

計畫編號：NDC-DSD-104-006

「社會發展計畫審議及評估制度之調整規劃研究-公共安全類別」委託研究計畫
期末報告

委託單位：財團法人消防教育研究基金會

主持人：盧鏡臣 助理教授

協同主持人：李宗勳 教授

協同主持人：黃文志 助理教授

協同主持人：林世昌 助理教授

兼任研究助理：李育嫻、張淵菘、陳靜婕、王駿逸

中華民國 105 年 3 月 2 日

目錄

目錄	I
表目錄	III
圖目錄	V
摘要	VII
Abstract	VIII
第一章 研究目的.....	1
壹、緣起與目的.....	1
貳、研究目的與工作內容.....	3
參、研究架構與面向.....	4
肆、研究方法及執行流程.....	6
伍、本報告結構安排.....	9
第二章 政策審議評估文獻探討.....	13
壹、政策擬定與評估文獻回顧.....	13
貳、政策績效評估案例：美國政府績效成果法案.....	20
參、績效管理與衡量.....	33
肆、中長程個案計畫研擬及審議之程序及原則.....	45
第三章 公共安全部門特性及社會發展計畫個案分析.....	53
壹、警政部門.....	53
貳、消防部門.....	73
參、海岸巡防部門.....	98
肆、移民部門（國境管理）.....	125

伍、公共安全部門共通特性.....	132
第四章 國外公共安全相關績效指標案例.....	137
壹、警政部門.....	137
貳、消防與災害防救.....	150
參、海岸巡防.....	163
肆、國境管理.....	174
伍、小結.....	182
第五章 公共安全社會發展計畫審議及評估建議.....	185
壹、公共安全社會發展計畫整體性考量及審議制度建議.....	185
貳、警政部門計畫審議原則及評估指標建議.....	193
參、消防部門計畫審議原則及評估指標建議.....	205
肆、海岸巡防部門計畫審議原則及評估指標建議.....	221
伍、移民部門計畫審議原則及評估指標建議.....	228
第六章 結論與討論.....	239
參考資料.....	243
附件一 期末審查意見回應表.....	247
附件二 期末審查會議記錄.....	253
附件三 消防部門焦點座談會議紀錄.....	257
附件四 移民部門焦點座談會議紀錄.....	261
附件五 警政部門焦點座談會議紀錄.....	267
附件六 海岸巡防部門焦點座談會議紀錄.....	273
附件七 訪談內容記要.....	277

表目錄

表 1.1	各場焦點座談與會成員組成及共通性討論題綱.....	8
表 2.1	公共政策之意義.....	14
表 2.2	PART 評分範例.....	22
表 2.3	PART 計畫分類.....	23
表 2.4	PART 評分問卷及標準.....	24
表 2.5	串聯目標的例子.....	32
表 2.6	聯邦機關長期發展可資運用的額外指標一覽表.....	32
表 2.7	我國計畫架構.....	47
表 2.8	中長程計畫內容.....	48
表 2.9	計畫指標與撰寫建議.....	50
表 3.1	我國海事安全相關事務之執行單位及權責機關.....	101
表 3.2	東、南沙地區防務工程進度一評核基準表.....	118
表 3.3	海巡岸際雷達系統 KPI.....	121
表 4.1	平成 25 年（西元 2013）日本警察廳七大治安目標.....	148
表 4.2	美國消防服務評估指標.....	151
表 4.3	緊急事務管理功能 1 法律與授權之第一層評核面向.....	157
表 4.4	緊急事務管理功能 1 法律與授權之第二層評核面向（州政府法律之授權）	158
表 4.5	美國維吉尼亞州地方政府災害因應能力評估（節選）.....	158
表 4.6	美國海岸防衛隊主要任務.....	164
表 4.7	機關績效指標.....	165

表 4.8	美國海岸防衛隊與運輸部有關之 KPI.....	168
表 4.9	加拿大海岸防衛隊績效指標摘要表.....	170
表 4.10	ICE 策略目標.....	175
表 4.11	CBP 策略目標	176
表 4.12	CBP 年度績效指標	178
表 4.13	機構針對 ICE 表現評估結果.....	180
表 5.1	警政部門社會發展計畫之審議原則建議.....	197
表 5.2	消防部門社會發展計畫之審議原則建議.....	209
表 5.3	海岸巡防部門社會發展計畫之審議原則建議.....	224
表 5.4	移民部門社會發展計畫之審議原則建議.....	231

圖目錄

圖 1.1	公共安全類別計畫擬定、審議、評估之分析面向.....	6
圖 1.2	本研究研究流程.....	9
圖 2.1	政策的過程.....	13
圖 2.2	政策工具選擇模式.....	18
圖 3.1	台灣歷年火災（成案）發生件數.....	74
圖 3.2	災害防救措施與風險降低.....	75
圖 3.3	政府/組織的緊急應變架構.....	77
圖 3.4	海巡署的核心任務.....	100
圖 3.5	船用模擬機示意圖.....	115
圖 3.6	興達港訓練基地平面圖 1、2 樓.....	116
圖 3.7	興達港訓練基地平面圖 3、4 樓.....	116
圖 3.8	操船模擬教室.....	117
圖 3.9	輪機訓練教室.....	117
圖 3.10	C4ISR 系統運作示意圖.....	123
圖 4.1	美國消防服務評估指標--危害物質擴散及大小指標案例圖.....	152
圖 4.2	西澳大利亞消防及災防部門年報中之指標案例.....	153
圖 4.3	蘭開夏消防部門成效評核委員會擬定之績效評核指標示意圖.....	155
圖 4.4	國外公共安全相關績效評核之基本架構.....	183
圖 5.1	公共安全類社會發展計畫執行與部門業務推動、社會發展之關係圖..	190
圖 5.2	美國聯邦績效評核網頁.....	191
圖 5.3	國土資訊系統社會經濟資料庫網頁.....	192

圖 5.4 國土資訊系統社會經濟資料庫範例，台北市各里 65 歲以上人口數...193

摘要

社會發展計畫是國家為預防、解決社會問題，促進社會發展，所研擬具前瞻性、新興性及重大性之計畫。為了提供公共安全類社會發展計畫更好的審議及評估，本計畫針對與公共安全相關的警政、消防、海岸巡防、移民等單位的任務特性、中長程個案計畫中之社會發展計畫本質進行文獻蒐集與研析，就過去計畫內容及審議方式進行分析。在審視部門特性、既有計畫內容後，本研究亦參考國外計畫撰寫、評核審議之經驗，研提我國公共安全類別社會發展計畫制度之審議原則及績效評核指標，並建議相關政策審議工具及公務資料（含空間資料，如國土資訊系統社會經濟 GIS 資料等），以利國家發展委員會及警政署、移民署、消防署、海巡署等計畫研擬單位進行更好的計畫評估、規劃、審議及績效評核。

本研究發現，既有的公共安全類社會發展計畫相當程度偏資本門。相關機關原則上亦將社會發展計畫視為在既有公務預算外，爭取非經常性需求預算的管道。而從既有的計畫評核指標來看，多數計畫以過程型成果為指標，較未反映計畫對社會發展之影響。

本研究將未來可能的公共安全類社會發展計畫區歸類於下列面向：1. 充實操作設施、裝備；2. 強化指揮、情資蒐集（如資通訊設施）；3. 提升人員知識、技能訓練；4. 提升勤務支援及服務；5. 促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與；6. 補助地方政府；7. 其他類型。在此架構下，本研究依警政、消防、海岸巡防、移民部門區分，研提計畫審議原則建議，並列舉可資參考之指標，以供計畫研擬單位及審議單位參考。

關鍵字：社會發展計畫、公共安全、警政、消防、海岸巡防、移民/國境管理

Abstract

“Social development project” is a national level program to prevent or solve social problems, or promote social development. In order to improve the assessment quality for public safety related (police, fire and emergency management, coast guard and immigration departments) social development project, this study examines the characteristics of public safety departments, reviews the existed social development projects, and references international project assessment experiences.

This study finds that the existing public safety related social development projects are capital-oriented projects. Social development projects act as tools for public safety departments competing for more budgets. The key performance indicators that used are mainly the procedural indicators, and only have little linkages to their social development impacts.

This study categorizes the possible social development projects, including improving operational facilities and equipment; strengthening command/control and information collection/analysis (such as ICT facilities); training and exercise; service support facilities; planning, coordination, communication, public engagement and social empowerment; financial assistance for local government; other types. Under the categories, this study concludes project assessment principles and provides example KPIs for police, fire, coast guard, and immigration departments.

Keywords: Social development project, public safety, police, fire and emergency management, coast gard, immigration/border control.

第一章 研究目的

壹、緣起與目的

政府施政對促進社會發展扮演了重要角色：良善的施政將可有效引導社會發展；而即興或考量不周的政策，將可能造成社會的紛擾或是公共資源的浪費抑或擴大社會差異與衝突。由於政府施政涉及多項彼此相關的部門，影響的利害關係人也可能涵蓋多元的社群及組織，所涉複雜。再者，許多施政需植基於對現況的掌握、未來的預測及因應工具與資源等面向之考量，這樣的施政計畫擬定，即便是策略式計畫，均需經過慎密的規劃與評估過程，才能妥善考量各作用者的角色，透過政策資源來引導社會往所欲之方向發展。

在理性規劃的思潮導入下，中央政府乃透過計畫來引導施政。在國家層級，政府制訂有國家發展計畫。以現行計畫（民國 102-105 年）而言，其企盼透過施政引導，來建立繁榮、和諧、永續的幸福台灣。各部會在國家發展方向的引導下，結合其業務專業及國家發展願景，透過各項治理策略來引導社會的發展。

雖然政府已依權責分設不同組織，授予權力並編列預算，透過各部門組織的自行規劃、推動業務，來促進社會的發展。然而，許多政策事務因其特性，在短期間可能不見效果；然而，若未推動這類以長期著眼的計畫，將造成長期發展困境。再則，隨著時代的發展，許多新興、前瞻性議題可能超出過去政府部門組織的藩籬，需透過多個部門協同合作才能共同推動。為此，行政院乃設計中長程個案計畫編審規範，來引導中央單位就遇有上述事務，期程二年以上，並依據行政院施政重點、國家發展長期展望、中程國家發展計畫、各機關中程施政計畫及其他重要施政事項擬訂計畫。其中，若涉及重要政策或跨部會事務，所需經費較大者，各單位需依中長程個案計畫編審規範，透過計畫撰寫、申請、審議過程，來確保各單位施政方向與國家、部門發展方向相符。

上述中長程個案計畫編審規範中，將中長程個案計畫區分為社會發展計畫、公共建設計畫、科技發展計畫三類。其中，社會發展計畫為預防、解決社會問題，促進社會發展，所研擬具前瞻性、新興性及重大性之計畫。然而，社會發展涉及社會中各利害關係人，且包含事務複雜，如何運用合適的公務統計資料及部門專業知識來進行計畫研擬、審議及績效評核，是該類計畫之規劃單位及審議單位的重要課題。

與社會發展相關的各部門中，公共安全的促進是當前政府戮力的方向之一。在國家發展計畫願景與目標的「和諧」之「公義社會」項下，政府希望透過「均富共享」、「平安健康」等施政主軸，使全民不分族群、貧富、區位，都獲得妥適的照顧、溫馨的關懷與必要的保障。這些必要的保障，則與公共安全事務，諸如治安維護、國境管理、災害風險降低、海岸管理及海域安全等事務有關。此外，「永續環境」的發展願景中，與公共安全相關的「災害防救」亦為其主軸之一。然而，上述事物所涉專業亦涵蓋甚廣，就計畫編審的角度來看，如何掌握上述專業之核心精神，發展具共通性但又可以反映各部門特性的審議原則，對計畫審議及評核的單位—國家發展委員會而言便相當重要。

為了提供公共安全類社會發展計畫更好的審議及評估，本計畫針對與公共安全相關的警政、消防及災害防救、海岸巡防、移民等單位的任務特性進行討論，蒐集其研提過之中長程個案計畫下之社會發展計畫個案，就過去計畫內容及審議方式進行分析。本計畫並參考國外計畫撰寫、評核審議之經驗，研提我國公共安全類別社會發展計畫制度之審議原則及績效評核指標，並建議相關政策審議工具及公務資料（含空間資料，如國土資訊系統社會經濟 GIS 資料等），以利國家發展委員會及警政署、移民署、消防署、海巡署等計畫研擬單位進行更好的計畫評估、規劃、審議及績效評核。

貳、研究目的與工作內容

依據服務需求書所列，本研究案之研究目的及研究議題如下：

- 一、檢視我國公共安全類別社會發展計畫制度之審議及績效評核之現況及挑戰。
- 二、探討國外公共安全類別社會發展計畫制度之審議及績效評核之現況之經驗與作法。
- 三、建立公共安全類別社會發展計畫之審議原則及計畫關鍵績效指標之建立。
- 四、彙整並建立公共安全類別社會發展計畫審議工具。
- 五、針對國家發展委員會業務相關同仁辦理公共安全類別社會發展計畫審議原則、關鍵績效指標及審議工具運用等教育訓練。

本研究從公共安全類別所涵蓋之治安維護、災害防救、海岸巡防、國境管理等面向，透過上述研究流程蒐集資料及進行分析，以期提出公共安全類別社會發展計畫之審議及評核方式之建議。在這樣的目的下，本研究工作項目包含：

- 一、文獻分析、國外經驗蒐集：進行與政策擬定、政策評估相關之文獻分析、國外計畫評核機制之資料蒐集。國內制度、審議、績效分析：從公共安全的共通性原則，依治安維護、消防及災害防救、海岸巡防、國境管理等任務特性進行治理特性或政策工具之分析；另就警政、消防、海岸巡防、移民之功能職掌及組織特性，以及其曾研提之社會發展計畫個案進行分析。
- 二、深度訪談：依警政、消防、海岸巡防、移民區分，訪問曾研提該單位社會發展計畫之科級承辦人員，以掌握其計畫擬定之規劃過程、計畫考量、評核指標選取、執行成效及所遭遇之困難等資料。
- 三、焦點團體座談：依警政、消防、海岸巡防、移民區分，邀請專家學者、曾研提該單位社會發展計畫之組、處、中心級主管或監管該業務之副主管、中央/地方/協力團隊人員，以從更高及多元的角度探討擬訂計畫之規劃過

程、考量、遭遇課題、評核機制，並由與會者之專業觀點，研提審議原則及評核機制之建議。

四、審議原則及 KPI 研提：綜合文獻分析、部門及組織特性分析、深度訪談、焦點座談成果，進行團隊內部討論，以提出公共安全類別社會發展計畫之審議原則及列舉關鍵績效指標之建議。

五、計畫審議工具之研析：綜合上述分析，由研究團隊檢視既有政府公務統計資料庫（含地理資訊系統資訊），找尋可測量關鍵政策評核指標之統計資料或政府公務資料庫，以做為業務單位進行相關計畫規劃、評核，以及國家發展委員會等審議單位審議計畫及評估計畫成效之工具。

六、教育訓練：依合約對國家發展委員會相關同仁舉辦教育訓練。

參、研究架構與面向

綜觀公共安全類別下之治安維護、災害防救、海岸巡防、國境管理等事務在事務特性乃至於政府組織及執掌，均有相當程度之差異。然而，從公共安全事務本質及參酌各相關法令所揭櫫的部門目標，大致可將公共安全類別的目標歸類於：保障居民生命安全、維護居民財產/減少居民財產損失、確保國土及國家安全、維護社會正常運作、促進社會公平正義及人民福祉等共通性目標。以災害防救事務為例，政府有責任降低人民的災害風險，包含生命健康及財產損失；此外，政府也有責任透過國土保全等策略，來降低災害的發生。另有時社會局部的受災可能影響整個社會系統的運作，如停電，政府也有責任降低災害對社會的整體影響。再則，政府的災害防救施政也應考量對社會公平性的促進，如協助受災居民的復原重建。在這些目標的指導下，各部門依據部門事務特性及組織職掌，來推動其所屬業務。另需特別說明的，公共安全議題在現今多元公民社會的環境中，已非單靠政府打造強力的「管理能力」即可促成，而須從治理的角度，從國際、

上下層級政府及部門與部門間、政府與產業、居民、公民社會之間的努力，來促成上述之目標。

從公共安全類別所屬單位的業務推動性質來看，雖其策略及方案內容各有差異，但大致上可以綜合成下列面向：公共安全問題的分析與指認；公共安全危害因子的預防或消弭，以及支持其作為的整備作業；公共安全事件的處置、善後，以及支持上述工作的整備作業。

為了推動上述部門業務，或在多層級治理的架構下推動與所屬部門相關的工作，相關部門必須進行計畫的研擬與執行。若依照目標管理循環（Plan, do, check, action, PDCA）概念，計畫研擬與執行作業包含：「規劃」，用以確定目的和目標，確定業務執行內容與方式；「執行」，執行計畫內容；「查核」，依據執行計畫的結果，分析效果為何，及找出問題點；「行動」，根據上述問題進行改善，將成功的經驗加以推廣、標準化；將產生的問題加以解決，避免重複發生。之後，再進入新的循環。

在計畫的審議與評估方面，則需綜合考量公共安全目標、組織職掌與特性、部門發展現況/預測、因應策略規劃，選取合適的審議程序及關鍵績效指標，在計畫擬定的過程中，指出既有規劃之缺漏或待補強處，來提升計畫的品質。而當計畫執行時及執行後，亦可藉由關鍵績效指標的掌握，來評估計畫的執行成效。

本研究不侷限於公共安全計畫擬定、審議、評估本身，而採巨觀的面向，結合公共安全類別計畫的目標、所屬部門組織職掌及特性、部門特性及對公共安全議題的因應策略及政策工具，來檢視國內既有制度之運作及已研擬計畫之特性，進而討論公共安全類別社會發展計畫的擬定、審議、評估議題。除了書面資料的蒐集外，本研究亦透過深度訪談、焦點座談等方式蒐集資料，以了解相關領域專家學者對於既有公共安全類別社會發展計畫的擬定、審議、評估議題的檢討與建議。此外，本研究參酌國外公共安全類別計畫的審議及評估經驗，在呼應台

灣在地特性的考量下，研提公共安全類別社會發展計畫之審議原則及計畫關鍵績效指標，並參酌相關政府公務統計資訊，提出公共安全類別社會發展計畫審議工具之建議。



圖1.1 公共安全類別計畫擬定、審議、評估之分析面向

(資料來源：本研究繪製。)

肆、研究方法及執行流程

本研究透過國內外與治安維護、國境管理、災害防救、海岸巡防之政策擬定與評估之相關研究，進行文獻之分析，掌握國內外公共安全類別計畫的審議及評核現況及特性。此外，本研究透過各部門計畫編撰者的深度訪談，了解其在擬定計畫時之考量及所遭遇之限制。之後，本研究舉辦4場焦點座談，分別就警政、消防、移民、海巡四部門召開，蒐集部門之特性、計畫擬定，以及在上述過程中遭遇之課題、改進策略（審議程序及評核方式等），蒐集專家意見。本研究採取的研究方法如下：

一、文獻蒐集與分析

在相關文獻回顧方面，將透過網路公開資訊、學術資料庫搜尋、到相關單位的拜訪及蒐集紙本資料等方式，彙整政策評估、公共安全類別社會發展計畫相關文件、國外政策評估研究成果（網路資料）等資訊，並據以分析其內容。

二、深度訪談

本計畫邀請警政署、移民署、消防署、海岸巡防署曾撰寫過社會發展計畫之承辦組、處、中心下之承辦科所屬承辦人員，如科長或科員，做為深度訪談內容及訪談對象。深度訪談之目的為瞭解上述單位研提社會發展計畫之規劃過程、工具運用、所遭遇到的問題及相關建議，以做為後續研提焦點座談之分析基礎。此乃因焦點座談較難就計畫研擬細節進行深入了解，且因焦點座談為較公開場合，部分關鍵議題可能因當事人有所顧忌而較難蒐集到資訊，故需以深度訪談進行資料蒐集。本計畫進行深度訪談時，以非正式資訊蒐集方式進行，以了解計畫擬定過程及遭遇課題為最主要目的。另在訪談當事人建議下，此部分資料已融入報告內容為主，並僅就部分訪談紀要列舉於附件。

三、焦點座談會

本研究依需求書規定，規劃舉辦 4 場焦點座談，主題分別以警政署（治安維護）、消防署（消防及災害防救）、移民署（國境管理）、海岸巡防署（海岸管理及海上安全）之社會發展計畫之擬定過程及評核機制之改善建議。焦點座談共計邀請專家、學者 20 人。各場焦點座談與會成員大致組成如下表。

表1.1 各場焦點座談與會成員組成及共通性討論題綱

部門	與會專家學者	討論題綱
警政	學者 3 人（行政警察專長 2 人、公共行政專長 1 人）、警政署專家 4 人	1. 既有社會發展計畫審議評估機制可如何優化？ 1.1. 計畫之擬定可如何調整，以提升審議基礎？ 1.2. 可導入哪些促進專業溝通機制，協助政院審議（如專家意見、先期研究）？ 2. 考量公共安全整體及○○部門計畫特性，審議工具、原則及關鍵績效指標可如何設計？ 2.1. 審議時宜考量哪些原則？ 2.2. 量化工具宜有哪些構面？構面下宜有哪些關鍵績效指標？ 2.3. 質性評估方式有哪些？
消防	學者 3 人（消防、災害防救、公共行政專長各 1 人）、行政院災害防救辦公室專家 1 人、消防署專家 1 人	
海巡	學者 1 人（海洋事務）、海巡署專家 3 人	
移民	學者 2 人（國防、公共行政專長各 1 人）、移民署專家 2 人	

（資料來源：本研究繪製。）

四、執行流程

本研究之執行流程包含（流程之進行為互為反饋，而非單向之線性過程）：

（一）研究主題、方法之確定

（二）國內、國外公共安全政策分析、政策評估之文獻及案例蒐集與分析

（三）公共安全事務分析；警政、國境、消防、海巡單位特性分析；計畫擬定過程與評核過程分析（含計畫擬定、執行、評核等政策運作機制及課題分析）

(四) 深度訪談與焦點座談

(五) 進行計畫審議與評估機制之探討及研提改善建議

本研究之研究流程如圖 1.2 所示。

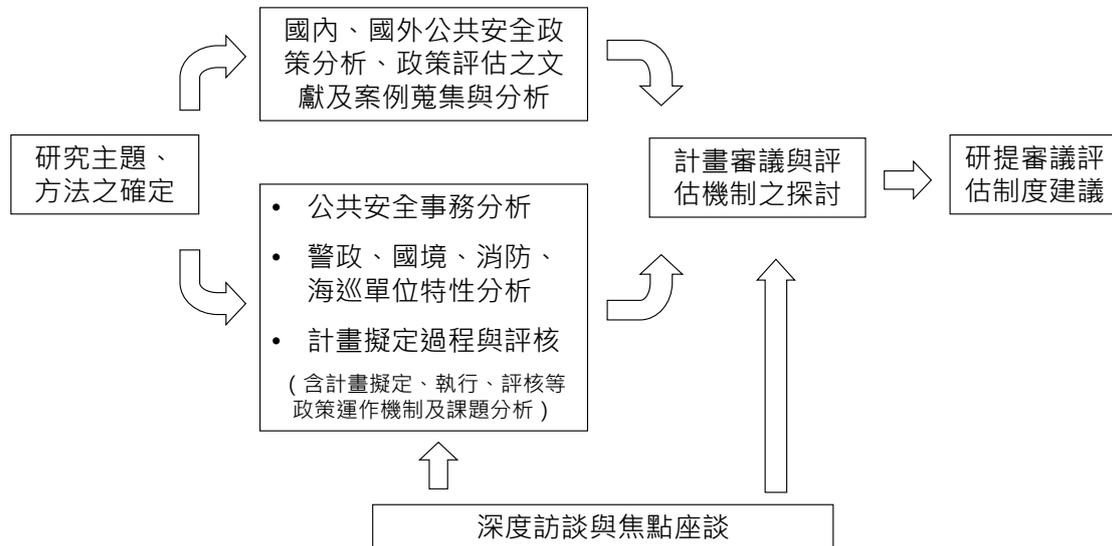


圖1.2 本研究研究流程

(資料來源：本研究繪製。)

伍、本報告結構安排

在報告書內容之呈現方面，本研究就治安維護、國境管理、災害防救、海岸巡防等面向之社會發展計畫提出共通性之審議、評核原則。然而，因各部門之業務有其特性，且在施政上政策工具運用有所差異，報告之呈現須就部門差異與以陳述，並就共通性原則予以彰顯。故報告主要章節將以分述各部門與該章節相關內容，並透過研究團隊內部整合，耙梳公共安全類別計畫的差異與雷同，於篇章中呈現呈現公共安全類的共通性特性、審議原則或指標。本研究之報告成果分為七章，其內容分別如下：

第一章：為「緒論」，主要說明本研究之緣起、目標與方法。

第二章：「政策審議評估文獻探討」為檢閱既有之政策審議、評估、績效評核等相關研究，並納入美國方案評估系統之案例，彙整研究之理論基礎與相關問題及評析，歸納成為本研究更為精進之研究架構。

第三章：為「公共安全部門特性及社會發展計畫個案分析」。本章從公共安全之部門本質，包含警政、消防、移民、海岸巡防之業務職掌、部門特性等內容，陳述不同部門的業務特性。本研究也從過去之警政、消防、移民、海岸巡防部門社會發展計畫個案進行分析，了解各部門過去所提計畫所提之自我評核方式、關鍵績效指標之內容。本研究亦將從個案中，盤點同部門的計畫個案選用之自我評核方式、關鍵績效指標內容。此外，本章透過焦點座談/深度訪談所蒐集到之資料，依各部門進行部門特性分析。為了鋪陳公共安全類社會計畫之整體審議原則及關鍵績效指標，本章亦將彙整各部門共通性之計畫擬定、評核、績效指標等內容，指出各部門看似迥異的事務中，是否存在共通性特質。

第四章：為「國外公共安全相關績效指標案例」，主要蒐集國外與治安維護、消防及災害防救、海岸管理及海上安全維護、國境管理之相關的政府政策、施政成果或計畫評核方式、關鍵評核指標等內容，並連結國外政經社會脈絡，說明其審議、指標之運作機制與課題。藉由國外經驗的彙整分析，將可提供國內計畫評核或擬訂關鍵評核指標之參考。透過國外政經脈絡分析，亦可更客觀地指陳其與國內背景之異同，以避免在參考國外制度之優點時，卻忽略台灣本土之特性及社會脈絡之差異。

第五章：為「公共安全類社會發展計畫審議及評估建議」。本章將綜整文獻分析中對於政策/計畫評核及關鍵績效指標擬定之原則，結合部門特性及本研究在第四章之發現，研提本研究之建議。由於警政、消防、移民、海岸巡防有其歧異性，故本章將依部門分述部門建議，而後就共通性之計畫評核原則及關鍵績效指標研提整體建議。本章將結合本研究在文獻回顧（第二章）、國外案例（第

三章)、國內個案分析及焦點座談結果(第四章),並經本團隊基於學理、研究發現進行團隊研討之成果,據以研提公共安全類別社會發展計畫之審議原則及計畫關鍵績效指標之建立。此外,為了讓未來計畫擬定者及審核者對計畫之評估原則、關鍵績效指標有標準化的可能,本章亦將涵蓋政府公務統計或公開之資料庫(含地理資訊系統)之簡要盤點,指陳已可利用之公務統計指標,或研提公共安全部門未來應發展之公務統計建議。

第六章:為「結論」,總結重要研究發現、公共安全類別社會發展計畫之共通性及須因部門差異因地制宜之計畫審議、評估制度之建議,並嘗試從完善制度的角度,提出順遂計畫審議評估及關鍵績效指標評估之其他應關注之事項。

另須說明的是,在本研究研提「公共安全類別社會發展計畫之審議原則及計畫關鍵績效指標」之目的下,國外資料係經研究者立意判斷後採用,並以資料羅列為著眼,以求廣泛地提供多樣的國際經驗。本研究不以比較研究之角度來分析國內外經驗。蓋因進行比較分析需考量國內外脈絡及事件、政策之可較比性。在比較研究可比性之考量下,將大幅限縮資料蒐集之豐富度,不易拓展計畫審議原則及指標建議的廣度。此外,部分國外部門績效評估之策略為晚近之創新,在國內尚屬初始學習階段而未被廣泛採用,亦缺乏國內、國外經驗之可比性。在權衡計畫目的下,本研究於第三章說明國內經驗,於第四章說明國外案例,並於第五章中透過前二章之歸納,研提政策/計畫評核及關鍵績效指標擬定之原則。

第二章 政策審議評估文獻探討

壹、政策擬定與評估文獻回顧

公共政策的概念起源於 1951 年，於 Lasswell 及 Lerner 的科學政策（The Policy Science：Recent Development in Scope and Method）中，認為社會科學應以政策做為發展的取向，以解決實際問題，實現人類尊嚴。繼此，政策科學之概念才開始抬頭；至 1970 年，政策科學已蓬勃發展，成為政治研究之主流之一。所謂的政策，可包括以下特性：（一）複雜的決策過程、（二）非單一決定可表達的、（三）動態持續改變的、及（四）應深入有行動無決策的領域。進一步的說明，政策可說是一系列目標、計畫、實施方案及行動的作為（Starling, 1988），如圖 2.1：

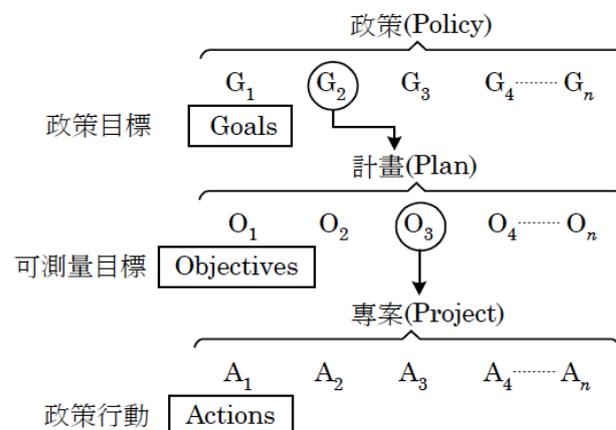


圖2.1 政策的過程

（資料來源：Starling, 1988。）

而公共政策與一般政策又有不同，公共政策主要目的在於解決社會問題，假使社會沒有問題，公共政策就沒有存在的必要。本研究參考東西方文獻彙整各定義如下表（表 2.1）：

表2.1 公共政策之意義

作者	年份	定義
Friedrich	1940	政策概念的基本要素，在於其必有一個目標、目的或宗旨。
Lasswell、Kaplan	1950	政策係為一個有目標、有價值與有實踐的計畫綱領，是對於某種認同、需求及期望的制定、發布及執行經過。
Ranney	1970	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有一個或一組特定的目標。 2. 有一個擬定的方針。 3. 有一條已選定的行動路線。 4. 以公開或秘密的方式宣布決策的目的與執行的方法。 5. 意圖的執行。
Leichter	1979	由權威性人員所採取一系列以目標為取向的行動。
Chelf	1981	一項政府在處理某項做為大眾關心對象的爭論或問題時，所做的行動方案，通常涉及幾個不同的部門及機關。
Ripley、Franklin	1982	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對於被認知的問題，所作的聲明及其所採取的措施。 2. 政府對於被認知的問題，所決定採取行動的過程。 3. 政府與非政府行為者之間的一種互動的結果。
Anderson	2003	公共政策是由政府機關或政府人員處理一項問題或關心的事項發展出有目的性的行動方案。
Dye	2012	政府選擇作為或不作為的行動。
曹俊漢	2001	<ol style="list-style-type: none"> 1. 一個政治單元的目標、目的與承諾。 2. 實現或達成這些目標所選擇的方法。 3. 方法使用後所產生的結果。
吳定	2003	係政府施政為達到某項目標所提出之作為或不作為的一般性、原則性之陳述
張世賢	2009	公共政策是政府為解決公共問題，達成公共利益目標，經由政治過程所產出的方針、原則、策略、辦法、措施。
丘昌泰	2010	公共政策是公權威當局所選擇的行動或不行動綱領，以分析闡明某既定的一個問題或一組相互關聯性的問題；其定義包括：(1) 公權威當局所進行的活動、(2) 一種有意識的意圖行為、(3) 公權威機構的行動或不行動的行為、(4) 問題導向的。

(資料來源：本研究彙整。)

參考上述各定義，本研究對於公共政策之定義為「政府機關或具有公權力之單位針對某一目標或問題進行所進行一系列的分析、計劃、策略、實施及評估過程，以達成目標或解決問題。」

而公共政策的成立，其流程包括分析問題、研擬目標，並且進一步進行規劃；張世賢等人(2009)定義政策規劃為「針對未來能夠付諸行動解決公共問題、發展中肯且可接受的方案的過程」。

一、政策規劃的原則

依據 Kaplan 於 1973 年提出的原則，政策規劃應符合：

- (一) 公正無偏原則 (Principle of Impartiality)：政策的規劃應為無私無偏的，對於當事人、利害關係人及社會大眾皆予以通盤考量，避免因為滿足部分群族而犧牲其他人之利益。
- (二) 個人受益原則 (Principle of Individuality)：須考慮無論是採行何種方案解決問題，最終受益者都必須落實到一般人民的身上。
- (三) 劣勢者利益最大化原則 (Maximum Principle)：應考慮使社會上居於劣勢的弱勢團體及個人可得到最大的照顧及享受最大的利益。
- (四) 分配普通 (平均) 原則 (Distributive Principle)：應考慮盡量擴大受益者範圍，盡量使利益與成本普及於一般人，而非僅侷限於少數人。
- (五) 持續進行原則 (Principle of Continuity)：應考慮政策之延續性及其配套方法，自過去至未來角度研究方案的可行性，避免產生不切實際的政策。
- (六) 人民自主原則 (Principle of Autonomy)：應仔細考慮該政策問題是否可交由民間團體、企業或一般社會大眾去處理。
- (七) 緊急處理原則 (Principle of Urgency)：應考慮各項公共問題的輕重緩急，病對於較緊急的問題加以處理解決。

而政策的規劃除需符合原則外，亦需包括行政機關、立法機關、研究機關及利益機關(受益人)共同參與；依循規劃之步驟進行政策目標研擬、需求評估、備選方案研擬、執行方法及評估方法相關規劃(丘昌泰, 2010)。在目標研擬部分，規劃單位應就其優先性、明確性、務實性、職責對稱性及創新性面向進行目標定義；再根據民眾需求之評鑑結果定義政策目標是否符合欲解決之問題或現象，並且研擬備選方案。各組選備方案應為相互排斥的、依強度可劃分為不同層次、必須是具體的行動選擇、需與政策目標相符、其範圍可從極端作法或不作為，以做為政策擬定之基礎。在這些資訊之上，相關單位需進行政策方案之預測，主要提供政策方案可能改變的情形或可能造成的結果相關資訊，及增加對於未來政策方案的掌控性。

二、政策預測的方法

政策的預測大多使用下列三種方法(丘昌泰, 2010)：

- (一) 趨勢外推法(Trend Extrapolation)：以過去事實的發展趨勢推斷未來，基於歸納的邏輯如時間序列法。
- (二) 理論假設法(Theoretical Assumption)：只一套經過系統化建構並可實際驗證的法則或命題，而預估未來可能發展的方向；基於演繹的邏輯如回歸分析法。
- (三) 主觀判斷法(Subjective Judgments)：基於洞悉力所獲得的預測知識，而非上述歸納或演繹邏輯，以回溯的邏輯，即先假定某個主張，再尋找支持其主張的方法；如德菲法。

然政策預測可能因目標定義不明確、預測者之專業、參考資料之不完全、時間經驗限制、錯誤的預測法或不易掌握之條件(如人民、或外在環境)而遭到限制或偏誤；因此便需重複、反覆進行預測、應用及修正，以確定政策之確實及未來執行之順暢。政策實施成功與否，除政策本身目標是否確實貼近所需外，政

策的執行亦為一大要素；政策執行是一種動態的過程，主責機關與人員將依執行所需，組合成各種必要的要素並且採取各種行動，以扮演管理的角色進行適當的裁量、建立合理可行的例規、培塑目標共識與激勵士氣，以達到目標（林水波、張世賢，2004）。政策與執行的關係可以是由上而下的、由下而上的或是相互影響演進的；由上而下的控制模式主張政策與執行是相互獨立、上下從屬的，政策制定由上層負責設計規劃，下層（基層）人員則負責實現與執行政策。反之，由下而上的模式指出基礎的執行者才是決定目標是否被時間的關鍵，下層人員之自主性與政策資源為其執行能力之主要關鍵；而 Barrett 及 Fudge（1981）提出相互演進的理論，說明高層主管規範執行細節，基層官員以自身的專業知識與經驗選擇性的執行政策內涵與意旨。表示政策執行的重點在於分析「權力與依賴性、利益、動機與行動之間的問題」。

三、政策工具的類別

政策設計與政策執行之間，需透過有效的政策工具執行才可達到設計時的理想狀態。Howlett 及 Ramesh 將政策相關工具分類為下列四類型（吳得源，2006）。管制類工具：如命令、管制或執照核發等強制性工具。財務類工具：如補助、獎勵等非強制但具有經濟誘因的工具。溝通類工具：如相互交換知識或資訊的工具。組織類工具：將一群擁有各種技巧的人群加以組合的方法。政策評估工具具有下列類型：

- (一) 自願（發）性工具：指國家機關幾乎不介入，完全由民間社會在自願性基礎下所採取的工具類型；包括家庭與社區、自願性組織、市場。
- (二) 強制性工具：指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對標的團體採取直接的管制或干預行動；包括管制、公營企業、直接提供條款。

(三) 混和性工具：指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有些涉入較深但仍由標的團體擁有最後決定權，有些涉入較淺，由標的團體自行決定；包括資訊與勸戒、補助、財產權的銷售、徵稅與使用者付費。

政策工具的選擇與國家能力之程度相關，其選擇模式如下：

		政策次級體制複雜度	
		高度	低度
國家能力高低度	高度	市場工具	管制工具
	低度	自願工具	混合工具

圖2.2 政策工具選擇模式

(資料來源：吳得源，2006。)

一般就企業體來說，政策實施後皆會透過政策評估了解其績效，運用科學調查過程與方法針對政策績效進行系統評估；近年政府（公家）單位也持續導入相同作法，針對政策績效進行評估。除重新檢視政策目標之適切性外；當評估的結果顯示與預期不符時，政策將進行修改，重新形成新的政策問題。政策評估亦可做為政策建議的基礎。其特質包括：

- (一) 以評估為焦點 (value focus)：政策目標的妥當性與適切性，說明公共政策對於社會發展的衝擊、影響或貢獻程度。
- (二) 價值與事實互賴 (value-fact interdependence)：以目標為導向，對於公共政策好壞進行價值判斷與目標成就的評鑑，但須以事實經驗為基礎。
- (三) 目前與過去取向 (present and past orientation)：分析公共政策當前的發展傾向，蒐集公共政策的過去發展經驗，以掌握過去政策發展的路線。
- (四) 內外價值的雙重性 (value duality)：政策的內在價值指的是政策本身的

直接價值目標，外在價值則是指政策本身的間接目標，即政策直接目標完成後所出現的延伸或外溢效果。

政策評估之目的係一體兩面的，就積極面來說，政策評估係為了繼續或停止政策的實施、改善政策、增刪特殊政策的執行策略與技術、做為推動類似政策的參考、做為分配競爭政策資源的依據或做為接受或拒絕該策略所涉及之途徑或理論的基礎。另一方面來說，政策評估也可能被視為一種達成下列不良動機的手段：（1）為遲延做成決定、（2）為規避責任、（3）為進行公眾關係、（4）為符合經費補助的要求、或（5）為偽證、掩飾與攻擊的需要。為達成評估之目的，除需要政府機關包括立法單位、行政研考單位、主計單位及監察單位共同參與外，亦需包括外部人員如傳媒、利益（受益）團體、學者專家及民間研究機構一同進行評估；並且以下述標準為基礎，進行評量：

- （一）效果性：指某一政策方案能否產生有價值的行動結果，通常以提供的產品數量或服務單位來衡量。
- （二）效率性：效率是指產生某一效果水準所需要付出努力的程度，通常以單位成本或以每一單位成本所產生的總財貨量或提供的總服務單位為衡量基準。凡是能夠以最小成本獲取最大效果的政策就是最好的政策。
- （三）充分性：某一效果水準能夠滿足問題的需要、價值或機會之程度，通常他表示政策方案與有價值後果之間的關係強度，關係強度越密切，表示充分性越高。
- （四）公平性：指政策資訊、成本或利益是否公平分配於不同標的團體的情形。
- （五）回應性：公共政策滿足某一特定團體的需求、偏好獲價值的程度。一個滿足效度、效率、充分與公平的政策建議，若不能回應某些特殊族群的需要與期望，仍不是好的政策。
- （六）適切性：一個適切性的政策就是同時滿足效果、效率、充分、公平與回應五項標準。

貳、政策績效評估案例：美國政府績效成果法案

成功的公共管理者應關注於公共服務的傳遞、財務、高效能的組織運作、員工的滿意度及社區和利害關係人的需求。良善的公共管理者很早就知道建立組織目標和標準的必要性。他們知道如何辨識並掌握機會、發現並解決困難、了解和改善流程並紀錄公共投資在計畫和資本改善的結果。

美國是世界各國中，將績效目標及評估導入政府施政、預算最為制度化的國家之一。自從 1990 年來開始以來，美國國會針對聯邦政府制定了法律，將設定目標和發展績效檢測系統與流程予以制度化，同時歷任總統的政府亦對此頒布行政命令並修改相關規定。例如 1993 年訂定的「政府績效成果法案」(GPRA) 提供聯邦官員和計畫管理者一項制度性的承諾包括 (1) 建立機關目標，包括每年計畫的目標；(2) 明確說明機關如何達成這些目標；(3) 證明機關和所擬之計畫績效在如何達成這些目標時是能夠被測量的。「政府績效成果法案」的目的及相關法律的規定是希望能夠使聯邦政府和機關變得更有效能 (減少傳遞時間)、更具成本效益、對公眾更有責任性及更以結果為導向。

依據政府績效成果法案 (Government Performance and Results Modernization Act of 2010, GPRA)，其章節詳細敘明了政府計畫應具備之 (一) 計畫內容、(二) 單位策略計畫、(三) 績效計畫、(四) 績效報告、(五) 聯邦政府及單位首要目標、(六) 主要發展、(七) 聯邦政府的透明度、首要目標及結果、(八) 機關首長、(九) 績效提升、(十) 績效報告格式、(十一) 防止抄襲及未更新的計畫、(十二) 績效管理技巧及職能、(十三) 技術支援、(十四) 應用及法務。就策略計畫來說，本法案規範各單位策略計畫應於該年度 2 月第一個禮拜一前提出，並且需包含下列：單位整體功能及運作、一般性目的及目標、說明目標與聯邦政府目標關聯性、目標達成方法及策略計畫必須於四年內提出績效計畫報告。

針對政府單位績效計畫，在法案文件中規範聯邦政府績效計畫應包括：

- 一、 建立績效目標並定義績效標準
- 二、 定義應參與之組織、單位、計畫、規範、財務及政策
- 三、 說明各績效目標之權責單位
- 四、 說明用來測量的階段目標
- 五、 清楚定義各階段里程碑
- 六、 定義未來重大挑戰

法案第四部分則說明績效報告之撰寫、繳交及內容，唯其後內容不在本次研究範疇，則不以贅述。

一、 Program Assessment Rating Tool (PART)

專案計畫的評核標準為美國預算管理局 (the Office of Management and Budget) 於 2002 年研發一專門的評量工具 (Program Assessment Rating Tool, PART)，主要針對聯邦政府之專案計畫進行評量；係一個衡量政府支出專案之成效及利用客觀資料對專案進行評鑑的工具。並且於 2004 年開始運用於所有專案的績效評估，成為聯邦政府的預算和績效管理改革提供重要依據。PART 主要基礎為 2001 年所推出的總統管理議程 (President's Management Agenda, PMA)，其針對聯邦政府管理之弱項，針對五大領域包括：(1) 人力資源戰略管理、(2) 競爭性資源的利用、(3) 財政管理的改善、(4) 電子政務的擴大、及 (5) 整合績效與預算為重點實施對象，而 PART 正是實際執行「整合績效與預算」之重要措施。

PART 之主旨在於強化績效與預算決策的關係，並且利用一個更嚴格、透明的方式進行專案管理，其主要流程及步驟如下：

(一) 確認專案評估對象及分析單位

從經驗發現，把擁有共同目標的多個專案整合為一個評估對象之成果比

各專案單獨評估之成效來的好。而所謂的共同目標可以是(1)相似的專案目標(人群)、(2)相似的專案設計與執行、(3)相似的預算編制及(4)相似的長期績效目標。但同時也要注意不得將過的專案合併在一起評估，因各專案的差異若過大，則可能造成管理及評量上的失誤。

(二) 劃分專案類型

聯邦政府根據專案的支出性質，將所有專案分為七類：聯邦直接支出專案、競爭性補貼專案、一般支付補貼專案、管制專案、資產及服務採購專案、信貸專案、以及研發專案。並且針對專案之特性分類評估之。

(三) 制定專案評量標準

PART 的評估方法是透過一系列的問題做為主要執行方式，一般來說以25道共同性問題及其他部份，分為專案目的與設計、專案計畫、專案管理及專案結果四個面向進行權重分析。另外也需選擇合適的機要評測類型，主要是針對專案實施前後對社會、民眾之影響；三是目標及基準的明確，除評量現行專案之績效外，也制定專案之長期目標及年度目標等。

(四) 實施專案評估與績效

主要專案評估工作係由預算管理局之相關人員負責進行，評分者依據問卷項目進行評分，再將各項得分乘以權重後相加，所得總分則為評鑑最終分數；並且經過分數對照表取得評鑑分級。舉例如下表(表 2.2)；專案評估不僅是為了專案排名、更重要是可同時了解專案運行情形，並且提出對應的建設與改進。

表2.2 PART 評分範例

專案名稱	專案目的與設計(20%)	專案計畫(10%)	專案管理(20%)	專案結果(50%)	最終得分	評鑑分級
X計畫	80	88	100	40	64.8	合格

(資料來源：PART，2007。)

二、PART 之測量項目說明

通過專案評量，使決策者更瞭解專案實施效益及改進措施，使決策者得以更有效分配資源，促進資源效益；除此之外，各可同時掌握專案負責人之績效及修正專案資金之掌控及調配。

PART 所使用的測量問題雖然相同，但仍將各類計畫分為 7 分類，並針對各分類提出額外的測量問題（如下表 2.3）；各類型計畫的評估標準略有不同，針對績效的評量方式，PART 主要利用成果（Outcome）、產量（Output）及效率（Efficiency）之間的關係做為評量標準。

表2.3 PART 計畫分類

數列	分類	內容
1	聯邦計畫（Direct Federal Program）	計畫中主要服務由聯邦政府提供（包括人力等）。
2	比較型計畫（Competitive Grant Program）	資金係經由一個比較與競爭的過程所決定資助對象。
3	公式型計畫（Block/Formula Grant Program）	資金係經由一個分配公式提供給資助對象。
4	控制型計畫（Regulatory-Based Program）	透過執行規範達成任務目標。
5	資金型計畫（Capital Assets and Service Acquisition Program）	透過發展與取得資金來達到目標。
6	信貸型計畫（Credit Program）	提供貸款或其他信貸方式的計畫。
7	研究發展計畫（Research and Development Programs）	著重於學術、研究方法及系統等的計畫。

（資料來源：PART, 2007。）

PART 所使用的評量方法係透過一系列問題的回答，依回答評量 0~100 分，再換算成比例對照部分依據分數「85~100 分」：十分有效益、「70~84 分」：一般有效、「50~69 分」：合格、及「1-49 分」。其問題分為：(1) 目的及設計：用以評量計畫的目的及設計是否合理及清楚；(2) 策略計畫：檢驗該計畫是否具有有效的長程及年度測量目標；(3) 計畫管理：評量管理部分包括財務及計畫發展；(4) 結果/可靠性：評量計畫表現。評分方法則是第 (1) 至 (3) 部分以是非答

題，第(4)項則由四點量表答題。其問卷及評分標準如下(表2.4)：

表2.4 PART 評分問卷及標準

問題	答題方式	評量標準
第一部分 目的與設計		
1.1	計畫目標是否清楚？	是非題 需清楚定義任務
1.2	計畫是否特別說明某一現行困境、議題或需要？	是非題 1. 說明欲解決的一個相關及清楚定義的議題。 2. 計畫目標仍適用於現況。
1.3	計畫是否與其他聯邦、州、地方或私人機構之計畫有重複或任何可能是冗餘的情形？	是非題 1. 需確認計畫沒有跟任何政府或私人機構計畫有重複的情形
1.4	計畫中是否有可能限制計畫效率的設計？	是非題 1. 確認計畫不會受到計畫設計影響。 2. 確認沒有其他更好的計畫設計可以取代計畫中的設計。
1.5	計畫設計是否有效的將資源分配至可有效達成目標的狀態？	是非題 1. 計畫設計是可將資源有效的運用在目標達成上。 2. 計畫結構可使資源或成效充分達到預期成果。 3. 說明計畫是確實可達成最大利益的。 4. 在沒有計畫的情形下，該活動是沒有補貼的。
第二部分 策略計畫		
2.1	計畫針對計畫目的是否具有特定的長期績效評估？	是非題 1. 計畫中必須具有 2~3 個特定且易懂的長期績效評估。
2.2	計畫對於其長期績效評估是否有遠大目標？	是非題 1. 若是問題 2.1 為否，則本題需為否。 2. 強力建議計畫中必須有清楚的基準指標。 3. 目標為長遠的，約 5~10 年。 4. 所有目標及所需期程皆需要事長遠的。 5. 計畫必須定義一個適當的最終目標。

問題		答題方式	評量標準
2.3	計畫是否具有特定的年度績效評量可用以說明如何達到長程目標？	是非題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 必須建立定期的績效評量。 2. 年度績效評估充分的衡量且確認次計畫將如何達成目標。 3. 年度計畫需著重在其成果。
2.4	計畫評量是否具有基準線及目標？	是非題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 若是問題 2.3 為否，則本題需為否。 2. 針對問題 2.3 所提出的所有績效評量皆需設立基準線。 3. 已設立特定的年度目標且產出績效是可相互比較的。 4. 計畫中至少需提出除本年度之外兩年以上的計畫目標。 5. 所有目標必須是遠大的，因此必須確實設置持續進步及改善效率的程序。
2.5	是否所有參與夥伴皆承諾為計畫的年度或長程目標共同努力？	是非題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 若是問題 2.1 及問題 2.3 為否，則本題需為否。 2. 參與夥伴支持年度目標。 3. 參與夥伴之績效評量及報告以說明其可有效完成計畫目標。
2.6	計畫是否有足夠的獨立評量能力以進行計畫有效性評量及促進目標達成？	是非題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫必須具有滿足下列條件的評量能力： 2. 高品質 3. 含括足夠的範圍 4. 獨立且不偏頗 5. 隨著計畫的進步定期更新
2.7	預算要求是否與年度及長期目標符合？	是非題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫必須定義預算與（1）年度及長期目標及（2）資源的關係。 2. 計畫必須具備一個綜合性的預算及績效計畫，內容包括清楚說明資金、政策對績效的影響；及說明計畫所要求的資源及經費與計畫目標達成有關。 3. 計畫必須呈現所有為達成目標有關的直接或間接的開銷。
2.8	計畫所採取之策略是否可補強計畫之不足？	是非題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫已採取補足不足之策略。

問題	答題方式	評量標準
第三部分 計畫管理		
3.1	權責機關是否定期收集與績效有關的訊息，並且利用這些訊息來管理計畫？	是非題 1. 計畫定期收集有效的績效數據。 2. 計畫使用這些數據做為調整計畫的優先參考。 3. 確實評估合作夥伴之績效及發展。 4. 計畫已收集必要的績效基準數據來設定目標。
3.2	聯邦管理人員及其他合作夥伴在成本、進度及績效上來說是否可靠？	是非題 1. 計畫中有清楚定義主責目標達成的人員。 2. 計畫中建立的明確的規範及評量標準供給管理人員使用。 3. 當合作夥伴貢獻於目標達成時，計畫中有設立具體的執行標準。
3.3	資金是否有依據期程、目標等確實回報？	是非題 1. 計畫經費之花費與整體計畫相符，並且在年底時仍有些許未動用之經費。 2. 計畫及合作夥伴有依據計畫資源所需建立時間表。 3. 計畫有確實報告程序支出，並適時糾正不當花費。 4. 計畫獎勵是即時且確實的。
3.4	計畫是否有評量及提高效能的程序？	是非題 1. 計畫中有標準提高效能及成本效益的程序。 2. 計畫具有至少一個有效的評量標準。
3.5	計畫是否有與其他相關計畫有效的合作與協調？	是非題 1. 計畫與其他聯邦計畫或其他相關的計畫（包括州、地方及私人機構）有所合作及協調。
3.6	計畫是否執行有效且強大的財務管理？	是非題 1. 評量者判定該計畫並不具有內部控管的弱點。 2. 依據特定的風險評估，計畫需符合下列要求： 3. 計畫已制定程序確保花費及減少錯誤。 4. 滿足法定要求的財務管理系統。 5. 財務相關訊息是精確且即時的。 6. 財務與績效報表可支持日常運作。 7. 內容沒有不符合財務相關法律或法規

問題	答題方式	評量標準
3.7	計畫是否有採取有意義的措施來解決管理上的不足？	是非題
第四部分 結果/可靠性		
4.1	計畫進度是否表現出可達到長期績效目標？	四點量表（是、很大程度、很小程度、否）
4.2	計畫是否達成年度績效目標？	四點量表（是、很大程度、很小程度、否）
4.3	計畫是否每年達成目標並提高效率或成本效益？	四點量表（是、很大程度、很小程度、否）
4.4	計畫之績效相較於其他相同類型的計畫是否有較好的表現？	四點量表（是、很大程度、很小程度、否）
4.5	獨立評估的結果是否顯示計畫的有效及成果？	四點量表（是、很大程度、很小程度、否）

（資料來源：PART, 2007。）

表 3 所敘述的問題，是提供一個通用性的評量標準，針對表 2 對於研究的不同分類，各項也有針對各類衍生之額外題目，在此便無多加說明。而在問題計分部分，美國政府一般採取計分卡（Scorecard）的方式，將答案輸入網頁中（PARTWeb），由網頁直接計算後產出結果及建議；其中各部分答案有不同的

比重，以第一部分目的與設計來說，其比重為 20%、第二部分策略計畫為 10%、管理占 20%、成果則佔 50%，但答案所代表之數據如何計算則不為公開資料。

三、 Circular No. A-11 規範

由預算規劃局（Office of Management and Budget，以下簡稱 OMB）提出之 Circular NO. A-11 文件，主要說明與預算相關之準備、繳交及執行工作；內容分為 7 個部分，共 290 個章節，分別說明各類計畫相關規範。文中第六部分策略計畫、年度績效計畫、績效評量及年度績效報告（Strategic Plans， annual performance plans， performance reviews， and annual program performance reports），同樣說明此類計畫所需敘明項目；就策略計畫部分，其指出有效的策略計畫目標必須是任務導向的。

四、 設施資產管理

政府所轄之範圍的聯邦政府擁有的設施價值動輒上百億美元，每年都超過 210 億花費在購買新設施及更新設施上，同時也花費了超過數十億元花費在操作及維護上。30 多個聯邦部門和機構具有廣泛的任務和計畫管理設施的大量庫存，也被稱為資產投資組合。這些投資組合的範圍從幾百個到多則達十萬個各自獨特的結構，建築物及其配套基礎設施建設，同時也呈現多樣的組合風貌，例如：總務管理局（GSA）即為顯例。由於投資規模的關係，聯邦政府各項設施（含租賃）的管理，正在接受來自於「預算管理局」、「政府課責局」及其他各部門和機構越來越嚴格的審查（NRC, 2004）。

而這些審查必須要有關績效衡量系統的建立與使用的內容。一個有效的績效衡量系統應該要支撐組織對於資源分配的決策。一個有效系統的關鍵內容包括下列臚列內容：

- (一) 績效指標要定義清楚而且是可以操作的，評估目標串連組織任務、管理階層、計畫層次到個人績效。
- (二) 層級式的關鍵績效指標，可以用來測量組織任務、管理、計畫和個人目標之間整合的良窳。
- (三) 建立一個可供計畫朝向目標執行時可以衡量的基準值。
- (四) 精確、可重複及可核查的資料。
- (五) 建立一個支撐組織持續改善流程、實務及結果的回饋系統。

2002年九月，「美國國家研究委員會的聯邦設施委員會」針對聯邦層級的管理者執行一項績效關鍵指標建構的研究，該研究確定了有關設施投資及改善設施管理之全方位的績效關鍵指標。該研究的發現如下：

- (一) 為了改善設施投資的決策及改善聯邦設施投資組合的管理，機關必須追蹤下列事項。(1) 對設施投資組合的特徵予以績效評估；(2) 機關資產組合與組織任務之間的連結程度；(3) 投資程度；(4) 投資的結果。
- (二) 發展高層次設施投資組合為導向之績效指標的第一步是建立組織目標以支持任務的需求，同時建立達成目標的時間。
- (三) 設施資產投資組合的投資通常不會立即可見或可測量的，但是一段時間後就清晰可見。為了解設施投資結果，一系列的績效指標應該要追溯幾年的時間，並與基底值相互比較其改善或惡化的情形。

- (四) 在勤務（工作）環境中所使用的績效評估系統會影響指標發展的類型和效用。在例行性的組織設施環境中的勤務（工作）測量，並未必能反射出公私部門組織的各種不同任務，而且這些是需要聯邦課責及管理系統的資料，但是這些資料又無法立即取得。
- (五) 總務管理局（GSA）的任務、資金來源和設施資產投資組合在政府部門而言是獨特的機構，它已經發展類似民間組織所使用的績效指標。
- (六) 各種設施資產組合的績效指標運用於個別機構以測量資產設備管理各面向績效。
- (七) 最龐大之機關組織的績效指標是設施狀況指標（Facility Condition Index, FCI），也稱之為資產狀況指標（Asset Condition Index），運用不同途徑以計算設施狀況指標並紀錄狀況相關的資訊。
- (八) 適用於聯邦機關來測量設施投資與管理效能的關鍵績效指標之基值，包括設施的全部數量和大小、一般類型、平均年齡、分布情形、延期維護、資產效用指標、維持率或 NRC 指南、設施振興率和資產重組率。
- (九) 設施資產投資組合管理的附加績效指標也必須測量，包括成本效益、顧客滿意和流程效益。聯邦機關承諾將發展這些測量指標。附加指標可以應用於其他績效評估系統，結合了量化和質化的整合性績效指標供聯邦設施資產投資組合管理使用，並能隨著時間的推移和資源的允許而適用。

除上述的發現之外，聯邦政府亦積極著手設計聯邦機構的任務附屬指數、設施適合度指數及建設情況指數。

設施資產管理支撐組織日以繼夜的勤務作為以符合組織任務。乏善的設施管理會導致下列結果。

- (一) 用貧乏設施來支撐組織功能需求。

- (二) 過剩的設施轉移直接任務支撐的可用資金。
- (三) 成本無效率的設施浪費了可用的資源。
- (四) 老化的設施增加了維護成本並減少對任務的支撐性。
- (五) 採用不堪使用或貧乏的設施來面對組織任務預期的需求。

