

公共治理

季刊

政策規劃 與績效管理

近年來政府施政以人民有感作為目標，政府政策規劃與績效管理，隨著時代變遷，需要新的思維與評估作為，並推展有效的政策行銷策略，才能真正做到人民有感。本期公共治理季刊針對各領域重要政策規劃與績效控管，進行全面性介紹，期望各施政機關單位繼續提升優質績效管理能力。

專題演講

蕭前副總統萬長出席經貿國是會議全國大會
攜手合作，臺灣向前

專訪

行政院簡政務委員太郎
績效管理需與時俱進



「經貿國是會議」成果報導

「經貿國是會議」的舉辦，是以「由下而上、多元參與」方式進行，藉由開放網路參與及廣泛徵詢，讓社會多元意見得以充分表達，以奠定我國經貿發展與社會和諧良好基礎。正式會議採分區會議包括北（103年6月21日至22日）、南（6月28日至29日）、中（7月5日至6日）、東（7月12日至13日）4場與全國大會（7月26日至28日）兩階段方式辦理，特別運用網路互動結合實體會議等多元參與管道，即時彙集、回應社會多元意見。



「經貿國是會議」全國大會於7月28日在臺北國際會議中心圓滿閉幕，本次大會由行政院江宜樺院長及林信義顧問共同主持，首先馬總統蒞會致詞，接著進行綜整意見報告，與會代表並就報告內容提出補充修正，最後則是經濟部張家祝前部長及國發會管中閔主委進行總結。





編輯室手札

強化政策規劃與績效管理，提升我國整體競爭力

近年來，隨著知識經濟衝擊、全球化高度競爭與高風險，我國面臨內外環境嚴峻挑戰，經濟與產業結構亟需轉型升級，並積極與全球經濟連結。要打造一個有利於創新的經濟環境，政府必須在行政效能等多方面進行更深入、更創新的改革。因此，我國政府面臨轉型之際，政策規劃與績效管理更顯其重要性。

為提升我國整體競爭力及呼應世界潮流，本期《公共治理季刊》以「政策規劃與績效管理」為題，藉由特別邀稿為臺灣整體發展開出重要處方箋，透過人物專訪單元探討政府創新前瞻治理、專題邀稿單元研析績效管理創新思維、政策新知單元介紹近期重要政策規劃與落實情形，並藉由活動報導期能以生動活潑方式，分享活動的相關成果。

特別邀稿部分，103年7月26日蕭前副總統萬長於經貿國是會議全國大會進行演講，提及面對全球化的挑戰，期勉國是會議是個起點，讓我們攜手合作，共同推動臺灣向前。本期特刊出「攜手合作，臺灣向前」專題演講全文。

人物專訪單元，特別專訪行政院簡政務委員太郎，提出績效管理需與時俱進，重視跨域治理結合良善治理，進而創新服務讓人民有感，此外也分享國土保育相關行政經驗。

專題邀稿單元，邀請朱教授景鵬及陳教授敦源等學者專家，藉由國內外實施績效管理經驗的檢視，提出於政策規劃及績效管理上相關創新思維的建議，以作為我國政府績效管理制度變革的參考。

政策新知單元，邀請學者專家及行政機關，就客家語言發展計畫評估、莫拉克颱風五年重建成果、賦稅資訊再造的推動與成效、觀音藻礁保護區規劃與執行及建立公共治理協調會報跨域合作平臺功能等措施，研析各業務相關推動成果與精進策略。

活動報導單元，整理分享行政院第一次公共治理協調會報、經貿國是會議成果、第六屆政府服務品質獎及資訊主管聯席會中央分組活動等相關辦理情形紀實與報導。

本刊自102年由《研考雙月刊》轉型為《公共治理季刊》以來，致力於分享我國公共治理現況，並展望國家發展前瞻規劃，倡議推廣政府良善治理作為，頗受讀者好評。衡酌國土為國家發展與人民生存根本，也為國家長治久安及幸福生活之所依，因此增強我國國土空間治理能力，提升國家整體競爭力與永續發展，實為堅實良善治理作為必須兼顧的發展面向。基於國土空間規劃與發展在政府施政上的重要性，《公共治理季刊》刊名自下期起（103年12月號）調整為《國土及公共治理季刊》，內容包括探究公共治理理論與政策實務、分享國內外優質公共治理及國土空間發展經驗，以及推展政府治理成果與各機關間的標竿學習。請各位讀者拭目以待，並繼續給予本刊支持。

目次

9月

編輯說明

- ◎本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。
- ◎本刊自第 1 期（102 年 3 月）起同步發行電子報。
- ◎本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。

發行人 | 管中閔

副發行人 | 黃萬翔、高仙桂

編輯委員 | 陳美菊、林麗貞、莊麗蘭、吳明蕙、林至美、毛振泰、沈建中、莊明芬、徐耀泓

總編輯 | 李武育

編輯 | 邱承旭、林賢文、吳怡銘、許智閔

發行所 | 國家發展委員會

網址 | www.ndc.gov.tw

地址 | 10020 臺北市中正區寶慶路 3 號

電話 | (02) 2316-5300

I S S N | 2306-4811

G P N | 2010200008

專案執行 | 德屹科技創意有限公司

地址 | 220 新北市板橋區莊敬路 48-2 號 2 樓

電話 | (02) 8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽

五南文化廣場：(04) 2437-8010

國家書店：(02) 2518-0207

訂閱一年 4 期新臺幣 280 元

零售每期新臺幣 70 元

中華郵政

臺北雜字第 1951 號執照登記為雜誌交寄

中華民國 102 年 3 月創刊

中華民國 103 年 9 月出刊

1 編輯室手札

專題演講

- 3 蕭前副總統萬長出席經貿國是會議全國大會
攜手合作，臺灣向前

人物專訪

- 7 專訪行政院簡政務委員太郎
績效管理需與時俱進

本期專題

◎政策規劃與績效管理

- 12 公共政策規劃與評估：角色、思維、與制度環境下價值衝突管理的倫理問題 陳敦源
- 29 績效治理：趨勢、內涵與挑戰 朱景鵬 朱鎮明
- 42 都市更新政策規劃與執行績效 林慈玲 林佑璘
林瑋浩
- 53 都會捷運網路政策規劃與績效 范植谷 蘇振維
呂怡青

政策交流道

◎政策新知

- 71 莫拉克颱風五年重建成果 陳振川 張恒裕
李蕙農
- 81 客家語言發展計畫之評估研析 羅肇錦
- 87 汙水下水道建設之政策規劃與績效管理 丁育群
- 99 賦稅資訊再造之推動情形與成效 蘇俊榮
- 107 推動南部新興產業發展關鍵技術計畫，促進區域創新開展 林全能
- 115 從公共治理面向談觀新藻礁之保育 李桃生
- 124 強化政府治理效能之創新理念與作法 黃子華
- 130 政府施政計畫管理雲端服務發展 吳美雲
- 140 建立公共治理協調會報跨域合作平臺功能 沈建中

◎動態報導

- 148 「行政院第一次公共治理協調會報」會議紀實 鄭清照
- 150 「經貿國是會議」成果報導 趙文志
- 156 第六屆「政府服務品質獎」頒獎典禮活動報導 莊千慧
- 158 資訊主管聯席會中央分組活動報導 莊盈志

蕭前副總統萬長 出席經貿國是會議全國大會

攜手合作，臺灣向前

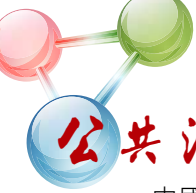
大家都知道，臺灣經濟面臨了許多挑戰。要瞭解這些挑戰，一定要先看清楚世界經濟的趨勢。世界經濟近二十年來有兩大趨勢：全球化，和知識經濟，這兩個趨勢都深刻的影響著臺灣近年的發展。

全球化使國與國間的壁壘消失，資源得以快速流動。人與資金都向報酬高的地方移動，產業則向生產成本低的地方移動。有技術的人移動容易，會因全球化而獲得更多的機會與更高的報酬；沒有技術的人卻難以移動，被迫面對更多的競爭，以致發展受限，薪資停滯。因此，全球化同時也加深了所得分配的不均。

知識經濟的發展則使強者越強，也使所得不均的情況更為惡化。在知識經濟的時代，有本事利用知識進行產業創新的國家，可以輕易獲得全球的市場，並放在成本最低的國家生產，以獲取創新的大部分利益。專事生產但欠缺創新能力的國家因此面臨了很大的困難：只要工資變高，生產活動就會被轉移至工資較低的國家。這使得這類型的國家就業機會減少，薪資水準也無法提高。

臺灣過去正是一個專事生產的國家，所以在全球化和知識經濟的衝擊下受害深重。當臺灣工資上漲，企業為了生存，於是把工廠搬到





中國大陸或其他低工資地區。企業固然維持了全球生產鏈上的地位，但臺灣的經濟活動卻因此流失。所以我們這些年經濟沈悶，經濟成長率下降，失業率居高不下，而且薪資水準停滯，所得分配日益惡化。

在這些趨勢下，還有一項困擾著臺灣的元素，就是中國大陸。這項元素 20 年前還不會影響我們，但經過 20 年的高速發展，中國大陸已然崛起為全球化趨勢中不可或缺的元素。它在世界經濟中舉足輕重，不僅是世界的工廠，世界第一大貿易國，更是世界的主要市場，也與臺灣的發展息息相關。不論我們喜不喜歡，「中國大陸崛起」如今已是一個無可迴避的事實。

但我特別要在此強調，當前臺灣「悶經濟」的根源是在全球化和知識經濟，而不是「中國大陸崛起」。我們需要回應的是全球化和知識經濟的挑戰，而不是中國大陸崛起；「逢中必反」不會解決我們的問題。相反的，我們的作法必須考慮中國大陸的存在，設法將中國大陸崛起的優勢，轉變為我們的勝勢；讓中國大陸不會成為我們發展的絆腳石，而是我們邁向新階段的墊腳石。

面對全球化和知識經濟的挑戰，我認為我們必須做到兩件事。第一是調整產業結構，走上以創新驅動經濟成長的模式；第二是更加對外開放，和全球市場更加緊密連結。

調整產業結構

臺灣經濟多年來始終無法脫離以「生產」為中心的思維，所以強調大量的實體資本投入與生產成本的降低。在知識經濟下，增加生產量或者降低生產成本所獲得的回報是微小的；唯有創新才能產生新的價值，獲得好的回報，也唯有持續的創新才能帶動經濟的持續成長。

所以我們必須致力於建立創新驅動的經濟體系。這樣的體系是全方位的價值創造生態系統，從產品研發、設計、製造、行銷到維修，每一個環節均有自我創新、自我提升的能力。創新的方式也十分多元，包括產品創新、製程創新、生產要素組合創新、服務模式與服務內容創新，以及新市場的開發等等。創新不能只是實驗室或比賽的成果，而應落實為產品的市場化，或者轉化為新創事業，與市場緊密結合，才能成為經濟成長的動能。

要塑造一個有利於創新的經濟環境，政府必須在教育、金融、租稅、政府職能諸多方面進行全面的，更深入的改革。目前「產業創新條例」只提供租稅誘因，面相過於狹窄，也只對較大型製造業廠商的創新研發有所助益。但創新不只限於製造業，服務業和農業也都有創新的必要。我國服務業占 GDP 約三分之二，但創新力不足，這是服務業難以擴大規模並提供高端就業的主要原因。服務業的創新與高值化，將帶動我國經濟的實質轉型，讓我們真正進入已開發國家之林。

我們尤其要特別扶持青年的創新與創業。政府應排除現有妨礙新創事業的法規障礙，建立有利於新創事業的資本市場，在資金面上提供新創業者更強大的誘因與協助。我們要鼓勵臺灣年輕人的創新與創業，也要讓國際創新與創業者能夠容易加入臺灣，共同建立一個健全，且能與國際市場充分連結的創新生態體系。政府甚至可考慮建立一個大型的實體園區，結合民間力量，協助新創業者全面發展；英國近年在倫敦建立 Tech City 園區的經驗很值得我們借鏡。

全球市場連結

大家都知道，臺灣是個海島國家，資源匱

乏，市場狹小，必須和全球經濟連結才會有成長動能。這個道理，在臺灣過去 400 年的經濟發展過程中已充分驗證，不須在此贅述。我們窮十年之力，才得以在 2002 年加入 WTO。然而多邊體系近年來遭遇困難，多邊談判沒有進展，各國都以雙邊或複邊的優惠安排來進行市場的進一步連結。目前亞太地區最重要的區域性結盟是 TPP（跨太平洋夥伴協定，The Trans-Pacific Partnership）和 RCEP（區域全面經濟夥伴協定，Regional Comprehensive Economic Partnership），我們應該儘速參加，才能和其他貿易對手居於平等的競爭地位。

要加入 TPP 和 RCEP，我們必須正視中國大陸的因素。中國大陸是亞太區域整合不可忽略的一員，其政治和經濟實力足以杯葛我們任何參與區域結盟的企圖。中國大陸雖可以干擾我們參與國際活動，但必定不能忽略臺灣人民的集體意志。所以只要大家團結，凝聚共識，我們一定可以找到與中國大陸之間的合理安排，達到加入區域經濟整合的目的。我想這也是政府召開「經貿國是會議」最重要的目的。當然，為了凝聚社會共識，政府對於可能受到自由化衝擊的產業和勞工，應該提出完善的輔導和救濟方案，主動協助，各項方案也應積極到位。

在全球化的過程中，最引起社會關注的就是公平的問題。最近各界對兩岸經貿往來，也有公平與否的疑慮。事實上，任何經濟分工的改變，均伴隨公平分配的問題。要解決公平分配問題，不是去阻止分工，而是要有具高度的政策思維。政府必須把「公平」列為施政的重要目標，擴大政策的廣度，從所得稅制、社會安全、健保、住宅、環境、能源等各個層面，均可提出有益於社會公平的政策。只要能建立

國家安全與社會穩定的多重安全閥，則全球化伴隨的公平性疑慮，才可望得到緩解。

短期經濟振興方案

我上面所講的這些道理，或許有人會認為只是高調，緩不濟急，無助於解決當前經濟的困境。我個人覺得，在短期振興經濟方面，政府應在公共建設方面加大力道，才能使沉悶的經濟恢復活力。政府近年因財務困窘，公共建設已經沉寂很久。政府實應以創新思維，推動公共建設證券化，透過新的公共建設財務規劃，讓社會廣大的資源能投入公共建設，不僅更新臺灣的面貌，也替臺灣帶來新的動能。以下我舉四個明顯的例子：

第一，桃園航空城：這個案子已經規劃多年，且國內外企業投資意願甚高，政府應拿出魄力，積極推動建設、招商，使其成為亞太地區真正的「航空城」典範。

第二，都市更新：臺灣的城市地區，很多是 30 年以上，甚至更久的老舊建築。在多次天災的臺灣，這些建物實有安全的疑慮。都市更新推動困難，主要在於法規僵化和融資的配套不足。政府應推動大面積的都市更新，而非目前流行的個別式建築更新；利用大面積的更新，創造更多的合作空間，才可能克服原住民「斤斤計較、少數綁架多數」的問題。

第三，大故宮計畫：最近故宮國寶赴日本展覽，造成萬人空巷的風潮，足見故宮國寶的魅力。目前故宮展覽場地不足，加以遊客眾多，人聲吵雜，實有損國寶的身價。擴建故宮場館刻不容緩，政府應利用行政鬆綁手段，善用社會資源，加速完成此一建設。

第四，自由經濟示範區：自由經濟示範區旨在鬆綁法規，發展高端服務業，達到先行先



試、吸引投資、創造就業的目標。它既不是一個針對兩岸的政策，也不像服貿協議一樣是全面性的開放。所以我誠懇的呼籲朝野，理性看待這個自由化的方案，不要有過度的政治聯想；這是臺灣服務業現代化的方案，絕不是兩岸整合的安排。

結語

各位女士、各位先生，我們大家都在同一艘船上。過去在大家的通力合作下，這艘船才能走過許多狂風暴雨、也才得以安度許多驚濤駭浪。這艘船未來要航向何處去，讓我們一起來決定。但我們不能只是橫槳坐在船的兩端，互相數落不是，然後聽任這艘船在大海中漫無目的的漂流；我們更不能各自朝相反方向划槳，讓力量互相抵銷，使得這艘船只能在原地打轉。

最後，針對這艘我們的命運之船該航向何處，我有兩點建議：

第一，多一點經濟，少一點政治。經濟的決策固然少不了政治的考量，但不能只讓政治盤算凌駕經濟決策。過去即使在威權的時代，臺灣的經濟決策也大體依循專業原理，不被政

治所左右，我們的經濟才能發展到今天的境地。民主化之後，政黨輪替已是常態，但政策的延續性更為重要。經濟政策不能任由政黨利益綁架，必須回歸經濟專業的考量，才能避免政策的反覆。

第二，對臺灣要有信心，不必害怕競爭。我們曾經走過幾乎一無所有的困頓時代，這證明只要團結，就能克服困難。臺灣的產業、技術、人才都是世界一流的，我們要對自己有信心，也要對政府有信心，不必害怕全球化下的競爭。但民眾對政府的信心建立在政府的開誠布公和政策的穩定性上。政府應把政策的透明度和可預測性列為施政的首要任務；政府和民眾雙向溝通是化解雙方認知落差的不二法門，民眾「知的權利」應得到充分的尊重。

在這樣炎熱的夏天，大家願意群聚這裡參與「經貿國是會議」，是因為我們都關心臺灣未來的發展、也關心我們下一代的前途。這種無私的關懷是臺灣得以不斷向前走的力量。希望今天的國是會議是個起點，讓我們大家捐棄成見，攜手合作，共同推動臺灣向前，邁向更美好的未來。謝謝大家。



名詞解釋

1. TPP 是「跨太平洋夥伴協定」(The Trans-Pacific Partnership)的縮寫，前身為新加坡、紐西蘭、汶萊及智利 4 國於 2005 年共同簽署的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定(TPSEP)」，目前加入談判共有新加坡、紐西蘭、汶萊、智利、秘魯、澳洲、美國、馬來西亞、越南、墨西哥、加拿大及日本等 12 個成員國。
2. RCEP 全名為「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership)，主要是以東南亞國家協會 10 國為主體，加上日本、中國大陸、韓國、印度、澳大利亞、紐西蘭等 6 國，共計 16 個國家所簽署的經濟夥伴協定。

專訪行政院簡政務委員太郎

绩效管理需與時俱進

人物專訪

採訪／國家發展委員會宋前副主任委員餘俠、古參事步鋼、沈副處長建中、蔡專門委員保言

前言

面對政治、經濟環境全球化影響，及國內各項新興議題如青年創業、食品安全、國土保育等，政府在面對跨域整合與治理的工作，實是刻不容緩。政府必須積極、有效整合相關資源，迅速回應，才能解決問題、提升效率、安定社會，以降低公共治理支出成本。

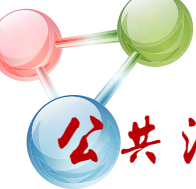
為提高公共治理管理績效，若僅以政府的預算與資源是不足的，必須有效聯結中央與地

方、政府與民間等資源，從各方面注入能量，例如為促進經濟發展、拉近城鄉差距，中央機關必須與縣市政府合作，透過如自由經濟示範區等平臺，引進民間投資能量，針對區域特性以共同發展具備競爭力的產業。

另為提升政府競爭力，必須跳脫舊有「有多少錢，做多少事」，改以「窮則變，變則通」的公務思維，作為行動準則，「變」就是不因循舊路，勇於創新。在資源有限的年代，更要



本刊採訪攝影



聯結各方資源，並在政策規劃及推動上具備新視野與新方法，才能提高政府績效與提振國家競爭力。

跨域治理結合良善治理

行政機關辦理政策規劃及相關政策推動，往往需要其他機關的協助與配合，江院長宜樺曾說：「雖然是甲機關主辦，但若涉及乙機關要配合執行、推動和檢討時，這個就是跨域的概念，它不再是單一機關事情。」透過「跨域合作」凝聚力量，解決因為行政管轄權不同，無法由單一政府部門處理所造成的問題，發揮學習型組織中「系統思考」的綜效，俾使計畫能夠整合規劃、協調執行且加速落實，確實有效達成目標。

此外，跨域治理的重要性，不僅在於解決問題、有效達成施政目標，更結合「良善治理」（Good Governance）的精神，透過跨域溝通與整合，精進政府良善治理功能。聯合國（UN）主張的良善治理包括：分享全球性共識；政府應與民間企業、公民社會積極締結夥伴關係；鼓勵政府與社會共同針對治理問題研提意見；強化夥伴關係、公民參與將有助於處理生態與社會等公共政策問題，並有效提升民眾參與治理的能力。另外，經濟合作暨發展組織（OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development）認為良善治理涵蓋：透明、課責、參與及效率 4 項原則。

為了確實發揮跨域治理的功能，第一步就要從改變各機關傳統思維做起，只有以解決問題為目標，拋棄組織本位主義思維，才能跨越專業領域的藩籬，一同解決問題的核心，並使組織在協調與互動的過程中，可以跨部會、跨組織的執行與規劃政策，組織也因此更具彈性

化，以有效提升我國競爭力，奠定國家長遠發展的基石。

政府創新前瞻治理

政府要能帶給人民幸福、促進社會繁榮、帶動國家進步，最重要的關鍵在於政府施政能否落實「清廉、效率、創新」這 3 項目標，這也是個人在各級政府服務以來一貫秉持的態度、始終追求的價值。

「清廉」是政府施政效能的基石，打穩基礎，才能真正提升施政效能。因此，過去政府投入許多心力防貪及肅貪，重要作為包括於 100 年成立廉政署，透過專責機關提升廉政治理效能；另一方面，修正及增訂「洗錢防制法」、「貪污罪被告不說明財產來源罪」及「不違背職務行為行賄罪」，杜絕紅包文化，再來透過成立「中央廉政委員會」，統籌政府廉政政策，端正政治風氣，積極建構清廉政府，清廉的觀念已在政府部門確實扎根，並且獲得國際組織肯定。

搬除貪腐的絆腳石後，接著就是要從「效率」方面著手。效率意旨在於使用最少的資源，以達成相同的目標，資源包括可用的經費預算及作業時間等，但是提升效率的目的，除減少作業成本外，更要讓民眾感受到便捷的服務。如個人擔任戶政司司長時，8 年多的時間都專注在戶政改革上，全力推動戶役政業務資訊化，是政府在效率表現上脫胎換骨的代表作之一。

早期辦理戶政業務相當繁重，戶籍謄本需手寫，兵役資料、6 歲以上學齡兒童入學通知也要手寫，甚至選舉人名冊都要花十幾天時間手寫造冊。實施戶役政業務資訊化後，不僅各類申辦作業時間大幅縮減，民眾也能切身感受

到政府服務的效率與便利。以遷移登記為例，如從屏東遷至臺北，以往須分別至屏東、臺北辦理遷出及遷入，資訊化後只需在遷入地辦理即可。

創新服務人民有感

政府近年來一直強調施政必須要讓人民有感，戶役政業務資訊化就是讓民眾有感的實例；因此，政府秉持「創新」精神持續推動及深化電子化政府，並不斷推出各項行政革新方案。政府在 99 年至 101 年推動「整合服務效能躍升方案」，要求申辦資訊公開透明、表單簡化及標準化，並加強推動單一窗口作業，落實主動服務，如財政部推動綜合所得稅扣除額單據電子化作業，及主動提供所得稅稅額試算服務，民眾僅需確認繳稅後即完成申報。102 年開始推動的「全面推廣政府服務流程改造」，則成立跨機關工作圈，以「不出門能辦大小事」、

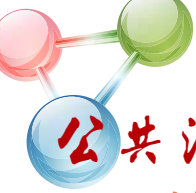
「臨櫃服務一次 OK」、「主動關心服務到家」等三大目標，作為現階段提升政府服務品質的策略，引導機關實績改造服務流程，提供主動、便民的服務。

從「整合服務效能躍升方案」到「全面推廣政府服務流程改造」，顯示出政府致力於提升效能的決心是一貫的，但在策略及作法上與時俱進。相較以往的效能躍升方案，目前推動的「全面推廣政府服務流程改造」，不再以個別機關為實施單元，而是以顧客為導向，進行跨機關的服務流程改革。

目前所推動的十多個跨機關工作圈只是起點，未來更應擴大檢討與民眾切身相關的業務，以民眾觀點，主動尋求跨部門與跨機關合作，並進一步結合民間資源，透過公私協力模式，累積社會能量，以發揮政府施政綜效，共同打造民眾有感的服務。



本刊採訪攝影



政策行銷雙向互動

政府施政要讓人民有感，另外一個決定性因素，就是讓民眾看見政府施政作為，才能讓民眾感受與政府績效做聯結。

政府與民眾的關係，隨著主權在民「直接民主」時代來臨，從上下隸屬關係，逐漸轉變為「生產者」與「消費者」的平等互利關係，而公共政策，更是必須視為「產品」加以行銷。尤其在媒體充斥、資訊爆發、民意高漲、社會多元的當代，政府在推動公共政策的過程中，受到民眾監督的影響也愈來愈大，社會大眾藉由監督的權利，形成輿論的力量，倘若公共政策產出的措施或作法，不符合民眾的需求或期望，即有可能導致政策推動成效不彰，甚至導致政策的失敗。

過去政府部門於推動公共政策時，多偏向單向、靜態的書面簡介，僅以發新聞稿的方式，將政策告知民眾，由上而下，缺乏互動，常被譏評為八股、缺乏創意，不符合顧客導向的訴求，因而侷限了行銷範圍及效果。

為使公共政策得以落實推動，如何研擬有效的政策行銷策略，及做好行銷管理，對於公共政策的發展，具有相當關鍵的影響。個人認為，政府部門應該要編列整體且持續性的行銷計畫，並且培養專責團隊，負責政策行銷規劃，以及製作簡單又易於明白懶人包式說帖，讓民眾快速簡易瞭解政策內容。

另外，隨著網際網路蓬勃發展，網路行銷具有多樣性的優點，比傳統行銷強大，且能以多媒體方式呈現、時時刻刻不間斷的、完整的行銷政策內容，其即時互動方式與個別化一對一資料庫行銷能力，這些都是傳統行銷難以比擬的。政府機關除建立機關網站，強化網頁的

政策行銷內容及功能，還要再思考創新的網路互動行銷技術，以最經濟、快速的方式行銷政策理念，以及報告施政績效。

國土保育廣納民意

公共政策需要有效的運用溝通、宣導及說服等行銷手法，以爭取民眾認同，澄清不必要的誤會，獲得社會支持，才能落實良善的公共治理。例如「看見臺灣」紀錄片中，有關國土保育的 16 項議題，行政院藉由召開記者會告訴全國民眾，未來將採「對策、查證、檢討」3 個步驟，循環進行的運作方式來解決，透過民眾監督政府的作法，來達成民眾需求。並核定「國土保育專案小組設置要點」，特設國土保育專案小組，分設土石管理、海岸及山坡地管理、環境品質管理、敏感地區開發管理及加強取締等 5 個工作分組。

專案小組成立後，在各項環境議題上已收到成效，像是在「看見臺灣」中，海邊堤防布滿跨堤管線的影像，讓大家印象深刻，為解決此問題，目前已指示農業委員會（以下簡稱農委會）漁業署，在屏東縣佳冬鄉海水養殖區，辦理水源備援工程。整體處理工作目標除達成國土保育，更需兼顧當地民眾生計，以及地方經濟發展等面向，因此漁業署持續以說明會方式，向當地民眾溝通說明，個人也親自參與說明會，瞭解民眾疑慮與意見，鼓勵養殖戶加入海水供應共同管線納管，待整體備援工程及共同供水系統完成後，就能開始進行跨堤管線拆除工作。

前一陣子，個人也針對南部盜濫採遺留坑洞問題，再度到屏東高樹鄉瞭解目前處理情形，這些陸上盜、濫採土石所遺留坑洞，可能遭不法人士傾倒廢棄物造成環境污染，或有學童因

好奇而致生意外的公共安全等災害發生，更重要的是，盜濫採土石對國土破壞極為嚴重，政府目前除了利用新科技積極取締盜採土石，也有賴地方政府的查緝、地方民眾協助舉報，經過這幾年努力取締，盜採情形已較往年降低。此外政府並列管坑洞數目，由經濟部協同農委會、內政部及環保署持續辦理督促直轄市、縣市政府訂定坑洞處理計畫，以及協助解決遭遇的困難，希望能夠縮短處理的年限，維護國土安全。

另外，像是桃園縣觀音藻礁保育工作，中央機關持續促請桃園縣政府規劃藻礁野生動物保護區，桃園縣政府在 103 年 3 月間運用公聽會及民意調查等方式，聽取居民及環保團體意見，所提的藻礁保育計畫及「桃園觀音藻礁生態系野生動物保護區」已獲認可，並且在 7 月

完成保護區公告。同時，為兼顧當地民眾生活，農委會規劃藻礁核心區在不影響藻礁礁體生長情形下，特許具有專用漁業權的漁民，在河口捕撈鰻苗或撿拾珠螺的傳統漁業行為，1 年後將執行成果向自然地景審議委員會報告，再評估是否指定公告為自然保留區。

由這幾個案例可以得知，國土保育工作相當重視民眾的參與，也樂於接納民眾及各民間團體的意見，在不管是跨堤管線拆除問題或是藻礁保育區籌設的過程中，透過公聽會、說明會及民意調查等方式，傾聽民眾及環境保育團體的意見，期望獲得更為全面的意見，並且召開專業的審查會議，納入環境保育專家的專業意見，用更周延的方式，獲得環境永續與經濟開發的平衡點，展現政府卓越的績效管理成效。



本刊採訪攝影

公共政策規劃與評估： 角色、思維、與制度環境下價值衝突管理的 倫理問題

陳敦源 國立政治大學公共行政學系教授兼系主任

摘要

長久以來，公共政策專業中的規劃、分析與評估的部分常以技術層面為重心，然而，臺灣民主的鞏固與持續深化，讓公共政策運作越來越離不開多元價值下的衝突現實，因此本文以為，傳統技術導向的公共政策專業，應該要開始進行思想上的「倫理轉向」（ethical turn）。本文一開始先討論「為何公共政策專業需要注重倫理面向切入？」的問題，主要是因為公共政策是一個中和了規範性、政治性與公眾性、以公共利益為導向的工作；而公共政策倫理面向的起源與範圍的問題方面，本文以為，在起源部份，主要來自人們自我中心的傾向、資源的有限性、以及基本立場的不和諧，另外，在範圍方面，公共政策的倫理問題總共包括：壹、系統性的問題探索；貳、專業能力；參、正直與誠實的心態；肆、對他人的基本尊重；伍、對大眾與公共福利的責任感等五個面向；最後，本文從微觀、中介、以及巨觀的三個方法論上的層次，進一步討論公共政策倫理轉向的內涵，希望能夠提供學界與實務界一個思考的起點。就像學者 David Thacher 與 Martin Rein（2004）所言：「公共政策背後的價值困境很少能夠被完全地解決，但是，它往往會轉化成為新的形式，並且不斷招喚政府作出新的回應」（註 1）。總結而言，公共政策的專業，之所以要進行倫理專業的轉向，主要是因為價值衝突的問題雖然難解，但它卻是公共政策專業天天必須面對的現實，與其怕麻煩而不面對它，不如建構相關思維能力與制度，用「一天新似一天」的創造性概念去調和並引導它的影響，為公共利益所用！

關鍵詞：政策倫理、公共政策的規劃、分析與評估、價值衝突、民主治理、制度環境

「許多政策的專家知道建構『好』政策的技術細節，這是公共政策改革的『內容』（What）問題；但是，這些政策專家也常常問：『我們提出的政策真的不錯，然而為何無法被實現？』……這些疑問是『如何』（How）實現政策改革的問題。」

D. W. Brinkerhoff and B. J. Crosby (2002: 3)

壹、前言：公共政策管理的倫理轉向（ethical turn）

傳統以來，公共政策的專業不論在學界或是實務界的討論，往往是以「過程論」為核心，一般分為「議題設定」、「政策規劃」、「政策合法化」、「政策執行」、與「政策評估」等五個功能性的階段（Sabatier 1999; 吳定，

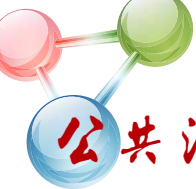
2008)；一般相信，如果政府處理公共問題的過程中，可以讓這些互斥卻相連的階段性功能發揮效應，公共問題的解決是可以期待的，但是，在公共政策的實務上，就像本文一開頭的引論，特別是在規劃、分析與評估的這些技術性格較強的階段（註2），狀況比一般想像的要複雜得多，尤其身在民主多元的社會當中，這個理論與實務的落差，可以從下面三點進行理解。

首先，在過程論的主導下，公共政策相關的討論偏重「功能性」的技術發展與結果應用，導致公共政策的研究意圖保持「價值中立」（value neutral），偏好以「效用主義」（utilitarianism）為基礎的「成本效益分析」（benefit-cost analysis），作為提出政策決策建議的基本途徑（註3）；然而，這種以德國社會學家 Max Weber 所提出之「工具理性」（instrumental rationality）為價值背景的公共政策管理專業，表面上看起來是理性且合理的（註4），但是，當今多元民主社會（polyarchy；Dahl 1971）的社會當中，對公共政策的專業而言，「價值多元主義」（value pluralism；Spicer 2001）不但是一個道德的問題，也是一個政治管理的問題，當政治上的差異被視為是常態，而「道德上持續的分歧」（the persistence of moral disagreement；Gutmann and Thompson 1996）往往主導公共政策的走向，價值衝突（value conflict；Thacher and Rein 2004）的管理（汪明生、朱斌好，1998），成為政策專業必須面對的工作環境，因此，傳統政策專業已經無法回應公共政策多元價值觀點的挑戰（註5）。

再者，對政策專業內部來看，正因公共政策決策背景的複雜性，一批學者從「溝通理性」

（communicative rationality；Richardson 2005）的理論角度，提出民主社會進行公共政策，必須是以「公共審議」（public deliberation；Hamlett and Cobb 2006）為核心的互動過程，作為取代過去以經濟專業主導的政策分析與評估的領域，並且在許多方法論的場域進行激烈的辯論（彭淦雯、2006；廖坤榮，2001）；然而，一方面，美國環境政策學者 Roger Pielke（2007）談到「匿蹤的議題倡議」（stealth issue advocacy）的概念，描繪存有政治目的的科學應用，表面上是科學的客觀論述，私底下意圖推銷特定政治立場給閱聽大眾，是一種以專業包裝的議題倡議作為，這種發展讓公共政策的價值衝突更為難解；另一方面，如果以評估專業為例，1960年代以來，因為政治與政策評估專業之間高度相關的發展，專業內部產生兩個看似截然不同的回應（Datta 2011），一是民粹導向，一是公共利益導向，前者強調利害關係團體參與（stakeholder participation；Bingham and others 2005；陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）、民主審議（deliberative democracy；Cooke 2000；黃東益，2003）、以及對疏離者的灌能（empowering the disenfranchised；Doering 2014），後者強調對最具爭議性的社會政策進行循證的評估，並且持續抗拒存有政治偏見的意見進入專業，這兩種回應在學者 Loiselein Datta 的眼中，單單著眼在方法論上的爭議是沒有必要的，而雙方在實務上回應政治環境中價值衝突的作法上，存在意想不到的雷同之處（註6）。

最後，回到本土的學界與實務界，根據學者研究顯示，過去威權體制在我國公務體系留下君尊臣卑的「從上倫理」，然而，這些倫理信念並無法用來面對民主政體下行政專業化與



民主化的衝突問題（江明修等，1997），也就是說，民主治理的大環境，越來越缺乏預先建構的一元價值作為政策最高指導或是衝突調處原則，過去混合了「工具理性」與「君尊臣卑」的公共政策工作倫理，已經無法作為解決回應性與責任性價值的根本衝突的規範了（陳敦源，2009）；這就是為何美國規劃學者嘗言：「工具理性只能分開解決政策制定者如何達到各自的政策目標，但是無法解決不同目標之間的衝突問題」（Thacher and Rein 2004: 457）（註7）。總歸而言，本文一開頭所引述的兩位長年協助聯合國到開發中國家進行政策改革的專家所言，政策專業絕對不只在狹隘的專業知識層面產生影響，政策相關的價值衝突的處置能力，也是公共政策專業不可或缺的知識基礎，因此，國內政策學者丘昌泰（2013：98）認為，作為公共政策的制定者與執行者，手中握有相關資源與公權力，對於國家大政方針的決定影響俗民大眾的權益甚鉅，因此需要建立特殊並符合當代民主治理需求的倫理規範，以建立「倫理導向的公共政策」，臺灣的公共政策專業人士，不只推動政府效能，也能兼顧公義政府；更重要的，也從價值中立下的疏離、到處理「價值負載」（value laden; Loewenberg 1976）的一種公共服務專業。

當然，這樣的專業價值的轉向（註8），公共政策的專業，特別是規劃、分析與評估的部分，必須從倫理分析與實踐的角度，負起開發與執行社會衝突價值之間的調解工作的相關角色定位、思維模式、與制度環境，這也是本文討論的核心所在。接下來，本文將先從公共政策倫理思維的起源與範圍討論起，再進入角色、思維、以及制度的討論，最後在這個初步的基礎上，做一個簡單的結論。

貳、公共政策倫理思維的開始：起源與範圍

公共政策的倫理問題意指公共事務的決策與判斷，在價值衝突（value conflict）的現況中，主事者有義務回答：「這是否是正當的作為？」（what ought to be done）的倫理問題；要如何從這個問題中尋找現實世界決策判斷的標準，就是公共政策專業人士要面對的倫理問題。

從早年學者 Arthur Okun（1975）讓我們看見公共事務中效率與公平的根本價值衝突，到實務上的政策選擇問題如增稅是有利於窮人還是富人？我國國家大政方針應該強調環境保護還是經濟發展？政府可否為了公共目的而強制徵收人民土地？甚至，更多充滿價值衝突的「道德政策」（morality policies; 吳宗憲，2012），如同性戀婚姻、墮胎、安樂死、與動物保護（Garner 2010）等隱含社會或人性根本價值衝突的政策場域，更複雜化了公共政策必須從倫理的面向，尋求更為完整的政策專業作為。因此，難以判斷的決策才是倫理問題；規劃學者 Heather Campbell（2012: 382）認為，大眾對於這些問題的答案，因為媒體簡化複雜問題的傾向，往往都是非黑即白的思維，然而，她認為：「倫理的爭論所面對的情境，通常都是在好與壞、對或錯難以定奪，但是，在延續性的行動當中，不確定的影響下，再困難的判斷都必須要做出決定的時刻。」（註9）。因此，公共政策的倫理問題分析，亦可以被稱為公共政策的「規範性政治分析」（Normative political analysis; Gillroy and Wade 1992: vii），其目的是讓公共政策從純粹的價值中立、走向與價值負載調和；然而，公共政策專業對倫理議題進行分析與管理的必要性，來自於下面三項理由：

第一，它是「規範性」的工作：公共政策雖然是為了解決公共問題這個明確的實證目標（positive goal）而存在，但是，過程中任何一個決定，不論是程序性的或是實質性的，都牽涉到某種價值的選擇，因此，「是否正當」（ought to）的問題必須時時相隨。舉例而言，臺灣全民健保的經費有限，政府必須做出困難的資源配置（priority-setting）決定，一名罕見疾病病童，一年要花兩千萬維繫生命，健保到底要不要給付，就不只是經費的問題，也是一個倫理的問題（註 10）。

第二，它有「政治性」的影響：公共政策的領域往往有很高的政治性，主要是因為某些價值會成為政府法令，而這些法令會影響到每一位民眾的真實社會情境；從利害關係人（stakeholders）的角度，每一項政策都有受益與受害者，如果利害關係人組織起來就會產生政治影響力。舉例而言，2012 年發生的文林苑都更爭議，居於少數的王家受到反都更團體的支援，引起風潮並且成功阻擋都更進行，後來，眼見都更延宕，歸家遙遙無期，36 戶都更同意戶也組織起來相抗衡。

第三，它係「公眾性」的決策：公共政策牽涉到的不是個人德性與價值選擇的問題，而是社會集體的價值選擇的問題，任何政府的政策成形過程中，都必須回答「為何政府的權力要被用來達到這個社會目標？而不是另一個社會目標？」政府的任何作為必須通過「正當性」（justification）的討論。舉例而言，焚燒金紙是臺灣民間信仰的重要部分，但是，我國空氣汙染防制法第 31 條與第 60 條是禁止任何露天燃燒，由於影響市民信仰甚鉅，政府多以行銷代替裁罰來推動政策。

接下來，本文將討論政策價值衝突的起源、以及政策倫理問題的範圍。

一、政策價值衝突的起源

進入政策倫理思維的開始，我們應該要問：「公共政策的價值衝突，到底是如何產生的？」政治學者 Amy Gutmann 與 Dennis Thompson 認為，公眾在道德上的分歧（moral disagreement），主要來自於三個方面。

第一，人們自我中心的傾向：除了將自己的世界觀（world view）無限制擴大之外，還包括對自利偏好的堅持，往往造成公共政策決策過程中，人與人之間無可調和的衝突；第二，資源的有限性：出生在多於一個孩子的家庭中，孩子最容易出口的話就是：「這不公平！」公共政策過程中公平正義的衝突來源，主要是因為資源是有限的這項現實前提，這也是許多經濟資源配置衝突的根源所在；第三，根本立場的不和諧：有時，即便人們學會更能體會他人的偏好與需要，社會上的資源衝突獲得減緩，人們之間在許多更為根本的議題上仍然不會有共識，比方說，墮胎合法化，不論社會再富裕，人們的心胸再開闊，子宮當中的胚胎是否可以由人類代為終結其成長為人的可能性，仍然會讓民眾的意見分歧；這三種民眾道德上的分歧，往往成為公共政策價值衝突的源頭。

另外，政策分析學者 Christopher Robert 與 Richard Zeckhauser（2011: 618），更將公共政策分歧意見進行分類，同時包括研究方法與價值衝突，如下表 1 所示：

這兩位學者認為，基於公共政策的這些基本分歧，公共政策分析師如果要作出更有利於公眾利益的政策分析，就必須以明示透明的方

表 1 意見分歧的類別 (A Taxonomy of Disagreement; 以氣候變遷為例)

實證研究上的分歧來自於下面三個問題	
(一) 研究範圍	研究者意圖研究世界上的哪一個部分？ ●氣候遷的分析單位是全球、區域、還是國家？
(二) 研究模型	研究者想用甚麼機制去解釋人類（集體）行為？ ●是用物理科學還是社會科學的研究途徑？
(三) 研究估計	研究者對模型某些數值，要從甚麼樣的情境中去獲取？ ●使用物質參數還是政府介入成效參數來測量？
價值立場上的分歧來自於下面三個方面	
(一) 政策立場	誰的意見會被考量？ ●考量國際還是國內意見？只考慮鄰避（NIMBY）直接受害者（註 11）？
(二) 決策準則	甚麼樣的意見會被考量？ ●應用社會價值與社會成本概念？還是政治可行性？
(三) 研究估計	個人或是意見會被如何地差異對待？ ●有錢人與貧窮人在政策意見表達上是否有根本的差異？

圖表來源：Robert and Zeckhauser (2011)

式，針對這些產生分歧的面向，進行完整的說明，以期協助公共政策利害關係團體、社群、以及政府部門，進行有意義的討論與協商。

二、政策倫理問題的範圍

對公共政策的專業來說，我們到底指涉的倫理行動主體到底是誰？以及公共政策的倫理問題所指涉的內涵為何？都需要釐清。

首先，討論政策專業的倫理面向所指涉的主體，可以是一種存在學院與實務界的專業知識，也可以是具有政策影響力的個人，後者可以簡單分為「技術者」與「政治家」兩種（註 12），前者可能包括教授、政府文官、以及非營利組織當中的社會議題倡議者，而後者可能包括民選政治人物、議員、利益團體、以及媒體工作者，學者 Kingdon（1984）稱這些人為公共政策過程中能夠影響政策的「議程設定者」（agenda-setters），策略規劃學者 Freeman（1984）稱他們為「利害關係人」（stakeholders），無論如何，公共政策倫理思維所涵蓋的範圍，廣義來說應該包括所有具有政策影響力的參與者，然而，因為民主政治有其一定的制度性邏

輯，政治家通常會將民主回應的價值放在專業責任之上，這是民主治理的現實情境，因此，狹義來說，公共政策的倫理思維所指涉的重點，是那些以技術者為主的學術與實務社群工作者而言，當然，這些人也有可能進入政界服務，成為擁有權力的知識菁英（陳敦源，2004：120-122），不過，一般而言，本研究的指涉對象，主要是依循政策分析學者 D. L. Weimer 與 A. R. Vining 所提的「顧主途徑」（client-oriented）下的公共政策專業，這其間的倫理問題，事實上是存在於顧主與政策分析師之間的關係當中（註 13）。

再者，至於公共政策的倫理面向所指涉的內涵，如果以政策評估專業作為一個標竿，評估學者 Michael Morris（2011）依據美國評估學會在 1995 年頒定與 2004 年所修訂的「評估者的指導性原則」（the Guiding Principles for Evaluators）中的五個大原則，歸納美國評估專業以及美國評估期刊（American Journal of Evaluation; AJE）在過去四分之一個世紀以來所面對與討論的倫理問題。這五點原則亦可被視為公共政策專業之倫理思維焦點；它們包括：

(一)系統性的問題探索；(二)專業能力；(三)正直與誠實的心態；(四)對他人的基本尊重；(五)對大眾與公共福利的責任感，以下簡單介紹各項原則的內涵。

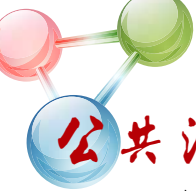
首先，系統性的探索 (systematic inquiry) 方面 (註 14)，系統而非任意的討論，有助於增加討論公共政策的倫理問題的概念深度 (Pattanaik and Xu 2014)，包括盡最大努力獲取最完整的資料、注意定義研究範圍引導結論的偏誤、以及在研究方法上保持讓資料說話的品質，比方說，政策民意調查如果只抽樣支持政策的人，就不是系統性探索應該做的事，當然，研究方法的選擇，會影響政策規劃與評估的結果，當規劃與評估的顧主明示或是暗示利用非系統性的方式獲取自己所偏好的資料時，政策專家應該拒絕這樣的研究案，學者 N. L. Smith (1998) 說：「如果意圖進行的評估工作，無法在品質上達到可接受的水平，評估專家應該拒絕進行這樣的專案。」(註 15)。當然，甚麼是研究方法上「可接受的水平」，往往取決於政策專家與顧主、利害關係人、甚至其他的專家們之間冗長的相互協商所產生。

再者，專業能力 (competence) 的部分，公共政策如果是一個專業領域，它勢必要有專業上基本的能力標準，為了提供有效的規劃或評估的服務，評估人員在「教育訓練、經驗、文化認知能力、相關技能、以及專業發展上，要有一定的標準」。比方說，大學政策相關科系選擇教授，通常會經過三級三審制度，雖然這制度受到不少的批評，但其目的就是希望該職位能篩選具備相關本科職能的專業人員擔任；當然，反過來說，政府進行公共政策規劃評估時，刻意避開相關專業領域人員，或是刻意選擇「好相處、聽話」的專業人員合作時，往往

會孳生相關倫理甚至是貪腐的爭議；比方說，政府設置公共工程專家委員會，理論上要進行專業的評估與決策，但實務上屢屢成為護航的溫床，除了個人的倫理判斷能力薄弱之外，系統性強調政治目的壓抑專業判斷是最重要的原因。

第三，正直誠實的心態 (integrity/honesty) 方面，這也是公共政策專業倫理重要的一環，任何政府公共政策的規劃與評估工作，不論在評估者與顧主或利害關係人之間，或是政府與民眾之間，關於規劃的內容、方法的選擇、以及評估結果等資訊，都必須站在公開透明 (Transparency) 的角度接受公評，畢竟這是攸關眾人公共利益的重大工作；公共政策工作由於身處複雜的政治環境，往往需要專業人士某種發自內心的抗壓心態，政策評估學者 Eleanor Chelimsky (2008) 不時強調為了保護評估專業的信譽與獨立性，必須時時關注甚至抗拒對評估專業的不當介入影響，她說：「在評估的專業中，不是所有的事都能平衡或是讓步，發現就是發現，資料支持就是資料支持，評估專業的正直心態，就是在政治氛圍下，時時保持強力的防衛心態，強力維繫這正直底線。」(註 16)。

第四，對他人的基本尊重 (respect for people)，也是公共政策專業重要的倫理問題焦點之一，因為，政府處理的是「公共」問題，不是私人問題，評估工作最低的標準是要做到「沒有人受到傷害」(do no harm)，這概念有兩個部分。第一，根據福利經濟學巴瑞多改進 (Pareto improvement) 的概念，當一個政策改變可以「至少造成一個人獲益，而沒有任何人受害」，這個政策改變就可視為是正當的，換句話說，「沒人受傷害」的政策規劃，就是



一個正當的政策；第二，就是對政策利害關係人或是政策研究的對象，在個人隱私或是其他個人關心的權益面向，予以一定的尊重，我國科技部在數年前開始推動各類研究經費申請過程，都需經過「人類研究倫理委員會」（Institutional Review Board; IRB）的審查才得通過的設計，就是要滿足任何研究不會產生個人危害的倫理目的。

最後，對大眾與公共福利的責任感方面（responsibilities for general and public welfare），更是政策專業重要的倫理問題焦點。在民主治理的環境當中，公共政策的專業往往必須從專業責任的角度，與民主回應（responsiveness）的價值進行妥協（陳敦源，2012），這其中的關鍵在於，政策專業是否能夠帶出符合公共利益的社會結果；然而，一個公共政策能是否符合公共利益，一方面可以從效用主義中的巴瑞多效率（Pareto efficiency），也就是說，公共利益的追求就是一個追求巴瑞多改進的過程，直到政策專家找到巴瑞多最適（Pareto optimality）為止。另一方面，從審議式民主（deliberative democracy; Dryzek 2001）的角度來看，這過程應該是一個理性循證（rationally evidence-based; 陳敦源、呂佳螢，2009；Weimer 1998）的社會對話過程（Weimer 2002），它是一個「社會建構」（social construction）的對話過程，Douglas Morgan（2001: 172）就說：「公共利益必須是社會建構的對話過程，這個過程是公開的，也必須遠離任何形式的壓迫。」

討論完公共政策倫理面向的起源與範圍，接下來本文將從社會科學方法論上的三階層論（請參 Bevan 1997; Haie and Keller 2012）：微觀（micro; 角色定位）、中介（meso; 思維

模式）、以及巨觀（macro; 制度環境），進行逐項的討論。

參、公共政策倫理的微觀面向：角色定位（role）

從公共政策專業者個人的角度出發，倫理的問題涉及到的是在價值衝突下的「困難選擇」（difficult choice），尤其在經手影響公眾的政策規劃與評估的過程中，政策專業者必定會面對到相關的倫理抉擇，這些抉擇的由來，如果從 D. L. Weimer 與 A. R. Vining（2005: 41-43）的概念出發，是來自於政策分析的基本價值與政策分析師所意圖扮演的角色之間所產生的（如表 2 所示）。

這其中，政策分析師可以扮演「客觀的技術人員」、「顧主的軍師」、以及「議題的倡議者」等，另外，政策分析所追求的基本價值，包括「分析上的德行」、「對顧主的責任」、以及「對好社會的自我認知」等。舉例而言，將自己視為客觀技術人員的政策分析師，選擇一條「讓資料說話」的價值中立腳色，一方面，他在分析上德行的價值上是最沒有抉擇壓力的，但另一方面，這種分析師在對顧主的責任、以及在對「好」社會的認知方面，卻是有許多作或不作的各種抉擇壓力，根據 Weimer 與 Vining 的看法，政策分析師回應的策略一共有三種：離開（Exit, 如辭職）、發聲（Voice, 如提出抗議）、以及不忠誠行動（Disloyalty, 如對外秘密爆料），加以排列組合之後一共有七種行動可能（註 17）。

當然，另一位政策分析學者 Hank C. Jenkins-Smith（1990: 106-109）認為，前述的這種政策分析師的角色／價值衝突，還受到政策場域中三項變數的影響，它們包括：一、顧

表 2 分析師的角色與基本價值

基本的價值

三種分析師所扮演的角色	基本的價值			
	分析上的德行	對顧主的責任	對好社會的自我認知	
	客觀的技術人員	讓分析結果證明一切。主要焦點在預測不同方案的結果	顧主是必要的惡，顧主利益放第二位，如果可以，會選擇制度上而非個人的顧主	相關價值間的選擇應是顧主的事，分析師則保持價值中立
	顧主的「軍師」	分析結果不太確定，不確定可協助顧主靈活調整	顧主提供正當性，對顧主必須忠心	尋找與自己有相同理念的顧主，並應用長期間引導顧主理念
	議題的倡議者	分析結果不太明確。當分析結果與自己所倡議的議題相反時，會利用不明確的價值來掩蓋	顧主提供自己議題倡議的機會，策略性的換顧主，以達個人議題目的	分析是個人達到建構心中「好」社會目標的工具

圖表來源：Weimer and Vining（2005）。

主對於特定政策立場的承諾強度；二、公共政策的特質對應在分析技術與研究的可分析性（tractability）；以及三、不同立場（政治、方法論、或是不同政府部門）的政策分析師之間差異平衡的互動關係；這些因素會影響到政策分析師三種角色扮演的強度與可能性。比方說，自認是客觀技術人員的分析師，當顧主對特定政策立場有堅強的承諾、並且要求組織成員對組織要有一定的忠誠度、加上該項政策的可分析性低、以及所討論的場域是在國會這種純政治性的地點，即便政策分析師本身願意扮演客觀技術人員，也都會非常困難。

最後，美國規劃學者 Elizabeth Howe 與 Jerome Kaufman（2007）經過詢問 616 位實務上進行規劃工作的人員之後發現，不論規劃者本身的政治傾向為何，有兩項倫理底線是大家所共有的：第一，不能用強迫威脅的手段獲取規劃資料或規劃共識；第二，不能為了任何目的對資料動手腳；再者，不論是從政治人物還是從規劃技術人員的角色出發，都比扮演「混同（政治與技術）的角色」（hybrids）來得容易（註 18）。然而，一旦公共政策的規畫與決策過程，主要是這種混同角色主導，前述這種顧主與分析師的兩

元角色架構，勢必要從新思考，而相關的倫理守則與架構必須仔細重構（註 19）。

肆、公共政策倫理的中介面向：思維模式（reasoning）

雖然經濟學門對早期公共政策的規劃與決策有侷大的影響，但也成為公共政策開始討論其倫理面向的攻擊對象（Gillory and Wade 1992）；然而，福利經濟學（welfare economy）的相關討論，其起心動念確實是以公共政策倫理為基礎，更重要的，福利經濟學在倫理層面的討論，仍然依循經濟學誘因相容（incentive compatibility）的理論基礎，因此，結合理念與行動的分析性成分較為完備，因此，本文在願意以中介的層次，介紹兩種這樣的公共政策倫理思維模式：一、政府介入的正當性思維模式，以及二、公共政策與公共利益相容性思維模式（註 20）。

首先，政府介入之正當性思維模式：公共決策由政府公權力介入社會集體決策，也應該討論政府介入的正當性問題，也就是說，政府在什麼狀況下才能以公權力干預人民事務，這種介入或不介入的判斷，從市場及其失靈的理

論，可以建構一個重要的思維模式（Weimer and Vining 2005；如圖 1）。

如圖 1 所示，社會資源配置的工作，在新古典主義（neo-classicalism）的概念下，是由市場看不見的手來運作，就能達致效率，而政府的角色就只有外交國防與司法（財產權維繫），這也是自由主義當中最小政府（minimalist state）概念的來源。然而，市場運作是有條件的，正常的市場運作有下列五點條件（Veseth 1984）：

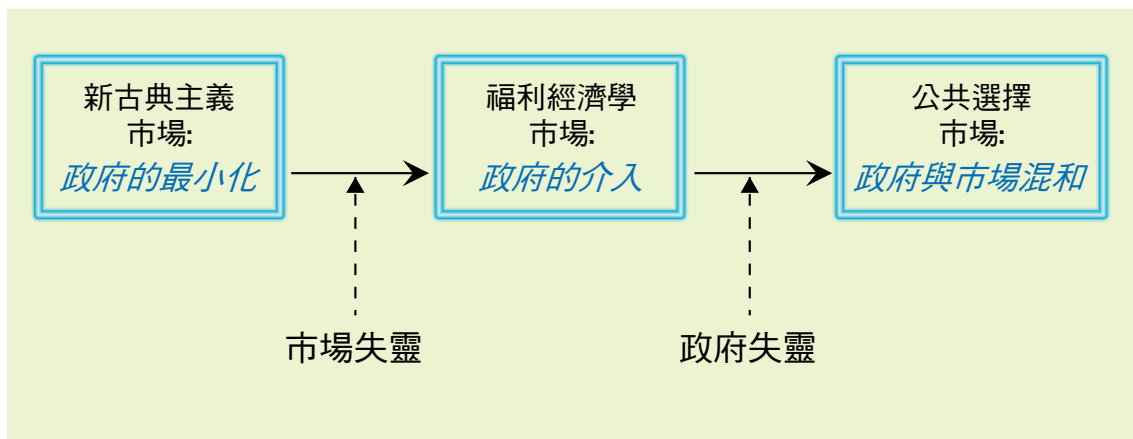
- 一、為數眾多的生產與消費者：沒有任何一位可以單獨影響市場價格。
- 二、產品等質：只有價差造成的市場運作，沒有廣告宣傳的空間。
- 三、資訊完全：市場之內所有的參與者知道所有關於買賣的資訊。
- 四、參與者自由進出市場：資源流通無限制，買賣雙方得以自由進出。
- 五、零交易成本：買賣雙方交易無成本，搭便車（free-riding）狀況不存在。

然而，前述條件如果不能滿足，「市場失

靈」（market failure）就可能發生，其中包括公共財、外部性、自然獨占、以及資訊不對稱等問題，此時，政府以公共政策決策介入（government intervention）是正當的，用以導正市場的不效率。比方說，某工廠排放污水，污染成本由社會大眾負擔，廠商也會因此超量生產，政府介入課徵污染稅，將廠商的外部成本內部化，回歸到市場原本應該達到的最適生產水平。這樣的思維模式，可以讓公共政策專業者面對諸多政府行動的正當性質疑時，提出相對應的倫理論述。

再者，公共政策與公共利益相容性思維模式：公共政策決策與公共利益之間的關係到底是什麼？19 世紀的思想家 Vilfredo Pareto（1848-1923）從政策相對改變的角度，對這個問題提出了一個基本的看法，被稱作「巴瑞多準則」（Pareto criterion）。他認為，因為「人際間效用比較」（interpersonal comparison of utility; Elster and others 1993）問題，比較兩個人的福利是不可能的政府公共政策從現狀挪移到新的政策的正當性，應該是這種挪移「造成至少一個人獲益，但是沒有任何人受傷害」的

