

基隆市政府 106 年度自行研究報告

政府服務創新措施—  
以基隆市戶政業務發展為例

研究單位：中正區戶政事務所

研究人員：陳美純 戶籍員

## 第一章、緒論與研究方法

政府服務具有公共性，自 1980 年以來對於公共行政的討論漸由組織內部的效率管理，轉向外在環境影響與提振政府服務效能的議題，造就對於公共管理的紛陳見解，如以 P 途徑與 B 途徑的研究取向(孫本初，1998：11-12)。隨著經濟蕭條與公共組織失靈的問題浮現，歐美國家為了回應民眾對公共服務需求，陸續採取新右派、或新公共管理的觀點進行行政革新及政府再造(孫本初，1998：13-14)。

這波公部門的改革也影響了我國，如其中顧客導向、重視市場機制、明確評估公部門績效、擴大民間部門參與等特點，1990 年代引進企業界「全面品質管理」、「顧客導向」等觀念，推動一系列提升服務品質方案，催生「行政院服務品質獎」、「政府服務品質獎」及今(106)年的「政府服務獎」，獎勵及樹立推動為民服務績優的機關典範。<sup>1</sup>

這些評獎機制無論如何轉變，在評選指標中仍然強調品質管理、重視民意與關注績效表現。隨著時代演進與電腦化的運用，行政組織及流程革新成為各業務機關必須面對的課題，服務創新更是民眾能具體感受行政機關改造與服務流程再造的重要環節。然而，創新並非口號，不管是從無到有，或是從舊改新，都標誌行政體系回應內在組織變動或是外在環境遷異的表現。若由全面品質管理的角度觀察之，是指每次政府服務均能滿足民眾的期望或需求(孫本初，1998：51)，因此，政府服務品質的建立，除了健全的行政體系運作外，更需要組織持續以「創新」修正及維護。

由 103 年底的統計數據觀察，行政院所屬各機關暨地方政府機關數總計共 3,741 個<sup>2</sup>，按理說，若每個機關均能妥善執行全面品質管理之規劃，整體公共服務品質應得到全民的肯定；實際上卻因法制、財源、人力、地方自治權限、機關專業度等因素，無法面面俱到，加上各社群團體的權利與利害關係角力，致使已實施的新服務措施或還在研議的社會議題，不停面臨贊成及反對的聲浪。以同性婚姻合法化為例，就是尚未實施卻不斷引發各種意見的重大政策，在中央應以民法為準則，在地方則由各地戶政事務所依據立法院所修訂的民法等相關規定辦理結婚登記。在大法官公布第 748 號釋憲前，高雄市從 104 年起是第一個實施同性伴侶註記的縣市政府，隨後有台北市、台中市、新北市與台南市等縣市陸續實施，不過實施但書僅限於醫療法的關係人、勞動部同意申請家庭照顧假之對象、外交部同意申請代辦護照的受委任人等，至於法律上的關係尚未普遍被承認<sup>3</sup>。這類當初與法制扞格的新措施，曾因某市欲以顯性註記方式出現於個人戶籍謄本，而遭內政部技術性杯葛<sup>4</sup>，到現在，已變成民法修正前，內政部積極與各縣市協調辦理的新服務<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 國發會網站：[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=02BEEFEAF49A5225](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=02BEEFEAF49A5225)

<sup>2</sup> 政府資料開放平臺，<http://data.gov.tw/node/11193>，2015

<sup>3</sup> <http://lgbtfamiliesinfo.tw/?p=767>，2016

<sup>4</sup> <http://lgbtfamiliesinfo.tw/?p=1032>，2016

<sup>5</sup> <http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170607/1135133/>，2017

由上觀之，這類創新措施雖然回應了民意，畢竟非全面性得到中央政府與民眾普遍支持，也無法制的根源性立足點，對現階段受惠的民眾而言，註記的效力仍然差強人意。我國雖然實施地方自治已久，但法源依據多出自於中央政府，地方創制法律規定若與中央法制有違，將致使地方法規無效。此外，分布在地方政府轄下的行政機關，除了接受各地方政府的規範外，原則上仍接受中央政府對應單位的指導。如戶政機關，在戶籍法第 2 條規定極為明確：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」因此，貼近民眾服務的基層機關如戶政事務所，除了須立即回應民意訴求外，相關的創新措施仍得衡量是否切合法源，否則得面臨中央政府無法承認的窘境，想當然爾，多數創新的意見總是與現行法制有所衝突，是否經主管機關採納實施，有時需等待政策窗的開啟時機。

本文將透過檢視潛在創新服務措施，並以基隆市現行狀況為基礎，討論中央與各地方政府對創新措施的作法與現有一國多制的服務選項，以期推展出真正能回應民眾訴求的最適制度與創新服務。

## 第二章 文獻分析

### 一、地方政府管理與府際關係：

地方自治在意義上是一種地方民主政治制度，係指在一國家內特定區域的人民，依法令授權，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度(薄慶玖，2002：5)。我國地方制度係採取地方均權自治概念(憲法第111條)，在憲法、憲法增修條文與地方制度法都有明文規定。地方劃分為省與直轄市，省又分縣市，縣又分鄉、鎮及縣轄市，根據現行憲法增修條文，移除省為地方自治團體之地位，台灣省政府成為行政院派出機關，目前直轄市及其山地原住民區、縣及其鄉、鎮、縣轄市、與市均為地方自治團體，依法辦理地方自治，並執行上級政府委辦事項<sup>6</sup>。

地方政府與地方自治的區別，可從地方與中央的關係、與社區的關係、權力分配以及職務種類來判斷，地方自治的首長原則上應由當地人民選舉產生，而地方機關由地方人民選舉並服務地方事務及負責，權力分配應屬分割性地方分權，地方有權處理公共事務，並非僅與中央分工治理地方事務，所處理事項有委辦與自治2種(薄慶玖，2002：6)。委辦事項係指由中央委託地方政府辦理之事項，地方行政機關缺乏自由裁量權，並受中央或上級政府之監督指揮，地方立法機關無議決權但地方政府也不必負擔所需經費。自治事項則指地方自治團體依法律授權，能自行立法並規畫執行事務，一般又分為固有事項及委任事項，但自治事項地方政府享有全權及負有全責(薄慶玖，2002：114-116)。以戶籍行政而言，雖然在中央主管機關為內政部，但按地方制度法規定，仍是直轄市與縣、市之自治事項(參照該法第18、19條)。

地方政府辦理自治事項，端賴地方財政的支援才能成事，地方財政獨立要符合有法定收入、有自行決定支出之權限、收支應自求平衡、收支總預算應自行編製、有自設公庫之條件(薄慶玖，2002：361-362)。我國地方收入來源有各種賦稅與地方上財產或事業收入，而中央與地方財政劃分係依據財政收支劃分法而有所不同，地方收入除了來自稅課、工程受益、罰鍰及賠償、規費、財產及信託管理…等，因各地方政府貧富不一，為均衡發展，另有統籌分配稅款制度，甚至需要上級政府大比例的補助，以解決部分縣市經費不足問題(薄慶玖，2002：368-373)。

地方事務既然由地方政府依法使用地方財源或補助款辦理，也應依法受監督，如地方制度法第2、75條等規定，避免濫用權力或怠忽職務。現行中央對地方監督的管道，可透過立法、行政、司法、考試及監察監督等權限實施，而上級地方政府對下級地方政府則僅存立法與行政監督(薄慶玖，2002：382-385)。監督權的妥善發揮作用，甚至能協助地方政府積極接受補助與指導，完善地方事務辦理，促進地方均衡發展。

<sup>6</sup>內政部民政司網站，[http://www.moi.gov.tw/dca/02place\\_001.aspx](http://www.moi.gov.tw/dca/02place_001.aspx)

近年來，多以府際關係的探討取代地方制度法所涉監督權之規定，因為府際關係有多種面向，不僅是地方政府與中央政府的「垂直互動」，也有地方政府之間的「水平互動」，現行更傾向「各級政府或其所屬機關，基於解決共同問題或共同發展的需要，故採取合作方式辦理特定事務，或是採行一致的運作標準。運作型式或由上級地方自治團體主導執行，或由中心都市主要提供服務，或共同處理，或由區域內各都市組成一聯合機構，為整體區域處理共同事務。府際關係的重要性在於今日民眾常進行跨區域性的活動，鄰近縣市形成互動緊密的生活圈，公共問題不會限於單一縣市，而地方政府資源並非無限制範圍，透過建立合作關係，更能促進整體區域發展，或解決重大公共問題。另外，中央政府與地方政府也應持續發展出協力夥伴關係，吸引民眾、企業、非營利組織等個人或團體共同參與，進而提升地方福祉，府際關係若停留在上下順服或對抗的法定關係，就無法用同一種角度溝通協商，也無法促成資源與資訊共享，長期將對推動地方公共服務造成阻礙，也有害於特定公民權的實現(林清，2014：第9章第41-46頁)。

