

出國報告（出國類別：研習）

高階文官培訓飛躍方案105年訓練 決策發展訓練國外研習成果報告

主辦機關：公務人員保障暨培訓委員會

報告人員：高階文官培訓 105 年決策發展訓練全體學員

研習地點：比利時

出國期間：105 年 9 月 3 日至 105 年 9 月 14 日

報告日期：105 年 11 月 2 日

摘要

「決策發展訓練」是為提升公務部門高階主管(13職等以上)的領導力、決策知能與技巧、創新與變革、洞察國際趨勢，作為訓練核心。於保訓會、文官學院與比利時聯邦行政訓練學院（TIFA）的多年合作下，今年透過TIFA安排國外學習課程，整個學習過程包含了主題上課、機關參訪、深度對談等。共計參訪了比利時聯邦行政訓練學院、聯邦國土安全局、歐盟行政學校、歐洲議會、聯邦人事遴選局、聯邦外交、外貿暨發展合作部、聯邦社會安全部、聯邦食物鏈安全署、以及被評為全歐洲最具創新力第一名的魯汶大學等機構，進行面對面的直接討論，瞭解各單位的創新與運作優勢狀況，整個行程緊湊且充實，學習內容令人印象深刻。

學習期間我們觀察到比利時於公務員的招募、晉用、評鑑考核等措施具有民間人士參與、分權管理、有效評量與評鑑等新的開放性系統，其設計精神值得我們參考；在反恐與危機處理上學到「風險循環」(Risk Cycle)的4個重要階段，及了解比利時過去數次招遇恐攻前後的因應措施；在食安議題上學到比利時訂有特殊規定，要求業者須依規範落實食安，運用危害分析重要管制點系統發展出強調源頭式管理，從農場到餐桌(from farm to table)的制度，以保食安品質；在產學合作議題上魯汶大學透過校內組織的有效運作與管理機制，致力於連結學術研究與廠商研發需求，不僅為學校創造產值，也為產業提供了強而有力的研發支援，獲得歐洲最具創新力大學的美名。

創新與變革則是此次學習的另一個重要印象，特別是針對組織變革、人力培訓與動機的引發、彈性管理方式、具設計美感的工作環境打造、創意思維挖掘等課程，都讓此行十天的觀摩學習更加前瞻與豐富。

關鍵字：

危機管理與溝通、人才晉用與評鑑、人才培育、創新與組織變革、團隊績效、歐盟

目錄

| | | |
|-----|------------------|----|
| 壹、 | 本文..... | 1 |
| 一、 | 前言..... | 1 |
| 二、 | 學習摘要..... | 2 |
| (一) | 人力資源發展..... | 2 |
| (二) | 組織競爭策略與創新思維..... | 12 |
| (三) | 危機管理與決策溝通..... | 24 |
| 三、 | 心得..... | 28 |
| 四、 | 政策建議..... | 30 |
| 貳、 | 附件..... | 32 |
| 一、 | 照片..... | 32 |
| 二、 | 行程表..... | 37 |

壹、 本文

一、 前言

保訓會為培育具卓越管理、前瞻領導及民主決策之高階文官，期配合國家重要政策與未來發展願景，拓展國際視野，積極提升國家文官競爭力，規劃執行以簡任 13 職等人員為對象的「決策發展訓練」，以提升領導力、決策知能與技巧、洞察國際趨勢，作為訓練核心。讓參訓學員藉以跨領域交流、提升國際視野，具備政策論述及未來領導職能，並從中發展與外國政府對話交流平台，以他國的成功經驗或面臨的國際複雜局勢問題作為政策規劃與執行之參考。

此次出國考察由保訓會郝副主委培芝帶領全班八位學員及一名班務人員卓貽婷於 9 月 3 日~9 月 14 日間參訪比利時及歐盟等相關單位，進行課程研習與參訪考察等培訓，學習對象包含有比利時聯邦行政訓練學院、聯邦國土安全部、歐盟行政學校、歐洲議會、聯邦人事遴選局、聯邦外交部、聯邦政府社會安全局、聯邦政府食品安全管理局、魯汶大學研發處等，學習內容包括公務人力資源發展、危機事件管理、歐盟體制與英國脫歐、公務組織管理變革、創新創意理論、食安管理、產學合作與創新等。此次訪學員名單如表 1。

表 1

| 序號 | 姓名 | 職稱 | 單位 |
|----|-----|--------|----------------|
| 1 | 龔昶仁 | 參事 | 內政部 |
| 2 | 梁洪昇 | 公使回部辦事 | 外交部 |
| 3 | 何金樑 | 主任 | 客家委員會客家文化發展中心 |
| 4 | 林銘寬 | 總經理 | 中央存款保險股份有限公司 |
| 5 | 翁翠蓮 | 總經理 | 霓光國際創意策略股份有限公司 |
| 6 | 陳志誠 | 校長 | 國立台灣藝術大學 |
| 7 | 朱海成 | 教授兼處長 | 國立台中教育大學 |
| 8 | 楊龍杰 | 教授兼系主任 | 淡江大學 |

二、 學習摘要

本次學習內容多元且豐富，主要從學員不同專長的需求、國家公務機關競爭力發展、當前政經局勢探索等面向進行安排，研習內容主要分為「人力資源發展」、「組織競爭策略與創新思維」、「危機管理與決策」等三大領域，期透過借鏡與學習，強化高級文官的領導職能，勇於接受改變，接受挑戰，作為組織發展借鏡，產生良性運作效益，積極提升公務競爭力。以下就前述三大學習領域進行報告與說明。

(一) 人力資源發展

1. 課程導引與交流

比利時聯邦行政訓練學院(Training Institute of the Federal Administration，簡稱TIFA)為此次保訓會海外培訓的合作單位，學習安排由TIFA國際部主管Mr. Peter Vandenbrouaene及其部門同仁規劃與執行。第一天上午有始業式及研習內容介紹，針對此次的研習需求，課程安排係以培養創新(innovation)、管理(management)及領導(leadership)三大職能為課程設計之核心。不同於以往，本次學習的多數課程以拜會參訪研習取代課堂講授，課程安排分為互動式工作坊(interactive workshop)、重要業務解說(keynote presentation)、標竿學習(bench learning)及分組討論(group discussion)四類型。

2. 比利時歷史與文官制度介紹

講題：比利時歷史與文官制度

講師：Mr. Peter Vandenbrouaene

地點：TIFA

比利時人口僅有台灣一半，但在其他國家條件上與台灣相仿。比利時因地理位置及歷史因素，首都布魯塞爾現已成為歐洲之都，是歐洲政治、行政、軍事、外交及遊說之中心。比利時為君主立憲政體，國王為國家元首，政府三權分立；全國分3語言族群、3區域及10省。於聯邦層級組織上，比利時聯邦政府目前有12各部會及部會層級幕僚單位(主計、預算、人事)、計畫性組織(永續發展、消保、族群融合及科研)，以及由政府控制之組織與科學研究單位。

The Belgian Federal Civil Service: structure

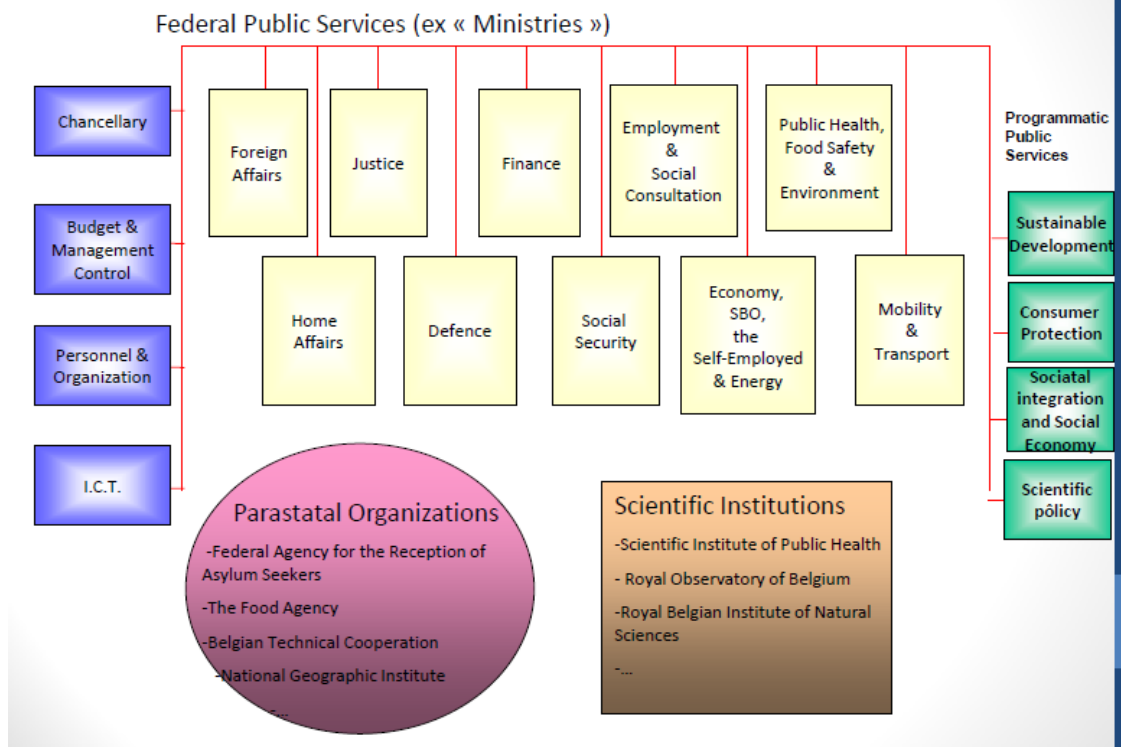


圖 1 比利時的聯邦組織

比利時聯邦人事等地依學歷劃分四級 (Level A,B,C,D)，Level A:碩士；Level B:學士；Level C:高中；Level D:未有正式學歷。升遷可憑個人表現及透過進修取得更高之學歷。聯邦政府的組織改革中最為特殊者為人事晉用制度改革。此一制度改革以四大概念(新組織結構、新人力發展願景、新管理文化、及新工作方式)作為引導，為建立新的管理文化，採委任制度，自 2000 年起重要主管職務採開放申請，以避免公務員長久在位而失去進步動能，給予管理上更大自主權限，績效評估達成目標之程度為基礎，強調自我管控，主管必須負責單位內同仁的發展及與同仁溝通。凡是擔任機關主管者(Director General)的相關進用與評鑑機制有：

- 任期 6 年
- 以所轄職務為評鑑內容
- 薪資配合市場行情
- 內部及外部有意於該職位者皆可申請
- 績效評鑑由外聘公司負責
- 提出新管理方式計畫及新的評估系統

