

出國報告（出國類別：考察）

荷蘭政府矯正、社福及文化部門組織 型態、員額規模及運作情形考察報告

服務機關：行政院人事行政總處

姓名職稱：行政院人事行政總處專門委員 林延增
行政院人事行政總處專員 徐敏軒

派赴國家：荷蘭

出國期間：2016年9月25日至10月1日

報告日期：2016年12月28日

目 次

壹、前言	1
貳、荷蘭政府與國會概況.....	3
一、國家的國體與政體.....	3
二、各級政府組織架構.....	5
參、荷蘭政府公務員與員額管理	10
一、荷蘭政府與公務人員之關係.....	10
二、荷蘭政府員額管理策略與成效.....	11
肆、荷蘭長照制度與長照評估中心概況.....	17
一、前言.....	17
二、荷蘭健康照護法制體系.....	19
三、長期照護相關制度.....	22
伍、荷蘭矯正政策與人權申訴委員會知識中心概況	31
一、荷蘭矯正政策與獄政現況.....	31
二、荷蘭人權申訴委員會知識中心概況.....	35
陸、荷蘭博物館政策與國家博物館概況.....	39
一、荷蘭博物館政策.....	39
二、荷蘭國家博物館運作情形與人力概況.....	42
柒、考察心得	47
一、荷蘭政府組織架構精簡.....	47
二、荷蘭政府員額管控以業務簡化為導向.....	47
三、荷蘭長期照護人力運用彈性.....	48
四、荷蘭刑事政策發展影響監獄設置及人力配置的檢討.....	49
五、荷蘭公立博物館營運及人力管理方式具有彈性.....	51

圖表目次

表 1 考察情形重點說明	1
表 2-1 2016 年荷蘭中央各「部」一覽表	6
表 2-2 省級政府職權	7
表 2-3 市級政府職權	8
表 3-1 荷蘭與我國公務人員薪資比較	11
表 3-2 2013 年荷蘭政府員工人數	13
表 4-1 荷蘭基本概況	17
表 4-2 國民醫療保健支出	18
表 4-3 荷蘭長期照顧方案一覽表	27
表 5 荷蘭監禁率趨勢	37
表 6-1 荷蘭現行受國家補助之博物館一覽表	40
表 6-2 荷蘭國家博物館近年收支情形	44
圖 3-1 荷蘭政府一般行政部門員工人數增減趨勢	14
圖 3-2 中央政府員工人數增減趨勢	15
圖 3-3 市級政府員工人數增減趨勢	16
圖 3-4 阿姆斯特丹、鹿特丹及海牙市政府員工人數增減趨勢	16
圖 4-1 荷蘭健康照護概況	17
圖 4-2 健康照護花費占 GDP 比率	18
圖 4-3 長期照護公共支出占 GDP 比率	24
圖 4-4 荷蘭長照機關概況圖	25
圖 4-5 荷蘭長照體系	26
圖 4-6 荷蘭長照申請評估案件情形	27
圖 4-7 荷蘭長照使用者年齡分析圖	28
圖 4-8 荷蘭長照使用者性別分析圖	28
圖 4-9 荷蘭長照案件處理速度	29
圖 5-1 荷蘭 2000 年至 2012 年監禁人數趨勢	33

圖 5-2 荷蘭 2000 年至 2012 年監禁率趨勢	34
圖 5-3 荷蘭矯正體系概況圖	35
圖 5-4 荷蘭矯正機關及權責	36
圖 5-5 荷蘭與我國矯正機關比較	36
圖 6 荷蘭國家博物館組織圖	45

附錄 1：考察荷蘭長期照護評估中心簡報資料

附錄 2：荷蘭長期照護評估中心手冊

附錄 3：荷蘭刑法應用及青少年保護委員會研提《刑法制裁應用的願景-增強凝聚、介入和信任》報告

壹、前言

面對多變複雜的外在環境，及人民對政府提供公共服務的高度期待，政府推動之業務範疇日益擴增，又因受制於可用資源有限，為兼顧國家財政狀況與政務順利推動，行政院對於中央機關之員額配置向採從嚴控管措施。特別是自 99 年 4 月 1 日「中央政府機關總員額法」施行以來，中央政府機關員額高限設定為 17 萬 3 千人，並按各員額類別高限內核實由各主管機關配置所屬機關員額。

自 2000 年以來，荷蘭政府無論中央或地方政府，均以朝向「小而美」的行政組織和員額配置為其組設及人力管理的調整方向。同樣的該國亦面臨國家財政日益困難，人民需要不斷增加的挑戰，該如何運用有限預算，輔以民間資源的運用，適時提供各項政府服務，近年來該國多有令人欽羨的作為。

近年來，我國在矯正戒護、長期照護及文化機構法人化上多有著力，各該業務區塊的主管機關常有提出此 3 項業務區塊的組設和人力的需求，而荷蘭在前揭業務的推動上，多有值得我國參考借鏡之處，故而選定該國為本(105)年度考察的對象。行政院人事行政總處(以下簡稱人事總處)爰派員赴該國矯正、長照及博物館相關領域的政府機關(構)進行為期 8 日(含路程)的考察，藉由實地訪視作為未來我國在前揭業務區塊上組編人力推動之參考。於上開期間，共計拜訪與考察主題相關的 3 個機關(構)，情形大略如下：

表 1 考察情形重點說明

日期 (以荷蘭當地時間)	考察機關(構)	活動重點
9 月 27 日	荷蘭長期照護評估中心 (Centrum Indicatiestelling Zorg，以下簡稱 CIZ)	瞭解該中心為該國長期照護業務的重要核心組織之一，就其人力組成類型、規模及不同類型人員間之業務分工、長照服務運作情形(包含受理長照需求申請、評估等級、核定長照服務給付項目)各階段流程，與人力配置進行瞭解，並請其提供該國新近整體健康照護體系法制及

日期 (以荷蘭當地時間)	考察機關(構)	活動重點
		運作等進行說明。
9月28日	荷蘭各監獄人權申訴委員會知識中心(Oversight Committee Knowledge Center, 以下簡稱 OCKC)	該中心隸屬於該國安全暨司法部, 除就其組織定位及其運作模式、人力配置等交換意見, 並就目前荷蘭矯正機關收容及運作現況, 以及該國最新矯正政策措施等事項進行請益。
9月28日	受邀拜會我駐荷蘭代表處 <u>周大使台竹</u>	針對荷蘭當前政經情勢、台荷互動關係等提出說明, 並針對該代表處人事管理、駐外單位組織及國內組改進程等議題提出其看法。
9月29日	荷蘭國家博物館(Rijksmuseum)	就該館類似我國行政法人的營運績效、組織架構、人力運用類型、規模及配置情形、政府經費補助等進行交流。

貳、荷蘭政府與國會概況

一、國家的國體與政體

荷蘭王國 (The Kingdom of the Netherlands) 創建於 1813 年，依其國體與政體分別為「君主立憲制」(constitutional monarchy)、「議會內閣制」(parliamentary democracy) 和「中央與地方分權的統一國家」(decentralised unified state)，以下就上開 3 部分的內涵，簡要說明如下：

(一) 君主立憲制

荷蘭王國「憲法」於 1814 年 3 月 29 日正式頒布，1815 年 3 月，威廉·腓特烈王子以「威廉一世」(Willem I) 的身分，正式宣布荷蘭獨立，並以「荷蘭國王」為其國名，自此荷蘭成為一個君主立憲的國家。嗣後荷蘭憲法又於 1848 年進行重大修正，將下議院國會議員、省長及市議會議員等，改由人民直接選舉產生，政治權力從此由國王移轉至內閣各部大臣及國會。

最近一次的修憲就是在 2012 年，國王對內閣各部大臣的任命權力，進一步限縮而改由下議院來行使。自此下議院對閣揆 (組閣者，formateur) 擁有任命權。如此一來，現今荷蘭王室的權力，就僅止於國事訪問及重大災難慰問等象徵性代表國家意義的角色，大致與英國王室的權限類似。

(二) 議會內閣制

荷蘭政體採行民主憲政的體制，在中央是兩院制的國會，並由下議院多數黨組成內閣的政治體制。該國的選民是藉由直接選舉不同層級國(議)會的議員，至於內閣閣揆、各部大臣，甚至地方政府的市長等行政職位，均並非由人民直選產生，而是由國(議)會多數黨議員當選者之中來任命擔任之。又荷蘭採取的選舉制度，是比例代表制，根據每個政黨參與議會選舉獲得選民選票的比率，來決定該黨可獲得多少議員席次，以及可取得任何種行政職位。

荷蘭的國會分為上、下議院。下議院議員共 150 人，由公民直選產生；至於上議院議員共 75 人，則係由省議員選舉產生。下議院掌握該國主要的政治權力核心，並由下議院多數黨領袖可進行組閣，再自下議院議員中選任各部大臣；但因為荷蘭政治生態為多黨制，通常不會有單一政黨可獲得過半席次，因此，常常需採聯合內閣方式執政。此種組閣方式，常也會影響該國內閣各部大臣的數目。下議院的

主要任務是監督政府政策、審議預算，立法及反映社會問題，並對內閣實施質詢權及調查權。

在上議院部分，和其他兩院制國家的國家的上議院有所不同，也就是上議院擁有否決法案的權力。因此，該國法案的通過，聯合內閣除須掌握下議院的多數外，也需有上議院多數的支持，始能付諸實施。又因為省議員的選舉與下議院議員選舉期程不同，常會有上、下議院的多數黨分屬不同政黨所組成之情形發生。因此，法案的修訂常需較長的時間。

（三）中央與地方分權的統一國家

荷蘭政府除了「中央政府」外，另有地方政府體系，依層級區分可為：12個「省級政府」及393個「市級政府」；此外，還有荷屬加勒比地區的3個特殊的公共體：即波奈島、聖佑達修斯島和沙巴島。隨著持續的地方區域劃分的整併，市級政府數量已從1850年時大約1,200個，下降到2016年的不到400個。由於許多市級政府仍然太小，以致無法執行某些任務。為了解決這個問題，荷蘭採行不同市級政府間可以互相合作進行聯合治理。

荷蘭中央與地方分權治理的模式，是介乎中央集權的模式（如法國）和聯邦模式（如德國和比利時）之間，中央政府與地方省（市）級行政機關屬於兩種行政層級的關係，該國將此種中間模型稱之為「分權的統一國家」。

荷蘭所採行的地方自治的治理型態，其與聯邦制國家不同，在於荷蘭憲法中沒有明定省級及市級政府的職掌，但卻又採取中央集權國家的做法，即省（市）級政府可本於其地方自治權限，自行訂定各自地方自治法規和規範。也就是說，各地方政府可以自主地執行職掌事項、發展其政策，並可因地制宜訂定適合該地區所需要的法規。這種地方自治的範圍是有其上、下限的，上限由上級政府的法律或規定所規範，下限為憲法所保障公民的權利。目前該國省（市）級政府的各項職掌事項中，渠等擁有自治權責者約占10%左右，主要是關於具地方特色的文化、體育、娛樂及公共設施之維護，甚至包括對於尋求庇護者之處置。

另外90%的掌理事項，則是與中央政府共同管理事項。即中央政府透過制定法案方式，將任務委由省（市）級地方政府辦理。而此種共同管理事項的授權程度不一，例如：本報告後面將要說明的對於身障人

士健康照護的社會支持法、對幼童及青少年照護援助的青年法、甚至在國家區域規劃及公共住宅等法案上，即採此種共同管理模式辦理。也因為近幾年分權化的持續進行，省(市)級政府的業務也有相當程度的增加。

省(市)級議會和其地方政府關係，荷蘭採行類似該國中央政府國會內閣制的組成方式，亦即各該市議會或省議會議員是透過每4年一次的公民直接選舉產生；至其相對應的地方省級或市級行政部門行政首長，亦是透過各該議會公民直選所產生的多數黨領袖，可取得省政府的「女王專員(Queen's Commissioners)」及市政府的「市長(Mayor)」職務，上開兩者分別擔任省級及市級行政部門的首長，負責指揮所屬的行政部門。

二、各級政府組織架構

荷蘭政府之基本架構有三個層次管理階層：市級政府之於當地政府，省級政府之於區域政府，中央政府之於國家政府。以下將就中央、省級及市級政府分別介紹該國政府架構：

(一) 中央政府

如上節所述，荷蘭為「分權的統一國家」，自上個世紀末開始，中央政府持續嘗試將公務事務交由地方辦理，特別是市級政府。1990年，內政及王國關係部部長也透過市政法案第117條規定，加速推動將中央權責下放到市政當局，亦即設定地方政府的自主程度與委辦地方政府辦理公共事務。亦即類似我國中央政府權力下授地方政府的「地方化」做法。

在中央政府層面，其核心組織為首相及內閣各部，由憲法規定各部的組織。各部由各該內閣大臣所領導，並由各該大臣任免該部之公務員。在2014年中央政府各部僱用之全職員工(FTEs)大約109,500人，相較於2010年時有114,500人，略有減少的趨勢。

就組織型態而言，中央有行政機關及機構的組織，也有類似我國行政法人組織或英國非行政機關公共組織體(Non-departmental public bodies；以下簡稱NDPB's)共同來處理國家各項特定專業性業務。

由於荷蘭小黨林立，少有單一政黨足以組閣，因此，多係由下議院中共同佔多數席次的政黨組成聯合政府。自20世紀下半

葉以來，內閣「部」的數量並不固定，「部」的數量最高時，曾有 14 個。嗣後因為各部的職掌的調整而組織整併，但部的總數仍長期保持在 13 個。

再以 2000 年維姆·寇克 (Wim Kok) 前首相執政時期的內閣為例，當時曾有 13 個內閣大臣，每個大臣領導一個部，其下各有兩個政務委員，和 13 個非屬閣員之大臣 (State Secretary)。相較現任首相馬克·呂特 (Mark Rutte) 於 2010 年 10 月 14 日組閣後，將部的數量進一步縮減到 11 個，依其官方表示，這是基於業務需要，所採行複合式名稱的整併，就是將既有「部」予以整併。與我國目前進行中的行政院組織改造，亦有採行此一類似做法，如：規劃成立衛生及福利部、交通及建設部等。如此一來，該國內閣相關成員的人數，大幅減少近 40%。

據該國檢討發現，這樣的作法將有助於小而美的政府改造目標的達成，但此舉可能形成以下的缺點，除了增加個別大臣的工作壓力之外，一些利益之間的權衡措施可能會因大臣人數減少而失去。例如，在一個部會內同時負責道路建設及動物福利，當評估需運用大量經費進行道路建設時，動物福利這個區塊的利益很容易被犧牲。此項經驗似乎可供我國組改歷程相關規劃作業時的參考。有關 2016 年荷蘭中央內閣部的組成，詳如下表：