## 二、品質管理與創新需求

除了府際關係的建立外，行政組織也面臨改造的問題，無法停留在早期官僚型組織既定的運作方式，為了屏除原有組織龐雜、員額膨脹、人事費負擔沉重、整合協調困難等問題，中央政府如行政院於99年透過立法，除了將當時37個部會精簡為29個，也期望能透過組織再造，使行政部門強化協調及治理能力，提升整體施政效能，使國家更有競爭力<sup>7</sup>。地方政府近年來為爭取更多行政及財政資源，部分縣市透過合併升格為直轄市，如五都的形成，部分直轄市及縣市政府另對轄區行政機關進行整併，作為組織再造的手段，如新北、台東、屏東、嘉義、彰化、台南戶政事務所的裁併與區公所兵役課的裁撤。然而，組織再造並非只有機關裁併、員額控管這條可行之道，中央政府精簡部會時，曾提出「去任務化、地方化、法人化、委外化」作為政府改造的原則，事實上，新公共管理學派有關顧客導向、全面品質管理、流程再造、學習型組織、參與管理…等觀念或策略都是針對政府改造創新的重要理念，我國自80年代起推動迄今，在行政機關氛圍已有顯著的改善，在多數為民服務第一線的機關，比起以往，可感受到服務人員的主動性與親和力，電腦化的運作也解決了人工漫長的作業時間。

對民意的重視是上述改革的動力之一，便民服務從口號到落實，也歷經許多機關內部與外部的磨合陣痛。往昔強調的「命令-服從關係」，在顧客導向觀念影響下，已轉變為「供應者-顧客關係」，之所以導入全面品質管理，就是為了達成組織的「高品質」，這裡的品質主要指的是政府服務提供與民眾的滿意度，也就是「滿足顧客需求」，得到顧客的滿意，才能顯現機關整體效能已有提升，導入品質管理概念才有其意義(孫本初，1998：38、51)。傳統官僚型組織偏重上對下的命令與服從，也重視對資源及人員之控制，單向的運作下常忽略內部溝通與合作，更常無視公共利益的保障

<sup>7</sup>資料來源：中華民國科學技術年鑑，2012，<http://yearbook.stpi.org.tw/pdf/2011/0-2.pdf>

(孫本初, 1998: 41)。顧客導向的組織則重視合作團隊的建立, 各位成員能互相溝通協調, 高度參與組織內決策, 為團隊目標共同努力, 互動較為多面向, 在服務上能提供更多選擇或激發創新作為(孫本初, 1998: 40、44)。顧客的定義不僅包括組織外的民眾, 內部顧客如組織成員的滿意度也須得到關注, 畢竟, 服務不只是取悅民眾, 內部同仁必須了解、參與規劃、認同及支持自己所推行的業務, 才能投身於服務中, 甚至為整體服務流程提供更完善的意見(孫本初, 1998: 56)。

政府服務品質的認定除了顧客的滿意外, 也要重視機關表現的績效、特有服務的特定特色、服務可信度、服務效果持久性、各機關服務表現的一致性、即時性與變動性(孫本初, 1998: 51-53)。其中變動性必須考量時空背景, 如科技進步與社會活動, 前者如網路服務與行動設備的普及, 後者如對人權各面向的爭取。在美國於 1980 年代沿用企業界的全面品質管理, 實施於公部門的改造運動之實務步驟, 其一即重視品質保證, 在工作過程設計之初, 從資源輸入階段就應防止問題的產生, 事前的預防錯誤、過程中與事後的問題及修正, 對品質保證同等重要, 而工作人員應和民眾建立「夥伴關係」, 以了解民眾期望, 可事先修正工作流程中潛在發生的危機與錯誤(孫本初, 1998: 59-60)。103 年農曆年後, 內政部更換戶役政系統, 雖提前半天請全國各戶所試辦, 卻於隔日正式上路因全國流量過大線路壅塞停擺, 事後要 1 至 2 個禮拜才真正順暢。曾聽聞少數戶所已預期此類障礙情形發生, 過年前曾事先張貼公告給民眾知悉, 避免遭受系統更新波及, 便是有考慮到品質保證的作業流程。又如金馬澎屏與各縣市實行政協助手籍登記合作計畫, 該計畫雖有列出申請人應備之申請費用與停止受理時間, 在作業流程方面也有詳盡的圖示, 實際花費時間卻需要半小時至 1 小時不等, 申請人大多因不用回戶籍地而願意耐心等待, 但若事先跟申請人溝通需花費較久時間, 就能避免掉少數申請人的抱怨。

品質的精進除了與時俱進, 透過創新與修正錯誤等機制, 在後期興起的新公共管理學派更強調引進企管經驗至公部門中, 再造高效能的政府, 成為「企業型政府」, 公共組織囿於法規體系常衍生結構惰性、僵化, 在適應上有所阻礙, 透過企業型政府的形塑, 方能整頓出具有彈性、互動性高、行動力強、積極創新、重視公民參與的行政環境(孫本初, 1998: 416-422)。但是, 企業精神在部分學者認為對公部門不具療效, 畢竟企業精神與公部門欲實現的民主價值有違, 協助政府脫離財政困境, 則對政府欲保障弱勢少數之施政扞格, 無法確保政府負起全面的行政責任, 或是將公共利益視為政策合理化的工具。因此, 不能僅考慮經營成本與效率, 公共服務的提供必須考量公民權的實現、並應符合公平及公開的民主原則, 才能真正實踐公民價值(孫本初, 1998: 442-443; 林清, 2014: 第 9 章第 44 頁)。

### 三、公共服務創新評獎的影響

為形塑具創新能力的公務環境, 前述的組織再造是手段之一, 而推動政府機關能積極提升政府服務品質, 除了內部機制能主動激發創意思維, 或透過外在評鑑機制, 以引導機關進行一連串的變革。我國最早於民國 69 年, 當時研考會即擬具行政院所

屬各級機關推行為民服務工作考核與獎懲要點，評量為民服務績效，推動提升政府服務品質。但真正引進企業界「全面品質管理」，始自民國 85 年實施「全面提升服務品質方案」，87 年催生「行政院服務品質獎」，共產生 307 個服務品質績優的典範機關；持續實施至民國 97 年，另推展「政府服務創新精進方案」，強調優質治理、課責、效率，改以「政府服務品質獎」，獎勵及樹立推動為民服務績優的機關典範。而民國 106 年起，導入公平共享、參與合作及開放透明的理念，另以「政府服務躍升方案」期望能持續引導各機關加強跨域合作與平衡城鄉服務差距(行政院研考會，2012：9-10)。<sup>8</sup>

行政院服務品質獎經由幾個評獎指標，如呈現服務場所環境、服務措施規劃、服務禮貌、落實品質研發、便捷服務程序、重視民情輿情、善用社會資源，來導入政府機關顧客導向的服務觀念，及重視服務品質的機關文化。政府服務品質獎則精簡了評獎指標，以第一線服務機關為例，將評核構面聚焦為 3 種：優質便民服務、資訊流通服務與創新加值服務，學者認為評獎指標的改變，代表政府將評核重心從過程展現改為服務結果。即便評獎機制的實施行之有年，仍存在服務品質落差、輔導機制不足、機關主動參獎意願不高等問題。主辦單位仍希望政府機關能藉由標竿學習，針對現有服務流程持續改善、主動研發滿足民眾需求的創新服務、擴大機關交流學習效益、改善服務落差問題、多元化遴聘評獎委員以導入企業新思維(行政院研考會，2012：11-26)。

由上觀之，創新在評核公共服務的績效上具有重要性。研究指出，西方國家評核公共服務獎項，強調創新應是一種手段而非目的，主要是為了能解決急切的公共問題，必要時須導入「資通科技」、「公民參與」、「機關間協力」、「公共服務網絡建立」等策略來實施創新方案，避免機關為創新而創新，應就公共問題導向而思考創新；部分學者認為政府服務品質評獎應區分類型，並將重大議題如跨域治理納入參獎類型，以緩解當前的公共議題(行政院研考會，2012：105-109)。今年即將實施的政府服務獎，以整體服務類為例，評核構面又轉變為基礎服務、服務遞送、服務量能、服務評價與開放創新共 5 個構面，創新項目便引入了公民參與的元素，期能帶入民眾觀點，參與公共服務的設計。