圖一：政府公共決策介入正當性模型



圖表來源：作者自繪。

結果，該政策改變如果滿足這項巴瑞多準則，就是一種巴瑞多改進（Pareto improvement）。

然而，這種改變如果一直追尋下去，直到一個政策點 X^* ，再也找不到另一個政策，可以滿足巴瑞多準則而進行巴瑞多改進， X^* 就應該被稱為「巴瑞多最適」（Pareto optimality），也就是一種經過相對改變之後所得到的「公共利益」，因此，假使一個政策已經是巴瑞多最適的政策，任何政策改變所產生某人獲益，都一定伴隨至少另外一人的受害，更進一步詮釋，假使一個政策不是巴瑞多最適，就一定有進行巴瑞多改進的可能，反之則不可能；當我們判斷政策現狀與某個政策選項之間沒有巴瑞多改進的可能，政策現狀就是巴瑞多最適。然而，公共政策變遷實際上要滿足巴瑞多準則是十分困難的，因為幾乎所有的政策改變都會傷害到某些人，如果公共政策決策真的要依循巴瑞多準則，就是一種保護政策現狀的說詞而已！

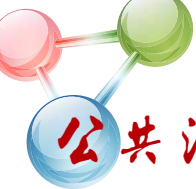
因此，後來的學者又提出「凱多爾—希克斯準則」（Kaldor-Hicks criterion）（註 21），是一種「補償原則」（compensation principle），也就是說「一個公共政策改變的受益者，如果能夠以某種移轉性支付的方式補償受害者，而且雙方在補償之後都喜愛新的政策勝過政策現況」，則從現況移動到新的政策就是一種巴瑞多改進，這種修正原則也成為許多環保補償原則的基礎，當然，什麼叫做「足夠的補償」，還是無法完全客觀地以金錢來衡量，讓公共政策決策下的補償原則還是會充滿了政治的角力與抗爭。不過，這一個巴瑞多效率的思維模式，公共政策專業人員面對政府政策改變的正當性質疑的時刻，可以用來系統性的提出相關回應，並且更進一步提出對於補償制度存在必要性的相關倫理論述。

如果就評估專業展現過程中的倫理管理議題，根據 Simons（2006: 257-260）的說法，應該從三個階段來展現：一、設計與規劃評估階段；二、執行政策評估階段；三、展示評估成果階段，不可諱言的，即便許多重要的思維與論述可以在這些階段中推進與運作，但是，這些思維的可見性與被應用的可能性，卻無時無刻不受到政策制度環境的影響，因此，討論公共政策的倫理問題，也必須進入巨觀的制度面向。

伍、公共政策倫理的巨觀面向： 制度環境 （institutional environment）

從民主治理的角度來看這個政策倫理的制度性議題（陳敦源，2012），我們可以發現一個關鍵的制度性重點：維護「中立能力」（neutral competence; Heclo 1999）的制度性機制：在前述顧主—分析師的關係中，如果將顧主定位為政治上司，分析師定位為專業文官，則政策倫理考量的制度性問題，可以聚焦在如何建構維護一種因為專業而不順服的「反抗」倫理（The Ethic of Dissent; O'Leary 2006）。讓我們分下面三點討論之。

首先，早在 1918 年英國一份政府改革文獻中（註 22），Richard Burdon Haldane 所領導的「政府機器委員會報告」（Report of the Machinery of Government Committee）中建立英國文官體制俗稱的「Haldane 信條」（Foster and Plowder 1996: 77），該信條放棄政治行政二分那種在制度上進行政務與事務人員的區分的方式，將高階文官定位在部長身邊「不可分割之建議者」的角色（advisors with indivisible relationship with the Ministers, Richard 1997:



236)，雖然部長必須向國會肩負全部政策與行政責任，但是政務與事務關係是在「功能性融合」(functional fusion)下的一種協力決策的夥伴關係(partnership under collaborative decision making; Thomas 1978: 337-412; Leach and Sabatier 2005)，當然，這種精神的前提是文官能夠做出獨立且客觀的政策建議，為了要制度性地維繫文官專業建議的空間，如部長責任制、功績任用與升遷、永業制等與政治上司「隔絕」(insulate)的人事制度，被設計來保護文官在國家政策決策過程中的專業價值，更重要的，Haldane 信條的另一項重點，就是政府在政策形成的過程中，需要政策專業提供相關知識的時刻，決定政策研究預算以及內容方向，都不能單由政治上司來決定，而是由研究專業者與相關政策領域實務者所組成的一個獨立的「研究委員會」(research council)來作決定，在我國的環境中，過去國科會(現在的科技部)對於以國家資源資助基礎研究這個部份，是真正作到 Haldane 信條的要求，但是，政府委外的政策研究、以及政府自行設計執行的政策研究，可以依據 Haldane 信條進行更多的制度性改革。

再者，學者 David L. Weimer (2005) 關注民主鞏固國家中，政策分析專業中立能力制度化的議題，他相信，建構一個可以保障客觀與平衡的政策分析研究的制度環境，是所有國家的問題，往往在民主國家的政治競爭中，公共政策的中立能力價值被犧牲掉了，因此，如果從制度性的手段出發，建構一國公共政策的制度性中立能力倫理價值，是建構一個正常且有效能的國家，不可或缺的改革重心。他認為，四個共通性環境資源的開發，將有助於支持中立能力政策倫理的制度建構起來，包括：獨立

性、專業自主性、國際規範、以及透明這些環境資源的開發，各有不同的做法，比方說，獨立性的部份，可以由準政府的獨立智庫來扮演，有三點應該注意的設計原則：第一，這智庫的領導人必須是非黨派的；第二，這組織的經費來源最好是多元且穩定的；第三，這智庫必須經常性地負責政府政策分析，以提高知名度與正當性。再者，專業自主性來自於專業社團法人組織，從內部的專業出發，經過委員會組織的建立，訂立各自的倫理規範(code of ethics)，並且組織必須存在一定的制約手段，讓專業人員注意相關倫理問題；接著，國際規範方面，不問是智庫與國外智庫有實質的連接，有時由國外智庫來接手重要的政策研究，也是一種可行且有效的作法；最後，增加政府的透明度雖然是老調重彈，但是它仍然是增加政府公共政策決策可課責性的重要制度，政府在政策研究的領域越公開，政府政策決策過程的倫理衝突就能降許多。

最後，制度性建構公共政策的倫理面向，還應該包括如何包含各種不同的價值取向以及平衡之，通常，審議式民主、衝突管理、共識建立等民主決策的概念，都有相對應的技術操作研究領域，在此不多作贅述，但是，學者 David Thacher 與 Martin Rein (2004) 認為，傳統學界對公共政策的價值衝突，面對的方式就是宣示「涵容(inclusion)與平衡」，然而，在真實世界中確實被應用的相關制度，卻沒有系統性的蒐集與分析，兩位學者觀察公共領域的政策價值衝突管理，發現三種不同的制度性模式被大量應用，它們包括：一、決策體用「輪流」的方式，某一時間關注某一價值，另一時間點關注另一價值，比方說，一個部會摻有不同專業領域，某一個委員會的主委就由不同領

域的政策專家輪流擔任；二、指定不同的價值代表團體，負責某一部公共領域的制度運作責任，比方說，福利服務的項目繁多，因此，不同的利害關係團體，可能參與不同的治理委員會；三、將各種不同價值衝突的個案統整並分類，未來遇見相類似的價值衝突，就循例辦理，比方說，行政管理中援引前例的習慣，就是為了一方面降低政策價值衝突的行政成本，另一方面就是讓政策價值衝突的解決能夠制度化。然而，這兩位學者也認為，價值衝突可以被管理的前提是價值之間的可共量性，如果價值衝突的基礎是不可共量性，則政府組織要尋找制度性的解決方案將會非常困難。

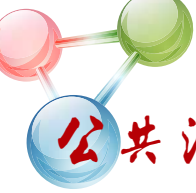
總括而言，前面三個層次的倫理問題分析，不論從個人角色定位、思維（或論述）模式、或是制度環境的建立，都對公共政策專業的相關人士進行倫理轉向的討論，有一定的啟發作用，尤其是公共政策的規劃、分析與評估的專業，傳統以來專注技術與效用主義應用的範疇中，因為外在世界民主多元的改變，勢必要將多元價值衝突的可能性，在專業運作的流程中儘早考量進來。

陸、結論：這只是一個開始！

長久以來，公共政策領域中的倫理分析，被認為是不可能、沒有必要、太過於個人偏見、不務實的活動；過度討論這部分的問題，可能導致專業者與顧主之間的關係惡化，更會危及這個專業的生存之路（Amy 1984）；另外，根據學者 Jean A. King 等人（2001: 243）根據 31 位不同背景的政策規劃師的質量研究，發現倫理能力在整個規劃師能力的類型架構中，大約只佔了約 6% 的權重，其中包括「評估的正直與誠實」、「對評估技術與途徑的熟悉」、「尊

敬方案、參與者與利害關係人」、以及「對大眾與公共福利作出貢獻」等四項；更重要的，美國公共行政學者 James S. Bowman 與其他兩位學者（2001: 205），研究美國的公共行政教科書發現，行政倫理的頁數，平均只佔總頁數的 6%，倫理的討論雖然都有專章，但大多被放在教科書最後面，而且，主要著重概念的論述，較少關於行動技術與議題的討論，如果倫理是一種行動的選擇，相關的行動研究與訓練是嚴重不足的。

如果從前述學界的現況來看，公共政策的倫理轉向事實上尚未發生，因此，本文更將自我定位為一篇倡議性質的公共論述，從為何公共政策專業需要注重倫理面向切入，討論公共政策倫理問題的起源與範圍，其中，公共政策的倫理問題總共包括：一、系統性的問題探索；二、專業能力；三、正直與誠實的心態；四、對他人的基本尊重；五、對大眾與公共福利的責任感；更重要的，本文也從微觀、中介、以及巨觀的三個方法論上的層次，進一步討論公共政策倫理轉向的內涵，希望能夠提供學界與實務界一個思考的起點。就像學者 David Thacher 與 Martin Rein（2004）所言：「公共政策背後的價值困境很少能夠被完全地解決，但是，它往往會轉化成為新的形式，並且不斷招喚政府作出新的回應」（註 23），或許，公共政策的專業，之所以要進行倫理專業的轉向，很多時刻是告訴我們，價值衝突的問題雖然難解，但它卻是公共政策專業天天必須面對的現實，與其忽略它的麻煩，不如建構相關思維能力與制度，用「一天新似一天」的創造性概念去面對它！



附註

- 註 1：原文如下："The underlying dilemma is rarely resolved but is instead transformed into new forms, calling forth new government responses."(p.482-3)
- 註 2：本文的範圍雖然是政策管理的五個階段，但是，學界談到政策倫理的文獻，還是集中在規劃、分析、與評估等三個技術性格較強的部分，因此，本文進一步的論述焦點，就是公共政策的規劃、分析與評估。
- 註 3：舉例而言，美國雪城大學的麥斯威爾學院（the Maxwell School of Citizenship at Syracuse University），是全美頂尖的公共行政教育機構，該學院所使用的公共政策教材（Coplin 2007），以公共政策的行動技巧為主，完全沒有提及公共政策行動的倫理面向問題。
- 註 4：事實上，規劃學者 Francesco Lo Piccolo 與 Huw Thomas（2008: 20）認為，這樣的傳統加上 1990 年代新政府運動的企業型政府下的治理轉向，讓政治上的腐敗因子，不斷侵蝕學院當中公共政策規劃的專業，制度性的改革與保障雖然重要，但是超越制度性、在社會網絡中專業人員彼此之間互動所產生的倫理判斷與決策力量，才是抗拒這些不當介入最重要的活動。
- 註 5：對某些學者來說，價值衝突是描繪社會現狀的用詞，如果從學界的理論角度來看，這些衝突的專業面事實上是「衝突的理性觀點」（conflicting rationalities），不同的理論傳統用不同的理性思維觀點來看價值衝突的社會，相關論點請參 Watson（2003）。
- 註 6：規劃學者 Vanessa Watson（2006）也有相類似的看法，傳統效用主義主導的規劃學者們，以新自由主義傳統忽略社會上許多差異的重要性與不可共量性（Ellis 2008），但另一方面，公民參與規劃的論述，事實上並沒有真正找出有效解決社會價值衝突的路徑，她認為，新的規劃哲學基礎是必要的，以期能夠協助規劃學門作更好的價值判斷。
- 註 7：原文如下："It (instrumental rationality) can only determine how policy makers can achieve each of their goals in isolation, not how to resolve the conflicts among them."
- 註 8：我們姑且稱之為公共政策學門的「倫理轉向」（ethical turn）。
- 註 9：原文如下：".....for the most part, ethical debates confront situations where simple distinctions between good and bad, right and wrong, do not pertain. Rather difficult judgments, with uncertain impacts, have to be made as to better and worse course of action."
- 註 10：〈獨家〉「1 罕病童年花 2 千萬、衛福部速審救命」，TVBS 新聞臺網站 <<https://tw.news.yahoo.com/%E7%8D%A8%E5%AE%B6-1%E7%BD%95%E7%97%85%E7%AB%A5%E5%B9%B4%E8%8A%B12%E5%8D%83%E8%90%AC-%E8%A1%9B%E7%A6%8F%E9%83%A8%E9%80%9F%E5%AF%A9%E6%95%91%E5%91%BD-114000339.html>>（檢索於 2014 年 7 月 31 日）。
- 註 11：NIMBY 是英文 "Not In My Back Yard" 的簡寫（直譯：別在我家後院），意指公共政策決策，通常是那種會產生負的外部性的公共建設，比方說，變電所、發電廠、或是垃圾收集場，往往會受到鄰近民眾的強烈反對，相關討論請參 Wolf（1987）。
- 註 12：當然，根據公共行政領域中研究行政倫理的大師 Terry L. Cooper（1991）的看法，不論是技術師還是政治家，都應該具備「公民意識」（citizenship）；他認為，專業人員或政治人物的公共行動，應以其公民角色為基礎，其責任倫理的來源，必須具有身處政治社區當中的公民意識，如此才能避免以自身的特殊技能將公民當作沒有權利主體的「顧客」，而是將自己與民眾的關係，當成是平等「公民」之間的權力共享，相關討論請參陳敦源（2005）。
- 註 13：一般中文用「顧主」來表示老闆，本文將英文 client 這個字翻譯成「顧主」的原因如下：因為民主社會意圖影響政策而與政策分析專業者產生主一雇關係的顧主們，事實上也同時是政府服務的顧客，這種又是主人又是顧客的情景，無法完全被「顧主」這個詞所涵蓋，因此，本文以「顧主」作為 client 這個英文字的翻譯。
- 註 14：系統性的政策探索，在另一些學者的眼中，就是「循證公共政策研究」（evidence-base policy）所承諾要帶給民主社會的決策知識，請參 Pawson（2006）。
- 註 15：轉引自 Morris（2011:138），原文如下："..... a contract should be declined if the desired work is not possible at an acceptable level of quality."
- 註 16：轉引自 Morris（2011: 140），原文如下："..... all things can't be balanced and compromised in evaluation. Findings are findings, and data support is data support. The integrity of our work always needs to be defensible – and defended powerfully – in a political climate."

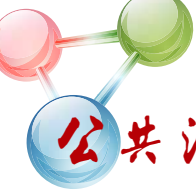
- 註 17：這源自 1970 年 Albert Hirschman 巨著 *Exit, Voice, and Loyalty* 的論述，因為本文篇幅的限制，在此先省略不談；但是，這其中顧主與政策分析師之間策略互動所產生的經驗性結果，是研究公共政策倫理重要的內容之一，然而，這種隱晦的決策與行動，通常要從事經驗研究會比較困難，不過，相關經驗研究還是存在的，請參考 Dowding and John (2008)。
- 註 18：舉例而言，一位在學術單位擔任政策分析或規劃工作的教授或專家，接受政治任命進入政府工作之後，對政府政策的影響勢必擴大，但是，她（或他）必須扮演一種混同政治與專業考量的決策者角色，不相容的問題時時存在，事實上，這就是「學者從政」最弔詭的地方（請參陳敦源，2004 中談到「權力知識菁英」的問題）。不過 Howe and Kaufman (2007: 254) 在文末說：「我們研究發現最有趣的地方，就是（美國的規劃界）是由混同角色者主導，並不是政治人物，就是這種混同角色者才能努力結合規劃角色的政治與技術面向，一方面，這代表他們對於獲取政策的正當性，與維持政策推動的有效性，都相同敏感，另一方面，兩者之間的衝突所產生的緊張關係，很多時候並不是那麼容易平衡。」
- 註 19：這部分可以另文深究之。
- 註 20：這兩段文字，本文直接擷取並修改自陳敦源（2008）。
- 註 21：由兩位英國的經濟學家所提出的重要福利經濟學原則，以兩人的姓名命名之，Nicholas Kaldor (1908-1986) 與 Sir John Richard Hicks (1904-1989)，後者獲得 1972 年諾貝爾經濟學獎。
- 註 22：本節當中的部份文字，擷取修改自陳敦源（2012）之第九章「中立性與官僚責任」的內容。
- 註 23：原文如下："The underlying dilemma is rarely resolved but is instead transformed into new forms, calling forth new government responses." (p.482-3)

參考文獻

1. 丘昌泰。2013。《公共政策：基礎篇，五版》。臺北市：巨流圖書公司。
2. 江明修、姜誌銘、陳定銘。1997。臺灣行政倫理之初探：臺北市政府政策規劃人員決策價值之質的研究。《中國行政評論》第 7 卷第 1 期：1-56。
3. 汪明生、朱斌好。1998。《衝突管理》。臺北市：五南圖書公司。
4. 吳定。2008。公共政策研究宜採「階段途徑」或「反階段途徑」評議。《公共政策》。臺北市：五南圖書公司。
5. 吳宗憲。2012。道德政策理論之應用 - 臺灣寵物管理政策之個案研究。《行政暨政策學報》第 54 期：121-164。
6. 彭濟雲。2006。後實證政策分析的理論與應用。《新世紀公共政策理論與實務》。余致力主編，臺北市：世新大學出版社。
7. 廖坤榮。2001。後現代主義的政策分析。《公共政策分析的理論與實務》。余致力、郭昱瑩、陳敦源主編，臺北市：韋伯文化事業出版公司。
8. 陳敦源。2012。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》，二版。臺北市：五南圖書公司。
9. 陳敦源。2004。人民、專家、與公共政策：民主理論下的「參與式知識管理」。《國家政策季刊》第 3 卷第 1 期：99-134。
10. 陳敦源。2005。為公共選擇辯護：論公共選擇理論與「公共性」議題在行政學當中的相容性。《行政暨政策學報》第 40 期：1-36。
11. 陳敦源。2008。公共政策決策模型。《公共政策》。余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩合著，余致力主編。臺北：智勝出版。
12. 陳敦源、呂佳瑩。2009 年 9 月。（議題評論）循證公共行政下的文官調查：第一次臺灣經驗的觀點、方法、與實務意義。《公共行政學報》第 31 期：187-225。
13. 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟。2011。政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例。《國家與社會》第 10 期：1-65。
14. 黃東益。2003。《民主商議與政策參與：審慎思辨民調初探》。臺北市：韋伯文化事業出版公司。
15. 魏墨 (David L. Weimer)、陳敦源、郭昱瑩。2001。政策分析在民主政體當中的機會與挑戰。《中國行政評論》第 11 卷第 1 期：1-28。
16. Amy, Douglas J. 1984. "Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 3(4): 573-591.
17. Bevan, Philippa. 1997. "Policy Arena: Linking Micro and Macro Research: A Sociological Perspective." *Journal of International Development*, 9(5): 761-770.

18. Bingham, Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary. 2005. "The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government." *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
19. Bowman, James, Evan M. Berman and Jonathan P. West. 2001. "The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbooks?" *Public Administration Review*, 61(2): 194-205.
20. Brinkerhoff, Derick W. and Crosby, Benjamin L. 2002. Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-makers in *Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
21. Chelimsky, Eleanor. 1995. "The Political Environment of Evaluation and What it Means for the Development of the Field." *Evaluation Practice*, 16(3): 215-225.
22. Chelimsky, Eleanor. 2008. "A Clash of Culture: Improving the 'fit' between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society." *American Journal of Evaluation*, 29: 400-415.
23. Cooke, Maeve. 2000. "Five Arguments for Deliberative Democracy." *Political Studies*, 48(5): 947-969.
24. Cooper, Terry L. 1991. *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
25. Coplin, Bill. 2007. *The Maxwell Manual for Good Citizenship: Public Policy Skills in Action*. Boulder, CO: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
26. Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, MA: Yale University Press.
27. Datta, Lois-ellin. 2011. "Politics and Evaluation: More than Methodology." *American Journal of Evaluation*, 32(2): 273-294.
28. Doering, Heike. 2014. "Competing Visions of Community: Empowerment and Abandonment in the Governance of Coalfield Regeneration." *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(3): 1003-1018.
29. Dowding, Keith and Peter John. 2008. "The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Service." *Political Studies*, 56(2): 288-311.
30. Dryzek, John. 2001. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics and Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
31. Ellis, Stephen. 2008. "The Main Argument for Value Incommensurability (and Why It Fails)." *The Southern Journal of Philosophy*, 46(1): 27-43.
32. Elster, Jon, J. E. Roemer, G. Hernes, eds. 1993. *Interpersonal Comparisons of Well-being*. New York: Cambridge University Press.
33. Foster, Christopher D. and Francis J. Plowder. 1996. *The State under Stress*. Buckingham: Open University Press.
34. Freeman, R. Edward. 1984. *Strategy Management: A Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman.
35. Garner, Robert. 2010. "Animals, Ethics and Public Policy." *The Political Quarterly*, 81(1): 123-130.
36. Gillory, John Martin and Maurice Wade, eds. 1992. *The Moral Dimensions of Public Policy Choice: Beyond the Market Paradigm*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
37. Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot be Avoided in Politics, and What Should be Done about It?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
38. Haldane of Cloan, Viscount. 1918. Chmn. *Report of the Machinery of Government Committee*. London: The His Majesty's Stationery Office.
39. Hamlett, Patrick W. and Michael D. Cobb. 2006. "Potential Solutions to Public Deliberation Problems: Structured Deliberations and Polarization Cascades." *Policy Studies Journal*, 34(4): 629-648.
40. Haie, Naim and Andrew A. Keller. 2012. "Macro, Meso, and Micro-Efficiencies in Water Resources Management: A New Framework Using Water Balance." *JAWRA: Journal of the American Water Resources Association*, 48(2): 235-243.
41. Heclo, Hugh. 1999. "OMB and the Presidency – the Problem of 'Neutral Competence.'" *The Managerial Presidency*, J. P. Pfiffner, ed. College Station, TX: Texas A & M Press, originally published in Heclo, Hugh. 1975. "OMB and the Presidency – the Problem of 'Neutral Competence.'" *Public Interest*, 38(Winter): 80-89.
42. Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

43. Howe, Elizabeth and Jerome Kaufman. 2007. "The Ethics of Contemporary American Planners." *Journal of the American Planning Association*, 45(3): 243-255.
44. Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. New York: NY: Harcourt Brace College Publishers.
45. King, Jean A., Laurie Stevahn, Gail Ghere, and Jane Minnema. 2001. "Toward a Taxonomy of Essential Evaluator Competencies." *American Journal of Evaluation*, 22(2): 229-247.
46. Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
47. Loewenberg, Robert J. 1976. "'Value-free' Versus 'Value-Laden' History: A Distinction without A Difference." *Historian*, 38(3): 439-454.
48. Lo Piccolo, Francesco and Huw Thomas. 2008. "Research Ethics in Planning: A Framework for Discussion." *Planning Theory*, 7(1): 7-23.
49. Morgan, Douglas F. 2001. "The Public Interest." In *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd by Terry L. Cooper: 151-178. New York: Marcel Dekker.
50. Morris, Michael. 2011. "The Good, the Bad, and the Evaluator: 25 Years of AJE Ethics." *American Journal of Evaluation*, 32(1): 134-151.
51. Okun, Arthur. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, DC: Brookings Institute.
52. O'Leary, Rosemary. 2006. *The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*. Washington, D.C.: CQ Press.
53. Pattanaik, Prasanta K. and Yongsheng Xu. 2014. "The Ethical Bases of Public Policies: A Conceptual Framework." *Economics and Philosophy*, 30(2): 175-194.
54. Pawson, Ray. 2006. *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
55. Pielke, Roger, Jr. 2007. *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. New York: Cambridge University Press.
56. Richard, David 1997. *The Civil Service under the Conservatives 1979-97: Whitehall's Political Poodles?* Brighton: Sussex Academic Press.
57. Richardson, Tim. 2005. "Environmental Assessment and Planning Theory: Four Short Stories about Power, Multiple Rationality, and Ethics." *Environmental Impact Assessment Review*, 25: 341-365.
58. Robert, Christopher and Richard Zeckhauser. 2011. "The Methodology of Normative Policy Analysis." *Journal of Policy Analysis and Management*, 30(3): 613-643.
59. Sabatier, Paul A. 1999. "The Need for Better Theories." *Theories of the Policy Process*, ed. P. A. Sabatier, Boulder, CO: Westview Press.
60. Simons, Helen. 2006. "Ethics in Evaluation." In Ian Shaw, Jennifer Greene and Melvin Mark, eds. *The SAGE Handbook of Evaluation: Policies, Programs and Practices*, London, Sage Publication: 243-265.
61. Smith, Nick L. 1998. "Professional Reasons for Declining an Evaluation Contract." *American Journal of Evaluation*, 19: 177-190.
62. Spicer, Michael W. 2001. "Value Pluralism and Its Implications for American Public Administration." *Administrative Theory & Praxis*, 31(4): 537-55.
63. Thacher, David and Martin Rein. 2004. "Managing Value Conflict in Public Policy." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 457-486.
64. Thomas, Rusamund M. 1978. *The Philosophy of British Administration*. London: Longman.
65. Veseth, Michael. 1984. *Public Finance*. Reston, Virginia: Reston Publishing Co.
66. Watson, Vanessa. 2003. "Conflicting Rationalities: Implications for Planning Theory and Ethics." *Planning Theory & Practice*, 4(4): 395-407.
67. Watson, Vanessa. 2006. "Deep Difference: Diversity, Planning and Ethics." *Planning Theory*, 5(1): 31-50.
68. Weimer, David L. 1998. "Policy Analysis and Evidence: A Craft Perspective." *Policy Studies Journal*, 26(1): 114-128.



69. Weimer, David L. 2002. "Enriching Public Discourse: Policy Analysis in Representative Democracies." *The Good Society*, 11(1): 61-65.
70. Weimer, David L. 2005. "Institutionalizing Neutrally Competent Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies." *The Policy Studies Journal*, 33(2): 131-146.
71. Weimer, David L. and Aidan R. Vining, 4th ed. 2005. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.
72. Wolf, Charlie P. 1987. "The NIMBY Syndrome." *Annals of the New York Academy of Sciences*, 502(1): 216-229.





績效治理：趨勢、內涵與挑戰

朱景鵬 國立東華大學公共行政學系教授
朱鎮明 國立東華大學公共行政學系副教授

摘要

本文從績效制度完備性與資訊應用水平，檢視績效管理發展四種路徑或模式，並指出未來若要朝向績效治理的趨勢，必須在組織內外網絡關係、公民參與、國家與部會策略與績效有機整合、垂直府際關係之策略與績效整合等四個面向，建立衡量方法、程序與架構。本文也提出在行政文化、政治因素、府際關係、高階文官態度等，都會影響一個國家績效管理的路徑。

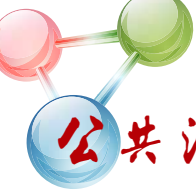
此外，本文也從非實證角度，觀察我國績效與管考制度，並且提出一些值得自省的問題，諸如總統政見追蹤、黃金十年國家願景、經濟動能推升方案等施政規劃與績效考評結果，是否繼續為大眾所關心？成效報告是否僅呈現出「產出面」的工作與數據？能否讓公眾理解與參與？各部會是否把成效報告的績效資訊認真看待還是束之高閣？是否有國家視野、國家發展指標的整合性的分析等？我們未必都要朝向績效管理、治理的路徑推進，但是整合政府在垂直、水平與內外的期待、參與、策略、指標與運用資訊，絕對是國家下一階段行政改革的重大議題。

關鍵詞：績效管理、績效治理、協力、跨域管理

壹、前言

過去 30 年，國際上興起公部門管理的改革，而績效改革潮流（performance movement）則是其中的焦點，具有引導文官行為的效果（Talbot 2010）。由於當代公部門績效管理概念，相當程度源於代理人理論（principal-agent theory）以及公共選擇理論，為改善組織內部資訊不對稱問題，應該設定清楚的目標、指標等，透過最終績效進行考評，藉此強化決策暨管理品質，也能引導管理者不只處理日常瑣務（fire-fighting）（Liguori et al., 2012; Boyne,

2010; Nalbandian and Nalbandian, 2002）。例如美國制定了「政府績效暨成果法」（the Government Performance and Results Act, GPRA）（Long and Franklin 2004；孫本初，2002）、2002 年計畫評量表（Program Assessment Rating Tool）、總統管理議程評分表（President's Management Agenda Scorecard）以及計畫評分表（Program Assessment Rating Tool, PART）、英國新工黨政府則推動「最佳價值」（Best Value）的地方政府公共服務評估方案等等（註 1）。



即使策略規劃、指標認定，以及跨部會的績效整合等，已經是學界與實務界關切的主軸，甚至被納入各國政府的行政改革議程，但有些當代政府運作實務的要素，已經超越傳統公共行政的討論領域，例如大量福利服務被委外而移轉到第二及第三部門，以及更大程度的公共參與，也就是「治理」的趨勢，已經成為政府運作過程的常態現象（Osborne 2006; Rhodes 1996）。

然而，上述治理趨勢似乎尚未被納入績效管理理論與實務的範疇而成為系統性架構的一環。若把「完整的績效資訊收集暨運用」與「治理的趨勢」加以融合，可望從組織對內以及對外的關係角度，整合協力、夥伴關係、網絡、公民參與，以及跨部會的績效指標與績效測量。基於「測量什麼，什麼就會被重視」的績效管理法則，可以深化跨機關、跨域的合作。

然而，績效管理的層次與深度，是否邁向績效管理的新里程，相當程度受到整體環境脈絡與背景（context）影響，應該從多重角度進行系統性檢核各種脈絡與背景因素。本文參考Bouckaert 與 Halligan（2008）的概念，並且整理、補充治理、跨域管理相關論述，從幾個面向分析未來績效管理暨治理的挑戰與問題，並且反思我國績效管理、管制考核的相關實務，由此提出一些省思。

貳、績效管理的近期趨勢與發展

簡單來說，績效管理、成果導向的管理（managing for results）、結果管理（managing for outcomes）都是近代行政改革的主要議程，也是諸多學界所關切的研究主題。績效管理所討論的核心，包括了設定策略、確認指標，以及依據改革標的採取行動，並且參考績效資訊

修改方案等（Moynihan 2005; Liguori et al. 2012; Boyne 2010）。

學界與實務界比較關心的議題之一是：過去十數年績效管理在理論與實務的演變趨勢為何？未來會是什麼樣的趨勢與前景？在Bouckaert 與 Halligan（2008）的研究中，把公部門的績效管理的演變，依據整體「績效制度的涵蓋面」（institutional coverage）以及績效管理「程序發展與學習程度」（process development /learning），劃分為四種理念型，代表四種途徑、軌道或是模式，包括：績效行政（Performance Administration）、績效處理（Management of Performance）、績效管理（Performance Management）及績效治理（Performance Governance）。這四種路徑可以協助各國政府確認自己在管理改革上的座標與方向。

一、發展階段的分類標準

（一）績效制度的涵蓋面（institutional coverage）

績效管理制度應該包含幾個重要活動暨水準，包括績效的測量、績效資訊的跨部門整合暨運用等，不僅是產生績效資訊而已。簡言之，就是績效管理制度本身的完善程度。

（二）績效管理程序發展與學習程度（process development /learning）

包括測量結果的收集與處理、測量結果是否對報告、程序、政策產生修改及課責與績效制度的改革等。簡言之，就是績效資訊能夠被運用以及擴散，而不是陳列的文件或報告書。

二、四種發展途徑

一個國家要邁入另一個路徑，必須在績效測量、整合與資訊的運用方法、水平都有相當

程度的擴展，根據 Bouckaert 及 Halligan（2008: 131-134），績效管理的途徑或進程有四種類型（如圖 1）。

（一）績效行政（Performance Administration）

僅限於內部管轄與控制幅度內的績效測量，而且缺少與其他部門的聯結，也很少真正參考績效報告進行制度變革。例如法國與德國。

（二）績效處理（Management of Performance）

這是比較強化的績效管理階段，已經有現代化績效管理的一些特性，例如測量的深度與廣度、真正重視績效而非宣傳等，但仍無法做到政策與管理作為的結合，例如荷蘭、瑞典與芬蘭。

（三）績效管理（Performance Management）

績效管理階段有一些特性，例如不僅是投入面的測量，更包括產出與影響面，以及透過優先施政項目與國家關鍵績效指標，連結與整

合各種績效系統。在澳洲、加拿大與美國，非常顯著地回應或採行績效管理的各種特性或措施，例如澳洲發布「財政課責評鑑報告」（the Commonwealth Financial Accountability Review 2011）等，但是否邁向績效治理，還需要更進一步檢視與討論。

（四）績效治理（Performance Governance）

目前仍少有實際的國家可定位在這個階段，必須在公民參與、跨機關協力、國家整體策略暨部會政策整合，以及府際之間垂直整合，達到相當程度的績效管理水準。

績效治理比一般的績效管理範疇更廣，因為不只是單一政府或機關層次，而是討論部門或是組織內外的關係，而參與者往往有憲政上或法定的權力，而有不同程度自主性，或是與服務民眾、住民有接觸的管道，使其有相當程度的正當性與代表性。

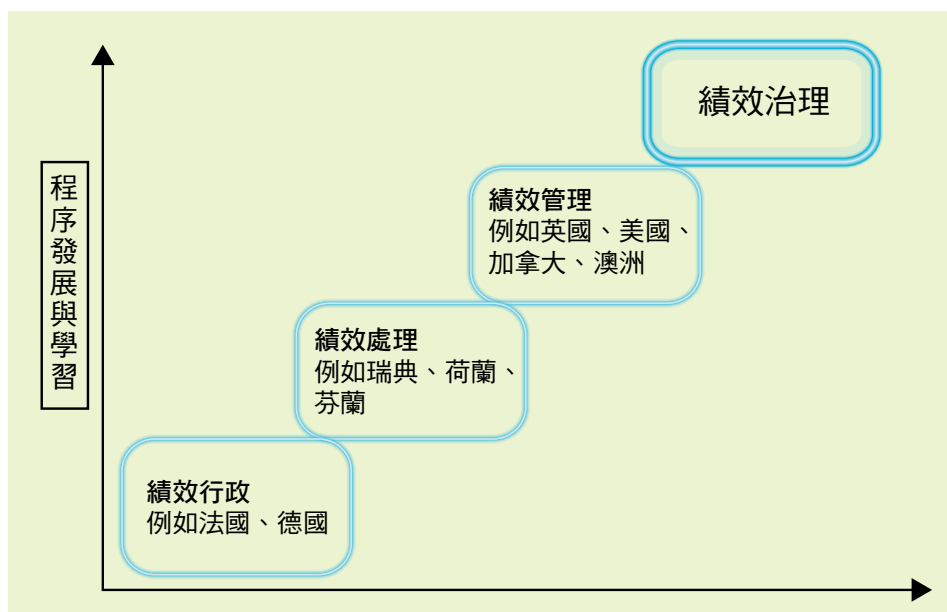


圖 1 績效制度涵蓋範疇

資料來源：Bouckaert and Halligan 2008；國家名為本文作者依據該書發表內容填入。



參、績效治理：意涵、要素與架構

一、績效治理基本內涵：績效＋治理

顧名思義，可從兩者分開來看，也都有許多研究、觀點、定義與內涵。就治理來看，不管是傳統或是社會中心的定義（Osborne 2010; Van Dooren et al. 2010; Conaty 2012），都指出政府的決策，必須考慮到公民暨相關團體的偏好與期待，並且建構一套妥適的程序與結構，方便公、私網絡與參與者的互動。

至於在績效面向，主流的論點是聚焦於政府或機關內部的管理活動，或是跨政府、跨部會的政策績效（Callahan 2007）。現在的趨勢，必須考慮到跨公共與社會部門，也就是績效管理從投入面（input）與程序面（process）的行政處理，改變到結果面（result）與影響衝擊面（impact and outcome）的分析，以及績效指標要從宏觀、中觀與微觀的垂直整合（Hawke 2012）。

二、績效治理的四種要素

績效治理的獨特性，在於包括四個重要組成部分，進行跨域、跨組織共同執行落實成果（shared accountability and shared outcomes）。

（一）組織內外關係

組織需要有效處理跨域、跨機關與跨轄區的協力關係，意即公部門要完整建立組織內外關係，透過 PPP、協調、網絡關係等，評估協力的成效。由於組織建構內外互動網絡，可產生資訊交換效果，讓網絡成員彼此學習而加速變革程序。簡言之，建構組織內外網絡的優點，包括（Thoreson and Stopka 2014）：

1、相互學習。

2、分享業務執行的經驗與專業，找到更好的方法，成本大幅降低。

3、與其他組織建立更密切的聯結關係。

4、提供公務員生涯發展機會，例如讓參與組織間人力短期派駐的方案，學習不同領域的專業。

5、盤點組織內外的資源與專業人力。

一般來說，組織的運作、策略若能進行內外部利害關係人的協商、整合，會有更多變革與績效的應變彈性，也有助於策略與政策的執行（Andrews et al. 2011）。更深一層來說，組織所處的社會與經濟情勢，也會影響達到 1/3 的績效（Andrews 2004; Andrews et al. 2005）。總之，建構與維繫良好的組織內外關係，對於資源獲取、變革的接受等，都有莫大的推進力。

（二）公民參與

除了全觀型政府、水平的協調型政府（Christensen and Lægreid 2007）、夥伴式政府（Joint-Up Government）（Politsee 2003）等概念都討論到之外，績效治理更期待打開政府運作的黑箱狀態，因此，有意義的公民參與程序（Dutil et al. 2010）、公民對預算過程的參與績效等，都應該作為績效治理的內涵。

例如在公民參加預算過程與績效目標設定上，國外若干地方政府管理的經驗是建立機制進行公眾教育，參與資源配置的決策。參與機制應該創造各方的對話，讓公眾提供有意義的意見、需求與討論，而不是推銷、提出、主張某個建設或方案（如表 1）。

此外，在區域、社區議題之上，績效治理主張確認公眾參與的基本權利，因此應該包涵公民、測量（measurement）、結果（result）、

表 1 新世紀的公共預算參與以及對話要素

- ☑ 1、要建立多回合的對話機制
- ☑ 2、避免少數團體過度代表，或是主導討論過程
- ☑ 3、要慎選主持人，但未必由地方首長主持
- ☑ 4、事先提供策略陳述或機關、首長願景
- ☑ 5、比照家戶收支，提供淺顯明白的財政數據及圖表
- ☑ 6、提供虛擬預算，由公眾模擬決定哪些預算方案需要增加、維持或刪除

資料來源：朱景鵬、朱鎮明，2013。

課責等要素與程序，並讓這些要素彼此強化，建立共同參與及共同課責的整合架構，回應民眾期待與偏好，強化決策能力（Callahan 2007）。

（三）國家與各部會整體策略與績效的整合

每個「國家」都有優先施政項目與使命（national mission and priorities），績效治理應該把國家整體的策略與績效，讓部會、部門之間強化聯繫，逐步朝向國家整體目標，以及政治、社會與經濟等面向的政策結果（Boardman 2014）。

尤其要注意的是，國家或部會次領域的績效，未必對整體政策系統的績效有貢獻，某個政策領域的績效，可能是另一個政策領域的反功能（dysfunctional），造成另個領域的問題或危機（Halachmi 2011），例如保護生態與野生鳥類有成，可能造成飛行安全的致命災難。個別組織的績效，要從更上位的層面進行通盤檢討。

國家社會性指標要如何與各部會的施政策略與績效指標進行連結（Van de Walle 2009）？加拿大在 2011 年提出「財政課責評鑑報告」（Financial Accountability Review in 2011），針對資源與部會成效進行全觀型檢討。在實務上，英國提出夥伴型政府（Joined-Up Government），

運用跨部門的公共服務績效指標，讓多個部門共同承擔政策責任（Ling 2002）；美國在歐巴馬政府設置高階的協調者（high-level coordinator）、研擬跨機關優先性目標、解決共同問題的小組、運用共同指標的跨方案途徑、方案資訊收集與報告（Kamensky 2011）。澳洲運用高階工作小組進行政策協調、政府內的協議、共同預算報告落實共同優先性政策等（Hawk 2012），都值得參考與研究。

（四）垂直的府際策略與績效整合

績效治理除了整合國家與中央政府層次的績效衡量與資訊之外，更要注意政策執行過程，中央與區域性、地方性、策略與指標的整合。府際之間夥伴關係的最高價值，應該是雙方的施政重點與優先性能夠結合，這樣雙方都願意投注資源協力執行（Leach and Wilson 2002）。

事實上，絕大多數的公共政策都是地方化，都是地方事件（Eisinger 2006）。中央如果要確保政策的執行成果，與原先良法美意能夠時時刻刻保持一致，就必須在政策過程當中，持續與地方政府保持密切聯繫與溝通，注意地方上政策發生點的舉動，以及傳來的回饋訊息。要彌補信任裂縫，落實夥伴關係，最重要的是中央要對地方擴大開放國政參與的管道，以及



更進一步以資源與授能，引導地方治理能力的提升。因為地方的意見未能反映到決策過程，雙方政策制定過程互動太少，才會產生政策與理念的落差。

以上的技術性績效管理雖有必要，但卻非足夠，其他條件的配合也很重要，例如內外政治壓力、危機。若文官缺乏自主性，就不太可能推動績效治理，主動向外聯繫，更不可能分享績效資訊，如此將可能限制公部門與其他行為者的互動（Sarrico et al. 2012）。

肆、邁向績效治理的挑戰

2013 年美國知名公共行政期刊《治理》（Governance）刊出 F. Fukuyama 的一篇名為「什麼是治理？」的文章，該文指出，評估政府的品質或是績效，不應該著眼於目前主流倡議的結果或是影響（outcome），而應該以政府的能力（capacity）以及自主性，做為政府品質的衡量內涵。所謂「能力」與「自主性」，包括徵稅能力、官員的教育水準、專家對行政部門自主性的看法等，這些是相對較為客觀、不受其他整體背景因素干擾的面向。

我們也同意，政府的管理能力（management capacity），可看成地方政府施政的基本能力，是地方政府現代化管理的基礎，能確保決策、計畫與服務之提供具有一定水準與品質。進一步來說，政府的管理能力直接影響民眾福祉與生活品質（Cogburn and Schneider 2003）。更深一點來看，或許可以思考，透過策略與績效管理過程，強化政府組織績效。蓋因政府執行力之高低與良窳，不僅在於內部管理績效，更繫於掌控環境的能力以及與外部的互動關係。若要達到績效管理或治理的階段，需要很多條件與因素，這些背景環境因素，都將影響

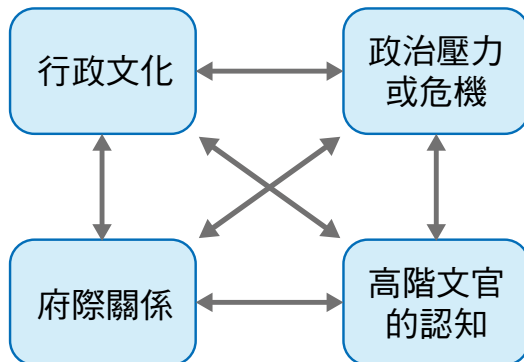


圖 2 影響績效管理進程的背景因素

資料來源：作者自行繪製。

現實社會當中組織、政策的成效評估與測量（如圖 2）。

一、行政文化

行政文化可說是影響績效管理進程、速度或是階段的最主要因素，進程與速度較顯著的國家，其行政文化較能接受基於公共利益（public interest culture）而採取管理主義的文化，或是偏向分權、授權的政治系統，由此讓文官應對複雜情境時，能夠通權達變的採取適當的措施來達成績效，例如利用透明度、顧客導向、參與等外部的績效測量措施，因此也一直是學界研究的重要對象（Painter and Peters 2010）。

相對的，持韋伯式價值者（the Weberian culture）的體制，重視法律的導引力量，認為文官主要角色在於執行與落實法令即可，而持此種行政文化的國家，績效管理的進程較為緩慢與猶豫。但是，這個基於公共價值採行管理的原則，對績效管理的演變有多大的影響，則有待進一步驗證與研究。

二、危機或政治壓力

即使一個國家的高階文官推行許多績效管

理的政策或方案，甚或國家面臨經濟危機，但若沒有政治危機或是顯著的外部壓力，大概不會有太多改變。其次，在沒有政治危機的情況下，高階文官即使接受、採行績效管理變革，往往都是不會造成「內傷」的方案，例如公民服務憲章、透明的參政過程、標竿學習等。至於會引發文官激烈反彈的，包括公務員年金或績效獎金制度、預算的跨部門調整等，通常不會被採行。

三、府際關係的障礙

各國政府的垂直分權體制不同，與單一制的國家相比，聯邦制國家較不易推動績效管理的改革。聯邦體制下，除中央政府外，還有甚多具自主權的次級政府，例如省（例如加拿大、澳洲）、州（例如美國、巴西）或是邦（如德國）。次級政府都有憲法層次的權利，也與住民有更密切與頻繁的接觸，往往能夠有相當的民意支持，推動更有自主性的政策、方案，或是採行與聯邦不同調的變革，而這是聯邦政府所沒有的優勢。

儘管在府際關係暨其管理的層面，跨組織、跨機關、跨部會以及跨轄區的原則、理論與實務正在發展當中（Ansell and Gash 2008），但是尚未演變到中央與地方共同落實國家整體政策指標與成果。由於績效治理的理想，需要在不同政府層次設計程序、結構及指標，但在實務上因為本位主義、跨越組織管轄權而不易達成。其次，對不同層級政府機關、領導者與公民來說，共同行動的鼓勵因素不足，而且缺乏支持性文化、協調的人力需求也大，基於交易成本很高，所以垂直性分工的部會核心業務，會更優先於水平政策與業務協調（Dutil et al. 2010; Parker et al. 2010）。

四、高階文官的因素

高階文官與政府內精英的態度，能夠決定是否接受績效管理的原則並推動改革。績效管理過程當中，政務官確認策略與指標，而官僚體系負責執行，之間的溝通與接觸，仰賴高階文官的居中折衷與協調。

一般而言，若首長等政務官與高階文官之間，對於績效管理的關鍵策略議題有共識（alignment），或是獲得信任，享有資源裁量權，對於組織與政策的績效有重要意義與影響（Walker et al. 2013）。

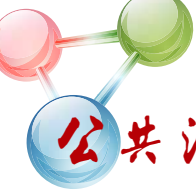
上述四個面向的議題與挑戰，大多數會彼此影響，讓績效管理的改革，不見得能夠隨同國際潮流與知識社群的學習仿效而深化、延伸與推進，但是，我們可以從各階段或各模式的核心概念當中，思索本身的定位、特性、優劣勢以及問題。

伍、績效治理對臺灣管考實務的啟示

一、績效制度的完備與運用程度

（一）績效的測量、績效資訊的跨部門整合暨運用等，不僅是產生績效資訊、把部會活動、業務與數字放在同一個檔案夾之內，更要產生有實際意義的整合。我國從中央各部會已經建立施政績效管考制度，但仍可思考以下問題：會不會僅限於內部參考？是否進行跨部會、跨部門與其他部門的聯結，還是僅限於內部的預算執行率、產出數字的報告？各部會是否參考績效報告進行相關改變？

（二）我國在國家整體施政與跨部會的整合上，多年來一直進行績效管考與總統政見成



效的追蹤。追蹤的對象包括「總統政見白皮書」以及「黃金十年 國家願景」等，這些都是總統與政府對人民施政的承諾。其中，若檢視我國「總統政見六周年執行成效檢討報告」，可以產生一些值得探究的議題。

為落實總統政見的推動，國家發展委員會（及其前身行政院研究發展考核委員會）於 97 年 5 月 20 日總統就任後，即彙整總統政見，督促各部會將政見轉化為政策，進而納入施政計畫優先推動，並於總統政見周年時，公布執行至該周年成果，讓社會大眾瞭解其落實情形。因此，今（103）年 5 月在國家發展委員會有關總統政見成效的追蹤網頁上，發佈了總計 21 項政策領域（例如愛臺建設、產業、租稅、農業、人權、觀光等等）、多達 404 頁的報告。

其中，除總說明 1 頁、「重要執行成效」約 60 頁之外，其他 300 多頁都是各政策領域的細項。檢視這份報告，大概會有一些直觀的想法，包括：

1、這份報告主要呈現出「產出面」的工作與數據，但似乎未能表達出影響與效果，以及整體來看，這些績效、工作與數據的對於民眾的意義何在？例如愛臺 12 項建設，臚列 55 項已完成的重要項目，例如（註 2）：

「2、98 年已完成臺北捷運南港線東延至南港站 1.5 公里及內湖線全線 14.8 公里營運通車。」

「3、98 年 2 月 16 日行政院核定『高雄鐵路地下化延伸左營計畫』，並於 99 年底動工。98 年 2 月 27 日行政院核定『桃園鐵路高架化計畫』。98 年 9 月 9 日行政院核定『臺南市鐵路地下化計畫』。」

「14、99 年 11 月 21 日臺 17 線高雄林園至雙園大橋改善計畫完工通車。」

「53、103 年 2 月 12 日行政院核定花東鐵路電氣化通車時程修正案。臺鐵東部幹線於新購置之普悠瑪列車加入營運後，東部幹線一票難求情形已獲得紓解。」

2、這份報告可能僅「收集」各部會、署局由下而上的資料，並沒有進一步做橫向整合與闡述，似乎較缺少國家視野、國家發展指標的整合性的分析。以產業為例，雖列出 33 項工作項目，但與國家發展、總體施政藍圖、其他部會的合作等，都未能呈現出協力的意義。

「1、97 年 8 月 14 日行政院設立『觀光產業發展基金』、『地方產業發展基金』：其中『觀光產業發展基金』，98 年至 103 年共編列 300 億元，以協助發展觀光產業；『地方產業發展基金』，98 年至 103 年共編列近 29 億元；另 98 年 11 月 25 日總統修正公布『中小企業發展條例』增訂第 24-1 條，賦予設立『地方產業發展基金』之法源。」

「2、98 年 1 月 23 日總統公布『國際機場園區發展條例』，並於 99 年 5 月 1 日施行；98 年 7 月 8 日總統公布『國營國際機場園區股份有限公司設置條例』，並於 99 年 11 月 1 日成立桃園國際機場股份有限公司，100 年 4 月 11 日行政院核定『臺灣桃園國際機場園區綱要計畫』。101 年 6 月 28 日通過『桃園國際機場園區實施計畫』。」

「5、99 年 2 月 3 日總統公布『文化創意產業發展法』，藉由協助與獎補助、捐助成立文化創意產業發展研究院及租稅優惠等機制，扶植文化創意產業。」

「7、觀光客來臺人數：97年384.5萬人次，98年439.5萬人次，較97年成長14.3%；99年556.7萬人次，較98年成長26.7%，成長率居亞太地區主要國家首位。100年來臺旅客人數共608.7萬人次，101年為731.1萬人次，較100年同期成長20.11%。截至103年3月來臺旅客人數為230萬人次，較102年同期成長23.78%；102年全年計801.6萬人次，較101年成長9.64%，再創歷史新高。」

3、這些工作、數據等執行報告，是否會被各部會檢視以及運用（feedback）。行政院會關切每年5月及9月發布的兩份WEF與IMD國家競爭力報告，並且組成有關部會追蹤管考。對於總統政見的執行成效，除了國發會的本身管考之外，是否有相同的機制，讓各部會追蹤這份「總統政見六周年執行成效檢討報告」與其呈現的績效數字，進行相關的改善與指標設計？

4、總統政見，應該是非常有高度、宏觀視野的施政藍圖，儘管各部會的相關工作非常重要且專業，但執行報告若失之過於瑣碎，會不會連宣傳、說明的可行性與效果都不高，我們期待能夠參考前述WEF與IMD國家競爭力報告樣式，製作出更多圖表、能夠讓公眾理解的說明。

二、反應公民偏好，結合公民參與

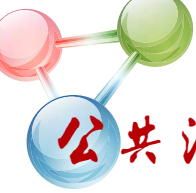
在績效管理過程，指標儘管重要，但是績效報告的呈現，是否能夠引起一般公眾、媒體與利害關係人的興趣與注意，才是更值得注意之處，否則僅能說是政府內部的活動，難以達到課責的意義。妥適的績效管理或治理，應該有方便公民參與的架構、程序以及目標。

我國自陳前總統提出「向人民報告」的施政說明，乃至於馬總統英九上任之後的總統政見追蹤，這些施政成果闡述，為什麼比較難以引發民眾興趣？政策管理與治理之間有何缺口？與人民期待的有感或無感有何落差？都值得放在績效管理制度上一同討論。

簡言之，績效管考制度應該以制度化的方式更強化公民參與，不僅是政府內部的績效活動。若能強化公民意見的納入，才能洞燭機先，搶先媒體揭露施政成效與問題。施政、績效與管理，應該要與民眾在一起，不是主觀認定民眾的偏好與期待，也不應該僅由下而上陳報本位性的指標、工作與數據。或許行政院負責推動的「國家發展，黃金十年」、「推升經濟動能方案」立意良善，但若不能汲取民眾問題與心聲，讓民眾自己提出問題，尋找方案，最終這些施政計畫與績效都可能逐漸被民眾遺忘，或是不在民眾所關切的氛圍中。

又例如國營事業的虧損問題，經濟部成立「臺電及中油公司經營改善小組」，原訂應該向人民報告，包括體質、公司治理的狀態，但一年之後有何改善、內部及公司治理有何問題，似乎未見有意義、能讓大眾理解的說明與檢討，這些都應該思考如何能提出更引起公眾共鳴的成效報告。

其次，聽取民眾意見，爭取民眾的參與，除了被動買廣告版面與花費大筆電視的商業廣告（commercial film, CF）之外，也可仿效過去推動ECFA的模式，重大政策可由行政院官員下鄉直接面對民眾，以「政策說明會」方式，說明行政院的政策背景、施政表現與績效，向人民解釋、說明，也能提升政務官的政策論述能力。



三、國家與各部會整體策略與績效的整合

績效治理的理想，或是其衡量面向之一，就是評估國家整體施政優先項目與各部會的有機整合，以及橫向跨部會的互動關係。設若各部會僅負責主政本身專業事項，但卻缺少橫向協調，左手不清楚右手在做什麼，就容易發生重複、浪費與推諉的問題。在「總統政見白皮書」以及「黃金十年 國家願景」的執行報告上，從分類、主政機關的區分來看，是否有本位主義的現象？有否向上連結到國家施政的優先指標？

我們從 103 年 5 月間公布的《「黃金十年 國家願景」各部會優先具體政策執行成果報告》中，另外看到一些現象。

（一）執行成果都是以條列方式，完成那些方案或是工作以及具體數字。例如「活力經濟」願景的執行成效包括 10 項，其中有：

- 1、強化農產品安全管理，推動國產牛肉追溯制度：至 103 年 4 月底動物用藥品殘留監測合格率 99.96%；入侵紅火蟻共同防治 2.5 萬公頃、灌注撲滅蟻丘 1,285 個；完成畜牧場、屠宰、分切場及販售場所行政檢查 96 件；另品質抽驗完成 49 件，檢測結果皆合格。
- 2、推動「縮短學訓考用落差方案」：促進在學學生就業力，強化人才與國際接軌，提升媒合平臺功能，102 年推介媒合就業約 38.4 萬人次。
- 3、推動「傳統產業維新方案」：101 年 9 月經行政院核定實施，第一階段選定農遊國際化、傳統旅館摘千星等 12 項推動計畫，至 102 年底已創造產值 406 億元，提供就業機會 11,644 個；第二階段選定有機農產

品加值創新、內灣鐵道動漫夢工場、棒球產業躍進等 9 項做為推動計畫。

如前面所提到，這種呈現績效的方式，都是產出面的資訊，很可能都是由承辦人、承辦科匯整相關單位的數據後填報。然而，這些活動、數據，對於一般公眾的意義為何？能不能用民眾可以聽懂的概念去闡述？

（二）執行成果報告含括 8 項願景，51 項優先具體政策，從願景來看，確實具有跨部會的願景、方略等意義，但從中難以窺見當初如何設定指標、達成的程度為何，以及有多少程度的垂直整合與跨域水平整合。總匯辦機關能否有機式的通盤評估，檢討與國家施政總目標的關連性。

（三）執行成果報告尚難看出公民所扮演的角色。不管是國家、部會或是地方政府層次，任何公共組織的願景、指標與策略的設定暨執行，都宜納入公民參與的意見，並且設計指標來驗證成敗。唯有如此，執行成果報告的說明，才能真正貼近民眾心聲與需求。沒有公共參與面良善的管理，就不可能有良善的治理成果。

從前述各項施政策略、績效報告的呈現，據推估，可能是被管考機制要求，由下而上提報工作進度與說明，並且在統整格式之後，經過行政上的核定後發布，簡言之，可能反映出某種程度的部會本位，這樣的內部行政程序，很難期待進行跨部會有機整合、公民參與與討論，更難以表達出水平、垂直、政府內外的跨域協調的努力與成效。

陸、結論與展望

行政改革的主流趨勢，已從民營化、組織

重組、採購流程化，轉變到政府職能的重新考慮與檢討，近年則更注意成效（Kettle 1998），厲行地方服務品質的改善，這包括設定績效標準，及改善服務規劃與執行的機制，以及善用績效資訊以提升決策品質，這個趨勢強調在有限資源之下，可透過公共管理的措施，改善服務提供的績效與民眾滿意度。

本文從績效管理的四種途徑或模式，包括績效行政、績效處理、績效管理、以及績效治理，介紹基本內涵以及特色，並且說明未來績效治理的發展可能性與條件，分析績效管理所面臨的可能問題與挑戰，並且針對我國實務議題提出自省的問題。首先，各國績效管理制度與演進，受到行政文化、府際關係、高階文官或菁英的態度等因素影響，衍生不同途徑或模式。其中，依法行政的行政文化或管理主義的行政文化，相當顯著影響政府體系的績效管理路徑。

其次，績效管理的完備程度，應該包括績效的測量廣度與深度，也就是說除投入面、產出面的測量之外，還包括結果與衝擊面的測量，也包括績效資訊的運用，意即績效資訊應該用在提升、改善後續政策或方案規劃，不能僅是束之高閣、交差了事。

第三，我們應該注意，績效管理逐漸邁入績效治理的趨勢，也就是說，應該衡量以下成果：組織內外關係的經營、垂直府際關係與管理、國家施政策略、指標與各政策領域的整合，以及公民參與的成效評估，管考制度應該從這四個面向，建立衡量方法、程序與架構。

此外，本文也從非實證角度，觀察我國相關的施政暨績效管理制度，並且提出一些值得自省的問題，諸如總統政見追蹤、黃金十年國家願景、經濟動能推升方案等施政規劃與績效考評結果，似乎較少與民眾互動或讓民眾有感、上述施政策略與績效是否為大眾所關心與注意、成效報告是否僅呈現出「產出面」的工作與數據而缺少政策影響面的淺白說明、是否能讓公眾理解與參與、各部會是否認真看待執行成效報告還是束之高閣、績效資訊是否被有意義且實質的運用、是否有國家視野層次的整合性的分析？

基於每個國家都有其環境與背景特性，我們未必都要朝向績效管理、治理的路徑推進，但是整合政府在垂直、水平與內外的期待、參與、策略、指標與運用資訊，絕對是國家下一階段行政改革的重大議題。

附註

註 1：正式官方文件稱為「內閣辦公室卓越專案」（the Cabinet Office excellence project）。

註 2：粗體內縮字體的編號，是網頁上官方文件或報告的編號，本文僅方便性摘列其中幾項，因此保留其編號，以利讀者對照官方文件或報告。

參考文獻

1. 朱景鵬、朱鎮明。2013。公共治理思潮下之我國地方治理。*公共治理季刊* 第 1 卷第 1 期：84-98。

2. 孫本初。2002。政府績效管理的新思維。《*公共季刊*》第 29 期：38-46。
3. Andrews, R. 2004. "Analyzing Deprivation and Local Authority Performance: the Implication for CPA." *Public Money and Management*, 24(2): 19-26.
4. Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law and R. M. Walker 2005. "External Constraints on Local Service Standards: the Case of Comprehensive Performance Assessment in English Local Government." *Public Administration*, 83(4): 639-656.
5. Andrews, R., G. A. Boyne, J. Law and R. M. Walker 2011. "Strategy Implementation and Public Service Performance." *Administration & Society*, 43(6): 643-671.
6. Ansell, C. and A. Gash 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571
7. Boardman, C. 2014. "Assessing Governance: The Importance of Evaluating Policy Outcomes in National Mission Areas." *Governance*, 27(3): 519-526.
8. Bouckaert, G. and J. Halligan 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge, Abingdon.
9. Boyne, G. A. 2010. "Performance Management: Does It Work?" *Public Management and Performance: Research Directions*. Edited by R. Walker, G. A. Boyne and G. A. Brewer: 206-207. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
10. Callahan, K. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*. Taylor and Francis, Boca Raton, FL.
11. Christensen, T. and P. Lægreid 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
12. Cogburn, J. D., and S. K. Schneider. 2003. "The Quality of Management and Government Performance." *Public Administration Review*, 63(2): 206-13.
13. Conaty, F. J. 2012. "Performance Management Challenges in Hybrid NPO/Public Sector Settings-an Irish Case." *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3): 290-309.
14. Dutil, P., C. Howard, J. Lanford and J. Roy 2010. *The Service State: Rhetoric, Reality and Promise*. University of Ottawa Press, Ottawa.
15. Eisinger, P. 2006. "Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security." *Public Administration Review*, 66(4): 537-545.
16. Fukuyama, F. 2013. "What is Governance?" *Governance*, 26(3): 347-368.
17. Halachmi, A. 2011. "Imagined Promises versus Real Challenges to Public Performance Management." *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(1): 24-40.
18. Halligan, J., Claudia S. Sarrico and M. L. Rhodes 2012. "On the Road to Performance Governance in the Public Domain?" *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3): 224-234.
19. Hawke, L. 2012. "Australian Public Sector Performance Management: Success or Stagnation?" *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3): 310-328.
20. Kamensky, J. M. 2011. "The Obama Performance Approach: A Midterm Snapshot." *Public Performance and Management Review*, 35(1): 337-358.
21. Kettle, D. F. 1998. *Reinventing Government: A Fifth-Year Reporting Card*. Washington, DC.: Brookings Institution.
22. Leach, S. and D. Wilson 2002. "Rethinking Local Political leadership." *Public Administration*, 80(4): 665-689.
23. Liguori, M., M. Sicilia and I. Steccolini 2012. "Some Like it Non-Financial: Politicians 'and Managers' View on the Importance of Performance Information." *Public Management Review*, 14(7): 903-922.
24. Ling, T. 2002. "Delivering Joined-Up Government in UK: Dimensions, Issues and Problems." *Public Administration*, 80(4): 615-642.
25. Long, E. and A. L. Franklin. 2004. "The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation." *Public Administration Review*, 64(3): 203-319.
26. Moynihan, D. P. 2005. "Goal-Based Learning and the Future of Performance Management." *Public Management*

- Review*, 9(2): 203-216.
27. Moynihan, D. P. and R. M. Walker 2013. "Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from the Miles and Snow Framework." *Public Administration Review*, 73(1): 675-685.
 28. Nalbandian, J. and C. Nalbandian. 2002. "Contemporary Challenges in Local Government." *Public Management*, December 2002: 6-11.
 29. Osborne, S. P. 2006. "The New Public Governance?" *Public Management Review*, 8(3): 1388-387.
 30. Osborne, S. P. (ed.) 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, Abingdon.
 31. Painter, M. and B. G. Peters 2010. *Tradition and Public Administration*. Palgrave Macmillan, Houndhills.
 32. Parker, P. A. Paun, J. McClory and K. Blatchford 2010. *Shaping Up: A Whitehall for the Future*. Institute for Government, London.
 33. Polittee, C. 2003. "Joined-Up Government: a Survey." *Political Studies Review*. 1(1): 34-49.
 34. Rhodes, M. L., L. Biondi, R. Gomes, A. I. Melo, F. Ohemeng, G. Perez-Lopez, A. Rossi and W. Sutyono 2012. "Current State of Public Sector Performance Management in Seven Selected Countries." *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3): 235-271.
 35. Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance without Government." *Political Studies Review*. 4(4): 652-657.
 36. Sarrico, C. S. , M. J. Rosa, M. J. Manatos 2012. "School Performance Management Practices and School Achievement." *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3): 272-289.
 37. Talbot, C. 2010. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Service*. Routledge, Abingdon.
 38. Thoreson, K. and G. Stopka 2014. "Networking Leads to Better Results." *Public Management*, May 2014: 18-19.
 39. Van de Walle, S. 2009. "International Comparisons of Public Sector Performance." *Public Management Review*, 8(2): 39-56.
 40. Van Dooren, W., G. Bouckaert and J. Halligan 2010. *Performance Management in the Public Sector*. Routledge, Abingdon.
 41. Walker, R. M., Chan Su Jung and G. A. Boyne 2013. "Marching to Different Drummers? The Performance Effects of Alignment between Political and Managerial Perceptions of Performance Management." *Public Administration Review*, 73(6): 833-844.



