

出國報告（出國類別：實習）

荷蘭公共行政學院研習

服務機關：台灣電力公司

姓名職稱：宋祥正 副處長

派赴國家：荷蘭

出國期間：106 年 8 月 19 日至 106 年 9 月 2 日

報告日期：106 年 10 月 18 日

行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：荷蘭公共行政學院研習

頁數 含附件：☐是☒否

出國計畫主辦機關/聯絡人/電話：

台灣電力公司人事處/陳德隆/ 2366-7865

出國人員姓名/服務機關/單位/職稱/電話：

姓名	服務機關	單位	職稱	電話
宋祥正	台灣電力公司	企劃處	副處長	2366-8628

出國類別：☐1 考察☐2 進修☐3 研究☒4 實習☐5 開會

出國期間：106 年 8 月 19 日至 106 年 9 月 2 日

出國地區：荷蘭

報告日期：106 年 10 月 18 日

分類號/目

關鍵詞：荷蘭公共行政學院(Netherlands School of Public Administration, NSoB)、協力治理(Collaborative Governance)、分權治理(Decentralization)、圩田模式(Polder Model)、三角洲計畫(Delta Plan)

內容摘要：(二百至三百字)

- (一) 本次參與考試院公務人員保障暨培訓委員會(簡稱保訓會)辦理之高階文官培訓飛躍方案 106 年管理發展訓練，除國內於週五、週六課程訓練外，國外部分赴荷蘭進行為期二週的海外研習，研習課程由保訓會與荷蘭公共行政學院（Netherlands School of Public Administration，NSoB）共同規劃，主題包括荷蘭最具國家競爭優勢的五大領域：全球化與數位治理、長照福利、循環經濟及社會企業、水資源管理及農業發展。透過課堂講授及實地參訪方式，理論與實際相互印證。
- (二) 荷蘭整體國家競爭力之建立，以「協力治理」為核心，透過政府部門與公私機構等利害關係人開放、深度的溝通與對話，建立公私協力夥伴關係、共同參與公共事務，以形成共識或提供公共服務；某程度犧牲了行政效率，但獲致了政策正當性、因而提高了行政效能，執行上更可長可久，可為我國在重大政策(例如：能源政策)制訂與業務推動執行之借鏡。

本文電子檔已傳至出國報告資訊網（<http://report.gsn.gov.tw>）

目 錄

壹、摘要	3
貳、本文	
一、前言	4
二、學習摘述	12
(一)水資源管理	17
(二)長照福利	22
(三)循環經濟及社會企業發展	28
(四)數位治理	31
(五)農業發展	38
(六)領導與管理課程	45
三、心得與建議	49
四、結語	70
參、參考資料	73
肆、活動照片	76
伍、附錄	82

圖 目 錄

圖 1、荷蘭協力治理金三角概念圖-----	14
圖 2、公共治理的四種模式-----	15
圖 3、荷蘭社會企業發展現況-----	28
圖 4、De Ceudel 社區循環經濟系統圖-----	29
圖 5、荷蘭的「圩田模式」(Polder Model) -----	31
圖 6、Digital Evolution Index 2008-2013 數位基礎環境調查-----	32
圖 7、TNO 的力量：由理念至創新-----	33
圖 8、TNO 的研究領域與徑路圖-----	34
圖 9、荷蘭網路國防的概念-----	36
圖 10、組織變革時建議考量的各個面向-----	45
圖 11、組織變革議題巨像圖-----	47

壹、摘要

2017 年瑞士洛桑管理學院（IMD）世界競爭力年報評比，荷蘭為歐洲最具競爭力的國家，也是全球競爭力排名第五的國家。同一年，荷蘭也被聯合國評為全球十大幸福國家之一，排名第六。荷蘭土地面積、人口數均與台灣相若，面對歐洲英、法、德等國比鄰、全球化發展的趨勢，荷蘭如何走出一條「小而美、小而富」的道路，是值得我國借鏡參考的。

這次經由保訓會、國家文官學院及荷蘭公共行政學院（NSoB）共同安排，得以赴該國學習，透過課程解說及實地參訪，深入了解荷蘭在水資源治理、長照福利、循環經濟、數位治理及農業等五大優勢競爭力之發展背景及其理念、策略，提供他山之石的經驗借鏡。。

本團一行學員共 28 人，由保訓會葉副主委維銓領隊，於 106 年 8 月 19 日赴荷蘭進行為期 15 天的研習，並依照學員於國內纂寫政策分析報告之研究議題，分別擇定研習主題如下：

1. 從人定勝天的治理思維到人與自然的諧和共生—以荷蘭的水環境治理為例、
2. 荷蘭於社福國家轉型期所面臨的長期照顧挑戰—以國家策略方向與私人長照機構為例、
3. 協力治理金三角，創造 荷蘭新動力—以推動社會企業與循環經濟社區為例、
4. 荷蘭全球化挑戰下數位治理對台灣的啟示、
5. 借鏡荷蘭公私夥伴關係治理模式，探討台灣農業發展方向與協力領導能力之建構。

