

出國報告（出國類別：研習）

高階文官培訓飛躍方案 107 年訓練 管理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 107 年管理發展訓練全體學員

派赴國別：英國

出國期間：中華民國 107 年 9 月 2 日至 107 年 9 月 15 日

報告日期：中華民國 107 年 11 月 9 日

高階文官培訓飛躍方案 107 年訓練管理發展訓練國外研習成果報告

高階文官培訓飛躍方案 107 年訓練

管理發展訓練受訓學員名冊

學號	機關	職稱	姓名
21	外交部	副參事回部辦事	王翼龍
22	經濟部水利署	組長	莊曜成
23	交通部公路總局	副組長	吳季娟
24	交通部航港局	組長	饒智平
25	衛生福利部食品藥物管理署	組長	許朝凱
26	衛生福利部國民健康署	組長	羅素英
27	國家發展委員會	專門委員	賀麗娟
28	海洋委員會海巡署	副分署長	阮文杰
29	行政院原子能委員會核能研究所	研究員兼組長	詹德均
30	行政院農業委員會農業金融局	主任秘書	韓寶珠
31	行政院農業委員會畜產試驗所	研究員兼分所長	劉秀洲
32	國家通訊傳播委員會	簡任技正	陳玟良
33	臺北市政府秘書處	專門委員兼媒體事務組組長	林美娟
34	臺北市政府研究發展考核委員會	專門委員兼綜合計畫室主任	黃宏光
35	新北市政府觀光旅遊局	專門委員	陳靜芳

學號	機關	職稱	姓名
36	桃園市政府	參議	黃啟賓
37	桃園市政府衛生局	副局長	陳麗娟
38	桃園市政府文化局	主任秘書	王麗娟
39	臺南市政府交通局	副局長	熊萬銀
40	高雄市政府教育局	副局長	黃盟惠
41	南投縣政府	消費者保護官	許麗貞
42	審計部	簡任審計	何玟榕
43	國立臺灣藝術大學	副教授	葛傳宇
44	桃園市政府體育局	專門委員	鍾麗民
45	客家委員會	副處長	黃綠琬
46	臺中市政府研究發展考核委員會	主任秘書	李俊興

中文摘要

本報告係高階文官集體體驗公共政策之跨國實務與經驗交流之後，觀察、彙整與反思。

公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)飛躍方案 107MDT 英國移地訓練，於 107 年 9 月 2 日至 15 日，保訓會邵首席參事及國家文官學院(以簡稱文官學院)謝專員帶領 26 位學員，先後參訪英國倫敦、卡地夫、牛津大學、MK City 及伯明罕等地。風塵僕僕的行程中，全體學員，藉由英國文官學院細心安排課程、授課講座及實地參訪，直接體驗英國中央與地方政府之運作實務。尤其與經驗豐富的現任及卸任官員進行實務交流及經驗分享，熱烈地提問及追問交流，印象最為深刻。

本報告分為政策、經濟、未來三篇。政策篇部分，從硬實力角度，探討英國政府治理與分權，以及人才管理的創新作為。經濟篇則著力於交通建設與經濟發展因果關係，以及公私協力的精進之道。未來篇部分，係取經英國近年來的智慧城市與數位治理。

本報告結論認為長期願景、創新作為及公民參與等三要素，不約而同地體現於上述英國治理的三構面。多數成功的案例均是超越個人政治任期，而以 20 年甚至 30 年的長期目標設定願景。創新作為則是體現於突破法令框架與思維舊巢，例如公務員的另類快速管道揀拔私部門年輕人進入公務體系、鐵道公司不經營軌道而全力發展車站周邊物業。公民參與則是主動與提前與利害關係人溝通，避免事後爭議。

本報告之特色有三：首先、前往英國各地，現場第一手觀察與體驗，避免隔靴搔癢之譏。其次，透過本團隊內三小組的分工，進行組內各文官專業交流與跨域整合。其三、他山之石可以攻錯，出國前的蒐集資料與撰寫初稿，再加上返國之後的密集討論與新增資料，凝聚共識形成具體之對台灣啟示，融入本報告，有助於我國政府機關邁向善治。

關鍵詞：英國、交通建設、經濟發展、人才管理、智慧城市

Abstract

This report, based on observations and reflections through experiencing UK policy and practices, is written and compiled by a group of Taiwan senior civil servants after the UK field trip.

The 2018 MDT Group under the Take-Off Program of Civil Service Protection and Training Program implemented a field training between September 2 and 15, 2018 to the UK. Under the escort of Ms. Shao and Ms. Hsieh, 26 senior civil servants intensively visited London, Cardiff, Oxford University, MK City, and Birmingham. Thanks to the kind arrangement of Civil Service College in London, all MDT members obtained the first-hand experience at both central and local government levels through well-crafted curriculum and site visits. The most impressive part rests on various vibrant QA sessions and exchange of opinions.

This report has three topics: policy, economy, and future. The policy, based on the hard power analysis, is discussed through the lens of UK governance and separation of power. The economy is explored by examining five cases of causal relations between transport infrastructure and economic growth. The future is to learn and better understand developments of British smart city and digital governance in recent years.

