

行政院研考會出國報告

# 考察美國、日本民意調查及 網路安全等業務報告

服務機關：行政院研究發展考核委員會

出國人職稱及姓名：楊處長秀娟

林高級分析師裕權

方科長衍濱

出國地點：美國、日本

出國期間：民國九十年八月十三日至二十一日

報告日期：民國九十年十月十六日

系統識別號:C09006138

公務出國報告提要

頁數: 39 含附件: 否

報告名稱:

考察美國、日本民意調查及網路安全等業務

主辦機關:

行政院研究發展考核委員會

聯絡人/電話:

盛淑華/234190665轉328

出國人員:

楊秀娟	行政院研究發展考核委員會	研究發展處	處長
方衍濱	行政院研究發展考核委員會	研究發展處	科長
林裕權	行政院研究發展考核委員會	資訊管理處	高級分析師

出國類別: 考察

出國地區: 日本 美國

出國期間: 民國 90 年 08 月 13 日 -民國 90 年 08 月 21 日

報告日期: 民國 90 年 10 月 16 日

分類號/目: A1/公共行政 I8/資訊科學

關鍵詞: 民意調查;網路安全;行政革新;智庫

內容摘要: 鑑於民意調查業務是一項有系統的科學工具，需要因應社經發展的趨勢、科技的變遷做適度的精進，本次考察爰拜訪芝加哥地區公私立民意調查機構，汲取渠等的經驗，以他山之石，做為業務精進之參考。再者，資訊社會的網路安全亦是一方興未艾的課題，駭客入侵、電腦病毒、遠端非法監控等違害網路安全的因子，也正衝擊著電子化世界的運作，基此，本次考察亦拜訪美國聯邦政府負責網路安全管理及標準規範的相關機關，以淬取美國的制度及實務，做為未來我國制定及推動網路安全業務時的參考。另外，積極進行與國際性學術組織合作與聯繫，加強政府組織再造工作及電子化政府業務亦是重要的施政計畫。本次考察亦拜訪美國及日本智庫，就國際學術合作的方式作意見交換及經驗分享，拜會日本推動行政改革、電子化政府業務的官方與非官方機構，就制度面、法規面及實務運作做較深入的訪談。最後，駐外機構的為民服務、行政業務電腦化及橫向聯繫等業務亦是重點施政工作，本次考察亦順道拜會駐外單位，了解駐外機構的運作，就職權範圍事項提供建議及協調服務項目，做為未來業務推動與協調的重要參考。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

# 考察美國、日本民意調查及網路安全 等業務報告

90.10.16

## 壹、前言

本會自七十七年十一月起，開始針對突發的社會問題或重大施政事項，以電話訪問方式，辦理快速民意調查，以往這些調查均係由本會規劃，並參酌主管機關或專家學者意見設計問卷，實地電話調查部分則委託民意調查機構或民間市場調查公司辦理，自八十九年十月成立民意調查中心後改為自行辦理，調查結果均陳報本院院長，並函送主管機關，做為政策制定之參考，並公布於本會網站供外界查詢。

鑑於民意調查業務是一項有系統的科學工具，需要因應社經發展的趨勢、科技的變遷做適度的精進，本次考察爰拜訪芝加哥地區公私立民意調查機構，汲取渠等的經驗，以他山之石，做為業務精進之參考。

再者，資訊社會的網路安全亦是一方興未艾的課題，駭客入侵、電腦病毒、遠端非法監控等違害網路安全的因子，也正衝擊著電子化世界的運作，基此，本次考察亦拜訪美國聯邦政府負責網路安全管理及標準規範的相關機關，以淬取美國的制度及實務，做為未來我國制定及推動網路安全業務時的參考。

另外，積極進行本會與國際性學術組織合作與聯繫，加強政府組織再造工作及電子化政府業務亦是本會重

要的施政計畫。本次考察亦拜訪美國及日本智庫，就國際學術合作的方式作意見交換及經驗分享，拜會日本推動行政改革、電子化政府業務的官方與非官方機構，就制度面、法規面及實務運作做較深入的訪談。

最後，駐外機構的為民服務、行政業務電腦化及橫向聯繫等業務亦是本會重點施政工作，本次考察亦順道拜會駐外單位，了解駐外機構的運作，就本會職權範圍事項提供建議及協調服務項目，做為未來業務推動與協調的重要參考。

本次考察承外交部及該部駐美國代表處、辦事處、駐日本代表處同仁之聯繫與安排，共考察九個機關(構)。考察行程及訪問對象如下表：

附表：考察行程及訪問對象一覽表

日期	星期	上午	下午
90.8.13	一	行程(台北至美國華盛頓特區)	
90.8.14	二	國家公共行政學會 (National Academy Of Public Administration, NAPA )	聯邦政府電腦事件回 應中心 (Federal Computer Incident Response Center, FEDCIRC)
90.8.15	三	整理資料	國家標準及技術局 (National Institute of Standards and Technology, NIST)
90.8.16	四	行程(華盛頓特區至芝 加哥)	全國民意調查研究中 心 (National Opinion Research Center, NORC)
90.8.17	五	駐芝加哥台北經濟文 化辦事處	國際調查研究公司 (International Survey Research, ISR)
90.8.18	六	行程(芝加哥至日本東京)	
90.8.19	日	行程(芝加哥至日本東京)	
90.8.20	一	日本總務省行政管理 局	日本野村總合研究所 (Nomura Research Institute)
90.8.21	二	駐東京台北經濟文化 代表處	行程(東京至台北)

本次考察的主要訪問內容：

- 一、美國公部門民意研究機構之民意蒐集方式及實際運作與執行。
- 二、美國民間民意研究機構之民意蒐集方式及實際運作與執行。

- 三、美國資通安全的政策擬定、標準及規範的建立。
- 四、美國政府資通安全之緊急通報處理機制。
- 五、美國國家公共行政學會推動及運用政策研究情形。
- 六、駐芝加哥台北經濟文化辦事處為民服務工作、行政業務電腦化業務。
- 七、日本行政改革及電子化政府的推動。
- 八、日本民間政策研究機構推動及運用政策研究情形。
- 九、駐日本台北經濟文化代表處為民服務工作、行政業務電腦化業務。