本報告主要即針對上述研習主題進行說明，並提出心得及建議，以供參考及應用。

貳、本文

一、緣起與目的

為培育具卓越管理、前瞻領導及民主決策之高階文官，以配合國家重要政策與未來發展願景，拓展國際視野及洞察全球化發展趨勢，積極推動各機關業務及提升國家整體競爭優勢，考試院保訓會協同國家文官學院辦理高階文官培訓飛躍方案，期透過優秀之高職等文官的國內外學習，達成前述目標。

本(106)年度國外研習，係由保訓會、國家文官學院擇定荷蘭公共行政學院（NSoB）合作，共同安排相關研習課程，課程內容涵蓋：水資源治理、長照福利政策、循環經濟、數位治理及農業發展等荷蘭國家競爭優勢所在之領域，研習時間從 106 年 8 月 19 日至 9 月 2 日，共計 28 名學員參加。

二、研習人員、內容與行程

本次研習人員及分組研習主題如下表：

(領隊：保訓會葉副主任委員維銓；另學員共 28 人)

學號	姓名	服務機關	職稱
28	呂金珍	國家安全會議	副組長
29	陳文瑛	行政院	參議
30	李毓娟	教育部	副司長
31	陳賢舜	國家教育研究院	專門委員
32	蘇柄源	經濟部水利署	正工程司
33	陳慧君	交通部高速鐵路工程局	組長
34	鄭錫奇	農業委員會特有生物研究保育中心	研究員兼組長
35	陳姿伶	衛生福利部食品藥物管理署	主任
36	謝碧蓮	衛生福利部食品藥物管理署	簡任秘書
37	李純馥	衛生福利部中央健康保險署	參議
38	吳建遠	衛生福利部國民健康署	癌症防治組
39	楊南屏	衛生福利部基隆醫院	醫師兼副院長
40	王裕煒	衛生福利部新營醫院	醫師兼院長
41	王作仁	衛生福利部嘉南療養院	醫師兼副院長
42	宋欣真	行政院環境保護署	簡任技正
43	周彥汝	文化部	專門委員
44	莊明芬	國家發展委員會	副處長
45	施義哲	行政院海岸巡防署海岸巡防總局	主任
46	謝國珍	臺中榮民總醫院	簡任秘書

47	葉琇嫻	臺北市政府勞動局	主任秘書
48	許朝程	新北市政府衛生局	副局長
49	耿彥偉	桃園市政府水務局	副局長
50	陳清源	金融監督管理委員會保險局	組長
51	吳蘭梅	彰化縣政府	處長
52	陸正威	南投縣政府	參議
53	宋祥正	台灣電力股份有限公司	副處長
54	曾彬凱	審計部臺北市審計處	簡任稽察兼科長
55	卓庭鈺	立法院	副研究員

本次研習內容及行程安排如下表：

日 期	活動內容		地點	講座/接待人
8 月 19 日 (六)	2355 搭機前往阿姆斯特丹		桃園國際機場第二航廈	
8 月 20 日 (日)	0650 抵達阿姆斯特丹史基浦機場			
8 月 21 日 (一)	上午	0900-1130 開訓典禮及訓練課程介紹 (Welcome & Introduction to program)	NSOB	prof.dr. Martijn van der Steen Dean of NSOB
	下午	1230-1430 荷蘭競爭力的關鍵－協力治理金三角 (Collaborative governance in the Netherlands－ What makes small countries great?) 1430-1730 參訪：國際法院 (International Court of Justice) 主題：國際法院在國際爭議中所扮演的角 色及仲裁影響力 (Visit : Peace Palace)	NSOB Peace Palace	prof.dr. Martijn van der Steen Dean of NSOB
	晚上	1730-1900 開幕晚宴 (openings banquet)	NSOB	
8 月 22 日 (二)	上午	1030-1230 參訪：Koppert & Cress 主題：農業經濟之創新經驗 (Visit : Koppert & Cress)	Westland	Hosted by Koppert & Cress - Westland

日 期	活動內容		地點	講座/接待人
	下午	1330-1430 創造傳統農產的高經濟價值－運用黃金三角（政府、廠商及研究機構）推動農糧政策之成功經驗 (Agri&Food) 1500-1700 參訪：Demokwekerij, horticulture innovation center 主題：荷蘭園藝之創新經驗 (Visit : Demokwekerij)	Westland Westland	Antoon van de Ven Municipality of Westland
8 月 23 日 (三)	上午	1000-1230 不確定因素下之最佳政策制定－以鹿特丹港規劃為例 (Uncertainties and port planning)	Rotterdam	prof. dr. Vincent Marchau - Professor of Uncertainty and Adaptivity of Societal Systems (RU)
	下午	1330-1700 參訪：鹿特丹港(Port of Rotterdam) 主題：公私協力典範－以鹿特丹港規劃為例 (Visit : Maasvlakte 2, Port of Rotterdam)	Rotterdam	Hosted by the Port of Rotterdam. Presentation by Futureland and boat tour Maasvlakte 2
8 月 24 日 (四)	上午	0900-1130 氣候變遷與水患風險下之都市發展－以三角洲計畫(deltaplan)為例 (Visit :The Dutch deltaplan) 參訪：馬士朗大壩(Maeslantkering) 主題：三角洲計畫之成功經驗分享 (Visit : Maeslantkering)	Maeslantkering Maeslantkering	Martien Beek - Senior Advisor of the Delta commissioners' office

