

## 附錄 1 學員個人心得報告

### 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研習 個人心得報告

厲媿媿 (內政部民政司科長)

#### 一、報告心得內容

##### (一) 課程學習部分

- 1、英國聯合政府為因應目前的經濟不景氣，要求各部門全面減少 20-40% 經費，而我國前年及去年面對全球性金融危機，亦未採取如此激烈的措施。如此大刀闊斧的改革政策，其成效如何？的確值得繼續關注。
- 2、英國政府賦予地方之權限，及其自治事項，其實較我國為少，但權限下放之後，並不對其進行監督，完全由地方政府自行負責。此與我國情形相反，地方極力爭取更多自治權限及補助，於平時希望中央做最少之監督，但有問題發生時，又希望中央能給予更多的指導與協助。因此，中央地方如何劃分權限，如何進行監督，的確有許多值得檢討的空間。
- 3、對於英國內閣辦公室策略小組，以學者專家作為小組成員，借重不同領域之專才，分析未來趨勢方向，並向首相提出因應的策略建議，其優點是可以跳脫公務員慣有的思維，以另一角度看待並處理問題，但是缺點是其所提出之策略，其可行性存疑，且容易疊床架屋，與相關部會權責不清，形成有權無責之情形。
- 4、對於英國內閣辦公室危機處理小組，其所採行之危機處理運作模式，與我國災害防救法所設計之災害防救辦公室與中央災害應變中心雷同。只是其對於處理恐怖攻擊及炸彈客威脅之經驗較我國為多，我國則擅長風災水患等天然災害之危機處理，建議可以兩邊多加交流，相互截長補短，以汲取對方對於不同種類危機處理之經驗。
- 5、在「政策的執行」課程中，以小組討論政策失敗的原因，其中教授對於本小組所提出的「決策者的態度或喜好」一項十分好奇，並表示決策者應是摒除個人意識形態，客觀地依據專家的意見做成決定。惟此在國內而言，卻是常常成為決定政策走向的重要原因。因此，身為幕僚，於政策執行時，如與長官意見不同時，應收集更多的證據或數據資料

- ，以說服長官，改變其既有成見。
- 6、政策的可行性，以 SMART 標準予以衡量，可應用在工作上。例如訂定中長程施政計畫及業務計畫，以此標準進行逐一檢視。
  - 7、全球氣候暖化，所造成的氣候變遷，已成為世界各國危機管理的主要課題。八八風災就是輕忽危機的發生，未確實做好危險管理所導致。故如何做好風險評估，及擬訂應變計畫，成為首要工作。危機是瞬息萬變，不可能有一個完美的應變計畫可以因應每一次的災難，我們只能從錯誤中學習，以避免危機發生時，再次造成嚴重的損失。而且危機的應變，必須由各個權責機關予以協力，因此，平日的演練不可或缺。而在八八風災之後，強調預先撤離的重要性，並要求各縣市，鄉（鎮、市）訂定疏散撤離計畫，加強基層的演練，故本次凡那比颱風，雖然造成高雄縣市大淹水，但人員傷亡已減至最低，即是成功的危機管理案例。

## (二) 機關參訪部分

- 1、參觀英國泰晤士河水閘門，其外形與澳洲雪梨歌劇院相仿，兼顧實用性及美觀。泰晤士河流域多為丘陵地，其並無土石流發生，故亦無疏濬之需要。反觀臺灣的防洪設施，多著重其功能性，並不重其外觀，期待未來在重大公共設施中，除了注重其功能面外，其造型亦能與周遭環境相結合。
- 2、參訪英國國會大廈，英國為君主立憲制，對於英女皇僅能列席上議院，不能進入下議院，且其在國會大廈中，僅能在限定範圍內活動，顯示對議會及民主的尊重。又下議院並無表決器，其要表決時，係進入代表贊成及反對的房間，來計算人數，在電子科技進步飛快的現代，其仍寧可維持傳統的模式運作議事，並無改變的意願，可見英國人對其民主制度的自豪。此外，下議院開會時，執政黨與反對黨分坐兩側，地上劃有兩道紅線，彼此不得越界，以避免發生打鬥。令人連想到我們的立法院，如果也能採用此法，或許可以改善目前罷佔主席台，雙方互丟東西，大打出手的亂象。
- 3、參觀英國就業及年金部，談及其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，並利用 Wii 讓老人運動健身，著實是個不錯的好點子。據了解，交通部正在整合國內各種交通票證，以達到一卡通行全臺，如未來也能採行此法，且擴大適用至全部使用者，不僅提高民眾使用大眾交通工具誘因，並可收節能省碳，刺激國內消費之效。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- 1、英國國家政府學院為類似我國文官培訓所之性質，主要為培訓英國國家公務員，其教育訓練資源豐沛，其邀請英國政府官員擔任講座，可進行我英兩方公務經驗交流，收獲極多，如該學院政策上可接受外國政府機關委託訓練，建議可直接委由其辦理受訓。
- 2、英國中央政府總預算大幅削減，為維持公共服務質，委外化成為必然趨勢。而 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」報告，也強調公共服務在地化。另英國跨域治理，其特色也在與民間力量密切結合。因此，建議政府在政策規劃上，應充份與民眾做好溝通，在民生相關施政上，亦可導入民眾參與機制，以貼近民眾生活需求。

# 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研習 個人心得報告

江月琇 (外交部條約法律司組長)

## 一、報告心得內容

### (一) 英國文官制度強調公務員應具備 6 個核心準則值得我國學習

- 1、英國 1854 年之 Northcote-Trevelyan 報告 (Stafford H. Northcote and C.E. Trevelyan report) 即主張部長轄下之公務員應建立永久且專業之文官團隊，擁有足夠之獨立性、能力與經驗，對部長提供建議及協助，強調公務員應具備：(1)行政中立;(2)客觀；(3)誠實正直；(4)以績效為基礎，各部門單獨進行公開招聘及晉升解雇程序；(5)責任制;(6)保密等準則。公務員秉持上揭核心準則，故無論政黨如何更替，對於政策規劃與執行之延續性及一致性相對較為穩定。
- 2、反觀我國，行政中立之觀念係於 2000 年政黨輪替時才逐漸深植人心，另我國政府政策面臨最大之挑戰之一，即既定政策往往因政權更替而無法延續，以及缺乏長遠規劃之缺失。

### (二) 英國政府之文官任用自永業化雇用制轉向為固定任期之契約制值得我政府參考

- 1、自 1997 年後英國首相柴契爾夫人執政係以注重增加財富及改善貧富差距問題為重點。為締造一個小而美之中央政府，由 Derek Rayner 負責主持一連串之政府改革任務，致力於縮小公共服務部門並提升效能，具體措施包括：透過績效管理追求更好預算支出(Value for money)、強調分權概念、推動私有化、外包（如餐飲、清潔、旅遊、教育訓練等）、設置政署，以及更注重產出及成果等。現今英國中央政府負責政策制定的核心部門約維持 4000 人，但為大眾提供公共服務的廣義公務員（雇員），卻將近有 50 萬人，公務人員的屬性包括永業化 (career)、契約外聘 (contract)、政府雇用 (employee) 等。另有地方政府之公共服務人員，可因地制宜，提供人民所需服務，極具彈性。
- 2、英國契約化之文官雇員制，理論上雖有因缺乏組織認同而產生不穩定缺點，但整體來說，整個文官制度之改革仍是成功的。相較而言，我國文官改革仍面臨龐大人事成本負擔、「鐵飯碗」之永業保障、注重執行過程不重成果，以及缺乏有效績效管理等諸多挑戰。

### (三) 以實證為基礎 (Evidence-based Policymaking) 之政策規劃將更具說服力及可行性

- 1、以實證為基礎之政策規劃較以意見(opinion)為基礎的政策更具優勢且經得起時間的考驗，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，隨時間政策厚實度愈顯薄弱。實證資料來源包括科學研究、智庫（執政與反對黨）、專業協（學）會、說客、壓力團體、理論家—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。此外，為鼓勵政策制定者更重視將證據融入政策，政府將證據的分析和使用整合列入評估及獎勵制度。
- 2、在我國官僚體系下，決策多由上而下（Top-down）居多，所謂「官大學問大」，多偏重以「意見」為基礎之政策，故英國強調以實證作為政策規劃，以及對證據資料的使用進行鼓勵等殊值我國學習。另綜觀我政府部門之政策實證多以委外研究方式進行，實證資料缺乏多管道來源，且偏重學術研究，致研究成果有時易流於理論陳述，但實務上卻窒礙難行，建議我國政策之實證資料來源宜鼓勵多元進行。

#### **(四) 政策決策模式應重視利害關係者之參與及充分溝通**

- 1、本課程係以分組討論方式進行，說明利害關係人充分參與是貫穿整個政策循環（policy cycle）之核心。強調在政策規劃之早期階段宜讓利害關係人參與，不論其是否贊成此政策，均應盡量提供最新狀況，並充分溝通，以免造成誤解。即便溝通後仍未能接受政策，至少可以讓他們理解政策內涵及其目的，減少反抗之阻力。
- 2、另規劃政策應設身處地去思考利害關係人之想法、期待與感受，如此才能規劃出較能被利害關係人接受之政策。對於利害關係人意見之徵詢，不僅要洞悉他們的屬性，更要能設身處地，用適合他們的方式溝通，這並不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，將有助於化解或降低阻力。

#### **(五) 撰寫政策說明宜以簡單扼要之合理呈現為原則**

此次研習不同講座均不約而同強調政策之產出論述應簡明扼要呈現，例如：英國部長紅色公事包說明部長日理萬機，公務員呈報部長之政策報告以不超過兩頁 A4 為宜；另提到現代公務員需具備專業核心能力之一，即撰寫政策提案能力，呈現合理比例為 1:3:25，即撰述文件的頁數要看用於何種場合，呈報部長核閱大概 1 到 2 頁文件即可，太長沒時間看，然後依序是 3 頁之補充說明及 25 頁之完整論述。

#### **(六) 英國公共服務管理面臨的挑戰亦是我政府刻正面臨之課題，值得我國借鏡**

- 1、英國中央政府的挑戰，可歸納出以下 4 項：(1)以更少資源完成更多任務 (do more with less)：2010 年英國國會大選結果，聯合政府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，刪減約 20%預算施政計畫，是過去以來削減幅度最大者。(2)精簡文官數量但要求最大產出：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%。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。(3)更注重結果及產出 (outcome/output)：各項工作應有明確之工作目標，依據 S(Specific)、M(Measurable)、A(Agreed)、R(Realistic)、T(Time-bound)策略來進行績效評估。(4)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。
- 2、英國政府改革，鼓勵政府人員重視管理，要求具有成本意識，尤其是在決定政策前應先考慮成本效益，以及為達有效管理採取各種增進效率的措施，均值得我國參考。我國目前政府部門編列預算仍缺乏成本效益概念，且預算分配與績效評估亦無直接關係。換言之，完成預算執行率並不代表達到工作目標及效率，現有之績效評估方式無法顯示達到「以較少資源做更多事」之績效。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

### (一) 建議未來宜繼續辦理相關研習課程，增進政府各部會中高階人員之專業技能及聯繫溝通：

我國五都改制及政府刻正推動朝向更具行政效率及精簡原則之政府組織再造，除牽動中央與地方分權及制度之變革外，更涉及各部會之組織重整。此次研習經由觀察英國文官制度之改革與政府治理經驗，當可作為我國政策參考。

### (二) 課程及參訪安排建議：

此次課程主要係由英國皇家公共行政學院 (RIPA) 安排，建議未來可直接與英國政府學院 (National School of Government, NSG) 建立聯繫。理由是：英國政府學院係負責英國政府官員訓練之專責機構，較具代表性，且可邀請現任中央部會官員擔任講座，可分享實務經驗。參訪行程部分則建議酌增參訪中央政府部會，增進交流。課程議題部分，鑒於節能減碳業已成為我政府重要政策之一，且英國 2008 年已成立能源暨氣候變遷部，建議未來研習課程酌增全球關切之氣候變遷相關議題。

# 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研習 個人心得報告

賈志強 (經濟部秘書室科長)

## 一、報告心得內容

首先要感謝本部各級長官，有機會能奉派參加「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短期研習」，參加自 99 年 9 月 20 日起至 99 年 10 月 1 日止，為期二週之研習課程，對於英國政府之運作有更深入之認識，且有助於拓展國際視野。

### (一)課程學習部分

#### 1、高度彈性的政府組織架構

(1)英國政府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，體制設計具有高度彈性，由內閣主導並得以自行進行政府組織之改革與創設，機關業務調整、移撥以行政命令推動即可。顯示英國政府組織制度能隨環境變遷與實際需要隨時調整改變。

(2)英國目前除核心部會 (department) 負責政策制定外，政策執行則委由各類隸屬於各個部會轄下的政署、國營事業、不隸屬部會之非部會公共機構 (Non-departmental Public Bodies, NDPBs) 等具有公共服務性質的單位負責，協助政府執行特定的行政與服務功能，同時引進私人企業經營理念進行各政署之執行長 (Chief Executive) 執行成效之績效評估。

#### 2、英國未來所面臨的問題

(1)英國 5 月份聯合政府上台，為解決英國面臨的嚴重財政赤字與負債問題，於本(99)年 10 月 20 日啟動了新一波的政府改造措施，以擲節開支及為基礎，宣言除醫療衛生及國際援助外，將在未來四年內精簡政府公務部門約 50 萬人、延長退休年齡、削減 19% 的公共支出。

(2)推動大社會(Big Society)理念，改變中央決策、地方執行的由上而下決策模式，賦予地方社區決定自身事務的權力，強化公民自治的能力與活力，提高參與社會活動的意願，建立志願性服務文化，以節省政府開支。

#### 3、與績效評估高度結合的專業文官團隊

(1)英國核心部會文官又可分為高級文官及一般行政人員，高級文官出缺時原則採公開招募，除文官長 (Permanent Secretary) 的薪資由「文官長薪酬委員會」決定外，其他高級文官的薪資則由內閣辦公室制定，其薪資與績效表現息息相關。一般行政人員亦實施薪俸分權化與彈性化政策，授權各部會及執行機關在一定範圍內自訂員額及薪俸表，同時也重視個人

績效與報酬掛鉤等原則。

(2)英國文官的特色簡言之為：「大膽建言，忠實執行」，並且落實績效評估，依功績選任、升遷及免職，不受部會首長的干預，造就英國文官系統具有相當高的專業度及開放性。

#### 4、重視實證資料，具前瞻性的政策思考

英國內閣辦公室設有內閣策略小組（SU），成員由私部門聘任專家學者及各部會菁英調任，研究發展中長期政策課題，提供首相與財相政策決策參據。SU 藉由 5~10 年以上長期實證資料的蒐集，進行前瞻性與嚴謹的政策規劃與分析，並落實風險、成本效益與衝擊影響評估，進行政策實踐過程的追蹤管控、必要證據資料的持續蒐集、研究分析與回饋等，皆有助政策更周延而實際，SU 的研究報告皆公布於網站，並作為政府政策的說帖，可為我國之參考。

#### 5、重視國家危機應變機制

(1)英國政府重視危機應變機制，發生危機時成立內閣簡報室（Cabinet Office Briefing Rooms, COBR），召集各部會首長快速進行決策及分配資源。目前業務範圍除恐怖活動外，擴及各類緊急事務。2001 年成立常設的內閣公民緊急事務秘書處（CCS），負責風險評估及緊急計畫研擬，協調政府各部門及利害關係人，針對危機進行評估、預防、準備、應變及復原工作。目前 CCS 向首相提出英國最需面對的危機是人類疾病大流行及沿海的洪患問題。

(2)2004 年 CCS 制定公民緊急事務法（Civil Contingencies Act），明定各類應變人員的責任及緊急狀況下可採行暫時的特殊行動，同時規範緊急事務發生時，依其衝擊程度決定負責應由 COBR、中央領導部門、區域政府或地方政府負責應變。CCS 目前針對各類型災害備有 23 項應變計畫，規範各災害主政機關需與各部會協調進行團隊合作事項。2010 年提出 Flood and Water Management Act 法案，成立國家防洪緊急應變架構，明確畫分中央各部會及地方政府防洪職司。2011 年將由洪水主管部會 DEFRA 就中央各部會及各級地方政府的防災因應作為進行大規模演練。

#### (二)機關參訪部分

1、參訪泰晤士河防水閘門工程，1972 年決定興建時即以千年洪水頻率設計，但英國政府已開始規畫研究再將閘門高度升高半公尺，或疏洪至低窪地區等其他應變方案，顯示英國政府的前瞻性及實證性思維，可供我各政府部門未來制定相關決策參考。

2、參訪就業及年金部（DWP），了解英國政府面對預算赤字及人口老化，亦依據大社會理

念，規劃將老年人引進社區諮詢論壇與服務系統，提高健康照護及社會服務的策略與達成力，減少政府照顧離群索居老人的成本。

- 3、參訪英國國會大廈西敏宮過程中，巍巍聖殿，令人懾服；但看到上下議院議員開會的兩議院廳時，又驚訝於堂堂國會議員居然要併肩促膝的同擠於一系列小小沙發。克倫威爾(Oliver Cromwell)的雕像佇立於國會大廈之外，像是提醒每一個議員和國民，勿忘 400 年前英王查理一世蠻橫解散國會後爆發的內戰與隨後的獨裁統治，要時時珍惜今日議會民主的可貴。民主的素養，該是這樣潛移默化深植在每個英國人民心中。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一)政府赤字為當前諸多國家所面臨之相同問題，近年來我國政府面臨金融海嘯及風災等挑戰，考量振興景氣及災後重建特殊需要，未採削減開支方式，而採取推動公共建設及洽簽兩岸經濟協議(ECFA)策略，希望藉由投資以創造就業機會並提升薪資水準，未來政府仍應由開源節流著手，進一步建立安定的投資環境，公平調整稅基，加強租稅稽徵績效以增加稅收，另一方面則應由精簡政府組織，節省不必要支出，提高國營事業經營效率等方面雙管齊下，方能改善我國財政失衡現象。
- (二)我國公務員係以永業文官為主體，與英國主採契約僱用制度有相當差異，也使各界對公務人員思維模式多所質疑。然而面對環境變遷及對政府服務品質要求日嚴，傳統公務人員永業制思維勢需改變，目前考試院正推動考績法改革，如何提升專業能力，拓展自我視野，提高工作績效，同時恪稟「行政中立」原則，方為迎接挑戰之不二法門。
- (三)英國政府對危機處理及災害防救頗為重視，我國目前設有行政院災害防救委員會，行政院副院長兼任主委，內政部長兼任副主委及執行長，惟係屬任務編組性質，且偏重災害發生時防救指揮進行及相關資源的調度，對於災害的事先預防分析規劃仍由各主管部會處理，較易陷入既有職務思考邏輯，如何加強跨部會對未來災害的預先規劃能力，應是我政府可思考的方向。
- (四)為達成國家的總體目標，建議可加強機關內進行職務輪調及不同機關間人才交流，打破機關間的制度藩籬，使公務員能從不同的立場進行開放性思考，而不侷限於個人單一的經驗和價值判斷；而在制度面上，在人員召募及升遷評比時亦可將職務歷練列入評比項目，對引進機關新思維及彈性將有正面助益。另外，績效評估應可將跨部門合作成效列為重點項目，以鼓勵各機關單位重視政策協調，落實政府一體目標。

# 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研習 個人心得報告

莊璧璜 (行政院新聞局資料編譯處科長)

## 一、報告心得內容

### (一) 課程學習部分

經英國兩週緊密的課程洗禮下，現回頭一一檢視，頗有溫故知新觸類旁通之感，真是受益良多。

首先，參與「英國政府體系暨決策過程」、「政策案例研究－三腳樹帶來的問題」、「以實證為基礎的政策規劃」、「政策規劃及利害關係人」、「政策實踐」、「監測與評估政策」等課程，反思我政府體系對決策過程、政策規劃與執行之機制平台是否嚴謹縝密，對中長程策略或短期施政規劃是否有再精進之處。個人認為，我方可借鏡英國強調以「證據為本」的概念，要以實證為基礎，進行政策規劃與分析，在政策形成過程應重視與利害關係人的溝通，並落實風險、成本效益與衝擊影響評估；在政策實踐過程中也要持續地追蹤、蒐集必要的證據資料，並作監控及評估，不斷地回饋修正，幫助政策更趨周延且實際可行，以達成政策目標。

其次，從英國內閣辦公室「策略小組」(Strategy Unit) 副主任 Ms. Miatta Fahnbulleh 講座談「政府政策－英國策略小組」，瞭解該小組對政府政策所扮演的關鍵角色，提供首相及首相辦公室策略及政策建言，界定並有效傳達政府所面臨的新議題與挑戰（即危機與機會），強化政府對長程及跨領域交叉策略議題的處理能力，提報未來 10 年或更遠之策略趨勢，以及研提前瞻性政策並落實政策目標。其協助建構策略能力，以及發展有效策略及政策之運作模式，值得借鏡。

再則，「公共管理挑戰」、「績效管理」、「變更管理」，以及「英國近代公部門的改革」等課程強調「管理」的重要性。全球化對公共服務管理產生很大的影響，應強化領導能力，重視管理機制，要求成本效益 (doing more with less)，以及注重結果與產出等。英國聯合政府創新思維提出「大社會」(Big Society) 計畫，把權力由國家交給公眾及社區，授權地區性發展及公眾參與之整合，給予人民新的期待與希望。另在公部門改革方面，英國政府力行員額精簡，推動文官制度改革，以往以永業文官為主力，逐漸地已由約僱人員取而代之。我國正進行政府組織再造，希冀組改後提高行政效率與效能。綜觀，均有願景及理想，惟做法各有考量，不盡相同。

針對危機管理，英國中央政府負責全國性的重大突發事件，其中，「內閣辦公室緊急應變簡報室」(Cabinet Office Briefing room, COBR)及「國民緊急事務秘書處」(Civil Contingencies Secretariat, CCS)的運作機制，值得參考。COBR 是政府危機處理之最高機構，只有在非常緊急或重大事件才啟動，必須設法建立聯繫並取得資訊，進而評估後續狀況及因應對策。至 CCS 專責應變管理日常工作，對風險及危機進行評估，分析危機發生的機率及發展趨勢，確保現有的應變計畫和措施足以因應。以「洪水緊急計畫－因應能力建立與回應」為案例，說明英國於緊急事務的應變原則，著重於「溝通」，包括政府部門間，以及政府與民間。英國政府並設有網路查詢系統，民眾只要輸入地址，即可了解該地是否位於防洪地區，便民利民，值得我方仿效。

## (二)機關參訪部分

參訪「就業及年金部」，瞭解英國人口現狀、老化趨勢、面臨的問題（如二戰嬰兒退休潮，老人倚賴人口比例提升，致社會支出大增）、因應策略與計畫方案。藉由探討英國人口老化情況，意識到全球面臨「人口老化」的挑戰，我國應正視治理人口老化議題。該單位再次強調聯合政府「大社會」計畫，把權力由國家交給公眾及社區，由個人與社區團體實現自己的想法，直接參與改善所在社區，並可減少政府預算赤字，相輔相成，相得益彰。

另，英國國會大廈巡禮，實地瞭解上議院（又稱貴族院）與下議院議會運作情形。英國政府的行政權由內閣行使，內閣首相原則由下議院佔有多數席次政黨之領袖擔任，內閣中政務職務則由首相於上、下議會中之議員選派，須向國會負集體責任。擁有悠久歷史議會民主的英國明年將進行國會改革，由英國國教教會及貴族組成的上議院將由選舉產生，下議院改為固定 5 年任期，並將從目前的單一選區制改為比例代表制，有利小黨生存。明年英國國會改革，令人拭目以待。

配合危機管理課程，也參訪「泰晤士河防洪水閘」，深切體會到由「大處著眼，小處著手」的道理。為確保倫敦免於洪災，英國政府經過長期決策、地點會勘及方案規劃，歷經 10 年興建完成泰晤士河防洪水閘。為維持防洪系統正常運作，著重偵測水位、維持資訊系統及檢測防洪閘門的基本功能運作，縝密監測機制，可見一斑。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

(一)面對世界的變遷發展，各國必須瞭解可能遭遇的威脅及挑戰。建議加強我國綜合治理危

機管理平台，第一、以往經驗應予以惕厲，惟緊急事務發生時，恐無法僅依照標準作業流程（SOP）因應，應於第一時間整合情資並及時研判對策；第二、強化前瞻性危機管理，洞悉新生議題及其潛在危機，或可仿效成立內閣辦公室「策略小組」，以及「國民緊急事務秘書處」之常設單位的運作機制，既增進應變管理與常態管理，又能提高中央政府應對重大危機的效能，而不是只有在災害來時才啟動「災變中心」。

(二)根據英國「就業及年金部」就全國人口老化趨勢所提出調查報告顯示：50 歲以上人口在 2009 年占全國人口 34%，預估 2019 年達 38%，2029 年達 40%；另法國最近全國大罷工抗議退休制度改革（把最低退休年齡從 60 歲提高到 62 歲，根據養老改革計畫，能夠領取全額退休金的年齡也將從 65 歲提高到 67 歲）。面對全球人口高齡化而退休年齡不斷地往後延的趨勢，所帶來的危機或威脅？省思我國也將面臨同樣的考驗（如老人倚賴人口比例提升、少子化、勞動力減少、社會支出大增、增加財政負擔、影響總體經濟成長等等）。謹建議必須整合政府、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。(1) 以實證為基礎，避免決策過於倚賴經驗法則、(2) 瞭解他國處理議題的經驗與作法、(3) 建立與各界政策溝通的平台與機制、(4) 共同研擬政策白皮書，制定更臻完備的法案，及早規劃因應。

(三)英國強調「以實證為基礎的政策」，較一般意見為基礎的政策，更具優勢，且經得起時間的考驗，對相關利害關係人更具說服力。有效使用現有的證據、利用新的研究及評估，並將決策者的行政經驗、專業知識與判斷能力相結合。一個組織的遠景，往往取決於領頭羊，其領導力、應變力及洞悉力，帶領組織邁向正確的目標與方向。建議對於中高階公務員及高階公務員應加強培訓建構策略能力，發展有效策略及政策，培育優質公部門戰鬥力。

# 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研習 個人心得報告

張富林 (行政院研考會綜計處專門委員)

## 一、報告心得內容

由衷感謝本會朱主任委員推薦，以及人事局的安排，讓我有機會獲選參加本次研習。此次遠赴倫敦 RIPA 與 NSG 兩週研習課程，以政府治理與改革、危機管理為主，理論內容居多，對英國政府體制運作、公共管理特色及其聯合政府公共改革發展等課題認識及瞭解，是很好的機會與開始。個人研習心得如次：

### (一) 課程學習部分

#### 1、英國政府因應環境變遷組織調整彈性大

- (1) 英國實施內閣制，且無成文憲法，並無類似我國中央行政機關組織基準法之統一法律。行政組織新設與改廢實施權，由內閣主導進行組織改革及創設。英國政府組織制度彈性，與我國截然不同。
- (2) 該國公部門體系組織形式多元，除部會及政署外，還包括各類NDPBs、國營事業、國民健康服務機構及中央銀行等公共團體。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：財政狀況)及時調整；缺點是較可能因首相或執政首長偏好而改變，以及易導致員工面臨失業等衝擊。
- (3) 本次研習適逢聯合政府預算審議期間，講座對於該國政府組織未來發展，無法提供確切資訊，多表示需視預算審定結果方明瞭。嗣經返國賡續關注相關發展，瞭解其組織改革重要方向在於減少Quangos數量和成本，精簡192個Quangos後續衍生效應，值得我國推動行政法人制度持續觀察瞭解。

#### 2、文官制度發展典範值得我國借鏡

- (1) 英國文官制度結構歷經多年變革，公務人力任用彈性多元，公正、公開競爭選才及功績原則，與我國公開競爭考試用人精神近似，採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，是公共管理的典範，而其依功績選任、升遷與免職，不受部會首長干預，值得我國文官考銓制度借鏡，尤其公務員績效考評，訂定等第比例與否並非重點，重在明確績效條件、評量標準、公開透明程序及相關配套措施。
- (2) 英國文官行政中立對內閣大膽提出建言及忠實執行其職務的特色，強調新時代公務員應具備核心專業技能，注重成果與產出，持續學習及自我發展，未來文官培訓發展可借鏡。

