

出國報告（出國類別：進修）

99 年行政院選送中高階公務人員赴英國 皇家公共行政學院及國家政府學院研習

主辦機關：行政院人事行政局

報告人員：99 年行政院選送中高階公務人員赴英國皇家公共行政學院
及國家政府學院研習全體學員

進修地點：英國皇家公共行政學院、國家政府學院

出國期間：99 年 09 月 20 日至 10 月 01 日

報告日期：99 年 11 月 19 日

目 次

第1章 前言.....	1
第1節 緣起	1
第2節 研習機構	5
第3節 參訓學員名單及分工.....	6
第2章 政府治理與改革—英國政府組織.....	10
第1節 英國政府體系及其決策過程.....	10
第2節 政策協調案例研究---三腳樹帶來的問題.....	18
第3節 英國地方政府介紹.....	21
第4節 參訪國會大廈	30
第3章 政府治理與改革—政策規劃.....	36
第1節 以實證為基礎之政策規劃.....	36
第2節 政策規劃及利害關係人.....	42
第3節 內閣辦公室策略小組介紹.....	45
第4章 政府治理與改革—政策執行.....	51
第1節 政策實踐.....	51
第2節 政策評估及監測.....	57
第3節 參訪英國就業及年金部—人口老化治理.....	66
第5章 政府治理與改革—公共管理與變革管理.....	77
第1節 公共管理的挑戰.....	77
第2節 績效管理.....	80
第3節 變革管理.....	83
第4節 英國近代公部門改革.....	87
第6章 危機管理.....	98
第1節 危機管理—危機中的組織.....	98
第2節 英國政府對於公眾緊急事務之策略性整備與回應.....	101
第3節 防洪緊急事務規劃—能力建構與回應.....	104
第4節 英國環境、糧食及農村事務部的風險管理機制介紹.....	108
第5節 參訪泰晤士河防洪水閘.....	114

第7章 研習及參訪心得.....	116
第1節 關於英國的政府治理與改革.....	116
第2節 關於英國政府危機管理.....	132
第8章 結論與建議.....	135
第1節 對國家當前與未來整體發展之建議.....	135
第2節 對領導人才培育及研習課程之建議.....	138
附錄1 學員個人心得報告.....	140
附錄2 研習活動剪影.....	254

第1章 前言

第1節 緣起

行政院為培育擴展行政院所屬中高階公務人員國際視野，本(99)年特與英國皇家公共行政學院(Royal Institute of Public Administration，以下簡稱 RIPA)及國家政府學院(National School of Government，以下簡稱 NSG)合作辦理本次研習班。

研習內容以政府治理、政府改革及危機管理等議題為主軸，並配合當前重要政策議題，教學方式包括課堂講授、案例教學、分組討論及公部門實地參訪等，俾理論與實務並重，並增進公務實質交流。

行政院人事行政局分於本年 8 月 31 日、9 月 1 日、9 月 2 日上午及 9 月 15 日上午假公務人力發展中心辦理行前講習，課程內容除班務介紹、分組、遴選學員自治幹部外，並邀請外交部回部辦事謝代表俊得、政治大學財政學系黃教授明聖、亞太和平研究基金會趙教授春山、謝里法教授、詹國策顧問火生、海基會高副董事長孔廉、內政部曾次長中明、政治大學國際關係研究中心甘副教授逸驊、外交部歐洲司李司長光章、行政院環保署劉宗勇技監兼永續發展室執行秘書、分別講授「英國的生活禮儀」、「1980 年代以後英國財經發展」、「兩岸關係與大陸政策」、「人文講座」、「英國的社會福利」、「ECFA 與台灣經濟」、「劍橋研習經驗分享」、「英國政府與政治」、「英國國情簡介」及「英國留學經驗談」等專題。

至於英國研習課程，主要由行政院人事行政局委請 RIPA 安排，自本年 9 月 20 日起至 10 月 1 日止，為期 10 天，除外出參訪課程外，其中 2 天課程於 NSG 進行，餘課程皆在 RIPA 研習，各項課程安排詳如後列課程表。本次研習期有助加速提升我國中高階文官之國際視野，讓學員瞭解英國政府與其決策過程，提升政策規劃與協調，強化管理效能與處理公共事務的知能。

課程表

日期	時間	課程內容	講座	備註
9 月 19 日 (日)	09：00	搭乘長榮航空 BR-0067 號班機 前往英國倫敦		去程
	21：00	抵達倫敦，旅館 CHECK-IN		

日期	時間	課程內容	講座	備註
9月20日 (一)	09:30 11:00	RIPA 國際學院 歡迎式、環境及設施介紹	Ms. Rachel Tame (Delivery and Operations Manager) Mr. Tony Rossiter (Director of Studies) Mr. Nick Bygate (Programme Co-ordinator)	RIPA 教室
	11:15 12:30	培訓專案介紹 · 學習氣氛設定 · 課程綜述和目標說明 · 學習日記	Mr. Tony Rossiter	RIPA 教室
	13:45 16:30	公共服務管理面臨的挑戰		
9月21日 (二)	09:45 10:40	NSG 介紹 · NSG 簡介、定位與功能 · 訓練課程簡報	Dr. Adrian Rossiter (Principal International Consultant, NSG)	NSG 教室
	11:00 12:30	協調與政策形成技巧-1 · 英國決策制定	Mr. Graham Davies & Mr. Paul Grant (Programme Directors, NSG)	
	13:45 16:15	協調與政策形成技巧-2 · 政策協調演練說明 · 團體演練 · 全員會議 -政策制定過程討論	國家政府學院(NSG)	
9月22日 (三)	09:15 10:30	簡要複習 - 回顧文官制度與公共服務在英 國扮演的角色	Dr. Adrian Rossiter (Principal International Consultant, NSG)	RIPA 教室
9月22日 (三)	10:45 12:15	公共行政改革新興議題 · 策略小組的角色 · 人口高齡化衍生議題	Dr. Miatta Farnulleh (Senior Policy Advisor, Strategy Unit of Cabinet Office)	RIPA 教室
	13:15 14:15	內閣辦公室公民緊急事務處 (CCS)簡報 · CCS 角色及國家危機應變機 制	Ms. Elizabeth Critchley (Exercises and Operations Manager, CCS)	RIPA 教室

日期	時間	課程內容	講座	備註
	14 : 30 15 : 30	英國汛情緊急應變計畫	Mr. James Driver (Assistant Director, Resilience Policy)	RIPA 教室
9 月 23 日 (四)	09 : 30 12 : 30	以實證為基礎之政策規劃 — 第 1 部分 · 定義 · 證據的類型和來源 · 證據的品質 · 政策制定時 證據以外之因素	Dr. Philip Davies	RIPA 教室
9 月 23 日 (四)	13 : 45 16 : 30	近代英國公共部門改革概述 · 歷史和核心原則 · 柴契爾夫人改革 · 1997~2010: 服務交付方面的提升 · 政府專業技能 (PSG) · 英國聯合政府的規劃	Mr. Tony Rossiter	RIPA 教室
9 月 24 日 (五)	09 : 30 12 : 30	政策制定和利害關係人 · 政策循環 · 確認、分析並管理 · 利害關係人	Mr. Tony Rossiter	RIPA 教室
9 月 24 日 (五)	13 : 45 16 : 30	參訪—— 泰晤士河防洪閘門 · 泰晤士河防洪閘門的 歷史和建設 · 防洪閘門在減弱洪水風險方 面的關鍵作用	Mr. Melvyn French	The Thames Barrier
9 月 27 日 (一)	09 : 30 12 : 30	危機管理 · 危機中的組織 · 簡介風險管理 · 弱點	Mr. David Rangecroft	RIPA 教室
9 月 27 日 (一)	13 : 45 16 : 30	政策實踐 · 政策失敗原因 · 確保政策成功執行之系統	Mr. Tony Rossiter	RIPA 教室
9 月 28 日 (二)	09 : 30 12 : 30	績效管理—— 藉由妥適的績效考評制度與程 序，強化單位員工本職學能 · 概念及工具 · 目標及目標設定	Mr. Stefan Urbanski	RIPA 教室

日期	時間	課程內容	講座	備註
9月28日 (二)	13:45 16:30	以實證為基礎之政策規劃 —第2部分 • 績效管理實證 • 監督和影響評估 • 證據導入政策和實務 • 案例研究	Dr. Philip Davies	RIPA 教室
9月29日 (三)	09:30 12:30	參訪—國會大廈(西敏宮) • 上、下議院導覽		The Palace of Westminster
9月29日 (三)	13:45 16:30	英國環境、糧食及農村事務部 (Defra)風險管理 • 英國環境、糧食及農村事務部 (Defra)的角色和呈交當局解決 的事項 • 風險類型 • 洪水風險	Mr. Edgar Black (Defra's Risk Co-ordinator)	RIPA 教室
9月30日 (四)	09:30 12:30	變革管理及人力資源發展 • 為什麼要改變? • 改變工具及方法 • 新的績效管理 • 核心技能	Mr. Tony Rossiter	RIPA 教室
9月30日 (四)	13:45 16:30	鞏固所學知識觀點 • 從培訓專案中汲取學習重點 • 問題釐清	Mr. Tony Rossiter	RIPA 教室
10月1日 (五)	09:30 12:30	參訪—— 就業及年金部 (DWP) • 應對人口老齡化的戰略 • 加強聯繫方案	Mr. Brian Keating (Older People and Ageing Society - Later Life Delivery Team)	DWP
10月1日 (五)	13:45 16:30	結業式 • 課程評量 • 頒發證書	Ms. Rachel Tame (Delivery and Operations Manager) Mr. Nick Bygate (Programme Co-ordinator)	RIPA 教室
10月2日 (六)	17:00 21:35	出發前往倫敦希斯洛機場 搭乘長榮航空 BR-0068 號班機 返台		回程
10月3日 (日)	21:00	返抵台灣		

第2節 研習機構

一、英國皇家公共行政學院

英國皇家公共行政學院(RIPA)創設於 1922 年，係非屬任何政黨的非官方訓練機構，近 90 年以來，致力促進公共行政研究與資訊觀念交流，專責辦理跨國研習課程，為各國政府、民間、企業組織成員，依其需求設計客製化公共管理培訓計畫並提供服務。其核心課程含括「人力資源管理」、「領導」、「政策與策略管理」、「服務交付、課責與現代化」、「公民參與及社區發展」、「財務管理與採購」、「國會及司法改革」、「組織管理技能」、「溝通協調」及「能源與公用事業發展」等領域，學員來自 70 個以上的國家或地區。本次研習上課地點主要在倫敦市 Westminster 區 Victoria 街 71 號的學院教室，研習目標期能讓學員觀察理解英國行政部門當前的公務專業發展情況與技能，特別是有關政策制定、政府關鍵任務發展、專案及服務交付之協調與執行等方面之能力養成。



圖：本次研習上課地點—RIPA

二、英國國家政府學院

英國國家政府學院(NSG)現隸屬內閣辦公室，前身為該國於 1970 年成立之文官學院(Civil Service College)，歷經多次組織變革發展，迄今已近 40 年，向來是英國中、高階公務人員培訓主要機構。NSG 現有 250 位員工、70 位學者、400 位相關夥伴，領導者皆來自學界或業界精英，目前約有 25,000 位顧客。該學院現組織定位為非內閣部會機關(Non-ministerial Department)，其業務職掌包括公務人員之培育及發展訓練、專業證照審核授予、國際交流合作以及諮詢服務，訓練服務對象主要為中、高階文官人員、有意升任主管者、初任主管以及專業能力進修者。除公務人員外，亦擴及非公部門人員。對整個英國政府而言，NSG 不僅是政府文官訓練機構，其在政府政策規劃方面也扮演舉足輕重的關鍵性角色。NSG 除提供傳統實體教室教學外，亦實施混成學習和數位學習，且朝向逐漸縮短傳統實體教室教學訓練期程方向發展。NSG 因經費係自給自

足，須到各部門行銷，拓展客源。最近該學院便配合聯合政府政策推行需要，設計核心學習專案課程，安排其內閣官員擔任講座，針對文官宣導施政理念。

國家政府學院計有3個院區，分別位於 Ascot 的 Sunningdale Park、倫敦市的 Belgrave 路 11 號、Edinburgh 的 Walker 街 23 號。本次研習 2 天課程，係於倫敦市的 Belgrave 路 11 號院區教室進行，講座均為英國內閣辦公室相關單位及 NSG 現職官員，從講座講授課程中，瞭解英國政府體系與決策運作，以及到根據政策而實施的最新策略發展。



圖：本次研習上課地點—NSG

第3節 參訓學員名單及分工

一、參訓學員名單

本次研習由來自行政院與所屬 30 個機關及立法院秘書處，共計 37 名科長級以上之中高階人員參加，名單如次：

學號	姓名	服務機關	內部單位	職稱	備註
第 1 組 英國政府組織與改革					
1	厲媿媿	內政部	民政司	科長	
2	江月琇	外交部	條法司	組長	
3	賈志強	經濟部	秘書室	科長	
4	莊璧璘	新聞局	資料編譯處	科長	
5	張富林	研考會	綜合計畫處	專門委員	副學員長 (小組長)
6	黃國華	主計處	總務司	科長	
第 2 組 政策規劃					
7	朱慶倫	內政部	營建署	簡任技正	
8	游適銘	內政部	地政司	科長	

學號	姓名	服務機關	內部單位	職稱	備註
9	李宜芬	財政部	秘書室	專門委員	
10	蘇鈞堅	財政部	賦稅署	科長	
11	王素雲	教育部	法規會	專門委員	
12	劉玉蘭	經濟部	研發會	科長	
13	黃裔炎	交通部	國工局	副處長	小組長
第3組 政策執行					
14	李嘉珍	財政部	國有財產局	副組長	
15	詹益祥	交通部	公路總局	科長	
16	張筱貞	退輔會	第五處	科長	
17	邱立文	農委會	林務局	科長	小組長 (現為林務局簡任技正)
18	陳錫梧	中選會	南投選委會	副總幹事	
19	李靜宜	人事局	人力處	科長	
第4組 政府公共管理					
20	洪淑幸	環保署	土壤及地下水污染整治基金管理委員會	科長	現為環保署綜計處專門委員
21	蔡文傑	經建會	法協中心	簡任稽核兼副主任	
22	張書豹	文建會	秘書室	主任	
23	黃美嘉	海巡署	會計處	科長	小組長
24	劉維哲	行政院	第一組	參議	學員長 (現為原民會經濟及公共建設處副處長)
25	童政彰	金管會	銀行局	科長	
第5組 危機管理及災害應變					
26	雷芬芬	法務部	總務司	科長	
27	周玉民	衛生署	疾病管制局第四組	簡任技正	
28	陳淑齡	環保署	毒管處	科長	
29	魏淑娟	陸委會	聯絡處	科長	副學員長
30	蔡倩傑	行政院	第三組	科長	小組長
31	李健行	立法院	秘書處	簡任編審	
第6組 人口政策及社會福利					
32	黃月麗	教育部	國教司	專門委員	

學號	姓名	服務機關	內部單位	職稱	備註
33	陳素芬	教育部	社教司	科長	
34	黃錦秋	法務部	桃園地檢署	主任檢察官	
35	高幸蓓	衛生署	中央健保局	科長	小組長
36	朱金錫	農業會	輔導處	簡任技正 兼科長	
37	白麗真	勞委會	勞工保險處	科長	

二、出國報告內容撰述分工

經由學員長、副學員長及各小組組長多次討論後，決定將本次英國研習課程與參訪活動內容，由各小組分工負責撰寫，再以**政府治理與改革**、**變革管理**為二大主軸，研擬出總報告大綱。

本次研習原擬關注以下重點議題：

- 1、英國政府的組織架構設計。
- 2、英國中央政府與地方政府的權限劃分與協調機制。
- 3、英國公部門新近改革重點，例：聯合政府在組織方面的變革。
- 4、英國文官體系設計內涵。
- 5、英國政府對於跨部會議題如何協調與運作，例：英國能源及氣候變遷部、外交部如何與其他部會協調，制訂有關氣候變遷的政策。
- 6、中央政府與地方政府應如何進行溝通協調，才能確保政策得以落實執行，尤其分屬不同政黨時。
- 7、政策執行過程中如何取得利害關係人的共識或支持。
- 8、政策執行過程中常因意識形態而為反對而反對，有何應對方法。
- 9、政策推行的要領及與反對陣營或媒體的運作與應對。
- 10、政黨交替時，如何確保好的政策得以延續。
- 11、一個好的政策的執行關鍵點為何。
- 12、訂定公共政策的精要為何。
- 13、經濟發展與環境保育相衝突時如何取捨。
- 14、危機管理與緊急應變處理。
- 15、英國因應人口老化政策，特別是針對下列議題：(1)老年化社會與老年人口的健康

照護（包含長期照護）與福利措施；(2)社會人力資源對於退休人力的運用情形；
(3)各類族群的教育；(4)移民政策；(5)延緩英國初生率降低的政策；(6)退休金保障
及財務問題。

惟因受限於 RIPA 課程及講座安排，難以完全獲得詳盡資訊，本報告甚多篇幅係學員回
國後自行蒐集資料補充，深入研析。各學員參與至少一項主題的撰寫，各小組組長綜
整其小組報告，也整理學員每堂課上課重要提問 Q&A，並彙整提出心得與建議。本報
告最後也將每位學員的個人心得報告列附錄呈現。

第2章 政府治理與改革—英國政府組織

第1節 英國政府體系及其決策過程

本課程由講座 Graham Davies 先生和 Paul Grant 先生就英國政府體制的主要特性與組成、英國文官制度之特色，以及政策決策過程等進行介紹，重點歸納如下：

一、英國政府體制主要特性與組成

- (一) 英國（全名大不列顛及北愛爾蘭聯合王國 The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland）為君主立憲國家，君主為國家元首而無實質政治權力，而其憲政是由法律、司法判決及傳統慣例等構成，並無成文憲法。
- (二) 英國實施議會民主，國會為立法機關，由君主、上議院（House of Commons）及下議院（House of Lords）組成，目前上議院約 720 席議員（其中約 600 名議員係由首相向女王推薦任職、26 名主教與 92 名世襲貴族），下議院有 650 席議員（經由普選選出，任職 5 年）。
- (三) 英國政府的行政權由內閣行使，內閣之首相原則由國會下議院佔有多數席次政黨之領袖擔任，其他內閣中的政務職務則由首相於國會上、下議會中之議員選派，需向國會負集體責任。內閣部長層級官員（Minister level）主要包括大臣（Secretary of State）、副部長（Ministers of State）、常務次長（Parliamentary Secretary）等。內閣成員主要如下：

主要成員	
首相 （傳統上兼首席財政大臣及文官事務部長）	Prime Minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service
副首相、樞密院大臣 （特別掌管政治及憲法改革）	Deputy Prime Minister, Lord President of the Council (with special responsibility for political and constitutional reform)
首席國務大臣、外交部長	First Secretary of State, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs
財相	Chancellor of the Exchequer
大法官、司法部長	Lord Chancellor, Secretary of State for Justice
內政部長兼婦女與平等副部長	Secretary of State for the Home Department,

	Minister for Women and Equalities
國防部長	Secretary of State for Defence
商務、創新及技能部長	Secretary of State for Business, Innovation and Skills
就業及年金部長	Secretary of State for Work and Pensions
能源及氣候變遷部長	Secretary of State for Energy and Climate Change
衛生部長	Secretary of State for Health
教育部長	Secretary of State for Education
社區及地方政府部長	Secretary of State for Communities and Local Government
運輸部長	Secretary of State for Transport
環境、糧食及農村事務部長	Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs
國際發展部長	Secretary of State for International Development
北愛爾蘭事務部長	Secretary of State for Northern Ireland
蘇格蘭事務部長（支援副首相內閣辦公室之運作）	Secretary of State for Scotland（and providing ministerial support to the Deputy Prime Minister in the Cabinet Office）
威爾斯事務部長	Secretary of State for Wales
文化、奧運、媒體及體育部長	Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport
審計總長	Chief Secretary to the Treasury
上議院領袖、蘭開斯特公爵郡大臣	Leader of the House of Lords, Chancellor of the Duchy of Lancaster
不管部部長（不支薪）	Minister without Portfolio（Minister of State）* unpaid
其他出席內閣會議人員	
內閣辦公室部長兼財政部主計長	Minister for Cabinet Office, Paymaster General
內閣辦公室副部長（為首相提供內閣政策建議）	Minister of State, Cabinet Office (providing policy advice to the Prime Minister in the Cabinet)
商業、創新及技能部主管大學暨科學事務副部長	Minister of State（Universities and Sciences）- Department for Business, Innovation and Skills

下議院議長、掌璽大臣	Leader of the House of Commons, Lord Privy Seal
財長部政務次長、下議院總黨鞭	Parliamentary Secretary to the Treasury and Chief Whip
必要時應邀出席內閣會議人員	
檢察總長	Attorney-General

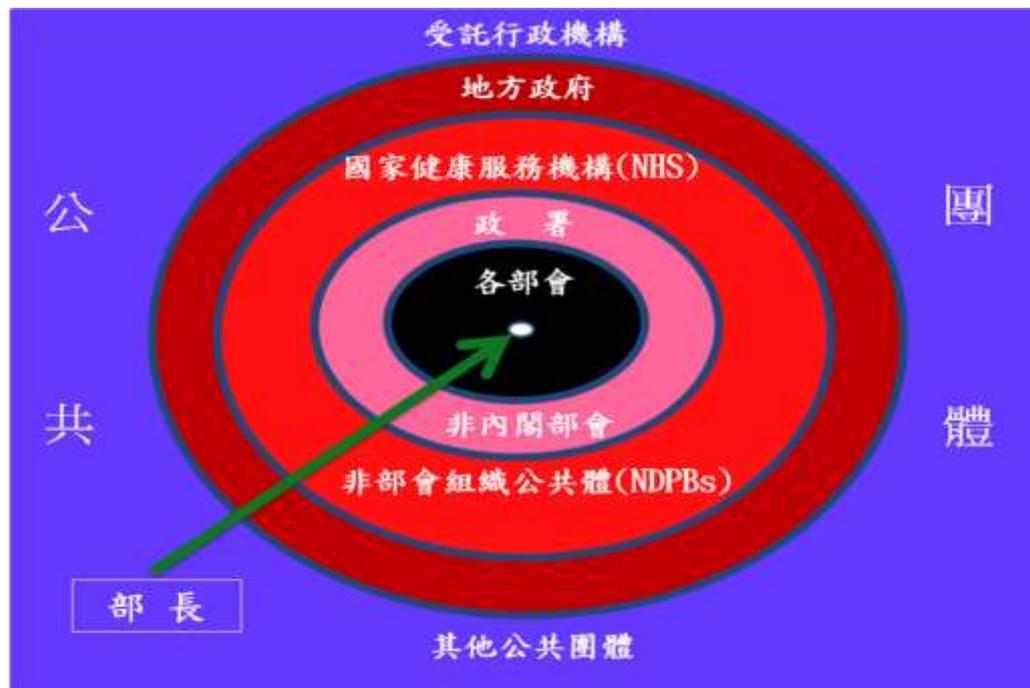
(四) 內閣與內閣委員會係唯一經正式授權的 2 個機關，可代表政府制定具約束性的決策。其中內閣是政府政策的最高決策機關，而首相可依實際需要設立負責各種議題的內閣委員會，未來可能進一步任命其他的委員會小組。現有內閣委員會如下：

聯合委員會 ---聯合運作及策略規劃小組(非正式的工作小組，並非內閣的委員會小組)
國家安全委員會(NSC) ---NSC (威脅、災害、緊急應變處理) ---NSC (核武嚇阻與安全)
歐洲事務委員會
社會公義委員會
內政事務委員會 ---公共衛生小組 ---奧運小組
經貿事務委員會 ---法規簡化鬆綁小組
金融改革委員會
議會事務與立法委員會
公共經費支出委員會

英國首相自柴契爾 (Margaret Thatcher) 上台後權力逐漸擴大；布萊爾 (Tony Blair) 時期更有過之，但財政部仍算較獨立的機關；原布萊爾政府時期擔任財相的布朗 (Gordon Brown) 接任首相後，權力更形擴大，與目前聯合政府須著重合作政黨間協議之情形，形成重大反差。

(五) 英國為單一制國家，中央政府具有較高的決策權力，地方政府的權力則來自中央授權。1998 年起英國政府已下放部分中央政府權力給蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭等民選政府，其地方議會可通過影響區域內部事務的法律。

(六) 英國政府組織主要是由內閣部會 (Departments of state)、政署 (Executive Agencies)、非由大臣或部長擔任首長的非內閣部會 (Non-Ministerial Departments)、非部會組織公共體 (NDPBs) 及地方政府 (Local Government) 等組成。英國政府公共團體架構示意如下：

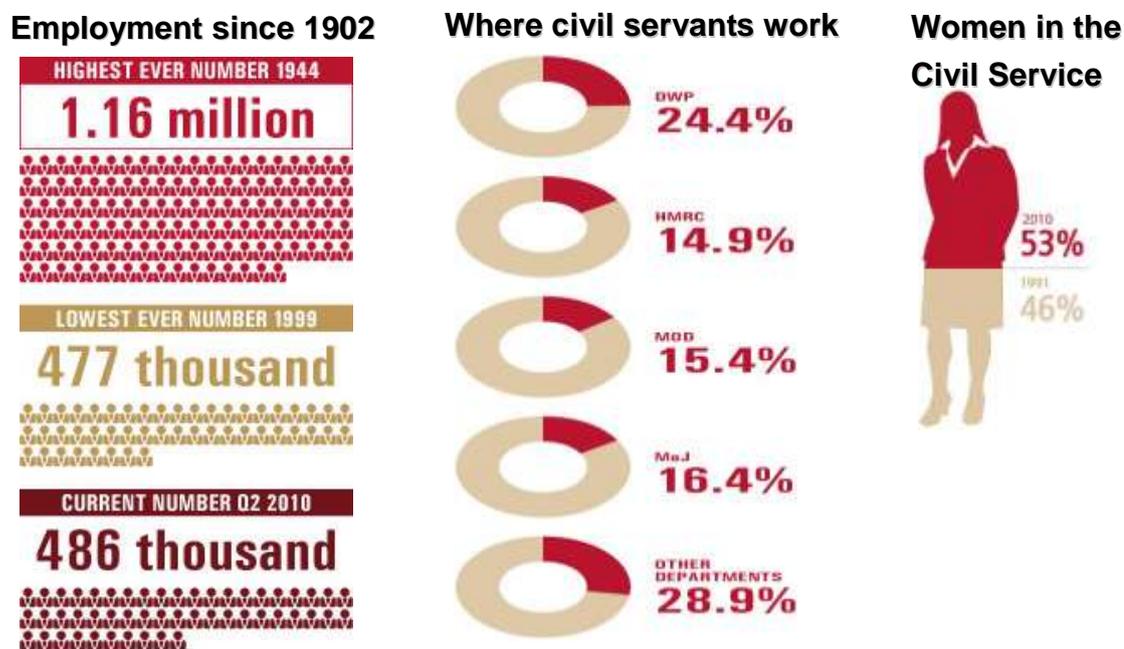


根據英國內閣辦公室資料顯示，截至 2010 年 7 月，英國政府現有 10 個區域辦公署 (Government Offices for the Regions)、65 個政署 (Executive Agencies) 及 22 個非內閣部會。另依英國內閣辦公室對於公共團體的分類統計 (Public Bodies 2009)，公共團體包括各類 NDPBs、國營事業、國民健康服務機構及中央銀行等。截至 2009 年 3 月底，英國 NDPBs 的總數計有 766 個，其中行政法人 (Executive NDPBs) 有 192 個，諮詢團體 (Advisory NDPBs) 有 405 個，法務團體 (Tribunal NDPBs) 有 19 個，關於獄政、移民遣返中心及移民安置收容中心之獨立監督委員會有 150 個。目前聯合政府正就政府組織結構進行檢討調整中，相關上開數據將會再變動。

二、英國文官制度特色

(一) 英國政府公務員 (Civil Servants) 係指中央政府內非由選舉產生及非政治任命的事務官員，即上述內閣部會、政署、非由大臣或部長擔任首長的政府部門內的事務官員，截至 2009 年底統計，英國公務員現約有 498,000 人，平均年齡 44 歲，其中男性占 47%，女性占 53%。英國公務員主要集中在任職於就業及年金部

(DWP)—24.4%、稅務及海關總署(HMRC) —14.9%、國防部(MOD) —15.4%、法務部(MOJ) —16.4%，另有 28.9%任職於其他部會。



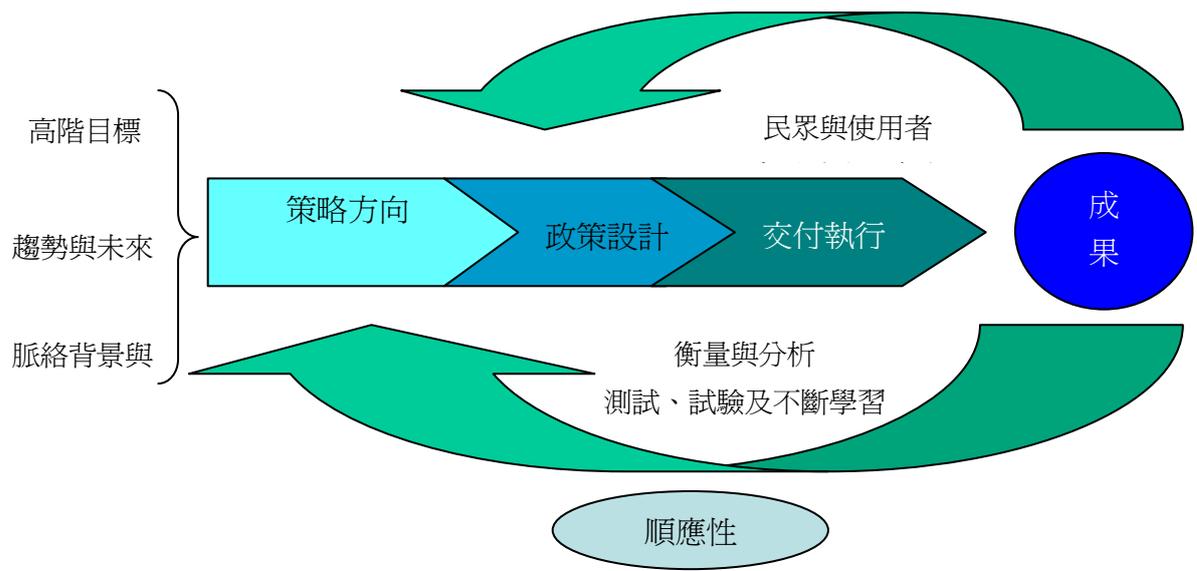
資料來源：<http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/statistics/index.aspx#>

(二) 英國文官職責為對內閣大膽提出建言及忠實執行其職務，其文官制度特色如下：

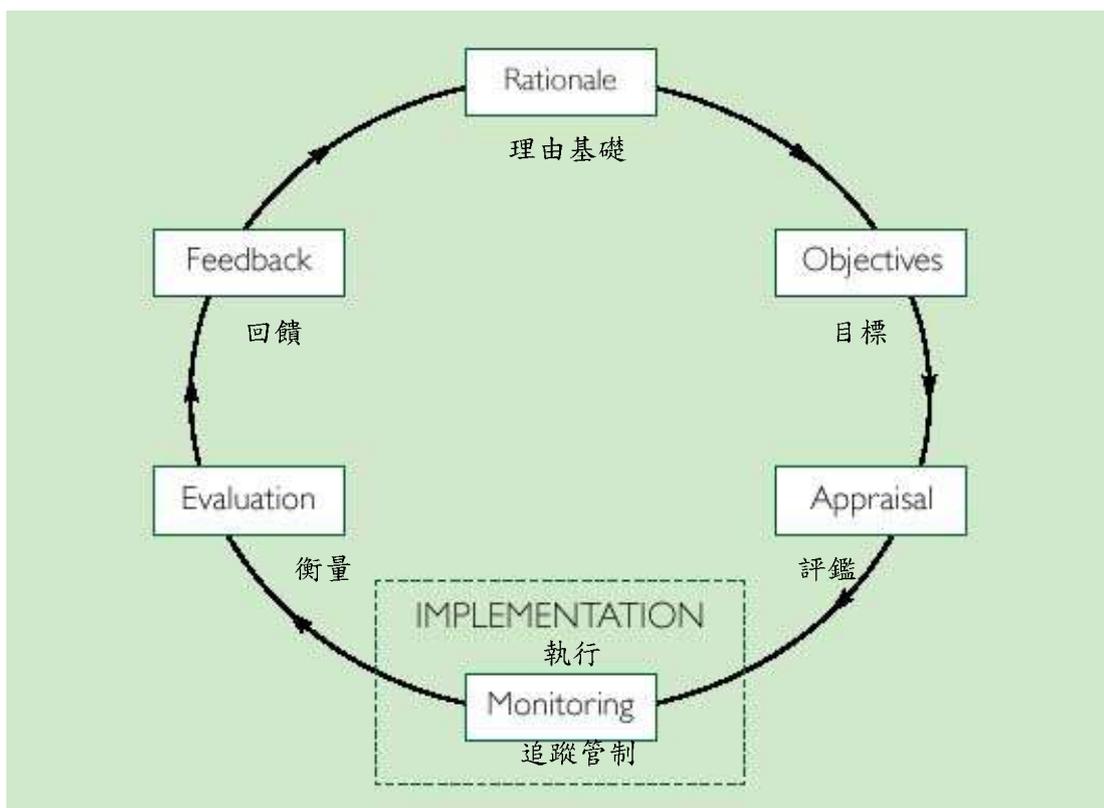
- 1、不帶政治或其他偏見，為對手保密。
- 2、實話實說，將公民服務的職責置於個人的利益之前。
- 3、告訴各部會首長應該知道的事項，而非他們想聽的話。
- 4、依功績選任、升遷與免職，不受部會首長的干預。
- 5、透過各部會長對國會負責。

三、英國政府決策過程

(一) 英國的策略模式示意如下：



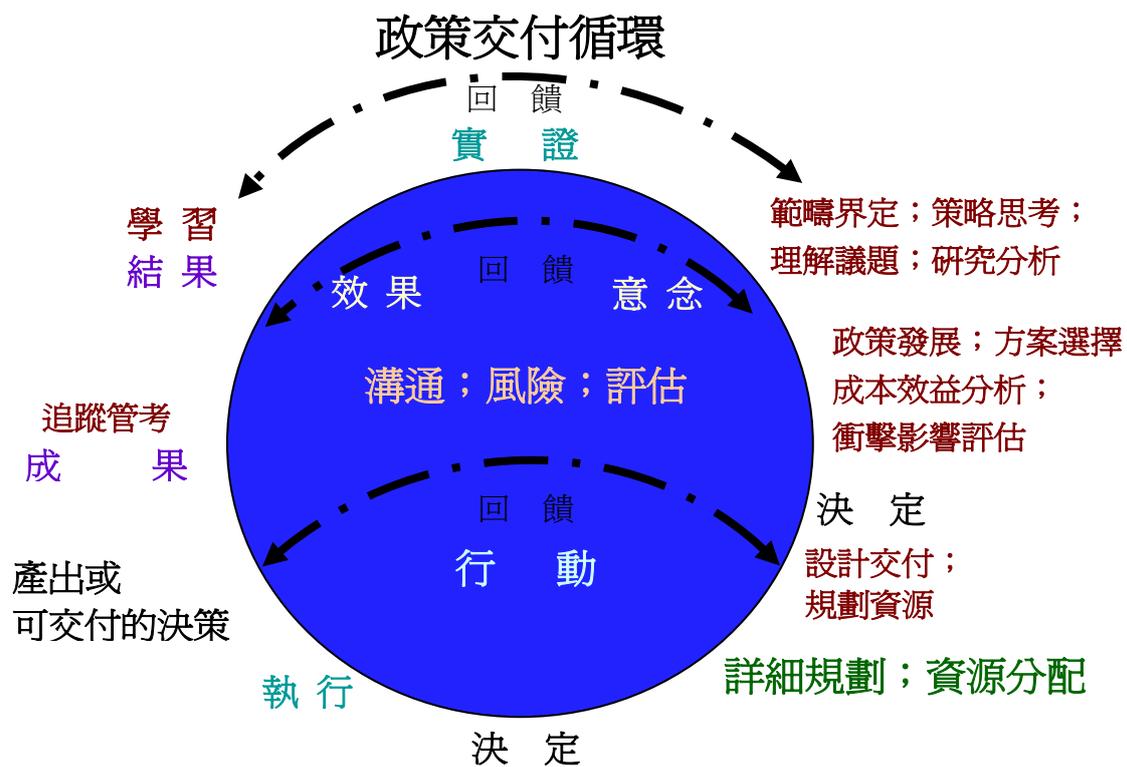
(二) 財政部綠皮書(*Green Book*)中的 ROAMEF 循環架構



Green Book 將政策評估 (Assessment) 概分為事前評估 (Appraisal) 及事後評估 (Evaluation)，評估循環架構如上圖 (ROAMEF-Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation, Feedback)，包括目標系統(價值及目標、標的設定)、評估系統(事前評估、事

中執行及事後評估)及回饋機制三大部分。評估方法包括成本效益分析及成本有效性分析；政策評估程序則包含：確定需求性、設定目標、事前方案評估、發展及執行方案、事(中)後評估及評估結果呈現。

(三) 英國政府政策交付循環架構示意如下：



(四) 決策過程以實證為基礎，強調了解議題並定義出一個明確的結果，開發可能的方案並明確指出優缺點，適當執行合宜的方案，維護、監控與調適，以及評估與學習。內閣辦公室策略制定小組認為專業決策過程應該包括前瞻性、外向觀察、創意與創新、實證基礎、包容性、合作、審查、評估及經驗學習等 9 項原則。

四、提問與回答

問 1：上議院由首相向女王推薦任職的 600 名議員有沒有明確的政黨比例？

答：沒有，但政黨可以推薦，由首相決定人選時會參考政黨比例，當政權更迭時也會更換。¹

¹ 上議院又稱為貴族院，共有 742 位議員，皆非民選產生，所以也沒有政黨比例的問題。其成員包括 26 位大主教或主教，計有英國教會坎特伯利大主教(Archbishop of Canterbury)及約克大主教(Archbishop of York)等 2 大主教，London、Durham、Winchester 等 3 位重要主教，及 21 個其他英國教會資深主教，又

