

101 年赴德國友好互訪及至日本考察報告

壹、前言

一、緣起

配合行政院組織改造，原行政院人事行政局（以下簡稱原人事局）於本（2012）年 2 月 6 日正式改制為行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處），鑑於促進交流、相互瞭解與取法學習，為全球化時代中政府行政管理持續進步的主要途徑，原人事局早於 30 年前，即展開與德國公務人員雙向交流與互動，主要情形如下：

- （一） 1981 年經行政院核定與「德國青年公務人員聯盟北萊茵西伐利亞邦分會」（Deutsche Beamten Bund-Jugend Nordrhein -Westfalen, DBBJ NRW）展開往訪活動。
- （二） 1984 年原人事局與「德國青年公務人員聯盟」（Deutsche Beamten Bund Jugend, DBBJ，以下簡稱德青聯盟）正式簽署友好互訪協議，並於 1992 年簽署 5 年期之擴大互訪協議，於 1997 年簽訂無限期友好互訪協議。
- （三） 2007 年與德青聯盟附屬地區分會「德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會」（Deutsche Beamten Bund-Jugend Bayern, DBBJB，以下簡稱巴伐利亞邦分會）於德國慕尼黑市簽署友好互訪協議，期間為 2007 年至 2011 年，雙方以隔年訪問一次為原則。依我與巴伐利亞邦分會所簽訂協議內容，2009 年由該分會組團來訪，2010 年度由我方組團往訪，2011 年度原應由該分會來訪，因該分會該年度適逢主席改選，爰未來訪。

我與巴伐利亞邦分會間前次簽訂協議期間為至 2011 年為止，為延續過去交流之基礎，爰本團再赴德國慕尼黑市與巴伐利亞邦分會簽署未來 5 年之友好互訪協定，並邀請該分會於本年度來訪；另鑑於人事總處諸多業務已資訊化、網路化作業，資訊安全維護及保障為未來持續推動相關工作之重要課題，爰利用簽約之便，參訪德國在作業上高度資訊化的關務及稅務機關，瞭解其在資訊

安全維護上的經驗及做法，以作為精進人事作業系統效能及安全性的參考。又我國當前刻正推動行政院組織改造工作，人事總處主管之「中央政府機關總員額法」以及「行政法人法」均已完成立法並施行，由於上開新制與日本政府運作經驗與有近似性，為吸取該國實務經驗及新近制度變革方向，爰於訪德結束後，赴日本考察定員管理及獨立行政法人主管機關總務省行政管理局，並赴地方獨立行政法人京都市立病院及國立大學法人大阪大學瞭解法人實務運作，一併考察內閣人事院及大阪府瞭解公務員培訓制度及地方政府組織員額精簡相關做法。

本次訪問及考察期間，承蒙我駐慕尼黑辦事處鄭處長兆元、陳組長昌霖、李秘書俊志；駐日本代表處馮代表寄台、劉秘書拓；駐大阪辦事處黃處長諸侯、謝副處長文發、洪組長英傑、黃秘書冠超等鼎力協助並周妥安排，使本次訪察能順利完成，另於德國法蘭克福機場轉機時，亦承駐法蘭克福辦事處許處長聰明及杜組長建榮協助，謹特此致上由衷謝忱。

二、 成員及行程

(一) 訪問團成員

表 1：訪問團成員

成員	姓名	服務單位	現職
團長	張念中	行政院人事行政總處	主任秘書
團員	李忠正	外交部人事處	處長
團員	王崇斌	行政院人事行政總處組編人力處	簡任視察
團員	楊智傑	行政院人事行政總處培訓考用處	科長
團員	曾宜君	行政院人事行政總處資訊室	科長
團員	陳隆欽	行政院人事行政總處組編人力處	專員

(二) 考察行程

表 2：考察行程紀要

日期	參訪機關	主要參加人員	活動重點 (考察議題詳附錄一)
4/2	慕尼黑市 關稅總局	關務員 福克斯 (Benjamin Fox) 先生	考察關稅總局辦理業務資訊 化、德國資訊安全保護法制 及實務運作
4/4	巴伐利亞 邦分會	主席 柯特 (Jorg Kothe) 先生	於該日上午 11 時於該分會， 由本團團長張主任秘書念中 與該分會柯特主席簽署加強 合作及互訪協議，並就未來 合作交流之進行交換意見
4/4	巴伐利亞 邦稅捐局	副局長 科林 (Paul-Alexander König) 先生	考察該局推動稅務電子化情 形及資訊安全維護措施
4/9	總務省行 政管理局	主查 小野浩司先生 菊地孝先生	於財團法人交流協會就定員 管理、員額精簡、獨立行政 法人運作及評價制度等聽取 簡報並交換意見
4/9	駐日本代 表處	馮代表寄台	就我對日本外交事務之推動 現況、臺日關係發展、駐外 人員管理等交換意見
4/10	內閣人事 院	課長輔佐 土屋雅人先生	於財團法人交流協會就公務 員培訓制度及人事資訊化實 務做法聽取簡報並交換意見
4/11	地方獨立 行政法人 京都市立 病院機構	經營企劃局長 棚橋一博先生	就日本地方政府設立行政法 人之制度規定及情形，以及 改制獨立行政法人對機構運 作 (尤其人事管理) 方面之 影響聽取簡報並交換意見
4/11	大阪府	總務部人事室	就大阪府近來推動組織整併

		人事課長 榮野正夫先生	及人事精簡之經驗及措施聽 取簡報並交換意見
4/12	國立大學 法人大阪 大學	副學長 高橋明先生	就日本大學法人之法制基 礎、大學法人評價制度以及 改制大學法人後對大學運作 （尤其人事管理）方面之影 響聽取簡報並交換意見
4/13	駐大阪辦 事處	黃處長諸侯	就該處近來推動業務推動及 用人情形進行交流

貳、赴德國友好互訪

一、簽訂互訪協議

原人事局與巴伐利亞邦分會於 2007 年簽訂加強合作與互訪協定，協議期間並於 2011 年屆滿，鑑於過去 5 年間互動交流獲致成果豐碩，為延續已建立的良好合作關係及互訪計畫，爰於本年再次組團赴德簽署協議，並於 4 月 4 日於慕尼黑市該分會，由本團團長人事總處張主任秘書念中與分會主席柯特先生完成簽署儀式，本次新簽署之協議內容主要如下（中德文簽署協議文件如附錄二）：

- （一）協議名稱：「中華民國行政院人事行政總處與德意志聯邦共和國德國青年公務人員聯盟巴伐利亞邦分會間關於加強合作及青年公務人員互訪協議」。
- （二）協議目的：增進兩國間友好關係，加深對雙方政府及行政體制的瞭解，提供雙方青年公務人員認識對方行政體系及作業模式之機會，以利反饋提升政府效能。
- （三）協議內容
 - 1、交流合作重點議題：涉及政府行政各層面議題均含括在內，尤其以社會與職業問題之配合、民主價值意識之增進、身心障礙青年福利之保

障為重點。

2、互訪進行方式：互訪計畫以每年雙方輪流接待之方式行之，訪問團數及組成人數，由雙方基於互惠原則逐年議定。

3、效期：自 2012 年 4 月 4 日至 2016 年 12 月 31 日止，為期 5 年。

簽署協議後，巴伐利亞邦分會柯特主席表示，該分會預定於本年 10 月 26 日至 11 月 4 日依據協議組團來臺進行訪問，並希望協助安排與以下議題相關之單位進行參訪：

- (一) 社會福利機構（主要為身心障礙者照顧保障及醫療衛生相關機構）。
- (二) 政黨及選舉制度。
- (三) 對青年公務人員之輔導與協助工作。
- (四) 公務人員協會或工會組織及相關制度之運作及發展。
- (五) 其他有關環境保護、原住民族輔導協助、治安、教育等相關議題。

對於巴伐利亞邦分會上開相關建議，本團當場表達歡迎來訪之意，並表示將視行程安排，盡力協洽與其所提議題有關之業務主管機關或單位進行參訪。

二、考察機關業務資訊化及資訊安全保護業務

(一) 考察背景及主要經過

鑑於為增進行政效能，簡化作業流程，並加強人事資料的即時性、正確性，近年來人事總處積極推動各項人事管理業務的資訊化作業措施，如何維護透過該系統所蒐集或傳輸人事相關資料之安全性，確保資料的妥善運用及管理，成為系統維運管理的重要課題。為瞭解德國政府機關在資訊系統運用、資訊安全及資料保護等相關事項的經驗及做法，爰在我駐慕尼黑辦事處的協助接洽下，於 4 月 2 日考察慕尼黑市關稅總局，由擔任該局資料保護專員之關務員福克斯先生向本團簡報，另於 4 月 4 日參訪巴伐利亞邦稅捐局，由該局資訊部門第 3 處處長席格（Thomas Sigl）先生及相關業務同仁進行簡報，同時本團並進一步提出相關問題並即時進行雙向互動交流。

(二) 考察慕尼黑市關稅總局

1、德國關稅機關業務概況

隨著 1993 年歐洲單一市場的形成，2004、2007 年歐盟新成員的加入，德國的關務組織在 2008 年經調整後，整體架構如圖 1。慕尼黑關稅總局屬地方機關，為其下有 4 個關稅局，主要業務除關稅及菸、酒等消費稅的徵收外，還負責毒品管制、武器禁運、假鈔仿冒、洗錢防治及非法打工等。又根據簡報，德國每年徵收關稅收入約 1,230 億歐元，為歐洲各國之最，全國共計有約 6 萬名關務人員。

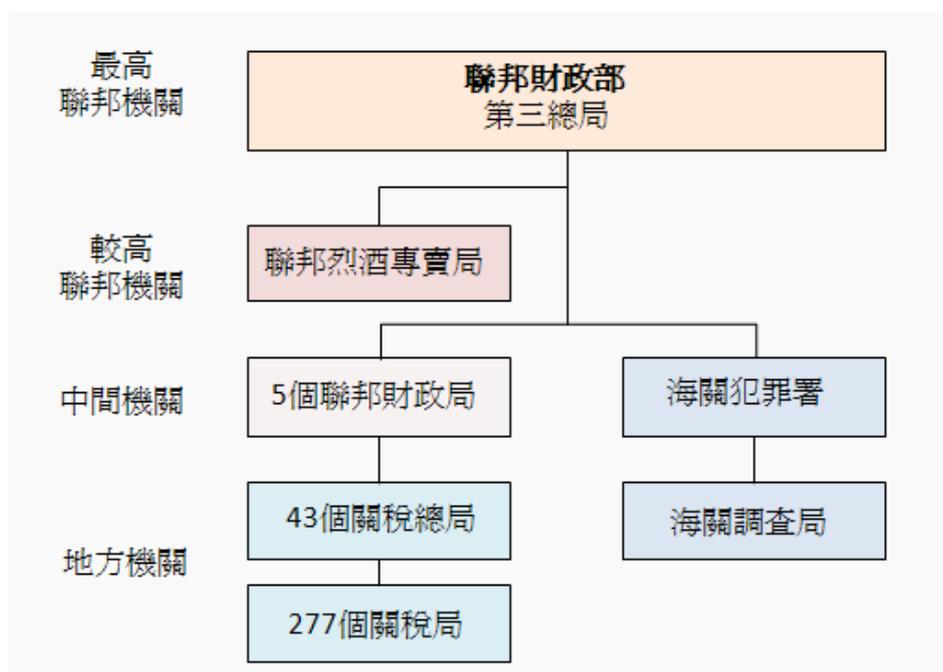


圖 1：德國關務管理體制

2、德國資料保護機制

(1) 資料保護介紹

資料保護不論是在德國或歐盟，均已升格為一種基本人權的保障，以歐盟為例，在「歐洲人權公約」第 8 條第 1 款規定：「每個人的私人及家庭生活、其家庭以及其通訊隱私的權利與自由必須受到尊重。」而德國「基本法」對資料保護的規定較為模糊，保障亦較為寬廣，如其第 2 條第 1 款規定：「在不侵犯他人的權利或違反憲法秩序或道德律的範圍下，每個人應具有自由發展其人格的權利。」1983 年德國政府依「人口

普查法」規定進行人口普查，因調查過程蒐集過多個人資料，經德國民眾提告至聯邦憲法法院，該法院判決認為「人口普查法」許多條款違反「基本法」第 2 條第 1 款的規定，人民應有「資訊自決權」，因此相關違反之規定被宣告無效，也自此德國對個人資料保護有一較精確的定義。

歐盟與德國均訂定資料保護法。在歐盟部分，「歐盟個人資料保護訓令」第 1 條第 1 款規定：「依照本訓令，歐盟會員國應保護自然人的基本權利和自由，尤其是在個人資料處理的隱私權上。」德國「聯邦資料保護法」（以下簡稱「資料保護法」）第 1 條第 1 款規定：「資料保護法的目的在於保護個人的隱私權不會因透過資料處理而受侵犯。」因此歐盟與德國的資料保護法在這兩個法條，基本上內容是大致相同的，特別強調個人的資料保護須受到重視。有關個人資料的定義，歐盟與德國資料保護法亦相近，歐盟的定義是：「個人資料是指直接或間接方式識別自然人相關的任何資訊。」德國定義為：「個人資料應指直接或間接方式識別自然人的任何有關個人或財產相關的資訊。」

歐洲資料保護法令分為好幾個層次（如圖 2），最高是歐盟階層，依次為歐盟各國、各國管理機構及各管理機構之部門（分支機構），每個階層都有自己相關的規定來保護個人資料。以歐盟而言，其兩個法令基礎為「歐盟個人資料保護訓令」及「歐洲人權公約」。以歐盟各國來看，最高是各國的憲法，德國稱為「基準法」，在「基準法」下碰到執行面時，通常依各種不同的法令，如民法、商事法……等之個人資料保護規定來執行，若無相關規定，則查詢「資料保護法」是否有類似的條文可引用，否則就回到「基本法」去釋憲。在德國政府的相關規定方面，通常由政府各管理機構頒行，作為較高階層的管理規範，並訂定其本身的執行條例；其下較底層，如分支機構、分公所等比較接近民眾的機構，則訂定本身的施行辦法。因此政府每一個單位均按照自己工作的需要，制定資料保護的措施。

