

出國報告（出國類別：組團出國專題研究）

103 年行政院選送高階公務人員赴英國愛丁堡大學班（高階領導研究班）

服務機關：外交部等中央機關

姓名職稱：外交部副司長連建辰等 24 人

進修地點：英國

出國期間：103 年 9 月 1 日至 9 月 12 日（不含途程）

報告日期：103 年 11 月 14 日

摘要

行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)為培育具備國際觀及前瞻領導規劃能力之公部門中高階領導人才，提升我國中高階文官之國際競爭力，並強化國際網絡關係，掌握全球化的脈動，加速與世界接軌。特規劃於 103 年選送「高階領導研究班」(以下簡稱高領班)簡任第 11 職等公務人員 24 人，委由英國愛丁堡大學政府學院 (Academy of Government , University of Edinburgh) 規劃與執行研習課程。

在愛丁堡為期 2 週的訓練課程中，涵蓋「蘇格蘭背景下的英國與歐盟關係」、「蘇格蘭與愛丁堡的城鄉經濟發展」、「傳統產業的創新策略」、「觀光產業的政策與行銷」、「蘇格蘭國土規劃政策」、「愛丁堡城市規劃策略」、「蘇格蘭未來能源發展」、「蘇格蘭能源及氣候變遷政策」、「財政緊縮年代下如何進行公共服務改革」、「英國綠色投資銀行」、「人口結構變化」、「工作年資福利與勞動市場政策」、「家庭與兒童照顧政策」、「英國之年金制度與政策」、「性別與英國勞動市場」、「性別平等政策」、「多元化專業科技人才管理與培育」、「英國公務人員訓練」、「文化創意產業政策」、「英國創新研發策略」等課程。也實地參訪蘇格蘭威士忌協會、蘇格蘭威士忌遺產中心、愛丁堡水岸公司、愛丁堡議會及蘇格蘭議會等，聽取簡報並進行座談。

依據國外研習課程心得，本報告統整 5 大主題分別是：「經濟發展與產業創新」、「國土規劃與環境保育」、「人口結構與勞動市場」、「人才培育與創新研發」，及「蘇格蘭政治議題」，最後並且統合提出本班研習後對於政策的具體建議事項。

目次

第一章 前言	1
第一節 研習目的.....	1
第二節 行前講習.....	2
第三節 國外研習行程安排.....	2
第四節 出國報告章節說明.....	2
第二章 經濟發展與產業創新	7
第一節 觀光產業的政策與行銷.....	8
第二節 蘇格蘭農村經濟發展.....	14
第三節 傳統產業的創新策略.....	25
第四節 「蘇格蘭威士忌協會」參訪.....	29
第五節 課堂發言紀錄.....	35
第六節 小組研習建議.....	40
第三章 國土規劃與環境保育	49
第一節 蘇格蘭國土規劃政策.....	49
第二節 愛丁堡城市規劃策略.....	56
第三節 參訪愛丁堡水岸.....	64
第四節 蘇格蘭未來能源發展.....	68
第五節 蘇格蘭能源及氣候變遷政策.....	76
第六節 財政緊縮年代下如何進行公共服務改革.....	84
第七節 綠色投資銀行.....	91
第八節 課堂發言紀要.....	94
第九節 研習心得建議.....	107
第四章 人口結構與勞動市場	115

第一節	人口結構變化.....	115
第二節	工作年資福利與勞動市場政策.....	121
第三節	家庭與兒童照顧政策.....	125
第四節	Age Scotland 機構.....	129
第五節	英國年金制度與政策.....	133
第六節	性別與英國勞動市場.....	137
第七節	性別平等政策.....	143
第八節	課堂發言紀錄.....	146
第九節	小組研習建議.....	153
第五章	人才培育與創新研發.....	161
第一節	多元化專業科技人才管理與培育.....	161
第二節	英國公務人員訓練.....	168
第三節	文化創意產業政策.....	173
第四節	英國創新研發策略.....	179
第五節	參訪愛丁堡市議會.....	182
第六節	參訪蘇格蘭議會.....	191
第七節	課堂發言紀錄.....	199
第八節	小組研習建議.....	208
第六章	蘇格蘭政治議題.....	214
第一節	英國與歐盟的關係及蘇格蘭的定位.....	214
第二節	蘇格蘭獨立公投及憲政未來.....	216
第三節	課堂發言紀錄.....	230
第四節	小組研習建議.....	235
第七章	整體政策性建議.....	237
附錄	242

第一章 前言

第一節 研習目的

行政院為擴展所屬高階公務人員國際視野，規劃辦理「行政院選送高階公務人員赴英國愛丁堡大學班(高階領導研究班)」(以下簡稱本班)，以培育具多元觀點與政策規劃及管理能力，強化政策分析及策略思考，並瞭解國際政經發展趨勢之高階人才，以應國家永續發展，提升整體競爭力。配合選送高階領導研究班第 7 期結訓學員(主要來自行政院所屬部會及考試院之簡任第 11 職等主管職務公務人員共 24 人)，人事總處與英國愛丁堡大學政府學院 (Academy of Government , University of Edinburgh) 合作辦理 2 週國外短期研習 (103 年 9 月 1 日至 9 月 12 日)，該校配合本班國內課程之 4 大主題規劃與執行研習課程。4 大課程主題包括：

1. 經濟發展與產業創新
2. 國土規劃與環境保育
3. 人口結構與勞動市場
4. 人才培育與創新研發

由於研習地點為英國蘇格蘭首府愛丁堡，研習期間正值蘇格蘭舉行獨立公投(9 月 18 日)的前夕，該校特別安排了「英國-歐盟關係」、「蘇格蘭獨立公投」等專題課程，並結合「愛丁堡市議會」、「蘇格蘭議會」等參訪活動，讓學員們更能瞭解蘇格蘭與英國之間的分合歷史與政治體制。

本班係由連建辰擔任學員長、張惠娟與陳賓權擔任副學員長、陳賓權擔任學藝長、劉國列擔任活動長、白中光擔任資訊長，財務管理請許一娟、林梅琇協助。本次另由人事總處地方行政研習中心李忠正主任擔任團長，公務人力發展中心俞人鳳輔導員隨團提供行政庶務協助。

第二節 行前講習

為使學員能對於愛丁堡大學研習課程有事先準備與瞭解，人事總處先於本(103)年 8 月 20 至 21 日於所屬地方行政研習中心舉辦國內行前講習課程，特別邀請國立臺灣大學政治學系趙教授永茂講授「英國與蘇格蘭當前政經情勢」、中央研究院陳副研究員正國講授「蘇格蘭人文風情介紹」，人事總處也邀請前期參與愛丁堡研習課程之蔡參事祈賢來班上分享研習之寶貴經驗，為了增加學員們的英文溝通能力，安排由國立臺北大學應用外語學系陳教授兼系主任彥豪講授「英文簡報技巧與問題分析」，北美事務協調委員會廖秘書長東周以英文簡介「外交儀節與國際論壇」。

第三節 國外研習行程安排

本年 8 月 30 日全體學員搭乘華航班機啟程，經曼谷飛阿姆斯特丹轉機後，8 月 31 日下午抵達英國愛丁堡機場，承我國駐愛丁堡代表處同仁於機場協助，駐愛丁堡代表處蘇處長仁崇親自到場接機，至為感激。接機人員隨後並安排全體研究員前往下榻宿舍 Kenneth Mackenzie House 辦理住宿，開始豐富的國外行程課程之準備。

第四節 出國報告章節說明

有關國外研習課程的安排已如(表 1-1)所述，研習課程由愛丁堡大學副校長 Professor Charlie Jeffery，愛丁堡大學政府學院主任 Professor James Mitchell，及副主任 Dr. Daniel Kenealy 主持，先簡介愛丁堡大學政府學院之後，隨即開始研習課程。研習課程依照在國內研習已設定之 4 大主題，在「經濟發展與產業創新」主題下，安排「蘇格蘭背景下的英國與歐盟關係」、「蘇格蘭與愛丁堡的城鄉經濟發展」、「傳統產業的創新策略」、「觀光產業的政策與行銷」等課程。在「國土規劃與環境保育」主題下，介紹「蘇格蘭國土規劃政策」、「愛丁堡城市規劃策略」、「蘇格蘭未來能源發展」、「蘇格蘭能源及氣候變遷政策」、「財政緊縮年代下如何進行公共服務改革」，及「英國綠色投資銀行」。在「人口結構與勞動市場」主題下，

講授「人口結構變化」、「工作年資福利與勞動市場政策」、「家庭與兒童照顧政策」、「英國之年金制度與政策」、「性別與英國勞動市場」、「性別平等政策」等課程。在「人才培育與創新研發」主題下，則探討「多元化專業科技人才管理與培育」、「英國公務人員訓練」、「文化創意產業政策」、「英國創新研發策略」等課程。最後，由愛丁堡大學政府學院主任 Professor James Mitchell 主持結業式並頒發結業證書。

在機關參訪方面，本次國外研習課程，除了安排在愛丁堡大學三個不同校區的教授上課外，也安排到各個相關機關進行參訪學習，例如蘇格蘭威士忌協會及蘇格蘭威士忌遺產中心，瞭解蘇格蘭威士忌產業創新與發展。參訪愛丁堡水岸公司，包括參觀連通愛丁堡及 Fife 長達三公里的斜張橋，以及 Granton 水岸地區的開發規劃及公私合作現況。此外，也實地參訪愛丁堡議會及蘇格蘭議會，聽取簡報與座談。

為使研習期間的學習與分組內容有效結合，由各小組依據團體報告章節架構分工分組撰寫課程筆記，並於返國後依各分組研習主題、律定各組繳交報告時程，依照分組完成報告並詳細記錄研習內容，最後由學藝長陳賓權組長將各組報告整理編撰完成出國報告。

本報告依照研習分組，將研習與參訪課程區分為 4 大部分，分別於第二章至第五章，分別就本次國外研習課程重點，在「經濟發展與產業創新」、「國土規劃與環境保育」、「人口結構與勞動市場」、「人才培育與創新研發」等四大主題彙整報告心得內容，第六章則配合此次蘇格蘭獨立公投，專章介紹「英國-歐盟關係、蘇格蘭獨立公投」之專題課程，第七章則統合提出本班在研習之後對於政策的具體建議事項，附錄摘要幾張照片。

表 1-1 國外研習行程表

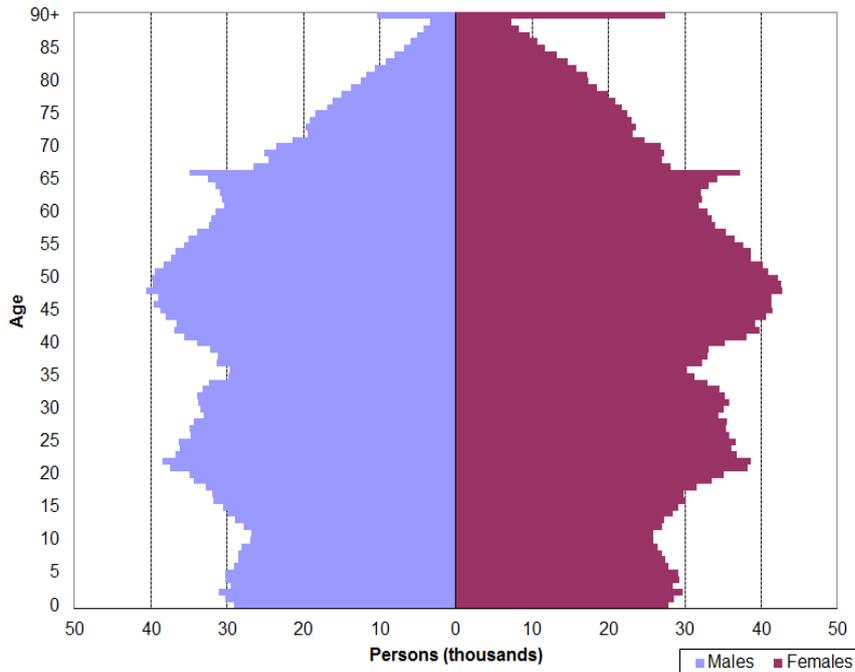
9 月 1 日 (星期一)	
主題：經濟發展與產業創新 (I)	
09.00-09.30	Welcome and Coffee
09.30-10.00	Official Welcome 始業式與介紹
10.00-11.45	Seminar: UK-EU Relations and the Scottish Dimension 英國—歐盟關係與蘇格蘭的定位
12.45-14.00	Seminar: Economic Development in Rural Scotland 蘇格蘭農村經濟發展
14.30-17.00	Tour of the University of Edinburgh Campus 愛丁堡大學校園巡禮
9 月 2 日 (星期二)	
主題：經濟發展與產業創新 (II)	
09.00-10.45	Seminar: Innovation Strategy for Traditional Industry 傳統產業的創新策略
11.15-13.00	Seminar: Policy, Marketing and Practices of the Tourism Industry 觀光產業的政策、行銷與實務
14.00-17.00	Site visit: Scotch Whisky Association 參訪蘇格蘭威士忌協會
9 月 3 日 (星期三)	
主題：國土規劃與環境保育 (I)	
09.00-10.45	Seminar: Scotland's National Planning Policy 蘇格蘭國土規劃政策
11.15-13.00	Seminar: Edinburgh's Urban Planning Strategy 愛丁堡都市規劃策略
14.00-17.00	Site visit: Waterfront Edinburgh Ltd. 參訪愛丁堡水岸公司
9 月 4 日 (星期四)	
主題：國土規劃與環境保育 (II)	
09.00-10.45	Shaping our Energy Future: Zero Carbon Building and Sustainable Development 發展未來能源：零碳建築與永續運輸
11.15-13.00	Seminar: Energy and Climate Change Policy in a Multi-level Arena 多層次治理下的能源與氣候變遷政策
14.00-15.45	Seminar: Reforming Public Services in an Age of Austerity 財政緊縮年代下如何進行公共服務改革

16.00-17.45	Seminar: Demographic Change 人口結構變化
9月5日(星期五)	
主題：人才培育與創新研發(I)	
09.00-10.45	Seminar: Multi-discipline Talent Management and Training for Technology 多元化專業科技人才管理與培育
11.15-13.00	Seminar: Personnel Training in the UK Civil Service 英國公務人員培訓制度
14.00-17.00	Site Visit: The City of Edinburgh Council 參訪愛丁堡市議會
9月6日(星期一)	
09.00-12.00	Private Workshop: Scotland's Referendum and Constitutional Future 專題論壇：蘇格蘭公民投票與憲政未來
13.00-17.00	Taiwanese High Representative Office, Edinburgh 拜訪外交部駐愛丁堡辦事處
9月7日(星期二)	
主題：人才培育與創新研發(II)	
09.00-10.45	Seminar: Cultural and Creative Industry Policy 文化創意產業政策
11.15-13.00	Seminar: UK Innovation and R&D Strategy 英國創新研發策略
14.00-17.00	Site visit: Edinburgh Castle and Scotch Whisky Heritage Centre 參訪愛丁堡古堡及蘇格蘭威士忌遺產中心
9月8日(星期三)	
09.00-12.00	Site Visit: Scottish Parliament 參訪蘇格蘭議會
16:00-17:45	Practitioner Visit: Transitioning the UK to a Greener, Stronger Economy 綠色投資銀行專題演講
9月9日(星期四)	
主題：人口結構與勞動市場(I)	
09.00-10.45	Seminar: Working Age Benefits and Labour Market Policy 工作年資福利與勞動市場政策
11.15-13.00	Seminar: Family and Childcare Policy 家庭與兒童照顧政策
14.00-15.45	Practitioner Visit: Age Scotland Age Scotland 人員專題演講

9 月 10 日 (星期五)	
主題：人口結構與勞動市場 (II)	
09.00-10.45	Seminar: UK Pensions Policy 英國年金政策
11.15-13.00	Seminar: Gender and the UK Labour market 性別與英國勞動市場
14.00-15.45	Seminar: Equalities Policy 性別平等政策
16.00-16.30	Graduation 結業式

第二章 經濟發展與產業創新

蘇格蘭位於英格蘭北邊，隔北海海峽與北愛爾蘭相望，土地面積共 78,770 km²。首府為愛丁堡。人口數依 2013 年中估計約 5,327,700 人（如圖 2-1）。男女比約為 48.5%：51.5%。16 歲以下約佔總人口數的 17%，工作年齡人口數（男性 16 歲至 64 歲，女性 16 歲至 61 歲 237 天）約佔 63%，其餘 20% 為退休年齡人口。



資料來源：蘇格蘭政府

圖 2-1 蘇格蘭 103 年人口結構圖-以年齡區分

蘇格蘭的政治體制為「君主立憲制下的地方自治議會」，英國國會於 1998 年通過「蘇格蘭法案」，蘇格蘭 1999 年成立首屆蘇格蘭議會，由 129 名議員組成。2011 年 5 月第 4 屆大選蘇格蘭民族黨取得過半數席位，並以多數黨身分組成多數政府，目前蘇格蘭議會各政黨獲得席位數及分佈結構如表 2-1：

蘇格蘭主要產業包括工程、電子、生物科技、金融服務、石油與天然氣、觀光旅遊、電子商務、創意研發、食品和飲料（如蘇格蘭威士忌）、數位媒體和文創、能源等產業。依 2012 年估計，其國內生產總值總計約 2,350 億美元。

表 2-1 蘇格蘭議會政黨結構一覽表

政黨名稱	席位數	席位佔有率
蘇格蘭民族黨	69	53.5%
蘇格蘭工黨	37	28.7%
蘇格蘭保守和統一黨	15	11.6%
蘇格蘭自由民主黨	5	3.9%
蘇格蘭綠黨	2	1.6%
獨立參選	1	0.8%

資料來源：蘇格蘭議會

本章主題課程內容包括一、觀光產業的政策與行銷；二、蘇格蘭農村經濟發展；三、傳統產業的創新策略；四、參訪蘇格蘭威士忌協會等 4 項。

第一節 觀光產業的政策與行銷

本課程係由愛丁堡大學商學院 Stephen Harwood 教授分別就蘇格蘭觀光產業的歷史、目前發展狀況（對蘇格蘭的重要性）、組織結構、發展策略之變革及未來展望進行說明，並針對最新推動之觀光策略「Tourism Scotland 2020」，分享其核心內涵。

一、課程內容紀要

（一）蘇格蘭觀光業的歷史

觀光業在蘇格蘭是歷史悠久的行業，早期旅遊條件極差，是運輸工具的發展，讓觀光旅遊業開始發達，包括道路系統之建立，讓人們更容易到達一些偏遠卻極具特色的地方。另外促使觀光業興盛的另一項重要因素，也是最關鍵的改變，是 1938 年帶薪休假制度的引進。

（二）目前發展狀況

蘇格蘭觀光業雖然已經發展成熟，但近期有停滯現象。教授表示，如與臺灣

相較，臺灣的觀光旅遊是個剛發展的行業，就最近的趨勢來看，最近 5-7 年有 90% 的成長，從觀光局的資料來看，近期積極推動一項「觀光拔尖領航方案」，從 2 個重要統計數字觀之，每位旅客在臺灣平均停留 6.86 天，每晚平均消費 134 英鎊，可見臺灣觀光旅遊的推動，已漸顯成效。

2013 年蘇格蘭的觀光旅遊業總產值是 147 億英鎊，佔 GDP 之 13%，提供 354,000 個相關工作，佔就業人口的 13.2%（如以直接相關工作數統計，佔就業人口的 6.3%），顯示觀光旅遊業對蘇格蘭是重要的行業；但最近有停滯的現象，旅客停留天數及花費都沒有增加，不論係國內或海外旅客皆然，與臺灣相較，每位旅客每晚平均花費低很多（以 2013 年數據，國內旅客平均停留 3.52 天，每晚平均消費 67.8 英鎊，海外旅客平均停留 7.93 天，每晚平均消費 86.78 英鎊）。以旅客來源分析，大多是來自英格蘭及蘇格蘭，國外旅客比重較小（2013 年約佔 17%），如把蘇格蘭分成四個地區，包括高地、東北、西南及東南，以一日遊及過夜旅客來說，除愛丁堡外，外來旅客（包括德國、法國、愛爾蘭等）不會去蘇格蘭其它的地方，然蘇格蘭旅遊的特色在多樣化，每個地方均有其不同景觀和特殊性，如何做才能改善？是政府要努力的方向。

（三）組織結構

推動蘇格蘭觀光業相關組織，在公部門有國（議）會、觀光局、蘇格蘭高地及島嶼商會、蘇格蘭商會，還有很重要的地方政府，私部門則有貿易協會、旅遊業者及蘇格蘭旅遊聯盟。以往多由公部門負責規劃推動，最近蘇格蘭旅遊聯盟之成立，並逐漸扮演重要角色，顯示主導權已從公部門移轉到蘇格蘭旅遊聯盟。

自 1969 年以來，觀光旅遊業發展有很大的轉變，政府訂定法令，並成立全國觀光局，在當時政府與企業的合作是很不正式的，1982 年政府立法讓民間旅遊團體能運作發展，包括蘇格蘭所有地區，1994 年立法建立 14 個區域觀光委員會（ATBs），1999 年蘇格蘭議會成立，承認觀光旅遊業對蘇格蘭的重要性，重要的是有一些企業也參與規劃及推動。2006 年 Tourist Boards (Scotland) Act 法案之通過，解散了 14 個區域觀光委員會，另外成立 18 個區域觀光夥伴（ATPs）取

代，改變公部門與私部門的關係，但因未與旅遊業者相結合（合作），以致私部門無法參與策略之制定，破壞蘇格蘭觀光組織的結構，運作相對沒有效率。提及合作，教授表示，依他過去 10 年的研究，即發現很多區域團體應運而生，合作關係之發展不是新現象，1970 年代就有區域團體聚集，推動很多推廣目的地之營銷計畫，有趣的是愛丁堡並沒有太多的營銷活動。

（四）發展（觀光）策略之變革

1975 年第一個觀光策略產生，1994 年、2000 年、2002 年及 2006 年陸續推出相關策略，該等策略均是由公部門訂定，影響很難評估，依教授個人之見，他認為 2006 年推出的策略問題最大，原本目標希望觀光產值有 4% 之成長，但並沒有發生，政府與企業間產生很大鴻溝，也因此政府決定改由私部門提出一套觀光策略。

2012 年蘇格蘭旅遊聯盟成立，提出「Tourism Scotland 2020」之策略，目標是「蘇格蘭是第一選擇的(旅遊)目的地」，策略重心聚焦在旅客及提供的服務，包括旅客來自何方及如何提昇服務能力，是非常簡單的策略，因係由私部門主導，不像公部門訂定的策略如此複雜，然而訂定過程卻相對周延；2006 年公部門提出的策略只花數個月，但 2012 年私部門提出的策略，卻歷經 2-3 年長時間的討論及意見徵詢，雖然產生很多文件，但旅遊聯盟只將它彙整成一張表格，簡單明瞭且易懂。

（五）「Tourism Scotland 2020」之簡介

1. 架構目的：藉由國家層級的計畫系統，以旅客經濟支援達成持續經濟成長的目標。
2. 經由合作的關係，履行本架構的作為：發展機會通常需要多方的合作、嚴密的計畫管理支援及採取積極的方式以獲得必需的投資。
3. 由投資產生最大價值(maximizing the value from investment):由於蘇格蘭政府及地方政府之預算有限，為了在未來的決定及投資策略獲得最大利益，基礎設施之投資將來自公共部門；惟在旅客經濟中對於提升既有之

業務與建立新業務上，大部分的投資將來自於私部門及郊區的小型商業。
為了促進私部門投資，創新的提案也許是必要的。

4. 策略內涵：此策略係經由諮詢 90 個組織及個人對旅客經濟的觀點所架構而成，聚焦於投資及發展機會，其來自於策略的兩個主要部分：改善消費者旅程(improving the customer journey)及提供道地真實(正)的體驗(providing authentic experiences)。Tourism Scotland 2020 的策略制定如下（如圖 2-2）：
- （1）願景(vision)：至 2020 年，蘇格蘭是第一選擇的(旅遊)目的地。
 - （2）任務(mission)：經由品質(提昇)，增加旅遊者之年支出達 55~65 億英鎊。
 - （3）市場的成長(our growth markets)：鄰近地區 8.75~10.35 億英鎊、國內(36~42 億英鎊)、有距離的表親(distant cousins) 5.05~5.98 億英鎊及新興市場約 7~9 千萬英鎊。
 - （4）提供道地真實(正)的體驗(providing authentic experiences)：自然、遺產及活動、目的地城鎮(destinations towns & city)、活動及節慶、商務旅遊。（如圖 2-3）
 - （5）改善消費者旅程(improving the customer journey)：包括數位連結、運輸、餐飲及住宿。
 - （6）建立我們的本領(building our capabilities):品質與技能、行銷、永續的觀光業、領導及共同合作。



圖 2-2 Tourism Scotland 2020 的觀光策略



圖 2-3 蘇格蘭的觀光行銷

教授提及上述提供道地真實(正)的體驗，與所有觀光旅遊業相關，以愛丁堡而言，它有豐富的歷史遺跡及文化遺產，在皇家大道上有商店販售各種格子圖案（tartan）的商品，但多數已經和蘇格蘭家族沒有任何關聯；所謂道地真實的體驗，就是皇家大道能提供什麼給旅客，其中「道地真實」乙詞，係指當地文化塑造，商品的文化價值究竟是如何藉由這些販售商品的中介者被塑造出來，如果不是道地真實的體驗，表示這些中介者捨棄有意義的東西，只在乎銷售利潤。蘇格蘭威士忌舉世聞名，但皇家大道上卻有業者連 whisky 都拼錯，如何期待它能提供你道地真實的體驗？

另外節慶旅遊亦屬真實體驗愛丁堡觀光的重要一環。愛丁堡是個節慶城市，1947 年推出第一個節慶，一年中的節慶包括除夕夜、耶誕節、兒童節、科學節、政客節、藝術節、軍樂節等，只要想到任何節慶的主題都可提出，例如政客節是新推出的，今年是第 2 年，其中藝術節是愛丁堡最大的節慶，可看出藝術節對愛丁堡的重要性。一個旅客也許只會參加一次軍樂節，但卻可能因為藝術節的豐富多元，而多次參與，如果以平均停留夜晚數來觀察，旅客停留愛丁堡的時間越來越長。問題就是節慶要如何發展，且節慶旅遊的缺點就是物價會越來越貴，以市中心的旅館來說，平日一晚如係花費 50 英鎊，旺季則須花費 150 英鎊，服務品質卻沒有提昇。

（六）未來展望

蘇格蘭觀光旅遊業是歷史悠久的行業，非常複雜且動態多變，公部門的策略雖沒有成功，不過私部門仍值得期待，關鍵是要有全球觀光策略，讓所有利害關係者都能參與，並讓旅客有道地真實的體驗，同時努力朝創新方向邁進。蘇格蘭觀光旅遊業已經從 2008 年經濟危機走出來，在 Tourism Scotland 2020 的策略中，願景除期許至 2020 年蘇格蘭成為第一選擇的(旅遊)目的地之外，並設定量化目標，到 2020 年時，過一夜的旅客年支出可到達 55~65 億英鎊(比 2011 年多出 10 億以上，比 2013 年多出 9 億以上)。相信藉由公、私部門的持續緊密合作，蘇格蘭的觀光業將越發蓬勃發展。

二、小組研習心得

「Tourism is everyone's business- everyone in Scotland is an ambassador.」是揭露於蘇格蘭官方網站的一句口號，令人印象深刻，顯示觀光業（旅客經濟）對蘇格蘭經濟發展的重要性，也突顯政府及民間對觀光業發展的重視。臺灣有豐富的自然景觀，山水皆美，又有多元文化（包括不同部落的原住民族、客家與閩南文化），允宜借鏡蘇格蘭做法，調整現行運作機制，聚焦在旅客及提供的服務，利用臺灣優勢，發展觀光業為核心產業。

觀光業的發展不單是中央政府的職責，雖然觀光局近年來推動很多方案，在行銷上也投入大量資源，但要發揮旅客經濟對經濟成長的正面效益，地方政府及民間團體或機構的積極參與，至為重要。蘇格蘭公、私部門的合作關係，值得我們納入調整觀光業推動體系之參考。

第二節 蘇格蘭農村經濟發展

本次課程由蘇格蘭邊境理事會（Scottish Borders Council）資深政策顧問（Senior Policy Adviser）Douglas Scott 教授主講，Scott 顧問從事蘇格蘭農村研究超過 40 年，與蘇格蘭政府、UK 政府、歐盟執委會及歐盟理事會均有許多合作經驗。課程內容主要介紹蘇格蘭政府對農村之定義、農村發展對經濟之重要性、蘇格蘭農村現況（包括其優勢與劣勢及面臨挑戰與機會）、農村發展策略與未來展望等。

一、課程內容紀要

（一）農村之定義

農村之定義會隨城鄉間政治與經濟變化、國際貿易、運輸與傳播科技發展、全球經濟分工與在地物質和文化消費等影響而改變。傳統概念上，農村通常指從事農業或林業所使用之大面積土地所構成區域，或是大部分仍屬未開發的開放空間，其中含括小面積低階聚落。但在現代觀念下及 OECD 所定義之農村，則著重

在功能性，不限於傳統的農業或林業區域範圍，其定義較廣且呈現多樣性。

1999 年英國中央政府將部分權力下放，目前蘇格蘭政府擁有自己的農村發展計畫。蘇格蘭政府定義之農村，有所謂的「城市農村三分法」(3-Fold Urban Rural Classification)，如圖 2-4，概分為城市、便利農村及偏遠農村，其中便利農村指距離城市地區車程在 30 分鐘以內，人口在 1 萬人以下之農村地區；偏遠農村則包括蘇格蘭高地、島嶼區等，所占面積最大。在上開定義下，蘇格蘭近 98%面積被歸類為農村地區，而居住該等地區之人口僅占全國人口數之 18%，教授認為此定義不盡恰當，不應僅以地區性來分辨，尚應納入功能性因素考量。

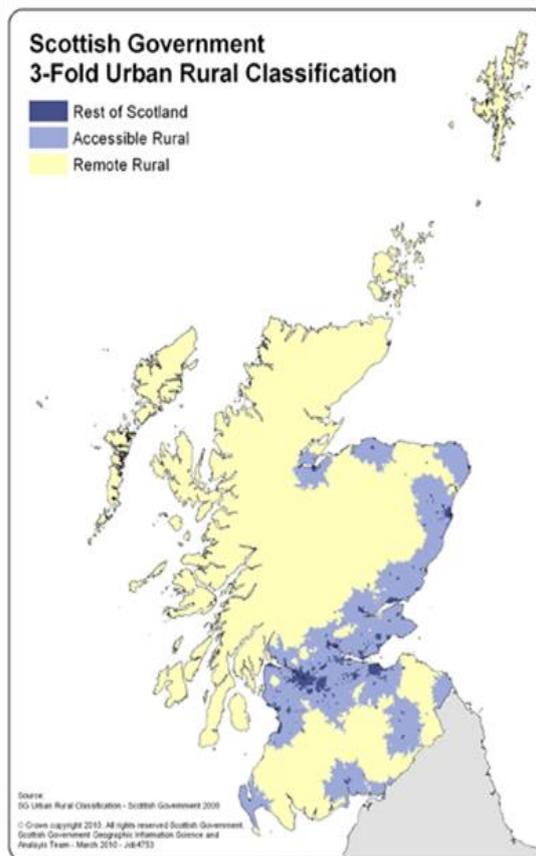


圖 2-4 蘇格蘭政府城市農村三分法

(二) 農村經濟、社會及人文發展之重要性

以經濟學家觀點，國家或政府關注農村發展主要著重在市場、勞動力，及農村與國家經濟發展之聯結關係，教授認為應重視農村地區發展之原因，除經濟因素考量外，尚有下列原因：

1. 在民主政治及道德觀點上，應確保國內所有社區在經濟及社會發展上受到公平對待，以符合社會公平，同時可提高人民對國家向心力與共識。
2. 在環境保護及生態系統維護層面，農村發展與環境保護上相互影響，應予重視；另在能源發展(例如發展太陽能、風力發電)農村地區亦非常重要。
3. 在自然、文化、歷史及環境生態層面（如減低碳排放量及水資源），蘇格蘭農村發展也很重要。尤其是在討論氣候變遷及降低排放量議題上，農

村地區也是重點區域。

(三)「農村發展」定義

在傳統上，農村以發展林業或農業為主，農村發展的目標著重在提高農業所得及農產品競爭力，以部門為基礎，且需依賴政府補貼，參與者主要為中央政府及農民。現今的觀念，是把農村發展重心放在合作和多樣化、發展農村企業、提高薪資及提供更優質服務，並強調農村與城市關聯甚至國際接軌，運用農村當地資源與特色來提升農村競爭力，是朝全方位的發展，且以投資替代政府補貼；參與者則除農民及中央政府外，尚有各級地方政府、社區及非政府組織或團體(NGO)等，共同為農村發展。

(四) 蘇格蘭農村發展現況介紹

1、蘇格蘭農村現況介紹

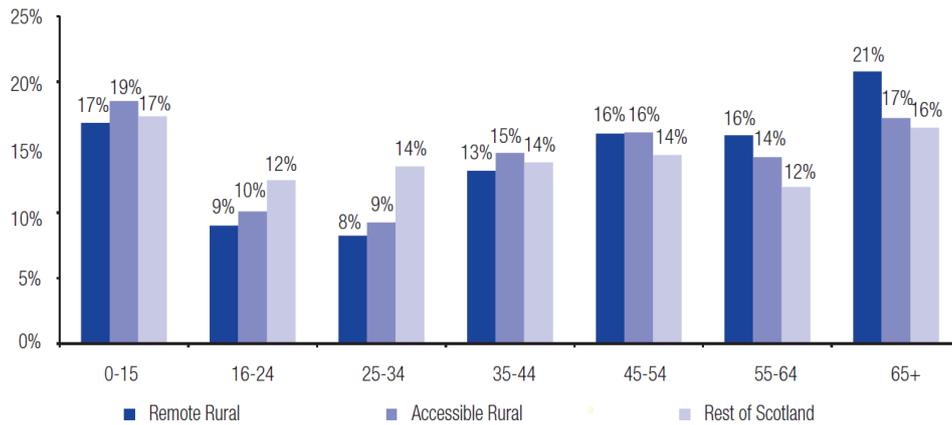
(1) 農村地區人口的成長高於其他地區；農村人口有高齡化之趨勢，尤其是偏遠農村更為嚴重。

如表 2-2 所示，2001 年蘇格蘭總人口數 506 萬人（其中蘇格蘭政府定義下之偏遠鄉村地區為 31.78 萬人，占 6.28%；便利鄉村地區 55.89 萬人，占 11.04%；其他地區為 418.74 萬人占 82.68%），至 2010 年較 2001 年成長約 3.1%，達 522 萬人；農村人口成長率遠高於其他地區。該期間（自 2001 年至 2010 年）偏遠農村地區之人口成長率為 6.2%、便利鄉村人口成長率為 12.1%，其他地區則僅 1.7%。以年齡層的分布來看（詳圖 2-5），偏遠農村 65 歲以上及 55 至 64 歲之人口比例分別為 21%及 16%，均高於便利農村及其他地區（分別為 17%及 14%、16%及 12%）。

表 2-2 蘇格蘭鄉村及其他地區人口統計比較表

	2001	2009	2010	% change 2001-2010	% change 2009-2010
Remote Rural	317,813	335,812	337,470	6.2%	0.5%
Accessible Rural	558,907	620,223	626,519	12.1%	1.0%
Rest of Scotland	4,187,480	4,237,965	4,258,111	1.7%	0.5%
Total	5,064,200	5,194,000	5,222,100	3.1%	0.5%

Source: National Records of Scotland, 2010 (2010 mid-year estimates based on data zones)
All figures are based on the Scottish Government Urban Rural Classification 2009-2010)



Source: National Records of Scotland, 2010 (2010 mid-year estimates based on data zones)
(Using the Scottish Government Urban Rural Classification 2009-2010)
The traditional working age definition (16-59 for females and 16-64 for males) has been replaced by the population aged 16-64 to reflect changes to the state retirement age for women.

圖 2-5 蘇格蘭鄉村及其他地區人口年齡層分布比率圖

(2) 以公司規模來看，從農村地區公司規模較小，雇用人數少。

依 2011 年商業登記受雇人數統計資料(詳圖 2-6)位於偏遠農村之公司有一半以上(55%)屬雇用員工在 49 人以下之小型公司(雇用 9 人以下者占 38%，10~49 人者占 17%)；位於便利農村之公司屬雇用員工在 49 人以下者為 38% (雇用 9 人以下者占 25%，10~49 人者占 13%)，雇用員工人數在 250 以上者占 31%。至其他地區則有 67%屬雇用人數在 250 人以上之中大型公司。

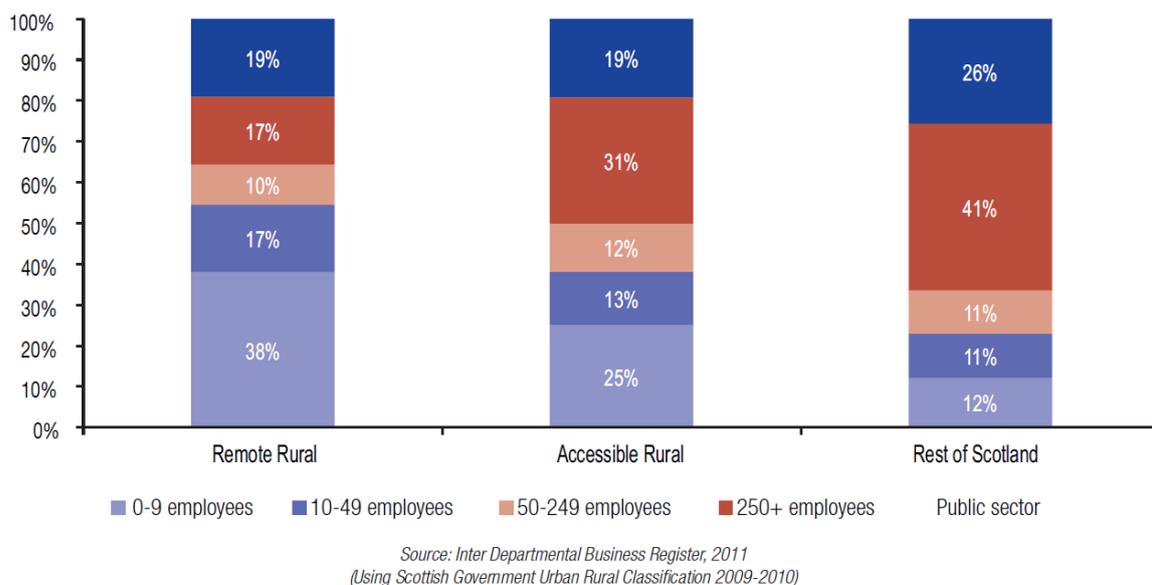


圖 2-6 蘇格蘭鄉村及其他地區公司按雇用人數統計所占比率圖

(3) 以工作地點來看，居住便利農村地區而在城鎮或都市地區工作人口占當地人口比例為 52%

圖 2-7 顯示農村人口有相當大的比例前往都市謀職工作，或都市人口部分移居便利農村地區，教授指出便利農村地區的移民經常是來自蘇格蘭城鎮地區或英國其他地方的年輕家庭和專門職業從業人員。

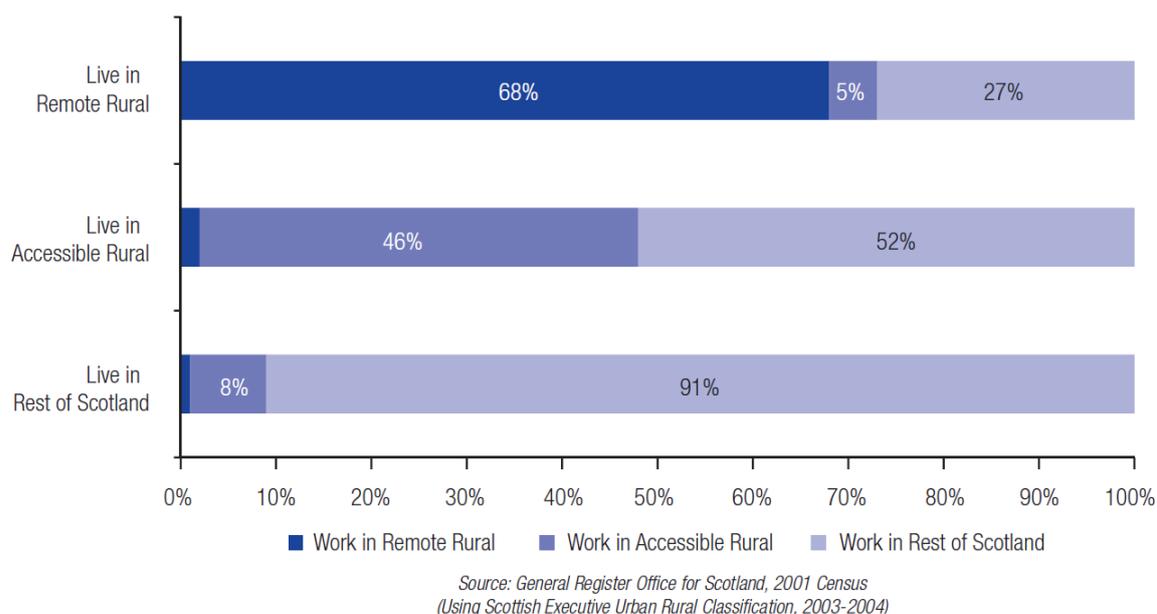
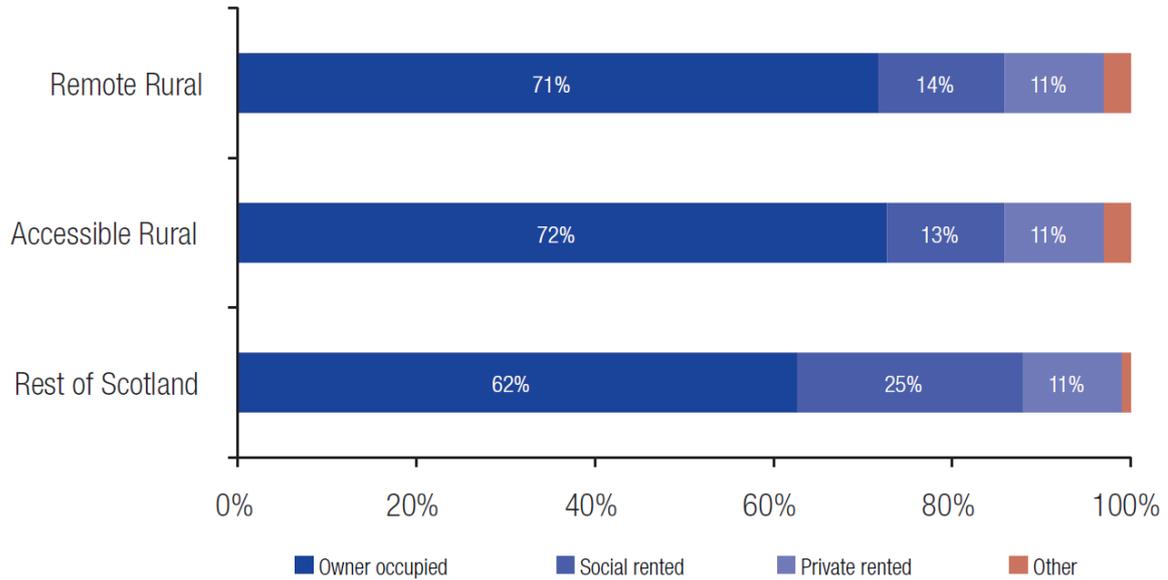


圖 2-7 蘇格蘭鄉村及其他地區人口居住與工作地點情形統計圖

(4) 自有房屋比例方面，農村地區高於其他地區。

根據蘇格蘭家庭調查（如圖 2-8），偏遠農村自有房屋比例為 71%，便利農村自有房屋比例為 72%，其他地區自有房屋比例則為 62%。



Source: Scottish Household Survey, 2011
(Using Scottish Government Urban Rural Classification, 2009-2010)

圖 2-8 蘇格蘭鄉村及其他地區自有房屋比率圖

(5) 教育程度方面，農村地區就業人口擁有高等學歷者不比城鎮或都市地區少，就業人口之教育程度在農村地區並不比城鎮或都市地區差。

針對就業人口最高學歷統計，便利農村地區就業人口擁有高學歷者占 40%，高於城鎮或都市地區之 37%；至就業人口未取得教育資格者，在農村地區（無論是偏遠或便利農村）為 8%，亦較城鎮及都市地區之 12%為低（詳如表 2-3）。

表 2-3 蘇格蘭鄉村及其他地區就業人口教育程度一覽表

	Remote Rural	Accessible Rural	Rest of Scotland
Degree Level or equivalent	21%	25%	23%
HNC/HND or equivalent	14%	15%	14%
Higher/A Level or equivalent	30%	27%	25%
Credit Standard Grade or equivalent	21%	17%	18%
General Standard Grade or equivalent	2%	2%	2%
Other	5%	5%	6%
No Qualifications	8%	8%	12%
Total	100%	100%	100%

Source: Annual Population Survey in Scotland, 2011

(Using Scottish Government Urban Rural Classification, 2009-2010)

1. The traditional working age definition (16-59 for females and 16-64 for males) has been replaced by the population aged 16-64 to reflect changes to the state retirement age for women.

(6) 各項服務便利性之滿意度，農村遠較其他地區（包括成城鎮及都市地區）為低，尤其是偏遠農村。

根據蘇格蘭家庭調查（如圖 2-9），醫療服務便利或非常便利農村地區，占 45%~56%；金融服務便利或非常便利之農村地區約 61%~62%；大眾運輸服務便利或非常便利之農村地區約 55%~63%；郵政服務便利或非常便利之農村地區約 77%~79%；零售或超商服務便利或非常便利之農村地區約 85%~87%；加油站便利或非常便利之農村地區約 66%~70%。至其他地區對上開服務滿意度均達 80%以上，其中認為大眾運輸、零售或超商服務為便利或非常便利者高達 90%以上。

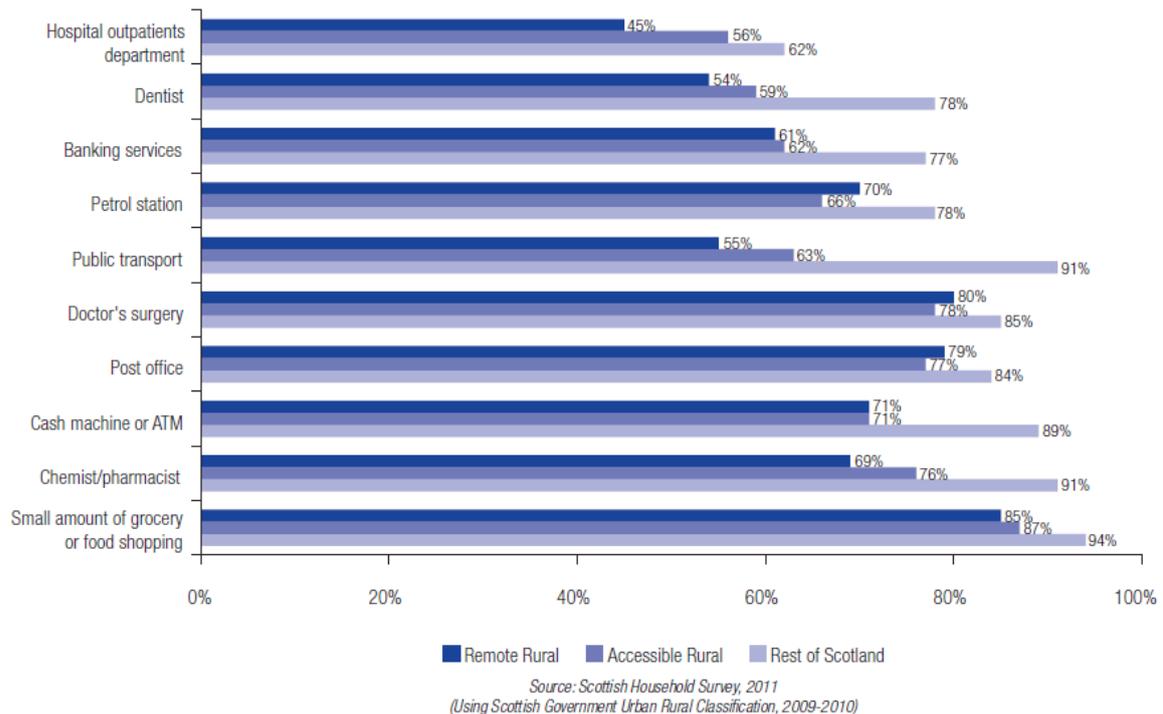


圖 2-9 蘇格蘭鄉村及其他地區各項服務滿意度統計圖

2. 蘇格蘭農村發展之 SWOT

- (1) 優勢：蘇格蘭農村發展有其優勢，其特色包括面積廣大、天然及文化資源豐富、生活水準高、獨特且豐富之社會資源及文化傳統、穩定且相對多元的經濟發展及良好的企業家精神等，其中面積廣大、天然及文化資源豐富之特色，帶動蘇格蘭觀光業之發展，另在蘇格蘭東北出產石油之地區，創造當地人民就業及創業機會。
- (2) 劣勢：蘇格蘭北部及南部偏遠農村為劣勢區域，其所得相對低，GDP 幾乎無成長，生活成本（包括生活必需品之價格）相對較高，所獲得公共服務之質與量均少，需自行開車以解決交通問題；其勞動力及薪資皆較低，企業成長也相對遲緩，皆屬低階技術工作，並需仰賴政府補貼，土地及房屋之利用率低。
- (3) 機會：蘇格蘭農村發展有其契機，例如人口成長率高，移入人口較移出人口多；新興觀光及新能源產業，城市與農村及國際互動交流頻繁；產業發展多元；林業及能源產業發達；銀髮經濟(silver economy) 成長；國內及國際觀光市場成長；城市與農村互動擴大；環境及相關活動價值增加等。

(4) 挑戰：與其他國家相同，蘇格蘭部分農村亦面臨許多挑戰，包括經濟脆弱（GDP 及薪資水準皆低）、政府公共支出減少、公與私部門服務之集中化、人口老化及年輕人口數減少、燃料缺乏、住房供給不足、交通不便及土地發展與生態系統不均衡等問題。尤以人口老化是蘇格蘭農村非常嚴重的問題，尤其是偏遠農村，因老年人常有相關疾病需要更多公共服務支持，使該地區公共服務及設施更顯不足。（教授個人認為，蘇格蘭目前仍缺乏對農村發展整體而有效發展策略，亦無對農村發展策略有妥善事前評估機制。）

3. 蘇格蘭農村發展-農、林及其他產業

(1) 農業：1990 年以前歐盟共同農業政策，在於確保歐洲糧食安全問題，故本質上為生產導向的補貼政策（Production-oriented subsidy policy）；1990 年以後，則轉為市場導向、親善環境、有效率，及永續性的方向發展，蘇格蘭農業發展主要跟隨歐盟共同農業政策。自 2008 年以來，蘇格蘭農業有相當顯著成長，出口增加 41%，其主要農產包括牛（24%）、乳製品（13%）、羊（6%）、穀類（14%）、園藝（8%）；農業勞動人口約有 68,000 人，占全蘇格蘭勞動人口總數的比例 3%；農產品可加工為食品或酒品，其附加價值相當高，總產出毛額 31.3 億英鎊（約新臺幣 1,565 億元），總投入毛額為 28.7 英鎊（約新臺幣 1,435 億元）。

(2) 林業：林業對蘇格蘭經濟扮演重要角色，根據統計 2008 年全國林業勞動人口約有 31,100 人，林業產值占英國之 7.6%。林業同時可帶動觀光業發展，例如著名腳踏車登山旅遊，受到許多年輕族群歡迎。蘇格蘭林地目前占蘇格蘭土地面積比例為 17%，預計於 2050 年達到 25% 之目標。

(3) 其他產業：蘇格蘭農村除積極發展農業、林業及觀光業外，尚有其他產業持續發展中，包括公共服務業、健康教育及社會工作相關產業、金融保險及不動產業、餐飲及住宿業、交通運輸業、倉儲業、通訊業、製造業、礦業、零售業等，目前部分小鎮發展紡織業（如羊毛紡織）、知名品牌香奈兒亦在蘇格蘭農村設廠製造、尚有部分企

業投資設立電子及光纖廠等，教授指出目前蘇格蘭農村尚未找到高利潤高報酬產業發展。

(五) 蘇格蘭農村發展策略

1. 納入公共部門共同參與農村發展，包括：

- (1) 歐盟：歐盟除制定共同農業政策外，另設有歐洲農村及建設基金 (European Rural and Structural Funds)，提供各會員國補助，以促進農村發展。
- (2) 英國政府：包括負責有關預算、租稅、與歐盟協商、國家援助、電子通訊基礎建設等。
- (3) 蘇格蘭政府及其所屬部門：為發展農村，政府成立高地及島嶼商會 (Highlands and Islands Enterprise)、蘇格蘭商會 (Scottish Enterprise) 及蘇格蘭自然遺產森林委員會 (Scottish Natural Heritage, Forestry Commission)、蘇格蘭觀光局 (Visit Scotland).....等，研擬並執行觀光、創新、歷史及健康蘇格蘭計畫。
- (4) 蘇格蘭水資源公司 (Scottish Water)。
- (5) 各地方政府。

2. 加強跨部門合作

強調跨部門合作，共同參與開發，例如蘇格蘭政府與歐盟及英國政府共同負責執行之農村發展、農業與漁業計畫；另蘇格蘭政府與歐盟及英國政府合作發展寬頻及電信網路計畫，是目前重要計畫之一；蘇格蘭政府與英國政府共同負責能源（減碳）計畫等；與蘇格蘭商會 (Scottish Enterprise) 合作提高商業發展等。

3. 針對特定地區訂定發展計畫

針對高地與島嶼經濟發展，設立蘇格蘭高地及島嶼商會；另 32 個地方政府各自有其經濟發展計畫，甚至亦有部分社區輔導農村發展模式。

(六) 蘇格蘭農村發展未來方向

英國近年推動公共服務 (例如水、交通、能源、郵務等) 私有化制度，由公

部門規劃及管理，但公共服務由民間企業經營，則必須面對競爭及獲利之壓力，造成農村地區負擔各項服務成本增加，以致對農村發展造成一定程度阻礙；此外，農村發展目前尚有許多障礙，有待排除。又各項計畫均應考慮土地利用與環境維護利益衝突及考慮長期對氣候變遷影響問題，更顯複雜。現階段蘇格蘭農村發展亟待推動工作分述如下：

1. 有關基礎建設方面

- (1) 廣泛的建設寬頻網路。
- (2) 達到行動電話百分之百的覆蓋率。
- (3) 強化能源、電信及郵務公司之價格與提供服務相關法律規定。
- (4) 增加鐵、公路交通建設及公共服務之投資（教授舉例：蘇格蘭東部有條 A1 公路，貫穿英格蘭從倫敦至愛丁堡，但仍有部分路段只有單線道，大型聯結車無法通行，造成運輸上之不便，有待改善；此外，蘇格蘭尚缺乏快速鐵路）。
- (5) 建設蘇格蘭島嶼間與其他農村間電力輸送網絡。
- (6) 解決燃料油不足問題—以透過對家庭用燃料減稅、鼓勵使用再生能源來解決（再生能源例如風力或太陽能發電價格高，是亟待解決的問題）。

2. 有關農村地區經濟計畫方面，吸引外資投資在低所得及經濟發展相對較低之農村地區；針對增加人民所得及創造高品質工作訂定經濟發展計畫；同時實施農村城鎮計畫，鼓勵農村居民自我投資。

3. 社區及商業經營與活化方面，加強與社區、企業及人民合作，以增加產業發展能量、提供有利於產業發展之經濟社會環境、提升社區及企業經營能力。

二、小組研習心得

教授所介紹有關蘇格蘭農村人口成長比率及農村就業人口受高等教育人口比率高於城鎮及都市地區之情形，與其他國家或一般農村地區，擁有高學歷者通常不會留在農村之情形相異，十分特別。以蘇格蘭政府定義之農村面積達蘇格蘭整體面積之 98%來看，可見蘇格蘭對農村發展非常重視，且近年的農村不侷限於發展農、林、漁、牧業，而朝全方位考量，不但積極促進各項產業發展，同時也關注產業發展與環境保護間之衝突與衡平、居民健康醫療照護、社會福利、公共設施及服務之提供等議題；其在策略上，將農村分為便利與偏遠兩者，並就其個別特性訂定發展計畫，鼓勵各相關部門(包括各級政府機關構、民間團體、社區等)共同參與，強調部門間的合作、聯繫與溝通之合作模式，亦令人印象深刻。

我國與蘇格蘭在主客觀條件差異甚大，我國農村不若蘇格蘭幅員廣大，但在農村所面臨各項問題與挑戰上，仍有相同之處，同樣有經濟脆弱及薪資水準低、面臨政府財政困難公共支出減少、人口老化及年輕人不願意留在農村、交通不便、公共設施不足、經濟發展與環境生態保護衝突等問題。根據經濟合作與發展組織（OECD）2008 年針對蘇格蘭農村政策評論報告指出，蘇格蘭大多數以農村為主的地區每人平均 GDP 之成長率高於 OECD 平均水準，可見蘇格蘭對於農村發展政策大致上是成功的，值得作為我國學習之對象。

蘇格蘭對我國而言是個距離遙遠的國度，透過本課程，使我們對蘇格蘭農村有個概括地瞭解，收穫豐碩。尤其是國外學程中，利用僅有的二天假日，走訪蘇格蘭高地--蘇格蘭政府歸類下之偏遠農村之一，透過實際體驗與參訪，印證本課程對蘇格蘭農村相關介紹，勝讀萬卷書，更是難得的經驗。

第三節 傳統產業的創新策略

本課程由愛丁堡大學商學院 Tony Kinder 教授主講，他主要研究服務創新與學習、中國與印度的產業發展等，並具有相當豐富的實務經驗，曾經經營創業投資基金 15 年，巧克力製造工廠及管理顧問公司等。本次課程 Tony Kinder 教授以

「臺灣傳統產業的創新策略」為主題，分別就產業生命週期理論與創新關係、臺灣傳統產業優勢及挑戰、集體創新、服務導向及商業模式創新等方向進行說明。

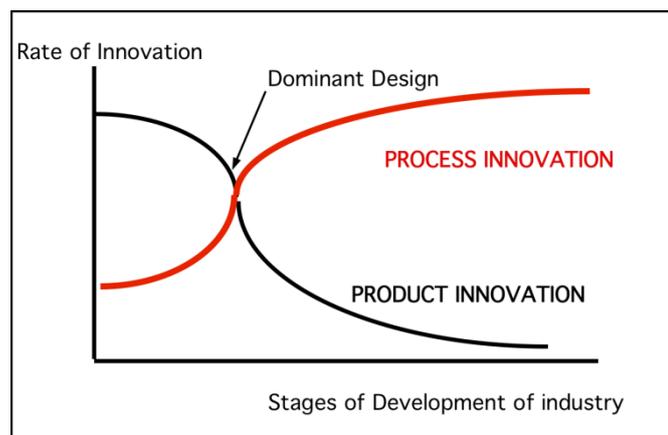
一、課程內容紀要

(一) 以往對於產業成熟期及創新的觀點

傳統創新理論認為初期是由產品創新所主導，著重於生產最好的產品，當市場上的主流設計（**dominant design**）出現後，產品創新趨緩，轉向於製程創新層面，著重降低成本及高良率製程。換言之，在初期大家在競爭成為最好的產品，在創新後期，則著重於如何降低成本及生產最便宜的產品。

(二) 依據「產品生命週期理論（如圖 2-10）」，產業的演進會歷經導入期、成長期、成熟期及衰退期

以往見解認為傳統產業應屬「產品生命週期理論」中的成熟期及衰退期。但教授認為：產業沒有不可避免的產品生命週期，亦即產業不必然會歷經成熟期及衰退期。真正的危機在於「僵固」（**lock-in**）於舊有模式及工作方法。每個世代都有不同的經濟環境，我們不應沿用舊有思維去思考新世代，亦不能期待自己可以一直沿用舊有模式來生活。政府應激勵傳統產業運用新思維，透過不斷創新，提升產品附加價值，增加市場競爭力，以延續產品生命週期。



The world is changing, businesses can change with it: “innovate or die” - Freeman

圖 2-10 產品生命週期理論

(三) 當前國際經濟發展新情勢包括

1. 資訊與傳播科技發展，增加銷售新管道，例如利用網際網路，可以將產品銷售全世界；2. 全球市場及新市場的發展。3. 新的商業模式興起：產品創新重著產品功能，服務創新則著重於體驗，整合產品及服務的商業模式不斷推陳出新。

(四) Tony Kinder 教授認為臺灣目前面臨許多挑戰，包括傳統產業正面臨衰退、中國崛起及政策應加強整合；臺灣同時亦擁有許多優勢，包括精明且具辨識能力的客戶、良好教育制度、創新人力資源及小而開放的經濟體；教授並建議今日臺灣傳統產業需要進行集體創新(Collective innovation)、服務導向(Service orientation)、商業模式創新 (Business model innovation)。

1. 集體創新(Collective innovation)：集體創新的概念類似開放創新，即由企業將研發活動拓展到組織之外，企業之間經常性交換創意、知識及技術，由內部研發模式轉變為合作創新模式。

臺灣傳統產業有很多中小企業，規模無法擴大。對於很多中小企業主而言，經營的企業不僅是經濟收入的來源，更是生活方式；他們恐懼政府讓他們在自由競爭市場中自生自滅，並期待政府能夠整合他們。因此，政府應該思考透過集體創新、集體生產及集體營銷，使其再生。然而，推動集體創新最大的困難在於建立企業間之信任；因為許多中小企業認為「同行即冤家」，他們的競爭者是鄰近業者，而非其他國家業者。

歐洲國家傳統產業也曾面臨轉型的困境，例如德國很多公司，當大公司開始外包供應鏈，許多小公司即失去市場並且面臨放棄或創新的抉擇。例如德國 Baden-Württemberg 是許多機械工程公司所在地，如 Daimler-Chrysler、Porsche 與 Robert Bosch 等著名汽車公司及汽車設備廠均在此設廠。德國政府推動產業聚落，並透過與研發機構的合作，轉而強化區域內中小企業群體的合作創新能力，反制「僵固」(lock-in) 效果的發生。又如西班牙 Andalucia 地區自希臘時代即開始種植並銷售橄欖，今

日業者利用創新集體營銷、集體製造等不同的生產與銷售模式，得以更好的價格行銷國際市場。此外，愛爾蘭國家乳品局是愛爾蘭乳製品最大的出口商，其建立了奶油等乳酪製品的國際品牌「Kerrygold」行銷全世界，亦是另一成功範例。

2. 服務導向

傳統產業的創新思維除著重產品的功能面外，更應重視產品帶給消費者體驗。服務若不佳，即使產品再好，客戶感受也不佳，因此，傳統產業服務方式的創新相當重要。每一個生產者應該都是服務提供者，並應以客戶導向來提供產品及服務。每個客戶對於服務之體驗都是主觀的，如果體驗是好的，那就是忠實客戶。服務之宗旨應是讓客戶認為自己是最優的，值得最佳的服務。此外，過去封閉式的創新是著重在工程方面的研究與發明，藉此進行商業化；現在，製造業應重視服務創新，用心感受顧客及消費者的需求，創造出新穎有用的商品，帶給顧客新的價值。