## 貳、民意調查

### 一、全國民意調查研究中心(National Opinion Research Center，以下簡稱 NORC)

#### (一)組織簡介

全國民意調查研究中心在一九四一年成立於丹佛大學，一九四七年遷至芝加哥大學，其總部目前在芝加哥大學。NORC 有六個分支機構，分別是中央辦公室、湖公園辦事處、Downers Grove 辦事處、芝加哥市區辦公室、華盛頓特區辦公室及紐約辦公室。

NORC 執行過上千案民意調查案，調查主題包括：學童在完成八年級課程時學到什麼、美國民眾如何支付醫療保險、職業婦女對於孩童的影響、美國民眾對於政府國防、教育、社會救助支出的看法、煙毒勒戒計畫進行與否、美國民眾如何處理年老問題、民眾對社區的需求等。

同時，NORC 自一九七二年開始執行社會總調查 (General Social Survey, GSS)，為年度大型面訪調查，迄今已執行二十三次，自一九九四年起改為每二年執行一次。

#### (二)電話民意調查介紹

此次拜訪全國民意調查研究中心由芝加哥市區辦公室(the downtown Chicago office)專案督導 Ms. Angela Herrmann 負責接待說明。目前全國民意調查研究中心在芝加哥的二個辦公室計有三百線以上的工作站，其中芝加哥市區辦公室有一百二十五線。

目前全國民意調查研究中心還是採用 Dos 版的的電腦輔助電話調查系統(CATIS)，較之本會採用視窗〈Window〉版電腦輔助電話調查系統不同。

至於該中心調查時間，因為美國有三個主要時區，所以訪員工作時間是下午四時至十一時，每位訪員工作五至六個小時。這與本會訪員工作時間是下午六時半至十時，每位訪員工作時間三個半小時不同。

NORC 不採用電話資料庫，而是以隨機撥號法(Random Digit Dialing, RDD)來進行調查。根據一九九〇年的全國普查資料找出超過六萬個基本抽樣單位(Primary Sampling Units)，這些基本單位分散於一百個都會區及非都會區。這與本會使用中華電信股份有限公司的住宅區電話號碼為抽樣清冊不同。

NORC 的訪員來自各行各業，但是很少來自芝加哥大學學生，其原因是學生外務太多，且穩定性較不足，這點與國內情況類似。



NORC 在從事電訪時一般使用英文版問卷，但是如果客戶的預算夠的話，也可以提供其他語言的問卷。例如：在加州的電話訪問中就曾使用五種語言。

該中心對於訪員的訓練訂有詳細的操作手冊，做為訪員訓練時的教材，以該中心本年五月所進行的「教區領袖意見調查」訪員手冊，內容即厚達上百頁。而目前該中心並未辦理網路民意調查。

### (三)大型面訪調查介紹

NORC 自一九七二年開始執行社會總調查(General Social Survey, GSS)，為年度大型面訪調查，迄今已執行二十三次，有超過四萬個民眾接受面訪，回答的問題超過三千五百題。該中心稱社會總調查是僅次於全國普查的社會民情調查。

社會總調查的樣本數在前十九年為一千五百份，自一九九四年起改為每二年執行一次後，樣本數增加為三千份。訪員完成一份問卷的時間約九十分鐘，成功率約在七成至八成二之間。

在近三十年的調查中發現，對於種族平等及整合的支持度有明顯地增加，對於公民權利的支持度也有穩定地成長。至少有五千個研究單位使用社會總調查的資料。

## 二、國際調查研究公司(International Survey Research，以下簡稱 ISR)

### (一)組織簡介

國際調查研究公司是一國際知名的民間企業組織診斷、調查顧問公司。在過去二十五年，該公司在一百零六個國家針對二千一百個公司的三千五百萬個員工從事過研究調查。全球總部設在芝加哥，歐洲總部在倫敦，亞太總部在新加坡，另外在亞特蘭大、舊金山、布宜諾斯艾利斯、里約熱內盧、約翰尼斯堡、墨爾本等地設有辦事處。

### (二)調查研究方法簡介

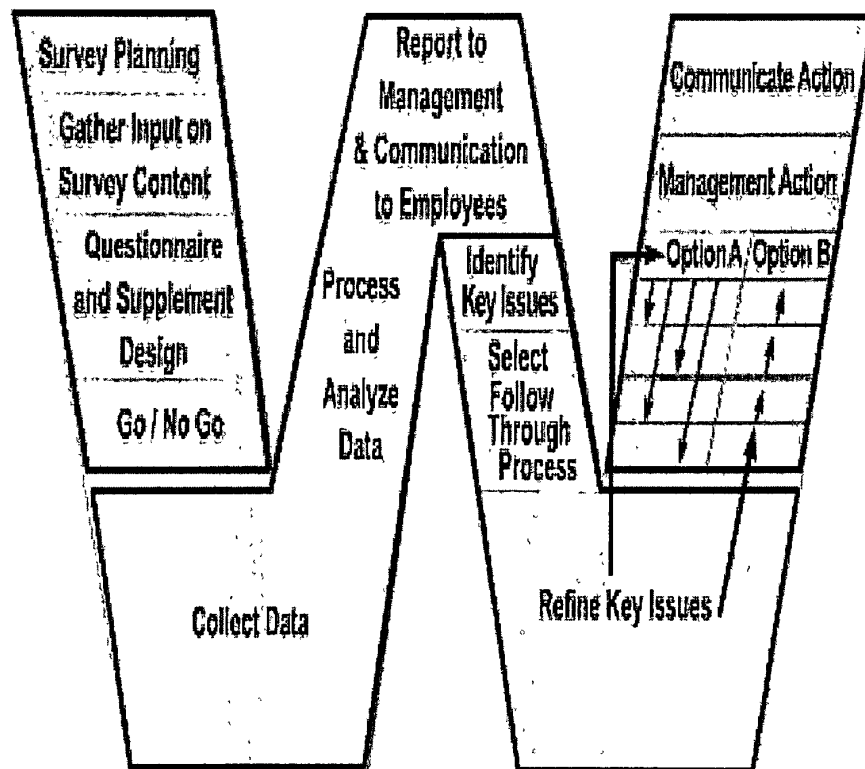
此次拜訪國際調查研究公司由專案經理 Tom Agnew 博士與 Adam Zuckerman 博士負責接待說明。目前該公司正從事網路調查工作，以資訊採擷(Data-mining)的技術從事量化、質化的研究。ISR 很少進行電話調查工作，都是以郵寄、E-mail、網際網路、網內網路等方式來進行。所以員工都是全職，沒有兼職人員。