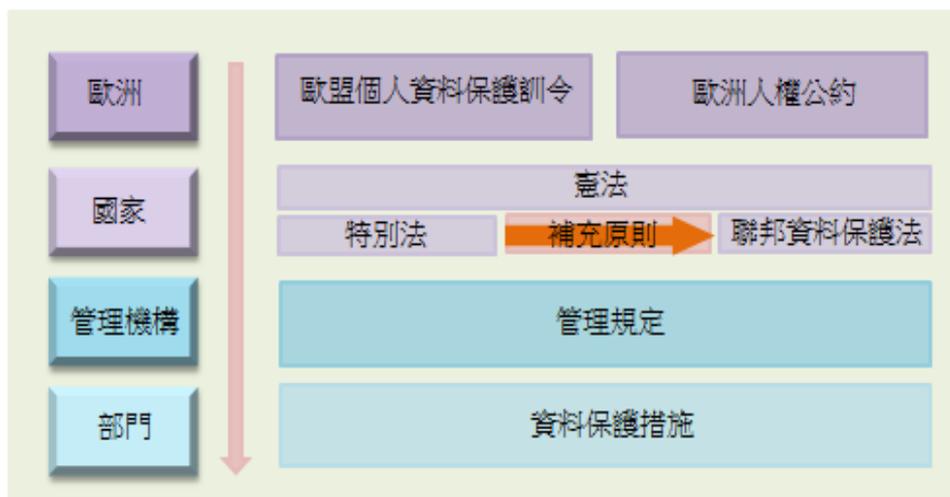


圖 2 資料保護法令的階層

有關德國「資料保護法」的架構如表 1，我國「個人資料保護法」(以下簡稱個資法)第一章到第三章的架構與其類似，比較特別的是第四章特別規定，其規範包括媒體、研究機構等接觸到個人資料要如何保護；第五章最後條款是目前一些特殊的案例，如故意或過失的行政犯罪或故意犯罪等；第六章過渡性條款則是因有些案件還在過程中，尚未定論與規範。

表 3 德國資料保護法架構

第一章 總則 (§§1-11)	
第二章 公務機關 (§§12-26)	第三章 非公務機關 (§§27-38a)
第四章 特別規定 (§§39-42)	
第五章 最後條款 (§§43, 44)	
第六章 過渡性條款 (§§45, 46)	

德國「資料保護法」有關特殊或敏感性資料的範圍，包括種族或人種、政治觀點、宗教或哲學信仰、工會成員、健康或性生活等，此類型資料須特別受到保護。若要蒐集此類資料，須為法令所允許或與重要公共利益之急迫的需求有關，且須經當事人同意。基本上，有關資料的保護應遵循以下三點原則：

- A • 資料最少化：資料處理系統的選擇及設計應與個人資料蒐集、處理及利用的目的之一致，且盡可能越少的個人資料越好。（「資料保護法」第 3a 條）
- B • 必要性：蒐集的資料必須有用。
- C • 符合特定目的：資料的蒐集須有特定的目的和需求，且就所需要的範圍來蒐集。

而除了以上基本原則之外，在技術面和組織面的措施則有八個指導原則（「資料保護法」第 9 條之附錄）：

- A • 避免未授權人員取得存取個人資料處理系統的權限（存取控管）。
 - B • 避免資料處理系統未經授權使用（存取控管）。
 - C • 確保授權的使用者使用資料處理系統時，僅可存取其被授權存取的資料；且個人資料在處理，利用及記錄完成的過程中，未經授權不得讀取、複製、修改或刪除（存取控管）。
 - D • 確保個人資料在電子移轉或傳輸或記錄到資料儲存媒體的過程中，未經授權不得讀取、複製、修改或刪除，且須能確認及檢查利用資料傳輸設備傳輸的個人資料將被傳送到哪個單位（揭露控管）。
 - E • 確保資料處理系統中個人資料的輸入、修改及刪除，於事後可檢查和確認是誰執行的（輸入控管）。
 - F • 確保代替他人處理個人資料時，須嚴格遵守該資料管理單位的規範（作業控管）。
 - G • 確保個人資料受到保護，以防止遭到意外破壞或遺失（可用性控管）。
 - H • 確保因不同目的蒐集的個人資料是可分開處理的。
- (2) 資料保護的衝突

對政府而言，資訊保護或有與施政衝突情形，如隱私和打擊犯罪需要

間，有人認為保護罪犯資料是助紂為虐，幫助這些犯行者，因此這方面會產生個人利益與公共利益間的衝突；另一個衝突是資料保護與資訊公開間的矛盾。

在防制犯罪方面，須評估在隱私政策干預的嚴重性及提高打擊犯罪適當度間取得平衡點。有關德國在個人資料或隱私可能被侵權的議題上的演進，在 1970 年代，德國政府為對抗紅軍派恐怖分子，將各地資料庫串連，組成一個天網以作資料比對，引起很大的討論。在 1990 年代，為維護治安，政府是否應於街道廣設監視器，此議題也討論很久。今日的議題包括個人 DNA 是否全面性建檔、生物資訊是否放在證件中、及使用無線射頻身份識別系統（RFID chips）等。

在資訊自由方面，有幾個重要原則。第一是公開性原則，政府各部門有責任將其檔案及處理過程公開；第二是行政透明化，亦即民眾有權知道政府的決策及行動是如何形成的。基於上述原則，德國在 2006 年訂定「資訊自由法」，其第 1 條第 1 款規定每個國民有權要求存取政府的官方資訊，而此與隱私政策所發生的衝突，其解決方式為：存取個人資料只在申請者的利益大於第三者合法的利益或經第三者同意的情況下始可為之，而「資料保護法」所定義的特殊或敏感性資料，只有在第三者同意下才可移轉。

3、 公開資料（Open data）

所謂「公開資料」是指為共同的利益所建立的所有資料集，且不需受任何限制可免費自由使用，這些資料只需透過加工或稍加變化，即可免費自由傳播，有益公共利益。

德國內政部為了推動這些資訊公開使用，特別設計了 APPS 獎，讓大家針對政府可提供的公開資訊，提出更好的設計與建議。

目前德國有關公開資料的主要的組織有 3 個，包括「德國政府網路 2.0」、「開放資料網路」及「德國公開資料基金會」等，其所主要關心的議題包

括公開資料、開放政府（Open Government）、開放取用（Open Access）、資訊透明度（Transparency）及公民參與（Participation）等。

4、E 政府

德國政府為推動 E 政府，於 2010 年 4 月成立「資訊科技規劃委員會」，該委員會並訂定「國家 E 政府策略」，重點包括：

- （1）改善 E 政府中間環境的條件。
- （2）與歐盟合作將整個 E 政府規格標準化，包括在不同軟硬體上的互通性及安全性，提供更好的服務措施及服務方向。
- （3）進一步發展與擴充 E 政府所需基礎建設，如網路頻寬升級等。
- （4）進一步跨境發展及溝通。

有關德國政府刻正制訂的「E 政府法」，其目前與預計的時程為：2010 年起草基本原則，2011 年完成草案，期望 2012 年國會可通過，於 2013 年開始正式實施。其主要內容共 4 項，分別為：

- （1）新個人身分證：提供具電子身分證功能之新身分證，作為網路身分辨識與確認使用，此為 E 政府服務提供的基礎。
- （2）De 郵件：發展這套系統的目的，在使民眾、政府機關及企業可透過網路交換具法律效力的電子文件，另信件上具當事人的電子簽章，從寄件者到收件者的過程中，保證不被竄改或遭人仿冒。
- （3）無法更換的電子掃描文件：其目的是將紙本文件電子化，且再加上簽章等特殊處理後，在法律上就具有效力。
- （4）公開資料：提供可自由取得之政府資料，並鼓勵民間使用。

在德國關稅總局方面，與 E 政府有關的各項系統包括「自動化關稅及本地關稅處理系統」、「貨物稅移動與控制系統」、「新電腦化遞移系統」及「非法打工財務控制系統」，簡單介紹如下：

- （1）自動化關稅及本地關稅處理系統（ATLAS，Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungs-System）：為應付快速成長的進口量，自 2009

年 7 月起，德國關稅總局啓用這套處理自動化關稅計算的 ATLAS 系統，這套系統可清楚看到每一階段與報關有關的程序，無縫追蹤每個貨物自開始到結束的流程。因此自 ATLAS 啓用後，德國不論是報關、進口稅估價通知及行政上的決定等，均已完全無紙化。自動化關稅處理系統有下列好處：

- A • 無紙化：只有在特殊需求才遞送紙本文件。
 - B • 舒適：使用者只要在公司或家裡就可上網填寫報關表格，不需到關稅局送文件。
 - C • 快速：可在貨物尚未準備好前，先把報關表格填好，再透過網路送出。
 - D • 時間不受限：24 小時都可報送資料。
- (2) 貨物稅移動與控制系統 (EMCS, Excise Movement and Control System)：歐盟會員國自 2011 年 1 月開始使用這套系統，其目的主要是即時監控歐盟會員國須課稅之貨物在會員國間運送情形 (其運作方式如圖 3)，發貨人在貨物尚未出口前，先把填寫好的電子表格送到發貨人的海關，發貨人海關透過系統確認無誤後，再指定一個代碼給該文件，且該代碼會伴隨該貨物的運輸過程。發貨人及收件人之後分別收到海關確認後的文件及代碼，同時發貨人已將貨物包裝運送給收件人，另收件人海關通知收件人有關該貨物的相關電子文件。收件人收到貨物後，通知本地海關其已收到貨品，該海關再通知發貨人海關貨物已被領取，最後發貨人海關再通知發貨人其寄送的物品已被其顧客收到了。因此透過 EMCS 系統，整個貨物運送的過程及到達的地點各方面均知悉，有關貨物稅的問題，各方面也都通知到。此外，因處理過程電子化，故作業減少，處理速度加快，且所有資訊都是即時的。

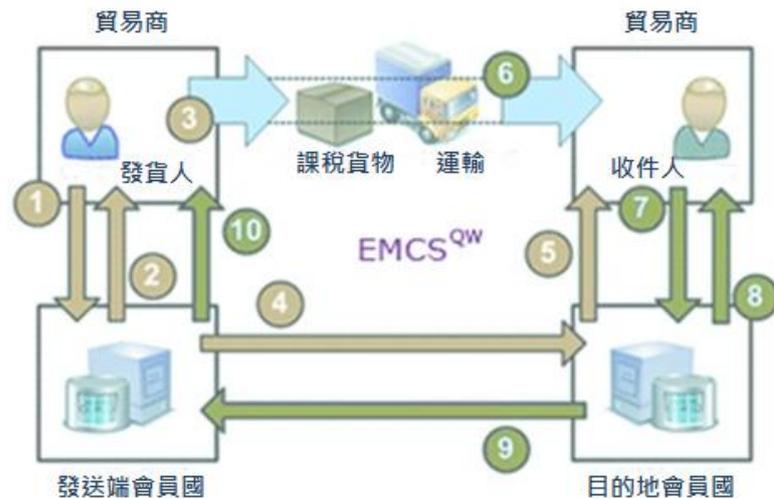


圖 3 貨物稅移動與控制系統 (EMCS)

- (3) 新電腦化遞移系統 (NCTS, New Computerized Transit System): 此為一全歐洲使用的系統，自 2005 年開始啓用，凡貨物在歐盟內部運送，貿易商可透過 NCTS 系統提出申報，因貨物在歐盟境內運送基本上是免稅的，且相關規章一致，這套系統則標準化所有的程序與規範。目前歐洲網路共有 3 千多個海關辦公室與該系統連線，參與國家有 27 個歐盟國家與 3 個 EFTA 國家，所有的資料統一存在一個歐盟的資料庫內，因此所有資訊彼此互通。NCTS 系統的好處為：加快作業處理速度、增進效率及避免詐騙行為。
- (4) 非法打工財務控制系統 (ProFiS, Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit): 這套系統只在德國政府內部使用，以作為資訊的交流。此系統主要目的是預防、打擊、檢查所有非法的打工行為，因此只有政府相關機關可以獲得這方面資訊。目前約有 2 千個人員可在 113 個機構取得相關資訊，而這些資訊由 40 個高等海關官署負責管理。這套系統作業須特別注意資料保護，尤其是關於個人社會資訊方面的保護，此在「社會法」 (§ 35 SGB I) 內有特別規定。

5、資料保護專員 (Datenschutzbeauftragter)

德國不論是政府機關或民間機構，只要透過自動化方式處理個人資料者，均須設立資料保護專員。依「資料保護法」第 4f 條第 3 款，資料保護專員直屬政府機關或民間機構主要負責人，他們應自由地運用他們的專業知識於資料保護上，且不接受任何人的指揮，甚至公司或政府機關的主管人員都不能夠告訴他該怎麼做，必須憑藉他本身的專業知識判斷該如何處理，不受任何的影響或干擾，此外他不能因履行其職責而受到懲罰。另資料保護專員沒有決定權，只有建議權。

資料保護專員主要的任務如下：

- (1) 檢查與個人資料相關之程序、政策、系統及合約是否符合「資料保護法」的各項規定。
- (2) 建立資料保護的相關對策及各種規範。
- (3) 參與資料保護相關的程序、專案計畫與決策，提供其專業意見。
- (4) 傳遞有關資料保護資訊給其長官及同僚，並撰寫管理報告，讓其長官瞭解其在資料保護專員職位的工作。
- (5) 教育同僚有關資料保護的基本認知。
- (6) 提供管理階層、部門及利害關係人有關資料保護的建議。

資料保護專員這個職位基本上無特殊的要求，不需是資訊背景或特定系所畢業，政府機關可從外部找人來做這個工作，亦可從自身內部官員中挑選，通常是透過網路的方式公開徵求。資料保護專員必須了解「資料保護法」的內容，並不斷在此領域進修，如參加相關的課程或研討會等。另資料保護專員為兼職的工作，因這職位會占用其一部分的工作時間，所以其本職的工作量亦會相對減少，例如資料保護工作若占 60%的工作時間，其本職的工作分配亦會減少到原工作量的 40%。因整體的工作時間及工作量並未增加，即便擔任資料保護專員這個工作，所領的薪資亦不變。