問 2：首相向女王推薦上議院議員時，有沒有遭受到未能世襲成為上議會議員的貴族反對？

答：1999年工黨取消上議院350名世襲議員，雖然遭受很多反抗，但按現在的民主制度，他們不能繼承應該是合理的。又現存92名世襲議員是政治妥協的結果，目前尚無法進一步予以取消世襲，制度上有其困難。

問 3：英國中央政府部長層級官員（Minister）是由誰任命的？

答：由首相任命。

問 4：大法官為何是內閣成員？

答：大法官主要負責主管英國政府的司法行政工作。

問 5：目前對於下議院議員選舉擬改為 5 年 1 次，由誰決定？

答：下議員又稱為平民院，議員皆為民選議員。依 1911 年「國會法」規定，平民院議員任期不得超過 5 年。平民院議員逝世、辭職或成為貴族院議員時，須要舉行補選 (by-election)。此外，首相可視需要，提前解散國會並改選。

問 6：首相在何種情況下決定解散國會？

答：何時進行選舉由首相決定，只要向女皇申請解散國會即可，目前擬制定法律規定議會任期固定為 5 年，但還未定案，所以解散國會是政治策略考量。²

問 7：聯合執政，如果反對黨提出反對看法，決策如何進行？是執意推動？還是透過溝通解決？

答：聯合政府政策的制定，將先從執政團隊的黨派進行溝通與協調，當達成共識後即推出法案送國會審查，反對黨若提出反對看法或意識形態較高的反對聲音時，執政團隊仍會與反對黨溝通協調，向其說明政策推動的好處，若無法達成共識時，擇以人數優勢投票表決通過付諸實施。

問 8：地方政府的職員算不算公務員？

答：雖然地方政府的職員也是在公共部門服務，但只能算是公共服務人員，不算是公務員 (Civil Servants)，英國政府公務員係指中央政府內非由選舉產生及非政治任命

稱為神職議員(Lords Spiritual);以及 689 位貴族(peerage),又稱為世俗議員(Lords Temporal)兩大類。前者為英國教會(Church of England)的神職人員;後者為俗職成員。神職擔任者，於其保有神職身份時續任，一般稱之為「國會縉紳」(Lords of Parliament)。

² 依 1911 年「國會法」規定，平民院議員任期不得超過 5 年。首相可視需要，提前解散國會並改選重組內閣。所以，解散國會是首相的權力，至於在何種情況下解散國會?全憑政治考量。

的事務官員，即內閣部會(Departments of State)、政署(Executive Agencies)、非由大臣或部長擔任首長的政府部門內的事務官員，才屬公務員。

問 9：地方政府所屬員工不算是公務員，其如何執行公權力？

答：地方權力是由中央政府或議會所訂規範授予，地方政府自可依中央賦予之規範或行政命令據以執行。

第 2 節 政策協調案例研究---三腳樹帶來的問題

本課程係國家政府學院(NSG)以電視科幻影集中的虛構物種「三腳樹」(Triffids)為假設藍本，就其可能衍生的政策性問題，供本次研習模擬演練英國內閣政府政策協調過程，由各分組成員各別扮演農業部、國防部、工業部、衛生署、高等教育司、衛生安全局、財政部代表角色，分別從不同部會的立場，針對社會大眾對三腳樹的關切議題進行協調，共同研議政府的因應政策。前提並沒有特定的政策路線訴求，目的只是針對三腳樹議題發展方向，由內閣辦公室達成讓所有與議題相關的部會都能接受的決議，形成內閣最後一致的政策立場。課程內容重點如下：

一、背景說明

(一) 在 2010 年發現了一種會移動的新植物「三腳樹」，可提煉生產烹飪用橄欖油的替代品，有研究顯示該產品可能具有抑制關節炎的功用，並有團體主張該產品或許可以治療愛滋病。三腳樹畫像如下圖所示：



(二) Gallardia 地區的三腳樹油工業迅速發展，2015 年出口量每年 1 億噸，增加 2.5 億美元營收，80%的營業額集中於跨國化學工業集團旗下的兩家子公司：Triffoil 公司與 Gallardia Oil 公司。

(三) 三腳樹養殖協會(NAFT)在 2013 年成立，其成立宗旨係為進行三腳樹的養殖資訊交流及推廣養殖標準，同年並成立三腳樹工人工會(TWO)。

二、議題爭議點

- (一) 由於三腳樹具有毒性，養殖場內的三腳樹每年皆需進行一次割除毒液囊的手術，動物福利團體主張應比照動物提供人道待遇。
- (二) 現有的防護衣防禦性不足，養殖工人受到三腳樹攻擊造成的傷害尚無議定的賠償金額。
- (三) 已經發生養殖三腳樹逃脫導致居民及寵物傷亡事件，同時亦發生三腳樹逃到鄰國整傷鄰國人民，鄰國大使要求賠償的國際事件。

三、各界看法

- (一) NAFTA 與國家農業工會(NFU)認為：三腳樹是植物，農產養殖業的職業傷害無需恐慌，建議政府強制業者加入 NAFTA，同時提供資金協助進行下一步的推廣與研究工作。
- (二) TWO 認為：應為工人提供適當的保護措施，同時業者亦應投入部分利潤研發解毒劑。
- (三) Triffoil 公司與 Gallardia Oil 公司認為：業者配合建立執照制度所增加的成本，最終勢必由消費者承擔。
- (四) 動物保護聯盟：三腳樹可能是有感覺的生物。無論採取哪種執照制度，或在科學研究或商業利益的考量下，都必須提供防範三腳樹受虐的措施。

四、政府各部門的初步立場

(一) 農業部已組成委員會探討三腳樹議題，就三個方案進行考量：

- 1、方案 1---不採取任何措施。
- 2、方案 2---立法制定三腳樹的執照制度。
- 3、方案 3---說服三腳樹業者制定並遵守志願性三腳樹養殖業規範。

委員會的結論是採取方案 3，因為實施自願性從業規範會比立法制定執照制度來得更快速更省錢，而且讓政府有機會靜觀歐盟指令。

(二) 國防部：鑒於以毒液做為武器具可能性，實施三腳樹養殖執照制度絕對是勢在必

行。可讓政府的國防研究單位繼續進行國防研究，同時亦可讓民營公司的在管制下進行只以產油為主的業務。

- (三) 高等教育司：如果採取執照制度，研究三腳樹的研究團體與大專院校將需要取得三腳樹執照。研究不應受到執照制度的妨礙。
- (四) 工業部：執照制度將增加小公司的營運成本，並導致跨國公司外移到未管制的鄰國去，自願性規範是較佳的選擇。
- (五) 衛生安全局：執照制度可能足以達到保護三腳樹養殖業工人安全的目的。
- (六) 衛生署：三腳樹整傷事件是公共衛生議題，堅決支持制定新的嚴刑厲法。三腳樹副產品可能具有的療效令人感到振奮，若研發出三腳樹毒液的解毒劑則將是業界的一大進步。如果推出執照制度，那些參與研究者可能會需要取得執照，進而可能使研究專案的數量減少。
- (七) 財政部：三腳樹油價的任何大幅調漲都會反映在零售價格指數上，並可能造成通貨膨脹。

五、研討結論

綜合各分組討論後，嗣集合 5 個分組再共同研討分享看法，獲致結論重點如次：

- (一) 三腳樹工業可提高國內經濟、產業及就業成長，除增加外匯亦避免產業外移，確有發展必要；惟應請各部會於安全、健康之原則下，配合擬訂配套及管制措施，並依權責協助辦理。
- (二) 三腳樹工業應以立法制定三腳樹的執照制度為長期目標。
- (三) 因立法涉及層面廣泛，恐緩不濟急，短期策略如次：
 - 1、另採替代方案 4，先劃設「特用經濟作物養殖營運特區」，訂定特別條例，包含：專區位置、面積、安全管制防護等相關設置規範；回饋金提撥與運用（設立園區基金，進駐園區之業者每年均應提撥盈餘之 10% 予基金，統一運用於---委託大學及專門機構進行解毒劑之研發、教育、宣導民眾認識三腳樹、自保與自救之道、工安賠償等）；輔導現有業者進入園區、加強非法業者之取締；訂定業者操作 SOP 等。
 - 2、鼓勵業者建立建立自願性認證制度進行自主性管理，以扶植新興產業賡續發展，並提供消費者辨識及建議購買標準，同時政府將向歐盟建議召開國際性會

議，研商國際間是否建立一致性的管理標準，維持國際公平競爭。

六、提問與回答

問：英國政府是否有因議題不清，權責模糊，而無法指定部會主責問題解決的情形？
如果發生這種情形，是如何解決？

答：通常有這種情形發生時，會由首相指定部會負責，或另行透過部會協調共同解決，例如：要解決英國年輕人過胖的問題，這可能是衛生部、教育部或是運動部的權責，但這些部會都僅與其中部分措施有關連，因此，就有必要以這是政府整體應該共同解決的認知，透過協調合作處理。

第3節 英國地方政府介紹

本課程由講座 Dr. Adrian Rossiter 就英國地方政府體系進行介紹，惟囿於國家政府學院(NSG)僅安排 2 日課程，9 月 22 日上午本單元僅留約 50 分鐘時間授課，上課內容片斷缺乏系統性完整介紹，講座上課上到一半，就被同學熱烈提問影響未及上完，就必須馬上改由內閣辦公事策略小組 Dr. Miatta Fahnbullen 續上新課程，致本單元講授內容不完整，爰學員另再補充相關資料重點，綜合整理歸納如下：

一、英國行政區劃簡介

英國是由大不列顛島上的英格蘭 (England)、蘇格蘭 (Scotland)、威爾斯 (Wales)，以及愛爾蘭島東北部的北愛爾蘭 (Northern Ireland) 共同組成的一個歐洲島國。有關英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭地方政府之行政區劃不盡一致，說明如下：

(一) 英格蘭：英格蘭行政區劃分為 4 級，最高層級的區劃為「區」級 (Region)，共有 9 個，每區下轄 1 個或多個郡，1999 年起成為歐洲議會在英格蘭的選區劃分。第 2 級為「郡」級 (County)，包括 6 個都會郡 (Metropolitan county)、非都會郡 (non-metropolitan counties)、單一管理區 (Unitary authority)、大倫敦市 (Greater London)。第 3 級為「自治市鎮」級 (District/Borough)，分為都會自治市鎮 (Metropolitan district/borough)、非都會自治市鎮 (Non-metropolitan district) 及倫敦自治市 (London Borough)。最後為「教區」級 (Parish)，稱之為民政教區 (Civil Parish)，為英格蘭最低層級的行政區劃。

- (二) 蘇格蘭：原採二級制，有 33 個地位相當於英格蘭「郡」的「區 (Region)」，「區」之下還劃分為「次區」(District)。但於 1996 年蘇格蘭地方政府法施行後，將二級制簡化為一級制，重新整併劃分為 32 個單一管理區 (Unitary authority)。
- (三) 威爾斯：目前分為 22 個單一管理區 (Unitary Authority)，其中包括郡 (County)、市 (City)、郡級自治市鎮 (County Borough)。
- (四) 北愛爾蘭：原分為 6 個郡 (County)，1974 年北愛爾蘭廢除原來的 6 個郡，改設為 26 個自治區 (相當於自治市鎮)。

二、英國地方制度概況

英國憲法為不成文憲法，屬單一制、內閣制國家，信奉國會主權至上之理念，中央地方關係傾向中央集權制，地方政府之自治權皆源自中央之授予，地方自治權限並未以憲法作明文規範，且未保障地方政府之地位，地方政府並不享有完全之自治權。國會之立法可決定地方政府之創設、區域範圍、職責、權限、成員資格和運作方式，國會可以創設地方政府，亦可以廢止或撤銷某一地方政府。英國之地方制度甚為複雜，其地方政府主要仿內閣制，採立法與行政合一制，地方議會與地方政府係由議員所組成，地方議會掌控立法及行政權，惟 2000 年之地方政府法則有市長直選、兼任與非兼任行政職務議員之規定，其嘗試進一步劃分地方政府之立法與行政權，以明確課責及提升行政效率。

英國地方制度結構，是由中央直接下轄各地方政府。現行英國地方制度係採雙重架構，包括一級制 (Single Tier Authority) 及二級制 (Two Tier Authority)。英國地方政府之組織層級與分權結構在經過 1973 年之全盤重新調整及 1986 年、1990 年代之部分調整後，變得相當複雜。現今英國地方政府層級主要有 2 種模式：

(一) 一級制

在英格蘭較大、主要之城鎮及城市，只有一個層級之地方政府，稱為單一管理區政府 (unitary authority) 或都會區議會 (metropolitan district council)，如倫敦、西密德蘭、大曼徹斯特、南約克夏、西約克夏等地，該一級政府必須負責管轄所有區域範圍內之公共服務，在倫敦稱為倫敦自治議會 (London borough councils)，其他地區稱為都會議會 (metropolitan borough councils)，部分城鎮有由住民直接選舉產生之市長。為了避免權限不明及促進地方治理效能，在如消防、警政、公共運輸等領域，各地方政府係

透過聯合委員會（Joint Boards）的機制來進行溝通協調，以有效解決各類型的跨域問題。在倫敦，其在大倫敦市（Great London Authority）以下的每個自治市（borough）都是單一制政府，但是大倫敦市政府須負責提供全倫敦之公共服務，如公共運輸及警政。在蘇格蘭及威爾斯，其地方政府為單一制政府；北愛爾蘭有地方議會，但多數之公共服務係由其他機關所提供。單一制政府可能被稱為自治市議會（borough council）、市議會（city council）、郡議會（county council）、區議會（district council）或議會（council）。

（二）二級制

在主要城市以外之區域係採二級制：1.郡議會（county councils）：在其每個範圍內人口約 50 萬人至 150 萬人，約涵蓋 4 至 14 個區；2.區議會（district councils）：在其每個範圍內人口約 10 萬人。在大部分之英格蘭地區多屬二級制政府，郡議會涵括了廣泛之區域且負責提供大多數公共服務。郡之下再劃分為數個區，區議會涵括較小區域，其具有自治市（borough）或城市（city）地位者被稱為自治市議會（borough council）或市議會（city council），但並不影響該議會之功能。另外，在二級制下，各級間並非隸屬監督關係，僅係一種權責的劃分而已。

從 1990 年代開始，中央政府認為兩級制之地方層級不但缺乏效率而且容易造成權限劃分之混淆，且郡議會不夠貼近地方住民，因此有取消郡議會而將其職能轉移至區議會之規劃。在英格蘭、蘇格蘭和威爾斯，原兩級制的地方政府中，分別逐步成立了新的一級制或單一管理區政府（unitary authorities），部分區議會變成單一管理區政府或彼此間進行合併，而且部分郡議會被取消。而所謂的單一管理區政府，是一種單一層級的管理形式，在特定地區內負責地方政府全部的權限，或在鄰近地區由中央政府所控管的地方，施行特定的權限。為了避免權限不明及促進地方治理效能，郡議會或單一管理區政府亦透過聯合委員會（Joint Boards）的機制來進行溝通協調，以有效解決各類型的跨域問題。

除了以上主要地方政府層級外，另外尚有教區代表會、鎮代表會（parish council、town council），有時亦被視為地方政府之第三層級，其區域範圍小於區議會，主要分布在鄉村地區，涵蓋人口數最多約 3 萬人。教區代表會、鎮代表會之權限大致上相同，其對於地方公共服務之權限相當有限，均屬執行層次較低但卻非常重要之事務，如公共

廁所、公園、水池、戰爭紀念館、地方集會所等，不同之處在於鎮代表會係處於較都市化之區域，在威爾斯及蘇格蘭則稱為社區代表會（community council）。在規模較小的教區甚至沒有民選的代表會，而係由教區住民集會（parish meetings）進行決策。在威爾斯約有 867 個社區；在蘇格蘭約有 1200 個社區。總之，代表會及鎮代表會係與社區之關係非常密切之民主團體。

以英格蘭為例，行政區劃若包含教區及鎮，大抵分為三層級，有郡（County Council）、區（District Council）及教區（Parish Council），惟倫敦大都會政府（Greater London Authority）只有二級，其下之行政區為：倫敦市政府（City of London Corporation）及 32 個倫敦行政區政府（London Borough Councils）。

英國英格蘭地方政府層級一覽表

第一層級	27 個 非都會型之郡議會（ Non-Metropolitan County Councils）	6 個 都會郡議會 （Metropolitan County Councils）	56 個 單一管理區政 府 （Unitary Councils）	大倫敦市政府 （Great London Authority）	
第二層級	201 個 非都會型之區議會（ Non-Metropolitan District Councils）	36 個 都會區議會（ Metropolitan District Councils）		32 個 倫敦自治市 （London Borough Councils）	倫敦市政府 （City of London Corporation）
第三層級	8,700 個 教區議會 （Parish Councils）	教區住民 集會 （Parish Meetings）	教區及鎮議會 （A few Parish and Town Councils）		

三、英國地方議會之運作

英國地方議會係由住民直接選舉之議員所組成，年滿 21 歲且在該地居住或工作滿 12 個月之住民得成為議員候選人。議會是地方公共服務政策之決策者，對於地方預算及市政稅具有審議權。在全英國共有 433 個地方議會，包括英格蘭 353 個，威爾斯有 22 個，蘇格蘭 32 個，北愛爾蘭則有 26 個。在英格蘭地方議會有超過 20,000 位的地方

議員。值得注意的是，地方議員並不受僱於議會，其為不支薪的無給職，但可支給津貼以彌補議員行使職權、履行公共義務時的開銷。地方議會負責制定政策，並雇用員工、官員予以執行。

英國地方議員為各地選區住民之代表，任期為 4 年，每個選區可選出 1 至 3 名議員。郡議會、倫敦自治市、蘇格蘭及威爾斯單一管理區政府每 4 年選舉產生所有議員；在都會區（metropolitan districts）則是每年選舉三分之一的議員，亦即在 4 年議員任期的 3 年中每年都有議員選舉。而地方議員為地方民意的代理人，其職權範圍係由立法所明定，具有政策決定權及監督權，對於委員會的成員，也具有提名及決定權。英國地方議員也接受民眾的陳情申訴，根據 2008 至 09 年的統計，民眾如對於政府所提供的公共服務不滿時，48%的民眾會找地方議員申訴，而找該選區的下議院國會議員申訴者，只佔 29%。因此，顯見英國民眾對於地方議員的信賴頗深。

在英國地方議會，決策大多於委員會中做成，只有特別重要之事項才會由議會全體共同決定。但在 2000 年的地方政府法中對此項決策方式有所修正，即改由議會的小內閣（cabinet）或兼任行政職之議員（executive councillors）進行主要決策，而原有的委員會功能則減縮為諮詢或監督的角色。而這也造成市長（mayor）角色之轉變，在過去，自治市或城市的市長係由地方議會中所選舉產生，並同時兼具議會主席的角色，而有「第一市民」（first citizen）之稱。但 2000 年的地方政府法則提供市長直選的機制，且市長必須與議會小內閣同為決策負責。

地方議會有不同的決策程序，自從 2000 年地方政府法修正後，英格蘭大多數地方議會開始有由議員組成的小型行政團隊負責議會相關事務。這種小內閣的決策必須接受其他不同議員的監督與制衡。在較小型的議會，通常會設置委員會以處理不同的事務，而無行政小內閣之設。雖然理論上而言議會全體議員必須對於議會決策負完全責任，但在實際上，大部分的工作均授權給議員組成的小型委員會或官員執行。

四、地方政府職能

在英國，地方政府擁有一定程度之權力與義務，中央政府制定國家政策，地方政府則須負責每天 24 小時不間斷的地方公共服務。地方政府之權限，係由各種國會所制定的法案所賦予，其功能相當廣泛，有些職能是由法律規定必須由地方政府執行的，另外部分職能可由地方政府自行裁量決定是否提供，與我國情形相類。不過，與我國

不同的是，如果地方想要擁有某些超出原有職權範圍之權限時，地方可以向中央提案（Private acts），經國會同意後，即可行使。當地方政府之運作逾越法律所許可之範圍，該地方政府將被認為係違法且須接受司法審查。大體來說，地方政府擁有制定地方法規的立法權、徵收地方稅及規費的財政權，也具有司法權，可以設立地方的刑事法院。至於行政權部分，主要劃分如下：

郡級（Counties）	區級（Districts）
兒童及成人教育及社會服務	住宅管理
消防及災害防救	環境衛生
商業標準	營運規劃
策略規劃	垃圾收集
交通運輸規劃	博物館及公園管理
快速公路設置及養護	墳墓及火葬場管理
圖書館經營管理	食品衛生安全
垃圾處理	市政稅及住屋福利

此外，地方政府也會將部分事務的權限，授權予自願性的民間團體或組織辦理，例如停車場、文化藝術、緊急救護計畫等，藉由民間資源，參與公共建設與服務，利用民間團體或組織的專業性，不僅可提升公共服務品質，同時也達到減省地方政府經費支出之目的。

五、地方財政來源

地方政府支出約占英國全國公共支出之四分之一，在地方政府財源部分，主要有三個來源：

- (一) 補助款（grants）：中央政府提供一般性或專案性補助款，約佔地方財政來源 50% 以上，其目的在於確保地方政府有足夠能力提供必要的公共服務，補助款數額的決定必須參考每個地方財產的數量及價格，以及該地公共服務所需之費用、物價水準。
- (二) 市政稅（council tax）：市政稅約佔地方財源的四分之一，地方政府得依其年度預算

情形決定市政稅之課徵及稅率，議會課徵對象為每個家戶。

- (三) 商業稅 (business rates)：商業稅是一種財產稅，正式名稱為國家流動稅 (national non-domestic rates)，其性質類似統籌分配稅款，徵收主體為中央政府，由地方政府負責收款，中央政府在將稅款集中重新分配至各地方政府。地方政府的年度支出必須接受獨立審計官的查核，審計官在英格蘭及威爾斯係由審計委員會所指派；在蘇格蘭則由蘇格蘭會計委員會所指派；在北愛爾蘭則由地方政府審計官負責。

六、地方政府員工

目前在英國地方政府，有超過 220 萬名之地方政府員工，將近四分之三為女性，包括教師、社會服務提供者、警察、消防員及其他許多工作者，教育服務係佔地方政府所提供服務的最大比例。地方政府員工，可分為有給職的常任文官，也有固定約期的約聘僱職員。雖然英國的地方制度，係採行政立法一元制，地方政府也是地方議會，但地方政府的職員，仍須保持行政中立，對地方議會負責，不僅提供日常性的公共服務，對地方議會、議會小內閣或委會須提供政策的建議，也負責政策的執行。另外，英國的地方政府職員，不論其資歷有多深，均不得在任何一個地方議會擔任議員。

七、跨域治理機制

英國在 1979 年柴契爾夫人上台以來，因為國內經濟蕭條、公共服務缺乏效率、地方政府大多為反對黨等種種因素下，對地方政府採取干預主義，弱化地方政府權限，設置直屬中央部會的區域發展機關及準自主性的非政府機關組織 (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization, 簡稱 Quangos)，以處理跨行政區域的事務。而新工黨布萊爾首相上台後，則積極落實地方治理，為解決長期以來區域發展問題，乃大力推動權力下放，要求各地方政府必須成立「地方策略性夥伴」，也就是促使地方政府部門，與當地的民眾、企業、社團、其他志願性團體等結合，以透過協調合作的方式，增加公共服務提供的質與量。

目前在英國的 12 個區域 (regions) 中，有 4 個區域是有成立民選的區域政府，即蘇格蘭議會、威爾斯議會、北愛爾蘭議會及大倫敦市政府。其餘的 8 個區域，則以下列 3 種主要的區域性組織體，來負責跨區域性事務：

- (一) 政府辦公室 (Government Office)：係將區域內的重要政府機關予以結合成一個機構，用以整合各種利益及資源。其代表中央政府管理重要的支出計畫，並監督管理

區域內的預算執行情形。

(二) 區域發展署 (Regional Development Agency, RDA)：係由公共資金所支持成立的半自治組織，並不受中央或地方政府管理，其功能在於負責推動區域內的經濟發展，帶領地區商業活動。

(三) 影子區域立法機關：(Shadow Regional Assembly)：由區域內具有影響力的非民選意見領袖所組成，包括地方機關首長、企業界人士、及其他地方利益相關人士。

依據英國政府於 2007 年及 2008 年所提出之「大不列顛治理綠皮書」，未來英國政府對於區域治理的改革方向重點，包括下列幾點：

(一) 在每個區域中均置一位區域大臣 (Regional Minister)，以綜理區域事務。

(二) 由地方機關首長所組成的委員會或論壇，取代區域立法機關，以貼近區域內居民的民意及需求。

(三) 由區域發展會同首長委員會草擬單一的區域發展策略，並共同實施該策略，以收促進區域內整體發展之效。

八、2009 年後地方政府的角色

在 2009 年之後，英國地方政府不再只是單純的提供公共服務，其被賦予更多的任務。它不僅僅是中央授予權力的政策主導人或行政長官，也是契約的監察人，更是地方特色的型塑者。它必須居於社區領導者的地位，與當地的公、私立機構、民間企業、社區、團體組織、地方住民等等共同合作，透過簽訂地方區域協議 (local area agreement)，建立地方策略性夥伴關係 (local strategic partnerships)，引導其做好維護永保社區品質策略的準備。並運用夥伴關係，將更多權力下放分享予民間，或予以聯合委任，以扮演好「完全的在地領航員」(Total Place pilots) 角色。

九、提問與回答

問 1：英國中央與地方政府對於教育事項是如何分工？對於地方管的教育，中央是否給予補助？

答：大學教育屬中央權限，由教育部提供經費及教育政策規劃，在蘇格蘭則由其教育部管理。部分大學歷史悠久，有其自己的特色，可以自籌經費；研究部分則由半獨立的研究委員會提供資金，並向教育部彙報。中小學教育則由當地政府負責規劃及訂定相關標準，以及學區的劃分，但教育政策仍由中央決定。而聯合政府上

任以來，擬授權當地學校得利用公眾募集的基金另外興建非私立的學校，但此政策仍有爭議，尚未定案。

問 2: 地方政府須負責商品交易與食品衛生安全，是否包括法令制定，或僅限於執行面？

答: 地方政府所負責主要還是執行部分，因為食品衛生之法令不太可能由地方制定，因為各地方不同，尤其英國是歐盟成員，所以亦須遵守歐盟相關規範。

問 3: 有關終身學習的經費是由是否由各部會負責或專由特定部會負責？佔總體教育經費的比率？

答: 這個部分我並不清楚，我想應該完全是由教育部負責。十多年前保守黨執政時期，係由中央主管勞工的部門負責遠程教育或勞工教育。

問 4: 中央有無專責機關主管警察業務？

答: 警察均為地方或地區化，並無中央警察，但特警則由倫敦都市警察署管理（即蘇格蘭場）。一般警察的相關規範係由地方所訂定，故執法標準可能不一致。並非每個地方政府均設警察機關，可能由兩三個地方政府共同設置。警察首長是經過二次選舉所產生，係由各個地方政府的委員會所選出，非民眾選出。惟倫敦警察係對中央負責，必須上報內政部。警察政策部分，仍是由中央權限。

問 5: 地方經費來源為何？中央是否補助？

答: 警察經費是由不同的部門負責提供經費。地方政府大多數的經費，係由中央 DCLG 所提供。地方經費有三大來源：(1) 市政稅：由地方政府向當地居民徵收，由地方政府自行訂定稅收標準、稅率及規劃政策，約佔整體經費 20~25%。(2) 商業稅：係由中央針對各種商業訂定不同稅率及規範，但由地方政府徵收，以避免地方間的競爭，並確保各地區商業合理分布。(3) 中央補助：佔整體經費 50% 以上，此部分經費，中央會進行監督控管，以避免地方支出過高，顯見地方政府有責無權。

問 6: 中央如何將補助款分配給各地方政府？

答: 有一套很複雜的計算方法，但可以確定的，補助款會隨人口多寡而成正比。地方政府必須執行各種業務，同時又要注意避免提高市政稅率。

問 7: 對於地方政府的舉債，中央有無任何限制？

答: 中央應該是有一定的控制機制，地方政府面臨經費短缺的問題，一定會想以減少公共服務事項方面來著手，但中央政府會予注意是否影響公共服務的品質。

問 8：英國於 1990 年間實施單一管理政府（Unitary Authority），其目的為何？又到目前為止，是否已達預期的成效？

答：應該是自 1970 年起，主要是以往不論城市或鄉村地區，都是維持傳統的「郡(County)及區(district)」二層級的地方政府體制，後來在倫敦市成立後，為利於城市管理，便將其整合為單一層級，以提高行政效率。

問 9：地方對於無法執行事項，如何將問題上達？地方是否可以訂定自治法規？

答：因選舉制度因素，常造成中央與地方執政黨派不同，而相互對立的情形，故將公務員服務與公共服務予以分離，雖然地方政府職員執行的是中央的法令規章或政策，但仍是為地方居民服務，對地方首長負責。英國地方政府與其他國家不同之處在於，地方政府委員會委員只想為地方居民服務，並不會想到中央為全國民眾服務。中央各部會如欲了解各地方的農業發展情形，並不會透過地方政府，而係於各地方設立辦事處。聯合政府上台後，規劃將裁撤中央部會於各地所設的辦事處，因為維持營運成本過於龐大。

問 10：中央對於給予地方之補助款，有無指定用途的規定？有無相對義務或扣減補助款規定？

答：中央政府給予地方的補助款是整體性的，由地方政府自行決定運用。但如果過於偏廢或偏重特定業務，將會影響下年度的預算。

第 4 節 參訪國會大廈

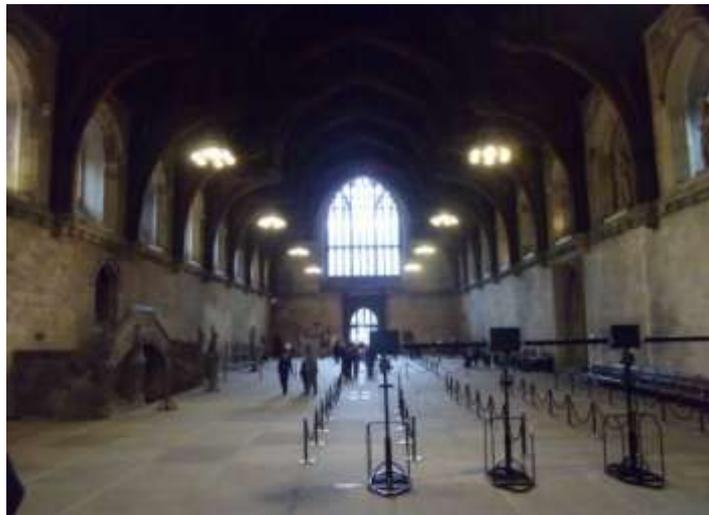
9 月 29 日上午學員在細雨中前往位於西敏寺旁的國會大廈（House of Parliament，原名西敏宮）參訪。



圖：國會大廈（圖片來源：維基百科）

每位學員領取參訪證，經過如機場出入境般的安檢程序後，分 2 組由解說人員帶領參觀。當日參訪學習所得敘述如下：

- 一、英國國會由君主、上議院及下議院組成，國會大廈即是上議院及下議院開會所在，1834 年火災後改建為哥德式建築，內部建築除西敏廳（Westminster Hall）、上議院及下議院之會議場地外，還包括千餘個不同用途的房間廳室。
- 二、首先進入的是西敏廳，是現存國會大廈最古老的部分，也是 1834 年大火惟一倖免之處，懸臂托梁圓弧形屋頂為木製結構，工法特殊。開放大廳的最裡端設有台階，階梯地上還有當年查理一世聽候審判所站位置之標示。西敏廳有許多用途，也用於重大儀式之舉行，如登基慶典、王室加冕、國葬前的遺體陳列等。



圖：西敏廳

- 三、國會大廈中間是八角中央廳，廳內上方嵌有馬賽克雕塑的聯合王國守護聖徒英格蘭的聖喬治、蘇格蘭的聖安德烈、威爾斯的聖戴維以及愛爾蘭的聖博德。選民可以在此會見下議院議員。
- 四、上議院又稱為貴族院（House of Lords），貴族院議員不經過選舉產生，而是由具有貴族身份的人組成。上議院貴族可分四類：一類是宗教貴族，這些貴族都是由於他們擔任大主教或主教職務才享有貴族院議席。第二類是世襲貴族，包括英格蘭、蘇格蘭、大不列顛和愛爾蘭聯合王國的世襲貴族和女貴族。第三類是終身貴族，由首相提名，英王冊封的終身貴族和女貴族。第四類是司法貴族。惟 1999 年上議院法，除 92 位為世襲貴族外，其他世襲貴族議員全部廢除。現上議院議員人數為 777 人³。
- 五、上議院的議會廳有富麗堂皇的裝潢，正面台上有女王寶座，位在王座前方為上議院議長座位，議長在此主持上議院會議⁴。上議院議長的座位，是以來自大英國協各個組成國家的羊毛填充而成。愛德華三世認為這一大袋羊毛是個很好的象徵，可以讓上議院的貴族們不時想起國家的經濟賴以植基的畜牧基礎，同時也是他們最主要的稅收來源，這項傳統一直延續到今天。以王座面對房間方向為基準，右手方順序為主教議員、執政黨議員及無黨派議員座位；左手方順序為為自由民主黨議員席位及反對黨議員座位；至於正對面的那三排長椅為無黨派議員座位，議員座位顏色為紅色。

³ <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/>

⁴ 與下議院議長不同，議長不邀請上議院議員發言，同時沒有控制議程的權利，這是因為上議院是自我約束。上議院議長係經由上議院選舉產生，並在政治上中立。請參閱上議院事務指南。



圖：上議院議事廳（圖片來源：維基百科）

六、上議院的職責，分述如下：

- (一) 負責審議及修訂立法：議案必須在兩個議院內經過各個審議階段，才能獲得女王批准而成為法律。上議院議員在修訂或提出法案方面，花費其大約三分之二時間。
- (二) 擔當對政府制約任務：上議院議員向政府提出口頭或書面質詢，同時對各項政策議題進行辯論⁵。
- (三) 提供獨立專業意見論壇：利用議員廣博之專業知識成立專家委員會，大多數委員會議向公眾開放。

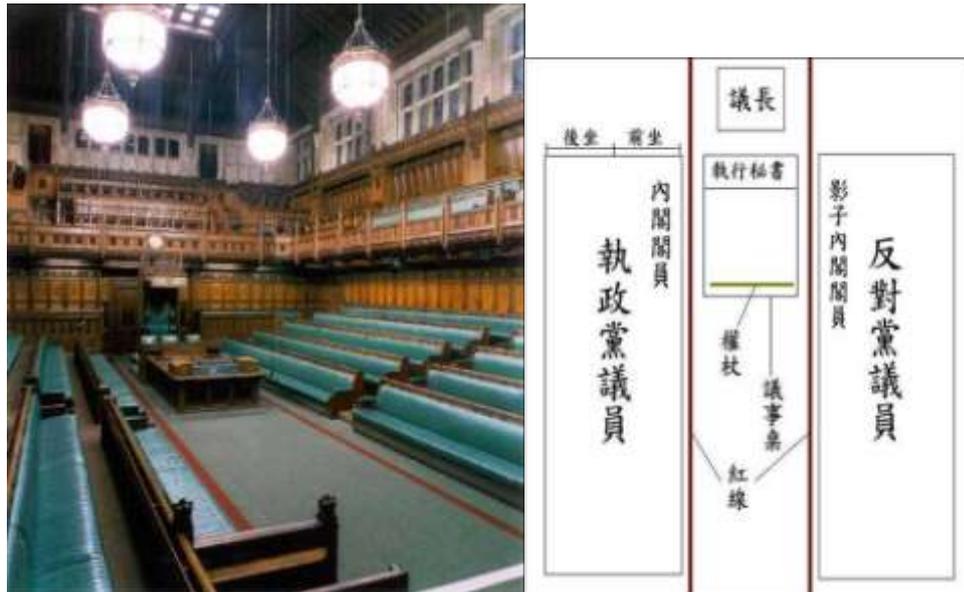
七、每年英國國會開議的時候，都會重演一樁 17 世紀的戲碼。國會開議之日，女王會親臨上議院，之後再遣人前往下議院召見議員。這位女王遣使黑棍武士，手持一支鑲金的黑杖（Black Rod），在他抵達下議院門口時，議員會把門關上，將他阻在門外，而他必須以黑棍敲門三下，待裡面開門後才能進入，並向議長宣布女王召見下議院所有成員，而下議院議員要看到女王坐在位於上議院的王座中，方由議長率全體議員至上議院聆聽女王致詞。

八、相對於上議院由貴族組成，下議院（House of Commons）則是平民百姓的代表，650 個席位之國會議員（Members of Parliament，MP）係透過民主選舉而產生，任期 5

⁵ 辯論有三種類型，一般性辯論：每周一次(周四)，通常作最多為 5 個小時，有時會有一個長時辯論或者是 2 個或 3 個時間較短的辯論；短時辯論：在議會會期內多數日子中進行，最多時長為 90 分鐘，通常是在午餐時間，或是有時在結束之時；二審辯論：針對立法的二審辯論沒有時間限制，請參閱上議院事務指南。