3. 商業模式創新

商業模式的創新，也是集體創新的一種方式。一個成熟的企業，需要商業模式的創新。例如早期印表機相當昂貴，但現在轉變為印表機售價相當便宜，墨水費用較貴。又如許多 APP 遊戲下載免費，但進行遊戲後卻需付費購買許多線上相關周邊產品。政府應該蒐集、研究國內外中小企業創新營運模式，及未來創新經營模式方向，提供創新營運相關的資訊，做為中小企業創新之參考。

(五) 每個市場皆須政府適當的介入與管制，所以臺灣政府的任務應該是幫助產業，尤其中小企業進行集體創新，而非幫助個別業者。政府與其透過補貼等方式，將資源挹注給某一特定產業，不如提供優良的基礎設施與制度環境，讓企業培養出自己的競爭優勢；尤其應重視智慧財產權、租稅、資本市場以及知識技術與市場的完善聯結。

二、小組研習心得

Tony Kinder 教授認為產業沒有不可避免的產品生命週期，真正的危機在於「僵固」(lock-in) 於舊有模式，並建議臺灣傳統產業應以集體創新、服務導向及商業模式創新方向來進行創新。目前政府為推動產業結構優化，以「三業四化」政策「製造業服務化、服務業科技化及國際化、傳統產業特色化」為主軸，來推動國內產業結構調整，並以推高值、補關鍵、展系統、育新興四大策略來推動產業升級轉型。同時，為了促成產業鏈上中下游廠商間更密切的合作，政府也持續推動產業群聚輔導政策，加速各式產業聚落的發展與成形，與教授建議方向大致相合。惟針對教授建議集體創新之方向，應可加強推動，因為臺灣傳統產業有很多中小企業，普遍規模小，人才、資金、技術、管理不足，創新研發投入偏低、創新商業模式的掌握亦較缺乏。參考蘇格蘭威士忌協會及 Kerrygold 的成功經驗，政府加強推動業界共同研發或集體創新，並鼓勵產業群聚與外部資源合作，應是可行做法。此外，在商業模式創新之方向，由於廣泛向外界取得創新的素材和能量，有助企業從事創新活動，政府應蒐集國外商業模式創新模式及建構商業模式創新資料庫，以利企業觀摩。最後，為利企業取得外部資源，政府應重視政策整合及機關間協調合作，尤其應重視改善創新合作夥伴的連結性，讓知識與研發成果轉換成經濟實績。至於此等建議之具體實施內容，將於本章「第六節小組研習建議」詳為說明。

第四節 「蘇格蘭威士忌協會」參訪

本次參訪由蘇格蘭威士忌協會 (The Scotch Whisky Association, SWA) 執行長 David Frost 先致詞歡迎，其次由負責國際事務的 Martin Bell 副主任，以及法律顧問 Lindsay Low 以簡報方式作說明。渠等簡報內容主要介紹 SWA 之組織與任務、蘇格蘭威士忌產業之概況，蘇格蘭威士忌酒品之種類與定義、以及蘇格蘭威士忌在臺灣的法律保護等。

一、參訪內容記要

（一）蘇格蘭威士忌協會簡介

蘇格蘭威士忌協會（SWA）係蘇格蘭製酒業之代表，於 1912 年由會員出資設立，係私有機構而非政府機構，成立之宗旨在於保護、推廣及壯大蘇格蘭威士忌（Scotch Whisky），會員包括大型跨國企業與小型釀酒廠都有，目前約 90% 蘇格蘭威士忌的蒸餾廠、調和廠、裝瓶廠及經紀商均為 SWA 之會員。該協會組織主要設於愛丁堡境內，於倫敦亦有辦事處。其重要使命包括：保護全球蘇格蘭威士忌之可信賴性（integrity）、促進負責任之飲酒態度、確保公平且平等進入國際市場、處理稅負問題並確保該行業之適當規範、推動蘇格蘭威士忌由天然原料製成，並代表此一產業在國內外政府層級為會員爭取利益。

SWA 致力於保護蘇格蘭威士忌產業不遺餘力。英國國會於 2009 年通過之蘇格蘭威士忌規則（Scotch Whisky Regulations 2009）明定蘇格蘭威士忌之標示、包裝和廣告方式，並明文單一麥芽蘇格蘭威士忌（Single Malt Scotch Whisky）必須自 2012 年 11 月起在蘇格蘭裝瓶。此外，歐盟法對於蘇格蘭威士忌之地理標示亦有規範。為符合此等法令規定，SWA 擬定相關指令（guidance）以協助該行業之生產者、經銷商及設計標籤，包裝與廣告之相關行業遵守上開法律規定，以避免不小心觸法。此外，該協會並設有法律事務部門以協助會員處理相關法律問題。目前 SWA 重要之工作內容包括：

1. 協助會員處理國際法律事務：即處理有關蘇格蘭威士忌在全球所遭遇之非法假冒蘇格蘭威士忌之法律案件，目前其龐大之律師團隊於全球約有 70 個案件在進行中。
2. 消除蘇格蘭威士忌於各國進口之障礙：威士忌屬於酒精飲品，各國法令之相關規定造成威士忌進口之障礙，SWA 負責與各國政府協調以消除此等障礙，爭取公平、平等進入市場之機會。
3. 促進與國內、外政府及國際組織間之合作關係：SWA 與 UK、EU 及 WTO 都有合作關係。其可說是最常使用 WTO 爭端處理機制之行業。但 SWA 比較傾向與政府部門進行合作，例如與英國政府有關稅負及行業利益等。

其與臺灣政府亦有合作打擊非法仿冒之例。

4. 協助會員有關營運與科技方面之問題：SWA 大部分會員會進行交流，包括能源運用、培訓與蒸餾技術等，SWA 除推廣蘇格蘭威士忌外，也與政府合作協助推展與威士忌產業有關之旅遊業，並輔導遵守環境與計畫法規等。

此外，SWA 執行長 David Frost 亦指出，社會責任對此行業非常重要。適量飲酒是享樂，也可以是健康生活的一部分。而過量飲酒則會造成社會問題，因此 SWA 支持健康的飲酒方式與政策，針對會員並訂有產業行銷實務守則，如有違反者將被取消會員資格。社會責任另還包括目前爭議中之最低價格策略及自願性標示等議題。

（二）蘇格蘭威士忌產業概況

蘇格蘭威士忌可說是蘇格蘭的文化表徵，除有長遠之歷史外，目前仍為國際酒類的領導品牌之一。其酒類產品 90% 銷往約 200 個國外市場，占蘇格蘭食品飲料出口比例 80%（占英國食品飲料出口比例 25%），可見其相當仰賴外銷。以價值計，占歐盟烈酒出口 45%，大於干邑與香檳之總和。其每年提供約 4 萬個工作機會，經濟產值達 42 億英鎊，生產力高於倫敦市，可說是蘇格蘭最大也最成功的產業，對英國及歐洲而言也是相當重要的產品。

蘇格蘭威士忌目前有 5 個產區，包括：highland, lowland, islay, speyside, cambeltown。其各自之特色不同。裝瓶場通常在市區，生產則是在鄉間，目前約有 160 個產製場所。蘇格蘭威士忌必須在橡木桶 3 年才能裝瓶，有些甚至要 20 年後才會裝瓶，故此屬於長期經營且高額投資之行業，但產業遠景樂觀。目前很多蒸餾廠都已經科技、現代化，且產品種類繁多。此外，由於蘇格蘭威士忌是屬於農業產品，其生產須依賴純淨之環境以永續經營，因此 SWA 會員加入協會時均須對環境的維護予以承諾，以期於 2050 年達到以 1990 年為基準減碳 80% 之政策目標。

（三）何謂「蘇格蘭威士忌」

蘇格蘭威士忌 (Scotch Whisky, 或直接簡稱 Scotch), 是一種只在蘇格蘭地區生產製造的威士忌。特色上, 蘇格蘭威士忌與其他種類的威士忌最大之差異, 是在製造過程中使用了泥炭這種物質。蘇格蘭威士忌之一般製程約有下列數個階段: 麥芽製造、糖化、醱酵、蒸餾、熟成及裝瓶出售。依據蘇格蘭威士忌之定義及分類規定, 蘇格蘭威士忌之產地必須在蘇格蘭地區進行蒸餾及熟成, 僅能使用穀類、水及酵母等 3 種原料, 以傳統方法進行發酵以保留其天然風味, 並須貯存於蘇格蘭的橡木桶內進行至少 3 年之熟成過程。此過程相當重要, 因為木頭與威士忌酒產生之反應才能產生其特殊的風味。同時, 裝瓶之酒精成分至少應為 40 度, 才不會失去其風味; 亦不得有添加物, 少量焦糖除外(調色)。蘇格蘭威士忌產業已建立良久, 皆遵循傳統方式釀製, 即使是從事產業創新, 亦不致於改變。

蘇格蘭威士忌之品項共有 5 種, 包括: 單一麥芽蘇格蘭威士忌(Single Malt)、單一穀物蘇格蘭威士忌(Single Grain)、調和式麥芽蘇格蘭威士忌(Blended Malt)、調和式穀物蘇格蘭威士忌(Blended Grain)、以及調和式蘇格蘭威士忌(Blended Scotch Whisky)。對臺灣而言最重要的應該是單一麥芽蘇格蘭威士忌。其僅能以發芽大麥製成, 以兩段式蒸餾方式製造, 必須使用同一家蒸餾廠產製之麥芽威士忌方能稱為單一麥芽蘇格蘭威士忌, 味道相當豐富。目前在蘇格蘭約有 100 家不同之蒸餾廠, 每家均有不同的風味。

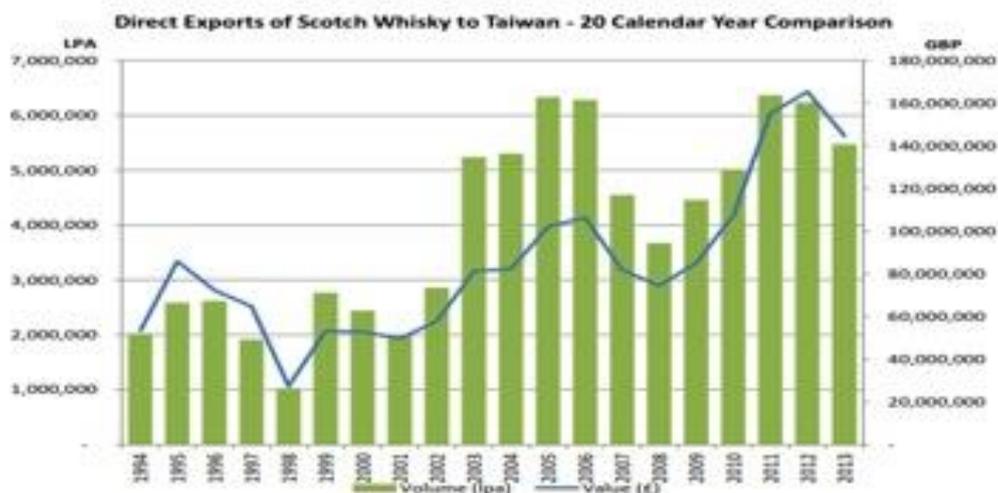
至於調和式蘇格蘭威士忌, 係由麥芽與穀類威士忌調合而成, 如 Johnnie walker, 全球銷售之蘇格蘭威士忌中有 90% 為調和式蘇格蘭威士忌, 其相當容易入口。穀物蘇格蘭威士忌是以以玉米或小麥製造, 添加發芽或未發芽之大麥(酒液較溫和), 以連續式蒸餾方式製造。其生產之蘇格蘭威士忌主要用於製造調和式威士忌。無論是單一麥芽、調和式或穀物蘇格蘭威士忌, 均須遵循相同的法律規定。

由於蘇格蘭威士忌相當受到歡迎, 因此常遭冒用, SWA 爰設有法律部門, 利用各國不公平競爭法之規定予以保護。2009 年的蘇格蘭威士忌規則(The Scotch

Whisky Regulations) 是最詳細的法令，其明訂蘇格蘭威士忌之生產方式與標示，多數國家的法院也都接受此一定義規範，受各國不公平競爭相關法令之保護。SWA 法律部門隨時有 50 多件法律案在進行中，以及其他數百件之調查案件。

(四) 蘇格蘭威士忌在臺灣的法律保護

臺灣是全球蘇格蘭威士忌重要市場之一，過去 20 年威士忌進口量持續增加中。根據 2013 年的統計資料，臺灣已是蘇格蘭全球第 6 大市場，以價值計，則為單一麥芽蘇格蘭威士忌全球第二大市場（詳如圖 2-11）。SWA 認為臺灣消費者對於威士忌的辨識度很高，因為單一麥芽威士忌是屬於量小但高價之品項。



資料來源：蘇格蘭威士忌協會

圖 2-11 近 20 年來蘇格蘭威士忌直接輸入臺灣之進口量

1. 蘇格蘭威士忌在臺灣常見之涉法爭議

- (1) 冒稱「蘇格蘭威士忌」：在臺灣生產，沒有符合熟成之程序，卻直接冒稱為「蘇格蘭威士忌」；或用圖片或文字誤導，例如用 glen 或 mac 等文字，此等文字都屬於象徵蘇格蘭的文字。
- (2) 虛偽不實之酒齡標示：對於確實踐行熟成程序之威士忌產品構成不公平競爭，同時亦對消費者構成欺罔。
- (3) 偽冒「蘇格蘭威士忌」之鑑別：蘇格蘭威士忌的酒齡暨原產地均會由英國海關加以驗證 (C&E 94J)，所有進口之蘇格蘭威士忌均須附具該驗證證明，以確保其為真品且酒齡標示無誤。此外，亦可利用位

於愛丁堡之蘇格蘭威士忌研究所進行化學驗證，全球每年約有 150 件仿冒案件，臺灣則有約 20 件驗證案件。

2. SWA 對此採取之法律行動

SWA 通常會先進行市場調查，倘發現確有違法事實時，即請律師發存證信函要求涉案公司停止，如無效果，則會向臺灣的國庫署提出檢舉請其處理，或提起行政訴訟，必要時並通知相關機構（如：駐英國愛丁堡及倫敦之臺北代表處）保持聯繫。

對於冒稱蘇格蘭威士忌案件之處理，SWA 認為目前其所面臨之困難是臺灣沒有驗證機制、化驗分析能力不足，且對於英國的化驗分析報告接受度有限。故其研究可能之解決方案，包括 A. 產業界與臺灣政府合作開發檢驗機構；B. 簽署合作備忘錄，允許承認英國之化驗分析報告。SWA 希望能與臺灣攜手合作，共創互利。

二、小組研習心得

由本次參訪 SWA 的說明可知，蘇格蘭威士忌得以自傳統產業發展成為國際性品牌並成為蘇格蘭文化的表徵之一，除了來自英國政府對於此一產業在政策上的長期扶植與協助外，透過 SWA 凝聚會員們優質的品牌意識與成功的產業自律，在傳統與集體創新的生產工具交互運用下，創造出擁有傳統風味與特色的酒類質感，再藉由廣泛行銷並深耕全球市場，終於成功打造出蘇格蘭威士忌獨一無二的品牌價值。此等成功模式，相當值得我國產業及政府扶植產業創新或合作之參考，尤其我國傳統產業多數規模並不大，單打獨鬥要創造出國際性品牌幾無可能，唯有凝聚共識集中產業能量進行持續創新與自律，配合政府適當的政策輔導與協助，放眼國際市場，始有機會創造與壯大品牌價值。

承前，蘇格蘭威士忌產業全球化之成功模式相當值得我國相關產業發展之參考，例如食品、酒品等產業。具體而言，建議政府應加強食品安全之把關，建立適當的監督與防範機制；其次，並應強化我國酒品產業的自律機制，發揮產業之

自律功能。至於有關蘇格蘭政府擬針對威士忌實施最低價格限制之政策乙事，因我國為蘇格蘭威士忌出口之大宗，為避免此一價格策略影響我國酒品市場競爭秩序與消費者權益，建議我國公平交易委員會應預為研擬競爭影響評估與執法策略，資為因應。至於此等建議之具體實施內容，將於本章「第六節小組研習建議」詳為說明，茲不另贅。

第五節 課堂發言紀錄

一、觀光產業的政策與行銷

Q1：皇家大道上有諸多商店在販售有蘇格蘭傳統格子圖騰的蘇格蘭裙，部分係手工製，品質好又有文化聯結，但大部分則係由海外的廠商以機器製造，品質較差且便宜許多，但與蘇格蘭的文化扯不上邊，旅客因無從辨識其間的具體差異，多選較便宜商品，不利傳統文化的傳承，請問政府有何因應措施？如果您是政府官員，您的解方又是什麼？

A1：這是個嚴重的問題，我有個學生在愛丁堡市政府從事此方面的研究，問題應該聚焦在標識，政府應如何加強對標識的管理，尤其主要街道上充斥各種非道地蘇格蘭的商品，去年發現部分商店已在販售假的 Cashmere，政府很重視，但研究報告結果尚未出爐。我建議購買商品前先看清有無標識，標識是否清楚？因為有些海外生產的商品，也宣稱是蘇格蘭製造的；有部分旅客並不在乎商品產自何處，價格是否便宜才是他們關心的。另外最近有一個趨勢，最近 5 年新建旅館多屬低價旅館，因住宿佔旅遊支出之三分之一，所以旅客留在愛丁堡多選擇較低價旅館，由此可反映出旅客對其它支出的回饋，顯示市場走低價趨勢，這也對本地手工藝產生影響。

Q2：蘇格蘭政府針對愛丁堡觀光業之發展評估，是否訂定量化及質化目標？

A2：企業多希望有量化目標，但在淡季因市場競爭，為達到量化目標，很可能降低價格，連帶服務品質也下降。為改善品質，蘇格蘭觀光局有推出相關計畫，在景點方面確實有成長，但在住宿方面卻不見改善，或許透

過網站評價，可鼓勵業者提昇品質。至整體觀光業之量化及質化目標，已列明於「Tourism Scotland 2020」。

二、蘇格蘭農村經濟發展

Q1：農村發展需要許多資金投入，且亦仰賴英國政府資金共同挹注，未來如果蘇格蘭獨立公投通過，是否將影響蘇格蘭發展農村之目標或進展？

A1：因身為公務人員必須保持中立，故不宜對任何有關公投議題表示意見。

Q2：蘇格蘭為發展高科技，有無相關有計畫之移民政策吸引人才流入，以彌補人才及勞動力之不足？

A2：蘇格蘭政府一直積極想增加人口數，也希望外來投資，這關係到蘇格蘭政府與英國政府之移民政策，基本上認同外來移民對經濟發展有正向影響，蘇格蘭邊境理事會亦贊同。但部分政治反對派人士會阻擾。

Q3：有關蘇格蘭能源政策，主要為利用再生能源與減少碳排放量，其中之一為利用風力發電，當我們抵達愛丁堡飛機降落前，也可從空中看到岸邊有許多風力發電機，這麼多的風力發電機為什麼不會有民眾抗爭？另減少碳排放量部分，有無碳捕捉儲存槽？

A3：個人認為，風力發電公司必須經過政府相關單位及地方政府之核准，與執行計畫研擬時即與地方社區民眾協調溝通，但風力發電確實可能影響地方生活、觀光或商業活動，故利益團體也可能會向政府施壓，部分案例確實因此而未能完成，但風力發電公司有申訴途徑，但確有困難。海岸風力發電設置，該地當地居民可以得到補貼，對情形不嚴重。至有關捕捉碳排放量的問題，在蘇格蘭並無很成功之案例，認為政府必須提供補貼或相關資金挹注。

Q4：投資對農村經濟發展非常重要，蘇格蘭政府有無相關政策或措施以吸引外來投資？有無提供優惠措施，特別是租稅或財務方面之優惠？

A4：蘇格蘭商會(Scottish Enterprise)有持續性在吸引外來投資，但相關措施並非針對農村地區，我認為應更關注在對農村地區投資。至有關吸引投資之優惠措施，農村地區尤其是高地及島嶼地區，一直希望能提供相關投

資誘因，受限於政府相關法令，目前係提供投資補貼，我認為蘇格蘭可以做得更多。

Q5：教授認為對蘇格蘭農村應給予更多的關注及誘因，以吸引投資，依教授個人看法，應採何種措施？有何種措施對促進投資最為有效？

A5：蘇格蘭過去六、七十年除補貼外未提供任何誘因，故增加補貼也非常重要，對提供誘因之方式沒有太多想法。

Q6：如農村地區進一步發展後，則與都市有何差異，此類發展後之農村是否會成為另一個都市？

A6：基本上農村不會發展成為都市，因其定義之因素非僅就經濟考量。

Q7：光纖網路與行動電話是農村經濟發展非常重要的基礎設施，請問光纖網路與行動電話等基礎建設的經費是否由業者負擔？政府有無輔導政策或加速該等基礎建設做法？又是否因會電磁波問題而引發民眾抗爭？

A7：有關光纖網路與行動電話等通訊業務，係由英國政府負責及主導，網路公司及行動電話公司應向 UK 政府申請購買區域行動電話及網路之經營權，大部分都在主要是在城市範圍，英國政府雖有策略增加行動電話涵蓋範圍，但部分農村地區未被納入。

Q8：有關農村地區醫療資源缺乏及費用高的問題，偏鄉地區醫療如何提供？蘇格蘭政府有無相關優惠措施，鼓勵在偏遠農村建設醫院？及加強對老年人的照護？

A8：偏鄉醫療由 NHS（National Health Services）負責，這是由國家層次之中央政府統一提供，在各地均設有 NHS 工作站，包括偏鄉地區，且亦有偏鄉醫院、醫師及其他醫療人員。偏鄉地區病人若有醫療需求，NHS 會依病人之病情嚴重程度建議，對病情輕者建議在家休息或至家庭醫師門診，若病情嚴重且無法外出者，則會有醫師至家中看診或由就護車將病人載至醫院進一步檢查、手術或住院。問題在於老年人口數增加，以致衛生醫療照護需求增加，另一方面政府削減公共支出，使缺口更大，對蘇格蘭而言是重大的挑戰。

三、傳統產業的創新策略

Q1：推動集體創新策略，建立企業對企業間之信任相當重要。但是臺灣業者常有「寧為雞首，不為牛後」的心態，導致整合困難。請問應該如何改變？

A1：臺灣及蘇格蘭政府常會採用補助個別業者作為政策工具，我個人相當反對，因為這種方式常使業者大者越大，終將犧牲中小企業。政府不應該保護個別企業，而是幫助產業或區域。政府應強迫業者加入集體創新的網路，並讓業者明瞭應加入集合性的網路，否則可能會被消滅。此外，亦可採用經濟學上「負誘因」方式來達成，例如若不加入聯結產業、大學與研究機構的國家創新系統或集體營銷系統，政府將停止補助。

Q2：問請問針對改善經商環境，臺灣除了解除管制外，還有什麼重要工作？

A2：每個市場皆須政府的介入與管制，政府除了解除不必要的管制，更重要的是適當的管制(Not 'Deregulation', But Smart Regulation)；此外，政府應重視整體、長期、策略面的思考，並應思考二十年將有何種產品或品牌將可代表臺灣？甚麼樣的產業可以使臺灣變得著名？何種產品或技術可以使臺灣揚名國際？例如 Kerrygold 乳製品即為愛爾蘭的代表、Sunshine Andalusia 橄欖即為西班牙代表，蘇格蘭即以文創產業及生技產業為代表。

Q3：請問蘇格蘭傳統產業是否有集體創新之成功範例？其具體做法為何？

A3：蘇格蘭觀光產業、政府對於教育業、生技產業、鮭魚養殖及威士忌釀製產業均是集體創新的成功範例；了解其他國家成功的做法，透過開放式創新，打破傳統封閉的疆界，廣泛向外界取得創新的素材和能量，對於臺灣政府是很重要。培養開放與創新的思維，臺灣政府可以派專人到各地去學習，因為創新，事實上就是一種學習過程。

Q4：請問蘇格蘭政府對於創投事業是否有政策誘因，以鼓勵投資新創事業？

A4：英國、瑞士及德國是歐洲創投資本前三大國家。資金的取得是早期新創事業成功的關鍵。由於創投事業聚焦於早期階段新創事業，風險較高，

英國政府提供許多誘因，尤其是租稅優惠。在英國創投投資新創事業股權達五年以上，可以享有 40%公司稅抵減。此外，退場機制相當多元。臺灣政府應從租稅優惠、活化創投市場，以及引進更多專業服務者等方面思考，俾以促進創投投資創新事業。

四、「蘇格蘭威士忌協會」參訪

Q1：據了解蘇格蘭政府擬立法制定蘇格蘭威士忌之最低價格，但遭 SWA 反對，剛簡報中也有記載所謂的最低價格策略（minimum pricing），可否請說明此一爭議？

A1：蘇格蘭政府為解決酒精濫用問題，透過立法制定蘇格蘭威士忌之最低價格，規定任何銷售均不得低於其所設定之固定價格，本協會認為此對威士忌產業相當不利，因此持反對立場，並已提出具體之法律行動。尤其研究結果顯示，此一政策實施後，適量飲酒者反而較酗酒的人會受到更大的不利影響，因此 SWA 認為處理酒精濫用問題應自消費者端著手，而非立法制定最低價格。此外，SWA 亦認為此一立法基本上是違反歐盟自由貿易精神的。因此已將此一問題提交歐盟法院，目前最後結果尚無定論。

Q2：剛提到社會責任有關之自願性標示，是否即為 2009 年威士忌規則所定之應標示事項？

A2：否，自願性標示與 2009 年威士忌規則是無關的。2009 年威士忌規則之標示規定，係要求清楚標示蘇格蘭威士忌產品之內容（產地、酒齡等），而此之自願性標示則是針對健康方面的標示。例如：喝酒不宜開車。

Q3：對於非會員所生產之蘇格蘭威士忌，如何確保其品質同於一般蘇格蘭威士忌之標準？

A3：如前述，2009 年威士忌規則係英國政府所訂之強制規範，任何蘇格蘭威士忌生產者均必須符合法律之規定，且英國海關有驗證制度可以確保其品質合乎規定，因此非會員所生產之蘇格蘭威士忌其品質仍須符合規定。且蘇格蘭威士忌被課徵比啤酒更高之烈酒稅，英國政府因此有誘因

確保生產者符合法律之規定。

Q4：就所提及蘇格蘭威士忌受到各國不公平競爭法律保護乙節，因臺灣目前在酒類標示不實的問題上是用特別法(菸酒管理法)予以規範，請問 SWA 在其他國家尋求保護之規範為一般不公平競爭法或其他特別法規？

A4：原則上在不同國家會有不同的保護法規。蘇格蘭威士忌目前已有定義，倘廠商不符合定義要件卻標示為蘇格蘭威士忌，即屬誤導之不公平競爭行為，SWA 在各國多會循不公平競爭相關法規加以保護。臺灣目前對酒類的標示不實問題，是依特別法—即菸酒管理法加以規範。至於酒類產品外觀的仿冒，仍可能依不公平競爭法請求保護；不過因為目前蘇格蘭威士忌多是在蘇格蘭裝瓶，因此仿冒問題在臺灣已不多見。

Q5：據了解蘇格蘭威士忌產業可說是本地傳統產業集體創新的成功典範，可否請說明？

A5：蘇格蘭威士忌產業確實是成功的傳統產業創新之例，其在生產流程方面雖有嚴格的規定，但在規定內還是可以有創新之做法，例如將威士忌酒用蒸餾過其他酒類的木桶來儲存，即為適例。此傳統做法過去僅部分業者所為，但目前已將其擴大為本行業的新趨勢，可說是生產過程方面的集體創新結果。至於其他蘇格蘭威士忌生產過程、能源利用與物流方面，也都有持續之創新做法，例如物流方面，目前蘇格蘭威士忌也會透過新加坡來從事物流部分的外銷。但無論如何，蘇格蘭威士忌的傳統蒸餾方式將不會被改變，俾維持其一貫的品質與風味。

第六節 小組研習建議

一、建議政府應調整運作機制，自消費者角度，全面檢視旅程所涉事項，且提出改進方案，並以提供道地體驗的概念，設計及整合在地化或具優勢的活動，吸引旅客並延長其停留時間

蘇格蘭擁有特別的歷史遺跡、鄉村及城市，吸引旅客體驗它們的文化，另外，主題式的活動及慶典在吸引旅客到蘇格蘭觀光也扮演重要的角色，這些活動全年

皆有，目標係瞄準國內及國際市場。易言之，蘇格蘭係以提供具品質及具蘇格蘭優勢的當地產品，輔以一系列的活動，作為發展增長旅客經濟的核心，並透過維持或增強旅客的興趣，延長旅遊的季節及滿足旅客對特定區域的直接需求。

臺灣現行對觀光活動的推廣，不遺餘力，以「觀光拔尖領航方案」觀之，推動內容包括整備旅遊線（含景點整建工作）、篩選有競爭力的主題，包裝為優勢產品、建置全方位旅遊資訊網、提升旅館服務品質、加強行銷（包括針對目標市場研擬對策、參與國際旅展、開發新通路，如與 Discovery 頻道合作瘋臺灣節目）等，推動已漸有成效，但整體而言，仍有資源整合不足、景觀特色不明顯、服務品質與消費者期待有落差及國際客源較為不足（陸客除外）等待改進之處。

我國現行推動觀光的做法，大多從不同水平面向（如整建景點、包裝產品、行銷通路的開發等）加強進行，惟觀光業要興盛，應聚焦在旅客，爰建議參考蘇格蘭做法，調整運作機制如下：

（一）自消費者角度出發，以垂直面向全面檢視旅程中所涉事項，並提出改進方案，包括數位資訊的可獲得性（因消費者旅遊的開端多是在計畫階段於網路蒐尋相關訊息）、交通運輸便利性（包括機場、鐵路、公路、港口，甚至票證系統之整合）、餐飲及住宿品質之提升等，使旅客有正面的整體度假體驗。

（二）以提供道地體驗的概念，結合各地文化特色及民情風俗，設計及整合在地化或具優勢的活動（如設計主題式旅遊或打造目的城市），並廣為行銷，同時搭配便利的交通運輸、有品質的膳宿及適當的基礎設施（如建造更多的停車場），以吸引旅客且延長其停留時間，並對經濟發展產生正面效益。

上述設計及整合在地化或具優勢的活動，再析述如下：

1. 設計主題式旅遊：將資源整合並加以包裝，如體驗不同族群原住民祭典、盡享各大國家公園自然資源、提供多樣化戶外活動（登群峰、賞鯨【海豚】、衝浪、泛舟、溯溪、乘熱氣球、休閒自行車等），吸引年輕人及國外旅客、參與民俗之旅（串聯媽祖遶境、頭城搶孤、鹽水蜂砲、宋江陣、

義民廟拜拜、平溪天燈等)、欣賞文藝之旅(雲門舞集、明華園、布袋戲、故宮博物院等)、悠遊離島之旅(綠島、澎湖、小琉球、金門、馬祖)等，上開主題可設計單一行程，亦可包裝成組合式行程。

2. 打造目的城市(destinations towns & city)：可選擇數個具歷史、文化或環境特色的城市或據點，將其特色極大化，使其城市意象更鮮明，再輔以經設計的風景與花園等，吸引旅客體驗。例如金門可設計為具歷史定位的戰地之都，保留或重建歷史遺跡，搭配特有建築與景致，營造戰地風光(而非僅是另一個商業化城市)；綠島及澎湖則可利用其海洋優勢，打造漁村風光，並以船舶旅遊、工藝、垂釣、潛水，同時結合讓旅客賞鯨(海豚)及海鳥之體驗，發展海岸觀光。

二、建議政府研議觀光業推動體系納入私部門的參與，結合民間資源，鼓勵共同推動

蘇格蘭的觀光發展在 1990 年代始有整合的概念及做法，公部門之間的權責劃分明確，並透過私部門的參與，以合夥機制達成地方觀光發展之推動，大致來說，蘇格蘭的公部門在觀光發展上扮演刺激者、引導者及催化者的角色，而私部門於觀光發展中則為實際開發及經營者。不論係早期成立 ATB，或 2012 年蘇格蘭旅遊聯盟的成立，提出「Tourism Scotland 2020」之策略，並逐漸扮演重要角色，均顯示納入私部門參與是蘇格蘭推動觀光發展有效運作的關鍵。

我國觀光事業管理之行政體系，在中央係於交通部下設路政司觀光科及觀光局，5 個直轄市及縣(市)政府亦設置觀光單位，專責地方觀光建設暨行銷推廣業務。另為整合觀光事業之發展與推動，行政院於 91 年 7 月 24 日提升跨部會之「行政院觀光發展推動小組」為「行政院觀光發展推動委員會」，目前由行政院指派政務委員擔任召集人，交通部觀光局局長為執行長，觀光局負責幕僚作業。

自上述觀光推動體系觀之，我國幾乎完全由行政部門主導，然而觀光發展為地方經濟發展的重要策略，地方經濟要繁榮，必須透過適當的推動機制來發展觀

光。要達成上述目標，除中央與地方政府應密切合作、明確分工，整合資源運用外，建議主管機關研議觀光業推動體系納入私部門的參與，結合民間資源，鼓勵其共同推動；做法上例如公部門可負責實質環境的提供，包括基礎建設及土地開發與規劃之控管，私部門則專責行銷與資訊提供之服務，並從事市場開發工作。

三、有關我國農村經濟發展，除傳統農、林業及休閒旅遊業外，宜將其他產業納入考量。分別按北、中、南、東四區訂定發展計畫，以確實因地制宜制訂適合當地特色之全方位農村發展計畫

教授指出蘇格蘭目前仍缺乏對農村發展整體而有效的策略，亦無對農村發展策略有妥善事前評估機制；反觀我國，總統於 99 年 8 月 4 日制定公布「農村再生條例」；行政院農業委員會（以下簡稱農委會）依據該條例規定，協同文化部及內政部訂定「農村再生整體發展計畫」，似已有整體規畫，法制亦已完備，情況似甚佳。然而檢視該計畫內容，係將臺灣農村按空間分布範圍劃分為北、中、南及東部等四大分區，並就其特性分別規劃發展定位(由北到東部地區依序為「發展都市農園環帶、打造都會生態基盤」、「新興都會樂活農村、建構城鄉和諧秩序」、「提升農村生活基盤、建構國家農糧專區」及「整體配套在地產銷、營造優質生活廊道」)；並採分期實施，第一期主要工作是「農村再生規劃及人力培育」、「推動農村再生計畫(包括整體環境改善及公共設施建設、產業活化、文化保存與活用、生態保育)」、「農村產業條件與生活機能改善」、「農村產業發展及活化」等，部分與教授所提蘇格蘭農村未來發展方向相同，但其中有關「農村產業發展及活化」仍限於傳統概念，著重在農、漁業相關產業及旅遊業之發展，等同限縮農村發展機會。另內政部為所小城鄉差距，亦組成富麗同村風情小鎮跨域推動小組，採由下至上的方式，辦理推薦及遴選跨域整合示範點，由小組進行審查與諮商，協調籌編經費與投資時程等，仍缺乏整體發展計畫。似可參考蘇格蘭全方位發展農村的做法，爰作下列建議：

(一) 有關農村經濟發展，除傳統農、林業及休閒旅遊業外，宜將其他產業納入

考量。蘇格蘭及歐盟對於農村，均已朝向全方位方向發展，不再侷限於發展傳統的農、林、漁、牧業，擴大農村發展方向，值得效法，爰建議農委會未來依據「農村再生整體發展計畫」擬定工作時，除文化部及內政部外，宜邀請經濟部、教育部、環保署、交通部、衛生福利部及相關地方政府參與，訂定全方位發展計畫，以帶動農村整體經濟發展，增加年輕人移居農村之機會與意願，進而縮小城鄉發展差距。

(二) 分別按北、中、南、東四區訂定發展計畫，以確實因地制宜制訂適合當地特色之農村發展計畫。如前述，「農村再生整體發展計畫」業依北、中、南及東部等四大分區並分別規劃發展定位，既各有其發展定位，建議各區分別訂定計畫執行，擴大邀請在地相關團體參與，落實執行。

四、加強推動業界共同研發或集體創新，並鼓勵產業群聚與外部資源合作，建立群聚的國際品牌或具有國際形象之臺灣品牌，同時宜提醒業者注意各國競爭法之規範

以往常見創新模式中，第一種是由企業投入模式，亦即由研發者投入研發成本並自行進行研發，通常是由企業就研發成果以取得智慧財產權的保護來獲得回饋；第二種是由公部門投資模式，即由政府透過補助機制，通常會透過大學、研發機制進行研發，研發成果則為公共財，得為公眾自由取用。另外，由企業投入研發成本，企業將研發活動拓展到組織之外，企業之間或產業社群經常性交換創意、知識及技術，由內部研發模式轉變為合作創新模式，但對於研發成果不以智財權方式保護，而是在產業社群共享研發成果，即為集體創新。

臺灣目前已有同業業者，打破「同行即冤家」的成見，組成團體，推動集體創新策略。例如臺灣巨大機械(捷安特自行車)與競爭對手美利達自行車與 11 家供應商，於 2003 年組成「社團法人臺灣自行車協進會」(A-team)，整合產業上下游的合作與整合、資源共享與相互觀摩。基於投資研發創新投入成本通常龐大且回收有極高風險，特別是大型整合系統或高科技產品常已非單一企業所能負擔。

政府應加強推動集體創新之策略，鼓勵業界以「競合策略」的商業思維，促成業界合作，共同提升產業整體競爭力。

另外，政府目前亦積極推動臺灣產業聚落政策，希望透產業群聚形成，群聚廠商互相學習，快速流動擴散知識與技術，提高群聚廠商的生產力。惟若僅重視提升生產效率，容易使業者流於價格競爭。建議政府研議建立誘因，鼓勵產業群聚與外部資源加強合作，尤其應重視與學研機構間合作；同時，參考蘇格蘭威士忌協定、愛爾蘭「Kerrygold」推動集體創新的成功經驗，政府應鼓勵同類業者成立自律組織，或加強現有自律組織（例如公會、協會等）加強產銷組織與功能。最重要者，政府應鼓勵產業群聚或自律組織建立其國際市場定位，甚至建立群聚的國際品牌或具有國際形象之臺灣品牌，共同拓展國際市場。

惟政府推動集體創新之同時，應特別注意頃來我國業者因涉及聯合行為屢遭各國競爭法主管機關處以高額裁罰或甚至負責人身陷囹圄等情事，政府應提醒業者注意各國競爭法之規範，避免從事與競爭有關事項之限制。例如固定價格、限制產銷數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等。惟如認該等限制有利於整體經濟與公共利益，而有限制之必要者，仍可循各國競爭法規範申請許可或豁免(如有合資等結合行為，亦得事前提出申報)，俾取得事業間共同行為之法律正當性；其在我國如有適用法律之疑慮者，亦得向我國公平交易委員會事前提出諮詢或申請解釋，冀免觸法。

五、改善創新合作夥伴的連結性，轉化知識與研發成果為經濟實績，並蒐集國外商業模式創新模式及發展未來方向，建構商業模式創新資料庫

蘇格蘭政府重視創新研發，更重視有效的研發與創新，也強調產學研合作，將知識、技術與創新得以擴散至產業界。Tony Kinder 教授在「Taiwan : innovation and economic development strategy」一節表示，由「the triple helix」模型觀察，在創新合作夥伴關係中，同業間合作、產業與大學或研究機構的合作比重愈高，代表該國的國家創新系統的互動愈佳，將有助於創新能力較差的企業取得外部資

源，推出新產品或新製程技術。他認為臺灣的大學注重基礎研究，較少投入應用性研究、跨國企業與大學欠缺合作，特別是產學互動不足，高等教育系統的研究成果與產業應用之間的始終存在相當大的鴻溝。

有關產學互動不足問題，從經濟部技術處「2013 產業技術白皮書」資料來看，高等教育部門研發經費來自企業的經費比重只有 7.45%，雖然比例逐漸增加，但仍比中國大陸(35.26%)、俄羅斯(23.69%)、韓國(11%)為低；若再以專利相互引用次數來看，2000-2012 年高等教育部門所獲專利，被國內企業所引證數比重約為 49.88%，較往年提升許多，顯示高等教育所產出的專利對國內企業的參考價值有所提升。整體而言，產學鴻溝問題雖已朝正向發展，但仍有提升空間。政府仍應持續重視並改善創新合作夥伴的連結性，俾使知識與研發成果轉換成經濟實績。

另長久以來，我國中小企業大多以製造、代工為主要經營活動，對於市場開拓、品牌建立等相關行銷活動之經驗與能力較弱，同時也無法掌控市場通路、消費者的最終需求。惟中小企業的靈活與彈性是其存活最大的優勢，藉由觀摩其他商業模式創新經營個案，經常即能觸動中小企業的創新思維，誘發其創新經營的創意。建議政府應蒐集、研究國內、外中小企業商業模式創新模式及發展未來方向，並建構商業模式創新資料庫，提供創新營運相關的資訊，俾利業者利用。

六、建議政府應加強食品安全之把關，建立適當的監督與防範機制；強化我國酒品產業的自律機制；研擬最低價格策略可能對我國酒品市場產生之競爭影響評估與因應

政府應加強食品安全之把關，建立適當的監督與防範機制：英國政府對於蘇格蘭威士忌的保護不遺餘力。為扶植此一產業，甚至立法（2009 年威士忌規則）明定：「唯一能夠在蘇格蘭製造的威士忌只有蘇格蘭威士忌。」以保護蘇格蘭威士忌的獨特性；復為免於遭外國廠商仿冒，對於蘇格蘭威士忌的標籤及裝瓶等，多有嚴格規定；甚至由海關核發出口之產品驗證，其對於品質之重視與把關程度

可見一斑。相對於此，我國政府對於食品或菸酒雖均訂有專法加以管理，但近年來食品安全問題嚴重，甚至連政府多年來輔導與推廣之食品 GMP 認證制度都因源頭管理問題而使其公信力大傷，嚴重損害我國食品之國際形象。鑑於食品安全攸關國民健康甚鉅，不宜過於仰賴業者自發性的自主管理，建議可參考英國政府對於威士忌產業之整體性輔導措施，或學習國外食品安全管理系統的成功經驗，加強政府對於相關食品之品質把關，建立適當之監督與防範機制，以確保食品產業鏈的衛生與安全，維護國民權益與我國 MIT 食品之國際形象。

強化我國酒品產業的自律機制：有關產品形象之維護，除政府的輔導與監督機制外，由前述 SWA 的說明可知，蘇格蘭威士忌產業的成功，該協會所推動的產業自律措施以及提供全球性的法律保護機制，功不可沒。蓋因生產階段的品質控管與集體創新，對蘇格蘭威士忌品牌的建立與維護，殊屬必要。尤其透過 SWA 所形成的產業自律，更奠定了產業永續經營的基礎。相對於此，我國部分酒品業者無長遠經營之眼光，私釀劣酒或甚至以工業用酒精混充高級酒的違法案件時有所聞，且公會自律的功能不彰，以致於我國產業至今無法藉由集體力量發展出享譽國際的酒類品牌。故建議政府除應加強查緝劣質酒品、遏阻不實的標示與仿冒行為外，更應積極針對國內酒品業者宣導進行產業自律，協助其提昇製酒技術及品質，以永續經營理念打造品牌並建立產業之規模與價值。

另研擬最低價格策略可能對我國酒品市場產生之競爭影響評估與因應：有關蘇格蘭政府立法制定威士忌酒類之最低價格乙事，雖該立法政策將來係於蘇格蘭境內實施，但因我國為蘇格蘭威士忌最大宗進口國之一，為避免此一政策實施後對我國酒品市場之競爭產生不利影響(ex.進口業者援引該政策於我國境內實施固定價格下限之協議)，建議我國職司市場競爭秩序維護之公平交易委員會有必要密切注意此一事件之後續發展，研擬將來可能涉及公平交易法有關聯合行為或垂直價格限制等規範之適用情形與執法策略，俾有效維護我國酒品市場的競爭秩序與消費者權益。

七、建議持續推動低碳運輸，以落實節能減碳之政策目標，營造綠色生活環境

英國的能源與低碳政策領先歐盟甚至全球，不僅在 2008 年通過全球第一個氣候變遷法（Climate Change Act 2008），預計在 2050 年時達到以 1990 年為基準減碳 80%的目標，並以此為前提逐年編列碳預算（Carbon Budget）；同年成立的「能源與氣候變遷部」（DECC，Department of energy and climate change，）也堪稱是全球最早的氣候變遷部，並且一系列展開全球最大的離岸風力發電系統及海浪與潮汐發電計畫，規定在 2020 年時，要有 40%的電力供應來自低碳能源或再生能源。蘇格蘭在綠能使用上則更超前英國聯合政府，目前電力供應來自再生能源的占比已經超過 40%，是全球綠能的領先者。蘇格蘭能源結構實現平衡且多樣化，其中水力發電今後 10 年將占總發電量的四分之一。尤其蘇格蘭擁有歐洲四分之一的海上風能和潮汐能資源，以及英國三分之一的再生能源資源，並已計畫到 2020 年實現 100%由再生能源供電的目標。因此，蘇格蘭公投結果決定留在聯合王國之後，在英國政府原逐年編列的碳預算支援下，更有利於達成 2050 年溫室氣體減量目標。其中在交通運輸方面，有幾個值得參考的政策，包括在市區徵收交通壅塞費（Congestion Zone）、設置低碳排放區（Low Carbon Emission Zone），以減低碳排放並增加公共運輸系統的使用率。此外，低碳交通工具的推廣，像是倫敦 2010 年推出類似臺北市 U-Bike 的公共自行車系統、低碳交通工具免徵交通壅塞費、老舊車輛禁止進入低碳排放區等亦是值得參考的措施。

第三章 國土規劃與環境保育

如何在國土規劃與環境保育之間取得衡平，是全球共同性議題。國土規劃係為配合國土整體發展而擬定實質發展計畫，將國家之整體資源做最適當之空間配置，使國土開發利用得以有秩序進行；又因應全球氣候變遷，世界各國亦紛紛研訂溫室氣體減量及節能政策，他山之石，可以攻錯，透過本次參訪行程，瞭解先進國家之政策，以作為我國國土規劃與環境保育之重要借鏡。

第一節 蘇格蘭國土規劃政策

一、序言

- (一) 英國國土規劃層級原有三層：國家規劃層級（National Planning Policy，簡稱 NPP）、區域規劃層級（Regional Spatial Strategies）及地方政府層級（Local Authorities Frameworks），但在 2010 年政黨輪替，由保守黨執政後，取消區域規劃層級。
- (二) 屬於地方政府層級的蘇格蘭國土規劃，有相當長的歷史，可追溯到 1940 年代的社會福利發展政策。蘇格蘭國土規劃是透過空間概念，以發展經濟。目前蘇格蘭計有 32 個市政廳及 2 個國家單位，負責國土規劃相關決策。同時，蘇格蘭政府也授權蘇格蘭議會作成國土規劃決策。

二、蘇格蘭國土規劃政策所依據的四種政策綱領

蘇格蘭政府的角色主要在於負責整個國土規劃的法政事務。蘇格蘭國土規劃，主要是依據四種政策綱領，作為執行政策的指導方針：（一）國家規劃架構（National Planning Framework，簡稱 NPF）；（二）蘇格蘭規劃政策（Scottish Planning Policy，簡稱 SPP）；（三）策略發展計畫（Strategic Development Plan）；（四）地方發展計畫（Local Development Plan）。上述 4 種政策綱領，均定有相關的指導方針。其中國家規劃架構、策略發展計畫及地方發展計畫此 3 種政策架構，必須制定相關法律據以執行。

（一）國家規劃架構（NPF）

國家規劃架構（NPF）屬於全國性、長期性的規劃政策綱領，規劃期間長達30年。在英格蘭部分，還有另一套國家規劃架構（NPF）。國家規劃架構（NPF）必須有相關的立法。以5年為審查期，但有些情況，審查期較長。在審查過程中，除了有國會參與外，也有民眾參與。換言之，蘇格蘭政府、人民及議員均擁有審查權。

（二）蘇格蘭規劃政策（SPP）

蘇格蘭規劃政策（SPP）不需要立法，相對於國家規劃架構（NPF），比較有彈性。換言之，透過國家規劃架構（NPF）的立法架構，使蘇格蘭規劃政策（SPP）得以繼續執行。其與國家規劃架構（NPF）間的共同點就是以國土永續發展為政策目標。

（三）策略發展計畫（Strategic Development Plan）

關於策略發展計畫，對蘇格蘭而言更為特別。策略發展計畫主要是規劃跨界限、跨區域的建設，例如，居住、交通等相關基礎建設。蘇格蘭有四所策略發展計畫當局：亞伯丁（Aberdeen）區域、Dundee 及 Perth 區域、愛丁堡（Edinburgh）及東南邊蘇格蘭區域、格拉斯哥（Glasgow）及其附近區域。四個區域之下，尚有不同的市政廳及地方當局。

（四）地方發展計畫（Local Development Plan）

地方發展計畫是最低階層的發展計畫。

三、蘇格蘭規劃政策（SPP）所規劃的四大發展主題

蘇格蘭國土規劃是從整體的概念出發。在蘇格蘭規劃政策（SPP）中，包含四大發展主題：1. 建構成功永續發展的區域、2. 建構低碳排放的區域、3. 建構自然充滿活力的區域、4. 建構網路普及的區域。其內容如下：

（一）建構成功永續發展的區域（參照圖 3-1）

1. 城市發展是經濟發展的主要動力。在蘇格蘭，大多數的城市聚集在中部

地帶。大多數人口居住在 7 個主要城市。蘇格蘭有幾個經濟發展部門及 20 個企業單位共同協力促進城市產業發展。在這些區域，規劃架構主要的構想是，希望確保居住地能夠有一個良好的、完善的、持續的發展，當中包含追求生活品質、市政街道設計。

2. 蘇格蘭正在建設 Raverscraig 市，它是歐洲最大的再造城市。另外是建設 Dundee 濱海區，將投入 10 億英鎊資金，這對蘇格蘭相當重要，一些行政部長希望促成這個計畫。
3. 由於蘇格蘭國土規劃的發展目標設定在永續發展，因此，為達到低污染與低碳排放的理想，需要耗費相當長的時間及投入相當多的資金。
4. 蘇格蘭也面臨居住缺乏的問題，由於地方政府較瞭解地方上的需要，當局希望透過地方發展以落實居住政策，但是這是一項相當困難的工作。



圖 3-1 建構成功永續發展的區域

（二）建構低碳排放的區域（參照圖 3-2）

1. 有關低碳發展，蘇格蘭在 2050 年之前，將達到降低 80% 碳排放量的目標，並且以創造再生能源的方式，以達成目標。發展天然氣、風力與潮汐能源，將會幫助追求低碳排放的目標。
2. 其中，岸邊風力政策對蘇格蘭而言相當重要。將以港口作為發展岸邊風力的重要據點，主要的關鍵地區包含北邊亞伯丁（Aberdeen）、愛丁堡附近及西岸。這些地區原本已有相當重要的經濟建設，選擇在此發展岸邊風力，有助於政策的推行。
3. 有關煤碳及天然氣部分，必須處理碳排放與儲存的問題，目前正在發展碳捕捉技術。碳排放與儲存的問題，屬於國家發展層級，將透過國家規劃架構（NPF）執行。此外，蘇格蘭利用水力發能，已有悠久的歷史，也將持續發展相關技術。
4. 有關垃圾處理部分，目前是採用掩埋方式處理，蘇格蘭希望將垃圾發展為資源，例如焚燒垃圾產生能源、資源回收。對蘇格蘭人民而言，這也是經濟發展方向。

（三）建構自然充滿活力的區域（參照圖 3-3）

1. 蘇格蘭擁有秀麗的鄉村風光，包含數個國家公園與世界級景觀，必須加以維護，避免受到污染，將透過綠能網絡達到政策目標，並創造經濟發展。
2. 觀光產業對蘇格蘭而言，相當重要。發展觀光除了需要仰賴汽車之外，也必須推廣健行與騎自行車，以達到政策目標。蘇格蘭將以國家規劃架構（NPF）解決此問題，連結每個城市點。
3. 蘇格蘭也面臨嚴峻的氣候變遷問題，例如暴風、豪雨。在 2002 年，蘇格蘭最大城，也是經濟重鎮的格拉斯哥（Glasgow）遭受嚴重的洪患，為此，蘇格蘭訂定一項國家發展計畫，以處理格拉斯哥（Glasgow）的洪患問題。

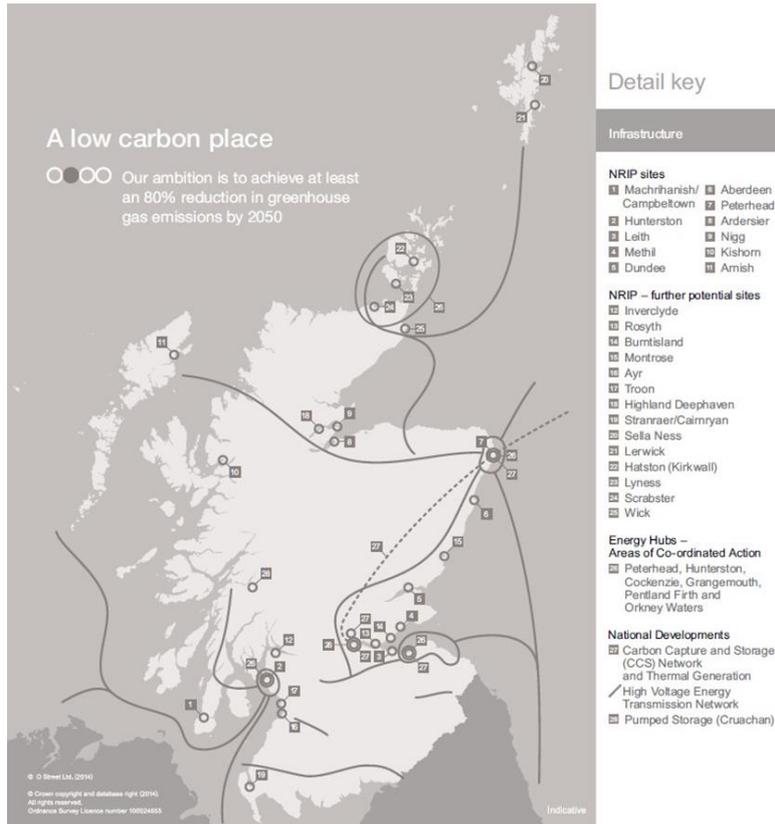


圖 3-2 建構低碳排放的區域

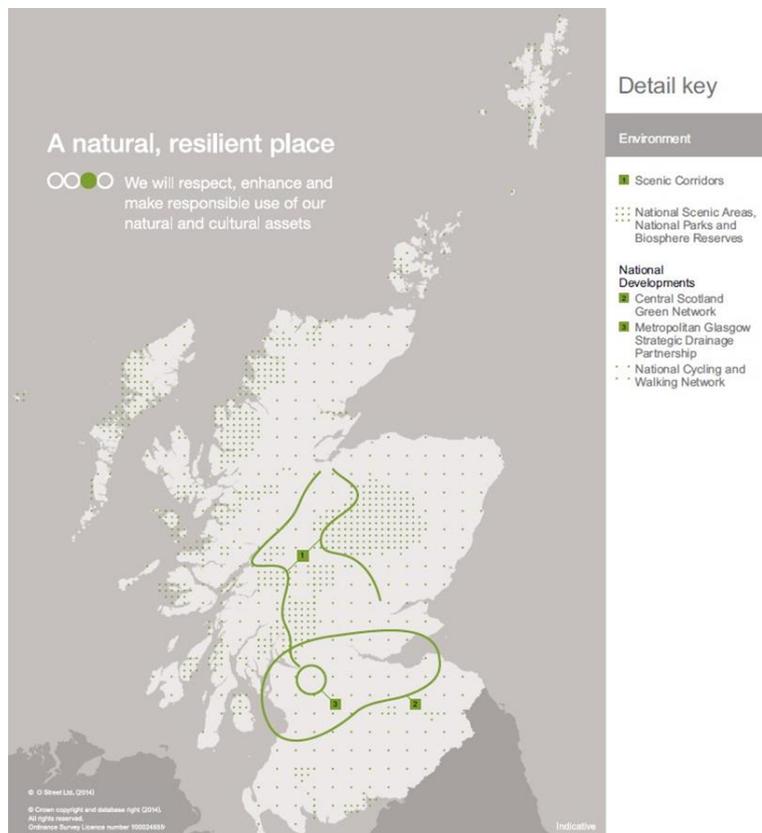


圖 3.3 建構自然充滿活力的區域

(四) 建構網路普及的區域 (參照圖 3-4)

有關促進網路發展，對地方上而言，相當重要。蘇格蘭目前的網路發展較不普及，這是未來努力的方向。

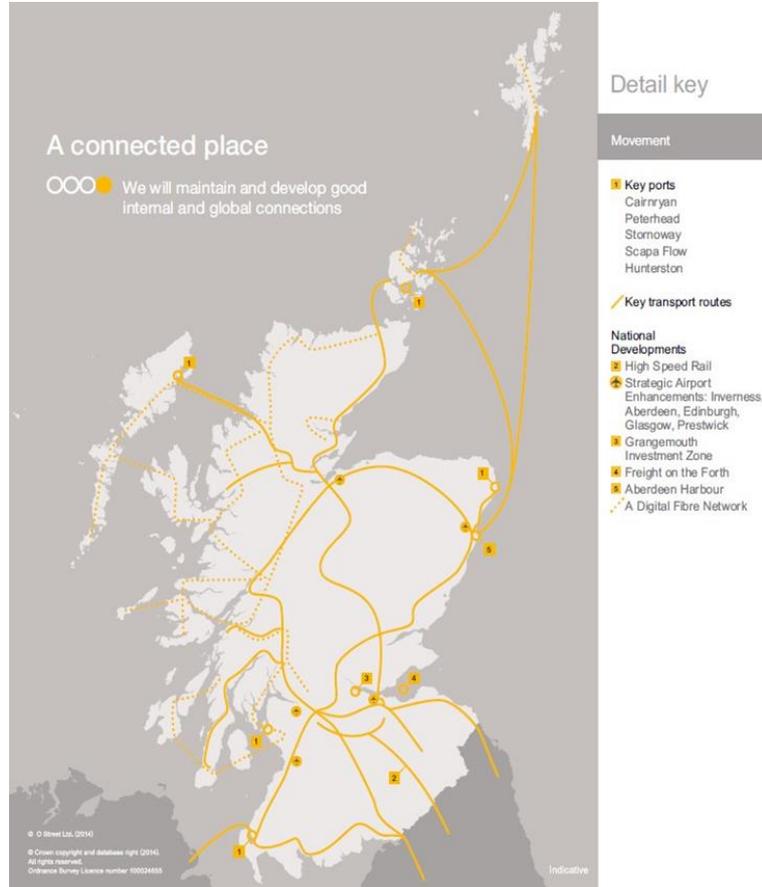


圖 3-4 建構網路普及的區域

四、心得與建議

(一) 蘇格蘭政府以國家發展作為追求的目標

如何落實各項國土規劃政策，蘇格蘭政府負責訂定政策方向，扮演相當重要的角色；在執行面，需要仰賴地方參與，各地方也將陸續成立理事會，與政府合作，執行各項計畫，並確保各項計畫政策在國家發展計畫中得以持續受到重視，以國家發展（National Development，參照圖 3-5）作為努力的目標，使四大發展主題，獲得政治上的支持、社區的支持、產業的支持，早日實現。綜合歸納，現階段主要的發展項目，包括：

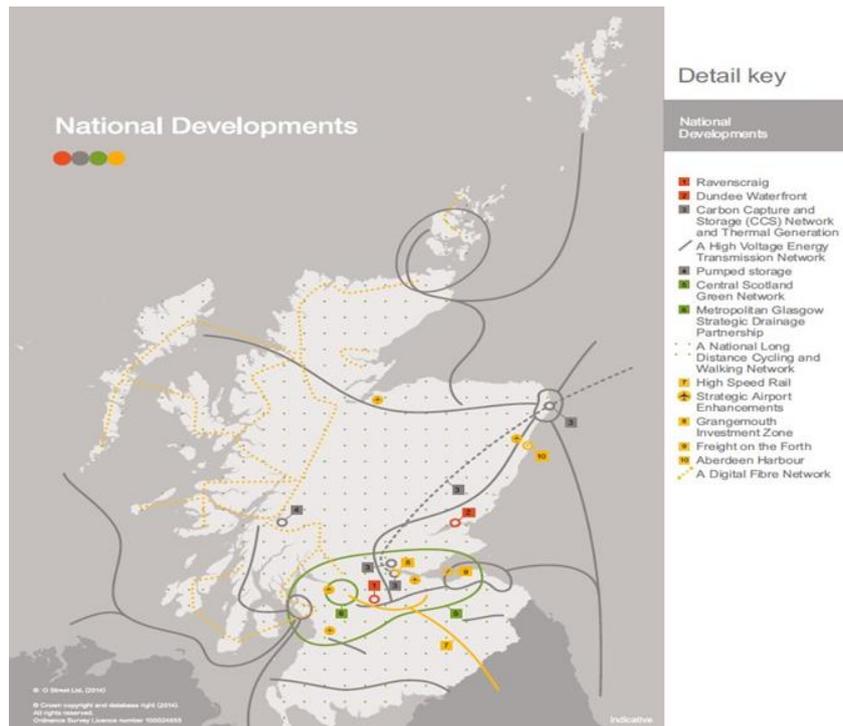


圖 3-5 實現四大發展主題的國家發展圖像

1. 以綠色建設為理念，規劃各項國土規劃，其中包括岸邊風力、石油、天然氣、低碳政策等等。
2. 因應氣候變遷，設法降低水災帶來的風險。
3. 發展交通網絡，連結城市，指定幾個關鍵的交通網絡，確保城市間有良好的連結。
4. 增加鄉村接觸數位通訊的機會。在傳統的聯合王國國土規劃中，數位科技未被考慮，蘇格蘭將大力推展此項政策。
5. 對於島國而言，港口十分重要，必須確保島與島間的交通網絡得以連結。
6. 打造一條從愛丁堡到倫敦的高速鐵路。蘇格蘭將持續與聯合王國政府合作，實現此計畫。
7. 擴建格拉斯哥機場、愛丁堡機場、亞伯丁機場、Inverness 機場，發展成為航空市鎮，此亦為國家規劃架構（NPF）中的重要項目。
8. 短距離的交通再造，鼓勵健行或騎自行車。此部分涉及街道設計政策，也將成為發展方針。

（二）他山之石可以攻錯

蘇格蘭國土規劃政策與國家規劃架構（NPG）間的共同點，就是以「國土永續發展」作為政策目標。蘇格蘭僅只是地方政府，卻能本於國土永續發展的理念，在國家規劃架構（NPG）的指導下，以宏觀的視野，配合地方經濟發展的需求，結合再生能源的開發、改善生活品質、促進區域均衡發展、維護自然環境保育、普及網際網路各面向，規劃出符合地方需求的四大發展主題，關鍵在於中央充分授權地方治理，換言之，英國政府將落實永續發展的工作，交由地方政府推動，中央僅負責研擬相關政策，各項具體措施均由地方政府倡議與執行。

自 82 年推動立法，甫於 103 年 7 月 28 日第 6 度函送立法院審議的國土計畫法草案第 1 條規定：「為確保國家永續發展及國土安全，促進國土資源合理配置，有效保育自然環境，特制定本法。」雖已將國家永續發展列為國土規劃追求的目標，然而相關執行機關卻未見著墨，僅於同草案第 8 條第 1 項規定：「全國國土計畫之內容，應載明下列事項：……二、國土永續發展目標。……」換言之，國土永續發展仍停留於中央政府層級。從蘇格蘭國土規劃的經驗來看，已體現出地方政府才是推動永續發展的第一線。地方治理的強化，可以鼓勵地方經濟的再發展。因此，中央政府當可積極促使地方政府作為推動永續發展的第一線，使其負責執行與落實，並研擬地方政府推動國土永續發展議程與願景，作為相關政策的行動綱領。

