

# 出國報告（出國類別：考察）

## 芬蘭政府人事制度與業務運作

服務機關：內政部、法務部行政執行署、行政院人事行政局

姓名職稱：陳榮順處長、郁正芬主任、趙子瑩專員

派赴國家：芬蘭

出國期間：99年11月20日至同年月27日

報告日期：100年2月25日

## 摘要

爲提升政府競爭力，瞭解國際發展脈動，藉以強化人事工作效益與服務品質，行政院人事行政局指派內政部人事處處長陳榮順、法務部行政執行署人事室主任郁正芬及本局考訓處專員趙子瑩等 3 人，於民國 99 年 11 月 20 日至 27 日赴芬蘭考察其現行政府人事制度與業務運作情形，尤其針對高階文官制度、中高階公務人員培訓規劃及執行情形、推動數位學習現況及警察人事制度與業務運作情形，瞭解其整體規劃及辦理成效，汲取人力資源發展新知。經過實際拜訪芬蘭財政部人事處、內政部警務處、公共管理學院股份有限公司及聯合數位學習中心，並提出考察心得與建議，希望可供作日後規劃策略性、前瞻性人事制度改進之參考借鏡。

## 目次

壹、緣起與目的 .....	1
貳、考察過程及考察議題 .....	2
參、芬蘭國情概述 .....	4
肆、芬蘭政府人事制度與業務運作情形 .....	7
伍、芬蘭公務人員培訓及推動數位學習情形 .....	24
陸、芬蘭警察人事制度與業務運作情形 .....	35
柒、考察心得 .....	47
捌、建議事項 .....	53
附錄一：考察相片 .....	56
附錄二：參考文獻 .....	59

## 壹、緣起與目的

芬蘭（Finland）在 2000 年至 2004 年及 2006 年至 2008 年連續七年被評為世界上廉潔度最高的國家，世界經濟論壇公布的全球競爭力報告中，亦自 2003 年至 2005 年連續三年將芬蘭評比為全球「成長競爭力」第一名。透明、高效率的政府為芬蘭的民營經濟提供良好環境，而芬蘭經濟的卓越發展主要得益於科技與教育的重視。芬蘭政府了解自己是小國，目前總人口數只有 537 萬人，在發展勞動力或資本密集型經濟上沒有優勢，故從提高國民教育水準，強調科技投入，以發展智力密集型經濟，深耕教育及研發，以知識經濟取代對資源的倚賴。

公務人力素質影響政府效能及施政品質，近年來則成為國家競爭力評比之重要指標之一。為提升政府競爭力，瞭解國際發展脈動，藉以強化人事工作效能與服務品質，行政院人事行政局（以下簡稱人事局）「99 年度外國人事政策與法制考察團」，經核定前往芬蘭考察，考察團領隊由內政部人事處處長陳榮順擔任，成員包括法務部行政執行署人事室郁主任正芬及人事局考訓處趙專員子瑩。透過我國駐芬蘭代表處之協助接洽安排，本考察團於民國 99 年 11 月 20 日晚上啓程飛往芬蘭，航程逾 11 個小時，11 月 22 日正式展開拜會行程，考察活動均在芬蘭首都赫爾辛基，期間遇到該地當年第一次暴風雪，氣溫降至零下 15 度，極為酷寒，至同年月 27 日圓滿達成任務，由芬蘭返抵臺灣。

此次考察特別選定赴芬蘭，主要希望能瞭解芬蘭現行政府人事制度與業務運作情形，瞭解其整體規劃及辦理成效，汲取人力資源發展新知，作為人事局政策規劃之參考。主要目的如下：

- 一、瞭解芬蘭高階文官管理制度。
- 二、瞭解芬蘭政府員額管理及人力運用情形。
- 三、瞭解芬蘭公務人員待遇、退休制度。
- 四、瞭解芬蘭公務人員培訓規劃及執行情形。
- 五、瞭解芬蘭推動數位學習現況。
- 六、瞭解芬蘭警察招募、教育、訓練及人力資源發展計畫。

## 貳、考察過程及考察議題

### 一、考察過程

爲使此次考察能有效達成預期目標，行前針對本次考察議題及項目等，送請我國駐芬蘭代表處作爲協助聯繫拜會機關之參考，同時亦透過網際網路(internet)蒐集相關參考資料。此行，感謝我國駐芬蘭代表處曾代表慶源、林組長文和在行程上的安排照料、參訪機構的協調聯繫、陪同拜訪座談及安排隨行必要的傳譯等方面，多所費心，大力協助，使本考察活動能圓滿完成任務，更深入探知所欲瞭解之訊息，考察人員均銘感於心，同時對於參訪機構在參訪過程所提供之資料及經驗說明，在此表達感謝之意。本次考察行程也非常感謝人事局企劃處同仁之妥善規劃，使考察活動順利達成任務。

此次考察拜訪下列四個機關（構）：

（一）芬蘭財政部人事處（Office for the Government as Employer, Ministry of Finance）：由處長 Teuvo Metsäpelto 先生、顧問 Lauri Liusvaara 先生、顧問 Ari Holopainen 先生、研究員 Mika Happonen 先生簡報說明及座談。

（二）芬蘭公共管理學院股份有限公司（HAUS, Finnish Institute of Public Management）：由總經理 Anneli Temmes 女士簡報說明及座談。

（三）芬蘭聯合數位學習中心（Association of Finnish eLearning Centre）：由總裁 Leena Vainio 女士、發展部經理 Tiina Front-Tammivirta 女士簡報說明及座談。

（四）芬蘭內政部警務處（Police Department, Ministry of the Interior）：由國際與歐盟事務組組長 Erkki Hämäläinen 先生、財務規劃組組長 Sanna Heikinheimo 女士、督察長 Stefan Gerkman 先生簡報說明及座談。

### 二、考察議題

具體議題	建議拜訪機構	考察需求說明
高階文官管理制度	芬蘭財政部人事處	1、該國針對高階文官之選拔（含方式、標準、條件、類別等）、甄選培育機構及職掌、考核等機制設計及法令依據（如有具體條文亦請提

		供)，運作之成效、發展經驗或相關改進措施。 2、為因應時代的變遷，如何儲備適質適量的高階文官，以因應科技時代變動的環境需求？ 3、高階文官待遇制度在該國運作以來有何成效或失敗經驗，未來是否有相關革新措施。
政府再造	芬蘭財政部人事處	該國 1990 年起之政府再造過程、措施、成果，並考察實務運作之成功案例。
員額管理及人力運用	芬蘭財政部人事處	該國是否有員額管控（含員額評鑑）措施或相關人力資源管理策略，以維持效能並兼顧用人彈性？該國之契約人力（如類似我國聘僱人員、臨時人員或派遣勞工等）如何管理？
推動數位學習現況	1、芬蘭公共管理學院股份有限公司 2、芬蘭聯合數位學習中心	1、參訪該國全國公務人力資源培訓及推動數位學習品質認證。 2、瞭解該國推動數位學習現況，包括數位課程發展歷程、公部門數位學習資源整合情形、公務人員教育訓練運用數位學習現況等。
公務人員激勵制度—從待遇角度出發	芬蘭財政部人事處	從待遇角度觀察該國對於公務人員激勵制度之設計，包括需激勵之事由種類、給與類型、及是否以法律保留原則處理相關給與事宜，並提供實務運作上有成效者之案例分析。
公務人員保險、退休、撫卹制度相關規定	芬蘭財政部人事處	瞭解該國現行公務人員保險（或年金）、退休及撫卹制度之現行規定，以及近 5 年內或未來 10 年間，是否對於該國公務人員保險及退撫制度進行相關改革措施，其具體改革內容、實施背景、具體成效或預估實施成果等議題，俾供人事局未來配合考試院辦理公務人員保險、退休及撫卹制

		度改革之參考。
公務人員退休 照護制度與相 關措施	芬蘭財政部人 事處	瞭解該國現行針對退休公務人員退休照護制度 與相關措施之實施背景、具體內容及實施成效等 議題，俾供人事局規劃多元化及人性關懷的退休 公務人員長期照護策略之參考。
公務人力資料 蒐集及運用	芬蘭財政部人 事處	該國公務人力資料蒐集對象(是否包含工友、臨 時人員等)、種類(個人基本資料、經歷、獎懲、 待遇資料等)、運用(如何進行決策支援及分析等) 及維護方式(如集中或各自管理、更新頻率等)。
警政再造、警察 考試、教育及訓 練	芬蘭內政部警 務處	警察招募、教育、訓練；警察人力資源管理；警 察升遷制度；警政革新方案。

### 叁、芬蘭國情概述<sup>1</sup>

#### 一、地理與氣候

芬蘭共和國 ( The Republic of Finland, Suomen tasavalta ) 是北歐國家，地跨北緯 60 度至 70 度之間，北接挪威北部，東臨俄羅斯，西北與瑞典、挪威為界，西南面被波羅的海環繞，東南部為芬蘭灣，西面則為波的尼亞灣。芬蘭總面積共 338,424 平方公里，是歐洲第七大國，約為台灣面積的九倍。南北最長距離達 1,160 公里，東西最寬為 540 公里。



<sup>1</sup> 參閱芬蘭外交部製作芬蘭簡介網頁：(上網檢視日期：2011 年 2 月 13 日)  
<http://finland.fi/Public/default.aspx?contentid=160032&nodeid=41803&culture=en-US>  
 我國外交部領事事務局網站有關芬蘭基本資料：(上網檢視日期：2011 年 2 月 13 日)  
<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?BaseDSD=13&CuItem=649&CtUnit=14&mp=1>  
 維基百科有關芬蘭簡介：(上網檢視日期：2011 年 2 月 13 日)  
<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%8A%AC%E5%85%B0>

芬蘭被譽為「千島之國」與「千湖之國」，全國共有 187,888 個湖泊和 179,584 個島嶼。芬蘭地勢平坦，除了湖泊之外，全國為大片森林覆蓋，佔國土面積的 69%。可耕種面積較少，僅佔 8%。島嶼大多在西南部以及芬蘭半島南岸地區，著名的有奧蘭群島。由於林相完整，湖泊多，加以重視環境保護，故芬蘭風光秀麗，生活環境良好。

芬蘭屬寒帶大陸型氣候，全國有四分之一的地區在北極圈內，緯度高、冬季長達六、七個月，北部冬季長夜漫漫，夏季則大放光明。全年平均氣溫南部為攝氏 5 度，北部為攝氏 -4 度，夏季只有 6、7、8 三個月，平均氣溫攝氏 18 度。

## 二、人口

依據 2011 年 2 月 16 日芬蘭人口登記中心數據，芬蘭有 537 萬 8,462 人<sup>2</sup>，人口密度為每平方公里 15.8 人。平均壽命為男性 76 歲，女性 83 歲。芬蘭有兩種官方語言：91%的人口講芬蘭語，5.4%人口的講瑞典語，另外約 1,700 位拉普蘭原居民講薩米語，英語在芬蘭亦相當普遍。宗教方面，79.9 %居民信奉路德派基督教，1.1%居民信奉東正教。

## 三、國家與政府

芬蘭於 1581 年起成為瑞典的一個公國。1809 年俄羅斯、瑞典戰爭後，被俄羅斯佔領並成為沙俄統治下的一個大公國。嗣於 1917 年俄羅斯發生十月革命，芬蘭於當年 12 月 6 日獨立，1919 年頒布憲法，實施民主政治迄今。國旗為白底藍十字，首都為赫爾辛基。芬蘭是一個多黨制國家，主要政黨是社民黨、中央黨和聯合黨。

芬蘭總統為國家元首，每 6 年選舉一次，任期 6 年，總統最多連任兩屆；1994 年 2 月，芬蘭舉行首次全民直接選舉總統。現任總統哈蘿妮（Tarja Halonen）女士於 2000 年 3 月 1 日就任，成為芬蘭歷史上第一位女總統。2000 年的憲政改革，議會新的改革法案，芬蘭的政體正式宣告向內閣制傾斜，總統則扮演調和與政治衝突，代表國家的角色。

---

<sup>2</sup>參閱芬蘭人口登記中心網站：<http://www.vrk.fi/default.aspx?site=4>（上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日）



芬蘭的政治體制為議會民主政治，議會為一院制，是國家最高權力機關和立法機關，由選民直接選舉的 200 名議員組成，任期 4 年。內閣或任意一名議員都可以提出立法動議。

多數行政權力控制在由總理領導的內閣中，目前為聯合內閣（coalition），而總理由議會選出，當前內閣總理為姬薇妮蜜（Mari Kiviniemi）女士。內閣由中央政府各部的部長、總理本人組成。

司法體系分為一個負責民事及刑事司法爭議的法庭，以及一個專門負責公眾與行政部分訴訟的特別法庭。芬蘭為大陸法系國家，法庭分為地方法院、地區上訴法院及最高法院。最高司法機關為最高法院和最高行政法院。

芬蘭的行政區劃分為中央、省、市（縣）三級，原 12 個省，1997 年重新劃定行政區，全國分為五個省和一個自治區：即南芬蘭省、東芬蘭省、西芬蘭省、奧魯省、拉畢省及奧蘭島自治區，奧蘭島享有高度自治。2010 年起劃為 20 個行政區（Regions），這些區設有行政區會議，協調區內自治市之間的合作。行政區的主要職能是區域計劃、發展企業和教育，還有公共衛生服務<sup>3</sup>。

省最高權力機構為省行政委員會，是中央政府派出機構，其省長由總統任命，省政府負責處理本地區行政治安及財政經濟事務，並擔任中央政府與地方政府間調解人的作用。全國現有 416 個市（縣），實施地方自治，由市議會選出委員會管理行政事務，地方政府的主要任務是負責徵收地方稅、管理經濟事務、維護公共秩序、監督國家法律執行情形，並負責該地方政府居民社會福利、健康醫療照護、教育、垃圾處理、水及電力供應等服務。

#### 四、社會與經濟

芬蘭社會主要特點為高水準的教育、社會保險和醫療保健，由政府提供經費。芬蘭是一個高度工業化、自由化的市場經濟體，貿易對芬蘭而言十分重要，GDP 中大約三分之一來自出口。主要出口為電子產品、金屬產品、機械、運輸設備、木材和紙產品、化學製品。主要進口為原材料、能源、消費品(例如汽車

---

<sup>3</sup>參閱維基百科，芬蘭行政區：(上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日)  
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8A%AC%E5%85%B0%E5%8C%BA%E4%BB%BD>

和紡織品)。由於天氣的原因，芬蘭的農業僅維持在基本農產品自給自足的水平。林木業作為出口的主要支柱，為農村人口提供了第二個工作選擇。芬蘭在 1955 年加入聯合國，1995 年加入歐盟，2002 年開始使用歐元，2010 年平均每人國內生產毛額（GDP per capita）為 35,300 美元<sup>4</sup>。芬蘭嚴峻的氣候條件以及特殊的地理位置和歷史，使芬蘭人形成了極富北歐特色的民族性格和文化。芬蘭人性格內斂，行事低調，但實際上內心充滿民族自豪感，在全球化的今天並不隨波逐流，而是堅定的維護著自己的傳統文化。

