

出國報告（出國類別：研習）

# 高階文官培訓飛躍方案 103 年訓練 領導發展訓練國外研習成果報告

主辦機關：公務人員保障暨培訓委員會

報告人員：高階文官培訓 103 年領導發展訓練全體學員

研習地點：奧地利聯邦行政學院

出國期間：103 年 8 月 16 日至 103 年 8 月 31 日

報告日期：103 年 11 月 21 日

## 高階文官培訓飛躍方案 103 年訓練

### 領導發展訓練受訓學員名冊

學號	姓名	機關	職稱
6	張萬陸	外交部	總領事回部辦事
7	蔡美娜	教育部	處長
8	許慈美	財政部賦稅署	副署長
9	吳秀英	衛生福利部食品藥物管理署	副署長
10	孫碧霞	勞動部	司長
11	陳開元	金融監督管理委員會保險局	副局長
13	林高智	國軍退除役官兵輔導委員會	處長
14	鍾炳利	臺灣電力股份有限公司	副總經理
15	李香美	審計部	審計官兼處長
16	趙弘靜	立法院	簡任秘書
17	張秋波	中國鋼鐵股份有限公司	處長
18	林美薰	現代婦女基金會	副執行長

## 摘 要

組織目標的達成有賴成功的團隊領導，政策的推動同樣需要領導者的支持，在講求團隊合作的政府組織運作當中，領導顯得格外重要。為培育具前瞻領導思維之高階文官，公務人員保障暨培訓委員會規劃執行了高階文官培訓飛躍方案的「領導發展訓練」，即是以強化領導知能與技巧作為訓練核心。

鑒於奧地利位於歐洲中部樞紐，與臺灣樞紐位置相仿，其多山與水資源豐沛之地理環境亦多有雷同，爰前往該國汲取經驗，並期引進新觀念及新作法，作為我國改革之參考。本次課程規劃圍繞在「變革領導管理」與「組織創新」兩大主軸，期使參訓學員在當前急速變動的大環境下，能以歐盟會員國家的理論基礎與實務經驗作為典範，注入創新的領導思維、帶動組織變革，以提升政府施政效能。

針對本次研習所得，提出以下 11 點政策建議供我國公私部門作為參考：

1. 擴大政府資料開放之加值應用，發揮示範及引領作用
2. 電子化政府應重視跨部門之合作，為民眾創造最大便利性
3. 民意之蒐集及回饋，應透過電子化政府功能直接掌握
4. 主動行銷政策，公開透明施政
5. 強化透明及建立以績效為導向的預算制度
6. 參考共同評估框架的內涵與作法，推動組織進行參與式的評估
7. 績效評估不僅著重顧客需求滿足程度，也應重視員工的滿意度及成就感。
8. 強化並傳承公務人力資源的素質，作好接班人的養成
9. 擴大交流互訪學習
10. 加強國內再生能源之推動，以提高能源結構之穩健度
11. 藉由公部門及專家的力量，維護居住者之權益

關鍵字：社會住宅、再生能源、組織變革、變革領導、績效管理、電子化政府、共同評估框架、複式登錄簿記、善治

# 目 錄

壹、本文.....	5
一、前言 .....	5
二、學習摘述.....	7
(一) 變革領導管理.....	7
(二) 組織變革 .....	25
(三) 公共議題 .....	30
(四) 參訪組織 .....	39
三、心得 .....	43
四、政策建議.....	52
五、結語 .....	60
貳、參考資料 .....	62
叁、活動照片 .....	64

# 103 年高階文官培訓飛躍方案領導發展訓練 國外研習成果報告－奧地利聯邦行政學院研習報告

## 壹、本文

### 一、前言

組織目標的達成有賴成功的團隊領導，一項政策的推動同樣需要領導者的支持，誠如 Fiedler (1969) 對領導的定義，「領導是一個人使用其權力與影響力，使很多人在一起工作，俾完成一項共同任務的一種關係。」在講求團隊合作的政府組織運作當中，領導顯得格外重要。然而，傳統的上對下領導關係，除了將工作如期完成外，對於顧客導向的訴求或是感動服務的加值，卻是力有未逮，因而紛紛出現領導團隊共同成長、動心領導學等新思維，以提供更好的公共服務。

為培育具前瞻領導思維之高階文官，公務人員保障暨培訓委員會規劃執行了高階文官培訓飛躍方案的發展性訓練，其中以簡任第十二職等人員為對象的「領導發展訓練」，即是以強化領導知能與技巧作為訓練核心，期使參訓學員能具備晉升更高職位的職能，進而提升我國政府效能及服務品質。本(103)年度高階文官培訓飛躍方案領導發展訓練，從評鑑及遴選過程中，篩選出 12 位參訓學員；5 月 12 日至 13 日的學習共識營凝聚了來自不同機關(構)學員們的學習共識，並自 6 月 20 日展開了一連串的集中訓練，多元的訓練方法中涵蓋了傳統的課堂講授法，也有實地體驗、政策論壇、小組研討、情境模擬演練、標竿學習等方式，更有教學相長的「教與學講座」以強化政策分析與宣導溝通能力，還有與業師近身觀察、請益諮詢的「職務見習」，均使我們獲益良多。

在完成國內的集中訓練課程後，由公務人員保障暨培訓委員會葉副主任委員維銓帶領全班張萬陸等 12 位學員(詳如名冊)及 2 位班務人員(公務人員保障暨培訓委員會簡任秘書童嘉為及國家文官學院專員呂季蓉)，於 8 月 16 日搭機前往奧地利聯邦行政學院(The Academy of Public Administration, Federal Chancellery of Austria)，展開為期兩週的國外研習課程。

鑒於奧地利位於歐洲中部樞紐，與台灣樞紐位置相仿，其多山與水資源豐沛之地理

環境亦多有雷同，爰前往該國汲取經驗，並期引進新觀念及新作法，作為我國改革之參考。奧地利共和國（Republic of Austria）是位處歐洲中部之內陸國家，東與匈牙利及斯洛伐克為鄰，南接義大利及斯洛維尼亞，西與列支敦斯登及瑞士接壤，北鄰德國及捷克。總人口 850 萬人，面積 83,858 平方公里。受阿爾卑斯山影響，奧地利屬山地居多，境內 68% 之國土均高於海拔 500 公尺，多瑙河由北而東貫穿北部區域，長達 370 公里。奧地利全國共為 9 個州（State），州下分為區（District），區下再分為村里（Municipality）。人口最多者為首府維也納州（Vienna）174 萬人，面積最大者為下奧地利州（Lower Austria）達 19,174 平方公里。1995 年加入歐盟、簽訂申根公約，1999 年接受歐元成為其國內使用之通行貨幣。

奧地利以中小企業為經濟骨幹，拜工業起步較早，且企業界在研發領域持續不斷投資創新之賜，造就甚多規模小但品質高之企業，在某些領域甚至擁有世界一流水準之專業技術，例如：環保科技之空氣污染防治、廢水處理、垃圾回收資源再利用；生質柴油（Bio-Diesel）、太陽能、鋼鐵工業之特殊鋼材冶煉、土木工程之橋樑及隧道工程；生化技術之血清、疫苗（如肝炎疫苗）、化工產業之特殊化學藥劑（如半導體產業所需之化學藥劑）、特殊車輛之土木及營造業用特殊車輛等。奧地利已成為當今世界最富裕國家之一，2013 年奧地利國內生產總值（GDP）約 4,168 億美元，平均國民所得 49,213 美元，失業率 4.8%。我與奧地利在對方首府相互設有官方代表機構，雙方經貿商務旅遊合作關係密切，其首都維也納為國人來歐旅行、洽商重要航點。

本次訓練為期兩週，**第一週**於奧地利聯邦行政學院維也納總部上課，授課內容包括跨域治理－歐盟委員會及歐洲議會、歐洲系統的品質管理、傳統與創新、奧地利政府治理及善治、維也納住宅補貼及都更之介紹及未來任務、奧地利警察組織變革管理與組織創新－法律執行、維也納市政府電子化措施、奧地利電子化政府、績效管理與控制、參訪國會大廈、公務預算與管理。**第二週**前往奧地利行政學院薩爾斯堡分院學習，內容包括薩爾斯堡市政府管理與改革、薩爾斯堡議會（Salzburg State Parliament）－歷史、民主發展與文化、永續發展與環境保護－電力、水、交通與通訊之供應、薩爾斯堡商業管理學院簡介、責任、商業行為、困境與未來挑戰等。

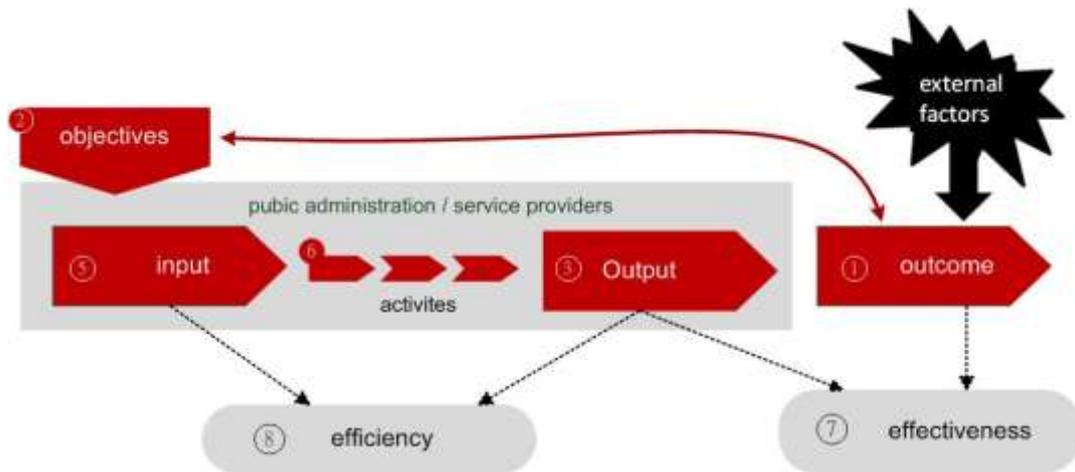
## 二、學習摘述

本次研習課程內容主要係針對簡任十二職等人員，以提升前瞻領導之核心能力，爰課程規劃圍繞在「變革領導管理」與「組織創新」兩大主軸，分別為以「人」為核心的領導管理、以及以「組織」為核心的創新管理，期使參訓學員在當前急速變動的大環境下，能以歐盟會員國家的理論基礎與實務經驗作為典範，注入創新的領導思維、帶動組織變革，以提升政府施政效能。此外，本次研習課程另針對我國當前兩大重要公共議題「再生能源」與「社會住宅」深入探討，希望藉由國外豐富經驗，作為我國施政之參考。茲將研習所得依主軸議題摘述研習內容如下：

### （一）變革領導管理

#### 1、績效管理與控制（講座：Ursula Osenbichler/ Austrian Federal Chancellery, Division of Civil Service and Administrative Innovation, Head of Department）

州政府要提供之服務愈來愈多，但是鑑於預算之緊縮，政府的預算必須作最適當之分配以滿足人民之需求及維持政府服務之品質，所以奧地利聯邦政府於 2013 年開始推動公共治理需以結果導向（outcome orientation）來管理，且需以達到目標並解決社會問題為基礎。因此，在未來的聯邦政府預算要能夠呈現各部會政策的社會影響（societal effects）及達到目標或達到目標之過程的量化指標，也就是要呈現政府所投入資源是否和目標之達成相符合。



圖一、2013 年奧地利政府之 performance management cycle 之情形

(資料來源：課程講座提供)

由上圖可知，政治目標 (political objectives) 和社會結果 (societal outcome) 有關，而此是績效管理的第一步。而所有的行政單位為達成政策目標是要提供服務的，這就是投入 (input)，但要注意的是投入 (input) 會受到外在之因素 (external factors) 而影響產出 (output)。在服務提供之前，所有的資源 (necessary input) 就必須做合理之分配，而活動 (activities) 就是由政府部門或相關團體共同執行，所產生的稱為產出 (output)。

結果 (Outcome) 必須定期評估，效能 (effectiveness) 就是所謂的”doing the right thing” (做對的事)(effect 可否達到之測量方法)，效率 (efficiency) 就是”doing things right” (把事情做對)，就是用來評估所使用之資源是否達到產出 (output)，當然在這個過程中，合法性是非常重要之一環。

由於通過新的預算法及績效概念的引進，因此聯邦政府相關單位開始使用新管理圈模式 (new management cycle) 來進行績效管理。每年的春天各部會都要報告策略計畫 (strategic plan)，而此是特別為每年之聯邦預算 (Federal Budget) 而做的，透過結果 (outcome) 及產出陳述 (output statement) 來呈現，結果陳述 (outcome statement) 是指在社會中所須達到的效果 (effects)，而產出 (output) 是指公務機關為達到最理想的結果 (outcome) 所設定的優先順序及所採取之方法，因此結果陳述 (outcome statement) 及產出陳述 (output statement) 就是提供給國會或有興趣之團體了解下個會計年度各部會之工作優先順序。

在公務機關中，這些優先順序之執行就是靠著績效要求（performance mandates）來確保目標能達得到，公務機關就需擬定在未來的 4 年可以執行之工作計畫，這樣的優點是不僅不同層級之政府機關會訂定明確的政策目標，更可以透過目標管理（management by objectives）以確保執行成果可以達到。

產出（output）應該定期評估，任何和計畫有偏差的都可以在合宜的時機被找出來並採取適宜之修正方案。當然只有對產出（output）進行評估還不夠，還要對結果（outcome）進行評估。由這個結果（outcome）評估所得之結論可以增進公務機關之效率與效能，且評估結果要做為下一次策略計畫（strategic plan）之參考。

**(1) 法案影響評估及對性別平等之影響評估 (Regulatory Impact Assessment and the Impact Dimension of Gender Equality)：**所有的法律、規定或是重大政策都應該依據結果（outcome）及產出（output）進行評估，並且以此指標來測量其是否成功。而此評估包括財務、整體經濟、對中小企業、環境、消費者保護、民眾及企業之行政費用、社會影響、對兒童、性別平等各方面之評估。這個影響評估需和法案修正之草案一起送給國會，而聯邦政府之績效管理辦公室（Federal Performance Management Office）是確保影響評估之品質一致性。五年後也需要對明確目標（defined objectives）之預測指標及進行評估，也會和實際狀況進行比較，另外，也需對後續影響進行再次確認。

**(2) 影響評估 (Impact Assessment)：**奧地利聯邦政府之績效管理辦公室（Federal Performance Management Office）會以各種方法來教導公務員進行影響評估，甚至會派專人來教導如何進行影響評估（impact assessment），但是不論如何此影響評估（impact assessment）是要量化性的。

**(3) 計畫管理之影響評估 (Regulatory impact assessment)：**針對計畫管理或經費管理進行影響評估，可以讓資源分配更增加其效率及效能，另可以使政策目標更透明化、讓政府機關了解外在因子之影響、促進對性別平等之思考、提供全方位之平台及促進政府機關策略和立法過程相結合，在國會之決策過程和公務機關決策框架中提供一個良性互動之平台。

## 2、共同評估框架—經由自我評估改善公共組織（講座：Bernadette Tropper-malz/ European Public Administration Resource Center）

共同評估框架（Common Assessment Framework，簡稱 CAF）是歐盟 2000 年在里斯本召開第一屆歐洲品質會議所提出，隨即於 2001 年在馬斯垂克的歐盟公共行政研究所成立歐盟 CAF 資源中心，作為推動、訓練及諮詢的機構。

CAF 是歐盟針對公共行政部門建立的品質管理工具，其目的是協助公部門改善績效。CAF 協助組織經由組織內同仁的參與自我評估（self-assessment）而發展出改善的方案，進而執行改善計畫。CAF 建立於一個前提，亦即組織的績效是來自領導者運用策略、計畫、人員、合作及資源等。CAF 從不同的面向，全方位地評估組織的績效。自從 CAF 推出以來已經有 3,000 個公共行政組織登記使用此一評估模式。