日 期	活動內容		地點	講座/接待人
	下午	1230-1445 參訪： Krimpenerwaard 主題： 1、省級政府如何有效運作 2、能源轉型議題 (Visit : Krimpenerwaard)	Krimpenerwaard	Rob Lichtenberg Strategy manager of Province South- Holland
8 月 25 日 (五)	上午	1000-1230 參訪： Lolalik 主題： 荷蘭推動社會企業之成功經驗分想 (Visit : Lolalik)	Lolalik	Stefan Panhuijsen
	下午	1400-1700 參訪： 蓋佛社區 De Ceuvel 主題： 永續社區之成功經驗分享 (Visit : De Ceuvel)	De Ceuvel	Thomas Mason
8 月 28 日 (一)	上午	1030-1300 如何運用分權化推動樂活老人長期照護政策 (Decentralized healthcare and aging population)	NSOB	prof.dr. Menno Fenger professor of Public Administration (EUR)
	下午	1400-1700 參訪： De Leyhoeve 老人公寓 主題： 1.De Leyhoeve 老人公寓之成功經驗分享 2.政府如何評鑑老人照護設施 (Visit : De Leyhoeve)	De Leyhoeve	Hosted by Julia Dautzenberg - De Leyhoeve
8 月 29 日 (二)	上午	0930-1230 荷蘭工研院對於荷蘭基礎建設的助力及扮演的角色	NSOB	Ir. Eric Luijff, principal consultant at TNO
		數位治理－荷蘭與臺灣在數位治理之比較分析	NSOB	Eric de Graaf, Director governance & innovation at the Ministry of Defense

日 期	活動內容		地點	講座/接待人
8 月 29 日 (二)		荷蘭電子化政府的成功經驗	NSOB	Bas Eenhoom, Digicommissari s
	下午	1400-1600 參訪：國防部(Ministry of Defense) 主題：國防部如何成功運用數位治理 (Visit: Ministry of Defense) 1730-2000 拜會駐荷蘭代表處	Ministry of Defense 駐荷蘭代表處	Sergei Boeke on cybersecurity at Ministry of Defense 周大使台竹
8 月 30 日 (三)	上午	0900-1200 組織變革及部屬培育 (Coaching & motivation)	NSOB	Jaap Boonstra Professor of Management and Organizational Change (UvA)
	下午	1300-1600 組織變革及部屬培育 (Coaching & motivation)	NSOB	Jaap Boonstra Professor of Management and Organizational Change (UvA)
8 月 31 日 (四)	上午	1000-1115 參訪：荷蘭國會(First Chamber) 主題：荷蘭政治體制介紹 (Visit: staten-generaal) 1130-1300 荷蘭的競爭優勢及創新趨勢 (Competitive advantages and innovation in the Netherlands)	staten-generaal NSOB	 prof.dr. Martijn van der Steen Dean of NSOB
	下午	1400-1700 全球化與全球治理－荷蘭政府如何因應新 挑戰 (Globalization & global governance)	NSOB	prof.dr Paul Frissen

日 期	活動內容		地點	講座/接待人
		結訓典禮 (Closing ceremony)	NSOB	Dean of NSOB and professor of Public Administration (UT) prof.dr. Martijn van der Steen Dean of NSOB
9 月 1 日 (五)	晚 間	2045~ 自阿姆斯特丹史基浦機場搭機返台		
9 月 2 日 (六)		1515 抵達桃園國際機場	桃園國際機場第 二航廈	

二、學習摘述

先從荷蘭歷史發展，理解荷蘭「務實」及「妥協」的文化性格：

「荷蘭」英文名稱 Netherlands，即為「低地」之義(全國約一半土地低於海平面)，國土面積 41,000 平方公里，人口 1,700 萬，與台灣土地及人口數相近，然其人均 GDP44,654 美元，為我國 22,540 美元約 2 倍，這樣一個歐洲小國如何成就經貿大業，或許可由其歷史脈絡中找到痕跡。

荷蘭文化「務實」、「妥協」及其後之國家經貿發展，可從 14 世紀銀白色的鯡魚開始談起。當時人口約 100 萬的荷蘭有 1/5 從事於每年夏季大量洄游至北海的鯡魚捕撈，鯡魚成為當時荷蘭人重要的生計命脈，1358 年北部漁民威廉姆柏克爾斯宗，率先發明了僅用一刀即可處理鯡魚的除腸刀法及醃製法，讓鯡魚風味更獨特、保存更長久，因此一樣是捕捉自北海的鯡魚，但是荷蘭生產的鯡魚却能夠暢銷全歐洲及非洲地區，荷蘭逐漸累積財富，也開啟對外輸出、海上貿易的先河。

