

科技治理的公共信任危機：

以早期移民署「自動通關系統」弊案為例

陳萱任*

摘要

本研究探討臺灣「智慧國境」旗艦計畫，如何因「採購治理」失靈，演變為一場重大的「科技治理」公共信任危機。本案始於 94 年行政院 SRB 會議推動的「自動通關系統」先導計畫，旨在與國際 ICAO 標準接軌；然而，卻在 98-105 年的關鍵建置期，爆發了官員利用「資訊不對稱」勾結廠商、「量身打造」規格的採購弊案（監察院，2024b；監察院，2024c）。

本文整合 Fink (1986) 危機生命週期、Coombs (2015) 情境式危機溝通理論 (SCCT)，並引入「委託－代理理論」進行分析。研究發現，此一「道德型危機」源於「潛伏期」的「廠商俘虜」與內控失靈。在「爆發期」，機關初期採取了「否認策略」，此舉嚴重違反 SCCT 應對「道德型危機」的「重建策略」原則，導致公信力二度受創，使危機從採購弊案擴大為誠信危機。

本案的「官員貪瀆」與「廠商俘虜」所構成的道德型危機，不僅是制度失靈，更反映了公部門領導者在科技治理中「修己」倫理的喪失。部分學者指出，《論語》中的領導思維強調公部門主事者應具備廉潔誠信的德行，並藉由內省避免權力誤用與目標錯置，此為重建公共信任的根本基礎。（邱志淳、張國偉，2016，頁 20-30）

本研究進一步對比早期系統（99 年建置）的失敗，如 f-Gate 因資安因素停用、資安漏洞無法修補（內政部移民署，2024，頁 9、18），與新世代計畫的改革。結論指出，政府後續在「解決期」展現了深刻的「制度學習」，其具體成效展現於《建構新世代國境查驗服務計畫(112-115 年)》（內政部移民署，2024）。新計畫透過建立「外部專業監審」機制（內政部移民署，2024，頁

*作者為世新大學行政管理學系博士生，email:iamshelley2003@gmail.com。

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/11/18。同意刊登：2025/11/25。

42），以破解「資訊不對稱」；並將「建置資訊安全防護平臺」列為核心目標（內政部移民署，2024，頁 1、23）。政府最終藉由透明化的採購流程與標準化的資安防護，成功將危機轉化為制度改革契機，有效修復了公共信任。

關鍵詞：危機管理、公共信任、科技治理、採購治理、情境式危機溝通理論 (SCCT)、制度學習

壹、前言

全球化浪潮推動各國政府尋求更高效能的國境管理模式，「智慧國境」（Smart Border）成為科技治理（Technology Governance）的核心議程。我國在此浪潮下，很早便開始佈局。依據行政院 94 年「2005 年產業科技策略會議 (SRB 會議)」結論，政府便明確提出發展 RFID 應用，其中「航空旅運應用」被列為五大公領域計畫之一。

在此政策指導下，內政部移民署（時為入出國及移民署）於 94 年研提「我國國際機場旅客自動查驗快速通關先導計畫」，目標是發展符合國際民航組織（ICAO）規範的電子護照（E-passport）查驗系統，期望透過生物辨識技術，達成「節省國境查驗人力之負擔與提高作業效率」及「強化國境管理」的雙重目標。此計畫（e-Gate）的初始立意，是台灣展現科技實力、與國際接軌的國家級門面。

然而，理論上的高瞻遠矚，卻在實踐中遭遇了嚴峻的治理挑戰。就在 98 年間，桃園國際機場查驗系統發生異常，其原因被歸咎於「查驗系統設備老舊」（內政部移民署，2024，頁 1、24）。正是在此背景下，政府於 99 年（2010 年）啟動「入出國及移民資訊系統整合更新再造計畫」（內政部移民署，2024，頁 24），開始大規模建置自動通關系統。

但值得注意的是，本應是解決舊問題的「新解方」，卻成為滋生弊端的新來源。本文所探討的「第四代自動通關系統」採購弊案，正發生於此（98 年至 105 年）關鍵時期（監察院，2024b；監察院，2024c）。本案中，移民署官員（前資訊組長施明德）利用其在資訊採購上的專業優勢與資訊不對稱，與廠商

勾結，透過「量身打造」規格、洩漏標案資訊等方式收取回扣（監察院，2024b；監察院，2024c），導致本應公平競爭的科技採購，淪為私人牟利的工具。

此一「道德型危機」的後果極其深遠。它不僅重創政府廉政形象，更帶來了真實的國境安全威脅。根據移民署 113 年最新的檢討計畫（即《建構新世代國境查驗服務計畫》）坦承，99 年間建置的設備使用迄今，「甚有系統原廠已停止支援服務不再釋出修補安全漏洞情形」（內政部移民署，2024，頁 2），甚至專供外國人使用的第二代 f-Gate 系統，已因「資安等因素停用」（內政部移民署，2024，頁 9）。