CAF 歷經 2002 年及 2006 年改進及修正，目前是 2013 年版，CAF 是全面品質管理（Total Quality Management，TQM）的一種簡版，工具是免費的，操作簡單，可以運用在歐盟會員國的聯邦、地區或地方層級的公共組織。CAF 有五大目的：1.導入全面品質管理的原則及卓越的文化；2.漸進式引導進行全面性的計畫、執行、評估及行動的循環；（PDCA cycle；Plan, Do, Check and Act）；3.形成組織自我評估；4.作為公私部門使用不同品質管理模式的橋樑；5.形成公共行政組織的標竿學習。

CAF 具體內容包括領導、投入（策略、人員及資源）、過程及產出（顧客、人員、社會責任及主要產出）四個階段，包括九個面向、28 個標準，重點如下：

**（1）領導：**組織內領導者的行為。包括四個標準：組織的領導、任務及價值；組織分工與績效管理；對員工的激勵與支持；領導者與各種利害關係人的關係。

**（2）策略與計畫：**組織依願景訂定的策略目標及計畫，包括四個標準：蒐集利害關係人需求；形成策略與計畫；持續溝通與執行；創新與因應變遷與作為。

**（3）人員：**人員是組織最重要的資產，人員需要增能、對話，提供健康安全的環境。包括三個標準：改善人力資源的透明度；人員職能符合組織目標；提供人員對話、增能、支持的機制。

**(4) 夥伴與資源：**組織需要資源配置，同時引進外部服務形成夥伴關係。包括 6 個標準：與適當的組織發展成為夥伴關係；與市民或顧客形成夥伴關係；財務管理；資訊與知識管理；技術管理如 ICT 及設施管理等。

**(5) 過程：**評估核心過程、管理過程及支援過程。包括 3 個標準：協同利害關係人評估執行過程及結果；評估組織如何發展及輸送服務；與其他組織在執行過程中如何協調等。

**(6) 顧客導向的執行結果：**顧客的界定及對服務結果的反應。包括 2 個標準：顧客滿意度及認知的評量；表現評量（如處理時間、等候時間、客訴量等）

**(7) 員工導向的執行結果：**員工的滿意度、職能、動機、認知及表現等。包括 2 個標準：員工認知評量及員工表現評量。員工是否認為工作場所具吸引力，以及是否有高的工作動機、工作氣氛、工作文化、升遷透明度、工作與生活平衡、彈性工時、健康保護、公平對待、解雇條件等。員工表現措施是指缺勤率、罷工、被客訴、創新數、訓練、鼓勵參與志願服務等。

**(8) 社會責任執行結果：**公共行政組織對社區的社會責任，生活素質提昇、環境保護、公平就業機會及社區參與等。包括 2 個標準：認知評量與表現評量。認知評量是指社區民眾對組織的認同，組織是否參與社區的教育、文化、對弱勢族群關懷等；表現評量是指組織對社區的支持，是否有負面報導，對社區的貢獻，善盡社會責任等。

**(9) 主要表現：**組織在短期及長期的表現，目標達成度。包括 2 個標準：產出及目標達成結果，即服務的質量。效率與效能，即生產力、效益等。

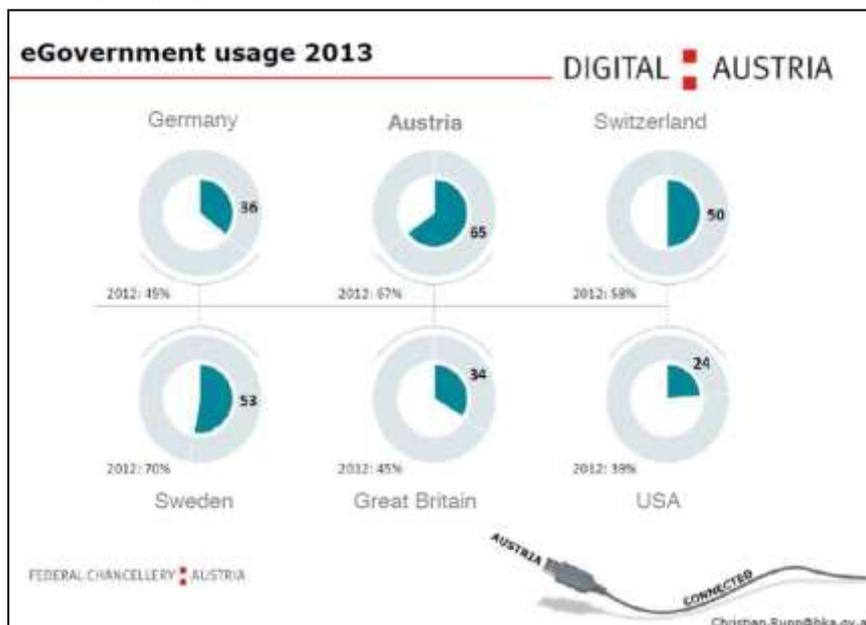
進行 CAF 有 10 個步驟：1.組織決定進行自我評估；2.內部進行溝通；3.組成自我評估小組；4.進行組織與訓練；5.進行自我評估；6.撰寫初步報告；7.提出改進方案；8.針對改進方案進行溝通；9.執行改進方案；10.進行下一回合的自我評估。

CAF 進行時通常是 15 人組成 1 個工作坊，依據上述 9 個面向，28 個標準填寫問卷，進行評估，接著進行討論，針對差異找出可以改進之處。小組需要 6-8 個工作天，全部過程需要 3-6 個月，目的在於員工參與，透過內部找出改進之處。

CAF 是結果取向，著重顧客，強調領導、過程與事實管理，重視員工發展與參與，持續學習，創新與改進，同時發展夥伴關係，強調社會責任等 8 個原則。CAF 是一種簡易型的品質管理工具，透過上述原則促進公共行政機構現代化，跳脫傳統官僚組織的僵化，使服務朝向卓越發展。

### 3、奧地利電子化政府(講座:Christian Rupp/Spokesperson of the Federal Platform Digital Austria, Austria Federal Chancellery)

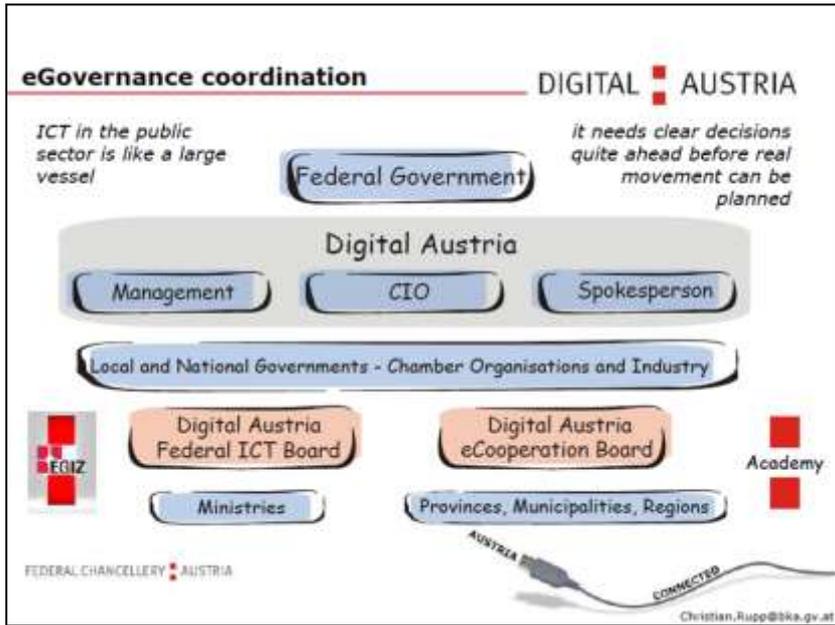
(1) 奧地利是歐盟電子化政府 (e-government) 成熟度最高的國家之一，2013 年電子化服務的應用度達到 65%。



(2) 奧地利電子化政府成功因素：明確的發展策略、合作型的政府實施部門、完備的法制化及先進的基礎設施，成為歐洲 e-government 最佳實踐。



(3) 奧地利電子化是由 ICT-Board 委員會負責推動，該委員會由聯邦政府首席資訊長 (CIO) 負責召集，並由各部會資訊長組成，中央、地方、專業及學界相互結合，其系統架構圖如下：



(4) 奧地利推動電子化政府成效斐然，政府與企業合作，打造全球第一個以政府為主體的電子化政府瀏覽器，以「數位奧地利」(Digital Austria) 為單一入口，整合串聯資訊，把所有公共服務都集中於此。目前 98%的奧地利企業利用電子化政府的網路服務 (www.help.gv.at)，而且越來越多的民眾加入這個行列，此外，奧地利也是歐盟中建置 WIFI/WLAN 密度最高國家之一。

DIGITAL  AUSTRIA

who/where are our customers...?




- since 2010 more mobile than fixed broadband lines in Austria (today the proportion of mobile broadband is more than 60%)
- about 6 million broadband lines and a mobile penetration rate of more than 150% (70% smartphones)
- > 80% internet usage population
- 98% internet usage companies
- one of the highest WiFi/WLAN densities in Europe - free for all

FEDERAL CHANCELLERY  AUSTRIA [www.lifewired.at](http://www.lifewired.at)

AUSTRIA  CONNECTED  
Christian.Rupp@bka.gv.at

(5) 數位奧地利入口網站對民眾提供之服務項目：

One-Stop E-Government Portal for citizens - [HELP.gv.at](http://HELP.gv.at) DIGITAL  AUSTRIA



**HELP.gv.at - year 2012:**  
([www.help.gv.at](http://www.help.gv.at))

- > 5.800.750 unique clients
- > 9.164.534 user sessions
- > 35.454.721 page views

16 |  
Christian.Rupp@bka.gv.at

(6) 數位奧地利入口網站對企業提供之服務項目：

One-Stop E-Government Portal for enterprises - USP.gv.at DIGITAL AUSTRIA



**USP.gv.at - year 2012:**  
([www.usp.gv.at](http://www.usp.gv.at))

- > 511.486 unique clients
- > 586.477 user sessions
- > 2.029.269 page views

FEDERAL CHANCELLERY AUSTRIA

CONNECTED 17 | Christian.Rupp@bka.gv.at

(7) 數位奧地利入口網站提供之電子報稅服務：

Best practice: FinanzOnline DIGITAL AUSTRIA



**FinanzOnline:**  
(<https://finanzonline.bmf.gv.at/fon/>)

- > ~ 2.500.000 users
- > ~10.000.000 online applications and declarations (tax, etc.) per year

FEDERAL CHANCELLERY AUSTRIA

CONNECTED 18 | Christian.Rupp@bka.gv.at

(8) 奧地利與歐盟會員國電子化聯結項目：

Member States cooperate in key policy areas

**DIGITAL AUSTRIA**

- eID interoperability  
www.eid-stork.eu
- eHealth  
www.epsos.eu
- eJustice  
www.e-justice.eu
- Service Directive  
www.eu-spocs.eu
- eProcurement  
www.peppol.eu

STORK making access smarter.eu

epsos making healthcare better.eu

eCODEX making justice faster.eu

SPoCS making business easier.eu

PEPPOL making procurement better.eu

FEDERAL CHANCELLERY AUSTRIA

CONNECTED  
28 | Christian.Rupp@bka.gv.at

(9) 奧地利 e-Government 獲得 2014 年聯合國公共服務獎：

data.gv.at = app:store

**DIGITAL AUSTRIA**

Winner of the Public Service Award of the United Nations in 2014

FEDERAL CHANCELLERY AUSTRIA

CONNECTED  
Christian.Rupp@bka.gv.at

#### 4、維也納市政府之電子化與資料公開措施（講座：Thomas Skertlan-Schuhbock/ City of Vienna, Chief Executive Office, Executive Group for Organization and Security ; Process management, IKT-Strategy）

維也納是奧地利聯邦共和國的首都、維也納聯邦政府之首府、及維也納市政府所在地，面積 414.65 平方公里，是奧地利最小的一個聯邦，也是唯一不和鄰國鄰接的聯邦。2014 年人口計 173 萬人，（較其他聯邦人口相對為多，約占奧地利人口 1/4 以上）；近十年來（2001-2011 年）人口成長率為 10.6%，為歐洲成長快速及世界著名的國際都市，2014 年維也納市政府預算金額為 118 億歐元。根據統計及評比，維也納是全世界最成功、生活品質最高、最好會議地點的都市、以及全世界創新排名第三、最適合學生排名第五的都市、以及歐盟排名第三的智慧都市。

##### （1）電子化政府

由於資訊及通訊科技的發展突飛猛進，奧地利政府全面性的推動電子化政府（e-Austria 或 e-government），策略目標以追求更有效率的政府及為全國人民服務為目標導向，由 ICT-Board 委員會負責推動，該委員會由總理府的資訊長負責召集，並由 12 個部會的資訊長組成，負責訂定電子化政府的整體目標、策略、方法、應用系統的標準以及共通介面的制定；俾能提供民眾及廠商各類線上服務工作，應用包括結合智慧卡、手機等的電子支付服務，整體而言，奧地利在推動電子化政府之成效上相當卓著。

在維也納市政府部分，多年來亦全面致力於實施政府 e 化業務，利用網路提供各種便捷即時的資訊，並創新服務流程，以加強與民眾的溝通互動，降低服務成本及提升施政決策品質。由於維也納市內古典音樂氣氛濃厚，引來各國音樂家聚集於此，復加上其優越的地理位置，成為加入歐盟後移民潮之首選，目前位居歐盟第七大城市，因此，維也納市政府為服務各種族居民之需求，目前官方上網之語言計有 6 種，分別為德語、英語、法語、克羅埃西亞語、塞爾維亞語、及土耳其語等；此外，隨著維也納人口之快速成長與結構老化，2050 年預計邁入高齡化社會，市政府亦針對老人使用網路情形進行相關教學與開發。

維也納市政府在對民眾提供的服務方面，大致上包括所得稅申報、就業服務、社會

安全福利、個人資料申請、汽車登記、建築物許可申請、警察局報案、公共圖書館、出生及結婚證明申請、高等教育註冊、戶籍遷移、衛生醫療等服務，合計目前共有 580 個服務登入網址 (help sites)、230 個網頁表單 (online form)，分別提供民眾上網辦理申請、登記、註冊、繳費等相關業務。根據統計每月上網申請或處理事務者，超過 1 千萬人次，累計至 2013 年 5 月有超過 1 億人次上過 e-government 網站 (參閱網址 [www.wien.at](http://www.wien.at))。另為滿足年輕手機族的需要，市政府將網頁要重整為手機版或提供 app，自 2014 年起提供手機上網服務作業，目前使用手機上網之比例高達 20%，並呈現穩定增加之趨勢。

市政府在對企業所提供之線上服務部分，原則上，凡是與申請公司登記等相關行政程序均可上網辦理，資料可以直接上傳，包括企業稅務申報、新設公司登記、統計資料傳送、報關申請、公共採購作業等 (詳細情形可參閱網址 [www.gewerbe.wien.at](http://www.gewerbe.wien.at))。根據統計每年上 e-government 網站申請或處理業務之商家，超過 7 萬家，其中包括 1 萬 9 千家之新成立商家，換言之，在維也納開店無須先行向政府親自申請註冊，而完全可以透過電子化作業申辦完成。

