

出國報告（出國類別：研習）

高階文官培訓飛躍方案 105 年訓練 領導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 年領導發展訓練班全體學員

出訪國別：芬蘭

出國期間：105 年 8 月 20 日至 105 年 9 月 3 日

報告日期：105 年 11 月 25 日

高階文官培訓飛躍方案 105 年訓練

領導發展班受訓學員名冊

學號	機關	職稱	姓名
9	外交部	總領事回部辦事	張維達
10	交通部中央氣象局	副局長	葉天降
11	交通部民用航空局	副局長	方志文
12	經濟部水利署	總工程司	陳肇成
13	衛生福利部基隆醫院	院長	林慶豐
14	衛生福利部疾病管制署	副署長	莊人祥
16	文化部	處長	王揮雄
17	僑務委員會	參事	廖靜芝
18	行政院農業委員會農糧署	副署長	林麗芳
19	客家委員會	處長	孫于卿
20	行政院原子能委員會核能研究所	研究員	黃金城
21	國家通訊傳播委員會	處長	陳國龍
22	新北市政府新建工程處	處長	詹榮鋒
23	臺東縣政府稅務局	局長	李素琴
24	桃園航空城股份有限公司	副總經理	謝懷慧
25	公務人員退休撫卹基金監理委員會	組長	李洪琳
26	監察院	調查官	楊昌憲
27	審計部交通建設審計處	審計官兼處長	洪嘉憶
28	財團法人資訊工業策進會	技術長	陳明義
29	國立成功大學	教授	吳銘志

摘要

公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）、國家文官學院（以下簡稱學院）為培育卓越管理、前瞻領導及民主決策之高階文官，辦理高階文官培訓飛躍方案 105 年訓練，其中國外課程目標，即在於拓展國際視野及洞察全球化發展趨勢。今年是第二年與芬蘭公共管理學院(HAUS)合作，於民國 105 年 8 月 20 日至同年 9 月 3 日安排「領導發展訓練」學員，前往芬蘭公共管理學院研習。

本梯次課程安排內容，部分是在芬蘭公共管理學院聘請知名專業講座授課，其餘課程則安排拜訪國家衛生福利研究所、坦佩雷市政府、坦佩雷大學管理學院、財政部地方政府與區域行政處、人事與管理政策處、國會、教育與文化部、財政部政府資訊通訊科技中心等單位。主要研習課程以「芬蘭政治制度、行政組織與功能」、「人口政策」、「領導力與變革管理」、「企業、創新與就業」、「教育體系的優勢及發展」及「溝通與開放式治理」為規劃主軸。

本報告區分三大主題，首先即以「芬蘭的公民參與及開放式治理」為主題，洞察芬蘭國家之政府與人民間、政府部會間、中央政府與地方政府間，如何能圓順地發展，政府與人民間之溝通，以及政府如開放政策和推動公民參與；同時進一步予以探討分析其開放政府、數位化民主與全民參與之發展演化過程，最後提出對我國具體的政策建議，冀期能以芬蘭成功的開放式政府及全民參與為借鏡及參考，求新求進，俾達到提升我國政府效能及整體競爭力的優勢。

其次主題是「就業與創新」，經研習發現，芬蘭國內就業情形雖也和多數先進國家一樣，難逃失業率偏高的魔咒，此究竟是無法改變的結構，抑或是產業轉型的陣痛？然而，芬蘭政府卻能化危機為轉機，除藉由研發創新環境有利條件的營造及公民創新倡議權的賦予，加速產學合作與發展及公民溝通與合作之外，並透過就業輔導機制的強化，拉近勞工市場及產業需求之差距，更分析全國待業者之問題，找出解決方案，包括職業訓練、進修教育、補足職技教育以及醫療協助等等，因而獲致縮短待業時間及降低失業率的雙重功效。同時芬蘭政府勇於面對問題，無懼檢討過於傳統的產業政策，推動新創產業及產業創新，如知名大廠諾基亞(Nokia)的重整再出發等，成功為芬蘭產業注入新活力，邁向新的巔峰。凡此皆可作為我國政府相關部門的借鏡及參考，俾使國內產業及競爭優勢持續向上攀升。

最後主題則以芬蘭之「人口發展與社會健康政策」議題為主，包括「芬蘭出生率議題及相關因應作為」、「人口老化與經濟」、「芬蘭的衛生保健」等政策先作重點摘述，再針對本議題之學習心得進一步探討分析，透過國外學習經驗與因應作為，在台灣面臨少子化、高齡化社會的衝擊下，提出對我國政策方向的具體建議，期望能建立幸福與健康的國度。

目 錄

第一章、前言.....	1
第二章、學習摘述.....	2
第一節 公民參與.....	2
一、組織變革與芬蘭願景 2025	8
二、數位化與 E 政府	16
三、芬蘭的國家審計辦公室（NAOF）	20
第二節 就業與創新.....	24
第三節 人口發展與社會健康.....	34
第三章、心得.....	53
第一節 公民參與.....	53
第二節 就業與創新.....	56
第三節 人口發展與社會健康.....	58
第一節 公民參與.....	62
第二節 就業與創新.....	64
第三節 人口發展與社會健康.....	65
第五章、結語.....	67
參、參考資料.....	69
肆、研習內容及參訪行程.....	73
伍、活動照片.....	79

第一章、前言

芬蘭面積約 338,145 平方公里，地跨北緯 60 度至 70 度之間，位於北歐，北接挪威北部，東臨俄羅斯，西北與瑞典、挪威為界，西臨波羅的海，南濱芬蘭灣，與波羅的海三國遙遙相對。芬蘭南北長達 1,100 公里，東西最寬處為 540 公里，最窄處為 200 公里，69% 土地屬森林帶，6% 為耕地，全境有超過 188,000 個湖泊，北部大半在北極圈內，冬季裡長夜漫漫，夏季則有午夜驕陽，堪稱奇景。由於林相完整，湖泊多，加以重視環境保護，故芬蘭風光秀麗，生活環境良好¹。

芬蘭長久以來受到強鄰俄羅斯國家的威脅，所以百姓有著不同於其他北歐國家更堅定捍衛國土的民族性，跟周圍的印歐語族完全不同。立國即將 1 世紀，人口近 550 萬，與許多小國一樣，面臨勞動力有限、市場規模不足等產業發展的限制。然而深諳競爭之道的芬蘭，過去在電子相關產業上的成果令世人驚豔；近年因全球化造成的價格競爭及產業外移等，使得芬蘭也面臨必須重新調整的壓力：產業轉型所需的勞工不足、原來的教育及訓練無法提供適當的職能、產業的決策模式以及研發方向必須改變等。而芬蘭產官學各界，也都積極找尋解決之道，以期確保人民福祉，提升國家競爭力。

芬蘭是實施社會福利制度的國家，國民享有極高標準的生活品質，政府的社會福利制度相當完善，國民從小學至大學均由政府提供免費學費，分娩假、育嬰津貼、失業救濟及養老年金等措施，是典型的社會福利國家。芬蘭人民守法且信任政府，所以即便在接鄰大國的環伺下，仍然能夠生存並獲得高度發展。且無論在政府的廉潔度或國家競爭力的各種國際評比，均能有名列前茅的亮麗表現，值得我們借鏡與學習。

¹芬蘭- 外交部領事事務局全球資訊網 www.boca.gov.tw/ct.asp，(2016)

第二章、學習摘述

第一節 公民參與

維基百科對於芬蘭的描述為：「芬蘭是世界高度發達國家，國民享有極高標準的生活品質」（註²）。然而，大部份的芬蘭人會告訴你：「芬蘭是一個年輕的國家，2017 年才滿 100 歲，也是個貧窮的小國家。」；因為務農的父母，沒有多餘的錢，如果不是免費的教育所賜，或許就沒機會擁有高學歷。不過，所有的芬蘭人都很自豪，在斯堪地那維亞國家中，芬蘭是唯一的民主共和國。

根據一份 OECD（經濟合作暨發展組織，Organization for Economic Co-operation and Development）的報告指出，芬蘭的公民對於政府的信任（Trust）與信賴成度（Confidence）仍然在 OECD 國家中排名第一，達 60%。但是，芬蘭政府卻因為這個數字自 5 年前的 76% 而一路下滑，感到憂心；因為，他們相信「信任」與「信賴」是公共治理的基石。當「信任」與「信賴」一旦失去，就很難再恢復。經分析信任與信賴度下滑的原因，有兩個（註³）：

- （1）自 2008 年金融風暴之後所產生的經濟問題；
- （2）因為教育程度提高而使得民眾對政府的要求增高。

為了解決公民對於政府的信賴度下滑這個問題，芬蘭政府認為必須要讓公民能夠瞭解政府的架構及作為；而政府的行政與經營策略所使用的溝通語言，必須是全民可以清楚瞭解的，而且政府所有的資料必須公開。

「信任」與「信賴」的重心是來自公民參與福利社會的發展所支持；而公民必須要能信守電子化服務，並且能使用之。

² 維基百科，2016，芬蘭，自由的百科全書：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8A%AC%E5%85%B0>

³ Finland, 2015, *Open Government Action Plan 2015-2017, Finland, Open Government Partnership*, 15p.

(一)、中心思想：

芬蘭在地理上是一個大的國家，因此想要讓公民落實參與，只有靠網路；因此，網路服務的基礎建設是必備要件。唯有透過資訊透明，才能促進公民的參與，也才能達到民主國家共同治理的理想。

如圖（一）所示（註⁴），Finlex 是一個由芬蘭政府所設置的線上資料庫，其包含了芬蘭最新的立法和其他司法資訊。Finlex Data Bank 是由芬蘭的司法部所設置擁有的，大部份的資料係以芬蘭文和瑞典文所登錄；其中，有一些芬蘭的法律條文和法令規章，亦被翻譯成英語和其他語言。法律文獻資料庫中的判例法案，也是有英文版的。

The screenshot shows the Finlex Data Bank website. The header includes the Finlex logo and navigation tabs for 'Frontpage', 'Legislation', 'Case-law', 'Secondary legislation', 'International treaties', 'Government Bills', and 'Publications'. The main content area is divided into six columns, each representing a different category of legal information. Each column contains a short introductory text and a list of sub-topics or links. The footer contains a disclaimer and contact information.

Legislation >	Case-law >	Secondary legislation >	International treaties >	Government Bills >	Publications >
<p>Legislative information in FINLEX is organized in six databases. The database of translations of Finnish acts and decrees contains translations of Finnish Acts of Parliament (mostly in English). The consolidated texts of acts and decrees in (Finnish and in Swedish) and the original texts of acts and decrees are in separate databases. The reference database of legislation includes a list of changes made on any act or decree. All Sami language acts and decrees are also available. The most recent acts are found daily in the Electronic Statutes of Finland.</p> <ul style="list-style-type: none">Translations of Finnish acts and decreesConsolidated legislationOriginal texts of acts and decreesReference database of legislationElectronic Statutes of FinlandA database in Sami language	<p>Case-law in Finlex consists of over ten databases. The precedents of the following courts are available: The Supreme Court (Korkein oikeus, in Finnish and Swedish), the Supreme Administrative Court (Korkein hallinto-oikeus), the Courts of Appeal (Hovioikeus), the Administrative Courts (Hallinto-oikeus), the Market Court (markkinaoikeus, in Finnish and Swedish), the Labour Court (Työtuomioistuin) and the Insurance Court (Vakuutus-oikeus). In addition, there are databases with the summaries of judgments of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EC. The database on Case-law in Legal Literature is available in English.</p> <ul style="list-style-type: none">Case-Law in Legal LiteratureSupreme CourtSupreme Administrative CourtCourts of AppealAdministrative CourtsMarket CourtLabour CourtInsurance CourtEuropean Courts	<p>The section of secondary legislation consists of four databases. The database of the decrees, decisions and regulations of Ministries and Central Agencies is available in Finnish and Swedish. The decisions of the Chancellor of Justice (Valtioneuvoston oikeusneuvos) and the Data Protection Board (Tietosuojalautakunta) are only in Finnish. A special database consists of the Collective Agreements concluded by the registered associations of employers and employees.</p> <ul style="list-style-type: none">Decrees of MinistriesCollective AgreementsChancellor of JusticeData Protection Board	<p>The texts of the multilateral and bilateral treaties concluded by Finland are found in a Finnish-language database. The reference database of the treaties includes reference data, e.g. the date of entry-into-force, ratification date, a list of parties to the treaties and the reservations made by the parties. The most recent treaties are found in the Electronic Treaty Series of Finland, with all treaties published in the Statutes of Finland since 1999, with the same lay-out as in the printed version, in PDF. The PDF version includes also treaties in the original languages, e.g. English and French.</p> <ul style="list-style-type: none">International TreatiesReference database of treatiesElectronic Treaty Series	<p>The Government Bills (draft laws) are available since 1992. In addition, the bills since 2001 are available with the same lay-out as in the printed version, in PDF. A separate list of the pending Government Bills is available.</p>	<p>Online guidelines on law drafting are published in Finlex (in Finnish, partly in English).</p> <ul style="list-style-type: none">Legislative Drafting Process GuideLainkoottajan opasLainlaatijan EU-opasAssessment of equalitySaadostavalmisteluun kuulemisopas
<p>YOU ARE HERE: Finlex > Frontpage</p>					
<p>LEGISLATION Translations of Finnish acts and decrees Consolidated legislation Original texts of acts and decrees Reference database of legislation Electronic Statutes of Finland A database in Sami language</p>	<p>CASE-LAW IN LEGAL LITERATURE Supreme Court Supreme Administrative Court Courts of Appeal Administrative Courts Market Court Labour Court Insurance Court European Courts</p>	<p>SECONDARY LEGISLATION Decrees of Ministries Collective Agreements Chancellor of Justice Data Protection Board</p>	<p>INTERNATIONAL TREATIES International Treaties Reference database of treaties Electronic Treaty Series</p>	<p>GOVERNMENT BILLS Government Bills</p>	<p>PUBLICATIONS Legislative Drafting Process Guide Lainkoottajan opas Lainlaatijan EU-opas Assessment of equality Saadostavalmisteluun kuulemisopas</p>

圖一、芬蘭司法部所設置的政府資料銀行「Finlex Data Bank」

⁴ Niklas Wilhelmsson, 2016, *Civic participation and open governance in Finland*, Presentation on August 31, 2016, Ministry of Justice, PPT. p. 6.

(二)、遵行原則：

世界人權宣言（1948）第 21 條釐定：「人人有直接或通過自由選擇的代表參與治理本國的權利。人人有平等機會參加本國公務的權利」。人民的意志是政府權力的基礎；民主、公民社會及尊重人權，這些都是歐盟的核心價值。聯合國國家都相信，電子化治理（e-governance）將有利地影響公部門生產力的增加，以及績效的提升；同時也是一種新的和更深層次的公民參與執政的過程。歐洲議會在 2009 年通過電子化民主（e-democracy）的決議，建議電子化民主應該促進、確保及加強透明度、信賴度、責任、參與、審議、包容、可及性、參與輔助原則及社會凝聚。

芬蘭法律的框架和執法指導綱領中釐定：公民的基本權利，包括：選舉權及參與和影響政府政策的權利，都規範於芬蘭憲法之中。芬蘭憲法裡更明白地規定，加強公民參與和提供適度的參與機會，是政府機關當局的責任。在 2013 年 4 月，芬蘭加入開放政府夥伴關係聯盟（Open Government Partnership），其目的乃為加強公民參與，以及政策擬定過程與公共資料的開放。在 2014 春天，政府對國會提出一份民主政策報告，於報告中評估檢討芬蘭國家民主的缺陷與不足，並為未來設定目標，擬定未來 10 年計畫；這個報告，是與公民社會合作，經過無數次諮詢與協商後所產生的。

(三)、發展歷程：

開放是芬蘭政府的內在價值。這種態度被反映在芬蘭政府當局，尤其是在強勢的地方自治政府，其決策的力量則被更接近地賦予公民。開放政府和開放參與，在立法上亦有其堅實的基礎（如：憲法、地方政府法案、取得自 1951 年以來的立法資訊）。在 1999 年立法資訊之取得亦進行了改革。有關開放政府法案的新規範不僅是包括了公民使用官方檔案的權利；宣導及促進其活動的資訊與生產相關的資訊，也是當局的義務。在過去的十到十五年期間「參與」一直是社群討論中的一個重要概念。在芬蘭，這個討論已被連結到幾個不同的主題上，如：社會福利的過渡轉移，民眾與政治決策的疏離，以及公共服務的品質。針對這些問題的關懷，導致了越來

越需要討論如何強化民間社會在芬蘭所扮演的角色。

1990 年代，因為公民投票率下降，公民對參與滿意度下降及多數公民失去參與的信心，因而引起政府的警覺，因此做了許多內政改革的努力與討論。隨著這些討論，在 1990 年末期不同的專案和發展的創制，在芬蘭政府四周展開。這些專案的目的主要是提高民間社會在界定社會事務（如：公共服務）中所扮演的角色：

(1) 1999 年，增修訂資料開放相關法規（Renew the access to information legislation），如政府法案資料公開法（The Act on The Openness of Government Activities），行政程序法（The Administrative Procedure Act）等。

(2) 2000 年，設立網路平台（Otakantaa.fi），提供公務員及公民一個討論政府各項尚在準備中的政策議題（in the early stages of preparation）的平台。該平台主要提供討論，非用以發問和得到答案。

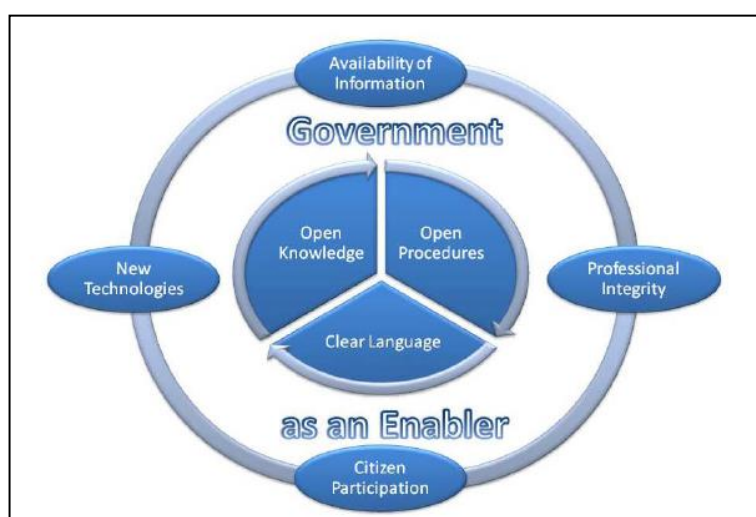
(3) 2000~2005 年，「聽見公民計畫（第一階段）」（Hear the Citizens Project），該計畫主要目的，係為了增加公民及民間團體參與政府決策之機會。該計畫指出，對於如何與民間團體及個人公民進行的溝通和合作，如何讓公民適時取得正確的資訊，政府部門應發展一套良好的策略方法。另該計畫亦建議，要訂定相關規範（code），讓公務人員在諮詢公民及專家學者以形成政策的過程中，能有所遵循。「聽見公民計畫（第二階段）」，依據第一階段的成果，進行修正；主要係訂定一套準則，使公務員在回應公民團體提出需求時，能有所遵循。經過這些努力之後，持續發展公民參與，仍然是一個議題；因為，需求與方法不斷改變。當然公民的權利與責任，也是一大挑戰；講求效率與參與所需要的時間，二者需取得平衡；另一個挑戰是，多數人也許只注意切身有關的事務，不見得會有興趣參與政府的每一項事務（註⁵）。

(4) 2003~2007 年，公民參與政策計畫（The Citizen participation policy

⁵ Katju Holkeri, 2005, Public governance and citizen involvement in Finland, KDZ Forum Public Management, pp. 4~6.

programme），「聽見公民計畫（第三階段）」為其中一部分；更強政府部門對於諮詢公民的重要性。這個階段，主要是要將公民參與的作為普及到各個部門，要將之內化為每個公務員的核心價值，而不是單一財政部的工作。因此，政府設計簽署並發佈一套普遍的原則（common principles），並且提供公務員一個手冊，包括與諮詢公民相關的法律，以及電子化諮詢公民（e-consultation）之準則以及相關規範（註⁶）。

儘管開放已是悠久傳統，其需要恒定的及積極的工作予以增強。在加強公民參與和公民與政府的夥伴關係方面，更廣泛問題是關於有什麼可能性可使政府當局在實踐這些事務上提供立法及行政文化。雖然，行政文化已經達到一個很好的水準，但是變化不斷的環境更要求行政文化必須不斷地發展。一般的變化像數位化服務環境和自助服務和國家改革專案等，在一方面處處挑戰傳統的參與形式，而在另一方面則要求要有一個更公開的過程（註⁷）。圖（二）為芬蘭第一階段的改革計畫方案議題與開放政府伙伴關係原則關係示意圖。芬蘭的第一個行動計畫的主題乃在加強「公民參與」，其行動方案分別執行在下列四個領域中：（1）公開程序、（2）明確清楚的語言、（3）開放共識、（4）政府為推動執行者。



圖二、芬蘭第一階段的改革計畫方案議題（內圈）及開放政府伙伴關係

⁶ Seppo Niemelä and Maria Wakeham, 2007, Final Report on the Citizen Participation Policy Programme, Ministry of Justice, Finland, P. 25.

⁷ Finland's Action Plan on Open Government, 2013, P. 9.