- 年。一進入下議院，很明顯的與上議院富麗堂皇有所差別，裝飾簡樸許多，以綠色為主調。傳統上，君主是不會進入下議院，僅有 1 次在 1642 年，查理一世以重大叛國為由入廳搜捕 5 位議員（查理一世最後被處死）。下議院議事廳介紹如下：
- (一) 議事廳外議員堂立有數位首相之雕像，如邱吉爾、艾德禮、柴契爾夫人（1902 年以來首相皆出自下議院），以及每位議員的郵件信箱，便於聯絡通知用，下議院議員們會在此磋商事宜。
 - (二) 議事廳大門門板上有一凹陷處，係因國會每年召開開議大典時，上議院之傳令官會用手上黑杖敲大門 3 次，大門開啓後請下議院議員至上議院議事廳恭聽女皇致詞。進大門後左右各有 1 個小門分別代表反對與同意，用於議事之表決，兩邊皆派有監督計票員。
 - (三) 議事廳內座椅及主要裝飾皆為綠色，議長⁶席位於廳內前方中間，其正前方為長方形議事桌，議事執行秘書及記錄人員坐在議事桌靠近議長的一方，議事桌的另一方則放權杖，當討論議題涉及女皇權力時，權杖放在桌子的上方，不涉及時則放在下方。
 - (四) 議長席右手邊是執政黨議員的座位（內閣閣員坐前面），左邊則為反對黨的座位，兩邊座位前方地毯上各劃有一條紅線，紅線的距離大約是 2 把劍的長度，議員在辯論時不得超越紅線。
 - (五) 過去大英帝國為日不落國，現今許多國家早年均為其屬地，因此下議院議事廳內有許多那些國家所進貢的物品，如議長座椅由澳大利亞所贈、長方形議事桌由加拿大所贈、桌上公文遞送盒為紐西蘭所贈。
 - (六) 下議院議事廳相對較小，約 650 名議員僅設有 436 個席位，因此有時大型辯論或報告時會有些議員必須用站的開會。平時，因議員必須處理選民事務，且許多工作是在委員會而不是在議事廳裡進行，因此並不會有那麼多的議員出席。
 - (七) 下議院的會議是開放的，一般民眾可坐於位在議事廳後方樓上的觀眾席，但常有抗議者從座位上丟擲東西下來，因此後來觀眾席前安裝上透明玻璃阻隔。

⁶ 與上議院不同，下議院議長對於會議議事之進行及議員之發言具有控制權。



圖：下議院議事廳 (圖片來源: 維基百科)

九、參觀結束後，學員在國會大廈戶外廣場驚見著名的大笨鐘（Big Ben）就在眼前，倫敦眼（London eye）亦在其後方不遠處，大家不約而同拿起相機攝影留念。

十、提問與回答

問 1：上議院議員對於政府官員的施政質詢為何時？質詢情形？

答：上議院議員對於政府官員的提問，是在週一至週四會議開始的 30 分鐘。詢問是直接向政府整體施政提出，不是針對特定的政府部門。詢問是使議員們能夠監督政府的活動，對於所關注的政府政策提出問題。

問 2：北愛爾蘭地區選出議員是否列席國會？

答：北愛爾蘭地區有 3~4 個小黨，如社會民主工黨、民主統一黨及新芬黨等，選出的議員中，新芬黨從未出席國會，因為他們一貫主張北愛爾蘭應與愛爾蘭合併成一個單一國家，認為出席英國國會代表承認英女王對北愛爾蘭地區統治的合法性。

問 3：下議院有固定的開會時間嗎？

答：下議院在議會開議期間，週一至週四開會（週五也常開）。週一至週四的口頭答詢時間，由政府特定部門的大臣回答，每週三則是首相的答詢時間。

第3章 政府治理與改革—政策規劃

第1節 以實證為基礎之政策規劃

本課程係由 RIPA 聘請講座 Dr. Philip Davies 主講，上課課程內容與學習所得敘述如下：

一、決策改進的目標為何？

- 有效性-確保政策作出了正面的影響
- 效率-將有限的公共資源發揮最大的作用
- 實施-確保政策被執行，並得到成功有效的傳達
- 適應性-讓決策者知道什麼時候需要對政策作出改變
- 服務定位-滿足市民的需要/期待
- 責任制-實現在做什麼以及為什麼要做的透明度
- 民主 - 提高民主過程
- 信任-有助於確保/恢復對政府和公共服務的信任度

講座 Dr. Davies 說明許多政策失敗是因為沒有考慮每一個因素，在英國有許多政策沒有仔細核對，我們知道如何選擇最好的政策，但取消沒有效果的政策是很困難，政治家不想改變方向，縱使改變方向是有效的且正確方向。基於公眾服務，我們必須知道民眾需求，並需要證據去證明它們想要甚麼？好的政策是需要透明化，民眾有權利對制定政策者表達需要，在英國這種民眾越來越多。這是一個自由民主國家，大家公開討論，所制定政策是真實而值得相信，美國、澳洲、加拿大都有民眾不相信制定的政策，他們不相信政府，這是很危險的，政府不會有值得信任。

二、什麼是策略？

“策略就是決定我們的目的地和我們如何達到那裡的整個過程”

(首相策略制定小組，2004年4月)。

策略要如何執行？一個無法執行的策略或政策是毫無用處的。執行策略必須要有第一線的工作人員參與、包容外部意見、了解執行能力並能澈底執行。策略是計畫將來，以事先準備因應改變的發生。在擬訂策略的過程中，要釐清問題為何？現狀為何？目標為何？要如何達成目標？

三、什麼是策略方向？

“策略方向是對未來需要的描述，並列出爲了實現理想所需做的事情”

(首相策略制定小組，2004 年 4 月)。

四、什麼是政策？

“政策提供朝向策略方向的方法”

“通常情況下，需要多項政策共同努力去實現特定的策略成果”

(首相策略制定小組，2004 年 4 月)。

五、制定策略要有前瞻思維，例如國家在 2015 年、2020 年、2025 年及 2050 年的策略爲何？不是提供現在發生的事情，而是想像以後發生的事情，如何計畫？例如人口有多少、年齡及需要多少學校？Dr. Davies 舉例英國 2015 年時爲照護老人需要許多小醫院，但是我們現在却興建許多大型醫院，以後是否還需要這些大型醫院？我們現在所做就要考慮到將來。全世界有許多國家想的更遠，例如 2050 年不需要石油供應，因爲石油已經用完，我們需要自然資源製造能源，大多數國家已經想像用替代能源，而今後我們要考慮如何做到這點。

六、策略制定的問題

- 面臨的問題是什麼？
- 我們現在的位置，以及我們是否要前進？
- 我們的目的地在哪裡？
- 我們如何到達？

回答這些問題都需要有很多證據資料去證明，從自然科學、議會政治、醫學、健康。不僅是觀點、自己相信、自己希望，更要依據證據。

七、基於實證的決策之考慮因素

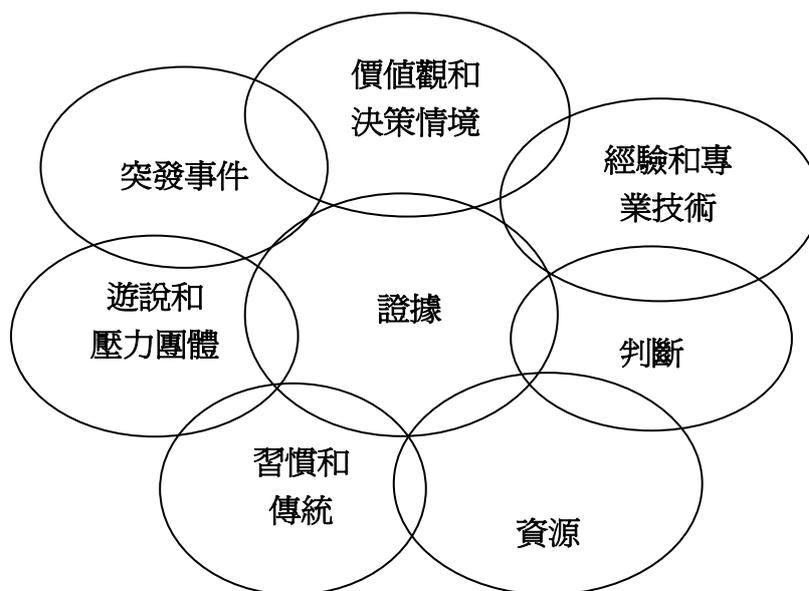
基於實證的決策，就是利用更有效果的證據資料、用更多的研究或評估填補差異、整合各種資源，以擬訂政策、做更好的決定，以達到更好的成果，提供更好的服務。實證資料具有釐清已知情況及澄清問題，在下決定時給予支持，協助擬定政策，幫助計算成本效益，以及政策論述闡釋等效用。故政策制定時，除需更有效地使用現有證據資料外，並需利用新的研究及評估，填補證據方面的空白，同時需將研究與決策者

的知識、技能、經驗、專業知識和判斷能力相結合。

實證資料對決策的幫助有以下幾點：

- (一) 可以澄清政策問題/事件。
- (二) 能夠確定我們已經知道的有關某項政策的事情。
- (三) 有助於確定有關某項政策我們需要知道的事情。
- (四) 能確定一項政策可能產生和已經產生的影響（監控和評估）。
- (五) 有助於確定如何使一項政策產生作用並付諸執行。
- (六) 可以確定一項政策的成本和效益。
- (七) 可以告知一項政策的道德性。

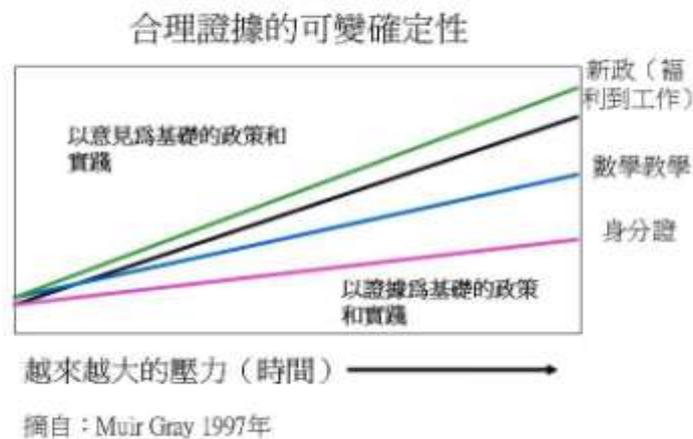
實證資料以外的其他因素，需考慮者眾多。如下圖所示，包括突發事件、價值觀和決策情境、經驗和專業技術、判斷、資源、習慣和傳統、遊說及壓力團體。



實證雖然有其重要性，但於研究證據資料時，亦會產生一些問題。舉例而言，有關“實證”的界定意見不統一，有時證據資料總是充滿爭議。此外，證據很少是不證自明的(self-evident)，故需投入時間及物力以闡明證據資料。而研究證據資料往往不是即時可用的，故需平時即保持對證據的蒐集，以利需要證據時得派上用場。惟須注意並非所有的研究都具有等值的價值和足夠的品質，且科學知識之本質總是涉及機率(probabilistic)和不確定(uncertain)。

八、實證為基礎的政策優勢

以實證為基礎的政策，較意見(opinion)為基礎的政策更具優勢，且經得起時間的考驗。以下圖為例，政策推行於時間經歷下，將承受愈來愈大之壓力。如僅以意見推行之政策，可能僅為一時意識型態推行，其厚實基礎不足，隨時間經歷下，政策厚實度愈顯薄弱。但以實證為基礎之政策，如「新政」或「數學教學」之推行，其基礎厚實度則與日俱進。



九、決策者與研究人員之差異

依據 Lomas et al.(2005)提出在證據觀念的不同方面，如為決策者的證據，需考慮以下各點：

- (一)口語話 (考慮所處情境)
- (二)看起來是合理的事情
- (三)與政策有關
- (四)及時性
- (五)明確的信息

相反的，如基於研究人員的證據，則需考慮以下各點：

- (一)“科學” (不考慮所處情境)
- (二)經驗證明
- (三)以理論為基礎

(四) 只要已經發生

(五) 注意事項和資格

十、實證與意見之比較

在證據資料的品質方面，需注意三個面向：

(一) 內在真實性：經設計並進行的研究，消除偏見可能性的程度。

(二) 充足的報告：是否所有的研究發現都已充分和全面的報告。

(三) 外部有效性：該研究與現實工作是否存在關聯性。

實證與意見之比較，得以下表顯示：

項目	實 證	意 見
滿足與否	滿足內部真實性標準，得到充分的報告並經過外部有效性審核的數據	不滿足實證標準的陳述和聲明
關鍵品質	獨立、客觀、可驗證	局部性的、主觀的、片面的（選擇性的），很難驗證

十一、如何利用實證資料擬訂政策？

(一) 整合各項資源並將其策略性地運用於政策中

(二) 澄清政策或策略的議題

(三) 思考政策如何實際執行

(四) 政策宜充分運用實證資料

(五) 找出可回答的問題

(六) 建立政策或策略的時間表

(七) 建立清晰的訊息使知識得以傳播或解讀

(八) 使用合宜的表達方式

(九) 給予使用實證資料者足夠誘因

十二、實證資料來源及資料庫

(一) 實證資料的來源包括科學研究、智庫（執政與反對黨都有）、專業協（學）會、說客、壓力團體、以信仰為基礎的組織（例如基督教）、媒體（科學及一般或論壇方

式)、網際網路等。

- (二)尋找實證資料的主要資料庫包括 ABI/INFORM 全球公司、應用社會科學索引及文摘 (ASSIA)、商業資源數據資料庫、EconLit、國際社會科學書目 (IBSS)、國際公共事務資料庫、PolicyFile、Sociofile、社會科學引文索引 (SSCI)、世界政治科學摘要等。
- (三)其實對於不同政策所需的證據資料，都有其專業性資料庫可以搜尋，例如人口老化政策，就有幾個關鍵資料來源，例如英國老年病學協會、皇家內科醫師學會、國立醫學圖書館及社會關懷研究所等網址；講座 Dr. Davies 也更進一步的提供實證資料來源如國家臨床衛生優選研究所等網址。
- (四)透過上述實證資料的搜尋，我們可以將實證融入政策中，包括策略性地將研究整合及計畫融入政策、明確政策及實踐問題、建立政策實施的方式 (變更理論)、建立政策證據的歸屬、建立並詢問可以回答的問題、建立政策/措施的時間表、知識的轉化、採用合理的表現方式 (例如 1:3:25，即撰述文件的頁數要看用於何種場合，部長大概 1 到 2 頁文件即可，太長沒時間看) 及對證據資料的使用進行鼓勵等。

十二、最後 Dr. Davies 談到**激勵政策制定者運用證據的關鍵技能和能力 (PSG)**，就是將證據的分析和使用整合列入評估及獎勵制度，因此政策制定者會更重視將證據融入政策，同時以實證為基礎的政策決定會更具說服力及可行性。

十三、提問與回答

問 1：對於「System Review」內閣辦公室是否有關於 Review 的程序或指引文件？

答：可在內閣辦公室網站檢索「Magenta Book」，這是有關程序的指導文件，我也樂於提供給大家。

問 2：能否提供有關政策規劃時，對證據的使用進行評鑑及獎勵機制 (Appraisal and Rewards System) 的規定及評鑑標準的相關資料？

答：這類的資料是有的，因為時間的關係，先提供我的聯絡 mail 為 pdavies@oxfordevidentia.co.uk，我們可以再進一步聯繫。

問 3：就老師所提意見與證據之區別指標而言，所謂證據應是客觀的；與之相反，意見則是主觀的、片面的及有立場的。依此指標觀之，應該是多數壓力團體都是基於該團體自身之主觀立場發聲，若是如此，則利益團體所提是否應屬意見，而非證據呢？

答：確實由壓力團體所提出者多數僅是意見，而非證據，但若有符合證據之指標者，則亦屬證據。

第2節 政策規劃及利害關係人

本課程係由 RIPA 講座 Tony Rossiter 主講，上課過程並配合進行分組討論及報告，課程內容與學習所得敘述如下。

一、講座首先請各小組先討論就制訂和執行政策過程中，需經過那些主要步驟，稍後由各組報告小組討論結果，各組討論結果或稍有異，但多掌握相似之關鍵步驟。

二、講座繼而提出學理之看法，主要步驟：

- 明白該事件或問題(確立問題)
- 確定並分析處理該問題之各種可能選項
- 選定合宜之解決方案
- 將解決方案賦諸實施
- 監控和評估執行結果
- 按照經驗修訂政策之執行方式

三、講座並進而提出政策週期之圖示如下，並就主要各點加以分析：



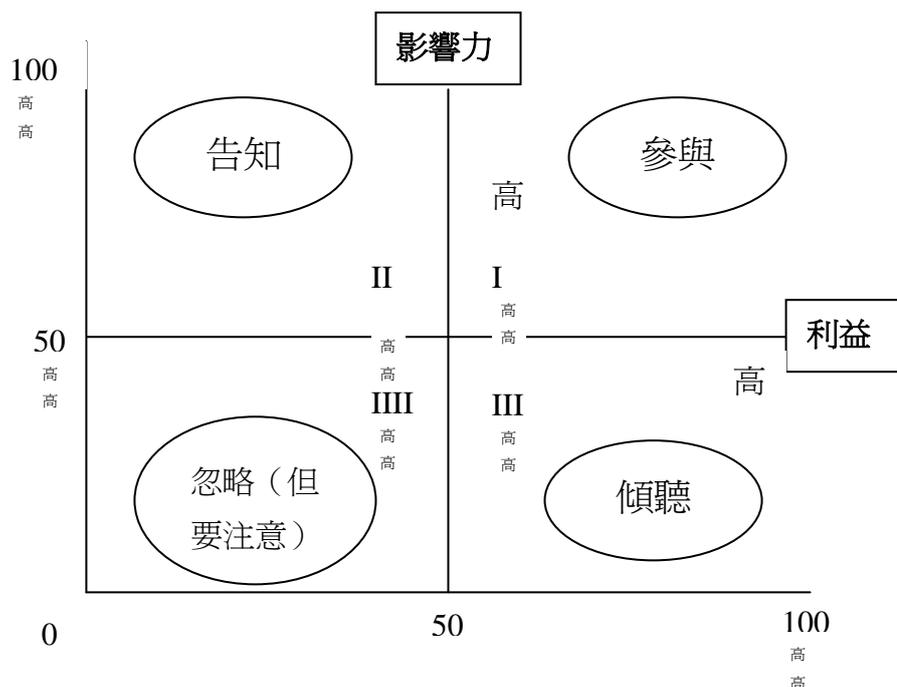
四、圖表所示是較理想完整的步驟，若情況緊急或現況不允許，則應把握二個重點：(1) 明白問題是什麼；(2) 要達到的目標為何。在建議可行方案時，最好不要僅單列一項，如有三項以上建議方案供決策者選擇更佳。有些部會首長可能會同意幕僚提供之建

議，亦有可能選擇不同選項，此時因部長乃是決策者，幕僚僅是提供專業意見，所以部長決定後應依政策執行。有些部會可能要求只提出一項建議案，但須附據詳細理由，部長同意幕僚意見即予採行，不同意者則發回由幕僚再重新研究。

五、利害關係人的充分參與，是貫穿整個政策循環（policy cycle）的核心。在政策規劃之早期階段就讓利害關係人參與是較好之方式，如果事前不讓他們知道而事後才告知，則會有麻煩；不論其是否贊成此政策，均應儘量提供最新狀況，並充分與其溝通，以免造成誤解。就算溝通後仍不能接受政策，至少可以讓他們理解政策內涵及其目的，減少反抗之阻力。規劃政策應設身處地去思考利害關係人的想法、期待與感受，如此才能規劃出比較能被利害關係人接受的政策。

六、對利害關係人之申論與案例演練

- (一) 英國政府在 60 年代早期，各個部門在政策規劃過程中也常是保密不公開，但事實上公務員並不是一定都是最好的人才或具最佳的資歷，因此納入利害關係人的意見是個較好想法。但要和那些利害關係人溝通？如何溝通？則視個別議題情況而定。
- (二) 在政策規劃的過程中，應儘早將利害關係人納入，主要利害關係人的支持對於政策規劃極為重要，能獲得這些人支持且持續與他們溝通聯繫，必要時請他們參與政策之決定，可避免以後的麻煩與障礙。
- (三) 如何找出利害關係人呢？有幾點是必須注意的，包括儘可能的擴大範圍、考慮利害關係人彼此間內部及外部的因素、相關之組織與特定個人、讓他們了解或參與整個決策的過程等。
- (四) 講座利用四象限方法來分析利害關係人屬性。由各小組學員想一個政策議題(學員們分析的政策議題包括**恢復軍教課稅、都市更新、興建石化廠、防疫、遷村安置**等)，儘可能的列出政策的利害關係人，依利害關係人對政策之影響力（influence）與利益（interest）相關程度，歸類在不同的象限中，俾對不同的利害關係人採取不同應對模式(告知、參與、傾聽、忽視)。



七、提問與回答

問 1: 是否所有政策議題都需要徵詢利害關係人，若政策對某利益關係人特別不利（例如提高大學學費對學生有直接負面影響，是否徵詢學生及家長意見），如何因應？

答: 基本上政策議題都是一定要徵詢利害關係人，唯有聽取他們的想法，加強與他們溝通，讓他們了解，才不會遭遇更大的反對。

問 2: 在英國，政府是否會因這些受不利影響之利害關係人反對而調整政策？

答: 每個政策都一定有贊成或反對的人，政府不一定就會因此而進行政策改變，需視政策之整體考量。例如過去在 60、70 年代英國學院都不收學費，但 80 年代後上大學都要收學費，當時亦有很多人學生及政黨團反對，但最後政策並未改變，由政府做最後決定，重要的在於如何與這些反對的利害關係人溝通，並使其了解政策內容及目的。

問 3: 利害關係人如屬兒童或青少年，請教英國如何徵詢其意見之方式？是否改採徵詢其父母之意見之方式或者有學生代表？抑或其他方式？

答: 應徵詢之利害關係人包括學童父母、教師、校長等意見，是否會有學生代表要看情況，但較少，一般還是會透過父母。

問 4: 英國政府跨部會間如何研議產生共同目標及運作執行？

答: 由主政的部會擔任主（領）導角色，或由內閣指定專案領導人或部門，主導部會需諮詢其他部會或單位，並副知內閣辦公室，若內閣辦公室認為：(1)仍有其他部

會需要參與；或(2)各部會之間有不同意見時，則內閣辦公室通常以召開會議的方式介入協調。例：若某一議題財政部考慮財政預算問題，而外交部考量英國與歐盟的關係或問題而有不同看法或意見時，此時由歐盟部長召開會議擔任主席，內閣辦公室則做為英國內部部會的協調者；若可雙邊協議解決問題，則不需再召開會議。

問 5：二個具有影響力的利害關係人或團體，若相互之間有利益衝突時，英國政府如何處理？

答：端視其態度如何，再來解決不同意見；若仍無法協調，則由部長決定政策，一但政策決定，就依政策方向執行。

第 3 節 內閣辦公室策略小組介紹

本課程係由英國內閣辦公室策略小組(The UK Strategy Unit of Cabinet Office)副主任 Dr. Miatta Fahnbulleh 主講，並以「我們是誰，在做什麼(Who we are and what we do)」為切入點。

一、策略的定義

提供政府長遠目標的規劃，分析資料，與利害關係人協調參與政府決策過程，確立政府長遠且明確的目標方向，進而制定政策。

策略之規劃，有的須以長遠考量，內閣策略辦公室小組與中央政府之關係為短期或長期間達到合作目標，達到目標前需作規劃、分析數據、資料處理並作完整思考，與利害關係者溝通，使其參與，確認大方向。

擬定明確目標後，才訂定政策。政策分不同階段制訂，先有策略才有政策，最後付諸實現交付執行以實現政策。策略制訂須全方面考量，確認欲達到之結果。政治考量通常擺在第一位，因其為影響國家政策之長遠考量。尤其最近因新舊政府之交替，發生許多問題亟待因應。

二、良好策略制定的五要素

- (一) 問題定義：定義要處理的問題及原因為何。
- (二) 遠景：定義最終目標與問題解決後的狀況。
- (三) 結果：定義欲達成的結果與達成結果的目標。

(四) 政策：定義與選擇政策選項。

(五) 執行：實際執行政策。

策略制定時要全方位考慮，先評估想得到的結果，再去考慮該採取什麼措施才能得到想要的結果；一個良好的策略制定能力，決定政府政策的成敗。

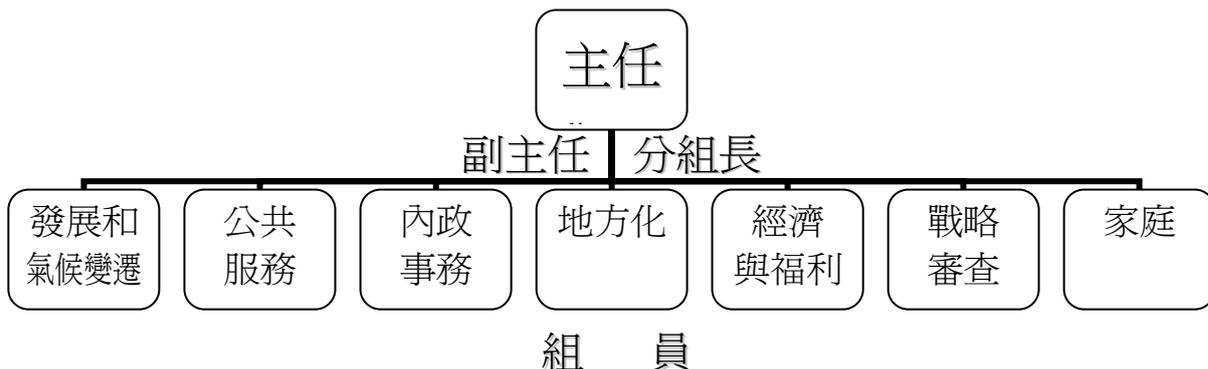
三、英國策略小組成立背景

英國策略小組(Stratgy Unit)於 2002 年成立，小組前身則可追溯至 1998 年。成立目的在解決界面多元問題、鼓勵創新改變、推動政府政策、改善政府長期發展與跨領域議題的能力，並且提升政策創新與政府目標執行的能力。

策略小組設於內閣辦公室，並經內閣辦公室部長向首相報告，策略小組與首相政策小組（Policy Unit）地位不同，策略小組的成員多是公務員而非特別顧問（special advisers），提供的亦非政治建議。政策小組設於唐寧街十號，向首相提供政治建議及日常工作上之建議。因過去八年中經歷一些政治氛圍之變化，須保持彈性及變通，如何實現政府政策最為重要。因此策略小組的目標，主要是向首相及其辦公室提供建議，主要任務確認未來十年首要策略趨勢為何。

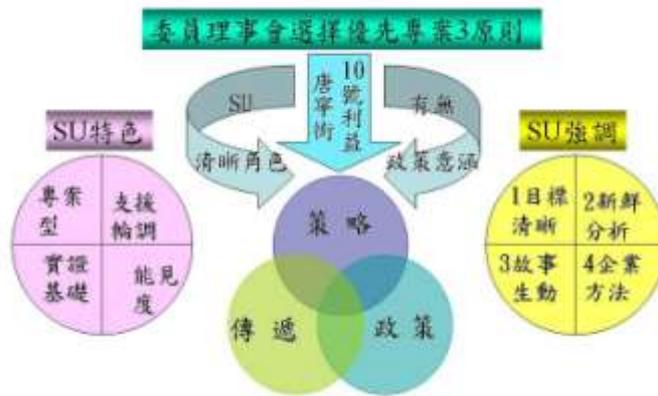
四、策略小組組織圖

目前策略小組於主任下有 7 個任務編組、7 位副主任兼分組長（如下圖所示），組織特色在於輕階層(little hierarchy)，且每個層級皆須注重分析能力。



五、策略小組功能

策略小組受首相辦公室委員理事會(Commissioning Boards)監督，提供首相決定工作優先順序之建議。優先順序係以三原則為篩選（如下圖所示）。策略小組雖經歷多次改組，但仍維持連續性。



(一)策略小組現行功能—現行功能之主要改變在於：

- 1、 增加產出。
- 2、 工作的彈性。
- 3、 焦點集中於首相。
- 4、 政府的高度優先目標。

(二)策略小組現行角色—最近的角色著重於：

- 1、 提供首相及首相辦公室策略與政策建議。
- 2、 支持部會發展有效的政策與策略，包括協助部會建立策略研析能力。
- 3、 定義與有效傳達新興議題與政策挑戰。

(三)策略小組附加價值

- 1、 提供協助確保問題完全被了解的分析能力。
- 2、 提供經過充分了解與評估政策目標、目標取捨及全方位選項的策略決策能力。
- 3、 提供首相基於事實與證據的重大挑戰分析。
- 4、 提供首相高品質、高度彈性與反應的資源。

(四)策略小組產出 (output)

- 1、 對首相提供建議與分析。
- 2、 與部會共同合作白皮書、綠皮書或其他政策陳述。
- 3、 策略小組引導策略之審視。
- 4、 智庫文件 (Think Pieces) 與討論文獻 (discussion papers)。

5、提出個別計畫或工作報告可能花 3-5 週、3-5 月或更久。

6、這些產出係以逐步的程序表現而非僅提供選項。

(五)運作模式

對於各部會之間整合之困難及實際上之案例分享，須先瞭解反對與支持之關鍵問題，並儘早使其參與，持續溝通協調期待取得官方各相關部會及民眾之支持。

六、策略小組之目標及任務

(一)問題解決

使政府集中於重要問題之解決，如能源危機、人口老化、政治參與、政治改革（包括與其他部門及壓力團體聯繫）。

(二)任務完成

策略小組以四種方式完成任務：提供分析能力確保問題獲得理解、達成之目標為何，各種解決方式、使政府想出新的方法、內閣之內向首相提出挑戰。

(三)效果呈現

效果之呈現有幾種方式：向首相提供建議、與其他部門合作組成小組提出白皮書，或其他政府策略之計畫，大問題如氣候變遷之解決。

七、人口老化的策略研究案例探討

當面對人口老化之議題，由於策略小組並不具業務主管單位之專長，因此與衛生部與工作年金部合作組成聯合小組，利用該等單位共同提出之政策，再發展出良好施政工具以進行研究，並分為以下三階段：

第一階段：進行長遠目標的策略分析。

第二階段：與利害關係人、遊說團體討論，蒐集資訊，引起社會重視。

第三階段：提出證據，說服民眾為何須重視此一議題。

最後於 2008 年公布老人年金修正方案。

八、提問與回答

問 1：氣候變遷辦公室（Office of Climate Change）有無自己的策略小組？若有，會不會因聘用之顧問不同，而有不同的建議？

答：有的，氣候變遷辦公室有其策略小組。但他們提供建議給該部部長；本策略小組

則直接向首相提供建議，再由首相決定。

問 2：策略小組有多少人？規模為何？

答：約 35~40 人⁷，2004 年曾達到 100 人，後來經過裁減，目前僅有 28 人，新的聯合政府要求要減到 23 人以下。

問 3：內閣辦公室策略小組研究的政策性議題，是小組自己提出？還是上級交辦？

答：多半是由首相辦公室(No. 10)或財相辦公室(No. 11)專案交辦。

問 4：內閣辦公室策略小組的成員背景？

答：係以外聘方式，自私部門聘任不同領域的專家或學者，聘任契約為期 2~3 年。

問 5：內閣辦公室策略小組的產出與成果是由誰發布？

答：以內閣辦公室名義發布。

問 6：您提及策略制訂是以實證為基礎及跨部門協調，在策略制定中有無思考以民意為基礎，如何爭取民眾的認同與支持，讓策略能有效實踐？

答：策略制訂過程的公眾參與，除了政府部門外，也鼓勵外界團體參與。可分為三部分：

- (1) 首先要辨別壓力團體，並且讓他們儘早參與，因為壓力團體的支持或反對是事情成敗的關鍵。以人口老化的問題為例，在分析階段即邀請關心人口老化問題的壓力團體之代表參與。
- (2) 其二是關於公眾諮詢的部分。在處理人口老化的問題時，我們與公、私部門及許多企業進行過多次討論。但政府也曾遭遇很大問題，就是在開始時徵詢各方人士及壓力團體意見，但之後就沒有再繼續追蹤，於是被徵詢過意見的團體抱怨政府雖多次徵詢卻未採納他們的意見。所以現在政府也改變作法，就人口老化的問題上，事後再次邀請這些團體人士表達意見。
- (3) 第三部分是在公布白皮書或文件後，透過媒體及公開程序進行意見回應反饋 (feedback)，包括邀請時事評論員撰寫評論，以及社會大眾就相關議題表達意見。

問 7：依您的經驗，內閣辦公室的策略小組在整合各部會的策略時遭遇的主要困難為何？

答：我想最大的困難，應該是在最初的問題界定及政策交付實施。以單親家庭之孩童

⁷ 以上數據為課堂時講師所提供之數字，但書面資料提及成員包含公私部門，公部門為向其他機關借調人員，私部門向民間企業、學界、智庫及海外人士徵召。目前共有 46 至 47 人。

照護方案為例，首相認為應該改變過去的計算系統重新發展新的策略，但是社會福利主政部會卻認為應該採取漸進改善。策略小組接到首相交付任務，必須分析釐清議題癥結，透過蒐集實證資料研究佐證，研究結果也顯示專案確有重新檢討改善之必要，接下來就必須藉由舉證資料與社會福利主政部會溝通，獲致共識後才能推動新策略予以落實。

問 8：英國政府策略思考的過程，有無考量民意？政府的新策略又如何爭取民意的支持？

答：首先要辨識此項策略會有哪些關鍵壓力團體，在決策形成過程應儘早讓這些利害關係人參與研議及討論，如此才有利相關民意團體的支持。

第 4 章 政府治理與改革—政策執行

第 1 節 政策實踐

本課程係由 RIPA 講座 Mr. Tony Rossiter 主講，上課過程並配合進行分組討論及議題分享，課程重點包括：(1)探討政策失敗的原因；(2)學習運用 SMART 原則設立明確政策目標；(3)瞭解政策成功執行的關鍵要素。敘述如下：

政策實踐（Policy into Practice）係從政策規劃、政策合法化、政策執行至政策評估與反饋的一連串循環過程，其中政策執行是達成政策目標相關活動的動態過程，也是將政策目標轉化為政策現實的唯一途徑，對決定政策目標與成果之達成與否，具有關鍵影響。

一、政策失敗的原因（小組討論）

因受各種因素干擾，致使政策有時無法如想像中順利運行，為避免再發生重複或類似的錯誤，應就政策失敗的原因加以探討，以為後續改善之借鏡。各小組討論政策失敗的原因如下：

（一）小組 A：

政治反對、媒體誤導、資訊不良、資源配置不當、與利害關係人溝通不良、缺少執行力、缺少回饋及溝通訓練、政策目標不明確、中央政府與地方政府看法或意願不同、環境變遷、政策目標與現實面落差太大。

（二）小組 B：

政府政黨輪替、對於問題的認定錯誤、資訊蒐集錯誤、目標設定錯誤或欲達成的目標不夠明確(unclear outcome/goal)、外在環境、國內及國際情勢變遷、決策者的個人因素、意識型態、個性、利害關係人的影響、利益團體關說、資源及配套措施不足、溝通不良（包括執政者、執行單位與決策單位的落差、認知不足）、協調不夠、欠缺考核機制、好大喜功、目標未排列優先順序、首相的一意孤行(例如：1990 年的人頭稅、歐盟等國際影響)、政策制訂與完成時間落差太久、錯過時機 (timing)、欠缺地域性考量等；並可將前述各項原因，統整為人、事、時、地、物等五個面向加以闡述。

二、分享英國政策失敗或部分未達到預期政策目標的案例

（一）狂牛症 BSE (mad cow disease)：整體風險未有完整評估、未能將科學證據充分納入

決策過程、部門間的合作不良、與利害關係人缺乏溝通。

- (二) 醫院感染(hospital infection)：未能獲得相關數據，並無法確認發展趨勢，也未能找出標竿醫院推廣好的作法。
- (三) 養老金系統 (State pension scheme)：未即時與受影響者溝通新方案，因此利害關係人無法有效了解相關的改變及影響。
- (四) 護照執行署(Passport Agency 新的 IT 系統)：因系統規劃不佳、管理不善、資源分配不當、訓練不足，致無法正確操作，申請過程變得零亂無效率。
- (五) 千禧巨蛋(Millennium Dome)：興建時財務推估不夠精確，對遊客人數及收入預估不切實際，致與營運後之實際收入有極大差距，現已轉賣。
- (六) 國家感化服務 (National Probation Service 之 information system)：嘗試設立一個訊息系統，以監督曾入監服刑或接受感化的人，但因對於想達到的目標及執行條件不清楚，故運作不佳。
- (七) 大英圖書館(British Library)：因專案管理人的權責未能清楚分配，致高級經理人無法有效分派工作，致影響營運效率。
- (八) 兒童支持執行署(child support Agency)：目前已裁撤，原因之一是因為缺少目標清晰性。最早設定的目標係以經濟為基礎，當父母離異後，由父親提供扶養金，結果是父親往往因經濟壓力而被嚇跑。
- (九) 國家政府學院(NSG)推動 small team working：推動將個人單獨工作改為小型團隊工作，以分享個人專業知識提升整體效率；此推動對有些小組是成功的，例如培訓種子師資小組，有些小組卻是失敗，原因是未有效與少數高層人員溝通，即未能說服主要利害關係人。
- (十) 保加利亞公共行政改革計畫：此為一雙邊專案，由英國政府提供基金，協助保加利亞進行管理改革。雖與副部長、高級文官進行研討，但結果卻沒有太大改變，因為高層缺乏政治上的意願，心態上並沒有真的接受改變。

三、政策失敗的原因總結

- (一) 沒有明確、可達成的目標。
- (二) 缺乏領導或領導失敗：如保加利亞公共行政改革計畫案例。
- (三) 沒有說服利害關係人：如國家政府學院 NSG 推動小組團隊工作專案。

- (四) 沒有有效溝通。
- (五) 沒有清楚界定角色和職責—問責性不足。
- (六) 沒有獲得和使用最好和最有用的實證資料。
- (七) 專案管理不善。
- (八) 協調不足。
- (九) 對於執行政策者缺乏良好支持及培訓。
- (十) 沒有建立明確的成功標準：政策應訂定明確的目標，並且在計畫中要設立標準，始知政策是否達成目的。
- (十一) 立法與執行部門缺乏連結。

四、確保政策成功執行的三個要素

良好的政策必須付諸實施才能獲得實益。政策實踐的關鍵成功因素為：

- (一) 明確所要達到的最終結果。
- (二) 確認要達到最終結果應採取的步驟。
- (三) 建立機制，確保這些步驟可被有效地被執行，並在預算範圍內及按規定的標準按時完成。

五、計畫執行主要步驟

- (一) 明確預期的政策目標。
- (二) 建立成果目標，要符合 SMART 標準：SMART 原則是目標管理中的一種方法，以有效地進行組織目標的制定和控制，達到更好的工作績效。

S 代表 Specific 具體的，要求目標應該要具體明確，不是模稜兩可、描象的。

M 代表 Measurable 可測量的，要求目標最終是可衡量的、可評價的，能夠形成數量指標，而不是籠統的、主觀的描述。

A 代表 Agreed (Achievable)有共識的，要求目標要能與利害關係人、參與者達成一致協議，要具可達成性。

R 代表 Realistic (Relevant)實際的，要求目標是能夠實現的、而不是過高或過低，或者不切實際的，更應避免目標無法達成時影響員工士氣。

T 代表 Time-limited 有期限性的，要求目標具有時限性，而不是僅僅存在模糊的時間概念或根本不考慮完成期限，設定完成期限，作事才會有目標。

(三) 繪製甘特圖，將要執行的事項依據優先順序依時間點繪出，以利控管每一項目的執行是否達成目標。

六、小組練習

小組設定議題，以一句話闡明政策目標，並用 SMART 原則建立各個次目標。各小組提出以下報告：

小組 1：議題－石化產業投資與環境問題

政策目標：提供國內石化業者穩定的原料供應及國內勞工就業機會。

次目標：

(一) 產值方面(分三期)：2013 年產量較 2010 年增加 20%；2016 年增加 50%；2020 年增加 100%。

(二) 設三個工廠：第一廠 2013 年完成；2016 年第二廠；2020 年完成第三廠。

(三) 雇用當地員工人數：2013 年 2,000 人；2016 年 6,000 人；2020 年 12,000 人。

※講座評論：均符合 SMART 標準－特定、可衡量、有期限。

小組 2：議題－取消軍教免稅

政策目標：建立租稅公平，不影響軍教人員原有福利。

次目標：

(一) 2011 年完成所得稅法修正。

(二) 2012 年增加所得稅收入 2%。

(三) 2013 年增加軍人及國中小教師津貼 5%。

(四) 增加中小學補助、改善學校設施，自 2013 年起，每年改善 50 所學校。

(五) 改善軍人營舍設施，自 2013 年起，每年改善 10 個地方。

※講座評論：所設立目標非常清楚，次目標也均符合 SMART 原則，具特定、可測量性，希望所有利害關係人均能同意，且非常實際。

小組 3：議題－都市更新

政策目標：讓社區生活更美好 Better Community, Better Life!