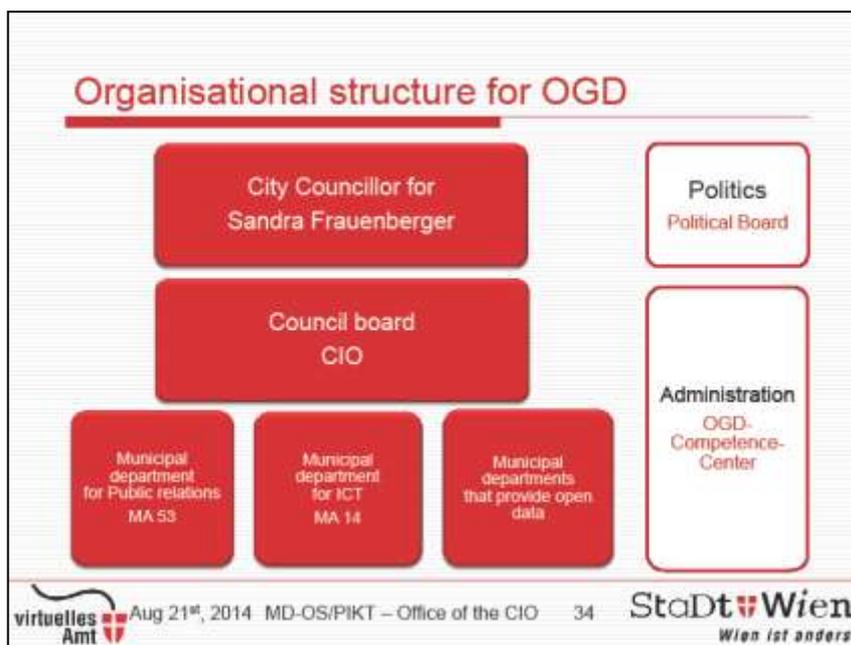
2011 年維也納市市長更提出「智慧城市」之發展目標，目的是讓維也納具備應對未來都市發展所面臨的能源和氣候挑戰，並實現經濟和科技現代化的能力。智慧城市之發展計畫，由市長直接負責，下設專門的行動領導委員會，具體事務主要由負責都市發展規劃的市政 18 局和負責都市能源發展規劃的市政 20 局實施，以及來自公共、私營和研究領域的 8 家機構共同參與。因此，目前等車的民眾已有站牌電子化看版，可以享受預先告知車子抵達時間便利性等相關智慧措施。

維也納市政府認為推行電子化政府成功之最主要原因，在於政府非常重視民意與意見回饋。當民眾使用完政府網路後，多會有滿意度調查，目前在 [wien.at](http://wien.at) 上大約有 1,000 個意見回饋表單，分別由聯邦、地區及地方政府之專家聯合設計，詢問該網頁是否容易蒐尋、頁面內容說明是否易懂、易填、以及是否能夠節省民眾時間等相關問項；若認為不滿意，則會繼續詢問其不滿意之原因，而往往經由民眾建議的小小改善而有很大滿意幅度的提升。由 2010 年統計至今，市民之滿意程度均相當高，且九成以上市民覺得上網比親自前往辦理要節省時間，且大多數都省下 30 分鐘以上；政府估計因為市民不再親自

到櫃台辦理，一年大約可以節省櫃台職員 14 萬小時，這些省下來的時間可以讓公務員做更多重要的事情。

## (2) 政府資料公開措施

針對政府資料公開措施（Open Government 或 Open Government Data，簡稱 OGD），主要係著眼於政府行政之透明性，認為一個開放的社會必須要有開放的公共行政來支持，因此，政府應以免費之方式提供民眾及廠商高品質、易擷取之原始資料；但對於可識別之個人資訊或有爭議之資料則不予提供。2010 年 11 月 15 日，在社民黨與綠黨簽署協議共組聯盟後，OGD 得到大力之政治支持，由維也納市議會及市政府各相關部門通力合作，其組織運作之架構如下圖：



圖二：OGD 組織架構圖

（資料來源：課程講座提供）

OGD 之主要目標在於：1.公民參與：讓市民對政府施政建立信心，並能透過網路或各種機制參與政府之各項決策；2.商業調研：企業廠商可經由大量資料數據之研究來開發商業區位，增強自身之競爭力，並可根據顧客的興趣來設計各種 app 應用程式；3.行政用途：政府機關可直接在網上分析各種資料，第一手掌握民意之所在。其提供資訊之原則

爲：1.完整性( completeness )；2.原始資料( primary source )；3.最新即時( proximity of time )；4.易存取 ( easy access )；5.可讀取 ( machine readability )；6.沒有性別歧視 ( non-discrimination )；7.使用公開標準 ( using open standards )；8.有授權的 ( licensing )；9.文件性 ( documentation )；10.資料保護 ( data protection )。

維也納目前公開之政府資料，計有 235 個資料紀錄 ( data records )，並由政府及民間共同開發出 148 個 手機 app 應用程式。維也納市政府爲推廣民眾對行動化服務之運用，在手機上研發出線上自我學習之多元化課程，讓使用者可以在任何情況下以簡單直覺的方式進行學習，且可選擇有興趣的網址下載及更新，因此民眾使用行動化服務之比例逐年增加。

再者，市政府開發許多有趣及實用之應用程式，其中很多 app 都得到當年第一名之殊榮，例如：1.維也納廁所地圖 ( Toilet Map Vienna )：得到 2011 年第一名 ( Content Award 2011 Winner )，其在地圖上標示出離你最近的廁所位置，其中包含殘障廁所；2.維也納停車資訊 ( Charged Parking in Vienna )：得到 2012 年第一名，其在地圖上標示出離你最近的停車據點，以及該停車位是否收費，並可透過 app 直接繳交停車費；3.維也納景點故事 ( Story Hunter )：得到 2013 年第一名，其利用 GPS 功能介紹維也納的熱門景點，並在該景點如同導遊般的說明其詳細之歷史背景及有關之美麗故事；4.參與市政 ( Participate )：透過此 app 市民可以隨時將其看到之施政措施、公共建設、或意外事故之缺點或肇事地點，透過網路直接通報行政管理局；5.住宅租售 ( Immo-Focus-Wien )：此爲維也納第一個要收費的 app，由房屋公司針對欲租房、買房民眾所設計，其係利用市府數據資料開發出可查詢買房或租屋處所附近之學校、醫院等設施與狀況資訊。

## **5、奧地利會計制度之變革－複式登錄簿記 ( The Big Change Project-Conversion of Kameralistik on Double-entry Bookkeeping ) ( 講座：Agnes Schausberger/Salzburg State Parliament )**

奧地利政府會計制度正進行變革，從奧匈帝國時期以來，政府一向採用政府會計 ( Kameralistik ) 的記帳方式，即單一記錄政府收入情形，並沒有評估政府整體資產的變

化。近年內，奧國政府積極推動改為複式登錄簿記（double-entry bookkeeping），收入及支出結果均需作紀錄，尤其支出成為資產後，例如建物、古蹟、藝術收藏等，均需估計其價值並登錄，以顯現政府真正的財政狀況，其目的在於增加政府財政透明度。政府預定在 2014 年底先完成財產估價，2018 年初完成 SAP（Sale Accounting Purchase）資訊系統的安裝後，全國使用新系統進行財產登錄。

奧國進行此一變革是基於反映政府的財政，不能只看債務，同時要看其有形及無形資產，目的是為了財政透明及責信。目前最大的挑戰是文化資產的盤點及估價，數量大，尤其文物多屬無價，要估算出價值，又要全國有一致的標準，任務艱鉅。政府財政雖然不像私人企業追求以盈餘、利潤為目的，但仍需要看出財政的全貌，不論是州政府或聯邦政府的財政狀況，究竟是富裕還是貧窮。複式登錄簿記可以同時看赤字或盈餘，把所有財富放入資產負債表中，其優點是每一個改變不論新增或減少，可以看出金額變化的原因。

以薩爾斯堡州政府為例，州財務處負責財務計畫，會計處負責簿記及會計。每年依法編列預算，採曆年制，也制定了標準化的會計科目及用途別，每年預算約 26 億 7 千萬歐元，最大的支出是社會福利（24%）、衛生（29%）、教育、科學及體育（21%）。收入來源部分，州政府稅收約 51%，聯邦對衛生及福利補助 29%；另外還須向銀行貸款。每年赤字不能超過一定金額，各州及鎮的赤字相加後送到聯邦彙整，聯邦再向歐盟報告預算執行結果，包括負債情況。

## **6、奧地利善治（講座：Klaus Hartmann / Austrian Federal Chancellery, Division of Civil service and administrative Innovation）**

早在 1992 世界銀行為了受援助國家提升行政管理效能提出善治（good governance）的概念，隨後許多國際性組織（UN、IMF、OECD）紛紛推動治理革新的工程。善治（good governance）取代了善政（good government）的觀點，更重視決策的過程與公民參與。奧國在行政革新的策略上也注意到運用企業管理的方式在公共行政上未必適合，因此在 2007 年簽署歐盟的里斯本條約當中，同樣承諾遵守屬於歐洲行政模式的善治。

歐盟所提出的五大善治原則分述如下：

(1) 透明化指的是政府要公開決策過程、促進與人民的溝通；透過自由開放的資訊流通，促進人民的監督與理解。

(2) 參與性指的是公民應該要有更多機會參與決策與制度的設計，與公民建立更佳的夥伴關係，建立更好的網絡系統，與企業、非政府組織、公民社團等。

(3) 課責性指的是各單位應為自己的權責所在負起責任；政府沒做好的，人民有權利提告政府。

(4) 效率是指決策應該要在適當的時機與層次反映出來，資源利用與需求的回應極佳化。

(5) 關聯協調性是指政策與政策間應該要有整體評估，注意到區域的衝擊或與其他法律的平衡性以及所有利害關係人的影響。

## **7、奧地利政府治理（講座：Klaus Hartmann / Austrian Federal Chancellery, Division of Civil service and administrative Innovation）**

講座從奧地利的王朝興衰到建國歷史開始談起，一路談到現今的行政治理，讓成員們充分了解到行政的傳統與沿革。奧地利和中國相仿歷經數朝更迭，在歷史上分為三個時期，第一時期是由 Babenberg 王朝統治，第二個時期自 1278 年後由 Hofburg 王朝統治長達 640 年，直到 1918 年君主政權衰微取而代之成立第一共和國，但歷經第二次世界大戰的戰火摧殘與四大強國佔領，直到 1955 年才得以中立國獨立建國，進入第三時期。

雖然 1850 前的封建時期 奧地利就已開始撰寫憲法，但直到 1867 年後才成立議會。隨著君主時代的瓦解，1907 年開始奧國男生都有投票權，但女性直到 1918 年共和國成立，以憲法立國才有投票權。憲法明定幾項重要原則：首先是奧地利是共和國，國家元首不是君王，是總統。奧地利是法治國家，以法律為國家基礎；奧地利為立法、行政、司法三權分立國家。奧國為內閣制，每五年國會進行改選，總統任命國會多數黨黨魁為總理，

並籌組內閣。目前國民議會，共有六個黨派，沒有一個黨派過半，因此其中兩大黨社民黨與社會黨籌組聯合政府。內閣包括司法部、內政部、家庭暨青年部、教育暨婦女部、國防體育部、衛生部等共 14 個部會。

奧國的行政組織分三個層級，為聯邦政府、9 個州政府與 2357 行政區（相當於市）。總理為聯邦政府最高行政首長，各州設有州政府與州議會，並選舉州長與州議員；各行政區首長為地方選舉的市長。聯邦政府公職人員約有十五萬人，包含議員、醫生、護士約十萬人、警察約三萬人（備註：警察屬聯邦職權）、職業軍人約兩萬人。另外還有州政府與各行政區的公職人員近 23 萬人。

奧國於 1995 年加入歐盟，各國的行政管理與變革在 2008 年簽訂里斯本條約中走向趨同性，就是以善治（good governance）的歐洲行政為目標。奧國政府承襲日耳曼民族的聯邦政府傳統，推行各項變革較中央集權的國家難度高，講者提醒奧國以法治國、依法行政的精神是公務員恪守的準則，行政治理應恪守憲法為綱領，同時也尊重人民自由權利。想起在霍夫堡（Hofburg）皇宮前右側翼有個大拱門，上面寫著“IVSTITIA. REC NORVM. P VNDAMENTVM.”（法治是國家基礎），早在 17 世紀巴洛克時代，這句話已經深植在穿梭廣場的馬車與往來的奧地利人民心中。

## **8、公共預算和效果導向行政管理（講座：Helmut Berger/Austrian Parliament, Budgeting Services, Head of department）**

### （1）奧地利經濟與財政概況簡介

聯邦與州有各自的立法權、執法權、財政權、預算權。聯邦與州均有權徵稅，但重要稅收，如個人所得稅、增值稅，僅由聯邦徵收。人口約 850 萬人，GDP 成長率 1.9%，失業率 5.2%，國民生產總額約 3361 億歐元。

### （2）預算政策重點

通過繼續鞏固統一公共財政，嚴格預算管控紀律，確定和實施結構改革，包括下列重點：

① 養老保障體系改革

② 健康醫療改革

③ 行政管理改革

④ 補貼制度改革

(3) 預算流程的參與單位：

① 聯邦財政部

② 國民議會（聯邦議會不參與）

國民議會預算委員會、財政委員會、歐盟小組委員會、審計署委員會

④ 審計署（獨立自主的最高級別財政監督單位）

⑤ 國民預算處

(4) 主要的法律基礎

① 聯邦憲法

② 聯邦預算法

③ 聯邦財政框架法

④ 聯邦財政法

(5) 新聯邦預算法

改革目標

① 改進預算和政治決策流程

② 具約束性的中期預算政策定位

③ 新的調控邏輯：聯邦預算是資源、成果和影響的綜合調控手段

- ④通過重新佈局預算和會計體系，提高透明度和信息量
- ⑤在預算管理整個週期中，考慮到真正的男女平等，鞏固效果導向原則
- ⑥加強行政行為的成果導向

## （二）組織變革

### 1、歐盟委員會與歐洲議會之改革（講座：Thomas Weber/European Parliament Representation in Austria, Head of the Office of Information of the European Parliament in Austria）

歐盟（European Union）的前身可溯至 1952 年 7 月由法、德等 6 國所組成的歐洲煤鋼共同體（the European Coal and Steel Community），其後積極朝向經濟整合，先後完成自由貿易區、關稅同盟、單一市場、貨幣聯盟，歐元並於 2002 年問世；政治統合相應深化，版圖不斷擴大。會員國權責以條約作為規範，隨新會員國加入，歐盟陸續修改條約，於 1992 年 2 月簽署的馬斯垂克條約（the Maastricht Treaty）中正式改稱「歐洲聯盟」，目前共有 28 個會員國，其治理與決策架構主要包括：歐盟理事會（The European Council）、部長理事會（The Council）、執行委員會（The Commission）、歐洲議會（The European Parliament）。

歐盟理事會之功能為擬定總體政策綱領及下達指令，尋求各會員國之共識與合作，每年至少開會 4 次，會議報告應連同年度成果提交歐洲議會。部長理事會負責日常決策，並與歐洲議會共享立法權，係由各會員國部長級代表組成，通常視討論案件之性質由會員國相關首長出席（例如環境議題由環保部長與會），針對各項政策進行具體討論，以調和各會員國與共同體之利益；理事會主席由各會員國依照其國名原文之第一個字母順序輪流擔任，任期 6 個月。執委會為歐盟的執行機構，負責貫徹歐盟理事會及歐洲議會的決策，主要任務包括法律之提出與建議、執行歐盟政策與預算、監督會員國對條約及法令之遵循狀況、在國際舞台代表歐盟。執委會在歐洲議會選舉結束後的 6 個月內換屆，

新任主席之任命需經議會同意。

歐洲議會代表各會員國人民之利益，為落實民主，歐洲議會之權限隨歐盟改革進程而不斷擴增，目前擁有實際立法權、預算權、以及對歐盟機構之監督權與人事任命同意權，且自 1979 年起採用直接民選，滿 18 歲者（在奧地利為滿 16 歲）具有投票權，按會員國人口比例決定席次，選舉方式由各成員國決定，但選舉日期全歐盟統一。歐洲議會是唯一由歐盟成員國人民直選產生的機構，也是全球唯一以直接選舉產生的跨國機構。2014 年 5 月改選後共有 751 席，以德國之 96 席最多，奧地利為 18 席，賽普勒斯、愛沙尼亞、盧森堡及馬爾他各 6 席最少。議員任期 5 年，互選產生議長 1 人、副議長 14 人，任期 2 年半。