係原則（外圈）示意圖。

(四)、現行作為：

在芬蘭，為因應國家地廣人稀之要素，網際網路是一積極有力的工具，芬蘭使用網路的人口持續增加，依據統計資料，年齡在 16~89 歲間之人口，有 89% 使用網際網路。網際網路被使用在日常生活中各種不同的面向，不只是用來搜集資訊，也用來進行通訊，更使用手持裝置，來進行與政府間的互動關係，以及取得公共服務。網際網路也是提供公民參與的有效工具。因此芬蘭政府致力於公共管理（public administration）之數位化，其中最重要的計畫係「電子服務及電子民主化計畫」（Programme for e-service and e-democracy, SADe），網際網路提供民眾有效且不同方式的公共參與。

自治市的透明度和居民要求良好治理的權利是最基本的原則。在自治市的立法中亦指出，市民有參與決策和獲得相關準備工作及決策的資訊的權利。立法也推動市政當局使用各種手段來與民眾交流和告知。通訊需要高於一切公開、積極和及時。使用新的電子管道亦向市政管理方面制訂開放的新要求。在自治市的共同目標是使用新的通訊工具來加強居民與市政當局之間的信任。

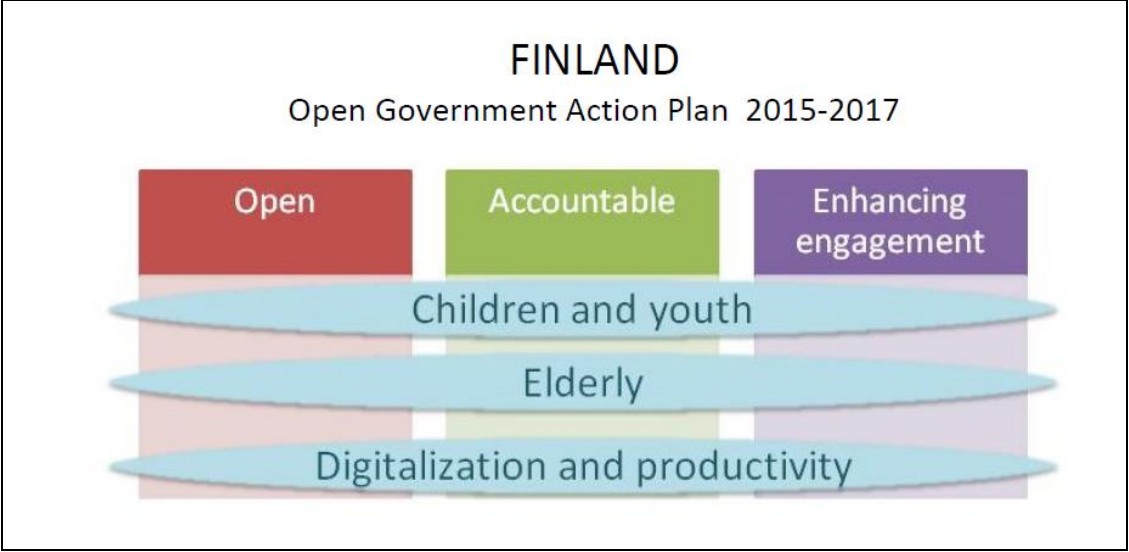
(1) 網路平台：除了前面提到的 Otakantaa.fi 平台外，由法務部建立公民參與電子平台 demokratia.fi，該平台包括使公民可以行使創制權之平台（kansalaisaloite.fi 及 kuntalaisaloite.fi），電子諮詢（e-consultation）平台 lausuntopalvelu.fi 及讓年輕人提供創新意見的平台 Nuortenideat.fi。

(2) 電子化參與環境計畫（The e-participation environment project 2010-2015）：由法務部主責，是 SADe（財政部主責計畫）的一部分。目的是為，加強公民、非營利組織、政治人物與公務員間的對話與互動。改善在中央與地方不同層級電子化參與的可行性，集中處理電子化參與服務，增加可及性與改進開放性。

(3) 公民創制權：2012.03.01 芬蘭開始公民創制權，比歐洲公民創制權（European Citizen's initiative, ECI）早一個月。有投票權的公民，個人或

群體，都可以提案；在 6 個月內，經 5 萬人連署（使用電子連署），就可以送交國會表決；地方事務，則需有 2% 的投票人口連署，即可送交地方議會處理。如果連署人數超過 5%，則可直接進行公投。

(4) 開放政府計畫 (Open government action plan 2015-2017)：如圖 (三) 所示，「芬蘭開放政府計畫 2015-2017」，計畫的主題目標是開放、信賴與參與，期許中央與地方政府，透過數位化，促進生產力，加強與兒童青少年與老人等人口的參與。



圖三、芬蘭開放政府活動分按主題示意圖。

(5) 公民諮詢：芬蘭法案草擬，須要經過公民諮詢程序。最新的細部法規版本，2016.02.04 才修正通過。諮詢的方法有許多種，例如：相關人員組成的草擬組織、公聽會、網上公民討論（運用” Otakantaa.fi” 平台）、要求草擬條文或書面意見（運用” Lausuntopalvelu.fi” 平台）等。可以針對不同的群體，使用不同的方法。建議最好是多種方法併用，以儘量收集公民的意見。

(6) 候選人競選經費法 (The act on a candidate’s election funding, 2009)：政黨、候選人、競選經費透明化也是政府資訊及透明化的一部分，可以在 vaalirahoitus.fi 網站獲得資料。

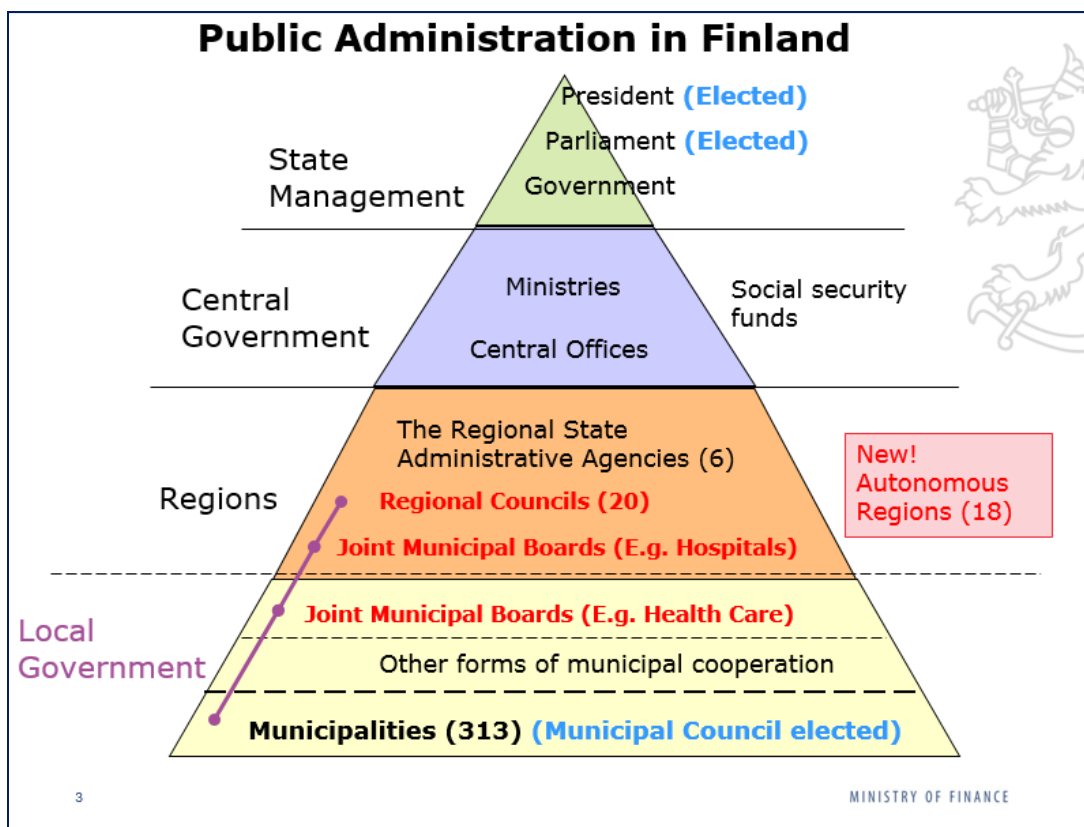
一、組織變革與芬蘭願景 2025

芬蘭是國際間成功的社會福利國家之典範，民主制度及地方分權充分落實。另外，芬蘭是個高度重視教育的國家，公務人員的清廉度高，全國網路資訊相當發達；因而，有利於提升政府的施政效率。自 90 年代起，面對蘇聯瓦解，加入歐盟，進行全球化，度過金融危機及經濟下修等挑戰。近年來，芬蘭又面臨了 GDP 下降、失業率升高、人口高齡化，以及出生率下降，…等問題。因此，芬蘭的中央政府也能隨時做靈活的調整，進行組織及公共管理之變革。2012 年開始，中央政府開始進行改革，並啟動了政府再造的工程，預計在 2016 年底具體計畫成型，2019 年完成組織再造。

（一）國會組織與監察體系

依據芬蘭憲法，國會為國家最高權力機關。立法權屬於國會，200 名國會議員，每 4 年改選一次，由法務部辦理選舉。目前國會任期為 2015~2018，下次的國會議員選舉為 2019 年 4 月。芬蘭國會目前有 8 個主要政黨，最大政黨為中央黨(49 席)、芬蘭人黨(37 席)及國家聯合黨(37 席)，由三大政黨組成聯合政府，而其餘 5 個在野政黨合計共計 77 席。芬蘭人黨具有強烈民族意識，並主張消滅瑞典語；而芬蘭綠黨（綠色聯盟）則是近年興起的政黨（1987 年 2 月 28 日創黨）。芬蘭的官方語言為芬蘭語、瑞典語及沙彌語（芬蘭最早及原住民族），所有法案均以芬蘭語及瑞典語雙語陳述。芬蘭國會每年主要有兩個會期；春季會期由 2 月至 6 月；秋季會期由 9 月至 12 月。如果秋季會期中隔年預算無法通過，則會延長會期至隔年 1 月。

芬蘭國會設有 16 個委員會，其中有 15 個常設的特別委員會及 1 個大委員會(Grand Committee)。大委員會為審理歐盟(EU)的主要事務，由 25 位常任委員及 13 位候補委員組成。其餘 15 個常設的委員會，一般每週舉行 1~4 次會議。委員會主要功能為討論法案，每位委員平均參加 2 個委員會。在委員會內可以充分討論法案，如有需要也會邀請學者專家一起討論。在有共識情況，於聯席會議時通常為依據委員會之決議通過執行。一般而言，委員會並不對外開放。芬蘭政府的組織架構如圖（四）所示。



圖四、芬蘭政府組織架構

目前全國共有 313 個自治市（地方政府單位），在芬蘭，自治市對公共福利服務具有廣意的責任，他們提供了政府 2/3 的公共服務。基於芬蘭憲法（0731/1999）的規定，地方政府擁有地方自治權，市政局是最高的政策創制決定機關，最近更新的地方政府法（0410/2015）更規範了，如：行政、民主、自治市間的合作，國家和市政府之間的關係。

芬蘭有兩大法律監督者，分別是司法總監（Chancellor of Justice）及國會監察使（Ombudsman），兩者的職權大部分相同，差別在於只有監察使對於監獄及其他機構的人權進行監督，且監察使為 4 年一任，司法總監則無任期限限制。除了「國會監察使」與「兒童監察使」外，還包括 5 個「政府監察專員」：機會平等監察使（Equal Opportunities Ombudsman）、消費者監察使（The Consumer Ombudsman）、資料保護監察使（The Data Protection Ombudsman）、少數族裔監察使（The Ombudsman for Minorities）、破產監察

使（The Bankruptcy Ombudsman）等（圖五）（註⁸）。



圖五、芬蘭的監察體系

監察使由國會選出，人選必須具備法律專長。設有正監察使 1 名、副監察使 2 名、代理副監察使 1 名，代理副監察使於副監察使休假時代理其職務。正、副監察使任期錯開，可獨立行使監察權，唯一例外是對總理的監督。監察使的主要任務在於監督政府機關及公務人員是否遵守法律，特別關注於憲法保障的基本權利及人權，尤其是兒童人權及監獄人權；除非兼任部長，否則國會議員不在監督範圍內。

目前國會監察使公署約有 60 位人員，其中 40 位是律師，負責調查工作，另外 20 位則為文書人員。監察使的權利來自於憲法，行使的途徑主要有：

⁸ 李文郎，2005，修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析：「第五章新憲法實施後芬蘭監察使制度與運作」
<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/34406/9/61501109.pdf>

- (1) 接受書面陳情。
- (2) 主動調查。
- (3) 隨時可巡察公務單位。

任何人皆可向監察使提出陳情申訴，陳情書無一定格式，陳訴的事項包括公務員失職、逾越職權及違反憲法基本權。2015 年共收到 4759 件陳情案。每年陳訴前三大案件類別為：社會保險、警察、健康照護。案件調查後的處分則包括：起訴、公務員懲處、建議、口頭道歉及法律上的補償等。

(二) 組織變革

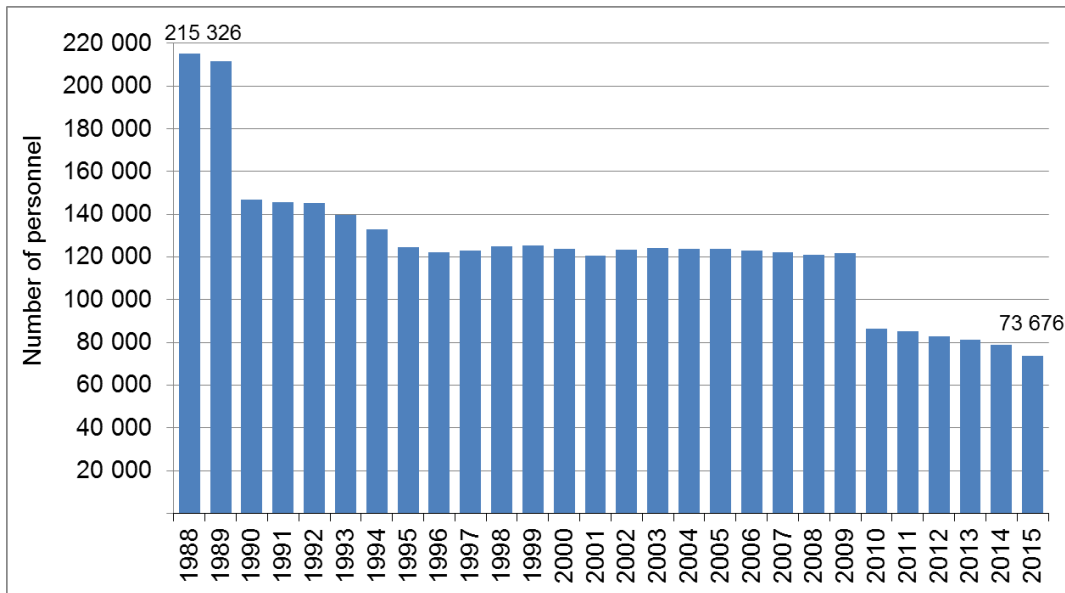
中央政府的改革：改革在觀念上，首先確立明確目標，透過領導力、架構、內部行政之三方面的互動，制訂改革目標與改革過程。改革的主要觀念乃在首先確立明確的目標，主導各種程序來支持目標，最後由各機關同時執行以完成變革。

芬蘭在相關變革中，以人事及政府組織改造最為明顯。在中央政府人事改革方面，可從人員數量及經費佔總預算之比例逐年減少看出其成效。近 20 年來，芬蘭已進行過幾次人事精簡，中央政府的人員從 1988 年的 21 萬多人，至 2015 年已減少近三分之二，只剩 7 萬 3132 人，預計在 2019 年完成政府再造後，將更精簡至 6 萬 6542 人（圖六、圖七）（註⁹）。

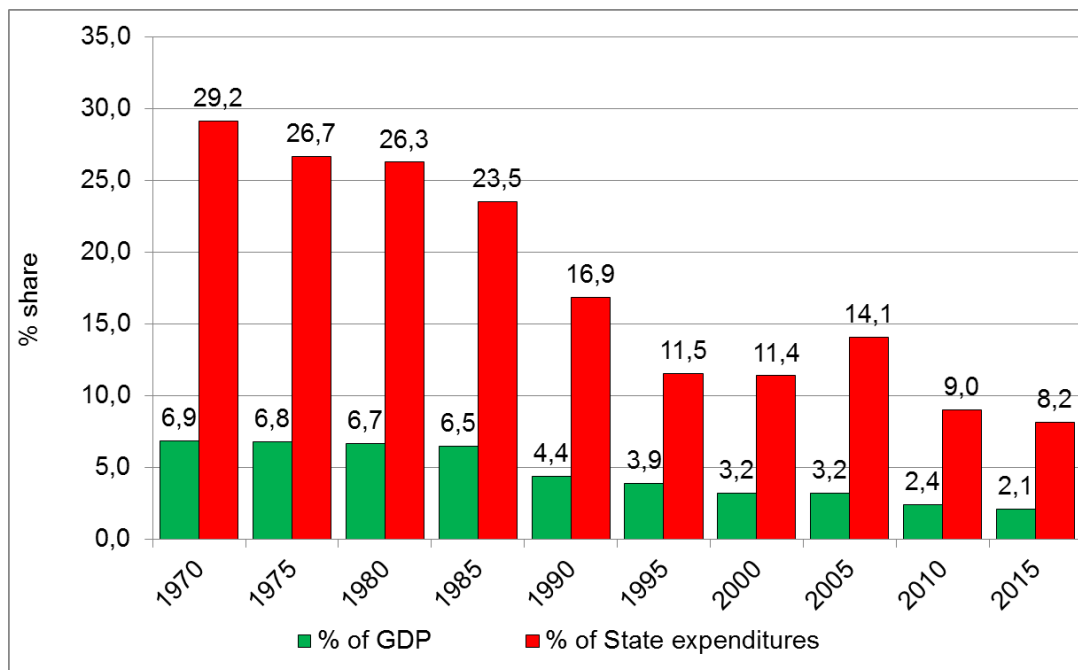
地方政府的改革：在組織變革方面，除了反映在中央外，也反映在行政區與地方自治市等三級政府上。地方自治市從 2000 年之 452 個逐步改革至現今之 313 個，這些自治市享有憲法賦予自治權力，提供國家 2/3 公共服務。由於地方政府在社會醫療及福利，以及消防救助方面之成效不盡理想等因素，中央政府將進行進一步之改革，將地方之上述權力向區政府集中

⁹ Ari Holopainen, 2016, *Top Management Reform and Leadership Development in Finland*, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 20p..

，並整併地方自治市至約 100 個。



圖六、1988 ~ 2015 年間芬蘭國家預算下之人事總數。



圖七、1970 ~ 2015 年間國家人事費預算總額。

（三）願景：芬蘭 2025

芬蘭政府於 2015 年 5 月 27 日提出「願景 2025：芬蘭，一個解決問題的國家」（註¹⁰）。在前期政府時期（2011~2015），芬蘭的中央及地方政府已經歷經相關的組織變革，該次變革，重組了政府當局的組織架構和社會服務內容（又稱為最好的改革，Paras-Reform），本次的政府組織變革的目標相當近似，亦即：政府要負責確保有一個健全的財政結構和財務基礎，俾能提供最佳的社會服務；在未來要能確保組織架構的完整和確保提供社會服務的能量，以及保障服務品質、效益與服務的適用性。

新政府提出變革的願景：芬蘭 2025 的願景乃在共同創造一個「安全」、「創新」、「永續經濟」及「歐洲一份子」的芬蘭。為成就這個願景，中央與地方政府必須共同努力的五大策略方案（圖八）：

- （1）就業與競爭力（Employment and Competitiveness）、
- （2）技術與教育（Skills and Education）、
- （3）福利與醫療（Wellbeing and Health）、
- （4）生計與能源（Bioeconomy and Clean Solution），以及
- （5）數位、試驗與規範(Digitalization, Experimentation, and Regulation)。

根據該願景，芬蘭政府進行國家現狀 SWOT 分析，分別列出國家之

1. **優勢（Strength）：**高技巧、有決心、平等、解決問題之福利社會，堅實有效之民主制度及值得信賴之行政，足以維持穩定及內部安全，高教育水準及技術專業等。
2. **弱勢（Weakness）：**經濟及競爭力受人口老化負面影響；競爭力與承受危機之能力下滑影響投資及生產；僵硬之結構、官僚及過渡規範，區域與個人發展之不均，青年失業，缺乏領導力，對政策

¹⁰ Finland, 2015, *Finland - a Land of Solutions*, Strategic Programme of the Finish Government, 27 May, 2015, 39p..

之信任度下滑低等。

3. **機會 (Possibilities)**：快速有效反應國際變動，國際經濟成長、國際化、自由貿易及科技帶來契機，成為歐盟一份子及與俄國為鄰有利經濟發展等。
4. **挑戰 (Threats)**：俄國轉向權力政治等國際安全環境變化，國際恐怖活動、網路安全、國際犯罪及傳染疾病、氣候變遷及難民等威脅。



圖八、芬蘭新政府的願景：Finland 2025 – Build Up Together

提出變革行動建議：

- (1) 一個政府：一項策略。
- (2) 以突破倉儲的能量，增加政策一體化的能力。
- (3) 在改革上設定明確的途徑持續前進。
- (4) 只管做吧（"從建議到改變"）。

(5) 建立基於共同價值觀念較強的知識基礎設施。

重新建立民眾與政府及社會群體間的「信任」與「信賴」：

- (1) 社會對政府的信任與信賴；
- (2) 民眾對社會的信任與信賴；
- (3) 民眾間的信任；
- (4) 對政治人物與公務人員的信任。

因此，到了 2025 年，芬蘭將會是一個創新發明、社會充滿關懷與安全的國家，在哪裡我們都能感受到我們每一個人存在的重要性與被重視。我們的社會是構建在信任的基礎上。

二、數位化與 e 政府

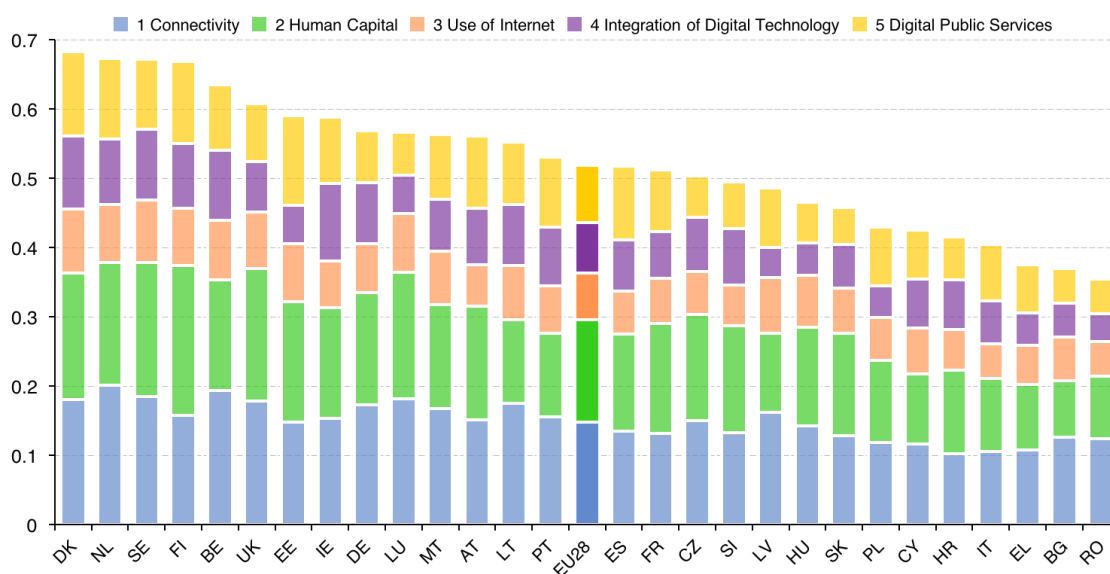
「信任」與「信賴」的重心是來自公民參與福利社會的發展所支持；而公民必須要能信守電子化服務，並且能使用之。在歐盟所發展的 2016 年數位化經濟與社會指標（Digital Economy and Society Index, DESI）（註¹¹）中，芬蘭已高居所有 28 個歐盟國家的第四名，但在願景芬蘭 2025 的 10 年計畫中，仍將數位化列入五大政策項目之中；其目標就是要提供以使用者為導向，一條龍方式的數位化公共服務，以提高生產力及效能。

（一）公共服務數位化

藉由新作業方法的幫助，公共服務變成使用者導向，對於政府財政也發揮必要的生產力效果。在數位化發展過程中，優先考慮生產力最高的服務。數位化在政府單位是一個跨領域主題，因此要求：

¹¹ European Commission, 2016, *The Digital Economy & Society Index (DESI), The Strategy, Digital Single Market, Digital Scoreboard*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/digital-economy-and-society-index-desi>.