## 肆、芬蘭政府人事制度與業務運作情形

芬蘭政府有下列 12 個部：總理府、外交部、司法部、內政部、國防部、財政部、教育文化部、農林部、交通及通訊部、就業及經濟部、社會事務及衛生部、環境部<sup>5</sup>。

財政部負責處理政府總體經濟和財政政策，籌編年度預算和提供稅收政策的經驗，負責對金融市場、政府的人力資源政策及政府全面發展提出策略性政策。此外，該部是負責處理地方政府職能之立法和財務要求<sup>6</sup>。

芬蘭政府的人事業務係由財政部主管，財政部下設立人事處（Office for the Government as Employer，亦稱 Personnel Department）為中央政府人事業務最高機關，除主管人事管理與未來人力規劃等重要政策，亦協助各機關落實執行上開政策相關事項；在訂定公務員薪資部分，則以國家僱主（State Employer）身分，與公務人員相關工會協商基本薪資結構及相關調整，在雙方達成協議後，監督各級機關確實履行。目前財政部人事處及人事業務相關單位，除負責規劃公務人力資源素質的培育及訓練外，更督導執行各項提昇政府效能與國家競爭力之課程與合作計畫。

---

<sup>4</sup> 參閱 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fi.html>（上網檢視日期：2011 年 2 月 13 日）

<sup>5</sup> 參閱芬蘭政府入口網站：<http://www.government.fi/ministeriot/en.jsp>（上網檢視日期：2011 年 2 月 13 日）

<sup>6</sup> 參閱芬蘭財政部網站：[http://www.vm.fi/vm/en/01\\_main/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/01_main/index.jsp)（上網檢視日期：2011 年 2 月 13 日）

## 一、高階文官制度發展

### (一) 文官的數量和結構

中央政府機關職員預算員額為 88,900 人，高階文官(Senior Civil Servants，簡稱 SCS)約 130 人(包括部長、常務秘書長、副秘書長、業務單位的司長及高階主管)，具高教育程度人員(29%高學位或畢業後訓練)，重視男女平等(男性占 51%，女性占 49%，然而高階文官中，女性比例仍然偏低)，在 90 年代，人員精簡 43%，在自然的汰換率下，約 50%的現職人員，將在 10 年內離職(平均年齡為 45 歲)，因此人員會有較高的更替現象。

高階文官制度有一套遴選的基準，通常會在媒體或網站公布招募訊息，基本月薪為 7,000-12,000 歐元，因為人數不多，所以一定要擇優遴才，高階文官和政治家不同，他們適用不同的人事制度，所以高階文官制度的獎勵制度取決於工作績效，並於契約裡明定，獎金約年薪 4%-8%，一年發給一次，通常工作績效衡量為四大標準，達成二個目標即發給 4%，達成四個目標最高發給 8%。

芬蘭高階文官須經對外公開的甄選的程序，其目標是高階文官職務能甄選任用最具有能力適任者，增進其在政府人際關係技巧，鼓勵高階文官間調動，以增進其不同範圍的管理經驗，及增加高階文官進用女性的比例。

芬蘭高階文官甄選基準<sup>7</sup>，應具備法定的資格條件如下：具有相關領域碩士以上學歷，相關政府部門豐富的專業技術和業務能力，可證明的管理技能，以及在高層政府實施管理的工作經驗。管理技能包括指導和管理經營能力、領導藝術和人際關係能力。另一般條件如下：

1.倫理要求：具備基於獨立、公正、客觀、忠誠、透明的服務意識與責任感

---

<sup>7</sup> 參閱芬蘭財政部 1997 年 2 月 6 日所訂高階文官甄選基準及程序 (COUNCIL OF STATE DECISION-IN-PRINCIPLE ON REVISING THE CRITERIA AND PROCEDURES FOR THE SELECTION OF TOP GOVERNMENT OFFICIALS) [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/02\\_documents\\_on\\_personnel\\_management/04\\_muut\\_henkilostohallinnon\\_asiakirjat/19970206Council/name.isp](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/04_muut_henkilostohallinnon_asiakirjat/19970206Council/name.isp) (上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日)，另參閱關中、袁白玉、桂宏誠，考試院 99 年度芬蘭、瑞典及丹麥三國文官制度參訪報告，民國 99 年 12 月，頁 23-24。

等價值觀。

2.廣泛的經驗：包括在不同的公私部門組織或地方政府跨部門、跨行業的工作經驗，或在類似組織中曾任相關工作經驗。

3.協調合作與溝通能力：具備團隊合作的技能，願與他人一起工作的意願和能力，以建立與管理工作網絡。溝通能力是指良好的口頭表達及寫作能力，只有將政府高階文官變成精彩的演說家、說客和條理清晰的作家，政府工作才有可能增加透明度。

4.精通語言：高階文官要在國際環境中工作，必須具備與不同文化背景的人溝通交流的能力。財政部對所有公務人員除要求掌握精確的芬蘭語和良好的瑞典語兩門國語外，還都有不同程度的外語要求。

5.發展潛能：具備充足的技能和進一步發展的能力。因此，要求個人遵從政府給予終身學習的規劃，以保證充足的技能和進一步發展的專業能力。

芬蘭高階文官甄選程序希增加透明度及民眾信心，進行下列步驟：分析其相關職責，邀請及申請程序，提出履歷資料表，處理申請案，遴定口試委員，進行結構式面談、性向測驗，提出任命的建議。

## (二) 中央機關人員的數量

分部門	男	女	合計	百分比%
教育及訓練服務	346	1,197	1,543	1.8
研究	4,545	4,522	9,067	10.4
國防部隊，邊防衛隊，警察，救援	25,527	9,958	35,485	40.9
法務	1,958	4,264	6,222	7.2

運輸通訊	830	662	1,492	1.7
商務服務	4,930	9,130	14,060	16.2
基金管理和保險金融服務	1,802	5,147	6,949	8.0
部會營運	2,099	3,788	5,887	6.8
區域和環境服務	692	1,593	2,285	2.6
文化服務	417	757	1,174	1.4
社會事務和就業服務	700	955	1,655	1.9
其他業務	660	371	1,031	1.2
合計	44,506	42,344	86,850	100

### (三) 人事政策方針

- 1.政府必須成爲模範雇主，提供廣泛而多樣化的照顧功能。
- 2.伴隨良好的人事管理政策，公部門可以創造有效率和良好的服務，並具國際競爭力。
- 3.當意識到需要建立一致性的營運文化時，政府的人事政策要承認業務部門的差異性。
- 4.政府各行政部門必須網路合作，和私部門合作亦同。
- 5.期望在新的營運文化中不斷創新。

### (四) 管理面臨各種挑戰的重要性比例

- 1.策略管理和前瞻力 9.3%
- 2.人力資源更新和招募 17.3%
- 3.服務品質及顧客導向 10.7%
- 4.專業技術和工作能力 10.4%
- 5.政治與行政管理之間的平衡 10.1%

6.薪資和雇用條件 6.9%

7.生產力 16.3%

8.在地經營 9.3%

9.溝通力 10.4%

10.創新及改革能力 12%

#### **(五) 管理改革的目標**

- 1.提供具吸引力的管理工作和好的生涯發展機會。
- 2.專業且高競爭性的高階文官，共同的組織文化。
- 3.成功績效的良好先決條件。

標的團體為高階文官、其他管理職和專家。

#### **(六) 發展措施**

- 1.高層管理職位任期制，通常為 7 年，最多再加 5 年。
- 2.透過彈性、靈活的個人的工作內容安排，來提供工作的保障。
- 3.專業的遴選標準和程序，要更重視管理技巧，高階文官必須有豐富的決策經驗，確保文官的公開遴補程序，例如，外部應徵候選人能夠申請擔任高階文官。
- 4.共同領導發展計畫（未來領導者計畫<sup>8</sup>）。
- 5.領袖論壇。
- 6.評估各部會和行政部門領導潛能（數據資料庫）。
- 7.促進婦女生涯發展的管理工作方針。
- 8.個人管理合約，合約格式內容包括任期、政黨、發展目標、進行評估的標準和方法、績效獎金（最多 8%）。
9. 聘用工作條件的評估（與文官以外人員的薪酬水平及發展的比較）。

#### **(七) 高階文官改革的學習經驗**

---

<sup>8</sup> 參閱 Future Leaders -Assessment report on government senior management policy, 7/2011  
[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/06\\_state\\_employers\\_office/20110203Future/name.jsp?tulostettava=1](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/06_state_employers_office/20110203Future/name.jsp?tulostettava=1)（上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日）  
芬蘭財政部於 2010 年 6 月 23 日請兩位大學教授著手評估中央政府高階文官管理政策，提供給政治決策者相關資訊，並對政府高階文官管理政策及更有效地執行改革提供指教意見。

- 1.管理發展必須銜接政府的計畫。
- 2.政治領袖和專業經理之間必須有明確區分。
- 3.新管理文化和舊行政文化之間存在緊繃關係。
- 4.管理主義之後會帶來什麼變化。
- 5.高階文官必須處理的悖論，例如：(1) 既是管理者，又是專家。(2) 執行由上而下的決策，又要能貼近顧客導向。(3) 確保業務的持續運作，並成為創新的管理者。(4) 在有限的權力內，為組織承擔責任。(5) 利益中立，同時在政治領域上勝任。(6) 照顧你的組織，並承諾中央政府的共同目標。
- 6.如何把職業生涯的元素帶進開放的系統，吸引條件最好的候選人，並具行政透明原則。
- 7.保持文官的團隊合作。
- 8.授權或集權(私部門或公部門)。
- 9.經理必須對自我的發展負責，政府必須如同雇主一樣，提供職業生涯發展機會。
- 10.逐步改變。

#### **(八) 人力資源管理新舉措**

- 1.整體公共部門須有明確的基礎價值。
- 2.透過加強政治家的領導能力，以促進公共領導能力和一般管理文化。
- 3.在政治領袖和高階文官之間清楚界定明確角色和職責。
- 4.適用於各部的共同資源、人力資源管理制度、做法、發展及支援服務。
- 5.顧客導向的改革和創新的工作流程。
- 6.對於職涯管理有關人員和法令資源的靈活解釋。
- 7.加強公共部門身為雇主的良好形象。
- 8.對於勞動市場的改變預作準備。

## **二、文官任用、人事管理和人力調整運用**

### **(一) 芬蘭財政部 2007 年 10 月決策如下：**

- 1.政府有關變革管理的決策是於政府行政部門進行。
- 2.改進政府決策根源在組織變革時員工狀態。
3. 配合政府行政部門的提升生產力計畫及地區化，人員工作情形亦需改進，有不少正在規劃中的政府職能結構的改變，同樣需要新的行動方案，在 2007-2015 年，每年需要招募 3,000-5,000 人。
- 4.生產力計畫和刪減預算經費，都是以計算至 2015 年為規劃基礎，所以長時間的執行，必須更有效率。
- 5.變化提供了強而有力的領導和更好的人事規劃，每一個局、司、署、處對執行變化都負有責任，部會對其分支機構也有管理的責任，雇主也有責任支持員工尋找新工作。

## **(二) 辭職人員補償金：**

補償金的目的，並不是要資遣員工或支付給辭職人員，而是當人員明顯已無工作或工作即將結束時，希望可以幫助人員儘速找到新的工作或任務，這是政府部門的首要選擇，因此發送辭職人員補償金時，其必要條件如下：

- 1.明顯已無工作或工作即將終止。
- 2.雇主未能提供新工作或新任務。
- 3.至少在政府部門服務滿 5 年。
- 4.如果人員拒絕新的工作或任務的指派，就不能領取補償金。
- 5.補償金由財政部核准發給。
- 6.個人補償金最多可領 10 個月薪水。

## **(三) 人力調整運用**

依國家公務員法第 20 條規定，除法官以外的公務員，可以調整到同樣有任期的機關去服務，也可以到原雇用以外的省政府服務，如果調整服務機關，可以改善其職責表現，或促進擴展服務或僱用關係，則在雇主和公務員雙方同意接受下，即可進行人事調整。在任期內，公務員仍在政府機關服務。

如果部門允許公務員的請假申請，那麼公務員的工作可能會中止。財政部極



力建議，如果各部門面對員工已經面臨被解僱的危機時，則儘可能同意公務員的請假申請。

依國家公務員法第 27 條規定，例如：公務員服務的機關或部門即將被裁撤。或者公務員的職責以及機構提供公務員工作上的潛能發展，大幅度減少，則機關有義務通知公務員。同法第 5 條第 1 款規定，如果辦公室搬移到其他地區，或者機關在其他地區重新設置辦公室，公務員因為某些合法正當理由不搬移時，他可以根據本條規定發出通知。但是如果考慮到公務員的專業技巧和能力，或者他的職責可以重新訓練時，那麼就沒有義務向公務員預告。人事管理服務單位設於財政部下，主要任務是幫助各機關重新安置將被裁員之公務員。

### 三、國家行政機關

#### （一）芬蘭公共行政機關

分為最高政府機關、法院、國家行政機關、地方政府、其他公營機構，詳述如下：

- 1.最高政府機關：議會、政府、共和國總統。
- 2.法院：地區法院，上訴法院，最高法院，行政法院，最高行政法院，特別法庭。
- 3.國家行政機關：中央機關（各部、政府機構和公共機構），區域管理機關（省級辦事處、就業和經濟發展中心、區域環境中心、職業安全和健康監察局、環境許可證當局、地區稅務所），地方行政機關（地方行政區、就業辦公室、地方稅務機關、當地海關、法律援助辦公室）。
- 4.地方政府：地方自治政府（自治市、芬蘭地方協會和地區當局）、區域聯合市政當局（聯合市政當局、區域市政局）。
- 5.其他公營機構：自治省奧蘭群島、芬蘭銀行、社會保險機構。

#### （二）國家行政機關

2010 年芬蘭國家公務員預算人數為 86,000 人，人事費支出為 58 億歐元，國家公務員 51% 為男性，49% 為女性，具有大學畢業學歷人數占全體總數的 45%，平均年齡為 44 歲。經調查公務員對其工作的滿意度平均為 3.3（按：在 1-5 的指

標中，1=較差，5=非常好)，其中得到公務員最高評價為工作內容約 3.6，得到最差評價為薪資約 2.8。

國家行政部門依功能劃分，包含國防、邊境防衛、警察、稅務、海關、法院、內閣及運輸管理。至於鐵路、郵政、電信、公用道路和一些其他功能，已經轉型成爲另訂薪酬制度的國有企業和公司。

國家公務員占全芬蘭受僱者的 5%，各自治市的公務員有 428,000 人，是占公部門最大比例。在接下來的內容，我們將僅探討國家公務員部分。

### **(三) 在服務機關的集體協議 (collective agreements)**

領導者必須遵守綜合性及具有約束力的集體協定，高工會化比例 (60-70%)，使得工會職權強大，早期政府經常被交付勞、資、政等三方的主要協定，最新的協定 (2007 年和 2010 年) 係由工會作出決定，政府並未參與，這在未來會是一個可能的方向，婦女就業比率也相當高。各機構之間的補充集體協議，或是主管部門和工會註明在某些範圍內可以改變中央決定。