歐盟的創立與發展超過半世紀，但面對落實決策架構之民主正當性的要求有增無減、民眾普遍對歐洲共同事務的疏離與缺乏關心、各成員國青年失業情勢嚴峻以及已經或可能因而形成的信心危機等，如何有效因應，顯然都將是未來歐盟治理的重要面向。

## **2、薩爾斯堡市政府管理與改革（講座：Klaus Hinterberger/Head Office Municipality）**

薩爾斯堡市是奧地利最早的民族自治區之一，早在西元 900 年左右即開始發展成爲一個大城市，有自主獨立性，具今的歷史發展已有 1000 餘年。薩爾斯堡市政府目前在政治位階上屬地方政府，上有聯邦（中央）、州（省）政府，惟其依法仍有一定的地方權限，除對外代表市民外，尚必須提供對市民的服務，並執行聯邦的法令。

目前薩爾斯堡市政府的建築建於 16 世紀，爲一古歷史建物，具巴洛克式建築風華，吸引年輕人每年 1500 對來此舉辦婚禮，惟以亞洲人或外來移民居多。因市內風景優美，每年有 600 萬名觀光遊客。

薩爾斯堡市目前有市民約 15 萬人，公務人員人數經逐年之精簡，目前約有 2846 個工作崗位（可每週工作 40 小時的崗位，不含警察，因其隸屬聯邦），僅 1.86%，與其他城市需 4-5% 相較，相對精簡許多，且具有良好行政管理系統服務其市民。

在行政改革上，薩爾斯堡市政府由 1998 年下設 14 個局、管轄 54 個處，逐年精簡至

2012 年的 8 個局、27 個處，合計簡併 6 局、27 處，每年可省經費 1,100 萬歐元，其做法係每年對各局處進行盤點，檢點其效率並與其他城市相比較（Benchmark），包括探討德國的城市如何進行改革等，檢點各局處的職掌是否能再提供新的服務，以及檢點每個工作崗位（可每週工作 40 小時的崗位）等等，檢討成本花了多少？獲得多少效益，二者之間平衡嗎？並持續在 e 化、減少紙張等課題探討。在組織簡併程序上，會先與工會協調、解釋，並與局處首長開會，進行意見交流，待大家都同意後再來執行。至於簡併後多餘人員處理方面，以不解僱、不減薪為處理原則，例如，3 個處簡併為 2 個處，會有 1 位處長下台，但其原則仍會拿到同樣的薪水，當時雖有一點不願接受，但未來如有主管職位出缺時仍會先徵詢其意願。

薩爾斯堡市政府在基礎建設上，要負責處理污水管道 390 公里長、每年 84,000 噸垃圾、洗街 700 公里、386,000 平方公尺的公園草坪、32,000 個墳墓、1,800 個安全島、21,000 顆樹、還有公共游泳池、滑冰場、體育館...等設施。

薩爾斯堡市政府 2,800 餘公務人員中，隸屬於服務處（以服務為主，不涉及法律的執行）有 1769 人，包括執行老人照護的有 561 人、幼兒園的有 506 人、公園清理的有 147 人、垃圾處理的有 105 人、街道維修管理的有 270 人、清洗大樓的有 180 人。另外，選任志工 121 人。

薩爾斯堡市政府每 5 年進行行政革新，目前市府財務情況很穩定，市債較 2008 年減少 20%，多了好幾百萬歐元可再投資社會福利。

薩爾斯堡市政府因逐步精簡公務人員，少再進用新人，未來要面臨的挑戰有二，其一為現有 50% 的公務人員，都已 50 多歲，即將要面臨退休，如何傳承？另一為目前該市失業率低，市民多想到民營企業工作，不想當公務員，該如何確保優良的公務人員素質？

### **3、薩爾斯堡議會之歷史、民主發展與文化(講座: Wolfgang Kirchtag/ Director of the State Parliament Directorate)**

薩爾斯堡州是奧地利的 9 個州 (Bundesland, State) 之一，位於奧、德交界處，首府

為薩爾斯堡。由歷史發展脈絡回顧，早期在政教合一時期，大主教為政治上的統治者，議會由高階神父、貴族與其他階級代表組成，州議會之權限僅有對外宣戰以及開徵稅捐之同意權，而薩爾斯堡曾有一段期間對外既無戰事，又因坐擁豐富的鹽、銀礦而不須徵稅，此時期州議會並無待審議事項，其存在的象徵意涵多於實質。其後民主政治逐步開展，如今州議會手握制定法律、監督政府及審議預算等實質權限，每 5 年定期改選，現有 236 個議員，分屬 5 個黨派。

隨著奧地利加入歐盟，屬於歐洲經濟共同體之一員，各州議會除了傳統上維持州的自主性與獨立性外，如何確保州政府在符合歐盟之框架下運作，也成為重要任務。另一方面，奧地利正如同其他多數歐洲國家一般，近年來面臨民主政治發展的另一波困境，且此危機仍在蔓延之中，直言之，乃政府提供公共服務的成本增高、民意與決策之間的鴻溝擴大、人民對公共治理的信任度下降及不滿意度攀升等等。有鑒於此，薩爾斯堡州針對某些重大或特定議題引進由美國學者 Jim Rough 所發展的賢者會議(Wisdom Council) 機制，奧地利稱之為市民委員會 (the citizens council)，希望在公共決策過程中引進更多民意，以改善政府與人民之間的關係，此種作法亦見諸於奧地利其他州以及部分聯邦層級機關。

市民委員會並非常設性質，而是依討論議題 (by case) 機動組成，其成員須以隨機方式產生，以確保能反映普遍民意而不致偏向於特定利益群體。代表之產生程序係以 14-75 歲的公民為挑選範圍，隨機抽出 600 人，就其中同意出任者，考量年齡與性別結構配置之平衡性後，最後選出 12-20 人組成委員會，之後召集成員進行一天半的會議，經由深度討論與對談，了解市民對特定議題的看法或立場。實際會議進行時，由一位非屬公部門的專業人士擔任引導者 (facilitator)，透過動態引導 (dynamic facilitation) 方式進行討論，以獲致成員對政府部門擬推行之政策、建設或制度的看法。市民委員會之決議須送至州議會，議會須於接獲之後一年的時間內排入議程討論，並將最終決定或處理情形告知市民。

賢者會議 (Wisdom Council) 機制或市民委員會截然不同於一般會議之處，在於議事效率或導向收斂意見，並非重點所在，而是希望透過引導者的角色，秉持中性立場，傾

聽及鼓勵參與者就其立場暢所欲言，為不同意見與解決方案營造並存的空間，引領整個討論在多元化觀點下進行。動態引導遂得以在賦權（empowerment）、民主參與、腦力激盪等之下，強化成員的信心，達到創造選擇（choice creating）的目標。

#### **4、Wals-Sizzenheim 鎮的責任、困境與未來挑戰（講座：Joachim Maislinger/ Mayor of the Local Authority Wals-Siezenheim）**

Wals-Sizzenheim 鎮位於奧地利西邊、緊鄰薩爾斯堡，並毗鄰與德國接壤的邊境，轄下 15 個村，土地面積約 27 平方公里，常住及流動人口各 12,759 人、1,115 人，為奧國最大城鎮，鎮長由選舉產生，每 5 年改選。Wals-Sizzenheim 因地理位置優勢，加以交通便利，吸引眾多企業在此設立工廠（例如紅牛公司、保時捷汽車零組件廠）或成立營運總部，目前總計有 1,400 家中小企業，相對於其人口規模而言，密度頗高，所帶動的經濟活動對本鎮財源形成有利挹注。2013 年預算規模 3,489 萬歐元，收入來源以賦稅及聯邦補助款為主，兩者比重相當，合計約近 7 成；支出以人事費（配置行政管理人員約 200 多人）為大宗，所占比重 21%，醫療支出約占 1 成，當地並無醫院，居民需前赴薩爾斯堡就醫，故此預算主要用於分攤部分醫療費用。較大之資本支出項目按用途依序為公路養護、消防設備維護與更新、以及汙水管、路燈、輸水設備之汰換。

Wals-Sizzenheim 由於鄰近觀光人潮眾多的薩爾斯堡，而薩爾斯堡遇天候條件不佳時，會啟動交通管制措施，禁止小客車、僅允許大眾運輸工具進入，被截斷的車流便湧向首當其衝的 Wals-Sizzenheim 鎮，造成當地交通問題。除了此種偶發性的交通擁擠以外，Wals-Sizzenheim 在公共治理上並無太多問題與挑戰，即使如此，行政當局近年仍積極施行多項便民服務及創新作為，包括因應綠能潮流，在鎮上 4 所小學全面裝置太陽能設備，且考量就業婦女接送學童之便利性，開始創設課後輔導班；考量房地價偏高且租賃需求殷切，乃由鎮公所興建住宅以供出租，凡符合一定薪資水準且在本鎮居住滿 5 年者，皆可提出申請，目前等待租用者有 4 百多人；因應人口老化趨勢，成立高齡療養院，年長者白天前往參加療養院裡規劃的各項活動、並接受餐飲與照顧服務，晚上則回到各自家庭與子女同住，此種作法可以增加高齡族群之社會參與、又可避免將其自熟悉的生活環

境完全抽離，堪稱一大特色。另基於文化傳承、保存文物與古建築之重要性，於 2007 年興建文化中心，目前每年辦理各種藝文、健康、衛生等約計 120 場活動；此外，隨著居民在外地消費情形增多，鎮公所為留住商機，乃採取發放居民消費卷之創意手法，同時透過銀行發售消費卷，鼓勵居民或企業購買用以贈送親友或員工，期望帶動在地消費。

## **5、奧地利警察組織變革管理與組織創新（講座：Gregor Wenda/Federal Ministry of the Interior, Directorate-General for Legal Affairs）**

改革涉及到預算刪減或職務降職，當然會有阻力，當時有些主管職位縮減，導致某些人無法繼續主管職，但政府在疏通後仍給與相同的新資，有些也會說好輪流擔任主管，因此大部分的職位調動都順利進行。改革也要把握機會之窗（window of opportunity），當時的內政部長上任後除了想有改革，同時也很有果斷力，這也說明了改革需要有強人帶領。

### **（三）公共議題**

#### **1、再生能源：永續發展與環境保護—電力、水、交通與通訊之供應（講座：Harald Lixl/Head of Ecology Unit, Salzburg AG）**

奧地利領土面積 8.4 萬平方公里，人口 850 萬人，68%面積位於海拔 500 公尺以上。有歐洲第 2 大河—多瑙河橫貫東北，全長 2,850 公里，流經奧地利的有 360 公里。近 40 年間，奧國能源消耗成長 1 成，2012 年總能源消耗 1,096 x 10<sup>5</sup> 焦耳。經濟成長 +0.9%，能源消耗 -0.7%，天然氣自俄羅斯進口，自產僅占 21%；石油自俄羅斯、哈薩克進口，自產占 11%；煤則自 2005 年停止國內開採，100%仰賴進口。奧國因位於歐洲大陸中部與鄰國電網相連，自 2000 年起為電力進口國。奧國能源使用情形：2012 年較 2011 年，服務業降 7.9%，運輸業降 1.6%，製造業降 1.7%，農業增 7.1%，家用戶增 4.7%。再生能源占總能源消耗達 32.2%，能源依賴他國供應之占比為 63.7%。

再生能源占總能源使用率約三成。2011 年為 30.7%，2012 年為 32.2%，居歐盟第 4 位。其中，再生能源發電量占 65.3%，為歐盟第 1 名。各種能源項目之發電量如表一：

表一、奧地利各種能源項目及發電量

能源項目	發電量
水力發電	39,311 GWh (38.0%)
木質燃料	33,932 GWh (32.8%)
社區暖氣	10,355 GWh (10.0%)
黑液 (black liquors)	7,049 GWh (6.8%)
生質燃料	5,266 GWh (5.1%)
風力	2,412 GWh (2.3%)
太陽能光電	337 GWh (0.3%)
地熱	0.8 GWh (0.1%)

資料來源：Salzburg AG

奧地利 2011 年與 2012 年各項再生能源之比較及成長率如下表二：

表二、2011 年與 2012 年之比較及成長率

Energy Source	GWh 2011	GWh 2012	2011→2012 改變率
Biogas	923	1,095	+18.7%
Biofuel	5,055	5,266	+4.2%
District heat	10,172	10,355	+1.8%
Geothermal	78	82	+5.0%

Wood fuel	31,839	33,932	+6.6%
Black liquors	6,970	7,049	+1.1%
photovoltaics	174	337	+93.9%
Solar heat	1,942	2,011	+3.6%
Ambient heat	1,544	1,684	+9.0%
Water power	38,659	39,311	+1.7%
Wind power	2,089	2,412	+15.4%
Total	99,446	103,535	+4.1%

資料來源：Salzburg AG

## 2、社會住宅：維也納住宅基金：社會住宅之建設與更新 (Stephen Schober/ Housing Funds of Vienna Executive Project Manager)

維也納人口 1.74 百萬人，預計 2030 年可達 2 百萬人，2050 年達 2.13 百萬人，面積 41.487 公頃，居民平均一年薪資水準 20,594 歐元。近年來奧地利因加入歐盟而自其他歐盟國家移入人口、住在鄉村的居民到維也納工作而移入人口及來自非洲移民較多，使得住宅需求較大，政府有義務為新移入者提供住宅。維也納約有 60% 家庭接受政府住宅補貼，其中 220,000 家庭住於政府出租公寓。維也納市政府每年投資興建 5,000 戶到 7,000 戶出租公寓，約為每年新建公寓之 80% 至 90%。

目前維也納住宅總數為 976,000 戶，其中 33.3% 由私營出租，26.3% 由政府出租，16.0% 由政府與私人合營出租，出租住宅占全部住宅之比例約 75.6%，由政府出租及政府與私人合營之出租住宅共 42.3%，即屬社會住宅。

表三、維也納各種住宅比例

類別	比例	社會住宅比例	出租/自有比例
私人 出租住宅	33.3%	--	80.9% (出租)
政府出租 公共住宅	26.3%	42.3%	
公私合營 出租住宅	16.0%		
其他出租住宅	5.3%	--	
私有住宅	19.1%	--	19.1% (自有)

資料來源：2013 年維也納住宅年報

維也納政府自 1870 年至 1945 年建築許多社會住宅，其社會住宅比例之高，與奧地利歷史發展背景有關。在工業革命時期，數百萬人湧入城市，當時維也納市為奧匈王國的首都，需要大量工人，基於低薪工人如支付低廉租金，可提高經濟生產力之考量，政府有義務興建社會住宅供工人居住，以發展經濟。從此，巴洛克建築的老城市，逐漸充塞了廉價的出租公寓。

社會住宅之興建，主要目的在改善粗劣之居住狀況，乃是政府應盡的公共責任，並由政府控制租金與居住品質水準。社會住宅都能維持高度建築品質之主因，乃是民眾支持、政府之政治責任、建築開發商之表態、傑出建築師不斷的確保為民眾提供宜居的公寓等種種因素持續發展的結果，這也是維也納生活中必要的文化意象。

第一次世界大戰以前，當時由社會黨一黨執政，其主要思維係政府應該提供好的房子供人民居住，故由政府編列預算，由官員擬定計畫並執行，這些官員都是建築師，也就是規劃設計、建築，從頭到尾都完全由政府包辦。但第一次世界大戰後，因編列預算

與國家預算分配有關，稅收列入聯邦政府預算，再由聯邦政府分配給州政府預算，編列預算可能無法因應社會住宅實際所需，社會住宅資金不一定由預算支應，因而於 1984 年另成立住宅基金。

1919 年社會民主黨在州議會贏得全面性的選舉，使得社會住宅成為當時核心政策議題。政府推動社會住宅之財源，主要來自聯邦稅收、以及指定用途之土地稅、增值稅及房屋稅，房屋稅係以該房屋於戰前可出租價值依規定稅率徵收，其稅率在 2.083%（一般房屋）至 36.4%（高價房屋）間。因此，奧地利的社會住宅具有完善的財政基礎，這也是奧地利的社會住宅相較其他歐洲國家優異之原因。