表 2-1 2016 年荷蘭中央各「部」一覽表

總務部 (Ministry of General Affairs)	建設及環境部 (Ministry of Infrastructure and the Environment)
內政及王國關係部 (Ministry of Home Affairs and Kingdom Relations)	教育文化及科學部 (Ministry of Education, Culture and Science)
外交部 (Ministry of Foreign Affairs)	社會及就業部 (Ministry of Social Affairs and Employment)
國防部 (Ministry of Defense)	安全及司法部 (Ministry of Security and Justice)

經濟部 (Ministry of Economic Affairs)	衛生福利及體育部 (Ministry of Health, Welfare and Sport)
財政部 (Ministry of Finance)	

資料來源：荷蘭政府網站，<https://www.government.nl/ministries>。

在中央各部之外，另有超過 100 個左右的行政法人組織體，其類似英國所謂的非機關公共組織體(NDPB's)。這些法人組織雖是政府部門的一部分，但肩負各自專屬領域的業務。著名的例子是社會保險銀行，負責支付給老人及兒童津貼。行政法人負責執行性業務，且須有法律為依據，大臣只能在法律授權的限度內去指揮監督這些組織。對民眾而言，這些行政法人在其生活中扮演了重要的角色。然而在大量運用後，荷蘭政府近年再進行業務整合檢討時發現，部分行政法人與原主管部有重複設置的問題，如：學生貸資訊系統業務移回與教育文化及科學部系統整併，期使資源有效運用。另為該國除政府需精簡人力，法人組織亦不能置身事外，如：在 2010 年最大的行政法人僱用人數約為 42,700 人，但到了 2014 年已略有減少為 39,000 人。

(二) 省級政府

截至 2015 年 1 月止，荷蘭除了有上述 12 個省級政府和 393 個市級政府（按：2000 年 1 月 1 日時，曾有 537 市級政府），這些不同層級之政府，均係在各自上位規範的授權下，在其所擁有的管轄權限範圍內，獨立行使各自地方自治權限，也就是他們在法令授權下，本權責決定哪些是首要處理的任務、或必須停止繼續執行的工作。

荷蘭有 12 個省級政府，共僱用約 9,000 名全職員工(FTEs)。省級政府之職權簡述如表 2-2。

表 2-2 省級政府職權

鄉鎮市區域規劃。
省道、自行車道和橋樑之建設與維護。
省府建設計畫中公路、鐵路、海運、工業用地、農業、自然保

護區和娛樂設施位址之決策。

特殊的環境的任務，如提供清潔水源和提供安全路線給裝載有害物質的卡車。也透過法律監督空氣、土壤和水的品質。

確保救護車可在 15 分鐘內到達省內每一個位置

監督水利機關和市級政府，市級政府之預算和財務報表都須經省政府之批准。

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

最高的省級民意機關是經民主選舉產生的省議會，省議會的成員是透過民眾直選，選舉是每 4 年舉行一次。省議會另一項職權也就是負責選出兩院制國會中的上議院議員。省級政府除執行省議會之決議事項外，也執行中央政府所委辦事項。省級政府管理階層係由省議會任命，由 3 至 7 人組成，不一定是省議會議員擔任，其任期配合省議會選舉，至多 4 年。

(三) 市級政府

在 2015 年 1 月 1 日，荷蘭有 393 個市級政府，僱用了約 16 萬名公務員。市級政府執行許多不一樣任務，其職權簡述如表 2-3。

表 2-3 市級政府職權

掌握居民的身分。
核發官方文書，如護照、身分證及駕照等。
提供福利予不足以謀生之居民。
實施社會支持法案 (WMO)、青少年關懷和勞動參與。
負責學校的住宿事宜和補助需要額外援助的學生。
都市計畫，如商業區、住宅區之區劃。
監督住宅建設。
建設及維護街道、道路、人行道和自行車道。
實施垃圾分類
公共設施補貼，如游泳池及圖書館
確保到達工業區的便利性，並核發賣場的許可證

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

市級政府由市議會所管轄，而市議員由市民每 4 年選舉產

生。市級政府執行市議會之決議及中央政府委辦事項。市級管理階層包含了市長及市議員。市長由市議會向國王專員提名，並由市議會同意後任命，任期為 6 年。

市級政府本於其地方自治賦予的權限內和中央政府的政策之間運作，由於市政當局最接近居民，最瞭解基層民眾的需求，近來基於顧客服務也被賦予越來越多的任務。另外一個特殊的組織，VNG，作為荷蘭 393 個市級政府的協會，也扮演了一個鏈接中央政府和市級政府之間角色。

叁、荷蘭政府公務員與員額管理

一、荷蘭政府與公務人員之關係

荷蘭政府之人事制度一直有其獨特法律地位，政府的員工中有很高比例是公務人員，且公務人員所遵守的是公務人員法律，而非私法勞僱關係的勞工法規。但在某些政府部門，例如教育及醫療照護，有很高比例的員工嚴格來說並非公務人員。

公務人員有一個很明顯的特徵是，他們執行工作是基於任命，是由政府單方面的任命，與一般雇主與受僱者間訂定雙方契約有所不同。這也反映出了政府與公務人員法律地位之不對等，類似我國公法上職務關係。因此，荷蘭公務人員之權利及義務，並非記載於勞動契約或團體協約，而是記載於法律之中。這一點與我國公務人員係依據公務人員法令任命之情形相似。

值得注意的是，如果政府要解僱公務人員，必須要符合公務人員法律之規定。例如：某項職務因組織改造被認為冗餘或待精簡的工作，那麼雇主必須證明已做出足夠努力協助安置員工，但仍無法安置，始能精簡資遣該名公務人員。另一個例子是員工因不適任該項工作而被解僱，雇主必須能證明該名員工長期明顯無法勝任工作，且無法再一步改善。或是員工罹患嚴重疾病，須經證明已無可能執行業務，始能進行解僱。我國公務人員法制亦有類此設計。

不過隨著公務人員與政府間關係的改變，公務人員法律與勞工法律差異相較於 20、30 年前，已不那麼顯著。公共領域的界限，也有所不同。郵政服務民營化，銀行反而是國有化。但整體來看，公務人員仍有其獨特性，因為還是被要求有較高的榮譽感、廉潔以及獨立。

此外，前開章節已經提過，荷蘭是一個權力下放的國家，這也反映在其公務人員制度上。每個政府機關都對自己的員工負有很大的責任，荷蘭沒有公務人員集中考選制度。在政府機關（如中央政府和市級政府）中，可以看到考選權力一定程度的下放。相較之下，我國係採集中考選制度，由考試院所屬之考選部統一辦理各項公務人員考試，再分發至各用人機關任用，有相當大的差異。

荷蘭的文官制度主要是採用「職位分類制」，招募的啟動是

基於職位而非職涯。但也有三種聚焦在職涯培育的例外：首先是警察、司法機構、國防部和外交部之公務人員的培育；其次是高階文官，特別是中央政府高級文官署（ABD）之高階文官及高級文官團的儲備；最後，是針對中央政府和一些市級機關具有高潛力人才建立一套管理培訓制度。即使如此，職位分類制仍是荷蘭公務員制度的一個顯著特點。

另外，在職位分類制度下，荷蘭公務人員之薪資制度也發展出不同的特徵。在荷蘭，公務人員薪資的設定是由機關與工會進行協商之結果，且公部門之薪資水準是與私部門連結的。相較之下，我國公務人員之薪資係規範於公務人員俸給法及相關規定，非由政府與公務人員協商而來。荷蘭與我國公務人員薪資比較詳如下表：

表 3-1 荷蘭與我國公務人員薪資比較

單位：新臺幣

層級	我國	荷蘭
相當常務次長級人員	145,150 元	333,812 元
相當司處長級人員	116,245 元	212,398 元至 311,406 元
相當科長級人員	70,895 元	170,442 元至 240,380 元
初任人員（科員）	43,350 元	101,864 元至 156,570 元
初任人員（辦事員）	36,275 元	87,754 元至 123,998 元
初任人員（書記）	29,345 元	67,048 元至 89,828 元
公務人員待遇高低階差距倍數	4.95	4.85

資料來源：外交部駐荷蘭代表處

二、荷蘭政府員額管理策略與成效

從本世紀開始，荷蘭歷來的內閣都努力實現「更小、更好」

的中央政府部門。相關員額管理方案陸續出現，如「不同的政府」(Different Government)、「中央政府現代化」(Modernisation of the Central Government Sector)、「精實中央政府」(Compact Central Government Sector)和「中央政府改革議程」(Central Government Sector Reform Agenda)等。

(一) 荷蘭「中央政府現代化」備忘錄：

於 2007 年提出，其規劃將資訊技術(itc)、採購和外包等運用於行政事務等領域的支援作業上。為了進行政府員額精簡作業，爰推動中央政府組織與作業流程計畫(Directorate General Central Government Organisation and Operations)。此項計畫在 2008 年以後，成為內政和王國關係部主要業務之一，進而研擬提出「精實中央政府」和「中央政府改革議程」等配套計畫。

- 1、其實在此之前，中央政府的人事管理都是由各部各司其政，造成相關資源重複配置，並產生資訊運用、人力交流上的問題。於是才有「中央政府組織與作業流程」計畫的提出，同時開啟了人事服務的合作及標準化，並進而提出所謂「分享服務組織(Shared Service Organisations'；簡稱 SSOs)」的建立。
- 2、運用 itc 的技術運用建構 P-Direkt 的系統，作為人力資源管理的資訊系統，於 2007 年建立以來，透過人力資源管理部門及服務中心，建構一套專為 123,000 公務人員提供的人事服務體系。這使得中央政府公務人員可自行處理自己大部分的人事需求。目前甚至可透過手機 app 下載且運用該系統，這樣一來將可進一步提供公務夥伴們更快速有效的人事服務，進而下降 HR 人力上的需求。

(二) 「精實中央政府」計畫(2011-2015)：

計畫的目標在於使政府成為一個小而美的公共服務的提供者，主要是強化不同部之間的合作，其本項計畫主要在推動以下事項：

- 1、規劃中央政府整體性的人事服務的提供。並針對被裁減機關公務員的妥善安置。
- 2、規劃於 2020 年以前，將中央政府辦公地點由 130 個減少至 70 個。

3、其預期成果包含：將中央政府辦公室面積減少 30%、資訊中心由 64 個減少為 45 個、從 350 個採購點變成 20 個等。

(三)「中央政府改革議程」計畫：

著重於社會發展及成本意識的導入，透過整併機關，政府僱用員工數自 2010 年至 2014 年要精簡 5.4%。內閣的挑戰在於，無論預算如何刪減，必須透過更彈性及有效率之運作方式，來維持一定的服務品質。

就整體而言，荷蘭並未如我國採取員額總量管制方式控管員額，而係以簡化作業流程、整併業務方式，精簡組織與人力，並強調維持一定服務品質等做法來達成員額管理的目的。又荷蘭採取授權制度，中央政府並未控管地方政府組設及人力，這與我國仍控管地方政府編制人數方式有所不同。

當檢視荷蘭的員額管理比較分析時，發現荷蘭中央或地方員工，係由各部或機關(構)學校自行招募進用，並均適用職位分類制。造成難以區分公務人員(即文官)或其他全職員工在政府員工中的範圍為何？經考察發現，該國定義公務人員範圍，非以人員性質或薪俸額等來區分，而係以參加公務人員工會，並以其工資是否由政府和受僱人員進行談判作為認定標準；亦即若非屬公務人員者，係無法統一訂定，而是由渠等員工與各部會自行認定之。故受制於所取得的統計資料，係以適用職位分類員工作為計算基礎，爰各機關員工人數並非公務人員數，併予敘明。是以，在此定義下，2013 年荷蘭政府員工人數，如下表：

表 3-2 2013 年荷蘭政府員工人數

機關類別	人數
中央政府	116,413
市級政府	155,140
省級政府	11,494
司法機關	3,537
水利機關	10,091
小學	177,921
中學	105,920
高中技職學校	51,204

機關類別	人數
高等職業教育	43,352
大學	53,086
研究機構	2,763
教學醫院	67,336
國防機關	60,185
警政機關	65,089
跨市聯合機構(VNG)	33,548
合計	957,079

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

從上表可知，荷蘭政府以教育機構及教學醫院僱用最多員工約 501,582 人，其餘一般行政部門人員約 455,497 人。就分析政府員工角度來看，聚焦於一般行政部門人員可能較為妥適，荷蘭政府一般行政部門員工人數增減趨勢，如下圖之比較：

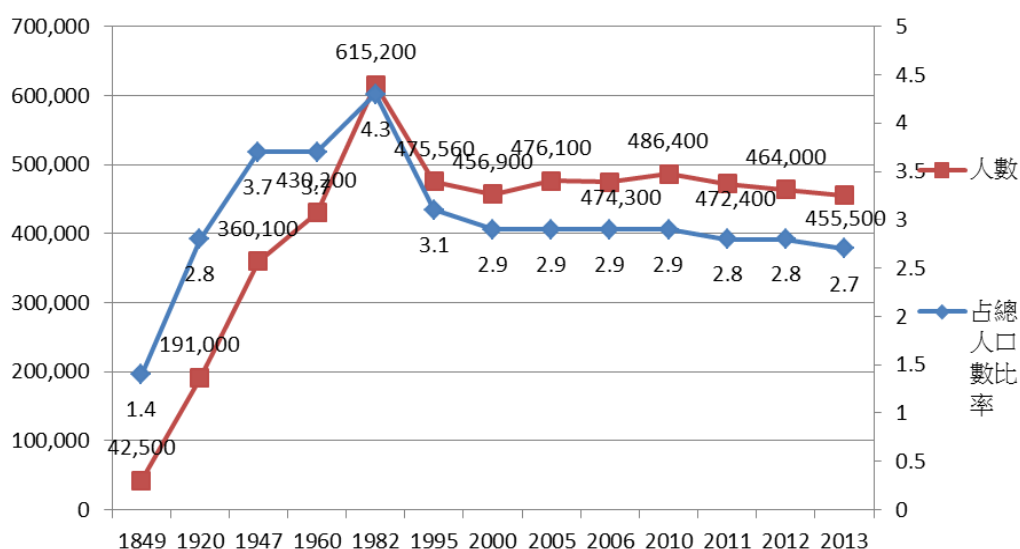


圖 3-1 荷蘭政府一般行政部門員工人數增減趨勢

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

荷蘭政府一般行政部門員工人數自 1849 年以後逐年攀升，至 1982 年達到最高峰達 615,200 人，之後即逐漸減少，穩定維持在 460,000 人左右。1982 年後人數減少之原因，主要為推動國營事業民營化之結果，但同時各行政部門也有人力精簡情形，包含中央及地方機關，但安全部門仍是有相當幅度的增加。另以上人數統計均不含行政法人。