都市更新政策規劃與執行績效

林慈玲 內政部常務次長
林佑璘 內政部營建署簡任技正兼辦科長
林瑋浩 內政部營建署秘書

摘要

都市更新主要目的在促進都市土地有計畫地再開發利用，整體改善都市的空間環境與復甦都市機能，完善居民的公共利益。都市更新對於城市轉型與生活品質提升有著關鍵的影響，所以在現今全球化激烈的城市競爭之下，都市更新一直是各重要城市的主政者讓都市贏在起跑點的重要施政方向。本文透過回顧我國都市更新法制與政策之演進，及執行績效成果，分析下一階段推動都市更新所面臨之課題，並提出具體未來政策推動目標。

關鍵詞：都市更新

壹、都市更新法制演進

我國都市更新法制發軔於 1939 年 5 月 27 日制定之都市計畫法，即有類似規定（註 1）。1964 年 8 月 21 日都市計畫法第一次修正公布，亦於第 52 條定有舊市區改造之規定（註 2）。其應踐行之法定程序及改造計畫之法律地位皆與都市計畫之主要計畫相同（林瑋浩，2013，1）。

1973 年 9 月 6 日都市計畫法第二次修正公布，在都市建設與住宅計畫小組（UHDC）與聯合國顧問團建議下，參考英國、美國及日本之都市更新制度設計，進行舊市區更新（陳湘琴，2011，59）；該法除於第 7 條對舊市區更新加以定義外，並將原舊市區改造之規定加以擴充，單獨列為第六章「舊市區之更新」專章，對訂定更新計畫、都市更新處理方式、更新計畫內容、更新地區範圍之劃定及更新計畫之擬

定、變更、報核與發布之程序、更新地區土地之取得、更新後基地之讓售或標售等為一般性之規定。其主要特徵為以地方自治團體為實施都市更新計畫之主體，並以徵收或區段徵收等公權力主體始得行使之行政行為方式，取得更新地區內私有土地後辦理讓售或標售予第三人，更新後建築物之興建與開發仍由得標之第三人進行，本質上仍為一種由公權力主體介入清理地籍後之素地開發（林瑋浩，2013，1）。

都市計畫法修正公布後，政府機關對於都市更新之工作仍難以推展，迄 1990 年止，僅臺北市政府依都市計畫法規定，採區段徵收配合市地重劃方式，完成柳鄉社區、八德路饒河街口、大龍段蘭州國中北側及臺北工專北側等四件都市更新案（林佑璘，2003，42）。主要原因即在於都市計畫法對於都市更新之推動，仍

然缺乏具體之策略與工具（胡俊雄，2000，1）；如權利變換制度、民眾參與管道、更新區域確定程序、財務計畫內容等，致實際操作窒礙難行，且有違反法律保留原則之疑慮（林明鏘，1997，93-94）。為改善居住環境，合理利用都市土地，亟需對衰敗的老舊社區進行都市更新工作；鑒於都市更新關係更新地區民眾權益及都市發展，至深且鉅，為彌補都市計畫法之不足，以健全都市更新法制，都市更新條例遂於1998年11月11日公布施行，是為我國實施都市更新之專法。

臺北市政府於2012年3月28日依據都市更新條例第36條規定代為強制拆除「文林苑都更案」之不同意戶，引發社會各界全面檢討都市更新條例之呼籲，文林苑都更案之不同意戶、土城大慶信義福邸之部分住戶、臺北市文山區萬隆段都更案及信義區永吉段都更案之不同意戶，均因不服原處分機關作成之行政處分，提起行政訴訟遭駁回確定，故針對都市更新條例聲請大法官釋憲；司法院於2013年4月26日公布釋字第709號解釋，宣告都市更新條例第10條第1項、第2項及第19條第3項（現行條文第3項及第4項）不符合憲法上要求之正當行政程序而違憲；相關機關並應依解釋意旨就違憲部分，於解釋公布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。

行政院雖於2012年12月7日即將都市更新條例修正案送請立法院審議，嗣後並為因應司法院釋字第709號解釋，提出對應之再修正條文併同審議，惟都市更新條例修正案仍未能於期限內完成立法程序，為避免因都市更新條例部分條文規定失其效力，造成我國都市更新政策推動停滯，引發民間投資損失，徒增社會紛擾，內政部遂參酌司法院釋字第709號解釋

意旨，於2014年4月25日修正都市更新條例施行細則部分條文，以確保都市更新能符合憲法要求之正當行政程序，保障人民權益。

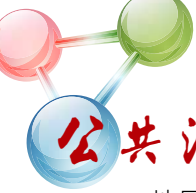
貳、都市更新政策規劃

都市更新主要目的在促進都市土地有計畫地再開發利用，整體改善都市的空間環境與復興都市機能，完善居民的公共利益。都市更新對於城市轉型與生活品質提升有著關鍵的影響，所以在現今全球化激烈的城市競爭之下，都市更新一直是各重要城市的主政者讓都市贏在起跑點的重要施政方向（註3）。都市更新在近年來確實已成為政治選舉及都市發展的顯學（林建元，2008，10）。

臺灣經歷經濟的快速成長，國民平均所得大幅增加，但是經濟發展之效益並未充分反映到居住環境與生活品質之改善上，各大都市早期發展之舊市區，尤其缺乏適當的公共設施且都市機能不彰，亟待改善。為推動都市更新政策，行政院經濟建設委員會（以下簡稱行政院經建會）首先於1997年提出「都市更新方案」；其後，都市更新條例於1998年11月11日公布施行。為開展都市更新業務，2003年總統府召開財經諮詢小組會議，作成應加速推動都市更新之具體決議，爰此，內政部會同行政院經建會於2005年研提「都市更新示範計畫」四年計畫，2006年行政院核定「加速推動都市更新方案」，2008年核定「都市更新推動計畫」，並於2009年將都市更新列為十大「重點服務業發展項目」，2010年行政院核定「都市更新產業行動計畫」，作為推動都市更新之綱要計畫。

一、1997年「都市更新方案」

1997年2月13日經行政院院會通過「都市更新方案」，該方案重點在於推動重要策略



地區更新，例如臺北市淡水河以東、建國北路以西市民大道兩側地區、臺北車站特定專用區交九用地及高雄市哨船頭、哈瑪星地區都市更新案等。

都市更新方案提出後，內政部即著手研擬都市更新條例草案，以補都市計畫法之不足，健全都市更新法制，增進都市更新動能（胡俊雄，2000，1）；並經 1998 年 11 月 11 日完成立法公布施行。因都市更新之實施，牽涉問題非常廣泛，內政部其後並陸續發布九大子法（註 4），引進創新措施與機制，包括建立整體更新制度、多數決強制參與更新、容積移轉、不動產證券化、土地信託、容積獎勵及稅捐減免等，以健全都市更新法令。

甫於 1999 年 5 月完成都市更新相關配套法規命令之訂定作業，旋於 1999 年 9 月 21 日發生集集大地震。都市更新條例中多數同意即可申請之機制，可有效解決都市更新過程中權屬複雜之問題，並引進權利變換制度，以公平原則保障所有同意與不同意參與者之應有權利，避免少數反對者對重建的阻礙，促使都市更新成為災後社區重建之主軸，並縮短了災區重建之時程（張劭農、黃雅盈、丁致成，2010，3）。

二、2005～2008 年「都市更新示範計畫」

陳前總統於 2003 年 7 月聽取經濟顧問小組報告後裁示：都市更新應視為國家重大經濟建設計畫，內政部並將都市更新列為中程施政計畫項目，積極進行都市更新示範計畫作業，希望有效吸引民間投資，以彰顯更新效益；主要精神和目的在於集中經費資源投入基盤建設與環境品質改善，進行老舊市區的重建及維護歷史文化，並著重於首都地區及國家重要門戶之更新。

（一）首都地標型示範計畫

臺北市中正紀念堂附近地區（華光社區）都市更新案：華光社區過去為法務部及所屬機關眷舍使用，環境窳陋亟待辦理都市更新。為帶動該地區更新與再發展，並有效安置現住戶，配合「2005 年都市更新國際研討會」之舉辦，邀請歐盟土地開發及都市更新專家訪臺，進行本基地開發方式先期評估，確認開發構想，以帶動都市重點地區發展，活絡地方產業經濟。

（二）國家門戶型示範計畫

- 1、基隆市基隆港及火車站附近地區都市更新案：為因應國際觀光客輪停泊需求，基隆港東三旅客中心新建工程與多項計畫正進行中，以形塑基隆市成為北臺灣國際港市意象。
- 2、高雄鼓山區哨船橋頭更新地區暨關稅局宿舍區都市更新案：哨船頭為高雄市早期發源地，蘊含豐富之歷史及山海資源，但現況住宅區建築物老舊破損、違章林立，造成都市景觀及公共安全之問題，且公有土地部分閒置，或被長期佔用，使此區發展停滯，觀光景觀資源無法發揮實質之效益；本案擬以更新事業計畫做為推動哨船頭更新發展之引爆點，藉由安船街區之重建計畫及關稅局宿舍區之更新整建，引入觀光產業。

（三）歷史文化保存型示範計畫

臺南市水交社眷村文化園區都市更新案：為進一步保存眷村文化，促進當地之整體發展，劃設更新單元進行整建維護計畫，以展現與保存水交社地區眷村文化特質，加強歷史性建築再利用及都市環境博物館之建構。

（四）地方產業振興型示範計畫

高雄市鳳山區中心商業區第一公有市場更新：改善商業環境及建立舒適人行環境，提供停車空間，以復甦商業機能。

（五）居住環境品質提升型示範計畫

臺中市體二用地都市更新案：引進民間參與開發，達到政府、住戶、社區三贏的局面。

三、2006 年加速推動都市更新方案

為積極推動都市更新工作，帶動營建關聯產業之發展，提升經濟成長，改善生活品質，帶動地區開發，以達到永續發展之理念，並且處理閒置之公有土地，以有效利用資產。

由行政院副院長召集政策小組，並由行政院經建會及內政部共同邀集相關部會及地方政府成立推動小組；內政部營建署並成立都市更新推動辦公室，提供都市更新諮詢服務及成立溝通平臺。

推動方式則區分為政府主導及民間整合之都市更新，政府部分採「公私部門合作」方式辦理都市更新初期規劃、意見整合、產權整理及招商作業後，依相關法令由民間實施都市更新事業。民間部分之都市更新由內政部營建署及地方政府提供輔導及協助，成立服務單一窗口、提供公有土地、公營事業土地及政府轉投資之民營機構土地參與都市更新之協調服務等。

四、2009 ～ 2012 年都市更新推動計畫

臺灣人口成長逐漸減緩，降低新市區開發的需求趨勢，市中心的土地再度利用與公共設施機能強化更為重要，因此中央政府有集中更多資源投入基盤建設與環境品質改善之必要，

進行都市機能調整修正，並將都市內原低度利用之土地重新開發，賦予新的生命與活力，以重新充分使用公共設施，避免資源的浪費，達到永續利用與發展的目標。

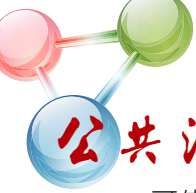
經配合世界都市更新理念之轉變，檢討我國都市更新政策，並據以提出適切之法令與實施機制，以符合當前都市再發展、都市再生之新思維：

- （一）以「基地再開發」為主的更新模式，推進到「地區再發展」以及「都市再生」。
- （二）由「重建型」都市更新推進到「整建維護型」都市更新。
- （三）由「投資型」都市更新推進到「社區自力型」都市更新。

針對已完成先期規劃及前置作業的政府為主都市更新案，協調各公有土地管理機關辦理選商投資，或委託民間機構整合實施；廣續勘選捷運發展軸線、水岸發展軸帶、都市舊城區以及政策決定更新之地區，運用都市再生手法進行先期規劃及前置作業；此外，持續輔導民間都市更新案件之推動實施。

五、2011 ～ 2014 年都市更新產業行動計畫

2009 年總統府財經諮詢小組「啟動臺灣經濟轉型行動計畫」建議將「都市更新」列為十大重點服務業發展項目之一；我國營造業產值占 GDP 之比重遠低於先進國家及競爭對手國，而都市更新起步較晚可能是造成營造業產值成長緩慢之主因；都市更新潛在商機大，亟待開發，研擬具體可行之都市更新計畫進行車站與捷運站周邊與沿線、閒置工業區與閒置軍事營區、低度利用之公有土地等地區都市更新，將



可使該地區再發展，加速推動都市更新，藉由政府鼓勵民間專業機構投入都市更新事業，市場需求量與供給量都增加後，便能形成常態性都市更新產業。

除持續推動「整建維護型」、「社區自主型」之都市更新及「地區再發展」、「都市再生」的更新模式，並導入「都市個別老舊合法建築物生活機能改善」之政策方向，全方位推展都市更新。

參、都市更新執行績效

1998 年都市更新條例施行前，都市更新事務是專屬於直轄市、縣（市）政府的行政措施，惟受限於人力、財力之限制，且缺乏具體之策略與工具，以致績效不彰；都市更新條例施行後，引入民間充沛資源投入都市更新，亦獲致

一定具體成果。透過新型態之公私部門合作都市更新途徑，改進都市更新工作之遲緩，振興都市間相互競爭之壓力，彌補政府財源不足，無力單獨承擔都市更新之鉅額經費（金家禾，1998，24）。

一、政府主導都市更新

內政部作為都市更新之中央主管機關，自 2005 年起偕同行政院經建會及地方政府等相關機關陸續勘選 235 處位於水岸、港灣、鐵路、捷運場站及都市舊城區之都市更新示範地區，補助辦理先期規劃、都市計畫變更、擬訂都市更新計畫及招商計畫等工作。目前仍在推動中之計畫計有 131 處，其中已有 10 案引進民間資源投資，成功招商實施中，民間投資金額達 260 億元；另有 9 案由公產管理機關投資自行實施，投資金額達 139.5 億元（如表 1、表 2）。

表 1 招商實施都市更新案

編號	縣市別	案名	主辦機關	開發方式	更新單元面積（公頃）	總投資金額（億元）
1	臺北市	臺北市中正區南海段都市更新案	臺北市政府財政局	權利變換	0.58	74.91
2	臺北市	臺北市信義區犁和段三小段 302、303 地號公有土地都市更新案	臺北市政府財政局	權利變換	0.20	7.62
3	臺北市	臺北市松山區敦化段四小段 363-1 地號等 4 筆土地都市更新事業計畫案	國防部政治作戰局	設定地上權	0.43	60.43
4	新北市	新北市板橋浮洲合宜住宅招商投資興建計畫案	內政部營建署	附款式標售	11.02	152.6
5	新北市	新北市永和新生地（大陳義胞社區附近地區）更新單元二範圍都市更新事業案	新北市政府	權利變換	9.6	74.91
6	新北市	新北市新莊區文德段新莊派出所周邊公有土地都市更新案	臺北市政府財政局	權利變換	0.75	20.21
7	新北市	新北市板橋區介壽段都市更新案	新北市政府財政局	權利變換	0.13	6.98
8	新北市	新北市板橋區民權段 743 地號等 2 筆土地周邊公私有土地都市更新案	新北市政府財政局	權利變換	0.85	6.84
9	臺南市	臺南市永康區飛雁新村都市更新案	臺南市政府都市發展局	附款式標售	3.52	20
10	臺南市	新竹火車站後站都市更新案	新竹市政府	權利變換	0.69	20

資料來源：內政部營建署整理。

表 2 機關自行實施都市更新案

編號	縣市別	案名	主辦機關	開發方式	更新單元面積（公頃）	總投資金額（億元）
1	臺北市	士林市場改建工程	臺北市政府	政府投資興建	0.57	7.27
2	臺北市	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段）會展中心	經濟部國際貿易局	政府投資興建	3.36	27.55
3	臺北市	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段）文創中心（北部流行音樂中心）	臺北市政府文化局	政府投資興建	7.65	42.22
4	臺北市	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段）生醫管理中心	衛生福利部	政府投資興建	0.9765	18
5	臺北市	南港高鐵沿線（土地跨區市地重劃計畫案）（第一階段）生技中心	中央研究院	政府投資興建	25.31	131.76
6	嘉義市	嘉義火車站附近地區一農漁產運銷物流中心闢建工程	嘉義市政府	政府投資興建	9.68	0.87
7	嘉義市	嘉義火車站附近地區一檜意森活村（林務局）	行政院農業委員會林務局	政府投資興建	3.4	0.1
8	嘉義市	嘉義火車站附近地區一林業文化公園	嘉義市政府	政府投資興建	29.13	0
9	嘉義市	嘉義火車站附近地區一阿里山林業村（林務局）	行政院農業委員會林務局	政府投資興建	13.19	1.507

資料來源：內政部營建署整理。

表 3 都市更新案件核定統計

年度 類型	100 年	101 年	102 年	合計
重建	23	30	50	103
整建維護	22	4	6	32
合計	45	34	56	135

資料來源：內政部營建署整理。

二、民間推動都市更新

自 1998 年都市更新條例施行以來，民間申辦都市更新案件計有 1,363 案，其中並有 414 案核定發布實施，近三年來（2011～2013 年），更有達 135 件都市更新案核定發布實施，其中有 32 案為整建維護事業，若以重建案每案 10 億元投資金額估計，近三年來之民間投資金額即達 1,000 億元以上（如表 3）。

肆、都市更新面臨之課題與未來展望

2012 年行政院通過 2013 至 2016 年之「國家發展計畫」，再次強調推動都市更新落實居住正義，改善國人居住環境品質，營造城鎮魅力及競爭力；回首我國自 1997 年起推動都市更新，十餘年來筆路藍縷，但也獲致一定成果，面對瞬息萬變的社會環境，未來仍面臨重大之挑戰。



一、都市更新之課題

（一）人口結構改變之發展趨勢

我國未來人口成長持續趨緩，依據行政院經建會（註 5）2012 年 8 月公布之「2012 年至 2060 年人口推計報告」可知，高、中、低推計之人口零成長分別出現在 2031 年、2025 年及 2020 年，人口數最高峰分別達 2,397.2 萬人、2,365.6 萬人及 2,348.8 萬人。另外，我國於 1993 年老年人口占總人口比率已超過 7%，推計將於 2018 年超過 14%，邁入高齡社會；2025 年此比率將再超過 20%，將成為超高齡社會之一員。2012 年老化指數為 76.3%，2016 年老年人口數將超過幼年人口數，老化指數亦將超過 100%。顯見我國人口已邁入高齡社會，且少子女化情形嚴重，成為人口零成長時代。我國面臨人口老化以及少子女化的問題，人口結構預期在 2015 年出現反轉，2030 年扶養比達 56.1%，人口紅利完全消失，2035 年扶養比達 63.9%，超過 65 歲的人口將達到 635 萬人，出現人口負債；臺灣人口結構將面臨巨變，影響未來都市發展型態，更會直接影響人口遷移及分布，此等趨勢應於整體國土及國家發展政策中予以重視，都市更新政策亦必須同步考量。

（二）高度都市化無法展現整體都市再生、地域再發展之效果

臺灣面積三萬六千平方餘公里，2013 年底總人口數約 2,339 萬人，全國都市計畫計 433 處，面積為 4,766.5 平方公里；全國都市計畫區內現況人口數為 1,878.5 萬人，達計畫人口數 2,518.2 萬人之 74.6%，現況人口密度達每平方公里 3,941 人。依聯合國世界人口統計數據，臺灣都市化比率全球排名第 43 名，為高度都市化國家。全球面對快速都市化（環境的、

經濟的和社會的）、氣候變化、全球經濟衰退、環境污染嚴重、天然災害頻仍及資源短缺等問題，這些問題對都市地區的空間規劃有重要的影響。從本質上，國家需要介入，根本改變都市的性質，並且透過都市規劃與都市更新，以永續方式改善都市基礎設施、公共交通系統，並提出安全的都市規劃、設計及管理方式。

臺灣快速的經濟成長，使得人口大量集居於都市，人口高度集中的都市環境面臨基礎設施負荷量重、舊市區環境劣化及發展風險高等挑戰。都市化影響人類居住之質與量，導致地價上漲，都市環境品質將惡化，居民生活品質下降，公共設施服務水準降低，都市機能不彰，上述都市化所帶來的衝擊對於舊市區更是嚴重。此外，高度都市化相對增加災害風險與脆弱度；人口稠密、工商建設發達，都市內建築物稠密緊鄰、尤其舊市區多處街道狹小擁擠，若發生火災、震災，容易造成嚴重災情，且搶救相當困難。而高度都市化之土地開發與建設，將導致地表不透水面積加大，影響土壤涵養與滯留雨量之功能，且都市建成之舊市區排水系統未能考量氣候變遷極端降雨之排水，提高都市地區洪災發生之風險。

（三）自有老舊住宅數量眾多

依行政院主計總處 2010 年人口及住宅普查資料，2010 年底臺閩地區普通住戶按住宅所有權屬觀察，現住住宅為自有者計 585.6 萬戶，占 79.2%，而住宅為不住在一起的配偶、父母或子女所擁有者計 35.4 萬戶，占 4.8%，二者合計為 84.0%。換言之，我國自有住宅比率相當高，對於居住權利之意識與要求更為重視。老舊住宅的建築立面、公共管線老舊，違建及加蓋嚴重，有大部分位於狹窄巷弄中，且消防

設施不完備，耐震設計與現行規範有所差距，公共設施及活動空間不足，環境品質不佳等問題。

臺灣地區屋齡超過 30 年以上之住宅約占總住宅量之三分之一以上，以北部地區而言，30 年屋齡以上住宅占住宅數量比率達 35%，北部地區住宅總量約 378.4 萬戶，其中屋齡超過 30 年以上房屋約有 133.6 萬戶，雙北市即佔約 94.7 萬戶。

由於建物老舊窳陋、耐震強度不足，當高強度地震災害發生時，建築物容易受損及非防火構造或鄰棟間隔不足等因素，易釀成火災等危害公共安全。故需透過都市更新重建或整建方式改進，解決公共安全問題，改善基盤公共設施，以滿足現代化需求，提升居住環境品質。

（四）都市地區天然災害風險偏高

根據世界銀行 2005 年「天然災害的熱點：全球風險分析（Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis）」，臺灣是全球天然災難最脆弱地區之一，約有 73% 土地與人民暴露於三種以上天災危險因子（hazards），超過 90% 之人民居住在兩種以上危險天災風險地區。

聯合國國際減災策略署亦指出，2011 年對經濟造成最重大衝擊的天災，首推日本 311 地震及引發之海嘯，損失金額估計高達 2,100 億美元（約 6.3 兆新臺幣），其次是自同年 8 月起肆虐泰國的洪水水患，共造成 400 億美元（約 1.2 兆新臺幣）損失，整年下來全球各地共造成高達 3,660 億美元（約 11 兆新臺幣）經濟損失，總損失金額是 2010 年的 3 倍之多。英國政經風險評估業者 Maplecroft 所發表的「2011 天然災害風險地圖（Natural Hazards Risk Atlas

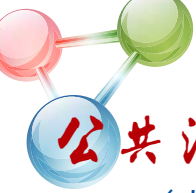
2011）」更是明確指出當天災來臨時，經濟受創風險最嚴重的是美國，而臺灣則排名第 4 名。

臺灣位處環太平洋地震帶，地質環境較為脆弱，全島約有 51 條活動斷層，斷層活動常造成災害性地震；近年全球地震災害頻仍，1999 年所發生的 921 大地震，導致 2,418 人死亡、35 人失蹤、11,569 人受傷，全國計 51,722 戶全倒、53,831 戶半倒。由於臺灣為地震發生高危險地區，且大部分人口集居於工商密集都會地區，人口及建物較為稠密，如發生高強度地震災害，將對民眾生命、財產及安全影響甚鉅，故應及早因應臺灣都會地區之災害，形塑災害防救之空間規劃思維，提供安全的適足居住空間。

（五）永續都市更新的挑戰

為了解決舊市區產生的都市再發展課題，目前世界各先進國家以推動都市更新方式解決再發展之課題，透過都市更新強化公共設施、災害預防及救護機能，以振興都市經濟、改善都市機能、重塑都市空間環境品質為目標，提升城市競爭力。為促進人類住宅環境在社會與環境上的永續發展，實現人人皆有適當居所，聯合國人類住宅環境規劃署（UN-HABITAT）提出「永續都市更新（Sustainable Urban Renewal）」之理念，兼顧環境、經濟和社會的平等關係，以社區管理需要為中心，兼顧現在與將來，確保環境、社會與經濟得以繼續欣欣向榮。

自聯合國人類住宅環境規劃署於 1996 年宣布奧地利維也納成為永續都市更新的最佳實踐城市後，許多先進國家之城市亦擬定相關計畫，落實永續都市更新；此不僅彰顯永續都市更新的重要性，亦證明永續都市更新是可以具體落實於城市發展規劃之重要原則。



（六）民眾參與都市更新之要求日益殷切

土地使用基於憲法揭示的基本原則，本應以保障國民安居樂業為先，並提供適足的安全無虞居住環境；都市更新之目的，即為促進都市土地有計畫之再開發利用、復甦都市機能、改善居住環境，正可回應國民期待改善環境品質與財產權保障之要求。惟推動都市更新事業時，一般民眾缺乏都市更新相關專業能力，欲推動自主更新事業有其一定之難度，實需有相關都市更新專業人力之投入、安全適居專業規劃之技術支援以及龐大資金之挹注。因此仍有必要建立自主更新補助機制，以鼓勵民間自主更新，並加速推動相關都市更新事業。都市更新之實施，不僅攸關重要公共利益之達成，且影響眾多國民之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭；為能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與都市更新，建立共識，以提高其接受度，都市更新之推動應實踐以人為本，實現民眾參與之理念，以公開、公正、公平的正當行政程序處理都市更新事務，保障社區經濟和社區生活得以健康發展。

二、都市更新之未來展望

配合 2013～2016 年國家發展計畫，落實居住正義，改善國人居住環境品質，營造城鎮魅力及競爭力，並因應天然災害之發生，持續推動都市更新。除廣續檢討都市更新相關法令規範外，並由「基地再開發」為主的更新模式，推進到「地區再發展」以及「地域再生」，達成都市永續發展；建立政府為主都更案招商以及自主更新等之都市更新推動機制，提供相關經費補助及優惠貸款等誘因，以鼓勵「社區自主型」、「整建維護型」、「健康樂活型」都

市更新，促進都市更新資訊透明化、對稱化，促進民眾參與，並建立整合型都市更新示範計畫機制，實現都市再生願景。

（一）持續檢討都市更新相關法令規範

持續檢討都市更新相關法令規範之內容，兼顧居民權益及都市更新審議之品質。針對過去推動都市更新遭遇到的問題，包括強化正當行政程序、申辦程序繁複、審核作業時程冗長、更新誘因不足、私有土地整合困難、公有土地參與都市更新協調不易、產權處理經常發生爭議、多數決強制更新未能落實執行、法規適用高度不確定性、更新資金籌措不易等，應全面檢討修訂都市更新條例與相關法規命令。

（二）整合型都市更新示範計畫，實現都市再生願景

因應臺灣位處於地震高潛勢地區，為地質脆弱都市區域，人口密集且老舊房舍分布集中，考量都會地區建物老舊窳陋、耐震強度不足，當高強度地震災害發生時，建築物容易受損及非防火構造或鄰棟間隔不足等因素，易釀成火災等危害公共安全。故優先推動整合型都市更新示範計畫，整合災害預防、改善建築物結構安全、創造防救災避難空間、改善居住環境品質、推動地域再生等理念，期透過示範計畫建立安全居住環境、提高舒適宜居品質，形成示範效果並逐步推動至全國各地。

整合防災型都更計畫擬訂、公共設施用地之檢討及解編作業，就非必要的公設用地或閒置或低度利用的大面積公私有土地，檢討調整其土地使用分區，推動指標型都市更新計畫，由政府公辦都更，作為地區再發展的觸媒；另針對應予重建、整建、維護或結構補強之建築區塊，提供指導方針及啟動自主更新輔導機制。



圖 1 整合型都市更新目標示意圖

由「基地再開發」為主的更新模式，推進到「地區再發展」以及「地域再生」，減少都市化帶來之問題，重視高齡化與少子女化趨勢，協助弱勢族群的居住需求，並兼顧經濟發展，進而達成促進產業振興、環境永續發展、社會工程關建、文化資產活化利用、公有資產再開發，以及都市防災之區域再發展之整體目標（如圖 1）。

（三）政府主導都市更新，帶動區域再發展

政府主導都市更新案希望透過大面積、低度利用，且為符都市應有之機能國公有土地之再開發利用，帶動整個地區、甚至都市的再發展，同時結合民間力量，引進「都市更新」相關產業挹注資金及專業，共同推動都市再發展，提升城市競爭力，並藉以輔導壯大都市更新相關產業。

（四）推動社區自主更新

1、由「投資型」都市更新擴展為「自主型」都市更新，回歸民眾需求，擴大民眾積極參與，活絡地區發展。

2、由「重建型」都市更新延伸到「整建維護型」都市更新，關注不同條件下，各地區適足居住之需求。

3、由「居住功能型」都市更新進階為「健康樂活型」都市更新，強化高齡人口需求，增加健康、便利之公益設施，照顧民眾健康與樂活環境。

（五）提高都市更新資訊透明度並促進民眾參與

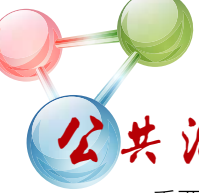
1、推動都市更新之民眾參與，提供都市更新相關正確資訊之來源，使都市更新程序更加透明、清楚，減少資訊不對稱，增加民眾信賴感與信任度。

2、重視社會上不同利益與需要，並兼顧任何社群的合法權益，以人為本，與民共議。

伍、結語

近年來都市更新主要以提升臺灣整體競爭力、拓展城市行銷、改進居住環境品質為目標，都市更新具有提高產業價值、改善都市機能、增進空間環境品質等優點。但是，除了引導相關產業發展，以提升就業人力、刺激景氣循環、提振房地產市場以外，亦應重新思考，高度都市化所帶來之負面效益，以及高齡化、少子女化所帶來之衝擊。此外，為了促使民眾參與都市更新，應促進都市更新資訊透明化、對稱化，並優化自主更新之獎勵機制。

面臨臺灣脆弱的地質環境，應採取防災概念為主來推動都市更新。我國被評定為天然災害風險「極高風險」國家，高度發展地區不僅人口稠密，建築物亦相當老舊，在災害來臨前，若未積極透過都市更新手段強化老舊建物之結構，恐造成人民生命財產之損失。因此，當前政策推行之



重要課題，是透過整合型都市更新示範計畫，以強化人口高度稠密地區之建築物結構，於災害來臨前未雨綢繆，在發展經濟的同時，亦能保障人民的生命財產安全。另外，推動整合型都市更新示範計畫，將優先以國有閒置低度利用之土地開發活化，提升土地使用效率，將地區一般老舊建

築物汰舊換新、加強建物結構耐震等級及相關安全措施提升，建立安全居住環境、達到居住品質改善，並藉著民間資金招商投入，活絡地方經濟，帶動區域發展及創造就業機會，除大幅提升城市競爭力，並能創造政府、產業、民眾三贏的局面，促進社會永續發展。

附註

註 1：1939 年 5 月 27 日都市計畫法第 5 條：「就舊城市地方為都市計畫，應依當地情形另闢新市區，並應就原有市區逐步改造。」惟 1939 年制定之都市計畫法實際上並未於臺灣施行，1945 年以後之臺灣，仍沿用日治時期 1936 年臺灣總督府制定之「臺灣都市計畫令」，直到 1964 年都市計畫法第一次修正（陳湘琴，2011：56-57；黃世孟，1998：95-98）。

註 2：1964 年 8 月 21 日都市計畫法第 52 條：「都市計劃經公布實施後，當地市縣（局）政府或鄉鎮（縣轄市）公所因衛生上、安全上之理由，必須拆除雜集之廠陋建築或貧民區時，得依據都市計劃劃定改造地區範圍，擬訂改造計劃，實施逐步整建或徙置原居民為全地區之重建（第 1 項）。前項改造計劃應包括事項，由內政部定之（第 2 項）。」

註 3：「都市更新政策沿革」，內政部營建署都市更新入口網 < <http://twur.cpami.gov.tw/about/about.aspx?ABOUTID=2> >（檢索於 2014 年 7 月）。

註 4：包括 1999 年 5 月 21 日發布都市更新條例施行細則、1999 年 3 月 31 日發布都市更新團體設立管理及解散辦法、1999 年 3 月 31 日發布都市更新權利變換實施辦法、1999 年 3 月 31 日發布都市更新建築容積獎勵辦法、1999 年 3 月 31 日發布都市更新事業接管辦法、1999 年 5 月 1 日發布都市更新審議委員會組織準則、1999 年 5 月 14 日發布都市更新投資信託基金募集運用及管理辦法、1999 年 5 月 14 日發布都市更新投資信託公司設置監督及管理辦法及 2000 年 10 月 24 日發布股份有限公司組織之都市更新事業機構投資於都市更新地區適用投資抵減辦法。

註 5：因應政府組織改造，行政院經濟建設委員會與行政院研究發展考核委員會於 2014 年 1 月合併為國家發展委員會。

參考文獻

1. 胡俊雄。2000。都市更新條例釋義。臺北：營建雜誌社。
2. 張劭農、黃雅盈與丁致成撰稿。2010。家園重生：100 個災後重建的故事。臺北：內政部營建署。
3. 金家禾。1998。運用民間力量於都市更新之研析。空間 101-102：22-27。
4. 林明鏘。1997。論我國都市更新法制。國立臺灣大學法學論叢 第 26 卷第 3 期：91-132。
5. 林建元。2008。都市活力再生，更新圓夢。營建知訊 303：10-25。
6. 陳湘琴。2011。都市建設與住宅計畫小組（UHDC）和聯合國顧問團研議臺灣「都市計畫法」之歷史研究。環境與藝術學刊 9：47-67。
7. 林佑璘。2003。臺北市實施都市更新歷程及影響之研究。中國文化大學環境設計學院建築及都市計畫研究所。
8. 林瑋浩。2013。論都市更新之法律性質及正當法律程序—以公告實施更新地區及核准更新事業概要為中心。東吳大學法律研究所。
9. 黃世孟。1988。日治時期臺灣都市計畫令之建制歷程。第一屆中華建築學會建築學術研究發表會論文集。臺北市：中華建築學會。
10. 「都市更新政策沿革」。內政部營建署都市更新入口網 < <http://twur.cpami.gov.tw/about/about.aspx?ABOUTID=2> >（檢索於 2014 年 7 月）。



都會捷運路網政策規劃與績效

范植谷 交通部次長
蘇振維 交通部運輸研究所組長
呂怡青 交通部運輸研究所研究員

摘要

自 1863 年英國倫敦的大都會鐵路出現世界上第一條地鐵路線後，紐約、巴黎和東京等地區都會捷運如雨後春筍般相繼出現。而我國都會捷運始於運輸計畫委員會（運輸研究所前身）在民國 66 年的「臺北地區大眾運輸系統初步規劃」，首條捷運木柵線在 85 年 3 月通車，讓我國躋身於擁有都會捷運系統的國家行列。因應減碳的世界永續運輸潮流，推動公共運輸都會捷運，也為我國交通部積極推動的重要政策之一。

經統計臺灣南北二大都會區，捷運之總投資金額共新臺幣 8,772 億元，在運量、服務人口、運量密度及帶動地區繁榮與交通便利上著有績效。經深入研究，本文綜整我國都會捷運系統六大課題，提出都會捷運具體發展八大策略，建議各都會區應依人口規模、都市發展及需求特性，選擇適宜之軌道公共運輸系統，供作產官學研各界進行相關研究之參考。

關鍵詞：都會捷運、政策規劃

壹、前言

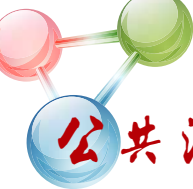
臺北捷運首條營運路線木柵線於 85 年 3 月 28 日通車，讓我國躋身於擁有都會捷運系統的國家行列。當今世界各大都會仍極力爭取興建捷運系統，在民眾心中彷彿沒有捷運就不夠先進且淪為次等公民，這些擁有捷運的都會區中，都會捷運能讓民眾信任並分擔紓解都市交通之責任，但不乏有些都會捷運經營得很辛苦。

運輸部門在我國 CO₂ 排放統計中排名僅次於工業部門，CO₂ 減量的有效方法可從 3 方面著手，包括降低運輸需求量、提升運量結構與提升運具的能源效率。提升公共運輸使用率兼

具運量結構與能源效率的提升，其中捷運系統更是處理都會通勤購物之短程、密集與量大旅次的最適運具，是全世界永續運輸的潮流，也為我國交通部目前積極推動之最重要政策之一。

臺灣早期因應經濟發展，交通服務皆著重在及戶的公路客貨運服務，隨著前揭世界趨勢，我國交通部門已在每年近千億的公共建設投資預算上，將重點逐漸轉為軌道建設，在 97 年軌道首次超越公路，其中每年約 530 億元的軌道預算中，約有 330 億元用於捷運相關建設。

臺北捷運路網自 85 年起陸續完工通車 121.3 公里，截至 103 年 5 月日平均運量約



182 萬人次，載運密度為每日每公里 1.5 萬人次，次於東京、香港及首爾（分別為 2.88、2.56 與 1.56 萬人次），在這表現亮麗的背後，我們試著統計臺灣各大都會區不含營運成本（102 年運輸本業，虧損達新臺幣 4 億 7 千萬），光投入已完工通車捷運建設之沉沒成本的金額共 9,006 億元，臺北捷運路網自 85 年至 103 年陸續完工通車，總投入經費約 7,166 億元（含初期預算 4,444 億元，新莊線及蘆洲支線 1,677

億元，南港線東延段 157 億元，信義線 389 億元，松山線 499 億元），高雄捷運路網自 97 年起陸續完工通車，總投入經費約 1,840 億元。

爰此，交通部在追求綠色、永續運輸最重要的政策發展主軸的同時，有必要對於都會捷運系統的定位、面臨的課題，提出對應的策略，並建議各都會區應依人口規模、都市發展及需求特性，選擇適宜之軌道公共運輸系統，供作產官學研各界進行相關研究之參考。



圖 1 臺北市政府所提臺北都會區捷運路網建設願景

貳、都會捷運系統發展

英國倫敦的大都會鐵路（Metropolitan Railway），自 1863 年運作至今已有一百多年，是世界上第一條地鐵，其後紐約、巴黎和東京等地區都會捷運如雨後春筍般相繼出現。我國各重要都會區之捷運系統規劃起源於民國 70、80 年代，包括基隆、臺北、桃園、新竹、臺中、臺南及高雄均有都會區之捷運路網規劃。目前已完工通車者計有臺北市與新北市轄區內之「臺北大眾捷運系統」與高雄市轄內之「高雄捷運系統」等兩大系統；臺中市及桃園縣（機場捷運線）正積極興建施工中；基隆、新竹及臺南所提路線均未奉核定。

本文依已通車及規劃興建中之捷運系統包含臺北、桃園、臺中及高雄內容分述如下，為瞭解亞洲鄰近國家之發展概況，並蒐集亞洲地區都會捷運之案例加以分析比較。

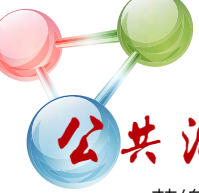
一、國內都會捷運概況

（一）臺北都會區捷運系統

臺北捷運系統之規劃始於民國 64 年，交通部運輸計畫委員會（運輸研究所前身）於 66 年所提「臺北地區大眾運輸系統初步規劃」。首條營運路線木柵線於 85 年 3 月 28 日通車。臺北捷運已通車的路線計有「文山—內湖線、淡水線、中和線、小南門線、新店線、南港線（含東延段）、板橋線、土城線、蘆洲線、新



圖 2 新北市政府所提捷運「3 環 3 線」路網建設願景



莊線及信義線」等 11 條，營運長度 121.3 公里，營運車站 109 個，103 年 5 月日平均運量達 182 萬人次。另經核定執行中路線長度為 41.3 公里，營運車站 35 個，預估完成後完工路網將達 162.6 公里，屆時平日每日運量可達 230 萬餘人次。

後續路網推動之重點為臺北都會區全環型路網，臺北市政府提出第三階段規劃中路線（如圖 1），新北市政府則提出「3 環 3 線」路網（如圖 2）。全部完工後，臺北都會區路網總長度將可達 270 公里以上，預測每日運量可達 360 萬餘人次以上，都會中心區步行 500 公尺可到達一個捷運車站。

（二）桃園都會區大眾捷運系統

1、桃園國際機場捷運

桃園國際機場係國家的世界門戶，為改善臺灣桃園國際機場聯外交通，建設機場聯外捷運系統，以連結臺北車站、臺灣桃園國際機場、高鐵桃園車站等交通運輸樞紐，交通部高速鐵路工程局辦理「臺灣桃園國際機場聯外捷運系統建設計畫」，並納入桃園捷運藍線優先路段，於 93 年奉行政院核定，路線全長 51.03 公里，其中地下段約 10.92 公里，高架段約 40.11 公里，沿途共設 22 座車站，包括 15 座高架車站、7 座地下車站，預計 104 年底通車營運，另於 99 年奉核定延伸至中壢火車站，預計 107 年 6 月通車，後續由桃園縣政府負責營運。

2、桃園捷運系統

桃園捷運系統始於 83 年由臺灣省政府規劃與興建之推動，桃園縣政府於 96 年 11 月委託臺北市捷運工程局辦理「桃園都會區捷運路網檢討評估及優先路線走廊研究」，建議優先推動航空城捷運綠線，可行性研究於 100 年 8 月

奉行政院核定，綜合規劃報告仍進行審議中。路線全長約 27.8 公里、設 21 座車站（地下車站 10 座與高架車站 11 座）。

桃園整體軌道路網將以「目字型路網」為主要架構，以藍（機場捷運線）、紅（臺鐵桃園段高架化建設計畫）、綠（航空城捷運線）三條捷運線串聯現有桃園、中壢及未來航空城三核心，發揮整體路網運輸效益。

（三）臺中都會區大眾捷運系統

臺中都會區大眾捷運系統自 83 年開始規劃，於 93 年奉核正式將優先興建路線，更名為「臺中捷運烏日文心北屯綠線」，全長 16.7 公里，設置 18 座車站，已於 98 年 10 月動工興建。捷運紅線屬交通部鐵工局之「臺中都會區鐵路高架捷運化計畫」，與捷運綠線刻正積極施工中。

另臺中市政府亦進行 BRT 路網規劃，初步規劃 6 條路線，全長共 218 公里，目前藍線 BRT 優先路段（臺中車站至靜宜大學）全長 17.2 公里，已於 103 年 6 月 28 日至 7 月 14 日辦理試乘。

（四）高雄都會區捷運系統

高雄市自民國 68 年改制為院轄市以來，即積極著手規劃都會區大眾捷運系統。高雄捷運採民間參與方式推動，自 90 年 10 月動工，97 年完工通車。紅、橘線形成十字型路網，路線全長 42.7 公里，皆為高運量系統，依車站位置分為高架、平面、地下三種，其中高架車站 8 站，平面車站 2 站，地下車站 28 站，民國 103 年 5 月日平均運量達 16.5 萬人次。環狀輕軌捷運線於 96 年奉行政院核定，路線總長度 22.1 公里，全線設置 32 處候車站，為平面 B 型路權，軌道與車道隔離，採民間參與興建營運方式辦理（B.O.T）。第一階段預計 104 年通車，全線預計 108 年通車。

二、國內外都會捷運比較

茲整理鄰近亞洲都會捷運香港、東京、新加坡、北京、首爾及曼谷地鐵資料（如表 1），分別以運量密度、路網密度及服務密度為評估指標與我國北高捷運比較（如圖 3），分述如下：

- （一）運量密度（萬人 / 日 / 公里）：為每公里長度所載運的人數，臺北都會區每公里載運旅次數為 1.5 萬人，次於東京的 2.88、香港 2.56 與首爾 1.56，尚有努力空間，高雄捷運為 0.39。
- （二）路網密度（公里 / 平方公里）：係評估路網之規模，臺北都會區因計入臺北市及新北市之面積，路網密度為每平方公里有 0.05 公里之捷運長度，落後於首爾 0.54、新加坡 0.25、香港 0.15、東京 0.14，高雄捷運為 0.01。
- （三）服務密度（公里 / 萬人）：為評估路網服務之人數，臺北都會區因計入臺北市及新

北市之人口，服務密度為每萬人享有 0.19 公里之捷運長度，次於新加坡 0.35、首爾的 0.31、東京及香港 0.23，高雄捷運為 0.15。

- （四）相較臺北都會捷運工程成本（如表 2）約介於每公里 25 至 33 億元之間（不含用地成本），高於首爾的 13.8 億元與新加坡的 20 億元，低於美國與日本（36 至 56 億元）。

參、都會捷運投入預算與績效

一、都會捷運投入預算

都會捷運之中央預算主要歸類在軌道設計計畫項下，綜觀運輸部門公共設計計畫經費以公路及軌道次類別為大宗，過去 30 年偏重能立竿見影支持經濟發展與及戶的公路建設，使得公路系統建設相對健全，導致私人運具使用普遍，造成交通壅塞、空氣污染等負面衝擊。

表 1 亞洲各國都會捷運比較表

項目 \ 公司	香港地鐵 (2013)	東京地鐵 (2012)	新加坡地鐵 (2013)	北京地鐵 (2013)	首爾地鐵 (2012)	曼谷地鐵 (2013)	臺北捷運 (2014.5)	高雄捷運 (2014.5)
面積 (A) (平方公里)	1,104	2,189	710	16,411	606	1,568	2,323	2,947
人口數 (B) (萬人)	719	1,322	508	2114	1,044	570	652	278
車站數 (C)	84	285	142	235	302	18	109	38
營運長度 (D) (公里)	168	304.1	178	403	327.1	28.6	121.3	42.7
日運量 (E) (萬人)	429.7	876.5	260	456	511	27	182	16.5
運量密度 (H=E/D) (萬人 / 日 / 公里)	2.56	2.88	1.46	1.13	1.56	0.94	1.50	0.39
路網密度 (G=D/A) (公里 / 平方公里)	0.15	0.14	0.25	0.02	0.54	0.02	0.05	0.01
服務密度 (F=D/B) (公里 / 萬人)	0.23	0.23	0.35	0.19	0.31	0.05	0.19	0.15

資料來源：各地鐵官網資料，詳如參考文獻（18）-（25）。

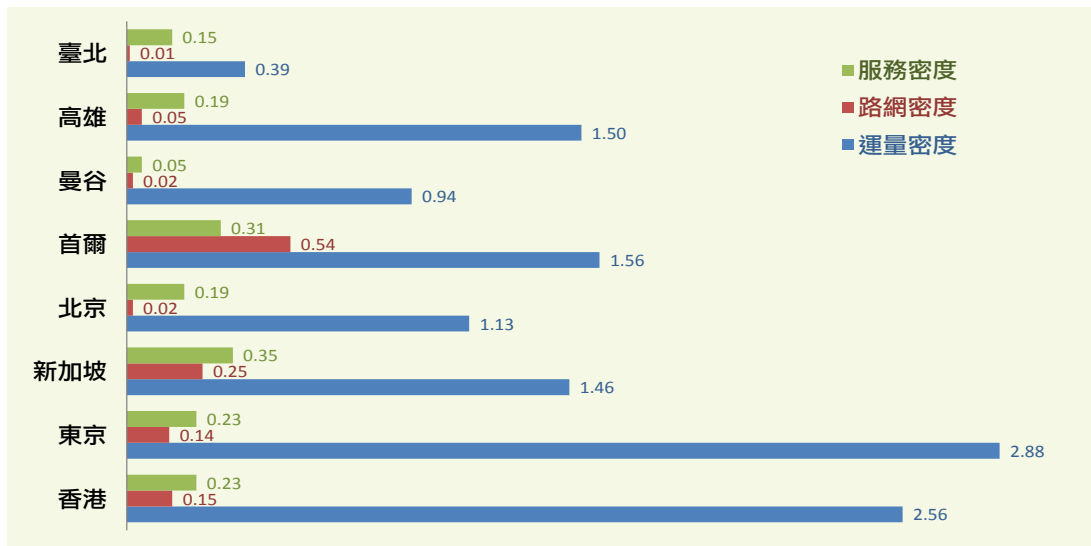


圖 3 亞洲各國都會捷運日運量及運量密度分布圖

表 2 各國捷運工程成本比較表

都市	路線名稱	工期	工程成本 億元（新臺幣）/公里
臺北	高運量路線	1988~2010	32.58（不含用地成本）
	中運量路線	1988~2009	24.75（不含用地成本）
美國華盛頓	U Street to Fortto Totten	1994~1999	36.41
美國洛杉磯	Metro Red Line	1987~1993	42.18
美國紐約	Dade County-FL Metrorail	1989~1995	28.54
日本名古屋	第二期工程（今池~野並）	1988~1994	55.99
韓國首爾	第 2、3、4 線第二期	1989~1997	13.8
新加坡	南北 / 東西線	1983~1990	20

資料來源：「臺北都會區捷運建設白皮書」簡報，臺北市政府捷運工程局，103 年 3 月。

近年來「綠運輸」開始受到重視，致使政府部門建設重點轉為軌道建設，由圖 4 可知近 10 年交通部主管公共建設預算，軌道投資（年平均 533 億元）已超越公路建設（年平均 392 億元）（如圖 4）。

軌道建設高鐵、臺鐵具全國一致性由中央負責辦理外，地方之捷運、輕軌系統，因應地區需求進行自辦規劃、建設及營運，中央則協助補助地方推動。又因軌道系統具有成本巨大、興建期長、營運成本高、票價相對較低、無法

及戶服務、需有接駁系統搭配、擴展彈性較小與須具經濟規模始可永續營運等特性，因此須嚴謹評估及妥善規劃，逐步建置。

依據交通部 100 年公布「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」第 14 點規定，交通部得準用「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」第 7 條規定，補助地方主管機關辦理捷運或輕軌計畫綜合運輸規劃、可行性研究及綜合規劃之作業經費。爰各地方政府可依上開要點向交通部提出捷運、輕軌等

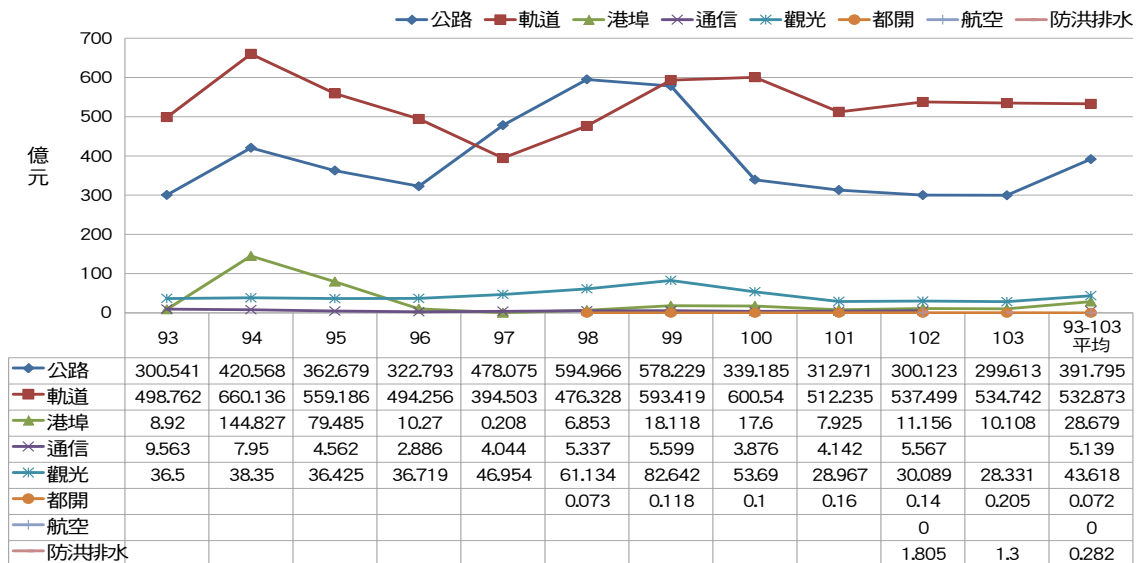


圖 4 近 10 年來交通部主管公共建設預算編列

表 3 近十年交通部軌道次類別經費分配數

單位：億元（新臺幣）

年度 項目	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年	103 年	93-103 合計
臺北捷運	157.770	158.770	125.260	160.100	146.350	117.060	137.020	117.433	173.044	58.119	96.270	1,447.196
高雄捷運	210.020	296.476	172.334	29.200	40.000	53.000	18.677	10.000	11.480	12.255	20.910	874.352
臺中捷運	0.000	1.000	1.700	0.900	1.000	12.418	5.748	1.000	4.573	33.250	28.000	89.589
機場捷運	1.900	37.500	117.340	75.600	33.677	76.000	179.796	194.843	103.852	77.238	35.200	932.946
捷運合計	369.690	493.746	416.634	265.800	221.027	258.478	341.240	323.276	292.949	180.862	180.380	3,344.082 (57%)
其他單位	129.072	166.386	142.552	228.456	173.476	212.850	252.183	277.264	219.286	356.638	354.357	2,512.520 (43%)
總計	498.762	660.132	559.186	494.256	394.503	471.328	593.423	600.540	512.235	537.500	534.737	5,856.602

資料來源：交通部會計處提供，經本研究整理。

備註：捷運合計包括臺北、高雄、臺中與機場捷運。其他單位包括鐵工局、臺鐵局及高鐵局經費。

新興計畫先期規劃經費申請。交通建設計畫在核定時（前）是以必要性、運輸需求、經濟效益等為決定興建與否之關鍵，由地方政府依程序送交通部審議後送行政院核定，已核定之計畫將編列年度特別預算或公務預算據以推動。