在另一方面，有效的設施資產管理，對於組織且有下列的效果。

- (一) 支撐組織的任務。
- (二) 對組織的設施需求預做準備。
- (三) 持續評估和調整資產組合以符合組織近期和未來設施的需求。
- (四) 符合成本效益的操作設施。
- (五) 合理精準的預測目前管理決策的未來結果。
- (六) 運用簡潔易懂的方法報告這些具高度專門化功能的設施，讓所有非設施管理者參與決策。

設施資產管理績效目標的第一步是發展高層次的設施資產導向的績效指標，以用來評估組織目標是否達成，同時建立達成目標的時間架構。換言之，設施資產評估目標必須與組織目標相結合。組織目標應該串聯策略目標、組織分工目標、團隊目標到個人績效目標¹。當目標串聯組織到各單位的工作目標時，各單位的工作內容便會支撐組織的目標。下表（表 2.5）便是足具參考的例子。

¹ 此觀念是平衡計分卡不可或缺的一部分（Kaplan & Norton， 1996），也就是強調系統性的績效評估流程，這樣的流程是針對組織整體到各單位兼具財務和非財務的績效評估方法。平衡計分卡的績效評估包括四個面向：財務、顧客、內部流程學習與成長。

表2.5 串聯目標的例子

目標	範例說明
組織的	操作（勤務）的成本效益
策略	操作（勤務）成本相較於企業、非政府或政府每一個團體 2006 年的結果應該不超過 5%。
整體設施資產組織	設施的成本相較於企業、非政府或政府每一個團體 2006 年的結果應該不超過 5%。
設施-新購設施	設施取得的成本（包括租賃、購買或資本建設）相較於企業、非政府或政府每一個團體 2006 年的結果應該不超過 5%。
設施-公用設施	公用設施為基礎的住房成本相較於企業、非政府或政府每一個團體 2006 年的結果，每平方尺不超過 5%

（資料來源：key performance indicators for federal facilities portfolios, 2005。）

基礎的績效評估可以改善聯邦機構的設施資產管理活動，然而，除了主要的關鍵指標外，指標的延伸發展是必要的。發展額外指標的目的是讓機關能夠評估資設資的面向、管理、和結果，這些是基礎績效評估所無法全然獲得的，而是必須由這些額外指標的輔助。下表（表 2.6）提供了聯邦機關長期發展可資運用的額外指標，這些指標對於聯邦設施資產組合的投資結果具有參考的價值。

表2.6 聯邦機關長期發展可資運用的額外指標一覽表

資訊類型	績效關鍵指標	計算結果	績效關鍵指標的目的
財務型	設施運作 CRV 指標	每年設施維護運作支出/CRV	以 CRV 功能來測量每年運作和維護的支出
財務型	設施運作 GSF (Gross square feet) 指標	每年設施維護運作支出/總體平方尺	測量整體資產配置每平方尺的每年設施維護運作支出
財務型	設施運作整體機關支出指標 GAE (Gross Agency Expenditures)	每年設施維護運作支出/整體機關支出 (GAE)	測量組織在計畫中每年設施運作支出的比例/容納設施的任務
財務型	能源使用	英熱單位/總體平方尺	測量能源在總體能源設施資產配置總體平

資訊類型	績效關鍵指標	計算結果	績效關鍵指標的目的
			方尺的使用比例（電力和燃料）
財務型	能源再投資指標	能源效率每年支出 / 每年制度能源支出	能源項目支出對整體能源成本實現效益的措施
流程型	任務依賴指標	觀看過程描述的內容	評估各別設施與組織任務的相對重要性。這些結果指標是計畫及資產配置組合優先的趨導指標。
勞力支撐型	工作環境指標	採用調查的測量	測量員工對於設施各面向的滿意度，此為員工績效的重要基礎。
勞力支撐型	適配指標	目前美國海巡隊正在開發中	預計測量設施適當性和任務需求之間的落差

（資料來源：key performance indicators for federal facilities portfolios, 2005：31）

參、 績效管理與衡量

儘管已針對評估結果，進行政策調整、持續、終止或重組，以確保評估目標。然評估也可能因政策目標釐清不易、政策成敗標準界定不易、公共政策所產生之副作用、資訊缺乏、政策設計本身限制及執行人員抵制等問題，導致評估失敗。美國的制度運作有其成效，但也呈現出部分議題；而我國導入績效評估之概念，但多數行政機關仍未建立完善的績效管理制度。相關研究就國外及台灣之施政績效評估議題之討論，列舉如後。

一、績效評估的意涵與面向

邁入 21 世紀，國內外環境變化劇烈，政府角色必須重新定位，以往官僚主義為導向的層級限制，必須蛻變為彈性靈活、競爭導向的行政組織，並以績效管理（performance management）、品質管理等措施應用於政府部門公務的設計與執行，才能建立一個與時俱進，更具前瞻性地政府體制及運作架構，引導國家邁向全面現代化。績效管理是公共行政學界長久以來關注的焦點之一，然而，學界雖然熱衷於「控制」機制的設計與執行，但卻未將制度設計最重要的元素：「互動」（interactive）列為考量核心，因此，績效管理的研究當中，充滿了所謂的「行政諺語」（陳敦源，2003）。

公部門採行績效評估的基本想法是透過對於產出與結果的衡量，一方面可以對行政部門過去運作的成效進行評鑑，做為獎懲以及俸給政策的參考；另一方面則是將績效評估的結果回饋至行政機關先前制訂的策略規劃，做為未來組織願景、目標、策略進一步調整的依據。雖然隨著時代的演進，以績效評估為基礎的公共管理曾經以幾個不同的名稱出現，如策略管理、績效管理、結果管理、以及新公共管理等，然而，其共同點在於重視組織最終產出的評估以及評估結果的運用。

綜合學界對於公部門績效管理的看法，相對於傳統的公共行政與預算制度，其主要的差異大約有以下幾點。首先，以結果為導向的公共管理重視中長期策略計畫的制訂；其次，將傳統重視公共投入的觀點轉向為重視最終結果產出的衡量；第三，顧客滿意程度成為重要的指標；第四，重視長期與短期目標的設定；第五，打破既有組織界線的藩籬，重視功能性的整合，並強調對於員工的授能；最後，引進企業與市場的生產機制、如外包或民營化等（Swiss, 2005; Osborne and Plastrik, 1997）。

美國聯邦政府於 1993 年訂定的政府績效與成果法(Government Performance and Results Act, GPRA) 可說是學界與政府部門長期關注績效評估研究，並累積相當實務經驗後，所提出當前最受重視關於公部門績效評估的立法。程序上，政府績效與成果法要求各機關必須提出以下文件：

- (一) 五年期的策略性規劃方案 (strategic plan)，包含機關的任務、目標、各項功能等，並使有助於預算之編擬與執行。
- (二) 年度績效計畫 (annual performance plan)，必須列陳「年度內將完成工作計畫之衡量目標為何，該衡量目標與達成結果間之一定關係；且為瞭解機關達成其工作目標所需經費支出情形，年度績效之完成需具備連結預算與計畫成果之功能。」
- (三) 年度績效報告 (annual performance report)，「由各機關於會計年度結束，六個月內向總統及國會提出年度績效報告，該報告涵蓋全年之工作及執行情形，並做為國會審查下年度各機關預算及年度績效計畫之參考。」(林慶隆等，2001)

除了上述基本要件之外，徐仁輝(2004：33)在「績效評估與績效預算」一文中指出，在政府績效與成果法的運作中，績效評估與預算制度的結合也是其作法的特色之一。長期以來，預算制度的改革在公部門引進績效評估制度的過程中，一直扮演著關鍵的角色。

如早在 1965 年即由詹森總統在聯邦政府開始推行的設計計畫預算制度，依美國會計總署的歸納其主要特徵為(GAO, 1997)：(1) 建立長期的政策目標；(2) 名列藉以達成長期目標的各項計畫，並分析計畫的成本及效益；(3) 將這些計畫轉化成法案、預算案及長期估測。觀察計畫項目預算制(Planning Programming Budgeting System, PPBS)的實質內涵，再將之與上述「政府績效及成果法」的主要內容進行對照，就可以發現計畫項目預算制與政府績效與成果法的高度類似性。蘇彩足(2002)指出在 1993 年的「政府績效及成果法」中，「可

以再度看到濃厚的計畫項目預算制色彩」。McNab and Melese (2003) 則稱政府績效及成果法為「績效預算的化身」(incarnation of performance budgeting)。

雖然計畫項目預算制因為推行的過程過於倉促，導致大多數必須配合撰寫中長期計畫的行政部門難以配合，而在 1971 年聯邦政府即宣布停止其運作。然而，1977 年卡特總統下令採行的零基預算除去每年必須歸零，重新評估支出計畫的新理念之外，其實設計計畫預算的大多數特徵在零基預算中都獲得保留。換言之，計畫項目預算制本身的執行雖然在幾年之內便以失敗告終，但是其所強調的中長期規劃、資料收集、績效評估等理念確是持續影響著美國聯邦政府預算制度的改革。

除了計畫項目預算制與零基預算之外，蘇彩足(2002)認為，若採行較為寬鬆的「中程計畫預算制度」定義，則 1974 年的「國會預算及截留控制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)、1990 年為財政紀律的強化而制定的「預算強制法」(Budget Enforcement Act, BEA)，以及 1993 年的「政府績效及成果法」等，都符合中程計畫預算制度之內涵。換言之，就制度設計的角度而言，政府績效及成果法設計的基本理念其實並未超出過去中期預算制度改革的想法，亦即「政策規劃」與「年度預算」的結合。

政府績效及成果法比較特別的是在政治面上，關於該法案的發起以及運作程序上的設計，納入了較多非行政部門的其他利害關係人。相對於過去績效改革的經驗，孫本初(2000)認為政府績效及成果法的通過代表立法部門對於行政機關績效的關注，「國會透過立法的過程來制約行政機關，以提高行政機關的績效，此點為政府績效及成果法與其他績效改革最大的不同之處，因此，有別於柯林頓政府的國家績效評估是由行政機關提出與執行的改革方案，政府績效及成果法則是由立法部門參與主導。」因此，「國會能適當地擔負獎優懲劣的責任，並有效地結合預算權與國會的聽政權，將是成果法案能否成功的關鍵。」同樣地，由預

算制度改革的歷史觀之，缺乏國會參與被認為是計畫項目預算制與零基預算失敗的原因之一。因此，政府績效及成果法規定，各機關在擬定五年期的策略規劃書時，必須與立法機關以及其他利害關係人進行協商，就其政策目標達成共識。

績效評估在企業運作成功的經驗與豐富的理論吸引了公共管理者將之引介至政府運作的管理。透過中長期的策略規劃、年度績效計畫、以及年度績效評估報告，加上其與預算制度、績效獎金等誘因機制的結合，公部門希望能學習企業在績效管理的作法，將績效評估變成組織效率、效能與經濟持續進步的核心。

但是，幾十年來各項績效預算與績效評估制度實施的經驗顯示，政府引進企業評估方法的實際，並不如理論的推演一般順暢。其根本的原因在於，公私部門之間本質上存有明顯的差異，而這些差異是明顯不利於政府部門從事有效的績效評估。其中，欠缺市場機制、過多的法律限制與政治干擾、多元利益的平衡、組織目標的複雜、評估資訊系統的建立、以及誘因機制的構建等問題截至目前仍持續考驗著公共行政的研究者以及政府單位的經理人。

績效管理（評估）為管理過程中重要機制，企業或政府無不重視績效評估或評鑑制度的建構，而企業與政府部門之績效評估或評鑑，以評估對象的層次來分，大致可分為組織績效、政策（作業）績效及個人績效等3個層次。個人績效評鑑一直有相當資訊可供參考，而組織與政策績效方面則一直難有一致之績效評估做法，相關績效評鑑制度正逐步發展中。以美國為例，美國柯林頓總統於1993就任之後即任命副總統高爾主持跨部會的「國家績效評估委員會」（National Performance Review, NPR），該委員會於1998年更名為「全國協力再造政府委員會」（National Partnership For Reinventing Government），並揭示以「提升效能、擲節成本」（work better, cost less）的改革訴求，以期達到運用較少施政，來營造一個高績效政府之目標。1993年間所通過的「政府績效與成果法」更為美國政府積極將績效評鑑帶入法律層次的具體作為。

美國都市發展局 (The Urban Institute) 負責方案評估與績效管理的 Hatry (1999) 指出「績效管理」是公部門、私部門、非營利部門普遍採用的監理機制，不管是富有之已開發國家或貧窮之開發中國家均能有效使用績效管理，而目前全球更逐漸重視「質性」與「影響」評估。Hatry (1999) 界定績效管理為在一般基礎下，測量服務或方案的結果 (影響) 與效率。所謂一般基礎指涉顧客取向與一般社會大眾可及的情況。施能傑 (2003) 則界定績效管理 (評估) 為「組織能把對的事情用合理資源做得非常好」，這裡要掌握四個關鍵點，包括應該含括哪些組織？什麼是對的事情？怎樣判斷事情做得非常好？什麼叫做合理資源？績效管理的主要運用範疇有政策管理：政策計畫績效評估；財務管理：績效預算與績效審計；人力資源管理：工作績效評估；組織設計管理：績效引導的組織分化。而孫本初教授 (2006) 則將績效管理 (評估) 界定為「如何執行策略，以達到組織目標的管理過程」，評估需求含涉：(1) 組織績效、(2) 部門績效、(3) 個人績效。

從績效評估的意涵「如何執行策略，以達到組織目標的管理過程」之功能面分析，涉及 (孫本初，2006)：

(一) 績效評估是一種控制程序：

包括確立標準 (Establishing Standards)、衡量績效 (Measuring Performance)、檢測績效是否符合標準 (Comparing Performance to Standards)、績效檢測 (Performance Monitor)、修正偏差 (Correcting Deviation from Standards)。

(二) 績效評估是一種政治溝通的過程：

溝通對象包括：

1. 行政首長 → 文官系統
2. 公共管理者 → 行政流程

3. 議會代表 → 行政部門
4. 人民 → 施政滿意度

根據企業型政府的顧客導向原則，政府績效標準應依循顧客需求訂定。

(三) 績效評估具有「領航」作用

有關績效評估的導航或領航作用有下列兩種之分：

1. 舊思維：一體適用 (One Size for All)。
2. 新思維：
 - 1) 結果導向 → 追求實際施政結果。
 - 2) 顧客導向 → 因地制宜。

二、組織績效評估體系的建立

建立組織績效評估體系的步驟應包括：

(一) 找出組織策略與績效圖像

組織績效評估的核心理念必須從「顧客」需求思維去考量成本管理、組織設計、變革創新、流程設計。同時需要參酌顧客立場研擬「策略管理」以引導組織？績效管理。組織績效管理圖像，由上而下包括：政府策略目標、主管機關策略目標、本機關策略目標、機關單位整體目標、機關個別業務與個人目標。

誰是機關組織的顧客？多元參與者（利害關係人）有不同期待、資源有限與顧客選擇和管理。

(二) 決定績效衡量的面向

組織經營運作的基本流程為：投入（各種資源），轉化（業務活動），產出（服務產品），最後為結果與影響（繼續賺錢或繼續執政）。組織績效衡量的主要面向：

1. 投入面：經濟、執行過程
2. 產出面：效能、服務品質、服務滿意、效率生產力
 - 1) 所謂的效能（產出）：係指將預定事情完成、完成服務量、目標達成度、單位（標準化）的服務量
 - 2) 服務品質：包括：
 - A. 具體性
 - B. 可靠性
 - C. 回應性
 - D. 信賴性
 - E. 關懷性
 - 3) 影響面：結果、分配
3. 結果：服務產出的預期和非預期後果
 - 1) 立即性後果（如，服務品質）
 - 2) 最終後果
4. 影響：某項計畫真正「導致」某些結果的程度
5. 分配：產出、結果或影響對「標的人口」產生的...？
6. 總體面
 - 1) 成本效益
 - 2) 成本效能
7. 個體面
 - 1) 誰得到好處
 - 2) 誰負擔成本
8. 選擇績效衡量指標的原則
 - 1) 績效評估指標的角色
 - A. 組織所設定的每個策略面向（影響）、政策計畫面向（產出）和業務面向（投入），都需要建立評估指標。

B. 每個評估指標都應該設定指標表現的預期水準（年度標竿）。

2) 績效評估指標的選擇原則

- A. 與主要目標相關聯。
- B. 數目適當性，但具關鍵性。
- C. 量化性或可說明性。
- D. 可歸責控制性。
- E. 長期穩定性。
- F. 指標之間儘量具互斥性。
- G. 指標易操作性，高低意義明確性。
- H. 指標不會產生嚴重的負面性。

3) 績效資料的收集方法

- A. 量化方法：實驗研究設計與統計途徑。
- B. 質化方法：開放式訪談、參與觀察、焦點團體、個案研究、專家德菲法。
- C. 多元蒐集：依賴多元管道的衡量。

9. 確認衡量結果及運用結果

1) 績效結果的確認

- A. 確認每個績效衡量指標的實際表現水準。
- B. 比較「預期表現」和「實際表現」間的差異。
- C. 根據差異，使用不同的評分或評等法則，給予最後結果。

2) 績效結果的運用

- A. 追求卓越與改進。
- B. 獎勵誘因。
- C. 同一工作職能的產出與影響之績效比較與標竿學習（組織或單位自己跨年比較）。

D. 不同工作職能但是跨地區或跨機關間的績效比較與標竿學習。

10. 個人績效評估體系的建立

- 1) 釐清個人工作在單位和組織績效體系目標的角色。
- 2) 根據扮演的單位目標角色，設定評量之面向。
- 3) 工作成果，或特定鼓勵和禁止之行為。
- 4) 設定期待的表現水準。
- 5) 確認關鍵面向和次要面向。
- 6) 定期的績效資料收集與年度評量。
- 7) 績效結果的運用：獎金、調薪、訓練發展。

三、我國現行績效管理制度之困境

參考張四明等人（2013）針對我國政府績效管理制度進行之研究結果，說明我國現行績效管理制度之困境包括：

- (一) 政府績效管理制度之運行與學理間存在顯著的落差：包括同一套制度可能無法客觀評量不同業務、機關、規模及預算之機構；欠缺機關首長的支持和參與；績效指標的選擇欠缺效度；現行績效管理制度與組織運作關聯性不高等問題。
- (二) 機關施政績效評估與個案施政計畫評核所涉及之評估層面與目的都有不同，與「計畫」二者間，評估之標的、重點有所不同，就連報告之規範、成果之展現，及課責之對象等，亦有所不同。不僅行政機關研考人員可能產生認知上的混淆，對於廣大民眾而言，更形成政府績效解讀上一道難以理解的關卡。
- (三) 績效資訊與預算過程欠缺有效的聯結；績效與預算扣合的概念雖有助益，但我國現行政治環境之可行性較低，亦需思考如何做為施政計畫內部控管及退場機制。

- (四) 現行績效管理制度欠缺跨部會的績效評估機制；跨部會績效評估指標與責任權重之研訂難以設計，並且行政院組織設計中仍欠缺跨部會統合組織之設置。
- (五) 現行績效報告公開與呈現方式難以激勵民眾參與意願，目前我國行政機關施政績效已採年度報告方式呈現，並統一公佈於官方網站，但其不具有互動性及即時性，難以與民眾確實互動。

四、相關論證與待探議題

(一) 美國新績效預算運作經驗

Jordan 與 Hackbart (1999) 在 “Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment.” 以美國州政府行政機關實施績效預算的情形、對於績效預算決策的影響以及未來可能的使用情形為探討主題。其針對各州政府行政機關預算官員的問卷調查，問卷內容區分為績效預算和績效基金兩類。該研究發現，回收問卷 46 州中有 34 州採行績效預算，42 州的行政機關使用績效指標，13 州根據指標來分配年度的基金。

(二) 美國各州及地方政府在九〇年代的運作經驗

Jordan and Hackbart 分別從績效預算 (performance budgeting) 和績效基金 (performance funds) 兩方面，瞭解全美 50 州政府行政機關實施績效預算的情形。在研究設計上，績效預算制度指稱將績效衡量運用於預算擬編的過程；績效基金則是根據績效衡量結果來分配基金的百分比為何。回收問卷 46 州中，有 34 州以採行績效預算，42 州的行政機關使用績效指標，只有 13 州根據績效指標來分配年度的基金。另外，約有 63% 受訪的預算官員表示，在所屬的州績效指標是做成預算決策的一項重要工具；不過只有 25% 預算官員同意，績效基金

在自己的州稱得上是成功實施，顯示績效預算在影響決策的角色仍然受到侷限，但是高達 86% 受訪的預算官員願意將績效預算制度推薦給其他的州參考（張四明，2002）

(三) 新績效預算運作的問題檢討

Jordan and Hackbart (1999) 認為：公共預算本質上是政治的，導致績效評估缺乏值得信賴的基礎，預算官員也不認為績效衡量適合做為資源分配的依據。另外，對於績效指標缺乏信賴感也是一個問題，認為工作負荷量不適合用來衡量許多計畫的相對價值，例如消防安全維護不適用火災發生件數、出勤次數來衡量。再者，現行的會計和審計制度未能配合，無法提供具有信度和效度的資料庫來支援績效衡量。政治氣候的因素也牽動績效衡量的應用，歲入大幅成長之際，使用績效衡量來擷節支出的誘因不高；相對的財政緊縮之際，不問施政績效高低，跨部門通案刪減卻容易發生。美國聯邦會計總署的研究發現：績效衡量應用的主要障礙在於複雜性，導致績效衡量的執行非常費時、要求相當多、而且爭議性高。其次，行政機關傾向於認為績效衡量增加預算替換的能見度，使得資源分配的決定更加複雜化，況且誰也沒有把握立法機關將如何使用績效資訊（GAO, 1997；張四明，2002）。

(四) 美國 47 州以績效為基礎的預算之實施情形

績效基礎預算指的是訂定績效衡量指標來做為撥款比例的依據，在美國 50 州的 47 州採用績效基礎預算（The state of the states: Performance-based budgeting requirements in 47 out of 50）一文中的研究發現，績效基礎預算在 90 年代之改革已經遍及各州政府，經過調查全美國 50 個州裡面，已經有 47 州採用績效預算，其中有 31 州已經通過立法以預算來改革績效表現，其他的 16 州則是用行政命令，或預算指導方針來規範預算的運作，另外只有 3 州沒有建立績效預算的制度。該文的重要發現如下：績效定義因為每一州的績效要求不一，

故依照各州情況而有不同。績效的衡量是否與州政府的策略規劃而有所結合，在實際面也各有不同，如 31 州內已立法要求實施績效基礎預算的 16 州，有將績效衡量與施政計畫做結合。

該研究亦建議下列事項：1. 建立標竿學習：建立標竿以做為其他州的學習榜樣，可以提高機關績效。2. 建立績效的獎酬制度，使績效好的單位可以有獎金或是獎勵的機制使之繼續表現良好，以繼續維持，績效表現不佳者可以改善或是藉由預算的減免或控制來使其改善。3. 要創造監督的機制，以維持續效衡量的公平性。

文中提到沒有用 Performance-based budgeting 做為績效衡量的方式，或許是用其他的方式達成績效的衡量。

肆、中長程個案計畫研擬及審議之程序及原則

行政院為有效推動政府施政，自民國 90 年起全面實施中程施政計畫制度，並於 91 年納入施政績效評估，要求各機關應擬訂中長程個案計畫，並明訂其研擬及審議之程序及原則，且應納入年度施政計畫辦理，逐年檢討其績效。並且依據中程及年度施政計畫，訂定為期 2 至 6 年或 6 年以上之個案計畫。又為落實各項計畫執行，除於年終辦理計畫評核，評量各項個案計畫執行績效，做為下年度該項計畫調整改進之參據外，並自 98 年起推動「中長程個案計畫效益評估」，針對重要計畫自規劃、執行至完成之整體效益評估，提出計畫之策略面及執行面建議，以回饋至後續相關計畫之規劃及執行參考（行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊，2009）。

公部門中長程計畫導入「優質政府治理」（good governance）之理念，以透明度（transparency）、課責性（accountability）、公共參與（public participation）、

效能 (effectiveness) (簡稱 TAPE) 等四大原則最為廣泛應用，同時運用「平衡計分卡」(Balanced Scorecard, 簡稱 BSC) 精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務資源」、「人力資源」等四個面向，以證據為分析基礎 (evidence-based)，檢討施政績效，有系統的將組織的願景和策略，轉化成一套全方位的績效量尺，以策訂各機關之關鍵策略目標及關鍵績效指標 (Key Performance Indicator, 簡稱 KPI)，每年據以評估各機關施政績效之良窳，俾以建立完備之施政績效管理制度。

根據行政院所屬中長程個案計畫編審要點 (2014)，中長程個案計畫之類別包括：(一) 社會發展計畫，包括預防、解決社會問題、促進社會發展等具前瞻性的計畫；(二) 公共建設計畫，配合國家發展需要研擬之實質公共建設計畫；(三) 科技發展計畫，依國家重大政策研擬之科學技術與產業發展需要計畫。其中，第 (一)、(二) 項計畫係由國家發展委員會同財政部、行政院主計總處及相關機關審核；第 (三) 項則由行政院科技會報辦公室及科技部會同財政部、主計總處及其他相關機關審議，後報會行政院核定之。並且計畫審議項目如下，相關單位應依據審議情形進行計畫修正或計畫終止。

計畫評估面向涵蓋：

- 一、計畫需求：政策指示、民意及輿情反映。
- 二、計畫可行性：計畫目標、環境、財務、技術、人力、營運管理可行性、社會參與及政策溝通成效。
- 三、計畫協調：權責分工、相關計畫之配合。
- 四、計畫效果 (益)：社會效果、經濟效益、財務效益、成本效益比、前期計畫績效。
- 五、計畫影響：國家安全影響、社會經濟影響、自然環境影響、性別影響。

表2.7 我國計畫架構

計畫類別	目的	目標	產出	期程
法令規範	督導各類計畫編寫	行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點、中央政府中程計畫預算編製辦法、行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊		
發展計畫	依據行政院施政重點、國家發展長期展望、中程國家發展計畫、各機關中程施政計畫及其他重要施政事項所擬訂者。	<p>(一) 社會發展計畫：為預防、解決社會問題，促進社會發展，所研擬具前瞻性、新興性及重大性之計畫。</p> <p>(二) 公共建設計畫：配合國家發展需要，所研擬重要實質公共建設之計畫。</p> <p>(三) 科技發展計畫：依據國家重大政策，所研擬科學技術與產業發展需要之計畫。</p>	中長程計畫	2至6年或6年以上
施政計畫	說明該單位未來政策實施重點、方向、預算及預期績效目標等，並說明預期達成方法。	擬定未來策略實施重點及為達成目標所發展之任務計畫、活動等	各單位施政計畫重點、年度計畫、預算編列情形等	4年(中程)或年度
研究計畫	透過專業第三方	政府機關之整體	研究計畫	任何時刻

計畫類別	目的	目標	產出	期程
	如研究機構、專門機構進行研究與建議未來施政目標	表現、管理等		

(資料來源：本研究彙整。)

社會發展計畫須依據行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點來審議。就計畫編審要點來看，其說明評量中長程計畫需就(一)計畫需求、(二)計畫可行性、(三)計畫協調、(四)計畫效果及(五)計畫影響，五個面向進行審議；其中特別說明中長程計畫應進行性別影響評估，訂定性別目標、績效指標、衡量標準及目標值。

表2.8 中長程計畫內容

章節	內容
計畫緣起	依據
	未來環境預測
	問題評析
	社會參與及政策溝通情形
計畫目標	目標說明
	達成目標之限制
	績效指標、衡量標準及目標值
現行相關政策及方案之檢討	
執行策略及方法	主要工作項目
	分期(年)執行策略
	執行步驟(方法)與分工
期程與資源需求	計畫期程
	所需資源說明
	經費來源及計算基準

章節	內容
	經費需求（含分年經費）及與中程歲出概算額度配合情形
預期效果與影響	
財務計畫	
附則	替選方案之分析與評估
	風險評估
	相關機關配合事項
	中長程個案計畫自評檢核表及性別影響評估檢視表
	其他有關事項

（資料來源：行政院，2014。）

依據民國 103 年發佈之預算編制辦法，其說明中程計畫預算之實施架構，依國家發展長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程國家發展計畫及中程資源分配方針；所謂國家長期展望之評斷標準，依據辦法需包括：

- 一、 國家發展現況檢討及主、客觀情勢分析。
- 二、 國家發展願景、長期目標、方向及策略。
- 三、 各主管機關施政現況檢討、長期發展目標、方向及策略。
- 四、 國家整體發展及財政收支重要量化指標。
- 五、 其他重要事項。

行政院主計總處在依據國家發展長期展望後，參考國內外經濟發展情勢等，提出財務相關建議做為中程資源分配方針之依據；而國家發展委員會再依據未來展望、施政重點及財務情形等，與有關機關共同擬定中程國家發展計畫，做為未來中程施政計畫依據。計畫擬定需注意下列事項：

- 一、 考量國家中、長程整體發展策略及施政重點。
- 二、 考量中程預算收支推估之結果。

- 三、 考量各機關或部門間計畫之關連性、優先性及實際執行能力。
- 四、 考量各部門、各領域及各區域之均衡發展。
- 五、 考量各計畫之自償性及使用者或受益者付費之原則。
- 六、 妥善運用民間資源參與公共事務及建設。
- 七、 對各項策略與計畫設定具體及明確之目標。

其他財政相關規範，則不在此贅述。

我國施政績效管理部分，由各主管機關針對所屬機關各別訂定其規範內容，以行政院研究發展考核委員會於民國 98 年發布之「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」為例，其主要目的為提升行政效率及服務效能，及強化各機關策略規劃及執行能力；分別從業務成果、行政效率、財務資源及人力資源四個面向進行評量，針對中程施政計畫來說，其內容應包括（一）使命、（二）願景、（三）施政重點、（四）關鍵策略目標及共同目標、（五）關鍵績效指標及共同性指標，五大部分。而年度施政計畫則須包括（一）前言、（二）年度施政目標、（三）年度關鍵績效指標、（四）年度共同性指標、（五）年度重要施政計畫、（六）以前年度實施狀況及成果概要及（七）年度預算資料，七個部分。以中程計畫指標與撰寫建議為例如下：

表2.9 計畫指標與撰寫建議

內容	說明	撰寫建議
使命	指機關依其組織職掌，論述其存在的目的及應履行的任務。	機關不可被取代、存在的目的是什麼？
願景	指機關依據使命，就組織、功能、職掌及業務推展之需求，描繪整體未來共同努力之理想，以策訂組織內外承諾之長程發展目標。	機關希望在未來 10 年或 20 年內、能達成且不輕易改變的理想目標是什麼？一個好的願景不會因為政黨輪替或首長更迭而輕易改變。

內容	說明	撰寫建議
施政重點	各機關就施政目標進行執行檢討及未來趨勢分析，依據總統治國理念及院長施政主軸，規劃未來 4 年應履行及達成的重要施政目標及政策指導方針。	未來 4 年引導機關實踐理想的方向與策略是什麼？該施政重點要能讓民眾清楚瞭解。
關鍵策略目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 業務成果：為了達成機關的使命及願景，應提供哪些服務項目，以滿足所服務對象及利益關係者？ 2. 行政效率：為滿足機關本身及服務對象，有哪些組織設計、行政流程、服務措施、法規制度、計畫方案等，需加以檢討、簡化、整併、最佳化，以提升服務品質及效能？ 3. 財務管理：如何有效運用機關資產及達成預算成本控制？ 4. 組織學習：提升人力資源有效運用之方式為何？如何提高員工的價值與能力 5. 關鍵策略目標應具備整合性。 6. 關鍵策略目標應可涵蓋機關重點業務推動成果，並且可依客觀方式加以評估。 	各機關依據使命、願景及施政重點，在未來 4 年最想要達成的目標是什麼？機關首長可以對民眾公開承諾的施政目標為何？
關鍵績效指標及	1. 反映施政重點及衡量關鍵策	能客觀而具體衡量關鍵

內容	說明	撰寫建議
年度目標值	<p>略目標之依據。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 與關鍵策略目標對應連結。 3. 各機關依每 1 項關鍵策略目標之特性，以訂定 1 至 2 項關鍵績效指標為原則。 4. 關鍵績效指標之訂定係以 4 年為期程，並需設定未來 4 年度目標值，該指標及目標值將於系統自動匯入年度施政計畫中，以做為績效評估之標的。 5. 關鍵績效指標可分為「成果型指標」(outcome) 及「投入型指標」(input)，視目標特性可採質化或量化方式進行評估。 6. 貫徹共同性目標。 	<p>策略目標的指標是什麼？該指標應同時具效度及信度。</p>

(資料來源：研考會，2009。)

第三章 公共安全部門特性及社會發展計畫個案分析

壹、警政部門

一、警政部門特性

當代民主國家之刑事司法體系中，警察是處理犯罪之第一線機關，也肩負著「執行法律」（Law Enforcement）與「維護社會秩序」（Order Maintenance）之重要職掌。所謂「刑事司法體系」（Criminal Justice System），包括警察、檢察、法院、監獄等四個機關，這四個機關的角色與分工是：警察機關負責犯罪的偵查；檢察機關負責警察所移送案件的起訴或不起訴及實行公訴；法院中立審判被告；監獄則執行受刑人的監禁及矯治。這四個機關間，彼此緊密相連卻互不重疊，依其各自設置的功能，完成犯罪的系統性處理，因此警察機關是第一線面對犯罪與犯罪嫌疑人，執行拘提、逮捕，搜索、扣押等強制力之公務機關。

日治後期，我國的警察制度已大致完成，二次世界大戰結束，台灣光復之初，承襲日治時期的警政制度，就警察組織體系而言，普遍實施管區制，就勤務而言，採用散在制。民國 38 年（1949）全台實施戒嚴，憲兵與軍隊加入維護社會治安的角色。戒嚴時期最值得一提的是由警政署長孔令晟（1976-1980）推動的「警政現代化」，改造警察的組織、勤務方式以及提升警察人員的素質。此時警察角色乃從維持秩序的功能，轉向抗制犯罪的角色（梅可望等著，2008）。

「改進警政工作方案」是孔令晟署長警政現代化的具體規劃，該案於民國 67 年奉行政院院會核定，分三階段實施，第一階段自 67 年至 69 年；第二階段自 69 年至 71 年；第三階段自 71 年至 74 年。孔令晟署長任內改革的實際成果有：成立勤務指揮中心系統、基層警力的機動化、建立自動化報案系統、確立集中制與散在制並用的勤務制度、積極推動警校改制警專等。「改進警政工作方案」之後，警政革新持續進行，民國 74 年至 84 年推出「五年警政建設方案」及「後續警政建設方案」，及至民國 90 年以後推出「治安維護力方案」、「警政精進方

案」、「全民拚治安」等，都伴隨著解嚴及政黨輪替，持續在法制、組織、人事、教育、裝備等各方面同步改革，而主導警政的層級則向上提升至內政部，甚至是行政院，主導的方式則多賴各項專案（梅可望等著，2008）。

我國的警察以指導、服務、強制為主要手段。指導是對人民不合規定或足以妨礙他人的行為予以教導、糾正、制止、勸告或說服，使其合乎規定，不致妨礙他人。服務是在法律範圍之內，為達成警察任務，解除人民困難，促進人民幸福的一種手段。強制乃為達到警察目的以權力加諸人民，使其順從警察的指導和指示。國內治安主管機關為內政部警政署，我國警察法第二條規範：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」。

警政署組織法第二條明訂該署掌理全國性警察業務，包含：

- 一、警察官制、官規、教育、服制、勤務、後勤制度、警察職權行使及其他警察法制之規劃、執行。
- 二、警衛安全、拱衛中樞、整備應變及重大、緊急案件處理之規劃、執行。
- 三、協助偵查犯罪、涉外治安處理、國際警察合作及跨國犯罪案件協助查緝之規劃、執行。
- 四、入出國與飛行境內民用航空器及其載運人員、物品安全檢查之規劃、執行。
- 五、警備治安、保障集會遊行、槍砲彈藥刀械管制、自衛槍枝管理及民防之規劃、督導。
- 六、預防犯罪、檢肅組織犯罪、保障婦幼安全、失蹤人口查尋及維護社會秩序事件之規劃、督導。
- 七、當舖業及保全業管理之規劃、督導。
- 八、交通安全維護、交通秩序整理、交通事故處理及協助交通安全宣導之規劃、督導。
- 九、警察資訊作業、資（通）訊安全及鑑識科技、通訊監察之規劃、督導。

- 十、 社會保防與社會治安調查之協調、規劃及督導。
- 十一、 警民聯繫、警察公共關係、警政宣導及警民合作組織之規劃、督導。
- 十二、 警察勤（業）務督導及警察風紀督察考核。
- 十三、 配合辦理災害整備、應變與民防有關之事項。
- 十四、 所屬臺灣警察專科學校、警察通訊、民防防情指揮管制、警察機械修理及警察廣播電臺機構之督導、協調及推動。
- 十五、 其他警政事項。

多年來警察業務變得包山包海，民眾許多大小事都會找警察幫忙。警察工作很顯然地與社會環境密不可分，在不同時代背景下，警察扮演著不同的角色，亦賦予警察不同之概念與職權。然而，警察主要職司犯罪預防及打擊犯罪，身為維護社會安定的中道力量，警察須秉持民胞物與之「同理心」，充分地傾聽民意並回應民眾的需求。「治安、交通、服務」係警政工作的三大主軸，警察藉由加強犯罪偵防、維護交通安全、積極回應民眾期待，並落實推動各項治安對策，為民眾營造長治久安的祥和生活。

馬總統於民國 100 年元旦揭櫫「黃金十年、國家願景」政策，將「平安健康」列為達成「公義社會」願景的施政主軸，提出「整合政府與民間資源，規劃多元預防犯罪方案，營造安全環境、保障人民生命及財產安全」、「加強檢肅竊盜，防制詐騙犯罪，全面肅槍緝毒，掃蕩黑道幫派，以降低刑案發生數並增加破獲率」策略。行政院 103 年施政方針亦強調治安工作規劃「積極檢肅黑道幫派，掃蕩組織犯罪集團；強化反詐騙專線行動；嚴格取締惡性交通違規，提升交通事故處理品質；加強失蹤人口協尋作業，查處外來人口非法活動；落實警察教育訓練，提升治安維護能力。」

此外，根據我國 104 年度中央政府總預算案歲出機關別預算表之說明，內政部施政重點以臺灣優先、對人民有利，在既有的基礎上，秉持「廉能、專業、

效能、關懷」施政原則，持續規劃與推動各項具體政策與簡政便民措施，打造一個國土永續、居住正義、智慧節能、政治清廉、服務便捷及生活安全的幸福家園。其中，「強化治安工作，建構安全防護網」的施政目標，其政策策略規劃為「加強檢肅竊盜，防制詐騙犯罪，全面肅槍緝毒，掃蕩黑道幫派，加強犯罪預防，提升企業對政府防制組織犯罪滿意度；保護婦幼安全，加強跨境合作，打擊不法活動；取締惡性交通違規，精進交通事故處理作為；充實科技偵防設備，提升犯罪偵查能量；精進警察教育訓練，提升治安防護能力」。

內政部於 104 年 5 月 15 日公布之「103 年施政績效報告」，針對「強化治安工作，建構安全防護網」的施政目標，其 2 項關鍵績效指標報告如下：（★表示綠燈；「▲」表示黃燈；「●」表示紅燈；「□」表示白燈）。

一、關鍵績效指標：企業對政府提升防制組織犯罪成效滿意度（目標值—75.5%）；衡量標準：年度企業對政府提升防制組織犯罪成效滿意度

項目	100 年度	101 年度	102 年度	103 年度
原訂目標值	63	63.2	68.5	75.5
實際值	--	75.5	76.1	76.2
達成度（%）	100	100	100	100
初核結果	★	★	★	★
複核結果	★	★	★	★

二、關鍵績效指標：全般刑案破獲率（目標值—80.2%）；衡量標準：（年度全般刑案破獲數/年度全般刑案發生數）*100%

項目	100 年度	101 年度	102 年度	103 年度
原訂目標值	--	--	--	80.2
實際值	--	--	--	86.11
達成度（%）	--	--	--	100
初核結果	--	--	--	★
複核結果	--	--	--	★

由於我國外交情勢與地理位置特殊，整體治安狀況受到全球化帶來的影響鉅大，當前治安問題，除了上述 2 項關鍵績效指標之外，臚列分析如下：

一、網路及電信科技盛行，社群媒體嚴重衝擊治安穩定

由於整體社會情勢快速變化，犯罪手法不斷推陳出新，警察人員執行犯罪預防、偵查工作日益困難，須強化警察主動偵查機制，兼顧打擊與預防犯罪並重之策略；而隨著犯罪資料快速累積成長，現行警察機關各種資訊系統擴展迅速，產生連結異質性資料庫、使用多元作業平臺、應用作業關聯繁雜等相關問題，更須以先進整合系統分析技術，從現有各種不同資料庫萃取犯罪行為模式等資料，加入民眾提供影音資訊、社群媒體討論內容及員警查訪所得資料，進行結構化、半結構化及非結構化資料交叉比對，輔以巨量分析技術，方能找出潛在犯罪關聯性，協助偵查人員主動獲得有效線索與情資。此外，103 年 3 月 18 日至 4 月 10 日間太陽花學運，我國的大學生與公民團體共同發起占領立法院所引起之社會運動事件，民眾透過即時網路連署並發起活動，網路相較於傳統動員，在成本效益上占有絕對之優勢，特別是對於在實體社會中聯結困難之社群群眾而言。由於民眾普遍大量使用臉書（Facebook）、PTT（批踢踢）等社群媒體，散發對警察不利的、不盡事實之批評，而警察極少、甚至於沒有使用社群媒體回應，加上傳統媒體領域之澄清發言，都受限於媒體立場而不見效果，警方執法被刻意扭曲，嚴重破壞警察形象與社會秩序之安定。

二、兩岸共同打擊犯罪仍需深化

過去數十年來，犯罪者逃往大陸逃避追緝，乃是我國治安未能改善的重要因素之一。自 2009 年簽署「兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」之後，已有郭廷才等犯行重大的指標性罪犯引渡回台接受法律制裁，橫跨兩岸運作的詐騙集團也相繼偵破，使台灣詐騙犯罪件數與財物損失都在下降之中。兩岸共打雖然已獲豐碩成果，但仍待深化建構雙邊共同合作機制，俾以交流犯罪情資，協同進行打擊

犯罪。而當前跨國犯罪集團的犯罪組織不僅橫跨兩岸，也在東亞其他國家活動，兩岸警方與東亞各國的合作，更應持續加強。

三、跨國犯罪氾濫，我國在國際安全角色遭邊緣化已久

網路迅速竄起，成為現代人新興的犯罪利器，相對的，跨國犯罪問題亦日漸浮現利用網際網路之跨國性、無距離限制、隱密性、無實體化及匿名性所實施之犯罪行為。由於犯罪型態日趨國際化、組織化，犯罪問題已非單一國家所能自行解決，各國警政、執法機關莫不積極與他國建立各種聯繫合作管道，俾能迅速獲得情資，有效打擊犯罪。而在建立合作管道方式中，又以派遣駐外警察聯絡官為最有效之方式。在國外派駐警察聯絡官，係國內治安力量之延伸，藉設置聯絡官機制，與駐在國執法機關建立合作關係，融入當地風土民情，廣蒐與國內治安有關情資，迅速通報偵處，攔截犯罪於境外；或自國內發展情報，發現犯罪源自國外，通報由警察聯絡官洽請當地執法機關查辦，以阻絕犯罪於境外；或如有國人在國外遭受侵害，警察聯絡官可提供必要司法協助。

1971年我國退出聯合國後，因會籍問題，在國際參與方面受到極大限制，但近期許多具有創新、專業遠景的國際組織、管道也正紛紛崛起，且有超越國際刑警組織（Interpol）的趨勢。此類新興組織或團體由於具有創新、專業的特性，政治關聯性較低，對於會員採較為開放的態度，亦成為警政署刑事警察局另一項與國際治安夥伴交換情資以及合作打擊犯罪的平臺。例如歐洲刑警組織（Europol）、歐洲司法聯盟（Eurojust）均曾在相關場合對我國加入的意願表示善意，因為該等組織雖以「歐洲」為名，成員國以及派遣聯絡官之國家卻遍及各洲，無須限定為歐洲執法單位。未來期盼有效運用上揭新興組織、非正式網路以及「Working Group」的合作模式，能成功協助我國調查各種線索及協查各國違法案件。

四、組織犯罪問題亟待解決

組織犯罪與個別罪犯極為不同，常涉及毒品走私、暴力討債、電信詐騙等多種重大犯罪，對於治安危害尤深，造成經濟與社會負面衝擊甚深。目前，《組織犯罪防制條例》中，將「暴力脅迫」訂為犯罪組織的要件，於是，對於電信詐騙、職棒簽賭等類重大犯罪，無法加重判刑，失去恫嚇力量，使近年來組織犯罪橫行。組織犯罪往往是許多社會犯罪的根源，部分青少年或中輟生為追求保護和認同感，或為提早獨立賺錢，因而為黑道幫派收編、利用，成為街頭鬥毆、飆車、暴力討債的打手。同時，許多受刑人出獄後，因為無力謀生，再次投入幫派犯罪。是故，組織犯罪問題若未能得到根治，將導致犯罪問題層出不窮，犯罪年齡也會下降。

五、毒品施用問題嚴重，並衍生其他犯罪問題

102年台灣地區執行毒品案件裁判確定有罪人數為36,096人，以第二級毒品（計19,796人）最多，占54.84%；毒品新入監受刑人數為10,434人，亦以第二級毒品（計4,789人）為最多，占45.89%。台灣地區破獲毒品案件數共40,130件，嫌疑犯人數共計為43,268人，查獲毒品案件數以第二級毒品為最多；各級毒品嫌疑犯之分齡統計，成年人部分以第一級毒品為最多，少年與青年則以第三級毒品為最多。台灣警察機關查獲施用或持有第三、四級毒品未滿20公克構成行政罰案件，查獲數合計30,266人次，其中以施用第三級毒品查獲數最多為，25,877人次，占85.5%；小於18歲施用或持有20公克以下第三級毒品次之，查獲3,390人次，占11.2%，持有第三級毒品淨重未達20公克查獲人數占第三位，969人次占3.2%；若與2012年比較，查獲數增加8,552人次。研究顯示，毒癮造成個人生活失控、家庭破碎，並常引起經濟犯罪，或成為黑道幫派控制手下的工具，連鎖引發更嚴重的犯罪問題。煙毒犯經常佔在監人口總數的40%，社會上缺乏價格低廉而有效的戒毒方法，導致吸食上癮，無法脫困。毒品更是幫派控制小弟、控制賣淫女子的工具，成癮者需大量金錢買毒，不但散盡家財，甚至常是偷竊搶劫犯罪的原因。

六、治安網絡需緊密結合社政、民政、衛生、教育等中央及地方政府機關

近十年來我國由於政治民主、社會開放，對治安產生了巨大的衝擊與挑戰，為適切反應社會治安及犯罪趨勢變化，刑事司法體系須有效結合社政、民政、衛生、教育等中央及地方政府機關，形成一嚴密的治安網絡。103 年整體犯罪人數仍呈現增加趨勢，其中以毒品、妨害性自主及竊盜增加人數較多。99 年底傳出的校園嚴重霸凌事件，可能只是冰山一角。當家庭經濟出現困境，或父母情感不睦，青少年因情緒不穩定，易發生偏差行為。學校對行為偏差學生本有有導正之責，然近年來教師管束學生的方法日益受限，常對偏差學生束手無策，學校輔導及品格教育功能面臨瓶頸。104 年 5 月 29 日臺北市發生隨機殺人案，一位女童不幸身亡，內政部警政署已立即要求警察機關再加強校園安全維護，行政院亦立即召開跨部會電話會議，表示要更強化「見警率」及學生心理輔導等多個面向，且除了家庭、警力和校方，更需要社會各界共同關心校園安全環境。

七、科技建警，惟不能偏廢，仍應深入社區結合民力，有效解決民瘼

現今警察各單位人力普遍不足，若要增加值勤效率，應補足人力，使人力能更充足，也使每位員警的工作量恢復到正常勤務範圍，將使勤務更能落實。同時，如能在各項勤業務中，運用科技工具，迅速回報案件處理速度，同時確保裝備的完整與系統穩定度，將有助於執勤的員警更有效率且更迅速的查詢資料及完成職務。政策上應增加警方在資訊方面配置的人才及預算，警用資訊系統除了包括犯罪資料庫，提供政策擬定之用，還可以推廣協助一線員警執勤，以及幫助學者進行犯罪預防研究。全國贓物清冊、案件處理進度、新型犯罪手法等資訊，將儘量公開給民眾，讓民眾更有能力保護自己的安全及權益。此外，因應警察業務日益複雜，各種規則、方法、資源、作業程序，難為所有一線員警熟悉。應建立員警的智識後勤系統，提供員警相關智識支援。

大數據之「價值」，來自於「分析及運用」與「更聰明、更科學之解決方案」，大數據現今普遍應用於金融管理、零售通路、疾病預防、醫療保健、節約能源、交通運輸、人文教育等方面，甚至可擴及犯罪偵查與犯罪預防等治安層面，提供即時的資訊研擬相關的防制對策，以減少犯罪事件及民眾被害的可能性。目前內政部警政署業於臉書（facebook）中，成立「NPA 署長室」粉絲團，用以強化內部組織回應之速度。藉由每一則訊息親由警政署長閱讀後，交予業務單位處理、研議可行作法，維護警察人員之權益。此舉甚可推廣，亦可擴大辦理，以彰顯警察機關自主與回應效率、能力。對執法的警察而言，要如何深入社區結合民力，更是一個眼前重要課題。對於傳統深入社區之警政作為亦不可偏廢，渠等應扮演社區中心角色，強化警察與民意之連繫溝通，加強社區互動與經營，進而掌握民情、了解民瘼，有效協助社區解決治安問題。

八、警察執法威信有待加強，亟須強化警察人力資源管理與提升警政管理技能

警察執法威信日益低落，社會嗆警事件時有所聞，警察對歹徒或滋事民眾若無法嚴正執法，將有損民眾對警方信任。過去發生之員警個人失職、收賄、濫用公權力及舞弊事件，都讓警方形象蒙受重大損傷。民眾長期抱怨警察吃案、選擇性的執法、欺善怕惡等情事，皆有待改善。雖說多數員警都很努力維持治安、服務民眾，但部分員警對於民眾報案仍採消極態度，甚至讓民眾感到有推案或吃案之嫌。此外，警政管理思維有待提升，例如，每逢社會發生重大治安事件，警政首長均下令提高見警率，蓋提高見警率即增加巡邏密度，根據 1970 年代美國堪薩斯城實驗，增加巡邏密度並無法明顯有效地降低犯罪的發生。當時進行這項實驗的美國警察均採汽車巡邏的勤務方式，所謂增加巡邏密度不過是巡邏車經過街道的頻率增加罷了，警察並未走出巡邏車與社區民眾互動，對民眾來說，其安全感並未提昇，當然對於著手實施犯罪的歹徒亦未產生預期的嚇阻作用。

隨著時代變遷，有些在當時認為重要的警察業務如今也變得過時，而有些原本不隸屬於警察職責的工作藉著職務協助名義成為警察日常工作中附加項目。甫

上任的台北市市長柯文哲先生為了能將警力集中投入於治安、交通中，避免警力負擔沉重，依其政見，針對台北市警察局所調查的外勤警力協助其他局處行政工作事項之內容，提出刪除近 27 項非警察業務工作，亦針對其中雖無法律依據，但有協助必要之部分，認恐涉及公平性問題，而取消執行，決定不再協助非警察業管範圍內之行政事項。地方政府已然如此，中央政府亦該有所作為。根據統計，現階段警察機關的行政協助項目間，存在於行政程序法和行政執行法中，約共有 184 種之多。各縣市政府因行政需要及地區特性，向各地方警察局間請求職務協助，其做法會因彼此協調而有不同。警政署雖持尊重態度，但倘因而造成警察負荷過大，警力不足等情形，警政署勢必須逐步檢討簡化警察協辦事項的正當性。

為了解行政機關怠於執行強制力及警察機關協助執行強制力成為常態性作為的實況（即協辦業務過多之問題），章光明、陳愛娥、洪文玲、葉一璋、張淵菘等人（2013）於研究中發現，「效能」與「法律」為目前行政機關與警察機關合作的重要影響關鍵因素。這除了顯示政府對於行政「效能」的重視外，也需要考量執行時的正當合法性，即「法律」因素。若更加深入分析兩者，其影響因素按排序則可分為：

- (一) 「一般行政主管法規過多警察職務協助規定」：為所有影響因素中排序第一，此與各行政機關主管法規中規定警察協助事項呈現逐年增加的趨勢一致。
- (二) 「警察機關執行行政強制力的成效高」：大多數的受訪者或專家學者認為警察機關執行行政強制力的成效高，而且對民眾而言也比較具有公信力。此亦顯示相較於警察機關而言，一般行政機關缺乏行政強制執法的專業訓練和知能，而這也是影響雙方合作之次要關鍵因素。
- (三) 「行政機關執法專業能力高」：警察在職務協助時，應站在輔助立場，避免反客為主對業務主管機關專業領域違法的問題自我裁定，缺乏專業性而影響警察的形象。
- (四) 「行政程序法第 19 條職務協助的要件不明」：依行政程序法第 19 條之規

定，似乎對於行政機關之間的職務協助已明訂請求協助及接受請求的要件，但是實務運作中職務協助遭誤用與濫用的情形對警察機關而言，造成諸多困擾。

(五) 「警察機關透過績效評比制度具有較高的執行力」：顯示警察機關相較於一般行政機關著重內部管理與紀律的監督考核，讓警察機關在執行行政強制力時效率相對於一般行政機關為高。

(六) 最後，「警察法之警察任務規定廣泛」及「行政法規中過多刑事罰的規定」亦為影響雙方合作的次要關鍵指標，警察任務規定過於廣泛，長期以來一直是個具爭議性的議題，也讓警察行政似乎等同於國家行政一般，而行政法規中規定過多刑事罰規定，藉由這些規定責付警察機關執行，讓警察機關疲於處理各業務主管機關為達管制效果而不斷增訂的行政刑罰，無形中影響到警察機關核心任務的遂行。

因警察職權具強制力之特性，為公權力象徵，致行政機關推動業務，遇有干涉、取締等事項，大都沿循舊例將警察列為協助單位。在警察協辦業務中，存在著許多行政危害，而參就李震山先生所提出之觀點，其認為行政危害防止任務之分配，應著重在民主法治國之權力分立、依法行政等原則，過程中應特別注意避免整體公共行政之警察化，如在衛生、建築、環保、捷運、國家公園、電信等領域，避免造成每一行政機關皆有警察的事態產生。此舉將使各該機關，在名稱不當暗示與制度上不確定授權之認知下，時時對人民採用下令與強制等手段，混淆給付行政與干預行政兩者間之界線。倘若無法有效劃分一般行政及警察職權，致使警察過度參與各類行政業務，易使台灣陷入完全警察國家的情況，在人民尚未蒙其利前，可能已先在多重管制下喪失諸多自由。其實簡化警察業務最根本之道，在於各行政單位間就自身本份負責，做好份內應行之事，除有急迫危急情狀外，不委由警察單位協助。如此，方能使警力回歸本業，集中警力於治安維護、緝捕要犯、交通疏導等專業領域上。對於改進方法，可以參考德國之警察法模範草案中的第一條：「警察之任務為防除對公共安全或秩序所造成之危險。於此任務範圍內，警察並應實施犯罪追訴之事前顧慮、犯罪預防及得以防除將來危險之

準備工作。於無法適時地得到法院之保護，且若無警察之援助，不能實現其權利或顯難實現之情形下，依本法規定，私權之保護為警察之義務。警察有依第二十五條至第二十七條，對其他機關實施執行協助之責任。警察並應完成其他法令所賦予之任務。」及日本警察法中的第二條：「警察之任務為保護個人之生命、身體及財產、預防及鎮壓犯罪、偵查犯罪、逮捕嫌疑犯、取締交通違規暨維持其他公共安全與秩序。警察之活動，應嚴限於前項任務之範圍。於遂行其任務時，應本不偏不黨且公平中正之宗旨，不得有涉及干預日本國憲法所保障之個人權利及自由等濫用其權限之情形。」之規範內容，以此修改我國警察法中有關警察業務之規定，使我國之警察法規及警察業務更佳精進完善，也有效達到警察業務簡化的效果。

九、以社區輔警充實警力不足的構想與提案

彌補警力不足亦為當前警政重要工作之一。現有員警人數遠比編制員額少，由此可知中央與各縣市警察局員警人數並未達原先預定人數，警力未臻充沛，可能導致員警執勤上工作量過度或是專業分工人手不足。且目前警察機關以車輛數及犯罪率做為增置警察員額的兩項指標，與轄區人口數的指標有重複計算之問題。因為車輛數及犯罪率是與人口數呈正比關係，人口數愈多的地區，不僅已可設置較多的警察員額，同時將可因車輛數較多及犯罪率較高而重複增置更多的警察員額，而使得各警察局之警民比例的差距懸殊。實質上，各地區卻有個別差異，諸如：勤務量、人口數、面積、地方犯罪類型等等，造成分配上無法達到最高執行效率。王寬弘（2000）指出警察人力資源管理包括三大部分：警察人力資源之獲取、警察人力資源之維護與激勵、警察人力資源發展。在人力資源獲取方面，包括人力需求預測、人力供給分析、供需比較及人力計畫的擬定與實施、招募與考選、管理人才的評鑑與考選等。例如，人力規劃部份，須確定所需之人員的種類與資格條件，並且建立員工遞補計畫；招募與考選則是必須確定考選方法以及從事考選方法的效度考驗。在人力資源之維護與激勵上：包含訓練（職前訓練、

在職訓練)、薪資與福利、績效考核等。各單位必須確定訓練需求、選擇適當訓練方法，並評量訓練結果、確立升遷管道；嚴格確立工作評價、獎金辦法的給獎標準以及考核的標準。在人力資源發展方面：須注重警察的專業生涯發展與管理等。

針對近年來基層員警大幅退休潮，導至 6000 餘人缺口，因應目前警力嚴重短缺，警政署預備大量招募新血，未來五年來內將招募 21,050 名新血投入警察工作行列，我們對於快速招募的 2 萬一千多名警力加入，是既期待又怕被傷害。警察內部已經有聲音擔心在這樣的快招之下，會不會重蹈解嚴前後的警力品質欠佳的覆轍。是以本文乃期許提出警力不足增補的可替代方案。對此很多警政學者提出「以社區輔警充實警力不足的構想與擬案」(李宗勳，2014)，並經警大警政管理學院正式提案向警政署簡報，惟因太陽花學運事故而暫緩討。2015 年兩岸四地警學研討會該議題獲邀以「警務輔助人員制度之比較研究」為題在會中發表(李宗勳，2015)。該文研提基層外勤警力缺額派補可替代人力估算表做為問題導向的科學數據，繼而簡要引介英國、新加坡的相關制度，以及中國大陸、香港地區實施警務輔助人員制度的經驗並進行簡析，歸納可參考原則；接著介紹台灣地區高雄市警察局率先採行輔警的過程與作法，並與前述四個地區進行比較在地性需求與可行性分析。本方案同步呈現實際參與高雄市警察局的警務輔助人員之訪談意見，及在警察分局針對警務輔助人員擔任非執法性工作範疇的合適性進行預評估，最後綜合參考國內外經驗與實務界意見，研擬相關方案值得討論議題，做為未來進一步政策行銷與倡議的共識及基礎。