120 個機構中，有 57 個政府部門，可以在主管領域內訂明協議的結論內容，當然薪資制度的協議，由服務機關協議決定，但在簽署協議前，必須經過財政部核准。

### **(四) 芬蘭人事管理的典型特徵**

集體談判權法，性質爲法律，契約內容包含公務員薪資、集體協定法、公務員法和工作時間法。早期三方協議係在決定僱用的條件，像公務員薪資等等，而且集體協議必須在中央層級取得一致性同意，但是在未來，地方政府同樣也可以作出協議決定。例如新薪資制度或是調整工作的時間。合作模式係由合作程序及委員會依合作法執行，合作委員會必須工作場所超過 20 位雇員，成員包含產業安全主管和產業安全代表。委員會可以討論所有關於員工的權益事項、計畫和決定，雖然委員會無權作出任何決定，但是他們仍然可以對上述事件作出陳述。另外其他公務員可以參與的系統，像是假如合作委員會已經作出這方面的協定，那麼公務員就可以參與辦公室的管理團隊，所以工會幹事的角色非常重要，尙未加

入工會的雇員，則由雇主作為協商代表，這樣的組織將具多元化的行動力。

#### 四、新薪資制度（New Pay System，以下簡稱 NPS）

芬蘭公務員的薪水和報酬依下列三個主要因素而決定：1.工作的需求。2.個人的表現。3. 以成果為基礎的報酬（result-based rewards，以下簡稱 RBR）。事實上，依工作需要及個人工作表現的薪資給付，總是同步修訂，以成果為基礎的報酬制度則仍少見使用。新薪資制度適用所有人員，包含中階主管。

過去傳統薪酬制度，係以基本薪資為基礎，再加上維持生活基本開銷的津貼，及隨著服務年資和年齡的增加，為薪酬核發之考量。但 NPS 制度則不同，基本薪資決定於工作上的繁簡難易需求，但個人工作表現及團隊績效獎勵金，則會實質決定薪酬的內涵。員工薪資的三分之二為基本底薪，另外的三分之一則由工作績效來決定，如果工作目標達成，則加薪約 4%至 5%，不論任何職級階層，都可以和雇主談論加薪事宜。

從八、九十年代討論通過績效來調整公務員薪資，新薪資制度從 1998 年開始實施。由兩部分組成：一部分與工作要求相關，另一部分與工作技能、績效有關。第一部分佔整個薪資的三分之二，而第二部分佔三分之一。對於某些具體的組織也可能得到特別的獎勵薪資。新薪資制度雖然從 1998 年實施，但到 2005 年才在所有公共部門實行，經過了 7 年的逐步推廣。新薪資制度最困難的是作為部門領導人如何去考慮評價下屬的績效。在芬蘭，各部門都要做好薪資成本的控制。

NPS 的政策，可以追溯到 1980 年代下半期，過去 20 年，中央政府操控著績效管理發展的方向（目標管理），由於持續關注於如何提升公共部門的現代化及效率化，相對地也漸漸意識到，政府部門的薪資政策及規劃技術，亦須配合著同步修正，才能立竿見影。財政部於是在 1992 年開始積極投入研究國家公務員的薪資政策方案，根據方案內容，NPS 制度規劃目的，係以業務單位有效率的行動和管理措施作為後盾，因此，給付薪資變成管理的一種方法和手段。NPS 制度的特色是鼓勵良好的成果，並具有誘因獎勵的性質，且須公平而且平等的實施，

並且順應一般勞動市場且具彈性及靈活度。換言之，NPS 是一種激勵員工的薪資制度。透過下列圖表更能瞭解制度的內容。

NPS 的要素	給付的基礎	傳遞的訊息
以成果為基礎的報酬 (RBR)	經由整個組織或單位甚至是個別的員工來完成工作，獲致成果	經由團隊合作完成工作，可以為組織帶來良好的成果，有好的品質及好的服務，這是一種有生產力的方式。
依個別的工作表現給付	個別的工作表現和勝任能力	希望員工追求自我發展及更具績效的工作成果，創造出良好工作品質。
依工作的需求給付	工作細項的要求	希望員工可以自己尋找和領悟更專業的工作技巧，以達到精益求精的境界。

薪酬政策是為進行有效的管理一個工具性的應用，使用薪酬以促進整個政府組織的績效，以確保政府是有競爭力的雇主，聘用和留住有能力的工作人員。政府每月支付的薪酬主要取決於工作的複雜性和個人的工作績效，薪酬調整時，面臨著轉變，朝向有競爭力的薪酬和公平的基礎。每個政府機構利用其自身的評價體系，評價工作的複雜性和個人表現。工作的複雜性通常是在此基礎上確定所需的職業知識水準和技能，互動和職責的程度。工作績效評估一般是根據專業能力，生產力的程度和協作能力。每個員工的工作複雜性和個人工作績效檢討會議，每年由員工與上司進行一次<sup>9</sup>。

<sup>9</sup>參閱芬蘭政府薪酬體系：(上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日)

[http://www.vm.fi/vm/en/12\\_government\\_as\\_employer/03\\_Terms\\_and\\_conditions/03\\_Government\\_pay\\_system](http://www.vm.fi/vm/en/12_government_as_employer/03_Terms_and_conditions/03_Government_pay_system)

當今芬蘭政府的行政管理，一般而言薪資和報酬是由勞資雙方**集體協議**（collective agreements）來決定，NPS 政策也是透過集體談判來實現，但並不包含績效獎金（RBR）這樣的額外獎金。財政部人事處的國家雇主辦公室和三個中央政府部門受僱者組織，在 1993 年同意薪資系統朝向 NPS 的原則發展。現在 NPS 在芬蘭是完全的實施。換言之，為找出最能發揮管理的效益，在業務部門(各部、各機構)內，各方的談判代表可以各自表述意見和看法，但是最後的集體協定，則是在各方同意下作出結論。揆此，NPS 的實現過程，其實兼具著中央集權及地方分權的雙重特色，所以，行政管理單位對於 NPS 的規劃、商議及落實履行，均須在中央政府和以雇主方向為總體架構的指導方針下，取得各方一致意見。這些指導方針也同樣關注 NPS 商定時的財務來源及成本控制，這些資金來源有三：1.可分配的金額，包括在中央一級單位收入政策協議。2.單位的現有撥款。3.國家預算增列的撥款。

通常被認可的人事成本平均為 7%。在約 3 至 5 年的過渡時期，這些成本由上開資金來源平均分攤，並且含在各項協議裡，逐漸增加當中，業務單位可以參與自己 NPS 的財政，因為政府人事管理制度採取由預算控制費用支出的策略，業務單位在自己的預算範圍內，相對地可以更自由使用自己的經費。政府行政部門 NPS 的首次集體協議，係在 1994 年作成，現在已經完全實施，儘管政府和財政部持續政策支持 NPS，但是實施的進度卻漸趨緩慢，而且比最初的推動更感艱辛，原因在於必須耗時準備客觀可信的評估測量系統，以及 NPS 某些具體問題一直被持續反對，而且密集的進行協商談判。

芬蘭在中央政府全面**實行績效掛鈎的薪酬制度**（performance-related pay），有助於促進社會政策和成本效益、工作生產力，以及中央政府人力資源管理和發展。在各部、機構和其他政府組織加強競爭力的薪酬政策，作為政府的整體薪酬制度的一部分，其目的是全面地在中央引入績效掛鈎的薪酬系統<sup>10</sup>。

---

[ms/index.jsp](#)

<sup>10</sup>參閱Principles of performance-related pay in central government（上網檢視日期：2011年2月16日）  
[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/03\\_documents/Principles\\_of\\_per](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/03_documents/Principles_of_per)

績效掛鈎的薪酬制度作為達成績效一種輔助手段，績效獎金用於鼓勵人員投身並實現他們的共同目標，並提高績效。該體系促進人員之間的合作，並支持監督者的工作，增進對目標和績效的認知。

財政部的工作分類（Job classification），分為 13 級（Level），第 5 級至第 13 級係描述工作的難度如下：第 13 級：要求更高的管理任務。第 12 級：權威專家。第 11 級：廣博的/資深的專家，第 10 級：自制的專家。第 9 級：專家。第 8 級：專業的專家。第 7 級：要求更專業的任務。第 6 級：專業的任務。第 5 級：支持性的任務。**個人薪酬核給基準**為 4 項，分別為 1.效率、生產力。2.統籌專業。3.與管理職位人員協調合作。4.管理和領導能力及成果。**評價量表**（Scale for evaluation）則分 5 級，5P：特殊的高水準表現。4P：卓越的表現。3P：良好的表現。2P：令人滿意的表現。1P：需要改進的表現。部長級的工作難度為第 13 級。

**部長級薪酬**：內閣部長的每月薪酬相當於議會副議長（2008 年 5 月每月 9,000 歐元）。內閣總理的薪酬與議會議長相同（2008 年 5 月每月 10,800 歐元）。議會議員如任命為政府官員，將喪失來自議會一半的薪酬和費用津貼。政府官員有 30 天的帶薪休假權利<sup>11</sup>。

## 五、公務員的培訓

業務單位的責任就是在進行每個職位遴聘人員時，要根據申請人所應具備的能力，擇優遴才。管理的能力，亦是屬於業務單位的職責，政府身為雇主，要負責提出人力資源管理和人力資源開發的一般指導原則。機關內部所提供培訓服務，也可以在民間付費完成訓練。有關公務人員訓練最重要的一個認證機構是芬蘭公共管理學院（HAUS），它擁有約 10% 的市場占有率。

芬蘭公務員的培訓制度之特色為國際化、市場化的培養訓練理念，以能力培養訓練為中心，以參與式培養訓練為方法<sup>12</sup>。芬蘭的各類公務員培養訓練計畫由

---

[formance-related pay.pdf](#)

<sup>11</sup> 參閱芬蘭政府網站：（上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日）

<http://www.valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/perustietoa/en.jsp>

<sup>12</sup> 參閱 <http://www.doc88.com/p-95725736382.html>（上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日）

政府統一訂定，再由社會各方競爭提供培訓服務。公務員培訓不僅著眼於地區、國家的發展，也著眼於歐盟社會、國際社會的大背景，具有寬廣的國際視野(走出去)。另積極開展國際合作(引進來)，充分利用國際資源，加強國際公務員培訓合作。把公務員培養訓練作為一種市場，把學員看作是「顧客」，依靠市場來提升培訓質量，從培訓項目的爭取，培訓課程的設定，到培訓軟體的開發，基本以市場運作的模式進行；提供多類型的培養訓練項目，如初任培訓、晉升培訓、進階公務員培訓、一般行政人員培訓，時間也長短不一。

各培訓機構的目標著眼於組織和參訓人員個人。在組織層面，公務員培養訓練與組織的策略目標、組織內部的溝通協調、組織策略管理與變革管理等發展目標有機結合起來。在個人層面，公務員培訓與能力開發、個人生涯設計、提升在勞動力市場的競爭力等個人發展目標緊密聯繫起來。另形成了一套比較完善的培養訓練績效評估體系，如學員滿意程度評估、學員掌握程度評估、組織滿意程度評估、公眾滿意程度評估等。

參與式培養訓練為主的方法，在傳統講授式培養訓練的基礎上，形成了研討式、項目式、諮詢式、教練式、作業式、實地培養訓練、網路培養訓練等多種多樣的培養訓練形式。

## 六、退休

芬蘭的年金 (pension, 亦稱養老金) 系統有二，分別是國民年金系統 (national pension) 及收入關係制年金系統 (income relative pension, 亦稱 earnings-related pension system)。國民年金是給予部分無法符合收入關係制年金納保條件的居民，或是自收入關係制年金取得之年金微薄者，得以自國民年金獲得最基本的收入。國民年金的給付項目有老年年金、失能年金、失業年金及遺屬年金。其基金來源分別是由雇主繳納的保險費及政府的提撥。全額國民年金的給付額並不會很高，約為薪資總額的20%至24%的範圍內，需視其婚姻狀況及各地區生活物價來界定其可獲得的等級。此外，欲領取國民年金必須先與收入關係制年金作一比

較，並且符合社會救助的法定給付條件。假設，退休者自收入關係年金系統已能取得一定比例的收入，則會國民年金會減少給付。

收入關係制年金的保險對象包括所有受僱者及自營事業者。收入關係制年金在芬蘭年金制度上是屬於第二層保障，也是供應退休者最重要的年金制度，其給付的項目有：老年年金、失能年金、失業年金及遺屬年金。芬蘭的法定退休年齡是65歲，2005年新制規定，可以在63歲至68歲間提出申請，而且申請此一年金的必要條件是，從工作單位退休後，不再有繼續性的工作合約。雖然退休申請的時間是在於個人的選擇，然而其退休金取得多寡會依年齡階段的不同、工作合約差異、選擇退休的時點，而影響替代率及可領取退休金的基準薪資；換言之，決定在63歲或68歲申請老年年金，其退休所得會以法定退休年齡為一計算基準點，提前或延後退休將會因替代率的差異，造成所得減損或增加的結果<sup>13</sup>。

芬蘭公務員在退休之前的工作期間必須繳納年金保險金，繳納的標準平均約為薪資的22%，其中個人支付4.3%至5.4%，其餘部分由作為雇主的國家政府機構和部門繳納。

人口老齡化讓芬蘭的公務員面臨人員短缺。芬蘭是個長壽國家，男女平均壽命分別為76歲和83歲。近年來，由於生活條件改善和醫療技術進步，居民壽命愈來愈長。二次大戰後「嬰兒潮」時期出生的人已到退休年齡，進一步加速芬蘭人口老化。為了鼓勵人們更長時間留在工作崗位上，緩解勞動力短缺問題，芬蘭政府2005年初對年金制度進行改革。根據新的年金法，包括公務員在內的職工可以在63歲至68歲之間退休。如果年滿63歲仍繼續工作，可以拿到更多年金。

2004年以前，芬蘭根據公務員和職工最後10年工作期間平均工資的一定比例來確定年金數額。2005年後，公務員的年金則按工作年限計算，工作年限愈長，退休後領取的年金數額愈高。此外，芬蘭年金起算時間也從原先的23歲提前到18歲。18 到52歲期間，包括公務員在內的職工退休後獲取的年金在其薪資中所佔的比例每年增加1.5%（累積率即年金年收入/工作年收入）；53到62歲期間，年

---

<sup>13</sup> 參閱蘇佳玲，芬蘭年金制度改革及對我國中高齡勞動參與啓示之研究，國立中正大學高齡者教育研究所碩士論文，民國 98 年 12 月，頁 46-53。



金在薪資中所佔的比例每年增加1.9%；63到67歲期間，年金在薪資中所佔的比例每年增加4.5%。退休人員之前的收入將會按整體薪資增長及通貨膨脹調整，而退休後的年金金額，亦將每年根據通貨膨脹及整體薪資增長調整。

以一名1972年開始工作的公務員為例，每月收入為2,500歐元，如果63歲退休，他每月領取的職工年金為1,722歐元。如果68歲退休，年金則達到2,397歐元，佔退休前薪資的95.88%。芬蘭的年金制度改革鼓勵晚退，使更多接近或符合退休年齡的職工願意留在工作崗位上繼續工作，此改革現已取得初步成效<sup>14</sup>。