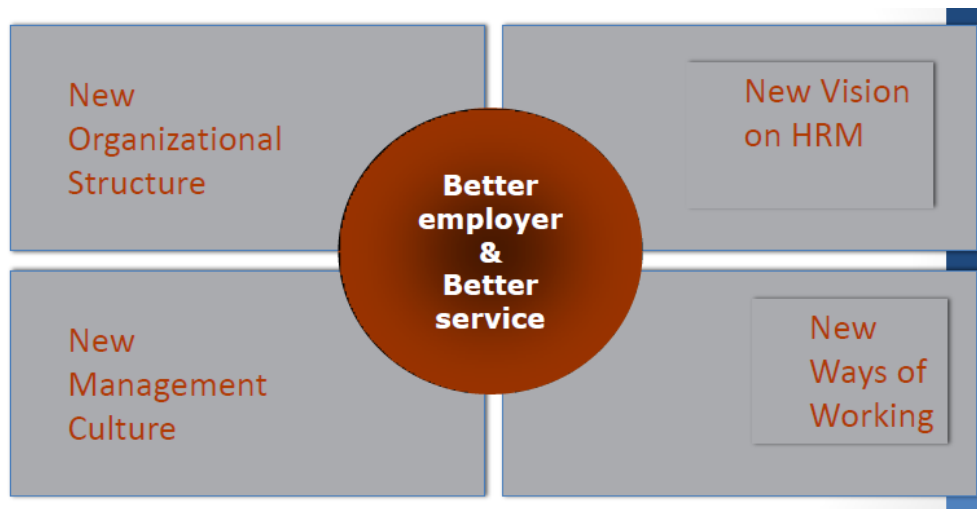


圖 2 比利時的聯邦組織人事改革四大大概念

在比利時文官制度中，評鑑是極為重要的，比利時自 2013 年對公務人員採年度評鑑，由各單位主管及同仁針對每位同仁之能力與表現舉行評鑑會議，評鑑結果對受評者之升遷將有影響（以前則無），對於受評結果亦有申請覆評制度，而人資單位亦可於必要時介入。評鑑結果亦分四級：表現傑出(exceptional)、符合期待(meet the expectations)、有待改善(to be improved)及表現不力(insufficient)。3 年內 2 年取得表現傑出者可以獲得快速升遷；達符合期待標準者則依標準升遷；而 3 年內有 2 年被評估表現不力之負評者則解聘。

目前比利時聯邦公務體系亦面臨幾項挑戰：1.老年化(67 歲為法定退休年齡)、2.工作量增加而預算減少、3.如何吸引有能力者進入公家機關服務、及 4.引進新的工作方式等四大挑戰。此外，比利時聯邦公務員與地方公務員之薪資並非採同一之薪資等級，如荷語區因經濟情況較佳，薪資略高於聯邦，但聯邦升遷機會多。

3. 聯邦政府的遴選與績效考核

講題：比利時聯邦政府的遴選與績效考核

講師：聯邦人事遴選局 總監 Mr. Koen Verlinden

地點：聯邦政府人事遴選局

聯邦人事遴選局(Selection & Recruitment Agency, 以下簡稱 Selor) 負責比利時公務人員之招募與評鑑，相當於我國之考選部及文官學院部分功能（如官等升任考訓）之綜合。任務有四項：

- 負責人才管理，從人力市場中招募優秀人才；
- 提供客觀與公平機會予有意參加公職之國人；

- 採用具有科學實證基礎之方法與工具從事人才招募與評鑑；
- 做為政府唯一的人力資源發展與管理機構，提供政策建言。



圖 3 Selor 的識別標示

SELOR 最核心之業務為辦理公部門考試遴選業務。年度預算約為 1,600 萬歐元，其中 200 萬歐元約來自接受私部門委託辦理人才招募之所得。SELOR 的工作內涵近年也有所改變，該中心過去為負責所有招募與評鑑的唯一機構，但由於部分公職的專業性及業務增加，該中心部分業務轉為幕後，擔任導演的角色，輔導各用人機構辦理人員招募及評鑑。此外，地方政府用人則由該辦公事輔導自行辦理考選。SELOR 人才管理之專業技術足以為各用人機關客製化招考人員，同時提供一致性、統整性及效率性的考試評鑑制度。

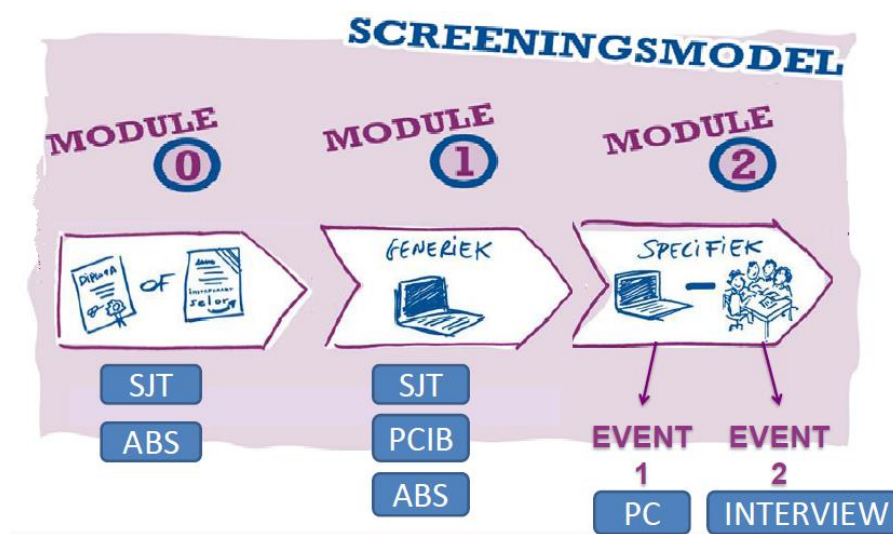


圖 4 Selor 的考選與評鑑模式

SELOR 招考方式隨著科技的演變，由過去單純筆試，到全面使用電腦測驗，進步到今天採分級 4 階段方式進行考選與評鑑：

0 級(Module 0)：基本能力測驗，惟受測者如以取得該職務所需之基本學歷或同等學歷則可直接進入下一階段測試。測試重點在訊息整理與任務管理能力是否充分。

e.g. A-LEVEL: SJT + ABS



| Information Management | Task Management | People Management | Interpersonal Management | Personal Management |
|-----------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|-----------------------------------|
| Understanding information | Executing tasks | Sharing knowledge and know-how | Communicating | Showing respect |
| Treating information | Structuring tasks | Supporting | Active Listening | Adapting |
| Analysing information | Problem solving | Managing employees | Teamwork | Showing reliability |
| Integrating information | Decision taking | Motivating employees | Acting in a service-oriented manner | Showing commitment |
| Innovating | Organising | Developing employees | Advising | Managing stress |
| Conceptualising | Managing the service | Building teams | Influencing | Developing oneself |
| Insight in the organisation | Managing the organisation | Leading teams | Establishing relationships | Achieving objectives |
| Developing a vision | Controlling the organisation | Inspiring | Networking | Showing organizational commitment |

Abstract Reasoning (ABS)

圖 5 Module 0 測試職能項目

1 級(Module 1)：依照該職位所需之核心職能進行測試，所有受測者均需參加此階段測試。除必須符合 0 級的要求外，測試重點在於人際管理能力及自律管理的滿足。

e.g. A-LEVEL: **SJT** + **ABS** + **PCIB**



| Information Management | Task Management | People Management | Interpersonal Management | Personal Management |
|--------------------------------|------------------------------|--------------------------------|--|-----------------------------------|
| Understanding information | Executing tasks | Sharing knowledge and know-how | Communicating | Showing respect |
| Treating information | Structuring tasks | Supporting | Active Listening | Adapting |
| Analysing information | Problem solving | Managing employees | Teamwork | Showing reliability |
| Integrating information | Decision taking | Motivating employees | Acting in a service-oriented manner | Showing commitment |
| Innovating | Organising | Developing employees | Advising | Managing stress |
| Conceptualising | Managing the service | Building teams | Influencing | Developing oneself |
| Insight in the organisation | Managing the organisation | Leading teams | Establishing relationships | Achieving objectives |
| Developing a vision | Controlling the organisation | Inspiring | Networking | Showing organizational commitment |

Abstract Reasoning (ABS)

圖 6 Module 1 測試職能項目

2級(Module 2):此階段又可分為2階段面試,針對受測者之職位所需之特定職能、動機、經驗及知識,面試結果以名次排名,未獲遴選者將被列入人才庫提供未來相當職務之參考。



圖 7 Module2 測試重點

基本上，0 級與 1 級屬普通能力測驗之程序，2 級則為特定能力，難度亦相對高。通過 0 級及 1 級考試者可以取得合格證書，效期 3 年，效期之內如欲參加其他用人考試不必重複受考。SELOR 之遴選結果對於用人機關有拘束力，用人機關不得晉用未經 SELOR 遴選流程之受測者。

課程結束後參觀 Selor 的測試中心及辦公室，發現此機關的空間規劃擁有一套完整且主題明確的設計策略，從機關的視覺識別設計，室內空間設計，家具選件，色彩計畫，辦公室休閒空間主題境境規劃等皆有系統性思維，提供客戶與員工一個具有質感且創意的使用環境。



圖 8-9 Selor 測試中心與工作環境運用主題規劃導入設計

4. 比利時公部門人才培育

講題：比利時聯邦人力資源發展

講師：聯邦行政訓練學院(TIFA) 國際關係部主管 Mr. Peter Vandenbrouaene

地點：TIFA

這門課程以在 TIFA 課堂學習方式進行，Mr. Peter Vandenbrouaene 分別以人力資源發展(以下簡稱HRD)在不同層級(levels)、動機(motivation)、效率(effectiveness)、能力(competency)相對才能(talent)等面向切入分析。HRD 最主要的目標是對員工進行訓練和發展其能力，包括訓練每一位接受職務的同仁，提供他們學習的機會，將資源分享給同仁，以及其它任何可以發展他們能力的機會。換句話說，HRD 幫助員工發展他們的個人於組織能力與知識，以及相關技能的基礎架構。這包含了員工接受訓練的機會、員工的職涯發展、績效管理、帶領他們學習、成功的規劃他們的學習、以及學費的補助，目的都在幫助組織的發展。

HRD 的焦點是發展最具優勢的工作力量，讓組織和個人都可以完成他們工作目標，為社會大眾服務。針對 HRD 的專業發展，組織要能提供很多的機會，包含在組織內、外部；也可以是在教室裡面的正規訓練，或者是在學院的課程，

