

出國報告（出國類別：考察）

行政院人事行政局 100 年度
赴荷蘭、瑞士、比利時考察報告

報告人：行政院人事行政局顏副局長秋來
行政院人事行政局企劃處周科長威廷
行政院人事行政局人力處李科長靜宜
桃園縣政府地政局人事室游主任建盛

派赴國家：荷蘭、瑞士、比利時

出國期間：100 年 6 月 26 日至 7 月 8 日

報告日期：100 年 10 月 5 日

摘 要

為瞭解其他國家高級文官、派遣人力及員額管理制度之執行情形，本（100）年度規劃前往荷蘭、瑞士、比利時等三國考察。考察期間為本年 6 月 26 日至 7 月 8 日，共計 13 天，由本局顏副局長領隊，並由本局企劃處周科長威廷、人力處李科長靜宜及本年度績優人事人員桃園縣政府地政局人事室游主任建盛隨團前往。另配合本局考訓處辦理本（100）年行政院選送中高階文官赴比利時布魯日歐洲學院短期研習班，於同年 7 月 6 日結訓典禮時，由顏副局長代表局長前往致詞，並與該學院院長 Paul Demart 先生交換意見。

有關此次赴荷蘭等三國相關機構之考察情形及心得摘述如下：

一、考察情形

（一）荷蘭

1. 荷蘭的廉政制度之推動，包括三個部分（政府機構、獨立監督組織及社會參與）及八大支柱（司法部、警察及檢察官、內政部、國家廉政局、法院、媒體、學界及公民），其中內政部所制訂的廉潔制度，係由廉政局負責具體執行廉潔政策之細部內容、方針及準則，並協助各部會自行制訂廉潔政策及處理廉潔事件。
2. 荷蘭的文官招募及訓練制度係屬分權體制，各部會可自行招募及訓練文官，其在晉升高級文官階層前，各部會間鮮少進行交流。為解決各部會間人才交流及網羅外部人才等問題，荷蘭於 1995 年起開始建立高級文官制度，由高級文官署（簡稱 ABD）負責高階文官的遴選與訓練。該署為進行高級文官之遴選及訓練，發展訂定出 90 個關鍵情境要素及 42 個核心職能的管理工具，當高級文官職務出缺時，即可據此作為人才遴選的要件或高級文官能力的評比依據。
3. 荷蘭的高級文官制度運作中，設有由 11 個部會秘書長組成之各部秘書長會議（簡稱 SGMD），每週集會一次，作為各部會文官交流及相關事項之溝通平台，同時 ABD 透過由該署副署長輪流與 11 個部會秘書長個別會面，對高階

文官人事制度選派議題進行意見交換與經驗累積，並於每年底時向 SGMD 提出總結報告。

4. 荷蘭公務人力運用與管理，在 2010 年新政府成立後，及著手推動政府人力管理改革，為充裕公共事務經費來源，於是以預計精簡 10% 文官為目標。此外荷蘭文官之進用，具有高度彈性，在正式文官之外，為因應業務需要，也進用契約人員（類似我國之聘僱及臨時人員），目前該類契約人員約佔整個聯邦政府人員 10%，但隨著政府精簡正式文官人事政策之延續，此類契約人員比例可能會提高。另公部門並未透過民間仲介公司，使用派遣人力。
5. 荷蘭的文官訓練機構，除負責公務人員的培訓外，也發展出扮演政府智庫的角色，及著重在政府施政與建言的功能，透過與學界的合作，以其非濃厚官方色彩的地位，提出較能貼近社會現實的建言。

（二）瑞士

1. 瑞士政府之行政體系分聯邦、邦、地方等三個層級，聯邦政府在 2002 年實施新人事改革方案後，引進公務員退場機制，取消公務人員「永業任用制度」，並搭配完整社會就業保險法規，使得政府員工較易在公部門與私部門之間流動，以維持較高素質與高活力之政府。
2. 瑞士聯邦政府對於各部會員額之管理，於 10 年前即揚棄員額總量管制機制，而改採財務支出概念，將聯邦人事費總數，匡限在聯邦政府總支出 8.9%，且不再增加。至於各部會如有增加人力之需求時，則由聯邦人事行政署負責協調，必要時須陳報國會，但原則仍均維持年度總人事費佔聯邦政府總支出 8.9% 的範圍內。
3. 瑞士聯邦政府之公務人員訓練，於 2008 年 12 月起由聯邦人事行政署之內部單位—聯邦管理培訓中心（簡稱 CFAF）負責辦理，但主要係職司專業及管理課程。至於各邦在執行聯邦法律有關人事任用及訓練等各項規定，則具有高度自主性，可隨各邦需要另訂法律及相關規定後執行之。
4. 瑞士在勞動派遣方面，依全世界最大人力派遣公司 Adecco 公司之營運經驗

指出，現行各國一般人力派遣公司對於派遣人力的運用，係分成兩種類型：

- (1) 派遣公司與派遣人力之契約關係，僅止於與要派單位契約期滿即告終止，契約結束後該派遣人員即回歸一般人力競爭市場，自行尋求就業機會；
- (2) 派遣人力為派遣公司之永業化人員，當要派單位契約終止，派遣勞工則回歸派遣公司，由派遣公司另行安排工作，其待業期間也由派遣公司施予必要之技能或專長訓練。至於瑞士人力派遣型態，上開兩種模式均有，但 Adecco 公司本身則僅採行第二種模式。瑞士聯邦政府在運用派遣勞工方面，與民間公司所適用的法律相同，同時該法中對各要派單位可運用派遣勞工人數，也未訂有固定比例，因此當各部會預算被國會凍結時，即可能採用派遣勞工，其主要業務範圍包括一般行政、醫院護士、兒童及老人照顧等工作項目。

(三) 比利時

1. 比利時聯邦文官之考選，均由國家文官考選局專責辦理，該國係荷、瑞、比三國中仍保留永業制的文官體制者。比利時聯邦政府於 2000 年開始推動「哥白尼計畫」，聯邦行政體制從傳統官僚色彩轉化為為民服務導向，其計畫名稱取名為「哥白尼」(Copernicus)，即隱含顛覆與改革之意涵，期望將政府公共服務，注入以公民為主的價值觀，並由聯邦政府公職部負責有關政府組織架構與人事制度興革計畫之規劃與推動。
2. 依哥白尼計畫所定，聯邦公職部對於公務員制度進行調整，透過檢視公務員執行業務的行政流程，重新界定每個職務所需的核心理能，並以「5+1 能力」(5 為本職學能，包括 2 個個人行為及 3 個管理能力；及 1 個專業能力) 作為各部會重新界定公務員核心能力的指標。
3. 聯邦公職部除設國家文官考選局負責一般文官及高級文官之遴選外，另設有人事訓練所專責聯邦公務員之訓練，主要負責一般公務員之標準化訓練及晉升訓練；至於高階文官之訓練，目前則尚未訂有專設機制據以實施。此外該人事訓練所目前正積極推動線上學習(又稱虛擬校園)，透過舉辦工作坊、

購買軟體或委託廠商製作軟體及多媒體等方式，在傳統訓練課程外增設大量訓練平台，並提供學員間交流互通之管道。

4. 比利時在契僱人員之進用，分為臨時性之職務代理人、特殊任務人員及專業性人員，但均為有固定期限者（類似我國聘僱人員及臨時人員），契約到期即予解雇。上述人員之招募及進用，原則上均由國家文官考選局負責，各部會如有業務需要亦可自行遴選，但仍須透過國家文官考選局統一僱用。另依比利時法律規定，公部門禁止使用派遣人力。

二、考察心得重點

（一）廉潔政策之推動方面

荷蘭廉潔政策係建立在「好的公務員（不會濫用權力）及好的雇主（制度設計保護公務員避免犯法）」之基礎，繼而擬訂相關政策內容；至於廉潔政策的推動，則係教導各機關發展自己的廉潔政策，並協助各機關處理廉潔事件。從實證觀察得之，荷蘭文官一般均能堅守中立及恪守廉潔要求，其原因在於廉潔政策有較明確的釐清，並能落實於執行面。

（二）建構高級文官制度方面

荷蘭及比利時係歐陸國家建構高級文官制度之典範，其制度具有事權統一、多元選才、開放競爭、選任過程謹慎客觀、培養通才、任命分權、文官績效課責等特點。該等國家建構高級文官制度之目的，在於藉此強化政府高階文官領導力，及提升政府競爭力，允值供我國建立高階主管特別管理制度時，作為規劃相關管理法律案之參考。

（三）落實行政革新方面

比利時政府推動「哥白尼計畫」，強調政府應以「為民服務、滿足民眾需求」作為行政變革主軸；並將部級機關之名稱由「部（ministry）」改稱為「聯邦公共服務（federal public service, FPS）」，以彰顯其計畫特色及意涵。哥白尼計畫倡議重塑創新、簡化及擴大授權的管理文化，對我國推動組織改造及行政革新工作，甚具參考價值。

(四) 完善公務員評鑑措施及退場機制方面

瑞士於 2002 年後取消公務員永業化任用制，引進退場機制，以落實公務員獎優汰劣；同時對於部屬達成機關職務要求，訂有具體之明確標準，以避免評核不公或主管偏頗之流弊，如日內瓦邦訂定公務員績效考核及職涯發展面談指南，除使主管針對員工工作成效及能力能做出客觀評量，也讓雙方對於屬員未來工作目標，經由面談取得共識，並鼓勵公務員在職場上力求表現，讓公務員的自我生涯發展規劃，與國家公共服務需求，能達到相輔相成之效果，以提升公務生產力。

(五) 組織改造及人事精簡方面

此次考察荷瑞比三國，在政府組織精簡及以人事費控管員額，均多有雷同相似之處，包括目前政府組織極為精簡，荷蘭僅 13 個部會、瑞士僅 7 個委員會、而比利時亦僅有 12 個部會。該三國雖然中央機關規模不大，但均能以有限部會規模處理複雜多元的政府事務，並具有高效能及高效率的公務生產力，也創造高滿意度的民眾服務品質。此外，三國政府均以設定人事費限額，控管政府人力規模，除較符合成本效益觀念，亦可有效控制及精簡政府人力。

(六) 健全勞動派遣法制方面

歐盟及荷、瑞、比三國在落實推動勞動派遣機制、避免廠商規避雇主責任及損及派遣勞工權益之成功經驗，乃我國當前健全勞動派遣法制化刻不容緩的課題。至於是否比照其他國家之規範，採要求派遣勞工之勞動條件及薪資待遇水準，均須比照一般勞工，以降低要派單位使用派遣勞工之誘因，則有待勞工行政主管機關行政院勞工委員會廣納各界意見後，審慎研議。

(七) 強化訓練進修機制方面

荷瑞比三國均因應其政府機關特殊文化及人員培育需要，設計完整且具操作化之訓練工具，如荷蘭高級文官署為訓練高級文官所設計因應 90

項關鍵情境要素應具備之 42 項核心職能；瑞士日內瓦邦對於主管考評所屬員工訂有統一之教戰手冊，包括指導卡片，且要求全員參訓；比利時文官訓練所對於公務員每階層職務的晉升，均設計特殊訓練課程等。該等國家為培育及考核文官，所訂具規格化與實效性之策略工具，均可做為我國規劃訓練業務之參考借鏡。另比利時推動之虛擬校園計畫，結合新科技工具，提升學習者動機；且透過證照訓練制度，以利培養第二專長，亦可作為今後我國強化推動數位學習之推動參考。