第二節 愛丁堡城市規劃策略

一、文化遺產（Our Heritage）

要討論愛丁堡城市規劃議題，必須從愛丁堡悠久的歷史為探討的起點。愛丁堡的文化遺產，歷史非常悠久，像古城堡（castle），是十世紀的建築，而整個城區是以城堡為起點(The Beginnings)沿著山坡往下發展。這種傳統的城市建築物的防禦性很重要，所以城市四周圍繞著高密度的城牆。

舊城區（The Old Town）的發展很像魚骨頭（The “Fishbone”，圖 3-6）。北方的城牆為魚背，中央以道路（Royal Mile）為脊椎，兩側都是沿著脊椎骨以相並排的方式發展街道。而蘇格蘭舊城區歷史悠久，無法詳細的說明，在蘇格蘭和英格蘭和平的情況下，城區可以向城牆外繼續發展。

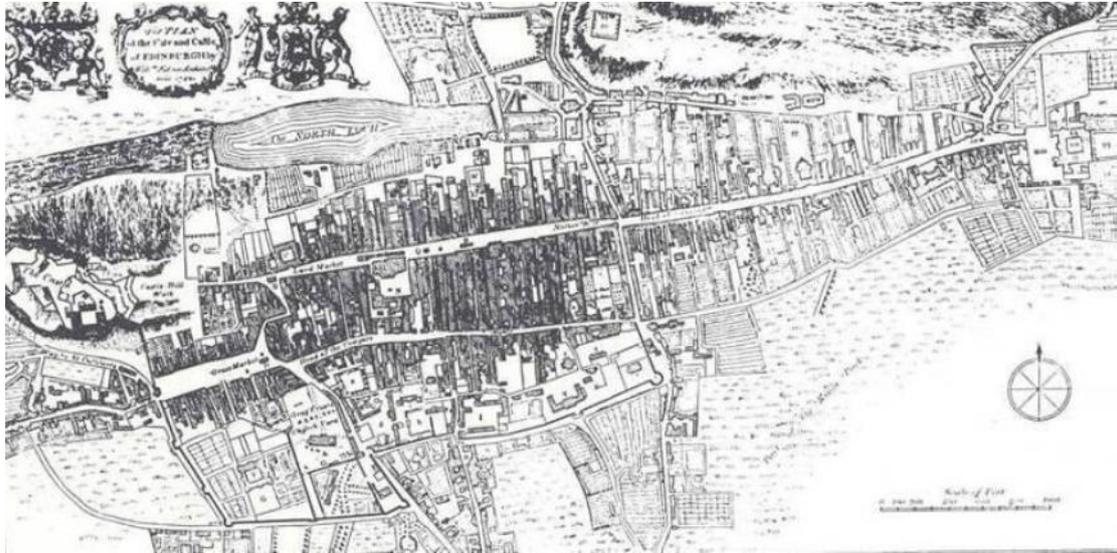


圖 3-6 舊城區以魚骨頭模式發展

十八世紀就有愛丁堡新計畫，此區域稱為新城（The New Town、圖 3-7），整個都市發展和以往不同，所有的街道既寬且直，這種都市規劃的方式也成為歐洲其他城市發展的典範。

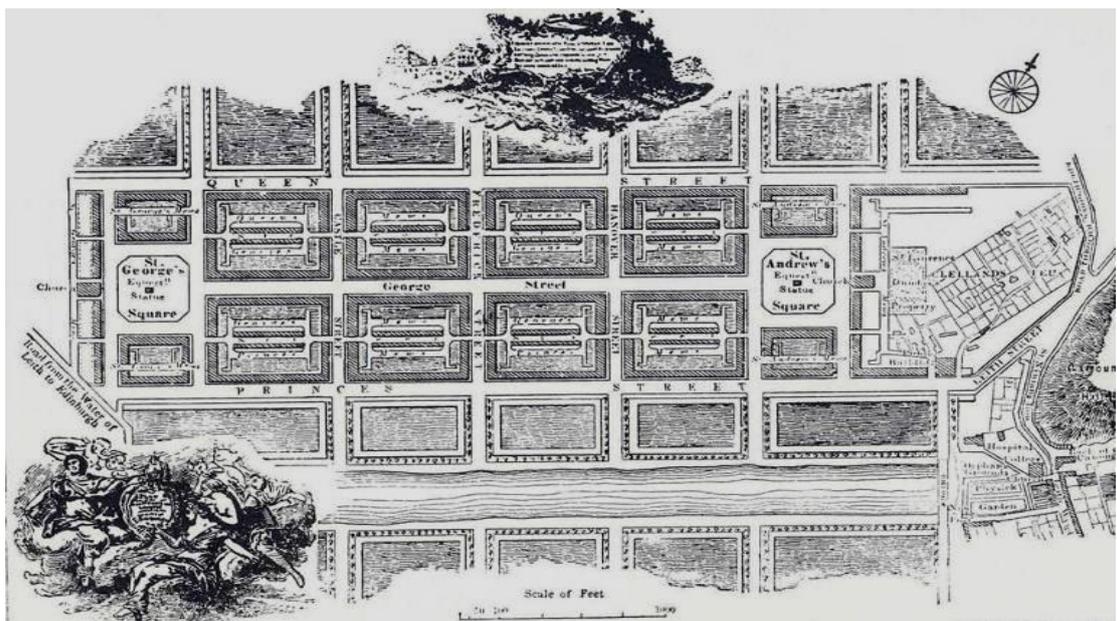


圖 3-7 新城區以棋盤模式發展

整個城市發展的狀況，使愛丁堡成為世界遺產（The World Heritage Site），包括新、舊城區都是。愛丁堡城市規劃的目標之一，就在於維護這種顯著的世界價值（Outstanding Universal Value），而這種價值就存在於新、舊城區的連結和彼此的差異性，這些都是極為重要的資產。

二、趨勢和壓力（Trends and Pressures）

這些世界文化遺產（World Class Heritage）中，有相當多的建築物受到保護，大約有 4900 棟(4900 Listed Buildings)受保護建築，同樣的，在倫敦有更多受到保護的建築。而愛丁堡的生活品質（Quality of Life）是非常重要的，整個城市都定位為高品質生活，有技術密集的勞動力、有聞名世界的名人像史恩康納來，愛丁堡是歐洲第六大金融中心（6th Largest financial centre in Europe），也是政府、法律、教育和文化的中心（Centre for Government ,Law, Education and Culture）。大家知道 8 月是愛丁堡藝術節（圖 3-8），每年這個時候，愛丁堡的人口是平常的 2 倍，大約有 50 萬名觀光客在 8 月齊聚於愛丁堡。同時愛丁堡也被金融時代雜誌（Financial Times FDI Magazine 2012/13）評定為是最適合投資的地方（“Best Large city of the foreign direct investment”）在經濟發展下，愛丁堡的人口也交互成長，預計到 2035 年，家戶人口將成長百分之三十六（Household Projections +36% by 2035），居住人口增加，但是綠色地帶（The Green Belt）的保存也十分重要，這在聯合王國（UK）中很常見的，在兩者間取得平衡是十分重要的。



圖 3-8 愛丁堡藝術節

三、政策（ Policy responses）

為了確保城市不會過度擴展，愛丁堡透過政策，即仿效哥本哈根的手指計畫（The “Finger” Plan、圖 3-9），以愛丁堡為中心向四周發展，同時在都市中心也以蛋糕狀方式向周圍發展（圖 3-10），適度開發並保留綠地。



圖 3-9 愛丁堡未來城市規劃以手指模式發展



圖 3-10 愛丁堡以蛋糕狀方式向周圍發展

另外，需要連結城市間的交通網絡（The Edinburgh Tram）。如果有好的交通網絡，人們不一定要居住在城市中心，可以住在城外，擴展城市生活的範圍。

目前計畫是分別進行四個區域的改變發展，這四區的交通網絡將以「輕軌」做連結。「輕軌」是愛丁堡引以為榮的公共運輸，以前有好幾條路線，為了要讓汽車經過使用，所以拆除了，目前只剩一條路線。為了愛丁堡的觀光發展，需要更多商店、公眾運輸，所以「輕軌」很重要，看起來好像在走回頭路，但是愛丁堡有發展計畫，雖然未來還有很長的路要走。

四、開發地區（Development areas）

（一）市中心（City Centre）

市中心代表中心遺產、遺跡，但這種概念和金字塔完全不同。因為居民有很多活動都在城市中心，例如購物上之問題，甚至是和其他城市發展的競爭。所以街道和廣場空間的使用將有所改變。像 St James 是 1970 年代的建築，但被認為非常醜，將會進行拆除重建。而有些漂亮的廣場和綠地是屬於私人所有，市政府必須與所有人協調以提供公眾使用，例如，聖安德魯廣場在經過協調後，已經由政府租用提供公眾使用三年了。

（二）西愛丁堡（West Edinburgh）

西愛丁堡是愛丁堡的大門（Edinburgh Gateway Interchange）-機場所在。因

為旅客成長很快，本來要建立第二條跑道，但是機場方面現在並不想這麼做，因為太貴了，需要太多資金。不過，兩年內會有很大改變，市政府將建立轉運站把輕軌和鐵路連結，這會大幅縮短機場到市區時間。而機場附近的皇家蘇格蘭銀行總部的位址，以前是一家醫院。計畫在機場鄰近地區，設置公園、引進大型企業、商場，主要是以商業使用為主，但仍然會混合使用。這區域將會使愛丁堡更國際化。

（三）愛丁堡西南區（South East Edinburgh）

目前是愛丁堡醫院（Royal infirmary of Edinburgh），很快就會有兒童醫院（New Hospital for Children），這區域也是愛丁堡的生技育成中心（The Bio-incubator），將引進生物科學和生技計畫進入，已經有三棟建物，陸續發展中。

（四）水岸區（Granton Waterfront）

水岸區以前有很多工廠，但是現在已經不再使用了。該區西邊港口，是海埔新生地，都由人工製造，周圍地區則有許多基礎建設，但這些是在大經濟環境好時進行的，2008 年金融危機後，很多事情都不同了，當時有很多投資客，現在資金和需求都不再了，所以原先計畫的開發尚未完全進行。

這個地區土地的所有者分成三部分，包括市政府、天然氣公司和部分私人所有，政府對於這部分沒有控制能力。由於需要居住空間，2008 年曾有將港口移除的提案，但是未能通過。之前本來預估建造一萬八千戶住所，現在已經不會看到有居住區。

五、未來（The future）

現在已經在水岸區附近建造新橋以取代正在申請成為世界文化遺址的舊橋（The Forth Bridge、圖 3-11），同時愛丁堡也有高速鐵路計畫（High Speed Rail），是由倫敦連結伯明罕、曼徹斯特，也有可能連結蘇格蘭，但是沒有完工時程表。



圖 3-11 The Forth Bridge

另外，蘇格蘭也將進行城市聯盟（Scottish cities alliance）也就是連結交通將 Aberdeen, Dundee, Edinburgh, Glasgow, Inverness, Perth, Stirling 等七個城市結為聯盟（圖 3-12），以強化城市發展。同時葛拉斯哥和愛丁堡也將進行有力的合作（Glasgow and Edinburgh Collaboration）互補有無，愛丁堡將成為保存文化遺址和經濟發展同時並行的國際城市。

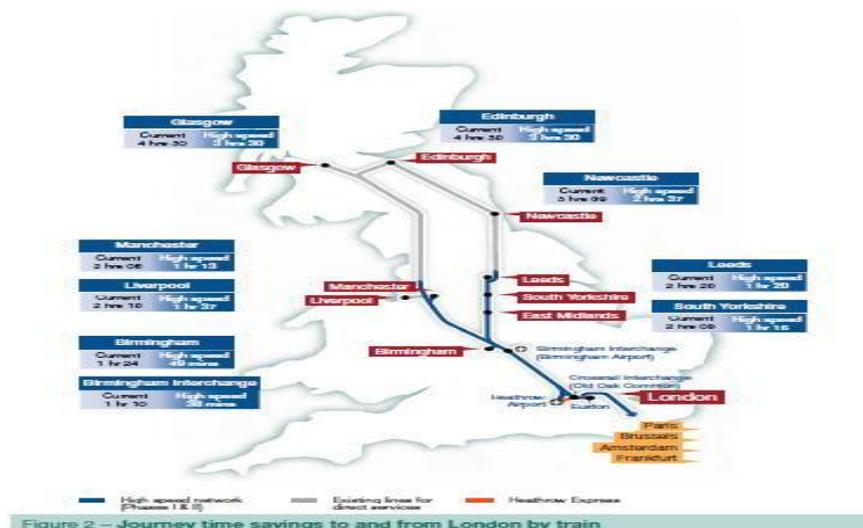


圖 3-12 愛丁堡以交通網路進行城市聯盟

六、心得與建議

（一）臺灣應進行有計畫的城市規劃，不僅重視生活機能也要重視生活品質，並

避免城市過度開發：

愛丁堡城市不論是古城（old town）或新城(new town)都是有計畫的建設。其中古城(old town)以 Cattle 為起點, 沿著山坡地往下發展, 並以魚骨(fishbone) 方式發展城市；18 世紀著手規劃新城(new town), 街道寬且直, 已成為歐洲其他城市規劃之典範。雖然兩者因為建築開發年代的背景和經濟狀況不同而有不同發展, 但是不約而同是開發前都經過規劃並嚴格執行, 甚至於建築物在興建之初, 於審核建築執照時, 對於建築物的外觀、高度、與市容相容否, 愛丁堡政府當局都會審核, 附近的民眾也可以表示意見。同時愛丁堡城市規劃時會保留適當綠地作為緩衝地帶, 分期分區發展城市；透過不會造成空氣污染的輕軌設施及其他大眾運輸交通工具為網絡, 以串連城市與鄉村, 更透過城市之間的聯盟, 互補有無。這些具體的開發建設策略, 非常值得臺灣學習。

福爾摩斯美麗之島臺灣, 有高山有平原、有亞洲第一座最高的大樓也有平房瓦舍, 雖然各具特色, 但因為缺乏整體建設發展的概念和策略, 致使常見百年古蹟和現代建築共存、壯闊雄偉高樓大廈後方就是鐵皮平房或違章建築的突兀景象。

如果臺灣也能像愛丁堡一樣, 有整體性、一致性的規劃, 任何新建築物必須先以電腦模擬程式模擬新建築在景觀和設計上的問題, 並考量建物開發與周邊其他建物的關聯情況, 才能取得建物的建築執照, 同時在建築叢林中保存一定比例的綠地, 讓外觀、機能和品質同時具足, 並且能嚴格執行, 想必能讓臺灣成為更「美麗之島」。

（二）文化遺址保護及經濟發展, 是可以並行不悖的：

愛丁堡之文化保存與經濟發展同時並行不悖；蘇格蘭政府更將愛丁堡發展為金融中心, 在保存文化遺址之餘, 也重視當地的經濟發展。

反觀我國, 各城市之發展缺乏明確定位, 「創意」常遭競相模仿, 往往造成各城市資源競合, 也缺乏城市特色, 建議以愛丁堡城市規劃為我國借鏡, 重新整合城市發展資源, 並透過城際協商, 政治協商方式, 明確定位城市發展。

第三節 參訪愛丁堡水岸

本課程主要係由政府部門角度探討愛丁堡城市與水岸之間整體規劃與永續發展政策，因此本次參訪行程中安排拜訪 Granton 水岸公私合夥團隊 Waterfront Edinburgh Ltd(愛丁堡水岸規劃區域)。Waterfront Edinburgh Ltd 成立於 2000 年，為愛丁堡市政府經濟發展部主導。在促進 Granton 水岸經濟永續發展過程中，有助於凝聚地方意識，而為了確保資產公開、共享以及完善設施管理。

一、水岸規劃現地參訪

在本次的參訪行程中，邀請到愛丁堡市政府經濟發展部負責投資推廣的 Kyle Drummond、Wendy Liu，負責社區發展協調的 Michelle Fraser 及當地住宅協會的 Gordon Cameron 來替我們詳細說明 Granton 地區的開發規劃及公私合作現況，參訪行程如下：

- (一) 參觀連通愛丁堡及 Fife 長達三公里的斜張橋，建造成本高達 14 億英磅。供大眾運輸及大眾使用，未來將規劃二側道路及遊客服務中心。據市政府人員表示：原規劃採海底隧道，後因預算過於龐大而改變計畫採橋樑施工，完工後是全世界最長單塔斜張橋
- (二) 參訪 Granton Harbour 水岸地區：本水岸地區土地所有人包括市政府及私人的港務公司及天然氣公司，原係濱海天然氣工業舊港，也是海埔新生地，經市政府列入城市發展計畫，原規劃興建 3 萬 2000 戶住宅，大型購物中心及週邊附屬設施；但因受 2008 年經濟衰退影響，開發招商狀況不如預期，部分土地可能調整作為岸上風力發電，並將住宅戶數量下修為 1 萬 8000 戶。

二、愛丁堡水岸區域發展架構

- (一) 區域發展架構的概念基礎在 Terry Farrell 爵士所提出都市設計的想法。初步目的是整合全市市容，創造成功及永續的地區並實現都市土地所有的潛力。在地區發展概念過程的目的是提供廣大都市地區中，各自的整體規劃

並具連貫性的戰略，可被用於整備、描述各個地區的實質發展，更重要的是，市政府及其合作夥伴能夠順利推動地方建設。

(二) Terry 爵士認為前述發展架構將有益於愛丁堡水岸之發展。原水岸各自的規劃，普遍缺乏適當連接的腹地，毗鄰地區已在都市外圍。因此，有必要重新審視這些計畫當前所需發展之可行性、彈性及依目前的經濟情況可適宜居住地方。因此，此區域發展架構主要的目的，係為確保水岸新的發展能有效地整合市區設置達到實質和社會發展之策略途徑。

(三) 此區域發展架構以 Granton 及 Leith 為中心向外發展，沒有固定的界限(區域發展架構詳圖十三)。但在現實中，有許多界限已被現有的社區、利益和實質的條件所定義。複雜的社區和地區之間的相互關係才是重要的，不被任意所謂的的界限所阻撓。這些區域完全位於愛丁堡已建成的地區，某種程度上，它是一座向外成長的城市。重要的是，它包含 Leith 及 Newhaven 的歷史殖民地並形成今日具吸引力和利益的基礎。位於西邊的 Granton 為一個歷史的工業區，雖然許多企業仍然存在，但它廣大面積成為戰後地方的住宅區。該地區面積大以外，也有豐富的自然遺產。它的海岸線繼續影響其市容，透過地形及微氣候，無疑是一個有自然棲息地及風景等豐富資產(如 Leith 河域，Forth 灣等)。



圖 2-13 區域發展架構圖

三、水岸住宅發展計畫

- (一) 18,000 個住宅單位，在 Leith 碼頭
- (二) 3,000 個住宅單位，在 Western 碼頭
- (三) 8,000 個住宅單位，在 Granton 碼頭

四、水岸的發展公私合夥關係

為了持續推展愛丁堡，其中兩大立即的機會和挑戰是「城市的中心」和「水岸」。愛丁堡的城市中心和水岸相距僅兩英里，具有相輔相成的潛力。兩地規劃以實體的電車連接，改善人們到達的交通方式。

(一) 水岸：

10英里長的水岸線經過長時間的深入發展。對於城市這是一個重大的機會，也帶來了再生、重大的運輸、建設和永續社區等挑戰。在愛丁堡的水岸，有三個方面的發展。它們分別是：

1. Granton
2. Western 碼頭
3. Leith 碼頭

(二) 水岸公私合夥發展委員會代表組成：

1. 愛丁堡市政府
2. Forth Ports
3. 蘇格蘭企業-愛丁堡和 Lothians(Scottish Enterprise Edinburgh and Lothians)
4. 具代表性私部門

(三) 未來原規劃合計約 32,000 個新的房子建在水岸地區。將被創造超過 12,000 個新的就業機會並開發商業，零售和休閒活動，如學校和醫療中心等公共設施也將是必需的。

(四) 公私合夥之目標及任務

1. 為成功推行計畫創建和推展正確的政策項目和規劃的環境：

- (1) 建立水岸合夥委員會和合作夥伴間的安全協議，以達成適當的管理和執行團隊支援的分派。
 - (2) 後續發展交付推行各種總體規劃，包括在審視新的城市規劃和架構規劃脈絡後，所補充 Granton 和 Leith 碼頭的規劃準則。
 - (3) 確保協調的反應，在市政府確定的需求、要求和發展的機會，其中包括一個持續基本的設計和品質標準(Leith 碼頭也有新的公共領域策略)。
 - (4) 當所交付計畫的目標發生阻礙時，提出和支持解決其事件/問題。
2. 協調夥伴及所有其他機構，以確保所需的公共和私人投資：
 - (1) 先認定並追上最新訊息關鍵基礎設施的資金缺口要求，並制定解決這些問題的策略。
 - (2) 認定水岸夥伴關係項目的管理和促進支持資金要求，並同意最初 3 年的收入和第一份財政預算。
 3. 評估和更新所有重要的公共基礎設施的需求和成本，並確保資源可用，並提供適當的時間尺度內定向這些：
 - (1) 發展公共服務代管的機會，並同意的使用及區位。
 - (2) 建立一個基礎發展圖來記錄所有的發展、管道的活動和更長遠的未來發展計畫，並保持更新告知未來的發展和資源問題的重要決定。
 - (3) 同意繼續和持續的監控關鍵績效指標和架構。
 4. 在本地、地區、國家和國際的基礎進行信息共享宣傳及推廣的項目：
 - (1) 水岸計畫，制定一個全面溝通的策略。
 - (2) 同意和發展水岸的總體信息中心。
 - (3) 磋商並同意在社會利益參與策略，包括在新的當地社區規劃的合夥人制度的結構性對話在未來的一年。

五、心得與建議

- (一) 愛丁堡公私合夥共同經營得宜，締造政府民眾雙贏。

從愛丁堡公私合夥的經驗來看，其公私合夥的願景為達到「愛丁堡是一個繁榮的、成功的、永續的首都城市，並減少所有形式的貧困和不平等」，因此其公

夥合夥之面向不只在硬體開發上，對於經濟、投資及工作機會上的公私合夥，改善市民健康和福利降低衛生方面的不平等的公私合夥，讓兒童和青少年的享受童年及發揮潛能的公私合夥，讓社區更安全的公私合夥並改實質及社會組織等方面，提出了一個涵蓋廣泛社區規劃並強化、協調和簡化的城市聯合工作的架構。

(二) 愛丁堡政府與民眾共同合作、造就都市區域發展。

水岸區的規劃為全面性、整體性的長期計畫，並涵蓋所有相關領域，在公私合作下，藉由引入私部門的活力及管理，有效發揮公共實體和公民的能量，當然民眾的積極投入是不可或缺的一環，從早期辦理社區參與，到設計和開發階段等，均能充分展現地區個別特色，而非複製拷貝其他個案，近而造就現在的都市設計與區域發展。當然這雖然是一個長期的過程，但政府及民眾都能共同忍受這一個更新的過渡期，難得可貴是不短視近利，以獲得短期或即時結果為滿足，更是本案能推動成功的主因。

第四節 蘇格蘭未來能源發展

一、簡介

(一) 愛丁堡碳創新中心 (Edinburgh center for carbon innovation)，提供相關資源 (如資訊交換、合作開發或實體空間供圓桌討論等) 給商業部門、政府部門、社會大眾及公民組織共同合作解決碳排放問題，開創低碳未來。

(二) 2009 蘇格蘭氣候變遷法 (Climate Change Act)，設定世界先驅的減低溫室氣體排放目標，相較於西元 (下同) 1990 年，2020 年減少溫室氣體排放 42%，2050 年減少溫室氣體排放 80%。

(三) 蘇格蘭能源方面的減碳策略和規劃 (圖 3-14)：

1. 於 2020 年前蘇格蘭的能源(energy)需求減少 12%。

於 2020 年前蘇格蘭的電力(electricity) 100%來自再生能源，代表未來蘇格蘭將製造更多再生電力。

2. 於 2020 年前熱(heat)需求的 11%來自再生能源。

3. 於 2020 年前所有能源需求的 30% 來自再生能源。
4. 於 2020 年前確保每社區及區域擁有自主的再生能源發電設備(發電量至少為 500MW)。
5. 未來不會有未裝置碳封存或碳捕捉(CCS)技術的新設火力發電廠。

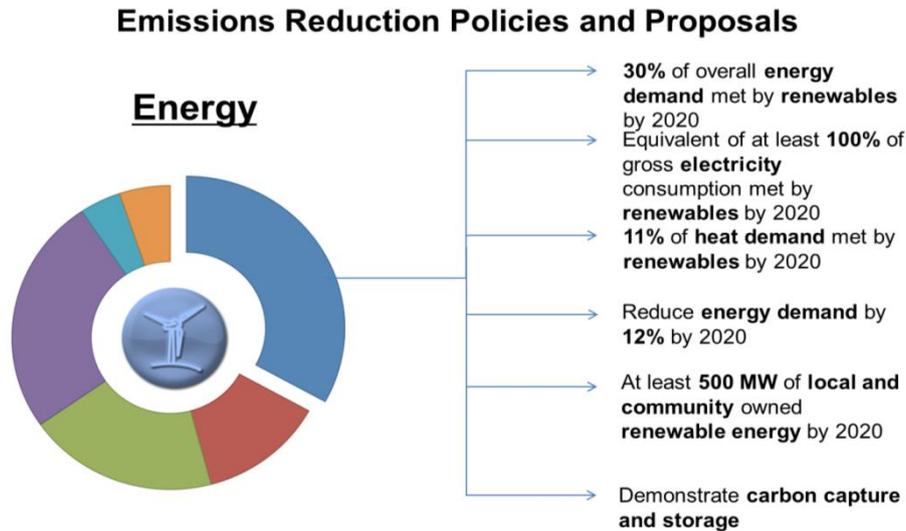


圖 3-14 蘇格蘭能源方面的減碳策略和規劃

(四) 蘇格蘭的挑戰在於沒有完全自主的能源政策掌握及自主能力，政策多受限在聯合王國或歐盟 28 會員國之層級，必須透過與聯合王國協商的方式來進行能源政策的實施；另外未來自訂能源政策將會受到許多限制，將會非常著重再生能源及能源效能方面之提升，此部分蘇格蘭已正在進行，不需要額外再與聯合王國或歐盟做協商。

二、蘇格蘭之能源及土地使用計畫

(一) 蘇格蘭溫室氣體排放量 1990 年約為 70 MtCO₂e(百萬公噸二氧化碳當量)，2011 年約略高於 50MtCO₂e，2020 年目標設定約為 40 MtCO₂e (較 1990 年減少 42%)，2050 年設定約為 15 MtCO₂e(較 1990 年減少 80%) (圖 3-15)，未來蘇格蘭不能於家戶當中使用燃煤或天然氣做為熱能，同時未來 30 年電力將必須由再生能源、核能發電及具碳補存技術的火力發電來供應。

Scotland's Emissions Targets

(MtCO₂e)

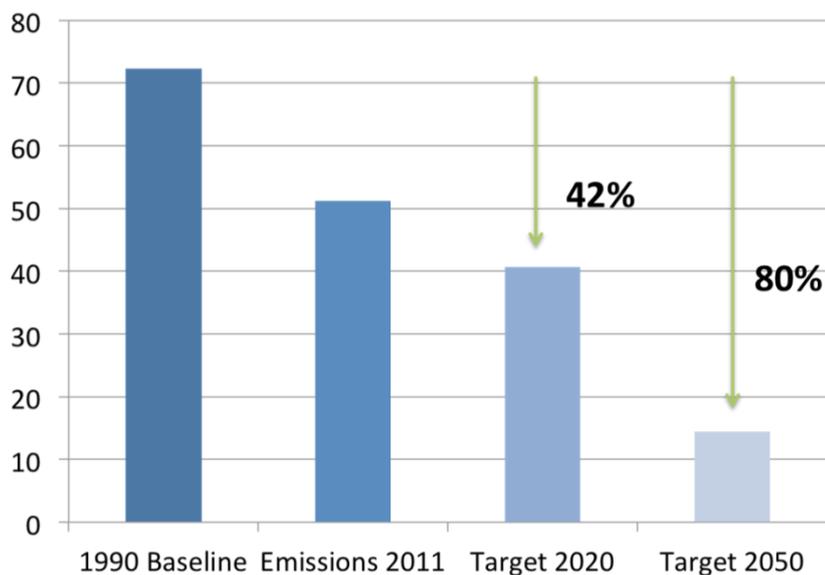


圖 3-15 蘇格蘭的減碳目標

(二) 蘇格蘭 2011 年各類排放源溫室氣體排放比率，33%來自能源，33%來自家戶或非家戶（商業等）活動，25%來自交通運輸，其餘少部分來自廢棄物(4%)及農村土地使用(5%)等。(圖 3-16)

Scotland's Total Emissions by Sector

2011

(51.28 MtCO₂e)

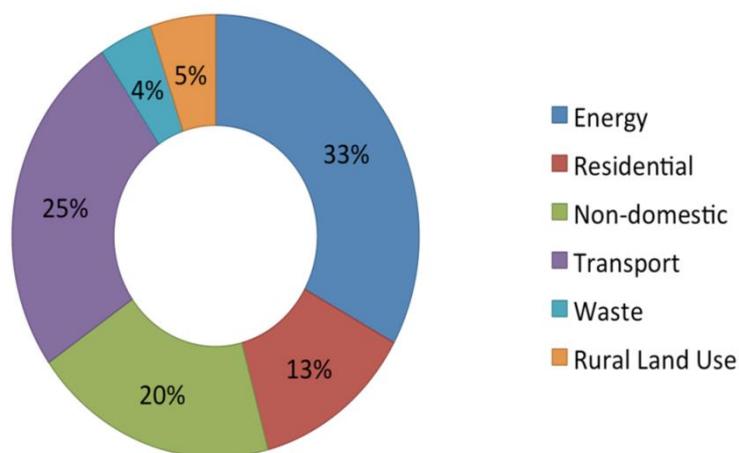


圖 3-16 蘇格蘭 2011 年各類排放源溫室氣體排放比率

(三) 蘇格蘭整體溫室氣體減排政策以各類排放源分析，都有各自的法規或政策

來規範，能源發電部分以再生能源發展或核能為主，商業、產業或家庭部分將以提升能源使用效能為主，交通運輸形態以氫燃料電力取代現有汽油、柴油的交通工具。

(四) 蘇格蘭家戶的溫室氣體減排政策以相較於 1990 年，至 2020 年以減少 38% 排放為目標，並著重於能源使用效率之提升，達成方式包括：建立智慧型電錶或天然氣錶、建立國內家戶能源標準、綠能建築現金回饋專案、鼓勵綠色交易、執行蘇格蘭家戶能源提升計畫(HEEPS)、國家再造計畫等。蘇格蘭政府已幫助家戶能源提升多年，目前多數仍未見成果，但另一方面也持續尋求改善方法，未來仍有很大的挑戰；另外對於熱能的使用，目前有創立區域熱能借貸基金、再生熱能基金、鼓勵再生熱能之使用等鼓勵建築物建造時採綠能建材，其效果較容易達到。

(五) 蘇格蘭商業及工業部分的溫室氣體減排政策以相較於 1990 年，至 2020 年以減少 54% 排放為目標，有些是透過歐盟的碳排放交易系統來執行，同時透過很多方案來達成目標，如設立綠色投資銀行、訂定建築物能源標準、提升能源使用效能計畫、歐盟產品政策、非家庭綠色交易、鼓勵使用再生能源、生質能源等。

(六) 蘇格蘭交通運輸的減排政策以相較於 1990 年，至 2020 年以減少 7% 溫室氣體排放為目標，包含建設電動汽車基礎設施、使用生物燃料、交通網絡效能提高、綠巴士基金、交通教育等等。

(七) 蘇格蘭廢棄物資源的溫室氣體減排政策以相較於 1990 年，至 2020 年以減少 86% 溫室氣體排放為目標，強調資源回收再使用，2020 年達到 60% 家戶廢棄物回收，另外 2025 年達到 70% 商業及工業廢棄物回收、最多 5% 廢棄物進到掩埋場及加強掩埋場沼氣氣體之捕捉技術等目標。

(八) 蘇格蘭農村土地使用的溫室氣體減排政策以相較於 1990 年，至 2020 年以減少 58% 溫室氣體排放為目標，包括提升造林率(每年 10kh)、提升肥料攝取效率、恢復次級泥礫地(peatland)之使用等。

三、蘇格蘭現已達到之成果

- (一) 蘇格蘭 2000 年至 2012 年各年度電力發電量平均每年約 50,000 GWh，其中多數電力發電來自核能，其次為煤及天然氣，這幾年再生能源的比例的提高，相對地促使對煤及天然氣的依賴減少。(圖 3-17)

Electricity Generation by fuel

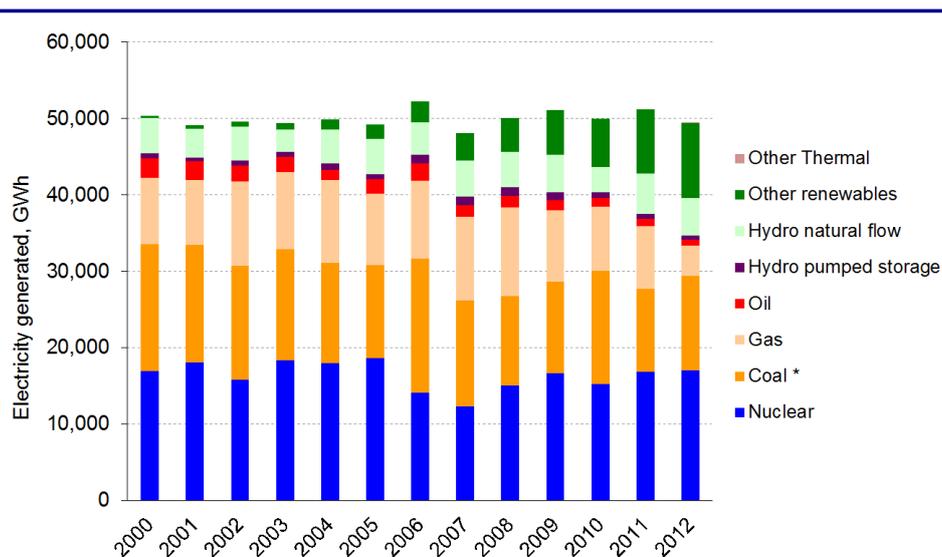


圖 3-17 蘇格蘭各種能源產生電力之結構

- (二) 蘇格蘭的能源使用比例有 55%用於熱能，24%用於交通運輸，21%用於電力發電，熱能是最大的挑戰，此部分必須對每個家戶天然氣的加熱使用做溝通協調。
- (三) 蘇格蘭 2000 年至 2012 年再生能源裝置容量已由 1,000MW 提升至 6,000MW 之上，其中風力發電已顯著增加至 4,500MW~5,000MW，占再生能源約 75%，水力發電則維持原來之水平。
- (四) 蘇格蘭 2000 年至 2012 年再生能源發電量由 4,000GWh 提升至 14,000GWh，再生能源占整體電力使用比例由約 13%提升至 41%左右，預計 2015 年將達到 50%，此趨勢對於所要達成之 2020 年全國 100%電力來自於再生能源之目標，並不困難。(圖 3-18)

Electricity delivered in Scotland by renewables

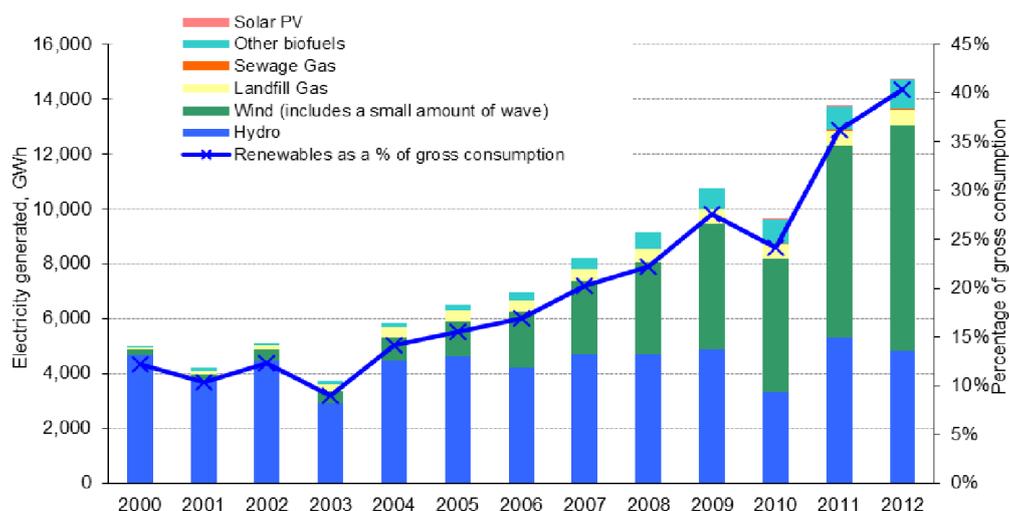


圖 3-18 蘇格蘭再生能源產生電力之結構

(五) 蘇格蘭 2020 年前降低能源需求量 12% 之目標部分，目前已達到 9.2%；對於 2020 年前熱能的使用 11% 來自再生能源的目標部分，目前已達到 2.6%；2020 年前交通運輸的石化燃料中的 10% 將由生質燃料所取代部分，目前達到 3.1%；2020 年全國 100% 電力來自於再生能源之目標部分，目前達到 40.3%。交通運輸受限於整體歐盟政策，而熱能則要改變居民傳統對天然氣的使用及降低老舊建築的耗能，此部分未來將會面臨較多的挑戰。

四、蘇格蘭能源之挑戰

- (一) 受限於公務資金，急需引進私人基金合資及個別家戶的資金投入。
- (二) 能源技術的提升，包括交通運輸系統、電力系統等，希望能與英國以外的國家作技術交流。
- (三) 管制法規的不協調，例如愛丁堡古老建築物的保存規定（窗戶設計等）影響能源使用效率，如何找尋其間的平衡點，需要中央與地方政府溝通協調來解決這難題。
- (四) 欠缺資訊交流及決策支持工具，以幫助商業及家戶做出最佳決策或最有效的實施計畫、技術等。

- (五) 一般大眾較重視短期的利益，而非如再生能源這樣具長期利益的政策。
- (六) 需要地方住戶支持，例如建造風力設施遭附近居民反彈，其改善方法或可考量給予居民工作機會、經濟補助或相關回饋方案等。
- (七) 中央與地方政策不協調，常受到政治人物反對等。
- (八) 如何讓人民切身有感，而非僅由上而下的管制目標。
- (九) 如何促使社會創新如同科技創新般，例如新的商業合作模式等。
- (十) 過去蘇格蘭太專注由上而下的管制目標、太重視單獨的科技發展，例如風力發電，雖然它較成功，但並非適合各種情況，所以未來如何發展區域合作夥伴關係，找出適合個別區域的解決方案，是未來努力的方向。

五、心得與建議

- (一) 英國率先完成氣候變遷法案的立法，蘇格蘭訂定減碳目標為國際第一，我國應加速完成溫室氣體減量法的立法。

英國於 2008 年通過氣候變遷法案，為全世界第一個經由國會立法，具約束力之氣候變遷法案，另蘇格蘭於 2009 年通過氣候變遷法案，訂定之減碳目標，為相較於 1990 年，至 2020 年減少溫室氣體 42%的排放，至 2050 年減少 80%的排放，這是世界各國中最高的目標。蘇格蘭至 2011 年，碳排放量已較 1990 年降低 21%，尚有 21%仍須繼續努力。而我國的溫室氣體減量法草案，至今尚未完成立法程序，應加速完成立法，並研訂具體的減碳目標，始能與國際接軌，展現我國節能減碳的決心。

- (二) 蘇格蘭已具體訂定各不同溫室氣體排放源的減量目標及減碳策略，我國應急起直追

蘇格蘭對於各不同來源的溫室氣體減量都有各自的法規或策略來規範，並訂定具體的減量目標，對於家戶、商業及工業、交通運輸、廢棄物、農村土地使用所訂定的減碳目標，為相較於 1990 年，至 2020 年，家戶需減少 38%碳排放，商業及工業減少 54%碳排放，交通運輸減少 7%碳排放，廢棄物減少 86%碳排放，

農村土地使用減少 58%碳排放。另外就達成策略而言，能源發電部分以再生能源發展或核能為主，商業、產業或家庭部分以提升能源使用效能為主，交通運輸則以使用生質燃料及提高交通網路效能為主，廢棄物強調資源回收再使用，農村土地使用方面包括提升造林率、提升肥料攝取效率等。

我國溫室氣體總排放量之成長趨勢，從 1990 年 138.3 百萬公噸二氧化碳當量，上升至 2010 年 274.7 百萬公噸二氧化碳當量，成長 98.6%，所以面對未來節能減碳的考驗將非常的嚴峻。由於臺灣的溫室氣體減量法尚未完成立法程序，因而減碳策略及各類排放源的管制目標，尚未具體訂定，建議應儘速研訂國內具體的減碳策略及各類排放源的管制目標，在未完成立法前，可由政府機關率先實施，俟完成立法後，即可馬上全面啟動。由於減碳策略及目標之訂定和推動，涉及家戶、商業及工業、交通運輸、廢棄物資源化、農村土地使用等面向，應由各主管部會共同研商，分工合作。

(三) 蘇格蘭為減少溫室氣體排放，積極發展再生能源，我國再生能源發展仍顯緩慢，應迎頭趕上

蘇格蘭為減少溫室氣體排放，規劃至 2020 年，所有能源需求 30%來自再生能源，其中電力 100%來自再生能源，熱能需求 11%來自再生能源。再生能源發展為蘇格蘭減少碳排放的重點，對蘇格蘭政府而言，開發再生能源並不是單純的環保政策，也是經濟政策的一部分。

反觀國內發展再生能源的腳步，仍顯緩慢，至 2013 年，臺灣再生能源發電比例僅占 5~7%，其中約 4%還是原有的水力發電，相較於蘇格蘭目前再生能源占整體電力比例約 41%，是有相當大的落差，尤其臺灣 99.4%的能源仰賴國外進口，能源自主性甚低，能源供應及價格受國際能源情勢影響甚鉅，發展再生能源除了可提高相關產業的國際競爭力之外，更可提升我國的能源自給率，穩定能源供應，對於經濟發展更有助益。

國內發展再生能源，建議建立產、官、學的合作平臺，並依臺灣的天然資源及本身的特色來發展。例如，國內的廚餘回收成效良好，成果領先國際，建議應

善用這成果，進而發展廚餘、有機污泥及其他有機廢棄物共消化的生質能源技術。

第五節 蘇格蘭能源及氣候變遷政策

本課程主要係以政治學角度探討在多層次政體下之蘇格蘭能源及氣候變遷政策。本文主要介紹內容包括何謂多層次政體，及多層次政體下之能源政策。

一、多層次政體（a multi-level arena）

本文所提之多層次政體（a multi-level arena）概述如下：

- （一）全球：在無中央政府狀況下，僅針對相關議題進行討論與規範，因此在形成共識或執行時，具有相當困難度。
- （二）超國家：歐盟（European Union）在各會員國間扮演氣候變遷領導者之角色，制定規範及目標，對會員國具有一定之強制力。
- （三）國家層級政府：為相當重要的政策決定者，但也像三明治般夾處於超國家與次層級政府間。
- （四）國內區域或次層級政府：國家之政策差異程度決定次層級政府財政之自主性。
- （五）地方層級政府：為最重要的執行者，但鄰避主義（nimbyism）在整體決策過程中，扮演重要角色。例如：民眾對於風力電廠、垃圾焚化廠等政策雖然支持，但卻不願意該等設施位於自家後院。地方政府通常直接面對選舉壓力，因此對於此類公共議題特別敏感。
- （六）社區及公民團體：可能是阻力，也可能是促進政策推動及發展新政策之動力來源；因為能源及氣候變遷政策不僅涉及產業，更與民生日常生活息息相關。

二、氣候變遷政策

- （一）氣候變遷政策之定義可分為兩個面向，分別為：

1. 減緩氣候變遷：降低溫室氣體（GHG）排放之政策，包括減少能源需求、

降低對石化燃料之依賴、促進公共運輸及交通之利用、降低建築及房屋之浪費、檢討土地利用及森林、農業等政策。

2. 適應氣候變遷：接受地球正逐漸暖化的事實，並面對其所產生之各項政策挑戰，例如：水災頻繁、土地利用所造成之後果等。

(二) 氣候變遷政策需要不同國家及各級政府間相互協調，因此也容易陷入金錢及權力之衝突，憲法中之分權固然有其重要性，但各種政治技術、資源乃至於談判技巧之重要性亦不容忽視。尤其如何在全球、超國家（歐盟）、國家政府層級、國內區域或次層級政府、地方層級政府、公民團體等多層次政體架構下，透過政治權利合作與協商，研訂能源及氣候變遷政策，至為重要。

三、多層次政體架構下之能源及氣候變遷政策

(一) 聯合國京都議定書

歐盟普遍支持京都議定書。1997 年「聯合國京都議定書」對 37 個工業化國家及歐盟訂定具有約束力之目標，要求在 2008-2012 年間，各國 GHG 排放量應較 1990 年平均降低 5%，而 EU-15（簽訂時歐盟僅 15 國）所分配到之額度為降低 8%，其中歐盟內部進一步協商結果，英國之目標為降低 12.5%（註：2012 年 12 月 8 日，在卡達召開的第 18 屆聯合國氣候變化大會上，本應於 2012 年到期的京都議定書，被同意延長至 2020 年）。

(二) 歐盟能源及氣候變遷 20-20-20 政策

1. 歐盟訂定目標值如下：
 - (1) 2020 年 GHG 排放較 1990 年降低 20%。
 - (2) 再生能源佔消耗能源 20%。
 - (3) 降低能源消耗 20%。
2. 為對歐盟會員國具約束力之法案，展現歐盟內部之積極作為。會員國若未執行將送歐盟法院，採取財政懲處等措施。另訂定歐盟碳排放交易機制，針對各產業分別設定目標，俾能逐步達成總體目標。

(三) 英國研訂相關法案與政策

1. 英國氣候變遷法案（2008 年）

(1) 為全世界第一個經由國會立法，訂有具約束力氣候變遷目標之法案，目標值如下：2020 年 GHG 排放較 1990 年降低 34%。2050 年 GHG 排放降低 80%。

(2) 英國碳排放量數據顯示（圖 3-19），2013 年降低量已超過 25%，所以 2020 年之短期目標應可達成，當然部分可歸因於不景氣；不過 2050 年長程目標則仍有相當差距，需要更加努力。（註：目前英國減碳量符合預期目標，惟將來若因應景氣復甦時，英國政府如何提供充分且穩定的供電系統？如何降低對傳統能源之依賴度？仍值得持續觀察）

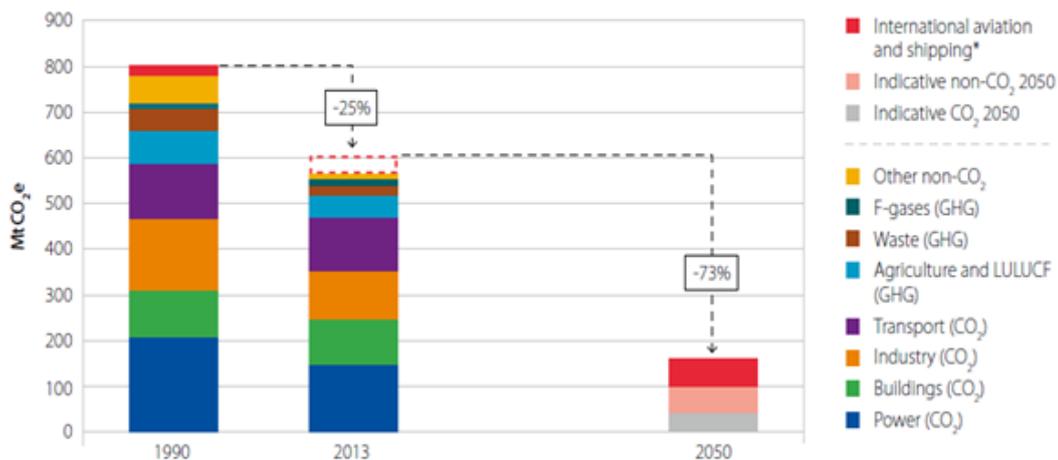


圖 3-19 英國碳排放量趨勢圖

2. 英國低碳能源政策

在整體歐盟目標中，2020 年英國使用再生能源比例將達 15%。英國使用之再生能源包括：水力、沼氣、生質能源、太陽能、岸上風力、離岸風力等。目前英國再生能源使用情形（圖 3-20）：

- (1) 水力及沼氣：歷年來水力及沼氣使用比例變化不大。
- (2) 生質能源：2012 年生質能源成長率約為 2008 年二倍。
- (3) 太陽能：太陽能使用比例仍偏低。
- (4) 岸上風力、離岸風力：2011 年、2012 年之岸上風力及離岸風力明顯

成長。

近年來之數據顯示，英國使用再生能源之建置持續成長，並致力於降低對煤之依賴性，投資於潔淨能源及碳捕捉及儲存機制。在核能部分，雖無碳排放問題，但卻存在除役過程、核安及廢料貯存等問題。蘇格蘭對此持保守態度，傾向不同意新建核能電廠。

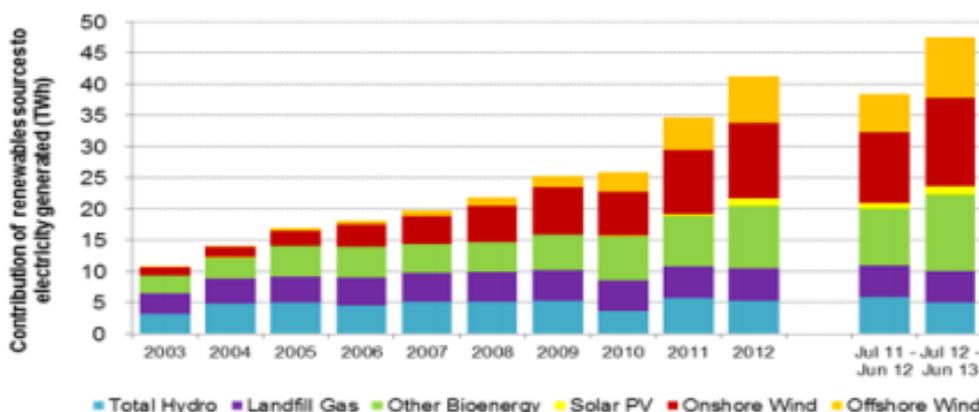


圖 3-20 英國使用再生能源之成長趨勢圖

(四) 蘇格蘭政府之低碳目標

1. 蘇格蘭氣候變遷法案（2009 年）：

2020 年 GHG 排放降低 42%，2050 年則降低 80%。本項目標係領先全球之最高目標。由 1990 年至 2011 年，碳排放量已降低 21%，但剩餘之 21% 則相當具有挑戰性，政府能否達目標仍須相當努力。

2. 蘇格蘭之再生能源：

2007 年蘇格蘭國家黨(Scottish National Party, SNP)執政時，2020 年再生能源之目標為 100%、2020 年再生熱能之目標為 11%、另 2020 年蘇格蘭所設定再生能源之使用目標為 30%。若蘇格蘭能達成目標，對英國目標之達成，自然亦有相當貢獻。前述目標是由供給及需求面雙管齊下。蘇格蘭政府對再生能源之相關計畫多給予支持，在過程中，產業及學術界皆充分參與，因此也多能獲得支持。再生能源為減少碳排放量之重點，特別是再生電力，而水力發電一直在持續使用，岸上風力發電亦逐年持續增加中。對蘇格

蘭政府而言，這並不是單純的環保政策，也是經濟政策的一部分。

(五) 蘇格蘭成為歐洲綠能中心 (green capital of Europe) 之企圖心

1. 蘇格蘭政府積極推動「蘇格蘭再工業化」的能源計畫，提升蘇格蘭為「歐洲綠能中心」(green capital of Europe)。此計畫在尋求公私部門諮詢，並獲得公眾與非政府組織的支持。工業界與大學也給予重要支持，包括組成能源諮詢委員會(Energy Advisory Board)、再生能源發展論壇(Forum for Renewable Energy Development) 及 2020 氣候組織 (2020 Climate Group)。
2. 蘇格蘭十字旗獎(Saltire Prize)：2008 年 9 月蘇格蘭第一事務大臣 Alex Salmond 藉參加於美國華府舉行的國家地理學會之國際會議中宣布，蘇格蘭政府提供獎金，徵求乾淨、綠色海洋再生能源的創新技術。Alex Salmond 在宣布蘇格蘭十字旗獎競賽時表示：「40 年前，蘇格蘭北海離岸發現石油，使得蘇格蘭中了自然樂透。很幸運，蘇格蘭的能源資源除了碳氫化合物，還有充沛的再生能源資源，歐洲無人能比。豐沛的水域與離岸風力資源，是蘇格蘭未來繁榮昌盛的關鍵。因為蘇格蘭擁有歐洲 25% 的潮汐與離岸風力資源，與 10 % 潛在風力資源。總之，蘇格蘭又一次贏得了自然樂透」。
3. 近 5 年來蘇格蘭政府將再生能源列為優先施政項目，充分展現其希望成為歐洲綠能中心之強烈企圖心。

(六) 聯合王國憲政體制對於蘇格蘭發展之約束

1. 能源政策權力集中在英國中央政府：英國政府對於能源工業與市場擁有控制權；蘇格蘭政府在分權的機制下，對於電力生產、輸送、轉換可予控制，並同意電力、石油、天然氣、核能發電與空中纜線興建；但財政上，無法為了推動再生能源計畫舉債或增稅。此外，在對外關係上專屬中央權限，英國政府代表英國與歐盟及國際就減碳議題、目標與義務對外協商。

2. 蘇格蘭政府在英國憲政體制約束下，仍願意持續推動減碳政策：分權體制下的蘇格蘭政府依國內立法權限，就減輕氣候變遷的影響，在計畫法規、鄉村事務、環境保護、再生能源與能源效率的提升、交通與垃圾管理、土地使用、房屋及法定氣候變遷目標執行權力。在如此憲政體制限制之下，蘇格蘭政府仍然在再生能源的發展上積極發展，而經過數年的努力，蘇格蘭政府利用豐富的自然資源，彌補憲法權力的不足，也成功的創造有利環境於再生能源發展態勢，如蘇格蘭十字旗獎、投資 7 千萬英鎊於基礎設施投資，成立歐洲綠能中心，並就北海拉設纜線等在國際舞臺上具有影響與領先地位。

(七) 蘇格蘭的天賦資源與尋求政治獨立

1. 石油是蘇格蘭的天賦資源 (bonus)，而再生能源也已經成為蘇格蘭政治與經濟的資源，也成為蘇格蘭的第二能源「致富之源」(bonanza)。社會普遍認為再生能源提供蘇格蘭安全的能源與經濟繁榮。1970 年發現北海石油帶來財富，蘇格蘭只有獨立才可以充分開發資源，故而引發爭議的議題包括政治獨立可使能源潛力極大化，能源安全與財富可作為獨立之所需。
2. 蘇格蘭的能源議題與獨立公投議題，一直以來都被綁在一起廣泛地被討論。由於聯合王國的權力幾乎集中在倫敦政府，而石油、再生能源等資源卻分佈在蘇格蘭，形成權力與資源分布不均現象。倘若蘇格蘭 9 月 18 日獨立公投通過，則蘇格蘭即將展開與英國政府的協商與對談，協商議題包括運輸費用的分攤、燃料稅收、電力等等，均需要仰賴蘇格蘭政府與英國政府協商，並透過夥伴關係，以達到歐盟法案制訂之目標。協商過程中，同時需要地方政府支持，同時民間組織、公民團體亦扮演重要角色。(註：因 9 月 18 日蘇格蘭獨立公投並未獲通過，所以後續英國政府與蘇格蘭政府，如何繼續透過伙伴關係，以達到歐盟法案制訂之目標，並於協商過程中，繼續爭取地方政府、民間組織、公民團體的支持，值

得持續觀察)。

四、蘇格蘭能源政策與多層次政體密不可分

- (一) 蘇格蘭的政治及政策自治權，建構在多層次政體架構下；蘇格蘭政府的決策將持續受歐盟、英國政府之影響，多層次關係密不可分。
- (二) 蘇格蘭的能源及氣候變遷政策，同時受經濟與政治之影響。
- (三) 蘇格蘭在有限的財政資源下，要發展新的低碳技術，仍需要靠內部投資。
- (四) 蘇格蘭政府和英國政府持續溝通，是具必要性的；雙方應建立良好的夥伴關係。

五、心得與建議

- (一) 我國應評估建立多元能源政策，積極發展再生能源
 - 1. 歐盟、英國及蘇格蘭等政體，均積極推動再生能源，並透過立法研訂明確的減碳目標值，以降低碳排放量；尤其蘇格蘭政府更以成為「歐洲綠能中心」為目標，充分展現強烈的企圖心，其積極發展再生能源的決心，值得我國借鏡。
 - 2. 我國自產能源不足，99.4%能源仰賴進口供應。又能源供應及能源價格易受國際能源情勢變遷影響，如何穩定能源供應，兼顧能源與經濟發展，至為重要。臺灣屬於島嶼型國家，擁有豐富的海岸線資源、風力、長日照的太陽能源，這些天然資源與蘇格蘭條件相當，政府應充分利用天然資源，建立多元能源政策，以積極發展再生能源。
- (二) 我國應健全相關法規體制，研議節能減碳目標
 - 1. 英國 2008 年完成氣候變遷法案，為全世界第一個經由國會立法，訂有具約束力氣候變遷目標之法案；蘇格蘭 2009 年完成氣候變遷法案，研訂 2050 年碳排放量降低 80%，本項目標係領先全球之最高目標。
 - 2. 反觀國內，溫室氣體排放法等相關法規仍處於草案階段，建議加速研議「溫室氣體減量法」立法，建構減碳能力，控制碳排放，並健全相關法

規體制，研議具體節能減碳目標。

(三) 我國應提升綠能創新研發，加速綠色產業佈局

1. 近年來各國積極發展低碳經濟及綠能產業，我國必須建立低耗能與低碳化之產業結構，快速嵌入全球分工佈局，以取得有利的競爭地位；建立關鍵技術群組，提升綠能產業的創新研發，健全綠能產業價值鏈，引領臺灣邁向綠色能源產業。政府應評估投入具前瞻性之綠能創新研發，例如：
 - (1) 致力於具高效能之太陽能發電系統等前瞻節能技術開發。
 - (2) 研發乾淨能源，提供乾淨的生質能源，例如生質能源純化等。
 - (3) 提升電網效能，例如智慧電網。
 - (4) 照明系統節能化，例如 LED 照明設備普及化。
2. 積極推動太陽能、生質能、風能、LED 照明及冷凍空調等能源科技，以及對未來氫能、燃料電池、海洋能、天然氣水合物、二氧化碳捕捉與封存等前瞻技術之研發，均為亟待積極推動之發展策略。

(四) 我國應有效提升綠能使用，並加強各界溝通與協調

1. 蘇格蘭當局近五年來將再生能源列為優先施政項目，進行所謂「蘇格蘭綠色革命」，充分展現其希望成為歐洲綠能中心的企圖心，此項目標除獲得當地政府相當高的支持度外，同時也獲得歐盟、英國政府、企業界、民間組織、公民團體等支持，產官學各界在政策制定過程中亦充分參與。
2. 我國自主能源相當匱乏，目前水力再生能源之使用比例僅為 1.3%左右，若能有明確政策，不論是太陽能、風力、生質能源或海洋潮汐能源及各類能源儲存技術之發展當能有效被帶動，不僅能帶動產業發展、創造就業機會、更可使臺灣成為永續發展之綠色島嶼。
3. 推廣低碳綠能政策有賴全民參與落實，應由政府機關率先示範推動，進而建立政府、民間團體、教育體系及全民的夥伴關係，整合各項資源與人力，加強對各界人士的教育宣導與訓練，鼓勵地方政府舉辦節能與溫

室氣體減量相關活動，輔導學校與社區成為能源教育與學習社羣，誘導民眾自發性節約能源，透過全民參與機制以建構永續節能社會，成就能源的永續發展。

第六節 財政緊縮年代下如何進行公共服務改革

一、計畫未來與政治環境

(一) 今天課程將聚焦在政府面臨困境的處理上，未來有很多事情是無法預知和預料的，美國前國防部部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 提出有三種可能：一、有些是知道的 (Known Knowns)、二、知道將有一些問題發生，但不知道會發生什麼事 (Known unknowns)、三、還有一些是完全不知道會發生的事 (unknown unknowns)，而 Slavoj Žižek (心理分析哲學家) 提出第四種可能：知道但不知道 (unknown knowns)，也就是說，知道會發生什麼事，但是選擇忽視它。

(二) 從政府角度來看，這是有可能的，而且面臨的挑戰是不正面去面對問題。

二、挑戰

接下來要提政府面臨到的挑戰，在蘇格蘭會發生，其他地方也會發生。首先，簡短分類及介紹如下：

1. 人口的挑戰：未來 20 年，單因人口因素即將造成健康及社福支出增長百分之七十。因為超過 60 或 65 歲人口將急遽成長，以蘇格蘭為例，2010 年有 104,200 位年金領取者，至 2035 年將成長為 1315,000 人。
2. 財政金融上的挑戰：長期金融緊縮下，政府將面臨施政選項的困難選擇。
3. 政府體制面的挑戰：體制是否仍適當的，有無能力應付新挑戰，這會因為各國國情不同而異其處理方式。例如，在蘇格蘭而言，有 32 個地方政府、23 個國家健保組織，8 個警察單位、20 所大學、43 所學院，以及超過 1000 個其他政府機構。蘇格蘭明顯有過多的政府機構。
4. 文化及心態的挑戰：國家目標與地方施政成效間常可觀察到不一致與緊

張情勢的存在，其原因在於地方伙伴合作之能力受到限縮。此阻止民眾及組織認同及合作分享施政成效，使渠等與其資源棄而不用（in silos），喪失增進施政成效與效率之機會。

針對上述挑戰，茲分項研析如後。

三、人口的挑戰

（一）人口增長問題必須小心對待，對於人口成長快速區域相較於鄉村是完全不同面貌，也就是說人口問題會因區域而有所不同。另外，換一個角度看，老年人口問題也可以把它看成是一種機會，當面臨人口老年化時，應該樂見其成的是人們可以活的更久。WHO 秘書長陳馮富珍博士認為，人口老年化是機會、資產而非負擔。當然，這不代表不需要考量人口老年化對公共福利的負擔，而造成負擔原因之一在於一個根深蒂固的問題，即年輕人不願意和老年人住在一起。但也有些人認為，有些人早因為有不良的生活習慣而早逝（未滿 60 歲），故不會在晚年造成公共福利負擔。

（二）對公共服務而言，雖然目前老年年金問題部分已經私有化，但即使討論到前開早逝者的問題，其造成之社會問題甚至不到老化即造成。但我們仍不能去迴避人口老化問題。

四、財政金融上的挑戰

（一）不論是在聯合王國或蘇格蘭都有很多公共支出，1990 年代開始，英國公共服務支出成長迅速，平均每年成長百分之五，此讓政府發展許多新政策，同時也讓政府忽視很多問題。由於政府是政黨所領導，為實現政見，在社福部分提出相關政策。舉例說，蘇格蘭人並不需要負擔大學學費，大學畢業生畢業時不僅慶祝畢業，也慶祝他們沒有負債；蘇格蘭人的處方籤醫藥是不需付費的（因為有國家健康保險 NHS），這些都是受到歡迎的政策，然而同時也是政府的財政支出。