或者比較不正式的組織規劃，也都算是 HRD 之範疇。

HRD 由以下四個不同的層次所組成：管理的層次(level of administration)、集中式的 HRD 動機(centralized HRD initiative)、分散式的 HRD 動機(decentralized HRD initiative)、以及 HRD 的執行(HRD execution)。TIFA 在 HRD 方面提供有管理課程(management)、語言訓練(language)、人力資源管理(human resource management)、個人效能(personal effectiveness)、資訊通訊科技(ICT)、知識管理(knowledge management)、溝通(communication)，還有歐盟事務(European affairs)的訓練。TIFA 也提供給新進的公部門人員一些基礎的訓練，或者是量身打造的專案計劃，還包括有線上學習、數位校園的課程、以及學習網路，如果有需要，還可以提供國際的課程。同時也包括有開放式的學習中心、圖書館、專業的拜訪、行動式學習、高階管理課程的提供。TIFA 也會常常舉辦會議與網路學習，在 2015 年到 2016 年包含有下列的這些活動及會議：

Innovation day (Oct 2015)

Lean Academy Conference (Nov 2015)

Workload Measurement (Feb 2016)

Peer-to-Peer and Government (June 2016)

Rewarding Policies (Oct 2016)

New Public Leadership (Nov 2016)

Mr. Peter Vandenbrouaene 指出 TIFA 也會為個人量身打造客製化課程，譬如有關於外語的進修，包括有荷蘭語、法語、英語、德語，以及如何在大眾前面進行演講，或是特別的演說訓練。當談到如何激勵同仁的動機時，我們常以獎勵(reward)或是處罰(punishment)來當作處理原則。一般而言，我們會透過內外在方式與條件來激勵同仁，內在因素包括有自主性(autonomy)、好奇心(curiosity)、熱愛(love)、學習(learning)、意義(meaning)；外在因素包括有獲得徽章(badges)、能夠跟別人競爭(competition)、害怕失敗(fear of failure)、害怕被處罰(fear of punishment)，或者得到金錢(money)或者是計點(points)以及獎勵(rewards)。Mr. Peter Vandenbrouaene 特別舉一個新加坡的例子，讓他感觸良多。有一次他在新加坡的公部門拜訪，門口有一位年紀比較大的女士，正在整理花圃，她告訴 Peter，她希望把這個花圃整理的非常美麗，讓所有來這邊辦公的人，都有賞心悅目的心情，因為她知道如此做可以讓組織產生效益，而非只為自己賺取一份薪水。這讓 Peter 非常感動，也讓他印象深刻，他認為這是從事公職人員要有的心態。

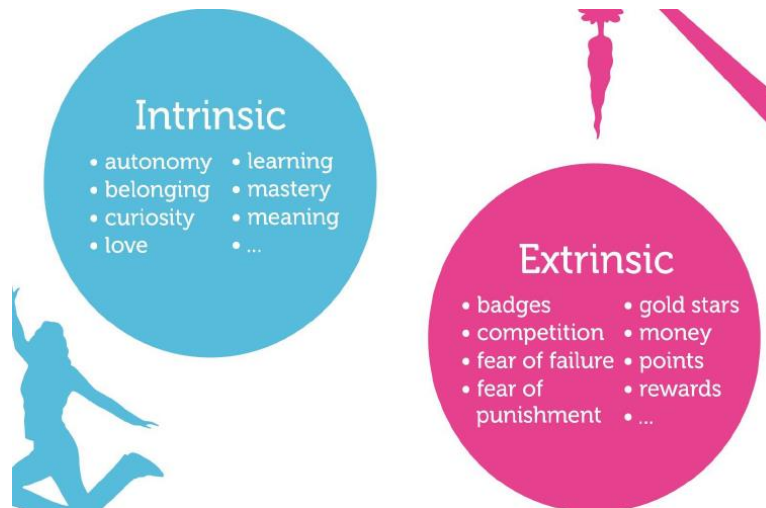


圖 10 內在動機 vs 外在動機

Mr. Peter Vandenbruaene 進一步強調”訓練”要變成一種驅動力，換句話說，如果員工能夠受到很好的訓練來追求卓越，幫助他們工作能力改善，如此一來，就有更多的機會能夠留住這些員工。也就是說，員工受訓能轉變成一種內在驅動力，他們就會更願意留在公部門，而不會跑到私人企業去上班。TIFA 提供很多訓練的課程，就是為滿足國內的公務員有更多的訓練機會，發展驅動力，為聯邦事務努力。TIFA 所開的課程，都可以於線上註冊，流程簡單便利，重點是只要申請教育訓練的公務員經其機關的人事部門同意，即可前往受訓，其上級長官亦會同步被告知，但是受訓決定權不在長官身上，這和臺灣是有很大的差別。當然，如果長官覺得沒有去參加這種訓練的需要，還是具備有拒絕的權利。例如：有員工提到他/她想要去學西班牙文，他/她所提出的理由是他/她的休假，會使用到這樣的語言，如此一來，長官就有權利拒絕他/她的申請。他也進一步提到訓練是一種可以彌補現況不足到未來期望之間的工具橋樑，但此種訓練需要進行適宜的評量。



圖 11 訓練是一種邁向未來的橋樑

Mr. Peter Vandenbrouaene 強調唯有有效的訓練才是一個驅動力，而無效的訓練，只是讓員工更加沮喪，這是一個很重要的觀念。他認為訓練需要評估，所以用四種不同的層次來評估，包括有目標問題(goal/problem)導向、工作情況(working situation)、知識與技能(knowledge & skills)、學習的情況(learning situation)。但他同時指出訓練必須能引導受訓者成功地從受訓者成為學習者，否則無法讓訓練轉化成學習，受訓效益就被打折扣了。訓練後的評量則是另一個重點，主要有四個面向需要評量 1.觀察受訓狀況、2.知識與技能熟悉狀況、3.受訓後轉移情況、4.效益產生狀況等。

| Preparation and Readiness | Learning Intervention | Application Environment |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lack of senior management alignment and commitment • Lack of preparation and focus | <ul style="list-style-type: none"> • Could not learn it • Wanted to learn, but instruction failed • Trainer/facilitator did bad job | <ul style="list-style-type: none"> • Didn't get manager support • Lack of peer support • No incentive to use • Lack of feedback and coaching |
| 20% | 10% | 70 % |

圖 12 訓練失敗的原因

最後，Mr. Peter Vandenbrouaene 提出能力導向與天份導向這兩個不同觀點的理論，他提醒過去訓練常重視不足能力的再訓練，但近年反而重視每個人的天賦能力的發展(因為具有較強動機的驅動)，要讓天賦能力盡量發揮，弱點加以管理即可。



圖 13 能力的管理 vs 天分的發揮

(二) 組織競爭策略與創新思維

1. 歐盟組織與運作

講師：歐洲行政學校 總監 Ms. Karine Auriol

地點：歐洲行政學校

歐洲行政學校(European School of Administration,簡稱 ESA)係提供歐盟相關機構辦理行政管理訓練之專業機構，此次學習以上課方式了解「歐盟組織與英國脫歐情勢分析」。Ms. Karine Auriol 先從歐盟的組織與運作講起，早期的同盟是由煤鋼共同體(ECSC)開始的，經過數次的演變，成為現在歐盟(EU)共有 7 個機構：

- (1) 歐洲議會(European Parliament)
- (2) 歐洲高峰會(European Council)
- (3) 歐盟部長理事會(Council of the European Union)
- (4) 歐盟執委會(The commission)
- (5) 歐盟法院(Court of Justice)
- (6) 歐洲中央銀行(European Central Bank)
- (7) 歐洲審計院(Court of Auditors)

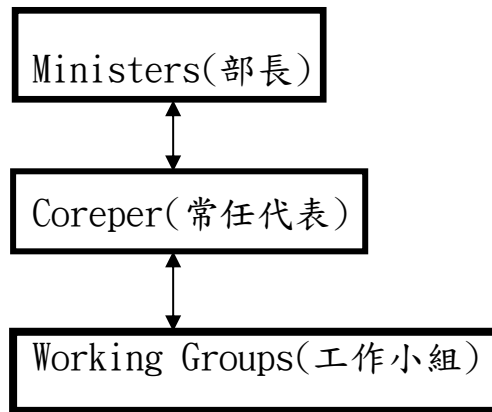
歐盟現有 28 個會員國，為執行歐洲共同體事務，目前共有 6 個條約經會員國共同簽署後形成，這 6 個條約不是一個個獨立形成，而是一個接一個逐一累加其他條約內容堆疊而成，最後簽署的是里斯本條約。1993 年馬斯垂克條約簽訂後歐盟即正式開始運作，歐洲高峰會以下有歐盟執委會負責提案交由歐盟部長理事會及歐洲議會共同執行。



圖 14 歐盟歷年版圖變遷

各機構運作如下：

- (1) 歐洲議會：負責修改及通過歐盟執委會提交之法案及歐盟財政預算，議會工作人員計有 11,000 人左右。
- (2) 歐洲高峰會：負責決定歐盟發展方向及政策執行。目前有 28 個國家參與，由各國元首(如總統、國王)或政府領導人(如首相)出席會議，採共識決。
- (3) 歐盟部長理事會：擁有立法權及部分行政權之機構，由相關事務之部長參加，有關外交事務則由各國外交部長出席。