1930 年間，維也納就業率提高，增加新的住宅需求，所以政府開始建築社會住宅計畫，在 13 年內建造了 67,000 戶住宅。就業的工人有住宅可居住，也可穩定工人的供給。

1918 年至 1934 年期間，共產、馬克思主義是維也納給人的印象，該時期又稱紅色維也納。為滿足工人的住宅需求，維也納政府於 1927 年買下 19 區河上土地興建馬克思大院（Karl Marx Hof），即以 1.2 公里長的土地興建，當時的 19 區為富人住宅區，興建時曾遭到富人反對。馬克思大院是紅色維也納之主要象徵，由著名建築師 Karl Ehn 規劃設計，共約有 1,200 間住戶及無數的公共設施，包括洗衣房、幼兒園、圖書館等。當時一般家庭並無電視、洗衣機，居民平時活動都在公園，因此住宅內設有提供熱水的共用洗衣房；相較於當時有名的私有公寓使用基地比例高達 90%，馬克思大院外有寬廣的公園，讓居民擁有充分的活動空間，其建築使用基地面積占整筆基地面積僅 30%。該建築使用迄今已逾 80 年，仍維護得極佳。後來已經不用此作為社會住宅的命名，而改以地名命名。1934 年至 1938 年納粹統治時期，約有 60,000 戶猶太人房屋被沒收，1938 至 1945 年二次大戰期間，約有 87,000 戶住宅被破壞，占全部住宅之 20%，比紅色維也納時期所建之住宅還多。

1945 年戰後重建期間，住宅不足數約有 117,000 戶，因此維也納市政府在 1945 年鬆綁市區建築密度，並增加外圍綠地密度，同時維持社會住宅建築競爭性。1960 年代以後，開始市區大規模擴張，每年約有 10,000 戶受政府補貼之社會住宅建築完成。1970 年代，住宅著重於公司是否提供大面積綠地、環境保護及適度的公共設施。

早期興建的公寓整層共用廁所與自來水，為配合現代生活之需，維也納市政府自 1980 年代開始，針對納粹時期及第二次世界大戰後所建築之社會住宅進行維修，目前已維修 90%，其中 80% 已完成，10% 幾近完成。維也納維修社會住宅策略是從樓頂開始維修，頂樓加了屋頂設施，如觀景台，顯得非常整潔明亮又環保，因此，以前最受歡迎的樓層為一、二樓，目前最受歡迎的樓層，則是最上層樓，這使得其他樓層居民也歡迎政府為他們的現有住宅維修，持續幾年不斷的維修各層住戶的住宅後，社會住宅品質都能維持一定水準。

現在維也納社會住宅的辨識方式很簡單，住宅牆面有紅色標記興建年期的住宅都是社會住宅。奧地利憲法保護租屋者權益，屋主不能要求承租人讓出所承租的房屋，其對承租人權益的保障，亦使得出租比例較高。保護租屋者權益不論公營或私營出租住宅皆同，因此，私人目前較不願意新建住宅出租。

表四、2014 年維也納住宅預算金額

單位：百萬歐元

項目	市政府貸款	聯邦資金補貼	實際獲得資金
維修	93.55	158.23	251.78
興建	318.00	11.62	329.62
自住補助		72.00	72.00
建築研究監督 費用		1.20	1.20
合計	411.55	243.05	654.60

政府興建社會住宅比例甚高，主要目的係提供人民適當居住場所，且房價不會被私人企業所操控，與德國相較，德國以補助為大宗，因此德國也到奧地利學習。

維也納於 1984 年創立住宅及市區重建基金（以下簡稱維也納住宅基金），其主要任務如下：

(1) 新物業管理：負責社會住宅之開發、質量審查。

(2) 老舊住宅之維修：維修整治規劃與執行、市區重建、特別協商，並控制維修住宅補貼及整體發展。

維也納住宅基金員工人數共 80 人，其中負責地產管理、規劃、租賃保障業務者有 20 人，負責審查維修業務者有 60 人。其基金有兩種主要來源，包括由維也納州政府補貼及國家編列預算支應。至其主要用途，包括維也納社會住宅補貼支出及市政府部門本身支出（維也納住宅基金及諮詢仲裁委員會之法定房屋支出，即其第 50 局）。

維也納住宅基金負責社會住宅之開發、維修顧問、監督、申請案件之審核，並提供建議意見給維也納市政府第 50 局。興建出租社會住宅案件，由維也納基金審查其土地購買、出售及管理、開發規劃案之競賽評比、住宅建築、會計、租金水準、租金補貼及所有各項社會住宅預算，並於維修時監督其建築技術是否符合標準。建築商申請核准獲得市政府貸款及聯邦資金補貼後，即可進行住宅興建，其出租價格由政府機構（第 50 局）審查批准。此外，住宅基金受理申請社會住宅檢驗、維修、新建之市政府貸款、聯邦資金補貼預算審查並提供建議意見予第 50 局。以前貸款利率較高時，若無政府貸款及補貼，建築商無法負擔新建住宅。但現在利率偏低，建築商不一定需要政府核准貸款或補貼資金，不過也有建築商仍向政府提出申請。

私人出租住宅可向政府申請維修資金補貼，核准後，可自行維修，也可透過政府維修。住宅之租金於租賃契約中訂定租金水準，不可任意提高，以保障承租人權益。

奧地利維修住宅以不拆、少拆為原則，其處理方式如下：

(1) 溫和 (soft) 維修：原來大多數住戶都反對維修，政府從 1,600 戶屋頂開始維修，且空置住宅先不出租，先行維修空置住宅，從屋頂、窗戶、暖氣系統修起，頂樓還加蓋觀景台，起初，大多數維修住宅之鄰居因維修造成不便而有所不滿，但維修好後，看到維修過住宅的外觀改善許多，經全體住戶開會紛紛同意維修。

(2) 維修過的住宅租金較未維修住宅貴，老住宅居住者搬到已維修住宅，雖然租金較貴，但政府有補貼，所以，大家都願意搬到維修過的住宅。

(3) 避免族群分立，維也納不分貧富都住在一起，沒有分區，老住宅居住者一般也都願意住在維修過的老住宅。

社會住宅之維修有下列幾種方式：

- (1) 維修房屋結構基礎（全修）
- (2) 維修房屋，但不拆，用原來結構
- (3) 外觀整理
- (4) 學生宿舍、短期工作者住宅

60 年代興建之社會住宅無暖氣，維修時需要在外牆加一層保暖材料，並將窗戶更新，採用隔熱、冷材料，使冬天免受寒冷之苦，並節省能源。另外，增建軟質陽台、觀景臺，增加活動空間，也有加裝電梯，使老年人或身體不便者方便上下樓梯。成功改造社會住宅案例有：維修社會住宅，並利用緊鄰的廢棄工廠改建為公共空間，增加綠地，提升住宅環境品質。自 1985 年至 2013 年，維也納共維修 6,960 住宅，331,500 房，平均每年維修一萬個住宅約需 250 百萬歐元，總維修成本 7,096 百萬歐元。其中聯邦資金補貼 4,159 百萬歐元。

由於少子化的趨勢，住宅需求趨向小面積、便宜，外來的新移民融入原有居民，年輕人也融入老年人住宅。維也納鼓勵創建有吸引力、價格實惠的住宅，以智慧住宅、年輕人實惠公寓、跨文化、幾代同堂及木造住宅為優先。1918 年以前建造住宅都是木造，1945 年才普遍使用石材，由此可見，維也納可用木材建屋，所以目前鼓勵興建木造房屋，可造七層樓。但缺點是不利防火。

政府目前推動智慧生活區 (Smart-Living)，有三分之一居民符合申請資格，每人支付住宅基金建築成本及基本費 60 歐元/平方公尺，每月再支付使用費 7.5 歐元/平方公尺，當居住一段時間後搬出者，按居住時間長短，就 60 歐元之一定比例退還。智慧生活區 (Smart-Living) 住宅房型有五種：A 型 1 房/40 平方公尺、B 型 2 房/55 平方公尺、C 型 3 房/70 平方公尺、D 型 4 房/80 平方公尺、E 型 5 房/100 平方公尺。其中 A 型及 B 型分布至少應達 50%，C 型、D 型及 E 型最多以 50% 為限。

近年來建設公司或政府都會在市郊買土地興建出租公寓，社會住宅質量能夠維持一定水準之主要工具有二：(1) 興建大於 300 個社會住宅之公寓，應提出多種建築規劃設計案競賽，由住宅基金就各種規劃設計案進行評比審查；(2) 小於 300 個社會住宅者由土地顧問諮詢委員會審查，但免作規劃設計之評比。審查建築規劃設計案，分 4 個面向：(1) 建築規劃，包括平面圖、綠地、都市計畫等，(2) 經濟成本，包括買地成本、計畫費、用戶成本（建築成本、租金）、管理成本、契約條件。(3) 生態環境，包括環保節約能源技術、符合環保建材、保溫、植物質量等，(4) 社會持續發展，包括實用性、效能滿意度、減碳計畫、規劃融資狀況、降低成本、符合兒童、老年、女性、移民等各族群年齡之社區需求。

新建案例有維也納機場附近 240 公頃、8,500 戶住宅，居住者支付之租稅可抵租金，建築公司亦享有租稅優惠。目前維也納有 50 家公司經營出租住宅，由出租公司提供資金予建築商進行建築，建築完成後再予出租，在現今利率水準低、財政狀況欠佳情況下，以法律明定租金水準，居民在住區登記申請社會住宅，約 2-3 年可搬入居住。

一般社會住宅設計規劃費用約占建築成本之 12%，建築師在規劃設計良性競爭下，紛紛設計各種特色建築，維也納市政府自 1995 年起又開始新建房屋，其中小於 300 個社會住宅公寓部分，共興建了 806 棟、72,936 戶社會住宅。有 964 個租金給與方式，例如學生宿舍、老人等給與方式即有不同。而大於 300 個社會住宅之公寓，則興建了 22,546 戶，歷經 50 個程序，使用 199 個基地。自 2007 年至 2013 年共有 33,019 戶新建住宅。

承租人資金要求如下：建築成本平均約 200 歐元/平方公尺，最多 300 歐元/平方公尺之基本費用，合計約 500 歐元/平方公尺，但有些搭配促銷活動，例如由國家貸款約 150 歐元/平方公尺。

維也納有整棟房子專門提供給受害婦女，每區均設有受害婦女辦事處、短期庇護中心，但無提供弱勢者之社會住宅，為保持婦女平權，有些房屋僅提供給女性使用，也鼓勵女性建築師以不同觀點參與設計。

鑒於政府若不提供社會住宅予無住宅居住者，將導致生活在路邊、公園或教堂（維也納約有 5,000 人無住宅居住者），其社會成本會更高。因此維也納市政府保護居住權，

若原承租人付不出房租，社工會瞭解真正原因，若願意以政府生活補貼支付，社工會轉請搬移到社會住宅之次一承租人（間接承租人，即向社會住宅之承租人再承租房屋，租金較低），俟其經濟狀況改善，可以再申請成為社會住宅之直接承租人（住殼房）。私有出租房屋，如承租人 1 個月無法支付房租，承租人可以向社會福利辦事處申請基本生活補助，市政府房屋如承租人 3 個月未支付房租，所有權人可通知承租人要求其搬出，若不搬出，則由法庭強制執行搬離其傢具。

住宅租金補貼，是維也納讓市民可負擔居住空間之主要政策工具，以確保安全並提高生活水準，補貼是從目標導向達成三個目標：建築新住宅、整修現有住宅及為低薪家庭提供直接財務協助。維也納市政府是奧地利最大的住宅所有者，共有 22 萬戶出租公寓，近年來有許多非營利組織也興建出租社會住宅，政府給予租稅優惠，讓他們利用這些優惠興建更多社會住宅。至於租金之水準，應以能夠支應財務成本及經營成本為準。

目前維也納面臨住宅新增需求越來越多而土地越來越少問題，此問題將會日趨嚴重，未來興建社會住宅時，應考量如何讓土地利用更有效率，並興建符合各年齡層需求、整合各族群（移民、貧民）之差異性、兼顧環境及氣候保護、具有多功能（生活空間、工作區、休閒區），讓居住者都能夠負擔得起，具備使用者友善性之社會住宅。

#### （四）參訪組織

##### 1、薩爾斯堡商業管理學院（University of Salzburg Business School；SMBS）

薩爾斯堡商業管理學院（SMBS）設立於 1622 年，距今約有 400 年的歷史，目前約有學生 20,000 人，教職員 1,600 人，也是薩爾斯堡大學唯一的一所管理學院，進入本學院就讀也等同進入薩爾斯堡大學就讀，可獲頒薩爾斯堡大學文憑。

薩爾斯堡商業管理學院目前與國際主要大學的合作，包括有位於美國華盛頓 D.C 的 Georgetown University、莫斯科的 Lomonosov University、加拿大多倫多的 Rotman School of Management、泰國曼谷的 Sasin Business School、英國倫敦的 Westminster University 及

Regnts University、中國上海的復旦大學等，目前約有 300 多位合作的國際級教授，並能與世界各主要大學建立合作關係。雖然目前與台灣的大學尚無合作經驗，惟期望未來能有合作的機會。

薩爾斯堡商業管理學院目前規劃的課程分類有：

### (1) Practical Management Skill

本項課程的設計係以管理能力的學習為導向，採小班教學，並以實用的案例討論與模式探討為教學主軸，並加入文化學習的課程。課程學員安排對象以領導人員為主 (education for leaders)

### (2) IEMBA

主要有六個學程主題，包括國際經營管理、專案與流程管理、休閒旅遊管理、健康照護、行政管理、藝術管理等。修業二年，第一年為核心課程，須共同研修策略管理、組織理論與實務、行銷與人力資源、財務與控制等四項課程，在通過考試後，再進行第二年的分項主題課程學習，於最終通過測驗結訓後才能取得學校核發的文憑。

其中在國際經營管理學程方面，會與國際知名大學合作，地點會選擇在不同國家上課，有國際級的講師，國際級的主題探討等，參加學員多為各國知名企業之主要經理人或非相關科系人員，包括 IBM、Audi、Porsche、西門子、紅牛、德航等，此班學員結訓後會參加 Alumni Club 以凝聚並擴大學員的參與。在行政管理學程方面，除安排各國行政組織（包括奧地利、瑞士、義大利與德國等）介紹外，也會安排到美國與當地的專家學者就財務、人事、領導等議題，所應採取的戰略與措施，進行深度的探討與學習，參加學員多為奧地利各州的行政管理人員，包括市長、農業、國防、教育及交通等首長，期建立人際網絡。

### (3) Executive Master Programmes

主要有四個學程，包括 Executive Master in Management (MIM)、Executive Master of International Business (MIB)、Executive Master in Training and Development (MTD)、Executive Master of Business Law (MBL) 等，以利用週末等部分時間方式研修 3 至 4 學

期（MTD 班為 4 學期）後取得 MBA 學位，其中 MIM、MIB 班會前往英國倫敦研習。

#### （4）University Courses

分為一般管理、專案管理、健康照護、行政管理、休閒旅遊及家族企業管理等學程，課程為期 18 至 22 天，以中階資深經理為參訓對象，並可獲得 ECTS（European Credit Transfer System）在歐洲地區之學分認證。

#### （5）Short Programmes

分為專案管理、經理人的健康管理、流程管理、辦公室管理等學程，課程為期 8 至 10 天，以年輕中階管理幹部為參訓對象。

薩爾斯堡商業管理學院目前在學費收取上，如以 MBA 課程而言，四學期需 25,250 歐元（約 30,000 美元），以 IEMBA 課程而言，上課四學期的需 27,000 歐元。

