

出國報告（出國類別：實習）

參加歐盟執委會「國家專家專業訓練」
（NEPTs）計畫

服務機關：衛生福利部中央健康保險署

姓名職稱：陳依婕視察

派赴國家：比利時

出國期間：108年3月1日至108年5月31日

報告日期：108年8月26日

摘要

歐盟執行委員會(European commission, EC)每年舉辦二梯次之國家專家專業訓練(National Experts in Professional Training, NEPT)實習計畫，開放會員國與第三國之政府官員赴各個總署見習。

職實習單位為就業、社會事務及包容總署(DG Employment, Social Affairs and Inclusion, DG EMPL)勞工移動司之社會安全協調處，其負責業務為歐盟社會安全協調法規之訂定與監督執行，並規劃社會安全資訊電子交換系統(Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI)，使得跨會員國間之社會安全給付得以順利運行。

實習期間之主要業務為歐洲社會安全碼(European Social Security Number, ESSN)之政策影響評估報告之修改，包含「問題解析」章節之各國實務現況資料蒐集，並將僅留有試算表之成本分析資料改寫為「成本分析報告」，使閱讀者更能透過文字說明瞭解此政策對於歐盟執委會以及各會員國之成本衝擊。

歐盟發展完整及周延之政策影響評估流程與報告撰寫格式，可供我國未來進行政策規劃之參考。

關鍵字：國家專家專業訓練、NEPT、社會安全協調、歐盟

目錄

壹、目的.....	3
貳、歐洲聯盟與受訓單位簡介.....	4
一、歐洲聯盟簡介.....	4
二、受訓單位簡介.....	4
參、受訓工作內容.....	7
一、歐洲社會保障碼(European Social Security Number, ESSN).....	7
二、社會安全資訊電子交換(Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI)	16
三、漁工工作及生活條件座談會(Workshop on Working and Living Conditions for Fishers)簡報翻譯.....	17
四、使用歐盟執委會之政策規劃工具.....	18
肆、心得及建議.....	21
伍、附錄.....	23
一、實習期間照片.....	23
二、就業、社會事務及包容總署 DG EMPL 之組織架構圖.....	25
三、歐盟法律之修法程序.....	26

壹、目的

透過歐盟執行委員會(European commission, EC)每年舉辦二梯次之國家專家專業訓練(National Experts in Professional Training, NEPT)實習機會，前往國外政府機關之見習當地工作實務，除拓展國際視野外，並可就近觀察歐盟執行委員會對於健康照護體系或健康保險制度之政策規劃、推動方針、執行策略及與各會員國溝通方式。本次至歐盟執委會實習之目的綜整如下：

1. 透過親身體驗，於歐盟執委會就業、社會事務及包容總署(DG Employment, Social Affairs and Inclusion)擔任承辦人，瞭解歐盟社會安全協調以及健康照護體系、健康保險相關政策規劃與執行方式，完成交辦事務。
2. 學習歐盟執委會之政策規劃過程、政策工具、執行策略以及與各會員國間溝通協調運作模式。
3. 透過觀摩與學習國際事務交流活動，培養國際觀並提升我國於國際上之能見度。

貳、歐洲聯盟與受訓單位簡介

一、歐洲聯盟簡介

歐洲聯盟(European Union)，簡稱歐盟，為歐洲 28 個國家共同建立之政治與經濟聯盟，官方語言計 24 種，目前係透過里斯本條約運作。歐盟之主要機構包含歐盟高峰會(European Council)、歐盟理事會(Council of the European Union)、歐洲議會(European Parliament)以及歐盟執行委員會(European Commission)，各機關組成及業管事項如下：

- ✧ 歐盟高峰會：由各會員國之元首或行政首長組成，主要負責歐盟執行方針之訂定以及重要議題之決策。
- ✧ 歐盟理事會：歐盟之上議院，由歐盟會員國之各國政府部長所組成，與歐洲議會共同為決策單位。
- ✧ 歐洲議會：歐盟之眾議院，由歐洲公民直選產生，與歐盟理事會共同為決策單位，於實習期間適逢五年一次之第九屆歐洲議會議員選舉。
- ✧ 歐盟執委會：歐盟之跨國行政機關，且是在歐盟立法程序中唯一具有立法權之機關，主要成員為執行委員(Commissioner)；另於歐盟執委會下設有 53 個總署或執行機關，本次 NEPT 實習即是由歐盟執委會之人力資源及安全總署(DG Human Resources and Security, DG HR)所舉辦。

二、受訓單位簡介

職分配至就業、社會事務及包容總署(DG Employment, Social Affairs and Inclusion, DG EMPL)¹，歐盟執委會中，負責督導之執行委員為 Marianne Thyssen，總署長為 Joost Korte。此總署包含下列 7 個司(組織架構圖如附錄二)：

- ✧ Director A.就業及社會治理司(Employment & social governance)
- ✧ Director B.就業司(Employment)
- ✧ Director C.社會事務(Social affairs)
- ✧ Director D.勞工移動司(Labour mobility)
- ✧ Director E.技能司(Skills)
- ✧ Director F.投資司(Investment)

¹ 機構簡介可參考 https://ec.europa.eu/info/departments/employment-social-affairs-and-inclusion_en

◇ Director G.稽核、評估及溝通(Audit, evaluation and communication)

職係於 D.勞工移動司的社會安全協調處(Unit D2, Social Security Coordination)實習，處長為 David Dion。在介紹社會安全協調處的主責業務前，先說明歐盟之社會安全協調內容：當各會員國公民於不同國家旅行或居住時，須協調各國之社會安全體系，以確保公民可在其他會員國工作或居住期間獲得社會安全相關給付。歐盟之法律體系建構了一套協調體系，透過法律的保障，使跨國工作者離開國籍國時，仍可獲得社會安全體系之給付。這套協調制度自 1959 年存在至今，並隨著現代化不斷調整修正，目前規範訂於歐盟規則 Regulation (EC) No 883/2004²及 Regulation (EC) No 987/2009³中，並希望透過提升國際間資料交換的速度，以保障跨國工作者之社會安全權利。

社會安全協調處的業務，即是負責訂定與修正社會安全協調之歐盟規則及相關規範，亦須協助回應各會員國對於法規之疑義或民眾申訴，這部分由具有律師身分之員工負責；除社會安全協調相關法規之訂定外，另亦包含執行策略之擬訂，並督促會員國遵循。職於實習期間主要與負責「社會安全資訊電子交換」(Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI)小組以及歐洲社會安全碼(European Social Security Number, ESSN)負責之承辦人共同工作。

