

## 出國報告（出國類別：考察）

### 高階公務人員公部門生產力多國性考察團

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：專門委員邱秀蘭

派赴國家：印尼

出國期間：2015年5月24日至5月30日

報告日期：2015年8月24日



## 摘要

本次考察團係由亞洲生產力組織(Asian Productivity Organization, APO)辦理，邀請18位海外代表（均為APO會員國）及主辦國印尼代表6位，共24位中央或地方政府代表參與，其中國家發展委員會派1名參加。

透過此次參訪，瞭解許多公部門都已體認提升公部門生產力，以強化國家競爭力的重要性，綜觀其推動領域面向，主要包括服務品質、創新領導、電子化政府、管理革新、以民眾為中心服務等五大面向。同時以簡化流程、建立整合性單一窗口、重視領導人員所應具有特質及鼓勵創新措施為主要關鍵作法。

本報告說明此次參訪行程之重點，並提出持續精進創新思維與執行策略，厚實國家競爭力及公共信任力、強化資通訊科技運用與結合，建立智慧型的服務輸送體系、健全文官培育體系，精進培養高階文官全方為價值及態度等心得與建議。



## 目錄

壹、目的.....	1
貳、參與人員與行程.....	2
參、專題演講及參訪行程摘要.....	3
肆、心得與建議.....	17
附件、參訪現場照片紀實.....	19



## 壹、目的

本次考察團係由亞洲生產力組織(Asian Productivity Organization, APO)辦理，邀請18位海外代表（均為APO會員國）及主辦國印尼代表6位，共24位中央或地方政府代表參與，其中國家發展委員會派1名參加。

本次參訪考察目的係討論提升公部門生產力之策略，及其與績效管理和方法間的關聯，透過服務質量、創新領導、電子化政府、監管改革及以公民為中心的服務等領域，使得會員國間相互瞭解。進行方式除邀請2位專家進行專題演講外，並赴印尼幾個相關部會參訪，透過公部門生產力成功經驗分享，以達交流與相互學習效果。

## 貳、參與人員及行程

### 一、參與人員

本次考察團係由亞洲生產力組織(Asian Productivity Organization, APO)辦理，邀請孟加拉、斐濟、印度、伊朗、寮國、馬來西亞、蒙古、巴基斯坦、菲律賓、斯里蘭卡、泰國、越南及我國等18位海外代表（均為APO會員國）及主辦國印尼代表6位，共24位中央或地方政府代表參與，其中我國國家發展委員會派1名參加。

## 二、行程

日期	行程
5月24日	啟程 ( 台北→印尼 )
5月25日	1. 歡迎儀式 2. 參與專題演講
5月26日	參訪地點： 1.人力資源部(Ministry of Manpower) 2.行政及官僚改革部(Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform) 3. Ombudsman
5月27日	參訪地點：貿易部 ( Ministry of Trade )
5月28日	參訪地點:海洋事務及漁業部 ( Ministry of Maritimes Affairs and Fishers )
5月29日	分組研討
5月30日	返程 ( 印尼→台北 )

## 參、專題演講及參訪行程摘要

### 專題演講摘要：

本次專題演講由亞洲生產力組織工業部門主任 J.M. Tjilaka Jayasundara 介紹 APO 公部門生產力計畫架構、並邀請 2 位專家包括亞洲生產力組織國際顧問 Mr. Brian Marson 及菲律賓發展研究院主任 Magdalena L Mendoza 進行公部門生產力及效能提升之工具及方法介紹，摘述如下：

#### 一、公部門生產力定義：

提升公部門生產力意即：在有限的政府資源下提升效率和效果。亦能以公式表達：效率(每一分所能創造的產出) x 效果(產出的品質)。一般來說，提升公部門生產力是為了保障納稅人，因為政府絕大部分的資源是來自稅收。公部門與私部門的生產力對一個國家的經濟表現同樣重要。