目 錄

壹、前言	1
一、考察緣起	1
二、成員及行程記要	2
貳、考察荷蘭部分	4
一、廉政制度：	4
二、一般文官訓練機制：	8
三、高級文官制度：	10
四、員額管理與行政現代化	14
五、勞動派遣制度：	15
參、考察瑞士部分	15
一、文官任用制度：	15
二、員額管理措施：	16
三、公務員訓練機構：	17
四、勞動派遣制度	18
五、日內瓦國際關係學院	21
參、考察比利時部分	22
一、行政革新措施	22
二、高級文官制度	24
三、員額管理措施	26
四、數位學習機制	26
五、契僱制度與勞動派遣	28
伍、外館人事業務意見交流部分	30
陸、考察心得	31
一、廉潔政策之推動	31
二、建構高級文官制度	31
三、落實行政革新	33
四、完善公務員評鑑措施及退場機制	34
五、組織改造及人事精簡：	34
六、健全勞動派遣法制	35
七、強化訓練進修機制	35
附錄一、本局主要參訪議題一覽表	37
附錄二、本局顏副局長代表局長於布魯日歐洲學院結訓典禮致詞稿	41
附錄三、考察剪影	44
附錄四、相關英文及法文資料	56

壹、前言

一、考察緣起

因應全球化及社經環境之變遷，師法先進國家之治理能力，係提升國家競爭力及厚植永續發展之必要策略與作為。行政院人事行政局（以下簡稱本局）作為行政院人事主管機關，為持續精進各項公務人力資源管理工作，對於汲取世界各國政府改造與人事行政革新之成功經驗，一項列為重要工作。因此每年均配合施政計畫或目標，訂定考察主題，選派人員赴先進國家考察，並藉由實地參訪、聽取簡報及座談交流，與考察國家分享彼此雙方人事制度成功運作經驗，除可擷採他國制度精華，亦可行銷我國制度特色。

「建構高級文官特別管理制度」係考試院「文官制度興革規劃方案」重要興革措施，本局並已配合銓敘部與公務人員保障暨培訓委員會共同研擬完成「建構高階主管特別管理制度規劃報告」，報經考試院審查通過，正由銓敘部據以研擬專法條文（草案）中。考量該正建構之高階文官管理制度，涉及行政院所屬中央機關及地方機關高階人才之遴選、任用及培訓，對於政府整體運作影響深遠，實有必要就先進國家推動高級文官團之經驗，予以深入瞭解研析，以資借鑑參考。

另本局自 2008 年起已陸續針對政府運用契約人員等多元人力進用管道，包括臨時人員及勞動派遣人力等相關管理議題，進行深入研究，並逐步建立規範。惟因勞動派遣制度在國內尚屬起步階段，各界對於法制建構及勞資關係之處理等，仍尚未獲致全面共識。歐洲國家在此種彈性人力運用，則透過社會對話及工會協調等方式，已穩健推動多年，並建立政府、資方與勞方三方間之互信機制，其實務運作允宜值得借鏡。復以「中央政府機關總員額法」已於 99 年 4 月 1 日施行，政府機關員額管理制度需有嶄新突破之思維，並藉由定期評鑑機制，落實各機關員額總量管理與自我調節機能。基於政府財政總資源之分配，應挹注於公共事務與基礎建設；是以，如何統合核心業務人力與輔助行政人力之運用效能，整合常任與契約人員之集體力量，並經此抑制政府人事經費之成長，允為前瞻未來行政改革的重要議題。

基於以上體認，本次國外，經由相關機關研究報告、制度檢討及實務驗證等瞭解分析後，決定以荷蘭、瑞士及比利時三國之高級文官、勞動派遣及員額管理等人事管理制度等，作為考察主題，觀察所得之制度運作、治理經驗及成功關鍵，將作為本局規劃及推動相關政策之參考。（本團主要參訪議題參見附錄 1）

本次參訪期間，承蒙駐荷蘭代表處劉代表融和、李秘書佳燕；駐瑞士代表處謝代表發達、李秘書宗能；駐日內瓦辦事處謝大使武樵、陳組長淑容；我國常駐世界貿易組織代表團林大使義夫、于參事永廷、胡秘書啟娟；駐歐盟兼駐比利時代表處林代表永樂、周組長慶龍、楊副組長聚全等相關同仁鼎力相助及周妥安排，使本次參訪任務能圓滿完成；高誼隆情，銘感五內，於公於私，荷謝無涯。另駐歐盟兼駐比利時代表處勞工組林一等秘書永裕協助提供歐盟及比利時勞動派遣相關文獻資料，有助於本團對於該等制度及執行之瞭解，亦致申謝忱。

二、成員及行程記要

（一） 考察成員

本次參訪團，除由本局顏副局長秋來擔任團長，訪團成員並納入其他機關代表，成員包括負責考察主題相關業務主管之本局企劃處周科長威廷、人力處李科長靜宜，及本年度績優人事人員桃園縣政府地政局人事室游主任建盛等共計 4 人，用期將所見所得，擇其制度精髓，轉化活化為可供我國實施之具體措施；以擴大國外考察效益，並增益其全觀宏觀之思維能力，強化人才培訓效果。

（二） 考察主要行程

本團於 2011 年 6 月 26 日至 7 月 8 日出國考察，首先赴荷蘭海牙參訪國家廉政局、文官訓練所及高級文官署，瞭解荷蘭政府廉潔政策之推動、文官進用制度與訓練作法，及高級文官遴選及培訓機制等；嗣前往瑞士蘇黎世，參訪全球最大人力派遣公司—藝珂國際人力資源公司（以下簡稱 Adecco）瑞士總公司，瞭解全球勞動派遣制度及運作情形；隨後轉往伯恩，參訪瑞士聯邦人事行政署，瞭解瑞士聯邦人事行政制度、該署業務職掌及所屬行政訓練中心運作情形；嗣轉往日

內瓦邦，參訪該邦人事局及就業局，瞭解該邦人事管理制度、政府協助勞工就業情形，並參訪國際關係學院，瞭解該學院訓練規劃與課程設計，及與外國公部門合作情形。最後轉往比利時布魯塞爾，參訪國家文官考選局及聯邦政府公職部，考察該國文官考選制度、政府改造之哥白尼計畫、及公務員訓練、線上學習機制等；並赴布魯日歐洲學院，由顏副局長代表吳局長於本局與該學院合作舉辦之 100 年中高階文官短期研習班結訓典禮致詞。(相關考察行程及活動重點如表 1)

表 1：考察行程及活動重點

日期 (月、日、星期)	時間	活動內容	活動重點
6.27 (星期一)	13:30	參訪荷蘭國家廉政局	瞭解荷蘭廉政制度及廉潔政策推動情形。
	17:00	拜會我駐荷蘭代表處	該處就荷蘭自然環境、經濟結構、社會政策、政府制度及台荷關係進行簡報，並就駐外單位人事管理及行政院組織改造現況交換意見。
6.28 (星期二)	10:00	參訪荷蘭文官訓練所	瞭解荷蘭一般文官培訓制度。
	14:00	參訪荷蘭高級文官署	瞭解荷蘭高級文官制度運作情形。
6.29 (星期三)	12:30	參訪 Adecco 國際人力資源公司瑞士總部	瞭解美、歐、亞洲三大地區運用勞動派遣人力情形，及瑞士勞動派遣法制。
6.30 (星期四)	10:00	參訪瑞士聯邦人事行政署	瞭解瑞士聯邦人事行政制度、該署業務職掌及所屬聯邦管理培訓中心運作情形。
	13:30	拜會我駐瑞士代表處	該處就台瑞雙邊交流情形及工作遭遇困難提出報告，並就駐外單位人事管理及行政院組織改造現況交換意見。
7.1 (星期五)	09:30	參訪瑞士日內瓦邦人事局及就業局	瞭解日內瓦邦政府人事管理及勞工就業輔導情形。
	11:30	參訪瑞士日內瓦國際關係學院	瞭解該學院之訓練課程及與外國公部門合作情形。
	16:30	拜會中華民國常駐世界	該團就 WTO 概況、我國加入 WTO

日期 (月、日、星期)	時間	活動內容	活動重點
		貿易組織 (WTO) 代表團	經過、該團工作要點及未來展望進行報告，並就駐外單位人事管理及行政院組織改造現況交換意見。
	18:00	拜會我駐日內瓦辦事處	該處就工作職掌、角色功能及遭遇困難進行報告；並就駐外單位人事管理及經費編列等交換意見。
7.4 (星期一)	12:30	參訪比利時國家文官考選局	瞭解比利時文官考選制度、政府改造之哥白尼計畫、及該局組織架構及運作型態。
	17:30	拜會我駐歐盟兼駐比利時代表處	該處就歐盟運作模式及駐處辦理雙邊交流情形進行報告，並就駐外單位人事管理及行政院組織改造現況交換意見。
7.5 (星期二)	10:30	參訪比利時聯邦政府公職部	瞭解比利時聯邦政府人事制度、公務員訓練、及公職部角色功能。
7.6 (星期三)	14:00	參加布魯日歐洲學院結訓典禮	由顏副局長代表局長於結訓典禮致詞。

貳、考察荷蘭部分

一、廉政制度

本團於2011年6月27日(星期一)上午抵達荷蘭阿姆斯特丹機場後，隨即由我駐荷蘭代表處同仁陪同驅車前往海牙，並於下午考察荷蘭國家廉政局(The Dutch National Office for Promoting Ethics and Integrity in the Public Sector, 荷語簡稱 BIOS)，由該局兩位資深顧問 Drs. A. Hoekstra 及 Drs. S.F. Verheji 就荷蘭廉政制度發展背景及現行廉政組織運作體系(包含業務職掌、組織目標、組織架構及預算編列、工作方向等)，及該局目前所規劃各項廉政措施及執行情形向本團簡報。

茲就荷蘭廉政制度說明如下：

(一) 廉政制度發展背景

荷蘭聯邦政府自 2000 年起，開始著手規劃成立廉潔政策專責機構，當時審計部、學界等也支持這樣的想法，認為內政及王國關係部（以下簡稱內政部）應統籌該方案，負責廉潔法規研訂、執行及後續之評估。該項制度變革規劃中，2003 年聯合國簽署之反貪腐公約，亦希望各國均有獨立之廉政單位，荷蘭政府爰配合內在政府體制調整及國際反貪腐倡議，於 2006 年首設國家廉政局，統籌廉潔政策之推動；惟初期該局因隸屬於內政部，無法獨立行使職權，影響政策執行效果，直到 2009 年除與內政部有預算經費編列關係，此外凡各項廉潔等相關政策規劃、法令制訂及業務執行，都較過往具獨立自主權。該局並希望未來能透過修法程序，將編列預算經費權限，由內政部改歸國會負責辦理，使該局更具有獨立、自主及公正的功能。

過去 20 年荷蘭廉能政策沿革發展如下：

1. 第一階段（1990~1995）：覺得沒有廉潔問題。
2. 第二階段（1995~2003）：有社會弊案發生，認為是一個重要議題，才開始建立相關廉潔操守法案，同時政府部門也體會硬性規範，員工是無法適應各種情況，必須喚起公務員廉潔意識，知道不要犯法。
3. 第三階段（2004~2010）：進入制度化與員工行為的平衡階段（廉政局於此時成立）。