### 3、公部門改革趨勢朝向小政府大社會發展

Philip Green 專案小組診斷出機關各自為政、不把公家錢當作自己的錢看待等公部門支出常見通病，值得省思避免犯相同錯誤。聯合政府面對嚴重財政赤字問題與負債紀錄，改革策略推動減少支出，強調分權理念、資訊公開透明，2020 公共服務願景重視公共服務民主參與及社會責任。公部門要用最少資源做更多的服務，儘管受到多數民意支持，但大幅精簡公務人力的影響，仍待觀察後續發展。我國推動組織改造強調去任務、委外化、地方化及法人化等原則，各機關能否確實檢討執行，實組改成功與否關鍵。

### 4、以實證為基礎兼顧利害關係人參與之政策規劃及實踐

- (1) 英國政府依 *Green Book* 規範及 ROAMEF 概念，強調以實證資訊為基礎，建構從政策規劃、政策合法化、政策執行至政策評估與回饋的決策循環過程，重視關鍵目標群體意見溝通及參與，善用風險、成本效益與政策衝擊影響評估，以及政策實踐過程追蹤管控，持續蒐集必要實證資料、研究分析與回饋，讓政府資源正確投入計畫目標，提升政策品質與效能。
- (2) 英國內閣辦公室策略小組蒐集分析長期實證資料，研究發展中長期政策課題，提供首相與財相政策決策參據，並與各部會策略業務單位溝通合作，及協助部會發展整合型中長期策略，運作模式值得未來國家發展委員會與各部會綜合規劃單位合作與互動參考。

### 5、危機管理與災害應變重視平時準備演練與溝通

- (1) 英國緊急事務應變重視平時演練與溝通，有利事故發生時迅速反應，且強調部門間訊息流通務求清楚一致，應變行動決策層級愈低愈好，授權基層及時應變，部門間協調仰賴演習加強，並不斷進行評估及修正應變計畫以契合實際需要。
- (2) 從 Defra 風險管理機制，瞭解政策界定與情境分析，需就風險發生可能性、影響性及不確定性收集充分證據；政策發展及評估階段，應分析各種風險可能配套讓決策取捨；政策轉達須確保下級執行人員知道真正風險；政策執行及監督時，要確知風險已控制處理；政策績效評價及調整時，要考量所採行措施是否降低真正風險。

#### (二) 機關參訪部分

- 1、參訪泰晤士河防洪水閘，瞭解經歷重大災變後應記取教訓，針對其環境條件，重視及發展民眾生命維安基礎建設，貫徹平時相關設施維運及演練。
- 2、參訪國會大廈，從導覽人員精闢解說，瞭解國會殿堂尊嚴與權限分野，1642 年查理一世漠視規範闖下議院被砍殺，更顯君權應尊重民意，而議場現仍維持過去防止議員爭論過程提劍互相攻擊的座位安排，而首相也是與議員一同坐在綠皮長椅，更顯議員代表民意

的平等，甚具特色。

- 3、參訪就業及年金部，瞭解英國政府面對人口老化問題核心策略，及提供老人服務工作整合性計畫重點，其中社區參與規劃及解決鄉村或偏遠地區老人問題的努力，值得我國老齡人口長期照護政策參考。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一) 英國 Capability Reviews 針對各部會「領導管理」、「策略」及「成果交付」三大構面進行評鑑，是機關組織調整重要參據，我國依基準法規定規劃組織評鑑可參考借鏡。
- (二) 為增強各部會綜合規劃及政策評估能力，建議未來國家發展委員會檢討既有計畫法規，制定類似英國 *Magenta Book* 及 *Green Book* 等有關政策評估程規範與指導文件，並建立最佳實務案例，鼓勵及協助各部會運用實證資料，推動中長程政策規劃，加強計畫衝擊影響與風險評估，並貫徹計畫退場機制。
- (三) 我國計畫審議與管考作業應要求各部會中長程個案計畫落實成本效益及財務可行性分析，計畫規劃及執行管考循環過程應要求部會落實執行實證資料收集與管考檢討回饋，以提升計畫品質與執行績效。
- (四) 政策制定過程應兼顧主要利害關係人意見導入，建議各部會未來提報重要施政計畫，應附帶社會溝通計畫，透過策略性引導讓政策利害關係人、公民社會意見在決策過程適時獲得反應，以利施政爭取社會認同。
- (五) 建議參考英國政府作法，建立類似 Spending Review 常態型跨部會預算審議機制，落實預算額度制，妥適安排各項施政之優先順序，持續檢討經常性支出，強化中程計畫預算作業，預算資源分配與績效評估應適切連結。未來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，建立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。
- (六) 推動組織改造過程，應注意現有部會歷年累積業務實證資訊及統計資料之延續與無縫銜接，組織改造後應加強各部會政策中長期實證資料庫的建立與資源整合分享，以利中長程策略規劃與發展。
- (七) NSG 針對中高階文官培訓設計，開辦 *Modern Leaders Programme* 等專班課程，未來人事局繼續辦理中高階公務人員赴英國研習，建議可直接與 NSG 合作，結合案例研討設計課程，有助我國公務同仁深入瞭解英國政府部門實務優點與運作要領，精進公務效能。

# 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研習 個人心得報告

黃國華 (行政院主計處總務司科長)

## 一、報告心得內容

參與本次為期 2 週的國外研習課程，實為個人公務人員生涯中難得的學習經驗，謹分述課程學習及機關參訪心得如下：

### (一) 課程學習部分

本次課程學習內容主要聚焦於「英國政府組織」、「政策規劃」、「政策執行」、「政府公共管理」、「危機管理」及「人口老化」等 6 大主題。

#### 1、英國政府組織

英國為一君主立憲的內閣制國家，其文官制度所展現「不帶政治或其他偏見，為對手保密」、「實話實說，將公民服務的職責置於個人的利益之前」、「告訴各部會首長應該知道的事項，而非他們想聽的話」、「依功績選任、升遷與免職，不受部會首長的干預」、「透過各部會首長對國會負責」的優良傳統及特性，實為英國於政黨輪替執政的常態下，國家仍能持續穩定發展的安定力量，值得作為我國公務人員相關服務任用法令修訂及培訓課程安排之參考。

#### 2、政策規劃

透過政策協調案例研究（三腳樹帶來的問題）課程，我們可以發現政府於政策規劃時，所追求的是對相關利害關係人的最適決策，而非對特定對象的最佳決策。而各相關權責機關共同面對同一問題時，應以解決問題為前題，異中求同，追求最大公因數，避免本位主義作祟。另講座於課程上，針對「政策的道德性」所介紹之案例（於有限的資源下，究應將該資源用於老人照護或早產兒養護），我們亦可發現，人類的道德性思考增加了政策規劃的複雜度。

#### 3、政策執行

本課程有關政策失敗原因的研討課程部分，講座先請各小組進行討論及發表討論結果，之後再進行課程講授。此種學習過程與國內傳統老師單向傳授的填鴨式教學方式相較，使學員更能了解及融入課程內容，值得多加學習採行。

另為確保政策可以成功執行，除目標明確、執行步驟規劃周詳外，執行過程中的監測與評估亦扮演非常重要的角色，講座於課程中所舉蘇格蘭酗酒調查及英國男性死亡調查案例令人印象深刻。

#### 4、政府公共管理

本課程除相關公共管理理論之介紹外，印象最深刻的應該是有關利害關係人之歸類練習。因資源有限，我們以影響能力（power in influence）為縱軸、興趣程度（interest）為橫軸予以交叉畫設為 4 個象限，將各個可能的利害關係人依上開影響能力及興趣程度予以區分，第 1 象限之處理方式為讓該利害關係人「參與」（高影響力、高興趣）討論；第 2 象限之處理方式為「告知」（高影響力、低興趣）該利害關係人；第 3 象限之處理方式為「忽略」（低影響力、低興趣）該利害關係人；第 4 象限之處理方式為「聆聽」（低影響力、高興趣）該利害關係人之意見。相信是項處理觀念對於個人未來於辦理政策規劃及執行相關業務時將有所助益。

#### 5、危機管理

由英國內閣辦公室官員介紹英國洪水緊急事務規劃及英國政府對於公眾緊急事務之策略性整備與回應等課程，我們深刻體認到，為降低危機發生後所可能帶來的傷害，政府對於各類可能面臨的潛在威脅，均應預為妥適擬定應變計畫，並落實演練及不斷的進行評估及修正。另為避免因訊息不明或傳達、認知錯誤，進而擴大危機的傷害，亦應強化政府各部門之溝通能力，俾利訊息可正確及清楚的傳播給需要知道的利害關係人。

#### 6、人口老化

英國政府面對人口老化問題所採取的相關策略，例如為避免獨居老人與社會脫節所實施的到宅服務、為鼓勵老人參與議題討論而成立區域及地方論壇及鼓勵老人參與公共服務等，均值得我國借鏡。另人口老化問題的形成，除人口壽命延長外，生育率之降低或無法提升也可能為另一重要因素，如何避免該因素持續惡化，實屬亟待政府積極思考及處理的另一重要課題。

### (二) 機關參訪部分

本次行程計安排參訪「泰晤士河水閘(Thames Barrier)」、「國會大廈 (House of Parliament)」及「英國就業及年金部(Department for Work and Pensions, DWP)」等 3 處。

#### 1、泰晤士河水閘

英國政府為解決倫敦所面臨的洪水災害問題，經長期規劃，於 1972 年決定於泰晤士河口附近興建水閘，並於 1982 年興建完成，由英國環境署 (Environment Agency)負責管理維護，透過閘門的運作，已成功阻絕海水由泰晤士河口倒灌入倫敦地區所可能造成的災害。又依臺北市所處的地理環境，未來可能與倫敦一樣須面對全球氣候變遷導致海平面上升所帶來的海

水倒灌威脅，英國政府於本案例所展現的危機管理與政策規劃及執行能力，值得我們參考學習。

## 2、國會大廈

英國為具有悠久議會民主制度的國家，其國會主要分為上議院及下議院，其中上議院議員主要由首相推薦，君主任命，下議院議員則由選舉方式產生。比照我國民主制度之發展，很難想像英國仍可維持君主立憲體制，及部分上議院議員仍屬世襲之情況。另外英國上、下議院議員數分別約 700 多人及 600 多人，在其龐大的國會組成下卻還能維持一定的運作效率，亦不得不對其議員的民主素養感到佩服。

## 3、英國就業及年金部

本次的機關參訪，主要係為了解英國政府面對人口老化問題的相關政策規劃及執行情形。除課程講解內容豐富精彩外，該機關規劃接待流程的嚴謹態度及相關服務人員的接待熱誠亦讓人印象深刻，例如本班團員抵達時，立即拿到已填寫上參訪人員姓名的通行證；課程資料已印製課程內容、時間及講授人，相關課程均照表操課；課程中不受學員發問影響，仍上足課程時數，拜會行程因此延長半小時；接待人力分工周詳及服務親切等。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (二) 依我國目前的財政狀況，未來可能與英國政府相同均須面對「用較少的資源提供更多服務」的問題，因此建議強化各機關於政策規劃時之經濟效益分析及財務效益分析能力，以確保政府每項預算均能花在刀口上。
- (三) 因應我國生育率降低及人口老化趨勢，建議應將鼓勵生育、退休制度、治安維護、老人照護及相關社會保險制度等整體考量研擬對策及配套措施。其中鼓勵生育不單純僅係家庭財務上之補助支援問題，亦應與國人生育觀念與態度之建立（藉由教育、宣導等）及社會整體環境之改善（例如工作繁忙、戰爭威脅、治安不佳等）等通盤思考。
- (四) 我國中高階公務人員國外研習課程具有開拓學員視野及標竿學習等多重目標，為期有限資源發揮最大效益，建議避免重覆安排國內已有開設的理論課程，增加研習當地政府機關之參訪及實務研討等互動交流課程，以收他山之石可以攻錯之效。另研習主題之訂定亦建議聚焦於 1 或 2 項即可，俾利對同一主題之課程講解、實務演練及參訪均能深入及兼顧，而非僅片段式的介紹。

# 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研習 個人心得報告

朱慶倫（內政部營建署簡任技正）

## 一、報告心得內容

### （一）課程學習部分

本次有幸獲選赴英國皇家公共行政學院研習，在短短二週內透過密集的課程安排以及同學之間腦力激盪，讓我個人覺得獲益良多，其中就課程學習的部分心得如下：

- 1、基本上，英國是不成文憲法及內閣制政府的國家，與我國憲法及政府組織不同，但其充滿彈性及隨時代變遷靈活調整的優點值得我國參考，例如 2008 年因應全球氣候變遷成立能源及環境變遷部（DECC）。
- 2、英國政府過去大多屬中央集權，近來也有一些變化如地方分權趨勢及公營產業私有化等，但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），因此權與錢未同時下放的結果，地方政府能主導推動的事項仍然有限；另外在公營產業私有化的過程中除了爭議不斷（如資產賤賣）及營運規範問題，都值得我國在推動公營產業私有化及 BOT 等制度時參考，最明顯親身感受的例子，就是倫敦地下鐵民營化後，部分路線竟然在周六周日停駛，對一個外來旅遊人口眾多的大城市而言，真是不可思議。
- 3、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。過去工黨在各區域成立的區域發展署（RDA），在 2010 年聯合政府上臺後宣示將由地區企業夥伴關係取代（由地方政府本身提出來的在地政商合作體，藉以促進在地的經濟發展），值得後續觀察。而我國在年底形成 5 個直轄市之後，爲了避免區域發展失衡，造成未改制縣市被邊緣化的疑慮，地方制度法及區域計畫法均有相關之區域合作及建設機制設計，將可使直轄市成爲區域發展的核心城市，帶動周邊地區的繁榮，有助於縮小城鄉差距。
- 4、政策如能以實證爲基礎，當有助於作成較佳之決策及有助於達成更好之結果，惟我國不若英國長期建立政策決定所需之各種基本資訊，不論政策規劃者或研究人員均難以從既有各種資料來源作精準分析，更遑論區辨何者爲確屬政策基礎之證據，何者僅屬單純之意見，不過目前民間團體動員及規劃能力漸增，一旦所提意見有充分的實證基礎，政府部門就應虛心接受納爲政策參考。
- 5、英國將證據的分析和使用整合列入文官評估及獎勵制度，以及薪資以績效核發非常值得

我國學習。

- 6、利用四象限方法來分析利害關係人屬性。儘可能列出政策的利害關係人，然後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)，確實相當值得參考運用，但須避免主觀判斷以免誤用。
- 7、麥可·霍華爵士所說：「大膽建言，忠實執行」，更是精確說明了常務文官的屬性及其特色，因此我國常務文官對於平常所轄業務應務求確實掌握，。
- 8、英國內閣辦公室設有從私部門聘任不同領域的專家或學者及各部會人員調任組成策略小組（**Stratgy Unit**）及公民緊急事務秘書處（**CCS**，其下又設有 Cabinet Office Briefing Rooms，**COBA**），作為首相的策略幕僚，藉由長期實證資料的蒐集分析，分別負責研究發展中長期政策及重大公民緊急事務（如人類疾病大流行及沿海的洪患）等課題，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及與內政意見產生激盪，頗具特色。特別是因應我國地狹人稠且媒體開放競爭下，即使有中央與地方之分工，但中央行政首長仍面臨極大輿論壓力，因此中央政府如何在不疊床架屋的情形下設立相關任務組織，整合相關部會策略，發展中長期整體性政策之決策或處理緊急事務，確實值得我國研議。
- 9、自1979年英國首相柴契爾夫人率先推動行政革新，建立一個「小而美」的「企業型的政府」，為目前政府公共服務及組織改革的主流作法，但近來媒體不斷放大「政府無限責任」所可能產生衝突值得留意，也就是應特別注意改革要同時能契合民眾需求，及提供更好之公共服務品質的配套措施，而不是一昧的簡化、民營化及地方化。另外推動政署（Executive Agency）之設置，係將政策與提供服務分離，亦值得我國參考借鏡。
- 10、關於英國環境、糧食及農村事務部對於洪水風險地圖透過地理資訊系統公開，任何人上網打上地址均可查出是否會淹水，另外也可由地主提供手機號碼以便告知汛情，台灣雖然有災害防救法規範應該公開，但是因為資訊不足無法作到精準的劃設，即使洪水風險地圖所用的洪水頻率是75年（泰晤士運河是1000年）也能為保險公司所信賴，，但相對地臺灣颱風地震等災害及全球氣候變遷下經常發生極端氣候的狀況確實與英國不同，但是建立完整資料庫以便資訊公開及推動災害高潛勢地區之保險制度仍值得我國借鏡。

## （二）機關參訪部分

參訪國會大廈、泰晤士河防洪水閘、英國就業及年金部門，心得如下：

- 1、英國國會體制已有 700 多年的歷史，其上下議院的空間安排包括英國國王及議員進出動線、執政黨、反對黨及中立議事人員之席位、議事時地上紅色警戒線等，透過解說人員的講解確實饒富興味，而我國基本上也是兩黨政治的狀況，在議場的佈置上頗值得參考。
- 2、倫敦泰晤士河防洪水閘之建立係基於 1953 年曾發生嚴重洪災，因此其規劃設計即考量長遠的目標（1000 年洪水頻率），在面對目前全球氣候變遷經常發生極端氣候的同時，依解說人員的說明該閘最近評估可用到 2100 年無虞，如果發生最壞狀況下政府仍有其他配套措施（如加高閘門 0.5 米等），同時閘門啓用至今仍不斷演練未曾發生事故等均值得我國學習倣效。
- 3、「就業及年金部」（DWP）是本次研習唯一實地參訪的中央機關，且與相關官員面對面溝通誠屬不易，因此學員發言踴躍，建議後續研習團體應多安排此類機關。至於該部門平日面對均以高齡人口為主，特別有耐心及誠意，同時印象最深的是英國對於老年人口特別設有中央、區域及地方三級的論壇，讓其可以提供建議，政府部門對論壇的建議也會參考辦理及補助經費，因我國將邁入高齡化少子化社會，該部相關作法特別值得參考。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一) 政策規劃、溝通、執行及評估等政策循環理論為大家所熟知，但實際推動政策時或因時效（例如民選任期一任只有四年）、經費、人力或因後續執行為不同人員等因素，未能依政策循環過程標準作業程序逐步完成，以致政策常有虎頭蛇尾的情形，因此中央部會常務文官應秉持對所負責之政策作長期研究分析溝通及執行評估之理念並建立完整歷程資料庫，以作為國家推動或回饋修正該項政策的重要依據。
- (二) 臺灣本來就經常發生颱風、豪雨、地震、土石流及淹水等災害，在面臨全球氣候變遷及經常發生極端氣候例如莫拉克及梅姬颱風之情境下，現有政府組織是否足以因應確實曾引發討論，以英國無颱風地震威脅下都能成立能源及氣候變遷部及 CCS、COBA 等單位，而我國目前在行政院設「災害防救辦公室」及相關機關調用成立任務編組「災害防救委員會」，而該委員會之幕僚機關為災害防救辦公室，不論在制定防災政策，依據政策編列預算、人力資源穩定執行、政策評估回饋及導入外部新策略思維等業務之推動等層面，建議中央政府組織可視未來實際推動情形再視需要調整。

# 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研習 個人心得報告

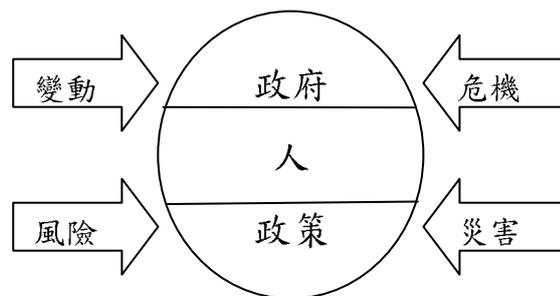
游適銘（內政部地政司科長）

## 一、報告心得內容

### (一) 課程學習部分

#### 1、課程總歸納

本次隨同行政院各部會代表赴英國短期研習，英國是已開發及最早工業化國家，在 19、20 世紀早期是最強大的國家，有許多值得向其學習之處。於英國皇家公共行政學院及國家政府學院，學習英國政府系統、公共管理、政策規劃、行政執行、災害應變、風險管理、危機管理、變動管理、應變措施及老人與年金等課程，為將所學課程融會貫通，特將相關課程以下圖說明：



最上層為政府系統（英國政府系統、公共管理介紹、內閣辦公室公民緊急事務秘書處、英國中央部門及政策協調、近代公部門改革等課程）；中間層「人」的部分，包含推動政策之公務員，亦需考慮”政策規劃及利害關係人 (stakeholders)” ，於政策推行前與之溝通尋求支持，及妥善處理與同事”人事績效管理” ，俾推展最下層政策，並須以”以實證為基礎之政策規劃、具體可行、得付諸實踐之政策” ，期使行政效果提升。此一圓圈堡壘將面對外界變數：包含”變動(人口老化治理)、危機、風險及災害” 等之突襲，需將其有效管理，並研擬”應變措施(contingency plan)” 妥適因應。

#### 2、具體可行之策略

面對國內外各項變動之挑戰，傳統制式之政策推動可能無法即時應變，故需研議可行之策略。總理戰略制定小組（2004）認為「策略是決定我們的目的地和我們將如何達到那裡的整個過程」。個人認為政策的推動不僅在於推出之始，更在於整個推動及完成過程中能經

得起考驗，故政策的制定需提供朝向策略方向的方法，且政策一般上皆需共同努力，以實現特定的策略成果。

### 3、SMART 目標

政策推行需有完善目標指引，政策的產出須以 SMART 為指標設立目標，亦即具體的 (Specific)、可衡量的 (Measurable)、一致贊成的 (Agreed)、現實的 (Realistic) 及有時效的 (Time-bound) 目標。個人覺得此口號對於政策目標之設定具有清晰之架構，亦可讓政策推行更為 SMART。

## (二) 機關參訪部分

### 1、西敏斯特國會大廈

此次對於西敏斯特國會大廈尤其印象深刻，有以下心得：

- (1) 投票設有正反意見門：議事廳大門左右各有 1 個小門分別代表反對與同意，兩邊皆派有監督之計票員。此設計讓議員對議題之表達，形塑出更為具體負責之表徵。
- (2) 下議院議事廳紅線：下議院議事廳議長席兩邊座位前方地毯上各劃有一條紅線，議員在辯論時不得超越紅線，避免有些國家(包含我國)國會中肢體衝突之情事，以豎立國會殿堂尊重莊嚴之形象。

### 2、其他地政機關

由於個人服務於地政部門，為多探詢英國於地政領域之房地產政策，特藉此機會利用課餘時間，自行拜會英國土地登記署(Land Registry)、估價辦公署(Valuation Office Agency，簡稱 VOA)、皇家測量師學會(Royal Institute of Chartered Surveyor，簡稱 RICS)及國際評價準則委員會(International Valuation Standards Committee，簡稱 IVSC)等機關(構)，以研究英國登記、估價、課稅、及土地徵收等議題，心得如下：

#### (1) 抑制房價政策

日前房價過高成為國內十大民怨之首，2010 年上半年住宅需求動向調查，北市房價所得比(購屋總價/家庭年所得)更增至 10.9 倍，因此特向英方詢問是否對房價採抑制措施。據 RICS 人員表示，英國對房價問題並未採取抑制措施，仍以尊重市場自由競爭之調節功能。

#### (2) 國有地出售政策

我國由於國有地標售地價屢創新高，對高房地價推升，使外界質疑國有地標售政策，因此亦向 RICS 詢問。英國為增加政府稅收，並使土地有效利用，亦採取標售公有不動產方式。企業或個人對政府出售房地產之價值認定，多借重如不動產估價師或顧問等專家意見。

### (3) 附屬建物登記爭議

我國目前對附屬建物之陽台、屋簷及雨遮等是否須登記，建物牆壁是否改採「壁心說」產生爭議，因此此次特別請教英方人員該國做法。惟該國係以土地為主體，至於建物標示資訊一概不登記，遑論附屬建物之面積，亦即陽台、屋簷及雨遮從未登記。此與國內部分人士之「有物即有權，有權即應登記」之觀點，不見得一致。

### (4) 土地依市場價值徵收

近來學者擔憂我國土地徵收疑過當，未對地主合理補償，因此亦向 RICS 人員詢問。英國徵收補償地價，法規規定需依市場價值徵收，原則上係由地主與需地機關協調，需地機關會付費請估價師、不動產顧問公司或專家查估徵收補償地價。

### (5) 資本利得稅課徵

針對國內貧富差距加大，馬總統宣示研議課徵資本利得稅。就不動產出售所得課稅，世界各國如英美德日韓等國，皆課所得稅或資本利得稅，並以實際交易價格計課，英國作法可供效法。

### (6) 不動產交易資訊公開

我國雖嘗試宣導填寫實際交易價格，以及於不動產經紀業管理條例，增列登錄成交資訊之條文，惟始終遭受部分民間業者及團體反對。反觀英國於土地登記並不須登記身分證字號，登記內容項目較之我國少很多，但即便像是英國如此重視隱私權之國家，民眾於土地登記及申報印花土地稅都能詳實申報交易價格，有賴我國效法。

### (7) 財產課稅重估頻率低

為增進稅收，國內有調高公告地價之議，此次請教英國估價辦公署，市政稅以 1991 年為價格日期未曾重估，營業稅於英格蘭及威爾斯分別於 1963、1973、1990、1995、2000、2005 及 2010 年進行重估，目前每五年方重估乙次。相較之下，我國依平均地權條例之修法方向，公告地價以公告一定比例為之，公告現值未來可能每年公告數次，我國重估頻率頻繁。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一)由於公務員一般外界認為工作穩定，可能較無動力，且據報導國內公務員薪資相較於國外較低。因此個人認為仿效英國建立高級公務員（SCS）制度，採取績效管理方式，並對薪酬支付，依工作評價之評比方式加以分級，藉此可激發靈感及士氣，並留住優秀人才為國效命。
- (二)在上內閣辦公室策略小組介紹這堂課時，該單位副主任自許該小組：「原則上，沒有任何國內外事件，是策略小組無法被交付任務的。」，可見策略小組若不是無所不能，就是戮力以赴，化不可能為可能，這是我國培育人才效法的目標。

# 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研習 個人心得報告

李宜芬 (財政部秘書室專門委員)

## 一、報告心得內容

此次研習課程係由皇家公共行政學院(Royal Institute of Public Administration, 簡稱 RIPA) 安排，其中 2 天在國家政府學院(National School of Government, 簡稱 NSG)上課，另並參訪泰晤士河水閘、國會大廈及英國就業與年金部(Department for Work and Pensions, 簡稱 DWP)，課程緊湊，學員熱烈發問，因此總覺得上課時間不夠，茲將研習心得臚列於後

### (一)課程學習部分

#### 1、彈性的組織與忠實的文官制度

英國議會內閣政治體制運作成熟，但無成文憲法，憲政運作係由法律、習慣法及慣例等組成，亦無行政組織法之統一法律，各部會相關組織設置並無既定標準。內閣完全主導組織新設與改廢，因此歷經政權變動，英國政府組織亦隨而多所調整，這種情形固然可能因首相個人好惡而引發組織頻頻變動，員工面臨轉變、不安定之衝擊等問題；但政府組織結構卻較具彈性，能因應環境改變與實際需要而調整改變。這與成文（剛性）憲法之國家（如我國）相比，甚為不同！

英國的文官制度，隨著組織改變，亦多所演變，但仍強調公平與公開的人事管理制度，文官的職責主要是政治中立，不帶政治或偏見；實話實說，將服務公民的職責置於第一位；告訴部會首長應該知道的事項，而非他們想聽；另外依功績選任、升遷與免職，不受部會首長之干預。所以忠實的文官仍是政治系統運作中安定的力量，這與我國公務人員行政中立法所保障公務人員的內容與目的不謀而合。

#### 2、以更少資源完成更多服務

2010 年英國國會大選結果，工黨、保守黨及自由民主黨等三大政黨均未取得國會過半數以上之席次，爰由保守黨與自由民主黨合組聯合政府。首相卡麥隆(David Cameron)與副首相克萊格(Nick Clegg)公布聯合內閣施政綱領，其中爲了因應解決龐大的財政赤字，採取「減少支出，不增加稅收」策略，要求各部會重新檢討政策，除了醫療衛生和國際援助外，政府部門支出縮減 20%至 40%，大多數部會多定調在 25%，這對公共服務的範圍及效益之影響值得關切。