#### 二、亞洲生產力組織公部門生產力計畫框架主要目標：

- (一) 確立了亞洲生產力組織和非營利組織所能參與/利基的主要領域
- (二) 指定與公部門生產力提高的活動有關的主要群體
- (三) 指出亞洲生產力組織的公部門生產力相關計畫之傳達方法與形式

它著重在公部門生產力的兩個方面：1. 公部門應提供一個有利於改善居民生活品質和企業生產力的環境及 2. 提高公部門本身的生產力。

三、 亞洲生產力組織公部門生產力計畫架構，整理如下表：

主題領域	目標	方法	結果
內部環境(組織文化、架構、人力資源)			
1.服務質量 2.創新領導 3.電子化政府 4.監管改革 5.公民為中心的服務	1.中央政府 2.地方政府 3.公共服務機構 4.公營事業	卓越中心、 最佳實務手冊 培訓、考察團、 示範研討會、非 營利組織的發 展研究、會議 生產力工具和 技術	1.市民滿意度 2.公眾的信任 3.成本效益 4.權責分明 5.競爭力 6.生活品質
外部環境(經濟、社會、文化、政治、人口)			

四、 生產力提升面向：

- (一) 同樣資源產出更多更好產出
- (二) 用更少資源有同樣品質且更多產出
- (三) 用更少資源有同樣數量且品質更好產出
- (四) 增加些許資源投入有數量更多且品質更好產出
- (五) 最大化：用更少產出更多且更好

## 五、 提升生產力方法：

- (一) 工作過程調整：審視工作流程( 架構及執行方式 )，減少浪費，以提升效率及達到同樣或更好產出，透過研究探討、工作重組、自動化、電子化、科技創新來達成。
- (二) 人力資源最大化：符合工作者需求及提升動機以達到高成效；人力全面發展、建立工作提升小組、成效管理、回饋制度及健康環境。
- (三) 實體資源最大化：減少浪費及提升設備效能，如 5S、生產力維持、節能、價值工程、綠能等。
- (四) 管理方式調整：發展新型管理方式以符合客服( 市民 )需求及喜好；著重提升服務品質，同時以總體品質管理、電子化政府、精益管理、公共私營合作等方式來達成。

在提升生產力過程，也要依循 PDCA 管理循環模式，也就是計畫、執行、審視、標準化、計畫...，進行動態之效能提升改善機制。

## 參訪行程摘要：

### 一、人力資源部(Ministry of Manpower)

人力資源部職掌包括提升勞工競爭力及生產力、擴展勞工資源及就業機會、確保職業場所符合相關法規及規範、及確保勞資關係和諧等。近幾年，該部業務推動以民眾需求為主，從資訊諮詢、教育訓練、協調勞資糾紛等面向，進行績效管理改善。

該部近年來主要推動提升績效管理方案：包括

- (一) 針對印尼海外工作者推動良善治理：主要措施為提供簡單、便宜、快速、安全及舒適的申請體系。針對招募海外工作者證照核發，採取單一窗口制度。沒有仲介商，亦無須額外付給代理商費用，同時建立線上申請制度。
- (二) 提升勞工競爭力及生產力：包括強化專業職業訓練中心、每年透過訓練，提升一百萬個非受雇者技能提升訓練、建立各利益關係人的網絡平台、強化專業認證機構的角色、推動各部門落實生產力提升作為。
- (三) 強化監控非法外籍工作者入境機制：整合核發外籍工作者證照之線上機制、針對非法外籍工作者採取強烈作為、建立相關利益人網絡，以降低非法入境及建立媒體、貿易單位、非政府組織團體、勞工團體共同參與。
- (四) 提供全國 14 個省，低收入工作者 1 萬個房子。

## 二、行政及官僚改革部 (Ministry of Administrative and Bureaucratic Reform)

行政及官僚改革部負責印尼文官制度改革，印尼是世界上人口密度第四的國家，根據 2013 年的統計共有 2 億 3 千 7 百多萬人，其中公務人員有 436 萬人。印尼文官體系簡介如下：