This report concludes that long-term vision, innovation, and civil engagement are three essential elements contributing to the success discussed in the above-mentioned topics. Most cases have set the vision for at least twenty or thirty years way beyond politicians' term limits. The UK innovation is illustrated in breaking through legal framework and conventional wisdom. For example, the fast-track project enables the UK government recruit talents from private sectors. The LCR runs property development instead of traditional railroad business. Civil engagement is to invite all stakeholders to participate throughout all public projects so as to avoid unnecessary debate and delay.

There are three features illustrated in the report. First of all, it is the first-hand experience through vibrant observations and experience, which is an obvious distinction from conventional wisdom. Secondly, it is an effective training output, which involves three subdivisions' team work and interdisciplinary integration. Lastly, As the final product, based on pre-departure literature review and de-briefing intensive discussions and revisions, it serves a useful reference for good governance of our governments.

Key Words: UK, Transport Infrastructure, Economic Development, Talent Management, Smart City

目次

第一章 前言 -----	1
第一節 緣起與目的-----	1
第二節 研習內容及參訪行程-----	3
第三節 課程主軸暨章節編排說明-----	8
第二章 政府治理與分權 -----	10
第一節 英國公部門課責制與治理實踐-----	10
第二節 課責長之角色-----	12
第三節 治理實踐—威爾斯國民議會-----	18
第四節 治理實踐—威爾斯之未來福利法案-----	20
第五節 治理實踐—牛津議會之住宅策略-----	23
第三章 人才管理 -----	26
第四章 經濟發展 -----	32
第一節 倫敦鐵道公司（London and Continental Railways, LCR）	34
第二節 卡地夫攔河堰（Cardiff Bay Barrage）-----	37
第三節 英國鐵路研究中心-----	39
第四節 英國第 2 高鐵路規劃方案（HS2）-----	41
第五節 泰晤士河口政策-----	46
第五章 公私協力 -----	49

第一節 公私協力與跨域決策應用於都市發展規劃	49
第二節 以公民為主的共同生產政策概念與實作	54
第三節 公民社會辦公室的運作	58
第四節 社會創新的 NESTA	58
第六章 智慧城市與數位治理	60
第一節 米爾頓凱恩斯市之智慧城市計畫個案	60
第二節 米爾頓凱恩斯市之智慧城市定位	61
第三節 米爾頓凱恩斯市辦理智慧城市之永續性	61
第四節 伯明罕市之案例分享	63
第五節 智慧城市與數位治理之現在進行式	64
第七章 研習心得	66
第一節 政策篇	66
第二節 經濟篇	70
第三節 未來篇	73
第八章 建議	76
第一節 政策篇	76
第二節 經濟篇	81
第三節 未來篇	85
第九章 結語	87

附錄	89
壹、參考資料	89
一、中文部分	89
二、外文部分	90
貳、活動照片	93
一、課程部分	93
二、參訪行程部分	96

表次

表 1	研習內容與參訪行程	3
表 2	WMCA 針對第二高速鐵路促進經濟之策略	44

圖次

圖 1	英國地理環境.....	2
圖 2	課責長治理聲明.....	13
圖 3	人才循環流程（Talent Life Cycle）.....	27
圖 4	人才評估方式（Assessing talent - 9 Box Grid）.....	31
圖 5	倫敦聖潘克拉斯萬麗酒店.....	35
圖 6	LCR 開發方法.....	36
圖 7	國王十字車站主計畫.....	36
圖 8	卡地夫灣解說板、攔河堰管理中心前聽取解說.....	37
圖 9	卡地夫灣曾經繁華與沒落的情景.....	37
圖 10	威爾斯國民議會前聽解說、內部議事堂.....	38
圖 11	卡地夫壩魚道下游出口及側面均設防止魚捕網.....	39
圖 12	參觀伯明罕鐵路研究中心實驗室.....	41
圖 13	WMCA 版圖.....	42
圖 14	英國 2 號高速鐵路路線.....	43
圖 15	英國 2 號高速鐵路建設前後單程交通時間對照.....	43
圖 16	HS2 在伯明罕市將於 Curzon St. 設立高鐵站.....	45
圖 17	HS2 規劃於 River Cole Corridor 打造綠色走廊.....	45
圖 18	何謂政策.....	47

圖 19	肯特郡於泰晤士河口政策的交通基礎建設規劃	48
圖 20	私協力與跨域決策模式	50
圖 21	泰晤士河口（Thames Gateway）計畫跨各行政區圖	51
圖 22	泰晤士河口（Thames Gateway）計畫.....	51
圖 23	公共機構共同合作推動計畫.....	52
圖 24	高速公路及省道系統	52
圖 25	英國第 2 條高速鐵路（HS2）	53
圖 26	公民「參與生產」或「協作」政策內容與服務	54
圖 27	各國運用公私協力情形比較圖.....	55
圖 28	LAMBETH「太陽能板」能源計畫.....	56
圖 29	社區參與「太陽能板」能源計畫情形.....	56
圖 30	Ebidle Lambeth Food Partnership 計畫.....	57
圖 31	Ebidle Lambeth Food Partnership 計畫.....	57
圖 32	米爾頓凱恩斯市之智慧城市標誌.....	60
圖 33	移動地圖之即時影像	63
圖 34	米爾頓凱恩斯市智慧城市之交通運輸工作坊	75