國際調查研究公司以互動式的 W 模式來進行調查，詳述如下：(如附圖)

- 1、第一階段：調查規劃(survey planning)、蒐集調查內容資料(gather input on survey content)、設計問卷調查與補充

資料(questionnaire and supplement design)、決定是否執行(go/ no go)。

- 2、第二階段：蒐集資料(collect data)、施測及分析資料(process and analyze data)、完成與員工的溝通及給管理者的報告(report to management & communication to employees)。
  - 3、第三階段：確認關鍵議題(identify key issues)、選擇後續施測(select follow through process)、確定關鍵議題(refine key issues)。
  - 4、第四階段：發展方案選項(develop action plans)、方案管理(management action)、方案溝通(communicate action)。
- 其執行的細部步驟分述如下：



## 1、第一階段：

- (1)調查規劃(survey planning)：大綱化專案目標及目的、訂下完成期限和責任、計畫的初步管理。
- (2)蒐集調查內容資料(gather input on survey content)：與受調查客戶團隊討論、與員工進行團體面晤(視情況可以減少次數或省略)、與管理者進行一對一面晤。
- (3)設計問卷調查與補充資料(questionnaire and supplement design)：發展核心問卷調查與補充資料、建立登錄區位。
- (4)決定是否執行(go/ no go)：呈現面談發現或調查草稿於客戶團隊及管理者。

## 2、第二階段：

- (1)蒐集資料(collect data)：調查之翻譯、告知標的團體調查、問卷測試以確認登錄、用辭及議題的含蓋面、以電話、e-mail、網際網路、網內網路、紙筆等方式來進行調查。
- (2)施測及分析資料(process and analyze data)：電腦設定、資料鍵入、資料造冊、與 ISR 的常模對照、資料分析、與業績建立連結、製作報告書。
- (3)完成與員工的溝通及給管理者的報告(report to management & communication to employees)：向資深

主管簡報結果、針對主要商業單位和全體職員的溝通調查結果，發展策略。

### 3、第三階段：

- (1)確認關鍵議題(identify key issues)：根據調查果，特定領域的改善之道應確認，以便在組織或單位層次的更進一步評估。
- (2)選擇後續施測(select follow through process)：幾種資料精進技術可以有效使用，包括：管理推動委員會、員工焦點團體、品質團隊；ISR 可以協助、選擇和提供適合組織的綱領和有關過程、技術的訓練。
- (3)確定關鍵議題(refine key issues)：議題的澄清和推薦方案的制定。

### 4、第四階段：

- (1)發展方案選項(develop action plans)：檢視後續活動資料、選擇適當的介入策略(如：由上而下、由下而上)。
- (2)方案管理(management action)：完成方案計畫、執行方案計畫。
- (3)方案溝通(communicate action)：採用調查結果作為溝通方案、評估介入計畫的效能。

## 參、網路安全

### 一、聯邦政府電腦事件回應中心(Federal Computer Incident Response Center, 以下簡稱 FedCIRC)

#### (一) 組織簡介

此次拜訪係由該中心技術主任 David Jarrell 和連絡事務主任 Lawrence Hale 負責接待與說明。聯邦政府電腦事件回應中心是聯邦政府正式成立的機構，由行政管理總署(GSA)資訊保險及重要基礎保護局(Office of Information Assurance & Critical Infrastructure Protection)聯邦技術服務計畫(Federal Technology Service)所設置，目前設有專職人員七人，近期內將再增加三人。

該中心成立迄今已運作四年餘，其中前兩年屬先導性運作性質，由國家標準及技術局(NIST)先開辦運作，隨後再歸由行政管理總署(GSA)接續辦理，該中心辦公室位於華府。該中心所需經費係由政府預算支應運作，今(2001)年預算為 800 萬美元，明年預定為 1100 萬美元。

#### (二) 電腦安全事件防範、確認、報告與處理

聯邦政府電腦事件回應中心係聯邦政府電腦安全事件防範、確認、報告與處理的中心焦點，該中

心提供聯邦機構必要的途徑用以解決共通的電腦安全問題及分享相關資訊。在運作性質上，該中心主要對聯邦政府各機關的電腦事件回應處理做協調推動與諮詢的角色，對各機關並無直接指揮督導的地位。

**FedCIRC** 與聯邦政府相關機關的電腦事件回應組織，如國防部、空軍等的電腦緊急事件回應機構，均屬協同合作的關係，惟該中心對於各機關相關資訊事件回應的處理績效可做成評估報告供預算管理局(OMB)考核參考。

**FedCIRC** 在相關的技術支援工作上係由聯邦政府專案編列經費委託卡內基美隆大學設置電腦緊急事件回應協調中心(CERT/Coordination Center)辦理，其地位與相關成效頗受好評，惟民間電腦公司的技術支援與合作亦扮演相當重要的角色，如微軟公司、昇陽公司等。另該中心鑒於實際運作的困難，目前並無實施主動入侵偵測計畫，僅在國防部有部分的實驗性計畫試行中。