(三) 考察巴伐利亞邦稅捐局

本團於本年 4 月 4 日參訪巴伐利亞邦稅捐局，該局除負責稅捐的業務

外，另有一半的業務是與資訊服務的提供有關，為讓本團成員充分瞭解該局的資訊業務，其簡報內容涵蓋稅務機關體制、北資料中心的建構與安全措施以及電子報稅系統之運用等：

1、 巴伐利亞邦稅捐局概況

德國財政管理架構如圖 4，最上層為聯邦政府，其下負責稅捐業務最高機關為聯邦財政部，在聯邦政府下有 16 個邦，每個邦均設有財政廳，財政廳下再設稅捐局為執行機關，巴伐利亞邦稅捐局為其中之一，地點在慕尼黑；其他小的城市如柏林、不來梅、漢堡等，均為小的城市邦，若中間再加一個執行機關，架構就太大了，因此原來設立的稅捐局都已裁併，改由財政廳直接指揮，故德國總共只有 8 個稅捐局，稅捐局下每一區有一個稅捐處。過去巴伐利亞邦有兩個稅捐局，一個在紐倫堡，一個在慕尼黑，為提高行政效能，將紐倫堡的稅捐局裁併。目前巴伐利亞邦稅捐局下有 82 個稅捐處，25 個分支機構，整個稅務體系有 1 萬 6 千個官員。

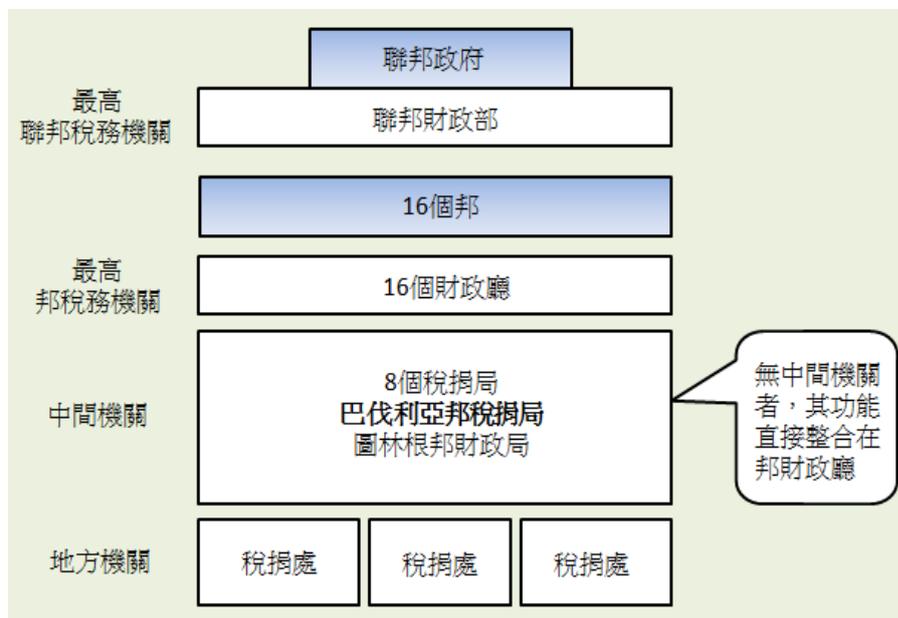


圖 4 德國的財政管理體系

巴伐利亞邦稅捐局的業務分為兩大部分，一個是稅捐的徵收，另一個是資訊服務的提供，主要工作如下：

- (1) 居中間人的角色，承受上級巴伐利亞邦財政廳命令與制定的政策，及指揮下屬稅捐處，為一聯繫的機構。
- (2) 提供下屬稅捐處所有的工作資源，如電腦設備，技術及組織上的支援等。
- (3) 協助稅捐處有關政策的執行及法令規章的詮釋。
- (4) 監督相關行政與專業工作的進行。
- (5) 不直接回答民眾有關稅務問題。
- (6) 負責巴伐利亞邦中央稅務機關人力資源的運用，特別是初任官員的挑選與進用，及官員的訓練、培育。
- (7) 負責巴伐利亞邦稅務機關設備的集中採購，特別是辦公家具與電腦設備。
- (8) 為巴伐利亞邦及德國稅務機關全面的技術服務提供者。
- (9) 提供巴伐利亞邦所有政府部門全面的資料中心（Data Center，即電腦機房）服務。

在資訊服務部分，巴伐利亞邦稅捐局的資訊部門共有 800 多人，分為 3 個處。第 1 處負責軟體設計，有 300 多人，負責全國所有稅務系統的撰寫，包括稅捐的管理、徵收稅、建檔等，並利用系統作整個流程的追蹤。關於程式設計官員的養成有兩種方式，第一種是將程式設計師訓練成稅務專家，但困難度較高；第二種是提供稅務官員 3 年的時間進修電腦課程，將其轉變為程式設計專家，以維持整個制度的運作，有 60% 的程式設計官員是依此方式而來。德國所有稅務程式均由巴伐利亞邦稅捐局自行開發，主要原因是不想成為民間公司的附庸，自行開發可有較多的主導權。此外巴伐利亞邦稅捐局替全國稅捐機關開發稅務系統，是屬一種資訊服務的提供，因此其他邦亦須為此服務的使用付出相當的費用。

雖巴伐利亞邦稅捐局的資訊部門看似龐大，但其是整併既有的 80 多個資料中心而來，原分散在各地資料中心的人員約只有一半可保留工作進

到該部門，然後裁掉資料中心原有的工作全都集中過來，因此每個人的平均工作量相對增加不少。此外德國政府在稅法上力求公平性，因此非常複雜，且每年不斷修改，導致相關稅務程式亦須一併調整，所以程式設計官員必須維持現有的規模才足以應付大量程式修改的需求。

2、北資料中心介紹

北資料中心是巴伐利亞邦稅捐局資訊部門的第3處負責管理，相關組織架構如圖5。巴伐利亞邦原有的資料中心超過80個，各負責不同屬性的業務，為提供E政府的相關服務，巴伐利亞邦政府決定將資料中心加以整合。經德國最大的IT(Information Technology)服務及顧問公司T-Systems做基準評估後，最後決定設立南、北兩個資料中心。

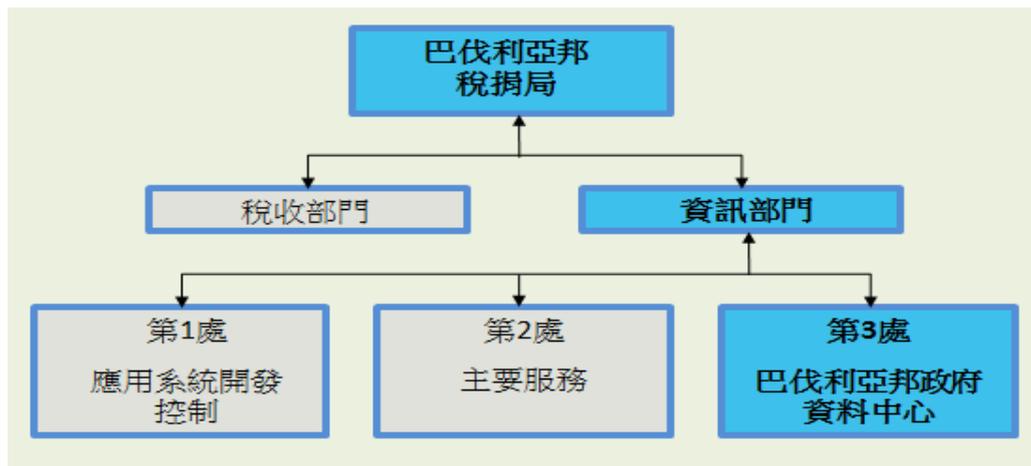


圖5 巴伐利亞邦稅捐局資訊部門架構

目前北資料中心的服務對象包括巴伐利亞邦財政廳、勞工與社會廳、法務廳、經濟與運輸廳、科技研究與藝術廳、及內政廳等，並包含這些單位的下屬機關，該資料中心現行伺服器服務採虛擬化方式提供，雖市面上的實體伺服器越做越小，且功能也越來越強大，然整體而言，由於處理的資料增加，對伺服器及機房的需求量越來越大，所以現行機房已漸不敷使用，仍必須再找地擴建機房，目前預計在紐倫堡總機房附近擴建。其設備及資料處理現況如下表：

表 4 巴伐利亞邦稅捐局北資料中心運作概況

■ 維運地點	3 (紐倫堡、慕尼黑、佩格尼茨)
■ 員工	~380 維護人員
■ 使用者	>60,000
■ 主機(含虛擬主機)	3,000
■ 列印張數(每年)	133,368,686 A4
■ 信件(每年)	33,428,843
■ 儲存空間	1,090 TB (可擴充至247,000TB)
■ 緊急發電系統	4 MW
■ 冷卻	3,054 kW 冷卻量

3、北資料中心的安全措施

資料中心的安全分為兩個部分，一個是實體外在的防護，例如機房圍牆配置電網、攝影機、保全服務等；另一個是內部的安全，因此資訊安全的規範也同等重要。德國資料中心的內部安全規定是根據聯邦資訊安全局所訂定的標準而來，所有具風險的資訊系統，都會依據這套規定實施安全機制。

有關資訊安全規範的架構，第一層為資訊安全的政策，是一普遍性的原則，第二層是資訊安全的指引，接下來第三層亦是資訊安全的指引，只是其規定比上一層指引要來的詳細，最下一層是規範每一個資訊使用者的資訊安全遵守的手冊，是非常仔細與詳盡的操作手冊。相關的資訊安全標準訂定，約有 10 年，且是依據 ISO27001 的標準來訂定，但聯邦資訊安全局所訂定的規範要較為詳盡。

圖 6 為巴伐利亞邦稅捐局資訊安全人事組織圖，最上層為指導單位，下設一個資訊安全保護官、資訊安全委員會，該委員會成員是由各個不同單位派出的代表所組成，每年定期開 4 次會議，但碰到緊急狀況時隨時開會討論。資訊安全保護官還有一個專屬的資訊安全小組，該小組主要目的是監督政府訂定的各種資訊安全規範是否確實被遵守。

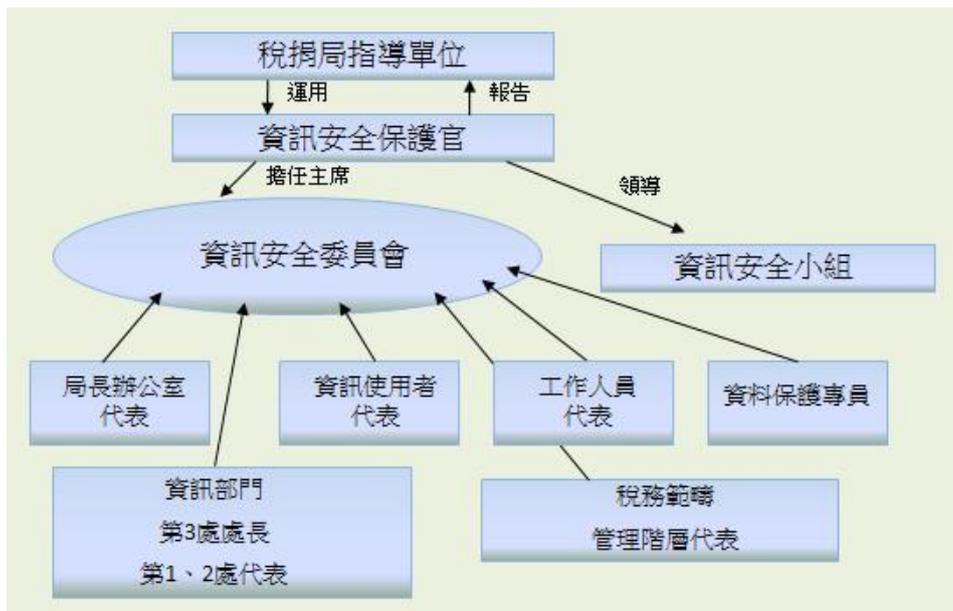


圖 6 巴伐利亞邦稅捐局資訊安全組織架構

資訊安全有 3 個基本原則，分別為：

- (1) 機密性 (Confidentiality)：保護資訊避免遭不適當的揭露及保護敏感資料的秘密性與隱私性。
- (2) 完整性 (Integrity)：保護資料及其處理過程避免遭不適當的修改；確保資訊系統的運作是可靠的，且依預期方式執行。
- (3) 可用性 (Availability)：當業務需要時，可提供隨時存取資訊系統及資料。

以上 3 原則簡稱為 CIA，任何因素造成資料或資訊系統的 CIA 受到威脅，均可能導致資安事件的發生。因此資安事件非僅來自組織外的攻擊或竊取資料，也可能是內部員工的操作不當、失誤所產生的各種問題，故北資料中心每個員工必須接受訓練，以確保具備與其工作相關的資訊安全的知識。與 IT 工作有關之資訊安全認知訓練的內容，包括：

- (1) 使用 IT 可能造成的危害及風險。
- (2) 資訊安全的目的與內容。

- (3) IT 使用者及系統管理人員遵守資訊安全規範的義務。
- (4) 進入機房與存取的控管。
- (5) 存取的保護。
- (6) 技術面的安全措施。
- (7) 使用電子郵件及網際網路的安全程序。
- (8) 惡意程式的認識。
- (9) 法律層面的認識。

北資料中心有許多客戶，不同客戶對於資訊安全的要求亦不盡相同，因此須訂定不同的資訊安全服務等級，以符合客戶的需求，故與客戶簽訂服務水準協定（Service Level Agreement, SLA）時，亦包括資訊安全服務等級的部分。原則上服務等級愈高者，收費愈昂貴。

依資訊安全的 3 個基本原則，北資料中心的安全措施如下：

- (1) 網路安全面：
 - A • 加密網路：巴伐利亞邦內部及外部政府機構聯繫使用。
 - B • 防火牆（Firewall）：限制來源端與目的端之間合法的連線。
 - C • 入侵防禦系統（Intrusion Prevention System, IPS）：偵測惡意程式碼、網路異常情形、作業系統或應用軟體的安全漏洞。
 - D • 非軍事區（Demilitary Zone, DMZ）：將網路分隔為幾個不同網段，須透過防火牆的設定，才可相互溝通。
- (2) 機房安全面：
 - A • 建築安全
 - (A) 進出控管：機房所有點進出以可識別身分之晶片卡及密碼控管，機房外圍及內部放置伺服器機房配置不同鎖，備用控管系統於電力中斷時啓用。