第一章 前言

本章將先就本次出國研習之緣起與目的、研習內容及參訪行程、課程主軸暨章節編排等分節簡要說明，俾便於瞭解本報告完整學習輪廓之參考。

第一節 緣起與目的

為培育具卓越管理、前瞻領導及民主決策之高階文官，保訓會與文官學院自 99 年起，開始辦理高階文官培訓飛躍方案，以增進受訓人員具備晉升目標職務所需職能，並採分班方式辦理，分別開設「管理發展訓練」、「領導發展訓練」及「決策發展訓練」3種研究班，訓練方式包含國內課程及國外課程，國內課程採分散上課方式，而國外課程則採集中參訪方式進行。

本報告為 107 年「管理發展訓練」研究班全體學員，於國外課程培訓地點倫敦的英國文官學院（Civil Service College）實務體驗英國公共政策之跨國與經驗交流，彙整參訪紀錄、研習過程中蒐集及研讀反思之綜整結論，以期培育具卓越管理、前瞻領導及民主決策之職能，提升學員國際視野並掌握世界趨勢與國際脈動，以因應全球政經環境變化與挑戰，帶動推動機關業務及提升國家整體競爭優勢。

英國政府以務實、彈性方式與我加強雙邊關係發展。臺英 2017 年雙邊貿易總額為 57.5 億美元，我對英出口 42 億美元，進口 15.5 億美元。此外，2017 年英國為我在歐洲第三大貿易夥伴，我則為英國在亞太地區第八大貿易夥伴。英國土地面積 245,000 平方公里，總人口約 6,600 萬人（2017 年），首都為倫敦；政體採君主立憲，王位世襲，並為內閣制；位處西北歐，國土包括英格蘭、威爾斯、蘇格蘭、北愛爾蘭、周邊所屬島嶼及 14 個海外領地（詳圖 1）。

英國在近年歐元、難民及成員國脫歐危機中，仍能維持亮眼之經濟成長率，或與其以創新思維及有效執行公私協力政策，持續進行有效益的公共建設發展有關。此次英國文官學院安排的研習課程涵蓋英國有效決策：交通政策帶動經濟發展、公部門之課責與治理實務探討、公私協力與跨域決策、公民為主之共同生產政策模式實務、人才管理、公部門採購實務等值得深思學習多元課程，並實地參訪英國中央部會、地方分權實例、智慧城市計畫案例、公民社會與創新辦公室、倫敦大陸鐵路公司、卡地夫灣大壩等實務案例，學員對課程與政策推動實務反映熱烈，並得以深入瞭解英國政府施政經驗與進而反思學習。



圖 1 英國地理環境

(資料來源：駐英國臺北代表處，2018)

第二節 研習內容及參訪行程

本報告各章節之內容，主要摘錄於出國研習期間每位授課講座、參訪地點講座之上課講義、授課內容，以及英國文官學院（Civil Service College, 2018）、參訪紀錄及研習過程中蒐集及研讀之資料。研習內容及參訪行程如下表所示：

表 1 研習內容與參訪行程

日期	活動內容	地點	講座/接待人	記錄
9月2日 (日)	※文官學院集合(0600)、自行前往機場集合(0700) 0900 搭機前往倫敦	桃園國際機場第2航廈		
	1925 抵達倫敦希斯洛機場 Arrival - meet and greet at airport, transfer to Millennium Gloucester Hotel	倫敦希斯洛機場		
9月3日 (一)	上午 0900-0930 開訓典禮 (Welcome Ceremony)	CSC	Sonny Leong CBE, Chief Executive, CSC Sharon Shao, Group Leader CSPTC Shyang-Yun Cheng, Deputy Representative, Taipei Representative Office in UK	
	0930-1100 有效決策(I):以英國交通政策帶動經濟發展為例 Effective policy making (I): How a transportation policy become the catalyst for economic development	CSC	Clair Fisher, Lead Trainer, Policy and Leadership, CSC (former lecturer at Brighton Business University)	第1組 賀麗娟 陳靜芳
	1130-1300 公私協力與跨域決策(I) Public-private collaboration and across boundary policy making (I)			第2組 熊萬銀
下午 1545-1700 參訪:英國中央政府部會,包括衛生及社會福利部、天然氣暨電力市	UK Central Government	1. Lee McDonough, Director-General, Department of Health and Social Care	第1組 第2組 第3組 分別記	