根據國家發展委員會(前行政院研考會)於 101 年的委託研究報告，透過問卷設計提出 20 種創新類型，在服務/產品創新、科技類創新、市場化創新(如委外、契約外包、使用者付費、經營權轉移)、組織創新、輔助性創新這 5 類次構面，平均雖有 70%的認同度，其中卻以市場化創新認同度不到 5 成，而以科技類創新有 9 成認同度最高(行政院研考會，2012：174-179)。這份報告也針對許多參獎機關人員進行訪談，部分受訪者雖然認同評獎激勵創新的用意，卻也質疑公部門本質應以依法行政為主，

---

<sup>8</sup>參考書目：行政院研考會，2012，公共服務創新策略與評獎機制之研究/資料來源：國發會網站：

[http://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=02BEEFEAF49A5225](http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=02BEEFEAF49A5225)

不同於私人公司、民間團體或非營利組織，若是重視創新與參獎的主管更換，內部關於鼓勵創新的政策與機制或如曇花一現(行政院研考會，2012：422)。

其實無論是哪種階段的服務品質獎，都有其問題存在，例如服務落差，被評審委員察知許久，參獎機關有規模大小、業務性質、資源多寡問題，更有城鄉差距，對地方基層機關，除了核心業務的正確性，就無法用同樣的評核標準看待台北市信義區與宜蘭縣大同鄉所提供的服務。或是參獎機關與評審委員對公共服務的創新認知不同，如前所述，部分機關偏好以資通科技作為創新服務，卻不計研發成本；部分或統整出單一窗口服務，而評審委員期待能看見的是政府基層機關單一窗口能整合稅務、健保、勞保、戶政與地政的跨機關服務，而非僅將一機關所有業務集中於櫃檯就能稱為單一窗口服務(行政院研考會，2012：257)。部分機關甚至將觸角延伸到更外在的服務，卻不是針對己身核心業務進行有特色的發揚，如部分戶政機關的奉茶服務、非社福機關卻花大篇幅描述如何關懷獨居老人。

然而，戶政機關身為第一線服務機關的親民性質，在多年的評獎中，常佔有得獎的一席之地，行政院服務品質獎評選 9 屆共 307 個典範機關，其中戶政事務所得獎共 35 次(34 個機關)，接續的政府服務品質獎也評選 9 屆共 233 個得獎機關，其中戶政事務所共 20 個機關得獎，在整體獲獎率約 18%的激烈競爭中，獲選的機關確實難能可貴，因此也成為部分受訪者眼中，被認為可以不需再參獎的討好型業務機關，應該由中央機關或地方主管機關針對戶政個別機關進行業務評鑑即可，或是以參加 ISO 服務認證取代參獎(行政院研考會，2012：357-358)。此外，戶政機關運用的是中央主管機關(內政部)所建置的戶役政系統，部分評審委員認為如語言翻譯問題，應由中央主管機關統整執行即可，而非由地方機關自行翻譯，或許今年得到評審青睞，下一個參獎機關又翻譯不同語言作為創新服務，長久下來，不過是人力浪費而已(行政院研考會，2012：350)。也有意見認為戶政機關的業務性質常接觸民眾，或許應針對地政、戶政此類第一線服務的機關分類評核，才能協助其持續改善服務品質，因為那是民眾經常接受政府機關服務的場所，也是經營公部門服務形象的絕佳場域。



### 第三章 基隆市的行政定位與鄰近縣市創新影響

作為省轄市的地方自治單位，目前剩下基隆市、新竹市與嘉義市，以人口數而言，位於新竹(106年5月底約43.8萬人)<sup>9</sup>與嘉義(106年5月底約26.9萬人)<sup>10</sup>之間；以區域位置論，則處北北基都會區。比起同層級的縣市政府，基隆市的政府服務更常被外界以台北市、新北市的標準比較，長期也有許多併入台北市或新北市之建議。對公部門的人當然知道這樣的比較不甚合理，經費多寡與資源配置讓部分政策無法像雙北一樣施行無礙。像各地方政府針對少子化提倡的生育獎勵措施，金額補助全國並不一致，多半需以地方財源量入為出，基隆市在101年初次實施時，雖已核發一胎1萬元的獎勵金，雙北的獎勵金卻高達2萬元，面對民眾詢問與鼓勵生育的考量下，目前已調升到2萬元的額度。

諸如此類的政策或措施比較仍然層出不窮，台北市戶政機關較早實施夜間延時服務，新北市則先推出週六早上延時服務，再於102年推動夜間延時服務；基隆市雖然在101年已推動預約至週六便民服務，經過民眾反應與市府內部討論，於106年由安樂區戶政事務所試辦週三夜間延時服務。這樣的改變確實讓民眾受惠，也能說得上是一種創新策略：以新的方式(時間)服務原有的對象，但不禁讓人思考，基隆市是否需跟隨在雙北創新的腳印上？答案當然是否定的，畢竟直轄市政府與省轄市政府資源多寡與人力調配仍有差距，業務量與人口數本身就有落差。但位於北北基都會圈的壓力仍然存在，以近年來獲得政府服務品質獎的戶政機關來說，多數都在新北與桃園市，標竿學習的模仿效益不在話下，但有幾項創新作為仍有爭議，即便是台北市政府也尚未開放辦理。以下僅就幾點已實施或尚在開發的戶政創新措施討論之：

#### 一、護照代送服務

##### (一)現狀：

護照親辦規定在100年7月1日起開始在我國實施，當事人若為第一次辦理護照，需親至主管機關申請，或是先親至戶政事務所辦理人別確認，才能委任適格受委任人代辦護照。在現行護照條例，明確指出主管機關為外交部，而戶政事務所受理的「人別確認」為委辦事項。100年3月試辦人別確認時，外交部曾提出推動此項政策的聲明：「為提昇我國護照公信力，避免護照遭不法人士冒辦，保障個人資料安全，以維護民眾權益不受侵害，並爭取更多國家給予我國人免簽證待遇 …」<sup>11</sup>

<sup>9</sup>資料來源：新竹市政府民政處網站，網址

[http://www.hccg.gov.tw/civil/ch/home.jsp?id=55&parentpath=0,4,46&mcustomize=onemessages\\_view.jsp&toolsflag=Y&dataserno=201706010001&t=CivilOnes&mserno=201603140004](http://www.hccg.gov.tw/civil/ch/home.jsp?id=55&parentpath=0,4,46&mcustomize=onemessages_view.jsp&toolsflag=Y&dataserno=201706010001&t=CivilOnes&mserno=201603140004)

<sup>10</sup>資料來源：嘉義市戶政服務網，網址

<http://household.chiayi.gov.tw/popul02/index.aspx?Parser=99,7,39>

<sup>11</sup>資料來源：<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=4555&ctNode=688&mp=1>，外交部

這項政策改變以往民眾可直接委任適格旅行社辦理護照的產業生態，各年齡層的民眾無論如何都得到戶政事務所一趟辦理人別確認，否則必須親至有外交部辦事處的縣市申請。雖然立意甚佳，期能降低冒辦護照及保護個人資料，到戶政事務所甚至是外交部辦事處，對民眾而言，都需要路程時間及交通花費，何況無法像以前由旅行社一次代辦完成？103年新北市與彰化縣率先各縣市辦理護照代收代辦服務，截至105年底，104及105年均有4萬多件的受理量，主要是針對首次辦理護照人別確認成功者，以及在新北市辦妥基本個人戶籍資料變更者<sup>12</sup>。彰化縣實施了1年半的時間，卻因「整併及員額精簡致人力不足」<sup>13</sup>，於105年起停止收件。

只是，地方縣市辦理護照代收代辦服務，並未納入法制，當然亦非「人別確認」之類的委辦事項，致使實際作為上，受理的縣市政府必須花費自己的時間與費用到外交部申辦民眾的護照，身分上也是護照條例施行細則第15條的受委任人，並無差別待遇可言，更無其他優惠管道可循，是否如此導致彰化縣無法負荷如此頻繁的人力負擔，目前尚不可得知。

## (二)問題：

由於新北市的便民服務，民眾對於申辦護照的流程頻繁提出質疑，部分認為其他縣市的戶政事務所應均能比照辦理，甚至有民意代表認為可由戶政事務所辦理護照，避免為親友代辦護照要來回奔波；外交部認為護照業務尚屬中央所管事項，殊不知中央政府與地方機關的業務分野在民眾認知上均為推託之辭<sup>14</sup>。但外交部確實為了護照親辦，也有其應對措施，如101年底成立雲嘉南辦事處，甚至多次赴高雄、屏東、金門、澎湖試辦行動領務活動，受理績效踴躍，但除了台北局本部、中部、雲嘉南、南部、東部辦事處，仍缺乏其他常駐的外交部派出單位。