二、 警政部門社會發展計畫個案分析

(一) 國內治安：警政署警政發展方案第一期(100-103 年)計畫

我國民主發展日益成熟，維護人權及司法正義之「證據裁判原則」在我國刑事訴訟上亦趨成熟，法院對於證據要求嚴格，鑑定人員資格、技術、流程、設備等將面臨更加嚴峻的挑戰，刑事鑑識及防爆設備須與時俱進。現行槍彈鑑定設備多已老舊或損壞，易致鑑識人員工作傷害，妨礙鑑定工作進行；下藥性侵、千面人下毒等案件頻傳，須以精密鑑定儀器，遏止毒物危害擴大，並提供科學證據；新修正去氧核糖核酸採樣條例施行後，法定 DNA 建檔數量大幅增加，為加速刑案偵破，新購儀器設備已刻不容緩。

另一方面，自美國 911 事件後，10 幾年來在國際各大城市的恐怖攻擊方興未艾，峇里島爆炸案、馬德里火車爆炸案、倫敦地鐵爆炸案、波士頓馬拉松爆炸案，我國於 102 年發生高鐵列車及立委服務處遭放置爆裂物案件，世界各國均致力於提升防爆偵檢技術，以降低偵辦人員傷亡，並強化鑑識能力。我國選舉活動且兩岸交流日益頻繁，各項防爆需求日益增多，必須建置科技化防爆處理系統，持續提升防爆能量。

隨著科技化、全球化的趨勢，使跨境詐欺、販毒、擄人勒贖、國際洗錢等犯罪活動日益猖獗，犯罪者可透過跨國通訊遙控犯罪，另資通技術發達，駭客入侵、網路詐欺、簽賭等網路犯罪亦層出不窮，而 4G 行動通訊已成主流，增加犯罪偵查之困難度，須全面建置網路 IP 通聯調閱系統，迅速獲得犯罪者個人資料，做為犯罪偵查之基礎。此外，執勤的員警必須面對犯罪手法不斷翻新且手段更加兇殘之挑戰，提供第一線執勤員警安全的勤務工具及優良的通訊服務，是提升治安成效的重要基礎。

警政署警政發展方案第一期（100-103 年）計畫包含「厚植鑑識及防爆能量計畫」、「強化 110 勤務指揮管制系統計畫」、「充實科技犯罪偵防設備計畫」、「充實警用車輛計畫」等 4 項，期透過整體性的警政建設，讓警察設備與時俱進，

維持足夠維護治安能量，全力守護民眾安全，並且提供滿意的警政服務，提升民眾對政府施政信心。

該項方案執行期程為 100 年至 103 年，所需經費約需新台幣 12 億 4,560 萬 4 千元，因警政署每年度公務預算無法支應，須由中央核撥專案經費辦理，並由警政署各計畫業務相關單位，針對工作項目需求，訂定規格，於各執行年度內辦理招標程序，由得標廠商依約辦理建置、交貨、教育訓練等事宜，並由警政署各計畫業務相關單位辦理驗收及相關程序。

從政策評估的角度觀之，警政署執行該方案檢討，均全然以量化資料分析，未採質化的執行過程評估，對於第一線使用警用設備的員警、鑑識人員以及民眾看法闕如。例如：本方案建置「e化勤務指揮管制系統」已逐年提升民眾報案有效件數、縮短民眾報案等待時間、增加線上立即偵破案件。「汰換警用車輛」已提升員警執勤效能及安全並維護民眾權益；「購置鑑識及防爆設備」已提升全國各類刑案鑑定數量及效能，並達防爆處理零事故、無傷亡之目標；「建置刑事偵防設備」已提供員警刑案偵查資料庫，維護刑事資訊系統安全，並保障民眾隱私。再者，此一方案之評估指標與目標是否適當，其結果亦無從判斷。在此特別強調，策略政策須正確指出警察組織的方向與願景，並應增加中、長程的規劃，藉此減少短期績效帶來的弊端。例如警政發展方案第一、二期均著重於警用設備或硬體裝備的採購，未見專業人才的教育訓練計畫，例如，打擊跨國犯罪、科技犯罪、網路犯罪之偵查員、鑑識專才之養成、教育訓練與專業培訓計畫等。

(二) 精進鑑識及防爆設備計畫

1. 計畫目的與簡介：

維護人權及司法正義之「證據裁判原則」在我國刑事訴訟上已趨成熟，法院對於證據要求亦趨嚴格，鑑定人員資格、技術、流程、設備等將面臨更加嚴峻的挑戰。

恐怖組織慣以激烈手段引起舉世矚目，自美國 911 事件後，接連發生峇里島爆炸案、馬德里火車連環爆炸案及波士頓馬拉松爆炸案，我國亦發生高鐵列車及立委服務處遭放置爆裂物案件，而世界各國均致力於提升防爆偵檢技術，以降低偵辦人員傷亡，並強化鑑驗能力。此計畫將擴充建置槍彈、毒物、DNA 等鑑識效能及生化炸彈防爆處理等設備，提升刑事鑑識及防爆效能。

2. 執行年度：104 年至 107 年，共計 4 年。

3. 績效評估指標：

計畫名稱	工作項目	績效指標	衡量標準	目標值			
				104 年	105 年	106 年	107 年
精進鑑識及防爆設備計畫	強化槍彈鑑定效能	提升重大槍擊案件比中率	計算公式=比中案件數/查獲制式槍枝 x100%	22%以上	24%以上	27%以上	30%以上
	精進毒物鑑定效能	提高毒物檢出陽性比率	檢出率計算公式=證物檢出陽性數/證物鑑定數 x100%	32%以上	33%以上	35%以上	37%以上
	提升 DNA 鑑定效能	利用 DNA 建檔比中過去未破案件數	設備建置完成後，利用 DNA 建檔比中過去未破案件數	440 件以上	460 件以上	480 件以上	500 件以上

4. 經費（單位：千元）：

計畫名稱	計畫期間預算需求表					
	104 年度		105 年度	106 年度	107 年度	合計
1、精進件事及防爆設備計畫	資本門	36,470	18,300	12,500	5,000	

5. 預期政策影響：提升鑑識及防爆能力，落實司法正義、保障民眾安全。建置高科技槍彈、微物及 DNA 鑑定設備，加速鑑定效能，提高案件破獲率，發揮即時打擊犯罪及遏止再犯之效果，落實司法正義、保障人權；建立科技化防爆處理系統，保障民眾及執勤員警安全，建構與國際接軌的防爆戰力。

(三) 通訊監察系統建置計畫

1. 計畫目的與簡介：

隨著科技化、全球化的趨勢，使跨境詐欺、販毒、擄人勒贖、國際洗錢等犯罪活動日益猖獗，犯罪者可透過跨國通訊遙控犯罪；另資通技術發達，駭客入侵、網路詐欺、簽賭等網路犯罪也層出不窮，而 3G 行動通訊已成為主流，在再增加犯罪偵查之困難度。

本計畫將新建置「新世紀資通、台灣固網暨中華電信國際 NGN 新建交換機通訊監察系統」、「行動通訊目標定位追蹤系統—第一代 M 化偵查網路系統」升級，以及建置「安源、台灣大哥大、威寶暨遠傳 IP 通聯調閱系統」等 3 項系統，強化打擊跨境、網路犯罪及 3G 通訊定位效能。

2. 執行年度：104 年至 107 年，共計 4 年。

3. 績效評估指標：

計畫名稱	工作項目	績效指標	衡量標準	目標值			
				104 年	105 年	106 年	107 年
通	建置新世紀資	投單上線成	1、計算公式＝投單	新興	新興系	100%	100%

計畫名稱	工作項目	績效指標	衡量標準	目標值			
				104 年	105 年	106 年	107 年
訊 監 察 系 統 建 置 計 畫	通、台灣固網暨 中華電信國際 NGN 新建交換 機通訊監察系統	功比率	上線成功比數/投單 上線比數 x100% 2、投單上線成功指 對核准監察目標投 單後，資料能成功 的為後端系統接受	系統 無參 考績 效	統無參 考績 效		
	建置安源、台灣 大哥大、威寶暨 遠傳 IP 通聯調 閱系統計畫	縮短獲取 IP 定位與個化 分析調閱時 間	工作項目所需設備 建置完成後，縮短 獲取 IP 定位與個化 分析調閱時間（扣 除電信業者審核時 間）	1-2 週 （現 有系 統數 據）	1-2 週 （現有 系統數 據）	24 小 時內	24 小 時內

4. 經費（單位：千元）：

計畫名稱	計畫期間預算需求表					
	104 年度		105 年度	106 年度	107 年度	合計
2、通訊監察系統建 置計畫	經常門	900	1,800	3,000	—	5,700
	資本門	56,400	119,400	63,651		239,451
	經費門合計	57,300	121,200	66,651		245,151

5. 預期政策影響：

發展通訊偵防技術，有效打擊科技犯罪。建置國際 NGN 新建交換機通訊監察系統，有效打擊跨境犯罪，確保國家安全，維持社會秩序；升級第一代 M 化偵查網路系統，提升 3G 行動通訊目標定位追蹤功能，強化全國各地刑案偵辦效率及緊急狀況之即時處置；建置 IP 通聯調閱系統，迅速獲得犯罪者個人資料，提升效率。

(四) 提升警用通訊系統效能計畫

1. 計畫目的與簡介：

警用通訊系統提供警察機關勤業務通訊及傳輸需求，其中微波、有線系統相關設備，均已老舊且無法因應現行需求，必須重新規劃建置，機動通訊無線電機未具保密功能易遭竊聽，需購置新一代數位保密無線電機，確保通聯保密、可靠。故將強化警用微波、有線及機動通訊系統設備，全面提升警用通訊效能。

2. 執行年度：104 年至 107 年，共計 4 年。

3. 績效評估指標：

計畫名稱	工作項目	績效指標	衡量標準	目標值			
				104 年	105 年	106 年	107 年
提升警用通訊系統效能計畫		整體警用通訊系統故障率	1、以警用微波、有線及機動通訊系統之整體故障率計算 2、計算公式＝全年度故障設備模組數/設備模組總量x100%	5.58% 以下	5.15% 以下	4.32% 以下	3.5% 以下

4. 經費（單位：千元）：

計畫名稱	計畫期間預算需求表					
	104 年度		105 年度	106 年度	107 年度	合計
3、提升警用通訊系統效能計畫	資本門	61,400	150,464	25,834	30,412	268,110

5. 預期政策影響：

增進警用通訊效能，支援警察維護治安任務。建構便捷有效之警用通訊架構並強化設備效能，提供高品質之通訊環境與服務，以解決各類警勤業務語音、數據及多媒體資料傳輸逐年成長需求，有效支援警察維護治安之任務。

(五) 充實警用車輛計畫

1. 計畫目的與簡介：

當今社會環境結構丕變，執勤的員警必須面對犯罪手法不斷翻新且手段更加凶殘之挑戰；因此，提供第一線執勤員警安全的勤務工具及優良的通訊服務，是提升維護治安成效的重要基礎。延續第一期充實各式警用車輛之目標，持續充實警察機關各式警用車輛及處理聚眾活動車輛。

2. 執行年度：104 年至 107 年，共計 4 年。

3. 績效評估指標：

計畫名稱	工作項目	績效指標	衡量標準	目標值			
				104 年	105 年	106 年	107 年
充實警用車輛計畫		車輛平均可出勤天數	1、「車量平均可出勤天數」係指本署及所屬各機關，每年度內車輛平均可出勤天數 2、計算公式=各年度內各機關車輛可出勤天數總和/各機關車輛數總和	353.92 天以上(102 年車輛平均可出勤 352.8 天，以每年增加 1.12 天為目標)	355.04 天以上	356.16 天以上	357.28 天以上

4. 經費（單位：千元）：

計畫名稱	計畫期間預算需求表				
	104 年度	105 年度	106 年度	107 年度	合計
4、充實警用車輛計畫	資本門 150,000	224,402	223,115	210,278	807,795

5. 預期政策影響：

充實警用車輛，提升警察勤務執行效能。充實警察機關執行勤務所需之警用車輛，保障員警執勤安全，強化勤務機動能力，精進執法品質，貫徹政府維護社會治安及交通安全之決心。

貳、消防部門

一、消防部門特性

目前消防署主掌業務包含消防及災害防救，與其相關之重要法令包含消防法、災害防救法等。若從其業務目的來看，消防法揭櫫其法規目的為：預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產；災害防救法則以：健全災害防救體制，強化災害防救功能，以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全為目的。

消防工作包含火災預防、災害搶救及緊急救護。火災預防及其災害搶救是過去消防署的主要業務。在火災預防工作中，依據消防署 2013 年消防統計年報應進行之消防安全檢查次數計有 33 萬 5,438 件次、列管對象 19 萬 7,984 家、應遴用防火管理人家數 4 萬 8,068 家、設置防焰物品場所列管家數 5 萬 2,867 家，由此相關數據可了解到在火災預防業務的重要性與龐大性，現今的消防人員除了基本的勤務救災、救護外，對於火災預防業務的負擔與工作量也相當繁多，也因為這樣的努力讓歷年來火災次數逐漸降低，如 2013 年更僅有 1,451 次（成案），如下圖 3.1。從統計數字上可以看到火災件數的變化趨勢；然而，在詮釋此數字時宜謹慎，該因此數字被納入績效評比，火災的定義可能有所變化而導致數字之變化。以上述數字來說，2013 年底台灣共有 8,286,260 戶，火災件數約每十萬戶 17 件；相較之下，西澳大利亞的住宅火災件數約每十萬戶 60 件，而其績效目標值為每十萬戶 70 件。

現今建築環境複雜，民眾對於消防人員之期待增高，消防人員須在如此複雜環境下以積極之方式救災，進而衍生出較高的災害（火災）救援風險，導致現今的消防人員面臨著不小之挑戰。這也反映出近來消防人員於災害應變中招受不少折損，對於在救災氣勢上也有一定影響，故消防署亦擬訂了精進消防救災裝備器材 4 年中程計畫以保護消防同仁，由此可看出消防工作有其特殊性與危險性。

台灣的火災勤務量也凸顯雖然火災成案件數看似不多，但實際勤務量卻不小。如 2013 年全國出動救火人次達 44 萬 9,100 人次，救出人數共計 348 人，亦可見救災勤務的繁重。此外，消防人員救災安全亦是近年來被凸顯的議題之一。以 2013 至 14 年為例，有高達 17 位消防人員殉職。如此之犧牲可看出消防工作本質的隱憂，國家實應對於整體的消防策略再做出檢討與改善，並給予消防人員較為合理的工作環境與裝備、訓練。

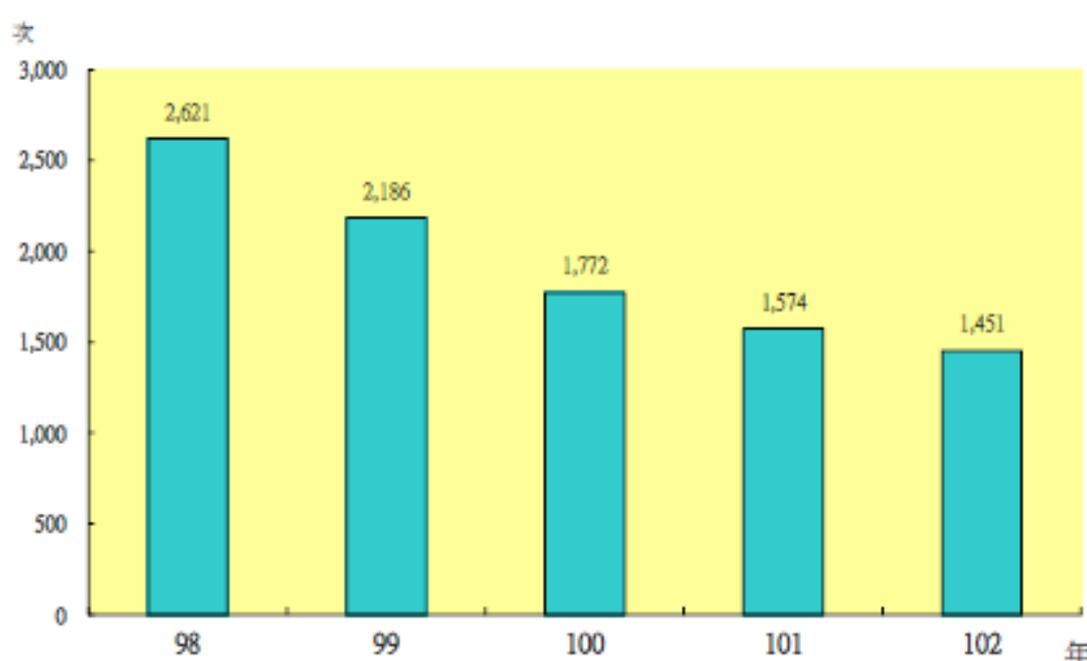


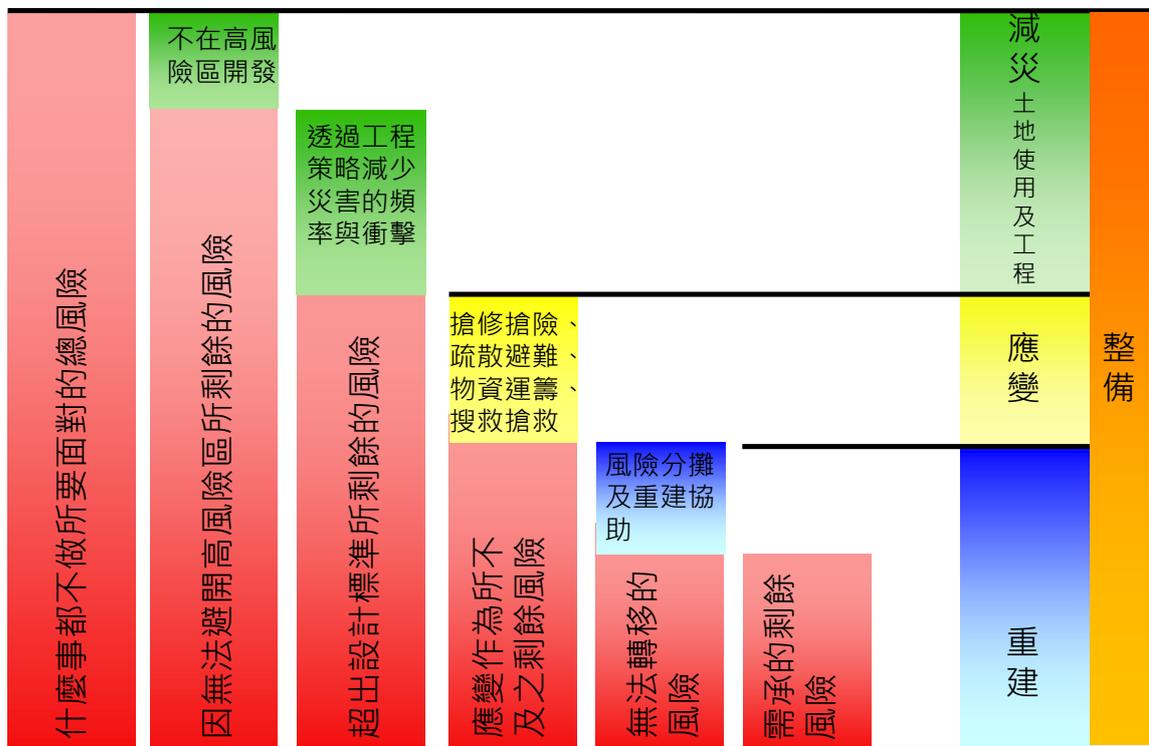
圖3.1 台灣歷年火災（成案）發生件數

（資料來源：消防署 2013 年消防統計年報。）

隨著都市發展導致家庭結構改變、高齡化社會的來臨等因素，在近年來，緊急救護已經是消防基層單位的最主要勤務。在 2013 年，全國緊急救護出勤次數高達 101 萬 6,637 次。

由上述數據可以了解現今消防工作之繁多，同時消防人力的補充相當不易，對於現職的消防人員之負荷是非常繁重，又同時要兼具前述的災害防救工作，故消防工作應朝向新思維的轉變，同時也應投入相當之資源，才能維護第一線救災人員之基本保障，進而提升國家整體人民之生命財產安全。

隨著時代變遷，消防署的業務已經從傳統的火災搶救演變到更廣泛的災害防救事務。雖然在災害防救法中就各類災害分列主管機關，但社會大眾對於災害防救，特別是緊急應變之事務，第一印象還是認為消防單位應扮演一定、甚至是主要的責任。廣義的災害防救目前世界的主流乃將災害防救區分為減災、整備、緊急應變、復原重建四大面向。圖 3.2 簡要地說明政府及民眾部門如何透過災害防救的減災、緊急應變、重建整備的執行，來降低災害風險。其中，消防署業務與緊急應變及其整備較為相關。



資料來源：本文改繪自蔣偉寧，2008

圖3.2 災害防救措施與風險降低

(資料來源：蔣偉寧，2008。)

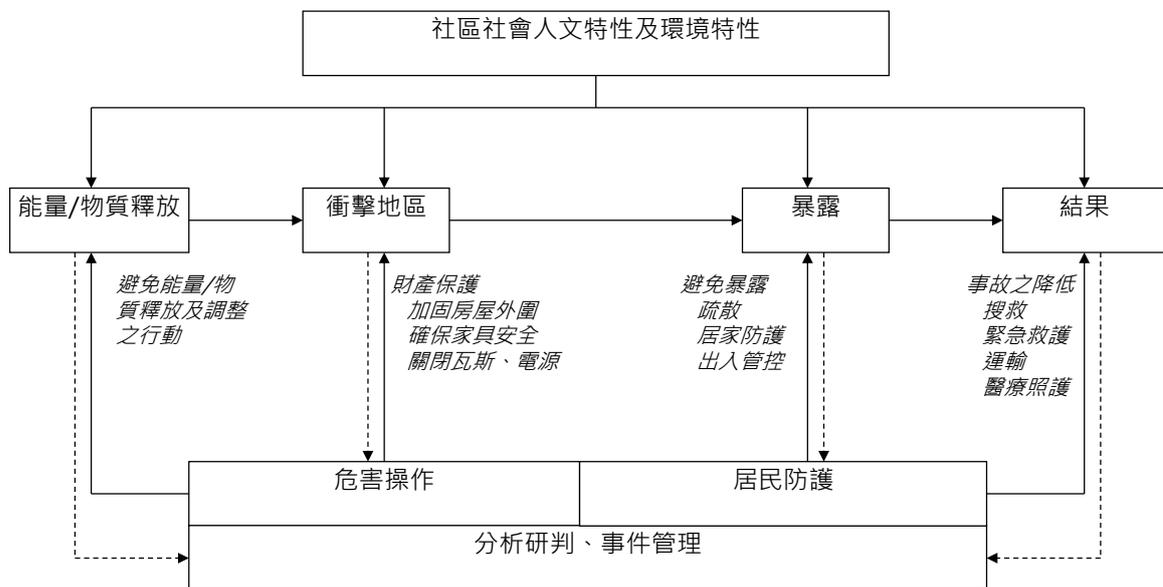
- 一、 減災：是採用工程方法或政策措施，來降低一個地區未來危害發生的頻率、規模及社會經濟衝擊。其方法如佈設堤防、透過土地使用管理引導城鄉朝向安全發展。
- 二、 整備：包含所有可以促進減災、緊急應變及復原重建的政策與措施。如防災演練、相關救災機具配置及人員訓練等。

三、 緊急應變：緊急應變是在災害發生階段，包含災害有發生之虞、發生當時、以及發生之後不久，所採取的保護生命、減少財產損失、增進復原的行動。其措施包含對於災害的偵測監控、搶修搶險、災害預警、疏散受威脅的民眾、提供緊急避難所、緊急醫療、搜救、強化基礎建設及房屋建築等（重要概念將於後述）。

四、 復原重建：包含了短期的基本生活維持系統建立，以及長期回復到原有生活方式之一切作為。復原的初期作包含整合性災損評估，收集、整理、分配賑災物資，組織志願團體、社區基本服務的恢復等。中長期階段則包含基礎設施（如道路及維生管線）、房屋住宅、商業設施、公共建築的修復、重建以及功能的恢復。

雖然目前災害防救法仍存在部分立法缺陷（如災害防救法第三條依災害類型區分主管機關，即受到部分學者之質疑），但從消防署的業務特性來看，其業務特性較偏向災害之緊急應變，以及促進緊急應變之整備。從災害緊急應變的特性來看，不同類型的災害會有不同的侵襲特性，包含強度、侵襲速度、影響空間範圍、影響的時間等等。面對不同災害的應變的作為雖然有差異，但其因應本質仍有共通性；舉例來說，颱風有疏散、緊急避難的應變作為，而地震的因應也有類似的應變需求。過去我國在緊急應變的作法上，乃依照災害防救法的災害類別區分，針對每一種災害制定其災害防救計畫。然而，近年來已有部分縣市參考美國等先進國家的作法，以全災害的觀點（all-hazards approach）來制定緊急應變計畫。全災害觀點認為因諸多災害的緊急應變邏輯跟功能事務有共通性，若針對每種災害制定緊急應變計畫，將使得組織、程序、設施、裝備提供的規範過於複雜，也使得訓練、演練、實際應變成效受到侷限（被約制在特定災害類型中，若遇到沒被列在緊急計畫的災害類型時，可能各單位光權責的區分就產生爭議）。美國學者 Lindell, Prater, & Perry（2006）就政府/組織的緊急應變作為，從全災害的觀點，提出了相當完整的概念架構，如圖 3.3。

政府部門在進行災害緊急應變時，對轄區社會人文及自然環境的掌握是很重要的。畢竟，災害的發展以及緊急應變的措施非常因地制宜。除了全台灣各區域的特性差異甚大，亦有其獨特的社會人文及環境特性。以新北市為例，板橋區人口數從超過 55 萬，烏來區人口僅約 6 千，差異近 90 倍；各區內部里之人口結構有的年輕、有老化，亦有較富裕及較貧窮之社區。而各區所需面對的環境特性也差異甚大，從山區、平原、河岸、海岸等型態均有之。也因此，同樣的降雨在新北市不同的區可能造成的災情及因應策略，會有相當程度的差異。



資料來源：本文改編自Lindell, Prater, & Perry, 2006

圖3.3 政府/組織的緊急應變架構

(資料來源：Lindell 等人，2006。)

Lindell 等人將災害視為「能量/物質釋放」發生超出人類所能控制。舉例來說，造成災害性的大地震，多源於斷層錯動所產生地殼搖動的**能量釋放**；而流速較低的淹水則為物質（水）的釋放超出我們所能控制之狀態；至於海嘯、土石流等，則兼具有超出我們控制力的「**能量/物質釋放**」。從圖 2.來看，在不同轄區的自然環境及人文特性的背景下，「**能量/物質釋放**」有特定的時、空分布。面對可前置預警的災害，我們可在災害還沒發生時，透過「**分析研判**」來預測這些

「能量/物質釋放」可能的「衝擊地區」。這時候，我們可以採取「危害操作」（hazard operation，如後述）措施，使「能量/物質釋放」的「衝擊地區」變小。如在可能淹水的地方預先設置抽水機，減少淹水發生的情形。從風險降低的角度來看，減小災害的影響範圍、影響時間，便可降低部分風險。

然而，即便採取這些作為，面對較大規模的災害，仍有部分地區會受災害影響。對於受衝擊的地區，政府可透過和民眾之溝通，採取相關的「危害操作」，減少災害對受影響家戶、公司行號、政府相關組織及公共設施的影響。這些保護措施諸如淹水時的堆沙包、放置捷運站擋水閘門、將一樓的家具搬到較高處，或是地震時的關閉瓦斯、電源，以避免火災等次生災害的發生。而消弭這些可避免的災害影響衝擊，也降低災害風險。

另一方面，降低受影響地區的居民（及動產）「暴露」在災害中的數量，也可降低進一步風險。這時候，各級政府及應變中心可採取「居民防護」措施，視災害特性疏散居民，或鼓勵居民在家避難（如特定狀況下的危害物質洩漏），或是禁止居民入山、到海邊旅遊等等。

不過，面對有前兆的較大規模災害，即使各級政府及應變中心透過「居民防護」措施減少受影響區的「暴露」，但可能仍有部分居民來不及離開受影響區；另一方面，若發生沒前兆的大規模災害，如地震，則政府、居民所能採取的「危害操作」及「居民防護」作為便很有限。在這況狀下，就會發生災害的「結果」——居民受困、傷亡、建築物毀損、公共服務、交通、維生管線中斷等等。在緊急應變階段的首要乃保護居民的生命與健康，因此，政府及民眾必須採取必要的「居民防護」作為，如搜救、緊急救護、醫療照護、避難安置等等，以避免災害負面衝擊的持續擴大。

上述有關緊急應變的操作，並非當有發生災害之虞再來準備即可，而是需事先進行規劃、人員訓練、器材整備等事項。依據災害防救法之規定，各級政府

除了須制訂災害防救業務計畫抑或是地區災害防救計畫外，也需（依計畫）進行災害防救組織之整備；災害防救之訓練、演習；災害監測、預報、警報發布及其設施之強化；災情蒐集、通報與指揮所需通訊設施之建置、維護及強化；災害防救物資、器材之儲備及檢查；災害防救設施、設備之整備及檢查；對於妨礙災害應變措施之設施、物件，施以加固、移除或改善；國際救災支援之配合以及其他緊急應變整備事項。而在這樣的緊急應變的整備邏輯及法令規範下，消防署過去所提報的社會發展計畫如災害防救深耕計畫、訓練中心的建置與充實等，都是以促進其緊急應變的能量為出發。

此外，緊急應變和復原重建是相互關聯的。當各級政府應變中心在進行緊急應變的同時，一部分居民已經有復原重建的需求了。各級政府應變中心在進行緊急應變決策時，也可能影響到後續復原重建的特性及難易度。也因此，在緊急應變執行時，也要考量到短期復原重建工作之推動，而非將緊急應變與復原重建視為兩個不相關的災害管理面向。

二、 消防部門社會發展計畫個案分析

（一）充實民間救難團體及救難志願組織裝備器材長程計畫

1. 計畫目的與簡介：

「政府力量有限，民間資源無窮」，為能有效運用民間救難組織力量，配合政府機制，致力投入緊急災害救援工作，並期使各級消防機關確實輔導轄內民間救難團體、救難志願組織健全體制，強化專業防救災知能，共同為因應緊急災害救援工作而展現精良之戰力，以有效將民力納入國家防救災體系，達到緊急災害救援全民化，特訂定此計畫。

消防署近年來所積極輔導成立民間救難志願組織如婦女防火宣導隊、鳳凰志工隊、睦鄰救援隊及山林守護團，成員總數雖已超過 15,000 人，惟經各縣市消防機關及志工迭有反應於成立初期消防署僅予補助製作背心、帽子、隊旗等表面的服裝道具，而真正裝備器材迄今仍缺乏，彷彿要以徒手力搏現代層出不窮的災難，另消防署每年編列教育訓練經費，亦無法持續常年辦理專業複訓，故籲請消防署能大幅度編列補助裝備器材及專業訓練所需經費以利防救災工作之順利推行。

2. 執行年度：民國 97-105 年。

3. 績效評估指標：

(1) 各縣市民間救難人員接受防救災救護專業訓練，其訓練出席率應達總人數 85% 以上。民間救難人員係屬自動自發投入防救災行列性質，以 15% 人員如有要事未能出勤參與訓練應屬可接受範圍，惟未參訓人員要求需有事先報備並完成請假手續。

(2) 民間救難團體、救難志願組織出勤次數預期績效指標每年成長 1%，如下表：

年度	災害防救團體	婦宣	鳳凰	睦鄰	緊急救援	山林守護團
96	5,375	26,656	22,710	819	536	225
97	5,429	50,948	24,217	827	541	250
98	5,483	52,592	25,590	835	547	253
99	5,538	54,156	26,861	844	552	255
100	5,593	54,817	27,108	852	558	258
101	5,650	55,830	26,958	862	565	260
102	5,700	55,880	27,774	872	571	265
<u>103</u>	<u>5,757</u>	<u>56,438</u>	<u>28,052</u>	<u>883</u>	<u>575</u>	<u>267</u>
<u>104</u>	<u>5,815</u>	<u>56,494</u>	<u>28,332</u>	<u>894</u>	<u>582</u>	<u>272</u>
<u>105</u>	<u>5,874</u>	<u>56,551</u>	<u>28,615</u>	<u>905</u>	<u>588</u>	<u>276</u>

4. 經費：

合計總經費計 9 億 726 萬 7000 元，其中內政部消防署編列 5 億 8671 萬 4000 元，地方政府編列 3 億 2055 萬 3000 元，各年度分別編列如下：

- (1) 97 年度：預計所需經費為 2 億 2594 萬 9000 元（內政部消防署編列 1 億 4586 萬元，地方編列 8008 萬 9000 元）。
- (2) 98 年度：預計所需經費為 5,096 萬 6,000 元（內政部消防署編列 2543 萬 9000 元，地方編列 2552 萬 7000 元）。
- (3) 99 年度：預計所需經費為 1 億 3619 萬 6000 元（內政部消防署編列 9009 萬 2000 元，地方編列 4610 萬 4000 元）。
- (4) 100 年度：預計所需經費為 1 億 734 萬 8000 元（內政部消防署編列 7478 萬 9000 元，地方編列 3255 萬 9000 元）。
- (5) 101 年度：預計所需經費為 1 億 1169 萬 3000 元（內政部消防署編列 7446 萬 2000 元，地方編列 3723 萬 1000 元）。
- (6) 102 年度：預計所需經費為 8177 萬 6000 元（內政部消防署編列 5418 萬 9000 元，地方編列 2758 萬 7000 元）。
- (7) 103 年度：預計所需經費為 7945 萬 9000 元（內政部消防署編列 5001 萬 9000 元，地方編列 2944 萬元）。
- (8) 104 年度：預計所需經費為 7,688 萬 2000 元（內政部消防署編列 5001 萬 9000 元，地方編列 2686 萬 3000 元）。
- (9) 105 年度：預計所需經費為 3699 萬 8000 元（內政部消防署編列 2184 萬 5000 元，地方編列 1515 萬 3000 元）。

5. 預期政策影響：

提升運用民力協助消防單位從事災害預防、災害搶救及緊急救護效能，達到確保民眾生命財產安全，有效降低災害發生率及其引發之傷亡。

(二) 液化石油氣容器（含容器閥）汰換補助 2 年中程計畫

1. 計畫目的與簡介：

瓦斯為民生必需品，因天然氣管道鋪設區域有限，目前國內民眾仍以使用液化石油氣為主，依經濟部能源局 100 年 7 月份發布之即時新聞網頁資料顯示，全國使用液化石油氣用戶約有 500 萬戶，而本案預計汰換 74 年 12 月 31 日前出廠容器計 290 萬支，將有助於提高全體液化石油氣用戶之使用安全。為改善國內老舊容器比例偏高之問題，加速汰換老舊容器，經本署（安全主管機關）與經濟部能源局（經濟交易主管機關）評估，以階段性、短期補助業者汰換老舊容器（含容器閥），應有助於改善老舊容器比例及零售業者整體經營環境，健全國內容器基本資料管理，保障廣大消費用戶使用家用容器安全透過補助老舊容器汰換更新，可大幅降低老舊容器比例，並藉此透過立法程序，訂定國內容器使用年限，提高容器搬運、儲存之安全性，以維護公共安全。

2. 執行年度：民國 103-104 年。

3. 績效評估指標：

「液化石油氣容器定期檢驗基準」已明定 105 年 1 月 1 日起，使用年限達 30 年以上容器不再檢驗，藉此全面汰換老舊容器。本補助案係為輔導業者之措施，如補助申請情形或補助款項編列額度未如預期，各級消防單位仍秉持維護公共安全立場持續每月辦理查核零售業者工作，於查獲業者違規使用容器，即依消防法予以處分。針對 74 年 12 月 31 日前出廠之 290 萬支容器，

配合「液化石油氣容器定期檢驗基準」之實施，預計於 102 年度至 104 年度可逐年降低其數量：

- (1) 102 年度：63 年 12 月 31 日前出廠容器因瓶齡已達 38 年，不得再行檢驗，預計強制汰換容器 37 萬支，於 102 年 12 月 31 日前，74 年 12 月 31 日前出廠容器降至 253 萬支以下。
- (2) 103 年度：67 年 12 月 31 日前出廠容器因瓶齡已達 35 年，不得再行檢驗必須強制汰換，預計汰換容器 66 萬支，於 103 年 12 月 31 日前，74 年 12 月 31 日前出廠容器降至 187 萬支以下。
- (3) 104 年度：71 年 12 月 31 日前出廠容器因瓶齡已達 32 年，不得再行檢驗必須強制汰換，預計汰換容器 85 萬支，於 104 年 12 月 31 日前，74 年 12 月 31 日前出廠容器降至 102 萬支以下。
- (4) 105 年度：74 年 12 月 31 日前出廠容器因瓶齡已達 30 年，不得再行檢驗必須強制汰換，預計汰換容器 102 萬支，於 105 年 12 月 31 日前，全面汰換 74 年 12 月 31 日前出廠容器。

4. 經費：

- (1) 補助費用部分：補助案分 4 年執行，由經濟部石油基金支應 101 年度 2,942 萬 2 千元、102 年度 1 億元，另請由本專案計畫經費支應 103 年度至 104 年度各 940 萬元（共計 1880 萬元）。
- (2)（勞務委託費用部分：補助案分 4 年執行，101 年度、102 年度為決標金額為 876 萬 9 千元，由本署預算項下支應，實際支應情形 101 年度為 246 萬 1,532 元（含辦理說明會及 4 個月作業費），並依 101 年度申請情形於 102 年度再議價為 240 萬元（作業費每月 20 萬元）。103 年度至 104 年度則以 102 年度為計算基準，預計補助案於 3 個月執行

完畢，各年度費用為 60 萬元（共計 120 萬元），請由本專案計畫經費支應。

綜上，本案擬申請 103 年度至 104 年度各年度 1,000 萬元、共計 2,000 萬元費用。

5. 預期政策影響：

- (1) 配合修訂容器使用年限，降低國內容器瓶齡過高現象：藉此推動修正消
防法增訂容器使用年限，有效降低國內容器瓶齡過高現象，並解決消
費者家中老舊容器無零售業回收之問題，保障廣大家用液化石油氣之
消費者權益，維護公共安全。
- (2) 掌握氣源流向，避免逃漏稅情事：零售業申請補助時必須提供灌裝證明
及其當月灌氣發票（含數量及金額），配合石油管理法第 19 條之 1 規
定，可掌握國內家用液化石油氣使用情形及氣源流向，防範液化石油
氣流向非法業者，並可防範零售業逃漏稅，健全國家租稅法制。
- (3) 提高零售業推動供氣契約意願，減少消費糾紛：「家用液化石油氣供氣
定型化契約範本」於 100 年 2 月 10 日由內政部會銜經濟部公告，為現
行共同重點業務。因申請補助資格條件中，以供氣契約簽訂戶數做為
門檻，針對簽訂戶數高者，並可增加補助額度，故可提高零售業推動
供氣契約之意願，改善服務品質，減少消費糾紛。
- (4) 健全容器資料庫之建置：申請補助之零售業必須申報容器資料，以利容
器資料庫之建立，俾供未來容器流向管理追蹤。
- (5) 加速淘汰老舊容器，導正零售業營運模式：因部分不肖零售業使用老舊
容器並降低瓦斯售價，藉此置換其他家零售業之新容器，影響市場交
易秩序，藉由補助之實施，可加速淘汰國內老舊容器，進而導正零售

業營運模式。

(三) 緊急、災害通報專用無線電通訊系統第 2 階段建置修正計畫

1. 計畫目的與簡介：

本計畫為建立地區性防災行政無線電網以「連通需求鄉（鎮、市、區）災害應變中心、轄內派出所/消防分（小）隊、衛生所等機關及轄內鄉（鎮、市、區）長、村（里）長等之通訊，逐步達成地區各層級救災單位之間通報之能力」為目的，具體目標如下：

- (1) 提升需求地區村（里）長、鄉（鎮、市、區）災害應變中心及轄內派出所/消防分（小）隊、衛生所等機關間之聯繫。
- (2) 一般市話及行動電話壅塞或中斷時，本系統可回報需求地區轄屬縣（市）或鄉（鎮、市、區）應變中心災害情況。
- (3) 解決目前需求地區各鄉（鎮、市、區）災害應變中心及村（里）間未設置緊急無線通訊工具問題，以加速災情蒐集及通報，提升搶救時效。

2. 執行年度：民國 103-104 年。

3. 績效評估指標：

- (1) 104 年底既定之第 2 階段建置地區村（里）長、鄉（鎮、市、區）災害應變中心及轄內派出所/消防分（小）隊、衛生所等機關，100%可透過無線電通信系統連繫。
- (2) 104 年底既定之第 2 階段建置地區，於一般市話及行動電話壅塞或中斷時，100%可透過無線電通信系統本回報轄屬縣（市）或鄉（鎮、市、區）應變中心災害情況。
- (3) 104 年底既定之第 2 階段建置地區，鄉（鎮、市、區）災害應變中心

及村（里）間 100%可透過無線電通信系統進行災情蒐集及通報。

4. 經費：中央補助地方，地方配合自籌款項，如下表所示（單位：千元）：

具體 措施費用	年度			
	103 年度	104 年度	合 計	
中央補助偏鄉地區緊急、災害通報 專用無線電系統建置費用	35,721.08	53,581.62	89,302.70	
地方政府配合支應偏鄉地區緊急、 災害通報專用無線電系統建置費用	7,549.32	11,323.98	18,873.30	
建置總金費	43,270.4	64,905.6	108,176	

5. 預期政策影響：

藉由無線電系統專用通報網絡之建置，連通鄉（鎮、市、區）公所及轄屬消防分（小）隊/警察派出所/衛生所等、鄉長與需求地區村長及偏遠村、里聚落等緊急指揮防救災（護）任務之暢通，達成通訊效益目標。

強化本系統第 2 階段建置鄉（鎮、市、區）公所與各村（里）辦公處、村（里）長間災情查報之通報，並有效掌握各種意外災害狀況，將防救災緊急無線電通訊系統，逐步達成各層級救災單位、災害潛勢區及偏遠地區之間，達成通報無死角功能。

(四) 災害防救深耕第 2 期計畫

1. 計畫目的與簡介：

本計畫主要推動目標，係擴大前期 5 年中程計畫之顯著成效。目前全國已有 135 個鄉、鎮、市已執行 5 年中程計畫，各鄉（鎮、市、區）均建立良好基礎並有顯著之成效。然而，為提升全國整體災害防救能量，勢必將其餘未執行之 233 個鄉、鎮、市納入一併推動，期使這些位居政府部門災害防救第一線的地方政府能在協力機構協助下，培育鄉（鎮、市、區）公所擁有足

夠素養與能力之災害防救專業、專職人員與專責單位，進行相關防救工作的協調、整合、督導與落實，最後使全國災害防救網絡能彼此銜接，並與中央防救主幹體系整合運作，全國整體防救體系與機制的大脈絡也將因而更加強健，而後災害防救構面也將因此更為強化與順暢運作。爰以下述目標為研擬與實施方向：

- (1) 持續提升鄉（鎮、市、區）層級災害防救能量
 - 1) 依據不同的對象類別及其需求，規劃鄉（鎮、市、區）公所災害防救相關人員之災害防救研習課程，培育鄉（鎮、市、區）持續推動精進災害防救工作的種子人員。
 - 2) 協調與整合轄區內各政府機關（單位）、公共事業單位之災害防救任務，並建立縱向、橫向溝通與聯繫機制的經常性管道，協力進行災害預防，與迅速啟動災害應變之機制。
 - 3) 進行轄區內災害防救物資、機具與專門職業與技術人員調查，並蒐整相關資料於災害防救物資資料庫中。
- (2) 確實掌握環境特性，建立鄉（鎮、市、區）層級地區災害防救計畫擬訂與執行體制
 - 1) 配合運用中央業務主管機關所更新之高精度災害潛勢資料，委由具有充分能力與經驗之團隊協助調查當地實際環境與社會經濟狀況與災害歷史，進而分析評估當地災害特性、災損與潛在防救問題，並協助當地政府組織跨單位工作團隊，共擬防救對策與修訂相關防救計畫內容。
 - 2) 根據災害潛勢分析結果，依據各地方之狀況與資源，擬定具體可行之短、中、長期減災對策與落實執行之工作目標。

- 3) 地方政府為規劃防救工作，所掌握之既有資料完整充分且精度許可下，針對中央業務主管機關研判為高災害潛勢之地區，或當地環境空間轉變所可能帶來較大衝擊之地區性新興災害議題，委託進行更細緻之災害境況模擬與評估分析工作。
 - 4) 為利於各地防救人員充分解讀與積極運用各式災害潛勢與相關評估分析成果，因應本計畫所產製之同一類型災害潛勢圖資（例）、災因與災損分析報告，力求具有相同形（格）式，以利各界彙整、交流與共同研習。
 - 5) 直轄市、縣（市）政府應協助轄區內鄉（鎮、市、區）公所，了解當地災害問題與災害防救重點，並輔導擬訂地區災害防救計畫及協助計畫工作落實。
- (3) 強化鄉鎮層級災害防救體制與作業效能
- 1) 直轄市、縣（市）政府應與轄區內鄉（鎮、市、區）公所研商、確認彼此災害防救任務與分工，並協助轄區內鄉（鎮、市、區）公所建立災害防救運作機制。
 - 2) 直轄市、縣（市）政府應自行或委託規劃辦理提升鄉（鎮、市、區）公所災害防救人員素養之研習培訓。
 - 3) 鄉（鎮、市、區）之地區災害防救計畫定期修訂、執行成效評估與管考等機制，應加以訂定。
- (4) 強化與充實災害防救圖資、資料庫
- 1) 產製一致格式與圖示的防災地圖。
 - 2) 擴充地區災害防救工作所需的基本資料庫。

- 3) 因應當地各級政府單位災害防救工作需求，協助檢討、規劃地方政府災害資訊系統之建置。
- 4) 因應各地方之災害類別，於適當地點設置防災疏散避難標示與看板。
- 5) 設計、繪製並發送各地方之鄰里簡易疏散避難地圖。

2. 執行年度：民國 103-106 年。

3. 績效評估指標：共有鄉鎮災害防救計畫、各類災害標準作業程序、防救災教育訓練教材、防救災圖資、防災避難看板、鄉鎮應變中心建置等 6 個面向指標，由內政部及專家學者以質性評估，良好/中等/待改善。

4. 經費：共 4.9430 億，其中中央補助 4.0678 億，地方自籌 8751 萬。

5. 預期政策影響：

(1) 全國所有的鄉（鎮、市、區）公所均能建置完整的應變中心，且在縣市、公所及協力機構之 3 方夥伴關係的合作下，強化災害防救運作能力（含完成避難疏散、災害防救物資調度、通報連繫及應變中心運作之標準作業程序等實質行政措施項目）。

(2) 藉由中央與各地協力機構協助，規劃各年度辦理計畫說明會、教育訓練及觀摩活動，以擴大提升全國災害防救能量。

(3) 擴充與建立全國一致格式之防災地圖、防災避難看板與標示，使防災地圖供全國整合流通應用，協助推動災害防救工作。

6. 後續評估及討論：

有關「災害防救深耕 5 年中程計畫」的執行成效，行政院研究發展考核委員會曾於 2013 年進行該計畫的執行成效評核委託研究（行政院研究發展考

核委員會，2013)。在該研究中指出，我國災害防救在鄉鎮市區層級的確遭遇結構性問題，諸如基層人力流動頻繁、災害防救組織制度等問題。不過，深耕計畫達到部分成效，包含鄉鎮市區公所人員對災害防救的認知有所提升，有參與計畫之鄉鎮市區公所的災害防救計畫品質較佳，而應變時亦較有制度；在計畫推動過程中，承辦人員的態度也從抗拒轉向支持。在相關績效評核方面，該研究也指出深耕計畫以「產出面」為績效判定的主要方法，似乎不是好的關鍵績效指標。另各項工作項目清單未必能顧及地區需要、訪查、評鑑頻率偏高、教育訓練的教材歧異度大，另部分地區防災計畫雷同度甚大等。

另從災害防救相關計畫的特性來看，其具有自然實驗法的特性：災害發生頻率低，若欲從日常生活中的指標來檢驗其成效，實有一定之難度。再則，災害的因應有許多複雜因素影響，如何斷定是否因某項計畫的導入而達到某些成效，在研究評估設計上難度很高，而且需要好運氣（如社會經濟及環境條件類似的甲乙兩地，甲地導入某政策介入，乙地無，在某次大型災害後才較有機會檢視該計畫在兩地因應上的差異），才能提供扎實的政策影響分析。然而，仍有相關指標可以評估此類政策投入之影響。舉例來說，若以「啟蒙」的角度而言，若能針對鄉鎮市區承辦人員級首長進行計畫導入前後之測驗，抑或觀察其進行災害應變的差異，將可從計畫導入過程的觀察來歸結其影響。此外，有些績效指標亦有品質良窳之差異。舉例來說，在第二期計畫所導入的防災地圖看板設計，仍有相當程度的改善空間，因其未充分納入災害風險資訊的現有繪製策略，將使得大量投入的資金僅能產出有限的災害防救效益。

(五) 內政部消防署訓練中心充實建置中程計畫

1. 計畫目的與簡介：

內政部消防署訓練中心現行所建置之模擬訓練設施種類及規模，已成為國際矚目焦點，本項充實與擴充不僅在強化整體訓練機能與品質，更可確保受訓學員訓練安全，並提供一個良善周全的訓練環境，以最佳的訓練成果，向下紮根來強化災害搶救的水準及素質，以因應未來更多元、更複雜的災害潛勢變化，確保人民的生命及財產安全。茲就本充實建置計畫預計達到目標，臚列如下：

- (1) 擴充容訓量建置，因應當前持續倍增之容訓需求充實建置學員 2 期宿舍，提升基本容訓需求空間，提供當前各部會、國軍、消防及義消、消防科系學生、以及全國各民間救難及災害防救人員之容訓需求。
- (2) 提升訓練場區之安全標準，建置周全的訓練操作設施：確保訓練中心所建置各項模擬實體訓練設備、裝置、控制系統均能符合安全的標準，提供學員安全、正確的操作訓練課程。
- (3) 強化實體模擬設施模擬災害情境設計，提供真實災害搶救訓練：提升訓練中心各項建置訓練設施之仿真實情境設計，並結合動態情境模擬及自動化系統控制，以模擬真實災害環境及連動式變化效應，提供學員進行災害應變處置訓練。
- (4) 整合各部會救災訓練需求，建置全方位防災訓練基地：遵奉 總統訓示，積極充實新型態災害類型之搶救訓練設施，並整合各部會災害搶救訓練需求，建置「All in One」的全方位訓練基地，以支援各部會規劃進行複合性衍生災害搶救訓練及演習，並提供各級災害防救人員完善的訓練環境資源。

- (5) 與國際救災水準同步接軌，持續提升我國災害防救技術：因應國內災害環境變遷及國際先進搶救科技的演進，持續強化及更新各項搶救所必須之訓練設施，確保我國搶救技術及水平，能與國際同步接軌，培育國際災害防救領域專業。為期與各先進國家建立長期合作伙伴關係，訓練中心更將朝國際化專業發展，與國際消防防救災教育訓練交流合作，發展專業化防救災搶救訓練技能。
- (6) 完善建置學員訓練複合周邊環境，提供體、訓、育合一的優質園區：提供訓練中心學員複合功能的周邊訓練環境，讓學員於接受專業化的災害搶救訓練時，亦可進行戶外體能及運動健身訓練，培育學員的身心健康。
- (7) 建置專業級認證及災害防救教學中心，強化防救災高效素質：建置訓練中心轉型為專家級的認證教學與訓練中心，提升我國災害防救訓練的素質及水平，俾實質強化災害防救效能，達到訓練品質的標準化、國際化，提供各級防救災人員最好的訓練內容，並回饋至實務防災規劃、資源整備、基礎防災、災害應變與復原重建領域，強化國內防救災的基石，以彰顯政府施政決心與政策願景。
- (8) 建置符合「國際搜救犬組織」之訓練場地及設施：為持續推動我國搜救犬業務發展及支援國際重大災難之搜救任務，將建置符合「國際搜救犬組織」之訓練場地及設施，以維持搜救犬之搜救能力，並規劃辦理聯合國搜救犬測驗（MRT）及 IRO 各項訓練及檢測，以培訓搜救犬取得國際搜救犬組織之認證。

2. 執行年度：民國 104-109 年。

3. 績效評估指標：

績效指標	評估基準
每年提升消防及防救災人員搶救訓練素質達 10%	辦理年度消防及防救災人員訓練，以通過測驗取得訓練證照人數 ÷ 應訓總人數（100,000 人） × 100% 達 10% 以上
每年提升災害救助及水上救生效能達 5%	辦理年度城市搜救及水上救生訓練，以取得救助隊或救生員證照人數 ÷ 消防隊員總人數（12,000 人） × 100% 達 5% 以上
強化災害搶救操作技能，每年至少完訓 10,000 人以上	每年承接全國消防及義消、各部會防救災人員、國軍、民間救難團隊、警大及警專學生各項訓練，至少完訓 10,000 人以上

4. 經費：

綜合本案充實建置所需各項建築、設備建置、器材購充及其他工程相關經費所需經費，自 104 年至 109 年合計 6 年共需新臺幣 9 億 1,412 萬 9,000 元。

5. 預期政策影響：

訓練中心營運啟用後，已成為全國各界及國際所共同注目焦點，不僅現行每日訓練人次已達原建置計畫目標外，且各部會、各級院校或民間企業團體，亦紛紛組團蒞臨訓練中心參訪，並洽詢委訓或代訓等事宜，顯見全國各界對於訓練中心的殷切期待及重視，另行政院災害防救辦公室及國土安全辦公室、國軍各司令部亦蒞臨內政部消防署訓練中心參訪，同時研洽未來可能開訓部會或國軍防救災、支援搶救及演習活動之需求，此更加突顯訓練中心未來所負使命之重大性及特殊價值。在此目標下，本計畫旨在提升現行場區之完善度及強化整體搶救設施訓練及教育功能，俾期未來學員受訓能更加安全、更加有品質、更加有效果，以儘早提升國內整體搶救及防救災水平，落實回饋人民生命及財產的保障。

為符應災害防救法所揭櫫之全方位災害搶救訓練環境，訓練中心必須與時俱進，持續精進及充實各項建置軟硬體設施，以符合國內災害環境之變遷

趨勢。尤以當前民風輿情丕變，政府的施政效能較之以往受到更大的危機考驗，民眾對政府的耐心及期待，亦較以往倍增，尤其是攸關人民生命及財產安全，更是直接影響政府施政能力的關鍵指標，因此，本計畫考量到基礎建設工程時程，必須及早規劃及實施，以銜應全球氣候暖化及災害環境快速轉變等發展趨勢，其整體影響分析如下：

- (1) 充實各類型災害搶救訓練設施，有效提升消防及防救災人員素質，提供全方位災害防救訓練課程，提升搶救能力與救災服務品質，保障人民生命財產安全。
- (2) 整合各部會災害搶救訓練需求，統合訓練資源之支援運用，提升各級災害防救人員之技術及能力。
- (3) 建構統一化、系統化及標準化之災害防救教育訓練課程，提供專業、完整、快速有效之訓練流程與機制，落實搶救訓練策略與計畫目標。
- (4) 紮實強化各級整體災害防救機關人員之防救災專業技能，提供民眾快速有效的搶救措施，提升全國災害防救效率。
- (5) 展現政府主動保障民眾生命財產安全之決心，凝聚人民對政府之向心力。
- (6) 持續精進我國災害防救體質，降低各類天然及人為災害之傷亡或損失，避免國家及社會資源之減損。
- (7) 結合知識研發、學術研究及實務訓練，持續創新推展高效率的救災技術及災害防救技能，提供民眾生命財產最好保障。
- (8) 建構我國災害防救獨特價值與地位，達到國際化水準，與國際接軌，並擴大國際防救災領域合作交流，拓展國際能見度。

(六) 精進消防車輛裝備七年長程計畫

1. 計畫目的與簡介：

為充實消防戰力與提升搶救效能，針對消防單位依「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」規定計算後，消防車輛數量仍未達不足問題，以及因應總統就新竹縣新埔鎮火災案件指示購置小型水箱消防車及氣墊案，特訂定本計畫優先辦理充實基層消防單位迫切需求車輛、裝備，藉由消防戰力之強化，全面降低災害對民眾所造成之損失，以增強民眾對政府之向心力，中央預計分 7 年（104 年度至 110 年度）配合各縣市政府編列自籌款，補助辦理充實救災迫切需求之消防車輛。

依據各消防機關消防車輛需求數及「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」規定計算，截至 101 年 3 月止，全國消防車輛總需求數仍不足 227 輛，經縣市消防機關考量現有人力、廳舍、預算可容納情形，及地方政府自籌款、中央補助爭取不易等因素，故以充實消防車輛 133 輛列為本計畫辦理之目標，需求車種分別以「消防車」車種中常用性高之雲梯、化學、一般型水箱、水庫等 4 種以及「救災車」車種中具多功能之救助器材車列為辦理充實範圍；另為因應狹小道路巷弄處所人命救援，縣市消防機關以所轄前揭處所數量為考量因素，提出小型水箱消防車 190 輛以及救生氣墊 293 具之需求。總計消防車輛需求數為 323 輛以及救生氣墊 293 具。

2. 執行年度：民國 104-110 年。

3. 績效評估指標：

- (1) 本計畫分 7 個年度，以每年實際充實地方消防機關為評估基準（採累計進度計算），如下表：

績效指標	單位	評估方式	評估基準	年度目標值						
				104年	105年	106年	107年	108年	109年	110年
計畫充實車輛、氣墊數	輛、具	統計數據	每年充實車輛、救生氣墊數(累計進度計算)	37 輛、41 具 (12.5 %)	48 輛、42 具 (26.5 %)	49 輛、42 具 (41 %)	50 輛、42 具 (56 %)	51 輛、42 具 (71.5 %)	50 輛、42 具 (86.5 %)	38 輛、42 具 (100 %)

- (2) 本計畫所採購之車輛、裝備包括雲梯、化學、水庫、一般型水箱及救助器材車，以及小型水箱消防車與救生氣墊等種類；地方消防機關依據所轄災害特性，採取因地制宜策略，將本計畫充實之車種，配合區域環境特性、災害發生頻率及人口多寡...等因素配置於所轄車輛不足之區域，俾利調派適當車種出勤救援，以提升人命救援效能。以實際充實車輛之區域處所數為分母，應充實車輛之區域處所數為分子做為計算基準，如表下表：

績效指標	單位	評估方式	評估基準	年度目標值						
				104年	105年	106年	107年	108年	109年	110年
車輛配置率	百分比	統計數據	(實際充實車輛之區域處所數÷應充實車輛之區域處所數)×100%	10%	25%	45%	65%	80%	90%	100%

4. 經費：

依計畫目標，本計畫應持續充實不足消防車輛 323 輛及救生氣墊 293 具，所需總經費 2,171,431 千元，分 7 年編列。各縣市政府配合本計畫，計需自籌經費 1,082,009.2 千元；中央計需編列經費 1,089,421.8 千元。