(二) 現行廉政制度運作的體系

荷蘭廉政制度運作，透過下列幾個支柱體系協助推動：

1. 政府機構

- (1) 司法部 (Ministry of Justice)：職司貪污治罪之法規制訂及執行。
- (2) 警察及檢察官 (National Police & Public Prosecutor)：於貪污事件發生時介入調查。
- (3) 內政部 (Ministry of Interior)：負責整體廉潔政策的制訂

2. 獨立監督組織

- (1) 國家廉政局 (National Integrity Office): 執行細部廉潔政策、方針及標準，促使各政府部門在上開指導原則下遵守廉潔政策。
- (2) 法院 (Court of Audit): 就審判情形定期向國會報告，並在司法體系下監督廉潔政策之執行，不受政治羈絆。
- (3) 媒體 (Media): 調查及刊登廉潔事件，透過輿論力量，強化廉潔政策之執行。

3. 社會參與

- (1) 學界 (Science): 發現政府部門倫理及誠信的問題，並提出改進建言。
- (2) 公民 (Citizens): 要求政府貫徹廉潔及提高行政透明度。

(三) 國家廉政局組織功能

培養及協助政府部門有能力處理廉潔事件，工作項目如下：

1. 設計廉潔事件處理機制：教導及提供所有政府部門人員，讓公務員瞭解涉有廉潔事件時，應如何妥善處理。如 DVD、SOP 及情境處理手冊等。
2. 蒐集各國廉潔政策作法：透過網際網路、工作坊等多方途徑，蒐集各國廉潔政策及實務作法，使荷蘭各政府機關得以借鏡參考。
3. 透過網絡社群分享交流：舉辦國際研討會議、邀集他國專家學者舉辦會談等平台，分享彼此處理廉潔事件之經驗，以增益處理技巧與方法。

(四) 國家廉政局制訂廉潔政策之核心定義

建構良好的「好的公務員」與「好的雇主」關係，係荷蘭廉潔政策推動的基礎，茲說明如下：

1. 好的雇員關係 (Good Employeeship): 透過甄拔過程，羅致素質要高且好的公務員，並讓其充分瞭解執行各項職務不能濫權，及深刻認知政府部門經費的來源是人民納稅錢；而公務員的職務行為是政府公權力的表現，所以一定要嚴守誠信及廉潔規範。
2. 好的雇主關係 (Good Employership): 政府部門建構制度，應力求透明化，以避免因制度規範不夠具體明確，或趨於模糊缺漏，而製造公務員犯罪之陷

併。且應教導所屬公務員依法行政，於執行職務時，如遇有任何廉潔問題，如何不要觸法。另外，每個政府部門都要制訂一套廉潔政策及行為準則，建置各項公務員意見反映管道，同時透過各項訓練，深化公務員廉潔意識。例如各類補助款的發放，因涉及經費核撥，為防止弊端發生，就要採取預防措施，由多人輪替核撥作業，以避免由單獨一人作業，因久任而產生弊端。荷蘭特別強調政府部門應如何教導協助員工不要觸法；所以廉潔保護的提供，是公務員的權利要求，而不是僅對公務員單方義務的負擔。

(五) 國家廉政局組織架構

國家廉政局組織規模雖小，其編制員額僅7人（主任1人、法律專家3人、管理專家3人等），但與各界都有緊密頻繁之聯繫交流，所以仍可透過這些聯繫管道，遂行廉潔政策及各項措施之推動。目前廉政局預算仍編列於內政部，每年預算規模大約為新台幣4仟餘萬元。

(六) 廉潔政策管理工具

荷蘭國家廉政局推動廉潔政策，主要採用下列管理工具：

1. 籃中演練 (Integrity Cube)：採問題解決方式，設計不同廉潔情境，透過組織內部討論，經由腦力激盪，交換不同意見與理由，最終形成共識，作為制約公務員行為的規範。
2. 風險自我評估 (SAINT, self assessment integrity)：透過風險評估訓練方式，讓公務員發掘出機關部門中最常犯的公務員操守問題；並使參訓者思考如何處理誘發公務員犯罪問題的解決方式。另外，風險自我評估方法，可與其他廉潔管理工具緊密結合，以擴大廉潔政策推動功能。

(七) 廉潔政策管理步驟

荷蘭廉潔政策之推動管理，係依下列步驟進行：

1. 確定高階領導者角色 (Role of senior management)：明定高層管理者必須以身作則，其推動廉潔政策之核心價值，應以公務員能信守廉潔為首要目標；即透過領導者的信念貫徹及行為表率，以建構良善廉潔政策之基礎。

2. 設定廉潔標準及核心價值 (Standards and Values): 各機關訂定廉潔政策及法規, 必須肆應該機關的組織文化, 以不同角度切入並隨時更新, 以落實在具體行為規範, 同時在明確的標準下, 讓公務員有所適從。
3. 廉潔規範架構及實踐體系 (Structures and processes): 將廉潔規範具體轉化落實為具體明確之作業程序, 使公務員得以遵循實踐。
4. 建構廉潔文化及人事政策 (Culture and personnel policy): 建構廉潔的組織文化, 及具體人事措施, 以有效實踐廉潔政策; 如透過新進人員研習、員工在職訓練及各項會議等場合, 提出廉潔議題共同討論, 以深化員工廉潔自我意識, 落實於外顯行為表現。
5. 處理違法突發事件 (Incidents): 將違反廉潔案例的查處, 彙整為各式標準作業程序, 教導公務員如何報告及調查, 以避免該相同事件再次發生。另外, 並明定同樣的廉潔事件, 就要以相同刑責標準懲罰; 即要讓公務員明確瞭解, 一旦違反廉潔規定, 就會受到刑責的制裁。
6. 持續評估及報告 (Evaluation and reports): 藉由不斷的考核, 以檢視評估推動的廉潔政策, 是否妥適合宜; 抑或有弊端產生; 並透過適時檢討修正, 據以研訂年度計畫實施。

二、一般文官訓練機制

本團於 2011 年 6 月 28 日參訪荷蘭文官訓練所(The Dutch School of Public Administration, 荷語簡稱 NSOB)。並由該所教授 Paul' Hart 先生就荷蘭公部門人力資源、訓練機制, 及該所成立歷史、背景、組織及訓練課程設計等提出簡報。

(一) 一般文官培訓制度

由於荷蘭的文官進用, 相當分權而非集權, 並沒有以類似我國國家考試方式辦理, 而是由各政府部門自行羅致有專業能力的人, 但也因此產生某些用人弊端, 例如有公務員認為自己只為單一機關或部門工作, 而非為整個荷蘭政府服務, 造成視野狹窄短淺, 及部門間橫向協調困難; 其次則是各部門自行進用的

人員素質良莠不齊，造成公務員服務品質，難以達到一定水準。有鑑於此，荷蘭政府嘗試採行一項改進作法，即明定文官的基本條件，必須具有大學畢業資格外，所有公務員進入政府部門後須參加共同的整體訓練計畫（簡稱 RTP）。另於公務員任職滿 7 年左右，進入高潛能位階時，荷蘭政府將鼓勵他們參加特定進修課程，例如修習碩士學位或出國進修等；至於無法晉升到此位階者，荷蘭政府仍鼓勵其參加在職進修，並以業務需要為主。

所謂荷蘭高潛能位階之文官，係由各機關於 5 至 10 年前開始挑選部門內具有發展潛能者，渠等由政府機關提供強化領導、危機處理等能力之一系列訓練課程。荷蘭高階文官，除由機關內部晉升外，政府仍得向外尋才；但後者相對忠誠感就較低，為凝聚機關向心力，特別設計相關之職前訓練課程，讓此類由外部招募的高階文官，增加其效忠度；至於到職後，相關培訓便改由高級文官署負責辦理。

（二）文官訓練所之組織及功能

1. 文官訓練所係獨立於政府機關外的法人機構，由萊登大學及鹿特丹大學於 1989 年時組成設立，其任務在提供公共行政的專業學程。該所在訓練業務逐漸發展並獲得各界支持肯定後，目前共有 6 所大學加入文官訓練所相關訓練計畫，並且增加包括危機處理等工作坊、演講等訓練課程。由於其他大學的公共行政學系也可提供文官訓練，文官訓練所並非荷蘭唯一提供的文官訓練機構，但該所是目前荷蘭最有組織且最具完整規模之文官訓練機構。

2. 文官訓練所文官訓練之主要課程如下：

- （1）取得碩士學位的訓練計畫：此為該所原本已規劃完成的訓練計畫，公部門人員可自由參加。
- （2）政府所需的訓練課程：針對不同機關需求，協洽文官訓練所規劃相關訓練課程，及其教材與內容。
- （3）非固定式訓練：配合各機關業務需要，規劃設計個別訓練課程，如警察部門等。

總之，荷蘭文官訓練所之任務，在於透過縝密設計的課程及實施，建構高階主管全面性、整體性的政府治理策略觀點，以有效推動國家建設及提高國際競爭力，由於採菁英培養主義，且高階文官數目有限，因此每年受訓人數並不多。至於低階文官則可在其他訓練機構，參加適合的訓練課程。

（三）文官訓練所的智庫角色

文官訓練所除負責一般文官的培訓外，也發展出扮演政府智庫的角色。文官訓練所透過與學界的合作，其目的著重在研究功能；同時以其非濃厚官方色彩的地位，向政府提出較能貼近社會現實的建言。

文官訓練所之成立宗旨及政策哲學，係植基於「創新」理念，這與荷蘭人的民族性格有關，因為荷蘭有半數以上陸地低於海平面，他們必須與天搏鬥，爭取生存空間，乃促使他們不斷創新、改革，因此荷蘭對於高級文官，也同樣期待他們要加強革新、改革、及發掘、解決問題的能力，以適時提出各種政府改革方案。

三、高級文官制度

自從美國於1979年首先建構特別高級文官管理制度—高級主管制（Senior Executive Service; SES）之後，其他經濟合作發展組織（OECD）會員國也先後發展出獨特的高級文官制度，包括澳大利亞、紐西蘭、荷蘭、英國、比利時、韓國等，其中荷蘭與比利時是典型歐陸議會制國家，其高級文官制度亦具有可供借鏡參考之處。

荷蘭高級文官制度係於1995年建立，其制度發展的原始主要目的，係為透過高級文官制度之建構，以強化及整合各部會間橫向聯繫關係。荷蘭的傳統政治體系，具有合作的民主政治（consociational democracy）特色，亦即各部門擁有極大的自主性，彼此間也尊重各自權限與主張，所有政府重大決策均透過團體協商達成共識；也就是說行政組織運作的基本特色，是統合主義及協商模式。荷蘭中央政府僅設置13個部會，但各部會均擁有各自的權限，荷蘭行政的統合主義發展到極致結果，卻也造成各機關只關注本身業務，缺乏機關間彼此協調，

形成各部會的嚴重分割現象，社會各界也普遍認為，這是造成政府無力回應日益複雜多變的國內外情勢的主要原因。

1980 年代為革除上述積弊，經過幾次試驗性改革措施，及威格憲法與行政革新委員會（Wiegel Commission on Constitutional and Administrative Renewal）的研究建議，荷蘭政府在 1994 年時，決定擬議建立高級文官團，由中央統一管理及跨部會調派，讓高級文官不再只是服務於特定部會，即企圖經由高級文官制度之建立，改變以往政府機關各自獨立及欠缺協調合作之行政運作模式。

荷蘭高級文官制度建立前，政府文官招募及訓練制度極為分權，各部會可自行招募及訓練所需人才，彼此間鮮少進行交流。為解決各部會間人才流動及網羅外部人才等問題，荷蘭政府終於 1995 年正式成立高級文官團，並於同年成立高級文官署（office for the Senior Civil Service，荷文為 de Algemene Bestuursdienst，以下簡稱 ABD）負責規劃與管理高級文官任用事宜。