多數縣市尚無外交部派出單位受理領務案件，兼以新北市的主動服務，外交部也將其他縣市拒絕內政部意願徵詢列為無法提供其他替代方案的緣由，細究箇中原因，這份責任是屬於外交部應解決？抑或地方政府為滿足民眾需求，自行負擔額外的人事、經費、時間來妥協？

畢竟地方政府轄下戶政事務所非主管機關委辦的單位，無法在第一線就審核護照申請書，即便各縣市都仿照新北市為民眾代收代辦護照，只會導致後續問題衍生，權仍留中央，責由地方負擔，無法申辦的案件被退回，讓戶政事務所成為第一線被責難的對象，長久下來，如同印鑑登記業務，最常適用的是地政事務所，但是否受理申辦，被責難的都是戶政事務所。新北市政府本意甚佳，卻無法改變外交部不願調整組織或

<sup>12</sup>資料來源：[http://www.ca.ntpc.gov.tw/PageContent/List?wnd\\_id=306](http://www.ca.ntpc.gov.tw/PageContent/List?wnd_id=306)，新北市政府民政局

<sup>13</sup>資料來源：[http://house.chcg.gov.tw/changhua/01news/news\\_a\\_02.asp?bull\\_id=198423](http://house.chcg.gov.tw/changhua/01news/news_a_02.asp?bull_id=198423)，彰化縣政府民政局

<sup>14</sup>資料來源：

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/sports/20140321/35715200/>，2014，蘋果日報網站

提供替代措施的現實。一旦其他縣市政府跟進，等於用地方政府的經費去解決中央業務的問題。民眾看似贏得便民服務，但仍有羊毛出在羊身上的疑慮。

### (三)建議：

除了外交部應自行解決其駐點不足的缺點外，如欲跟內政部及各地方政府合作，其實應考量線上審核機制，發展電腦化傳送申請書掃描案件，以減少人力與交通成本的花費，外交部應派人員能及時線上初審，避免民眾後續因申請書瑕疵需要補送照片。建置電腦化作業將增加跨機關資料傳輸的風險，建置成本也需一定花費，對原來旅行業者長期代辦護照的業務生態也會造成重大影響，其實應審慎評估是否由外交部與各縣市政府合作之機制。但比起依照新北市模式送件，可收治本之效，不致落入「中央問題，地方解決」的情形，試想，若遇部分地方政府在人力與經費上短缺，就無法每日實施代送代辦護照服務，長久以來，就會呈現一國N制情形，地方民眾將因地方政府層級不同而享有不同待遇，對地方均衡發展的理想不啻是一種衝擊。

## 二、跨機關通報傳送

### (一)現狀：

跨機關通報在內政部戶役政系統提供的服務，可通報財政部(稅務機關)、交通部(監理機關)、地政司(地政機關)、台灣電力公司、台灣自來水公司、台北自來水事業處、健保署、壽險公會。主要通報項目為申請人戶籍地址異動、姓名及統號等基本資料變更、出生投保及製作健保卡、補發健保卡、清查亡故者保險情形等。

這波跨機關通報的起源最早大約在民國 90 年代中期，當時多以戶政、監理、地政及稅務機關為主，各縣市實施的時間也不一致。一直到 102 年內政部戶政司正式啟用單一簽入系統，各戶政事務所均可透過前述系統為戶籍資料異動的民眾進行通報。迄今，在大多數的戶政事務所已能通報 8 個機關，進行 13 種不同的服務。

在全國的戶政業務評鑑，也頗為重視此項服務，不但強調受理的數量，也希望各縣市政府能開發更多種的跨機關服務項目。直轄市部分均有發展出其他的服務選項，如台北市為民眾通報申辦台電的電子帳單、新北市與台中市為新生兒通報辦理借閱證，間接提升其他機關業務的可注意程度，也在戶政服務上錦上添花。如通報國民年金的資料投遞地址、第六類健保投保人的通訊地址、地方天然氣及有線電視的投遞地址、中華電信帳單地址、郵局 2 個月內改投改寄服務、農漁會會籍異動也都是其他縣市開發過且出現頻率較高的服務選項。

### (二)問題：

然而，這項服務的原理在於戶政事務所保有個人的戶籍資料，所能提供到其他機關(構)的也是當事人正確的姓名、統號、出生年月日與戶籍或通訊地址，有時和受通報機關(構)期待的通報資料並不相符。例如，監理機關認為申請人應繳清交通違規罰鍰或維持車輛強制險的有效日期，才能持續處理後續的資料變更。而在筆者詢問過地

方漁會的合作意願，對方認為會員應提供有效的聯絡電話與通訊地址，比起戶籍地址更加有用。

此外，跨機關通報的後續，確實需要合作機關高度的服務意願，才能真正解決民眾的問題。像內政部線上開放土地所有權人遷入建物後申辦地價稅自用住宅優惠稅率通報，初期系統不穩定，導致地方稅務局多有無法收到通報情形，但戶政事務所打開通報情形，多數均顯示通報成功，一直到課徵地價稅的月份，才會因民眾收到非期待中的稅額了解到這個事實。此時必須由稅務局與戶政事務所聯手確認當時通報資料的有無與正確性，若有一方推卸責任，都會引起三方的不滿(民眾、稅務局、戶政事務所)，但設計程式的內政部若無人反映，則永遠不知電腦程式的缺陷在何處。

跨機關通報業務忌諱權責模糊的局面，但戶政人員經手時，常面臨非本科業務的專業知識，除了當場致電受通報機關，不然只能請當事人向受通報機關仔細詢問特殊狀況。長久下來，對戶政人員或許是個傳承的考驗，有時需花費比戶籍登記更長的時間處理跨機關案件，才能給民眾一個滿意的答覆。這些經驗與知識在教授新人時也是種考驗，多數新人只能做中學，一方面學習本身的戶政業務，一方面分神處理跨機關的相關認識。

當然，以上的狀況不僅讓戶政人員質疑自己的業務和跨機關業務，究竟孰輕？孰重？學習跨機關業務的處理，確實是屬於組織學習的一環，而戶政電腦化後，對戶政機關的存廢與裁併聲音並無停歇過。雖說跨機關業務是戶政增值服務，也難免讓人質疑戶政機關的定位是否需要如此多的服務項目才能維繫？戶政人員本身能處理的跨機關業務範圍有限，就算不帶著專業主義的門戶之見，最終還是得讓民眾真正想溝通的業務主管機關出面解說。

如果整理出全國各縣市的跨機關通報業務，基隆市目前實施的不算多，除了內政部現行推動的服務項目外，尚有以紙本傳送的地價稅自用住宅優惠稅率通報申請，值得注意的是今(106)年才上路的市民亡故慰問金，其實已列入地方法制，成為基隆市戶政事務所的例行業務，這也是全國首創。基本上，沒有哪個縣市政府實施的跨機關通報業務完全相同，只有服務項目多寡差別，雖然也是地方自治的事項，也不免有一國好幾制之感。但是，服務數目多寡，真的能滿足民眾需求嗎？或是只是創新建議上的數字遊戲？

雖然筆者針對跨機關便民服務有以上的質疑，但進入戶政機關服務後，還是很認同各戶政事務所推動這些服務的心血，不管民眾的回應熱烈或冷淡，至少現階段多數民眾均能肯定戶政為民服務的用心。桃園縣民政局曾在 102 至 103 年就該轄區實施「N 合一跨機關便民服務」進行問卷調查，其轄內各所民眾的滿意度平均有 97%(桃園縣大溪鎮戶政事務所，2014：6)，無論如何，跨機關便民服務總有其減少民眾奔波於不同機關之間的功效，也許通報的資料不多，也許戶政不如稅務、監理、地政這些領域專業，卻是能拉近各業務機關建立合作夥伴關係的契機。

### (三)建議：

在戶政業務評鑑與服務品質獎的評獎項目中，跨機關通報服務的建立仍有其重要性，部分同仁或許認為這模糊了戶政本身業務的定位，但若發展完善的通報機制，透過申請人的書面同意予以通報，會比其他機關在業務需求下以個資法與戶籍法的規定向戶政機關調閱個人資料為佳。就像之前文獻分析中所提及的，創新的動力有時源自於評獎的壓力。若能轉化為行政機關回應民意激發出的創意措施，或可收內部顧客及外部顧客滿意之效，畢竟創新的跨機關通報項目也要讓戶政人員能夠接受，並通盤了解如何向申請人溝通，才能真正讓民眾有接受服務的感覺。