- (一) 文官總人數:436 萬人，其中中央政府 89 萬人、地方政府 347 萬人。
- (二) 文官佔總人口數比例:1.76%。
- (三) 文官的教育程度:大學以上 40%、高中以上 28%。

印尼常見的行政及官僚問題包括：(1)法規的重疊(2)職權的重疊(3) 不符比例的組織大小(4)質與量的不足(5)績效的課責制度不佳(6) 公共服務輸送的品質低落 (7)腐敗及濫用權力。

針對前述行政及官僚問題，提出促進文官體系改革計畫，臚列如下：

- (一) 公務體系的結構規劃
- (二) 公務員的人數與人員分配
- (三) 選才與升遷系統的規劃
- (四) 公務機構專業度的提升
- (五) 建立電子化政府系統
- (六) 公共服務品質的提升
- (七) 公務機構的透明度與可靠度提升

(八) 提高公務機構的福利

(九) 提高公務機構支出的效率

透過這些改革計畫施行，進行下列文官改革策略：

項次	面向	策略
1	人力規劃	以電子化的系統來分析工作性質及工作量
2	人員招募	線上投遞履歷與線上測驗
3	人才開發	以素質、能力、及表現為基礎，公開的招募，搭配適當的訓練
4	績效考核	每年進行全方位的考核
5	紀律	對違紀人員進行處分
6	獎勵	依照職位和表現進行獎勵
7	停職	裁處不適任人員
8	薪資紅利	依照工作量、所承擔責任、風險、績效等來決定
9	退休金與退休保障	全額保障的原則
10	保護	國安系統與法律的保護

經過這些策略進行，這 10 個面向施行前後有差異化改變，同時部分面向產生明顯效益，以人員招聘管理為例，2014 年啟用招

募人員線上系統；線上填寫履歷的人數也達到高峰（如圖）。



**【改革前】** 書面作業，耗時且效率低



**【改革後】** 啟用線上測試系統，提昇效率

同時也越來越多機關採用透明公開招募作法，以提昇透明度，由 2012 年 6 家提升至 2014 年 27 家 ( 註：2014 年較 2013 年減少係因 2014 年施行新法規影響 )。



**【公開招募・透明化作業】**

<b>Open Promotion in Government Institutions</b>		
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014 *)</b>
<b>6</b>	<b>42</b>	<b>27</b>

**【採用公開招募之機構數】**

### 三、Ombudsman

Ombudsman 是一獨立性機關，其職責乃監督各行政單位之公共服務，包含州立、國家單位（含國家企業、地方政府企業）及任一私人企業或個人受命或接受政府資金之單位。該署主要功能如下：

- i. 接受行政業務相關之投訴
- ii. 調查控訴
- iii. 追蹤在審之投訴案件
- iv. 獨立調查
- v. 遏制弊政
- vii. 其餘法律賦予之職責

其中預防弊政，主要係 Ombudsman 為提升公共政策及公共服務品質，採取包括監督行政機關朝：誠信治理、強化投資許可審查、審酌在港口停留時間妥適性。

另 Ombudsman 亦訂有公共服務流程標準，其內容包括：基本法、法規、標準作業流程、服務時程、規費、服務產品、建設/設施、服務保證、表現評估（公共回饋）。為鼓勵各機關遵循相關公共服務流程標準，Ombudsman 會依機關性質，設計不同介入計畫，幫助機關符合前開公共服務標準。並強調遵循該標準重要性，包括 I. 低遵循度可能導致弊政 II. 低遵循度導致較低服務品質 III. 低遵循度及差的服務品質會增加社會經濟成本 IV. 達到政府長期及中長期目標 V. 提升政府威信。