日期	活動內容	地點	講座/接待人	記錄
	場管制局（OFGEM）、能源及產業策略部（BEIS） <u>（分3組進行）</u> UK Central Government Ministries		2. Akshay Kaul, Director of Network Price Controls, The Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) 3. Karl Hoods, Chief Digital Information Officer, Department for Business, Energy and Industrial Strategy	錄
9月4日 (二)	0930-1130 英國公部門之課責與治理實務探討 (I) Accountability and Governance Practice in the UK Public Sector (I)	CSC	Bill Malloy, Lead Trainer, Accountability & Governance, CSC (former Chief Accountant, National Audit Office)	第3組 黃宏光
	1130-1300 英國公部門之課責與治理實務探討 (II) Accountability and Governance Practice in the UK Public Sector (II)			第3組 黃宏光
	1400-1700 有效決策 (II) 一個案參訪座談 參訪：倫敦大陸鐵路公司 主題：交通運輸決策如何帶動區域經濟發展 Effective policy making (II) —London and Continental Railways, LCR How a transportation policy become the catalyst for economic development	London and Continental Railways, LCR	Adrian Lee, Development Director	第1組 饒智平 鍾麗民
9月5日 (三)	0930-1100 以公民為主之共同生產政策模式實務探討 Citizen-centric delivery using co-production tools Practice	CSC	Dr Ajay Khandewal, Lead Trainer, Innovation & Co-production, CSC (former manager of the policy team at London Borough of Lameth)	第2組 羅素英

日期	活動內容	地點	講座/接待人	記錄
	1130-1300 拜會駐英國代表處 Taipei Representative Office in the United Kingdom	Taipei Representative Office in the United Kingdom	Ambassador Lin or Deputy Representative	第2組 王翼龍
	下午 1430-1600 公私協力與跨域決策（II）—個案參訪座談 參訪：公民社會與創新辦公室 主題：英國政府如何善用公民社會之力量解決社會問題 Public-private collaboration and across boundary policy making（II）—Office for Civil Society and Innovation How UK champions the civil society to tackle social problems?	Office for Civil Society and Innovation	Georgia Hutchinson, Interim Director	第2組 黃綠琬
9月6日 （四）	上午 0900-1100 地方分權（I）—實地參訪座談 參訪：威爾斯政府 主題：威爾斯政府之未來福利法案 Devolution（I）—Welsh Government The Well-Being of Future Generations Act	Welsh Government	Stuart Lyden, Geographical Lead Officer, Welsh Government	第3組 劉秀洲
	1130-1230 地方分權（II）—實地參訪座談 參訪：威爾斯國民議會 Devolution（II）—National Assembly for Wales	National Assembly for Wales	Al Davies, International Relations Manager, National Assembly for Wales	第3組 黃啟賓
	下午 1400-1600 個案參訪座談：卡地夫灣大壩 主題：如何兼顧經濟發展與環境保護 Cardiff Bay Barrage：The trade-off between economic development and environment protection	Cardiff Bay	Christopher Seddon, Barrage Manager, Cardiff City Council	第1組 許麗貞 莊曜成

日期	活動內容	地點	講座/接待人	記錄
9 月 7 日 (五)	上午 0900-1300 地方分權 (III) — 實地參訪座談 參訪：牛津市議會 Devolution (III) — Oxford City Council	Oxford City Council	Councilor Mike Rowley, Board Member for Housing	第 3 組 陳麗娟
	下午 1400-1700 實地參訪座談：牛津大學之聖安東尼學院 主題：牛津學院制度與未來領袖之培育 St Antony' s College, University of Oxford Developing future leaders : the success of Oxford' s collegiate system	St Antony' s College, University of Oxford	Professor Rachel Murphy, Head of School of Interdisciplinary Area Studies, St Antony College	第 3 組 吳季娟 林美娟
9 月 10 日 (一)	上午 0930-1100 人才管理 (I) : 英國如何成為歐洲人才中心之實務探討 Talent Management (I) : How UK become the Europe center of talent 1130-1300 人才管理 (II) : 英國如何成為歐洲人才中心之實務探討 Talent Management (II) : How UK become the Europe center of talent	CSC	Judy Greevy, Senior Trainer, CSC (former HR Director at Her Majesty' s revenue and Customs)	第 3 組 林美娟 第 3 組 吳季娟
	下午 1400-1630 公私協力與跨域決策 (III) — 個案參訪座談 參訪：未來政府 Public-private collaboration and across boundary policy making (III) FutureGov	FutureGov	Dominic Campbell, CEO	第 2 組 何玟瑤
9 月 11 日 (二)	上午 0800 Check-out 0800-1000 Travel			
	1000-1130 數位英國 (I) : 米爾頓凱恩斯市之智慧城市計畫個案參訪 Digital Britain (I) : MK Smart	Milton Keynes	Geoff Snelson, Director of Strategy and Future City Programme, Milton Keynes Council	第 3 組 阮文杰

日期	活動內容	地點	講座/接待人	記錄
	下午 1400-1700 數位英國（II）：伯明罕市之智慧城市下的數位發展策略個案參訪 Digital Britain（II）：Digital Birmingham	Birmingham	Peter Bishop, Chief Information Officer, Birmingham City Council	第3組 李俊興
	上午 0930-1100 公私協力與跨域決策（IV）：米德蘭茲區之提升區域競爭力個案參訪 Public-private collaboration and across boundary policy making（IV）：The Midlands Engine	Birmingham	Dr Roger Mendonca, Director, Greater Birmingham & Solihull Local Economic Partnership	第2組 詹德鈞
9月12日 （三）	下午 1500-1630 有效決策（III）：個案參訪座談參訪：2號高速鐵路公司 主題：交通運輸決策如何帶動經濟發展 Effective policy making（III）：High Speed Two（HS2） How a transportation policy become the catalyst for economic development： Effective policy making	Birmingham	Mike Lyons, Programme Director	第1組 韓寶珠
9月13日 （四）	上午 0900-1100 打造第一等級公部門採購實務探討（I） Creating First Class Public Sector Procurement（I） 1130-1230 打造第一等級公部門採購實務探討（II） Creating First Class Public Sector Procurement（II）	CSC	Maurice Diamond, Senior Trainer, Procurement, CSC （former Lead Consultant of ICT PPP/PFI Contracts for UK Gov. depts.）	第2組 王翼龍
	下午 1400-1600 結訓典禮 （Closing Ceremony）	Taipei Representative Office in the United Kingdom	Nigel Evans MP, Co-Chairs, British-Taiwanese All-Party Parliamentary Group Sharon Shao, Group Leader	