職於歐盟實習期間，適逢 Unit D2 積極推動社會安全協調規則修訂期間，由於此規則主要架構已有 15 年未大幅度修正，無法反映各國社會安全體系之改變以及未隨著歐洲法院近年對於社會安全協調之各種判例進行調整，故歐盟執委會 2016 年 12 月 13 日提出修正法案。修正法規的目的是加速勞工移動的公平性，以及會員國家在社會安全之協調方式，同時能打擊濫用以及詐騙情形，使得法案更為公平、明確且簡化。本階段主要修正領域包含：失業給付、長期照顧給付、貧困公民取得社會安全給付以及跨國派遣者之社會安全協調。

此修正案經歐盟法律修訂程序，已召開 8 次會前會議(Trilogue，由歐盟理事會、歐洲議會及歐盟執委會之代表組成之非正式會議，就法案修正細節進行討論並凝聚共識)，並於第 8 次 Trilogue 中達成共識⁴；此共識版本修正案於送至 2019 年 3 月 29 日歐洲理事會 Coreper 會議一讀，惟因未獲多數會員國贊成而尚未循程序完成法案之修正。由於 2019 年為歐洲議會改選年，歐盟執委會之執行委員亦會進行改組，故歐盟執委會希望

² 完整法案內容請參閱：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:02004R0883-20140101>

³ 完整法案內容請參閱：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0987>

⁴ 歐盟執委會發布之新聞稿 https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-1613_en.htm?locale=EN

趕在本屆執行委員任期內完成法案修正之目標，由於本屆期未能完成修法程序，經歐洲議會同意本項法案將延後至下一屆期提出修正案⁵(歐洲法律修法程序詳附錄三)。

⁵ 相關新聞 <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/social-security-reform-postponed-until-next-european-parliament/>

參、受訓工作內容

一、歐洲社會保障碼(European Social Security Number, ESSN)

政策規劃背景：

2017 年歐洲聯盟執行委員會主席 Jean-Claude Juncker 在年度聯盟咨文之意向書中⁶，提出 ESSN 之新方案，目標是提升自由移動工作者及保障其參與社會福利權利，同時打擊詐欺、資料錯誤及濫用案件之發生。另在 2018 年執委會之工作計畫⁷中，提出 ESSN 方案將會成為社會公平組成的一部分，使公民在多項領域中，與行政部門能有更為簡化及現代化之互動，但需要更多時間規劃本項方案。ESSN 可促使社會福利協調規範之運用，確保跨國工作者個人身分之識別，以及確認其社會福利給付狀態。

規劃目的：

在歐盟中重要支柱(The European Pillar of Social Rights)之一為公民可自由移動，目前約有 1,700 萬歐洲人在非其本國籍之其他會員國中居住或工作，此數量約是十年前的兩倍；2017 年跨國健康照護服務申報次數超過 5 百萬次，其中約 280 萬次屬於工作派遣。ESSN 的目的是解決下列兩類社會保障協調之問題：

1. 多種身分識別碼(identifier)：

在不同國家或是同個國家在不同種類之社會福利下，可能有不同之身分識別碼，導致辨識跨國工作者身分十分複雜。

各會員國之公部門透過個人識別碼在不同種類之社會福利中進行公民身分辨識，目前歐盟至少有 50 多種社會保障之識別碼，前述不包含稅務識別碼或行政機關內部使用之識別碼。會員國間常見的識別碼包含身分證號、社會保障碼、生日編號、居留證號等可廣泛用在多種領域；另外在特定領域亦有特定的識別碼，如健康保險碼、退休金碼、失業碼及家庭給付碼等。若跨國工作者移動至其他會員國並尋求其社會福利相關之權利，將需要此工作者在原國家之各類識別碼，當工作者無法提供過去發行的識別碼時，工作當地行政機關可能因此遭遇到困難，最糟的情形是該名工作者無法即時獲得社會保障權利；另外就算工作者知道原國

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_en.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf

家之各項身分識別碼，會員國仍需向其他會員國確認其社會福利之給付狀態，導致工作者需等候很長的一段實施才能獲得社會福利相關權利。

2. 跨國工作者之社會福利確認過程相當耗時及欠缺效率：

由於跨國工作者無法輕易證明其社會保障給付狀態，他們需要依靠紙本 (Portable Document, PD) 或是歐洲健康保險卡(European Health Insurance Card, EHIC)，但這些資料可能時效過期、容易偽造或資料錯誤，故社會福利機構及第三方(如健康服務提供者及勞工檢查員) 需要透過長時間、複雜及繁瑣之跨國資料交換流程，以確認該工作者之社會福利給付狀態。

由於紙本資料可能偽造、過期或包含錯誤之訊息，將造成給付單位不應給付而給付，產生財務損失，或應給付而未給付，造成工作者的權益喪失；此外填寫及繳交紙本資料的人工處理過程中，可能因複雜的過程導致錯誤產生。在現行的情況中，工作當地之機構要即時確認跨國工作者之社會福利給付狀態是困難而且缺乏效率的。

綜整上述二類原因，規劃 ESSN 的主要目標為：

1. 提升跨國工作者社會福利目的下之身分辨識。
2. 對於社會福利給付狀態進行電子化驗證。

截至前往實習以前 DG EMPL 已完成事項：

- 2017 年 11 月 27 日舉辦公眾諮詢會議。
- 2018 年 1 月 7 日對於關注的團體進行重點諮詢，多數利害關係人同意 ESSN 的推動將帶來實質效益，並特別提到驗證社會福利狀態是需要的(如在其他國家非預期且必要之健康照護，以及派遣勞工等)。
- 2018 年 1 月 17 日 DG EMPL 提交 ESSN 之影響評估報告 (impact assessment report) 至法規審查委員會 (Regulatory Scrutiny Board)，惟委員會 2018 年 2 月 9 日給予本項政策反對意見(Negative opinion)，要求修正並提出更好之解決方案。此外不同政策選項間成本及效益之差異、可能的資訊解決方案如資料保護等亦應於修正時併同加強。
- 審查委員會提出之修正重點如下：