- (1) 所有公共服務都要建立數位化原則；
- (2) 內部行政流程加以數位化並廢除舊流程；
- (3) 公部門對民眾或企業要求索取的相同資訊只能以 1 次為限；
- (4) 民眾針對個人資料的所有權意識提升，同時需確保資訊在政府各單位間的傳遞是順暢的；
- (5) 對於不習慣或無法利用數位化公共服務之民眾提供協助；
- (6) 強化政府部門內與數位化有關的組織變革管理。



圖九、2016年數位化經濟與社會指標

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/digital-economy-and-society-index-desi>

(二) 創造數位化營運模式之成長環境

政府行政部門應扮演行銷的角色，以推廣相關產業之創新、服務平台，這些產業包括運輸服務、健康照護、學習以及企業互聯網等。透過立法手段，來促進新技術之引進、數位化及新的商業營運概念。藉由開放資料

及善用大數據，將有利於激盪出新的商業理念。作法包括：

- (1) 建立物聯網計畫，來整合協調各部會的活動；
- (2) 目標為此創新的商業採購模式必須佔所有公共採購的 5%；
- (3) 傳統型企業及新創公司都將持續獲得研究、發展及創新資金的資助，以推動數位化服務的成長。

(三) 芬蘭政府：優良服務 高效管理

芬蘭財政部訂定之 e 化服務及 e 化政體行動計畫 (Action Programme on e-Services and e-Democracy, SADe Programme) 的目標族群相當廣泛，包括：公民、公司及政府當局。採取以客戶為中心及可相互操作的服務，可以大大提升公部門的服務品質與成本效益。SADe 計畫是中央政府的主要施政項目，是聯繫中央政府和地方政府的主要發展措施，例如：有關效能和生產力計畫、地方政府的生產力計畫、消費者策略計畫和公部門消費者服務開發計畫等，該計畫持續到 2015 年的年底結束。

SADe 計畫是芬蘭第一個廣泛實施國家級的電子服務發展計畫，其目的是為滿足人民在不同生活情況及不同階段之需求，不需顧及行政部門及組織的界線。該計畫的訴求於提供服務時，必須使用共通性的介面及服務，因此操作模式必須共享，包括：有 2 種官方語言 (瑞典語及芬蘭語)、開放資源碼、資訊保全、可近性、ICT 環境影響及用戶與市場的互動順暢。SADe 計畫項下有 8 個子計畫 (圖十)：



圖十、芬蘭國家數位化與 e 政府架構。

計畫名稱、內容及權責機關分別為：

- (1) **芬蘭電子化參與環境**：提供與公民互動之線上服務，有利於公民活動、增加訊息可近性、減少行政負擔，由司法部負責；
- (2) **線上學習系統**：支持學習和職涯規劃，促進終身學習，由教育及文化部負責；
- (3) **房屋建築的 e 化服務**：可應用於許可證、補貼以及資訊和分析等，並幫助公民找到住房的機會，由環境部負責；
- (4) **雇主服務**：可利用電子帳戶方式，幫助處理像雇主義務、許可證、財務和薪資有關的各種事務，由職業及經濟部與稅務局負責；
- (5) **新企業家服務**：提供資訊、建議及聯繫方式，幫助人們計畫建立一個新企業，由勞動及經濟部負責；

- (6) **健康和社會關懷服務**：提供個人健康監測、關懷服務，由社會事務及衛生部負責；
- (7) **公民諮詢服務**：提供一站式的線上資源，可提供人民回報故障事件或民眾的帳戶、身分等電子服務，由財政部負責；
- (8) **遠端服務**：提供像是視訊會議系統的技術，讓人民可跟公部門專家互動，由財政部負責。

三、芬蘭的國家審計辦公室（NAOF）

國家審計辦公室（National Audit Office，NAO）是芬蘭的最高審計機構，其運作與國會的營運相關連。國家審計辦公室的工作包括：審計國家財政，監察和評估國家年度財務政策，以及監督各政黨及其選舉資金。經由其獨立審計作業規範，國家審計辦公室確保公帑的使用係根據國會的決定，遵照立法規定且明智的應用，並且確認財務政策是以永續經營的方式操作。依據憲法，NAO 擁有廣泛蒐集資訊的權利，其活動涵蓋整個國家經濟體，審計的範圍包括：「國家預算、預算外資金、國有企業，以及向其他實體轉移的資金」；其審計工作的基本任務包括：「財務管理的合法性，財務管理的效益，是否依循財政預算」；並且確認「國會所收到關於國家財政和財務管理的資料」，以及針對「財務政策規範」等資料的可靠性。

芬蘭國家審計辦公室（NAOF）的願景為：「使芬蘭的國家財務管理成為世界的典範」。國家審計辦公室的核心價值在於：「責任（Responsibility）、開放（Openness）、客觀（objectivity）、尊重（Respect）」。

（一）芬蘭國家審計辦公室之組織及架構

芬蘭國家審計辦公室的現任審計長（Auditor General）為 Ms. Tytti Yli-Viikari，由國會提名任命，6 年一任，且可連選連任；該辦公室之各分處、部長及其他辦公室的單位主管人員，則由審計長指派之。芬蘭國家審計辦公室下設四個業務部門：「財政和執行規範審計處」、「績效和財務政

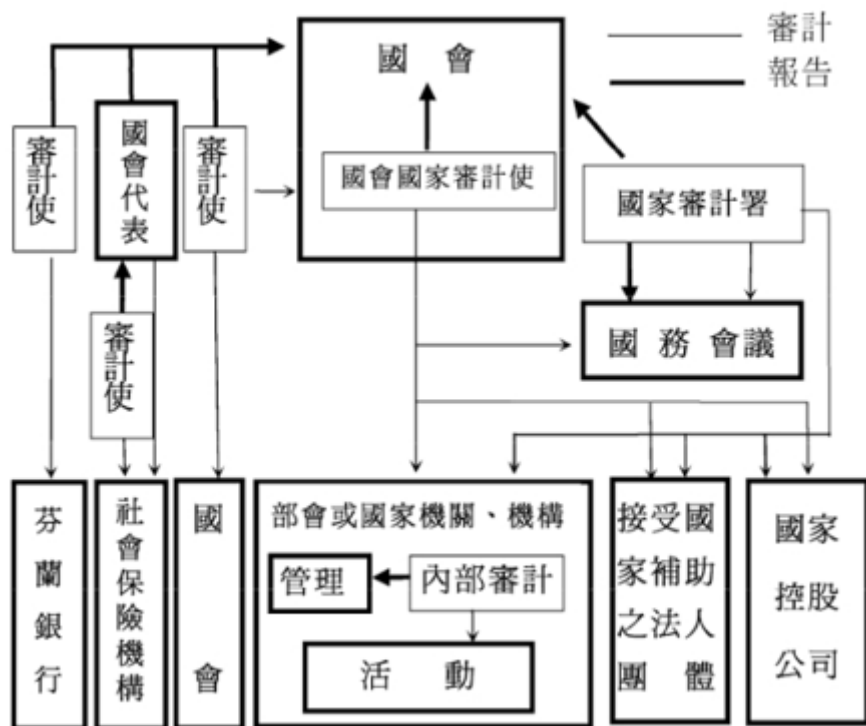
策審計處」、「行政執行辦公室」，以及「行政服務小組」，其任務皆規範於芬蘭國家審計辦公室（NAOF）的議事規則內。

國家審計辦公室的審計範圍包括：政府機關和各部會、公務單位、非預算資金、非法人組織的國有企業和國有的獨資公司，國家給地方當局、企業和其他團體的補助經費和物資，芬蘭和歐洲共同體之間資金的移轉。國家審計辦公室不審核：國會的財政、國會所管理的資金、芬蘭的銀行，以及社會保險機構（圖十一）（註12）。

各審計業務處之首長為副審計長（Deputy Auditor General），其下依工作內容分成數組，由組長（Director）帶領；行政執行辦公室之首長為主任（Head），下設組長（Director）；行政服務小組下另設資通訊技術小組（ICT, Information and Communication Technology, Group）。行政執行辦公室負責部門的策略管理與策略資源規劃、職能發展、審計計畫、溝通、中央政府的財政與國家經濟的風險評估分析；透過行政服務小組協助各單位的後勤支援服務，並負責歐洲及國際事務的聯繫事宜。各政府部門則分別依其工作內容編列年度工作計畫、經費預算及預期達成之目標後，提報國家審計辦公室，由審計辦公室分案審核。

於 2016 年芬蘭國家審計辦公室（NAOF）約有 140 名工作人員。其總部設在赫爾辛基（Helsinki），它還有辦事處設在圖爾庫（Turku）和奧盧（Oulu），年度預算約為 1,550 萬歐元。

¹² 芬 蘭 國 會 （ The Parliament of Finland ） ，
<https://www.eduskunta.fi/EN/Pages/default.aspx>



圖十一、芬蘭國家財政和行政（預算）監督及審計程序圖。

（二）審計程序

國家審計辦公室年度預算計畫查核約在每年 8 至 12 月間完成。由各業務處、室，在 9 月開會討論其年度工作規劃，並在會中考量應注意之相關因素。11 月則依優先順序與風險高低，排定審計工作項目，初步選定查核重點。各預算計畫在 12 月正式由各處、室首長考量審計長所定目標後定案。在年度結束時，將各查核計畫整合為該處、室之施政工作計畫。計畫查核工作之主要因素，包括：重要性、風險、查核工作可帶來之實際效益、合理確保各項財務收入支出之合法性的需求，以及是否遵循預算法規等，主要審計方式，包括合規性（財務）審計、績效性審計、選舉及政黨財務監督，分述如次：

- （1）**財務審計**：財務審計的目的，在於確保財務報表的正確性、確認財務管理是否合乎相關法規、內部控制是否有效運作，以及評估帳務處理及其他會計實務是否可被信賴及適當。財務審計在傳統上，包括：查核經費的運用是否符合預算法規、未超過預算分配

數且正確地入帳。財政和執行規範審計處的查核重點，區分為下列 5 個部份：記帳及其他會計事務、預算執行是否遵循相關法規情形、內部控制、會計科目帳載金額及年度報告的真實性及公平性、達成預計目標情形。

- (2) **績效審計**：績效和財務政策審計處主要乃在查核直接或間接與收支有關的活動，績效審計工作調查各項計畫目標的達成情形，及與國家經濟及發展國家經濟的生產資訊之整體效率有關的問題，績效審計提供針對各機關運用國家資源是否經濟、有效率及效果之資訊，並提出合理之確信或應行改進之建議，也可確保機關財務管理的合規性及適當性，及是否符合相關預算法規。近年來，特別聚焦於機關財務內控制度、機關補助及其他援助、機關收入等領域，許多查核係針對不同機關之相同功能項目，進行專案調查。
- (3) **選舉及政黨財務監督**：國家審計辦公室依據政黨法及候選人競選基金法案規定，監督競選基金，並於公開選舉結果 8 個月內提出相關監督查核報告。

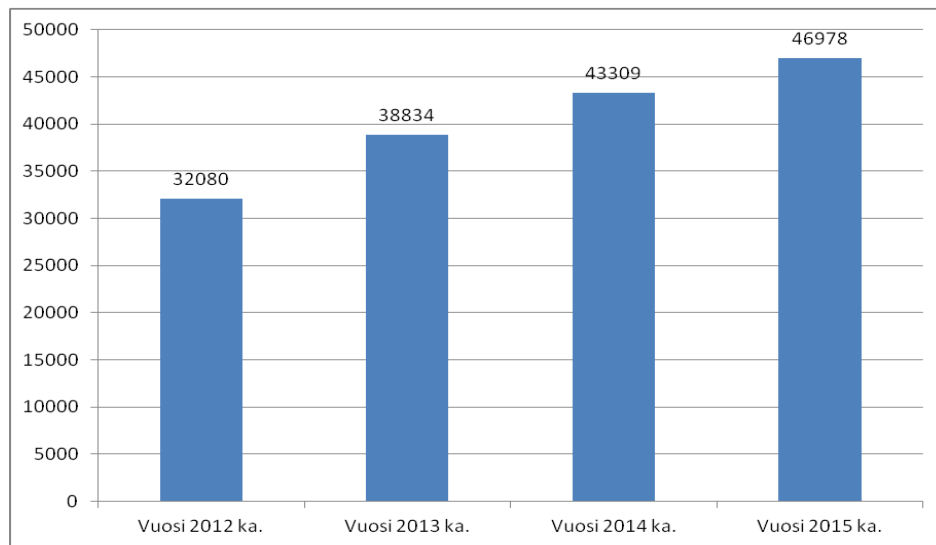
第二節 就業與創新

(一)芬蘭的就業挑戰：

1. 經濟結構的改變，如 Nokia 的起落；
2. 勞動市場供需不均，造成有些部門找不到人；
3. 傳統勞動力面臨知識經濟轉型不易；
4. 人口老化，無法負擔失去年輕就業人口的後果；
5. 低就業以及對可能高長期失業之憂慮。

(二)青年就業概況：

目前芬蘭 15-24 歲青年族群人口為 636,000 人，其中青年失業率為 20.6%，約為 54,000 人，占全國失業人口的 8.5%。每月的青年失業人數自 2012 年逐年升高，至今(2016)年增加速度稍緩，但多為打工性質而非全職工作。



圖十二、 2012-2015 芬蘭青年平均失業人數

(三)青年就業保障服務：

分三期進行。第一期 2005-2013 公共培力服務(Public Empowerment Service, PES)以在 3 個月內提供 25 歲以下青年求職者所需服務；第二期 2013-2016 由政府倡議產官民夥伴關係，鼓勵青年參與並對就業協助提出需求、問題

及建議；第三期 2016 則由政府提出 One-Stop-Shop 全國就業整合網路。

1.第一階段：

公共培力辦公室(PES)自 2005 年啟動青年社會保障，避免青年求職者長期失業。同時必須在待業的 3 個月內協助評估 25 歲以下青年，以期找到適性適能之職業。而芬蘭教育制度雖然聞名於世，仍有不足之處。以 2011 年的數據為例，20-29 歲的青年族群中有 120,000 人僅受基礎教育，沒有專業或職業的文憑與訓練，要進入日趨專業的知識經濟職場確有問題。

2.第二階段：

(1)自 30 歲以下之待業者在登記失業後 3 個月內，政府將提供工作、訓練、學習、或復職的機會。而所有完成初級教育的人都保證能夠升上中學或職校，或者接受職業訓練。此階段並引入跨部會以及中央地方和青年代表成立工作平台以期解決問題。對於地廣人稀的芬蘭，這是極具挑戰卻又必須的做法。這個溝通的工作過程中，青年就業者的訓練以及對青年的醫療照顧等相關立法也同時進行，確保青年能在完整社會安全網照顧下就業。

(2)提升青年就業：鼓勵私部門招募人員並加以訓練，但不提供政府補助之實習計畫。鼓勵產學合作，提供在學學生專業或實務經驗。而訓練課程僅提供與未曾受過職業訓練或沒有專業文憑者；其餘則提供津貼。對青年族群而言，PES 所提供的面對面諮商以及支持十分重要，也對辦公室在青創方面的協助有所期待。

(3)加強基礎教育：確保所有完成基礎教育者都能進入中學或職技教育體系，以提升青年勞工素質。這項 2013 年開始的計畫由各地方政府主動在基層強化與青年的連結。

(4)階段成果：成功搭建溝通平台，資源運用更有效率，協助青年與政府間建立共識。同時也發現如醫療支援以及偏遠地區服務力有未逮等問題待解決。然而大多數的專業雇主對於此階段培育出的就業人力品質有不錯的評價。

3.第三階段：就業輔導單一窗口

(1)鎖定 30 歲以下待業青年，整合公私相關部門之平台以提供訊息與建議，並建立連結網絡。失業青年通常也有其他如健康或家庭等方面的問題，就業輔導單一窗口方便申請者無須奔波於各單位之間，提供各項所需服務，以增加效能。目前全國各地已設有 35 個單一窗口服務中心；未來將提供補助地方政府在基層解決這些問題。

(2)中央補助、地方執行的就業輔導模式依各地的需求進行協議。主要仍是親自面談或者透過網路聯繫服務。各種服務以及資訊的分享進行順暢。這項措施目前有 80 個地方政府、300 位工作人員參與；城鄉差距之因應以及機動服務等都在規劃改進中。

(3)未來將持續加強此單一窗口輔導中心之聯繫，在國家發展層級也會整合更多相關單位提供服務，並持續評估，以資源分享、搭建中心網路的方式擴大服務，協助青年就業。

(四)公共就業服務：

1. 在 2013 年開始的公共就業服務改革下，就業以及創業議題的負責單位為經濟及就業部與法務及就業部。就業服務的部分由經濟就業部負責，由區域經濟發展運輸與環境中心(ELY Centres)指導全國 15 個經濟發展辦公室(TE Office)處理。
2. 全國有 15 個區域 ELY Centres，以及 15 個 TE Offices。目前共有 120 個基層服務點以及全國專線與線上服務等。
3. 各項就業相關活動方面，參與率大約在 25%，以自願性的參訓以及補償金申請等為大宗。芬蘭的失業率為 7.8%，就業年齡為 15-65 歲，目前失業率較高的地區為東部近俄羅斯邊界一帶。
4. 自 90 年代金融危機後，芬蘭就業市場供需嚴重失衡；之後稍緩但求職人數皆遠高於職缺數；缺口在 2011 年後又逐步拉大(2015 年為 350,000 人/4,000 個左右職缺)。

(五) 解決問題的特殊方案：

為解決就業問題，芬蘭政府在人民轉職輔導以及運用歐盟相關基金方面規劃了相關措施：

1. 轉職保證：

由勞工部門與民間單位合作，邀集雇主員工與 TE Offices 共同參與，提升就業，並保障轉業。預防待業時間過長，相關單位在裁員或轉職通知期間就必須介入協助，盡量讓勞工新舊工作能夠銜接，不致產生太長待業期。例如雇主通知裁員期間，依年資而定有 5-20 天緩衝期，或請假找工作時的薪資，以及協助再就業或提出個人就業規劃等，都是 TE Offices 的服務範圍。其目標在於盡快讓求職者就業或輔導創業，並提升求職者的專業競爭力。雇主必須在期限內通知員工及 TE Office 裁員。若一次裁員超過 10 人，TE Office 將設任務小組在該企業內專案辦理。

2. 透過合作模式產生績效：

此一模式在協調裁員各方以及減少被裁員者待業時間上證實有其功效。35%的被裁員者平均在 3 個月之內找到工作；53%在 1 年內再度就業。

3. 面臨之挑戰：

此芬蘭模式面臨的問題，在於就業與經濟發展部門之間的協調性以及工作默契，而經濟危機和勞動市場的困境為這個模式更添加挑戰。這時就必須依賴兩個歐盟為會員國提出之安定就業相關基金(ESF, EGF)。

(六)營造研發創新環境

依照瑞士洛桑國際管理學院及世界經濟論壇對於「國家競爭力」的相關定義與論述，「國家研發創新有利環境」的營造，對於國家競爭力的提升，絕對占有決定性的影響，芬蘭政府對於該國研發創新環境的營造以促進產業發展與就業之作法，主要如下：

1. 強化產學合作機制：

芬蘭各級政府為強化產學合作機制，除在大專院校各類教育相關課程

中涵養學生的創新精神，設立創新育成中心或技術移轉辦公室之外，並協助該國大學因應知識生產型態的改變、擴展經費來源、回應產業及國家發展需求，以正式或非正式的方式在教學、研究、服務等各方面與該國產業界共同辦理相關合作事項及資金、人員與設備之流通及共享，此舉將可使產業與學校雙贏，除可獲取政府補助及節省研發成本之外，並加速技術、知識散播、普及的速度。以上可由「坦佩雷市在市政府背書協助下，由坦佩雷大學、坦佩雷科技大學、坦佩雷應用大學推動許多產學合作計畫，促使在地產業活化、數位化，交通、材料及製造等方面亦均有建樹」等……具體實例，印證一二。

2. 健全產學研三位一體的系統架構：

芬蘭政府負責領導、協調，以創新為主軸建構產學研三位一體的系統架構，其特色如下：(1)設立創新系統中強而有力之領導機構：經濟與就業部之國家創新局（TEKES），以及策略規劃、執行與評估機制。(2)強化跨部會合作之創新前瞻規劃。(3)塑造調整、更新、變革組織架構與動態處理能力。(4)強化創新系統內的各種合作網絡及群聚機制。(5)積極參與國際網絡的合作。(6)強調整體系統之綜效發揮，政策的貫徹與銜接能力。(7)重視優質生活與生態，文化競爭力與整體社會的發展。

3. 建構以市場及民眾需求為導向的研發創新環境：

芬蘭政府已由該國知名手機大廠 Nokia 興衰轉型史(在後討論)，深刻地領悟：市場及民眾的實際需求，勢將引導並促使技術的創新，再透過商業化的過程，進一步創造實質的經濟利益。因此，研發創新技術倘無法創造任何經濟價值，則該項研發創新技術頂多僅能算是學術界的成就，對於國家整體社會、經濟發展及民眾生活品質的提昇，恐難在短期有實質貢獻。

4. 結合城市發展導入生態與創新智慧元素

芬蘭為北歐最具創新之代表性國家之一，透過城市規劃開發，引入生態保育與創新智慧元素，以活化都市建設。為推行智慧城市政策，芬蘭經濟與就業部之國家創新局（TEKES）在 2013 年啟動創新城市計畫(INKA)，

執行期間為 2014-2020 年。而總共挑選六個主要城市分別為赫爾辛基、Espoo、Vantaa、Tampere(坦佩雷)、Turku 和 Oulu。

芬蘭政府由經濟與就業部之國家創新局配合芬蘭科學院及國家研發基金，整合大學、公私營之學術及研究機構與企業共同推動各項研發創新，透過有關的積極性平台以達成研究創新、培育人才及符合產業需求與提升就業。

(七)開放式創新治理、公民參與、溝通及公民創新法案倡議權：

1、開放式創新治理：

芬蘭政府不會被過往成功發展的經驗所限制，持續不斷的創新發展及逐步漸進的改革是施政法則。為持續發展，芬蘭政府會以外人的角度加以審視、評估並思考政策的執行及走向，據此修正改善之。

芬蘭政府目前刻實施的變革-開放政府(Open Government)，係先建立原則(Principles)作為指導方針(Guidelines)，嗣與有關人員進行面對面討論，同時建立一個主導計畫的工作群，並在 12 個部會挑選聯絡人形成一個網絡進行交流，或持續進行有關的會議與討論，以促進彼此的夥伴關係。此外，芬蘭政府要讓創新改變成真，更要求所屬公務人員具備相關知識及資訊，並建立共同的願景。

2、公民參與及溝通：

芬蘭政府為加速公民參與、網路普及化及 E 政府的發展，除特別責由法務部負責訂定「2010-2015 之 E 參與環境計畫」，期藉由提升數位及電子化參與率，加強促進公民、非政府組織，政治家與公務員之間的對話、互動及溝通之外，並要求每位公務員成為溝通專家，在每個公領域場合善於溝通，扮演好專家的角色。尤值得一提的，政府機關應該破除層級及階層藩籬，不論高階或基層公務員都要能隨時自在地與民眾面對面溝通，有效宣導及傳達政府施政目標、創新理念及相關作為。

3、公民創新法案倡議權：

2012 年 3 月 1 日（比歐盟公民倡議法案啟動時間早 1 個月），芬蘭開始實施一種新的國家公民創新參與形式，即公民倡議，目的除集思廣益，創新發想之外，並促進公民的參與。

(八)EGF (European Globalisation Fund 歐洲全球基金)

1. 全球化對世界貿易模式的結構性改變，其對歐洲之影響包括歐盟的進口顯著增加、貨品或服務貿易嚴重改變、特定部門的市占率迅速降低，以及產業外移等，對地方、區域、國家各層面的經濟造成顯著影響。