如果更細分政府體系，中央政府員工人數自 1988 年 125,043 人減少至 2013 年 116,413 人，但事實上自 2000 年人數減少至

115,884 人之後，相較於 2013 年，整體人數並無顯著減少，其原因是 1980 年代推動國營事業民營化，所以 2000 年以前人數得以明顯減少，但 2000 年後雖然其他部門亦有所減少，但公共秩序與安全部門員工人數有相當幅度增加，以致整體人數並無顯著減少。中央政府員工人數增減趨勢，如下圖：

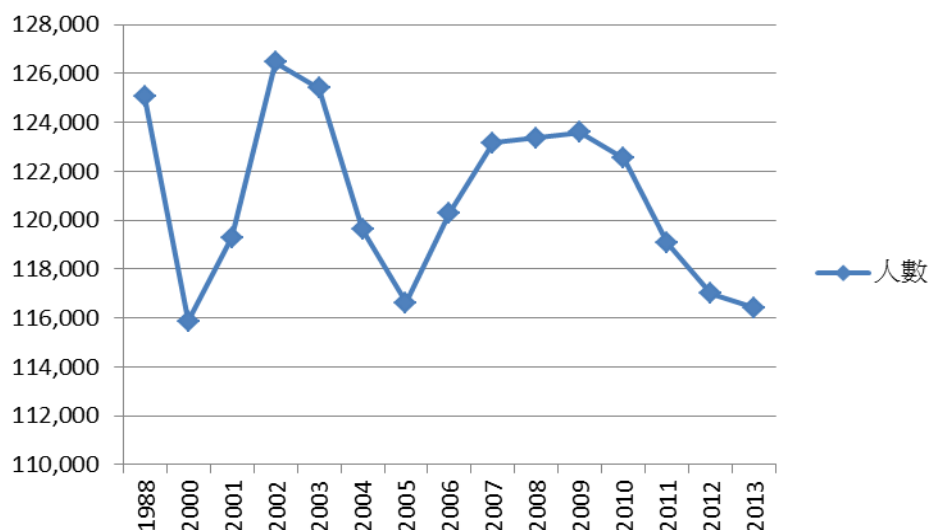


圖 3-2 中央政府員工人數增減趨勢

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

在市級政府部分，也是呈現 1980 年代人數達到最高峰，之後人數持續減少之趨勢。值得注意的是，1993 年時中央與市級政府警力合併，使得市級政府人力當時有明顯減少之情形。不過 1980 年代後人力減少之主要原因在於公營生產事業的民營化，包含醫院、照護機構、屠宰場、公宅機構、能源公司、飲用水公司、機場、海港及公共運輸公司等。事實上，如果扣除掉公營生產事業民營化因素，市級政府員工整體人數可能是呈現些微增加之趨勢，這是因為中央政府推動分權化之結果，使市級政府業務量增加，連帶人力也增加。市級政府員工人數增減趨勢，如下圖：

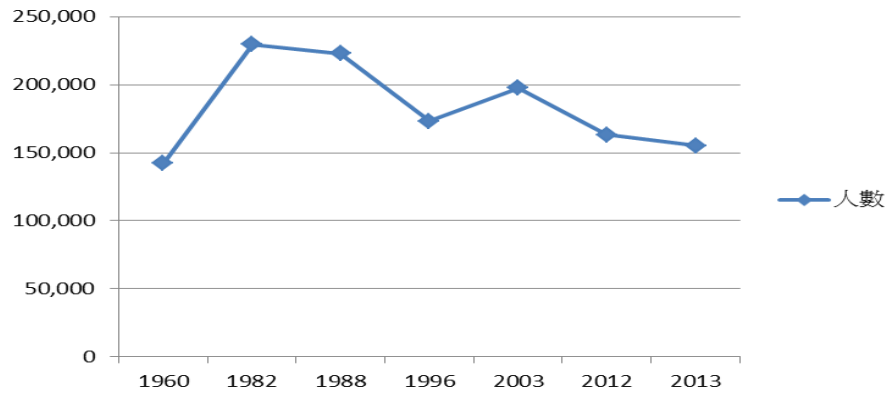


圖 3-3 市級政府員工人數增減趨勢

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

但即使中央政府推動分權化讓市級政府人數增加，但經預估未來幾年市級政府還是降持續減少，特別是在大城市，例如阿姆斯特丹、鹿特丹及海牙，因為其公營事業規模較大，在民營化趨勢下，將精簡更多人力。上述 3 主要市政府員工人數增減趨勢，如下圖：

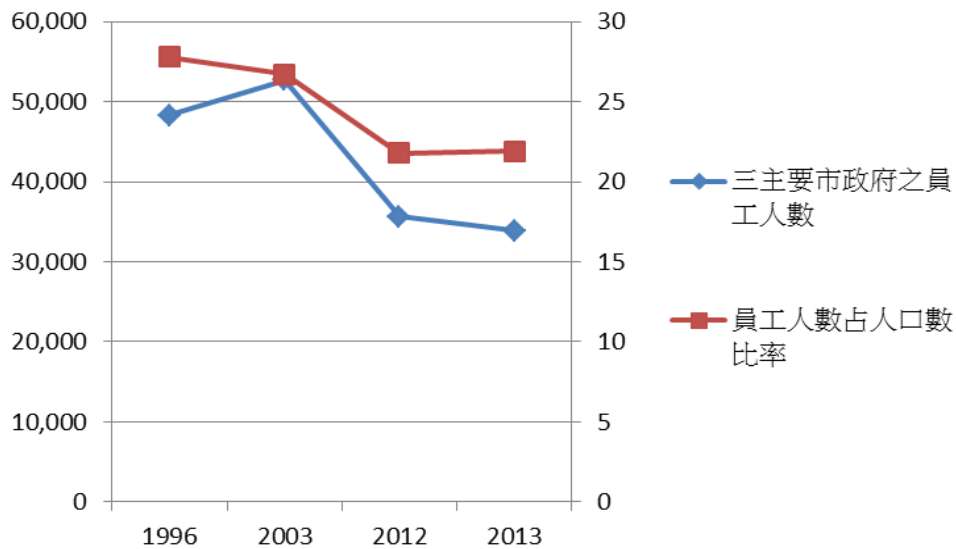


圖 3-4 阿姆斯特丹、鹿特丹及海牙市政府員工人數增減趨勢

資料來源：The Dutch Public Service(2016)

肆、荷蘭長照制度與長照評估中心概況

一、前言

荷蘭國土面積與人口數與我國相仿，我國約面積 3 萬 6 千平方公里，荷蘭是 4 萬 1 千平方公里，至人口數我國是 2 千 3 百萬人，而荷蘭是 1 千 6 萬人。統計至今(2016)年 7 月止，我國 65 歲以上的人口占總人口比例已達 12.83%(約為 302 萬 6,690 人)，而荷蘭老年人口約是 17.97%。至於我國每千人醫師人數為 1.8 人，而荷蘭是 3.3 人。至於我國每千人的病床數是 6.9 床，而荷蘭是 4.7 床。我國 102 年每人個人醫療費用約為新臺幣 4 萬 1,242 元(按：僅係全民健保費用支出)；而荷蘭 2013 年是 5,131 美元(約為新臺幣 15 萬 9 千餘元)。

表 4-1 荷蘭基本概況

國土面積	•41,543平方公里
人口	•1,694萬人
65歲以上人口比率	•17.97%
醫師人數(每千人口)	•3.3人
病床數(每千人口)	•4.7床
平均每人健康支出	•5,131美元

資料來源：荷蘭長照評估中心簡報(2016)

我國每年用在全民健保上的支出占約全年 GDP 的 6.61%左右；而荷蘭在健康照護上的支出，則占該國全年 GDP 的 10%左右，大約 7,000 萬歐元(約相當於新臺幣 24 億 5,000 萬)

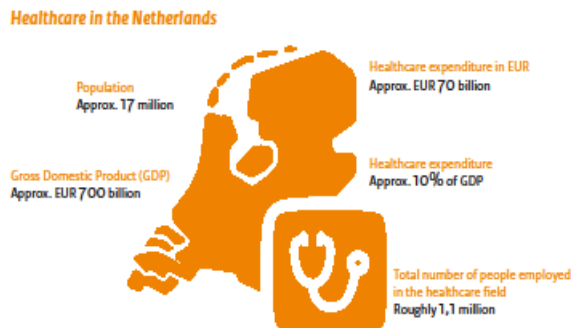


圖 4-1 荷蘭健康照護概況

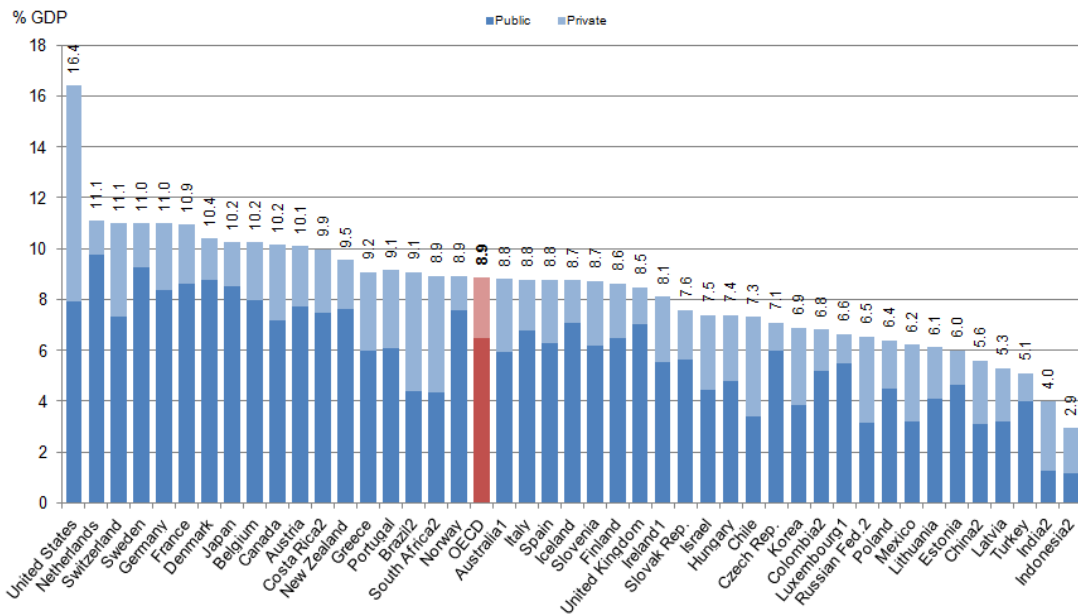
資料來源：Healthcare in the Netherlands (2016)

表 4-2 我國國民醫療保健支出

年別	國民醫療保健支出			平均每人醫療保健支出(元)	國內生產毛額(GDP)	
	總額(億元)	年增率(%)	占GDP(%)		(億元)	年增率(%)
92年	6,578	5.98	6.15	29,154	106,963	2.73
93年	7,054	7.23	6.21	31,146	113,653	6.25
94年	7,355	4.27	6.26	32,359	117,403	3.30
95年	7,674	4.34	6.27	33,625	122,435	4.29
96年	7,965	3.79	6.17	34,757	129,105	5.45
97年	8,194	2.87	6.49	35,630	126,202	-2.25
98年	8,626	5.26	6.91	37,375	124,811	-1.10
99年	8,850	2.61	6.53	38,246	135,521	8.58
100年(r)	9,078	2.57	6.62	39,141	137,091	1.16
101年(r)	9,328	2.75	6.63	40,086	140,771	2.68
102年(p)	9,628	3.21	6.61	41,242	145,606	3.43

附註：(r)為修正數；(p)為初步統計數

資料來源：www.mohw.gov.tw/CHT/DOS/DisplayStatisticFile.aspx?d=48150



Note: Excluding investments unless otherwise stated.

1. Data refers to 2012.

2. Including investments.

Source: OECD Health Statistics 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>; WHO Global Health Expenditure Database.

圖 4-2 OECD 各國健康照護花費占 GDP 比率

在就上開 OECD 資料來看，2013 年荷蘭在健康照護上的花費，僅次於美國排名世界第 2 位。又上開經費中大約有 60%，約 4,200 萬歐元(約相當於 14 億 7,000 萬新臺幣)用於健康保險法所提供的服務上。

二、荷蘭健康照護法制體系

(一) 四項法案運作關係

在說明荷蘭長期照護制度之前，不得不說明一下，該國整體健康照護的體系。因為荷蘭全民健康照護是立基在一個類似我國「全民健保法」的「健康保險法（Zorgverzekeringswet；Health Insurance Act）」之上，該法係於 2006 年訂頒規定，所有荷蘭的居民，都有權獲得全面性的基本健康保險計畫(package)的保障，依法本項保險是由私部門來執行，目前由 24 家商業健康保險公司和渠等其所屬健康照護機構來提供各項照護服務。荷蘭幾乎所有的健康保險公司都是非營利性質的公司(not-for-profit cooperatives)，他們所獲得的任何形式的利潤，都需納入保險儲備金之中，或以較低的保險費形式退還投保人。其與我國交由具有機關性質的衛生福利部全民健康保險署有所不同。

荷蘭健康照護體系原來是依「一般特別醫療費用法（General exceptional medical expenses act；簡稱 EMEA or AWBZ）」提供各被保險人不同類型的健康照護和社會支持服務的需求，造成整體制度陷於難以控制的風險中，爰於 2015 年 1 月 1 日將上開法律予以廢止。另於同日分別訂定並施行長期照護法（Wet langdurige zorg）、社會支持法（Wet maatschappelijke ondersteuning）和青年法（Jeugdwet）等 3 項法律，再連同前開「健康保險法」構成該國整體健康照護的法律體系。

由於荷蘭整個健保體系實際運作的主體，係由屬私部門的商業保險公司和照護提供者來執行，渠等依法須提供個別投保人各樣在照護服務上的需要。此外，還需受幾項一般性的法律（包括競爭法/醫療補助法），和若干特定的健康照護法律（例如照料機構【品質】法）等的規範。