討論事務程序如左圖相

互來回運作

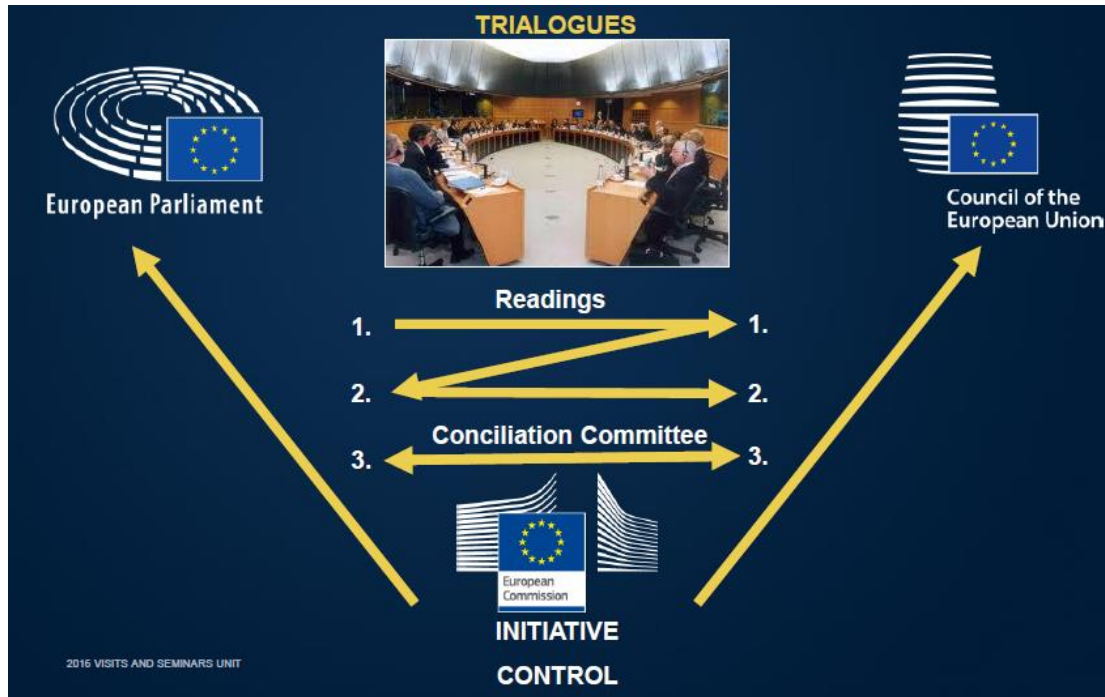


圖 15 歐盟立法流程示意

- (4) 歐盟執委會：為歐盟行政機構，負責擬定歐盟法律之建議書，執行歐盟政策及草擬財政預算。
- (5) 歐盟法院：負責解釋歐盟法律及確保成員國應遵守之法律。
- (6) 歐洲中央銀行：負責制定歐元區貨幣政策，促進歐洲金融整合及維持金融穩定。
- (7) 歐洲審計院：負責監督歐盟財政之機構，每年提交議會及理事會報告，決定是否通過歐盟執委會提出的預算。

2. 英國脫歐情勢分析

講師：Ms. Karine Auriol

地點：歐洲行政學校

Ms. Karine Auriol 認為英國由於對移民(難民)政策看法不同，移民(難民)問題是英國採取脫歐公投(Brexit)的導火線。此外，英國法系與歐陸法系亦存在差異，凡是歐盟成員對於通過的法律各會員國都必須於國內各自落實，此法系的差異也讓英國於國內推動相關法案落實遭遇一些挫折。但英國目前尚未脫歐，一旦啟動脫歐後，原由英國負擔之 12% 歐盟預算可能由刪減金額方式達成，未來英國與歐盟建立何種合作關係，以及如何進行談判，目前尚不明朗，但此為首要需解決之問題。有可能採取「挪威模式」，即英國須完全遵守歐盟法規，且允許人員自由移動，原則上出口商品至歐盟仍可維持零關稅，但無法參與歐盟對外貿易協定。

其他可能之模式如瑞士模式，是透過與歐盟簽署條約進入歐洲單一市場，允許人員自由移動，惟未開放金融業；或是採取土耳其模式，在歐盟境內採共同關稅，但與其他國家另行簽署關稅協定；或是加拿大模式，出口至歐盟維持零關稅，但保有若干獨立性如限制人員移動；或是遵循 WTO 規範。由於英國脫歐公投完成未久，未來將採何種模式尚未確定。

3. 歐洲議會參訪

講師：Mr.Jan

地點：歐洲議會-布魯塞爾

本次課程採參訪形式進行，由歐洲議會捷克籍的工作人員 Mr.Jan 負責說明歐洲議會的運作。歐洲議會最早是由對預算監督權的需求而起，歐盟在簽定的各個條約中，一步步的增加了歐洲議會的權力。里斯本條約通過後，在很多的政策領域上，歐洲議會要和歐盟理事會經由共同決定的程序立法，即歐洲議會和歐盟理事會是平等的立法機構。現共有 751 位議員，其中德國 96 位，法國 74 位，英國 73 位，義大利 73 位，西班牙 54 位，波蘭 51 位，羅馬尼亞 32 位，荷蘭 26 位，比利時、捷克、希臘、匈牙利、葡萄牙各為 21 位，瑞典 20 位，奧地利 18 位，保加利亞 17 位，芬蘭、丹麥、斯洛伐克各為 13 位，克羅埃西亞、愛爾蘭、立陶宛各為 11 位，拉脫維亞、斯洛維尼亞各為 8 位，愛沙尼亞、塞普勒斯、盧森堡、馬爾他各為 6 位。席位的安排是參考人口數，但為避免大國取得過半數，選舉時由大國讓出席位，讓小國亦能保有席位。歐洲議會所在地有兩處，一在布魯塞爾，一在德法邊界的史特拉斯堡(主要)，秘書處則位於盧森堡市。

歐洲議會之政黨：多數派共 477 席，包括歐洲人民黨黨團(217 席)、社會主義及民主人士進步聯盟(190 席)、爭取歐洲自由人士和民主人士聯盟黨團(70 席)；反對黨及無黨共 273 席，包括歐洲保守派和改革主義(74 席)、歐洲聯合左翼及北歐綠色左翼(52 席)、綠黨-歐洲自由聯盟(50 席)、自由和直接民主歐洲(45 席)、民主和自由歐洲(39 席)及無黨籍(13 席)。

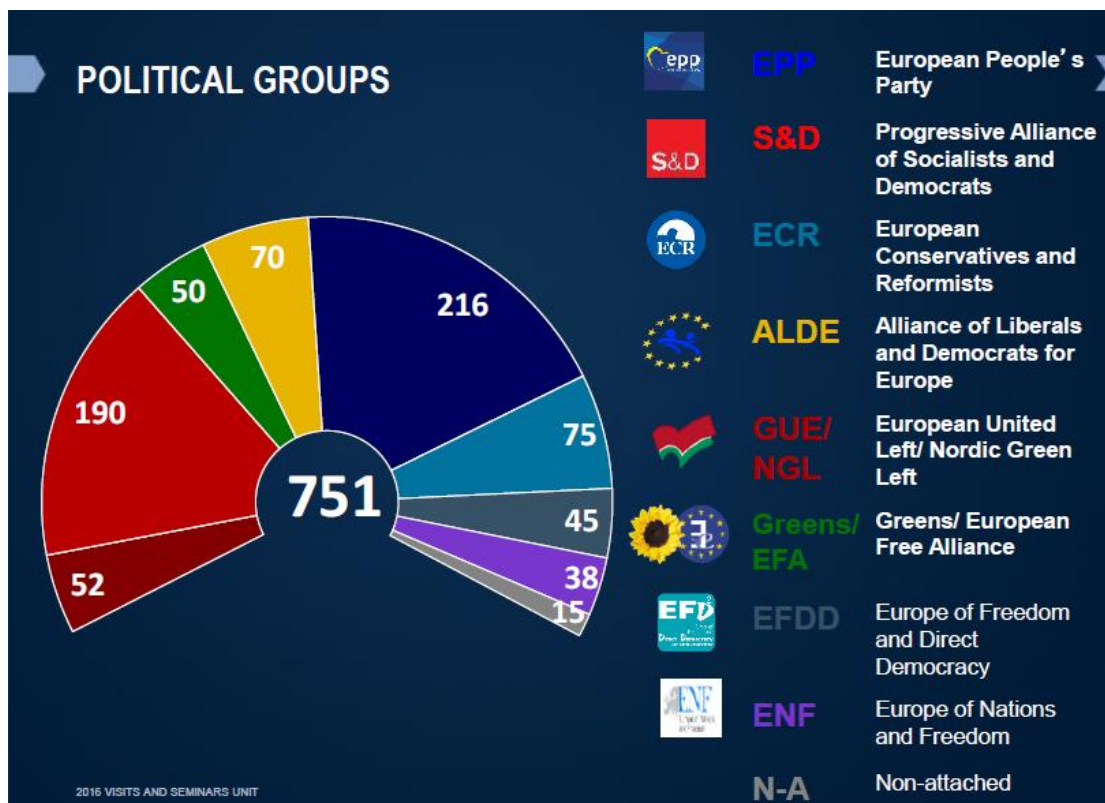


圖 16 歐洲議會各政黨席次比

歐盟中的成員國於此聯盟內主要任務有三項，包括：

- (1) 分享：內部市場、社會政策、環境、農業、消費者保護、交通、能源、衛生、研究、發展及合作。
- (2) 支持：文化、觀光、運動、青年教育。
- (3) 獨有：關稅聯盟、貨幣政策、共同商業政策。

歐洲議會擁有四項主要權利：1. 立法、2. 預算審查、3. 國會管理、及 4. 國際條約簽訂等。通過歐洲議會之法令需由各國再制訂更詳細的法令，若不遵守歐盟對會員國有罰款等處分，因此各會員國內法源自於歐盟者約佔有 6 成之多。歐洲議會代表歐洲人民利益，各國仍可依國情有自己之考量，議員來自各國的民選代表，任期 5 年，議會共有 22 個委員會，歐洲議會議員必須受限轄區、國籍、年齡限制及由選區選出。議員來源五花八門，代表各種不同意見，惟有 15 位不屬任何政黨。歐盟有 28 個國家，但有 24 種正式語言，議會中有 8 個政黨，目前沒有哪個黨可以產生絕對多數，各黨必須結盟取得多數，惟議員仍要遵守黨的政策方向與紀律。每位議員可參加 3 個委員會，審議時議員可邀請部長理事會成員說明政策，惟盡量避免與議員自己的國家政策相違。

4. 全球競爭策略與創新思維

講題：外交、外貿暨發展合作部人事特色/比利時的歐盟政策

講師：外交、外貿暨發展合作部人資部門/歐洲協調事務司 總監 Mr. Filip David

地點：FPS 外交事務大樓

此次學習採用上課與討論方式進行，內容分有兩部分，第一部分為外交部人資部門報告部內人力配置與發展狀況，第二部分由外交部歐洲協調事務司司長報告相關政策業務並進行討論。我們俗稱外交的單位全名是”外交、外貿暨發展合作部”（簡稱外交部），此三項業務分由聯邦層級的兩位副總理及一位政務次長（資淺議員）負責。外交部內外共約 2,800 名人員(國內 1,156、國外 1,658)，其中職業外交官(external career)約 600 位(部內 206、部外 384)。全球各級駐外單位共有 119 個。