就目前已核定都會捷運計畫投入預算而言，經檢視近 10 年來交通部軌道次類別經費分配數（如表 3，年平均 533 億元），捷運建設經費比

例約占 57%，達 3,344 億元（每年約 300 億元），其餘如鐵工局、臺鐵局及高鐵局經費為 2,512.5 億元，佔比約 43%。惟臺北捷運及高雄捷運已陸續完工通車，捷運建設經費需求數比例已逐年下降（如圖 5），其中各都會捷運累計經費分布如圖 6，臺北捷運近 10 年來所佔比例最高，中央已支出 1,447 億元（如圖 6）。

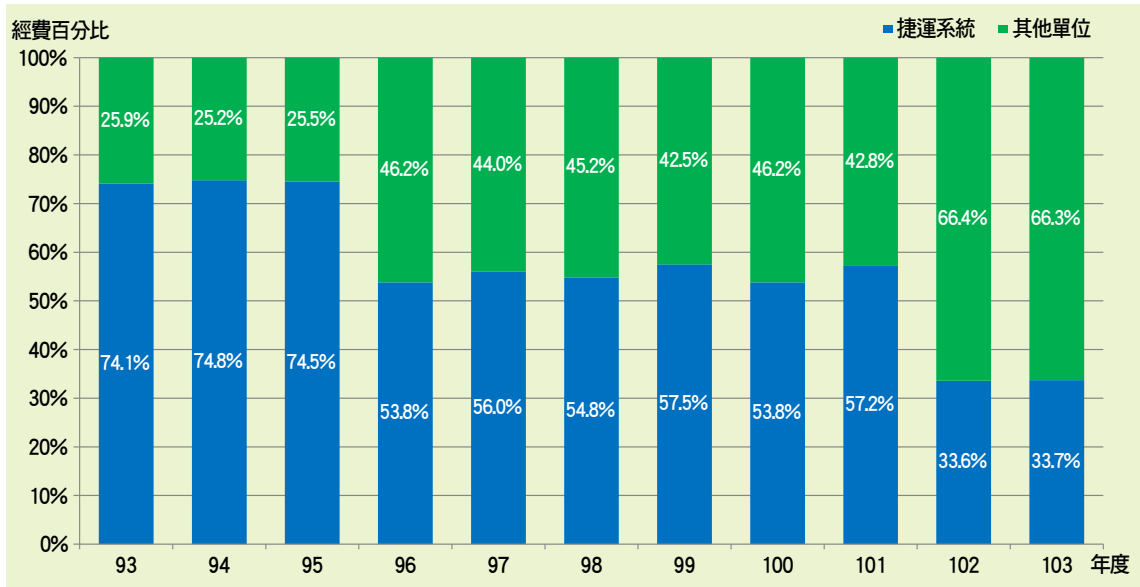


圖 5 交通部軌道次類別都會捷運與其他單位經費數

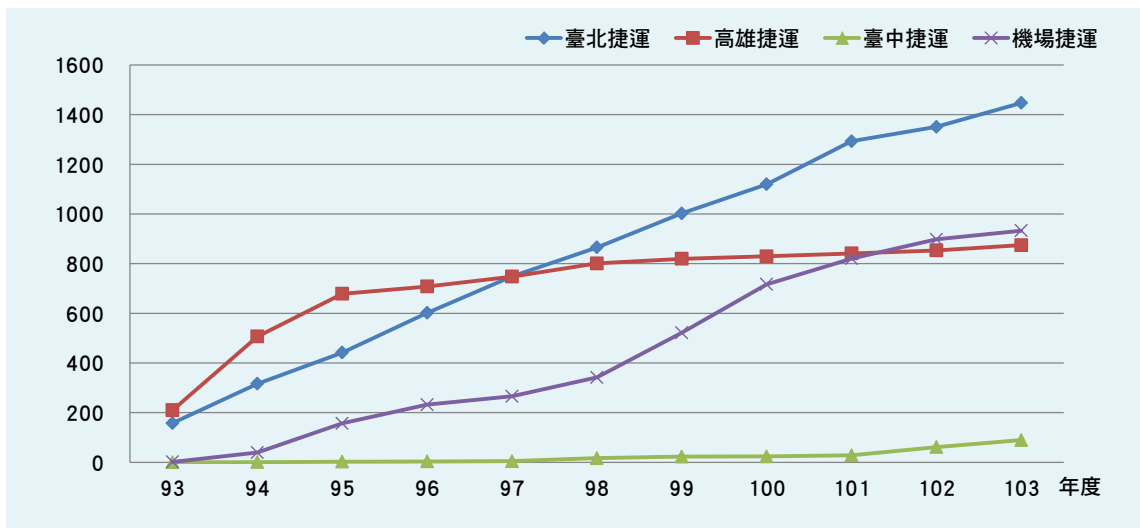


圖 6 近 10 年各都會捷運建設累積經費數

由於都會捷運建設在整體軌道建設所佔比例並不低，此與捷運系統單位造價相對高昂有關，惟以臺北捷運之工程單價（每公里 25 至 33 億元）相較於其他國家（美國每公里 28 至 42 億元）尚屬合理（如表 2）。

二、都會捷運績效

（一）運量成長快速

捷運系統效益為銜接高鐵、臺鐵中長程運輸之地區性運輸，近年來政府投入於臺北及高雄捷運之建設（截至 103 年已完工通車路線總投資經費約 9,006 億元，包括臺北捷運的 7,166 億元及高雄捷運 1,840 億元），已見績效，其

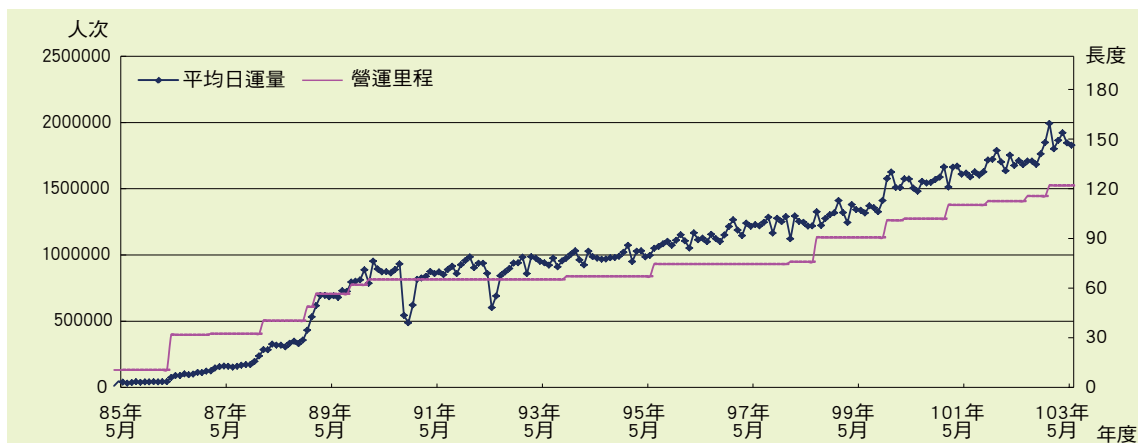


圖 7 臺北捷運通車里程及每日平均運量關係圖

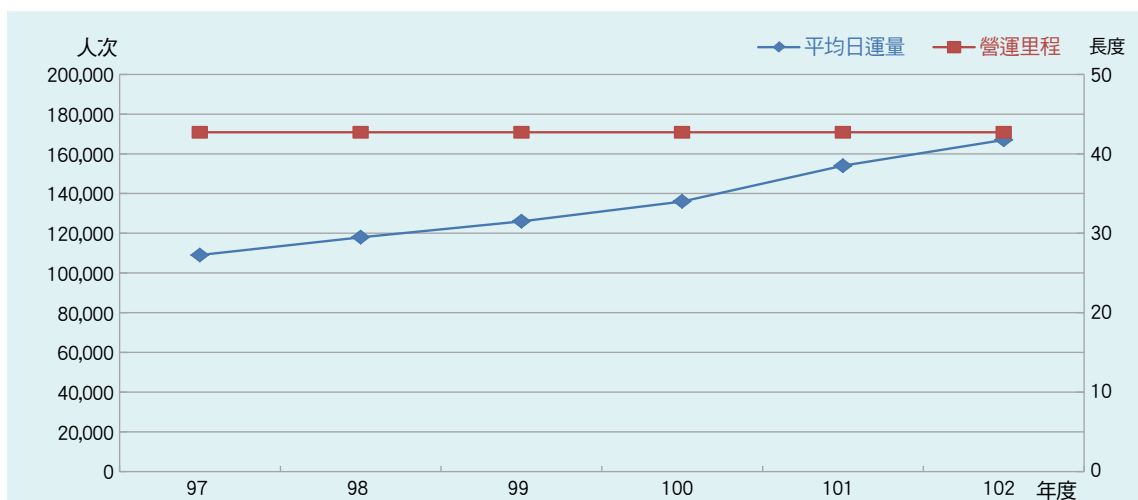


圖 8 高雄都會區通車里程及每日平均運量關係圖

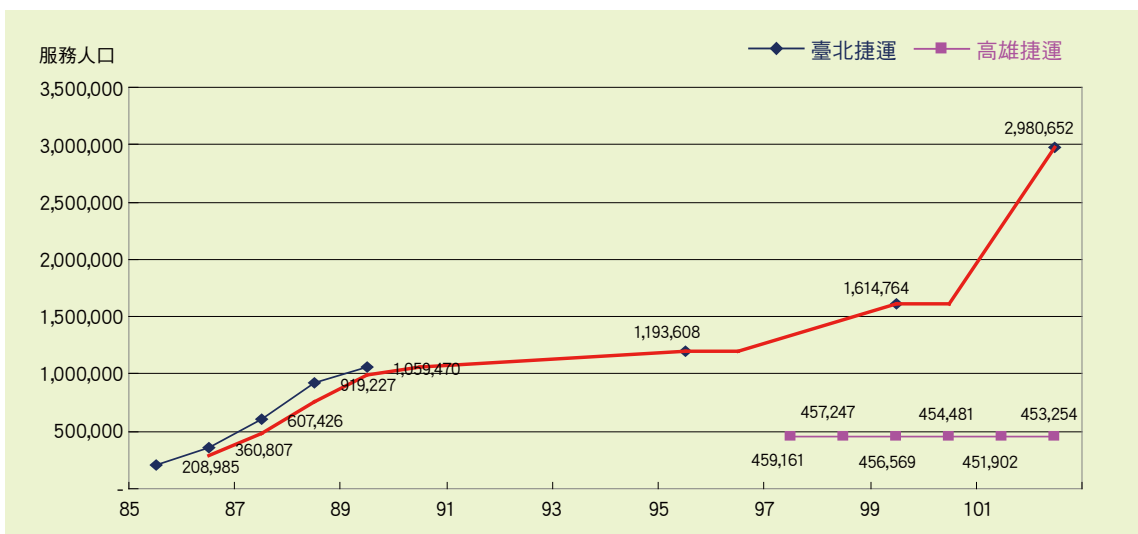
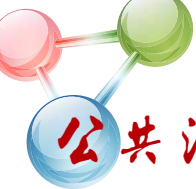


圖 9 臺北及高雄捷運歷年服務人口成長圖



中臺北捷運 85 年起木柵線通車每日運量約 3.6 萬人次，至 88 年底板南線（龍山寺至市府段）通車造成雙十路網成型，通車運量由 43 萬人次躍升至 70 萬人次，隨後各年間也以每年 8 萬人次成長，至 102 年信義線通車後，103 年 5 月平均日運量達 182 萬人次（營運長度 121.3 公里），其運量逐年成長如圖 7 所示。

至於高雄捷運 97 年起營運長度為 42.7 公里，平均日運量達約 11 萬人次，經多方努力，102 年平均日運量達 16.6 萬人次，其運量逐年成長如圖 8 所示。

（二）服務人口數倍數增加

以捷運車站周邊 500 公尺之居住人口數概估捷運沿線之服務人口，臺北捷運自 85 年臺北都會區人口數為 645 萬人，至 102 年人口數成長 17 萬人，為 662 萬人，成長 1.03 倍，相較捷運木柵線通車服務 20 萬人口，至 102 年服務人口已成長至 298 萬人，成長 15 倍。

高雄捷運從 97 年通車後因路線長度不變，沿線服務人口數由 97 年的 45.9 萬至 102 年 45.3 萬人稍微下跌，因近年高雄市通車距離不變且人口數成長趨勢，所以服務人口數未見成長（如圖 9）。

（三）運量密度已趨穩定

臺北捷運運量密度從 85 年的 0.35 萬人 / 日 / 公里，在 87 年逐年高度成長至 89 年的 1.26 萬人 / 日 / 公里，然後緩慢成長至 97 年 1.65 萬人 / 日 / 公里，開始下降至 102 年的 1.5 萬人 / 日 / 公里，這是成長鈍化與衰退的警訊。預期 103 年底松山線通車後，因服務範圍為臺北小巨蛋商圈，是否造成運量密度提升將有待觀察。

至於，高雄捷運運量密度從通車 97 年時的 0.26

萬人 / 日 / 公里，緩慢上升至 102 年的 0.39 萬人 / 日 / 公里，尚有很大的努力空間（如圖 10）。

（四）捷運擴大都市發展規模，增加通勤時間的選擇彈性

由於臺北都會核心區域因經濟成長帶動都市發展，使得房地產價值高於週邊衛星城鎮，透過捷運通車及相關公共運輸所帶來之便利性，使民眾願意以空間換取時間，朝週邊衛星城鎮或郊區遷徙，進而擴大臺北都會區之規模。

本文回顧信義房屋依據內政部 101 年 8 月起提供之實價登錄臺北及新北市行政區成交物件每坪單價之中位數，以 85 年至 102 年新莊站及大安站房價變化趨勢為例（如圖 11），兩站所屬之新莊線及信義線均於 102 年通車，房價分別上漲約 2.4 及 3.3 倍，顯示臺北市核心地區之房價上漲比例較郊區為高。

另依據中信房屋調查「單程通勤時間與房屋價差」指出，若工作在臺北市區，有 42.2% 民眾選擇「通勤 30 分鐘內，房價省 1/3 之物件」；其次有 34.0% 選擇「通勤時間 45 分鐘內，房價省 1/2 之物件」，排名第三為 13.7% 選擇「通勤時間 60 分鐘內，單價 2 字頭的物件」。因此透過捷運及公共運輸路網布局，使民眾對通勤時間有更大選擇彈性，提高生活品質。

肆、都會捷運定位與課題

擬訂都會捷運運輸系統發展政策之前，應先確認都會捷運系統在整體運輸體系中的基本定位，釐清都會捷運系統扮演的角色，以檢視是否有不足與待改善之處。以下就都會捷運的分工定位，及未來可能遭遇之發展課題，分析說明如下。

一、都會捷運系統定位

臺灣整體軌道系統層級依其功能，區分為城際 / 區域及都會軌道等兩層級，都會捷運係

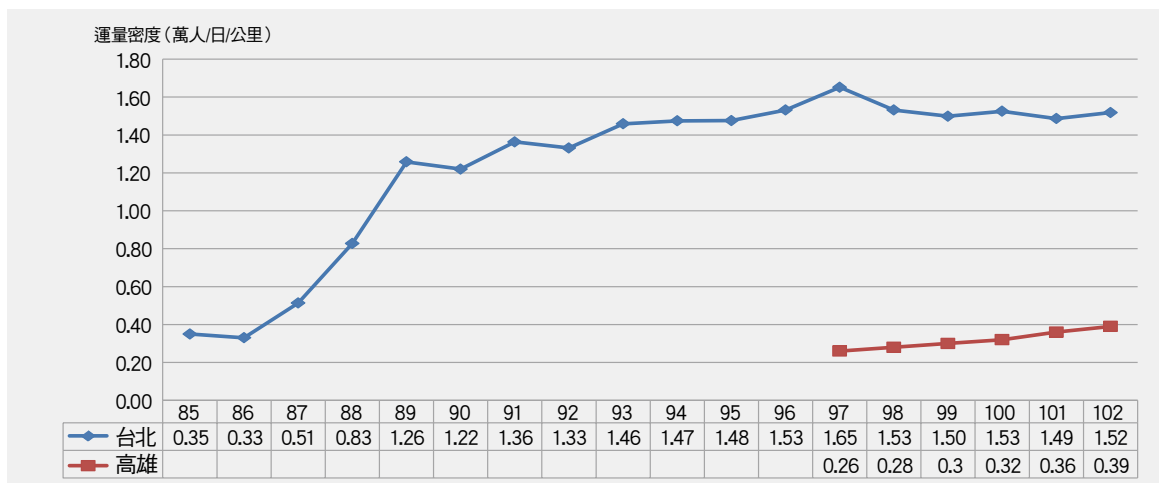


圖 10 臺北及高雄捷運歷年運量密度變化圖

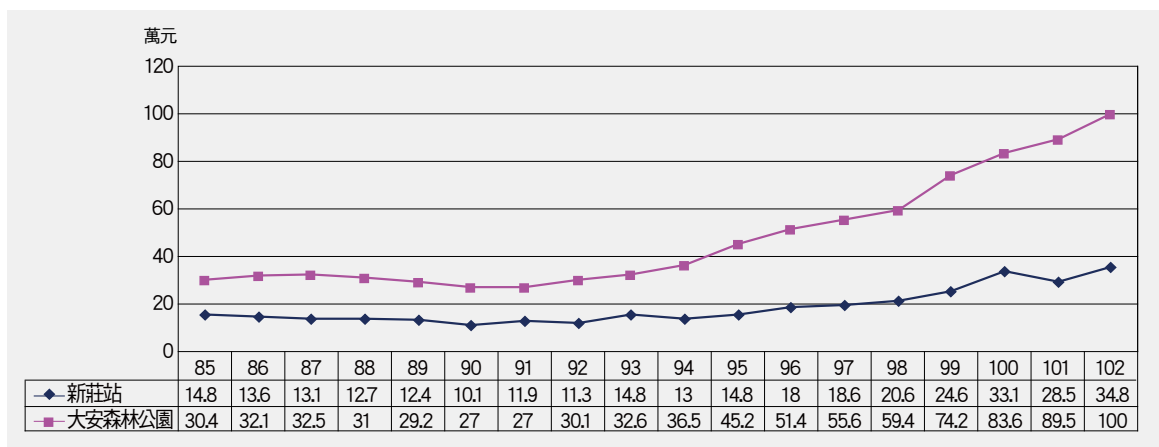


圖 11 新莊站及大安站歷年房價變化趨勢圖

為高鐵、環島臺鐵聯外之軌道系統，構建完整之城際軌道運輸系統骨幹，提供城際銜接都會之運輸服務。因此在都會區，規劃臺鐵都會區間捷運化、北中南都會區捷運網及輕軌建設，包括都會臺鐵（區域鐵路）以及各都會區域的重運量捷運及輕軌等系統，並整合公路客運（公車）網，形成綿密的公共運輸網絡。目前以臺北都會區的軌道系統較為完整，其餘都會皆尚處發展階段，有關各軌道運具的市場發展定位綜整如表 4，公路公共運輸類型如圖 12。

二、都會捷運系統課題

由於捷運之興建（不含用地成本每公里約 25 至 33 億元）及營運成本龐大，為確保計畫能永續運作，需有配套措施。根據高雄捷運的營運經驗，除了臺北都會區之外的其他都會軌道路網均可能面臨營運虧損的挑戰。歸納都會捷運系統課題與對策如下：

- （一）民眾對於縮短都會通勤時間之要求強烈：臺灣在 96 年高鐵通後，臺鐵功能轉型（花東電氣化通車），滿足一日生活圈

表 4 軌道運輸市場發展定位建議

運輸型態		旅次類型	旅行距離 (公里)	適用 軌道運具	運輸市場 發展定位
城際		長途	150-500	高鐵、臺鐵	高鐵
		中途	50-150	高鐵、臺鐵	高鐵、臺鐵
都會區	市郊及郊區	中途	30-50	臺鐵、(捷運)	臺鐵
	核心區	短途	30 以下	臺鐵、捷運 / 輕軌	臺鐵、捷運 / 輕軌

資料來源：「軌道運輸系統總體規劃（2/2）- 我國軌道運輸系統發展政策之研究」，交通部運輸研究所，101 年 5 月。

備註：表中里程距離為概念值，各區域內中、短途的距離值，隨發展特性有別。

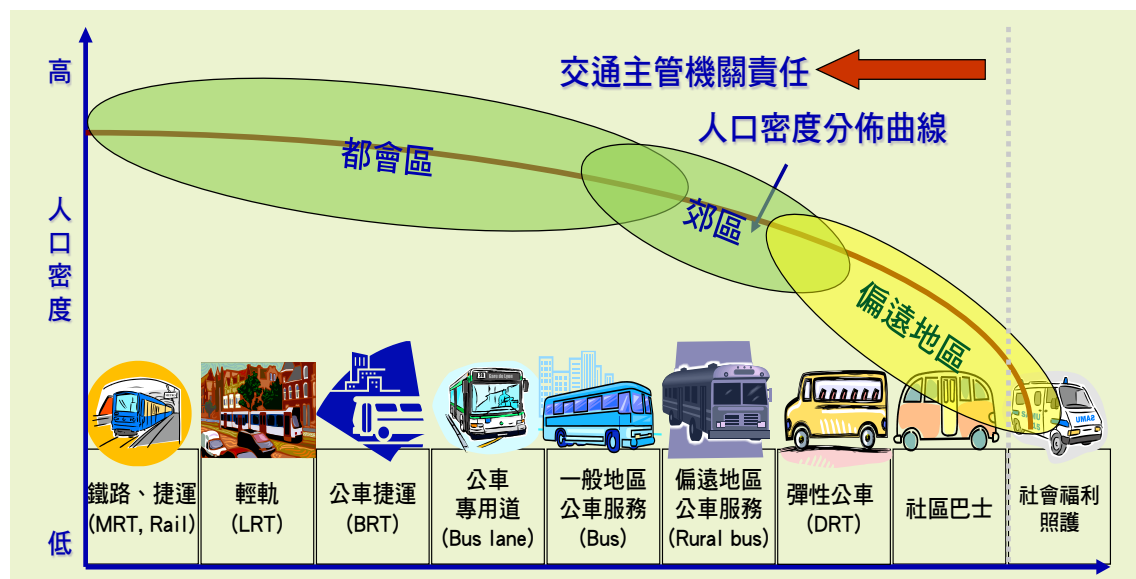


圖 12 公路公共運輸類型

交通服務，陸路區域間旅行時間短為 3.5 小時，民眾縮短都會通勤時間之要求強烈，捷運整體路網因應時空變遷重新檢視的必要。

(二) 中央與地方政府對於都會捷運建設的認知相左：就分工而言捷運為地方事務，但不論是計畫內容的規劃、審核或預算，過度依賴中央，並且多數地方缺乏公共運輸整體發展計畫，導致地方政府所提出的捷運建設計畫缺乏立論基礎，申請建設的計畫論述中存在過多的假設與推

論，使都會軌道建設的建設准駁審議缺乏具體明確的依據，因此中央與地方政府對於都會捷運建設的認知差距過大，缺乏理性討論的共識基礎。

(三) 全臺都會捷運資源分布，有待調整：都會捷運建設興建與營運成本高，致使過去我國軌道建設投資集中於益本高的臺北都會區，都會軌道建設採市場需求導向的建設方向有待檢討調整，應朝提升其他地方政府公共運輸比例為目標。

(四) 都會社經條件需求不同，應有不同捷運

型式：捷運興建與營運成本門檻很高，其設置形式應依人口與社經需求布設，依據運研所 99 年「研提推動大眾捷運系統建設與營運永續發展機制之研究」，重運量 MRT 適合 400 萬人口，運量密度每日公里 7,000 旅次以上的都會，至於 100 至 400 萬以下適合中運量或輕軌。

(五) 都會捷運後續延伸路網會有邊際效益遞減現象，應組合不同捷運型式服務：捷運服務以都會核心區域效益最高，但都會中心房價居高不下，唯有仰賴準點、量大的捷運縮短通勤時間，有助於避免人口過度集中，民眾權益、整體路網績效與政府投資公平性，值得審慎評估。

(六) 如何以都會捷運帶來房屋、土地增值，擴大投資收益：都會捷運之發展為地方帶來房屋稅、地價稅、土地增值稅等收益，如何建立制度將外部效益內部化，以降低政府財政負擔，積極擴大投資，持續發展增加收益。

伍、都會捷運政策

一、上位計畫

有關都會軌道之政策背景及定位依「101 年運輸政策白皮書」、及「軌道運輸系統總體規劃（2/2）—我國軌道運輸系統發展政策之研究」，概述如下：

(一)「101 年運輸政策白皮書」

交通部於 101 年 7 月頒布「101 年運輸政策白皮書」，以「永續運輸」為發展願景，設定「致力環境保育的綠能運輸」、「實現社會公義的人本運輸」以及「提升經濟競爭的便捷運輸」為三大政策目標，據以擬定提供「優質的

(Great)」、「可靠的(Reliable)」、「環保的(Environmental)」、「公義的(Equitable)」且「無縫網絡的(Networked)」運輸服務等五大發展主軸，以打造 GREEN 綠運輸環境，實現永續運輸願景。其中「總論」分冊之背景、課題及展望等篇章，已分別揭示我國目前及未來包括軌道系統—傳統鐵路（臺鐵系統、平交道改善）、高速鐵路、大眾捷運、輕軌等軌道運輸系統，及公路系統—都市公共運輸及複合運輸之整體推動現況、政策、策略及相關措施，可作為我國後續整體交通運輸建設推動之準據。茲整理與都會捷運相關之內容如下：

1、在展望篇提及「強化審議評估機制，引導永續發展」策略，並提出「強化大眾捷運系統之邊際收益(MR)與邊際成本(MC)，確保系統永續發展」行動方案及措施(如表 5)。

2、在提升公共運輸之運量上，係以 2025 年公共運輸使用率提升至 30% 為長期目標，有關都會捷運之運量目標如下：

(1) 提升臺北大眾捷運運量：運量於 2020 年提升至 70 億延人公里。

(2) 提升臺中大眾捷運運量：運量於 2020、2025 年分別提升至 3.1 億與 3.7 億延人公里。

(3) 提升高雄大眾捷運運量：運量於 2020、2025 年分別提升至 6.3 億與 8.8 億延人公里。

(4) 提升機場捷運運量：運量於 2020、2025 年分別提升至 6.12 億與 6.76 億延人公里。

(二)「軌道運輸系統總體規劃（2/2）—我國軌道運輸系統發展政策之研究」

表 5 都會捷運相關之策略、行動方案與措施

策略	行動方案及措施
強化審議評估機制，引導永續發展	1. 建構完整的中央與地方運輸計畫體系，加強落實運輸中長程計畫制度。
	2. 強化大眾捷運系統之邊際收益（MR）與邊際成本（MC），確保系統永續發展。
	3. 推動交通運輸建設稅金增額財務機制（Tax Increment Financing, TIF），改善建設財源問題。
	4. 建立大型開發計畫與運輸建設整體規劃一次核定的制度。

表 6 穩固都會軌道運輸基礎之政策主軸、目標及方向

方針	政策主軸	政策目標	政策方向
穩固都會軌道運輸基礎	建構都會軌道主架構	建置基礎及潛力路網並健全配套環境，為都會軌道運輸環境紮根	融入整體發展觀點重新檢視各項軌道系統發展及工程改善計畫； 配合空間發展計畫重新調整都會軌道路網整體發展計畫； 設法落實都會軌道永續營運的要件。
	以重要軌道車站為空間核心及運輸樞紐	重整都市空間發展結構，提升整體公共運輸使用率	完善站區服務與周邊環境品質； 調整車站周邊土地利用與使用型態； 提供能增進運輸核心節點使用率之誘因。

為建構安全、可靠及舒適便捷的軌道服務，針對我國軌道運輸發展現況、未來建設計畫以及相關環境機制面深入檢視，提出未來軌道運輸系統的發展政策架構，其基本政策方針規劃包括打造有序無縫的軌道運輸環境、健全城際軌道服務系統、穩固都會軌道運輸基礎、邁向綠色運輸以及優化機制環境。其中在穩固都會軌道運輸基礎之政策主軸、目標及方向如表 6 所示。

其中在穩固都會軌道運輸基礎之政策主軸、目標及方向如下：

二、都會捷運系統政策

依據行政院與交通部近年運輸政策之發展政策目標，必須符合「環保要求、生態保育的必要條件下，追求經濟發展並滿足社會公平，以達到永續發展目標」的共識，進而以強化配合國家發展需要且能提升營運效率之環島軌道

系統，搭配發展符合地區層級需求且可永續營運之地區軌道系統，構建全國整體軌道系統，本文提出都會捷運政策如下：

（一）配合一日生活圈目標，重新思考公共運輸與捷運（輕軌）路網布局

在高鐵通車（北中與中高 1 小時）與臺鐵功能轉型為區域通勤服務後，臺灣陸路區域旅行時間可縮短至 3.5 小時；建議路廊應配合新市鎮（平價住宅族群）或都市更新（再發展）的需要，研訂路線、系統型式及建設時程，形成 TOD 走廊，對於具土地開發潛力之走廊則可考慮引進軌道系統，其餘則應以公車系統為主要服務供給者。參考中信房屋調查「單程通勤時間與房屋價差」指出，北市民眾最青睞為單程通勤時間 30 分鐘內房價節省 1/3，最大容忍值為 1 個小時，因此透過公共運輸路網布局，將都會通勤時間降低至全球平均值 63 分鐘以內之 60 分鐘內。

（二）縮小中央與地方對都會捷運認知差距，強化審議評估機制，以財務健全與永續營運為最高指導原則

依據交通部訂定之「大眾捷運系統建設及周邊土地開發計畫申請與審查作業要點」，對各地方政府所提需要中央政府補助之軌道計畫，應以財務健全與永續營運做為最高指導原則，除依可行性→規劃→設計→施工等階段循環審核其計畫之可行程度外，應於規劃階段先確認該計畫之營運單位，由其進行深入評估該計畫財務健全程度與確認其可永續營運。

（三）強化臺鐵都會捷運通勤替代功能，避免平行都會捷運 / 輕軌路線之新建

由於軌道系統之興建及營運成本龐大，為確保整體軌道系統之健全永續營運，於都會區已有臺鐵系統服務之運輸路廊內，除應確保臺鐵通勤車站之必要待避股道設置，以強化臺鐵系統之通勤服務及整體營運調度功能外，亦應避免於該路廊內再佈設捷運或輕軌路線，以免資源重置浪費。

（四）加強捷運系統與其他鐵道系統之整合，提升時間、距離、服務、資訊無縫與最後一哩之運輸服務

捷運系統在整合不同鐵道系統路網上扮演重要角色，不僅可做為高鐵及臺鐵服務的串聯橋樑，亦可將高品質的鐵道運輸服務展延至都會區內。例如臺北捷運系統各車站可便捷轉乘至南港、松山、臺北及板橋等城際運輸路網；臺中捷運烏日文心北屯線 G17 站與高鐵臺中站及臺鐵臺中站共站，G4 站則與臺鐵松竹站共站；高雄捷運則可轉乘至高鐵左營站、臺鐵橋頭、新左營、高雄等城際運輸路網。地方主管機關應積極推動捷運車站最後一哩之服務，利

用公車路線及公共自行車等擴大路網服務範圍。

（五）視地區需求特性採不同捷運型式組合

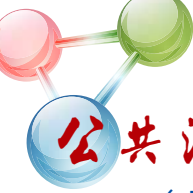
不同型式之捷運其興建與營運成本差異很高，其設置型式應依人口與社經需求布設，目前僅臺北、桃園、臺中及高雄具都會捷運（重運量 MRT、中運量、輕軌）發展之潛力。至於都會區內主幹線之路網服務外，後續往郊區延伸路線勢必有邊際效益遞減趨勢，應考量中運量、輕軌或 BRT 不同捷運型式組合，並視地區發展及政府財源適時檢討推動，以逐步落實「公共運輸為主，私人運輸為輔」的目標。

（六）調整都會捷運公共建設資源分布

臺北都會捷運促進臺北都會區之發展，並增進民眾行的便利，但隨邊際效益遞減與避免臺北磁吸效應，臺北都會捷運可不再積極追求長度的擴充，應努力於現有路線之經營，以香港每公里日運量 2.5 萬人次以上為努力目標，提高運量密度。將公共建設預算調整至高雄、臺中與將改制的桃園縣之都會軌道計畫。但高雄都會人口只有 280 萬人，捷運系統需努力於現有路線之經營，若有後續延伸路線則選用中運量以下系統，以兼顧服務水準與財務永續。

（七）尚未核定之捷運或輕軌系統計畫，宜優先以公車系統培養運量

對於目前尚未奉行政院核定之捷運系統計畫及未核定之捷運 / 輕軌路線（如臺南市、臺中市等），應優先透過成本負擔較低之公車系統培養運量，待客源達一定規模後，再適時進一步發展捷運系統。引進之系統型式及引進時機應配合需求之成熟度，並考量財源等相關條件因地制宜。



（八）捷運路線與沿線都市更新結合，將其帶動的房地產增值挹注建設，擴大投資收益

由臺北捷運之發展案例，捷運路線可促進沿線都市更新與發展，建議地方政府新闢捷運路線可將都市發展與大眾運輸系統進行整合，並結合沿線都市更新及土地開發效益等因素，以創造捷運建設與土地開發整合效益，降低政府出資比例。另交通部可配合財政部研議「租稅增額財源機制」，將房屋、土地增值外部效益內部化，以降低政府財政負擔，積極擴大投資，持續增加收益。

陸、結論與建議

本文循國內外都會捷運發展歷程，綜整我國都會捷運系統六大課題，提出都會捷運具體發展八大策略，現歸納提出以下之結論與建議：

一、近年來政府投入大量公共建設經費於捷運建設

捷運系統效益為銜接高鐵、臺鐵中長程運輸之地區性運輸，近二十年來政府投入上兆的捷運建設，截至 103 年總投資經費約 10,607 億元（近十年每年約 300 億元），包括臺北的約 8,772 億元、高雄捷運約 1,813 億元、臺中捷運約 90 億元及機場捷運約 933 億元。

二、臺北都會捷運已產生具體績效

- （一）目前營運長度 121.3 公里，營運績效至 102 年信義線通車平均日運量達 180 餘萬人次。
- （二）捷運車站周邊 500 公尺居住人口數概估捷運沿線之服務人口，至 102 年服務人口已成長至 298 萬人，為木柵線通車時的 15 倍。

- （三）運量密度從 85 年的 0.35 萬人／日／公里，在 87 年逐年高度成長至 89 年的 1.26 萬人／日／公里，然後緩慢成長至 97 年 1.65 萬人次／日／公里，開始下降至 102 年的 1.5 萬人次／日／公里，這是成長鈍化與衰退的警訊。

- （四）捷運擴大都市發展規模，提升交通便利性，增加民眾對通勤時間的選擇彈性。

三、高雄都會捷運運量仍待提升

高雄捷運營運長度為 42.7 公里，因路網未成長且沿線服務人口數由 97 年的 45.9 萬至 102 年 45.3 萬人呈稍微下跌趨勢，日運量由通車初期僅 10.9 萬人次，提升到 102 年平均日運量 16.6 萬人次，運量密度亦由 0.26 提升為 0.39 萬人／日／公里，經高雄捷運公司預估至 106 年運量將達 18.5 萬人次，可達損益兩平。為改善高雄捷運公司虧損狀況，高雄市政府近期除修約提前接手高捷資產外，並推動機車退出人行道、民間拖吊上路及取消學生專車等多項交通措施，後續在環狀輕軌加入擴展路網後，期許高雄捷運運量能有效提升。

四、為提升國家整體競爭力，宜整合人口達 900 萬人之北、北、基、桃為北臺都會區，並評估設立跨縣市都會運輸平臺（機構）

為因應世界巨大化的競爭趨勢，加上北部區域原本之經濟活動就有其密不可分之特性，臺灣宜整合人口達 900 萬人之北、北、基、桃為北臺都會區，在整合的同時透過跨區域副首長會議平臺，評估籌設跨縣市都會運輸平臺（機構），統籌管理所轄運輸服務與整合都會公共運輸事務。

五、臺中市、臺南市及高雄市（人口介於 200～300 萬人），適合中運量、輕軌或 BRT 等系統

臺中市及高雄市已有初步捷運路網，建議以臺鐵及捷運都會核心路網為基礎路網，各其餘路廊應配合發展新市鎮（平價住宅族群）或都市更新（再發展）的需要，重行研議其路線、系統型式及建設時程，循審議程序步驟推動，並逐步發展健全轄區內之公共運輸服務。

六、其他中小型都市，建議以提升公共運輸市占率為目標

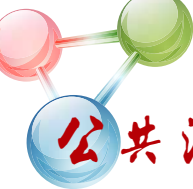
由於臺灣數個中小型都市之公共運輸市占率並不高，建議可優先發展轄區內之公路公共運輸系統，搭配輔助之副大眾運輸服務，俟未來公共運輸市占率提升後，再評估是否有發展輕型軌道運輸系統（LRT 或 BRT）之可能性。

七、為使建設與營運順利接軌達永續營運，營運機構宜於規劃階段確認

依據大眾捷運法第 25 條規定：「中央主管機關建設之大眾捷運系統，由中央主管機關指定地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。地方主管機關建設之大眾捷運系統，由地方主管機關設立營運機構或經甄選後許可民間投資籌設營運機構營運。」目前國內現存的捷運營運機構包括臺北捷運公司、桃園捷運公司與高雄捷運公司，其中臺北捷運公司及桃園捷運公司為公營營運機構，高雄捷運公司為民營公司。鑒於臺中捷運及臺北都會區後續之輕軌路網均未決定營運機構，建議後續計畫應於規劃階段先確認營運單位，由其進行深入評估該計畫財務健全程度與確認其可永續營運，以避免後續營運虧損，造成由政府補貼營運之情事。

參考文獻

1. 交通部。2012。101 年運輸政策白皮書。
2. 交通部運輸研究所。2012。軌道運輸系統總體規劃（2/2）—我國軌道運輸系統發展政策之研究。
3. 交通部運輸研究所。2013。亞洲及大陸運輸發展趨勢研究（1/2）。
4. 交通部鐵路改建工程局。2012。臺灣整體鐵道網規劃（一）。
5. 交通部運輸研究所。2010。研提推動大眾捷運系統建設與營運永續發展機制之研究。
6. 交通部。2008。軌道系統發展綱要計畫。
7. 林志明等。2012 年 8 月。我國城際及都會軌道運輸系統發展政策初析。2011 年臺灣國際軌道科技研討會論文。
8. 鄭國雄、李政安。2011 年 3 月。臺北捷運的建設成果及展望。杜風 40 期特別報導。
9. 許昭琮等。2000 年 8 月。臺北都會區捷運路網規劃理念。捷運技術 第 22 期
10. 周義順、王君惠。2011 年 2 月。三環三線路網之介紹。捷運技術 第 44 期。
11. 陳世圯。2002 年 12 月。都會區捷運系統建設之現況概述。國政研究報告。
12. 「臺北都會區捷運建設白皮書」。臺北市政府捷運工程局全球資訊網 < <http://www.dorts.gov.tw/ct.asp?xItem=185514&CtNode=45281&mp=115001> >，（檢索於 2014 年 6 月）。
13. 臺北市政府捷運工程局全球資訊網 < <http://www.dorts.gov.tw> >（檢索於 2014 年 6 月）。
14. 高雄市政府捷運工程局全球資訊網 < <http://mtbu.kcg.gov.tw/> >（檢索於 2014 年 6 月）。
15. 臺中市捷運工程處全球資訊網 < <http://tcrt.taichung.gov.tw/> >（檢索於 2014 年 6 月）。
16. 桃園縣政府交通局全球資訊網 < <http://traffic.tycg.gov.tw/taoyuanmrt/> >（檢索於 2014 年 6 月）。



17. 交通部高速鐵路工程局全球資訊網 < <http://www.hsr.gov.tw/> > (檢索於 2014 年 6 月)。
18. 雙北捷運房價成交走勢。信義房屋網頁 < <http://tradeinfo.sinyi.com.tw/metro/mapGreaterTaipei.html> > (檢索於 2014 年 7 月)。
19. 彭建文。2009 年 9 月。捷運系統對不同區位房價影響分析—以營運階段為例。《運輸計劃季刊》第 38 卷第 3 期。
20. 香港特別行政區政府統計處。2014 年 2 月。《香港統計數字一覽》。
21. 香港鐵路公司網頁 < <http://www.mtr.com.hk> > (檢索於 2014 年 7 月)。
22. 香港特別行政區政府運輸署 < http://www.td.gov.hk/tc/transport_in_hong_kong/public_transport/railways/index.html > (檢索於 2014 年 7 月)。
23. 交通相關統計資料。首爾市官方網站 < <http://chinese.seoul.go.kr/%E6%94%BF%E7%AD%96%E4%BF%A1%E6%81%AF%E4%BA%A4%E9%80%9A%E4%B8%BB%E8%A6%81%E4%BA%A4%E9%80%9A%E7%BB%9F%E8%AE%A1/> > (檢索於 2013 年 9 月)。
24. Tokyo Metropolitan Government < <http://www.metro.tokyo.jp/CHINESE/PROFILE/policy12.htm> > (檢索於 2014 年 7 月)。
25. 東京 Metro 地鐵官網 < http://www.tokyometro.jp/corporate/enterprise/passenger_rail/transportation/lines/index.html > (檢索於 2014 年 7 月)。
26. 北京地鐵官網 < www.bjsubway.com.cn/corporate/qyjs/gsgk > (檢索於 2014 年 7 月)
27. Bangkok Metro Public Company Limited < <http://www.bangkokmetro.co.th/> > (檢索於 2014 年 7 月)
28. 新加坡陸路交通管理局官網 < <http://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en/Public-transport/mrt-and-lrt-trains.html> > (檢索於 2014 年 7 月)。
29. 北市上班族單程通勤時間最多容忍受 1 個小時以內。奇摩新聞 < <https://tw.news.yahoo.com/%E6%88%BF%E5%B8%82%E5%8C%97%E5%B8%82%E4%B8%8A%E7%8F%AD%E6%97%8F-%E5%96%AE%E7%A8%8B%E9%80%9A%E5%8B%A4%E6%99%82%E9%96%93%E6%9C%80%E5%A4%9A%E5%AE%B9%E5%BF%8D%E5%8F%971%E5%80%8B%E5%B0%8F%E6%99%82%E4%BB%A5%E5%85%A7-071950962.html> > (檢索於 2013 年 7 月)。





客家語言發展計畫之評估研析

羅肇錦 國立中央大學客家學院院長

壹、前言

當初行政院客家委員會（以下簡稱客委會）的成立，是基於客家鄉親深切警覺自己的祖語（客家話）嚴重流失，祖孫之間無法用祖語溝通。所以發動「還我母語大遊行」，訴求的目標就是要求政府訂定法規政策在學校教學設置客語課程，在公共媒體電視播出客語節目，積極搶救這個即將走入歷史的瀕危語言。

數年下來在各界殷切期盼下，客委會能夠不負眾望，深思遠慮，謀定而後動地推出了各項搶救計畫。按照客委會擬定的目標可分五項：一、重拾中青代客家民眾對母語的珍惜，推動「客語家庭」、「客語薪傳」計畫，讓客語從家庭扎根，振興客家語言文化，逐年提升客語使用率。二、推動學校客語教育，深耕客語生活學校，落實客語教育向下扎根。三、逐年辦理客語能力認證：初、中、中高級、高級，俾培育客語人才，及提升客語的服務品質。四、研擬語言振興相關法規，建立語言發展制度法制化。五、建置母語自然且多元學習環境，建立「公事語言」制度，推動公事客語無障礙環境，提升客語能見度，促進各族群和諧。

要評估客委會對這五項目標的推展成效，是很困難的事。就以「已逐年提升客語使用率」而言，其實細心體察仍有含糊不清的地方。所

謂目標成效必須要有可供紀錄、觀察與統計的外顯行為或現象，才能說是否達成目標，至於「逐年提升」更應該轉化為具體可統計的數字。例如調查計畫執行前客語的使用率，然後每年提出客語使用率的統計數字做為評估依據，才能說逐年提升。這裡根據本計劃所進行的焦點座談、深度訪談、實地查證等結果，逐一加以檢視。

首先，客委會推動「客家語言發展計畫」至今，其中「客語家庭」、「客語薪傳」計畫的推動，確實讓客語從部分家庭扎根，並因此提升客家語言文化的能見度，同時在相關計畫的推動下，也確實逐年提升客語在公共場所的使用率，並且提醒中青代客家民眾對母語的珍惜。關於第二項目標，推動學校客語教育，深耕客語生活學校，落實客語教育向下扎根。客委會非常積極辦理客語生活學校的補助，雖然補助是鼓勵性質，只要縣市政府有幫學校提出申請，幾乎都能獲得補助，不過客委會也有設計完善的評核制度，讓經費的運用達到其目的。101 年度申請的學校高達 538 校，可見客委會這幾年的努力。

第三項目標是逐年辦理客語能力認證—初、中、中高級、高級，俾培育客語人才，及提升客語的服務品質。客語能力認證的舉辦是



「客家語言發展計畫」最見成效的部分，然而初、中、中高級已經舉辦多年，並且初級從今年開始朝向數位化認證的方向規劃，高級認證似乎未見規劃，就所設定的目標而言，高級認證顯然尚未推動。至於第四項目標，研擬語言振興相關法規，建立語言發展制度法制化。這是客委會最重要的工作，不過從經費的運用及成果報告，都沒有關於第四項目標的敘述，這也是相關學者專家認為配套措施及相關法規沒有建立，導致推動「客家語言發展計畫」遭遇不少困難。

最後是第五項目標，建置母語自然且多元學習環境，建立「公事語言」制度，推動公事客語無障礙環境，提升客語能見度，促進各族群和諧。這個目標尚待積極執行，因為「公事語言」制度尚未建立，而公事客語無障礙環境也僅有部分機構申請，客語能見度的提升有限，亟需未來積極推展建置的部分。

貳、客語發展計劃評估建議

依據本計畫原計畫書所擬定的五個工作項目做簡單的評估，並分項提出一些相關的建議：

一、客語薪傳師制度的評估建議

（一）因地制宜修訂薪傳師開課要求，期使課程多元而有彈性

客語薪傳師制度的設計，原意是希望讓客語薪傳遍地開花，然而各地情況不同，薪傳師開班的規定宜更有彈性。根據客委會公布的客家文化重點發展區，其實可以區分為兩大類開課，目前的辦法可以適用於客家文化重點發展區，至於非客家文化重點發展區及偏遠地區，應該請客委會研擬不同的開課要求與辦法，讓客語發展遍地開花的理想能夠逐步實現。因此，

建議修訂薪傳師的開課要求，應因地制宜，符合北、中、南、東各區不同的需求，並區分是否為客家文化重點發展區，讓薪傳師開設課程能多元而有彈性，達到推廣的目的。

（二）應研擬協助薪傳師開班之具體方案

薪傳師開班困難，不過政策執行單位有義務協助薪傳師開班，否則證書發出去之後，薪傳師不開班，遍地開花的理想便難以實現。大家意見類似，主要觀點在於薪傳師得到證書後並不保證有工作，薪傳師要自己找學生、找場地，自己提計畫、規劃教材、報帳核銷，彷彿小型的行政部門。客委會雖然自認為薪傳師的開班設計非常簡便，線上申請也已極為便民，不過從訪談得知，民眾並未感受到方便之處。如何設計並規劃薪傳師報帳的手續，以及協助薪傳師開班，並且輔導後續的進修等相關措施，客委會宜審慎研究。

二、客語教學資源中心及客語資料庫評估建議

（一）釐清建置客家語言教學資源中心及客語資料庫的宗旨與策略

依據行政院客家委員會第二期（97至102年度）社會發展中長程個案計畫—客家語言發展計畫，在相關政策及方案中，有關「建置客家語言教學資源中心及客語資料庫」的內容，為挽救瀕臨滅亡的臺灣大埔、饒平、詔安客語，協助其在校推動客語教學，因此，建置客家語言教學資源中心及客語資料庫的宗旨與策略，應該更全面性的作為，而將原先規劃作為客語少數腔調的教學資源中心，納入其中的一個項目。但是此項客語重要的基礎工程，必須編列更多經費預算，雖然可以與客語生活學校，以

及客語認證等項目結合，而其成果評估也應清楚呈現。

（二）委託成立專責客家語言教學資源中心及客語資料庫之研究中心

客家語言教學資源中心及客語資料庫是很重要的基礎工作，不宜以點綴性的作法執行。客語資料庫是基礎扎根的工程，但是並不容易執行，因此資源很可能就被挪用到做一些活動或觀摩等可以提高量化的部份，針對發展客家語言最基礎的工程，建議客委會未來應該挹注更多的資源執行。執行時則建議由客家語言研究的高等學術或研究機構來做，亦即在設有客家研究的大專院校或研究機構，補助成立專責客家語言教學資源中心及客語資料庫之研究中心。研究中心成立後，擬定方向，逐年建置涵蓋面廣泛的客家語言教學資源中心及客語資料庫。從這些意見可知，大家對客家語言教學資源中心有很多期待，如果研究中心得以成立，並有長期可觀的經費運作，將可以結合客語資料庫及客家語言教學資源中心，建立有系統而完整的資料庫，提供薪傳師及資源教師甚至學者專家一個非常豐富的教學與研究的中心，達到資源共享的目的。並且進一步在研究中心的基礎上，逐步建置全球客語資源中心，成為客語研究與教學的資源中心。

（三）應建置專任研究人員，從事客語教學資源與資料庫基礎工作

目前客語教學資源中心及客語資料庫的建置成果展現在少數腔調客語及認證詞彙，顯示客委會尚未積極進行客語教學資源中心與客語資料庫的建置工作，然而這兩項卻是客家語言發展刻不容緩的工作，假設各腔調都建立豐富的教學資源中心，並且有完備的客語資料庫，

全國的教學與研究人員將可以資源共享，客委會是整合的平臺，負責更新所有的資料。客委會可以採取委辦方式成立專責客語專業的研究中心，透過研究中心建置專任研究人員從事客語資料庫與教學資源等基礎扎根工作，以豐富資料庫內容。而專任研究人員，可以與地方文史工作者協力合作，由研究中心負責規劃客語資料庫及客家語言教學資源中心的實際內涵。實際執行時，可以分區撥款，與地方文史工作者合作，建立全面的語料蒐集工作。就執行面而言，只要設置了研究中心，那麼就可以交由團隊負責規劃客語資料庫及客家語言教學資源中心的實際內涵。

三、客語生活學校評估建議

（一）應鼓勵多年期的計畫申請，營造漸進而多元的語言學習環境

客語生活學校的補助件數逐年提升，推廣成效顯著，質的提升則是未來要努力的方向。許多學者提到客語生活學校中的觀摩賽變成一種競賽，導致客語生活學校的原意受到扭曲，然而觀摩賽（即將改成競賽）是客委會的既定政策，如何在辦競賽與達到客語生活學校的理想之間形成平衡，是一項嚴肅的課題。而多位執行客語生活學校計畫的校長或主任提到，每年申請客語生活學校，其經費通常都是年中以後才核發，導致學校無法從年初就規劃完整的客語生活學校相關內容，例如社團師資的聘請等。假設能夠提供績優客語生活學校多年期的計畫申請，有校長認為多年期計畫就可以規劃由點而線而面的客語生活學校環境，並且經費的運用會更靈活，而不會發生社團師資每年都面臨不知道有沒有經費的窘境，也能提早規劃參加觀摩賽的形式，或者先舉辦校內的社團觀



摩，增加客語生活學校的實質內涵。據此，建議鼓勵客語生活學校改採多年期的計畫申請，讓客語生活環境能夠深化與生活化，以利創造多元的語言學習環境。

（二）研擬多元的考核方式，讓客語生活學校真正落實其理想

客語生活學校的成果，除了抽查與訪視，目前其實是以舉辦觀摩賽為主，成果的展示以觀摩賽的方式呈現，就客委會而言是最有效且簡單的作法，當然也能達到推廣與宣傳的目的。然而當大部分的學校將資源投注在挑出來比賽的小朋友身上，而這些被挑選的孩子又大部分都是熟背客語稿上臺表演，表演時客語能力似乎嫻熟生動，卻鮮少能於生活中運用客語，這其實與客語生活學校原設計的理想與目標有差距。建議客委會研擬多元的考核方式，讓客語生活學校真正落實其理想。至於多元的考核方式則有待客委會深入研究，找到平衡。

四、公事客語無障礙環境評估建議

（一）跨部會協調推動公事客語無障礙環境，主動補助與輔導

公事客語無障礙環境是客家語言發展非常重要的部分，然而在執行的過程中，不僅經費挹注不及每年舉辦客語生活學校觀摩賽的 1/3，而且補助件數成長有限，其成效有待加強。本計畫在公事客語的推動成效尚有成長空間，客委會應專案研究推動的策略，提出具體的方案逐步推動，而非等待機關申請。有關跨部會協調的部分，客委會應在中長程個案計畫書的內容中加入，因為目前成效不高，要尋求首長或高層的溝通，才能有效推動政策。公事客語無障礙環境的營造，有賴跨部會的溝通協調並加以執行，才能有效達到其所設定的理想目標。

例如與衛福部、教育部、內政部以及地方縣市政府、鄉鎮公所等直接接洽，主動補助與輔導。而具體做法是擬定每年的執行進度，把應協調的部會、地方政府，逐年編列預算執行，以確實推動公事客語無障礙環境。

（二）擬定輔導流程，發展優先執行公事客語無障礙環境

公事客語是客家語言發展最基礎的工作，客委會在執行的時候應該積極主動，目前客委會的做法是行文給各公私單位，歡迎各單位提案申請，因為是提案申請，各單位提案意願低落，除了申請經費手續繁雜，核銷也極耗費人力。關於公事客語無障礙的推動不如預期，客委會相關承辦人員告知今年他們的構想是從源頭進行溝通，例如榮總體系，就先去和退輔會洽談合作，取得共識後，底下的醫療院所也就會配合辦理。從源頭取得共識的做法非常可取，不過「客家語言發展計畫」已經執行第二期，邁入第十二年，卻從去年才想到要從源頭做起，就執行力而言稍顯不足。建議客委會未來應主動輔導客家文化重點發展區優先執行公事客語無障礙環境計畫，以服務僅有聽說客語能力的國人。

五、客語能力分級認證評估建議

（一）應建立國家客語認證的體制

客語認證目前由客委會每年分級招標，承辦單位更迭頻繁，顯示國家尚未建立認證體制。而教育部是國家最高之教育行政機關，目前的全國語文競賽以及臺灣閩南語語言能力認證，都是由教育部主辦，委託相關單位承辦。同樣是認證，由不同機構主辦，資源無法整合，經驗更無法傳承。基於此，建議中央部會能溝通研商國家語言認證的統籌機構，以方便統籌所

有與客語認證相關的試務工作、能力指標、詞彙分級、題庫建置、試題難易度研究，以及教學推廣等等配套措施，例如客語認證是否納入升學加分、客語認證是否可當公務人員考試之客語能力證明等。以現階段的情況而言，建議客委會主動與教育部及考選部溝通，以利政策推行。

（二）長期委託專責單位承辦客語認證試務，以累積經驗永續經營

客語認證目前採每年一標的方式，由不同的學校承辦試務工作，缺乏經驗累積和傳承。如果能長期委託專責單位辦理客語認證，則能以永續經營的理念，去規劃試務工作，作持續的檢討與改進，不論是人力的安排、測驗與閱卷方式的改良、試題類型的研修、歷年考題與考生問卷的分析、相關的客語推廣研習課程等等，都可以藉由長期承辦而累積經驗，讓全球唯一的客語認證更臻完善。

（三）委由專業單位成立客語認證試題與題庫建置的研發中心，提高客語認證的公信力

客語認證目前區分幼幼級、初級、中級暨中高級認證，其中幼幼級及初級認證應以推廣為目的，然而中級暨中高級或未來可能進行的高級認證則應該朝國家公務人員考試客語能力認定的方向規劃。因此建議客委會比照英檢的方式，委託具專業背景的學術單位成立「客語認證研發中心」，從最基礎的訂定「客語能力指標」開始做起，再依能力指標做詞彙分級與題庫研發建置的依據，當能提高客語認證的公信力。認證研發中心還可以結合學術研究，做試題結構、試題難易度分析、考生問卷分析等。客語認證題庫可採用「歐洲共同語言參考架構」

（Common European Framework for Language: Learning, teaching, assessment，簡稱 CEF）之標準參照測驗來建置，永續經營客語認證，建立客語認證的公信力，使客語認證成為升學考試的加分比序，或公務人員考試客語能力認定的參考。

（四）跨部會協調使客語認證結合本土語言課程的實施

客語認證的目的在於客語的推廣及向下扎根，但我們看到的多數情況是客語認證與日常說客語這件事是脫節的，兩者並未有實質的聯繫，認證考試過後也就代表說客語的時間過了。客委會希望透過客語認證來達到推廣傳承客語的目標，其中推廣的成效顯著，但傳承的目的有待加強。為延伸客語認證的客家話學習與增加說客家話的機會，建議客委會與教育部做跨部會的協調，將客語認證的教材納入本土語言課程的教學內容，由各縣市的輔導員（客家語組）協助宣導推動，客委會協同各縣市政府定期與各縣市的輔導員座談，討論客語認證融入本土語言課程的相關推動事宜，並給予輔導員宣導推動之經費補助。

（五）各級客語認證採數位化線上測驗方式

今年開始初級認證採數位認證的方式進行，可見客委會將分年執行分級認證的數位測試。然而各級認證題庫尚未建立，未來很可能每年都要由承辦單位研究新的數位認證內容，導致資源浪費。建議配合符合國際語言測驗標準化程序所建立之客語認證題庫，將題庫數位化建立線上測驗系統，比照英檢的方式進行客語認證的測驗，可隨機抽難易度相同的無數組試題，除了可隨到隨考，還可將線上客語認證推廣到世界各地，並節省試務人力經費及每年可觀的入闈總總費用。



參、希望的未來與建議

客委會以有限的人力經費，要推動如此龐大艱巨的客語復甦工程，確屬任務重工作繁複，必須把經費用在刀口上，把任務聚焦在客語復甦的本質上，才能完成接近理想的期盼。依本計劃的訪查所知，客委會目前的工作量大，編制內的人員疲於奔命，因此加班量大辭退變動率也大。為挽救此種頹勢，在此對前述所提評估建議之外，再提出幾點人力運用及推動主題的建議：

一、各推展主題的研擬必須謹慎周密，每推出一個主題方案，都應聚合專家委員反覆討論，確定對客家語言發展有具體助益的政策，才慎重推出。就像大企業集團每推出產品前，研發設計是第一順位。否則推出主題不合大眾所需，徒然讓費許多人力物力。

二、客委會的各執行單位除主管外，應專設一個聯繫協調的專員，負責與各部會相關單位及各縣市政府建立密切的聯繫，專就每一主題的推動，與其他相關部門（尤其文化部、教育部、縣市教育處、社會處、客家事務局等）做好溝通協調。可以省去許多工作的方便及避開不必要的重複，減少人力的浪費。

三、對於較長遠或延續性很強的計畫案，應盡量採取委託專業單位做長遠規劃執行。不應為求其速成逕採招標案，由完全無關專業的單位包攬，徒然浪費經費只完成聊備一格的樣本，對客家語言發展沒有具體助益。