2. EGF 由葡萄牙總理 Barroso 於 2005 年首先倡議，於 2007 年正式成立並由歐盟專責管理委員會(Management Commission)管理執行，主要用來幫助因全球貿易自由化產業外移而失業的歐盟勞工，給予職業培訓或企業創新並輔導轉業。在 2009 年之後，由於金融危機，基金也提供援助予因經濟停滯而失業的勞工。EGF 是歐盟為協助會員國內因全球化或全球財經危機而失業之人員早日回到職場而設的基金。

3. 2014-2020 年期間，EGF 的最高年度預算為 1.5 億歐元。歐盟會員國可提出專案計畫申請這項基金，它可以資助高達 60%的申請計畫經費，幫助勞工過渡尋找工作或重建自己的事業。專案內容主要為活化就業之評估，包括求職、訓練、技術提升、再就業、創業等。計畫完成時間為申請提出後 24 個月。其餘的預算則由會員國政府(中央或地方)或者私部門支應。

4. 依據 EGF 資料顯示，由 2007 年至 2016 年 4 月，EGF 總計接受 160 件計畫申請，其中 79 件已經結束，35 件為執行中，其餘為審核或補正相關資料中，其中有 Nokia (2012)以及 icrosoft (2015)等 7 個大型案例，每案人數從數百到數千不等。在芬蘭，申請條件為 4 個月有至少 500 人遭裁員(受影響的上下游廠商人數可併計)，或者 9 個月內在特定行業特定區域至中小企業至少 500 人遭裁員。

芬蘭利用這項基金針對失業者規劃量身打造的訓練課程，如在 Nokia 個案，由於較多人需要轉職，可以在訓練課程規劃與執行上做更完整之考

慮，加上裁員公司也共同出資提供教育課程，此新模式提供職業訓練基金與高品質就業輔導服務，也促成了公私部門的合作，十分受歡迎。

(九)地方政府作為-以坦佩雷市為例

坦佩雷市(Tampere) 位於芬蘭中南部，人口約 22.5 萬，為芬蘭第三大都市，人口成長速度則位居第二。坦佩雷建城始於 1779 年瑞典統治時期，其鄰 Tammerkoski 河，很快發展成工業與貿易重鎮，1870 年代工業產能佔芬蘭全國之半，1940 至 1950 年代隨戰爭之需，機械工業擴展，1960-88 與蘇聯之貿易擴增，經濟成長，但也限縮了研發，1970-90 受蘇芬兩國雙邊貿易之影響喪失紡織與成衣工業，21 世紀後紙漿、製紙、機械與金屬工業都進一步衰退，2008 年受全球金融風暴之累，坦城工商業受害至鉅。惟此期間，因創新與投資等環境之助，1970-90 電子與資通訊工業顯著成長，其中最凸出的是造就 NOKIA 手機為全球最佳品牌，並維持數十年(詳見後節)。而在 2010 年 NOKIA 衰退後，其他 ICT 仍有亮麗之發展，並擴充至軟體、大數據、人工智慧、綠能、健康福利等領域。於今雖尚未能重回 NOKIA 時期之光環，坦佩雷市在營造宜居環境、創新研發環境、產官學三營等方面以促進轉型、發展經濟、提高就業之做法值得參考：

(十)案例：Nokia 的故事

曾經是全世界最受歡迎的手機品牌，在競爭激烈的通訊產業中，因未抓住手機智慧化的趨勢，錯失商機。歷經幾波裁員重組整併，目前似乎即將出現曙光。

1. 夢幻團隊：

Nokia 曾有一組 8 人的夢幻團隊，以芬蘭的相關技術基礎齊心打造了這個通訊王國。然而隨著企業版圖的發展，各人對於發展方向卻開始有不同看法，缺乏共識以及共同價值。到底這個企業要追求的重點是什麼？

2. 產品的定位：

Nokia 當年走的是大眾化路線，強調操作便利以及通訊品質。這個耐用

又實惠的手機在市場上大受歡迎，市占率節節高升，但產品的價值卻沒能隨之提高。

3. 企業的決策過程：

在企業迅速發展壯大時，組織的複雜化，使得內部溝通無法再如過去有效率，而研發的能量也降低了。當其他廠牌力求進步，Nokia 的決策層卻做了錯誤的決定，只專注在 Windows 系統的應用，卻忽略了即將成為主流的 Android 安卓系統，埋下了日後失敗的導火線。

4. 瞬息萬變的市場：

過去對於「未來機(Future Phones)」的期待僅止於簡訊的傳送以及電池待機時間，使得多數廠商僅著重於電子等硬體技術的開發而較少關注應用軟體。過去十年許多大廠興起，卻也不敵這樣的新趨勢。

5. 從失敗中學習：

現在的智慧行動裝置，必須建構在使用者的經驗之上，了解顧客的期待與需求，同時發展生態系統支援(Ecosystem Support)與平台的穩定性所需，以打造硬體與智慧軟體環境。未來將採取 Google — Android 生態系統，因為現在軟體已經比硬體還重要了。

6. Nokia 過去成功的基礎

(1)芬蘭特殊的環境：穩定，以及因穩定而產生的信任、欣賞並尊重工程的文化、北歐國家產品標準化的規定(現在則依循歐盟標準)，提供了企業發展的豐沃土壤。

(2)政府的支持：由國家提供的普及教育打造優質勞動力，以及政府支持的研發中心(TEKES 等)和政府與大學的產學合作計畫等。

7. Nokia 為何失策？

(1)如同前述，在 Nokia 所處的通訊市場，現在已經由智慧裝置取代，對軟體的需求遠大於硬體；僅靠過去芬蘭所引以為傲的機械工程傳統，已不足以面對競爭。

(2)市場的典範改變，現在必須重視使用者經驗、支援系統以及平台的

穩定性，和以前只要訊號強通話清晰完全不同。

8. 展望未來：

期待新的領導風格，能夠釐清並簡化企業結構及責任歸屬，重新建立信任關係並注入正能量。管理高層必須指引方向，並確定各部門都校準一致。更重要的，不要再緬懷過去，必須儘快務實地因應市場變化。

9. 政府的角色：

政府必須強化教育，以因應市場變化帶來的產業改變所需的新人力需求。而對於基礎研究以及高風險的產業研究政府必須提供財務支援，才能協助產業升級。促進媒合產業與學院的產學合作，以達雙贏。

第三節 人口發展與社會健康

北歐國家的社會福利制度經歷了幾百年的發展，其核心是以維護全體公民的利益為基本原則，並具體表現在從出生到老年，全生命週期之醫療保健與社會服務的各個面向。建立起涵蓋全體國民的高水平社會福利體系。每一個公民，包括國內原有居民和滿足居住年限等有關規定要求的外來移民，都有權利享受相關的社會服務。在這個目標下，北歐國家都建立起一整套完善的社會福利與衛生保健體系。這套社會福利與衛生保健體系覆蓋範圍廣泛，包括教育資助、免費醫療、失業救濟、老人照料、養老金支付、殘疾人救助、單親父母津貼、家庭和兒童保護等面向，政府都給予基本的保障。以芬蘭為例，芬蘭的社會健康體系從出生嬰兒時期到老年的全生命週期，從預防疾病、事故，控制飲酒、抽煙，到實施基本免費醫療；從免費教育，到失業救濟再到免費職業再培訓；從兒童補助、單親父母津貼到養老金支付和老人照料等等，一應俱全。

芬蘭政府提供的社會健康體系是全方位的，但近年來，隨著人口發展趨勢的不斷變化，也面臨一些問題與挑戰，以下僅就本次學院安排之海外訓練課程，針對人口生育率降低、老齡化等人口發展議題，以及社會福利與衛生保健等議題之課程學習內容作一重點摘述。(註¹³)

(一)芬蘭人口議題及相關作為

1、政府善用芬蘭家庭聯合會組織：

芬蘭政府善用民間的芬蘭家庭聯合會組織來協助政府推展家庭政策。芬蘭家庭聯合會成立宗旨包括下列四點：a.支持家庭的幸福，b.促進青少年的健康和技能，c. 在芬蘭及國際上推動促進性健康和性教育權利，d.有助於建立多元和寬容的芬蘭，e.提倡家庭和青年的健康

¹³ Anneli Miettinen, Väestöliitto Väestöntutkimuslaitos (2016). Population development and policies in Finland. *Population Research Institute, Family Federation of Finland*

，提供服務、培訓和研究。

芬蘭家庭聯合會組織是一個無黨派和非宗教組織，自 1941 年成立以來主要在社會和衛生部門工作，經常代表芬蘭大量的非政府組織發聲，並與各部會、市政府及國內外非政府組織合作，共同辦理許多活動。現在芬蘭家庭聯合會工作重點為專家組織在社會和醫療衛生領域的合作，包括替 36 個非政府組織成員及其旗下公司進行宣傳、研究、非營利服務、發展合作、不孕不育診療、托兒服務、家庭工作、夫婦諮商、諮詢、培訓專業人才等服務。

芬蘭家庭聯合會主要經費來源係來自 RAY（芬蘭老虎機協會），以及從自己旗下公司的收入（如醫療診所、公托、家庭照顧等）。並拓展其它如文化與教育（研究）部、外交部（發展合作）等各種資金來源的合作。

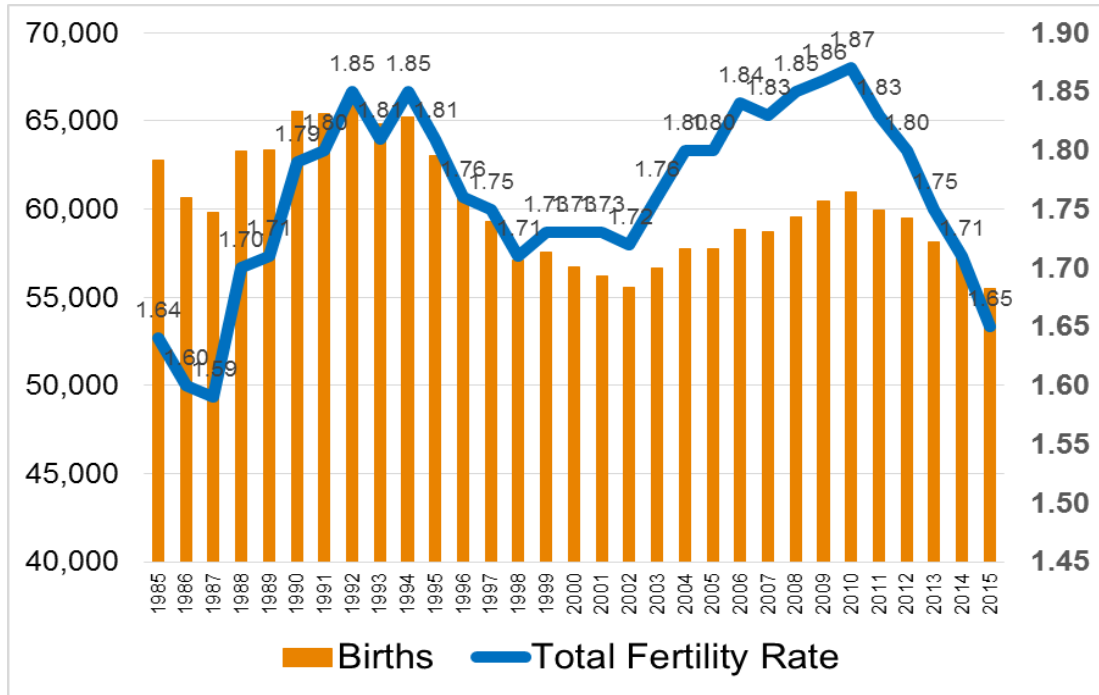
2、芬蘭人口發展的挑戰

芬蘭一般人民已普遍習慣於網路分享資訊、視頻講座、線上課程或線上對談，而青少年網路流行議題則在青春期和性教育、避孕及安全性行為等訊息。另外，霸凌、反霸凌等議題，已經是電話和線上諮詢最常見問題。相關社會趨勢形成人口問題如下：

(1) 近年經濟衰退的後果，導致生育能力持續降低，無子女家庭隨之增加，人口老齡化問題亦與歐洲和其他工業先進國家一樣日愈嚴重。而且，從歐盟以外國家移入的人口不斷增長，且在歐盟國家之間的移民遊走遷移，也有越來越多的趨勢。

(2) 前述生育及家庭發展趨勢，造成芬蘭在生育及家庭發展方面問題，包括：a.低於人口更替水平生育率（TFR<2.1）的問題，從 2010 年生育率 1.85 大幅下降至 2015 年生育率僅剩 1.65。b.夫妻生育延遲，甚至無子女現象普遍的問題。以及 c.高離婚率導致單親家庭比例高達 21% 的社會現象。

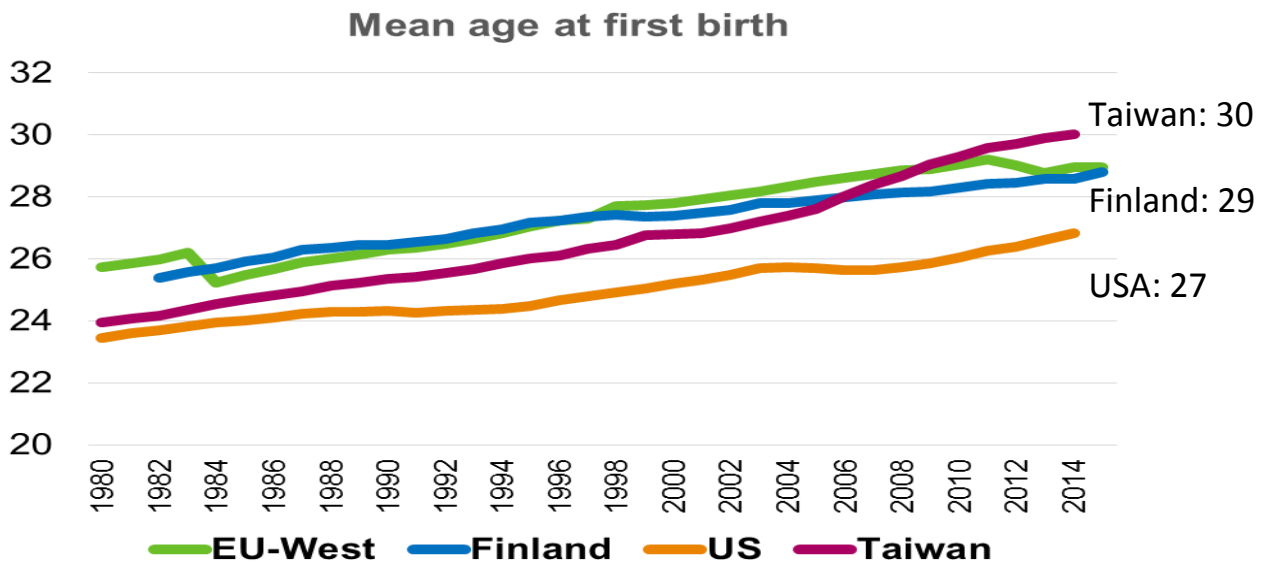
芬蘭出生人數和生育率從 2010 年以後大幅的降低



人口研究所/芬蘭統計局

圖十三、芬蘭出生人數和生育率的變化趨勢

芬蘭女人初生小孩年紀比較晚：但大多數母親還是有 2-3 個孩子



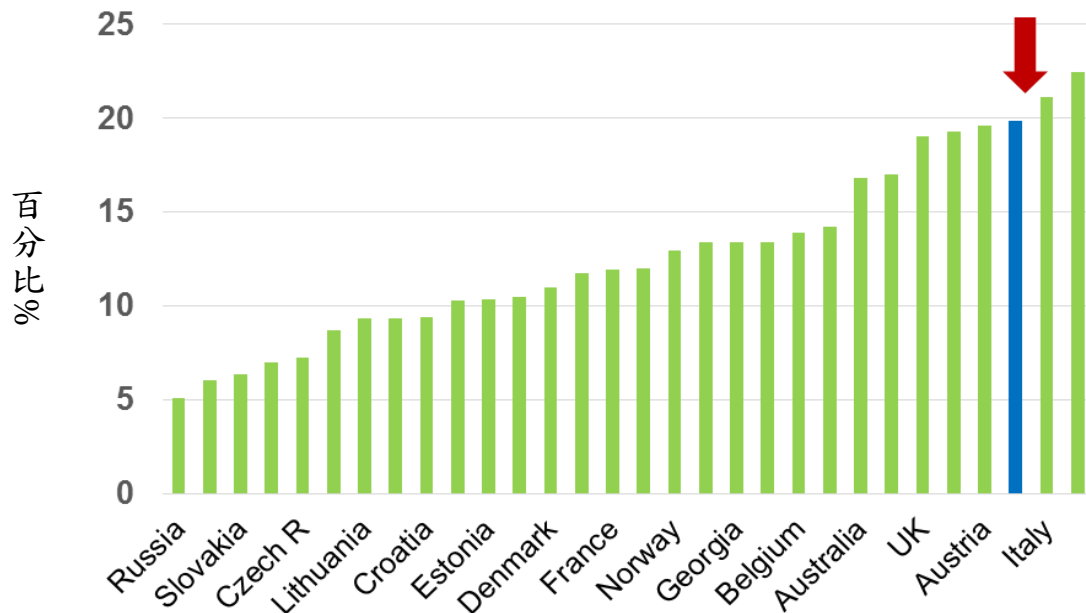
人口研究所/人類生育數據庫

圖十四、各國女性第一胎生育年齡

(3) 家庭結構改變：大部分年輕人約 20-22 歲就離開從小居住的家庭。男女同居現象也很常見的，約 50% 的第一胎兒童是出生自同居家庭。一般家庭平均有 2 個小孩，不過約 40% 婚姻以離婚收場，所以單

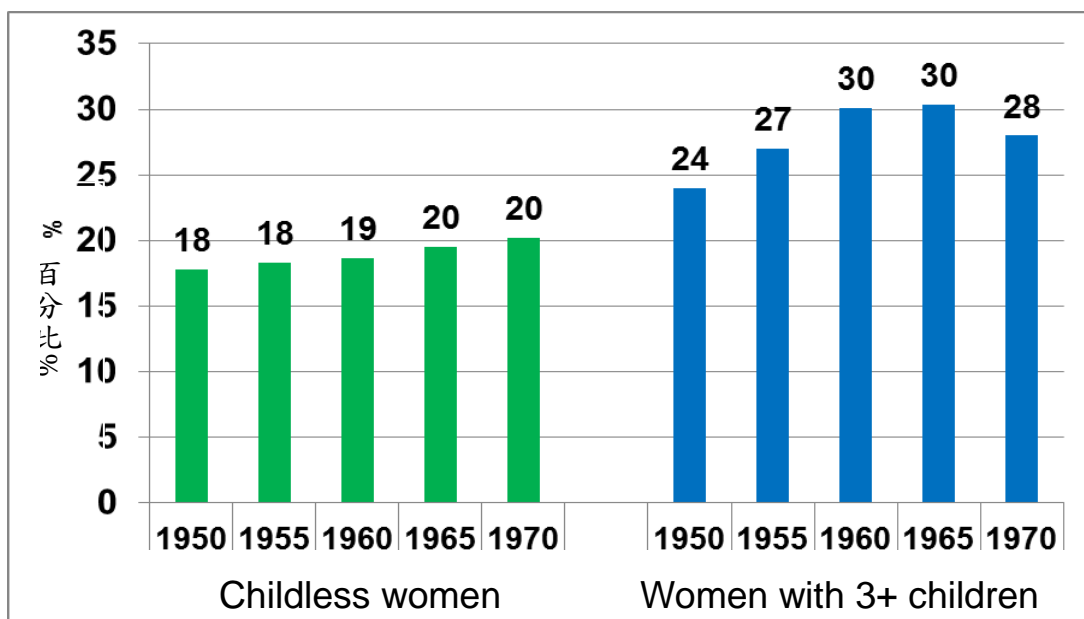
親父母非常普遍，而單親家庭經濟狀況通常並不理想。

芬蘭家庭無子女比例持續增加：在年齡 40 到 44 歲女性仍無子女的比例已是歐洲國家第三高的，而 40 到 44 歲的男人，也有約 30%是沒有子女的（在歐洲也是第三高的）。



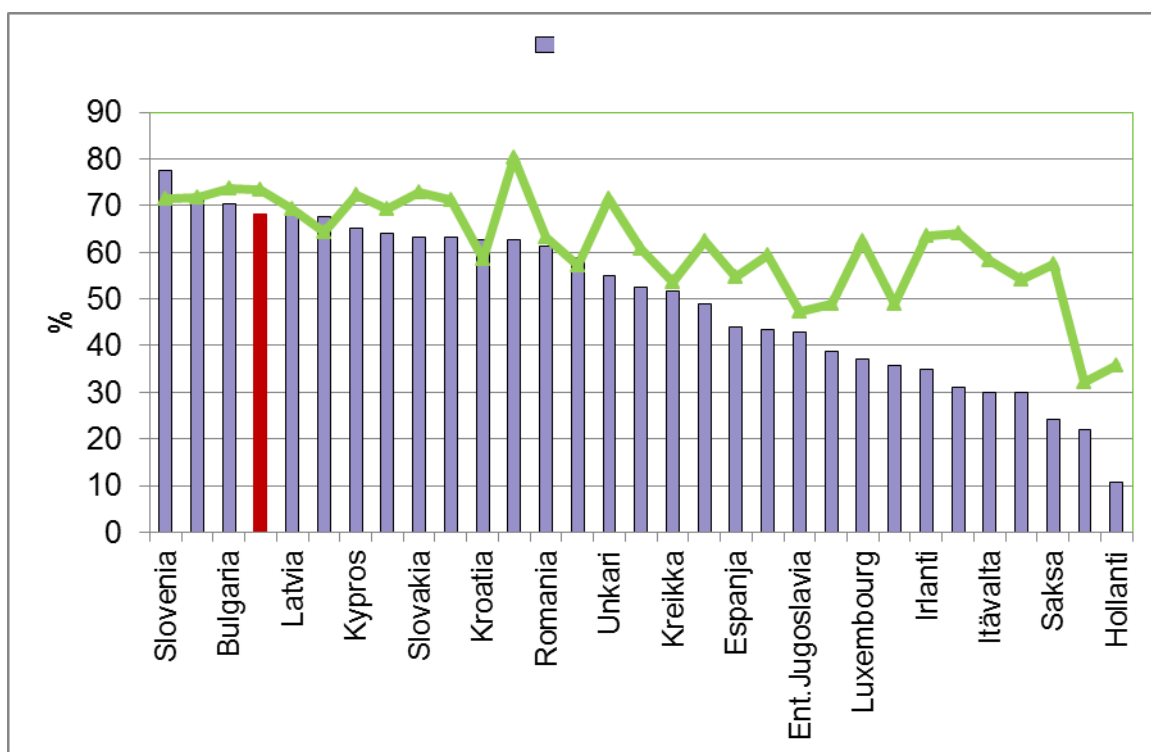
圖十五、芬蘭 40 至 44 歲女性無子女的比例，%

雖然芬蘭無子女比例增加，但家庭擁有 3 個以上兒童比例也增加了



人口研究所/芬蘭統計局

圖十六、芬蘭女性無子女及擁有 3 個以上小孩的比例



歐盟統計局;人口研究所

圖十七、芬蘭母親的高就業水平

3、在家庭中的性別平等

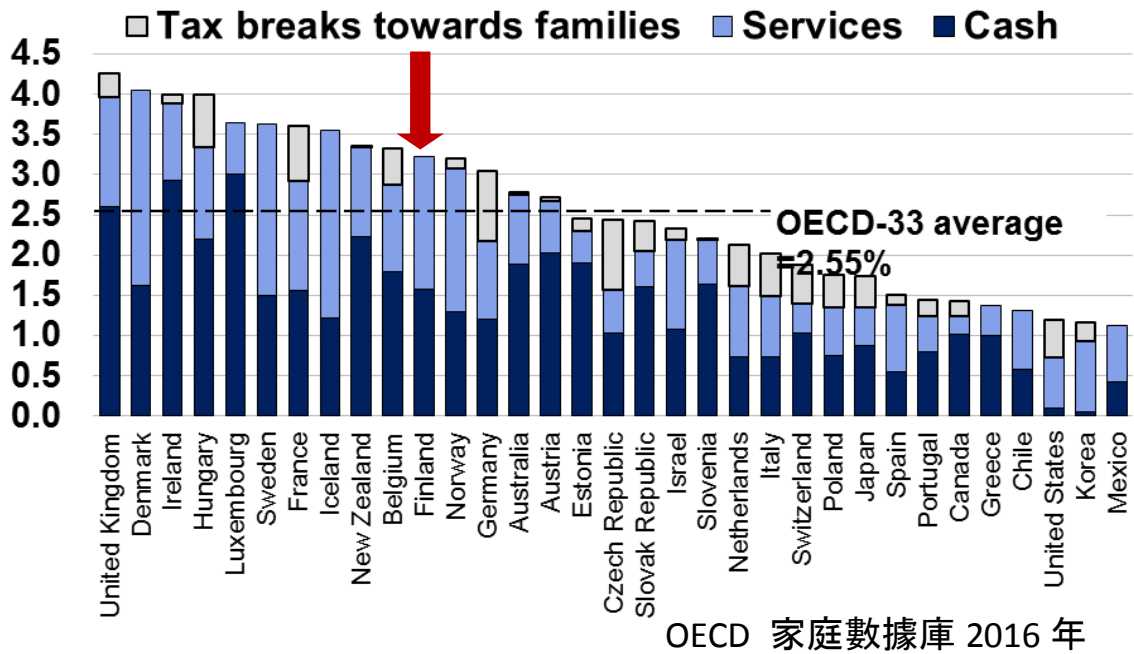
2010 年代的芬蘭父親比起 1980 年代，願意花更多的時間陪孩子，而婦女的家務勞動分擔也從 1980 年代的 66% 下降至目前約 60% 的比率。此外，婦女貢獻家庭總收入的平均水平達到 45% 左右。女性的教育水平已經比男性更高，所以父親請育兒假的比例也慢慢增加。