基隆市跨機關通報服務目前仍有許多待發展的空間，向其他縣市取經是個開始，但也要取得合作機關的積極意願，避免後續責任無法釐清。如果主管機關(如內政部)能協助建立一套流程，至少可避免各縣市各自為政之窘境，民眾也不會常拿鄰近縣市多元的服務比較。

## 三、戶政行動化服務

### (一)現況：

行動化服務，係中央政府針對第四階段電子化政府計畫中，實施的旗艦計畫之一，名為「e化服務宅配到家」，從100年在其他業務領域試辦以來已取得成效，如民政、社政，由承辦人攜帶行動化載具，可直接到府查訪，並為行動不便者當場申辦所需服務，申請人不必再跑業務機關一趟，也緩解原有偏遠地區資訊落差問題。戶政行動化服務正式試辦約於103年開始，至105年底，已辦理5萬多件，行動化服務的可攜式載具是由內政部戶政司提供，透過便利的3G/4G無線網路建置、確實的流程控管與資安防護措施，得以連結原先封閉的戶役政系統，同時避免申請人個資外洩。

戶政行動化服務最大的好處是提高戶政服務的機動性，以往戶政事務所若遇轄區較大者，傾向以增設服務據點來減少當地民眾奔波，如桃園市中壢區戶政事務所另有自強工作站。增設工作站除了要向中央主管機關申請電信線路維持電腦運作，還要調派人力固定支援。行動化載具的提供，服務範圍則較具彈性，除了可以到府服務，或尋找社區據點實施定時駐點服務，協助民眾申辦戶政案件。

提高服務機動性的同時，同時也改變了戶政服務的流程，以往到府、到院、到校、到廠收取戶政業務案件時，並無法當場比對申請人容貌與確認電腦系統內的戶籍資料，有時戶政事務所需跑兩趟，才能妥善處理完案件，先到府收件，回所比對及確認後，再到府核發戶籍證明資料。藉由可攜式行動載具與印表機，可以當場登打印製申請書及核發部分戶籍證明，改善了原先到府服務的不便。此外，多數戶所均發展出行動駐點服務，在固定時間或透過預約，下鄉至村里活動中心提供戶政服務，或到學校、金融機構協助戶籍謄本核發辦理就學貸款服務，甚至協助漁會選舉登記場合，釐清參選人資格。

## (二)問題：

乍看之下，戶政行動化服務似乎好處多多，在一篇篇的網頁新聞中，有協助到矯正機關辦理結婚登記的溫馨舉動，也有到癱瘓者家中確認個人身分，以協助領取補助的感人故事。這些都是戶政行動化提供即時服務後的好案例，從當場確認、當場申辦完成，了卻申請人懸在心上未處理的事情，但這類宅配服務的限制依舊存在。

其一，是身分證製作的問題，目前我國仍採用利用控管材料製作身分證，專用彩色印表機體積的龐大與空白證件控管的問題，尚不宜隨身攜帶在外地製作，承辦人仍得面臨到府服務 2 次的問題；近年雖然討論採用晶片身分證，避免每次製卡的成本與收費問題，但背後的資安與適用問題仍在研議中，此處暫不贅述。其二，是戶所用印問題，戶所核發戶籍謄本及印鑑證明，仍須使用蓋章機，但機器往往笨重，多數戶所尚無公務小客車載運，非預約申辦者，得請申請人一同往返戶所領取書證。其三，戶籍地與現住地的爭議，常使戶所人員辦理行動化服務時陷入為難，當然，這個爭議存在許久，在尚未使用行動化載具前就已發生；例如，戶籍留存基隆市的民眾，因安養在台北或新北市，致當事人或家人欲為其辦理應由本人申辦案件時，行動不便無法前往戶籍地戶所，如果當事人執意辦理者，為圓滿當事人意願，有時戶所人員只能排出時間前往，但往往耗時一天，其實在行政成本上並不經濟。雖然大多數案件已開放異地受理或可委託辦理，仍有印鑑登記(變更)案件有區域限制，部分當事人為取得戶籍地福利補助，又不願遷往現居地，僅能不斷請託戶籍地人員到安養地辦理。

## (三)建議：

實施約 3 年多的戶政行動化服務，如同當初中央主管機關規畫名稱-「e 化服務宅配到家」，對偏鄉服務有更大的實質效益，在市區內僅能擴用到原有的到府、到校、到廠、到院服務，或是辦理延伸服務據點，在銀行、農漁會、里鄰服務中心協助戶籍資料查詢或核發戶籍謄本、戶口名簿。比起原有的到府服務，戶政行動化服務已打破許多障礙：例如當場可查對及列印資料，證件製作與用印問題除非業務規則改變，大部分仍由承辦人員自行吸收承辦與交通時間。畢竟戶籍行政業務仍屬地方自治事項，中央主管機關業提供經費與設備建置系統與申辦模式，地方政府能操作改善的就是運用行動化載具的模式，目前較特殊的仍屬新北市的「戶政巡迴服務跨機關合作」，有戶政、地政、稅捐與移民署等機關於預定時間一同到公告據點提供各自的業務服務。其他有偏遠區域的直轄市政府則整合各戶所提供定點服務時間資訊，供民眾查詢。

基隆市的區域雖有包含山區，但管理幅度不若新北市廣大，短期內尚不必密集地實施巡迴服務，但透過跨機關一同到定點服務有其特殊性，只是當地民眾長期或有其自行申辦的習慣，貿然實施跨機關合作巡迴服務雖有看頭，但案件量或許在實施之初不如預期。另外，應針對戶政行動化服務制定清楚的申辦規則，以戶籍在轄區內的民眾為主要申辦對象，避免籍在人不在的民眾有相關爭議。

#### 四、網路申辦服務平台

有關此項創新，主要想討論的是像內政部戶政司提供的網路申辦服務平台，透過網路可以申辦戶政業務。戶籍法第 27 條規定：「登記之申請，由申請人以書面、言詞或網路向戶政事務所為之。(第 1 項)依前項規定以網路申請登記之項目，由中央主管機關公告，並刊登政府公報。(第 2 項)」迄今第 4 條規定的戶籍登記事項，目前仍須臨櫃辦理仍佔大多數。戶政司現行統籌規劃的申辦服務包含電子戶籍謄本申請及驗證、網路預約戶政登記服務、戶籍資料異動跨機關通報服務、教育程度查詢及申請、指定送達地址申請、國籍案件進度查詢、旅外國人線上申請中華民國國籍證明、國民身分證掛失暨撤銷掛失申請作業、戶口名簿請領紀錄查詢等，106 年 6 月新增國民身分證影像上傳作業，7 月即將新增試辦網路申辦繼承案件戶籍謄本作業。

網路服務平台的出現與電子化政府的計畫息息相關，最早在第一期計畫中即提出政府服務上網的建置<sup>15</sup>，迄今隨著網際網路的網絡建立、政府資料庫的逐步建置、自然人憑證的推展等發展，現行較具規模的政府線上服務平台，如「我的 e 政府」，整合來自各地方政府及戶政事務所上傳的書表與服務，民眾透過業務類別或機關類別的選項，擷取自己所需的服務。不過，如同早期電子化政府計畫所描寫的，網路服務擁有 1 站式的便利性、24 小時不打烊的優勢，可全天候提供民眾詳盡的申辦資訊，或是能讓民眾就在網路上申辦，因此，書表下載、作業流程、申辦資訊、線上申辦都被認為是網路服務的內容。

只是，當網站設置越來越普及化，詳盡的書表下載來源與申辦資訊或許已是每個業務機關網站必備的內容，而線上申辦則變得相對棘手，必須考量資料的隱密性、系統的穩定性甚至是此項服務的必要性。面對政府服務品質獎的創新需求，許多機關無不積極以新技術開發線上服務，如 WEB2.0 社群軟體的普遍應用，開啟臉書與 line 帳號變成許多業務機關的創新管道，或是花費成本導入資通科技以創建新的網站頁面，當成創新作為(行政院研考會，2012：346-347)。隨著大眾使用智慧型手機的頻率與普及率越來越高，部分機關則積極開發行動服務 APP，希望能便利申請人查詢、諮詢與預約申辦。儘管對部分評獎委員來說，創新應該是種長期的內部機制，能保證業務法令及流程持續檢討、更新、再造，而非一時追求流行，畢竟前者的呈現更為困難。加上戶政機關在中央與地方均有主管機關，戶役政業務使用內政部開發的系統，由內政部統籌開發，部分評獎委員認為就能滿足戶政機關共同的需求，避免人力與經費在系統建置上的浪費(行政院研考會，2012：350)。