## 2、奧地利瓷器製造業的傳統與創新（Palais Augarten）

奧地利歐嘉頓瓷器製造業及瓷器博物館位於首都維也納歐嘉頓大道 1020 號（Obere Augartenstrasse 1A, 1020 Vienna, Austria），係維也納第一個、全歐洲第二個瓷器製造場，西元 1718 年由 Claudius Innocentius du Paquier 成立，初期多為巴洛克風格之作品，為迎合奧地利王國在哈布斯堡王朝（Habsburg）女皇瑪麗亞特雷西亞（Maria Theresia）之偏好，1744 年將其設計風格修正為繁複華麗之洛可可式（Rococo）格調；一個世紀之後，因新古典主義之啓發，歐嘉頓瓷器場復將其設計風格因應修正，增加完美形式與繁複裝飾結合之設計元素，直至 1864 年結束為皇室製作瓷器之使命而關閉。直至 1923 年歐嘉頓瓷器場重新開張後至今，前後有將近 300 年傳統與歷史。目前，歐嘉頓瓷器場已開設博物館展示該場歷年經典作品，在展場上層現有超過 150 件珍藏均可以完整呈現各時期代表性風格之作品，展場底層則係展示 20 至 21 世紀之作品，其中有些珍品係館方自有，但有一部分則係由其他博物館或私人收藏經商借而展示，足見歐嘉頓瓷器各時期均有代表性作品以回應歐洲大環境之歷史發展，頗具藝術價值。（奧地利 Augarten Wien 網站）

該館為適應時代潮流及市場需求，及增加市場佔有率而訂定經營策略為：以新式多語言網頁增加品牌認同度及出口市場、藉由當地夥伴關係構建並擴展至日本、中國大陸、韓國、美國、俄羅斯以及中東等市場、利用國際展場機會展示陳列創新作品、與知名藝術家或藝品公司合作增加作品設計元素多元性、聚焦於全球奢華消費群而為行銷導向、加強銷售最具傳統及專長特色之人物偶作品、針對亞洲消費市場喜好，以星座或東方生肖年設計相關主題產品、運用新科技方法納入於產品設計及發展等。足見歐嘉頓瓷器場產出作品不僅具有承襲傳統歷史薰陶與浸潤之高品質雋永價直，在市場行銷及產業經營上，同時也因應時代之變遷而修正其設計及經營策略，在傳統之傳承中也發展出具有創新特色之作爲。

由於該館持續秉持傳統與創新兼容並蓄之經營理念，使得該館保有以刻劃掌握生動表情人物偶為其產品傳統特色，佐以創新經營開拓市場作法提升經營成績，經統計 2011 年至 2013 年該館營收金額由 2,996,865 歐元成長至 3,409,839 歐元，較之 2012 年營收金額 3,138,284 歐元成長 8.7%；同期間出口金額由 125,364 歐元成長至 348,633 歐元，較之 2012 年出口金額 142,329 歐元大幅成長 144.9%。分析該館近年來內外銷比例之變化情形，外銷佔該館營收比例由 2010 年 6.6%而於 2011 及 2012 年下跌至 4.4%及 4.8%之後，於 2013 年大幅成長為 11.4%。主要的外銷市場為日本、中歐及中東國家。

### 三、心得

#### (一) 善治是人權與民權的終極追求

善治的行政理念係世界潮流，組織需要善治，企業需要善治，國家更需要善治。歐盟所訂定的善治原則成爲各國恪守與遵循的目標，也是還權於民與民主社會的具體實踐。隨著第三部門（非政府組織、公民團體、社團等）的蓬勃發展，我國應思考行政革新的善治工程，以公開負責代替遮掩錯誤；以建立夥伴關係替代與第三部門競爭；並在決策過程設計更多公民參與的機會，以取得更高的共識，這讓我們更深刻體悟跨國界遵從的善治其實是人權與民權的終極追求。

#### (二) 可透過績效管理與控制制度強化政府治理

國會議員在做預算討論時，可以獲得更充足之訊息了解行政單位是否達到目標，民眾可以更透視政府之作爲及其責任，可以增加民眾對政府之信心。政府機關可以呈現其施政作爲，事先和有興趣之團體、政客及利害關係人進行溝通。政府之施政更爲透明，且可透過所提供之活動或服務，觸及社會需優先觸及的標的，讓施政更具有效率及效能（effectively and efficiently）。讓結果與產出（outcome and output）能達到性別平等，分析及管理政府施政成果可以同時觸及男性及女性。

#### (三) 共同評估框架落實員工參與

歐盟爲提升公共行政部門服務品質，發展共同評估框架（Common Assessment Framework，CAF），鼓勵會員國公共行政部門使用以改善績效。CAF 雖是簡版的品質管理工具，但強調領導、願景、顧客導向及目標達成的質與量，從九個面向發展出 28 個具體的指標，又有專門機構負責人員培訓及推動，定期修改版本、指標、追蹤成效。自 2000 年推出以來，因爲需要領導者有自我評估的決心，而且需要一段持續投入評估，使用機構雖已成長至 3,000 家，但仍有很大的發展空間。CAF 可貴之處是提供詳細的指標及程序，完整呈現組織的投入及產出績效的構面，並且由內部提出改善建議，使得評估結果

具體且可行。

共同評估框架最大的價值不在於評分而是強調員工實際參與，培養員工對組織的認同，進而提出具體可行的改善措施。關鍵在於主管要有主動評估的意願，再徵求同仁自願參加評估，內部人員在外部專家指導下，培養信任感，依照指標討論，確實評估，產出對組織發展正向且可行的改善建議。

#### **（四）效果導向的新預算法提供更好的決策基礎**

奧國之預算編列和預算管理，以所用資金達到的效果為導向，落實聯邦預算法。年度預算規劃中建立效果目標及績效指標，並利用其資源、目標、業績計畫進行調控，做好效果控制。奧國的效果導向的新預算法，提供了更好的闡述，更具質量和針對性的討論，更好的決策基礎，及政治和行政的變革，唯變革需時間，我們可以借鏡，參酌並時時觀察其成效。

#### **（五）會計制度變革有助財政透明化推動**

奧國改採用複式登錄簿記的目的是為了推動財政透明化，重視預算執行後的產出及績效。奧國大部分的州政府仍使用 Kameralistik 的記帳方式，以收入的支用，為重點為使預算執行有效、透明、彈性並且加強計畫與預算結合，自 2009 年起開始四年的預算改革，自 2014 年起改採複式登錄簿記，重點改為強化預算執行後成效的掌握，並估價登錄為資產，以顯示政府財政的真貌。雖然有些文化資產因為無價，且難以估價，但奧國政府仍將此一改革列入重要施行措施，並列入 2011 年到 2016 年財政穩定方案的配套措施，顯示奧國政府重視財政透明及預算執行績效。

#### **（六）市政業務以量化方式陳現，有利民眾了解施政效能**

薩爾斯堡市政府對其市政業務多能以量化方式陳現，例如需處理污水管道 390 公里

長等，即表示政府很清楚知道它應該作多少事，又其每年檢討每個工作崗位（可每週工作 40 小時的崗位）的作業量，知道並檢討應該合理設置多少個編制員額來完成這些事，這種以追求最小投入成本，完成最大效能的觀念，以及組織簡併與員額設定的作法，和持續溝通的過程，很值得我們政府與企業的學習。

### （七）賢者會議（Wisdom Council）有助突破民主發展困境

薩爾斯堡州所引進的賢者會議 Wisdom Council 或市民委員會機制，希望在公共決策過程中融入更多民意參與，突破當前民主發展的困境，固然立意良善，令人耳目一新，但細究於實務，則不乏若干疑慮。首先，由市民委員會之運作可知，參與者必須對公共議題具有興趣或一定程度的認知，願意花費時間參與集會討論，但一般民眾對於公共事務往往抱持理性無知（rational ignorance）的態度，又此種新興機制的目的與功能也不易向公眾清楚闡釋，所產生的模糊性可能使民眾裹足不前，尤其是年輕族群、移民背景或低教育程度者較傾向於拒絕擔任委員會代表，不免會降低組成份子之代表性與異質性。此外，討論過程中是否確能達到充分參與（例如有些人積極發言，有些人則天性保守）、溝通是否確能暢通無礙，皆是可能的干擾因子。此一作法不必然適用於國內，在現實面運作之利弊，亦有待累積更多案例，進行後續觀察與深入評估，但不論如何，其背後希望體察民心與貼近民意的出發點，殊值肯定與效仿。

### （八）觀光業並非永續發展的唯一途徑

奧地利擁有絕佳的天然景致與歷史人文等觀光資源，旅遊相關產業產值在國內占有相當份量，也是國際間觀光大國，此固然受惠於本身優異的稟賦條件，但長期以來奧地利政府重視文化保存、環境保護與現代創新之調和，永續發展軟實力（soft power）的政策思維，以及人民的深刻體認與配合不悖，更是關鍵所在。即使如此，奧地利在產業結構上並非獨重於觀光業，發展巧實力（smart power）與多元化產業結構，同樣受到重視，除了主力的資通訊產業以外，在新興的綠色技術領域、城市化管理、能源效率、水資源

管理及發電、廢水處理、廢氣淨化、再生能源等，皆多所布局，且成效彰顯，對產業結構過於集中的我國而言，應有可以借鏡之處。

### （九）洞悉國內外差異，發現再生能源的新契機

奧地利的能源政策並未採取太多選項，主要是境內已有充沛的自有能源及進口能源取得（互聯電網傳輸及陸域運輸）的便利性，因此，在保護環境的國家目標下，其能源以利用再生能源為基礎，並維持來源的多樣性，以避免境內自有能源的枯竭。

依據奧地利能源管控局（E-Control）的 2011 年綠能電力報告<sup>1</sup>指出，奧地利全國總電力產量 65.3% 為水力發電，10.7% 來自綠色能源，3.3% 為其他，此外 20.7% 才係非再生能源，再生能源目標已達 79.3% 占比，目前已是歐洲再生能源占比最高的國家。（歐盟平均再生能源占比為 18%、台灣再生能源裝置容量占比 8.1%）。

再生能源領域係奧地利環保產業發展最迅速區塊之一，2011 年奧國再生能源產業產值約 160 億歐元，較上年成長 6.2%。另其從業人員成長幅度更大，較上年增加 9.4%，已接近 37,000 人，在當前歐洲經濟不景氣、失業率節節上升的趨勢中，奧地利再生能源產業可說是中流砥柱的奇葩。根據奧地利統計局資料，2011 年奧地利再生能源使用率占總能源消費 31%，在歐盟 27 個會員國中，僅次於瑞典與拉脫維亞。另由以下各種主要再生能源所占比例，亦可推估奧地利再生能源產業之發展方向：水力（38.9%）、生質木屑燃料（31.5%）、垃圾焚化（10.3%）、生質能源（6.9%）、風力與光電等其他綠能（6.2%）。Wifo 專家指出，根據歐盟的「2020 能源政策計畫」，未來幾年「再生能源」將是歐洲的重點產業，而奧地利政府在堅持「非核家園」以及提倡能源自給自足的「2020 年能源發展白皮書」規劃下，發展再生能源與增進節能減碳之產業亦將是其的經濟政策之一<sup>2</sup>。從這個趨勢看來，在台灣我們有堅實的半導體及機電產業，加速培養再生能源產業，使上、下游發展形成一個再生能源產業鏈，創造更多的就業機會並促進經濟發展，將是政府和民間共同努力的重點。

<sup>1</sup> 奧地利能源管控局 E-Control 網站。

<sup>2</sup> 2013 年 4 月份奧地利環保部與科技部聯合新聞稿。

奧地利為何在能源選項中，可以僅著重再生能源發展，除了擁有高比例的自有能源外，主要因素還是在於「能源進口的便利性」，奧地利因與 7 國相鄰，藉由陸路運輸、管路連結、輸電線路，不僅進口能源交易的對象多，供給的安全與穩定性相對高，尤其進口電力有很大比例是來自鄰近的法國核能發電廠產生的電力。

臺灣因為位處海島及自有能源比例低的先天因素，須高度依賴進口能源，而地理限制無法與其他國家併網的孤島電網現象，能源的取得充滿著較多的不確定。而高耗能的產業結構，再加上民眾對能源依賴高的生活型態等等，這些都是臺灣在推動電力及能源政策中，所必須加以考量及抉擇的難題。唯有掌握先天差異，瞭解限制條件的不同，然後找出屬於臺灣最好的電力及能源政策的方向，再向全民宣導、溝通及教育，才可創造全民福祉及兼顧愛護地球的使命。

#### （十）維也納社會住宅之公私協力，值得我國仿效

維也納社會住宅政策自 19 世紀末發展至今，隨著時代演進，不論老舊住宅之維修或新建的智慧生活區（Smart Living），從智慧綠建材之使用、綠地規劃、維修順序之策略運用、新舊（移）民的融合等，都充滿創意。維也納市政府運用舊建物、閒置空間，如舊瓦斯工廠、地鐵、運河旁閒置空間興建社會住宅、購物中心、會議展場，活化區域，並創造就業機會。另透過徵圖徵求好的設計構想，評審標準包括規劃建築品質、經濟成本、生態環境及社會發展等四個面向，其比重各占 25%，顯示著重的不只是建造成本，而在於鼓勵提出高品質、有創意及永續性的住宅計畫。最著名的實例為維也納政府於 1983 年到 1986 年間委託百水先生（Friedensreich Hundertwasser）參與社會住宅設計，著名的百水公寓（Hundertwasserhaus Wien）使老舊的住宅成為前衛的建物，成為觀光客必到的景點。而老舊住宅之維修，總會造成居住者之不便，維也納市政府從閒置的頂樓開始維修，居民看到舊屋維修後的環境改善情況，其他樓層也紛紛同意維修，使得舊屋維修相當順利，不但符合居住者之需求，也保存了原有風貌，讓悠久的住宅文化得以源遠流長，殊屬難得。反觀我國的都市更新，不論是更新事業實施者或自辦都市更新之更新會，都以自身利益為出發點，對環境保護、社會公益之關注，相形之下，實有遜色，建議於都市

更新計畫審查項目酌予調整，使更新單位也為社會盡一份心力。

維也納市政府認為，住宅不只是提供住處，更是居民與社區連結的管道，所以住宅設計強調居民與都市連結，住宅不只是提供居住空間，同時提供公共空間及公共設施，住宅應與公共空間是交互連結（interwoven）。例如，維也納第一個圖書館是蓋在社會住宅馬克斯大院內，幼兒園、日托中心、牙科診所及社區公園等都是早年社會住宅優先設置的公共設施，今日的社會住宅，游泳池、三溫暖及腳踏車停車場都是必備的公共設施，以促進居民互動，才不會被隔離或變成貧民窟。此外，有女性建築師參與設計的社會住宅，從廚房就可以看到遊戲場的友善家庭設計；有專為腳踏車族設計的住宅，節省汽車停車空間的興建成本，充滿創意。

維也納市政府與私部門形成夥伴關係，運用政府經費補助推動住宅興建與更新，而成為主要的住宅供給者，因而對房屋市場具有影響力。一般建商為了獲得貸款，維持競爭力，必需要提供好品質房屋，而市府補助使房地產價格不會上漲，民眾不必受高房價之苦，也可以省去搬家的困擾，有助於生活品質的提升。茲提出維也納社會住宅之六大特色做為我國改革參考：

### **1、完善之財政基礎與補助政策，為維也納社會住宅成功之基石**

維也納被公認為全世界最適宜居住、最成功、及最好會議地點的城市，主要應歸功於其百年來社會住宅政策推展之成功，數量高達 41 萬餘戶，占全市住宅總量的 42.3%，其中心思想在於將住宅供給數量掌控在政府手中，可免除由民間主導住宅供給，進而操控住宅價格之問題。因此，市政府係採編列預算、補助興建之方式來主導，財源則來自聯邦稅收、以及指定用途之土地稅、增值稅及房屋稅，其中房屋稅率為 2.083%，但在紅色維也納時期高級房屋之稅率曾高達 36.4%，為一般房屋稅率之十多倍，此種差別稅率之徵收方式似值參酌。