**FedCIRC** 在電腦事件的防範和確認上，設置有安全佈告欄、諮詢服務以及安全工具連結服務等；在電腦安全事件回應上，設置二十四小時全年無休

的服務櫃檯以處理事件報告，對於事件處理以縮小損害範圍、協助系統初始回復為原則。該中心當前工作重點主要有下列四項：

#### 1、共通性系統弱點的發現與揭露

提供系統弱點以及其他資訊安全的標準命名；促進跨產官學間的電腦事件關聯與分析。

#### 2、系統修補程式的流通散佈

採用網際網路技術提供符合各政府機關需求的系統修補程式；採用聯邦 PKI 進行使用者身分認證。

#### 3、推動安全協同合作網

提供安全的電子郵遞、互動式簡報能力、網路法令資料館、系統弱點目錄與資料庫、協同合作社群組織、安全交談與快速擷取聯邦政府電腦事件回應中心特殊通信服務等。

#### 4、提供系統安全服務

提供各機關相關的商業（收費）服務包括：二十四小時全年無休的監控服務、即時的資料蒐集與分析、防火牆管理、稽核軌跡分析、事件分析與報告、系統弱點與安全測試、遠端或實地系統組態管理、修補程式安裝與測試等。



## 二、國家標準及技術局資訊科技實驗室(Information Technology Laboratory, National Institute of Standards and Technology, 以下簡稱 NIST)

### (一) 組織簡介

此次拜訪係由 NIST 國際及學術事務辦公室 Claire M. Saundry 博士先進行約二十分鐘的 NIST 綜合性介紹，隨後再赴資訊科技實驗室電腦安全組 (Computer Security Division)，由組長 Edward A. Roback 和安全技術小組長 William Burr 負責接待與說明。(William Burr 先生兼任聯邦公鑰基礎建設工作小組技術分組的召集人)

資訊科技實驗室的任務主要是進行資訊科技的發展、評量和標準事項，並發展相關試驗與測試方法、品質保證技術、工具、模式、參考資料以及先進資訊技術的實現等。該實驗室下設有八個組，分別是：數學及計算科學組、先進網路技術組、電腦安全組、資訊擷取組、整合資訊系統組、資訊服務及計算組、軟體診斷及確認測試組、統計工程組。本次拜訪的電腦安全組下設有安全技術小組 (Security Technology Group)、系統與網路安全小組 (Systems and Network Security Group)、安全管理與

指導小組(Security Management and Guidance Group)  
、安全測試與評量小組(Security Testing and Metrics Group)。

電腦安全組的主要任務在於透過下列工作的進行，改善資訊系統安全：

- 1、增進各界對於資訊科技危機、系統漏洞以及安全保護需求應有的警覺和認知。
- 2、發展標準、評量、測試和驗證計畫，進行資訊系統安全評量和驗證，教育消費者並建立聯邦政府資訊系統最基本安全需求。
- 3、發展相關指引以促進安全的資訊規劃、建置、管理和操作。

## (二) 網路安全認證與公鑰基礎建設

依據面訪交談得知：目前美國聯邦政府的公開金鑰基礎建設尚無存證服務的規劃，也尚無具體的實際應用案例。有關對於跨憑證中心所規劃的 FBCA 橋接式相互認證作法，該組依據實際工作推動，自認情形良好，並無外界所述效率不佳的情形。有關屬性憑證方面，目前仍未有真正應用的案例，僅在國防部有局部試驗性計畫。有關辦理 FIPS140-1,2 密碼模組標準驗證的機構，其運作均採自負盈虧的做法，對申請

驗證者酌收費用。關於申請密碼模組驗證者擔心暴露技術秘密一節，該組認為透過與驗證機構的契約約定規範之，應可不需掛慮，惟因彼等對聯邦政府之金鑰託管與金鑰回復政策並未能有清楚說明，卻值得注意

。

## 肆、智庫合作及行政改革

### 一、美國國家公共行政學會(National Academy Of Public Administration，以下簡稱 NAPA )

#### (一)組織簡介

美國國家公共行政學會（NAPA）成立於一九六七年，會址設於華盛頓特區，一九八四年立法通過成為國家研究機構，理事會為領導核心，現任理事長為 David S. C. Chu，會員數目前約有四八〇人。其下設有五個常設研究小組，研究重點在人力資源、管理研究、提升政府效能、電子化政府、經濟與環境及政府再設計聯盟等六大方向。其工作任務為提供國會、聯邦機關、州和地方政府以及其他政府機構諮詢意見，以及公共行政和管理教育及訓練。

#### (二)業務合作評估

當天拜訪由國家公共行政學會人力資源管理中心副主任 Maurice O. Brice 及研究分析師 Jane P. Chan 接待說明。在拜會晤談中，雙方就相關業務交換意見如下。

- 1、入會評估：國家公共行政學會為立法通過之國家研究機構，會員由在公職或學術上對公共行政卓有貢獻之人士中選取，而非自行申請入會，故無法以本

會名義申請加入。

- 2、加入人力資源管理中心評估：國家公共行政學會下之人力資源管理中心（The Center for Human Resources Management）會費依機構大小而定，由美金一五、000元至一、五00元不等。但主要成員以人力資源的相關機構為主，與本會業務較無直接關連。
- 3、績效評估合作：提升政府效能中心主要是提升政府效能中心主要在協助各機關從事政府績效及結果法案(GPRS)的精進，該會同意日後提供相關資料作為本會執行政府績效評估的參考。
- 4、發表論文事宜：該會主要目的係協助政府機構提升效率及提供諮詢，研討會論文多為專案小組研究成果，較偏實務性，而研討會較少邀稿。
- 5、相關刊物：該會無相關期刊可供訂閱參考，惟該會設有出版品部門，出版各研究小組研究報告，如有需要可向其訂購。