另外，由 2020 公共服務委員會所提出最新報告針對公共服務的建議，認爲人口老化加

重資源投入之負擔、貧富差距加大及健康保健不公平待遇等，是公共服務的主要問題，現今公共服務太過集中中央，未來中央政府應將規劃與執行權力下放地方政府，並鼓勵社區、非營利組織及個人共同參與，這個理念與聯合政府頗為契合。回頭看台灣這幾年來，中央政府亦強調「權」、「錢」下放地方，盼能結合地方政府、社團組織的力量，提升公共服務的效能的作法與上述建議頗有異曲同工之妙！

### 3、以實證基礎的政策規劃及重視利害關係人之分析與溝通

從英國政府的策略模式及財政部綠皮書決策循環架構(ROAMEF)瞭解其決策過程，著重以實證資訊為基礎，進行政策規劃與分析，重視利害關係人的分析、溝通及因應。在政策形成過程中以實證為基礎，固然能客觀評析方案的利弊與可行性，惟對於實證資料之辨別確屬不易之課題。在台灣，決策過程中則更容易滲入意識形態的因素干擾造成決策的不客觀情形。在決策的結構中，英國各部會針對相關之業務研提方案供內閣辦公室考量，而內閣辦公室設有策略小組，能協助確立問題，提供分析數據、綜合協調各部會意見、溝通利害關係人，促進長期之發展與跨領域議題的能力，使得政府所提出之政策能更具可行性，此運作方式頗值我國政府參考。

### 4、執行力與政策監測、評估的重要性

良好的政策規劃仍須靠優秀的執行力及各項技術才能達到政策的目的。而運用 SMART 原則能夠清楚設定目標，設定完成步驟的機制，值得我們在訂定施政計畫時加以運用。另對方案執行之監測與客觀評估亦十分重要，講座介紹許多實用的評估方法與例子（如定量及定性方法等），讓我們更深入瞭解政策執行要成功的關鍵因素及反饋機制的重要。

### 5、危機處理方式因國而異

針對危機處理，英國視其影響衝擊程度決定負責應變的層級，如防恐或疾病大流行等，皆由內閣辦公室直接進行協調掌控；在台灣，最常發生天災（尤以颱風、洪水及土石流等）或疾病流行，通常都由中央掌控。然英國平時對風險管控、在處理危機過程中對於資訊之掌握要求，及事後之檢討卻十分精確與切實；在台灣，平時的風險管控易流於形式。在處理危機過程中對於第一時間資訊之常掌握不足，對災後之檢討則常受環境、民眾個人利益、政治性之考量等等因素之影響而效果不彰，造成人民對政府作為的不信任，這是亟待解決的課題。

### 6、積極因應人口老化問題(參訪就業與年金部---DWP)

針對人口老化之問題，英國以往除了採移民及刺激提升出生率等措施外，對於老年人生活之照護亦進行多項計畫如 *The Link Age Plus Program*、設立老人諮詢論壇等等，主要作法係

結合地方政府、社區等民間組織發揮其效能。聯合政府提出了大社會(Big Society)計畫，更強調發揮社區、民間自助的力量，其成效如何，拭目以待。

## (二) 參訪心得

### 1、泰晤士河防洪水閘 (The Thames Barrier)

爲了確保倫敦免受泰晤士河洪水災害，英國政府經過長期規劃，於 1972 年建造防洪水閘，歷經 10 年於 1982 年完工，水閘的功能顯然發揮作用，倫敦免除了洪害，可見當初的政策規劃是正確，而工程之偉大的確令人驚歎，然而細究其維護水閘系統之運作流程與嚴謹之作業方式，更令人印象深刻！

### 2、國會大廈(Houses of Parliament)

英國是早期議會民主政治的誕生地，國會大廈建築固然氣勢宏偉，但其民意政治的內涵更值得深究！在國會大廈內，英王的行動是受限制的，只能由特定房間、特定路線進入上議院，卻不能進入下議院。歷史上僅有查理一世強行進入下議院（其終被處死），這表示國家政治權力結構移轉的微妙性。下議院陳設較上議院簡樸甚多，但感覺氣氛卻活潑許多，議長席座椅背後掛著一綠色袋子，以前討論的議案須先放入此袋中，演繹而來：「in the bag」表示事情已有十足把握之意。下議院議事廳較小，議員總席次 650 個，僅設 436 個席位，有時有些議員必須站著開會，也沒有現代化表決設備，議事表決方式保留傳統方式，是由議員在限定時間內進入左右兩邊（一邊贊成，一邊反對）的房間，再加以計票。也許這是可以用以提醒議員們，在此國會殿堂上，擅揚的並不是其個人的風采，而是其背後所代表的選民負託吧！

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

### (一)應重視人口老化問題並妥適因應

台灣與英國同樣面臨人口老化的問題，英國亦曾採取單以經濟補助之措施，期刺激出生率，然效果有限。後再輔以其他社會性的配套措施才使得出生率逐漸回升。台、英二國國情不同，但是台灣出生率偏低之嚴重性與原因，恐不是政府單以經濟性補助出生，即可解決，應分析其中背景因素，確立問題，對症下藥，才能達到目標。其次，對於目前仍是中年的民眾應提醒及早因應與規劃其退休後之老年生活，愈早規劃與安排愈能面對退休後的生活。政府亦可以規劃進行配合性方案，如延長退休年齡及安排「第二春」工作事業之機會等等。最後亦是最重要的，是對目前老年人之生活安養、健康照護，應結合地方政府、社區及各種社會組織、宗教團體等民間力量進行各項照護方案，以達成照護老年人身、心、靈健康安樂的

生活目標。

## (二)建立制度、培養人才

國家發展政府治理、公共服務品質提升均須依賴優秀的人才，因此人才培育工作甚為重要，須長遠而持續。目前人事行政局推動公務人員終身學習，策勵公務人員積極學習，提升專業知能，期與業務執行結合，提升服務效能。對於中、高階公務員，建議除了安排專業知能、管理效能、溝通協調等課程外，尚宜強化相關產業發展之資訊與國際化之視野，以培育與時俱進之優質人才。

此外，對於公務員之考核作法宜由汰劣之消極目的改為積極的提升人員職能，以提供更優質之服務為目的。績效考評之正面意義，在於透過對個人績效之要求來完成組織目標。所以對公務人員之考績除了考量過去一年的工作表現外，亦對其具有職務所需之核心能力、未來的發展潛力加以檢視，施以不同之輔導或培訓。因此，將個人績效考評的結果僅狹義的定位在強制一定比率之乙等或丙等之作法，對於提升績效達成組織目標而言，並無顯著助益；卻對人員之尊嚴造成傷害！

## (三)文化創意行銷台灣

此次至倫敦研習，發現觀光客甚多，經查資料瞭解：旅遊業是英國最重要的經濟動脈，年產值達 700 多億英鎊，英國的王室文化、博物館文化、牛津、劍橋大學、倫敦市區古典建築，泰晤士河畔風景、公園乃至於音樂劇欣賞、下午茶文化等等吸引甚多觀光客至英旅遊。回頭看，台灣亦有自己的強項，我們有獨特的海島山林風光、美麗的海岸，細緻多元又豐富的美食及藝術文化，最重要的是我們擁有歷經時代變遷的悲、痛、奮起與努力所淬練過的包容與熱情。這種文化內涵是吸引人的，應發揮創意把我們的文化與生活特色結合旅遊業行銷出去。當然，相關配套方案規劃及設施（如機場設施、飯店、交通便利性、軟體規劃、人員之訓練等等）改善，亦為重要課題。

# 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研習 個人心得報告

蘇鈞堅 (財政部賦稅署科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

本次學習課程分別在英國皇家公共行政學院及國家政府學院研習，可分為英國政府組織、政策規劃、政策執行、政府公共管理及危機管理幾個面向學習英國制度，學習心得分述如下：

英國雖為君主立憲，但君主權利已下放，並無法典化憲法。英國為內閣制政府，英國政府為下議院居多數席次之政黨所組成。因此，政府所制定之法案，除經上議院否決，應可順利通過，有利於執政黨所擬政策推行。且因政府組織無須固定，可因應未來變化隨時修正調整，可作為未來我國組織調整之借鏡。

英國文官 (Civil Service) 主要協助制定決策，與地方政府官員 (local government officer) 所執行地方性事務不同。而英國政府所制定之政策，係由其所屬執行署負責執行，可以掌握政策執行績效。此與我國由中央立法、地方執行國情不同，但何者為優，尚待實證研究。惟可解決地方政府因財源不足，而未能有效執行中央政策之問題。

由於英國余契爾夫人擔任首相時，大幅改革政府及裁減文官人員，各部會必須證明預算所達成的效益。因此，英國政府重視績效評估，也要求政策必須是證據導向或以實證為基礎。故在制定策略時，必須要有前瞻性的思考，而非以現在狀況作為制定政策，否則只是解決現在問題，而非未來問題。且政策必須有實證資料佐證，亦應與利害關係人間之溝通，以利將來政策推行順利。此因英國執行政策，皆有追蹤管控其績效，並建立資料庫，建立實證資料，有助於修正及未來運用，相對於我國政策推行後，鮮有追蹤考核績效，實值得我國學習。

另外，在日常政務推行中，會有一些狀況發生，突然形成危機事件，政府必須予以解決。且事件本身可能跨部會政策，故需有整合之機制。英國在內閣辦公室設有策略小組 (Strategy Unit) 及公民緊急事務秘書處 (CCS，其下又設有內閣緊急應變小組 Cabinet Office Briefing Rooms, COBA)，可從外聘不同領域的專家，及各部會人員組成，作為政府施政的幕僚，以協助解決跨部會問題。而我國通常由政務委員擔任跨部會協調工作，如能學習英國

可聘任外界人員協助，將助於議題解決。但弔詭的是如何認定專家，是否有能力協助政務推行，對現行公務體制是相當大的考驗。

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。英國依危機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。此與我國因氣候變遷，豪雨造成道路坍塌，房屋淹水之狀況不同。而緊急事務發生時，依其衝擊程度決定負責應變的層級。例如全國皆受到影響，由內閣緊急應變小組主導應變，其餘依情況為部會、地區政府及地方政府。惟我國地方性淹水事件，常以政治事件處理，要求中央負責補助淹水民眾，形成中央政府之危機管理。

英國緊急事務的應變原則首重「溝通」，包括對大眾及部門間的溝通，在民眾溝通部分，平時就宣導對緊急應變有正確認知，事故發生時迅速反應；而政府部門相互間訊息須清楚且一致，且部門間協調靠加強演練，此外其應變計畫仍不斷依事件發生而進行評估及修正。就目前我國目前水患議題而言，應可值得借鏡。水患影響民眾雖屬地方政府事務，但河川整治屬中央政府職責，如何減低民眾生命財產危害，宜由中央與地方一齊努力，並將視為首要之危機應變及管理。

## (二)機關參訪部分

本次參訪機關為泰晤士河水閘（Thames Barrier）與西敏寺及國會大廈（The Palace of Westminster and Houses of Parliament）。

泰晤士河水閘位於英國泰晤士河倫敦橋下游 14km 錫爾弗敦(Silvertown)附近，是英國一項重要的防洪及維持航道通行建築物。在 1953 年北海大潮危及泰晤士河，引發的洪水奪去 300 多人的生命，為了阻止泰晤士河水位再次對倫敦地區造成災害，1974 年倫敦市開始興建泰晤士河水閘，至 1984 年全部完成。此結合防洪計畫及建築物景觀，並持續運行至今，是英國政府重要的防洪計畫，值得吾人學習，保護人民生命財產是不惜代價。

西敏寺自 13 世紀以來，為英國國會開會之處，但於 1512 年發生大火後，英皇愛德華六世在 1547 年把它撥給下議院，從此成為國會大廈。其南側及北側分別為國會上議院(House of Lords)及下議院(House of Commons)所在，相對於上議院富麗堂皇，下議院顯得十分樸素，而且在科技發達的現在，其仍堅守傳統，在擁擠的空間中討論國事，面對面辯論，而不逾越座位前紅線，實值得吾人讚嘆英國議會民主素養。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

本次研習對於個人未來處理公務，獲益甚多，就所學習課程後有以下建議：

- (一) 策略規劃前瞻性：英國政府策略規劃係以未來之狀況，而預先為政策規劃，除可隨時間修正，並可及早規劃，以免有限公共資源浪費。其在教育、社會福利及老年照顧上之規劃及豐富的實證資料，可作為未來政策規劃之參考
- (二) 建立策略規劃小組：英國內閣辦公室是沒有無法達成的任務，其為一臨時編組，由外聘專家帶領，執行交付任務。雖我國無類似組織，但可以政務委員為中心，以臨時編組方式，從相關部會借調人員，研議未來政策議題。
- (三) 建立政策資料庫：一個成功的政策，尚需經過事後評估，如果能將政策之執行成果，建立資料庫持續追蹤，將有助於資源有效運用，及評估現有政策是否繼續推動。
- (四) 培育文官國際視野：在有限經費下，創造最大效益，是英國制定政策考量，當然其政策擬定也會參考國外作法。未來研議議題時，可就所涉及相關部會組成研究人員，至國外蒐集相關資料，除可增長文官國際視野，亦可團隊研究討論，有利於未來政策推行。

# 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研習 個人心得

王素雲 (教育部法規會專門委員)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

- 1、英國的政策規劃建立在實證資料之上，實證資料來源甚多，如何區辨其為實證資料抑或單純意見，亦有系列指標可供利用，此一部份於本國為政策規劃時似較少運用，日後應可供參考。
- 2、於政策規劃階段有關利害關係人之確認及四象限之分類，有助於有效利用資源，以期於有限時間內做最好的利用。
- 3、據向課堂教師詢問結果，英國於政策規劃時，均會徵詢利害關係人意見，即令明知特定關係人將會反對，亦會徵詢，其目的乃在使利害關係人了解政策目的及內涵。又其如認政策正確，即令利害關係人反對，亦不會妥協，以大學調漲學費為例，規劃及實施初期遭受學生及家長等之反對，仍堅持實施。此相對於本國某些政策常因特定利害關係人之反對即予延宕擱置，如教育部某些政策因教師會之反對即未能順利推動等，應可供參考
- 4、英國進行非常多的政策監測工作，有關教育部分，即有如SURE START之計畫，其就2000年開始之專案，其監測期間自出生前6個月到5歲，及10歲、16歲及21歲時進行追蹤監測，其所進行長期及縝密之監測，獲得之相關數據資料，均可為後續相關政策提供相當堅實之依據基礎。
- 5、英國的內閣辦公室策略小組，由不同部門的人調任組成，多半3年一期，可收各部門協調及融合不同觀點之效，頗值學習。
- 6、英國在防災部分，其應變部門及相關資料之研析建立等均相當具有規模，以防洪為例，即採取非常多措施，如上政府部門網站打入住址即可知道該地區之洪水發生率，雖然也會影響物價，但其理念乃在公開一切資訊，以利人民為最佳選擇，又其有關洪水發生時所受影響之區域及相關人民之資料相當健全，故能於洪水發生之前採取相關措施，諸如提供經費供地區民眾裝設防水閘門，及於洪水發生前透過簡訊及電話等通知受影響區域之居民，以降低民眾、保險公司及政府之損失。另於記取教訓部分亦令人印象深刻，如

其於較大災難之後，對其災難之處理均有相當紀錄及針對日後之處理提出建議，並列為施政之指標，以有效防治。

## (二)機關參訪部分

### 1、參訪泰晤士河水閘門

- (1) 泰晤士河水閘門之防洪設計乃以1000年為基準，且據接待人說明，自閘門建造完成之後，即未發生過災害，其效益甚鉅。
- (2) 泰晤士河水閘門之建設甚為雄偉，於介紹過程中，處處可見相關工作人員對此閘門之建設及維護頗為自豪，令人印象深刻。

### 2、參訪英國國會大廈，對此議會政治之濫觴印象深刻，舉其要者如下：

- (1) 國會內之設計，諸如上下議院截然分離，及女王縱以女王之尊，國會內也有其所不能及的地方，此均為其維持女王及國會，及國會內上下議院權力間分際之尊重及自制。
- (2) 國會議員投票仍是區分贊成及同意兩方，各自往不同方向進入，且由數人頭方式進行，除顯示其維持傳統之外，亦展現其公開意見對人民負責之態度。
- (3) 國會處處表現對古蹟保存的重視展現對歷史的尊重，如英法戰爭畫作之保存、歷任首相雕像之擺放，也不諱言其曾受獨裁者克倫威爾之統治，長達十年沒有議會之歷史，展現其重視歷史並引為殷鑑之態度。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

他山之石可以攻錯，尤其以英國此種深具歷史傳統但卻能與時俱進之現代發展國家，實有相當多值得學習之處。以下謹就國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議分述如下：

### (一)就國家當前與未來整體發展部分，建議：

於整個政策周期而言，應採用相關政策規劃之工具，尤以下列各點均應再予加強：

- 1、應加強對利害關係人之確認及分類，並確實於政策規劃階段，積極以設身處地之心態與利害關係人進行溝通協調，以期政策妥善可行。
- 2、應加強政策規劃之相關研究，如英國為規劃其教育政策，即進行長達數十年之研究，其中*SURE START*之研究更自0歲開始至21歲，此些研究對政府諸多政策之規劃及執行，均有相當助益。
- 3、於政策執行階段，應加強政策執行之監測及評估，及採行確保政策成功之三步驟，明確

最終結果、確定步驟及設立機制，並能適時依評價結果回饋修正政策，以利政策能確實有效施行。

- 4、建議**加強策略之規劃及危機之處理**，如參考英國內閣辦公室策略小組由各部會成員組成，並定期調換，以收專業深入及視域融和之效。
- 5、英國人民民主文化素養之養成，**眾多而免費的博物館、美術館及歷史建築**，應是原因之一，建議參採英國作法，以提升人民人文素養。

(二) **就領導人才之培育部分，建議：**

- 1、加強公務員**國際觀**之養成，此有賴於**外語能力之加強**，俾與國際交流。
- 2、採取**定期調訓**中高階公務員，以國內課程輔以類此兩到三周**赴先進國家參訪**課程，以其時間尚不致嚴重影響公務，但於公務員開闊視野及吸取新知上可收實效，有助於培育具有**宏觀視野之全方位領導人才**。

# 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研習 個人心得報告

劉玉蘭（經濟部研發會科長）

## 一、報告心得內容

公務生涯有幸承蒙長官推薦參加本次英國 RIPA 及政府學院研習班，對個人來說是一個非常難得的機會與經驗，從研習的過程當中收穫甚多，也期能提升自我能力，並對國家有所貢獻。

### (一)課程學習部分

研習課程主要是由 RIPA 學習管理主任 Tony Rossiter 負責，除其本人外，並有經驗豐富之學者專家及政府部門人員，講授包括英國政府組織與改革，政策規劃與執行，危機處理與變革管理等內容。心得如下：

- 1、**聯合政府新政**：英國之政府組織在 2010 年 5 月後有重大變革，由保守黨及自由民主黨民黨組成的聯合政府，積極面對財政赤字困境，要求各部會（醫療衛生和國際援助除外）必須在未來的 4 年刪減 25%~40%之支出並精簡人事，更提出「2020 年公共服務願景」，強調以公民及地方角度為出發點，在文化、權力及財政三方面進行轉變，讓我們看到新政府對於未來發展藍圖的期許。
- 2、**文官制度改革**：從永業雇用轉為固定任期之契約制，從固定薪給轉向與績效相連結的彈性薪酬，人員依功績選任、升遷與免職，不受部會首長的干預，將公眾服務置於個人利益之前，強調實話實說，告訴部會首長必須知道的事而非他們想聽的話，同時不帶政治或其他偏見，在在顯示其歷史悠久且完整文官制度之特色。
- 3、**政策規劃執行**：強調以實證資訊（非僅是意見）為基礎，才經得起考驗，在政策形成過程及早納入利害關係人之意見，充分的協調溝通（三角樹案例），以減少阻力，並確定目標。在政策付諸實踐之後，亦必須隨時追蹤管控、評估分析、檢視績效，最後的回饋階段更是必要，才能有利於未來政策之修正調整，這些關鍵要素是我們必須特別注意的。
- 4、**危機應變處理**：危機發生之初是處理的黃金時刻，此時最重要的 2 件事是提供大眾足夠之訊息及關切受難者，同時必須注意與媒體之互動，避免二次危機；而在整個危機處理過程，因涉及許多賠償事宜，法律顧問之角色則更顯重要。危機的發生常是因組織長期結構的鬆散(英國石油公司案例)，透過平時組織之定期檢視與控管，可減少危機發生之機

率，這些處理危機之技巧與細節，值得學習。

- 5、**學習成效檢視**：Tony 在第 1 天的課程即詢問本次研習期望之目標（各組提出包括瞭解英國政府組織與文官體制、聯合政府變革、成功政策執行關鍵、貧富差距、人口老化等議題），並在課程結束時評量是否達到預期，另要求學員每日填寫學習日誌(learning diary)，紀錄重點與心得。透過這樣的方式，讓我們隨時瞭解所學為何、是否有所收穫，對於學習效益的提升甚有幫助。

## (二)機關參訪部分

- 1、**泰晤士河水閘門 (The Thames Barrier)**：英國曾受洪水侵襲之苦，於 1982 年興建完成泰晤士河水閘門，當判斷決定關閉時活動閘門會自水中升起，另建有堤防，避免閘門關閉時造成的下游氾濫。為維持水閘門系統正常運作，工作人員透過詳細的工作紀錄，定期進行不同形式之檢測與監控，並保持多元的電力供應，因此自完成迄今，並未發生運轉上的重大意外；同時，面對氣候變遷洪水患濫可能加劇，閘門設計之初已有考量，近 3 年亦再進行研究評估，可確保至 2060 年前沒問題。處處可見政府對於洪水防範之未雨綢繆。
- 2、**國會大廈 (House of Parliament)**：英國國會上議院及下議院開會所在，目前哥德式建築為 1834 年火災後改建，內部建築除火災倖存之最古老部分西敏廳 (Westminster Hall)、上議院及下議院之會議場地外，還包括千餘間不同用途的廳室。上議院及下議院明顯的紅綠色調與裝飾富麗儉樸之區隔，讓人直接感受其貴族與平民之象徵，議事廳執政黨與反對黨相對而坐之設計，清楚、嚴格的議事運作與規定，對於法案或重大議題經常性之辯論機制，更令人體現英國超過 700 年的議會體制傳統與民主精神。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一) **強化溝通及應變能力**：英國政府在運作體制上非常強調利害關係人的參與，這些有影響力或利益相關之目標群體，是阻力也是助力，平日就必須隨時掌握與其聯繫。而其在危機處理過程對於法律顧問之重視，是我們過去所沒注意到的，隨著民意高漲，未來涉及法律議題勢必增加，應該及早準備與因應。
- (二) **建立彈性之策略規劃單位**：重要政策議題需要中長期持續的掌握與分析，英國政府透過由不同領域學者專家及各部會短期調任(3 年)人員組成之策略小組來負責，除了可有效導入外部新的思維外，更提高了政策與各部會專業領域的契合。我政府宜有類此型態及

功能之組織，長期研究重要議題之變化或擬定政府中長期發展策略。

- (三) **完善公開透明之環境資訊**：洪水侵襲在英國是屬於重大的災害，爲了讓民眾能有充分資訊、事前因應，英國政府在環境署的網站揭露洪水地圖與洪水警示，並有查詢系統，民眾登上輸入地址，即可瞭解住家所在是否屬洪水侵襲地區或影響程度，甚至透過電話讓民眾立刻知道最新情況。在天然災害之應變上，我國之經驗相當豐富，但對於風險資訊之齊備及公開上，仍有強化之空間。
- (四) **提升民眾對國會之認知**：英國國會兩院的日常會議或委員會大多數是公開舉行，亦會透過電視或廣播直接或編輯後對外撥放。目前我立法院部分會議雖有網路直撥，但公開管道及內容仍不足，建議可再加以強化，除可讓民眾看到委員之間政表現外，亦可瞭解立法委員與行政部門對重要法案或議題之討論，有助於法案之推動。
- (五) **運用優勢資源發展觀光**：離英當日早上，搭乘市區觀光巴士及泰晤市河遊船欣賞倫敦風光，第 2 層露天的紅色雙層巴士及多國發音的語音導覽令人印象深刻。台灣雖沒有如英國數百年宏偉之建築，但有其小而美之特色風貌與美食，如用心加以包裝，如在重點城鎮設計套裝行程，透過便捷的觀光交通工具介紹著名景點歷史文化，讓國際觀光客容易接觸，相信更能有效促進觀光，帶動地方經濟。

# 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研習 個人心得報告

黃裔炎 (交通部國工局副處長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

- 1、英國在今(2010)年5月大選結果，由保守黨與自民黨組成的聯合政府，目前面臨最緊迫的任務就是要解決當前嚴重財政赤字問題。聯合政府將採取「減少支出，不增加稅收」的策略，要求政府各部門未來4年的開支平均要縮減25%。而英國近年面對老齡化社會問題以及恐怖活動的危害威脅有增無減，其相關的維安防恐以及老年照護工作更不能輕易縮減，對於如此大幅度縮減公共支出預算的策略，未來政府各部門如何秉持「以更少的資源，完成更多服務」精神，提供符合民眾滿意的公共服務，頗值得我們觀察借鏡。
- 2、英國傳統文官職責為「大膽建言、忠實執行」。於政策規劃階段，幕僚積極提供專業建議方案，要告訴部會首長應該知道的事項，而非僅他們想聽的話，但首長一作成政策決定後，幕僚即應遵照執行。反思國內公務員，對於政策決定後之推動執行，應都能戮力以赴，積極完成任務，但在政策規劃期間，似較未能主動蒐集研析實證資料，大膽提出客觀的專業建議，供決策首長考量選擇，俾決策者能作出更周延完善的決定，這應是未來努力改進之處。
- 3、在課堂上講座強調，政策規劃與執行過程中，利害關係人的充分參與應是貫穿整個政策循環的核心，不論關係人是否贊成此政策，均應儘量提供最新狀況，並充分與其溝通，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目的，減少反抗之阻力。反觀國內在推動重大政策或重要建設計畫時，雖亦舉行公聽會、座談會或宣導會等藉以向利害關係人說明溝通，惟此類會議常流於形式，有時僅單方面宣導告知，未能真正聽取關係人意見，或其回饋提出之意見並未重視加以研析處理，甚或真正的關係人根本未獲通知出席參與，因此在政策或計畫推出後，常怨聲四起，陳情抗議不斷。今後推動各項政策過程，如何確實加強與利害關係人互動，建立良好溝通機制，應為我們深思努力改善的課題。
- 4、近年來氣候變化急遽，全世界各國均面臨頻繁的風災、水災，面對這些無可避免的天災，英國政府累積其長期的水患教訓與經驗，在泰晤士河上興建了宏偉壯觀的防洪水閘，1982

年完成以來，也確實發揮對倫敦地區的防洪功效。此外英國環境、糧食及農村事務部(Defra)針對洪氾頻仍的英格蘭地區也劃出洪氾淹水潛勢區，並建立了淹水預警通報系統，俾居民能適時防範或撤離。對照國內雖然有完備的氣象預報系統，也有完整的航照圖資訊，目前雖已劃出土石流潛勢區，並建立了預警系統，但對於易淹水區域，則仍未見有預警通報系統。

## (二)機關參訪部分

### 1、參訪泰晤士河防水閘

這座防洪水閘係由英國環境署耗資 5 億 3500 英磅(相當於今日幣值約 14 億英鎊)於 1982 年興建完成，其防洪閘門主要為旋轉活動式，平時沉入水底，海水漲潮水位上升時，水閘門旋轉浮出水面抵擋海水入侵。而位於閘門間的 9 座維修站外型酷似雪梨歌劇院，高聳矗立於河面上，頗為壯觀。