（二）但是，金融危機造成公共服務支出的減少，政府預測從 2009 年以來相關

公共服務下降，之後將於 2015 年後逐漸恢復。但是政府官員是錯的，事實上，實際下降的最低點遠比預測，因為政策的預測非常困難，所以蘇格蘭政府可能無法回復 2008 年以前之公共服務支出水準。政府無法預料未來發生之事，必須因應未來會發生之事。

- (三) 人們認為利益團體主導政策，雖然正確，但是制訂每一項政策也創造了個別團體之利益。所以發現一旦政策執行後很難再走回頭路。如學費免費政策，如果走回頭路將會遭到很多來自學生、家長的激烈反對。因此蘇格蘭對於金融支出政策預測作的並不好。蘇格蘭各部門之公共支出，如國防、教育、社福皆面臨相當大的困境，讓政府對於政策選項決定相當困難，理性合理的政策決定往往受到個別團體利益的侵害。事實上，很多國家也面臨這種失衡狀態，如一方面希望學習美國低稅收制度，卻又希望像享受如北歐國家之良好的公共服務，此係矛盾失衡之心態。有獨立研究單位，提到預算概念，以逐漸削減公共服務支出，企圖透過一些好的假設作規劃，但是這些假設或許可能都不會發生。

五、政府體制面的挑戰

- (一) 政府體制是否符合現在狀況，在財政好的時期並不會談到政府體制的挑戰。蘇格蘭有 32 個地方當局，人口集中在中部地區，卻有十五個單位在處理健保問題，地方當局處理醫療和社會服務，健保權力則來自中央指令，兩者間有何關係？其有共同的職責區域界線，難道必須改革去進行職責區域新的劃分？事實上應該要儘快促使他們相互合作，但是這隨著時間而變的越加困難。
- (二) 如何讓服務提供者共同合作以提供更好服務。對城市秩序失序如犯罪時應如何面對？警察會認為犯罪是法律問題，社福單位認為是貧窮造成，各機關回應方式會不一，應讓他們互相合作而非各自為政，因此有政府改造的相關工程讓各機構合作，但也有不同看法，原因是認為這只關注到體制改

革而沒有注意到改革後面的問題。吾人一直期待對此問題能有正確的答案，所以傾向由政策導向來處理。然而大部分情況下不存在證據清楚的政策導向。

六、文化及心態的挑戰

- (一) 最大挑戰是心態問題，以改變公眾服務為例，年輕消防員都是希望成為打火英雄，想開著消防車滅火、救人，在這滅火、救人方面我們是很成功的，但是，我們對於避免、防範火災發生部分做的並不成功。因此，愛丁堡消防當局上層發動新改革行動，認為避免火災發生是消防員最重要的任務，因此派遣消防員到社區、家戶、學校進行防火教育，但是卻面臨很多消防員的反對與反彈，認為不是他們擔任消防員（打火英雄）的任務與職責，所以這個改革政策必須先改變消防員的心態，希望消防員之角色有多重功能。
- (二) 愛丁堡消防單位上層，即使遇到很多困難，仍率先堅持進行改革，也就是因為這樣的做法，愛丁堡地區火災發生和火災死亡率都下降，這當然有正反面的看法，正面看法是確實達到防火的目標，負面看法部分則是消防員開始存疑其存在價值？因為倘無火災，還需要消防員嗎？或僅要社工即可。該官員目前負責整個蘇格蘭之消防單位，目前這種做法要擴展到其他地區，很多新招募的消防員都要能接受新任務，改變心態其實是持續進行的工程，其實是好的發展。
- (三) 應該敞開心房去接受新挑戰，以往很多老年人對消防員以外之政府人員如社工、警察到訪並不歡迎，現在由消防員擔任老人之探訪員則不然，因渠等被視為英雄，因此也不想讓消防員喪失想當英雄的想法，只是用不同的方式。然而問題來了，這些消防員並不具醫療專業，是否要將這些消防員訓練為可以處理老年人病痛的專業人員？此將使心態改變產生革命性變化。所以需要將公眾服務單位不再關注在特定領域，而要能普及各種領域

及角色間，然而此將是長時間的挑戰。

七、改革

- (一) 回到改革部分，蘇格蘭政府委託學者成立改革委員會，2011 年 7 月提出報告，本人（謹註：James Mitchell 教授，愛丁堡大學政府學院院長）是其中一員，這些報告提案也遭受到很多外界批判，認為太聚焦在單一項目而無法做到預防工作。第一個改革目標賦予社群可以參與公眾服務之權力，另一個建言是要不同部門進行合作，以整合服務，因為不同部門間不會相互流通，所以整合服務可以讓訊息相通。更多伙伴關係，可以帶來更多服務。其中有一些無法預期的，但可以透過預防達成。政府公共服務體系自 2011 年以來都以上述四面向進行改革，可惜的是我們的人口分佈不均，很難全面推廣。
- (二) 改革應目標在培力接受公眾服務的個人與社區，使渠等涉入服務之給與及設計。
- (三) 公共服務之供給者必須要求如夥伴般密切合作，融入服務之供給，因而增進效能。
- (四) 必須決定公共服務支出之優先順序，避免一開始之負面效應。
- (五) 公共服務之所有系統—公共、第三方及私人部門—必須減少重複及盡可能共享服務，以變成更有效率。
- (六) 改革委員會建議已付諸實行，成為 2011 年改革之方針，共識朝此四目標邁進，但進程緩慢，因個別團體利益問題一直產生阻礙，落實困難，合作關係與整合型態亦難產生負面影響，特別在目前財政緊縮之時代，倘在 1990 年代即實施改革，當時阻力必定少。但金融危機則為轉機，讓公務員知道需進行轉變，且必須從改變心態之中心（領導）開始。

八、領導

- (一) 改變心態要能從中心（領導）做起。過去曾被邀請討論這個問題，我現在

服務的單位（愛丁堡大學）不特別強調領導，但回過頭看以前的文獻，這個問題早就被提出了，摘錄以下的幾句話是有關領導的概念，其和傳統概念並不相同。

1. 領導績效導向之變革需有強勢。
2. 領導及經理人應培力使第一線職員以主動態度尋求解決問題。
3. 領導者無法單單告訴工作者工作之意義，但可協助釐清組織之目的，可協助受雇者更新其目的感。
4. 公共服務機構之領導及經理人應培力第一線職員，支持他們與公眾及社區交往，以增進服務之供給。
5. 公共服務機構之領導及經理人應發展及延伸培訓第一線職員，支持他們與公眾及社區交往。

（二）領導一般都被認為是上對下之控制，不能否認此階層式領導之必要，例如在警察體系應是適當的，但是也不完全如此，此種階層式領導，上層人員並不希望來自下層挑戰其觀點。例如蘇格蘭警察上層不認為預防犯罪是警察職責一部份，其他公部門亦如此，更重要的是，基層員警即便認為預防犯罪很重要，但是也不願意告知上級此事。雖不建議警察採民主領導制度，但當然希望有機制可以反應基層人員的聲音。幾年前曾有一份有關公務員之學術研究報告曾指出，大眾錯誤解讀領導之概念，傳統領導不是領導的概念，真正的領導必須是一種貫穿的體系，領導者並需瞭解各團體情況（自下至上），每個單位的負責人能提出討論，很多嚴峻問題多必須透過此種方式得到解決，也需要給每個個體相當的自主性，但是此情況並不容易達到。

九、心得與建議

（一）組織文化與成員心態之調整與再教育為組改成功與否之關鍵，惟難度亦最大：蘇格蘭政府面對財政緊縮年代進行公共服務改革所面臨之挑戰，其實

與我國所面臨者，極為類似。皆面臨人口、財政、體制及心態之挑戰，然而由 James Mitchell 教授之看法可知，人口、財政、體制之挑戰皆非重大，以人口老化之挑戰而言，非但不是危機，反而可能是轉機，可轉化為資產。而財政之挑戰則可透過預算之管理而予避免，至於體制之挑戰則與心態之挑戰相關，由於蘇格蘭之政府體制採行內閣制，只要內閣有共識，議會隨即可通過政府之改組，故其政府組織變革之速度快，應變能力強，但挑戰不光是來自組織改造，而是來自組織文化與成員心態之調整與再教育。我國目前正在進行政府組織改造，各機關之整併將陸續完成，然而組織文化與成員心態之調整與再教育，將成為組織改造後其效能是否增進，其改造成功與否之關鍵。而組織領導方式亦扮演關鍵性之角色，真正的領導必須是一種體系，領導者並需瞭解各團體情況（自下至上），每個單位的負責人能提出討論，很多問題多必須透過此種方式得到解決，也需要給每個個體相當的自主性。因而我國政府之組改，在各部會多已完成整併後，應積極組訓機關內員工，以型塑新機關之組織文化及調整成員心態，而增進機關之效能。

（二）改革要從改變心態始，改變心態要能從中心（領導）做起。領導績效導向之變革需有強勢領導，但是強勢領導並不是如傳統領導之概念，採如警察體系般之階層式領導，由上對下之控制，上層人員不希望來自下層挑戰其觀點。James Mitchell 教授之看法則是，身為組織之領導者應培力使第一線職員以主動態度尋求解決問題；協助釐清組織之目的；協助受雇者更新其目的感；支持他們與公眾及社區交往，以增進服務之供給。所以強勢之領導反而是要培養職員自動自發、主動積極任事之態度，並使單位成為學習型組織架構，能與時俱進，適應時代之需求。

（三）蘇格蘭之改革案例，由於與臺灣二者間歷史、文化、地理環境之不同，一些問題亦不宜逕予移植至我國，例如消防員擔任老人之探訪員部分，依據外國小學生之調查，其第一志願以擔任消防員為先，國外消防員之英雄形

象深植人心，此所以蘇格蘭消防員得比警察、社福人員更得老人之青睞，而得以進行探視。倘在我國，因我國之消防員英雄形象與其他公職相比，尚無如國外消防員般深植人心，反而社福人員以其專業較易獲得老人同意進行探視。

第七節 綠色投資銀行¹

一、綠色投資銀行成立的背景及重要性

英國綠色投資銀行 (簡稱 UK GIB) 是新機構，主要在處理英國綠色基礎設施專案融資市場的問題。英國政府針對綠色經濟建立了遠大的目標，並為此制定了一套可有效達成目標的政策，包括制定國家基礎設施規劃、訂定氣候變遷法案、改革電力市場、推出可再生熱能激勵計畫、審核垃圾管理政策等。但是，雖然有很好的政策，融資方面的問題卻限制了英國轉型綠色經濟的規模和速度。

銀行由英國政府於 2012 年底成立，是世界上第一家專門致力於綠色經濟的投資銀行。銀行的成立可以說是源於金融危機。因為綠色基礎設施或綠能經濟的投資多為高風險且回收期長，一般資金原本就比較不願意投入。金融危機之後，投入此市場的資金更是捉襟見肘，而英國主要政黨均支持綠色經濟的推動，希望將綠色概念付諸實行，為了調整市場機制，在學界的促成下，成立此銀行，期待透過綠色投資銀行調動額外的私人投資，以加快英國轉型為綠色經濟的目標。

二、綠色投資銀行主要投資項目

銀行從成立至 2015 年，優先關注五個領域，分別為：海上風電、商業及工業垃圾、轉廢為能、非家庭用能能效，以及「綠色方案」。在此期間，綠色投資銀行投資的資金中，至少 80% 將投資於這些優先領域，剩下的 20% 可以投資於其

¹ 本堂課程因為教授並未提供書面資料，且介紹時間較短，故文內多數內容均係透過學員發問及網路蒐集資料撰擬。

他綠色產業，例如海洋能源及碳捕獲和封存等。目前投資的重點是具有較強商業性的綠色基礎設施專案，例如離岸風力發電。

三、投資的評估

銀行對「綠色」有五項目標，分別為：減少溫室氣體排放（The reduction of greenhouse gas emissions）、提高天然資源的使用效率（The advancement of efficiency in the use of natural resources）、保護或提高的自然生態環境（The protection or enhancement of the natural environment）、加強生物多樣性的保護（The protection or enhancement of biodiversity）、及促進環境的可持續性（The promotion of environmental sustainability）銀行所做每項投資都必須達成上述目標中之一項以上的措施，且通常都不止一項。

投資前先進行綠色影響的評估、監測和報告，每一筆投資都必須通過魯棒原則（green impact assessment）的綠色影響評估進程後才會進行投資（Every investment considered by GIB must pass through a robust green impact assessment process before it can be approved）。該銀行已採用了赤道原則，用於識別和管理對專案財務和綠能環境影響的框架。為負責任的投資，嵌入環境、社會和治理問題，提供一個框架，做為投資決策依據。

四、目前的投資及成效

銀行對於投資標的不僅注重是否為綠能產業，同時也注重投資報酬率，也就是關心金錢投入後獲利情況以及與綠能發展的關係。希望透過銀行拋磚引玉，鼓勵石油資金及相關機構透過投資共同參與綠能發展，等到有相關資金進入後綠色銀行就會淡出投資，例如離岸風力發電如果已有相當回收，可能就會朝向潮汐發電和碳捕捉的投資。

成立至今已近兩年，投入了 13 億英鎊，其中政府資金和私人資金約為 1:3，80%的資產為綠能基礎建築，其餘為營運費用。雖然這些高風險且需長期投入的投資無法在短期內看到成效，但是英國政府也是股東之一，可以對投資案表示意

見，相關投資案均需要定期監管。截至目前為止，有 8% 的報酬率，算是成功的。

五、未來發展

儘管英國政府為股東之一，且已經投資不少的資金，但是銀行仍需要更多資金的挹注。因為銀行成立的目的是在於鼓勵私人資金的加入，但是目前仍有繼續擴展投資的需求和必要性。

希望在更多的資金投入下，能更快速達成綠能經濟目標。

六、心得與建議

(一) 藉由資金投入導向，鼓勵綠能發展值得臺灣學習：

如何解決因溫室效應造成的氣候巨大變遷問題，是國際社會共同面對的嚴峻議題。而英國透過立法建立明確的節能減碳政策，一方面降低碳排放量以減緩溫室效應，另一方面則積極引導綠能經濟，鼓勵資金投入綠能產業，這些都值得過度開發、使用能源甚至是浪費能源的臺灣學習。

英國在積極投資綠能經濟的同時，為了幫助綠能經濟產業取得資金，於 2012 年成立綠色投資銀行。雖然該銀行仍注重投資產業的獲利狀況，但是，對於這類願意將巨額資金投入高風險且回收期長的綠能事業（例如離岸風力發電）經營者而言，無法取得資金進行開發及基礎設備，是最常見也是最嚴重的營業瓶頸。而銀行成立後能由專家並藉由專業模型進行投資與否的評估，不僅挹注企業資金需求，鼓勵企業得以繼續開發經營；同時也藉由評估確認投資與綠能的關聯並減少銀行可能的損失並更進一步創造獲利，讓市場觀望的游餘資金願意投入綠能經濟，創造企業主、投資人和國家的共同利益，相當具有創意。臺灣陸地面積雖然不大，但也因為四面環海，海洋資源豐富，其中，風力能源（不論是海岸風路或離岸風力）發展的條件相對適合。目前，臺灣電力來源仍依賴獲利、水力及核能，雖然太陽能發電已經相當成熟，但仍不夠普及更遑論是離岸風力發電了。

(二) 近來核能發電的安全性屢屢遭到民眾質疑，釜底抽薪的方法之一就是開發

新能。而不會破壞環境或者造成溫室效應的綠能開發又是世界新潮流。只

是此類建設需要更多的長期金資投入。面對此種情況，如果臺灣也能有專門投資綠色能源的銀行，挹注投資者需要的資金，相信不僅會為臺灣帶來更多綠能的選擇，也可以讓臺灣因為發展綠色能源的努力和成就再度在國際舞臺上嶄露頭角。

第八節 課堂發言紀要

一、蘇格蘭國土規劃政策

Q1：蘇格蘭是否有山坡地非法開墾或建築的情形？如何解決這些問題？

A1：地方行政當局對於未經核准的開墾行為，有 2 種解決方式，1 種是協助其合法化；1 種是在當事人不願配合政府輔導的情形下，逕行拆除或禁止其開墾。至於政府如何處理未獲許可的建築行為，並沒有統一的處理方式，要視個案情形（有的是商業建築，有的是產業建築）解決，這類問題比較難解決，但不常發生。人民大多會和政府合作，符合政府規定。

Q2：蘇格蘭預計於 2050 年 80% 能源以再生能源替代，到目前為止，達成率為何？有多少能源是用再生能源取代？在開發再生能源的過程中，例如，發展風力發電、生質能源發電等，遇到什麼困難？解決方法為何？

A2：目前尚無達成率的數據。蘇格蘭已經耗掉很多好地方，用於開發風力發電，目前正在尋找比較接近社區的區域，但也因此和社區間產生緊張關係。蘇格蘭也在發展沼氣發電，但因涉及污染、原料來源及資金（部分資金來自於外資）問題，因此只在地方上作小規模發展。

關於開發生質能源，過去已有一些歷史。開發商對於這類具高度不確性的熱能開發政策，大多持懷疑的態度。蘇格蘭為此訂定了一些發展方針，希望能夠達到 2050 年設定的目標。事實上，要達成目標，還是有賴岸邊風力發電的發展，但要在岸邊發展能源還是相當困難，仍要面臨環保團體的挑戰。

Q3：英國負責國土規劃的政府層級包括中央與地方，中央政府如何掌握 32 個地方政府作好國土開發的環保工作？

A3：策略發展部分是由蘇格蘭政府提供，地方上的國土發展是由地方議會或市政廳同意或核准。地方政府在作初步規劃時，遇到不確定或有所質疑的部分，會向中央政府尋求意見。

地方政府在不同開發階段，會分別提出計畫。因此，在準備期階段，蘇格蘭即可監督其是否符合相關規定。現在是每 5 年審查 1 次，透過此監督機制，蘇格蘭政府能夠瞭解每個階段的發展情形。部長具有監督權，其角色也相當重要。

Q4：在國土開發案中，民眾參與的時間點為何，於政策訂定之初即參與？或者在開發案執行時參與？民眾參與的方式為何？政府如何處理環保團體的抗爭行為？

A4：關於民眾如何參與國土開發，需視不同政策架構而定，例如屬於國家規劃架構（NPF）的開發項目，民眾參與必須由法律明定。

關於民眾如何參與蘇格蘭的國土開發，蘇格蘭政府會事先在官方文件上規定，同時，那些人或那些團體對開發議題有興趣，政府會事先進行瞭解。蘇格蘭政府會選定在若干公眾場所、公家機關（例如購物中心、市政廳）召開說明會，與民眾交流。交流方式是採取工作坊方式，製作 300 份蘇格蘭地圖，提供在場民眾討論。由政府人員先向民眾說明規劃內容，再透過地圖，讓民眾提供想法。政府也因此而獲得很多意見。

蘇格蘭政府也採取專業團體的討論方式，尋求專家學者的意見。另外，也採行問卷方式，回收了 240 多份問卷。

以上都是在政策或法案訂定之前進行的程序，有很多意見是來自討論地圖與問卷的結果。所以，不管是在提出計畫時或核准過程中，民眾都有提供意見的機會。

然而，整個溝通過程，進行得並不順利，政府也試圖降低反對聲音，儘可能將各種意見提供給執行當局參考，以做成決策。因此，還是必須要經過正式溝通、資訊透明化，來達成目標。關於資訊透明的做法，目前在圖書館或網路上可以找到國土規劃相關資訊。

再者，開發商提出的開發計畫如果被政府拒絕，可以提出申訴；屬於國家發展層級的發展計畫，可向部長申訴。在申訴過程中，計畫當局不必參與。

關於環保團體的抗爭問題。通常環保團體會集結成聯盟或組織，政府會彙整他們提出的問題，儘量和環保團體溝通與協調。此外，如果遇到個別性的反對意見，政府也會一件一件地處理。在溝通過程中，政府儘可能讓環保團體的意見在政策中具體實現，當然環保團體的意見必須符合歐盟規定，否則蘇格蘭政府照作的話會遭受罰鍰。

二、愛丁堡城市規劃策略

Q1：愛丁堡在經濟成長和環保問題發生衝突時，如何解決？

A1：這種問題確實是會發生的。舉例而言，市政府正在進行將歷史建物再造為居住住宅，這需要投入相當多的成本，開發商就會要求開發更多區域以符合成本。但是開發會有環境保護的問題，所以市政府必須考量同時達成保護古蹟和財政方案的平衡。因為此做法舊建物將被遺棄，但是保護歷史遺產會帶觀光的經濟效益。

在愛丁堡，有政策和計畫指導方針解決城市景觀問題，市政廳會用電腦模擬程式模擬新建築在景觀和設計上的問題，建物開發必須考量其與其他建物的關聯，例如，市中心的建築會限制高度，但西岸的建物就可以蓋得比較高。

Q2：愛丁堡的山坡地很多，會不會有違法濫墾情況？如何處理？

A2：這種情況很少，如果有，可能會被強制拆除，或者經由市政廳認為符合規定，予以合法。

Q3：愛丁堡有這麼多歷史文物需要維護保存，是否有特殊機構和人員訓練來處理？

A3：市政府有一機構「愛丁堡世界產機構」處理此類問題，是很小的組織編制，經費也不多，有賴與私人機構進行合作。愛丁堡有很多街道和歷史建築沒有經費修復，這些修復的經費四分之三來自中央政府，百分之二

十五是地方稅收，都盡量在有限的經費中達成任務。

Q4：愛丁堡八月份湧入大量的觀光客，如何因應？

A4：八月份有四個藝術節，均由委員會規劃，一般來說，籌備時間大約是 9 個月，也就是從前一年的 11 月左右就開始籌劃了。因為這些內容包括公安（道路封鎖）、社會秩序維護等等，委員會是很大的組織，需要與其他機關例如警察單位合作。8 月份會有大量遊客湧入很多人都在愛丁堡租房子，但仍然不夠居住，所以有些人會住在葛拉斯，此種方式已經經營很多年了。

Q5：在愛丁堡有無強制徵收制度？在臺灣，進行某些新政策需要使用土地時，會有一些人基於私人因素不同意搬遷而成為釘子戶，蘇格蘭有無此種狀況？如何處理？

A5：可能有，但是很複雜，可能透過強制徵收購買，向開發商購買。蘇格蘭在第二次世界大戰以後才有強制徵收制度，開發權利也是社會改革的一部分。土地國有化以後，人民雖然喪失部分權利，但是也從開發中取得其他利益（開發後土地周邊經濟上利益）。歐盟雖然也關注人權議題，但是教授不確定是否也包括強制徵收。在取得土地過程中，溝通協調是非常重要的。通常需用人會盡量溝通以取得所有人的同意，如果真的無法達成，可能會用聽證等方式進行。

Q6：課程中提到建設中常需要引進私人投資，蘇格蘭有沒有 BOT 案件？

A6：引進私人資金進行公共建設和 BOT 不同。例如，愛丁堡的輕軌鐵路建設，資金是來自中央政府，只是透過開發過程，由開發商處取得很多資金。（指工程受益費，因為開發商想要開發某地區，需要運輸或其他公共設施，才能完成該地區開發並提高價值）。

Q7：通訊便利性對於觀光城市非常重要，愛丁堡是具有世界文化遺產的觀光城市，如何將通訊設施的基地臺融入城市而不影響景觀？

A7：在政策上會控管基地臺數量，一座基地臺由多通訊公司共同使用，並且用偽裝的方式達成，例如，將基地發射臺包裝為一棵樹或一盞路燈。

Q8：在愛丁堡有沒有大量移民？是否有移民區域？

A8：在皇家醫院附近有些移民，數量不多，愛丁堡提供相關住所，移民很少，也沒有大規模的移民集散地。

Q9：市政規劃是否會因為國會選舉而改變？

A9：政治因素影響規劃是全世界都存在的。9月18日公民投票後，這個因素將更重要，例如對於生技育成中心的發展。我是政府人員，政府要求所有公務員對此問題（9月18日公投）噤聲。我個人看法，如果獨立，愛丁堡將成為蘇格蘭的首都，會影響市政規劃的市政府中的58位議員，他們都是官員的老闆。政治人物是選舉產生的，愛丁堡西邊開發，有人希望能有更多的綠地，有些社群也有不同的意見，面對這些不同的聲音，必須進行溝通，但是，市政開發策略，最後仍由政治人物決定。

Q10：蘇格蘭是歷史文化很悠久國家，具有自己特殊傳統，例如領主、階級意識，在進行城市規劃時，這些傳統的價值觀或意識有無列入考量？如何解決缺乏居住處所問題？民眾居住成本太高，是否會造成治安問題？

A10：在蘇格蘭並不以階級意識為詞，而是用「可負擔」的概念取代。在此地，有大約1萬人需要這類的住宅，處理這類問題，可能由市政府提供，也有可能由市政府提供土地給開發商，讓開發商建築後提供予需求人，但是無論如何，最終都要確保滿足需求。居住空間需求很大，盡可能使用城市土地，例如，工廠關閉後，將該工廠用地釋放為居住處所。

蘇格蘭治安問題不多，最常見的是竊盜，尤其是有錢人居住的區域，常有闖空門的情況。

三、參訪愛丁堡水岸

Q1：整個水岸地區土地包含私人及市政府所有，如何實施整合性開發？

A1：整個開發案由市政府訂定整體規劃構想，匡列大方向，港務及天然氣公司私人土地持有者據以提出細部開發計畫，並送市政廳市議會審議。

Q2：水岸地區開發是否須辦理環境影響評估？若然！期程要多久？是否委託專業廠商協助提出計畫？若遇環保團體抗爭且無法處理時由誰出面解

決？

A2：愛丁堡地區開發案必須進行環境影響評估，一般均委由民間顧問公司協助提出計畫，針對如保護岸邊生物多樣性之具體做法等議題納入計畫，送委員制的市議會審議委員會審議通過後始能開發；另有關環團抗爭無法處理時，一般市政府經濟發展部長及其團隊會出面協助，蘇格蘭企業局亦會出面協調整合。

Q3：在愛丁堡水岸開發中，公私合作關係是本案成功關鍵，公私部門為何？另本案招商狀況似乎不如預期？主要原因為何？

A3：公私合夥單位包括蘇格蘭企業局、市政府(經濟發展部及不動產管理部)、港務公司、天然氣公司及具代表社區團體等，其土地持有人主要是市政府、港務公司及天然氣公司。本開發案因受 2008 年經濟衰退影響，連接水岸地區之輕軌開發無法及早完成，致承商資金投入意願不高，雖愛丁堡濱海住宅高度較不受限，原規劃採高樓設計(每棟 90 戶)，現將修正為低樓設計(每棟 30 戶)。

Q4：水岸地區大部分是海埔新生地，其填土後之地質如何改良？興建大型住宅區及購物中心，未來是否會有地層下陷影響建物結構安全？

A4：本案規劃有關新生地愛丁堡政府有長期通盤性檢討，造地完成後若地盤尚未穩定，不會進行造鎮工作，而且也會針對回填土進行地質改良工作，就已整建之住宅均未發生地層下陷而造成建築物龜裂情事。

Q5：愛丁堡水岸地區住宅中有關社會住宅部分，申請條件為何？佔總整建戶比率數及相關租金及房價為何？

A5：本區域規劃 3000 戶公寓住宅，社會住宅佔 430 戶，房價以二人房為例約十四萬英鎊；由於社會住宅部分租金很低，故其整建成本整府一般補住 40%到 77%，未來本區域將採商業住宅混合規劃。

四、蘇格蘭未來能源發展

Q1：核能發電占英國整體電量多少，另有多少座核電廠？蘇格蘭再生能源有很大的比例來自風力發電，因風力發電在臺灣有季節性，請問蘇格蘭或

英格蘭之情況如何？另太陽能、潮汐發電、農作物生質能之發展情況？

A1：全英國約 20~25%的電力來自核能，目前蘇格蘭有 2 座核能發電廠，英國核能發電廠可能 15 或 16 座；全英國各有 1/3 來自燃煤或天然氣之發電，25%來自核能，大約 8~10%來自再生能源，但全英國之再生能源大多數來自蘇格蘭之貢獻。目前全英國面臨到的困境就是燃煤發電，最後建造的燃煤電廠時間約 30~40 年前，最後建造的核能發電廠時間約 1980 年代，1990 年代以後所建造之發電設施多為天然氣及再生能源。如何取代舊有的發電方式，對蘇格蘭較沒這個問題，反而聯合王國所面臨的問題會比較大，聯合王國今年夏天剛簽訂新建核能電廠合約，是個非常昂貴的合約。

蘇格蘭的風力發電冬天比較強，但整體季節性的影響不大，水力發電較有季節性，通常夏天比較乾旱。另外，蘇格蘭屬多風及潮濕之氣候，所以有較強的水力及風力發電條件，在成本考量下，選擇以水力及風力為發展重點。太陽能在蘇格蘭比較少，多數集中在英格蘭的南邊。蘇格蘭延岸則有少數潮汐發電設施，約佔整個歐洲 10%潮汐發電比例，未來可達到 25%的潛在發展空間，目前在蘇格蘭北邊部分有試驗場進行相關試驗，希望能夠將發電成本降低及未來 10 年朝發電量達 1GW 進行。生質能源使用也有很多，由於歐洲主要的生質能作物在蘇格蘭的種植情況並不理想，但蘇格蘭主要還是藉由製造威士忌生產的中間產物來發展生質能，這其實是非常完整的體系。

Q2：蘇格蘭訂於 2050 年前達到 1990 年 80%的減碳目標，如果達不到會有何後果？另要達到此目標過程是否有推動相關的強制性法令要有關業者配合？

A2：這目標雖由法律所設定，假設達不到這目標，政治人物並不會受到處分，只是這已成為政治人物每年的政績，主要衝擊政黨或政治人物之聲望，這目標是每個政黨一致通過的，是全國共識的議題。這法律所設定的目標其實對社區、商業及工業等有強制的約束力，但是政府目前尚未採用

強制約束，如同前面所述，希望藉由社會創新的方式進行，採取夥伴式關係，不用法律強制。其實要達到這目標，政府可以規定人民從現在開始都不能開車來減少碳排，當然這會造成反彈，甚至造成權力的喪失。另這議題蘇格蘭及英格蘭的態度不一樣，對英格蘭來說會把這目標當作是簡單的法律來執行，但對蘇格蘭來說會把它當成是發展社會或經濟的機會，藉以提升技術經驗、工作機會、經濟發展及促進社會創新等，蘇格蘭認為採用社會創新的方式來達到目標較佳，其實對每個人都有利，這當中存在權力使不使用的拿捏問題。

Q3：英格蘭及蘇格蘭不同再生能源發電成本是多少？

A3：發電成本以區域概念為主，電費每半小時更新，電費依各發電技術比例及與廠商簽訂的合約而定，聯合王國再生能源占整個電費訂價系統比例約 $1/4$ ，且規定公共供電商每年必須買固定比例的再生能源，也就是說民眾過去年已多付出電價給再生能源發電，未來 2017 年此電費訂價系統將會變更，以提高的再生能源之市場佔有率，政府會加強補貼綠能發電。蘇格蘭的水力發電成本較便宜，風力發電成本較貴，但人們透過設立風力發電設備可賺很多錢，因此風力發電整體成本比煤便宜，較接近核能及天然氣，風力發電主要是受到政府補貼影響，岸邊風力發電成本跟天然氣差不多。

Q4：再生能源發展政策在家戶方面並不是那麼成功，蘇格蘭政府對此是否有改善或補救方式？臺灣的核能發電成本是最低的，目前蘇格蘭電力是由能源公司在經營，蘇格蘭政策強調家戶使用再生能源，有關能源價格部分目前有無相關的執行規劃，如何決定電價？電價管制措施有無抵觸歐盟競爭法？

A4：過去不管是英格蘭及蘇格蘭政府都試著藉由能源公司切入這個問題，讓能源公司幫助家戶達到這目標，這使得政府的能源支出被隱藏起來，此問題被轉嫁到能源公司上面，由他們來替家戶提升建築物的節能效率或節能設施等。過去幾年電費漲價時代能源公司發生某些負面的事情，讓

人民對能源公司信任度不高，因此能源公司對家戶的節能推動成效降低。目前蘇格蘭政府以提升人民的信賴為主，選擇跟受人民信任度較高的社群或社會團體合作，由他們向人民提供相關技術訊息、設備建設及貸款資訊等，這執行起來相對上會比較困難，但蘇格蘭認為這是比較有效的方式，目前正在進行當中。

另外，英國自 1990 年開始能源市場私有化政策，電價由不同發電類型在自由競爭市場下反映，但核能不能在市場上快速的開關(turn on/off)，相對在能源市場上處於劣勢。電商為保證電源供應，電費每半小時作調整，幾年前天然氣相對便宜時，核能幾乎面臨快破產情況，但最近天然氣價格升高，相對核能就較有競爭力，但核能的挑戰是在新設的核能廠，而不是舊有的核能廠。目前核能價格與風力發電差不多，但比天然氣較貴，長期而言，風力發電成本有降低區趨勢，但核能還是沒太大改變。在 25 年前英國是首先將能源私有化的國家，但發現效益不如預期，目前已作相關因應辦法來確保未來不同再生能源項目的發展。在 2017 年將有較大幅度的改變，政府將設定電價上下限，超過上限電商付政府錢，低於下限政府則補償電商。另外，該電價的設定不是設定國內電價價格，而是電商彼此之間的電價價格，並沒有違反歐盟競爭法，而核能電費補貼在歐盟及英國目前還是很大的問題，但再生能源較沒爭議。

Q5：英國能源政策與經濟體系之相關性？會不會造成蘇格蘭財政負擔？

A5：再生能源發電在倫敦可能會受政黨影響，整個倫敦聯合內閣對再生能源持較懷疑的態度，這議題對於蘇格蘭及聯合王國要分開討論，整個英國再生能源政策之財政負擔，分配到各鄉鎮每家戶為每年 20~25 磅，並即將提升到每年 30~35 磅，對於整個英國發展再生能源政策所造成的財政負擔希望達到每家戶每年 50 磅水準，這使整個英國發電成本逐年增加，因此人民常對發展再生能源所造成電價高漲之情況，歸咎於蘇格蘭之再生能源政策。發展再生能源政策其實全英國每個人都有付出成本，但超過半數之再生能源發電設施多設立在蘇格蘭，這引起英格蘭幫蘇格蘭買

單的爭議。

五、蘇格蘭能源及氣候變遷政策

Q1：英國訂定 2050 年碳排放量降低 80%，多數的石油及再生能源分布於蘇格蘭，而權力仍集中於英國之情況下，若蘇格蘭公投通過獨立後，英國之碳排放量目標值是否需要調整或重新檢討呢？

A1：若蘇格蘭獨立，碳排放量目標值並不會受到影響。因此，蘇格蘭在財政上，除了持續全力支持再生能源發展外，也會積極爭取成為歐盟成員，主要是因為在排放目標值部份歐盟具有很大的影響力。另外，在資金補貼方面，我們仍希望能由英國政府協助支出，但考量在政治因素上仍有許多阻力，故必須在產業發展政策目標上繼續努力。

Q2：目前蘇格蘭之核能使用率約佔 25%，若未來核電廠可能退役，是否仍可達成目標？是否有其他能源替代？

A2：目前不希望蓋新的核電廠，但在合法使用期限內仍會繼續使用既有的核電廠，未來亦將繼續鼓勵使用再生能源；然而在發展再生能源的情形下，如何貯存再生能源將是一個重要議題。另外，目前蘇格蘭在新的技術發展上，除了以水庫儲存的概念作為水力發電儲存外，另一個方式則是生產能源後將之出口，同時，在須要能源時再進口，以這樣的方式貫穿整個英國，因此，歐盟可同時扮演電力輸送及電力市場兩種角色。

Q3：要達到能源政策，需要整個英國及其他政府多層次的管理，在多層次治理制度下，若下級單位不配合使用再生能源政策，除了減少補助去約束他，是否有其他獎勵或罰則的方式？

A3：在獎勵方面，透過不同額度來補貼，在罰則方面，則會進行財政方面的處罰，除了透過認證的方案去檢驗各下級單位是否有達到目標外，在產業之間也會做再生能源是否有達到交易之檢驗，若其無法達到標準，亦會在財政方面做處罰。

Q4：碳預算由何機關編列？是否交由民意機關審議？又由何機關負責？

A4：英國政府必須編列出預算金額，並經過國會通過，且受到法律之約束，

今年稍早英國政府有打算降低碳預算之額度，但遭到自由民主黨否決，主要是因為能源部分是由自由民主黨所負責，他們採取的是比保守黨更慢、更保守的看法與態度。

Q5: 能源政策目標由何機關訂定？為何訂定如此高之目標？高目標之意涵為何？若未達目標又該如何因應？

A5: 在能源政策目標訂定上，因其與政府官員的個人目標有關，所以他們會與不同團體、產業進行政治遊說來達成他們的目標，是屬於較綜合性質之問題。另一方面，相較於其他英國之區域而言，在整個蘇格蘭脈絡下，高目標的設定對我們會較具有吸引力。能源政策較無法像其他政策具有約束力，它是比較傾向目標導向，在歐盟層次上，歐盟針對會員國有要求需達到的目標且訂有相關罰則。

六、財政緊縮年代下如何進行公共服務改革

Q1: 臺灣有領導之走動式管理，以瞭解基層的聲音，在蘇格蘭政府有無此種機制？

A1: 蘇格蘭有相似型態，但仍未制度化，在蘇格蘭，基層也可能直接跑到長官辦公室表達意見，但必須仰賴人際關係。我們鼓勵提出批評和接受批評，因為基層服務者常能提出最能解決問題的方法，但匿名方式並不適當，而此管理方式在一般公務服務部門較容易，但如在警察系統則比較困難。

Q2: 臺北市委託教授從 1999 市民服務專線的民眾投訴中整理作為修法及政策決定之參考，在蘇格蘭政府有無此種機制？

A2: 蘇格蘭有機制透過大眾瞭解政策需求所在，即編列參與式預算供公眾參與，藉由給予社群預算使公眾得以參與公眾事務，目前運作不錯。但僅在愛丁堡地區，未來將推廣至其他地方，透過不同方式進行，如統計、面對面等方式，問題在於各個不同部門如地方當局、健保、警察共同面對同一公眾問題，常各自為政，成功關鍵在於如何使各部門與公眾共同參與(joint engagement)，而非各自為政。

Q3：臺灣是否警察可兼任社工？領導高層是否與民眾直接對話？基層公務員向上反映可否見到建言之成效？

A3：社工需有證照，有些甚至有公務員資格，在臺灣，警察無法兼任社工。至於總統、部長皆有與職員直接對話之機會，但非經常性，但如移民署，署長每一季會與員工座談一次。公務員考核時未來依法需與員工面談。
(註：該題目係老師問本班學員問題，由本班學員回答)

Q4：蘇格蘭哪些類型公共服務需整合？以提高效率。

A4：公共服務整合，可依據證據進行，例如醫療服務與社工結合，對老人照護有成效，但獲得之證據卻無法顯現老人幸福感之增長，此為其缺點。又如採問卷調查方式，則不易正確，如年輕女性對問卷調查是否抽煙，常予以謊稱，而強制渠等抽血檢驗，則為最有效正確之採證方式，但又有手段過當之可能。兩年前曾與紐西蘭官員詢問蘇格蘭為何不將公共服務外包、私有化、或裁員？在蘇格蘭，政治人物不願面對此問題，未來不是人們想不想的問題，而是必須要做的問題。

Q5：蘇格蘭大學免費，造成財政困難。臺灣學費相對而言是較低的，但是學校要調漲時也面臨很大反對，蘇格蘭對此問題如何解決？

A5：無簡單之答案，要讓公眾瞭解問題提供選項，並且進行溝通，用對話、民主方式處理此議題，在蘇格蘭並不會先提出具體方針，但是透過溝通重新定位問題，會先主動溝通、協調，不會等到問題發生才想辦法解決，也不要等到反對聲音出現再去處理。

七、綠色投資銀行

Q1：銀行貸款的利率和一般銀行有無不同？如何確保銀行投資能有預期回收？再者，銀行既然注重投資收益，會不會造成對於高風險投資趨向保守而影響銀行成立的宗旨？

A1：(一)貸款的利率和一般銀行相同，但會視投資的金融產品而定。
(二)這類高風險高報酬的投資，在評估過程中將風險概念融入策略，並仰賴專家和評估模型（即魯棒原則）做評估。通常會評估投資者在綠色

基礎建設是否有好的表現以決定是否貸款。例如離岸風力發電由西門子公司的專家協助評估，並提供專家學者的知識給市場，藉以提升成功和獲利機會。

(三)銀行對於高風險投資應該是正面積極的。政府為股東之一，有權監管投資狀況。以一個機構而言，這是具有國際利益的，例如今年七月即在聯合國組織下進行研討會，此類發展是很重要的。而且銀行成立的目的一就是拋磚引玉，吸引私人投資進入綠能市場。對於銀行而言，開發研究並不是銀行的責任，銀行發展目的在支持綠能的基礎建設、注視產業發展情況，所以銀行只投資技術成熟者。綠能的規劃及鼓勵產業進行綠能經濟由政府相關機關負責，銀行是不會投資技術不成熟者，以確保投資不會失敗。

Q2：支助的對象有無外國公司？教授一直強調離岸風力發電的投資，對於岸上發電是否非投資項目？

A2：(一)只有針對在聯合王國投資之公司給予支助。

(二)離岸風力發電基礎建設的投資，是高風險且投資報酬率較低，綠色銀行即在處理此類問題。而岸上發電相對於離岸風力已經有比較成熟的發展，不再是新科技或高風險的投資，所以銀行只針對離岸風力發電做投資。離岸發電對聯合王國的容電量比其他國家都高，但是因為高風險，所以比較缺乏私人資金。一般來說，每個離岸風力發電的風車造價為 300 萬英鎊，(在臺灣約為一億)，而銀行對於新科技，在其發展在初期並不會全部投資，必須等到有相當發展時才會挹注資金（風險控管概念）。

Q3：廢棄物回收和減碳的相關性？

A3：這是總體目標。以往都利用土地掩埋處理垃圾，現在設置遠大目標，希望降低溫室氣體排放。因為廢棄物回收可以降低土地掩埋處理，就會減少溫室氣體排放，就能進一步達成減碳的綠能經濟。

Q4：核能是否為投資項目？

A4：政府對此處理有所爭議。因為整個歐盟是自由經濟，政府資金不當挹注

將可能造成扶植某項產業的不公平情形。因此，有關對於核能的投資必須與歐盟的執委會協商和討論。而執委會的態度是要求投資項目必須是再生能源而非核能。因為歐洲並無相關建置，其對於政府資金的投資運用向來採取比較保守的態度，所以聯合王國需要向歐盟說明緣由。此為歐洲市場機制，所以歐盟有權干預政府投資私人資金的關係。

Q5：協助綠能投資方式是貸款還是持有股份？

A5：大額的投資會用直接投資，例如一千萬英鎊會透過基金管理人進行投資；至於小於一百萬英鎊的計畫，直接投資和間接投資的金額約各佔一半，即貸款的金額和投資金額相當。

Q6：如果公投成功，蘇格蘭公司還能貸到錢？

A6：好問題，等著看結果。蘇格蘭政府仍希望和英格蘭政府維持一定關係，且同意獨立的陣營團隊於綠能政策著力甚深。

Q7：臺灣過去二十年建立很多縣市焚化廠，後垃圾減量做得太好，沒有足夠垃圾焚化，致未達到原先目標，英國有無預見？

A7：聯合王國是用預設的垃圾排量以決定設置焚化爐數量。

第九節 研習心得建議

一、蘇格蘭國土規劃將發展目標設在國土永續發展，在國家規劃架構（NPG）的指導下，全方位規劃四大發展主題，充分展現其地方治理能力。英國政府將國土永續發展的落實工作，交由地方政府的做法，可供我國中央及地方政府參考，以因應全球化的地方治理課題

蘇格蘭國土規劃政策與國家規劃架構（NPG）間的共同點，就是以「國土永續發展」作為政策目標。蘇格蘭僅只是地方政府，卻能本於國土永續發展的理念，在國家規劃架構（NPG）的指導下，以宏觀的視野，配合地方經濟發展的需求，結合再生能源的開發、改善生活品質、促進區域均衡發展、維護自然環境保育、普及網際網路各面向，規劃出符合地方需求的四大發展主題，關鍵在於中央充分

授權地方治理，換言之，英國政府將落實永續發展的工作，交由地方政府推動，中央僅負責研擬相關政策，各項具體措施均由地方政府倡議與執行。

自 82 年推動立法，甫於 103 年 7 月 28 日第 6 度函送立法院審議的國土計畫法草案第 1 條規定：「為確保國家永續發展及國土安全，促進國土資源合理配置，有效保育自然環境，特制定本法。」雖已將國家永續發展列為國土規劃追求的目標，然而相關執行機關卻未見著墨，僅於同草案第 8 條第 1 項規定：「全國國土計畫之內容，應載明下列事項：……二、國土永續發展目標。……」換言之，國土永續發展仍停留於中央政府層級。從蘇格蘭國土規劃的經驗來看，已體現出地方政府才是推動永續發展的第一線。地方治理的強化，可以鼓勵地方經濟的再發展。因此，中央政府當可積極促使地方政府作為推動永續發展的第一線，使其負責執行與落實，並研擬地方政府推動國土永續發展議程與願景，作為相關政策的行動綱領。

二、蘇格蘭政府研擬各項國土開發計畫均落實民眾參與，民眾在每一階段均可參與。尤其在政策規劃前，當局即先行蒐集民意，與反對團體溝通。溝通方式採工作坊形式，並且善用各種淺顯易懂的溝通工具與素材，選擇在人口聚集平民化的購物中心，與民眾進行溝通，讓民眾也成為政策制定者，達到雙贏的目的。蘇格蘭的做法，可作為各機關研擬相關政策的參考

蘇格蘭政府在研擬國土開發政策的每一階段，民眾均可參與討論。當局會事先瞭解有那些人或團體對於某項開發議題有興趣。再選定若干公眾場所、公家機關（例如購物中心、市政廳）召開說明會，與民眾溝通。主要是採取工作坊方式，備妥蘇格蘭地圖，透過地圖，讓民眾提供想法。政府也因而獲得很多意見。此外，蘇格蘭政府也採取專業團體討論方式，尋求專家學者的意見，以及採用問卷方式。以上都是在政策訂定之前進行的程序，至於其他階段，民眾亦可提供意見。上述政策制定前事先蒐集各界的反對意見、採用工作坊形式進行溝通、使用淺顯易懂的地圖作為討論素材、利用人口密集且平民化的購物中心召開說明會，較為新穎，

可作為各機關政策宣導方式之發想。

三、愛丁堡城市劃設綠地當作緩衝地帶，避免城市過度開發；良好的城市規劃，值得美麗之島學習

愛丁堡城市概分為古城(old town)與新城(new town)。其中古城(old town)以 Cattle 為起點，沿著山坡地往下發展，並以魚骨(fishbone)方式發展城市；18 世紀著手規劃新城(new town)，街道寬且直，已成為歐洲其他城市規劃之典範。

愛丁堡保留適當綠地作為緩衝地帶，並以蛋糕狀發展概念，分期分區發展城市；透過不會造成空氣污染的輕軌設施及其他大眾運輸交通工具為網絡，以串連城市與鄉村，更透過城市之間的聯盟，互補有無。這些具體的開發建設策略，非常值得臺灣學習。福爾摩斯美麗之島臺灣，有高山有平原、有亞洲第一座最高的大樓也有平房瓦舍，雖然各具特色，但因為缺乏整體建設發展的概念和策略，致使常見百年古蹟和現代建築共存、壯闊雄偉高樓大廈後方就是鐵皮平房或違章建築的突兀景象。如果我們也能像英國一樣，有整體的、一致性的規劃，任何新建築物必須先以電腦模擬程式模擬新建築在景觀和設計上的問題，並考量建物開發與周邊其他建物的關聯情況，想必能讓臺灣成為更「美麗之島」。

四、愛丁堡之文化遺址保護及經濟發展，同時並行不悖

愛丁堡之文化保存與經濟發展同時並行不悖；蘇格蘭政府更將愛丁堡發展為金融中心，在保存文化遺址之餘，也重視當地的經濟發展。

反觀我國，各城市之發展缺乏明確定位，「創意」常遭競相模仿，往往造成各城市資源競合，也缺乏城市特色，建議以愛丁堡城市規劃為我國借鏡，重新整合城市發展資源，並透過城際協商，政治協商方式，明確定位城市發展。

五、愛丁堡公私合夥共同開發城市、經營得宜，締造政府民眾雙贏

從愛丁堡公私合夥的經驗來看，其公私合夥的願景為達到「愛丁堡是一個繁

榮的、成功的、永續的首都城市，並減少所有形式的貧困和不平等」，因此其公夥合夥之面向不只在硬體開發上，對於經濟、投資及工作機會上的公私合夥，改善市民健康和福利降低衛生方面的不平等的公私合夥，讓兒童和青少年的享受童年及發揮潛能的公私合夥，讓社區更安全的公私合夥並改實質及社會組織等方面，提出了一個涵蓋廣泛社區規劃並強化、協調和簡化的城市聯合工作的架構。

六、愛丁堡政府與民眾共同合作、造就都市區域發展

水岸區的規劃為全面性、整體性的長期計畫，並涵蓋所有相關領域，在公私合作下，藉由引入私部門的活力及管理，有效發揮公共實體和公民的能量，當然民眾的積極投入是不可或缺的一環，從早期辦理社區參與，到設計和開發階段等，均能充分展現地區個別特色，而非複製拷貝其他個案，進而造就現在的都市設計與區域發展。當然這雖然是一個長期的過程，但政府及民眾都能共同忍受這一個更新的過渡期，難得可貴是不短視近利，以獲得短期或即時結果為滿足，更是本案能推動成功的主因。

七、愛丁堡具前瞻再生開發策略、帶動觀光附加價值

本次考察地區與舊市中心區有地緣關係，故其發展與市中心興衰息息相關，更是帶動地區發展的觸媒，市中心區水岸再生開發策略必須具前瞻性，促使水岸城市周邊地區轉化成長，進而創造獨特都市魅力。建築是藝術也是創意產業的延伸，水岸再生為吸引遊客，創造引導話題性的消費空間或公共場域是開發的基本策略。

八、愛丁堡政府正確投資決策、創造城市繁榮經濟

本次考察地區與舊市中心區有地緣關係，故其發展與市中心興衰息息相關，更是帶動地區發展的觸媒，市中心區水岸再生開發策略必須具前瞻性，促使水岸城市周邊地區轉化成長，進而創造獨特都市魅力。建築是藝術也是創意產業的延伸，水岸再生為吸引遊客，創造引導話題性的消費空間或公共場域是開發的基本

策略。

九、環境變遷調適因應、以人為本落實永續

水岸土地因應環境變遷考量風力發電之需求，造鎮計畫深切體認資源是有限的，為落實永續發展因應氣候變遷採取積極之調整策略，期望在開發與資源保育尋找平衡點，俾能在以人為本、生態永續的落實持續進步，本規劃案可作為本國各項開發案之參考。

十、我國溫室氣體減量的目標界定、政策推動等，可借鏡蘇格蘭有較高之願景，並有明確之推動策略

蘇格蘭氣候變遷法（Climate Change Act），設定很高的減低溫室氣體排放目標，相較於 1990 年，2020 年減少溫室氣體排放 42%，2050 年減少溫室氣體排放 80%，這是每個政黨一致通過的，是全國共識的議題。為達到整體溫室氣體減排政策，蘇格蘭對於各不同來源的溫室氣體減量都有各自的法規或策略來規範，並訂定具體的減量目標，對於家戶、商業及工業、交通運輸、廢棄物、農村土地使用所訂定的減碳目標，為相較於 1990 年，至 2020 年，家戶需減少 38% 碳排放，商業及工業減少 54% 碳排放，交通運輸減少 7% 碳排放，廢棄物減少 86% 碳排放，農村土地使用減少 58% 碳排放。另外就達成策略而言，能源發電部分以再生能源發展或核能為主，商業、產業或家庭部分以提升能源使用效能為主，交通運輸則以使用生質燃料及提高交通網路效能為主，廢棄物強調資源回收再使用，農村土地使用方面包括提升造林率、提升肥料攝取效率等。

我國溫室氣體總排放量之成長趨勢，從 1990 年 138.3 百萬公噸二氧化碳當量，上升至 2010 年 274.7 百萬公噸二氧化碳當量，成長 98.6%，所以面對未來節能減碳的考驗將非常的嚴峻。由於臺灣的溫室氣體減量法尚未完成立法程序，因而減碳策略及各類排放源的管制目標，尚未具體訂定，建議應儘速研訂國內具體的減碳策略及各類排放源的管制目標，在未完成立法前，可由政府機關率先實施，俟完成立法後，即可馬上全面啟動。由於減碳策略及目標之訂定和推動，涉及家

戶、商業及工業、交通運輸、廢棄物資源化、農村土地使用等面向，應由各主管部會共同研商，分工合作。

十一、我國發電目前仍以石化燃料為主，反觀蘇格蘭自 2000 年起逐漸以再生能源取代傳統石化燃料發電，迄今已有傲人的成果，值得我國借鏡

蘇格蘭為減少溫室氣體排放，規劃至 2020 年，所有能源需求有 30% 必須來自再生能源，其中電力 100% 來自再生能源，熱能需求 11% 來自再生能源。再生能源發展為蘇格蘭減少碳排放的重點，對蘇格蘭政府而言，開發再生能源並不是單純的環保政策，也是經濟政策的一部分。

反觀國內發展再生能源的腳步，仍顯緩慢，至 2013 年，臺灣再生能源發電比例僅占 5~7%，其中約 4% 還是原有的水力發電，相較於蘇格蘭目前再生能源占整體電力比例約 41%，是有相當大的落差，尤其臺灣 99.4% 的能源仰賴國外進口，能源自主性甚低，能源供應及價格受國際能源情勢影響甚鉅，發展再生能源除了可提高相關產業的國際競爭力之外，更可提升我國的能源自給率，穩定能源供應，對於經濟發展更有助益。

國內發展再生能源，建議建立產、官、學的合作平臺，並依臺灣的天然資源及本身的特色來發展。例如，國內的廚餘回收成效良好，成果領先國際，建議應善用這成果，進而發展廚餘、有機污泥及其他有機廢棄物共消化的生質能源技術。

十二、蘇格蘭對於 2050 年前達到 1990 年 80% 的減碳目標，所抱持的積極樂觀態度及創新思維，值得借鏡

蘇格蘭氣候變遷法案所設定的減碳目標，其實對社區、商業及工業等是有強制的約束力，但是蘇格蘭政府目前尚未採用強制約束，希望藉由社會創新的方式進行，採取夥伴式關係。另對這個議題，蘇格蘭及英格蘭的態度不一樣，對英格蘭來說會把這目標當作是簡單的法律來執行，但對蘇格蘭來說會把它當成是發展社會或經濟的機會，藉以提升技術經驗、工作機會、經濟發展及促進社會創新等，

所以對於蘇格蘭所抱持的積極熱觀態度及創新思維，值得借鏡。

十三、英國透過立法建立明確的節能減碳政策，並以成立綠色投資銀行作為推動者

英國綠色投資銀行成立於 2012 年，是英國第一家綠色投資銀行，80%投資在國內五大領域、另 20%投資於其他綠色產業。綠色投資銀行進行投資前均做詳實評估，目前在離岸風力發電產業上，已具相當成效。

十四、改革要從改變心態始，改變心態要能從中心（領導）做起

領導績效導向之變革需有強勢領導，但是強勢領導並不是如傳統領導之概念，採如警察體系般之階層式領導，由上對下之控制，上層人員不希望來自下層挑戰其觀點。James Mitchell 教授之看法則是，身為組織之領導者應培力使第一線職員以主動態度尋求解決問題；協助釐清組織之目的；協助受雇者更新其目的感；支持他們與公眾及社區交往，以增進服務之供給。所以強勢之領導反而是要培養職員自動自發、主動積極任事之態度，並使單位成為學習型組織架構，能與時俱進，適應時代之需求。

十五、組織文化與成員心態之調整與再教育為組改成功與否之關鍵，惟難度亦最大

蘇格蘭政府面對財政緊縮年代進行公共服務改革所面臨之挑戰，其實與我國所面臨者，極為類似。皆面臨人口、財政、體制及心態之挑戰，然而由 James Mitchell 教授之看法可知，人口、財政、體制之挑戰皆非重大，以人口老化之挑戰而言，非但不是危機，反而可能是轉機，可轉化為資產。而財政之挑戰則可透過預算之管理而予避免，至於體制之挑戰則與心態之挑戰相關，由於蘇格蘭之政府體制採行內閣制，只要內閣有共識，議會隨即可通過政府之改組，故其政府組織變革之速度快，應變能力強，但挑戰不光是來自組織改造，而是來自組織文化與成員心態之調整與再教育。

我國目前正在進行政府組織改造，各機關之整併將陸續完成，然而組織文化與成員心態之調整與再教育，將成為組織改造後其效能是否增進，其改造成功與否之關鍵。而組織領導方式亦扮演關鍵性之角色，真正的領導必須是一種體系，領導者並需瞭解者各團體情況（自下至上），每個單位的負責人能提出討論，很多問題多必須透過此種方式得到解決，也需要給每個個體相當的自主性。因而我國政府之組改，在各部會多已完成整併後，應積極組訓機關內員工，以型塑新機關之組織文化及調整成員心態，而增進機關之效能。

十六、蘇格蘭之改革案例，不宜逕予移植至我國

由於與臺灣二者間歷史、文化、地理環境之不同，一些問題亦不宜逕予移植至我國，例如消防員擔任老人之探訪員部分，依據外國小學生之調查，其第一志願以擔任消防員為先，國外消防員之英雄形象深植人心，此所以蘇格蘭消防員得比警察、社福人員更得老人之青睞，而得以進行探視。倘在我國，因我國之消防員尚無深植人心之英雄形象，因此社福人員以其專業較易獲得老人同意進行探視。

第四章 人口結構與勞動市場

本章研習課程主題計 7 項，包括：人口結構變化、工作年資福利與勞動市場政策、家庭與兒童照顧政策、Age Scotland 機構、英國年金制度與政策、性別與英國勞動市場、性別平等政策。

第一節 人口結構變化

一、背景說明

(一) 近幾十年來人口結構之顯著改變

近幾十年來年輕人愈來愈少、老年人愈來愈多、人類的平均年齡增加，人口結構性變化如下：

1. 嬰兒死亡率下降：據世界衛生組織指出，世界平均未滿周歲嬰兒死亡率在 1955 年每千名是 148 人、到 1955 年是 59 人，預計 2025 年可減至 29 人，同期間 5 歲以下的死亡率，依序各為 210 人、78 人、37 人。現嬰兒死亡率非常低，尤其是社會福利高的國家，主要國家嬰兒死亡率之情形，如下圖 4-1。

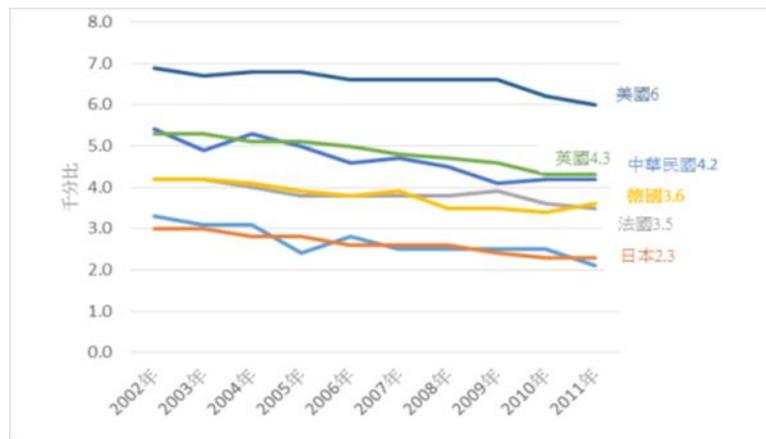


圖 4-1 主要國家嬰兒死亡率

2. 平均壽命增加：公共衛生及醫療技術的進步，全球人類每年增加壽命 3 個月，壽命增加亦帶來衝擊。
3. 生育率下降：世界生育率在 15 年之前每一家庭平均生 5-7 個小孩，現在

則為 2.5 個小孩。臺灣近期的生育率 1.2 人，於「超低生育率」亞洲國家中算是少的，非常特別。

(二) 人口結構變化產生之政策問題

人口老化改變整體人口年齡結構，各國政府已警覺因而產生之核心政策問題，包括：1. 老年人愈來愈多，社會活力愈低；2. 勞動生產力低；3. 社會福利，醫療等支出更多；4. 政府稅收減少；5. 政府需更多的經費投入年金或退休金。

二、1950 年至 2100 年間人口年齡結構變動

(一) 世界人口由 1950 年的 25 億人，成長至 2014 年的 72 億人，推估 2100 年將達 108 億人。由於人類壽命延長加速老化，老年人口持續上升；受生育率下降影響，年輕人口呈下降趨勢。

(二) 歐洲人口中老年人口上升幅度更大，估計至 2100 年約占 25%；年輕人口亦呈下降趨勢，至 2100 年約占 16%。另亞洲人口部分在老年人口上升幅度較歐洲人口略緩外，其餘年輕人口比率與歐洲大致相當。

(三) 據教授指出，臺灣老年人口由 1950 年的 4.7%，增至 2060 年 39.4%，面臨和先進國家一樣生育率低（圖 4-2）、老年人口比例高，至 2060 年 15 歲以下人口約 9.8%，將面臨更少勞工、更高稅收以負擔社會服務之困境。

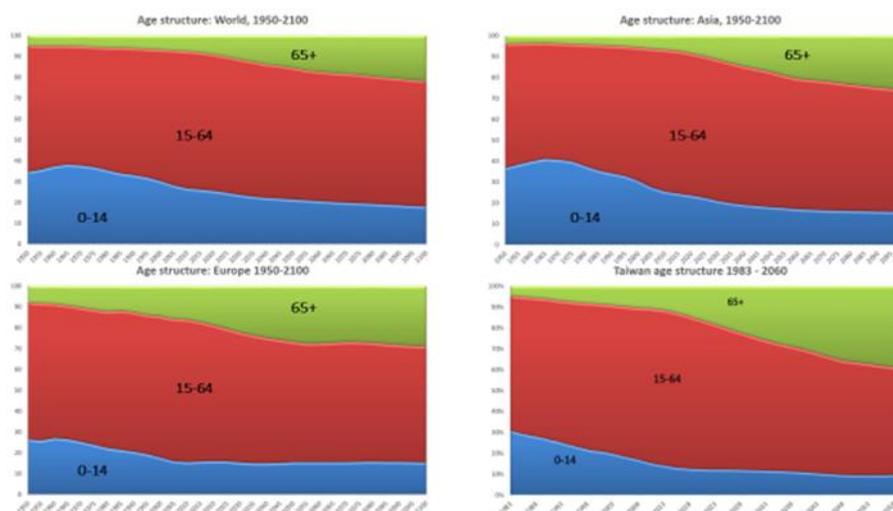


圖 4-2 世界、歐洲、亞洲及臺灣人口趨勢圖

三、目前使用之老年扶養比率（Old-Age Dependency Ratio, OADR）

（一）老年扶養比率意涵

係表示 65 歲以上依賴人口對工作年齡人口扶養負擔的一種簡略測度；扶養比越低，表示該地區成年人的負擔越輕，反之，扶養比越高，表示該地區成年人的負擔越重。老年扶養比率 = 65 或 60 歲以上人口 / 15-59 或 16-64 歲人口。