年金權利是對員工工作貢獻的一項保障，就好像休假的權利。當然勞雇雙方必須共同負擔將來年金的費用支付，因此，芬蘭的勞動力市場，不論公私部門都參加與收入相關的年金計畫。公共部門的年金計畫：國家僱員的年金法（國庫）、地方政府年金法（當地政府養老機構）、福音信義會年金條例（堂會）；私營部門年金計畫：僱員年金法（各種養老機構）、自僱人士的年金法（各種養老機構）、農民年金法（農民社會保險制度）、海員的年金法（海員的養老基金）。

國家年金制度（State pension system）<sup>15</sup>：年金保險費相當於 23.7%的薪酬，受僱者支付 4.6%和雇主支付 19.1%。其貢獻是針對整個包括在其他退休福利養老金、病殘養老金和家庭養老。

市年金保險制度（Municipal pension system）：年金保險費相當於 27.12%的薪酬，受僱者支付 4.6%和雇主支付 22.52%。其貢獻是整個退休金等，包括退休金、病殘養老金和家庭養老。

上述國家及市年金保險制度，於 2006 年改變為受僱者支付 4.6%。

## 七、人事資料管理

芬蘭運用 Tahti 一種先進的人事數據系統，以協助政府在人力資源規劃、決

---

<sup>14</sup> 參閱 <http://www.fenhuonet.com/bencandy.php?fid=60&id=976>（上網檢視日期：2011年2月16日）

<sup>15</sup> 參閱 Follow-up survey on Public Sector Pensions, 2006, p.20-21（上網檢視日期：2011年2月16日）  
[http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/06\\_state\\_employers\\_office/Follow-up\\_survey\\_on\\_public\\_sector\\_pensions.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/06_state_employers_office/Follow-up_survey_on_public_sector_pensions.pdf)

策和管理，提供了可以在談判，預算，業務規劃和人力資源管理上使用的人事檔案訊息。Tahti 是完美的創造出統一的、全面的和即時更新的政府工作人員統計數據庫。它允許部會和政府機構跨行政部門的檢查資料，和現有的各類機構比較，在全部政府裡評價數據，和在一般勞工市場裡調查訊息。

**(一) 多功能服務：**

- 1.每月更新數據庫的標準格式，並且轉換成書面報告。
- 2.提供政府，機構和勞工市場的人力資源數據比較。
- 3.在人員和薪酬等級的統計資料（例如在平等機會的計畫內分析薪酬等級）。
- 4.全面人力資源會計和勞工成本報告（例如人員數據的年度報告）。
- 5.印出國家雇主辦公室出版物和分析數據。
- 6.模擬加薪和人員成本預算的實用工具。
- 7.提供用戶和雇主之間的討論區。

**(二) 最新的人事資料紀錄：**最新數字：職員成本、收益和其他勞動成本每個月登記輸入。此外，有關整個勞動力市場的人力資源會計數據，勞動力成本，資格，工作滿意度，退休和相對工資率，每年更新一次到系統中。

**(三) 效益：**

1.除了集中人力資源數據庫，該系統提供了實用的工具進行查看、分類、比較和分析數據。預擬編製的標準報告，允許客戶可以選擇各種不同式樣的訊息，而多層面報告讓用戶可以由不同層面更深入洞察數據。

2.幫助模擬：協商和預算公式化。系統提供的模擬工具，使政府更容易成功於協商談判和計畫及未來的預算編列，它可以用來計算加薪和人員異動時成本影響。

3.強化數據保護：該系統是登記給政府雇主使用的統計工具，符合統計學上的道德準則，意指在所有領域個人匿名是必然的，甚至關於個別員工的特殊訊息也絕不會報導，此外，要使用個人用戶代號密碼或電子身分證才能進入系統。

## 伍、芬蘭公務人員培訓及推動數位學習情形

### 一、公共管理學院股份有限公司(HAUS Finnish Institute of Public Management Ltd )

「芬蘭公共管理學院股份有限公司」(以下簡稱 HAUS)是芬蘭境內一個專責研究訓練及提供諮詢的機構，該機構不僅提供芬蘭政府相關行政管理之訓練課程，在提升芬蘭公務人員整體素質中扮演重要角色；另基於專業服務，HAUS 亦將其業務及功能拓展至國際，其服務對象包括歐盟、歐盟會員國及國際間之培訓機構。參訪當日係由該機構之總經理 Anneli Temmes 女士出面接待並作簡報說明，茲將該機構之背景介紹與組織現況、訓練制度與業務架構、國際合作等面向作介紹。

#### (一) 背景介紹與組織現況

HAUS 最早在 1971 年成立時名為「國家訓練中心」(State training Center,VKK)，主要負責公務人員之訓練，之後在 1987 年更名為「行政發展署」(Administrative Development Agency, ADA)，至 1995 年時，HAUS 改制為國營企業，在 2002 年時更轉換為國有有限公司之型態，且芬蘭政府擁有 100%之股份，並隸屬於財政部之下成為行政機構。

目前 HAUS 委員會中有 5 位董事分別掌理公司之營運，且與財政部密切聯繫與互動，全盤性的管理運作則由公司總經理操盤。目前該公司在組織架構上，分為 4 個業務單位及 1 個行政單位，全公司聘用 40 位具專業領域之全職人員，另外聘近 500 位各個領域之專家學者。另每年安排規劃近 300 個不同的訓練計畫與課程。

HAUS 為公共行政提供高品質的培訓和發展服務，其使命為支持和改善公共行政的運作，其價值觀為同舟共濟、保持靈敏度、積極的態度、可靠性。HAUS 主要業務為高階公務員培養訓練，為政府決策提供諮詢服務，以其培養公務員創新意識、責任意識和管理能力著稱。

#### (二) 訓練制度與業務架構

##### 1.芬蘭公務人員訓練制度

芬蘭公部門訓練系統分別依標地物的不同而具有開放性、分權性、統籌性及自主性之特色，茲就內容分別詳述如下：

(1)**開放性**：此係指開放招募訓練對象，芬蘭政府對公務人員之訓練態度主要是奠基在開放性及自願性等 2 項基礎上。除由訓練機關（構）公開招選學員開授課程外；公務人員亦可自行報名參加相關課程以補充所需職能。

(2)**分權性**：此係指訓練內容非為單一決定性，而是以多元方式來評估訓練需求，並據以呈現訓練內容。芬蘭公務人員訓練重點，其方向與內容之決定乃來自多元化的評估，包括來自外部顧客（包含機關與人員）的訓練需求、財政部人事處的訓練政策方針、以及各機關的訓練預算等因素，均影響並牽動芬蘭公部門之訓練內涵，而決定其內容的決定性是來自多元與分權。

(3)**統籌性**：此係指芬蘭財政部人事處在公務人員訓練體制上具有政策領航者及協調統合之角色。因該處負責全國公務人力資源政策，是以除了針對施（受）訓機關（人員），規範一般性原則與指導性方針外，另亦整合相關的訓練計畫（包括管理、領導及發展等方面之培訓計畫）。

(4)**自主性**：此係指各訓練機關（構）對於訓練計畫的設計與安排，均可基於自身的專業考量而有自主性的運作。芬蘭政府對公務人員的各項培訓多採委外辦理並開放市場競爭，因此各訓練機關(構)或諮詢顧問團體均可針對芬蘭政府的各項培訓需求，而自行設計相關課程或計畫來參與競標，廠商於得標後即可基於專業性及自主性履行其契約內容。在芬蘭，HAUS 可說是最具規模與名聲的訓練機構，許多公部門的訓練計畫即委由該機構負責設計與安排。

## 2.HAUS 業務架構

自 2010 年 1 月 1 日起 HAUS 正式依法規財政部轄下之國有股份有限公司，成為行政體系之組織型態。HAUS 的主要服務對象(顧客)係以芬蘭中央政府以及歐盟的行政機構為主，另外亦盡可能對其他團體（包

括地方政府及各大校院等機關團體) 提供相關客製化的培訓服務。另 HAUS 可依照顧客需求提供客製化的培訓設計與專業諮詢服務。

### **(1)培訓業務**

HAUS 所提供之服務內容主要為行政管理訓練與人力資源發展等領域，主要專長培訓領域可囊括之內容並分述如下：

- a.管理與領導(Management and leadership)
- b.人力資源管理與人力資源發展(Human resources management & Human resources development)
- c.財務管理、預算與會計(Financial management, budgeting and accounting)
- d.行政管理與法制(Administration and law)
- e.政府治理與公務倫理(Good governance and civil service ethics)
- f.歐盟事務訓練(EU-training)
- g.專案計劃與程序管理(Projects and processes)
- h.行政管理(Office management)
- i.培訓員訓練(Training of trainers)
- j.數位學習(E-learning)

另外 HAUS 在訓練技法上，亦採多元的方式進行，其方式包括課堂講授、報告展演、分組討論、小組工作、個案研究、個人實作與論文寫作等等，當然也包括數位化學習，及與實體教學上所搭配出來各式混成學習方式。且據 Anneli Temmes 女士表示，所有學習方式的運用，當視課程內容之需求靈活搭配運用。

在訓練種類方面，HAUS 可依照顧客的需求提供客製化的訓練內容，而訓練的內容可包括長期計畫及短期課程，而長期計畫係指 5 日以上之期程，課程結束後可依計劃性質分別發給結業憑證(僅為該機構所出之證明文件，未具文憑性質)。另該機構亦有提供發給文憑之學程訓練，且為期可達 2 年。

### **(2)諮詢服務**

HAUS 在成立近 40 年期間，運用自身的專業經驗，且與公部門（包括中央與地方政府）間密切聯繫與合作之屬性，成功的完成芬蘭公部門許多有關行政改革的方案，其中包括中央政府組織改革、績效管理、績效預算、分權治理、機關組織發展與策略管理，以及歐盟行政體系之調整等項目，HAUS 在其中均扮演了適時的引導與重要的諮詢角色。

再者，HAUS 對於公部門在公共政策評估方案的設計與指導、行政改革及組織績效等方面均提供廣範且具專業的諮詢服務。

### (三)培訓模式<sup>16</sup>

1.培訓需求分析：主要了解國家、組織、不同公務員群體和個人等四個層次培養訓練需求。

2.設定培訓目標：確定培訓的目的是什麼？為什麼要組織這次培訓？需要完成什麼工作？然後是看組織內部現實的具體目標有哪些？最後確定培訓課程。

3.課程設計：了解和分析培訓對象；確定培訓的組織架構；排定培訓項目課時分發表；確定培訓的持續時間；選定培訓材料；選擇最合適的培訓方法；走訪參訓學員；確定評估模式或方法。

4.培訓的組織實施：1)開始課程，破冰；2)理論授課，安排專家專題講授；3)輔助學習模式：個人練習，小組討論，團隊工作；4)培訓者工具箱輔助培訓。5)強調互相交流學習，創造和諧的培養訓練氣氛，同行之間互相學習，共同提升。

5.培訓評估程式：選擇評估方法，確定評估標準，向學員和學員的上級發放評估問卷，進行培訓評估，運用評估結果，改進培訓工作。

### (四)國際合作

HAUS 在拓展國際事務的版圖上亦不餘遺力，提供的服務內容從建築物硬體的容量設計、軟體的容訓率評估，到組織內部改革、策略方向及相關資源運用等，其終極目標在以多方面的服務，全然打造，以符合國外客戶之多元需求。此外該機構亦以穩健與透明的運作方式，並與其顧客建立緊密的合

---

<sup>16</sup> 參閱 <http://www.doc88.com/p-95725736382.html>

作關係自許，以期能順利的完成上開使命。

HAUS 在國際活動上擁有雄厚的競爭優勢，而這些優勢來自於芬蘭政府在國際評比上所獲得的亮麗成績，其中包括具備高水準的國際競爭力、在推動政府治理的原則下成爲世界上最清廉的國家之一、言論自由而使政府具高度透明，以及卓越的教育體制等，凡此總總，均對 HAUS 在國際事務的拓展與運作下多有助益。以下就該機構之國際合作計畫及國際合作網絡分別簡介如下：

### 1.國際合作計畫

- (1) 技術協助方案(technical assistance projects)：自 1995 年開始，HAUS 即承接過由歐盟提供資金的技術協助方案，其內容主要爲
- (2) 雙生計畫(twinning projects)：1990 年開始，HAUS 即推動執行超過 20 個「雙生與雙生耀星計畫」(Twinning and Twinning Light project)。
- (3) 雙邊互訓計畫(bilateral projects)：HAUS 與鄰近國家進行交互移地合作訓練計畫。

**2.國際合作網絡**：HAUS 的國際合作網絡繁多，其中包括公共行政機構之首長或學校之校長聯誼會(DISPA—Directors of Institutes and Schools of Public Administration)、中東歐國家公共行政學院及機構網絡(NISPAcee—Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern European Countries)、公共行政科學國際機構 (IIAS—International Institute of Administrative Sciences) 等國際網絡，以及與歐洲學術機構進行合作並執行有關訓練方案。

### (五)其他

在參訪 HAUS 的過程中，Anneli Temmes 女士帶領我們參觀該訓練機構的設施設備，其中發現該機構的無障礙空間實爲完備，除一般設施空間可見用心外，而階梯研討室入口處更設有輪椅升降梯，且教室內更設有一定坐位以供輪椅使用者所需，在在顯其規劃之用心與完善。



此係輪椅輔助裝置



教室內亦有特別為輪椅使用者設計之課桌

另外在交換意見的同時，參訪成員好奇芬蘭公務人員受訓的權利與義務，而進一步詢問其政府部門是否對公務人員之訓練有一定的時數規定<sup>17</sup>？且芬蘭公務人員的平均學習時數為何<sup>18</sup>？但得到的答案是芬蘭政府並沒有相關學習時數的規定，公務人員之訓練將由主僱雙方代表，視實際業務需求共同協定應安排提供相關職能訓練，故尚無全國一致性之規定，但一般來說，芬蘭政府的訓練費用約占人事費用 3%。

## 二、芬蘭聯合數位學習中心(The Association of Finnish eLearning Centre)

在停留芬蘭期間，正值芬蘭聯合數位學習中心(以下簡稱數位中心)之負責人 Leena Vainio 總裁及其團隊於赫爾辛基洽公，透過駐芬蘭代表處的聯繫而安排參訪團與該中心總裁 Leena 女士及發展部經理 Tiina Front-Tammivirta 女士，於代表處會面、聽取簡報並交換心得。在近 2 個小時的對談中，不僅對其數位中心之組織、業務及運作有概略的認識，更交換了彼此目前的數位學習狀況。以下就該中心之背景介紹、主要業務內容、策略聯盟機構等面向作介紹。

### (一)背景介紹

<sup>17</sup>我國目前規定公務人員每年最低學習時數為 40 小時，其中與業務相關時數 20 小時，數位學習時數 5 小時；另新加坡規定每人每年最低學習時數為 100 小時，另韓國目前規定為 40 小時擬上修為 100 小時。

<sup>18</sup>我國公務人員近三年平均學習時數分別為 97 年 106.3 小時、98 年 120.6 小時、99 年 123.2 小時。參閱行政院人事行政局 99 年相關統計資料。