5. 預期政策影響：

- (1) 精進消防車輛，健全救災功能，以確保國民安全。
- (2) 提升救災戰力，因應現代化消防及大規模災害救災勤務需求。
- (3) 有效控制火災蔓延，發揮集體消防作戰功能，減輕火災或其他災害對

民眾所造成之生命財產損失。

(4) 建立民眾對政府救災能力之信心，激勵消防人員士氣。

(5) 振興國內經濟，挹注消防車輛市場，降低民眾失業率。

(七) 精進消防救災裝備器材 4 年中程計畫

1. 計畫目的與簡介：

此計畫鑒於近年消防人員殉職人數偏高，且現今災害環境多元，故規劃採購相關消防救災裝備器材，以強化消防人員救災能量，增加消防同仁救災之安全性，所需裝備器材包含火災搶救裝備器材、化災搶救裝備器材、水域救援裝備器材、山域搶救裝備器材等

2. 執行年度：民國 105-108 年。

3. 績效評估指標：

此計畫共分 4 年執行（105~108），並執行期間之因公傷亡人數控制在衡量基準值之 95% 內，衡量基準值為 102~104 年消防人員因公傷亡人數（如下表）。

績效指標	單位	評估方式	衡量基準	各年度目標值			
				105 年	106 年	107 年	108 年
各消防機關消防人員因公殉職、死亡、殘廢及受傷人數	人	統計數據	以 102 年及 104 年各消防機關因公傷亡統計資料為基準，取近 3 年平均值為衡量基準值	因公傷亡人數控制在 前項衡量基準 值 95% 以內	因公傷亡人數控制在 前項衡量基準 值 95% 以內	因公傷亡人數控制在 前項衡量基準 值 95% 以內	因公傷亡人數控制在 前項衡量基準 值 95% 以內

4. 經費：

本計畫由中央補助 2 億 8525 萬 8000 元，地方自籌 2 億 5471 萬 3300 元。

5. 預期政策影響：

精進消防裝備、器材、健全救災能量，以確保國民安全，提升救災戰力，因應現代消防及大規模災害需求，有效控制火災蔓延、強化水域救援效能、提高核生化搶救能力，發揮及體消防作戰功能，確保久災人員行動安全，減輕災害對民眾造成之生命財產損失，建立民眾對政府救災能力之信心，機立消防人員士氣，符合政府施政多元化功能、反映民應與輿情需求，並可均衡基礎建設健全地方發展。

參、海岸巡防部門

一、 海岸巡防部門特性

海洋豐沛的資源與戰略價值，促使世界各國不斷向之拓展，以謀取最大的利益。我國與中國大陸、日本、菲律賓等國家專屬經濟海域重疊，衍生諸多主權爭議，海域情勢更添複雜；海巡署為海域執法專責機關，職權範圍除臺、澎、金、馬周邊海域外，尚包括東海釣魚臺列嶼、南海諸島等爭端水域，甚至遠及中西太平洋公海。在處理主權漁權、走私偷渡、海事糾紛、海上救難及海洋污染等各種突發狀況，常涉及對外關係及跨部會協調工作，任務多元而龐雜，時時挑戰海巡團隊應處的能力。

在世界各國逐鹿海洋之際，海上實力已成為海洋國家發展的重要憑藉。為大幅提升整體海域巡防能量及凝聚國人對藍色國土的重視，海巡署除強化海域執法力度、厚植海上救難能量外，並陸續推動艦艇強化編裝、海巡基地建設及南沙太平島碼頭整建等重大計畫，同時積極推展各項海洋事務。

海巡署在全台各港口設有安檢站，以執行船舶與人員的出入境管理。執勤工作計有直昇機、巡防艦（艇）、除污船、岸際巡邏車。應勤裝備有各式先進探

測儀、無線電與致命與非致命武器。為了執行海域巡邏，海勤人員尚需具通過海事專業訓練、測驗，並取得一定的海上工作年資後，方取得航海人員的適任證書。是一個極專業化的單位。

環顧我國當前的周遭海域情勢，在安全議題上面臨如下挑戰：

- 一、 東北海域：與日本在釣魚台海域的主權爭議尚存。
- 二、 東部海域：與日本與那國島的漁權爭議未有共識。
- 三、 北部海域：中、日、台重疊水域的春曉油田的開發與主權爭議。
- 四、 南部海域：與菲律賓重疊水域的漁事糾紛與主權爭議。
- 五、 中、南沙海域：與中國、菲律賓、印尼、越南等國的海域與島嶼主權爭議。
- 六、 西部沿近海域、澎湖、金門、馬祖、東、南沙等海域：大陸漁船越界拖網捕魚或毒電炸魚。
- 七、 西北沿近海域：大陸漁船越界作業。
- 八、 西部淺灘：外籍人士利用漁船搶灘偷渡入境
- 九、 金門水域：大陸抽砂船越界。
- 十、 海上喋血：我國籍漁船被外籍漁工殺害，船舶失聯。
- 十一、 中西太平洋的漁業巡護：由於少數漁船在該區作業時不遵守作業協定，因此我國被WCPFC列為待觀察名單。
- 十二、 海上挾持：我國籍漁船在西非水域作業時，遭海盜挾持。
- 十三、 海難救助：台灣周遭海域每年平均發生450件海難事故。

而以上事項都是海巡署負責執行巡護、取締與救助。事實上海巡署的任務相

當多元，可分為海域執法、海事服務、海洋事務三大主軸²。



圖3.4 海巡署的核心任務

(資料來源：本研究整理。)

海巡署除了海上執法及維護國家海洋權益外，尚需協助交通部、國防部、內政部、環保署與漁業署等單位執行海上交通管理、海難救助、海上國防安全情報蒐集、領海、鄰接區與專屬經濟區的國土安全與秩序、海洋污染取締、漁業資源保育與違規漁業行為取締等相關業務。海巡署除了海域執法警察角色外，尚有國土防衛預警之軍事任務、災害救助之消防任務、海洋污染與環境保育之環保任務、漁業資源保育之漁業巡護任務、違反海域無害通過權之國境管理任務、違反船舶分道航行之海上交通管理任務、海岸管制與近海岸區之環境保護之安檢與保育任務。

依海岸巡防法所規定，海岸巡防署為維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保障人民權益，制定，掌理下列事項，包含：

- 一、 海岸管制區之管制及安全維護事項。
- 二、 入出港船舶或其他水上運輸工具之安全檢查事項。
- 三、 海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行

² 海巡署全球資訊網 <http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/mp?mp=999>

- 四、通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項。
- 五、海域及海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理事項。
- 六、走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。
- 七、海洋事務研究發展事項。
- 八、執行事項：
 - (一) 海上交通秩序之管制及維護事項。
 - (二) 海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。
 - (三) 漁業巡護及漁業資源之維護事項。
 - (四) 海洋環境保護及保育事項。
- 九、其他有關海岸巡防之事項。

而前項第五款有關海域及海岸巡防國家安全情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。

表3.1 我國海事安全相關事務之執行單位及權責機關

執行任務		執行單位	權責機關
海難救助	海難搜救	海巡署	交通部
	海事調查	港務局、海巡署(蒐證)	
	災後復建	港務局、交通部	
海上交通管理	航行警告	中華電信海岸電台	交通部
	目視助航設施	港務局、關稅總局	交通部、財政部 (民國 100 年由 財政部回歸交通 部管轄)
	航道系統	港務局	交通部
	船舶交通服務	港務局	
	船舶報告系統	港務局	
海事保全	船舶保全檢查	港務局	交通部
	犯罪查緝	海巡署	海巡署
船舶證照檢核	港口國管制	港務局	交通部
	適航性安全檢查	海巡署	海巡署

為了強化機關的應變能力與跨機關的合作，海巡署不斷地強化國際漁業資源保護、海難救助與海域執法能力，利用聯合演習到區域性合作、司法互助，國內相關機關的業務協調、裝備與人員之執法及海事專業訓練的各種時機點，確認出機關的核心價值。

海巡署也編印「海巡勤務」、「海巡搜救實務」等專書及「常用勤務執行標準作業規範」³、「海岸巡防機關執行海上救難程序」、「海上船舶碰撞偵訊要領」、「艦艇養護管理要點」、「艦艇保養維修技術通報」、「海岸巡防機關空巡勤務作業規定」等諸多規定供執勤人員使用，更定期舉辦在職講習包含漁業巡護與管理、海洋污染防治、登檢訓練、搜救訓練等，針對勤業務需要也指派專人參加由海軍、環保署、國內醫療機構、及其他船員訓練機構辦理直昇機落艦指揮、海洋污染應變指揮官、EMT1、EMT2、GMDSS、ARPA、ECDIS、BRM、船舶保全等訓練，不論是勤業務、人員訓練與實務的執法、救難等任務執行海巡署承擔相當大的責任。

在海巡署的2015海巡報告書⁴，海巡署將其任務主軸分為以8個面向，分別將其目標、2014年執行現況與未來的策進作為簡述如下：

一、走私偷渡查緝：

(一) 目標

海巡署依據海岸巡防法第四條之規定，掌理海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國等事項，多年來持續推動「安海」、「安康」專案工作，將走私槍、毒、農漁畜產品、菸酒、動物活體及非法入出國列為工作重點；另近年政府為完善國家人權工作，持續推動相關法令修正，擴大人權保障範圍。海巡署於執行前揭各項任務時，除具體落實各項勤務工作，加強情資蒐整及追查犯罪源頭外，亦恪遵相關執法規範，重視程序正義，有效打擊不法，回應國人對國境守護之期待。

³ 海巡署「標準作業程序」(Standard Operating Procedure, SOP)係對經常或重複性工作，訂定一致化的步驟程序，釐清執行過程之書面文件，目的在使規範對象瞭解工作流程、掌握處置重點及作業全貌，為企業界提升工作效能常用方法。為強化海巡署勤務運作效能，經援引此處置理念，彙整巡防、情報、後勤、通資及勤務指揮類常用相關規範，提供海巡署同仁作為勤前教育、狀況處置或人員訓練等工作之參考。

⁴ 行政院海岸巡防署，2015海巡報告書，行政院海岸巡防署編印，2015年6月。

(二) 執行現況

1. 執行「安海專案」，防制槍毒偷渡犯罪。
2. 執行「安康專案」，阻絕非法產品入境。

(三) 未來策進作為

1. 強化勤務規劃部署
 - 1) 強化各商、漁港安全檢查勤務，並針對港區周邊設施、廠房、船舶及雷達盲區加強巡查，發掘異常徵候有效防處。
 - 2) 嚴密執行重點海域巡邏勤務，並就注檢船筏及曾涉非法直航兩岸之我國籍漁船，提升登檢密度。
2. 整合能量專案查緝
 - 1) 持續執行「安海」專案，並運用「行政院查緝走私偷渡聯繫會報」機制，協調財政部關務署、內政部警政署、法務部調查局及海巡署等機關執法能量，共同防制走私、偷渡犯罪。
 - 2) 加強規劃執行「安康」專案，目前於北、中、南、東地區成立「聯合查緝執行小組」，並以縣市為單位，協調海關、地方衛生及警政等機關，每月執行2次市面聯合查緝。
3. 精進執檢專業技能
 - 1) 辦理「偵防實務訓練」、「安檢幹部講習」等訓練，邀請專家學者及具查緝實務經驗之人員授課，提升專業技能。
 - 2) 海巡署各單位利用常年教育訓練時機，結合海巡署編撰之查緝案例教案，進行經驗傳承與交流，提升查緝效能。
4. 溝通說明鼓勵檢舉：海巡署部分查獲案件係由民眾主動報案破獲，顯示民力支持的重要性，未來將持續宣傳「118 海巡服務專線」，辦理海巡署服務座談，鼓勵民眾踴躍檢舉，共同打擊犯罪。

二、港口安全檢查

(一) 目標：

海巡署海岸巡防總局負責執行船舶進出港「安全檢查」工作，為順應國際潮流趨勢、結合國家海洋政策發展與符合民眾期待，藉由「強化快速通關宣傳」、「漁船動員整備應變」、「強化外離島航線檢查」、「賡續精減基層業務」及「辦理安檢專業訓練」等各項作為，以「機動」與「彈性」、「便民」與「安全」原則，有效編排勤務人力，提升勤務效能。

(二) 執行狀況

1. 強化快速通關執行，落實民眾有感政策。
2. 漁船動員整備應變，榮膺績優成效卓著。
3. 強化外島航線檢查，防杜私貨由外入境。
4. 賡續精減基層業務，積極提升勤務能量。
5. 辦理安檢專業訓練，強化同仁執檢技巧。

(三) 未來策進作為

1. 賡續快速通關宣傳，提升便民服務成效。
2. 賡續爭取港監汰換，有效提升系統功能。
3. 勤、業務分工執行，專人兼職納入工時。
4. 落實專業在職訓練，精進同仁執勤技巧。

三、海域巡護執行

(一) 目標

我國與日本及菲律賓等周邊國家，因專屬經濟海域重疊，常有漁業爭議事件發生，影響漁民權益甚鉅，除透過政府相關部門通力合作解決外，海巡署將持續依「政府護漁標準作業程序」相關規定，積極遂行各海域巡護任務，防杜我國漁船於「臺日協議適用海域」、「臺菲重疊海域漁船作業南界限」及「暫定執法線」內海域遭他國公務船干擾作業，並加強取締越界作業之外籍漁船；另

配合推動國際漁業養護管理，派遣巡護船執行中西太平洋漁業巡護，以善盡國際責任，落實政府海洋相關政策與主張。

(二) 執行現況

1. 因應東海防空識別區劃設，執行丹陽專案。
2. 驗證臺菲海域護漁能力，執行太湖專案。
3. 專屬經濟海域護漁。
4. 強力取締陸船越界。
5. 東、南沙海域巡護。
6. 執行公海巡護，善盡國際責任。

(三) 未來策進作為

1. 加強越界陸船取締。
2. 專屬經濟海域巡護。
3. 提升遠洋巡護能量。

四、海域災害防救

(一) 目標

2014 年重大空難、海難事件頻傳，國際間有馬來西亞航空MH370客機失事案、韓國「世越號 (Sewol)」輪船翻覆案，國內則有復興航空墜機事故及科研船「海研五號」於澎湖海域遇難沉沒等事件，再再考驗各國政府緊急救援應變能力。海上人命救助，為國際性合作任務，除實踐人道救援之普世價值外，更是責無旁貸的責任與義務，海巡署始終秉持「聞聲救苦、人溺己溺」的精神與信念，除全力搶救不幸事件中的寶貴生命外，將持續精進搜救能量，以更具效率方式救援遇難人船，提供民眾安全的海域活動空間。

(二) 執行現況

1. 展現海難救援具體成效：2014年計執行救生救難488件，救援176船、966人，包括3月10日馬航MH370班機協尋案、8月3日「閩連漁60457號」

漁船碰撞救援案、10月10日「海研五號」科研船救援案等重大事件。

2. 建立緊急救援電信資料查詢機制：海巡署商請國家通訊傳播委員會（NCC）協調國內5家行動通信業者提供沿海或岸際遇難者行動電話即時發話資訊，並依電信法規訂頒作業規定，藉由查詢手機即時發話訊號，以輔助定位求援者遇難地點，縮小搜尋範圍，加速救援行動。
3. 統合岸際救生能量：海巡署於2014年8月8日於新北市龍洞遊艇港，首次與水域主管機關共同辦理示範觀摩演練，以「海嘯警報」、「瘋狗浪襲擊」及「近海船舶事故」為想定，驗證各搜救單位間，橫向通報聯繫及緊急應變處置能力，演練成果甚獲外界肯定。
4. 強化兩岸搜救合作機制：為確保海峽兩岸間航行安全，2014年8月7日海巡署與中國大陸搜救單位，首次於馬祖海域辦理「2014 海峽兩岸海上聯合搜救演練」（2010年及2012 年均於金門海域舉辦），邀集兩岸相關機關共同參與，除整合兩岸海域搜救能量外，雙方共動用33 艘艦船艇、4架直升機及約550人參演。
5. 推動區域搜救交流：為加強與周邊國家救援經驗交流，提升整體海域安全，海巡署於2014年11月15日辦理國際搜救研討會，邀請臺、日、韓、菲產官學界計12位專家學者擔任講座，同時廣邀國內海難搜救相關單位共同參與，總計約210人出席；透過本次活動，不僅讓各國海事搜救單位能充分交流意見、分享經驗，有助增進海巡署搜救效能，並藉以提升國際能見度，擴大實質國際參與。

（三）未來策進作為

1. 持續強化海難搜救能量

海巡署將依轄區特性與實際需求，持續檢討採購各式實用性救援裝備，如充氣式救生艇及簡易潛水裝備等，並辦理初級救護人員（EMT1）、救生員及潛水員等專業訓練，同時結合國軍、消防、空勤及民間救難團體辦理聯合演練，達到相互支援、快速搶救、保全人命之目標。

2. 搜救規劃作業電子化及科學化

世界海事先進國家已將電子運算作為海難搜救規劃核心，藉由電子系統能在短時間整合大量環境科學資料之能力，可迅速完成搜救目標漂流預測，並規劃高效率搜救計畫；為接軌國際，海巡署將引進美國海岸防衛隊經多年實務驗證之「搜救優選規劃系統（SAROPS）」，並導入中央氣象局風、流等海域環境資料庫，提升海巡署搜救規劃之精準度與時效性。

3. 強化區域搜救合作機制

- 1) 為強化兩岸搜救合作機制，海巡署於2015年上半年辦理兩岸海難搜救學術交流研討會，邀集兩岸搜救機關參與，除進行雙方搜救經驗交流外，並商討未來合作方向，凝聚搜救合作共識，建立完善救援網絡。
- 2) 持續推動與周邊國家海上聯合搜救合作機制，包括辦理搜救案例探討、培訓專業人員、進行人員交流及共同舉辦桌面推演等工作，以維護周邊海域航行及人員安全，同時舉辦或參加國際性搜救研討會，期藉由經驗交流，提升海巡署搜救能量。

五、海洋污染防治

(一) 目標

隨著全球氣候變遷，極端氣候現象日漸顯現，海洋環境保護議題，已成為國際社會關注焦點。海巡署近年來持續充實各項設備及辦理相關訓練，藉由跨機關聯合演練，除嚴密岸際及海域狀況監控外，更經由相互通報支援，與中央及地方政府環保單位緊密合作，強化海污案件稽查效能，提升整體海污防治能量，有效保護我國海洋生態環境。

(二) 執行狀況

1. 落實人員教育，培養專業職能

海洋污染防治工作牽涉層面廣泛，包括違法案件之蒐證、取締、移送，以及污染監控、應變策略、指揮調度、裝備運用、環境復原等，除有賴於分

工合作外，任務執行成敗往往取決於一線人員應變能力。為充實第一線執勤同仁專業職能，海巡署除自辦訓練外，並積極參與行政院環境保護署舉辦之各項訓練。2014年自辦及派員參加相關機關海洋污染防治專業訓練計279人次，並於6月間選派4名同仁至法國布雷斯特參加「海域油及海運化學品污染應變研習」，以汲取國際間最新海洋污染防治知識。

2. 密切協調聯繫，共同參與演練

海巡署雖為負責執行海洋污染案件第一線執法與應變任務機關，惟相關政策、法規及裁處等，均分屬環保署及各直轄市、縣（市）政府主管權責。由於涉及專業領域，為強化機關間協調聯繫機制，需透過不定期應變演練，並適時聯合執法，以確知各自肩負的角色與任務。2014年海巡署主辦及參與各級環保機關海洋污染防治演練計43場、691人次。

3. 落實裝備保養，掌握應變能量

鑑於海洋污染防治之執法及應變觀念、技術日新月異，為發揮除污效能，需先就溢（漏）油品或物質之特性、數量、海象、潮流進行分析研判，再據以投入所需應變器材。海巡署每年定期、不定期派員前往所屬單位執行裝備檢查、清點，要求所屬定期保養、維護，並登錄於環保署「海洋污染防治管理系統」中，以利於平衡調撥、整合運用；另參與環保署「海洋污染緊急應變設備器材評估檢討研商會議」，藉以審視現有應變能量，以有效處理海污事件，維護海洋環境資源。

（三）未來策進作為

1. 監控海域船舶，強化預警稽核

我國位處西太平洋海上航運要衝，船舶往來頻繁，如有船舶非法排放廢棄物、燃油等，可能對海域造成極大污染，因此嚴密掌握船舶動態，監控有無不法行為，係海巡署執行海洋污染防治之重要工作。海巡署艦艇除與海岸地區雷達相互配合，綿密海上監控網絡外，並向民眾宣傳運用「118」專線，通報海洋污染等案件，期能達到「發現快、反應快、處置快」之目標，有效遏阻非法破壞資源行為，樹立執法權威。

2. 密切協調合作，增強統合勤務

海洋污染防治工作具高度專業與技術性，牽涉廣泛且分工縝密，工作成敗，端賴演訓落實及機關間之協調合作。為有效防治海洋污染，海巡署執行海洋污染防治工作，強調聯繫合作，統合除污能量，除所屬海岸及海洋巡防總局綿密監控岸際及海域，相互通報支援外，另與地方縣市政府環保單位結合，針對海域污染案件加強查緝，以減少海洋污染事件。

3. 加強專業訓練，完善應變機制

為提升人員素質，海巡署將持續精進整體訓練規劃，充實第一線執勤同仁海洋污染應變專業職能，並定期參與各縣市政府及交通部所屬各航務中心海洋污染應變演練，強化機關間協調運作，完備應處機制；另與環保單位密切合作，共同因應未來海洋污染防治及海洋資源保育需求。

六、便民服務措施

(一) 目標

為提供民眾更優質的專業服務，海巡署秉持「服務沒有最好、只有更好」的態度，辦理各項海巡服務工作。除持續推動行政院「服務創新精進方案」，辦理海巡機關施政滿意度調查，掌握民意趨勢外，並設置「118 海巡服務專線」，以單一窗口受理民眾報案；另為體現「以民為本、服務便民」之精神，辦理海巡服務座談，傾聽民眾聲音並協助解決問題，致力落實為民服務工作。

(二) 執行狀況

1. 辦理海巡服務座談

- 1) 分區海巡服務座談。
- 2) 基層海巡服務座談。
- 3) 建言管制。

2. 118 海巡服務專線

- 1) 「118 海巡服務專線」：2014 年計受理3 萬4,866 件，其中海難

救助896 件、為民服務1,855 件、查緝走私偷渡6 件、中國大陸漁船越界717 件、一般查緝1,234 件，其他案件3 萬158 件，均依規定程序及時應處。

- 2) 「118 海巡服務專線」民眾實施滿意度調查，共計4,708 案，其中對海巡署服務表示滿意者4,480 案，佔總數95.16 %；不滿意者8 案，佔總數0.17 %；無意見者98 案，佔總數2.08 %；無法聯繫者122 案，佔總數2.59 %。

3. 民意信箱回覆情形

海巡署設置各類民意電子郵件信箱，立即有效回覆民眾疑義及興革建議；2014 年經由民意信箱陳情案件計167 件、經由署長信箱陳情案件計126 件，收信內容多數以行政權益維護及行政違失舉發為主，均已責由各業管單位辦理查處及回覆當事人。

4. 全面提升服務品質

海巡署以「對內照顧、對外服務」精神，藉由「便捷」、「主動」、「友善」及「行銷」等理念，落實推動各項服務工作。

(三) 未來策進作為

1. 擴大參與層面，深化服務品質

海巡服務座談為海巡署「傾聽民意、與民溝通」之重要管道，近年來已獲顯著成果；為有效整合資源、廣納各方建言，規劃未來將各分區座談會以原各區漁會服務地區為範圍召開方式，改以縣（市）轄區為範圍；各基層座談會原以岸巡總（大）隊責任轄區為範圍召開方式，改以各區漁會轄區為範圍，以擴大民眾參與層面，具體展現海巡署施政作為與服務品質。

2. 推廣海巡專線，提供優質服務

持續推廣「118 海巡服務專線」及各項服務內容，藉由海巡署各項親海活動、海巡服務座談、海事服務等機會，提升專線知名度，使民眾無論在海域、岸際，均可利用「118 海巡服務專線」，由海巡署提供全天候優質服務。

3. 導入服務理念，推動核心任務

藉由規劃「跨機關合作」、「成立推動小組」、「標竿學習效益」及「結合地方特色」等工作方向，營造「安全、服務、生態、創新」等4大工作領域，秉持「以客為尊，以民意為主」之觀念，將海巡服務工作注入在每個角落，讓「為民服務」精神具體落實在海巡署「海域執法」、「海洋事務」及「海事服務」等三大核心任務之中。

七、海洋事務推動

海洋維繫無數生物的存活繁衍，更是全球環境的調節中心。臺灣的地理位置特殊，無論從文化歷史、地理區位或生態環境角度，都顯示海洋對臺灣發展的重要性。海巡署為推動海洋事務的發展，善用學者專家智庫，辦理海洋事務相關會議、舉辦海洋相關活動、蒐整國際海洋相關資訊，以促進海洋相關事務發展，落實海洋興國政策。

八、國際事務交流

臺灣的海島地形與環境優勢，使我國成為全球重要的海運樞紐，周遭海域航運交通相當頻密，且我國漁業發達，漁船作業區域遍及各大洋。海巡署為海域執法專責機關，為維護我國海洋權益及確保國籍人船航行安全，持續拓展國際交流合作與跨境聯繫網絡，並積極儲備涉外事務能量，以提升任務執行成效，為當前重要課題。

綜上，可說明海巡署的部門特性涵蓋海上執法、海洋資源保護、藍色國土巡護、海難救助、海洋污染防治、海上交通管理、漁業資源維護、國土防衛預警、海岸管制區管理與維護等面向。

二、 海岸巡防部門社會發展計畫個案分析

(一) 多功能體技館

現階段海巡署面臨「組織再造，機關定位與內部組織職掌與人事未明」、「經費不足，海域巡防勤務無法銜接」、「相鄰區域海域情勢日漸嚴峻」、「岸際海域監控系統效能有限」、「強化海巡編裝計畫發展未如預期」、「岸上訓練設備未符任務需求」、「海事專業訓練之認證師資未足」與「海上專業工作人員嚴重不足」等諸多的困境問題，究其本質可分為「組織分工」、「訓練設備」、「勤務安排」、「人員訓練」與「經費成本」等幾個面向。重點可放在「海巡核心任務與海勤人員的海事專業訓練制度」與「海巡艦船艇、勤務指揮中心與相關業務單位的硬體設備與未來需求」。

目前海巡署海洋巡防總局的人員進用方式與警政機關一樣同為雙軌制，內軌式養成訓練透過中央警察大學水上警察學系，當警大的畢業生通過特考後即取得適任資格，另一方面是由航運業取才的外軌制，取才方式不同各有特色，統計至 2014 年 12 月，海洋巡防總局的總員額為 2,566 人，其中警察人員為 1,950 人，佔 76%、一般公務員為 224 人，佔 8.7%、關務人員為 136 人，佔 5.3%、其他為 256 人（約聘人員 99 人、技工 144 人、工友 13 人等），佔 10%⁵。實際擔服海勤工作人力約 1500 人，針對不同職序與職務人員的晉升時程、管道與機會也逐漸形成共識。統計至 104 年 8 月 1 日止，海巡署海洋巡防總局現有編制內執勤的艦艇（不含支援漁業署漁業巡護之巡護船）計有 170 艘，在《船員訓練檢覈及申請核發證書辦法》第 4 條至第 11 條中總則中，有關航行員職務與證書規定之分類，若以噸級區分，其中船舶噸位大於 500 噸級的巡防艦計有 3000 噸級 2 艘、

⁵海巡署，現有員額統計-按身分分，103 年海巡統計年報

<http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Attachment/f1428895066806.pdf>

2000 噸級 2 艘、500 噸級 13 艘，噸位未滿 500 噸級的巡防艇共有 100 噸級 24 艘、60 噸級 2 艘、50 噸級 28 艘（含 RB 自動浮正艇 3 艘與 ORB 油污應變船 4 艘）、35 噸級 30 艘、30 噸級 4 艘、20 噸級 46 艘，未滿 20 噸級的小艇 20 艘。是國內僅次於海軍擁有最大船隊的公務機關。

由於外勤人員數無法滿足約 170 艘艦船艇基本人力建制，加上海事專業訓練的需求量大，海巡署刻正目臨「有船無人」的棘手問題。新進人員的進用與裝備更新也受到影響，經費可透過預算規算、動用預備金、業務簡化或勤務編排等方式處理，但巡防艦船艇的海上工作人才培訓卻非一蹴可磯。

船舶安全性 (Ship safety) 的本質，即是反應有關人文軟體 (Humanware)、硬體 (Hardware)、軟體 (Software) 及環境 (Environment) 等可接受風險 (Acceptable risk) 的一個狀態。為確保海上航行與人員作業安全、運輸經濟與環境保護等的要求，國際海事組織 (IMO) 制定《國際安全管理章程》(ISM Code) 與《1978 航海人員訓練、發證與當值標準國際公約及其修正案》(STCW Convention) 供會員國在國內法的參考。我國雖非國際海事組織的會員國，但我國商船在國際航線的停泊港多屬 IMO 會員國，受港口國管轄 (PSC)，基於國際貿易互利、船舶保險、船舶航行安全、人命與環境保護等面向，因此主動配合國際海事法規來修訂國內法規命令。

其中與航海人員的適任性最相關者的法規為《船員法》與《船員訓練檢覈及申請核發證書辦法》，於民國 103 年 6 月 18 日《船員法》部分條文修正前，海岸巡防機關之艦艇適航性與海勤人員資格、執勤及訓練等事項均與商船船員無異。唯商船與海巡的任務屬性有極大的差異，前者多為定期航線，除了因應航安或緊急避難外、講求的是航運經濟，船員來自世界各地，以國際公約所要求基本訓練為主，編制成員替換率高；後者為國內的海域執法機關成員，編制人員流動性低，受有相關的執法訓練、所使用的艦艇屬為高速船、航行水域因國家任務需

要機動調整，執行事項有（一）海上交通秩序之管制及維護事項、（二）海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項、（三）漁業巡護及漁業資源之維護事項及（四）海洋環境保護及保育事項等。基此海巡人員的訓練自應與商船船員的訓練方式有別，因此在《船員法》第3條文修正通過後，海巡署的海勤人員航海專業訓練換證與《船員訓練檢覈及申請核發證書辦法》切割。

配合船員法之修正，為接續海洋巡防總局海勤人員之適任性認證，以安全遂行海岸巡防機關海上執法及維護國家海洋權益之任務，海洋巡防總局已訂定《海岸巡防機關艦艇人員訓練測驗及發證要點》供艦艇人員的專業訓練課程對照與航海人員專業證書與取得之晉升流程有所依據。

海勤人員的海事專業訓練制度的基本目的是讓執勤人員熟習巡防艦船艇上的設備操作，進而運用整合船上各種軟硬體設備確保人安、艇安與航安。進階目標是熟悉海巡核心任務相關作業，包含各項部署作業、武器使用、安全登檢、海事科技裝備應用、救生設備使用、進階的直昇機離落艦訓練、海上反恐反挾持等。訓練方式除了在艦上的在職訓練、組合訓練外，也包括岸上的訓練。所有的海事專業訓練工作均需有標準化的教材、師資、施訓設備與評核考試的配合，才能讓訓練發揮應有的效能。艦上的實作訓練可以讓受訓學員體現真實的情境與應變方式，包含艦船艇上主輔機、航儀、操船方式、救生救難設備、執勤區域特性、海象特性、碼頭船位配置與離靠作業。岸上訓練的課程重點除了理論課程的教學外，應利用與船上現有儀器裝備高度相似的介面模擬機配備（圖 3.5）進行各項情境模擬，讓學員在安全的環境、精神良好的狀況下，透過反覆性的訓練熟習裝備的正確使用並從錯誤中找出問題所在，並對各項情境作出正確的反應。

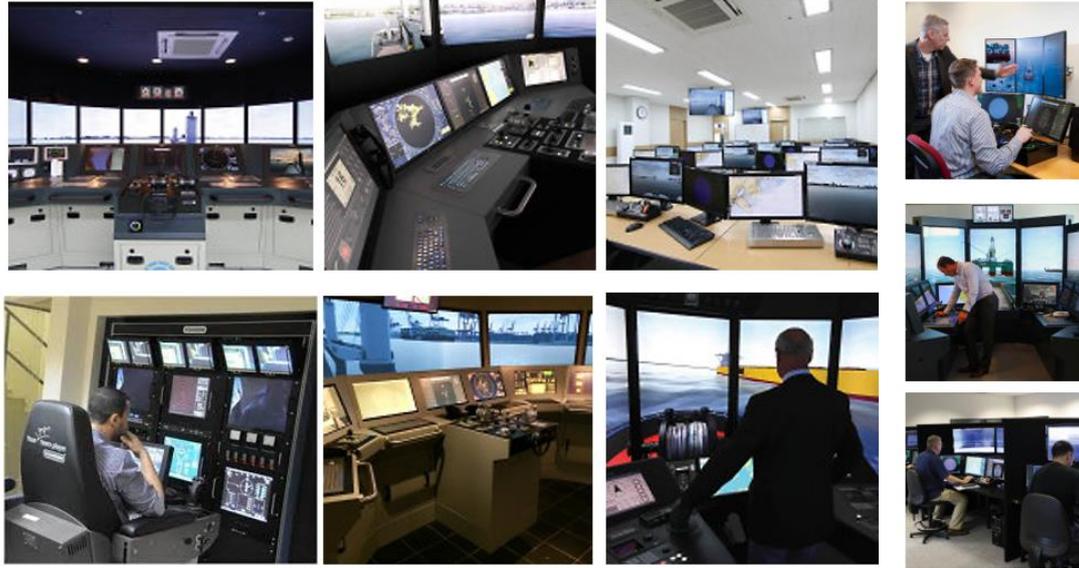


圖3.5 船用模擬機示意圖

(資料來源：本研究提供。)

依上述精神檢視海巡署海岸巡防總局 105-108 年「海巡多功能體技館新建工程計畫」，並實地參訪興達港訓練基地平面圖(圖 3.6、圖 3.7)、及現有操船模擬教室(圖 3.8)與輪機教室設備(圖 3.9)，該計畫書係針對海岸巡防總局巡新進人員而設計，簡介基地場址、現有的訓練設備資源及與其他訓練機構/場地(靶場、游泳池)的距離，討論建設射擊訓練靶場與 2 座訓練游泳池的建設需求，也依社會發展計畫談及與社區民眾分享訓練設備，但刻意避談現有海事專業訓練設備早已不堪使用且基礎教具嚴重不足等現況。

海巡署將於明年 1 月正式組改，並隸屬在行政院海洋事務委員會，所提之「海巡多功能體技館新建工程計畫」除了可供原本之海巡署海岸巡防總局人員訓練外，也可供新設立之海洋保育署與國家海洋研究院使用，可預見將有極高的使用率，但在工程內涵上仍有須加強的空間。

除此之外，此計畫案在關鍵績效指標的項目中，於實質內容中不符合研考會所編印之「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」所指示，難以提供評核所需。



圖3.6 興達港訓練基地平面圖 1、2 樓

(資料來源：本研究提供。)

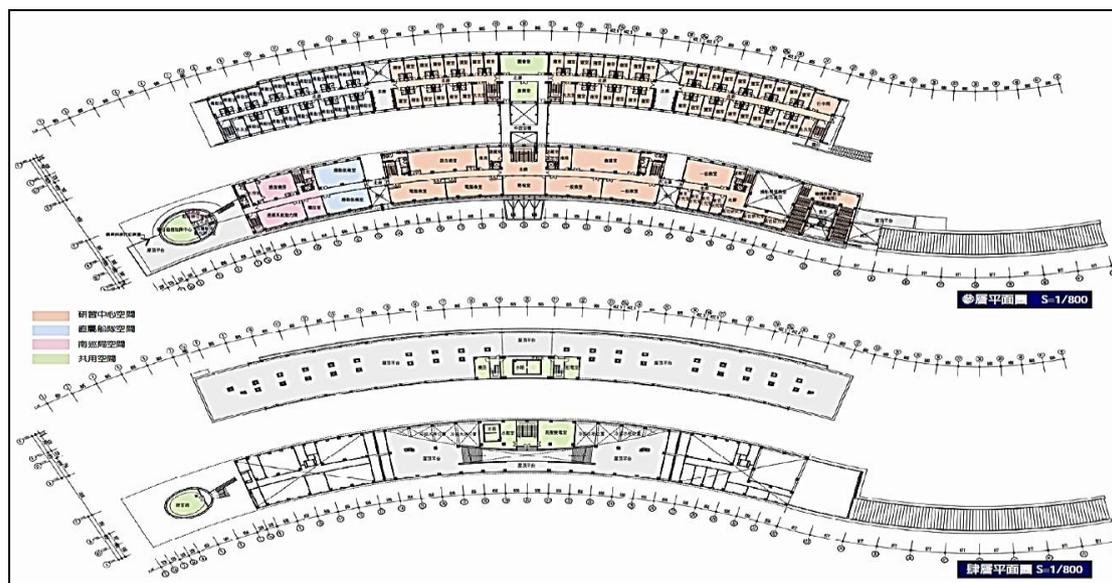


圖3.7 興達港訓練基地平面圖 3、4 樓

(資料來源：本研究提供。)



圖3.8 操船模擬教室

(資料來源：林世昌實地拍攝。)



圖3.9 輪機訓練教室

(資料來源：林世昌實地拍攝。)

(二) 東、南沙地區防務工事及設施改善計畫

東、南沙地區因地理位置特殊，屬太平洋往來印度洋的主要航道與重要戰略位置，另石油、漁獲等經濟資源豐沛，各國先後佔領南海島礁、海域劃界及資源利益；現南海諸島聲索國軍備武力及主權爭議問題隨著經濟、軍事戰略等利益日漸劇烈，為貫徹 總統之南海政策，確立「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」原則，並為貫徹 總統第 447 次軍事會談指示：「海巡東、南沙部隊專精訓練完訓後，要達到等同陸戰隊士官兵之強健體能與戰鬥能力」且確保東、南沙防務有效遂行，輔以東、南地區島上各項防務設施及廳舍多處已年久、老舊不堪使用，因此辦理東、南沙地區防務工事整修及防護裝備籌補有其急迫性及必要性。

「東、南沙地區防務工事及設施改善計畫」的計畫目標包含「提升執勤人員執勤效率」、「強化基礎建設，遂行守土保育」與「發揮軟實力政策、提升國際形象」等三個面向。

該計畫所訂之 KPI 採量化方式，將整個工程分期（年）執行策略，分為籌備規劃期、建築採購施工期、工程驗收點交期和績效考核期四部分並且敘明各項工程之執行步驟（方法）與分工，並對各項工程進度依平衡計分卡之精神提出評核基準表（如下表）。與其他行政機關在執行類案的資本門廳舍建設計畫的 KPI 十分相似。

表3.2 東、南沙地區防務工程進度一評核基準表

評分標準	評分範圍
如期完成交貨驗收進度超前者	100 分
交貨驗收時程落後未達 30 日	99-90 分
交貨驗收時程落後 30 日以上未達 50 日	89-80 分
交貨驗收時程落後 50 日以上未達 60 日	79-70 分
交貨驗收時程落後 60 日以上者，分數由 69 分往下扣，每落後 0.5% 扣 1 分，扣完為止	69-0 分

研究團隊詳細審視此計畫後，認為『東南沙地區之海域安全』應為此計畫之最終核心價值，也就是該計畫書的關鍵績效指標，至於「海防能力提升」的質量應如何評核？研究團隊認為可以下列指標做為基準：

1. 東南沙地區人力配置數量：因整補不便及廳舍不足，東南沙駐防之人力向來吃緊，防務工事和設備改善後，所提升之人力能量亦是代表我國南海地區海防能力提升的指標。
2. 裝備妥善率：所述裝備包含執勤之船艇、防護背心、防護頭盔、防護面具及械彈等裝備，所謂工欲善其事，必先利其器，這些裝備的建制是否足以供應東南沙地區駐防之人力需求及是否堪用等，均會對應享我國於東南沙的海防能力造成影響。
3. 東南沙地區艦艇值勤率和海域覆蓋率：例如南海太平島碼頭建置完成後，日後大型艦艇可常駐，有效提升值勤能量和後勤運補效益。巡邏密度增加亦代表我國海防能力的提升。
4. 東南沙地區查獲越區捕魚績效：，東南沙地區時有中國籍及越南籍漁船越區捕魚之情事，為維護我國海域主權、保障我國漁民權益，海巡署查緝越區捕魚的績效亦是我國海防能力的展現。

另外在 104 年 12 月 30 日與海巡署相關代表座談後，曾參與此計畫的主管科長表示，此計畫得以實行的關鍵，是「國家領導人的意志」、「國際趨勢」、「國安議題」與「社會氛圍」所致。本案原本屬於機關內部的執行計畫，預算經費只有 5、6 千萬元，但因上述原因，由海巡署臨時變更為中長期施政項目，也獲總統的支持（由上而下的施政計畫）。也一致認為施政計畫，若涉及國安/外交議題，則審議工具、原則與 KPI 等，就不是那麼重要。另外也建議可將「可持續營運」列為資產設施的審議指標之一。

(三) 海巡岸際雷達系統換裝計畫

海巡署在全台有 78 處架設岸際雷達 (NOR-250E) 系統具備即時提供目標編號、經緯度、航速、航向、方位、距離等基本資料之監控能力，可提供預警功能，並即時自動回傳雷情資料，可結合地理資訊系統 (GIS)，能快速掌控海面 12 海哩內的船隻動態，進行 24 小時全天候海面監控。岸際雷達設定為無人站台，運用遠端遙控，由後端勤指中心 (岸巡總大隊) 直接操控，使雷達回跡完整傳至勤指中心研判，提升作業能力。

現行雷達系統包含 86 年購置的機動雷達車 (RD-250) 及自 93 年啟用至今的岸際雷達系統，皆已愈年限。現行系統年度維持所需經費逐年加增，加上雷達操作系統關鍵零組件自 96 年起停產 (維修困難)、雷達本體與基礎設施嚴重鏽蝕，故障頻繁 (海邊環境惡劣影響)、機動雷達車系統相關零組件老高舊故障率，整體系統老舊，維護廠商競標意願低。

復又因岸際雷達效能衰減 (海面目標掌握不易)、雷達操作系統未具有座標及時間自動定位校準機制 (船舶目標顯示準確度有限)、系統未具設備故障自動偵測功能 (無法監控各雷達站、電力、網路空調及系統等主要伺服器，並進行故障通報、報表產出及分析)、現有單機作業雷達 RD-250 無法整合於岸際雷達操作系統統一運用 (支援勤務效能有限，需額外操作人力)，加上海巡署近年來推動安檢快速通關政策，對於列管漁船數量較多及群聚出港特性之安檢港區，對漁船身分識別困難。

依據海岸巡防法第 4 條規定，海巡署掌理海岸管制區之管制及安全維護事項、查緝走私、防止非法入出國、通商口岸人員安全檢查及犯罪調查等事項。執行海上交通秩序之管制與安全維護、海上救難、海洋災害救護與海上糾紛處理、漁業巡護與漁業資源維護、海洋環境保護與保育等事項，以維護臺灣地區海域及海岸秩序，與資源之保護利用，確保國家安全，保障人民權益。不僅攸關國境安

全、社會治安、經濟秩序、防疫衛生及海洋資源的永續利用，更與國計民生息息相關。而岸際雷達系統為海巡勤務之耳目，雷達良窳涉及國土安全問題更為海域船隻動態情報偵蒐主要手段，必須維持其正常運作效能，以確保海域監偵之綿密與目標掌握能量；現用「海巡岸際雷達系統」已逾使用年限，系統現況老舊、效能遞減、原廠零零件停產、待料情形嚴重，故障率逐年攀升，持續維運之風險極高，需儘速實施系統換裝，避免影響勤務執行。

綜觀該計畫已審慎評估現況，列舉維修費、故障率、效能、對勤務的影響等重要的參考資料，並對未來雷達設備應有的系統性能、架設點（佈署位置）、功能整合、建置期程（策略）提出重點式的說明，可預期的若完整雷達換裝，會對我國近岸區的海洋國土的預警提供很大的助益。在預期績效指標的敘述：「有效推展系統維保工作，維持雷達系統裝備妥善運轉，確保海巡任務遂行。」屬質化的指標，並利用「量化」來評估成效。

表3.3 海巡岸際雷達系統 KPI

績效目標	評估指標			
有效推展系統維保工作及維持雷達系統妥善運轉，確保海巡任務遂行	評估指標	評估方式	評估標準	年度標準值
	維持雷達系統正常運作及妥善	統計數據	$\left(1 - \frac{\text{系統設備損壞數量天數合計}}{\text{系統設備總站數量} \times 365 \text{ 天}}\right) * 100\%$	98%

另外在 104 年 12 月 30 日與海巡署相關代表座談後，曾參與此計畫的主管科長認為，本案經過監察委員的實訪後，提出換裝的需求，才獲得行政院支持，「高層主管的意志」是施政計畫是否被採行是關鍵。

另外與會的海巡代表也指出，海巡署的應勤裝備，因自然天候條件（高鹽份、高溼度）與設置地點（室外開放區域）的限制，極易因為鹽蝕損壞，使用年限很難和陸域的裝備相比。而資通的器材，「海巡岸際雷達系統換裝計畫」的主

要功能是海防前線的「預警」，因此無法用「查獲績效數」等破案率來進行審議，因此本案的 KPI 是以「妥善率」來展現。

世界先進的海權國家對國土防衛與安全均高度重視，對於海洋防護、岸際控管、軍艦與巡防艦艇設備、人員訓練及其他的海事相關設備之投入不留餘力。本計畫與美國海岸防衛隊的深水計畫（DeepWater Project）有部份相似，茲以為例，說明並討論我國的海巡岸際雷達系統換裝計畫與其的比較。

美國海巡防衛隊自 1790 年成軍以來即以保護海上人命及財產安全與維護國家海上利益為主要任務，而隨著時代變遷，面對 21 世紀愈形嚴峻的海洋環境挑戰，及 911 事件爆發後的恐怖活動威脅，更擔負美國「自由之盾（shield of freedom）」重要責任；另一方面，因近年國際海洋意識興起，許多國家持續充實海上執法能量，已逐漸完備海洋發展潛力，惟相較美國海岸防衛隊海上第一線防衛裝備卻已顯老舊與科技落後，故確有必要儘速改進這些欠缺速度、聯合行動與通訊能力的裝備，才能滿足美國多變的海上環境和成長需要。經過縝密研究發展，2002 年 6 月 25 日整個計畫由美國軍火工業的兩大巨頭－洛克希德·馬丁公司（Lockheed MartinCorp）和諾斯羅普·格魯曼公司（Northrop GrummanCorp）所組成的公司得標，開始積極推動這項「整合性深水系統」（Integrated Deepwater System，IDS）計畫。

這項前瞻工作規劃期程為 25 年、總預算 240 億美元，內容包括建造 91 艘新艦、195 架飛機及加強 C4ISR 系統（C4，Command 指揮、Control 管制、Communications、Computer 電腦資訊；ISR，Intelligence 情報、SURVEILLANCE 監視，RECONNAISSANCE 偵查）與後勤支援體系。

其中海上機具部分含國安級巡防艦（4300 排水噸，船長 418 英尺，屬旗艦級艦艇）、近海巡邏艦（3715 排水噸，船長 360 英尺）及長程與短程用的高速巡緝艇等 3 種，空中載具則有新式海域巡邏機定翼機隊（巡航速率 236 節、機長

70.2 英呎、翼展 84.7 英呎、航程可達 1565 哩）、歐洲 MH-65C 型功能艦載直昇機及陸基與艦載型的無人飛行載具（高 6.2 英呎、長 17.25 英呎、翼展 14.2 英呎，飛行高度 20000 英呎、操控半徑 100 哩），並將這些高性能裝備將與尖端指管通情系統連線，並建構在整合的後勤支援系統下，讓計畫達成運用有限經費發揮最大操作表現之目標，當然，它也提供一定的彈性範圍，使裝備數目等因素可適時相互調整，合理因應可能的世局變化⁶（2007，海巡雙月刊，28 期，許啟業）。



圖3.10 C4ISR系統運作示意圖

（1.HAE-UAV 廣域偵查 2.MPA 影像辨識 3. NSC 配合海上軍事行動 4.執行多功能性裝備任務
5.超越地平線（運用無人飛行載具情資）同步行動與 6.陸基指揮中心通聯海岸防衛隊）
（資料來源：許啟業，2007）

C4ISR 係具有指揮、管制、通訊、資訊、情報、監視及偵察功能之系統，可用於連結陸、海、空軍的情報系統。主要由三大系統組成：一是偵察系統，包括偵察衛星、預警飛機和地面雷達偵測網等；二是通信系統，主要是國防通信系

⁶許啟業（2007），美國海岸防衛隊深水計畫與執行概況，海巡雙月刊，28 期。

統、各軍種載具之通信系統；三是指揮控制中心，包括國防部級軍種級等指揮中心。三者係藉由 Link-16 裝備而將全體貫聯，Link-16 可在指揮控制系統與飛機、導彈等武器系統平臺之間以及在各作戰單元之間傳輸各種戰術資料資訊，有效連接資訊源、指揮控制中心與武器系統平臺，實現戰場資源分享。Link-16 以高速率安全地傳輸資料資訊，可使飛機（參與者）與正在視線內飛行的其他飛機傳輸和共用資料。Link-16 最大的優點是沒有「核心參與者」，如果一個參與者被摧毀或失效，整個資料傳輸系統不會因此崩潰。

比較美國海岸防衛隊與台灣海巡署的海巡岸際雷達系統換裝計畫，若純粹以經費來看天壤之別，且內容並不相同。但若仔細再審視，海巡署刻正進行的「直昇機落艦擴大訓練」（3D 防衛、海空聯巡與搜救）、「海安聯合演習」、「太湖專案」（海巡、海軍、空軍聯合防衛與護漁演練）、「擴大海巡編裝計畫」（造艦計畫）、「巡防艦艇即時衛星影像計畫」（通訊系統升級計畫）、「SAROS 搜救優選系統」及具有資訊傳輸與加密功能的關東通訊系統、與船舶船位自動回達系統，若將這些拼湊即是 C4ISR 的具體實現。

唯海巡岸際雷達系統換裝計畫在系統整合中，並未將船上的雷達納入，若能建置即時雷達資訊回傳的機制，則海域的監測範圍將大為倍增，且精細度也會加增許多。因此研究團隊在參酌國外的經驗中，也認為有關單位在審議在資通類的計畫的評鑑時，可將「妥善率」、「可靠度」列為量化指標，「可擴充性」、「與他機關資料分享可行性」列為質化的指標。

肆、移民部門（國境管理）

一、 移民部門特性

我國移民署歷經多次的組織變革，業務隨著法規及組織功能之拓展，涵括外來人口管理、防制人口販運、移民照顧輔導、兩岸交流往來、國際交流合作、移民人權保障及移民政策推動等面向。面對多元的業務屬性，移民署的目標、使命及核心價值，朝以下四大願景努力不懈：一、強化國境管理；二、維護國家安全；三、尊重多元文化；四、保障移民人權。

一、 強化國境管理

因應全球化、反恐及兩岸開放互動交流趨勢，持續積極進行各項高新科技設備建置，提升人員素質，提高證照查驗辨識能力，落實人蛇查緝勤務，加強國際情資交換、經驗交流與業務合作，以強化國境安全及人流管理。

二、 維護國家安全

加強實施訪查（察）勤務，掌握外來人口動態資料，防杜逾期居（停）留、非法工作、虛偽結婚與人口販運等違法（規）行為；強化國境線上面談、境內訪談（查）工作技巧，並運用生物特徵辨識等科技提升查緝效能；透過與國安團隊緊密合作及兩岸共同打擊犯罪機制，積極查緝不法，有效維護國家安全。

三、 尊重多元文化

積極維護多元族群的語言及文化，營造多元文化社會，持續辦理各種多元文化宣導，鼓勵新住民保留其原生文化，加強民眾對新住民原生文化之尊重，體現多元文化的核心價值，使文化差異成為相互欣賞、學習、與創新的基礎。

四、 保障移民人權

持續檢討、修正各項移民權益相關法規及措施，營造更友善的移民環境，全方位推動移民輔導工作，協助新移民適應在地生活，保障新移民之權利與福利，逐步落實各項移民人權保障；同時加強照顧新移民家庭及其二代子女培育，同步提升新移民人力素質，強化國家發展競爭力。

其中，第一、二項願景與公共安全有密切關係，二者可歸納為國境管理之範疇之下。國境管理是國家主權的重要象徵之一，各國莫不列為國家行政施政重點之一，而國境管理對象主要是人流與物流管理。觀諸入出我國境人數，從 10 年前 1 年約 2 千萬人次，到 102 年約 3 千 8 百萬人次，海關進出口貿易值，亦從 92 年的 44, 100 億元至 101 年的 80, 215 億元，不論人流或物流均呈現倍數成長。有關國境入出國的人流管理，主要是對人民入國及出國的管理事項；若以管理時成為區分，即為入出國前、入出國時及入出國後的管理；若以管理對象區分，則為國民與非國民（主要外國人）。入出國的人流管理，是以外國人之入國為主要的管理事項，為維護國家社會安全秩序，國境人流管理有三道防線，入國前著重於申請許可，為國家初步在境外把關；入國時則為查驗，為第二層在國境線上把關；入國後查察乃第三層境內把關。至於管理機關，由外交部（領事事務局）掌理廣義的境管事權，包括本國人護照與外國人簽證之核發；另由移民署掌理狹義境管事權，包括入國證照查驗、境內居停留管理及入出國許可證件之核發。

根據報導，桃園國際機場旅客量年年成長，103 年成長速度更飆升全球第一，全年旅客人次上看 3,500 萬，105 年更可望突破 4 千萬。儘管第一航廈在 103 年初整建完成後，已將旅客容量提升到 1,500 萬人次，第二航廈目前也有 1,700 萬，預計 105 年底二航廈擴建完成後，還可再提高 500 萬人次，但是仍然趕不上旅客成長的速度。行政院會於 2014 年 10 月 30 日通過《民航法》修正草案。交通部次長吳盟分表示，目前民航機場安全檢查業務統一由航空警察局執行，但考量航警局的警力運用和員額受限，難以因應旅客流量的成長而調整安檢能量，且世界各主要國家的安檢工作多半也已交由保全、保安公司或航空站經營單位來執行，因此，修法將機場內不涉及執行公權力的 X 光機操作等工作，可以交由經過訓練的保全人員來執行。未來機場保安工作包括對人、物和特殊業務的保全，將來不涉公權力的業務可以交由保安保全人員來處理，並且會對進入機場從事安檢業務的公司、人員，經過警政署的認證。依據修正草案，未來經認證後的業者

如違反法令情節重大，警方將可廢止認證，在 1 年內禁止重新申請認證，予以懲處。（蘋果日報，2014 年 10 月 30 日）同時，為了解決桃園國際機場現有航警人力嚴重不足的問題，同時加強旅客通關速度、提升旅客服務容量，桃園機場公司準備在明年中成立保全子公司，將訓練近 300 名機場專業保全人員，協助航警執行非公權力的安檢工作，並協助機場管制區及機坪的安全維護（The News Lens 關鍵評論，2014 年 11 月 19 日）。此一部分之績效目標與指標，建議未來納入國境管理政策中通盤審議；此部分可將「政府業務委外經營」的相關績效指標包括安全維護的品質、貪污瀆職的風險、政府服務形象等納入考量。

不僅如此，內政部移民署為我國防制人口販運計畫重要幕僚單位，除須協調各部會動員積極執行各項防制工作，並負責人口販運案件查察、預防宣導、教育訓練，以及被害人庇護安置、安全遣返等多項重大任務。其主要施政目標及策略如下：一、制訂移民政策，積極吸引海外優質人才。二、強化新移民照顧與輔導。三、加強移入人口管理及建立移出人口協助與保護機制。四、嚴密入出國管理。五、落實非法移民查察、收容、強制出境及驅逐出國。六、防制人口販運犯罪。七、加強財務審核，全面提升施政效能。八、提升員工職能，建立卓越組織文化。國境管理著重在安全檢查。廣義之安全檢查，泛指由相關行政機關依據法令，對進出國境之人員、物品或運輸工具實施檢查之行為，包括海關實施緝私檢查、移民機關實施證照查驗、衛生機關實施動植物檢疫等。李震山認為，行政機關為達成行政目的，所實施的行政檢查中，與安全有關之一切檢查，此種檢查目的係在防止公共安全或社會秩序有關之危害。

警察機關所實施之安全檢查，係指國家安全法第四條暨其施行細則第十九條、第二十一條所規範之，警察或海岸巡防機關於必要時，對左列人員、物品及運輸工具，得依其職權實施檢查：

- 一、入出境之旅客及其所攜帶之物件。
- 二、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具。

三、 航行境內之船筏、航空器及其客貨。

四、 前二款運輸工具之船員、機員、漁民或其他從業人員及其所攜帶之物件。

綜上，國境管理之目的，以狹義定義而言，乃對入出境之旅客及其所攜帶之物件、入出境之船舶、航空器或其他運輸工具以及境內船筏、航空器及其客貨進行之檢查，並藉檢查作為達成反滲透、反劫持、反破壞、反偷渡及反走私等任務。其績效指標，亦與警察績效指標相似，大多為「直接硬性指標」，包含：查獲走私物品案件數、類型、數量；查獲毒品走私物品案件數、類型、數量；查獲仿冒商品案件數、類型、數量等。

根據我國 104 年度中央政府總預算案歲出機關別預算表之說明，內政部為促進觀光、擴大入出境人數，臚列「整合 e 化平臺，提供便捷親民服務」的施政目標，政策策略計有五項，其中一項為「提升國境管理及通關服務效能」，其做法為「運用生物特徵科技，強化治安政策及外來人口管理，嚴密入出境查驗作業，防杜不法人士偽冒身分入出國境；運用資訊科技建構友善外人環境，並擴大自動通關使用，提供便捷且安全之通關服務」，上述做法可做為國境安全管理之參考績效指標。

內政部於 104 年 5 月 15 日公布之「103 年施政績效報告」，針對「加強防制[人口販運]」的關鍵績效指標報告如下：我國經美國防制人口販運報告評為第一級國家。（★表示綠燈；▲表示黃燈；●表示紅燈；□表示白燈）。

- 一、 關鍵績效指標：加強防制人口販運；衡量標準：以獲得美國防制人口販運問題報告評為「第一級」國家為基準。
- 二、 績效衡量暨達成情形分析：美國防制人口販運報告評核指標：1.預防宣導：透過多元管道加強宣導防制人口販運。2.安置保護：提供服務落實被害人安置保護。3.查緝鑑別：加強查緝人口販運案件，落實被害人鑑別。4.夥伴關係：加強國際交流與合作，建立合作機制。

項目	100 年度	101 年度	102 年度	103 年度
原訂目標值	2	2	1	1
實際值	--	3.55	1	1
達成度 (%)	100	100	100	100
初核結果	★	★	★	★
複核結果	★	★	★	★