四、積極規劃客家文化重點發展區，推動幼兒園沉浸式客語教學方案，讓尚未進入學習競爭的兒童，沈浸在客語環境把自己祖語學好，後續的復甦工作就輕鬆自在多了。



莫拉克颱風五年重建成果

陳振川 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會執行長

張恒裕 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會主任秘書（現為國家發展委員會人力發展處處長）

李葳農 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會綜合規劃處科長（現為國家發展委員會綜合規劃處專員）

壹、前言

莫拉克風災自民國 98 年 8 月發生至今已 5 年，莫拉克颱風災後重建特別條例將於今年 8 月屆期，行政院重建會也在今年 8 月結束階段性任務。回首這 5 年的重建工作，在政府與民間合作下，秉持「災後重建應以人為本，以生活為核心，並應尊重多元文化特色，保障社區參與，兼顧國土保安與環境資源保育」的原則，以安全、尊重、效率、創新的特色來進行重建。

重建屆滿 5 周年，各面向均有豐碩的成果。在家園重建方面，政府提供土地，簡化行政程序，結合民間團體共同興建永久屋以安置受災民眾，災後半年即興建完成 601 間永久屋，至 103 年 9 月完成 43 處永久屋基地共 3,561 間永久屋，受益人數超過萬人，另校園重建受損計 1,145 所，也全數興建完成。

在基礎建設方面，落實「山、路、河、橋共治」之理念，兼顧國土自然生息，並納入防災設計以避免嚴重損害再發生，打造永續並且順應自然基礎工程。

重建區的永續產業發展，在政府與民間以創新的整合模式運作下，完成了砂石回填魚塢、流失農地回填復耕等重要工作，並結合綠

能、觀光、有機、文創等新興產業，讓產業發展有了新的風貌。

貳、98 年 8 月 8 日的莫拉克颱風

回到 5 年前，98 年 8 月 8 日，莫拉克颱風來襲，為臺灣中南部山區帶來了兩千多毫米的雨量，阿里山地區 72 小時累積雨量 2,854 毫米，為臺灣歷年雨量最高紀錄。

由於山區地質脆弱與地形陡峭，加上堆積於河床的砂石，阻礙水流宣洩，罕見的山崩、堰塞湖潰堤等現象驟然發生，釀成了臺灣中南部嚴重的災情，造成 699 人死亡或失蹤，1,764 棟房屋毀損；河川流域淹水總面積約 13,304 公頃，排水洪災總淹水面積約達 83,220 公頃；淹水 50cm 以上戶數共 140,424 戶；經濟損失約 1,998.3 億元。



圖 1 屏東霧臺鄉新佳暮部落受災情形



政府第一時間搶救，出動國軍 54 萬 5,196 人次，警義消 99 萬 3,147 人次，調度直升機 5,958 架次，救出災民 53,442 人，運送物資 503,953 噸，清運土石垃圾 329,608 噸，消毒面積 8,212 萬平方公尺，也是我國建軍史上的最高紀錄，可以想見當時受災情況之嚴重（如圖 1）。

參、災後重建的第一步

一、成立「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」

風災發生後，馬總統英九於 98 年 8 月 14 日召開國家安全會議，指示移緩濟急挹注救災與成立重建會。隔日行政院劉院長兆玄即宣布成立「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」（以下簡稱重建會）。

重建會正、副召集人係由行政院院長、副院長兼任，設執行長、副執行長督導推動各項重建工作，並設委員 33 人至 37 人，由相關機關代表、災區縣市首長、專家學者、民間團體代表、災民及原住民代表所組成。重建會人員則由各相關機關派駐，約 50 餘人。

考量莫拉克受災地區多在臺灣南部縣市，因此一開始行政院即決定將重建會辦公室設在高雄，以就近服務受災民眾。這 5 年來，近兩千個日子，重建會的同仁每天督導、協調、決策與推動各項重建工作，並赴重建區勘查環境、視察工程進度、傾聽民眾聲音、做政策溝通、關懷社區等，從災後抗爭不斷，到最後親情融合，重建團隊以實際的行動建立了民眾對政府的信任，也對重建的成果有重要的影響。

二、特別條例與特別預算

莫拉克災後，行政院於 98 年 8 月 20 日即

研擬「行政院莫拉克颱風災後重建特別條例」草案送立法院，98 年 8 月 27 日經立法院三讀通過。行政及立法部門共同攜手，在災後 20 日內即完成特別條例立法，不僅展現卓越的行政效能，並為救災工作奠定完備法制基礎。

災後 3 個月，98 年 11 月 10 日立法院通過 1,165 億元特別預算，包括災後立即移緩濟急的 220.38 億元，重建經費總計 1,385.46 億元。另國內外捐款亦達 254 億元，政府、企業及民間團體齊力推動重建。

三、史無前例的重大挑戰

災後重建是與時間賽跑的工作，且當時 H1N1 流感疫情尚未獲得控制，又遭遇侵襲全世界的金融海嘯，整體社會環境非常艱難，政府當時需要第一時間先做好災民的安置，並且在關鍵地區，儘速做清淤和重建，避免下一次颱風、豪雨造成第二次災害。此次災害規模及災區範圍廣大，大災難後災民的心理、生理影響與社會輿論批判等各種衝突，政府要抓住方向積極將重建工作往前推展，確實面臨空前的挑戰。

四、結合民間力量投入重建

98 年 8 月 16 日重建會第一次委員會就確立了「結合政府與民間力量推動災民安置計畫」的政策方向，亦先邀集慈濟基金會、紅十字會、世界展望會、佛光山等民間團體就長期安置災民的議題交換意見，決定採政府與民間合作之模式，由政府取得安置用地，無償提供民間團體興建住宅轉贈災民，達成公私部門協力安置災民之共識，創造政府與民間合作的典範。

五、以國土保育為先的永續理念

行政院於 98 年 10 月 9 日核定了由經濟建

設委員會提出的「以國土保育為先的區域重建綱要計畫」，秉持國土保安與復育的理念，除揭災災後重建總目標與基本理念外，透過環境敏感與適宜性分析，劃定重建規劃分區與策略分區，以期在災後重建工作進行同時，達到有效預防災害再次發生的效果。

肆、家園重建

莫拉克災後的家園重建，以「離災不離村、離村不離鄉、遷移至離鄉最近之安全地點」的原則安置受災的民眾，充分尊重每一位居民自主意願及不同族群的文化，並汲取 921 地震災後重建經驗，為加速重建及有效運用資源，一開始即以興建「永久屋」安置受災民眾為政策主軸。

一、公私協力興建永久屋

這次由政府及民間單位共同協力興建永久屋安置受災民眾，是臺灣史上的創舉。利用民間單位的彈性、效率與活力，負責災民永久屋之興建與照顧，政府則負責法規鬆綁、原居住地及安置地點安全評估、劃定特定區域、提供安置土地共 216.52 公頃及公共設施的經費、簡化行政流程、辦理土地使用變更、核發建照、配置水電、電信系統、專案控管永久屋興建進度、資格審核及協助入住等工作。

重建 5 年，共興建 43 處 3,561 間永久屋。對於遷居位址的選擇，政府尊重民眾及兼顧安全，其中嘉義來吉永久屋基地皆因經歷多次基地選址、安全性評估及與民眾諮商歷程，於 102 年 12 月 19 日始開始興建，更從原居住海拔 700 公尺高度遷移至 1,400 公尺的鄒族原居住地，是政府充分尊重遷居民眾的最佳範例（如圖 2）。

二、彩虹永續社區概念

為協助永久屋基地居民於新的居住空間早日恢復安定生活，營造比過去更安全、更永續發展的居住環境，陳振川執行長在 99 年 10 月 1 日提出「彩虹永續社區」概念，以七大面向規劃永久屋社區，包括社區營造、居住、生活、就學、就業、產業及文化傳承等需求，建構永久屋基地永續社區藍圖，讓未來永久屋社區滿足居民基本生活所需外，並兼具部落自主、社區群力發展、世代發展等功能。

因此，永久屋社區並非只是房屋的集合，而是有機發展的社區，有讓孩子安心就學的學校、讓居民分享生活的活動中心、向外界展示農特產、手工藝品增加就業機會的產業發展中心、學習技能辦理職業訓練的教室、讓居民運動休閒的場所、可以保留及傳承傳統文化的設施、讓居民心靈安定的宗教設施等，建構永續發展的彩虹永續社區。

三、生活重建與社區培力

為服務受災民眾，內政部於主要受災地區委託民間團體設置生活重建服務中心，成立 27 處生活重建服務中心、41 處聯絡站，提供災民有關心理、就學、就業、福利、生活及轉介等六大面向之服務。

重建會在 103 年 1 月 18 日辦理優良永久屋社區評比的頒獎典禮，由 68 件參賽申請書中，挑選出具優質與卓越之新興社區，並對努力參與社區公共事務之意見領袖或社區幹部，公開評選出 35 位得獎者公開給予獎勵，以激發社區永續發展潛能。

四、文化重建

由於莫拉克受災民眾估計 72.5% 為原住



圖 2 左上：南投長利園永久屋社區、右上：屏東禮納里部落
中：高雄杉林大愛園區
左下：臺東嘉蘭永久屋第一基地、右下：高雄五里埔小林社區

民，因此在重建過程中，為了保存及傳承原住民文化，原民會以補助家戶運用原住民族傳統建築元素及原生植物等，進行永久屋個別住宅之裝置、修飾或綠化植栽，也補助部落自主辦理入口處及故事牆等文化意象設施。

此外，因小林村為莫拉克風災中受創最嚴重的地區，為協助保存平埔文化並紀念小林村，設置平埔文化與生命紀念碑，並興建小林罹難者紀念公園以及五里埔小林平埔文化園區。

除了硬體的建設外，為了厚植在地文化傳

承力量，也藉由文化部推動的文化種子計畫，一方面進用在地居民，解決災民就業問題，一方面培育文化種子舉辦文化活動與計畫申請撰寫能力，讓外部的資源能挹注到社區，型塑在地永續發展的能量，讓文化傳承得以延續（如圖 3）。

五、心靈重建

莫拉克颱風重創臺灣所導致災區民眾傷亡、家園毀損及生活環境變遷等，為避免災後倖存者心理產生傷痛，造成創傷後壓力症候群、重鬱症等，政府與民間團體共同合作展開以在



圖3 左上：屏東禮納里部落瑪家穀倉及青年會所、右上：屏東吾拉魯滋部落遷村紀念碑
左下：臺東嘉蘭第一基地永久屋家屋文化語彙、右下：屏東長治百合部落家屋文化語彙

地化服務為原則的心理（靈）重建工作，提供精神醫療與心理衛生服務，並運用宗教、文化、藝術治療及社會工作等各種方式，使受災民眾心理獲得治療、支持及適應環境變遷（如圖4）。

考量近7成受災民眾為原住民族，為尊重其民族特性及宗教需求，在永久屋基地內規劃興建46處宗教集會設施，透過教會的力量，撫慰災民心靈；政府並為永久屋居民規劃逾18公頃非經濟生產用的心靈耕地供遷居民眾耕作。依據衛生福利部統計莫拉克災後近四年災區自殺死亡人數，與98年相比，呈現下降趨勢，顯示政府與民間心理（靈）重建相關措施之執行已具成效（如圖5）。

六、校園重建

莫拉克災後，有1,145所學校損壞，大部分經過修繕後即可恢復使用，也有15所學校受

災較嚴重，需大幅原地修建或異地重建，政府結合民間力量，媒合民間企業團體認養援建，已全數重建完成。這些學校在重建過程中，經歷選地、尋求援建資源、到處寄讀，等待的辛苦過程，仍堅持不影響學生的受教品質，教職員對教育的付出，有目共睹。

這次校園重建工程除著重硬體工程品質外，設計上也納入當地人文特色，以排灣族、鄒族、布農族、平埔文化、客家文化等意涵設計整體校園，並加入節能、綠建築的概念，讓校園成為孩子傳承傳統文化並學習友善環境、永續發展概念的重要場域（如圖6）。

伍、基礎建設重建

為儘速恢復災區基礎建設服務功能，除緊急搶修之短期任務外，重建會強化各部會跨域基礎建設整合工作，建立各區域之平臺，在工



圖 4 屏東長治百合部落心靈耕地種植傳統作物紅藜



圖 5 左：屏東禮納里部落好茶村聖母聖心堂、右：屏東禮納里部落臺灣基督長老教會瑪家教會



圖 6 左上：高雄那瑪夏區民權國小由臺達電子文教基金會援建，除融入布農族文化特色，並以綠建築概念設計
右上：南投信義鄉隆華國小由紅十字會及中油公司援建，仿照客家土樓建築設置圓型拱頂
左下：雲林古坑鄉樟湖生態中小學由張榮發基金會援建，為臺灣最美森林教育生態中小學
右下：屏東泰武國小由明基友達基金會援建，以排灣族文化意象打造整體校園

程規劃階段即落實「山、路、橋、河」共治之理念，並結合防災、保育之觀點進行國土復育，營造安全、優質、永續的生活環境。

一、順應自然環境重建，讓大地休養生息，避免再次致災

莫拉克颱風災後受災山區產生之鬆動土石高達 12 億立方公尺，除部分流入河川外，尚有大量土石留在山區坡面，莫拉克颱風災後部分重建區尚處環境脆弱敏感，不宜大肆開挖坡地。

依據「莫拉克颱風災後基礎建設重建方案」，對於環境敏感地區儘量減少開發，確保山林休養生息坡地穩定後，再另外勘選適當路線復建。對於部分山區聚落，短期暫時以溪床便道（橋）方式，維持居民交通及民生產業基本需求，並建立經常性撤離、救災與安置作業能力，中期以提高便道便橋抗洪能力，長期建設以國土復育保安為重要指導原則，避免二次傷害，規劃選擇穩固永久長期性之交通路廊，降低災害風險。

二、流域整合重建 落實國土保育

莫拉克颱風造成的土石洪流沿著河川流域造成上、中、下游基礎設施損壞連續的發生，損壞類型不同且由不同目的事業主管機關負責

重建，重建工作量龐大且界面複雜，無法由單一手段或機關完成全部重建工作。行政院在重建綱要計畫中即強調「建立流域及跨域整體規劃重建」原則，並採「流域整合」方式推動，整合資源協調分工，區分復建等級辦理重建工作，以落實國土保育的重建宗旨。

三、災後橋梁重建採「大跨距、深基礎、高橋墩」原則

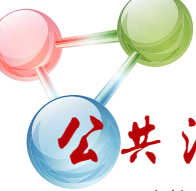
莫拉克風災時，山區橋梁道路飽受土石流嚴重威脅，短跨距的墩柱攔截了大量漂流木妨礙水流造成溢堤，密集墩柱及裸露的橋基礎在土石、巨木的撞擊下，影響橋梁結構安全，嚴重者造成落橋情形。

而莫拉克災後，河床淤積數十公尺，河道寬度也大為增加，災前平均橋長為 89 公尺，災後重建大幅增加為 187 公尺，技術難度與工作規模倍增，且山區現地災損估算及工程測量設計遠較平地困難，通往山區的聯外道路，常受汛期影響而中斷，營造廠商承作意願低，也提高了山區基礎建設的困難程度。

莫拉克災後，有 126 座橋梁嚴重損毀需重建，重建的橋梁改採「大跨距、深基礎、高橋墩」原則，避開不穩定的地質，提高橋面、減少落墩及加強基礎穩固性，不阻礙洪流土石，



圖 7 左：全國最高橋墩—災後重建的屏東霧臺谷川大橋
右：南投東埔日月雙橋—災後重建新橋跨繞河道避開水流攻擊面



以避讓的方式與自然和平共處，此外，此次災後重建的橋梁，因大多位於山區，所以在設計時，也與地方居民溝通，融入原住民文化意象，增加人文特色，也帶動地方觀光（如圖 7）。

四、復原重建成果

- （一）交通設施復建方面，僅臺 20 線有 1 件工程（含勝境橋與桃源一號橋）因廠商解約重新發包，預計 104 年 4 月底前完成外，其餘省縣道皆於 5 週年前完成重建。
- （二）中央管河川復建工程總計辦理 256 件、縣（市）管河川及排水復建工程總計辦理 687 件，已分別於 100 年 7 月 14 日、9 月 27 日全數完成；所有堤防復建工程已於 100 年 7 月 14 日前全數完成。
- （三）疏濬工程方面，災後至 103 年 7 月 13 日止，共計疏濬 3 億 5,106 萬立方公尺（過去平均每年執行量為 2,000 萬立方公尺），後續朝「疏濬無上限」目標繼續執行。
- （四）98 年 8 月 8 日林邊溪破堤造成洪流土砂灌入林邊、佳冬市區，所有建築物內與地下管線及抽水站，全部被淤泥塞滿，98 年 8 月 25 日成立「林邊及佳冬地區淹水問題專案小組」，決定不遷村，及內水、河道、淤積土處理原則，並於 8 月 31 日成立「林邊佳冬前進辦公室」進駐災區，密集召開會議，排定工作進度，至 9 月底僅花了 50 天即完成復建工作，較原先屏東縣政府預估需 4 個月工作時程，大幅提前，讓民眾及早回復正常生活。
- （五）18 處重大土石災區復建工程已於 100 年 5 月 26 日全數完成。

- （六）阿里山森林遊樂區內森林鐵路，祝山線於 100 年 10 月 27 日復駛，神木線於 101 年 1 月 20 日復駛，竹崎 - 奮起湖段於 103 年 1 月 27 日復駛通車。

陸、產業重建

災後產業重建爭取民間企業、民間團體資源進入，並納入地方需求，規劃農業、觀光、工商、原鄉特色等產業之重建，並鼓勵產業再造與轉型，朝種苗、種畜禽、蘭花、石斑魚等重點精緻農業、生態觀光旅遊及融入當地原住民文化元素的文化創意等新興產業發展。此外，就業與生計及產業發展息息相關，重建過程中，短期就業以及配合產業人力培訓需求，開創在地就業機會、協助創業等亦扮演重要角色。

一、災後受創嚴重農漁業已復甦

蘭花生產設施修繕或重建已全數完成 7.86 公頃。99 年蝴蝶蘭出口值為 8,255 萬美元，成長 32%，100 至 102 年出口值分別為 9,847 萬美元、16,564 萬美元、16,600 萬美元，逐年穩定復甦。

另外，受創嚴重的石斑魚也已全面恢復生產，99 年 6 月 24 日全數完成客土工作，共計 93.2 萬立方公尺，估計漁民節省 7.4 億元砂石



圖 8 屏東縣養殖漁業區重建

費，受益魚塭面積達 310.67 公頃，99 年出口值 7,709 萬美元，成長 80%，100 年至 102 年出口值分別為 1 億 2,184 萬美元、1 億 6,594 萬美元、1 億 5,523 萬美元，逐年穩定復甦（如圖 8）。

二、砂石回填流失農地

利用堤防興建及疏濬工程之砂石，回填因風災而流失農地，共完成 492 公頃農地回填，協助農民全面復耕（如圖 9）。

三、農特產品及地方產業行銷活動

98 年 12 月至 103 年 6 月於臺北、臺中、高雄共辦理 18 場次重建區農特產品展售活動，創造近 6,000 萬元銷售佳績，延伸續購金額達上億元，並建立郵購機制。

配合各項基礎重建之陸續完成，99 年迄 103 年計辦理 27 項指標性產業促銷活動（包括阿里山山美村達娜伊谷重新開園、南投縣信義鄉日月雙橋竣工典禮暨溫泉區產業行銷展售，以及杉林大愛園區貓頭鷹主題展暨原民文化公園開幕等）。

四、導入民間資源協助產業重建

自 99 年 1 月 8 日迄今共導入 31 家民間團

體與企業參與產業重建，包括鴻海集團設立永齡杉林有機農業園區協助生計重建、臺積電援建阿里山里佳村茶葉與竹筍加工場、清華網路文教基金會設立向陽薪傳木工坊培訓原住民文創人才、張榮發基金會協助重建區觀光餐飲人才培訓等（如圖 10）。

五、推動重建區觀光旅遊

規劃重建區 7 縣市、23 條產業旅遊套裝行程，100 年 10 月 6 日發行 30 萬份莫拉克重建區旅遊手冊。102 年改版規劃 15 條套裝的精緻旅遊路線，發行「莫拉克重建區旅遊手冊」30 萬份。103 年推廣「真情旅遊 愛上永久屋」系列活動。

柒、經驗傳承

從莫拉克颱風災後重建的經驗中，中華民國政府、民間團體與企業已共同建立了一套防救災及重建之社會管理系統。為了將這些寶貴的重建經驗繼續傳承，行政院重建會在過去近 5 年來，努力地以有限的人力、經費，拍攝了 2 部國際紀錄影片、8 部紀錄片、11 部短片，也編寫了 42 本專書，從南到北辦了 59 場巡迴影展及座談會，就是希望可以透過這些文字、影像，以及國內外交流，把重建的經驗傳承到各



圖 9 臺東太麻里溪農田復耕



圖 10 臺積電公司援建嘉義阿里山里佳部落竹筍加工場



個角落。「莫拉克風災重建展示館」也於 103 年 8 月 8 日在高雄科學工藝博物館開幕，象徵重建結束轉換成經驗傳承及教育。

捌、結語

回首這五年，每個階段我們都面臨不同的挑戰，尤其是極端氣候致災影響下，重建工作難度更加嚴峻，可謂防救災及重建併行，所幸，歷經多次颱風暴雨，重建區均無重大人命傷亡，各項完成之永久性公共建設均能發揮功能。但莫拉克災後，讓我們瞭解到「防災重於救災，離災重於防災」的重要性，不論是政府災防體系與民眾的防災備災意識都大幅強化，災害防救法也在 99 年 8 月修法，將國軍主動投入救災工作入法，增強整體防救災能力，也落實馬總

統積極要求「料敵從寬、禦敵從嚴、超前部署、預置兵力、隨實防救」的災害防救要領。面對極端氣候帶來頻率及規模愈大災難之挑戰，如何強化現有政府災後重建組織能力，健全社會管理系統，是未來要再努力的。

重建會已在今年 8 月 8 日卸牌，謝謝過去五年來與重建會並肩作戰，共同努力，為莫拉克颱風災後重建付出心力的所有人。災後重建是條漫長的路，需要有決心、毅力、耐心、愛心及專業，最難能可貴的是政府部門結合民間團體、企業及受災民眾自己的力量共同努力，不分黨派、宗教、族群，攜手重建彩虹永續新家園，見證了臺灣人的愛心，也創造了災後重建的國際典範。

※ 附註：感謝所有參與重建之團隊及同仁，特別是下述貢獻良多並共同努力到最後一刻之廖振驊、陳德福、劉敬宗、洪世益、黃忠真。

參考文獻

1. 陳振川。2014。莫拉克災後重建承傳與展望。**103 年度直轄市、縣市首長災害防救研習會**。臺北市：行政院災害防救辦公室。
2. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2013。**山路橋河共治—災後基礎建成果紀實**。高雄：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。
3. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2012。**愛與希望 耀動生命力—莫拉克颱風災後重建 3 周年成果彙編**。高雄：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。
4. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2013。**在廢墟中站起來—莫拉克災後校園重建**。高雄：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。
5. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2014。**創心協力 重建永續家園增訂版**。高雄：行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。
6. 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會。2014。「重建特別條例」、「組織架構」。行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站 < <http://88flood.www.gov.tw/> >（檢索於 2014 年 7 月）。



污水下水道建設之政策規劃與績效管理

丁育群 內政部營建署署長

壹、前言

污水下水道系統興建始於西元 19 世紀，英國為解決泰晤士河嚴重污染致瘟疫橫行所推行之公共建設，此舉大幅降低因污水處理不當致公共衛生發生之危機，亦由污水下水道系統的整體規劃，改善了河川污染，創造高品質生活的城市，而污水排放系統，因此成為現代化都市之靜脈系統。

臺灣早期以農業發展為主，加以人口密集度不高，糞便可供作施肥之用，而生活污水則以合流式排入水體，其污染量尚在河川可容許

的負荷之中。惟嗣後政府藉由政治改革，制定許多振興經濟措施，工商業迅速發展，人口逐漸集中於都市後，因事業廢水未經妥善處理，生活污水亦僅藉由建築物化粪池設備進行處理，其功能有限且疏於管理，致污水四處排放進而影響環境衛生並污染河川水域水質，因此政府進行政策面的管制與公共建設的作為，逐漸開始污水下水道建設，且自民國 73 年起，全面採用分流式污水下水道系統，以污水管網系統收集污水後輸送至污水處理廠處理，再予排放至承受水體，而最末端家庭「用戶接管」工程即成為重要的工作，目前我國污水下水道建

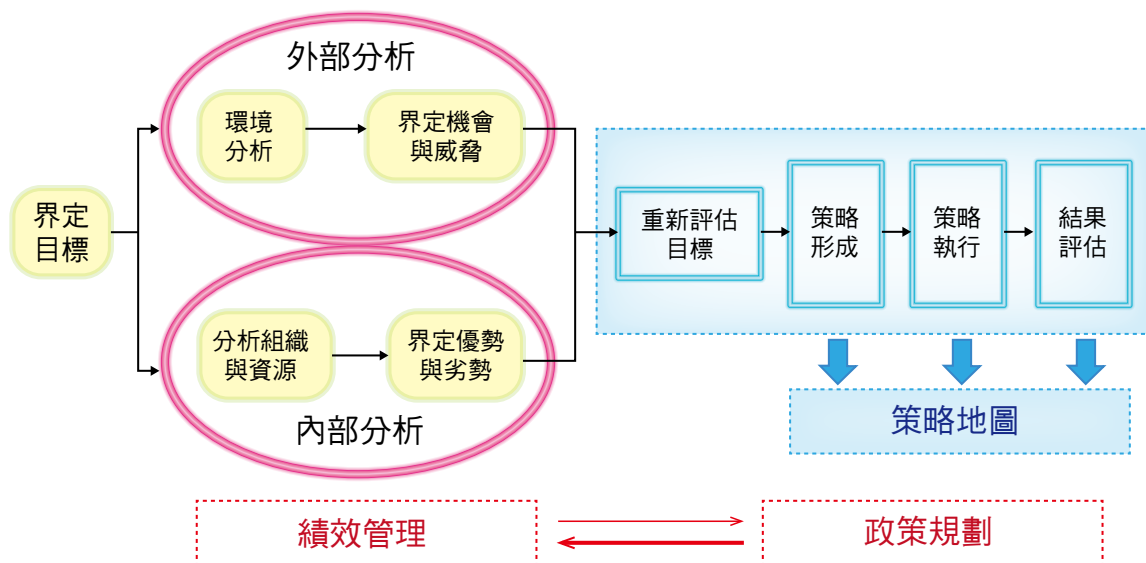
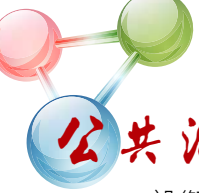


圖 1 本文觀念架構圖



設衡量的基準係以「用戶接管普及率」反映公共污水下水道建設程度與污水妥善處理對於環境品質提升之影響。

由於污水下水道是都市進步的指標，亦是環境永續發展之一環，世界先進國家均將之列為重要施政項目，瑞士洛桑管理學院（International Institute for Management Development, IMD）亦納入國家競爭力評比項目之一。我國污水下水道建設起步甚晚，因此成為臺灣長期劣勢的評比項目，影響國家競爭力排名，政府為加速我國污水下水道建設，90年「擴大公共投資提振景氣方案」、91年「挑戰2008：國家重點發展計畫」、93年「擴大公共建設投資計畫—新十大建設」、98年「振興經濟擴大公共建設投資計畫」及「愛臺12建設」均將污水下水道列入上述重大經建計畫，本文之作，係由污水下水道建設歷程與成果為開端，經由績效指標目標之訂定，透過SWOT方式分析污水下水道建設相關執行成果、檢討問題並擬定解決方案後，據以建構污水下水道建設之策略地圖（茲就本文觀念架構圖如圖1）。

貳、污水下水道建設歷程與成果

污水下水道建設是臺灣起步最晚的基礎建設，在歷經近四十年的推動後已漸有成效，茲就污水下水道建設歷程與成果，簡述如下：

一、污水下水道建設歷程

臺灣光復後為配合當時省政府所在地南投中興新村的闢建，經有系統的整體規劃建設後，於48年完成臺灣第一個分流式下水道系統，為中興新村帶來優質的辦公與生活環境；56年臺北市改制為院轄市後，為配合民生東路新社區的開發，採土地重劃方式籌款建設臺北市第一

個社區型污水下水道系統；其餘市鎮隨著人口增加以及都市的擴充，並未同時籌建下水道，多僅於開闢道路時於兩側建築暗溝，以排除雨水並容納居民生活污水及工商廢水等；糞便污水則因在都市清運不便，漸由排糞式改裝為化糞池，但因化糞池處理效果有限，其溢流水併同生活雜排水大量流入河川，造成河川污染。有鑑於此，政府於73年頒布「下水道法」，並於77年制訂「污水下水道發展方案」，自81年起推動污水下水道第一期六年計畫（81～86年）、第二期六年計畫（87～92年），惟建設計畫執行期間，由於民眾對污水下水道推動缺乏共識，地方首長又因該項建設期程長且埋於地下，成效不易彰顯，配合意願低落，致污水下水道推動成效不佳，截至第二期建設計畫期程結束時，污水下水道用戶接管普及率僅10.1%，且成效多來自於臺北市及高雄市。92年起廣續推動污水下水道第三期建設計畫（92～97年）並配合政府多項重大經建計畫，行政院於污水下水道建設經費上加倍高額投注，時值民眾環保意識逐漸凝聚，污水下水道推動始有初步成效。98年起由於污水下水道列入「愛臺12建設」，持續推動之污水下水道第四期建設計畫（98～103年）獲得行政院高度重視，預算均較前期增加，各縣（市）開始全面推動污水下水道建設。

二、現況與成果

污水下水道建設經陸續推動三期建設計畫後，已初具成效，目前持續推動第四期建設計畫，其辦理模式採政府自辦與促參方式雙軌並行，截至103年6月底臺灣地區污水下水道用戶接管普及率為36.32%，歷年用戶接管普及率成長如圖2，可以發現臺灣地區污水下水道普

及率開始大幅成長始於 92 年開始之第三期建設計畫，由於政府近年將之列為重大政策，投入預算均較前期增加，因此用戶接管普及率獲致大幅提升，截至 103 年 6 月建設成果如下：

- (一) 公共污水下水道用戶接管已完成 212 萬 3,722 戶，用戶接管普及率為 36.32%，整體污水處理率為 67.88%。
- (二) 已建設完成 52 座污水處理廠，建設中系統 77 處。
- (三) 建設完成之污水處理廠總處理能量約 367 萬噸／天，處理水量（包含已接管水量與截流量）超過 82.34%。

(四) 全國 22 縣市僅餘嘉義市尚未辦理用戶接管。

參、污水下水道建設績效管理之檢討

污水下水道係系統性的工程，必須興建污水處理廠，完成主幹管、次幹管及分支管網，最後再進行家庭用戶接管，完成後始可列入普及率之計算，建設成果與效益需長時間方可顯現，而用戶接管又需民眾高度配合，因此地方政府的執行力與人民的接受度成為政策推動的關鍵因素。本節以污水下水道建設績效管理作檢討，將組織願景與策略目標訂定說明後，簡述目前執行現況，再利用 SWOT 方式檢討分

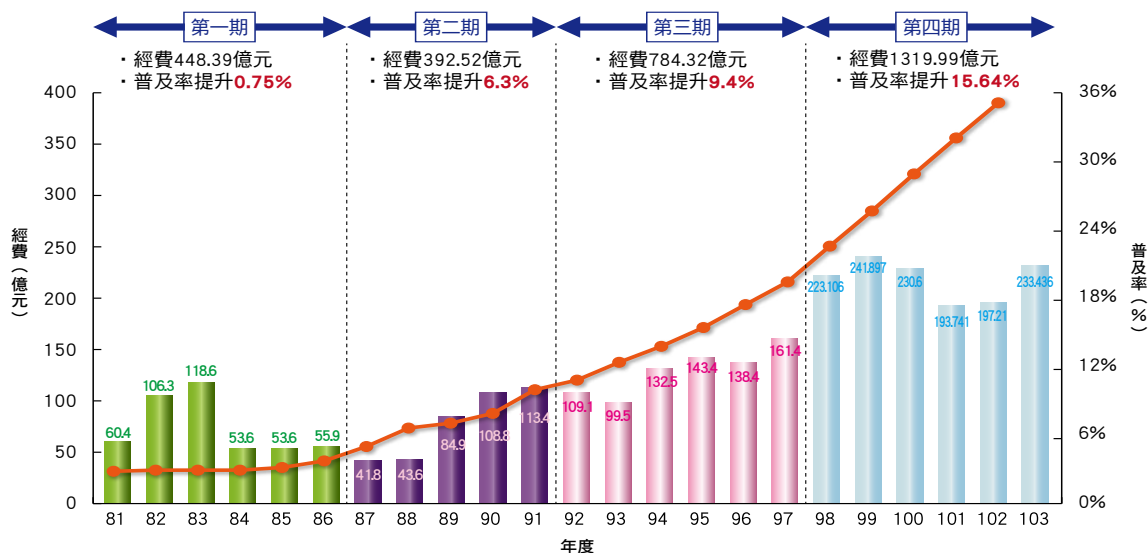


圖 2 污水下水道歷年經費與用戶接管普及率成長圖

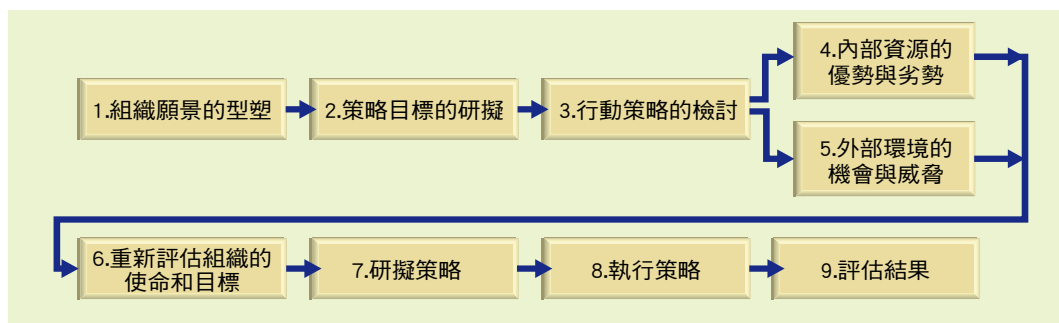
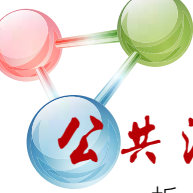


圖 3 績效管理程序



析。圖 3 為推動績效管理之程序，其中流程 1 到 5 為績效管理之檢討；流程 6 到 9 為政策擬定之策略地圖，將於下闡述（如圖 3）。

一、組織願景的型塑

共同願景是任何組織永續發展的關鍵要素，願景可以凝聚團隊共識，凝聚組織成員無限的創造力，沒有願景，組織便欠缺衝勁力與生命力，型塑機關的願景是實施績效管理的第一步。

以「營造永續生活水環境」作為組織願景，以「扮演下水道清道夫的領導者，身負資源永

續利用的一環，作為環境永續發展的推手，綠色家園不可或缺的園丁」為使命。

二、策略目標的研擬

策略目標是一個能夠兼顧機關本身特性與外在環境變遷的目標，它是對於組織競爭力提升極有幫助的羅盤，必須具備優先性、明確性與務實性等條件。

「污水下水道第四期建設計畫」（98～103 年）訂定用戶接管普及率之目標由 97 年底至 103 年將普及率由 19.5% 提升至 35.77%，同時配合「愛臺 12 建設」以每年平均提升用戶

表 1 101 年及 102 年公共污水下水道用戶接管統計表

縣市別	各縣市 總人口數	各縣市 總戶數	至 101 年 12 月		至 102 年 12 月		102 年	102 年度
			公共污水 下水道 接管戶數	公共污水 下水道 普及率	公共污水 下水道 接管戶數	公共污水 下水道 普及率	增加之 公共污水 下水道接 管戶數	貢獻全國公 共污水下水 道增加之普 及率
新北市	3,954,929	988,732	487,512	49.50	550,230	55.65	62,718.00	1.07
臺北市	2,686,516	671,629	733,265	100.00	757,410	100.00	24,145.00	0.41
臺中市	2,701,661	675,415	87,635	13.06	99,316	14.70	11,681.00	0.20
臺南市	1,883,208	470,802	77,748	16.53	90,495	19.22	12,747.00	0.22
高雄市	2,779,877	694,969	323,654	46.59	347,352	49.98	23,698.00	0.41
臺灣省	9,234,448	2,308,612	150,654	6.53	197,142	8.54	46,488.00	0.80
宜蘭縣	458,456	114,614	28,240	24.63	32,954	28.75	4,714.00	0.08
桃園縣	2,044,023	511,006	22,860	4.50	25,861	5.06	3,001.00	0.05
新竹縣	530,486	132,622	13,527	10.33	18,471	13.93	4,944.00	0.08
苗栗縣	565,554	141,388	3,896	2.76	9,092	6.43	5,196.00	0.09
彰化縣	1,296,013	324,003	467	0.14	2,176	0.67	1,709.00	0.03
南投縣	517,222	129,306	3,298	2.54	5,132	3.97	1,834.00	0.03
雲林縣	707,792	176,948	8,905	5.01	10,323	5.83	1,418.00	0.02
嘉義縣	529,229	132,307	7,379	5.53	8,732	6.60	1,353.00	0.02
屏東縣	852,286	213,072	18,510	8.62	24,562	11.53	6,052.00	0.10
臺東縣	224,821	56,205	0	0.00	280	0.50	280.00	0.00
花蓮縣	333,897	83,474	13,023	15.54	19,718	23.62	6,695.00	0.11
澎湖縣	100,400	25,100	1	0.00	1	0.00	0.00	0.00
基隆市	374,914	93,728	15,116	16.03	23,313	24.87	8,197.00	0.14
新竹市	428,483	107,121	15,432	14.52	16,527	15.43	1,095.00	0.02
嘉義市	270,872	67,718	0	0.00	0	0.00	0.00	0.00
福建省	132,878	33,219	10,470	33.66	11,614	34.96	1,144.00	0.02
金門縣	120,713	30,178	8,426	29.80	9,478	31.41	1,052.00	0.02
連江縣	12,165	3,041	2,044	72.29	2,136	70.23	92.00	0.00
總計	23,373,517	5,843,378	1,870,938	32.10	2,053,559	35.14	182,621.00	3.04

資料來源：上述各縣市總人口數係由內政部戶政司網站（<http://www.ris.gov.tw>）年度統計至 102 年 12 月底資料。

說明：分母為依據 91 年 11 月 12 日本署邀行政院主計處、經建會、環保署、縣市政府、學者專家召開「污水下水道普及率相關參數及計算公式座談會」研商共識，各縣市戶數係依各縣市戶政資料總人口除以假設每戶 4 人而得。

接管普及率 3% 為目標，依此目標，每年最後一季均請各縣市政府函報下一年度該縣市可完成之接管戶數，以掌控各縣市每年用戶接管戶數及全國可增加之用戶接管普及率，藉以控管每年用戶接管普及率增加 3% 之績效，並依此作為次一年度補助各縣市政府辦理污水下水道建設經費之評比項目之一，表 1 為 102 年度各縣市辦理用戶接管之績效統計表（如表 1）。

三、行動策略的檢討

策略規劃係「一方面先行了解自己的優勢條件（strength）與弱勢條件（weakness），另一方面則注意外在環境變遷的特質，掌握機會（opportunity），逃避威脅（threat），以研擬可行的行動策略」。

污水下水道建設推動迄今，雖然隨著人民素養的提高，對於生活環境品質之要求日益增加，然而民眾對於污水即為臭水，厭惡與之比鄰的刻板印象，再加以臺灣住宅後巷搭建嚴重的特殊民情，均造成施作用戶接管工程的阻力。

以下就污水下水道建設之績效評核、建設

課題、現行問題探討等分述後，再予以分析內部資源的優勢與劣勢、外部環境的機會與威脅。

（一）績效評核

98 至 102 年已分別提升全國接管率 3.08 %、3.12 %、3.25 %、3.15 % 及 3.04 %，連續 5 年達成「每年提升接管率 3%」之目標，相較於 97 年底已提升普及率 15.64%，並增加用戶接管 91 萬 2,390 戶，接管績效為歷期計畫之最。圖 4 為統計 98 至 102 年預計與實際達成之用戶接管普及率。

（二）推動污水下水道建設課題

1、用戶接管經費補助受限，影響地方辦理意願

依下水道法規定，污水下水道用戶接管係由用戶自行辦理，惟因民眾配合接管意願不高，行政院考量全國污水下水道普及率極需提升，自 89 年起同意各直轄市、縣（市）普及率未達 30% 時，得將用戶接管工程費用納入工程建設費補助，另於 92 年將補助門檻調高至 50%。經統計自用戶接管納入政府預算補助辦理後，普及率已提升逾 27.14%，其中新北市與高雄

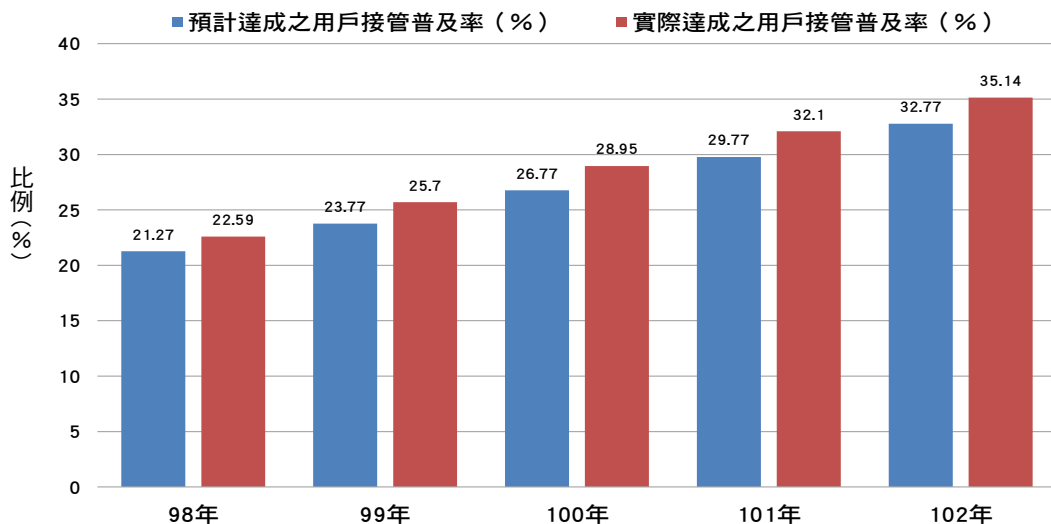
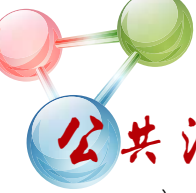


圖 4 98 ~ 102 年預計與實際達成之用戶接管普及率



市，用戶接管普及率分別於 102 年及 103 年超過 50%，惟地方政府財政困窘，仍積極爭取中央補助。

2、財源之不確定性

污水下水道建設屬於長期跨年度建設，建設財源的不穩定將影響民間廠商投入下水道產業意願，以前（四）期建設計畫總經費中央款部分而言，為配合大幅增長之建設目標，原奉核中央編列預算約 1,298 億元，而 98 至 100 年間均仰賴「振興經濟擴大公共建設特別預算」挹注，維持每年 160 ～ 167 億預算額度，惟 101 年度起回歸公務預算編列，預算額度僅餘 112 億元，後續年度污水下水道建設經費將大幅減少，而污水下水道建設經費除臺北市以外，近 9 成建設經費均由中央款補助，經費來源之不確定性，除影響整體計畫執行外，亦影響營造廠商轉型投入及左右民間投資下水道產業意願，除發生因廠商不足流標頻仍，復降低市場自由競爭機制，容易引發寡斷標場行為，影響下水道建設之穩定發展與推動。

3、促參方式招商不易

因污水下水道需大量的建設經費，中央政府財政實為窘迫，爰行政院於 92 年 6 月核定「促進民間參與污水下水道系統建設推動方案」，欲引進民間活力、資金、技術及效率參與污水下水道之建設，以達到紓解政府財政負擔之目的，加速提昇我國污水下水道用戶接管普及率，並提昇國家競爭力及帶動污水下水道相關產業發展之目標。依此「污水下水道第三期建設計畫」（92 年～ 97 年）始採民間參與與政府自辦雙軌並進辦理，惟歷經多年執行，由於污水下水道建設自償性不高，對廠商而言有其執行規模限制與風險，自 99 年起，已完成簽約之臺

北縣淡水系統、高雄市楠梓系統、宜蘭縣羅東系統、苗栗縣竹南頭份系統、臺南縣鹽水系統、桃園縣桃園系統等 6 處系統及解約之桃園縣中壢、埔頂兩處系統，仍依原促參方式辦理；尚未完成簽約之系統，依縣市政府意願改依政府採購法辦理。

4、下水道使用費未全面徵收、水污染防治費尚未開徵

污水下水道不僅建設費龐大，建設完成後維持污水處理廠經常性操作運轉所需要的經費亦十分可觀，依下水道法第 26 條規定，用戶使用下水道應繳納使用費，惟目前因民眾對污水下水道缺乏認識，致僅臺北市隨水費徵收 5 元，餘均由地方政府自行編列經費補助。另依「水污染防治法」第 11 條規定，雖可針對一般家戶進行開徵，惟亦迄未辦理。

5、中央及地方政府人力組織未臻健全

污水下水道建設若全面開展，所需人力甚重，執行人力不足將難以負荷龐大建設量體及營運管理維護業務，經查中央及縣市政府臨時人力比例約佔三分之一，人力結構嚴重失衡。另下水道工程技術性、專業性之人員養成，亦需建立專業且永續性的訓練機制。

6、污水下水道系統龐大，工程效益無法立即彰顯

污水下水道建設係屬系統性建設，污水處理廠、主次幹管、分支管網、用戶接管等均需妥善規劃相關期程，其建設期程長，短期無法立即發揮工程效益。又尚有部分系統污水收集跨行政轄區，行政協調及營運管理不易。

（三）現行問題探討

1、在建工程戶棟比降低，影響用戶接管普及率提升幅度

第三、四期計畫用戶接管區域主要為新北市及高雄市之都會地區，因兩市都會區之建築物密集且型態多為集合式大樓，戶棟比較高（同一建築物門牌戶數較多），接管效益高，惟隨著都會型區域建設完成，建設範圍將擴展至北高以外之都會區及鄉鎮市區，接管區域建物聚集程度較為分散，建設經費較高，接管效益降低。

2、用戶接管執行未與相關法規配套整合

目前衛生設備及給水排水系統非建築法所稱主要構造，未列為地方政府建築主管機關之（必）勘驗項目。考量我國下水道系統採分流制，雨水及污水應由各自管渠排放，建築物衛生設備及排水系統如未經查驗落實雨污分流，對於公共下水道系統之衝擊極大，影響河川水質及環境品質甚鉅。

3、下水道專業技術工不足

下水道工程之建設、營運及管理係屬技術性、專業性之工作，當系統大量開辦時，往往造成下水道專業技術工不足，傳統污水下水管道線為採重力流，中下游管底大都在地面 3 公尺以下，且為減輕施工期間，對交通所造成的衝擊，大都採地下推進施工，推進工程需有專業成成人員操作推進設備。當新建標案大量增加時，專業推進技術工的需求可觀，而專業技術工養成需時甚久，且地下工作環境條件較一般土木建築業為差，難以吸引人員投入，目前雖已進行系統及標案之管控，技術工缺工情事仍偶有發生。

4、後巷狹小紛亂，違建情形嚴重，用戶接管推展不易

污水下水道建設係將用戶生活污水收集於雜排水管及糞管後納入污水下水道公共管網系

統，惟臺灣傳統住宅後巷，若非違建充斥，即是各式雨水管、雜排水管及雜物聚集，環境髒亂不堪，用戶接管施工實屬不易。針對後巷用戶接管須後續留設施工及維護管理空間，迫使常必須拆除部份後巷違建，對民眾生活造成相當大的衝擊，加上民眾对接管的申請程序並不了解，常引發與施工單位的對立，施工進度遭遇十分大的阻力，延宕接管績效。

5、管線遷移涉多方管線單位，申挖路權管理機關規定愈行嚴格

污水下水道建設起步甚晚，地下既有管線眾多，施作空間受限而遭遇地下障礙物需管線遷移及無法預知複合地質等因素，而導致工期展延，為解決地質及管線遷移問題，除需跨單位（機關）協調外，並須積極協請管線單位辦理管線遷移工作。另為辦理污水管線埋設，尚須協調公路局、縣市政府交通局、交通隊、鄉鎮公所等路權管理機關以取得路證（挖路許可）。

6、民眾對污水下水道政策欠缺瞭解，應有更完整之宣導及政策之行銷

污水下水道施工過程冗長，亦受天候影響工程進度，施工處附近商業活動之出入動線、空氣品質或受噪音等影響，使得周邊商家不諒解，由於民眾不清楚污水下水道完成後，衛生及環境永續的影響，致無法忍受短期損失，相關營繕主管機關亦未積極進行民眾環境衛生教育宣導工作及相關政策行銷，輔導民眾瞭解污水下水道建設是當前政府重要基礎建設，除能提升民眾生活品質外，亦提供國際水準的生活環境及保障身體健康的優點。

（四）內部資源的優勢（Strength）與劣勢（Weakness）（如表 2）

表 2 推動污水下水道建設 SWOT 分析表

Strength (優勢) : 1、政府政策明確，納入國家經建計畫推動。 2、政府預算強力支持，吸引營造廠商投入市場。 3、營建署為下水道、道路及建築之中央主管機關，相關法令可作配套整合。 4、可帶動下水道管材及推進機械廠商等相關產業發展。 5、工程施工引進國外技術，整體技術獲得提昇。 6、污水下水道仍需長期建設，未來商機無限。	Weakness (劣勢) : 1、建設經費龐大，地方政府財政不佳籌措預算不易。 2、中央及地方政府人力組織未臻健全。 3、政府主管部門多為技術人員，未具政策行銷及評估概念。 4、部分地方政府推動意願不積極。 5、民眾對政策及污水處理重要性瞭解不清，配合度不佳 6、施工造成道路不平、交通阻塞等交通不便，引起民怨。 7、用戶接管施工空間之違建拆除影響民眾生活。 8、污水處理廠設置環境問題複雜。
Opportunity (機會) : 1、各縣市用戶接管率未達 50% 前，由政府提供資源從事建設。 2、工程推動需大量技術專業與勞動人力。 3、下水道工程預算金額龐大，可帶動地方經濟發展。 4、中央政府擁有專業技術人才，彌補地方政府之不足。 5、民眾環保意識抬頭。 6、河川水質改善，提升水岸土地價值。 7、藉由用戶接管創造後巷春天，提供民眾優質居住環境。 8、氣候劇變水源匱乏，污水廠放流水回收再利用作為替代水源。	Threat (威脅) : 1、缺乏穩定持續建設財源。 2、下水道使用費徵收困難，水污染防治費亦尚未收取，地方政府營運管理財源不足。 3、地方民代常帶頭抗議阻撓施工，溝通處理費時。 4、部分地方政府對用戶接管違建拆除策略不明確，造成執行上之阻礙。 5、建設財源不穩定，影響民間投資意願。 6、污水處理工程專業技術人力與廠商專業不足。 7、地下既有管線眾多，施作空間受限。 8、用地徵收費用過高，新建污水廠不易。

1、優勢

- (1) 政府政策明確，列入總統政見推動，並納入國家經建計畫。
- (2) 政府預算強力支持，吸引營造廠商投入市場。
- (3) 內政部營建署同時為下水道、市區道路及建築之中央主管機關，於推動污水下水道建設所需相關法令如下水道法、市區道路條例、共同管道法及建築法規等，可一併整體考量並作相關配套整合之修訂。
- (4) 帶動下水道管材及推進機械廠商等相關產業發展。
- (5) 工程帶動國外技術引進，整體技術獲得提昇。
- (6) 污水下水道仍需長期建設，未來商機無限。

2、劣勢

- (1) 建設經費龐大，地方政府財政不佳，籌措預算不易。
- (2) 中央及地方政府人力組織未臻健全。

- (3) 政府主管部門多為技術人員，未具政策行銷及評估概念。
- (4) 部分地方政府推動意願不積極。
- (5) 民眾對政策及污水處理重要性瞭解不清，配合度不佳。
- (6) 施工造成道路不平、交通阻塞等交通不便，引起民怨。
- (7) 用戶接管施工空間之違建拆除影響民眾生活。
- (8) 污水處理廠設置環境問題複雜。

(五) 外部環境的機會 (Opportunity) 與威脅 (Threat)

1、機會

- (1) 現階段各縣市用戶接管率未達 50% 前，由政府提供資源從事建設。
- (2) 工程推動需大量技術專業與勞動人力。
- (3) 下水道工程預算金額龐大，是帶動地方經濟發展契機。
- (4) 中央政府擁有專業技術人才，並投入部分地方下水道工程，分擔經費與資源，彌補地方政府不足。
- (5) 民眾環保意識抬頭，普遍關切週遭環境與河川水域污染問題。
- (6) 河川水質改善，塑造親水性都市，提升水岸土地價值。
- (7) 藉由後巷家戶接管，創造後巷春天，提供民眾優質居住環境。
- (8) 氣候劇變水源匱乏，位處高缺水風險區域之工業使用污水處理廠再生水之意願高。

2、威脅

- (1) 缺乏穩定持續建設財源。

- (2) 下水道使用費徵收困難，水污染防治費又尚未收取，地方政府營運管理財源不足。
- (3) 民眾抗議阻撓施工，溝通處理費時。
- (4) 部分地方政府對用戶接管違建拆除策略不明確，造成執行上之阻礙。
- (5) 建設財源不穩定，影響民間投資意願。
- (6) 污水處理工程專業技術人力與廠商專業不足。
- (7) 地下既有管線眾多，施作空間受限。
- (8) 用地徵收費用過高，新建污水廠不易。

肆、污水下水道建設之策略地圖

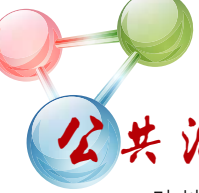
一、策略目標之檢討與修正

(一) 績效指標之問題檢討

目前績效指標計算方式係依據內政部 91 年邀集專家學者及相關單位召開研商會議之結論，公共下水道用戶接管普及率為「實際已接管戶數 / 全國總戶數」，並採當年全國平均戶量為「每戶 4 人」推算全國總戶數（全國總戶數 = 全國總人口數 / 4），惟近年少子化等環境變遷影響造成每戶人口數減少，102 年 12 月底全國每戶平均人口數僅約 2.82 人，以「每戶 4 人」推算全國總戶數已不符實際且造成計算結果失真，爰擬自「污水下水道第五期建設計畫」（104～109 年）修正以已接管人口數統計。

(二) 策略目標之修正

「污水下水道第四期建設計畫」原奉核編列 2,047.28 億元，計畫目標為 6 年提升「公共污水下水道用戶接管普及率」16.5%，惟因近年政府財政短絀，實際僅編列 1,326.12 億元經費，為達計畫目標，爰彈性調整推動策略，除鼓勵地方政府優先辦理用戶接管工程，調升補



助地方政府預算中用戶接管工程所佔之比例外，並採增開工作面、分標發包等多種方式辦理。雖然 98 至 102 年仍連續 5 年達成總統政見「每年提升公共污水下水道用戶接管普及率 3%」目標，惟該策略已影響後續建設績效。

考量第五期計畫多為新開辦系統之建設，用戶接管工程需配合污水處理廠及主次幹管之施作期程，且用戶接管工程執行已由集合住宅林立的都會區向外擴展至獨棟透天都市外圍，戶棟比下降，工程難度日增，爰調降績效目標值，若以目前指標之計算方式，預計第五期計畫目標為六年提昇「公共污水下水道用戶接管普及率」12%。

二、策略地圖之擬定

策略地圖的概念，是有系統的把組織的願景和策略，經由財務、顧客，以至內部流程與學習成長構面逐漸層層展開，並經由學習成長構面反向的往上實現。為達成加速提升普及率之目標，擬訂推動污水下水道建設策略地圖，如圖 5，以下就污水下水道建設之四個面向予以說明。

（一）財務構面—持續穩定之建設財源

污水下水道系統需長期投入大額建設經費，若要達成全國污水下水道用戶接管普及率 100%，至少須投入近 8 千億元，除臺北市自有財源較為充裕外，其餘多數地方政府財源籌措不易，建設經費幾乎全仰賴中央補助，惟中央政府財政亦日漸拮据，如無固定且穩定之公務預算來源，將明顯影響地方政府建設能量與推動意願，且各污水廠建設、管線工程多為延續性跨年度工程，若政府財源不確定，將造成廠商投標意願低落、產業量能不足，影響建設進度甚鉅。

- 1、確立優先發展順序。
- 2、引進民間資金參與污水下水道建設。
- 3、全面徵收污水下水道使用費。

（二）顧客構面—化解阻力，攜手共進

下水道建設的整體價值存在於，民眾（顧客）參與整體營造團隊的建立，確保民眾擁有優質生活圈的環境效益影響環保政策的主要社會力量，包含政府機關、選民、壓力團體及一般大眾。這些社會力量支配了下水道主管單位的行銷政策，同時也是下水道主管單位服務的對象，下水道主管單位的任務必須把社會力量形成的政策指向轉化為實際行動。

- 1、爭取上位支持。
- 2、激發地方參與。
- 3、提高民眾認同。
- 4、建立廠商信心。
- 5、活化橫向溝通。
- 6、形成輿論共識。

（三）流程構面—貫徹執行管理、優化服務品質、展現具體成果

為使各縣市政府順利執行下水道建設，確立政策目標，建全風險管理，擴大投資效益以創造附加價值，落實組織動員並整合相關法令以達成預定績效，並於執行過程配合具體成果予以多元政令宣導，以規劃、設計、施工、營運、維護、管理視為一生命週期考量其成本效益。