事實是，地方政府多少有自己對網路服務的想法，如台北市建置「台北市民 e 點通網路申辦單一窗口網站」、新北市建置「新北市政府網路 e 櫃台」、桃園市建置「桃園網路 e 指通」、台中市建置「台中市政府服務 e 櫃台」、高雄市建置「戶政資訊服

<sup>15</sup> 資料來源：電子化／網路化政府中程（八十七至八十九年度）推動計畫，1997 年 11 月，行政院研究發展考核委員會

務網」、屏東縣建置「戶役通」系統，都是很有趣的服務機制，都呈現了地方政府建構完善網路服務的企圖心，若仔細觀察這些網路服務，原則上一定提供詳盡的申辦資訊，至於有提供網路申辦服務的，多數採用了自然人憑證認證技術，無法僅輸入個人資料就能申辦。

這些地方政府提供的網路服務平台，對轄區內的戶政事務所至少有齊一規格的作用，如台中市政府 e 櫃台，每個戶所都至少有 6 項的網路服務相同：戶口名簿/戶籍謄本申請、預約結婚登記申請、英文戶籍謄本申請、到府服務、門牌整編證明書申請、指定送達地址，其他服務的則是看各戶所是否上傳其他的戶政申辦資訊。但是，不管是統籌規劃一縣(市)內的網路服務，或是各戶政事務所自行在機關網站上提供的網路服務，性質大多偏重「預約服務」，像上述的戶籍謄本/戶口名簿，線上遞出表單後，仍須到所出示證件及規費以領取；結婚登記也仍需當事人到場辦理；僅有到府服務或指定送達地址，在實務作業上或許不一定需要民眾到所。探究網路服務的本意，就是要減少民眾實地洽公的次數，但也不能說「預約服務」就沒有其效用，彰化縣彰化戶政事務所網站所提供的與民有約、免費法律諮詢預約頁面，如果能先送出預約表單給戶所，戶所將能優先處理此類特殊的服務。

以線上申辦的意義看來，目前如高雄「戶政資訊服務網」<sup>16</sup>、屏東「戶役通」系統<sup>17</sup>，有較為符合字義概念，兩者均提供約 20 種的線上申辦服務，其中竟有戶籍法第 4 項規定的戶籍登記業務：經法院裁判監護/輔助/未成年子女權利義務行使負擔登記、出生地登記等，其餘多數仍以戶籍證明申辦為主。儘管，此二縣市的線上申辦仍要求上傳當事人證件或利害關係文件，也還是需要申請人到戶所取件，若不論該系統的安全與保密性，至少已突破戶籍登記要臨櫃辦理的限制。這種申請機制其實頗符合創新的需求，在申辦流程或受理流程都有所改進，民眾可先提供詳細的文件掃描檔供承辦人員審閱，再由承辦人員辦妥後聯繫；在移民署等機關也是利用審查掃描檔來核發證明文件。而介面上二縣市的格式類似，不知是否由同一廠商承包開發。只是，透過線上申辦系統卻不願到戶所領取戶籍證明者，逾等待天數後戶所將逕為撤銷該申請，可能對受理地戶所將造成困擾，除了資料保密的風險外，這也是線上申辦的問題所在。

或許這就是內政部戶政司尚未開放線上辦理戶籍登記等業務的原因，若以戶政司提供的網路服務而言，部分仍採用自然人憑證的認證技術，避免當事人的資料被胡亂竄改。即使申辦資料有自然人憑證認證，也難以保證電腦後的使用者就是本人，不法之徒防不勝防，何況未來將有可能核發晶片身分證，臨櫃申辦對現行戶政機關而言，仍具有腳踏實地的真實性。戶政司現在提供的網路服務與戶政核心的戶籍登記業務仍有點距離，但經由戶政司主動利用戶政資料庫建構網路申辦服務，已解決部分地方政府自行開發網路服務的難處，如預算不足及對服務的必要性存疑。內政部開發網路服務有其步調，有些地方政府則想的靈活、建置系統也有其特色可仿效。

<sup>16</sup> 連結網址：<https://household.kcg.gov.tw/household/>

<sup>17</sup> 連結網址：<http://cabservice.pthg.gov.tw/>



目前，基隆市仍由各戶所架設網站，並建置對外的網路服務，其實多數也偏向「預約服務」的範疇，要做到如高、屏的網路服務系統，可能要由地方政府統籌規劃才適宜，但實施後也有其風險：資料保密與民眾後續不願聯繫。這類新系統的設置雖有其優點，或許成本不菲，為了避免落入走進科技創新策略，仍應評估網路服務在本市的必要性與成本，再思考是否加入行列。若是能逐步建議由中央主管機關設計系統，初期針對由經法院裁判確定的案件，開放網路申辦，對戶籍案件須臨櫃申辦的限制，或許是一大突破，也達便民服務之效，至於未來是否影響戶政服務臨櫃業務量，則應視成果來衡量人力安排。

## 五、全面開放異地辦理的問題

### (一)現況：

自 85 年電腦化後，業務流程變得相對簡化，精簡戶政人力、甚至裁併戶政機關的檢討時有所聞，但戶政機關近年來創新措施多元化，不管因法制或自行合作所致，卻多與其他機關業務重疊或關係緊密，如護照親辦人別確認(外交部)、跨機關通報業務(稅務、監理、地政…等)，案件複雜度屢增，精簡承辦人數又成為問題，若將戶政事務所業務性質與區公所比較，戶政事務所的定位頻遭質疑。

戶籍法第 26 條規定，戶籍登記之申請，應向當事人戶籍地之戶政事務所為之。近年來，則陸續開放部分戶籍登記與戶籍證明業務可於非戶籍地戶政事務所辦理。戶籍制度的建立，我國在各鄉鎮市區都曾有轄區內的戶政事務所，隨著地方政府逐步規劃，部分縣市整併偏鄉的戶政事務所，體制上僅存戶政辦公室為民服務，而民眾因遷徙頻繁或因外地求學工作，持續要求開放異地辦理戶籍登記，如同現今全國均有的便利超商能進行多功能服務。畢竟，戶政資料庫已創建全國連線，103 年已開放國民身分證、人別確認、改名、死亡等登記可於全國任一戶所辦理。106 年 7 月又即將開放出生登記能在同直轄市、縣市內任一戶政事務所辦理，僅剩遷入(出)登記、初設戶籍登記、印鑑登記與證明、門牌業務仍有其限制。但便利超商服務大多屬於政府委外代收款項性質，如稅款代收、執行費、停車費等，不必辨識繳費者是否為有繳款義務當事人。

### (二)問題：

實務上，則有人別辨識、各區業務不均的問題存在，這是公部門依法行政的難處，其一，部分直轄市、縣市政府添購資訊設備，如印鑑數位比對系統，得以現場透過特有的資訊系統辨識人貌及印鑑，甚至開放同縣市內跨區辦理印鑑業務，無足夠預算的縣市則只能繼續以經驗與肉眼判斷人別身分；其二，全面開放異地辦理，或將導致都會區業務量攀升，偏遠區域業務量驟降，長期以來是否因此需撤除戶政機關(或辦公室)，會不會影響對偏遠地區的民眾權益造成更大的損失，這都是必須考慮的問題。其三，開放異地辦理，對戶籍制度的設計原意也造成矛盾，戶籍制度下原則由戶籍地戶所負責轄區內民眾、門牌的資料正確性，全面開放異地辦理，業務流程勢必得重新

設計，究竟是由受理地戶所負責？或轉交由戶籍地戶所承辦？以往機關內部業務有經驗傳承，當打破這種戶籍地限制後，是否會影響該業務的處理？實在不無疑問。其四，其他非戶政措施多仍以戶籍地作為施政區隔，如社福補助、義務教育就學等，中央政府與地方政府提供的補助各有不同，縣市之間的福利措施也大異其趣，如出生登記的生育獎勵金，各縣市給予額度不同，即使開放出生登記異地辦理，也無道理由承辦縣市代收其他縣市生育獎勵金案件，因此7月即將開放的出生登記，僅限同縣市內的戶政事務所可擇一申辦；又如死亡登記，雖已開放全國任一戶政事務所可辦理，若設籍基隆滿一定期間，可申請市民亡故慰問金，但選擇在其他縣市辦理死亡登記者，後續仍得回基隆辦理慰問金，否則逾期將失去該項福利權益；區公所發放的育兒津貼也是同理，即便在安樂區辦妥出生登記，戶籍在暖暖區仍得回暖暖區公所申請該項津貼，安樂區並無代辦機制。僅有戶政業務開放異地辦理，其他業務仍選擇以區域管理之，民眾並無法感受到多大好處，就算地方政府內部以資訊系統管理分派案件，仍出現受理地與戶籍地承辦之爭議，長久下來可能造成混亂，必須審慎思考全面開放異地辦理帶來的好與壞。

