期的個案研究，最好能夠利用不同的且具有代表性的事件，從事觀察分析，所以，本研究採用個案研究法來進行，並以 Newman & Robey (1992) 所提之流程研究模型進行分析，流程研究強調發生在系統分析者及使用者之間的互動，及特定重要的事件，同時釐清事件之間的循序關係，將相關的事件予以連結。透過流程研究模型，運用模型的理論架構，分析組織於資訊系統發展期間所發生的事件 (events)，流程模型的主要目的是為了解釋在一連串的事件後，最終結果的發生原因，並將所有收集到的有關個案之事件，以特定的規則及分類原則，將事件加以分類 (Van de Ven & Poole, 1990)。

本個案以流程研究模型來描述資訊系統導入所發生事件的發展經過。基本上，流程研究模型包含了兩個部份，(1) Encounter (En)：指事件的發生點，例如人事異動、會議決議、或重大的宣示，(2) Episode (Ep)：指的是二個重大事件中的時間，所產生的效應，結果為接受 (Accept)、懸而未決 (Equivocation)、或是拒絕 (Reject)。通常在流程研究模型圖中，所有的事件 (Encounter, En) 均以點表示，事件中的時間經過 (Episode, Ep) 則以線表示，橫軸代表時間，縱軸分為 Accept、Equivocation、Reject 等 3 個區塊，代表當時事件發生期間的各角色對事件的態度。

本研究先從社會局過去 20 年的文件加以檢視，針對不同單位主管，及前後任資訊業務負責人，對資訊小組的互動管理模式，於組織內部發行的文件、會議記錄或於相關公開論著，進行內容分析，瞭解主管對資訊小組運作的觀點。其次在 2001 年進行問卷調查，問卷調查是一種發掘事實現況的研究方式，最大的目的是蒐集、累積資訊小組成員屬性、認知、態度的基本資料，作為後續描述性研究之用，並為日後訪談的焦點和進行方式先予凝聚共識，俾獲取更多的豐富資訊；在確定研究目的後，先針對 48 位現職或曾經參加資訊推動小組的成員施以進行問卷調查 (李德純、陳宇嘉、歐陽彥晶, 2005)。

至於 2001 年 9 月第 1 次焦點團體訪談的對象為 9 位現職的資訊小組成員以及曾經參加資訊小組的成員 4 人，2010 年 8 月第 2 次及第 3 次焦點團體訪談的對象為 4 位現職的資訊小組成員以及參加資訊專案小組的外包廠商人員 3 人，2011 年 8 月第 4 次焦點團體訪談的對象為 1 位資訊業務主責人員以及 2 位曾經參加資訊小組且負責規劃社政資訊系統的業務單位人員，這種訪談法與一對一式的訪談法最大的差異，在於訪談的對象多了互動和討論，研究者扮演中介者的角色，促進互動的進行，觀察大量語言互動的機會，並主導討論的方向。

上述 4 次焦點團體訪談皆是採用全程錄音方式進行，訪談地點為避免受到干擾，全都安排在正式會議場所，訪談時間從 2 個小時到 3 小時不等，在完成訪談後將所得錄音資料交由工讀生轉錄成逐字稿，在引述受訪者訪談逐字稿之資料出處時，係使用代號 A~V 代表 22 位受訪者，例如：引述文末註記的(A-08-2, 幕僚型)，代表引自訪談稿第 8 頁第 2 段受訪者 A 的回答，並註明其所處組織環境為幕僚型矩陣組織。

### 叁、研究發現與建議

一、市府各一級機關至少要配置 1 名專責的資訊技術人員，並成立跨單位的資訊小組集思廣益，發掘業務單位資訊需求，共同規劃開發便民服務資訊系統，以提升行政效率及服務效能。

由於市府所屬各級機關多半未成立資訊部門（資訊室、資訊股），許多負責資訊業務的秘書總務單位，甚至是由研考或採購人員兼辦，連專責的資訊人員也未配置，以致難以因應資訊社會的發展趨勢，積極主動規劃開發便民服務資訊系統，只能被動因應同仁電腦軟硬體採購維護等基本需求，爰建議人事處及資訊中心協助市府各一級機關至少要配置 1 名專責的資訊技術人員，並成立跨部門的資訊小組，自各單位調派兼職組員辦理資訊業務，以發掘業務單位資訊需求，集思廣益共同規劃開發便民服務資訊系統，並即時反應解決各單位的資訊問題，俾提升行政效率及服務效能。在專責資訊人員建置部分，如果因為牽涉到各局處的組織修編，會使編制流程過於冗長，亦可逕由資訊中心修改組織編制納編進用資訊技術人員，或是採用約聘進用資訊專職人員後再分配到各局處去運用。另外，對於暫時未能成立資訊部門或設置專責資訊技術人員的機關，宜先由資訊中心統籌派員協助成立資訊小組及初期之運作，俾利資訊化遲緩之機關能跟上市府推動資訊化的腳步。