日期	活動內容	地點	講座/接待人	記錄
			CSPTC Ambassador Lin, Taipei Representative Office in the United Kingdom Murad Qureshi, Programme Director for Devolved Administration, CSC	
9 月 14 日 (五)	1200 Check out of Holiday Inn Forum 1800 Pick up and transfer to airport 2135 自倫敦希斯洛機場 (Flight BR068) 搭機返臺	倫敦希斯 洛機場		
9 月 15 日 (六)	2115 抵達桃園國際機場	桃園國際 機場第 2 航廈		

第三節 課程主軸暨章節編排說明

本研習報告的撰擬構思，依照「高階文官培訓飛躍方案 107 年訓練計畫」結合英國文官學院 (Civil Service College, 2018) 研習課程規劃，除前言及最後的研習心得與建議結語等三章外，第二章至第五章分別就英國政府治理與分權、人才管理、經濟發展、經濟發展、智慧城市與數位治理等議題，依序說明於研習期間的內容及學員參與過程的心得，並對國家政策提出相關建議。

報告分成第一章「前言」；第二章「協政府治理與分權」(英國公部門課責制與治理實踐、治理實踐—威爾斯國民議會、威爾斯之未來福利法案、牛津議會之住宅策略等 4 節)；第三章「人才管理」；第四章「公私協力」(含公私協力與跨域決策應用於都市發展規劃、以公民為主的共同生產政策概念與實作、公民社會辦公室的運作、社會創新的 NESTA 等 4 節)；第五章「智慧城市與數位治理」(含米爾頓凱恩斯市之智慧城市計畫個案、米爾頓凱恩斯市之智慧城市定

位、米爾頓凱恩斯市辦理智慧城市之永續性、伯明罕市之案例分享、智慧城市與數位治理之現在進行式等 5 節)；第六章「研習心得」、第七章「建議」、第八章「結語」與「附錄」(含參考資料、活動照片等)。

政策篇

第二章 政府治理與分權

第一節 英國公部門課責制與治理實踐

課程講師 Bill Malloy 在中央政府及所屬相關機關（構）、警察、地方政府與國家健康服務機關（NHS）信託基金等，具有重要之第一手經驗。他在過去 15 年中之公共部門經驗中，涉及社會關懷、教育、警察及國家安全，並專精於財務、績效及治理改善，與董事會、合作夥伴關係及眾多監察機構合作。包括大量參與安全保護委員會、兒童信託、審查委員會、總教師協會、警察機構，內閣辦公室，英國財政部及非政府部門之公共機構等（non-departmental public body /NDPBs）。本章節主要內容採自出國期間授課講座 Bill Malloy（2018）之上課講義、授課內容（Civil Service College, 2018）、參訪紀錄以及研習過程中研讀及蒐集之資料。

一、英國地理環境與政府權力結構分析

英國土地面積 245,000 平方公里，總人口 6,310 萬人，除英格蘭（5,300 萬人）外，另區分為三大權力下放行政區（devolved administrations）：蘇格蘭（530 萬人）、威爾斯（300 萬人）及北愛爾蘭（180 萬人）。

英國國會（UK Parliament）設於英格蘭，另有蘇格蘭國會（Scottish Parliament）、威爾斯國家議會（National Assembly for Wales）及北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）。

下放權力之議題包括：健康、社會服務、教育、經濟發展、農業、文化、環境、公共安全及交通等。英國中央政府仍然負責所有尚未下放之國家政策，

包括：外交、國防、社會保障，總體經濟管理及貿易；以及負責英格蘭政府（England）對所有已移交給蘇格蘭，威爾斯或北愛爾蘭的事務之政策（例如：健康）。以下可分為中央政府、地方政府與公營部門說明之。

(一)中央政府

政府部會包括：國防部、教育部、商業能源及產業策略部、脫歐部（Department for Exiting the EU）等。而延伸之機關（Arm's Length Bodies）還包括國家健康服務機關（NHS），例如醫院及急救服務；國會機關（Parliamentary Bodies），例如國家審計辦公室（National Audit Office）、下議院委員會（House of Commons Commission）、上議院委員會（House of Lords Commission）等。

這裡要特別說明的是，中央政府行政部門，目前維持著3個主要之核心部門，包括：財政部（Her Majesty's Treasury）、內閣辦公室（Cabinet Office）及脫歐部：