數位中心成立於 2002 年，是一個致力於推動數位學習知識分享、開發數位學習技法以及提升數位學習品質的一個獨立的非營利組織。該中心推廣數位學習不遺餘力，在芬蘭的數位學習教學領域中，除提供最新訊息、學習趨勢外，更為服務供應商、產品使用者及許多傑出的設計家等策略伙伴們，提供一個良善的溝通平台。

該中心也是一個芬蘭數位學習相關計畫的交流與匯集地，除建立企業、組織、與個人的聯繫管道，與最優秀的專家合作提供關於數位學習研究、發展、趨勢、經驗的最新資訊，另更進一步參與了芬蘭的國家數位學習計畫，並為芬蘭數位學習政策擬議上，提供了專業的諮詢服務。

## (二) 主要業務內容

數位中心的主要業務內容主要分為 3 大部分，分別為 1.引導資訊趨勢—具體成果為該中心所定期出版之雜誌；2.提升教材品質—主要為採公開競賽及網路社群 2 種方式進行；3.營造良善環境—包括建立品質準則及發展教學技法等。茲就內容分述如下：

### 1.引導學習資訊

芬蘭聯合數位學習中心出版了一本名為 SeOppi 的期刊雜誌，並成為芬蘭境內唯一專門搜集、登載數位學習之產品與資訊的來源的雜誌。SeOppi 對於數位學習的最新趨勢、學習產品的用途與解答均提供了指標性的導引。此外，該雜誌對於一些個人、企業、教育機構或其他組織等，在數位學習的使用、研究與發展均能提供最專業的解答。

SeOppi 在數位學習的領域，集結了一些專家學者、公司企業、社群組織及個人使用者，並給與他們一些最新的發展趨勢。任何只要對數位學習有興趣的人，均可透過數位學習中心來訂閱該雜誌。

### 2.開發學習教材

數位中心在數位教材內容的開發上，極具巧思。除採取公開競賽方式，每年徵選各界、各領域優秀的數位教材外；亦另採社群網路之平台工具，

讓特定的專家就指定的教材上提供創意逕行修編<sup>19</sup>，藉由集結巧思、齊力完成指定教材。

### (1) 公開競賽：

數位中心在 2005 年開始，每年均辦理數位教材的選拔活動，稱為 eEmeli，至 2010 年已連續辦理 6 年。透過公開甄選、專業評審等程序，該中心近年來網羅了一些高品質且具有創意的數位教材。2010 年得獎作品為 Rockway—internet music school。

### (2) 社群網路：

為製作特定內容的數位教材，數位中心結合了網路工具，並透過社群網路的參與、互動之特性，半開放式的藉由條件式權限，在網路上開放多人協同創作，使得一群特定人員在造訪網路時，可針對指定內容，快速輕易的加入、刪除與編輯，是一種團隊合作的寫作方式。不僅能自由發揮巧思進行集體創作與編輯，而使得數位中心能獲得集結各方大成的數位教材。

在談到網路社群學習活動時，該中心發展部 Tiina 經理特別為我們介紹由芬蘭政府所規劃之「開放式的網路學習」(AVOIMET VERKOSTOT OPPIMISEEN，簡稱 AVO，即 Open Network for Learning) 計畫，目前係由數位中心所執行推動。以下就該計畫之源起、目標群、計畫內容及合作伙伴等方面簡述如下：

#### A.源起與目標：

AVO 源起的概念在於企圖激化使用者參與產品的產出過程。期望藉由一個開放式的平臺，提供使用者以同時或非同時的方式，共同參與活動的規劃或產品的設計。最終的目標期望透過此一新的學習工具，能夠從學校與組織中改變其工作文化。此一計畫是由芬蘭教育部所贊助推動，從 2008 年 5 月 1 日起至 2011 年 12 月 31 日止，為期 3

---

<sup>19</sup>此處所指即為 Peer-Production 同儕生產之意。

年 8 個月。

當然數位中心為達上開目標，爰在全面推動時亦將目標群分為四大面，包括透過各個階層的學校教師來推展此一新的教學方式；推廣教師與學生在各領域的廣泛運用；藉由教育家與訓練員的教學協助；教育政策決策者之支持等等。最終每個人都能習慣於開放式學習的學習型態。

### **B.計畫內容：**

推廣數位產品內容應具有開放性<sup>20</sup>，創造網路的學習社群<sup>21</sup>環境，建置公民論壇採由下而上的方式影響政策方向，以及製作高品質的數位教材等主要業務內容。然為達上開目標，AVO 亦衍生出相關子計畫，其內容包括資訊科技融入教學系統方案、行動裝置在教學互動上的運用、線上教學系統、學習平台的管理、網路社群如何成為教師們再進修之管道，以及數位學習教材的品質管制等等。目前 AVO 正與 12 個相關教學機構進行策略聯盟，以期在計畫期限內達到策略目標。

## **3.營造學習環境**

數位中心在營造學習環境方面亦採長遠及多面的規劃，除目前該中心持續進行之授予數位學習品質標章外，另更進一步與 HAMK 科技應用大學合作，持續精進教學內容與發展教學技法。以下就營造學習環境之具體作法分述如下：

### **(1) 訂定品質準則、授予認證標章**

數位中心所訂定的品質準則，著重以當地企業現況發展出以公司（另教學機構亦適用）為主的準則(company-specific criteria)及以產品或服務為主

---

<sup>20</sup>可透過 wikis 及 blog 之網路工具集體創作，成為教師的開放資源，此外學習者亦可透過行動裝置(指可隨身攜帶、隨開即用的小型電子隨身設備通常指智慧型手機、PDA 個人數位助理以及 PND 可攜式導航設備現在平板電腦)輕易獲得學習內容。

<sup>21</sup>可運用一些免費及公開的軟體支援，並採用虛擬實境的教學方式，另亦可透過線上會議之系統進行互動教學。

的準則(product-specific or service-specific criteria)。當中以公司爲主的品質準則是透過比較各種品質管理系統訂出的主要評鑑向度<sup>22</sup>，而產品或服務爲主的準則則根據品質循環(quality cycle)的方法及持續的提升的面向制定。

而芬蘭的數位學習品質標章之取得，需由公司或組織型態來申請，可有四種不同的方式，分別爲公司內部依據標準作業手冊完成組織內部自評、公司內部的品質管理者進行評量、公司對外向數位中心申請數位學習品質認證、以及由數位中心之品質評鑑者對公司進行評鑑。另申請程序爲需先通過公司準則之評鑑後，方能進一步爲該公司所製作之數位產品及服務來申請品質標章<sup>23</sup>。

## (2) 發展多元教學技法

數位中心基於肩負數位學習認證之重責，近年來在數位教材的認證與教學技法之研究上，與芬蘭 HAMK 應用科技大學進行策略聯盟，藉由學校本身所具備之有利條件，提供多元學歷認證或非學歷的學習項目，另雙方的合作對於數位中心在教學內容與技法的研發與實作上，更具專業性與對象性。

**A.理論基礎：**從教學者的角度出發，以教學者的「學科知識(CK)」、「教學知識(PK)」以及「科技知識(TK)」等3項因素，綜合考量，並採用了 Mishra & Koehler 在 2006 年所提出的「學科教學科技知識理論」(TPCK – Technological Pedagogical Content Knowledge)，即指教師能夠根據具體的教學情境需要，綜合考慮學科知識、教學方法及科技支援等因素，設計切合學習需求的教學方案。亦即把科技融入教學，並轉化爲解決教學問題的知識。是以，數位學習及數位教學則爲關鍵。

**B.數位環境的建置：**除需廣泛認識網路工具，包括開放式之部落格

---

<sup>22</sup>以公司/機構爲主的準則內容包括(1)策略及營運原則、(2)在財務及經濟是的可能性、(3)於消費者方面的作業流程、(4)於供應商及包商的作業流程、(5)人事方面經營管理、(6)品質政策及相關文件、(7)數位學習教學方面的專門知識、(8)數位學習技術方面的專業技術、(9)數位學習媒體方面的專門知識、(10)於智慧財產權的作業流程。參閱參閱邱文心，「歐洲國家數位學習品質標章制度分析與比較」，2009。

<sup>23</sup>參閱 Ari-Matti Auvien <The Finnish elearning Quality Mark> p1, 2007。

(Blogger)、臉書(Facebook)、推特(Twitter)、Slideshare、Flicker 等等，及半開放式之維基 (Wiki)、虛擬實境 (SecondLife)。透過多方的認識網路工具，進而選擇適合的工具學習。另教學文化的改變則需透過多方的配合，例如：

- a.課程內容與教學方法的設計需從受訓對象的角度出發。
- b.領導者的投入與支持。
- c.教師與訓練者的在職訓練為推動數位學習之關鍵因素。
- d.教學技法與科技支援要能符合教師與訓練者所需。
- e.教師們的群策群力。
- f.組織對於數位學習的永續發展。

**C.數位教材的充實：**有關數位教材應具備怎樣的特性與標準方可稱的上是完整的教材？當天的簡報資料藉由 Herrington & Oliver 所提出的情境學習需包涵的 9 個特性，分別為：

- a.提供真實情境，能反應出真實生活中運用的知識。
- b.提供真實性的活動。
- c.提供機會，讓專家能夠表現及示範學習的過程。
- d.提供多重角色觀點。
- e.支持協力建構知識。
- f.促進反省，使抽象的思考能產生。
- g.透過解說，使無言的知識能更明確。
- h.教師應在關鍵時刻提供教導方式。
- i.在學習過程中提供真實性的評量。

### (三) 建立策略聯盟的合作關係

數位中心雖為一個非營利組織，但在芬蘭數位學習的領域上佔有舉足輕重的地位，其中策略聯盟的經營方式具有關鍵性的因素。數位中心合作的對象包括國、內外及公部門與私人企業，就如同前面所介紹，數位中心在特定計畫(AVO，開放式網路學習計畫)獲得芬蘭教育部委託並進行推動；

而在研究發展部分更與教育機構(HAMK 應用科計大學)合作，使得雙方在理論與實務的運作與結合達到最適效果；另該中心亦透過網路工具多方運用社會資源，不僅運用「同儕生產」(peer-production)之概念創造優質的數位教材，亦藉由網站的妥適管理，營造公民論壇的社會力量。

## 陸、芬蘭警察人事制度與業務運作情形

### 一、芬蘭警察機關設置及任務

芬蘭警察機關隸屬於內政部，內政部的願景是要使芬蘭成為歐洲最安全的國家，人民生活在公正和平等的社會。其策略目標為強化預防犯罪，在變遷的環境確保人民和社會的安全，實施積極的和負責的移民政策，羅致專業的和有動力的人員。內政部的責任為維護公共秩序和安全，指導救助機構維持照顧範圍和品質，管制國境和檢查人員，處理芬蘭公民權責、移民及庇護事務，促進移民融合、種族平等及良好關係，防止種族歧視。芬蘭內政部設置邊境防衛署、警務處、救助服務署及移民署，分別辦理上列事項。

芬蘭內政部警務處設立法事務組、歐盟及國際事務組、警務規劃組、財務規劃組等 4 個內部單位，其下有國家警察總局(National Police Board)，並設調查局、交通警察局、保安警察局、警察學院、警察技術中心、24 個地方警察局。

全芬蘭共有 24 個地方警察局，近 180 個服務點。並非所有的警察局全天二十四小時都有人值班。地方警察局負責維護轄區內的公共秩序，管理交通，調查犯罪活動，並辦理許可事務。多數地方政府綜合便民服務點也提供警察局管轄範圍內的許可服務。

芬蘭警察機關有 10,900 人，其中 7,600 人為警察人員，1 位警察服務 690 位居民。芬蘭警察局的任務是維護社會秩序，保障公共安全，預防犯罪活動，調查案件，並把調查結果轉交給檢察機關，供檢察官考慮是否起訴犯罪嫌疑人。此外，警察局也處理與公共安全相關的許可事務。茲概述如下<sup>24</sup>：

#### (一) 犯罪調查

---

<sup>24</sup>參閱芬蘭警察網站：(上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日)  
[http://www.police.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Poliisi\\_09\\_kiina/\\$file/Poliisi\\_09\\_kiina.pdf](http://www.police.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/Poliisi_09_kiina/$file/Poliisi_09_kiina.pdf)

在芬蘭，警察局負責破案並考慮是否對犯罪嫌疑人提出起訴。人民可以以打電話、發傳真或者在網上填表的方式向最近的警察局報案。如果警方認為該案件屬於犯罪的話，就會開展審前調查。刑事犯罪的審前調查工作一般由案發地點的警察局負責。人民在任何地方都可以報案，收到報案的警察局去會把案件轉交給應當受理案件的警察局處理。

## （二）維護公共秩序與公共安全

警察以巡邏、處理緊急情況、參與大型活動的安全保衛工作、提供諮詢指導以及懲治違法活動等方式，來維護公共秩序，保障公共安全。

## （三）管理交通

警察的交通管理任務主要為監控車速，檢查駕駛人是否酒後開車，是否使用安全裝置，以減少交通隱患。對於其他違反交通規則的行為，警察也會給予處罰。地區警察主要在城區監管交通，巡警主要在交通主幹道監管交通。

## （四）辦理許可服務

地方警察局也負責為轄區居民辦理許可。此外，多數地方政府綜合便民服務點也提供警察局管轄範圍內的許可服務。警察局辦理的許可，絕大部分為護照、身分證、駕駛執照、外國人在芬蘭的居住許可和工作許可，以及持槍許可證。申請以上許可時，需要繳費，且申請人應至少去警察局或者綜合便民服務點一次，以便核實身分。人民可以登錄警察局的許可服務網頁，預約到居住城市的警察局辦理證件的時間。

## 二、芬蘭警察機關組織改造

芬蘭政府於 2008 年春季訂定限制政府花費的政策，開始進行組織改造計畫，計劃藉由各城市行政改組及提升政府生產力，來達到抑制公共支出的成長。從中央到地方警察部門進行行政改革，將警察局數量減少，此有助於重新分配資源，從行政單位轉向服務單位，使警察服務單位遍及全國，確保公共安全。此外，研究內政部控制和監督責任，是否要與指揮警察活動分開，研擬長程警察人力資源計畫。

芬蘭議會行政委員會指出，行政改革必須導入芬蘭地方警察部門，顯然現有運作模式有關警察服務品質和有效性，未能回應人民廣大的需求。

芬蘭警察機關組織改造之主要目標：

(一) 顧客服務觀點：

在芬蘭全國確保基本的警察服務。

(二) 生產力與績效觀點：

- 改變行政和管理結構，以達成生產力目標（目標為地方階層減 115 人，中央與省階層減 40 人）。

- 獲得有效的運作資源。

- 使主要的警察局核心任務專業化。

(三) 領導與成果管理觀點：

在行政各階層有更敏銳的領導系統和精簡的管理結構。

(四) 利害關係人觀點：

- 與檢察機關在審前調查順利及成功的合作。

- 有效的運用地方安全計畫產生與城市合作。

(五) 人事觀點：

- 在組織各階層計畫，確保人員可處理其工作，並保持動機。

- 組織改造將依政府決議，對組織變更使其獲得所需人員。

芬蘭地方警察局於 2009 年 1 月 1 日進行組織改造，地方警察局自 90 個減為 24 個，全部警察局有一律的管理結構，主要的警察局任務需專業化，使其能獲得專門技術和知識。全國放在一律的基準上，檢討運作程序。在證照許可服務方面，重點放在電子及行動服務，利用在地方政府綜合便民服務點將增加提供此種服務，更精簡的組織結構將使生產力改進。