對荷蘭每位居民健康照護係藉由上開四種健康照護法律來保障。簡單的說，當有人需要看病或住院時，就可由「健康保險法」的強制性基本健康保險計畫中支應；若需要長期照護(permanent supervision)或 24 小時居家照護(24-hour home care)的人，則可以利用“長期照護法”的規定來獲得應有的照護。此兩項法律係由中央政府主辦。又「社會支持法」是供行動不便或身障人士必要的照護服務，而「青年法」則透過社會支持服務體系、社工和父母及家庭提供其他形式的支持、援助和照護。例如，因為生病而需要居家協助或輪椅的人，

可以依據「社會支持法」向地方政府申請這種照護。另如果有家庭需要育兒協助，或者如果自閉症兒童需要日常生活的協助者，亦可向地方政府依據「青年法」獲得相關的照護支持。上開兩項法律係由地方政府來執行。此等立法的目的是再考量地方政府比較貼近且瞭解當地人民的照護需求，所做的因地制宜。

（二）健康保險法運作及其內涵

自 2006 年起，「健康保險法」取代了原有許多各自獨立的公私立醫療保險類型的規定。荷蘭居民可自由選擇適合自己的保險公司，並向其購買基本健康保險計畫(即保單契約)，內容是根據健康保險法的規定辦理。依法健康保險公司不論投保人健康狀況如何?年齡或背景如何?所有保單持有人所需繳納的保費均相同，且個保險公司必須保證所有保戶都能獲得基本的健康照護，而各健康保險公司亦負有法定的照護義務。

“健康保險法”相關執行政序係由健康保險公司及所屬健康照護提供者、和被保險人共同決定。此種做法是為使整個照護市場成為一個公平競爭的市場，且能創造有效落實且高品質的照護環境。至於中央政府是不直接參與該法的實際執行，其只負責上開法定健康保險計畫的內容和規模，並成立一個獨立機構，國家衛生保健機構(the Zorginstituut Nederland ; National Health Care Institute)，由其處理基本健康保險計畫的相關問題，並決定上開計畫中，應包括哪些類型的照護，以及何時應提供這種照護等。

基本健康保險計畫(Basic health insurance package)的內涵：包含基本醫療保健，藥物治療和醫療輔助；以及物理治療和牙科保健服務在內。就細目區分大致有以下類型的照護：

- 1、普通(全)科醫生(GPs)提供的醫療服務，包含醫療專家（顧問醫生）和產科醫生的照護服務。
- 2、區域護理(district nursing)。
- 3、住院醫療(hospitalization)。
- 4、精神衛生服務(mental health services)，包括醫院護理（精神衛生相關），最長不超過 3 年。
- 5、年齡在 18 歲以下的人牙科照護。
- 6、各種類型的治療師提供的服務，包括物理治療師，矯正治療師(remedial therapists)，言語治療師和職能治療師。

- 7、營養/膳食護理。
- 8、醫療輔助。
- 9、救護車支持/醫療運輸。
- 10、慢性病人的物理治療。

(三) 社會支持法(Social Support Act)及青年法 (Jeugdwet) 簡述：

1、社會支持法：

- (1)根據 2015 年 1 月 1 日起實施的「社會支持法」規定，將照護責任轉移給地方政府負責，包括：身體、精神或心理殘疾的人照護，也包含有學習障礙的人和老人在內。
- (2)這項照護旨在確保上開患者，能繼續成為社會的一員，並使他們能夠繼續在家裡生活。此外，根據“社會支持法”地方政府可提供無家可歸的身心障礙人士庇護住所和相關照護。簡言之，本項法律規定地方當局必須提供給需要社會援助或無法照顧自己的人、或需要庇護住所或支持的人，可獲得政府相關支持。地方政府應提供以下社會支持事項：
 - ①提供協助和日間照護方案/日間活動照料。
 - ②提供家庭支持。
 - ③提供由非正式護工的支持。
 - ④提供志工的支持。
 - ⑤提供長期心理障礙者的庇護環境，如：受保護的住宿的支持。
 - ⑥提供家庭暴力受害者(含：男子，婦女和兒童)的支持。
 - ⑦提供社會支持方案，為無家可歸的人提供支持。
 - ⑧提供為因長期性病患或疾病，而蒙受額外開支的人士，提供經濟支援。

2、青年法

- (1)2015 年頒布的“青年法”規定對兒童和青少年提供支持，此援助和照顧依法授權由地方政府負責。包括：支持，援助和照顧青少年及其家庭，協助處理育兒和發展問題，心理問題和障礙之照護。
- (2)需要持續支持的年輕人，依法地方政府需支持年齡在 18 歲以下的兒童及青少年（按：在某些情況下可延長至 23 歲）相關社會支持，以及其家庭處理發展，育兒和心理問題和障

礙之援助；還要負責執行兒童保護措施和青年康復服務，以及就家庭暴力和虐待兒童的報告提供諮詢意見和處理。惟，如屬於嚴重的精神殘疾者，則不依據青年法案提供照護，而改依長期照護法來提供。

(3)地方政府與青少年家庭社工和健康照護提供者，提供以下事項：

- ①提供事件的預防。
- ②提供青年支持服務。
- ③提供兒童保護服務。
- ④提供青少年康復服務。
- ⑤提供報告事件和案例的熱線。
- ⑥提供家庭暴力和虐待兒童。

三、長期照護相關制度

(一) 長期照護體系

1、依法荷蘭長期照護體系各個主體：包含長照保險的「客戶及其代表」、中央政府、健康照護評估機構(the Care Assessment Agency)、荷蘭健康照護管理局(the Dutch Healthcare Authority)、健康照護管理辦公室(the healthcare administration offices)和健康照護提供者(the healthcare providers)等，共同構成一個長期照護運作體系。

2、荷蘭長期照護保險的提供方式有兩種：

(1)一種是透過健康照護管理辦公室與特定健康照護提供者，經由採購契約方式所購買之健康照護契約來提供的照護，稱為契約照護。另一種是客戶可以透過個人預算自行購買醫療保險所提供之照護，稱為個人照護預算。

(2)因此，被保險人和他的健康照護提供者可自行選擇，依「契約照護」或「個人照護預算」支應下，擬訂其個人長期照護計畫。如同我國國人在就醫時，可自由選擇由全民健保或個人所另行投保的商業保險，提供不同醫療保險照護內涵的做法相近似。

(3)上開兩種支付方式分述如下：

- ①對於使用「契約照護」支付費用者，基金的一部分會轉移到中央管理辦公室(Central Administration Office；CAK)。

其餘的費用將依 CAK 的要求支付給健康照護提供者。

- ②至於藉由「個人照護預算」支付費用者，基金的一部分會轉移到社會保險銀行 (Sociale Verzekeringsbank / SVB)，該銀行負責管理預算持有人的個人預算。根據個人健康照護預算由 SVB 獲得特別提款權。若健康照護提供者的單據超過最高限額時，則會被發送到社會保險銀行，由該銀行負責支付這些款項。

3、政府還有幾個機構也負責監督此項業務，分述如下：

- (1)消費者和市場管理局(The Authority for Consumers and Markets)負責監督健康照護行業的競爭，以便使依賴“長期照護法”的個人可以獲得權益保障。
- (2)荷蘭健康照護局(The Dutch Healthcare Authority)負責確保健康照護服務能夠有效地且按照規定的提供。
- (3)荷蘭醫療監督局(the Dutch Healthcare Inspectorate)負責監督和執行“長期照護法”所規定的照護品質和安全。如：被保險人與所選擇的健康照護提供者發生糾紛時可向該局提出投訴。

(二) 長期照護法的健康照護資金來源：

1、荷蘭長照費用一年約 170 億歐元，其來源分為三個部分：

- (1)荷蘭居民薪資所得的 9.65% 做為保費收入：長期護理法規定，任何在荷蘭繳納所得稅的人，都必須依法支付此項保險費，作為全民共同一致性的健康保險政策義務，最高金額為 33,589 歐元。
- (2)長照使用者部分負擔費用(out of pocket payment)：按個人收入額外的捐助費用。所支付的費用需按照，客戶是住在家裡還是在照護機構，年齡是年輕或超過 65 歲，單身或已婚而定。
- (3)政府稅收補貼不足部分，據實地訪視時荷方代表表示，該國自長期照護法 2015 年實施以來，政府未曾補貼相關經費，言下之意，即相關經費全由前開 2 項經費來源，即足以支應。

2、所有捐助的款項需存入由國家醫療保健機構(National Healthcare Institute)管理的長期護理基金內。

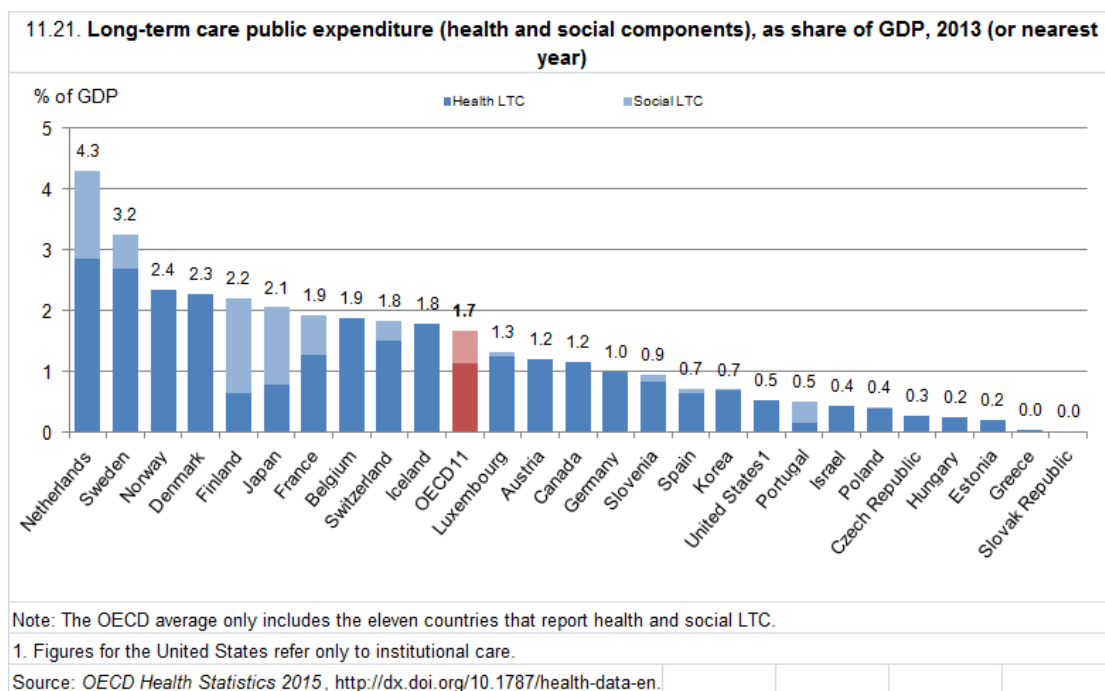


圖 4-3 OECD 各國長期照護公共支出占 GDP 比率

(三) 長照評估中心概況

- 1、本次考察特別規劃前往長照體系重要的機構之一，位在荷蘭烏茲特勒的長期照護評估中心(The Centrum Indicatiestelling Zorg，以下簡稱 CIZ) 進行訪視。該中心係針對有需要長照需求的人，按照國家標準的機制進行評估。
- 2、CIZ(care assessment agency)非行政機關亦非政署機構，而係由一批專業人士組成，類似英國 NDPB 性質，與我國行政法人相近，執行長照評估業務非或低度公權力事項。
- 3、該中心及所屬 4 個區域評估辦公室，整體員工大約 500 人以內，均非文官。依各自工作大略分為醫生 27 人、評估人員 390 人及行政人員 70 人，所組成的長照專業評估團隊。相關年度預算由中央政府負責編列，約為 6,900 萬歐元，其人員聘請人數係依該年度預算而定。

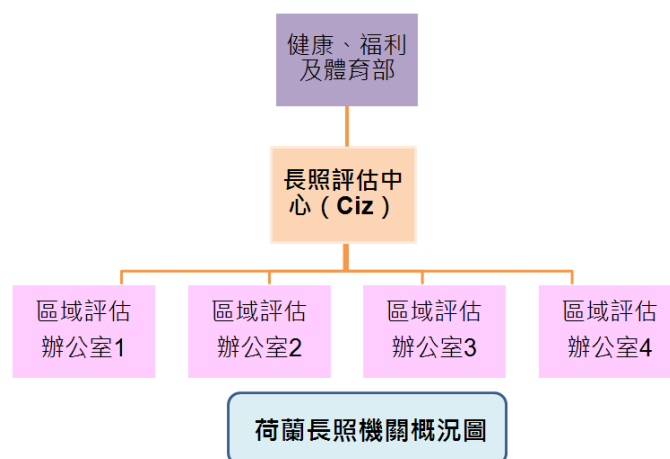


圖 4-4 荷蘭長照機關概況圖

資料來源：本研究

(四) 長期照護評估的流程、程序

據考察發現，需要長期照護的人，通常是重症患者，進入長照體系前，需聯繫照護評估中心 CIZ，以確定其需要何種類型的照護？這被稱為“診斷”。

依據照護評估中心診斷所得到「特殊需求評估(special-needs assessment)」，再和客戶進行討論，期間客戶或其代表人亦可提出其所偏好的需要。然後，再由照護評估中心 CIZ 通知，特定獨立運作的健康照護管理辦公室(healthcare administration offices，目前荷蘭共有 31 家)，據以提供相關照護服務。這些辦公室在每個地區必需與相關商業健康保險公司相結合。並由他們安排各種健康照護服務的提供方式，也就是，照護管理辦公室負責讓客戶選擇住在護理之家或輔助生活設施/庇護住所，或是他們喜歡繼續住在家裡？

由 CIZ 決定長照者應接受之長期照護方式，目前大約可提供 28 種套裝方案，未來還會持續有新方案納入。

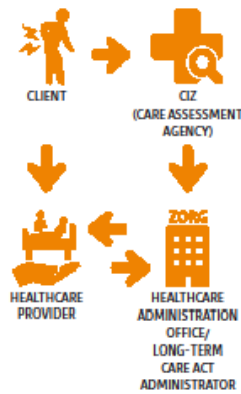


圖 4-5 荷蘭長照體系

資料來源：Healthcare in the Netherlands (2016)