4、北歐家庭政策模式：

家庭照顧津貼是每一個家庭都可以申請的，不會因為你的婚姻狀況，或收入水平，還是家庭的小孩多寡而遭限制。另外，還有相當多種類的社會津貼和服務。在稅收部分，自 1974 年以來，芬蘭稅收基本上是採個人分別課稅方式，並鼓勵年輕人早日獨立工作，自己負擔家計。性別平等原則也是的家庭津貼發展的重要目標，雖然芬蘭兩性平等發展在與北歐國家比較尚屬中段班位置，但政府仍在持續努力，尤其是加強對婦女家庭照顧後重入職場的鼓勵與支持。

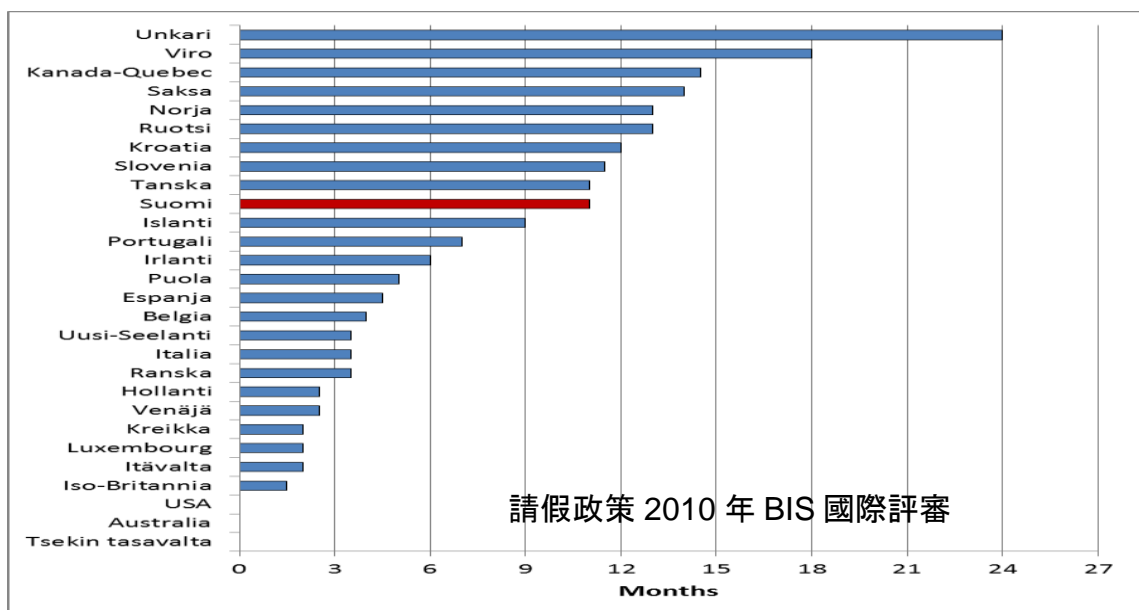
芬蘭家庭照顧津貼制度是平等且廣泛的，其經費支出佔 GDP 的百

分比約 3.25，在 OECD 經合組織國家中佔 GDP 的百分比平均值是 2.5，芬蘭家庭照顧津貼支出尚在標準之上，且家庭津貼中現金給付與服務照顧約各占一半，與其他國家比較也相當平均。



圖十八、在 OECD 經合組織國家中家庭津貼的支出佔 GDP 的百分比

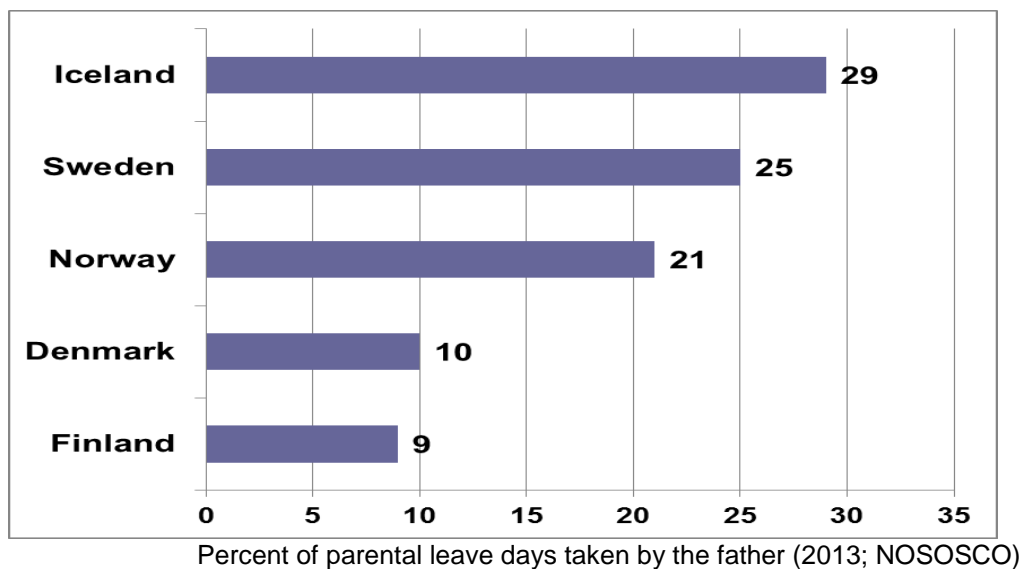
芬蘭人民在失業轉換工作，或離職照顧子女家庭成員期間，可以請領家庭照顧津貼約為在職薪資的 66% 以上，且請領的月數可以達到約 11 個月左右。



圖十九、2010 年歐洲國家家庭照顧假領取津貼月數 (>收入的 66%)

5、芬蘭的育嬰假：

母親產假可以請產前 1 個月加產後 3 個月，小孩出生後到滿 1 歲前，父母親合計可以請育嬰假 6.2 個月。另外，鼓勵父親可以有多請 2 個月的特別育嬰假，期限是在小孩滿 2 歲之前請完休假。育嬰假期間企業支付補助為薪資 70%（許多機構休產假的第 1 至 3 個月可支付 100% 的工資），如果以前沒有工作的最低津貼福利為每月 600 歐元。

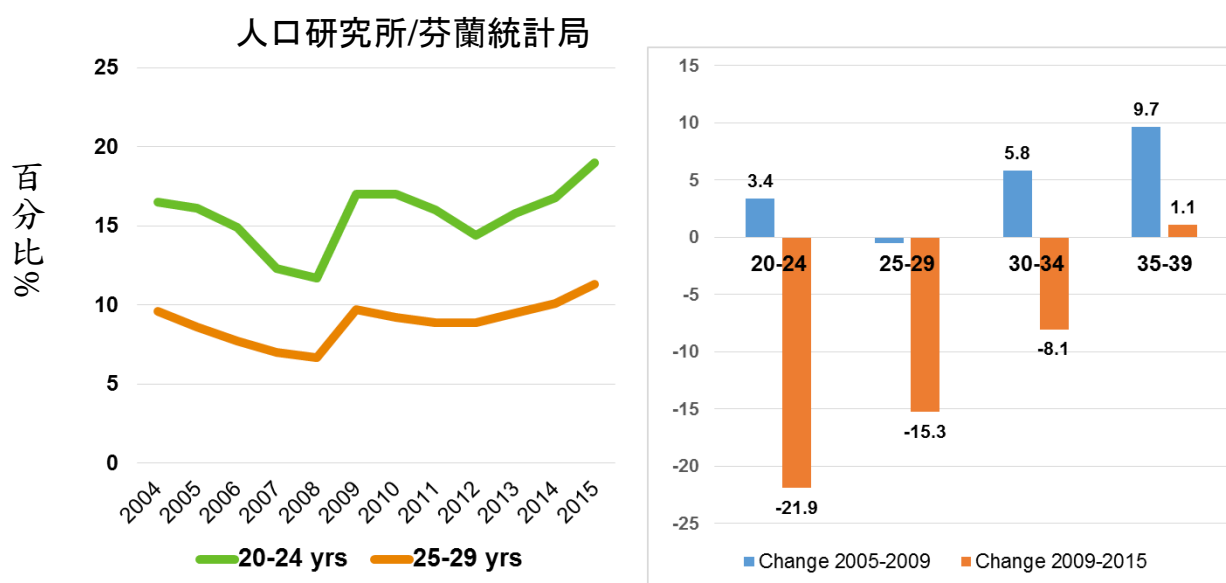


圖二十、在北歐國家家庭的父親請育嬰假比例

6、公托服務：

從 1973 年以來，芬蘭發展理念即讓兒童可以受到妥善照顧，到 1990 年以後，所有兒童均可享受到公托服務，年齡從 11 個月大到上小學前（約 7 歲）。公托服務收費與家庭收入有關，在中等收入群體家庭支付的費用，每月每個小孩平均約收 290 歐元。不過因為財政緊縮政策，目前準備漲至 350 歐元，而政府相對每位學童需負擔超過 400 歐元。全日制公托服務包括膳食、兼職照護和黃昏、夜間或週末時段照顧等。

20-24-和25-29歲之間失業率(2004-2015年) 特定年齡生育率的改變2005-2009和2009-2015



圖二十一、芬蘭經濟衰退造成年輕人失業和生育率的下降

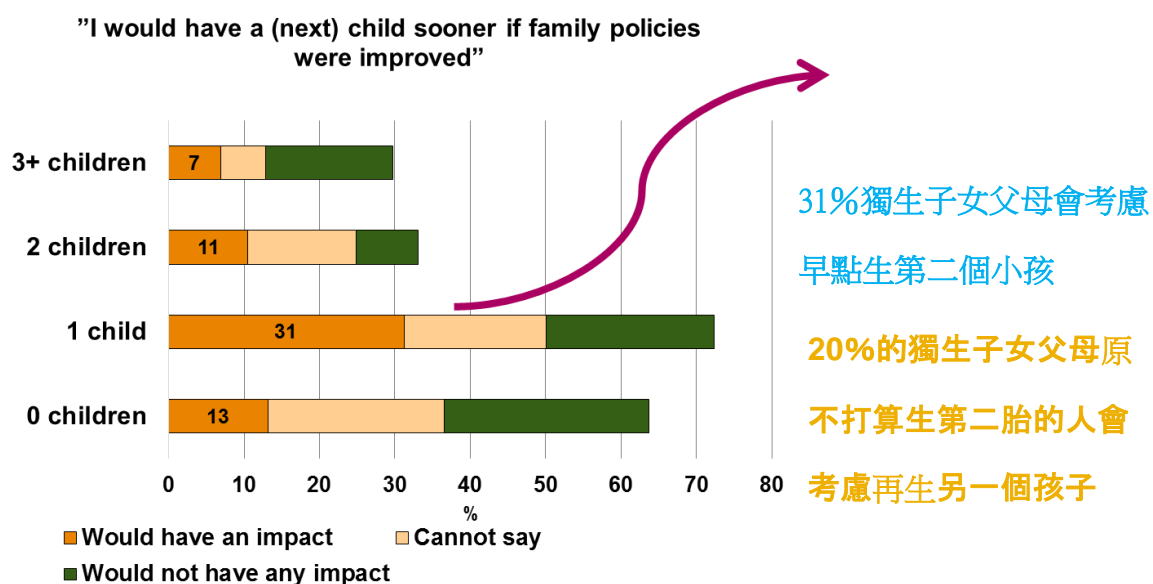
7、失業和生育：

20-34 歲年輕人，尤其是女生，因為害怕失業或可能失業的威脅，而降低生育意願。在 2015 年家庭總調查，其中十分之一的受訪者(20-40 歲)認為他/她的就業前景非常薄弱; 20%認為相當薄弱。另外，9%的人說他們在維持生活方面有相當大的困難，17%的人有時有困難。超過一半以上受訪者認為由國家提供的家庭支持仍然不足。此種現象也造成適婚年齡與生育年齡越來越高，導致少子化的情形愈形嚴重。

8、工作和家庭的兼顧與平衡：

目前政府政策是提高婦女就業水平（25-44 歲的女性：就業率 73.9 %，比其他北歐國家更低），不過如何兼顧工作和家庭仍然是婦女踏入職場最大的問題，一般婦女仍面臨如果我有一個孩子，職涯發展或工作機會將會減少，因而遲遲不敢生小孩。經調查有 35%的女性(20-34 歲)及 12%的男性完全同意這觀點，而且不僅是高學歷女性如此認為。解決政策最重要的女性希望育兒假後很快就會重返勞動力市場，故必須容許更多兼職工作或更有彈性時間，以紓解重新進入職場的壓力。

依芬蘭政府調查結果顯示，在提高婦女就業機會、提供更多兼職或彈性工時工作，以及改善二度就業市場的家庭政策下，原本只生一個小孩的父母中，有 31% 會考慮早點生第二個小孩，20% 原不打算生第二胎的父母會考慮再生另一個孩子。至於原本沒有小孩的父母中，有 13% 會考慮早點生第一個小孩，超過 20% 原不打算生的人會考慮生個孩子。甚至已有二個以上小孩的父母，也考慮再生個小孩，印證此家庭政策改善對生育率的提升會有一定的效益。



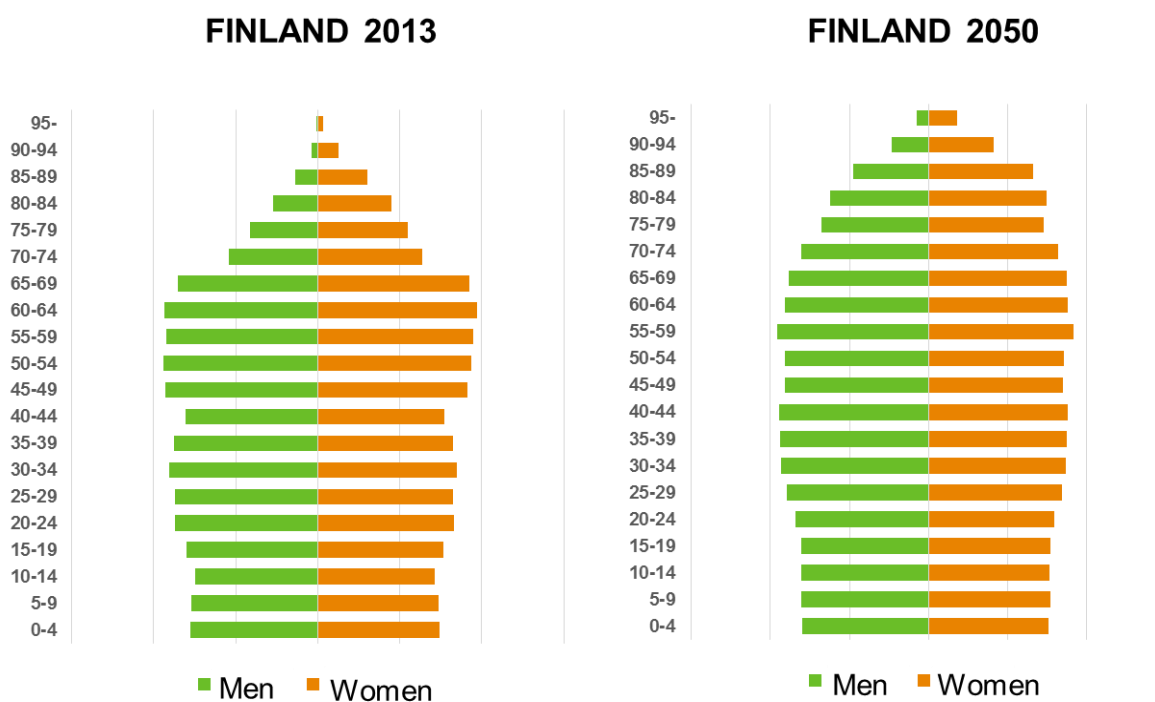
圖二十二、芬蘭 20-35 歲男女在改善家庭政策下對生育意願影響

(二)人口老化與經濟議題

1、芬蘭人口老齡化

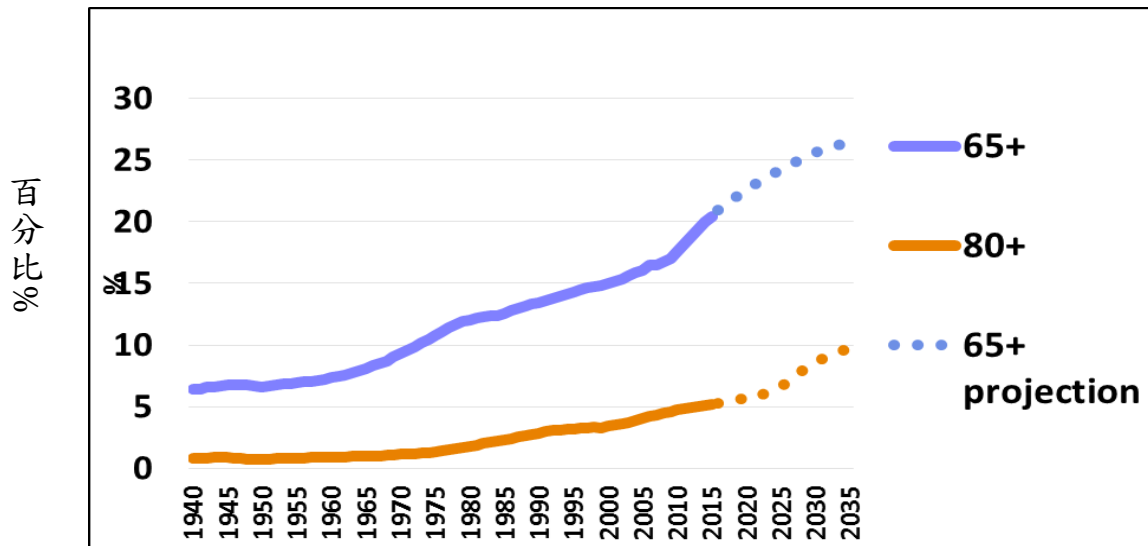
芬蘭是老年人口的比例正在快速增長的國家之一，尤其 1950 年代前戰後嬰兒潮，目前已陸續達到 65 歲以上年紀。65 歲以上老年人口快速增加，而 0 到 14 歲幼年人口卻持續減少。這在勞動力市場上，對個人和家庭的生活，以及對社會和福利國家的持續發展，產生了巨大影響與挑戰。

現在芬蘭女性平均出生餘命為 82 歲，預估 1960 年代以後出生者，50%可活至 90 歲。20%可活至 100 歲，男性趨勢相同惟比率略低，所以人瑞數量越來越多。



芬蘭統計局, 2015年

圖二十三、芬蘭 2013 年和 2050 年的年齡結構

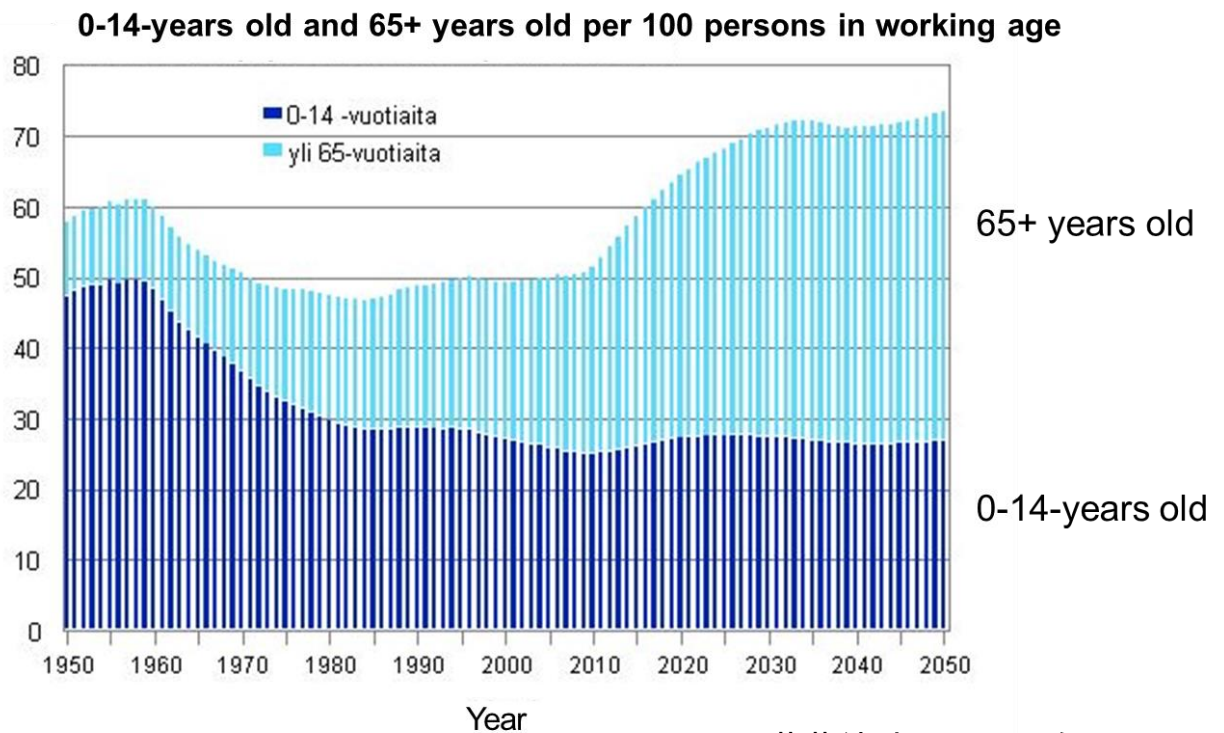


Population Research Institute/Statistics Finland, 2016

圖二十四、超過 65 歲的比例快速增加

戰後嬰兒潮一代（在 1946-1950 出生），在 2015 年以後陸續超過了 65 歲，並將於 2030 年達到 80 歲以上。

所以，每 100 位工作人口需要扶養，a. 0~14 歲幼少年人口，加上 b. 65 歲以上人口，在 2015 年約 55 人，到 2050 年將達到 73 人，扶養比逐年攀升。換言之，工作人口的負擔將越來越重。