### (三)建議：

異地開放辦理涉及法規限制與資訊系統的程式設計，建議案欲通過者仍須中央主管機關依流程審核及公告之。這些建議案除了來自內政部內部檢討的聲音外，也有來自地方政府的意見，在年度例行的戶政業務評鑑中，可說是創新機制的一環。也許是戶政資料庫過於完善，也許是民意高漲，讓民眾有那裡都可辦戶政業務的錯覺，試想，戶政法規多由中央政府制定實施，但戶政業務卻由地方政府各自發揮創意，有各自的便民措施，穿梭在不同縣市的民眾很難不去比較福利的多寡與便利性高低。與其競逐新的開放異地辦理建議，不如考慮辦理頻率高的非戶政案件(區公所)是否開放同縣市內可異地申辦，比起戶政事務所常被推上創新、改革的前線，區公所的業務常因複雜度高而無法比照辦理，只是，當戶政能辦理異地事項時，區公所能理所當然將同縣市別區的民眾拒絕嗎？也許這需要資訊系統的更新與人員的高度配合才能重新推動新的申辦流程。

## 第四章 結論與建議

綜觀以上幾項其他縣市已全面或部分實施的創新業務，如同評獎人員所觀察的雷同，戶政領域的創新措施較易推廣，服務品質均有一定水準，而創新建議機制雖然建立完整，如各機關內部創新小組(或品管圈)以及例行的戶政業務評鑑，有時卻因中央法規限制有所窒礙難行。擁抱資通科技帶來的創新概念常成為戶政創新的出路(如社群軟體或建置 APP)，或是得因應民眾需求，提供跨機關通報合作服務。作為北北基都會圈的一員，基隆市無法避免與雙北的比較批評，若是全盤模仿，總有拾人牙慧之感，且經費預算不若直轄市充沛，能發揮的有限。以下就府際關係、顧客導向與評獎機制幾個觀點，針對建構服務創新措施，提供幾點看法：

### 一、釐清中央與地方業務界線，並考量創新措施服務成本

作為地方政府基層機關的一員，面對府際關係問題，原則上只能依據縣市政府的計畫執行。護照業務作為中央政府的執行事項，為進行人別確認，在地方政府已花費不少經費作為委辦費，又委辦事項可說是府際關係交易成本最高之處，無論在事前溝通或事後協調都需相當多時間<sup>18</sup>，更何況是想推廣到由各戶所辦理護照代收代辦業務。新北市的主動服務，在國發會評獎或內政部戶政業務評鑑，都獲得很高的評價，一直都有支持其他縣市仿效新北市路線的聲音出現，新北市政府似乎在府際關係協調上取得很好的互動，也願意花費服務成本協助民眾解決護照申辦業務。然而並非如此，在護照人別確認決定由戶政事務所辦理前，就已遭到基層戶政人員的反對，認為外交部應增加駐點服務，而非將其業務加諸於地方政府；而委辦費之預算每年皆在立法院遭到刪減，但國人出國人數反而增加的情況下，已使外交部難以負荷委辦費，並於 104 年有意將委辦費由每件 100 元下修至 70 元，但卻又遭戶政事務所反對，只能以其他方法支付委辦費。探其究竟，即地方政府以另一種形式抗議一再地受外交部單方決定，卻又只能不甘願的配合。

而在創新策略中，委外化也是一種管道，在護照條例施行細則中，由合格旅行業者代辦已是長期以來的規定，為擴大政府職能，由地方政府攬下護照業務的部分流程，其實與民間爭利無異，除非政府有意解除旅行業者代辦護照的權利，否則未來由地方政府出面解決護照問題，仍會發生許多類似戶政機關須到府服務的爭議。新北市實施這護照代收代辦服務後，新聞指出部分申請人來自台北市的設籍民眾，對鄰近地區的民眾而言，這無疑是搭便車的外部服務效益。若是護照業務持續定位為中央政府業務範圍，仍宜由主管機關出面解決，例如，透過建置新的電腦審核機制，可讓戶政事務所及時上傳申請書並列印繳費單，由民眾自行至金融機構繳費後，逕由外交部領事事務局寄送民眾，會比地方政府自行煩惱如何規劃收件、送件、取件為佳；抑或依各縣市人口多寡於各縣市至少設置一個外交部領事事務局辦理護照專屬服務櫃台處

<sup>18</sup> 參考書目：行政院研考會：因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究，p. 162-163，2012，研考會

理，甚至得比鄰於戶政事務所，對申請護照之民眾個資有疑義時，戶政事務所得立即扮演協助的角色，隨時提供查詢，俾於夥伴關係的建立，畢竟欲建立夥伴關係需要雙方長期的溝通協調。雖說外交部領事事務局的業務看似不像同屬中央政府業務範圍的國稅局、監理站那麼貼近民眾的生活而不用每個縣市都設派出機關或單位，但隨著全球化影響，國人常派出外國工作或不同國家或地區間的城市交流、學術研究、國外旅行、甚至是學生的畢業旅行，在在都使得國人出國的頻率增加許多，已到了應該審視是否有組織重整的必要性。

上述的方式，不失為建立良好府際關係的契機，亦不會出現一國多制或因各縣市政府資源差異造成服務階層化，並可減少城鄉差異有助地方的均衡發展。

## 二、針對本市老年人口或住民集中狀況提供聯合巡迴服務

以 104 年底的人口數據而言，基隆市在北部地區的老化指數最高達 119.05，扶老比 17.44 僅次於宜蘭縣，14 歲以下人口結構比約 11.09% 為最低<sup>19</sup>。會產生這樣的狀況，除了社經背景已大幅改變，就業機會多出現在雙北市區，部分民眾有「以腳投票」的經濟、福利考量。實務方面，戶政事務所遇到的老年民眾，其子女大多選擇在雙北地區就業甚至是設籍，多數當事人如果行動方便，的確仍有高意願出門洽公，但考量到部分行動不便當事人，就需要政府機關主動提供服務，戶政機關雖然有行動化載具能提供到府服務，當事人最需要卻可能不只是戶政服務。前述新北市定期針對偏遠地區提供巡迴服務，該市幅員廣闊，能結合數機關的資源願意到遠地據點服務，對偏遠地區民眾確實有所助益。此類服務多屬一縣(市)內自治事項範圍，據所知稅務機關曾辦理多次巡迴服務，基隆市若能協調、整合轄區內各類機關(稅務、戶政、監理、地政、社福、移民)，針對老人較多的社區、偏遠地區、住民集中的大社區，提供類似服務，再依據案件數量調整巡迴次數或服務模式，比起戶政機關單純到里鄰駐點宣導、服務，應能得到較多迴響。

## 三、設計合適且民眾需要的跨機關服務

有關戶籍資料異動跨機關通報服務的項目，現行基隆市主要採用戶政司單一簽入系統的跨機關通報服務，若以實務層面觀察，還有許多待開發的項目，而戶役政系統提供的通報服務，也不是所有辦理戶籍登記的民眾都有意願辦理，如姓名或統號變更後、通報至台灣電力公司或自來水公司變用戶名，這項服務乍看之下有其必要性，即使戶所人員可以協助詢問用電號、用水號，但多數改名者並非帳單用戶；反而民眾詢問能否辦理帳單投遞地址變更的機會更多。

當然戶政司在 102 年起願意建置跨機關通報服務系統，並陸續開發其他的服務項目，在該項服務投注的經費與心血已值得讚賞，跨機關服務的流程設計確實需要很多

<sup>19</sup>內政部戶政司，2016：3，區域別人口年齡結構指標表，〈空間化展示人口結構老化狀況及各項人口統計資料關聯情形〉，資料來源：<http://www.ris.gov.tw/346>。

溝通及協調辦理的成本。或許正是如此，在中央主辦的戶政業務評鑑中，將跨機關通報服務件數予以比例化並列入評鑑標準中，比例制評分雖有人口數的分隔區間，數量多寡卻無法掩蓋部分項目確實並非民眾所需。市政府若要開發新的跨機關通報項目及設計流程，能先取得部分縣市的成果報告，例如，先瞭解桃園市 N 合一跨機關的服務，民眾申請數量最多的項目及各項目的申請情形，實際瞭解民眾所需，或亦可於民眾申請跨機關服務時，立刻透過問卷的方式詢問希望增加什麼樣的跨機關服務及原因，藉以釐清民眾真實的需求，或許能避免掉設計出不必要的創新服務，而給予民眾需要的服務措施。