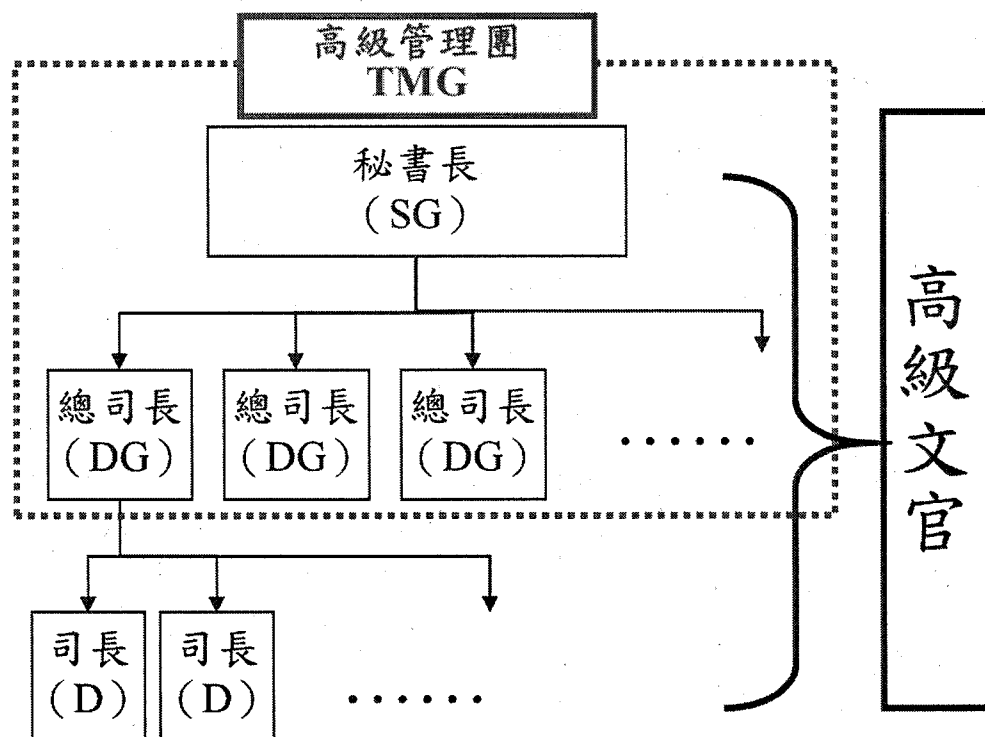
本團於 2011 年 6 月 28 日（星期二）參訪 ABD，該署特別安排包括副署長 Mrs Judith Meulenbrug、資深秘書長 Mr Ivo Blommart、資深顧問 Mr Uno Koesoemo Joedo 及 Mrs Saskia Azier 等 4 位高階人員，就高級文官制度的建立背景、高級文官署近 15 年的發展、高級文官團與各部會秘書長會議的運作方式、及高級文官的訓練及發展制度等進行簡報，並就相關議題進行意見交流與經驗分享。

茲就荷蘭高級文官制度之運作情形，分別說明如下：

（一）高級文官的範圍

荷蘭「高級文官」之範圍，是指各部會司處長（Directors，第 16 等至第 18 等）至秘書長（Secretary General，第 19 等）間的職務，計約 800 人，其職務架構如圖 1。

圖 1：荷蘭高級文官架構



(二) 專責管理機關

ABD 是荷蘭高級文官團的專責管理機關，也是其運作核心，目前雖隸屬內政部，但在實際管理運作方面，則占有相當高的獨立性。ABD 主動參與所有高級文官的任命與評估等人事業務，雖然荷蘭總理與各部部長擁有人事任命的最後決定權，但 ABD 對於人事任命之建議權，享有相當重要的影響力。

有關 ABD 的組織運作如下：

1. ABD 主要工作之一是推動高級文官團成員的個人生涯發展，並且藉此帶動組織發展。ABD 的成員包括約 40 位職員，設有署長一人，多位生涯顧問師；其他則為政策規劃師、計畫經理、訓練和發展專家、國際事務顧問、以及提供資訊、溝通、與行政支援的幕僚人員。
2. ABD 的業務職掌大致分為遴選、發展、全盤性管理發展，及溝通工作等 4 大部分。遴選部分又涵蓋三大項目，其中最主要的是職位出缺的遞補，另兩項則是協調有關高級文官任命，及各種任命協定。有關發展部分則包括召開研討會、高級文官候選人計畫、訓練之顧問、同仁諮商計畫、培訓評鑑及生涯

顧問等業務。

3. ABD 在高階文官之管理，扮演重要的仲介和獵人頭的角色。所有的生涯顧問師都有豐富的業務管理經驗，且有能力能夠提供顧問諮詢的服務。他們每隔 12 個月至 18 個月，與個別高級文官面談，談話的內容則包括個人的期望及訓練的需求；另外，生涯顧問師也負責追蹤高級文官的發展，以協助其生涯發展之規劃。

(三) 高級文官的選任

ABD 自從 1995 年設立以來，即針對各部會在甄補高級文官職位方面，提供建議和指導；至於高級文官之進用，則採開放甄選政策，也就是其範圍包含政府內部人才及外部人才。

在實務運作方面，高級文官之甄選過程如下：

1. 所有中央政府 16 等以上的職務出缺時，都必須通知 ABD 署長。
2. 相關部會擬訂高階職位說明書，並與 ABD 進行會商相關甄選作業。
3. 依高級文官記錄資料及 ABD 網絡參考資料所載的基礎，擬訂候選人的初步名單後，徵詢相關部會及秘書長，決定最後候選人的名單 (shortlist)。
4. ABD 洽請私部門人力資源公司擔任獵人頭 (headhunting) 工作的夥伴，協助蒐集政府外部人才名單，作為高級文官甄選的候選人來源。
5. 高級文官職務出缺之部會與候選人進行面談，如有必要，ABD 可派人參與面談。
6. 經甄選確定人選，於徵得內政部部长同意後，用人部會首長和秘書長協同 ABD 發布任命。但 19 等的職位，則需經由部長會議 (Council of Ministers) 同意始能任命。

(四) 高級文官與政府的契約關係

荷蘭高級文官與政府間是屬於契約僱用關係，各部部長和高級文官每年都必須對當年的工作目標達成協議，並在年底進行績效評估。評估結果不好，雖不會造成立即、明顯的影響，但在是否延長期任期時，則被列入重要的考慮因素。荷

蘭高級文官的最高兩個職等職務，其任期最多 7 年，於其任滿 5 年後，就被鼓勵尋找文官體系內外新的職位。如在 7 年任期屆滿後，仍然沒有覓得新的職位，則可留任儲備職位，最多兩年，屆時如果仍然無法安排，則會被免職¹。

（五）高級文官職能架構

ABD 在 1999 年訂定了高級主管工作職能架構，基本上運用於 17 等以上的高級文官職務；其架構最早分為 7 大類，共 28 種工作職能，後來增至 42 種工作職能，每種職能並能與 90 項關鍵情境因素搭配，各部會可運用這 42 種工作職能及 90 項關鍵情境因素，作為甄才及考核的重要依據。個別機關也可在這架構以外，按照機關特殊業務需求而增加其職能標準或關鍵情境因素。

（六）高級文官聯結機制

荷蘭的高級文官制度運作中，還有特殊的各部秘書長會議（簡稱 SGMD），其係由 11 個部會秘書長組成，每週會面一次，作為各部會溝通交流平台；同時 ABD 遴選其中 4 位（採任期制，每兩年一任，並採交錯任期）秘書長，固定每月會談一次，以瞭解各部會的業務狀況。從 2005 年起，ABD 為平衡與各部會高階文官專責單位間的權力關係，透過由該署副署長輪流與 11 個部會秘書長會面，對高級人事及高階文官選派議題進行意見交流與研商，並於每年底時向 SGMD 提出總結報告，作為改進高級文官甄選與任命制度的參考。

四、員額管理與行政現代化

荷蘭自 2010 年新政府成立後，即著手推動政府改革，荷蘭中央 13 個部會所屬公務員總數，經扣除教育及警政體系，約有 32 萬 5 千人，其組織規模已屬相當精簡，但未來仍預計精簡 10% 的文官。此外，荷蘭文官之進用具有高度彈性，政府機關也進用契約人員（類似我國之聘僱及臨時人員），目前該類契約人員總數約佔聯邦政府人員 10%；但隨著政府精簡文官人事政策之延續，此類契約人員之比例，可能會提高。另公部門並未透過民間仲介公司，使用派遣人力。

¹ 請參閱：彭錦鵬，2004，「高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團」，《考銓季刊》，第 37 期，p.121-122。

荷蘭政府除力行政府員額規模之精簡，也陸續推動各項行政現代化的改革方案，包括政府部門組織的彈性化、工作資訊化，並在各公共事務範圍，加強與民間部門的合作，以減輕政府財政負擔，及促進公私夥伴關係。

五、勞動派遣制度

荷蘭是歐洲少數允許勞動派遣，且訂有完整派遣法令的國家，荷蘭於 1998 年制訂勞動派遣法，稱為「臨時工仲介商法案」(Temporary Agencies Act, 荷文簡稱 WAADI)，其法案之產生，係透過社會對話模式，經由勞、資、政三方以對話溝通協商方式，共同針對特定經濟及勞工議題，尋求和平有效的解決之道。該法案的立法背景，係因荷蘭失業率高漲，工會認為如有更多彈性／臨時工作，總比沒工作為佳，且勞、資、政三方對於臨時勞工係正規勞工之跳板，都有共識，因此在該法案中明訂 3 階段臨時工強制規定，臨時工為臨時仲介商工作 182 週後，兩者之勞動契約則由定期契約發展為不定期契約。而荷蘭最大的臨時工仲介商組織 (The Association of Temporary Employment Agencies, 簡稱 ABU, 日前該組織甫將荷蘭藝珂集團執行長 Patrick Bakker 納為董事之一，ABU 佔有荷蘭約 60% 彈性勞動市場之人員流動量)，與政府、雇主組織、工會與地方政府，進行定期諮商，為臨時仲介商與臨時工制定集體協約；無形中也保障了臨時工的勞動條件，減低不同臨時仲介商之勞工，雖在同一公司工作卻因仲介商管理方式相異，而造成權益歧視情形²。至於荷蘭政府，因在人員進用，已有高度彈性，且如使用派遣勞工，除薪資水準與一般聘僱人員或臨時人員相當外，尚需另外支付一筆仲介費（類似我國之管理費）給仲介商，就人力成本而言，並不會更為節省，所以至目前為止，政府部門並未使用派遣勞工。

參、考察瑞士部分

一、文官任用制度

本團於 2011 年 6 月 30 日考察瑞士聯邦人事行政署，由副署長 Gabrielle

² 部分摘錄自陳湘芬，「丹麥與荷蘭彈性化勞動市場政策淺析」，《台灣勞工》，第 14 期，P.137，

Merz Turkmani 女士就該署之主要職掌、聯邦政府員額管理措施及該署所屬訓練機構之訓練內容，提出簡報並進行意見交流。就簡報得知瑞士行政體系分聯邦、邦、地方等三個層級，聯邦政府在 2002 年實施新人事改革方案後，引進公務員退場機制，取消原有公務人員「永業任用制度」(除軍人、警察、關務、外交等人員外)，並搭配完整社會就業保險法規，使得政府員工較易在公部門與私部門之間流動，以維持較高素質與高活力之政府。