物流管理則由財政部關務署、警政署保三總隊、航空警察局共同辦理。財政部關稅總局於 102 年 1 月 1 日配合行政院組織改造，與財政部關政司整併成立財政部關務署，為我國關務政策規劃、推動、督導及關務法規擬訂之機關，掌理關稅稽徵、查緝走私、保稅、貿易統計及接受其他機關委託代徵稅費、執行管制。近年來並不斷積極實施各項業務改進措施，例如：進、出口貨物通關自動化，空運入境旅客紅綠線通關等作業、優質企業認證與管理機制、跨機關簽審會辦電子化作業、貨櫃動態系統與電子封條、成立緝毒犬培訓中心等，以增進關務行政效率，提昇為民服務品質。警政署保三總隊負責偵防非法進出口犯罪，維護良好經濟秩序。其任務為：防止危害國家安全物品入境、防範國內一切不法物品出境、查緝走私與其他不法。航空警察局依該局組織規程第二條規定，掌理下列事項：一、民用航空事業設施之防護。二、機場民用航空器之安全防護。三、機場區域之犯罪偵防、安全秩序維護及管制。四、機場涉外治安案件及其他外事處理。五、搭乘國內外民用航空器旅客、機員及其攜帶物件之安全檢查。六、國內外民用航空器及其載運貨物之安全檢查。七、機場區域緊急事故或災害防救之協助。八、執行及監督航空站民用航空保安事宜，防制非法干擾行為事件及民用航空法令之其他協助執行。九、其他依有關法令應執行事項。

國境管理在物流管理方面著重在安全檢查。廣義之安全檢查，泛指由相關行政機關依據法令，對進出國境之人員、物品或運輸工具實施檢查之行為，包括海關實施緝私檢查、移民機關實施證照查驗、衛生機關實施動植物檢疫等。李震

山認為，行政機關為達成行政目的，所實施的行政檢查中，與安全有關之一切檢查，此種檢查目的係在防止公共安全或社會秩序有關之危害。

二、 移民部門社會發展計畫個案分析

由於移民署業務涉及與公共安全未直接相關之整體移民政策，故本研究僅就與公共安全直接相關的個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用建置計畫、臺中辦公廳舍興建工程計畫進行分析，羅列資料如下：

(一) 個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用建置計畫

1. 計畫目的與簡介：

隨著國際經貿活動持續增加，國際間人口流動頻繁，商務與觀光入出境人數與日俱增，但非法移民與跨國犯罪分子亦相對地增加。為防範類似美國 911 恐怖攻擊事件再度發生，世界各國無不著手強化國境入出管控，以保障國家安全。「行政院 99 年度施政方針」明確指示，提升國境管理及支持國際打擊恐怖主義行動及推動多邊及雙邊反恐合作為我國推動內政與外交政策項目之一。因此，為了有效反恐，生物辨識技術便在短時間受到更多的認同與重視，各國普遍嚴格實施外國護照簽證與其國境查驗措施，並加入生物特徵辨識，以保護其國家安全與利益。

2. 執行年度：102 年至 104 年

3. 績效評估指標：

- (1) 辦理外來人口入出國及移民查驗及自動化生物特徵系統需求發展及應用系統開發。
- (2) 辦理外來人口指紋生物特徵系統，全國機場港口入出境查驗櫃檯硬軟體設備。
- (3) 運用外來人口入出國蒐集之特徵資料，開發外籍旅客使用自動通關系統。
- (4) 建置外人前往自動通關通道指引，宣導使用自動通關的多媒體設備等措施。
- (5) 辦理外人生物特徵辨識自動查驗通關系統試辦推廣工作。

(6) 每年生物特徵識別影像資料錄存數量

4. 經費：

1. 102 年：核定經費總金額 43,700,000 元
2. 103 年：核定經費總金額 80,500,000 元
3. 104 年：核定經費總金額 45,567,000 元

5. 預期政策影響：

1. 合於國際國境管理系統發展潮流與國際接軌
2. 加速我國國境通關效率及服務品質，提升我國國際形象
3. 強化國境管理及治安，杜絕跨國犯罪走私

(二) 內政部入出國及移民署臺中辦公廳舍興建工程計畫

1. 計畫目的與簡介：

由於移民署專勤事務之第二大隊與臺中市第一專勤隊現有辦公廳舍、臨時收容所空間嚴重不敷使用；為提升查緝成效、節省政府租金及強化專業訓練；又考量民眾觀感，因此配合「撥用國有土地興建廳舍編列興建經費」，針對中區專勤事務第二大隊及臺中市第一專勤隊籌設廳舍，進而改善民眾洽公及辦公環境，增進行政效率，提升為民服務品質。

2. 執行年度：102 年至 105 年

3. 績效評估指標：

辦公廳舍建置（重建或新建）

4. 經費：

- (1) 102 年：核定經費總金額 2,744,000 元
- (2) 103 年：核定經費總金額 7,898,000 元
- (3) 104 年：核定經費總金額 55,042,000 元
- (4) 105 年：核定經費總金額 136,640,000 元

5. 預期政策影響：

- (1) 提升查緝成效：興建本案廳舍，相關軟（硬）體設備將有效強化，且可紓解收容量，使專勤隊可加速遣送作業，並相對影響查緝成效之提升。

- (2) 節省政府租金：中區事務大隊、臺中市專勤隊，目前每年租金合計高達新臺幣 311 萬 5,832 元整，所費不貲。興建本案廳舍，可減少對民間房舍租用，避免民間廳舍租金任意漲價，造成政府租金之浪費與支出。
- (3) 利於強化專業訓練：本署中部地區未設有會議、講習、訓練場所，故皆需編列經費對外租用場所，日後廳舍設有會議、講習、訓練場所，將可減少外包廠商費用，預計年度將辦理 12 場訓練、講習，預估參訓受惠人數達 1,200 人次（每場 100 人×12 場次）。

伍、公共安全部門共通特性

總結來說，我國公共安全各部門之主要任務不外乎維護公共安全、確保人民福利等；然而，各部門關注之主體、特性又有所差異。其中，警政部門依法在於維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害、促進人民福利。消防部門重點在於預防火災、搶救災害、緊急救護、為民服務。海巡著重於海域執法、海事服務、執行海洋事務、維護國家海洋權益、海難搜救。移民部門則以國境管理、維護國家安全、物流管理、外來人口管理、保障移民人權為主要執掌。

就部門執行的特性上來看，公共安全部門透過事先預防、事發因應、事後處理等策略，來：保護居民生命、財產安全；維持社會、經濟穩定；促進社會正義、環境永續。而在實質事務的推動上，則有下列事務之著眼：預防事務處理、裝備購置、人員訓練、相關業務推動支持性設施設置、資訊保密、跨部會合作、指揮/溝通整合之促進等特性。然而，從近年來之公共安全部門社會發展計畫的實質內容來看，本研究發現既有的公共安全類社會發展計畫相當程度偏資本門。此乃因相關機關將社會發展計畫視為額外預算爭取之機制，以爭取非經常性預算。這些計畫多著重於機關本身效能的提升或需求，以間接促進社會發展。相較之下，僅少數計畫直接以社會發展為著眼；然而，這些以社會發展為著眼的計畫，又常須以可量化、可觸之的產出為驗收內容，又讓計畫具有資本門的色彩。

從既有的計畫評核指標來看，多數計畫以過程型指標，如預計執行多少預算、購置多少設備等，做為其評核指標，未能凸顯該項計畫對機關業務促進之影響，以及反應機關整體目標及該計畫之定位。此外，計畫所選取之指標因計畫內容而有甚大差異，且其指標面向較為單一，多數計畫僅選取 1~2 項指標、缺乏跨年期之趨勢分析及比較、未必公開發行於公務統計資料中。

就公共安全與社會發展而言，實務單位在擬定社會發展計畫時，除了提升機關效能外，在未來或可從更廣泛的面向來思考公共安全（如犯罪預防、災害防救等）對社會發展的促進。蓋因隨著政府新服務的出現、傳播型態改變及公民社會的崛起，許多公共安全事務在目前也呈現出多層級治理的特性。多層級的治理指的是垂直層面的各層級政府與水平層面的各種治理型態之間的互動關聯分析（Bulkeley and Betsill， 2003， 2005; Betsill and Bulkeley， 2006; Corfee-Morlot et al， 2009; Kern， 2010; 李長宴、曾士瑋，2010）。就垂直層面來看，中央政府啟動的某項公共安全相關策略時，若無地方政府或其他單位的配合，將難以落實；另許多政府所欲推動的政策與措施時，則在資源或效率的考量上，尋求更上層級政府相關部門的支持（Corfee-Morlot et al， 2009）。

然而，政府執行公共安全相關之計畫，特別是與社會發展計畫相關者，不是僅有由上而下的指導、從屬關係。部分較積極的地方政府，亦會先行於中央政府，透過由下而上的方式，影響國家的相關決策（Corfee-Morlot et al.， 2009）。若以與災害防救相關的氣候治理政策來看，美國波特蘭於 1994 年即積極發展綠建築技術規範；加州政府提供資訊，協助地方政府採取氣候變遷行動；紐約則率先評估未來氣候變遷下可能引發的基礎設施水災議題；而西班牙巴塞隆納所屬州政府則設置氣候變遷辦公室，預測未來氣候情境，制定減緩及調適政策（Corfee-Morlot et al.， 2009）。此外，部分國家的都市氣候治理模式則結合由上而下及由下而上的混合模式，如芬蘭、瑞典等（Corfee-Morlot et al.， 2009; Nykvist & Whitmarsh， 2008）。

就水平層面來看，主要指的是在同一政府層級，如中央政府單位間與其他各類行動者間對公共安全相關議題的水平協力合作機制（Corfee-Morlot et al., 2009; 李長晏 & 曾士瑋, 2010），不過，Kern and Bulkeley（2009）及 Corfee-Morlot et al（2009）也指出水平層面的治理，及其關聯與關係網絡其實是跨越不同空間層級的。例如政府推動的計畫與措施，相當需要民間團體與社區的配合，但對於計畫目標與推動策略，兩造的理念與作法，可能有不同的網絡關係來源，因此，協調整合與治理機制也有不同的類型。

若以治理模式來看，Bulkeley and Kern（2006）以氣候變遷因應為案例，從英國與德國的治理經驗，根據治理的量能（governing capacities）與政府的角色，來概念化與類型化氣候治理的模式（modes of urban climate change）。第一種模式為自治模式（self-governing），意指政府自行決定其治理行為的能力，例如對公家建築節能的管控與效能，自治型的治理相當程度決定於政府本身的組織重整、制度創新與策略投資的能力；第二種是賦能模式（enabling），此種模式主要來自英國地方政府的制度改革所推致，指的是透過地方政府與私部門和第三部門機構協力合作、建立夥伴關係，並鼓勵社區參與，以促進各種治理措施的有效實踐；第三種是供應模式（provision），此即政府透過特定的服務與資源的提供，達成公共安全治理相關實務運作的改變，這種模式和基礎設施與財務手段的導入相當有關；第四種為權威模式（authority），指的是政府以傳統的法令與規定之形式，運用管制、指導等典型權威工具來進行管制與指導（Alber and Kern, 2008: 5; 李長晏、曾士瑋, 2010: 50）。不過，上述的分類主要是做為概念性的分析工具，就目前公共安全議題在社會發展面向的趨勢來看，許多議題都呈現出跨部門的複雜性，且涉及整合性的治理課題，因此，政府—市場—市民社會的關係形式，其實相當複雜（de Loë 等人, 2009）。

然而，在台灣傳統公共安全相關事務之因應上，政府的施政多著重於強化政府本身的能力或效能。這部分或與政府施政方向的慣性有關。此外，公共安全

部門在組織上的階層關係、強調命令與控制的組織文化，也使得較為彈性、扁平化的多層級治理概念較難為公共安全部門所導入。而部分計畫諸如災害防救之社區防災推動似有多層級治理之內涵，但其在執行的本質上，仍多著重於既有行政系統功能的強化（如透過村里長推動），並以地方政府為推動主體；然而，當計畫執行完需撤出時，私部門及第三部門則常無法持續是類計畫之推動。

第四章 國外公共安全相關績效指標案例

壹、警政部門

警察機關的政策與績效指標必須自任務與目標中具體呈現，以與行政機關有所區隔。傳統上，歐美研究學者多採取結果評估的研究取向，例如犯罪率（crime rates）與犯罪恐懼（fear of crimes）。政治人物、警政首長及一般社會大眾普遍想在短期內知道警政措施或方案能否有效降低犯罪率或犯罪恐懼的效果，他們會給研究者壓力，要求研究者客觀地測量，具體地指出那些警政方案管用。然近年來，警察政策評估研究的學者們，逐漸意識到方案的規劃和執行之間存有落差，計畫在執行中會被改，計畫關鍵人物（領導人、承辦主管或承辦人）會離開（升遷或調職），執行計畫的官警會產生抗拒心理。警察政策評估者開始轉向過程評估，以了解計畫如何被執行、計畫如何運作、計畫如何影響警察人員及組織結構，其關心的變項轉向評估警察工作滿足感（police job satisfaction）、警民關係（police-community relations）、民眾對警察的信任（trust in police）、社區組織（community organization）、社區凝聚力（community cohesion）、集體效力（collective efficacy）、警察服務態度（officer attitudes toward residents）、組織變遷（organizational change）等（章光明，2015）。

美國著名警政學者 David Bayley（1994：96-101）認為，警察績效指標融合了直接指標（direct indicators）與間接指標（indirect indicators）、硬性指標（hard indicators）與軟性指標（soft indicators）。間接指標指出警察做了什麼（what police do），是警察的輸出項，直接指標指警察政策達到了什麼效果（what police have achieved），是警政的結果（police outcome）；硬性指標衡量客觀數據，軟性指標則衡量主觀（包括民眾對警察）的感受。「直接硬性指標」包含：案件數、犯罪率、犯罪被害、財務損失價值、大眾使用公共空間的情形、商業活動情形、警察處理失序案件總數、警察解決社區問題總數、民眾投訴警察行為總數。「直

接軟性指標」包含：犯罪恐懼、民眾對警察的信心、民眾對社區的投入情形、民眾對警察行為的滿意度、民眾對警察服務態度的抱怨、民眾願意協助警察的程度、民眾對警察操守的認知。「間接硬性指標」包含：警察人數、外勤警察人數、官警比率、警民比率、反應時間、逮捕總數、破案率、社區犯罪預防諮詢會議總數、社區守望相助總數、警察接聽電話回應時間、警察與犯罪被害人後續接觸總數、查獲毒品總價、督察功能、治安死角防範對策、組織價值的呈現、警察多元取材。「間接軟性指標」包含：警察士氣、警察榮譽感、警察對其公眾形象的自我認知、警察對社區的了解程度（章光明，2015：140-141）。

我國警察實務的績效演進與美國類似，對警察政策過程的評估觀念尚臻成熟。過去的警察機關過分強調犯罪統計、刑事績效，不但引發了吃案、匿報等問題，也造成行政警察忙於辦專案、破大案，而疏於預防及服務的現象。21 世紀以來，警政署對各縣市警察局的績效評比開始參考民眾滿意度，是個改革的作法，但歷來的警政方案，例如犯罪零成長、警政精進方案、全民拚治安行動安案、治安社區化、六個月改善治安強化作為等，仍係由上而下的控制（而非由下而上的參與），警政方案之評估目標是否適當，其結果亦無法規避政治上的解讀。在此特別強調，警察的政策評估不應僅以專案性政策為對象，更重要的評估對象是策略政策，以強化警察組織的管理功能，策略政策能正確指出警察組織的方向與願景，應增加長程的規劃，藉此減少短期績效帶來的弊端。

一、澳洲聯邦警察警政管理措施

舉國外的例子來說，澳大利亞聯邦警察（Australian Federal Police）引進最新的警政管理措施，來滿足民眾之需求，並且提供高品質之服務。其管理之策略包含建立專業又高技術的警察團隊、與各級政府及民間建立密切的夥伴關係、援用新的科技與科學的方法有效對抗犯罪、滿足民眾的期望等策略之運用。其中警

政創新管理作為包括籌組犯罪策略管理分析委員會，並制定雞尾酒勤務派遣策略（Cocktail Mix），即以每一時段治安情報之搜集與分析，以靈活的派遣不同之勤務。故而此種智慧型勤務派遣，可以技術領先歹徒，而使其掌握不住警察之行蹤。其與傳統較固定與制式之勤務派遣，有截然不同之步驟。

犯罪管理策略，是用來支持澳洲聯邦警察工作計畫的重要環節之一，乃針對不同的犯罪類型，發展出整合情報、勤務活動、政策發展之緊密做法。在澳洲聯邦警察的工作計畫中，列管了 26 種的犯罪型態，澳洲聯邦警察的「綜合雞尾酒法」即根據這些不同的犯罪型態，分配不同的資源，以有效抗制犯罪。澳洲聯邦警察將這 26 種犯罪型態，廣分成 7 大類型，以分別訂定犯罪管理策略，而澳洲聯邦警察，又分別依據各類犯罪管理策略，集中資源，蒐集情報。7 大類型犯罪如下：

- (一) 毒品犯罪。
- (二) 經濟犯罪。
- (三) 國際刑案。
- (四) 澳洲大眾系統與大眾機構之維護。
- (五) 各類安全威脅。
- (六) 走私案件。
- (七) 破壞環境的犯罪。

犯罪管理策略的訂定以及其優先順序，對澳洲的犯罪問題有深入影響，同時，也對澳洲聯邦警察任務之執行，有主導作用。澳洲聯邦警察總監，在維護澳洲聯邦所有警察人員利益的基礎上，會依據犯罪管理策略，將管理責任分配給每一位管理者。設計這種機制的主要目的，係希望各管理者，不要只注意當地的問題，同時，也應注意國境或國際上令人矚目的問題。以往，這種責任都是由聯邦警察首長一人肩負，現在則是透過組織網絡，逐級授權給各地區首長，大

家共同分擔責任。犯罪管理策略，必須與策略合作與勤務決策相結合，以確保地方的努力方向，與澳洲聯邦警察的方向一致，乃至於全體警察機關的努力結果一致。由於每一項犯罪管理策略，都可能涉及調查、訓練、海上勤務活動、法制與政策、科學與科技、情報等系統問題，因此，犯罪管理策略不僅用於協助決定勤務資源的分配，同時，也協助提供組織在各方面的需求。

工作活動分析和活動單位的績效評估相關。各單位的績效評估，係由警察總監或副總監主政，邀集相關單位主管，對所有活動績效進行評估。這種工作活動評估，係搭配在例行性的績效報告中進行。工作活動評估的結果，能可以減少工作延宕及工作內容不明確的事情發生，尤其，在溝通上經常發生的問題，更能減少。從工作單位的觀點來看，工作活動評估是所有管理團隊的事，因為在進行工作活動評估時，所有管理人員都會提供各別的見解，同時也會認知到，所有行動的決策，都是集體的決策，而不是一個人的決定。同時，工作活動評估活動，也在固有的執行結構上，也能提升執行單位的曝光率，與職員個別發展的機會。一連串的工作活動評估，須要作到一定程度的公開，以使各單位的成員都能夠參與，進而認同此一活動。參與活動的人員，基本上以警察人員為主，而工作活動評估的內容，也可以討論機密性的問題。未來，如果擴大參與成效良好，澳洲聯邦警察也考慮讓民眾、警察伙伴及相關治安單位人員參加，共同評估工作活動。重要的是，由於工作活動評估，係專注在建設性的事務上，因此，不會發生針對個人的人身攻擊事件，或故意針對某人提出批評。相反的，工作活動評估必須從不同的觀點，非常嚴格，也很坦然的進行，以期獲得認同與採行。

工作活動評估為對現況提出缺失，並提出改進策略。工作活動評估的整理作為，同樣能研創出最好的勤務活動模式，以供各警察機關採行。澳洲警政總署的幕僚，將對工作活動分析的進行，準備各項考評的資料與事前的規劃作業，以期工作活動分析的進行，能達到建設性、專業性與各單位彼此互

助的目的。工作活動分析係依據普遍性的資料來進行（如 Police Real-time On-Line Management and Investigation System， PROMIS 或 Systems， Applications， and Products in Data Processing， SAP），當 PROMIS 或 SAP 資料太少時，才會加入其他資料。工作活動分析的內容，包括：安排相關作業的效率、安排執法優先次序的效率、犯罪策略的選定作為、犯罪調查及進行的效率、績效改進計畫的進行程度、犯罪調查或偵查的結果、創新或獨創的作為、資料品質問題、與民眾、警察夥伴與其他治安機關之間互動關係等。

傳統上，澳洲聯邦警察都是以勤務為基礎，來說明執法機關的功能。這樣的說明方式，在情報的深度與廣度都很好的時候，而且與其他機關或各國執法機關實施現況做比較的話，是很有特色的。近幾年來，澳洲聯邦警察在政府實施結果與輸出的機制之後，已發展出另外一種績效評估方法。從以勤務為績效方法，改以結果與輸出為績效的評估方法，效率與效果的評估機制，在已盛行在各警察組織，甚至於政府各單位，也已採行相同機制。這一套機制，不僅做為評量澳洲聯邦警察的績效標準，同時，在澳洲聯邦警察的改進上，也具有相當明顯的促進功能。為有效評量績效，澳洲聯邦警察乃發展出各種不同的犯罪調查方法，這些犯罪調查手段，包括對國家犯罪行為的調查，例如：毒品運輸、詐欺、洗錢、走私、電腦犯罪及一般性犯罪等。各種績效評量方法，係根據各種不同典型的案例，而發展出不同階段的評量基準。這些案例包括：相關案例、案例篩選、案件調查及結果等。藉由不同的案例，澳洲聯邦警察可以評量不同案子在各個階段進行的成敗，並進行適當的修正。評量的結果，將能強化澳洲聯邦警察的偵查犯罪與遏止犯罪的能力，以減少犯罪的發生。

由於犯罪管理策略，係針對各式犯罪類型而訂定，因此，績效改進計畫的程序，乃依據各式勤務活動的實施狀況，而酌予修正。所有勤務中的實施及監督執行措施，都是透過績效改進計畫的模式，不斷的演進。全國實施績效改進計畫的內容，包括下列重點：

- (一) 勤務部分：勤務、財政調查及監督。
- (二) 勤務支持部分：藥物及財產登記、安全與審核。
- (三) OMC 部分：民眾公關與評估、資訊與協調、監督與報告。
- (四) 情報部分：目標發展、策略情報、航空情報。

另外，每年定期的舉辦民眾滿意度之調查，據以規劃警察之政策。至於策略之分析與績效之管理，亦定期的檢討與調整其策略，以便滿足社會快速變遷之要求，與達成組織不斷革新與改進之目的。此即組織再造與學習之原則的落實與運用。

二、日本警政治安目標、績效

二次大戰後，日本深受美國影響，憲法（俗稱現代憲法）的基本體制改採「國民主權」、「三權分立」、「保障地方自治」及「保障基本人權」等政策。二次戰前，日本行政警察執行職權，係依「行政警察規則」（非法律）或行政執行法；二次戰後，基於法的階層體制觀念，無論行政警察或司法警察執行職權，皆已依國會制訂之法律。非但如此，因為係單一國之關係，全國警察更有統一之「警察法」以為組織、任務、職掌及官制之依據；除此之外，又將警察組織分為中央與地方二級。中央警察由隸屬於總理府之國家公安委員會營運，國家公安委員會由國務大臣兼任之委員長一人及委員五人組成，職掌「有關國家公安之警察營運，統合警察教育、警察通信、犯罪鑑識、犯罪統計、警察裝備等事項，並執行有關警察行政之調整」（警察法第五條）；地方警察則由隸屬於各地方政府之都道府縣公安委員會管理，都道府縣公安委員會由委員三至五人組成，職掌其權限範圍內法令及地方法規特別委任之事項，並得制訂都道府縣公安委員會規則（警察法第三十八條）。全國警察所執行之任務，亦與戰前及於廣泛行政事務之情況不同，而僅限於以下數種：（鄭善印等著，2008，頁43）

- (一) 個人生命、身體及財產之保護
- (二) 犯罪之預防、鎮壓及偵查
- (三) 嫌疑犯之逮捕
- (四) 交通之取締
- (五) 公共安全與秩序之維持（警察法第二條第一項）

上述法制在戰後運行逾五十年，但日本自 1987 年起逐漸出現泡沫經濟破滅的現象，此後十年，在政治、經濟、社會各方面，陸續出現二次大戰以來最大的問題。1996 年的橋本內閣，乃不得不開始進行「財政結構改革」、「經濟結構改革」、「社會保障結構改革」、「金融體系改革」、「教育改革」、「行政改革」等六大改革。

中央政府的一府十二個省廳，自 2001 年 1 月起開始運作。而其中的所謂「廳」，指的就是「警察廳」，雖然其上尚有「公安委員會」做為管理機關，但警察廳在實質上與一個部會無異，其隸屬亦僅由原本的內閣一員，改為直接隸屬於內閣府而已。

日本過去二十年來因應治安問題，警察機關提出之對策如下：為加強警察與居民間共同防制犯罪的體制，警察機關於 1993 年將交番與駐在所的機能改造為「社區生活安全中心」，以推動社區安全活動，共同防範危及生活安全的虞犯行為。為解決少年非行問題，1997 年警察廳訂定「堅定但溫和」的少年非行因應對策，並設置「少年支援中心」，與學校、家庭、社區充分協調與合作，推動綜合性的少年非行防止對策。為解決槍枝及藥物問題，除提高槍枝刀械取締法罰則外，另於 1991 年訂定麻藥特例法。警察廳又在 1994 年設置「槍枝對策課」，請求中央政府組成「槍枝對策推動本部」、「藥物濫用推動本部」等任務編組，統合相關部會力量，共同防範槍枝與藥物犯罪。此外，警察廳又於 1994 年將其

內部一級單位的保安部改組為「生活安全部」，以因應「政治在求做到讓人民能安全、安心」的境界。

2003年執政黨內部委員會「治安政策特別委員會」，向內閣提出「強化治安緊急建議書」。其內容為：鑑於犯罪發生件數持續增加，破獲率卻持續下降，尤其外國人犯案件數日漸增多等情勢，已造成國人對治安的反感，故應以五年為期，從治安危機的現狀中掙脫，舉凡警察、移民署官員、海上保安廳、監獄或看守所等，皆應增加人手，並整頓各種收容處所的設備，尤其應將25萬的非法滯留外國人在五年內減半。執政黨內閣自接獲前述建議書後，即思有所作為。以往內閣針對犯罪對策，曾經組成「槍枝對策推動本部」、「藥物濫用對策推動本部」、「職業股東相關閣員會議」、「國際組織犯罪對策推動本部」等任務編組，故為應付治安惡化情勢，亦於2003年9月2日的內閣會議上，決定組成「犯罪對策內閣會議」，以首相為主席全體閣員為成員，以「回復世界最安全國家-日本」為目標的任務編組。該會議之所以要求所有閣員參加，主要目的除強化犯罪對策外，最重要的還是想要淨化社會環境，以便讓犯罪難以生存，以及支援國民保障自我安全的活動。由中央政府所決定的行動計畫及配合措施，其細部項目雖多至148個，但整體而言，其思想體系無非在三個基本的觀點上：國民自我確保本身安全、創造讓犯罪難以生存的社會環境、法執行機關的聯合。

日本警察自1999年發現治安情況不穩後，即依不同時期採取三種策略：警察改革綱要、緊急治安對策綱領、回復治安七大重點。

這些策略固然與上述內閣定案之「行動計畫」相配合，但仍有警察特別的工作在內。警察改革綱要於2000年7月13日，向國家公安委員會提出，並即予以披露，以供廣大國民理解及進行監督。該綱要有二方面功能，一方面是對前二年警察界所出現的不名譽事件以及警察未依規定處理刑案等事件，進行反省與提出改革要領，二方面是要對日漸不穩的治安情勢提出處方。改革綱要內容如下：

- (一) 確保警察行政的透明性與強化自淨的機能。
- (二) 確立「警察為民」理念。
- (三) 建構能因應新時代要求的警察體制。
- (四) 強化警察活動的人力資源。

緊急治安對策綱領，於 2003 年 8 月由中央警察廳所提出。其概要如下：遏止犯罪的綜合對策、組織犯罪對策與外國人犯罪對策、恐怖主義對策與諜報案件對策、網路犯罪及網路恐怖主義對策、能達成新政府目標的綜合交通事故防止對策、確立治安的基礎。警察廳復於 2006 年 8 月，頒佈回復治安七大重點的訓令，至 2007 年底達成訓令目標。該七大重點除延續緊急治安對策綱領所要求之事項外，更要求注意以下七個重點：

- (一) 創造安全與安心的社區。
- (二) 強化重大犯罪的偵查能力。
- (三) 強化組織犯罪對策與外國人犯罪對策。
- (四) 強化恐怖主義對策與諜報案件對策。
- (五) 確保網路空間的安全。
- (六) 能達成政府目標的重點式交通安全對策。
- (七) 強化治安的基礎。

以日本平成 25 年為例(如表 4.1)，建構了七大治安目標。為達成上述治安目標，於七大治安目標下分別設立數個績效目標（日本警察廳，2013）。

第一，在「確保市民生活之安全及平穩」的治安目標之中，推行綜合的犯罪抑止對策，根據地區犯罪情勢之犯罪抑止對策；青少年不良行為與保持良好生活環境等為目的之政策等；藉由推行綜合的犯罪抑止對策，實現讓國民安全且安心生活的社會；另外對於地區性警察街頭勤務及第一時間警察行動進行強化，進行地區性警察現場執行力之強化、交番機能之強化等之勤務推動同時，促進勤務

指揮中心通報之第一時間警察行動;在「確保良好的經濟活動及防止環境破壞」績效目標中，藉由經濟活動侵害而影響國民日常生活之犯罪及環境犯罪之取締，並透過推動此等犯罪之對策，確保良好的經濟活動及防止環境破壞。

第二項「犯罪偵查之推動」之治安目標下，訂定「提升重大犯罪、重大竊盜犯的逮捕」，為了有助於國民的安全、安心，推動重大犯罪及重大竊盜犯之逮捕取向措施。其中所謂重大犯罪，包含殺人、強盜、放火、強姦、綁架誘拐、人口販賣及強制猥褻，重大竊盜則包含侵入住宅竊盜、汽車竊盜、搶劫及扒手。另關於贈收賄事件、違反公職選舉法事件等圍繞政治、行政之不法結構及金融證券相關事件等圍繞經濟不法的結構，自根本推翻對於我國社會、經濟之信賴，故應強化該等不法事件之追擊，而設定有「強化政治、行政、經濟不法結構的追擊」此項績效目標。第三、訂定績效目標「強化匯款詐欺等特殊詐欺之搜查活動及預防活動」，匯款詐欺等特殊詐欺⁷之犯罪手法日新月異，仍有相當多國民深陷其害，藉由強化搜查活動及預防活動，以早期逮捕嫌疑人及防止被害繼續發生。第四、設定「科學技術搜查運用之推動」，科學技術急速發展，為應變情報化社會之顯著進展，有助於客觀證據之佐證，充實鑑識及鑑定儀器、引進鑑識鑑定技術的先進科學技術，並透過對於情報技術解析之有效運用，推動科學技術搜查。第五，「加強嫌疑人調查的正當程序」乃為了確保對於警察搜查有更進一步的信賴以及能夠確實回應陪審員，而推動嫌疑人調查的正當程序。

緊接著在第三項治安目標「強化組織犯罪對策」中，第一設定績效目標「黑道組織等犯罪組織其存立基礎之削弱」，黑道等犯罪組織除了從事毒品運輸、販賣、械鬥，對於與其對立或意念違背之事業發動襲擊，造成社會莫大的威脅，且

⁷ 特殊詐欺：用電話騙取被害人信賴，要求匯款至指定帳戶之手法，騙取不特定多數人之現金（包含恐嚇取財）之總稱。

因應社會情事變化從事各式各樣的資金獲取活動，故實施強化取締、剝奪其犯罪獲益，打擊其人、物及資金來源之對策重點措施，以期能削弱黑道等犯罪組織之存在基礎；此外，在績效目標「國際組織犯罪對策之強化」部分，因犯罪全球化，國際組織犯罪對於治安造成莫大威脅，故以推動釐清國際犯罪組織的實際情形以及國際犯罪組織的取締，以及助長國際組織犯罪的犯罪結構犯的取締等作為，強化國際組織犯罪對策。

第四項治安目標「確保安全且快速的交通」下設定 3 項績效目標，績效目標「行人、自行車騎士之安全確保」部分，在所有交通事故死者比率中，因行人及自行車之比例較他國明顯更高，且所有交通事故中自行車相關事故所佔比率有增加趨勢，故推行行人及自行車的交通事故抑止對策，確保行人及自行車騎士之安全。第 2 項關於「駕駛人對策推行」的績效目標訂定，因酒後駕車等惡劣、危險性高的原因所引起的交通死亡事故雖有減少的趨勢，但數量仍相當多，為防止其發生，故持續推動該惡劣、危險駕駛之對策。另外，隨著高齡化社會到來，今後將有高齡駕駛人導致交通事故增多的可能，70 歲以上的高齡者，乃持有駕照的 10 萬人中死亡事故件數最多的年齡層，故策劃高齡駕駛的對策推行以及高齡駕駛交通事故的防止。最後對於「道路交通環境之整備」績效目標的部分，乃依據社會資本整備重點計畫（平成 24 年 8 月 31 日閣議決定：計畫期間平成 24 年度～平成 28 年度），推行交通安全設施等整備事業，進行道路交通環境之整備。

第五，在治安目標「國家公共安全的維護」之下，首先設立了績效目標「包含重大恐怖事件等之警備犯罪之正確處理」，透過謀求正確的警備措施，預防鎮壓包含恐怖事件在內的警備犯罪，同時落實取締。而在「對於大規模自然災害等重大事件之正確處理」之績效目標中，則是透過正確的警備措施，在大規模自然災害等重大事件發生時最小化其災害。接著在「對日有害活動、國際恐怖主義等防範未然及此等事件之正確處置」之績效目標，透過間諜、綁架嫌疑事件、大量

破壞兵器相關務資等之非法出口事件、國際恐怖主義等相關之國內外情報收集、分析能力之強化，防範對日有害活動及國際恐怖主義的同時，正確處置上述類型的事件。

第六項治安目標「強化犯罪被害人之支援」，因犯罪被害者直接受到犯罪之侵害，或經濟、精神痛苦等各種傷害，必須給予多面向之協助，充實對於犯罪被害者經濟、精神的支援等綜合的協助，而訂定了「強化對於犯罪被害者的經濟支援、精神支援等綜合的協助」之績效目標。

第七項治安目標「實現安心 IT 社會」，則基於 IT 對國民生活及社會經濟活動等造成相當大的影響，為了在確保情報安全的同時，能利用網路從事犯罪等之網路犯罪的取締、網路攻擊對策等之促進，實現安心的 IT 社會，而設定了「情報安全之確保以及抑止網路犯罪」之績效目標。

表4.1 平成 25 年（西元 2013）日本警察廳七大治安目標

確保市民生活之安全及平穩	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推行綜合的犯罪抑止對策 2. 地區性警察街頭勤務及第一時間警察行動之強化 3. 確保良好的經濟活動及防止環境破壞
犯罪偵查之推動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提升重大犯罪、重大竊盜犯的逮捕 2. 強化政治、行政、經濟不法結構的追擊 3. 強化匯款詐欺等特殊詐欺之搜查活動及預防活動 4. 科學技術搜查運用之推動 5. 加強嫌疑人調查的正當程序
強化組織犯罪對策	<ol style="list-style-type: none"> 1. 黑道組織等犯罪組織其存立基礎之削弱 2. 國際組織犯罪對策之強化
確保安全且快速的交通	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行人、自行車騎士之安全確保 2. 駕駛人對策之推行 3. 道路交通環境之整備

國家公共安全的維護	<ol style="list-style-type: none"> 1. 包含重大恐怖事件等之警備犯罪之正確處理 2. 對於大規模自然災害等重大事件之正確處理 3. 對日有害活動、國際恐怖主義等防範未然及此等事件之正確處置
充實犯罪被害人之支援	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強化對於犯罪被害者的經濟支援、精神支援等綜合的協助
實現安心 IT 社會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 情報安全之確保以及抑止網路犯罪

(資料來源：本研究翻譯彙整。)

三、警政部門國外案例小結

從前文就澳洲聯邦警察警政管理措施來看，澳洲警察透過警政管理措施，來滿足民眾之需求，並且提供高品質之服務。其管理之策略包含建立專業又高技術的警察團隊、與各級政府及民間建立密切的夥伴關係、援用新的科技與科學的方法有效對抗犯罪、滿足民眾的期望等策略之運用。傳統上，澳洲聯邦警察都是以勤務為績效評核基礎；然而，近幾年來，澳洲聯邦警察在政府實施結果與輸出的機制之後，已發展出以結果與產出為績效的評估方法。

從日本評估警察績效的案例來看，其建構了確保市民生活之安全及平穩、犯罪偵查之推動、強化組織犯罪對策、確保安全且快速的交通、國家公共安全的維護、充實犯罪被害人之支援、實現安心 IT 社會之七大治安目標。為達成上述治安目標，於七大治安目標下分別設立數個績效目標。

綜合澳洲、日本乃至國際上對警政部門事務的評估的經驗，成果評估的關鍵績效指標大致涵蓋案件數、犯罪率、犯罪被害、財務損失價值、警察處理失序案件總數、警察解決社區問題總數、民眾投訴警察行為總數、犯罪恐懼、民眾對警察的信心、民眾對警察行為的滿意度、民眾對警察服務態度的抱怨、民眾願意

協助警察的程度、民眾對警察操守的認知等。除了上述成果指標外，美國及澳洲警察政策評估者也關心過程評估，了解治安計畫如何被執行、如何運作、如何影響警察人員及組織結構，其關心的變項轉向評估警察工作滿足感、警民關係、民眾對警察的信任、社區組織、社區凝聚力、集體效力、警察服務態度、組織變遷等等面向績效之測量。

貳、消防與災害防救

一、消防事務的成效評估

消防事務推動的成效如何被評估？本研究透過部份國外相關案例的分析，列舉相關經驗如後。案例包含美國國家消防防護協會（National Fire Protection Association，NFPA）的消防服務成效指標、西澳大利亞省消防及災防服務年報紙指標引用、英國蘭開夏消防部門（Lancashire Combined Fire Authority）之消防事務推動成效評估。

Flynn(2009)於美國國家消防防護協會(National Fire Protection Association，NFPA)的消防分析及研究部門(Fire Analysis and Research Division)針對可做為消防服務成效指標的測量進行研究。其就美國消防服務的特性，並考量資料有效性，來研擬可以描述消防服務的指標，以進行跨城市、跨時間之測量。該研究也期待透過這些指標的掌握、分析，可以用來(1)評估；(2)掌握；(3)擬定預算；(4)鼓勵；(5)促進；(6)讚揚(目標達成)；(7)學習/反思各項消防業務及服務的發展狀況。其列出20項消防服務的大項指標如表4.2。

表4.2 美國消防服務評估指標

類別	指標
電話來源	電話來源（%來自個人、監控單位、其他）
消防	<ul style="list-style-type: none"> • 火災狀況 • 火災事件應變及控制所需時間 • 火勢蔓延 • 居民傷亡 • 消防人員傷亡 • 救援人數 • 財產保護 • 訓練及認證
緊急救護	<ul style="list-style-type: none"> • 緊急救護狀況 • 緊急救護事件應變及控制所需時間 • 病人處置 • 訓練及認證
危害物質	<ul style="list-style-type: none"> • 危害物質事件狀況 • 危害物質事件應變及控制所需時間 • 危害物質蔓延狀況 • 訓練及認證
其他	<ul style="list-style-type: none"> • 其他事件狀況 • 其他事件應變及控制所需時間 • 11項法令遵守之核心指標

（資料來源：Flynn, 2009。）

在該報告中，其就每一項大項指標下的細項測量項目亦予以羅列，並進行說明其選用的目的及意義。而部分指標亦就其在 NFPA 中的標準值、變數選取來源進行說明。如下圖 4.1 選取該報告中危害物質擴散及大小指標為案例。Measure 欄說明危害物質的散布及大小之項下，可透過下列指標來予以衡量：危害物質在消防部門到達前持續洩漏之百分比、危害物質在消防部門到達後仍洩漏到其他地區之百分比、危害物質在消防部門到達後未洩漏到其他地區之百分比、受危害物質污染的平均面積、超過某特定面積的危害物質事件百分比。在 Discussion 欄位下，則說明這些指標均可用來描述危害物質洩漏事故中成功應變及降低危害物質後續影響的狀況。在 NFIRS 欄下，則註記這些資料可從哪裡取得（或目前這

些資料的取得仍有困難)，或說明這些資料可如何詮釋或推估。部分大項指標，如各類事件「應變及控制所需時間」，則列有 NFPA 的建議標準值。

PM16. Hazard Spread and Size

Measure	Discussion	NFIRS Variables
% of all hazmat incidents in which hazard continued to spread before department arrival	These measures identify the actual success made in mitigating the hazard. By removing hazardous material incidents that were mitigated or controlled before arrival, the fire department is able to actually measure the effect of their actions taken toward controlling the spread of hazardous material. In some cases the fire department controls the situation but outside contractors clean up the hazard.	In the NFIRS HazMat Module, there is a variable for area affected. The unit of measure for area is in square feet, blocks, or square miles, adapt the last measures in the table to match the units you are interested in examining. Unfortunately, this variable only captures total area affected, not area affected before arrival or after arrival of firefighters. The fire department will have to record size of affected area upon arrival on their own. There is also a variable in the HazMat Module which captures the estimated amount released by volume or weight. This variable can be used in measures similar to hazard spread. Again this is an estimate of total amount released, not the amount released before firefighter arrival. The fire department will have to record the amount of hazard released upon arrival on their own.
% of total hazmat incidents responded to that spread beyond area of origin after fire department arrival		
% of hazmat incidents that did not spread beyond the area of origin after firefighters arrived on scene		
Average size of contaminated area		
% of hazmat call in which contaminated area was larger than “x” square feet (for liquids) or miles (for gases or airborne hazardous materials)		

圖4.1 美國消防服務評估指標--危害物質擴散及大小指標案例圖

(資料來源：Flynn, 2009。)

西澳大利亞消防及災防部門 (Department of Fire and Emergency Services, Government of Western Australia) 在其服務年報中，則運用若干績效指標來評估其業務執行之績效。其選用之指標如下，括號內之數值為其所訂定之目標值。

- 每 10 萬戶之住宅火災數 (70 戶)
- 火勢未延燒到其他房間之% (90%)
- 檢視危害物質場所之風險計畫之% (90%)
- 人均預防及減災服務成本 (未訂目標值，當年資料為 \$18.6)
- 20 秒內回應緊急電話之比例 (95%)

- 都會區在 12 分內抵達現場之比例（95%）
- 義消在 14 分內出勤之比例（90%）
- 受過中高階訓練之操作人員比例（90%）
- 人均緊急應變服務成本（未訂目標值，當年資料為 \$118.95）

其在每年出版的年報中，分別就上述指標說明當年度的實際值，並列出近五年變化。此外，年報中也就該項指標說明為何要選用此指標？這些指標從哪裡得到？指標意義為何？近 5 年來的變化趨勢為何？如下圖即說明每 10 萬戶中住宅火災數可以描述歷年來火災之變化。透過如住宅火警警報器的設置，可以提升居民的防火意識及減少住宅火災數。此指標則由火災報案數（2015 年中）除以家戶數所得。

Number of accidental residential fires per 100,000 households

60.27 Accidental residential fires per 100,000 households

WHY is this a key indicator of our performance? The degree to which preventable fires in the home can be reduced is an indicator of the effectiveness of our fire safety education programs. Programs such as 'Working Smoke Alarms' and 'Fire Safety in Your Home' aim to increase awareness of risk and appropriate behaviours for reducing the impact of accidental residential fires. A lower than target performance is desired.

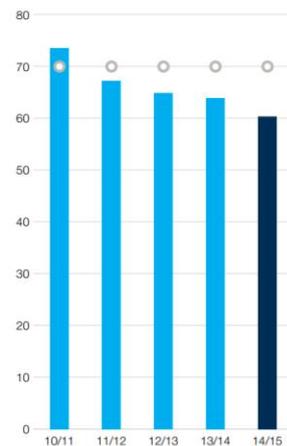
HOW is this indicator derived? This indicator is derived by dividing the number of reported accidental fires in homes as a proportion of the number of households in Western Australia.

Retrospective data entry will affect results in any given year. Past data has been updated to reflect completed reports as at 30 June 2015.

WHAT does this indicator show? This indicator shows a continued improvement in the number of accidental residential fires as a proportion of the number of households in Western Australia.

The number of households in Western Australia has increased over the last year by more than three percent and over the last five years by more than 12 percent. The number of residential structure fires reported has decreased by more than two percent since last year and almost eight percent over the last five years. Our results also show a consistent decline in the number of accidental residential structure fires since 2008/09.

There has been some movement in the number of incomplete data compared to last year, however this is not material. The improved performance result is attributed to both an improvement in data coding and an increased community awareness of the risk of fires.



Target = Less than 70 accidental residential fires per 100,000 households

圖 4.2 西澳大利亞消防及災防部門年報中之指標案例

（資料來源：Department of Fire and Emergency Services，Government of Western Australia, 2015。）

英國蘭開夏消防部門成效評核委員會對其消防部門年度執行成效的評估架構，亦可做為相關單位進行區域或地方層級的消防成效指標之參考。其消防部門成效評核委員會將消防部門事務分成 4 大構面，分別為（1）降低社區風險、（2）確保有效應變、（3）確保資源有效性、（4）使用者滿意度。在各面向下，並設

立相關指標。而其也設定目標值，若該項下指標達目標值，則以綠色表示；若未達到則以紅色表示。其選用之指標細項如下：

(一) 降低社區風險

- 社區災害狀況
- 住宅火災
- 住宅火災傷亡
- 建築火災（不含住宅）
- 縱火（主要）
- 縱火（次要）
- 誤報

(二) 確保有效應變

- 重大火災因應—第一水車到達
- 重大火災因應—第一水車到達
- 重大火災報案處理
- 重大特別事件因應—第一水車到達
- 重大特別事件因應—報案處理

(三) 確保資源有效性

- 同仁出勤狀況（不包括義消）
- 義消出勤狀況
- 同仁意外
- 全天人員及消防車可用/妥善百分比
- 義消消防車可用/妥善百分比
- 預算超支比例

(四) 使用者滿意度

- 總體滿意度

KPI	Performance Indicator No.	Performance Indicator Name	Page(s)	Pass or Fail
KPI 1 - Reducing risk to the community	1.1	Risk Map Profile	Page 1	Pass
	1.2	Accidental dwelling fires	Pages 2-3	Fail
	1.3	Casualties from accidental dwelling fires	Pages 4-6	Fail
	1.4	Accidental building fires (excluding dwellings)	Pages 7-9	Fail
	1.5	Deliberate primary fires	Pages 10-12	Fail
	1.6	Deliberate secondary fires	Pages 13-15	Fail
	1.7	Unwanted fire signal Mobilisations	Pages 16-17	Pass
KPI 2 - Ensuring effective response	2.1.1	Critical fire response - 1st pump attendance	Page 18	Pass
	2.1.2	Critical fire response - 2nd pump attendance	Page 19	Pass
	2.1.3	Critical fire call handling	Page 20	Fail
	2.2.1	Critical special service response - 1st pump attendance	Page 21	Fail
	2.2.2	Critical special service - call handling	Page 22	Pass
KPI 3 - Ensuring resource availability	3.1.1	Staff absence (Excluding RDS)	Page 23	Pass
	3.1.2	Staff absence (Retained Duty System)	Page 24	Pass
	3.2	Staff accidents	Page 25	Pass
	3.3.1	Wholetime and Day Crewed/Plus pump availability percentage	Page 26	Pass
	3.3.2	RDS pump availability percentage	Page 27	Pass
	3.4	Percentage overspend against budgets	Page 28	Pass
KPI 4 - User satisfaction	4.1	Overall User Satisfaction	Page 29	Pass

圖4.3 蘭開夏消防部門成效評核委員會擬定之績效評核指標示意圖

(資料來源：Lancashire Combined Fire Authority, 2013。)

二、美國災害整備能力評估計畫 (Capability Assessment for Readiness, CAR)

美國對地方政府災害防救事務推動的機關成效評估，乃採用美國聯邦緊急事務管理署與國家緊急事務管理協會共同發展出災害整備能力評估計畫 (Capability Assessment for Readiness, CAR)，其提供州政府用以檢視其在災害事件整備狀況之自我檢核，範圍包含了減災、緊急應變及災後復原重建的範疇。透過這樣的評估原則，州政府亦可加以調整修改，進而檢核其轄下地方政府的災害整備狀況。

災害整備能力評估計畫的目的在於指認州政府 (以及州政府用以協助地方政府) 在災害防救上的弱點，進而從評估這些弱點的結果，來協助州政府 (及地方政府) 來確認災害防救政策執行的優先性及相關操作程序的合理性，進而提高

其在災害防救施政的品質。聯邦政府透過此計畫，讓全美國的州政府都有共通性的災害防救政策評估的檢核機制，進而使各州政府在災害防救事務上可以加以統合；而對各州政府而言，各州採用的標準，亦可做為州政府持續評估轄下地方政府的災害防救事務執行成效，進而引導地方政府在災害防救事務上的資源配置及改善其既有弱點。

州政府及地方政府在運用 CAR 分析時，需依照轄區的特性，分析其轄區的各项災害防救作業程序，指認有哪些需進行改善或予以進一步編製。此外，政府部門也需透過量化資料來評估其長期成效。在政策優先性方面，其必須考量各事務的優先性、人力資源及時間的有限下，擬定其策略計畫。

相關的評估內容包含了 FEMA 對於地方政府緊急事務管理架構的功能性內容，包含：

- 一、法規和授權
- 二、危害識別和風險評估
- 三、災害管理
- 四、資源管理
- 五、規劃
- 六、方向、控制和協調
- 七、通訊與預警
- 八、操作和程序
- 九、資源運籌
- 十、培訓
- 十一、演練
- 十二、公共教育和信息
- 十三、財務及行政

針對每一事項，其在細分成多項不同層次之指標。如下二表顯示對州政府的評估 EMF 1 法規與授權下的兩個層次的評核指標範例。在每一個評核項目中，州政府以 1~5 的半量化方式來予以評分，其中 5 代表完全有能力/符合 (fully capable)，4 為非常有能力/符合 (very capable)，3 為一般有能力/符合 (generally capable)，2 為有少許能力/符合 (marginally capable)，1 為沒有能力/符合 (not capable)。

表4.3 緊急事務管理功能 1 法律與授權之第一層評核面向

Attribute	Content
1.1	The State Emergency Management Program/responsibility is legally established in State law.
1.2	Trust Fund legislation has been enacted by the State.
1.3	Legal authorities supporting regulations for Continuity of Government (COG) activities exist in State law.
1.4	The State supports the establishment of legal authorities for local emergency management jurisdictions.
1.5	The State complies with the requirements of the National Environmental Policy Act (NEPA) and other environmental laws.
1.6	The State complies with the National Historic Preservation Act (NHPA) requirements.
1.7	State law enables the use of Statewide or local codes or ordinances for the purpose of mitigating hazards.
1.8	The State complies with applicable Civil Rights statutes, including Title VI of the Civil Rights Act of 1964; Section 504 of the Rehabilitation Act of 1873; Section 308 of the Stafford Act.
1.9	State legislation is enacted for a State Dam Safety Program that includes all criteria outlined in the National Dam Safety Program.
1.10	The State complies with the requirements of the Emergency Planning and Community Right to Know Act.

(資料來源：Lindell、Prater 及 Perry, 2006。)

表4.4 緊急事務管理功能 1 法律與授權之第二層評核面向 (州政府法律之授權)

Characteristic	Content
1.1.1	A legal basis for the emergency management program exists in State law.
1.1.2	The process for the Declaration of a State Proclamation of Emergency or Disaster exists in State law.
1.1.3	The State has adopted an executive order or other mechanisms for coordination among State agencies.
1.1.4	Development of Mutual Aid agreements , including specific provisions (e.g. , liabilities , responsibilities , participants , review process) , is supported by State law. (See also 4.5)
1.1.5	Legal authority for evacuations (e.g. , hurricane , HAZMAT , etc.) is defined.
1.1.6	The State has adopted an executive order or other mechanism for the establishment of continuity of operations plans in all State agencies involved in disaster response and recovery operations.
1.1.7	A strategy addressing needs for legislative and regulatory revisions has been developed.

(資料來源：Lindell、Prater 及 Perry, 2006。)

表4.5 美國維吉尼亞州地方政府災害因應能力評估 (節選)

2014 LOCAL CAPABILITIES ASSESSMENT FOR READINESS (LCAR)

Section 1.0 HAZARD IDENTIFICATION AND RISK ASSESSMENT (HIRA) and HAZARD MITIGATION

1.1 The locality or region has an approved current hazard mitigation plan.

- Yes
- No

1.2 The jurisdiction participates in or has the following:

- National Flood Insurance Program (NFIP)
- Certified Floodplain Manager (CFM)
- Community Rating System (CRS)
- None of the Above

1.3 The jurisdiction targets repetitive loss properties for mitigation?

- Yes
- No
- Not Applicable

If yes, does the jurisdiction track repetitive loss properties in declared and undeclared events?