**新的行政模式如下：**

(一) 內政部：對警察運作做策略性與政治性指導，中央行政機關之成果管理。

(二) 中央警察機關：督導警察活動之運作，警察區和其他單位之成果管理。

(三) 地方政府警察局責任範圍：屬中央警察機關運作的一部分，地方政府組織



的一部分，參與中央警察機關的責任。地方政府機構之責任：行政合作、準備工作之協調、評估基本公共服務。

國家警察總局是隸屬內政部的中央行政機關，是最高的警察機關，自 2010 年 1 月 1 日開始運作，主要辦公室在赫爾辛基，約有 190 位人員。

### 三、2020 年芬蘭警察長程人力資源發展計畫

在 2008 年 2 月 21 日，依芬蘭政府計畫規定，內政部指派一工作小組，研議警察長程人力資源發展計畫。該小組工作期間為 2008 年 3 月 1 日至 2009 年 3 月 15 日。

#### (一) 工作小組任務

- 對未來全面形勢作社會評估，估計 2020 年運作環境及警察的任務。
- 對警察資源與任務配置作國際比較。
- 評估其他機關活動發展會影響警察人力需求。
- 界定警察主要任務，決定達成任務所需資源及人力。
- 對執行長程人力資源發展計畫作提議。

#### (二) 資源配置準則

- 平衡任務與資源
- 改變運作環境
- 為警察設定目標與想要的安全層級
- 藉由政策行動，防止不想要的發展
- 2020 年人力資源需求提案，是基於假設未來發展情境，作為執行人力資源發展計畫之前提。

#### (三) 警察工作負荷之前的發展

過去 20 年來警察任務數量增加，大約增加 1,500 至 2,000 個工作單位（人），警察服務階層大致仍未改變。當運作環境已改變，人力資源宜重新配置，以適應該情勢。

#### (四) 其他歐洲國家警察人力資源

大多數歐洲國家警察人數增加，但在芬蘭警察人數並未增加，芬蘭警察占人口比率，明顯較其他類似芬蘭情況的國家為低。瑞典計劃在 2010 年增加 2,100 名警察，挪威計劃至 2020 年增加 2,700 名警察，在丹麥警察訓練名額已在 2009 年和 2010 年增加 150 名新學員。

#### **(五) 人力資源發展計畫中警察任務之配置**

1. 預防與偵查犯罪：2007 年 2,832 工作單位（人）→2020 年 3,562（+730）
  2. 顧客開創服務活動：2007 年 5,655 工作單位（人）→2020 年 5,925（+270）
  3. 維持與保護運作環境：2007 年 1,904 工作單位（人）→2020 年 1,404（-500）
- 合計：2007 年 10,391 工作單位（人）→2020 年 10,891 工作單位（+500）

#### **(六) 人力資源之替代解決方法**

芬蘭警察人事費占警察總經費 80%。評估人力資源需求，須相對考量運用新科技和機關間新協力形式，以減少工作量，作為解決方案。

#### **(七) 人員增加之影響**

- 雖然未來環境將變得更有挑戰，增加人員能確保維持現有的安全層級直到 2020 年，人民期待保持對警察的信心。
- 增加人員用在預防犯罪活動，可減少反動工作增加，增加安全層級。
- 增加警察出現和監視，可增進人民安全和改善偵查潛在犯罪。
- 這些措施反應在改善街道和交通安全，減少野蠻和攻擊行為的社會成本。
- 警察睦鄰活動可讓警察與人民更親近。
- 增加人力資源用在偵查活動，可改善預防藥物犯罪、組織犯罪及網路犯罪。
- 在犯罪預防方面，進行犯罪調查研究，維持對即時新挑戰的反應能力。配置資源在預防暴力犯罪，可顯著節省社會成本。
- 增加人員可使警察完成專業任務，例如國際化增加的新義務。
- 增加人員用在證照許可服務，當未來證照申請量增加，仍可維持現有服務水準。

#### **(八) 未來發展之提議措施**

##### **1. 執行人力資源發展計畫所需措施**

- 證照許可服務之全面的合理化。

- 全面的徹底檢查警察資訊系統。
- 獲得車輛工作站、精確的呼吸試驗器、身分證自動紀錄器等，以支援管制活動，確保新的警察資訊系統成功展開。
- 利用更多的視訊會議來審理案件，以減少交通成本。
- 減少個人監禁、逮捕、拘留之場所，提供中央化監管服務，遙控監視及委外。
- 勞工服務中心確保追求權益實現。

## 2. 改善生產力之措施

- 發展國際協力。
- 國際交換犯罪調查資訊。
- 增加運用警察與司法機關連接體系。
- 增加分享不同主管機關記錄和資料庫。
- 用新的線上顧客服務方案，來處理犯罪報告、諮詢服務等工作。
- 在警察、海關及邊境防衛機關間，新的犯罪預防協力模式。
- 在稅務、債務回收機關及海關間增進合作，來防止灰色經濟（地下經濟）及經濟犯罪。
- 執行控制灰色經濟（地下經濟）的法令。
- 邊境防衛與移民管制機關增進合作與新的協力模式。
- 為使在人口稀少地區維持安全服務，警察、救援機關、海關及邊境防衛機關間密切的合作。
- 社會與衛生機關協力做預防工作，運用更多與新的方法。
- 在公共空間增加攝影機監視以預防騷動，支持預先的調查，增進安全與安全感。
- 對交通違規行為增加自動監視，對速限違規及其他交通違規增設自動監視系統。
- 轉移地方政府某些交通管制工作，例如交通警備員。
- 配給警察巡邏單位兩輛警車，增加警察在場及改進監視能力。
- 增加運用自動化方法，進一步發展技術性犯罪調查。
- 建立網路連線調查全國性組織。

## 3. 工作小組提議減少人力資源需求之措施

- 減少由警察處理證照許可服務。
- 錄聲音檔作為個人識別表徵，建立聲音檔資料庫，以支援調查活動及電子監聽。
- 增加運用初步調查及其他方法，減少調查負擔。
- 與救援機關及保險公司增加合作調查火災原因及車禍損害。
- 與私人安全部門增加合作和新的協力方法，以維持公共秩序及安全。
- 發展志願警察活動（補充警力），與志願救援組織、國防志願人員組織及訓練組織合作。

#### 四、芬蘭警察學院（The Police College of Finland）<sup>25</sup>

芬蘭警察學院，位於坦佩雷（Tampere），是在內政部指導下的一所訓練學院。它負責警察訓練甄選，選擇學生進行修業文憑和進階的計畫，安排取得修業文憑和進階的研究，在警察學院給予進一步訓練和在警察領域研究與發展，其訓練是用芬蘭語及瑞典語傳授。

##### （一）歷史

1918 年芬蘭全國警察訓練開始，當時芬蘭剛獨立的政府要求赫爾辛基警察局設立一所臨時警察訓練學校，以訓練全國警察。學校剛開始在中央赫爾辛基運作，但嗣後轉移到附近的 Suomenlinna 島。自 1974 年以來，在艾斯堡（Espoo）附近的警察學院（The Police Academy）及在赫爾辛基的警察課程中心，提供軍校學生和警察訓練。1986 年國立警察學校（The National Police School）成為一所獨立訓練學院，自 1993 年以來位於坦佩雷 Hervanta 區。1998 年在艾斯堡的警校成為芬蘭的警察學院（The Police College of Finland）。

在 2008 年 1 月 1 日，在艾斯堡的芬蘭警察學院和在坦佩雷的國立警察學校合併，以芬蘭的警察學院（The Police College of Finland）名義變成一所唯一訓練學院。由於合併，所有修業文憑和進階的警察訓練計畫和研究現在集中在坦佩雷。合併上述兩所成為警察學院是由內政部在 2004 年 4 月做出決定。

<sup>25</sup> 參閱芬蘭警察學院簡介網頁：（上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日）  
<http://www.policecollege.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/pages/6F6FFEB2E12FB0E1C22573B10028A656?opendocument>

1909 年警犬工作在芬蘭開始，第一隻警犬從德國帶給赫爾辛基警察局。自 1927 年以來，狗和訓犬者在海門林納（Hämeenlinna）警犬培訓中心訓練。

全國警察博物館在 2004 年春季建立，它位於坦佩雷的芬蘭警察學院，在 2008 年秋季警察博物館對公眾開放。

## （二）訓練

在芬蘭，警察之來源，係由芬蘭警察學院負責招生，對考生施以性向測驗及入學考試。警察學院為下列修業文憑和進階的計畫提供訓練：

1. 警察研究之修業文憑（Diploma in Police Studies）
2. 芬蘭警官的考試（Finnish Police Sergeant's Examination）
3. 警察領導學士學位(高等技術學院級資格之警官)（Bachelor in Police Command--polytechnic-level qualification for police officers）

警察學院是在芬蘭訓練警察唯一的學院。除修業文憑和進階的研究之外，警察學院為警察提供進一步訓練，並且它也安排質量改善訓練和其他安全訓練。

每年在修業文憑和進階的計畫大約是 1,000 名學生。通常大約 400 名學生每週接受教室內教學，當計畫改進，其人數也變化。大約 5,000 名學生每年也接受其他訓練。

芬蘭警察學院位於坦佩雷市，它在 Hervanta 郊區，大約在市中心南部 8 公里，總面積約 21 公頃。除教學的設施和職員以外，在現實警察操作也包括一條駕駛訓練軌道、設施為車輛指示和為訓練具體地設計的實踐區域。也有體育設施，包括體育館、室內游泳池、技擊館。

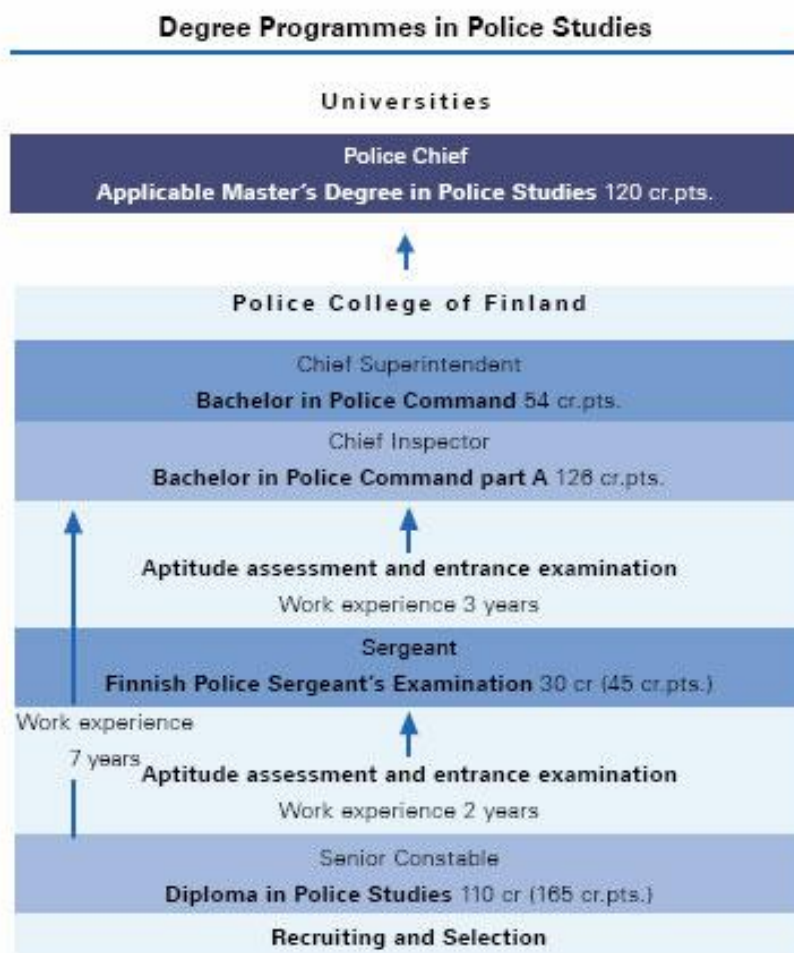
警犬培訓中心，是警察學院的一部分，位於 Hämeenlinna 鎮，大約在坦佩雷東南部 75 公里。警犬培訓中心包括面積的 7 公頃訓練場地、其他室外訓練區域、室內訓練設施、障礙樁、教學設施、辦公室和狗舍。

芬蘭的警察學院雇用超過 200 人，其中 120 位是教員，大約 100 位是警察，也包括在警犬培訓中心 13 名雇員。

在芬蘭警察訓練計畫，包括警察研究之修業文憑、芬蘭警官的考試，以及警察領導學士學位、碩士學位。除此之外，也安排繼續和補充訓練，包括專家研究。

發展警察訓練結構希望在將來可對應芬蘭公眾教育系統的資格結構。在此系統，每名警察會完成一個高等技術學院級資格。

警察研究之學位計畫如下圖：



坦佩雷（Tampere）大學和土庫（Turku）大學提供碩士學位計畫，在警察領導和專家角色相關的主題。

芬蘭的警察學院負責警察全國訓練系統和警察研究活動。在地方階層訓練是省警察局的責任，在職訓練是區警察局的責任。調查局、保安警察和交通警察，都是全國性警察單位，每一個負責對其自己的特殊領域進行訓練。

### （三）警察研究之修業文憑（Diploma in Police Studies）

警察研究之修業文憑包括基礎研究和進階的職業研究的學習文憑。這些研究

也包括二個工作實踐期間和一篇研究報告。文憑的充分的程度是 165 學分點，並且它採取大約二年半完成。在警察研究中成功地完成文憑者是有資格擔任資深警察、資深刑事警察和警員職位。

### **1.基礎研究（Basic studies）**

基礎研究包括七個課堂訓練期間，每個課程持續六個星期和一個被監督的工作實踐的期間。七個期間有每一個自己的題材，例如「刑事調查之基礎」或「緊急事件責任」。課堂訓練期間的目標充實學生必要的基本的職業技能和技術。在此以後，學生能使用他們的知識和技能在被監督的工作實踐的期間。

### **2.被監督的工作實踐（Supervised work practice）**

在被監督的工作實踐的期間持續大約七個月，學生在輔導員的監督下盡普通的警察職責。這被監督的工作實踐在芬蘭的警察學院選擇的區警察局進行。在被監督的工作實踐的期間學生是當作一位臨時警察。

被監督的工作實踐的目標是讓學生學會盡普通的警察職責，以專業道德適當的方式來工作和內化芬蘭警察的價值。課堂訓練和被監督的工作實踐將一起充實學生以警察基本的職業技能，並且將提供邁向進階的職業研究完好的基礎。

### **3.進階的職業研究（Advanced vocational studies）**

進階的職業研究將在芬蘭警察學院二個課堂訓練期間，加上大約 6 個至 7 個半月實地工作和研究報告予以合併。進階的職業研究設計來加深技能和對警察的基本的理解。目標是學生學會如何獨立地工作，瞭解持續的專業發展的重要性，並且能從各種的來源獲取所需要大範圍資訊。