（二）老年扶養比率有何不對

前述老年扶養比率計算是否合適（或甚至精確）？

1. 以分子觀察—65 或 60 歲以上老年人口：使用一個固定年齡界線作為“老年”的年齡門檻，是不恰當的，因為它是要結合不斷變化（增加）剩餘壽命。我們不能把所有的老人放在相同的“受撫養者”籃子，因為：(1) 許多 65 歲以上的人是健康和活躍的，會去繼續工作、從事志工為社會貢獻；(2) 例如許多兒童是被祖父母隔代教養，而不是父母；(3) 16-60/ 65 歲不工作者，比 60/ 65 歲以上沒工作者還多；(4) 在以前貧困是發生在生命的前半段過程中，現在似乎不是這樣子。
2. 以分母觀察 - 15-59 或 16-64 歲工作年齡人口：在一個快速變化的勞動力市場，就業“工作年齡”人口是不好估計的。受教育的時間增加，延後進入勞動力市場。男人提早退出勞動力市場，例如從 55 歲起提前退休。雙薪家庭上升，也導致婦女退出勞動力市場。生育率下降亦可能促進女性勞動供給增加。

四、現行老年扶養比率（OADR）的替代方式

（一）預期餘命的基本定義是如果目前各年齡層死亡率一直保持不變，則今年各年齡層的世代，預期可以繼續存活的平均年數。

1. 以英國英格蘭和威爾士為例，在 1960、2010 及 2040 三個年代觀察，此二地區預期餘命為 15 年；但是在相同的剩餘壽命 15 年，1960 年代一名 66 歲女性，在 2011 年代為 73 歲，在 2040 年代為 78 歲；在男子方面現

實年齡 70 歲，然而看起來好像 60 歲。

2. 以臺灣 60 歲人口為例，在 1983 年時男性為 17 年、女性為 19 年，隨醫藥發達及衛生條件改善，在 2009 年時大幅上升到男性為 21 年、女性為 25 年。

(二) 勞動力參與率係指勞動者(就業者+失業者)占 15 歲以上民間人口的比率，以臺灣為例：

1. 按性別觀察，在 1978 年時男性為 80%、女性為 40%，到 2014 年男性下降到 67%、女性則上升到 51%；就整體長期而言勞動力參與率呈下降趨勢。
2. 按年齡觀察，在 1978 至 2014 年間，人口在 15-19 歲間下降 35 個百分點及 20-24 歲年齡組者下降 13 個百分點，均呈明顯下降趨勢；另 55-64 歲年齡組者亦呈微幅下降趨勢。
3. 老年扶養比率言，在 1978 年時為 0.07，即 14 個工作年齡的人扶養 1 個老人，假設現況人口成長狀況不變，到 2060 年時老年扶養比率為 0.8，即 1.25 個工作年齡的人養 1 個老人。

五、修正後的老年扶養比率 (Real Elderly Dependency Ratio, REDR)

(一) 修正後老年扶養比率 = 在年齡層中預期餘命 ≤ 15 年人口 / 15-59 或 16-64 歲有薪工作人口。

(二) 修正後的老年扶養比率，在分子部分不是 65 歲以上老年人口，而是在年齡層中預期餘命 ≤ 15 年人口；分母部分也不再是 15-59 或 16-64 歲工作人口，而是 15-59 或 16-64 歲從事有薪工作人口。

(三) 以 1950 至 2050 年人口比較修正前後老年扶養比率：

1. 以英國之英格蘭和威爾士為例 (圖 4-3)，修正後老年扶養比率數據確實顯著下降，讓人感覺似乎沒有人口老化之帶來之壓力。
2. 再以義大利、德國、法國、英國、荷蘭、愛爾蘭及日本為例 (圖 4-4)，

修正的比率因高齡化現象將導致扶老比上升，工作年齡人口承擔老年扶養壓力加重，對經濟成長將產生負面衝擊，但經(修正後)老年扶養比率計算，似乎沒那麼嚴重。

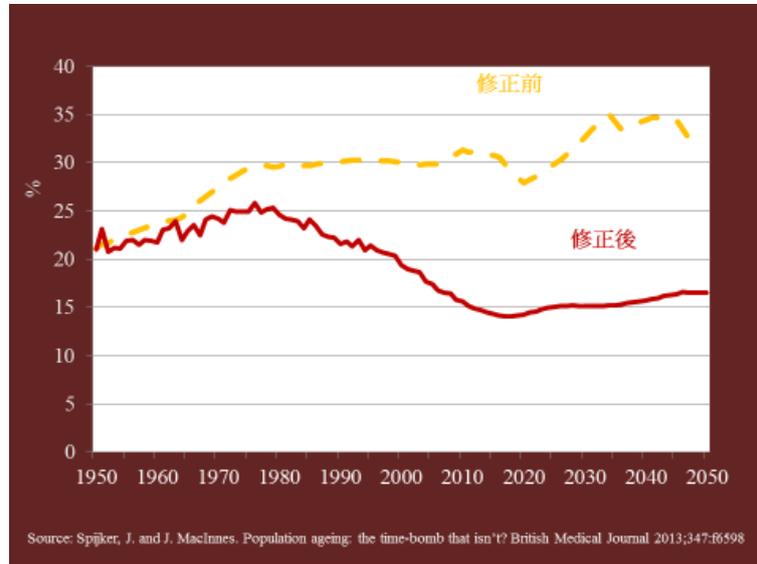


圖 4-3 老年扶養比修正前後比較

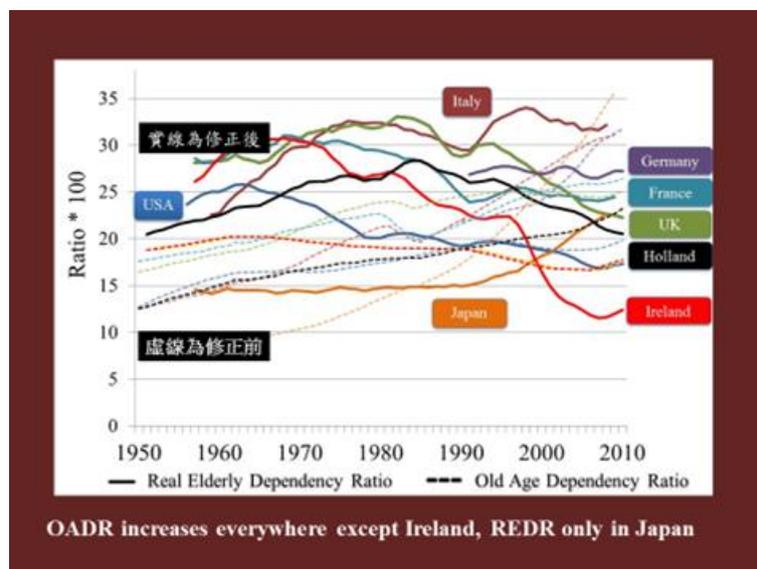


圖 4-4 老年扶養比修正前後比較 (主要國家比較 1950-2050)

3.以臺灣 93—102 年為例 (圖 4-5)，修正後的老年扶養比率似乎沒有得到改善；主要是因分母部分從事有薪工作人口係以 15 歲以上就業人口計算，而我國勞動力參與率偏低所致。

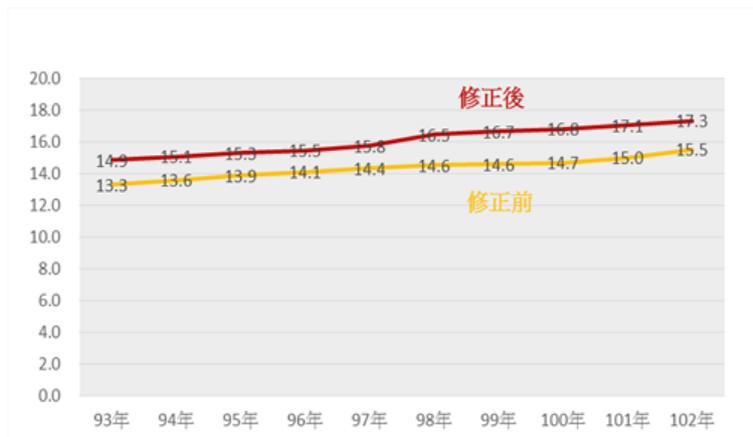


圖 4-5 臺灣老年扶養比修正前後比較

六、總結

(一) 不斷成長的老年人口，是否將提高醫療和社會照顧的費用？

確實會造成醫療和社會照顧成本上升。生病率不像死亡率，生病率沒有一致的時間序列可以去精確的計算。但有間接證據顯示，殘障與生病率的兩個變化，逐步延後老年人身上。

(二) 人口老化是否意味著更少的活力？

沒有確切研究證明年齡結構跟生產力相關，且年齡和生產力之間少有關聯性，但這不表示年齡對於生產力沒有影響。在實務上老年人具有工作經驗與專業技能，忠誠度、可靠性均高。

(三) 國家是否調高領取養老金的年齡？

先決條件是適用於「工作人口」和「領養老金人口」間保持某一固定比率。國家規定的退休年齡 SPA (State Pension Age) 並不等於每個人實際退休年齡，因此大部分人提前退休的領取養老金。現平均壽命延長死亡率低，如以過去死亡率去計算養老金，則財富再分配風險將上升。

(四) 總而言之，我們能負擔得起嗎？

半個多世紀前最快速的人口高齡化即已來臨。人口老化的速度超過了經濟成長，退休制度已到需做最大改善的時候。在整個社會中，雖有些人累積了大

量的財富，但並不是每個人都如此。21 世紀福利政策是需要進行調整。

七、心得

- (一) 世界人口由 1950 年的 25 億人，成長至 2014 年的 72 億人，推估 2100 年將達 108 億人。由於壽命延長加速老化，老年人口持續上升，惟受生育率下降影響，年輕人口呈下降趨勢。惟臺灣人口年齡結構因早期戰後高生育率，使得幼年人口較多之圖形結構為金字塔型，目前則以青壯年為主之燈籠型，估計 2050 年將轉為以高齡人口為主的倒金鐘型態；由於目前人口結構係以青壯年為主，故扶養負擔仍屬不重。
- (二) 我國出生率、死亡率持續下滑，平均壽命持續增加，使國內人口少子老年化問題更形險峻，未來扶養負擔較歐美國家沈重，所衍生勞動力減少及老人安養照護及下一代負擔沈重等相關問題，極需另謀因應之道。

第二節 工作年資福利與勞動市場政策

一、英國勞動市場之未就業人口問題

- (一) 英國與歐洲國家一樣均面臨人口老化問題，勞動市場中未就業人口包括退休人員與家庭工作者等可工作之人口，若能協助其就業，不但能降低失業率，亦可協助繳稅，此為十分重要之問題。英國與歐洲主要國家相比，1990 至 2005 年間失業率自 10% 下降至 5%，失業率相較歐洲國家為低，自 2005 年起失業率又上升至 2013 年之 7.8%，在此期間 20-49 歲之就業率卻相對較低（圖 4-6、4-7），整體經濟活動率亦低，其中與政府對特殊家庭採取之福利政策有關。

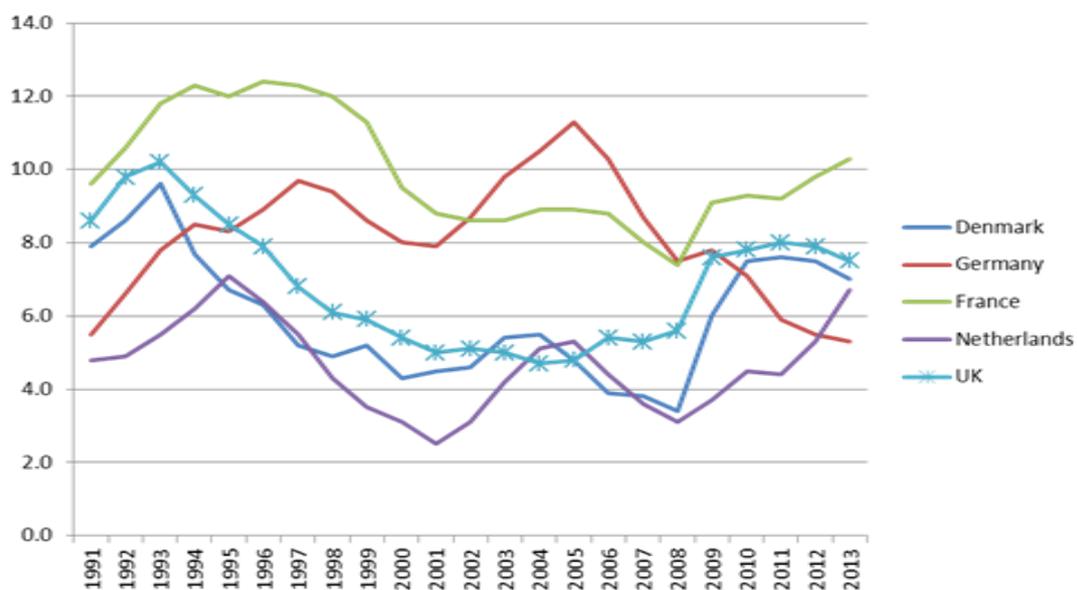


圖 4-6 歐洲主要國家標準化總失業率

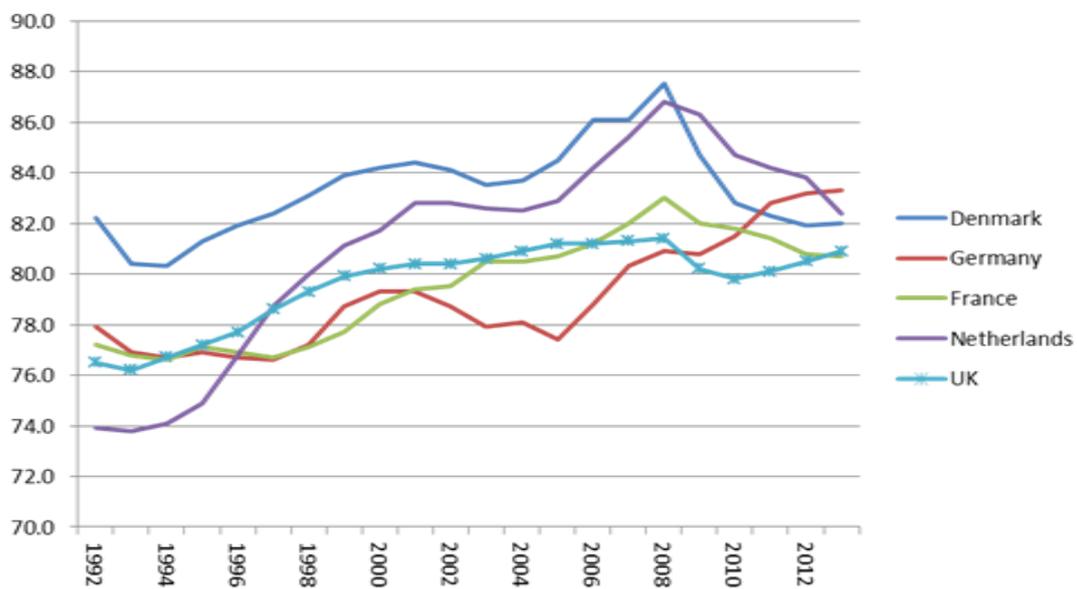


圖 4-7 歐洲主要國家 25-49 歲標準化失業率

(二) 2010 年英國請領無業福利金之人數為請領失業福利金之 2 倍。這些福利政策包括如因經濟不景氣所致無工作人口家庭，其未就業之工作年齡者可申請無業福利金，目前約有 18% 兒童生長在無工作者之家庭，此比率較其

他歐洲國家為高(圖 4-8),在此家庭成長之兒童對未來工作價值觀將影響很大,失業問題會傳至下一代;另低收入之家庭可領福利金;再如 8%之單親家庭,家長若為低技術人員且有要照顧之兒童,其就業率只有 40%,家長未工作者可領福利金至兒童 16 歲;另工作年齡者經其家庭醫師出具因疾病無法工作之證明,可領殘障福利金等。

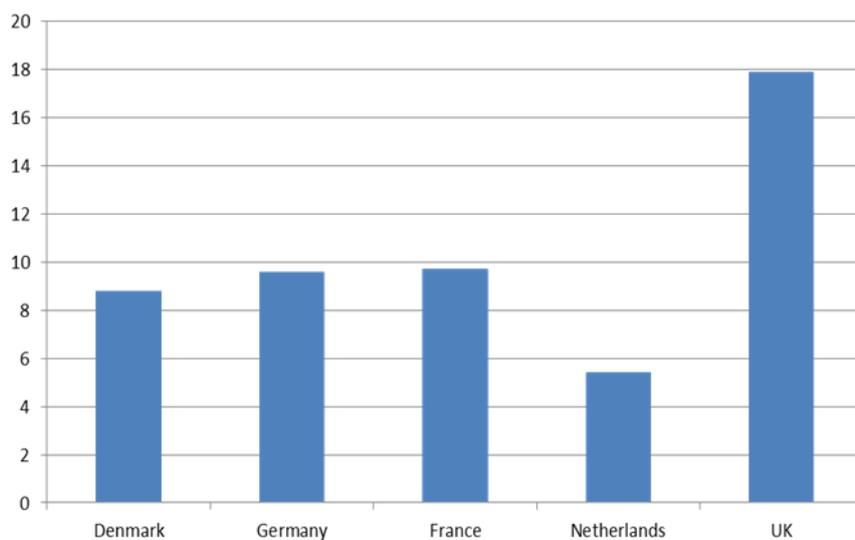


圖 4-8 2010 年歐洲主要國家兒童生長在無工作者之家庭之比率

二、工作年齡者之福利政策改革

英國為鼓勵工作年齡者進入勞動市場,將由勞動市場提供更多工作機會與針對工作年齡者之福利政策進行以下之改革:

- (一) 福利政策緊縮 (negative incentives): 包括單親家庭請領福利金原可至兒童滿 16 歲止修正為至 5 歲止;請領殘障福利金所需之證明原由家庭醫師出具修正為須至特定之公司進行評估;對工作年齡者若未積極找工作將停止失業福利金之給予等。
- (二) 鼓勵投入勞動市場 (positive incentives): 針對每周工作達 16 小時且經資產調查 (means-tested) 仍低於一定水準之家庭,由稅收系統給予工作所得稅收減免 (working tax credits),鼓勵投入低薪部分工時之工作或全職工作。對家庭中有兒童者再給予額外補助。2011 年共有 350 萬家庭獲得

補助。

(三) 簡化所有補助之程序為單一全額補助 (single universal credit)：要求所有每周工作時數均須進入全國資訊系統登記，對轉換工作間之工作時數可即時累積，自動調整福利金。此資訊系統由政府投入大量經費建置，由於此制度對雇主雇用低薪工作者較有誘因，雖勞動參與率預期會上升，但因政府之補助經費亦上升，加上資訊系統複雜及技術問題，故預期成效待觀察。

(四) 鼓勵雇主提供長期工作，並依其成果給予補助激勵：過去政府在協助就業上，主要提供如何填寫履歷表之訓練。新制度鼓勵私人公司介紹新工作或提供長期工作（大於 3 個月），政府依其成果 (black box) 給補助。在此制度下，大公司較容易引入多數之低薪長期工作，雖對勞動市場參與率提升有幫助，且有柿子挑軟的吃之問題 (creaming and parking)，2011-2012 年間只有 3.6% 工作者成功轉入長期工作，成果有限。

三、蘇格蘭獨立公投若成功之承諾改革方向

若蘇格蘭獨立公投成功，蘇格蘭政府有足夠權力進行改革，其承諾之改革方向包案包括提高基本工資、增加育兒福利補助、區域化勞動市場之建立（非市場化）及簡化所有工作補助金之申請程序等。

四、心得

勞動市場之就業率，在經濟景氣好時，市場機制可使就業供需取得平衡，但在經濟停滯時，市場就業供給不足，失業率上升，政府福利政策之介入，有助於協助就業弱勢者渡過難關，但如何使請領福利補助者不致造成長期就業動機不足而無意願成為勞動者，這是政策制定者應思考取捨之問題。英國對未能就業與失業者之福利政策十分完整，特別是有兒童之家庭另有額外補助之做法，顯示其福利政策不但顧及勞動市場之就業率與失業率外，更兼顧兒童照顧問題，值得我國參考。但過多之補助亦造成就業動機不足，影響就業率，並增加政府負擔。英國

已由過去之福利國家漸轉變為新福利國家，除逐漸減少普及式福利外，對兒童及家庭之投資反而增加，亦即將普及式福利所減少之經費用於投資未來，且其在修正過程中能對福利政策作機動檢討修正，且不受政治之影響，這是我國該學習的。

第三節 家庭與兒童照顧政策

一、蘇格蘭的兒童及家庭政策

(一) 背景脈絡

除了社會保險與福利（例如育嬰假）、移民等部分，英國已將大部分的權力下放給蘇格蘭議會。地方政府是主要的服務提供者，此外，健康與志願機構也是重要的服務部門。蘇格蘭義務教育年紀為 5-16 歲。蘇格蘭擁有全球唯一以福利為基礎的兒童聽證系統，用來照顧與保護兒童，亦處理兒童犯罪問題。蘇格蘭面臨人口老化的社會，16 歲以下人口約 91 萬人，占 17%，領取退休金的人口則占 20%。

(二) 現況問題

1. 貧窮及兒少保護問題：蘇格蘭約有五分之一的兒童及年輕人生活在貧困之中，估計到 2020 年，約 10 萬兒少將處於貧窮。2013/2014 年，有 19,077 名兒少涉及聽證系統（占 2.1% 兒少人口）；其中屬兒少照顧及保護者約 17,476 人，涉犯罪者 2,764 人。2013 年 7 月，有 1.7%（16,041 人）兒少在保護列冊登記受照顧中。
2. 4 項最需關注的兒童權利：安全、受平等對待、被尊重及包容。

(三) 兒童政策新方向：三個趨勢

1. 兒童權益的重視—所有兒童都有權利（All Children Have Rights）：蘇格蘭希望成為兒童最佳成長地。2014 年兒少新法案要求蘇格蘭部長，對聯合國兒童權利公約的要求須有相關改進措施，將兒少作為規劃與服務的核心，確保兒少權利受政府跨部門重視，以實現每位兒童都有權利的企圖

心。

2. 著重中央及地方政府成果的問責：關心及促進兒少福祉（wellbeing），包括 8 項指標：安全（Safe）、健康（Healthy）、責任（Responsible）、受尊重（Respected）包容（Included）、積極（Active）、成就（Achieving）、養育（Nurtured），以成就每一位兒童能夠成為成功學習者、有信心的個體、負責的公民以及有效率的貢獻者。
3. 重視早期介入：強調預防性服務。蘇格蘭刻正推動「對每個兒童都做得正確」（Getting it Right for Every Child, GIRFEC）的計畫，計畫重點在解決過去單一模式服務的批評，且重視早期介入與預防，確保在需要時能得到協助。此計畫並設計” Named Person”制度，每個兒童從出生到 18 歲（或可直到離開學校）會有一個專人來提供必要的協助，這專人無需改變原來的協助體系（例如家庭、教師、醫療及社區體系）角色，當家庭有需要時，這個人即可適時發揮其角色。比較複雜的個案，進一步則有專家來協助並協調服務。

二、父母育嬰假政策

（一）實施理由：支持父母扮演其基本的角色並成為最好的父母。

（二）蘇格蘭現況

1. 英國全國都一樣，母親產假 52 週，產前 11 週可開始請假，前 20 週過後產假可轉給父親，父親則有 2 週陪產假。此外，在孩子 5 歲前可請無薪育嬰假。
2. 產假期間前 6 週支付母親週薪 90%，之後 33 週每週支付 138 英鎊。另外，英國已決定自 2015 年 4 月起父親亦可申請產假，即共享的育嬰假。

（三）政策實施的 7 點供參考量

1. 應和兒童照顧及早期教育系統整合進行：育嬰須結合付得起、高品質的兒童照顧，例如：丹麥、德國、挪威、斯洛維尼亞及瑞典均如此，惟在

蘇格蘭有困難，因屬不同的權力部門（分別在英國國會及蘇格蘭議會）。

2. 育嬰假應有好的薪酬補償：請假補助不高，誘因就不足，因此時花費高，尤其要鼓勵父親請育嬰假。丹麥、德國、冰島、挪威、斯洛維尼亞及瑞典，有較優渥的育嬰假薪資補償。英國的做法如前所述。
3. 育嬰假長度 52-78 週較適當：由一些具高比率女性勞動參與的國家，例如：丹麥、冰島、荷蘭、挪威、斯洛維尼亞及瑞典案例研究得到支持。如長達 2-3 年，將不利婦女勞動參與，特別是低薪勞工。
4. 請育嬰假是個人應得的權利：請育嬰假究係個人權利，抑或家庭權利而由家庭成員決定？北歐國家例如：冰島、挪威及瑞典，特別給父親育嬰假，此政策實施後，父親請育嬰假比例增加；另有認為應是家庭的權利，此結果便是母親請假的比父親多。
5. 實施應有彈性：例如父母親請育嬰假可選擇以部分時間制方式進行，如荷蘭即有此政策。父母亦可同時請假，對彼此合作有正面影響。
6. 應徵詢雇主想法：對雇主而言，行政作業要簡化，且對雇主須有福利的支持（例如：如何留任好員工）；此外，要考量公司對員工請假的替代人力，尤其是中小型企業。
7. 經費：建議育嬰假應徵自雇主所繳交一般稅（general taxation）的國家保險系統來支持。在斯洛維尼亞，育嬰假保險是受雇員工及雇主均支付員工薪資所得的 0.1%；在瑞典，雇主負擔員工所得的 31.42%，其中 2.2% 用來支付員工的育嬰假保險；在英國，經費是來自雇主及員工所繳交的國家保險系統來支付。

三、兒童保育改革

- （一）成立獨立的委員會：專注於兒童保育的改革，希望達到成果包括：促進兒童發展、減少不平等、讓父母得以工作及學習、讓家庭都容易知道及獲得政府保育措施。

(二) 委員會任務及目前進行工作：任務在於定義一個卓越的保育系統要如何達到上述成果的關鍵特質；系統要如何組織提供建議；對改革的關鍵計畫尋求共識；預定在 2015 年夏天提出報告。目前正廣泛蒐集證據及聽取各方意見中，並界定獲致卓越的關鍵議題及障礙。

(三) 卓越的保育系統關鍵特徵，包括：可取得性；高品質；符合個別兒童需求；對父母及國家都付得起，且費用覺得公平；保育及早期教育系統、相關稅制及福利系統，對工作及學習不會產生阻礙；彈性及便利，包括提供一次性及變動的工作及學習模型；早期學習、基礎教育及課後照顧有良好的協調；減少機會的落差；永續性。

(四) 早期證據觀察

1. 對很多家庭，付不起方便的供應者、缺乏彈性、便利或協調性。
2. 一般而言，公立保育機構訪視結果較正向，但私立/志願/社會企業提供服務者，在時間上較有彈性，較符合雙薪家庭需求。
3. 私部門因經費不穩定也不透明，私立/志願/社會企業較難永續經營保育工作。
4. 不同的國家有不同的企圖、歷史及文化，國際比較恐有所誤導。

(五) 公共投資及可負擔性－初始發現

1. 與北歐國家相比，英國對家庭及兒童投入的經費差不多，但北歐提供資源給服務提供者，英國則是將大部分的現金直接給了家庭，卻沒告訴家庭要購買什麼服務，而由家庭自己決定用在那裏，所以未必用在對孩子的服務，而是用在其他地方。
2. 兒童保育費用昂貴。例如：有二個孩子在托兒所，花費約占中收入家庭收入 53%，對於窮困家庭雖有多項補助，但得到保育服務還是昂貴。租稅減免申請程序困難，教育程度不高者不知如何申請，致窮困家庭在保育服務的花費達家戶收入 25%。

四、心得

- (一)蘇格蘭相當重視兒童的權利及福祉，有清楚的願景及標的內涵，值得學習。
- (二) 早期預防與介入的重視可茲借鏡，尤其具創意的 **Named Person** 制度，其實就是深化各階段各面向的服務提供人員對所負責的兒童及家庭關照與協助，當發現問題時主動採取行動來協助。複雜的個案則有專人扮演協調角色，不會部門間各自分散處理。
- (三) 育嬰假政策對提升父親照顧角色促進性別平等的措施，我國毫不遜於英國及部分北歐國家。臺灣公務員及勞工，無分男女，均可申請育嬰留職停薪。略以年資滿 1 年以上、子女滿 3 歲前，可辦理育嬰留職停薪及申請津貼，可領最長半年、每月 6 成薪育嬰津貼。惟若干歐洲國家，例如：荷蘭，已實施部分時間制的彈性做法，國內還沒有。
- (四) 英國將兒照現金補貼直接給家庭的做法，造成未必用在對兒童的服務上，蘇格蘭對此已提出省思。相對於臺灣實施 5 歲幼兒免學費政策，家中如有 5 歲以上幼兒就讀私立幼兒園，一年補助 3 萬元，係將補助經費透過幼兒園發至家長手中，不但確保是用在幼托上，也照顧到家庭。

第四節 Age Scotland 機構

一、機構簡介

(一) 機構性質與組織

英國 **Age Scotland** 是一個慈善機構，屬非營利的民間團體，獨立於政府之外，為全蘇格蘭的老人服務。其宗旨為確保老人的聲音被聽到，以老人為工作核心，積極面對老化並轉化為正向的力量。在董事會之下，有資深管理團隊，蘇格蘭各地有 10 餘個據點置行政與資源人力。此外，有經營商店，販售來自老人及民間的捐贈物品，以充實收入來源。該機構也和蘇格蘭政府合作，一些服務包括 24 小時熱線服務、老人居住服務、季刊出版等，部分經費即來自政府經費的補助。

(二) 工作內容

1. 促進社區老人發展：服務 900 多個由老人組成的團體，部分係為特別活動所組成，例如：共同合做藝術品、讀書會等，讓老人聚在一起；指導老人如何取得協助或政府資金。經由此方式可和 50 萬名老人取得聯繫。
2. 提供訊息及建議：有 24 小時銀髮電話熱線（Silver Line Scotland）免費提供訊息、友誼及諮詢服務，一個月約 2 千通。老人孤單寂寞問題很嚴重，此電話熱線可以提供交友電話服務，和孤單老人聊天。另外，有些老人行動不便，也可提供管道與其他人聚在一起。藉此服務，可發現問題，並向政府提出老人政策相關議題，據以影響決策。

（三）經費來源

大多數來自募款及捐贈收入，另有來自政府、其他機構、基金會補助、商店營業收入等，依據該機構 2012/2013 年報，年收入 295.5 萬英鎊，支出 304.1 萬英鎊（註：截至 2013 年 3 月該機構淨資產為 77.6 萬英鎊）。

二、處理之問題面向

（一）老人貧困與公共扶助

英國勞動者達到一定年齡可領取退休金，每週約 110 英鎊，然以此作為唯一的生活來源並不足夠。雖然政府另有依據資產調查（means tested）提供補助，但需要申請。很多人不知如何申請，致約有 200 萬人有資格而未申請。不申請的原因，主要認為退休金是因之前有工作所以可得到，且直接滙到帳戶，而額外的補助則需要申請，讓人覺得丟臉。而且符合退休金的條件逐年提高，過去女性 60 歲、男性 65 歲可領退休金，2010-2016 年男女退休金均已改為 65 歲，之後又提高至 67 歲，且每 5 年作一次評估。許多女性不知退休年齡已提高，且女性大部分從事低技能工作，需要體力，又要照顧家人，致不知該如何協調自己的生活。因此，Age Scotland 接到很多此類詢問電話，也協助處理相關問題。

（二）老人保持健康與體力

1. 維持健康與體力：如何活得健康長壽，讓老人可以更獨立並住在家中，

是蘇格蘭的政策策略目標之一，因此，該機構亦以此為服務重點。健康的老人除了可繼續工作也可從事志工服務，一些大學及技術學院都有提供新知或新技能課程給年長者。約四分之一的 65 歲以上老人在社區提供志工服務，該機構的 900 餘個團體也多數以志工為主，其中電話熱線服務的老人志工更達 50%。據研究指出，退休人口提供兒童及老人義務照顧服務約達 8 萬億英鎊產值。

2. 推動健康生活：鼓勵老人運動、健康飲食及少抽煙喝酒。老人健康問題很多和飲酒有關，與其他族群相比，老人更容易喝酒，而喝酒後更讓自己覺得寂寞孤單。另老人常見的問題是跌倒，過多飲酒致腳步不穩更易跌倒，然而很多醫生卻沒想到和飲酒有關，將之視為老化影響。對男性老人人口而言，常不願加入社區團體，而寧願在酒吧喝酒聊天，所以該機構的工作之一是提供老人其他社交機會，其中有一計畫很成功，即仿效澳洲做法，提供公共空間讓 6 至 12 位老人可聚在一起，合作進行活動，例如木工、流行手工藝品等，得到很多意外的好處，例如：參加活動者常討論不願與他人甚至是醫師討論的健康問題，然而他們卻從這活動得到額外的健康資訊。
3. 疾病處理：老人最大的疾病問題為癌症、中風及心臟病，另有感官功能的退化，例如視覺、聽力、老人痴呆、糖尿病等。幾乎 80 歲以上老人都有一項以上疾病，必須支付相關醫療費用。是故如何讓年長者能在家中處理自己的問題很重要，無須到醫院。

（三）居住

蘇格蘭很多老舊房屋不適合老人居住，政策鼓勵這些老人搬到其他適合居住的地方，但是求過於供，以致於老人須遠離原居住地，也遠離了原來的家人及朋友。且須向不同的醫生登記，過程往往花費數個月，如果老人沒有注意，可能這段時間的醫療服務將產生空窗；加上必須搬家心情更不好更孤單。因此，該機構建議應在任何地方都興建老人的合宜住所，以達供需平衡。

（四）運輸

蘇格蘭 60 歲以上居民可免費搭乘大眾運輸工具，然幅員廣大的鄉村地區公共運輸並不普及，若老人無法開車，行動範圍將十分有限。有些社區有社區巴士，但不在全國免費乘車計畫中，故老人須付費，對收入不多的老人來說是項負擔。該機構希望將此納入免費項目，雖未成功但會繼續努力。

（五）其他政策

英國及蘇格蘭政府推動公共服務線上化，例如：通用信貸計畫，須上網申請，然而老人對於線上申請較不在行。又如數年前類比電視要關閉，改用數位電視，很多老年人不知有此改變，故需要有人協助，包括設備取得，此情況以後也會發生在廣播。尤其住在偏遠地區者，如無法看電視或聽廣播，將感到更孤單，因此，該機構希望延遲關閉類比電視的時間。

三、心得

- （一）英國及蘇格蘭民間有很強的非營利機構及志工組織，投入重大公共議題的協助與推動，適時補充政府無法提供或難以做到的部分，尤其 Age Scotland 可以做到全天候的銀髮熱線服務實屬不易。
- （二）人口老化是各國共通的問題，可能致使勞動力降低，財政負擔加重，如何將危機化為轉機，讓老人活得健康有尊嚴，延後對社會的負擔，甚至進一步成為正向的人力資源及志工來源，協助他人，是政府未來施政可再著力的重點。
- （三）認識老人的特性、協助老人走入社區、由老人協助老人、陪伴與傾聽老人聲音、讓老人有繼續學習新知與服務社區機會、結合運動與提供健康資訊，都是面對及活躍老化的重要手段。
- （四）政府在政策制定時，需要照顧到不同人口之特性及需求，方能使政策推動及落實更加細膩。
- （五）臺灣面臨高齡社會的挑戰，衛生福利部（以下簡稱衛福部）已結合相關部

會、地方政府，推動老人服務、福利與照顧，103-105 年並執行「友善關懷老人服務方案第二期計畫」，揭櫫「健康老化」、「在地老化」、「智慧老化」、「活力老化」及「樂學老化」五大目標及相關策略與工作項目，已充分掌握大方向目標，後續就是如何強化與落實。方案中也引進了民間與志工的參與，對照蘇格蘭，臺灣也有不少的非營利組織對老人議題長期關注及推動，例如：中華民國老人福利推動聯盟(結合全國一百餘個老人團體)、弘道老人福利基金會、創世基金會... 等，提供老人福利、照顧服務、老人保護等資訊服務，也受政府委辦或補助從事相關老人照顧服務、老人保護、健康促進、居家環境改善...等工作。民間與志工都是可貴及可善用的資源，而從 Age Scotland 每年公布年報及財務報告、經營友善商店、特別是 24 小時熱線服務等方面來看，其服務更是貼近老人生活，並力求財務的公開透明與健全。

第五節 英國年金制度與政策

一、歐洲福利國家之退休金制度大致分三層

第一層為國家基礎退休金，經費來源由稅收支應，發給對象為所有公民（無論有無工作或納稅均可領），發給金額有限，目的在減輕退休後之貧困。第二層為職業退休金，發給對象為有工作者，給付金額與受雇者之工作年數與收入高低有關，通常為工作期間受雇者與雇主均有提存，目的在維持工作者退休後之一定生活水準。第三層為私人退休金，主要為個人自由與私人保險公司依契約購買退休金之保障，目的在鼓勵儲蓄，通常購買金額越高，退休後領取金額愈高。

二、英國之退休年金制度

（一）背景

為有效保障勞工及其眷屬的經濟安全，英國貝弗里奇（Sir W. H. Beveridge）於 1942 年提出包括疾病、失業、退休、傷殘與死亡等給付的綜合性社會保險計畫建議。英國政府於 1946 年接受貝弗里奇報告書（The Beveridge Report）的建

議，由國會通過國民保險法（National Insurance Act, NI），並於 1948 年付諸實施，正式建立國民保險制度，提供國民最低的生活保障，此為英國年金制度的濫觴。但由於老年人口不斷增加、政府財政負擔日趨沈重，以及年金保障不足，進而產生高比例的年金貧窮（pensioner poverty）等問題。為了有效解決年金給付不足及政府的財政困境，英國政府遂從 1950 年代即開始進行一連串的年金改革計畫。英國雖歷經 50 年以上之的年金改革，但其結果仍呈現高齡貧富差距及年金貧窮等現象。

（二）現行之退休年金制度

1. 第一層國家基礎退休金（basic state pension, BSP）：經費來源為有工作者在工作期間加入國民保險（包括醫療、退休金與其他福利之綜合保險）之保險費，工作者與自雇者均須加入，保險綜合費率為薪資之 9%，但對無工作或殘障者則由國家支付國民保險應負保險費，給付退休金採隨收隨付，有世代財富移轉之效果，但因人口老化、壽命延長、失業率上升，保險財務負擔沉重。目前支付金額為最高 1 週 110 英鎊，目的在減輕退休貧困，但無法解決退休後之生活所需。另若經政府調查為低收入家庭，其國家基礎退休金（means tested benefits）之經費則由國家稅收支應，支付金額為 1 週 148 英鎊，但因申請低收入調查手續極為複雜，老人大多不知如何申請，政府投入大量經費進行收入調查，但不見得能解決老人退休金問題。未來政策改革方向朝政府不再進行資產調查，所有老人均可領 1 週 148 英鎊之國家基礎退休金，但因給付國家基礎年金提高，故有工作者在工作期間按月所繳國民保險保險費亦會相對提高。
2. 第二層國家基礎退休金（2nd state pension, S2P）：對於退休時無儲蓄者，除 BSP 1 週 110 英鎊外，尚可領最高 1 週 163 英鎊補助，合計 1 週每人最高可領 273 英鎊，但因此制度會對個人儲蓄缺乏誘因，反而對退休生活幫助不大。未來改革趨勢為取消第 2 層 S2P，並提高第 1 層國家基礎退休金至每周 148 英鎊，如此改革目的在簡化作業，使人民易於了解並

申請國家基礎退休金，並可自行規劃退休計畫。

3. 第 3 層職業退休金：包含公部門及私部門兩部份，為鼓勵有工作者加入職業退休金計畫，政府以參加職業退休金計畫所繳保險費可做為抵稅為誘因，鼓勵受雇者加入雇主提供之職業退休計畫，為退休後之生活做好準備。
 - (1) 公部門受雇者由政府與私人保險公司簽約，每位員工均須參加退休金計畫，保險費由薪資扣除，退休時可領之退休金額度與工作年數與退休時薪水有關，若退休給付資金不足時由稅收支應。此制度為一種退休保障制度，雖是與私人保險公司簽約，但因有政府資金做為後盾，對公務員來說退休保障是完整無虞的。此制度受納稅人嚴厲批評，因其將公務員之退休金轉嫁由納稅人分擔，且負擔逐年加重，人民要求降低公務員之退休金額度，包括提高可請領退休金之工作年數及退休金額度應以終身薪資之平均計算以取代以退休時之薪資等。
 - (2) 私部門部分則由個別雇主與私人保險公司簽約，受雇者屬自願性參加，保險費由受雇者、雇主分擔，但若更換雇主則退休金計畫須重新簽訂，造成員工不敢更換雇主，制度對受雇者十分不友善與破碎。此計畫實施以來，私部門只有三分之一員工有加入退休計畫，未參加者退休時只能領國家基礎退休金，無職業退休金，因國家基礎退休金有限，故多數人只能貧困退休。為改善此制度之缺失，2012 年起由政府介入「全國退休金儲蓄計畫」，規定所有雇主均應幫員工登錄個人退休金帳戶，換工作時退休帳戶可以帶著走，但若員工選擇不加入，則雇主不得強迫。此新計畫實施以來，大規模公司 80-90% 員工已加入，成效佳，但小公司則推動尚不理想，故至今尚未完全解決現行職業退休金制度之問題。
4. 因應人口老化與壽命延長，英國政府為減輕退休金制度之財務負擔，以提高退休年齡，特別是女性退休年齡提高至與男性相同及不訂定強制退休年齡等均是近年之改革。另為增加退休金帳戶之運用效益，並將退休

後之風險轉至個人身上，放寬個人可提前支用個人帳戶中之退休金款項，實施後發現有個人提前用完退休金之問題，反應出個人是否有能力決定其未來退休後之最佳規劃，但此政策仍持續進行中。

三、心得

- (一) 歐洲福利國家因採高稅率，故國家均發展較完善之社會安全制度，包括退休養老之制度，使其國民年老無後顧之憂。相較歐洲其他國家之退休年金制度，英國之退休制度除發展較好之第 1 層國家基礎退休金及公務員退休制度較完善外，私部門之職業退休金仍談不上完善，且其退休金之收益與股票收益掛勾，在面臨經濟不景氣之年代，股票市場表現不佳，多數人在此制度下退休保障不足，只能靠國家基礎退休金過活，但因國家基礎退休金金額有限，無法支應退休者生活所需，故貧困退休者多，故英國年金制度可供我國學習之處十分有限。
- (二) 反觀我國之退休金制度亦十分複雜，包括國民年金制度、公務人員保險養老給付、公務人員退撫基金制、勞工（農民）保險老年給付與勞基法之退休金制等，因我國職業保險採強制性社會保險，並課以雇主較高之責任，故受雇者保障大；但在給付方式上，有公務員退撫制採月退休金，另勞退新制係以「個人退休金專戶」為主，「年金保險」為輔的制度，前者雇主應為適用勞基法之勞工（含本國籍、外籍配偶、陸港澳地區配偶），按月提繳不低於其每月工資 6% 勞工退休金，儲存於勞工退休金個人專戶，退休金可累積帶著走，不因勞工轉換工作或事業單位關廠、歇業而受影響，專戶所有權屬於勞工。勞工亦得在每月工資 6% 範圍內，個人自願另行提繳退休金，勞工個人自願提繳部分，得自當年度個人綜合所得總額中全數扣除。勞工年滿 60 歲即得請領退休金，提繳退休金年資滿 15 年以上者，應請領月退休金，提繳退休金年資未滿 15 年者，應請領一次退休金，選擇領一次退休金者，其退休後之保障較易受個人如何規劃使用退休金之影

響，若規劃使用不善，則雖有退休金，亦可能退休後貧困。另國民年金制自 2008 年才實施，對年滿 25 歲未參加職域保險者採強制參加，繳費至 65 歲後可按月至少領 3,500 元之老年給付，但迄今繳費率僅 57%，主要為近退休年齡者會繳費，但年輕及老人繳費率偏低，成效不佳，雖訂有 10 年內均可補繳之規定，尚有很大之改善空間，特別是對窮人保障。

第六節 性別與英國勞動市場

一、英國過去 40 年女性勞動參與率提升

由英國 1971 至 2011 年的男女勞動市場參與率統計顯示，過去 40 年，男性勞動參與率由 92% 下降至 76%，但女性卻由 53 % 顯著成長至 67%，且 2014 年的最新資料顯示已達 68%。分析過去 40 年促使女性勞動參與率上升的因素，包括下列各項：

- (一) 就業相關法律之制定：1970 年制定「同酬法」(Equal Pay Act)，禁止男女性間任何的不平等薪酬待遇；1975 年制定「性別歧視法」(Sex Discrimination Act)，促進兩性工作機會平等；1975 年制定「雇用保障法」(Employment Protection Act)，保障女性因懷孕或分娩得享特別待遇並引進法定育嬰假規定。
- (二) 單親收入支持改變：2008 年起，由於法令對單親父母收入的支持有所改變，故有利於單親母親進入就業市場。
- (三) 女性年金支領年限提高：2010 年女性支領年金之年限由 60 歲提高至 65 歲，故增加女性就業機會。
- (四) 經濟結構變遷：1971 至 2013 年，英國傳統上就業市場主由男性從事之勞力業務已逐漸轉移至服務業，亦促進適合服務業的女性增加就業機會。
- (五) 社會思想變遷：由於女性思想改變，女性亟思獨立自主而非仰賴配偶，故促使經濟獨立性及勞動參與率均提高。

二、各層面男女勞動參與率探究

(一) 各年齡層男女勞動參與率：英國聯合王國男女勞動參與率在 23 歲前急劇上升發展趨勢相似，但 23 歲以後，男性增加較女性為高，且兩者在 56 歲以後均下滑，兩者差距於 50 至 56 歲間因女性再度投入市場致差距最小 (圖 4-9)。

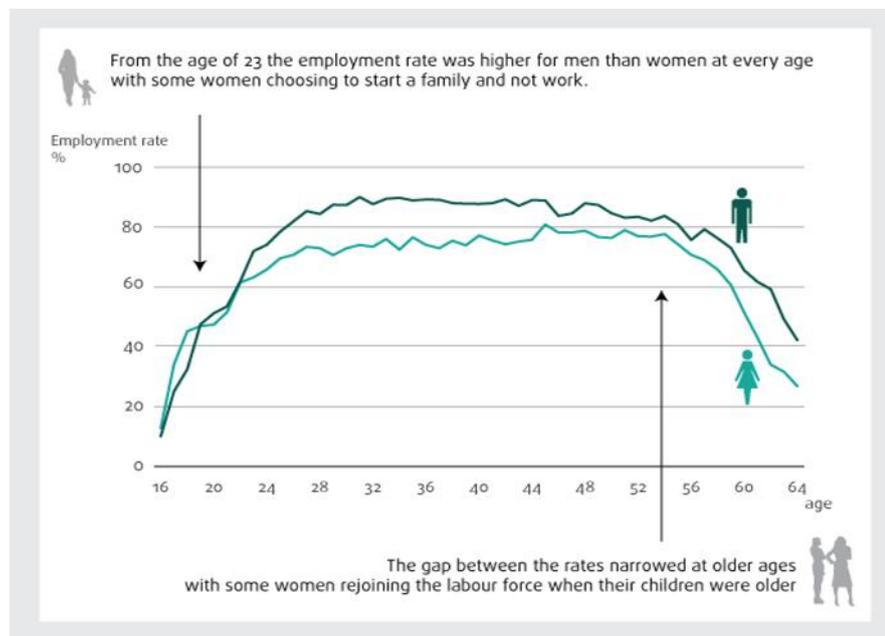


圖 4-9 英國各年齡層男女勞動參與率

(二) 小孩扶養期男女勞動參與率：男女性於 20-54 歲間為小孩扶養期，小孩對男女性就業衝擊亦不同。於小孩扶養期擁有小孩的男性的勞動參與率較未擁有小孩者高，但女性剛好相反，於此期間擁有小孩的女性的勞動參與率較未擁有小孩者低，惟 50 歲以後的女性，沒有小孩者的勞動參與率高於有小孩者。

(三) 男女性全職兼職比率：若定義每週工作時數小於 30 小時者為兼職，則依據 2013 年統計顯示，男女性依受雇全職兼職情形為：男性全職占 45%、女性全職占 20%、男性兼職占 6%、女性兼職占 29%，顯示男性多從事全職工作，女性則兼職為多。

(四) 男女水平性從業類型：男女性在就業產業別而言具差距，為水平式隔離。由女性主導參與之產業，包括：照顧、休閒及其他服務業 (女性占 82%)，

行政及秘書（女性占 77%），銷售及客服（女性占 63%）；主要由男性參與之產業，包括：高階管理者及經理（女性占 33%），加工、工廠及機器操作（女性占 11%），建造水電施工等技工（女性占 10%）；至於男女性從業約均等的行業，包括：專業技能、基礎教育及協助性專業或技能（女性分別占 50%、46%及 43%）。儘管產業別概況如此，但個別產業內仍有差距，以專業類之學校為例，講師性別大致無異，但員工部分則不同；科系間教授亦有差異，如物理界多男性、教育類多女性。

（五）男女垂直性決策地位：由決策高低可另看出性別之垂直性隔離。英國較高階職位仍由男性擔任，即使女性占多數別的工作中，男性仍占據較高職位。英國高階決策者女性約占 35%，與其他歐盟國家相較，低於最高的拉脫維亞（45%）及立陶宛（41%），高於最低的盧森堡（18%）及塞普勒斯（16%），位居中間均略高於平均值（圖 4-10）。

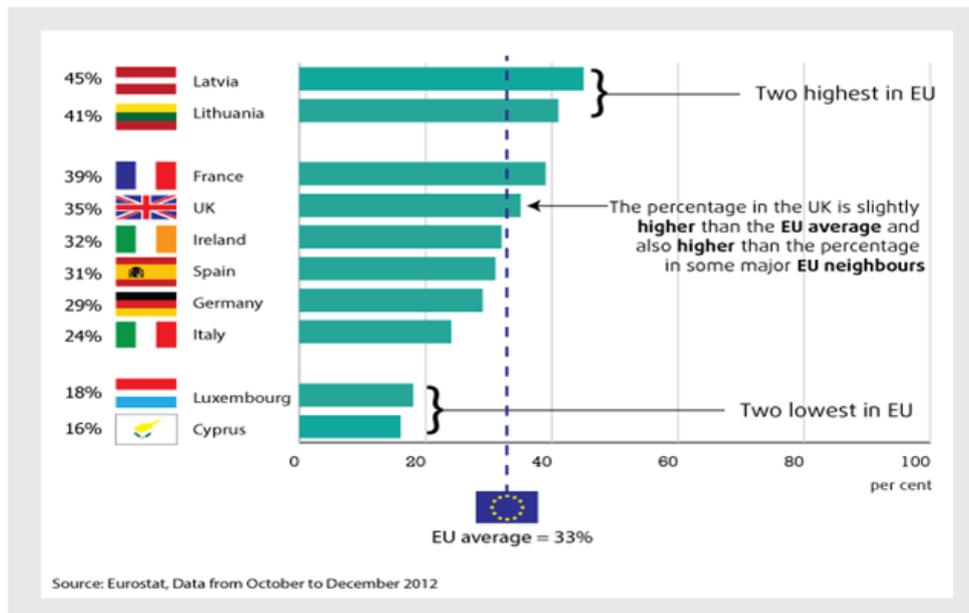


圖 4-10 歐盟各主要國家女性高階決策比例

三、性別與勞動市場問題探討

英國兩性差異亦可由以下面向之問題加以探討。

（一）未計酬工作之差異

未計酬工作對英國經濟而言，扮演重要的貢獻角色，但並未被列入 GDP 中加以統計和呈現，若列計則 GDP 將提高。英國女性為支持小孩及有計酬工作的家人，從事較多之未計酬工作，平均每日比男性多做 2 小時未計酬工作（OECD 全球平均為 2.5 小時）。此外，有出外工作的女性，在家之未計酬工作仍負擔較男性為多，且儘管未工作男性在家之未計酬工作亦仍較少。據英國有一項計畫進行未計酬貢獻之研究顯示，2010 年未計酬工作若僅以照顧小孩單項來看，產值計有 3,430 億英鎊，占 GDP 之 20%。

（二）男女性薪資差異

以每小時報酬估算英國男女性薪資差異，全職時薪計酬差 16%，兼職時薪差 5%，若不以兼職而以男女兩性來看，性別差異 19%（蘇格蘭差異較小為 10%）。由經濟角度看，男女薪資差異呈現較不公平現象。回顧過去 40 年儘管法律已制定完成，時至今日仍有 19% 之差距，顯示女性在經濟狀況上仍是較貧窮的，而女性的貧窮亦將相對影響小孩之貧窮狀況。以家戶狀況而言，女性消費會較低，係因其較多關注於小孩及家庭。當女性較少經濟資源時，將較仰賴家庭其他成員及社會福利，如此負面衝擊亦反應在社會面，以 2006 年數據顯示，此衝擊產值計有 230 億英鎊。

（三）人力資本

女性擁有的人力資本相對較低，係起因於雞生蛋、蛋生雞之問題。女性因了解自身在市場上不受歡迎，因此亦不願參與，女性乃傾向留在家裡照顧小孩，資本差距即產生。儘管女性生育亦為人力資本之一環，然而傳統上未被考量。政府在政策上雖思考制定薪資平等法律，然而女性在家照顧家庭應視同男性出外工作般被同時考量。

四、性別差異理論

主要分為兩派。

（一）主流經濟學派：以主流經濟學觀點視之，女性以理性決策者角色，可依能

力與角色來自由選擇工作，認為女性投入家庭為偏好之理性選擇結果

- (二) 女性主義學派：以性別及女性主義者出發，強調性別刻板印象，性別非天生，係由後天學習且主要來自社會權力結構不平等的結果，認為是社會文化產物。兩性不平等是不公義的，需靠社會努力加以克服。

五、總結

- (一) 英國勞動市場不利女性，女性薪資平均低於男性 19%，女性從事較多低階工作、高階僅占 1/3。
- (二) 男女性從業項目不同，起因於兩性刻板印象。
- (三) 性別差異原因，主流經濟學者認為女性投入家庭為偏好之理性選擇結果；惟性別及女性主義者強調，性別刻板印象主要來自社會權力結構不平等的結果，兩性不平等是不公義的，需靠社會努力加以克服。

六、心得

- (一) 依據世界經濟論壇資料指示，在男女權利平等程度較接近的國家，其經濟競爭力遠高於性別鴻溝大的國家，表示性別平等是實現世界繁榮、穩定及和平的重要力量。依據我國主計總處資料顯示，就長期資料觀察，近 20 年我國女性因教育程度提升及服務業提供工作機會增加，勞動力參與率由 82 年 44.89% 上升至 102 年 50.46%，男性則受求學年限延長及退休年齡提前影響，勞動力參與率由 82 年 72.67% 降至 102 年 66.74%，兩性勞動力參與率差距逐年縮小，此趨勢與英國過去 40 年相同；另據我國 101 年資料顯示，我國女性平均薪資占男性的 81%，此差距亦與英國相當；有偶女性勞動參與力遠低於有偶男性，惟男女差距逐年減少，此現象亦與英國相同；依 102 年職業別資料，男性以生產操作及勞力工占 4 成居多，女性以服務及銷售工作人員居首，占 2 成 4，與英國同具性別水平隔離現象。顯見臺灣的性別及工作平等現況，發展趨勢與英國等國家一致，足見儘管我國性別平等工作推動歷程雖較各先進國家晚，惟近年來政府積極推動相關工作，

教育國人建立性別平等及工作平等概念，業逐步落實於社會經濟等各層面，讓女性在工作上有更好的發揮。

(二) 若就各年齡層男女勞動參與率來看，英國女性於 23-56 歲之勞動參與率約維持於 70-80% (呈 U 字型)，但據我國 102 年資料顯示，臺灣女性勞動參與率最高峰出現在 25-29 歲間，之後即一路下滑 (呈倒 V 字型)。顯見包括香港、新加坡及我國在內之華人社會，女性因婚育因素而離開職場，對於先前所受中高等教育之投資為人力資本的一大損失。

(三) 至於女性擔任決策階層情形，據我國 100 年營利事業負責人、代表人或管理人之調查顯示，女性占 36%，女性負責人所占比例以住宿及餐飲業 48.6% 為最高，農林漁牧業及工業則低於 3 成，顯示女性對經營權力的掌握具有行業差異；101 年我國女性立法委員比率 33.9%，優於美國 17% 及新加坡 23.5%、南韓 15.7%、日本 13.4% 等亞洲國家，但仍低於瑞典、丹麥及荷蘭；在公部門，101 年除考試委員外，政務人員、大法官、監察委員女性比率雖不及 1/3，惟均較 10 年前倍增，中央簡任公務員 29.3% 為女性、地方比率則為 20%，薦任 9 職等公務員中，女性在中央已逾 4 成、地方亦達 38.3%，惟職務層級愈高，男女比例愈懸殊，以行政機關首長為例，高達 90% 以上為男性，政務人員亦以男性占大多數；農、漁會及社會團體等女性參與程度均偏低，就 100 年觀察，財團法人董監事女性比率，以社會福利類 30.1% 最高，文化藝術類及環境保護類財團法人亦逾 2 成，農、漁會女性理監事及農田水利會女性會務委員均低於 4%。顯見我國與英國一樣，存在性別垂直隔離現象。我國應持續鼓勵女性擔任高階主管，提高女性參與政策與決策的比例，俾重視女性之權益並為女性做出正確的決策。

(四) 教授指出性別差異原因，無論係主流經濟學者或性別及女性主義者之論點，均值得參考，重點在於女性本身需有理性之自覺及抉擇，家庭與社會亦需去除性別刻板印象並打破社會不平等權力結構，認同女性之自覺並支持其抉擇，平衡性別之角色及工作權。

第七節 性別平等政策

一、蘇格蘭在性別平等議題之挑戰及框架

(一) 挑戰：蘇格蘭性別平等因憲政上的分權，即英國保留權限，包括：社會福利政策規劃與制定、就業法令擬定、福利津貼與發放等，而下放蘇格蘭權限則包括：處理女性被暴力對待之制度、公部門監管規章等。因兩者分工常有混淆，致使處理此議題變得非常複雜。

(二) 框架

1. 蘇格蘭處理性別問題與歐盟相似，係以性別主流化方向處理性別不平等問題。主流化的方法係利用現有的資源，以實現平等，並以商業個案為重心，鼓勵私部門繼續努力推動性別平等。
2. 在過去幾年，性別平等雖和其他平等問題被一起討論，但不屬於平等與人權委員會，其有專責的委員會負責處理性別平等問題。
3. 2010 年平等法已取代 1970 年同酬法及 1975 年性別歧視法，且把男女均包含在內，非僅關注女性單一性別平等策略。

二、公部門的責任

(一) 組織：基本上，蘇格蘭關心性別平等處理途徑，雖然政策上的權責是分散在不同部門及單位，但要求均應積極採取行動；另設有特別單位處理性別平等問題，以解決不平等及促進平等。

(二) 影響評估

1. 對公部門組織而言，必須積極處理男女平權問題，每 4 年必須檢視評估後提出報告，並須出版性別薪資差距、產假、男女性被招募與升遷等資料。
2. 為能保證落實性別平等政策，須評估過程中對政策的衝擊，如果對男性或女性有負面衝擊發生，就要考量政策改變，俾使在政策實施前，可以解決任何潛在的不平等問題。

3. 影響評估報告要定期出版，有立法之必要性，其要求在追求性別平等之過程，必須注意到：男性與女性相關證據資料、政策及實踐的結果等。
4. 當決定落實政策後必須在合理時間內提出影響評估報告，並加以審查，且於必要時修改現行政策或做法，此為性別平等政策推動之重要力量。
5. 影響評估報告對於性別主流化是重要的動力，目前執行狀況並非很好，很多均為政策制定後才作，那些評估反為既定政策做背書，對高階官員而言，無決定性影響與衝擊，故就專家角度而言，事實上並未做出很好的影響評估。

（三）平等預算

1. 蘇格蘭性別主流化的發展相當有限，雖然在水平途徑上應該被實現，但是沒有明確的政策方向。
2. 有一個平等預算聲明是配合年度預算出版，包括：調查支出對於兩性、殘障人士、雙性戀者、年長者及小孩的衝擊等。
3. 整個英國只有蘇格蘭進行性別預算分析，其由一群較小的公民團體組織所進行，這個團體說服政府重視此議題的預算等，故此議題並非由政府主動提出。

三、政策實施途徑

（一）垂直途徑

1. 政策上並無對男女平權有連結關係，至資源分配上，對婦女遭到暴力問題訂有相關政策，明訂指出有哪些基金可以提出這方面的服務，並透由地方少部分之預算加以執行，爰需在政府外，透由特別機構處理有關女性遭到暴力問題。
2. 公部門在垂直途徑中處理所遇有關主流化發生的議題，在推動性別平等上扮演重要的推動力。

（二）水平途徑

1. 改進女性就業市場受到的不公平待遇，在蘇格蘭係散落在各種法令中，沒有明確的政策處理此議題，且不像前述垂直途徑有專家參與。
2. 水平途徑是被包含在蘇格蘭整體經濟中被討論，如討論職業隔離及經濟成長的關係。公部門處理女性不平等部分，係由跨機關方式加以處理，但因未制定具體方向或行動，且無特定經費支援，實務上多透過一些公益團體組織進行。

四、總結

Ms. Emma Ritch 執行秘書認為，蘇格蘭與國際上其他國家一樣，對於性別主流化已經配置資源、指派資深領導者負責推動、亦對性別主流化的目的及結果很清楚，也有專家參與。另蘇格蘭政府試圖連結女性受暴及就業兩個領域的問題，瞭解婦女貧窮問題是否會導致遭暴力，希望藉由不同領域的連結得到更好的結果，以打破垂直及水平疆界。

五、心得

- (一) 英國社會福利平等政策規劃的權限保留在中央，在地方透過少部分預算執行，大多藉由非營利組織的公民團體組織促進，蘇格蘭大致因襲英國政策與做法，在性別主流化的推動做法上與其他歐美國家大致相同，惟從其垂直途徑中可知，因需連結不同專業領域，頗具相當挑戰性，爰需在政府外，仰賴專家適度參與予以協助（如透由特別機構處理有關女性遭到暴力問題）。
- (二) 我國在彭婉如事件之後，行政院於 86 年成立婦權會，其間因應國際發展趨勢，平等政策議題已從「婦女權益」到「性別平等」，從 94 年起陸續通過行政院各部會推動性別主流化實施計畫等，並至 100 年 5 月 20 日立法通過「消除對婦女一切形式歧視公約施行法」（CEDAW 施行法），已逐步完備我國兩性平等之施政政策。相較於蘇格蘭做法，我國政府於此議題著力較多，法制也較完備，爰其可供我國學習之處較為有限，但其藉由不同

領域的連結得到更好的結果，而打破垂直和水平疆界的思考方向，似值我國未來強化跨部門專業與人力資源、整合建制保護網絡機制及可多借重非營利民間組織協助推動等做法之參考。

第八節 課堂發言紀錄

一、人口結構變化

Q1：所提出的修正後老年扶養比率（REDR）理論，是一個很新很有啟發性的想法，請問您的政府或其他國家有接受這個理論或想法嗎？

A1：還沒有，這是一新的想法，要接受這一想法還需要去推廣及傳達，因為如果用了新的調查方式，會影響整個政策做法，可能不利爭取預算及相關權益。

Q2：修正後老年扶養比率 = 在年齡層中預期餘命 ≤ 15 年人口 / 15-59 或 16-64 歲有薪工作人口，分母定義為一定年齡區間之有薪人口數，有薪之定義在國際上有共同之定義嗎？例如部分工時或全時工作等，這些數據要從何而來且具國際間之可比性？