1. 衝擊評估報告就採電子化方式以確認跨國工作者社會福利權利，提出了令人信服的論述；但未呈現為何達到上述目標需要透過 ESSN 才可達成？且問題描述的部分未提及現行會員國發生的狀況。另報告中未提及將如何建構跨國互通系統。
2. 未提出 ESSN 實務運作及其後續影響等關鍵重點，此外衝擊評估報告未納入過去建立 EHIC 之經驗。
3. 報告中呈現此政策方案之成本將高過效益，其中對於成本推估的說明不夠完整，尤其是在各利害關係人(特別是對各會員國之影響)的分布上。
4. 對於資料保護的論述不夠充分，未呈現此政策方案對於民眾資料之保護機制。

實習期間工作內容：

因多數利害關係人支持 2018 年歐盟執委會所提工作計畫中，有關推動 ESSN 的動機，因此這項政策將持續於下一屆執委會提出，DG EMPL 現階段持續修正政策影響評估報告。

因審查委員會提出問題解析的部分，應有量化或實際的案例以呈現待解決的問題，如民眾或社會福利機構在處理社會福利相關業務時，因身分識別或確認給付範圍所面臨的挑戰。另審查委員會議提出原先影響評估報告中，成本及效益的推估有待強化，故 DG EMPL 2018 年先後委託 Deloitte 及 Wavestone 兩間公司進行成本及效益評估，由於 Wavestone 的評估報告執行的方向著重於建置資訊系統以強化現行紙本流程之成本與效益推估，而未聚焦於政策本身可能帶來之各類成本與效益，因無法提供足夠之補充資料，故衝擊評估報告主要係依據 Deloitte 辦理之成本與效益分析進行修正。實習期間主要係針對上述二大類內容協助承辦人：

1. 製作成本分析報告：

因 Deloitte 之成本分析係提供 DG EMPL excel 檔案，其中雖提供不同利害關係人之各類成本推估參數，以及各種成本估算結果之表格，惟未有完整之成本分析文件及推估之說明。由於本專案 DG EMPL 現行承辦人已非當時委託 Deloitte 進行評估報告期間之承辦人，故需耗時透過各種管道拼湊當時執行成本分析之框架及原因，故職於實習期間透過 Deloitte 之 excel 檔案、部分成本推估參數相關文件，

以及 Deloitte 進行評估報告期間與當時承辦人往返之信件內文資訊，撰寫成本分析之詳細文件資料，以協助現行承辦人可於完整文件中，尋找其需要的內容。文件撰寫內容包含：

(1) 成本內容：

- A. 發生頻率：包含一次性成本 **one-off costs**，如設計成本、基礎設施成本、一次性軟體成本、系統開發與整合成本及行政成本；續生成本(又稱經常性成本)**recurring costs**，如系統維持營運成本、基礎設施及軟體之證照成本、支援成本及行政管理成本。
- B. 系統別：識別碼產製系統、跨國整合系統、管理系統、稽核系統以及特定案例所需之特定系統。

(2) 付出成本之對象：包含歐盟執委會所需投入之成本，以及會員國合計投入之成本。

(3) 推估期間：分析 **ESSN** 從政策開始推動之起初 8 年所需耗費之成本，其中前 3 年為一次性成本，後 5 年為續生成本。

(4) 推估方式：分為下列三種情境進行成本推估：

- A. **Option 1** -會員國間不以單一識別碼互通：運用各會員國既有之身分識別碼，透過建置互通系統及對照檔(mapping)的方式，將各個會員國的識別碼相互對應。此對照檔必須不斷地維護並更新，以確保資料交換之正確性。
- B. **Option 2** -會員國間以單一識別碼互通：同上述情境，各會員國需建置互通之系統，給予跨國移動者一組 **ESSN**(即單一且永久的識別碼)，此識別碼可增進資料交換的效率、增進資料品質及減少維運成本。
- C. **Option 3** -各會員國自行選擇是否使用單一識別碼：這個情境結合了上述兩種情境，一樣必須建置資料互通的系統，各會員國可以自行選擇想要使用 **ESSN** 或其自行發行之身分識別碼，故除了建置單一識別碼系統外，同時需建立對照檔案，將各國的身分識別碼與 **ESSN** 單一識別碼相互對應。

(5) 將推估公式改寫為文字說明：由於 Deloitte 原僅提供成本推估之 excel 檔案，雖然檔案之各個儲存格均留有計算出該欄位數值之公式，惟須透過不同 sheet 間切換對照欄位才可瞭解如何計算而得。為使後續須使用成本分析的人方便

閱讀，故將各期間各個系統之成本計算公式轉換為說明文字，考量該文件係尚未公開之政策影響評估，故摘錄部分內容示意如 BOX 1~3。

- (6) 核對正確性：除上述文件之撰寫外，亦協助承辦人核對各項成本計算之正確性。於報告撰寫過程中發現 Option 2 計算歐盟執委會續生成本(recurring costs)中，基礎設施及軟體維護成本之 excel 公式計算有誤，協助修正為正確數值。

2. 問題解析之量化數據：由於原政策影響評估報告之問題解析係以描述性方式呈現，未有會員國現行遇到身分識別或社會福利給付範圍確認之相關案例數，或是工作當地機關遇到資料有誤或詐欺案件數等數據，因審查委員會請 DG EMPL 強化此處之論述，故職協助承辦人蒐集歐盟各機關發布之公開年報、文獻研究等相關資料，以更新政策影響評估報告。蒐集之資料主要為下列類別：

- (1) 年報：如社會安全協調之詐欺與錯誤年報(Fraud and Error in the field of EU social security coordination)，其中少數會員國會提供於社會福利體系中，每年遇到申請者詐欺或資料錯誤之案件數。

- (2) Your Europe Advise：

歐盟執委會建置之公民參與平台，公民可於平台上表達其各類權益之相關資訊或建議，在提出建議之前，可於歐盟執委會建置之 Your Europe 網頁搜尋各類歐盟權益相關資料，若未於前述網頁找到解答，則可透過 Your Europe Advise 網頁提出建議或資訊，將由歐盟職委會委託的單位 ECAS(European Citizen Act Service)的律師協助回應。這個平台已建立超過 20 年，且自 1996 年起客製化回應超過 21 萬項建議。

Your Europe Advise 每季會提供歐盟執委會內部員工詳細之季報告，供歐盟執委會員工政策規劃之參考，其中部分跨國工作者會針對其所面臨的社會福利身分識別問題，或是確認社會福利給付範圍等提出問題描述與建議，故此部分可做為 ESN 政策影響評估報告「問題解析」之案例來源。