### **4.實地工作期間（Fieldwork period）**

實地工作期間是構成進階的職業研究的一部分，是在區警察局或全國性警察單位進行，並由芬蘭的警察學院指導。在實地工作期間學生也完成一定數量的遠距學習任務。實地工作期間持續 6 - 7 個半月，其目標是學生(作為一位臨時警察)學會如何獨立地工作，並且瞭解持續的專業發展的重要性。

### **5.研究報告（Study paper）**

研究報告是構成進階的職業研究的一部分，書面報告是一個與警察相關的主題，

研究報告也包括視聽材料。研究報告讓學生顯示出他們能結合理論和實務，例如利用研究資訊和經驗來解決問題。

## **6.警察研究修業文憑的主要元素 (Main elements of the Diploma in Police Studies)**

基本警察訓練分成五個教育領域：實地操作、交通、預防犯罪、通信和資訊系統，以及使用武力。

警察訓練除專業領域之外，其他主題包括法律、心理學、體育和語言。在他們的教育期間，學生在芬蘭接受考試證明熟練雙重國家語言，如同對芬蘭所有政府官員之要求。在基本訓練期間，除瑞典語和芬蘭語之外，也教英語。

教學方法是多元的，包括演講、示範、小組作業和獨立研究。在訓練期也使用基於問題之學習(Problem based learning，簡稱 PBL)和網上教育。

## **7.進階的訓練 (Advanced Training)**

在警察研究中成功地完成了文憑者能申請進階的訓練計畫。芬蘭警官的考試和在警察指揮系統之學士學位，在坦佩雷的警察學院提供作為進階的訓練計畫。在坦佩雷大學和土庫大學提供警察研究之碩士學位進修。在警察機關內部網路可能發現更多關於進階的訓練。

### **(四) 芬蘭警官的考試 (Finnish Police Sergeant's Examination)**

芬蘭警官的考試是一個監督訓練資格，其程度是 45 個學分點。完成警察文憑並在警察行業工作至少二年者，得申請訓練計畫。芬蘭警官的考試之研究伴著工作為時大約一年半。芬蘭警官的考試及格者授予適任警官職位和刑警的資格。

### **(五) 警察領導學士學位 (Bachelor in Police Command)**

警察領導學士學位，包括訓練領導技能和監督責任。研究申請人在警察研究中必須成功地完成了文憑和做警察工作至少七年，或者完成芬蘭警官的考試並且做警察工作至少三年。

警察領導學士學位考試，為警察訓練提供高等技術學院級資格，並且可得 180 學分點。

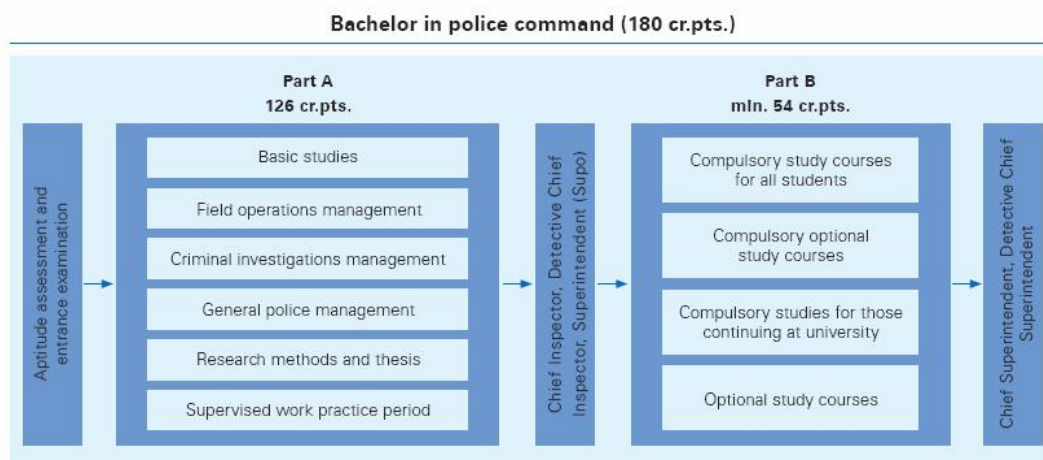
為此學位，學生首先要完成 A 部分，是連續的並且持續一年半，其程度是 126 學分點。成功地完成 A 部分者，適任巡官、刑警及督察職位(芬蘭保安警察)。



在監督工作位置的學生持續訓練和從事研究，可獲得 54 學分點。此研究在警察領導學士學位之後持續大約三年。成功地完成此研究者適任督察長、刑事組長、副局長及其他高階警察職位。

計畫 A 部分 (126 學分點) 包括基本和進階的職業研究，實地學習和撰寫研究報告。學生預計執行 B 部分 (54 學分點)，當工作時，以便工作和研究互相支持。每名學生必須準備一個個人研究計畫。

警察領導學士學位結構如下圖：



### (六) 在警察研究碩士學位

在警察研究授予警察碩士學位，適任領導和專家任務警官職位(例如警官職位)。完整的程度是 120 學分點。

在警察指揮系統成功地完成學士學位者，能申請碩士學位計畫，由坦佩雷大學的經濟和管理學院和土庫大學的法律學院提供。學生在碩士學位畢業，可獲得有關大學行政科學碩士或社會科學碩士。碩士學位計畫靈活的結構，允許學生用大約 1 年半(3 - 4 學期)完成課程。

### (七) 進一步訓練

警察學院提供進一步訓練目標在維護和改進在警察機關工作人員的技能。警察之專家研究是提供警察官員可能擴展和加深他們的專業技術的研究計畫。

警察學院規劃課程目標在每年維護和改進警察技能。主題包括首先到達犯罪現場者的責任、辦公室監督者領導技能、許可證事務，及與藥物相關的罪行調查。

省及地方警察機關、中央警察單位也提供進一步訓練。警察學院也與海關、邊境防衛署、災害防救署、國防等單位合作辦理進一步訓練。在警察機關內部網路可能發現更多關於進一步訓練。

#### **(八) 警察之專家研究**

警察之專家研究是提供官員以擴展和加深他們的專業技術的研究計畫。當一名警察在完成警察修業文憑的以後，申請專家研究者必須至少有二年工作經驗。研究計畫的程度是 30 學分點，並且研究伴著工作約在三年期間。

主要主題包括技術調查、資訊科技調查、與藥物相關的罪行調查、警犬操作和交通。專家研究結構包括必修研究、主要主題研究、選修研究和撰寫研究報告。所有學生必須完成必修研究，而主要主題的內容學習及選修研究，須與學生選擇的研究模塊符合。每名學生也將提供一個個人研究計畫。

#### **(九) 研究**

芬蘭警察學院負責研究與開發與警察工作相關性問題。它主要以社會和行為科學檢視這些問題。研究重點在罪行、預防犯罪、維持治安的和其他問題。研究以長遠眼光執行，和根據一個獨立、科學和系統的依據。

研究也支持策略性計畫，透過焦點在警察運作環境，和評估發展及立法計畫。研究結果在警察訓練廣泛地使用。研究人員在警察指揮系統之學士學位課程教導，且在他們的研究資料為學生提供教導工作。老師也能利用研究結果在他們的工作上。其目標將引起與警察的工作相關性新的研究和開發適當的研究方法。研究結果也對維持治安和提高福利幫助改進其質量和效率。

### **柒、考察心得**

#### **一、高級文官遴補及培育**

##### **(一) 選才及育才**

1.選才：芬蘭政府高階文官人數不多，約 130 人左右，不同於一般文官的遴選基準，遴選過程會透過公開選才機制，例如媒體或網站，以求招募到最合適的優秀人才，這些高階文官皆具備高教育程度人員(29%為高學位或畢業後訓練)，

事實上芬蘭是一個重視女男平等的國家，但儘管如此，高階文官中女性比例仍然屬於較低現象，再者高階文官也適用不同的人事制度，所以其獎勵制度取決於工作績效，並於工作契約裡明定，工作績效衡量的標準及核發獎金的規定，對於工作目標的達成具有相當的激勵作用。

芬蘭公務員的招聘，當某一個職位空缺時，都會向社會公開，可向媒體公開，也可透過網絡公開。確定該職位所需的條件，所有符合條件都均可申請，從中選出候選人面試。招聘工作中可能運用到外部聘請專家做心理測試，尤其對高階公務員，測試其合作能力。

2.育才：芬蘭政府每年選出近四分之一的高階文官，約 30 名人員，到芬蘭公共管理學院公司接受約 15 天訓練，學費 50%由政府給付，芬蘭非常重視各部會高階文官的經驗交流，尤其強調溝通的能力，一起商量事務、分享經驗、提出願景。高階文官的管理領導能力培訓課程內容為人員管理、事務管理、時間管理、授權管理、國際教育、溝通能力等，在 90%合格率下，訓練證明並不能代表學員具備該項能力，必須由派訓單位自行評估是否具有該項能力，再決定是否讓學員繼續接受持續性的訓練。因高階文官公務繁忙，其受訓時間的安排，每個月二至三天，下個月繼續受訓。其受訓方式可能安排全國性機關的參訪考察，或是國外的考察，或是一對一的個人教學，由教師和學生決定訓練計畫的內容。

芬蘭政府認為，高階文官的訓練是非常重要的，高階文官並不是只待在辦公室裡處理事務即可，重要的是要培育他們可以具備國際觀，領導力及溝通力，事實上，即便這些高階文官公務繁忙，但不論政府也好，高階文官也好，他們都會把參加訓練或研習課程當作首要的任務，因為唯有透過不斷的訓練，才能培養高階文官成為優秀的領導人才，所以政府在推動高階文官訓練上，似乎是不遺餘力。

## （二）升遷發展措施

芬蘭政府為這些專業且具高競爭性的高階文官，提供具有吸引力的管理工作和好的升遷機會，並且建立共同的組織文化，為激勵高階文官，還會分別訂定群體目標及個人目標，運用績效獎金制度，期許高階文官可以發揮最大潛能，並滿

足其職業生涯發展的成就感。

## 二、重視各階層人員的訓練

促成北歐國家在競爭中獲得成功的因素，常見的主題為創新的政策、勞動力市場的效率、平等和性別平等、教育和培訓。民主、透明和高度對政府的信任導致北歐公民願意支付高昂的稅金。靈活的勞工政策，社會福利和職業培訓機會是慷慨的，從而導致效率的勞動力市場<sup>26</sup>。

芬蘭政府扮演模範雇主的角色，對於員工提供廣泛而多樣化的照顧功能，為創造有效率和良好的政府服務，並使員工具備國際競爭力，因此對員工的訓練相當重視，透過人員的自我安排訓練課程，其實對員工的潛能開發或職業生涯規劃相當有助益，並且對政府效率的提升亦有所幫助，相對的，政府對員工每年訓練時數並未有強制規定，反而是藉由經營政府整體的組織氛圍，強調重視人員的在職訓練，鼓勵員工自發性的訓練，並透過彈性、靈活的個人工作內容的安排，讓員工可以在工作上獲得發展，並適時提供工作的保障。

芬蘭將公務人員培訓市場化，政府向社會各界購買專業培訓服務，各訓練機構必須配合其需求，提高其服務質量，才能獲得訂單。因為重視在職人員訓練，不僅大學設有繼續教育中心，高級中學也都為社會成員的學習和培訓提供各種機會，同時各種學歷教育及非正規教育也有相互密切的聯繫關係，為廣大的學習者提供各種學習機會，由於學校教育的彈性及開放性，成人可以靈活的進入學習領域，成人教育的培訓和繼續教育十分普遍。

芬蘭從小即重視閱讀及學習，所以成人在工作職場仍會時時保持進修，不需要政府部門訂定學習時數的規定。芬蘭把教育當作人力資源開發的基礎關鍵，長期重視教育，提高全民素質，知識經濟的發展，是其國際競爭力的要素。

## 三、彈性人力運用

變革管理是政府組織因應外在變局或內在變化，針對內部改造的管理程序、作業流程、思維更新，以符合永續經營要素的管理課題，此類長期規劃非以權宜

---

<sup>26</sup>參閱Keys to Competitiveness: Lessons from the Nordics（上網檢視日期：2011年2月22日）  
<http://www.weforum.org/sessions/summary/keys-competitiveness-lessons-nordics>

考量為目的，而是著重於組織生存能力、營運模式、未來總體環境需求，以及獲利能力。應變在專案管理方面，應變管理有其變更程序，是一種正式且須勤於溝通、凝聚共識並經核准的一種改造工程。溝通上，尤其注重領導統馭和管理技巧，以利意見交換和勾勒出各方面的輕重緩急。芬蘭政府在組織改造過程中，特別重視這項課題，中央給預算，並由各部門或地方政府在自有的預算範圍內，自行視業務需要決定人力的規模大小，他們儘可能的不讓員工失業，而是利用彈性靈活的工作內容安排，讓員工仍然可以貢獻心力及才幹。

#### **四、激勵員工的薪資制度**

當今芬蘭政府的行政管理，薪資和報酬是由勞資雙方集體協議來決定，新薪資制度（NPS）政策也是透過集體談判來實現，但並不包含績效獎金（RBR）這樣的額外津貼。NPS 制度的特色是鼓勵良好的成果，並具有獎勵的性質，且須公平而且平等的實施，並且順應一般勞工市場且具彈性及靈活度。換言之，NPS 是一種激勵員工的薪資制度。公務員的薪水和報酬，由下列三個因素來決定：1.工作的需求。2.個人的表現。3.績效的獎勵（RBR）。芬蘭政府希望員工可以自己尋找和領悟更專業的工作技巧，以達到精益求精的境界，並且希望員工追求自我發展及更具績效的工作成果，創造出良好工作品質，同時重視團隊合作完成工作，團隊合作方式比個人更可以為組織帶來豐碩的成果，良好的品質及服務，換言之，工作的繁簡難易程度僅決定員工薪資的三分之二，其餘三分之一，則由個人工作表現及團隊績效實質決定薪酬的內涵，如果工作目標達成，則加薪約 4%至 5%，不論任何職級階層，都可以和雇主談論加薪事宜。

#### **五、重視團體協商**

芬蘭不論公私部門，均設有不同性質的工會，勞雇雙方透過協商來達成具有某種拘束力的商議內容，因此大部分勞工均參加工會，藉工會力量為員工爭取福利，保障權益，勞資雙方是在彼此合作下尋求最大共識。協商制度的效果，有效緩解勞資雙方的緊張關係，使公務員的薪資與經濟發展水準保持一致。

#### **六、培訓增加國際視野**

在參訪的過程中，除由 HAUS 總經理 Anneli Temmes 女士介紹中瞭解 HAUS 具有身為公部門訓練機構所需具備的專業培訓與諮詢服務外，亦多善用芬蘭政府在國際競爭之優勢而拓展國際合作業務，進而引領芬蘭公務人員之國際視野，其經營的觀念與運作的方式實可為我國之借鏡。