次目標：

(一) 2010 年內完成草案、2012 年完成立法程序。

(二) 2014 年輔導 100 個社區提出申請，每年完成更新至少 5 件。

(三) 相關設施至少有 30% 要符合綠建築規範，以有效利用能源，節能減碳。

(四) 每年至少辦 12 次社區總體營造活動。

※講座評論：這是很有野心的目標。但要注意跟利害關係人溝通協調並達成共識。

小組 4：議題－以國光石化案為例

政策目標：經濟與環保雙贏策略

次目標：

(一)經濟面：－提供至少 5 萬個工作機會，其中至少 60% 應提供給當地居民。

－每年產值應達到一定水準。

(二)製程面：應逐年增加潔淨能源使用比率。

－應限制每噸產品的 CO₂ 排放量在一定比率以下。

－水資源回收再利用率至少 90% 以上。

－電力應至少 30% 以上使用潔淨能源發電系統。

(三)環境監控面：－每年提供對環境、生態及海洋資源之調查評估報告。

－每年提撥利潤 10% 在環境恢復及研發潔淨能源製程相關機械設備上。

(四)與居民關係面：－在營運前應取得居民之同意。

－與居民達成每年回饋金額度之協議。

－每年提供當地居民免費健康檢查 1 次。

－每年提撥利潤 5% 做為未來可能支付居民之補償或賠償基金。

小組 5：議題－如何安置自然災害後流離失所的民眾

政策目標：在最短的時間內，讓所有受災民眾恢復正常生活。

次目標：

(一) 住宅：1 年之內提供災民適當的選擇：自行購屋，政府給予貸款利息補貼；接受政府安排於民間團體捐建之永久屋；接受政府租金補貼

(二) 交通：於永久屋基地內鋪設 6 米之內部道路，並建設 20 米之聯外道路 2 條。

(三) 教育：於永久屋基地內設置幼稚園、小學各 1 所；協調鄰近國民中學，確保 15 歲以下之孩童，均能順利就學。

(四) 就業：協調工商企業，引導外界資金，於永久屋鄰近地區投資農牧相關產業，使受災民眾得以在安全地區充分就業。

(五) 醫療：協調當地衛生所，於基地設立分支機構（如衛生室）等，並鼓勵周遭醫療院所，成立巡迴醫療團隊，定期至永久屋基地駐點、巡迴。

(六) 社福：由政府社政機構協調民間社福團體，成立關懷中心，由專業之社工師轉介適當之社福資源，予需要之受災民眾，有效運用社會照護資源。

※講座評論：大目標尚稱具體；次目標可再增加更多數據目標，以提高操作性與可評估性。

小組 6：議題－防疫

政策目標：避免台灣發生 H1N1 疫病大流行。

次目標：2 個月內全國 70% 的人口接種新型流感(H1N1)疫苗。

※講座評論：outcome 及 output 十分明確。

總結：各小組所提出目標均有具體數據、有期限且為可衡量性，不過要注意一定要與利害關係人達成共識；另針對設定之次目標，應接續思考應採行之具體措施，建立相關機制（包括人員培訓、系統建置等），可利用甘特圖清楚列出後續一系列應規劃之方案，俾利確實執行。

七、提問與回答

問 1：英國 Executive Agencies 之數量是否有較確切之數字？

答：目前的 Executive Agencies 大約 180 個，但在 2010 年 10 月 20 日聯合政府的財政報告確認後，配合預算刪減，數量應會減少，上網再行查對後提供。

問 2：據新聞報導，聯合政府配合此次預算刪減，打算裁減 177 個準自主性的非政府機關組織(Quango),您的看法如何？

答：雖有小道消息報導會減少，在官方未正式宣佈前，基本上無法確定，要等到今年 10 月 20 日的預算審查結果公布後，才有辦法知道究竟裁減多少個 Quango。個人認為政務部門應該不會裁減，但內部單位數量應該有可能受預算刪減 25% 的影響而有所調整量。

第2節 政策評估及監測

本課程係由 RIPA 外聘講座 Mr. Philip Davies 主講，課程重點包括：(1)從政策評估的重要性學習政策評估的類型；(2)學習政策評估的方法；(3)學習英國政府以部門公共服務協議作為績效管理之模式探討政策失敗的原因。敘述如下：

政策執行與評估具有極為密切的關係，因為公共政策執行後，行政部門必須檢視政策付諸實行後，是否達成了制訂政策時所設定達到的目標，以避免浪費人力、資源在沒有效果的政策上；另藉由政策評估可發現並修正政策的誤差，均為政府推動施政計畫後的重要工作。

一、政策執行評估的定義

- (一) Rossi, Freeman 及 Lipsey 定義：「系統運用社會研究程序，以評估社會干預計劃的概念化、設計、執行與效用。」，特別要注意的是，評估並非為學術性或技術性練習，應有社會性目的，可運用一系列的研究方法，透過評估基準之建立，定期進行資料蒐集並以文件紀錄，使評估過程得予系統化，未來可做更好的政策。
- (二) Michael Scriven 定義，「決定事件之優點、意義或價值的過程」，因某些事情很難定其價值，例如家庭照顧評估，如以雇請護士照料之價格估算，很容易算出，但家庭成員付出之愛心、關心及努力，則很難用金錢價值來估算，因此，除了數量上的價值，亦要加上質化的分析。

二、計畫監測的定義

- (一) 係指蒐集政策執行之結果與即時資訊；而評估不同於監測之處，在於它不僅只蒐集資訊，而是必須判斷政策的價值或效果。
- (二) 監測前，必須先訂定標準，再以有計劃、有組織並例行性的方式蒐集資訊，至於監測頻度，一般是每三個月或六個月，惟仍視欲評估之政策而異。此外，很重要的是要讓每個人都知道在何時、用何方法進行監測，如此才能得到一個很好的監測評估。
- (三) 介紹 *Sure Start* (安穩起步) 專案—給孩子最好的生活開始：第一個地區性「安穩起步」專案從 2000 年開始，計畫目標是提供弱勢地區的家長與兒童(0-4 歲)整合性的幼兒托育、教育、家庭支持與健康服務，協助幼兒於各項發展的黃金階段，不

致因為家庭功能與社會環境的不足，落入弱勢的惡性循環。本計畫即需擬訂長期監測計畫(出生前 6 個月至 4 歲之活動、生長情形、生病情形等的詳細資料，甚至至 10、16、21 歲)，以完整蒐集細膩的資訊，始可評估計畫推動之成果。

三、政策評估的類型

一個好的政策評估，應包括下述二種評估類型：

- (一) 影響性評估（總結性評估）(Impact or summative evaluations)：係檢測政策方案實行後的成果。可系統化蒐集及瞭解相關證據，如了解過去在其他國家執行的結果、政策影響的種類及程度，可協助分析在本國施作產生的後果。據調查，新政策在美國推動後，會產生約 10%的影響力，但在英國或台灣則不一定，惟此可國際化的影響仍提供了參考基準可茲比較。
- (二) 過程評估（形成性評估）(Process or formative evaluations)：從問題認定、政策規劃到政策執行的整個過程，進行持續性監控，亦即針對政策作持續性的監控。

四、政策評估的方法：分為定量及定性二大範疇

(一) 定量方法：介紹社會調查、縱向研究、實驗設計（隨機分配）、準實驗設計（配對樣本，ITS）等四種方法

- 1、 社會調查：屬持續性、例行性之標準調查，英國政府補助國家數據局進行 1500 個調查，另尚有民間公司進行其他調查。另有些定量證據之來源，可參考由國際機構進行，如歐盟、世界健康組織、國際勞工組織等單位進行之調查資料。
- 2、 縱向研究：對同一或同一群個體，進行長期追蹤研究，於不同時間段進行系列的觀察、實驗或測量，探究心理發展的規律。縱向研究的優點是，透過對個別或若干個體的長期追蹤研究，可以獲得心理發展連續性和階段性的資料；缺點在於受試者的代表性問題，由於研究歷經的時間長、耗資多，原本選擇的受試者即不可能像橫向研究般數量多，另因時間長，也有受試者流失的現象，使原本不多的樣本更加小，可能影響取樣的代表性，同時易受時代變遷和家庭環境變化的影響，而影響研究結果。此外，很重要的一點就是不改變調查對象，但有時因官方衡量尺度的改變，例如失業人員之調查，因多年間不同政府對失業有不同之定義，另如研究蘇格蘭之酗酒問題，亦因警方

對喝醉酒者可選擇給予警告而不一定要坐牢，此皆因衡量尺度被改變，使得縱向調查結果不可靠，使用數據時要特別小心。此方法常運用在教育界、衛生健康、反社會行爲及犯罪行爲、經濟程度等之調查。

- 3、實驗設計（隨機分配）：將一群人隨機指派到兩組以上的不同研究群族，實驗組與對照組，並能利用各種策略去控制實驗的情境，減少或排除不利的因素，提高實驗效度。藉由觀察這兩組在有政策控制及沒有政策控制下，結果是否有不同。此方法之使用已日益增加。有時會以整個地區或機構爲實驗組別，例如一所醫院、一個學校或一個地區，以降低兩組間相互的影響。本方法在統計上很重要的是採隨機方式選取實驗對象，或透過機率選取，利用經實驗設計後之調查，即可在可控制下進行實驗性方法測試政策可行性；此意謂著在政策推展到全國性前，可先擇地區性先測試其可行性，並提出輔助政策可行之方法。
- 4、當然採政策實驗會有實務上問題，如對參與對象無法有控制力，而無法控制所有須控制之事物或人員。另外，尚涉及種族的問題，如任意選取某種族之民眾，如政策是有利益的，會被認爲剝奪另一群人的權利，反之，如政策是消極或危險的，則認爲政策提供予某種族民眾，是不人道的，類此情形時，或許考量改採用時間序列方法進行調查。
- 5、準實驗設計（配對樣本，ITS）：準實驗設計，是指在無法將實驗對象隨機指派到實驗組及控制組、而必須利用現有組群（如班級）所進行的實驗設計。例如基於教育實際的限制，在不能貫徹隨機分派的策略的情境下，利用系統觀察，客觀評量，統計調整來力求符合實驗原理。準實驗性設計不似完整實驗般嚴格要求，但同樣具有實驗組及控制組，惟其係以非隨機化方式將研究對象區分。時間序列分析乃準實驗設計中較常見之類型，惟要注意受干擾之時間序列，如前例酗酒曲線，預期隨時間推移上升，但突然下跌；另如愛滋病之發現，亦係因研究美國男性人口死亡率曲線，預期隨時間序列爲平緩或下降，但突然上升，很明顯時間系列亦被干擾；利用受干擾之時間序列，用時間匹對分析，可解釋實際與理論間的差距，已多次應用在醫學界。

(二)定性方法：介紹深入訪談、焦點群體、其他諮詢設計、觀測者觀測研究、人種誌

(ethnography)等方法

- 1、 深入訪談：為明瞭政策執行後之成果，有時非只取單一尺度可得知，尚須配合深入之定性研究，即深入訪談。在前例愛滋病的發現，一旦發現原因，即與生存者作較敏感性個人化生活方式及性行為之訪談，才能獲取完整的分析資料。另可藉由訪談得到政策建議，惟因深入訪談費時亦耗費經費，所以一般採附屬樣本，如每十人選一人，惟應注意代表性。
- 2、 焦點群體：焦點團體訪談，擇定團體成員（要兼顧性別、年齡、地域等差異代表），訪談中透過協助人激發討論話題後，自由進行討論，並確保每人均加入討論，以了解彼此觀點的歧異性及差距，並嘗試可否達成一致或反對，務必要製作紀錄，必要時可錄音或錄影。
- 3、 其他諮詢設計：有很多種類，其中一種為關鍵事件分析(the critical incidence analysis)；關鍵事件分析係肇始於航空業，藉由同一背景團體或群體之關鍵事件討論，找出最好、最有效的做事方法。例如由一群駕駛員討論出緊急狀況時之最適處理程序。另外尚有其他諮詢性設計，即諮詢對政策有涉及或相關的民眾。
- 4、 觀測性研究：觀察性研究，係利用參與人之觀察結果，作為後續研析之資料。例如為避免監獄暴力，派觀察員假扮囚犯，觀察囚犯間互動、為何引發打架事件、打架過程中會發生什麼事、是否有人出援手、事件如何停止，但此為一較極端案例。又例如常與民眾接觸的機關，或許常有民眾投訴服務人員之態度不佳，因此亦有派參與者假扮民眾，對提供內部觀測非常有幫助。惟此法亦要考量人種及民族性的問題。
- 5、 民族文化調查：人種民族學家研究某種文化時常運用本法，即進入社區觀察或以參與者身分參與調查，或加入焦點團體深入訪談，找出文化之影響；例如 2005 年倫敦發生之炸彈事件，即因兇手對英國人文化上的感受，認定自己是被剝削的一群而產生憎恨，透過學習、研究，提供未來政策制定時要重視文化差異之考量。

五、評估及監測結果

(一)確認執行成效：瞭解政策的良窳與執行的成效。

(二)回顧政策方針：透過評估結果，檢討政策之方針。

(三)修正執行方法：透過計畫監測，修正執行方法。

六、介紹英國績效管理政府模型(Performance Managed Government)

(一)績效管理為提升執行力的重要工具，因而引進績效管理之理念和方法，已演變成當今各國實施政府再造、落實政府責任，以及評價政府管理的一個有效的工具。

(二)英國 2001 年開始，依據 EBP(Evidence-Based Practice)發展監控評估系統，對政府部門進行公共支出和財務之績效評價，以確保公共花費及稅收之合理分配、資源是否有效運用和是否達到預期成果。

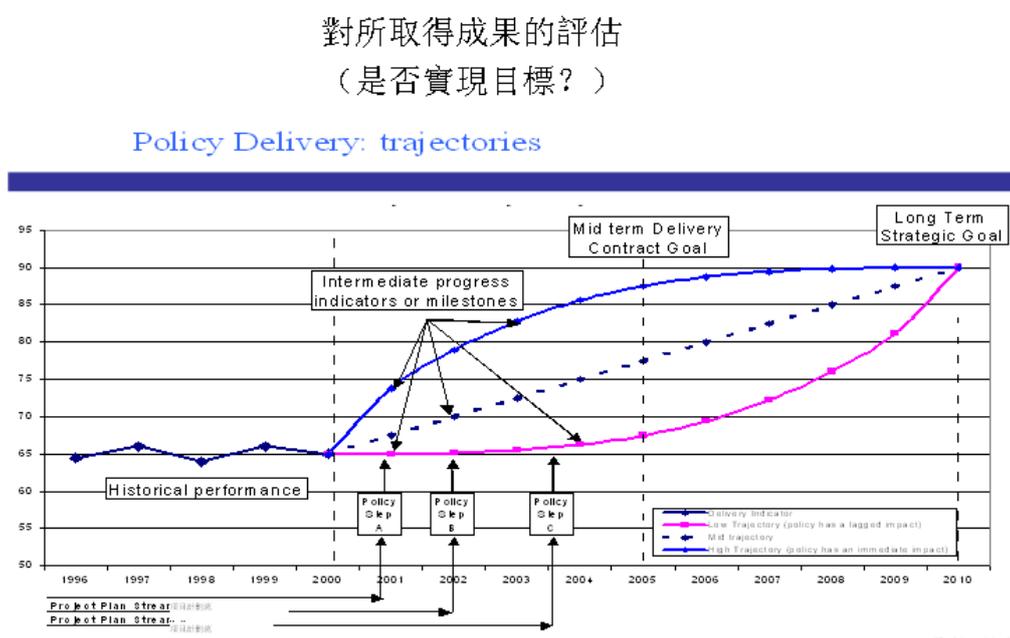
(三)公共服務協議(Public Service Agreements, PSAs)：為提高英國政府服務的透明度和方便市民參考，每一部會均需訂立及公布服務指標，即書面協議，亦有助上層監管及績效管理。

公共服務協議具有以下特徵：

- 1、詳列政府的主要優先事項
- 2、向公眾提示應該對政府持有什麼樣的期望
- 3、向政府部門提供宗旨和目標
- 4、訂定績效指標：在 1998-2007 年間，每部門列出至多 10 項之績效指標，惟至 2007 年，發現因設立太多目標，公務員花太多時間在衡量尺度之監測評估，反而關於發展政策及執行政策之時間變少，對公共服務產出有消極作用；因此自 2007 年後，大部分部門只訂定 3 個公共服務協議，較易達到績效管理之目的。此外，目標應由前線訂定後上傳，並重視與當地社區之關連性，而非從中央政府往下傳遞。
- 5、訂定貨幣價值的目標：政策監測評估很重要就是一定要有金錢衡量，今年 5 月起新政府要達到減少 25%開支之標準，讓支出更有價值。
- 6、注重成果 outcome：產出 outputs 雖重要，但更應在意最後的結果。意謂著，雖然醫生、護士或醫院的數量很重要，但更重要的，應該是能否提供人民更好之健康，多不一定表示健康會更好。
- 7、可能涉及跨領域或跨部會：部分公共服務協議由多部門共同執行，意謂著政策監測與評估係由各部門共同執行，因此各該部門均會涉及該公眾服務協議。

8、 需要績效/成就方面的證據：

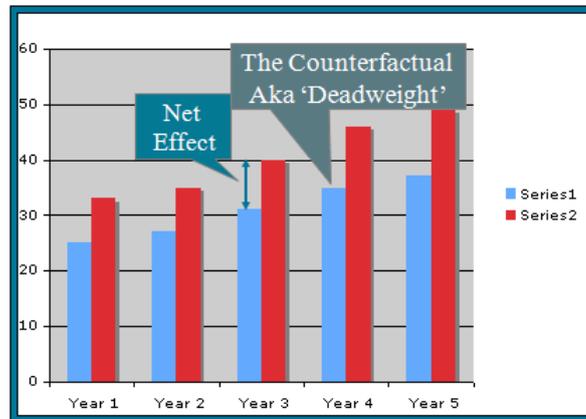
(1) 利用評估圖表（如政策傳達縱線圖）協助分析：此為最簡單、直觀的評估圖表。



橫軸為時間，縱軸為政策計畫欲達成之目標比例，如本表政策係在 2000 年制定，先做歷史性分析蒐集前 5 年之情形，再訂定至 2010 年要達成之目標（圖中虛線即預設達成目標）。透過此圖可為解釋監測及評估之過程，如在完美世界應逐年上升達成，也許在某些地區極易達成（如藍線），甚而可提前達成，藉由即時之資料收集即可隨時瞭解，然有些地區則未能達成目標（如粉紅線），此時如可獲得即時資料，或許可作補強措施（即圖中之政策行動 A、B、C），如第一年查知未達目標，即予改善，第二年再持續進行形成式衡量，找出發生了什麼問題（稱庫存清查），或焦點訪談找出問題協助改善，如至第三年仍不佳，則或許須更強的改善措施，因不允許繼續失敗，利用此圖，可用監督、評估方法改變、並改善管理之。此即用預期效果及衡量尺度來管理績效。

(2) 利用評估圖表（如淨影響力評估圖）協助分析：

Evaluations of Net Effects (Against a Counterfactual)



反事實分析(counterfactual analysis)係想像同一個體在不同狀態下，會有什麼可能的結果，這些可能的結果間的差異，即為不同狀態的效果。由上圖可反應政策目標是否達成，惟無法告知改善績效可採取的作法。如紅柱圖係接受政策後之每年成果，而藍柱圖（即所謂反事實）係在無政策協助下之情形，紅、藍二群組事實對比後之差距，稱為淨影響力(net effect)，即受新政策影響而額外增加的價值，亦為政策影響產生的結果。

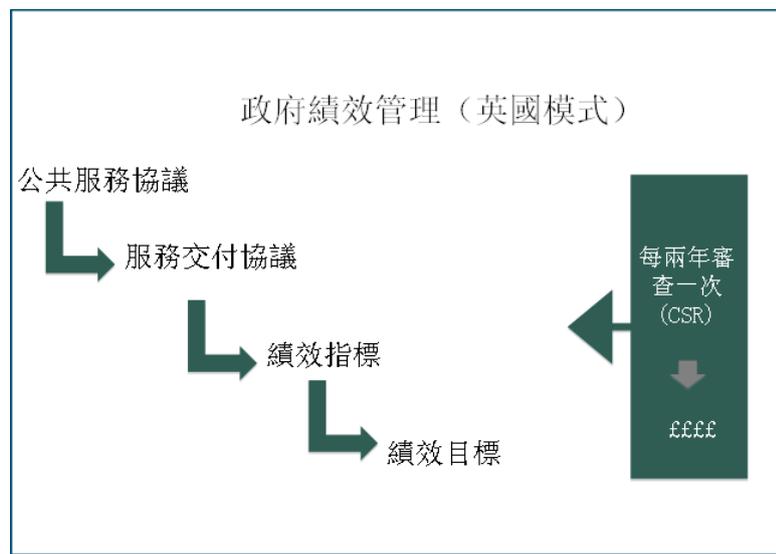
(3) 案例設計分析：以 6 歲兒童之閱讀專案政策影響評估為例

方法一：單一受試者研究設計：一群人分別於開學前及接受閱讀專案學期結束後，量測其閱讀能力，以「學習後成果－學習前數據＝閱讀專案政策成果」。本案無實質比較，則無反事實。

方法二：比較匹配設計：研究前後兩組對比，以「實驗組之衡量成果－對照組之衡量成果＝閱讀專案政策成果」；但應注意，實驗組與對照組一定要完全匹配，本案即利用 Propensity Score Matching (PSM) 全體範圍比對(年紀、性別、父母之教育程度、收入、身高，整合成一參數)，找出趨近完美之二組的匹配，屬準實驗性。

方法三：隨機控制試驗：任意選取一定人數樣本，隨機以電腦分二組，以「實驗組之衡量成果－對照組之衡量成果＝閱讀專案政策成果」，並以足夠樣本數淡化性別等各變數間差異。

(四)英國政府績效管理模型：每一公共服務協議都會有一服務交付協議(service delivery agreement)，此為服務前線(frontline service)須達到的標準，例如在健康部門之公共服務協議，是要在 5 年內減少 20%之癌症死亡率，則服務交付協議係要求醫生、護士進行足夠的篩檢及早期治療，以降低死亡率。另再設定績效指標(Performance Indicators)，例如篩檢人數、研究調查報告數量等，達成預定的績效目標(Outcome)一為提供人民更好的健康。透過此模型，可使民眾清楚瞭解行政服務的標準，並作為政府衡量行政績效之依據。



(五)新公共管理概念所塑的政府再造工程，其中最重要的配套誘因機制就是建立「績效導向」的管理工具；而績效指標乃是將此種機制「操作化」的重要工具。英國在柴契爾夫人所領導的英國政府，自 80 年代以來就進行一場政府施政的文化革命，為了進行這場對柴契爾政府深具意義的大變革，很多管理工具從 80 年代開始就陸續引進，而績效指標就是其一。各各部門所提出之績效指標，每 2 年由財政部進行複審，目前是每 3 年由，此稱為「全面性公共支出評估(Comprehensive Spending Review,CSR) 」，檢視過去 2 年所取得或未取得之成果、未來 3 年尚須支出項目、要削減經費之工作項目等，財政部據以核定經費，理論上財政部只提供成功專案經費，因為其可滿足政策目標及目的，而取消未用政策及專案之經費。因為，期望以最少的公共資源投入，獲得最佳化的政府績效產出。但此作法很明顯會影響一些歷史性較貧窮地區、較無法達到績效目標地區其未來經費之獲取，且會使不好的情況

變得更糟；所以尚須輔以形成性方法進行監督及評估，找出為何無法達到目標之原因，或許更應提供經費，讓其有改變的機會。

99年10月20日英國財相奧斯本向議會提交最新的評估報告，依據改革—更有效率的政府、公平—更合理的分配開支及發展—促進經濟成長等三原則，具體確定政府各個部門2011年到2015年各年度的支出數額，將大幅削減810億英鎊的公共支出，各部門平均削減19%，四年內裁員49萬人，並在2020年之前將退休年齡由延後至66歲；另規劃向銀行開徵永久性附加稅、調高搭機乘客稅等，以增加稅收。

七、提問與回答

問1：英國政府的政策調查工作係採外包或由政府機關內部人員執行？

答：多數調查係由政府部門委託外部組織進行；然政府內亦設有分析人員，辦理調查專案的委派及資料的進一步分析，必要時亦會要求外部組織共同/協助分析。

問2：如由外部單位進行政策調查工作，則如何決定其進行的方式？

答：政策調查需求由政府部門提出，負責執行的外部機構提供建議，通常外部機構會提出數種方案供選擇。不過，在執行過程中，外部機構會確保獨立性，以維持立場的公正，取得民眾信任。

問3：Case control studies 及 Random Allocation Experiment 兩種調查研究方式應如何選擇？

答：Case control studies 由於需要就研究對象的多種因素進行匹配，難度較高；Random Allocation Experiment 較符合實務。

問4：您所介紹的閱讀專案實驗研究，在取樣時有沒有考慮可能會因為學校位於都會地區或鄉下地區而影響結果？因為城鄉地區學童的閱讀能力可能會有地區性的差異，取樣時如何控制？

答：的確要考慮城鄉學童的閱讀能力差異，於進行實驗學校取樣時，要抽取不同地區的學校，而且參與實驗的學校校數至少要50校以上。

問5：能否提供 ERA 計畫的參考資訊？

答：可上網搜尋 *Magenta Book*，或參閱以下網址：<http://www.era.gov.uk>
或 <http://www.dwp.gov.tw>。

問6：能否再進一步介紹英國政府的成果評估系統(Evaluations of Outcome Attainment)如

何運作?

答：如果你們有興趣瞭解，我在此引介兩位個這方面的專家，你們可以進一步和他們聯繫。一位是 Tony O'Connor，原來負責該系統的開發，現服務於衛生部 (Department of Health)擔任 Senior Analytical Strategist,電子郵件信箱為 Tony.O'Connor@dh.gsi.gov.uk; 另一位是服務於財政部(HM Treasury)的 Leon Feinstein，電子郵件信箱為 Leon.Feinstein@hmt.gsi.gov.uk。

問7：可否再詳細說明 *Sure Start* 專案？網站上是否可查詢詳細資料？

答：*Sure Start* 專案之推動，因受預算限制，尚無法成為全國性專案。本次課程說明介紹的僅為標準閱讀專案，事實上 *Sure Start* 專案係包括一系列不同的專案，除閱讀外，尚有如數學、如何為人父母、如何哺乳．．．等，已在英國選取 285 個地區介紹 *Sure Start* 專案，一年後選另 285 個地區執行專案，儘量進行予以比對。初步得出重要結論：啓動專案是有效且物超所值的，相信政府會保持此專案之推動。另本專案評估係由 Birbeck College, University of London 進行，可逕至該學院網站查詢，網址為 <http://www.ness.bbk.ac.uk>，亦可在英國教育部網站下輸入「*Sure Start* Evaluation」關鍵字查詢。

第3節 參訪英國就業及年金部—人口老化治理

10月1日本班參訪英國就業及年金部 (Department for Work and Pensions, 簡稱 DWP), 以英國人口老化及相關因應對策為主要研習重點, 由英國就業及年金部主管 Mr. Brian Keating (National Project Manager)、Mr. Russell Taylor 與 Mr. Tony Mantell 分別就英國人口現狀、老化趨勢、可能面臨的問題、主要計畫與方案, 以及其工作經驗等, 與本班學員進行溝通與分享。課程安排如下:

時間	活動	人員
09:30	歡迎、介紹	
09:40	願景—策略方法及政策	Brian Keating
10:00	連接站經驗	Brian Keating
10:40	活到老活得好計畫和活力 60 計畫	Brian Keating

11:00	茶敘	
11:20	老年人的參與	Rusell Taylor
11:40	鄉村的老人問題和村莊特派員	Tony Mantell
12:10	問題與討論	三人一起
12:25	結語	Brian Keating
12:30	離開	

一、課程內容重點

(一) 認識「就業及年金部」(DWP)：該部的服務願景是使老年人健康過一生。服務的重心是老人的各類問題，舉凡工作到退休都是服務的範圍。我們必須確定他們都可獲得服務，並與社區保持聯繫。該部每天平均要處理近一萬個職缺、與 4 萬 5 千個服務對象面談，幫他們找到工作，平均每天拜訪 3 千人（到宅服務或約定地點）、接聽 30 萬通電話。此部門各單位共有 1 萬 4 千位員工。

(二) 英國人口老化所引發的問題：

- 1、英國人口近十餘年來隨著平均餘命的增加，以及二戰後嬰兒潮人口已達屆齡退休期，老年人口日趨增加，使得社會老年人口比例不斷上升：50 歲以上人口在 2009 年占全國人口的 34%、預估 2019 年達 38%、2029 年達 40%。
- 2、社會相關支出亦隨之大增：2011 年與老人有關的支出金額占全國 GDP 的 12.6%，其中年金支出占 GDP 的 5.6%、老人福利支出 1.2%、長期照護 1.3%、醫療支出 4.5%；預估 50 年後至 2060 年時，與老人有關的支出將提高 5 個百分點的 GDP 支出，達到 17.3%，其中年金支出占 7.1%、老人福利支出占 0.7%、長期照護 2.2%、醫療支出占 7.3%。這個現象對國家、社會以及比例驟減的工作人口，形成龐大的負擔。政府對於未來的老年化社會不得不提早規劃相關政策，並鼓勵民眾及早規劃面對老年生涯。
- 3、當社會湧現二戰嬰兒退休潮後，英國的工作人力（20-64 歲）與 65 歲以上依賴人口的比例將會大符改變：預估將由 2010 年時的 3.8 個工作人力支持 1 名 65 歲以上老年人口，降至 2060 年的 2.0 個工作人力；也就是說，年輕的工作人口對於負擔社會的責任，將隨著時間增加而益發沈重。
- 4、老人參與各類活動比例下降：根據調查發現，英國 65 歲以下的人口在參加各

種社交活動（例如：運動、藝術活動、體能活動及參訪博物館或藝廊）的比例，均較 65 歲以上的老年人口高出許多。這表示 65 歲以上的老人，他們的活動度及社會參與情形顯然較其年輕時期巨幅減少。其中以運動及體能活動下降最多，甚至大幅減低到原來的一半。

- 5、人口變遷（特別是人口老化）對於**社會存在許多風險**：健康照護、財務及財產的安全與保障、個人及社會的支出增加而增加資本的保障風險等。不過若能提早面對及規劃未來，仍然可以透過各種方式使老年人可以有較健康的生活、更積極活躍的社交、良好的財務保障、有效的經濟產出以及持續的社會發展與進步。

(三) 英國推動人口政策的主要議題與挑戰有五個：

- 1、提醒民眾提早因應與規劃他們的老年生活：愈早規劃與安排愈能面對退休後的生活，也可減少各種生活適應上的困難。
- 2、醫療及健康照護：需要中央與地方充分溝通合作建立適合老年人的各項醫療及照護服務網絡，並建置適宜的提供管道與施放系統。激發民眾的健康意識，提早防備避免成為弱勢老人。
- 3、提供地方化的便捷服務：老年人宜儘量居住在原有的社區內，並在社區中獲得各項合宜的照顧與服務。
- 4、就業問題：許多老年人雖然年紀大，但生理功能與心智狀態仍然十分良好，加上又有充分的工作經驗，應該可以再度投入職場或擔任志工，社會可以有更充裕的人力資源可供運用。
- 5、了解社區以及個人需求為何：個人及社區的需求可能不盡相同，唯有透過深入的了解，才能規劃設計及適時提供合宜的服務並解決問題。英國政府刻正推動「**大社會**」(Big Society)計畫，主要是將中央的權限下放到地方政府，由各社區及地方政府決定需求及實施方式，目的是要使社區更美好。目前仍為政策研擬階段，接下來的二年，中央分派任務到地方的作法將會有很大的改變，例如：四年前中央派了近 2,000 個指標交付地方政府執行；但未來的一年將會大量減少指標，預估地方政府只需回報 35 項指標給中央政府。這個改變，也將大大地改變地方政府與社區的互動關係。〔因當日課程時間有限，講座僅提及大要；

茲補充如後]

(四)英國所期待的未來社會願景——「大社會」(Big Society)：一個英國人想要的生活與居住的地方；這地方的每一分子，因著自由、公平及責任可以有權力為他自己或他人對事物做改變，並為此改變負責。

- 1、「大社會」是英國新政府上任後第一時間提出的施政理念。就在聯合政府組成後，保守黨的 David Cameron 接管國家的第一個星期一的早上召開的第一次會議，就是宣布這個計畫。前一個週末「大英公民」(Citizens UK)組織的總幹事傑姆森(Neil Jameson)獲得兩位英國最高負責人 David Cameron 及副首相 Nick Clegg 邀請會見。原來，這不只是個諮詢會，而是「大社會」計畫的聯合發布。傑姆森也成為了十多位與會的民間團體代表及「大社會」的工作小組成員之一。值得一提的是華人社區在大選中全數落敗，但協助 David Cameron 推行這個計畫的中心人物竟是一個年僅 33 歲的華人魏納特(Nat Wei)，他更被英國傳媒稱為「大先生」(Mr. Big)，並成為英國被委任入上議院的最年輕議員。
- 2、「大社會」的概念是把社會結構三分為「政治社會」、「市場經濟」及「公民社會」。而「公民社會」是指各種慈善組織、社區組織、工會組織、宗教組織等民間力量，一直以來；公民社會雖然是社會的最大組成部分，但往往被政府(政治)力量及市場(經濟)力量所壓制。
- 3、保守黨為核心的新政府強調「公民社會」及「還政於民」的施政方向實在令人有點意外，但口號呼之欲出的下一句就是「小政府」——保守黨的核心信念。唯一不同的是「大市場、小政府」變成了「大社會、小政府」。那麼市場去了哪裡呢？金融海嘯後，人們都從自由市場的神話中驚醒，目前來說市場是一個傷口而並不是解藥。相反，面對目前社會的經濟危機，管治困難，聯合政府聰明地把「公民社會」扛上台，指出將以民間力量糾正過去前兩種力量過於膨脹而帶來的錯失。這難免使人懷疑，這是否是政府想削減對社會的承擔，把責任推卸給社會的藉口。
- 4、「大社會」是來自英國智庫「共和」(Republic)的布朗德(Philip Blond)這位對 David Cameron 影響頗深的英國保守主義者所提出。家庭是最好的社會福利，鼓吹用公民國家取代福利國家，道德化市場及強大的社區聯繫重塑「破碎社會」(Broken

Society)」。具體的措施包括廢除前政府的公民身分證和減少監控攝錄影機的使用等。然而，這些看似對人民更加開明及信任的做法，並不包括外來移民。新政府明言將對移民人數進行嚴厲控制及打擊無證勞工。不難預見，在「大社會」原則下，政府將強調民間自助、社會責任與社區行動，並把民間的社團變成民間自我控制及監控人民的民間力量。相信相較於工黨由上而下的福利提供及社會控制，將大程度地被民間社會企業及民眾的自我監控取代，讓新政府從而削減公共開支及責任。

- 5、保守黨政府上台對華人社區來說，最直接的影響是關於移民政策。「移民緊縮政策」及「移民計分制」對少數族裔餐飲業的人力資源持續有負面影響。而「大社會」對華人社區的直接影響目前未預見，但預期政府將會鼓勵民間企業或組織，去解決特定社區的問題及需要。那麼週末中文學校、華人社區中心及一些培訓中餐的技術勞工的社群或企業，可能將獲得發展的資源及途徑。
- 6、早在大選之際，保守黨對公民組織是深感興趣的，如當選將邀請「大英公民」(Citizens UK)組織協助訓練 1,000 名社區工作者，這個承諾將在「大社會」計畫中兌現。因此英國公民在「大社會」的角色是培訓社區領袖，加強他們的組織能力，讓社區能發動其內部成員和社團的力量，自己來管理社區，來解決社區中的各種社會問題。