1.財政部：掌管英國財政及經濟之部會。主要職責：

- (1)公共支出：包括部會支出、公共部門之給付及退休金、年度支出及福利政策之管理與資本投資。
- (2)財政服務政策：包括銀行及財政服務規範、財政穩定及確保城市間之競爭。
- (3)稅制審視：包括直接稅、間接稅、商業財產稅、個人稅及公司稅等。
- (4)基礎建設計畫（Delivery of Infrastructure Projects）：跨公共部門、促進私營部門對英國基礎設施之投資。

2.內閣辦公室：協助及支援首相（PM），確保政府之有效運作，等同於公司總部，負責政府效率、改革及各種主要政策計畫。

3.脫歐部：領導、協調與支持英國退出歐盟等業務。

(二)地方政府

英格蘭及威爾斯之單層與雙層之治理系統制度 (Both Single Tier and Two Tier Systems)，還包括警察局及消防局，蘇格蘭及威爾斯之單層治理系統制度 (Single Tier only)。英國整體有 433 個地方單位及 33 個倫敦自治市鎮 (或區) (London Boroughs)。

(三)公營部門

民航局、金融監管局、第 4 頻道電視、各港口及港務局、皇室財產管理、BBC 國際頻道、法醫科學服務等。與中央政府部門相比，公營部門可以更加自由及靈活地運作。

第二節 課責長之角色

一、英國的課責長

英國財政部為了讓各部會機關之行政長在肩負課責長 (Accounting officer) 這個角色時，能確實履行其義務與責任，出版了「課責長生存指南」(The Accounting Officer's Survival Guide) (HM Treasury, 2015a)，提供其遵循。

至於治理聲明則如圖 2 所示，略以：「身為課責長，我有責任維持健全的公司治理體系 (system of corporate governance)，以支持上議院政府的政策、目標及目標的實現，同時依據管理公共資金責任，保障我負責的公共資金及資產。

與政府部門的常任文官長 (Permanent Secretary) 不同，我不是服務部長，而是服務整個上議院。實務上，我身為課責長主要對上議院委員會 (由眾議院任命) 及審計委員會負責。」

I also confirm that this annual report and accounts is whole, and I take personal responsibility for judgements made to ensure that it is fair, balanced and understandable.

HOUSE of LORDS

Annual Report and Resource Accounts 2016-17

Governance Statement

As Accounting Officer, I have responsibility for maintaining a sound system of corporate governance that supports the achievement of the policies, aims and objectives of the House of Lords Administration, whilst safeguarding the public funds and assets for which I am personally responsible, in accordance with the responsibilities assigned to me in *Managing Public Money*.

In contrast to the Permanent Secretary of a Government department, I do not serve ministers but the House of Lords as a whole. In practice I account for what I do as Accounting Officer mainly through the House of Lords Commission (appointed by the House) and the Audit Committee, which it appoints.

In conclusion I am satisfied that a sound system of corporate governance is in place to support the achievement of the policies, aims and objectives of the House of Lords Administration, whilst also safeguarding the public funds and assets for which I am personally responsible, in accordance with the responsibilities assigned to me in *Managing Public Money*.

Ed Ollard
Clerk of the Parliaments and Accounting Officer
11 July 2017

Bill Malloy - Taiwan delegation September 2018

13

圖 2 課責長治理聲明

(資料來源：HM Treasury, 2015a)

當然，上述部分主要是針對行政部門，然而對於國會本身，因為缺乏監督機制，在許多媒體披露國會支出浮濫，並將國會稱之為「腐敗國會」後，國會在自律下，也設立了獨立國會標準局（Independent Parliamentary Standards Authority, IPSA）。

獨立之國會標準局，其法定職責是為國會議員之薪酬、退休金、業務成本及費用提供獨立監管；另外，也負責制定並規範國會議員之商業成本及費用計畫，並管理該計畫。也決定國會議員之薪酬及退休金，以及支付國會議員及其工作人員之薪酬。

當然，這並不代表議會就缺乏課責長之角色。例如議會秘書（The Clerk of the Parliaments）是上議院最高級官員，王室任命他為常任政府之負責人與眾議院之首席程序顧問。該位置之作用，類似於商業企業之首席執行官（CEO），具有一系列行政及管理職責。議會秘書是上議院政府之負責人，也是課責長、公司官員，並擔任上議院管理委員會主席。

事實上，財政部針對課責長總共提出 3 份重要文件，並以信件通知課責長（HM Treasury, 2015b），略以：「親愛的課責長 這是課責長對議會審查公共支出的新指南……」信中特別提及，本函提請注意財政部出版的 3 份經修訂的課責長指導文件，即：

(一)議會對公共支出的審查 (Parliamentary scrutiny of public spending/PSPS)。

(HM Treasury, 2015c)

(二)課責長之生存指南。

(三)課責長評估。

如果觀察 2017 年 4 月之課責長系統聲明等部分指導內容，可以發現英國財政部會持續地改善課責治理制度及規範，「近年來，政府增加了對更複雜之交付方式 (more complex delivery methods) 使用，包括權力下放到當地，外包契約，政府夥伴及跨領域等之舉措。2016 年，國家審計署及下議院公共帳務委員會都表示擔心，這往往沒有明確問責制安排。課責長現在可以聲明，已在每個部門之整個系統範圍內，提供更為清晰之制度安排」。