進入 15 世紀，荷蘭出口貿易量擴大，人口逐漸高度集中於城市，同時為了低地防洪，荷蘭也修築運河、強化水利設施，構成歐洲最發達的水上交通網，具備了成為歐洲新的貨物集散地的條件。當時荷蘭人的遠洋貿易主要透過擔任西班牙及葡萄牙這兩個擁有許多海外殖民地國家的代理商、中間人及加工業者的角色獲取豐厚利潤，但是隨即遭遇來自於英格蘭商人的挑戰，英格蘭不論在國土、人口及地理條件均優於荷蘭，為了擊敗這個強大的競爭對手，荷蘭人從設計出低廉造價的船舶開始，當時海船均配置有火炮等武器裝備，因此須以堅硬木材打造，為了降低造船成本，荷蘭商船冒險不配備武器，因此船體木材採便宜的輕材質、可裝載的貨物更多，缺點是必須冒著可能海盜襲擊的風險；此外，當時船運稅率是以甲板面積大小來計算，荷蘭改設計以小甲板大船肚的特殊船型，來降低稅額，因此不論在造價及運費上均較英格蘭具價格優勢，也在當時贏得「海上馬

車伕」的稱號。16 世紀末期，荷蘭船長巴倫支由亞洲載運貨物經俄羅斯回荷蘭，中途被冰封海面困住無法回航，17 船員受困八個月，寒冷及糧食不足導致其中 8 人死亡，雖然貨物中有可用以求生之物資，但船員寧死不動用委託人的物件，直到冬去春來，貨物完整無卻地送達委託人手上，從此傳唱並樹立了荷蘭不墜的商譽，當然也為荷蘭贏得了海運貿易的世界市場。荷蘭人亦因這種海外經商的發展模式，造就其協商談判及語言(多半荷蘭人能使用荷、英、法、德四國語言)的優勢。

國內產業發展上，荷蘭人利用築堤隔離海水，再以風車抽出海水的「圩田模式」與海爭地，圩田鹽分過高不適耕種穀類作物，因此改發展畜牧業，飼養乳牛，生產牛奶及乳酪銷售歐洲鄰國。對荷蘭人來說，因國土泰半為低地之故，深刻體認到海堤(治水)的重要性” If the dam falls, we will be die.”，因此如何設法讓全國人民” keep feet dry” 是舉國共識，遇到與此相關議題，一切可談。這也造就荷蘭人的務實性格，凡事可以” 坐下來談” 經過妥協取得共識，這也深植入荷蘭人的基因。

政治上，荷蘭早期各別城市分別由貴族統治，貴族建立軍隊，名為保護，實係倚之抽稅，直到 15 世紀貿易漸興，商人崛起，為了更多的經濟自由，富裕的商人像做生意一樣向貴族提出購買「城市自主權」的交易，從此，貴族不再抽稅，管理權交給市民，為城市爭取更多貿易機會、繼續累積更多財富的「市民自治」，成了新的治理模式。

16 世紀歐洲政治版圖急遽變化，因著蒙古西征歐洲傳入火藥之利，西班牙、葡萄牙、英國及法國等君主集權國家興起，對滿腦子想的是商業利益、還沒來得及面對國家治理問題的荷蘭，於 1568 年因著政治聯姻關係，讓西班牙取得統治權，荷蘭人初期也不以為意，但當西王飛利浦二世打算課徵重稅支應西班牙對法戰爭時，荷蘭人終於群起反抗、發動獨立戰爭。

高，政府的回應也就需要更有智慧。

荷蘭政府治理的演化，隨著社會需求複雜多樣化以及資源有限性，由傳統依法行政、由上而下科層統治的「公共行政」(Public Administration)；到以契約方式引入市場競爭來提供公共服務最大化、成本最小化的「新公共管理」(New Public Management)(但公共任務委外結果，有導致國家服務空洞化危機)；再發展至建立平行互動的公私協力夥伴關係，擴大公私部門參與，形成各方網絡的「網絡治理」(Network Governance)，共同分享權利、也分享資源；最後演進到：積極的社會與主動回應的國家之充分「社會韌性」(Societal Resilience)的治理模式(如圖 2)。