(五)英國就業及年金部 (DWP) 投資了 1,000 萬英鎊、花了 2 年時間、在 8 個地方政府進行一項整合性的提供老人服務與工作的實驗計畫：連接站計畫(The **LinkAge Plus** program)，包含 6 個核心理念：

- 1、接觸了解與諮詢;
- 2、向現今及未來世代反映老年人的需要與期待;
- 3、提升利用此計畫的顧客數量;
- 4、確保獨居或不易接觸的老人可以獲得資訊及服務;
- 5、確保服務內容包括提高獨立性、促進身心靈健康及活力旺盛;
- 6、將計畫與服務的效率及容量極大化。

經評估此實驗計畫具有如下的成效：

- 1、可近性增加，容易獲得服務與資訊，更為人接受。

- 2、小幫助大改變：本計畫也會提供一些微不足道的小型服務，使老人有較多的選擇、可以自我控制並且有尊嚴地生活。
- 3、老人積極參與：地方工作人員已經成功地將當地老人融入計畫的規劃、發展與執行行動中，使其參與度大幅提升。
- 4、在經濟層面上，本計畫亦具有短期獲益的能力。
- 5、可以提供老人所需的福祉。
- 6、本計畫投資效益估算為每投入 1 英鎊 5 年可節約 1.4 英鎊的醫療照護及社會服務，另外尚有 0.9 英鎊的生活品質增進利益（合計 2.3 英鎊）；較英國傳統計畫每投入 1 英鎊 5 年可節約 1.8 英鎊為高。
- 7、估計本計畫每投入 67 英鎊的到宅服務，可減少 74 英鎊的醫療支出以及獲得相當 40 英鎊的提升生活品質效益。每投入 14 英鎊的預防犯罪轉介服務，可減少 29 英鎊的處理犯罪支出以及獲得相當 53 英鎊的生活品質效益。

接下來要做什麼呢？

- 1、**活得老活得好計畫(Ageing Well program)**：提供地方政府相關支援，使其能對現居的老人及未來的老人，提供整合性的服務，以提升生活品質。
- 2、**活力 60 全國及地方計畫(Active at 60 project National and Local)**：分全國計畫及地方計畫，協助退休人士能夠獨立正向地參與社會活動及運動或體能活動，防範其被社會孤立或與社會脫節。
- 3、**數位化(Get Digital)**：利用網絡成立地方論壇，鼓勵社區老人參與設計、制訂議題、參與討論、表述意見等，以相互聯繫及傳遞資訊。
- 4、**解決鄉村或偏遠地區的獨居老人、與社會脫節或孤立、服務可近性低、老人居所不佳及老人經濟壓力或貧困等問題。**

(六)英國政府面對人口老化問題的核心策略，即是建構一個涵括各年齡層的社會，這個社會包含個人、家庭、企業、社區及公共服務。當地方、區域與中央都一齊動起來多接觸了解老年人時，就可以研擬更合乎長者需要的政策，並且提供更貼切的照護與服務、讓長者更有機會選擇他們所需要的，也能將影響力擴散出去。其中值得注意的事項包括：

- 1、不同的個體對於「老」的看法各有不同，若能協助其對於年紀的自我認知，其可

- 較順利由中年邁入老年，而沒有過大的衝擊或挫折。
- 2、老年人及年輕人的朋友通常來自於同儕，很少跨越不同的年齡層。家庭是同時擁有不同年齡層成員的小社會，因此，將家庭當成橋樑，透過家庭的力量，去聯結各個不同的年齡層成員建立友誼。
 - 3、企業中常存有年輕人較有效率、老年人較溫和但缺少效率的迷思。因此，企業要留意儘量減少這些年齡歧視。
 - 4、公共服務一定要避免造成年齡歧視的產生，年齡的問題會直接造成或引起不公平的情況，特別是在考量社經階層、性別、種族以及特殊族群特性上，很容易發生問題。因此在研擬公共政策或提供公共服務時，要特別謹慎小心。
 - 5、由於社區中包含了各個年齡層的人口，因此有必要在社區中，提供適合各年齡層可參與或有興趣參與的主題與活動。此部分更需要多花時間與心思去構思，並且多與社區居民對話，以充分了解他們的興趣與需要。

(七)成立老人諮詢論壇

- 1、論壇成立背景：英國前年金部長在進行年金改革時，曾於 2008 年 5 月 22 日邀請愛爾布朗(Mr. John Elbourne)審視檢討英國現行接觸了解老人的各種方式與提供策略是否合宜？是否可以有效地達到各個不同特質的老人群體。愛爾布朗於 2008 年 11 月完成他的任務，並提出了下列三個主要評核建議：
 - (1)由負責老人業務的部門成立英國老人諮詢論壇，並由區域諮詢論壇協助。
 - (2)區域諮詢論壇的行政事項由政府負責。
 - (3)區域諮詢論壇與地方政府通力合作，是發展接觸了解老年人的有效策略與方法，以確保此論壇可以獲得長者們的真實心聲，也成為長者們發聲的工具與管道。
- 2、論壇的主要職責目標：
 - (1)透過有效的接觸與了解，協助社區長者提升獨立生活的能力、身心靈得以健康平衡的發展。
 - (2)提出社區中長者的機會與挑戰。
 - (3)找尋改變文化或習慣的方法。
 - (4)改變社區居民對年齡的看法或認知，使其不再僅以年紀來衡量，導正既存的偏

差，而能均衡全貌地勾勒社區願景。

3、論壇的運作方式：

大英諮詢論壇(the UK Advisory Forum)目前係由就業及年金部、衛生部共同負責、全國共有 9 個區域論壇；402 個地方政府正與各地社區積極發展成立地方論壇。目前社區老人均積極參與地方論壇的建立與發展，不僅建立許多與己身有關的議題，許多與老人有關的社區事務也融入其中

4、論壇的共同特色：

這些大大小小的論壇經過英國審計部門（Audit Commission）的檢視，發現已具有下列共同特色：

- (1) 真實有效地接觸了解老人；
- (2) 可以看到執行成果；
- (3) 有積極的參與及強烈的伙伴關係；
- (4) 對提升老人生活品質及社會資產具有影響力；
- (5) 老人清楚他們的參與是為他們自己而做的；
- (6) 在健康照護及社會服務的層面，有清晰的領導與策略達成力。

八、解決鄉村或偏遠地區的老人問題

(一)偏遠及鄉村地區常因年輕人外移及老人的遷入，而使該區域的老人成為社區的核心居民；偏遠及鄉村的老人問題如下：

- 1、老人離群索居
- 2、與當地社區孤離
- 3、如何提升偏遠地區服務的可近性
- 4、老人如何有效利用服務
- 5、偏遠地區的老人住居問題
- 6、老人的貧困問題
- 7、偏遠地區的貧困問題

(二)英國「就業及年金部」(DWP)及「環境、糧食與農業事務部」(DEFRA)二個部門共同合作，並邀集當地的年長代表共同參與發展計畫。首先利用地方現有的 1,000 個工作中心(Jobcentre)再賦予它們外展(outreach)任務，形成工作站(Jobcentre Plus)，

在地方就近提供服務並協助解決社區老人問題。基本上這些工作站是沒有固定型式的，它們有可能是由社區的兒童中心、圖書館、社區活動中心或是青年中心形成的。

(三)目前就業及年金部(DWP)正在檢視偏遠鄉村地區老人接觸與使用數位設施的情形，主要有以下三個計畫：

- 1、數位化：希望偏遠鄉村的房舍有機會提升數位化的程度，特別是裝設網際網路。
- 2、智慧卡：DWP 正與許多地方政府合作發展多功能的智慧卡，以協助年長者在社區的生活（特別是參與活動上）更便利。
- 3、全國性的活力 60 計畫：DWP 已著手推展如何使老人願意利用網際網路及更多元的活動設施，提升他們的生活品質。畢竟「人口」、「健康」與「社區」是人類發展與生活所不能規避的議題。

九、提問與回答

問 1：英國政府推動權力下放，並檢討縮減財政預算，由地方分擔責任，地方政府是否抗拒？有無相關具體配套措施以順利推動？

答：推動權力下放，中央不另補助經費，地方政府可與企業、相關團體合作分擔經費或透過募款辦理。至於相關配套措施，聯合政府內閣正在討論研議中。

問 2：英國福利制度養老金請領條件為何？有無針對老年農民提供免繳費之老人津貼？

答：請領養老金，須就業工作並繳保險費 30 年，年滿 60 歲工作年資未達 30 年 (如較慢進入就業市場或期間曾經失業)，則可以購買年資補足，退休後享受養老金。英國尚無針對農民等特定對象發放養老津貼。

問 3：英國規劃延後退休年齡，據悉日前法國等歐洲國家因推動延後退休年齡而引發罷工等強烈反彈，請教英國民眾對該政策之反應如何？政府如何因應處理，配套措施為何？

答： (1)英國民情相對保守。

(2)重點在於要照顧退休人員的立即需要，並讓年輕人趁早準備。另目前英國一般民眾有兩種保險，分別為國家提供的國民保險(National Insurance)及雇主提供的私人保險；到了 2012 年，若無私人保險，則須自動進入政府提供的系統保障，務使每個人都有第 2 份保險。

問 4：因應人口老化問題對年金財務之衝擊，英國規劃延後退休年齡外，有無其他相關

配套規劃？可否提供最新參考資料？（課堂中發問，講師未回應，下課時繼續請教相關問題）

答：(1)目前英國老年年金請領年齡為男性年滿 65 歲，女性年滿 60 歲。自 2010 年起十年內，逐步將女性的老年給付年齡由 60 歲，提高至 65 歲；至男性則研議由 65 歲提高至 66 歲，甚或 68 歲。

(2)對於已達年齡而延後請領者，採取增額給付；另已達請領年齡仍部分工時者，若欲請領年金，將再依工作收入多寡，決定可領取金額。

(3)尚無提高保險費或縮減給付規劃，但或許視未來狀況研議。

問 5：英國聯合政府上任後，預計大幅削減預算及裁員，請教政府如何評估此舉對就業市場之衝擊？如何因應處理？

答：削減方案聯合政府刻研議中，預估今年 10 月 20 前提出，屆時會有通盤考量。

問 6：受金融海嘯衝擊，失業問題備受各國關注，請教英國處理經驗？

答：這是很大的問題，難以詳盡。

問 7：地方如何組織自治團體？經費來源？

答：(1)中央與當地方居民溝通，了解其需求，並召集起來，提供協助，滿足需要，每個個人和社區一起協作達到目的，自由及彈性很重要，由當地人決定。

(2)經費來源有中央及地方經費，當地企業及團體也有提供。

問 8：為適應環境變遷，英國陸續以修正或放寬相關法令因應。請問 DWP 或相關行政部門有無專責單位檢視及修正法規？如何運作？

答：DWP 有相關專責部門運作，如果需要，我可以提供聯繫方法。

問 9：人口老化是目前許多國家面臨的問題，但對經濟產業來說，亦有其商機。在我們國家，積極發展醫療照顧及生技醫藥等重點產業，即著眼於此。請教英國在這方面有沒有相關政策或做法？

答：在英國有些政策的轉變。除了在醫院裡的照護外，也鼓勵在社區及在宅照護。另外，過去政府有先付保險以支應退休後之照顧的作法，目前新政府仍在規劃中。我想養老院會是很大的商機，如果能由老年人自己去開發商機會更好。

問 10：延後退休會不會導致年輕人工作機會減少？

答：未來是兩個工作人口養一個老人，需要更多人工作，會提供更多就業機會。

問 11：英國面對人口老化有無推行反抵押(Reverse Mortgage)?

答：尚屬研議階段。

問 12：據我所知，聯合政府於五年政綱中宣示將廢除區域發展署 (Regional Development Agencies, RDAs)，是否會對英格蘭九個區域層級的老人諮詢論壇造成影響 (例如對經費的補助)？論壇重要建議是否落實到中央及地方政府的施政？

答：(1)區域層級的老人諮詢論壇是仍然有辦公室存在的，同時在英國老人部門是獨立運作的，政府也會有少部分的經費支助，當然他們為了減少支出也會僱請志工協助推動運作。

(2)英國中央及地方政府確實會將老人諮詢論壇建議納入政策的討論、諮詢及相關計畫之實施等參考。

問 13：剛說今天是老人節，但我來倫敦前，上網看到英國在每年 10 月的第 1 個禮拜天訂為祖父母節，請問老人節就是祖父母節嗎?還是另外有祖父母節?

答：現在英國有老人節，和祖父母節不同，去年兩個節日都分別辦理活動，我們希望祖父母和老人節一起慶祝。

問 14：剛提到全國有 26,000 個慶祝活動，是政府有組織性的規劃，還是地方自主性安排？有沒有統計老人參與這些活動的比例？或進行成效評估？有專責單位在負責嗎？可否提供相關資料供我們辦理祖父母節參考。

答：政府會發送指導性的文件包，鼓勵老人依自己個別需求安排活動，我們部門有一個專人負責活動成效的統計，通常在老人節後 1 個月內會完成評估報告，因為我們部長也很想知道成效如何，相關資料可上網參閱。

問 15：如先前貴單位於簡報中所提，如何預防高齡人口成為社會弱勢族群，是 DWP 主要任務之一。請問貴單位有無針對年長者在消費者保護議題，例如金融消費爭議，設有專責單位？

答：DWP 並未針對高齡族群設消費者保護專責單位。涉及消保護題，係由各部會分別處理，例如金融消費部分，則由 FSA (Financial Services Authority) 主政。

第5章 政府治理與改革—公共管理與變革管理

第1節 公共管理的挑戰

一、英國公共服務管理之發展趨勢

近年來，全球化的過程對英國的公共服務管理衍生相當大的影響，除了全球經濟體系及金融體系凌駕個別國家的運作外，網際網路發展、全球氣候變遷、老年化人口增加及移民等等影響，對英國的政治、經濟、社會和文化帶來相當大的衝擊。加上本年度英國大選結果聯合政府的產生，將英國的公共服務管理政策除延續過去建立市場和引入競爭外，更朝向授權地區性發展及公眾參與之整合，其主要倡議有以下幾方面：

- (一) 鼓勵政府人員重視管理，要求更有成本意識，尤其是在決定政策前應先考慮成本效益。
- (二) 改變傳統金字塔式的官僚架構，將規劃部門和執行部門分拆（執行部門脫離從屬的政策部門，成為有更大自主權的外圍部門）。
- (三) 注重結果及產出(OUTCOME/OUTPUT)，而不是與以往的祇是注重行政過程（衍生有關產出和服務質量的指標和改革）。
- (四) 鼓勵公民參與地方社區，強化地方自治責任。
- (五) 為達有效管理採取各種增進效率的措施（改善行政流程以增進效率；如果私人市場成本較低，公共產出應考慮私營化）。

二、英國公共服務管理面臨的挑戰

面對全球化、氣候暖化、人口老化……等重要變遷議題，加上民眾對於政府職能要求愈來愈多的趨勢，對英國中央政府的挑戰，可歸納出以下4項：

- (一) **以更少資源完成更多任務**：2010年英國國會大選結果，主要的3個政黨均未獲得半數以上席位，由贏得最多席次的保守黨與自由民主黨合組聯合內閣，保守黨黨魁卡麥隆成為英國近200年來最年輕首相。為解決英國龐大預算赤字，內閣要求各部會對過去政策重新檢討，於2010年10月20日前提出刪減20%至40%的施政計畫，是過去以來削減幅度最大者。目前聯合政府的預算正在進行審查階段，除了健康及援外經費維持以前額度外，其他部門大都以刪減25%達成協議，幾乎是取消5%人力經費。

柴契爾夫人時期曾委託雷納做這方面的研究，提出 3 項建議：

- 1、對於過去沿襲下來但已不符現代需求之做法，應予以裁減。
- 2、以其他執行者替代可做得更好，例如私有化或外包方式，以招標方式讓廠商執行，可發揮更大之效率。
- 3、以不同方式或流程進行以達更有效率且更有效。

目前聯合政府亦委託專家格林做這方面的研究，要求在 10 月 25 日提出報告以利評估執行。

(一) **管理並取得人力的最大產出**：1979 年英國首相柴契爾夫人推動行政革新，減少政府活動、支出及將公共服務業務予以民營化，並精簡文官數量，使英國文官總人數自 1976 年高峰期的 751,000 人，於 1999 年降到谷底 459,600 人，23 年間文官人數減少的比率高達 38.8%。英國政府深信私部門效率優於公部門，業務外包可以獲得更好的效率及節省預算，但業務外包並非以價格為惟一考量。卡麥隆首相上任後，指派 12 人小組依據不應由政府來做、民間來做會更好、以及可以用更有效率的方式執行等 3 個原則，檢討各部門業務，俾降低政府支出。

(二) **注意結果/產出**：應有明確之工作目標，依據 S(Specific)、M(Measurable)、A(Agreed)、R(Realistic)、T(Time-bound) 策略，規劃明確的工作目的和具體目標（並瞭解這些怎樣有助於該組織的高層次目標），並注重如何落實政策執行及績效評估，以利目標的達成。柴契爾夫人時代即已特別要求此目標之達成。

(三) **強化領導能力**：部門主管要擁有願景，制定組織目標和方向，以身作則，鼓舞和激勵 - 將員工最好的能力開發出來，對於影響部屬的政策在做最終決定前應讓部屬參與，讓部屬感覺到他的存在。在布萊爾首相時期，即意識到政府公共服務之領導力不強，應該持續加強。

三、**英國最新公共服務建議報告**：由大臣、企業總裁、專家學者等組成之 2020 公共服務委員會所提之最終報告(摘要版如附件)，針對當前英國政府公共服務問題提出分析及解決方案，供政府參考。

(一) 本報告提出之主要原因如下：

- 1、人口老化造成經濟資源投入的增加：65 歲以上老年人口比率逐年上升，投入此項議題之資源大幅增加，恐將增加納稅人負擔。

- 2、貧富差距加大:過去 25 年來雖然生活水準普遍增加,但貧富差距加大對人民的影響仍為重要社會問題。在保守黨執政時代,因其政策為增加國家財富側重資本主義市場經濟,貧富差距加大是預期的;但在 1997 至 2010 工黨執政期間,貧富差距的增加就不妥,因為工黨的主要政策是滿足中低階級民眾的需要,但在其執政期間貧富差距仍不斷擴大,顯示其政策推動方向有問題。
- 3、健康保健方面的不公平性廣泛地令人感到不滿;教育的方式未能讓年輕一代獲得在活躍經濟下生存所需的技能;犯罪的再犯率高居不下。
- (二) 主要解決方案:現今公共管理不佳的 3 項主要議題為健康衛生、教育及再犯罪率,該報告指出現今公共服務太中央化,方案都是由上而下,資金都是中央負擔,當然會造成財政日益困窘的情況。公共服務無法完全依賴國家來履行,過去由中央政府制定政策並執行的模式應作調整,未來中央政府只須制定滿足需求的最低標準,將政策規劃及執行權力下放給地方政府,並鼓勵個人、社區或非營利組織參與,由地方社區組成委員會組織,自行對區域內重要事項制定個別政策需求、尋求資金援助及執行,例如健康衛生及圖書館等政策未來都應該下放由地方社區自我管理,中央負責監管。
- (三) 方案影響:本報告建議事項對現有執行方式是非常大的改變,許多事項變成地方社區要自行籌募資金,將重大影響現有文化、資源配置、中央與地方之關係、要求公民加強參與政策決定及執行。
- (四) 報告落實可能性:本項報告與聯合政府之政策方向不謀而合,將成為未來公共服務政策之重要參考依據。對於報告具有可行性部分應可作為施政參考,但不可能全盤接納施行。

四、提問與回答

問 1: 中央若不提供資金,地方社區如何尋求金援?

答: 很難,可能要在資源配置上有所調整,依優先性配置資金;地方社區亦應尋求開發財源以自給自足。

問 2: 所謂地方社區與地方政府有何區別?

答: 地方社區是由當地地方政府及當地組織合作,另行成立混合式組織,專門執行特殊需求。

問3：地方事務如圖書館營運若下放給社區組織自行管理運作，是否會因各地方社區因比較心態導致圖書館林立，造成資源配置重疊甚至變成蚊子館情形？

答：各地圖書館若營運不善無法自給自足，只好關閉或另謀其他使用方案，就不會影響資源配置。

問4：所謂地方社區觀念和1991年「新政府運動」有何不同？

答：本報告和工黨時代所提「新政府運動」概念並無不同，但更為深入。

問5：在臺灣，若責任下放地方政府時，通常會要求資金也跟著下放，但本報告要求地方社區自籌，似乎並不合理？

答：地方社區應在考量各種因素下自行決定所需求之設施並設立營運，當然應自籌資金，而非全盤靠中央補助。

問6：英國內閣改組後，行政機關組織隨即調整，組織編制得以如此彈性配合，為產生窒礙之處，可否說明面臨調整後實際執行面之運作彈性機制為何？

答：英國政府體制設計本身就非常有彈性，機關業務調整、移撥以行政命令推動即可，無須立法規範。

問7：對於民眾期待政府公共服務之增加，但人力支援上卻無法配合與日遽增之公共行政業務擴增，面對經費有限、需求無窮之轉變，英國政府如何因應？

答：公務員應善用時間管理，確定工作優先順序，集中注意力，排除一切干擾和不相關的事務。

問8：於政府公共管理層面，如何面對政黨爭議、媒體報導效應之干擾？並得於排除負面干擾後，提出妥適之績效評估？

答：機關中應有發言人制度，迅速回應媒體詢問，並藉由媒體將所欲傳達的訊息傳播給民眾，以化解質疑。

第2節 績效管理

本課程由 Mr. Stefan Urbanski 講授，著重藉由妥適的績效考評制度與程序，強化單位員工本職學能。課程重點如次：

一、績效管理

績效管理包括組織層次與個人層次的工作績效管理，其最終目的都是為了提升「組織」績效。本課程著重在個人層次的工作績效管理，即透過對個人績效指標之訂定與評量，達成單位之政策目標；藉由對個人績效評估的結果，擬定強化員工本職學能之相關教育訓練計畫，並有效執行；最後再透過績效覆核會議，檢視個人績效是否有效提升，並能達成組織目標之要求績效水準。有關組織目標以迄個人目標的層級如下：組織計畫(organization plan)→策略方案(strategic plan)→執行計畫(business(action) plan)→各項子計畫(tasks jobs)→子計畫執行細則工作說明(job description) →目標(targets)。

二、績效評估

績效評估為績效管理的基礎工作，其定義為經常性地評估員工對於組織要求之績效、潛力及未來發展的過程。有關績效評估重點如下：

- (一) 績效評估的益處就個人方面可知道預期成果、達成程度與規劃的發展，就組織而言可了解資源滿足組織需要的程度及規劃人力資源、訓練及獎勵。
- (二) 對於員工績效評估的項目包括：規劃能力(Planning)、個人特質(Interpersonal)、計畫管理(Project management)、財務(Finance)、電腦資訊等專業(IT)及領導能力(Leadership)等，需用客觀之評價分別給予分數，並與該員工職務所需能力標準做檢視，再判定該員工須加強之能力並給予培訓。評估步驟表如下：
 - 1、評估(Assessment)：請各員工填妥表格交主管評估。
 - 2、規劃(Planning)：視評估結果分析各員工應加強何項能力，規劃後續面談及訓練課程。
 - 3、面談(Meeting/Interview)：與員工面談其需求。
 - 4、追蹤管考(Follow-up)：依據評估結果執行後續強化員工本職學能與績效表現之各項作業程序及方案。
- (三) 進行績效評估前應具備之事項至少包含：考評表(form)、單位績效考評準則(guidelines)、能力字典(competency dictionary—指單位對員工各項本職學能之定義)、職務說明書(job descriptions)、賦予之任務與目標(action plan / targets set)、工作表現之具體事證(evidence)等。
- (四) 員工績效評估應避免以下問題：
 - 1、憑印象分數給分：刻版印象可造成評估時不夠客觀。

- 2、評價過於保留：對表現非常好或非常壞者，通常給予較中間的評價而非極端值。
- 3、失之主觀：主管對喜歡的人易給較好的分數。
- 4、集中趨勢：評估時易集中在較模稜兩可的評估值。
- 5、強調近期表現：只注意近 2 個月的表現而忽略之前的表現。

(五) 設定員工績效考評之目標：

- 1、目標之種類：例行性績效表現之標準、績效強化之標準、專案性之績效目標。
- 2、需具備下列要件－SMART：「明確 (Specific)、可衡量 (Measurable)、獲得共識 (Agreed)、可執行 (Realistic)、具明確期限 (Time Scaled)」。
- 3、設定目標之技巧：由上至下設立、個別員工層級與本職學能之差異、整合差異、主管人員有效掌控、強調結果而非過程、有效之回饋。使雇員對自己目標及公司目標作全面性瞭解，確保目標設定於員工能力範圍之內，確保目標得以達成。

(六) 分析員工教育訓練之需求：針對員工現有能力和工作所需能力之落差，加以分析其缺乏而應加強之項目。員工教育訓練需求包括一般工作訓練、強化工作績效之訓練、工作環境目標異動變之訓練，及個人發展訓練等四大類需求。對於有潛力之員工可根據過去績效及表現給予適當培訓並可破格拔擢，加速其晉升管道。

(七) 員工考評

- 1、潛能考評：包括過去績效表現、專案計畫表現、品質、激勵、強項與弱點、自我發展能力、其他方面的才能與興趣。
- 2、進行考評會議時應注意：
 - (1) **會前準備**：與員工溝通重點、績效評估內容、面談規劃、實務安排、自我準備。
 - (2) **會議進行**：雙方陳述、自我準備包括地點之選擇、面談現場個別表達之時間比為何。問題本身亦需經過規劃，有些是開放式之問題，有些是封閉式之問題。給予正面、積極意見，但須考量如何合適的給予建議。訪談風格亦應注意針對不同員工可能須有不同風格以利充分了解對方想法。
 - (3) **訪談技巧**：訪談時除口語表達外亦應注意肢體語言、聲音及語調可能之影響；此外應注意適時展現聆聽技巧包括：專注的姿勢、眼神接觸、鼓勵、精神專注、釐清員工真意、保持高度敏銳等。並隨時記錄對方之回饋。訪談後

應加以紀錄、考慮保持與雇員之關係、事後並需追蹤成效，才能發揮績效管理效益。

三、提問及回答

問 1：本班第 4 組向講座簡介我國人評會委員面試新進員工，先請其自我介紹，再問相關業務問題，僅瞭解應徵者書面資料以及當日之表現，故而難以判斷其是否適合該工作。

答：瞭解。

問 2：本班第 4 組向講座說明我國目前績效考核之訂定情形，簡要說明我國之公務人員考績法之修正重點。

答：瞭解。

問 3：對於執行日常營運之單位如何量化其績效目標？

答：舉例說明反腐（肅貪）之制度執行很難由量化數字確定績效，國際透明度組織以及民眾問卷調查得出相關問題爭點。於確認爭點後畫出問題結構樹，由個別之問題，再確認問題事件造成之成因，由調查結果，再處理爭點因素。亦即由所有工作之中找出最重要之項目整合成果，但亦應注意勿將產出(output)視為結果(outcome)。

第 3 節 變革管理

一、變革管理係強調領導者主動因應組織內、外環境之變化，設定變革的遠景與策略目標，並善用各種技巧及方法，導引組成員的順服，建立整體成員共識，進而促進政府的革新進步、有效能。

二、變革管理之理論基礎：

人類社會已邁入 21 世紀，全球整體環境逐步走向人本化、民主化、多元化、科技化及國際化的方向。尤其，政府機關之行政效能關係著人民之權利，如何妥善行使行政作為為現今社會一大議題，在此形勢下政府機關領導者是否擁有變革管理的知識與能力，將變革轉化為組織成長的動能，實乃政府公共管理能否成功之重要因素。

茲將課程中講座對變革管理所介紹之理論摘述如下：

- (一) 維持對於內外環境變化之敏感度：政府機關領導者對於環境的變化，需積極應變，以前瞻遠見引領及推動變革，勿自滿於過往成功的經驗，因自滿即會原地不動，劃地自限，最後將遭受變革的浪潮所吞噬。上述外部環境變化主要包括政治（政府改組、政府政策變動、政府財政變化、遊說和施壓團體動向、來自國際間之壓力）、經濟（國內外經濟狀況、利率和匯率、稅收、市場發展趨勢、顧客基礎、最終用戶需求變化）、社會（人口變動、消費趨勢、教育水平的變化、民族/宗教因素、生活方式發生改變、媒體的影響）、技術（新的 IT 發展、許可、科研經費、創新、專利、知識產權）環境（氣候變化、天災、生態保護問題、基礎設施、核生化廢物管理）法律（就業方面的法律變化、反貪腐措施、對組織產生影響的任何政府新立法、國際法律和條約）。
- (二) 理性與感性的變革過程：變革雖可能一夕完成，但大多數之變革需循序漸進，逐步完成。行政機關領導者應系統規劃與管理變革，並考量軟體（人、文化等因素）及硬體（結構、系統流程等）之重組調整，於推動變革過程，更應營造內部改革的氣氛與需求，持續關照受變革影響者的認知與情緒，始能達成變革成功的結果。
- (三) 強而有利的變革團隊：領導者需去除英雄式領導觀念，取代以領導社群的觀念，廣徵組織各階層的人才，籌組變革團隊，領導變革的方向，形塑組織氣氛與文化。變革團隊主要工作有四：
- 1、創造遠景，凝聚員工的承諾感，以贏得員工的支持。
 - 2、建立變革的推動計畫與評估制度。
 - 3、整合及提供資源（如：教育訓練），協助員工有信心面對變革。
 - 4、營造尊重、開放、信任、包容的組織氣氛，讓員工在安全的情境中樂於改變。
- (四) 重要的分析工具：
- 1、PESTEL 分析—即利用環境掃描分析總體環境中的政治、經濟、社會、科技、環境及法律等六種因素的一種模型。屬外部分析的一部份，能給予組織單位一個針對總體環境中不同因素的概述。
 - 2、SWOT 分析：包含組織目前所楚之強（strong）、弱（weakness）勢分析，及未來可能面對之潛在機會（opportunity）與威脅（threat）。
 - 3、Kotter 的 8 步變化過程：

主要分由三個階段串聯，包括：

第一階段：打破現狀（確立緊迫感→創建一個指導聯盟→.建立變更願景→願景的傳達）。

第二階段：採取行動，作出變更（→通過雇員採取廣泛的行動，實現改變→獲得短期成功）。

第三階段：執行變更（→鞏固提高，並鼓勵更多的變化→將變更植根，使其永久化）。

4、其他：包括利益相關者分析和參與、力場分析、EFQM 卓越模型、綜合評價卡、麥肯錫 7S（Strategy、Shared values、Staff、Skills、Style、Systems、Structure）框架等。

三、英國變革管理之實證經驗

於變革管理課程上講座 Tony 表示，依據查爾斯達爾文之說法，最適於變革者適於生存，最強者最利害者不見得得以生存，對於變化最能適應者始能生存，因而需要學習變革。例如前蘇聯解體後，其變革幾乎於一夜之間完成。

Tony 在渠另一堂課程「英國公共部門近期改革簡述」(An Overview of Recent UK Public Sector Reform) 簡介英國政府部門自 1968 年以來經歷重要之兩次改革：即分別由 1979 年柴契爾夫人、1997 年布萊爾等二位首相推動之改革為主。前者係以中央權力下放與私有化為改革主軸；後者則藉由一個更開放，多元化和專業的公務員團隊，以衛生優先，教育，減少犯罪，運輸為改革之主要目標。兩次改革均獲致相當之成效，而其主要關鍵仍在符合變革成功之 7 項條件：明確列出政策執行之優先次序；充分獲得大眾廣泛認同和理解的願景；組織領導明確；明確界定執行過程中所發生之問題；適時提供主政單位必要之支持並對相關幹部進行培訓；充分授權；清晰的政策考評制度。

變革係透過長期演化或一夕間完成都有可能，端視個案決定變革之時間，當然若有需要亦可視情況分階段推動。其中政權更替後之新官上任，通常使用馬上變革之方式，除與前朝政府劃清界限外，亦凸顯其與原領導者不同。

推動變革之時機亦很重要，需注意環境、生態、輿論、相關組織等動向，藉機進行變革，俾達事半功倍之效。另推動過程中與利害關係人充分進行溝通，高層充分瞭解及支持，各階層積極參與投入，亦是變革成功的關鍵。

四、提問與回答

問 1：公務員會否被要求離職？

答：可能會發生。但於要求員工時，需找出原因，並曾經於過程中要求其進步，例如進行培訓，要求其努力，一般允許有六個月至一年之時間使其進步，另外，倘仍未進步，給予新工作，或許新工作得以更適合該員工，講座於英國貿易部工作時發生過類此案例，同一部門給予不同工作，盡了努力仍無效果，該員工後來離開了，回到其原來之部門。

問 2：績效獎金比例依預算規模定固定比例，一定會有部份的人被拉下來，似顯不公平。

答：沒錯，但實際上預算有限。

問 3：獎金比例有無依公務員階級律定特定比率？

答：高級文官同一系統，比例是統一分的，部長決定高級文官以下如何分績效獎金及其等級。各個部門亦依此四種程度分配，但是不同部門不互相比較。

問 4：績效獎金有無與部門執行績效之預設相連結？

答：每個人於工作部門有三個任務：1 商務目標之達成、2 整體協作目標之達成（高級文官才運用）、3 發展所管理員工之能力（每個人至少都會管一、二個人，如果沒管就不需要）。

問 5：你們認為變革之方式一夕之間完成或者一段時間之處理哪一種方式比較好？

答：視具體情形作判斷決定變革之時間亦需適於最適用之時間。

問 6：針對所提漸進式變革(incremental) 與快速變革(big bang)，請舉例說明英國在過去政策中，其因採取錯誤的變革模式而致失敗例子？原因為何？

答：日前新任工黨領導人曾發表看法，認為參加美國伊拉克戰爭是錯誤的，還舉了一些過去他認為錯誤的政策。1979 年柴契爾夫人改革是較快的，1997 年至 2007 年布萊爾改革則較慢，布萊爾卸任時曾表示或許過去改革上應再快一點，至 2010 年聯合政府將採取財政縮減計畫，應屬較為激烈的作法。相關具體案例，我會利用課後時間搜尋，如有合適案例，再行補充說明。英國人較為保守，或許多數人對漸進性較能接受。

問 7：對於有些同事不認同變革應如何處理？

答：應使其明白其效果，亦應於技巧上調整令其發現於現實上改變之利益，按部就班

想停留在現狀之人們，過去經驗中曾是過於小團對中工作，亦有人反對，兩位利害關係人反對，那時亦說明他可以再花多倍之時間使其明白，還有文書及之人員亦不願意改變，因他們都配給小團隊擾亂他們的現狀，碰到助些反對者協助他們瞭解改變後之好處，並非非常容易的。

問 8：英國自由民主黨及保守黨要提出五年政綱，民眾反應如何？老師看法如何？媒體反應？

答：對於聯合政府之作法，Tony 表示其為公務員所以積極思考，現在民眾大部分正面看待，對於傳媒亦同，減少花費開支是重要的。但未來細部計畫執行時，因涉及資源重分配後，既得利益之反彈在所難免，只能期望將來執行順暢，經濟好轉，俾增加支持，降低抗爭。

問 9：我國利用擴大內需之方式因應經濟蕭條，英國如以減少支出之方式是否造成另一個隱憂？

答：前政府曾對學校作現代化更新之推動，聯合政府就不再做了。聯合政府之作為當然會造成消極影響以及影響經濟成長，亦有評論家如此論述。不過需四、五年之後才見成效。

第 4 節 英國近代公部門改革

本課程係由講座 Tony Rossiter 先生就英國近代公部門改革進行回顧與介紹，講授重點歸納如下：

一、1854 年之前的文官制度

在 1854 年之前，英國的文官任命權（Patronage）制度，係由部長任命擁有少數或根本沒資格與經驗的人擔任公務員，通常是部長的朋友或親戚，或屬於對人情或政治支持的回報，部長和公務員間之角色與職責模糊沒有明確的區別。

二、1854年Northcote-Trevelyan報告

迨至1854年，Northcote-Trevelyan報告主張廢除文官任命權及剷除腐敗，自永業化的雇用制轉向固定任期的契約制，並從固定薪給轉向與績效相連結的彈性薪酬，期由部長們轄下公務員建立永久且專業的文官團隊，擁有足夠的獨立性、性格、能力和經

驗，能對部長們提供建議及協助，並在一定程度上能對部長們產生影響。該報告強調公務員應具備6個核心準則如下：

(一) 行政中立

公務員是為現今選舉出來的政府服務，無論政府和部長們如何更迭，公務員是不變的。公務員必須將其個人的政治觀點放在一邊，努力執行政府的政策。部長們的政治顧問並非永久職，也不中立，是政治任用的角色。

(二) 客觀

客觀衡量事實和論點，不受個人因素或偏見影響，以現有最佳證據資訊為基礎向部長們提供建議，利用自己的技能和經驗，盡可能給予部長們最專業的意見與協助。

(三) 誠實正直

不誤導或隱瞞相關資訊，拒絕行賄行為或受金錢誘惑，不因私利而使用公款，收到超過 25 英鎊以上的禮品必須向上級報告，須配合經濟合作開發組織（OECD）進行有關貪腐的研究調查。只有極少數情況下公務員會被解雇，但這些少數情況通常是因為財務違規行為（例如：虛報核銷公款費用等）所致。

(四) 以績效為基礎，各部單獨進行公開招聘及晉升解雇程序

以績效為基礎，各部單獨辦理，由文官委員（Civil Service Commissioners）辦理公開競爭考試。現行 14 名（兼職）文官委員職責已減少，主要負責：批准最高級官員之任命、監督各部招聘體系，以及根據公務員守則（Civil Service Code）審理上訴事宜。