另基隆市政府亦可先整合目前各戶政事務所各自發展跨機關服務，基隆市的面積並不大，但各戶政事務所除戶政司單一簽入系統的跨機關通報服務，皆自行發展自己的跨機關通報項目，稍顯雜亂，可先整頓使民眾不管在哪一區申辦戶政登記皆有一致性的服務，日後亦方便檢討服務項目的增刪。

#### 四、建置成本合理又符合民眾需求的網路服務

由地方政府建構的線上服務平台觀之，多數以公告服務流程資訊為主，少數則結合自然人憑證認證技術提供網路申辦服務，如台中市、台北市、新北市、桃園市等。去年高雄市則率先推出「高雄市戶政線上 e 指通」APP，其內容與高雄市戶政資訊網一致，除了線上預約、還可線上申辦，申請人以手機拍照後就可上傳相關文件掃描檔申請，節省現場審核文件時間，對高度依賴智慧型手機的民眾而言可謂一種節省時間的便民措施，透過電腦網路或手機網路都可申辦。今年屏東推出的「屏東戶役通」APP 及網路系統也有類似的特徵，雖然無法確認前兩者的資訊隱密性與安全性，但其構想與作業流程確實達到便民的效果。

只是，透過資通科技建構的創新服務措施有一定的經費成本，如果使用度不夠流通，則無異於投沙入水、杳無痕跡，例如，高雄市市人口約有 270 多萬人，但「高雄市戶政線上 e 指通」APP 下載次數卻僅有約 5 萬人次，僅不到總人口的數百分之二，而屏東市「屏東戶役通」APP 次數下載更未達總人口的百分之一；另外戶政業務的性質並非於網路申請即可登記完成，尚有其他手續須一併辦理，例如，民眾仍須至現場換領身分證、戶口名簿、領取相關紙本文件等；且多數民眾至戶政事務所洽公次數除特定族群，例如，補發身分證、申請社會補助用的謄本、買新房遷戶籍或為孩子學區遷戶籍等，一輩子可能不到 10 次，是否有興趣或必要去下載相關 APP，仍有待商榷。因此，基隆市若欲創建屬於本市的網路服務，首先仍得考量業務性質、成本與使用人口，畢竟科技創新策略確實有先聲奪人的氣勢，能否延續實施仍是時間問題。應用服務程式早期推出時，有許多戶政機關各別投入其中，製作出許多關於戶政服務的 APP，其中提供詳盡的申辦資訊，猶如機關網頁行動化一般的效果，但尚無法做到線上申辦的效果，如果安裝/使用人數不多，即使資訊再豐富有趣，即使是機關內部資訊人員自行研發省下成本，也有研發時間、研發資源、研發人力浪費之虞。其次，建

置網路服務平台應由市政府內部統籌規劃，才能避免由機關個別研發而衍生的資源浪費問題，也才能設計出一致的規格與特色。

## 五、建設小而美的基隆市專屬風格

基隆市以其依山傍海的天然美景為特色，但市容老舊一直為人詬病，市容整體翻新至少需花費十年以上時間，部分民眾到所申辦案件時，較常抱怨的是門牌鏽蝕問題，以中正區為例，建物大多依海岸線矗立，往昔有陰雨連綿的日子，濕氣較重，門牌風化嚴重，常模糊不清、無法辨識。常有民眾申請補發門牌，對新門牌材質仍有不滿意，擔心新門牌仍有鏽蝕問題。以往曾有戶所提出更換新門牌的案子，礙於經費考量，最後仍未實施；且即使基隆市與雙北比鄰，但仍被一般民眾認為與雙北的建設存在著落差，外地人對基隆的印象仍多停留在基隆廟口。試想，若戶政方面的門牌、戶口名簿封袋，能統籌一致規格，並印製多種強調基隆人文或在地特色的景物，例如和平島、外木山或情人湖、漁市場、老大公廟等，以美化的風貌呈現；而門牌雖無法一次全面換發，但仍可逐步換新，除採用不易鏽蝕的材質，減少日後經常更換的成本外，亦可將門牌外觀改變，其他縣市曾構思過採用市花的外觀製作門牌，以形成該市的特色，如此不僅可加強市民對基隆市的認同感，整體的美觀也代表了地方政府與民眾的面子。

外部的服務措施經常是機關亮點，內部流程再造也是創新的一環，電子公文簽核可大幅縮短公文遞送時間，分層授權更是提升行政效率的策略，透過這些流程的改造，戶政機關原則上都能盡快回應民眾的疑問與需求。雖然基隆市的戶政機關各有本身的組織文化，仍可在參訪績優機關時，參考該得獎機關的作業流程與組織風氣，如106年得獎的龜山戶政，針對轄區內長庚社區的遷徙證明變通受理依據，若要學習創新面，則應探究該機關內部的管理作為與組織學習的運作方式，並進而將其優點應用於機關內部標準作業流程的建立。此外，若能設置機關共通的戶政知識庫，將有助於戶政經驗傳承。台中市目前以大里戶政主導的戶政法令分享網站，已成為戶政界的資訊寶地，基隆市的案件也應該成立類似的資料庫，建置在民政處網站後台，讓各戶所人員能分享閱覽，避免人員因流動頻繁造成的知識斷層。

戶政業務的本質，不外辦理戶籍登記、釐清親屬關係、提供身分證明文件，由於直接面對民眾的工作性質，陸續有了跨機關、人別確認、發放生育補助等新的業務，這些對外的創新措施或多或少模糊了戶政機關的自我定位，但戶役政系統的高機敏資料，卻是其他機關業務的必須時時查對的內容之一，戶政機關近年因此增加新的服務，以趨勢觀察之，戶政機關的創新服務多數是與其他機關業務整合，才能擦出新的火花。至於新服務的權責，應讓相關機關與戶政人員有平等對話的溝通管道，讓戶政人員在新增業務之際，取得合宜比例的負擔量，而非一味由基層機關承擔與民眾對話的責任。

實現公共利益並無法面面俱到，若在意政策成本，就勢必犧牲部分民眾的權益；若欲多方逢源討好，則流於民粹，對公部門依法行政的本質將造成衝擊，也無法對其他守法民眾做到平等的行政準則。創新服務於地方政府而言，常受限於經費與資源整合問題，對於中央政府而言，有時或流於與民意未合情形，最重要的是，能夠給予民眾實現公民權的機會；於顧客導向的企業型政府理念中，本應提供民眾行政服務的選擇權，並非說民眾可選擇不辦，而是大家有選擇如何辦的機制，透過臨櫃單一窗口或網路申辦、郵寄申辦、到府申辦，同時也要符合使用者付費的策略，確保公共服務的延續性。

## 參考文獻

1. 行政院研考會(2012)。公共服務創新策略與評獎機制之研究。台北市：研考會。
2. 行政院研考會(2012)。因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究。台北市：研考會。
3. 林清(2014)。地方政府與政治。台北市：志光。
4. 孫本初(1998)。公共管理。台北市：智勝。
5. 桃園縣大溪鎮戶政事務所(2014)。桃園縣民政局 N 合一跨機關便民服務民意調查報告。桃園縣：大溪鎮戶政事務所。
6. 薄慶玖(2002)。地方政府與自治。台北市：五南。

### 張委員鳳圓審查意見：

- 1.本篇蒐集學者論述及行政機關對政府創新策略及評獎機制之研究，其中所提創新的動力有時源自於評獎的壓力，若能轉化為行政機關回應民意激發出的創意措施，或可收內部顧客及外部顧客滿意之效。事實上，與本研究之宗旨不謀而合，但任何措施如為濫用，則失卻便民美意，且應貫徹使用者付費原則，方可使是項政策持續推行。
- 2.又作者就現行已實施或尚再開發之戶政創新措施，計有護照代送服務、跨機關通報傳送、戶政行動化服務、網路申辦服務平台及全面開放異地辦理等 5 項，就各縣市開辦現況、問題及建議分別闡述，延伸至本市部分，計有釐清中央與地方業務界線，並考量創新措施服務成本、針對本市老年人口或住民集中狀況提供聯合巡迴服務、設計合適且民眾需要的跨機關服務、建置成本合理又符合民眾需求的網路服務、建設小而美的基隆市專屬風格等 5 項研究建議，雖經主管業務單位審查僅提出其評論或問題，尚無具體解決方案，惟整篇對現行戶政創意措施確有實務之見解，如生育獎勵金、市民亡故慰問金之請領等。
- 3.整體而言，本篇具有提供主管業務單位錄案研議之參考，雖作者僅拋磚引玉提出實務上面臨之問題，而無具體解決方案，但後續可藉助主管單位邀集轄管戶政共同研擬切合基隆市民需求之創意措施。