閘門完工開始營運至今已經啓動過 119 次，其啓用頻率似有逐年提高之趨勢。因全球氣候變遷，造成的北極冰山溶化及海平面上升，依英國環境署的報告，目前泰晤士河口的海平面平均每年上升約 4 mm，未來仍將持續加速上升，至本世紀末可能上升 20~88 cm，最壞到 2 公尺。閘門當初設計已考量到一千年的洪水頻率，只要水閘能正常維修並持續監測，到 2100 年之前應不會有問題，但為確保泰晤士河流域安全，報告中建議在本世紀末前應在下游 Long Beach 另新建防洪水閘。

### 2、參訪國會大廈

相對於上議院的富麗堂皇，下議院裝飾相當簡樸，但無論是上議院或下議院，其室內空間與國內立法院或各縣市議會議事廳相較，均顯得十分狹窄，如國會議員均出席開會，各議院恐都無法容納。英國代議制度歷史優久，其國政議事在這狹小民主殿堂內均能協調運作順利完成，實令人讚佩。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

(一) 培養跨領域協調整合能力－未來國家面對無論是全球氣候變遷、人口老化、危機處理、環保與經濟競合等各種重大政策課題，常涉及不同領域、跨部會的協調整合事宜，政策規劃或決策者對於政策問題本質固然要能清楚明白，但面對不同利害關係之壓力團體、權責立場不同的政府部會，以及界面多元交錯問題，如何協調權衡，順利整合訂出周延可行的政策，實為領導人才不可或缺的能力。

- (二) **具備基本的外語能力並有寬廣的國際視野**—面對全球化的競爭、區域間的合作結盟趨勢，未來各級政府官員出國開會處理涉外業務機會將大為增加，因此加強政府人才的外語能力實為要務，並應持續培養教育瞭解國際形勢，以具備寬廣的國際視野。
- (三) **建立易淹水地區預警通報系統**—近年來臺灣地區只要稍有豪雨，輒見雨量集中地區的街道或農田淹水，其來勢通常又急又兇，居民不及反應，以致造成生命或財產重大損失。因此對於易淹水地區，除應加強區域排水的改善與平時注意水路的疏通外，結合氣象預報與水文及地形等資訊，建立淹水預警系統，應為刻不容緩的工作。

# 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研習 個人心得報告格式

李嘉珍 (財政部國有財產局副組長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

- 1、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，包括不帶政治或其他偏見、實話實說、告訴各部會首長應該知道的事，而非他們想聽的話、部會首長不干預文官之選任、升遷與免職等。我國已訂定公務人員行政中立法，透過保障行政體系文官之身分，期使其免受政治勢力之影響，以健全文官制度，發揮政治安定的力量。惟實務上，文官體系仍免不了受政治力的干預，導致政策的制定及執行，缺乏持續性及無法落實執行等問題，英國文官制度的特色值得我們常任文官深思與借鏡。
- 2、所謂執行，不僅僅是把事情做完的細節性問題，而是一套嚴謹的系統化流程，透過不斷的質疑，認清事實狀況、追蹤進度並確保責任分明，其流程包括對環境提出假設、評估組織能力、把策略、運作、執行人員及成效互相連結，並包含隨環境改變而更動基本假設及提升組織實力的機制。執行力是一種紀律，是政策不可分割的一環，是組織領導人首要的工作，而且必須成為組織文化的核心部分。如果領導者不能面對現實、政策內涵不能融入組織，成為組織文化，執行人員沒有認同感，缺乏運作之管控機制及應變能力，則政策將無法落實執行。沒有執行力，就沒有競爭力，就政府機關而言，沒有執行力，就没有效率，人民感受不到政府存在的價值，相對也會影響國家的競爭力，這是我們政策制定及執行機關應有的認知。
- 3、實證資料有助於政策形成過程中，協助釐清事實及問題，以實證為基礎的政策，可避免流於主觀判斷造成偏差，且經得起時間的考驗。但因實證資料有時充滿爭議，故需投入時間及人力予以蒐集及過濾，且研究證據資料往往需時證明，不是即時可用，故平時即需蒐集實證資料來源並建立資料庫。如果在政策形成過程中，能廣泛運用實證資料，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，致影響施政績效，並可在外界有質疑時，據以對外說明，減少執行的阻力，增加政策的可行性。
- 4、在政策規劃的過程中，如能儘早將利害關係人納入，與其充分溝通，可減少對政策的阻

力，倘能獲得其支持，更有助於日後政策的執行，但要和那些利害關係人溝通、如何溝通等，透過講師講授的內容可以得到啟發，尤其講師依利害關係人對政策之影響力與利益相關程度，將利害關係人歸類在四象限中，並依利害關係人的屬性，採取告知、參與、傾聽、忽視四種不同的應對模式，得作為政策規劃及執行過程之參考。

## (二)機關參訪部分

- 1、英國的議會體制已有 700 多年歷史，國會係由君主、上議院及下議院組成，仍遵循傳統的運作與規定，例如女王貴為一國之尊，仍須尊重傳統，不得進入下議院。其上下議院雖有貴族及平民代表明顯的階級區別，但下議院開會時，議員必須依姓氏字母分排數列向監管人員報上大名後進入議場，即使是首相亦不例外，首相與議員一視同仁，這點令人非常印象深刻。
- 2、參訪環境局對泰晤士河閘門之維護管理，瞭解其為解決倫敦的水患問題，經過長達 20 年（1953 年的洪災到 1972 年決定於現址興建）的蒐集資料、會勘及評估結果，決定興建的政策，並於 1982 年興建完成，之後訂定一套標準作業流程，進行經常性檢測、訓練、維修，及閘門關閉測試等，以確保維持正常功能，俾於洪水來時發揮效用。深刻體會英國政府對實踐政策交付循環過程的重視並確實執行，值得我們學習。
- 3、參訪英國就業及年金部，瞭解英國人口現狀、老化趨勢、可能面臨的問題、主要的計畫與方案及其工作經驗等，英國政府為解決獨居老人與社會脫節問題，成立區域論壇及地方論壇，鼓勵社區老人透過網路參與社區議題討論及表達意見，同時，重視老人人力資源的運用，於研擬公共政策或提供公共服務時，避免年齡歧視，並呼籲企業減少年齡歧視，提供部分工時或志工等工作，值得我國政府規劃因應人口老化研擬社會政策之參考。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

### (一)對國家當前與未來整體發展方面

依行政院經濟建設委員會推估結果，臺灣人口將於民國 112 年開始負成長，生育率不斷下降的結果，造成學生人數減少、勞動工作人口結構改變、生養依賴人口增加、衍生長期照護需求增加，更進而影響家庭的支持能量及應變能力，故政府必須以全齡化人口政策的思維來面對此一課題，而不應過於聚焦在某一特定年齡的族群上，從家庭照顧管理機制的建立、獎勵生育的措施、提高綜合所得稅免稅額、老人年金制度的規劃，到學校的轉型與退場機制、產業發展策略的調整，皆須通盤檢討與考量，建議由行政院指定一專責單位如經建會，

負責協調統合各部會研究規劃，制定一套完整的政策，以鼓勵生育，健全人口結構。

## (二)領導人才培育方面

- 1、建議參考英國建立高階文官（Senior Civil Service）制度，就其任用、薪資、升遷及考評等另訂機制，增加延攬優秀人才進入政府部門的管道，並讓優秀的人才留在文官體系，以強化國家競爭力。
- 2、建議針對高階文官，施以系統化的訓練，其課程內容包含法律、經濟、科技、財政、組織管理能力、與民間團體及媒體的溝通能力、及外語能力等。至於訓練的地點，可分國內外，屬理論部分儘量於國內辦理，國外的部分則建議安排參訪各國相關府部門，或互相訪問，以深入了解其實務運作情形，汲取相關經驗。

# 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研習 個人心得報告

詹益祥 (交通部公路總局科長)

## 一、報告心得內容

個人很榮幸有機會參與 99 年行政院選送中高階公務人員赴英國研習，最大的收穫是打開個人的國際視野與遠見，對於英國政府組織、政策規劃與執行、政府公共管理、危機管理、人口老化及社會福利等相關主題，在研習過程中能深入的探討與學習，雖然並非個人的專業，惟藉由增廣見聞實則亦擴大了個人知能。

團員組成是本研習成敗的關鍵，雖然課程設計很難滿足各部會的需求與相關領域，但成員的多元反而得到不同的觀點與部會的整合經驗，如果有更多機會能跨部會研習與討論，對於中央政府團隊的建立將會有實質幫助與影響。另一方面，結識來自各部會的同學，已建立深厚的革命情感，強化未來業務聯繫管道，相信對未來國家政策的順利推動會有非常大的助益。

### (一)課程學習部分：(共分六大類)

#### 1、英國政府組織：英國政府體系及其決策過程、政策協調案例研究－三腳樹帶來的問題、英國地方政府介紹、近代公部門改革。

引用 1854 年 Northcote-Trevelyan 的報告，公務員應具備 6 個核心準則如下：政治中立、客觀、誠實正直、以績效為基礎，各部單獨進行公開招聘及晉升解雇程序、課責、保密。

#### 2、政策規劃：以實證為基礎之政策規劃、政策規劃及利害關係人、內閣辦公室策略小組介紹及參訪國會大廈。

針對利害關係人結構所運用之四象限分析方法，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)。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。

#### 3、政策執行：政策實踐、政策評估及監測。

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，它是具有可信度且禁得起檢驗的，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。

#### 4、政府公共管理：公共管理的挑戰、績效管理、變革管理。

在民主時代，強調人性尊嚴的尊重，參與及溝通是公共管理的一大挑戰，鼓勵異質的言論及融入，始得管理更具完整性，並能形塑員工的參與感，凝聚共識。另外，領導者可考量實際情況，選擇或整合相關策略的推動，始得公共管理更具實效。

#### 5、危機管理：英國政府對於公眾緊急事務之策略性整備與回應、防洪緊急事務規劃、危機管理、英國環境糧食及農村事務部的風險管理機制介紹，並參訪泰晤士河防洪水閘。

危機管理在台灣與英國作法上的異同，因面對的事件不同，造就出不同的應變機制，但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。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。不過，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；另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。

#### 6、人口老化及社會福利：參訪英國就業及年金部門。

人口老化是目前已開發國家共同面臨的問題，英國政府面對人口老化問題的核心策略是建構一個涵括各年齡層的社會，認為有必要在社區中，提供適合各年齡層可參與或有興趣參與的主題與活動。尤其為解決獨居老人與社會脫節或孤立的問題，實施到宅服務，並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，並呼籲避免年齡歧視。我國亦已朝向老齡化社會，英國經驗值得我國省思。

### (二) 機關參訪部分 (國會大廈)

英國內閣閣員亦為國會議員，故本身也有一定的民意基礎，從會場安排之座席就即看出

端倪。另因閣員就是執政黨，就分坐在執政黨的席位對面就坐著反對黨，期間的距離看似不長但也有傳統的因素，以雙方的武器無法鬥到對方的距離。因此，在議會開會期間，閣員的報告與辯護一定程度也代表對自己選民負責。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一) 目前行政院正在進行組織改造，對未來國家的發展有一定的影響。例如新加坡，其國家面積只有台北市的二倍大，但政府整體的運作，就像以一個大企業的模式經營，相形之下，新加坡比較傾向所謂的企業獨裁制度。至於英國，其政府屬內閣制，各項政策須經過議會通過，故在 1980 年代，由柴契爾夫人所領導的工黨，以絕對多數的議會席次下，政府的運作就像新加坡一樣採行企業獨裁制度，但在今年五月選舉以後，其內閣採聯合政府方式組閣，就應無法採行相同的方式運作。對於英國未來的發展如何，讓我們拭目以待。
- (二) 政府的體制是會影響政府運行的效率，對於在政府機關內的公務人員，真正應該秉持政策在制定過程中，應該以客觀、專業、公正、公平進行規劃與建議，當政策制定後，也必須忠實的執行，就算政策目標與最初所擬定的不同。
- (三) 公務員的培育，除了加強專業知識之外，對於行政的倫理、政府運作等，須一併讓公務員了解。

# 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研習 個人心得報告

張筱貞 (行政院退輔會第五處科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

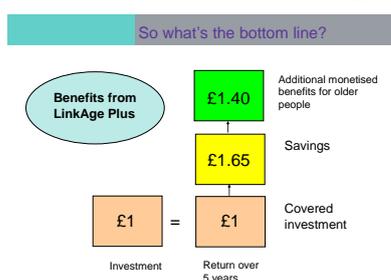
- 1、政策監測與評估 (Monitoring and Evaluating Policy)：監測與評估係政策週期之一環，始自政策規劃時，即明列衡量指標（包括質化及量化指標）及管考周期，隨著政策的推動執行，持續追蹤有無符合計畫目標與使用者需求，藉由追蹤實際與預劃間之差異，從而研判成因為何，並據以採取修正行動與改進對策，以提升公共服務的績效。不過，監測與評估並非沒有成本。過多的指標常常讓人無所適從，使得基層疲於應付，影響政策執行；錯誤的指標更是誤導人的行為，例如 2008~2009 年金融海嘯，即是美國金融業過於利潤導向，使員工不擇手段，終致釀成巨禍。這其實印證了管理上的名言「What you measure is what you get」一惟有掌握正確的指標才有正確的結論。當然，引進績效指標有時也會遭受組織內部反彈，公務員常會認為自己已經按照行政規範辦事，績效指標只是擾民的作法。但在民眾要求與日俱進的情況下，公共服務的績效是被外界用放大鏡檢視。因此，以更高的標準推動績效管理係無可避免的議題。事實上，推動監測與評估和任何管理的變革一樣，其根本在「人」，能否順利導入組織運作，有賴在上位者的勤於溝通，誠如『平衡計分卡』的作者 Kaplan & Norton 提到：「只要是說不清楚、講不明白的，就一定無法衡量；如果你不能衡量，就無法管理」。惟有在組織成員對於績效評估達成共識時，大家才能共同致力於執行政策，達成目標。
- 2、內閣辦公室策略小組(The Strategy Unit)介紹：英國策略小組於 2002 年成立，設於內閣辦公室，並經內閣辦公室部長向首相報告。策略小組的主要任務係確認未來十年國家發展策略趨勢為何，藉以指引整合各部會解決跨領域議題，並且提升政策創新與政府目標執行的能力。個人認為，策略小組最大特色在於用人非常彈性，除由各部會調任相關專業人員外，並從民間聘任不同領域的專家或學者，共同腦力激盪，有利政府導入外部創新思維，使所提出之策略更具前瞻性。
- 3、此外，「以實證為基礎 (Evidence-based) 之政策規劃」、「政策協調案例研究---三腳樹 (Triffids) 帶來的問題」、「環境、糧食及鄉村事務部之危機管理機制」等課程，內容豐富，切合實務，頗具參考價值，建議未來可於國內開設類似培訓課程，以提升文官專業

能力。

## (二)機關參訪部分

- 1、參訪泰晤士河防洪水閘 (The Thames Barrier)：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，英國政府決定於興建泰晤士河防洪水閘。為維持該系統正常運作，目前編配有約一百名人員負責操作、維護及管理。從防洪水閘性質來看，屬於偏重技術層面的例行性業務，複雜度不高。但聽完簡報後，我們一致認為愈是簡單的工作，愈容易遭到輕忽，以致日復一日淪為虛應故事，但防洪水閘卻改變了我們的想法。除了採用高達 1,000 年洪水頻率為設計基礎外，更重要的是，他們恪守標準作業程序，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，讓閘門自 1982 年完工迄今，運作成效良好。從當天負責解說、展示模型的 Mr. Melvyn French 回答提問時展現的堅定態度，我們可以看到，對工作的使命感，以及隨時保持風險意識，係使系統充分發揮的關鍵。
- 2、參訪就業及年金部 (Department for Work and Pensions)：英國就業及年金部的性質類似我國勞委會加上內政部社會司，本次參訪主要是由該部所屬的年長者與老年社會處 (Older People and Ageing Society Division) 負責接待，分別就英國人口現狀、老化趨勢、可能面臨的問題、該處主要的計畫與方案及其工作經驗等與本班學員進行溝通與分享，個人覺得是此行中收穫最多的課程。該處的簡報利用幾個統計數據，即成功勾勒出英國人口現況，例如：2010 年出生的小孩每 4 個人中就有一個會活到 100 歲、每一天英國人的餘命就增加 4 個小時，2007 年領退休金的人首次比兒童人數還多…等等，讓我們很快就認知到人口老化的問題。而該處政策規劃的重點，則是強調「預應」甚過「因應」，亦即鼓勵民眾及早安排面對退休生涯，以減少日後生活調適上的困難；提升民眾的健康意識，維持良好體能，以降低龐大醫療照護費用。該處並介紹從 2009 年推動的專案計畫「The LinkAge Plus Project」，這項計畫是透過整合地方政府及志工團體，以提供老人更好服務的實驗計畫。令我印象深刻的是，除了自我評估這項計畫的成果外，他們將計畫達成的財務效益透過下圖清楚呈現出來，以淨現值計算，每投資 LinkAge 專案 1 英鎊，五年內可回收 1 英鎊，並可節省政府支出 1.65 英鎊，老年人則額外獲得 1.4 英鎊的福利。這種一目瞭然的方式，非常具有說服力。反觀國內許多政策，預期效益多以質化描述為主，缺乏量化指標，易淪為空泛的口號，無法引起民眾的關注與認同。尤其現代年輕人習慣圖像思考，今後在政策溝通上，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。



### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一) 提升中高階公務人員政策溝通論述能力：本次赴英國研習雖僅二週，所接觸到的英國中高階公務人員並不多，但無論是國家政府學院、內閣辦公室策略小組或是就業及年金部，他們授課與簡報的內容、接待與應對的方式，均充分展現出英國文官的專業及自信。尤其是闡述組織政策目標、工作要項及執行成效時，表達清晰，用詞遣字淺顯易懂，即便以我們英文程度普通的外國人，理解的程度都相當高。依個人觀察，英國對於中高階文官的溝通能力應有其一定要求。行政院吳院長近來於院會指示，行政團隊應加強政策溝通，未來提出重要施政計畫時，一律附帶與社會溝通的計畫，並評估是否能長久執行。由此可知，溝通已成為當前政策執行之關鍵。建議今後將政策溝通能力列為我國中高階文官核心能力，有系統地進行培訓，期使各部會在政策發布第一時間，即能說清楚講明白政策意涵，讓民眾從了解政策，進而支持政策之推行。
- (二) 增加從民間進用高階文官的彈性：目前我國除政務官、政務副首長、機要人員及少數派用人員外，中央與地方政府之文官均須依法任用。惟一試定終身的結果，固然維持了文官體制的穩定，卻也因缺乏外界刺激，致心態較為保守，蕭規曹隨有餘，興利創新不足，使得政府政策常常遭受批評不能引領產業發展，形塑未來的國家競爭力。這次英國之行，多位授課老師（如：Dr. Miatta Farnulleh、Edgar Black、Philip Davies PhD 等）都是以契約聘用方式在內閣辦公室或部會擔任資深公務員，他們共同的特質是私部門的學經歷俱佳，當然，前提是英國文官薪酬與民間相比並不遜色，讓這些民間傑出人士得以進入政府貢獻長才，以打造一個更開放、多元化和專業的公務員團隊。因此，在不影響內部升遷管道、不牴觸旋轉門條款以及給予合理的薪資待遇之下，建議增加遴聘民間優秀人士任職高階文官，賦予渠等明確任務與工作目標，特別是在策略規劃及新興事務方面，藉由與民間的交流，活化施政作為，激發變革動力，使我們的國家能蓄積更大能量，迎接新世代的挑戰。

# 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研習 個人心得報告

邱立文 (行政院農委會林務局簡任技正)

## 一、報告心得內容

### (一)國內課程

在展開倫敦的學習之旅前，藉由行政院人事行政局在公務人力發展中心安排的二天課程，讓個人對英國政府組織、政治及財經概況等有所瞭解，化解對以往較不熟知專業領域的忐忑。英國在今年 5 月大選後由保守黨與自民黨合組聯合政府，成為二次世界大戰以來第一個聯合政府，其運作機制、如何維繫國會的團結、政黨間的互動等，值得密切觀察，作為我國政黨政治發展之借鏡。另外，面對經濟全球化的發展，區域合作已為必然趨勢，目前全球區域性經貿組織已有 277 個，亞洲區即有 58 個，我國亦朝向積極參加經濟貿易組織努力，企望創造經濟繁榮。

### (二)國外課程

99 年 9 月 20 日至 9 月 30 日在英國皇家公共行政學院及國家政府學院的課程，安排 11 位教授或講座：在認識英國政府部分，介紹中央與地方政府結構、政府決策過程、內閣辦公室策略小組及公民緊急事務秘書處、近代公部門改革、環境糧食與農村事務部(DEFRA)的風險管理機制，及 10 月 1 日至就業及年金部(DWP)分享 3 位官員人口老化治理經驗及如何提高老年人的參與及鄉村或偏遠地區的老人問題。在理論課程部分，重點分為政策規劃、政策實踐、公共管理的挑戰、績效管理、變革管理、時間管理、危機管理，除了講座講解，更透過小組研討腦力激盪及情境模擬之實務演練，如政策協調案例研究－三腳樹帶來的問題，政策失敗原因研析、政策利害關係人分析、擬定符合 SMART 之政策目標，學員就個自工作經驗以不同角度深入討論，或扮演不同部會首長的角色，最後講座再就討論結果評論補充，加深了對理論課程的印證。

1、**大刀闊斧，做對的事**：英國面對債台高築的結構性赤字，多位講座都提及聯合政府的重要挑戰－如何以最少的資源做最多的事，如何支撐未來長遠的發展，均視財政部正進行之未來四年政府公共支出評估結果。果然，依據 99 年 10 月 20 日財相奧斯本向議會所提交的公共支出評估報告，依據改革－更有效率的政府、公平－更合理的分配開支、及發展－促進經濟成長原則，確定政府各部門 2011－2015 年各年度的支出數額，將削減 810

億英鎊公共支出，各部門平均削減 19%，四年內裁員 49 萬人，並在 2020 年之前將退休年齡一律延後至 66 歲。且各部門被要求在一個月內提出公共服務改革計畫，依照限定的支出數額具體落實經費的使用，其後續所提出之具體改革計畫，可作為本國刻正推動政府組織再造的參考。雖然改革的路很艱辛，但是對的事情就要堅持去做，讓我們拭目以待執行的情形。

- 2、**注重績效，巧遲拙速**：英國政府公務員的定義與本國差異甚大，在中央部會及執行署服務的人始屬公務員，至在地方政府或其他提供公共服務的人員，則並非公務員，惟由國會同意或中央授權地方執行公共服務，亦具有公權力。且公務員大多為任期契約制，退休亦無退休金，其薪資係依據工作績效之彈性薪資（高級文官除外），與本國一旦入公門均可服務至退休、且薪資依職等採均質給付之概念完全不同。公務員應具有誠實、客觀、正直和公正之核心價值，本於自豪、速度、熱情和專業之精神，大膽建言、忠實執行；此基本理念，放諸四海皆可適用。並應加強個人的時間管理，列出工作清單並注意速度，提高個人績效。
- 3、**資訊公開，政策透明**：英國政府在 2005 年開始施行信息自由法，Directgov 是為民眾所提供的電子化服務資訊，將政府相關資訊整合於同一平台入口，網址 <http://www.direct.gov.uk>，親和力高，值得效法。
- 4、**權力下放，承擔責任**：講座提到了一項聯合政府倡導的「大社會運動」，將更多的權力和資金下放給社區，民眾將有充足的自由和權力去為社區服務，並承擔更多責任，建立一個更大、更強的社會。惟此項新政策，尚須配合法規修正，初期也須有公務員協助，值得我國持續觀察瞭解。
- 5、**公共服務，顧客導向**：英國政府以「公共服務」取代「公共管理」，改變了以往公部門為官僚機構的刻板印象，顯示以顧客－民眾為導向的觀念，另「無不對的入口(No wrong door)」概念，民眾有需求時不推託即時服務，這些觀念的改變，我國也已推動，仍值得我們加以學習。
- 6、**政策規劃，實事求是**：英國政府重視政策規劃應以實證資料為基礎，且將對實證資料之使用與分析能力，列為公務員技能評核之項目之一；另將利害關係人依影響力與對政策之利益或興趣製作利害關係人活動矩陣表，採取不同之應對模式（告知、參與、傾聽、忽視），並定期檢視最新情況，頗為實用。

- 7、**確定目標，評估回饋**：應用本次學習到的 SMART 原則，設定明確的目標，再輔以「簡、淺、明、確」之語句闡明，可採 1:3:25 原則備妥政策文件，除應用在機關目標、部門目標及單位目標，亦適用於任何目標標準，包含個人目標，都非常實用，值得學習。另政策週期從確定問題到評估修正，與 PDCA 或 ISO9002 有異曲同工之處，可互相參考執行。
- 8、**掌握風險，即時應變**：每個人均應瞭解工作中的風險及如何處理，DEFRA 依據風險的可能性、嚴重性及風險的準備情形，描繪出風險分析圖像，據以建構緊急應變計畫與能力，值得導入應用。

### (三)參訪活動

9月24日參訪泰晤士河防洪水閘(The Thames Barrier)，自1982年修建完成，已啟動關閉測試達500餘次，維管人員切實認真的態度，實堪本國借鏡。「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」，危機發生的瞬間，應變計畫是唯一會啟動之計畫，每個人要充分認知自己的角色及與其他部門或外界之聯繫，為明日的危機作好準備，整個組織才能正向的面對。

9月29日參訪國會大廈，對其嚴格的安檢程序印象深刻，另專業的解說人員帶領我們參觀，精彩的故事，驗證文化與觀光是相輔相乘，且從倫敦市區之建築，可看出對文化之重視，也帶動文創產業的活躍豐富。如何利用文化與故事，形塑具有特色與魅力的城市，值得省思與學習。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一) 人才培育本為長遠且持續的工作，與國外一流學府或訓練單位保持合作關係，規劃不同期程、不同主題之研習課程，知己知彼、增益知能、增加國際觀，對提升國家競爭力有絕大的助益。
- (二) 機關必須成為一流的學習型組織，如領導力的發展，再偉大的書都比不上一位好老師，每位部門、每個層級領導者，應能無私的將自己的技能傳授給身邊的人，為機關儲備未來的領導人。
- (三) 面對環境快速變遷，改變以官僚概念為主的政策推動，朝向以民眾為導向的公共服務，以追求政府兼具經濟、效率和效能之職能。
- (四) 英國政府的績效考核體系，提供了啓示與借鏡，未來可朝強化考核機構的權威性和專業性、增強考核過程和考核結果的透明度努力。考核既為手段而非目的，各機關必須重視追蹤考核結果，達到改善管理和服務的真正目的。

# 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研習 個人心得報告

陳錫梧 (中選會南投選委會副總幹事)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

#### 1、政府組織

- (1) 英國君主立憲(不成文憲法)、議會民主制(分上議院、下議院)、與蘇格蘭、北愛爾蘭與威爾斯分權治理。
- (2) 依慣例首相是由女王邀請下議院最多數黨黨魁擔任，由 23 位資深部長帶領主要部會，部長大都由上、下議院議員擔任。目前是由保守黨與自由民主黨組成聯合政府，是英國的第一次。因此，折中協調能力，就顯得非常重要。
- (3) 執行署成立：確立政策與執行分離，增進政府效能。
- (4) 分權治理：道路、教育、保健由地方管理，原則不干預及監督。但「權」下放而「錢」不下放，許多問題仍存在
- (5) 人口老化：英國人壽命比以前更長，活的長有機會也有缺點。老年人造成社會經濟之負擔，必需有長遠計劃，才能化阻力為助力。

#### 2、政策規劃與執行

- (1) 決策規劃主要符合有效性、效率、實施、適應、定位、責任、民主及信任等目標。
- (2) 政策週期：確認問題所在—明白原因—利害相關者參與—確定成果—開拓選項—評價選項—評估風險及管理—提出建議—作出決定—溝通—執行—項目管理—監控—評價—修訂，透過不同方法進行，貫徹執行，整個週期最困難之事，可能用到專業管理。
- (3) 利害相關者參與：如果不能獲得利害相關者支持，一定會遭遇麻煩，必需盡早確定出利害相關者，盡早讓利害相關者瞭解參與決策過程。