(五) 課責

公務員必須向部長負責，並遵守法律規範；部長則向議會負責及報告，常任秘書長係屬部的會計主管，也向下議院公共財務委員會負責及報告預算支出效益。

(六) 保密

公務員向部長提出的建議係屬保密，根據資訊自由法，基於決策的事實資訊和證據，可開放給公眾運用，公務員從證據中推斷出的結論則予保密。

三、文官制度結構變革

(一) 在 1968 年之前，英國的文官由上而下分成管理、執行及文書等 3 個等級，且升級困難。其中管理層的公務員多半是牛津或劍橋大學畢業的高材生，執行層的公務員未必要有大學學歷。

(二)在 1968 年至 1995 年間，屬開放結構，從最基層第 10 級的文書助理，至最高的第 1 級常務次長（Permanent Secretary），計分 10 級。通常公務員從基層第 10 級做起，工作升遷可到第 7 級或第 8 級服務年資屆滿退休。

(三)自 1996 年迄今，建立高階文官（Senior Civil Service，簡稱 SCS），目前升遷仍取決於共同的薪酬制度、工作評量及評鑑。高級文官以下各層級公務員的薪酬與分級，目前授權由各部及政署決定，優點是能考量各部會有不同工作性質而賦予職員不同薪酬，缺點是會有同工不同酬情形。以前公務員的升遷看年資，現在是看其績效。

四、柴契爾改革（1979 年之後）

(一)保守黨執政注重增加財富，以改善貧富差距問題。保守黨黨魁柴契爾主政之後，英國公共服務規模縮小，由 Derek Rayner 負責主持政府的改革任務，針對各部門的特定問題進行「雷尼稽核」調查，以及 1982 年頒布之「財務管理法案（Financial Management Initiative, FMI）」，認為應該透過績效管理追求更好的預算支出效益（value for money）。柴契爾的改革強調分權（decentralisation of functions）概念，推動私有化（privatisation）、外包（如餐飲、清潔、旅遊、工作人員、資訊科技與培訓等支出）、設置政署、人力資源管理等，且更重視成果。

(二)政署之設置，係將政策與提供服務分離，由由部長任命政署之行政長官（Chief Executive），在政署總預算的範圍內行使治理權，其聘任契約（例如以 3 年為期）要求需達成之績效目標，按其業績計薪。政署雇員是公務員，英國約有 200 個政署，雇員人數遠超過中央政府，目前有 80% 的公務員是在政署服務。政署與過去的機關相較，在其職掌、工作類型、組織規模及財務體制等方面有很多不同，而有些執行署也會有收入，例如：管控車子上公路，徵收公路稅的收入。

五、1997 年至 2010 年間之改革

(一)按照「國家標準」、「授權給前線服務人員」、「服務機制的彈性」、「受服務者有權選擇」等 4 個主要原則改進服務（衛生優先，教育，減少犯罪，運輸），改善決策參與，建構一個更開放、多元化及專業的公務員團隊。

(二)改善決策

1、透過「21 世紀的專業決策」及「最佳政策設計與實施」兩個主要研究，以識別及推廣最佳實務。

- 2、強調「前瞻性」、「外向性」、「創新與創意」、「以實證為基礎」、「包容廣闊」、「參與」、「評鑑」、「審查」與「汲取教訓」等9個有效決策的核心特徵。
- 3、決策有7個成功要件，包括：
 - (1)有一些明確且和前後一致的優先次序。
 - (2)大眾廣泛認同和理解的願景。
 - (3)明確的領導。
 - (4)同時考慮到執行課題且知道哪些可以運作實施。
 - (5)對管理者和員工提供支持與訓練。
 - (6)讓基層人員有充分自由根據當地情況適時調整政策。
 - (7)權責分明。
- 4、政府治理所需專業技能
 - (1)身為公務員必須具備人力管理、財務管理、專案與計畫管理、分析與運用證據資訊、領導力、策略思考、溝通與行銷等核心技能，其中高階文官尤應具備策略思考、溝通與行銷技能。另公務員也應具有與工作相關之技能與專業知識，高階文官更應具備廣泛的經驗，方足以因應工作的挑戰。
 - (2)20世紀60年代舊式公務員具有智慧、向部長提供政策建議、書面寫作能力、科層制度、公共服務精神等優勢，然而也有執行政策、交付產出、積極行動、口語交流等弱勢。
 - (3)新時代公務員則擁有核心專業技能、與工作相關之技能與專業知識，注重成果與產出，主要在同一個職場團體工作（例如：企業服務、營運交付、政策傳達等），尋求拓展其公共服務範疇內外之經驗，並持續學習及自我發展。
 - (4)提案典型格式，通常最多不超過兩頁A4大小的紙張篇幅，提案內容必須呈現包括：議題（1句話為宜）、建議、時程（有多緊急？為何這麼急？）、論點（含辨識替選方案、方案利弊陳述、結論）、基本資料與背景、處理與宣導、後續措施等重點。
 - (5)當前英國最高階文官長Gus O'Donnell先生認為文官應具備之願景，可以4個P描述，包括：自豪、熱情、速度及專業化。

六、 2010年5月以後的聯合政府

(一)英國過去25年來皆有貧富差距之問題存在，民眾普遍生活水準提升，但貧富差距之問題亦發趨於嚴重，1979年至1994年係由保守黨執政，該政黨注重增加財富，尤其柴契爾夫人為顯著人物代表。但於1997年開始工黨執政，因為工黨標榜照顧窮人，亦即社會弱勢族群，此問題仍持續嚴重。目前於英國仍存在健康評估、專業技能教育制度尚未完整及再犯罪等亟待解決之議題。英國在2010年5月6日大選結果，主要的3個政黨：保守黨、工黨、自由民主黨（簡稱「自民黨」）均不過半。最後，由保守黨魁卡麥隆（David Cameron）出任首相，並與自民黨組合聯合政府，形成1974年後第一個「僵局國會」（hung parliament）。而聯合政府所面臨最緊迫的任務，是要解決當前嚴重財政赤字問題與負債紀錄。聯合政府現採取的策略重點如下：

- 1、 要減少支出，而不是增加稅收。
- 2、 減少準自主性的非政府機關組織（Quangos）的數量和成本。
- 3、 預定在2010年至2011年間減少非第一線服務工作，期刪減公共預算支出達62.5億英鎊。
- 4、 於2010年10月完成2010年至2015年之綜合預算支出審查（Comprehensive Spending Review）。
- 5、 各部會必須考慮削減40%以上的公共支出。
- 6、 禁止所有新的資訊科技預算支出。
- 7、 凍結職缺招聘，沒有內閣辦公室和總務部長Francis Maude親自批准，不得補聘任何職缺。
- 8、 精簡人事，實行公務員裁員計畫。

(二)卡麥隆首相上任後特別邀請英國知名的瑪莎百貨（Marks and Spencer）老闆Philip Green組成專案小組，協助聯合政府研究過去3年的政府開支，針對低效率與潛在可節省的部分進行檢討。檢討結果發現：

- 1、 政府未能有效衡平其信用評等與範疇
 - (1)各部會基本用品採購價格差異大。
 - (2)相同採購標的，不同部會與主要供應商契購價格不一。
 - (3)政府資源管理與運用效率低。

(4)昂貴資訊科技服務契約為期過長且缺乏彈性。

2、政府效率不彰事出有因

(1)資料不足且經常不正確。

(2)各自為政，缺乏政府一體共識。

(3)開支浪費不把公家的錢當作自己的錢看待。

(4)缺乏程序規範及審查各部會預算支出細節。

(5)欠缺共同採購規範，未對政府採購有效管控成本。

(6)各部會欠缺企業經營與資產管理技能。

Philip Green 專案小組建議改進策略如次⁸：

- 1、由3至4位財務與商務專家組成專案小組，審查各部門開支，強調效率與課責。
- 2、建立每季審查程序，審查重點包括：呈報中央截至目前為止與未來可能的支出；對應預算、先前預估與去年的支出細目。
- 3、報告標準化，全政府宏觀角度審視各類別支出。
- 4、由下而上編列預算。

(三)英國皇家學會 (the Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, 簡稱 RSA) 下新設之智庫2020 公共服務基金會 (2020 Public Services Trust, 簡稱 2020 PST), 也由Andrew Foster領導一個2020公共服務委員會 (the Commission on 2020 Public Services) 在2010年9月發布「從社會安全到社會生產力：2020年公共服務願景 (*From Social Security to Social Productivity: a Vision for 2020 Public Services*)」報告認為：

- 1、集中與自上而下的控制已被證明失敗，應該有心將權力和機會分配給人民，而不是將權威積聚在政府。將權力自國會與英國政府重新分配予地方議會、社區和家庭，將公正透明延伸到公眾生活的每個領域。
- 2、未來20年，光是滿足英國老齡化社會，以及消除兒童貧窮的成本，需要額外4-6% 的GDP 支出在相關的公共服務。1997 年與 2008 年間，公共服務部門的生產力平均每年下滑 0.3 個百分點。當前需由下而上重新思考，以反映出 21 世紀公民的需求、能力及渴望。

⁸ 英國聯合政府在 2010 年 10 月 20 日公布的 Spending Review 2010，採納 Philip Green 專案小組建議，擷節中央部會行政預算支出達 30 億英鎊。

3、公共服務是良善社會的量尺，必須能協助民眾獲得其選擇的生活。因此，應該將公共服務從社會安全的交付者，轉變為社會生產力的新文化。公共服務應該協助建立公民與社區的社會價值，強化公民自治、能力與活力，釋放公民資源，支持現有的社會網路，並建立共同的社區能力。

4、2020年的公共服務，將有三大重要轉變：

(1)文化上的轉變

公共服務必須是民主參與與社會責任的新文化，財政拮据的公共服務設施，例如：圖書館、公園與休閒中心不應放任其關閉，而是應該儘可能由當地住民共同經營；父母與當地社區應該自由參與教育，與當地學校共同制訂課程表；新生活週期中的社會責任應該是可以追蹤納稅、福利與服務之運用情形，並讓社會貢獻獲得記錄與加值。

(2)權力上的轉變

轉化權力結構，讓服務能從公民開始。對於諸如長期照護、健康與技能等方面的支出，經由選擇諮詢指導的支持，公民應享有更多控制權。鄰近社區應該可以委託其各自的整合服務；福利服務應該可以就地管控；都市區域與大型鄉鎮可以自行制定其生活薪資。都市與鄉鎮應該採取新政策，在大多數公共服務中扮演策略委託的主要職責。

(3)財政上的轉變

公共服務必須更加開放、透明化，且要讓公民能理解。在生活週期內的貢獻與利益必須明確，並允許公民能有責任地使用公共服務。資助公共服務的方式必須能反映其所要達成之目的，公民應該可以藉由線上取得的方式，在其貢獻與利益收穫的社會帳戶中取得年度報表資訊。共同付款與合作夥伴關係資金模式應該用於產出服務的人員與公共福利，例如：高等教育與長期照護等。依結果付款應該儘可能在服務交付的諸多領域成為準則，並延伸社會影響的約束，以避免與早期干預當地的投資。

5、變革管理

聯合政府正以擲節開支及促進「大社會」(Big Society)為基礎，啟動公共服務領域的變革計畫。相信持續改革可以透過明確一致的變革原則達成，包括：

- (1)向公民及面對公共服務挑戰的工作團隊公開誠實地做出承諾，以及如何回應。這類對話必須有實質意義、精心設計並聚焦於真實的選擇。迄今已有 58% 的人表示他們接受必要的裁減，但是對於是否應該就此議題進行公開辯論，以及此對未來的解決方式是否具有意義，目前仍無共識。
- (2)建立社會能量，特別是在經歷多重損失的地區，將會需要更多來自國家的最初投資，尤其是早期干預及聯合鄰近區域的服務。
- (3)應該鼓勵當地責任，讓改革具備真正的當地特色與控制權，讓責任不再只是向上傳遞給部長而已。如果無法做到這點，當人民支持當地擁有更大控制，且大多數（81%）的人都期望獲得類似NHS的服務時，就會陷於矛盾中難以自拔。

若無這些透過財政驅動的變革原則，以及新的政策發展，以全科醫生（GP）的實務委任為例，可能在不經意中侵害現有的服務體系，並逐漸損害有關整合與精實公共服務的努力。若缺乏地方決策工作架構，分權做法會反常地強化集權中央，並進一步加強對公共服務關係的專業掌控。

6、實現2020在地化

未來將面對的新風險和機會在根本上影響公民、家庭、社區，以及大家所居住的城鎮、都市與鄉村。基層財政危機與社會變遷的結果，在當地的感受最精準。這提供了機會打破過於集權中央的政治文化，並符合以各種不同的方法裁減實現當地參與、決策與控制的主張。報告認為：

- (1)儘管在英國目前普遍主義系統下的社會結果已經在全國造成不公平的現象，決策者不應該因得到服務或實施方式是取決於其所居住的地區，而屈服於媒體壓力。
- (2)應以最低的全國標準，允許地方參與用其自己的方式改善社會結果，會比較好些。
- (3)相信2020 年的模式需要透過協議自治原則，處理公民、地方政府與中央政府互動的嶄新型態。公民參與，取決於地方事務的優先順序及服務解決方案的型塑，並結合鄰近地區整合與委託。由城市與郡首長擔任催生者、資金贊助者與公共服務規範者，可促進地方治理透明與可靠。

(4)中央政府藉秉持「以最少成本做更多事」的原則，減少經費提供與賦予更多管控的方式，正以不同的速度進行地方協議自治與整合服務。

(5)長期的成功取決於小規模的中央政府，亦即少些部長、少些部門及少些資金集中管控。

7、邁向2020公共服務的進度衡量

公民必須能自己看見公共服務如何妥善地運用資源達成其目標，廣泛衡量社會價值更受關注。樂見有此概念的衡量架構用以促進社會生產力，此將鼓舞地方與國家做更多不同的事。2020 公共服務委員會將持續每年聚會，追蹤監控公共服務達成目標的進度。該委員會的合作夥伴，例如：皇家學會（RSA）、政府研究中心與國家科技及藝術基金會（National Endowment for Science Technology and the Arts，簡稱 NESTA）等，都在處理委員會所提出未來想法的相關挑戰，將從公民的角度來維護政策解決方案的承諾，這是種由下而上的方法，讓公民處在其自己所能控制的生活內，並鼓勵社會責任感。沒有任何一個機構、機關或政府能夠單獨完成上述目標，大家都必須在邁向 2020 年持續且循序漸進的變革中扮演好各自的角色。

七、提問與回答

問 1：上議院改革法之推動，是否有遭遇反對或困難，以及如何克服這些反對意見與困難？

答：1992 年工黨政府取消了 350 席世襲上議院議員，因為世襲制違反了普世的民主原則，推動過程當然面臨了失去席次者的強烈反抗，剩下的 92 席是經過協商妥協的結果，政府將之稱為「第一階段改革」，剩下 92 席將在第二階段全面取消，然後經過 11 年仍未達成，可知改革的困難度。⁹

⁹布萊爾政府執政時期，相當數量在下議院通過的議案，遭到上議院的阻撓，為此工黨有很大的意見。1998 年，一個在下議院獲得通過的議案送交上議院表決，會上貴族們橫加指責，甚至有一位年輕的世襲貴族跳到桌子上破口大罵(隨即被「請」出大廳)，引起輿論嘩然。因此，長期以來主張改革上議院的工黨抓住機會，為了「確保現代化英國有個現代化的議會」，布萊爾於 1999 年推出了大刀闊斧的上議院改革計畫。根據「1999 年上議院法案」(House of Lords Act 1999)所制定進行的改革規定，將撤消貴族們於院內的世襲的席位，僅互選 92 名繼續享有出席及投票權。由於上議院議員未經選舉產生，而不得再採世襲或任命制。惟下議院通過上議院議員未來必須全數經由選舉產生的提案，並沒有獲上議院通過，所以事實上僅算是一項調查，並沒有法律效力。是以，擁有近百年歷史的英國貴族院國會議員遴選方式，未來可能將出現重大變革。

問2：英國有關水、電等維生系統私有化過程，有面臨哪些問題與困難？

答：國家審計辦公室也曾提出類似的質疑，例如：國營企業賤售問題。

問3：有些政署有自己的收入，其收入轉交部會，再上繳財政部，是全部繳給財政部或可保留部分自行運用？如何保留其比例為何？

答：依各政署設立目的與相關規定而不同，有些政署可能保留部分自行運用或全部上繳，保留比例亦視個案而定。

問4：於公務員職級與待遇由部長決定之情形下，公務員於各部會間調職支流動情形為何？其職級與待遇是否會因而不同？

答：還是有些這種情形發生，職級與待遇即依其所公告之空缺要求條件而定，可能會有所不同。

問5：英國聯合政府推動權力下放，並檢討縮減財政預算，由地方分擔責任，地方政府是否抗拒？有無相關具體配套措施以順利推動？

答：聯合政府此次推動權力下放，原則上中央不會再另外補助經費給地方政府，地方政府除自有財源外，可與企業、相關社團合作分擔服務事項所需經費，或透過募款方式辦理。至於相關配套措施，聯合政府的內閣現正研議中。

問6：英國中央政府推動權力下放給地方政府的同時，財政是否也同時下放？

答：簡單來說，下放蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭的權力為立法權，財政權還是在中央，英國地方政府的權力有限，主要視中央政府釋出多少權力給地方政府，目前地方執行中央命令，大多數經費還是來自中央政府撥款。

問7：對於英國中央政府賦予地方的權責事項，中央是否予以監督？監督程度如何？

答：中央對於下授地方事項，並不會進行監督，以中小學教育事項而言，中央只制定法律，其餘則下放予地方負責，則有關採用何種學制、學費如何收取、學區如何規劃，均完全由地方負責處理，中央不會干預監督。惟如有各地方共同一致必要時，各地方政府間也會進行協調。

八、因講座在課堂對於學員提問英國聯合政府新進改革相關進展，屢次表示需視2010年10月20日公布的預算審查(Spending Review 2010)結果才能確定。本班返國後持續關注該審查結果，重點整理如次：

(一)精簡192個準自主性非政府機關組織(Quangos)，目前約有380個Quangos仍會繼續運

作，餘評估檢討中。精簡Quangos的業務動向歸納如下：

- 1、中央各部門收回自行辦理。
- 2、其他委員會承接。
- 3、慈善機構接手。
- 4、下放地方政府。
- 5、民營化。

(二) 遇缺不補，削減包括軍人與教師在內490,000個公部門工作機會。

(三) 各政府部門未來4年預算平均刪減19%。

(四) 預期於2015年消除結構性赤字。

(五) 刪減70億英鎊(約新台幣3,500億元)額外福利支出。

(六) 每年刪減4%警政經費。

(七) 至2020年退休年齡從65歲提高至66歲。

(八) 未刪減學校預算，另增加社會照護預算20億英鎊(約新台幣2,000億元)。

(九) 國民健康服務(NHS)支出至2015年仍每年成長。

(十) 開徵銀行稅。

第6章 危機管理

第1節 危機管理—危機中的組織

本課程由 Mr. David Rangelcroft 講授，課程重點整理如次：

對付危機最好的方法～要常常做危機處理計畫的演練。

一、危機的定義

希臘有句諺語:「人的一生中，大部分的危機都是因突發事件而起。」而這此突發事件可能從任何地方發生，例如產品、消費、人員…等。

二、事件發生的初期是危機處理的黃金時期，如果第一時間沒有把危機處理好，很快的媒體將會變成你的第二個更大的危機。危機事件中媒體的角色是很重要的，要有媒體的配合才能順利度過危機。

三、西方諺語:「媒體就像動物一樣，需要人們的餵食。」事件發生後，要用訊息餵食媒體，如此才能引導媒體。如果被媒體引導時那是危機，除非能有媒體的支援。

四、在和媒體互動中要早期即掌握主動，同時要把握五 W 的原則:人(who)、時(when)、事(what)、地(where)、如何(How)。

五、當媒體湧現時就是危機反應能力的展現時刻，媒體處理的辦公室是很重要的，同時更要了解自己的角色。單位的發言人的選任是很重要的，要很有經驗，才能從容的面對、應付媒體。同時應充分利用網頁和媒體溝通。

六、結論：

(一) 好的管理一定要注重程序。

(二) 整個危機處理計畫要從領導做起，如此才能發揮作用。

(三) 危機處理時目標要明確。

(四) 要明確具體是提出危機應變過程。

(五) 要注意危機處理過程中的時效性。

(六) 不同部門要有自己的危機應變計畫，不能只是複製別的部門的計畫。

(七) 要確保整個計畫確實落實到部門每一個人。

(八) 最終的執行者一定要有執行計畫表。

(九) 我們是生活在變動的環境中，所以應變的計畫過程也應是動態可變的。

七、提問與回答

問 1：危機處理中如何取得媒體的配合？

答：

- (1) 面對媒體要能快速反應，最好是由你來引導媒體。
- (2) 如果你反應太慢，則你將會失去媒體的配合。
- (3) 對媒體的回應及提供給媒體的資料一定要準確。
- (4) 要先調查出前後的事因，提供正確的資訊給媒體。
- (5) 提供保證。
- (6) 面對媒體要做好心理的相關調適。
- (7) 所謂的快速反應是事情發生後 10 至 15 分鐘內。
- (8) 只對媒體回應一次是不夠的。

問 2：要如何處理媒體的二次危機？

答：

- (1) BP (英國石油公司) 在美國的漏油危機中，初期對於媒體的危機處理是成功的，成功的把責任鎖定於零件、維護的問題。但是後來隨著事件的擴大和高層對媒體的輕忽產生了媒體的第二次危機。
- (2) BP 的危機處理團隊中，媒體辦公室可能要占 40~50% 的責任。對於媒體的回應占執行長 70~80% 的時間。因為所發生的事情不是他們能力所能解決的，而在這前所未有的危機處理中他們的責任應集中在 BP 的聲譽的援救上。

問 3：如何去界定處理良善危機管理的期限？如何掌控提供媒體訊息的尺度？

答：

- (1) 當事件發生時，表示危機處理計畫已啟動，直到事件完全被解決，才是危機管理的結束。良善危機管理的期限端視事件的始末為其完整期限。
- (2) 不同的危機有不同的處理方法，主動的在媒體尚未想到前，就先準備好資料，由發言人主動召集媒體提供大量的訊息。

問 4：危機管理在英國政府中是隸屬於那一個部門？要具備那些能力？

答：在英國的危機處理中，是看事件的事性質來歸屬。以 3 年前倫敦地鐵爆炸案為例，涉及警察、消防、交通、醫療等部門，這些部門各自組成危機處理小組，就各自分工負責，而且彼此也要互通訊息，共同處理。

問 5：應變計畫中所設的發言人是否可以了解每一部門的專業？

答：發言人只是針對自己的業務部分發言。例如：在飛機失事的事件中，警察會處理現場問題，將傷患後送醫療單位。受難者送到醫院後，所有醫療、消防…等政府部門的後援相關組織就會替代警察。這變化是很快的，一開始警察會發表看法，他們只發表他們部門的危機計畫。隨著事件發展，其它部門針對他們的部分也會發言。但整個事件的溝通一定要讓各所有相關部門參加，了解所有的計畫。

問 6：有時爲了國家安全面對媒體時善意的謊言是否是必要的？

答：我們對新聞的發佈規則是針對民眾，不是針對媒體記者，我們只是完整的發表訊息。我們要滿足的是社會大眾，所以我們網站也是重要的，因爲新聞媒體會有很多不準確的事發生。政府是不會對民眾說謊的，但會用一些技巧迴避，因爲政府如果說謊，那政府會陷入信任危機。

問 7：總法律顧問在危機管理單位(crisis management units, CMU)所扮演的專業角色重要性高達 90%，公關主管次之，爲何如此？一般我們所理解，似乎公關部門會是最重要的角色。各職能或角色之重要性，是否依不同危機而調整？

答：沒錯，公關常是面對危機處理的第 1 個單位，也很重要，因爲危機可能影響組織整個聲譽。但事實上在整個危機管理的過程中，會面對許多的法律問題，包括處理危機時相關法律之諮詢及適用性、危機發生後可能有受損受害者賠償之法律問題等，因爲現在的人們很會抱怨，相信在台灣也是相同的情況，例如：在過去，人們在路上跌倒了，可能只會到醫院檢查一下，現在呢，會有很多資訊或管道問你要不要上訴、告政府，申請賠償。當然，危機因性質不同，不同職能部門所扮演的角色亦會有所不同，有些可能由公關及危機議題相關部門處理即可，有些則可能會牽涉到財務、人力、安全，或甚至董事長。

問 8：CMT（危機管理團隊）表格之意義爲何？線條間之關連性爲何？

答：本圖表可能表達的不是很理想，是整個危機管理團隊的簡單基本架構及典型合作圖表，危機發生時包括首長、公共事務、營運、產品及法律等人員聚集開會研究

對策，透過各領域專家集體有效的處理危機，針對現有訊息對財務、資金、公眾及利益相關者等作出決定，並考慮公司內在及外在的影響。而線條並無特別意義，只是代表彼此之間相互合作。

問 9：在 BP 案例中，假設你是 BP 的公關主任，在事件發生時，你會如何處理？

答：

- (1)先充分蒐集資訊，將正確的資訊公開。
- (2)照顧受害者及相關人員的心情。
- (3)與不同利害關係人對話。
- (4)展現專業回應。

問 10：你認為 BP 最失敗的地方為何？

答：事件之起因為安全閥，顯然是 BP 的責任，另外過去已有類似的經驗，BP 卻未向歷史學習。

問 11：在危機發生時，最應注意利害關係人什麼事情？

答：要保持對話、了解其想法與擔憂，對他們的期望進行管理，要盡力讓他們和我們站在同一立場，持續溝通、交流。

問 12：如何確保應變計畫是好的、周延的、足以應付的計畫，有無檢測機制？

答：一個好的計畫是要被證明是可執行的計畫，很清楚的被撰擬、很清楚的被描述被影響到的組織及作業程序、並經組織內部與供應商、夥伴、利害關係人之實際演練，經學習後儘可能達成好的計畫。稍後會再詳細說明應變計畫的內容。

第 2 節 英國政府對於公眾緊急事務之策略性整備與回應 一 範疇界定與回應

本課程係 Ms. Liz Critchley 擔任講座，就內閣辦公室公民緊急事務處 (Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat，以下簡稱 CCS)的角色及國家危機應變機制(national crisis response mechanism)進行說明。重點如下：

- 一、英國內閣辦公室在危機處理的角色為協調政府各部門及利害關係人，針對危機進行準備、應變及復原工作；公民緊急事務秘書處 (CCS) 則在內閣辦公室中負責風險評估，並向首相報告。依其就發生機率及影響大小評估後，認為目前最需面對

的危機是人類疾病大流行及沿海的洪患問題。

二、英國緊急事務的應變架構：

依公民緊急事務法（Civil Contingencies Act, 2004）建構應變體制，該法分爲二大部分，第一部分訂有各類應變人員的責任；第二部分則規範在緊急狀況下可採行暫時的特殊行動，此部分尙未曾實施過。除法規外，另訂有緊急事務的應變文件；在組織架構部分，則可分爲四層架構，包括：

(一) Cabinet Office Briefing Rooms（以下簡稱 COBR）

(二) 中央領導部門：如發生恐怖攻擊時爲內政部，發生水災時爲英國環境、糧食及農村事務部（Department for Environment Food and Rural Affairs，簡稱 Defra）。

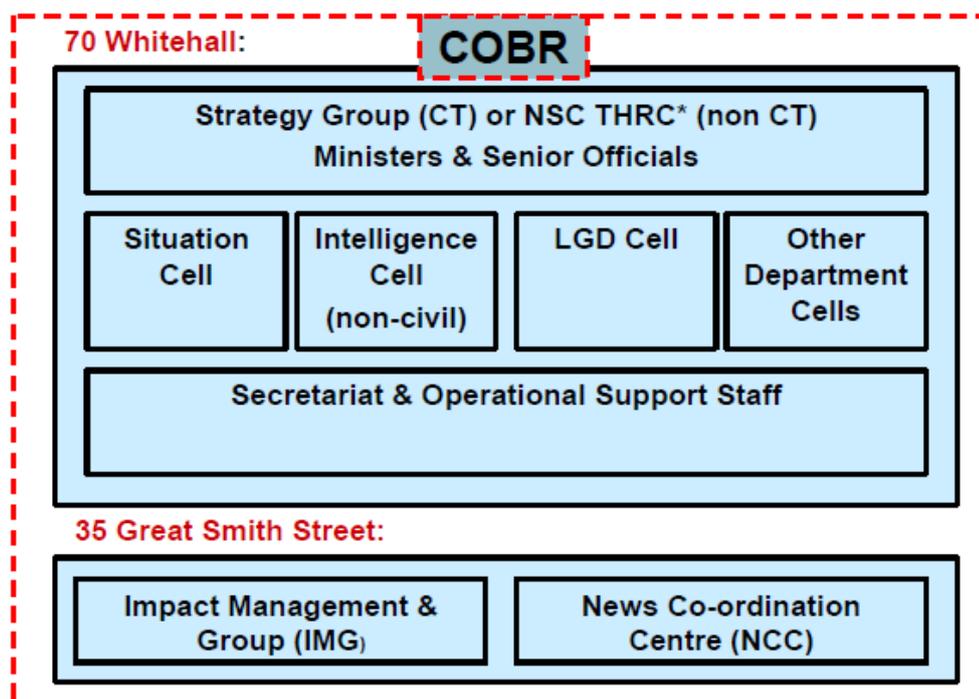
(三) 區域政府

(四) 地方政府

緊急事務發生時，依其衝擊程度決定負責應變的層級。例如針對流感大流行，全國皆受到影響，故由 COBR 主導應變。

三、英國緊急事務的應變原則：尤應注意「溝通」的重要，包括對大眾及部門間的溝通，在民眾溝通部分，平時就讓其對緊急應變有正確認知，事故發生時迅速反應；部門間流通的訊息必須清楚且一致，同時，應變行動的決策層級愈低愈好。而部門間協調可靠演習加強，另應變計畫需不斷進行評估及修正。

四、COBR 的功能及架構：是發生緊急狀況時啓動的單位，過去針對恐怖活動，目前業務範圍擴及各類緊急事務，功能爲召集相關部門，快速進行決策及分配資源。其架構圖如下，其中 Situation cell 負責掌管各部門的訊息，Secretariat & Operational support staff 負責會議紀錄事項。另尚有科學諮詢小組（Scientific Advisory Group for Emergencies）及聯絡組（Government Liaison Team）。而關於參與 COBR 運作的部門則保持彈性，大致上包括：首相辦公室、內閣辦公室、內政部、外交部、國防部等，其他部門則視需要加入。



COBR 配置圖

五、 緊急事件的早期應變要務：緊急事件發生的第一個小時必然非常混亂，無論如何，COBR 都必須設法與第一線應變者建立密切聯繫，訊息的取得至為重要；另需評估後續可能狀況，如恐怖攻擊是否會連續發生，或天然災害是否會造成後續危害；更重要的是告訴民眾如何保護自己。

六、 提問與回答

問 1：公民緊急事務處共有多少人員？

答：目前約 70 人。

問 2：緊急事務發生時，軍方是否會參與救災？

答：軍方原則上不會主動參與救災，但訂有要求其支援的程序。

問 3：COBR 有界定中央及地方政府在緊急事件發生時的責任，但若事件被劃分為地方事務，當媒體大肆報導引起重視時，中央會不會介入處理？

答：一般而言，緊急事件處理的現場指揮官會看情形通報，該由中央處理的部分會立即通知，另外中央目前也鼓勵地方能積極處理。偶而也會有本來是小事一樁，但被鬧大，使得中央也必須介入協助地方處理的狀況。

問 4：緊急事務處理所需之經費來源為何？

答：視災害的性質，由相關部門共同協商決定。

問 5：COBR 啓動時，由何部門進行主導？

答：依狀況及影響範圍決定主導的部門。

問 6：如何決定是否接受外部援助？

答：需視事件狀況決定英國是否需要援助，在歐盟有申請援助的程序另英國也與一些國家建立有雙邊合作的協定，不過有時援助到達的時間太晚，以致於無法運用。

問 7：如何處理媒體危機？

答：媒體事務對英國政府來說亦是一項挑戰，平時就要和媒體維持良好關係，訊息發布時並要設法在媒體需求及民眾需要間取得平衡，最終目標是要讓民眾獲知正確訊息，可透過國家傳媒傳遞正確訊息。

問 8：對於緊急事務的風險分析如何確保正確？如有錯誤時如何修正？

答：公民緊急事務處的分析報告僅作為建議，真正的決策仍是由權管部門進行，因為決策需要考慮較多的因素。

問 9：COBR 的秘書處有無權力對緊急事務的處理進行查核？

答：必須視該事件的風險程度來處理。

問 10：COBR 是否啓動由誰來決定？

答：由公民緊急事務處分析判斷、上報首相後決定。

第 3 節 防洪緊急事務規劃—能力建構與回應

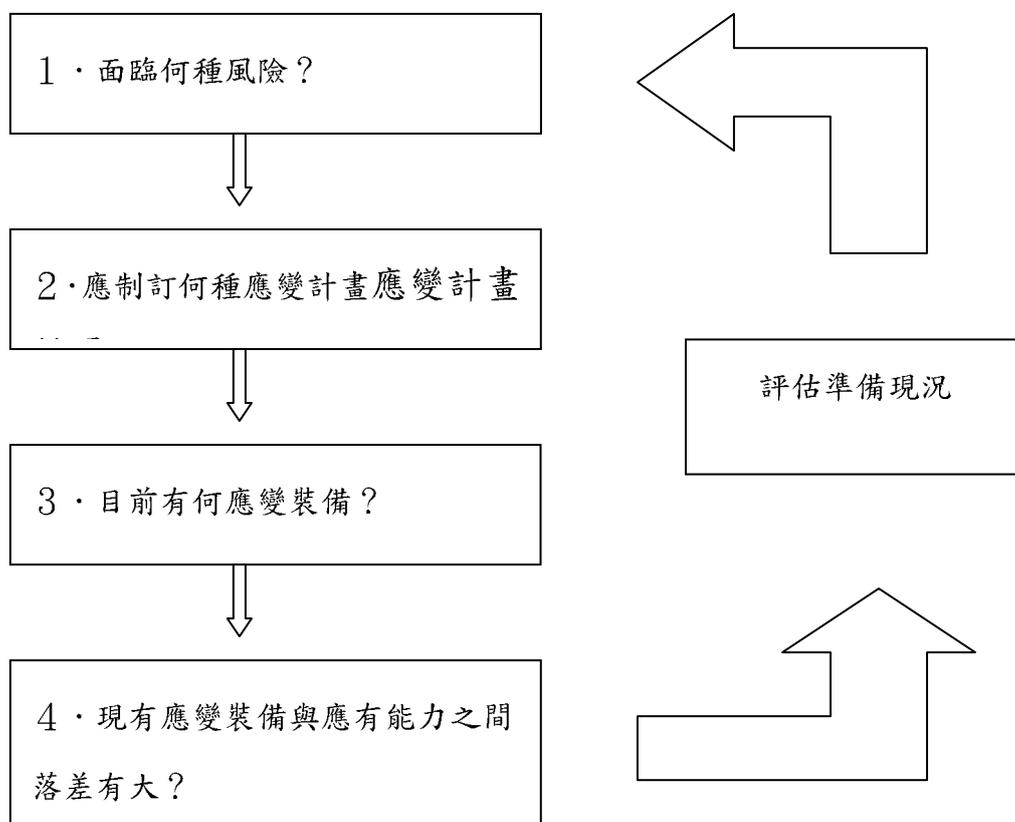
本課程由 Mr. James Driver 講授英國防洪緊急應變計畫—救災能力整備及變應力，Driver 先生是英國內閣辦公室公民緊急事務處（CCS）轄下政策組（Policy）的助理主任（Assistant Director Resilience Policy），該事務處成立於 2001 年 7 月，隸屬於內閣辦公室的國家安全秘書處（National Security Secretariat），其下分為評估（Assessment）、執行（Operations）及政策（Policy）等三個組。公民緊急事務處在英國的內閣辦公室中負責全國的緊急事件應變規劃，其功能是為確保英國在面臨緊急事故時能夠迅速應變，恢復國家正常運作，為達到此目標，這個單位必須要與其他相關部門共同進行預

測、評估、預防、整備、因應及復原等危機處理工作。課程內容重點如次：

一、背景介紹

2000 年 7 月，連場暴雨，導致英國中南部目前遭逢 60 年以來最大的水災，造成數千民眾無家可歸。受災最嚴重的地區是威爾斯（Wales）地區，位於倫敦西方 160 公里，當地一間發電廠和一間濾水廠被水淹沒，，至少有 50 萬戶斷電，35 萬人面對飲用水及食品供應短缺危機。使得英國政府不得不正視洪水所帶得的嚴重問題，並且認定洪水是國家的重大危機。

(一) 應變計畫循環



應變計畫循環圖

(二) 能力提升計畫（The Capabilities Programme）

目前內閣辦公室公民緊急事務處（Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat），以下簡稱 CCS，針對各類型災害，備有 23 項應變計畫，各項應變計畫並非孤立或是獨立存在，而是必需與其他計畫合作、協力處理各種緊急狀況。但各樣災害均有其主政

機關，例如水災權責機關為英國環境、糧食及農村事務部（Defra）主管，該部應協調其他 22 個應變計畫主政機關及各級政府，進行團隊合作以利災害應變。其中一項能力亟需落實建立，即是協助各社區、公司、團體建立災害應變能力。

二、建立應變能力－防洪緊急應變計畫

(一)兩次英國主要水災

1、1953 年英格蘭東岸水災

1953 年 2 月，大西洋上的暴風使海水位普遍升高，潮水漫過防洪堤，淹沒倫敦市沿河地區，數以萬計的人無家可歸，市內供電、供水、排污、電信和交通全都癱瘓，促使政府決定在泰晤士河興建不影響通航的防潮閘，徹底解決倫敦的防洪問題。造成 22 個主要海堤、超過 100 個次要海堤受創；43 人死亡，海水倒灌進入內陸 9 公里。