- (3) 文獻蒐集：透過 Google 搜尋引擎尋找社會安全體系之身分識別相關資料，關鍵字係以 social security coordination, social security, identify, fraud, cross-broader identification, mobile citizen 等詞彙排列組合，惟因各類文獻或研究報告多是各個會員國對於其國內社會安全體系之描述或問題探討，少有針對跨國工作者身分辨識之研究，僅搜尋到少數文章提及類似議題，如由歐盟委託之 TRANSWEL(Mobile welfare in a Transnational Europe: An Analysis of Portability

Regimes of Social Security Rights)系列工作文件，以質性訪談方式呈現跨國工作者及其親屬，在工作當地機構申請社會福利制度時所遭遇之阻礙與困難。

Box 1 成本推估- Option 1

[Option 1] Interoperability without a unique identifier

This policy option relies on using existing national identifiers that should be mapped against each other. An interoperability structure governs the interconnection of the national systems in order to allow information to flow between the EU Member States. A person having an identification number Y may be assigned another identification number Z when moving abroad. There should be a repository to create an explicit link between the numbers Y and Z in order to identify the respective person uniquely when making some cross-border requests. This mapping has to be maintained and updated to ensure correct data (e.g. every time a new number is provisioned).

One-off Costs

- [Description: Assumed each kind of costs and system's cost in Option 1 is a specific % of the cost in Option 2, each type of cost is calculated by the cost in Option 2 multiple specific %.]

A. Design costs

- [Design costs consist of Analysis & architecture costs and Specification costs.]
= each types of design costs in Option 2 × % of each type of system¹

System	% ¹	Reason
Audit system	80%	Since there are fewer systems (e.g. no need for an ESSN management system), it is expected that the design and development of the audit system will be <u>less complex than</u> in policy option 2 (e.g. there are no events related to an ESSN management system that have to be logged). Nevertheless, a similar set of infrastructure and off-the-shelf software will still be required.
Identifiers management system	140%	In comparison with the ESSN management system, the identifiers management system will be <u>certainly more complex</u> than in policy option 2 (e.g. it should be able to handle, as well as map a large variety of foreign identification numbers instead of one single ESSN with national identifiers). Consequently, both the design and development will be certainly more complex. Furthermore, more infrastructure and off-the-shelf software will be needed to handle the high variety of foreign identification numbers.
Systems of interconnection	100%	Since the systems of interconnection will merely be a 'carrier' for messages of the other components in the solution, it is expected that both the design and development of such particular systems will have a <u>similar complexity</u> as in policy option 2. Hence, the systems of interconnection are not directly affected by differences in other components. A similar set of infrastructure and off-the-shelf software is thus also required.
Systems specific for particular use cases	120%	Since the use case specific systems will need to be able to deal with a large variety of foreign national identification numbers instead of a single ESSN, the design and development of such particular systems will be <u>certainly more complex</u> than in policy option 2. Nevertheless, a similar set of infrastructure and off-the-shelf software will still be required.

Box 2 成本推估- Option 2

[Option 2] Interoperability with a unique identifier

As within Policy Option 1, the various Member States also exchange in Policy Option 2 data via an interoperability structure. In addition, an identifier is created as a unique and persistent number for each mobile person, on top of Member States' national identifiers. The unique identifier facilitates data exchanges through easier mapping, increased data quality and less maintenance, as well as portability and convenience. In case a person has an EU identifier Y, he/she may for instance use this number Y to register with various social security services across borders.

One-off Costs

A. Design costs

- [Calculate by: Assumed the total design costs accounts for 15% of the total system costs. The total system costs including total design costs, infrastructure & off-the-shelf software costs and system development & integration costs. The formula below use infrastructure & off-the-shelf software costs and system development & integration costs to push back total system costs and the total design costs.]

- [The formula below apply to all systems.]

- [Design costs consist of Analysis & architecture costs and Specification costs.]

$$= \frac{(\text{Total infrastructure \& off_the_shelf software costs} + \text{Total system development \& integration costs})}{(1 - \% \text{ of total design costs in total system costs (15\%)})} \times \% \text{ of total design costs in total system costs (15\%)} \times \% \text{ of each type of design cost in the total design cost}^1$$

		Analysis & architecture costs	Specification costs
1	% of each type of cost in total design costs	50%	50%

[Option 3] Interoperability with an optional unique identifier

As within Policy Options 1 and 2, the various Member States also exchange in Policy Option 3 data via an interoperability structure. In this Policy Option, the Member States may adopt the unique EU identifier or continue using national identifiers in cross-border situations. As such, the Member States could opt to adopt the unique identifier or to use their national identifiers (e.g. in countries where using a unique identifier is not possible due to for instance legal constraints). In Policy Option 3, the mapping of identifiers has to be accomplished by linking the unique EU identifier with all national identifiers.

One-off Costs

- [Description: Assumed each kind of costs and system’s cost in Option 3 is a specific % of the cost in Option 2, each type of cost is calculated by the cost in Option 2 multiple specific %.]

A. Design costs

- [Design costs consist of Analysis & architecture costs and Specification costs.]
= each types of design costs in Option 2 × % of each type of system¹

System	% ¹	Reason
Audit system	120%	The audit system is essentially similar to the one in policy option 2. Nevertheless, the system <u>should be able to handle both situations with a large diversity of foreign identification numbers and situations with a single ESSN</u> . Therefore, both the design and the development for this system will be <u>more complex</u> than in policy options 1 & 2. However, a similar set of infrastructure and off-the-shelf software as in policy options 1 & 2 will still be required.
ESSN generation system	100%	The ESSN generation system is <u>identical to</u> the one in policy option 2. Consequently, the design and the development for this system are identical. This also accounts for the infrastructure and the off-the-shelf software required.
ESSN management system	160%	Compare with both policy options 1 & 2, the system will be absolutely more complex. In particular, this system should be able to <u>handle and map both a large diversity of foreign national identification numbers and one single ESSN</u> with existing national identifiers. Consequently, the design and development will be <u>more complex</u> than in policy options 1 & 2. Moreover, a larger set of infrastructure and off-the-shelf software will have to support such a combined setting.
Systems of interconnection	100%	Since the systems of interconnection will merely be a 'carrier' for messages of the other components in the solution, it is expected that both the design and development of such particular systems will have a <u>similar complexity</u> as in policy option 2. Hence, the systems of interconnection are not directly affected by differences in other components. A similar set of infrastructure and off-the-shelf software is thus also required.
Systems specific for particular use cases	140%	Since the use case specific systems will need to be able to <u>deal with a large variety of foreign national identification numbers in some situations and with a single ESSN in other situations</u> , both the design and development for such specific systems will be <u>more complex</u> than in policy options 1 and 2. In addition, it is expected that this combined setting will require a more extensive set of infrastructure and off-the-shelf software than in policy options 1 and 2.