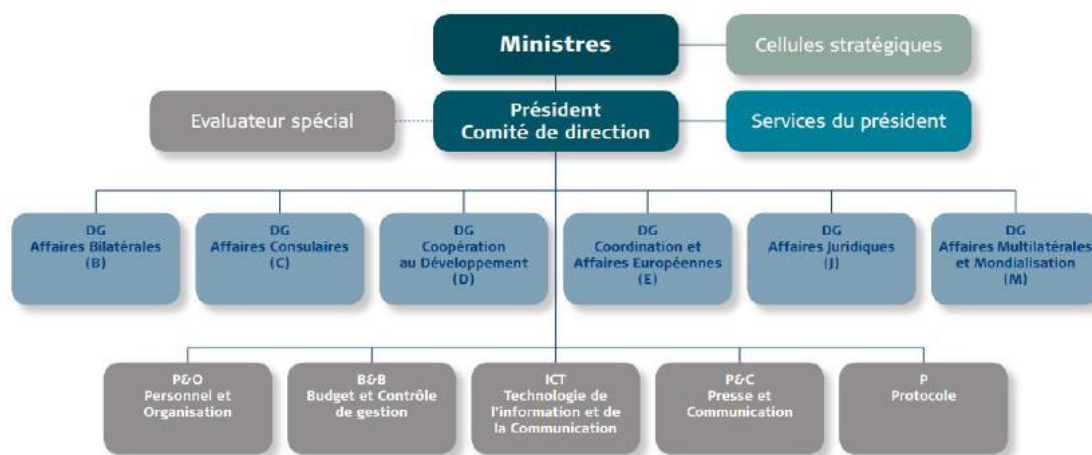


圖 17 外交部組織表

外交部相較於其他聯邦部會有 2 特色：

- (1) 平均年齡較高：外交部年齡 60 歲以上者占 15.71%，高出聯邦政府 9.72%之平均年齡；50-60 歲者占 34.8%，則與聯邦政府平均之 35.58% 相差不多。
- (2) 學歷高：最高級 Level A 碩士以上占 56.07%，相對於聯邦公務員具碩士學位者僅占 23.24%。比利時外交人員內外互調採 4-4-3 制（即 4 年一任共 2 任 8 年，每 4 年一駐地，接著 3 年國內服務）外交部組織結構上分 6 個政務司（雙邊關係、多邊關係、發展合作、歐洲事務、條約法律及領事事務）與 5 個行政事務司（禮賓、主計、資電、人事（含總務）及新聞傳播）。

| Ages | Affaires étrangères | Reste du fédéral | Différence en valeur absolue |
|---------|---------------------|------------------|------------------------------|
| 20- <30 | 3,44% | 6,56% | 3,12% |
| 30- <40 | 21,45% | 20,57% | 0,88% |
| 40- <50 | 24,59% | 27,56% | 2,97% |
| 50- <60 | 34,80% | 35,58% | 0,77% |
| 60 et + | 15,71% | 9,72% | 5,99% |
| Total | 100,00% | 100,00% | |

圖 18 外交部均年齡 vs 聯邦其他部門平均年齡

Highly qualified people

| Niveaux | Affaires étrangères | Reste du fédéral | Différence en valeur absolue |
|---------|---------------------|------------------|------------------------------|
| A | 56,07% | 23,24% | 32.84% |
| B | 8,58% | 21,86% | 13.28% |
| C | 22,54% | 39,65% | 17.11% |
| D | 12,81% | 15,25% | 2.45% |
| Total | 100,00% | 100,00% | |

圖 19 外交部 vs 聯邦其他部門人才品質比

1993 年比利時憲法上行政的特殊設計，出現 1 個聯邦政府、3 個區域政府及 3 個語言族群等 7 個政府的特殊現象；又因 1994 年比利時聯邦政府與族群及區政府達成協議，僅有聯邦政府可代表比利時參加歐盟。聯邦憲法事屬聯邦所轄事務包括財政、國防、外交、司法、內政、社會安全及公衛等七項，其餘事務歐盟如有所規範均須依事務性質所轄分別與族群政府及區域政府協調。而協調工作多半在部長理事會下之工作小組階段進行協調。

5. 當代領導與高績效組織

講題：當代領導與高績效組織

講師：國際企管顧問 Mr. Niels Phlaeing

地點：TIFA

此次學習採用工作坊的方式學習，包含有講授、討論、台灣與比利時雙邊高階文官對話等方式進行。Mr. Niels Phlaeing 一開始從兩個名詞” complicated” 和” complexity” 的差異性切入此次講題，他認為 complicated 的路徑是就如同手錶的精密機械一樣，雖然製造零件複雜，但一但被理性拆解、流程制定，它的結果是可被預期的；然而 complexity 因為涉及部圖的利害關係，會有很多意外的情況產生。他以此命題與觀點切入政府與私人企業的運作，他認為政府應該逐漸調整科層式、集中式的階層管理(hierarchy management)，轉以導入專案型組織運作方式處理公共事務。他一提到幾個組織創新的觀念：

- (1) 不管事政府機關或是民間企業，多數現行的科層式組織是從工業化時代轉變而來，強調由上而下、重視效率的標準化與控制化，又如國際的麥肯錫顧問公司是由預算控制起家的顧問公司，因此在此組織思維之下，屬於製造業態思維，用此組織型態對應當今複雜的政經局勢，是否能產生效能是待商榷的。
- (2) 結構複雜(complicated)的問題可用流程(流程)與規範性措施解決，但事件紊亂(complexity)的問題必須用專案對應及原則取向的方式解決，若紊亂事情想用複雜的解決方式來處理必是無解的。
- (3) 從管理學中的工作動力源的角度來看 X 理論與 Y 理論(X 理論認為人們有消極的工作源動力，而 Y 理論則認為人們有積極的工作源動力)，一般來說，在組織內愈高層的主管一般都被認定屬於 Y 理論型的人才，如這次我們現場做的簡單民調也是此現象的表現，但實況是 X 理論的人力在真實世界占比極少數，因為人類不是機器，是有機體，有機體需要被激勵，而非逞罰。Mr. Niels Phlaeing 認為一般組織中的問題約有 5%來自個人，95%來自組織系統的設計與運作不當。
- (4) 組織績效的評量重點不在個人，而是團隊表現。這是因為傳統的評量方式都以工作者個人做為評鑑基礎，但這種評鑑方式看不出團隊的競爭力，績效的結構方式應調整能適應” 專案導向” 解決問題的評鑑法。
- (5) 現有多數的大型組織的真實狀況是科層體制的組織仍是顯規則，但會因應各別任務搭配上專案導向(或說是非正式結構團隊)的任務團隊在運作，以求彈性的處理與危機因應。

基於 Mr. Niels Phlaeing 所提的專案導向的創新組織思維邏輯，若應用至台灣現有公部門的運作，是有些難度。但是，他強調要有推陳出新的概念、要有創新突破的想法。也有學員直接問他，有沒有任何國家使用他所提出這樣子的方式，

他回答說目前也沒有；但是，這是一個值得思考的模式，而他所提出來的這種思考模式，事實上，在私人企業裡面有如此運作的情況。

本次學習的另一個特色是當天由 TIFA 邀請了近十位比利時公部門的高階主管一起來學習與討論，有不少高階主管，在部分觀點上與 Mr. Niels Phlaeging 不相同，甚至大家開始展開和善的辯論，這是一個腦力激盪法很好的時候，因為，對於公部門的管理方式，有一種不同的思維模式，新意念涵蓋在當中，所以與會的同仁也收穫很多，大家熱烈參與討論，並進行即時互動，甚至是辯論。會後每個人都有拿到 Neil 所寫的書，書中有很多創新的概念，他在上課中引用的非常的多。所以，這堂課提供的一種不同的思維的模式，並且他大膽預言在未來會產生，同學們在這堂課裡面也獲益良多。

6. 創新與組織變革

講題：創新與組織變革

講師：聯邦政府社會安全局 總監 Mr. Amaury Legrain

地點：FPS S Social Security FINTO building

此次學習採用演講與討論方式進行。比利時聯邦政府社會安全部(Belgian Federal Public Service Social Security)是在 2000 年比利時政府重組時由前「社會工作事務、衛生和環境」部所分支出來的，目前設有 16 個行政單位，6 個公共基金，92 個私人基金，2 個委員會，4 個檢查單位，主要的任務是推動並協調政府、雇主和雇員，負起社會安全的責任，以確保社會安全制度能正確實施。此單位並分別掌管了殘障人士的照顧、自由業人士的社會福利、社會法令的政策制訂、社會法令的政策支援、二戰受難人士照顧、監控社會安全法、年假、勞工意外、雇員的兒童扶養補助、生病與殘障補助、職業災害補償、疾病照顧、退休給付、失業補償、家庭津貼等項的全國社會安全政策並執行社會安全檢查、勞資雙方之稽查，以達到高效益之人資運用。

社會安全部在 2002-2005 年間進行組織變革，在 2002 年時，為避免管理上之風險，曾對組織重新檢討，建立有效之運作程序。2005 時因遭遇到大批公務人員退休、預算逐年降低等難題，需引進年輕世代進入職場，但待遇及退休待遇已大不如前，對年輕世代誘因不足，比利時社會安全部在面臨上述困境後，為維持組織順利運作，積極思考如何尋找並留住「需要的人」，並秉持以「人」為出發點(How do we find the people and keep the people needed.) 之理念，進行工作制度及辦公設施等創新變革。並針對年輕人工作誘因提出二項工作的變革，以吸引年輕人進入職場。針對年輕人工作誘因創新變革有：

(1) 挑戰：激發年輕人面對挑戰的勇氣，把握挑戰自我的機會，激發年輕人自動自發的精神。讓員工了解其在組織中存在的價值及工作的意義，給予新血一個自由、自主、自我負責的空間，並透過只給予職務的大方向及不斷的挑戰，激發其潛能及動力。

(2) 內在驅動力：拋棄控制的心態，形成我為人人，人人為我的組織氣候，讓組織工作效益能提高，拋棄控制員工到哪裡工作，應該要做哪些工作的舊規則，採用以工作成果來衡量員工效率的新規則。

工作制度及辦公設施等創新變革：

- (1) 讓員工可以選擇在家工作，將辦公桌移到家裡工作。經調查有 92% 的人選擇在家工作，一周最多可 3 天。每週在家裡一天工作是沒有問題的，但要兩天或三天，則要向主管討論獲得同意。事實上，在家上班(work at home)並非全新的概念，在 1957 年由美國的 Jones 提出居家就業 telework 的工作理念，在 1970 年的能源危機發生後，居家就業的理念廣泛地被注意到。近年來拜網際網路發達之賜，有些工作透過網路就能夠執行完畢，因此實施上並沒遇到障礙。
- (2) 推行流動辦公室(dynamic office)，員工沒有固定的辦公桌，每天可自由選擇辦公地點及處所；在寸土寸金的布魯塞爾，則大大的提升辦公室的使用效益，並讓辦公空間及會議室使用效益更加提升。
- (3) 上班時間自主彈性，採責任制；更大的效益是員工因為交通阻塞，所浪費的時間也大大減少。
- (4) Clean desk 的概念，辦公室的使用及設施更人性化、科技化及無紙化，大量使用平板電腦及手提電腦，辦公室看起來更清爽，也促進了無紙化的環保空間。
- (5) 實施 360 度能力評鑑，提升員工專業職能及高階主管領導職能。此方法為上司、下屬、同事以不記名之方式，相互評鑑在職場上的表現，以便讓自己更清楚知道自己在組織中所處的表現及位階。透過不同方式找出個人在職場的軌跡，以幫助他們的能力發展，因為在職場中資深的員工，已經習慣舊有的方式，所以很難適用新的方式，透過這種評鑑及輔導，可以幫助那些職場不順的人，以便提供內部員工新職位的學習及轉調的機會，避免人力空耗，提升人資效益。
- (6) 創造創意、科技及工作指導(coaching)等組織文化及價值。