瑞士共有 26 個邦，聯邦政府對於各邦之人事任用，亦採取相當分權的方式，除各邦可自行進用文官外，各邦亦可自行訂定公務員專法，以本團於 2011 年 7 月 1 日參訪日內瓦邦人事局為例，該局局長 Grégoire Tavernier 向本局簡報時即提出，日內瓦邦於 2007 年修正「日內瓦邦政府、司法、公共衛生、醫療機構人員法」(Loi générale relative au personnel de l' administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, 文件代號 B505, 即該邦公務員法)，已增列資遣公務員之相關規定，包括公務員或約聘僱人員因失職情形嚴重予以解雇、或當公務員或約聘僱人員因表現不符合職務要求、能力無法達成工作要求及僱用理由長期消失等，均屬機關可與當事人終止工作關係的正當理由。另外，該法也特別規定，權責機關可依正當理由終止與公務員之工作關係，不過須敘明理由，且在終止工作關係之前，須向當事人建議相關參加訓練及協助就業措施，及在邦政府內尋求適合當事人之職務；至於該法施行辦法，則由人事局另定之。

二、員額管理措施

目前瑞士聯邦政府共有公務員 3 萬 7 千人，聯邦政府對於各部會員額之管理，於 10 年前即改採財務支出控管概念，將人事費匡限在聯邦政府總支出 8.9 % (約 50 億瑞郎，相當新台幣 1,725 億元)，且此後均不再增加。瑞士聯邦人事費占政府總預算比率，係所有 OECD 會員國及歐洲國家政府中最低者。至於各部會如有增加人力需求時，則由聯邦人事行政署負責協調，必要時須陳報國會，但其人事費高限，仍均維持在聯邦政府總支出 8.9% 的範圍內。

三、公務員訓練機構

瑞士聯邦政府之公務員訓練，於 2008 年 12 月起改由聯邦人事行政署之內部訓練單位「聯邦管理培訓中心」(Centre de formation de l'administration fédérale, 簡稱 CFAF) 負責辦理，該培訓中心職司公務員專業及管理訓練。另配合瑞士內多元語言需要，該訓練單位所提供之課程，其語言包含德、法、義三種版本，且訓練對象涵蓋不同目標團體，包括職員、管理人員、人力資源專家及學徒制訓練等。

瑞士聯邦公務員訓練，依培訓中心所訂之訓練課程，其分為下列三種：

1. 外部訓練或進階訓練：包括轉介至其他學校修習學位或取得文憑。
2. 內部訓練：全部由該培訓中心負責，其中針對所有聯邦雇員之一般性訓練，包括溝通、協調、顧客服務導向、計劃管理、工作職場技術、及改善工作方法等課程；至於所需訓練成本一天約 450 瑞郎，管理階層一天約 550 瑞郎，所有費用均由聯邦各部門自行支付。另管理階層訓練分為低階、中階、高階訓練，亦均由該培訓中心負責規劃，課程內容則包含領導、溝通、衝突管理等。
3. 資訊及網絡訓練：每年會舉辦高階管理階層會議，以會報或論壇方式來進行。

目前 CFAF 的容訓量，一天約為 200 至 500 人，每班期課程之訓期，最長為 9 天。以 2010 年為例，該中心總計訓練約 8500 人。其師資來源主要以私人公司為最多，比例約 70%；其次為公務員及學術界，比例分別為 15% 及 10-15%。授課方式則以工作坊型態（將個別機關所遭遇問題提出來共同討論）居多，並相當重視方法論（問題解決方法）之教學。

此外，各邦的訓練制度亦具有高度自主性，如日內瓦邦即發展出主管對於員工的績效考評及職涯發展面談教戰手冊，該手冊在一般員工之評鑑，訂有具體考核標準，並以量表方式分類呈現，同時針對表現較為落後的員工，亦有特殊的評鑑方式。該手冊對於主管考評屬員，提供具體可操作化工具，而該邦也要求所有主管須全員參加該手冊之研討，以能充分善用該項考評及面談機制。

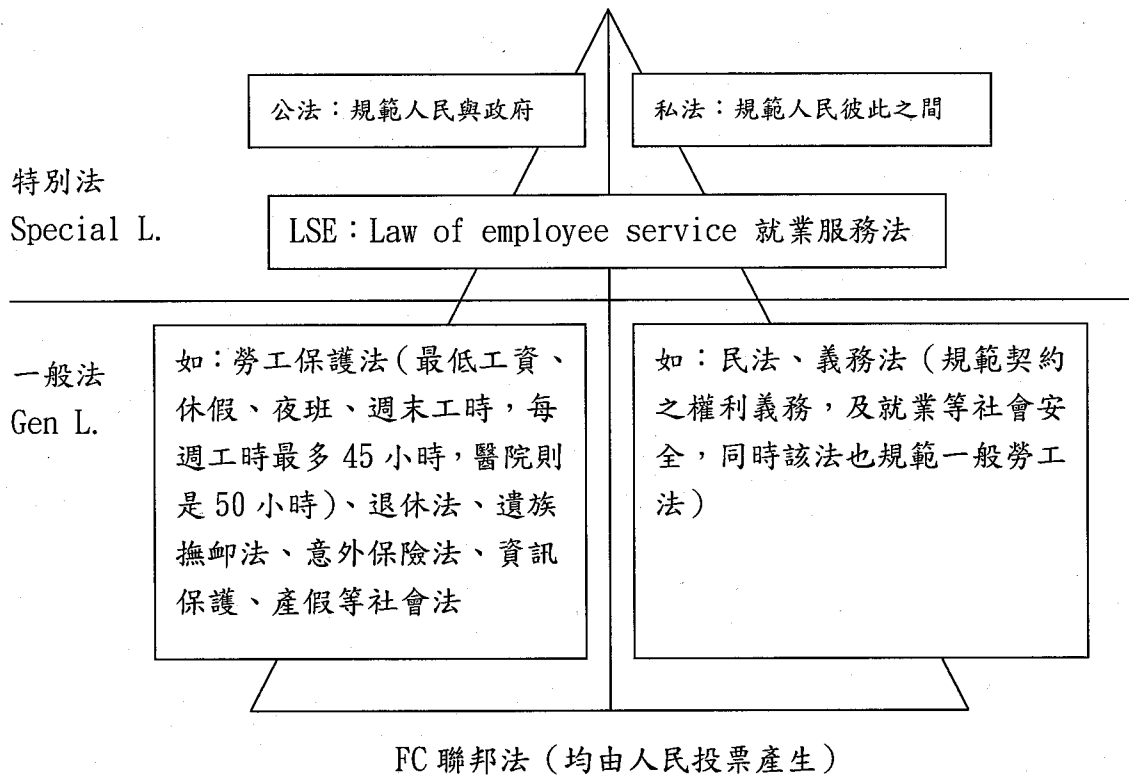
四、勞動派遣制度

本團為了解勞動派遣制度於世界各國之運用情形，前於 2011 年 6 月 3 日先行拜會瑞士 Adecco 藝珂國際人力資源公司（以下簡稱 Adecco）台灣分公司，並由陳總經理玉芬介紹該公司主要服務項目，及簡報世界勞動派遣制度之發展現況。嗣後經由瑞士代表處安排及陳總經理引介，使本團於 2011 年 6 月 29 日得以參訪 Adecco 瑞士總公司，並由該公司公共事務部主管 Bettina Schaller 女士及公共事務及公司法律部主管 Sandro Pohli 先生就 Adecco 的經營策略、該公司於美洲、歐洲、亞太等三地與公部門合作提供派遣服務之情形、及瑞士對於勞動派遣之相關規定進行簡報，及進行意見交流與經驗分享。

依 Adecco 公司在全球 60 個國家、總計 5500 個據點的營運經驗，各國的人力派遣公司對於派遣人力的運用，係分成兩種類型：①派遣公司與派遣人力之契約關係，僅止於與要派單位契約期滿即告終止，結束後該派遣人員即回歸一般人力競爭市場，自行尋求就業機會；②派遣人力為派遣公司之永業化人員，當要派單位契約終止，派遣勞工則回歸派遣公司，由派遣公司另行安排工作，其待業期間也由派遣公司施予必要之技能或專業訓練。上開兩種模式在瑞士均存在，但 Adecco 公司則僅採行第二種模式經營人力派遣業務。

瑞士聯邦政府機關在派遣勞工方面，所適用的法律與民間公司相同—均適用「就業服務法」，Law of employee service，簡稱 LSE（瑞士的法律體系如圖 2），該法第 1 條開宗明義，說明立法目的在規範公、私部門及派遣勞工的勞動權益，而第 19、20 條則是規範派遣勞工的勞動及就業安全等。

圖 2：瑞士法律體系



此外瑞士對於勞動派遣的細部規範如下：

(一) 針對派遣公司的規定方面：

1. 公司需有商業許可登記(營業執照)，一旦公司倒閉，雇員是第一順位的債權人。
2. 派遣公司需有至少兩間以上房間之辦公室，一間用來面試，以保障勞工的隱私。
3. 派遣公司需付一筆存款(類似保險金)並予以凍結，一旦公司不付薪水或不付社會保險，就會動用這筆款項，最低是瑞郎十五萬，最高是一百萬。該存款可以用存銀行或購買政府公債或購買保險方式來辦理。

此外，相關法律也訂有撤銷執照的規定，假使派遣公司不尊重該法，或違反勞工權益，或違反外國人僱用法(將外國人當成非法勞工、黑市勞工)，則該商業許可登記即可撤銷。

(二) 針對契約規範方面：

1. 契約必須是書面的。
2. 契約內容須包含工作地點、是否有期限、工作時數、薪水、社會安全、超時工作、病假、產假、服役、其他休假等，且適用於公、私部門。

由於就業服務法並未對於各要派單位可運用派遣勞工人數，訂有固定比例之限制，因此當各部會預算被國會凍結時，即可能採用派遣勞工取代正式文官，其辦理業務範圍包括一般行政、醫院護士、兒童及老人照顧等。

另外，瑞士就業市場相當彈性，其所謂的就業保護範圍，包括健康環境、勞動條件、外在勞動環境及給付合理等方面，但並不涉及工作權的保障，也因此瑞士派遣勞工之解雇與再僱用，都相對簡單，該國對於勞動安全與彈性僱用制度，有其特殊的平衡機制。在瑞士的就業人口中，有 2~5% 為派遣勞工，被解雇者中約有 40% 是透過人力仲介公司，獲得新的工作。由於就業服務法能兼顧就業保護與彈性僱用制度，反而可以確保高品質的人力來源。

Adecco 公司在美洲、歐洲及亞太地區，對公部門所提供之派遣服務情況如下：

(一) 美洲—美國：

美國政府本身允許勞動派遣，但重視業務保密，並要求派遣公司應於契約中做出承諾；但依美國法律規定，瑞士公司無法提供勞動派遣服務，因此 Adecco 公司特別在美國成立人力派遣公司，以取得提供服務的合法地位，目前該公司已在美国成立三家公司 (Adecco、Ajilon、LHH)，負責提供人力資源、外包、訓練、溝通、及方案規劃等服務。

(二) 歐洲—澳洲

該公司對於公部門的服務對象，主要在社會服務部門，服務內容包括：臨時僱用、永久性僱用、提供資訊等傳統性的服務。而 Adecco 公司在澳洲有個財務伙伴，因為他們認為 Adecco 公司有相當能力可以參加大型標案，因此願意在財務上給予支援。此外澳洲公部門對於人力採購，有越來越多的趨勢，主要原因係成本考量、效率要求及政府預算的限制。