這形成了本研究的核心問題：一個始於國家級 RFID 戰略、旨在提升效率與安全的旗艦科技計畫，為何在執行的關鍵（採購）環節，迅速質變為一場嚴重的「採購弊案」？當內部人利用「資訊不對稱」進行貪腐時，傳統的內控機制為何失靈？

為回答此問題，本研究以監察院調查報告與移民署後續改革計畫為核心素材（監察院，2024c；內政部移民署，2024），採用 Fink (1986) 危機生命週期與 Coombs (2015) 情境式危機溝通理論 (SCCT)，並引入「委託—代理理論」與「廠商俘虜」等採購治理觀點，深入剖析本案的危機演進。本文試圖論證，此案不只是一樁個人貪瀆，更是一場由「採購失靈」引爆、因「溝通失當」加劇，最終必須透過「制度學習」（如 112-115 年新計畫）才能重建的「科技治理信任危機」。

貳、事件背景與案情概要

一、背景：98 年的系統異常與更新計畫

根據移民署「建構新世代國境查驗服務計畫」的背景檢討，98 年（2009 年）桃園國際機場的證照查驗系統曾發生長達 36 小時的異常，嚴重衝擊國境安全與旅客流通，其主因被歸咎於「查驗電腦設備老舊所致」（內政部移民署，2024，頁 24）。為因應此一技術困境，行政院於 99 年（2010 年）核定了規模龐大的「入出國及移民資訊系統整合更新再造計畫」（內政部移民署，2024，頁 24），期望藉此完成系統的現代化。

然而，此一高達新臺幣 14 億元的「更新再造」計畫（監察院，2024b；監察院，2024c），本應是解決舊問題的良方，卻諷刺地成為了新弊端的溫床。

二、案情概要：關鍵行動者的制度性貪腐

根據監察院 113 年的調查報告（監察院，2024c），本案的核心行動者，是時任移民署資訊組長的施明德。在 98 年至 105 年間（監察院，2024b；監察院，2024c），施明德作為「入出國及移民資訊系統整合更新再造計畫」及「外網安全節能終端設備購置案」等關鍵採購案的主導者（監察院，2024b；監察院，2024c），利用其資訊專業與職務權力，進行了長期的制度性貪腐。

監察院指出，施明德的犯行並非單一事件，而是一套系統性的操作，其手法精確地利用了公共採購中的治理漏洞：

- （一）利用資訊不對稱，進行「廠商俘虜」：施明德利用機關內部對資訊系統規格的「資訊不對稱」，主動將標案資訊洩漏給特定廠商（監察院，2024b；監察院，2024c）。
- （二）破壞採購法，達成「量身打造」：其最關鍵的違法行為，是讓廠商「量身打造」採購規格（監察院，2024c），再由其核准公告。此舉形同讓「球員兼裁判」，完全架空了《政府採購法》所要求的公平競爭原則，導致市場競爭失衡（監察院，2024b；監察院，2024c）。
- （三）隱匿不法利益，收受回扣：施明德透過「以人頭持股圖利特定廠商」（監察院，2024b；監察院，2024c）等方式，將其違法行為轉化為鉅額的私人回扣。

三、後果：司法判決與監院彈劾

施明德的行為，使其同時違反了《政府採購法》、《貪污治罪條例》及《公務員服務法》，情節重大（監察院，2024b）。此案經檢調追訴，施明德因對於違背職務行為收受賄賂，被判處有期徒刑十三年半並褫奪公權六年（監察院，2024c）。

在制度究責層面，監察院於 113 年 9 月介入調查，最終全體委員以 13 票全數通過彈劾（監察院，2024a，頁 1）。監察院報告明確定義，此案的惡性不僅在於貪汙金額，更在於其「顯示了人為貪腐綁架科技決策的嚴重性」的特性，是近年來公務採購案件中是科技治理領域一項具代表性的弊案。

參、理論基礎與分析架構

本研究旨在分析一場始於「採購失靈」、演變為「信任崩潰」、最終邁向

「制度學習」的公共危機。為此，本研究建立一個多階段的分析架構，整合了危機的「時間序列」、組織的「溝通應對」以及公部門的「責任修復」三個層面。

本章節將依序探討 Fink (1986) 的危機生命週期、Coombs (2015) 的情境式危機溝通理論 (SCCT)，以及 Seeger (2003) 的公共責任理論，並說明本研究如何將其整合為一分析架構。