芬蘭統計局, 2016 年

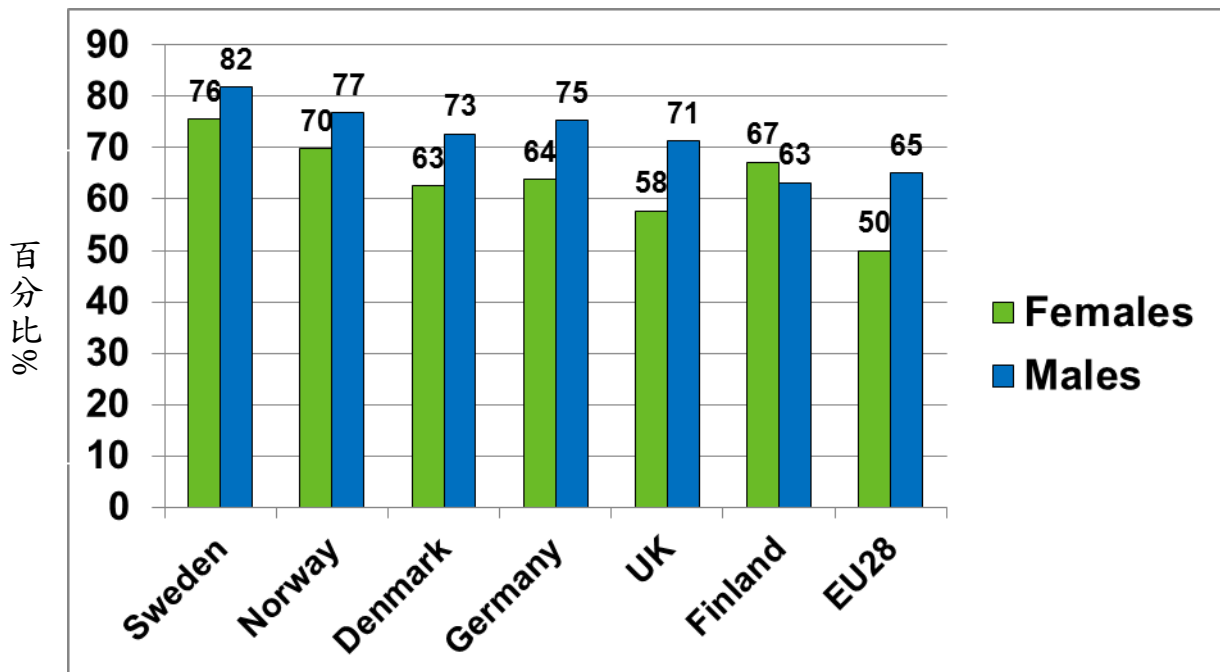
圖二十五、芬蘭人口撫養比快速上升

2、芬蘭人口老齡化與年金改革

芬蘭政府預定自 2017 年起推動養老年金改革，以提高平均退休年齡，目標由 60.5 歲提升至 62.4 歲。此外，養老年金請領給付年齡，也從最低 63 歲提升至 65 歲。且在重新計算養老金給付額度時，必需考慮預期平均餘命係數，並鼓勵延後退休的年齡，提高老年就業率，促進銀髮族工作或從事健身活動，減少失能期間，以降低養老金支出。而且根據調查，55 歲以上老年人口的教育水平越高，失能程度越低，就更能健康地度過長壽的生活。

芬蘭職工養老金和失業金的收取有一部分是強制性的。理念依據是每一個有勞動能力的人都應該參加工作，賺取養老金，以保證退休以後的生活水平不降低。芬蘭養老金的繳納標準是平均工資的 22% 左右，其中 4.5% 由個人支付，其餘大部分由僱主繳納。

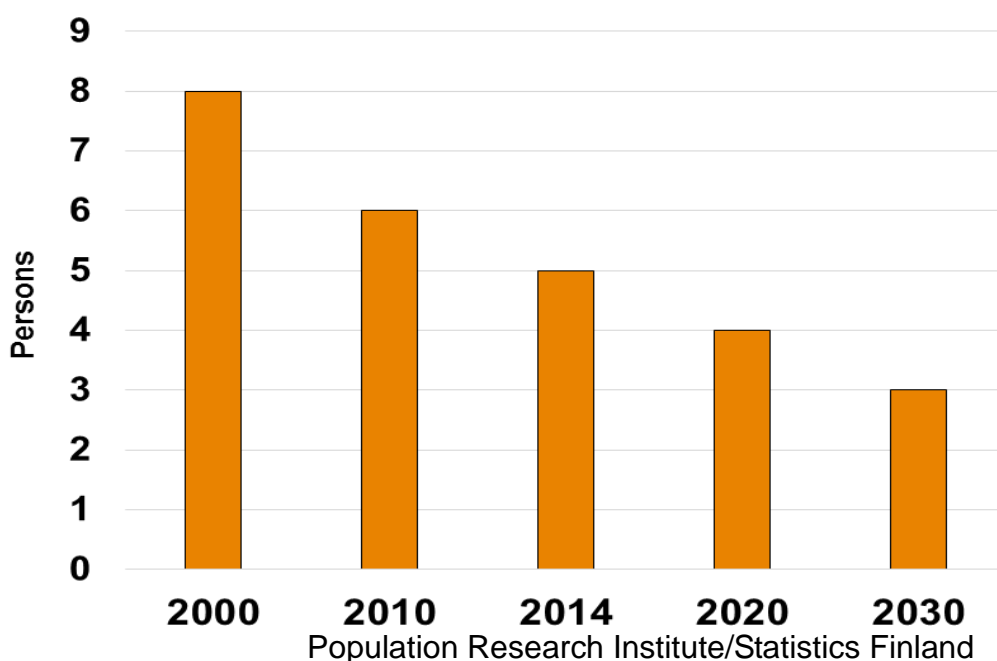
由於經濟衰退整體就業率降低以及就業平均年齡下降，也促使 55 歲至 64 歲人口就業困難，但迫於養老保險需求，仍得延後退休。



Population Research Institute/Eurostat

圖二十六、芬蘭 55 歲至 64 歲人口的就業率

芬蘭 80 歲以上老人主要由 45-64 歲家人負責照護，其照護人口比率由 2014 年 5 人照顧 1 人，至 2030 年將降至 3 人照顧 1 人。



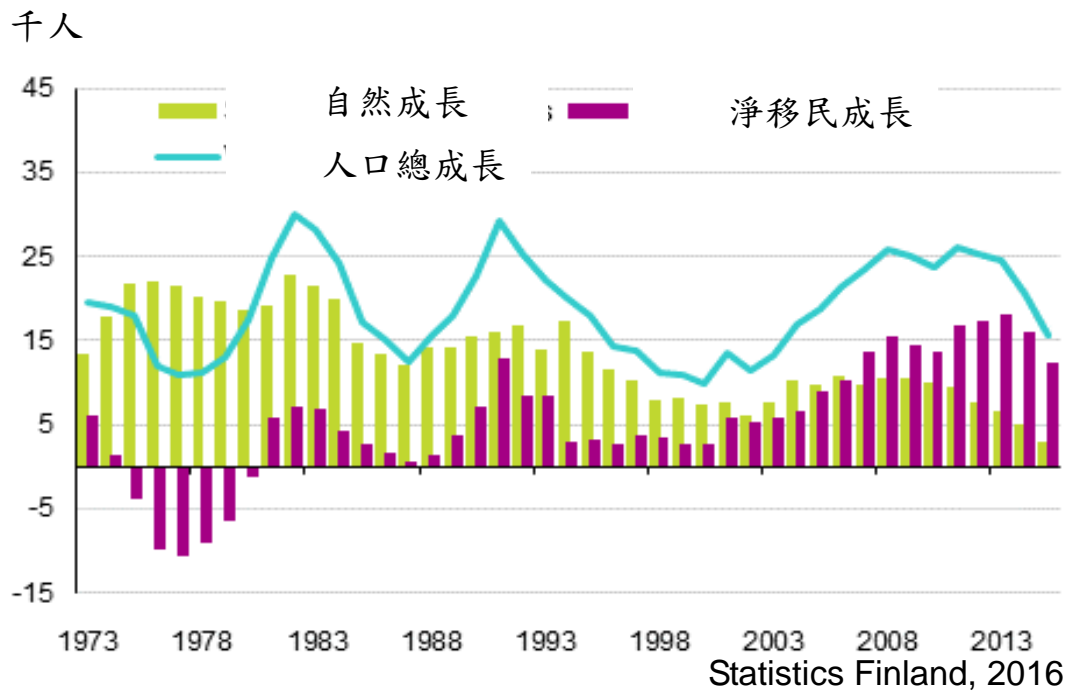
圖二十七、芬蘭 45-64 歲人口與 80 歲以上老人比率

3、老年和非正式護理

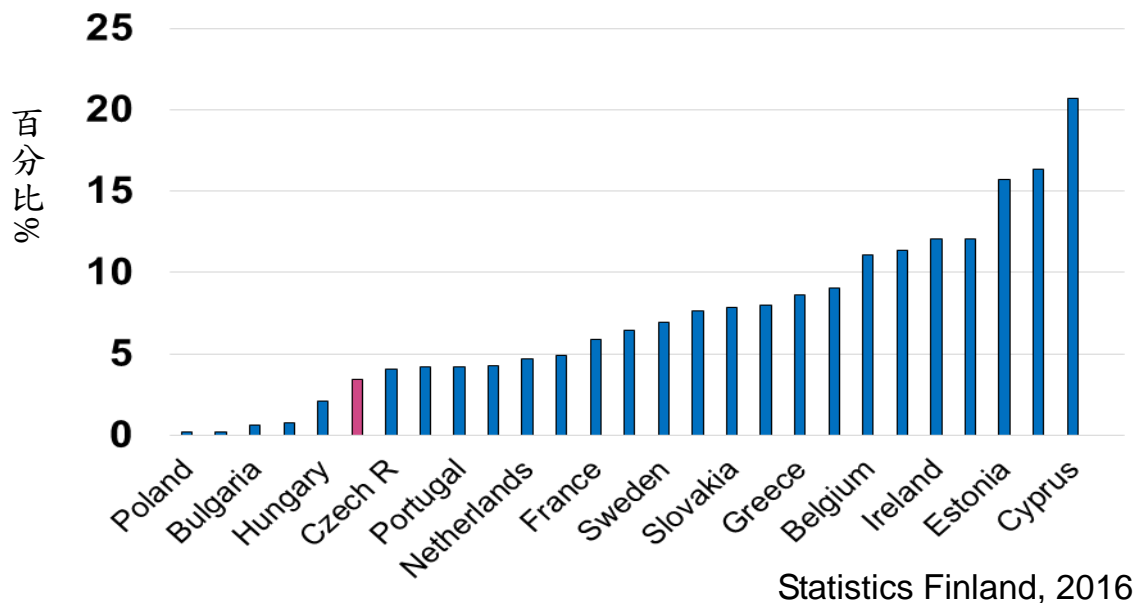
國家社會保險局和芬蘭照顧者協會估計，芬蘭目前有大約 30 萬名非正式家庭照護成員（佔總人口的 5.5%）在做居家照護服務。有 6 萬人接受 24 小時全日型重度和專業照護。另外，有 4 萬名家庭照護者已與市政府協議簽約，簽約後這些非正式家庭照護者(大部分為配偶、家人或子女)，視長者需照護的狀況，每月可領取約 700 歐元或更多的津貼補助。不過很多非正式家庭照護者有一半是年紀超過 65 歲以上，且部分並未申請補助。目前政府政策是加強宣導，增加居家照護給付，並推動短時間喘息服務。政府為保障每個國民就醫與生活照護，於各市辦理老人照護機構。依需要定期居家訪視與照護。若需進一步醫療照護，則將需求者送至醫院接受專科醫療。

4、在歐洲和芬蘭目前的挑戰：移民問題

未來越來越多的人口增長的比例是基於移民，故族群融合和移民就業是當前重要議題。



圖二十八、芬蘭人口自然成長和淨移民成長趨勢



圖二十九、2011年在歐洲國家中外國人佔總人口的比例

5、有關移民的挑戰

去年芬蘭接受 3 萬名難民，在此前每年約有 1500-6000 外來移民，移民的失業率比芬蘭公民高出三倍左右，在經濟不景氣狀況下，情況可能會惡化。而社會保障計畫的福利亦逐年削減，舉例說可能會影響移民接受語言課程培養，造成來自移民家庭的孩子不能繼續上學，更容易輟學。而社會對移民的敵意也不斷增長，隱藏社會治安之挑戰。

(三)芬蘭的衛生保健(health care)政策

2015 年芬蘭的人口數為 550 萬人，其中 65 歲以上的人口約 110 萬左右（約 20%是 65 歲以上的人口），15 歲以下的人口約 88 萬人（約佔 16%），生育率為 1.65%。在 OECD 的評估上，芬蘭在初級照護(primary care)及專門醫院照護(hospital care)上，有著高績效的健康體系，平均壽命為 81.1 歲，每人花費在衛生保健上的費用為 3,440 美元(OECD, 2016)為仍稍微低於 OECD 國家的平均數。

1、衛生保健特點：

芬蘭在 1970 年代末期達到 OECD 國家的國民所得水準、生活水平及社會安全水準，正式成為北歐社會福利國家(Nordic welfare state)。雖然在 1990 年代初期曾面臨銀行金融危機所導致的經濟衰退，但福利制度仍然延續下來。芬蘭的社會福利具有以下幾點特點：是芬蘭人具有的普世權力，具有強烈的凝聚力且可以平等地取的服務；是芬蘭人依法具有的權力；以及中央政府只訂政策及補助財務，實施及管理的權力是由地方政府(municipal)所擁有。

2、社會及衛生保健

芬蘭的社會及衛生保健是建立一個可持續發展的社會機制上，公平地對待所有成員，加強社區參與及提供成員所需要的保全與服務。同時，藉由工作上的福利來延長退休時間，並且在工作與生活上取得平衡。此外也希望減少社會福利與衛生保健上的差異，並提高其涵蓋率，俾提供一個健康及安全的居住環境。

3、衛生保健服務體系

芬蘭是由地方政府來負責規劃所有的衛生保健服務，它可以是由一個地方政府，或者聯合其它幾個地方政府來共同提供服務，也可以向私部門來採購該項服務。衛生保健服務可以分為初級衛生保健及專門醫學照護兩類，前者是由地方政府的健康中心來提供，後者是由地區醫院來提供服務。目前芬蘭計有 313 個地方政府及 20 個地區的醫院

，而每個地區的醫院中有一個主要的中心醫院，這些醫院都是由地方政府所擁有(在芬蘭僅有少數私人醫院)。

此外，在芬蘭所有的雇用者必須提供受雇者預防性的職業健康服務(preventive occupational health services)。除了公部門所提供的服務之外，也利用私部門所提供的服務來補充衛生保健所需，部分成本是由健康保險來補助。

4、地方政府的衛生保健系統

芬蘭 2015 的人口有 550 萬人，散布在 313 個地方政府，每個地方政府的人口數從 100 人到 60 萬人不等，中位數大概是 6 千人左右，因為每個地方政府所轄面積及人口數不等，差異性頗大。

地方政府可以依照法律授權規劃衛生保健的規模、方式以及財務的分配。初級衛生保健-地方政府的健康中心提供的服務項目有：門診及急診服務、幼童及學生照護、初級心理衛生保健、預防性健康服務、住院服務、家庭照護服務(home nurse services)、口頭健康諮詢服務、職業衛生保健(50%是由健康中心提供)、物理及心理復健、X 光及實驗室檢查等。

私部門所提供的服務是來補充公部門的不足，約佔所有服務的四分之一。私部門必須先取得國家及區域管理部門的許可，並且強制每年向其報告執行成效。而私部門所提供的服務，可以出售給一個地方政府、幾個地方政府共同採購及直接出售給民眾，該服務包括：門診治療、物理復健及職業健康服務。對於使用私部門的醫生、檢查及治療的費用，30-40%的費用係由健康保險來支付。

芬蘭的職業衛生保健法中，強制規定雇用者必須替其受僱者提供職業衛生保健。芬蘭的就業人口中有 85%的受雇者適用前項規定，職業衛生保健包括：強制性的照護(身體檢查及因工作性質所必須面臨的健康風險預防)及自願性照護(例如基本家醫服務或是專門的醫藥照護)。這些照護可以由雇主自行提供或者向其他有此服務的雇主購買，也

可以向私部門購買，或者向公部門的健康中心購買。

5、衛生保健的費用與財務

2014 年芬蘭的衛生保健支出為 195 億歐元(佔 9.1%的 GDP)，平均每人約為 3576 歐元。其中初級照護支出為 38 億歐元，專門照護支出為 68 億歐元。根據 2014 年資料，芬蘭的衛生保健財務來源包括：地方政府的地方稅收(37%)、中央政府(25%)、中央健保(13%)、家戶負擔(19%)以及雇主負擔(5%)。由以上比率可知，芬蘭衛生保健支出四分之三是由公部門所支付。

中央健保(National health insurance, NHI)是強制性的保險機制，雇主、被保險人及政府共同提撥資金，由社會保險機構(Social Insurance Institute)經營，可以用來支付：部分私部門衛生保健服務、門診用藥、到健康中心的交通費、病假及懷孕假的津貼、復健及職業衛生保健等費用。

依據芬蘭「對使用社會福利和衛生保健法」(Act and Decree on Client Fees for Social Welfare and Health Care)，民眾可以免費使用特定的衛生保健服務，除此之外是要付費，但有收費上限。地方政府可以決定哪些服務是免費，哪些服務是要收費，而且可以決定收取服務費的上限。以赫爾辛基市 2016 年的規定為例，居民到健康中心是免費；使用健康中心的急診服務是 16.4 歐元，醫院是 32.7 歐元；醫院的每日照護是 38.5 歐元；門診服務是每次 32.7 歐元。這些收費每兩年檢討一次。

6、芬蘭的衛生保健改革

芬蘭目前正在進行衛生和社會服務的改革，目標是於 2017 年夏天完成法律修正，2019 年開始實施新的制度。目的是確保國內的每個居民都能平等地取得服務、減少社會福利和健康照護上的不平等及增進服務的成本效益。因此，將進行各項社會福利與衛生保健服務的整合，將各項服務無縫接軌，包括組織結構、服務的產品及財政等事項。

它是芬蘭政府組織改革的部分，以強化經濟的永續性。

因此，原本賦予地方政府提供公共醫療和社會服務的責任將被自治區(autonomous regions)所取代。18 個自治區將提供必需的服務，或者聯合其他區域共同提供，也可以使用私部門或第三方的服務。同時，也將與大學醫院合作，整合成五個提供特殊醫學照護中心。顧客將可更自由地選擇服務提供者。

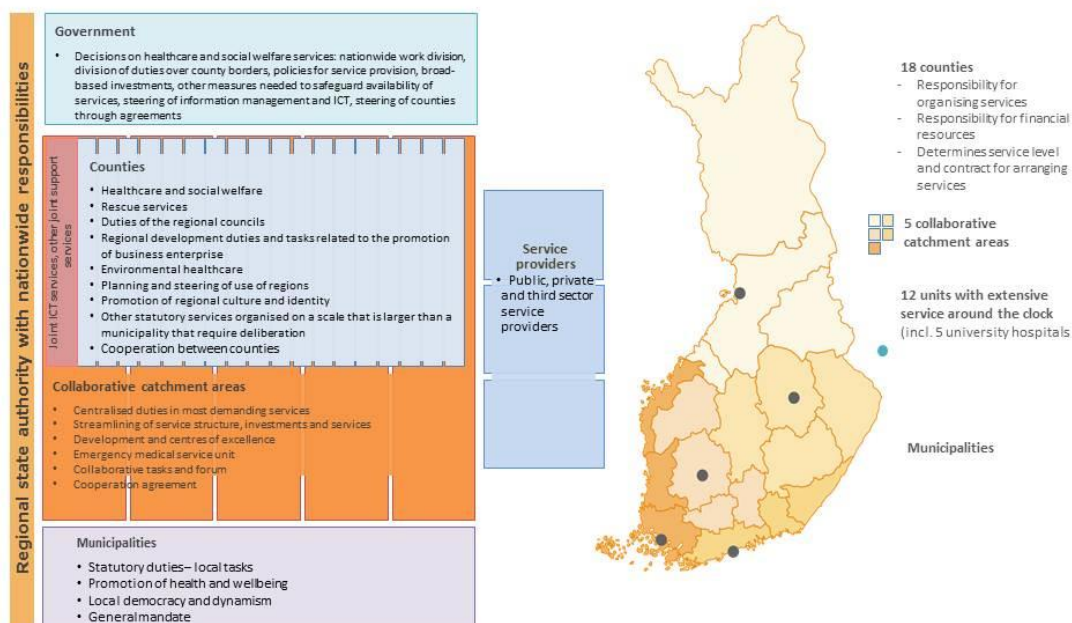
這項改革將醫療保健和社會服務形成以客戶為導向的實體，強化基本公共服務。同時將原預計 2.4%的年均實際增長的醫療保健和社會福利支出，在 2019-2029 年期間，必須削減到 0.9%。這將有助於減少政府財政支出，目標是節省 100 億歐元，其中約 30 億歐元由社會事務和衛生部的政府組織改革來吸收。除了組織結構改革之外，對於醫療保健和社會福利服務，將其運營模式將徹底現代化，以實現更好的服務，不僅是更加注重以客戶為導向，也更重視成本效益。



圖三十 芬蘭衛生和社會服務的改革示意圖，資料來源：

[http://alueuudistus.fi/en/social-welfare-and-health-care-reform/about-the-reform\(10.10.2016\)](http://alueuudistus.fi/en/social-welfare-and-health-care-reform/about-the-reform(10.10.2016))

New functions of the counties and the structure of public social and health services as of 1 January 2019



圖三十一 芬蘭自治區公共醫療和社會服務圖

資料來源：[http://alueuudistus.fi/en/general-information\(10.10.2016\)](http://alueuudistus.fi/en/general-information(10.10.2016))

第三章、心得

第一節 公民參與

今天全世界有許多地方都在進行公民參與。許多國家的法律與規範都要求政府的行動要考慮公民會議與輿論。有些國家甚至要求更廣泛的公民承諾（public engagement）與投入。聯合國以及其他的國際組織也都以強化公民參與為對優良治理與公民社會的重要性，並且也提供許多準則手冊與其他資料以協助這些計畫的開展。然而，這整個活動並不會自動轉化成良好的作業方式。有意義的公民參與要求的不只是舉辦一些公民會議或聽證會，或者收集一些大眾輿論這麼簡單。事實上，在缺乏有意義之公民參與各元素穩固基礎的情況下進行這些活動會產生負面的影響，並導致公民信任感的降低以及與利害關係人之間的關係動搖。