（四）學習與成長構面—強化策略資訊、提升策略技能、激勵員工士氣

下水道工程之建設、營運及管理係屬技術性、專業性之工作，統合訂定相關技術及規範，並予持續更新，建立專業且永續性的訓練機制，以提昇產業專業人力之技術水準與產值。

策略願景 營造永續生活水環境

策略目標 污水下水道第五期建設計畫用戶接管普及率超過49.64%

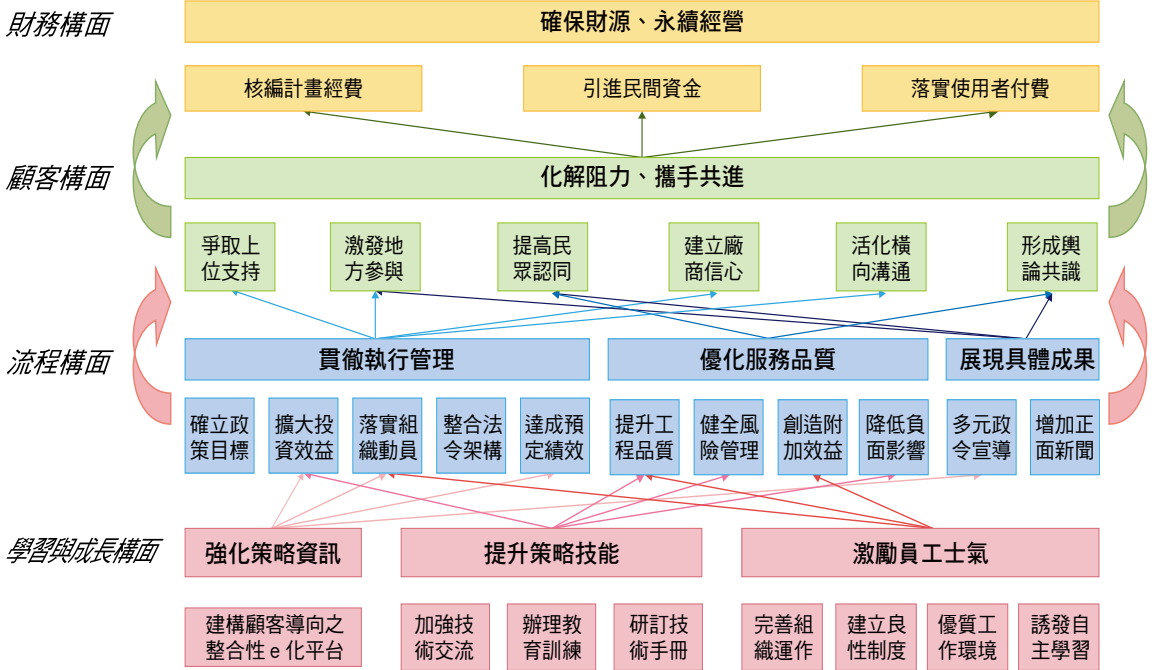


圖 5 推動污水下水道建設策略地圖

伍、未來工作與展望

污水下水道建設是臺灣起步最晚的基礎建設，自 81 年起執行第一期計畫（81～86 年）迄今，推動二十餘年已有成效，惟歷期計畫著重工程執行之策略，將污水下水道侷限於污染管控之末端角色，而今為因應全球氣候變遷影響並符合國際永續發展之趨勢，「污水下水道第五期建設計畫」除接續建設污水下水道外，開展永續發展面向之工作為另一重點策略，主軸規劃推動污水廠資源循環再利用，並納入節能延壽及營運管理等工作，期能藉由污泥減量及資源化技術研發、污泥再利用通路規劃、放流水回收利用為新興水源、能源效率管理及設備延壽等執行策略，將污水下水道建設自「污

染控制」之末端角色，逐步轉向推動「減廢及回收利用」，並藉由清潔生產，追求「生態效益」及「永續發展」為目標，建構環保永續的污水下水道體系。

陸、結語

近年來我國雖積極推動下水道建設工作，但相較先進國家仍明顯落後，本文藉由檢視當前執行下水道建設所面臨的困難，以組織願景為理想，政策目標達成為標的，建構推動污水下水道建設之策略地圖，期能給予戮力下水道建設之產官學界一幅看得到的藍圖，共同為所在的綠色美好家園持續不懈的深耕努力。

參考文獻

1. 李允傑、丘昌泰。2009。政策執行與評估，二版。元照出版有限公司。
2. 戴國良。2012。圖解策略管理，初版。五南圖書出版股份有限公司。
3. 汪正洋。2013。圖解公共政策，二版。五南圖書出版股份有限公司。
4. 內政部營建署。2004。下水道第三期建設計畫（92～97年度）。
5. 內政部營建署。2009。污水下水道第四期建設計畫（98～103年度）。
6. 內政部營建署。2009。污水下水道發展方案。



Public Governance Quarterly



賦稅資訊再造之推動情形與成效

蘇俊榮 財政部財政資訊中心主任

壹、前言

財政乃庶政之母，賦稅收入占政府總收入逾 7 成，為政府歲入之主要來源；而稽徵作業每年服務約 600 萬納稅戶、120 萬營業人，處理共約 176 億筆交易資料，更負有代表政府形象、維護租稅公平、社會正義之積極責任。其中，稅務資訊系統乃落實相關稅政之主要工具，如何整合再造，有效提升稽徵機關行政效率、便民服務及維持租稅公平等三項目標，實為當前財政政策之重要課題及挑戰。

為提升稽徵作業效率，納稅滿意度與依從度，及因應世界稅改趨勢，財政資訊中心（以下簡稱本中心）爰遵循政府總體施政方針，以及資訊改造的政策方向，於民國 98 年開始推動「賦稅資訊系統整合再造更新整體實施計畫」（以下簡稱賦稅資訊再造計畫），於 101 年與 102 年先後完成國稅、地方稅資訊系統上線。

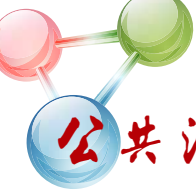
賦稅資訊再造計畫推動迄今，已發揮整合的綜效，深化並促成各類稅務創新服務，展現與創造賦稅資訊系統整合的價值，實為優化財政資訊資源、創造資訊公共價值之具體示範。本計畫之成效不僅對政府稽徵業務產生正面效益，為國家財政永續奠定基石，同時也將我國稅務資訊服務推升為電子化政府的國際標竿，有效提升政府施政形象。

本文茲就賦稅資訊再造計畫的緣起與依據、執行策略與主要工作、執行成果與效益臚列其要，供各界參考。

貳、計畫緣起與依據

資訊服務升級提供創新便民服務、以提升公共服務價值是世界電子化政府之潮流。我國政府推動愛臺 12 項建設、優質網路政府計畫及政府資訊改造，亦強調提供跨機關整合之智慧便民服務，資訊資源集中共享之策略；而近十年來的稅改趨勢也逐漸朝向以納稅人為中心（Taxpayer Centric）的服務架構，建立集中、單一稅籍資訊環境，並導入納稅人風險管理以優化稽徵資源、疏減訟源。

為增進便民效益、遏止逃漏稅及協助政府財政收支，以及符合電子化政府服務與稅改之世界趨勢，本中心於 95 年開始就國稅部分規劃推動「賦稅資訊系統整合再造更新整體實施計畫」，以跨機關資訊整合，引入新興技術及機制，提供納稅人一站式及多元溝通管道等更深化之電子化政府服務。本計畫於 98 年 3 月奉行政院核定推動實施，而為回應民眾需求，提供國稅、地方稅整合單一窗口，並基於地方稅資訊系統宜全國一致，以利政府有限資源整體有效運用，本中心爰修正計畫內容將地方稅納入，俾提供民眾國地稅整合服務，於同年 12 月簽奉行政院核定。



賦稅資訊再造計畫自 98 年推動以來，在本中心、財政部五地區國稅局與各地方政府稅務機關的共同努力下，國稅資訊系統順利於 101 年 10 月完成 143 個系統建置上線，為全國最大規模之稅務行政資訊系統上線，系統使用者包括國稅總局、分局、稽徵所遍布全國 96 個機關，輔導超過 1 萬 2,000 名使用者。地方稅資訊系統則於 102 年 12 月建置完成，共計 71 項資訊系統，使用範圍涵蓋本中心及全國 22 縣市 23 個地方稅捐稽徵機關，及其轄下分局處及派駐外點等 7,000 多名使用者。

參、執行策略與主要工作

賦稅資訊再造計畫規劃之際，為克服當時稅務資訊系統作業平臺設備老舊，系統分散，資訊整合不易，管理及維護成本不符合經濟效益等挑戰（如圖 1），及因應世界稅改趨勢與遵循政府總體施政方針，乃將「一個稅籍、兩個導向、三個整合、四個提升」（如圖 2）定為計畫主軸，以單一納稅人為中心來提供服務，並將此設計原則深化至資訊系統，提供納稅人顧客服務導向、稽徵同仁風險管理導向之服務，藉由流程整合、跨機關資料整合及技術整合等

便民服務面	稽徵作業面	資訊業務面	組織、人員面
- 稅務環境變化快，稽徵作業繁雜，原有資訊架構不符業務需求 - 客戶導向服務未臻完善，無法快速回應為民服務之需求	- 流程簡化不夠完善 - 現有作業無法有效解決虛設行號問題 - 資訊分散，不利決策	- 作業平臺設備老舊，管理與維護成本不符經濟效益 - 國稅資訊系統分散，資訊整合運用不易	- 稽徵作業人力不足 - 專業知識傳承不易

圖 1 賦稅資訊系統整合前所遭遇之挑戰

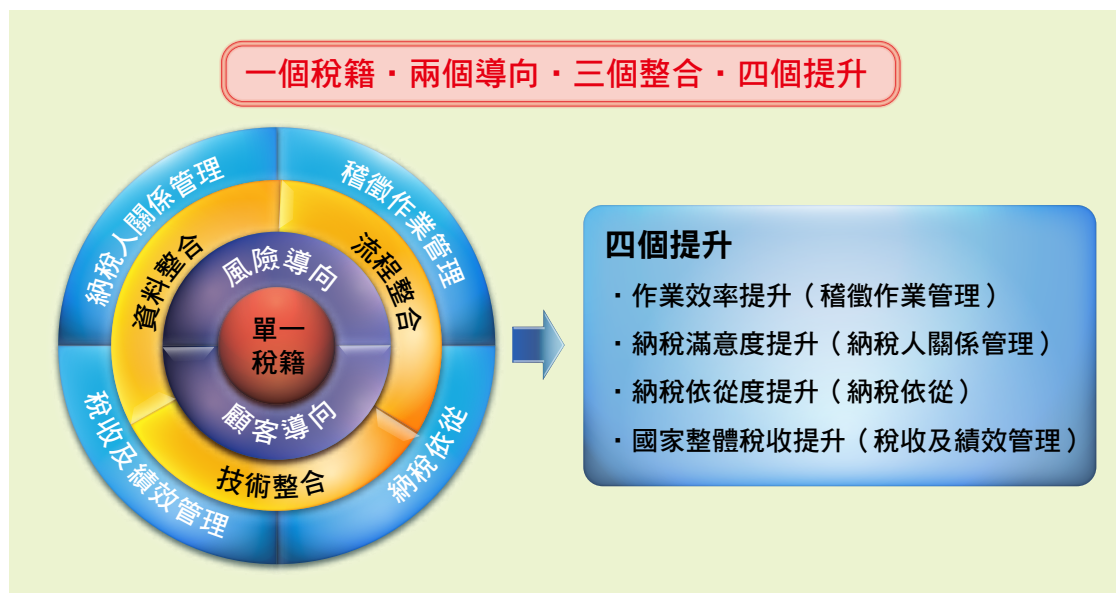


圖 2 賦稅資訊系統整合再造設計概念圖

手段，達到提升作業效率、提升納稅滿意度、提升納稅依從度及提升國家稅收之整體目的。

賦稅資訊再造計畫之願景為「推動賦稅服務升級、優化財政資訊資源、創造資訊公共價值」，以「落實顧客導向服務、創造優質生活；優化資源配置、提升稅政效能」為計畫目標，「服務創新化、業務優質化、技術前瞻化、資源整合化」之「四化再造」為推動策略，並據以擬定各項主要工作項目（如圖3）。茲就推動策略說明如下。

一、服務創新化

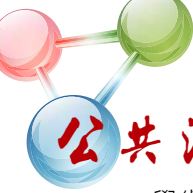
本於「一個政府」的服務理念，提供多元溝通管道以及一站式的主動服務，並擴大網路申辦實施範圍，降低納稅人於檢附單據奔波往

返之社會成本，以提升政府形象，並提高納稅人網路申辦比率及納稅人滿意度。另提供主動式底冊稅電子稅單服務，取代現行房屋稅、地價稅、使用牌照稅之大量紙本列印繳款書，並結合納稅繳款資料之條碼化、便利超商通路之代收與網路繳稅，落實簡政便民、紙張減量之環保目標。

蒐集稅務相關資料為國地稅稽徵作業最重要的工作之一，例如：綜合所得稅的所得與扣除額資料、營業稅／營利事業所得稅的稅籍與交易資料及土地增值稅的地政資料、使用牌照稅的車輛買賣資料等。通盤規劃與建置跨機關資料交換、分享的整體機制；所建立的整體稅務資訊，除供稽徵機關運用外，亦可提供行政院所屬部會、金融機關、各縣市政府、公法人、



圖3 賦稅資訊再造計畫從願景到主要工作項目之聯結



學術單位及檢調單位等參考及運用。所提供之跨機關整合資訊，可縮短作業時間、增進政府行政效能、邁向電子化政府「一處收件、全程服務」、「免書證、免謄本」之簡政便民目標。

二、業務優質化

推動賦稅流程再造創新，以最精簡之資源，創造最大之效益。簡化整合作業環節，改善查審環境，深化稽徵作業自動化；輔以納稅人為中心的資訊整合為基礎，提升審查品質、疏減稅務訟源，並引進資料倉儲技術，及時提供正確完整資訊，作為高階主管決策及稅收預測之依據，提升作業效率、提升納稅人對政府之信賴，擴大整體稽徵效益。

導入納稅人風險管理於稽徵業務流程中，輔以納稅人為中心的資料倉儲及知識管理，主動提供審查人員高風險納稅人資料，使審查人員從現行靠經驗每案必查之查審模式，優化到集中審查資源到具查核價值之案件，提升查審品質及效能，促進租稅公平，增進公民對政府之信賴，達成提升公民主動納稅之意願，有效保護稅基。

三、技術前瞻化

為因應業務需求變動頻繁，例如：稅法改變的影響、跨專案間的整合、或是跨機關的資訊交流時，可以將這些需求歸納成共用服務元件，透過服務導向的應用系統架構（SOA）、實現彈性靈活的稅務整合能力、延續現有專案服務與資訊投資，達到 SOA 所標榜的業務彈性、IT 架構彈性、標準化、重複使用的目標。

另外，資訊安全是現今資訊環境中不可或缺的管理機制。回應日益增加之資安要求，採取主動式的稽核管理、個人隱私管理及完善的

身分認證管理，以建立可信賴的稅務資訊環境。資訊管理面上，為提高整體資訊作業效率、確保軟體委外專案的成功，落實採用能力成熟度整合模式之採購軟體品質管理制度（Capability Maturity Model Integration, for Acquisition, CMMI-ACQ）及資訊服務管理之技術基礎架構庫（IT Infrastructure Library, ITIL），以提升資訊服務水準及資訊系統之持續營運能力。

為擴大稽徵作業的機動性，相關外勤作業可使用平板電腦，進行外勤查訪工作時可即時將相關訪查資料輸入至平板電腦或進行線上查詢，免除攜帶紙本文件之不便。另移植原房屋稅與地價稅外業清查作業功能，並擴大其服務項目、作業功能及安全防護，包括：透過憑證存取外網主機資料，並透過實體隔離機制進行資料交換、以行動服務車延伸全功能服務櫃檯服務地點。另整合各縣市圖資系統，包括地籍圖、正射影像圖、交通部路網數值圖、門牌位置資料等，以提升作業效能。

四、資源整合化

資訊作業能力決定了稅務機關之稽徵作業效能；而在現今的財政狀況下，以有限之人力及財務資源，持續提升對納稅人之服務及改善稽徵作業效能，是全世界各稽徵機關之挑戰。為整合優化資訊資源及管理，將現行分別由五地區國稅局及各縣市地方稽徵機關管理之資訊系統，集中成為以部為中心的資訊中心；並採用具彈性、可擴充性之資訊架構，使本部可根據預算，在較低風險下，逐步更新龐大複雜之資訊系統，完善系統監控、管理與虛擬化之能力，並建置國地稅資訊平臺異地備援中心，以提升持續營運能力。

將過去國地稅平臺以功能為出發點，各系統原以稅目及轄區為範圍來設計，對於跨機關、跨轄區和跨稅目的資料無法統一運用，改以透過集中化管理的稅務資訊平臺，簡化資料建檔、查詢之流程，提升整體稅務審查效率，並提供跨機關、跨地區、跨稅目、跨年度的單一納稅個體整合資訊，以提供更多便民服務及協助審查工作。

肆、計畫執行成果與效益

藉由「四化再造」執行策略及推動執行主要工作項目，本計畫在在深化便民服務、提升政府公信力、強化稽徵效能與行政效率上已展現初步成果效益（如表 1），以下分述之。

一、深化便民服務面

（一）擴大網路申報範圍，提高電子申報比率

提升電子申報比率，減少納稅義務人申報使用紙張與簡化稽徵機關人工收件建檔作業。103 年提升整體網路服務，綜合所得稅與營利

事業所得稅的網路申報比率分別達 86.2%、99.8%。

另亦擴大提供網路報稅之服務項目，如外籍人士所得稅、遺產稅、贈與稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅網路收件與申報之服務，進一步提升民眾使用 e 化便捷服務。

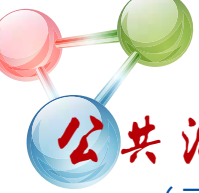
（二）建立多元溝通管道，提供一站式主動服務

整合稅務申辦、查調案件服務管道，提供多元化之稅務互動式服務，降低納稅人處理稅務時間，減少民眾檢附資料的困擾。

本中心已與各政府機關整合提供一站式服務，民眾可於一處提出申請後，由本中心提供財稅資料，民眾無需自行檢附，如行政院農業委員會之老年農民福利措施、衛生福利部之父母未就業育兒津貼與中低收入戶資格審查作業、教育部之 12 年國教（103 年開辦）等。自民國 101 年底上線後至 103 年 6 月已提供約 91 萬件資料。

表 1 賦稅資訊再造計畫整體成果效益

成果面向	內 容
深化便民服務	擴大網路申報範圍，提高電子申報比率 建立多元溝通管道，提供一站式主動服務 運用資料交換平臺，促進跨機關資訊分享
提升政府公信力	擴大知識分享範圍，型塑組織學習 引進自動稽核機制，確保資訊安全 導入風險管理機制，強化審查效能
提升稽徵效能	查審作業環境改善，減輕工作負荷 書表影像化，減少人工調閱紙本時間 導入自動簽核作業機制，建立減紙化作業環境 自動化稽徵作業，減少人工比對 規劃全國欠稅總歸戶與退稅抵欠，提升欠稅徵起率
強化行政效率	提高國地稅整體資訊服務水準與效能 財政資訊資源整合共享、降低管理成本 資料共用、創新加值應用



（三）運用資料交換平臺，促進跨機關資訊分享

透過整合 300 多項各政府機關資料，辦理機關間交換財產稅及所得之電子資料，取代耗費人工之資料蒐集方式。102 年提供約 21 萬件資料，增進財產稅及所得資料的正確性與即時性，節省民眾處理成本，並減少徵納雙方之溝通成本和民怨，提升政府整體服務品質和政府形象。

二、提升政府公信方面

（一）擴大知識分享範圍，型塑組織學習

導入審查知識化與系統化，透過知識管理的案例分享，提升稽徵機關查核品質，累積稽徵實務，強化經驗傳承，節省內部審查人時費用。

截至民國 102 年 12 月行政救濟復查應辦件數 9,152 件、訴願應辦件數 3,449 件，透過知識分享與傳承，提升復查、訴願及行政訴訟之作業品質及效率，縮短稅務同仁作業時間耗費約 4.5 億元。

（二）引進自動稽核機制，確保資訊安全

導入先進資安管理機制，完備事前進行控管與防範、事中完整蒐集所有作業之軌跡，與事後追蹤與分析，避免因個人資料外洩導致之賠償，降低資安事件發生，增進公民對政府的信心。

（三）導入風險管理機制，強化審查效能

退稅審查作業運用營業稅查審輔助系統之營業人歷史風險評分資訊，更精準防堵退稅異常高風險案件，減少不實冒退案件發生，減輕稽查人員工作負荷。

導入風險事件庫、商業智慧及資料倉儲技術，透過建立風險事件管理機制，各地區國稅

局 102 年經運用查審輔助系統之查審稅收—營利事業所得稅部分約為 5 億 7,000 餘萬元、綜合所得部分約為 7,000 餘萬元、營業稅部分為 36 億 4,000 餘萬元。

各地區國稅局經運用本系統之營業稅查審稅收，審查績效逐年增加，足證查審輔助系統有助於提升查核分析效能，並提高選案命中率。

三、提升稽徵效能面

（一）查審作業環境改善，減輕工作負荷

運用營利事業所得稅一線上查審自動化系統及大營所電腦核定系統，提供查審人員更友善的使用者介面及無紙化的作業環境，有效結合知識管理系統提供查審人員 SOP 流程做為初步指引；並運用風險資料庫提供關係人之資料，進而線上調閱課稅歸戶資料、申報資料及核定資料相互參照比較，可加速核定速度。

本計畫國稅新平臺上線之後，查審人員可自行運用系統進行線上核定作業，減少登錄站人力約 180 人，上揭人力可另加運用，以減輕其它稅務人員負荷，進而減少人員招募、訓練等費用。

提升營業稅申報資料入庫及交查執行效能，縮短處理時間約 7 天，可即時查核異常營業人與減緩稅務人員查核時間壓力，降低人員流動比率。

（二）書表影像化，減少人工調閱紙本時間

透過稽徵作業流程改造，將流程中之書表影像化，減少人工調閱紙本申報書之時間，節省耗費於案件之人工調閱成本與倉儲成本，以 103 年節省約 4,848 萬元，多項掃描作業（如全功能櫃檯身份證影像掃描作業）仍逐步擴大實施中，預計未來數年掃描案件量將逐年成長。

（三）導入自動簽核作業機制，建立減紙化作業環境

截至民國 103 年 6 月底，本中心與五地區國稅局等 6 機關線上公文簽核件數為 122 萬 4,025 件。另開發 302 種電子表單，介接 44 個系統，開立 259 萬 9,895 張電子表單，大幅減少資源浪費。

（四）自動化稽徵作業，減少人工比對

將分散五地區國稅局資料庫之其他課稅資料整合集中至 1 個資料庫，建置跨機關其他課稅資料電子交換以及新增網路購物交易等 10 項其他課稅資料電子檔批次匯入功能，依所需條件自動派查異常案件。降低其他課稅人工資料處理與查核時間，節省稽徵作業費用。

（五）規劃全國欠稅總歸戶與退稅抵欠，提升欠稅徵起率

透過全國欠稅總歸戶作業，集中國稅及地方稅欠稅約 291 萬件，提供納稅義務人及各國稅局辦理全國國稅查欠。截至民國 103 年 7 月止，經由全國國稅退稅抵欠作業，辦理跨局查欠之退稅案件計 406 萬 4,733 件。此外，新舊欠稅資訊集中，避免稽徵機關耗費徵收資源，以及減少內部人力之浪費約 10 億多元。

四、強化行政效率面

（一）提高國地稅整體資訊服務水準與效能

資訊作業能力是政府效能的重要後盾，但在資源逐年緊縮、資安及服務需求卻又逐年升高的挑戰下，本計畫藉由集中本中心、五地區國稅局及各縣市地方稽徵機關之機房設備、資訊系統、網路、資安及導入資訊技術基礎架構／IT 服務管理（ITIL/ITSM），提高國地稅整體資訊服務水準（如建置災害備援機房、提高賦

稅系統可用性、提升資訊管理能力及提升資安能力）；透過稅務軟硬體、OA 資源及管理集中化，減少機作與維護人力，現行資訊架構較過去節省約 11 億元之建置成本；且因導入先進之資安機制，有效避免個人資料外洩。

（二）財政資訊資源整合共享、降低管理成本

「財稅雲—國稅機房」及「財稅雲—地方稅機房」將全國稅務主機集中管理與監控，不僅提供本中心機房空間、電力、空調等相關實體設施資源予五地區國稅局及各縣市地方稅捐稽徵機關共同使用，達成資源共享之目的，兼能降低各國稅局及地方稅捐稽徵機關機房管理成本、人力成本及機房維護成本等，達成多贏目標。

本計畫推動機房設備集中化後，於本中心所建置的主中心綠能機房，能源使用效能（PUE）達 1.76，達到綠能機房標準（PUE 值 2.0 以內），較舊國稅及地方稅架構節省機房 40% 之用電量，每年用電量約可節省 360 萬度。

（三）資料共用、創新加值應用

本部共構機房內已建置完成「財稅雲—國稅機房」及「財稅雲—地方稅機房」之國稅及地方稅資訊系統，因同屬內地稅資訊作業，在特定條件下，國稅及地方稅資料已可共享共用。未來隨著「財政雲端機房」的完成，國稅、地方稅、國庫及國有財產等相關資料在法律規範許可下，整合各方所需之資料，將可創造出更多創新應用或加值服務，為國家財政更添助益。

伍、結語

賦稅收入是中央政府歲入最重要的來源，賦稅稽徵作業過程的效率化和便民化，正向地增進民眾與企業的納稅意願，提升民眾依法善



盡納稅義務，及對於政府服務形象的觀感，也增進賦稅稽徵的實際收入。本中心經由賦稅資訊再造計畫的推動，持續提升賦稅資訊系統的創新優質功能，並將我國稅務資訊服務推升至世界級電子化政府服務的水準。於 98 年本中心率先取得全球首張全機關能力成熟度整合模式之採購軟體品質管理制度（CMMI-ACQ）認證，並於賦稅資訊再造計畫推動期間採用，確保各項採購流程符合政府法規、合乎公平正義原則，並符合國際標準之嚴格要求與檢驗。此外，於 102 年榮獲「國際專案管理學會年度項目管理大獎」，及 103 年獲第一屆「臺灣世界級資訊獎」，均是對本中心資訊專案品質與計畫推動成果之肯定。

賦稅資訊再造計畫推動所產生的個別效益和集體綜效，除了有助於達成國家稅捐稽徵能力的核心目標外，同時因為提升稽徵作業效率大幅降低稽徵成本。更重要的是，各類納稅人可以使用更便捷的服務管道，並且大量減少所需申辦的時間、倉儲等成本，讓更多納稅人不需因複雜繳稅程序而抱怨。此外，資訊系統的整合創新服務大幅增進賦稅資料正確性，減少納稅人和稽徵機關間的爭議訴訟，創造多贏的新服務模式。未來，本中心將在賦稅資訊再造計畫的基礎上，於系統功能、技術作業、便民服務等面向上持續精進，為政府財政收入的永續穩定奠定紮實根基。



推動南部新興產業發展關鍵技術計畫，促進區域創新開展

林全能 經濟部技術處處長

壹、前言

隨著國際產業發展由要素驅動進入以創新驅動的階段、國內產業的升級與轉型需要積極導入創新能量促成。為落實馬總統英九「創新強國」及「創新走廊」的施政重點，經濟部先後建立「南部產業創新園區」及「嘉義產業創新中心」做為區域產業創新得平臺，復以推動為期4年之「南部新興產業發展關鍵技術計畫」連結上開平臺，結合南部核心產業聚落特色，開發新興應用關鍵技術，從南部區域發展新興產業並延伸到全國。

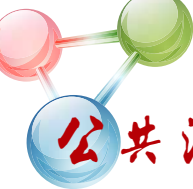
南部新興產業發展關鍵技術計畫由「優質生活、智慧機電、自主材料」三個面向切入，對應南部既有電子零組件、金屬及石化等重點產業聚落特色，以技術升級為方向，開發產業發展所需之關鍵模組及材料，朝技術在地化，供應鏈自足目標邁進；另一方面則掌握南部優質生活與休憩市場潮流，藉由資通訊技術提升服務業水準，帶動南部產業創新發展。

南部地區以製造業為大宗，向來是電子零組件、金屬及石化等產業生產重鎮，依據全國工廠校正暨營運調查，2012年南部區域整體製造業營收，前十大製造業占比超過85%，其中以電子零組件業最高，其次為化學材料、基本金屬、金屬製品、石油及煤製品製造業等；其

中化學材料、基本金屬及金屬製品業等占全國比例均大於40%。

以營收來看，2012年南部地區工業總體營收為新臺幣5.24兆元，占全國31.1%，略低於北部的6.85兆元；然而南部廠商多半為中小企業、以製造代工為主，在產品設計與創新研發的投入普遍較低，研究發展經費投入總計約新臺幣638億元，大幅落後北部地區的2,900億元。隨著全球化趨勢，及中國大陸、東南亞等新興市場崛起，面臨低成本的競爭威脅，亟需以技術創新驅動新產品開發、以新應用提升產品附加價值，來提高產業競爭力。為協助南部既有產業轉型、平衡南北區域經濟發展，政府陸續在臺南、高雄設立科技園區，目前於平面顯示、半導體元件、太陽能等產業聚落已漸具雛型，使南部產業邁向更多元化。然南部資源及廠商研發投入普遍較為缺乏，亟需藉由產官學研等研發資源整合，來提升核心競爭力。

在服務業部分，配合地方積極推動觀光、文創等休閒產業，雖不及北部發達，然自2010年起南部地區在娛樂及休閒服務、住宿餐飲等產業之銷售額，亦以8.3%的年平均成長率增加。是故，在扶植工業製造等重點產業的同時，也需兼具發展觀光休憩等服務業軟實力，才能共同推動南部產業朝多元化發展。



貳、計畫執行任務與目標

本計畫之執行策略思維，係以「創新應用注入產業新活水」及「關鍵技術促進產業升級轉型」兩大策略，對準「優質生活、智慧機電、自主材料」等三個面向切入，運用雲端技術發展觀光休憩服務新業態，推動服務業科技化；連接微機電設計、製程、應用提供整體解決方案，促使製造業服務化；開發關鍵自主化金屬及石化材料加值地方產業，升級傳產特色化。研發重點包括智慧聯網服務平臺技術、智慧型微系統技術、關鍵材料自主及應用技術等三大主軸，進行關鍵技術開發並連結南部主力產業廠商推向產業化，期達成協助主力企業／中堅企業，導入新科技創新應用，開創新創事業部促成優質就業與投資，提升產業附加價值（如表 1、表 2）。

參、計畫推動內容

一、智慧聯網技術，加值南部休憩觀光

依據交通部觀光局統計，2013 年來臺灣觀光突破 800 萬人次，產值近新臺幣 8,000 億元；南臺灣擁有溫和的氣候、豐富的自然景觀與深具特色的文化資源，具備發展休憩服務的優勢，因而地方積極推動觀光旅遊、休閒養生、精緻農業等來擴展休憩產業的規模。然而南臺灣商業經濟活動主要以中小／微型店家為主，服務業就業人數比例高而人均產值卻低；因應經濟活動與交易行為逐漸朝向多元化、開創性及知識性等種種不同服務業的獨特樣態，需要融入專業、創意、獨特性的文化價值與特色，才能塑造差異性商品與服務。配合三業四化「服務業科技化與國際化」之策略主軸，本項工作導入資通訊技術（ICT, Information and Communication

表 1 國內產業發展分佈統計

2012年	北部地區	中部地區	南部地區	東部地區
營運中家數	33,617	27,558	17,589	555
從業員工數(人)	1,209,626	704,994	611,215	9,410
全國營業收入 (佔全國)	6,851,311,187 (40.6%)	4,702,706,074 (27.9%)	5,246,559,107 (31.1%)	56,394,495 (0.3%)
研究發展經費	290,025,570	59,414,170	63,800,798	61,174

表 2 南部地區產業發展統計

行業別	(26) 電子零組 件製造業	(18) 化學材料 製造業	(24) 基本金屬 製造業	(25) 金屬製品 製造業	(17) 石油及 煤製品 製造業	(08) 食品製 造業	(22) 塑膠製品 製造業	(29) 機械設備 製造業	(30) 汽車及 其零件 製造業	(31) 其他運輸 工具及其零件 製造業
營業收入 (億)	10,072	10,004	7,912	5,042	4,877	2,407	1,935	1,858	1,159	1,109
前十大%	19.2%	19.1%	15.1%	9.6%	9.3%	4.6%	3.7%	3.5%	2.2%	2.1%
占全國比例	26.3%	49.5%	63.3%	41.7%	33.1%	37.5%	37.9%	20.5%	20.8%	29.6%

資料來源：經濟統計查詢系統／經濟部統計處；工研院南分院整理。2014 年 6 月。

Technology) 於觀光與生活休憩服務業，藉由數位匯流、雲端技術等資訊匯集與演算效能之提升，以 ICT 智慧化系統與終端提昇服務內涵與營運效率，協助南部打造服務業創新業態，並達到扶植南部中小企業成長的目的。

聚焦「智慧休憩及商務」為研發方向，配合地方積極推動智慧觀光之政策，研發協力式媒合技術、遠端服務管理系統及異質聯網 (Heterogeneous Network) 模組等關鍵技術。透過特色觀光場域建置及智慧導覽進行產業推動，利用手機、平板等智慧終端蒐集消費者使用行為資訊，包括購買之商品及服務、路線、地理位置等，再將蒐集回饋之巨量資料 (Big Data) 進行雲運算分析，提供個人化推薦與媒合，提升商家獲利與顧客滿意度。藉由實際場域驗證與資料的累積，優化生活服務與休憩系統效能，並激發創新服務模式與產品，促使在地微型店家、資訊系統整合、商務營運平臺業

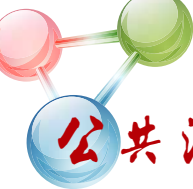
者，整合形成生活服務與休憩系統產業鏈，於南部示範生根共創三贏。再經由示範場域的淬煉積極向外複製成功經驗，預估於 2016 年將可為臺灣觀光休憩服務業創造新臺幣百億元以上產值 (如圖 1)。

二、智慧微系統技術，電子產品創新應用

在智慧型微系統技術方面，國內微機電系統 (MEMS, Micro Electro Mechanical Systems) 產業經過了近十年的培養與醞釀，逐漸在資通訊、消費性電子、醫療器材等領域有實質應用產品上市，整體產業已邁向成熟階段；因應近年來全球智慧型手機、平板電腦、遊戲機等消費性電子產品之強大需求，MEMS 產業成長依舊強勁。Yole Développement 於 2012 年更預估，未來 6 年 MEMS 相關產業仍可維持兩位數的成長率，於 2017 年 MEMS 市場將達 210 億美元規模。臺灣擁有雄厚的半導



圖 1 智慧聯網服務平臺技術發展架構



體技術實力，設計、製造、封測產業分工完整，為臺灣發展 MEMS 產業之優勢；藉助北臺灣通訊手機及半導體、微機電代工產業之優勢，結合南臺灣精密機械及半導體封測之產業基礎，互補南北產業，將可加速智慧型微電子技術開發與南部產業升級轉型。

聚焦於「消費性電子產品」與「環境檢測」之應用，選擇民生消費需求之大眾產品為優先，以微感測、微致動及系統微小化構裝技術，發展便利、健康、安全、娛樂等隨身數位化智慧微系統；廣泛將微機電技術運用於個人導航系統（PNS, Personal Navigation System）、環境品質檢測、智慧影像辨識等範疇，創造優質生活新價值。並以兼顧前端設計與後端應用的策略，同步進行 MEMS 元件及應用模組的開發，一方面落實關鍵元件（慣性感測元件等）生產在地化；一方面透過創新應用（個人全域定位系統、環境檢測模組、智慧影像辨識模組

等），深耕創新產品開發。透過技術移轉輔導廠商由設計、製造、試量產至上市，解決商品化過程中可能遭遇的技術瓶頸，加速產品上市時程，創造產業新商機。

藉由串聯上游（設計製造）與下游（應用系統）產業鏈，建立成功經驗，協助產業轉型升級，一方面吸引北部廠商南下進駐合作開發，一方面扶植南部傳統產業升級轉型，以期促成南部微系統產業聚落之形成，打造全臺垂直分工緊密整合的微機電產業價值鏈。預估 2016 年可帶領國內微機電相關產業成長至近 20 億美元產值（如圖 2）。

三、關鍵材料自主應用，取代進口

在關鍵材料自主開發技術方面，因應全球環保要求日趨嚴格，綠色環保及節能材料市場前景看好；南部地區為我國石化重鎮，且光電及太陽能產業已初步呈現聚落效應，具發展自



圖 2 智慧型微系統技術發展面向路徑

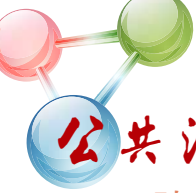
主化關鍵材料的利基。我國金屬與石化產值約 6.6 兆，產業群聚集中於南部，包括上游石化原料、中游高分子材料及下游橡、塑膠製品，產業鏈完整；然而面對近年來新興市場低勞力成本的價格競爭，以製造業為主的南部傳統產業逐漸外移，廠商亟需開創高附加價值產品，提升競爭優勢。此外，國內運輸、工具機與家電等產業所需關鍵材料如軟性基板、透明導電及耐磨／耐候材料等大多由國外廠商掌控，國內急需建立自主研發及生產能力，掌握上游關鍵零組件，乃至先進材料的開發與取得之自主性，以強化整體產業鏈之競爭力。

本技術主要因應「綠色環保」與「節能減碳」之趨勢，配合南臺灣現有能源、運輸與顯示等相關產業需求，開發透明導電薄膜（TCO, Transparant Conductive Oxide）、耐磨耗及耐候樹脂等自主關鍵材料與製程技術，突破過往產業所需關鍵材料受限於國外的困境，促進南

部傳統產業轉型升級。在透明導電薄膜材料方面，近年來我國在軟性顯示器積極布局，但軟性基板材料關鍵製造技術主要仍由日、美、韓等國所掌握，國內關鍵材料自主性低；本技術採用原料豐富、成本低廉且具無毒特性的氧化鋅鎵（GZO, Ga doped Zinc Oxide）膜取代銻錫氧化物（ITO, Indium Tin Oxide）膜，將有助於提升產業發展太陽電池、觸控面板、可撓式面板的能力，健全臺灣光電產業供應鏈，預估開發成功可取代 5~10 % ITO 薄膜市場，開創新臺幣 30 億元之產值。在耐磨耗及耐候樹脂材料方面，傳統聚氨酯原料具高毒性，且來源掌握在國外大廠手中，因應日益嚴峻的法規及環保意識挑戰，本技術開發環保、低毒性之非異氰酸酯聚氨酯（NIPU, Non-isocyanate polyurethane）材料（如圖 3），可協助擺脫關鍵原料仰賴進口之窘境，促使國內樹脂產業自主及高值化，預期 2017 年將可創造新臺幣 8 億元產值。



圖 3 關鍵材料自主及應用技術發展架構



肆、計畫推動績效

本計畫目的在推動南臺灣產業關鍵技術發展，就近支援南臺灣產業轉型升級，計畫執行以來，不論在技術落實產業化及促成廠商新創進駐，均有顯著成效，間接帶動南部產業研發與創新開展。計畫成果連續獲得肯定，包括行政院傑出科技貢獻獎、國家產業創新獎一年度科專楷模、經濟部價值領航獎、技術成就獎、傳產加值獎、國家發明創作獎等多項成果表揚。

一、技術紮根：布局優質專利，形成技術防護

以「立足南臺，放眼國際」的精神，研發國際級之專業技術，學術價值上如「單晶片多軸慣性感測元件」、「整合型慣性定位技術」、「深度影像辨識技術」等已具有相當之國際競爭力。並積極進行專利布局，已累積申請國內外專利 158 件以上，涵蓋資通訊、微機電系統、金屬石化材料等技術成果，建立專利防護網，提高進入障礙。並積極經由技術移轉授權業界，專利運用率達 35%。產出優質專利並獲得國家發明創作獎之肯定，包括慣性感測裝置、微霧化器、聲波元件等。

二、在地關懷：產業技術支援，在地輔導關懷

計畫長期於南部在地耕耘，提升南部研發能量，平衡南北研發資源與能力失調，並做為產業有力之技術後援。計畫累積技術移轉已達 58 案以上、技術服務達 239 案以上，協助產業快速取得技術來源，降低研發門檻及風險。並兼顧科技研發與產業服務，在地關懷，輔導廠商申請政府研發補助累計 53 案以上，協助廠商就地尋找資源，其中包括串聯 10 案研發聯盟，協助整合產業上下游，提升整體競爭力。

三、新創育成：促成衍生新創，廠商進駐育成

配合政府扶持南部產業之政策，在地經營，招商引資，新創育成。協助推動「經濟部南臺灣創新園區」廠商育成及進駐，自園區營運以來已促成百餘家廠商進駐，包括 36 家創業育成，形成資通訊、微系統及材料產業育成群聚。此外，並積極促成廠商投入新產品，衍生新創事業，包括微機電慣性感測元件、微型投影機、影像辨識晶片、航太合金組件等，透過技術或人員的移轉，協助產業加快市場化速度，並擴大投資，創造更多優質就業機會。

四、促投轉型：產業轉型升級，促進投資就業

跨領域團隊支援傳統產業、區域產業、高科技產業，透過指標性技術協助廠商轉型升級，尋找新藍海；計畫執行以來促成廠商直接與衍生投資達 40 億元，增加 200 人以上優質就業，其亮點成果包括：

- (一) 指標性元件促成轉型升級、衍生新創：
以微機電加速度計及陀螺儀技術協助南部石英震盪器廠商，升級轉型進入高科技產業；並促成 IC 設計廠投資 3 億以上，成立新創事業部並導入量產，預估 5 年內創造優質就業 130 人次，增加年產值 30 億。
- (二) 智慧影音新技術，手持／電視新產品：
以微型雷射投影模組協助國內電腦周邊產品廠商合組研發聯盟，連結上下游開發領先全球之微型化及高解析度產品。並促成光電 3C 廠商投入微投影機開發，建立自動化組裝產線，間接帶動自動化業者產值及合作。影像辨識部分，協助

國內兩家 IC 大廠開發出第一個國內自有技術之 3D 影像手勢辨識晶片，打入 PC 及智慧電視全球供應鏈。

- (三) 特殊合金開發，拓展多元應用市場：協助南部汽車零組件廠推出「黑鑽活塞環」，獲歐洲大廠採用，提升營業額並掛牌上櫃。並促成南部金屬材料等上下游廠商合組研發聯盟，規劃投資 4 億臺幣，建置國內第一條超合金扣件生產線。
- (四) ICT 加值南部照護、休憩產業：推動照護輔助系統產業聯盟成立，於嘉義與臺南照護單位建立科技照護之應用示範，打造南部成為臺灣科技化照護之領先場域。與南部資服業者合作生活觀光商務與資訊平臺，並於臺南中西區建置「南部創新休憩服務示範場域」，以科技加值休憩產業。

伍、未來規劃藍圖

本計畫於 103 年將完成第二期四年計畫，在生活服務、消費性電子、綠能材料等方面已逐步落實達成階段性任務；未來規劃方面，將持續鎖定南部重點電子零組件、金屬石化等產業，導入新一代智慧製造技術，朝製造精進、關鍵原料／零組件自主的方向邁進：

在智慧聯網服務平臺技術方面，現階段已達成 ICT 於生活照護與休憩服務能量建置及區域展開，將擴大應用於數位製造優化管理系統。因應全球紛紛邁入智慧化製造趨勢，將雲端服務軟硬體蓄積之研發能量，擴大應用於數位製造優化管理系統，協助國內製造業轉型升級。將開發自主式製程補償回饋系統、製程參數線上監管系統及分散系統聯網通訊等關鍵技術，協助國內製造業由傳統生產系統演進為虛實合一

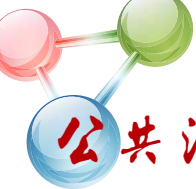
生產系統（Cyber Physical Production System），將製程知識數位化，提高品質穩定度與生產效率。

在智慧型微系統技術方面，微系統於消費性電子應用已具成效，持續協助廠商產品化，未來以智慧感測機電模組自主化切入產業智慧製造化生產。因應智慧製造的趨勢，發展先進智慧感測之關鍵零組件及次系統，針對軟脆及精微物件高精度製程設備、線上 3D 全檢產線和中高階設備加工精度及安全性提升等標的，提供電子產品及其零組件、汽機車及其零組件、精密零件加工等關鍵產業之製造智慧化關鍵統合解決方案（Turnkey Solution），協助產業提升製造良率與效率。同時藉由智慧設備核心感測組件之自主化，提升機臺設備附加價值，擺脫傳統設備產業高營業額卻低獲利之困境。

在關鍵材料自主及應用技術方面，持續開發南部金屬石化產業關鍵自主材料、輔導量產，未來將朝向輕量化與先進製造關鍵材料研發。延續以綠色環保製程發展功能性樹脂材料，除開發耐候耐蝕綠色樹脂及相關技術應用於建築及機械各式塗層塗料之外，也將發展輕質複合材料及相關產品，達到節能減碳及性能提升之目標。另將聚焦高阻尼高剛性之雙晶型合金材料及其精密加工技術開發，應用於精密工具機、工業與服務型機械人、汽機車等運輸工具產業抗震吸震用材料，達到關鍵原料在地化生產與加值的目標。

陸、結語

本計畫以「立足南臺，務實扎根，放眼全臺，競逐國際」為核心策略，以跨領域整合開創區域產業，落實在地研發，協助南部傳統產業、區域產業及高科技產業發展。計畫執行以



來不論在技術推廣落實產業，或是促成廠商進駐南臺灣創新園區新創育成等，均有顯著成績；惟南部產業以傳統型產業為主，無論在廠商規模、研發投入及技術人才方面均不及北部產業

環境來得成熟，推動產業的具體發展仍待長時間累積成長，後續本計畫將持續努力，以扶植南部傳統產業升級轉型、新創育成、進駐共同開發等作為，以達成推動南部產業發展的目的。

參考文獻

1. 交通部觀光局。2013 年 2 月 1 日。101 年 12 月暨全年觀光市場概況概要。觀光市場分析摘要 <http://admin.taiwan.net.tw/statistics/release_d.aspx?no=136&d=4022>（檢索於 2014 年 4 月）。
2. 何世湧。2013 年 12 月 30 日。觸控材料之膠材與 ITO 薄膜發展現況。工研院 IEK 產業情報網 <<http://ieknet.iek.org.tw/BookView.do?rptidno=412878968>>（檢索於 2014 年 4 月）。
3. 財政部。營利事業家數及銷售額。財政統計資料庫查詢 <<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspf2>>（檢索於 2014 年 4 月）。
4. 經濟部統計處。工廠校正暨營運調查。統計處調查資料庫 <<http://dmz9.moea.gov.tw/gmweb/investigate/InvestigateG.aspx>>（檢索於 2014 年 4 月）。
5. Yole Développement, July 2013. "Status of the MEMS Industry 2013", Yole Développement's Market & Technology Report. <http://www.slideshare.net/Yole_Developpement/yole-status-ofthememsindustryjuly2013reportsample>(accessed April, 2014).



從公共治理面向 談觀新藻礁之保育

李桃生 行政院農業委員會林務局局長

壹、藻礁的形成及特性

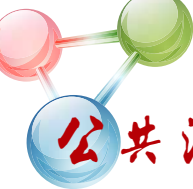
藻礁係由屬於植物的無節珊瑚藻（*crustose coralline algae*）在硬基質上生長而成的生物礁。會造礁的海藻為依附其上生長之無節珊瑚藻（*crustose coralline algae*），屬多細胞植物藻類，種類包括紅藻門的珊瑚藻、綠藻門的仙人掌藻等，泛稱石灰藻（*Calcareous algae*），因能將海水中游離的鈣固定，在生長過後留下石灰質作為造礁之用，礁體增長速率每年僅有 1.0 到 5.2 公釐，礁體就在海浪侵蝕與不斷生成的機制中逐漸累積擴展。

相較屬於動物的珊瑚蟲形成的珊瑚礁，藻礁和珊瑚礁一樣會形成碳酸鈣的骨架。珊瑚礁通常需要溫暖且清澈的海水才能形成；珊瑚藻的耐受性較珊瑚蟲強，因此能生長在包括光線昏暗的深水地區、易受浪潮打擊的潮間帶區、鹽度變化較大的泥沙岸及濁度和營養鹽濃度高的河口環境等。

臺灣桃園沿海、新竹新豐、北海岸之淡水、三芝、石門及東海岸之花蓮石梯坪、臺東杉原、三仙臺及屏東風吹沙等地皆有藻礁零星分布（北臺灣海岸藻礁分布示意圖如圖 1 所示）。



圖 1 桃園—台北海岸藻礁分布示意圖（底圖引用自 Google Earth）



以北臺灣的桃園海岸線，為臺灣藻礁地形最顯著的區域，且桃園海岸多是礫石灘，有利於珊瑚藻附著與粘結，而礫石上有珊瑚藻再生長，多年後會膠結成一塊大型膠體。桃園約 40 公里的海岸線中，27 公里為藻礁地形，厚度最大可達到 6.4 公尺，最小也有 1 公尺，形成年代可回溯 7,600 年前。許多藻礁因海岸地形變遷，都被掩埋在砂土下，目前位於桃園縣觀音鄉及新屋鄉交界的藻礁，長約 4 公里，是全臺裸露範圍最大的區域，退潮時礁體可露出水面高達 2 公尺，寬達 500 公尺，統稱為「觀新藻礁」因與珊瑚礁所形成的海岸不同，顯得獨特與珍貴。

貳、議題之提出

97 年，臺灣中油股份有限公司為埋設天然

氣管線工程，藻礁遭到挖掘破壞，引起公民團體及政府機關的重視，經行政院農業委員會（以下簡稱農委會）交由自然地景審議委員會籌組專案小組現勘後，於 97 年 8 月 26 日作成依文化資產保存法施行細則第 8 條第 2 款規定列冊追蹤之決定，並請桃園縣政府進行保護區域劃設可行性及範圍之評估。啟動藻礁保育的工作及具體有效的行政作為。

首先，必須確認議題、利害關係人及進行 SWOT 分析，分述如下：

一、議題之焦點

（一）藻礁的危害因子為何

桃園海岸因工業區老舊、工廠林立，沿岸長年污染嚴重，藻礁的威脅除了開發利用行為

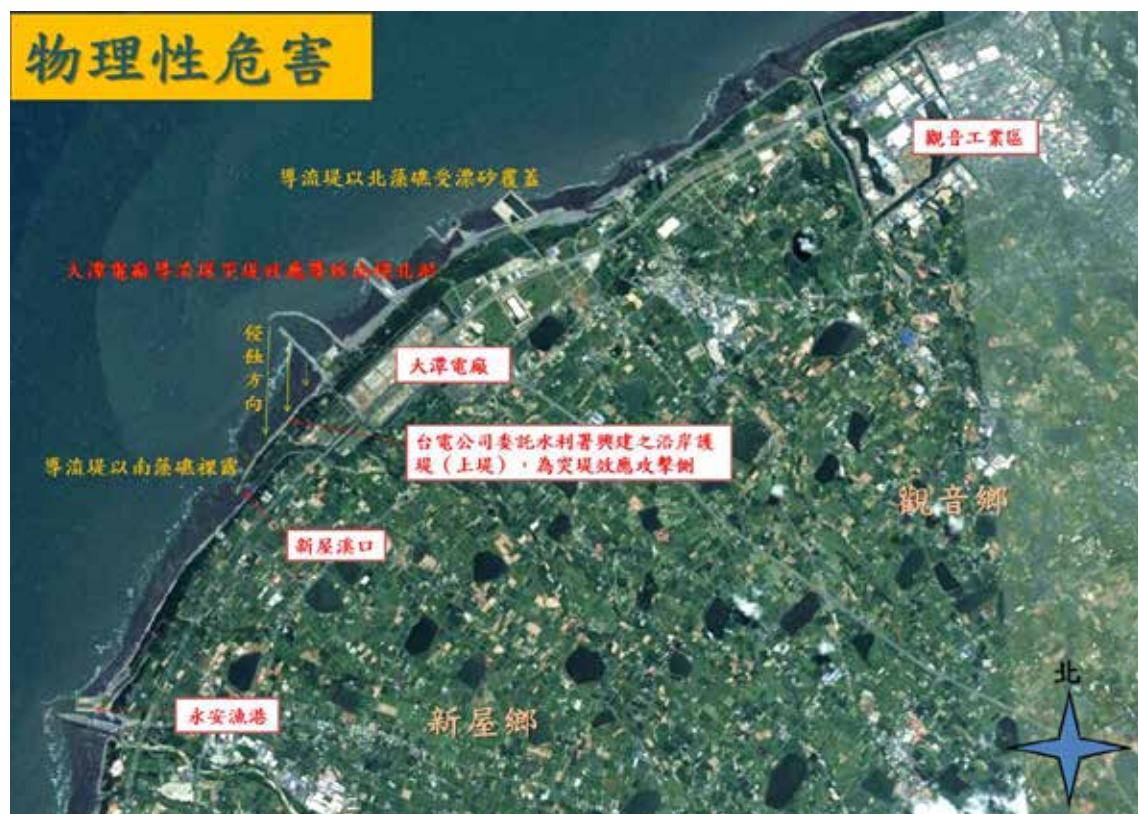


圖 2 桃園觀新藻礁物理性危害示意圖（底圖引用自 Google Earth）

外，由於觀新藻礁區又位處大潭電廠導流堤南側，突堤效應的侵蝕作用與漂砂效應等「物理性的危害因子」使該區藻礁產生威脅；此外，尚有工業廢水污染海洋，導致海洋生態功能退化的危機，污染問題導致潮間帶海洋生物大量消失，潮間帶生態體系處於劣化狀態等「化學性的危害因子」，亟需進行復育。（物理性危害與或化學性危害示意圖如圖 2、圖 3。）

（二）如何對違法之企業、工廠所排放污水，以致汙染藻礁之礁體之情事，採取積極作為，法律依據為何？

（三）保護區之設置、類別及管制之法律效果及預期效益？

二、利害關係人

（一）政府機關

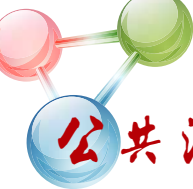
- 1、中央機關：行政院農業委員會林務局、環保署、經濟部等。
- 2、國營事業：臺灣電力公司、中油公司等。
- 3、地方機關：桃園縣政府農業局、環保局及觀音鄉公所、新屋鄉公所等。

（二）人民

- 1、民間團體：在地社區，如桃園縣觀音鄉保生、永興及永安等三個社區發展協會；保育團體，如桃園在地聯盟、臺灣蠻野心足生態協會等。
- 2、民間企業：大桃園地區觀音工業區內之工廠。



圖 3 桃園藻礁化學性危害示意圖（底圖引用自 Google Earth）



三、議題之 SWOT 分析（如表 1）

表 1 議題之 SWOT 分析

	優勢 (strengths)	劣勢 (weaknesses)
	機會 (opportunities)	威脅 (threats)
內部	- 藻礁係非常重要的自然地景及重要的生態體系，政府及民間均具應與保育之共識要保護。 - 有完善的法規，野生動物保育法、文化資產保存法等；水污染防治法、廢棄物清理法等環保法規，可進行藻礁保育之管制。	- 大潭電廠導流堤已完成難以更改，沿岸護堤造成海岸遭沖刷，漂砂效應對礁藻保育與海洋生物造成影響。 - 藻礁屬於河川下游，匯集沖積物區域，上游工業區、工廠林立，可能隱藏污染源。 - 工業區老舊，污水處理廠不足，工廠排污管線多且雜，不時有偷排廢污水情事，查緝困難。 - 大桃園污染問題嚴重，問題複雜，屬於系統性、結構性問題，難以處理。 - 藻礁相關研究較少，僅以少數資訊，難以判斷藻礁危害因子及其影響之程度。
外部	- 民眾之環保意識的提升及對藻礁保育具有強烈的具體主張，對政府及企業形成壓力。 - 在地社區願意參與藻礁保育行動。 - 保育主管機關—行政院農業委員會林務局採取強勢作為，整合各相關機關，並定期檢討。	- 涉及藻礁保育的利害關係人眾多，且複雜，難以整合取得共識。 - 對於引用何種法規劃設保護區域部分，存有歧見無共識，部分環保團體認為一定要依文化資產保存法劃設自然保留區。 - 藻礁之保育為長期的課題，改善之作為如過於緩慢，將徒勞無功；查緝污染源之作為，必須長期貫徹。

四、相關法規

- (一) 文化資產保存法：第 79、84 條。
- (二) 野生動物保育法：第 8、9、10、41、42、43、50 條等。
- (三) 廢棄物清理法：第 46 條。
- (四) 行政罰法：第 18 條。

參、藻礁的危害因子及防治的具體措施

101 年 5 月 26 日，筆者邀集桃園縣政府、環保署、經濟部、地方政府、國營事業、及當地保育團體等進行履勘，決心將危害藻礁之因子，予以究明，並分類確認權責機關及訂定具體工作項目，展開防治作為，定期報告。

至 103 年 6 月份為止，共召開 5 次權屬分工執行進度檢討會議，在此期間，恰「看見臺

灣」影片亦揭露此一現況，因此也在行政院國土保育專案小組訂期履勘後列管，具體防治措施，茲分敘如下：

一、「物理性危害防治」方面

- (一) 大潭電廠進水口導流堤改善：導流堤造成海砂北淤南侵，因觀新藻礁位於南岸，致露出更大的面積，惟導流堤量體甚大，且事關工業區用電需求，經依據臺電公司所提出的科學數據說明內容，現階段拆除或改建，勢所難免再破壞藻礁，復據在桃園縣政府委託臺灣溼地學會辦理「桃園藻礁委託研究案」指出，臺電大潭電廠進水口護堤對南邊藻礁亦有利於藻礁裸露並對新屋溪口污染源的擴散及污染物濃度降低有明顯正面的影響。爰暫維持現狀，持續觀察。

- (二) 沿岸護堤改善：大潭電廠導流堤完成後，南岸成海岸侵蝕狀況，為防止海岸繼續侵蝕，經濟部施作沿岸護堤，惟每經颱風、大浪侵蝕，造成之漂砂，且堤內廢棄物，皆影響藻礁生長及健康。經水利署勘復，此段海岸為侵蝕區，如無護岸保護措施，則沙灘流失南移、易堆置新屋溪口，造成嚴重排水問題，目前此海岸段相對安定可見拋石海堤已達到保護海岸不再後退之目的，可防護後側大片濕地，藻礁、沙灘共存亦無影響，不宜拆除該拋石護堤，局部護岸損壞部份，以拋放大塊石改善現有護岸。至於沿岸護堤內事業廢棄物部分，經多次邀集相關單位及地方環保團體，採樣均依環保署公告標準方法進行檢驗及全量分析，皆符合標準。
- (三) 沿岸保安林強化：林務局已於 102 年完成桃園縣觀音鄉草漯段、樹林子段、大潭及茄苳坑段 5.34 公頃保安林空隙地造林，樹種為木麻黃、黃槿，以強化護堤功能。

二、「化學性危害防治」方面

(一) 大潭電廠排放水改善

經實地檢查電廠排放水雖符合排放標準，無污染情形，但嗣後仍應依作業準則辦理水質監測，將完整年度資料公開資訊，如有異常應即啟動改善措施。

(二) 沿海工業廢水污染查緝

1、水污染查緝（查緝成果如表 2）

- (1) 於 101 年 4 月起，由環保署與桃園縣政府環保局共同執行污染源管制計畫，並加強於夜間查緝。
- (2) 水質監測：針對縣內富林溪、樹林溪、大堀溪、觀音溪、小飯壠溪、新屋溪、埔心溪、老街溪及南崁溪等 9 條溪水進行水質監測，項目有 pH 值、水温、導電度、化學需氧量、生物需氧量，結果顯示水質已趨穩定，如有發現水質異常，立即加強稽查。

2、要求經濟部加強管控工業區排放污染源

- (1) 因應環保署 105 年加嚴放流水標準，針對排入觀音海域之觀音工業區，進行污水處理廠功能提升工程，第一階段於 103 年 12 月底前完成，第二階段預定於 104 年 7 月完成。屆時當可增加污水處理容納量外，並能提升處理效能。
- (2) 增設監視及監測系統：已於觀音工業區完成 14 個雨水下水道及放流口監視系統、水質自動監測設施，即時監控各雨水道及排放口水質狀況，避免排入河川污染水體環境。
- (3) 加強稽查排放：102 年已執行「工業區雨、污水下水道系統聯合稽查計畫」，加強平（假）日、夜間離峰時段稽查，如查