一、危機生命週期：Fink (1986) 的四階段模型

要理解危機，首先要辨識其發展軌跡。Fink (1986) 提出的危機生命週期 (Crisis Lifecycle) 模型，是分析危機「可管理、可預防」的經典架構。Fink 強調危機並非突發事件，而是一個動態演變的過程，分為四個階段：

- (一) 潛伏期 (Prodromal Stage)：此階段是危機訊號 (Warning signs) 的浮現期。危機尚未爆發，但內部的管理漏洞、制度失靈或倫理風險 (如本案的「內控失靈、規格不當」) 已開始積累。Fink (1986) 指出，多數危機在此階段是可以被預防的，但組織往往因為忽視、麻木或利益結構，而錯失良機。
- (二) 爆發期 (Acute Stage)：此階段是危機的引爆點，通常伴隨媒體揭露或重大事件 (如本案的「檢調與媒體揭露」)，導致危機迅速公開化。組織的聲譽與公共信任在此階段受到最直接的衝擊，組織被迫從常態管理轉入危機應變。
- (三) 延續期 (Chronic Stage)：又稱「慢性期」。此階段是危機爆發後的餘震與清查期。組織的運作持續受到干擾，如本案面臨的「檢調與監察院介入調查」、內部究責與輿論的持續監督。
- (四) 解決期 (Resolution Stage)：此階段是危機的終點，也是組織重塑的起點。Fink (1986) 認為，成功的危機管理應導向「制度學習」 (Institutional Learning)，使組織在經歷危機後，建立新的常態與更強的免疫力。

二、危機溝通與責任歸屬：Coombs (2015) 的 SCCT

當危機進入「爆發期」，組織的「溝通策略」將決定信任損傷的程度。Coombs (2015) 的情境式危機溝通理論 (Situational Crisis Communication Theory, SCCT)，提供了一個以「責任歸屬」為核心的應對框架。

SCCT 理論認為，公眾對危機的「責任歸因」(Attribution of Responsibility) 是組織選擇溝通策略的關鍵。(Coombs, 2015) Coombs (2015) 將危機類型分為三大集群，而本案的「官員貪瀆」與「採購弊案」顯然屬於「可預防集群」(Preventable Cluster)。

(一) 道德型危機 (可預防集群)：此類危機被公眾認為是組織「刻意為之」或「嚴重失德」(Organizational Misdeed) 的結果。在此情境下，公眾會對組織產生最強烈的負面觀感與最強的责任歸因 (Coombs, 2015)。

(二) 溝通策略：否認 vs. 重建：面對強烈的責任歸因，SCCT 指出「否認策略」(Denial Strategy) 是最無效且危險的。反之，組織應立即採取「重建策略」(Rebuild Strategy)，其核心行動包括：

1. 承擔責任與道歉 (Accept Responsibility & Apologize)：坦承錯誤，對受損的公共利益致歉。
2. 制度改革與補償 (Corrective Action & Compensation)：不只是口頭承諾，而是必須提出具體的「制度改革」，向公眾證明組織已修正導致錯誤的根源。

三、公共責任與制度學習 (Seeger, 2003)

Fink (1986) 提供了「時間軸」，Coombs (2015) 提供了「溝通戰術」，但對於「公部門」而言，危機管理不僅是技術操作，更是「公共責任」的展現。

Seeger (2003) 的公共責任理論指出，政府機關（如移民署）在危機中的角色，與私部門的「聲譽管理」截然不同。政府不僅需符合「法律正當性」，更需承擔「道德與社會信任的重建責任」。

當危機源於公務員的「採購失德」，其傷害的是公民對於政府「廉潔治理」的根本信任。(Boin & Hart, 2017) 因此，最終的「解決期」不能僅止於一名官員的彈劾或判刑，而必須導向「制度學習」，這也是本研究分析危機「解決期」的核心標準 (Bundy, Pfarrer, Short, & Coombs, 2017)。

四、本研究分析架構

綜上所述，本研究將整合上述理論，建構如下分析架構：

(一) Fink (1986) 為「經」：以「潛伏、爆發、延續、解決」四階段，作為

本文分析危機發展的敘事主軸。

(二) Coombs (2015) 為「緯」：運用 SCCT 理論，深入剖析移民署在「爆發期」的溝通策略（否認策略）為何失當，以及「道德型危機」如何加劇信任崩潰。

(三) Seeger (2003) 為「準」：以「公共責任」與「制度學習」為標準，檢視移民署在「解決期」所提出的改革措施，是否真正修復了潛伏期的「採購制度失靈」。