## 七、數位學習中心經營管理方式彈性

在芬蘭聯合數位學習中心簡報內容及交換心得的過程中，可瞭解數位中心是一個在經營理念相當明確，但在管理執行上確極具彈性，該中心致力於建置完善網路學習空間、推廣運用網路工具技巧、整合網路平台等方面多有建樹，雖僅為非營利組織，但在芬蘭數位學習領域上肩負起領頭羊之角色。

該中心在提升數位教材品質、充實數位教材內容方面，不僅採公開競賽徵選優秀教材，以累積該中心之知名度；更能運用網路社群之資源，以同儕生產方式匯聚集體智慧，此等經營管理模式，可為國內相關機構之參考。

## 八、維持公務人員廉潔

據芬蘭內政部警務處說明，芬蘭警察清廉的維持，係透過教育、內部法令查驗，杜絕收賄最有效的方法是透過媒體公布。重視品德教育，誠實清廉及遵守法紀為每個人民的核心價值。芬蘭一向被公認為世界上最廉潔的國家，政府官員和公務員濫用職權、以權謀私的現象極為少見。「透明國際」(Transparency International) 組織公布 2004 年各國廉潔國家排名，芬蘭名列榜首，連續第五年被評為世界上最廉潔國家。有關專家認為，芬蘭之所以能成為當今世界上腐敗程度最低、腐敗案件最少的國家，應歸因於以下幾個方面：良好的社會道德風尚、社會的透明與開放、完善健全的法律制度，以及行之有效的監督機制<sup>27</sup>。良好的教育環境使芬蘭公民普遍具有法律常識，知法守法。在芬蘭，具有法律知識是各級政府部門錄用工作人員的必要條件。所有進入政府部門工作的官員，一律要宣誓守法，並在任何時候都能清醒地意識到什麼能做，什麼不能做，並準確地把握

<sup>27</sup>參閱「芬蘭如何成為世界上最廉潔的國家」一文，(上網檢視日期：2011 年 2 月 16 日)

[http://big5.china.com/gate/big5club.china.com/data/thread/1011/2711/77/19/1\\_1.html](http://big5.china.com/gate/big5club.china.com/data/thread/1011/2711/77/19/1_1.html)

另參閱 Ilkka Taipale 主編，洪蘭譯，《芬蘭的 100 個社會創新》，台北：天下雜誌，2008 年 12 月，第 8 章反貪腐。

社交和腐敗的界線。透明和公開是芬蘭政府工作的一個重要原則。公共部門一切公開，接受市民和媒體的監督。芬蘭的公務員法和刑事法中明確規定，政府官員不得接受賄賂，絕對禁止公務員利用職權謀取任何好處。如果公務員利用職務之便為自己和他人索取或接受賄賂和其他好處，將以受賄罪處以罰款直至兩年徒刑。其犯罪行為表明已不適合擔任原職務者將被解職。

#### 九、以預算額度分配來控管員額

芬蘭公務員制度改革的趨勢是：減少政府公務員數量，提升公務員的服務質量，強化政府的有效性、透明性、責任性和服務性。芬蘭政府透過財政預算額度的分配，由各部自行決定人力及員額管理。芬蘭警察人力配置精簡，並檢討各項業務，規劃未來人力資源發展計畫，透過增加網路系統的服務，節省人事費，節省行政時間。警察人力配置，考量業務實際需要，著重在基層警員，而非高階警官，有關實務經驗可以透過警察學院傳承，值得參考。

#### 十、政府部門善用網路媒體新工具，以進行公民參與及政策行銷

芬蘭政府運用網際網路提供民眾多項服務及充分的資訊，例如警察招募甄選也運用青年所常用的管道，芬蘭警察學院辦理學生甄選規劃人員 Kirsti Asunta 女士表示：「在學生甄選方面，我們必須運用潛在申請者所用的管道，目前最好接觸青年的方式是上網路，網際網路是一個巨大的媒體，涉及很多的挑戰，資訊必須常保持最新且正確，任何錯誤必須立即更正。芬蘭警察學院於 2010 年春季在芬蘭警察臉書（Facebook）設立一個學生甄選問題討論區，在此網頁我們會回答有關申請訓練和學生甄選的問題，討論是非正式和開放的，因為人們有很多問題要問，所以此種論壇有很明顯的需求。我們相信在臉書上許多人會得到其心中問題的解答，當某人問某一個問題，其他人可看到其回答情形。」<sup>28</sup>芬蘭公務職位皆開放甄選，招募最好的適合人選，用人精簡，並推動電子化政府，提供便捷的服務，以滿足國民需求，值得借鏡。

---

<sup>28</sup>參閱 Annual Report 2009/2010, Police College of Finland,p.6

## 捌、建議事項

一、**加強簡任公務人員的訓練課程內容**：我國簡任級以上公務人員高達 9000 多人，簡任第 11 職等以上的機關正副首長約有 1600 多人，其實都扮演政府領導者的角色，正確培育高階主管，不僅可以提升組織最大績效，同時也可以讓基層員工上行下效，發揮好的影響力。目前簡任級公務人員在職訓練時數規定與一般公務人員相同，要提升國家競爭力，應該更重視簡任公務人員的訓練內容規劃及提高其訓練時數，如同芬蘭政府認為高階文官並不是只待在辦公室裡處理事務即可，重要的是要培育他們可以具備國際觀，領導力及溝通力，以應付變動的國際環境。

二、**鼓勵公務人員多元化的終身學習**：當前的社會變遷快速，個人擁有的知能必須不斷更新充實；社會應提供多元的學習機會，做到「處處是教室，時時可學習」的境界。芬蘭的成人教育落實了「活到老，學到老」這句話，芬蘭有全球密度最高的圖書館，平均 250 人就有一個圖書館，有最公平而普及的教育政策，使芬蘭成為世界上閱讀風氣最盛的國家之一，圖書館借閱率全球第一，這些教育的投資，使得芬蘭有最優秀的人力與其他人競爭。芬蘭人總是在尋找新的標竿學習，「不斷學習，而且聰明的學，才是芬蘭第一的秘方」，如何塑造組織氛圍，鼓勵公務人員持續學習，應為重要課題。目前我國公務人員訓練進修法施行細則第 10 條規定：「依本法選送或自行申請全時進修及部分辦公時間參加國內外進修者，當年度選送及自行申請進修總人數以不超過各機關（構）學校編制內預算員額之十分之一為限。．．．．．」，建議放寬人數限制之規定，授權由各機關本於權責自行核處，以鼓勵公務人員終身學習。

三、**加強公務人員的英語能力**：芬蘭重視外語教學，除芬蘭語外，從小學即須學習第二外國語言，大部分學生選修英語，英語在當地使用相當普遍，當地居民每個人都可以使用流利英語與外國觀光客溝通。在全球化時代的今天，語言就是行遍天下的重要工具之一。我國在面對全球化之際，加強語言能力刻不容緩，人事局已開設各項語文進修班及數位學習課程，具有成效，惟仍建議鼓勵公務人



員自行參加各項英語訓練課程，得向服務機關申請補助訓練費用，以提高公務人員學習英語的動機。

**四、芬蘭公共管理學院股份有限公司（HAUS）可為目前國內尋求合作辦班之參考對象：**基於 HAUS 與國外培訓機構或學校合作辦理國家公務人員培訓經驗豐富，辦班對象亦擴及亞洲中國大陸地區<sup>29</sup>，且芬蘭政府擁有高水準之國家競爭力等優勢，實可為目前國內為培育中高階公務人員之國際視野而積極尋求合作辦班對象之參考。

**五、HAUS 提供專業的諮詢服務可為國內訓練機構參考：**HAUS 除承攬辦理公部門訓練業務，拓展與國際合作網絡外，亦對於公部門在公共政策評估方案的設計與指導、行政改革及組織績效等方面均提供組織診斷及諮詢功能，並就人力資源發展或管理提出具體建議。此一專業功能之補強實可為目前我國公部門之訓練機構之參考。

**六、公部門應熟悉網路媒體新工具，以進行公民參與及政策行銷：**在日新月異的網路時代，數位媒體係各種產品行銷的新趨勢與新工具，社群網站的擴散功能已跳脫複利概念，進而具有乘數效應。是以，建議公部門（無論機關或公務人員）在進行公民參與及政策行銷時，應需具備熟悉網路媒體之觀念，進而達到善用數位平台之能力，俾使與民眾溝通更具實益性。

**七、公部門宜善用策略聯盟，以拓展業務及充實政策內容：**在強調分工與專業的 21 世紀，如何善用並整合其他領域之專業專才，則為事半功倍之成功要件。爰此，建議公部門（無論機關或公務人員）在拓展業務及提升產品時，既有法規可適時鬆綁，且善用策略聯盟原則，舉凡實體的產業界、學術界，或虛擬的網路平台、社群網站等，藉由跨界的策略聯盟，以使業務或產品內容更具巧思與完善。

**八、以預算額度控管員額：**芬蘭政府根據各部門所承擔的工作任務，為其分配核定一定數額的預算，各機關需要多少人，係由其在分配預算額度內僱用，發

---

<sup>29</sup>2007-2011 年 HAUS 與大陸廣東省中山大學簽約合作辦班，受訓學員分別在廣東中山大學及芬蘭 HAUS 兩地進行培訓。參訪團事先得知訊息，爰於參訪當日，特別參觀該班所使用之教室與其他輔助教學空間。

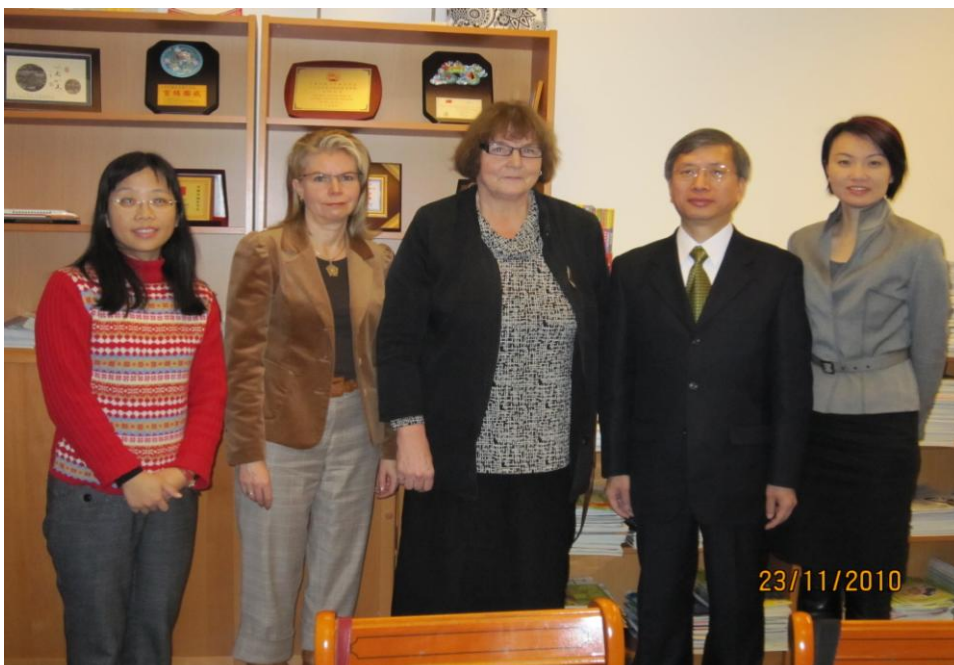
揮有限資源做最佳配置的作用。芬蘭政府人事管理制度採取由預算控制費用支出的策略，業務單位在自己的預算範圍內，自行視業務需要決定人力的規模大小，相對地可以不斷檢討更有效使用自己的經費，值得參考。

**九、研議於警察人員考試增列心理測驗：**警察工作特殊且繁重，必須具備某些特殊之核心能力及人格特質始能勝任。芬蘭於警官考試及警察學院入學考試，同時辦理性向測驗，以瞭解其特殊能力，甄選最適合擔任警察者。我國考選部近期邀請專家學者及相關機關研議在辦理一般警察人員特考，及中央警察大學、臺灣警察專科學校辦理入學考試加考心理測驗，於甄選新進警察執法人員時，挑選具備特殊核心能力及人格特質之人員加以培訓，芬蘭等國家的做法值得借鏡。

## 附錄一：考察相片



本團拜訪芬蘭公共管理學院股份有限公司時合影，前排左起為總經理 Anneli Temmes 女士、內政部人事處陳處長榮順、駐芬蘭代表處林組長文和，後排左起為傳譯陳彥妮小姐、法務部行政執行署人事室郁主任正芬、行政院人事行政局趙專員子瑩。



本團與芬蘭數位學習中心總裁、經理座談後合影，左起為法務部行政執行署人事室郁主任正芬、發展部經理 Tiina Front-Tammivirta 女士、總裁 Leena Vainio 女士、內政部人事處陳處長榮順、行政院人事行政局趙專員子瑩。



本團拜訪芬蘭內政部警務處時合影，左起為駐芬蘭代表處林組長文和、內政部人事處陳處長榮順、財務規劃組組長 Sanna Heikinheimo 女士、國際與歐盟事務組組長 Erkki Härmäläinen 先生、督察長 Stefan Gerkman 先生、駐芬蘭代表處曾代表慶源、法務部行政執行署人事室郁主任正芬、行政院人事行政局趙專員子瑩。



本團拜訪芬蘭財政部人事處時合影，左起為法務部行政執行署人事室郁主任正芬、內政部人事處陳處長榮順、財政部人事處處長 Teuvo Metsäpelto、顧問 Lauri Liusvaara、顧問 Ari Holopainen、駐芬蘭代表處林組長文和、行政院人事行政局趙專員子瑩、研究員 Mika Happonen。



本團拜訪我國駐芬蘭代表處時合影，左起為行政院人事行政局趙專員子瑩、駐芬蘭代表處曾代表慶源、本團領隊內政部人事處陳處長榮順、法務部行政執行署人事室郁主任正芬。



## 附錄二：參考文獻

### 一、英文資料：

芬蘭財政部網站：[http://www.vm.fi/vm/en/01\\_main/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/01_main/index.jsp)

芬蘭公共管理學院股份有限公司網站：<http://www.haus.fi/en/overview>

芬蘭聯合數位學習中心網站：<http://www.eoppimiskeskus.fi/en>

芬蘭內政部網站：<http://www.intermin.fi/en>

芬蘭警察網站：[http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/index\\_eng](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/index_eng)

芬蘭警察學院網站：<http://www.policecollege.fi/>

Police Annual Report 2009, National Police Board

Annual Report 2009/2010, Police College of Finland

Byoma Tamrkar(ed.)，Modern Approaches to Digital Learning – DLL project’ s result，HAMK University of Applied Sciences，2007。

HAMK Education Strategy 2010-2015，HAMK University of Applied Sciences，2009。

### 二、中文資料：

關中、袁自玉、桂宏誠，《考試院 99 年度芬蘭、瑞典及丹麥三國文官制度參訪報告》，2010 年 12 月。

Ilkka Taipale 主編，洪蘭譯，《芬蘭的 100 個社會創新》，台北：天下雜誌，2008 年。

吳祥輝著，《芬蘭驚豔：全球成長競爭力第一名的故事》，台北：遠流，2006 年。

蕭富元著，《芬蘭教育，第一的秘密》，台北：天下雜誌，2008 年。