二、社會安全資訊電子交換(Electronic Exchange of Social Security Information, EESSI)

何謂 EESSI

於前述 ESSN 之執行目的時提到，由於目前跨國工作者無法輕易證明其社會安全給付狀態，他們需要依靠紙本(Portable Document, PD) 或是歐洲健康保險卡(European Health Insurance Card, EHIC)，但這些資料可能時效過期、容易偽造或資料錯誤，故社會福利機構及第三方(如健康服務提供者及勞工檢查員) 需要透過長時間、複雜及繁瑣之跨國資料交換流程，以確認該工作者之社會福利給付狀態。

EESSI 係依歐盟規則 Regulation (EC) No 883/2004 及 Regulation (EC) No 987/2009，為協助會員國中社會安全福利機制傳輸社會安全相關資料之資訊系統，改變現行主要採紙本方式交換或由民眾親自帶著紙本前往辦理缺乏資料驗證真偽之機制，EESSI 可使得資料傳輸更為安全及快速，並透過標準化資料格式以確保資料傳輸之完整性。

此系統由歐盟執委會與各會員國共同建置，歐盟執委會於 2017 年 7 月 3 日規劃完成中央資料處理方式，並經由行政委員會(Admission committee)會議決議各會員國於 2 年內(2019 年 7 月 2 日前)完成系統建置與資料拋轉測試。歐盟執委會負責規劃 EESSI 資料傳輸流程、傳輸之內容格式、傳輸國及接收國之資料處理流程、訂定資料以及跨國資料傳輸之節點規劃，各會員國則負責國內資訊系統之建置、配合設計國內之資料傳輸與行政作業流程。

實習期間工作內容：

EESSI 之資料傳輸流程主要分為十大類，如生育給付、職災給付、失業給付、退休年金、疾病給付(包含長期照顧)等項目，並針對各個領域之各類情境訂有 Business Use Case(BUC)，BUC 如同標準作業流程，說明傳輸方在何時應提供哪些資料供接受方核對，接收方應在何時回復哪些資料給傳輸方，使得傳輸方可在時間內獲得完整之資訊。BUC 於規劃 EESSI 時已邀請專家討論訂定完成，故各會員國於系統建置及測試期間，均按照各個 BUC 所訂內容進行資料傳輸。

實習期間為進行 ESSN 政策影響分析報告，ESSN 之承辦人欲瞭解 EESSI 中特定 BUC 「身分識別碼交換(Exchange of PINs)」當初設計之緣由，以及是否可透過此 BUC 之相關統計以掌握現行各會員國為了執行社會安全給付業務而需要識別民眾身分之相關統計，故邀請業務分析師(business analysis)共同開會討論。業務分析師為歐盟執委會所聘僱之

臨時人員，主要負責 BUC 之訂定、修正，並負責召開專家討論會議之行政庶務事宜。職之工作係與 EESSN 承辦人共同擔任此會議之會議紀錄。會議紀錄內容摘要如下：

1. 使用時機：Exchange of PINs 係為減少跨國機構資料交換所發生之錯誤，特別是當尋求社會安全給付之個案曾於多個國家工作或擁有多個身分識別碼的時候。
2. 使用領域：目前此 BUC 主要用於退休給付領域，由於跨國工作者可能曾於多個國家工作，又各個國家會給予該工作者不同之 PIN 碼，若工作者未記熟其 PIN 碼，則有 PIN 碼交換之需求；另除退休給付領域外，家庭給付領域(family benefit)以及法律適用性領域(applicable legislation)亦會使用 PIN 碼交換。
3. 統計資料：業務分析師提及此 BUC 確實可進行業務統計以瞭解會員國間有多少民眾有跨國交換 PIN 以確認身分之需求，可以用於輔助說明建置 EESSN 之必要性，惟因職實習期間 EESSN 系統未正式上線，尚現階段無法掌握業務執行量。

三、漁工工作及生活條件座談會(Workshop on Working and Living Conditions for Fishers) 簡報翻譯

職於歐盟實習期間，歐盟執委會主辦「漁工工作及生活條件座談會⁸」，我方係由行政院農業委員會漁業署協辦，此會議於 2019 年 5 月 6 日至 7 日假高雄展覽館舉行，並由勞動部、外交部、地方政府及產、官、學界共同與會。此座談會討論之內容包含遠洋外籍船員之工作權益保障議題，並分享歐方及我方對於外籍船員管理之經驗，故由就業、社會事務及包容總署勞工移動司之 Unit D3 國際事務處主責，由於歐方之簡報資料須有英文及中文版本，故 D3 承辦同仁經職實習單位處長同意，邀請職擔任中文簡報資料之翻譯工作。翻譯之簡報內容包含：

- ✧ 歐盟執委會：改善歐洲漁業之尊嚴勞動—有關 ILO(國際勞工組織)漁業第 188 號公約之社會夥伴協議成為歐盟法規的執行方式。
- ✧ 歐洲運輸工會聯合會(Sectoral social dialogue committee in sea-fisheries, SSDC-F)：海洋漁船之尊嚴生活與勞動條件—海洋漁業中歐洲社會夥伴之角色。
- ✧ 荷蘭經驗分享
 - 概述—改善歐盟及臺灣漁業部門的尊嚴勞動。

⁸ 行政院農委會漁業署發布之新聞稿

<https://www.fa.gov.tw/cht/NewsPaper/content.aspx?id=2560&chk=71277aa1-2042-4492-adb9-3d7994f15e2d¶m=>

- 工作的最低要求、工作條件、住宿與膳食、醫療照護、健康保護及社會保障。
 - 漁業勞動市場服務。
 - 監督、遵守與執行。
- ◇ 丹麥經驗概述。
- ◇ 法國經驗分享：
- 改善歐盟及台灣之漁業尊嚴勞動。
 - 工作的最低要求、工作條件、住宿與膳食、醫療照護、健康保護及社會保障。
 - 招聘與安置。
 - 監督、遵守及執行。