最後，Ombudsman 的存在與角色已受到人民的認同，不局限於該署解決長期增加的投訴數量，更多是在於有效提升機關

服務品質，同時最重要職責在於站在人民角度有效的監督政府，並提供建議。

#### 四、貿易部 ( Ministry of Trade )

貿易部為達到公共服務優質化的目的，於 2010 年進行官僚體制改革，並分為 2010-2014、2015-2019、2020-2025 各以 4 年為一期，共三階段來達成。2015-2019 改革政策整理如下表：

政策方向		
I. 廉潔且負責任	II. 效能及效率	III. 提供高品質服務
1.價值體系及政府誠信 2.獨立、專業、協同監理 3.優化財政及成效展現之整合與執行 4.公平、透明、且專業的採購流程	1.強化改革綱要及其執行力度 2.機關管理制度應符合規模、目的及監理系統 3.業務管理應秉持簡易、透明、可參與及邁向電子化政府之目標 4.政府管理應維持透明、有競爭力、且擇優的建立專業且	強化機關及服務管理 1.落實公共服務法案 2.ICT 的運用 3.正直及高品質人力資源 4.符合當地文化 5.Quick win ( 廉價且方便執行的措施 ) 6.強化監控及審核 7.有效監管

	有威信的政府架構 5.有效的國家成效管理系統 6.公共政策品質優化 7.領導能力發展:有想法、高度負責、願意變革的領導人 8.提升財政有效性 9.可信賴且綜合的記錄管理	8.回饋系統 9.獎勵及懲罰制度
--	---	---------------------

貿易部為達成上開政策方向，依循並落實公共服務法精神，進行下列措施：其中推出整合性貿易服務單位，簡稱 UPTP，提供快速有效的服務。

公共服務原則	執行措施
1. 公共利益	綜合貿易服務單位的服務提供，簡稱 UPTP
2. 法規依據	法律許可證
3. 公平權利	各企業享同等權利及服務
4. 權利及義務之平衡	企業有義務申報其進出口活動以獲得貿

	易合法許可證
5. 專業	承辦人員秉持專業、友善及有禮方式服務
6. 參與	設立顧問單位
7. 公平對待	公平對待每一企業
8. 透明	文件追蹤、清楚的申請許可證流程及費用、網上及摺頁的公開資訊等
9. 負責	
10. 特殊團體之對待	UPTP 內設有博愛座
11. 符合時效性	Service Level Arrangement, SLA 制度，提供即時性服務
12. 準確、方便、可負擔	網上申請許可證，建立遵守規範的服務體系

另外，貿易部證照核發，可透過線上申請或臨櫃申請方式，適用線上申請之許可類別，企業需透過專屬網站入口 ( INATRADE，<http://inatrade.kemendag.go.id> ) 申辦；至於臨櫃申辦之許可，企業需自行備妥申請文件及表單並於辦事處繳交，所有申請狀態均可通過“文件追蹤”系統查詢。

【貿易部設置排隊系統及等待大廳，系統化且明亮友善服務環境】



【貿易部設專屬顧問服務，提供清楚法規及業務申辦諮詢】



#### 四、海洋事務及漁業部( Ministry of Maritimes Affairs and Fishers )

海洋事務及漁業部職掌包括海洋、海岸、島嶼業務、漁業隔離政策、海洋及漁業研究發展、水產養殖業、海洋及漁業行銷及監督機制等。印尼全國超過 17,000 島嶼，海岸線 95,131 公里。在其海域，海洋生物豐富且多樣性，超過 8,500 種類，占全球漁種 48%。有全球最大珊瑚礁覆蓋率，每年總體海洋經濟價值約 1.2 百萬兆，比印尼 GDP1 百萬兆還要多。

該部推動生產力提升主要策略為：

- (一) 持續且廣大、多樣的 education 制度
- (二) 以社區為主的訓練中心
- (三) 建立延伸性管理機制
- (四) 藍色經濟的策略

以該國主要推產無骨牛奶魚生產鏈為例(如下圖)，從新鮮魚肉、取出魚骨等固體廢棄物、剩餘血液或可溶性液狀的廢棄物，都能全數好好發展利用成相當可觀的經濟產物，帶來可觀的經濟價值。