#### 3、危機管理與變革管理

- (1) 危機管理：包括風險、特點、利害關係人、模型、危機團隊，能保持對話，與利害關係人建立關係，就能化危機為轉機。
- (2) 變革管理：「存活下來的物種，並不是最強和最聰明，而是最能適應變化」，一語道出變

革管理之精髓，但經常變化而人們看不到好處，人們是不感興趣，這是辦理變革者應注意之準則。

## (二)機關參訪部分

### 1、泰晤士河水閘

因應全球暖化海平面上升，可能造成泰晤士河水溢堤淹沒倫敦地區，於是英國政府新建泰晤士河水閘防患未然，採高標準 1000 年洪水頻率為基準。使用 30 年來，已開啓 119 次水閘，期間未造成倫敦水患，而泰晤士河水閘主要功能是防止海水倒灌。

面對全球氣候變遷會將對各國產生重大衝擊，而富有的國家有能力，未雨綢繆來改變未來。身處於台灣的我們，無時無刻都必需面臨天災挑戰，但只能逆流順受，任由上蒼折難，仍無法勝天，因此今後必需採「順天」方式來面對台灣未來。

### 2、西敏市及國會大廈

英國的國會為兩院制，由上議院和下議院組成。國會是英國政治的中心，政府就是從國會中產生，並對其負責。

下議院 650 席，由每個選區選舉一名議員，上議院 746 席分別是各黨推薦、主教、世襲貴族。

政府擬改革上議院世襲貴族產生方式，能否成功考驗著號稱民主國家之政治智慧！

### 3、駐英國臺北代表處

在政府說法：駐英國臺北代表處是中華民國政府在英國的代表機構，負責維護臺灣在英國之利益，及推動台灣與英國間各項經貿、新聞文化及科技交流等雙邊活動關係。

在一個來到英國的台灣人來說，彷彿走到自己家中，心中一種莫名之想家感覺，油然而生。台灣面對著這麼多外交困境，不管用什麼方式，只要活著就有希望，對勞苦功高之外交伙伴們，表示最高敬意。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

當前國家面臨全球性問題有氣候變遷、能源危機、恐怖組織、糧食短缺、區域合作、人口老化等，也遭遇國內性問題如兩岸糾葛、政黨惡鬥、省籍情結、政府再造等。為因應全球化趨勢，對於國家當前與未來整體發展，必需擬定發展策略，培養優秀人才為首要之目標。個人提出三項建議：

- (一)**簡化政府層級**：英國土地、人口都比台灣大，採二級制政府。在台灣民主制度，實施成效卓著，為增進政府效能，應實施簡化政府層級，改採二級制政府架構。
- (二)**建立公正無私文官制度**：英國文官制度主要建立在公正無私、正直、誠實與客觀，不會因政黨輪替而有所改變。更重要考績與選任、升遷與免職，不受部會首長的干預。公正無私文官制度建立，是我們努力之目標。
- (三)**本職學能考核**：在台灣只要通過考試院考試及格，正式任用為公務員後，「一試定終身」，將無憂無慮到退休。對於生平無大志之公務員，並非國家之福，需比照英國將職能列為重要考核目標，而非僅止於道德層次。

「師父領入門，修行看個人」，透過本次研習，希望帶給機關與國家更多助力與助益。

# 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研習 個人心得報告

李靜宜 (行政院人事行政局人力處科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分：

基於小組分工及個人業務特性，提出以下兩項心得：

#### 1、英國政府組織

- (1) 政治上英國是君主立憲與議會民主制的典型，其長達 700 多年的政治傳統向為內閣制國家的標竿。雖然 2010 年 5 月大選後成為聯合內閣，但上、下議院相互尊重及國會與內閣合一的相生關係仍是我國推動政黨政治的重要參考。
- (2) 行政上為以內閣部會為核心，其不成文法的憲政慣例使得行政部門的設立與運作更有彈性。內閣可依業務推動需要自行進行政府組織之改革及創設，同時除了內閣中主要部會、非內閣部會及政署約 110 個，其人員均為正式公務人員外，其餘行政部門包括 NDPBs 等公共團體則均非公務人員。此種分類方式，對於政府整體人事制度及財政負擔將更有彈性，但缺點則是較容易有濫用私人的可能性。對照英國在同為公共服務輸送機制下，多數員工均為非正式公務人員，我國政府機關所進用及運用之聘僱人員、臨時人員及派遣勞工等契雇人力，已成為政府多元人力運用之一環，亦符合國際人力資源管理之趨勢。
- (3) 內閣辦公室策略小組的設立，幫助首相掌握重大政策及趨勢。該辦公室人員包括聘用外部人才及借重各部會現職人員，並於三年期滿後回歸各部會。而我國目前僅有行政院各業務組負責擔任行政院長的政策幕僚，其餘如經建會、主計處、研考會、人事局等機關，其與其他主要部會層級平行使得影響力難以發揮。未來行政院組織改造後各業務組將擴充其功能，組長改為專任職，未來並可研議借調各部會現職公務人員，及借鏡英國策略小組的運作方式予以強化。
- (4) 1996 年起建立的高級文官制度（SCS），透過高級公務員遴選委員會挑選優秀人才，並且建立一套共同的薪酬、績效考評制度，以確保高階人力素質，其所具備的開放性甄補架構、功績競爭程序的遴選、清楚的核心能力、遴補過程兼顧機關首長觀點、合議制決定

降低政治徇私行爲，及薪資與績效的密切連結<sup>1</sup>，均可作為我國目前考試院文官興革方案中提倡推動高級文官制度之重要參考。

## 2、政策規劃與執行

- (1) 落實政策規劃的循環週期，其中對於利害關係人的角色分析上，應注意其影響力與實際利益間的向限關係，並針對其在政策上應採取涉入、提供資訊、傾聽或忽略等方式回應。例如國內許多重大政策的影響評估及公聽會應著重在實際受到政策影響的在地民眾，或是對於政策決定有關鍵影響力如地方民意代表、地方首長等，而避免僅徵詢學者專家的意見。
- (2) 妥適運用政策執行的五個主要特性：SMART。在政策執行的成果以及每個階段的產出上，應均能符合特定性、可測量性、具共識性、實際性及時限性。特別是可測量性與時效性，及政府政策應盡可能提出具體量化指標，而時限性則有助於政策進程的掌控，也可作為決定政策是否修正及定期檢討執行成效的依據。

### (二)機關參訪部分

#### 1、泰晤士河水閘

該水閘自 1982 年完成迄今已關閉閘門達 119 次，且從未失敗，且設計之初即以 1000 年洪水頻率為基準，環境署近期研究更顯示該水閘應至少可維持至 2060 年。該署針對水閘的維修，訂有一套按日、週、月、年定期而完整的標準作業程序，對於人員訓練亦相當嚴謹。上述經驗顯示，對於全球氣候變遷之因應，各國均已投入相當資源進行研究分析，同時對於現有設施亦勤加維修保養，以延長使用期限。反觀臺灣地狹人稠且經歷幾次天災後，地層土質鬆動，包括土石流、路基下陷、道路坍方、沿海地區海水倒灌等問題是否已有相關因應之配套措施？僅以成立災害防救署，或將與環境相關之所有業務集中在未來的環境資源部，是否即能解決所有問題？各級政府在防災、救災的人力調度與平時訓練、縱向、橫向溝通聯繫是否均已完備？值得各級政府深思。

#### 2、英國就業及年金部

該部目前所推動的聯繫長者計畫係透過志願服務組織及社區教會，將中央及地方政府國民保健服務機構 (NHS)及其他組織結合，提供完整的網絡服務，以協助所有社區的年長者保

---

<sup>1</sup> 資料來源：范祥偉，2004，《英國文官制度改革之研究—1979~2003》，政治大學公共行政學系博士論文，頁 206-207。

持活躍及豐盛的生活。其「可及性」的資訊傳遞與服務提供，對於國內如社區照顧關懷服務及「我國長期照顧十年計畫」可茲參考，包括提升資訊可及性、交通可及性及醫療服務可及性，以確保長者獲得所需的所有資源，並透過社工居家拜訪，實際瞭解長者的生活需求，以提供正確、適時適所的服務。

## **二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議**

本次課程中英國追求削減人事、財政支出以獲得最大產出的近期公部門改革、防範未然的危機管理、強調聯繫長者的人口老化因應對策等，對於國內幾項重大政策，如行政院組織改造、因應全球氣候變遷的環境保護議題及少子化、長期照護等政策均提供許多創新思維與經驗借鏡，而政策規劃與執行方法的介紹亦有助於後續政策推展的具體作為。惟因理論課程較多，使得實務上的參訪與經驗交流僅有三堂課，而包括財政改革、經濟與預算制度、社會福利及教育文化等議題均無法觸及，是美中不足之處。

### **(一)政府組織、人力應更符合彈性、精實、效能的目標**

國內目前所推動行政院組織改造用意在將政府核心職能與業務區塊進行整併調和，因應環境變遷建構新能力以因應多元社會所帶來的新課題。但在新部會組織架構的規劃及人力的配屬上，多數機關仍有藉此機會大幅擴張組設與編制的錯誤認知。在政府資源有限、財政拮据的情況下，英國政府已推出各項削減支出的策略，但反觀國內組改卻是連機關數、單位組設、人力配置都希望朝向高限設置（如三級局署已至上限 70 個、各部會一級單位也多達基準法設置高限），某種程度也隱含組改不僅未深切思考著重核心職能、強調施政優先順序的宗旨，同時將高度限縮政府未來的業務成長空間。如何使各部會高層決策人員體認組改的現實面與必要性，是新部會組織架構啟動前的首要之務。

### **(二)強化公務員遴選考核、提升核心職能與政策論述能力**

英國公務員在正式任命前有類似私部門的試用期，以實際瞭解該名人員是否適任，而國內則僅以考試及格搭配實務與基礎訓練，而過程往往流於形式，實務上亦無未完成訓練而不予錄用的情形，未來應研究如何強化新進人員的職能考核。此外從此次辦理訓練的兩個機構—RIPA 與 NSG 相比，以及參訪環境署泰晤士河水閘管理處及就業及年金部，顯示英國公務員素質相對優良，對於主管的設施、政策均熟稔且高度自信，無怪乎英國人對於公務員的評價遠高於民間。反觀國內公務員素質亦不遑多讓，學養均優，多數均是在公務崗位上戰戰兢兢打拼、謀求民眾福祉，但為何外界對於公務員評價卻始終負面居多？重點在於各階層人員

在政策論述與進取作為的說明仍有不足，吾人以爲，雖然清廉、反貪腐是公務員責無旁貸的義務，但更加強調政府的施政績效與爲民服務才是關鍵，特別是中高階主管人員，對外即代表整個政府，唯有透過提升政策論述能力、將政府的努力與正面形象傳遞給人民，才能將阻力化爲助力，型塑具高效能的政府團隊。

### **(三)重視並深化天然災害與重大公共建設的危機管理機制**

2009年莫拉克風災殷鑑不遠，近期梅姬颱風重創蘇花公路更是給政府一記當頭棒喝！環資部與災防署的成立只是組織架構的重組與提升，但危機管理的觀念與作為必須內化爲各級政府公務員的核心職能。防微杜間，對於天然災害的緊急應變與重大公共建設的興建、維護，除了書面上的標準作業程序，各級政府均應加強平時的定期與不定期訓練、災害前的預警與模擬演練、災害發生時的迅速到位、與災後的檢討與重建。如何讓民眾免於恐懼，已是公務員不可迴避也無從卸責的使命！

# 99 年行政院選送中高階公務人員赴送英國皇家公共行政學院研習 個人心得報告

洪淑幸 (行政院環保署綜計處專門委員)

## 一、報告得心部分

### (一)課程學習部分

本次訓練於第一堂課堂上為計畫主要執行人員 Tony 為確認英國課程結束前，學員確能符合自己前來英國學習之期待，因而於第一堂課要求各組別提出預期學習重點，並將於課程結束後確認是否收穫滿滿之驗收依據。本組為第四組，主要負責之探討主題為公共工程管理，因而經過小組同仁熱烈討論後，提出數個重要爭點例如：英國內閣改組後，可否說明面臨調整後實際執行面之運作彈性機制為何？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，如何因應？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？4、於政府政策作成更新策略後，如何面對既得利益者之抗拒，並且得以堅持持續推動？上開四個主題亦陸續於課程之過程中一一獲得某種程度之瞭解。

英國過去二十五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，尤其柴契爾夫人為一顯著人物代表，貧富差距之問題於當時顯著得以被接受的，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，然而此問題仍持續嚴重。目前於英國仍存在迄待解決之議題尚有健康評估(肥胖)、教育、專業技能取得制度尚未完整以及再犯罪問題之存在等等。於課程安排上除針對上開所提之重要問題研議解決之道，並於說明英國之文官制度以資區別與我國之不同，瞭解不同體制下行政體系運作上之差異，以及行政機關對於危機處理與風險分析在在影響政府之威信、中央與地方分權制度說明等等皆使我國參與此次研習之夥伴獲益匪淺。

### (二)參訪部分：

#### 1、國會大廈

英國國會大廈位於英國英格蘭倫敦西敏地區、西敏寺附近的泰晤士河畔，是英國國會(上議會和下議會)的所在地，原名稱為西敏宮，於西元 1042 年懺悔者愛德華建立，原本是皇室的居住所在地，但在 1512 年西敏宮發生大火後皇室變遷往白金漢宮，而重建完成的西敏宮

便成爲英國相當重要的國會所在地；西敏宮由於相當珍貴的建築藝術，與西敏寺相同在 1987 年列入世界文化遺產，英國國會大廈西北角還有舉世聞名的大笨鐘。英國國會大廈經火災後改建成爲古典的哥德式建築，歷史最悠久的部分爲西敏廳(Westminster Hall)，英國國會大廈內分爲上議院與下議院開會的所在，上議院是皇室王座設置的地方，因此整體建築裝潢呈現較爲華麗堂皇，而下議院則呈現莊嚴的氣氛，佔地約爲 2000 平方公尺並設有 1000 多個的議員座椅，在下議院大廳天花板裝飾著威尼斯風格的馬賽克壁畫，牆壁上則是英國女王和英國著名政治家的塑像；而下議院設有畫廊，其左側有著名英國首相邱吉爾的塑像供人瞻仰，並附有約 1000 間的房間和 11 處中庭，英國國會大廈在空間與規格上都具有一定的設計美感。

## 2、勞工福利及退休金管理機關

由英國就業及年金部主管 (National Project Manager) Mr. Brian Keating 及 Mr. Russell Taylor 與 Tony Mantell 分別就英國人口現狀、老化趨勢、可能面臨的問題、主要的計畫與方案及其工作經驗等與本班學員進行溝通與分享。

重視老人參與、就業服務及避免年齡歧視，值得我國學習，英國政府面對人口老化問題的核心策略是建構一個涵括各年齡層的社會，認爲有必要在社區中，提供適合各年齡層可參與或有興趣參與的主題與活動。尤其爲解決獨居老人與社會脫節或孤立的問題，實施到宅服務，並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，不僅於研擬公共政策或提供公共服務時，一定要避免造成年齡歧視，並呼籲企業要留意儘量減少年齡歧視。這些理念及作法都值得我國政府相關權責單位在規劃老年化社會因應政策時省思。

## 二、心得與建議

由此次參與文官訓練之過程，其課程之安排大致上與行政業務習習相關，尤其是關於危機處理部分，無論於英國皇家公共行政學院 (RIPA) 以及國家政府學院 (National School of Government) 皆佔據相當重要之課程，由此得以瞭解於現階段世界各國之行政體系，面對最大之挑戰即在於危機處理之過程，倘若行政團隊得於其中化危機爲轉機，更能締造出新的機會，亦即得以開創出新的經濟轉機，及得以獲得群眾之支持，關於政黨政治之國家，執政黨派更能因此獲得更高之民眾期許與支持。

危機處理之過程中除了自己部門以外往往需與其他部門作相當程度之合作，因而除瞭解

自己部門之問題外，亦應兼顧相當程度瞭解其他部門之危機處理內涵及程序，另外，於危機處理過程，與媒體之間的配合及削減媒體效應下之再次危機，其作用非常關鍵，若使其配合，會順利通過危機，若未妥善處理，媒體會成爲真正之危機，更難處理，有實更會危及長官之去留。

於擬定緊急處理計畫時，媒體之處理需仰賴迅速回應以保護聲譽，並需快速做出反應，引導媒體之過程反應過慢，會失去媒體，另外回應過程還需準確，對於事件前後瞭解、保證、做好利益群眾及相關者之調適，如同餵野獸吃東西，呈現危機給媒體時，即應以引導媒體之方式辦理。

此次英國之行除了解英國文官體制之結構完整性外，倫敦市區於新舊融合過程所需投入之人文關懷，以及其傳統文化資產保存之完善與規劃策略，皆屬我國政府機關所應加強體悟及學習之處，相較於其他先進國家，倫敦所給予之城市價值，不同於其他現代都市。另外，此次中高階主管班之研習除學習上開所提部分之外，更加強參與夥伴間之緊密認同感，且透過國際交流之方式，加強了我國中、高級主管同仁世界觀，更有利於拓展各該主管行政業務後續之協調，使各部會充分發揮合作精神，秉持行政一體之精神，貫策執行職權範圍內之工作，確保民眾之權益，締造百姓福祉。

# 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研習 個人心得報告

蔡文傑 (行政院經建會法協中心簡任稽核兼副主任)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

這次在本院人事行政局悉心安排下，到英國皇家公共行政學院及國家政府學院，進行為期二週的學習之旅，個人覺得成果豐碩獲益良多。

研習期間安排了包括：英國政府組織、危機管理、政策規劃、政策執行及公共管理等核心課程研習，除了讓學員們得以充實以往所學知識，另可透過英國相關公共管理個案研討過程，吸取寶貴經驗，提供未來相關政策規劃時運用參考。

經過國外二週密集課程，個人對課程中最深刻體驗包括：

1、查爾斯·達爾文曾說過，略以：「存活下來的物種，並不一定是最強和最聰明的，而是最能適應變化的」。英國 2010 年 5 月大選結果，主要的 3 個政黨：保守黨、工黨、自由民主黨均不過半。最後，由保守黨魁卡麥隆出任首相，並與自由民主黨組合聯合政府，形成 1974 年後第一個「僵局國會」。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，歐洲諸國已紛紛拋棄經濟學大師凱因斯擴大支出救經濟理論，以免步上希臘後塵。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。
- (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。

2、英國文官體制向來為各國效法之對象，其職責為對內閣大膽提出建言並忠實執行其職務，

這已是我國公務員(尤其是高階文官)之責任及義務，其特色如下：

- (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。

3、決策品質對政策推動成果影響甚巨，其成功要件應包括：

- (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。

## (二)課餘時間觀察部分：(英國的文化創意產業)

1、文化創意產業定義：

- (1) 我國定義：「源自創意或文化積累，透過智慧財產的形成與運用，具有創造財富與就業機會潛力，並促進整體生活環境提升的行業」。
- (2) 英文傳體育部定義：「創意產業源起於個人的創造力、技術和才能，透過產生與開發為智慧財產之後，具開發財富、就業潛力的產業」。

2、英創意產業概況：

- (1) 1997年英國即擬定「創意產業發展策略」把創意產業定為國家重點發展產業，將早已存在的歷史文化、藝術資產，列為重要資產去發展產業。
- (2) 其範疇包括：廣告、建築、藝術、工藝、設計、電影、軟體、音樂表演藝術、出版、電視傳播等。
- (3) 2005年統計，創意產業締造了1,290億英鎊的產值，佔其GDP8.2%，成為僅次於金融業的第二大產業。

3、英國創意產業發展趨勢之我見：

- (1) 資源--隨處可見保存良善之古蹟。
- (2) 配套--勤於維護歷史建築。

(3) 配套—便捷的大眾運輸系統(綿密的地鐵網絡、標示完善的公車資訊)。

(4) 配套—善用資源創造財富與就業機會。

4、我國自 2002 年 5 月開始，即參採英國等國家之發展模式，開始推動「文化創意產業」，惟目前尚有諸多配套須落實；期望未來文建會等相關政府部門，能結合我在地特色，參採創意產業先進國家經驗，發展我特色之「文化創意產業」，俾穩定就業、創造更高觀光及經濟產值，畢竟「文化會是好生意」。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

本次研習內容規劃，囿於學員係來自政府各部會，背景及專業背景不一，故相關課程安排均基礎理論開始，惟領導統御及公共行政相關領域，國內教材及師資已有一定水準，長途跋涉赴英國，應以政策推動過程面臨困難及相關解決對策之實務經驗吸取最為重要；未來若規劃相關課程，可考量先於國內集中教授理論課程，國外進修部分，則應以個案探討為主，以免有入寶山空手而歸之憾。

# 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研習 個人心得報告

張書豹 (行政院文建會秘書室主任)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

個人感到印象最為深刻的兩門課為「內閣辦公室運作的介紹」以及「風險管理」。

「內閣辦公室運作」這堂課直接請到該辦公室的副主任Miatta Fahnbulleh女士主講，使得英國政府政策形成的過程，生動地呈現在課堂上，學員的發問也特別的踴躍。

這個策略小組(The UK Strategy Unit of Cabinet Office)直屬於內閣辦公室，其策略研議的結果係經由內閣辦公室大臣向首相報告，策略小組與首相之下另有的政策小組 (Policy Unit) 不同，策略小組的成員大都徵調政府各部門的公務員，提供的策略意見亦非政治建議；相較之下政策小組(設於唐寧街10號)則較常向首相提供政治建議。

策略小組可以說是首相在政府各項政策形成前，提供多角度且務實而前瞻的討論。對於各部會之間整合困難、歧見較深的施政項目，也可透過先期的參與，就關鍵問題進行溝通協調，取得週全而一致的目標，有利於策略與政策的訂定，未來亦較容易獲得執行部門與民眾之支持。

同樣的，策略小組不可避免地遇到民意政治下首相更迭所帶來的影響，F女士坦誠而語帶幽默地回應：當你知道這個首相有下台的可能時，當然要將研議中的策略放慢腳步，留待新首相到任時再提出。

「風險管理」這門課是由英國環境、糧食及農務處 (Department for Environment Food and Rural Affairs，縮寫為Defra) 風險管理召集人Edgar Black先生主講。

由其設置專職人員辦理，即可推知整體部門對於風險管理業務的重視。召集人負責部門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。

行政院研考會適巧從95年起開始推動加強各部會的風險管理與危機處理能力。後來參考了加拿大與英國的作法訂定方案，因而此次課程能夠安排一位部門的推動者，就實務的操作層面進行講解，正好提供一個檢視與對照兩國推動重點的異同。

Defra將風險定義為「正在發生，且可能對我們目標的達成產生影響的某件事。」，此外強調風險的辨識，並以四個象限依其衝擊程度，與發生期程分別嵌入圖內，再進行控管。研考會的方案中則較推薦以九個格域分佈，來進行研判。

在Defra的四個象限的風險圖內，正好依其程度區分了向首長彙報的不同期程，較不重要的風險項目，自然拉長彙報的期程。

此外在績效管理部份，課堂上僅就員工績效(尤其著重在面談技巧)，並沒有提到團體(機關)的績效管理。

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：

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

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。

其績效管理的過程中，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。

## (二)機關參訪部分

### ---參訪就業及年金部 (Visit the Department for Work and Pensions, DWP)

本次參訪頗獲該部門的重視，由其主管 Mr. Brian Keating 親自接待，並與 Mr. Russell Taylor 與 Tony Mantell 兩位先生分別就英國人口現狀、老化趨勢、可能面臨的問題、主要的計畫與方案及其工作經驗等與本班學員進行溝通與分享。分送該部門最新政策資料，及茶點款待。

在解說計畫內容部份，與英國政府當前政策走向的「大社會」(Big Society)計畫緊密扣合，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；惟問到具體的執行細節，則因計畫尚未全面展開而資訊有所不足。

### **三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議**

#### **(一)公共服務指標的訂定，應有常任文官的參與，且基於實證，以取代即興的政治支票**

文官體系對於政策的研擬，固然於開創性較不足，惟觀諸英國公共服務協定的訂定，不僅是政府各部門推動政務的具體目標，也是民眾可以同時據以檢驗的清楚指標。我國在選舉中經常開出政治承諾的支票，或是白皮書，大都在時間短促下提出，對於現狀的掌握、數據資料的引用較為不足，難免造成部份政見的流產。因此，(社會與媒體)應該鼓勵民選首長，在就任後與文官做充分的討論後，再行慎重提出的目標與承諾。

#### **(二)領導人才應有歷練不同部門的機會，以培養全方位的視野**

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。

# 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研習 個人心得報告格式

黃美嘉 (行政院海巡署會計處科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

英國皇家公共行政學院研習課程主要在介紹英國政府組織及分工、政策規劃、政策實踐、公共管理、績效管理、變革管理、危機管理及人口老化政策等，藉由講座的教授及問答過程，讓我國與英國的政策交流辯證深化在學員心中，雖然是 2 個憲政體制不同的國家，但在政策規劃、討論至制定的過程中仍有許多值得學習。謹將心得摘要如下：

#### 1、政策規劃良窳攸關執行成敗，務應審慎蒐集證據及評估可行性

根據英國內閣辦公室策略小組副主任 Ms. Miatta Fahnbulleh 所述，政策規劃時最困難的就是問題界定的正確性，而 Dr. Philip Davies 在「以實證為基礎之政策規劃」亦特別強調問題的分析應先充分蒐集各方證據，透過證據的統計分析讓數字說話，推演出問題所在之真正原因，進而切中時弊制定良好之政策。觀察我國許多政策成敗因素均可歸因於規劃之良窳，若能在政策規劃初期即鉅細靡遺地找到證據，並評估各層面利害關係人之影響力，據以分析做出正確的問題界定，進而提出適當的解決方案，則政策成功的機率自會提高許多。而英國在政策規劃之實證過程充分顯示其實事求是的精神，深值效法。

#### 2、政府員額編制及業務處理模式應與時俱進，深入檢討以增進公共服務效能

英國政府在歷任首相的努力下，已大刀闊斧地改革政府組織及業務處理模式，最有名的就是柴契爾夫人推行民營化及公共服務委外，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。今年上任的聯合政府更已宣布將大幅削減預算及檢討公務員額配置，以符合未來改革方向。我國適逢組織改造時機，應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，甚至可考慮授權將單純且較不具政策任務之公共服務委外或民營化(當然要有妥適配套措施)，減少人事負擔，讓民間機構以更有效率方式處理部分公共服務事項，以增進公共服務效能。

#### 3、危機應變應記取教訓積極改善，危機發生時首重訊息取得與溝通

由公民緊急事務秘書處 Ms. Liz Critchley 及 Mr. James Driver 講授英國緊急事務與防洪緊急應變計畫課程中，英國對於危機管理相當重視，其委由 Michael Pitt 爵士撰寫 2007 年 8 月

洪水獨立調查報告提出的 92 項建議，包括預測、監測地下水、推動水災保險、救援與照顧合一的緊急應變等，也全部接受並持續執行。在英國的危機處理計畫中，危機發生的第一個小時就必須設法與第一線應變者建立密切聯繫，取得資訊以評估後續可能狀況，更重要的是告訴民眾如何保護自己，平時就讓民眾對緊急應變有正確認知，才能在事故發生時迅速反應；部門間流通的訊息必須清楚且一致，應變行動要授權第一線有決策權；而部門間協調可藉演習加強，應變計畫需不斷進行評估及修正。

我國常受颱風、地震等天災影響，尤其在近年來受氣候變遷的影響，受災情形更為嚴重。建議應全面檢討國土安全，對民眾施以危機教育及確保政府部門間溝通管道暢通與決策權的確立，並參考英國作法強化危機應變機制。

## **(二)機關參訪部分**

### **1、參訪泰晤士河防洪水閘**

在 40 年前即已規劃之泰晤士河防洪水閘，充分展現政策規劃時考量各項關鍵因素如最大危險發生之機率與頻度、提出各種解決方案、擇定最佳方案並有決心與毅力積極執行之成果。其以最高水患為設計基準，利用高科技設計工程圖說與施工模式，以今日觀之仍為其不畏艱難的前瞻思考與施工毅力深深折服。而在實際執行防洪作業的落實態度亦令人印象深刻，即使政府財政日益困難，依照規定定期該做的檢測與演練仍然必須一板一眼地執行，這樣才能確保在水患來襲時人民的安全無虞。反觀國內常因財政困難而將重要但非顯性的工作列為優先刪減對象，或因例行工作無法凸顯績效而予以忽略，這都是我國政府應重視並改進的地方。