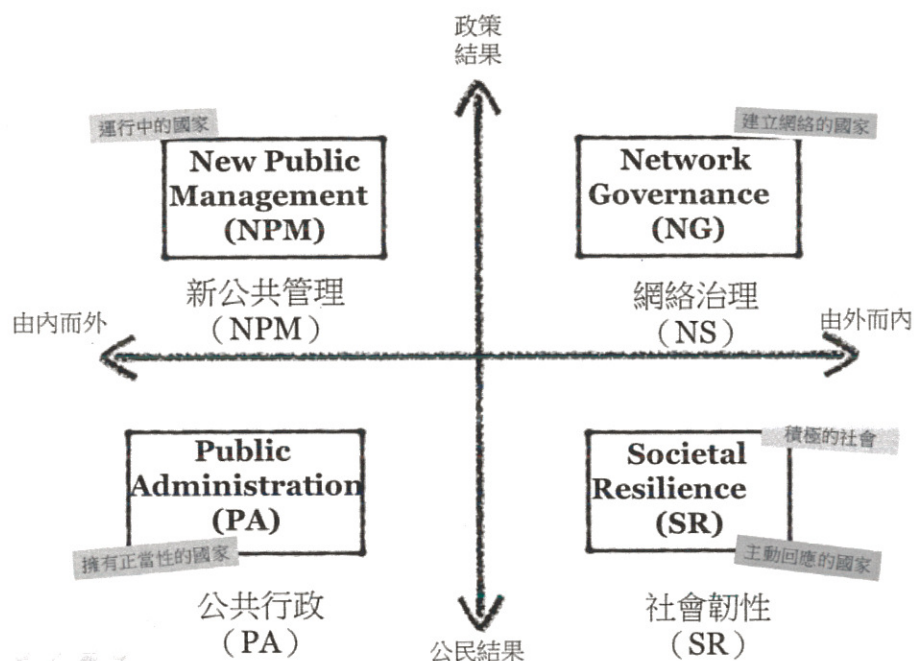


圖 2 公共治理的四種模式

有了前述基礎認識之後，以下分就荷蘭在水資源治理、長照福利、循環經濟、數位治理及農業發展，五大領域競爭優勢，以及 NSoB 講授領導及管理課程之研習觀察，說明如下：

(一)水資源治理

8月23日參訪地點：鹿特丹港（Travelling to Rotterdam），上午時段由 Prof.dr.ir Vincent Marchau（馬修教授）講授「不確定因素下之最佳政策制定—以鹿特丹港口的規劃為例 Coping with (deep) uncertainty in (port) strategy development」。

Marchau 教授以鹿特丹港為例，談到「不確定性」的意義以及對於不確定性的解決策略，並以鹿特丹港的擴建作業為例，探討不確定因素在政策決定時應被正視及正確理解，並提出以「適應性」做為解決方法。Marchau 教授提到不確定性理論目前仍在持續發展中，能不能解決所有策略執行中的突發狀況，還需要更多的實踐印證，但是可以確定的是：對於不確定性情境的處理，越來越受到重視。

Marchau 教授提到：傳統上政策分析慣於先預做假設、設定邊界 (boundary)，然後在此框架內尋求解決模式，但傳統的框架解決模式無法處理框架外發生的問題，亦即傳統政策分析步驟先假設目標、假設預測成果、假設議題上的因素，但是，參考自過往成功經驗的假設，未必能夠向後投射(project)出一些外在因子的變化，導致未來不可測的災害發生。而「不確定因素」有別於傳統作法，是以「監測」未來走向、系統承受及系統模式、未來模型相關重要的成果，輔以「適應性計畫」來協助政策做動態的調整。

Marchau 教授藉由鹿特丹港區規劃的步驟，來驗證不確定性理論與適應性計畫，作法如下：評估原計畫→提出導致失敗因素(如港口運輸瓶頸、能源價格問題、港市緊張關係，以及其他港口競爭力等)，從而產生機會點→產生因應及預備方案→設定監測機制及流程→制定適應性計畫。

事實上，在做鹿特丹港口發展總體規劃(master planning process) 預

測與措施規劃時，諸如：貨櫃尺寸、碼頭起重機尺寸、港口競爭力等都是未來不確定性的議題。因此這些無法預測的方向，必須有適應性的總體計畫，在既有計畫下思考可以動態調整/改善的預備性方案，並說服主管、定義這些可改善的地方、設置監測點，將該可調整的部分融進總體計畫中。

以鹿特丹港而言，港口的適應性計畫首先必須考量：

第一步：擴張符合維持鹿特丹競爭力的財政計畫，以符合所有相關單位的需求及期待。

第二步：評估優勢與劣勢，目前預測到的劣勢為港口運輸之公路瓶頸，鹿特丹港與鹿特丹市的緊張關係，以及各大港口擴張的競爭性，因此將此類問題納入考量；然而，專家未必全然了解該港口設計使用年限約四十到六十年，因此評估未來鹿特丹港新興港口規劃的不確定性，將會嚴重影響鹿特丹港長期的發展與競爭實力。

第三步：要立即採取措施或是設計預測措施來解決問題，例如倘若港口吞吐量不如預期，應該如何處理，就必須有相關適應性規劃出來。

最後一步：是落實執行，執行一個監測系統蒐集相關指標性資料，如果發生傳統框架外的意外狀況，即採取預備方案進行處理。

8月23日下午時段的主題：鹿特丹港 Massvlakte 2 公私協力發展典範，主講人為 Hans Volkers。Volkers 先生表示：鹿特丹是一個古老的港口城市，隨著城市發展工業發達及人口增加造成發展腹地不足，因此，港口工程約每十年會啟動一項大型公共工程，Massvlakte 這一區原來是海，後來填海造陸，現在的第二期工程需時五年，主要是要(擴大填海)增加可容納貨櫃的腹地空間，規劃保留原來港口出入口，

這樣可以避免重新打造另一個新港口。

二期工程採先招商方式來籌資，可確保至少有百分之四十的商機，總工程面積約二千公頃，預計陸地使用約一千公頃，如果單計設立於鹿特丹港區內的公司生產總值約 3%，但如加計商港周邊的商業及服務，可能高達 7%生產總值，顯示了二期工程的高經濟效益。