(三) 亞太—日本

Adecco 公司在亞洲地區通常與公、私部門沒有太大頻繁的接觸。目前主要是與聯合國兩個機構有合作關係，一是聯合國大學，另一是聯合國工業發展組織。該公司對該兩機構提供一般職員之派遣服務，該公司亦希望藉由此繼續擴展業務，但與其他地區比較，在亞洲則均屬較小的合作契約。

從 Adecco 公司統計得知，以 2010 年對公部門提供服務的經營績效，該公司就創造了六億五千萬歐元的營業額（相較於 2009 年增加 32%），主要原因是適逢全球經濟危機，及公部門逐漸增加勞動派遣之運用，此種政經環境因素的改變，對該公司未來業務的發展，是相當有利的。此外，該公司在包括英國、瑞士、澳洲、義大利等地區，甚至包括世界銀行等，與公私部門都有相當密切的合作情形。

五、日內瓦國際關係學院

本團於 2011 年 7 月 1 日參訪該學院，由該學院發展辦公室主管 Peter Stroonbants 女士負責接待，除就該學院之訓練課程及與外國政府合作訓練計畫進行簡報外，並就我國文官訓練議題交換意見。

日內瓦國際關係成立於 1927 年，早期作為國際聯盟的公務員訓練單位，隨後招收學員逐漸擴展至外國公務員，2008 年起該學院與國際發展學院正式合併，目前該學院約有一千名學生，主要來自 120 個國家。

國際關係學院係屬於公立機構性質，經費大部分均來自於政府補助，包括 80% 來自聯邦政府、10% 來自日內瓦邦政府，其餘則來自學生學費。該學院也是為瑞士政府承認的國立研究大學，其機構性質類似位在洛桑及蘇黎世的聯邦理工學院，其與聯邦政府關係密切，除負責代訓聯邦政府公務員外，其畢業校友也多進入聯邦政府服務，其任職部門，包括經濟、移民或商業、NGO 部門均有。該學院專業研修領域為國際關係，也涵蓋碩士班及博士班課程。除訓練業務外，該學院第二項任務即是研究，學院內設有許多個研究中心，研究包括衛生、移民、國際衝突、經濟整合等不同領域。由於學院經由研究蒐集各種領域的議題，因此包

括國內外政府及國際組織的相關資訊，都成為課堂教材，可轉換為實務上可用的技能。2008年起該學院新增「在職訓練」業務，招訓對象包括國際組織公務員、NGO、商業人士，此外也針對瑞士政界人士開設課程，協助他們與國際接軌。

該學院除設計許多制式課程，作為經常性訓練運用，但也因應各國政府及不同部門需要，以客製化方式設計所需課程，例如針對衛生議題設計讓不同國家公務員了解各國做法。另外也直接與外國政府合作，例如針對非洲大湖區 11 個國家公務員，設計區域整合對非洲國家衝擊與因應的對策課程。

參、考察比利時部分

本團於 2011 年 7 月 4 日參訪比利時國家文官考選局 (Bureau de selection de l' administration, 簡稱 SELOR, 以下簡稱考選局), 由資深專家 Pierre Verougstraete 先生及 Aurélie Collard 女士進行簡報。復於 2011 年 7 月 5 日參訪比利時聯邦政府公職部 (Federal Public Service Personnel and Organization, 以下簡稱公職部), 由部長國際事務顧問 Jacques Druard 先生、人事訓練所公共事務主任 Claudia Hereman 女士及人事選派規劃司專員 Marlies Santermans 女士進行簡報。茲謹就參訪兩機關得知比利時文官考選、行政革新、高級文官制度、公務員訓練等議題, 摘要說明如下:

一、行政革新措施

(一) 比利時文官體制係屬於永業制, 其聯邦文官的進用, 均由專責機關考選局負責考選。又比利時的官僚制度受法國傳統官僚制度影響極深, 以往的官僚體制較為僵化保守, 缺乏變動。另比利時因語言隔閡 (北部為荷語區, 南部為法語區), 長期造成國內區域分割狀況與政黨間的衝突, 意見不易整合, 民眾對於聯邦政府及行政官員的信任越益低落。嗣於 1999 年間, 比利時聯合政府中包含荷語區與法語區各黨的閣員, 共同提出政府行政革新的需求與目標, 希望建立透明及以公民需求為導向的政府體制, 企圖挽回民眾信任。

(二) 比利時聯邦政府於 2000 年 4 月發布了一份名為「聯邦行政現代化之基礎」

(Foundations for the modernization of the federal administration)

的文件，宣示聯邦行政體制將從傳統官僚轉化為為民服務導向。這項文件又名「哥白尼計畫 (Copernicus Plan)」，計畫名稱之所以取名為哥白尼，除了 4 月係比利時偉大科學家哥白尼的生日，更重要的係隱含希望能透過此項計畫之推動，將政府體制及行政文化之改革，達到具有哥白尼科學成就精神之「顛覆與改革」目的之意涵，俾期於政府公共服務注入以「公民為主」的價值觀，並由公職部負責有關政府組織架構與人事制度興革計畫之規劃與推動。其哥白尼計畫之變革目標為：①透過更有彈性的管理制度促使政府行政更有效率；②政府部門組織應相互支援及進行最有效的資源分配；③對管理者更大的授權與課責；④改革必須內外部行銷並重。另外，哥白尼計畫所揭示的變革四大支柱 (pillars) 包含：①建立新的組織架構；②建立新的管理文化；③建立人力資源管理的新願景；④建立新的工作方法。

(三) 2000 年哥白尼計畫實施後，在政府組織改革方面，即基於以民為主及為民服務的核心理念，重新調整部會結構，並將原有的「ministry」名稱，改稱為聯邦「公共服務 (Federal Public Service, 簡稱 FPS)」，及加強改善公共服務流程與品質。目前比利時聯邦共有 12 個 FPS。其中公職部係負責統一規劃與推動新的聯邦人事管理政策，包含要求各機關改革各項行政流程、重行界定每個文官職務所需的核心職能，及檢討規劃新的薪資架構。

(四) 依照上述哥白尼計畫，公職部對於聯邦公務員制度的規範，進行了相當程度的調整，該部透過檢視公務員執行業務的行政流程 (business process reengineering)，重新界定每個職務所需的核心職能，並以「5+1 能力 (5 為本職學能，包括 2 個個人行為及 3 個管理能力；及 1 個專業能力)」的訂定，作為各部會重新界定所屬公務員核心能力的指標。

二、高級文官制度

比利時建立高階文官團的背景，係受 1990 年代比利時政府出現一連串醜聞，引起廣泛的民意不滿，並出現應改革高階文官的聲浪；直自 1996 年選舉新聯合政府成立後，指出政府高階人員的素質問題，而這問題的形成，則肇因於下列因素：①選任管理階層文官過程，缺乏具體明確的指標；②官僚結構太過嚴密；③管理階層文官與下屬間缺乏溝通；④管理階層文官缺乏績效評估。

新聯合政府成立後，在顧問公司和學界有關改革政府報告的基礎，推動聯邦政府的重大改革方案，其中哥白尼計畫 (Copernicus Plan) 於 2000 年 1 月 16 日開始實施，該計畫中有關推動文官體制改革的方案，包括建立類似高級文官團的高級文官制度，期望以高級文官制度的建立，來帶動提升聯邦政府高階領導人員的品質。茲就比利時高級文官制度運作情形說明如下：

(一) 高級文官定義範圍：

高級文官的範圍，包含 4 類等級職務：次長 (president)、秘書長 (secretary general)、總司長 (director general)、司長 (director)，部分較大部會 (如財政部) 尚包含副司長。目前納入高級文官團的文官，大約有 420 人。

(二) 高級文官的選任

1. 高階文官出缺時，必須經由公開徵才；早期係成立人才評鑑公司辦理公開甄選，後來因成本過高而停止；現則改由考選局組成審議委員會負責辦理甄選；考選局訂有評估指標，提供審議委員會作為評估候選人之依據。公開甄選高級文官 (N 和 N-1 階層的職位) 時，無論政府文官體系內外的人，均可申請。至於比較低階的職位 (N-2 和 N-3) 則僅對內部人員開放。目前約有 20% 的高級文官係來自私人企業，且不具備常任文官資格，80% 則係由現職公務員中甄選者。
2. 高級文官甄選審議委員會的成員，包含 2 位用人機關代表、1 位考選局人員、2 位人力資源專家及 2 位管理專家，總共 7 人組成。公開甄選時，審議委員會並邀請工會代表列席觀察評審過程，以確保公平客觀，並避免歧視情形出

現。

3. 高級文官甄選審議委員會辦理甄選過程如下：

- (1) 第一階段：透過基本面試、測驗、模擬情境的行為觀察等過程，進行初步篩選工作。
- (2) 第二階段：由審議委員會進行個別面談，並由用人部會的代表擔任主席。
- (3) 第三階段：由審議委員會就前開階段之評估結果進行溝通商量，並排定候選人的優先順位。
- (4) 第四階段：審議委員會最後圈選 1 至 3 名成績優良候選人，提供各部部长決定任命。

4. 各部會高階文官職缺的選任決定權，是相當授權的，基本上是由該職務的上級長官決定人選；例如司長人選授權由總司長決定，總司長人選授權由秘書長決定。此外，徵才過程亦講求公開與透明，未獲錄取者，並可提出查詢要求，瞭解未被錄取的原因。

(三) 高級文官任期與管理

1. 比利時政府與高級文官間是屬於契約僱用的關係，高級文官契約任期為 6 年，但須每 2 年考核一次，如連續兩次考核結果不良，就必須提前解約，惟目前尚未發生此情形。
2. 比利時高級文官於任期 6 年屆滿後，如果評價良好的話，任期還可以延長。高級文官一旦被任命，於任命後的 3 個月內，必須要向部長提出完整的管理計畫，內容包括明確界定的工作職責、策略目標、實作性目標、所需經費資源。高階主管提出管理計畫後，較低階層的主管，則需依據該管理計畫，訂定個別部門的作業計畫，並必須得到長官和最資深文官的同意，其內容包括在可使用的經費額度下，設定以 3 年為期的工作目標。每年須完成的工作，依分配的預算額度規劃辦理既定工作。
3. 高級文官每 2 年要考核一次，任期截止之前也要考核。績效評估的重點，在於所設定策略目標與目標的達成程度；如評鑑成績良好，任期可作滿 6 年，

並可延長任期；如經評量為普通，則於任滿 6 年後，原則上不再續聘；如評鑑結果不良，原未具常任文官資格者，其主管可予以免職，原具有常任文官身分者，則並不能予以免職，而係進行職務調整。

(四) 高級文官薪資福利

1. 比利時高級文官有特殊的薪資架構，說明如下：

(1) 針對每項高級文官職務，以 13 項衡量指標（知識與經驗、多元背景、系絡廣度、複雜度、創新度、領導、工作狀況的管理、人力資源管理互動、計畫協調、成功管理變革的能力、獨立作業、影響性、管理範圍大小）進行工作分析，並予以計分。

(2) 每項高級文官職務依據上述指標計分後，又區分為 7 個薪資結構，作為給薪的標準。

2. 其他特殊福利項目，包含特別退休金制度、提供座車、部分的變動薪資。

三、員額管理措施

比利時聯邦政府並未就政府公務員總數訂定員額上限，而係每年由各部會提出員額計畫，交由財政部及公職部綜合考量預算、機關人力配置、業務需等因素審查決定。近年來，聯邦政府高階文官人力雖略有增加，惟員額總數係呈現逐年降低趨勢。