### **2、參訪就業及年金部—人口老化治理**

人口老化已成為全球性議題，英國對於此議題之解決並非僅針對老年照護或鼓勵生育，而是不分年紀全面實施議題教育與活動參與，並鼓勵民眾組成特定議題之論壇，各論壇可充分展現民主參與與自我實現，並爭取代表地區參加總理主持之 9 大論壇，向總理建言。在這種政府鼓勵人民參與政策議題與自我負責的過程，不但可增加老年人的活力、更可充分彙集年長者的智慧對於社會議題全面性地關注與參與，讓人民的聲音可以在公開場合反映給最高首長，深值我國效法。

## **三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議**

### **(一)提升公立嬰幼兒托育及整體教育資源**

人口老化主要成因之一為生育率過低，鑒於國人對生育最大的抗拒因素為無法承擔嬰幼兒托育之精力與費用，相較未來因人口老化衍生之成本(包括因嬰幼兒消費群減少造成相關產品量銳減、工廠倒閉、勞工失業、經濟蕭條等等)，現階段由政府負擔嬰幼兒托育是節省未來資源投入、增加相關產業就業機會、保障嬰幼兒教育品質及人格健全成長、減少犯罪率等之良方。同樣的，在教育各階段的投資都有相同的效果，因此，建議政府增加教育方面的資源，並應著重於教育品質與公民素養的提升。

## **(二)推廣文創產業普及化，提升人民生活素質及文創相關產業就業機會**

英國博物館幾乎隨處可見，並且可免費參觀，相關文創產業如歌劇、演奏、舞蹈等表演門票相對於其高消費水準亦稱便宜，加上交通便利及宣傳資訊的流通(地鐵站滿布文化表演廣告)，人民自然樂於參與文創活動進而提升人文素養。我國近年來在文創產業上亦積極推動，若能再加入各項配套措施的配合，引導提升文創產業之影響力，不但可提供相關產業就業機會，增進人民創意的潛力開發，更可在隨處可得的文化薰陶之下，提升人民之人文素養與生活水準，建議及早研議推廣。

# 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研習 個人心得報告

劉維哲 (行政院原民會經濟及公共建設處副處長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

本班 2 週研習課程以「公共管理」為主軸，以 1979 年柴契爾首相為解決英國龐大預算赤字，從事政府改革及迄今成就。本班課程包括「英國政府體系及其決策過程」、「政策協調案例研究」、「政府公共管理」、「績效評估」、「變革管理」、「英國近代公部門改革」、「危機管理」、「以實證為基礎之政策規劃」、「政策規劃及利害關係人」、「政策執行」、「人口老化」等領域，從不同面向闡述英國政府奉行「以最少資源完成更多任務」、「顧客導向」、「市場機制」等施政理念，兼具理論與實務。

英國政府能因應環境變遷，不斷改善公共管理及服務傳遞效能，政策規劃及執行推陳出新，確有足資借鏡之處，個人心得如次：

- 1、英國公共管理改革路線具有「路徑依賴」特性：柴契爾首相首先採取大幅緊縮預算、精減文官及以「市場機制」提供公共服務，2010 年卡麥隆首相所領導的聯合政府，仍循緊縮政府開支及權力下放，解決龐大預算赤字問題。相對於我國及美國採取擴大政府支出刺激景氣的政策，反映出英國政治保守的特性。
- 2、Spending Review 2010 似乎注意到市場機制下的公共服務後遺症，包括：市場機制(如民營化、外包)雖然可提高行政效率，卻造成國家治理機關及功能地位的萎縮；政策執行成敗責任不明，易爭功委過；過度顧客導向，忽略照顧弱勢族群的公益目的；「民營化」將公共服務支出轉嫁給人民，不見得可以節省成本。卡麥隆首相推動「大社會」計畫下放公共服務的決策權(分權)及管理權(參與)給地方社區，似乎意味英國公共管理不再全盤擁抱民營化或外包。
- 3、成立政策統合單位促進公共政策研發及創新：英國於內閣辦公室下設策略小組，負責政府部門間策略導向的政策制定。策略小組任務為提供首相政策建議及回應新興議題的政策挑戰，協助各部會擬定部門的願景、使命、策略議題分析、長期政策規劃，審核部會所訂「績效協力協議」。
- 4、採行基於實證的決策：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。政策執

行過程必須隨時監測是否偏離或有無達成政策目標。政策規劃過程，利害關係人的參與，可減少抗拒的阻力。至於政策失敗的原因，包括風險評估及管理太差、沒有充分的實證資料支持政策決定、部門間的合作不良、無法有效對利害關係人清楚說明政策效益…等。

- 5、成果導向的績效評估制度：策略小組根據部會「績效協力協議」評估部效，衡量標準著重於成果面向，而非投入面向，包括各項公共服務是否結合公共服務傳遞策略、達成目標、強化課責、以及預算成本效益等。部會根據績效目標定訂部門及公務員績效衡量指標，年度結束後據以評定公務員考績；不同職位有不同的績效評估標準，作為陞遷及薪資依據。此外，績效評估成果亦運用於人力資源管理，有瞭解公務員潛能及培訓需求。

## (二)機關參訪部分

本班參訪泰晤士河防洪水閘、英國國會大廈、英國就業及年金部，其中對於英國面對人口老化問題，鼓勵民眾即早面對及規劃未來，印象深刻。除了提供老人退休經濟保障外，老人社會參與、休閒娛樂需求及生活照顧等各層面，是該部未來努力方向。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- (一)施政引進外部參與機制：柴契爾首相及卡麥隆首相推動改善前，均先由企業領袖或專家組成專案小組，診斷政府部門行政效率及公共支出情形，再提出改革方案。我國似可參照英國作法，於總統就職後，可納入外部專家意見，檢討政府現行政策、預算，進而轉化為新政策，以落實總統政見對人民的承諾。
- (二)研訂我國公共服務標準：英國由首相宣示提昇公共服務品質的作法(例如梅傑首相的「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」)值得我國參考，我國似可研議定期公布「卓越服務標準」，作為提供公共服務及績效考核的依據。
- (三)強化風險管理能力：英國財政危險機迫在眉睫後，不得不採取緊縮預算手段，我國應引以為鑑，各機關應強化「風險評估」的能力，落實「風險管理」，預判即將到來的重大挑戰，俾有充份時間以穩健策略推動「預期變革」。
- (四)建議未來赴英研習規劃下列課程，以培育我國領導人才：
  - 1、「預算成本效益」之衡量及評估，俾具備「以最少資源完成更多任務」的能力。
  - 2、部屬績效評估，使具備發掘部屬潛能及培訓需求的能力。

# 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研習個人心得報告

童政彰 (行政院金管會銀行局科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分：

- 1、完備理論體系：於服務公職前，公務人員在學校或準備公職考試時所學習之相關學科理論或稱完整。惟於任職後處理各項實務問題時，往往將各項理論拋諸腦後，形成所謂產「官、學如參、商」之現象。公務人員如能所獲得學習經驗－無論是正面（positive experiences）或負面（negative lessons），檢視學理後加以修正，並建立有體系之政策思想體系（philosophy），對於日後類似議題之處理，將可大幅減低各項行政成本（例如內部學習或外部依從）。本次在 RIPA 中，Mr. Tony Rossiter 講授「變革管理」即引援各項重要分析工具包含：PESTEL、SWOT、Kotter 八步驟變化過程、EFQM 卓越模型、麥肯錫 7S 框架等。這些工具大多數曾在大學課程中習得，運用於公務應有其必要性。惟因多數公務人員執行公務政策後，未能藉由上述反饋（feedback）流程，建立完備之政策思維體系，甚殊可惜。
- 2、行政效率：M 當代各國政府面臨普遍之議題為「如何以有限之資源（預算）滿足民眾日益增多之需求（施政計畫）」，爰以探討「擲節成本」與「提升效率」遂為公共政策領域之主軸。Mr. Tony Rossiter 於講述時，就施政範圍所涉「利害關係人」（Stakeholders）時以「影響力」（influence）「利益」（interest）兩項要素之強弱區分為四大象限，結論略以應以區塊配置更多資源。本單位（金管會銀行局）於制定與執行金融政策過程中，所面臨之「利害關係人」多，至少包含民眾（善良存款人及其他與銀行往來之客戶）申訴、業者（受監理之金融機構）監理、國會（立法院與監察院）之監督、司法機關要求協助（金融犯罪之釐清）等，所需處理之事務繁多，惟監理資源實屬有限，如何擲節成本，完善資源配當乃為重要之課題。藉由該象限分析模型，可立即界定重要政策乃至單一事件處理之優先次序，避免將資源配置於影響層面範圍小之區塊，將所擲節之成本運用於妥適區塊，以求施政效率之極大化。
- 3、員工考核以達成單位願景為目的：Mr. Stef Urbenskey 講授政府部門人員考核時點出，透

過公平允當之績效考核，將可大幅提升單位施政效率。就我國對公務員考績辦理之法規與實務方式與英國相較，我國對公務員之考核似著重員工考評結果，即以核定考績為目的，然與英國相較，其對公務員考核則以達成單位施政遠景、使命、目標相結合，並且相當強調透過考核過程，改善其工作績效與公務員潛能發展為目的。此由我國「公務人員考績法」第一條與英國「公務員管理準則」(Civil Service Management Code) 6.2.1 之內容可證。援此對於單位人員之考評，或應更側重透過平時之面談、溝通，正確了解到績效不佳員工之問題所在，透過及時的訓練、輔導、輪調等方式，激發員工潛能，更能透過對員工績效考評的過程，提升單位施政效率。

## (二)機關參訪部分

本次課程排當機關參訪部份有三處，其中泰晤士河道攔閘門及英國國會大廈部分，前者僅限於工程硬體建設過程之介紹，後者則由導覽志工介紹國會上下議院演進歷程，且較少與該機關政策制定與決策之當事者交流至為可惜。惟最後一天之行程參訪英國就業及年金部(DWP)之相關主管，就該國人口老化政策之訂定與執行過程之經驗互相交流至為難得。其中曾就本單位(金管會銀行局)面對高齡長者於金融商品消費者保護之政策就教，雖該項業務於英國非屬 DWP 所轄，惟其部門主管 Mr. Brian Keating 則提醒特別針對獨居長者在這方面必須提供更多的配套保障措施。

## 二、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

(一)賡續辦理類此訓練課程：中興以人才為本，員工是企業能維持永續發展之最要因素，爰無論公部門或私人企業，投注在人才培訓之資源，往往佔其整體預算或資本支出之重要比率。而為面對全球化趨勢的各項挑戰，如何透過仿效先進國家成功經驗，大幅降低嘗試錯誤(try and error)之學習成本，進而提升員工國際視野與觀瞻，能在區域經濟競爭環境中取得先行者優勢(first mover advantage)，乃為國家發展或企業競爭之重要策略。藉由本次學習中確有助益於深入了解英國文官體制之演進與其公共政策之發展歷程，建議未來能賡續辦理。

(二)訓練課程應輔以實例推演：單位自訓或透過外部單位之培訓，均有其利弊。前者能藉由單位已發生之實際案例分享，使現職員工立即掌握政策執行重點，惟因欠缺外部意見之要素，政策訂定或執行易遭「閉門造車」之議。後者雖有助公務人員建立多元思維，惟

課程內容或實務有間，常有「隔靴搔癢」之論。本次於 NSG 之課程中，其中有關「跨部會政策協調」課程，輔以「三腳樹」之案例，分組由各位學員扮演議題所涉各部會（農業、財政、環保、勞工、國防、及內閣辦公室），就政策之正反面意見深入討論，並形成政策。雖然該「實例」與現實完全脫節（例如會走路的樹），但其中隱含之實務議題卻與政府多面向政策之決策過程環環相扣（貿易保護、勞工保障、環境維護、國防工業），透過該項演練，學員對於「單一事件跨及各部會政策時如何折衝與調和，得社會最大公益」有深刻之體認。此或可為各單位相關課程排當，導入適當之案例辦理「情境演練」，將有功倍之效。

# 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研習 個人心得報告

雷芬芬 (法務部總務司科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

#### 1、英國政府組織

英國的正式國名為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)。

英國國體為君主立憲、王位世襲，現為伊莉莎白二世女王。政體是議會內閣制，內閣掌行政權，首相係多數黨魁經女王任命出任，閣員大多數由首相自下議院議員中提名，經女王同意後任命。全國性三大政黨為保守黨、工黨及自由民主黨。

國會分為下議院及上議院。下議院由民選議員組成，總席次為 650 席，得連選連任，每任期最長不逾 5 年。上議院議員皆非民選，迄 2010 年 6 月止，上議院總計有 734 位議員。

英國自 1854 年之後經歷三次的行政革新，推動民營化政策、實施員額精減、效率稽核、財政管理改革與續階計畫等方面工作，以促進行政效能提高，值得我國參考學習。

#### 2、政策規劃與執行

政策規劃在整個政策過程中居於樞紐地位，事前進行前瞻性政策規劃，規劃可行方案，使政策得以順利推展。

政策規劃時，應以無私之態度，對當事人、利害關係者、社會大眾等通盤考慮，使社會上居於劣勢之弱勢團體及個人，能夠得到最大照顧。

政策失敗之原因，政黨對決、媒體誤導、資訊不夠透明公開、訓練不足導致現實中缺乏執行能力、情勢變遷、欠缺清晰執行策略、回饋機制不足等。

#### 3、危機管理及災防應變

近年來，天災或意外突發事件層出不窮，從 911 恐怖襲擊、SARS、禽流感肆虐全球到印度洋大海嘯、能源經濟危機等，至我國之 921 震災、莫拉克風災等，各種威脅把人類推到了面對危機的最前端。如何處理突發事件，將風險減少到最低，已成為各國迫切需要解決的問題。如何發揮危機決策的核心作用，迅速啟動危機應對機制，以遏制危機的擴散和蔓延，維護人民生命財產安全，為當前重要課題。

最佳的危機管理，即是預防危機的發生。要能有效預防危機發生，必須有能力及早辨識出危機發生的癥兆，同時迅速有計畫的加以因應。透過建立危機規劃系統，在組織內部建構預警系統，納入制度化管理；布建情報網絡，針對組織內外環境持續性掃描；蒐集分析相關案例，充分掌握危機發生的原因，建立危機通報系統。成立危機處理小組，製作危機處理手冊，定期演練，訓練組織成員，具備能力因應危機。

我國就中央至地方防災體制及各機關於災害發生前之預防、災害發生時之應變措施及災後之復原重建應實施之事項，制定災害防救法。又參照美、日等國家體制，有關災害應變中心在不同地點分別建構，以便相互支援因應，分散災害風險。另由於災害防救已為國軍中心任務之一，99年7月13日增訂國軍部隊應主動協助災害防救之條文，據以因應災害防救需要，運用國軍人力及應召之後備軍人支援災害防救，增強災防應變能力。

在危機發生的黃金24小時內，主政者需以謙卑的態度、同理心誠懇道歉。在關鍵時刻，主動轉換不利情勢，有助化危機為轉機，避免形成二次危機。藉由危機資源管理系統，有效掌握組織資源，避免浪擲有限資源，並透過建立危機監測系統，推估危機帶來的影響程度，避免突發危機的混亂情況。當危機控制後，仍應進行事後管理，建立回饋系統，持續危機事後復原工作，激發人民士氣，重建社會大眾的信任。

另外，在危機事件發生後，面對媒體要能快速反應，最好是引導媒體。如果第一時間沒有把危機處理好，很快的媒體將會變成第二個更大的危機。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。

英國於2004年通過市民應變法，明確規定地方地區合作伙伴之責任，緊急事件由中央負責，協助澄清各部門之責任，例如：恐怖事件領導部門為內政部、洪水問題由環境、食品部負責等。內閣辦公室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則負責風險評估，並向首相報告。另外，英國石油公司（BP）在美國的漏油事件，初期對於媒體的危機處理是成功的，後來隨著事件擴大和高層對媒體輕忽產生了媒體的第二次危機。

#### 4、人口政策及社會福利

臺灣的生育率已為全球最低，使人口老化問題相對嚴重。面對低生育率的人口挑戰，提供公共托育、創造制度誘因讓職場發展出對家庭更友善的文化，及促成性別更平等的家庭與社會，才是治本之道。面臨人口老化的問題，除了衛生署規劃長期照護保險外，亦需有跨部

門的合作，包括產業的配合、相關人力的培訓、長期照顧服務體系的建構等，整體提出我國的因應方案。

英國將 10 月 1 日訂為老年日，面對人口老化問題，重視老人服務，電話訪問及登門拜訪，協助提高老人的社會參與，讓老人過健康生活。這是我國政府對於老人社會福利政策，可以參考的地方。

## 5、變革管理

因應時代與環境的變遷，政府必須在思想、制度等進行變革、創新、發展與調整，以提升政府績效，滿足人民期望。

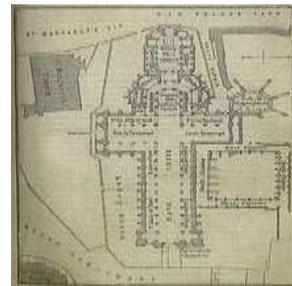
變革涉及層面相當廣泛，諸如領導、溝通等，是政府組織行為中極具關鍵的課題，也需要堅持和努力去面對，整合相關策略推動變革，使變革的推動更具實效。

## (二)參訪部分

### 1、國會大廈（House of Commons）

代表帝國風範的建築物，大部分建築物在 1834 年燒毀，在貝里(Charles Barry)規劃、普金(A W Pugin)細部設計，重新建造維多利亞哥德式的雄偉建築物。正面裝飾著雕像，上議院議員的雕像在左邊，下議院議員的雕像在右邊。在國會開會期間，維多利亞塔上升起旗子，晚上，點亮附屬的鐘樓-大笨鐘。

下議院的椅子是綠色的。為了防止下議院議員在爭論過程中提著劍互相攻擊，執政黨和反對黨的前排坐席保持兩個半劍長。上議院裝飾得精緻和華麗，懸掛著名的”無敵艦隊掛毯”，椅子是紅色的。君主坐在會議廳中央的寶座上。



### 2、泰晤士河水閘(Thames Barrier)

倫敦於 1953 年發生嚴重洪災，英國政府經過長期規劃，興建泰晤士河防洪水閘，1982 年完工，造價 5 億 7 千萬英鎊，建造 9 個水泥堤岸，水泥堤岸中間設置活動閘門。這個造型有如中世紀鐵甲武士的河堰工程，堪稱英國近代基礎建設的傑作，總共有 6 個大型鐵閘門

(1500 噸的 4 座，750 噸的 2 座)，平時可供船隻通過，若有防洪需求時會由河床底部轉上六個大型金屬防洪牆。第 1 次肩負起防洪作用是在 1983 年。

英國政府每年編 500 萬英鎊，由 25 位工程師進行維護、檢測，確保倫敦安全。並設網路查詢系統，民眾輸入地址，便可瞭解所在地是否位於防洪地區。



### 三、建議

#### (一)對國家當前與未來整體發展

- 1、 國家政策之制定，宜廣徵各方及利害關係人之意見，尋求共識，制定政策方案。主政者並應善用媒體宣傳，有效運用媒體傳達政府訊息，積極政策行銷，促使公共政策為民眾充分瞭解獲得支持，據以推動執行。
- 2、 執政黨應積極與在野黨的良性互動溝通，突破政黨之間壁壘分明的政治僵局，避免長期內鬥虛耗減損國家發展實力。
- 3、 執政黨與在野黨都應該有寬闊胸襟，彼此建言，使政府政策得以落實，共同為國家人民謀福利，提升我國國際地位。

#### (二)人才培育

- 1、 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。
- 2、 對於在職訓練，除國內業務實務訓練層面外，建議增加全球化議題、國際組織、規範及外國政府相關業務處理實務經驗等，以增進業務處理能力。
- 3、 建立完善合理之獎勵考評機制，據以拔擢及獎勵優秀人才，提升公務效能。
- 4、 「聞之不若見之」、「百聞不如一見」，建議研習增加實地參訪課程。

# 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研習 個人心得報告

周玉民 (行政院衛生署疾病管制局簡任技正)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

- 1、關於**公共服務管理**，由於我們所面對的是一人口結構、社會結構及自然環境變化迅速的世界，從事公共服務管理者首要之務應為預測未來環境變化，需運用各項工具或手段，研析將來要面臨的狀況。英國所面臨的問題與台灣接近，包括氣候變遷、人口老化、貧富差距、資源減少等，要因應這些問題，不僅資源要重新配置，政府更應提升行政效率，規劃創新的服務內容。因此，文官體系中領導者的能力非常關鍵，這些人員必須具備時間管理及人員管理的能力，並在決策時能有優秀的判斷能力。
- 2、關於**英國政府體系**，其特色包括：無法典化憲法、內閣制及議會民主等，今年並首次建立聯合政府。英國的政府組織的形成經歷極長時間，有其歷史淵源，然其文官制度的政治中立、客觀、誠實正質、依表現晉升及問責等精神，應是我國可以學習並研析如何加以轉化。
- 3、關於**政策制定及執行**，要使政策成功，首先須對要解決的問題有清楚界定，並有明確的願景及結果預估，「基於證據的政策制定」(Evidence-based policy making)這堂課中介紹了許多方法；而在政策推動時，相當重要的一步在於跨部門的協調工作，這往往耗費相當的時間，另「利害關係人」的溝通亦不可或缺，應詳盡分析不同利害關係人的立場，採取不同的態度和溝通策略。
- 4、關於**危機管理**，危機具有突然發生、造成大規模損害、處理成本高、社會付出代價高等特性，處理時需要運用相當的技巧與智慧，應事前建立應變計畫，且計畫要依最新狀況更新，此外，有關對媒體的處理，無論對英國或台灣，都是一大挑戰。英國政府具有恐怖攻擊的應變經驗，本此聽取內閣辦公室公民緊急事務秘書處報告後，個人認為其在法規建立及政府應變架構部分與台灣接近，然其實務經驗非常寶貴，如該堂課的講師 Liz Critchley 女士指出，緊急事件發生的第一個小時必然非常混亂，無論如何，中央都必須設法與第一線應變者建立密切聯繫，另需評估後續可能狀況，更重要的是告訴民眾如何保護自己。以個人規劃生物恐怖應變的經驗來看，非常認同其所指出的現場應變行動的決策層級應該愈低愈好。

5、關於領導能力，相關的課程為「績效管理」及「變革管理和人力資源開發」，個人最大收穫在於，瞭解員工的工作目標應與組織的任務目標有所連結，應依組織的工作目標，訂定同仁具體的工作表現目標，並進行經常性的評估；此外，應注重同仁個體差異，除要求其達成工作目標外，也要積極培養同仁，協助開發其潛能。

## (二)機關參訪部分

- 1、泰晤士河防洪水閘：水閘是保護倫敦重要社會機能及經濟活動的重要工程，英國政府係基於前瞻性考量，花費鉅資興建此設施，不僅如此，後續亦每年投入相當的人力及經費進行維護，並運用資訊系統，進行環境監視。
- 2、國會大廈：此項參訪讓我們對於英國國會上下議院的運作有更實際的體驗，國會是民主政治展現的神聖殿堂，在硬體設施及軟體規劃方面，應設法維持其應有的秩序，使之有效率地進行議事。
- 3、就業及年金部 ( the Department for Work and Pensions, DWP)：英國正面對日益嚴重的人口老化問題，社會中青壯人口將面臨沉重的壓力，因此，應就老年人口的生活、健康、福利等需要進行規劃及推動。印象較深刻的部分是，該步們對於老年人口所占比率的推估至 2066 年，充分突顯問題的嚴重性，而對於老年族群的社區服務亦訂有推動計畫。然而，就在今年，相關工作下放至地方政府，地方須自籌財源辦理，這點就有些令人憂心，可能需要進一步的觀察評估。

這次的研習是一難得的經驗，有機會跳脫原有框架，拓展視野，並系統性地複習公共服務理論。個人未來在辦理業務時，會嘗試運用所學，擴大思考角度。另亦感受到，以上的學習成果只是基礎，未來仍需要繼續主動學習，不斷地汲取相關知識，這應是此行最大的收穫。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

英國 2020 公共服務委員會於今年 9 月提出一份報告--*From Social Security To Social Productivity: a vision for 2020 Public Services*，就未來政府須面對的挑戰提出前瞻性建議。台灣所面臨的環境更為特殊，更應就未來環境及影響加以預測，瞭解國家可能即將面臨的問題及發生的危機。而要有效面對問題及處理危機，公共服務的效率應該要更為提升，故政策的執行方式及人才晉用制度應該要更為有彈性。此外，媒體為政策推動及危機處理時非常重要的利害關係人，故除設法與媒體建立良好關係外，亦可思考是否應增加經費的挹注於公共媒體，建置政策行銷及訊息發布的有效管道；另在危機發生時，民眾亦應負有緊急應變及自我保護的責任，如何加強溝通將此責任賦予民眾，亦為各政府部門應思考的方向。

# 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研習 個人心得報告

陳淑齡 (行政院環保署毒管處科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

- 1、英國在人口及土地面積上都不算是大國，但卻曾統治世界近四分之一的面積，至今仍然有著舉足輕重的地位，其文化歷史與政治典章確有不凡之處。例如其文官制度，在 1854 年提出的 Northcote-Trevelyan 報告 (Stafford H. Northcote and C.E. Trevelyan report)，廢除了由王室任命政府官員的制度，除了首相及內閣、部會首長是依選舉結果輪換外，事務性官員改為具有一定獨立性、永久且專業的團隊組成，事務性官員必須依循 6 項核心準則，(1) 保持政治中立 (2) 具備客觀性，政策研訂均應以事實證據為基礎 (3) 誠實正直 (4) 公開招聘與晉升 (5) 負責任 (Accountability) (6) 保守職務機密，沿用迄今仍然適宜。1979 年余契爾夫人縮小公共服務規模，透過民營化、委外服務、設置執行署等「權力下放(devolution)」方式，應付資源、人力減少，卻更強調施政成效(outcome)的挑戰，成功及失敗各有案例，值得研究與學習。
- 2、英國於 2001 年由內閣辦公室 (Cabinet Office) 策略中心 (Strategy Unit) 提出提高政府部門管理風險及不確定性能力之報告，並在 2003 年要求各部會說明面臨的問題及風險變化。英國政府發展改善部會風險管理前導計畫，並與內閣辦公室、財政部及商務部就風險管理提供建議。

國內行政院於 94 年 8 月訂頒「行政機關風險管理推動方案」，復於 97 年 4 月函訂「行政院所屬各機關風險管理作業基準」，明定各部會應辦重點有：(1)應依業務特殊需求明定合適之風險管理方法及工具，並得訂定風險管理年度計畫，提供執行所需資源，且適時修正。(2)應明定風險管理監督之程序、範圍及監督者之權責。(3)應建立機制適時監督風險管理規劃與執行之績效，監督結果應加以記錄，並適度與利害關係人進行風險溝通，以確保其持續適用與有效運作。相關政策風險管理機制在多年的推動下已日趨成熟，但以環保署為例，並未將因應風險的應變準備情形納入檢視，亦未將時間因素呈現於風險圖像中，對「TOP 10」高風險項目亦尚無執行應變演練的經驗，就風險管理機制的完整性而言，尚有加強的空間。

另課程中大家最感興趣的「利害關係人」，以及在危機發生時，如何與媒體保持良好關係，主講者 Tony Rossiter 以關心程度 (interest) 為橫軸，影響力 (powerful) 為縱軸，將利害關係人區分為關心又具影響力者，應早日將其納入政策制定的重要關係人，對關心但不具影

響力者，可以多聽聽他們的意見，或許有值得參考之處，對具影響力但不關心者，應告知政策制定的進度，對不具影響力亦不關心者，可先予以忽略。同時他也強調政府政策是報告給民眾知曉，而不是專向媒體報告，所以只要掌握給予民眾正確清楚的訊息，不可以改變說明的內容，但可以改變說明的方式，以及引用具有說服力的資訊、數據，應該可以避免陷入媒體危機，其建議均頗為具體實用。