鹿特丹曾經是世界第一大港，其後雖被新加坡超越，但 Hans Volkers 表示對此他們並不擔心，反而是比較擔心位於鹿特丹周邊鄰國的商港，如：漢堡港與安特衛普港的競爭威脅。現在鹿特丹港是世界第九大港，因此該二港對鹿特丹造成非常大的壓力。因此荷蘭積極發展 Maasvlakte 2 這二區來增加、拉大鹿特丹港的競爭優勢。

擴港的經費，主要來自於場地/廠房租金及使用港口稅收約 15 萬歐元，港區也提供租用倉儲來降低費用、提高廠商進駐意願。同時對於願意進駐廠商，港區要求必須採行永續發展措施，例如：必須有 20% 的活動採取永續手法、降低內陸運輸比例(目前約有 60%用卡車運輸)或採取替代方案，如：改以液態石油氣或綠能的方式達到永續目的。在此新興地區面積分配，有 60%是重工業、40%是貨櫃區，至於進駐本區的公司，採取有條件的篩選方式，另外港區收費，鹿特丹市政府有其收費策略，目前鹿特丹市府擁有港公司 70%股份，但希望未來朝民營方式經營，以提升效率。隨後我們在港公司安排下，乘船環港參觀鹿特丹港 Maasvlakte 2 工程開發情形。

8 月 24 日安排參訪 The Dutch deltaplan 的馬士朗風暴擋潮匣工程，由 Martienbeek Senior Advisor of the Delta Commissioners' office 主講：氣候變遷與水患風險下之都市發展—以三角洲(delta plan)計畫為例。

馬士朗風暴擋潮匣工程，是三角洲主計畫下的防災建設計畫之一部份，起因於 1953 年海潮入侵河道溢堤造成 1,800 人死亡，重創澤蘭

省及南荷蘭省，致當局決定建造防洪工程以阻擋水患，經競圖評比後擇定以雙扇形鋼構桁架於河道二側設置球狀支承，透過電腦控制，於預警系統顯示外海水位超過三公尺時自動啟動關閉閘門機制，將二扇高達 21 公尺之弧形鋼板由二側向水道中央閉合，透過外側水壓大於內水壓，使擋水板下沈阻擋海水洪流進入河道，本項工程採 100 年洪水頻率建置，使用期限至 2100 年，共花 6 年建造，3 年驗收，耗資 4 億 5 千萬歐元，可承受 35 輛卡車撞擊。馬士朗風暴擋潮匣 2007 年曾關閉乙次，為二十年首次，因河道有貨櫃船舶進出，審慎關閉可避免影響經濟，對鹿特丹海防貢獻頗大。隨後，即現場參訪馬士朗大壩 (Maeslantkering)，對於大壩的工程及功能留下深刻印象。

另一場三角洲計畫的簡報報告：荷蘭水資源管理計畫，是中央、省及地方由上往下的框架計畫，其包含六個國土計畫、六個地區計畫，關心議題包括：防汛、淨水、供水等，也因思維改變，由過去洪災防範加高堤防「與水對抗」做法，改為「與水共存」、「還地於河」的自然共生原則，也因水患減少，逐步由治理思維改為「水資源管理」思維；對荷蘭來說，與水搏鬥是全國任務，故從中央到地方三級政府與委員會間運作，存在高度共識。在全球水患越來越嚴重之趨勢下，荷蘭因為有很好的三角洲計畫，因此面臨洪泛時，並不需要疏散太多人口，即可有效地保護鹿特丹港周邊腹地（荷蘭基礎設施和環境部，2017）。但荷蘭境內河川多位於鄰國的下游地區，除了荷蘭本身大部分國土位在海平面之下的水問題需要處理外，還必須介入協調河川中上游國家的水資源管理，故複雜的治水議題成為該國最大的安全命題。

馬士朗大壩共花費四十年完成，海平面上升的問題速度比較慢，可以慢慢來因應處理，但現在強降雨的問題是相對緊迫的，如何將水快速排出就成為荷蘭現在極大的挑戰。台灣同樣面臨人口過多、食物與水的問題，因此強降雨快速排水以及海平面快速上升，都是我們和

荷蘭面臨相似的考驗，因此荷蘭有效的水資源管理作為當可提供台灣很好的施政參考。

荷蘭曾在 1916、1953、1993 及 1995 年多次受到洪水造成的嚴重衝擊，之前採取的因應方式是加強防禦工事，但現在則改採與水共存的方式，荷蘭政府思考給水足夠的空間(leave rooms for water)，保留自然水體與廣設蓄洪區，增加水含蓄量 (Van de Ven FHM, 2016)。另外現在清淨水資源是荷蘭更重要的目標，荷蘭在水資源的努力方向上，朝安全、水資源、適應性計畫三大目標來努力，當然也面臨很多正反不同意見，因此溝通對話是很重要但也困難的，在資源分配上，未必能滿足所有人的需求，因此荷蘭人取得共識要將三角洲計畫重要的元素規範在法律層面，讓計畫的推動不隨執政黨更替而中斷，有利於各部會長期推動執行。荷蘭也為此設立了「三角洲基金」(每年十億歐元)，由獨立運作的三角洲委員會指揮調度，以制定長期策略與施政方針。執行三角洲計畫每年均因地制宜地修正重點方案並舉辦公開說明會，定期提醒民眾理解，水資源問題是國家重要的安全課題，要達成安全環境制度的目標需要長期的計畫，而不僅僅是現階段工事而已。