### **2、社會住宅採供給面之補貼政策，促使租金較低、租期較長**

一般國家之住宅補貼政策，多從需求面補助個人；維也納之住宅補貼，則係從供給面著手，由政府興建或補助民間興建社會住宅，並以法令規範社會住宅之租金價格，以

「成本租金」概念出租，使得租金相對較低，支出僅約占全戶所得之 25%，較一般出租住宅低出至少五成；在租期方面，雖依法律可以訂定，但幾乎 95%以上租約沒有期限；而且在申請入住之所得門檻規定，租戶不會因其所得增加而必須遷出，因此民眾可安心的長久租屋，租戶之居住滿意度高達 75.6%，並使得社會住宅政策保障之對象，由中低收入者擴及至中產階層，達到社會混合之目標，使維也納成為歐洲的民主化榜樣。

### **3、住宅供給為都市之整合性政策，涵括在政府所有之策略計畫中**

維也納住宅政策之推動，計有市政府轄下之行政機關、非營利組織、及地方辦公室等多達 11 個部門，職司社會住宅之規劃、補助、管理、都市更新、研究、國際交流等多項相關業務；其中最重要在於 1984 年成立之住宅基金，由非營利組織負責協調房產開發商、房屋所有人及市政府各部門等，並綜整維也納住宅之興建及都市更新工作，顯示住宅政策涉及層面廣泛，有賴各方共同推動。此外，都市計畫為住宅發展之前提，住宅供給則為都市與社會發展的核心，將其等予以融合於政策，政府將能以更開闊角度來擬定住宅計畫，2005 年維也納 STEP5 都市發展之戰略，決定未來在政府各種之策略計畫中都將住宅計畫包括在內，使得住宅供給成為一整合性的都市發展解決方案。

### **4、住宅興建必經之公開評選機制，形塑維也納當前「建築之都」美譽**

維也納能享有雄偉壯觀、風格各異「建築之都」之美譽，主要在於其察覺二戰後因應住宅不足而陸續興建之標準化建築過於單調，故於 1995 年起推動「公開競圖評選」機制，凡市府開發或建商興建 3 百戶以上之住宅案，一律均須經過競圖來審查其建築之規劃設計，並按 4 個面向進行評比：(1)建築規劃、(2)經濟成本、(3)生態環境、(4)社會永續發展。當開發者一旦評比入選，不但可獲得政府之補貼或貸款，且將受到國際同業間之重視與推崇，在此良性競爭與鼓勵下，建築商及設計師莫不致力於建案規劃之精進，致維也納興建的社會住宅愈發具有創新及高品質特性，且多強調公共空間的設計、利害關係人的參與、及就業與生活的結合，形成良性的都市發展與更新。

### **5、柔性都更、邊住邊修、分散之個別更新，為維也納都市更新成功之鑰**

針對高達百年歷史之社會住宅，維也納經由住宅基金以「柔性都市更新」方式，維

修時儘量以不拆、少拆為原則，以及「邊住邊修」之更新模式，當社會住宅空屋累積超過 10%即開始進行頂樓、陽台等增建，吸引全體住戶之同意維修，並給予現住戶遷入新屋之租金差額補貼，以逐戶漸進維修之方式，成功地同步進行老舊建築的保存與更新，獲得全球的讚賞與學習。再者，維也納並不著重於一般之集體大批住宅之都更方式，而採設立地區都更辦公室、推廣許多獨立、個別的更新計畫為主，期以分散於全市各地之都更來帶動整個城市之更新活力與市容改變。

## 6、運用廢舊建物、閒置空間、結合地域更新與再生興建社會住宅

維也納市政府認為住宅是居民與社區連結的管道，設計時特別強調居民與公共空間及都市之交互連結(interwoven)，如維也納第一個圖書館是蓋在馬克斯大院之住宅內，幼兒園、日托中心、牙科診所及社區公園等亦是優先必備之公共設施，以及從廚房就可看到遊戲場的友善家庭設計等，均是充滿各種創意及永續性的住宅計畫。復隨著時代潮流，在結合藝術、生態、節能與文化等諸多元素下，維也納運用舊瓦斯工廠、地鐵、運河旁等各類廢舊建物、閒置空間，興建出結合購物中心、會議展場之多元社會住宅，不但能活化區域、創造就業機會，如著名的百水公寓、4座瓦斯槽改建之 Gasometer City 等，並成為當前觀光客必到景點，實值我國關注與學習。

### (十一) 經營知性美學，形象主導現實

藉由參觀奧地利歐嘉頓瓷器製造業及瓷器博物館，感受到一個具有近三百年歷史之瓷器場為因應時代及大環境之變化而調整運作模式所做的努力，而且仍然持續的往上提升中；由館中展示精緻優雅的作品中感受到歷年來藝術家在此投注的心力與結晶，作品本身已由日用品提升為藝術精品層次，也令人反思超越品質之外之知性美學；均帶給吾人心靈震撼與悸動。奧地利歐嘉頓瓷器場所在地點並無更動，只因應現實狀況修建，故而仍能保有原來建築特色及風格，同樣保留的尚有對作品品質的堅持與精良水準，吾人參觀時曾經親眼目睹一件作品只因製程中無意間參入灰塵而形成一個小小黑點而被篩棄為不合格產品，場區內維持乾淨清爽工作環境，雖須刨光打磨卻未有灰塵充塞工作場域情景，與傳統概念中對工廠的印象差異頗大；因為對品質的堅持而能在對美學十分挑剔

的歐洲保有良好名聲與地位，產出之作品除能代表奧地利國家文化特質，同時具有相當的收藏價值。在我國類似的陶瓷產業主要以鶯歌較具名氣，台灣藝術陶瓷類工廠在國內已有四十年以上的發展歷史，目前生產廠商大約有 30 家，這類廠商大部分分布在鶯歌、新竹、苗栗等地，多利用傳統的陶藝技術，加上國外的設備和造型來生產；惟產業成功的要素不應只是量化的有形物質價值，更應強調無形的資訊價值與品牌價值，也要有自己國家的文化內涵。這個時代，是知性美學的經營時代，也是形象主導現實的時代，誠如中華航空新世代品牌首席設計師陳瑞憲所認為：「文創產業是『藝術加上企業』、『腦袋加上金錢』」。歐美國家五、六十年前就在談文創，歐嘉頓瓷器場發展過程頗具啓發意義與參考價值。

## （十二）積極連結國際學術網絡

奧地利位在歐洲大陸之中心，週邊緊鄰德國、瑞士、義大利，又相鄰東歐諸國，與英、法等國不遠，而奧地利哈斯堡王朝自 13 世紀中葉至 20 世紀初，統治歐洲諸國達 650 餘年，為當時政經體制的中心。就歷史與地理位置而言，薩爾斯堡商業管理學院無疑是學習歐洲政治體制與行政管理的最佳學習環境之一，然而，該學院並不以此為滿足，積極連結國際學術網絡，跨出歐域，與俄羅斯、美國、加拿大外，又跨入亞洲與泰國、中國等學術機構結合，共同開設商業管理相關的課程，並積極延攬相關領域之國際級教授，開學術之風氣，此種營運與企圖，頗值得台灣學術機構的借鏡。

## 四、政策建議

### (一) 擴大政府資料開放之加值應用，發揮示範及引領作用

奧地利在電子化政府方面已有大步進展，尤其維也納市搭配政府資料開放（Open Data）潮流，每年廣自民間徵集個案，舉行競賽，提出許多令人驚艷的應用案例。開放政府之原意，在於引進民間創意、活用政府資料，開發資訊服務新興商機或革新競爭模式，已然成為國際間主流，未來尚可能進一步與大數據（Big Data）趨勢連結。國內雖已由國發會建立政府資料開放平台（Data.gov.tw），但在活化應用方面似著力不深，累積案例不多，未來應進一步在價值創造層面持續加強，發揮示範及引領作用。

### (二) 電子化政府應重視跨部門之合作，為民眾創造最大便利性

奧地利政府與其委外的民間資訊業廠商在推動電子化政府、提供民眾便捷化服務、及提昇國家競爭力方面，可說是不遺餘力。究其成功之鑰，首在其推動 e 化之層級高，由總理府資訊長主導，並統籌 12 個部會資訊長通力合作，致電子化政府全國統一；更以民眾需求為出發點進行跨部會之 e 化，例如當前維也納市政府正積極建置讓市民生下孩子後，在醫院經由網路填寫出生登記表格及上傳父母相關資料，出院前即可透過電子化系統拿到孩子出生證明，而無須去市政府登記及領取。反觀我國推動之電子化政府，中央與地方及各部會之間多各行其是、未予整合；且 e 化多著重於政府本身之各項作業與流程，而未站在民眾角度去思考跨部會 e 化之連結，因此，建議國內未來戶政資料之電子化系統，似可考量與其他部會之結合與運用。

### (三) 民意之蒐集及回饋，應透過電子化政府功能直接掌握

奧地利政府認為其電子化政府推動成功之最主要原因，在於非常重視民意與意見回饋，目前在網上中央與地方聯合設計約 1,000 個意見回饋表單，經由民眾的小小建議帶來 e 化的大大改善；以及設計利用手機 app 即可參與市政，市民可隨時通報其對施政之建議、道路之破損等，使得政府永遠可以掌握第一手民意。相對我國政府目前多透過媒體或民

意代表傳達民意，非但不是第一手資訊，且無法掌握或追蹤民怨或民願之所在，造成民眾對政府施政之疏離與無感。因此，未來之知識管理如何結合行動化的服務、在社會網絡中如何經由自動化的工具來取得民眾對政府之建議、以及經由研發機制如何將 e 化和相關議題焦點進行聯結，以提供政府主動了解民眾關心的事情，從而提供符合民眾需求的服務，應為我國政府在未來推動電子化過程中努力之方向。

#### **（四）主動行銷政策，公開透明施政**

奧地利聯邦政府為使國會議員在做預算討論時，可以獲得更充足之訊息，並使民眾可以更透視政府之作為，並呈現政府施政作為，特別成立聯邦政府之績效管理辦公室（The Federal Performance Management Office），在我國過去行政院研考會已經對重大政策有一套計畫管考制度，亦是要求量化指標，且公布在網站上供有興趣團體參考，而各部會亦需到立法院做施政報告，供立委檢視，但是這些並沒有非常主動的及摘要式的於事前提供給立委或利害關係團體參考，民眾會有施政不夠透明之感覺，因此是可以參考奧地利聯邦政府作法，主動行銷政策。

#### **（五）強化透明及建立以績效為導向的預算制度**

政府施政需要有充足的財務支持，面對多元且龐大的施政需求，如何有效分配及運用有限的經費，以滿足廣大民眾的需求，需要建立成本績效的會計制度。預算執行不止是確保支出是否妥當，更要建立執行後績效評估機制，確認是否達到預期目標？是否有具體的效益？所創造價值為何？連結會計與績效不僅掌握預算的流向，更能與計畫執行結果相連結，而預算透明化及強調執行結果取向可以提供充分的資訊作為決策參考，也是現代政府責信的必要作為。

#### **(六) 參考共同評估框架的內涵與作法，推動組織進行參與式的評估**

目前公部門績效評估，多採委外研究方式進行，所提出改善建議，或部份採行或未獲認同而束諸高閣。或有以內部人員評估，但評估時間短、方式及內容多非結構、系統性，不易形成共識。共同評估框架的面向及指標非常多樣具體，適合選擇部分項目在內部徵求同仁，形成團隊，試行評估，提出改善建議，再逐步擴大範圍，較為有效可行。

#### **(七) 績效評估不僅著重顧客需求滿足程度，也應重視員工的滿意度及成就感**

共同評估框架在產出部分將員工滿意度視為重要面向，包括工作環境、工作文化，甚至員工的工作與平衡、彈性工時、公平對待、健康保護等。同時也重視員工創新，甚至鼓勵參與志願服務。員工在努力工作時同時感到有成就感，工作與生活平衡，工作品質穩定，形成正向的效果，才能使施政績效持續正向發展。

#### **(八) 強化並傳承公務人力資源的素質，作好接班人的養成**

薩爾斯堡市政府未來要面臨公務人員大量同步退休，以及後續遞補與經驗傳承的問題，這些公務人力的量與質如銜接不良，對未來市政推動，將產生重大影響，故政府可積極導入知識管理、e-learning，以及師徒導師等制度，以強化並傳承公務人力資源的素質，作好接班人的養成。我國政府公務人力，在目前高普考錄取率仍低的情形下，雖無虞人力來源，不過，如何做好內部經驗傳承以及培訓的工作，也是亟需思考的課題。

#### **(九) 擴大交流互訪學習**

薩爾斯堡商業管理學院已與中國上海復旦大學合作，除雙方互有教授學者交流外，學生亦藉由課程的安排，得以相互交流互訪學習，據瞭解，已有中國學生與企業界人士，經由此種管道赴薩爾斯堡商業管理學院學習，然而，截至目前仍無台灣學生或企業界人士來此學習，殊屬可惜，建議台灣學術機構或企業界之訓練機構可組團前往與之交流，

探討可行的合作之道。

#### (十) 加強國內再生能源之推動，以提高能源結構之穩健度

奧地利境內有充沛的自有能源，又有進口能源取得的便利性，故其能源政策並無太多選項，在憑藉著本身的地形與天候條件，以及兼顧環境保護之國家目標下，一向以再生能源為主要基礎，並力求維持來源的多樣性，以避免自有能源趨於枯竭。我國客觀條件與奧地利大相逕庭，包括產業發展方向相去甚遠、自有及再生能源比例懸殊、進口能源穩定性差異甚大、文化認知層面（例如民眾的環境意識與生活態樣）不同等等，平行類比兩國之能源政策，並無實質意義，不過，奧地利強調維護能源供應的自主性、安全性與多樣性，此一上位原則一體適用於我國，也是目前我國能源結構的脆弱點所在。由於全球氣候變遷與暖化問題日益突顯，積極調整能源結構，減少對化石能源的依賴，其迫切性日增，加上我國超過 97%的能源係仰賴進口，能源自主性偏低，亦需從國家安全及戰略角度妥為綢繆，加強再生能源之推動，誠為可行之途，尤其是我國較具利基之太陽能與風力發電，以增加國內的能源選項，並提升能源結構的穩健度。

再生能源之發展是台灣不得不選擇的路，要善用我們的地理環境，如水力、風力、太陽能、海洋、地熱等潛力，就如奧國一樣充分利用其自然資源。台灣現階段水力及陸域風機的發展已趨飽和，而「陽光屋頂百萬座及千架海陸風機」是須積極推廣的項目。因此，及早落實「再生能源發展條例」中各項獎勵措施，政府居間協調鼓勵民間參與，必可收事半功倍之效。同時利用這個機會，運用我們的半導體及機電整合能力，發展再生能源產業，促進人民就業及經濟發展，使減碳與經濟發展相輔相成。

其次，調整消費者能源使用的效率也是刻不容緩的事，從節能設備、綠建築，以至於高耗能產業的設置、人民生活習慣、合理電價的實施，都是有效降低二氧化碳、愛護地球的手段，實有賴全國上下一致努力來執行。

## **(十一) 藉由公部門及專家的力量，維護居住者之權益**

維也納推動社會住宅之基本理念是政府有責任讓每一位市民擁有可負擔 (affordable) 的住宅，因此，住宅供給不應完全由市場來決定。維也納住宅基金運用良好的房屋採購策略、競爭發展，以及專案審查管理機制，透過開發商之良性競爭及諮詢顧問委員會的專家審查，不僅提升房屋建築的品質，更大幅減少基本建築成本及相關的費用，因而維持一定之房屋租金水準，並透過立法提供政府貸款、補助，中產階級大都具有承租社會住宅的資格，租金支出約占全戶所得的 25%。租金不能隨便調整高於通膨率，租約可以由下一代承租，讓中低所得之居住者可以負擔得起，使得 80% 的市民可以住在高品質、低租金的社會住宅，此乃是自由競爭之資本市場較難達成的目標。考量一般中低所得者處於弱勢並欠缺專業能力，維也納政府藉由公部門及專家的力量，維護居住者之權益，並讓參與開發商獲得合理利潤，此也是維也納社會住宅有如此優異成效之主因。茲針對社會住宅議題列舉九大建議做為我國合宜住宅或社會住宅開發案之參考如下：