- (B) 入侵偵測系統：偵測玻璃打破、磁性接觸及其他入侵行為，所有機房均佈置偵測警戒點，警戒系統於下班時間與警局直接連線。
- (C) 消防警報器：起火點偵測使用最新 Siemens 紅外線火警系統，個別起火點辨認使用 Loop Technologie 的技術，另自動產生至火警地點的路線圖供消防隊參考。
- (D) 錄影系統：安全區域的周遭防護監控採用 Siemens 的系統，數位技術是依據最新 LKA 標準（EDS 系統），監視攝影機使用紅外線偵測技術，系統記錄警報影像，若無異常情形所有影像保留 2 週。
- (E) 監控措施：安全中心為 24 小時輪值，另有專家團隊 24 小時待命，故障及警報訊息為中央控管，蒐集並自動通知警報訊息，且通知至少兩個不同地點，主要負責承辦官員手機可接到相關通報。

B • 電力供應

- (A) 設計概念：機房有兩棟不同的建築物，具獨立的變壓器及開關，獨立的電源備用系統在斷電的情況下啓用；每棟建築的 A/B 電源供應均有不斷電系統支援，若伺服器本身具備用電源供應器，則主電源及備用電源分別連接到兩個不同的 A、B 電源，若一個電源供應器故障，另一個可馬上接手任務；另 A、B 電源由不同電力公司提供。
- (B) 電力系統：使用船用發電機，每棟建築物有 2 部發電機，每部發電機具 4 個 12 汽缸的柴油引擎，將近 1,000KW 的連續馬力，每小時消耗 300 公升的柴油，若市電停電超過 1 秒鐘，即自動

啓動發電，每一部機器均 24 小時待命，以確保機房用電不中斷。

(C) 不斷電系統：爲在線式雙轉換類型，提供穩定純淨的正弦波電源輸出，功率爲 800KVA，在電源中斷 1 秒鐘立刻啓用，該不斷電系統亦具備援系統。

C · 空調系統：

(A) 設計概念：有兩種不同的運作模式以節省電源，冬天時引用機房外面的冷空氣進來冷卻，不需花費冷卻電力，夏天則使用水冷系統供應冷氣；採 N+1 備援設計式，永遠有一台冷氣在備援狀態；機房溫度若超過 16 度，冷卻系統開始作用，以維持機房在 10-16 度之間運作。

(B) 基本規格：有 1,600KW 冷卻能力，冷卻系統壓縮機馬力爲 524 千瓦，水與乙二醇混合之防凍劑爲 30,000 公升。

4、 電子報稅系統 (ELSTER)

德國的電子報稅系統 ELSTER (ELEktronische STEuerERklaerung = Electronic Tax Return) 是取德文每個字的前兩個字母而來，在德文是喜鵲的意思。

ELSTER 的使用者包括所有與報稅系統有關的人，如報稅者、稅務顧問、稅務官員及其他行政機關之間的聯繫及資訊互通等，在設計這套系統時，須從這幾個不同角度來思考，以滿足各方面的需求，有時還不得不採取一些妥協措施。

德國的稅務制度是依據聯邦政府的法律規定，當聯邦政府頒行這套規定後，各邦必須遵守，因推行聯邦政府制定的法律是各邦政府的責任。過去德國 16 個邦各有自己的報稅系統，假設一個公司的總部在巴伐利亞

邦，它的分公司遍布在其他 15 個邦，亦即業務與 16 個邦都有關係，報稅時就必須面對 16 個不同的報稅系統，對報稅者而言是非常複雜與困難的。有了這套 ELSTER 系統後，現在所有的報稅人只要把稅務資料送到 ELSTER 系統，再透過這套系統把資料分送到各個邦的稅捐處即可。

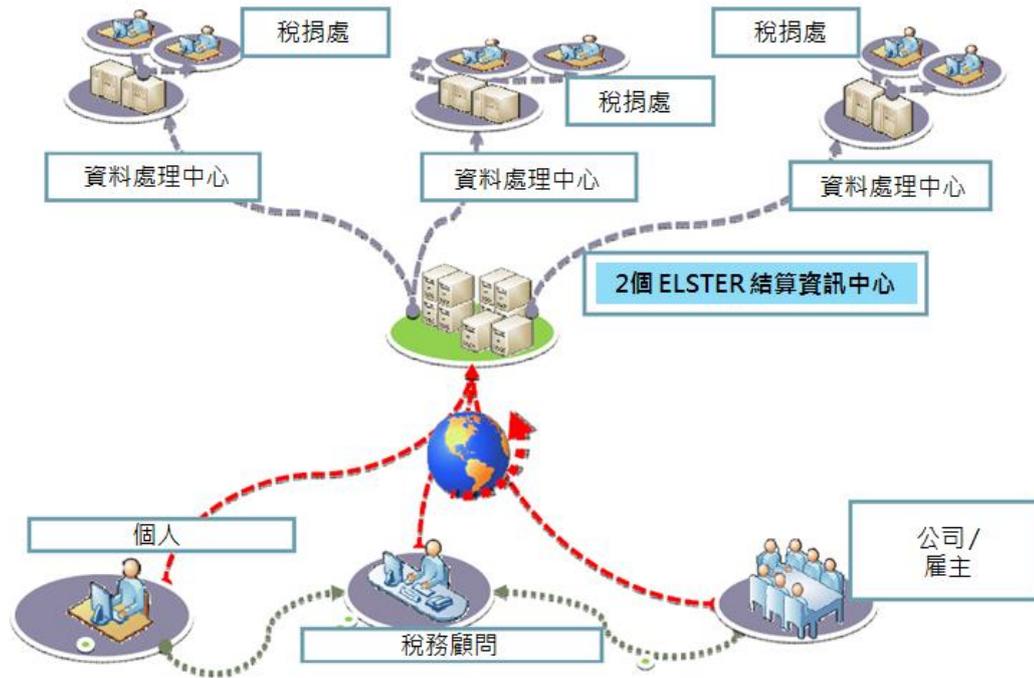


圖 7 德國電子報稅 ELSTER 系統運作架構

在 1999 年第一次建立 ELSTER 系統時，便達到集中報稅管理的目的。當每年稅法有更動時，由總部加以修改程式後提供給所有人使用，而這套系統的運作是在兩個資料中心，地點在慕尼黑及杜塞道夫，互有備援機制。

ELSTER 報稅平台主要的功能如下：

- (1) 提供報稅的表格及說明下載。
- (2) 免費提供稅務軟體 ElsterFormular 下載安裝，亦可向稅務機關索取軟體 CD。
- (3) 提供第三方開發之報稅軟體下載（如提供減稅方法等，但須合乎法

律的規定)及廣告等。

基於資訊安全與個人資料保護考量，ELSTER 系統有多項安全措施，包括報送的稅務資料加密、報送資料時須經身分認證、資料傳輸透過 SSL 加密傳輸、網站及軟體的安全性經驗證通過、系統獲 ISO27001 認證、獲得德國隱私保護獨立中心 (Independent Centre for Privacy Protection) 頒發資料保護認可標章 (Data Protection Seal of Approval) 等。

ELSTER 系統的好處如下：

- (1) 何時何地均可報稅，即便人在國外亦是如此，不需親臨稅捐處辦理。
- (2) 透過系統運作，縮短處理時間，且很快可拿到退稅。
- (3) 提供多項支援系統，如各種輔助資訊，另有論壇可供大家交換意見，及線上互動 Q&A 的功能。
- (4) 減少稅捐處的工作量，省略所有輸入的工作，並透過系統檢誤的設計，減少填寫之錯誤率。

參、考察日本政府組織及人事相關制度

鑑於我國自 2010 年 1 月 12 日立法院三讀通過修正「行政院組織法」、訂定「行政院功能業務與組織調整暫行條例」，將行政院所屬部會數由 37 個調整為 29 個，進行各部會職掌架構、單位組設及人力配置的重新檢討調整工作，並視立法院審議新機關組織法案完成立法情形，自 2012 年 1 月 1 日分階段開始施行，為我國行政體制及結構的重大變革；而立法院亦陸續三讀通過「中央政府機關總員額法」(以下簡稱總員額法)及「行政法人法」等組織改造基本法案，均屬人事總處主管法律，明定中央政府機關員額總量高限為 17 萬 3 千人，以確保中央政府機關員額規模的精實控管，以及設置及機關改制行政法人的基本規範。

鑑於日本近年亦針對中央政府省廳進行檢討調整的實務經驗，對於目前行政院組織改造工作的推動具有高度參考價值，另日本中央政府員額管理早於 1969 年即訂定「行政機關職員定員法律」(行政機關の職員の定員に関する法律，以下簡稱日本總定員法)，設定定員高限，並於 1999 年訂定「獨立行政法人通則法」，並同時推動國立大學法人化及地方政府設置獨立法人等，積極檢討行政機關及國立大學改制法人，其施行經驗對於我國總員額法施行後之控管機制，以及我國行政法人制度的運作，亦有可效法學習之處，爰考察日本相關主管機關及地方政府，以期取得第一手實務資料，並深入瞭解制度底蘊及運作精髓。

一、中央政府定員管理制度

(一) 日本公務員員額規模及配置結構概觀

2012 年(平成 24 年)日本公務員總數 342 萬 9 千人，並區分國家行政機關、自衛官、特別機關、特定獨立行政法人及地方公務員，其中國家行政機關 30 萬人(8.7%)、自衛官 24.7 萬人(7.2%)、特別機關(國會、裁判所、會計檢查院、人事院、大臣、委員) 3.2 萬人(0.9%)以及特定獨立行政法人 6.1 萬人(1.8%)，合計 64 萬人(19.7%)，是為國家公務員；另地方政府部分有 47 個都道府縣、1 千 7 百個市町村，公務員人數約 278 萬 9 千人(81.3%)。

國家公務員中，屬總務省行政管理局管理員額範圍為國家行政機關 30 萬人，自衛官、國會、法院均不在總務省管轄範圍內。至於國家行政機關 30 萬人之員額，其配置結構從業務別及組織別進一步分析分別如下：

- 1、就業務別分析，以治安有關業務配置 6.7 萬人(占 23%)比重最大，其次分別為國稅業務 5.5 萬人(18%)，河川、道路、港灣 2.6 萬人(9%)，防衛(不包括自衛官) 2.2 萬人(7%)，勞動 2.2 萬人(7%)等，其完整配置架構如下：

表 5：2012 年（平成 24 年）日本國家行政機關員額配置

業務別	2012 年(平成 24 年) 員額數	相關機關
治安相關	6.7 萬人，23%	刑務所、檢察廳、海上保安、關稅、檢疫、防疫等機關
國稅	5.5 萬人，18%	國稅局、稅務署
河川、道路、港灣	2.6 萬人，9%	地方整備局、北海道開發局
防衛	2.2 萬人，7%	不含自衛官
勞動	2.2 萬人，7%	勞動基準監督署、職業安定所
地方農政局	1.2 萬人，4%	食糧、農林統計
登記相關	9 千人，3%	法務局、地方法務局
航空安全	7 千人，2%	地方航空局
外交	6 千人，2%	外務省
氣象	5 千人，2%	氣象廳
國有林野	5 千人，2%	
醫療	3 千人，1%	
其他	6.1 萬人，20%	各省廳本部內部部局

- 2、就組織別分析，以省廳內部部局、公有設施、特別機關及地方支部局四大類組織區分，30 萬人中，員額最多者為地方支部局計有 18.8 萬人（占 62.6%），另內部部局 4.2 萬人（14%），公有設施 3.6 萬人（12%），特別機關 3.3 萬人（包括自衛隊、檢察廳、駐外單位，11.4

%)。

(二) 日本中央政府定員管理之法規範體系

日本中央政府的定員管理，依法規範層級及規範對象的層級，由總定員法、職員定員令、各省定員規則、各省定員細則，由上而下建構完整的法規範體系：

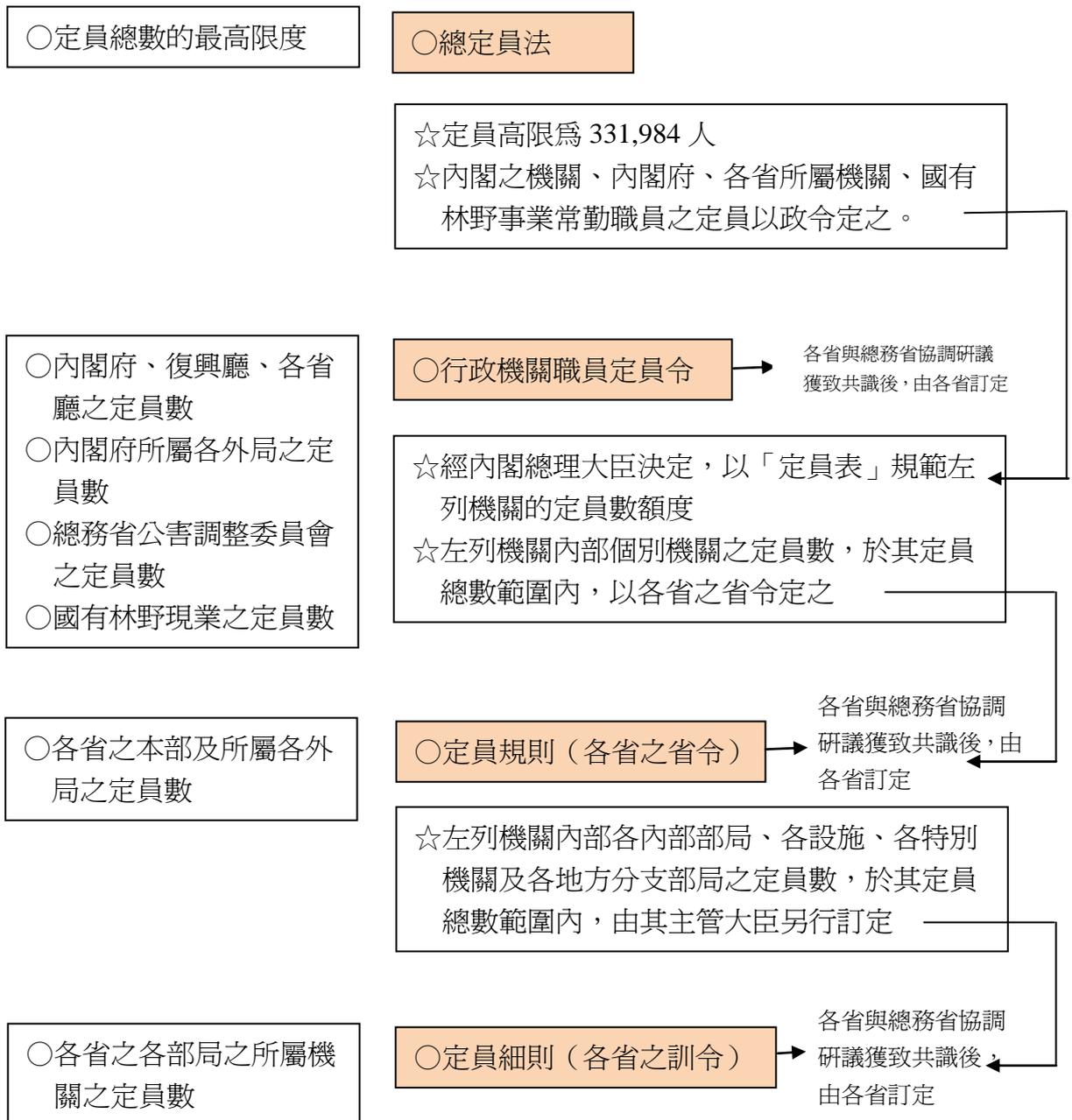


圖 8：日本中央政府定員管理架構

由以上的架構可知，日本中央政府定員管理的體系完整且清楚，依機關

層級逐級劃分員額分配的權責，且從法律、法規命令、行政規則、內部規則逐步確定，各省廳員額總量由法規命令確定，省廳各所屬機關員額總量由各省行政規則確定，各所屬機關之所屬單位定員由定員細則規定，確保員額總數合乎總定員法之限制，同時也賦予各層級機關對所屬機關員額配置的決定權限，能使員額分配結果與業務實際需要更趨契合。