2、2007 年水災

2007 年 6~7 月爆發洪水，是二次世界戰後承平時期的最大緊急事件，淹沒 5 萬 5 千棟房屋、7 千人被緊急救援，13 人死亡，大量基礎設施受損，超過 50 萬人遭受缺水、停電之苦，水庫幾乎不保，保險給付超過 30 億英鎊。

(二)Pitt 爵士報告

2007 年洪水無疑給英國敲響了警鐘。為吸取經驗教訓和更有效地應對未來災害，2007 年 8 月洪水過後，英國政府著手對此次洪災進行調查，2007 年 12 月 17 日由 Michael Pitt 爵士撰寫的獨立調查報告《吸取 2007 年洪水教訓》於 2008 年 6 月正式出版，提出 92 項建議。政府於當年 12 月提出回應，完全接受所有建議，並持續執行該報告各項建議。報告中提出了 15 項需要儘快落實的緊急建議，以減小未來發生類似事件的影響。這些建議有：預測、監測以規避洪水風險、監測地下水、地方和國家規劃和應急反應、推動水災保險、救援與照顧合一的緊急應變、幫助民眾保護自己的家園（公共知識和公共預防）、各級政府應支持重建工作等等。政府立即回應該項報告，在英格蘭一地，2008—2011 年之間即投入 21.5 億英鎊作為改善防洪準備。

(三)國家防洪緊急計畫

防洪工作由 Defra 及其所屬相關政署（Agency）主政，並由內閣辦公室公民緊急事務處（CCS）負責緊急應變、社區應變、保護關鍵基礎設施等工作；其他部會與地方政

府則各有職司，負責重建及緊急救援等相關工作，防洪是跨部會、政際之間的工作，非常需要地方政府及相關部門政府的協調合作。

- 1、 2010 年提出 Flood and Water Management Act 法案，以作為法源基礎。
- 2、 國家防洪緊急應變架構(National Flood Emergency Framework，縮寫為 NFEF)，依據 Pitt 爵士報告，政府於 2010 年成立國家防洪緊急應變架構，用以整合各項防洪資訊及政策，並將相關政府中央部會、各級地方政府防洪計畫及資源整合。
- 3、 洪水防災演練：Defra 預計於 2011 年 3 月進行測試，演練如何因應重大水患；該項演練將以國家防洪緊急應變架構的觀點測試中央各部會及各級地方政府的防災因應作為，設置各項演練科目及狀況，並讓民間團體及公眾參與，演練將具相當規模與可見度。

三、提問與回答

問 1：2007 年英國洪水災害保險理賠金支付超過 30 億英鎊，請問保險給付項目是否包括農業災害給付及其給付情形。又災害保險係強制保險或自願加保？

答：災害保險屬商業保險，由民眾自願加保，其中屬農業項目之投保案件很少。

問 2：英國政府推動權力下放，並檢討縮減財政預算，由地方分擔責任，地方政府是否抗拒？有無相關具體配套措施以順利推動？

答：推動權力下放，中央不另補助經費，地方政府可與企業、相關團體合作分擔經費或透過募款辦理。至於相關配套措施，聯合政府內閣正在討論研議中。

問 3：面對全球氣候變遷，最難掌握的就是極端氣候的情境預測，UK 估海岸上升 0.4 米是樂觀或最壞推估？另外針對易淹水地區或海平面上升的淹沒區是否會採行留控大型人工湖以作為滯洪功能等措施？

答：

(1)UK 目前對海岸上升係採用較樂觀的估計。

(2)至於目前 UK 針對 2007 大洪水產生的問題，除了提出檢討報告外，也針對問題擬定綱要計畫，當然其中包括一些緊急疏散和防洪壩的強化措施，至於滯洪空間目前沒有留控，主要原因是英國地勢不像荷蘭一般，國土面積有相當比率低於海平面，且 UK 海岸易淹沒地區並未聚居大量人口，因而並未規劃高成本之

防洪投資。

第4節 英國環境、糧食及農村事務部的風險管理機制介紹

本課程由英國環境、糧食及農村事務部（Defra）風險管理召集人（Defra’s Risk Co-ordinator）Mr. Edgar Black 講授，課程重點如次：

一、英國環境、糧食及農村事務部風險管理召集人的角色（Defra’s Risk Co-ordinator）

英國環境、糧食及農村事務部（Defra），於其中心部門（Core Department）設風險管理召集人1人，負責組織中風險管理由上而下的協調，提供風險管理說明及諮詢，回應組織成員問題，協助各部門認知組織中各種不同風險的存在及因應風險。

二、英國環境、糧食及農村事務部對風險管理的定義

風險為「正在發生，且可能對我們目標的達成產生影響的某件事。」---引自 Defra 2002 年風險管理策略

風險是指未來或正在發生對目標產生影響的事情，其影響包括總體目標、組織目標及個人目標。但並非所有的風險都是不好的，有危險類的風險，也有稱之為機會的風險。例如動物疾病或洪水，我們希望避免或控制；對於環境的不確定的風險，我們投入許多研究及監控，控制它的不穩定性；而投資新電腦系統以達有效性，即是屬於機會的風險。

三、Defra 面臨的風險

Defra 由多個不同部門組成，包括：中心部門（Core Department）、6 個政署（Executive Agencies）、非部會公共機關（Non Departmental Public Bodies）、公營企業（Public Corporations）、其他組織等。

根據以上 Defra 職掌範圍，其需面對管理的風險也可分為議題型及組織型風險，前者如洪水、狂牛症、飲用水安全、外來種動物疾病、氣候變遷等，後者如長官更換、新的政策優先順序、組織再造、財務控管不良等。

本課程講師 Edgar Black 擔任 Defra 風險管理召集人，是在核心部門討論及制定政策，決定何種風險投入多少預算，之後再交給不同部門執行，但是，需要強又有力的手法來掌握執行情形，以免執行失當，造成更大風險。因此，透過網絡訊息傳遞也是

很重要的方式之一。

四、掌握政策循環各階段的風險

在政策界定與情境分析階段，必須就風險發生可能性、影響性（環境、經濟及社會）及不確定性收集充分的證據；在政策發展及評估階段，應分析各種風險可能配套讓決策者取捨；在政策轉達時，必須確保下級執行人員知道真正的風險是什麼；在政策執行及監督時，要確知風險是否已在控制並處理之中；在政策績效評價及調整時，要考量所採行的措施是否降低了真正的風險。

五、案例說明

英格蘭有 2,900 萬戶房屋，包括商用及家用，其中有 520 萬戶有淹水之虞。其中 400 萬戶遭受地表水淹水威脅，是由於整個排水系統老舊，容量不夠，下雨時雨水從城市流向下水道進入排水系統，宣洩不及，造成淹水，另約 100 萬戶同時受地表水淹水，及河流與海水倒灌所致洪水之害。洪水造成災害平均每年損失 8 億英鎊，這是英國因氣候帶來的變化，政府意識到無法完全避免洪水之害，於是設法將傷害減至最低。

六、管理層級如何對上級進行風險彙報

長官無法管理每一件事，但有些事情必須重視：

(一) 建立風險文化

建立基本規範讓組織成員了解風險存在，並能分析處理風險，將風險維持在較低級別；必要時成員應能辯識及處理較大的風險，然而即使有好的管理也難避免風險，當風險升級，責任無法分配給他人時，高階官員就必須來處理風險。

(二) 風險管理的周期

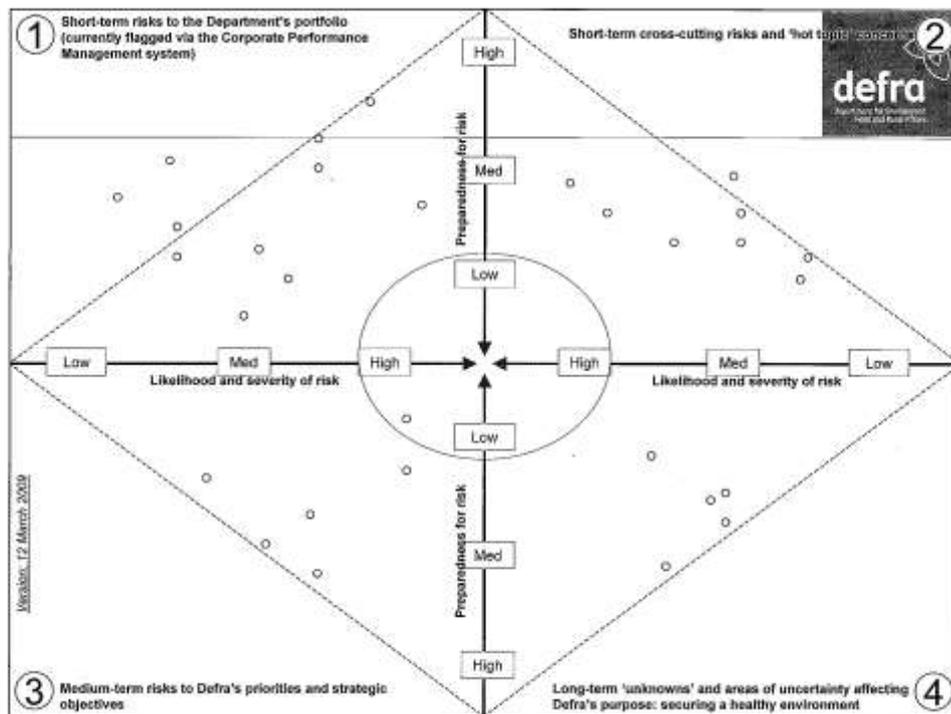
定期每天、每週、每月、每季、每半年及每年進行各項風險管理，包括日常工作與組織任務一致性、各議題風險情資、新增大眾關切議題、及對未來的展望、視野的分析、新趨勢的發展等。

(三) 關於策略的風險，可能出錯的事情，必須馬上進行處理。

七、Defra 管理階層運用的風險分析圖像

風險分析圖像上呈現來自各方面不同的風險，以及發生時間的長短。橫軸為風險的可能性與嚴重性（愈中間愈嚴重），縱軸為針對風險的準備情形（愈中間表示準備愈

不足)，並以 4 個象限代表可能影響的時間，例如左上角（標示 1）可能是短期（如一個月內）屬 Defra 業務範圍的短期風險，右上角也是短期，但可能跨部會、或需提高警覺的「熱門議題」，例如民生議題，左下角可能是 18 個月至 3 年的風險，右下角可能是 5 年或以上的長期風險。將風險的可能性與嚴重性屬於嚴重級，及準備情形仍為低度者，以紅圈（中央區）標示，凡位於該區塊內的風險，都是屬高風險，需要緊急注意的問題。



八、給予部會前 200 名高階官員(Top 200)的六點結論

- (一) 不該恐懼思考及建立應變計畫，要對未來有更多規劃。
- (二) 建立組織的學習記憶，避免重蹈覆轍。英國政府及 IT 產業總是犯同樣的錯誤，未向過往學習教訓。
- (三) 避免組織內集團盲思 (Group thinking)，忽略了外部觀點。此外，不要太晚將外部意見納入策略、措施及計畫中。
- (四) 集思廣義、群策群力、取得共識。
- (五) 管理人員應加強對個人及團體的風險理解，注重程序問題，協助同仁認知風險。
- (六) 走出辦公室了解情況 (Go out more)，觀察政策是否落實於各基層組織與標的人口。

九、提問與回答

問 1：風險分析圖像（四個象限圖）是否有領導階層的參與？多久召開一次會議？

答：除了高階管理人員參與，還有風險管理計畫，及其他相關人員共同參與。如果評估報告趨向風險升高，就會解釋及建議如何提升風險至更高的等級，或者要求更多經費和人員參與。第一象限大約每月召開一次，第二象限大約每六個月召開一次，第四象限屬長期性，約每年召開一次。如果有特殊情況就會向上級會報，必要時也會增加開會的頻率。

問 2：如何辨識風險？有何評估認定指標？請以氣候變遷為例。

答：正在發生的氣候變化，是當今的重大問題，Defra 的責任在於幫助一般民眾接受氣候變化的事實，政府機構也透過國際合作，提出法律模式及方案，以研究該風險，及預作因應的準備。對我們而言，是否提供民眾足夠的資訊來理解氣候變化及其對農業的影響，民眾是否有所準備，是非常重要的。

問 3：Defra 有無判斷風險的指標？如何辨識風險？有何工具？

答：如果其他地方發生疫病，Defra 團隊會對全世界進行掃描，找出事件的暴發點。我們不希望疫病傳至英國，我們會控制疫病進入英國及歐洲，所以會有人分析在台灣爆發的情況是否在英國也存在，是否是透過攜帶物進入，於是就會檢測海關檢驗是否達標準，如果經由此方式進入英國的可能性高，即會加強海關控制。縱向（Likelihood）是風險發生的機會，橫向（impact）是影響，如果事件風險很大，就要設法降低風險。例如倫敦泰晤士河閘門是百年發生一次，就證明風險增加，若閘門控制成效不夠好，就涉及對氣候變化的研究，作為對問題之提示與警告。

問 4：政策推出前會否進行風險分析？

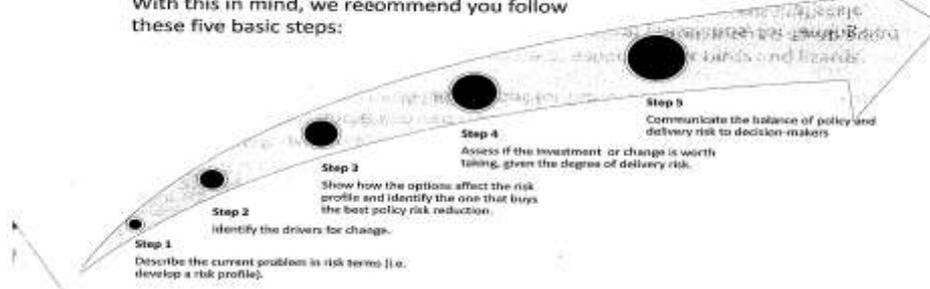
答：當政策推出前，專家就會進行政策風險分析評估。例如政策 A 可減低風險，但是他需要很強的技術支持，但又不是擅長項目，因此必需提出一些可能方案及平衡點，讓決策者及資深官員加以判斷。我課後補充一個案例（2006 年劍橋大學 King's College 研究案例），以供參考。（以下摘述重點步驟）



'Define the issue', 'Understand the situation' and 'Develop and appraise options' stages

We need to be better at framing our problem in terms of risk from the outset and being more comfortable in articulating the amount of risk reduction that our interventions and investments seek to achieve.

With this in mind, we recommend you follow these five basic steps:



2006 年劍橋大學 king's College 研究案例政策風險分析步驟示意圖

- 第一步 用風險的說法來描述現狀（亦即建立風險檔案）
- 第二步 確認改革的推動者
- 第三步 呈現各種風險選項的影響，並指出那一項最能有效降低風險
- 第四步 評估變革是否值得執行及風險程度
- 第五步 向決策者溝通政策的衡量結果

問 5：環境署（Environment Agency）將洪水風險地圖資訊透過其網站公布給大眾知悉，如此做法是否會影響當地房地產交易價格？有否影響當地民眾及房地產業者抗爭？

答：的確會影響當地房地產交易價格，但這是社會普遍有的共識，認為有必要讓民眾瞭解相關風險並透明公開相關資訊，並沒有激烈的抗爭，至於該地區新的開發案，環境署是不會允許核可開發。

問 6：洪水風險地圖資訊是否有相關法規強制要求一定要公開？是環境署主動公開？還是被動要求公開？

答：環境署平時會掌握發布對象的聯絡資訊，雖無法掌握全部的居民行動電話，但環境署會透過教育宣導鼓勵相關地區民眾留下相關資訊，以建立資料庫，環境署認為地區有洪水影響之虞，就會主動發布簡訊通知當地居民，這是政府部門基於行

政裁量主動發布，並沒有相關法規強制規定實施。

問 7：請問環境署投入多少經費用以建置及維運洪水風險地圖資訊系統？

答：環境署建置及維運該系統是有投入相當經費，我個人對於詳細經費額度並不清楚，但如果需要，可以轉介環境開發該系統的相關人員聯絡資訊給你們，方便進一步瞭解。

問 8：關於英國對於洪水風險地圖透過資訊系統公開，任何人上網打上地址均可查出是否會淹水，台灣雖然有災害防救法規應該公開，但是因為資訊不足無法作到精準的劃設，因此英國所建的這套系統的精度（Scale）是多少？另外這些資料是否會讓保險公司所信賴作為該地區房屋保險之依據？

答：洪水風險地圖所用的洪水頻率是 75 年（泰晤士運河是 1000 年），基本上足以讓保險公司所信賴，至於如果要看細部的資料，可以上環境、糧食及農村事務部的網站查詢，另外如果還有問題我也可以請同仁協助回答
(edgar.black@defra.gsi.gov.uk)。

問 9：請問風險管理象限圖中，第二象限所提 “short-term cross-cutting risks “ and “hot topic concerns” 是指何種風險？

答：上述風險大約是 6 個月內，政府部門普遍會注意的議題，比較屬於一般性，各部會都會有牽涉到的最” 夯” 的問題與第 1 象限中，屬於部會所掌管事務所衍生出的主要風險有所不同。

問 10：風險管理象限圖中，所說的準備程度 “Preparedness for risk” 之高、中、低程度，是否有較精確的衡量標準？

答：

- (1) 準備程度低—沒有 Action Plan（行動計畫），如果準備程度低又碰到風險發生機率高、影響大時，最需要妥善處理。（象限圖中核心部分）
- (2) 準備程度高—有策略、資源及行動計畫。介於二者間的，即是準備度中等。

第5節 參訪泰晤士河防洪水閘

泰晤士河防洪水閘(The Thames Barrier)的參訪行程由環境署 Mr. Melvyn French 現場解說、展示模型、播放影片及回答本班學員提問。

一、倫敦曾於 1953 年曾發生嚴重洪災，之後為確保倫敦不再受洪災侵擾，英國政府經過長期的決策、地點會勘及方案規劃，最後決定於現址興建泰晤士河防洪水閘，其原因除了該地點利於觀察水位狀況，另一方面也是因河岸附近的土地容易取得。英國政府 1972 年決定起建防洪水閘，1982 年完工，於 520 公尺寬的河面上，建造 9 個水泥堤岸，於水泥堤岸的中間設置活動閘門。活動閘門有二種型式，一種為摺疊式，另一為旋轉式。旋轉式活動閘門為直徑 20 公尺的橫向半圓柱狀體，平時沉入水底，使水道維持暢通；當海水漲潮預測系統發現水位上升，會持續觀察 6 至 8 小時，以決定是否關閉閘門，一旦決定關閉，工作人員便操作將活動閘門升起，除接近河底的下方留部分空間，讓少量的水流通外，接近河面的大部分海水則會被阻擋而無法流入泰晤士河，整個閘門啟動過程約需 20 分鐘，至今閘門曾經啟動過 119 次，2010 年則已啟動過 4 次。另泰晤士河入海處兩岸建有堤防，下游處的堤防較高，最高處為 7.2 公尺，防止閘門啟動後造成的下游海水氾濫。此外，英國政府設有網路查詢系統，民眾登上輸入地址，便可瞭解所在地是否位於防洪地區。

二、英國政府為維持防洪系統正常運作，維持至少一百名人員進行例行性維護，除偵測水位及資訊系統維持外，防洪閘門的功能更要經常性檢測，工作人員每週開啓其中的一至二扇門，每月所有的門都會被開啓運作一次，檢測的項目包含開啓狀況及硬體設施。

三、提問與回答

問 1：防洪閘門的功能是為防止海水入侵倫敦，在歷史上有沒有遇到海水閘門關閉的同時，又遇到倫敦市區大雨的經驗呢？

答：倫敦所面臨的問題是海水會沿著河道灌入，嚴重影響市區內的經濟機能與民眾生活，故防洪閘門的建造是為解決此問題，市區內的洪水則設有抽水機因應。

問 2：泰晤士河防洪水閘的造價多少？每年所花費的維運成本多少？

答：此項工程當時造價 5 億 7 千萬英鎊，如換算為今日的幣值約 14 億英鎊，另每年尚需投入 5 百萬英鎊進行維護（包含人事費用），然而在考量其可以保全倫敦的重要設施及經濟活動，此項投資依然值得。

問 3：如決定啓動防洪閘門，是否需向民眾週知此項決定？

答：會由倫敦港務局（Port of London Authority）通知船隻配合航行相關事項。

問 4：因應全球氣候變遷所造成的北極冰山溶化及海平面上升，是否曾評估過此現象對防洪閘門的安全性產生衝擊？

答：閘門當初設計就已考量到一千年的洪水頻率，最近三年又重做評估，結果認為到 2100 年之前應不會有影響，至少到 2060 年之前不會有問題。另英國政府目前也在考量其他方案的規劃，例如將閘門高度增高半公尺，或疏洪至低窪地區等。

問 5：當泰晤士河上游倫敦市區的河水量增加，同時下游近海處亦發生漲潮，會不會造成閘門兩邊溢流情形發生，或需要設法將水抽入海中？

答：就防水閘門的設計來看，基本上應不會發生這種狀況。



圖：泰晤士河防水閘門（閘門造型設計仿雪梨歌劇院，左側乙扇閘門呈啟動狀態）

第 7 章 研習及參訪心得

第 1 節 關於英國的政府治理與改革

一、英國政府體系運作

- (一) 當國家選舉無任何一個政黨席次過半須組聯合政府時，具關鍵席次之小黨常扮演重要角色。又該小黨因政治利益考量，有可能背棄其競選理念，轉而與理念不同政黨合作，這種轉變將辜負其支持選民之付託，故是否需就此部分予以法律規範，似仍有探討空間。
- (二) 英國無行政組織法之統一法律，各部會機關之設置並無特定標準，有些有特別組織法，有些則只有行政命令，也有缺乏命令根據而設立者。不論任何情況下，英王均得依上議院令實施行政組織之新設、改廢、權限移轉，而實際上其組織新設與改廢實施權係由內閣主導並得以自行進行政府組織之改革及創設。從 1988 年開始動「續階計畫」，將整個文官體系和組織架構幾乎完全改觀，期間歷經政權變動，政府組織也有所調整，迨至最近 2008 年因應全球氣候變遷成立能源及環境變遷部（DECC），2010 年因應聯合政府需要，啓動新一波政府改造措施，這些組織改造的實施，並未透過立法加以實現，顯示英國這內閣制國家政府組織制度的彈性，與推動政府組織改造歷經 23 年方有所大幅進展的我國情況截然不同。英國部會政府組織結構優點是較能因應環境變遷與實際需要(例如：財政狀況)而及時調整，但缺點是比較可能因首相或執政首長偏好而隨之改變，以及因組織變革導致員工面臨失業等較大衝擊。我國依中央行政機關組織基準法規定，中央四級機關(構)組織以命令定之，未來完成行政院組織調整後，各部會所屬中央四級機關(構)之興設與修廢將更具彈性，將有利因應環境情勢變遷與實際需要，提升政府組織效能。
- (三) 內閣制政府由多數黨議員兼任行政官員之制度，於行政機關政策執行前所需之政策合法性階段運作，似較現行我國政府體制之運作更具彈性及有效率。
- (四) 英國中央政府於 1990 年為提高其地方政府的行政效率，並集中地方事權，將部分地區原採的二級制政府，整合為單一管理區政府（Unitary Authorities）。而我國於民國 88 年間精簡臺灣省政府組織及功能，也是對於地方政府層級與組織的重大變革。惟實施迄今已逾 10 年，雖然對於行政效率有若干提升，仍有許多後續的問題

尚未完全解決，如中部辦公室原為安置原省府員工而設，但因遠離決策中心，各部會多未將其重要業務令由其負責，以致普遍士氣低落；又臺灣省政府仍保有 4 組 2 室 1 會，但其業務僅有行政院交辦事項，有無再予精簡之必要？因此，在制度的重大變革前，應有完善的規劃及配套方案，方不致影響其改革成效。

- (五) 英國地方政府財政收入主要來自中央政府補助（約占地方政府總收入 50%以上）與地方政府向區內居民課徵之市政稅（Council Tax）及商業稅（Non domestic Rate）（各約占地方政府總收入 20~25%），其中地方政府可調整市政稅課徵稅率，雖可能影響選舉，是項調整雖可能對該地方之選舉結果造成影響，但亦為民眾按其經濟能力分攤部分地方政府服務成本的表現，該設計也提供地方政府另一財源籌措的管道。
- (六) 相較於英國，我國地方政府雖然主要財源也是來自中央補助，但其所享有的自治權限較英國地方政府為大，應該足以自豪。我國地方自治雖說於今年已實施正好滿一甲子，但真正的自治，是在 83 年「省縣自治法」、「直轄市自治法」制定施行之後。但施行迄今，仍有不少中央部會於制訂或修正法律或法規時，往往忽略對地方自治權限的尊重，作過度細節或限制的規範，以致限縮地方的事權。如何適度的將權限下放予地方，使其更能因地制宜，應是未來努力的目標。
- (七) 有關英國跨區域治理的機制多元，可因應地方發展的各種需求。而其特點在於，除了鼓勵地方政府間進行合作外，更加入了「公民參與」。雖然我國在年底形成 5 個直轄市之後，為了避免區域發展失衡，造成未改制縣市被邊緣化的疑慮，地方制度法於今年 2 月 3 日修正，增訂跨行政區域的合作機制，地方政府間得共同成立區域合作組織，或訂定協議、契約或其他的合作模式。另外，也區域計畫法也賦予中央或直轄市、縣（市）得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業，共同組成「區域建設推行委員會」，以促進區域的開發建設。然而不管是地方制度法或是區域計畫法，其跨區域合作之主體，都是以地方政府為主，缺少鼓勵民間參與的機制。其實在地的居民、社區、企業、團體組織，才是最清楚地方的需求，也是形塑地方特色的要角。正所謂「政府資源有限，地方活力無窮」，建議未來不管是中央在設計各種跨域合作的政策工具，或是地方政府間從事合作事務時，應讓民間也有參與的管道，共同營造地方的特色與繁榮。

二、英國文官制度

- (一)我國公務人員行政中立法追求政治系統的穩定，保障行政系統文官之身分地位，免受政治勢力影響與威脅，以及將公務人員定位在永業且中立角色，以健全文官制度與發揮政治安定力量等之立法目的，即在追求不帶政治或其他偏見的文官制度。
- (二)英國政府採行彈性用人和授權管理，但仍維持公平和公開競爭的人事管理制度，已是公共管理的典範，尤其依功績選任、升遷與免職，不受部會首長的干預，這對正在檢討修正考績法的我國而言，確實值得深思。公務員的考評，不應僅是論年資深淺或首長個人好惡，更不應只問等第比例，而忽略明確的績效條件、評量標準、公開透明的程序及相關配套措施。
- (三)英國文官職責強調「實話實說」，「告訴部會首長應該知道的事項，而非他們想聽的話」，這更是不論中外，抑或身為中高階文官還是基層公務員，都要努力服膺的道理。
- (四)由講座介紹英國大臣們的紅色公事包一天的內容物中，體認到機關高層長官每一天都是非常忙碌的，故相關陳核公文與所附資料應整理整齊並適當標註，以利長官審閱，要遞陳相關備註訊息給長官時，內容要明確、簡短。

三、英國政府決策過程

- (一)現代國家由於社會多元化，加上民主選舉機制，政策的制定不再是政府單方面公權力的行使，而必須納入各種不同壓力團體的意見，同時在政府本身，各部門間基於自身的價值偏好，或與特定壓力團體間彼此的互動關係，也呈現了意見多元分歧的現象。
- (二)在「三腳樹」的案例演練過程中，各部會依照自身的專業立場提出不同的意見，有些看法基本上相同，有些意見則相互衝突，然而政府做出的政策決定，必需滿足大多數民眾或壓力團體的意見，因此，事先政策協調的成功與否，決定了政策日後推動的可行性及成功率。
- (三)內閣辦公室扮演調和鼎鼐的角色，必須在衝突與利益中，除主管部會農業部的立場需先考量外，也應兼顧其他部會所各自代表的立場及其相關壓力團體，俾協調出能滿足大多數人利益與目標的最適決策。
- (四)政策協調過程，參與機關若能對議題有清楚認知，較易形成共識，且有利政策形成。

相反地，在協調的初期若議題不明確，又各機關過於堅持本位，常會導致僵局或協商破裂，不利政策形成與問題的解決。

- (五)從英國政府決策過程，讓我們瞭解無論是中長程策略或短期施政規劃，重要的是要以實證資訊為基礎，進行政策規劃與分析，在政策形成過程重視民意及關鍵目標群體意見的溝通參與，以及落實風險、成本效益與衝擊影響評估，有助政策的實踐。而政策實踐過程的追蹤管控、必要證據資料的持續蒐集、研究分析與回饋，有利政府資源的正確投入計畫目標，也有助政策更趨周延而實際可行。

四、參訪英國國會大廈心得

- (一)英國議會體制已有 700 多年的歷史，其傳統而清楚、嚴格的議事運作與規定，令人印象深刻。例如：在下議院發言時，必須先徵得議長之許可；議員如持續發表與議題毫無相關之言論，議長可中止其發言。
- (二)國會議事廳的安排可見其巧妙之處，如下議院議長席左右兩方執政黨與反對黨面對面而坐，暢所欲言，但地上紅線又有所約束其舉止行為，讓議事進行或辯論呈現活潑氣氛，體現英國的民主精神。
- (三)法律或議案之制定，都會在上下兩院經過多次的辯論過程，充分的溝通與瞭解，減少阻力，值得學習。
- (四)英國國會兩院的日常會議或委員會大多數是公開舉行，透過電視專屬頻道或廣播對外撥放，讓民眾看到所選議員之問政表現，並瞭解重要法案或議題之討論，有助於法案之推動，可供參考。

五、以實證為基礎之政策規劃

- (一)政策如能以實證為基礎，當有助於作成較佳之決策及有助於達成更好之結果，理論上政策應以實證為基礎，惟依本國政府部門之政策制定過程觀之，可能有些政策即未能確實以實證資料為基礎，因而造成若干政策之失當，或者產出結果不佳，因此政府部門於政策制定過程應著重以實證為基礎。
- (二)於尋求政策之實證時，如何於眾多資料來源，諸如研究資料、智庫、專業團體、遊說團體、壓力團體、公益組織、媒體及網際網路等諸多資料中，區辨何者為確屬政策基礎之證據，何者僅屬單純之意見，恐屬難題所在，亦為於公務部門中參

與政策制定之我們的責任。

- (三) 政策執行後，英國非常重視就執行結果之監控及評估之程序，因常進行長期性之監控，所以其資料庫相當堅實。以其所實施之 *SURE START* 政策而言，其監控即自零歲至 21 歲，長達 21 年期間；另以防洪工作對淹水區之相關調查與研究亦具相當之準確度，爰得提出多項確實有效政策，完善的政策有賴於正確完整之數據資料，且政策施行後如能確實進行監控，亦有助於政策之回饋修正，均值本國學習。
- (四) 有關如何激勵政策制定者運用證據的關鍵技能和能力 (PSG)，英國將證據的分析和使用整合列入評估及獎勵制度非常值得本國學習，並進一步探討，因為如此一來政策制定者會更重視將證據融入政策，當然也可避免政策決定流於經驗判斷而造成錯誤決定，同時以實證為基礎的政策決定會對各種利害關係人甚至一般民眾，將更具說服力及可行性。
- (五) 英國內閣辦公室從私部門聘任不同領域的專家或學者組成策略小組，作為首相的策略幕僚，藉由 5~10 年以上長期實證資料的蒐集分析，研究發展中長期政策課題，提供首相與財相政策決策參據，有利政府導入外部新策略思維，頗具特色。此外策略小組成員也有由各部會調任，且多係簽 3 年契約，契約期滿即回調原部會，此種用人方式相當具有彈性，且成員均能維持一定之更新，一則可確保同仁具有原任職部會之專業，策略小組所研擬政策與部會之專業仍有一定程度之契合，二則來自不同部會具有不同專業之人員互相合作，亦可收視域融合之效，得使所提出之政策更具可行性，此或可為我國之參考。

六、政策規劃重視利害關係人意見導入

- (一) 政策循環理論我們都知之甚詳，惟實務執行上，似常未確實依此為之，所以於政策制定後常衍生諸多爭議。此無論於蒐集證據、分析成因階段有所不足，在利害關係人參與部分可能也未能充分溝通，選項評估及風險管理亦復少見，今後於政策規劃階段，如何確實實行此些程序，應為當今行政機關之要務。
- (二) 於實行政策規劃階段之程序後，幕僚提供專業建議方案，一旦部長為政策決定後，幕僚即應遵照政策執行，此即英國傳統文官「大膽建言、忠實執行」之要求，亦可供本國公務員行為準據。

- (三) 針對利害關係人結構所運用之四象限分析方法，簡單易懂，能夠很容易清楚辨識利害關係人之屬性，有助於決策過程之徵詢。以恢復軍教課稅為例，財政部、國防部、教育部、教師或軍人之組織或相關協會位於第 1 象限，這群利害關係人在決策過程是最重要的，必須讓他們直接參與決策；而第 2 象限的人有其影響力但利益關聯程度不高，就必須提供資料、告知他們，如稅改聯盟、學者專家或媒體；第 3 象限的人有利益相關但影響力不大，則必須加強溝通，聽取意見，如教師或軍人眷屬；第 4 象限的這些人（如一般納稅大眾）雖可暫時忽略，但必須隨時注意其動向。
- (四) 在決策過程中利害關係人之屬性可能變動，原先沒有影響力的可能變的有影響力，新的利害關係人亦可能出現，故必須定期檢視，經常尋找相關組織或團體，並找到這些團體中之某些特定人、核心人物，且經常保持聯繫，並確保所提供資訊都是正確的，告訴他們真相，這些做法是我們在政策規劃過程中必須注意的。
- (五) 對於利害關係人意見之徵詢，不只要了解他們的屬性，更要能設身處地位為他人著想，用適合他們的方式溝通，這並不是代表對不同人講不同的話，而是同樣的事情用不同的方法說，在整個政策決定過程中，必須不斷進行聽與說的雙向溝通，這些技巧，有助於化解或降低阻力。
- (六) 英國各部會也有策略業務對口單位，與內閣辦公室策略小組合作，以整合溝通部會體制內策略之進行，避免公部門閉門造車的政策思維，有利於發展更貼近社會需求的政策，亦有助各部會綜合規劃能力的提升。
- (七) 內閣辦公室的策略小組在整合各部會策略，發展中長期整體性政策之決策形成過程，透過蒐集實證資料研析，釐清議題癥結、利害關係人及關鍵目標群體，並讓關鍵團體意見從決策形成之初即獲得重視，減少政策阻力，有助政策的良性發展並獲支持。此讓我們瞭解政策發展過程可以結合實證分析及策略目標群體意見的參與，讓政策規劃與推動作法更趨周延可行。

七、政策實踐

- (一) 利用實例演練，讓學員實際了解真正執行過程中，學習如何擬定成果目標，並藉由政策執行失敗原因的檢討分析，及透過十個不同案例的失敗經驗學習，未來於新政策規劃時應有更周延的考量。學習失敗的經驗，比學習成功的經驗更為可貴。

- (二) 政策失敗的原因中，缺乏領導力及實踐力的培訓，亦值得我國注意，因此，對於公務員施以系統化的訓練，加強自我知能提升，尤其提升中高階公務員的政策溝通論述能力、開拓視野強化國際觀，將政府的努力與正面形象傳達給人民，實為當前政策執行之關鍵。另外，還有一項會造成政策失敗很重要的原因，就是和利害關係人的溝通，政策在規劃過程即應釐清利害關係人，儘早將利害關係人納入並傾聽其意見，或許部分意見會轉化為政策分析之實證資料，且要與利害關係人持續連繫並提供正確真實的資料。不過，誠如講座所言，每個政策一定都有贊成或反對的人，政府也不一定會因受不利影響之利害關係人反對而改變其政策，仍需視政策的整體考量。重點在於如何與反對的利害關係人溝通，並使其瞭解政策內容及目的，而一旦政策決定，就依政策方向執行。
- (三) 檢視國內未符政策目標之個案，以「一鄉鎮一停車場」計畫為例，政策規劃之目的係為均衡地方發展，惟因未能充分蒐集相關實證資料綜合分析，如實際使用需求、設置地點位置、現有可停車空間、相關配套措施等，並未考慮後續經營管理措施，致於缺乏實證基礎下，所興建之停車場乏人問津，久而久之，委外經營成效不彰，無法持續維護管理，設備故障甚而遭致破壞，終變成蚊子館。此例可深刻省思，事實上不應該有失敗的計畫，因為在發現計畫執行異常時，就應該即時調整因應，而不是到最後才檢視計畫的成敗。
- (四) 政策執行的關鍵因素，就是要先能明確化最終成果，並運用 SMART 原則清楚設定次目標，且建立達成步驟的機制，建議國內政府部門能予落實此觀念作法，相信能提高政策之執行力。另在政策溝通上，訊息的傳遞應該更簡要、具體、將文字變成圖像，以利爭取民意支持，有助於政策之執行。
- (五) 政策一旦形成，接續要能順利執行，「人」就是很重要的關鍵。從英國政府所要求的公務員核心準則—行政中立、客觀、誠實正直、績效、課責、保密，即可瞭解公務員在執行政策時，應本諸行政中立、公正無私、正直、誠實與客觀，不因政黨輪替而有所改變；此亦為我國公務員應體認的觀念。英國政府還有一個特點，就是執行公共服務的人不一定具有公務員的身分，各部會及地方政府可依業務推動需要自行進行政府組織的改革及創設，或為契約制，或為外包制，人事進用富有彈性，易於延攬優秀人才或是民間傑出人士進入政府部門，強化政策規劃及決

策的面向及創新的思維，打造一個更開放、多元化及專業的公務員團隊；此作法值得我國研議，在面對全球化及環境變遷快速的時化，要強化國家競爭力，唯有激發變革動力，才能蓄積更大的能量，迎接新世代的挑戰。