（一）正面積極的態度

公民參與的權利，是一個普世價值。但是，在每一個國家的落實情況不同。可以觀察到，芬蘭政府是持續努力將這個觀念落實在每項工作上，即使是平行的不同部會，縱向的中央到地方均逐漸遵循相同的規範，以達到核心的價值－透明、參與、共同治理的理想。

（二）落實公民創制權

芬蘭也是有代議士制度，但是能夠開放公民創制權的行使，相信會對政治人物的權力造成一定的影響。根據以往的理論，民主本來就是應該由公民直接來行使其天賦人權；但因為公民人數眾多，所以由間接民主來協助。這些年來，民意代表制度也產生一些負面的形象。如果兩個制度共存，也增加公民自主的權利。芬蘭人口只有 5 百多萬，加上教育水準高，這個作法也可以給各國做一榜樣。

（三）將政策宣傳改為政策溝通

這是一個很棒的點子！如果人民都樂於納稅，那麼其他的公共服務要

獲得民心了，會難嗎？有人說，收稅是拔鵝毛的工作。如果被拔毛的鵝，都很快樂，那麼其他政府機關的服務，應該都是更得民心才對。芬蘭稅賦負擔為收入的 46%，然而，芬蘭民眾對於稅務機關的滿意度為：

年度	2010	2013	2014	2015
滿意度	93%	95%	95%	96%

我們的顧客們常說：「付稅是一件很重要的社會責任」（註¹⁴）。2013～2018 年的芬蘭國家賦稅策略是：減少稅賦缺口、納稅人誠實納稅、流程流暢、稅務人員能力佳素質高。在 5 千多名稅務人員中，有 4000 人是在做客服。期望到 2025 年時，能在聲譽及績效上，成為全世界最好的稅務機關。

（四）積極參與國際社會

芬蘭曾受瑞典統治數百年及俄羅斯帝國統治 1 百多年，1917 年獨立後，又歷經 1918 年內戰、1939-1940 年的冬季戰爭及 1941-1944 年的繼續戰爭。因為與蘇聯的常年爭戰及戰爭賠款，造成生活窮困，1970 年代有大批移民離開芬蘭。直到 1990 年代，經濟才大幅好轉，政治穩定，社會福利增加，才又開始接受難民及移民。1991 年蘇聯解體，芬蘭才終於可以決定自己的命運。

雖然加入 OECD 及歐盟的時間不長，但是芬蘭參與國際社會的努力，例如將國際規範納入國內法規，參與各項國際評比，例如政府電子化評比（世界排名第 9）、政府清廉指數評比（全球第 3 名）、全球智慧論壇（ICF）智慧城市評比（奧盧市為頂尖 7 大城市之一）等。國際評比的指標，多是普世標準，跟隨這些指標施政，也是快速可以滿足公民需求的方法之一。而且國際評比，也是國家與城市行銷的重要方法。

（五）獨立透明的政府預算審計

芬蘭的最高審計機構，國家審計辦公室（National Audit Office，NAO）

¹⁴ Mikko Mattinen, 2016, *Improving compliance by communication*, Presentation on September 01, 2016, Verhallinto, Vero Skatt, PPT. P. 74

，其運作與國會的營運相關連。國家審計辦公室的工作包括：審計國家財政，監察和評估國家年度財務政策，同時並監督各政黨及其選舉資金。經由其獨立審計作業規範，國家審計辦公室確保公帑的使用係根據國會的決定，遵照立法規定且明智的應用，並且確認財務政策是以永續經營的方式操作。芬蘭國家審計辦公室（NAOF）的願景為：「使芬蘭的國家財務管理成為世界的典範」。

我國審計部自 2014 年 9 月發布「審計機關應用 GIS 查核推廣方案」，將地理資訊系統與技術應用於審計工作，並於 2016 年推動歲計會計資訊審核分析系統，針對原始憑證資料母體進行大數據資料分析，而據芬蘭國家審計署 Mika Peltola 表示，該署尚未將地理資訊技術及大數據分析應用於審計工作。

此外在公民參與審計議題上，我國審計部已於全球資訊網站建置「審計建言」及「全民監督」專區，蒐集各界回饋資訊，並主動積極諮詢專家學者及公民團體等，針對政府各項施政重大議題深入探索，規劃具有價值及效益之查核計畫，而芬蘭國家審計署囿於該署人力限制（僅有 140 人），目前尚在研究中。我國審計部因近幾年來配合新時代環境變遷，汲取國際最高審計機關組織（INTOSAI），以及國外各先進國家審計機關之制度與審計作為，強化審計技術創新及公民參與等審計制度，已有領先芬蘭國家審計署之趨勢。

（六）芬蘭政府的「公共外包」到「群眾外包」

公部門運用私部門的資源，將公共服務外包（out-sourcing）給私部門來執行。這種作法雖然是近一、二十年所流行的另類公共服務的方式，其乃用以解決公共資源的不足或節省公共資源的方法。伴隨著科技的進步，一個公共政策的制定是運用與整合群眾智慧而完成的，其學術用語稱之為「群眾外包」（crowd-sourcing）。

為了要研究並能更加有效地運用群眾智慧，芬蘭國會在 2012 年初發表了一篇報告「Crowd-sourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making（群眾

外包的崛起，一個政策制定的新時代)」(註¹⁵)，該報告主要是在探討民主制度要如何從群眾智慧中汲取改善政策的制定方向及執行方法。而這個報告是交由芬蘭國會中設立超過 20 年的未來委員會 (Future Committee) 來執行，並且提出；該委員會由 17 位國會議員組成，專門為芬蘭的未來搜尋各式各樣可能的政策，實質為芬蘭國會中的內部智庫。報告中提出有四種民主制度是可以運用群眾智慧的，包括：(1) 立法與策略決策過程、(2) 參與式預算、(3) 公民請願網站(4) 開放創新及挑戰。

第二節 就業與創新

(一)無懼面對問題，乃解決問題的首務：

勇於面對問題，是解決問題的第一步：芬蘭國內就業情形雖也和多數先進國家一樣，難逃失業率偏高的魔咒，此究竟是無法改變的結構，抑或是產業轉型的陣痛？然而，芬蘭政府卻能化危機為轉機，針對失業問題，特別是青年失業的問題，提出實際改善之道，除強化產學合作機制、專業教育及在職訓練之外，亦積極協助產業雇主及勞工之間的對話，以期減少裁員所帶來之相關問題。另一方面，更從歐盟政策與其他國家產業失敗的經驗發現：失業問題的發生有不同面向，減少失業必須從了解問題的根源開始。

(二)提升就業率，必須掌握全球產業脈動，縮短人才與產業需求的差距：

自全球化帶動產業鏈的改變後，產業外移欲圖追求低成本與更高利潤的結果，致使台灣及芬蘭等以國內製造業為主的國家面臨失業與產業空洞化的挑戰，其中瞬息萬變的市場更為產業競爭帶來巨大壓力，足見提昇就業率，必須充掌握全球產業的脈動及國際市場環境的變化。

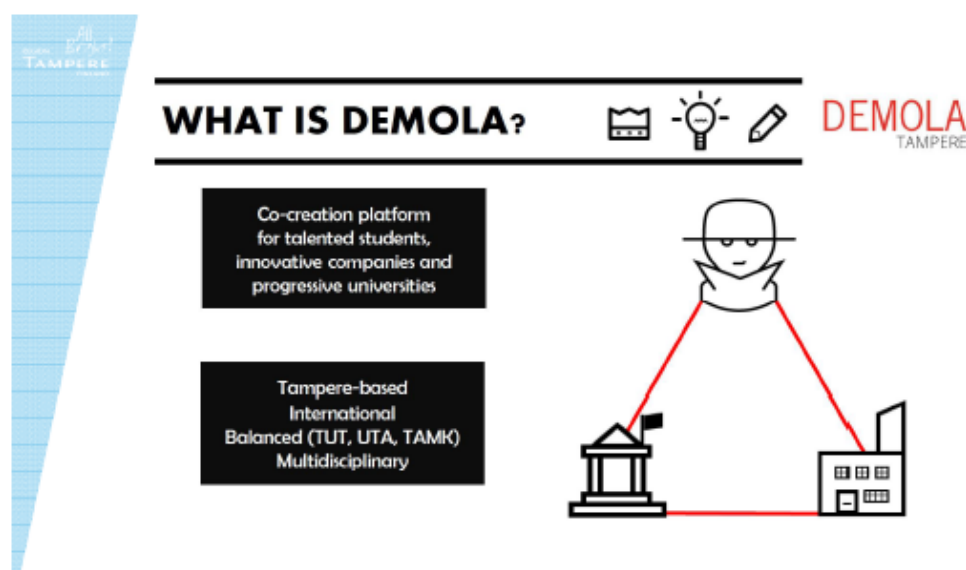
芬蘭的教育品質在國際間雖向來好評不斷，但在本組此次的參訪中，

¹⁵ Tanja Aitamurto, 2012, *Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making*, Committee for the Future, 01/ 2012, Parliament of Finland, 48p..

芬蘭政府主責就業問題的官員卻也直指目前所培育出來的人力，和產業的專業需求之間，仍有不小的差距，凸顯縮短人才與產業需求的差距，亦為就業率得以有效提升的良方。

(三)政府產業政策必須多元發展，莫過分倚賴單一產業：

國家若過分依賴單一產業，在市場環境變化後，將對經濟及就業帶來不可承受之重，此可由諾基亞的成敗，對芬蘭的電子相關產業產生莫大的影響，窺出一二。基此，芬蘭政府旋即在產業政策上進行調整，運用原有的研發基礎，轉而加強物聯網及智慧產業，鼓勵產業多元發展，不論是在校園內的 Demola¹⁶或者是新創計畫 Slush¹⁷，都是源於芬蘭政府與產業的應變創新作為，而能成為歐洲或全球的新創計畫，促使芬蘭再度成為國際焦點。



圖三十二 坦佩雷大學 Tampere Based Demola Program

¹⁶ 源於芬蘭工業大城坦佩雷市(Tampere City)之產學合作平台，由企業贊助學院學生研究計畫，以強化研發能量，打造創新產業之生態系統，並與其他國家城市之大學研發中心連成網絡。<http://www.demola.net/about#what-is>

¹⁷ 2008 年金融海嘯後，芬蘭赫爾辛基市一群年輕人發起的青創商業媒合活動，以舉辦演唱會的模式結合演講、商業媒合、會談、娛樂等功能，目前已成為歐洲最受矚目的新創活動之一。<http://www.slush.org/>

(四)研發創新環境有利條件的營造，成為有效提升國家競爭力的良方，政府顯責無旁貸：

「國家研發創新環境」有利條件的營造，對於促進產業發展，進而提升國家競爭力，具有決定性的影響，實乃政府有關部門責無旁貸的要務。因此，芬蘭政府對於該國研發創新有利環境的營造，向來不遺餘力，計有強化產學合作機制、健全產學研三位一體的系統架構、建構以市場及民眾需求為導向的研發創新環境，以及結合城市發展導入生態與創新智慧元素等數種前瞻策略及作為，都已獲致不錯可觀的成效。

(五)研發技術單憑創新，不足以引領全球潮流，必須配合市場及民眾的實際需求，創造經濟價值：

芬蘭政府已由該國知名手機大廠 Nokia 興衰轉型史，深刻地領悟，研發技術單憑創新，不足以引領全球潮流，必須配合市場及民眾的實際需求，創造經濟價值，始能對於國家整體社會、經濟發展及民眾生活品質的提昇，有實質的貢獻。

(六)政府角色舉足輕重，公民意見亟應重視：

芬蘭政府不會被過往成功發展的經驗所限制，持續不斷的創新發展及逐步漸進的改革是施政法則。芬蘭政府要讓創新改變成真，除要求所屬公務人員具備相關知識及資訊，並建立共同的願景之外，更要求每位公務員成為溝通專家，在每個公領域場合善於溝通，扮演好專家的角色。尤值得一提的，政府機關應該破除層級及階層藩籬，不論高階或基層公務員都要能隨時自在地與民眾面對面溝通，有效宣導及傳達政府施政目標、創新理念及相關作為。此外，2012年3月1日，芬蘭已開始實施一種新的國家公民創新參與形式，即公民倡議，目的除集思廣益，創新發想之外，並促進公民的參與。

第三節 人口發展與社會健康

(一)芬蘭的社會福利制度

1. 芬蘭政府透過鼓勵生育、公托到大學教育補助、家庭津貼、老人照護等各種社會福利制度，讓人民可以無後顧之憂的去全力發展科技，帶動產業創新；並透過創新產業刺激經濟成長；經濟成長可以獲得更多的稅源、增加財富，以維持令人稱羨的社會福利制度。

2. 芬蘭的福利制度是講求平等的原則，但平等的代價並不便宜。芬蘭所得稅率從三五%起跳，最高超過六〇%。國家將近一半的 GDP 是來自稅收。最能展現芬蘭的平等價值，是在道路上。芬蘭的交通違規罰款是按照犯行輕重以及所得「累進」，賺得愈多罰得愈多。芬蘭法律規定，既然犯法，有錢人受懲罰的「痛苦」程度，應該和窮人同樣平等。

3. 北歐國家的高稅率有助於建立照顧政策的一致性，公民在其國內不分經濟地位，都有權利而且可以享有同樣水準的照顧服務，照顧服務經費來自於稅收。然而，中央和地方政府財政收支的變化，人口結構和數量的改變導致的服務需求增加，也直接衝擊到社會福利經費的來源和分配。

4. 芬蘭政府藉由周延的社會福利與衛生保健制度來延長退休時間，提高勞動市場參與率，並改善年金津貼給付年齡延後至 65 歲。在工作與生活上取得平衡，減少社會福利與衛生保健上的差異，希望能夠提供一個穩定持續及安全健康的居住環境。

(二)人口發展的挑戰是先進國家共同議題

1. 芬蘭受到近年經濟衰退的趨勢，導致生育能力持續降低，無子女家庭隨之增加，人口老齡化問題亦與歐洲和其他工業先進國家一樣日愈嚴重。男女同居現象司空見慣，且高達 40% 離婚率，也造成單親家庭問題非常普遍。台灣目前也面臨先進國家人口發展相同的議題與挑戰。

2. 由於女性的教育水平已經比男性更高，所以男女平等觀念普遍，父親請育兒假的比例慢慢增加。甚至還鼓勵父親可以有多請 2 個月的特別育嬰假。這點與台灣目前發展的趨勢類似，台灣父親請育嬰假人數從以往 6500 人提升至 104 年已達到 1 萬 4 千人，比率亦已提升至 16%。

3. 從歐盟以外國家移入的人口不斷增長，且在歐盟國家之間的移民遊

走遷移，也有越來越多的趨勢，故族群融合和移民就業是當前重要議題。在經濟不景氣狀況下，情況可能會惡化，而社會對移民的敵意也不斷增長，隱藏社會治安之挑戰。台灣卻是要克服另類新、舊住民族群融合問題。

4. 多數已開發國家比台灣更早步入高齡社會，也比台灣更早面對老年照顧的需求。目前歐洲國家政策方向都是以協助老人留在家中，越久越好為目標，老人們也寧願留在熟悉的生活環境，不要進住機構，在地老化似乎已成國際趨勢。

(三) 人口問題促使產業與政府改革

1. 芬蘭的工作人口於 2010 年達到高峰後即開始下滑，工作人口扶養老人比率亦逐年攀升，經濟也開始出現通貨緊縮的現象。除了人口老化之外，Nokia 榮景帶動科技出口產業加薪潮，也帶動其他產業以及公部門福利成長。但也因為沈重的薪資成本讓企業失去競爭力，生產力也遭到重擊。芬蘭要的是結構改革，如提高勞動市場參與率並延長退休年紀，改善年金津貼給付並投資新科技。

2. 因應老年人口增加，照顧需求上升，歐洲國家為求財務不致枯竭，提高成本效益，皆採取儘量減少高齡者和身心障礙者機構式照顧的做法，轉而增加居家照顧服務。同時，在新公共管理思潮的影響下，歐洲國家在照顧政策上以不同的速度走向市場化，採委託或鼓勵私人企業經營，並由公部門向企業購買服務之市場機制運作。

3. 在在地老化、居家照顧趨勢下，家人的照顧角色必然因而加重，因此地方政府需要提供給擔任非正式照顧的家人更多支援，所以發展居家、社區與機構多元化的混合式照顧服務結構，家庭、親友、志工團體、鄰里、私營業者、醫療部門之間的橫向聯繫必須緊密和有效率，才能建構好照顧體系的安全網。對台灣而言，面對這課題的挑戰已刻不容緩。

(四) 芬蘭的衛生保健

1. 芬蘭 2015 年 65 歲以上人口超過 20%，已經是 WHO 所定義的「超高齡社會」，面對高齡化社會，芬蘭雖然在 1970 年代末期即是北歐社會福

利國家，在 40 幾年的時施過程中，仍不斷地進行衛生保健改革。

2. 芬蘭的地方政府在衛生保健服務體系的權力相當大，當中央政府補助款給地方政府後，並不過問其如何使用，完全由地方政府來負責規劃所有的衛生保健服務，而且可以由數個地方政府聯合規劃，服務規劃及經費使用相當具有彈性。另外，各及照護服務的區隔相當明確，由地方政府的健康中心來提供初級衛生保健，後者是由地區醫院來提供專門醫學照護服務。

3. 芬蘭雖然有私部門來提供服務，但仍僅佔少數(約佔四分之一)，且僅有少數私人醫院。芬蘭衛生保健支出四分之三是由公部門所支付，於使用私部門的醫生、檢查及治療的費用，30-40%的費用係由健康保險來支付。且訂有個人負擔上限，對於使用者而言，可以清楚地計算個人所需之負擔。

4. 芬蘭比較特別的地方是，在法規中強制規定雇用者必須替其受僱者提供職業衛生保健。可以讓雇主重視受雇者的生理、心理負擔，管控受雇者的健康狀況，及採預防性措施進行受雇者的健康風險管理。

5. 由於地理區位所影響服務提供的差異，造成偏遠地區服務可及性的不公平與服務品質上的差異性大，與它所聲稱要「公平地對待所有成員」是目前芬蘭政府所要面對的問題。

6. 芬蘭目前配合組織變革正在進行衛生和社會服務的改革，其規劃即成效值得我們重視與作為參考之用。且根據 OECD(2016)的調查，芬蘭在衛生保健政策上仍有可以改進地方，例如提高照護的可及性（降低手術的等候時間、改進偏遠地區醫生不足的情形及對偏遠地區照護的不平均等）、發展整合性的健康及社會照護計畫（減少長期照護的延遲及浪費）等，都是芬蘭政府需要改進的地方。

第四章、政策建議

第一節 公民參與

公民參與的權利，是一個普世價值。但是，在每一個國家的落實情況不同。由本次的學習過程中，可以觀察到，芬蘭政府是持續努力將這個觀念落實在國家的每項政策工作上，即使是平行的不同政府部會，縱向的中央到地方政府，均逐漸遵循相同的規範，以達到「透明、參與、共同治理」核心價值的理想。

（一）透明度部分

1. **以公民為導向的服務設計理念：**顧客為導向的設計觀念，企業界行之有年。現在在選舉的壓力下，其實縣市政府的第一線公務員，都有這樣覺醒。如何把過往的服務流程，變得更便民與親民，是一個一直持續改造的過程。

2. **溝通文字的調整：**芬蘭認為，這是一與公民溝通最重要的基本功。的確，許多政策的說明，常因使用了公民不懂的語言，而徒勞無功。因此，在做政策溝通之時，應該要由溝通專家先過濾說明的內容，分不同的族群，採用不同的語言。

3. **溝通的跨域整合：**與公民的溝通，不是依靠特定的政府部門去翻譯這些說帖文字，而是每一個部門必修的基本功。

（二）參與部分

1. **溝通平台的建立：**目前，對於公民的意見收集，在網路部分，各個機關都有機關網站留言版，行政院國發會也有建立「眾開講」的平台。不過，因為沒有區分功能，因此可能可處理與不可處理的留言雜處。反而失去使用者與維護者信心，而無法彰顯功能。未來，可以比照芬蘭模式做分工，並有效的針對不同群體做進一步的整合平台。

2. **完善的諮詢步驟：**芬蘭對於公民諮詢的過程，有一套完整的進行步

驟；不只對於公民，同時也對公務員該遵行的程序，都有完整的規劃。這並不是在腦海中成形的理想，而是經過實施之後，一步一步改善完成的。由幾個機關試行後，再全面推動。

3. **網路認證的安全機制**：臺灣在資通訊技術能力，並不比芬蘭差，例如所得稅的繳交，以往在截止日期最後幾天，稅捐稽徵機關大排長龍的情況，已經消失；使用自然人憑證網路報稅的人數，已經大增。顯見，網路認證機制不是問題，但是對於表達自己對於政策的意見，似乎仍然有疑慮。這中間一定要取得平衡，公民有權利但也要盡自己的義務。資安仍是未來重要的議題。

4. **政治人物的臉書 FB 經營**：這個部分，臺灣可以說先於芬蘭。而且在某方面來說，也是政治人物測試其人氣的方法。但是，臺灣多數人是有一個團隊在為其經營，而非本尊。因而，多數的臉書是以宣傳行銷為主。不過，如果善加利用還是可以讓公民有機會參與當事人近期所推動的公共事物。

（三）共同治理部分

1. **創制權的實現**：芬蘭有讓公民可以提出法案的具體作法，在 2014 年曾做的調查（樣本數 780 人）：85%的受訪者認為有增加對於重要議題的討論，80%的人認為有增加民主的功能，71%的人認為國會妥適處理公民創制權。預計 2016 會在做一次類似的調查（註⁸）。雖然，這個作法可能會弱化代議士的功能，但是或許也會讓代議士對於自己的工作，更為積極努力。

2. **參與式預算**：目前台北市也有公民創制權的行使案例，就是 105 年的參與式預算。由各局處提供 11 個項目，共計 5 億 55 萬元。為此，成立公民參與委員會、舉辦公民咖啡館、推動預算視覺化、建置參與式預算平台、培訓與式預算種子、訂定作業程序等作為。現在已經有些案例在執行，未來可以做為其他城市的參考。先以人口較小的城市試行，將來再推動至國家層級的預算參與，是指日可待的。

(四) 國際參與部分

1. **分享臺灣經驗**：臺灣因受兩岸政治狀況所限，無法參加國際組織。但是我們有許多優質的專業經驗，是可以與各國交流與互相學習的，也讓世界各國可以看見臺灣，例如臺灣的智慧城市建構成效，軟體硬體，皆可以將經驗與解決方案輸出；又如臺灣的股票證券市場管理，也可以做為亞洲各國的模範。我國審計部亦自民國 100 年起舉辦國際審計技術交流研討活動，邀請中南美洲及加勒比海國家進行審計技術交流，建議可擴大參與對象，邀請歐、美等先進國家進行交流，提升雙方互動，汲取彼此所長，一同成長。

2. **參與各項國際評比**：好比奧運一樣，好的運動員要有一個目標去激勵，才能不斷的創造極限。如果把這些我們已經做得很好的事情，拿出來與世界各國評比，我們也會精益求精不斷進步。

(五) 審計監督部分

芬蘭國家審計辦公室依據該國政黨法及候選人競選基金法案等規定，監督競選基金，並於公開選舉結果 8 個月內，提出相關查核監督報告；相較我國審計部，目前針對競選基金，並無相關法源依據可進行查核，建議未來可以進行相關立法，將競選基金納入審計範疇。