A2：有薪之定義在國際間有共識，且大多數先進國家均有進行例行之勞動力調查，相關數據取得容易，故新定義之數據取得不是問題，重點在修正後之定義須先取得共識。

二、工作年資福利與勞動市場政策

Q1：請問蘇格蘭失業人口之年齡分布及原因？

A1：失業率最高之年齡層為 16 至 24 歲，且高於中高年齡者。造成此現象之原因是在金融危機後，年輕人受影響最大，其中高技術者，因工作機會不多與雇主不願意用新人，故工作機會不多；另低技術者，因太早離開學校亦無法找到合適之工作。

Q2：一般失業補助金可以補助多久？蘇格蘭單親家庭比例較歐洲其他國家高，是否與優渥之單親失業補助金有關？

A2：一般失業補助之條件為工作一定年數後失業才符合補助資格，補助期間

為 6 個月，但低收入家庭則可領長期失業補助金。一般而言，幼兒在雙親家庭生長較好，在蘇格蘭單親家庭比例高，一方面與宗教因素有關，另一方面與福利政策有關，因為亦有誘因。為使家庭責任增加，現行一規定若為母親撫養幼兒，為撫養之另一方須付幼兒之費用。

Q3：低收入家庭之定義是家庭所得低於一定水準，是否有再分級？標準有無城鄉差距？補助後可確保到甚麼程度之生活水準？

A3：低收入家庭為家庭所得低於一定水準，補助內容包括每周 67 英鎊+住宿補助（直接付給房東）+兒童補助金，所有補助金約為平均家庭收入之 30%，城鄉補助之差距主要在住宿費之補助不同，都市高於鄉村甚多，政府負擔相對較高。為減少政府負擔，會鼓勵年輕人遷往鄉下，但都會區亦須低技術之年輕人，故會有兩難之問題。

Q4：對失業者，政府有無提供職業訓練協助其就業？

A4：職業訓練在學校或雇主，政府只提供找工作者如何寫履歷之訓練。現行低技術之年輕人，找工作之態度不好，亦影響其是否能找到合適之工作。

三、家庭與兒童照顧政策

Q1：兒童聽證是什麼樣的程序？用在何處？

A1：是一個以福利為基礎的制度，所做的決定都是從兒童福利的觀點出發。該系統係由一群人組成，其中有一位成員不是專家但係經過訓練的人。任何人都可以將兒童轉介到此聽證制度，但大部分是由警察轉介。兒童聽證制度是有強制的權力，例如：可以要求兒童住處或和父母有何接觸。若有上訴或爭議，法院亦有其扮演的角色。此制度目的係不希望兒童直接進到法院。

Q2：所提每個孩子會有專人提供資訊，比較複雜的個案才由專家介入。請問這個專人需具有何種身分可以來做這件事？又複雜的個案由專家介入，此專家是一個人或是由一個團隊組成及如何運作？

A2：此“Named Person”搭配蘇格蘭原有的體系，在孩子小時可能就是醫療

人員（因醫療人員會去訪問社區的家庭），當孩子進入學校之後就是學校人員，因為這些人員和家庭有較常接觸的關係，對家庭也有比較多的了解，可以提供進一步的協助、諮詢建議及必要支持，一旦發現家庭及孩子可能有需要關注的問題，這專人就要適時採取行動，協助或安排協助，以促進、支持及保護兒童的發展與福祉。如有較複雜的個案會有機構進行評估，一般而言，專家的領導者是社工。以前遇到問題時，可能不同的機構會重複不斷做評估，本計畫新的改革措施則有一關鍵的工作者，來協調相關部門，透過部門間互相會面及會議來解決問題。

Q3：請育嬰假是否會影響員工的績效評估或升遷機會？蘇格蘭政府有何強制手段？若員工懷孕，雇主拒絕員工請產假或強迫辭職，會有何處罰？

A3：父親較有困難，因社會上較接受母親請育嬰假，公司對母親在職業上的保護也有一些措施，雖有一些法案來保障員工避免歧視，但也要看顧主實際如何做。另若員工懷孕，雇主拒絕請產假或強迫員工辭職，在英國會需進法院。

Q4：北歐國家雖有父親可請育嬰假的政策美意，但實施效果並不理想，原因可能很多，如果英國要實施，要如何達到效果？另外，產假 6 週後每週 138 鎊的補貼會因薪資高低浮動或是固定的？因為如果是固定的，父母衡量之後，可能大部分還是母親請假。

A4：這問題很困難，雖然女性勞動市場已有一些改變，甚至母親賺錢比父親多，但是育嬰的想法還是沒什麼改變，所以支持母親，也同時給予父親支持。父親並非不願意照顧嬰兒，與 20 年前相比，像父親進產房及幫嬰兒換尿布等，也逐漸希望改變文化，讓父親多做一點。有研究證據顯示，父親參與越多，有助於提升生育意願。

Q5：蘇格蘭幅員廣大，對於偏鄉的兒童如何提供平等的保育機會？

A5：在鄉村地區比較常見的情況是母親自己登記為保母，照顧自己的孩子也彼此照顧其他的孩子。

四、Age Scotland 機構

Q1：機構有無政府經費補助？蘇格蘭有無其他類似機構？商店有無租稅減免？

A1：之前有兩個類似機構，現已聯合在一起。不僅由政府贊助，也會募款，很多老人會將遺產捐給本機構，有些特別計畫會與政府合作，例如所提到的熱線服務、住宿問題，政府也會提供經費，前者占 50%，後者只占 10%。此外，本機構亦有開一些店，老人做的東西可拿來店裏販售，也可以出售捐贈物品。捐贈收入有租稅減免，商店營業也要繳營業稅。

Q2：請問 900 多個團體共有多少員工？

A2：約有 50 位員工，但有很多志工。這些團體有員工比例的不到 10%，只有一個比較大的團體有 20 幾個員工，通常都是由志工來擔任，包括機構經營的零售店也是由志工負責。

Q3：類比電視繼續的計畫是否已成功？

A3：4 年前就停止類比電視，並花了很多時間宣導，但政府並沒有提供老年人數位電視，而是由慈善機構回收後提供。

Q4：老人學習的課程需要付費嗎？

A4：課程目的在提供技能，當地政府或學校會提供課程，有些免費，有些則須付費。若要拿到正式學位，政府也會鼓勵，但若是已經有學位，就不能拿到補助。

Q5：老人在家服務，偏遠地區如何提供？是否有獨居老人因得不到協助而死亡？

A5：公共服務機構不會強迫老人離家，雖然搬到老人機構有正向經驗，然而老人搬去前都會抗拒。醫療服務是由當地家庭醫師安排，但現在很難找到到府服務的人，因為限制愈來愈多。65 歲以上人口只有 4% 居住在老人機構，6% 接受醫療照顧，其他大部分都由配偶或家人照顧。每位老人必須定期向醫師登記，要預防事故發生並沒有全面的方式，鼓勵鄰居彼此多關心注意，鼓勵老人建立社交圈，可以減少此類問題。另外，房屋

設施的調整也可以改善此類情形，例如，用拉緊急求救繩得到幫助。

五、英國年金制度與政策

Q1：英國目前之退休年齡為何？有無訂定強制退休年齡？

A1：英國過去女性退休年齡為 60 歲，男性為 65 歲。近年因性別平等、人口老化等因素，目前國家不分性別以 67 歲為退休年齡，私人雇主可自由決定，以避免有年齡歧視之問題。

Q2：私人保險公司之職業退休基金係如何操作？主要作何投資？過去投資經驗如何？

A2：職業退休金多數委託專業人員做操作，主要為投資股票市場，期望投資效益為 15%，但若遇經濟狀況不佳，投資效益可能不如預期，則退休金會減少，若退休時遇股票市場崩盤，則亦有可能領不到退休金。

Q3：近期退休金政策改變為個人可提前領取職業退休金帳戶之金額，個人因提前用完退休金，致退休時無退休金可用，請問此項政策改變之原因為何？改變後之結果反而無法保障退休者之退休後生活，有無修正之想法？

A3：當時政策改變之原因有二，其一為政治操作之結果，因前幾年經濟危機，利息下降，退休金投資效益差，人民希望個人退休金可提前支用；其二為職業退休金為自願參加，若個人有資金需求時不能先行支用個人退休金帳戶，則退出退休金計畫的人將更多。政府之態度為職業退休金之使用應尊重個人自己之決定，由自己為自己退休後之生活負責，目前政策態度未變。

Q4：英國之退休金為何係按周支付？

A4：英國傳統上是採周薪制，故退休金亦每周給付。

Q5：請分享英國退休金制度值得及不值得我國學習之處？

A5：值得學習處為簡化原需經過政府資產調查之程序，並提高國家基礎退休金。另尊重個人決定個人退休金帳戶何時支用之做法，會有不同之批評，但這是目前我們之政策方向。

六、性別與英國勞動市場

Q1：英國男女性在產業類別選擇之差異，是否也表現在大學科系選擇上（例如，男理工，女人文、護理）？又政府是否有藉由在學期間由教育加以改善？

A1：是的。這種性別隔離情形在進入就業市場後表現地更加明顯，工程領域就是一個例子。男女學生進入大學工程領域其實比例差不多，但當進入職場後，女性留在工程領域者下滑很快，諸多證據顯示職場環境對女性並不友善。改善的策略有二，一為在公部門性別平等政策的制定及推動，另一為文化的改變，透過 role model 的學習、性別反思、重塑性別角色有更多想像等來進行。

Q2：臺灣各年齡層女性之曲線與英國不同，最高點在 25 至 29 歲間，30 歲以後因婚育關係，部分女性選擇離開致始曲線下降，直至家庭責任完了後部分始重返職場。請教英國可有此情形，此外對於女性二度就業可有輔導措施？

A2：臺灣情形和英國不同，臺灣問題發生較晚。臺灣婚齡較晚，英國女孩則有教育程度較低的較早婚的趨勢。當重返就業市場，薪資會較低。造成之情形即重返市場薪資被低估，對國家而言很可惜。有一數據顯示，重返後薪資不會回到原水準。另一為重返市場後對家庭照顧仍要負擔，所以政府亦需考慮此需求。另二度就業女性可在履歷上撰寫因在家庭工作所培養的技能，此也可解決女性兼職工作較男性高之問題。

Q3：高階者女性占 1/3，公部門與私部門情形一致？政府有何改善措施？

A3：高階女性主管於公部門較私部門為高，惟更高層之主管仍以男性為主，例如 3 年前公部門之健康醫療高階主管男性即占 70%。在公或私部門，以男性為管理者之概念仍很難改變。提高女性決策者之倡議，政府僅鼓勵企業應行重視，惟未加以強迫，主要透過教育去影響。

Q4：英國高階女性在歐洲國家間之表現如何？若較差，原因為何？

A4：英國表現比歐盟平均值為高。歐洲各國家對性平處理方式很不同，北歐

表現較好，盧森堡和塞普勒斯較差，文化差異的緣故。歐盟執委會主導的性別平等政策，著力甚深。若以歐盟為整體來看，蘇格蘭比英國好，而英國較美國為好。英國公部門未設置性別平等委員會，但有方案，惟若無法達成亦無拘束力。

Q5：就業政策女性是否有權參與？

A5：有的。此外，蘇格蘭議會議員儘管女性比率仍少於 1/3（惟席次所占比率高於英國），但現任議長即為女性，女性參政很重要，可以為女性發聲。

七、性別平等政策

Q1：臺灣公部門做法包括：編列性別預算、在行政院層級設置性別平等處、在各部會設置性別平等委員會，並規定部分成員需外聘非政府部門的專家學者，單一性別比例不得少於 1/3、每 4 年要提出國家性別評估報告等，以落實性別主流化目標。請問蘇格蘭做法為何？有無相關建構量化的績效衡量指標？

A1：蘇格蘭公部門主要著重在制定性別平等綱領，相較於臺灣：1.性別預算係透過垂直途徑編列在地方執行，但表現並不好；2.蘇格蘭雖然也有專責單位，惟層級並沒有臺灣高，且未在中央設置部會型的組織，而多透過非政府組織及社會公民參與，雖然試圖立法規定須有 40%的女性成員參與，但目前尚未完成；3.蘇格蘭政府出版影響評估報告之前每個公務機關必須提出各自報告，集結後出版。4.蘇格蘭有建構部分績效衡量指標，但多和在公部門的就業狀況有關，公部門相關組織必須針對這些指標作報告，但未如北歐國家建構整體性指標。

Q2：公投通過後，做法有無不同？

A2：若成功後有可能成立新組織，可以執行更多性別問題，也許蘇格蘭會自己制訂反歧視法案、就業法，亦可處理社會安全及福利，多數人都持比較正面的看法。

Q3：為何評估報告是為政策背書？理論上應該是執行後才做評估，邏輯令人

不解？

A3：要強調做衝擊評估的時間點是在政策決定之後，但實際上，這種評估應該是在政策訂立的過程中出現而非政策制定後，這樣的設計有如先射箭再畫靶，有為政策背書的意涵。

Q4：英國和臺灣一樣都有職業上不平等的刻板現象，例如認為男生適合理工，女性工作偏向服務，有無特定課程或規定消除這種刻板印象？

A4：蘇格蘭有相關消除性別平等刻板印象的相關課程，但是比較零散。事實上，教授認為並沒有特別必要去消除這種印象。

Q5：對於女性遭暴力，涉及社工、警察、法院，蘇格蘭有何組織可以整合及落實這三個部門，且外籍配偶常會有家庭暴力問題，蘇格蘭如何處理此問題？

A5：蘇格蘭政府針對女性暴力問題，有相當大的權利可以整合相關資源，所以蘇格蘭政府有相當大公權力執行婦女遭暴力問題，也有很好的執行者處理此議題，例如警察，也多藉由專家的參與，所以提倡的方向是相同的，已經努力十多年了，目標要拉長到比較長遠的議題，包括如少女遭受暴力等問題，且相關機構在處理過程中協調情況不錯。另有關外籍配偶暴力問題，蘇格蘭並不會特別關注哪種族群的女性比較容易遭到暴力對待，但是外籍配偶必須依附於配偶，其本身並非英國公民。英國對於外籍配偶取英國國籍的要件較為嚴格，以蘇格蘭而言，一旦她們離開家庭會需要庇護，目前已經有政策方向。

第九節 小組研習建議

一、臺灣應嚴肅面對生育與死亡率下降、平均壽命增加等高齡化社會問題

(一) 本次愛丁堡大學研習特別談到，預估 2060 年後臺灣甚至將成為人口最老化國家，又依據國發會人口推計資料更顯示老化問題的嚴重性，政府應積極面對。

(二) 教授講述時亦特別提到老年人大部分都是健康的有活力的，如何提高及重

視老年人口的社會價值及老年勞工運用，均值得內政部及勞動部研議參考。

- (三) 臺灣人口老化家庭結構改變負責照護失能者之人力嚴重不足，因此長照服務法及保險法之推動刻不容緩，另前述二法推動前置重要工作之一，即本組在國內研討議題「高齡化下長期照顧人力供需之因應」，可提供衛福部及勞動部考量，積極納入參考。

二、Prof. John MacInnes 所提出修正後之老年扶養比率 (REDR) 值得參考

- (一) 現行扶養比又可細分扶幼比及扶老比，借以得知社會負擔來自幼年人口或老年人口，目前為世界各國通用指標。
- (二) 事實上有許多老年人口仍健康的在勞動力市場上不需被撫養；另工作人口並非每一位都在勞動市場，因此教授提出修正。修正後的老年扶養比率，重新計算歐洲主要國家社會負擔，確實顯著下降。
- (三) 在歐美國家也有另採行經濟依賴比，來測量該國的人口負擔；迄今國內大都採用現行老年扶養比率 (OADR) 以利比較；故惟若有特殊個案需求、區域性比較或大多數國家引用時，修正後之老年扶養比率 (REDR)，值得政府機關、學術單位及民間等參考使用。

三、面對高齡化與少子化之趨勢，建議多思考鼓勵開發高齡人口之就業機會以健全勞動市場及促進經濟成長

臺灣面對高齡化與少子化之趨勢，為健全勞動市場及提升經濟成長，建議多思考鼓勵開發高齡人口與婦女之就業機會，以促進工作年齡之就業率並活躍老化，提升臺灣健康平均餘命 (healthy life expectancy)，並可減輕高齡化對全民健保之財政負擔，建議事項如下：

- (一) 勞動部為鼓勵勞動參與，似可鼓勵雇主多提供部分工時或彈性工時之就業機會，給予退休者或兼顧家庭之婦女提供彈性之工作機會，政府依其提供工作機會之實際成果給予鼓勵。

- (二) 衛福部及內政部可研議在政策上支持民間成立大型志願性組織，鼓勵其組織社會或退休者志工提供有組織之社會服務，特別是提供老人之社會服務，鼓勵老人服務老人，並與政府相關老人政策相輔相成，如 Age-Scotland 與 Age-UK 等。
- (三) 學習英國將投資未來列為重要政策方向，衛福部可加強家庭照顧幼兒之福利政策，以創造婦女與年輕家庭經濟安全之育兒環境，對婦女在家照顧幼兒且家庭收入未達一定水準者給予福利補助，地方政府並廣設公辦幼兒園，除可創造就業機會外，亦讓婦女得以外出就業，對鼓勵婦女生育亦有幫助。

四、應持續強化家庭與兒童照顧政策

- (一) 臺灣面臨少子化問題，且職場形態在資訊化時代將可能產生改變，為改善及建立支持生育的友善環境，並連結勞動市場，育嬰假的實施或是勞動的型態，勞動部可以考慮評估立法支持在家上班或部分時間工作的可行性。
- (二) 目前教育部實施的 5 歲幼兒免學費政策，對於就讀私立幼兒園 1 年補助 3 萬元，係將補助經費透過幼兒園發至家長手中，不但可確保用在幼托上，也照顧到家庭，做法可繼續維持。
- (三) 面對老齡化問題，老人未必是負擔，如果在前端預防方面，老人能維持健康、體力與活力，也可以是寶貴的人力資源，並可減少後端醫療及長照的支出，有 2 項建議：
1. 讓老人健康到終老：在身體方面，教育部及衛福部可結合健康體適能、方便的運動場所及運動指導，讓老人有規律及正確的運動。在心理及社會支持方面，持續推展社區老人活動、樂齡大學、鼓勵老人走進社區及學習，均有助於延緩老化。
 2. 將老人視為重要資產來源：無論在推動長期照顧或老人服務，衛福部可研議將老人可作為志工或部分的人力資源，加以運用。

(四) 因應高齡社會的挑戰，衛福部可結合相關部會及地方政府，積極推動老人福利、照顧與服務等相關方案措施，而類似像 Age Scotland，臺灣也有不少民間非營利組織長期關注老人議題與推動相關服務，彼此之間也有合作計畫。政府可以持續善用、開發此民間與志工的資源及力量；而當老齡人口逐漸增加後，像 Age Scotland 的 24 小時服務熱線，不但陪老人聊天、提供綜合性的諮詢服務、也可從中發現問題，此貼近老人生活、便利服務的做法值得政府及民間參考。

五、建議思考提高領取退休金之年齡或降低部分請領過高之退休給付族群之月退休金以增進社會公平

我國面對人口老化與平均壽命之延長，目前各項發展已久之職域退休制度均面臨潛在之財務危機，主要原因為職域退休金制度所提撥之基金加上運用收益長期已無法支應未來退休金給付所需，及國民年金制度之推動不如預期等，加上未來 30 年我國人口老化速度將加快，為使所有退休金制度能永續經營以及所有國民均能獲得老年基本生活保障，以增進社會公平，歐洲福利國家之福利政策之逐步轉型確實值得臺灣參考。建議事項如下：

- (一) 銓敘部、勞動部、農委會及衛福部等可在適當時機思考逐步提高請領各項公辦退休金之年齡，對自願提早退休者，可尊重其個人之生涯規畫，但請領公辦退休金之年齡建議由政策統一訂定。
- (二) 銓敘部可研議以漸近式降低現行部分請領過高之公辦退休給付族群之月退休金，以減輕國人老年之貧富差距，對各項職域保險制度之修正，政策上能有通盤檢討。
- (三) 衛福部、內政部及農委會等可加強國民年金之推動，並視推動進程逐步考慮將現行老人津貼與老農津貼制度配合逐步退場，另在推動過程中特別是應加強對貧窮老人之福利補貼與照顧，以增進社會公平。
- (四) 為回應不同所得者對退休後生活水準之期待，鼓勵個人依其能力自行在職

域期間另行購買商業退休保險計畫，另財政部可給予政策上稅收減免，除有鼓勵個人提早為自己之退休後生活預作規劃外，亦有鼓勵儲蓄之功能。

六、性別與工作平等業務需持續強化推動

世界經濟論壇(WEF)2013 年全球性別差距報告(Global Gender Gap Report)指出：「性別平等與 GDP 及國家競爭力均呈現正相關」、「若能消除女性參與經濟的障礙，可望提升國家及區域經濟的 GDP」，因此必須正視女性作為經濟驅動力之重要性。我國目前面臨少子化、高齡化衍生之就業人口減少及財政負擔等問題，正如同 2011 年 APEC 婦女與經濟高峰會美國前國務卿希拉蕊提出：「在經濟環境的嚴峻挑戰中，若要系統性而不間斷地追求更多經濟機會，我們不能浪費任何一個人，更不能浪費一整個性別的人。」我國性別平等工作相較世界其他民主國家起步雖較晚，惟近幾年透過相關法規之逐步完備及性別平等政策綱領之制定推動，發展成績與英國相較有過之而無不及，惟仍應賡續性別平等政策綱領相關工作的強化推動辦理，並提出下列建議事項：

(一) 強化推動性別平等政策綱領等相關工作以落實婦女勞動力提升：我國業於

100 年制定性別平等政策綱領，並積極推動七大核心議題，行政院並於 101 年成立專責處以督導相關業務，為利提升婦女勞動力，經檢視目前相關工作，建議強化下列業務推動：

1. 男性育嬰留職假應落實推動：據統計，軍公教保險育嬰留職停薪津貼核發人數，女性由 98 年 2,545 人提高至 102 年 4,433 人，男性由 98 年 165 人提高至 102 年 540 人；就業保險育嬰留職停薪津貼核發人數，女性由 98 年 21,664 人提高至 102 年 52,287 人，男性由 98 年 4,808 人提高至 102 年 10,308 人。顯示男性申請育嬰留職假雖有成長，惟與女性相比，數值差距甚大，為避免生育造成女性暫停就業或永遠離開職場，並體現男女平權，建議行政院性別平等處及勞動部應持續鼓勵男性申請育嬰留職假。

2. 持續完備相關法規制定：為推動性別平等與工作平等相關工作，與婦女有關之政治參與、勞動與經濟、財產與繼承、福利與脫貧、教育與文化、健康醫療與人身安全等有關法規，相關主管部會業持續增修定以完備法制，惟仍建議行政院性別平等處應統籌持續關注 CEDAW 及國際婦權動態，同步檢視與修正我國法規，對於性別平等基本法亦期及早立法，俾與國際同步推升我國婦女人權。

(二) 持續鼓勵女性擔任高階主管參與決策：為提高女性權力及影響力，1995 年「北京行動綱領」倡議各國將決策階層女性比率提升至 3 成以上。經檢視我國女性參與高階決策情形，在公部門，101 年除考試委員外，政務人員、大法官、監察委員女性比率仍不及 1/3，中央簡任公務員 29.3% 為女性、地方比率則為 20%，行政機關首長高達 90% 以上為男性，政務人員亦以男性占大多數；農、漁會及社會團體等女性參與程度均偏低，就 100 年觀察，財團法人董監事女性比率，以社會福利類 30.1% 最高，文化藝術類及環境保護類財團法人亦逾 2 成，農、漁會女性理監事及農田水利會女性會務委員均低於 4%。故建議行政院性別平等處應持續統籌強化推動並擴大實行 1/3 性別比例原則；內政部並應修正地方制度法將婦女保障名額符合性別比例原則；此外，對於社會重要之農漁會、水利會、工會及工商團體，建議內政部應運用相關政策及資源，增加女性參與；另行政院性別平等處及內政部可積極建議社會團體及民間企業董監事組織採行 1/3 性別比例，以期提高女性參與社會決策及國家政策的比例，俾重視女性權益並為女性做出正確的決策，裨益國家整體發展。

七、借鏡蘇格蘭做法，增進我國平等政策之發展

1995 年聯合國第 4 屆世界婦女會議通過「北京行動宣言」，正式以「性別主流化」作為各國達成性別平等之全球性策略。「性別主流化」是一種策略，也是一種價值，希望所有政府的計畫與法律要具有性別觀點，並在作成決策之前，對

男性和女性的可能影響進行分析，以促使政府資源配置確保不同性別平等獲取享有參與社會、公共事務及資源取得之機會，最終達到實質性別平等。檢視過去婦女權益發展至性別平等的進程，我國已於 101 年成立性別平等專責處理單位（行政院性別平等處），並逐步建制性別平等機制、法規等，其在推動政治及公共參與、參與國際組織、人身安全、教育、工作、健康、福利、家庭婚姻、法律等各面向上，已奠定良好的基礎，行政院性別平等處似可再借鏡國外先進國家做法，繼續與時俱進，強化政府與民間在性別平權上的夥伴關係，促進國內外平等組織的緊密聯繫，以落實憲法對促進婦女權益甚至全國人民平權之昭示，同時與聯合國和其他先進國家平等價值觀主流化思潮之國際趨勢得以接軌，實為我國未來策進作為之努力方向。借鏡蘇格蘭的做法，我國公部門性別平等的推動做法似較漸進且有步序，但仍建議採行下列強化措施，以增進我國平等政策之發展：

（一）賡續辦理 CEDAW 法規檢視及新移民家庭教育課程，並加強外界溝通：

CEDAW 審查委員會議於 103 年 6 月 26 日發表結論指出，我國政府雖積極消除現有的法規歧視元素，但在各種形式的婦女歧視上並沒有明確立法禁止，包括原住民族婦女、農村婦女、移民婦女、身心障礙婦女和女同性戀者、雙性戀者、變性者和陰陽人（LBTI），應儘速改善。另截至 103 年 7 月在臺的婚姻移民已逾 49 萬人，因應跨國婚姻所面臨的文化適應、語言、家庭關係等問題，我國訂有外籍與大陸配偶照顧輔導措施及設置外籍配偶照顧輔導基金，以跨部會力量協助外籍配偶儘速適應在臺生活，穩定婚姻家庭。在我國社會，仍存有對婚姻移民不友善的情形，如家庭親友不希望外配走出家庭，以免被帶壞，或對外配存有文化偏見等。對此，內政部移民署自 101 年 7 月起結合網絡資源，於 22 縣市每月辦理家庭教育課程，倡導跨國婚姻性別平等觀念，課程內容包括：家庭關係、夫妻關係、性別平等、防止家庭暴力，以增進家庭互動與和諧，對婚姻移民的相關權利，已具相當保障，惟除賡續辦理新移民家庭教育課程外，似可由行政院性別平等處協同內政部等再進一步檢視現有法令與新移民有關部分是否有

違反 CEDAW 條文的法規，併同檢討修正，如修正國籍法，在婚姻移民取得臺灣國籍之前，不可要求外籍配偶放棄其原屬國籍等，另對 CEDAW 審查委員會議所提相關建議，宜適時說明我國前開推動做法之努力與成效。

- (二) 利用垂直途徑及水平途徑，整合各部會資源：性別平等處、內政部及勞動部等可試圖連結女性受暴、人口結構變化等影響勞動就業領域的問題，綜整分析不同領域的相互影響因子，提供權責部會進而修正相關政策，並依據性別政策綱領，持續運用性別主流化工具修訂不合宜政策及制訂新政策，以降低性別主流化的成效流於形式化。如涉有跨機關的議題，性別平等處並宜進一步整合各部會資源，齊力解決。
- (三) 精進性別預算編製與落實績效衡量：依據國際定義，性別預算是一個動態過程，強調將性別觀點融入、整合到收支預算程序中，其關注的焦點，是政府預算執行結果與其對落實性別主流化觀點所產生的效益及影響，而最終目的在於改善資源配置以滿足不同性別者的需求與喜好，並關注到最弱勢族群的需求，爰行政院性別平等處應協同相關部會整合相關統計資料以有效配置適度達成照顧弱勢族群需求的目標。又為使性別預算定義更加周延，行政院性別平等處似可邀請行政院性平會民間委員及相關機關開會研商，進一步明確性別預算之操作定義，並為確保依其定義修正性別預算制度（含範圍、估算方式及績效檢討機制）之可行性，行政院主計總處可進而發展操作指南，並宜先擇選業務屬性較多元、預算規模較大之部會進行試辦，以蒐集相關經驗作為正式實施之參考。另目前係由各機關主動提報推動性別主流化績效，並由行政院頒發金馨獎給優良機關，予以獎勵，相關績效衡量指標似未具一致性與整體性，未來行政院性別平等處似可協同行政院人事總處、國家發展委員會等相關權責機關，研議參考北歐國家建構整體性衡量指標之經驗，結合績效導向之理念，朝強化執行面控管程序之方向持續辦理，以促使各機關落實性別正義。

第五章 人才培育與創新研發

在以往不論公私部門在考慮各項資源(成本)中，大都係重視財務資源，鮮少憂慮人力資源問題，但隨著廿一世紀是創新的世代(Innovation)，在面臨全球化(Globalization)、人口組成變動(Age of sustainability)、多樣性與社會包容(Diversity and Social inclusion)及人才爭奪戰(War for talent)……等因素衝擊下，人力資本將取代財務資本成為繁榮的動力。本章節係彙整多元化專業科技人才管理與培育、英國公務人員訓練、文化創意產業政策、英國創新研發策略、參訪蘇格蘭政府(人事部門)及參訪蘇格蘭議會等六項授課內容、課堂提問及相關講義資料並綜合本組意見提出有關人才培育與創新研發的結論與建議。

第一節 多元化專業科技人才管理與培育

一、何謂人才管理?

人才管理實質上很難定義，它可以是一種理念、策略、或步驟亦或三者皆是；

- 理念：大量、包容、每個人都是人才，相對於精英、繼任、投資最優者
- 策略：我們的願景為何？就我們未來會需要的人才而言那又代表什麼意思…？我們現在該做什麼？
- 步驟：為了投入一項會產生更好人才基礎的人資步驟，部門經理需「完成」的事

(大多數機構直接邁入最後一項)

二、人才管理的背景為何?

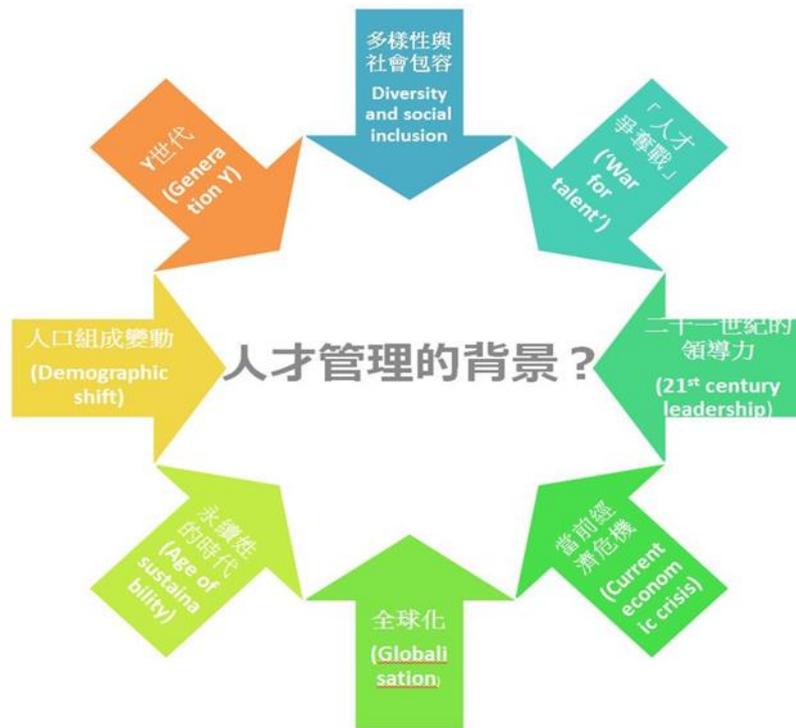


圖 5-1 人才管理的背景

一般人才管理係包含：招募活動、人才發展、升遷管道以及如何留住人才，並且讓人才管理的計畫與執行與公司現況與未來發展相輔相成。在人才管理中，須能連結人力資本及公司現況，並且培養出能面對、解決明日挑戰的人才，以下是好的人才管理系統所需具備的幾個要點：



「任何公司的競爭力是來自卓越的執行，而執行能力則是取決於領導者的行為」

圖 5-2 人才管理系統所需具備的幾個要點

三、人才市場上的四大關鍵壓力

(一) 人才需求持續擴大(Expanding Demand)

世界經濟論壇推估，至 2030 年美國將需要 2,500 萬名，西歐需要 4,500 萬名額外勞工以維經濟成長。或許以上的數據有些高估，但勞動力的需求不斷增加卻是不爭的事實，尤其現今西方先進國家對亞洲新興市場的依賴度持續成長，因此亞洲市場的人才需求的擴大特別顯著。

(二) 勞動人口之年齡層曲線逐漸改變(Changing Age Profile)

至 2050 年七大工業國(加、法、德、義、日、英、美、歐盟)與金磚四國(巴、俄、印、中)的六十五歲以上依賴人口指數(高齡人口依賴有工作人口的比率)將會倍增。而中國每位老年人由現今 10 名勞動者扶養降至 2.5 名。至 2020 年僅有印度仍是人才淨出口國，目前已出現勞動人口年齡漸增，並已影響年輕人就業機會。

(三) 人力之可雇用性(Employability)

英、美等地學習技術學科的人數在下降，在某些地區(也出現學用落差問題，但是僅有 25%的印度專業人士與 20%的俄羅斯專業人士被跨國企業視為可雇用，一些報告顯示亞洲缺少具有技能的管理人員，尤其是資深管理階層。研究指出，亞裔高潛能員工在西方國家總部的晉升出現障礙，這對跨國企業是種挑戰。

(四) 人才流動性增加(Increased Talent Mobility)

長期觀察，移民與競爭人才將會增加，造成了資源配置與保留的挑戰。例如：

1. 全球工作機會增加(有更多機會到國外工作)。
2. X 世代晚期(西元 1977~1982 年)的人，在十八歲以前出國的比例顯較嬰兒潮世代(西元 1946~1963 年)為高。
3. 年輕的一代平均會說較多國語言。
4. 組織和員工間的心理契約有世代的變化，較不「終身不變換工作跑道」。

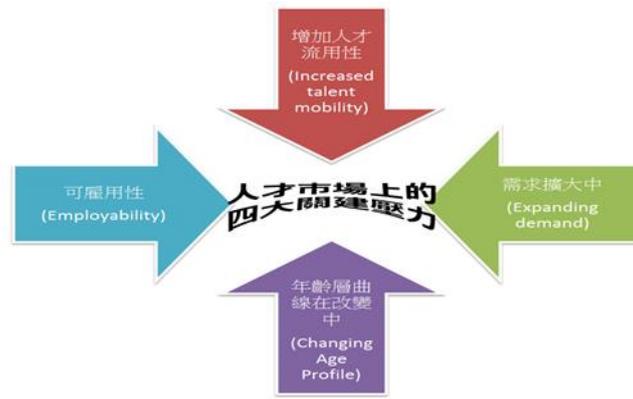


圖 5-3 人才市場上的四大關鍵壓力

四、人才管理的七大趨勢及七大障礙

(一) 人才管理的七大趨勢(TRENDS)

1. 企業對人才的關注增加(Businesses are paying attention)
2. 人才管理全球化(Talent management continues to go global)
3. 人才多元多樣化(Interwining of talent and diversity)
4. 人力資源不足(But resourcing is showing signs of less diversity)
5. 增加內部人才留用(Increase in built&buy your own continues)
6. 重要員工個人化、客製化培育(Personalised,customised development for key employees)
7. 利用人才評測數據為基礎(Talent intelligence as a foundation)

現今企業不斷增加創新、調整、改善的需求，似乎體認到愈多迥然不同的高階團隊，會帶來更好的成果，數據表示，多樣化人才為人才管理的一項重要成果。多國籍、多年齡層、多專業的多樣性團隊，雖然在短期多樣性文化沒辦法合作，但研究顯示，團隊表現比非多樣性的團隊強十倍，故「人才」的傳統定義正在改變，已不再是僅有統計數據，而是與「人才的多樣化」較有關。

(二) 人才管理的七大障礙(TOP 7 OBSTACLES)：

1. 高層管理人員沒有花足夠的高品質時間在人才管理上
2. 機構「孤立」，不鼓勵具建設性的合作、資源共享

3. 直接主管沒有充分致力於培育人員的能力與事業
4. 直接主管不願區分其人員為頂尖、平均、表現不佳者
5. 執行長、高階領導者未充分涉入人才管理策略的設計
6. 高階領導者未配合企業策略調整人才管理策略
7. 直接主管未有效地解決績效不彰，即使是長期不斷的情況

總的來說，多數領導者很會談論人才管理，但卻不擅於執行。雖然用意是正面的，但伴隨的畫面卻蠻複雜。當想要進行人才管理之前，需先確認人才是如何成就的？除了要有經驗、智力和個性這樣就夠了嗎？說不定還要有好的情緒智商及善於溝通的能力。另外還要思考的面相則是，要內部育才？還是要對外攬才？要人才流動嗎？還是要穩定性？要解決短期的問題？還是有一個長期的策略？(資料來源：訪談，麥肯錫評析)

五、人才管理的重要性？

(一) CEO 為何重視人才管理？

在全球 CEO 會議中，我們發現，優秀的 CEO 前四大的能力為：執行能力、使高階經理的所執行的策略一致、使公司持續且穩定的成長、顧客忠誠度的維持。然而，這些都需要人才培養，才能造就這些能力。

重視人才管理的公司有以下表現：

1. 2009Hackett Group 的研究指出，具有成熟人才管理的公司比傳統世界 1000 大企業高出 18%的獲利。
2. 美商宏智顧問公司(DDI)則表示，具有更茁壯的領導能力發展系統，能使其公司比其他競爭者擁有更高的的權益報酬率及收益。
3. IBM 和人力資源中心有一項研究指出，重視人才管理的公司通常具有相較於同業較好的財務表現。

(二) 八項執行長(CEO)對於人才管理不曾了解的事：

1. CEO 說的話、做的事，比想像中更重要。

2. 人才策略並不會自動幫助企業達成商業目標。
3. 高階人才管理並不只是接班人計畫。
4. CEO 並不能慧眼識英雄。
5. 潛力不是一切。
6. CEO 相信自己具有人才策略，但是或許是不曾擁有。
7. 團隊是 $1+1 > 2$ 。
8. 以下為衡量人才管理是否成功的八種方法
 - (1) 精確的診斷：了解組織所需要的能力。
 - (1) 確保組織的發展與未來的展望是符合的。
 - (3) 人才發展需要弱點補強及長處運用的平衡。
 - (4) 潛能優先：組織內的所有人都有機會去發展他們自己的技能與知識。
 - (5) 人才有效的發展包含：監督、課堂學習、工作指派、做中學等。
 - (6) 不要低估管理階層支持的重要性。
 - (7) 結合學習與實務。
 - (8) 將他人發展列入衡量績效目標：透過與他人競爭，衡量每個發展狀況。

「任何公司的競爭力是來自卓越的執行，而執行能力則是取決於領導者的行為」

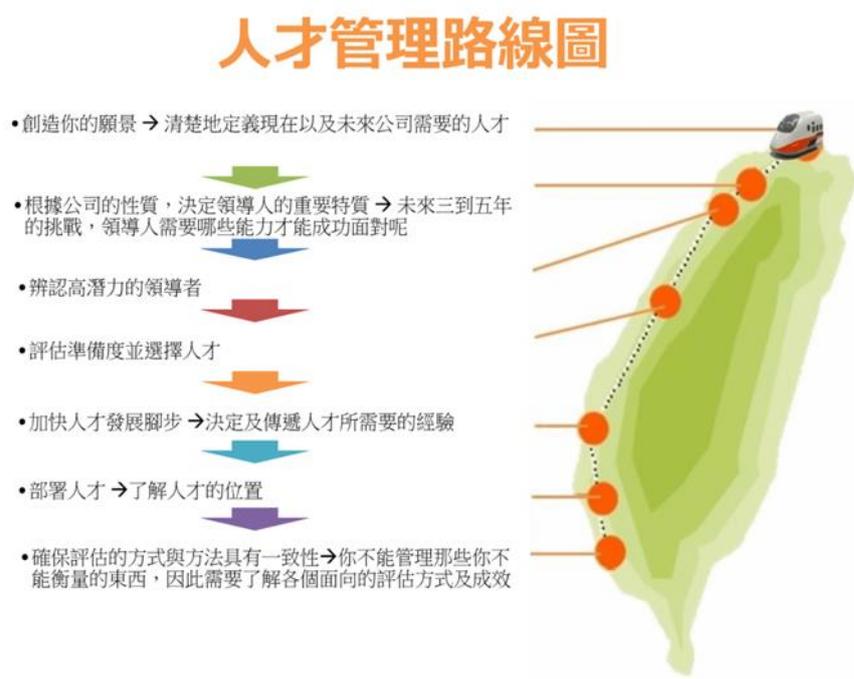


圖 5-4 人才管理路線圖

六、心得感想

- (一)「天生我才必有用」能用即為才，此次課堂中講授者特別強調人才管理的理念(philosophy)：大量(abundance)、包容(inclusive)和每個人都是人才(everyone is talent)，此理念與傳統實務中人力管理只重精英(elite)、接班人(successor)及投資最優者(invest in the best)，有很大的不同，值得人力資源管理者深思(各位主管，在你的部門中，你有放棄的人嗎?→遺珠之憾)(不要忽略了他們也有才，只是你尚未開發而已)。
- (二)歐、美、亞洲共同的趨勢，就業人口的工作年齡拉長了，如何依不同年齡層設定不同的教育方法培養工作技能，使其能共同工作是趨勢也是挑戰。
- (三)現今的企業，為因應國際化的潮流，期望員工有高度配合長、短期出差或至國外歷練、駐點的流動性，如何使外來公司在地化，以便更深入當地的市場會是企業成敗的關鍵。同時因國籍、文化、性別、年齡等多樣性的衝突，在跨國的團隊合作中將層出不窮，此會是未來人才管理無可迴避的問題。
- (四)依教授所言，招聘來的人才，35%會在 18 個月內離開，而從招聘到培訓的過程，所有投資都是企業的財務成本。所以，好的企業應該將人才培育放在內部，不僅可節省可觀的成本，同時也可降低因人才流動所帶來的不穩定性。
- (五)數據顯示「多數員工離開企業並非是企業的因素，反而是因為人的問題(部門主管甚或是高階領導人)」。但多數企業的業務主管通常不參與人才培訓，而是外包給人力資源部門執行，但事實上被培養的人才，最常接觸的是業務主管，是以部門主管或高階領導，才是人才管理的關鍵角色。
- (六)一個組織(企業)必須先定義其所需的人才是什麼?須具備何條件?能力面向上，何者最重(優先)?這是人才管理最重要的前提；同時人才管理不可短線操作，要有長遠的規劃，不只要考慮現在，同時要想到未來(10年、20年以後)→(十年前考慮戰後嬰兒潮離開職場的問題，實在有點晚了，何況現

在才想到)。

- (七) 所謂錯誤的政策比貪污更可怕，在英國因為廿年前重藝術的結果，使得大學生不重數理，致使許多大學就業人口因缺乏數理基礎，在面對現代科技數位時代的當下，無法滿足業界需求；形成產學落差情形。
- (八) 英國文官機構，對公務員具有全面性的評量，並聘請外面的人才訓練公司設計，但是文官機構反對多樣性，因為在政府工作是屬於公共財務且政府須負責，因此必須確保人才一致性。
- (九) 英國及歐盟制度國家，評量大學的補助經費方式，已不僅是以期刊篇數來評量，而是加上「以一定比例經費匡列（註：應用或產學）」之效益目標是否達成及其效益所及之擴展範圍作為評量。
- (十) 英國目前面臨少子化議題，然而英國政府目前對外國留學生滯留條件有所限制，這是一個政治問題，顯然英國政府對於過多人力滯留的重視遠大於人才缺乏。

第二節 英國公務人員訓練

文官是政務推動的原動力，亦是政策的擘劃者與執行者，文官人力素質之良窳，影響政府公共服務的品質與效率，唯有高人力素質的文官，才能建構與組成高效能的政府。英國從 1979 年保守黨柴契爾上臺，歷經梅傑、布萊爾、布朗及卡麥隆四位首相執政期間，銳意政府改造及文官改革，以提升政府的效能，使英國不但在政府改造成功，且文官制度完備，成為各國學習的對象，究其成功乃文官訓練提升英國整體文官素質具有不可抹滅的貢獻。

一、文官培訓機構組織變革

- (一) 自 1990 年代以後，隨著組織分權化概念之發展，中央政府若干人事制度亦逐漸下授至各部會及行政機關，諸多訓練業務即由各部會自行辦理。至於英國中央政府的內閣辦公室則是整個文官體系的主管機關。
- (二) 中央文官訓練係由 1970 年成立之文官學院負責，文官學院成立以來，歷

經多次組織變革，名稱從「文官學院」(Civil Service College)、「管理與政策研究中心」(Centre for Management and Policy Studies, CMPS)，到「國家政府學院」(National School of Government)，一直是英國公務人員培訓的主要單位，主要是提供管理訓練的課程給中高階層的文官，在柴契爾時期由完全政府補助轉變為自給自足之訓練機構。

- (三) 在布萊爾(Tony Blair)執政時期，文官學院依布萊爾「現代化政府白皮書」(the Modernising Government)的規劃藍圖，併入內閣辦公室之下成立「管理及政策研究中心」。其角色即自單純的訓練機構轉變成為提供政府政策規劃之諮詢部門，具有智庫之功能。
- (四) 2005年6月，「管理及政策研究中心」配合英國政府實施文官改革計畫，改制為國家政府學院(National School of Government)，成為「非部會屬性機構」(non-ministerial department status)，隸屬於內閣辦公室；並自2007年1月再次組織轉型為非內閣部會部門(non-ministerial department)，為獨立於內閣辦公室的中央「部」組織，使其擁有更大的自主權與獨立權。
- (五) 2012年英國推動新一波文官改革，政府訓練體系完全民營化，國家政府學院結束業務，成立新的文官學院，由公部門轉為私部門。

二、文官培訓策略發展

- (一) 文官學院不斷隨著政府改革，調整文官培訓之策略。1970年設立之初主要是提供中高階文官之管理訓練課程為主，包括「高級公務人員管理發展訓練」、「中高級行政主管行政管理訓練」、「高級執行官一般行政管理訓練」及「行政見習官的快速升遷訓練」等。
- (二) 在柴契爾執政時期，文官學院為了配合「續階計畫」(the Next Steps)，在1989年6月轉型為執行機構(Executive Agency)，配合政府的需要，致力於提高公部門品質管理與公務人力之專業訓練課程。並因應政府財政壓力，這時期之培訓重點即以財務管理技術為主；另一方面則強調規劃高階文官之

職涯發展，促使其培養晉升高階文官（SCS）之核心職能。

- （三）在梅傑(John Major) 執政時期，在一系列人力投資者方案(Investors in People，IIP)、專業認證(Vocational Qualifications)等策略性人力資源方案政策推動後，課程轉為重視培養文官之核心職能訓練，以協助文官提供更具回應性及高品質之公共服務。
- （四）在布萊爾執政時期，其所強調之「現代化文官」，則顯現在提升文官之創新管理、領導、資訊科技、文官多樣化等能力，以及對於歐盟、全球化等國際戰略之策略性思維，亦具體落實在訓練重點中，並對文官核心能力之重視，以建構政府專業技能（PSG），使訓練課程能真正培養出符合「現代化」之專業文官。
- （五）卡麥隆執政時期，為強化文官體系人力資源服務之效率與效能，減少功能重複與營運成本，並將文官訓練制度命名為「文官學習(Civil Service Learning CSL)」機制，主要目的就是由中央統籌所有的文官基本學習和發展，並將教室課程大部份改為線上資源和數位學習，所有英國文官都透過「文官學習」的網站進行學習和註冊課程。

三、英國新一波文官改革—訓練體系民營化

- （一）英國首相大衛卡麥隆所組成保守和自由黨的聯合政府於 2010 年 5 月接任之後，為了快速減少財政赤字和文官體系的經費支出，立即著手各項政府改造工作，並於 2012 年更進一步提出文官改革方案（The Civil Service Reform Plan），從 5 個方向（文官體制規模、決策能力、政策執行與課責、強化工作能力、及激勵員工）進行改革，以符合 21 世紀快速科技環境變遷的需求。
- （二）文官訓練體系民營化
 - 1. 2012 年 4 月，英國政府啟動了全新的訓練體制，也就是將 1970 年設立文官學院以來的政府訓練體系完全民營化，國家政府學院結束業務。

2. 英國文官訓練體系民營化，是為了因應政府財政赤字不斷擴大，英國政府在 2012 年 2 月透過公開招標的方式招商，最後內閣局宣布由卡皮塔工坊服務公司（Capita Workplace Services）得到 2 億 5 千萬英鎊的英國文官訓練合約，成為英國文官訓練的代表廠商，合約中並規定「文官學習」51%的合約必須透過競爭性招標的過程。換言之，儘管卡皮塔工坊負責整個文官訓練工作，但該公司只能夠提供 49%以下的訓練課程，其他必須由市場提供。卡皮塔工坊的 2 年合約在 2014 年 2 月到期，內閣部已經再簽 2 年合約到 2016 年 2 月。
3. 英國政府採取訓練民營化的做法，主要在刺激競爭，並壓低成本，透過民間廠商為總承包商，再採行向下分包的工作。訓練民營化之後，基於財務上的考慮「文官學習」更注重數位學習、線上學習資源、以及在工作場所的學習，例如現場教導（coaching）和師徒制教導（mentoring）。這種訓練方法的改變，有助於英國文官選擇對他們最適合的學習管道。
4. 依據「文官學習」官網，英國文官訓練民營化會帶來的好處，有以下 4 點：
 - （1）改善訓練效果：由於統籌辦理的關係，「文官學習」將對整體文官的基本學習發展需求具有綜觀全局的視野，也可以確定核心課程能夠聚焦於此。
 - （2）減低成本：每個部會都會因為訓練資源的集中，而節省了各自的人力資源管理團隊，減少重覆訓練，而達到最佳的成本效益。同時由於英國文官體系的整體購買力，也能夠降低單位訓練成本，如此一來相較於各部會分別取得，更為便宜。
 - （3）改善反應性：透過比較好的線上科技，對於文官的學習和發展流程會更為簡化和具有彈性。
 - （4）提升品質：由於透過民營化的過程，挑選出最好的訓練方法和訓練內容，將能確保訓練的結果和新的工作方式取得結合。

四、「文官學習」系統簡介

- (一)「文官學習」系統自 2011 年開始運作，提供跨部門文官的一般性學習需要，發展出一套的文官學習課程內容，稱之為「共同課程(Common Curriculum)」，其設計重點是強調：1.公務員所面對的主要挑戰，即課程著重在與業務相關的優先能力；2.公務員必須具備的共同能力。課程類別包括文官體系運作、文官領導能力、管理發展能力、核心職能、專業性課程等。課程內容包括以下綱要：「領導與治理」、「政策制定與策略」、「政府工作：部長、國會與文官」、「管理發展」、「個人效能/生涯發展」、「企業與財務管理」、「溝通、利害關係人管理與客戶關係」、「專業課程」等，另外也規劃「快速升遷」體系的培訓課程。
- (二) 2012 年「文官學習」系統透過卡皮塔工坊所實施的訓練包含 3 個部分：
1.使用數位學習 2.瀏覽線上資源 3.預約面對面教學的課程。「文官學習」所提供的基礎學習和發展「核心課程」(Core Curriculum) 包括五大種類：
1.文官體系運作(The Civil Service Way)；2.文官領導(Leadership of the Civil Service)；3.管理發展；4.核心技能；5.廣泛的技能和專才技能。
- (三) 核心課程是基於各部會和政府學院的經驗所累積起來的成果。核心課程也需隨著時代變遷和需求而調整，並非一成不變。「文官學習」系統將會透過網路上的回饋意見，以及各種訓練單位所提供的意見，進行協調並從事制度性的訓練成果評估。
- (四) 快速升遷體系的培訓課程也包含進「共同課程」之中，課程大綱包括 1.文官生涯：說明文官服務內涵與如何實踐服務； 2.文官指導：指導如何建立領導能力 3.E 化學習 4.管理發展：包含各類的管理知識；5.核心技能：學習如何持續改善，發展商業敏銳度與表達能力。
- (五) 開設高階領導課程(Leadership Programmes) 幫助高階文官擬訂計畫、設定策略方向。課程內容為高階管理、現代領導等課程。該課程最終目標不僅是要改善個別組織的效能問題，也希望能因此擴散效應，嘉惠整體公共部門。

五、心得感想

(一) 英國文官訓練機構在面對動態、複雜且多元的環境中，快速地組織重整，以彈性的制度結構提供文官訓練服務，讓文官訓練和其所屬的環境做最佳的連結，並採行公、私協力的夥伴關係，共同承擔文官訓練責任，培育更有效能的文官。公務人員素質良窳，攸關政府施政品質及國家競爭力，我國政府為配合當前時勢變遷、環境需求及國家施政發展，已重行修訂行政院所屬機關中、高階主管職務管理核心能力，中階(薦任第 9 職等)主管職務管理核心能力計有問題分析、計畫管理、資訊管理、溝通協調、團隊建立等 6 項；高階(簡任第 12 職等)主管職務管理核心能力計有環境洞察、願景型塑、變革領導、政策管理、跨域協調、公眾溝通及風險管理等 7 項。各機關應據以作為中、高階主管能力提升、人力規劃運用，並規劃對應性之訓練課程，以強化公務人力在新紀元之競爭優勢。

(二) 英國政府為強化文官體系人力資源服務之效率與效能，推動「文官學習」(Civil Service Learning, CSL) 訓練機制，由中央統籌所有文官基本學習與核心課程，所有文官都透過文官學習網站進行學習與註冊，其效益在於提升訓練效果及降低訓練成本。21 世紀是全球化競爭及知識經濟的時代，數位學習已成為趨勢，除塑造公部門數位學習文化，營造優質數位學習環境，促使公務同仁有效運用數位科技加速學習，達成良好的學習成效外，人事總處應透過整合公部門數位學習資源，鼓勵數位學習教材流通及互惠模式，使各機關藉由分工合作及交流分享機制，達到降低訓練成本，擴散訓練成效，提升人力素質，進而提升國家整體競爭力。

第三節 文化創意產業政策

來自格拉斯哥大學 (University of Glasgow) 的 Dr. Lynn Whitaker 教授，以「蘇格蘭與英國的文化創意產業政策」(Creative Industries Policy in Scotland and the UK) 為題，從文化產業與創意經濟的定義談起，到英國的文創產業總體概覽，再進到

創意蘇格蘭的發展概況，提供英國創意產業政策圖像的概覽，授課內容整理如下：

一、關於創意產業、文化產業及創意經濟之定義

英國對「創意產業」的定義，是指源於個人創造力、技能和天分，透過運用智慧財產權開創財富與就業機會的經濟活動。其定義以是否具經濟影響性為關鍵，若不能衍生出「創意經濟」，即非屬創意產業範疇。

聯合國教科文組織（UNESCO）對「文化產業」的定義，結合創作、生產等方式，把本質上無形的文化內容商品化，其形式可以是商品或服務，受到知識產權的保護。

聯合國貿易發展會議（UNCTAD）2008 年第一次對全球創意經濟發展趨勢進行全面評估，提出《2008 創意經濟報告》，對「創意經濟」的定義，指具促進經濟發展的潛力，可增加收入、擴大就業和提高出口收入；同時促進社會融合、文化多樣性之發展，以及經濟、文化和社會與技術、知識資產和旅遊目標之間的相互作用；以知識為基礎的經濟活動，創意產業為其核心，強調創新性的跨域合作。

二、英國創意產業之發展概況

英國在歐盟的框架下，秉持「UK 是具競爭力的國家」及「UK 的經濟發展需要政府的介入」兩個關鍵原則，從國家策略高度策定創意產業政策，至於全球性的政策，則以聯合國貿易發展會議（UNCTAD）所發表的創意經濟報告（The Creative Economy Report）為依歸。

- （一）文化創意產業概念最早源自於英國，1997 年由英國工黨籌備成立「創意產業任務小組」(Creative Industries Task Force, CITF)，英國首相布萊爾(Tony Blair)親自出任主席，接續於 1998 年提出「創意產業發展藍圖」(Creative Industries Mapping Document)，國家文化遺產部(Department of National Heritage)轉型成為「文化媒體暨體育部(DCMS)，CITF 亦併入，為創意產業最高管理機關，負責掌管英國整體的創意產業政策與監督，與經濟部門

(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)聯合推動創意產業。

(二) 英國創意產業範疇項目：經 DCMS 界定並列入 1998 年文件之創意產業計有 13 項，分別為「廣告、建築、藝術、古董、工藝、設計、時尚設計、影視廣播、音樂、表演藝術、視覺藝術、電腦遊戲、軟體，及出版」。由於英國創意產業的概念強調經濟影響的最大化，因此其中藝術及古董無創造，僅交易，列入似有爭議；而報紙和雜誌、博物館和畫廊，以及運動等項目又似有漏列，如 2012 年倫敦奧運及殘奧會等體育才能競賽，附加經濟影響性，但未列入其中。

(三) 從相關學者觀點論詮釋創意產業，指政府採取相關政策措施，讓原本指個人才能的創造表現，得與經濟發展相結合，形塑國家的競爭力。像 Daniel Bell 認為文化產業是後工業時期出現的產業型態；以 Michael Porter 的國家競爭力看，文化產業是國家經濟競爭力；而 Richard Caves 的觀點，文化產業就是創意產業；若從 Richard Florida 的創意階級看，產業具有群聚性，英國創意產業亦若是。

(四) 英國文創產業發展概念

承如澳洲學者 T Flew(2012)所言，創意產業可作為國家文化與經濟發展的戰略看法，早在 1997 年，英國新工黨視創意產業為經濟發展的動力，將英國視為有創意的地方，因而推動創意產業政策，其政策形成之核心概念如下：

1. 重視跨部門及跨域參與：英國創意產業政策的制定經由跨部門參與，部分政策內容各部門間亦潛藏有利益衝突，例如對於創意產業究係偏重文化面向，抑或偏重商業面向，教育部與財政部的看法未盡相同，甚至出現衝突；在政策制定過程，亦運用 Demos、國家科學科技與藝術基金 (NESTA)、IPPR、The Work Foundation 等智庫提供政策建言。
2. 以國家經濟發展為核心：英國創意產業政策之制定，採經濟民族主義的觀點，以國家經濟為中心考量，藉以帶動經濟發展，擴張國家競爭力。

3. 聚焦創意經濟的開創：David Throsby 提及，文化具經濟影響力，以文化為核心，發展出文化產業、創意產業，英國近幾年發表的政策白皮書亦呼應此概念。英國在 2008 年提出的「創意英國：新人才的新經濟」(Creative Britain)，即認為投資人才和創造力，是促使英國成為世界創意中心的引擎；同樣在 2008 年公布的「創新國家」(Innovation Nation)，則以使英成為世界經營創新企業與公共服務最優秀國家為目標，投資人民與知識來發展人民所有層面的天分，也投資知識與研究，並提供創新的公共服務，以因應國家與人民可能遭遇的問題與挑戰；於 2009 年公布的「數位不列顛」(Digital Britain)，更明確揭櫫英國面對全球數位知識經濟時代，自許成為全球數位知識經濟領先國家的願景和企圖心；2011 年發表的「哈格里夫斯數位機會」(Hargreaves' Digital Opportunity)，強調智慧財產權為創意產業之核心經濟價值，政府必須運用管理策略，針對智慧財產權建立獨立審查機制。
4. 重視智慧財產權觀念：創意產業納入智慧財產權觀念，產生的經濟利益隨之不同，聯合國貿易發展會議 2008 年、2010 年、2013 年發表的創意經濟報告皆有揭示智慧財產權之重要性；歐盟亦強調智慧財產權為創意產業之一部分。

三、蘇格蘭的創意產業之發展模式

- (一) 在英國聯合王國權力下放框架下，發展蘇格蘭創意產業政策：英國為具多樣性的聯合王國，蘇格蘭是一個國家，聯合王國將文化權力下放蘇格蘭，蘇格蘭保有自己的法律和教育制度，在 1999 至 2007 年期間勞工自由聯盟遵循創意經濟政策，以 2003 年首席部長 Jack McConnell 於聖安德魯日發表的文化議題演講為理念，導引蘇格蘭推動創意產業方向，在 2005 年成立文化委員會，自 2007 年 11 月迄今蘇格蘭民族黨持續在聯合王國權力下放框架下推動創意產業政策；2013 年發表「蘇格蘭的未來」白皮書

(Scotland' s Future)。

- (二) 成立官方組織「創意蘇格蘭」(Creative Scotland) 推動蘇格蘭創意產業：2010 年創意蘇格蘭由蘇格蘭政府將蘇格蘭藝術基金 (Scotland Council) 與蘇格蘭電影 (Scotland Screen) 兩個單位合併而成，秉持「解鎖潛力，擁抱野心」(Unlocking Potential, Embracing Ambition) 的精神，推動文化創意產業及卓越文化，藉由資助藝術家及創意產業工作者，推廣藝術欣賞、文化參與及提升藝術價值，促進蘇格蘭文化創意產業之發展，經費來源為蘇格蘭政府及國家彩票。

四、心得感想

- (一) 英國政府以前瞻思維引領全球創意產業風騷：17 世紀，工業革命把英國推向世界經濟的前鋒；20 世紀，創意產業重塑英國在世版圖逐漸衰微的競爭力。1997 年，英國政權的改變，新工黨執政，主張增進國家的文化生活為施政核心，強調教育、社會機會平等、創意產業等政策，較世界各國早投入創意產業，把文化當做產業與經濟政策，產生之創意經濟綜效，使英國成為引領全球知識經濟發展的創意大國。從英國藝術委員會公布 1997 至 2007 年十年間創意產業相關數據顯示，創意產業為英國貢獻了 6.2% 的增加值，文創產業的產值平均每年保持 5% 的增長，英國總體經濟只有平均 3% 的增長，還創造了 166 億英鎊的出口收入以及 200 萬個工作機會。在國家經濟發展遭遇瓶頸的處境，公部門前瞻、創新、開放的思維，推動好的政策，「Do the right thing」及「Do the thing right」，提升社會幸福感，增進人民的對國家之認同，同時再創國家競爭力的另一高峰。
- (二) 跨域資源整合強化政策執行力：英國政府積極推動創意產業政策，為彰顯現代英國的全新精神，組織改制將「國家文化遺產部」轉型為「文化媒體暨體育部」專責推動，設定近用(Access)、卓越(Excellence)、教育(Education)，以及經濟利益(Economic Value)四項指標，其組織運作上有三大特色，一

是利用政署制度(Agency)處理僵化行政體系問題，導入企業精神；二是負責全英國文化政策指導與監督，但不實際參與執行； 三是以經費補助非部會性質的諮詢機構，負責各相關業務的決策與執行。運用智庫提供政策建言，追蹤國際文創產業發展的新趨勢，規劃符合英國創意產業政策，也訂定足以吸引投資的租稅優惠規定，完善的資源整合機制，在在奠定了英國創意產業發展的基石。