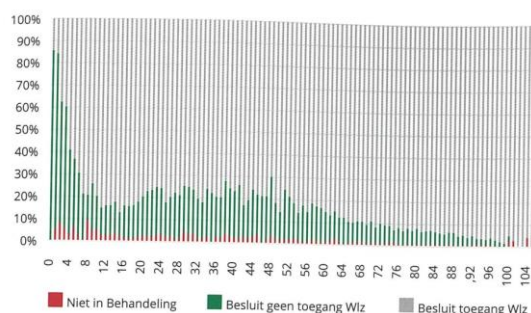
(五)長期照護法所提供的照護種類

- 1、照護機構(care facility)：長期居住或被安置在護理之家或指定為精神殘疾者所居住的庇護所。
- 2、個人照護(personal care)：協助洗滌，敷料穿衣，如廁，以及照顧飲食。
- 3、提升自我依賴的照護(care that increases self-reliance)：協助自理生活，使自己的生活獲得較好的掌控，且能學習自行履行家務。
- 4、護理照護(nursing care)：醫療援助，例如：傷口護理或施打針劑等。
- 5、根據長期護理法的治療(treatment under the Long-Term Care Act)：醫療、輔助醫療或行為治療，有助於恢復或改善特定的狀況。
- 6、接送日間計畫和日間治療 transport to and from day programmes and day treatment：協助那些病情嚴重，以致於無法自行前往日間計畫或日間治療的人。

(六)長期照護法執行一年來的評估

- 1、以 2015 年為例，共完成 17 萬 5 千件的申請評估案件，其中 9% 的案件被否絕，另有 15% 的案件被調整。到大約 50 歲及以上進入長期照護體系者隨著年齡增加而增加，至於幼兒 (0-5)，進入長期照護體系者百分比最低，而年齡在 20 歲-50 歲之間，未進入長期照護程序的數量大約在 20% 左右波動。

Uitkomst Wlz-besluit in % per levensjaar van cliënten in 2015



17

圖 4-6 荷蘭長照申請評估案件情形

資料來源：荷蘭長期照護法執行 1 年來照顧評估中心 (CIZ) 績效手冊(2016)

- 2、目前在荷蘭長期照護最常見的照顧方案是 VV05，有 63,158 位受照顧者符合這個方案。上開照顧方案是「安養及照顧」中重度老年癡呆者的生活照顧保護。至於 VV06 為重症監護和護理保護、VV04 是生活庇護深入輔導和全面的護理、VG03 是弱智者的生活諮詢和護理、VG06 是弱智者的生活深入的輔導，護理和行為監管。

表 4-3 荷蘭長期照顧方案一覽表

Top 5 meest voorkomende zorgprofielen gehele Wlz-cliëntenpopulatie (aanspraak 31-12-2015)

Wlz Zorgprofiel	Aantal
VV05	63.158
VV04	31.352
VV06	27.581
VG03	22.743
VG06	22.449

13

資料來源：荷蘭長期照護法執行 1 年來照顧評估中心 (CIZ) 績效手冊(2016)

- 3、在長期照護體系所受照顧者中，約有 61% 為 65 歲以上者。
 該國長期照護服務能確實達到標的團體。

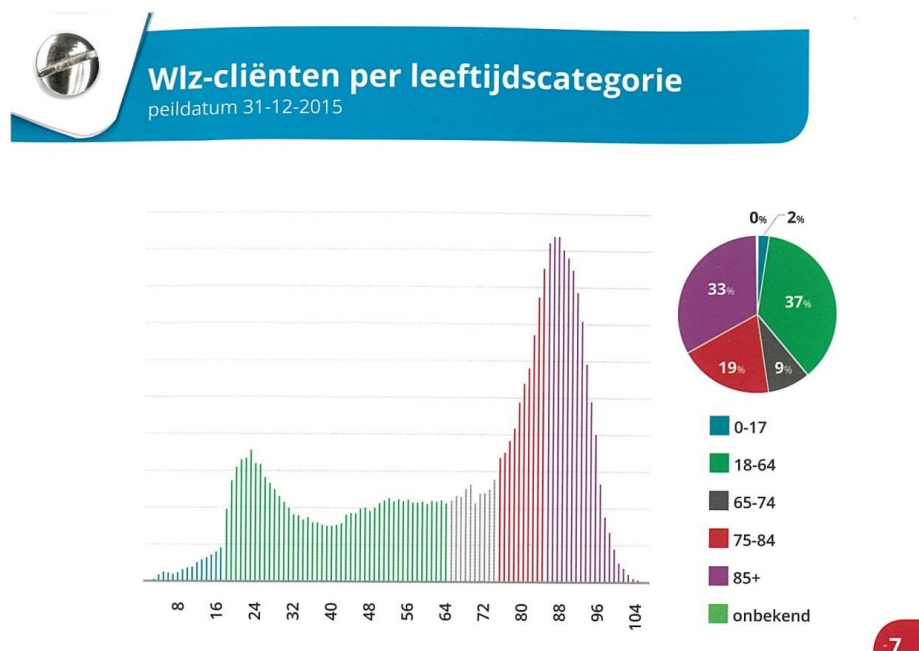


圖 4-7 荷蘭長照使用者年齡分析圖

資料來源：荷蘭長期照護法執行 1 年來照顧評估中心 (CIZ) 績效手冊(2016)

- 4、在 2015 年 12 月 31 日按年齡及性別分類，依長期照護法受照顧者人口分佈。在受照顧者中在 72 歲時，男性比女性多；而 72 歲是一個轉折點，在之後婦女在 LTCA 受照顧者中佔多數。當我們查看 80 歲及以上的族群，我們看見這個族群包含 76.1% 的婦女和 23.9% 的男性。

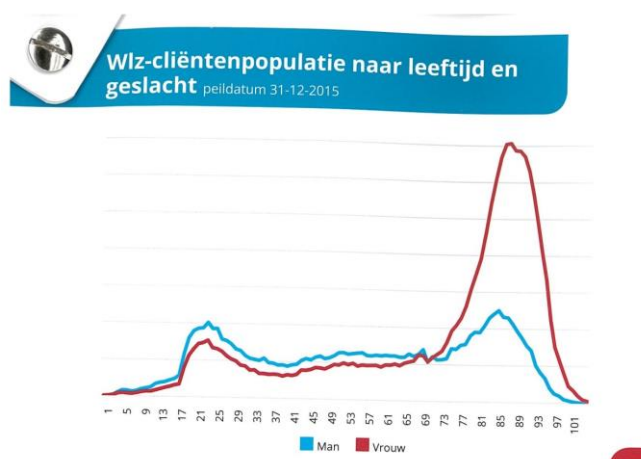


圖 4-8 荷蘭長照使用者性別分析圖

資料來源：荷蘭長期照護法執行 1 年來照顧評估中心 (CIZ) 績效手冊(2016)

5、大多數長期照護申請案件，均能快速的被處理。以下面統計顯示，有 94.7% 的長期照護申請案件均能在 6 個星期之內處理完成。

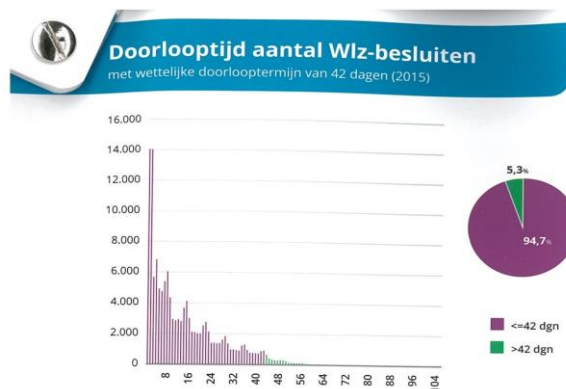


圖 4-9 荷蘭長照案件處理速度

資料來源：荷蘭長期照護法執行 1 年來照顧評估中心 (CIZ) 績效手冊(2016)

(七) 長期照護的特殊案例

在考察訪談中，我方詢問到該國衛斯普市 (Weesp)「侯格威失智村」(De Hogeweyk，以下簡稱失智村) 的例子。據瞭解，近期內我國代表處亦將安排國內相關醫學中心前來參訪，未來我國亦將規劃有此類設計。失智村是專為阿茲海默症高齡患者居住的社區。在這個社區內，老人家如還能自由行動，他就能像一般人一樣維持正常居家生活，並有正常的社交生活，如：上街購物、與鄰居互動等；此外，亦能獲得適當照護和醫療。比起長期待在家中、護理之家或照護安養中心來得更具人性化，並能尊重患者的基本人權。

另國內元智大學老人福祉科技研究中心顧問伊佳奇¹於 2016 年在健康雜誌發表文章以，目前該村約有 150 位左右阿茲海默症的老人家入住，平均年齡大約為 80 歲左右，每位入住的老人每年平均需花費 126,768 歐元 (新台幣約為 456 萬 3,648)。失智村大約過 300 名全(兼)職的照護人力，所以，就醫護比來看，大約是 2:1。這樣的比例是我國目前規劃的長照制度，一時無法追上的。又資料顯示，失智村投資金額為 19,268,808 歐元 (約新台幣 6 億 9 千 3 百 67 萬 7,800 元)，荷蘭政府預算支出 17,800,000 歐元 (約新台幣 6 億 4 千零 80 萬元)，由荷蘭醫療保險做為長照支付。另外，來自贊助、基金、捐款 1,500,000

¹ <http://www.commonhealth.com.tw/blog/blogTopic.action?nid=1731>

歐元（新台幣約為 5 千 4 百萬元），作為運作費用，政府每年還是要補助。²

²（Design for Aging: International Case Studies of Building and Program, 作者：Jeffrey W. Anderzhon，David Hughes，Monique Wijnties，Emi Kiyota）

伍、荷蘭矯正政策與人權申訴委員會知識中心概況

一、荷蘭矯正政策與獄政現況

(一) 荷蘭矯正政策特色

荷蘭的刑罰制度源自 18 世紀初被法國併入時期，拿破崙法典 (Napoleonic Code) 的導入。但在荷蘭王國獨立後，更人性化的刑罰系統取代原有拿破崙法典，自此之後，人性化對待受刑人成為荷蘭矯正政策一大特色。

為了改善監獄環境，荷蘭一群公民組成了荷蘭受刑者人道促進委員會 (the Dutch Association for the Moral Improvement of Prisoners)，該委員會係基於宗教及教育目的，旨在透過培訓受刑者讓監獄更人性化。

特別值得一提的是荷蘭司法機關的刑事政策，該國最常用的處罰方式是罰款。荷蘭法院在 51,280 的判例裡，約有 3 分之 1 判決係以罰款方式做為處分。此外，協商 (Transaction) 也是另一種常見替代方案³，透過檢察官與被告之協商，以罰款方式避免被起訴，也減少了監獄擁塞之情況。上述協商方式，多數適用於最高法定刑期在 6 年以下之犯罪，約占所有案件之 90%，因此，大部分的刑事案件可透過罰款或協商方式進行處分，毋須入監服刑。

另外，荷蘭還有一種半不確定刑期之拘留處分 (Semi-indeterminate detention)，主要是針對具有精神疾病之受刑人的拘留處分，通常安置於有保全系統之醫療院所。

荷蘭在 1947 年至 1974 年之間，一直是採取去監禁化 (decarceration) 政策，儘量減少以院舍或監禁方式處理罪犯。但自 1975 年開始，其刑事政策改變，過去 30 年來的監禁比率增加 6 倍。儘管如此，在 2000 年時，荷蘭法院 155,270 件判決中，仍只有 14% 的案件處以監禁處分。然而，這並不代表荷蘭的刑事政策更具懲罰性，僅僅衡量監獄容額的變化並不足以衡量荷蘭的懲罰性，因為這些數字並不能準確表示荷蘭的監禁需求。值得注意的是，在 1970 年代荷蘭監獄是呈現滿額之狀態。但監禁比率仍透過人為操控，維持在低水平，因為荷蘭司法行政部門拒絕以擴

³ 為一種法院外之解決方式(out of court settlement)，類似我國附金錢條件之緩起訴處分。

建監獄符合法院刑事系統之需求。於是，荷蘭透過免除 4 分之 3 有記錄在案的罪行之方式，既緩解了監獄人滿為患之情形，且又毋須增建監獄。

又荷蘭建立所謂「等候名單 (waitlist)」的制度，如果剛被定罪之人的犯行嚴重程度未如監獄現行收容人，這些被定罪之人將被列入等候名單，直到他們犯行之嚴重程度已高於現行收容人。等候名單制度之設計就單純是為了荷蘭監獄已沒足夠空間容納犯人，和矯正之目的無關。事實上，如果在等候名單等待太久的時間，其刑罰也會被取消。光是在 1995 年就有超過 5,000 人因為監獄無法容納，以至於列在等候名單太久而刑罰被取消。然而荷蘭刑事政策根本上的改變，也是肇因於等候名單不斷增加所致。為了回應民眾對於等候名單持續增加之疑慮，荷蘭政府在 1980 及 1990 年代分別新增一些監獄。另一方面，刑度的加強也增加了監獄容額的需求，例如：2000 年時所有受刑者有期徒刑年數總和，是 1970 年時的 8 倍。1980 年代的大量興建監獄結果，使得監獄容額從 3,300 人增加至 12,800 人，到了 1990 年代更是增加至 16,300 人。也因為荷蘭國際化程度較高，監獄裡有著越來越多的非法移民拘留待遣返，在 1990 年代，8 年之間監獄裡非法移民之拘留人數從 2,000 人增加至 9,600 人，估計大約有 10% 的監獄容額必須提供給這些非法移民。儘管有以上之改變，荷蘭刑罰之基本精神還是強調減少對受刑人的苦楚，儘可能極大化受刑人與家庭乃至與社區之接觸，例如每週一次接見來訪者、電話交談及參與運動等。

近年來荷蘭監獄收容人數快速下滑，在 2016 年 3 月已有 3 分之 1 的牢房是空的；甚至有部分監獄出租給鄰國比例時及國際刑事法庭等。另依官方研究報告指出，繼 2015 年關閉 5 座監獄後，目前大約僅留下 50 座；推估該國到 2021 年之前，又將有 8 座監獄及 3 座青少年拘留中心，將因供過於求而關閉。

另根據官方統計發現，荷蘭犯罪率過去 10 年呈現下滑的趨勢，分析其可能原因如下：

近二年(2014 至 2015 年)間，犯罪數已下降約 5%；若擴大來看，過去 8 年整體犯罪數亦下降 25%；特別是許多引起公眾關注的犯罪案件亦急速下降，如：強盜與偷竊案件數下降 7.3%、性

犯罪也下降了 8.1%、毒品犯罪下降了 9.1%、公共秩序犯罪下降了近 30%。若再以過去 10 年來看，整體犯罪率更是下降 28.6%，其中，強盜罪與性犯罪，亦分別下降 52.3%及 40%。