四、數位學習機制

(一) 虛擬校園成立背景

比利時於 2002 年通過數位學習計畫，次年首次試辦建置數位學習平臺；2004 年正式推行虛擬校園；其建構數位學習機制之目的，在於提供政府組織或機構，可選擇符合業務需求之訓練課程。嗣於 2009 年提升虛擬校園功能，並於翌年完成網路連結開發工具，以強化該學習平臺之運作功能。

(二) 虛擬校園運作基礎

1. 多元民主的訓練：廣納不同標的團體之訓練需求，符合以民為主價值。
2. 固定訓練的管道：透過線上服務平台，解決學員學習障礙問題。

3. 網絡教育的發展：利用訓練前檢測及後續評估方法，擴大學習成效。
4. 提供寬廣的訓練：強化教材的說明文件，增益使用功能。
5. 改變訓練的經驗：符合訓練功能需求及彈性要求，匯合集體智慧。
6. 促進混成的學習：結合實體與數位訓練學習方式，豐富學習環境。

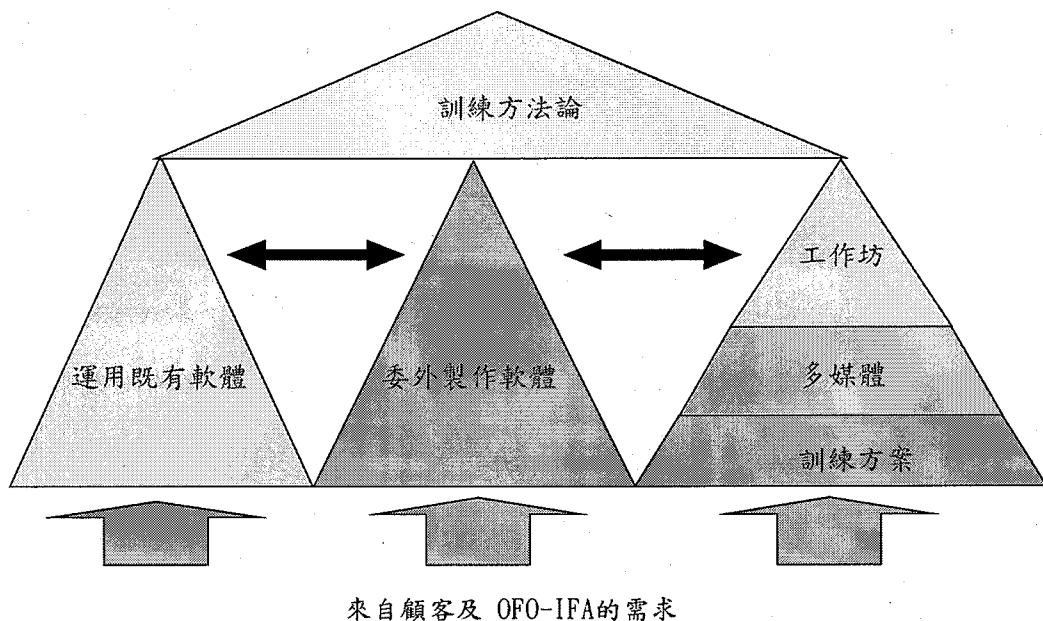
(三) 虛擬校園混成式學習方法

1. 開課前介紹說明階段：在混成式學習課程進行前，提供課程系統操作簡介。
2. 線上學習階段：在進行線上學習時，透過有趣網路互動遊戲；並經由線上教師協助，以提升學習意願，及適時排除系統操作問題。
3. 完成線上課程後階段：舉辦研討會或成立工作圈，進行實體課程的學習，經由學員發問討論，以檢視學習成效。

(四) 虛擬校園運作策略

虛擬校園對於數位學習的操作，係依顧客或組織的實際訓練需求，透過購買軟體或委託廠商製作軟體及多媒體、工作坊等方式（如圖 3），在傳統實體訓練課程外，增設大量與多元的訓練平台，並提供學員間交流互通之管道。

圖 3：比利時虛擬校園策略圖



(五) 虛擬校園學習工具

1. 溝通交流 (Communication) 方面：網路電子信箱、討論區、聊天室等
2. 協力合作 (Collaboration) 方面：刊物發表、文件分享等
3. 創新方法 (Creation) 方面：編寫工具、線上測驗、有系統訓練課程。
4. 後續追蹤 (Follow-up) 方面：檢視及報導周知。

(六) 虛擬校園與 Web 2.0 聯結運作：

未來虛擬校園將聯結 Web 2.0 工具，如 Skype、Flickr、At&t、picturecloud 等新一代數位科技，透過活潑豐富與快速便利的學習環境，提升學習者意願與效果，並將更有計畫更新數位學習網站的客製化功能。

五、契僱制度與勞動派遣

比利時政府機關在人力運用來源，也包括契僱人員，其主要分為臨時性之職務代理人、特殊性任務人員及專業性人員等 3 種，但均為有固定期限者（類似我國聘僱人員及臨時人員），契約到期即予解雇。上述人員之招募及進用，原則上均由考選局負責，各部會如有業務需要亦可自行遴選，但仍須透過考選局統一僱用。目前進用此類契僱人員最多者為隸屬社會融合部（比利時稱為社會融合公共服務）之政治庇護所，因為該所的業務需要多國語言人才，透過契僱人員不僅容易尋找所需人才，在人員調度也較具彈性。

依比利時法律規定，公部門係禁止使用派遣人力。至其勞動派遣制度相關規範如下：

(一) 法律依據及定義

比利時規範勞動派遣之法律依據，係為 1987 年 7 月 24 日制定之「臨時就業法」；換言之，在比利時勞動派遣本質上乃定位屬於臨時性及短期性工作之性質。勞動「派遣」在法律上係定義為「Temporary Agency Work」，即為勞工受僱於臨時性工作公司（派遣機構）在第三人公司（要派機構）從事臨時性工作。至於「派遣機構」（Temporary work agency），係指涉及僱用臨時性勞工並派遣至用人機構（要派機構）從事經許可之臨時性工作活動之事業單位。基於良善勞動派遣之管理考量，成立派遣公司時須向政府提出 75,000 歐元之財務保證；另受派勞工

(Agency Worker)，係指簽訂勞動契約以被派遣至一個以上用人機構為目的之勞工；惟法律並未對用人機構加以定義，以保障勞工免受長期處於勞動派遣關係。

(二) 基本原則—禁止歧視原則

比利時法律明訂派遣勞工應與用人機構從事相同工作之正職勞工，享有相同勞動條件及薪資。為避免派遣勞工遭到濫用、剝削及保障勞工健康安全及人權，法律明訂派遣勞工與派遣機構簽訂定期契約，不得為不定期契約，且須載明用人企業名稱、薪資、在用人企業擔任之工作及資格等。有關派遣勞工之教育訓練、年終獎金及退休金則規範於人力派遣業與勞工簽訂之團體協約內，但不適用於用人企業之醫療保險及團體保險，同時其與一般勞工，同等適用比利時之勞工法規。

(三) 適用範圍及條件

因大眾普遍認為勞動派遣業存有許多不法活動，原則上勞動派遣受到禁止及監督，但如具有下列客觀事由者，得許可使用派遣勞工：

1. 正職勞工請假時（懷孕、不能工作或休年假等）之職務代理（6個月可更新契約但有12個月之限制）。
2. 臨時及例外增加工作量（需經工會代表同意，另經團體協約得延長至18個月以上）。
3. 例外工作（3個月）。
4. 僱用失業求職者及領取最低福利給付之弱勢對象，以增加重返職場所需專業經驗（2005年增訂）。

(四) 限制或排除適用之行業及情事

1. 搬運業及家具倉庫業（Removal firms and furniture warehouses）及內地水路運輸業（Inland waterways）：不得使用藍領派遣勞工。
2. 危險性工作：禁止使用派遣勞工。
3. 不得於因經濟事由或技術事由或因惡劣天氣遭解雇勞工之失業期間，使用派遣勞工取代之。
4. 企業罷工或鎖廠期間，不得使用派遣勞工。

5. 政府部門 (Public services) 除非常特殊情形 (限用於代替委外契約) 外，原則禁止使用派遣勞工。

依據國際私人就業服務機構聯合會 (CIETT) 發布 2011 年「全球勞動派遣業 (The agency work industry around the world)」報告顯示，比利時使用派遣勞工的行業，以服務業占 53% 最多，製造業占 38%，政府部門僅占約 2%；至於歐洲各國政府部門 (Public administration) 使用派遣勞工情形，則差異頗大，例如法國、西班牙禁止，而英國、荷蘭則允許³。

伍、外館人事業務意見交流部分

在此行考察途中，本團並與包括我駐荷蘭代表處、駐瑞士代表處、中華民國常駐世界貿易組織代表團、駐日內瓦辦事處、及駐歐盟兼駐比利時代表處等各駐外館所進行業務座談或意見交流。各駐外館所除說明我國及各國雙邊交流概況，與現階段及未來所推動各層面外交核心工作外，並與本團就各項人事管理問題交換意見，討論議題則集中於駐外館所統一指揮、外館人力運用以及行政院組織改造機關整併等議題。駐外館所均認為建立統一指揮機制於實際運作有其優勢，但涉及經費運用、人事調遣及業務責任等問題，有待外交部進一步與相關部會進行協調溝通，以尋求共識；另外因本團考察時，適逢美金貶值而瑞朗升值期間，在拜會瑞士代表處及駐日內瓦辦事處時，駐外人員普遍反映其待遇以美金計價，無法反映當地物價水準及外幣波動情形，並建議未來外交部及行政院主計處等相關單位於研訂駐外人員待遇時能改以當地幣值計算。至於人力配置之合理性部分，團長顏副局長提出說明，依 99 年 4 月 1 日施行之「中央政府機關總員額法」規定，已設定中央政府機關員額總量最高限，且依立法院審議該法所做附帶決議，未來 5 年內應從目前 16 萬 4 千餘人降為 16 萬人，亦即中央政府整體員額仍須再裁減 2.4%，是以，在員額管理方面，仍應從嚴核實管控，方能達成立法

³資料來源：

http://www.eurociett.eu/fileadmin/templates/eurociett/docs/stats/CiETT_Economic_Report_2011.pdf 第 33 頁

院所要求之目標。此外，本團亦就行政院組織架構調整方向及立法進度提出說明，俾讓駐外人員能進一步瞭解與認識。

陸、考察心得

一、廉潔政策之推動

我國為辦理廉政政策之規劃，並執行反貪、防貪及肅貪業務，已於 2011 年 7 月 20 日成立法務部廉政署，該署職掌包括廉政政策之推動、貪瀆預防措施或相關犯罪之調查、處理及政風業務之督導等；其與荷蘭廉政局主要負責推動廉潔教育，在業務屬性並不完全相同，不過荷蘭廉政局自 2006 年成立以來，仍完成了許多廉潔政策之細部方針及標準，並協助政府各部門自行發展廉潔措施，實值我國借鏡參考，茲說明如下：