四、使用歐盟執委會之政策規劃工具

職本次實習期間之主要內容為 ESSN 之政策影響評估內容之撰寫，故對於歐盟訂定之政策規劃原則「Better regulation⁹」多有接觸，故於本報告加以介紹。

為使政策規劃有更好的效果，歐盟執委會開啟政策及法規規劃之流程，並聽取更多受政策影響者的心聲，這樣的過程需要透過實證基礎以及透明公開之過程，讓公民及利害關係人可參與其中。歐盟執委會關注於確實需要透過歐盟才能被妥善執行的事務，並確保其落實執行。透過遵循此政策規劃工作所訂之原則，可使歐盟執委會以最小的成本及行政負擔達成其目標，並回應關切此議題之公民。

目標：

Better regulation 的設計是希望確保下列原則：

- ◇ 決策過程公開透明。
- ◇ 公民及利害關係人可以參與政策與法律決策過程。
- ◇ 歐盟方案係基於實證並瞭解方案之影響。
- ◇ 對於實務運作、公民及公務機關之負擔降到最低。

歐盟執委會執行的內容：

歐盟執委會需要評估政策執行的每個過程帶來的預期影響及實際產生之影響，因此，在真正執行方案前，深入的規劃與分析是相當重要的。

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

- ✧ 改善諮詢：

增加利害關係人表達其觀點的機會，例如公開徵求改善現行法規或政策之點子；於政策影響評估中提出新政策對於經濟、社會及環境之影響，並公開讓公眾得以表示其看法等。
- ✧ 確保歐盟法規與其目的相符：

對於既有之法規持續監測實施成效，並持續調整法規使其符合實務發展趨勢，執委會主要透過「法規適當性及成效計畫 Regulatory Fitness and Performance (REFIT) Programme」，確保政策保有效率、效益及控制在最低成本，落實簡化並減少執行負擔。
- ✧ 確保品質：

執委會透過法規監督委員會(Regulatory Scrutiny Board, RSB)的建立，由外部學者及執委會中獨立之行政人員組成，以檢視政策影響評估報告及歐盟之重要決策評估。
- ✧ 強化輔助性(subsidiarity)及均衡性(proportionality)：

輔助性指歐盟應只有在對於會員國、地區或當地事務有顯著效益時才有所行動，均衡性係指政策之推動應對於財務及行政負擔最小化，故歐盟執委會應提出簡化、最小成本及避免繁文縟節之政策。
- ✧ 盤點：

執委會於 2018 年底至 2019 年初盤點了自 2015 年以來 Better Regulation 之運作狀況，除了文獻資料蒐集以外，亦包含外界及內部員工之調整建議，並對於 Better Regulation 的內容有所調整以持續精進。
- ✧ 增進歐盟機構間之協調：

立法程序涉及之機構主要包含歐盟執委會、歐盟理事會及歐洲議會三方向，故審視現行立法程序並更新程序使其與時俱進，讓立法流程更為流暢，品質亦有所提升。
- ✧ 國際法規合作：

在政策規劃初期即早展開，使國際間不同的法律制定者與主管機關可以就相同議題共同擬議出相近之解決策略，減少日後執行時因國際間不同規範而增加之成本，亦讓跨國工作者可以有公平的競爭機會。

Better Regulation 就政策影響評估執行方式，提供了工具庫(Toolbox¹⁰)供各單位之政策規劃者遵循，工具庫之內容均按上述各項 Better Regulation 原則，提供具體之執行細節說明。職實習期間，為了修正 ESSN 之政策影響評估報告，利用工具庫所提供之各類撰寫架構、原則、技巧及政策評估可能使用到的各類參數，進行報告之撰寫。工具庫之好處係讓歐盟不同總署之承辦人，在進行各類政策影響評估報告時，均使用相同的內涵進行，且可確保評估報告之完整性。

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en

肆、心得及建議

本次赴歐盟就業、社會事務及包容總署實習的經驗相當寶貴，除了以三個月的時間於歐盟機構內擔任承辦人的角色，學習以歐盟的觀點處理跨國際間的政策規劃與執行事務外，亦觀察到下列事項，值得學習與參考：

1. 跨總署間順暢之交流活動：

由於 ESSN 政策尚處於撰寫政策影響分析階段，故除了進行文獻、各國機關之統計報告等資料蒐集外，亦可觀察歐盟其他總署於其他領域曾辦理跨國代碼之建置經驗。例如網路通訊、內容及技術總署(DG Communications Networks, Content and Technology, DG CONNECT)、稅務及關稅總署(DG Taxation and Customs Union, DG TAXUD)、移民及家庭事務總署(Migration and Home Affairs, DG HOME)、健康與食物安全總署(DG Health and Food Safety, DG SANTE)，他們在各自領域有著類似之系統架構，可提供其執行經驗並於 ESSN 及現行執委會相關動議之協調與連結。

為了請上述總署之業務單位分享其執行之經驗，職實習單位之長官辦理多場次跨總署之經驗分享會議，各個總署與會時均踴躍分享過去建置系統之經驗、執行該注意之細節與可能遭遇到的困難，且十分樂意針對 Unit D2 社會安全協調處目前遭遇的困難提供其意見或相關資料，跨總署間溝通管道十分暢通。

2. 嚴謹的政策規劃流程：

如同 Better Regulation 所提及到的內容，由於歐盟機構推動政策之原則為簡化、效率及最低成本，且針對每個政策規劃流程訂有標準作業程序以及制式架構，故各個總署在法規訂定上，均先經過政策影響評估的過程，且此評估過程皆為公開透明，讓利害關係人得以透過各類管道表達意見，讓政策充分考量到利害關係人將受到之影響。

完成政策影響評估報告後，不代表政策可進行後續之修法程序，還需要先經由獨立之政策審查委員會進行政策影響評估報告之審核，以確保政策分析的完整性、周延性及適當性，審查委員會評估的結果亦會公開於歐盟執委會之網站上供各界參閱。當審查委員會給予正向評價(positive)，此政策才可正式進入研議法案新增或修訂之規劃流程。