考察中荷方代表亦有表示，部分學者對於犯罪數(率)下降之原因卻有不一樣的想法，但一致同意人口老化是其中一項因素，因為犯罪人口中以年輕人占多數。隨著年輕人口減少，犯罪率自然也隨之下降。另隨著防盜系統與監視器系統的普及與性能提升，也有效阻止了竊盜、強盜等案件。此外，該國青少年花費更多時間在家中上網，而較少時間在街頭，也使得公共秩序犯罪數減少。

本世紀以來，幾乎所有西方國家的犯罪率都呈現下降情形，但荷蘭犯罪率下降情形特別明顯。在 2006 年時，荷蘭監禁率達 125 人⁴，在歐洲是第 2 高監禁率之國家，僅次於英國的 145 人。但在 2015 年，荷蘭監禁率已下降至 69 人，已達北歐之水準。也因此，荷蘭在去年出租監獄提供挪威及比利時收容受刑人。其中挪威支付了 2 千 550 萬歐元以收容其 240 名受刑人，同時也為荷蘭監獄保住了 240 名員工的工作。至於荷蘭 2000 年至 2012 年期間，該國監禁人數及監禁率趨勢，詳如以下圖表：

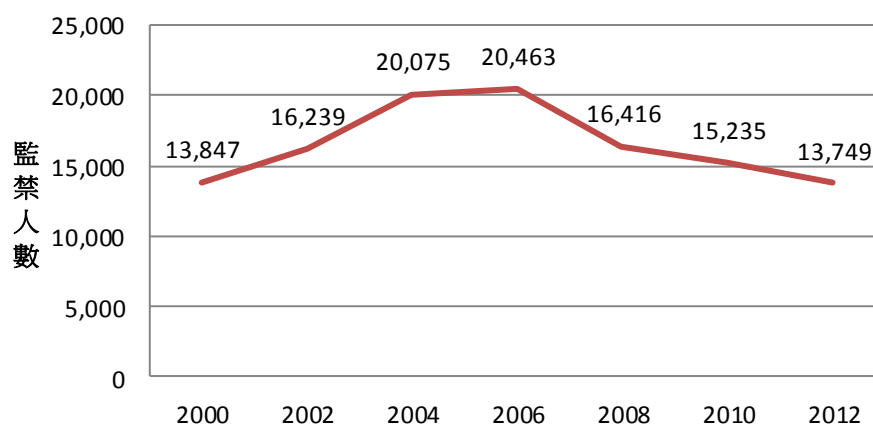


圖 5-1 荷蘭 2000 年至 2012 年監禁人數趨勢

資料來源：ICPR(2016)

⁴ 監禁率為每 10 萬人口之監禁人數。

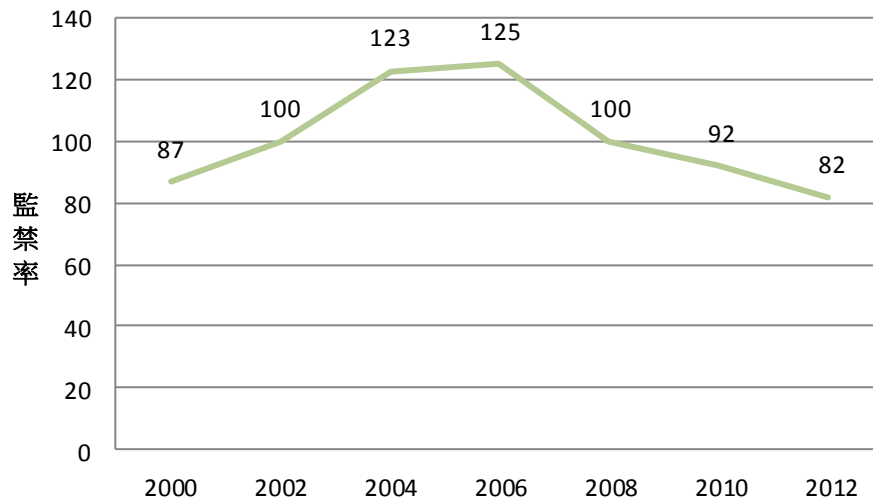


圖 5-2 荷蘭 2000 年至 2012 年監禁率趨勢

資料來源：ICPR(2016)

有學者指出，荷蘭監獄供過於求之原因在於 2000 年前後，該國政府為因應犯罪人數激增而大量興建監獄。而當時犯罪人數激增之原因是，荷蘭在機場針對可能的毒品運輸路線進行乘客全員安檢，使得當時監獄裡擠滿了大量的毒品犯。因此，荷蘭監獄收容比率過低，並非是今日的收容情形發生異常，而是 10 多年前激增的犯人使得監獄越蓋越多，但在犯罪率逐漸降低之今日，監獄容額過剩之情形也就逐漸浮出檯面。

除此之外，也有許多人批評荷蘭的拘留制度過於寬鬆，太快將審判前拘留的嫌疑犯釋放，以致於當他們的罪刑被確定時，警方已經找不到人。另外，監獄容額過剩還有一種可能是，法院在近幾 10 年來越來越傾向以社區型刑罰 (community sentence)、電子監禁 (electronic tagging) 取代傳統監禁，因為目前已形成一種共識，即把人送進監獄對於矯正之成效有限。又因為荷蘭司法具有獨立性，不受要求增加有期徒刑及延長刑期之政治壓力影響。另外，法官傾向採用短刑期也是監禁人數下降之原因，經統計荷蘭目前僅有 5 分之 1 的受刑人刑期超過 1 年。

但該國反對政黨對於上開獄政的變化，宣稱是因警方查緝能力不足，導致犯罪率下降，而非真的犯罪行為減少。據本訪團在荷期間觀察，一般街道上所謂「見警率」確實不高，而且一般社區房屋完全未見鐵門鐵窗，整體社會秩序堪稱良好。

二、荷蘭人權申訴委員會知識中心概況

本訪團實地訪視「荷蘭監獄人權申訴委員會知識中心（Kenniscentrum Commissie van Toezicht，英文簡稱 OCKC）」，該中心是政府編列預算依法設立的機關，屬於安全及司法部（Ministry of Security and Justice），現有公務人員約有 600 人，負責聯繫統合該國各監獄人權申訴委員會成員之訓練。

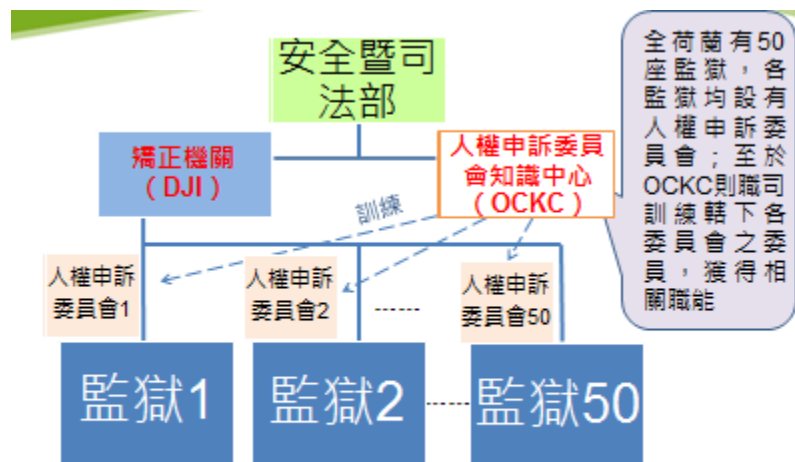


圖 5-3 荷蘭矯正體系概況圖

資料來源：本研究

監獄人權申訴委員會建制的目的在於提升各監獄管理的透明度，荷蘭目前有 50 座監獄，每一監所均設有 6 至 11 人組成的人權申訴委員會，其成員由安全暨司法部長指派，任期為 5 年，可連任 2 次，故最長得任 15 年。其中設有秘書長 1 人為法官，其餘成員來自各界，包含如：律師、醫療人員、家庭主婦、教育人員等。渠等人受政府監督，獨立行使職權，處理各別監所受刑人所提出之申訴或抱怨案件。每個月各監獄典獄長固定與各該委員會會面，對各該監獄人權的促進有所幫助。

因此，特別成立 OCKC 以提供各該委員會成員知識和經驗的交流學習的平台，期能使各構成員執行職務得到必要的協助。

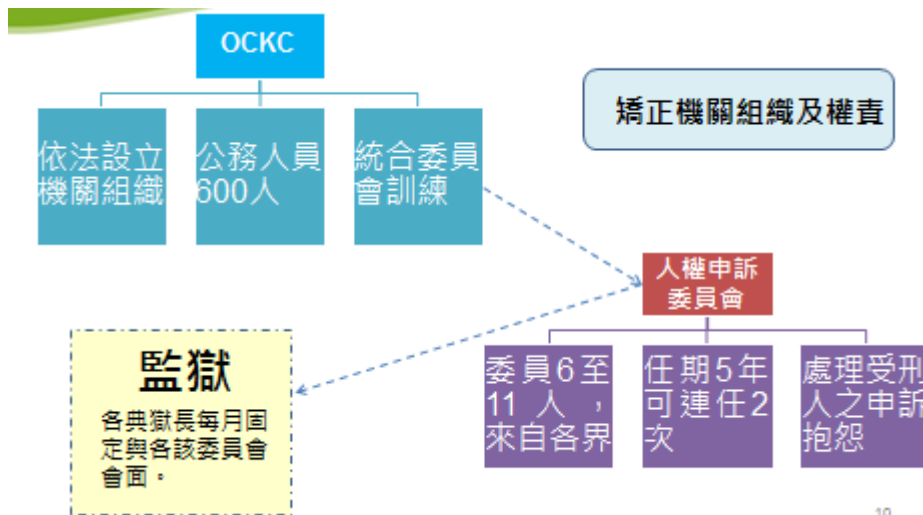


圖 5-4 荷蘭矯正機關及權責

資料來源：本研究

據考察時荷方人員表示，目前全荷蘭約有 50 個監獄，各該監獄設有制服警衛(戒護人力)、醫生、護理、社工人員等(教化人力)及行政人員等三類不同的人力，均為公務人員。上開人員與受刑人的比率，約為 0.8：1。甚至，少年及精神疾病受刑人之監獄，其比例可高達 1.2：1。(按：我國戒護人力比 1：10、教化人力比 1：150)；又荷蘭依歐盟監獄公約規定，每位受刑人的空間為 4 平方公尺(按：我國為 2.3 平方公尺)



圖 5-5 荷蘭與我國矯正機關比較

資料來源：本研究

又據荷方人員表示，依時間序列排列，該國目前全國監禁率，以全國人口每十萬人為單位估算，亦印證了同前節報告發現，該國監禁人數受到該國刑事政策的影響而顯著變動：

表 5 荷蘭監禁率趨勢

時間	監禁率
1976 年	每十萬人 29 人
2000 年	每十萬人 110 人
2016 年	每十萬人 68 人

資料來源：OCKC 提供

渠等對該國監獄監禁人數下降，官方認為的原因，摘陳有以下幾項：

- (一)荷蘭法院對於獲判刑期在 4 個月以下受刑人，採以「社區服務」取代入監服刑的方式，目前全國大約有 3 萬 5 千人在服此類刑罰。
- (二)審判政策改變，預審制度(pre-trial decision)：即微罪不罰，也就是如偷車不用入監，只以罰款方式處罰。
- (三)此外，荷蘭整體人口數下降，致使原規劃的可監禁的容量遠大於實際入監服刑者多。
- (四)因為申根公約的簽訂，原以為外國人(如東歐人)犯罪會提高，但實際上不如預期，故使監獄供給過多。

另荷蘭目前監獄受刑人，約有近 1 萬人，其中 30% 為煙毒犯。(按：我國約為 50%)。又近年來，心理疾病及低知能入監服刑者有愈來愈多的趨勢，而且也有收容許多來自北歐、鄰近國家的罪犯等，對該國獄政有重大的影響。基上，荷蘭政府已規劃對受刑人處遇提出精進做法，爰 2016 年 11 月荷蘭刑法應用及青少年保護委員會研提《刑法制裁應用的願景-增強凝聚、介入和信任》(Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing- Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen) 報告⁵，指出荷蘭未來的

⁵刑法應用及青少年保護委員會(Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming)係荷蘭政府依據法律成立之組織，其宗旨是提供司法系統建議及審查關於服刑或監禁措施的決定。其成員由大約 75 名專家學者組成，包括監獄法，少年和家庭法，行為科學家，司法人員和法律專業

刑事政策發展方向，摘要如下：

- (一)減少拘留判決：宣判短期拘留，這麼短的時間不足以改變問題的行為。損失的工作、收入、居所及記錄只是給受刑人帶來傷害，並增加再犯的風險。因此只要可能的話，非常有理由去減少短期監管的判決。
- (二)增加拘留強度與時間：面對暴力或性犯罪者不該有進行社區服務的質疑聲浪，改以增加拘留時間和強度，並搭配社區服務及電子監視或其他監督方式。
- (三)更少暫時監管：暫時監管並非明確的前置處罰。就其內容，在監獄中被暫時監管的人顯得弱勢，沒有活動空間或以回歸社會為目標的介入，而卻要待在監獄中平均2個月以上，實際上通常還會更久。
- (四)增加有條件的釋放被告：除了處罰，可以擴大特定條件的釋放被告，以讓嫌犯更負責(因為要守住條件以避免起訴)及減少留下前科紀錄之機會。
- (五)運用科技技術：聰明有效率的科技簡化監獄工作人員之工作流程，使他們更能把時間分配在協助受刑人恢復及再社會化。
- (六)更有意義的監督：透過容許各方參與監督，來鼓勵各方從諮商階段到緩刑期滿這段時間形成夥伴關係。
- (七)地方性、有彈性的收容方式：小規模的將收容設施分佈在全國，讓受刑人能分配到他們自己所在的地區並與當地組織(衛生、市政、居住)合作，以順利回歸社會為目標。

陸、荷蘭博物館政策與國家博物館概況

一、荷蘭博物館政策

(一) 荷蘭博物館政策發展沿革

荷蘭一如其他歐洲國家，博物館制度由來已久，自 18 世紀即有設立公立博物館，如國家博物館(Rijksmuseum)即設立在荷蘭王國成立之前。當時的公立博物館雖有對外開放，但仍僅限於特定階層人士得以進入參觀。

早期荷蘭公立博物館之管理，政府係以一般公務機關之運作方式進行管理，除教育文化及科學部對於博物館之人事、預算進行控管外，館長亦須向教育文化及科學部進行報告，館員之銓敘、陞遷須依照公務人員法規；會計支出、審計須符合政府會計規定；館舍增建維修也必須由公共建設之主管機關處理。由於行政流程曠日費時，正式員額有限。博物館因此多以學術研究為運作重心，且在館內缺乏人力及館外體系限制重重下，館藏文物編目、保存狀況嚴重落後。