變革創新後，員工對於主管及工作的滿意度及效率，均顯著的提高。員工離職率、生病缺席率均降低，機關成為求職者最希望進入服務之公務單位。舊的工作方式員工需用 9 層樓的空間，然而實施新的工作方式後，員工只需使用 4 層樓的辦公空間，上班所需辦公空間與事務費用之創新作為，每年約可省下 600 萬歐元的費用。且外部客戶之滿意度亦提升。缺點則是個人之人際關係較容易疏離。

7. 產學研發創新標竿

講題：魯汶大學產學研發合作標竿

講師：魯汶大學研發部 總監 Mr. Paul Van Dun

地點：魯汶大學(荷語區)

本日參訪魯汶大學(KU Leuven)。KU Leuven 被路透社(Reuters top 100)選為 2016 年歐洲最具有創新競爭力大學¹ (全世界排名前 10)，其創新性作法是我們這次參訪想要取法學習的標的。

魯汶大學研發中心(Leuven Research & Development; LRD)主任 Paul Van Dun 教授，首先介紹魯汶大學以及該研發中心。魯汶大學建於 1425 年，屬於荷語區，KU Leuven 的 K 意思是天主教 catholic。1968 年另於法語區獨立成立新魯汶大學(UCL in Louvain-la-Neuve)。此次為參訪荷語區的老魯汶(排名遠高於新魯汶)，目前有學生 55,500 多人，其中 16%是國際學生。教職員 10,300 多人²。魯汶大學不像劍橋哈佛只收頂尖的學生，而是廣收學生，入學後再淘汰；學費很低，一年只收八百歐元(比利時全國大學學費一致)。例外附設醫院 2,000 病床，工作人員 7,624 人。2015 年全校之研究費用共 455 百萬歐元。

魯汶大學研發中心 LRD 成立於 1972 年，以因應傳統教授不喜歡申請專利或申請技轉等業務，而世界排名卻都要求大學應有更高的產學合作績效，故用來當作一個中介機構協助教授們。其任務為 Knowledge and technology transfer between university and industry。目前中心員工共 88 人³，每年協助全校約 2/3 的教授們，媒合成案 2,000 多件，2015 年經中心成案之研究案費用共 135 百萬歐元。

LRD 的成員不只懂得荷語與法語兩種官方語言，更懂得產業界與學術界的兩種溝通(技術)語言，協助避免發生以下兩種所謂”死亡之谷(valley of death)”的情形：(一)學術界因為缺乏足夠經費，所以好創意的原型品遲遲無法誕生，(二)產業界因為看不到原型品，質疑其可行性，所以遲遲不投資於好的創意。

¹ Reuters top 100 的歐洲部分排名，第二名到第七名分別為英國帝國理工學院、英國劍橋大學、法國 Ecole 理工學院、德國慕尼黑理工大學、德國艾蘭根紐倫堡大學、荷蘭德拉夫特大學等。

² 魯汶大學共計教授 1,190 人、研究員 5,767 人、行政秘書技術員 3,364 人。

³ LRD 之合聘研究員 24 人、專利技轉 10 人、衍生公司 11 人、財務-人資與物流 43 人。

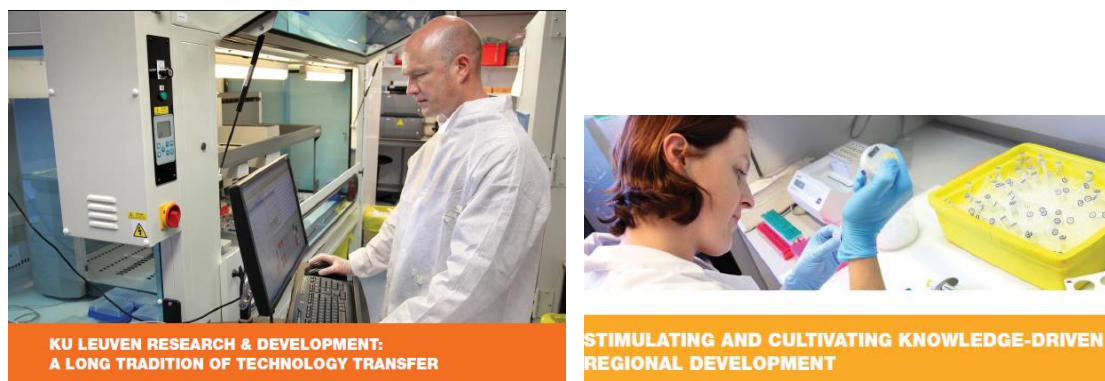


圖 20-21 魯汶大學研發中心積極媒合產學合作

魯汶大學對於研究案的管理費收取，超乎我們想像的低，學校與 LRD 各只有抽取 8.5%；雖然比利時法律規定計畫主持人最多可以拿到經費的 50%，但一般而言教授們也不會真正拿經費進入個人口袋。LRD 資料顯示，2015 年共成功申請專利 113 件，權利金收入達 118 百萬歐元。歷年衍生公司共 110 家，89 家仍繼續運轉，7 個公司已經上市，總市值達八億歐元。

關於育成中心(incubation center)在學校中的適法性問題以及避免利益衝突，魯汶大學特別在校外設置 High-Tech Ecosystem 園區，且讓公司育成中心以及科學園區結合為一。

SDT 學員在演講後提出教授參與比例情形，以及文法藝術領域教授如何更積極的參與魯汶大學 LRD 之產學計畫之問題，Van Dun 教授/主任回答，其實重點還不在於產學計畫經費比例等數字是否列為教授升等考核要件，而是成功改變了 1970 年代前之傳統學術界教授只想做自己有興趣的研究，而不喜歡接觸業界、提供社會社群專業服務的態度。另外 SDT 學員也請教如何協助培育運動類中小企業，恰好魯汶設有醫學院、運動科學專業團隊，可充分協助例如足球(比利時的紅魔鬼國家足球隊，世界知名)相關企業的深根厚植。

第二個報告是博士生研究人員先生，針對歐盟 LIPSE 計畫執行的簡報。LIPSE 用以界定公務系統有關創意的驅動力與障礙肇因分析，並探討會計與審計程序如何精進做法，而不至於妨礙創意之推展。

下午回到 TIFA，舉行國外訓練總檢討以及結業式頒證。TIFA 仔細請學員們針對此次國外課程中，何者需要保留(keep)、或刪除(drop)、或部分改變(change)，提出具體建言，以作為來年後續高階文官訓練的課程設計改善之參考。最後團隊合影留念，為此次國外研習畫下句點。

(三) 危機管理與決策溝通

1. 危機領導與反恐

講題：危機領導與反恐議題

講師：聯邦國土安全局危機管理中心 總監：Mr. Alain Lefevre

地點：Crisis Center, FPS home affairs

此次學習採用演講與討論方式進行。危機管理中心隸屬聯邦內政部，負責危機發生時之危機界定、資訊搜與研析、危機之規劃與處理；特別是政府安全有關各部門間之協調與溝通，及與外界媒體之聯繫。該中心曾委託學術單位共界定出 376 項危機，包括核災、化學原料外洩、透過動物傳染之疾病、重大疫情、水災、空中運輸、核生化與放射性災害、重要物資供應及恐怖攻擊等類別。該中心的主要任務有：

- 提供全天候勤務
- 負責重大事件之處理、規劃、協調與後續處理
- 負責重要人物與機構之維安規畫
- 規劃危機處理之基本架構
- 因應各項危機之應變計畫（包括聯邦、省級、市級、指揮消防、警察、醫療急救、後勤支援及新聞處理等 5 領域）

危機的定義包括威脅國家重大利益或人民基本需求，以及需要快速決定以保護國家與人民利益者。該中心危機處理的 SOP：1.蒐集資訊；2.確認資訊之可靠性；3.分析資訊；4.評估危機情況；5.採取因應行動。最後將經評估做成建議呈報長官。該中心更進一步將威脅界定為 4 級：1.不顯著：moderate or non-existent；2.一般性：有可能（possible but less likely）；3. 高度威脅：嚴重且有可能(serious, possible and probable)；4.極高度威脅：非常危險且立即有威脅(very serious and imminent)。

在危機處理上之「風險循環」(Risk Cycle)有 4 個重要階段：減緩與防止危機發生、危機處理之準備、因應危機措施及復原。第四階段之復原在以往並未受到重視，其實災後重建民眾信心，使民眾儘快回復正常生活極不容易，現在反而成為各階段中最重要者。

在反恐方面，Mr. Alain Lefevre 表示，比利時為歐洲之都，是歐洲政治與軍事中心，境內共有 285 個各國及國際組織之外交機構，以及每年均接待超過三千位領袖級貴賓如重要國際組織、重要人士、元首訪問、國際會議、高層雙邊對話

等，符合人多、進出方便極易造成傷亡的「軟目標」(soft target)條件，恐攻亦成為比利時安全上的嚴重威脅與危機，是該中心在反恐維安上之主要目標。他並稱，由於隨著恐攻演化，現今恐怖份子已不像以往有些固定特徵可以辨識，造成現今反恐工作不易；其次，社會中有許多社會邊緣人仿效恐怖攻擊，更使反恐任務難上加難。

當前該中心也面臨無法爭取預算以強化應變能力之困境，例如該中心擬建立機動應變中心也因無法取得預算而作罷。Mr. Alain Lefevre 亦提及與媒體維持一定之信任關係相當重要，有助於危機處理；同事社群媒體已是當前公開資訊與情報之重要來源，該中心有專人長期觀察。

2. 食安問題之預防與危機溝通

講題：食安問題之預防與危機溝通

講師：聯邦政府食物鏈安全署 總監 Mr. Herman Diricks

地點：Food Safety Center

此次學習採用演講與討論方式進行。比利時聯邦食物鏈安全署（Federal Agency for the Safety of the FoodChain, FASFC），總部位在布魯塞爾皇家路與植物園大道的交叉口，與比利時聯邦政府社會安全部(Finance Tower)的建築相鄰。其成立係因應 1999 年比利時發生戴奧辛污染食物事件。翌年，比利時政府與企業即正視自身制度因應失當，將涉及 4 個農業與 2 個公衛部門，所造成權責不分缺失，將相關單位集中成立聯合單位，負責食品安全從上游到下游之把關，痛下決心改革。第一步是廢除原本疊床架屋、溝通不良的公衛和農業相關部門，成立全新的聯邦食物鏈安全署（FASFC）。負責由農場到餐桌的食物鏈所有環節控管，並建立生產履歷 確實稽查業者。