### (三)近期活動

- 1、二〇〇一年春季會議於六月七日至九日在洛杉磯舉行。
- 2、提升政府效能中心於二〇〇一年六月十一日至十四

日於華盛頓特區舉辦二〇〇一績效研討會。研討會的主要議題為新興的管理挑戰、核心績效議題、新政策和方案的優先順序、政府和公私部門間的合作關係及績效管理的要素等五大議題。

3、二〇〇一年八月一日至三日於華盛頓特區舉辦二〇〇一卓越政府--新領袖、新契機研討會。研討會的主要議題為如何培養領導能力及個人的效能、組織革新及電子化政府。

4、人力資源管理中心於本年9月10-11日於MARYLAND舉辦 Evolve and Success : TRANSITION AND SOLUTIONS CONFERENCE。另外，該中心尚與中共合辦人力資源訓練課程。

5、E政府中心於本年10月28-30日在維吉尼亞舉辦「數位時代的個人隱私—對聯邦及地方政府的挑戰」研討會。

## 二、日本野村總合研究所(Nomura Research Institute)

### (一)組織簡介

日本野村總合研究所於1965年4月成立，目前現有資本額101億日元，員工有2869人(如果包括其他關係企業則為3847人)，年營業額為2179億日

元，是日本最大的民間智庫，其海外分公司包括台北、紐約、華盛頓、矽谷、倫敦、香港、漢城、馬尼拉、新加坡等據點。

野村總合研究所提供的服務範圍非常廣泛，舉凡經濟、經營、產業、市場、技術、社會、資訊通信系統等相關的研究調查及諮詢顧問皆為服務範圍。並且利用先進的資訊系統技術，提供金融、流通、保險、行政等大規模的系統開發以及系統設計運用的服務。其各專業部門達一百二十個以上。

## (二)對日本行政革新的看法

當日拜訪由野村總合研究所技術及產業諮詢部部長此本臣吾、社會系統諮詢第二部門主任顧問川越慶太、商業策略諮詢第一部門資深顧問福地學等人負責接待說明。雖然野村總合研究所沒有明說是否曾受託於公部門從事過行政改革工作，但是提供了不少他們對日本行政改革的看法。

- 1、日本雖然縮減十個省廳，但是卻廣設副大臣(法定 22 人)、大臣政務官(法定 26 人)等政務官，所以省廳大臣是減少了，但是政務官卻增加，裁併後比較受到影響的是事務次官，較難安排。
- 2、既得利益的反撲，造成政治上的妥協。在原先的

1997年9月中間報告中建議「建設省」予以分割，河川局與農水省合併成為「國土保安省」，道路局與運輸省合併成為「國土開發省」。但是最後卻是將運輸省、建設省、北海道開發廳、國土廳全部合併成為「國土交通省」。另外，中間報告曾提出分割郵政三事業(郵務、郵局儲金、簡易壽險)的建議，將郵局儲金、簡易壽險業務民營化，只留郵務，然而最後卻是維持三合一的國營體制。

- 3、新創的獨立行政法人，已於今年四月一日陸續成立，但是百分之九十五的員工都具有公務員的身分，與原先規劃不同，這是政治妥協的結果。有關數量約一百所的國立大學是否改制，正面臨較大的衝擊。目前文部科學省相關的中間報告初稿已經在本年八月公告，相當程度地限制大學的自主權限，引起各大學的議論，未來日本政府可能另立一個適用於各大學的特別法，排除獨立行政法人的通則性的規定。無論如何，日本政府最遲將在二〇〇三年前做出最後的決定。
- 4、野村總合研究所認為日本行政改革是著重「數字」的改革，是較浮面的改革，整個改革工作雖然號稱有上千學者專家參加，但是只是流動性的參與。
- 5、公務人員協會也積極爭取權益的保障，現有 85 萬



的公務人員，包括 30 萬的郵政人員將在三年內改為不具公務員身分，但仍享有公務員福利的人員，其他 55 萬人將削減 25%，包括：移撥至獨立行政法人。

- 6、至於退休公務員空降至特殊法人、獨立行政法人的「天下」〈即空降之意〉現象，一直為各界所詬病，本團訪日第二日即八月二十日東京新聞便以頭條新聞報導「空降的職員花費二十六億，農水的二個舊特殊法人四十三位職員，最高領到退職金及報酬一億五千萬日元。」野村總合研究所也說明身為與政府往來密切的公司，為以後的業務著想也會安排退休的公務員，不過較之特殊法人、公團等的來者不拒，野村總合研究所可以選擇符合條件的退職人員。

### (三)業務合作評估

野村總合研究所台北分公司成立於 1994 年 8 月。本團出發前曾由方科長帶領研究發展處同仁先至其台北分公司拜訪；赴日考察回國後，台北分公司總經理及張副總經理並回拜本會，由研究發展處楊處長秀娟接待及洽談。據瞭解，目前台北分公司提供我國政府、國內企業以及在台日商企業等多樣化的服務內容。台北分公司並不限定服務範圍於台

灣，為因應業務及委託單位的需要，也與其他海外機構攜手合作，提供亞洲整體的調查分析。

另外在資訊系統服務方面，以流通業為主要服務對象，利用最先進的資訊技術與業務專門知識，為客戶提供由系統設計到開發等一系列的服務。

### 三、日本總務省行政管理局

#### (一)組織簡介

總務省行政管理局組織包括：局長 1 人、審議官 2 人、企畫調整課、行政情報系統企畫課、管理官 8 人。其法定職掌包括：

- 1、機構及員額的管理：行政機構、獨立行政法人、特殊法人的管理；國家公務員的定額管理。
- 2、行政改革的推動：以行政改革大綱為基礎的各種改革的推動、行政手續法的正當化。
- 3、行政情報系統的總合協調：行政情報法總合的、計畫的推動；個人情報保護對策的推動；情報公開的推動。