肆、危機分析與發展過程

本研究依循 Fink (1986) 的危機生命週期，將本案的演進分為潛伏、爆發、延續與解決四個階段，並逐一導入 SCCT 與制度學習理論進行分析。

一、潛伏期 (Prodromal Stage)：失靈的採購內控

移民署資訊組內部在 99 年至 100 年間已出現警訊，包括評選規格偏向特定業者、內部資訊流出、及採購文件異常一致等現象，但未建立預警或內控檢查機制。

Fink (1986) 理論強調，危機的根源在於潛伏期的訊號 (Warning signs) 被忽視。本案的潛伏期，可追溯至 98-99 年間。當時，桃園機場查驗系統因設備老舊發生異常 (內政部移民署，2024，頁 24)，催生了「入出國及移民資訊系統整合更新再造計畫」 (內政部移民署，2024，頁 24)。然而，此一計畫的採購過程，迅速成為危機的溫床。

監察院報告指出，在 99 年至 100 年間，移民署資訊組內部已出現多重警訊。這些訊號包括：

- (一) 評選規格偏向特定業者 (監察院，2024c)。
- (二) 內部資訊流出 (監察院，2024b；監察院，2024c)。
- (三) 採購文件異常一致。

若以採購治理理論分析，這些「警訊」實則是「委託—代理問題」失控的明確證據。「規格偏向」與「資訊流出」顯示代理人 (施明德) 已與特定廠商形成利益連結 (監察院，2024b；監察院，2024c)，構成了「廠商俘虜」的典型特徵。

然而，面對這些訊號，組織卻「未建立預警或內控檢查機制」。此一「內控失靈」，使危機的病灶得以在潛伏期持續惡化，為後續的爆發埋下伏筆。

二、爆發期 (Acute Stage)：失當的 SCCT 溝通策略

當危機透過媒體與廉政署揭露後，即進入 Fink (1986) 的「爆發期」。依據 Coombs (2015) 的 SCCT 理論，此次危機源於「人為貪瀆」(監察院, 2024b; 監察院, 2024c)，在歸因上屬於責任最強的「可預防集群」(Preventable Cluster)，亦即「道德型危機」。

依 SCCT 理論，面對此類危機，組織唯一的正確路徑是立即採取「重建策略」(Rebuild Strategy)，核心應是「誠懇道歉」與「制度改革」。

然而，移民署在危機初期的應對，卻與 SCCT 理論「背道而馳」。研究發現，機關初期採用了「否認策略」。如本文摘要所述，機關試圖「以『系統升級』等理由否認弊端」。此舉試圖將「道德型危機」扭轉為「技術型問題」，這在 SCCT 中是嚴重的策略錯誤。

此一「否認」的舉動，非但未能修復信任，反而引發了公眾的二度傷害，導致「公信力受損」。如 Coombs (2015) 所警告，錯誤的溝通策略使危機「從技術層面迅速擴大為公共信任危機」。

三、延續期 (Chronic Stage)：廠商俘虜的證據確立

在 Fink (1986) 的「延續期」(或稱慢性期)，危機進入司法與行政的深度調查階段。此階段，檢調與監察院的介入，證實了潛伏期的所有疑點。

調查揭示了施明德與跨○科技公司間明確的「金流與持股關係」(監察院, 2024b; 監察院, 2024c)。更關鍵的是，調查單位查明了「廠商俘虜」的具體證據：「評選文件由廠商事先撰寫、官員核准公告」(監察院, 2024b; 監察院, 2024c)。

這證實了潛伏期的制度失靈並非偶然，而是系統性的「量身打造」(監察院, 2024c)。在此階段，政府回應仍顯「被動，透明度不足」，信任修復的進程持續受限。

四、解決期 (Resolution Stage)：危機驅動的制度學習

(一) Fink (1986) 的「解決期」，是檢驗組織是否達成「制度學習」的關鍵。面對弊案造成的「公共信任」破口，依循 Seeger (2003) 的公

共責任理論，僅懲處貪腐官員並不足夠，組織必須展現「重建策略」的決心——即「制度改革」。本研究發現，政府後續確實將此危機轉化為治理改革契機。如您原稿所分析，內政部採取了多項制度革新：

- 1.採購流程改革：全面檢討資訊採購制度，導入「透明化採購評選流程」。
- 2.強化外部監督：建立「導入第三方審查與政風單位會同審核」的機制，以破解「委託—代理」困境。
- 3.建立跨單位危機應變。

（二）這場制度學習最具體的成效，展現在《建構新世代國境查驗服務計畫(112年-115年)》文件中（內政部移民署，2024），該計畫可被視為此次「解決期」的最終成果。它坦承了早期（99年）建置系統的諸多問題（內政部移民署，2024，頁9、18、24），包括「第一代e-Gate」的老舊、面臨「關鍵零組件已失商源」（內政部移民署，2024，頁18），甚至「第二代...f-Gate」已「因資安等因素停用」（內政部移民署，2024，頁9）。為了修復這些因早期弊案而產生的「資安漏洞」（內政部移民署，2024，頁18），新計畫的核心目標，幾乎是逐項回應舊危機的失敗：