對於緊急應變處理中的媒體溝通，美國疾病管制暨預防中心（CDC）全球衛生團隊領導暨傳播中心丹魯茲（Dan Rutz）也以「搶第一、說事實、可信度」來綜述風險溝通的運用，他指出媒體可能歸咎責任、助長迷思、以訛傳訛、關注不相關細節，以誇大事件或後續發展，故建議採行有效的風險溝通策略以減少這類問題，重點包括讓資訊易於取得、率先告知壞消息、惻隱之心、簡潔明瞭但誠實至上、指出困境、認錯、謹慎推動、表達尊重、發言人愈少愈好、與組織內部溝通、與合作伙伴協調及前後一致等，同時應能運用辨別優秀記者，提供較多資訊取得機會，讓記者參與議題導向之問題解決過程等方式，有效地與有新聞媒體建立關係。（參考來源 Dan Rutz2010.9.14 於環保署專題演講：「與傳播媒體的風險溝通及運用」）與英國的說法頗為相似。

## **(二)機關參訪部分**

- 1、參訪國會大廈可以感受到英國社會傳統與現代的融合，國會建築歷史悠久，古色古香，更有馳名的大笨鐘。國會如果要進行議題投票，必須議員本人在投票通知鈴響 8 分鐘內，親自跑到贊成(eye)室或反對 (nose)室，時間一到就關門數人數。
- 2、參訪泰晤士河水閘，對其危機管理之落實，每日、每週、每月均排定檢查行程，面對洪水的威脅，私毫不敢大意，印象深刻。
- 3、老人福利部門，對所服務對象的規劃非常週到貼心，除了努力讓人們更長壽外，也安排即將邁入老年的人口，提早保持健康的身心，準備充裕的財源，才能擁有舒適又有尊嚴的快樂銀髮生活。並以確切數據(因即將進入 65 歲的人口，是戰後嬰兒潮誕生的大量人數)，精細規劃各種設備、福利等需求。

## **三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議**

透過國外課程研習，及課後對當地的參訪，可比較我國人民與公務員的努力，並不亞於英國，只是國情不同，重點方向也有所差異，設法擷長補短，養成真正民主守法守紀的精神，發揮國人勤奮不懈的優點，是提高我國競爭力的可行途徑之一。

# 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研習 個人心得報告

魏淑娟（行政院陸委會聯絡處科長）

## 一、前言

為提升公部門中高階文官之國際競爭力，行政院人事行政局於今（99）年首度選送中高階公務人員赴英國皇家公共行政學院（*RIPA*）及國家政府學院（*NSG*）進行短期研習。研習內容包括英國政府組織、政策規劃與執行、績效與變革管理、危機管理與災防應變、人口政策與社會福利，以及參訪活動等。為利課堂中進行小組研討，人事行政局事先依議題屬性進行分組，基於業務關聯性考量，爰選擇參與危機管理與災防應變議題分組。

鑒於政府部門在推動落實政策時，經常必須面對來自各方的阻力，包括壓力團體、民意機關及大眾傳播媒體等，甚至發生不在預期中的突發狀況，因此，期盼就「如何與利害關係人溝通，讓政策得以順利推動？」「如何兼顧政策與民意，有效落實政策？」「如何定位媒體在危機中的角色，化阻力為助力？」「風險評估及危機管理的技巧？」等領域，參酌英國實務經驗，從中獲得學習與啟發。

## 二、研習心得與建議

### （一）利害關係人是政策成敗的關鍵

- 1、英國皇家公共行政學院教授強調，在政策規劃階段盡可能找出所有「利害關係人」，而與利害關係人的互動宜貫穿整個政策規劃、執行、評估及反饋的過程。英國政府內閣辦公室策略小組舉人口老化的案例，說明如何在策略制定中爭取民眾的認同與支持，強調策略制訂過程除政府部門參與外，更鼓勵外界參與。包括「分析階段」即邀請關心人口老化問題的壓力團體代表參與、「執行階段」即不斷與公私部門及企業進行討論、公布白皮書後透過媒體及公開程序再次徵詢社會大眾的意見。
- 2、綜合講座的論述與實證，有效溝通及協調可讓事件「化繁為簡」、「事半功倍」。可區分為「對象」、「時間」、「內容」三部分。「對象」包括對政府部門之縱向與橫向溝通，以及對壓力團體、民意代表、媒體及其他關心此議題之人士溝通；「時間」包括從事件發生初期到事件處理完成的整個過程，特別是突發事件初期的應變處理，有助控制及消弭危機；「內容」必須針對問題、精確、完整、一致，並且是雙向的意見交流，而非僅是

單向的訊息傳達。倘因時間的限制，針對利害關係人的溝通，可就其關心度及影響力交叉比對後排列先後溝通順序。

## (二)善用網際網路進行危機新聞處理

- 1、事件發生的初期是危機處理的黃金時期，如果第一時間沒有處理好，媒體很快就會成為「二次危機」。危機事件中有媒體的配合才能順利度過危機，事件發生後和媒體互動要掌握主動性，才能引導媒體，如果被媒體引導就會成為危機。危機處理時要明確具體提出危機應變程序，不同部門要有自己的危機應變計畫，要確保整個計畫落實到部門中的每一個人，應變計畫的過程也要隨環境的變動進行相應調整。
- 2、「水能載舟、亦能覆舟」，雖然講座強調危機事件中有媒體的配合才能順利度過危機，但以台灣媒體生態的淺碟文化，雖然媒體的影響力非常大，但也不可輕忽它的殺傷力，處理時必須格外謹慎。經與講座進行討論，講座亦認同新聞媒體經常會有不正確的報導，因此，在危機處理中必須認清新聞發布對象是社會大眾，媒體只是傳遞訊息的工具，目的是要滿足社會大眾知的權利，所以，透過網站傳遞正確及完整的訊息非常重要。
- 3、有鑒於此，如何善用媒體的傳播力，引導媒體報導，即時正確的傳遞訊息予民眾，是政府可以加強努力的方向；但是，我們也必須要了解媒體基於商業化需求，難以客觀、中立報導政府政策的限制。因此，無遠弗屆的網際網絡，具有傳遞資訊的加乘效果，也是政府可以主導及善用的工具。

## (三)結合民眾力量共同面對災害應變

- 1、英國內閣辦公室公民緊急事務處（CCS）依據公民緊急事務法建構的應變機制，特別強調「溝通」的重要性，包括對民眾及政府部門間的溝通。平時民眾對緊急應變就要有正確認知，俾事故發生時迅速反應，而政府部門間的訊息流通必須清楚一致。以環境、食物及鄉村事務部為例，除擬訂自己的應變計畫，尚須協調其他 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，此外，建立各社區、公司、團體災害應變能力更是目前當務之急。該機構預計於明年 3 月進行演練，測試中央各部會及各級地方政府的防災因應作為，並讓民間團體及公眾參與。
- 2、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，制訂各部會的應變計畫，讓組織中的成員習慣分析評估風險，並透過經常不斷的演練確保部會間之應變計畫可有效且順暢接軌，定能降低組織風險。此外，教育民眾對風險及緊急應變

的正確認知，透過網際網絡提供民眾即時正確的防災資訊，以及透過社區、公司、團體建立災害應變能力，結合民眾與政府共同面對及因應處理災害，是英國政府歷經災害後的經驗教訓，也是當前的重點工作。英國政府推動政策的用心與貫徹執行的決心，是我們可以學習與借鏡的。

### 三、結語

二十年前曾有機會赴英國遊學，但因家庭因素而錯失，二十年後有幸能選送赴英國研習，帶著興奮又緊張的圓夢心情踏上這段學習之旅。此次研習不僅獲得工作相關之專業資訊，實地觀察與體驗倫敦的民情與發展，更深刻感受到這個多元種族融合的國度對「人性」的關懷與尊重。從王室儀軌的遵循與傳承、人文藝術的典藏與發揚、環保人權的主張與捍衛、人口政策的全民動員、個人隱私與家庭生活的重視，皆可體現人與人相互尊重的文明與進步。台灣之於英國，我們還有向前邁進的空間。

# 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研習 個人心得報告

蔡倩傑 (行政院第三組科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

#### 1、2010 年的英國政經環境分析：(聯合政府)

英國大選於 2010 年 5 月 6 日揭曉。主要的三個政黨：保守黨、工黨、自由民主黨(簡稱「自民黨」)均不過半。出現 1974 年來首次僵局，沒有單一政黨掌握國會多數席次，在歷經長達 5 天史無前例的磋商後，43 歲的卡麥隆(David Cameron)取代布朗(Gordon Brown)出任首相一職，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)。隨後在 5 月 19 日，自由民主黨籍的副首相克萊格(Nick Clegg)正式發表關於大規模政治改革的重要演說，其中說明將施行的三個主要施政主軸：第一、廢除所有損害人民自由的法律規定；第二、改革英國政治，使其開放、透明與正派；第三、徹底地重新分配原為大權集中中央的權力模式。

英國財政部長奧斯本(George Osborne)宣布自 2010 年起至 2015 年，英國政府擬消滅 800 億英鎊的政府預算。聯合政府將於 2010 年 10 月 20 日對這一計畫進行審查，大部分政府部門預算將削減四分之一以上。這是一項前所未有的政策，然此舉顯然是為了想降低英國的財務缺口，英國 2009 年度預算赤字已達高達 1561 億英鎊，佔國內生產毛額(GDP)的 11%。雖然有人擔心此項預算緊縮政策也許會導致新一輪的經濟衰退，但在國際貨幣基金組織和世界銀行的年度會議上，奧斯本並沒有顯露出對政策結果的任何憂慮。

#### 2、5 年政綱：Do more with less. Good value for money.

由首相大衛·柯麥隆(David Cameron)與副首相尼克·克萊格(Nick Clegg)共同提出，在前言中即開宗明義指出：「這是英國政治上的一份歷史文件：半個多世紀以來，第一次有兩個政黨攜手，打造聯合政府，一起提出施政政綱。」該政綱總計提出包括：銀行金融、公民自由、社區與地方政府、公共衛生、交通等 31 項施政方針。重點如下：

- (1)要減少支出，而不是增加稅收。
- (2)減少與政府機關相關組織的數量和成本。
- (3)預定2010-2011年間減少非第一線服務工作以刪減公共預算支出。

(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)，各部會必須考慮削減20%-40%以上的公共支出。

(5)凍結人事，沒有內閣辦公室和總務部長親自批准，不得補聘任何職缺。

在減少支出的前提下，聯合政府規劃以更少的資源提供更多的公共服務(Do more with less)、讓公共服務更物超所值(Good value for money)。而這樣的精神在我國日益精簡的組織中，更是值得學習的，以更具效率、效益的工作方式，加速行政效率，提升政府的施政績效，而且降低施政成本，與目前我國的中央政府再造的精神是異曲同工，顯示世界各國均投注大量心力於政府競爭力的面向上，是潮流所趨。

### 3、氣候變遷與自然災害

英國政府對於危機管理十分重視，從最上游的危機預估、監測、研判、到緊急應變計畫的擬定、演練、評估，一直到重建，動員中央政府的各相關部會及地方政府，包括民間社團組織、公司行號與社區家庭，莫不關注在可能發生的自然災害，以及應變行動。特別是近年來因氣候變遷而導致的水災，更被英國政府列為最可能發生的自然災害之一，因此大量投注資源於此一災害的預防，從提升氣象預報能力、水位監測、泰晤士河水閘門的建構等等，在在顯示英國政府對該項災害的擔憂，特別是 Pitt 爵士的水災檢討報告，英國政府更是重視，不但全盤接受該檢討報告的所有建議，更針對該項檢討報告提出回應，並且每半年修正、更新一次政府的回應措施。反觀國內的各項委託研究，真正能落實或是政府採行研究成果的比率，仍然不見提高，此是我國委託研究方面業務，值得學習之處。

## (二)機關參訪部分

### 1、參訪國會

英國是老牌民主國家，特別是西敏寺(Westminster)多數決的決策方式，首度以數人頭的方式取代打破人頭的文明方式，是議會民主的濫觴。國會分成貴族院(House of Lords)與平民院(House of Commons)，也就是俗稱的上議院與下議院，各有其代表顏色，貴族院是藍色，綠色代表平民院，兩院共同合作，顯示出兩院制國會的特色。其中最具代表性的特質是，對於歷史傳承的尊重，國會裡的座席，兩院都貼出告示，不准任何訪客坐在議場座位上，以表示對國會議員的尊重；同時在外面的長廊與公共空間裡，陳列對國家有重大貢獻的首相雕像，邱吉爾首相、余契爾首相均在雕像之列，不論是否為同一政黨，均有共識，顯示國家利益高於政黨利益之上，其民主素養，著實令人汗顏。

## 2、參訪泰晤士河防洪閘門

倫敦於 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 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，最主要的任務是防止海水倒灌進入倫敦市區。該閘門造價達當時 5 億 7 千萬英鎊，每年約需 5 百萬英鎊維持營運，是近代大型的水利工程，以因應當地可能發生的重大危機。我國近年來因颱風所帶來的瞬間大量降水，亟需政府投入大量治水資源，從上游的山、河、林、路、橋全面治理，到中央與地方共同協力於流域治理，都需要各級政府官員及民間的合作，將防洪政策列入我國最具優先性的施政重點。

## 3、參訪就業及年金部（Department for Work and Pension）

該部是英國公共服務人員最多的部會，員工高達 14 萬餘人，佔全國 50 萬文官的 24.4%。該部派出接待及簡報人員也極為專業，全程掌握時間精準，不卑不亢，充份展現英國文官的專業水平。簡報內容集中於人口老化社會來臨因應之道，特別是城市地區與鄉村地區，對於資深公民的照護方式與政策資源傳遞管道，各有不同且差距甚大，需要相關部會協力才能完成，其合作方式，各司其職，各有專業，摒除門戶之見與專業藩籬，緊密而互動密切，見識其分工合作、政策整合之成功，特別是英國部會組織規模均具相當人數，仍能跨部會合作，誠屬不易。另外，人口老化問題、社會結構的變遷，是世界各國均面臨的問題，我國人口結構變遷速度之快，需要政府投注更多人力與資源，及早規劃因應之道。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

對於我國未來發展及人才培育之建議，自揣不才，野人獻暴，自嘲愚者千慮或有一得，謹陳重點如次：

### 1、政策整合能力

英國是內閣制國家，立法權與行政權同屬執政黨，立法權與行政權合一，自屬該當，然其於首相及各內閣、部會大臣集體領導之下，各項施政規劃均以跨部會方式思考，部會間之整合仰賴內閣會議及首相辦公室之協調，政策整合能力應屬緊密，其運作方式，值得我方參考；另外，有關政策執行面向及災害應變，中央與地方之整合、公私部門之整合，均可見其用心之處，斧鑿之深，令人印象深刻。

### 2、文官體制彈性用人

英國文官制度素來以人數少、質量精、效率快、待遇佳、社會地位高等特色著稱，此行

得一窺究竟，並多方請益，經多方研判之後，應屬可採，然其人員甄選、培訓養成、權益保障等等諸多面向，誠屬變遷極快、幅度甚大，我國相關機關，對於今年五月方成立之聯合政府，其文官政策之調整方向，應投注相當之關注。另英國文官晉用來源，包括(1)永業制(Career)；(2)聘用制(Contract)；(3)地方政府雇用的公共服務人員(Employee)，且另有政署制度(Agency)，用人方式多元且彈性甚大，可快速因應社會變遷之需，亦可我國之參考。

### 3、推動實質外交

此次經由英國皇家公共行政學會（Royal Institute of Public Administration）安排，得以第一手接觸英國政經實況，誠屬不易，尤其與英國並無邦交，仍得以與英方部會官員、甚至內閣文官進行交流，更是難能可貴，除感謝人事行政局辦理本項業務長官之用心投入，也感謝外交部長官熱心安排、接待。而此次研習，除得以他山之石攻我之錯外，對於實質外交之推動，應有相當之裨益，全賴人事行政局與外交部合作無間，方能克竟全功，本項研習業務，實具有多項效益，可謂一石多鳥，對於各級指導長官之巧思，萬分感佩，這也是此行所見識到的我方創意與執行力之展現。

# 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研習 個人心得報告

李健行 (立法院秘書處簡任編審)

## 一、報告心得內容

英國之全名，為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國(The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)，簡稱聯合王國(The United Kingdom)。由不列顛島的英格蘭、蘇格蘭、威爾斯(以上 3 地相連，合稱「大不列顛」)、北愛爾蘭 4 大部份及四周所屬島嶼，國土面積為 244820 平方公里，為台灣的 6.7 倍，而至 2009 年人口總數約 6058 萬人，為台灣的 2.3 倍。無論是依人口、土地而言，英國在世界上都稱不上是大國，但在十九世紀至二十世紀初卻能以如此的人口和資源統治世界近四分之一的面積，留下至今依然燦爛的輝煌歷史。加以它和台灣同屬海島型國家亦同樣有因歷史、宗教所至的統獨問題，因此有許多方面都非常值得台灣參考、借鏡與學習。

### (一)課程學習部分

#### ---危機中的組織 (Organization in crisis)

對付危機最好的方法～就要常常做危機處理計劃的演練。

- 1、危機的定義：希臘有句諺語：「人的一生中，大部份的危機都是因突發事件而起」。而這些突發事件可能從任何地方發生，例如產品、消費、人員…的危機等。
- 2、事件發生的初期是危機處理的黃金時期，如果第沒有在第一時間把危機處理好，很快的媒體將會變成你第二個更大的危機。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。
- 3、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就是危機，除非能有媒體充分的支援。
- 4、在和媒體互動中要在初期即掌握主動，同時要把握五 W 的原則：即人 who、時 when、事 what、地 where、如何 How。
- 5、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，同時更要了解自己扮演的角色。單位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。危機處理中如何取得媒體的配合：  
(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。

#### 6、結論：

- (1)好的管理一定要注重程序。
- (2)整個危機處理計畫要從領導做起，如此才能發揮作用。
- (3)危機處理時目標要明確。
- (4)要明確具體的提出危機應變過程。
- (5)要注意危機處理過程中的時效性。
- (6)不同部門要有自己的危機應變計畫，不能只是複製別部門的應變計畫。
- (7)要確保整個危機應變計畫確實落實到部門中的每一個人。
- (8)最終的執行者一定要有危機應變的執行計畫表。
- (9)我們是生活在變動的環境中，所以應變危機的計畫過程也應是動態可變的。

#### (二)機關參訪部分

- 1、參訪國會大廈:英國的國會(Parliament of the United Kingdom),係由國王指定的貴族院(又稱上議院，House of Lords)議員、民選的平民院(又稱下議院，House of Commons)議員及國王 3 部分組成。英國的國會體制及職權，乃經過悠久的歷史背景，逐步演變成今日的格局，其國會代議的機制，堪稱為世界上民主議會的發源地。
- 2、參訪泰晤士河防洪水閘:英國曾於 1953 年 2 月因大西洋海水升高致使倫敦發生嚴重洪災，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 年決定興建防洪水閘，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，有效防止大西洋的海水高漲所致的洪害。

- 3、參訪英國老人福利部門；英國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陪產假…等，鼓勵年輕的父母平衡工作與家庭生活，同時在孩子未滿十六歲之前，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，而不再單純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、財政制度都產生了重大的影響。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- 1、與英國相同，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。
- 2、很高興人事行政局能舉辦類似的公務人員短期出國研習，除可讓公務員增廣國際視野、擷取他國長處，提升公務領域中的行政效率外，同時各機關亦可在此時公務人員士氣普遍低落之際，利用此種進修機會達到獎勵優秀公務人員的效果。

# 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研習 個人心得報告

黃月麗 (教育部國教司專門委員)

## 一、報告心得內容

此次能有機會遠赴英國倫敦研習兩週，深深感謝本(教育)部吳部長清基的推薦參選以及本(國教)司楊司長昌裕的慨允，因值立法院開議待審預算期間，司長犧牲自己美國的公務出國計畫來成全全部屬，讓我由衷感激。本班集結各部會中高階精英 37 人同行，藉由 17 堂課程及 3 場參訪的安排，不管是在國際視野的擴展或是在同儕學習的激盪方面，個人均覺獲益良多，謹提出研習心得與建議如下：

### (一)課程學習心得

- 1、英國政府變革：聯合政府為因應財政緊縮，規劃自 2011 年起將消費增值稅(VAT)從 17.5% 增加到 20%，除了醫療衛生和國際援助外，未來 4 年公部門預算將削減 25%，此將影響英國社會福利預算，也讓公部門面臨如何「用更少的成本做更多事」(Doing more with less) 的挑戰。在國內也面臨政府財政困窘的同時，英國的策略及後效如何，值得密切觀察。
- 2、文官培訓制度：依職務需求訂定不同等級的能力指標，進行個人績效評估，對於不能勝任工作者，或透過輔導及培訓協助其弭平落差、或調整工作或予以革職。培訓或進修的結果要能彌補能力落差、改善績效，要將績效評估當作組織管理的工具，而非一年一次定期辦理的例行工作。這些理念及作法均值得我國參採。
- 3、人口老化治理：英國面對人口老化問題，積極成立區域論壇及地方論壇，鼓勵社區老人參與議題討論，並由主管部長主持全國老人諮詢論壇聆聽由下而上的聲音作為政策參採，誠屬難得。同時，英國政府對於相關研究之結論與建議，能具體回應並據以研擬政策及規劃可行策略，值得我國政府相關權責單位在進行相關委託研究及規劃相關政策時省思。

### (二)機關參訪心得

- 1、泰晤士河水閘：1982 年完工，歌劇院式外觀，1 座造價 14 億英鎊，1 年維持費約 500 萬英鎊，由 25 位工程師維護，共 100 人負責系統操作。水閘由 20 人小組時時監測，決定何時開啓。各有 3 個電力來源及柴油發電機，只要其中一個正常就可啓動閘門，每週會試著開關其中一兩個門、每月會啓動全部閘門一次，以檢測系統是否正常操作。英國為

防洪，興建泰晤士河水閘，只可惜未能將泰晤士河的水力研發為能源利用的可能性。

2、國會大廈：上議院座椅為紅色，裝潢富麗堂皇，議員沒有民意基礎；下議院裝飾儉樸許多，以綠色為主調，議員是選舉產生的。兩院議員不能相互走到對方區域，階級分明；而讓議員休息的地方，牆上均掛有畫作供欣賞，充滿藝術氣息，令人印象深刻。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

#### (一)以實證資料為基礎的政策規劃與實踐，並注重施政成效的統計與政策評估，值得我國學習

英國政府制定政策時相當重視以實證研究為基礎，整合資源擬訂策略，並就執行結果進行監控及評估，藉由長期監控建立資料庫，如此以實證資料融入政策，對外更具說服力與可行性，並可避免流於經驗判斷而造成錯誤的決策。相較於我國部分政策常讓民眾有匆促決定或反覆無常的負面觀感，英國以實證為基礎的政策規劃與作法，值得我國借鏡。另外，英國從上位者到承辦人員均甚為重視政策執行績效的統計與評估，亦值得我國省思與學習。

#### (二)對於天然災害的緊急應宣導及災防準備，值得我國省思

英國政府對於天然災害的處理經驗雖然沒有我國多，但在倫敦兩次大水後，責由內閣辦公室公民緊急事務處負責國家防洪緊急計畫，並由環境食品及農村事務部主政防洪工作，其環境署針對高齡者特別製作摺頁宣導防洪準備事項，並設有水災專線，倫敦人上網都可以查到所在地是否為水災危險區域，英國人的居安思危意識從泰晤士河水閘每週都會檢查閘門是否能正常開關，可見微知著。反觀我國，雖設有中央災害防救委員會及防救會報，但把所有機關均集中到災害應變中心，卻沒有統籌指揮的專責部門，第一時間災情蒐集資訊雜亂，往往從媒體報導才知災情，權責不明成效欠彰。建議應站在民眾角度就防災指揮體系之組織架構徹底檢討，除提高民眾居安思危的防災意識，設定目標對象（如學校、山區、部落等）加強辦理疏散及避難演練。此外，建議將宣布停課之權責授由個別學校依災情自行決定，並可考慮在 119 之外，建立方便好記之災情通報專線，以利在第一時間及時掌握各地受災情形，迅速有效的啟動救災及應變措施。

#### (三)對國外研習課程規劃、實施及地點選擇的建議

本次研習雖有安排隨隊翻譯，但因課堂上教授講授內容及學員發問的問答內容都要翻譯，很費時間，致使教授反而沒有時間充分講完講義內容，再加上大陸籍的翻譯部分用語表達與國內不盡相同，對於內容理解就更打了折扣。建議未來國外部分課程可考慮邀請我籍旅

居當地國的學者專家講授，可直接用華語授課，以節省翻譯時間並可深入進行雙向意見及經驗交流。至於研習地點，建議優先考量大學校園，除學員可在研習期間與我籍留學生對話分享外，大學校園的學習氣氛及豐沛的圖書資源，相信更有助於增進學習效果。

#### **(四) 對國外研習期間安排參訪機構的建議**

本次研習在理論課程講授所占份量偏多，建議可適度增加公私立機關(構)的參訪，尤其可針對當地國的國際優勢面或特色面安排具代表性的參訪單位。例如這次課程主題之一為「人口老化治理」，安排參訪 DWP，但事實上到該機構並未參觀，只是定點上課，而囿於機關權責劃分，該部門僅能就老人就業及退休保障部分說明，至於老人健康醫療、老人教育及社會福利等層面，則難以提供完整資訊。爾後參訪若因人數及時間考量，建議可依課程主題及部會間業務需求，分組安排進行不同機構的參訪，之後再由各組分享，如此較能充分利用研習期間全面實地瞭解當地國的寶貴經驗。

#### **(五) 藉由國內回流課程延續國外研習成果**

哈佛大學教育改變領導小組計畫主持人華格納 (Tony Wagner) 在其著作「全球成就鴻溝」提出 21 世紀職場最需要的 7 大能力之一就是「跨界合作」，這次國外研習課程安排不侷限於某專業領域或某部會主管業務，且採分組分工之團隊合作學習，不僅能有效增加學員的知識廣度，也有助於提升跨界力。但兩週畢竟太短，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。

# 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研習 個人心得報告

陳素芬 (教育部社教司科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

#### 1、在 RIPA INTERNATIONAL 學習

RIPA 國際學院係一個為各國政府、民間、企業組織成員，依其需求予以制訂培訓計畫並提供服務之民間訓練機構，其目標是使培訓參與者能夠理解並查看英國行政部門當前的專業發展情況和能力，特別是政策制訂、政府關鍵任務、項目和服務的協調與執行等方面的情況。



我們在 RIPA 學習共有 8 天，課程頗豐，尤其對下列課程更感同深受：

#### (1)三腳樹問題的政策 case study

三腳樹因有毒素對人體產生傷害，唯可提煉豐沛油量並成為可怕國防武器，對國家工業發展，影響深遠，其雖為農業部門主要問題，唯其涉及財政稅則抵減、衛生安全、國防武力、工業經濟、高等教育學術研究等，屬跨部會協調議題，此時，若各部門能本權責專業，相互合作，秉持服務精神，各司其職，則該議題將可由負面拖垮國家安全、經濟發展危機，轉為國家財力最佳來源，並成為工業發展大國。於公於私，不管站在百姓種殖盈收或政府經濟發展立場，皆應成為政府系統所亟需發展的合作網絡系統。

#### (2)政策制訂和利益相關者

任何一項政策制訂，皆會影響不同利益關係者，包含直接影響權益者、間接影響者、決策制訂者、好管閒事者等，不同角色之利益關係者出現時，政府究應即時採取何種策略，備感重要，刻測驗其危機管理及風險管理能力。

### (3)績效管理

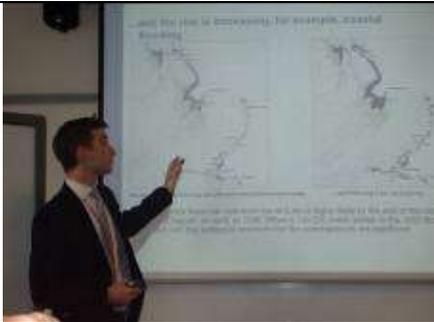
政府部門的任何管理制度，最後亦以行政各種評估方法來衡量其效能，各公部門於落實績效評估時，不管對外效能績效或對內行政管理績效，都直接影響對民眾的最大利益，尤其評估指標訂定、適宜的評估工具使用及上下一起配合制定績效目標等，皆屬環環相扣，為大有為政府應有的管理基本作為。