綜上，一個課責長要做到幾件事情：

(一)設定重要基調 (setting the tone)。

(二)與國家審計辦公室之間關係：作為部會之領導，且是所屬機關 (ALBs) 之主要支持者 (sponsor)。

(三)資源保證及支持：財務總監、內部審計主管、高級管理者及審計委員會主席。

部門課責長對國會負責組織管理之質與量，包括使用公共資金及管理資產。

二、公司治理

以中央部會之公司治理而言，依據財政部及內閣辦公室所發出之「2011 年良好實務準則」(HM Treasury and Cabinet Office, 2017) (第 1 版於 2005 年提出)，提及：

「良好的公司治理是任何有效組織的基礎，也是任何管理良好的公司實體的標誌。本準則旨在促進中央政府部門的良好公司治理。」

公司治理幾個基本綱要，包括：廉正 (Integrity)、課責 (Accountability) 及透明度 (Openness)。這三大要素，行政部門主要透過以下制度及角色設計實踐：

(一)部會委員會 (Departmental Board) (包含非行政委員)：擔負治理之主要推動力，包含領導力、施政定調 (setting the tone) 等。依據前揭 2011 年準則，在政府部門非行政之委員會成員 (Non-Executive Board Members)，其成員是由掌理各部的國務卿 (the Secretary of State/即負責政府部門的內閣部長) 任命之政府外部專家。這些成員主要來自商業私營部門，這些人具有管理複雜組織之廣泛經驗，各部門也盡可能確保非行政委員會成員在公共及/或非營利部門擁有豐富經驗，並儘可能具有強大商業專長。

(二)常任文官長：擔任課責長之角色。在英國治理體系中，如同前面所提及之課責長角色，在治理聲明一開始即特別提及「我有責任維持健全之公司治理體系」，可見其重要性。

(三)高階行政人員：正確執行委員會之策略。

(四)審計及風險委員會：提供委員會及審計辦公室正確財務及績效資訊等。

(五)所有政府服務職員：負責達成商定之標準、監督績效，遵守規則、內部控制及協議。

(六)內外部審計：提供挑戰及保證之力道。

(七)國會/國會委員會/調查性質之媒體：這些監督力道，也確保了公共帳戶運用之合理及合法性。

三、威爾斯之公共資金管理

(一)課責長：威爾斯政府及威爾斯其他公共機構，亦有課責長之個人責任設計。基本上，課責長必須能夠向威爾斯國會、英國國會與公眾，保證公共資金管理之高標準。在正式情況下，公共部門組織之課責長，是威爾斯國民議會要求對資源管理負責之人。

(二)年度財務報告中的治理聲明：以威爾斯國家博物館（Amgueddfa Cymru）為例，其聲明為（Llywodraeth Cymru/Welsh Government, 2016）：課責長及受託人有責任維持健全之治理框架及內部控制系統，以支持委員會制定之威爾斯國家博物館政策，目標及願景之實現，而課責長個人負責在管理威爾斯公共資金中所分配之職責。

(三)依據英國財政部之威爾斯部長首席課責長備忘錄，揭櫫課責長必須做到：

- 1.簽署所轄帳戶，並在此過程中，對其正確之陳述承擔個人責任。
- 2.確保維持健全之內部控制系統。
- 3.簽署治理聲明。
- 4.確保遵循適當之財務程序，並保持會計紀錄。
- 5.確保負責之公共資金，得到妥善管理與保護。
- 6.制定打擊欺詐（counter fraud）制度或設計。
- 7.確保負責之資產得到保護。
- 8.充分考慮任何適當或規律（propriety or regularity）之議題。

9.確保考慮所有相關之財務因素，包括可行性及可持續性。

10.確保定期評估支出計畫，以評估其有效性及物有所值。

另外，還有其他幾個領域，課責長應承擔個人責任，包括準確地計算組織之財務狀況及交易，確保其公布之財務訊息是透明與最新的；並且追蹤及記錄組織在資源使用方面之效率。

四、妥適執行公共事務

當然，英國政府透過前述完善之公司治理制度，希望確保公共事務之執行，並發揮金錢之價值，但仍會有「失靈」情事發生，究其原因，主要來自於（Bill Malloy, 2018）：

- (一)非執行委員會成員缺乏有效之挑戰（Lack of effective challenge）。
- (二)任職培訓（induction training）不完全。
- (三)在處理公共資金時，未能認識到遵守法令規定（compliance）之重要性。
- (四)內部控制（internal controls）設計不良。
- (五)高級管理人員未能定下基調（set the tone）。
- (六)高階職位人員之傲慢（arrogance）。
- (七)未能認識到社會不斷變化地期望。
- (八)對公共道德標準之理解不足，以及認知之重要性。