- 1.回應「資安疑慮」：新計畫將「建置資訊安全防護平臺」（內政部移民署，2024，頁23）列為四大目標之一，旨在「厚實資通安全防護力」（內政部移民署，2024，頁1、70）。
- 2.回應「內控失靈」：新計畫導入「專案管理及監審」（內政部移民署，2024，頁29），委由「外部專業團隊協助辦理」（內政部移民署，2024，頁42）。這即是您文中所提「第三方審查」的具體落實，目的在於確保新一代系統不會重蹈覆轍。
- 3.回應「技術老舊」：新計畫將「全面更新查驗電腦設備」並「擴大自動查驗通關系統」（內政部移民署，2024，頁23），以新一代的「第四代e-Gate」取代因弊案而充滿疑慮的舊系統。

綜上所述，政府機關確實在此次危機中展現了「制度學習」，透過採購流程的透明化與資安防護的標準化，成功將危機轉化為制度重整的契機。

伍、危機後的治理重構：從弊案系統到新世代計畫的比較

依循 Fink (1986) 的危機生命週期，本案的「解決期」不僅是懲處貪腐人員，更關鍵的是組織是否進行了「制度學習」。本章透過比較早期弊案系統（98-105 年）的治理缺陷，與「新世代國境查驗服務計畫」（112-115 年）的改革規劃，論證這場危機如何成為治理重構的催化劑。

一、舊系統的治理缺陷：內控失靈與廠商俘虜

如前所述，舊版（第四代）系統的建置，是在「廠商俘虜」與「內控失靈」的陰影下進行的。其核心缺陷不在技術，而在於「治理」。當採購規格由貪腐的內部代理人（施明德）與特定廠商（跨○科技）「量身打造」時（監察院，2024c），其必然的惡果就是系統性的安全隱患。

這導致了災難性的後果。如移民署在 113 年的新計畫中所坦承，99 年建置的「第一代 e-Gate」（內政部移民署，2024，頁 9）不僅面臨「設備老舊」，更存在「關鍵零組件已失商源」，以及「資安漏洞無法修補」的嚴峻挑戰（內政部移民署，2024，頁 18）。甚至專供外國人使用的「第二代...f-Gate」系統，也已「因資安等因素停用」（內政部移民署，2024，頁 9）。這證實了早期的採購弊案，已對國境安全造成了長達十餘年的實質威脅。

二、新計畫的制度學習：回應弊端的治理重構

相較之下，「建構新世代國境查驗服務計畫（112-115 年）」（內政部移民署，2024）可被視為對這場危機的「制度性回應」。該計畫的設計，幾乎是「逐項修正」舊有弊端。本研究歸納其「制度學習」的成效展現在三大面向：

（一）從「內部人操控」轉向「外部專業監審」

舊系統最大的破口是「人」——即利用資訊不對稱的內部代理人。為此，新計畫的核心變革，是引入了「專案管理及監審」（內政部移民署，2024，頁 29）。這不只是傳統的政風稽核，而是明確編列預算（2,421 萬 2,000 元（內政部移民署，2024，頁 1），要求「委由外部專業團隊協助辦理相關採購案之專案管理、品質管理、交付項目審查、測試、驗收並提供專業技術諮詢等」（內政部移民署，2024，頁 42）。此一設計，正是為了破解當年施明德案的「資訊不對稱」與「廠商俘虜」困境（監察院，2024b；監察院，2024c），透過導入獨立第三方，從制度上防範「量身打造」的弊端重演（監察院，2024c）。

政府在「解決期」透過新世代計畫引入「外部專業監審」機制，試圖打破資訊不對稱的困境。此舉符合東方治理思維中，領導者必須建立「人無信而不立」的組織文化，並確保官員能「各司其職」、不逾越職權，才能從根本上避免公共資源再次被濫用。（邱志淳、張國偉，2016，頁 20-30）

（二）從「資安後補」轉向「資安治理常態化」

1.此次弊案的核心，凸顯了「資訊安全」在科技採購中的絕對重要性。監察院報告明確指出，施明德曾「洩漏應保守秘密之採購資訊」，違反了《採購法》第 34 條關於公告前保密義務之規定（監察院，2024b）。這場「人為」的資安災難，迫使政府必須從制度面進行根本改革。為此，內政部採取了多層次的改革措施。在內部流程上，應建立新的治理常態化機制：