(三) 英國有系統地連結創意經濟之人才和產業：看到英國從國家競爭策略高度構思創意產業政策的企圖心，看到英國政府部門從國家到地區推展此政策的積極態度，站在世界潮流的前端提出策略，英國從創意到創新，從教育到產業，從藝文到科技的策略思考，十分重視創意產業人力資本的累積及人才培育，英國除了以專門學府培育相關人才之外，也重視培養青少年及兒童對於設計的創造力及欣賞能力，國家資助支持設立的英國文創技能委員會 (Creative and Cultural Skills) 的獨立組織，由業界主導，負責英國文創人才的技能訓練，該委員會為使產學接軌，成立國家文創技能學院 (The National Skills Academy for Creative and Cultural)，致力於文創人才培育工作，使得英國豐沛的創意人才高比率投入產業界。蘇格蘭政府「技能蘇格蘭：一個終身技能戰略」及「國家培訓計畫」培養人才，而留住文創人才的做法，則是和非營利組織蘇格蘭志工組織理事會合作，設立專款補助文創工作者找實習工作，鼓勵中小企業雇用年輕人，2013 年全歐洲失業率看，英國表現最好，下降 0.5%，蘇格蘭失業率 7.1% 低於全英平均值 7.8%。英國政府落實文化政策倡議的近用 (Access) 指標，提供滋養創意的土壤，營造開放多元的文化環境，鼓勵適合從事創意工作的人投入創意產業，透過獨立組織或非營利組織，媒合產學領域，促進就業，尤其讓學有專精的青年，有機會把新點子帶進產業界，為產業開創新局，創造政府、產業、非營利組織及文創人才多贏的局面。

(四) 政府適度介入有效協助產業化：英國政府對創意產業定義界定清楚，自許

有責任扶植文化藝術活動、創意展業發展，鑑於設計領域表現優異，但往往是將好點子輸出，任憑英國以外的國家坐享運用其發明帶來的利益，因此全新創立國家科學科技與藝術基金（NESTA），扮演介接的橋梁，從旁協助新創者將創意點轉化為英國在全球成功的產品，幫助人才與產業接軌，促進文化產業化、商品化，使人才投入產業發揮所長，政府雖挹注經費，但更重視生產者的獲利性，讓創意變成一門好生意，讓創意經濟效益產出，創意轉化成產品效益的價值鏈，政府採取適當輔助措施，扮演催化劑的功能，適時地推升新創事業的經濟動能。

（五）國家彩票靈活助益創意產業之發展：從國家科學科技與藝術基金（NESTA）充作人才庫金援，到創意蘇格蘭的藝術及影視產業獎助，甚且國立博物館免收門票所造成的經濟損失彌補，乃至愛丁堡新舊城區世界遺產保存修護工作，隱藏其後的重要財源是國家彩票。根據英國國家彩票法案規定，彩票收入的 50% 作為抽獎返獎，28% 作為回饋社會的「美好事業」基金，並由英國藝術委員會及其所屬的 13 家獨立成員機構負責審核，22% 用於支付政府、發行商、零售商的管理和營銷費；其回饋社會基金項目之分配比例為「慈善、健康、教育、環境」占 46%，「藝術」、「體育」、「遺產保護」各占 18%；2012 年倫敦奧運會，英國政府視之為展現英國創意產業成果的舞臺，因而決定於 2012 年 4 月至 2013 年的 3 月，擴大對文創產業的支持，調整「美好事業」基金分配比例，「健康、教育、環境和慈善」調整為 40%，「藝術」、「體育」、「遺產保護」皆各提升為 20%。彩票基金的靈活運用，紓緩國庫財政赤字壓力，穩定藝術、體育、文化遺產保存等工作的獎助財源，更默默地在背後撐起英國創意產業人才培育的一片天。

第四節 英國創新研發策略

原來課程安排是英國之創新與研發策略，教授在課堂上則從談臺灣公司發展說起，臺灣公司多為從小型創始，但有高成長率。身份認定（identity）非常複

雜，自己如何認定？別人眼中如何認定？臺灣人民如何認定自己？外界又如何認定臺灣人？這非只是經濟問題，同時也是社會、文化問題。經濟可能成功，但社會卻可能出問題。國家不能只重視經濟發展的動力，而忽視社會問題。社會與經濟的發展願景必須相符。

教授上課先以分組的方式，讓學員思考臺灣的願景，以 20 個字來說明臺灣未來 20 年會成為何種景況？教授以主動學習方式（active learning）的方式鼓勵學員思考。各分組在 15 分鐘後分別提出不同的見解。我的分組以 Taiwan: Technology Advanced Island, Welfare Assured Nation 來畫出未來臺灣的願景；說明臺灣以創新、快樂生活來兼顧經濟與社會發展。另有一組以亞洲經濟領導者、亞洲設計研發中心、亞洲創意投資中心。更有一組以：科技島嶼、福利社會、綠色島嶼、研發中心，做為臺灣的願景。至於第四組則以：創意、主動、綠色、快樂做為臺灣的願景，強調教育加文化創新與科技。



圖 5-5 一個實作演練，要我們思考並寫下臺灣的願景目標。

1949 當時政府對臺灣的願景是以經濟成長來創造社會福利。但過去的願景

不見得今日仍適用。製造業的發展願景不同於創意產業之願景。臺灣的未來願景隨時代演變必須修改變。

教授並以正當性（legitimacy）與資源統整(resource assembly)兩主軸來討論願景之設定。就正當性而言：2300 萬人的市場不夠大，必須國際化，並必須找出有優勢的產業來投入研發，法規與社會也必須支持這樣的努力。過去，從外界來看，臺灣做得很好。但未來發展的手段必須是以知識、研發，扶植創新公司的發展，並與國際大廠有產品聯盟；以人力資本為最重要的資產。達成願景的踏腳石必須是改變臺灣人對自己的角色認定，改變自己如何看自己，別人如何看我們；社會也必須對未來願景有共識。

臺灣雖然為小國，過去卻很成功。因為市場小，所以任何產品都必須國際化。芬蘭、新加坡也類似。但在臺灣，相較其他人口老化較快速的國家，臺灣仍有大量可工作人口。臺灣的教育制度也仍具競爭力。但過去的經驗不能永久適用。未來如果要成功，不能被短視的政客操弄，必須由有遠見的內閣官員來提出與執行長期的政策。

臺灣的創新發展有一矛盾點：許多研發成果沒有商品化。有專利，但不代表可以創造工作機會；美國的創新重點卻是產品如何能快速進入市場。以生技產業為例，政府設置了許多研發機構，但是卻沒有具國際競爭力的臺灣生技產品；投入很多研究，卻沒有多少成功的產品。多數只是學術與技術的成果，而非商品化的產品。

臺灣產官學合作稍有不足，臺灣政府與企業有許多合作，但大學參與機會較少。以生技產業發展為例，臺灣有許多生技園區，在綠色土地上，掛個招牌，聲稱為企業專區，但卻沒見到可以將推出產品的人，將知識應用在產品上。但在中國，基礎研究會找外國人來做，中國提供一百萬月薪請複製桃莉羊的發明人到中國任教。換句話說，中國『買』基礎知識，目的在商品化應用。相較之下，臺灣做了很多基礎研究，卻沒有商品化。政府、企業、大學甚少合作來將研究成果商品化。未來臺灣可以往這方向去改變。不只生技產業如此，其他產業亦然。

臺灣創投對新創事業的扶助明顯不足，機構投資人的扶助對未來新創之發展非常重要。臺灣的資本市場必須提供新創企業更多之支援。臺灣願景發展的踏腳石就是機構投資人（如創投）改變（或增加）對新創發展的支持。

教育制度對國家願景的實現扮演重要的角色；與英美學生相較，臺灣與中國學生學習沒有創意，沒有實質學習（learningless）。人力資源的培養，不只是大學的責任；而在教育制度如何創造未來的公民。教育重點在從小鼓勵創意，而非到了成年才鼓勵創意。臺灣的教育有很多好的做法與成就，但卻同時也有很多挑戰。臺灣的國立大學不輸國外其他大學，但對將技術開發成商品，卻仍有待加強。積極主動學習，從企業學習，將學習應用到開發未來的商品，是臺灣教育應該加強的。教授同時也指出：臺灣教育制度的另一問題是供大於需，因此學生畢業後卻無法就業。

教授以芬蘭為例子，說明在芬蘭四分之三的人民終身都在學習。而不是在人民 20 歲時告訴他，你沒有用，因為你找不到工作，打擊年輕人的士氣。當然學習不只是為了成為人力資本，而是為了培養優秀的公民。

臺灣在未來 20 年為成為什麼樣的國家？什麼樣的踏腳石可以幫助我們成就那樣的願景？教授歸納：以創意教育、創投等機構投資人扶植新創事業發展、國際化（outward international orientation，與國際市場接軌的產品開發與製造），而這些願景工作，需要長期的執行，最重要的是產官學的合作（triple helix）。

臺灣如不儘快改變，未來年輕人可能將因競爭力不足或就業環境影響而導致人才外流，屆時國家發展將受嚴重影響。此乃政府必須嚴肅正視處理的問題。

第五節 參訪愛丁堡市議會

本班於 9 月 5 日下午參訪愛丁堡市議會並聽取簡報與座談，市議會對於我們的參訪給與相當的重視，分別由三個部門主管簡報市議會情形，及目前推動之重要建設與計劃，茲就有關內容重點摘要如下：

愛丁堡是蘇格蘭首府，也是繼格拉斯哥後蘇格蘭的第二大城市，位於蘇格蘭

東海岸福斯灣南岸，自 15 世紀以來愛丁堡就是蘇格蘭首府。蘇格蘭國家博物館、蘇格蘭國家圖書館和蘇格蘭國家畫廊等重要文化機構都位於愛丁堡。在經濟上，現在的愛丁堡主要依靠金融業，是倫敦以外英國最大的金融中心。

愛丁堡有著悠久的歷史，許多歷史建築亦完好保存下來。愛丁堡城堡、荷里路德宮、聖吉爾斯大教堂等名勝都位於此地。愛丁堡的舊城和新城一起被聯合國教科文組織列為世界遺產，愛丁堡市議會接待人員對於其市政之治理表達相當之滿意，因為愛丁堡擁有英國最古老的大學，愛丁堡大學坐落於此。加上愛丁堡國際藝術節等文化活動，愛丁堡實為英國僅次於倫敦的重要文化旅遊城市。茲依據當日簡報內容重點說明如下：

一、市議會現況

- (一) 組成：蘇格蘭勞工黨與蘇格蘭民族黨議員之聯盟。
- (二) 市議會預算：約 10 億英鎊。
- (三) 市民人口數：約 50 萬人。
- (四) 由行政首長及 5 位局長領導。
- (五) 19,000 名員工。

經由愛丁堡市議會網站資訊，其提供之服務內容，茲擇要就有關教育、業務、議會與民主運作等介紹說明如下，教育部分提供升學管道、校園家長參與、育幼與照顧、成人社區教育、興趣培養課程、社會議題青年討論會、反校園暴力、對教育政策的建議管道。業務部分提供就業協助、投資創業專人指導、個人資產管理、證照與許可證發放、食品安全問題、健康與環境安全問題、土地營造管理以及化學污染管理等。議會與民主運作部分，議會服務承諾、財政預算與經濟、選舉與投票、市議員與市議會運作、近期法案推動進度及社區未來規劃。以下為愛丁堡市議會管理團隊及市議會運作成效。

管理團隊

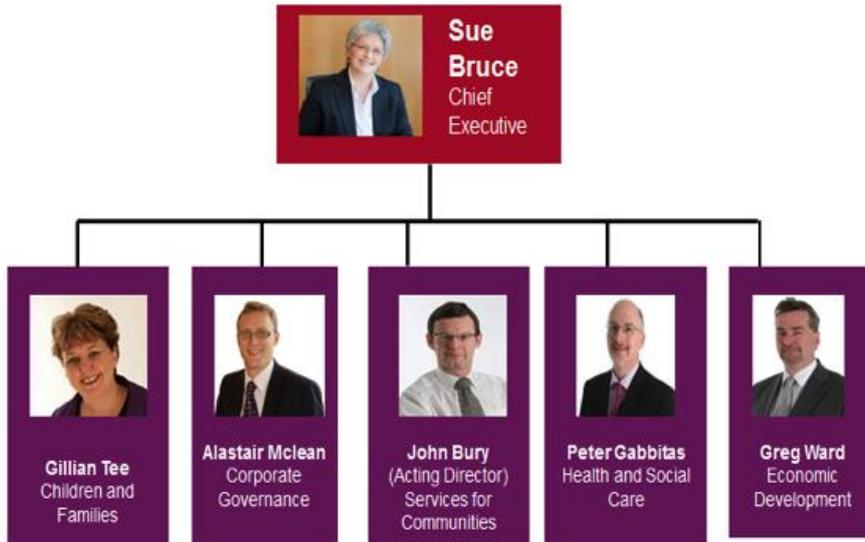


圖 5-6 愛丁堡市議會行政首長及部門主管²

市議會運作成效：首都聯盟公約



圖 5-7 愛丁堡市議會運作成效³

² 參見愛丁堡市議會網站www.edinburgh.gov.uk (最後瀏覽日:2014年9月15日)

³ 引用自本次參訪愛丁堡市議會簡報資料。

愛丁堡市議會運作成效：愛丁堡是一個成功與永續發展之首都城市

Edinburgh is a successful and sustainable capital city

1. The council is an efficient and effective organization and a great place to work.
2. Edinburgh is Children and young people enjoy their childhood and fulfill their potential.
3. Edinburgh is an excellent place in which to live, study, work , visit and invest.
4. Health and wellbeing are improved in Edinburgh and there is a high quality of care and protection in place for those who need it.
5. Edinburgh is economy delivers increased investment jobs and opportunities for all.

二、組織運作方式

交流過程中可以充分感受到，愛丁堡市議會人事部門對於服務同仁之熱誠與使命感，為達組織目標，積極迅速調整行政措施以及工作流程，組織中具有變革之思維，屬於學習型組織類型。以下就溝通交流情形說明如下：

- (一) **調整工作心態**：愛丁堡市議會鼓勵員工接受挑戰與機會，同時賦予員工權利，以使市政服務品質獲得改善。激勵員工改善工作方法，以達到良好之市政服務目的。在未來四年，當公共服務不斷增加，而市議會確必須降低支出之情形下，愛丁堡市議會充分了解，必須重新思考應如何調整其所提供之服務以及必須調整改變員工服務及面對工作之心態。
- (二) **改變工作方法**：愛丁堡市議會非常瞭解其當前所面臨之問題，例如支出減少、人口增加以及資源減少等情形。在前述情況之壓力下，如何繼續提供良好之服務是極為困難之挑戰。愛丁堡市議會認為，面對挑戰最佳之方式，就是必須改變工作方法。
- (三) **明確組織價值**：愛丁堡市議會開宗明義，明確揭示組織價值，讓員工清楚

瞭解該價值。所以組織所提供之服務，必須與價值緊密相連。並且明確希望市民之生活價值就在工作角色之中呈現。其理由為，因為人們用何種方式思考，就會用何種方式做事。愛丁堡市議會鼓勵市民與員工，希望愛丁堡市議會之服務理念能與市民與員工之價值理念相契合。

三、人力資源與薪資支付中心（HR & Payroll Service Center）

愛丁堡人力資源業務、薪資、支付部門，在機關管理之下提供客戶服務，其沿革如下：

- （一）2007 年成立人力資源中心，人事行政幕僚開始提供管理者和員工所有人力資源管理相關服務。
- （二）2013 年整合薪資支付服務與人力資源服務，成為人力資源與薪資支付中心。
- （三）2014 年新設立之人力資源/薪資中心提供相關幕僚獲得資訊。
- （四）100 位人力資源中心人員，提供愛丁堡市議會近兩萬名員工之服務。

表 5-1 為人力資源與薪資服務中心績效評估指標，由以下分析資料可知，愛丁堡市議會人力資源與薪資服務中心人力資源與薪資服務系統，員工滿意度達 82%；該系統 30 秒內接聽電話比率達 93%；第一時間解決員工問題比率達 94%；新進員工進用時間約 24 天；薪資發放系統之正確性達 99.7%。

表 5-1 人力資源與薪資服務中心績效評估指標

Key Performance Indicator	HRPSC Actual
HRPSC	
Customer Satisfaction Rating	82%
Help Desk	
% of Abandoned calls	3%
Calls answered within 30 seconds	93%
Calls resolved first time	94%
Contracts Administration	
Time to process contractual change	18 days
Key Performance Indicator	HRPSC Actual
Recruitment Administration	
Time appoint new employee	24 days
Payroll & Systems	
% Accuracy of Payroll	99.7%
Payment Services	
Invoices paid within 30 days	90%

四、績效檢核過程



圖 5-8 績效檢核過程計畫

愛丁堡市議會對於績效考核係運用定期與不定期之績效檢核方式加以辦理。首先 3 月至 5 月間主管與同仁開會（meeting）設定目標（Set Objective）之後，採用定期與不定期查考（Casual/Regular Optional），六個月後，10 月至 11 月間辦理績效考核（Progress Review）。經過一段期間再辦理定期與不定期查考，並且重行檢示原先所設定之目標（Review Objectives），並辦理年終考核（Annual Review）。查核目的為監督（Monitoring）、指導（Coaching）、回饋（Feedback）及溝通（Communicating）功能。每年績效考核皆依循，開始（Open Up）與結束（Close Down）之過程，非常有紀律的辦理。

五、領導訓練核心課程計畫

提升領導能力部分，愛丁堡市議會人力資源部門設計能力發展進程階段對照表，基層人員（Front line）、中階人員（Middle-Senior）及高階人員（Exec）須接受專業訓練（Competency mapped），另對於各階層人員規劃不同之訓練內容，例如高階人員培養訓練及帶領團隊專業能力（Mentoring/Coaching）；中階人員培養專業核心知能，重視對外溝通應對能力；基層人員著重證照（Certification options）之取得及內部訓練（In house design）並培養共同合作完成組織任務之一系列課程（Lead Corporate Cascades）。

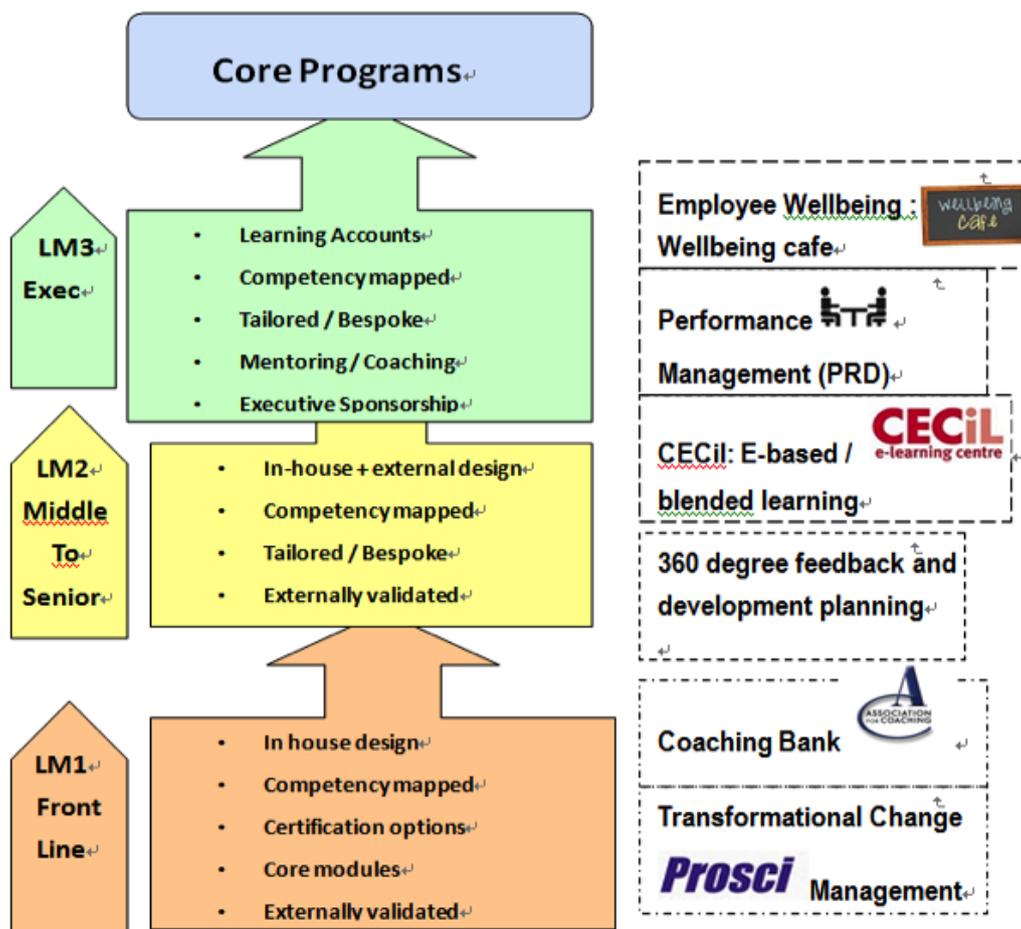


圖 5-9 領導訓練核心課程計畫

六、心得感想

有機會參訪愛丁堡市議會，機會確屬不易，尤其在雙方交流後，學員們更加瞭解愛丁堡文化藝術及藝文活動在世界享有盛名，其市政推動之價值提倡與理念落實，非常值得我們效法學習。以下為參訪心得：

(一) 提倡價值落實理念

愛丁堡市議會之運作成效，及將愛丁堡創造為進步與永續發展之首都城市 (successful and sustainable capital city) 由以下方式達成目標。

1. 維持與改善愛丁堡生活品質。
2. 促進愛丁堡繁榮進步。
3. 強化與支持社會並維護安全。

4. 保證孩子在愛丁堡擁有最好的生活。
5. 保證人民都受到良好的照顧。
6. 減少貧窮不平等及被剝奪。

(二) 訓練員工發展專業

1. 訓練員工：給與員工充分之專業訓練，藉由訓練使員工具備專業知能，並提升市政服務品質。針對領導能力部分，設計有個人能力發展進程階段對照表，基層人員（Front line）、中階人員（Middle-Senior）及高階人員（Exec）須接受專業訓練（Competency mapped），另對於各階層人員規劃不同之訓練內容，例如高階人員須培養訓練及帶領團隊專業能力（Mentoring/Coaching）。中階人員除須培養專業核心知能外，更加重視強化對外溝通應對能力。基層人員著重證照（Certification options）之取得及內部訓練（In house design）。
2. 發展專業：在市議會服務之人員，給與完善發展機會，例如基層人員規劃核心訓練課程（Core modules）並培養其共同合作完成組織任務之一系列課程（Lead Corporate Cascades）。中階人員規劃取得外部有效證照（Externally Validated Certification Options），高階人員規劃具備監督（Mentoring）教導員工（Coaching）專業發展及專門依需求辦理之訓練（Tailored/Bespoke）。良好訓練結果其所提供之市政服務必然較為優質。

(三) 面對改變解決問題

愛丁堡市議會瞭解當前所面對之壓力，如預算減少、人口增加、資源減少，依資料顯示，在愛丁堡市的財稅收入部分，其中約 90%來自服務業，6%來自產業；在財政支出部分，25%來自地方稅，21%來自商業稅，依靠蘇格蘭政府間接從中央撥款的部分則有 54%。愛丁堡一年的預算，支出約需 10 億英鎊，尚不包括興建大樓及充實硬體建設的部分。愛丁堡市人民的平均收入雖較其他地區為高，但還是有很多人是生活在貧窮線下。在愛丁堡約有 25%的父母是將孩子送到必須繳費的學校，約 2 至 3%的父母會將孩子送到私立學校就讀，但也有 20%的父母

是依靠福利金生活。換句話說，愛丁堡的福利並不是很充裕，如何平衡貧富之間的差距，對於愛丁堡市議會而言，是相當大的挑戰，

所以市議會之挑戰是如何在前述壓力情況下繼續提供良好服務。愛丁堡市議會認為其最好之策略為改變工作方法。因為未來四年當公共服務需求不斷增加，而預算確大幅減少情形下，只有積極主動重新思考如何提供市政服務、以及所提供之服務內容是否需要調整。另外最重要的是訓練員工，具備各階層職務之專業知能，並透過績效考核制度型塑員工，讓員工充分體會在外界快速變遷之環境之下，惟有改變工作心態以及工作方法始能因應變革。

（四）工作體現機關價值

交流過程中，愛丁堡市議會代表一再強調，員工工作角色，必須體現機關價值，因為員工如何思考，就會如何工作，也就會影響到服務之品質以及與同僚之相處。這些都必須與績效考核相聯結，以確認員工能實踐機關目標與價值。所以愛丁堡市議會對於績效考核相當重視及落實，採用定期與不定期之績效檢核方式辦理。首先主管經由開會與同仁設定工作目標後，採用定期與不定期查考辦理績效考核（Progress Review）。經過一段期間，重行檢核原先所設定之目標，辦理年終考核。考核目的為監督（Monitoring）、指導（Coaching）、回饋（Feedback）及溝通（Communicating）功能。每年經由此過程透過開會以確立該年目標，其後定期不定期查考，並辦理年終績效考核。考核過程及目的清楚讓受考人瞭解，其根本係藉由建立考核制度，以讓員工清楚瞭解組織設立之價值及願景。並由考核過程建立組織紀律與文化。主管經由考核，將機關存在之價值及對民眾之承諾，落實在業務推動、人員紀律要求及訓練內容中。

第六節 參訪蘇格蘭議會

接待者：Mr.Stewart Gilfillan

本班於 9 月 10 日參訪蘇格蘭議會，第一階段分兩組接受導覽，其中一組由議會參訪服務部門主管 Gordon Stewart 親自帶隊。導覽完畢，全班並由議會助理

執行長 Mr.Stewart Gilfillan 於會議室接見，再次說明議會成立狀況並回答提問。



圖 5-10 議會參訪服務部門主管 Gordon Stewart 親自導覽



圖 5-11 議會助理執行長 Mr.Stewart Gilfillan 於會議室接見本班全體成員

一、議會的成立緣起與權限

蘇格蘭位於大不列顛島北部，英格蘭之北，約占大不列顛島面積的三分之一，

人口 531 萬約占英國總人口 8.34%，經濟總量約占英國 9.2%。1997 年 9 月 11 日蘇格蘭舉行的全民投票，有 74% 選民同意應成立蘇格蘭議會，隨後英國工黨控制的下議院於 1998 年通過「1998 年蘇格蘭法案」，該法案賦予建立蘇格蘭議會及權力下放的法律依據，並規定議會成員的選舉程序及內部運作規範；有關蘇格蘭議會的立法權限，除了外交、國防、移民和社會安全等事項仍由英國國會處理外，蘇格蘭議會擁有相當大的自治空間，該議會對蘇格蘭所得稅基本稅率有浮動 3% 權力，並對地方政務、司法、衛生、教育、經濟等方面有一定的立法權和行政權，但英國國會仍擁有對蘇格蘭的主權，其對蘇格蘭議會擁有否決權甚至解散的權力。

二、議會的組織架構與選舉制度

蘇格蘭議會是單一國會制，沒有上議院或二級會議，政府則由議會多數黨組成，議會每年 1 至 6 月、9 至 10 月開議，選舉通常每 4 年舉辦 1 次，採單一選區兩票制，每人有一票投給他們選區中的候選人，獲得票數最多的候選人獲得該選區席位，共有 73 名「選區議員」；選民另一票是投給政治黨派，或投給一名獨立參選候選人，這個選舉稱為蘇格蘭「議會地區」。蘇格蘭共有八個議會地區，每一地區在議會中擁有七個席位。在每個地區，各個政黨乃根據他們所贏得的選區席位數目以及他們在地區投票中所獲得的票數獲分配席位，獲選就任這另外 56 個席位的議員被稱為「地區議員」，故總共選出 129 名議員 (Member of Scottish Parliament/MSP)。因此如果 1 個人在蘇格蘭居住，他是由 8 名 MSPs 作為代表，其中 1 名代表他的蘇格蘭議會選區，而其他 7 名全部代表他的地區。129 名議會議員並會選舉他們當中的 1 人擔任議會主席，並選舉兩人擔任副議會主席，主席與副主席在主持會議時必須公正行事，不涉黨派。

三、議會的政黨分布與運作方式

蘇格蘭議會首次選舉於 1999 年 5 月 6 日舉行，選舉結果，工黨取得勝利，由於在比例代表制未能取得多數，故與自民黨組建聯合政府。最近 1 次議會選舉

於 2011 年 5 月 5 日舉行，由蘇格蘭民族黨取得大勝獲 67 席，其餘主要反對黨為工黨 37 席、保守黨 15 席及自由民主黨 5 席等。議會主要以兩種方式運作：(1) 議會全體會議：通常於週二、週三和周四在議事廳舉行。所有議員均可出席，每個政黨在議事廳允許發言的時間，由擁有的議員席次而定。(1) 各委員會會議：這是就某特定問題集中討論的小組會議，如司法裁決和健康問題；另外，還可以組成臨時委員會來處理特別事務或立法。導覽人員特別強調議事規則的重要，發言逾時，主席會毫不客氣地關掉麥克風。



圖 6-3 蘇格蘭議會政黨代表比例¹

四、議會的核心精神及與政府關係

蘇格蘭議會的核心精神有四項原則：(1) 應體現人民與立法者和政府之間共享權力的精神、(1) 政府應向議會負責，議會及行政部門則應向人民負責、(3) 議會應態度開放、積極回應，並且應讓人民可參與政策和法律的制定、(4) 議會在運作中，應推廣人人機會平等。另外，相對於蘇格蘭議會，蘇格蘭政府則由首席大臣領導，其擔任者是由蘇格蘭議會自議員內選出，並由英國君主委任。首席大臣隨後向蘇格蘭議會提名眾內閣大臣及次官人選，包括檢察總長和副檢察長。因此大多數蘇格蘭政府的內閣官員是並兼蘇格蘭議員，此一內閣制做法令要求議會通過法案的機會大增。蘇格蘭政府屬下共有 17 個行政機構。

五、議會大廈的起造

蘇格蘭議會大廈位於蘇格蘭首都愛丁堡老城區的聖魯德（Holyrood），耗資 4.3 億英鎊建造，由西班牙建築師恩瑞克·米拉勒斯設計，2004 年 10 月 9 日啟用，由於建築物風格特殊，已成為蘇格蘭第二大觀光聖地，民眾可登記實地參與議員問政；建築師在設計說明中寫道，「議會大廈不應只成為一個形象代表，更要通過建築巧思，表達一種鼓勵參與和溝通的態度。需要的不是恢宏和裝飾性的紀念形式，要的是一種跟人的行為和心理有關的東西…人民休息著或思考著…跟議員們坐在同一片土地上……因此我們覺得這個議會大廈應該設計成土地的一部分……建於這片土地並屬於這片土地」，亦即「這個議會建築要像是由這塊土地長出來的一樣」。另外議會雖具機場安檢規格，但同時開放民眾及學校參訪，還可以寄放兒童，並有專人負責導覽，還設置餐廳、紀念品販售中心，透過導覽的教育與實地體驗，不僅讓議會成為熱門觀光景點，也塑造親和與活力形象。



圖 5-12 由議會右側俯瞰，左上方為知名景點 Calton Hill，議會對面為聖十字皇宮



圖 5-13 議會正門入口

六、議會大廈內外導覽

外觀上，議會高聳的大樓看似翻轉過來的小船，有葉片般的天窗、弧形的牆壁輔以倒 L 形的裝飾；從室內看，由入口到大廳，採用連串的挑空與天窗，讓自然的陽光悠然灑下，使得議會沒有那種政府建築慣有莊嚴氣派的疏離感，取而代之的是友善的空間與環境。內部設計處處可見雕琢或光影所形成的聖安德魯十字，彰顯蘇格蘭的認同圖像；又各會議室多由玻璃材質做隔間，代表其議事過程透明，完全受外界監督；議會建築後方各委員會辦公室及其他議會設施，每間辦公室皆為獨立打造，而窗戶尤其特殊，每一座都是手工精製，提供了一間間造型奇特的靜室，稱之為「沉思的空間」。



圖 5-14 一樓展覽廳

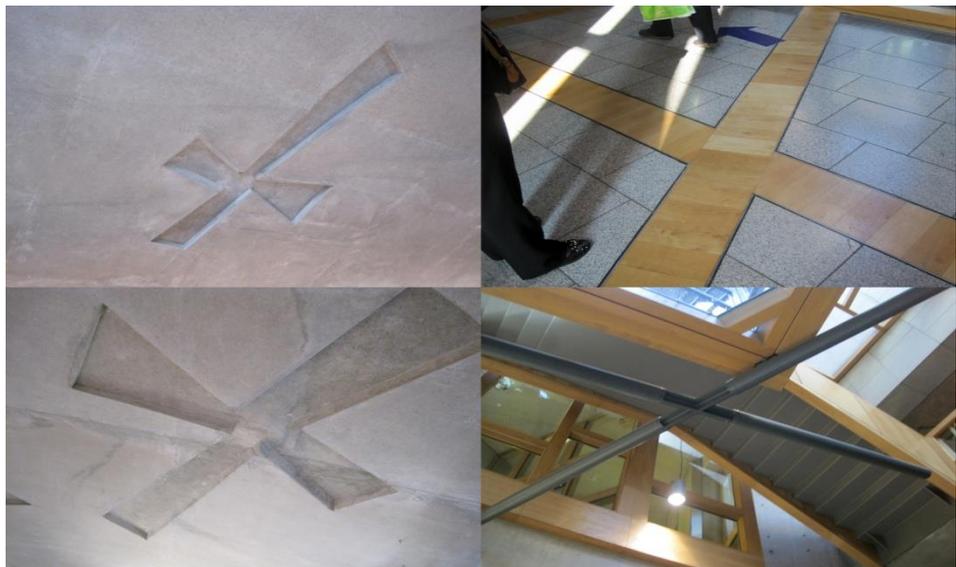


圖 5-15 議會內部頂層及地面處處可見蘇格蘭聖安德魯十字圖像

七、議事廳的設計

至於內部最重要的議事廳，議員開會期間也提供一般人進入旁聽，不需特別申請，但開會時不能攝影。半圓形的議事廳，議員的席位在低處，旁聽席在高處，沒有設置高高在上的主席臺。自主席臺到座位大小一致，而且並沒有設置備詢臺，各議員並未排定固定座位，議員進場可以任選空位插入所屬晶片卡完成識別即可議事，大家一視同仁、平起平坐，無大小階級分別。議事採問答方式進行，共同討論政策，議事進行全程網路轉播公開播送，展現出公平與相互尊重的溝通型態，

因此得以提升議事品質，並維持民主素養；議事廳整個挑空的大空間裡沒有任何柱子，視野通透性非常良好，這裡會讓人重新思考政府與民眾之間的關係，一棟真正開放透明、權力分享的殿堂。



圖 5-16 蘇格蘭議會議事廳

八、心得感想

(一)參訪蘇格蘭國會確實令人感觸良多，也真正見識到何謂民主、平等、理性、溝通的真諦；所謂「山不在高，有仙則名」，這棟國會大廈算不上一棟高聳宏偉的殿堂，甚至外地人經過都不一定感覺起眼，但他就是充滿民主自由開放的精神。蘇格蘭國會議員兼具內閣大臣身分，在政務推動與議事程序上效率甚高；多數黨政府提出的法案送到自家議會遭杯葛的機率微乎其微，許多問題在委員會階段即已解決，行政立法部門等同站在一條船上同舟共濟；我國自推動民主化後，國會得地位益形重要，國家政務推動即在立法完善、依法行政。當本人在宿舍電視裡觀看議會問政的實況錄影，無論是施政質詢或法案論辯，始終就事論事、侃侃而談，最後依民主表決定案，看不到在臺灣司空見慣的激烈對峙、院會空轉、議事癱瘓、咆哮謾罵、行政立法部門對立等現象；當學員提問蘇格蘭國會議員如何與選民互動，

回答官員甚至不太理解多數臺灣代議士主要仍以選民服務、跑紅白帖取代專業分析、政策辯論為問政主軸的風格；當導覽員告知蘇格蘭議會各會議室主要都是以玻璃隔間，強調的就是議事透明…，我國未來如何由專業、監督、制衡、透明、多元和效能等面向進行國會改革是當務之急。徹底的國會改革當然牽動憲政改革，我國實應認真參考英國內閣制及蘇格蘭國會一院制等優點，循序漸進進行政治改革，立法機構尤其應樹立民主多數決的起碼問政規則，方能真正落實民主政治。

(二) 在問答時，議會助理執行長花了很多時間說明獨立公投的相關問題，公投獨立對整個大英國協是何等大事，三分之一領土、三百年來強國榮耀可能當下消失，但在倫敦方面，仍然堅守民主原則，除了英國首相和蘇格蘭政府首席部長簽訂「愛丁堡協定」，確保能以最高標準舉辦符合公平、透明的公投，而且同意降低選民年齡門檻，完全以現居蘇格蘭住民為選民主體，同時承認投票結果是具決定性的。公投日倒數，英國首相不用文攻武嚇，完全採溫情喊話，說之以理；反觀蘇格蘭方面，投票前 2 週本人還在愛丁堡，走在街道上，除了部分住家窗戶會貼上「Yes」(少部分也貼上 No)表明立場外，幾乎沒看到什麼激情造勢活動，也無滿街旗幟雜亂的混亂場面，人民生活如常，上課講師、公務員對相關議題完全保持中立，即使對外國人也避而不談，完全讓選票決定一切。公投結果，接近一半蘇格蘭人(46%)選擇了獨立卻被否決，但大家都平靜接受這個事實，沒有抗議更無暴亂，無論蘇格蘭或倫敦(英格蘭)確實為全世界樹立了一個民主典範，深值國人學習。

第七節 課堂發言紀錄

一、多元化專業科技人才管理與培育

Q1：在 2003 年英國首相布來爾，鼓勵年輕人上高等教育，對產業方面的質跟量經過這幾年後，是否有改善？

A1：如果你看英國之前 30 年，5%離開學校的都會進入大學，今天超過 50% 的人都會去上大學，所以布來爾政府鼓勵這樣的趨勢，有 2 個影響，第一就是管理期待，在工作職位方面沒有這麼多給從大學出來的人，所以今天的英國人開玩笑，我們通以去星巴克看到碩士生在工作，為什麼？因為對於什麼樣的科系對經濟是重要的，沒有受到關注，當我大學時沒人告訴我要學什麼，我們愛丁堡大學是鼓勵學生去學他們想要的，如何鼓勵學生要探索他們的教育需求是很重要的。所以你可以辯論說要把一些人走向金融及科技的管道，但是這樣會更好嗎？我們在英國有很多人是學金融和科技的，但經濟依然低落，我們需要更全面的金融和科技方面的教育系統，現在有這樣的辯論。

Q2：約有 40%的英國企業主，技能短缺的危機將在 2015 年會發生，也有 3/4 的人認為，在三年內一定會有人才短缺的問題，英國政府如何因應？

A2：據所知，UK 政府還沒有一個全面的策略來解決這個問題，第一點是金錢跟資源方面缺決，也可以說是在這個問題上的關注不夠。我的觀點是，政府的想法是非常短視的，在 9 月 18 日蘇格蘭會公投決定是否成為獨立的國家，如果你問政府這個問題，他們會說我們不知道，如果你問這些傾向國家獨立的人的想法，他們並沒有什麼特別的想法，只是很短視。

Q3：英國文化產業這麼發展，對於文化人才的管理方面的模式？

A3：我們看一下蘇格蘭的部門在過去一周是你們熟悉的？威仕忌產業，有一個很大的跨國公司擁有三個很大的國際品牌，在新加坡、南美、北美都有，他們在英國是領先的人才管理機構，他們將此看成是很重要的問題，他們怎麼做的呢？90%都是內部升遷，很少有外部進來的，上周三我評估一個候選人，候選人是要成為全球人際關係間的領導，他一開始是做焊工，在這 20 年受到培養，優點就是他瞭解這個機構的運作、威仕忌是怎麼生產的到人力資源的招聘過程，所以回答你的問題，因為文化產業在英國及蘇格蘭很顯注是因為他們有投資在人才方面。

Q4：我們現在的政府(公務員)如何推人格的評量？

A4：在三年前英國的文官機構，他們試著對人才有一個全面的看法，有一個領導的框架，一系列的行為、價值觀，一部分是我們 YMC 所創立的，也就是上面所寫的這個模式，但在 2 個月前的媒體報導，有一個是負面的，英國的文官系統是反對多樣性的，它說有一個模型定義人才是什麼樣的，如果不符合此模型就會被排除，所以我們想要試著人才方面能更...，但我的建議就是他們可能放棄了這樣的方式。如果你是為 TESCO 工作，人才方面你要怎麼做都沒有人會管你，但在政府工作，大家都會注意，因為這是公共財務且要負責。

Q5：針對全球化，蘇格蘭有無人才流失的問題？

A5：蘇格蘭政府將創新看得很重要，他們說創新就是未來，誰會不同意呢？但如何執行？問題就是蘇格蘭的公共部門非常的大，比我們其他歐洲國家、英國其他還要大很多，提供就業穩定、好的服務、合理的薪水、在公共部門工作就很難被開除，例如我在公共部門工作，我要成為創新者的動力是什麼？如果我是一個企業家，有不確定性、不穩定性，要冒風險，頭三、四年我可能沒有錢，我們怎麼推動讓他們更有企業的精神？有一個基本的答案，我們沒有足夠的金錢，20 年前如果你是一個創新者，你可以有政府的資金，輔助的機構會幫助你，但現在卻沒有了，所以對我來說，蘇格蘭過去的歷史是一個創新的國家，現在喪失了創新的動力，可能我們自己也變得太懶惰，我們可能想要穩定簡單，而不想要困難的生活。

Q6：剛提到缺乏人才，為何卻有些大機構卻拒絕金融及科技方面的人才？

A6：講到招聘的決定是很複雜的，例如說 ROCES 銀行集團，想招聘一個高層的領導，如果他們只有金融及科技方面的技能，這樣就足夠嗎？所以對多數很嚴謹的公司來說，他們在招聘的方面是要平衡金融、科技及人力等多方面的技能。

Q7：英國，甚至歐盟國家政府，如何引導研究人員從事具應用性之研究？而

研究成果運用之制度及規定為何？

A7：對於如何評量大學的補助經費，英國已經有所改變，意謂著對於學術及研究機構已不再是僅以期刊篇數來評量，而是加上評量「以一定比例經費匡列(註:應用或產學)」之效益目標是否達成及其效益所及之擴展範圍。這雖是新做法且須先實驗看看是否合適，不過這是值得期待的新措施。

Q8：英國是否面臨少子化問題？政府是否藉由延攬外國年輕高級人才之方式解決少子化問題？規定為何？又延攬外國人才政策是否面臨本國人民就業機會壓縮的問題？政府如何處理？

A8：嗯！(如此說來)這是一個問題。人口老化在人口統計學來說確是一枚定時炸彈。然而，目前英國政府卻正試圖就其境內外國研究生數量施行較強硬的管理制度。以往外國學生於畢業後皆可以無條件留在英國 2 年(可提供英國延攬外國年輕高級人才之機會)，但現在英國對此類畢業生之滯留已加以條件限制。之所以會有這樣的政策，則是因為英國在移民議題上有非常多的爭辯，致使包括人口老化所可能導致的人才需求議題，目前則以政治為考量。

Q9：英國科技專業人才培育及管理，是否有專責部門負責？如何分析國家人才與就業市場需求？人才培育政策制定方式為何？效果如何評鑑？

A9：我不知道政府在這方面是否有哪些策略。雖然這些(註:培育管理及市場需求方面)有很多技術委員會，但是就供需面而言，其關聯似乎不大。舉例來說，在學校課程上加強數學教學這方面有一直在推動，只是，此類關聯都是屬長期趨勢觀察。

Q10：近二十年來，全球博生產過盛，英國是否亦有博士級人才過盛問題？對於已經培養的博士級人才，如何經營管理，發揮最大效益？

A10：是的，供給過剩確實存在。有些國家級計畫正在研究博士的援助情形及他們在數個特定大學之卓越研究中心的職場發展。但是統計顯示大部分的博士後人員沒能找到研究類工作，所以博士人才過量的問題仍然存在。

二、英國公務人員訓練

Q1：我國有一部公務人員訓練進修法，英國是否有公務人員訓練法規，藉以規範各部門訓練事宜？

A1：英國至今仍未有一部成文的文官訓練法規，藉以規範政府各部門之訓練事宜。因此，文官訓練主要是由各政府部門依其需要，自行訂定訓練計畫辦理，至於英國中央政府的內閣辦公室則是整個文官體系的主管機關。

Q2：領導力課程有時需要面對面實體教學，英國文官訓練體系自 2012 年起已民營化並大量使用線上課程，是否符合領導課程所需？

A2：2012 年 4 月，英國政府基於財政考量訓練體系完全民營化。訓練民營化之後，「文官學習」更注重數位學習、線上學習資源、以及在工作場所的學習。線上學習不只是反映經濟問題，也是有這個需求，我們可以要求公務員強制要上的課程如個資保護，但領導課程，需要高水準的面對面交談、建立深度的人際網絡、以及心胸和認知的改變，數位學習是沒有辦法達到這個目的。英國文官訓練制度民營化也是有隱憂的，訓練廠商是否能夠有效率快速的開發出訓練產品，協助執政黨、執政政府推動有效的政策變遷，另外將由誰協助英國規劃訓練制度和學習國際經驗等等問題。

Q3：簡報中有提到英國快速升遷制度，其制度成效為何？會不會有徇私問題？

A3：英國政府快速升遷制度為人才管理計畫（talent management program），用以甄選優秀並具有潛力之年輕人，以培育其成為文官系統的未來領導者。應徵者須要具備大學學歷，此制度及篩選過程著重任職者之技能（skills）、工作態度（attitude）及未來潛力（前景）（outlook），初任快速升遷制度者，被期待平均 4 年至 5 年內晉升至較高職等（職級）。快速升遷過去僅分為一般及專業快速升遷兩類，現在已有分析快速升遷、人力資源快速升遷、科技快速升遷及歐洲快速升遷等類別。快速升遷制

度人員會被安排到政府機關、私部門、非營利部門工作，以增加職務歷練，促進個人發展，接受不同的最新挑戰，並由相對立的情境及目標中學習。其個人的表現及發展受人才管理師（talent manager）監督，並提供當事人建議及協助其生涯或工作的調整。一般人是每年做績效評估，但快速升遷則是每月做績效評估。這個制度目前推動成果不錯，另因英國快速升遷有一套晉升制度，不會有徇私問題。

Q4：文官訓練依其分權主要是由各政府部門依其需要自行辦理訓練，蘇格蘭公務人員訓練如何辦理？

A4：每個人都有年度績效報告及個人發展計畫，部門也有單位教育訓練計畫，部門依據需求提供集中或在地訓練課程，並以能力決定升遷。並與部門人力策略結合，了解員工參與情形，每年辦理員工滿意度調查，滿意度調查著重在對訓練發展之參與度、滿意度意見調查。每個部門都要去完成員工滿意度調查，經統計回應率有 60%至 70%。2013 年就訓練發展調查結果，能夠獲得所需的學習和發展機會有 61%；去年所參加的訓練發展有改善他的表現有 48%；有機會在工作上有所發展的有 38%；能幫助拓展職涯發展有 42%。

Q5：如何辦理高階文官訓練？

A5：訓練方式有很大的改變，以前是訓練高階文官為管理經理人、著重績效管理，現在則著重成為領導人才，不專注在技能，而是提升領導、激勵及解決問題能力。

Q6：英國文官清廉度高，主要是運用何種政策工具來保持高清廉度？

A6：在英國公務員貪瀆的比率是低的，我們非常強調文官的價值觀，激發他們的榮譽感。也對公務員訂有相關行為準則，甚麼可以做，甚麼不能做，例如收禮超過 10 英鎊就要報告，如果超過 30 英鎊，就會被沒收集中起來拍賣。每年也會辦理調查，要求公務員填具是否有需交代之處。另對高階或重要官員，有定期輪調制度，避免他們長期跟利益相關廠商太過接近，對離開公職的文官，有旋轉門條款規定，防止公務員利用其服務

公職的機會，累積日後轉業的資產。一旦發現廠商有利用公務員圖利疑慮，當事人應主動報告，機關則視情況將當事人調離現職。

三、文化創意產業政策

Q1：有關英國對於創意產業提供之租稅優惠措施為何？而歐盟的做法又是如何？

A1：對於創意產業發展，英國有租稅優惠的方式，基本上英國製造才有可能獲租稅減免，以動畫產業為例，其產品不僅要在英製造，內容必須包含英國文化在其中，才可能獲得租稅優惠。但是歐盟對於創意產業產品的認定，與英國有不同之見解，因此在英國可獲優惠者，在歐盟不一定能取得優惠。

Q2：蘇格蘭對於在地創意產業如何給予協助？

A2：蘇格蘭透過補助機制，鼓勵創意產業在當地發展，像在電影產業方面，蘇格蘭希望許多電影在蘇格蘭拍攝，透過補助機制，鼓勵來達成這個期待，例如迪士尼就曾獲得補助在當地拍攝。

Q3：英國創意產業的人才是如何藉由教育訓練來養成？政府部分有何作為？

A3：事實上，「創意」很難教出來，但透過教育提升人民的創意與美感素養，在英國，政府部門在創意養成方面，致力於營造適合發展創意的環境，普及人民文化生活的參與。

四、英國創新研發策略

Q1：素紅提出教育非常重要。教授反問：臺灣教育如何更具創意？教育部的文惠回答教育方法很重要，並說明臺灣其實有在推動產官學合作。經濟部投審會的淑鈴說明政府也鼓勵從學界與研發機構移轉技術給產業。教授說明：雖然有做，但外部的評價（evaluation），外界的看法才是重點。農委會紅曦也補充說明政府的產官學合作，並提到臺灣現在正在轉型的關鍵，從製造業轉型到創新產業，所以面臨了許多問題。

A1：教授說明：政策不應只是從上到下，他也不是說臺灣不成功，臺灣過去很成功。但芬蘭的做法、北京模式、華府模式都不能完全適用臺灣；臺

灣有自己的文化，可以以正面的態度、一定要成功的決心來發展國家。

五、參訪愛丁堡議會

Q1：依據簡報所述，愛丁堡市議會員工為內部同仁所做服務，獲得相當高之滿意度，請問人力資源部門是否對公務人員有相關之訓練？

A1：愛丁堡市議會人力資源部門，會先瞭解員工需求，傾聽相關訓練之內容，再做整體之規劃。

Q2：請問工會員工係專任或兼任有關工會之工作？另員工薪資訂定是否與工會有相當之協商？

A2：對於工會員工有專任工會工作，亦有兼任之情形，另為尊重工會意見，員工薪資訂定會與工會協商。

Q3：請問愛丁堡市議會如何處理有關人力資源發展以及提高工作績效之問題？

A3：愛丁堡市議會於 2007 年先設立人力資源服務中心為所有員工服務；2013 年續將原先 Payment Service 與 HR Service Centre 整合成為 HR & Payroll Service Center；2014 年 New HR & Payroll system 增加許多資訊功能給予所有員工，現在市議會人力資源等部門有 100 名職員為市議會兩萬名員工服務。

Q4：請問愛丁堡市議會如何處理與員工溝通之問題，並且如何提升員工滿意度？

A4：愛丁堡市議會在機關組織設有線上人力資源系統，內部網路包括相關人力政策、申請程序及下載申請表格等。另有員工意見調查、提供最新資訊給員工、定期與重要管理人員及相關團體開會，以達到與員工充分溝通之目的。

Q5：請問愛丁堡市議會人力進用政策？

A5：我們人力進用政策須與人力資源管理政策相一致，並透過宣導、訓練主管、發展組織人員等策略，愛丁堡市議會並定期加以檢討相關之政策。

六、參訪蘇格蘭議會

Q1：請問議會在蘇格蘭公投上所付出的心力與準備為何？

A1：議會在公投過程中必須保持中立，這可由三方面來講，第一，在所有議會內部區域都不會有相關文宣品出現；第二，公投活動進行時，會有上百家國際媒體到現場採訪，議會必須確保本身運作如常，不致給人有脫序的印象；第三，要為公投結果做準備，例如萬一公投通過，蘇格蘭成為一個獨立國家，相關法令調整及委員會的設立就必須即刻啟動。

Q2：代表蘇格蘭的 59 位倫敦國會議員及本地蘇格蘭議會 129 位議員，兩者之間關係為何？

A2：因係不同選區、不同選舉方式，彼此並無關係。

Q3：據報載英國政府為因應創新創業需要，可快速成立一個單位來因應，其組織改造非常迅速，不知蘇格蘭議會有無因應社會需要，主動配合政府快速提出相關配合法案？

A3：基本上蘇格蘭政府(首席大臣)即可主動提出成立委員會的需求，但最終還是要經過議會同意。

Q4：依蘇格蘭議會經驗，少數黨聯合執政與多數黨執政，何者於政務推動上較為順暢？

A4：因為少數黨聯合執政，各政黨間需要花許多時間建立政策共識，故多數黨執政於政務推動上較為順暢。

Q5：蘇格蘭大多經費係來自中央政府，請問蘇格蘭議會是否如臺灣做法一樣，會審查蘇格蘭政府所送預算案？

A5：蘇格蘭議會依相關法律，也會審查蘇格蘭政府所編預算。

Q6：2012 年蘇格蘭法案給予蘇格蘭議會加強稅收的權力，請問為何該權限只有到 2016 年才全部生效？

A6：根據蘇格蘭政府去年公布的獨立白皮書，一旦獨派贏得公投，蘇格蘭將於 2016 年獨立，故這項權力將受公投結果影響，因此該權限到 2016 年才會全部生效。

第八節 小組研習建議

一、有關多元化專業科技人才管理與培育

- (一) 面臨國際化人才流動的趨勢及為縮短產學落差，以滿足現代科技需求，建議目前大學教育中除應將數理能力做為每個大學生最基本的需求外，英語能力亦應列為重要評鑑項目，以增強我國人才就業的競爭條件。
- (二) 人才管理是一門深奧的學問，在過程中主其事的人力資源管理部門人員對組織的特性應有深入的瞭解，才能在多元職位中定義不同的核心職能，同時透過嚴謹的程序找到適當的人才，是以我國公部門的人管單位，應刻不容緩的一方面提昇相關人員執行人管能力素質，同時並開發科學化、系統化的人管評量模式，以改善目前形式化的考評制度，而以英國經驗，特別應注意各需求人才部門的主管應積極參與評鑑過程，避免無法引進適當人才到位。

二、有關文化創意產業政策

- (一) 政策規劃需要創新，政策落實需要跨域：英國對於創意產業的政策思考即是創新，聯合王國中央到地方，皆高度重視創意產業發展，此一政策的推動涵蓋教育與技能、科技、多元性、研究與分析、競爭力與智慧財產權、商業與財物支援、基礎建設等議題，政府經由立法和行政繁瑣過程，建構其創意產業的施政主軸，對於新興產業政策推動，文化媒體暨體育部需與相關部會、各式委員會，以及所屬機構進行跨域合作。我國政府企圖將政策面的經濟和政治的硬勢力轉而發展文化創意產業的軟性國力，發展「文化創意產業」，推動創新創業、地方特色產業、傳統產業創新等計畫，推動過程強調文化加值，亦需以創新強化競爭力；在制度方面，政策推動非單一部會能克其功，涉及跨部會、跨領域，整合機制建議應賦權主政部門，使足以發揮指導、整合及監督功能；在組織方面，拓展非政府公共機構或政府資助業界主導的獨立組織之運用，以協力落實政策之推動；在資金方

面，巧婦難為無米之炊，汲取英國推動經驗，除了公務預算外，運用其他資金挹注機制，以增進政策執行之靈活度與穩定性。

(二) 落實文化公民權，擴大文化參與：文化在生活中累積，文化可以跨越政治的藩籬，也是通往世界的鎖鑰，拓展文化生活，可以讓文化體驗無所不在。英國工黨政府主張增進國家的文化生活，推出國立博物館免收門票、低票價的表演藝術展演、公立圖書館提供網路等服務，讓文化藝術無分高尚、低俗，讓最多人實現獲得接觸文化藝術的權力，根據英國文化媒體暨體育部所公布的《文化與創意 2007》(Culture and Creativity in 2007)報告，總結了英國 10 年來創意產業發展的成果，其中國立博物館免收門票最是英國工黨政府引以為傲的文化政策成就，自 2001 年起，所有國立博物館增加了 40% 的新觀眾，對於經濟弱勢的觀眾也從 2002-3 年的 540 萬人增加到 2004-5 年的 650 萬人，共成長約 16-18%；自 1999 年開放兒童免費入館後，約有 1600 萬的兒童參觀過這些國立博物館，其中有 800 萬的兒童在 2005-6 年獨自參觀博物館比起 1998-99 年增加了 70%；另外，參觀人數的成長，也為博物館帶來估計約 4000 萬英鎊的額外收入。「世界人權公約」第 27 條及「經濟、社會和文化權利國際公約」第 15 條揭櫫人人有參加文化生活之權利，英國聯合王國與蘇格蘭政府的文化政策皆視人民得以近用文化藝術及創意活動為重要指標，建議對於鼓勵人民參與文化活動相關措施，文化設施（館舍）收取門票一事，除了增進國家財政有形歲收考量及使用者付費的論點之外，或可更開闊地將不收費和提升人民參與文化生活之無形價值納入，期待文化政策主管部門站在國際文化公民權利的高度思考，推動國立博物館免費參觀。

(三) 營造創意環境，滋養創意人才：英國文化政策設定「教育」指標，以確保正規教育及教育體制以外的體系皆不會讓創意的火花熄滅，致力營造滋養創意、鼓勵創意、表達創意的環境，因而擁有充裕的文創人才，不僅在其國土產生影響力，亦在世界發出光和熱。「人才」之於創意產業發展至為

關鍵，我國社會正面臨少子女化、人才高出低進的處境，如何培育具創新研發能量的人才成為新的課題，「創意」的表現跨越了音樂、藝術與創作領域，是以教育體制僵化科系、學分或外在根深蒂固的成就指標牽制了「創意」的滋養，英國在 2002 年推動「創意夥伴計畫」(creative partnerships)，到 2011 年為止，和兩千七百所英國中小學合作，把藝術家送進教室，把創造的元素帶進學校，協助學校尋找一種新的學習途徑，成為英國創造力教育旗艦計畫。我國十二年國民教育政策甫啟動，建議透過教育體制，從基礎教育、個人潛能激發做起，高等教育與創意經濟接軌，提供研發服務、就業人力及培養創業家精神，以為國家未來的人才，建構滋養創意、鼓勵創意的學習環境。

(四) 投資青年人才，輔導接軌市場：英國成立「國家科學、科技與藝術基金會」

(NESTA)，除了扮演創意產業政策的智庫角色之外，還設有「國家人才培育基金」投資年輕人，經費用於協助有天分的人發揮潛能，也用於提高大眾對創意產業、科學與科技的鑑賞力，並協助創意商品化及市場流通銷售；英國文創技能委員會 (Creative and Cultural Skills) 為國家資助支持設立的、業界主導的獨立組織，負責文創人才培育工作，推動創意學徒計畫、創意職涯計畫、創意藍圖計畫及專業標準計畫；蘇格蘭以「文化」作為促進就業的力量，蘇格蘭有重視教育、學習的傳統，其「技能蘇格蘭：一個終身技能戰略」，針對青少年教育階段開始培養，發展符合蘇格蘭產業需求的潛能，建立 SCQF 認證制度，透過「國家培訓計畫」滿足雇主的用人需求，甚至蘇格蘭政府和非營利組織合作，成立專門款項，補助文創工作者找實習工作，鼓勵中小企業雇用青年，以留住藝文人才，建議未來在新興產業人才的培育方面，可嘗試透過類此富彈性又兼市場性的運作模式來操作，或可設立社企平臺作為創意人才培育、產業需求人力媒合、新創事業創業輔導、研發成果商品化等工作的整合機制。

三、有關我國創新研發策略

臺灣在過去製造業發達的年代，為自己在國際供應鏈上以代工取得了重要的地位。但是臺灣的產業從 OEM (代工) 往前推進到 ODM (設計製造)，甚至 OBM (品牌)，靠的不能只是產業本身的努力。對臺灣 97% 的中小企業而言，面對國際上激烈的競爭，政府運用學研單位來支援業界創新，乃為當務之急。目前國內雖然有所謂產官學合作，但依照教授蒐集之資料所得，學研單位的投入商品化績效有待加強。茲提以下建議：

- (一) 經濟部 (中小企業處、工業局、技術處) 等單位應重新檢視投入產學合作的經費與效益，必要時進行合作方式大翻修，以支援眾多中小企業面對國際競爭。
- (二) 創新之根本為人力資源，除了國內學術機構培養之人才外，引進國外優秀人才亦為重要措施。建請相關部會針對引進國外優秀人才來臺工作與生活之相關規定進行鬆綁，以營造良好攬才留才之環境。

四、有關人力培訓與績效考核

- (一) 加強中高階主管培訓，提升整體政策規劃能力：知識經濟時代，人力資本是組織中最重要資產，面臨全球化競爭壓力，公部門人力資本的增植與培育，已為各國政府提升其國際競爭力評比指標之重要方法之一。盱衡世界潮流，英美各先進國家均積極培訓優質公務人力，俾在全球浪潮中提升國際競爭力。中、高階文官是國家政策推動之先鋒，其培訓尤為重要，各機關應依 103 年重行修訂之行政院所屬機關中、高階主管職務管理核心能力項目，擬定年度訓練計畫，規劃辦理對應性之訓練課程。因應近年來全球化及跨域治理之思潮，訓練課程應積極納入全球化觀點及跨域思考，俾強化中、高階主管整體政策規劃能力。為使各機關能順利完成上開訓練，建議人事總處依專業、區域建立學者專家資料庫平臺，俾以延攬師資，強化訓練效益。

- (二) 建立階段性培育訓練計畫，以達到培養人才之目的：人力資源是組織中最重要之資本，組織應該規劃階段性培育訓練計畫，以達到培養人才之目的。基層人員、中階管理人員及高階領導人員其專業及相關知能的培養與發展不同，建議可研議參考愛丁堡市議會對於各類人員訂定不同階段之訓練發展計畫。有關專業核心職能之訓練，各階層人員均必須完備，另高階管理人員部分，針對團體之監督、指導、訓練等專業另行規劃訓練內容，使得高階管理人員得具備前項知能以擔負重要職責；中階管理人員對於組織外之溝通說明扮演關鍵性角色，其訓練內容必須強化該項職能；基層人員針對專業知能培養及證照取得等面向。即依人員不同之發展階段分別訂定訓練計畫，以達到培養人才之目的。
- (三) 整合數位學習資源，建立分工合作及交流互惠共用機制：英國政府為提升訓練效果及降低訓練成本，推動「文官學習」(Civil Service Learning, CSL) 訓練機制。數位學習是教育訓練重要的一環，行政院及所屬各機關積極推行數位學習相關學習計畫，並建置「公務員終身學習入口網站」等數位學習網站平臺，發展公務人員數位學習之模式，塑造數位學習文化，營造優質數位學習環境。目前中央及地方機關共有 40 個數位學習平臺，為達到資源共享及避免各機關數位課程開發資源之重複浪費，建議人事總處宜整合公部門數位學習資源，區分各機關「核心業務專業性」與「共通性」課程，對於「共通性」課程，建立分工合作及交流互惠共用機制，達到降低訓練成本，擴散訓練成效，提升人力素質目的。
- (四) 落實績效管理精神，以提升國家競爭力：為達到機關設立之目標與願景，績效管理辦理之方式、程序、目的與效益必須受到重視與實踐。本次研習參訪愛丁堡市議會對於其績效管理印象深刻，建議可研議參考其將機關績效與人員考核制度密切聯結方式，以落實機關組織績效紀律與文化，達到提升國家競爭力之目的。愛丁堡市議會代表一再強調，員工工作角色，必須體現機關價值，因為員工如何思考，就會如何工作，也就會影響到服務