至於供應乾淨水源部分，則有三個基本價值，穩定、保存及永續，預防洪泛災害費用是必須的花費，而不是等到災害發生後再來補救，那時需要的則是更大量的重建費用。因此，經濟與自然環境如何共存的議題處理上，必須中央、地方及地區等利害關係人共同合作，視狀況處理並選擇適應性方法，這是一個必須持續進行的實際計畫，所以須與相關單位持續溝通適時調整計畫內容，絕不是一夕可成的。台灣的國土計畫其實也可思考將東西岸分別處理，研擬安全清潔水資源的整體規劃與適應性計畫，並將其入法以確保長期執行及預算無虞。

荷蘭除公司提撥的退休金外，另一項重要的退休金來源就是政府提撥的部分(源自國民繳納之所得稅)。依最新的 AOW 退休金制度，退休後單身每月可領取 1,008 歐元(稅前)；如同居或已婚，一個月可以領取 702 歐元。一般普遍認為，荷蘭為何能提供如此優渥的社會福利，而經濟仍能維持穩健？主要植基於荷蘭充分理性討論且不預設立場的社會氛圍。就以延長退休年齡至 67 歲以減輕社福財政負擔這個政策而言，原先的替代方案還有削減由政府提撥的退休金 AOW，但這樣做會大幅影響中低收入戶的退休金，因為他們收入不高，由公司提撥的退休金相對少，高度仰賴政府退休金；因此最後政策決定延長整體上班族的退休年齡，而不讓這些已屬經濟弱勢的族群雪上加霜。

社福政策之分權治理概念

荷蘭為三級政府之治理結構，中央政府外，下轄 12 省(provinces)，再往下展開為 388 個市鎮單位(municipalities)，各層級、機構間差異性頗大，發展出分權治理模式。

1. 三個核心目的：擲節預算、整合各式社會補助及國民照顧系統、明確分配任務與責任。
2. 重要相關法案與配套措施於 1/1/2015 通過、施行：包括全民參與法案(Participation Act)、年輕族群法案(Youth Act)、機構外部整合照護條例(Extramural Care)等。
3. 過程中發現預算明顯減少：例如 2013 - 2017 年，前述三大配套法案的年度預算分別削減 25.5%，12.3%，30.7%，但相關人力需求未增加。
4. 其他方面的正面影響：因每年各市鎮補助款不同，各基層政府需透過精算以維持財務平衡；各層級政府機構承擔完全責任，也強化其對失業民眾之職訓功能；回流職場人數增加後，失業補助預算亦減

少(調整經濟成長率因素後，長期領取救濟金人數減少約 4%)。

社福政策走向參與式社會作法

荷蘭為降低國家負擔，提升家庭或社區的自主照顧功能，因此發展出參與式社會的前瞻性作法。

1. 特性簡述：宣揚「大社區」理念 (no big state, no big market, but "A bigcommunity")；強調「敦親睦鄰」之必要性 (family, friends, neighborhood)；核心精神為「個人責任為先、政府介入在後」 (statesintervention "crowds out" self-responsibilities)；重拾「社會融合」的優良古風 (rediscovery of social adhesion)。
2. 不同觀點：然而，身份立場不同，對此作法評價不一；例如：專家學者認為對提升政府服務品質有益，普羅大眾卻認為只是政府另類削減預算的方式。如何存異求同，尚待努力。

目前面臨之困境

1. 高齡化社會的進程(Aging process)：平均餘命延長，高齡(65 歲以上)、超高齡(85 歲以上、甚至百歲人瑞人口快速增加，其共病性提高、照護方式殊異，每人次照護成本亦隨之大幅增加。
2. 人口都市化的集中(Urbanization)：現代化社會中，人口朝都市集中 (例：2012 - 2025 年，荷蘭南北鄉村地方人口數預測將減少 10%)，邊緣地區面臨市場萎縮、照護資源不足的窘境。
3. 三層式年金制度的改變(Pension system : 3 pillars)：與台灣制度類似，荷蘭之第一層年金為普遍性(universal)給付、約為€ 1000/月、稅收制(taxes-based)、隨收隨付方式(pay as you go, PAYGO)，第二層為職業別基金制(occupational)，第三層為個人商業保險(insurance)。面對年金財務壓力，僅微幅提高退休年齡，卻未減少養老津貼額度，其年金基金(為荷蘭內部市場最大投資法人)投資報酬率又無法穩定及預