表 2 環保署及桃園縣政府環境保護局聯合稽查成果

	稽查件數	告發件數	停工家數	移送法辦	不法利得裁處	不法利得罰金	違規比例
桃園藻礁污染源查緝統計	3,757	583	15	4	5	970 萬元	101 年 -33.5% 102 年 -20.6% 103 年 -20.1%

統計 101 年 4 月至 103 年 5 月



獲異常，依規定計徵違規使用費，並請專家進廠予以輔導改善，103 年度將持續辦理。

3、偷埋暗管之查緝

林務局已會同環保局進行保安林地偷埋暗管清查，範圍由南崁溪至後湖溪間之保安林地，沿線海岸總長約 20 公里採步行方式全面清查，共計 296 人次、累計巡視里程 3,700 公里，以即時監控防杜污水偷排，於轄區內並無發現偷埋暗管排污水情事。

三、「運用社區力量加強監督巡守」方面

林務局啟動社區林業計畫，輔導當地社區進行藻礁地景生態調查資料蒐集、生態旅遊、解說教育訓練、棲地巡護等工作項目。桃園縣環保局運用臺電電協金，永興及保生社區成立水環境巡守隊，隨時查察不法行為。

四、「積極評估暫定自然地景」方面

農委會兩次提報農委會自然地景審議委員會，決議請桃園縣儘速完成保護區規劃案，對所規劃之保護區類別應充分與在地權益關係人溝通並取得共識，無論規劃為何種類型之保護區域，應有充分科學數據與論述支持。

肆、藻礁之保護區之劃設，自然保留區？野生動物保護區？

一、論證

針對少數公民團體要求應將藻礁區域指定公告為自然保留區，對於觀新藻礁應否依文化資產保存法第 79 條規定指定為自然保留區或依野生動物保育法第 8 條、第 10 條公告為野生動物保護區，社會各界展開不同之看法，保育團體強烈主張應公告自然保留區，地方政府則認

為劃為野生動物保護區較具意義，茲詳為分析如下：

（一）科學面

- 1、在臺灣本島 1,139 公里的海岸線，具藻礁分布的海岸線累積不到 50 公里，桃園縣海濱藻礁是全臺最大、生長最完整的藻礁地形，且為藻礁生態系，孕育之生物物種豐富度甚高，科學家稱為「生命的聚寶盆」。
- 2、藻礁主要是無節珊瑚藻礁結礫石所成的生物礁體，提供多孔隙的空間給其他生物棲息，是各種水中生物幼苗及其他生物的最佳棲地。底棲動物如甲殼類、貝類、多毛類等棲息其間，並能吸引水鳥，包括唐白鷺等，也是外海魚種重要的食物來源。
- 3、與鄰近已設置為野生動物重要棲息環境之高美與香山濕地比較，顯見藻礁物種與鄰近濕地有很大差異，說明藻礁生態系之獨特性。且藻礁的藻類、刺胞動物、軟體動物、節肢動物與棘皮動物的多樣性較高，環節動物與節肢動物的數量尤其豐富。觀新藻礁的動物密度更是高美濕地的 5 倍，香山濕地的 8 倍之多。
- 4、藻礁的存續有賴河口生態系的健全，河口生態系是一個水陸之間的緩衝區，在生態上，提供鳥類庇護、覓食及繁殖時的棲地，也是成群南遷北移候鳥最主要的食物補給站及度冬區；此外，河口生態系亦為魚蝦貝類的主要繁殖場所，更是國內少數幾個雁鴨集體度冬區域之一，有機質豐富，招潮蟹、沙蟹及彈塗魚等各種魚蟹貝類繁衍昌盛，亦具有各種維管束植物，提供動物棲息住所和食物，也具水土保持之功能。

（二）管理面

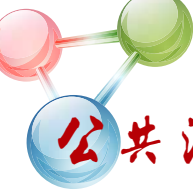
保育代替保存，才是最有效的策略。藻礁生長區域屬於河川下游沖積物堆積之開放空間，如全區採指定公告為自然保留區，其區域範圍內禁止改變或破壞其原有自然狀態，進入其間必須依法申請許可使得為之。惟藻礁沿岸自然成為孕育海中生物的育嬰床，延伸的外海

即可成為豐富的魚場，漁業資源因此生生不息，成就了新屋鄉永安漁港，也孕育出海客文化特色，劃設保護區域必須考量當地漁民進行傳統漁業（如於河口撈捕鰻苗）及漁民生計，而劃定野生動物保護區，較易管理，且在分區管制下，能有效率地實現保育目標。

（三）法規面（詳分析如表 3）

表 3 劃定野生動物保護區或指定公告自然保留區之法律規範

		自然保留區	野生動物保護區
環境條件		藻礁之礁體，具獨特地質地形意義的地景。	屬海洋與河口生態系的複合型生態體系，具有特殊生態代表性之野生動物棲息環境。
法令依據		1、文資法第 3 條第 7 款：具有保育自然價值之自然區域、地形。 2、自然地景指定及廢止辦法第 2 條第 1 款第 2 目：具有獨特的地形、地質意義。	1、野保法施行細則第 5 條：野生動物種類及數量豐富之棲息環境。其類別為海洋、河口之複合型生態系。 2、野保法第 10 條第 1 項：地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區。
管理強度		必須經過主管機關許可，否則不得任意進入其區域範圍（文化資產保存法第 84 條）。	分核心區、緩衝區及永續利用區： 1、核心區允許傳統漁業活動，進行調查研究活動需經主管機關同意，禁止任意進入其區域範圍。 2、緩衝區允許傳統漁業活動，但進行其他活動則必須經過主管機關許可，否則不得任意進入其區域範圍。 3、永續利用區，不限制進入，但不得有發生破壞生態行為。
罰則	刑事罰	文資法第 94 條第 7 項：改變或破壞自然保留區之自然狀態者，處 5 年以下有期徒刑，或科或併科 20～100 萬之罰金。	1、野保法第 41 條：獵捕、宰殺保育類野生動物者，處 6 個月以上 5 年以下有期徒刑，得併科 20～100 萬之罰金；於保護區內犯者，加重其刑三分之一。 2、野保法第 42 條：騷擾、虐待保育類保育類野生動物者，處 1 年以下有期徒刑，得併科 6～30 萬之罰金；於保護區內犯者，加重其刑三分之一。 3、野保法第 43 條第 4 項：破壞野生動物之棲息環境致其無法棲息者，處 6 個月以上 5 年以下有期徒刑，得併科 30～150 萬元以下罰金。
	行政罰	文資法第 98 條第 3 項：未經主管機關許可，任意進入自然保留區者，處 3～15 萬之罰鍰。	1、野保法第 50 條第 1 項：獵捕、宰殺一般類野生動物者，處 5～100 萬之罰鍰。 2、野保法第 50 條第 2 項：騷擾、虐待一般類野生動物者，處 2～10 萬元罰鍰。 3、野保法第 50 條第 1 項第 2 款：違反保護區公告管制事項造成污染、破壞環境等行為者處 5～100 萬之罰鍰。
個案樣態分析		1、屬完整封存區域概念，因此自然流出之漂流木、砂土等堆積時，不得隨意移除，放任自然演替。 2、進行珠螺等採集之傳統漁業活動或破壞藻礁部分，皆屬改變原有自然狀態行為，處 5 年以下有期徒刑、或科或併科 20～100 萬之罰金；未遂犯，罰之。 3、外部進入之工業廢水或廢棄物造成污染，如經舉證破壞藻礁，依文資法第 94 條，處 5 年以下有期徒刑、或科或併科 20～100 萬之罰金；未遂犯，罰之。	1、分區管制，可依保育計畫進行藻礁保育，可移除漂流木、沙土堆積等。 2、可開放進行撈捕鰻苗等之傳統漁業或發展生態旅遊，亦可分區分級適度開放。但破壞藻礁生態系，除依第 50 條處罰外，發生破壞野生動物之棲息環境致無法棲息者，處 6 個月至 5 年以下有期徒刑，得併科罰金新臺幣 30～150 萬元（野生動物保育法第 43 條）。 3、外部進入之工業廢水或廢棄物造成污染，是否破壞藻礁保護區範圍之生態環境，可從生物數量死亡或減少來認定，如經舉證破壞藻礁生態系，除依第 50 條處罰外，得依同法第 43 條發生破壞野生動物之棲息環境致無法棲息者，處 6 個月至 5 年以下有期徒刑，得併科罰金新臺幣 30～150 萬元。



二、結果

103 年 4 月 7 日行政院農委會野生動物保育諮詢委員會認可桃園縣政府所提「觀新藻礁河口海岸生態系野生動物保護區保育計畫」及「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」範圍。並隨即於 4 月 7 日預告「桃園觀新藻礁生態系野生動物重要棲息環境」之類別及範圍，並於 4 月 15 日完成公告作業，接續由桃園縣政府依野生動物保育法施行細則第 13 條第 1 項於 7 月 7 日公告劃定「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」。保護對象為河口藻礁海岸生態系及其棲息之鳥類、野生動植物，終使觀新藻礁終於納入野生動物保育法受到保護。

藻礁保育案經野生動物保育諮詢委員會通過後，針對是否再指定為自然保留區乙節，林務局另於 103 年 4 月 17 日提送農委會自然地景審議委員會討論，獲致結論：藻礁之保育，重點在於藻礁整體生態系統之維護，對於污染應加強防治及查緝，藻礁的保育才能具有成效；至於野動保護區核心區是否重複指定自然保留區，則認為：兩者的規範強度沒有顯著差異，決議請桃園縣政府依所提野生動物保護區保育計畫落實執行，並應特別強化污染取締及查緝。

核心區在不影響藻礁礁體生長情形下，始能特許具專用漁業權之漁民在河口捕撈鰻苗或撿拾珠螺之傳統漁業行為，1 年後將執行成果向自然地景審議委員會報告，再評估是否指定公告為自然保留區。

伍、保護區劃設後之效益

保護區全區面積 315 公頃（如圖 4），明定「禁止騷擾、虐待、獵捕、宰殺野生動物或破壞野生動植物棲地之行為」及禁止故意丟擲垃圾、傾倒廢土、排放廢污水及其他破壞保護區自然環境之行為等八項，並進行分區管制：

- 一、核心區：面積約 47 公頃，以新屋溪出海口外側及其海域為主，因河口的沉積物帶來大量營養鹽，提供藻礁生態需要的養分，為嚴格管制區域，禁止任何改變或破壞其原有自然狀態，且非經主管機關許可，不得進入，並禁止農漁業行為。
- 二、緩衝區：分南、北兩區，面積合計約 81 公頃，位於核心區兩側，以確保核心區不受干擾破壞，規定漲潮前後 2 小時、每逢大潮前後 2 小時及每日 0 時至 7 時及 17 時以後全面禁止遊客進入；其餘時間經主管

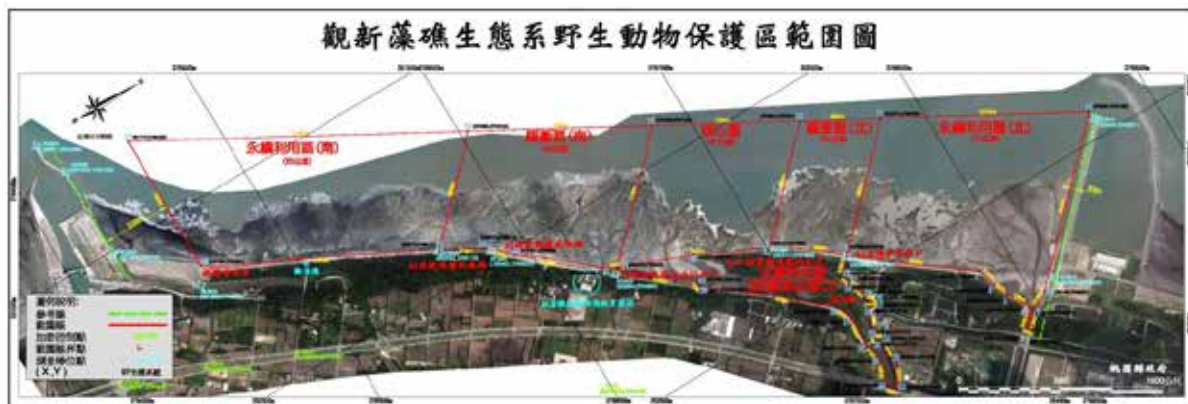


圖 4 桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區範圍圖示意圖

機關許可，得進入本區從事淨灘、生態攝影、生態旅遊或體驗等活動，其他行為非經主管機關之許可，不得進行並設定程載量管制人數。

- 三、永續利用區：面積合計約 187 公頃，接鄰緩衝區外側，北至大潭電廠導流堤，南至永安漁港護堤，禁止進入時間同緩衝區，但從事活動則比緩衝區多元，惟仍不應違反共同管制事項，且程載量人數並無限制。

陸、結語

桃園藻礁保育歷程，是一個很好的公民參與與政府積極作為的案例，在藻礁議題發生後，林務局認為藻礁保育非純屬劃設自然保留區議題，牽涉相關部會權責，如臺電大潭電廠「突堤效應」侵蝕作用、水利署沿岸護堤之廢棄物污染與漂砂效應等物理性危害，及沿海工業區廢水污染導致海洋生物無法生存之化學性危害，唯有優先防治相關危害因子後，劃設保護

區後藻礁生態方有可能恢復生機。因此，一方面辦理現場勘查及召集相關會議，訂定具體實施方法、時程與分工，請各權責機關立刻執行外；另一方面，積極評估保護區的劃設等分頭並進，終於在藻礁危害因子防治上有具體成果，且完成劃定「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」。

保護區劃定後，預期可達到維護棲地環境、復育藻礁、解決藻礁結構性污染問題，推廣環境教育等工作也將更為深化。但這只是完成藻礁保育階段性的任務，保護區的劃設，為落實藻礁保育的另一個開始，藻礁保育重點仍在各項危害因子必須長期有效之防治，目前雖已由各權責機關持續辦理中，未來農委會林務局仍定期與各權屬分工執行進度召開檢討會議，以為落實保護區經營管理，在污染防治及保育藻礁雙管齊下，以滾動式檢討、評估，改善藻礁生態體系之退化環境，早日恢復藻礁生態，為下一代人保存珍貴的資源。



圖 5 藻礁為水鳥過境的環境

強化政府治理效能之 創新理念與作法

黃子華 國家發展委員會社會發展處科長

壹、前言

在全球化與在地化的發展趨勢下，政府治理除了強調施政的效率、效能與回應外，也重視建立因應政治、經濟、社會與文化等環境脈絡的制度，以有效解決層出不窮和錯綜複雜的公共問題，滿足人民需求與期待。優質公共治理議題（good governance）近年來為各主要國際組織如經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）、聯合國（United Nations, UN）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）與世界銀行（World Bank, WB）所重視，並紛紛建構各種公共治理指標來進行跨國性的調查研究（蘇彩足等，2008）。綜合各國際組織對「優質公共治理」一詞的看法，主要包括四項要素：

- 一、透明化（transparency）：透明化是指確保公眾能方便使用，與公務決策以及績效相關的可靠資訊，目的在促使政府各種決策過程及執行行為的資訊能公開。
- 二、課責（accountability）：公務人員在執行職務及任務時，對於公共資源與財務在使用及運用上，必須符合既定的績效目標或績效要求，目的在於確認公務人員能為其公務行為負責。

三、政府效率及效能（efficiency and effectiveness）：

政府應藉由行政部門的整合與調整，建立靈活、彈性的組織體系，以增進行政效率，並進行跨部門間的協調，以提升行政效能。

四、公共參與（public participation）：政府應

傾聽公民及與各企業、利害相關團體的意見，並確保公共政策的規劃及執行能納入這些意見加以考量。

優質的公共治理，是提升國家競爭力與深化民主的基礎，也是影響施政滿意度的最重要因素。隨著內、外在環境快速變遷及民眾需求漸趨多元，政府應落實優質公共治理，促進公共、經濟與社會治理的連結，才能強化政府治理效能，並推動國家社會及經濟的發展。

貳、目前政府治理所面臨的挑戰

從優質公共治理的概念來分析，當前我國政府治理面臨下列四項層面的挑戰：

- 一、政策過程不周延：從公共議題產生到政策規劃、執行、成果評估等整體政策過程，民意蒐集不夠廣泛，政府資訊不夠透明，民眾亦缺乏多元而有效的制度性參與管道，導致社會輿論批評政策過程不夠周延。而且政策溝通方式過於零碎未整合，民眾對政策成果難以感同身受。

二、執行能力待強化：行政部門因政策規畫未盡周延，或因非預期風險，導致執行困難，或在執行過程未能因應變化情勢彈性調整作為，致影響執行的效率及品質。另外，政府施政績效未能讓民眾進行時效性的監督檢視，無法落實參與式課責。

三、跨機關協調不足：面對新興議題的快速變遷，原有的行政體系分工無法有效運作，眾多政策在缺乏以跨域治理為基礎的統合協調上，政府施政成果多難以產生綜效，無法積極回應民眾期待。

四、創新動能未廣納：隨著治理概念的轉變，許多公共事務的治理必須跨越政府、私部門與非政府組織的界線，形成夥伴關係，然而，民間部門創新量能無法有效導入政府施政，政府與社會團體夥伴關係形塑不足，無法達成協力治理的目標。

面臨以上四個層面的挑戰，有必要導入不同以往創新的理念及具體作法，來強化政府治理效能，落實優質公共治理精神。

參、強化政府治理效能創新理念

面對政府治理的挑戰，國家發展委員會提出創新思維，突破以往作法，以強化政府治理效能，並研擬「強化政府治理效能實施要點」

（以下簡稱本要點）供各機關遵循。貫穿本要點的創新理念，即是運用優質公共治理觀念於政府政策形成、執行及評估過程當中。治理是相對於傳統官僚（*hierarchy*）的統治與市場（*market*）競爭式的管理模式，無論是公部門、私部門或第三部門都是治理網絡的參與者，應透過通力合作，共同達成政策的目標。因此，政府除了透過跨機關間協調，維持政策主導性外，應導入個人、企業和社會的力量及資源，

互動對話與協商，發揮最大效益。以下就強化政府治理效能之創新理念進行說明：

一、開放公民參與（Civil Engagement）

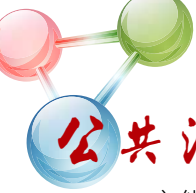
公民參與是優質政府治理的要素之一，係指人民藉由各種活動表達其政治聲音及促進社會的政治運作，可提高個人對自己生活控制能力認同，從而產生社會歸屬感、信任感及社會包容力。另外，公民參與也提高公共政策的有效性，政治聲音是人類的基本自由及權利之一，人民的喜好及需求若在制定公共政策及法規的過程就能反應，將有助於減少潛在的衝突及提高共識的預期，使政策執行更有成效，同時，人民的聲音提高了對決策者的課責，從而引導出更好的政府治理。

二、強化政策執行力

提升國家競爭力的基礎在於貫徹政策執行力，影響政策執行力的原因有三，一是政策執行的組織網絡，除了正式政府層級組織外，與外在環境的有效互動，也會影響執行力的高低；二是政策內容與資源規劃，除了選擇合適的政策工具外，也包括所需的人力、經費、技術資訊等資源，三是被服務或管制的標的團體是否能順服政府政策，重點在於建立政府與標的團體間的互信關係（施能傑，1999）。因此，包括依組織願景設定目標，並確實執行，並能因應環境調整作為來達成目標；強化政策參與機制，加速回應輿論於執行過程，以符合民眾需求；引進民間量能擴大政策評估廣度，有效管控政策進度及品質，以期強化政策執行力。

三、善用跨域協調與合作

政府面臨新興議題快速變遷，原有行政體系分工難以因應時，將採取跨域協調合作模式，



方能有效因應全球化時局的變遷，有效提升政府效率與效能。跨域協調係指兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間業務、功能和疆界相接或重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，政府藉由跨縱向及橫向的政府機關、跨行政區域，或跨公私門的協調與合作，例如中央或地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。

四、導入網路科技運用

電子化政府的興起改變了傳統政府與民眾溝通的方式，也帶來政府治理形態的改變，其中社群媒體（social media）已成為重要的工具。社群媒體就是 web 2.0 的應用，在資訊科技的推波助瀾下，如雨後春筍地興起，部落格（blog）、撲浪（plurk）、臉書（facebook）等廣泛地為網路公民大量使用，它們利用這些 Web2.0 工具從事互動與傳播訊息，在虛擬世界進行訊息交換。由於傳統媒體的報導有其報導立場、對議題的選擇性、或即時性的因素，因此，可以隨時、隨地、自己選擇關心的議題閱讀，並可隨時交換意見的社群媒體，越來越受歡迎。許多年輕世代對 web2.0 的技術十分熟悉，或有「資訊癮」的年輕人早已習慣在虛擬世界完成所有交流或工作，政府應善用此力量，利用虛擬技術經營互動的公民政策討論區，將有助於鼓勵資訊時代的公民參與，也有助於民間創新力量導入政府施政。

肆、強化政府治理效能的創新具體作法

國家發展委員會（以下簡稱國發會）所研擬之「強化政府治理效能實施要點（草案）」，

即是採納上述創新理念，期能引導各機關建立創新的思維與開放的態度，以提升政府治理效能。從近來重大社會議題或自由經濟示範區推動經驗，民眾要求參與政策制定，尤其是新世代年輕人透過網路平臺進行多元意見表達，即時參與討論政策議題的新模式，凸顯政府政策形成與溝通過程尚有強化空間。有鑑於此，國發會從政策或計畫形成、執行及評估三面向，提出多項創新作法，以擴大社會多元參與，強化政策溝通，並導入民間創新量能，推動機關實施。

一、在政策或計畫形成階段，各機關應強化政策研究及溝通，加強政府政策立論基礎，並主動探求民意與社會多元利害關係者之意見，積極回饋於政策制訂。除依需求編列行政及政策類研究經費、重大政策議題辦理民意調查，發展參與社會網絡應用方式等現有作法外，各機關可採行創新具體作法有五，詳說明如次：

（一）舉辦政策提案座談會

各機關可擇重大政策舉辦政策提案座談會，針對政策內容與利害關係者交換意見，加強事前溝通來完備政策的規劃面對民意高漲的社會。各機關在重大政策正式推出前，都必須以迅速、有效之管道，針對政策內容，經由公開、透明之程序，並配合適當說明，與政策利害關係者交換意見，使政策內容符合民眾需求，以期降低政策推動阻力，可據以掌握民眾對重大政策議題之批評與建議，作為政府正式推動該政策前進行調整內容及方式之重要參考。

（二）善用社群網路媒體擴大民眾參與

善用社群網路平臺及網路互動多元參與管道，廣泛與民眾進行政策討論與溝通，得以深

入瞭解民眾對政策推動的看法。政府推動重大政策時，如能有效利用多元溝通管道進行說明，結合網路論壇（如 Facebook、Twitter、Google 好問、Loomio、YouTube 等）、網路直播、網聚活動，主動公開政府資訊，建立與民眾雙向互動之客製化平臺，或運用巨量資料分析，建立政策提案平臺，蒐集瞭解民眾意見，將能有效獲得民眾的認同與支持，提升政策執行效益及品質。

（三）建立政策建議書制度

鑒於政策研究目的多元，政府委託研究計畫可依實際需求可分為中長期及短期之研究期程規劃。惟如屬政策分析類型之研究需求，或因應重大施政目的之緊急性需求，則評估或分析議題多屬快速、短期性研究，如採取政策建議書制度，藉由整合現有研究或快速調查，預測各種政策選項結果，將有助於提供政府各種政策選項優劣之系統性分析。

（四）訂定資料開放行動策略

102 年 2 月 23 日行政院函頒「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」，明定政府資料以開放、無償提供、開放格式、允許使用者自由應用為原則。政府資料開放之推動，將有助於達成政府資訊透明，促成跨機關與民間協同合作。政府對外開放的豐沛資料，除增進政府施政透明，同時透過民間的無限創意及自由加值運用，以活化政府資料應用，提升政府資料品質與價值，創新政府服務，創造產業發展新契機。

（五）增列政策溝通成效為中長程個案計畫編審要項

各機關所訂定之中長程個案計畫，除係因應國家整體政策及前瞻發展方向，及推動中長

程施政目標外，亦應強化社會參與程序，確實反映民意及輿情需要。因此，各機關訂定重大政策及計畫時，應視計畫性質將社會參與及政策溝通成效納為計畫可行性及完備要項。審議機關於審查各機關之中長程個案計畫，即需檢視該計畫是否納入社會參與及政策溝通成效。透過中長程個案計畫研擬及編審階段之社會參與及政策溝通，可廣納民意需求，增進計畫執行效能。

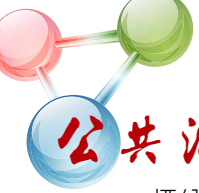
二、在政策及計畫執行面向，各機關應強化縱向與橫向跨部門施政連結，落實跨機關施政績效目標管理並建立外部監督機制及落實走動式管理，以發揮政府施政之整體績效。除建立部會施政計畫跨機關目標及指標、落實服務流程改造工作及推動法規鬆綁與調適工作等現有作法外，可採行創新具體作法有四，詳述如次：

（一）深化公共建設中長程個案計畫編審及執行作業

公共建設中長程個案計畫核定後，一旦經費大幅調升，將導致排擠其他建設、期程延宕等，斲傷政府施政效能。各部會於提報個案計畫及修正時，如覈實提出檢討分析並釐清權責，且強化編審作業、依規定程序覈實辦理後再行報院，將有助推動公共建設計畫執行成效，並建立民眾對政府施政效能之信心。

（二）建立年度施政計畫與跨部會重大政策有效連結制度

面對現代社會環境的快速變動，各部會推動重大政策方案或計畫亟需跨部會合作協調，應強化以跨機關思維建構施政工作項目，未來各部會可就其擔任主責部會之重大政策，主動邀集相關部會共同規劃整合事項，研訂績效指



標納入施政計畫。各部會配合跨機關重大政策訂定施政計畫跨機關指標，可引導各部會共同對重大政策投入資源，除展現各部會之執行成效，亦可將該等指標所展現之成果，回饋於後續施政規劃及執行措施調整等，進而擴大重大政策之整體效益。

（三）建立公眾參與監督機制，參採民眾回饋意見，精進執行效益

除了在政策及計畫形成過程導入民眾參與外，政府應於執行過程中，建立公眾參與監督機制，由政府於網路上主動公開重大計畫相關資訊，即運用「政府計畫資訊檢視平臺」予以公開及透明化，讓社會大眾得以即時掌握政府重大計畫各階段相關資訊或數據，民眾亦可上網針對計畫執行提供相關建議，例如政府將選擇部分重大計畫，開放社會各界上網提供計畫監督有關的文字、照片或影像，結合民眾力量一同檢視及監督政府施政，確保計畫執行績效符合民眾需求，提升政策及計畫執行效能。

（四）落實走動式管理

各機關執行計畫管理應隨時針對各種外在變化情勢機動調整作為，配合運用走動管理机制，充分掌握實際執行狀況與處理可能發生的問題。有兩項主要作法，一是運用快速專案查證，對於特定或突發重大事件、追蹤指示事項，以及其他社會或輿情反映之重大議題，得快速蒐集資訊，瞭解特定關注議題之性質、過程及實況，即時掌握最新資訊，作為決策或因應之參考。另一是列管計畫實地查證，有關行政院所屬各機關列管之個案計畫，各機關除依規定定期檢討執行情形外，應依例外管理原則，對於當前施政重點及輿情反映，及影響重大、進度落後、書面資料欠詳等計畫選案辦理實地查

證，藉以深入瞭解並解決問題，協助計畫執行。藉由持續推動走動式管理，可即時掌握施政遭遇之問題並協調解決，以加速計畫執行效率，並提升執行品質。

三、在政策及計畫評估面向，各機關應善用民間量能擴大評估廣度，並輔以建立跨機關業務協調機制，強化評估效能。除現有的管考及績效評估作為外，各機關可採行創新具體作法有四，詳說明如次：

（一）引進外部專業組織或團體，輔助機關強化執行成效評估

為提升計畫執行品質，借重外部專業組織協助計畫管考及執行成效評估，為民間與政府合作之趨勢。因此，各機關可視計畫性質選擇，試行參採導入外部組織或團體，運用其專業協助計畫管考，如依計畫性質徵詢外部專業組織、團體，或委託外部專業組織協助進行成效評估作業，協助機關進行查核、檢驗及認證作業，納入外部專業意見、創意及多元價值觀點，將有助於強化計畫管考，完善評估機制。

（二）創新計畫評核機制，納入利害關係者意見為計畫評核要項

當前計畫評核較著重經費運用、進度管控及目標達成等面向，且評核作業主要僅納入政府機關意見。因此，本要點規定各機關於計畫執行時，除應透過多元管道瞭解利害關係者對計畫執行之意見，亦應於辦理計畫評核時，將利害關係者意見納入計畫評核要項，將可引導機關於政策及計畫推動過程中擴大民眾參與，並作為延續性計畫規劃之參考。

（三）深化現行屬跨部會政院管制計畫控管機制

對於選列為跨部會政院管制之計畫，主辦機關應負組織、協調、統合及控制之責，協同相關機關推動，並應成立專案小組強化管理。各項跨部會政院管制計畫於年度終了須依規定辦理評核，相關評核結果應納為施政及計畫預算編審之參考，至部會管制或自行管制計畫，得參照辦理。另為利主辦機關強化專案小組功能，得依計畫推動情形，於年度提報公共建設計畫先期審議時，審議機關應就優先擇定進行預算分配，並予主辦機關適度預算支配權，達到預算整合運用功效。強化行政院跨機關之重大政策、方案、措施或計畫之執行，提升政府施政效能。

（四）強化跨機關協調平臺

跨域協調是公共治理的新趨勢，各部會若有跨機關及跨地方政府協調事宜，可比照「行政院公共治理協調會報實施要點」，以跨機關及連結中央與地方的方式，建立平臺以協調跨機關公共治理相關問題，提升公共治理量能。針對跨機關推動執行之重大政策、方案、措施或計畫，亦得透過跨機關專案平臺進行協調，達到整合規劃、推動之成效。

伍、主要推動策略

強化政府治理效能實施要點規定，各機關應由首長親自或指派副首長督導，視政策推動實際情形，依機關特性規劃具體可行作法，並由綜合規劃單位擔任窗口，負責推動並彙整執行情形，隨時檢討改進。各機關實施情形得依工作項目內涵納入各部會年度施政計畫評估或相關專案計畫評核機制規定辦理。國發會將適時追蹤各機關執行情形，必要時得將各機關執行成果提報國發會會議及行政院，以確保執行成果。

本要點適用對象為行政院中央二級機關（部會層級）及所屬機關，考量各機關實際業務類型複雜，要點規範各機關得視業務需要，得另訂相關作業規定辦理。為擴大政府治理效能成效，要點也規定各級地方政府得衡酌實際需要，參照本要點或另訂規定實施。

陸、結語

強化政府治理效能實施要點主要的目的係以優質公共治理各項要素為基礎，如透明化、課責、公民參與及政府效率與效能等，並引進新的理念及規劃具體作法，期望在各部會共同努力，勇於突破現行作法，有效回應民眾需求，提升政府治理效能。

參考文獻

1. Bardach, E. 1996. "Turf Barriers to Interagency Collaboration." In D. F. Kettl and H. B. Milward (Eds.), *The State of Public Management*. 16-38. Baltimore: John Hopkins University Press.
2. Hogwood, B. W. & L. A. Gunn 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
3. 林水波、李長晏。2005。《跨域治理》。臺北市：五南圖書出版公司。
4. 江瑞祥等。2008。《臺灣公共治理指標建立之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
5. 施能傑。1999。「政策執行的要素分析」。《研考雙月刊》第 23 卷第 4 期：15-46。
6. 陳恆鈞。2012。《治理互賴理論與實務》。臺北市：五南圖書出版公司。
7. 張四明、施能傑、胡龍騰。2012。《我國政府績效管理制度檢討與創新之研究》。臺北市：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
8. 蘇彩足等。2008。「行政院研考會委辦公共治理研究中心」委外服務計畫。臺北市：行政院研究發展考核委員會委託研究報告。

政府施政計畫管理雲端服務發展

吳美雲 國家發展委員會管制考核處科長

壹、前言

政府向來重視施政績效，除建構完備施政計畫管理體系與架構，同時跟隨電腦化、網路化之發展腳步，運用資通訊技術，建置計畫管理系統平臺，用以簡化管理作業，提升行政效率，精進施政管理效能。歷經多年努力，計畫管理系統已高度網路化，整合從施政規劃、計畫管制到施政評估等階段，同時也發展綜合管理與應用之功能。

隨著社會快速變遷及全球化衝擊，優質政府治理有其迫切性，近年來全球雲端技術與應用廣泛推展，各國政府紛紛透過雲端創新應用與基礎建設，作為提升政府服務效率及提升民眾滿意度之重要政策工具。先進國家電子化政府發展趨勢，也從早期之管理觀點，轉型為推展創造公眾價值之服務導向觀點。

政府施政計畫管理在機制完備、系統應用平臺發展成熟情況下，因應此一趨勢，配合第四階段電子化旗艦計畫「政府雲端應用服務」政策方向，推動「政府施政計畫管理雲端服務發展計畫」（簡稱計畫雲），運用資通技術發展，在既有基礎上增值升級，並依循「良善治理」之效能、透明度、課責性、公共參與等原則，朝發展評量指標資料庫、專案管理、地理資訊系統、決策支援服務、資訊公開及行動化服務，創新思考建構雲端化之管理服務。

貳、計畫雲規劃緣起

一、GPMnet 發展概述

政府施政計畫管理運用資訊科技，始於民國 85 年倡議，88 年建置完成「計畫管考管理系統」單機版，89 年開發「計畫管考管理系統網路連線作業」完成計畫管理網路版。90 年因應行政院修訂「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」等四項計畫管考相關法規，施政計畫全部納入管制，依分級列管原則，分層選項列管，並明訂電腦化作業及上載網站，爰配合「計畫管考管理系統」建置政府施政資料庫，以推動計畫列管之電腦化、網路化及資訊公開化。

其後為持續提高計畫管考效能，92 年重新規劃，分階段逐年開發建置「行政院政府計畫管理資訊網」（Government Project Management net，簡稱 GPMnet），除原有計畫管考功能外，逐步溯自計畫研擬、審議階段，納入完整計畫生命週期之全程管理；並陸續納入機關中程及年度施政規劃與績效評估；另方面亦納入促進落實院會指示、院長巡視指示及各項重要專案之追蹤業務，至 97 年完成施政計畫全程暨全面系統化管理整體建置。

歷經上述多年之發展，GPMnet 已成為各機關施政計畫管理之重要平臺。惟系統原始規

劃架構，經過多次擴充及面對新資訊科技發展，在運用上產生限制且效能有待提升；因此，在順應資訊科技發展及因應行政院組織改造，原行政院研究發展考核委員會於 100 年至 101 年邀集上述機關檢討整合計畫管理業務與資訊系統，並運用最新之資訊通訊技術，開發建置「第二代行政院政府計畫管理資訊網」（簡稱 GPMnet 2.0）。GPMnet 2.0 以「機關績效管理」、「個案計畫規劃」、「個案計畫管制」、「追蹤作業」及「一般性補助」等五大主軸，進行資訊集中以有效管理，減少重複管考，提供民眾更具系統且可親之施政成果展現，並強化對各機關施政之課責性。系統已於 101 年建置完成，包含國家發展計畫、年度國家發展計畫、中長程個案計畫、先期作業、選項列管、作業計畫、調整撤銷管制、執行情形、計畫查證、計畫評核、機關績效評估、追蹤作業、個人化計畫管理、圖形化儀表板、計畫生命網絡等 16 個子系統，並與公共工程標案管理系統進行資料交接等功能（GPMnet 2.0 系統架構如圖 1）。

證、計畫評核、機關績效評估、追蹤作業、個人化查詢、計畫生命網絡、知識管理及圖形化儀表板等 16 個子系統，並與公共工程標案管理系統進行資料交接等功能（GPMnet 2.0 系統架構如圖 1）。

二、計畫雲規劃緣起

為善用資通訊科技，提升行政效率，強化政府服務品質，我國自 97 年持續推動電子化政府服務，隨著科技不斷創新精進，電子化政府服務已從行政簡化，提升為民服務品質，逐步轉為民眾導向及服務發展，透過資通科技促進民眾參與，以及落實透明課責等政府治理目標。行政院於 100 年 5 月正式宣告我國電子化政府邁入第四階段，結合雲端科技以建構多元服務環境、主動遞送政府資訊、集中資源有效管理、

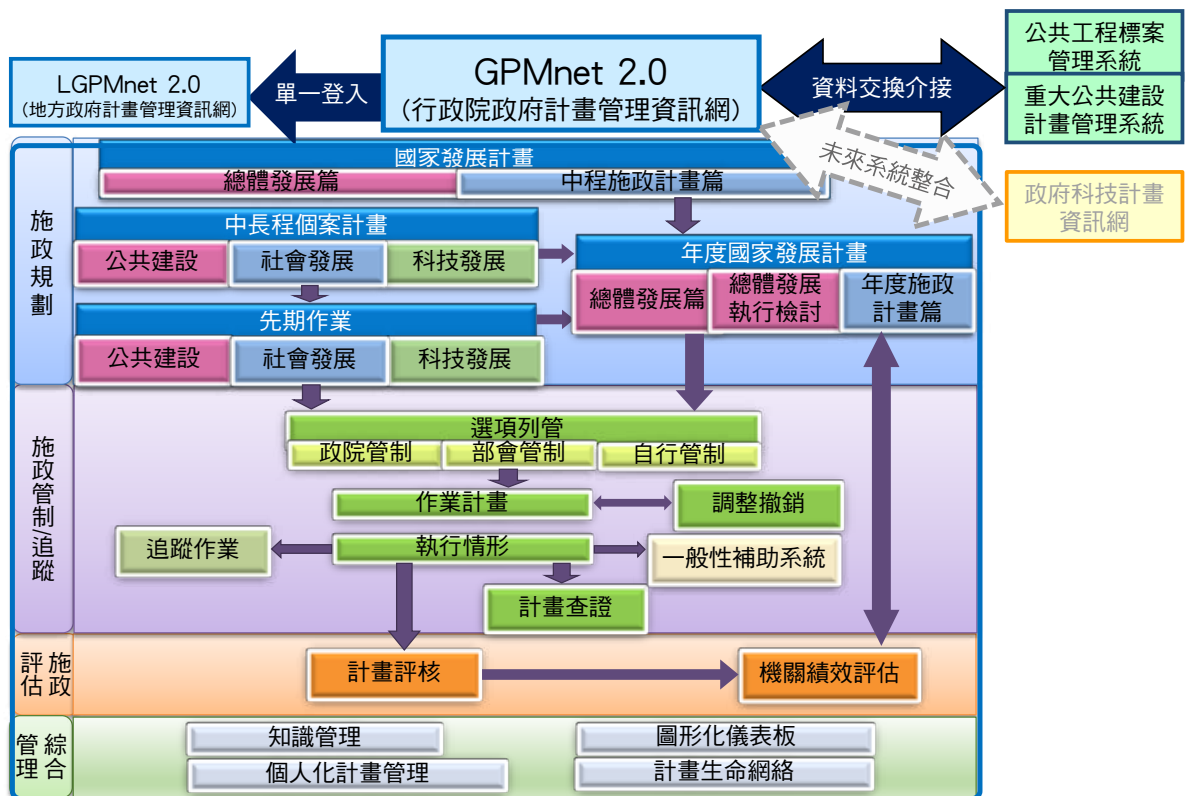
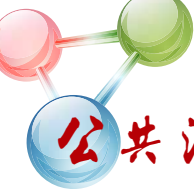


圖 1 GPMnet 系統架構圖



增進互動信賴連結、有效串聯社會網路等五大推動策略，規劃「第四階段電子化政府」整體推動藍圖（計畫期程自 101 年至 105 年止）。

第四階段電子化政府，包括「政府雲端應用服務」、「基礎資料庫擴增」、「主動全程服務」、「行動電子化政府」、「結合社會網路」、「e 化服務宅配到家」等六大旗艦計畫，其中「政府雲端應用服務」鎖定攸關民眾、政府機關、企業等具有全國性規模之雲端應用服務，推動重點包含針對所有政府機關提供單一整合計畫管理服務平臺之計畫管理雲端服務等。

GPMnet 在經過多年開發、擴充，功能已相當齊備，並累積豐富計畫管理資訊，為強化

計畫管理，提升政府服務效能，與提供應用服務，因此配合第四階段電子化政府之旗艦計畫「政府雲端應用服務」之政策方向，推動「政府施政計畫管理雲端服務發展計畫」（簡稱「計畫雲」），自 102 年至 105 年，分階段分期程，逐步發展施政計畫管理雲端服務應用（如圖 2）。

計畫雲係於 GPMnet 2.0 之基礎上，創新雲端服務應用，從計畫管理加值應用、決策支援、民眾參與及行動化服務等三個面向，規劃發展「評量指標資料庫」、「專案管理機制」、「地理資訊系統」、「決策支援系統」、「政府計畫資訊檢視平臺」及「行動版網站」等六大系統（計畫雲架構如圖 3）。

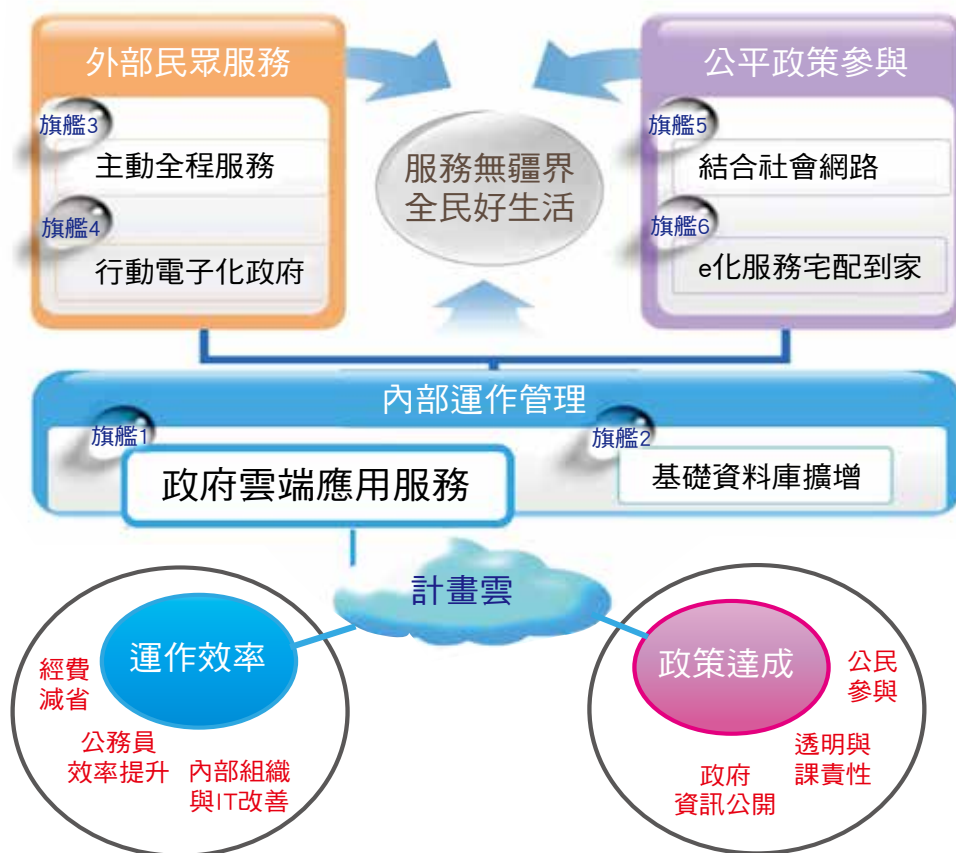


圖 2 第四階段電子化政府六大旗艦計畫與計畫雲

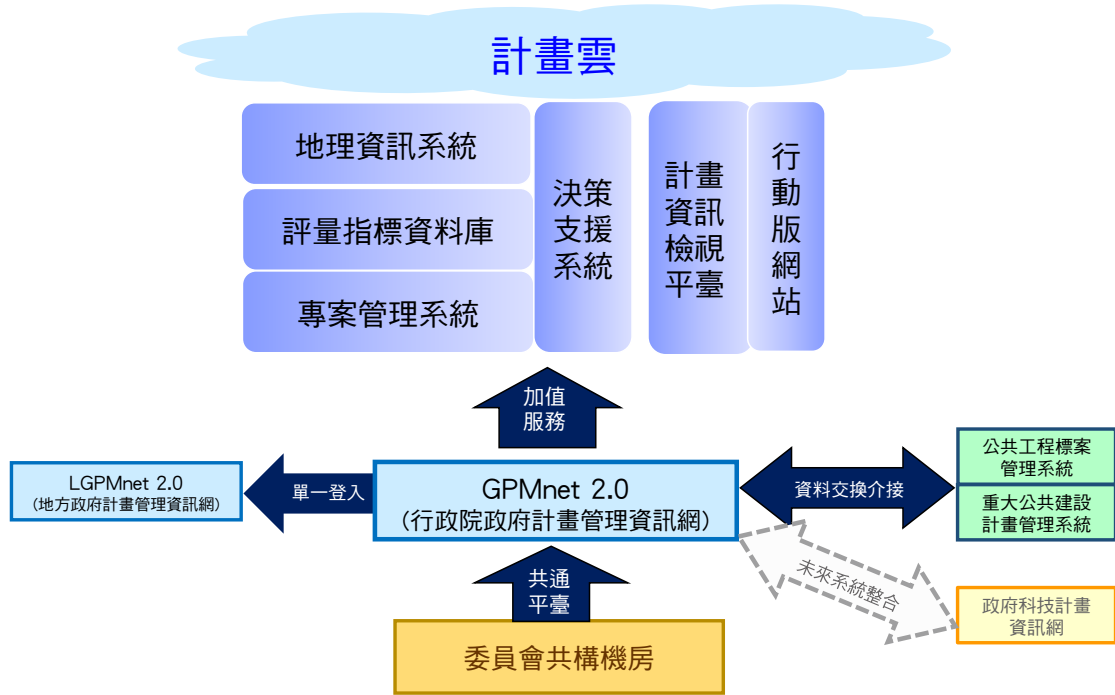


圖 3 計畫雲架構圖

參、計畫管理加值應用

一、整合施政評量指標，提供規劃、評估運用

現行政府績效考核區分為組織層面之機關績效評估及個別計畫層面之個別計畫評核。依據行政院所屬各機關績效管理要點規定，機關中程施政計畫應訂定「關鍵績效指標」(Key Performance Indicators, KPI)，作為 4 年之施政目標，KPI 並應訂定各年度目標值。又整體中程施政計畫，均需再具體化為年度施政計畫，並依各年度訂定績效指標與年度目標值予以落實。另個案計畫係以年度列管個案計畫為對象，除計畫管理，亦須訂定執行績效面向之評核指標，以為落實執行及年度結束評核之依據。

為有效整合國家願景施政藍圖及各機關所提施政計畫之指標關聯性，計畫雲規劃將機關層級（例如中程施政計畫、年度施政計畫、機

關績效評估等）、個案計畫層級（例如中長程個案計畫、年度作業計畫、計畫評核等）之施政績效指標依指標領域、機關別及指標來源等予以分類及結構化，建立各年度或各計畫間指標之關聯，提供施政衡量指標體系全貌，以逐年累計提供歷年預定與實績值，另並擴大納入與施政相關或民眾有感之國內外相關指標（如 WEF、IMD、早稻田大學及國民幸福指數等），使用者可依需求直接查看指標資料、產出圖形化資訊，瞭解歷年指標達成情形，於施政規劃及計畫研擬時合理設定目標及指標，以及進行機關績效評估及計畫評核時之運用，並提供決策支援參考（指標資料庫架構如圖 4）。

二、運用專案管理工具，強化管理效能

專案管理係運用管理知識、技術、工具、方法，以有效管控成本、時間、品質，以如期如質如成本達成工作，目前於民間企業普遍受

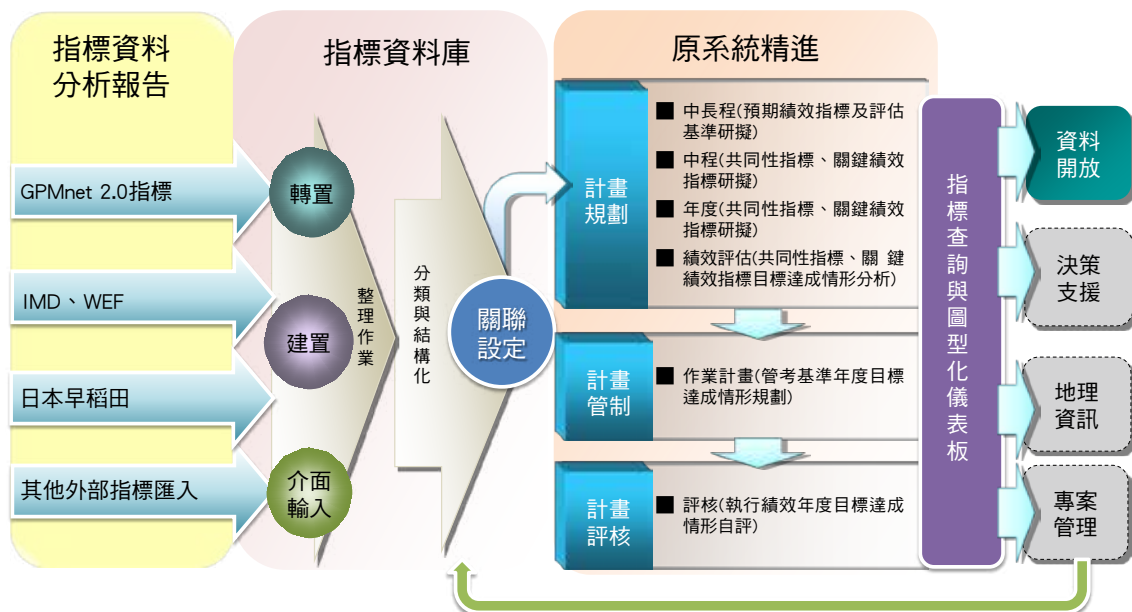


圖 4 施政評量指標資料庫架構圖



圖 5 施政計畫專案管理系統規劃圖

運用。現行我國政府對於各部會所有個案計畫均納入列管，並依重要性分級管考，惟相關管理係著重在執行進度、預算執行及查核點等管理，且目前 GPMnet 2.0 僅能分別於各子系統，檢視單一年度、單一計畫執行狀況，若能導入專案管理專業方法，將有助提升計畫規劃與管理效能。

因此，計畫雲爰規劃透過遠端取得 GPMnet 作業流程及計畫控管等資訊，將現有計畫管理系統僅針對單一機關、單一年度之個案計畫管理模式，轉化以「政策議題層次」或「中長期計畫層次」為管理取向，進行跨年度、跨機關、跨計畫類別之施政績效管理模式，以專案管理方法及工具，建立計畫管理及風險管理等機制，提升計畫管理效能。未來透過整合管理設計，針對同一政策目標或臨時性議題，即便相關聯之計畫執行機關非同一單位，仍能全面性檢視其推動狀況，不但可提高政府施政之執行品質，更可進一步提供施政規劃與計畫管理之決策參考（如圖 5）。

綜上，導入專案管理主要目的包括，一為運用時間管理工具，建立專案進度管理。如運用工作分解圖、待辦清單、行事曆、甘特圖等，列出專案所有工作項目及各細項工作時限，並將專案要執行之工作量、實際已執行工作量及預計與實際花費成本作比較，以決定成本與時程是否按計畫目標達成，以利使用者管理專案進度。其次係規劃導入風險管理機制，提供預警及因應。期自計畫規劃階段即導入風險管理概念，就計畫細部工作進行風險辨識，分析風險發生機率、影響程度，並根據分析結果，研擬因應計畫，進行檢討評估，以降低計畫推動執行之風險，提升計畫執行效益。

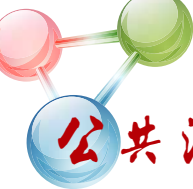
三、結合地理資訊系統，發展施政計畫空間管理

地理資訊系統（Geographic Information Systems, GIS）係運用電腦科技從事輔助進行地理資料輸入、儲存、管理、分析及展示。GIS 除在製作地圖有大助益外，更連結真實世界之資料。GIS 技術可展示多重式空間化資訊，地理資訊圖層套疊促使許多業務面應用系統之需求運應而生。近幾年來，隨著網際網路技術發展，政府單位無不積極推動地理資訊應用系統建置。

目前政府施政計畫管理係以文字、數據管理為主，並無施政計畫內容之空間分布，如能將計畫資訊與實存之空間結合，予以地域視覺化（例如各類地圖、航空照片、地理資料報表等），將施政計畫從單一計畫管理，延伸為結合地理並擴大為區域之空間管理，將有助於計畫之管考及實證，大幅提升政府資源整合運用及決策支援效果。因此，GPMnet 2.0 運用雲端科技結合地理資訊系統，以其作業計畫、執行情形及追蹤作業子系統既有系統功能，規劃施政計畫空間資訊擷取機制及定位功能，建置施政計畫資料庫之空間圖資，並篩選國土資訊系統（NGIS）內可供利用之相關圖資介接至本系統，透過簡單有效方式進行數值空間資料之套疊、擷取、儲存、處理、分析，將施政計畫延伸為點、面與區域之地理空間管理，提供資源配置、執行及考核相關資訊，同時並分工合作方式達到圖資資料共享與多目標應用之整合性分散式地理資訊系統。

肆、決策支援

面對全球化發展，國際競爭激烈，各國政府均積極建立動態靈活之政府治理以為因應。



依據「新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革」一書，動態意謂著不斷學習，迅速有效率之執行及持續之變革。動態治理三大能力為：一、前瞻思考，即識別未來發展趨勢，理解其對社會經濟目標之重要性及處理潛在威脅之能力。目的在獲得一種遠見，評估制訂新政策之風險，為未來作準備。思考時間順序是從未來倒回現在，從外到內審視外在環境如何影響目標之實現。二、反覆思考，係面對現有戰略、政策及績效，運用數據及資訊，重新設計以取得更好質量及結果之能力。三、換位思考，指跨越傳統界限及邊界，吸取他人經驗，提出創新政策及規劃之能力。

隨著數位資訊時代，各類資料量快速成長，巨量資料（Big Data）分類、存取、分析等應用之重要性與日俱增，更成為提升決策支援品質之創新作法，計畫雲爰規劃建立決策支援系統

（Decision Support Systems, DSS），建立資料倉儲與數據庫，以及研擬支援政策及方案、問題界定、前瞻規劃等各類模組庫，以支援動態治理能力，形塑政府機關循證途徑之決策文化，並強化各部會之績效課責（系統架構示意圖如圖 6）。

決策支援系統規劃運用之資料來源，包括 GPMnet 2.0 各子系統資料外，同時也納入地方發展知識庫、計畫雲之指標評量資料及未來將建置「地理資訊系統」等；其次為學術調查研究資料庫政府調查資料原始檔、政府資料開放平臺資料集及雲端半結構化等資料導入；此外，外部網站如全國法規資料庫、立法院議事暨公報、立法院質詢系統、國內外重要新聞、國家檔案資訊網、機關檔案管理等，亦規劃陸續納為資料分析之來源。

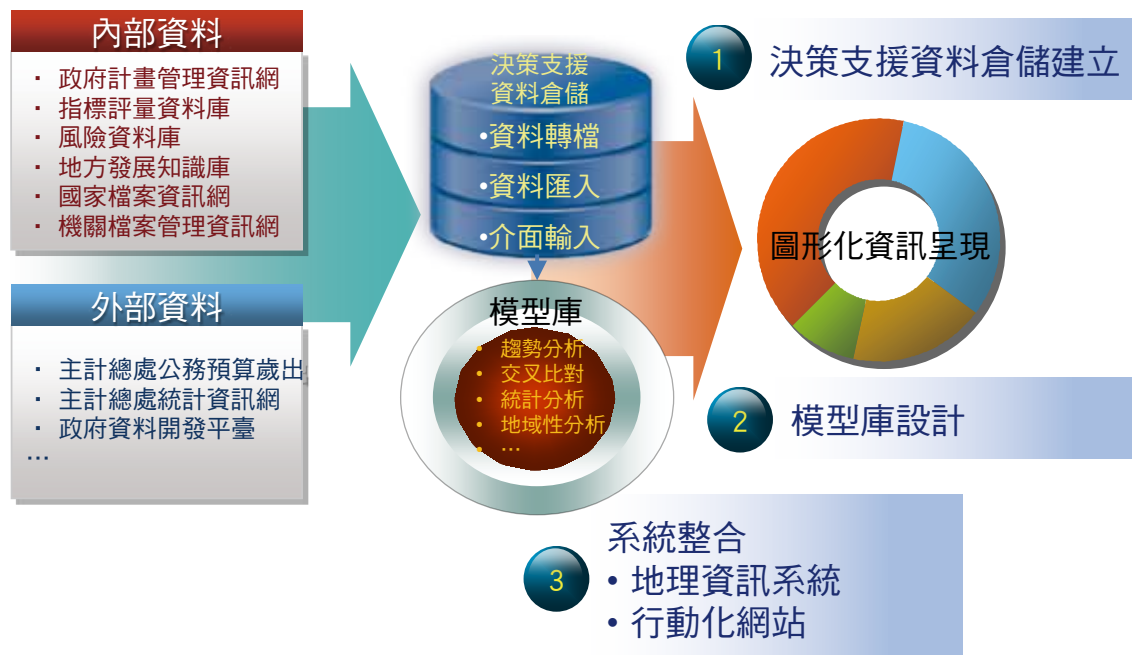


圖 6 決策支援系統整體架構示意圖

伍、民眾參與及行動化服務

一、建立政府計畫資訊檢視平臺，提升資訊透明增進民眾參與

因應民眾對於政府施政要求之提升，政府良善治理愈來愈強調施政資訊透明與民眾參與。依據「政府資訊公開法」，政府施政計畫為必須主動公開事項之一，現行各機關施政資訊公開管道，主要為機關網站公開各該機關計畫資訊，另國家發展委員會網頁亦會公開各機關於GPMnet 2.0 系統提報之計畫資料。惟所公開之資訊係以單一計畫、依計畫審議、管制區分階段，並以文字為主方式呈現，資訊欠缺整合、不易查閱分析，欠缺可近性，且難以清楚呈現部會施政績效及吸引民眾參與。

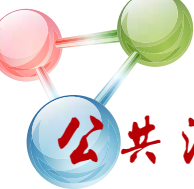
為提升政府施政計畫資訊透明度，計畫雲

規劃建置政府計畫資訊檢視平臺，參考國外相關網站，以 GPMnet 2.0 系統資料，轉化以圖形化或採電子書方式，以高可近性、易用性、高透明度及高參與度等原則，提供民眾計畫資訊，更方便之民眾參與模式，讓民眾方便瞭解所關切之施政計畫進度與成果，同時加強民眾意見參與及回饋等機制，藉以產生課責，進而落實機關自主管理。政府資訊檢視平臺規劃內容包含施政規劃、個案計畫及參考資料等主要功能區，呈現各年度行政院所屬機關整體及各機關、各類計畫之執行進度、預算支用等資源分配與施政績效資訊（平臺首頁如圖 7）。