行政管理局與本會較密切相關的業務為行政改革與電子化政府。此次拜會由行政管理局課長補佐宮崎貴哉、副管理官畠山貴晃、係長安仲陽一負責接見說明。

## (二)行政改革沿革

日本前首相橋本龍太郎於 1996 年就任後，有鑒於行政組織僵化、財政及社會保險負擔沉重、產業空洞化，以及金融界龐大的不良債權等問題，於是提出「六大改革」施政目標，期使日本脫胎換骨，迎接下一個世紀的挑戰。六大改革範圍甚廣，包括行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度及教育制度等。其中，行政改革擬定管制鬆綁、官民功能分擔、地方分權及中央行政組織重整等四項目標。

因此日本政府為落實行政改革工作，1996 年 11 月 21 日成立「行政改革會議」，邀請勞工組織、學術界、產業界與媒體代表計十三人擔任委員，由首相擔任會議主席，歷經五十多次會議後，行政改革會議在 1997 年 12 月 3 日提出「行政改革最終報告」，提出強化內閣機能、新中央行政組織重整及方向、行政組織精簡及提升行政效率等重點，並規劃新中央行政組織將縮減為一府十二省廳。

本報告在 1997 年 12 月 4 日經內閣會議通過後，行政改革會議緊接著依據最終報告，擬定「中央省廳等改革基本法」，作為未來推動中央行政體系改革之方針與依據。國會在 1998 年 6 月 9 日通過此基

本法案，於 6 月 12 日公佈。同時，行政改革會議也於完成階段性任務後解散。

「中央省廳等改革基本法」公布後，依據此法，日本於 1998 年 6 月 23 日成立「中央省廳等改革推進本部」，本部長由首相擔任，副本部長由內閣官房長官及行政改革擔當大臣擔任，其他閣員為部員，一起推動中央省廳等改革之綜合協調、中央行政體系改革之相關法令，以及國家行政組織精簡及提升行政效率基本計畫等工作，自設立起三年後解散。幕僚工作則由中央省廳改革推進本部事務局負責。此外，並設立「顧問會議」作為中央行政體系改革相關政策之審議機關，此次顧問會議由 9 位產官學界人士組成，其性質類似已解散之行政改革會議。

中央省廳等改革推進本部於 1998 年 9 月 29 日確立中央省廳等改革基本方針；並於 1999 年 1 月 26 日決定「中央行政改革等組織大綱」，其內容涵蓋內閣法修正法、內閣府設置法、國家行政組織法修正法、總務省設置法、郵政事業廳設置法、郵政事業廳健全法、法務省設置法、經濟產業省設置法、財務省設置法、外務省設置法、國土交通省設置法、農林水產省設置法、環境省設置法、厚生勞動

省設置法、文部科學省設置法、獨立行政法人通則法、獨立行政法人通則實施健全法等十七個法案。

內閣會議於 1999 年 4 月 27 日通過上述十七個重要法案，並於 4 月 28 日向國會提出，國會於 1999 年 7 月 8 日通過，緊接著在 7 月 16 日公佈。

另外，國會於 1999 年 12 月 14 日通過六十一個省廳改革相關法案及獨立行政法人個別法案，緊接著在 12 月 22 日公佈。金融再生委員會於 2000 年 7 月 1 日改制為金融廳，隸屬於內閣府。新的中央組織於 2001 年 1 月 6 日開始實施。獨立行政法人於同年 4 月 1 日移撥成立。