測，變數頗多。

4. 人口老化乃是社福或醫療照顧的最大挑戰：老人照顧模式朝向社區化(communitary care)，盡量讓老人「在家老化」，卻另致老人急診醫療利用率上升、街道失智遊民增加等後遺症。另外，照護內容複雜化、新藥物新治療的研發，也導致相關費用日益高漲。上述問題的解決方案，歸納有三種方式：提升市場機制與效益（increase competition）、減少給付內容（remove treatments from basic insurance）、增加保費（increase insurance premiums）。

現地參訪 De Leyhoeve 老人公寓

- 1.參訪地點:De Leyhoeve 老人公寓，該公寓係由 Leyhoeve Zorg B.V 公司(單純私人房產公司)興建，2014 年動土開工並預售，2016 年 8 月開幕，2017 年 1 月正式營運。
- 2.接待人員：Ms.Julia Dautezenber。
- 3.地理位置：荷蘭蒂爾堡市中心內，交通便捷、鄰近醫學中心及公有公園，除生活機能方便外，因鄰近醫學中心可就近就醫。
- 4.空間規劃：
 - (1)住宅空間：該公寓共計有 285 個單位住宅，其中 200 個單位為一般公寓，每單位面積最小為 67 平方公尺，最大為 200 平方公尺；另有 85 個單位為重症住宅，提供失智者或行動不便者居住，每單位面積為 33 平方公尺，並設有 24 小時照護監測系統。
 - (2)公共空間：設有會議室、咖啡廳、吸煙區、游泳池、商店街、美容美髮店，還有 5 個不同大小類型的餐廳，其中餐廳、會議室及咖啡廳亦開放外來賓客使用，增加住客與外界之互動。
 - (3)服務內容：提供洗衣、送餐、採買、環境清潔(該公司另有成立清潔公司)....等服務，重症住客另有 24 小時健康照護監測系統及預防走失的防失手錶系統，以上服務費用均需住客額外支付費用。

- (4)住客自發性的活動：為鼓勵住客參與活動，公司免費提供空間供社團使用，目前已成立單車社、品酒社、文化藝文社等。
- (5)收費狀況：本公寓住宅係採出租方式，租金與當地房地市場價位相同，一般公寓每平方公尺租金 11 歐元，邊間採光佳者則為 12 歐元；重症住宅之面積為 33 平方公尺，具有低收入戶身份者每月租金 1,700-1,800 歐元(目前有 25 個單位開放給低收入戶)，未具低收入戶身份者每月租金為 2,215 歐元，但其服務未依其經濟上之身份別而有差異。
- (6)入住資格及住房現況：85 個重症住宅入住需有政府評估表，目前重症已出租 60 間，一般公寓無資格限制。
- (7)醫療：重症住民提供醫療服務，透過家醫訪視，提供專業給藥、物理治療等服務。居家護理師可給藥，較嚴重的由醫師處理，目前護理人員約 80~100 人。
- (8)其他：目前荷蘭有其他小的類似住宅單位可提供 15 個失智病人入住，De Leyhoeve 是規模最大的，Leyhoeve Zorg B.V 公司在格羅寧根(Groningen)正開發第二期工程，該公司規劃在 10 個城市興建老人公寓，De Leyhoeve 老人公寓是第一棟。

(三) 循環經濟及社會企業發展

近年來社會企業在全球蔚為風潮，也為組織光譜兩端的非營利組織與營利事業尋得兼顧善意與利益的中間平衡點。此次在荷蘭公共行政學院安排下，參訪了由阿姆斯特丹市閒置舊監獄所改造的新創中心Lola lik，並聽取荷蘭社會企業協會之簡報，可從中印證荷蘭的協力治理金三角模式的運作實例，亦可作為我國政府活化閒置空間與活絡社會企業發展之借鏡與參考。

另，位於「Buiksloterham」水岸再生地區的「De Ceutel」社區，此地曾經是一船廠工業區，最終因衰退而閒置，更因該地土壤被重金屬汙染，形成都市中的一個的毒瘤，當地市政府創意地舉辦了以「永續、創新、低成本」為目標的公民參與競圖，此地以水、再生能源、廢棄物再利用，有計畫地形成一個以循環經濟技術為基礎的新創產業聚集地，也成為該國民眾驕傲和喜愛休憩地點。從該社區成功轉型的案例，再度可見政府、公民社區與產業的金三角協力推動社會創新美好的成果。

社會企業在荷蘭之發展

8月25日上午前往阿姆斯特丹市區，參訪一處由閒置的舊監獄活化改造的新創中心Lola Lik。在阿姆斯特丹政府、民間企業及協助難民的非政府組織COA協力規劃下，將該空間活化做為鄰近敘利亞難民社區的教育、職訓等用途，提供語言及職業訓練課程、住宿、餐飲服務等，並提供社會企業(Social Enterprise)發展之用，利用「活化閒置空間」點子，同時帶動可以解決社會問題的企業發展。

當天並安排由荷蘭社會企業協會的政策主導人Stefan Panhuijsen先生以「社會企業在荷蘭之發展」(Development of social entrepreneurship in the Netherlands)為題進行簡報，該協會創建於2012年，初始會員僅有50個，迄2016年已有超過350個會員，對會員的要求是要能對社會產生影響