比利時聯邦食物鏈安全署機構的定位類似於台灣農委會的畜牧處、農糧署、防檢局及衛福部食品藥物管理署的綜合性單位，並設有諮詢委員會、科學委員會及監督委員會作為諮詢機構，目前有 140 個實驗室、1,150 位公職人員，包含實驗室、科學家、一線稽查人員、高科技專家、政策制定者、風險溝通人員及財政人員並外聘 650 名獨立獸醫進行屠宰場的抽查工作。強調從源頭開始，將整個食物供應鏈流程，納入同一個管轄機制。負責食物鏈安全相關法規執行、食品檢測等工作，以確保食品安全，因其為聯邦機構，故具全國管轄權。由於歐盟所有會員國是一體的在歐盟，整個食品安全管理機制最主要仰賴業者的自主管理，其次才是各會員國的政府管理，最高層級則是歐盟執行委員會(European Commission)，因此歐盟執行委員會的規範都是指標性的原則。比利時在歐盟會員國層級，故比

利時也遵從歐盟架構。因此制定法規內容亦須符合歐盟的規定。

聯邦食物鏈安全署制定有關衛生控制的一般原則及特殊規定，業者則須依規範，落實食品衛生安全事項。除了依法所訂最基本衛生要求，食品安全的保障，亦加入危害分析重要管制點系統(Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP)的作法。危害分析重要管制點制度強調源頭式管理，從農場到餐桌(from farm to table)所有食品之製造過程均以 HACCP 制度，執行產品品質保證系統，從食品原料到製程以至於到銷售等過程中，評估潛在的危害因素，辨別顯著危害後，選定流程中的重要管制點，有效監測以確保食品安全。相關法規的訂定，除了對於在國內規範的基本要求原則外。為確規定、程序、作法一致，一般性服務、稽查及實驗室工作，皆申請 ISO 認證。

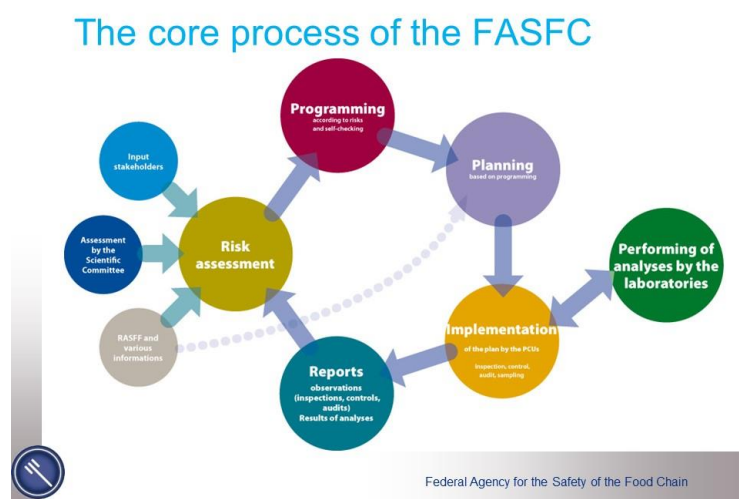


圖 22 FASCF 檢測流程示意

此次參訪 FASFC 的主管不斷強調業者參與的自我檢核是非常重要的。在比利時，「食物鏈上的所有業者都須登記，且有獨一無二的 ID 序號。」聯邦食物鏈安全署要求業者要自主管理產品成分、ID、數量、日期等資料。追溯、追蹤和抽樣檢查上，聯邦食物鏈安全署也都依靠業者自主管理，因此「比利時的食品業者不需要驗證，」但通過由第三方或聯邦食物鏈安全署驗證的業者，就比較不會被聯邦食物鏈安全署稽查。事實上，比利時食物鏈安全署 2000 年成立後的首要工作，就是這一套「自我檢核」制度 (Self-Checking system, SCS)，要求各類食品產業建立出一套經過核定之食物鏈安全署安全作業標準，提供個別產業遵循之安全操作指南，並由業者自行定期檢討修正。這套制度的基本想法是，確認食品安全最主要的責任，在於業者本身，主管機關的責任，在於監督與控管業者確實守法。

The new business process model



圖 23 從農場到餐桌的各檢驗環節與動作

SCS 制度設計還有個聰明之設計，就是提供業者誘因。凡落實自主管理者，即可在賦稅上獲得減免。其推動可溯及 2003 年 11 月，立法通過自主管理的要求，其內容包含了三大準則，其一為各項工作的標準，其次，流程的追蹤，含括了上游原料及下游的產品流向，最後則是對產品異常的通報。為協助業者落實，該署亦訂定相關指引，並公布於網路供業者使用。各產業指引僅有一套規範，避免重複。目前有訂有 40 項產業指引，可涵蓋九成以上的業者。運作的規則規範食品業者須建立及運用一套自我檢查系統，其自我檢查系統可以經由外部稽核來確認，外部稽核並非強制要求，是由業者自願加入的。但有加入外部稽核者，可在稅金上獲得減免。另外政府稽查系統定期強制檢核，共同確保自我檢查系統的完整性。

三、心得

(一) 比利時的聯邦政府組織正朝“去中心化(decentralization)”及“強化人才動機與彈性工作設計(strengthen motivation)”的人力資源發展方向前進

1. 比利時官方語言有三種(荷、法、德)，公部門更有聯邦(federal)、三個地方(regions)與三個社區(communities)之橫向複雜區別，但彼此卻負責不同公共事務(例如教育屬於社區政府業務)，故與其說比利時複雜(complicated)，不如說該國不採傳統中央與地方政府金字塔式上下從屬關係，反而強化橫向同僚關係，避免多層上傳下達過程產生之不預期複雜(complex)。也因著強調平等溝通與政治妥協，多元發展的精神在比利時處處可見。
2. 其管理制度充滿創意，例如：一週幾天在家上班，以及依照個人專長借調其他單位(但原單位仍需服務 20%工作時間)等等。

(二) 不管事公部門或私部門，建構人事晉用的開放機制與評鑑機制，創造良性用人循環

1. SELOR 負責比利時公務人員之遴選晉用，基本上與我國考選制度相仿，主要的差異是在於考試結果具有法定效力，特別是管理階層之高級公務人員，減少用人機關主管個人意志干預，維持考選晉用之公平性。
2. 比利時人事晉用制度的改革破除傳統文官保守之工作文化，相當具開創力。與我國相較，比利時強調公平開放，提升競爭力與服務品質，我國制度代表的是保障穩定，著重公務體系文化傳承，但我國缺乏淘汰不符表現之公務人員的退場制度，只進不出，以致呈現人力兩極化的現象。兩者相較，凸顯出東西方用人的不同思維，值得深思。TIFA 院長 Ms. Sandra Schillemans 表示，該制度自 2000 年採行以來，褒貶均有。民間透過甄審取得政府主管職位後，短期內因不適應公家文化而離職者比例甚高，顯示出理想與現實上之衝突。
3. 我國採考試晉用，比利時則由評選機構審核晉用。在升遷上及聘用均透過客觀公平的外部評鑑制度，減少長官個人主導的比例，更能激勵效能與建立公平之人事升遷，甚值學習。西方相信制度，東方則視職位為權力的象徵，有權力者將人事權作為管理的工具。比利時的考評制度開放且公平，激勵公務體系提昇效率，不會造成有能力卻無人事背景之優秀人才被埋沒。
4. 通過各級考試者之成績與排名會進入資料庫，可做為未來政府用人之參考，具有人才庫之概念。

(三) 善用設計策略與設計資源，打造優質工作環境

1. 從 TIFA、Selor、社會安全局等機關對待工作環境的設計與建置思維，可

以發現歐洲的公部門對於借鏡私部門於美學競爭力的使用與接受度逐漸擴大中。主要原因之一是社會愈趨老齡化，要吸引年輕世代投入公職須創造出他們可以認同與喜愛的環境，80 年代後出生的世代是處於整體經濟環境變好，對美感與品牌具有忠誠度的世代，而且他們知道甚麼是好設計好東西。

2. 讓公部門的辦公室具更多藝文設計的理念，可從衛福部的辦公室內裝看出一二，使用的建材不一定高檔，也時候只需要貼上一張大型壁報、或甚至空出一大片牆壁黏上塗鴉圖紙供大家書寫靈感與討論提案，便同時兼顧到實用性與賞心悅目。

(四) 危機的預防、溝通與災害過後的復原一樣重要

1. 危機處理中心任務涵蓋極為廣泛，舉凡天災、食安、疫情、核安及反恐，幾乎可說是無所不包，此次參訪所得印象，儘管該中心硬體設備未必先進，但因比利時易受攻擊目標眾多，從危機管理中心總監之說明中，可以感受到所謂久病成良醫，經過不斷挑戰與演練，該中心在協調危機處理之能力與實戰經驗均極為豐富，及各相關部會間協調機制順暢等均足為各國反恐任務學習對象，目前我國籌辦 2017 年世大運，更宜把握機會加強相互合作，提昇我國預防及因應能力，此部分在參訪我駐歐盟兼駐比利時代表處時獲得代表處證實，世大運主辦單位與比國安全部門已有密切接觸。
2. 由於比利時聯邦與地方區域的特殊行政設計，造成資訊分享上出現問題，這在之前在比國發生的恐攻事件中均被放大檢視。
3. 比利時政府及民眾高度安全意識亦是反恐及防災中重要的一環，例如政府各單位中主管及人員均需定期參加安全相關之講習與演習。

(五) 建立並落實好食品安全的業者自我管理的體系

1. 把食品安全獨立出來成為一個部門，算是歐洲國家的先例，在建置過程中明確定義出機關執行食品安全(從農場到餐桌)的價值(專業、正直、尊敬、平等、開放、自信)，從中建立起一套具公信力的評鑑機制、監管機制、檢核標準等。
2. 重視食物及食品安全，不強調有機價值。因為從科學的角度來看，有機與非有機的成分內涵差異不大，對政府來說，掌握好安全與品管的追溯機制是更為重要的事情(也就是能早期偵測是關鍵)。
3. 借鏡比利時於處理食品安全過程中有關業者參與的業者自我檢核的機制(含獎勵與懲罰)，讓業者能主動認同政府的政策思維與措施是極為重要的。