- Yes
- No

1.4 The jurisdiction has a Pre-Disaster Hazard Mitigation Program.

- Yes
- No

(資料來源：https://lcar.vdem.virginia.gov/VDEM_LCAR_2014.pdf。)

州政府對轄下地方政府災害因應能力評估(Local Capabilities Assessment for Readiness, LCAR)則掌握CAR的原則，將評估指標加以修正，以有/無、3點量表、質性選項等方式來進行對地方政府評估。

三、美國災害管理整備面向及演習評估與改善

本項資料說明有關美國針對演習的評估與演後改善計畫的擬定，其中內容包含了步驟如何執行、能參考那些國家重要指標以及評估執行時應注意的事項，對於實際的應變中應有部分指標方向可以參酌，在美國演習評估及擬定改善計畫有主要2部分、8個步驟：

(一) 評估計畫、觀察與分析

Step1：執行規劃與組織評估團隊

Step2：觀察演練情形與蒐集資料

Step3：資料分析

Step4：撰寫演習後檢討報告草稿

(二) 改善整備作業

Step5：召開演習後檢討會議

Step6：確認實施哪些改善作為

Step7：完成演習後檢討報告

Step8：持續追蹤改善狀況



在第一步驟執行規劃與組織評估團隊就需要參考國土安全演習與評估流程 HSEEP (Homeland Security Exercise and Evaluation Program)，其中所提的重要評估與改善工具為 (1) 演習評估指南-Exercise Evaluation Guides (EEGs)、(2) 演習後檢討報告與改善計畫範本- After-Action Report/Improvement Plan (AAR/IP) Template、(3) 演習評估與改善計畫指引- Exercise Evaluation and Improvement Planning Guidance，而在本研究中可參考指標為其中的 EEGs 中，在 EEGs 設有目標能力列表 TCL (Target Capabilities List)，其中有 5 個面向能力與 37 個指標，如下所示：

(一) 一般能力-Common Capabilities

- 計畫的完整性
- 溝通
- 社區整備與參與
- 危機管理
- 資訊分享與傳遞

(二) 預防能力 Prevent Mission Capabilities

- 資訊收集與識別

- 指標與警戒
- 情資分析與產出
- 反恐調查與法律
- CBRNE 探測

(三) 防護能力 Protect Mission Capabilities

- 關鍵基礎設施保護
- 食物與農業安全防護
- 流行病學監測與調查
- 實驗室測試

(四) 應變能力 Respond Mission Capabilities

- 災害現場管理
- 應變中心的管理
- 重要資源後勤管理與分配
- 自願義工與捐助物資管理
- 應變人員安全與健康
- 緊急公共安全與社會序安全
- 動物疾病緊急輔助
- 環境的健康
- 爆炸裝置應變作為
- 火災事故應變支援
- 大規模殺傷武器與危險物品之應變與除汙

- 市民避難與收容
- 隔離與檢疫
- 搜索與救援
- 公共緊急資訊與警報
- 檢傷分類與到院前處置
- 大量傷病 (medical surge)
- 醫療支援管理與分配
- 大眾預防 (mass prophylaxis)
- 大量照顧 (庇護、供食、相關服務)
- 死亡管理

(五) 復原能力 Recovery Mission Capabilities

- 結構損失評估
- 維生系統的恢復
- 經濟與社區的復原

四、消防部門國外案例小結

從上述美國國家消防防護協會的消防服務成效指標、西澳大利亞省消防及災防服務年報紙指標引用、英國蘭開夏消防部門之消防事務推動成效評估、美國災害整備能力評估及目標能力列表等資料來看，國外對於消防部門績效或計畫的評核原則大致可分成實質內容與計畫程序兩大部分。在實質內容方面，其呼應消防及災害防救的特性，相關指標之描述涵蓋風險及災害狀況、應變效能、整備/資源及訓練的有效性、滿意度等內容；此外，在災害防救方面則亦涵蓋復原面向

之測量。其中，風險及災害狀況涵蓋如在高風險區的居民數、火災件數等；應變效能諸如在多快的時間可以到達災害現場處理事務，或達成其指標之比例、實際災害因應狀況；整備/資源及訓練的有效性則涵蓋人力、設備及妥善率等特性；滿意度則多以民眾對消防及災害防救服務的滿意狀況來測量。此外，在災害防救部分，則亦涵蓋事前的減災及事後的復原重建相關評核面向。在程序方面的指標，則與美國 PART 之精神相似，檢討其消防政策是否滿足法令需求，並納入州、地方政府相關法規。

參、海岸巡防

一、美國海岸防衛隊 (United States Coast Guard)

美國海岸防衛隊隸屬國土安全部，為美國的第 7 軍種，平時主要負責海域執法任務；戰時則由海軍指揮。海岸防衛隊為美國最歷史悠久的航海部門。

美國海岸防衛隊的法定任務計有下列 11 項：

- (一) 為港口、水道與海岸安全維護 (Ports, waterways, and coastal security)
- (二) 緝毒 (Drug interdiction)
- (三) 航海協助 Aids to navigation
- (四) 搜救 Search and rescue
- (五) 海洋生物資源保護 Living marine resources
- (六) 海事安全 (Marine safety)
- (七) 防禦準備 (Defense readiness)
- (八) 查緝偷渡 (Migrant interdiction)

(九) 海洋環境保護 Marine environmental protection

(十) 破冰服務 (Ice operations)

(十一) 其他執法事項 (Other law enforcement)

海岸防衛隊主要任務分別為海事安全 (Maritime Safety)、維持海上交通秩序 (Maritime Mobility)、海事保全 (Maritime Security)、國家防衛 (National Defense)、保護自然資源 (Protection of Natural Resources) (USCG, 2009) 等面向, 又可細分為 21 個執行項目。

表4.6 美國海岸防衛隊主要任務

主要任務面向	執行項目
海事安全： 著重於船舶航行安全及 海難救助	<ol style="list-style-type: none"> 1. 搜索與安全救助 (Search and Rescue) 2. 海事安全 (Marine Safety) 3. 娛樂船舶安全 (Recreation Boating Safety) 4. 國際冰區巡邏 (International Ice Patrol)
維持海上交通秩序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 助航 (Aids to Navigation) 2. 破冰服務 (Icebreaking Services) 3. 船舶交通/水道管理 (Vessel Traffic/Waterways Management) 4. 橋樑安全 (Bridge Administration)
海事保全：著重於犯罪 查緝及「ISPS 章程」之 執行	<ol style="list-style-type: none"> 1. 毒品查緝 (Drug Interdiction) 2. 偷渡查緝 (Alien Migrant Interdiction) 3. 專屬經濟區及海洋生物資源非法捕採查緝 (EEZ & Living Marine Resource) 4. 一般海洋法令執法 (General Maritime Law enforcement) 5. 聯邦法/國際條約執法 (Law/Treaty Enforcement)

主要任務面向	執行項目
國家防衛	1. 一般防衛任務 (General Defense Duties) 2. 國土安全 (Homeland Security) 3. 港口和水道安全 (Port and Waterways Security) 4. 極地破冰 (Polar Icebreaking)
保護天然資源	1. 海洋污染教育、防治、應變和執法 (Marine Pollution Education, Prevention Response & Enforcement) 2. 外國船舶檢查 (Foreign Vessel Inspections) 3. 保護海洋自然資源 (Living Marine Resources Protection) 4. 海洋和環境科學研究 (Marine and Environmental Science)

(資料來源：本研究彙整。)

而在評議該機關的績效表現時，是其法定的 11 項任務中，定出關鍵績效指標，如下表所示。

表4.7 機關績效指標

績效結果								
海岸防衛隊任務	任務績效指標	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 年績效目標
符合 2009 績效目標之任務								
搜救	從海洋環境即將發生的危險中拯救人命的比率	76.7%	77.1%	76.0%	76.6%	76.8%	77.3%	≥76.0%
港口、航道與海岸安全	因海岸防衛隊的影響導致海上恐怖活動風險降低百分比	n/a	14%	18%	15%	20%	31%	≥21.0%
	MTSA 每年所需要的設施檢查率	n/a	100%	100%	78%	100%	100%	100%

海事安全	商業船舶船員死亡及受傷五年平均數	483	473	502	527	494	475	≤ 529
	每年商船船員死亡及受傷之數量	460	522	617	480	388	369	≤ 496
	商業船舶乘客死亡及受傷五年平均數	170	171	215	238	250	228	≤ 251
	每年商船乘客死亡及受傷之數量	259	188	334	254	215	149	≤ 236
	娛樂船舶人員死亡及受傷之五年平均數量	4703	4503	4367	4249	4147	4038	≤ 4248
	每年娛樂船舶死亡及受傷之數量	4081	4120	4197	4285	4052	3534	≤ 4184
海洋環境 保育	每 1 億短噸(short tons)油品發生油品洩漏事故之五年平均數	17.6	16.0	14.3	14.0	13.2	11.8	≤ 13.0
	每年漏油汙染超過 100 加侖數量	162	149	168	140	122	98	≤ 150
	每 1 億短噸(short tons)貨品發生化學物質洩漏事故之五年平均數	42.5	31.9	27.9	24.7	19.8	17.8	≤ 25.9
	每年洩漏超過 100 加侖之化學物質之事故數量	39	31	46	39	21	22	≤ 50
其他執法 項目(取締外國籍 漁船)	非法進入美國專屬經濟海域內船舶數量	247	171	164	126	81	112	≤ 195
	取締違反美國專屬經濟區內法令之外國船舶之攔	n/a	n/a	n/a	230%	160%	143%	$\geq 9\%$

	截率							
破冰服務	關鍵水道因冰封無法通行之天數	4	0	0	0	0	0	$\leq 2/8$
部份符合 2009 績效目標之任務								
助航服務	船舶碰撞、擱淺之五年平均數	1928	1875	1818	1823	1857	1878	≤ 1871
	聯邦內短程距離助航服務之可用性比率	975%	97.1%	97.0%	97.9%	98.3%	98.0%	$\geq 97.5\%$
取締非法移民	企圖經由水路進入美國之非法偷渡移民被攔截之比率	n/a	n/a	n/a	65.2%	62.7%	84.4%	$\geq 69.9\%$
	由海岸防衛隊查獲之非法偷渡移民之比率	n/a	n/a	n/a	42.1%	46.9%	37.5%	$\geq 50\%$
查緝毒品	經由非商業性海上運輸之古柯鹼被查獲之比率	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	15%	$\geq 15.7\%$
	查獲之古柯鹼數量(公噸)	133.4	153.2	130.2	161.7	166.9	160.1	≥ 134
未符合 2009 績效目標之任務								
防禦準備	海岸防衛隊達到指定的戰備水平之時間比率	76%	67%	62%	51%	56%	44%	100%
	戰備用高耐用性的工具	98.5%	99.5%	84.2%	47.0%	47.0%	20.7%	100%
	戰備用的巡邏艇	n/a	n/a	100%	100%	95%	94%	100%
	戰備時港口的保安部隊	29%	15%	1.0%	4.5%	24.5%	19.8%	100%
保育海洋生物資源	漁船遵守聯邦法令之比率	96.3%	96.4%	96.6%	96.2%	95.3%	96.7%	$\geq 97\%$

二、美國運輸部

運輸部為美國聯邦政府的交通部門，負責管理航空、鐵路、聯邦公路、海事、公共運輸等方面事務。其下轄有聯邦航空管理局（FAA）、美國聯邦公路管理局（FHWA）、聯邦汽車運輸安全管理局（FMCSA）、美國鐵路管理局（FRA）、聯邦公共運輸管理局（FTA）、海事局（MARAD）與國家公路交通安全管理局（NHTSA）。

運輸部對相關協調機關與所屬機關也有定有審議的工具與指標，下表為其對與其業務有密切關聯的 KPI。

表4.8 美國海岸防衛隊與運輸部有關之 KPI

工作焦點 Focus Area	指標 (Indicator)
海域搜索與救助 Search and Rescue	<ul style="list-style-type: none"> ● 海難事故，待救者的人數 ● 海上事故之獲救人數 ● 執行海難救助，受保全的資產比例 ● 執行船艇的妥善率
航行協助 Aids to Navigation	<ul style="list-style-type: none"> ● 助航設施的妥善率 ● 在預定時間中完成助航協助的執行率 ● 海事案件數
海事安全 Marine Safety	<ul style="list-style-type: none"> ● 海難案件，傷亡人數 ● 海難事故數 ● 貨損中產生危害性物質洩漏的比例
港口、水道與海岸安全 Ports, Waterways, and Coastal Security	<ul style="list-style-type: none"> ● 依海上交通安全法(MTSA)執行船舶登檢，受檢船數與所有船數的比值 ● 受檢船中，違反海上交通安全法的船隻比例、處於禁航或航罰緩的比率 ● 受檢船中，違反海上交通安全法的船員數。 ● 有效嚇阻海上恐怖攻擊與其他高危害事故的次數

三、加拿大海岸防衛隊

加拿大海岸防衛隊隸屬海洋漁業部，其職權來自於加拿大航運法（Canada Shipping Act）、海洋法（Oceans Act）、航道保護法（Navigable Waters Protection Act）、北極水道污染防治法（Arctic Waters Pollution Prevention Act）、加拿大環境保護法（Canadian Environmental Protection Act）、漁業法（Fisheries Act）等法律。加拿大海岸防衛隊職掌為搜索與救難、船舶交通服務、破冰、助航、海洋環境應變、海事安全等。其職掌如下⁸：

- (一) 助航（Aids to Navigation）
- (二) 航道管理（Waterways Management）
- (三) 海上通信與交通服務（Marine Communications and Traffic Services）
- (四) 破冰服務（Icebreaking Services）
- (五) 海上搜索與救助（Search and Rescue）
- (六) 環境應變服務（Environmental Response Services）
- (七) 海上安全（maritime security）
- (八) 船舶妥善率（Fleet Operational Readiness）
- (九) 資產管理（Lifecycle Asset Management）
- (十) 加拿大海岸防衛學院（Canadian Coast Guard College）

根據上述職掌，加拿大海岸防衛隊也訂定了相關的績效指標如下表

⁸ 參照：<http://www.ccg-gcc.gc.ca/e0011737>

表4.9 加拿大海岸防衛隊績效指標摘要表

方案名稱	策略結果/預期結果/產出	績效指標	目標
助航	促進海上交通的安全	海上發生船舶碰撞的船舶數量	維持 5 年平均 均值
	助航設施的妥善率	臨時性助航設施的妥善率	99%(超過 3 年的平均 值)
		永久性助航設施的妥善率	至少超過 99%的可信 度
	航行安全訊息更新率	及時公布通知水手訊息	100%全數 準時
航道管理	海上交通管理可確保 航道安全使用	海上發生船舶觸礁的船舶 數量	維持 5 年平 均值
	加拿大境內五大湖及 聖勞倫斯河航道的疏 濬維護和管理	完成疏濬長度與實際計畫 的比率	計畫的 100%
	商業航道的水深與地 質調查	完成調查數與實際計畫的 比率	100%
	水深預報	及時提供水深預報(潮汐 表)	30 次預報/ 年； 每週 100% 及時預報
海上通信 與交通服 務	提供有關與海上安 全、船舶交通動態信息	海上發生船舶碰撞的船舶 數量	維持 5 年平 均值
	遇險信文回應及安全 通信	船舶交通管理中心中船用 無線電通聯設備的妥善率	100%
	載重噸 500 以上的船 舶，取得船舶交通管理 中心許可，可在加拿大 水域航行的艘數	取得許可的船舶數量	目標值 15,200
	海上安全訊息	公告禁航船舶的數量	目標值 13,000
破冰服務	針對在極區航行水域 的船舶發佈有關航行 安全信息(冰區位置與 範圍、流冰情形與移動	海上發生船舶碰撞冰山的 數量	維持 5 年平 均值

方案名稱	策略結果/預期結果/產出	績效指標	目標
	方向)的及時率		
	破冰服務	巡防艦提供破冰服務的執勤率	100%
	冰季期間與海冰的相關訊息	冰情圖的發佈數量	滿足每年協議的服務水準
海上搜索與救難	預防船員失蹤和受傷	尋獲船員的存活率	超過 90%
環境保護服務	海上船舶油污染案件	當海上發生船舶油污事故時,由海岸防衛隊擔任現場指揮官的比率	100%
	海岸防衛隊針對油污的應變能力	海岸防衛隊在船舶油污案中,擔任現場指揮的次數	目標值 620
	提供專業知識和資源給民間溢油處理單位	海岸防衛隊協助油污處理機構處理海上油污的次數	目標值 140
海上安全	增加民眾海洋意識	由跨部門海上安全工作小組(TBD)來決定績效指標	
	增加與加拿大水域安全相關議題的能現度	由跨部門海上安全工作小組(TBD)來決定績效指標	
	由海岸防衛隊提供海上交通訊息給海上船舶管理中心	海岸防衛隊提供訊息的可靠度	99.7%
	基於安全目的,由海岸防衛隊船艦提供的服務	該服務佔服務計畫的比值	100%
船舶妥善率	海岸防衛隊船艦能提供安全且高效能的服務	該服務佔所有計畫的比值	100%(容忍值 90%)
		該服務佔海岸防衛隊計畫的比值	100%(容忍值 90%)
		該服務佔漁業海洋部任務的比值	100%(容忍值 90%)
		該服務佔重大海事案件數的比值	100%(容忍值 90%)
	加拿大北方社區(無商業服務區)的補給作業	海岸防衛隊再補給作業與計畫的比值	100%
	各類船舶妥善率/執勤率	各類船舶妥善率/執勤率	符合服務規範標準

方案名稱	策略結果/預期結果/產出	績效指標	目標
資產管理	海岸防衛隊的資產設施符合預期目的，具有可靠信賴性	海岸防衛隊船艦的船齡與使用年限之比值	40-60%
		海岸防衛隊船艦妥善率	85%
		海岸防衛隊船艦之維保費與成本之比值(三年滾動平均)	4%
		海岸防衛隊助航設施費之維保費與成本之比值(三年滾動平均)	7%
		海岸防衛隊海上訊息和交通服務設施之維保費與成本之比值(三年滾動平均)	5%
	海岸防衛隊主要資產設施的取得	主要資本門計畫完成比例	90%
	海岸防衛隊的造艦計畫	計畫在期程、預算和績效上的比例	100%
	海岸防衛隊船舶的維保費	非屬計畫內的支出費用，佔總維保支出的比例	20-35%
	海岸防衛隊助航設施的維保費	非屬計畫內的支出費用，佔總維保支出的比例	25-40%
	海岸防衛隊海事訊息中心的維保費	非屬計畫的支出費用，佔總維保支出的比例	30-40%
加拿大海岸防衛學院	人員訓練	按計畫執行課程的比例(CGOTP)	待完成
		按計畫執行課程的比例(MCTS)	待完成
		按計畫執行課程的比例(SAR)	待完成
		按計畫執行課程的比例(ER)	待完成
		按計畫執行課程的比例(MMET)	待完成
	優化人才	學生完成課程和方案的數量(CGOTP)	待完成
		學生完成課程和方案的數量(MCTS)	待完成

方案名稱	策略結果/預期結果/產出	績效指標	目標
		學生完成課程和方案的數量(SAR)	待完成
		學生完成課程和方案的數量(ER)	待完成

四、海岸巡防部門國外案例小結

本研究蒐集美國海岸防衛隊(軍屬編制)、運輸部及加拿大海岸防衛隊(海巡專責機關、不涉及軍事與警察任務)績效評核之實質內容，來做為評估海岸巡防計畫審議及績效評核之參考。我國海岸巡防署與美國海岸防衛隊、加拿大海岸防衛隊之主要執掌有一定程度之相似性。其中，美國海岸防衛隊任務涵蓋海事安全、維持海上交通秩序、海事保全、國家防衛、保護自然資源等面向；加拿大海岸防衛隊則為搜索與救難、船舶交通服務、破冰、助航、海洋環境應變、海事安全等。至於美國運輸部門在海域搜索與救助、海事安全等面向之經驗，亦可做為我國海岸巡防署績效評核之參考。

從上述國外經驗來看，不論其組織的定位為軍職或是海岸專責單位，其評核面向大致可歸類於組織任務狀況描述、應變效率、所屬裝備的妥善率(後勤管理)與機關人員核心職能與訓練等 4 個面向來評斷其組織的表現。其中，組織任務狀況描述其職掌事務之特性；所屬裝備的妥善率(後勤管理)與機關人員核心職能與訓練為促進事發因應之描述，其成果則展現在應變效率上，並據以影響其職掌事務之特性。此外，加拿大案例亦就其政策資源投入之成本列為評核之面向。

肆、國境管理

從國際經驗來看，國境管理的績效指標，與警察績效指標具相似性，大多為「直接硬性指標」，包含：查獲走私物品案件數、類型、數量；查獲毒品走私案件數、類型、數量；查獲仿冒商品案件數、類型、數量等。

一、美國國土安全部國境安全策略目標

美國國土安全部針對其國境安全之策略目標（可於 www.performance.gov，查詢 A-11 文件中查詢）包括：

- (一) 恐怖攻擊預防及增強防護。
- (二) 邊境管理與防護。
- (三) 移民法增修。
- (四) 網路資訊安全及防護。
- (五) 增加國家防護及復原能力。
- (六) 增強國土安全。

藉此，隸屬 DHS 下之各單位便將依據上述「聯邦策略目標」進行各單位計畫目標擬定及策略規劃，以確保聯邦策略目標的達成。並且透過三種方式分別進行評估：

- (一) 頻繁的數字評估：透過數字的方式，例如案件統計等，評估是否達成目標，如採取此方式，則需不定時頻繁的進行數字統計與比較，以檢驗任務執行效果。
- (二) 策略評估：利用各單位所提出之策略目標進行評估，檢驗目標是否被達成。

(三) 企業風險管理：利用風險評估及管理的理念，廣泛的支持組織風險管理架構。

(一) 策略計畫：ICE Strategic Plan FY 2010-2014

移民局 (ICE) 於 2010 年公開之 2010-2014 策略計畫中，說明該年度計畫目標依據上述 DHS 策略目標排序後就前三項目標擬定年度策略計畫包括恐怖攻擊預防及增強防護，與違禁品運送、旅遊及財務相關的國境防護，更智慧及強力的移民執法人員及促進單位有效性及時效性；而在各策略目標之下，建立為達成目標所需之項目列表如下：

表4.10 ICE 策略目標

目標	項目
恐怖攻擊預防及增強防護	防止恐怖份子進入美國境內
	移除可疑份子
	支援反恐小組 (Joint Terrorism Task Forces, JTTF) 恐怖份子調查
	執行反擴散計畫保護美國及其同盟國家
與違禁品運送、旅遊及財務相關的國境防護	降低跨國境的犯罪組織
	降低走私
	鎖定兒童、雛妓等人口走私
	鎖定走私毒品相關組織
	追擊洗錢組織
	鼓勵智慧產權調查
更智慧及強力的移民執法人員	偵查及移除欲違法進入之外來人口
	建立雇主需符合規範之文化
	減少犯罪及幫派份子
	維護移民單位的清廉
	促進移除 (遣返) 過程的效率
	重整偵察系統
促進單位有效性及時效性	重新調整組織權責
	建立管理小組

目標	項目
	加以宣傳 ICE 成功完成任務
	智慧的利用資源

(資料來源：本研究整理自 ICE 策略計畫)

(二) CBP FY 2009-2014 Strategic Plan

邊境管理局 (CBP) 也在 2009 年便推出 5 年策略計畫，其策略計畫目標相對於 ICE 來說少，主要以「保護美國邊境」為該單位最重要任務核心。在該策略計畫中，CBP 主要任務為 (一) 防護國家邊境以避免危險份子、物品等進入國內，及預防非法走私及交易、(二) 確保合法交易及跨國界旅遊之高效力；為達成目標所訂定項目如下：

表4.11 CBP 策略目標

任務	項目
防護國家邊境以避免危險份子、物品等進入國內，及預防非法走私及交易	透過使用正確的人員、設施及技術來建立及維護空中、陸地及海洋邊界的監控
	利用風險的概念在最易受影響的地方包括港口、機場等及其他地區設置長期的監控站
	利用風險的概念使用最先進及完善的生物辨識系統
	提供 CBP 實際執法人員相關訓練
	鎖定影響物品安全之項目
確保合法交易及跨國界旅遊之高效力	利用資訊系統有效追蹤貨櫃、運送人員、產品等
	雇用足夠的人員以確保偵查行動的完整性及確認所有人員皆採取一致的執法行為
	針對交易活動進行檢驗是否可有效偵測非法行為

(資料來源：本研究整理自 CBP 策略計畫)

以 CBP 為例，其於 2012 年發布邊境巡邏計畫（Border Patrol Strategic Plan），做為執行其策略計畫主要任務（一）防護國家邊境以避免危險份子、物品等進入國內，及預防非法走私及交易；並且利用風險概念導向，列出主要執行目標及可評量之目標達成方法如下：

1. 保護美國邊界：

- 1) 透過提升智慧型操作如與其他執法人員共同合作擬定計畫、執行細節等防止恐怖份子及武器進入美國國內。
- 2) 使用複雜的戰術、技術及程序來降低風險，包括改變偵查技術、增加機動性及擴大專業訓練使人員具備多樣的技能與能力。
- 3) 透過排序將主要警力優先使用於威脅最高的項目，以減少走私與犯罪，進而擾亂跨國性犯罪組織。
- 4) 加強 CBP 在公有企業及雇主間的意識，進一步執行全管理計畫（即企業與雇主有意識 CBP 的存在及執法性，較會避免使用非法勞工等，同時降低偷渡人口/勞工；CBP 便具有全管理之權利）。
- 5) 鼓勵社區加入邊境巡邏行列，增加社區參與感。

2. 增強邊境巡邏

- 1) 透過教育、訓練及支持加強邊境巡邏人員能力。
- 2) 持續過去傳統，加強員工支持計畫。
- 3) 鎖定對於組織清廉的威脅，並且在訓練中保持警覺，促進打擊腐敗。
- 4) 標準化報告及計畫程序。
- 5) 引進工具有效蒐集資料及發展分析結果。
- 6) 透過規劃、資源分配等提高整體效率。

相較於先前所述之策略計畫，執行計畫所撰寫的內容較為詳細，並且較針對實際作為進行說明；也同時明列目標達成判定標準，透過該項目是否有執行來判定是否達到任務目標。

(三) 績效報告

1. CBP 的年度績效報告 (Performance and Accountability Report, FY 2014)

依循 GPRA 及 No. A-11 規範，針對各策略計畫需在規定時間內產出績效報告，於 CBP 報告中說明了 CBP 之策略計畫及 DHS 策略計畫的對應關係，以確保其所採取之行動目標符合 DHS 需求。並且說明年度績效各項指標如下：

表4.12 CBP 年度績效指標

績效評量	FY2014 Target	FY2014 Result	Target Met	
目標一：增進境內及公共安全	執行目標 A：了解威脅			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 B：促進機構及國境邊間的協調			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 C：增進全球支援連結安全			
	成功徵收進口稅收的百分比	100%	99.56%	未達成
目標二：允許合法的交易及旅遊以增進美國經濟競爭例	執行目標 A：透過簡化行政流程降低合法交易及旅遊的費用			
	自 CBP 貿易合作計畫之國家進口的貨物價值百分比	59%	53.9%	未達成
	進口符合適用的美國貿易法律的百分比	97.5%	97.99%	達成
	執行目標 B：促進與進口港口及其他美國政府機構的和諧性			
	不可公開績效評估標準			
	透過先進技術將風險細分，使貿易及旅遊風險降低			
	不可公開績效評估標準			
目標三：增強邊界安全及管理	執行目標 A：增加航空、陸地及海洋邊界的警覺意識			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 B：偵測、制止及干擾非法跨越邊界			

績效評量		FY2014 Target	FY2014 Result	Target Met
	偵測非法入侵飛機的百分比	100%	98.8%	未達成
	多次在西南邊境遭逮捕人數的百分比	<=17%	14%	達成
	西南邊界成功攔阻率	77%	79.28%	達成
	執行目標 C：增強貿易執法			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 D：加強旅客及貨物出境的執法及攔阻			
	在入境口所查獲的走私貨幣（百萬）	\$30	\$37.7	達成
	在入境口所查獲的武器數量	400	411	達成
	執行目標 D：推行全面性及具有預測性的策略以儘早鎖定威脅			
	針對 CBP 認定為高風險的貨品在入港時就已經過掃描的百分比	100%	99.22%	未達成
目標四：推動組織整合、創新型及效能	執行目標 A：成熟的 CBP 資源管理架構			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 B：優化 CBP 組織結構已確保效率			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 C：增強 CBP 的清廉及專業發展			
	不可公開績效評估標準			
	執行目標 D：透過創新的技術及商業手法促進 CBP 的任務效能			
	不可公開績效評估標準			

（資料來源：本研究翻譯自 CBP 2014 年績效報告）

一般來說，績效的評量方式以量化評量最為廣泛，在本績效報告中，整理出 9 項用來評估 CBP 年度表現之評量標準；其主要以量化統計方式，透過與目標設定值比較，判定是否達成目標。然報告中並未提到其量化公式，並且有一半以上的執行目標是不可公開評估標準的，如此一來要完全掌握政府績效評量項目實在不易。

2. 機構型計畫

機構型計畫係以第三方單位針對政府計畫做出評估及評量，以 KPMG 幫美國政府針對 ICE 2014 年毒品控制之表現所做的報告（Review of U.S. Immigration and Customs Enforcement's FY 2014 Drug Control Performance Summary Report）來說，其客觀地針對 ICE 各項毒品控制/預防所做的行為進行統計；其中針對（一）國際性、（二）情報、（三）國內調查等作出統計，內容包含統計 ICE 花費在與毒品有關的海外案件調查時間百分比、緝毒情報數、遭破壞或中斷的高風險的犯罪調查百分比、遭到個人或犯罪組織破壞的跨國販毒組織調查百分比等。除與前年度比較今年度表現狀況外，也同時擬定下一年度目標，做為未來評估之標準；擷取部分表格如下：

表4.13 機構針對 ICE 表現評估結果

年度	目標	實際達成	是否達成
遭破壞或中斷的高風險的犯罪調查百分比			
2013 年	18.0%	31.8%	否
2014 年	19.0%	42.24%	否
遭到個人或犯罪組織破壞的跨國販毒組織調查百分比			
2013 年	12.0%	42.6%	否
2014 年	44.0%	45.0%	否

（資料來源：DHS，2015）

二、全球貿易安全與便捷標準架構

911 事件發生後，為對抗恐怖主義和其他國際犯罪，海關間必須以共通且已被接受的標準合作，使在全球貿易體系各點間移動貨物和貨櫃運輸之國際貿易供應鏈的安全與便捷最大化。海關與海關間的彼此相互支持可達成此一目標，提供國際貿易供應鏈一個有效的安全機制。傳統上，海關在貨物運抵其國內港口時，執行查驗工作，今日，海關必須在貨物運抵前，執行查驗及篩檢貨櫃或貨物之能力。此一構想之中心支柱即須使用先進的電子資訊以儘早確認出高風險的貨櫃或

貨物，使用自動化設定目標工具，可讓海關在貨物出口港或貨物出港前之供應鏈上，確認出高風險性貨物，同時，為了有效確保過程不會延遲貿易的移動，海關必須使用現代化的技術來查驗高風險性的貨物，而這個技術包括但不限於大型的 x 光和 r 光機器與放射性偵測設備。

2005 年 6 月關務合作理事會（CCC）於布魯塞爾年會時，世界關務組織（WCO）各會員國關務首長代表一致鼓掌通過採用「全球貿易安全與便捷標準架構」（SAFE FRAMEWORK），此獨特國際文件之採用，不僅引進更安全之世界貿易體制，亦預示海關與業者間新式作業方法及夥伴關係之開始。

全球海關與海關間的一致性標準共計有 11 項：

- (一) 整合供應鏈管理；
- (二) 貨物檢查權；
- (三) 檢查設備現代科技；
- (四) 風險管理制度；
- (五) 高風險貨物或貨櫃；
- (六) 預先電子資訊；
- (七) 專項選案及溝通；
- (八) 績效評估；
- (九) 安全評估；
- (十) 職員操守；
- (十一) 出口安全檢查。

有關標準 8 績效評估部分，「全球貿易安全與便捷標準架構」（Safe Framework）認為，海關應維護績效評估之統計報告，相關指標包括但不限於：

被檢視貨物之裝載數、高風險貨物之裝載數、高風險貨物被執行查驗數、使用非侵入性技術查驗之高風險貨物數、實體查驗且非侵入性技術查驗之高風險貨物數、僅實體查驗之高風險貨物數、海關放行時間（Time Release Study： TRS）及其正負面之查驗結果。海關為績效評估應蒐集與應用資料，以評估其符合「全球貿易安全與便捷標準架構」之衝擊與效益，相關結果將由世界關務組織(WCO)彙整。

三、移民部門國外案例小結

從國際上對移民部門事務評估之狀況來看，成果評估的關鍵績效指標大致涵蓋國境管理的績效指標，與警察績效指標具相似性，大多為「直接硬性指標」。在物流管理部分包含：防護國家邊境以避免危險份子、物品等進入國內，及預防非法走私及交易避免危險份子、物品等進入國內，及預防非法走私及交易等。而成果性質之績效指標除了上述防護國家邊境外，也涵蓋移民部門在確保合法交易及跨國界旅遊之高效力等面向績效之測量。這些指標在描述國境管理的基本狀況外，對事先預防的描述，反而比事發時的因應狀況更具特色；這也凸顯了在國境管理上，如何阻絕威脅於境外之特色。

伍、小結

從國外有關於績效評核方式、指標選用之經驗，本研究發現，美國因其法致關係，政府部門施政須擬定目的、目標，設定計畫/預算執行之績效指標，並透過績效指標之檢核來評估其預算執行之效議。而各機關所訂之績效指標，則需與該機關之部門目標相呼應。而這些指標之選用，亦常考慮取得的容易度及有效性，並可供機關進行地域、跨時序比較，以監控、評估計畫推動對於業務的影響，並據以調整施政計畫及資源配置。

在相關評估指標的設計上，國外無論是警政、消防/災害防救、海岸巡防、移民（國境管理）案例所採之相關指標常依層次予以區分，如建立較大的構面，構面下則設計較小之測量變項。而從公共安全部門的相關指標設計，其在較大之構面大體上可歸結於下列範疇，包含：業務現況描繪；計畫目標及推動之影響，包含：事先預防相關之指標/成效、事發因應資源及效能相關之指標/成效、善後處理相關之指標/成效。而部分機關亦就其業務投入、成本、滿意度等面向之測量，納入其績效評核之架構中。而透過這些努力，預期將可使部門之業務執行成果提升，並促進未來的公共安全狀態。然而，必須說明的是，公共安全時受到諸多時勢變化及社會變遷而影響，並非單受計畫介入之影響。因此，若遭逢重大事件，如恐怖攻擊、重大天然災害等，則可能影響在下一期主管事務之基本狀況（如圖 4.4）。

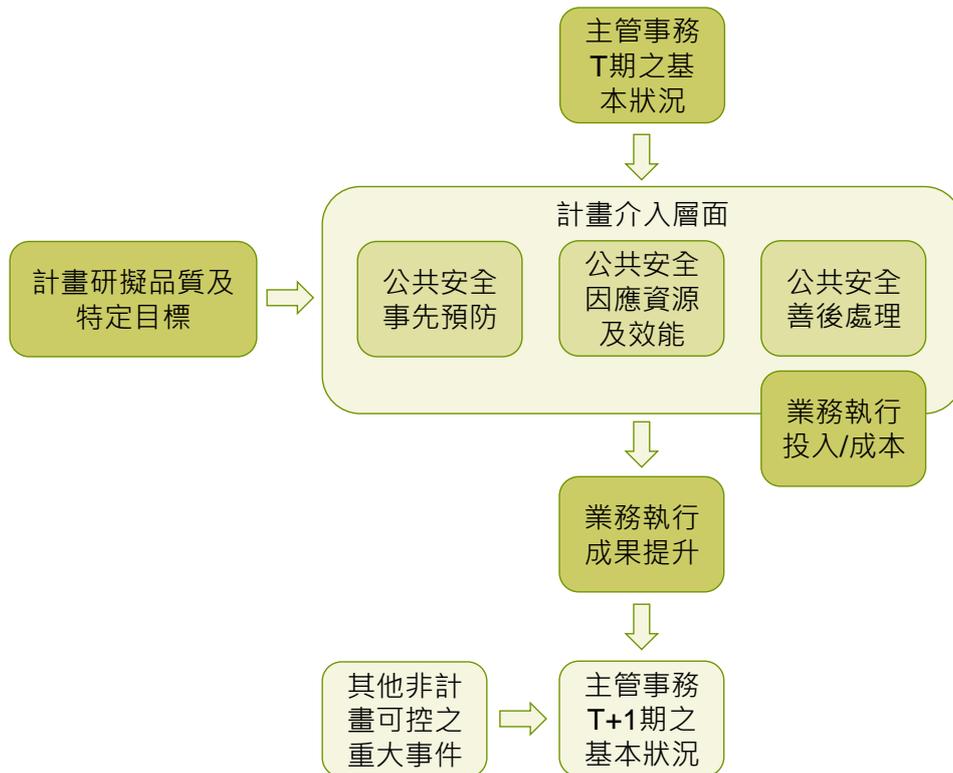


圖 4.4 國外公共安全相關績效評核之基本架構

（資料來源：本研究彙整）

第五章 公共安全社會發展計畫審議及評估建議

壹、公共安全社會發展計畫整體性考量及審議制度建議

一、跨部門共通之審議考量

從第三章有關於既有公共安全類社會發展計畫的盤點，本研究發現既有的公共安全類社會發展計畫在內容上，相當程度偏資本門。相關機關原則上亦將社會發展計畫視為在既有公務預算外，因應非經常性需求的預算獲得管道。而從既有的計畫評核指標來看，多數計畫以過程型指標，如預計執行多少預算、購置多少設備等，做為其評核指標，未能凸顯該項計畫對機關業務促進之影響，以及反應機關整體目標及該計畫之定位。此外，計畫所選取之指標因計畫內容而有甚大差異，且其指標面向較為單一，多數計畫僅選取 1~2 項指標、缺乏跨年期之趨勢分析及比較、未必公開發行於公務統計資料中。

為了提升計畫之審議評核成效，本研究結合上文有關警政、消防、海巡及移民部門的特性說明、國外案例及國內計畫審議分析、焦點座談學者專家的意見回饋，歸結下列觀點：上述四部門雖有相當程度的任務差異，但在公共安全的大範疇下，各部門計畫、任務的執行仍有共通性本質。這些公共安全部門共通性內容及相因應的計畫審議考量包含：

- (一) 公共安全部門以保護居民生命、財產安全，維持社會、經濟穩定及促進社會正義、環境永續為目標。
- (二) 在執行面向上，公共安全部門任務可區分為「事先預防」、「事發因應」、「事後處置」等三範疇，特別是前兩項範疇。各部門在平時則因應上述事項進行相關計畫，包含預防事務處理、裝備購置、人員訓練及相關業務推動支持性設施，如訓練設施、廳舍等。也因此，多數公共安全類社會發展計畫之內容屬於此範疇。
- (三) 公共安全需求隨時可能發生，故公共安全在上述範疇的人員、裝備設施

整備也必須支援其任務之 365 天、24 小時之任務執行。

- (四) 公共安全任務須在地執行，也因此，在人員、設備的分布上，必須考量其任務執行之需求。固然從資源配置的有效性考量，會以階層式策略來配置不同層級之設施、裝備。但整體而言，公共安全部門的人員、裝備及支持性設施需考慮遂行任務的分散特性。
- (五) 由於公共安全的處置有跨空間區域之特性。為了促進中央—地方及協調跨區域間任務執行及溝通的效率，公共安全部門有較顯著的「命令、指揮」體系，亦有一元化之需求。雖然部分公共安全部門事務屬地方事務，然而在維持全國事權統一及任務溝通上，中央政府建構一元化指揮體系上，仍有積極協助地方之責任。因此，計畫審議時宜就事權統一、強化命令/指揮體系之角度予以評估。
- (六) 權衡國際潮流，現代化民主國家的施政作為已從「行政管理」延伸為「跨域、多層級治理」。因此，公共安全之推動除了需中央—縣市—鄉鎮市區各層級各部門共同促成外，亦須涵蓋各級政府及市民團體、私部門企業等權益關係者。這部分的任務執行，除了具體提升公共安全、社會韌性外，也可強化溝通、協調，創造社會對於公共安全部門的「信任感」。因此，部分與國內事務有關的公共安全部門，如警政、消防，其社會發展計畫除了資本門投資外，亦可強化延伸服務 (outreach)、促進各權益關係者及公共參與等跨部門溝通協調、培力、夥伴關係建立之措施。
- (七) 部分警政、消防、海巡、移民任務已經跨越既有部門組織任務範疇。在處理特定議題上，常需跨部門共同合作。但在既有政府部門分工體系上，研提社會發展計畫仍由各部門出發，惟其亦可能對其他部門產生共效益/綜效。未來國家發展委員會除了可就跨部門的特定議題扮演更積極的規劃、溝通、協調角色外，在現階段計畫審議時，亦可就具有綜效、未來綜效之相關計畫給予較多之支持。
- (八) 延伸服務 (outreach) 至社會各 (公、私) 部門的公共安全計畫，特別是事前預防及對事發因應、事後處置能力強化之計畫，對預防、解決

社會問題、促進社會發展至為重要。然而，相關社會培力計畫需長期投入；雖然其短期未必可見成效，但長期將可促進部門文化及社會之轉變。而此類計畫若缺乏長期支持，則對社會轉變的影響較有限。國外中央政府亦針對此類事項提供地方政府協助，如強調地方分權的美國，其聯邦政府提供資金協助地方政府制定災害防救計畫。在計畫審議時，宜考量此類計畫特性，以長期陪伴的角度支持此類計畫之推動。

- (九) 促進社會大眾對於公共安全部門的信任，對實務機關及整體政府運作而言相當重要。而上述的延伸服務可增加社會大眾對政府施政的了解，並參與意見，可增加公共安全部門的受信任度，對社會發展多所助益。
- (十) 雖公共安全部門有共通特性，但因各部門屬性仍有相當歧異，且相關指標仍會因個別計畫之本質而有差異。在計畫審議及評估過程中，仍需依計畫本質予以考量，很難透過一一體適用之指標來進行公共安全類社會發展計畫之審議及評估。

除上述公共部門共通特性及審議評估原則建議外，本研究亦從文獻及焦點座談中蒐集到下列既存議題，列舉餘下，以做為未來進行計畫審議及評估之參考。

- (一) 目前政府各部門的部分施政仍缺議題性的分析及計畫指引：目前國家在社會發展議題上，對長期發展政策及策略方案的研究、分析及計畫仍有不足。從計畫審議的角度而言，應優先建構議題性的施政目標及因應策略，進而發展出各項短、中、長期的計畫，也才能指引各項社會發展計畫的制定。這部分若屬單一部會主責，則國家發展委員會可協助其訂出該社會議題的長期發展戰略，再建構相關審查機制與標準。若屬跨部門者，則國家發展委員會可扮演更積極角色，邀集相關各部會機關透過溝通及協調，制定政策目標及策略；而此在未來則可能為社會發展計畫之審議參考。
- (二) 在評估指標的選用部分，在使用時應注意部分量化指標在部門彙整的政治考量下，可能淪為流水帳指標，或是測量「定義」與一般認知差異甚大的數字，毫無實質效果。此外，目前各部門選用的指標多偏向量化或是成果性指標，但「質性描述」指標亦甚具意義。此外，許多「成

果產出」指標與計畫投入間的關係，在科學上仍不易透過量化方式來推估。因此，在計畫審議評核時除了量化指標外，亦應評估質性指標之描述。

- (三) 部分部門的公務統計內容因量化指標測量議題（如上述），或因部分業務統計未被納入公開發行的公務統計中，使其產生跨時序、跨區域/國家之評估、比較困擾。

二、評估審議方式、審議原則及相關工具建議

本研究經過文獻回顧、國內外公共安全部門特性及計畫評核方式分析、焦點座談與會學者專家的意見回饋，對於現行中長期個案發展計畫審查方式提供下述社會發展計畫整體審議及評估方式之建議：

- (一) 優化個別計畫定位、社會影響及科學分析之審議設計：公共安全各部門有該部門之組織職掌及任務定位；然而，目前各部門相關指標在民主社會的發展下，有著重於「為民服務」相關指標之趨向。如公共安全部門應以保護居民生命、財產安全，維持社會、經濟穩定及促進社會正義、環境永續為目標。如國境安全主要之任務就是防護、防禦，因此移民單位就必須以提升國境安全為主要目標，依循著此目標進行計畫的撰寫、安排等。當單位具備了正確清楚的計畫目標後，才可確實執行後方的人員配置、訓練等等工作，以確保目標之達成。就計畫審議本身而言，可參考國外之作法以成效預測評為主，評估包括業管單位的投入、活動、產出等與結果的關聯性，針對這些指標間的關聯性進行評判；然我國目前較著重於程序層面，包括其適法性等，因此當面對特殊的評估方式時，在審議的過程中可能面臨專業不對稱的挑戰。目前國發會於計畫審議中所扮演的角色應略為調整，包括國發會應該做為評核單位及業務執行單位之橋梁，除檢視計畫的協調性及相關計畫配合性外，也應針對跨領域之議題所發展之計畫進行評量標準的調整，避免計畫或指標流於簡單的量化評量。加上評核人員並非精通各領域及專業，在不熟悉的情形下，計畫審議便容易流於單純的評

核項目檢核，又因為經費的限制，便容易使送審計畫流於形式，對於國家未來發展真正之助力便大幅降低。現行的審議機制屬於中長程個案計畫的審議範圍，與部會的中程施政計畫有重複的審議過程，如以計畫引導施政的概念下，應以中程施政計畫為主，個案計畫納入年度滾動式修正報請審議，應屬成本較為經濟的審議程序，也可以跟年度預算做結合。此外，面對各種各樣的計畫時，國發會也可評估這些自發性、由下而上、五花八門的獨立計畫之間，有否可能優先併案、發揮綜效、甚至創新政策的可能，並將其作為優先判準。考量國發會之業務繁重，也許應優先聚焦上位目標的調校、跨機關計畫的橋接、新興政令的導入落實、干預模型的建立這四大區塊的審議或評估。

- (二) 強化計畫內容實質審議：審議單位於先期作業編列預算時，常以往年計畫執行結果為編列依據，建議應以個案計畫性質、計畫目標、對象等強化實質的審議，建議國發會能做為計畫單位與主計單位的溝通橋樑，強化實質審議的內容，做為爭取預算的依據。
- (三) 加強提案機關之溝通參與：目前審查計畫除了送交相關部會以書面審議方式進行外，亦宜強化提供提案業務機關以各種方式溝通，深入說明計畫的必要性，而使得審查機關能對送審計畫更清楚了解計畫的內容，獲得支持與協助。審議機關和提案業務機關對於計畫認識的深入程度才是提升審議基礎的關鍵。個案計畫透過審議程序前在議題建構階段，宜有實地考察的程序，如參加個案計畫的研擬會議、專家學者意見調查階段、計畫單位得邀請審議單位參與，將能強化審議的品質，也能在計畫擬定階段就給予建議，節省程序、彈性調整。
- (四) 強化計畫評核工具：就目前計畫評核工具來說，雖然計畫評核常以可清楚判別成效的量化工具為主要標準；然而任務之內容不可能僅單純為量化工具可評量的，因此建議針對質性評估工具進行強化，才可達到計畫審議的完整性。此外，對於評核人員並非熟識各領域的前提下，也建議在計畫審議前廣納專家學者之意見，且計畫研擬單位也可邀請審議單位參與計畫研擬過程，除強化審議品質，也可節省其後之審議程序。

- (五) 明確審議原則：目前的審議規定已依照編審要點設有原則，但是規定中屬於概念性較強的用語，依賴於審核人員的經驗和對計畫的理解。如果要使計畫提案機關做好審核計畫的重要性質，審議機關可以在每年提供定義或社會趨勢內容補充說明，例如：前瞻是指因應未來某幾類趨勢而規劃，可以做選項給計畫單位勾選，以參考判斷計畫符合何種前瞻原則。
- (六) PART 可做為計畫審議過程中，逐項審查之工具，應依公共安全事務之不同題別，加以適當修改以期適用。

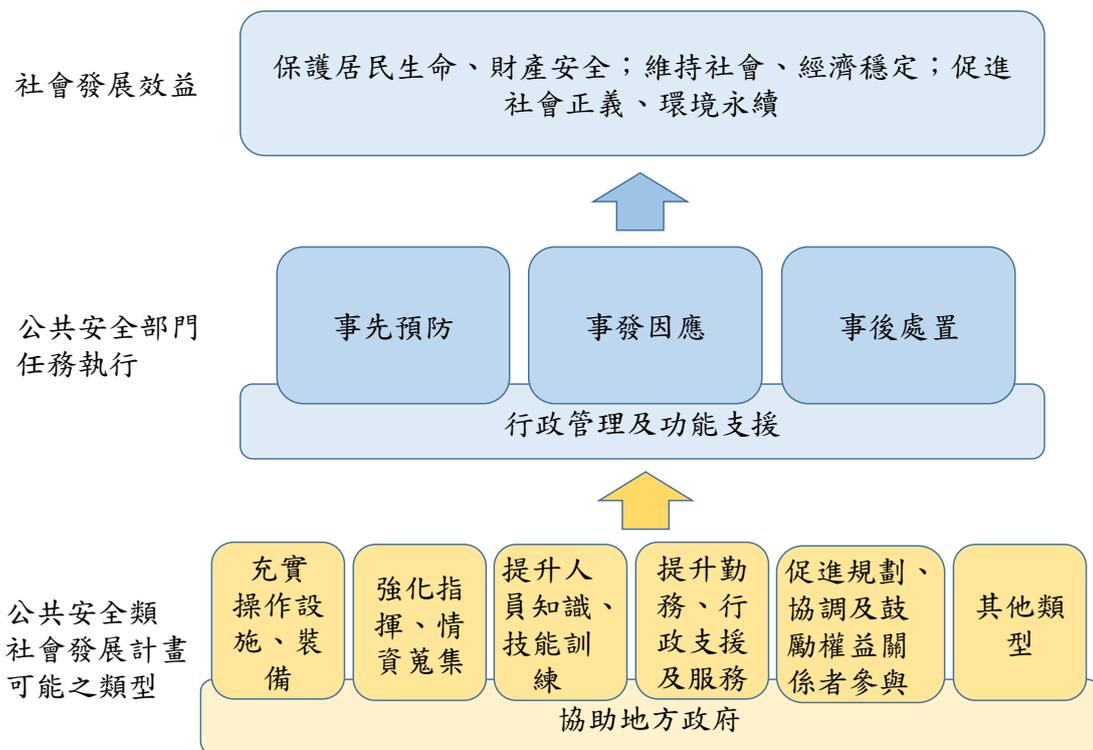


圖5.1 公共安全類社會發展計畫執行與部門業務推動、社會發展之關係圖

鑒於公共安全部門雖性質迥異，但在本質上仍有共通性，在本節試以計畫性質為區分，來制定公共安全類社會發展計畫之審議原則建議。本研究預期未來公共安全部門之計畫可能屬於下列範疇：1. 充實操作設施、裝備（這部分泛指操作端/基層同仁所需裝備）；2. 強化指揮、情資蒐集（如資通訊設施）；3. 提升人員知識、技能訓練；4. 提升勤務支援及服務（如設施改善、員工福利、廳舍營建）；5. 促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與；6. 補助地方政府；7. 其他類型。

其中，第 1 至第 5 項之計畫可能與第 6 項「補助地方政府」可能並存。而透過這些類型的計畫，將可促進該機關在「事先預防」、「事發因應」、「事後處置」之任務執行，或強化該機關之行政管理及對上述業務之功能支援。而透過這些任務執行，則可促進社會發展之效議（如圖 5.1）。

在社會發展計畫審議及評估之相關工具集方面，因各部門本質仍有差異，各部門之參考工具集詳見下文各部門評估指標之建議說明。在國外相關審議工具方面，除了參考本研究在第四章所列國外案例外，建議可參考美國聯邦績效評核網頁（<http://www.performance.gov/>）來掌握美國對公共安全（及其他部門）所設定之部門目標，以做為檢視我國計畫目標之參考。該網頁可查詢美國跨部門、各部門之政策目的及目標，或以主題方式查詢之。國家發展委員會未來進行計畫評估、審議時，亦可透過美國經驗之擷取，做為進行相關計畫審議之評估原則及指標參考。



圖5.2 美國聯邦績效評核網頁

（資料來源：<http://www.performance.gov/>）

在本土相關政府公開資訊中，考量現實狀況，本研究將可運用之績效指標依公開性，區分為：公開發行之公務統計；未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料；政府可掌握之資料，惟待進行統整三種類型。其中，公開發行之公務統計在中央層級如主管機關之統計年報，在地方層級為縣市統計年報。第二、第三種類型之未公開發行之公務統計，則可在公共安全部門主責單位提擬計畫時，另行彙整。

此外，目前已公開之公共安全類資料之地理資訊系統相當有限。不過，內政部已建置「社會經濟資訊網」，嘗試結合各年度政府統計資料及 GIS 系統，以呈現全國性戶政統計及各縣市之統計年報資訊。該系統目前仍發展中，對於全國性公共安全類別之統計資料呈現在短期使用上仍有侷限性。在未來，可由隸屬於內政部下之警政署、消防署、移民署等單位提供具空間性資料，納入內政部之「社會經濟資訊網」，以 GIS 方式呈現公共安全指標，以凸顯該指標之空間分布特性。



圖 5.3 國土資訊系統社會經濟資料庫網頁

(資料來源：http://210.65.89.57/STAT/Web/Portal/STAT_PortalHome.aspx)

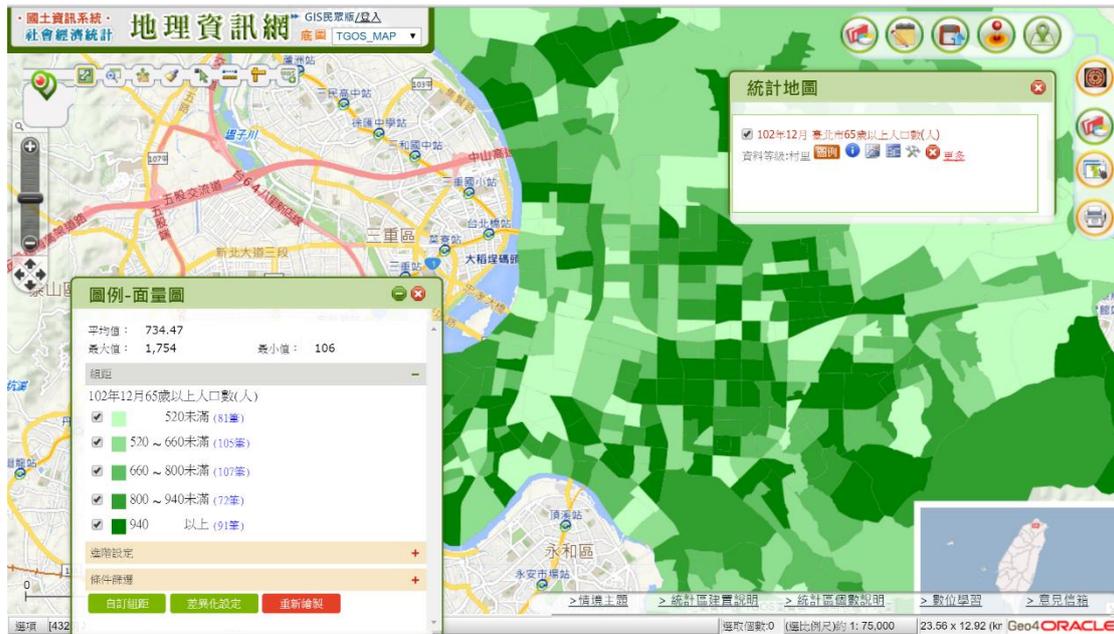


圖5.4 國土資訊系統社會經濟資料庫範例，台北市各里 65 歲以上人口數

本計畫於後文依部門別，就部門特性、國外部門評核指標予以綜整說明，並研提計畫審議原則及評估指標建議。後文中各部門績效指標係彙整焦點座談結論、參考既有學理及國外案例所得，任一指標均具評判計畫與部門任務一致之表面效度及預測效度。此外，本研究所提之指標涵蓋公共安全部門之任務描述、事先預防、事發因應及事後處置，並納入政策成本及計畫研擬面向考量，滿足內容效度之要求。唯需特別說明的是，雖本研究羅列之指標已涵蓋諸多部門特性與任務，但因應未來時空、社會及科技發展，各部門研提之社會發展計畫將有多種樣貌。未來公共安全部門研提社會發展計畫時，可參考本研究所提之原則、掌握指標之構面，選擇合適之指標組合。而計畫編製過程中亦應就所選用之指標說明其可用性，使計畫審議更就具彈性及因實際個案特性而制宜。

貳、警政部門計畫審議原則及評估指標建議

如第三章所述，警察是刑事司法體系中處理犯罪之第一線機關，也擔負著「執行法律」（Law Enforcement）與「維護社會秩序」（Order Maintenance）之

重要職掌。我國警察法第二條規範：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」，前三項為主要任務，最後一項為輔助任務，並以指導、服務、強制為主要手段。警察工作與社會環境密不可分，在不同時代背景下，警察扮演著不同的角色，亦賦予警察不同之概念與職權，「治安、交通、服務」係警政工作的三大主軸，警察藉由加強犯罪偵防、維護交通安全、積極回應民眾期待，並落實推動各項治安對策，為民眾營造長治久安的祥和生活。

目前警政部門的業務重點工作，以我國 104 年度中央政府總預算案歲出機關預算表說明為主，警政署的施政目標為「強化治安工作，建構安全防護網」，其策略規劃為「加強檢肅竊盜，防制詐騙犯罪，全面肅槍緝毒，掃蕩黑道幫派，加強犯罪預防，提升企業對政府防制組織犯罪滿意度；保護婦幼安全，加強跨境合作，打擊不法活動；取締惡性交通違規，精進交通事故處理作為；充實科技偵防設備，提升犯罪偵查能量；精進警察教育訓練，提升治安防護能力」。但由於我國外交情勢與地理位置特殊，整體治安狀況受到全球化帶來的鉅大影響，當前治安問題面臨 9 項嚴峻挑戰，分別是：一、網路及電信科技盛行，社群媒體嚴重衝擊治安穩定；二、兩岸共同打擊犯罪仍需深化；三、跨國犯罪氾濫，我國在國際安全角色遭邊緣化已久；四、組織犯罪問題亟待解決；五、毒品施用問題嚴重，並衍生其他犯罪問題；六、治安網絡需緊密結合社政、民政、衛生、教育等中央及地方政府機關；七、科技建警，惟不能偏廢，仍應深入社區結合民力，有效解決民瘼；八、警察執法威信有待加強，亟須強化警察人力資源管理與提升警政管理技能；九、以社區輔警充實警力不足的構想與擬案。

從本研究檢視之既有社會發展計畫個案來看，過去警政部門所研提之社會發展計畫與本案所歸納之多項計畫類型相關。從個案計畫可歸屬之主要類型來看，本研究所歸納類別之代表性計畫如下：

- 充實操作設施及裝備：警政署警政發展方案第一期（100-103 年）計畫包含「厚植鑑識及防爆能量計畫」、「充實科技犯罪偵防設備計畫」、「充實警用車輛計畫」等 3 項。「購置鑑識及防爆設備」提升全國各類刑案鑑定數量及效能，並達防爆處理零事故、無傷亡之目標；「建置刑事偵防設備」提供員警刑案偵查資料庫，維護刑事資訊系統安全，並保障民眾隱私；「汰換警用車輛」提升員警執勤效能及安全並維護民眾權益。
- 強化指揮、情資蒐集：警政署警政發展方案第一期（100-103 年）計畫包含「強化 110 勤務指揮管制系統計畫」等 1 項。本方案建置「e 化勤務指揮管制系統」已逐年提升民眾報案有效件數、縮短民眾報案等待時間、增加線上立即偵破案件。

本研究已分析之計畫雖未涵蓋「促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與」類型，但因警政部門的服務貼近民眾生活，此類計畫亦有可能成為由警政部門擬定之社會發展計畫。

美國 PART 引用其計畫審議原則涵蓋目的與設計、策略、計畫管理、計畫結果等面向之架構之概念，可做為警政部門公共安全社會發展計畫審議原則之參考。以本研究焦點座談時蒐集之專家建議來看，專案管理管控(如美 PART 作法)容易做為實體建設(如建物、橋梁等)之衡量指標，但非實體(如預防、服務、訓練等)則較難衡量。

國際上對警政部門事務的評估，成果評估的關鍵績效指標大致涵蓋案件數、犯罪率、犯罪被害、財務損失價值、警察處理失序案件總數、警察解決社區問題總數、民眾投訴警察行為總數、犯罪恐懼、民眾對警察的信心、民眾對警察行為的滿意度、民眾對警察服務態度的抱怨、民眾願意協助警察的程度、民眾對警察操守的認知等。除了上述成果指標外，美國及澳洲警察政策評估者也關心過程評估，了解治安計畫如何被執行、如何運作、如何影響警察人員及組織結構，

其關心的變項轉向評估警察工作滿足感、警民關係、民眾對警察的信任、社區組織、社區凝聚力、集體效力、警察服務態度、組織變遷等等面向績效之測量。目前警政署都已採用「警察辦案能力感受」、「品德操守感受」及「執法公正性的感受」等過程指標評量警察政策績效，如政府可編列預算由公正客觀的第三方機構來執行，並佐以完整的調查方式，應能較客觀的反映警察施政績效。

因此，本研究綜合上述成果，研擬警政部門可能類型之社會發展計畫審議原則及列舉部分可資參考選用之關鍵績效指標，如表 5.1。

本研究建議之警政部門社會發展計畫審議原則中，計畫需說明該計畫之目的與設計、策略、計畫管理、計畫結果等面向之內容。從焦點座談中，專家學者指出，過去的警察機關過分強調犯罪統計、刑事績效，不但引發了吃案、匿報等問題，也造成行政警察忙於辦專案、破大案，而疏於預防及服務的現象，警察的政策評估不應僅以專案性政策為對象，更重要的評估對象是策略政策，以強化警察組織的管理功能，策略政策能正確指出警察組織的方向與願景，應增加長程的規劃，藉此減少短期績效帶來的弊端。

若社會發展計畫能與這些策略計畫相結合，則可凸顯計畫內容的正當性及對台灣未來警政議題之回應。此外，各類型社會發展計畫亦應從計畫結果/產出的角度，提擬相因應的關鍵績效指標，並儘可能涵蓋跨年度變化趨勢及國內外狀況。此外，諸多警政部門社會發展計畫屬於「預防」類，並需達到一定規模或長期投資才可見效益。；涉及人民及警察同仁之生命財產安全。在有關經費配置之投入/產出或成本效益方面評估，若因上述原因難以量化說明，應輔以質化描述及透過專家學者之審議來確認，

因篇幅關係，本研究將警政部門各類型計畫之審議原則歸納於表 5.1，下文僅就審議原則做提要說明。「充實操作設施、裝備」及「強化指揮、情資蒐集」類型之社會發展計畫，均有助於警政部門在犯罪偵查之效能提升，進而控制犯

罪，減少民眾被害之發生。不過，因設施、裝備類型規格繁多，目的亦多所不同，為強化審議單位對計畫目的及設計、策略之掌握，本研究建議計畫中應指陳現行問題，及如何透過計畫中所規劃的裝備、設施來因應現存之問題。另因裝備、設施涉及人員操作，故此類計畫亦應評估使用者意見及說明後續教育訓練之規劃。而部分設施、裝備涉及補助地方政府，並涉及維護、運用問題，亦需於計畫中予以說明。

在「提升人員知識、技能訓練」類型計畫中，國內外研究確認建構優質良好的訓練環境，有助機關遂行任務需要，持續強化專業職能訓練，提升警察人員偵防能量與執勤安全。

從警察工作的特性及國際趨勢來看，雖然民眾對政府治安工作的要求日益增高，但國外亦強調居民及企業應承擔其在犯罪預防之責任。此外，犯罪預防涉及多重政府部門及諸多權益關係者，「促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與」類型之計畫在現今社會中日益重要。然而，此類事務常需長期推動，短期未必立現效益。由於其未必能短期見效，在短期的「成本效益」考量下，常不為民選或機關首長所支持。中央政府各機關、國家發展委員會在此類計畫中可積極扮演規劃、協調、溝通、促進、指導之角色。而計畫審議時，除可多從社會培力、共效益的角度思考外，在實務上，亦宜納入專家、學者、相關權益關係者之參與，以提升此類計畫目的與計畫、策略、計畫管理與成效之評估。

表5.1 警政部門社會發展計畫之審議原則建議

類型	審議原則	可選用之指標列舉
充實操作 設施、裝 備	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫目的及目標，應有效預防或回應治安議題，對社會安全產生助益。 2. 計畫應說明充實該設施、裝備在提升偵防效能及（或）保障居民/警察人員生命安全等面向之策 	<ul style="list-style-type: none"> • 各警察機關指紋活體掃瞄器傳輸與運用效能。