（三）年度定員審查

1、配合預算案進行

日本中央定員審查每年配合預算案籌編作業進行，各省廳會提出次年度增加員額的要求，再由總務省（行政管理局）審查。年度定員審查的基本原則，是配合行政實際需要的變化，跨省廳重新配置員額，並確保整體定員規模淨減目標的達成。

2、以員額淨減為前提

（1）先整體訂定定員合理化計畫要求精簡

為達到以上目標，日本會經由內閣會議的決定，先訂定一定期間的「定員合理化計畫」，訂定 3 至 5 年間各省廳所要求的精簡員額數，目前所適用合理化計畫規定 2010 年至 2014 年（平成 22 年至 26 年）5 年應精簡 6 千人（約精簡 10% 之規模），各省廳所屬機關精簡員額數之分配，則由各省廳自行決定。定員合理化計畫由內閣會議決定，精簡目標數是由決策者設定基本目標，至於各省廳的精簡員額數，則是由總務省與各省廳協調，在經過各省廳大臣的同意後，做成決定，列入計畫據以執行。

根據目前所適用定員合理化計畫，主要精簡員額的部門是地方支部局，原因在於其工作可移轉民間，使中央省廳工作量減少，另落實作業資訊化及電子化，檢討行政效率化的相關措施，達到減少人力需求的效果。至於人力精簡方式，並非裁減在職人員，主要是以退離後不補的方式來達到精簡的目標，並透過業務檢討將兩個工作併為由一個人來

做，達到減少定員的目標。

(2) 個別業務增員需要核實審核

至於對於各年度因新增業務需要增加員額部分，則由各省廳提出，再由總務省審核確定是否增員及增員數，但同時要求該省廳必須精簡一定員額數。

(3) 確保員額淨減

依以上審查原則，即使特定業務經總務省審查同意增加員額，因有先整體減員再個案增員，增減相抵該省廳員額總數仍有淨減（也就是先要求各省廳刪減定員，再把刪減員額分配給有特定業務需要的省廳）。

其關係架構如下：

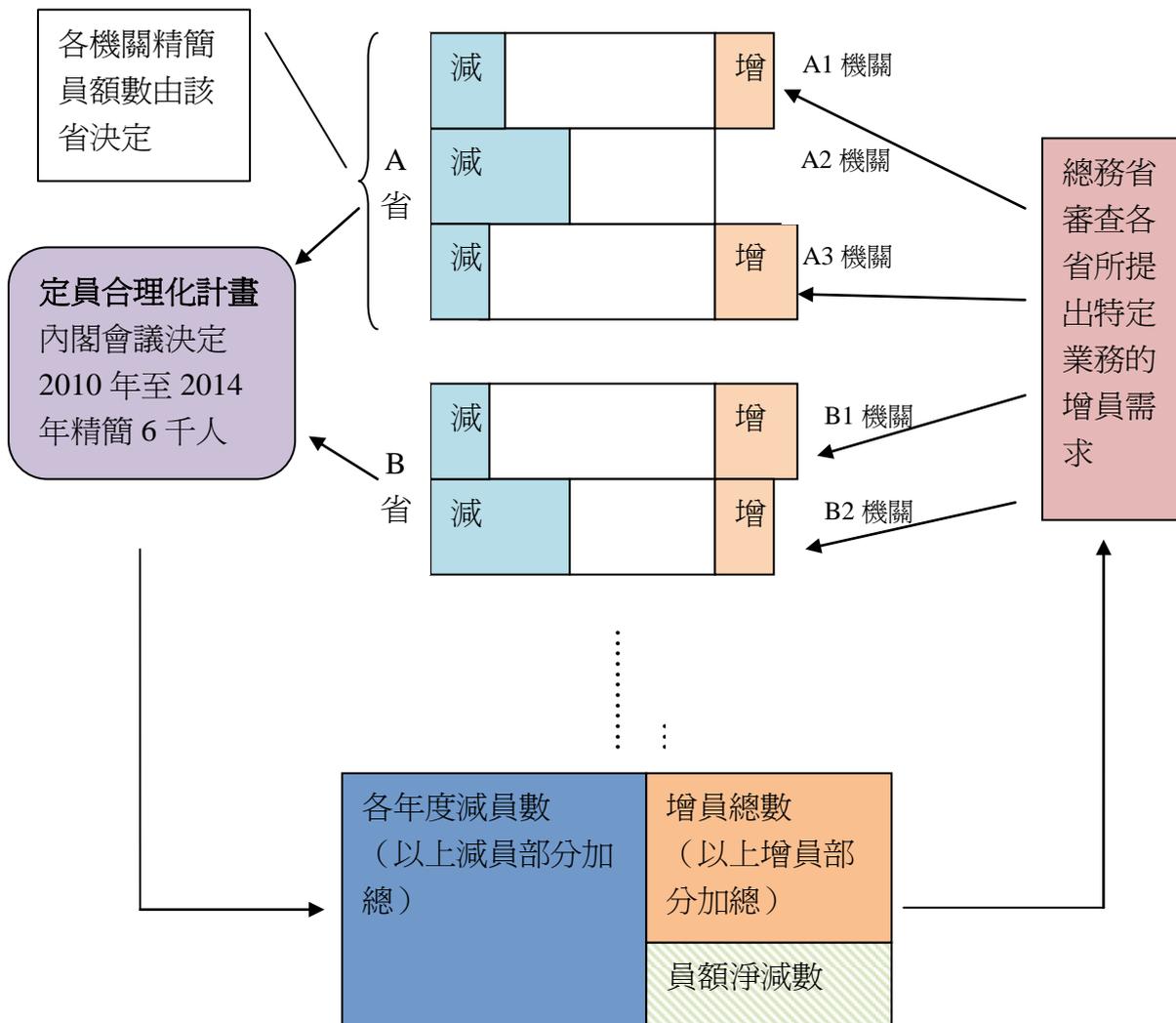


圖 9：年度定員審查架構

3、2012年（平成24年度）之定員審查結果，由於東日本震災重建的因素，員額優先增加於重建相關工作，震災相關業務經審查增員716人，其中環境省清除輻射污染230人，復興廳118人，原子力安全廳增加480人。而為達整體的精簡，其他部門的定員審查更嚴格執行，達到1千3百人的淨減員額結果。

（四）抑制新進公務員人數

除了檢討精簡定員數之外，為了減輕政府的人事成本負擔，經由內閣會議決議，日本於2011年（平成23年）起開始進行新進國家公務員採用的抑制措施（國家公務員の新規採用抑制の方針）。採用該措施的目的，是考量政府財政狀況嚴峻，有必要限制國家公務員的人事費，因此減少新進用公務員人數，2011年以2009年（平成21年）新進用人數7,845人為基礎，減少39%新進用數，該年度各省廳新進公務員人數上限為4,783人，2012年（平成24年）因東日本震災重建工作需要以及屆齡退休人數較多，公務員新進用數人數上限設定為6,336人，2013年（平成25年）再大幅減少進用數為3,780人，並透過延緩現有公務員退休年齡，避免新進公務員減少之人力缺口。

至於各省廳新進用人數的設定，並非採齊頭式減少進用的方式，而是考量實際業務需要及各省廳預計的退離人數訂定，在業務面，包括災後重建、第一線治安維護相關人員均排除減少進用新進公務人員，以避免影響其業務之推動。另一方面，也依據工作屬性決定減少新進用公務員，尤其以下業務為主要減少新進人員的領域：

- 1、地方派出機構相關勤務所需人力，新進用公務員以減少2成為目標。
- 2、於各省廳本部中擔任企劃相關工作所需人力，新進用公務人員以減少8成為目標。
- 3、基於專門技能提供行政服務者，新進用公務人員以減少5成為目標。

二、獨立行政法人、地方獨立行政法人及國立大學法人制度

我國行政法人法於 2011 年 4 月 27 日正式施行，而日本「獨立行政法人通則法」則早於 1999 年（平成 11 年）制訂，而日本除了該法所規範中央政府設置之獨立行政法人外，實務上亦存在地方政府所設置之獨立行政法人、國立大學法人等公法人，為瞭解其制度運作現況，安排考察獨立行政法人之主管機關總務省（行政管理局）以瞭解制度面的運作現況，另考察屬地方設置之獨立行政法人「京都市立病院」及國立大學法人大阪大學，以比較不同類型公法人間的異同之處，並瞭解相關實務作業情形。

（一）類型與法制體系

日本中央獨立行政法人、地方獨立行政法人、國立大學法人等 3 類公法人，分別訂有「獨立行政法人通則法」、「地方獨立行政法人法」及「國立大學法人法」等 3 部專法為法源依據，架構如下：

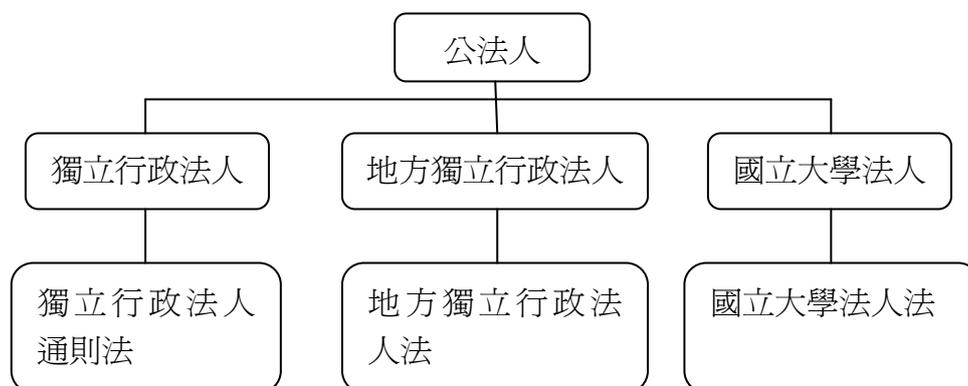


圖 10：日本相關公法人類型及法制依據

（二）中央獨立行政法人制度現況及發展

1、獨立行政法人的發展

日本獨立行政法人制度的導入，起源於 1997 年（平成 9 年）所召開行政改革會議之最終報告，建議創設獨立行政法人制度，1998 年訂定中央省廳改革基本法，正式要求應創設獨立行政法人制度，1999 年訂定獨立行政法人通則法，並於 2001 年（平成 13 年）正式設立 57 個獨立行政

法人，其後逐步增加獨立行政法人設置數，至 2005 年（平成 17 年）最多增加至 113 個，後經逐步檢討，包括於 2007 年（平成 19 年）實施「獨立行政法人整理合理化計畫」，2009 年（平成 21 年）進行「獨立行政法人根本檢視計畫」，審視已設置獨立行政法人的存廢，至 2012 年（平成 24 年）共有 102 個行政法人。

如前所述，近年日本獨立行政法人制度的發展，係以 2007 年及 2009 年兩次檢討計畫為重點，主要是將「特定獨立行政法人」（成員仍具有公務員身分）移轉為「非特定獨立行政法人」（成員均不具公務員身分），並針對資產運用效率進行檢討，進一步於 2010 年（平成 22 年）修正「獨立行政法人通則法」，規定法人對於運用尚無效率的財產有解繳回歸國庫的義務。茲整理近年獨立行政法人設置情形如下：

表 6：獨立行政法人設置數變化

年度	特定獨立行政法人	非特定獨立行政法人	總計
2001 年 平成 13 年	52	5	57
2002 年 平成 14 年	54	5	59
2003 年 平成 15 年	56	39	95
2004 年 平成 16 年	57	51	108
2005 年 平成 17 年	56	57	113
2006 年 平成 18 年	11	93	104
2007 年 平成 19 年	8	94	102
2008 年 平成 20 年	8	92	100
2009 年 平成 21 年	8	90	98
2010 年 平成 22 年	8	96	104
2011 年 平成 23 年	8	94	102

2、獨立行政法人運作的新近檢討

(1) 營運面的檢討

為進一步健全獨立行政法人的運作，2010年（平成22年）經由內閣會議決定訂定了「獨立行政法人事務、事業檢討基本方針」，分兩階段進行獨立行政法人制度的檢討，目前進行第一階段檢討運作面的行政管理、資產取得運用是否合乎效率化要求，未來再進一步進行第二階段組織面之檢討，針對現存獨立行政法人的存廢進行篩選。第一階段檢討情形，是針對法人運作無效率、資金運用未盡嚴謹及資產浪費等情形，向全體國民公開並接受國民直接檢視，檢視原則包括：