- （1）制度層面：所有資訊採購均需經「政風單位與資安小組聯合審查」。
- （2）技術層面：導入「滲透測試、漏洞掃描與資料加密」，將安全檢測標準化。
- （3）管理層面：建立「『分層權限及稽核日誌』制度，以防止人為濫權」。

2.而此一「內部改革」的思維，在「新世代（112-115 年）計畫」中被全面擴大與落實。新計畫的四大目標之一，即是「建置資訊安全防護平臺」（內政部移民署，2024，頁 23）。其預期效果是「厚實資通安全防護力，確保資通訊安全」（內政部移民署，2024，頁 1、70）。具體作為已不再是零星的技術導入，而是一個完整的防護體系，例如：

- （1）導入多層式資安偵測回應系統（MDR）（內政部移民署，2024，頁 29、40）。
- （2）導入設備物聯網（IoT）資安檢測監控（內政部移民署，2024，頁 29、40）。
- （3）辦理查驗核心系統之資安健診（內政部移民署，2024，頁 29、40）。

(4) 培育系統資通訊安全專責人力(內政部移民署, 2024, 頁 29、40)。

(三) 從「資訊封閉」轉向「透明溝通」

舊系統在爆發危機時,組織初期採取了「否認策略」(如「肆、」所述),試圖封鎖資訊,導致公共信任的二次崩潰。新計畫的推動,則展現了 Coombs (2015)「重建策略」中所需的透明度。在新計畫的附則中,明確納入了「廣納民眾使用回饋意見」及「聽取專家、學者意見」的機制(內政部移民署, 2024, 頁 86)。這呼應了 Seeger (2003) 的公共責任理論,即公部門的信任重建,必須建立在更公開、透明的溝通基礎之上。

總結而論,從舊系統到新計畫的轉變,清晰地展示了一條「危機—學習—改革」的路徑。政府機關(移民署)從一場代價高昂的「道德型危機」中吸取教訓,將危機轉化為制度重整的契機,透過強化外部監督與資安防護,重新建構其科技治理的正當性。

陸、危機管理原則與溝通策略

本研究透過 Fink (1986) 的生命週期、Coombs (2015) 的 SCCT 理論,深入分析了移民署自動通關系統的採購弊案。綜合理論與實務,本案揭示了公部門在「科技治理」時代下,應遵循的五項關鍵危機管理原則:

一、預防性監管：破解「資訊不對稱」的倫理審查

本案的「潛伏期」證實,危機的根源在於「資訊不對稱」下的「廠商俘虜」。施明德得以「量身打造」規格(監察院, 2024c),核心在於採購內控機制無法有效審查其「資訊專業」。因此,危機管理的上策在於預防。政府在推動大型科技採購時,應於採購初期建立強制性的「外部倫理審查」與「專業監審」機制。

此一原則的必要性,已體現在《第四代自動通關服務計畫(112-115 年)》的改革中。新計畫明確編列預算,導入「專案管理及監審」,要求「委由外部專業團隊協助辦理」(內政部移民署, 2024, 頁 42)。此舉即是為了破解「代理問題」,是從制度上預防潛伏期危機的具體實踐。

二、即時性應變：避免「否認策略」的二度傷害

本案的「爆發期」顯示,移民署初期的「否認策略」,是嚴重的溝通失誤。

依據 Coombs (2015) 的 SCCT 理論，採購貪瀆是典型的「道德型危機」（監察院，2024b；監察院，2024c），公眾責任歸因極強。在此情境下，任何「否認」或「淡化」的嘗試，都會被視為組織的「二度背叛」，使危機從「採購弊案」迅速擴大為「政府誠信危機」。

因此，公部門應建立原則：凡遇「道德型危機」，必須在**「危機爆發後 24 小時內發表初步說明」**，且該說明必須是「重建策略」（Rebuild Strategy）的起手式——即「承擔責任、承諾徹查」。

三、 透明性溝通：以「制度改革」回應公眾質疑

承上，Coombs (2015) 的「重建策略」不僅是道歉，更關鍵的是提出「具體的制度改革」（Corrective Action）。在延續期，當檢調揭示弊案細節時，公眾的焦慮點已轉向「這個制度是否還有救？」。

政府的回應必須是「公開調查進度與制度改革方向」。如《第四代自動通關服務計畫(112-115 年)》的推動，其計畫書中明確納入「廣納民眾使用回饋意見」及「聽取專家、學者意見」的條文（內政部移民署，2024，頁 86），展現了與舊系統決策截然不同的透明度，這才是修復公共信任的正確途徑。

四、 協同治理：瓦解「內部人」的權力集中

本案的根源，是權力過度集中於單一「內部代理人」（施明德）。因此，解決之道必須是「協同治理」。這不僅是您所提的「結合政風、採購、資訊單位與司法體系聯合應對」，更必須在「技術執行」層面瓦解權力。