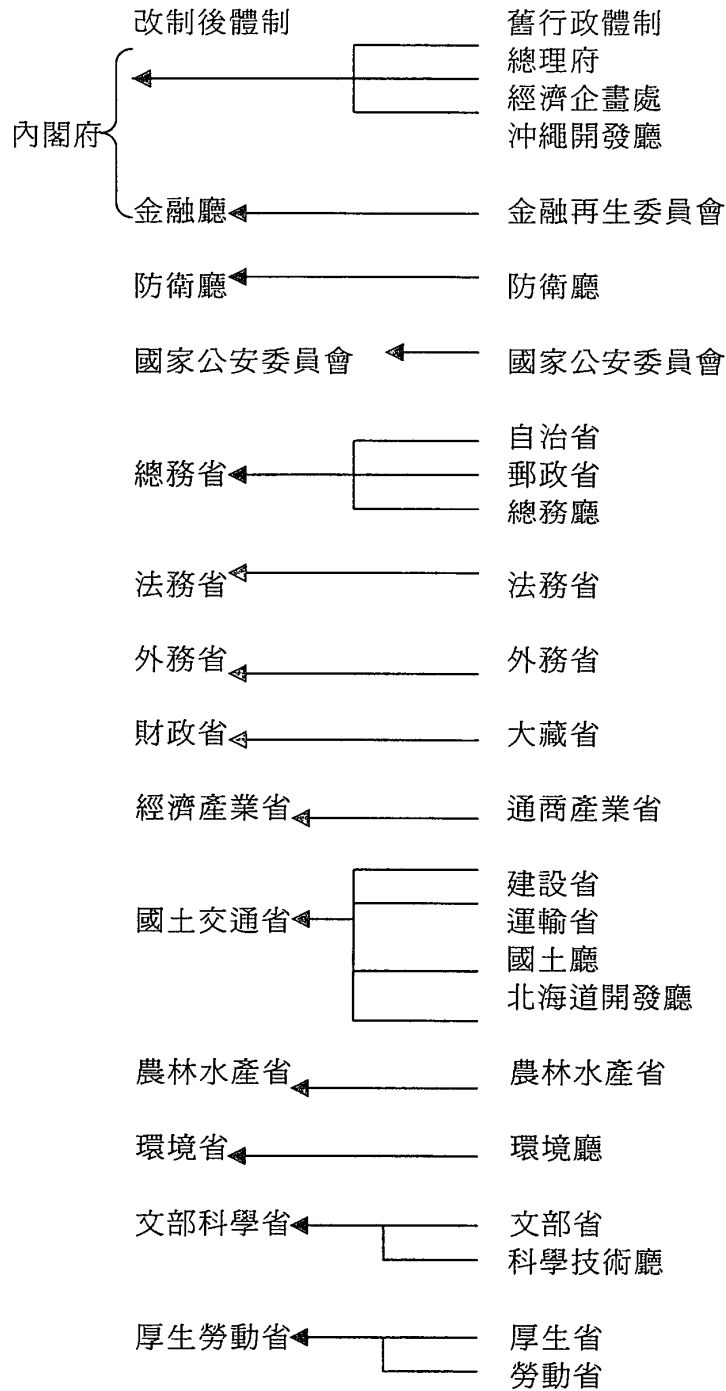
### (三)行政改革的重點

今年元月六日開始實施的「行政改革」是日本繼「明治維新」、「二次大戰戰敗改革」後第三次關鍵性改革。其改革重點如下：

- 1、大幅縮減中央省廳數目，從一府二十二省廳變為一府十二省廳。包括：厚生省、勞動省合併為厚生勞動省；文部省、科學技術廳合併為文部科學省；建設省、運輸省、國土廳、北海道開發廳合併為國土交通省；自治省、郵政省、總務廳合併為總務省；總理府、經濟企畫廳、沖繩開發廳及金融廳(原為金融再生委員會)改隸內閣府；環境廳升為環境省；通

商產業省改為經濟產業省；大藏省改為財務省。日本行政組織變動情形如下圖：

### 日本中央政府新舊組織對照圖



2、加強內閣首相的領導權。除了總理府、經濟企畫廳、沖繩開發廳及金融廳等四個機關外，內閣府中另設經濟財政諮詢會議(the Council on Economic and Financial Policy)，該組織乃模仿美國的經濟諮詢委員會(CEA)及國家經濟會議(NEC)而來。

3、引進獨立行政法人的機制。獨立行政法人制度之設立，乃在減少主管大臣事前的監督與干預，而著重在事後的檢討，使機構之營運能更彈性化及效率化；獨立行政法人具有法人資格。在營運方面，主管大臣依據獨立行政法人之特性可制定三年至五年之中期營運目標，以提升營運效率；為促進達成長期營運目標，可制定中期計畫，中期計畫終了，則實施業務組織之檢討；在主管省廳及總務省行政評價局下設置績效評鑑委員會，以評鑑其業務實施狀況及成效；其業務、財務、計畫及評鑑結果等均應公佈。日本，已選定八十九個執行層面的機構，如：公立博物館、研究單位改制為獨立行政法人。截至二〇〇一年四月一日止，計有五十九個機構改成獨立行政法人。

4、組織人力的合理化。在十年內將裁減百分之二十五的公務員，新體制下的單位數目，局由 128 個減為 96 個，課由 1200 減為 1000 個。

另外，行政管理局在行政改革過程中，召開上百場的研討會、並做過公務員意見調查、中間報告初稿並在網頁上徵求各界意見。

### (三)電子化政府

日本政府推動電子化政府的最高指導單位為 IT 戰略本部會議，該會議由內閣官房 IT 擔當室負責相關行政工作，行政管理局負責電子化政府計畫的綜合協調推動，相關工作係由該局的行政情報企劃課執掌，該課下分六個部門共約六十人。日本政府本年度整體資訊預算約一兆日圓，約佔總預算八十兆日圓的 0.0125。

日本政府於公元 2001 年提出 e-Japan 的計畫，這項計畫的重點包括：構建世界最先進的資訊與通信網路；推動資訊教育學習以及人力資源發展；推動電子商務發展；推動政府行政部門資訊化，發展電子化申辦服務；建構電子認證機制，推動資訊及網路安全；發展電子投票選舉等。對於推動各政府機關上網方面，日本政府並無類似



---

我國設置政府網際服務網專供政府機關上網使用的作法。在資訊安全方面，目前尚未建立電腦事件回應機制。

## 伍、駐外機構業務推動情形

此次赴美國、日本考察相關業務，承駐外辦事處協助聯繫、安排住宿及接送交通等，十分感激，當拜會申謝。訪談中，兼對本會推展之為民服務業務及業務電腦化作業情形，進行瞭解與建議。所見及建議如下：

### 一、駐芝加哥台北經濟文化辦事處

#### (一)組織簡介：

芝加哥辦事處受理文件證明之轄區範圍為伊利諾州、密西根州、威斯康辛州、明尼蘇達州、愛荷華州、俄亥俄州及印地安納州等。辦事處有外交部、經濟部、教育部、僑委會、國科會、新聞局、國安局、調查局、境管局等九個單位進駐合署辦公。

#### (二)為民服務業務簡介：

受理項目包括：1.出生證明、死亡證明或親屬關係證明。2.結婚證書、離婚判決。3.學(經)歷等文件。4.翻譯文件。5.在美證明。6.授權書、委任書、遺產繼承權拋棄書。7.美國駕照驗證(新增項目)。辦事處每年六月是文書驗證的旺季。在為民服務方面，辦事處提供中午時段服務，申辦方式除了現場辦理，尚受理郵寄、傳真辦理。每一個

申辦服務項目皆有詳細說明書。

### (三)電子化政府業務簡介：

芝加哥辦事處有外交部、經濟部、教育部、僑委會、國科會、新聞局、國安局、調查局、境管局等九個單位進駐，目前各單位以撥接路線上網，內部網路尚未建置，也沒有網站，無法資訊共享，同時每個月所花費的撥接費用也甚可觀。另外，代表處境管局駐外人員置二名，在資訊社會時代，其是否有存在的必要亦須檢討。

## 二、駐日台北經濟文化代表處

### (一)組織簡介：

駐日台北經濟文化代表處下轄台北駐日經濟文化代表處橫濱分處、台北駐大阪經濟文化辦事處、台北駐大阪經濟文化辦事處福岡分處、中華民國中琉文化經濟協會駐琉球辦事處。代表處下設文書驗證組、經濟組、文化組、新聞組。開館時間為午前九時至十二時，下午一時至五時。