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>略。計畫內容亦應依據中長程計畫內容之規範，說明計畫管理內容。</p> <p>3. 機關應擬訂設備需求標準或汰換原則或標準，並說明設施或設備之現況，如裝備已達使用年限百分比、先進國家設施/裝備設置狀況或標準，以釐清相關辦理期程及資源分配之妥適性。</p> <p>4. 機關所訂之設施需求標準除考慮人口、面積等因素外，亦應就公共安全之特性（如預防性）。</p> <p>5. 汰換原則應考慮設施、裝備所處區位、作業環境、使用強度等因素。蓋因在上述條件下，部分設施、裝備耗損率可能較高，並可能需特別維護或在達使用年限後難以延壽使用。若屬此狀況，機關應說明其使用狀況，以量化、質化方式說明充實該設施、裝備之必要性。</p> <p>6. 因應科技之發展及社會變遷之需求，新興操作設施、裝備之充實，應蒐集並分析已使用及預期使用該類設施、裝備同仁之意見、建議。計畫擬定時應透過訪談、工作坊、座談等質性方式，蒐集使用者意見並據以分析（必要時亦輔以量化調查），以說明充實該設施、裝備之重點。</p> <p>7. 計畫內應說明充實操作設施、裝備後，既有人員運用所需之知識、技能及後續訓練之規劃。</p> <p>8. 設備建置如涉及其他機關者或地方政府者，應訂有相關機制以持續了解其使用情況。</p> <p>9. 公共安全之補助作業多為預防性補助（如：犯罪預防），或基礎設施、設備購置，除以過程型指標（如：某年度完成某數量設備購置）為績效衡量之方法，應羅列產出型（成果型）指標（如：對風險降低、提升應變效能等），或以質性方式說明其對社會發展之影響，以有效彰顯執行成效。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 推動指紋反向比對成果相符件數。 ● 錄影監視系統鏡頭數。 ● 精進鑑識及防爆設備（強化槍彈鑑定效能、精進毒物鑑定效能、 ● 充實警用車輛（汰換年限/次）。 ● 提升DNA鑑定效能）。

類型	審議原則	可選用之指標列舉
強化指揮、情資蒐集	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫目的及目標，應有效預防或回應治安議題，對社會安全產生助益。 2. 計畫應說明充實該設施、裝備在提升偵防效能及（或）保障居民/警察人員生命安全等面向之策略。計畫內容亦應依據中長程計畫內容之規範，說明計畫管理內容。 3. 機關應擬訂設備需求標準或汰換原則或標準，並說明設施或設備之現況，如裝備已達使用年限百分比、先進國家設施/裝備設置狀況或標準，以釐清相關辦理期程及資源分配之妥適性。 4. 指揮、情資蒐集之資通訊設備需具全國指揮體系一元化之特性。 5. 設備購置應配合科技及資訊發展趨勢（如：3G 至 4G，行動載具普及），並應納如：大數據、雲端系統等概念，提高執行效能。另宜納入風險管理概念，降低未來可能發生的不利性。 6. 為了促進系統的健全及穩定性，指揮體系、情資蒐集資通訊系統得考量建置備援或替代系統。機關應就指揮、情資通訊系統之健全及穩定性予以評估，並說明備援或替代系統之效用。 7. 計畫內應說明充實操作設施、裝備後，既有人員運用所需之知識、技能及後續訓練之規劃。 8. 強化指揮、情資蒐集之資通訊設施或系統之建置，除列出過程型績效指標外，應羅列產出型（成果型）指標（如：提升犯罪偵查或預防成效、促進指揮效能），或以質性方式說明其對社會發展之影響，以有效彰顯執行成效。 9. 此類系統、設備建置如涉及其他機關者或地方政府者，應訂有相關機制以持續了解其使用情況。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建置多元報案系統。 ● 提升警用通訊系統效能。 ● 建置雲端運算資訊基礎與平臺，檢討載具規格並增購行動載具，擴增與強化雲端網路系統、雲端伺服器與虛擬化 19 項應用系統。 ● 建構雲端運算應用系統、全國性雲端行動影音監控系統及雲端智慧視訊處理平臺。 ● 整合資訊勤務應用系統、雲端勤務派遣系統並普及交通違規舉發功能。

類型	審議原則	可選用之指標列舉
<p>提升人員知識、技能訓練</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建構優質良好的訓練環境，有助機關遂行任務需要，持續強化專業職能訓練，提升機關同仁執行勤務之安全。惟訓練及相關設施多元，計畫應說明該訓練相關計畫因應議題之策略、預期訓練效能及在保障居民、同仁安全之預期成果。計畫內容亦應依據中長程計畫內容之規範，說明計畫管理內容。 2. 為避免資源重複浪費，應就現有訓練設施、設備進行盤點，詳實敘明既有訓練設施之容訓量是否飽和。 3. 檢視類似之訓練空間及需求，設施能否融通使用或跨域整合。 4. 評估未來之進訓人數、訓練需求、需求規劃（種類、數量）、課程規劃等，妥善運用整體訓練設施。訓練量應考量多年期變異狀況，若跨時序訓練量之變異較大時，應評估因應策略或替代方案，或說明此規劃之必要性，以權衡訓練需求及促進訓練量之穩定（減少在高強度使用後，訓練設施僅維持低強度使用）。 5. 依據計畫定位及目標，建立具體關鍵績效指標，視目標特性原則採量化方式進行評估，另考量訂定相關指標來檢視相關行政服務資源及空間配置之合理性。在訓練對機關業務推動（如事先預防、事發因應、事後處置）之效益，應評估該計畫對機關同仁業務效能提升的助益；對影響因子複雜，不能單歸於訓練成效之社會效益，則應透過座談、訪談等質化方式，提供該計畫效益之評估成果。 6. 基礎設施之空間、設備等（如教室、宿舍、餐廳 	<ul style="list-style-type: none"> ● 保護婦幼及青少年安全，建立分級教育訓練制度，提升專業能力，推動婦幼安全對策班次、 ● 辦理交通專業講習班次、 ● 辦理全國常訓教官複訓、常訓助教培（複）訓、特殊任務警力培（複）訓、維安特勤隊培訓等訓練場次與人次、 ● 編撰警察學科訓練教材數量

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	等)空間規劃是否妥適(可參酌人均面積相關規定),並應朝融通使用或擲節原則加以規劃。	
促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃、協調及鼓勵權益關係者參與係屬軟體性計畫,有助於公共安全事務之治理及長期效益,並促進事務特性之轉型。然而,此類事務常需長期推動,短期未必立現效益。由於其未必能短期見效,在短期的「成本效益」考量下,常不為民選或機關首長所支持。中央政府各機關、國家發展委員會在此類計畫中可積極扮演規劃、協調、溝通、促進、指導之角色。 2. 撰寫計畫人員應從事相關業務超過一定年限,並預先蒐集相關資訊或國際資料。計畫研擬時應邀請相關機關共同參與,並召開協調會。 3. 計畫應指認推動之權益關係者,並說明各權益關係者扮演之角色/分工/權責等事項。此類計畫若有涉及政府部門臨時約聘雇人員增加者,應透過量化分析及質性方法說明其必要性,並說明其退場機制。 4. 計畫除列出過程型績效指標外(如會議/教育訓練若干場、完成規劃報告若干項),應羅列產出型(成果型)指標(參與度、滿意度之提升)。另鑒於長期社會發展之效益影響因子甚多,若現有科學研究無法提供堅實的量化資料,則可透過國外經驗之提供、以質性方式進行評估等方式,說明其對社會發展之影響,以掌握預期之執行成果。 5. 此類計畫因對長期社會影響量化評估之限制,有進行量化成本效益分析之困難。此類計畫審議可從質化之社會發展效益、跨部門共效益、無悔政策、政府組織及社會轉型等面向予以評估。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區治安績效滿意度調查分析。 ● 犯罪預防志工團體之活動情形(團體數及成員數)。 ● 輔導治安社區數。 ● 輔導成立專業輔導團隊數。 ● 培育執行社區治安任務巡守員數。 ● 召開社區治安會議/次。 ● 社區觀摩學習/次。 ● 治安滿意度調查。 ● 守望相助隊服務滿意度調查。 ● 守望相助隊組織

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>6. 本類計畫如涉及其他機關者或地方政府者，應訂有相關機制以持續了解其使用情況。</p> <p>7. 本類計畫涉及地方政府或民間團體者，宜併入既有或類似之查訪或評鑑作業，落實相關管考或評鑑機制。</p> <p>8. 邀請相關權益關係的 NGO 團體與組織、學者等各界人士參與，一方面建立警政部門與各權益關係者的合作關係，一方面強化公民監督(Civilian Oversight)的機制，有助提升執法正當性與公信力。</p>	<p>編組及勤務運作滿意度調查。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 與犯罪預防團體合作，推動具考量犯罪預防之構造及設備等「防止犯罪優良公寓」之登錄或認證制度滿意度調查。 ● 相關權益關係人的參與代表類別、參與身分、參與人數、參與程度、是否有提案權、是否參與決策表決、是否負責監督等。
其他類型	<p>強化專家學者參加特別執法行為審議或方案需求與內容評鑑，由中央設計較完整的調查方式或評鑑規則委由公正客觀的第三機構辦理，以提升社會信任。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 委託第三機構辦理方式、委辦成果之法律效用、委辦程序透明度、委辦機構的社會形象等。

(資料來源：本研究繪製)

本研究建議之警政部門關鍵績效指標已參考國內外案例，考量涵蓋計畫目的、策略、管理及成效(涵蓋「犯罪預防」、「犯罪偵查」、「交通執法」、「為

民服務」等面向)，依計畫類型彙整。上述所建議之關鍵績效指標涵蓋「公開發行之公務統計」、「未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料」、「政府可掌握之資料，惟待進行統整」三種類型。

其中，警政部門之政府公開發行公務統計以警政統計月報、警政統計通報、警政統計年報、性別統計、警政統計名詞定義、警政統計重要參考指標、專題分析、國內外犯罪或交通統計相關網站等。列舉如下：

(一) 警政署警政統計。網址為：

<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/np?ctNode=12552&mp=1>。



(二) 警政統計年報：每年出版，現行最新版本為民國 103 年版本。彙整全國性警政、交通、治安統計，部分資料以縣市分。網址為：

<http://www.nfa.gov.tw/Main/Content.aspx?ID=&MenuID=232>



(三) 警政工作年報：彙整 102、103 年度全國治安工作重點，包括治安情勢分析、打擊犯罪、預防犯罪、保護婦幼安全、防制少年犯罪、鑑識科技、國際警察合作、社會保安工作、交通執法與事故處理、警察組織與管理、警察設備與預算、警察服務與活動等。網址為：
<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/lp?ctNode=12556&CtUnit=2438&BaseDSD=7&mp=1>。



(四) 特定計畫網站：如性別主流化專區，如性別與計畫、規定、警政署警察性別政策推動情形、性別影響評估、性別統計等。網址為：

<http://www.npa.gov.tw/NPAGip/wSite/np?ctNode=12711&mp=1>。



(資料來源：本研究彙整。)

至於未公開發行之資料，則可由警政署研提社會發展計畫時，從本研究列舉之建議指標中，或自行考量重要之計畫目的、策略、管理及成效指標，彙整跨年期及國內外狀況，設定計畫導入後欲達成之成效，陳述於報告書，以利審議工作之進行。

參、消防部門計畫審議原則及評估指標建議

如第三章所述，目前消防部門的業務職掌大致涵蓋傳統消防工作及災害防救事務。在傳統消防工作方面，消防單位透過消防設計、消防設備、危險物品管理等法規規範，並透過消防安檢、消防計畫及使用者自我管理等方式，來預防火災災害。此外，消防單位必須透過消防設備的購置及人員訓練，培養火災搶救能

力；而消防單位也透過民力運用，來強化火災搶救。當火災發生時，消防單位則致力限制延燒範圍及搶救生命；事後則調查火災原因，評估法規、計畫調整之必要。除了消防搶救外，傷病患到院前的緊急救護意識消防部門的重要工作。而近年來台灣的天然災害事件頻傳，消防單位因隨時備勤，具第一時間統籌、應變及搜救之能量。因此，災害防救亦在近年來成為消防部門之重要業務。然而，無論是傳統消防工作或災害防救業務，均不是僅依賴強化消防部門能力便可提升公共安全。蓋因火災、災害的主要權益關係者為居民、廠商/企業，其仍應自我注重火災、災害的風險降低及善盡良善管理者的角色，才能降低火災及其他災害風險於源頭。

從本研究檢視之既有社會發展計畫個案來看，過去消防部門所研提之社會發展計畫與本案所歸納之多項計畫類型相關。從個案計畫可歸屬之主要類型來看，本研究所歸納類別之代表性計畫如下：

- 充實操作設施及裝備：精進消防車輛裝備七年長程計畫、精進消防救災裝備器材 4 年中程計畫。
- 強化指揮、情資蒐集：緊急、災害通報專用無線電通訊系統第 2 階段建置修正計畫。
- 提升人員知識、技能訓練：內政部消防署訓練中心充實建置中程計畫。
- 促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與：災害防救深耕第 2 期計畫、充實民間救難團體及救難志願組織裝備器材長程計畫。
- 其他：液化石油氣容器(含容器閥)汰換補助 2 年中程計畫。

此外，上述計畫除內政部消防署訓練中心充實建置中程計畫外，均具協助地方政府之特性。而本研究已分析之計畫雖未涵蓋提升勤務支援及服務類型，但

因消防部門的服務貼近民眾生活，且在提升消防救災能量上，此類計畫亦有可能成為由消防部門擬定之社會發展計畫。

本研究參考美國 PART 之概念，引用其計畫審議原則涵蓋目的與設計、策略、計畫管理、計畫結果等面向之架構，做為公共安全社會發展計畫審議原則之參考。此外，從國際上對消防部門事務評估的角度及焦點座談時蒐集之建議來看，成果評估的關鍵績效指標大致涵蓋消防、災害防救的整體面貌、災害風險狀況，如每十萬戶火災數。而成果性質之績效指標除了陳述災害風險的變化（降低）外，也涵蓋消防部門在災前預防、災時因應及災後處置事項之服務提升、災害因應能力升高等面向績效之測量。因此，本研究綜合上述成果，研擬消防部門可能類型之社會發展計畫審議原則及列舉部分可資參考選用之關鍵績效指標，如表 6.2。

本研究建議之消防部門社會發展計畫審議原則中，計畫需說明該計畫之目的與設計、策略、計畫管理、計畫結果等面向之內容。從焦點座談中，專家學者議指出，未來消防單位應就台灣社會現存或可能發生之消防、災害防救議題預為因應、規劃，擬定策略計畫、納入施政目標及研提可能的解決方案；而社會發展計畫若能與這些議題式的策略計畫相結合，則可凸顯計畫內容的正當性及對台灣未來消防、災害防救議題之回應。此外，各類型社會發展計畫亦應從計畫結果/產出的角度，提擬相因應的關鍵績效指標，並儘可能涵蓋跨年度變化趨勢及國內外狀況。此外，諸多消防部門社會發展計畫屬於「預防」類，並需達到一定規模或長期投資才可見效益。；涉及人民及消防同仁之生命財產安全。在有關經費配置之投入/產出或成本效益方面評估，若因上述原因難以量化說明，應輔以質化描述及透過專家學者之審議來確認，

本研究將消防部門各類型計畫之審議原則歸納於表 5.2，下文僅就審議原則做提要說明。「充實操作設施、裝備」及「強化指揮、情資蒐集」類型之社會發

展計畫，均有助於消防部門在火災及災害因應之效能提升，進而降低火災/災害之影響，並減少居民及消防人員之傷亡。不過，因設施、裝備類型規格繁多，目的亦多所不同，為強化審議單位對計畫目的及設計、策略之掌握，本研究建議計畫中應指陳現行問題，及如何透過計畫中所規劃的裝備、設施來因應現存之問題。另因裝備、設施涉及人員操作，故此類計畫亦應評估使用者意見及說明後續教育訓練之規劃。而部分設施、裝備涉及補助地方政府，並涉及維護、運用問題，亦需於計畫中予以說明。

在「提升人員知識、技能訓練」類型計畫中，國內外研究確認建構優質良好的訓練環境，有助機關遂行任務需要，持續強化專業職能訓練，提升災害因應能量，提升機關同仁執行勤務之安全。惟從國家資源的妥善運用上，審議時亦應考量其他單位既有設施、計畫支援消防部門訓練之可行性；訓練計畫與設施維護的人力、財務永續性，亦應納入審議考量。此外，設施、訓練能量的擴充，應注意到跨年度的穩定性，以避免大量訓練後之設施閒置。

在「提升勤務支援及服務」方面，近年來國家社會對於消防人員有很高的社會期待，而消防人員的負擔也是提高不少。雖本研究分析之計畫未涵蓋此類型個案，但未來消防部門仍宜關注設施改善、員工福利、廳舍營建等需求，提高消防及災害防救應變能量，並維持消防人員勞動條件之合理性。

從消防及災害防救工作的特性及國際趨勢來看，雖然居民對政府部門的要求日益增高，但國外亦強調居民及企業應承擔其在消防與災害防救之責任。此外，特別是災害防救涉及多重政府部門及諸多權益關係者，「促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與」類型之計畫在現今社會中日益重要。然而，此類事務常需長期推動，短期未必立現效益。由於其未必能短期見效，在短期的「成本效益」考量下，常不為民選或機關首長所支持。中央政府各機關、國家發展委員會在此類計畫中可積極扮演規劃、協調、溝通、促進、指導之角色。而計畫審議時，除可多

從社會培力、共效益的角度思考外，在實務上，亦宜納入專家、學者、相關權益關係者之參與，以提升此類計畫目的與計畫、策略、計畫管理與成效之評估。

此外，雖消防及災害防救工作屬地方事務，但中央在促進事務統一及統整災害防救效能上，有補助、協助或獎助地方政府之需要。惟為了避免中央—地方權責之混淆，涉及「補助地方政府」類型之計畫，因應先就地方政府現況加以分析，釐清補助之原因及是否有重覆挹注情況。

表5.2 消防部門社會發展計畫之審議原則建議

類型	審議原則	可選用之指標列舉
充實操作設施、裝備 （這部分泛指操作端/基層同仁所需裝備）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫目的及目標，應有效預防或回應災害及火災議題，對社會安全產生助益。 2. 計畫應說明充實該設施、裝備在提升火災及災害防救上之關係，描述該計畫在降低火災/災害風險、提升應變效能及（或）保障居民/消防人員生命安全等面向之策略。計畫內容亦應依據中長程計畫內容之規範，說明計畫管理內容。 3. 機關應擬訂設備需求標準或汰換原則或標準，並說明設施或設備之現況，如裝備已達使用年限百分比、先進國家設施/裝備設置狀況或標準，以釐清相關辦理期程及資源分配之妥適性。 4. 機關所訂之設施需求標準除考慮人口、面積等因素外，亦應就在地公共安全之特性（如災害高風險區）、偏遠地區及離島的阻隔性、最小基本規模等需求予以考量。若現有標準未能涵蓋上述特例者，則應於計畫內容中予以說明上述地區應予以特殊考量的原因。 5. 汰換原則應考慮設施、裝備所處區位、作業環境、使用強度等因素。蓋因在上述條件下，部分設施、 	公開發行之公務統計 <ul style="list-style-type: none"> ● 重要消防裝備、車數量及歷年變化（若為呈現資源在空間上之不均，得以鄉鎮市區、村里資料，或以地圖方式呈現） ● 達「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」規定之百分比及歷年變化 ● 火災發生次數、傷亡人數 ● 每十萬戶建築物發生火災數 ● 每十萬人之火災傷亡人數

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>裝備耗損率可能較高，並可能需特別維護或在達使用年限後難以延壽使用。若屬此狀況，機關應說明其使用狀況，以量化、質化方式說明充實該設施、裝備之必要性。</p> <p>6. 因應科技之發展及社會變遷之需求，新興操作設施、裝備之充實，應蒐集並分析已使用及預期使用該類設施、裝備同仁之意見、建議。計畫擬定時應透過訪談、工作坊、座談等質性方式，蒐集使用者意見並據以分析（必要時亦輔以量化調查），以說明充實該設施、裝備之重點。</p> <p>7. 計畫內應說明充實操作設施、裝備後，既有人員運用所需之知識、技能及後續訓練之規劃。</p> <p>8. 設備建置如涉及其他機關者或地方政府者，應訂有相關機制以持續了解其使用情況。</p> <p>9. 公共安全之補助作業多為預防性補助（如：災害防救），或基礎設施、設備購置，除以過程型指標（如：某年度完成某數量設備購置）為績效衡量之方法，應羅列產出型（成果型）指標（如：對風險降低、提升應變效能等），或以質性方式說明其對社會發展之影響，以有效彰顯執行成效。</p>	<p>未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 購買器材裝備有國內外專業機構認證之百分比 ● 消防人員使用之裝備器材未超過年限之百分比 <p>政府可掌握之資料，惟待進行統整</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 災害潛勢範圍面積、範圍內人口數或比例
<p>強化指揮、情資蒐集</p>	<p>1. 計畫目的及目標，應有效預防或回應災害及火災議題，對社會安全產生助益。</p> <p>2. 計畫應說明充實該設施、裝備在提升火災及災害防救上之關係，描述該計畫在降低火災/災害風險、提升應變效能及（或）保障居民/消防人員生命安全等面向之策略。計畫內容亦應依據中長期計畫內容之規範，說明計畫管理內容。</p> <p>3. 機關應擬訂設備需求標準或汰換原則或標準，並</p>	<p>公開發行之公務統計</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 火災發生次數、傷亡人數 ● 每十萬戶建築物發生火災數 ● 每十萬人之火災傷亡人數 ● 液化石油氣安全

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>說明設施或設備之現況，如裝備已達使用年限百分比、先進國家設施/裝備設置狀況或標準，以釐清相關辦理期程及資源分配之妥適性。</p> <p>4. 部分指揮、情資蒐集之資通訊不僅是地方事務，亦具全國指揮體系一元化或跨區域情資掌握（如災害防救之相互支援及全國性指揮）之特性。若由中央部會執行，則應考量全國指揮體系一元化及跨區域資訊流通之特性。涉及地方事務，則中央政府應扮演統籌角色，指導或協助地方政府，以促進指揮、情資蒐集系統的一元化及全國性整合。</p> <p>5. 設備購置應配合科技及資訊發展趨勢（如：3G 至 4G，行動載具普及），並應納如：大數據、雲端系統等概念，提高執行效能。另宜納入風險管理概念，降低未來可能發生的不利性。</p> <p>6. 為了促進系統的健全及穩定性（如大規模災後對通訊設施之破壞），指揮體系、情資蒐集資通訊系統得考量建置備援或替代系統。機關應就指揮、情資通訊系統之健全及穩定性予以評估，並說明備援或替代系統之效用。</p> <p>7. 部分空間或區域為現有資通訊系統之服務不良區域（如地下空間火災搶救、偏遠地區救災通訊等）。若涉及強化上述服務不良區域之資通訊設施，則應指認通訊不良之空間、區域，提供量化資料或/和質化說明。</p> <p>8. 計畫內應說明充實操作設施、裝備後，既有人員運用所需之知識、技能及後續訓練之規劃。</p> <p>9. 強化指揮、情資蒐集之資通訊設施或系統之建置，除列出過程型績效指標外，應羅列產出型（成</p>	<p>檢查、消防設備安全檢查、爆竹煙火安全檢查案件數及違規案件百分比</p> <p>未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 119 電話報案數（依火警、救護、急難救援、其他） ● 接收緊急應變訊息後處理時間、集結時間及符合標準之百分比 ● 接收緊急應變訊息處理、集結時間較前年/歷年提升百分比 <p>政府可掌握之資料，惟待進行統整</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 災害潛勢範圍面積、範圍內人口數或狀況，需透過良好通訊以達預警、指揮之效 ● 公共警報發布效率提升（提升民

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>果型)指標(如:救災成效提升、促進指揮效能),或以質性方式說明其對社會發展之影響,以有效彰顯執行成效。</p> <p>10. 此類系統、設備建置如涉及其他機關者或地方政府者,應訂有相關機制以持續了解其使用情況。</p>	<p>眾覆蓋率%、減少傳遞時間%)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 已整合之救災用無線電涵蓋面積及其百分比
<p>提升人員知識、技能訓練</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建構優質良好的訓練環境,有助機關遂行任務需要,持續強化專業職能訓練,提升災害因應能量,提升機關同仁執行勤務之安全。惟訓練及相關設施多元,計畫應說明該訓練相關計畫所採取之呼應目前火災、災害因應議題之策略、預期訓練效能及在火災、災害因應及保障居民、同仁安全之預期成果。計畫內容亦應依據中長程計畫內容之規範,說明計畫管理內容。 2. 為避免資源重複浪費,應就現有訓練設施、設備進行盤點,詳實敘明既有訓練設施之容訓量是否飽和。 3. 檢視類似之訓練空間及需求,設施能否融通使用或跨域整合。 4. 評估未來之進訓人數、訓練需求、需求規劃(種類、數量)、課程規劃等,妥善運用整體訓練設施。訓練量應考量多年期變異狀況,若跨時序訓練量之變異較大時,應評估因應策略或替代方案,或說明此規劃之必要性,以權衡訓練需求及促進訓練量之穩定(減少在高強度使用後,訓練設施僅維持低強度使用)。 5. 依據計畫定位及目標,建立具體關鍵績效指標,視目標特性原則採量化方式進行評估,另考量訂定相關指標來檢視相關行政服務資源及空間配置之合理性。在訓練對機關業務推動(如事先預防、 	<p>未見於公開發行公務統計,但政府已內部統整之資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 民眾參與演習或演練,人次及占人口之比例 ● 國內各消防訓練中心多元災害情境涵蓋主要災害情境之百分比 ● 國內跨部門演習數及演習後進行檢討、評估之百分比 <p>政府可掌握之資料,惟待進行統整</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 災害防救及消防人員素質之提升(參與災防、消防專業訓練防救災觀念提升或救災技能提升) ● 跨單位演習或訓

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>事發因應、事後處置)之效益，應評估該計畫對機關同仁業務效能提升的助益；對影響因子複雜，不能單歸於訓練成效之社會效益，則應透過座談、訪談等質化方式，提供該計畫效益之評估成果。</p> <p>6. 應評估類似類型之訓練中心之軟體及硬體規劃是否有一致標準，差異原因；使用上是否存在衝突或造成管理、營運成本的不經濟。</p> <p>7. 基礎設施之空間、設備等（如教室、宿舍、餐廳等）空間規劃是否妥適（可參酌人均面積相關規定），並應朝融通使用或擲節原則加以規劃。</p> <p>8. 本資源共享及擲節原則，應考量提供其他部會、民間團體或民眾使用，並納入相關財務規劃，提高自償性，確保永續營運維護管理。若該項計畫或部分設施在提供其他單位或民眾使用時，可能造成機密外洩、國安議題、管理成本增加、訓練干擾、民眾安全疑慮，則應於計畫中予以說明該計畫使用之排他性。</p>	<p>練人次、時數及較去年/歷年提升之百分比</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 民眾參與演習之人次、占人口百分比及較去年/歷年提升之百分比
<p>提升勤務支援及服務（如設施改善、員工福利、廳舍營建）</p>	<p>1. 消防部門之勤務執行常為 24 小時不間斷，同仁在輪班、值勤、待命需有合宜的支援。此類支援包含廳舍、生活空間、支持性設施或活動之提供。上述標準亦應就服務同仁性別之需求差異予以考量。</p> <p>2. 公共安全部門亦涉及對民眾之服務。機關應制定不同層級服務性據點之設置考量標準或原則（如服務人口、服務範圍、相互支援等，另若有標準例外之考量，亦應提供說明），並凸顯滿尚未滿足該服務標準之區域，以做為評估相關辦理期程及促進資源分配妥適性之依據。</p>	<p>未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 消防駐地服務人口數及面積（應考量離島及偏遠地區環境之阻隔性） ● 各消防分隊人力，及達有效災害因應最小規模/規模經濟（如分

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>3. 提升勤務支援及服務計畫，除列出過程型績效指標外，應羅列產出型（成果型）指標（如：提升事發應變效能、促進對民眾之服務、滿意度之提升），或以質性方式說明其對社會發展之影響，以有效彰顯執行成效。</p> <p>4. 設備建置如涉及其他機關者或地方政府者，應訂有相關機制以持續了解其使用情況。</p>	<p>隊宜配置 20 人以上人力，以達輪班下之最小規模）之百分比</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 災害應變中心開設次數、時數 ● 出動救災人次 <p>政府可掌握之資料，惟待進行統整</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 接收緊急應變訊息後處理時間、集結時間及符合標準之百分比 ● 接收緊急應變訊息處理、集結時間較前年/歷年提升百分比 ● 搶救災害投入資源（如平均每場火災投入人力、處理時間）及歷年變化
<p>促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與</p>	<p>1. 規劃、協調及鼓勵權益關係者參與係屬軟體性計畫，有助於公共安全事務之治理及長期效益，並促進事務特性之轉型。此類計畫將可促進事前預防、事發因應及事後處置之推動。然而，此類事務常需長期推動，短期未必立現效益。由於其未必能短期見效，在短期的「成本效益」考量下，常不為民選或機關首長所支持。中央政府各機</p>	<p>政府可掌握之資料，惟待進行統整</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 撰寫計畫人員是否從事相關業務超過一定年限或有預先蒐集相關資訊或國際資

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>關、國家發展委員會在此類計畫中可積極扮演規劃、協調、溝通、促進、指導之角色。</p> <p>2. 撰寫計畫人員應從事相關業務超過一定年限，並預先蒐集相關資訊或國際資料。計畫研擬時應邀請相關機關共同參與，並召開協調會。</p> <p>3. 計畫應指認推動之權益關係者，並說明各權益關係者扮演之角色/分工/權責等事項。此類計畫若有涉及政府部門臨時約聘雇人員增加者，應透過量化分析及質性方法說明其必要性，並說明其退場機制。</p> <p>4. 計畫除列出過程型績效指標外（如會議/教育訓練若干場、完成規劃報告若干項），應羅列產出型（成果型）指標（風險溝通成效、減災助益、應變效率、參與度、滿意度之提升）。另鑒於長期社會發展之效益影響因子甚多，若現有科學研究無法提供堅實的量化資料，則可透過國外經驗之提供、以質性方式進行評估等方式，說明其對社會發展之影響，以掌握預期之執行成果。</p> <p>5. 此類計畫因對長期社會影響量化評估之限制，有進行量化成本效益分析之困難。此類計畫審議可從質化之社會發展效益、跨部門共效益、無悔政策、政府組織及社會轉型等面向予以評估。</p> <p>6. 本類計畫如涉及其他機關者或地方政府者，應訂有相關機制以持續了解其使用情況。</p> <p>7. 本類計畫涉及地方政府或民間團體者，宜併入既有或類似之查訪或評鑑作業，落實相關管考或評鑑機制。若屬中央機關對地方政府之評鑑，其評鑑設計應避免淪為地方為求名次之業務競賽，忽略此類計畫在促進規劃、協調及鼓勵權益關係者</p>	<p>料。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 有無邀請相關機關共同參與，並召開協調會。 ● 計畫參與人員身分及涵蓋權益關係者多樣性、參與人數、參與程度、是否有提案權、是否參與決策表決、是否負責監督 ● 減少災害潛勢範圍面積、範圍內人口數或比例 ● 提升災害潛勢掌握度（如潛勢圖資地圖公告與否及近5、10年更新圖資所涵蓋之土地面積、人口數或比例

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>參與之目的。另亦應考量地方特性及差異，提供差異化之評鑑設計。</p> <p>8. 邀請相關權益關係的 NGO 團體與組織、學者等各界人士參與，一方面建立消防部門與各權益關係者的合作關係，一方面強化公民監督(Civilian Oversight)的機制，有助提升執法正當性與公信力。</p>	
<p>補助地方政府</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 應先就地方政府現況加以分析，釐清補助之原因及是否有重覆挹注情況。 2. 如屬法定地方政府應辦事項，後續並應納入引導地方政府積極辦理，討論其延續性、持續營運或逐步回歸地方辦理之退場機制。惟若屬促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與或其他類型計畫，在本質上中央與地方政府應扮演夥伴關係、或應平衡選舉制度下政策短視之限制、需長期投入/培力能具體提升社會發展效益者，則應予以說明，以促進長期之社會健全發展。 3. 考量補助項目與各地方政府需求差異（如：地方政府財政狀況、都市或偏鄉山地等需求差異），應就可運用資源，本公平合理為原則，擬訂補助標準。 4. 為了解地方政府或民間團體之執行成效，應訂有相關管考或評鑑機制，然相似型態之查訪或評鑑作業宜適度整併。 	<p>公開發行之公務統計</p> <ul style="list-style-type: none"> • 地方政府重要消防裝備、車數量及歷年變化 • 達「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」規定之百分比及歷年變化 • 火災發生次數、傷亡人數 • 每十萬戶建築物發生火災數 • 每十萬人之火災傷亡人數 <p>政府可掌握之資料，惟待進行統整</p> <ul style="list-style-type: none"> • 有無邀請相關機關共同參與，並召開協調會。

類型	審議原則	可選用之指標列舉
		<ul style="list-style-type: none"> • 計畫參與人員身分及涵蓋權益關係者多樣性、參與人數、參與程度、是否有提案權、是否參與決策表決、是否負責監督 • 災害潛勢範圍面積、範圍內人口數或比例 • 已減少之災害潛勢範圍面積、範圍內人口數或比例 • 提升災害潛勢掌握度（如潛勢圖資地圖公告與否及近 5、10 年更新圖資所涵蓋之土地面積、人口數或比例
其他類型	<p>強化專家學者參加特別執法行為審議或方案需求與內容評鑑，由中央設計較完整的調查方式或評鑑規則委由公正客觀的第三機構辦理，以提升社會信任。</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 撰寫計畫人員是否從事相關業務超過一定年限或有預先蒐集相關資訊或國際資料。 • 委託第三機構辦理方式、委辦成

類型	審議原則	可選用之指標列舉
		<p>果之法律效用、委辦程序透明度、委辦機構的社會形象等。</p> <ul style="list-style-type: none"> 計畫參與人員身分及涵蓋權益關係者多樣性、參與人數、參與程度、是否有提案權、是否參與決策表決、是否負責監督

(資料來源：本研究繪製。)

本研究建議之消防部門關鍵績效指標已參考國內外案例，考量涵蓋計畫目的、策略、管理及成效(涵蓋「基本消防/災害狀況描述」、「事先預防」、「事發因應」、「事後處置」等面向)，依計畫類型彙整。上述所建議之關鍵績效指標涵蓋「公開發行之公務統計」、「未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料」、「政府可掌握之資料，惟待進行統整」三種類型。

其中，消防部門之政府公開發行公務統計以行政院災害防救白皮書、消防署統計年報、各縣市統計年報消防類別統計為主，列舉如下：

- (一) 行政院災害防救白皮書，每年出版，現行最新版本為民國 104 年版本。內容涵蓋國內外重要災害描述、施政方針、國內外重要災害基本資料統計等。網址為：<http://www.cdprc.ey.gov.tw/News.aspx?n=3C0311D19EAA0CFE&sms=DA6D9254E41A9FA3>

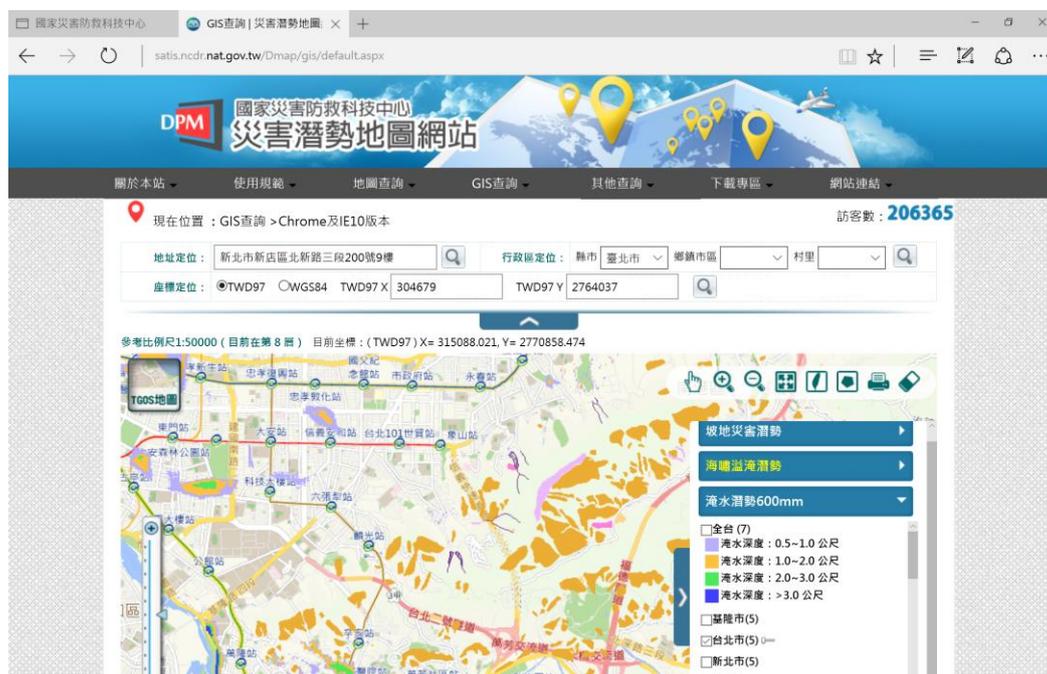


- (二) 消防署統計年報：每年出版，現行最新版本為民國 103 年版本。彙整全國性消防統計，部分資料以縣市分。其內容涵蓋概要分析、消防人力及裝備設施、災害預防、天然災害、火災事故、緊急救護等事項。網址為：<http://www.nfa.gov.tw/Main/Content.aspx?ID=&MenuID=232>



(三) 各縣市政府資料:包含各縣市政府之統計年報及各縣市消防局統計資料。各縣市政府統計年報為每年出版,涵蓋各縣市之消防公務統計,主要內容為該縣市之消防人力、各類車輛數、各類火災案件數等資料。各消防局之統計資料包含該縣市消防、災害統計、火災預防(如安檢、危險物品管理)、天然災害(因災害之屋損、傷亡等)、火災(各類型火災等)、緊急救護、其他(如訓練、消防人員死傷慰助、民力運用等)。

(四) 國家災害防救科技中心災害潛勢網站:彙整災害主管單位公告之災害潛勢地理空間資訊,包含水災、土石流、坡地災害等資訊。其資訊可以 GIS 方式查詢,或以鄉鎮尺度及縣市尺度之地圖方式呈現。網址為:<http://satis.ncdr.nat.gov.tw/Dmap/gis/default.aspx>。



(五) 特定社會發展計畫網站:如災害防救深耕計畫第2期計畫彙整計畫相關成果,如計畫說明、各縣市計畫成果、績效評核成果等。網址為:

http://www.nfa.gov.tw/main/Unit.aspx?ID=&MenuID=773&ListID=379

4。

The screenshot shows the website of the National Fire Agency (NFA) with the following content:

- Header:** 內政部消防署 全球資訊網 (NATIONAL FIRE AGENCY, MINISTRY OF THE INTERIOR). Navigation links include: 回首頁, 雙語詞彙, 相關連結, 網站地圖, 民眾, 兒童, 行動裝置, English.
- Menu:** 本署資訊, 防災知識, 歷年災害, 統計資料, 政府資訊公開, 民力運用, 便民服務, 業務專區.
- Main Banner:** 注意颱風消息 收聽廣播或收看電視新聞，了解颱風動態.
- 業務專區 (Business Area):**
 - 災害防救深研第2期計畫 (Disaster Prevention Deep Research 2nd Phase Plan)
 - 計畫概要
 - 作業規定
 - 內政部執行成果
 - 104年績優單位頒獎典禮與經驗分享
 - 相關計畫
 - 績效評核成果
 - 細部執行計畫
 - 內政部執行成果 (Ministry Execution Results)

第1梯次執行成果	
說明書	
概要計畫書撰寫說明會(102.01.31)	簡報下載
細部執行計畫書撰寫說明會(102.06.10)	簡報下載
教育訓練	
災害防救深研第2期計畫的地方政府配合與執行(北、中、南、東部場次)	簡報下載
災害防救深研5年中程計畫執行經驗分享(中、南、東部場次)	簡報下載
災害防救深研5年中程計畫執行經驗分享(北部場次)	簡報下載
縣市及協力機構座談會	

(資料來源：本研究彙整。)

至於未公開發行之資料，則可由消防署研提社會發展計畫時，從本研究列舉之建議指標中，或自行考量重要之計畫目的、策略、管理及成效指標，彙整跨年期及國內外狀況，設定計畫導入後欲達成之成效，陳述於報告書，以利審議工作之進行。本研究亦建議消防署在未來彙整具空間性之消防、災害防救資訊，納入內政部國土資訊系統「社會經濟資料庫」中，以空間性地呈現消防/災害防救之重要指標。

肆、海岸巡防部門計畫審議原則及評估指標建議

面對 21 世紀各國海權擴張及全球化的衝擊，為捍衛浩瀚的藍色國土，海巡署以實踐「藍色革命、海洋興國」的政策理念，採取「開放海洋、服務民眾、確保安全」為目標，積極落實「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」等三大

核心任務，其業務職掌在海域執法方面包括各項專案工作、港口安全檢查、海岸管制區域及海上交通維護等工作；在海事服務方面包括漁業巡護任務、海上救生救難、疫病防治維護及災害應變防處等工作；在海洋事務方面包括推動海洋政策、研展海洋事務、宣導海洋意識及培養涉外人才等工作。

此外，海巡署為海域執法專責機關，職權範圍除臺、澎、金、馬周邊海域外，尚包括東海釣魚臺列嶼、南海諸島等爭端水域，甚至遠及中西太平洋公海，在處理主權漁權、走私偷渡、海事糾紛、海上救難及海洋污染等各種突發狀況，常涉及對外關係及跨部會協調工作，未來的海巡任務將更趨於多元而龐雜，因此，海巡機關除了核心任務所具備之執掌外，跨機關協力合作的應處能力勢所難免。

從本研究檢視之既有社會發展計畫個案來看，過去海巡部門所研提之社會發展計畫與本案所歸納之多項計畫類型相關。從個案計畫可歸屬之主要類型來看，本研究所歸納類別之代表性計畫如下：

- 充實操作設施及裝備：海巡多功能體技館新建工程計畫、東南沙地區防務工事及設施改善計畫。
- 強化指揮、情資蒐集：海巡岸際雷達系統換裝計畫。
- 提升人員知識、技能訓練：海巡多功能體技館新建工程計畫。

此外，由於海巡工作為唯一在海上執行任務的公共安全部門，因其任務執行場域的特殊性，過去個案計畫偏向於設施裝備的建置，然而這些個案計畫的執行，實際上會影響海巡任務的成效，除了上述的類型外，同時亦能提升勤務、行政支援及服務的效能；另由於海巡為我國行政部門中，唯一的海上執法機關，因此與各行政機關之間具有高度的協力合作關係，海巡機關與各機關訂有協調聯繫辦法即為顯例。隨著我國海域情勢在安全議題面臨愈來愈多的挑戰下，海岸巡防

機關的任務愈趨於多元，除了傳統海域執法角色外，亦有國土防衛預警之軍事、災害救助及國土安全等安全管理工作，其獨特性非一般機關比擬，未來個案計畫仍將著重於上揭四項類型。因此，各項計畫的審查非僅用單純之成本效益的原則即可，尚需考量該機關屬性與任務特質，包括：社會發展趨勢的需求、國家安全與涉外主權需求、指揮體系一元化需求、海巡情諮蒐集機密性需求、協助其他機關多元化需求、海巡勤務不間斷與特殊性需求、海巡轄域無遠弗界的需求、海巡資產設施持續營運的需求、海巡資產設施高損耗汰換的需求及海巡教育訓練特殊性等需求。

本研究援引美國海岸防衛隊(軍屬編制)及加拿大海岸防衛隊(海巡專責機關、不涉及軍事與警察任務)績效評核之實質內容，可清楚發現不論組織的定位為軍職或是海岸專責單位，均是從組織任務成果、應變效率、所屬裝備的妥善率(後勤管理)與機關人員核心職能與訓練等4個面向來評斷其組織的表現。因此，本研究綜合上述成果及參考美國 PART 審議工具之概念，建議海巡署之關鍵績效指標的訂定除了符合政府對應計畫的屬性外，也能就組織核心任務、行政與勤務效能、裝備能量等類別而有所不同，本研究研擬海巡部門可能類型之社會發展計畫審議原則及列舉部分可資參考選用之關鍵績效指標，如表 5.3。因篇幅關係，下文僅就審議原則做提要說明。「充實操作設施、裝備」之社會發展計畫，均有助於提升海巡部門在海域執法、海事服務及海洋事務的效能，進而降低各項海域危害對於民眾及海巡人員的威脅。但是由於設施、裝備類型規格繁多，目的亦有所不同，為強化審議單位對計畫目的及設計、策略之掌握，本研究建議計畫中應各項勤務裝備的妥善率、可擴充性及資料分享可行性。

在「提升人員知識、技能訓練」類型方面，考諸國外海巡部門均設有專屬的訓練機構並非常重視常年訓練的成效，因此，提升人員知識、技能的訓練對於海巡部門甚為重要，此類型的審議原則宜分為訓練設備類、職能訓練類及聯合演練類，尤其在職能訓練類型為此部分的核心。

在「提升勤務支援及服務」類型方面，近年來由於國家社會對於海巡人員有很高的期待性與依賴性，因此，加重了海巡人員在海域工作的負擔。雖然本研究分析之計畫未涵蓋此類型個案，但是透過充實操作設施及裝備，能有效提升艦艇出勤率、加快漁船通關時間，亦能有效提升海巡服務專線受理民眾報案處理效能及協助其他機關相關業務。

在「犯罪預防」及「任務成果」類型方面，審議原則宜考量注檢情資可靠度、注檢船舶登檢率及次級船舶通報與檢查成效，同時考量各類績效成果，包括治安、漁業資源維護、海洋環境保護、重點管轄海域巡護及救生救難等。此外，亦應考量海巡部門執勤場域的特殊性，除了機關本身應執行的各種專案勤務外，該部門配合各行政部門執行各項專案勤務工作亦應一併納入考量。

最後在「海洋事務推動與國際事務交流」方面，由於海巡部門的任務特殊性，有別於一般公共安全部門，因此，海洋事務推動與國際事務的交流顯較一般行為機關為重，循此，在審議該部門的計畫時，亦應考量海巡部門在提升海巡服務民眾、拓展海巡服務及國際交流的需求。

表5.3 海岸巡防部門社會發展計畫之審議原則建議

類型	審議原則	可選用之指標列舉
充實操作 設施、裝 備	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各項勤務裝備的妥善率 <ol style="list-style-type: none"> (1) 雷情系統維保工作與妥善率 (2) 118報案系統妥善率 (3) 船舶安檢資訊系統妥善率 (4) 巡防艦船艇維保工作與妥善率 (5) 岸際巡邏車輛維保工作與妥善率 (6) 無線電系統維保工作與妥善率 (7) 艦艇與巡邏車輛附屬之救生救勤設備的維保工作與妥善率 (8) 其他應勤設備的妥善率 2. 勤務裝備的可擴充性 3. 勤務裝備與其他機關資料分享可行性 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 勤務裝備 <ol style="list-style-type: none"> (1) 雷情系統績效指標 (1- (系統設備損壞數量天數合計/系統設備總站數量*365天)*100%) (2) 118報案系統 (1- (系統設備損壞數量天數合計/系統設備總站數量*365天)*100%) (3) 船舶安檢資訊系統績效指標 (1- (系統設備損壞數量天數合計/系統設備總站數量*365天)*100%)

類型	審議原則	可選用之指標列舉
		(4) 巡防艦船艇妥善率績效指標 (巡防艦船艇之可供執勤天數/365天)*100% (5) 岸際巡邏車輛妥善率績效指標 (巡邏車輛之可供執勤天數/365天)*100% (6) 無線電系統妥善率績效指標 (無線電設備正常使用日數/365天)*100% (7) 救生救勤設備妥善率績效指標 (過使用期限內的救生救難設備數量/已編列汰舊的救生救難設備數量)*100% 2. 勤務裝備的可擴充性(質化) 3. 勤務裝備與其他機關資料分享可行性(質化)
提升人員知識、技能訓練	▶ 訓練設備類: 1. 基礎訓練設備符合任務需求 2. 進階訓練的設備符合任務需求 3. 訓練空間與訓練設備使用率 ▶ 職能訓練類 1. 港口安全檢查訓練 2. 船舶密艙檢查訓 3. 海上救生訓練 4. 潛水訓練 5. 航海人員海事專業訓練 6. 海洋污染防治訓練 7. 海上船舶登檢訓練 8. 海洋環境保護訓練 9. 海洋漁業資源維護訓練 ▶ 聯合演練類 1. 區域性聯合演練類別/次數 2. 全國性聯合演練類別/次數	▶ 訓練設備類: 1. 訓練設備的質量是否滿足任務需求 2. (過期訓練設備數量/已編排淘汰訓練設備)*100% ▶ 職能訓練類: 1. 訓練梯次/取得證照訓/受訓合格人教 2. 巡防艦艇航行部門中具適任證書人數/航行部門人員總數 3. 巡防艦艇輪機部門中具適任證書人數/輪機部門人員總數 ▶ 聯合演練類 演練次數
提升勤務支援及服務	1. 118 海巡服務專線受理民眾報案處理情形 2. 艦艇出勤率 3. 漁船快速通關時間 4. 協助他機關處理相關業務	1. 118 專線通報數 (辦理管制通報案件數/通報案件數)×100% 2. 巡防艦艇的出勤率 (巡防艦艇服勤日數/巡防艦船艇之可供執勤天數)*100%

類型	審議原則	可選用之指標列舉
		3. 漁船報關到實際出港時間 4. 協助他機關執行海洋生態調查、海水採樣與類案工作次數
犯罪預防	1. 注檢情資可靠度 2. 注檢船舶登檢率 3. 次級船舶通報與檢查成效	1. (依情資查獲不法犯罪數/情資數量)*100% 2. 船筏注檢等級評鑑「質化指標」注檢船隻登檢率「量化指標」 3. 次級船通報數 (查獲次級船舶違規數/入出境次級船檢查數)*100% 通報與檢查成效
任務成果	➤ 各類績效成效統計 1. 治安類(走私、偷渡) 2. 漁業資源維護類(越界作業漁船驅離、帶案、扣留數,毒電炸魚查緝、海洋生物保育) 3. 海洋環境保護(違反海洋污染防治法案取締數)、 4. 重點管轄海域巡護(約魚台水域、台菲重疊水域、鄰近大陸之金門、馬祖、烏坵) 5. 救生救難類(海域與海難救生救難出勤數、獲救人數) ➤ 專案工作執勤成果 1. 丹陽專案 2. 太湖專案 3. 碧海專案 4. WCPFC 巡護	1. 海巡署治安重點工作年度目標值達成率(左項1與2) 2. 3年平均值(左項3與4) 3. 救難成功率(獲救人數/待救人數)*100%(左項5) 專案工作執勤航次統計
海洋事務推動與國際事務交流	1. 提升為民服務品質指標 2. 拓展海巡服務功能指標 3. 國際事務交流指標	1. 為民服務品質指標 (1) 辦理海巡服務座談(當年度場次/前1年度場次)×100% (2) 海巡便民資訊多媒體運用推廣 2. 拓展海巡服務功能指標 (1) 跨部會海洋會議 (2) 跨部會海洋聯合活動(世界海洋日、海巡體驗營) (3) 海洋學術研究建議事項參採率 3. 國際事務交流指標 (1) 參與國際海洋事務會議

類型	審議原則	可選用之指標列舉
		(2) 增進跨境執法合作 (3) 加強駐外事務成效 (4) 涉外人才培訓

(資料來源：本研究繪製。)

海岸巡防部門之政府公開發行公務統計以海岸巡防署網站之「海巡統計」為相關資料之大宗，其內容包含海巡統計書刊、性別統計專區、互動式統計圖表、統計名詞解釋等。其中，重要統計可於海巡統計書刊（重要統計、月報、年報）中查詢。以海巡統計年報為例，其內容涵蓋業務績效綜合概況、查獲槍砲彈藥刀械、查獲毒品、查獲私運農林漁畜產品及其他物品、查獲非法入出國、查獲人口販運、查獲經濟犯罪之專案工作、取締非法越區捕魚、維護海域海岸資源、災難救護及服務工作、其他海巡績效、人力、歲出預算與決算等資料。此外，海巡署亦透過互動式統計圖表，呈現其特定業務之狀況，並涵蓋部分空間與時間之變化。海巡統計之網址為：<http://www.cga.gov.tw>。

行政院海岸巡防署全球資訊網

現在位置：首頁 > 海巡統計 > 海巡統計書刊 > 海巡統計年報 > 103年海巡統計年報

103年海巡統計年報

共 16 筆資料第 1/2 頁 | 每頁顯示 15 45 300 筆

- 凡例(pdf檔)
- 提要分析(pdf檔)
- 壹、業務績效綜合概況
- 貳、查獲槍砲彈藥刀械
- 參、查獲毒品
- 肆、查獲私運農林漁畜產品及其他物品
- 伍、查獲非法入出國
- 陸、查獲人口販運
- 柒、查獲經濟犯罪之專案工作
- 捌、取締非法越區捕魚
- 玖、維護海域海岸資源
- 拾、災難救護及服務工作
- 拾壹、其他海巡績效
- 拾貳、人力
- 拾參、歲出預算與決算



伍、 移民部門計畫審議原則及評估指標建議

如第三章所述，內政部為統籌入出國（境）管理，規範移民事務，落實移民輔導，保障移民人權，防制人口販運等業務，特設移民署。目前移民署的業務職掌大致涵蓋外來人口管理、防制人口販運、移民照顧輔導、兩岸交流往來、國際交流合作、移民人權保障及移民政策推動等面向。面對多元的業務屬性，移民署的目標、使命及核心價值，朝以下四大願景努力不懈：一、強化國境管理；二、維護國家安全；三、尊重多元文化；四、保障移民人權。尤其在國境安全及人流管理方面，為因應全球化、反恐及兩岸開放互動交流趨勢，移民署持續積極進行各項高新科技設備建置，提升人員素質，提高證照查驗辨識能力，落實人蛇查緝勤務，加強國際情資交換、經驗交流與業務合作，並加強實施訪查（察）勤務，掌握外來人口動態資料，防杜逾期居（停）留、非法工作、虛偽結婚與人口販運等違法（規）行為，強化國境線上面談、境內訪談（查）工作技巧，並運用生物特徵辨識等科技提升查緝效能，透過與國安團隊緊密合作及兩岸共同打擊犯罪機制，積極查緝不法，有效維護國家安全。

從本研究檢視之既有社會發展計畫個案來看，由於移民署業務涉及與公共安全未直接相關之整體移民政策，故本研究僅就與公共安全直接相關的個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用建置計畫、臺中辦公廳舍興建工程計畫進行分析。從個案計畫可歸屬之主要類型來看，本研究所歸納類別之代表性計畫如下：

- 提升勤務支援及服務（如設施改善、員工福利、廳舍營建）：臺中辦公廳舍興建工程計畫。由於移民署專勤事務之第二大隊與臺中市第一專勤隊現有辦公廳舍、臨時收容所空間嚴重不敷使用；為提升查緝成效、節省政府租金及強化專業訓練；又考量民眾觀感，因此配合「撥用國有土地興建廳舍編列興建經費」，針對中區專勤事務第二大隊及臺中市第一專勤隊籌設廳舍，進而改善民眾洽公及辦公環境，增進行政效率，提升為民服務品質。
- 強化指揮、情資蒐集：個人生物特徵識別資料蒐集管理及運用建置計畫。為了有效反恐，生物辨識技術便在短時間受到更多的認同與重視，各國普遍嚴格實施外國護照簽證與其國境查驗措施，並加入生物特徵辨識，以保護其國家安全與利益。

本研究已分析之計畫雖未涵蓋充實操作設施、裝備；提升人員知識、技能訓練；促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與；補助地方政府和其他類型，但因移民部門的服務貼近民眾生活，且在提升國境安全管理上，此類計畫亦有可能成為由移民部門擬定之社會發展計畫。

本研究參考美國 PART 之概念，引用其計畫審議原則涵蓋目的與設計、策略、計畫管理、計畫結果等面向之架構，做為公共安全社會發展計畫審議原則之參考。此外，從國際上對移民部門事務評估的角度及本研究焦點座談時蒐集之建議來看，成果評估的關鍵績效指標大致涵蓋國境管理的績效指標，與警察績效指標具相似性，大多為「直接硬性指標」，在物流管理部分包含：防護國家邊境以避免危險份子、物品等進入國內，及預防非法走私及交易避免危險份子、物品等

進入國內，及預防非法走私及交易等。而成果性質之績效指標除了上述防護國家邊境外，也涵蓋移民部門在確保合法交易及跨國界旅遊之高效力等面向績效之測量。因此，本研究綜合上述成果，研擬移民部門可能類型之社會發展計畫審議原則及列舉部分可資參考選用之關鍵績效指標，如表 5.4。

本研究建議之移民部門社會發展計畫審議原則中，計畫需說明該計畫之目的與設計、策略、計畫管理、計畫結果等面向之內容。從焦點座談中，專家學者議指出，未來移民單位應就台灣非法移民以及反恐等國境安全管理議題預為因應、規劃，擬定策略計畫、納入施政目標及研提可能的解決方案；而社會發展計畫若能與這些議題式的策略計畫相結合，則可凸顯計畫內容的正當性及對台灣未來國境管理議題之回應。此外，各類型社會發展計畫亦應從計畫結果/產出的角度，提擬相因應的關鍵績效指標，並儘可能涵蓋跨年度變化趨勢及國內外狀況。此外，移民部門社會發展計畫亦有屬於「預防」類之計畫，例如，辦理外來人口指紋生物特徵系統，需達到一定規模或長期投資才可見效益。在有關經費配置之投入/產出或成本效益方面評估，若因上述原因難以量化說明，應輔以質化描述及透過專家學者之審議來確認，

因篇幅關係，本研究將移民部門各類型計畫之審議原則歸納於表 6.2，下文僅就審議原則做提要說明。「充實操作設施、裝備」及「提升勤務支援及服務（如設施改善、員工福利、廳舍營建）」類型之社會發展計畫，均有助於移民部門在國境安全管理上之提升。不過，為強化審議單位對計畫目的及設計、策略之掌握，本研究建議計畫中應指陳現行問題，及如何透過計畫中所規劃的裝備、設施來因應現存之問題。另因裝備、設施涉及人員操作，故此類計畫亦應評估使用者意見及說明後續教育訓練之規劃。而部分設施、裝備涉及補助地方政府，並涉及維護、運用問題，亦需於計畫中予以說明。

在「促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與」類型計畫中，國內外研究確認此類事務常需長期推動，短期未必立現效益。由於其未必能短期見效，在短期的「成本效益」考量下，常不為民選或機關首長所支持。中央政府各機關、國家發展委員會在此類計畫中可積極扮演規劃、協調、溝通、促進、指導之角色。而計畫審議時，除可多從社會培力、共效益的角度思考外，在實務上，亦宜納入專家、學者、相關權益關係者之參與，以提升此類計畫目的與計畫、策略、計畫管理與成效之評估。

表5.4 移民部門社會發展計畫之審議原則建議

類型	審議原則	可選用之指標列舉
充實操作設施、裝備 （這部分泛指操作端/基層同仁所需裝備）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 計畫目的及目標，應有效預防或回應國境安全管理(人流管理以及物流管理)議題，對社會安全產生助益。 2. 計畫應說明充實該設施、裝備在提升國境安全管理之關係，描述該計畫在降低外來人口偷渡風險、提升應變效能及等面向之策略，計畫內容亦應依據中長程計畫內容之規範，說明計畫管理內容。 3. 機關應擬訂設備需求標準或汰換原則或標準，並說明設施或設備之現況，如裝備已達使用年限百分比、先進國家設施/裝備設置狀況或標準，以釐清相關辦理期程及資源分配之妥適性。 4. 因應科技之發展及社會變遷之需求，新興操作設施、裝備之充實，應蒐集並分析已使用及預期使用該類設施、裝備同仁之意見、建議。計畫擬定時應透過訪談、工作坊、座談等質性方式，蒐集使用者意見並據以分析（必要時亦輔以量化調查），以說明充實該設施、裝備之重點。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理外來人口入出國及移民查驗及自動化生物特徵系統效益評估。 2. 辦理外來人口指紋生物特徵系統，全國機場港口入出境查驗櫃檯硬軟體設備增加數量。 3. 運用外來人口入出國蒐集之特徵資料，開發外籍旅客使用自動通關系統效益評