1980 年初，受到英美政府改造運動影響，荷蘭政府決定重新檢討政府角色，調整荷蘭社會福利國家政策，並責成各部會研究業務簡化的策略。在財政部的主導下，教育文化及科學部亦就表演藝術及博物館「去國家化」的可能性做出評估，初步肯定國立博物館自主的潛能。1988 年 12 月，3 幅梵谷的畫作在 Kröeller-Müeller 美術館遭竊，缺乏人力造成文物保存問題之爭議再度浮上檯面。數日後，教育文化及科學部即制定「文資保存達爾它計畫」(Delta Plan for the Preservation of the Cultural Heritage)，規劃對於公立博物館進行改制，將教育文化及科學部定位為整體國家文化政策制定、經費提供之角色，博物館則定位為政策執行之角色，以釐清責任專屬。

教育文化及科學部參考新公共管理模式研議博物館之改制，以成立私法人 (private legal personality) 基金會方式重新定位博物館：博物館脫離公務系統，改由基金會主持，教育文化及科學部則取消原編列給部內博物館維持運作的「所屬單位預算」，轉而編列「補助或委託經費」予自治後的博物館，由其就契約中的規定項目對標的團體提供服務。

1989 年起，教育文化及科學部允許博物館將門票、經營所得及來自非政府補助的收入保留自用，毋須再繳回國庫，改制整備接著開始。1993 年荷蘭國會正式通過「國立博物館自治」法規 (National

Museums and Museum Services Autonomous Status Act)，1994年7月1日，第一批共計6間博物館順利完成改制；1995年7月1日，最後3間教育文化及科學部轄下的博物館也脫離中央政府，博物館去國家化程序至此告一段落⁶。荷蘭現行受國家補助之博物館一覽表如下表6-1。

表 6-1 荷蘭現行受國家補助之博物館一覽表

教育文化科學部補助用於基礎文化設施之博物館（30個）		
Afrika Museum	Museum Boerhaave	Museum Slot Loevestein
Museum Volkenkunde	Kröller-Müller Museum	Letterkundig Museum
Rijksmuseum van Oudheden	Joods Historisch Museum	NCB Naturalis
Paleis Het Loo	Nederlands Openluchtmuseum	Museum Meermanno-Westreenianum
Museum Catharijneconvent	Rijksmuseum	Persmuseum
Geld- en Bankmuseum	Huis Doorn	Nederlands Fotomuseum
Rijksmuseum Twenthe	Zuiderzeemuseum	Nationaal Glasmuseum
Mauritshuis	Keramiekmuseum Princessehof	Stichting Amstel 218
Van Gogh Museum	Muiderslot	Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie
Het Scheepvaartmuseum	Museum De Gevangenpoort	Eye Filmmuseum

⁶ 黃心蓉，2008，「文化部門中的非部會公共機構：從歐洲國家博物館組織再造看行政法人化」，博物館學季刊，22(4)：5-25。

教育文化科學部補助但不用於基礎文化設施之博物館（3 個）		
NEMO	Het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid	Onderwijsmuseum
教育文化科學部以外之部會補助（19 個）		
Indisch Herinneringscentrum Bronbeek	Tropenmuseum	Legermuseum
Nationaal monument Vught	ProDemos	Marechausseemuseum
Herinneringskamp Westerbork	Nationale Collectie Bescherming Bevolking	Luchtvaartmuseum
Kamp Amersfoort	Kasteel Groeneveld	Marine Museum
Stichting Nationaal Veiligheidsinstituut	Belasting- en douanemuseum	Mariniersmuseum
Nationaal Gevangenis­museum	Geld- en bankmuseum	Museum Bronbeek
SieboldHuis		

資料來源：Museum Police Memorandum(2013)

（二）現行荷蘭博物館政策

荷蘭公立博物館雖然非隸屬於政府，但仍接受政府補助，補助之總額原則依博物館和教育文化及科學部的協議而定，博物館須就其政策、營運方向及可能的相關支出，提出申請企劃書。教育文化及科學部會在考量博物館本期執行成效及新一期計畫大綱後，做出是否補助的決定，並規範博物館在文物典藏、保存、展示、教育等面向必須達成的目標及數字。來自政府的經費雖然名義上由「公務機關預算」改為「契約款項」，挹注程度並無明顯差異。但與過往不同的是，博物館已非公務機構，經費原則上皆可自由支配，不再受「預算科目」或「單一執行年度」的規定所限；查核簽證工作則交由獨立會計師進

行。此外，為避免博物館對「政府補助」與「自籌所得」間消長可能產生的疑慮，教育文化及科學部特別聲明對博物館營運所得的尊重：不但強調博物館具有支配門票、商品收益、外界贊助的自主權，只要博物館達成雙方合約所定的各項績效目標，教育文化及科學部也不會以其自籌所得能力優越為由，緊縮未來補助額度。

原為國有財產的文物及館舍，並不因改制而失去財產權，其中既有之典藏文物，交由博物館理事會信託管理，信託期間文物必須接受獨立的監督單位檢查。至於轉型後藏品的後續徵購，則是由教育文化及科學部撥款授權博物館代國家執行，性質上亦屬國家信託於博物館之財產。博物館對文物管理有決策權，但藏品外借期間較長者須先向文化部申報。館舍亦同，仍屬公有建物，由博物館向國有財產權責機關租賃，租金則由文化部補助款中特定款項支付。

至於原有公務人員則改僱為基金會員工，留用人員之福利、津貼和公務員相等，原為千餘名公務人員提撥的退休準備金，亦由國庫轉入私人退休金帳戶。但此後人員招募、陞遷不再受限於教育文化及科學部編制考量或公務人員法規。人事費用由博物館自行從教育文化及科學部補助款中支出。從以上觀之，博物館去國家化並未稀釋荷蘭政府對文物管理或展示提供的義務。

總結以上，荷蘭博物館在改制後，在預算補助、文物徵藏、人事及稽核等館務方面，享有更多自由度及機動性。但公共任務的執行、理事會的組成任命，又透露了政府仍能對基金會有所監督，以確保其公共任務之執行。

二、荷蘭國家博物館運作情形與人力概況

(一) 荷蘭國家博物館運作情形

荷蘭國家博物館是以保存及推廣荷蘭藝術及歷史為主要任務之博物館。該館以基金會型態運作，其係由荷蘭7位藝術界知名人士組成董事會，上開成員需送教育文化及科學部所組成的委員會審查通過，始得組成並行使職權。

該董事會不設董事長，而係以合議制方式獨立行使職權，並不受政府或國會的管制。再由董事會自行選定館長1人，其需向董事會負責，該館所有行政事務均由館長決定，董事會無權干涉，惟每年度館長須向董事會提出年度報告。

荷蘭國家博物館有許多親民的作法，例如：該館所有的收藏品影

象檔，均上傳網站，供世界各地的愛好者自由下載，不收取任何費用。在館內所有的展品均可自由拍照，不受限制。今年我國故宮才開放部分文物可以任意讓遊客拍照。另外，該館整棟主建築一樓被打通，建立一條腳踏車道，供來往的單車騎士自由通行。此外，該館的工作人員，包含研究人員來自世界各國的博物館的專業人士，均可經由甄選而成為該館的員工。該館的館長負責該館全部行政事務，甚至，包含派員至世界各大拍賣場或是收藏家，經拍賣或議價選購該館所需要的館藏。

其收入來源不完全仰賴政府，以 2015 年為例，其收入包含自籌經費約 5,267 萬歐元、政府補助約 3,682 萬歐元、來自外界(如：荷蘭航空、飛利浦、ING 等民間企業)捐款約 3,009 萬歐元，合計是約 1 億 1,959 萬歐元。至於支出部分為約 1 億 1495 萬歐元，尚有盈餘約 462 萬歐元，相較 2014 年增加約 277 萬歐元。該館整體收支情形如表 6-2：

表 6-2 荷蘭國家博物館近年收支情形

	2015 年 決算	2015 年 預算	單位：千歐元 2014 年 決算
A: 收入			
直接收入	49,238	41,782	39,654
A. 1. 1 公共收入	41,969	34,810	34,412
A. 1. 2 贊助收入	7,204	6,560	5,242
A. 1. 3 其他收入	65	412	-
間接收入	3,439	2,880	3,518
總收入	52,677	44,662	43,172
B: 補助			
B1: 補助事務 ECS(教育、 文化和科學)	36,825	35,672	35,121
B. 1. 1 住宅補助	20,071	20,113	19,280
B. 1. 2 營運補助	15,389	15,371	15,371
B. 1. 3 偶發事件補助	1,365	188	470
B2: 其他非結構性補助	30,093	7,639	7,090
B. 3. 1 其他自公共基金 之補助	1,226	165	297
B. 3. 2 其他自私人基金 之補助	28,867	7,474	6,793
私人基金和個人(包 括朋友)	21,858	4,060	4,748
企業	424	69	225
慈善機構	6,585	3,345	1,820
總補助和奉獻	66,918	43,311	42,211
收益總和	119,595	87,973	85,383
費用			
C. 人事費用	32,085	30,555	29,178
D. 有形資產之貶值	7,708	7,224	6,948
E. 租金	19,897	20,003	19,205
F. 藝術品購買	25,909	3,372	2,512
G. 其他費用			
新的成本	1,186	-	1,860
其他	28,168	26,833	23,831
費用總和	114,953	87,987	83,534
H. 收入平衡利息收入-費用	130	80	182
企業資產負債	4,772	66	2,031
i. 購買資金變化	-99	-	-175
J. 營業稅	-48	-	-
利潤	4,625	66	1,856

資料來源：荷蘭國家博物館 2015 年報

(二) 荷蘭國家博物館人力概況

荷蘭國家博物館，除設有研究部、發展部(對外招商、勸募等) 圖書館、典藏部及行政部等，其組織架構如圖 6。

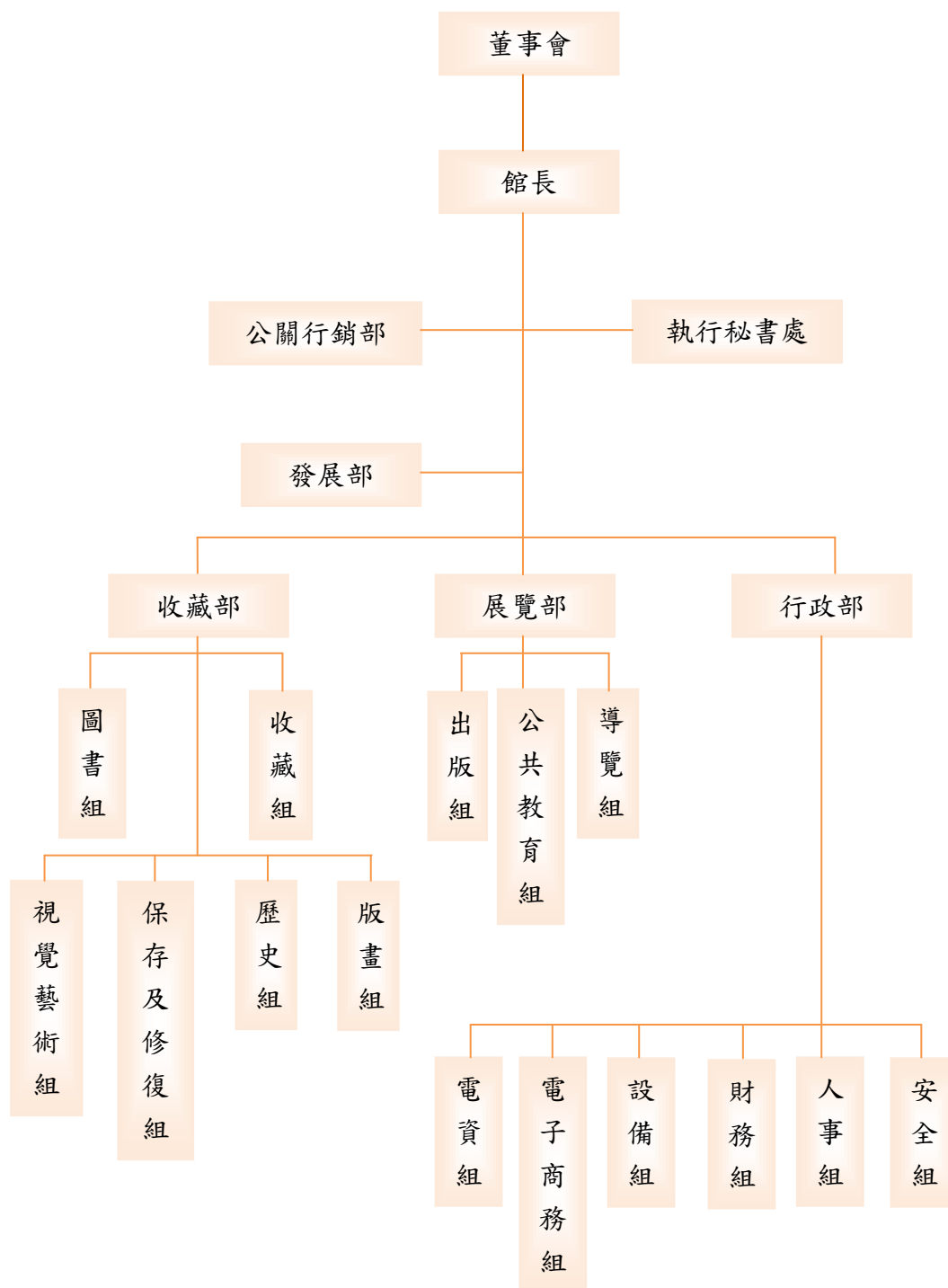


圖 6 荷蘭國家博物館組織圖

資料來源：荷蘭國家博物館 2015 年報

荷蘭國家博物館組織架構簡要且具有彈性，不受政府組織法規限制。其中最特別的是專門設立發展部，以大量吸收各界捐款以支應未來發展，並以各項具水準的展覽吸引來自全世界的參訪人士。

荷蘭國家博物館共約有 650 名員工，都非公務人員，係由該館依年度經費自行決定招募需要而自行僱用，無派遣且少有委外人員。該館員工均為正式員工，包含：研究人員、一般行政人員、安全維護、販賣人員等。