### **1、房屋稅制改採累進稅率徵收，專款專用於社會住宅之興建**

我國目前面臨高房價、高空屋率、高自有住宅率、以及都市更新不易之現況，許多經濟弱勢族群無力購屋，因此強調居住正義之巢運再起，於本(103)年 10 月 4 日聯合國世界人居日前週末夜宿仁愛路帝寶，並提出諸多訴求方案，其中「廣建社會住宅達 5%」之訴求，雖為目前全民之共識，但在當前政府財政困窘之際，興建住宅之龐大資金來源恐為推動之最大障礙。因此，似可考慮參考紅色維也納時期之作法，對於高級豪宅之房屋稅採取累進稅率之徵收方式，亦即負擔能力大者多負稅、負擔能力小者少負稅，不但符合公平原則，且稅額增長速度大於徵稅對象數量的增速，有利於政府將該稅收專用於社會住宅之興建。

### **2、指定專責機關主導規劃社會住宅、涵括在政府所有之政策中**

觀諸維也納住宅政策的發展，係由政府一手主導住宅之供給數量，因而多年來均可使人民居有定所，且房價始終維持在溫和之微幅上漲；反觀我國過去並無具體住宅政策，而由民間開發主導住宅建設，雖行政院於民國 94 年核定整體住宅政策，並制定民國 97 年至 100 年及 101 年至 104 年之整體住宅政策實施方案。然現有各種政策性住宅

之權責機關眾多，致分工不清而難以有效管理，建議未來應指定專責機關統一主導規劃與興建之責；對於各地方政府之財政情況不同，中央主管機關應主動協助財政不足或社會住宅需求較高縣市調配資源，俾能照顧偏遠及資源不足地區中低所得及弱勢者之住宅需求。再者，任何一項計畫均不可能單獨成立，建議參考維也納作法，將社會住宅計畫整合在國土規劃、新社區計畫、都市更新以及政府各種之策略計畫中，俾能利用公部門主導之各項政策，帶動社會住宅的發展。

### **3、鼓勵非營利組織參與社會住宅之興建、經營管理、及福利照顧**

維也納之住宅政策係從住宅之供給面著手，由政府興建或補助民間興建社會住宅，其中更成立第三部門之住宅基金，由非營利組織負責協調及綜整住宅興建及更新工作。因此，我國未來似可考慮採低利貸款或財政補貼方式，鼓勵第三部門、民間業者共同參與社會住宅之興建、都市更新推動工作；以及積極支持非營利團體參與經營管理，設置社區服務中心、配置社會工作人員、提供家戶服務及輔導生活，除能有效降低政府之財政負擔外，並可使社會住宅提供更多元的福利照顧。

### **4、運用公有土地、活化閒置空間，積極增建或整建為社會住宅**

依據審計部 100 年度報告指出，國營事業閒置土地面積高達 3,759 萬平方公尺，部會亦有許多閒置之公有宿舍。針對維也納成功運用舊瓦斯工廠、地鐵、運河旁等廢舊閒置空間，興建出結合購物、會展之多元社會住宅，並成為觀光景點之經驗，建議政府應考慮積極整合各部會與地方政府之資源，就國有閒置、廢舊宿舍與土地進行「回收、活化、再利用」，並提出具體執行規劃，結合當地更新與再生之創新策略，保存歷史與文化遺產後將社會住宅計畫融入其中，進行「區塊式整體開發」，並配合都市計畫變更、市地重劃、都市更新、聯合開發等，使之成為民眾住宅的新選擇；此外，亦可達到維也納推廣之分散於全市各地許多獨立、個別的更新計畫，使社會住宅散落在市中心或任何區域，讓弱勢族群融合於社區裡，並能帶動整個城市之更新活力。

### **5、都市更新應儘量以維修代替拆除、活化運用舊有建築物**

維也納住宅基金以「柔性都更」、「邊住邊修」方式進行老舊建築的保存與更新，實

為其成功推動都市更新之關鍵；反觀國內老舊建築之活化或更新模式，長期以來均傾向於建物之全部拆除改建，以擴大住宅供給的土地開發。但根據成功大學建築研究所之研究，每公斤的鋼筋使用代表 1.21 公斤的二氧化碳排放、每立方公尺的混凝土使用象徵 346 公斤二氧化碳排放。一棟舊建築物在改建過程中，除少數具回收價值的金屬材料外，拆除後必將產生大量的營建廢棄物，嚴重造成環境負擔；爾後在新建時，其所使用的一磚一瓦均代表著地球資源使用、能源消耗與二氧化碳的排放，將加劇全球溫暖化之趨勢。因此，建議政府未來應揚棄剷斷式之都市發展模式，而改以設法延長既有建築物的使用壽命、改善能源使用效率著手，以舊有建築物之維修與活化運用，達成保護地球、環保節能、及文化記憶保存的目的。

## 6、公開徵選及補助民間優質建商及設計師、投入推動社會住宅建築

1995 年起維也納推動之「公開競圖評選」機制，對其興建的社會住宅品質與創新有極顯著之貢獻，其中對入選之開發者給予政府補貼或低利貸款，更是成功之關鍵，2014 年對建築研究及監督費用之政府預算即高達 120 萬歐元。然而長期以來，台灣最好的設計師與建築創意，都以規劃私人豪宅為主，國宅或社會住宅向來都傾向於興建單調之標準化建築，故較難被一般社會大眾接受。因此，為突破當前不由最好設計團隊來蓋社會住宅之困境，政府應考慮編列預算推動社會住宅之建築業金質獎，以及辦理公開競圖評選機制，使未來興建之社會住宅均能兼顧都市規劃，不僅可以讓當地社區住宅增值，並符合經濟成本考量、重視生態環境、配合社會之永續發展。

## 7、推動在地安養，社會住宅應規劃老人之 SMART 住宅、輔以社福服務

在高齡化及少子化之趨勢下，維也納市政府近年來特別針對住宅需求面積不高之老年人口，推動房數較少、面積較小、戶數較多、租金較低之 SMART 住宅；其中針對老人需求設計之住宅，均會提供老人之無障礙空間，並結合社會福利部門提供在宅及居家護理的服務。我國一向以在地安養為老人住宅安排之最高原則，亦是社會福利政策努力之目標，故未來在社會住宅之規劃上，建議應參考維也納 SMART 住宅之作法，並提供一定比率給社福團體所認定之安置對象，使其能與社區融合，並由政府 and 民間社會福利機構資源配合，以協助居住者。

## 8、為達節能減碳目的，未來新建住宅應實施「住宅耗能身分證」規定

由於歐盟指令轉換之奧地利國內法「住宅耗能身分證法」已於 2012 年底在奧地利正式生效；且在考量兼具節能減碳、振興產業及創造就業等多重效益下，奧地利各級政府積極推動整修「節能減碳環保宅」，2013 年聯邦政府「建築物隔熱整修補助計畫」預算高達 1 億 2 千萬歐元<sup>3</sup>。我國之「溫室氣體減量法」雖尚未通過，但為減緩氣候變遷，降低溫室氣體之排放，以及符合國際之趨勢與未來將面臨之氣體減量要求，建議我國政府應積極推動能源有效住宅，先將生態及節能落實在未來住宅之興建上，並可考慮參照歐盟之法令，制定「住宅耗能身分證法」，對於未來新建之住宅，要求其須備妥證件載明建築物各項設備及建材之詳細耗能指數，將能有效發揮先期之「節能減碳」功效。

## 9、重視租屋者之權益保障、制定「不動產租賃條例」

維也納之社會住宅總數達 41 萬餘戶，占全市住宅總量的 42.3%；若復計入私人租屋，維也納有八成以上家庭住在出租住宅，且對租屋之滿意度高達七成以上。我國長期以來一直有空屋率過高的問題<sup>4</sup>，不僅造成社會資源浪費，亦扭曲整體住宅市場機制，故建議政府應參考維也納以憲法及相關法令規範與管理租屋市場，針對租金爭議或租賃問題，由市政府 50 局設置維也納仲裁委員，提供租戶免費的法律服務，並多在 3 個月內完成處理，以節省法院訴訟資源之作法，重視租屋者之權益保障，視需要制定「不動產租賃條例」；並可採獎勵或補助之方式，由民間或非營利組織建立租賃經營平台，提供良好出租以及後續最重要之管理服務；配合租稅減免等措施，讓持有市場區位與品質良好空屋之房東，願意釋出成為社會住宅，不但可有效利用市場空屋，故能解決經濟或社會弱勢者的居住問題。

---

<sup>3</sup> 2013 年 1 月 14 日奧地利經濟部(BMFWJ)新聞稿。

<sup>4</sup> 我國空屋率之統計，依據全國低度使用(用電)住宅比例，101 年為 10.63%，空宅數 83.6 萬戶；另依行政院主計總處 99 年「人口及住宅普查」統計，無人經常居住且未供其他用途之空閒住宅，計 156 萬宅或占 19.3%。

## 五、結語

公務人員保障暨培訓委員會參酌歐美各國高階主管人員特別管理制度業已行之多年，建構了高階文官培訓飛躍方案，為的就是培育具卓越管理、前瞻領導與民主決策之高階文官，使其具備晉升下一職務才能的發展性訓練。同時，為強化高階文官之國際視野，使其思維及格局提高至全球化觀點看台灣未來之走向，高階文官培訓飛躍方案安排 50 小時的國外研習，以期達成「立足台灣、放眼世界」之理念，本年領導發展訓練班特別安排學員至奧地利參訪。飛躍計畫開辦迄今，過去累積參訪的國家約為 10 國，奧地利是首次參訪，再者奧地利位處歐洲中部的樞紐，其地理位置與國家重大議題亦與本國相近，因此今年的研習意義格外重要。

感謝考試院及公務人員保障暨培訓委員會各級長官的支持、國家文官學院同仁的付出、奧地利聯邦行政學院的安排，以及本班學員的共同參與，本次的國外研習能順利完成取經借鏡。同時，要特別感謝保訓會葉副主任委員維銓的帶領，以及駐奧地利代表處陳大使連軍與相關同仁的協助安排與熱忱接待，讓本次收穫成果如此豐碩。

本次研習主題式的學習，讓我們了解了奧國的政府治理、憲法、歷史、地方政府、國會和州議會，也深刻體悟奧國的管理方式：包括品質管理、預算管理、績效管理、企業管理、政府資訊管理、變革管理、檔案管理，如何創新求變；針對我國當前重視的兩大政策議題「再生能源研究」與「社會住宅」，也提供了諸多新的政策思維；所參訪維也納與薩爾斯堡的古蹟、自然景觀及音樂會等，更是讓我們體悟到歷史、人文與文化對國家發展的重要性。本次研習的課程多元、理論與實務並重，也兼顧到了中央政府與地方政府、行政與立法、公部門與私部門的學習與了解；研習理論與實務之餘，更有一項隱形的資產，格外重要，那就是建立起我國與奧地利的聯繫工作平台、加強雙方認知，開發未來交流合作的新契機。

此外，本次國外研習不僅帶回了變革領導與組織創新的理論與實務，收穫滿載，也從奧國的國家發展中獲得了三項體悟。首先，長遠規劃是政府的角色，奧地利延襲奧匈帝國的承傳，從首都維也納可以看出 17、18 世紀往昔的榮耀與繁華。從街道、建築、劇院、國會、教堂與雄偉的交通便利，影響我們，了解對於政府的規劃與維護要有長遠的

做法。其次，政府的政策是有計畫的作為，從社會住宅的政策、四通八達的電車及地下鐵、有效能源議題的解決，說明政府在引導社會和國民行為的改變是位居領導性的計畫作為。最後，文化、音樂和藝術的豐富化，變化市民的涵養，也豐富人民的生活。看到薩爾斯堡劇場的人潮，夫婦或朋友相互牽扶，踩著夕陽的餘暉，走過隧道去欣賞表演，頓時感覺有時必須放慢自己生活的步調，去領會音樂，體驗文化、豐富生活才能改變思維，讓決策過程也能注入藝文思維，而這些正是被行政體系長期所忽略的一面。

高階文官的我們，除了需與時俱進的專業知識外，輔以培養人文藝術素養也是重要課題。這樣德術兼修所研擬出來的方案、政策才能更週全，人民才會有感。

這次奧國的研習參訪，感謝國家文官學院之精心策劃，內容充實、精彩，讓我們收穫良多，同時亦感謝葉副主委維銓、童簡任秘書嘉為、呂專員季蓉以及奧地利聯邦學院葛露絲小姐之規劃、聯繫及貼心的照顧，使這次的出國研習圓滿成功。

## 貳、參考資料

### 一、書籍與期刊

Christine Whitehead and Kathleen Scanlon

Social Housing in Europe, LSE London, London School of Economics and Political Science. 2007

EU

How the European Union works-Your guide to the EU institutions.2012

FACTSHEET 「Renewable Energy Facts & Figures」 The development of renewable energy in Austria in 2012

Fiedler, F. E.

Style or Circumstance: The Leadership Enigma. Psychology Today Magazine. March. P38-43.1969

Final Report of Study on Financing of Social Housing in 6 European Countries

CECODHAS European Social Housing Observatory, 2013

Good for you, Good for Vienna

Wohnfond\_Wien, City of Vienna, 2014

Herbert Ludl

Limited-Profit Housing Associations in Austria. 2007

Housing in Vienna Annual Report 2013

City of Vienna, 2013

Housing in Vienna,

Wohnfond\_Wien, City of Vienna, 2008

Laurence J. Peter; Raymond Hull.

The Peter Principle: why things always go wrong. New York: William Morrow & Company, Inc.1969

Manual for Jim Rough's Dynamic Facilitation Method, 2006

Municipal Housing in Vienna : History, facts & figures

City of Vienna, 2012

Noel Cahill

Financing of Social Housing in Selected European Countries, National Economic & Social Council. 2014

Wisdom Councils in Austria, Joint Research Project of the Ministry of Life and the Office for Future-related Questions, April 2012,

Wolfgang Amann and Alexis Mundt

The Austrian System of Social Housing Finance. 2005

Wolfgang Forster

80 Years of Social Housing in Vienna. 2013

Wolfgang Forster

Housing in Vienna : Innovative, Social and Ecological

## 二、網站

奧地利能源管控局網站，<http://www.e-control.at/de.home>

經濟部能源局網站，<http://www.moeaboe.gov.tw/>

經濟部國貿局貿易資訊網，<http://www.trade.gov.tw/>

歐盟網站，[http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)

歐洲議會網站，<http://www.europarl.europa.eu/portal/en>

歐嘉頓瓷器場，<http://www.augarten.at/experience-augarten/museum/>

## 三、其他

2013 年 4 月份奧地利環保部與科技部聯合新聞稿

台電公司「水火力發電營運簡介」及「發電月報」

駐奧地利代表處經濟組商情報導

### 叁、活動照片

#### 一、奧地利聯邦行政學院學習點滴



於奧地利聯邦行政學院學習



於奧地利聯邦總理府學習



前往歐盟組織學習



於國會大廈研習

## 二、薩爾斯堡行政學院學習點滴



薩爾斯堡市長歡迎會



前往薩爾斯堡商業管理學院途中合影留念



參訪 Wals-Sizzeheim 文化中心



薩爾斯堡市長歡迎會

### 三、參訪活動



參訪霍夫堡



參訪社會住宅-百水公寓



參訪聯合國維也納國際中心



參訪奧地利瓷器博物館

#### 四、結業典禮



保訓會葉副主任委員維銓於結訓晚宴致詞



奧地利聯邦行政學院院長頒贈結業證書

## 五、拜會駐奧地利代表處



與陳大使連軍合影



拜會駐奧地利代表處