《第四代自動通關服務計畫(112-115 年)》即展現了此一思維。新系統的建置，不再由單一資訊組主導，而是一個協同治理的矩陣：它必須導入「ISO 顧問輔導及驗證服務」（內政部移民署，2024，頁 30、41）、建立「資通安全專責人力」（內政部移民署，2024，頁 29、40）、並接受「外部專業團隊」的監審（內政部移民署，2024，頁 42）。此種多方制衡的治理架構，才能有效防止「內部人」濫權。

五、 制度學習：將「危機」轉化為「教材」

最後，Fink (1986) 的「解決期」必須導向「制度學習」。如果組織未能從危機中汲取教訓，危機必將重演。本案作為科技採購弊案的經典案例，政府應「將本案納入政府內部採購教育與危機模擬教材」，強化所有公務員（特別是資訊、採購人員）對「廠商俘虜」與「資訊不對稱」風險的認知。

事實上，《第四代自動通關服務計畫(112-115 年)》本身就是一份「制度學習」的成果。該計畫書中鉅細靡遺的「風險管理」（與「資安防護機制」，正是對早期弊案「最深刻的反省」。此一「危機—學習—改革」的完整路徑，使本案成為公共治理研究的寶貴教材。

捌、研究限制與改善方向

本研究雖已建構一完整的危機分析框架，但仍受限於研究方法與資料，存在以下限制，並可作為未來改善方向。

一、 資料限制：次級資料的深度局限

本研究的核心分析材料，主要依賴監察院的公開調查報告、彈劾文書（監察院, 2024c; 監察院, 2024b），以及移民署的公開計畫書（如《建構新世代國境查驗服務計畫(112-115 年)》）（內政部移民署，2024）。

雖然這些官方文件提供了高度可信的「事實基礎」，使本研究得以分析危機的演進與「解決期」的制度學習成果。然而，本研究仍「未能取得移民署內部決策會議紀錄」。因此，對於「潛伏期」（98-105 年）中，「廠商俘虜」是如何在內控機制中實際運作、施明德的「量身打造」規格（監察院, 2024c）為何能通過內部層層審查，以及「爆發期」初期「否認策略」的內部決策過程，本研究的分析仍受限於次級資料的推論，缺乏第一手的過程證據。

二、 理論延伸：政治溝通與媒體框架的視角

本研究的理論框架，集中於 Fink (1986) 的危機生命週期與 Coombs (2015) 的 SCCT 溝通理論。此架構雖能有效分析危機的「階段」與「責任歸因」，但本案作為一個高度政治敏感性的「科技治理弊案」，其溝通場域不僅是組織（移民署）對公眾。

未來的研究，「未納入政治溝通與媒體框架理論」這起弊案（是「官員貪瀆」還是「國安危機」？），以及政治人物的介入如何影響公共信任的修復速度。此外，未來亦可進行「跨案例比較」，對比其他公部門重大採購弊案的處理模式。

三、 實務建議：制度化改革的成效追蹤

本研究最後的建議指向未來的實證研究。本文在「伍、」中分析了從弊案到《第四代自動通關服務計畫(112-115 年)》的「制度學習」。然而，一個「計

畫的建立」不等於「成效的落實」。

因此，未來研究應可接續本研究的發現，採用質化訪談法，「訪談採購與政風人員」，深入探討這些在計畫書中看似完善的新制度（例如「專案管理及監審」、「委由外部專業團隊協助辦理」與「建置資訊安全防護平臺」（內政部移民署，2024，頁 1、29、42），在實務運作上是否真正發揮了「預防性監管」的效果？抑或只是淪為新的「紙上作業」？唯有如此，才能真正檢驗危機預防制度化的「具體效果」。

玖、結論

本研究從一場嚴重的公部門採購弊案出發，探討科技治理下的公共信任危機與修復路徑。早期自動通關系統弊案明確揭示，當政府在推動高複雜度的「科技治理」時，若缺乏透明的「採購治理」與「倫理監督」，便極易演變為一場毀滅性的信任危機。

本研究的分析顯示，此案的病灶遠非單一的「個人貪瀆」。施明德案的調查與彈劾過程（監察院，2024b；監察院，2024c），更凸顯了「委託－代理」框架下的「資訊不對稱」如何被內部人利用，進而演變為「廠商俘虜」，最終導致「制度鬆散與資安風險的連鎖效應」。