在人事制度鬆綁之情況下，該館不像一般公務機關人事費用占總支出比例絕大部分，以 2015 年為例，荷蘭國家博物館人事費大約 3,200 萬歐元，僅占歲出比例不到三成。

總結而言，政府係採目標管理模式授權荷蘭國家博物館之營運，其業務運作或人力運用均富有彈性，無須受政府層層會計及人事法令限制，僅須達成政府規定公共任務目標，有充分空間自主發展。該館 2014 年計有 580 萬人次參觀，至 2015 年已成長至約 700 萬人次，為全世界第 19 名之博物館。

與我國相較，荷蘭國家博物館相當於我國國立故宮博物院（以下簡稱故宮）。但故宮隸屬於行政院，且係屬行政機關性質，其預算均來自中央政府，營收須繳回國庫。其首長由行政院任命，並由行政院管制其施政計畫。又故宮進用人員多為公務人員，其權利義務均依公務人員法規辦理。105 年度預算員額編列職員 356 人、駐衛警 61 人、工友 32 人、技工 48 人、駕駛 3 人、聘用 3 人、約僱 23 人，合計 526 人，與荷蘭國家博物館規模相近，但人員類別明顯較為複雜，且主要以公務人員為主。整體而言，荷蘭國家博物館之營運及人力運用均較我國故宮具有自主性及彈性。

柒、考察心得

經由此次考察，可歸納相關心得如下：

一、荷蘭政府組織架構精簡

荷蘭內閣目前僅有 11 個部會（最多也僅 14 個部會），相較於我國現行 32 個部會（截至 105 年 11 月 30 日止），僅有我國之 3 分之 1。荷蘭許多中央的「部」係採取合併方式簡化組設規模，如荷蘭之教育文化及科學部，在我國則分別是 3 個具有相當規模之部。因此，可以想像荷蘭內閣各部所掌管之任務，因為整併而更加廣泛，業務量也將更為繁重，然而事實上是，荷蘭在 2016 年全球競爭力政府效率項目排名第 4 名，優於我國第 9 名⁷，可見荷蘭在內部業務之協調及業務簡化上，成效斐然。

荷蘭政府採國會內閣制，立法與行政合一，又因多黨政治，多為聯合政府型態，因此，中央內閣「部」的數量不固定，且易配合政權更迭進行機關調整，其公務人員在面對如此頻繁之組織改造，如何繼續維持高效能，或許是組改尚未完成之我國中央政府值得研究之處。

在地方政府部分，荷蘭也發展出許多彈性治理方式，像是對於員工人數較少之市級政府，得以互相合作進行聯合治理，以擴大效能。又如荷蘭各市級政府組成 VNG 協會，藉以向中央政府傳達市級政府需求與意見，成為中央與地方政府之溝通管道之一。此皆是我國推動中央與地方政府良好之府際關係，值得參考之處。

二、荷蘭政府員額管控以業務簡化為導向

荷蘭受到新公共管理思潮影響，自 1980 年代開始，進行一連串的中央政府組織改造計畫，其主要方法是透過國營事業民營化，將政府之任務、組織及員額進行縮減。但自民營化浪潮之後，政府之組織及員額並無顯著改變。

荷蘭真正進行根本上之改革，是從 2007 年制定「中央政府現代化」方案開始，透過業務地方化、業務簡化及作業流程整併等方式，達成精簡組織及員額合理配置，並提升行政效能。

⁷瑞士洛桑管理學院（IMD）「2016 年 IMD 世界競爭力年報」（IMD World Competitiveness Yearbook），<http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>。

相較於荷蘭，我國早年係採取組織、業務及員額分頭推動精簡之方式，其後導入「去任務化、地方化、法人化及委外化」等四化方式，嗣後再有訂定「中央行政機關組織基準法」及「中央機關總員額法」等法制的，並藉由行政院組織改造進行組織整併相關作業。相較之下，荷蘭並不以精簡公務人員人數為訴求或制定員額上限，而係以業務簡化出發，進而達到整併組織及縮減員額之目標，使得人、事、組織得以同步精簡，不致互相掣肘。

又荷蘭在推動組織改造之同時，也一再強調各內閣部之間合作及提升效率之重要性，並維持服務品質。另外，進行組織精簡時也須兼顧公務人員權益之保障，必須確定無法安置後始能解僱，也因此得以減少政府員工對於組織改造之抗拒。不過，該國組織調整作業或改革，其績效尚待評估。惟荷蘭並不為精簡而精簡，其最終目的仍是提升政府效能及提供優質服務的方式，似可做為我國組改作業的另一種參考。

三、荷蘭長期照護人力運用彈性

荷蘭一般人民的健康照護係植基於 2015 年開始由依據健康保險法、長期照護法、社會支持法及青年法等 4 項法律完整規範下，所建制的一套全面性的健康照護保險體系。其運作係由中央政府立法監理各項健康照護，將身心障礙者及青少年的特殊性照護業務，授權地方政府共同來施行，並且由各投保人接受其所選定的保險契約，交由各該保險公司所屬健康照護中心來執行，渠所需的健康照護。至於該國長期照護體系則係屬於上開體系的一部分。

我國目前刻正推動「長期照顧十年計畫 2.0(106 年-115 年)」(簡稱長照 2.0)，則係以稅收制來支應，長照所需的照護及服務，與荷蘭以長照保險來支應相關經費及服務並不相同。另外，我國長照係由中央編列經費，相關照護服務則是交由各地方政府所成立照顧管理中心來執行，與上開所述荷蘭交由保險公司所成立照護服務中心來提供，也不盡相同。

據本次考察參訪機構表示，該國一年長照所需的經費約 170 億歐元，大約需要近新臺幣 5,950 億的經費。因此，長照制度的建立，財源是成功的重要因素之一。依目前行政院的規

劃，106 年經費為新臺幣 177.52 億元，至 115 年總經費預估需新臺幣 3,148.73 億元。

為提高長照品質及避免資源的浪費，荷蘭成立本次考察參訪的長照評估中心(ciz)，屬於健康、福利及體育部直接監督，其下設四個區域評估辦公室。由這個性質類似行政法人的專業機構，來決定長照者所應接受之長期照護方式(如：提供清潔、穿衣、如廁或餵食等)，並依每個個案不同之需求，提供照護套裝方案。未來我國實施長照計畫，此種評估機構的設置，係有其必要性。

由於荷蘭長照制度之所以運作得以順暢，主要是立基於該國強大的基層醫療照護網絡，而我國自 1995 年 3 月 1 日開始推行全民健保迄今已有 20 年的歷史，在此完善且品質可靠的基礎上，如能參考各國經驗，將有助於我國長照制度的建立。

附帶一提的荷蘭衛斯普市「失智村」的設置，在本次考察時，據我外館人員表示，今年後續將會協助安排我國某大教學醫院派員前來學習考察，此突破性概念未來亦有可能引進我國長照體系內運用。

四、荷蘭刑事政策發展影響監獄設置及人力配置的檢討

荷蘭獄政之發展與其刑事政策密切相關，又荷蘭人性化刑罰之傳統深深影響其刑事政策。荷蘭對於犯罪者一向採取教化與協助融入社會之觀點，使得荷蘭對於採取監禁的作法有不同的思考。也就是與大部分國家將犯罪者暫時或永久隔離於社會的作法，有極大的差異。雖然荷蘭在 1980 至 1990 年代期間，曾受到政治壓力影響，造成收容人數增加之情形，但整體而言，荷蘭政府仍傾向採取微罪不舉(不起訴)、替代監禁刑罰(如：緩刑、罰金、社區勞動、電子監禁等)及擴大社會服務等方式，取代傳統監禁作法。因為荷蘭人認為監禁對於矯正受刑人行為與避免其再犯之成效有限，而且對於渠等返社會適應幫助不大。因此，荷蘭監禁率比大多數國家而言相對偏低⁸，但其不代表該國犯罪率比較低。

在獄政管理部分，荷蘭監獄一向以人性化處遇聞名，其刑

⁸倫敦大學學院的刑事政策研究(ICPR)2013 年公布全球 221 個國家與地區之監禁率，由高至低，荷蘭排名第 174 名(<http://www.prisonstudies.org/>)。

罰之基本精神在於強調減少對受刑人的苦楚，除了提供完善的硬體設備，及給予受刑人足夠的監禁空間外，儘可能極大化受刑人與家庭，乃至與社區之接觸。在制度上，荷蘭於各監所設立人權申訴委員會，處理各別監所受刑人所提出之申訴或抱怨案件，對各該監獄人權有直接且有效的幫助。

另外，目前荷蘭監獄發生供過於求之原因，主要係肇因於2000年前後，政府為因應犯罪人數激增而大量興建監獄，面對如今刑事政策的改變，致使監獄容額過剩之狀況，該國政府乃有關閉監所或出租監獄給鄰國的權宜措施。

在我國，刑事政策相對較為嚴峻，對於監禁以外之替代措施使用率亦不高，再加上社會各界多認為將犯罪者，隔離於社會之外想法高漲，終至各監所不足，戒護人力不足等問題逐步發生。就以2013年為例，我國每十萬人的監禁率達到277人，是荷蘭4倍之多。在收容比率方面，荷蘭同年度整體監所實際容額約僅達60%，但我國卻已達116%，即超收近9,000人，顯示監獄已是人滿為患之情形。如此一來，致使每位受刑人可用空間不足，整體監所環境嚴重惡化，勢必侵害收容人人權並影響國家形象，甚至發生2015年2月高雄大寮監獄收容人挾持事件。

目前國內民意高漲，新建監獄用地取得困難，近年雖有運用軍事監獄改建新監所，但對於容額的下降幫助不大，況且法務部矯正署仍持續有建議新建監獄，以改善收容環境的主張。此外，我國受刑人當中又以毒品犯占約4成，又酒駕犯又約占9%，這些約占我國受刑人5成的收容人，到底是罪犯或是病人，各界仍有爭議。然而，就荷蘭的經驗來看，貿然大量擴建或新建監獄，當犯罪率下降時，可能會產生空間與人力閒置的情形，反而浪費政府資源。爰此，建議法務部可藉由總統司法改革的契機，從源頭檢討整體刑事政策，並以理性研究我國刑事政策未來方向，同時，似可探討目前矯正機關對於受刑人行為矯治處遇，以及如何降低再犯率等細節。至於純以監禁方式將犯罪隔絕於社會的做法，似乎不是最好的方法，或許荷蘭多元替代監禁之做法，可以提供相關機關參考借鏡，以解決監獄人滿為患之情形。但畢竟荷我兩國國情不同，橘逾淮為枳，不

可不慎!

五、荷蘭公立博物館營運及人力管理方式具有彈性

荷蘭早期對於公立博物館之管理與我國相仿，公立博物館為政府機關（構）一部分，首長由上級主管機關教育文化及科學部任命之，而其預算絕大部分來自於政府預算支應，其員工亦受公務人員及預算法規的限制。

但自 1980 年代該國政府組織改造起，公立博物館之組織型態及定位，均朝向非政府機關（構）方向修正，而是以法人基金會組成，透過有專業人士參與之董事會進行管理，即採取外部自治方式營運，故不論是在經費執行及人事管理上，均有相當大的自主空間。

本次考察參訪的荷蘭博物館為例，其經營則由董事會所選定的館長來主持，除政府經費補貼外，亦透過勸募方式，爭取民間企業或個人贊助，以擴大民間參與，進一步充裕財源，以支應館務發展。儘管如此，荷蘭政府對博物館仍維持必要的監督課責，像是預算核撥及董事會董事長資格審核，以確保其公共性及公共任務之執行。

目前我國之公立博物館多屬政府機關（構）性質，雖得設立作業基金及可循教育人員聘任方法延攬專業人才，但在絕大部分之預算編列、人事、採購、工程、會計、審計等方面，均需依據政府相關法規辦理，造成渠等發展有很大的限制。舉例來說，國內博物館如需採購典藏品，需於前一年就編列相關預算，且必須透過採購所訂的招標程序辦理，但對於某些珍貴的文物，可能就無法即時且有彈性參加競標程序。此外，我國公立博物館受限於員額限制，在業務增長時，往往無法即時獲致所需的專業人力。因此，荷蘭將公立博物館改制為法人，鬆綁會計、人事制度等規範，並且擴大民間參與之做法，對於我國刻正思考如何讓公立文化館所兼具效能與公共性，而大力推動的行政法人組織，提供值得參考借鏡的論據。

參考書目

壹、專書及論文部分

1. 黃心蓉 (2008) 「文化部門中的非部會公共機構：從歐洲國家博物館組織再造看行政法人化」，博物館學季刊，22(4)：5-25。
2. 林美色 (2011) 「長期照護保險：德國荷蘭模式析論」，巨流圖書股份有限公司。
3. Rijksmuseum, Amsterdam (2015). Rijks museum Jaarverslag 2015
4. Ciz (2016). 1 jaar Wlz een overzicht
5. Healthcare in the Netherlands (2016). The Dutch Healthcare System.
6. Minister of the Interior Kingdom Relations (2016). The Dutch Public Service
7. Minister of Education, Culture and Science, Netherlands (2013). Museum Policy Memorandum-Strength through cooperation
8. Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming(2016). Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing-Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen
9. LONG-TERM CARE IN EUROPE Improving Policy and Practice (2013) .Kai Leichsenring, Jenny Billings, and Henk Nies. Palgrave macmillan.

貳、網路資料部分

1. 台灣可能有自己的失智症村嗎 (一) ?
<http://www.commonhealth.com.tw/blog/blogTopic.action;?nid=1731>
2. ICPR(2016).World Prison Brief
<http://www.prisonstudies.org/>
3. DutchNews.nl(216). Dutch justice? Falling crime rates and prison closures
<http://www.dutchnews.nl/features/2016/10/falling-crime-rates-and>

[-prison-closures-what-is-really-going-on-in-the-dutch-justice-system/](#)

4. Ministry of Security and Justice, Netherlands (2016)

[http://www.dji.nl/](http://www.dji.nl)

5. Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming(2016)

[https://www.rsj.nl/](https://www.rsj.nl)

6. Government of the Netherlands(2016)

[https://www.government.nl/](https://www.government.nl)

參訪情形照片



考察荷蘭長期照護評估中心(CIZ) 拜會該中心策略顧問 Marcel de Krosse 等人



考察荷蘭各監獄人權申訴委員會訓練中心(OCKC) 拜會該中心資深顧問 Jan van den Brand 等人



考察荷蘭國家博物館（Rijksmuseum）拜會該館王研究員靜靈



本團林專門委員延增與駐荷蘭代表處伍秘書志翔合影



本團林專門委員延增與駐荷蘭代表處王秘書俊義合影