此標準化之作業流程確實可做為我國政策規劃之參考，特別是對於政策成本衝擊的評估，已事先訂定各類參數，如房屋設備之折舊比率，成本效益之計算公

式等；但也由於歐盟所訂定的政策將會約束於各個會員國，影響層面很廣，故對於各項政策訂有嚴謹之評估流程，且必須有公開諮詢或徵求意見之時間，故相對耗時。

3. 截然不同的工作環境：

實習單位之辦公環境與台灣公務員工作環境有很大的差別，在就業、社會事務及包容總署每位正式員工有自己的辦公室，可獨立工作不受其它外在事物之干擾；職則是與約聘雇之臨時人員共用辦公室，但最多也僅是三人一間辦公室，且長官若需討論公事，會至個別承辦人之辦公室敲門詢問是否方便進行討論，辦公室文化與台灣有相當大的不同。辦公時間則是採自行至特定網頁登錄的方式，每週上班須達 40 小時，核心辦公時間需在辦公室內，其餘時間可自行調配。

此外，值得一提的是職實習期間之處長具有正向積極之領導風格，於每兩週召開一次之處務會議上，均會鼓勵同仁勇於任事，也不忘肯定同仁過去特定期間對於政策推動之努力。尤其職實習期間適逢社會安全協調法案之修正期，每一週均召開由歐盟理事會、歐洲議會及歐盟執委會共同參與之 **Trilogue** 會前會議，希望能先對於法案修訂內容凝聚共識。同仁為了事前準備是類會議之資料，均投入大量心力以及時間；雖然在本屆歐盟執委會無法順利完成修法，但處長仍公開肯定同仁的努力。