### (二)為民服務業務簡介：

受理項目包括：1.出生證明、死亡證明或親屬關係證明。2.結婚證書、離婚判決。3.學(經)歷等

文件。4.翻譯文件。5.在美證明。6.授權書、委任書、遺產繼承權拋棄書。在為民服務方面，代表處並未提供中午時段服務。每一個申辦服務項目亦未列詳細說明書，已建議視顧客需要考慮提供中午時段服務並改進。

### (三)電子化政府業務簡介：

目前代表處各單位均已合署辦公，並建置內部網路，但是同仁的資訊較少在內部網站與他人分享；代表處設置網站 [www.roc-taiwan.or.jp](http://www.roc-taiwan.or.jp)，惟中文版本的資料較少；同仁名片多僅列網址，而未註明電子信箱；各單位並將於明年元月一日起實施公文電子交換。已說明目前政府推動業務電腦化與電子化政府推動方案情形，並建議改善之方向。一般而言，代表處在行政業務電腦化方面，較其他駐外單位進步。

## 陸、重要發現與建議

- 一、 全國民意調查研究中心(NORC)的操作手冊詳實，鉅細靡遺，能夠讓督導員及訪員按冊進行，避免不必要的誤差及引導，以增進電話調查的信度及效度，可做為各機關爾後進行電話調查時或委外辦理民意調查時的參考。
- 二、 網路意見調查是一新興的調查工具，如何利用電子信箱或者網頁進行調查是未來的可行方向。尤其在網路意見調查技術上、抽樣上都已漸臻成熟的情況下，凡是屬於內部員工的調查或者是網路上特定群體的調查，都可以利用網路進行意見調查，如有不足之處再結合其他調查方式，如：郵寄問卷、電話等，來強化網路意見調查的功能。
- 三、 國際調查研究公司的互動式 W 流程，從調查規劃、施測及分析資料、完成與員工的溝通及給管理者的報告、確定關鍵議題、發展方案選項、方案管理及溝通等流程均有詳細的作業綱領，值得吾等從事政策規劃時參採。
- 四、 配合電子化政府的推動，政府施政應用電腦化之後，資訊與網路安全已成為重要課題，為保護政府重要資訊系統正常運作，我國亟應在既有的基礎上積極加強電腦緊急事件通報處理機制的推

動與落實，在相關計畫推動、組織人力調整與經費的配合上，均宜予特別考量與重視。在作法上，宜委外充分運用學界及資訊業界的技術支援，同時積極進行國際合作。

五、鑑於電子認證相關的密碼模組驗證送由外國機關辦理仍有安全機密的顧慮，為確保我國資訊網路的安全，宜儘速建立本土化的密碼模組驗證機構。

六、「推動本會參與國際性學術組織或活動實施計畫」中所列十八個國際性組織，都是與本會業務相關的機構，除了目前有七個組織將加入會員外，其他的組織亦可結合出國考察行程順道拜訪，除了聯絡業務、拓展本會知名度外，亦可建立人際關係網絡，俾利以後業務的推動及經驗分享。

七、今年九月九日陳水扁總統在國家公共建設會議開幕時曾表示：他將自己主持「政府改造委員會」。在幾個月內討論政府組織再造案，預計在明年初完成組織調整整個規劃案，並尋求新國會的支持。日本在行政改革的過程中也曾針對員工進行意見調查，同時在網路開闢專區，供大眾提供意見，這點值得台灣在從事政府再造工作時借鏡及學習。

- 八、日本政府再造工作因政治妥協而使某些理念未能落實，如：獨立行政法人的員工原則上是不具公務員身份，但是實際上百分之九十五的獨立行政法人的員工都具公務員身份，其成效有待再探討，此亦是我國在從事政府改造工作時的殷鑑。
- 九、駐外單位的行政業務電腦化進度不一，有的已建立內部網路、建置網站，但是有些單位就付之闕如，亟需外交部整合資源，加速建設，以提供較便捷的工作環境。另外，駐外單位的網站應以兩種以上的文字版本來呈現，以服務更多的民眾。
- 十、駐外單位的為民服務工作成效不一，有的提供中午服務，接受多種管道的申辦業務，提供詳細的申辦須知，但是有些單位沒有，建議外交部領事事務局應加強方面的輔導及訓練，讓做得好的單位與其他單位觀摩學習，互相效法，讓為民服務工作更臻佳境。
- 十一、此次考察由本會研究發展處與資訊管理處共同組團，就彼此相關業務進行討論。不僅行前充分蒐集資料，選定訪談內容與目標議題，事前研提問題，且將問題於到達前送抵受訪機構。一方面受訪機構可預知訪問內容，詳為準備；另一方面於雙方見面後即可直接進入議題討論，節省雙方時間，使訪談更具效益。此方式建議廣泛運用。

## 參考資料

- 1、中央省廳改革-以簡素、透明、效率為目標的二十一世紀行政體系，中央省廳等改革推進本部事務局，平成十三年一月
- 2、中央省廳改革，田中昭、岡田彰，株式會社日本評論社，2000年12月
- 3、全圖解「省廳再編」的概況，依田薰，株式會社日本實業出版社，2000年12月
- 4、行政改革大綱，中央省廳等改革推進本部事務局，平成十二年十二月一日
- 5、21<sup>st</sup> Century Governance, e-Republic Inc. , January 2001
- 6、Best Navigation & Best Solutions 野村總合研究所台北分公司
- 7、Central Government Reform of Japan  
Headquarters for the Administrative Reform of the Central Government , January 2001
- 8、Dream up the future? Nomura Research Institute
- 9、National Academy Of Public Administration  
2000 Annual Report , NAPA
- 10、NIST to 100 : Foundations for Progress, 2001 , NIST
- 11、NORC 2000 Annual Report-A National Organization for Research at the University of



Chicago, NORC , March 2001

12 、”Survey of Pastoral Leaders” Interviewer  
manual, NORC, May 2001