## 肆、心得及建議

### 一、持續精進創新思維，厚實國家競爭力及公共信任力

政府組織面臨全球化競爭環境，求新求變是各國提升競爭力的必要作為。政府治理除了強調施政的效能外，也重視建立因應政治、經濟、社會與文化等環境脈絡的制度，以有效解決層出不窮和錯綜複雜的公共問題。此次參訪發現，不論主責業務推動部會，或是主責文官體制改革部會都已體認並積極進行強化服務品質及管理革新等作為，以強化國家競爭力的重要性。綜觀其推動領域，主要包括服務品質、創新領導、電子化政府、管理革新、以民眾為中心服務等五大面向。同時以簡化流程、建立整合性單一窗口、重視領導人員所應具有特質及鼓勵創新措施為主要關鍵作法。

我國政府對於前開五大面向早都有推動相關方案及措施，也都展現出相當不錯績效，為持續強化引導地位，**建議政府應在良善公共治理思潮下（透明、開放、課責、參與、效能），結合科技發展創新思維，及運用民間積極參與公共事務趨勢，持續思考精進各面向之創新措施，除業務面向效能創新外、亦需強化內部結構改變，如文官質能提升，雙管齊下，才能全面提升公部門生產力、加強民眾信賴力及強化國家競爭力。**

### 二、強化資通訊科技運用與結合，建立智慧型的服務輸送體系

由於資通訊科技與網際網路的快速發展，大幅改變了政府與民眾的互動方式，因此，運用知識管理及網路科技，並結合行政流程簡化，提供便捷與高品質的服務，已成為政府機關強化服務效能的必要作為。此次參訪，結合資通訊相關技術，以提高服務效能是主要趨勢之一，雖然參訪部會相關

作法，對我們政府而言，並非新穎，但卻是值得我們深思推動更廣、更深、更有感的措施。

我國資通訊科技發展已有一定良好基礎，**建議加強政府資料開放、社群應用平台建立、新興科技發展、及跨領域人才培育**，並鼓勵將新科技運用於產業發展，思考結合運用於公共服務的輸送。例如，城市旅遊 U-bike、高速公路電子收費的 e-Tag、智慧物流等，將相關軟體功能、硬體設備系統整合，以整體服務模式輸出，除可提升國內業務產能及服務效能外，更可進一步外銷國外，提升出口產業附加價值。

### **三、健全文官培育體系，精進培養高階文官全方位價值及態度**

目前公部門面臨許多問題，包括在有限的資源創造更多更好的服務、使政策推動更具回應性及有效性、強化面對險境的回應能力、重建公眾的信賴等。此次參訪，不論專題演講及參訪部會所提重點之一，都提到領導階層特質重要性。正所謂領導階層的 5 C 特質，5C 指的是 Clean、Citizen/Client-centred、Competent、Committed、Collaborative。文官質能體制一直是提升政府生產力之關鍵，如何精進使其賦有前瞻領導及卓越管理的治理，實至為重要。

為建構出多面向動態式管理模式，**建議文官體制評核可仿效企業採用 360 度全方位評核**，即從多元角度挑選不同評核者，包括主管、同儕、自己、部屬、顧客，透過多元向度的考評，提高評核結果的客觀性及參考性，並依此就其領導人格特質、管理觀念與技能，強化其規劃力、執行力、協調力、行銷力、精創力等核心能力，進而提升組織競爭力。

## 附件、參訪照片紀實



照片 1：印尼主辦單位及 APO 代表與各參與會員國代表合照



照片 2：專題演講討論，我國代表發言介紹



照片 3：印尼人力資源部部長與各會員國代表合影



照片 4：Ombudsman 首長與各會員國代表合影



照片 5：印尼海洋事務及漁業部首長與各會員國代表合影



照片 6：我國代表、斐濟、孟加拉、印度、印尼代表進行分組討論