表 7：2010 年獨立行政法人運作面檢討原則

面向	原則內容
業務面	<ul style="list-style-type: none">○檢討非必要或不恰當的業務項目，經由監督機關大臣指正命令採取必要改進措施○賦予法人監事調查權限，並對於業務營運不恰當之情形，明確化法人職員應負責任並確實追究○法人職員的任命應採公開招募方式
財務面	<ul style="list-style-type: none">○財務收支情形必須公布，以確實掌握預算編列或執行不正常之情形○對於不恰當的財務支出及無需要的資產，不得由法人保留自用，必須回歸國庫○設定明確收入目標，減少對國家財務支援補助的依賴○強化法人致力增加收入的誘因
透明性	<ul style="list-style-type: none">○將第三者機關納入法人評價機制○實施國民說明會公開營運狀況，並限制法人職員離職後於關聯企業再就職之情形○政府資金投入法人必須明定業務達成的基準，並公開交付金額

經根據以上原則進行檢討，共計提出改進措施事項 765 項，已完成

175 項，其餘尚在實施中，經由檢討原屬法人之金融資產回歸國庫者，2010 年（平成 22 年）共計約 640 億日圓，2011 年（平成 23 年）共計 1 兆 3 千 4 百億日圓，具有相當成果，各改進事項主要包括：多餘資產返納國庫；法人所設置事務所的集中化或裁撤；無辦理必要業務或工作的終止；法人所管設施移轉地方政府或民間機構管理；企業交易行為的公開化等。

（2）組織面的檢討

至於第二階段法人組織面的檢討，目前已有初步規劃方向，將針對已設置的法人，從檢討廢止、改制民營化或其他法人型態、以成果導向重新建構獨立行政法人類型、回歸國家行政體系運作等四個方面，進行零基檢討，設定目標將法人的設置數由 102 個減少為 65 個，並強化成果導向，包括導入金融檢查、設置研究評價委員會等，主要措施包括：

表 8：2010 年獨立行政法人組織面檢討原則

檢討策略	檢討重點
廢止現有法人	將「平和祈念特別基金」、「國立大學財務、經營中心」、「日本萬國博覽會紀念機構」廢止，並將「空港周邊整備機構」移轉給民間企業經營
改制民營化或其他類型之法人	包括特殊會社化（公司化）、醫療關係法人化、依據個別法設置之法人、民間法人化等做法
重新建構獨立行政法人類型	將現有獨立行政法人區分研究開發型、文化振興型、大學協力型、金融業務型、國際業務型、人才育成型、行政事業型、政策執行法人等類別，明確各類別所應達成的目標，並檢討現有相關法人是否合乎所設定之目標
回歸國家行政體系運作	將不適合由獨立行政法人辦理之業務回歸國家行政機關辦理

(3) 績效評價制度的檢討

獨立行政法人強調減少直接監督，運作具備獨立自主特性，因此績效評價制度便成為其制度運作的主要控管機制，根據日本運作經驗，日本獨立行政法人績效評價制度主要問題，為無法針對實際績效進行評價，原因在於具體性目標不易設定，監督機關大臣無法主導目標設定到評價的完整過程，欠缺對法人統一的評價標準，甚至有對營運產生問題或缺失的法人最後仍給予高評價的失靈情形；因此，在評價制度的改革方面，首先，致力於使監督機關大臣回歸評價制度的核心中樞地位，廢除各部會評價委員會，直接由監督機關大臣主導法人目標的設定及績效評價，法人中程目標終了時，監督機關大臣應確實檢討法人存續的必要性並做出決定；另為使評價具有客觀性，將第三者機構納入績效評價機制，並適度使評價委員會具備監督權限，確保針對營運的效果進行客觀評價。

(三) 地方獨立行政法人運作經驗：京都市立病院

1、京都市立病院的組織、業務及改制沿革

在地方獨立行政法人的運作方面，係經由考察京都市立病院，經由對特定獨立行政法人的參訪，深入瞭解實務面的運作情形。該院是於 2011 年（平成 23 年）4 月 1 日正式改制行政法人，係由京都市依「地方獨立行政法人法」之規定，制訂該院之地方行政法人設置自治法令。該病院之設置主體為京都市政府，原為直接隸屬京都市政府之公立醫院，考量原有公營型態未必能提供具有成本效益且符合市民需求的醫療服務，又考量如移轉民營恐未能兼顧公共服務目的的達成，因此以獨立行政法人之型態設置，主要工作在提供醫療服務，社區居民醫療諮詢，醫療相關研修活動，並於災害發生時提供醫療救治，以及老人保健措施。

在組織架構上，該院採理事會制，設置理事長 1 人，理事 8 人，監事 2 人，並由兩個醫院所組成，包括京都市立醫院，主要業務在提供全面性

醫療服務，及京都市立京北醫院，主要提供老人照護及醫療服務。透過一法人兩機構的組織型態，建立兩個醫院間的專業分工營運模式，以期各自發揮功能。並以該病院為中心，整合京都市其他公私立醫療資源，建立醫療網，並考量醫療資源的分布，以市民使用的便利性及醫療資源平衡性為著眼，於距離市區較遠的區域設置小型診療所，在高齡化的社會中，提供就近的醫療照護。

2、地方獨立行政法人的制度特性

日本地方政府設置獨立行政法人，必須符合以下要件：

- (1) 由獨立行政法人所辦理之業務，必須是與在地住民生活安定之促進有直接關係的公共事務。
- (2) 該項業務基於行政效率效能的考量，由地方公共團體直接提供服務較不具效率，且法律並未規定必須要由地方政府親自執行。
- (3) 該項業務委託民間經營無法確保住民公共利益的實現、該機構設置目的的達成以及服務品質。

地方政府所設置之獨立行政法人在制度面與中央政府大致相同，均具有以下制度特性：

- (1) 目標導向的經營：設定中程目標、中程計畫及年度計畫，並以計畫為業務經營的核心。
- (2) 實績導向的評價：組成評價委員會定期評鑑法人之實際業務績效，並提出必要的改進勸告。
- (3) 業績主義的人事管理：確實考核法人職員對業績的貢獻度，並反映在待遇方面。
- (4) 彈性化財務營運：依據企業會計原則管理財務，致力於產生利潤，並且使因此而產生的剩餘經費可以保留由法人自行運用。
- (5) 積極的情報公開：法人之中期目標、財務報表、業務績效、評價結果、待遇支給標準等重要資料，均應於網際網路等管道對外界公開。

3、地方獨立行政法人與地方公共團體、議會間的相互關係

有關地方獨立行政法人與相關主體間的關係如下圖：

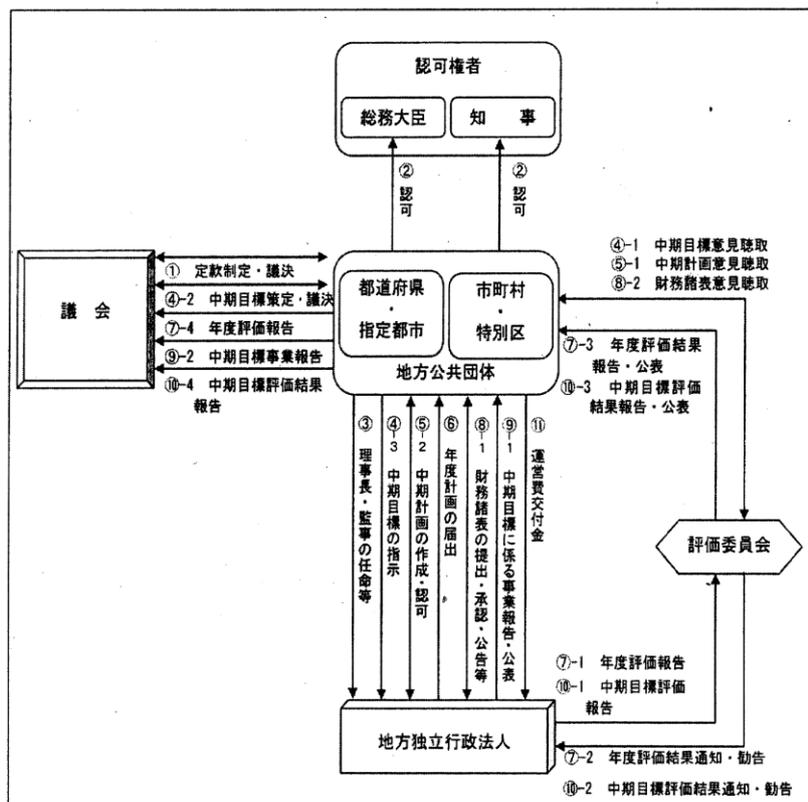


圖 11：地方獨立行政法人業務運作關係

- (1) 設立許可：地方公共團體設立獨立行政法人，必須要先訂定設置條例後，報請地方議會議決同意，再向許可權責機關尋求許可。至於許可機關方面，是依據設立獨立行政法人之地方公共團體之層級區分，都道府縣及特定城市經中央總務大臣許可，市町村及特別區經地方公共團體首長（知事）的許可。
- (2) 重要人事任命：法人理事長、理事、監事的人事，由地方公共團體決定並任命。
- (3) 目標及計畫之設定：法人中期目標由地方公共團體策定後先聽取評價委員會所提供的意見，再報請地方議會議決，通知獨立行政法人據以擬定中期計畫，中期計畫須報請地方公共團體聽取評價委員會

意見後許可；中程計畫經正式許可後，地方獨立行政法人進一步向地方公共團體提出年度計畫，據以執行業務。

- (4) 績效評價：法人績效評價分為年度及中期兩部分，地方獨立行政法人必須向評價委員會提出年度及中期評價報告，評價委員會獨立做出評價結果及相關勸告，分別通知獨立行政法人及地方公共團體，地方公共團體於接獲評價結果後，必須向外界公布，並向地方議會提出報告。是以，法人績效評價是以評價委員會為中心，受地方公共團體委託監督行政法人，聘請學者專家及民間相關人士共同組成，獨立進行評鑑做出公正客觀的議決。
- (5) 財務及營運資料：對於地方獨立行政法人財務運作及業務營運的情形，必須將相關資料提供地方公共團體備查，地方公共團體並應就相關資料聽取評價委員會的意見，其中營運部分之相關資料需做成報告提供議會。地方公共團體並依據財務及營運情形決定獨立行政法人的營運費交付金。

4、地方獨立行政法人的人事管理制度

彈性及鬆綁為地方獨立行政法人的基本特徵，此種轉變可從獨立行政法人職員與地方公共團體職員間之區別來觀察：

表 9：地方獨立行政法人與地方公共團體人員屬性比較

	獨立行政法人	地方公共團體
身分屬性	非公務員，但有其他刑事法律對公務員規定的適用(刑法上視為準公務員)	地方公務員
職員任命權	理事長	地方公共團體首長
定員數	未規定，但改制後因為功能增加，用人數及用人費均有增加，惟因收入亦相對增加，因此用人費佔總經費的比例反而下降)	有定員上限，並以自治條例規定
服務義務	守密義務，其他就業規則	適用地方公務人員法之規

		定（忠實服勤義務、信用失墜行為的禁止、守密義務、禁止從事政治行為、禁止從事營利事業）
給與	以法人制訂的就業規則規定，並以服務績效、法人業務實績及民間薪資水準訂定支給標準，同時能依據績效表現提供獎金或加給，更具有彈性	各年度待遇水準受京都府人事委員會勸告，並以社會平均薪資水準對應其實際職責程度予以確定

5、 改制後之影響

- (1) 人事方面，京都市立病院在改制獨立行政法人之後，雖對原有人員的權益及身分屬性產生影響，但職員大體能接受以提供更好服務為努力目標並適應身分的變動，公務員雖在地位上較高，但法人化後更能提升工作價值。
- (2) 在地方公共團體與法人間的互動關係方面，二者互動關係密切，難免有意見不一致情形發生，但均有一定機制妥適處理，包括於訂定中期目標時即先充分討論獲致共識，當法人設置目標與地方公共團體不一致時，可先提出疑問或困難，以適度調整。地方獨立行政法人與相關團體的關係，主要是經由事前溝通避免事後衝突。理事長及監事幹部由地方公共團體任命，並於指示中期目標時與法人溝通，獲致共識即全力達成目標，實務上尚沒有嚴重的爭議及衝突。
- (3) 在財務方面，財務健全性在改制後有明顯提升，醫院財源主要包括行政營運費用、醫院設備或工程經費，經費來源仍有相當部分是依賴地方公共團體所提供的營運費交付金，約占 15%，另 85%則為醫療費用的收入（以往醫療收入必須交由地方公共團體運用，現在直接交付獨立行政法人運用），另可以擬定計畫向中央厚生勞動省申請補助（約占經費總額的 2%至 3%），其他自有收入（如停車費）比例不高，又有特殊需要（如新建大樓）可以向地方公共團體借貸。雖獨立行政法人必須努力自籌經費，但仍需要向地方政府尋求補

助，另必須主要尋求設備及資產的有效運用，以增加自籌經費的來源及比例，如與民間財團法人合作共同醫療研究計畫爭取相關的研究收入。

(四) 國立大學法人運作經驗：國立大阪大學法人

1、 組織與運作概況

大阪大學於改制前屬國立大學體制，於 2004 年（平成 16 年）改制為國立大學法人。在國立大學法人的管理體制方面，監督機關仍為文部科學省，大學校長選舉後由文部科學省任命，中期計畫則依據文部科學省的政策設定且須經文部科學大臣批准，文部科學省與國立大學法人間仍存一定監督關係，文部科學省會給予一定補助款，大學入學試驗仍為文部科學省權限。目前大阪大學與我國共計 13 所大學有合作關係，計有 68 名來自臺灣留學生，71 位來自臺灣研究人員進行研究。