第二節 就業與創新

(一)國內產業亟需與國際連線接軌：

政府刻正規劃「亞洲·矽谷」計畫，準備於桃園青埔特定區設立新創中心，並結合鄰近大學及相關研究單位與工業園區，以期推動與美國矽谷之連結。建議援以芬蘭經驗，帶入青年元素，抑或參與 Demola、Slush 等國際連線，以國內已具備之相關產學基礎，將能為產業連線歐洲，也有機會成為這些歐洲新創公司之亞洲據點。

(二)就業政策非照單全收，必須截長補短，去蕪存菁：

台灣的失業情況與芬蘭或有不同，提供的職業媒合以及就業訓練也因

地而異。芬蘭有北歐的社會福利傳統，政府重視勞工權益，積極減少失業率及待業人口，以減少國家負擔；同時也重視企業發展，挹注重點產業研發，以更有彈性的方式建立產官學平台。

(三)研發創新環境亟待營造，利己條件更須不斷強化：

芬蘭政府對於「國家研發創新環境」有利條件的營造，已對該國產業的發展及國家競爭力的提升，產生正面的影響，因此，我國政府相關部門自應責無旁貸，建議可學習芬蘭強化產學合作機制並建構以市場及民眾需求為導向的研發創新環境，當能日起有功。

(四)公民意見亟應重視，創新倡議權殊值參考：

我國憲法、地方制度法及公民投票法雖早已賦予國內民眾創制法案的權力，但可能由於門檻過高，相關程序及規範亦過於繁複及嚴謹，故迄今鮮有據以行使者。因此，國內是否可參考芬蘭公民倡議法的相關精神，加以調整、放寬並簡化相關規定及程序，據此提高民眾直接向各級議會倡議創新法案的可能性，除集思廣益，創新發想之外，並可促進國內公民實質參與程度。

第三節 人口發展與社會健康

(一)針對人口發展議題

1. 芬蘭與台灣皆面臨了少子化、高齡化的社會，但兩者卻有著十分不同的福利制度。在芬蘭中部一個人口只有八萬人的大學城「佑華斯克拉」可以每年花市政預算百分之二的兩億五千萬元，來推動運動保健。「臨終前兩週才躺在床上」，這是世界頂尖的公共政策目標。

2. 台灣照顧幼年及老人之政策方向應追溯至根本，從源頭做起。包括廣設公托中心讓幼有所托，鼓勵男女均可請育嬰假及育嬰津貼補助，改善就業人口工作環境，加強老年人的預防性健康照護，以及推動社區幼兒及老人整體照顧模式，落實在地化照顧等。

(二) 人口、年金與經濟

1. 積極面對國內人口快速老化的現象，參考先進國家建立完善財源籌措方式，適時修法增闢新稅源，逐步建構多層次長照財務保障，紓緩財務壓力，宣導落實預防醫學，有效降低或延緩失能，多投資在前端的「保健」部份，而非後端「醫療」的部份。並推動年金改革、延長退休年齡、延後年金給付，惟有健全的規劃與逐步落實，才能充分反映民意、回應整體社會需求。

2. 各界對於國內目前長期照護發展方針仍有疑慮，致使民間資金難以充分投入。台灣應該努力的方向，包括促進民間單位參與長照服務意願，加強服務資源之布建與整備，輔導民間單位積極拓展多元服務資源，增進長期照顧服務之可近性與普及性。並參考國外委託民間企業經營，或直接向企業購買服務方式，來達到普及化、在地化目標。

(三) 衛生保健政策

1. 檢討分級照護制度，從初級照護到專門醫療照護。雖然我國對於醫療照護已經從教學醫院、地區醫院及診所等分級，然民眾仍然踴躍前往教學醫院就診，造成資源使永得不當。可以參考芬蘭公私部門提供衛生保健照護方式，分項目提供服務。

2. 賦予雇用者對受雇者健康風險管理的責任。受雇者因工作疲勞猝死的案例時有所聞，為了讓雇主重視受雇者的生理、心理負擔，管控受雇者的健康狀況、工作環境及採預防性措施進行受雇者的健康風險管理，可以立法賦予雇用者對受雇者健康風險管理的責任。

第五章、結語

位於北極圈的芬蘭，與台灣諸多異同；俄羅斯在過去是芬蘭邊界上的一大壓力，台灣則仍面臨對岸帶來的種種考驗。地廣人稀的芬蘭和地狹人稠的台灣都有優良的傳統產業基礎，現在則必須解決伴隨全球化而出現的挑戰。在全球性社會發展環境變遷中，我政府除應省思置身於政府與市場角色中所產生的總體趨勢外，針對國內政策發展，亦須隨著民主程度的持續深化，公民意識日漸抬頭，以及其對政府形成前所未見的治理壓力，更有社會輿論紛紛要求政府必須強化政策的創新與溝通。傳統上著重政府、國會及非營利組織三方間的單面向政策網絡關係，亟需積極檢討與調整，各機關必須運用更彈性的制度設計與更靈活的推動策略，加強與公民社會進行多面向的對話，以面對訊息傳播快速、社會創意活力蓬勃的挑戰。

芬蘭的教育品質享譽國際，但在面臨產業轉型時，仍有訓練不足，造成高失業率的問題。然而只要基礎在，深切檢討問題，實事求是地尋求解決之道，就有機會再創繁榮。以諾基亞為例，在重組之後，與新團隊和台灣鴻海合作，近期內即將推出新款智慧裝置，已在國際市場引起話題。面臨產業轉型的台灣，和芬蘭一樣有化危機為轉機的潛力。盤點原有的基礎及優勢，並配合智慧化的現代潮流調整決策模式，始能避免淪為舊典範，也才能創造新典範與新的價值。

台灣面臨快速少子化及高齡化社會趨勢，除了提供高齡者照顧服務之外，也努力提高老人的自我照顧能力，提升高齡人士身心健康和獨立自主。政府相關單位如何推動跨部會合作，整合相關專業人力與適度導入民間資源，將是目前人口發展與健康照護的當務之急。政府更應積極倡導、教育民眾預防醫學觀念，透過負起自我保健的責任，除可大幅提高老年人的生活品質外，並能有效節省長期照護相關資源投入與成本，進而打造健康國度。

政府規劃或執行政策時，若能有效吸納社會的創新思維，則可具體擴

大社會民眾參與的基礎，大開與社會民眾溝通的門窗，廣泛匯集社會資源與能量；一方面引入社會民眾源源不絕之創意發現，以及人力、物力資源，創造政策利基；另一方面亦可與相關的公民團體與社會民眾，維持良好互動的關係，消弭政策與民意間的衝突與矛盾，藉由雙向的政策理解，降低政策成本，進一步創造行政民主之施政價值，並提升公民參與及公共治理的效能（註¹⁸）。

本次研習從芬蘭公共管理學院、中央政府的財政部、經濟部、教育部等，以及地方之坦佩雷市政府等，對「願景：芬蘭 2025」均有深切地共識，成為共同努力之目標，令人印象深刻。芬蘭是多政黨國家，歷來均由多數黨組成聯合政府。最近一次大選係於 2015 年 4 月，由中央黨、芬蘭人黨及國家聯盟黨三黨組成聯合政府。雖然新、舊政府施政重點或有不同，惟其追求國家及人民最大利益之目標並無太大差異。在組織及人事變革等相關政策上，均有其延續性及一致性；國家組織功能不會因政黨差異而有所變異，故而國家政策得以充分發揮，國家資源得以有效利用，全部只為求國家及人民之最大利益，殊值效法與借鏡。

¹⁸ 國家發展委員會委託研究報告，2015，*政府吸納社會創新強化公共治理之研究*，NDC-DSD-103-003，提要 I，p. I。

參、參考資料

1. 李文郎，2005，修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析：「第五章新憲法實施後芬蘭監察使制度與運作」，
<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/34406/9/61501109.pdf>
2. 林國明、黃東益，2004，公民參與模式之應用：公民參與--審議民主的實踐與全民健康保險政策，第7章，行政院衛生署，pp. 216~239。
3. 曾嘉怡、黃東益，2009，政府為何採用公民會議？政策學習的觀點，台灣政治學會年會暨學術研討會--「動盪年代中的政治學：理論與實踐」，11月21-22日，新竹香山：玄奘大學，P. 22。
4. 盧俊偉，2014，社會企業家政府：公共治理的第四條路初探，國會，第42卷，第4期，pp. 51~77。
5. 劉金山，2005，網際網路與公民參與之具體建構~以全國社區大學網路公共論壇TWCU為例，P. 15
6. 黎錦福、吳沛彰、黎逸青，2013，公民參與對社區發展的重要性觀察，社區文化與產業發展，pp. 73~100。
7. 維基百科，2016，世界人權宣言，自由的百科全書：
<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%96%E7%95%8C%E4%BA%BA%E6%9D%83%E5%AE%A3%E8%A8%80>
8. 維基百科，2016，芬蘭，自由的百科全書：
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8A%AC%E5%85%B0>
9. 維基百科，2016，公民參與，自由的百科全書：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E6%B0%91%E5%8F%83%E8%88%87>
10. 維基百科，2016，草根，自由的百科全書：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8D%89%E6%A0%B9>國家發展委員會委託研究報告，2015，政府吸納社會創新強化公共治理之研究，NDC-DSD-103-003，P. 224。
11. 國家發展委員會委託研究報告，2015，政府吸納社會創新強化公共治理之研究，NDC-DSD-103-003，224p。
12. 臺北市政府，2016，公民提案參與式預算資訊平台，
<http://pb.taipei/mp.asp?mp=100012>
13. 芬蘭國會（The Parliament of Finland），

<https://www.eduskunta.fi/EN/Pages/default.aspx>

14. Ari Holopainen, 2016, Top Management Reform and Leadership Development in Finland, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 20p..
15. European Commission, 2016, The Digital Economy & Society Index (DESI), The Strategy, Digital Single Market, Digital Scoreboard,
16. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/digital-economy-and-society-index-desi>.
17. Finland, 2015, Open Government Action Plan 2015-2017, Finland, Open Government Partnership, 15p..
18. Finland, 2015, Finland - a Land of Solutions, Strategic Programme of the Finish Government, 27 May, 2015, 39p..
19. Finland's Action Plan on Open Government, 2013, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314%20OGP%20Action%20Plan%20Finland.pdf, 9p..
20. Hanna Paakkolanvaara, 2016, Central Government: Structure and Reform, Department for Local Government and Regional Administration, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 27p..
21. Inga Nyholm, 2016, Local Government in Finland (2016), Department for Local Government and Regional Administration, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 19p..
22. Inka Leisma 2016, Communications Skills in Finish Public Sector & Enhancing Communication Between Sectors, Presentation on September 01, 2016, HAUS, PPT, 20p..
23. Katju Holkeri, 2005, Public Governance and Citizen Involvement in Finland, KDZ Forum Public Management, pp. 4~6.
24. Katju Holkeri, 2016, Key Questions in Finish Public Administration, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 11p..
25. Mikko Mattinen, 2016, Improving Compliance by Communication, Verhallinto, Vero Skatt, Presentation on September 01, 2016, HAUS, PPT, .
26. Mika Peltola, 2016, National Audit Office of Finland, Presentation on

- September 02, 2016, HAUS, PPT, 21p..
27. Niklas Wilhelmsson, 2016, Civic Participation and Open Governance in Finland, Presentation on August 31, 2016, Ministry of Justice, PPT, 34p..
 28. Outi Viljamaa, 2016, Structural Changes in Employment and Government's Support to Employment, Presentation on August 31, 2016, Ministry of Economic Affairs and Employment, PPT, 34p..
 29. Seppo Niemelä and Maria Wakeham, 2007, Final Report on the Citizen Participation Policy Programme, Ministry of Justice, Finland, 25p..
 30. Tanja Aitamurto, 2012, Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making, Committee for the Future, 01/ 2012, Parliament of Finland,
 31. Teemu Eriksson, 2016, Local Government Reforms Before 2015, Department for Local Government and Regional Administration, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 13p..
 32. Teemu Eriksson, 2016, Regional Administration in Finland, Department for Local Government and Regional Administration, Presentation on August 26, 2016, Ministry of Finance, PPT, 12p..
 33. 王錦雀，芬蘭全球成長競爭力第一的秘密，T&D 飛訊第105期學習分享，2010年10月。
 34. 王健全，創新與價值創造新思維，中華經濟研究院，經濟展望論壇，2013年。
 35. 外交部駐芬蘭代表處經濟組，經濟部國際貿易局修正，芬蘭國家檔案，2016年7月。
 36. 李俊達，政府吸納社會創新強化公共治理之研究，台灣競爭力論壇學會，國家發展委員會委託研究報告，2015年6月。
 37. 李崗，芬蘭教育的變革：新制度論觀點的分析，課程研究，第11卷第1期，2016年3月。
 38. 李國安，IMD與WEF國際競爭力排名之比較分析 (<http://pride.stpi.narl.org.tw/>)，國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心，2015年2月。
 39. 江文鉅、陳志嘉，「科技創新」概念之詮釋，生活科技教育月刊，41卷，第6期，2008年。

40. 林佳蓉，品牌國家與公眾外交，國立政治大學外交學系碩士論文，2010年6月。
41. 吳祥輝，芬蘭驚豔，遠流出版社，2006年5月。
42. 依卡·泰帕爾，芬蘭的100個社會創新，天下雜誌，2008年12月。
43. 芬蘭- 外交部領事事務局全球資訊網www.boca.gov.tw/ct.asp，(2016)。
44. Anneli Miettinen, Väestöliitto Väestöntutkimuslaitos (2016). Population development and policies in Finland. Population Research Institute, Family Federation of Finland
45. 蕭富元 (2007)，天下385期小國制勝—公平，福利 - 小國智勝—幸福北歐的秘密，天下雜誌。
46. 黃 嫻(2015)，北歐模範生芬蘭—經濟也陷入「失落的十年」，科技新報。
47. 於慧利 徐學才(2006)，北歐國家社會保障制度及對我國的啟示—理論—社會民生—社會，人民網
48. 顧燕翎(2011)，芬蘭老年照顧政策轉型研究，財團法人婦女權益促進發展基金會，<http://feminist-original.blogspot.com>。
49. 芬蘭的老人福利制度(2012)，活躍老化-<http://www.peopo.org/portal>，公民新聞。
50. Anneli Miettinen, Väestöliitto Väestöntutkimuslaitos (2016). Population development and policies in Finland. Population Research Institute, Family Federation of Finland
51. Ministry of Social Affairs and Health, Finland (2011). Ministry of Social Affairs and Health and related authorities. www.stm.fi/en/publications.
52. Ministry of Social Affairs and Health, Finland (2011). Socially Sustainable Finland 2020- Strategy for social and health policy.
53. OECD(2016)，Health Policy in Finland,
<http://www.oecd.org/finland/Health-Policy-in-Finland-January-2016.pdf>
54. WHO (2016), Review of national Finnish health promotion policies and recommendations for the future,
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/74743/E78092.pdf
55. 芬蘭公共管理學院上課簡報，2016年8月22日~9月2日。

肆、研習內容及參訪行程

海外研習內容及參訪行程如下：

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月20日 (六)	1940 搭機前往赫爾辛基	桃園國際 機場第一 航廈	
8月21日 (日)	0600 抵達赫爾辛基萬塔機場		
8月22日 (一)	0930-1000 始業式 (Official opening of the seminar)	HAUS	Anneli Temmes
	上午 1030-1230 • 芬蘭公共管理學院及本訓練課程介紹 (Introduction of HAUS Finnish Institute of Public Management) • 芬蘭公共管理學院訓練方案介紹 (HAUS Training programmes)		Anneli Temmes Suvi Kivistö Anna Saharinen, Director, HAUS
	下午 1330-1600 • 芬蘭政治制度、行政組織與功能 (Overview on Finnish political system and public administration structures and functions) • 當前芬蘭政府運作概況 (Finnish government operation) 1800~ 歡迎晚宴 (Welcome reception & dinner)	HAUS Restaurant Töölönranta	Reijo Lindh, Training Manager, HAUS

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月23日 (二)	上午 1000-1230 芬蘭人口政策 (Population policy in Finland) • 芬蘭出生率議題及相關因應作法 (Birth rate in Finland and strategies related to it) • 人口老化與經濟議題 (Aging of the population and the economy)	HAUS	Researcher Anneli Miettinen, Family Federation of Finland
8月23日 (二)	下午 1400-1630 參訪國家衛生福利研究所 (National Institute for Health and Welfare) • 芬蘭社會福利制度 (Social welfare in Finland) • 國家社會與健康服務改革 (National social and health services reforms)	National Institute for Health and Welfare	Jutta Immanen-Pöyry, Director, Centre for International Affairs
8月24日 (三)	上午 0930-1230 領導力與變革管理 (Leadership and management of change) • 芬蘭政府組織策略發展與變革管理 (Strategic development and management of change in Finnish state organizations) • 變革領導 (New leadership in changing environment)	HAUS	Ari Sihvola, Director of Development, HAUS Johanna Snellman Director of Leadership and Management Training Unit, HAUS
	下午 1330-1430 座談：我國公務人員與芬蘭公務人員在訓練與職能需求之差異 (DISCUSSION: Do competence needs and training of Taiwanese civil servants differ from Finnish civil servants?)	HAUS	Ari Sihvola, Johanna Snellman

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月25日 (四)	上午 1000-1200 參訪坦佩雷市政府 (Visit to the city government of Tampere) • 地方政府體制與其改革 (Structure of local government and local government reform) • 市長、市議會與市政府之角色與職責 (Roles of mayor, council and city government) • 坦佩雷—自工業重鎮轉變為兼具前衛與創新的大城 (Change from an industrial city to a modern and innovative city)	The City Government of Tampere	Satu Vuorinen, Director of International Affairs, City of Tampere
8月25日 (四)	下午 1215-1415 參訪坦佩雷大學管理學院 (Visit to University of Tampere, School of Management) • 大學在創新交流平台所扮演之角色 (University' s role as an innovation platform) • 大學與芬蘭公共管理學院的創新合作方案 (Public finance controller program as an innovative cooperation project between the university and HAUS) • 如何透過大專院校合併計畫提升教育品質 (T3-project - How does combining universities create new organizational possibilities and better education)	University of Tampere	Jari Stenvall, Professor Antti Lönnqvist, Dean of School of Management

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月26日 (五)	<p>0930-1230</p> <p>參訪財政部地方政府與區域行政處 (Welcome to the Ministry of Finance - Department for Local Government and Regional Administration)</p> <ul style="list-style-type: none"> 芬蘭行政革新的現況與展望 (Cases of recent reform projects in Finnish public administration) 芬蘭區域及地方治理之運作模式 (Regional and local governance in Finland) 國家行政區域執行公署的角色與職責 (The role of Regional State Administrative Agencies) 	Ministry of Finance Department for Local Government and Regional Administration	<p>Inga Nyholm, Ministerial Adviser</p> <p>Teemu Eriksson, Senior Financial Adviser</p> <p>Hanna Paakkolanvaara, Senior Officer</p>
8月26日 (五)	<p>1330-1600</p> <p>參訪財政部人事與管理政策處 (Ministry of Finance Personnel and Governance Policy Department)</p> <ul style="list-style-type: none"> 當前芬蘭公共行政的主要問題 (Key Questions in Finnish public administration) 國家管理與領導政策 (State managerial and leadership policy) 改革中之變革管理 (Change management in large reforms) <p>1700-1800 拜會駐芬蘭代表處</p>	<p>Ministry of Finance Personnel and Governance Policy Department</p> <p>Taipei Representative Office in Finland</p>	<p>Katju Holkeri, Director</p> <p>Ari Holopainen, Senior Adviser</p>

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月29日 (一)	上午 0930-1130 參訪國會 (Visit to the Parliament of Finland) • 總統、國會與總理三方任務及其互動模式介紹 (Talking the relationship between the President, Parliament and PM's office) • 國會監察員制度介紹 (The role of parliamentary ombudsman)	Parliament of Finland	Lotta Myllymäki, Parliament Information Office
	下午 1330-1630 芬蘭 Haltia 自然中心 (Finnish Nature Centre Haltia)		
8月30日 (二)	上午 0930-1200 參訪教育與文化部 (Visit to the Ministry of Education and Culture) • 芬蘭教育體系的優勢及發展概況 (The development and advantages of Finnish education system) • 芬蘭教育體系之未來展望 (Future prospects of Finnish education system)	Ministry of Education and Culture	Aki Tornberg, Councillor of Education
8月30日 (二)	下午 1300-1600 參訪財政部政府資訊通訊科技中心(Visit to the Ministry of Finance, Public Sector ICT Unit) • 芬蘭 e 化政策 (Overview to the e-government policy in Finland) • 公部門數位化決策 (Government Programme: Digitalization of public sector as a strategic priority)	Ministry of Finance, Public Sector ICT Unit	Juhani Korhonen, Ministerial Adviser Olli-Pekka Rissanen, Special Adviser

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月31日 (三)	上午 0900-1200 芬蘭企業、創新與就業 (Business, innovation and employment in Finland) • Nokia 轉型與未來計畫之分析 (From Nokia to Microsoft and to HMD Global - Analysis of Nokia's transition and the future plans) • 青年就業政策 (Employment policy for young people) • 芬蘭就業結構變遷及因應 (Structural changes in employment)	HAUS	Jarmo Jokinen, Director Corporate Development, HMD Global Oy Janne Savolainen, Special Adviser Outi Viljamaa, Ministerial Adviser
	下午 1300-1600 • 個案研討：藉由企業環境改善以強化競爭力 CASE Government Programme: Strengthening competitiveness by improving conditions for business and entrepreneurship • 芬蘭政府如何支持企業? How does the Finnish government support businesses?		Ilona Lundström, Director General of Enterprise and Innovation Department
9月1日 (四)	上午 0930-1200 溝通與開放式治理 (Communications and open governance) • 個案研討：讓繳稅變得有趣 (CASE Finnish Tax Administration: Making paying taxes fun!) • 芬蘭公民參與及開放式治理 (Civic participation and open governance in Finland)	HAUS	Mikko Mattinen, Director of Communications, Finnish Tax Administration Niklas Wilhelmsson, Ministerial Adviser, Ministry of Justice

日期	活動內容	地點	講座/接待人
	1300-1600 • 芬蘭公部門溝通技巧 (Communication skills in Finnish public sector) 下午 • 強化跨部門溝通技巧 (Enhancing communication between sector)		Inka Leisma, Communication Expert
9月2日 (五)	1000-1100 結訓座談會 (Summary and evaluation of training seminar) 上午 1100-1200 結業典禮及頒發證書 (Closing remarks of training & Certificates) 12:00 ~13:00 National Audit Office of Finland (NAOF, 芬蘭的國家審計辦公室)	HAUS	Anneli Temmes
	晚間 2350~ 自赫爾辛基機場搭機返台		Mika Peltola

伍、活動照片

一、 高階文官培訓 飛躍方案 105 年訓練 領導發展班 國外
研習始業式



二、 芬蘭公共管理學院(HAUS)訓練課程



三、 拜會坦佩雷市設計感十足的 Tampere City Council



四、 HAUS 講座授課及學員研習實況



五、 HAUS 講座授課及學員研習實況



六、 HAUS 講座授課及學員研習實況



七、 參訪國家衛生福利研究所



八、 國家衛生福利研究所內講座授課及學員研習實況



九、 班導葉副主委致贈講座紀念品



十、 結訓團體照