### (4)變革管理

當一個組織因內外環境因素產生，不得不進行組織再造時，則變革管理技巧當因應而生，其技巧不外是解凍、變革及再凍結，唯不管技巧多熟練，程序多緊密，最重要不外乎應讓變革阻力減少，因此，組織內外成員有共識，目標明確是很重要，尤其當今的我們擬正進行組織再造，如何能於 10 多年的規劃期程中落實成功，乃是刻正考驗變革管理學理與實務之間距。

## 2、在 National School of Government 學習

9 月 21-22 日在 National School of Government 接受 2 天課程訓練,記憶最深且受益匪淺的課包含:

	
National School of Government 外觀	內閣辦公室策略小組副主任 Miatta
	
內閣辦公室策略部門人員	贈 National School of Government 禮物

學員們將用兩天時間參觀國家政府學院，分別是 9 月 21 日(星期二)和 22 日(星期三)。在這兩天時間裡，通過實例來研究英國政府體系，包括政府與議會之間的相互作用，並查看某

些英國政策動議。

在這兩天中，學員們將現場參觀英國中央政府各部。在參觀過程中，學員們將有機會從當前公務員那裡瞭解到根據政策動議而實施的最新戰略。

兩天時間結束時，將總結有關英國政府體系的關鍵學習要點，學員們有機會討論如何應用這些優秀實踐方法，以提升改進其本國組織機構的管理。

## (二)機關參訪部分

我們於 9 月 24 日泰晤士河防洪閘門，9 月 29 日參訪威斯敏斯特宮，二次的參訪，學習頗豐。

### 1、參訪泰晤士河防洪閘門

本參訪主要是看泰晤士河防洪閘門的歷史和建設，另瞭解防洪閘門在減弱洪水風險方面的關鍵作用，由參訪過程中瞭解 UK 政府建立 SOP 的嚴謹性。



### 2、參訪威斯敏斯特宮

經由英國議會兩院嚮導，瞭解不同文化背景下 UK 政府以往封閉



## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

經過 2 週的 UK 公共政策相關議題的學習，

(一)對我國未來整體發展建議如下：

- 1、在未來國家整體經費侷限下，很多的業務應整合，例如高齡少子化人口變動，未來的社會福利、教育及相關配套措施，為避免資源重疊浪費，應統整由單一單位負責，如英國的社會福利部門，負責所有一切高齡議題政策。
- 2、未來或可由行政院指派一小組專責處理國家未來相關重大議題的策略評估，甚致連可能遭遇的風險都可作一完整配套措施，以及早因應未來可能的重大災害及變遷。
- 3、UK 政府的跨部門整合及合作的開放胸襟，實值各國學習。
- 4、UK 中央政府與地方政府及民間團體、企業力量的結合，適足以創造國家「預算被削減 1/4，政府的功能又更健全」的最佳發展方向。
- 5、UK 中央政府的政策制訂，因有實務論證基礎，讓其政策施行可經得起考驗，也因而對不同利害關係人的處理，能有效運用不同策略，實值學習。
- 6、UK 政府危機處理 SOP 機制建立完備，致很少有相同的大災難發生，或可參考。

## (二)對未來領導人才培育建議

- 1、建議未來研習可增加政府單位實地參訪行程
- 2、研習師資，儘量以實務於政府部門工作的公務員為主，因為內容會更實務。
- 3、研習地點或負責承辦訓練的單位，儘量以官方單位為主，因其服務內涵嚴謹很多。

# 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研習 個人心得報告

黃錦秋 (法務部桃園地檢署主任檢察官)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習心得

在 RIPA 課程學習中，就英國政府在公共服務領域 civil servant，談到英國政府在面臨如：人口老化、氣候變遷等問題時，為因應人民對政府施政品質的要求，英國政府除以增加公共服務的品質與數量外，更加強政府與民眾的溝通，傾聽人民的需求，並對所有提供的服務追求效率、專業、且向私人企業學習經驗來改善（尤以柴契爾夫人所率領的保守黨執政時，大量民營化為例）。就施政及公共服務項目，設定順序，確立組織目標，並做好時間管理，使組織內的公務人員人盡其才，並激發員工之工作熱忱，開發自我潛能，培養領導力，學習運用策略性思考，制定目標，以走動式管理來了解員工的需求，領導人並應誠實，且持續進步，以帶領團隊繼續前進。2010 年英國大選後，由新聯合內閣政府（coalition government）組成，其面臨英國因金融風暴後，財政赤字嚴重等挑戰，聯合政府遂提出大幅刪減預算(各部門刪減百分之 20 至 40 的經費)來因應，則各公務務服的領域更應了解：如何策略性用更少的資源完成更多的任務(*doing more with less*)，並做人力資源的有效運用(*Managing and getting the best out of people*)，作為政策推行成功與否的關鍵。

而在思考如何有效運用有限資源做好公共服務時，應考量以下幾點：

- 1、以前需要做的，依現在時空，若無執行之必要，應予停止執行。
- 2、透過外包的方式讓工作更效率，且支出費用更少（柴契爾夫人）。
- 3、對任何的方案都應進行詳實的評估、計畫、政策制定後，更應切實有效的執行，且持續評估其效益。

### 英國政府組織及政策制定過程

英國至今仍保有皇室，且為一非成文憲法的國家，為內閣制 cabinet，有上議院及下議院的組成，並由議會成員組成內閣，由其健全的中央常任文官為內閣提出建議及為政策制定策略，但其為精減政府組織並改善效率，其公務員的編制甚小，且由許多委外的委員會為內閣提供建議，而除中央的常任文官為具公務員身分外，地方政府所聘僱者則非公務員。其在行政上採非中央集權之分式，以地方與中央分權的方式，而收因地制宜之效用。其決策過程係由文官或外聘的委員會提供內閣專業的諮詢，並對內閣政策之制定，提供詳盡的策略規畫、

調查與建議，是其政策制定過程顯較我國更具有實證、專業的基礎。而英國政府政策制定過程，係先有一制定政策的理由基礎 *rationale*，再設立政策欲達成的目標 *objectives*，而後對該欲付諸執行之政策予以評價 *appraisal*，並將之付諸執行，對執行過程進行監控 *implementation & monitoring*，再對執行成效予以評估 *evaluation*，並了解人民的反應、回饋 *feedback*。

而決策之定義即 The process by which governments translate their political vision into programs and action。是政策制定之初即應有實證為基礎，並與利害關係人充分討論，取得其支持與諒解，而後才交付執行。是英國政府於政策制定之初即先確定議題，並以實證基礎，開發可行且明確的政策，再據以制定合宜的執行方案，隨時監控並調整以評估政策的成效 *real time monitoring*。而於政府交付執行後，就公共服務的表現，以績效管理 *performance management* 的技巧與概念，合理評定員工的表現。而何謂評估：對組織內的人，須經常性評估員工的表現、潛能及發展以符合組織的需要，組織之領導人，對員工的特性應充分了解，才能讓組織內的所有人員適才適所，人盡其才，於聘僱組織所需的人才前應先做好相關的評估，惟應如何做好評估？

- 1、員工應該了解：組織需要你做什麼、應該如何符合組織的要求、了解組織的發展計畫
- 2、組織應該了解：使用何種資源可以達成組織目的，能夠有效規畫人力資源、訓練及如何得到成效

再依組織之需要確實做好績效評核，即：釐清目標、奉獻度的管理、目標評估、將每日日常的管理流程符合組織文化、訓練評估員。

每個位置所需的人力才能不同，僱用員工時，應該考量其是否具有核心的知能，但不應要求其擁有所應徵之工作所要求的完整經歷，而應注重在職訓練，讓其有發展、進步的空間。了解員工的潛能、是否具有求知、學習的意願，但不能要求所有員工擁有一樣的特質及程度。建立日常的評估、使用工具客觀的評估員工的表現。

英國政府施政策略係告訴民眾政府的主要目標、告訴民眾可以期待政府有何行政作為、提供各部門的目標及方向等。政策執行者應對其所有制定的政策做即時監控 (*Real time monitoring*)。好的政策如果沒有即時的評估及監控，將無法了解其是否完全的符合民眾的需求及實際的需要。而在進行評估時，不應僅注重過程中所產出的數字或產物 (*Outcome focused not just on output*) 有些成果是無法量化的，所以在制定政策之前應憑藉實際的科學證據，監控、評估亦同應基於科學的基礎。

現代施政亦應注重機管理，何謂危機：凡是對我們所要達成的目標有所影響的均可稱為

危機，危機除對目標的達成造成負面的影響，造成人民生命財產之損失外，亦有其促成組織內部進步及修正組織方向的正面意義。而風險的存在無從避免，自然界的風險如洪水、動植物的病害，而自然界的風險許多都與氣候的變遷有關，而非天然災害者如執政者的改變，經濟情況變遷等，均屬危機。而風險的評估與執行間，應有所聯繫，風險評估與執行間的聯繫，即策略~~政策~~執行~~評估的政策及因應的循環。風險無法完全避免，但其評估可以讓人民有所預警。我們應該不畏於以未來性來思考問題的走向及規畫。更要建立組織記憶，從過去的歷史中學習錯誤的經驗。我們不應該怠於以組織外的觀點來挑戰固有的思維，來產生新的策略、政策及目標。了解組織中各自不同的想法，及各自的立場，所以在溝通時應考慮不同的面向。應注意產生解決方案的流程。預警風險及進行評估的基礎是許多科學家分項研究的結果，進行科學性的研究，以不同項目、指標來進行評估，隨時提高警覺、開會。

## (二)機關參訪部分

此行我們共至 3 個機關參訪，一是至位於格林威治之泰晤士河水閘門，因泰晤士河流經倫敦市等英國命脈地區，為防止海水倒灌，故在泰晤士河上設立閘門來防範。而至英國國會參訪的行程，在美不勝收的國會殿堂，看英國政府在努力的維護傳統中，擁有最先進的議會政治，了解這個社會相互尊重不同價值、族群的用心，頗值我國借鏡。而至勞工退休部門上課參訪，在該單位深入淺出的介紹該中心推行的工作內容及相關方案，並取得他們對方案評估資料，更了解該國基於實證基礎的政策制定及科學性的評估方案的成效，這是敝人此行最大的收穫。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

台灣現與全世界國家一同面臨人口老化、氣候變遷及貧富懸殊等問題，如何解決上述問題，顯然是國家當前最重要的議題之一。而相較於英國，我國公務員對工作的熱情與付出並不遜色，但何以未得到民眾的應有的信任與尊重，確是值得我們省思的。而我國在制定政策時，較之英國，顯然缺乏由專業團隊，先進行本土的科學性研究，於取得實證之資料之後，再據以制定政策，而在對政策評估時，亦未建立一確實有用的評核標準，而流於對過程中所產生的數據等 outputs 加以評核，並非對政策的效益 outcomes 做出有意義的評估。是我國如何發展及走出自己的未來，評估並預測危機，制定有遠見的政策，才能帶領人民走向第 2 次台灣經濟奇蹟。是培養公務員策略規畫的能力，溝通協調的耐力，熱忱務實的行動力，才是為國家未來培養領導人才，而非只有培育其如何就數據良窳進行管理、比較，國家如盡是這樣目光如豆的公務團隊，自非國家、人民之福。

# 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研習 個人心得報告

高幸蓓 (行政院衛生署中央健保局科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

由於世界知識及經濟在過去二、三十年間的快速發展，使得我國許多原有的政府組織及部會功能必須伴隨社會的改變而改變。我國的行政機關組織改造工程，在許多年的討論後，行政院組織法修正案終獲立法院三讀修正完成，並將於民國 101 年實施。值此諸多事務待舉之際，能有機會赴英國實地了解英國政府面對選舉未有任一政黨取得半數以上多數席次，必需籌組聯合政府執政，考驗這個曾經風光的日不落國的應變能力，應該是此行最重要的研習契機與課題。

其他諸如政策規劃與執行、公共政策管理與績效評量、危機管理、人口老化、健康照護、氣候變遷、產業發展與環境保護及綠色能源等，亦是目前世界各先進國家所面對的共同議題，並且這些議題並非單一地區或國家即可獨立面對或解決，需要各國共同處理並致力改善的。惟因每一議題範圍廣泛並涉及諸多部會業務職掌，很難在短期間內一窺全貌。

此次研習印象最深刻的是：英國這個典型的內閣制政府，首相雖然面對無法完全由單一政黨執政必須籌組聯合政府的考驗；然而，它的政府組織卻具有相當高的彈性，可以隨時調整部會職掌與任務，最近更著力將中央權限大力授予地方政府，擴大地方政府與社區間共榮共治的實質內涵，以因應環境改變及實際需要。這與我國由法律明確規範各部會組織職掌、任務內容、人力配置等，若遇環境變遷與任務改變，皆需修法以對並且曠日費時，是完全不同的。

另外，內閣辦公室（核心政策部門）的設置與它的任務功能，以及對首相的政策規劃建言能力與方式（集中、直接並以實證為基礎），使得政策清晰且橫向協調快速而有效率。此與我國政策研擬分散、跨部會橫向協調不易、媒體誤導與政治力介入等，造成政策推動與延續諸多不利或費時費力等，是有極大的不同，也是值得我國借鏡的地方。

### (二)機關參訪部分

此次研習參訪了英國國會，時值修會期，因此由志工導覽並解說英國國會上、下議院的

組成、運作模式及對政府部門的監督與互動方式。另外，至倫敦市郊格林威治地區參訪倫敦防洪水閘，實地了解英國如何面對泰晤士河水患，以及如何蒐集泰晤士河與海洋因氣候變化的資料。最後，與英國就業及年金部就人口老化議題交換經驗與看法。

雖然參訪的機關團體並不算多，但卻印象深刻。英國議會分為上議（貴族）院及下議（平民）院，分別有 777 及 650 席；但在下議院內僅設 436 個席位，因此，某些議員必須站立參與下議院的大型辯論或報告案。執政黨與在野黨的席次座位間隔是很靠近的，在國會內幾乎沒有發生過肢體衝突事件，即使政黨立場不同或是對於政策看法不同，也是以政策數據及口說辯論的方式，在議場中進行激烈攻防。充分展現了民主大國的民主素養與風範。難怪先進國家不能理解，國際媒體報導，我國民意代表以肢體衝突來表達立場與不同看法的方式了。

倫敦水閘更具體展現了英國人對於防洪的決心：英國政府為解決 1953 年倫敦嚴重洪災問題，自 1972 年起花 10 了年時間，在 520 公尺寬的河道建置 9 個防洪水閘。每次啟動閘門需時 20 分鐘，至今已啟動 119 次（至 2010 年 9 月啟動 4 次）。水閘由環境署負責維護管理，100 名以上員工、每年預算 500 萬英鎊。防汛非易事，台灣地區由於地形及氣候影響，每年都有水患及洪災發生；但對水利管理卻是多頭馬車，中央與地方時有責任不清或執行不力的爭端。或許倫敦水閘經驗，可以給我們一些省思與方向。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

21 世紀已邁入全球化的年代，許多的議題，如：人口老化、健康照護、疫病防制、氣候變遷、農糧與農業發展、產業升級與環保、綠色能源等，都已非一國或任一單一區域可以單獨面對或解決的課題！這些課題已隨著時代轉變成全球性的議題，也是全人類必須共同面對的問題。

由於這些議題是全球性的，因此，我們無法規避也沒有辦法置身事外。所以，最好的方法就是面對它，並且找出解決問題的方法，研擬出可行的方案與對策。然而，如何研擬出好的政策，是需要及早培育與發掘人才的。因此，持續的在職訓練十分重要。不過，政府現在所面臨的議題，並非單一部會的問題，這些議題錯綜複雜並且相互牽連，除了預算、經驗與技術能力外，有時還有取捨、輕重緩急及社會共識或接受度的層面考量與壓力。

對於中央政府的中高階主管，若僅提升其自身技術或專業能力，實已無法令其有充分面對問題、解決問題及研擬政策的綜合能力。因此，需要培訓管理人員對於上述全球性議題的

敏感度與深度了解，以及政策溝通協調能力。所以，各部會不能只了解關心自己的日常領域，必需改變心態去關心其他的部分。另外，尚需對其他國家或區域保持高度的關切與了解，同時需要建立聯繫管道，與世界各國有同步的發展平台與機會。當然，也需要有計畫的不斷給予中高階主管，各項綜合議題的訓練機會。

另因台灣已三十餘年未有參與國際事務組織的機會，近年來國際情勢已漸改變，我國已漸向不少國際政府及非政府組織接觸，並向許多過去未曾接觸的國家或政府伸出觸角。然而國際事務並非單純的單一性業務，工作人員除要有專業能力，外語（特別是英語）能力以及綜合性的知識與專長也是必要的元素。建議由歷次國外培訓計畫的人員中，找尋具有上開特質的人才，再就我國的重要政策及國際事務等項，給予訓練及研習機會，適時為我國培育國際事務專才，應該是未來可以加強發展的方向。

# 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研習 個人心得報告

朱金錫 (行政院農委會輔導處簡任技正兼科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

#### 1、落實政策規劃步驟，確保政策有效執行

政策形成及執行落實的主要步驟為：確立問題、蒐集情資分析成因、研擬處理的各種可能選項、選定合宜的解決方案、落實執行解決方案、監控和評估執行結果、檢討調整政策的執行方式。而在整個規劃與執行循環過程中，應納入利害關係人的參與，以確保政策有效執行或減少阻力。至於利害關係人可運用四象限法分析其屬性，對於有影響力且有利害關係者，應讓其參與決策；有影響力但利害關聯性不高者，須提供資料告知他們；有利害相關但影響力不大者，多聽取意見溝通；一般大眾可暫忽略。由於屬性可能變動，須定期檢視，確保資訊正確。

危機應變計畫週期亦有類似步驟，包括建立方向以確立範圍目標、資訊蒐集以正確評估、研提計畫與諮詢協調以獲組織內外部及利害關係人共識或支持、公開核定計畫以增被接受度、訓練以強化執行信念能力及單位間合作關係、驗證評估及再檢討修正等。而上開理論之實踐效果，從參訪泰晤士河防洪水閘，得知其運作功能，即為一貼切之實證。

#### 2、他山之石可以攻錯

台灣近10年來施政，強調快速解決眼前問題，亦反映出較短線操作，不易落實計畫週期的規劃。相關設施與福利措施，常成為政治籌碼與選前喊價，令人憂心。英國從政策規劃到落實實踐之作法，值得國人省思與學習參考。而在現實須緊急處理環境下，仍應把握確認問題與要達到的目標等重點，否則，基本方向錯誤無法達到目標。

### (二)機關參訪部分

#### 1、參訪國會大廈:

英國國會係由君主、上議院及下議院組成。上議院議員具貴族身分，不經過選舉產生且有世襲貴族，議會廳裝潢華麗，議員座位顏色為紅色；下議院議員係經民主選舉產生，任期5年，議會廳裝潢簡樸，議員座位顏色為綠色，顯示其歷史背景，有強烈階級性，且世襲

議員有違普世民主原則。惟英國代議制度，堪稱民主議會的典範，係因較紳士的理性問政。

## 2、參訪泰晤士河防洪水閘:

泰晤士河防洪水閘之興建，緣於倫敦在1953年因大西洋暴風海水漫過河堤致生嚴重災害，經審慎探討確認倫敦面臨的問題是海水會沿著河道灌入，嚴重影響市區經濟機能與民眾生活，為解決此問題，經過長期的規劃，於1972年選定於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，1982年完工。為確保防洪系統正常運作功能，更落實經常性檢測與人員演練。防洪閘完工迄今閘門啟動超過百次，有效防止海水倒灌災害。反觀臺灣颱風水患頻仍，部分道路、橋樑，逢災即毀，毀後即修，循環不已之情形。對於本案防潮閘門從政策的形成、執行的落實及設施完工後經常性的檢測，讓設備與人員不斷的運作與演練，確保緊急危難時發揮功效之做法，實值得借鏡，尤其是對政策決定、資源分配、實際執行與管理，有影響力的民意、行政機關人員省思。

## 3、參訪「就業及年金部」:(人口老化治理)

人口老化社會對於健康照護、財務及財產的安全與保障及社會支出增加等存在許多風險。英國近十餘年來，老年人口比例不斷上升，社會相關支出亦隨之大增，年輕的工作人口未來負擔扶養人口數比的責任，將隨著時間而更加沉重。英國推動人口政策的主要議題與挑戰有：(1)提醒民眾提早因應與規劃面對退休後的生活。(2)中央與地方充分溝通合作建立適合老年人的醫療照護服務網絡。(3)提供地方化的便捷服務，讓老年人能居住在原有的社區內。(4)運用老人人力資源，推動部分工時再投入職場或擔任志工。(5)研擬推動「大社會」計畫，將中央的權限下放到地方政府，強化地方的責任，強調民間自助、社會責任與社區行動，讓社區能自己管理及解決社區中的問題，以促使社區更美好。其核心策略，為建構一個涵括各年齡層的社會，地方與中央共同協力，以提供更貼切的照護與服務，並將以家庭含各個不同的年齡層成員之特性為基礎，去聯結建立友誼。由於受限於時間及課程安排，尚難研習人口老化治理之具體情形與相關福利措施。而台灣同樣面臨著人口老化的問題，且老化速度較英國快，英國強調個人及早規劃分擔責任、重視老人及地方參與相關理念與因應措施可為參考。尤其台灣施行地方自治及推動社區總體營造多年，應有相當的經驗與瞭解相關的問題，且傳統的家庭觀念與基礎較英國更為優勢，亟需改善政治不當對立的內耗情形，針對問題共同因應人口老化對策。

### 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

#### (一)政策目標應明確，規劃與實務執行應一貫

政府對於依身分別辦理之社會保險改革朝整合方向規劃，現行勞保、國民年金保險及農保之保險人均為勞保局，即該等保險業務已整合在勞保局辦理。惟中央政府組織精簡改造之際，卻另規劃增設新機關辦理國民年金保險，欲將已整合之業務分立；或另將原主管之部分社會保險項目改隸他部會，與整合大方向不一致，耗費行政成本。現行依身分別辦理之社會福利、保險與助學措施宜整合，且實務規劃執行應與目標一致。

#### (二)領導人才培育，計畫選拔進階培育

提早從基礎或基層訓練紮根，達標準者進階培育。對於基礎性、共通性之課程，選派各機關代表參與，分期分階較完整的在國內培訓；對於專業性課程，宜選派業務相近之機關人員並以實務專業單位為參訪研習機構，將有助於深入研習，探討學習其運作方式與經驗。

# 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研習 個人心得報告

白麗真 (行政院勞委會勞工保險處科長)

## 一、報告心得內容

### (一)課程學習部分

#### 1、任何時代、任何政府所採取的治理模式，其終極目的是爲了要提昇系統的治理能力

綜合課程講座所述內容，當今所談論的英國政治制度與政府管理模式，舉凡兩院制國會、責任內閣制、專業文官制度、強調績效控管的管理主義式政府等，都是承續英國代議民主的傳統，再依據當時環境的變遷及人民的要求，所做出的政府體制與職能之調整。這些調整必須有其相應的哲學基礎和歷史背景做爲支撐，主權在民的原則是其中的基本精神。

#### 2、政策週期導入施政，讓利害關係人充分參與是關鍵核心

英國政府著重以實證爲基礎進行決策分析，重視民意及關鍵目標群體意見的溝通參與，並落實風險、成本效益與衝擊影響評估；而執行過程的追蹤管控、研究分析與回饋，也讓政策更周延可行。綜合課程講座所述，更可發現依利益關係人對政策之影響力與利益，給予不同的應對模式，是很重要的。反觀國內近來恢復軍教課稅、文官考績丙等及蘇花高等議題上，或許更該多思考運用。

#### 3、預防勝於治療，有效的風險管理，可避免造成致命危機

英國政府風險管理行之有年，其中審計機關及內部稽核單位扮演極重要之監督角色，不但協助各部會辨認潛在風險，亦鼓勵行政機關創新及改善公共服務品質。台灣隨著自然及人文社會環境的快速變遷，導致不利行政部門施政之各種風險日益增加，所有風險變遷皆可能產生危害、緊急事件與危機，輕者影響施政品質，嚴重者影響政府威信。英國雖與我國國情、組織文化截然不同，然其風險思維及管理精髓卻是互通的。

#### 4、走在鋼索上的英國財政緊縮計畫，或許福禍未料，但值得借鏡

英國宣布約新台幣 4 兆元的財政緊縮計畫，在野工黨抨擊是拿國計民生做豪賭，恐使經濟萎縮及產生新的社會問題；然 OECD 認爲是「嚴厲的、必要的、有勇氣的」，現在的果斷行動是確保改善公共財政和促進未來增長的最好途徑。國內近年來政府支出規模持續擴大，歲入無法同步增加，財政赤字因而擴增，據統計至 100 年底中央政府債務餘額將達 4.96

兆元，瀕臨破表邊緣，對英國此項自二次大戰結束以來，最嚴苛的削減開支政策能否奏效，後續發展值得特別關注。

## (二)機關參訪部分：

- 1、**從泰晤士河水閘看風險管理經驗，做好準備是不二法門：**英國首相布萊爾說過，現在投資一塊錢可為將來省下五塊或是更多金額的損失，這也是為什麼英國政府決心花大錢修築泰晤士河水閘。全球氣候變遷將對世界各國造成衝擊，不得不慎？惟國內近來所遭逢的小林村及蘇花公路事件，亦暴露人類面對大自然的渺小及無知，面對天災人禍的景象，台灣的未來，還需要大家多多合作加油。
- 2、**從就業及年金部談人口老化問題，無法閃躲的下一個危機：**台灣面臨與英國相同的高齡化、財政困窘及青年失業等問題；另近期法國因推動退休制度改革，而掀起罷工潮，引起全球矚目，究其根本原因，亦是高齡人口推升退休給付壓力及財政捉襟見肘。國內雖無如此激進的罷工潮，但針對此一眾所皆知，但始終未見處理成效的問題，應利用法制及相關的生活態度改變，讓國人體認，提早準備。
- 3、**從國會大廈看議會運作，立法院是監督行政部門的支柱：**英國議會體制已有七百多年的歷史，有著極為傳統而清楚、嚴格的議事運作與規定，議會至上之說，顯示英國國會有至高無上的尊榮地位。我國與英國憲政制度不同，然立法院是否已建立起其在民間社會中的正面形象，符合國人的期望，並就其功能及權責作對應的調整，還得從立法院的內部認知與規範，以及社會的鞭策和鼓勵等層面作思考，才能使立法院不斷的成長。

## 三、對國家當前與未來整體發展及領導人才培育之建議

- 1、**公共服務管理須與時俱進，應時勢所需適時修正：**英國「2020年公共服務願景」強調公共服務將有文化、權力及財政上的重大轉變，惟小政府的貫徹改革能否承受社會福利國家的政策理念需求，值得觀察。台灣如何借鑒國外公共服務管理經驗，推進改革、提高效率 and 效能，是為政者應關注的焦點。
- 2、**文官制度結構變革，應予審慎：**近年來台灣由政府再造，基本上是依循著英國首相柴契爾改革模式及美國總統雷根引進企業管理精神，強調小政府的新的自由主義路線前進。但因應民眾需求，政府組織又不斷擴充，形成「人事精簡」與「業務擴充」的矛盾現象，針對近來引發外界質疑政府帶頭使用勞動派遣的問題，應予正視。

- 3、**長幼、用壯、終老是解決人口問題的方向**：相較英國等歐洲國家及鄰近日本等國家，我國人口老化的速度快很多，面對此一迫在眉睫的問題，「幼有所長、壯有所用、老有所終」是政府面臨人口問題切入的思考點，也是為政者的終極目標，有必要利用法制及相關的生活態度改變，讓國人深刻體認，提早準備。
- 4、**風險管理融入日常作業及決策運作，強化機關危機處理能量**：面臨內外環境之挑戰，行政部門更待運用風險管理架構檢視日常行政作業與決策運作。各部會於汲取大量風險管理知識之同時，學習英國等先進國家的風險管理經驗及案例，尤為重要，不但得以縮減摸索期間，亦得從標竿單位之作法，達事半功倍之效。