1. 型塑內化廉潔核心價值：荷蘭國家廉政局提出廉潔核心定義為：「好的公務員不會濫用權力、好的雇主要設計制度保護公務員避免犯法」，其意旨係教導各機關要發展自己的廉潔政策，在遭遇廉潔事件時適時提供協助，並建立各種的廉潔措施來教育員工，提高公務員自我廉潔意識，因此荷蘭的文官一般均能堅守中立。荷蘭國家廉潔教育的相關措施，允可作為我國各機關研訂所屬公務員廉潔核心價值之借鏡。
2. 提供系統性廉潔管理機制：荷蘭國家廉政局運用系統性管理循環機制，以解決分散化的問題，除可讓各機關訂定及執行廉潔政策時之參考外，亦可協助檢視各機關的廉潔政策合宜性。經酌該管理機制之運作，實值得我國今後推動廉能政府及本局規劃公務員倫理價值面向之重要參考模式。

二、建構高級文官制度

面對全球化快速變遷趨勢，如何提升政府競爭力，以奠定永續發展的基礎，乃是各國當前重要改革課題；其中又以如何強化政府高級文官素質與行政力，為重要關鍵因素。OECD 在 2000 年對會員國的調查顯示，現代國家治理的核心關鍵中，政府部門領導能力是最需要加強的一環，而各國政府必須更為重視公部門

領導能力的原因包括⁴：

1. 政府領導階層必須注意政策的一致性，其行動及思考亦必須兼顧全球和在地的因素。
2. 民間企業工作條件比政府部門更為優越，政府優秀人力流失問題嚴重，特別是領導階層的人才，更不容易留在政府部門。
3. 在知識經濟時代，政府不但要增加政府業務的知識基礎，更需要新型態的領導人，以創造和分享知識。
4. 外在環境迅速變遷，政府必須相對快速因應，因此更需領導階層的能力提升。

我國考試院於 2009 年 6 月 18 日第 11 屆第 39 次會議通過「文官制度興革規劃方案」中，提出「建構高階主管特別管理制度」，規劃就高階主管之拔擢、陞遷、考核、俸給等事項，制定特別法律規定，以建立有別於一般公務人員的文官管理制度。先進國家建立高級文官制度背景因素或有差異不同，惟其主要原因，不外居於面臨外在環境變遷與內在民眾壓力的環境，所作之政府改革；荷蘭與比利時政府係歐陸國家建立高級文官制度的典型案例，渠企圖藉高級文官制度的改革，以強化政府高階領導力、提升政府競爭力。荷比兩國所建立之制度典範，適足以提供我國建構「高階主管特別管理制度」之參考；其主要特點如下：

1. 多元選才，開放競爭：荷蘭透過拔擢內部公務人員及羅致外部民間企業專家等多元選才管道，除可增加高階文官之職務歷練，亦可引進外部專業及管理知能，有助於擴大高級文官視野，及政策規劃統合能力。
2. 事權統一，強化聯繫：荷蘭政府成立 ABD，負責統籌管理高級文官的選任與相關制度規劃，除有助於高級文官的統一管理及制度的整合，強化各部會高階文官間橫向聯繫功能，促使各部門政策能在國家高度下，其步調趨於一致。此外，ABD 成立的各部秘書長會議（簡稱 SGMD），以及 ABD 定期與高級文官的會談機制，都提供了各機關高級文官資源交流與資訊流通的互動平

⁴ 請參閱 Organization for Economic Cooperation and Development. (2001). Public sector leadership for the 21st century. Paris, French: Author.

台。

3. 人才流動，培養通才：荷蘭高級文官制度之運作，係鼓勵部會間的高級人才交流，以有助於高階政策與管理人才的培養，亦可逐漸消弭各部會的門戶之見。
4. 選任過程，謹慎客觀：比利時政府對於高級文官的選任非常謹慎，甄選過程除透過多元方法，並採納評鑑中心面談機制的精神，經由數位評選專家多面向的綜合觀察，遴選最適格人員。另並邀請工會代表參與甄選過程，以確保高級文官的選任公平合理。
5. 文官績效，課責管理：比利時高級文官於任命後的3個月內，必須要向部長提出完整的管理計畫與具體的績效目標，並以此作為課責之基礎，透過每兩年一次的重要評鑑，確保政策目標落實。
6. 任命權限，分層負責：比利時政府於2000年實施哥白尼計畫後，非常強調適度授權，對於高級文官的選任決定權，亦採分層授權方式辦理，基本上是由該職務的上級長官決定人選，而非集中於機關首長。

三、落實行政革新

比利時政府之文官制度，係此行考察歐陸三國中與我國較為相近者，亦即屬仍保有常任文官之官僚制度，因此，比利時政府所推動的行政革新方案「哥白尼計畫」對我國甚具參考價值，其特點如下：

1. 強調服務導向：哥白尼計畫的變革主軸，在於強調政府部門存在的價值在於「為民服務」，以滿足民眾需求。因此，不論在行政程序或政府組織都進行相當幅度的調整，部級機關之名稱並由「部 (ministry)」改稱為「聯邦公共服務 (federal public service, FPS)」，其實質內涵不在於名稱改變，而係希望藉此彰顯以民為主的民主價值，及重新型塑公務員的服務意識。
2. 重塑管理文化：傳統比利時政府官僚體制較為僵化而缺乏彈性，哥白尼計畫強調改變政府管理文化，建立創新、減少不必要行政程序、擴大授權的管理文化。

四、完善公務員評鑑措施及退場機制

2002 年後瑞士取消公務員永業化任用制度，引進退場機制，落實公務員獎優汰劣。但退場機制的設計須有完整的配套措施，包括針對無法達成機關職務要求訂有具體明確標準，以避免評核不公或主管偏頗之流弊，因此在考評對於公務員工作績效，各邦間也發展出主管考核所屬員工之操作性指標。以日內瓦邦之績效考核及職涯發展面談指南為例，明確指出該項指南用意，在使直屬主管針對員工個人的工作成效及能力做出評量，讓雙方對於未來的工作目標，經由面談及考核過程取得共識，而面談方式不僅鼓勵員工在職場上力求表現，也能讓員工的自我生涯發展規劃，能與國家公共服務需求相輔相成，對於員工的職涯發展及適應多變環境的能力建構上有很大助益。我國在推動考績制度及落實平時考核改革方面，雖也設計有主管面談制度，但因缺乏系統性之考評機制及相關面談操作工具，較容易流於形式，而瑞士務實作法，則值得我國參採運用。

五、組織改造及人事精簡：

政府改造是全球性趨勢，而改造的政策工具通常包含「硬體」與「軟體」，前者係指政府組織結構設計的合理化與精實化，後者係指政府人力素質的強化與員額的精簡。此次考察三國，在政府組織改造及政府員額控管有以下特點，極具參考價值：

1. 政府組織精簡：荷蘭公務員總數經扣除教育及警政體系，約 32 萬 5 千人，但中央僅設置 13 個部會，在組織設計上非常精簡；瑞士更僅有 7 個委員會負責所有聯邦事務；比利時政府於推動哥白尼計畫後，聯邦亦僅有 12 個 FPS (Federal Public Service)。荷瑞比國家以有限部會處理日益複雜多元的政府事務，其精簡效率與行政效能，值得我國參考。
2. 員額控管：有關政府人力控管，荷瑞比政府並非採取狹義的員額數量管制，而係以人事費高限控管政府人力規模；其特點在於使各機關在經費限額下，亦擁有較大彈性的人力運用權與薪資決定權；除較符合成本效益觀念，亦可有效控制及精簡政府人力，並促成效益極大化。

六、健全勞動派遣法制

雖然世界各國對於勞動派遣制度之設計，多少存有影響勞工權益保障之不確定感，但無法否認的是，隨著勞動市場效能提升及降低失業率之呼聲，日益不斷高漲下，歐盟各國在建構彈性勞動就業安全及強化勞動條件政策下，派遣勞工人數仍急速成長，促使包括雇主團體及國際私人就業服務機構，均聯合要求歐盟對於勞動派遣法制能夠鬆綁。因此從 1995 年歐盟執委會展開諮商起，經過 2007 年密集協商中對勞動派遣指令（草案）取得共識，2008 年 11 月 19 日歐洲議會終於通過 2008/104/EC 勞動派遣指令(Temporary Agency Work)，並確立「確實保障派遣勞工享有平等待遇」，及「對於勞動派遣服務之使用建立適當架構」等兩大目標⁵。

從上述歐盟有關建構勞動派遣法制的情形，及本次考察荷瑞比三國之經驗顯示，為確實落實勞動派遣機制，避免不肖廠商藉由勞動派遣規避雇主責任、損及派遣勞工權益，健全勞動派遣法制化，已是我國刻不容緩的課題。事實上國內行政院勞工委員會亦早在 99 年 1 月即已擬定勞動基準法勞動派遣專章修正草案，其中多數保障勞工權益條文，如雇主與派遣勞工間應簽訂不定期契約、對於部分具危險性、特殊性工作禁止使用勞動派遣、不得對派遣勞工存有就業歧視等規定，均與上開各國之法制相符。至於是否應比照上述國家設計派遣事業單位登記許可制度及財務保證，以減少派遣事業單位之投機情形；要求派遣勞工之勞動條件及薪資待遇須比照一般勞工，取代訂定要派機構運用派遣勞工之人數上限，藉此降低要派機構使用派遣勞工之誘因；及是否需針對如政府部門運用派遣勞工之特殊考量設計，均值得我國進一步參酌研議。

七、強化訓練進修機制

本次考察三國均安排參訪相關訓練進修機構，且各國均因應其特殊組織文化及業務需要，設計有完整且可操作化之訓練工具，可做為我國規劃訓練業務之參

⁵ 本項資料亦感謝駐歐盟兼駐比利時代表處勞工組林簡任秘書提供，原文資料可至 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:EN:PDF> 下載。

考借鏡：

(一)訓練機構與訓練課程

本次考察國家，在文官訓練機制方面，包括一般文官及高級文官，均設計相當完整的訓練課程及具可操作性的評量指標，如荷蘭高級文官署設計有因應 90 項情境，所應具備之 42 項核心職能；瑞士日內瓦邦對於主管考評所屬員工，有統一之教戰手冊，且要求全員參訓；比利時文官訓練所對於公務員每階段的晉升，均有設計特殊訓練等。

(二)歐洲進修交流據點之選項：

本次拜會之日內瓦國際關係學院，在外國學員進修上提供兩種訓練及收費方式，可供本局辦理類似訓練之參考：

1. 直接選派學員至該學院進修（可在分為安排住宿及非住宿），價格約每人 3 千至 5 千瑞郎（約新台幣 10 萬元至 17 萬元）。
2. 由該學院遴派師資至其他國家授課，價格約每人 2 千瑞郎（約新台幣 7 萬元），且 15 人以上即可開班。

(三)數位學習

1. 結合新科技工具提升學習者動機：未來比利時文官訓練所將結合 Web 2.0 數位科技工具，透過及時網路電話、影音影像媒體傳遞、提供相片管理及分享等軟體，讓學習者發揮主動及合作的精神，以提供豐富社會互動經驗，讓虛擬學習空間更加活潑與生動，以開創學習者共同智慧。準此，該發展作法，值得我國各相關訓練機構在數位學習平台操作介面系統更新時，作為重要參考借鏡。
2. 提供證照訓練有利培養第二專長：在比利時的虛擬校園中，有開設專門取得相關證照訓練課程；反觀現行我國各數位學習平台，尚未開設類似培訓課程，未來可參酌該國做法，利用網路學習機會，經嚴謹評量後，即可取得相關證照。為此，對於我國提升公務人員專業核心能力或培養取得第二專長，應有一定的參考價值。