2、 國立大學法人之績效評鑑

國立大學法人的評價制度，是由「第三者評價」及「自我評價」兩部分構成，其架構如下：

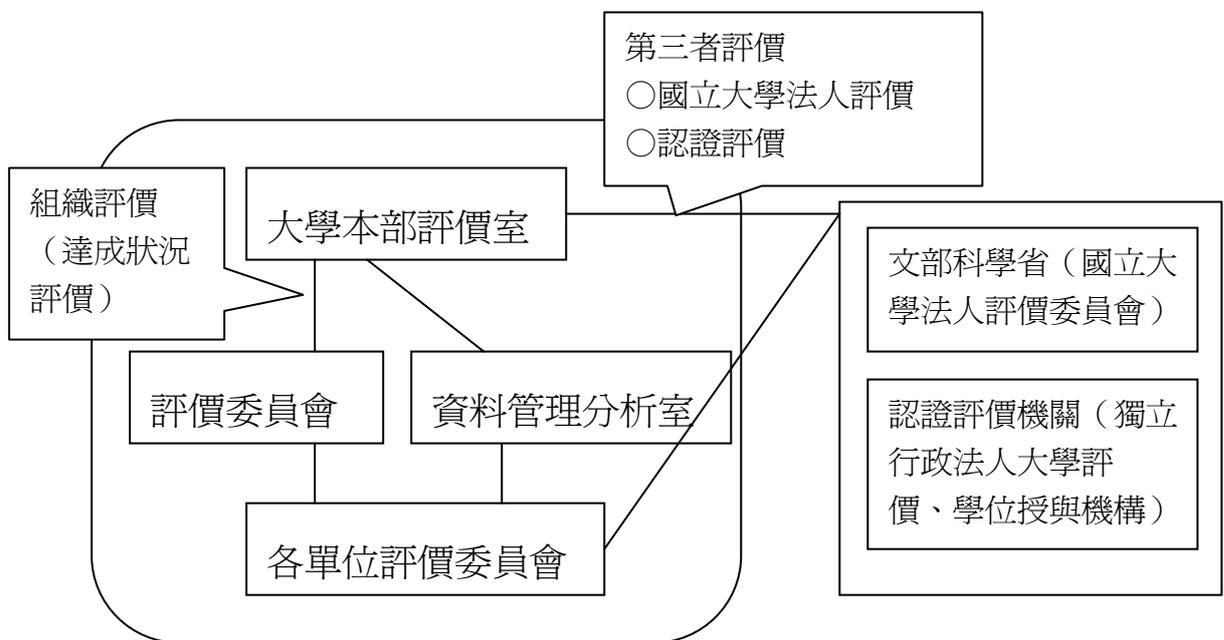


圖 12：國立大學法人評鑑機制

根據上開評價架構，大學評鑑制度是以大學自我評價為基礎，由各大學組成大學評價委員會，以及各學部、各單位的評價委員會，由下而上進

行評估；首先，各學部及各單位之評價委員會各自針對其教育、研究、教育研究支援、社會貢獻及大學營運等各面向的活動進行檢視；再由大學評價委員會進行整體性的組織評價，其評價重點在依據各學部及各單位自我評估的結果進行綜合評估，確定中期目標及中期計畫的達成狀況，並設立正式單位評價室，負責做成評價報告，向大學總長及理事提出。

除了大學自我評價以外，依國立大學法人法及學校教育法的規定，必須由大學以外的第三者單位進行國立大學法人評價、認證評價等兩個外部評價機制。依國立大學法人法第 35 條規定，國立大學法人評價之作業方式準用獨立行政法人通則法第 34 條有關評價的規定，由文部科學省設置國立大學法人評價委員會負責，國立大學法人會訂定 6 年為期的中期計畫，並依據文部科學大臣要求的目標擬定，各大學為達成文部科學大臣交付的工作目標，必須擬定年度實施計畫，並將自行辦理組織評價的結果向文部科學省提出報告，再由文部科學省之國立大學法人評價委員會進一步評鑑各大學工作績效；而在認證評價部分，則是由以文部科學省為監督機關之獨立行政法人大學評價、學位授與機構負責，針對學術研究、學部設置、課程規劃、學位授與等事項進行評鑑。也就是說，第三者單位之外部評鑑，國立大學法人評價是針對整體營運及行政運作面進行評價，而認證評價則是針對學術及教育面進行評價，其所提出的評價報告書經第三者機構確認後，必須要公開以提供社會各界瞭解大學運作情形。

3、國立大學法人財務管理

國立大阪大學經費收入來源主要有三，一為文部科學省對管理經費的補助（1 年約 498 億日圓，占 38%），另在自籌經費部分，主要為附設醫院的收入（1 年約 299 億日圓，占 23%）、產業合作研究計畫經費（1 年約 167 億日圓，占 13%）及學雜費收入（1 年約 133 億日圓，占 10%）。年

度預算不足時，補助款固定無法調整，僅能從自籌經費來努力，並應著重財務規劃的合理性；而在政府財政緊縮的大環境之下，近年政府對國立大學法人的補助款每年約減少 1%，不足的部分則要由大學自籌經費的提高來補足。

4、 國立大學法人之人事管理

改制前國立大學職員適用公務員制度，改制後其職員均不再具有公務員身分，適用勞動法令以勞動契約進用；國立大學法人的人事進用制度由學長（校長）決定，過去以公務員進用較無法配合各大學的特殊需要，法人化後用人能依據各校的特殊需要進用所需人員。如大阪大學目前致力大學教育的提升及國際化，用人上的彈性有助於進用具國際化能力或相關研究能力的人員；目前大阪大學的用人制度，因考量自己辦理用人考試成本較大，因此是聯合鄰近其他大學共同進行用人考試，各大學提出所需人才的條件，透過聯合考試減少成本並獲得所需要的人才，而為避免人事酬庸，目前用人考試均公開資訊，考試過程及結果都向外界公開。

法人化後在人事管理上另一個主要不同，在於建立員工工作績效評鑑及待遇的關連性，法人化後薪資的標準及支給辦法是由各大學自己訂定，因此每年均對職員進行工作績效的考核，依據考核結果調整獎金或相關年終補助。教師與職員的考核區分不同機制，教師依據教學及研究成果決定績效，職員考核區分為五級，並將人員區分為「管理職」、「中間層」及「初任層」三類，基準分數為 3 分，超過 3 分才可評鑑為 A（極優秀、特別優秀）、B（優秀），且教職員之考核一年舉辦兩次，除依據考核結果決定來年待遇標準外，更配合考核期程一年發兩次獎金，以提供提升績效的誘因。有關國立大阪大學在職員評鑑上架構如下：

表 10：國立大阪大學職員工作考核表

評鑑項目			管理階層		中間層	初任層
			部長級	課長級		
實績	工作表現	工作成果				
		部屬培育				
		業務改善				
	工作品質	正確性				
		時效性				
		工作控管				
能力	業務執行能力	知識技能				
		企劃力				
		資訊收集及活用力				
		決策力				
		理解判斷力				
		風險意識				
	管理能力	組織營運力				
		領導能力				
		協調力				
態度	工作意識	責任感				
		積極性				
		團隊協調力				
		自律性				
		挑戰性				
總評						

三、 人事院公務員培訓及人事業務資訊化

本次考察人事院，是針對該院辦理公務員研修制度的現況以及人事業務資訊化作業的發展情形進行瞭解。日本國家公務員的研修，是由人事院會同各省廳辦理，人事院負責研修制度的規劃、研修方式的研究設計、各機關自行辦理研修的協調等相關事項，與機關業務有關的專業訓練由各機關自行辦理，人事院僅辦理共通性的訓練，主要包括四大類研修：職級階段別研修、派遣研修、特定對象別之研修、指導者養成研修，並以職級階段別研修為主。

（一） 職級階段別研修方式

1、 研修目的及特色

日本公務員的人才養成，主要採工作中訓練（On - job Training），職級階段別研修，是針對不同職涯階段之公務員實施研修，研修的目的在於建立為全體國民服務的使命感，提升從國民全體觀點作決策的資質能力，並增進研修者間相互瞭解及信賴關係，主要特色包括：

- （1） 針對廣泛性的行政事例進行多角度分析，並針對跨省廳的政策議題進行討論。
- （2） 形成高度倫理觀念，並使研修者接觸瞭解國民生活的實際情形。
- （3） 經由團體討論促進研修者間相互啓發，重視實做，並採合宿方式。

2、 研修架構及方式

- （1） 初任公務員研修：日本各業新進職員的採用都是在每年 4 月 1 日，因此初任人員基礎研修也是在此一時間進行，透過 3 天的住宿訓練，內閣總理大臣、人事院總裁都會蒞臨講話，人數約在 600 人至 650 人，是由中央各省廳推薦菁英參加。另上開人員任公職第一年

必須進行初任人員行政研修，則是在日本五月初黃金週連休結束後進行，住宿進行 5 週訓練，共分 4 期進行，每期約 130 人，第一週要到社會福祉看護設施進行實地體驗，第二週下鄉到市町村地方政府進行實務研習，或安排震災重建自願服務，到社會福祉機構及地方機關實習的目的，係使其能瞭解國民生活。

- (2) 係員及係長級研修：此研修是針對任公職滿 3 年之人員進行研修，內容主要為業務上的反省，積極針對自己業務未來的改進及期許予以補強，並搭配對公務員使命及倫理的強化教育，避免因工作一段時間產生機關的本位主義。
- (3) 課長輔佐級研修：約在任公職後第 8 年進行，此一階段以全員參加為原則，但因工作繁重，實際上未能全員參加。為避免參加者減少，研習天數已由 8 天減為 3 天，為強化與民間的交流，參加研修人員也會納入民間企業的人員。主要針對行政或政策上的失敗案例作為研修內容的重點，邀請實際行政人員說明特定失敗案例的情形及原因，分享經驗及心得，並進行討論。
- (4) 課長幹部級研修：成為課長幹部後辦理之研修，重點在於公務員管理能力的強化，內容對古今中外的古典著作為題材進行討論。另包括幹部行政官研習會，對象為審議官（相當簡任非主管）及局長層級，在課長升任審議官當年進行研修，研析內容主要讓審議官到政府機關與民間接觸窗口（如就業服務、救濟）等機關進行一天體驗，使其重新體會現場職員的心情及工作狀況。

表 11：職級階段別研修架構

研修者層級	研修種類	內容
初任進用時	合同初任研修	研修時間 3 天 合宿研修 約 650 人
初任人員	初任行政研修	1 年 4 期，每期 5 週 地方自治體、照護設施體驗 每期 130 人
係員級、係長級	3 年追蹤研修	1 年 4 期，每期 4 天 合宿研修 每期 130 人
	係員級行政研修	1 年 2 期，每期 2 週 1 週通勤、1 週合宿 每期 50 人，於升任係長前進行
	係長級行政研修	1 年 2 期，每期 2 週 1 週通勤、1 週合宿 每期 50 人，針對 35 歲以下者進行
課長輔佐級	課長輔佐級行政研修	1 年 6 期，每期 3 天，每期 50 人，採合宿研習
	課長輔佐級領導力研修	1 年 1 期，研習 15 日，約 25 人參加
課長級 幹部級	課長級行政研修	1 年 3 期，每期 4 天，合宿研習，每期 30 人，研習者 50 歲以下
	幹部行政官研習會	1 年 1 期，每期 4 日，合宿研習，約 15 人參加

(二) 人事院地方分支研習機構辦理研修

人事院在日本各地設有 9 個分支機構，針對各省廳地方分支部局職員進行研修（非地方政府機關）。課程宗旨及內容與幹部行政研修相同，是針對共同性事項（如使命、倫理）進行研修。從新採用、升任係長到課長分層級研修，大致與以上架構相同。

（三）特殊主題及對象研修

除行政研修外，人事院亦針對特定對象或特定需要辦理主題性的研修，主要包括：

- 1、 評價能力提升研修：針對主管人員評估考核部屬工作表現的方式進行研修。
- 2、 人事管理研習會（Personnel Management Seminar）：教導幹部考核部屬工作後，如何輔導表現不佳的部屬提升能力，執行職務。
- 3、 中途採用者研修：針對特殊業務需求，必須進用有特殊工作經驗專業人員進入政府服務（即非循一般文官取才方式進用人員），並著重公務倫理的灌輸。
- 4、 女性公務員研修：日本公務員女性比例增加，針對女性係長級人員提供研修機會，內容主要與一般係長級研修相同，但提供機會使女性公務員就工作問題進行交流。
- 5、 前輩養成：剛擔任係長人員需要管理方面的指導建議，針對曾擔任係長者進行研修，使其具備指導新進人員及剛成爲係長者之能力。
- 6、 公務倫理的研修：針對各省廳人事人員（負責機關內部公務倫理指導工作）進行研修，使其瞭解如何指導機關人員建立公務倫理。
- 7、 性騷擾防制研修：針對公部門職場基於權力關係之性騷擾防止要領規劃研修課程。

（四）派遣研修制度

派遣研修制度是指派公務員赴國外或國內相關機構進行深造或體驗的制度，如屬修習學位者，規定完成研修後 5 年內不能離職，如提前離職按比例賠償學費，學位科別必須與業務相關，且必須要與所屬省廳溝通確定，研習期間可領取全額薪水，相關研修方式包括：

- 1、行政官長期國外研究員制度：派到國外大學研究所 2 年取得碩士學位。有時亦可延長取得博士。每年約 120 人參加，對象為工作年資未滿 8 年者。
- 2、行政官短期在外研究員制度：到外國政府機關進行體驗實習，每年約 30 人，對象為工作年資 6 年以上者。
- 3、行政官國內研究員制度：派到國內大學的研究所進行研修碩士或博士課程，碩士學位期間為 1 至 2 年，每年約 16 人參加，對象為工作年資 2 年以上未滿 16 年者，博士研究以 3 年為限，每年約 5 個人，對象為工作年資 2 年以上未滿 25 年者。

(五) 人事、給與業務資訊化：人事、薪給等業務整合性共通系統

在日本中央機關，每個省各有自己的人事管理、薪給管理、共濟管理、處理職員所提申報、申請等業務，且各省廳都已將它電腦化，但沒有一個統一的平台。如人事院調查民間薪給待遇的狀況後，須反映作為公務員的薪給調整參考時，必須將系統做一些相關的修正，若由各省廳各自進行，成本較高，所以導入這整合性的共通系統，期望達到以下目標：

- 1、人事、薪給等業務的簡化、合理化。
- 2、有關系統運用之政府整體經費最小化。
- 3、確保安全性、信賴度及個人資料保護。

人事、薪給系統負責之業務功能如下表，此系統於 2010 年（平成 22 年）開始規劃，主政機關為人事院及總務省，2012 年（平成 24 年）1 月已導入到比較小規模的 4 個中央機關，包括人事院、宮內廳、國立國會圖書館及眾議院。目標在 3 年後（2015 年，平成 27 年）陸續擴大到所有中央機關。目前刻正研議統整集合為政府共通平台。

表 12：日本人事院人事、薪給系統業務

業務名稱	業務種類（業務區分）
人事業務	34 業務 { 試驗採用、基本情資申報、人事異動、休職、復職、退職、國際派遣、官民交流、初任給、昇格、俸給表異動、降免、懲戒、研修、發令等
薪給業務	26 業務 { 扶養津貼、房屋津貼、通勤津貼、單身赴任津貼、兒童津貼、薪給帳戶匯款、年終調整、住民稅、月次薪給計算、期末勤勉津貼計算、薪給改正計算、職員別薪給簿、基準薪給簿、休假等
共濟業務	9 業務 { 組合員資格、標準報酬、貸款事業、貯金、保險等
統計業務	8 業務 { 一般職國家公務員任用狀況調查、國家公務員薪給等實態調查、人事統計報告