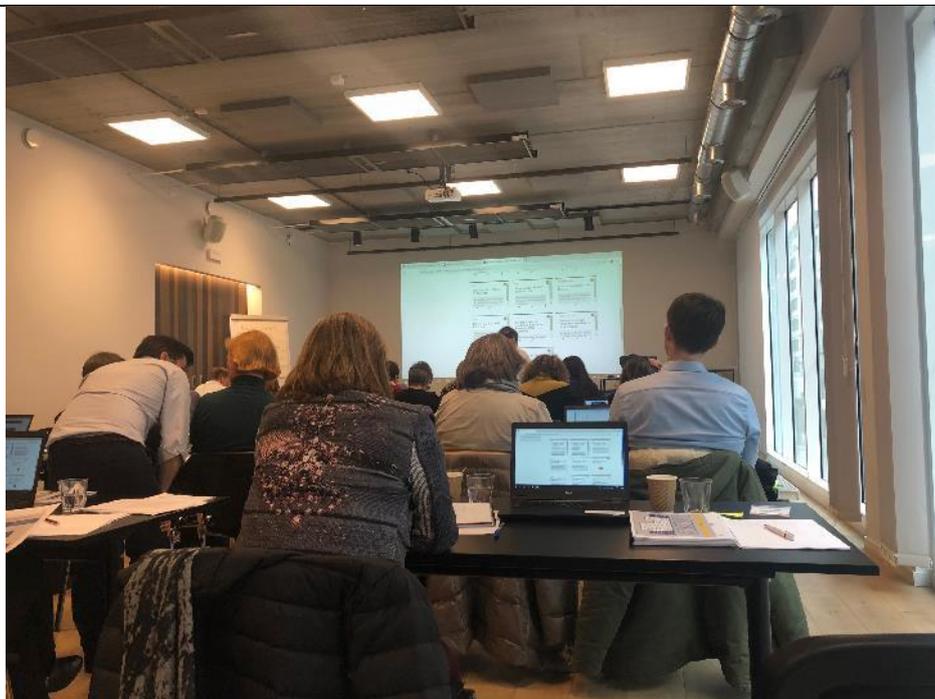
伍、附錄

一、實習期間照片

就業、社會事務及包容總署大樓外觀及職實習期間辦公室



EESSI 辦理各國種子教育訓練活動



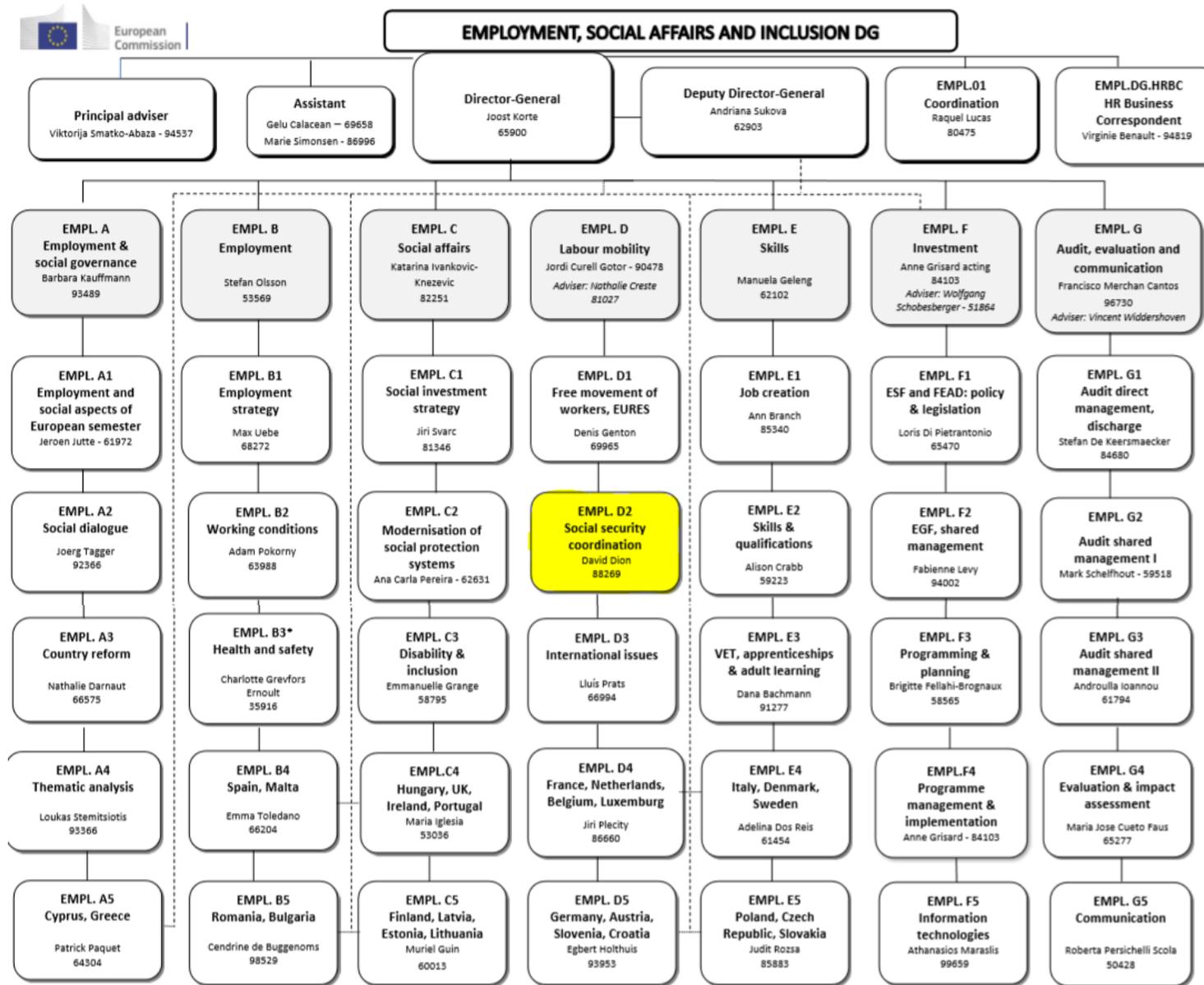
參加駐歐盟兼駐比利時代表處舉辦之為台灣而行活動—
與曾大使厚仁合影



歐洲議會議場

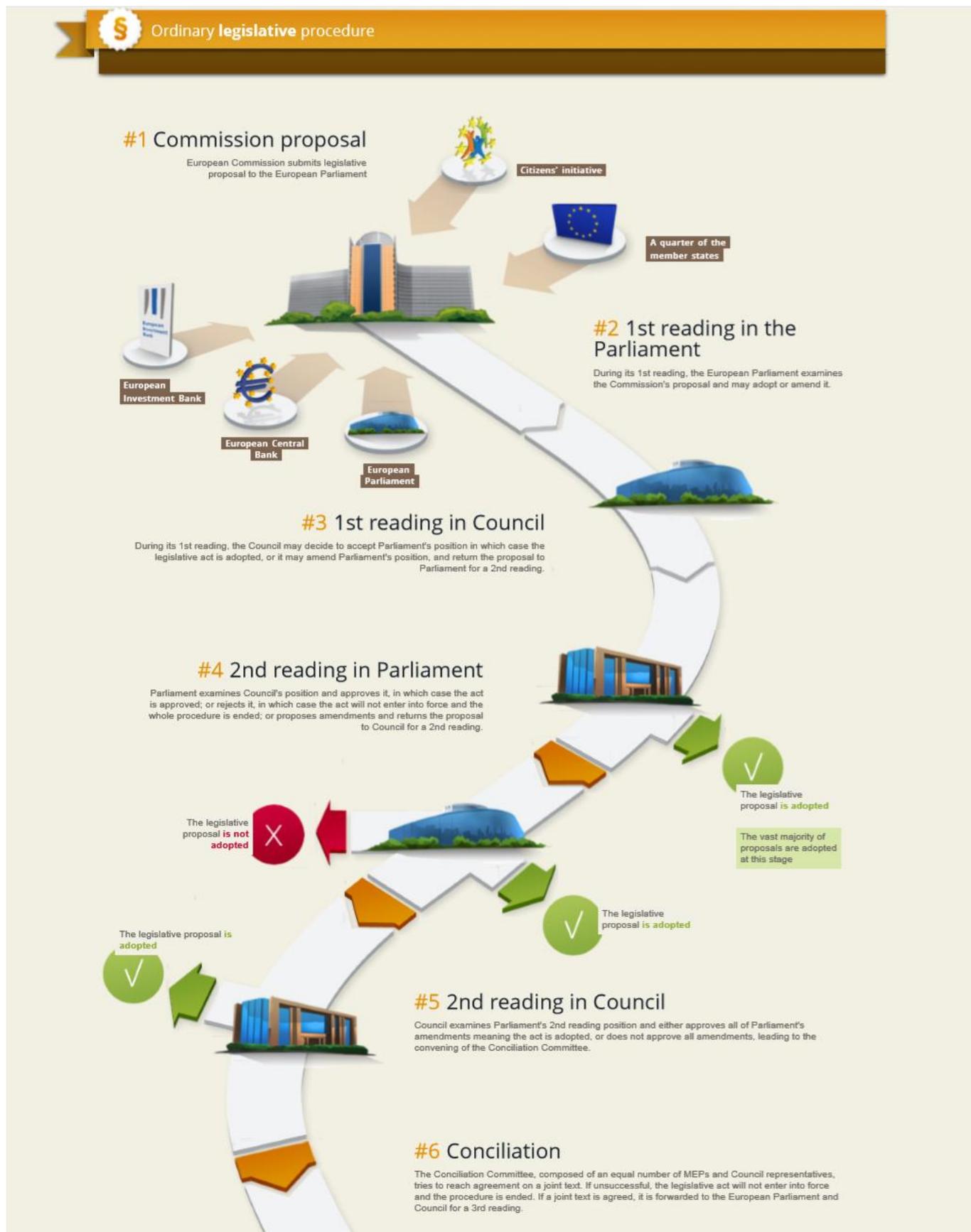


二、就業、社會事務及包容總署 DG EMPL 之組織架構圖



16/06/2019
*based in Luxembourg

三、歐盟法律之修法程序¹¹



¹¹ 資料來源：歐洲議會「典型立法程序」網頁

The legislative proposal is not adopted



#7a 3rd reading in Parliament

The European Parliament examines the joint text and votes in plenary. It cannot change the wording of the joint text. If it rejects it or fails to act on it, the act is not adopted and the procedure is ended. If it is approved by Parliament and Council, the act is adopted.

The legislative proposal is not adopted



#7b 3rd reading in the Council

Council examines the joint text. It cannot change the wording. If it either rejects or does not act on it, act will not enter into force and the procedure is ended. If it approves the text and the Parliament also approves it, the act is adopted



The legislative proposal is not adopted



Proposal adopted

Once both European Parliament and Council have approved the final text of a legislative proposal, it is jointly signed by the Presidents and Secretaries General of both institutions. After signature, the texts are published in the Official Journal and become official.

- Regulations are directly binding throughout the EU as of the date set down in the Official Journal.
- Directives lay down end results to be achieved in every member state, but leaves it up to national governments to decide how to adapt their laws to achieve these goals. Each directive specifies the date by which the national laws must be adapted.
- Decisions apply in specific cases, involving particular authorities or individuals and are fully binding.



Proposal not adopted

If a legislative proposal is rejected at any stage of the procedure, or the Parliament and Council cannot reach a compromise, the proposal is not adopted and the procedure is ended. A new procedure can start only with a new proposal from the Commission.