四、 政策建議

(一) 台灣雖然國家小，仍需國際性的夥伴大戰略布局

1. 比利時人口約為台灣之半，但領土面積只比台灣略小，考慮購買力後之國民所得與台灣類似(四萬美金)，看來經濟力不是特別強大，然而其位處西歐中心，歐盟與北約總部都設在首都布魯塞爾，國際政治重要性不言而喻。
2. 我國地處南北亞交會點，又是太平洋島鏈中的重要戰略點，從 20 年前政府喊出打造台灣成為亞太營運中心的概念，到今年新政府的亞洲矽谷，都強調大戰略佈局之重要性。台灣位於大陸經濟體邊緣，經濟體量來說容易被邊緣化，政府政策過去多偏向硬體布局，但 21 世紀是軟實力與科技力創新當道的年代，借鏡比利時或以色列這類小國如何於大國中求生存會是台灣立即面對的問題。強化與周邊國家的夥伴關係，加入國際性組織或聯盟，引進具關鍵影響力的機構，彰顯自己的國際地位與重要性。

(二) 借鏡比利時的公務協調特性，勇於變革並加強政策橫向溝通，尋求社會妥協與和諧

1. 比利時因為聯邦體制，從聯邦層級、區域層級、到社區層級，有其自我運作又勾稽的機制，加上又有首都區、荷語區與法語區的區域治理，其政治制度比台灣複雜許多，因此對於社會衝突(如因年金改革引起的職業衝突)或待解決問題(如食品安全議題發生後打破過去組織架構重整)的看法就顯得較有協調性，也重視溝通以取得共識。

(三) 公務機關可試辦從考試晉用到評選審核晉用的機制

1. 晉用彈性

可參考比利時由評選機構審核晉用推薦的方式。這樣可以讓公務員於組織中的升遷及聘用均透過較客觀公平的外部評鑑制度，減少長官個人主導的比例，讓真正想為國家貢獻的人才有其發揮之所。同步亦必須提供組織中的管理職的公務員具備管理相關知能，導入企業管理概念，創新與彈性工作的措施，以為激勵措施，讓制度能發揮作用。

2. 人才資料庫

除了通過各級考試者外，可彈性以評鑑方法推薦非具公務人員資格的人才，讓其評鑑之成績、排名、經歷資料等會進入資料庫，可做為未來政府用人之參考，具有人才庫之概念。

(四) 導入設計策略與設計環境於公務環境(或公共採購法)

設計已是一種產業競爭力與城市創意經濟的軟實力表現，已過世的漢寶德教

授亦曾一直呼籲政府應該要提升公務人員的設計美學素養，把美學力成為政府決策的一項能力，導入各級政府的公共建設與各級政府機構的環境。此次比利時的學習，清楚且具體的看到比國的公部門正以軟硬體的配套措施執行落實著這樣的變革。對政府的具體政策建議是應雙管齊下：

1. 各級機關成立設計美學委員會(或聘用顧問用)，用以協助各級機關處理與公共建設或環境情境布置有關的採購案的建議。
2. 建構一套具有美感競爭力的採購機制。
3. 透過長期的培訓計畫，強化各級機關的主管職公職與總務相關職務的人員認識設計，學習環境設計案例、色彩、家具、布置等的概念。

(五) 整合相關部會資源，落實從農產到餐桌的監管措施與流程

1. 針對食物從農產到餐桌的流程，成立可運作的指導、管理、監督等的任務團隊，發展系統性的監管系統並能落實執行。
2. 參考比利時於處理食品安全過程中有關業者參與的業者自我檢核的機制(含獎勵與懲罰)，以一種預防措施的導入觀念，讓業者能認同政府的用意與措施，主動登錄、自我檢驗檢查是極為重要的。
3. 我國的食安監管業務主要以食安五環的政策為主，但具體落實必須橫跨農委會、經濟部、衛福部等，可參考比利時的食安局，以專責單位整合這不同部會的工作，讓權責單一，有利推動。

貳、 附件

一、 照片



9/5 海外學習開訓儀式，董國猷大使蒞臨致詞與勉勵



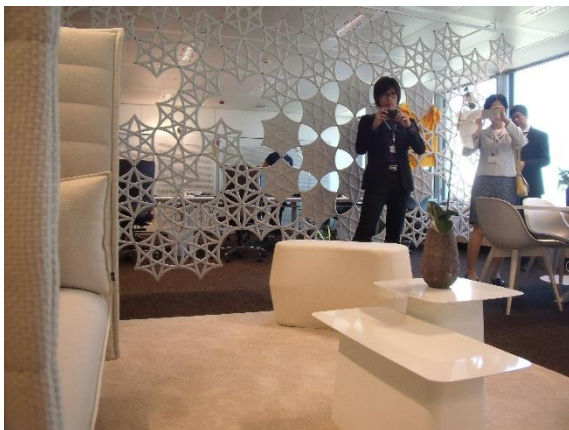
9/5 參訪聯邦安全局，危機處理中心



9/6 參訪歐洲行政學校，了解歐盟組織與英國脫歐



9/6 參訪歐洲議會



9/7 參訪比利時聯邦人事遴選局



9/7 參訪外交、外貿暨發展合作部



9/8 當代領導與高績效組織 工作坊上課



9/9 參訪聯邦政府社會安全局致贈 Mr. Amaury Legrain 感謝禮



9/9 參訪比利時聯邦食物鏈安全署



9/12 參訪魯汶大學研發中心



9/12 學習評量活動



9/12 歐洲學習之行 結業式

二、 行程表

| 日期 | | 活動內容 | 地點 | 講座/接待人 |
|---------|----|---|---|--|
| 9月3日(六) | 上午 | 0840 搭機前往荷蘭阿姆斯特丹 | 桃園國際機場第二航廈 | |
| | 下午 | 1930 抵達荷蘭阿姆斯特丹史基浦機場 | | |
| 9月4日(日) | | 由荷蘭阿姆斯特丹前往比利時布魯塞爾 | | |
| 9月5日(一) | 上午 | 0915-1000 始業式 (Opening Ceremony) 1000-1015 本訓練課程介紹 (Presentation of the program) 1015-1230 比利時歷史及文官制度介紹 (Belgium & The Belgian Federal Civil Services - an introduction) | TIFA | Ms Sandra Schillemans, director-general TIFA Ambassador Tung Mr Peter Vandenbrouaene SDT Project leader Head of International Relations TIFA Mr Peter Vandenbrouaene MDT Project leader Head of International Relations TIFA |
| | 下午 | 1400-1700 參訪聯邦政府國土安全 部之危機管理中心－危 機領導與反恐議題 (Study visit to the Crisis Center of the FPS Home Affairs (Homeland Security) : Leadership in times of Crisis Crisis Management & Antiterrorism approach) 1900 歡迎晚宴 | Crisis Center FPS Home Affairs La Maison du Cygne | Mr Alain LEFEVRE, director-general |

| 日期 | 活動內容 | 地點 | 講座/接待人 |
|---------|--|---|--|
| | (Welcome reception & dinner) | | |
| 9月6日(二) | 上午 0930-1230 參訪歐洲行政學校－歐 盟組織與英國脫歐情勢 分析 (Study visit to the European School of Administration: The EU institutions and the Brexit) | European School of Administration (ESA) | Ms Karine Auriol ESA |
| | 下午 1400-1700 參訪歐洲議會 (Agency visit of the EU Parliament) | EU Parliament | Ms Marie-Sophie Noël |
| 9月7日(三) | 上午 0900-1200 參訪聯邦人事遴選局－ 聯邦政府之遴選與績效 考核 (Agency visit of the Selection & Recruitment Agency (Selor) : Leadership Recruitment, Selection and Performance assessment at the Federal Administration) | Selor | Mr Koen Verlinden CEO Selor, Selection & Recruitment Agency, FPS P&O |
| | 下午 1400-1700 參訪外交部－全球競爭 策略與創新思維 (Agency visit of the Federal Public Service Foreign Affairs Foreign Trade and Development Cooperation: Global Competitive Strategy and Innovation Thinking) | FPS Foreign Affairs | Mr Filip DAVID Counsellor General Director External Action of the EU (E6) Directorate General for Coordination and European Affairs FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation |
| | 上 0900-1200 | | |

| 日期 | | 活動內容 | 地點 | 講座/接待人 |
|---------|----|---|--|---|
| 9月8日(四) | 午 | 比利時公部門的人才培育 (Human Resource Development) | TIFA | Mr Peter Vandenbruaene Learning Solution Manager Head of International Relations |
| | 下午 | 1330-1700 • 當代領導與高績效組織 (Organize for complexity: contemporary leadership and the high-performance organization) • 高階主管對話－領導個案分享 (Benchmarking Leadership Event & interactive discussion session with Belgian top managers from the Federal Civil Service) | TIFA | Mr Niels Phlaeging international consultant, speaker and author New York / Wiesbaden |
| 9月8日(四) | 下午 | | | |
| 9月9日(五) | 上午 | 0900-1200 參訪聯邦政府社會安全部－創新與組織變革 (Agency visit of the Federal Public Service Social Security: Innovation management and organizational change management) | FPS Social Security FINTO building | Mr Amaury Legrain, Member of the Board of Directors, FPS Social Security |
| | 下午 | 1400-1700 參訪聯邦政府食品安全管理局－食安問題之預應與危機溝通 (Agency visit to the Federal Agency for the Safety of the Food Chain (FASFC): Crisis Communication) | Food Safety Center | Mr Herman Diricks, Managing Director FASFC Mr Philippe Houdart Ms Vicky Lefevre Mr Jan Waelbers |
| | | 1800-2030 赴駐歐盟兼駐比利時代表處座談 (Agency visit of the Taipei Representative Office in the | Taipei Representative Office in the EU and | Ambassador Tung |

| 日期 | 活動內容 | 地點 | 講座/接待人 |
|----------|---|---|--|
| | EU and Belgium) | Belgium | |
| 9月12日(一) | 1000-1200 參訪魯汶大學 • 探討為何魯汶大學獲選為2016年歐洲創新第一名大學 (Study visit to the R&D department of Leuven Catholic University: Why Leuven Catholic University is elected as 2016's #1 most innovative university in Europe) • 國際創新標竿 (Study visit to Leuven Catholic University: International benchmarking results on Innovation) | LRD, Leuven University Leuven University | Prof Paul Van Dun Head of the R&D department Leuven Catholic University Wouter Van Acker Researcher Leuven Catholic University |
| | 1500-1530 結訓座談會 (SDT evaluation and feedback) 1530- 結業典禮及頒發證書 (Closing Ceremony) | TIFA | |
| 9月13日(二) | 2140 自阿姆斯特丹史基浦機場搭機返國 | | |