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>5. 計畫內應說明充實操作設施、裝備後，既有人員運用所需之知識、技能及後續訓練之規劃。</p> <p>6. 公共安全之補助作業多為預防性補助或基礎設施、設備購置，除以過程型指標（如：某年度完成某數量設備購置）為績效衡量之方法，應羅列產出型（成果型）指標（如：對風險降低、提升應變效能等），或以質性方式說明其對社會發展之影響，以有效彰顯執行成效。</p>	<p>估。</p> <p>4. 外國人使用自動通關人次/年。</p> <p>5. 辦理外人生物特徵辨識自動查驗通關系統效益評估。</p> <p>6. 每年生物特徵識別影像資料錄存數量。</p>
<p>提升勤務支援及服務（如設施改善、員工福利、廳舍營建）</p>	<p>1. 移民部門為加強實施訪查（察）勤務，掌握外來人口動態資料，防杜逾期居（停）留、非法工作、虛偽結婚與人口販運等違法（規）行為，其勤務執行常為 24 小時不間斷，同仁在輪班、值勤、待命需有合宜的支援。此類支援包含廳舍、生活空間、支持性設施或活動之提供。上述標準亦應就服務同仁性別之需求差異予以考量。</p> <p>2. 公共安全部門亦涉及對民眾之服務。機關應制定不同層級服務性據點之設置考量標準或原則（如服務人口、服務範圍、相互支援等，另若有標準例外之考量，亦應提供說明），並凸顯滿尚未滿足該服務標準之區域，以做為評估相關辦理期程及促進資源分配妥適性之依據。</p> <p>3. 提升勤務支援及服務計畫，除列出過程型績效指標外，應羅列產出型（成果型）指標（如：提升偵查效能、促進對民眾之服務、滿意度之提升），或以質性方式說明其對社會發展之影響，以有效</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 辦公廳舍建置（重建或新建）數量及效益評估

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	彰顯執行成效。	
促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規劃、協調及鼓勵權益關係者參與係屬軟體性計畫，有助於公共安全事務之治理及長期效益，並促進事務特性之轉型。然而，此類事務常需長期推動，短期未必立現效益。由於其未必能短期見效，在短期的「成本效益」考量下，常不為民選或機關首長所支持。中央政府各機關、國家發展委員會在此類計畫中可積極扮演規劃、協調、溝通、促進、指導之角色。 2. 撰寫計畫人員應從事相關業務超過一定年限，並預先蒐集相關資訊或國際資料。計畫研擬時應邀請相關機關共同參與，並召開協調會。 3. 計畫應指認推動之權益關係者，並說明各權益關係者扮演之角色/分工/權責等事項。此類計畫若有涉及政府部門臨時約聘雇人員增加者，應透過量化分析及質性方法說明其必要性，並說明其退場機制。 4. 計畫除列出過程型績效指標外（如會議/教育訓練若干場、完成規劃報告若干項），應羅列產出型（成果型）指標（參與度、滿意度之提升）。另鑒於長期社會發展之效益影響因子甚多，若現有科學研究無法提供堅實的量化資料，則可透過國外經驗之提供、以質性方式進行評估等方式，說明其對社會發展之影響，以掌握預期之執行成果。 5. 此類計畫因對長期社會影響量化評估之限制，有進行量化成本效益分析之困難。此類計畫審議可從質化之社會發展效益、跨部門共效益、無悔政策、政府組織及社會轉型等面向予以評估。 6. 本類計畫如涉及其他機關者或地方政府者，應訂 	<ul style="list-style-type: none"> • （推動全國新住民火炬計畫，透過策略聯盟合作，受補助學校結合鄰近非補助學校，擴大辦理效益，執行之學校數。

類型	審議原則	可選用之指標列舉
	<p>有相關機制以持續了解其使用情況。</p> <p>7. 本類計畫涉及地方政府或民間團體者，宜併入既有或類似之查訪或評鑑作業，落實相關管考或評鑑機制。若屬中央機關對地方政府之評鑑，其評鑑設計應避免淪為地方為求名次之業務競賽，忽略此類計畫在促進規劃、協調及鼓勵權益關係者參與之目的。另亦應考量地方特性及差異，提供差異化之評鑑設計。</p> <p>8. 邀請相關權益關係的 NGO 團體與組織、學者等各界人士參與，一方面建立移民輔導部門與各權益關係者的合作關係，一方面強化公民監督(Civilian Oversight)的機制，有助提升執法正當性與公信力。</p>	

(資料來源：本研究繪製。)

本研究建議之移民部門關鍵績效指標已參考國內外案例，考量涵蓋計畫目的、策略、管理及成效，依計畫類型彙整。上述所建議之關鍵績效指標涵蓋「公開發行之公務統計」、「未見於公開發行公務統計，但政府已/易內部統整之資料」、「政府可掌握之資料，惟待進行統整」三種類型。

其中，移民部門之政府公開發行公務統計以移民署業務統計、統計資料、性別統計專區為主，列舉如下：

- (一) 移民署業務統計，內容涵蓋移民署 8 種業務統計報表，計有大陸地區人民來臺人數統計；大陸地區人民來臺從事社會交流、醫療服務交流人數；大陸地區專業人士來臺從事專業交流人數；大陸地區人民來臺從事商務活動人數；跨國企業內部調動之大陸地區人民申請來臺服務人數；小三通大陸人士往返金馬澎人數；大陸地區配偶申請來臺

團聚通過訪查及面（訪）談統計；移民輔導成果統計等。網址為：
<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1299312&ctNode=35672>。



(二) 移民署統計資料，內容則涵蓋大陸地區人民進入台灣地區；外籍配偶（含大陸、港澳地區人民）；移民輔導；面談；各機場、港口入出國(境)人數；人口販運；外勞；外僑居留等 8 大類，再細分成大陸地區人民、港澳居民、無戶籍國民來臺居留、定居人數統計表；大陸地區人民進入臺灣地區（各類交流）人數統計表；外籍配偶人數與大陸（含港澳）配偶人數按證件分；我國人與外籍人士結婚統計；我國人與外籍人士離婚統計；移民照顧輔導成果統計表；大陸地區配偶申請來臺團聚面談；入國(境)人數—按地點分統計表；出國（境）人數—按地點分統計表；入國（境）人數—按年齡分統計表；出國（境）人數—按年齡分統計表；各司法警察機關查緝人口販運案件統計表；行蹤不明外勞人數統計表；外僑居留人數統計表等 14 項統計資料。105 年 1 月統計資料之網址為：

<http://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1311642&ctNode=29699>
&mp=1。



(三) 性別統計專區：含入境與出境之性別統計，依年齡區分。網址為：

<http://www.immigration.gov.tw/np.asp?ctNode=29700&mp=1>。



(資料來源：本研究彙整。)

至於未公開發行之資料，則可由移民署研提社會發展計畫時，從本研究列舉之建議指標中，或自行考量重要之計畫目的、策略、管理及成效指標，彙整跨年期及國內外狀況，設定計畫導入後欲達成之成效，陳述於報告書，以利審議工作之進行。

第六章 結論與討論

本研究雖然執行時間有限，但透過國內外案例的探討、焦點座談各專家學者及國家發展委員會的意見指導，使得本研究在各項限制下，仍有相當之成果產出。

本研究就警政治安維護、消防及災害防救、海岸巡防、移民/國境管理等面向之共通性目標、政府組織職掌及組織特性、各部門之治理特性政策工具、社會發展計畫研提過程及議題、國外相關經驗等內容，透過文獻蒐集、焦點座談、深度訪談、研究團隊內部研討等方式，研擬提出公共安全類社會發展計畫審議及評估之共通性及呼應部門特性及相因應之審議原則。這些特性包含：

- 壹、公共安全部門以保護居民生命、財產安全，維持社會、經濟穩定及促進社會正義、環境永續為目標。
- 貳、公共安全部門任務可區分為「事先預防」、「事發因應」、「事後處置」等三範疇，並著重於前兩項範疇。
- 參、公共安全部門需提供 24 小時不間斷的任務執行或待命。
- 肆、公共安全任務的須在地執行，具分散特性。
- 伍、公共安全部門具指揮體系一元化之需求。
- 陸、與民眾相關之公共安全部門事務應強化延伸服務 (outreach)、促進等跨部門溝通協調、培力、夥伴關係建立。
- 柒、公共安全議題涉及跨部門合作，應著重跨部門綜效之評估。
- 捌、與延伸服務、社會培力相關之計畫可促進社會轉型，但需長期投入。
- 玖、延伸服務相關計畫可促進社會對公共安全部門之信任。
- 壹拾、雖公共安全部門有共通特性，相關評核指標仍難一體適用。

本研究亦就計畫審議評估機制議題進行列舉，可做為國家發展委員會內部及協調各單位擬訂計畫之參考。相關建議包含：

- 壹、優化個別計畫定位、社會影響及科學分析之審議設計。
- 貳、強化計畫內容實質審議。
- 參、加強提案機關之溝通參與。
- 肆、強化計畫評核工具。
- 伍、明確審議原則。
- 陸、美國 PART 可做為計畫審議工具之參考。

就公共安全綜合性評估工具集方面，本研究建議可運用各部門公務統計年報、美國聯邦績效評核網頁及國土資訊系統社會經濟統計資料庫等工具，做為國家發展委員會審議、評估公共安全類社會發展計畫之參考。除公共安全部門共通性建議外，本研究亦彙整各部門個別之審議原則及評估指標、工具集如第六章。

妥適的政策審議及評估制度之建立，可協助國家發展委員會提升公共安全類社會發展計畫之編纂建議、審議、評核之成效，協助警政、消防、海岸巡防、移民部門研擬預防、解決社會問題，促進社會發展的社會發展計畫，據以發揮保障居民生命安全、維護居民財產、確保經濟、社會穩定、促進社會公平正義、國土安全及環境永續。亦期待透過本研究的資料彙整及建議，也能引導相關業務單位的計畫能更與目標相符，讓有限的國家預算在考量社會公平與正義下，發揮最大的效益。

本研究執行因執行時間等限制，亦侷限本研究之成果。如本研究僅能透過綜述、列舉方式，說明各部門主要特性，而未能針對各部門的各別任務，較完整、細緻化地分析其任務特性。此外，亦因時間限制及公共安全各部門之歧異度，本研究在僅能就公共安全類社會發展計畫之審議原則及可茲參考之評核指標以列

舉方式陳述，而未能於報告中呈現更實質、可直接使用的評核指引及參考指標。在未來國家發展委員會進行計畫審議及評估時，建議可透過本研究建議之優化計畫撰寫、提供提案單位溝通說明等方式，更適切地掌握該計畫特性，並扮演提案單位、財政、主計單位間之溝通、協調角色。

參考資料

壹、外文文獻

- Alber, G. and Kern, K. (2008). Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-level Systems, 2015/7/10 擷取自 <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/147.pdf>
- All Hands Consulting. (2015). Capability Assessment for Readiness (CAR), 2015/7/10 擷取自 <http://www.allhandsconsulting.com/go/services/disaster-preparedness-response-and-recovery/97-capability-assessment-for-readiness-car>
- Anderson, J. E. (2003). Public policyaking: An introduction. Boston: Houghton Mifflin Company, pp. 1-34.
- Barrett, S. and Fudge, C. (1981). Policy and Action. London: Meuthuen.
- Bayley, D. H. (1994). Police for the Future. Oxford University Press.
- Betsill, M. and Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, *Global Governance*, 12 (2): 141-159.
- Betsill, M. and Bulkeley, H. (2007). Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research. *Local Environment*, 12 (5): 447-456.
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *The Annual Review of Environment and Resources*, 35: 229-253.
- Bulkeley, H. and Betsill, M. M. (2003). Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance, *Routledge*, London.
- Bulkeley, H. and Kern, K. (2006). Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK. *Urban Studies*, 43 (12): 2237-2259.
- Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong A., Chu, S.Y. and Ghosh, S. (2011). The role of institutions, governance, and urban planning for mitigation and adaptation. In: Hoornweg, D., Freire, M., Lee, M. J., Bhada-Tata, P., Yuen eds. *Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda*. The World Bank, Washington, D.C., pp. 125-160.
- Chelf, C. (1981). Public Policy-Making in America. Santa Monica, CA: Goodyear Publishing.
- Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert,

- A. and Teasdale, P. J. (2009). *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*. OECD
- de Loë, R.C., Armitage, D., Plummer, R., Davidson, S. and Moraru, L. (2009). *From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance*. Final Report. Canada: Rob de Loë Consulting Services.
- Dye, T. R. (2012). *Understanding Public Policy*.
- Friederich C. J. (1940). *Public Policy*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Kern, K. (2010). *Climate Governance in the EU Multi-level System: The Role of Cities*, Paper presented at the Fifth Pan-European Conference, Portugal.
- Lasswell, H. D. and Kaplan, A. (1950). *Power and Society – A Framework for Political Inquiry*.
- Leichter, H. M. (1979). *A comparative approach to policy analysis: health care policy in four nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemos, M. C. and Agrawal, A. (2006). *Environmental Governance*, *Annual Review of Environment and Resources*, 31: 297-325.
- Lindell, M. K., Prater, C., and Perry, R. W. (2006). *Emergency Management Paperback*, Willy
- Renny, A. (1970). *Political Science and Public Policy*.
- Ripley, R. B. and Franklin, G. A. (1982). *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood, IL: The Dorsey Press.
- Starling, G. (1988). *Strategies for Policy Making*. Chicago, Illinois: Dorsey Press.
- Virginia Department of Emergency Management. (2015). *Local Capability Assessment for Readiness*, 2015/7/10 擷取自 https://lcar.vdem.virginia.gov/VDEM_LCAR_2014.pdf

貳、中文文獻

- 丘昌泰, (2010), *公共政策*, 台北: 巨流出版社。
- 王寬弘, (2006)。從人力資源論警大國境系畢業生分發移民署問題之研究, 2006年國境安全與移民行政學術研討會。
- 王寬弘, (2014), *移民與國境管理*, 收錄於移民的理論與實務, 桃園: 中央警察大學。
- 行政院, (2009), *行政院所屬各機關施政績效管理手冊*。
- 行政院, (2014), *行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點*。

- 行政院農業委員會漁業署，(2015)，保障漁權貫徹責任漁業，漁業署加強中西太平洋漁業巡護，2015年7月30日，2015/8/12 擷取自 <http://www.fa.gov.tw/cht/NewsPaper/content.aspx?id=1215&chk=52a5636a-7be0-48c0-80fd-3432096c8470>
- 交通部，(2015)，交通部港埠業務簡介：物聯國際 經貿全球，2015/8/12 擷取自 <http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=727&parentpath=0,1,717>
- 吳定，(2003)，政策管理，台北：聯經出版社。
- 吳得源，(2006)，政策工具：分類與使用，T&D 飛訊，第 48 期。
- 李宗勳，(2007)。績效管理理論與實務之連結與轉化-以海巡署為例，警政學報，44 期，47-80 頁。
- 李宗勳，(2009)，治安網絡與社區治理，中央警察大學學報，第 46 期：133-168 頁。
- 李宗勳，(2010)，協力型治安治理的理論與實務--第三造警力觀點，警政論叢，10 期，35-60 頁。
- 李宗勳，(2013)，災害治理的哲學觀與方法論：以復原重建階段為例。復旦公共行政評論，10 期，101-123 頁。
- 李宗勳，(2013)。以公私協力建構社區災後重建回復力之個案研究，50 期，1-27 頁。
- 李宗勳，(2014)。以社區輔警充實警力不足的構想與提案，中央警察大學警政管理學院向警政署剪報提案，2014.5.21。
- 李宗勳，(2015)，制度韌性與協力治理—匹茲堡與內湖的跨國比較。涉外執法與政策學報，5 期，1-27 頁。
- 李長晏、曾士瑋，(2010)，城市氣候治理理論初探-策略變遷、治理模式與風險評估，「城市學學刊」，第 1 卷第 4 期，37-73 頁。
- 周思宇，(2015)，外勞破 57.9 萬人 低薪現象雪上加霜，中時電子報，2015 年 8 月 9 日，2015/8/12 擷取自 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20150809000370-260114>。
- 施能傑，(2003)，文官體制改造與政府競爭力，民主治理與台灣行政改革研討會，2015/8/18 擷取自 <http://nccur.lib.nccu.edu.tw/handle/140.119/10768>。
- 海岸巡防署，(2014)，海巡署統計年報，2015/8/12 擷取自 <http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/ct?xItem=81161&ctNode=8795&mp=999>。
- 張世賢，(2009)，公共政策分析（二版），五南。
- 張世賢、林水波，(2006)，公共政策（第 4 版），五南。
- 張四明、施能傑及胡龍騰，(2013)，我國政府績效管理制度檢討與創新之研究，行政院研究發展考核委員會。

- 曹俊漢，(2001)，公共政策，臺北：三民。
- 章光明，(2015)。警察政策，中央警察大學印行，警政發展方案第二期（104-107年）核定本，103年10月，內政部警政署。
- 章光明、陳愛娥、洪文玲、葉一璋、張淵菘，(2013)，行政機關強制力行使之研究：行政機關與警察機關合作模式，國家發展委員委託研究報告 RDEC-RES-102-013-005，國家發展委員會編印。

附件一 期末審查意見回應表

審查單位	審查建議	修正情形
周教授愷嫻 (臺北大學犯罪學研究所)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議比較分析報告第三章、第四章陳列之國內外資料，並說明比較基礎。 2. 第六章所定之績效指標應如何驗證其可用性，請補充說明。 3. 報告所提原則過於抽象，建議第七章提出更為具體、可操作性的結論與建議。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據本研究目的，研究團隊為求國外資料之廣泛提供，在資料蒐集策略上資料羅列，而不以比較研究為著眼。蓋因進行比較分析時，需考量國內外脈絡及事件、政策之可較比性。在這樣的考量下，將大幅限縮資料蒐集之豐富度，而較不易拓展計畫審議原則及指標建議的廣度。本研究在蒐集國外資料時，已經研究者立意判斷可供國內借鏡後，加以羅列、簡述並提供簡要分析說明。唯為強化部門計畫審議原則擬定之國內外經驗參照脈絡，本研究於修改後報告之第五章審議原則說明處，就第三章、第四章內容做說明，以強化前文分析脈絡之銜接。 2. 原第六章（現修改為第五章）之績效指標為彙整焦點座談結論、參考既有學理及國外案例所得之指標。本研究透過上述方式蒐集所擬之指標已符合評判計畫與部門任務一致之表面效度及預測效度。此外，本研究所提之指標涵蓋公共安全部門之任務描述、事先預防、事發因應

		<p>及事後處置，並納入政策成本及計畫研擬面向考量。上述列舉之構面經焦點座談時提出，已經專家學者審視，亦滿足內容效度要求。為不限制未來計畫審議之指標選用，本研究以列舉方式提供指標案例；未來公共安全部門研提社會發展計畫時，可參考本研究所提之原則、掌握指標研提之精神，選擇合適之指標組合。透過計畫編製過程來說明其選用指標之可用性，將可使計畫審議更就實際個案而制宜。</p> <p>3. 增修第五章內容，依各部門羅列審議原則。</p>
<p>章教授光明 (中央警察大學行政警察學系)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究宜從問題現狀、理論、比較資料及實證資料交互比較，進而研析後續建議。 2. 有關各國資料部分建議再予比較歸納分析，以供我國借鏡。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已依建議，合併原第三、五章，並於第五章（原第六章）依各部門內容，就部門特性、既有國內外經驗與以說明，以讓部門內之邏輯架構更清晰。 2. 已就部門別，於第五章（原第六章）文中增補相關說明。

<p>張教授四明 (臺北大學公共行政暨政策學系)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫運用之研究方法尚稱適當，惟深度訪談執行情形與資料運用說明稍嫌簡略，建議補充。 2. 研究團隊提出社會發展計畫審議及評估方式 6 點建議，惟在結論時說明過於簡略，有待補充。另本研究提出依計畫區分及以部門區分之審議原則，請釐清說明兩者採不同審議原則之根據，及彼此如何區隔。 3. 本研究報告列舉公共安全部門共通特性近 20 項(P.93)，宜說明如何轉化為 10 項公共安全部門特性(p.196-197)。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究實務一手資料蒐集以焦點座談為主，焦點座談為輔。深度訪談部分除呈現承辦人觀點外，主要目的為協助本計畫對既有社會發展計畫擬定概況之掌握，以做為焦點座談討論提綱之發展。就上述蒐集到之承辦人觀點，綜合已納入本文（及討論提綱）。另考量資料蒐集與受訪者意願，既有深度訪談內容僅以紀要方式呈現。 2. 評估方式之 6 點建議為對既有審議機制之建議。此部分內容因涉及國發會社發處外單位業務，故於結論中僅略述。另審議原則部份，已就內容調整：在整體部分，進行架構說明；在部門部分，則已提出實質內容為主。 3. 已調整前文原共通特性內容，於第五章說明部門特性說明，以避免不一致。
----------------------------------	---	--

<p>張教授淑淨 (臺灣海洋大學通訊與導航工程學系)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第二章文獻分析偏重公共政策，建議強化「公共安全」類之內容。 2. 第四章表 4.7 績效指標僅有原文而無分析、表 4.8 KPI 格式有誤，英文縮寫未說明，及表 4.9 績效指標翻譯不夠確實等部分請再予修正釐清。 3. 請補充表 6.1 第三欄海巡署之可資選用指標列舉。另請就績效指標、衡量標準及工具建議等部分再逐一檢視妥適性，並以更具體可行方式呈現。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究第二章預設內容為公共政策之文獻分析。有關於公共安全部門特性之分析，已安排於第三章第伍點第 142 頁說明。 2. 已針對第四章表 4.7、4.8 及 4.9 修正，進行翻譯、說明及調整。 3. 已依部門區分，重新彙整審議原則及指標建議。
<p>行政院海岸巡防署</p>	<p>建議本案所提各項原則未來可更具體，以做為未來擬訂計畫之準則。</p>	<p>因本研究從公共安全部門巨觀著眼，而未就某特定個案研提原則。故內文著重於原則大要說明，並列舉可資參考之指標。</p>
<p>內政部移民署</p>	<p>部分報告內容涉及與他國簽署支保密協定，內容請再檢視並刪除。</p>	<p>已依據審查意見，將內容刪除。</p>
<p>內政部消防署</p>	<p>本研究報告有些績效指標訂得比較細，請再予檢視其通用性。</p>	<p>本研究從公共安全部門巨觀著眼，列舉之指標為參考建議。未來實務單位可依實際之計畫特性，選用更合適該計畫之指標。</p>

<p>內政部警政署</p>	<p>本研究報告可做為本署未來研擬計畫及相關指標與目標之參考。</p>	
<p>國家發展委員會</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本報告建議之具體呈現在第六章，其中表 6.1「異中求同」公共安全部門的特性，以及在四大部門不同特性下「同中求異」，惟表 6.1 架構呈現的方式和後面章節文字的呈現容易前後混淆，建議依各部門分類，在不同業務區塊下各有審議原則，進而有相對應之績效指標。 2. 審議工具部分，建議針對四大部門分別歸納、整理審議工具、參考資料及資料庫。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已修正第五章（原第六章），在跨部門共通審議考量下說明共通之部門特性，並於後文依部門別，各自呈現其審議原則建議及列舉參考指標。 2. 同上。

附件二 期末審查會議記錄

壹、時間：105年2月3日(星期)14時

貳、地點：國家發展委員會濟南辦公區707會議室

參、主持人：國家發展委員會社會發展處李處長武育 記錄：李育嫻

肆、出席人員：詳簽到表

伍、主席致詞暨研究案內容報告：略

陸、出席專家委員意見說明：(依發言順序所列)

台北大學周教授嫻嫻：

1. 個人認為現在的報告有些資訊是已知的，但是抽象的原則在實務上是否真實可用？結論與建議建議重新撰寫，避免太多抽象的建議。
2. 建議明確提出具體的指標與工具，以及評量的工具
3. 第三、四章中，文獻沒有比較，陳列比較多，建議針對各國進行比較，以及針對國內各機關進行比較並找出相關脈絡。
4. 第六章，我們如何去證明報告提出來的東西比現行的更好？驗證的工具是甚麼？
5. 建議國發會在進行2~3個類似議題的研究，並且跳脫執法單位的想法，等這個議題成熟一些在來套用新的審議原則及績效標準。

台北大學張教授四明：

1. 148頁之後，其實這類計畫都比較偏重在資本門的計算上，跟社會發展計畫的定義來說，這些計畫都滿遙遠的。這些計畫到底是為甚麼歸納在社會發展計畫，這個部門可以進一步釐清。
2. 第六章所提出的十點審議原則，但是在198頁之後又做出建議，接下來214頁又針對四大部門做出建議，但究竟這些前後不同的審議原則依據的原則是甚麼？彼此間的關係與連結也需要進一步說明。

3. 先說明後再回歸到 143 頁所提的編審要點所提出之五大要點進行說明如何調整。

警察大學章教授光明:

1. 建議先掌握一個結構，如現狀、引用文獻、比較資料、實證資料(焦點與訪談)，其實就是四筆資料交互比較與驗證提出來的建議可能會具體一些。研究案重點是要討論政策審議評估的部分，可能就需要把一些公共政策、公共行政的資料彙整；如何比較與歸納外國資料及提出；根據焦點座談等整理出來的資料報告中比較沒有具體的呈現。建議內容可調整為第一章: 研究目的就把概念、研究範圍、研究方法說明；第二章: 政策審議具體呈現；第三章: 可結合目前的第三及第五章；第四章: 做具體整理；第五章: 將焦點及訪談資料做整理；第六章: 提出結論與建議。
2. 在檢視績效的時候，績效一定是從目標來的，目標又是從組織任務來的，所以建議研究團隊除針對績效進行討論之外，也考慮任務影響績效的可能性；甚至對各部門所屬之任務、目的是否有調整的需要與建議。
3. 目前公共安全部門研究團隊以四個單位為主，可以把刑事訴訟法及檢調的概念帶入，可能會完整一些。

海洋大學張教授淑淨:

1. 第二章文獻探討部分比較偏向公共政策的探討，而不像是公共安全類別政策的探討，建議在第二章收斂一些提出比較偏向公共安全類別的探討。
2. 研究資料部分比較看起來是原始資料的呈現，尤其是第三章的部分，好像比較沒有多加琢磨或分析，因此比較難看出重點，建議可以回去文獻探討的地方再分出幾個小節。
3. 第四章第三點第三節表 4.7 應該會很有參考價值，但文中僅呈現沒有做任何分析；表 4.8 中的英文縮寫對應也建議寫出來；表 4.9 的績效指標中翻譯有些錯誤及不確實，稍嫌可惜。
4. 報告中針對東沙南沙的案例中，好像沒有針對其提出具體的指標及建議，第三與第四個指標的部分沒有針對本案對應。
5. 研究建議是否具體可行？在可資選用指標部分幾乎沒有提到海巡署的部分。235 頁表 6.5、6.6，在內文的部分表對照有小錯誤；重點是研究團隊所建議的

指標需要再檢閱其適用性。

6. 研究建議應該可以再對應到前面國內外做法，可能可以做一些補充。

警政署陳科長鳳儀:

1. 中長程個案計畫一定要超過3億才可以報，所以我們不會在中長期計畫中提出人員訓練等等的。

消防署張組長福綜:

1. 計畫內容部分所提出一些指標跟以往的比較起來似乎較細緻，實際擬計畫時是否要這麼細？未來是否需要個別性處理？

移民署孫專委圖華:

1. 241及261頁，有簽訂保密協定這個部分可以需要移除。

海巡署陳科長泰廷:

1. 本研究針對提案單位及審議單位有提出很好的共通性語言建議，未來建議在具體說明。

附件三 消防部門焦點座談會議紀錄

壹、時間：104年12月11日(星期五)14時30分

貳、地點：大坪林聯合開發大樓14樓中央警察大學台北聯絡辦事處

參、主持人：中央警察大學盧助理教授鏡臣 記錄：王駿逸

肆、出席人員：詳簽到表

伍、主席致詞暨研究案內容報告：略

陸、出席專家委員意見說明：(依發言順序所列)

一、消防署陳副署長文龍：

- (一) 目前國家長期發展政策及策略方案缺乏，建議優先建構這些面向，才能讓各項計畫有所依歸，並且清楚了解其定位，進而發展出各項短、中、長期的計畫。(以日本為例，其對於撒水設備的法規修正，就會提出相關的分析報告，甚至包含經濟效益等等。另外在防災看板部分，甚至跟業者合作，保留一小塊面積可當作廣告販賣，如此的收益就能當作維護的費用，達到長期經營的目的)
- (二) 另外建議國發會可以要求各部會機關訂出各自的長期發展戰略，再建構相關審查機制與標準，另如遇突發性事件而須訂定相關計畫時，能以但書處理，另外審查。
- (三) 有關評估指標部分，應注意部分量化指標，如防災社區辦理個數等，可能會淪為流水帳指標，毫無實質效果，甚至提報一些不合實際的數字，另外如提高應變反應效能等這類的廣泛之功能性指標應該較有意義，且較能從實質面探討，以避免成為流於形式的指標。
- (四) 建議未來審查計畫除查看其預算內執行內容外，也應思考計畫本身要求各縣市的行政命令或指導，以無線電為例，雖然中央政府無法

負擔所有的無線電通訊設備費用，但仍可要求地方政府編列預算以達目的。

二、中央警察大學鄧教授子正：

- (一) 建議國家發展議題規劃可分為長期發展與臨時性需求計畫，而長期發展議題可分為 10 年期目標、20 年期目標…等。
- (二) 有關計畫審議程序部分，審議小組建議代表組成應有專家學者、提出計畫相關機關代表及國發會審議人員等。
- (三) 就目前所列指標看來多偏向量化或是成果性指標，但像是軟體的組織溝通整合部分就無法呈現，以設置備援災害應變中心為例，要直接推算出其能產出的量化效益就較為困難，故對於災害應變過程提升改善部分應再多加思考，並不能只著重在「果」的部分。
- (四) 而就目前所彙整的國內計畫，多屬於資本門部分，但未來對於一些整合性的系統也應該多思考，像是災害應變時協助指揮官判斷的決策輔助系統等，這非常重要，但對這樣的計畫要去量化衡量實在不易，但建議將這部分納入研究思考。
- (五) 有關衡量指標的處理可以採用 IPO(input, process, output) 模式將指標歸類，另外也可建構指標資料庫 Databank 供未來撰寫或審查人員選用。
- (六) 承上，若完成這些指標建立後，應撰寫指標使用說明，讓擬訂計畫者及審查人員知道如何使用這些指標。

三、行政院災害防救辦公室周主任國祥：

- (一) 近來正好在審查國發會所提之 106 年至 109 年公共安全發展計畫，計畫內容所提之構面偏小且片面，建議擬定指標時應朝向較大且廣泛的面向訂定。

- (二) 如遇有特殊案件所需之計畫，建議採用第三方機構審查，且相關指標可在擬定前再來訂定，如要使用預先擬定的指標涵蓋所有的工作計畫有其困難。

四、銘傳大學馬教授士元：

- (一) 有關審議機制部分，第三方審查的專家學者如何遴選是一個重要問題，以美國警察單位無線電採購為例，會預先辦理座談會，讓各家廠商過來發表其產品並說明其未來發展，再者給予廠商一點經費提供原型產品試用，再由各單位來評選，故建議第三方審查單位成員的構成應加以分類，像是專家學者、廠商、end user 等。
- (二) 在發展戰略性計畫或中長程政策時，建議要有先期研究與評估，才能訂出較為完善的計畫。
- (三) 查看國內相關計畫有許多為中央補助地方政府經費，此部分在操作時應考量社會公平性、有效降低溝通成本、有無前瞻性及永續性等。
- (四) 有關評量指標，以深耕計畫為例，可以用完成度的百分比取代量化的個數，以減少統計不實的情形，另如防災人員使命感或防災意識、協力團隊投入與地方政府結合程度等，都是不易量化的構面，但也還要應納入考量。

五、中央警察大學王教授俊元：

- (一) 在策略管理部分，應了解國家或機關的願景、目標為何，才能有較明確的發展方向。
- (二) 有關計畫的審議小組，在專家學者的遴選應建立一定的制度，如要通過訓練或考核等，避免提供不合宜的審查意見。
- (三) 在計畫擬定前應有先期的討論，達到共識內容成熟後再來發展計畫。
- (四) 在績效管理面向，可以使用結果評估指標或作影響評估等，就能讓

指標較有意義。

(五) 台大公共治理研究中心有發展出指標資料庫，可以做為指標發展的參考之一。

(六) 在公共安全的研究中，首先要找出其基礎的問題為何，進而找出解決根本問題的方向與方案。

(七) 在此研究案中，仍可參酌災害防救特性，分為減災及應變等階段性規劃。

柒、臨時動議：無

捌、主持人結論：感謝各位出席的專家學者提供相當寶貴的意見，收穫良多，各項建議將會納入本研究案之參考，感謝各位。

玖、散會(16時40分)。

附件四 移民部門焦點座談會議紀錄

壹、時間：104年12月17日(星期四)09時00分

貳、地點：內政部移民署入出境事務組會議室

參、主持人：中央警察大學李教授宗勳

記錄：陳靜婕

肆、出席人員：詳簽到表

伍、主席致詞暨研究案內容報告：略

陸、出席專家委員意見說明：(依發言順序所列)

一、移民署國境事務大隊孫專門委員國華：

- (一) 目前在實務上的困境是離職率太高，導致很多時間和金錢都花在人力訓練上面，對於國境管理有很大的隱憂。現在有許多約僱人員一直想要轉考移民特考，另外還有請調的問題，尤其是想從桃園國際機場請調出去的人很多，進來的人卻幾乎沒有找。包括要爭取人力的時候，都是要經過好幾年的努力才能獲得上面核可首肯。
- (二) 安全管理方面，目前很多都利用科技的方式，包括生物特徵和 APIS APP，希望接續能發展到旅客在訂位的時候，就可以收到資料，不希望等到搭上飛機來到國境線上才把他送回去。恐怖份子方面也有和美國簽訂協定，在恐怖份子尚未來到本國境之前我們就會做確認，讓我們會有充分的時間可以去做查證。如果等到可疑恐怖份子來到現場才發現時，查證的時間非常長，又因為很多恐怖份子的列管資料都是不完全的，可能只有姓名等部分資料而已，那麼要線上人員立即的查證就會較為困難。
- (三) 最近開發了一項「圖比圖」的系統，希望藉此讓即使是新進人員來到國境大隊，也能夠很短時間內進入狀況。圖比圖是透過蒐集所有在我國流通的護照樣本，存到電腦裡面後，透過系統比對就能辨認出護照真偽，而不需要非常長期的訓練，花費一至兩年的訓練時間

才能達到一定的專業程度。使得即使只是新進人員，也能借助於圖比圖的系統，很快的辨認真假護照。生物特徵辨識對於國家安全上有很大的助益，但是早期剛開始要實施的時候大家都很緊張，因為沒有經驗，而生物特徵主要是比對你是不是有來過，是不是有另外一個身份，生物辨識加上圖比圖之後，安全性就提高了。

- (四) 自動通關是我們在做努力的部分，對於我們想增補人力的部分，上面認為我們應該要廣推自動通關來補足這部分。以去年的 33% 使用率為基準，今年要求要達到 40% 的使用率，明年目標則是 45%，這接近一半的使用率，使我們的壓力蠻大的。如果通關的閘道不夠而排隊的話，旅客就會寧可選擇一般通道，不願意走自動通關。但因預算問題，我們本身沒有辦法購置，只能找機場公司協助，今年透過機場公司的協助增購 8 台。我們的目標逐年在提升，我們也希望盡量用科技的方式來解決人流管理，以上是關於服務的方面。
- (五) 還有一部分是資訊科技的發展腳步跟不上，有很多東西即使有想法需要資訊組配合，但資訊組的計畫必須要按行程安排，等待的時間跟寫程式的預算問題，使得效率大打折扣。即使我們部門發現有些東西可以協助偵測，對國境的安全是有幫助的，但資訊組會很明確的表示因為沒有在計畫之內，所以必須等到有預算的時候才有辦法進行。

二、中央警察大學吳副教授思茜：

- (一) 我認為這個案子中，國發會想要的指標是防禦力。不管是警政、移民或消防，首先要務就是防禦力。剛剛簡報中有提到一個重大隨機事件，例如以巴黎這次的事件，示範了小攻擊但是同步性。但如果這個同步性又再加上天災呢？這個在美國兵棋推演上非常常出現。這樣的同步性發生時，消防、警政、移民全都要參與其中，所以我覺得現在我想要建議的是我們應該把防禦力當成公共安全類別的首

選和第一優先。今天的議題是移民，研究團隊提供主要的四大任務，前面兩個叫做強化國境管理、維護國家安全，這些就是防禦力。接下來第3、第4個尊重多元文化、保障移民人權，這些就是服務性，我覺得服務性指標剛好就好，一直不斷的成長沒有意義，但是防禦力卻是一個問題。以資料提供的檢核表來說，目前警察單位很缺人，而以雙軌分流的方式招考結果，是現在外軌考試中名額1000人中有500人是女生，也就是說我的警力中有一半是女警。我們為了缺人以及符合性別學者的要求開設女性名額。然而我已本身身為這裡的女性代表，我覺得這違背了防禦力的原則。可是如果為了填檢核表的各項，結果會非常漂亮的符合。但這並沒有意義，當重大隨機事件發生的時候，咎責下來才發現我們的目標根本沒有達到。所以我覺得這些所謂的人權、性別等服務性的指標，沒有必要放在第一優先順序上，我們現在嚴重的缺乏防禦力的思維，所以我覺得整個資源應該要供應在防禦力。

- (二) 第二個我想建議的指標是連結性，我這裡想談的是跨機關的連結性，也就是警政、移民、消防的接觸。如果連結性做好，情報做好的話就可以幫助到查緝。連結除了內部的這幾個機關的治安網路的連結性之外，對於國外情報的連結也要加強，還有整體要預防重大隨機事件的同步性。
- (三) 希望不要填檢核表，因為不僅沒效率且會誘導單位追求這些指標，而產生許多服務性的策略，防禦力則會下降。
- (四) 還有關於目標的部分，我們的國內政治上當首長一更動，便可能有個人偏好的政策展現。但指標應該是固定的，也就是無論想要怎樣的服務，但防禦的部分還是要做好，我認為指標是要引導單位該做的事情。所以資訊部門就不能說都不給開發程式等等了。
- (五) 我覺得政府顧客行導向的概念套在公共安全類別，會把我們該做的

本業都忽略了，並癱瘓掉我們原本進行任務的人力及資源，使得防禦力這幾年來下降很多。我不覺得顧客導向的服務是公共安全類別上應該承擔的功能。

三、元智大學社會暨政策學系陳教授勁甫：

- (一) 我認為一些問題基本上是比较屬於執行面的問題，關於標準為什麼訂出來、為什麼重要、為什麼年年要成長、怎麼去訂標準，這些都是屬於實際執行面。績效考核等從管理面來說是很重要的一環，但是目前看來我們訂定的標準跟我們國家的整體發展好像沒有幫助，更重要的是人民完全無感。在審議這些中程計畫的時候，訂定原則牽涉了有沒有策略性的目標，有的話接下來的連結性又該怎麼去建構出來
- (二) 每個部會提出來的計畫可能都有各自不同的特性，達成的目標是不一樣的，建議有個共通性的標準，從這些共通性的標準及性質中取得平衡。中長程的目標中，不管是維護人民生命財產安全等，一旦訂了目標，從策略面而言，某種程度上會限制到彈性跟發展。所以在評選的時候，尤其是策略面的發展，與其區分公共安全等類別，建議思考能有其共通性。
- (三) 另外針對專案參考 PART 的方式，在計畫中明確的指出計畫和策略目標的關聯性是什麼，將連結性設計出來，然後由各單位去辯明為什麼這個計畫值得去做，再由國發會針對這些資料審議。進行審議時可以找專家評估這些計畫到底是不是如計畫所說的，可以達到預期的目標。也就是基本上從程序的過程去要求部會能夠去辯明他們要怎麼做，而不是由國發會本身去評估能不能增加防禦力等等。這些可能不是審議單位有足夠專業可以去做的，所以 PART 的精神基本上是要使各單位部門照著程序去做。在中長程計畫中因為是別的單位在評估，所以我認為應該是去要求他們自己把連結性去提

出來，然後審核單位再看這樣的連結性去評估，而不是由自己去評估。

(四) 軍中有所謂的 PPBS(Plan-Program-Budgeting System)的制度。Plan 指國軍現有 10 年建軍構想、5 年兵營整建計畫、年度施政計畫，理論上也應該要連結起來，但我們一樣也是從年度施政計畫訂出之後再去修 5 年的，然後再修 10 年的。比較大的問題是，當初這些計畫提出的時候有很多的理由，讓計畫的價值好像很大，問題是等到計畫出來買到武器之後，都已經過了很長的時間，那這些是不是真的如當初講的效果是否有出來，很難去評鑑。基本上績效管理制度在民間企業裡，員工的績效跟長官的績效是有很強的連結性的，但當底下績效跟上頭績效沒有連結性的時候，長官就不會在意了。

(五) 提供一種持續性的可能。假設單位提出計畫後，審議單位進行檢驗，每一個部門也請專家們進行評分，專家可能會針對所提出來的這些計畫提出他們的原則是什麼，這樣慢慢累積幾年之後，資料庫便可以建立，我們可以建構一個程序，由這個工具去幫助我們把資料庫建立起來。

四、移民署出國事務組林科長俊清：

(一) 每個機關都有其核心的業務，核心業務都會依據年度施政計畫去訂定 KPI 目標。但是社會發展類別中長程個案計畫，是屬於專案性質的，這部分的個案計畫有時候很難緊扣 KPI。例如今年有個生物特徵的資料蒐集(國境線入境按指紋)，這個跟 KPI 國境安全管理就扣得到，可是很多需要中長期兩年以上專案建置的東西很多是扣不到的，比如說廳舍。然而我們的確是需要這些廳舍讓執法人員利用，需要一些中長程專案性質的計畫來輔助，讓他有個好的辦公環境，這不僅是我們單位的問題而已，有很多單位都一樣。

(二) 我建議是否像是補充人力、廳舍建造、人員訓練等資源投入性質的計畫，應另外設計一套評核的審議方式及指標，因為這些東西本來就屬於較為共通性質又耗時的，無法立即從計畫中緊扣策略目標。若可以另外設計一套，那麼不僅能解決我們實務上的問題，在審議時也比較容易。

柒、臨時動議：無

捌、主持人結論：感謝各位出席的專家學者提供相當寶貴的意見，收穫良多，各項建議將會納入本研究案之參考，感謝各位。

玖、散會(11時44分)。

附件五 警政部門焦點座談會議紀錄

壹、時間：104年12月17日(星期四)14時00分

貳、地點：內政部警政署至中樓2樓會議室

參、主持人：中央警察大學李教授宗勳

記錄：李育嫻

肆、出席人員：詳簽到表

伍、主席致詞暨研究案內容報告：略

陸、出席專家委員意見說明：(依發言順序所列)

一、中央警察大學 黃俊能教授

- (一) KPI = 產出/投入，一般來 KPI 追求產出極大化與投入極小化
- (二) 實體(如建物、橋梁等)容易做為衡量指標，以專案管理管控(或美國 PART 即可衡量)；但非實體(如預防、服務、訓練等)則較難衡量也不易取得長官支持。
- (三) 公有財(Public Good)追求公平正義極大化、私有財(Private Good)追求利潤極大化；可以考慮公共事務(如警衛)委外(Out-Sourcing)的可能性。(如立法院由保全站崗，當民眾糾紛時，為民法賠償處理)
- (四) 三個指標提供建議：1) 社會穩定性 (Stability of Society)、2) 對政府的信賴度 (Confidence of Government)，可用股票、媒體等做為衡量因子、3) 公共事務委外程度 (Outsourcing of Public Services)。
- (五) 警政署、警察單位無法處理預防性等風險掌控，須結合其他部會局處一起解決；可考慮思考“部會合作性”之指標。

二、刑事警察局 陳諷森督察長

- (一) 審議原則：未來綜議，計畫能發揮並與資源結合後之綜議，給予該

計畫較大的優先順序。

- (二) 計畫與經費的結合是影響其發揮預期績效的因素，即使計畫經審議認為可行，如未來逐年執行經費配置不足，將影響預期績效之達成程度，甚至將使計畫
- (三) 目前的警政工作年報已具有系統性的施政計畫與成果，經適當綜整，賦予理論意義後，可具體呈現警政工作之現狀。
- (四) PART 可做為計畫審議過程中，逐項審查之工具，應依公共安全事務之不同題別，加以適當修改以期適用。

三、警政署秘書處 張宗揚主任

- (一) 節省審議成本：現行的審議機制屬於中長程個案計畫的審議範圍，與部會的中程施政計畫有重複的審議過程，如以計畫引導施政的概念下，應以中程施政計畫為主，個案計畫納入年度滾動式修正報請審議，應屬成本較為經濟的審議程序，也可以跟年度預算做結合。
- (二) 強化實質審議：審議單位於先期作業編列預算時，常以往年計畫執行結果為編列依據，建議應以個案計畫性質、計畫目標、對象等強化實質的審議，建議國發會能做為計畫單位與主計單位的溝通橋樑，強化實質審議的內容，做為爭取預算的依據。
- (三) 加強溝通參與：目前審查計畫多倚重國發會承辦單位及本屬綜合辦理單位，多次以各種方式溝通，深入說明計畫的必要性，而使得審查機關能對送審計畫更清楚了解計畫的內容，獲得支持與協助。審議機關和提案機關對於計畫認識的深入程度才是提升審議基礎的關鍵。個案計畫透過審議程序前在議題建構階段，宜有實地考察的程序，如參加個案計畫的研擬會議、專家學者意見調查階段、計畫單位得邀請審議單位參與，將能強化審議的品質，也能在計畫擬定階段就給予建議，節省程序、彈性調整。

(四) 明確審議原則：目前的審議規定已依照編審要點設有原則，但是規定中屬於概念性較強的用語，依賴於審核人員的經驗和對計畫的理解。如果要使計畫提案機關做好審核計畫的重要性質，審議機關可以在每年提供定義或社會趨勢內容補充說明，例如：前瞻是指因應未來某幾類趨勢而規劃，可以做選項給計畫單位勾選，以參考判斷計畫符合何種前瞻原則。

(五) 警政部門關鍵績效指標設定部分：

- 1) 量化指標建議：治安指標可以分為過程及現象等 2 類指標，過程指標有全般、竊盜、暴力、詐欺等破獲率，現象面有對警察辦案能力感受、品德操守感受及執法公正性的感受。目前本署都已採用這些指標評量警察施政績效。然而觀察其他國家對於治安民調的機關與辦理的預算所形成的官方資料，均納入年度的重要調查，編列大量預算由公正客觀的第三機構來執行，建議中央如果能設計有較完整的調查方式，治安維護的部門都能引據使用，也能較客觀的反映警察施政績效。
- 2) 質性評估建議：與公共安全相關的質性評估方式建議可以採個案研究，例如八仙塵爆事件的大型公安事件，公共部門的緊急應變，最能說明警消醫護的災救體系運作系統，另外如兩岸共同打擊犯罪的合作模式與協調溝通、國際偵破重大跨國的刑案，都是可以給予較高權重的分數，做為工作績效的呈現加分，另外如媒體報導、感人故事、得獎績優紀錄及受服務對象現身說法等敘事性研究，都是評估的方式，建議國發會強化質性評估的模式，並統一編列預算協助執行，除了能確切了解相關計畫的潛在效益，更能成為未來計畫審議的參考依據。

四、淡江大學 曾冠球教授

(一) 學理上最接近「計畫審議」的概念是「預評估」，但觀諸「行政院各機關中長程個案計畫編審要點」中之計畫內容(第五點)及其審議事項(第八點)，似乎有點落差。國際組織在從事方案預評估工作時，會進行結果導向(如效能性)的前瞻分析，也會詢問業管機關在衡量投入、活動、產出、結果與影響上(即干預模型)，分別規劃了哪些指標？

唯有針對這些指標之間關聯性進行嚴格評判，才有辦法進行的預評估。目前審議機制（如自評檢核表）比較不是著重在科學分析所著重的「成效預期」層面，如特定計畫的假定是否合理、目標與手段之間關係，而是比較著重「程序合宜」層面，如適法性或法令可行性。縱使後者有些指標的確重要，但有些事項（如效益評估、風險評估）卻涉及專業不對稱或有限理性，嚴格來說，也不容易真正審議，但又相對重要，這是一項挑戰。

(二) 知道國發會會從「上位計畫」角度進行審議，也會關注送審計畫是否做到「計畫協調」、「相關計畫配合」，但這似乎還是以個別機關的計畫做為分析單位。然而，所有當前政府面臨的大問題幾乎都是跨域問題，但某些個別機關（如勞發署、警政署）訂定的計畫或指標，很容易流於落後計畫或指標（如就業率、破案率），因其多位居政策結果鏈的末端。嚴格來說，這類個別計畫的投資效益對於問題解決很可能是杯水車薪，除非審議機制上能有些改變。例如，以國發會位階而言，應藉此審議機會，評估這些自發性、由下而上、五花八門的獨立計畫之間，有否可能優先併案、發揮綜效、甚至創新政策的可能，並將其作為優先判準。總之，國發會應該多扮演一些「媒合」角色，這是其他機關根本做不來的事。

(三) 目前國發會審議或檢核事項並不少。從角色分工來看，哪些是真正重要且是國發會層級應該真正把關的，其餘應該放手讓部會自我管理，這部分建議聚焦「重中之重」，這涉及「審議角色的『再定位』」。基於國發會是行政院、重要政策的領航者、部會的策略夥伴（協助評估能力建立、已提案計畫的媒合）者、審議資訊不對稱等因素，若干計畫內容或審議事項可省略或回歸部會，特別是未必通案皆應優先或有辦法真正審議的事項（如效益、影響）、部會本身（含綜規、人事、主計與資訊單位）自己會或應負責的（如營運管理、土地取得、環境影響、資訊安全防護）、已步入常軌的政令（如

人力)。大致而言，國發會也許應優先聚焦上位目標的調校、跨機關計畫的橋接、新興政令的導入落實、干預模型的建立這四大區塊的審議或評估。

(四) 同意警政部門計畫的特徵是「預防性」；另一特徵也許是「象徵性」，也就是局內人角度都知道社會期望很高，但警政力量有其限度（如破案率），因此總免不了從事一些印象管理、贏得民心的象徵性計畫。但嚴格來說，上述兩者特別是預防性未必是警政部門所獨有的特質；用迴歸分析的術語來說，即未必有「組間差異」的存在。舉例來說，難道衛政就沒有預防性特質嗎？那長照呢？預防醫學呢？比較合理的觀點，也許應以「計畫」而不是以「部門」或「領域」做為分析單位。也就是說，只要同屬預防性計畫，不管來自哪一部會署，國發會的計畫審議都會用同一尺度來衡量與評估。

(五) 若上述說法成立，關鍵問題之一在於，如何將預防性計畫的特質鑲嵌至既有的檢核表中，使之具有可操作性。換言之，如果一項計畫是預防性的，到底哪些構面或指標是要加重審議、哪些構面或指標乾脆略而不論，這是研究團隊可以善加發揮的地方。例如，預防性計畫有辦法做到本效益嗎？如果只是形式性、作文比賽式的指標是否逕予刪除？反過來說，預防性目標真有宣稱的迫切性嗎？執行手段真有辦法達到預防性目標嗎？這類預測工作其實並不容易，但不管如何，也許應該加重專家判斷的角色與程序，特別是重大投資。

柒、臨時動議：無

捌、主持人結論：感謝各位出席的專家學者提供相當寶貴的意見，收穫良多，各項建議將會納入本研究案之參考，感謝各位。

玖、散會。

附件六 海岸巡防部門焦點座談會議紀錄

壹、時間：104年12月30日(星期三)14時30分

貳、地點：海岸巡防署 通電資訊處

參、主持人：中央警察大學林助理教授世昌 記錄：林世昌

肆、出席人員：詳簽到表

伍、主席致詞暨研究案內容報告：略

陸、出席專家委員意見說明：(依發言順序所列)

一、海巡署海岸巡防總局 施執行長義哲：

(一) 機關的重大或中長程計畫是否提出，主要的啟動點是單位主管的意志。目前海巡署遭遇的問題之一，海巡署在任務執行面與多個機關發生主管業務重疊，在提出年度、中程或中長程計畫的建議時，有可能的情形是，業務主管機關不認為這很重要，但站在海巡的角色而言，卻認為這是刻不容緩的事。因此產生了主政單位(有權無責)不提計畫，執行單位(有責無權)提出計畫，如何在機關間進行有效協調與合作是非常重要的。

(二) 「國際趨勢」、「社會氛圍」、「機關形象」等因子會決定行政機關所提之計畫是否獲得行政院採用的優先排序。另外若該施政計畫能滿足其他部會的不足處，計畫被採用的可行性也會大增。

(三) 目前海巡署面臨組改，在組織任務上也會有所變動，現階段所提的審議原則、評議指標可能屆時又會更動。

二、中央警察大學盧助理教鏡臣：

(七) 各機關在訂立中長期的施政計畫時，不要死守「行政院施政方針」，而應以機關組織的核心任務為出發點。

- (八) 建議行政機關可編訂「白皮書」並提出具前瞻性的未來環境預測與機關的應變方式，也能做為提出機關之中長程計畫的依據。

三、海巡署監控科陳科長

- (一) 高層主管的意志，對於施政計畫是否被採行是關鍵。以我們所承辦之海巡署的「海巡岸際雷達系統換裝計畫」為例，現有「海巡岸際雷達系統」已逾使用年限 8 年，系統現況老舊、效能遞減、待料情形嚴重，故障率高，在經過監察委員的實訪後，提出換裝的需求，也獲得行政院支持。
- (二) 海巡署的應勤裝備，因自然天候條件(高鹽份、高溼度)與設置地點(室外開放區域)的限制，極易因為鹽蝕損壞，使用年限很難和陸域的裝備相比。
- (三) 資通的器材，「海巡岸際雷達系統換裝計畫」的主要功能是海防前線的「預警」。無法用「績效」等破案率來進行審議，因此本案的 KPI 是以「妥善率」來展現。建議有關單位在資通類的計畫的評鑑原則，就以「妥善率」、「可靠度」的量化指標來處理。「可擴充性」、「與他機關資料分享可行性」或許也可列為質化的指標。
- (四) 在資產設施的審議可將「可持續營運」列為指標之一。

四、海巡署企畫處陳科長泰廷:

- (一) 行政單位所提之中長期施政計畫均為該單位迫切需求或前瞻性項目，所提計畫一定會符合「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」的格式。
- (二) 以海巡署為例，每年會在行政院所核經費內，依單位需求召開協調會，進行預算的分配，分配原則是先滿足署本部的必要性支出需求後，再分配給海洋巡防總局與海岸巡防總局，由所屬機關在年度所

排定的計畫下，再自行調配經費，決定其排序。排序的方式除了審定法令依據外，主官的意志佔有很大的比重。

- (三) 施政計畫，若涉及國安/外交議題，則審議工具、原則與 KPI 等，就不見得完全適用。以東南沙的防務計畫為例，本案原本屬於機關內部的執行計畫，預算經費只有 5、6 千萬元，但因該區域的國際情勢，加上國家安全、外交與國際關係的考量，經過審慎討論後變更為中長期施政項目，也獲上級的支持(由上而下的施政計畫)，很快的就獲通過，並將防務的建設提升。
- (四) 建議上級評核單位在審議相關機關的施政計畫前，可排定行程進行實地參訪，這樣對該計畫能有更深的了解。
- (五) 認同通資處科長所提，在審議施政計畫時，也應將「器材設備所在地理位置及該區的自然環境條件列入考量」以個案來討論其使用年限與性能提升的急迫性。

五、中央警察大學張助理教授淵菘:

- (一) 海岸巡防機關的任務多元，除了傳統海域執法角色外，當有國土防衛預警之軍事、災害救助及國土安全等安全管理工作，其獨特性非一般機關比擬，各項計畫的審查非僅用單純之成本效益的原則即可，尚需考量該機關屬性與任務特質
- (二) 整理出與會代表所提之觀點，以下列舉其特性與考量原則「是否有急迫性」、「是否符合社會期待」、「是否具勤務永續性」、「未來的維運成本」、「是否符合機關核心任務」、「協助其他機關多元化需求」等部面。等大的面向。

六、中央警察大學林助理教授世昌:

- (一) 國發會在進行行政院及其所屬機關所提之施政計畫審議時，對於委

外的審查案之專家名冊，可比照本校之教職人員升等送審的方式，利用教育部之「大學校院教師學術專長彙整表」的 EXCEL 檔，由索引中即可輕易找出可能的專家名單，供諮詢。

- (二) 若在人力調度可行的情形下，國發會可考慮建置各類別的評鑑指標範本，也可供行政院所屬機關人員在訂定 KPI 的參考。也能參酌 KPI MEGALIBRARY 的範本(內有 6600 種私人部門的 KPI、8600 種政府部門的 KPI 及 1822 種跟國組織部門的 KPI)。

柒、臨時動議：無

捌、主持人結論：感謝各位出席的專家學者提供相當寶貴的意見，收穫良多，各項建議將會納入本研究案之參考，感謝各位。

玖、散會(16時40分)。

附件七 訪談內容記要

在尊重受訪者意願下，本研究已將深度訪談內容融入報告本文中，並於此提供部分受訪者之訪談紀要，不另列訪談紀錄。

一、受訪者 A，104 年 10 月 15 日(星期四)下午

(一) 在撰擬計畫時有遭遇何種困難或疑問?

在計畫撰寫過程都是很容易的，但在簽核會辦相關機關時就會遇到一些問題，像是我這個計畫的經費有跟其他單位分攤，而分攤比率都希望可以各自少出一點，這時就需要很多層面的協調，在這個部分也花費不少精力才達到共識。

(二) 在撰擬計畫時對於計畫評估或目標之指標採用有無困擾?

這個部分沒有問題。因為計畫的目標很明確，故以目標的內容設為指標，並加以量化就形成計畫的相關評估指標。

二、受訪者 B，104 年 10 月 15 日(星期四)下午

(一) 在撰擬計畫時有遭遇何種困難或疑問?

在計畫審議過程中，如有涉及經費運用都要經過財政及主計單位審查，不過這些單位對於專業業務需求並不清楚，所以往往只有單方面要求降低預算或經費，這會影響業務單位的運作，例如，採購消防相關救災器材或裝備時，可能因為經費稍微降低就買到較不便使用的裝備器材，或是品質可能低落很多，這對於第一線的消防工作人員之保護或工作效能就會大打折扣，換個方向來說用便宜的經費買一堆不好用的器材，而大家都不願意使用下，這反而是另一種嚴重的浪費。

另外一個問題，是整個審議過程時間耗費很長，像我這個計畫整個行政流程就有半年之久，如只要其中機關有意見就會延宕許久。

(二) 在撰擬計畫時對於計畫評估或目標之指標採用有無困擾?

有關這一個部分沒什麼問題，因本計畫主要為採購器材裝備，故直接以器材裝備之數量做為相關指標。