- (六) 政策執行過程中，領導人是組織中的靈魂，應明白告訴全體人員：願景為何？任務為何？目標為何？策略為何？當全體人員明白領導人的意向後，政策內涵即能融入組織，成為組織文化的一部分，則在執行過程中自然能朝向共同目標前進，促成政策之落實執行。
- (七) 政策執行過程，是一套嚴謹的系統化流程，執行力也是一種紀律，也代表著組織或是政府的競爭力、效率及存在的價值，如果人民感受不到政府存在的價值，施政將得不到民眾的支持，這是我們在政策的制定及執行時應該要深思的。
- (八) 本次學習到以 SMART 原則設定目標，再加以「簡、淺、明、確」之語句精確表達，可採 1:3:25 原則（1 頁的大綱及口號、3 頁的摘要、25 頁的嚴謹分析），備妥相關政策文件，除了應用在機關目標、部門目標及單位目標，其實亦可適用於任何目標標準，包含個人目標，都非常實用，值得同仁學習。

八、英國政策評估及監測特色

- (一) 資訊公開、政策透明：英國政府各部門之優先事項、目標、主要政策，均呈現於各部門網站之公共服務協議，提供民眾瞭解政府要做什麼的途徑，也提供政府部門一個清晰的目標，更是預算分配的參考標準，值得作為提升政府施政執行力之參考。其所設置之 Directgov 網站(www.direct.gov.uk)提供單一入口查詢管道，民眾可清晰瞭解政府所制定之政策內容，並可取得完整資訊。我國雖然也設有「我的 E 政府」網站，惟在設計及推廣上，尚有改善的空間。
- (二) 政策、預算、績效「三合一」：英國政府之政策計畫與績效、預算是密切相關的，公務員的薪資亦依績效彈性調整，因此，我國要提高政府部門管理能力及提升公共部門績效，已成為政府組織改造的首要任務，英國政府績效管理的操作經驗，可為我國的借鏡。至於要提高個人績效，以最少資源做最多的事，應加強個人之時間管理，每天可列出當日工作清單，並思考有什麼事情浪費了時間。有競爭，才有績效，才有效率，應是我國公務員爾後應瞭解的趨勢。此外，如何建立一個公正無私的文官制度，方是激勵公務員大膽建言、忠實執行的關鍵。

- (三) 顧客導向策略已是當前許多國家從事政府改造的重要途徑，因此，英國除了推動以公共服務之概念，取代公共管理較官僚刻板的印象外，其所設定的口號－No Wrong Door，亦給學員深刻的印象，如何減少民眾的不便、提供即時的服務，需要改變的是態度、是同理心、是一種讓生活更美好的文化，仍需要努力。
- (四) 政策的執行必須由一群人共同努力所達成，所謂一種米養百種人，組織的每個人對工作的表現與認同一定相同，如何檢驗政策的結果，不管是成功或失敗，其原因為何，得進行一連串的評估與監測，以利組織的修正與回饋，使爾後之政策執行能更趨完美。
- (五) 政策要能實踐，主要關鍵之一為明確且具體可行，而實證資料有助於在政策形成過程中，協助釐清事實及問題，且實證資料與意見不同，它是具有可信度且經得起檢驗的，所以如果在政策形成過程中，能廣泛蒐集實證資料，予以整合運用，將有助於擬定具體可行的政策，減少因資訊不足或資料錯誤而誤判情勢，造成決策錯誤或無法作決策的情形，影響執行績效，並可據以對外說明，減輕各界對政策的質疑。
- (六) 英國政府正推動由大政府轉變為大社會的方向，將由上而下由中央政府主導的方式，藉由強調社會責任與社區行動，將權力下放地方，成果如何，尚待觀察。惟在本國，因公民意識尚未成熟，尚難直接執行。另外要思考的是，地方政府要權利，也應該要承擔責任，縣市政府執行政策過程，是否達成了中央預期的績效，是否應有公正客觀的考評機制對團隊予以考評，對提升執行力必有幫助。
- (七) 地方政府與中央政府應如何加強溝通協調，以確保政策可落實執行：尤其地方與中央屬不同黨派時，公務員更應行政中立，努力執行政府的政策，中央政府加強政策行銷，取得地方政府認同及民眾信任，並依團隊績效分配資源。
- (八) 利害關係人依影響力及對政策的利益或興趣製成利害關係人的活動矩陣，採取不同應對模式，政策規劃的過程中，儘早將利害關係人納入，且在整個政策週期均要持續連繫、雙向溝通，提供正確且真實的資料；且定期檢視相關變化。
- (九) 政黨交替應確保政策之一貫性，政策係經專業決策過程所做出之決定，一旦形成，即應依政策方向，本諸公務員之核心準則－行政中立、客觀、誠實正直、績效、課責、保密，忠實地執行。

- (十) 公共政策如有意識型態的反對時，政策要繼續推動，應蒐集相關實證資料，瞭解其意見，引導參與計畫之訂定與執行，尋求可能合作團體或其他民間社團的支持；另第一線常接觸民眾之基層人員，對協助傳達政策內容及目的有直接助益。
- (十一) 當經濟發展與環境保育衝突時如何折衝：宜蒐集相關實證資料，邀請環保團體參與計畫之訂定與執行，透過引導公眾參與，改變對立關係；同時加強政策行銷取得民眾信任。
- (十二) 一個好政策可以順利執行的關鍵，在於明確化目標、確認採行步驟、建立執行機制，依既定期程於預算範圍內完成。

九、面對人口老化趨勢英國政府的因應對策

- (一) **重視老人參與及人力資源運用，並應予正視在地老化到在職老化概念**：英國政府面對人口老化問題，強調民眾要能提早面對及規劃未來，並藉由延後退休年齡、論壇參與、數位化等各種方式使老年人可以有積極活躍的社交、良好的財務保障、有效的經濟產出以及持續的社會發展與進步。因此，積極成立區域論壇及地方論壇，鼓勵社區老人透過網路管道參與議題討論及表達意見等，以加強及擴大老人參與層面。同時，英國政府重視老人人力資源的運用，鼓勵再度擔任部分工時的工作或擔任志工。另外還提供到宅服務，以解決獨居老人與社會脫節或孤立的問題。這些務實的作法，很值得我們參採或運用。我國人口老化速度遠較各國為快，經建會預估 65 歲以上人口比率將由 2008 年 10%，至 2017 年增為 14%，之後快速上升，至 2059 年達 38%，故政府因應人口老化政策更是刻不容緩。過去「在宅安養」或是「在地老化」等概念仍都指涉有健康障礙的老人，而近來為因應健康老年人口的增加，「在職老年（樂活老年）」的概念提出，對於健康老人的經濟安全、社會參與、人力資源運用及休閒娛樂等需求，是政府未來努力的方向目標。
- (二) **社會安全的角色功能須配合人口老化的變動而有所調整**：英國預估將由 2010 年時的 3.8 個工作人力支持一名 65 歲以上老年人口，降至 2060 年的 2.0 個工作人力；與老人有關的支出金額占全國 GDP 比例，則由 12.6% 大幅成長至 17.3%（其中養老金支出由 5.6% 成長至 7.1%），也就是說，年輕的工作人口對於負擔社會的責任，將隨著時間增加而益發沈重，因此，英國政府也提出了一些年金改革措施。事實上，人口老化勢必影響到所有社會安全制度，尤其年金保險、健康保險和長期照護保

險等影響最為顯著，社會安全的角色功能勢必配合人口老化的變動而有所調整，以資因應。世界銀行於 2005 年提出「多層次老年經濟保障模式」，以我國目前的扶養比是 37%，亦即 2.7 個勞動人口扶養 1 個非勞動人口，依經建會預估，直到 2027 年，台灣的扶養比更是會超過 5 成，意味著每個勞動人口要養超過一個非勞動人口，因此，政府應持續宣導世界銀行所推廣的多層次老年經濟保障模式，讓國人瞭解，不應僅僅依賴政府所提供的最基本年金保障，更應提前作好個人退休生活規劃，才能建構更有尊嚴、更為安全的老年經濟生活保障。

(三) **強調社區功能及注重成效的統計，可供我國參採：**為喚起社會對老人的重視及鼓勵老人參與，英國政府在 10 月 1 日老人節前會發送指導性的文件包，鼓勵老人依自己個別需求安排活動，而全國的老人節相關活動達 2 萬 6,000 個之多，就業及年金部並指定專人負責活動成效的統計，在老人節後 1 個月內會完成成效評估向部長報告。這樣的作法強調的是社區參與在老年化社會的功能，是我國在重視家庭功能之外可以考慮參採的；再者，英國政府對於政策執行績效的統計與評估，從上位者到承辦人員均甚為重視，並據以作為政策檢討的依據，更值得我國學習。尤其是我國中央政府今年首度訂每年的 8 月 29 日為祖父母節，如何喚起全國上下的重視，彰顯此節日的意義，並於資源投入之外更進一步加強成效的統計，均有待參採各國作法。

九、 績效管理

(一) **績效管理應先確認績效評估指標之最終達成結果(outcome)與產出(output)之一致性，並應符合組織政策目標：**目前實施之績效管理通常係由基層之計畫立場設定計畫之績效指標，未能從組織目標→策略目標→業務目標→工作目標→計畫目標層層妥適考量各項績效指標之關連性，可能造成計畫目標達成但卻未符合組織目標之情形，或指標設定只圖容易達成或衡量但卻不符組織整體需求等情事。建議設定績效指標應由上而下，先確立組織目標、策略目標及業務目標等，再依計畫目標設定衡量指標，以確保未來執行之產出及結果可達成組織目標。另於設定指標前各機關亦應充分溝通協調，務求組織目標之達成有效性。例如目前行政院要求各機關中程施政計畫共同性績效指標經費面向訂有「各機關中程歲出概算額度內編報概算數」指標，其衡量基準為[(本年度歲出概算編報數-本年度中程歲出概算額度核列數)/ 本年

度中程歲出概算額度核列數]，但未排除公共建設、科技發展及社會發展等競爭性計畫經費，造成機關可能提出重大施政計畫爭取到公共建設計畫之競爭性經費，整體而言並未增加國家經費負擔，理應嘉許其提報優良計畫之行爲，卻因超過行政院依上年度固定比率核定之預算額度而遭評爲黃紅燈，反遭懲處，建議應立即修正爲激勵型指標較妥。

(二)研議個人職務績效指標，協助員工改善績效：目前所用之個人考績表均爲通案型制式表格，考核項目多爲個人品格方面之項目如主動、勤勉、負責、合作等等，與英國所推行之職能要求大相逕庭，建議可朝向職務方面修正爲工作型態之考核表，針對不同業務所要求職能應有不同之考核表，並應加上評估加強項目及後續培訓成果等欄位。畢竟績效管理的最終目的是提供民眾更好的服務品質，所以人力資源的培養與扶植才是增進服務品質的良方，而非僅負面地給予一定比率乙等甚至丙等。爲達成政府爲民服務之最終目標，協助員工改善績效才是績效管理最重要之目的。

(三)個人績效目標根據個別工作內容設定，並使其與組織績效指標相結合：我國目前將兩者分別辦理，人事單位依公務人員考績法所定等第一體，且無量化指標；機關是否達成年度施政目標，則由行政院研考會辦理績效評估及施政計畫評核。目前考試院推動之公務人員考績法修正草案，已增加團體績效評比，讓機關甲等及丙等比率，可依團體績效表現做出浮動比率，允爲妥適作法，建議兩者主辦機關宜一致，或採會同辦理模式，避免評定結果扞格。至於公務人員考績法修正草案最具爭議之強制丙等最低比率規定，在另一堂「變革管理和人力資源開發」課程中，講座 Tony Rossiter 表示英國高級文官績效評比 Outstanding 占總人數 25%，Very Good 占 40%，Satisfactory 占 25%，最差的 Weak 等級須占 10%，雖其所定不適任比率較我國嚴格，惟對於最差等級（weak）所採行之措施則以「導正」例如強化本職學能爲重點。

(四)績效考核應兼顧強化員工職能：評估組織中個人績效的目的，除了檢討同仁過去的工作表現，做爲決定應否給予適當獎勵(如調薪、升等)的依據之外，本課程提出另一個積極功能，亦即藉以檢視該同仁是否具備職務所需能力，以及判定其須加強之能力並給予培訓，這也是組織人力資源的重要課題。績效評估可針對同仁未來的發展，提供諮詢及協助，使其能力充分獲得發揮。另一方面，績效評估範圍也應包括同仁未來發展潛力，同仁目前職務的工作表現優秀，或許其能力僅及於此，並不代

表適合從事更高的職務。俗諺說：「只有不會帶兵的將領，沒有不會打仗的兵」，本課程多面向、深入淺出介紹個人績效評估理論及技巧，對於日後公務推動相當有助益。

(五)重視績效管理在政府機關的角色：英國一所專事研究政府行政率的著名機構IFG(Institute for Government)在2008年出版的《績效藝術-增進公眾服務的管理》一書中指陳「績效管理是一門藝術也是科學」，績效管理隨著電子科技的發達，各式評量工具的推陳出新，雖然更具科學性，但也可需主事者依內外部環境的變化，而提出新的因應措施。書中同時指出良善的績效管理制度，具有下列作用：

- 1、學習獲致成效的工作方法，並發掘工作中面臨的問題。
- 2、增進組織的協調合作，共同致力目標的達成。
- 3、促成組織與個人之反省與精進。
- 4、透過透明化的績效報告，民眾更容易了解政府的效能。

英國政府目前推動的第二期「公共服務協訂(Public Service Agreements)」，在30項願景中，各主政部會均訂定了具體可稽的明確績效目標進行管理。

(六)績效管理的運作層次分明：以前述「公共服務協訂」為例，四類30項的施政願景，每一個願景項下確立主政部會，並訂定各該機關之具體目標。例如在「更好的生活品質」一類中，「增進孩童和青年安全」這一願景中，即明確訂定「每年在學校曾受到欺凌孩童的比率至少降低0.5%(2008年為30%)」。此項目標在化為各部門的工作方案，便有了具體可循的工作指向，進而化為個人的工作目標。

(七)強調績效目標訂定的重要性：IFG在歸結出績效管理成功的要素，首先強調的即是「明確地限制目標的數量，且依重要性排列」，同時在訂定目標前對於內外部環境的體察、反覆論辯其對於機關發展的重要性次序，同時援引實際的證據，解決排定優先次序時的不同意見。清楚、具體且最符機關發展所需的績效目標，無疑為績效管理成功的一半。

(八)基於實證的良好態度：績效管理的過程中，從目標訂定到成效產出，均強調實證(evidence)的必需，使得上級機關與下級機關、機關與個人、跨部門間、政府與民眾均可以清楚地界定問題、省思對策與檢核績效；換言之，執行者與績效管理者使用的是同一套語言，描述的是同一件事情。

十、 變革管理

- (一) **參與及溝通是變革管理之重要法寶**：參與及溝通式變革管理的核心策略，尤其在民主時代，強調人性尊嚴的尊重，參與及溝通則是具體的實踐。除此之外，參與及溝通能鼓勵異質的言論發表及融入，始得變革計畫更具完整性，並能形塑員工的所有權感，凝聚共識，促進變革的進行與完成。另外，領導者可考量實際情況與變革性質，選擇或整合相關策略推動變革，始得變革的推動更具實效。然而在操作變革管理的策略時，宜需注意相關的倫理問題。
- (二) **審慎處理抗拒及權力的議題**：理性規劃的變革過程，如若忽視組織內部人際互動的政治、社會面，終將功敗垂成。因為人是組織的集合體，人對變革的反應及其互動，將會形塑變革的樣態與效能。尤其是員工的抗拒變革及相關的權利互相掣肘，如果不能審慎加以認定、處理，將使得變革努力事倍功半。
- (三) **確信組織營造之變革願景**：透過上開過程所營造之組織理念及所有組成員共識著力變革之同時，忌諱的是願景意念之模糊，及無法相信期待將達成，因而於過程中變革管理者勢必持續不斷支持組成員工，並作適度鼓勵，秉持彈性因應環境，已成為戰勝世態變化唯一之途徑。

十一、 英國近代公部門改革

- (一) **公共服務管理應與時俱進，應時勢所需適度修正**：1979年英國首相柴契爾夫人率先推動行政革新，策略上採取「民營化」、「市場競爭」、「組織精簡」等作法，以建立一個「小而美」的「企業型的政府」，在提高行政效率與服務品質等方面獲得良好成效，引領全球性政府改革風潮，各國文官體系深受影響，卡麥隆首相上任後，其改革目標較柴契爾夫人時代有過之而無不及，值得拭目以待，並可為我國目前推動之行政院組織改造借鏡。隨著全球化現象的深化，民眾對政府的要求已愈來愈多，舊有的公共服務觀念早已不敷所需。以英國這樣擁有悠久公共服務管理經驗的國家，都積極尋找未來因應對策，相對我國更應急起直追，組成專業團隊研究未來改革方向，尤應著重制度之規劃及落實、行政程序簡化及法規鬆綁等，期能契合民眾需求，提供更好之公共服務品質。然而根據本班於英國期間的經驗，在若干公共服務領域，或許因為國情及民族性差異所致，臺灣的服務品質遠勝於英國，例如倫敦地

鐵服務人員於下班時間到後，即使仍有旅客排隊購買，依舊「準時」關閉售票窗口；又如倫敦公車司機以下班為由將乘客趕下車，再自行駛回總站。這些現象在臺灣絕對不會發生，但可做為未來公共服務委外契約訂定時之借鏡。

(二)力行員額精簡，推動文官制度改革：英國政府參考私人企業經營理念推動員額精簡，厲行節約以降低政府支出作法，值得我國仿效。員額精簡措施係透過各部會人力評鑑後提出，其人力增減數目視各部會業務發展情形個別考量，絕無分贓式或齊頭式增減員額現象。目前行政院推動組織再造工程已進入最後階段，各部會員額配置似可仿照卡麥隆首相作法，指派專責小組協助各部會檢討各部門業務及進行人力評鑑。至於英國自從 1988 推動的政署（agency）制度，我國現階段仿效尚有一定阻力。截至目前為止，除任職核心部會（department）人員外，有近八成英國文官以契約進用方式轉任到專責執行政府計畫與提供公共服務的各類政署。換言之，其文官制度改革是將以往永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。國人傳統上將公務員視為「鐵飯碗」的觀念深根蒂固，復以勞退制度不如公務員「月退俸」優惠，冒然仿效阻力過大，行政院推動組織再造採「去任務化、地方化、法人化、委外化」之「四化」策略實現，誠為穩健政策。未來並建議從提升專業能力、改進管制法規、創新管理技術、降低行政成本等方面著手，以其利用更少的資源完成更多的任務。

(三)公務員鐵飯碗的時代已不再：英國整體文官制度改革的方向是將過去以永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。這也意謂公務員是鐵飯碗的時代已不再，在政府財政緊縮的同時，新時代公務員應該擁有核心專業技能、與工作相關技能及專業知識，關注成果與產出績效，尋求拓展自己公共服務範疇內、外部經驗，並持續學習及自我發展，方足以因應工作的挑戰，滿足社會的需求與期待。

(四)檢討政府業務處理模式，增進公共服務效能：利用組織改造時機，澈底檢討政府公共服務業務處理模式，將不必要之程序予以減併，或將流程簡化或改變以增進效能，甚至可考慮授權將公共服務委外或私營化，讓民間機構以更有效率方式處理公共服務事項，以增進公共服務效能。為提高政府公共服務業務外包範圍，我國政府採購法對於此類招標案件宜作更彈性規範。由於民眾公共服務需求多元，未列入委託契約之服務項目，倘得標廠商拒絕提供服務，易造成民怨；如得標廠商向主管機關

另要求服務費用，尚須主管機關辦理後續採購擴充，倘機關受限年度預算，或相關預算遭民意機關刪除，均有損行政效率。

- (五)**明確劃分中央與地方權責，鼓勵民間參與地方自治事項**：鑒於目前政府財政窘困，而民眾要求政府提供之服務愈來愈多，可參考英國權責下放之趨勢，規劃我國中央與地方政府執掌及權責劃分更為明確，將目前權責重疊或疊床架屋等相關制度法規予以釐清，以減少重複投資之資源浪費；鼓勵民間參與地方自治事項，充分徵詢當地民眾對於地方制度或相關規範之意見，利用評比競賽增進社區自我管理及追求完善的動機；修訂地方政府績效考評方式，強化地方治理及財政自我負責之功能，以增進地方自治效能。
- (六)**決策由下而上，公共服務逐漸強調社會生產力**：英國 2020 公共服務委員會在今年 9 月發布之「從社會安全到社會生產力：2020 年公共服務願景」報告指出，2020 年的公共服務將有文化上、權力上及財政上的三大重要轉變，其主要在於傳達未來公共服務決策應由地方向上提案，地方被授權做目前中央做的事情，並有一定的執行標準，且須自行籌應部分或全部所需經費。面對上開未來公共服務的可能發展，英國中央政府似應根據各地方發展基本條件的不同訂定相關協助規範，以避免該權力及財政上的轉變造成其國內區域發展過渡失衡（經濟情況好的區域與經濟情況差的區域間，基本建設或生活品質差距越來越大）的情況。
- (七)**聯合政府財政緊縮效應值得持續觀察其發展**：英國聯合政府因應財政赤字採取「減少支出，不增加稅收」策略，卻在今年 6 月提出的緊縮預算規劃中，將從 2011 年 1 月 4 日起把消費增值稅（VAT）從目前的 17.5% 增加到 20%，已打破「不增加稅收」的原則。而其要求除醫療衛生和國際援助之外，政府部門的開支在未來 4 年將削減 25% 公共支出，以及精簡公務人事的做法，也面臨各部門不同的反應，例如：2012 年倫敦奧運的維安、大英博物館夜間開放措施等與民眾生活有關的事務均受到影響。聯合政府這樣大幅緊縮財政的做法能獲致怎樣的效益，很值得再持續觀察其後續發展。

第2節 關於英國政府危機管理

一、制度是生長的，不是移植的

- (一) 透過這次的研習，使我們有機會印證台灣與英國在危機處理作法上的異同。雙方政府的危機處理部門都頗重視跨部門協調、內外部溝通、資訊的一致性、中央及地方的分工等。
- (二) 英國的優勢在於具有處理恐怖攻擊的實戰經驗，並相當重視大眾對緊急應變應有所認知，而內閣辦公室設有 UK Resilience 網站，等於為相關部門、應變人員甚至一般大眾提供了相當有用的訊息平台，這是值得借鏡之處。
- (三) 台灣也有自身的強項，例如我們對於天然災害的應變經驗較英國豐富，災害發生時軍方待命支援，此外電子媒體普及，危機應變訊息可即時通告周知。
- (四) 英國的政府運作是基於其歷史及民情等許多因素，相信危機處理的機制亦是如此。台灣面對相當特殊國內外環境，實務的作法不應期待由英國專家給我們答案，或是僅看到其他國家作法的表面形式，就認為可以完全移植。而是要因這次研習而擴大視野，培養國際觀，繼續接受刺激不斷學習，自己尋找答案，未來遇到危機時，能以縝密的思維，規劃最佳應變方案。

二、異中求同，重視族群融合

- (一) 英國是一個多元族群、宗教的國家。原亦為大英國協成員的愛爾蘭於 1948 年 12 月 21 日正式宣佈脫離大英國協。但至 1949 年 4 月 18 日英國才正式承認愛爾蘭的獨立，但仍拒絕歸還愛爾蘭北部 6 郡(這就是所謂的北愛爾蘭)，北愛爾蘭、蘇格蘭、威爾斯等也時有獨立的聲音。在 1997 年，英國首相布萊爾(T.Blair)領導的新工黨政府，在遵循建立「新英國」的原則下，採行「第三條道路(The 3rd way)」政策，針對多年來累積的憲政問題進行大規範的改革。其首要的議題之一，就是蘇格蘭、威爾斯兩地建立擁有不同立法權的地方議會，開展「權力下放(devolution)」的行動，以還權力於人民，避免憲政危機的擴大。
- (二) 台灣長年也因統獨、族群不和諧等問題，致使政府政策常因政治的對抗而難以落實，造成國家及社會資源的內耗。台灣當務之急實應思考如何化解政治對立，共謀國家長治久安的方向。以台灣的創新能力（WEF 評為世界第六），及台灣人肯拚

的精神，絕對可以大幅提升產業及國家競爭力，吸引外資投入，再次創造台灣的二次經濟奇蹟。

三、人口老化的問題

- (一) 英國也曾和台灣同樣面臨著人口老化的問題，但近年英國拋棄過去只以經濟補助刺激出生率的短線做法，鼓勵企業採取彈性上班的方式，並提供給父親全薪給的十四天部產假…等，鼓勵年輕的父母平衡工作與家庭生活，同時在孩子滿十六歲之前，提供每週 13.4 到 20.3 英鎊(約合新台幣六百五十元到一千元)的長期津貼，使得生育率漸漸恢復到 1.66 人的水準，而不再單仰賴移民來填補人口的空缺。但據 2008 年統計英國的高齡人口占總人口比率達 11.5%，預估至 2030 年將達 21.9%。這對英國國家整體的生產力和社會福利制度都產生了重大的影響。
- (二) 台灣與英國都曾為解決勞工短缺的問題，引進大量的外籍勞工，儘管剛開始發給的只是單純的工作簽證，但時間一久，人數一多，外勞要求成為移民的壓力也愈來愈大，此外勞移民也漸漸成為英國族群衝突與排外攻擊等社會的問題。而台灣近年的外籍配偶、外籍勞工亦大量的增加，台灣對於爾後的外勞政策、社會問題，亦應事先規劃防患於未然。

四、新聞發布服務的對象是民眾與記者

- (一) 政府應滿足社會大眾知的權力，因為新聞媒體往往會有很多不準確的報導，所以借助網站直接面對民眾是非常重要的管道。
- (二) 雖然媒體的影響力非常大，但它的殺傷力也是相對的。因此，如何善用媒體的傳播力，即時正確的傳遞訊息予民眾，引導媒體報導，是政府可以努力的。
- (三) 我們也必須要了解媒體嗜好運用衝突、對立手法吸引閱聽大眾，以致難以客觀、中立、完整呈現政府政策。有鑒於此，網際網絡，既已成為現今傳遞資訊的重要媒介，應是政府可以大力強化及善用的工具。

五、重視風險管理

- (一) 風險為「正在發生，且可能對我們目標的達成產生影響的某件事」，建立風險文化，讓組織中的成員了解風險的存在，共同分析處理風險，將風險維持在較低層級。
- (二) 風險的產生往往在缺乏憂患意識的情況下醞釀，倘能在組織中建立風險文化，讓

組織中的成員習慣於分析評估風險，時時提高警覺，定能降低組織風險。

六、參訪泰晤士河閘門心得

- (一) 公務員應充分瞭解政策達成步驟的機制，且要落實執行。
- (二) 此次參訪環境署對泰晤士河閘門之維護管理，充分感受到工作人員對工作的使命感與責任感，從 1982 年修建完成至今，恪守標準作業程序，切實執行每日、週、月、年的工作清單，配合自行模擬的情境演練，已落實閘門關閉測試達 500 餘次，且實際發生狀況時，其運作成效亦良好，迄今已啟動 119 次，今年即已啟動 4 次，發揮保護倫敦市免受水患之功能。
- (三) 顯見其對實踐政策交付循環過程的重視並確實執行，且能隨時保持風險意識，擬定不同的情境，有一套標準應變作業流程，針對未來可能的危機，包括防洪救災，能預先研析、預測、演練。
- (四) 我國也有自身的強項，如對天然災害的應變經驗豐富、災害發生時國軍參與救災、電子媒體可發揮即時訊息的傳達等，英國的務實與忠實執行，足堪本國學習及借鏡。

第8章 結論與建議

第1節 對國家當前與未來整體發展之建議

一、政府高階文官甄選建議不受部會藩籬限制

我國正研議設立「高階文官團」制度，建議參考英國高等文官遴選做法，建立專屬俸給及任期績效檢討退場制度，高階文官出缺時，推薦人選供部會首長挑選，未來制度設計應思考如何將打破部會藩籬限制列入，確保高級文官職缺能由各部會優秀人才公平競爭。

二、計畫預算編製應落實財務可行性分析，資源分配與績效評估應適切連結

- (一) 檢討各機關預算及計畫編製規範，強化政策規劃之經濟效益分析及財務效益分析能力，要求落實財務可行性分析。
- (二) 強化中程計畫預算作業促進資源有效運用，建議參考英國政府 Spending Review 做法，建立類似常態型跨部會預算審議機制，於審議過程導入外部專家與地方政府意見。
- (三) 計畫規劃及預算審議過程，應參考歷年累積實證資料及統計資訊，對各部會績效評估與資源分配做更適切的連結，整合各相關部會既有資源，促進合作協調與經費執行之成果及效能，檢討重疊或不經濟支出，以勻出空間容納新興施政，並賦予各機關對其歲出額度之自我控管及課責，妥適安排各項施政優先順序，提升政府整體資源使用效益。
- (四) 未來組織改造後，對於部會預算資源分配，宜結合計畫先期作業、施政績效評估、組織評鑑與員額評鑑結果，研究建立明確競爭評比機制與激勵原則，透過整合協調審議，讓資源更有效運用。

三、政策規劃與計畫型補助應加強「民間參與」機制

英國新公共服務願景強調公共服務在地化，釋放公民資源，強化公民自治能力，以由下而上方式，建立民眾社會責任感，以形塑地方特色，符合在地需求。建議我國加強推動：

- (一) 落實行政程序法有關行政計畫應經公開及聽證程序規定，研究檢討調整計畫與預

算編製及審議相關規範，推動各級政府進行政策與計畫規劃，應充分與民眾做好溝通，對於民生相關事務，應導入「民間參與」的機制，以貼近民眾生活需求。

- (二) 研究檢討中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法等相關規範，要求直轄市及縣(市)政府申請補助計畫須經必要公開及聽證程序，公開徵詢民眾意見，並強化與民間團體、組織的合作，鼓勵善用在地社區及民間資源之可行替代方案。
- (三) 加強政策監測及回饋功能，應非侷限於現行管考及列管機制，而是於政策實施過程進行較長期及縝密之監測，所得相關資料回饋除可供政策修正之重要參據，亦有助建立確實及精準之相關資料庫，促進瞭解問題，進而加強政策規劃實效，讓政策周期朝正面循環發展。

四、配合行政院組織改造，加強行政院院本部及所屬各委員會之跨部會策略協調功能

當今社會局勢的問題多錯縱複雜，不見得僅單一部會就能有效處理，常常需要跨部會的整合協調，亦需要產官學界共同參與。建議參考英國策略小組做法，除延攬民間及學界優秀人才擔任行政院本部政策任務編組委員及工作幕僚人員外，配合行政院組織改造，加強中央二級機關委員會之跨部會策略協調功能，並推動行政院本部及各部會綜合規劃單位人員之調用交流，結合各部會人員既有專長，以超越部會本位之宏觀決策思維，更有效地解決跨部門策略性問題。

五、因應氣候變遷，加強我國緊急應變相關部門之分工與協調整合

- (一) 基於目前全球氣候變遷經常發生極端氣候，且中央政府經常面對媒體及輿論的強烈指責，過去以部會垂直分各盡其職，因此應加強各部會之橫向聯繫整合，補強外部新思維的導入及內部傳統思維的激盪，提出真正長遠且具前瞻性的政策。
- (二) 目前行政院組織改造雖在制定防災政策、依據政策編列預算、人力資源穩定執行、政策評估則回饋及導入外部新策略思維等層面有所反應，惟可視未來實際推動情形，建議再進一步檢討調整，參考類似英國內閣辦公室公民緊急事務處 (Cabinet Office Civil Contingencies Secretariat, CCS)與 Cabinet Office Briefing Rooms (COBA)的模式，建構我國政府緊急應變機制。

六、提高交通票證附加價值，增進節能減碳誘因

英國就業及年金部門以交通卡集點數並結合商家消費折扣優惠方式，鼓勵老人出外活動。考量交通部刻正整合國內各種交通票證，也將附加電子錢包功能，建議可參

考英國做法。交通票證運用集點方式結合商店消費優惠，票證使用達到一定金額，即給予點數，並與商店異業結盟，利用所集點數折抵商店消費或給予折扣優惠，擴大適用對象至全部大眾交通工具使用者，如此誘因不僅提高搭乘意願，並可收節能省碳之效，同時刺激國內消費。

七、儘早規劃因應人口高齡化與退休年齡後延趨勢之危機及威脅

最近面臨人口高齡化，英、法等國均推動退休制度改革，我國也將面臨生育率降低及人口老齡化等相關考驗。建議參考英、法等國處理相關議題的經驗與做法，整合政府、民間部門及地方社區力量共同協作（joined-up）面對台灣人口結構隱憂議題，全面檢討調整我國人口政策，針對鼓勵生育、退休制度、治安維護、老人照護及相關社會保險制度等，進行整體考量，研擬整合性對策及配套措施。例如：鼓勵生育不單純僅係家庭財務上之補助支援問題，亦應考量國人生育觀念與態度之建立（藉由教育、宣導等）及社會整體環境（例如工作繁忙、戰爭威脅、治安不佳等）之改善。

八、建立專業智庫決策支援機制，推動前瞻研究與佈局，提升國家競爭力

發展前瞻思維文化，建構國家願景共識，提升「治理未來」的能力，乃提升國家競爭力當務之急。先進國家前瞻政策能順利發展，關鍵在於建立政府與專業智庫緊密相連的政策前瞻體系，英國首相卡麥隆推動「大社會」政策構想，是來自英國智庫ResPublica的倡議。國內民間智庫相關領域累積有豐富的政策調查及研究成果，建立決策支援機制，除厚實政策研究及調查能量，提升決策完善度，亦可協助政府進行長遠策略規劃。建議：

- (一) 各部會宜建立專業智庫聯繫窗口，針對特定議題提供管道讓專業智庫瞭解政策擬定過程，以及相關動態發展，以利其發展相關研究計畫，俾運用其研究成果，提供有效且具體的政策諮詢意見。
- (二) 各部會應提供管道讓專業智庫將相關研究成果，與政府部門進行實際交流，讓學術研究意見能夠獲得政府部門實際的回應，亦可讓專業智庫瞭解政策制定目的，以及理論面與實務面的落差，縮短雙方認知落差，讓政策制訂過程更加周延，且能在政策實施時有效進行宣導，以利政策順利推動。
- (三) 投入適當資源補助專業智庫進行長期政策前瞻調查研究，彌補政府部門政策研究能量不足。針對跨部會議題，建立不同領域專業智庫交流平台，決策支援機制發

揮最大效益。

九、建立制度激勵公務員運用實證制定政策

英國將實證分析與其整合運用納入績效評估及獎勵制度，使政策制定者重視將證據分析結果導入決策，值得我國借鏡參考。以實證為基礎的政策制定，有助於作成較佳之決策及達成更好之政策成果，對各種利害關係人甚至一般民眾，將更具說服力及可行性。建議：建構中高階主管職務管理核心能力，應包括運用實證制定政策的能力一項，並與考績及升遷制度結合，考核公務員於政策制定前，是否已確實完成相關調查或釐清相關事實，避免政策制定流於經驗判斷，而影響決策正確性及可行性。

十、研訂我國公共服務標準，提升為民服務品質

英國梅傑首相的「公民憲章」、「品質競爭計畫」、布萊爾首相的「現代化政府」白皮書、布朗的「顧客服務卓越標準」，揭示提升公共服務品質的目標，並據以設定部會績效衡量指標，值得我國參考。建議我國似可研議定期公布「卓越服務標準」，運用於行之有年之「為民服務不定期考核」，作為各部會提升公共服務品質績效考核的依據，並納入組織及員額評鑑標準之選項。

第2節 對領導人才培育及研習課程之建議

- 一、政府治理亟需專業技能，公務員須不斷自我鞭策累積基本核心技能，並增進涉及業務之專業技能及知識。人事行政局所推動公務人員終身學習、國家文官學院、文官 e 學苑等學習網絡，無非是在營造豐富多元的學習環境，策勵公務員積極學習，提升專業知能，廣拓優質學習管道。
- 二、面對外在環境的遞嬗，新生事務龐雜，以不變應萬變的保守心態，絕難立足。我國雖然不致於如英國政府組織的劇烈變革，但處在今日資訊化、全球化的社會情勢中，中高階公務員的團隊合作、領導能力及各項政務的全方位了解，無論是計畫的訂定、執行，甚至是危機處理，都不能再允許各部門本位地各行其是，有必要培養其全方位的視野，訂立長遠培育人才計畫，遴選各領域及各個層級具潛力人員，作長期且有計畫的培訓。
- 三、中高階公務員及高階公務員，亦須與時俱進，其在職培訓，重要性更不在話下。組織的遠景，往往取決於領頭羊，具備洞悉力、應變力及領導力，方能帶領組織

邁向正確的目標與方向。是以，建議人事行政局未來多規劃一些該等階層的產官學專業課程，不僅知識方面之精進，亦應多與產業界及學術界等多做實質交流溝通，俾利培育優質公部門戰鬥力。

- 四、本班學員普遍認為此次英國皇家公共行政學院(RIPA)課程安排，不如英國國家政府學院(NSG)適切。NSG 係負責英國政府官員訓練之專責機構，NSG 也針對中高階文官培訓設計，開辦 Modern Leaders Programme 等專班課程，甚具代表性，且能邀請現任中央部會官員擔任講座，分享實務經驗，對我國參訓學員學習較有助益。未來如繼續開辦中高階公務人員赴英國研習，實無須透過 RIPA 安排，建議可直接與 NSG 聯繫合作，以英國聯合政府公共服務及財政改革、因應氣候變遷之環境資源管理策略、人口政策及大社會(Big Society)計畫等主題，結合案例研討設計課程，講座邀請宜包括該國內閣辦公室、財政部(HM Treasury)及 the Civil Service 等部會主管。至於參訪行程部分，建議配合課程，適度增加類似此次 DWP 的相關中央主政部會機關，參訪前可針對受訪單位進行較深入的簡報介紹，以增進交流，並從參訪過程中獲得更深層的知識與體認。
- 五、兩週研習畢竟太短，課堂間真正吸收知識的深度不足，且學員間雖已建立友誼的基礎，若能於國內回流課程針對本班規劃延續性之研習主題，以深化國外研習成果並增進學員間之互動，則對於未來相關部會間之政策溝通或跨界合作都將是很好的啓迪。