本平臺建構之目的為提供具親和性與互動性之政府施政資訊。然本平臺不僅是政府績效資訊呈現方式改變，更大意涵實為政府由管理到治理觀念之轉變。亦即希望透過政府施政資



圖 7 政府計畫資訊檢視平臺首頁



訊透明、可親化後，讓民眾得以參與，與政府間雙向互動溝通，促使傳統由上而下之管考制度，轉型成由外而內之課責與自主管理之治理模式。本平臺已於 103 年 6 月開發完成，開發期間並同步進行機關封閉測試，並已因應後續上線規劃相關配套措施，以及分對象辦理多場次溝通說明會，俾上線後更能發揮落實施政透明化、民眾參與及產生公開課責與動態管考之效果（平臺功能效益如圖 8）。

二、發展行動化服務，提供計畫資訊即時掌握

隨著無線寬頻發展及智慧型行動裝置普及與多元化（如智慧型手機、平板電腦、PDA Phone 等），已帶動全球行動化服務蓬勃發展，民眾逐漸習慣透過智慧型行動裝置上網瀏覽網站服務，取得日常生活相關資訊或服務，行動化應用逐漸成為人們生活一部分。

為因應此一趨勢，政府在第四階段電子化政府計畫中已將推動政府行動化服務列為發展重點。另為確保行政院及所屬各機關所開發行動化服務品質及提升其服務效能，前行政院研考會於 101 年訂定「行政院及所屬各機關行動化服務發展作業原則」，其中亦規範各機關建置網站宜同步提供行動版網站，以提升及打造優質電子化政府。

因而計畫雲於規劃建置「政府計畫資訊檢視平臺」時，亦同步開發行動版網站，提供可支援智慧型行動裝置（包含手機及平板電腦）使用之介面，使得民眾可以在不受空間及時間限制下，使用各式隨身行動設備即可連接至該平臺，查詢與分享計畫資訊，可擴大資訊服務之即時性和便利性，達到民眾多元化與多管道之利用與參與。

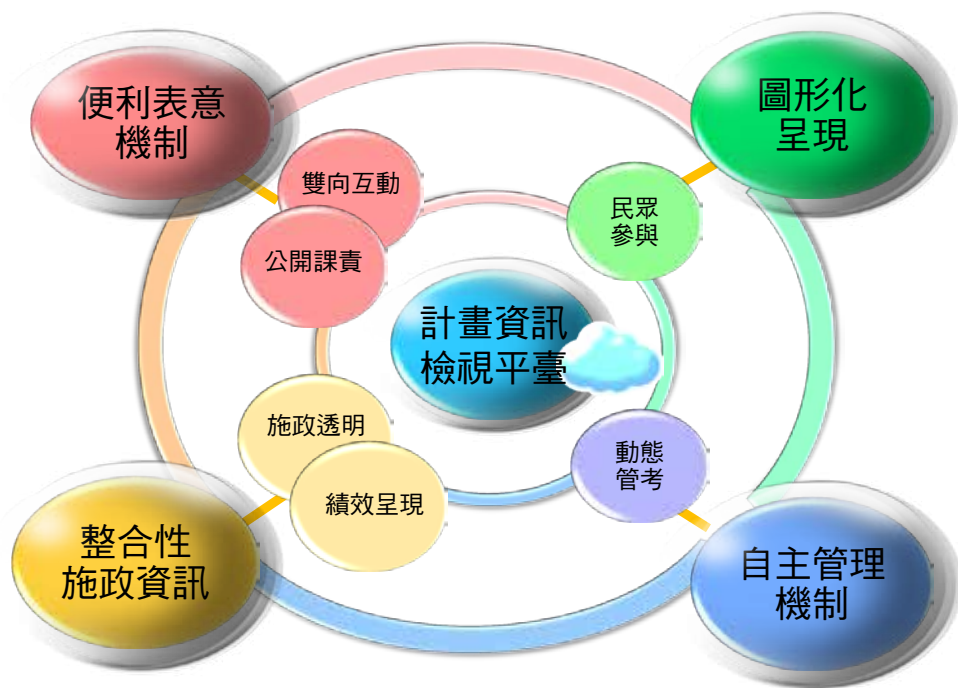


圖 8 政府計畫資訊檢視平臺功能效益

陸、結語

全球化下，世界不斷快速變化，以及日新月異之資訊科技，改變了民眾的生活習慣，同時也挑戰政府治理模式。政府施政不僅在機制面得力求精進，更須在技術面與時俱進，善用資通訊科技，以提升施政品質與服務績效。

政府施政計畫管理因應資訊科技進步，推動計畫雲即是朝向加值服務運用發展。計畫雲

在第 1 階段（102 年 10 月至 103 年 6 月）已完成施政評量指標資料庫，與政府計畫檢視平臺及其行動版開發，下階段將積極推動政府計畫檢視平臺上線，並接續開發建置計畫專案管理、地理資訊及決策支援等系統，後續仍應隨資訊科技發展，發展更多元與創新應用，方能不斷精進政府效能與服務品質，促進全民共享與共同參與，以達優質治理之施政願景。

參考文獻

1. 古步綱、陳熾如。2013。政府施政計畫管理與雲端運用。《公共治理季刊》第 1 卷第 1 期：147-155。
2. 莊麗蘭。2012。政府計畫資訊網回顧與展望。《研考雙月刊》第 36 卷第 6 期：60-71。
3. 梁文松、曾玉鳳。2010。《新加坡政府經驗：動態治理之文化、能力與變革》。臺北：八方出版社。
4. 國家發展委員會。2014。「政府施政計畫雲端服務發展」104 年度先期作業計畫書。
5. 國家發展委員會。2014。政府施政計畫管理雲端服務發展委外服務案決策支援系統平臺建議報告。
6. 國家發展委員會。2014。政府施政計畫管理雲端服務發展委外服務案施政計畫地理資訊系統平臺建議報告。
7. 國家發展委員會。2014。政府施政計畫管理雲端服務發展委外服務案施政計畫專案管理機制建議報告。
8. 國家發展委員會。「第四階段電子化政府計畫」計畫書。
9. 謝翠娟。2012。電子化政府與新科技。《科學發展月刊》第 480 期：26-33。



建立公共治理協調會報 跨域合作平臺功能

沈建中 國家發展委員會管制考核副處長

壹、前言

當今已邁入第三波文明的資訊與知識革命的時代（Toffler 1980；Hammond 2001：96-106），也正因為如此，整個內外環境正挑戰政府傳統的、層級節制的公共服務遞送模式。所以，當今各國政府就必須以跨域治理的智慧與思維，解決複雜公共議題。政府部會間的橫向協調聯繫，與中央政府及地方政府的跨域協調日益重要，且基於政府一體的思維下，跨域合作成為政府提升行政效能的關鍵。進一步言，即為處理或管理跨政府部門、或中央與地方政府間的公共事務的方式（Shafritz et al., 2007: 131-170; Starling 2008: 109-143）。

綜上所述，跨政府間事務處理是一種跨域管理概念（呂育誠，2012：87）。跨域概念，不但靜態處理政府部門間的權責關係，亦動態處理參與者間的互動、或政策執行過程（Witesman 2010: 362-363）。為因應處理公共事務的發展與跨域治理的思維模式，行政院本部與各部會針對特定議題或為因應跨部會業務，皆設有專案小組或相關機制，作為政府公共治理溝通協調的平臺。

貳、從研考協調會報到公共治理協調會報

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於 58 年 3 月 1 日成立，係依「行政院組織法」第 14 條之規定設置。行政院研考會成立之目的，係行政院為統籌推動研究發展工作，並加強一般行政的管制考核（註 1）。

行政院研考會成立後，行政院為加強所屬機關研考業務及地方政府研考業務聯繫（註 2），爰於 58 年 12 月 3 日訂定「行政院所屬機關研考業務聯繫辦法」，並於 59 年 10 月 6 日、61 年 12 月 4 日、71 年 3 月 11 日、97 年 4 月 29 日與 103 年 7 月 16 日歷經 5 次修正。該聯繫辦法明訂研考業務主管機關採三元體系，分別為一般行政研考業務主管機關為行政院研考會，經濟建設研考業務主管機關為行政院國際經濟合作發展委員會（簡稱經合會，其後為行政院經濟建設委會），科學發展研考業務主管機關為行政院國家科學委員會（以下簡稱行政院國科會）；現因國家發展委員會（以下簡稱國發會）的成立，研考業務主管機關採雙元體系，關於個案計畫之管理，社會發展類計畫、公共建設類計畫由國發會負責，科技發展類計畫由科技部及行政院科技會報辦公室負責，並由國發會綜合辦理。

至於研考業務主管機關得視其需要分別與中央及地方政府主管研考業務單位聯繫，聯繫

模式則採協調會報方式。行政院所屬機關研考業務聯繫辦法第 3 條，即規範研考業務協調會報：「行政院研考業務主管機關，得就其主管業務，分別與有關部會處局署及省（市）政府主管研考業務單位聯繫，並視需要舉行業務協調會報，其規則另定之（第 1 項）。前項業務協調會報得聯合舉行（第 2 項）」。「對於業務協調會報功能，依 58 年 6 月 25 日國家安全會議第二〇次會議通過「加強政治經濟工作效率計畫綱要」中即有所說明：「行政院研考會、經合會及國科會應分別與有關部會處局之業務管制考核單位經常聯繫，定期舉行業務管制考核工作協調會報。行政院根據行政院研考會、經合會、國科會三方面之業務管制考核報告，應於每半年召集各部會處局舉行檢討會議一次，由院長主持，並邀請國家安全會議秘書長、建計會（國家建設計畫委員會）主任委員、副主任委員及有關各組召集人，科導會（科學發展指導委員會）主任委員副主任委員參加，共同聽取報告，交換意見。（行政院研考會，1983.10：553）」

經彙整、研析歷次「行政院所屬機關研考業務聯繫辦法」有關協調會報之規範（如表 1），即明確授予辦理研考協調會報，並規定中央及地方各機關主管研考業務機關為當然成員，透過跨機關聯合方式辦理，以強化中央至地方主觀研考業務機關溝通、協調，共同面對及解決業務問題，同時型塑隱形研考一條鞭的精神。

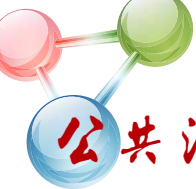
58 年 12 月 3 日行政院訂頒「行政院所屬各機關研考業務聯繫辦法」，行政院研考會乃於同年 5 日函頒「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報規則」據以辦理。

行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報於 80 年 9 月 5 日修正前，係以每月舉行 1 次為原則。80 年 9 月 5 日修正後，以每季舉行 1 次為原則，必要時得隨時舉行之。97 年 5 月 20 日再修正後，以每年舉行 2 次為原則，必要時得隨時舉行之。另 97 年 5 月 20 日將「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報規

表 1 行政院所屬機關研考業務聯繫辦法中有關協調會報的規範

研修訂日期（年、月、日）	條文內容
61 年 12 月 4 日 行政院臺 61 研展字第 1895 號令修正公布	第 3 條：「行政院研考業務主管機關，得就其主管業務，分別與有關部會處局署及省（市）政府主管研考業務單位聯繫，並視需要舉行業務協調會報，其規則另定之（第 1 項）。前項業務協調會報得聯合舉行（第 2 項）。」
71 年 3 月 11 日 行政院臺 71 研管字第 0678 號令修正公布	第 3 條：「行政院研考業務主管機關，得就其主管業務，分別與有關部會處局署及省（市）政府主管研考業務單位聯繫，並視需要舉行業務協調會報，其規則另定之（第 1 項）。前項業務協調會報得聯合舉行（第 2 項）。」
97 年 4 月 29 日行政院授研管字第 0972360286 號令修正發布	第 3 條：「行政院研考業務主管機關，得就其主管業務，分別與有關部、會、行、處、局、署、院、省政府（以下簡稱行政院所屬各機關）及直轄市政府、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）主管研考業務單位聯繫，並視需要舉行業務協調會報，其實施要點另定之（第 1 項）。前項業務協調會報得聯合舉行（第 2 項）。」
103 年 7 月 16 日院授發管字第 1031400922-1 號令修正發布	第 3 條：「行政院所屬機關之研考業務主管機關（單位）得就其主管業務，分別與行政院所屬機關及直轄市政府、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）主管研考業務機關（單位）聯繫，並視需要舉行業務聯繫協調會報。」

資料來源：作者整理。



則」名稱，修正為「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報實施要點」，該要點內容亦於 98 年 12 月 31 日修正。從 58 年 12 月 5 日至 102 年 11 月止，共舉行 281 次行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報。

行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報會議內容，主要涉及施政計畫、個案計畫、管考業務資訊化、提升政府服務效能、中央與地方業務聯繫等事項，以 96 年迄今為例，計召開 15 次會報，計 147 項議案，經研析可分類為 8 項，包括：一、個案計畫管考機制計 23 項。二、年度施政計畫績效管理計 9 項。三、提升行政效能及服務品質考核計 21 項。四、相關中央與地方管考作業資訊化計 48 項。五、風險管理及評估計 4 項。六、中央與地方行政協調或政策宣導計 19 項。七、中央補助或委託地方辦理事項計 19 項。八、中央與民間公私合作事項計 4 項。

103 年 1 月 22 日配合行政院組織調整，將行政院研考會及行政院經濟建設委員會整併為國發會。茲因國發會成立，有關研考業務協調會報功能，更需強化其跨機關協調功能，另亦推升政府機關公共治理量能，爰將協調會報層級提高至行政院層級，並將「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報」名稱修正為「行政院公共治理協調會報」。「行政院公共治理協調會報實施要點」於 103 年 3 月 27 日院授發管字第 1031400309 號函修正發布，並於 103 年 6 月 12 日舉行行政院第一次公共治理協調會報。

從「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報規則」、「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報實施要點」與「行政院公

共治理協調會報實施要點」的發展歷程（如表 2），可以發現會議的議題有逐年擴散之現象，種類日益增加；會議週期從每月逐漸調整為每年 2 次，其中有關「列管案件進度」方面，拜資訊通信（ICTs）科技技術發達之賜，行政院研考會整合各機關計畫管考系統，建置「行政院政府計畫管理資訊網（簡稱 GPMnet）」，列管案件管理資訊化及制度化，得以降低會議召開週期及重要性；另為精進研考業務之推動，皆設有邀請學者專家進行專題報告或學術性研究報告。

參、公共治理協調會報跨域合作功能

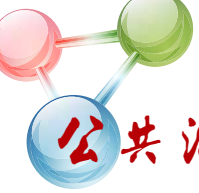
茲因行政院組織調整，103 年 1 月 22 日國發會成立，配合國發會組織職掌檢討研考業務協調會報之功能，為達成政府優質治理之目標，爰修正「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報」名稱為「行政院公共治理協調會報實施要點」並於 103 年 3 月 27 日發布施行。另，103 年 7 月 16 日院授發管字第 1031400922-1 號令修正發布「行政院所屬機關研考業務聯繫辦法」，該辦法第 1 條先就研考業務因應國發會之成立所新界定的範疇為：「行政院為加強所屬機關辦理國家發展政策之研究、規劃、協調、審議、資源分配及管制考核業務（以下簡稱研考業務）聯繫，特訂定本辦法。」其次於第 3 條並說明業務協調會報舉行：「行政院所屬機關之研考業務主管機關（單位）得就其主管業務，分別與行政院所屬機關及直轄市政府、縣（市）政府主管研考業務機關（單位）聯繫，並視需要舉行業務聯繫協調會報。」

現依「行政院公共治理協調會報實施要點」分別說明公共治理會報跨域合作平臺功能如下：

表 2 行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報規則、研考業務協調會報實施要點與行政院公共治理協調會報實施要點彙整表

研修訂日期 (年、月、日)	條文內容			
	會議目的	會議週期	參加人員	會議議題
行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報規則				
58 年 12 月 5 日 (58) 會管 262 號函公布		每月舉行		一、研究發展重要工作報告。二、列管案件進度狀況報告。三、檢討各機關對研考業務推行情形。四、交換研考工作經驗與研究心得。五、研討研考技術與作業方法。六、檢討研考工作得失研提改進意見。七、發掘困難問題，協調解決對策。八、其他有關研考業務之研究改進事項（尤東才，1980：122）。 邀請學者專家專題報告，或學術性研究報告（尤東才，1980：122）。
行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報實施要點				
97 年 5 月 20 日 會管字第 09723603031 號 函訂定	研考會為加強與行政院有關部、會、行、處、局、署、院、省（以下簡稱行政院所屬各機關）及直轄市政府、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）主管研考業務單位之協調聯繫，協調解決各機關間相互配合問題，交換研考工作經驗與研究心得，發揮研考功能，依本規則舉行研考業務協調會報（第 2 條）。	本會報由研考會主辦，並得會同其他機關共同辦理；以每年舉行二次為原則，必要時得隨時舉行之（第 3 條）。	本會報由研考會主任委員或指定副主任委員一人主持，如會同其他機關共同辦理時，由該機關派員共同或協同主持。 出席人員：（一）研考會副主任委員、主任秘書、各業務處室主管及有關人員。（二）行政院所屬各機關研考業務主管。（三）地方政府研考業務主管。（四）其他經指定出席之人員（第 3 條）。	本會報研討範圍：一、研究發展重要工作報告。二、綜合計畫重要工作報告。三、管制考核重要工作報告。四、列管案件進度、院會院長指示及院會決議事項等執行情形報告。五、資訊管理重要工作報告。六、政府出版品管理重要工作報告。七、地方發展重要工作報告。八、檢討各機關對研考業務推行情形。九、交換研考工作經驗與研究心得。十、研討改進研考技術與作業方法。十一、檢討研考工作得失及研提改進意見。十二、涉及跨機關研考業務相關問題之協調。十三、其他有關研考業務之研究改進事項（第 4 條）。 為充實研考人員新知，精進研考技術，研考會得於會報中安排專題報告或學術性研究報告（第 5 條）。 行政院所屬各機關及地方政府對推行研考業務，如有問題或建議事項，應於會報前二週，提送書面資料以便列入議程，提會討論。（第 6 條）。 為利本會報之舉行，研考會得就第四點各項議題，由處長以上人員邀集行政院所屬各機關及地方政府特定人員先行舉行協調會議（第 7 條）。
行政院公共治理協調會報實施要點				
103 年 7 月 16 日 院授發管字第 1031400922-1 號 令修正發布	為加強行政院有關部、會、行、總處、署、院、省政府（以下簡稱行政院所屬各機關）及直轄市政府、縣（市）政府（以下簡稱地方政府）主管研考業務單位之聯繫，協調解決各機關間相互配合問題，交換研考工作經驗及研究心得，提升公共治理量能，達成政府優質治理目標，特設行政院公共治理協調會報（以下簡稱本會報）（第 1 條）。	本會報由國家發展委員會（以下簡稱國發會）主辦，並得會同其他機關共同辦理；以每年舉行二次為原則，必要時得隨時舉行之（第 2 條）。	會報由國發會主任委員或指定副主任委員一人主持，如會同其他機關共同辦理時，由該機關派員共同或協同主持。 會報出席人員如下：1、國發會副主任委員、主任秘書、及各處、室、中心主管。2、行政院所屬各機關研考業務主管。3、地方政府研考業務主管。4、其他經指定出席人員（第 2 條）。	會報研討範圍如下：（一）國發會各處、室、中心重要工作報告。（二）檢討各機關研考業務推行情形。（三）交換工作經驗及研究心得。（四）研討改進公共治理技術及作業方法。（五）檢討公共治理工作得失及研提改進意見。（六）涉及跨機關公共治理相關問題之協調。（七）其他有關研考業務之研究改進事項（第 3 條）。 為充實研考人員新知，精進公共治理技術，國發會得於會報中安排專題報告或學術性研究報告（第 4 條）。 行政院所屬各機關及地方政府對推行研考業務之建議或討論事項，應於會報召開二週前提送書面資料送國發會彙辦（第 5 條）。 為利本會報之舉行，國發會得就第三點各項議題，由處長以上人員邀集行政院所屬各機關及地方政府特定人員先行舉行協調會議（第 6 條）。

資料來源：作者整理。



一、公共治理協調會報為行政院院層級平臺

國發會其職掌為有關行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務。所謂國家發展業務則包括「一、國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。二、國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議、資源分配及中長程計畫性別平等影響評估之協調。三、經濟發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。四、社會發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，地方重要施政、中長程計畫之輔導。五、產業發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。六、人力資源發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。七、國土、區域及離島發展與永續發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。八、文化與族群發展政策之資源分配協調及審議。九、管制考核政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。十、政府資訊管理政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。十一、行政與法制革新政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，與法規影響評估之協調。十二、其他國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。」

為因應國發會成立後能發揮「國家發展策略運籌總部」的綜效，公共治理協調會報提升為行政院院層級平臺，依「行政院公共治理協調會報實施要點」第1條：「為加強行政院有關部、會、行、總處、署、院、省政府及直轄市政府、縣（市）政府主管研考業務單位之聯繫，協調解決各機關間相互配合問題，交換研考工作經驗及研究心得，提升公共治理量能，達成政府優質治理目標，特設行政院公共治理協調會報。」，說明公共治理協調會報屬行政院層級。

二、建立公共治理協調會報跨域合作平臺功能

跨域合作是政府政策協調與執行的重要機制，且進入21世紀面對快速變遷的全球化時代，與複雜多變公共事務問題，各國政府如何滿足多元社會民眾需求的公共服務遞送，為各國政府重要的議題。

所謂「跨域合作」之概念，指的是橫向或縱向功能整合，跨域合作跨越了部會、文化、科際、行政區域、層級、業務範疇、本位主義之限制（蔡敦浩，2001：摘要）。即是指跨越公私部門的既有界線以及不同層級的政府、志願團體、社群等行動者的藩籬，共同參與計畫並分享其利益（陳麗紅，2008：2-3），亦是資源與利益的重新分配（陳麗紅，2008：4）。採行跨域概念，是期望超越政府層級或機關本位的限制，而以更宏觀的思維，來考量不同的影響力量（Abramson & Balutis 2008: 53-54）。

另從知識管理而言，知識是21世紀最可貴的資產，必須將跨域合作知識傳遞，透過政府體系社會化及內在化的過程，將知識作有效的學習，進而內化到工作場域工作者（孫本初，2001：289-294）。也正因為如此，研考知能必須傳遞，所以依「行政院公共治理協調會報實施要點」第4條：「為充實研考人員新知，精進公共治理技術，國發會得於會報中安排專題報告或學術性研究報告。」

茲為強化與落實行政院所屬機關研考業務跨域合作，除依「行政院所屬機關研考業務聯繫辦法」第3條成立研考業務協調會報外，另依同辦法第5條：「行政院所屬機關及地方政府主管研考業務機關（單位）得視需要加強聯繫，並提供必要資料。」及同辦法第6條：「行

政院所屬機關及地方政府主管研考業務機關（單位），應視業務需要與本機關各業務單位及所屬機關主管研考業務單位加強聯繫。」另依「行政院公共治理協調會報實施要點」第3條：「本會報研討範圍如下：（一）國發會各處、室、中心重要工作報告。（二）檢討各機關研考業務推行情形。（三）交換工作經驗及研究心得。（四）研討改進公共治理技術及作業方法。（五）檢討公共治理工作得失及研提改進意見。（六）涉及跨機關公共治理相關問題之協調。（七）其他有關研考業務之研究改進事項。」

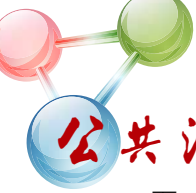
三、建立公共治理協調會報跨域治理平臺功能

根據聯合國全球治理委員會的定義，「治理」乃是「各種公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。它是使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程，它既包括有權迫使人們服從的正式機構與典章制度，也包括由各種人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」（江大樹，2006：5）。治理的運作特質應可羅列如下四點：（一）治理不只是一套規則，或一種活動，並且是一個政策過程；（二）治理強調協調，而非以支配作為基礎；（三）治理同時兼顧公私部門的相關行為者；（四）治理並非一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性（孫同文，2003：218-220）。

什麼是「跨域治理」？跨域治理是90年代以來，公共行政或公共管理的新趨勢。跨域治理係就政府不同部門、團體或行政轄區，在業務、功能和權責因重疊或真空，而導致管理等問題時，藉由公、私部門以及非營利組織的結

合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手問題（李長晏，2007：124；林水波、李長晏，2005）。進一步言，跨域治理包含跨部門（cross-sectors）治理及跨領域（cross-boundary）治理。其中「跨部門治理」常應用於解析多方參與的政策或公共事務議題。這類議題被稱為公共政策上「棘手問題」（wicked problems）、「棘手政策」（wicked policies）、「跨領域議題」（cross-cutting issues）或「棘手議題」（wicked issues）（林水波、李長晏，2005：2；Stoker,1998）。也就是說，跨域治理是「政府再結構化的過程與狀態。它強調兩個以上的部門（公部門、私部門、非營利部門的領域概念，或是行政院內部、會的組織概念）、地區、或組織之間，因為彼此某些功能重疊、業務雷同，而發生事務性質不明、權責難分、或無人管理等現象，可以經由公私協力、合夥、甚至成立新組織，試圖解決共同面對的問題。」（魯俊孟、曾建元、李長晏：95-96）

如上所述，現今隨著我國內、外環境快速變遷及民眾需求多元化與快速化，政府在處理相關公共治理議題與作為上，可經由跨域治理模式進行。所以，行政院公共治理協調會報，就是因應此發展，經由跨行政院所屬機關及中央與地方政府，討論與處理公共治理議題的平臺。如「行政院公共治理協調會報實施要點」第2條：「本會報舉行方式如下：（一）本會報由國家發展委員會（以下簡稱國發會）主辦，並得會同其他機關共同辦理；以每年舉行二次為原則，必要時得隨時舉行之。（二）本會報由國發會主任委員或指定副主任委員一人主持，如會同其他機關共同辦理時，由該機關派員共同或協同主持。（三）本會報出席人員如



下：1、國發會副主任委員、主任秘書、及各處、室、中心主管。2、行政院所屬各機關研考業務主管。3、地方政府研考業務主管。4、其他經指定出席人員。」同要點第5條：「行政院所屬各機關及地方政府對推行研考業務之建議或討論事項，應於會報召開二週前提送書面資料送國發會彙辦。」與第6條：「為利本會報之舉行，國發會得就第三點各項議題，由處長以上人員邀集行政院所屬各機關及地方政府特定人員先行舉行協調會議。」

肆、結語

在第一次行政院公共治理協調會報中，計有6個議題包括：「強化政府治理效能實施要點（草案）」、「自由經濟示範區政策說明」、「自由經濟示範區行動方案『智慧物流』推動

情形」、「行政院『全面推廣政府服務流程改造』辦理情形」、「行政院102年度機關績效評估及政院管制計畫評核結果」及「政府計畫資訊檢視平臺簡介」。這6項議題均包含跨域治理與合作，及政府治理透明、課責、參與、效率之要件。

行政院公共治理協調會報是一個提供跨行政院所屬機關及中央與地方政府討論公共治理議題，與中央與地方相關人員溝通、互動的平臺。行政院公共治理協調會報之舉行，一方面傳達國家重要施政方針，協調跨機關公共治理相關問題與交換研考工作經驗；另方面也針對各級政府研考業務遭遇的問題與困難，進行面對面的討論，求取解決共識，強化跨機關及中央與地方的連結，藉以提升公共治理量能、創造政府新效能。

附註

註1：行政院研究發展考核委員會組織規程第1條。行政院研究發展考核委員會組織規程58年1月6日行政院第1107次會議通過。59年7月10日行政院第1128次會議修正通過。59年11月27日行政院臺59人政貳027558號令修正公布。61年8月18日行政院臺61人政貳27373號令修正公布。69年12月22日行政院臺69秘字第14791號函修正。76年1月14日總統令公布行政院研究發展考核委員會組織條例。

註2：行政院所屬機關研考業務聯繫辦法第1條。行政院所屬機關研考業務聯繫辦法58年12月3日行政院臺58研管字第070號令公布。59年10月6日行政院臺59研管字第871號令修正公布。61年12月4日行政院臺61研展字第1895號令修正公布。71年3月11日行政院臺71研管字第0678號令修正公布。97年4月29日行政院院授研管字第0972360286號令修正發布。103年7月16日院授發管字第1031400922-1號令修正發布。

參考文獻

1. 尤東才。1980年5月。十年重要計畫之追蹤管制。*研考制度的建立與發展 行政院研究發展考核委員會成立十年的回顧與展望*。行政院研究發展考核委員會編印：109-125。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
2. 江大樹。2006。*邁向地方治理：議題、理論與實務*。臺北市：元照。
3. 行政院研究發展考核委員會。1983年10月。加強政治經濟工作效率計畫綱要。*行政院研究發展考核委員會工作手冊*：547-565。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
4. 李長晏。2007。*邁向府際合作治理：理論與實踐*。臺北市：元照。
5. 呂育誠。2012年1月。跨域治理概念落實的挑戰與展望。*文官制度季刊*第4卷第1期：85-106。
6. 林水波、李長晏。2005。*跨域治理*。臺北市：五南。

7. 孫本初。2001。《公共管理 *Public Management*》。臺北市：孫本初發行；智勝文化總經銷。
8. 孫同文。2003。《從威權政府到民主治理—臺灣公共行政理論與實務之變遷》。臺北市：元照
9. 陳麗紅。2008年4月26日。跨域合作治理機制形式之探討 - 高高屏跨域合作治理。2008 高高屏區域永續治理研討會。高雄市：高雄市都市計畫委員會。
10. 蔡敦浩。2001。《高雄都會區建設方案之研究》。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。臺北市：行政院研究發展委員會。
11. 魯俊孟、曾建元、李長晏。2004年10月15日。未來我國跨域治理之建構。《推動管理機制公共論壇》。行政院研究發展考核委員會、中華大學行政管理學系暨研究所編印：95-106。新竹市：中華大學行政管理學系。
12. Abramson, M. A., & Balutis, A. P. 2008. The Challenge of Managing across Boundaries. *The Public Manager*, Vol.37 (No.1): 52-54.
13. Hammond, Allen L. 2001. "Digitally empowered development" *Foreign Affairs*, Vol.80, No.2, (March/April): 96-106.
14. Toffler, Alvin. 1980. *The Third Wave*. N. Y.: Morrow.
15. Shafritz, J. M., E. W. Russell, & C. Borick. 2007. *Introducing Public Administration*. 5th Ed. New York: Pearson Education.
16. Starling, G. 2008. *Managing the Public Sector*. 8th Ed. M.A.: Thomson Higher Education.
17. Stoker, Gerry. 1998. "Public-Private Partnership and Urban Governance." *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*, edited by Jon Pierre: 34-51. London: Macmillan Press.
18. Witesman, E. M. 2010. Order Beyond Crisis: Organizing Considerations Across the Public Service Configuration Life Cycle. *Public Administration Review*, Vol.70(No.3): 361-366.



Public Governance Quarterly

「行政院第一次公共治理協調會報」會議紀實

鄭清照 國家發展委員會管制考核處專員

國家發展委員會（以下簡稱國發會）成立後，為提升公共治理量能，將原「行政院研考業務協調會報」轉型為「行政院公共治理協調會報」，於民國 103 年 6 月 12 日假宜蘭佛光大學舉行第一次會報，共有來自中央機關與地方政府研考主管同仁等約 98 位參與，由國發會管主任委員中閔協同交通部陳次長建宇主持。

管主任委員致詞表示，行政院公共治理協調會報是一個提供中央與地方相關人員溝通、互動的平臺，一方面傳達國家重要施政方針，協調跨機關公共治理相關議題與交換研考工作經驗；另一方面也針對各級政府研考業務遭遇的問題與困難，進行面對面的討論，求取解決共識，強化跨機關及中央與地方的連結，藉以提升政府效能。管主任委員特別提到，近年來面對新世代年輕人透過網路平臺進行多元的溝通與表述方式，各部會於強化政府治理效能相關措施中，應考量年輕人的思維模式與溝通方式，協助新世代更加理解政府政策，以提升行政效能。

本次會報議程共有包括「強化政府治理效能實施要點（草案）」、「自由經濟示範區政策說明」、「自由經濟示範區行動方案『智慧物流』推動情形」、「行政院『全面推廣政府



國發會管主任委員中閔與交通部陳次長建宇共同主持會報

服務流程改造』辦理情形」、「行政院 102 年度機關績效評估及政院管制計畫評核結果」及「政府計畫資訊檢視平臺簡介」等 6 個報告案。報告中第一案研擬「強化政府治理效能實施要點（草案）」係為強化各部會治理效能，分從政策形成、執行與評估三大面向，就各界對政策治理效能多所期待的議題進行規劃。報告第二案及第三案，則係分別介紹自由經濟示範區的政策內涵及智慧物流部分的推動情形，希望透過示範區推動制度改革及法規鬆綁，加速推動臺灣朝向「自由經濟島」的目標邁進。報告第四案全面推廣政府服務流程改造部分，係為

持續提升政府服務效能，提供主動、便民服務，未來仍請各機關共同參與配合推動。第五案有關行政院 102 年度機關績效評估及政院管制計畫評核結果，係檢討過去施政績效，期盼各機關能據以策進未來、追求卓越，讓政府效能獲得更多民眾認同。第六案有關建置政府計畫資訊檢視平臺，係基於政府資訊公開，藉由計畫管理雲端增值服務，提供民眾查詢政府計畫執行情形。6 項報告案均涉及優質政府治理透明、課責、參與、效率的要件，藉由本次會報讓與

會機關進行充分討論及意見交流。

未來公共治理協調會報將持續定期辦理，提供中央部會與地方政府研考人員雙向溝通、意見交流的平臺，會中管主任委員對與會研考同仁的辛勞與努力，表達肯定與嘉勉，並期許繼續秉持「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」理念，落實良善公共治理，提升政府施政效能，達到民眾有感的施政目標，為臺灣奠定永續經營的基石。



國發會管主任委員中閔與各機關出席人員合照



「經貿國是會議」成果報導

趙文志 國家發展委員會經濟發展處視察

日前兩岸服務貿易協議引發爭議與學運，不僅國內各界熱烈討論，國際社會亦有所關切。行政院召開「經貿國是會議」（以下簡稱「國是會議」）的目的，在提供一個「全民參與、公平表述、意見交流」的平臺，讓社會多元意見得以表達；也希望透過理性溝通，找出問題的癥結，並討論對策與凝聚共識，齊心推動臺灣經濟與社會的前進。因此，對於國是會議的召開，各界甚為關注，也有很高的期待。

創新會議辦理形式、擴大民眾參與管道

國是會議的舉辦包含許多創新元素，特別是以「由下而上、多元參與」方式進行。在正式會議舉辦前，先召開顧問會議，並開放網路參與，藉由廣泛徵詢意見，讓社會多元意見得以表達，為國是會議的召開奠定良好基礎。正式會議係採分區會議（北、南、中、東四場）與全國大會兩階段方式辦理，並運用網路互動機制結合實體會議等多元參與管道，俾便即時彙集、回應社會多元意見（如圖1）。

為擴大與會代表參與層面，並兼顧代表性與衡平性，分區會議及全國大會與會代表，係



圖1 國是會議籌辦規劃特點

透過顧問成員、各政黨團、各縣（市）政府、中央部會、國立及私立大學校院協會、國立及私立科技大學校院協會與專校協會、工商團體、勞工團體、社福團體、文化團體及網路社群等推薦，同時也將區域人口結構及性別衡平列入考量。

另為達到擴大各界參與的目標，除了在有線電視公用頻道（第三頻道）全程轉播會議進行情形外，含愛卡拉（iKala）、公民攝影守護民主陣線、蘋果日報、沃草、戲智科技等共計 5 家，分別申請不同分區辦理網路直播。網路社群除以觀察員身份參與實體會議，也持續在 loomio 網路社群平臺針對二大主軸議提出建議與討論。此外，為廣納青年意見與落實「虛實整合」，7 月 19 日辦理青年辯論賽，邀請北部大專校院辯論社團優秀辯士，就「經貿自由化對青年未來發展利大於弊／弊大於利」進行辯論；7 月 20 日舉辦青年網聚論壇，採用「世界咖啡館」的討論模式，讓與會青年透過對談、傾聽與發言，共同激盪出更具創意的結論與建言。

討論議題濃縮聚焦、引言報告完整精闢

鑒於臺灣目前面對全球化競爭加劇及區域經貿加速兩大挑戰，且兩岸經貿發展已成為不可迴避的問題，國是會議主要討論「全球化趨勢下臺灣經濟發展策略」及「臺灣加入區域經貿整合與兩岸經貿策略」兩大主軸議題，內容則涵蓋產業轉型、弱勢協助、青年發展、兩岸經貿及經濟自主等目前臺灣社會關注之焦點。另有關「在地經濟」、「在地就業」與「社會企業」發展，也列為討論議題之重點，基本上已經涵蓋全球化與自由化下，當前臺灣社會主

要的憂慮與可能的因應措施。

在引言報告方面，為了確實達到激發討論、協助聚焦的目的，特別邀請臺灣經濟研究院龔副院長明鑫及中華經濟研究院王副院長健全擔任引言人，分別就兩大主軸議題進行簡報。

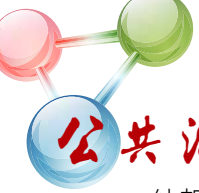
龔副院長對於全球化發展下之經濟現象，及我國產業、就業與所得等議題面臨的全球化挑戰，都進行了精闢分析，並提出我國因應全球化之 4（產業）+ 1（勞工）策略：加速產業升級轉型、鼓勵微型創業、發展在地經濟、培植社會企業及強化勞工保障與協助。王副院長則簡要概述了全球區域經貿整合趨勢與兩岸經貿對加入區域經貿整合的重要性，並對臺灣加入區域經貿整合具體作法提出建言，包括建立社會共識、強化戰略規劃、訂定行動方案確實執行、讓自由貿易利益由全民共享，及產業升級與結構調整等。

代表參與發言踴躍、國是會議成果豐碩

國是會議歷經四次顧問會議、北中南東四場分區會議與網路參與，以及連續 3 天全國大會的充分討論，已於 7 月 28 日上午 12 時，在臺北國際會議中心圓滿閉幕。

四場分區會議代表出席及發言情形均相當踴躍，總計出席代表 556 名，發言達 436 人次；網路直播的觀賞人次接近 1 萬 5 千人次、網路留言超過 1 萬則。綜整四場分區會議代表發言內容，北區代表涵蓋層面較為廣泛；南區及中區較為重視在地產業、青年發展議題；東區則關心觀光、交通及在地發展議題。

全國大會則主要就分區及網路綜整報告提出補充及修正意見，並於第三日會議就大會總



結報告進行討論。出席代表 172 名，發言 116 人次；累計全國大會 3 日超過 1 萬人次觀賞網路直播，留言量 7,064 則，更首度於會場上設置網路意見直播牆，讓與會代表可直接觀察網路社群的發言情形，增加網路與實體會議的互動。

全國大會由行政院江院長宜樺及林顧問信義共同主持，並特別邀請蕭前副總統萬長於第一日進行專題演講，以及馬總統英九於第三日蒞會致詞。

蕭前副總統在以「攜手合作，臺灣向前」為題的演講中指出，臺灣受全球化和知識經濟兩大趨勢衝擊甚深，導致這些年經濟沈悶，同時中國大陸因素亦持續困擾著臺灣。惟蕭前副總統強調，當前臺灣「悶經濟」的根源是在全球化和知識經濟，而不是「中國大陸崛起」。為回應全球化和知識經濟的挑戰，我們應儘速調整產業結構，走上以創新驅動經濟成長的模式，以及更加對外開放，和全球市場更加緊密連結。此外，我們應設法將中國大陸崛起的優勢，轉變為我們的勝勢；讓中國大陸不會成為臺灣發展的絆腳石，而是邁向新階段的墊腳石。至於在短期振興經濟方面，蕭前副總統也建議，政府應在公共建設方面加大力道，以創新思維，推動公共建設證券化，透過新的公共建設財務規劃，讓社會廣大的資源能投入公共建設。蕭前副總統更懇切呼籲國人，為共同推動臺灣前進，希望能「多一點經濟，少一點政治」，並對臺灣要有信心，不必害怕競爭。

馬總統在致詞中則強調，臺灣有多元價值與蓬勃發展的公民意識，但面對激烈的國際競爭，仍應想辦法異中求同、凝聚共識，將公民社會的熱情，化作國家進步的助力，而這正是

舉辦「經貿國是會議」的目的。針對「全球化趨勢下臺灣經濟發展策略」議題，馬總統表示，與會代表提出建構因應全球化之經濟戰略、創新青年教育與協助青年立業等建言，政府將務實檢討、落實，作為未來施政的重要圭臬。在「臺灣加入區域經貿整合與兩岸經貿策略」議題方面，馬總統認為，自由化與國際化一定會對臺灣經濟社會帶來衝擊，但我們應該正面迎戰，政府要在產業輔導、支援、救濟方面提出具體配套方案，同時對租稅與社會福利政策加以檢討，以減少相關衝擊與維護社會的公平正義。最後，馬總統承諾將要求行政團隊將本次會議的各項共識具體化為行動方案，訂定時間表全力落實。

在全國大陸總結報告中，由經濟部張前部長家祝與國家發展委員會（以下簡稱國發會）管主任委員中閔就兩大主軸議題分別進行總結意見摘要簡報，並提出政府未來政策推動目標與施政重點。摘要如下：

一、議題一「全球化趨勢下臺灣經濟發展策略」（如圖 2）

（一）「全球思維、在地行動」

1、建構因應全球化之經濟戰略

- （1）秉持「全球思維、在地行動」原則，強化國際接軌，並根據地方特色，發展在地產業與經濟，提升國家競爭力。
- （2）研提因應第四波自由化之創新策略，如推動「自由經濟示範區」、加速法制革新、強化人力資源、推動稅制改革、強化軟硬體公共建設等，以擴大經濟發展縱深。

2、發展在地型產業與社會企業

- （1）擬訂在地產業發展策略，考量當地產業優

社會關注議題	施政重點	目標
全球化戰略	擬定 全球化策略 、落實推動執行	加速 國際融合
產業競爭力	推動 產業轉型 、發展 創新經濟	推動 產業創新
青年教育/青年立業	優化 產業人才 、加強產學合作 掌握 全球趨勢 、拓展 青年機會	協助 青年圓夢
全球化弱勢團	協助 弱勢族群 、改善 所得分配	強化 社會公義
在地產業/社會企業	活化 在地經濟 、推動 社會企業	

圖 2 主軸議題一：未來施政重點與目標

勢、地方需求及文化脈絡，並結合在地資源，發展小而美、具在地文化特色產業，如健康、看護等生活型服務業及休閒農業。

- (2) 訂定社會企業的認定標準或原則，由法規調適、輔導與建構平臺三面向進行，鼓勵上市櫃公司及非營利組織發展社會企業。

(二)「壯大產業、關懷弱勢」

1、強化產業面對全球化之競爭力

- (1) 研議成立產業再造基金，整合法人、大學及跨部會資源，協助企業創新研發，加速臺灣轉型為創新經濟體。
- (2) 建立各產業的人才需求資料庫，落實職能基準與能力鑑定制度，俾利人才符合產業需求。
- (3) 強化產業用地清查與媒合機制，提高閒置土地交易成本與收回機制，建立產業用地儲備制度。

2、縮小全球化衝擊下之「弱勢圈」

- (1) 積極推動稅制改革，強化資本利得課稅，並針對社會福利、弱勢保障的支出進行長遠規劃，縮小貧富差距。

- (2) 提供企業加薪誘因，如增聘員工或加薪所增加之費用，給予租稅抵減等；強化上市櫃關係人交易之審查及重要關係人交易資訊之揭露，將企業獲利回饋基層勞工。

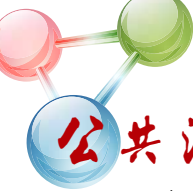
(三)「支持青年、圓夢未來」

1、創新青年教育

- (1) 改善人力供需失調，特別是改革教育制度，縮減研究型大學數量，強化技職體系，以解決青年高失業率與低薪資等問題。
- (2) 加強產學合作，重視技職教育，建立產學合作訓練實習機制，實施彈性的學制與課程，提高技術教師待遇，以縮短學用落差。

2、協助青年立業

- (1) 政府對青年應由教育、立業到安家，提供整體性協助。



- (2) 建構實現青年創意、創新及創業行動之平臺，並提供創新場域、協助募資、佐以輔導，鼓勵青年創業。
- (3) 輔導青年結合社區發展，投入在地產業，吸引年青人返鄉就業。

二、議題二「臺灣加入區域經貿整合與兩岸經貿策略」（如圖 3）

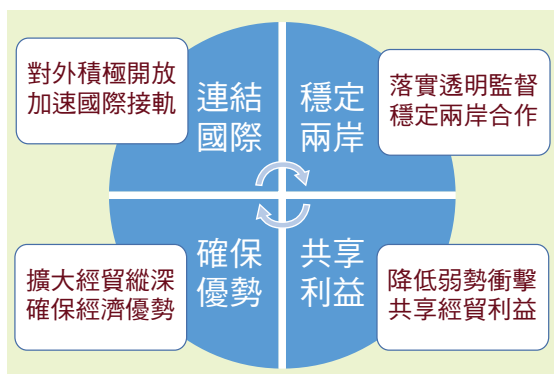


圖 3 主軸議題二：未來政策推動方向

（一）「穩定兩岸、連結國際」

1、臺灣加入區域整合的整體策略

- (1) 積極融入區域經濟整合是臺灣必走之路，政府應結合民間力量，加快參與 TPP/RCEP 談判工作，擬訂細部具體作法，落實推動對外洽簽 FTA/ECA 之路徑圖。
- (2) 強化全民溝通機制，成立國家媒體提案中心或整合型溝通平臺，揭露公共政策資訊；建立公民線上討論平臺，制訂網路參與 SOP。

2、定位區域整合下兩岸經貿策略

- (1) 政府應積極擴大與各國經貿結盟，加強國際連結；務實發展兩岸經濟合作，確保臺灣經濟安全。

- (2) 兩岸應務實合作，推動共同研發、發展品牌；研議放寬陸生來臺、開放大陸留學生留臺及科技移民。

（二）「透明監督、風險控管」

1、推動兩岸經貿協議與監督機制

- (1) 建請立法院儘速完成兩岸協議國會監督法制化工作。
- (2) 建請立法院審慎審查兩岸服貿協議，若有所疑慮，可考慮採用附帶決議，並搭配緊急磋商機制方式處理。
- (3) 政府應儘快完成兩岸貨貿協商。

2、加強兩岸風險控管機制

- (1) 兩岸經貿與政治關聯度高，應注意大陸以商逼政，建議兩岸協議洽簽應建立國安審查機制。
- (2) 每年發表兩岸風險紅皮書，建立風險管理意識，並由政府提供說帖，以降低疑慮。
- (3) 建立大陸對臺灣政治經濟影響力的評價系統，衡量臺灣對中國大陸經濟的依賴度。

（三）「輔導弱勢、強化自主」

1、強化產業輔導及勞工權益維護

- (1) 檢討「因應貿易自由化產業調整支援方案」成效；成立受衝擊勞工扶助基金；經貿協議納入「勞動權益保障專章」；正視派遣勞力問題，改善勞動條件。
- (2) 研擬產業調整策略，尤其是擴大農業新價值鏈，促進「地產地消」，推動示範區農業加值，確保糧食安全存量。

2、強化經濟自主及維護文化主體性

- (1) 致力人才培育，尤其是培養青年國際觀與

競爭力，並確保對大陸產業技術領先差距；落實檢討陸資一條龍式投資觀光業，確保國人經濟權益。

- (2) 發展根留臺灣的文創產業，打造具臺灣特色的品牌；建立「文化影響評估」的法源、程序與方法。

江院長於閉幕致詞時表示，目前社會存在各種不同看法，但面對攸關國家前途的重大問題時，必須以理性方式尋求共識，避免國家繼續處於分裂、猜忌、對立的狀況。國是會議就是透過對話尋求共識的過程，也是積極促成不同主張、不同年齡及實體世界與虛擬網路三種

層面之對話平臺。國是會議「虛實整合」的舉辦方式及實體跟網路共同參與的開會形式，相當值得後續辦理會議時參考，國人也需逐漸適應新的會議模式。江院長亦特別說明，舉辦國是會議的目的之一，就是回應「太陽花學運」關於全球化與兩岸經貿發展方面的訴求。此外，國人應該用最大的包容跟耐心，與不同意見者進行溝通，特別是朝野應思索「在朝當思在野日，在野也有在朝時」，共同用民主的機制來化解爭議，讓臺灣得以繼續前進。最後，江院長要求各部會必須嚴肅看待本次會議各項意見，並納為行政部門政策擬訂之依（參）據。



國發會管主任委員中閔於北區會議第二日進行綜整意見報告前致詞



東區會議主席致詞情形（由左至右分別為國發會宋前副主任委員餘俠、花蓮縣傅縣長崐其、臺灣觀光學院柴董事長松林、東華大學吳校長茂昆及國發會陳前副主任委員建良）



馬總統英九於全國大會第三日致詞情形



全國大會閉幕後江院長宜樺與林共同主持人信義合影留念

第六屆「政府服務品質獎」 頒獎典禮活動報導

莊千慧 國家發展委員會社會發展處專員

國家發展委員會（以下簡稱國發會）於本（103）年6月24日下午在公務人力發展中心卓越堂舉行第六屆「政府服務品質獎」頒獎典禮，典禮中有吳副總統敦義及行政院毛副院長治國到場嘉勉，另有多位部會正副首長及地方首長親臨觀禮，與所屬得獎機關同仁一起分享得獎的喜悅和榮耀。

今年有175個機關參獎，創歷年新高，顯示各機關越來越重視為民服務品質的提升。該獎項經由嚴謹的評審過程，最後僅有30個機關在激烈評比中脫穎而出。近年來，在各機關努力下，政府服務不斷精進，為嘉勉各得獎機關，在典禮上，吳副總統及毛副院長分別頒予各機關以「品」字為意象的政府服務品質獎獎座，象徵政府服務每一環節皆環環相扣，每一階段都要求圓融及標準化，藉此鼓勵各得獎機關持續追求政府服務品質的提升。

「政府服務品質獎」迄今已經邁入第六屆，由於該獎項打造出的良好口碑，已被稱作是公部門的「奧斯卡獎」，各機關皆將贏得該獎項視為最高榮譽。本屆各得獎機關透過不同的服務型態及模式，讓住在都會或偏鄉的民眾，都能享有創新與感動的政府服務，例如嘉義市政府衛生局為提升老年人健康，結合各界資源推動免費長者體適能檢測與正確運動指導服務，培訓體適能志工為老年人檢測體能數值後，客製化開立個人運動處方箋並進行運動指導，讓老年人透過正確運動改善體能，活的更健康。教育部終身教育司則是為協助高齡者適應老年生活，主動結合各級學校、鄉鎮市區公所、民間團體等在地組織，推動「一鄉鎮、一樂齡」的在地化樂齡學習中心，並且設計具地方特色的多元課程，讓高齡者快樂學習、忘記年齡。交通部公路總局跨機關整合各部會防災情資，依雨量及道路狀況將公路劃分為黃色、橙色及紅色三等級，並即時啟動應變方案，



吳副總統敦義於第六屆政府服務品質獎頒獎典禮致詞



管主任委員中閔於第六屆政府服務品質獎頒獎典禮致詞



毛副院長治國與第六屆政府服務品質獎得獎機關合影

大幅縮短封路作業時間，迄今已創下 1,300 多天劇烈天候下零傷亡紀錄等，以上只是其中幾個例子，有更多優質的服務種子已經在各地發芽，將創新服務擴散到全國各機關。

吳副總統致詞時表示，根據瑞士「洛桑管理學院」（IMD）與「世界經濟論壇」（WEF）的報告，我國全球競爭力均名列前茅，其中 WEF 的排名，臺灣排第 12 名，創新能力更躍升至第 8 名，這些亮眼的表現都是政府機關及全體國人長期以來努力的成果，因此對於各機關持續創新精進給予高度肯定。吳副總統進一步指出，近年來臺灣內外環境面臨甚大挑戰，引起部分民眾對於政府機關的不信任感，各機關同仁應秉持著「真誠、效率、同理心」，更有耐心傾聽民眾心聲，竭誠地為民眾服務，才能化解民眾不滿的情緒，爭取民眾的信任與支持，同時也勉勵各機關同仁能保持為民服務的熱忱，持續創新精進，致力於提供「更好的」政府服務，共同為民眾幸福生活努力。

國發會管主任委員中閔致詞時指出，面對未來的不確定性及政府角色的轉變，創新與創意是政府部門及國家發展進步的關鍵動力，其中人員

的態度與思維更是決定創新的根本因素。從本屆得獎機關的績優表現可觀察出，各位公務同仁都是政府創新的種子和關鍵的動能。管主任委員亦勉勵所有公部門夥伴，以「勇於創新、敢於突破、善於主動、長於效率」的精神，打破既有作法及框架，主動發掘問題並勇於創新，以高效能、高品質的服務，爭取民眾的支持與信任，同時也期許全國各機關能見賢思齊，以各得獎機關之優質服務及創新精神為標竿，持續追求創新發展，提供好還要更好的服務。

國發會為使民眾及公務同仁瞭解「政府服務品質獎」的意義與精神，並將優質服務機關的事蹟與服務績效發揚光大，特別編印「第六屆政府服務品質獎評獎紀實」，收錄得獎機關的服務績效與小故事，以及評審委員的心得感言，希望讓公務機關產生見賢思齊的效果，也讓民眾感受政府服務的創新與進步。同時，國發會也於 7 月至 8 月在臺北市、臺中市、高雄市及花蓮市等，分區辦理 5 場次成果發表會，邀請得獎機關首長發表推動為民服務經驗與心得，以擴散得獎機關優質服務，發揮標竿學習效果，更進一步的訊息，請參閱國發會全球資訊網（<http://www.ndc.gov.tw>）之「政府服務品質獎專區」。

資訊主管聯席會中央分組 活動報導

莊盈志 國家發展委員會資訊管理處分析師

壹、緣起

為配合政府資訊發展政策，推動跨域整合與治理，促進政府機關（構）資訊技術與經驗之相互交流，共同激盪創新思維，提升政府治理效能及服務品質，國家發展委員會（以下簡稱國發會）設置政府資訊主管聯席會（以下簡稱聯席會），提供政府機關（構）之間資訊主管及與產業、媒體互動之我國電子化政府政策溝通與技術交流平臺，並依性質區分為中央部會分組、地方分組及 3 個業務領域分組，建立

跨中央與地方、跨部會、跨業務領域意見溝通管道。

貳、辦理情形

國發會於民國 103 年 6 月 11 日假臺北市中油大樓辦理「資訊主管聯席會中央部會分組 103 年度第二次會議」，參加人員為行政院及所屬各部會資訊主管及相關業務同仁，共計約五十餘人參與，以「政府資訊資源整合運用與推動」為本年度會議主軸，延續 103 年 3 月行政院國家資訊通信發展推動小組電子化政府分



蒞會機關代表

組會議所凝聚之對共同性資訊系統、資訊組織人力推動方向共識，進一步研析資訊資源整合運用及政府機關資訊人力任用、配置、定位與方向，作為未來規劃共用性資訊系統及機關資訊人力相關政策之參考。

本活動報導內容分為「主席期勉」、「議題討論」、「回應與總結」三部分，簡要說明如下：

一、主席期勉

本次會議主席國發會宋前副主任委員餘俠致詞表示，希望透過定期召開之聯席會討論各機關共同關切議題，除了讓各機關瞭解政府資訊政策規劃方向之外，也能分享機關間的資訊推動經驗與成果。

二、議題討論

配合本年度會議主軸，本次會議除說明「資訊改造重點」之外，聚焦於「共用性資訊系統整合規劃與推動策略」、「政府機關資訊人力結構分析之研究」、「行政機關資訊人員任用規劃」、「政府計畫資訊檢視平臺簡介」四大議題，另由內政部警政署提案報告「社會網絡應用案例討論」，各議題討論重點如下：

（一）「資訊改造重點」

由國發會徐高級分析師嘉臨主講，說明資訊改造工作已逐步由資訊無縫移轉轉型邁入資訊價值提升階段，國發會亦將啟動第五階段電子化政府計畫擬議作業，並赴各部會訪視與了解實務需求，另在政府財政困難及資訊預算逐年緊縮下，行政院主計總處已協助推動共同性資訊系統並進行政府資訊預算結構合理化作業。

（二）「共用性資訊系統整合規劃與推動策略」

由行政院主計總處莊高級分析師雄鈞主講，說明整合共用性資訊系統範圍包括由部會主政業務且具共通使用特性之資訊系統，以及各部會行政作業相關之資訊服務。整合原則以目前重複建置有必要整合者，及整合後系統功能提升或具有加值效益者，優先以政府機關為使用對象之資訊系統，選定三至五項系統辦理，逐年檢討推動，以達活化政府資訊預算運用之目的。

（三）「政府機關資訊人力結構分析之研究」

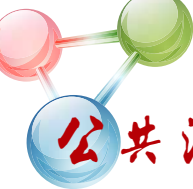
由行政院人事行政總處廖科長英掌主講，說明將研究分析我國政府機關資訊人力結構，並比較探討與他國政府機關及民間企業資訊人力結構，建構合理可行之政府機關資訊人力配置、定位與方向，為我國規劃政府各機關資訊人力相關政策之參考。

（四）「行政機關資訊人員任用規劃」

由國發會謝高級分析師翠娟主講，說明將整體規劃行政機關資訊人員任用及提升資訊人員職能，建構資訊職能地圖，規劃內容包括約聘僱人員逐步轉化、新增公職資訊技師及資訊治理等考試類科、資訊人員職能提升或專長轉換相關訓練等，以持續培養並提升資訊人員職能，進一步達成資訊人才多元轉任及多元進用目標。

（五）「政府計畫資訊檢視平臺簡介」

由國發會詹科長秀峰主講，說明為落實施政透明化、促進民眾參與，國發會已建置政府計畫資訊檢視平臺，將透過圖形化方式，呈現近年行政院所屬機關整體及各類計畫之執行進



度、預算支用情形、資源分配與施政績效資訊，以達政府施政公開之目標。

（六）「社會網絡應用案例討論」

由內政部警政署廖主任美鈴提案報告，說明群眾活動發動及傳播方式，期政府機關以新的思維思考，加強應用新型資訊科技及統整資訊部門能量，即時掌握各種情況。

三、回應與總結

面對政府資訊資源整合運用趨勢及機關資訊人力規劃等挑戰，各部會對各項議題均熱烈

討論並踴躍提出相關建言，議題主講機關亦逐項詳細回覆，並將相關建言及討論結果納為後續政策推動之參考。

參、結語

本次會議成果廣受參與機關肯定，並圓滿順利結束，國發會將秉持一貫之政府資訊管理政策綜合性規劃、協調理念，定期召開聯席會，期能透過此一政策溝通與技術交流平臺，與各部會攜手合作，共創優質政府治理效能及服務水準。



國發會宋前副主任委員餘俠致詞





「行政院第一次公共治理協調會報」會議紀實

為提升公共治理量能，國家發展委員會將原「行政院研考業務協調會報」轉型為「行政院公共治理協調會報」，於 103 年 6 月 12 日假宜蘭佛光大學舉行第一次會報，共有來自中央機關與地方政府研考主管同仁約 98 位參加，由國發會管中閔主任委員協同交通部陳建宇次長主持。



第六屆「政府服務品質獎」頒獎典禮活動報導

國家發展委員會於 103 年 6 月 24 日在公務人力發展中心舉行第六屆「政府服務品質獎」頒獎典禮，吳敦義副總統及行政院毛治國副院長到場嘉勉，另有多位部會正副首長及地方首長親臨觀禮，與所屬得獎機關同仁一起分享得獎的喜悅和榮耀。



Public Governance Quarterly