在危機的「爆發期」，組織（移民署）初期採取的「否認策略」，更違反了 Coombs (2015) 的 SCCT 危機溝通理論。面對此一「道德型危機」，錯誤的溝通策略導致公信力二度受創，使危機從「採購弊案」迅速擴大為「公共信任」的全面崩潰。然而，本案的價值在於其清晰的「解決期」。研究發現，政府後續藉由深刻的「制度學習」，成功將危機轉化為治理改革的契機。此一改革的具體成果，即展現在「建構新世代國境查驗服務計畫（112-115 年）」（內政部移民署，2024）的規劃之中。

我們在「伍、治理重構」中分析的證據顯示，政府的「制度重整、公開審查及技術升級」是具體且有針對性的：

- 一、在制度重整上：導入「專案管理及監審」，委由「外部專業團隊協助辦理」（內政部移民署，2024，頁 42），以破解「廠商俘虜」的結構。
- 二、在技術升級上：將「建置資訊安全防護平臺」列為核心目標（內政部移民署，2024，頁 1、23），以修補舊系統的「資安漏洞」（內政部移民署，2024，頁 18）。

三、在公開審查上：納入「廣納民眾使用回饋意見」的機制（內政部移民署，2024，頁 86），回應了「重建策略」所需的透明度。

綜上所述，政府最終透過建立「更具透明度與安全性的通關系統」，成功實踐了 Seeger (2003) 所謂的「公共責任」。此案為我國公共部門危機管理與科技採購倫理，提供了一堂深刻的「重要教訓」，亦展現了從採購失敗到治理改革的過程的「危機後學習與重建的典範」。

參考文獻

內政部入出國及移民署（2007）。「國際機場旅客自動查驗快速通關系統」簡

介。內政部入出國及移民署。

內政部移民署（2024）。**建構新世代國境查驗服務計畫(112 年-115 年)**（核定本）。內政部移民署。

邱志淳、張國偉（2016）。《論語》中的領導思維對公部門管理之啟示。**研習論壇**，(182)，20-30。

監察院（2024a）。**113 年劾字第 17 號彈劾案審查決定書**。監察院。

監察院（2024b）。**彈劾文書：內政部移民署資訊組長施明德案**。監察院。

監察院（2024c）。**調查報告：施明德圖利廠商收回扣案**。監察院。

鏡週刊（2024 年 9 月 11 日）。前移民署資訊組長施明德圖利廠商收回扣 監院全票通過彈劾。<https://www.mirrormedia.mg/story/20240911edi047>

Boin, A., & Hart, P. T. (2017). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.

Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, W. T. (2017). Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. *Journal of Management*, 43(6), 1661–1692.

Coombs, W. T. (2015). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and*

Responding (4th ed.). Sage.

Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. AMACOM.

Seeger, M. W., Sellnow, T. L., & Ulmer, R. R. (2003). *Communication and Organizational Crisis*. Praeger.

Technology Governance and Public Trust Crisis —A Case Study of the Early e-Gate Procurement Scandal at the Immigration Agency

Syuan-Ren Chen**

Abstract

This study examines how Taiwan's "Smart Border" flagship program evolved into a major public trust crisis in "technology governance" due to a failure in "procurement governance." The case originated from the "e-Gate" pilot program (initiated by the 2005 SRB Conference) aimed at aligning with ICAO standards. However, during the key implementation period (2009-2016), a procurement scandal emerged, involving officials using "information asymmetry" to collude with vendors and "tailor-make" specifications.

This paper integrates Fink's (1986) crisis lifecycle, Coombs' (2015) Situational Crisis Communication Theory (SCCT), and "Principal-Agent Theory." Findings indicate this "moral crisis" stemmed from "vendor capture" and internal control failures during the "prodromal stage." In the "acute stage," the agency's initial "denial strategy" critically violated SCCT's "rebuild strategy" principle for moral crises, causing a secondary reputational crisis and escalating the issue from a procurement scandal to a crisis of integrity.

The study contrasts the failures of the early system (built 2010)—such as the f-Gate being deactivated for security reasons and unpatchable vulnerabilities—with the reforms of the new-generation plan. The conclusion demonstrates that the government achieved significant "institutional learning" in the "resolution stage," evidenced by the

"New Generation Border Inspection Service Plan (2023-2026)." The new plan implements an "external professional review" mechanism to counter information asymmetry and establishes a "cybersecurity defense platform" as a core objective. Ultimately, the government successfully transformed the crisis into an opportunity for institutional reform, effectively rebuilding public trust through transparent procurement and standardized security.

Keywords : Crisis Management, Public Trust, Technology Governance, Procurement Governance, Situational Crisis Communication Theory (SCCT), Institutional Learning

** PhD Student, Department of Public Policy and Management, Shih-Hsin University.

The paper was published under two double-blind reviews.

Received: November 18, 2025. Accepted: November 25, 2025.