導入此共通系統，其背後另有一特別用意，就是要消除各省廳內部特殊化的部分，讓各機關作業流程、使用的表格、參考的依據等一致化，每個機關都是平等一致的。因此剛開始導入時，各省廳的抗拒是非常強烈的，須逐一去克服。

此外為提供此中央機關使用的共通系統維運的環境，特別建立了 2 個資料中心，一個為主機房，另一個為備援機房，以避免其中一個機房因地震、天災或其他因素無法運作時，另一個機房可立即接手提供服務，所以這兩個機房在地理位置上必須有一段距離。

四、大阪府組織改造及人力精簡

除了中央政府勵行組織及定員精簡外，在財政壓力下，若干地方政府也相對進行相關改造工作，其中大阪府及大阪市在現任市長橋下徹的主政之下，以關西地區廣域行政為基本理念，進行組織及人力改造，最受矚目，本次考察特別參訪大阪府瞭解相關改造情形。

（一）組織改造策略

大阪府及大阪市的改革策略，是以實現府市合併為關西州的實現為基

礎，進行強化組織力的改革，在量的改革部分，長期規劃大阪府職員數規模在 2018 年（平成 30 年）減少至 8,500 人（2010 年時為 10,223 人），每 10 萬人口職員數從 2008 年（平成 20 年）之平均 106.5 人精簡為 80 人，預計減少 25%，從目前全國各地方政府第 2 低降為最低。又中期計畫則為 2010 年至 2012 年（平成 22 年至 24 年）精簡 700 人。精簡員額主要透過出缺不補方式進行，但也配合組織面的調整，相對裁併機關減少人力需求，如 2012 年 4 月 1 日起大阪府之豐中市提升位階，其所需人力就相對檢討裁撤豐中保健所併入核心市支應，另該府產業技術綜合研究所及環境農林水產綜合研究所原為大阪府所屬機構，也改制為獨立行政法人。經由人事及機構的裁減，2012 年 4 月 1 日共計精簡行政機關職員 520 人。

此外，精簡員額計畫的擬定，是從未來一段時間組織及業務變動的預估、民間企業及其他地方政府用人水準的比較等因素，並考量財政狀況，決定要精簡的員額數。每年所設定減員的數字，是以鼓勵退休並減少新進用人數達到員額精簡的效果（不是裁減現員）。目前相關精簡計畫的執行上，因近年退離人數較多，所以減少新進人力即可達到精簡員額的目標。但減少新進人員的做法，可能導致未來大阪府公務員年齡結構產生斷層（缺乏三十多歲的人力），為因應此一問題，過去新進人員是進用大學剛畢業人員，目前也放寬以類似商調方式直接進用三十五歲左右具有一定公務經驗的人員，減少年齡斷層。

（二）組織調整人員權益保障

日本地方公務員身分受到保障，在進用公務員時即以長期雇用為基礎進行工作安排，大阪府技術性職員工作指派以專業職務為主，但行政性職員每 3 至 4 年即進行輪調或移撥至其他機關進行工作（機關裁撤就移撥到其他機關）。在業務調整或移撥時，會給予專長轉換訓練或資格考試，使其能夠取得到其他機關任職的專長能力或資格。由於大阪府行政體系規模尚屬完整，因此已無業務需求之人力不會直接資遣，而是在大阪府中找尋適當的部門或職務來安置，未來進一步進行大規模行政改革，如有工作已不存在情形，實務上不排除對於節餘人力予以退離資遣，以達到員額精簡的目標。人事部門的任務，是盡量使人員轉換工作或部門時，協助其調到適當的機關並且適應

新的工作。

另在鼓勵退離方面，大阪府亦有優惠退離制度，鼓勵所屬公務員在法定退休年齡屆至前提前退休，最多可提前 5 年，並在退休金以外另給予一定比例的退職金，越早退休金額比例越高，最多可達規定退休金的 5%。

肆、考察心得

一、我與德方青年公務人員長期合作交流前景可期

本次本團赴德國與巴伐利亞邦分會所簽訂合作及互訪協議雖仍以 5 年為期，主要係考量該分會主席任期為 5 年所設定，於互訪過程中，該分會已表達長期合作意願，未來持續簽訂交流協議可以預期，將持續透過跨年互訪機制，深化交流內涵。

二、定員管理應更著重策略性以強化整體控管效能

日本總定員法之員額管理機制，包括設定總量上限，員額由上而下分配等核心規定，均與我國總員額法之規定具有高度類似性，以日本總定員法制訂施行迄今已歷 40 年，運作上具有顯著成效，可以預見我國總員額法之穩健施行運作應可預期，惟參考日本運作經驗，在總員額法的施行上，仍有以下可參考之處：

（一）從整體性觀點進行員額管理的必要性

日本定員管理的對象事實上是超越「人事行政」的領域，而是從組織、業務均與員額配置有相互關係的角度，除釐定精簡員額數之外，更同時提出完整的配套方案，包括作業程序面改革的行政效率化方案、組織面改革的機關及獨立行政法人檢討、業務面改革的地方分權化推進等，如此方可從根本調整決定員額配置規模的核心因素，同時避免僅精簡人力導致業務與人力配置產生缺口情形，維持政府完整健全的體質，而日本之所以可以訂定全面性計畫的關鍵，在於相關事項均歸屬單一主管機關（總務省行政管理局）之職掌，因此可以統籌規劃。以我國員額管理的經驗，由於業務面組織與員額管理分屬不同主管機關，以往對於員額的管理相對而言仍侷限於人事行政層面，在總量管理的架構之下，勢必必須依據實際業務需要配置員額，員額管

理必須脫離單純人事的範疇，進行全面性策略規劃，從員額、業務、組織檢討及員額評鑑等面向，檢視整體政府機關員額變動趨勢及影響員額配置相關因素，而在行政院組織改造未完全施行，相關權責仍歸屬不同主管機關時，於策略的規劃及推動上仍應加強跨機關溝通，尤其在組織改造及流程檢討簡化的推動方向上，如何連結相對合理化人力配置的檢討，應為員額管理能否有效成功的關鍵。

（二）當增則增、應減則減原則的落實策略

依業務需要核實決定人力配置，為員額管理的基本原則，面對行政環境的改變，新興業務仍會增加，政府員額管理面臨的困難，主要在於必須要對於新興業務增加必要的人力來支應，但是對於節餘人力卻存在一定慣性，難以在業務萎縮時核實檢討即時精簡，導致員額控管的失靈。以我國情形，配合各年度中央政府總預算案的提出，同時由各機關提出增減員額的需求，但實務經驗各機關對於新興業務均會適時提出增員要求，但除了原本已經行政院控管的超額人力外，少有機關主動檢討業務萎縮部分的節餘人力。而日本的經驗，不是採取我國同時由機關提出增減員額的模式，而是採取增員及減員分別處理的做法，減員部分，是依據單獨提出的精簡員額中期計畫來執行，先確保一定精簡員額數，而增員部分，再個案於各年度預算籌編時提出。此一分開處理的模式，由於已經先行確保一定精簡數，因此即使預算審查時部分業務有所增員，仍能保證員額總數的淨減效果（類似先大量儲水再節約用水），此一做法能使所有機關明確瞭解精簡員額的必要性，有助於落實「當增則增、應減則減」，確值取法。

（三）抑制新進人力措施應審慎為之

本次考察發現不論是中央省廳或地方的大阪府，均有透過減少新進公務員數加速精簡、減少人事費用支出的做法，顯示減少政府用人確為面對景氣趨緩及財政問題之做法，有助於在較短時間內達到精簡人事成本效果的措施，但考察機關之相關人員亦表示會採取此一措施，主要仍在於面對震災重建對財源的大量需要的特殊做法，並表示此一做法未來勢將使公務員人力結構產生一定斷層。因此，此一做法如確有必要，應設定為短期措施，並宜漸

進執行，同時確實檢討涉及未來重要發展的政府業務領域為何，排除該領域的適用，減少對政府未來施政的衝擊。

三、行政法人制度運作方面

(一) 建立適合以行政法人運作之組織類型

立法院於三讀通過行政法人法時並通過附帶決議，要求行政法人法公布施行 3 年內，改制行政法人數以不超過 5 個為原則，行政法人成立 3 年後，將評估檢討其績效。因此，我國行政法人制度將穩健逐步實施，未來仍將持續擴大適用範圍，如何明確化適合改制行政法人的類型，將為未來擴大推動改制行政法人化的關鍵。以日本的經驗，於獨立行政法人通則法通過後，大量設置行政法人，也經由檢討確實發現若干已設置行政法人不適合該組織型態，進而檢討廢止、民營化或回歸行政機關之情形，日本經由 10 餘年的運作經驗，已整理出獨立行政法人的類型，包括研究開發型、文化振興型、大學協力型、金融業務型、國際業務型、人才育成型、行政事業型、政策執行法人等類別，可作為我國建立行政法人類型化的基礎，研究其適用於我國行政環境的可能性，並適度調整，當可為未來逐步擴大檢討改制或設置行政法人之推動預作準備。

(二) 資產運用與人事運作效率為建立法人制度信任的關鍵

依日本近年檢討行政法人制度的重點，當可發現資產運用的無效率及人事作業的不透明，為受社會大眾質疑的主要課題。行政法人的制度精神在於彈性鬆綁，但人事公平及運作效率等基本原則仍必須遵守，因此，如何建立我國行政法人有效的內部控制機制，應為建立社會各界對我國行政法人制度運作信任的關鍵。

(三) 地方設置行政法人宜加強法制整備並逐步擴大鼓勵實施

日本地方政府設置獨立行政法人是另定專法作為規範依據，而我國行政法人法之規定，則是於第 41 條明定地方政府設立行政法人準用行政法人法之規定。然就日本地方獨立行政法人之運作情形來看，雖組織型態與運作模式與中央大致相同，但由於地方政府本質與中央政府不同，包括設立許可、財源、與地方議會的關係等，均與中央不同，直接準用行政法人法之規定是

否足夠，於未來逐步擴大行政法人制度的推動時，應注意其發展並從法制及實務面審慎因應。又從日本的經驗觀之，地方亦有設立行政法人之可能並有具體績效，未來配合法制作業之完備可逐步擴大鼓勵實施。

四、公務人員訓練著重實務導向

日本人事院雖以辦理公務員共通性訓練為主，但可發現不論是課程的安排或研習的方式，均高度實務化，包括行政案例問題研析，第一線機關實作體驗等，且強化思考方法及問題解決能力的提升，均足為我國公務員人員訓練實施的借鏡。

五、政府業務資訊化及資訊安全保護之強化方向

(一) 個人資料保護的落實

德國自 1977 年開始實施「資料保護法」，隨著時代演進及人民對基本人權、個人資料自主權意識的抬頭，及新資訊科技的加入，歷經過多次修正。雖資料保護與打擊犯罪活動、資訊自由有矛盾與衝突，也引發廣泛討論，但德國對於個人資料保護制度的設計與落實仍屬相當嚴謹。

德國在資料保護制度上設計資料保護專員的獨立超然角色，其職責是確保組織遵守資料保護之相關法令，因此從許多政府機關的組織架構圖，均可看到位於該機關首長下有一個直接隸屬該首長的相關職務，且其定位及職責在「資料保護法」中有明確定義，代表賦予機關致力個人資料保護的責任與義務。

我國於 2010 年 4 月 20 日修正通過的個資法及其施行細則草案，有許多條文是參考德國「資料保護法」訂定的。在個資法的第 18 條：「公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。」又施行細則草案第 21 條：「本法第十八條所稱專人，指具有管理及維護個人資料檔案之專業能力，且足以擔任機關檔案資料安全維護經常性工作之人員。」所以我國相關法制也已有類似機制，執行面的關鍵應在於如何明確其責任，並確保其具有相關資格及能力，以發揮應有功能。

(二) 政府提供資訊服務的有價觀念

巴伐利亞邦稅捐局的業務分爲兩大部分，其中之一是資訊服務的提供，包括德國所有稅務系統的撰寫，及巴伐利亞邦政府機關資料中心服務的提供，且所有的服務都要向使用機關收費，以維持整個機制的運作。

我國政府機關間資訊服務提供的計價方式及付費機制尚未完全建立。如「行政院及所屬委員會共構機房」（以下簡稱共構機房），目前提供包括網路、資安、監控、維運……等多項服務，也導入 ISO 20000 資訊服務管理制度，且有 9 個機關參與，然除第 2 階段進駐的機關須支付機櫃租金外，目前相關管理維運費用均由行政院研考會負責。主要在於實務上如何將依各機關使用服務費用支付給提供服務的機關，仍有疑義。

人事總處過去開發 Client-Server 版人事系統提供給全國人事機構使用，所有系統的運作是在各人事機構內部；現由縣市政府開始導入 Web 版的人事系統，系統維運完全由人事總處負責，未收取任何費用，如何在資訊運用上適度建立使用者付費的機制，甚至先建立相關觀念，而非把資訊服務的提供視爲必然，可爲未來努力的方向。

（三）Web 版人事資訊系統的發展

日本人事院與我國人事總處相同，目前均建置 Web 版的人事資訊系統，日本從 2012 年 1 月開始，由規模小的機關開始導入，但範圍僅限中央機關；人事總處發展的 Web 版的人事系統導入時程較早，自 2009 年底就開始由中等規模的縣市政府推廣，預計 2012 年除臺北市外完成其他全部縣市政府的導入，未來要再推廣至中央機關。日本人事院在人事系統的發展上與我國最大的不同在於它爲這個系統的建置特別蓋了兩個機房，且互爲備援機房，以避免機房因單點失效（Single Point of Failure）造成服務的中斷。反觀我國，因人事總處經費的限制，目前 Web 版的人事系統提供服務的地點是在共構機房，建置異地備援中心仍受到人力及經費之限制。未來在服務對象的擴增下，所引起包括機櫃空間不足、儲存空間不足、主機效能不夠等，及機房因天災或其他因素造無法提供服務所衍生服務中斷的問題，須再慎重考慮規劃及克服，或許未來政府「雲端機房」的建立可視爲另一契機。