二、培訓市府所屬各級機關資訊人員，並訂定獎勵各級機關成立資訊小組推動資訊業務相關辦法，建立績效評比機制據以獎勵優良單位。

由於行政機關人事精簡的組織氛圍難解，市府所屬各級機關短期間內如無法成立資訊部門或設置專責的資訊技術人員，仍應培訓專責人員加強資訊委外管理及建立資訊專業廠商支援機制，並優先薦送各單位的資訊小組成員參加資訊專業教育訓練，爰建議人事處及資訊中心協助培訓市府所屬各級機關資訊專責人員及資訊小組成員，並訂定獎勵各級機關成立資訊小組推動資訊業務相關辦法，建立績效評比機制評估推動資訊化業務績效，據以獎勵推動資訊化優良單位。另外，由於資訊社會快速發展，時下年輕人普遍具備較高的資訊素養，為補充資訊人力之不足，建議兵役局專案協助徵用具備資訊素養

的公共行政役或替代役男，並由資訊中心施以資訊專業教育訓練後，分發到各局處妥為運用，以分攤各單位專責資訊人員及兼職資訊小組成員的工作負擔。

三、為鼓勵資訊小組組員充分發揮資訊業務創新的功能，建議訂定各級機關專（兼）職資訊人員考核暨獎勵辦法，建立績效評比制度來評估資訊人員推動資訊業務之績效，並據以獎優汰劣。

通常在資訊小組沒有成立之前，無法得知資訊業務需求有多大，但是在跨部門的資訊小組成立之後，資訊發展需求就會慢慢浮現，依據本研究案例顯示，成立資訊小組之後會有更多的需求和問題被提出來，當資訊小組組員工作負荷超過預期的時候，若有高階主管和資訊專職人員做為支持他們的後盾，兼職的資訊小組組員比較願意花時間投入在資訊業務，如此整個資訊小組的運作才會更為順暢。如果資訊小組組員忙於本職業務之外又要投入資訊業務，但是卻沒有被直屬主管所認同，面對雙元權威的壓力下，就很容易陣亡離開資訊小組。因此為了鼓勵兼職之資訊小組組員充分發揮資訊業務創新的功能，建議資訊中心訂定各級機關專（兼）職資訊人員考核暨獎勵相關辦法，要求各機關在成立資訊小組時，明文規定將資訊業務納入兼職資訊小組組員的業務職掌，並建立績效評比制度來評估資訊人員推動資訊業務之績效，據以獎優汰劣。

四、參考過去推動跨機關服務平台整合示範計畫的成功經驗，組成資訊專案小組集思廣益，強化跨部門、跨專業溝通協調以化解阻力。

原高雄縣社政資訊系統歷經近兩年的跨機關協調溝通及開發設計資訊系統，已能整合戶政、財稅、公所等單位資訊服務加速津貼撥款審查作業，對於高雄縣市合併至今仍未完成系統差異整合問題，建議社會局參考過去推動「跨機關服務平台整合示範計畫」的成功經驗，組成類似品管圈的資訊專案小組集思廣益，強化跨部門、跨專業溝通協調以化解阻力，並藉此再次檢視基層工作人員的需求，做為社政資訊系統整合升級的基礎。

五、規劃便民服務資訊系統示範觀摩、評比或競賽活動，鼓勵高階主管重視資訊業務推展。

高階主管發自內心的支持，以具體行動投入人力財力資源，對於降低基層主管及承辦人員的抗拒至為關鍵，不論是在資訊成功模式的文獻探討或是實務訪談結果，高階主管一直扮演著最為重要的角色，建議研考會可配合高階主管策勵營活動辦理便民服務資訊系統示範觀摩，並規劃資訊科技應用評比或競賽活動，鼓勵高階主管重視資訊業務推展。

六、成立市府層級的「資訊會報」職司市政資訊策略規劃工作，並結合各級機關層級的「資訊小組」形成資訊策略規劃執行的智慧網絡平台，藉此激發市政資訊 e 化推動

的創意能量。

當初市府在 2009 年成立資訊處時，原本期待資訊處負責統整推動整個高雄市的資訊 e 化業務發展，不只是做好網路機房管理及共用資訊系統，而是要在業務面提升全市整體資訊化的程度。2010 年高雄縣市合併之後，原本屬於市府一級機關的資訊處降編為二級機關資訊中心，市府並未相對成立推動市政資訊化之策略規劃單位，相關業務係移由研考會主責規劃，可以投入資訊策略規劃的專業人力十分有限，資訊策略規劃之質量實有成長空間。爰建議研考會可參考資訊矩陣組織的作法，成立市府層級的「資訊會報」職司市政資訊策略規劃工作，並結合市府層級的「大矩陣」和各級機關層級「小矩陣」形成資訊策略規劃執行的智慧網絡平台，期能藉此激發市政資訊 e 化推動的創意能量，協助各級機關開發更多便民服務資訊系統，善用資訊網路科技提升市府行政效率及服務效能，讓市民更能感受市政的進步。