之品質以及與同僚之相處。這些都必須與績效考核相聯結，以確認員工能實踐機關之目標與價值。愛丁堡市議會對於績效考核相當重視及落實。採用定期與不定期之績效檢核辦理方式。首先主管經由開會（meeting）與同仁設定工作目標，採定期與不定期績效考核（Progress Review）。經一段期間，重行檢核先前所設定之目標，並辦理年終考核。考核目的為監督（Monitoring）、指導（Coaching）、回饋（Feedback）及溝通（Communicating）功能。藉由考核機制，明白揭示機關組織設立之價值及願景，將組織紀律與文化以及對民眾之承諾，落實於考核制度。

五、其他

英國文官清廉度高，貪瀆比率相當低，主要原因是強調文官的價值觀及激發榮譽感；同時對公務員訂有相關清楚的行為準則，（例如收禮超過 10 英鎊就要報告，如果超過 30 英鎊，就會被沒收集中起來拍賣），每年也會辦理調查，要求公務員填具是否有需交代之處；另對高階或重要官員，有定期輪調制度，避免產生人情困境，對離職文官，也有旋轉門條款規定，防止公務員利用職務，累積日後轉業的資產。至於其他的政策工具還有資訊公開及媒體監督等。反觀我國在整體清廉度上與英國相去甚遠，若比較兩國相關防貪及肅貪措施，法制方面我國甚為齊備，惟兩者間最大的差異，是文官的價值觀及榮譽感不同，加以我國執法不夠嚴謹，又媒體監督及透明度不足，均為成因之一，有待以英國為師，有效改善。

第六章 蘇格蘭政治議題

本章課程內容包含 1.英國-歐盟關係及蘇格蘭定位、2.蘇格蘭獨立公投及憲政未來。

第一節 英國與歐盟的關係及蘇格蘭的定位

本課程由愛丁堡大學法律學院的 Andrew Scott 教授主講，其內容旨在說明由蘇格蘭角度說明英國與歐盟的政治與經濟關係。課程重點包括：歐盟的組織與權限、英國與歐盟的關係以及蘇格蘭定位等。

一、課程內容紀要

(一) 歐盟 (EU)

1. 1958 年，歐洲六個主要國家(西德、荷蘭、法國、比利時、盧森堡、義大利)以「貨物」、「服務」、「資金」及「人力」自由流通的概念成立了歐洲經濟共同體「歐盟」。從經濟學看這是很好的自由市場概念。其重點為自由貿易。歐盟最初六個國家協議，訂定條約，形成共同市場。這裡所指的條約與國際條約不同，初步概念是歐洲國家的整合。其整合有兩個要素：(1) 消除貿易壁壘；(2) 制度協調。
2. 歐洲聯盟的主要機構有歐洲理事會(成員國家元首組成)、歐盟理事會(成員國家部長組成的歐盟的上議院)、歐盟委員會(歐盟的行政機構)、歐洲議會(歐盟的眾議院)、歐洲法院、歐洲中央銀行等。兩個主要立法機構；執委會負責提案，理事會由政治人物或政治領袖組成。目前成員增加為 28 個國家，150 名歐洲議員，直接選舉。歐盟法院為具有權威之機構，由兩個立法機構直接對應歐盟法院；歐盟法院重要工作是賦予歐盟管轄權，立法部分不會超過條約規定範圍。
3. 1958 年管轄權做 5 次修正，在教育、經濟、警察、移民、對外關係部分做修正，條約修正必須經所有歐盟國同意。
4. 1958 年迄今，經濟整合已有相當成效。經濟整合也扮演主要歐盟推力，

但已與當初政治理想主義--政治與經濟的實踐，不再提政治理想，而是偏重經濟整合變遷的議題。

但經濟整合時也必須考慮到政治問題。1958 年以來，部分議題有超越國家之情勢，歐盟成員國交出國家部分權力給歐盟。但關鍵問題是政治人物的想法會改變。有四個案例超出國家治理，包括已發生或正發生：

1. 正統合法性：歐洲議會選舉時已發生此現象，此與經濟危機有關，多國質疑歐盟主權。
2. 國家主權喪失部分：憲法主權與國家主權相互依存，歐盟是單一國家嗎？歐盟權力來自會員國的權力，民族主義國家對歐盟產生質疑，英國獨立黨希望恢復國家主權，今年五月選舉中獨立黨獲得許多選票。
3. 中央權：會員國交出主權由歐盟來決定，此點在英國造成辯論，1973 年英國加入歐盟，1975 年英國對該問題重新討論會員資格問題，但大多數仍同意加入。1979 年加入問題獲得解決，此時柴契爾政府領導之保守黨卻對歐洲整合問題產生懷疑。1980 年質疑論興起，柴契爾政府說服大家不要政治干預，當時分兩派，歐陸國家與英國對之質疑態度，尤其在英國條約部分。
4. 1992 年會員國討論兩大主題：(1) 單一貨幣；(2) 打擊犯罪。

另有涉及管轄權要素包括：(1) 人員與資本流動；(2) 犯罪成長的問題；(3) 社會問題及由基層的質疑。過程中，英國認為管轄權擴大及條約須經會員國同意，並提出建設性參與的建議。但對歐洲的整合，英國產生卻步，因此其提出之建設性參與建議也失敗了。歐盟藉由兩個概念：(1) 條約概念；(2) 憲法概念；整合會員國。但英國的憲法條約概念，愛爾蘭與荷蘭則有不同意見。英國希望經濟與自由貿易整合，但對政治整合則抱著懷疑態度，尤其 2008 年金融危機，對歐盟產生相當衝擊，讓質疑論者認為英國是對的。發展至今，對歐盟質疑論者不只英國，其他會員國如法國等國家也支持質疑論。

（二）英國與歐盟之關係

1. 2014 年歐盟與英國研擬新解決之道，英國首相卡麥隆曾承諾若英國保守黨在 2015 年贏得議會下院選舉，英國將在 2017 年舉行是否退出歐盟的公投。英國首相大衛·卡麥隆（David Cameron）是右派，但能整合眾多意見，就卡麥隆而言，其支持英國留在歐盟。雖保守黨對參與歐盟是支持，但卡麥隆並沒有獲得支持，其爭執點主要在移民、勞工在歐洲與英國流動問題，以及對英國老公民在歐洲流動之福利及支持。另外，支持英國留在歐盟之論點，認為歐盟之規定是多餘且不必要，希望保留會員國，但撤銷部分管轄權。但有許多媒體如每日郵報，則宣傳反歐盟或持質疑歐盟之論調。
2. 英國與歐盟之問題在管轄權之平衡。在倫敦，政府人員對於參加歐盟持正面看法。有關英國是否留在歐盟，將採取公民投票；工黨則對會員國資格問題質疑會產生特殊會員國資格的問題。歐盟各國對英國提出重新協商會員國資格問題並不樂見，但歐盟中主要國家如德國則不希望英國離開歐盟。

（三）蘇格蘭的定位

蘇格蘭獨立公投，對英國與歐盟問題形成重要議題。歐盟問題是英國對外事務，蘇格蘭無自主權，歐盟議題非如教育、文化等事務可由蘇格蘭自主處理。雖然蘇格蘭與英國一樣，對歐盟政策之衝擊與管控問題也採取懷疑的態度，但蘇格蘭政府反對由英國主導條約改革，對卡麥隆歐盟公投不支持，而是認為應該在既有法制及體制內改革。蘇格蘭政府報告，重新協商歐盟與蘇格蘭之關係，研議更好之條例、正視社會問題及氣候變遷議題。

第二節 蘇格蘭獨立公投及憲政未來

本堂課程由愛丁堡大學政府學院 James Mitchell 教授，以及社會與政治科學學院 Jan Eichhorn 教授，分別主講「蘇格蘭獨立公投（Scottish independence

referendum)」、「透過公投啟動政治：公眾的態度和公民參與 (Political activation through the referendum : Public attitudes and civic engagement)」等二題目，各就蘇格蘭獨立公投整體概念與各界關注議題，以及從人民觀點 (民調)看公投等面向進行說明。

一、課程內容紀要

(一) 背景

1707 年蘇格蘭與英格蘭簽署聯合條約 (Act of Union) 把兩個王國正式合併為「聯合王國 (United Kingdom, UK)」後，三百多年來在歷史、政治、經濟、文化經常糾葛不清，甚或產生矛盾，蘇格蘭人有著更強的地域性歸屬及自我認同感，極力爭取權力下放。因此，蘇格蘭於 1979 年 9 月舉辦公投，有 74% 選民同意成立蘇格蘭議會，英國國會於 1979 年通過「蘇格蘭法案」，蘇格蘭在 1979 年重新成立自 1707 年以來首屆的蘇格蘭議會 (由 129 名議員組成) 處理「權力下放事務(devolved matters)」，包含農業、民刑事司法、教育、運輸...等 12 項；但涉屬全英國或對國際會產生影響的問題，包括外交、國防、移民、社會安全、通訊傳播事務等，則歸為「保留事務(reserved matters)」，仍由英國國會處理。

蘇格蘭民族黨 (Scottish National Party, SNP) 於 2007 年蘇格蘭選舉中獲得蘇格蘭議會 47 個相對多數議席，進而組成少數政府後，在 2010 年提出公投、更多權力下放和完全獨立等議題，但無法取得議會多數同意舉辦公投。

2011 年蘇格蘭民族黨在蘇格蘭議會選舉中再獲大勝，取得過半數的 69 個議席，並以多數黨身分組成多數政府，2012 年 1 月 10 日蘇格蘭政府宣布將在 2014 年舉行獨立公投。2012 年 10 月 15 日英國首相大衛·卡麥隆 (David Cameron) 和蘇格蘭政府首席部長亞歷克斯·薩蒙德 (Alex Salmond) 簽訂「愛丁堡協議」，確保蘇格蘭議會能夠以最高標準舉辦符合公平、透明和適當性的公投，且投票結果是具決定性的。

蘇格蘭議會依愛丁堡協議在 2013 年 11 月 14 日通過「蘇格蘭獨立公投法案」

作為獨立公投法源依據，明列公投各項相關規定，包括年滿 16 歲以上、居住在蘇格蘭，同時已經向選務機關登記的民眾，才可投票，預估大約有 428 萬多人會參與投票。並訂在蘇格蘭當地時間 9 月 18 日上午 7 點，直到晚上 10 點（大約是臺灣時間 18 日下午 2 點到 19 日的凌晨 5 點）舉行投票；蘇格蘭政府亦接受選舉委員會的建議，將獨立公投命題措辭定為：「蘇格蘭應該成為一個獨立的國家嗎？是/否」。蘇格蘭政府於 2013 年 11 月 26 日發表獨立白皮書「蘇格蘭的未來：一個獨立的蘇格蘭指南」，承諾將把獨立後的蘇格蘭建成「更民主、更繁榮、更公平的社會」。

（二）、蘇格蘭獨立公投整體概念：

1、由歷史脈絡探討公投問題：

蘇格蘭獨立問題的歷史相當久遠，1934 年蘇格蘭民族黨成立，就開始爭取獨立。1970 年，北海區域發現石油，蘇格蘭民族黨發起「蘇格蘭的石油」運動，推動獨立。1979 年，蘇格蘭舉辦公投，多數人支持改變現狀，但英國法律規定，投票人數必須超過 40%，因此公投失敗。同年，柴契爾夫人擔任首相，取消對蘇格蘭採礦、鋼鐵與紡織業的政府補助，另收取人頭稅，引發蘇格蘭大規模的罷工事件。1999 年，蘇格蘭議會重新成立。2007 年，蘇格蘭民族黨首次贏得選舉，組成少數政府。2011 年，蘇格蘭民族黨在蘇格蘭議會取得絕對多數，積極推動獨立。2012 年，英國首相卡麥隆與蘇格蘭首席部長薩蒙德簽署蘇格蘭獨立公投協議。2013 年，英國國會兩院通過蘇格蘭獨立公投法，並獲得女王批准；同年，蘇格蘭政府發表獨立白皮書。

公投議題長期以來都是很具爭議性，該議題具許多面向，且相互關聯，包括憲政、政黨政治、身分認同、公共政策等面向；在憲政部分，包括權力下放等問題。至於認同問題，包含所謂屬蘇格蘭人或不列顛人，以及如何與歐洲之認同連結等。此外，又涉及政黨政治問題，不只蘇格蘭民族黨，尚與其他政黨有關。另較之聯合王國其他區域，蘇格蘭還包括公共政策議題辯論，並需討論其制定之優先性。

2. 獨立的定義

- (1) 在獨立公投焦點下，教授認為獨立概念已被不恰當地定義與認識，至於主導公投之蘇格蘭民族黨對獨立提出看法，從渠等之定義可看出，希望藉由獨立來重現蘇格蘭國家主權，恢復蘇格蘭議會全權，其權力應源自蘇格蘭人民與成文憲法之授與，同時可不受拘束得與其他民族國家或國際組織進行交流，進一步達成國際合作、維護世界和平及保護環境等政策目的。
- (2) 蘇格蘭首席部長薩蒙德在獨立白皮書內容中表示：「我希望能清楚說明獨立的含意，以及蘇格蘭政府希望你能投贊成票的原因。2014 年 9 月的投票是關於從 1707 年簽訂的議會聯盟中獨立出來，把西敏寺政府在稅收、福利和經濟上的權力轉交至蘇格蘭國會，同時確保蘇格蘭在世界上能保持獨立國家的地位。」
- (3) 白皮書論述很廣，將獨立之爭議問題提出說明，並很具體討論到公共政策與自主權問題，在某程度上可簡單定義出獨立之事，但其他層面的獨立討論則是相當複雜的。教授認為蘇格蘭民族黨討論獨立議題時較有連續性，而非片段看待獨立議題，為了贏得選民支持獨立，不斷闡釋獨立重點在於蘇格蘭主體性之延續，且強調獨立並非分離的概念。

3、獨立公投關注議題

(1) 一般性議題：

在「君主聯盟」部分，包括英國王室概念，獨立支持者表示，在獨立後不會被抽離。蘇格蘭強調「社會聯盟」，即未來兩國的人民能自由流通，不會因獨立而受限制。此外，「知識聯盟」部分，涉及高等教育之共享問題。「國防聯盟」的問題則將遍及整個聯合王國。該等議題與獨派之獨立概念略有差異，政黨在獨立的概念上也會有不同之理解。

另關於「制度的延續性與變化」部分，有一官員在 2004 年提出報告，認為聯盟概念的某些面向可以持續，例如：有關駕駛車輛許可機構之問題，建議將來蘇格蘭不用另設許可機構。由此可理解，制度延續性與蘇格蘭公

投後之關係。另 2008 年的一個研究，訪問蘇格蘭民族黨成員超過 100 人也大都表示，樂見未來與聯合王國共享制度與資源。教授認為在此狀況下，去討論獨立，獨立概念即被稀釋，對選民而言，也更具吸引力，但實際上共享並不樂觀。

（2）敏感性議題：

例如有關核子武器紅線問題，位於蘇格蘭的核子潛艦基地，獨派認為獨立後應移除；英國向美國租借 58 枚可攜帶核彈頭的三叉戟彈道飛彈，目前置於蘇格蘭西岸。蘇格蘭民意顯示，獨立後不希望這些核彈繼續留在蘇格蘭境內，因此這批飛彈必須移動，但依地形限制和政策關係，也無法放在英國，未來很可能移至法國或還給美國。有關核子武器之運用、共同防禦議題，各方亦提出不同看法。

另關於歐盟會員國資格議題，歐盟委員會主席巴洛索（Jose Manuel Barroso）表示，獨立後的蘇格蘭必須以獨立國家的身分，重新申請加入歐盟，再由 28 個會員國表決是否同意加入。支持者堅稱蘇格蘭將成為歐盟之會員，反對者則認為歐盟不可能立即同意，但辯論雙方均認為，參與歐盟對其是好的。可是某部分並非如此，與歐盟接觸，涉有「貨物」、「服務」、「資金」及「人流」四大自由流通的概念等問題。但在歐盟框架下社會、健康、教育議題會使蘇格蘭獨立後有更多自主權，因此支持者認為國家健康體系在蘇格蘭獨立後會有更佳的發展。而反對者認為國家醫療體系在聯合王國現狀關係下發展會更佳。隨著公投時間接近，此一議題更受關注。

（3）認同議題：

象徵性概念相當重要。在此概念下，蘇格蘭獨立後，聯合王國米字旗之藍色塊狀圖可能會消失（如圖 6-1）。



圖 6-1 蘇格蘭獨立後 UK 米字旗模擬圖

但聯合王國實質名稱仍是大不列顛王國暨愛爾蘭王國，蘇格蘭則沒包含在聯合王國之內。蘇格蘭獨立後，不列顛王國的認同概念是否將會改變？仍將宣稱是不列顛人嗎？亦有所討論。雖有人認為蘇格蘭人不等於不列顛人，但並不表示其是支持獨立；而不支持公投者也不表示沒有認同問題。由此可見，憲政是可以隨時修正改變的。但對聯合王國而言，憲政改革壓力會隨公投時間愈接近而愈大。過去美國獨立的歷史也被拿出來比較，但當年美國獨立戰爭過程，在本次獨立公投不會看到。倫敦具影響力之官員指出，蘇格蘭獨立後將與聯合王國的不成文憲法體系不同，蘇格蘭將會有成文憲法。

（4）公共財政議題

蘇格蘭議會對於公共支出是採用 1970 年代提出統籌分配方式，處理中央與地方財政。這些年來透過此種方式做得相當好，但在不列顛王國面臨財政或金融困境時，蘇格蘭曾思考該分配制度將會遭受到不利益的情形。尤其聯合王國遇到巨大債務問題時，未來蘇格蘭公共財政分配優勢將會越低。至於石油問題，石油營收流向中央之後再回流蘇格蘭的比例很少的。此外石油剩多少？還可開發多久？也有一番討論。另獨立後將使用何種貨幣？蘇格蘭首席部長薩蒙德堅持，蘇格蘭將繼續使用英鎊，但英國 3 大主要政黨已表態反對，該等問題都是在蘇格蘭獨立公投辯論中被討論的主要議題。

(5) 下議院議題

英國下議院共有 650 席，蘇格蘭只佔有 59 個少數議席，而英格蘭則佔大多數席次，因此蘇格蘭意見經常被忽略。惟蘇格蘭有自己的議會，下議院不能決定蘇格蘭權力下放事務，但可以決定英格蘭的。前任國會議員指出，蘇格蘭可決定自己的方向，英格蘭則無此權力。該問題在公投議題下益顯重要。

(6) 獨立時間議題

這也是各方關注的議題。蘇格蘭民族黨負責教育相關業務的官員，三年前曾提出看法，認為相關問題將於獨立公投通過後一年解決。另在倫敦之憲法小組認為此等問題需更多時間才可能解決。蘇格蘭政府則認為獨立公投通過後很多問題將在二年後才可能解決。教授認為有些問題會很快解決，有些問題則否。但如果有些需協商的問題未處理解決，問題仍舊會存在。

4. 結語

依教授之見，不論將來獨立公投通過與否，蘇格蘭在聯合王國的地位將會有所改變。完全分離的想法，獲得支持度很低，甚至包括支持獨立者。就算未來獨立，某種形式之關係依仍會存在，亦即將來可能成為較現行更鬆散之聯合關係，這也會影響公投。但無論公投是否成功，該等鬆散聯合關係可能將持續發展下去。以愛丁堡之王子街為例，近期仍飄著聯合王國米字旗，2014 年 9 月 19 日公投結束後，仍將維持該景象。獨立公投之爭辯，無論結果如何，不會造成激情流血事件，對人民生活改變不大。這是民主政治高度發展，公民素養高度成熟，也是大家都可以接受的最後結果。

(三) 從人民的觀點來看公投

從蘇格蘭獨立公投中探討公眾態度與公民參與狀況，可以呈現一般人對「聯合王國與蘇格蘭之未來」的想法，本次公投可投票年齡下修 16 歲。所以分為以成年人與年輕人(18 歲以下)來看公投。

1. 民調分析

截至 2014 年 9 月 7 日止，針對本次獨立公投命題：「蘇格蘭應該成為一個獨立的國家嗎？」83 次的民調結果波動相當大，每個時間點都不同，過去不曾發生此現象，主要是因民調來自不同單位。但其均採用同樣方式進行民意調查。如以特定之時間點再放大觀察，其實原本差異並不大，不支持者仍占大多數。直在 2014 年 8~9 月民調開始發生變化，當時來自 3 個不同民調單位所做民調，無法判斷其調查基礎，但可確信的是，雙方民調差異逐漸縮小。英國星期泰晤士報 9 月 7 日發布最新民調顯示，支持者升至 51% 超過不支持者（如圖 6-2）。該結果對不支持陣營而言，頗為驚嚇與意外，但對於研究機構而言並不感到意外。

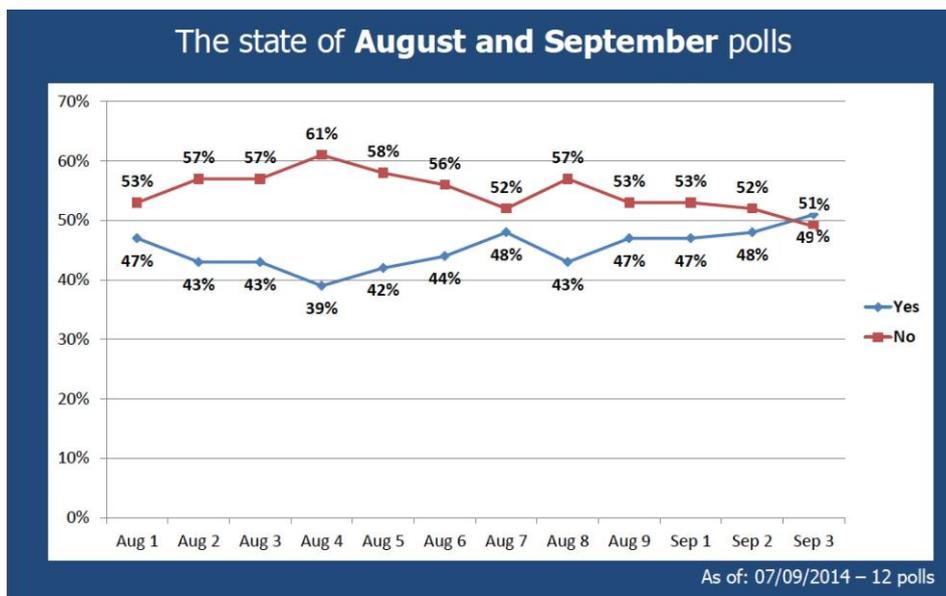


圖 6-2 蘇格蘭獨立 8-9 月民調情形

在調查中有一項是針對「未來憲政之安排」議題進行長期調查，分由「獨立」、「中央權力下放」、以及「無中央權力下放」等 3 面向進行討論。支持獨立的論述，過去一直未居主導地位。過去民意傾向支持「中央權力下放」，大多次民調都顯示超過 50% 以上（如圖 6-3），因此，不支持獨立的陣營藉由該論述為立基點而取得優勢。

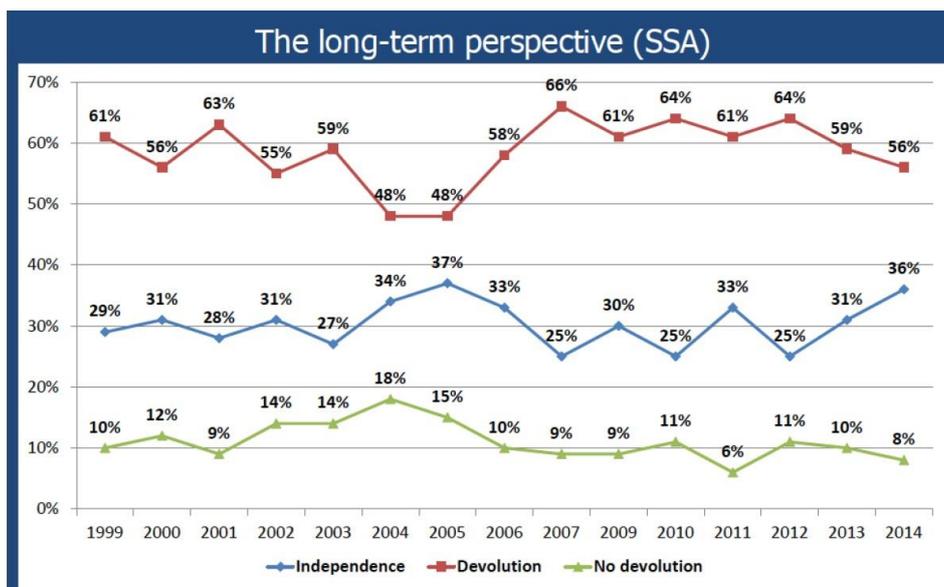


圖 6-3 「未來憲政安排」長期調查觀點

2. 影響民眾投票要素

(1) 據媒體指出，影響要素主要包括歐盟及貨幣等因素。但最主要的還是「經濟因素」。對於獨立後蘇格蘭經濟發展之期望，是大多數人關注焦點。認為獨立後對經濟發展較佳者，傾向支持公投獨立，反之亦然。投票意向沒有其他因素像經濟因素一樣呈現正相關。兩者之關係隨著雙邊陣營叫陣而益顯重要。經調查支持獨立者認為經濟會變得較佳者，已超過 80%（如圖 6-4）。具體化呈現此現象。雖然如此，並不代表此為唯一考量因素。

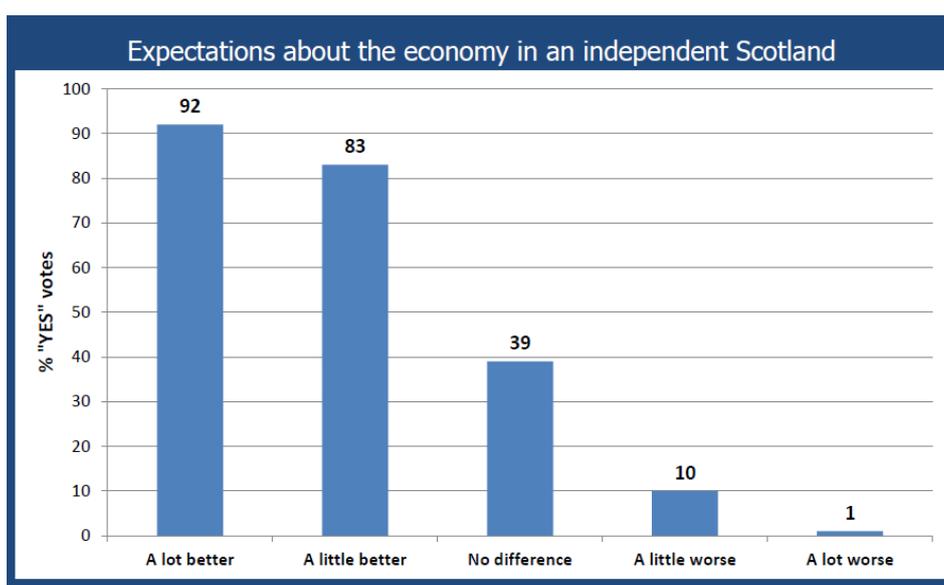


圖 6-4 蘇格蘭獨立後對經濟的期望

- (2)「社會不平等」議題，也是獨立支持者關注議題，因為蘇格蘭過去較左傾，對社會福利也有較多想法。其實社會福利想法與英格蘭相似，但許多蘇格蘭人對於社會福利制度產生疑慮，認為若獨立後社會福利分配會較公平，則會投支持票，支持陣營在社會正義面做得相當成功。
- (3)「國家民族認同」部分，依 2014 年調查，多數蘇格蘭人同時也認為是不列顛人，約佔 63%，其支持獨立約 65%；只有少部分認為只是蘇格蘭人，而非不列顛人，約佔 23%，其支持獨立約 60%；認為僅是不列顛人則只佔 6%，其支持獨立約 18%。民調增加了自己同時是不列顛人的選項。至認同議題如何連結至投票問題，由於認為自己只是蘇格蘭人的獨立傾向，僅有 60%支持同意，影響力減弱。因此認同議題與投票亦無絕對相關性。
- (4)「歐盟議題」，雙方陣營均認為蘇格蘭應成為歐盟之一部分，並未有重大分歧，故不影響公投。但經調查蘇格蘭有 17%認為應離開歐盟，另有 41%認為應在歐盟，並降低歐盟管轄權，因此需比較現實的去考量蘇格蘭與歐盟未來之關係。
- (5)其他較具重要影響力之面向，還有「貨幣議題」，雙方陣營意見爭論不休，事屬重要議題；另「獨立後對實際發生事情的期望」，所考量的不是現況，而是未來發展遠景的樂觀性；「獨立後國際社會地位的期望」，其涉及自尊心及國家民族認同部分；「社會人口之變化」，但此部分影響力不明顯；「性別影響力」，男性較傾向同意，但影響力不大。

3. 當天誰會去投票分析

獨立公投可預期會有高投票率。2010 年倫敦國會選舉投票率約 64%，2011 年蘇格蘭議會選舉投票率約 50%，目前已超過 80%表態會參與公投，其與過去相較，投票率相當高。過去有些不願參與投票者，本次可能會出來投票。目前民調以支持獨立者者居多，但只有 2%左右之差異。過去年輕人投票意願較低，但本次無此情形。贊同與反對意見的差距並非完全消失，只

是在縮減中。本次公投很難透過民調去預測結果，因可能有 8%至 12%尚未決定者，其中有 70%會去投票，很難瞭解其投票傾向，亦無相關資料可以判斷其選舉的行為。

4. 年輕選民投票分析

2014 年獨立公投開放 16 至 18 歲年輕選民投票，民調結果顯示年輕人較無參與公投之意願，但對於政治議題參與興趣開始逐漸增加。影響年輕選民投票考量的因素主要還是「經濟因素」，部分年輕選民只是跟著父母投票，因為其與父母相同，較為務實，但觀點並不見得與其父母想法相同，基本上也非受意識形態影響。與成年選民比較，年輕選民較有國際視野，尤其是關於是不列顛人或蘇格蘭人的認同問題，只少數認為其是蘇格蘭人（15%），但更少的人認為是不列顛人而非蘇格蘭人（2%）。其次，是有關歐盟態度問題，年輕人想法較為不同，對於獨立後，抱持離開歐盟之想法，只有 5%比率，遠低於成年人。但世代差異不代表其在政治上的成熟度，而僅是展現其跨國的視野。

（四）公投後將會發生的變化

選舉委員會為此次公投發行的「2014 蘇格蘭獨立全民公投投票指南」手冊，除提供選民如何參與公投相關資訊外；另提供公投主要競選人的陳述，各自講解其為何認為選民應該選擇「贊成」或「反對」的資訊，並登載一份蘇格蘭政府和英國政府就公投後將會發生變化的聯合聲明，讓選民充分瞭解公投後將會發生什麼變化及雙方如何處理的資訊，以作為投票參考，其聯合聲明內容如下：

1. 如果在公投中投「贊成」票的人比投「反對」票的人多，蘇格蘭將會成為一個獨立的國家：

但獨立不會立即發生。代表蘇格蘭的人士與代表英國其他地方的人士將展開密集磋商。磋商期間，蘇格蘭將仍是英國的一份子，公共服務會如現狀運作。蘇格蘭政府會繼續對蘇格蘭的衛生、教育、司法、鄉村事務、房屋和交通負責。英國政府會繼續對國防、安全、外交事務及法規、大部分的退休

金、福利和課稅能力負責，直到蘇格蘭成為一個獨立的國家之日。

現時適用在蘇格蘭的法律在磋商期間仍將適用。雙方政府會繼續就任何影響另一方政府權責的政策進行商討。目前的蘇格蘭政府會繼續運作，直到 2016 年 5 月下一屆蘇格蘭議會的普選為止。磋商事項包括資產與負債分配的商討。

自獨立日起，蘇格蘭政府將全面對蘇格蘭的政府事務負責。蘇格蘭議會可根據獨立蘇格蘭的新情況，而修改或保留現時適用在蘇格蘭的法律。

2. 如果在公投中投「反對」票的人比投「贊成」票的人多，蘇格蘭會繼續是英國的一份子：

英國國會和政府會繼續對國防、安全、外交事務、退休金、福利和大部分課稅能力負責。蘇格蘭議會和政府會繼續對蘇格蘭的衛生、教育、司法、鄉村事務、房屋和交通負責，與目前相同。現時的蘇格蘭政府會如常辦公，直到 2016 年 5 月下一屆蘇格蘭議會的普選為止。

雙方政府會繼續共同致力對蘇格蘭議會和政府的權力帶來改變，相關改變經雙方議會於《2012 年蘇格蘭法案》中同意。主要的改變是蘇格蘭議會和蘇格蘭政府會有全新的借款權力，並從 2016 年 4 月起訂立一個獨立的蘇格蘭所得稅利率。

任何對蘇格蘭議會和政府權責的進一步改變，將會在尋求蘇格蘭議會的同意後由英國國會執行。

二、小組研習心得

蘇格蘭獨立公投結果已於 2014 年 9 月 19 日發布，在公投前夕(9 月 15 日)，英國三大政黨領袖聯署承諾書，向蘇格蘭人保證，如果公投否決了獨立，將下放更多權力，包括財政、稅務和福利等方面的權力下放，以爭取更多支持，而投票最終結果為反對的票數占 55%，超過了支持獨立的 45%，蘇格蘭將繼續留在聯合王國內。蘇格蘭領導人薩蒙德 (Alexander Elliot Anderson Salmond) 亦於公投後

翌日辭任首席部長及民族黨魁之職務。在這場蘇格蘭獨立公投的過程中，我們有幸藉由高階領導研究班到愛丁堡研習二週，親身見證了英國尊重民主的過程，他們尊重遊戲規則、尊重公投的結果、尊重未來世代的選擇，其所展現出的高度文明社會、民主風範及公民素養，令人敬佩，也是最值得我們學習的。

（一）尊重遊戲規則

在愛丁堡研習參訪期間，正是公投前最後二週，雙方的競選拉票戰擴及蘇格蘭每一個角落，但是愛丁堡街頭卻沒有激情失控的場景，也沒有大街小巷掛滿旗幟的混亂場面，儘管支持與反對雙方陣營的爭辯已趨白熱化，但仍保持君子風度，雖然堅決反對對方的看法，卻也完全尊重對方選擇的權利。特別在研習期間，授課講師儘管心中有統獨立場，但是講課無論如何都保持中立，對我們這些外國人也是一樣的態度，其尊重民主與遊戲規則的精神令人敬佩。

英國人口總數 6,410 萬人，蘇格蘭人口僅占約 8.3%。聯合王國其他地區 91.7% 的人，無論他們怎麼看蘇格蘭公投，既然規則確定了，也只能尊重蘇格蘭的選擇。其次，這次公投特別將投票年齡向下放寬到 16 歲以上的蘇格蘭居民有公投的投票權。但即使在蘇格蘭出生，如果現在並未居住在蘇格蘭，也無權投票。亦屬值得觀察的特色。

蘇格蘭議會為舉辦符合公平、透明和適當性的公投，以「居民」概念，只讓共同生活在蘇格蘭這塊土地的住民有權力來共同決定它的未來，卻排除英國其他地區大部分人民的投票權，其對全英人民是否符合公平原則，在世界其他國家若面臨類同議題或許會有一番爭論，可是英國人卻接受這個遊戲規則，尊重蘇格蘭住民的選擇權利，對於他們尊重遊戲規則的民主素養，不得不令人感佩。

（二）尊重公投的結果

蘇格蘭獨立公投共有 428 萬 5,323 人完成選民登記，占資格選民的 97%，投票率高達 86%，均創下蘇格蘭選舉的記錄。蘇格蘭採取的是「簡單多數決」，沒有「雙二分之一」的門檻，公投題目設計不需要考慮弔詭的正面或負面命題的議

題，卻也沒有擔心過少數人投票決定多數人命運的問題。蘇格蘭公投結果，雖然沒有命懸一票，雖然接近一半的蘇格蘭人被否決了獨立的選擇，可是所有蘇格蘭人都平靜地接受這個事實，接受這個經由公平、透明程序所獲得的結果，這就是民主。且公投結果一公布，再也沒有敵我陣營，只剩下「我們」，因為雙方的根本目標都是為了看到一個更公平、繁榮的蘇格蘭。無疑地，蘇格蘭獨立公投的過程，確實為全世界樹立了一個民主的典範。

（三）尊重未來世代的選擇

研習課堂上問到，如本次獨立公投沒有成功，未來可否再重新舉辦？又倘若獨立公投成功，但獨立後結果不如預期，可否後悔再重新舉行一次合併公投？得到的答案是聯合王國是採不成文憲法（**uncodified constitution**），強調政治性的概念，故沒有明確定義或規定。因此重新舉辦公投是有可能的。

過去傳統上都認為國家領土與主權能不能分割、重組，是一個嚴肅而神聖的議題，經常用政治權謀，甚至以民族情緒限縮選擇的可能性，但從這次蘇格蘭公投的決定性因素卻是經濟考量，反對獨立者之所以勝出，依各界分析是因為大部分選民認為蘇格蘭獨立後會造成諸多不確定性及引發經濟風險。但是即使這次獨立不成，以後只要時機成熟，未來世代還是有重新選擇自己未來的機會，而非一次公投定生死。

蘇格蘭獨立公投已結束，這過程帶來諸多啟示，尤其英國首相卡麥隆在公投結果公布後發表談話，其中有以下觀點值得大家深思：

1. 讓我們先記住為什麼我們會有這次的爭論，以及為什麼這樣做是對的。
我們本可以阻止公投，也可以擱置它，但這就像其他重大議題一樣，接受重大的決定才是正確的，而不是躲避它。
2. 我們現在有一個機會，一個很好的機會，來改變英國的管理方式，我們為了更好而改變。
3. 在蘇格蘭擁有一個全新的、更公平的體系的同時，英國所有地區都應該有一個全新的、更公平的體系。這場全國範圍的大討論中缺少了一個關

鍵部分，那就是英格蘭。我們已經聽到了蘇格蘭的聲音，而現在，數百萬英格蘭人民的聲音也不容忽視。

4. 它再次提醒我們，我們是多麼的幸運，能夠和平的、平靜的、通過投票解決一個至關重要的爭執。

的確，能夠和平的、平靜的、通過投票來解決一個這麼重要的爭執，是一種幸運。像這種足以撕裂國家的統獨爭論中，英國政府沒有鎮壓異己，沒有出兵制止；沒有戒嚴，沒有宵禁；自始至終完全遵從法定程序，信賴人民智慧，尊重人民選擇。如同 James 教授所講，獨立公投之爭辯，無論結果如何，不會造成激情流血事件，對人民生活改變不大。這是一個成熟而真正相信民主的領導人及其政府才能做得到的，也是一種彼此尊重的民主素養的展現。

第三節 課堂發言紀錄

一、英國與歐盟的關係及蘇格蘭的定位

Q1：由於英國殖民地與歐盟關係，移民的問題，對英國經濟及其他方面影響如何？有何策略？

A1：1960~1970 由於需求勞工，早期殖民地與英國有母國關係，其移民融入英國社會不會有隔離，是正面的，移民融入英國社會是成功的，有問題的是來自歐盟國家的移民人口，其合法居留權利相對也帶來議題及討論。2004 年東歐 10 個前蘇聯國家在歐盟有更多工作機會，薪水高及條件，引進許多移民如波蘭、捷克護士等，其中波蘭人占相當多的經濟勞動力，但也帶來經濟社會成本。對移民之看法，當地報紙多有評論：1. 不可否認外來移民對英國之貢獻，對移民社會，提到財富追求概念，合法用社福之法規嚴格，失業者不能在英國找到工作者，其福利不被考慮。2. 影響社會成本受到挑戰

Q2：為何英國不支持單一貨幣政策？

A2：學者採敵意態度。為何反對很難講。但英國之經濟衰退已逐漸復甦，而歐元區的表現，內需無法支持整個歐元區國家。在歐盟，法國、希臘、

西班牙之經濟對歐元區造成衝擊。

Q3：歐盟經濟表現差的國家如何獲得支援？其資金人員流動之問題？

A3：歐盟經濟由德國扮演內部民意平衡的角色，提供貸款及動態平衡，不偏哪一方。德國主導歐元區經濟健全並整合市場不平衡發展情形，整體而言，德國在維持歐元區，而在歐元區德國也是最大贏家。

人員與資金流動到核心國家，造成邊際國家與核心國家之不平衡，也造成社會問題，所以國家扮演歐盟進展與傳統民族主權之關係。

二、蘇格蘭獨立公投及憲政未來

Q1：蘇格蘭獨立後相關外交政策，包括聯合國席次問題，將來是否會有大使館？以及是否會獲得其他國家之外交承認？

A1：聯合國席次問題是會發生的；其他部分，有些會從條約中繼承，有些仍可能要重新協商。至於取得其他國家承認部分，應不會有太大問題，因為 UK 對於公投結果已表示會接受。比較有問題的是加入歐盟成為會員國，蘇格蘭認為會自動成為會員國，但歐盟認為應重新申請；雖有歧見，但多數均認為蘇格蘭遲早會成為歐盟會員國。有關與臺灣外交關係，蘇格蘭將持續 UK 時代的關係，臺灣仍在此處需有駐館，但是否將領事館提升為大使館，最終仍由各自國家自行決定，許多國家係採監管方式，例如總館在倫敦，監管蘇格蘭領事處。獨立後蘇格蘭允諾將會成為國際間負責任之成員，小而新的國家，對國際社會不會有太大衝擊。

至於聯合國常任理事國問題，英國在安理會的常任理事國地位可能會受到質疑，因其是否會隨著 UK 成員變少而使其地位意義變低？或仍可維持？可能會有爭議。就某部分而言，這可能會由歐盟角色來凸顯。但倫敦當局對此則是持強力反對態度。

Q2：公投似乎是從民族自尊心出發，傾向比較浪漫思維，公投只是象徵性，但為何不先將憲政及很多權利義務談好再舉辦，而是先象徵性公投後再協商？

A2：公投不是只有浪漫性的思考，目前蘇格蘭政府對於獨立的相關議題都已

提出討論，只是有些議題需要與倫敦政府協商，但 UK 拒絕針對相關議題表態，致使蘇格蘭感到挫折，因為無法確定 UK 最終是否同意相關議題。簡言之，公投結果出爐前，UK 不會針對相關議題明確表示意見。但可確信的是，雙方政府未來會共同協商該等議題，而協商結果會朝雙贏的方向前進。國際社會所有成員，包括全民均將持續關注之。公投之前雙方將會持續宣導彼此理念，但公投結果出來後，即會回歸應有之體制，這是很成熟的民主思維。雙邊關係不會因公投結果而結束，而會隨時間而持續改變進化。但次世代年青人認為，公投結果最後將由現在無投票權之下一代承擔，這是不公平的，將來應由下一代來決定。

Q3：本次公投若失敗，未來可否再重新舉辦？又倘若獨立公投成功，但獨立後結果不如預期，可否後悔再重新舉行一次合併公投？

A3：聯合王國是採不成文憲法(uncodified constitution)，強調政治性的概念，故沒有明確定義或規定。因此重新舉辦公投是有可能的。

Q4：獨立後，公共財政問題在未來短期能否解決？金融貨幣市場是使用英鎊還是歐元？文官體系是否會變動？

A4：英國政府對財政問題，長期以來一直裁減支出，經濟好壞對人民繳稅的意願會有不同，因此須致力發展經濟。英國目前以發行公債方式處理，而蘇格蘭政府因須分擔債務甚感困擾，但又不可能個別處理。因此蘇格蘭獨立後，如何分配及協商債務部分會比較難以處理，不過仍會得滿意答案，其他部分則不確定。故 9 月 18 日之後，確信 UK 削減公共支出仍會進行。至於石油問題由何方繼承較有爭議，包括在北海目前還有多少儲量，以及其價值為何？自 1970 年起開始討論石油耗竭問題，且石油價格波動大很難確定，該議題將會持續被關注。而科技發展對於石油開採也扮演重要角色。過去石油認為已耗竭，且開採成本很高，但現在由於科技進步，石油的開採可能提高其經濟效益，因此未來協商過程，石油議題會占相當一部分。

在貨幣議題部分，目前聯合王國表示不允許使用英鎊。至於是否採用歐

元作為替代，因有國債問題，可能會是蘇格蘭進入的障礙，換言之，使用歐元也可能會有困難，但仍是選項之一。貨幣問題屬相當重要議題。至於文官體系部分，蘇格蘭目前已有自己行之多年的體系，因此會延續，但獨立後仍會進行改革，例如人員增加，將來會考量各種面向，包括教育國防等方面。

Q5：誰具選民資格，如何參與投票，民調進行方式？

A5：只要投票當日年滿 16 歲以上，並居住在蘇格蘭的英國或愛爾蘭公民，或者居住在蘇格蘭的歐盟公民，或者居住在蘇格蘭的符合資格的英聯邦公民，即具選民資格；但必須在 2014 年 9 月 2 日之前為投票進行登記，才能在公投中投票。並可採用 3 種方式投票：（1）於選舉日當天到投票站親自投票；（2）郵寄（即通訊投票）；（3）代理人投票（即由代理人代表投票）。以「居住」之概念賦予選民資格，並非本次特別設計，跟過去蘇格蘭議會選舉做法一致。只是增加 16~18 歲年輕選民。

至公投民調進行方式，有面訪與電訪，大致有三種：（1）蘇格蘭社會意見民調，其品質較高；（2）年輕人民意調查，通常採用電話線上調查，但仍需做調整；（3）從選民以電話隨機抽樣進行調查，這種方式使用較廣泛。

Q6：蘇格蘭與英格蘭聯合成立 UK 三百多年，為何仍無共同之認同歸屬感？

A6：其實大多數民眾認為自己既是蘇格蘭人也是不列顛人，聯合王國是個偉大國家也做得很好，這是反對陣營一直強調的。但還是有些人認為聯合王國並未做得很好，其亦為支持獨立陣營的意見。另跟歷史背景也有關，倫敦保守黨長期以來主宰蘇格蘭的事務，在政治上也有一些爭論及不同看法，過去柴契爾政府（保守黨）之影響也是個具爭議及困難的議題。

Q7：為何民調顯示多數人認為獨立後經濟會變好？由政治議題轉向經濟會變好之轉變差異為何？

A7：民調認為獨立後經濟會更好或更不好者都有，其與投票之支持獨立與否呈現正相關。在過去 1 個月有些人仍不很確定，但許多轉向支持陣營。

這是從整體概念觀察，無法由個別觀之。目前傾向支持者，過去曾認為這只是選項，但並無意願參與投票，但這兩個月參與之意願被激化，可能是受競選過程之影響。

由於民調都是採平均值概念，只有少部分人或特定的團體仍有其特別關注的事項，例如核武問題，有少數若干人認為蘇格蘭不須核子武器，並認為可透過這過程達成非核目標。另支持不受 UK 統治者，考量的並非只有憲政安排，亦討論可能產生的結果，包括是否可以決定自己的未來？獨立會更好嗎？但多數政治人物比較關心憲政安排。

一般人較關心的是經濟議題，較具差異性的是「貨幣議題」，這對民眾而言有很大的不確定性，貨幣政策在政治論述上與公眾出現分歧，反對陣營要求獨派說明貨幣確切結果及影響，因有些人不喜歡此等不確定性，可能會投反對票。但政治人物之討論並不會影響民眾想法。事實上大眾的考量想得比政治人物還遠。

Q8：為何本次公投開放年輕選民（16~18 歲）參與？其對最後結果之影響？投票年齡下修，學校是否會有不同立場？

A8：年輕選民約占 3%，其投票意向對選舉影響其實不大，倘投票率很高的話，對年輕選民未來的投票權會有影響。弔詭的是，年輕選民可以公投國家未來，但不能投票選舉國會議員。因而納入年輕選民有 2 個意義，（1）讓他們認為也是國家的一部分，應有參與決定之權。（2）蘇格蘭的選舉年齡應下降，已獲得不同黨派多數認同。

蘇格蘭年輕人與政治、政黨較不常往來，通常較不會想去投票，但不表示年輕人對政治漠不關心，而是透過不同方式參與政治，例如非政府組織（NGO）、蘇格蘭青年國議會（16~25 歲蘇格蘭年輕人參與）等。可是年輕人比較希望從學校獲得不同的觀點，學校的老師必須保持中立，所以年輕人可從學校獲取較多元的想法及討論，學校教育傾向鼓勵參與，較為客觀，而家庭教育（父母）多從自己的角度來思考，較傾向主觀。因此有無和父母討論不會有太大的影響。由此來看，年輕人不會對政治議題

不感興趣，參與度也不會較低，所以問題不在年輕人，而是在傳統方式。惟教育是中立，可以盡量減緩公務體系及父母對年輕人的影響。

Q9：公投相關議題之正反意見訊息，如何提供給選民？

A9：傳統與現代方法都有。傳統方式：如廣告、報紙、海報、街頭都有。支持獨立陣營最近針對還沒決定者，或可能投反對者進行強力宣傳。社會媒體的活動也很多，包括跟美國類似登門拜訪等。支持獨立陣營在這部分更活躍，網路及登門拜訪均有。尤其登門拜訪會激化投票之意願。

第四節 小組研習建議

一、建議積極研議放寬公投投票年齡，鼓勵年輕人參與重大公共政策之決定。

此次蘇格蘭獨立公投，共有 428 萬 5323 人完成選民登記，約占蘇格蘭 16 歲以上居民的 97%，打破歷屆選舉記錄，其中值得注意的是，這次的投票年齡門檻放寬到 16 歲，主要考量其為國家之一部分，應有參與決定之權；且公投結果最後下一代仍須共同承擔，自應使其有全權參與決定。此見解相當值得參考。尤其目前大多數國家已將投票年齡降到 18 歲，較之我國憲法規定的投票年齡為滿 20 歲以上，值得檢討。蓋因現今年輕選民的政治參與、知識水準與資訊取得皆遠超過民國 35 年制憲當時，其可由歷次學運年輕人對政治參與的熱情得知。此外，憲法規定服兵役義務者，刑法中具有完全責任能力人，以及應考服公職之資格均為 18 歲，從權利義務均等觀念來看，我國非不得將公民參與投票的年齡，自 20 歲降至 18 歲或甚至 16 歲。況降低投票年齡可謂係一種世界性趨勢。但不可諱言，我國憲法本文第 130 條規定年滿 20 歲才能依法行使投票權。降低投票年齡乃涉及修憲的問題，故此政策倘形成共識之後，後續法律面仍須作進一步的研究處理。

二、建議積極落實推動不在籍投票等配套措施以提高投票率，維護憲法所保障的人民參政權

此次蘇格蘭獨立公投，計有 428 萬多人登記投票，佔資格選民的 97%，投票

率達到 86%，均創下了蘇格蘭選舉的記錄。蘇格蘭採取的是「簡單多數決」，沒有「雙二分之一」的門檻，公投題目設計不需要考慮弔詭的正面或負面命題的議題，卻也沒有擔心少數人投票決定多數人命運的問題。一旦投票率衝高，投票結果就代表絕對的民意。只要公投的議題是與每一個人自身利益切身相關，加上正反雙方可以充分理性辯論與完整資訊揭露，自然可以吸引絕大多數的選民的目光，願意積極出面用選票來表達自己的意見。換言之，當公投議題是在社會中存在高度共識；或是，該議題有足夠的話題性與爭議性，就足以凝結關注並衝高投票率。

提高投票率如果採用獎勵機制較易引起爭議，惟除親自到場投票外，蘇格蘭公投另採用「通訊投票」或「代理人投票」，美國總統選舉採用「提早投票」或「通訊投票」等方式。因此，按行政院於 102 年通過「總統副總統選舉罷免法部分條文修正草案」及「公民投票法部分條文修正草案」（已送立法院審議），有關「不在籍投票」規定，所採用「移轉投票」外，或許未來還可依社會條件成熟度，參酌英美做法，研議其他更多合宜投票機制循序漸進擴大採行。以透過各種不同的投票方式，便利人民行使投票權、增加政治的參與和投票率、確切落實保障公民參政權利。

第七章 整體政策性建議

一、加強推動業界共同研發或集體創新，並鼓勵產業群聚與外部資源合作，建立群聚的國際品牌或具有國際形象之臺灣品牌，同時宜提醒業者注意各國競爭法之規範。(主管機關：經濟部、行政院農業委員會、公平交易委員會)

以往常見創新模式中，第一種是由企業投入模式，亦即由研發者投入研發成本並自行進行研發，通常是由企業就研發成果以取得智慧財產權的保護來獲得回饋；第二種是由公部門投資模式，即由政府透過補助機制，通常會透過大學、研發機制進行研發，研發成果則為公共財，得為公眾自由取用。另外，由企業投入研發成本，企業將研發活動拓展到組織之外，企業之間或產業社群經常性交換創意、知識及技術，由內部研發模式轉變為合作創新模式，但對於研發成果不以智財權方式保護，而是在產業社群共享研發成果，即為集體創新。

臺灣目前已有同業業者，打破「同行即冤家」的成見，組成團體，推動集體創新策略。例如臺灣巨大機械(捷安特自行車)與競爭對手美利達自行車與 11 家供應商，於 2003 年組成「社團法人臺灣自行車協進會」(A-team)，整合產業上下游的合作與整合、資源共享與相互觀摩。基於投資研發創新投入成本通常龐大且回收有極高風險，特別是大型整合系統或高科技產品常已非單一企業所能負擔。政府應加強推動集體創新之策略，鼓勵業界以「競合策略」的商業思維，促成業界合作，共同提升產業整體競爭力。

另外，政府目前亦積極推動臺灣產業聚落政策，希望透產業群聚形成，群聚廠商互相學習，快速流動擴散知識與技術，提高群聚廠商的生產力。惟若僅重視提升生產效率，容易使業者流於價格競爭。建議政府研議建立誘因，鼓勵產業群聚與外部資源加強合作，尤其應重視與學研機構間合作；同時，參考蘇格蘭威士忌協會、愛爾蘭「Kerrygold」推動集體創新的成功經驗，政府應鼓勵同類業者成立自律組織，或加強現有自律組織(例如公會、協會等)加強產銷組織與功能。最重要者，政府應鼓勵產業群聚或自律組織建立其國際市場定位，甚至建立群聚

的國際品牌或具有國際形象之臺灣品牌，共同拓展國際市場。

惟政府推動集體創新之同時，應特別注意頃來我國業者因涉及聯合行為屢遭各國競爭法主管機關處以高額裁罰或甚至負責人身陷囹圄等情事，政府應提醒業者注意各國競爭法之規範，避免從事與競爭有關事項之限制。例如固定價格、限制產銷數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等。惟如認該等限制有利於整體經濟與公共利益，而有限制之必要者，仍可循各國競爭法規範申請許可或豁免(如有合資等結合行為，亦得事前提出申報)，俾取得事業間共同行為之法律正當性；其在我國如有適用法律之疑慮者，亦得向我國公平交易委員會事前提出諮詢或申請解釋，冀免觸法。

二、我國應評估建立多元能源政策，積極發展再生能源(主管機關：行政院環境保護署、國家發展委員會、經濟部能源局、經濟部工業局)

歐盟、英國及蘇格蘭等政體，均積極推動再生能源，並透過立法研訂明確的減碳目標值，以降低碳排放量；尤其蘇格蘭政府更以成為「歐洲綠能中心」為目標，充分展現強烈的企圖心，其積極發展再生能源的決心，值得我國借鏡。

我國自產能源不足，99.4%能源仰賴進口供應。又能源供應及能源價格易受國際能源情勢變遷影響，如何穩定能源供應，兼顧能源與經濟發展，至為重要。臺灣屬於島嶼型國家，擁有豐富的海岸線資源、風力、長日照的太陽能源，這些天然資源與蘇格蘭條件相當，政府應充分利用天然資源，評估建立多元能源政策，以積極發展再生能源。

三、生育率下降與平均壽命的延長，所帶來人口的結構變遷與衝擊，加上經濟成長趨緩與政府財政能力減弱，早已深切影響先進國家的社會政策發展。臺灣所面臨之問題與先進國家相似，但因生育率超低，工作年齡人口比率將持續下降，將會是全世界人口高齡化速度最快之國家。因應臺灣人口快速高齡化，在高齡照護、勞動參與及年金制度三方面，提出整體性政策建議如下(主管機關：衛生福利部、勞動部、教育部、國軍退除役官兵輔導委員會、內政部、銓敘部、農委會)

（一）高齡照護方面

面對人口快速高齡化，因疾病或老化所致失能率逐年上升，失能者除需健康與醫療服務外，亦需長期照顧服務。但家庭結構改變，負責照顧失能者人力嚴重不足，除在制度上建議長期照顧服務法及長期照顧保險法應積極推動通過立法外；在照顧人力部分，應以補足照顧服務員人力之缺口為推動長期照顧之前置重點工作，建議參考國內研討議題「高齡化下長期照顧人力供需之因應」所提相關建議，納入研議適時推動。另在機構部分，除市場已發展之私立長期照顧機構外，建議可規劃現有 16 所榮民之家成為公立長照機構，除提供原榮民長期照顧服務外，並開放提供社會弱勢之長期照顧服務。

（二）勞動參與

OECD 秘書處曾估計在 2000 至 2050 年間，如果中高齡及高齡勞動參與率可提高 10%，則老年相關年金支出平均可降低 0.6% GDP。但延後退休也有成本，因為中高齡及高齡勞工有可能必須再訓練，也可能影響年輕人就業機會。因此發展合適高齡者的勞動市場與就業政策有其必要。為健全勞動參與，提升經濟成長，建議多鼓勵雇主提供彈性或部分工時之就業機會，以提供高齡者就業機會，除可活躍老化外，亦可提升臺灣健康平均餘命(healthy life expectancy)。另可鼓勵民間慈善或非營利團體加入提供老人社會服務之行列，組織健康老人成為志工服務老人，除可活躍老化增進老人身心健康外，亦可作為增進勞動參與之寶貴人力資源。

（三）年金制度

人口高齡化之社會請領年金人數將急遽上升，若非有完全準備之年金基金，將造成年輕世代之沉重負擔。為維護世代正義，年金制度之改革已為先進國家必須面對之課題，臺灣亦不例外。建議政府在適當時機明確訂定或延緩請領年金之年齡，避免年金過早發放，除有助於持續勞動參與維持經濟成長外，亦可減輕年金之負擔。另應加強國民年金之推動，特別是無職業退休金之人口，以減少老人貧困之問題。

四、為策略性增進我國人民更開放多元的文化體驗，以及營造滋養創意人才的友善環境，建議參考英國推動國立博物館免費參觀，並結合國民教育體制，營造滋養創意、鼓勵創意、表達創意的環境，以豐富我國年輕世代開放、創意的思維。(主管機關：文化部、教育部)

(一) 英國在 1997 年立法，國立博物館免費參觀的政策，讓更多人親近文化藝術，產生文化認同感。我國公立博物館，往往在使用者付費觀念的導引下，較為忽略免費參觀衍生之教育推廣及文化認同之無形經濟效益，而採取付費形式。

(二) 發展創意產業，創意人才極為重要，創意的思維養成不易，英國之所以有豐沛的文創人才，乃自於英國有開放、多元的滋養創意、鼓勵創意、表達創意的環境，爰建議結合國民教育體制，營造創意思維養成的環境，啟發創意潛能，並將臺灣多元族群社會的多元文化視為滋養創意的養份，除在本土語言傳習之外，亦提供多元族群文化教育課程；此外，國際觀的養成亦同等重要，國家要被世界看到，推動創意、創新事業提升國家競爭力的同時，亦需從教育體制增進年輕世代的國際視野。

五、創意經濟的發展需要創意與科技結合，更需要跨領域創新，英國創意產業之發展策略引領全球趨勢，然而面對臺灣產業轉型，對於人才培育、對於創新研發，建議推動符合臺灣創新發展需求，又無政府法規束縛、資金靈活的人才培育社企平臺，以鏈結教育體系、文創工作者、創新創業者、投資者，促使研發成果商品化，文化產業化。(主管機關：國家發展委員會)

(一) 人才管理期待讓每個人才在適合的位置發展好的能力，在人才培訓工作上，英國透過公共機構下設「國家人才培育基金」投資青年人才，文創人才培育工作則交由政府資助業界主導的獨立組織文創技能委員會負責，甚至文官訓練體系也趨向民營化發展，蘇格蘭政府結合非營利組織推動文創留才計畫，發現可借鏡運用不同於政府機關的組織發展出產學接軌、人才與業界媒合的操作模式，創新思考臺灣當前人才培育社企機制。

(二) 鼓勵青年創業圓夢是當前政府關注的議題之一，目前群眾募資平臺 flying V 為青年創業者利用，也有像「臺大車庫 NTU Garage」、政大「創立方」這類共同工作室（coworking space）讓微型創業者進駐，設置一個具整合功能之人才培育社企平臺，更快速地提供創業者協助。

六、建議積極落實推動不在籍投票等配套措施以提高投票率，維護憲法所保障的人民參政權。（主管機關：內政部、中央選舉委員會）

此次蘇格蘭獨立公投，計有 428 萬多人登記投票，佔資格選民的 97%，投票率達到 86%，均創下了蘇格蘭選舉的記錄。蘇格蘭採取的是「簡單多數決」，沒有「雙二分之一」的門檻，公投題目設計不需要考慮弔詭的正面或負面命題的議題，卻也沒有擔心少數人投票決定多數人命運的問題。一旦投票率衝高，投票結果就代表絕對的民意。只要公投的議題是與每一個人自身利益切身相關，加上正反雙方可以充分理性辯論與完整資訊揭露，自然可以吸引絕大多數的選民的目光，願意積極出面用選票來表達自己的意見。換言之，當公投議題是在社會中存在高度共識；或是，該議題有足夠的話題性與爭議性，就足以凝結關注並衝高投票率。

提高投票率如果採用獎勵機制較易引起爭議，惟除親自到場投票外，蘇格蘭公投另採用「通訊投票」或「代理人投票」，美國總統選舉採用「提早投票」或「通訊投票」等方式。因此，按行政院於 102 年通過「總統副總統選舉罷免法部分條文修正草案」及「公民投票法部分條文修正草案」（已送立法院審議），有關「不在籍投票」規定，所採用「移轉投票」外，或許未來還可依社會條件成熟度，參酌英美做法，研議其他更多合宜投票機制循序漸進擴大採行。以透過各種不同的投票方式，便利人民行使投票權、增加政治的參與和投票率、確切落實保障公民參政權利。

附錄



始業式後全體研究員與愛丁堡大學副校長 Professor Charlie Jeffery 合影



結業式後全體研究員與愛丁堡大學政府學院主任 Professor James Mitchell 合影



第一組學員合照，左起樓美鐘、陳永華、陳素芬、張素紅（前）、陳賓權（後）、
沈麗玉、楊淑玲



第一組學員與愛丁堡大學副校長 Charlie Jeffery 教授合影



第二組學員與授課教授 Professor Nicola Mcewen 合影



第二組學員與授課教授 Mr. Simon Bonsall 合影



Dr. Daniel Clegg（右三）講授工作年資福利與勞動市場政策後與第三組學員合照



第三組學員合照 - 左起鄧文漢、劉文惠、蔡淑鈴、及李紅曦



第四組學員與授課老師 Ms. Tracey Slaven 合影



第四組成員於愛丁堡大學圖書館前合影