然而，為了妥適執行公共事務與對公共資金提供良好之管理，英國財政部制定了公共資金管理之基本規則，並向國會說明政府機關會遵循這樣之基本規則做事，並對國會提出相關文件，該文件闡述了財政部如何尋求滿足國會對行政部門之期望，也就是國會關鍵要求：合法性、適當性、物有所值（value for

money) 與可行性。

(一)合法性 (Regularity)：方案是符合法律規定、獲國會同意、取得財政部授權或預算內的支出。

(二)適當性 (Propriety) 方面：方案符合國會控制程序或期待。

(三)物有所值 (Value for money) 方面：是否為最佳方案？是否有替代方案？或不採取任何方案？

(四)可行性 (Feasibility) 方面：方案能否實現？執行時間是否符合期待？

第三節 治理實踐—威爾斯國民議會

威爾斯國民議會由 60 名當選成員組成。他們使用標題議員 (AM) 或 Aelod y Cynulliad (AC)。威爾斯國民議會的執行機構威爾斯政府，自 1999 年成立以來一直是工黨政府。目前由第一部長 (First Minister of Wales) Carwyn Jones 領導，自 2011 年 5 月起。

一、權力運作

行政及公務員主要位於卡地夫的國泰公園 (Cathays Park)，而大會成員，大會委員會及部長級支助人員則設在卡地夫灣，在那裡建造了一座價值 6,700 萬英鎊的新建築，即 Senedd。

國民議會直到 2007 年的一個重要特徵，是立法及執行職能沒有法律或憲法上的分離，因為它是一個單一的公司實體。與其他議會制度以及英國其他國家的權力下放安排相比，這是不尋常的。然而，在實踐中，「Assembly Government」及「Assembly Parliamentary Service」兩名詞繼續區分兩功能組織。「2006 年威爾士政府法案」在 2007 年大會選舉後生效時，將該區隔合法化 (National Assembly for Wales, 2018)。

最初，大會沒有主要的立法或財政權力，因為西敏寺國會（Palace of Westminster）保留了這些權力（Reserve Powers）。大會確實有權通過下放地區的二級立法。有時，二級立法可用於修訂主要立法，但這個範圍非常有限。例如，第一部「威爾士法案」賦予大會修改與某些公共機構合併有關的主要立法的權力。然而，主要立法賦予行政部門大多數次要權力，賦予行政部門（即部長）更多權力，而且大會擁有比外表所呈現更為廣泛的立法權力。例如，大會透過使用二級權力推遲了 2003 年舉行之地方選舉，因此不會與大會選舉發生衝突。

在 2007 年大選及 2006 年「威爾士政府法」通過後，大會獲得了有限的主要立法權。這些法律被稱為大會措施，可以在大會的立法能力範圍內的特定領域及事項中頒布。

雖然大會原則上沒有稅收增減的權力，但它可以影響地方當局設定的理事會稅率，這是由威爾斯政府提供之補助款項部分。其對政府服務收費也有一定的自由裁量權。

大會繼承了威爾斯國務卿的權力及預算，以及威爾斯辦事處的大部分職能。其有權根據二級立法改變西敏寺國會（Palace of Westminster）所通過之法律。Alun Cairns 代表西敏寺國會（Palace of Westminster）的格拉摩根谷選區，現任威爾斯國務卿。

在 2011 年 3 月 4 日的公民投票之後，威爾斯議會獲得了直接的立法權（無須諮詢西敏寺國會）。2012 年 7 月 3 日，威爾斯議會通過了第一部法案，即「地方政府章程（威爾士）法案」。

二、政府組成情況

在 2016 年 5 月的選舉之後，大會的組成從大會開始以最戲劇性的方式發生了變化。工黨從 30 個座位下降到 29 個座位，Plaid Cymru 從 11 個座位下降到 12

個座位。保守黨失去了 3 個席位，從 14 個席位變為 11 席，而自由民主黨則從 5 個席位下降到 1 個席位。之前沒有代表的 UKIP 獲得了 7 個 AM。

在對第一部長進行初步投票之後，Plaid Cymru 的 Leanne Wood 及工黨的 Carwyn Jones 各自從 AM 獲得 29 票，舉行了為期一週的會談。一份文件是在 Plaid Cymru-Labor 談判，題為「向威爾斯向前進」(Moving Wales Forward) 後製作的，其中詳細說明了政策讓步，以換取允許 Carwyn Jones 成為首席部長。工黨任命 Kirsty Williams 為教育部長，這意味著少數派政府是威爾斯工黨及威爾斯自由民主黨之間的聯盟。格子 Cymru，保守黨及 UKIP (UK Independence Party) 組成了反對派團體 (Wikipedia, 2018)。

第四節 治理實踐—威爾斯之未來福利法案

此次在英國文官學院安排下，參訪了威爾斯政府，由威爾斯政府未來福利法案之單位代理人 Alison Smith 接待，並聽取威爾斯政府之未來福利法案簡報，可作為我國政府地方分權之借鏡與參考。

2016 年 1 月 1 日，世界領導人正式開始推動 2030 年永續發展議程 (The 2030 Agenda for Sustainable Development) — 基於 17 個聯合國可持續發展目標之變革性行動計畫。威爾斯政府為實現這一目標，亦提出未來世代福利法案 (Well-being of Future Generations Wales Act)，其關鍵主題包含：

一、繁榮及安全

支持人員及企業繁榮昌盛、解決區域不平等問題及促進公平工作、推動永續成長及與氣候變化奮戰。

二、健康與主動

為未來提供優質之健康與護理服務、促進每個人之健康及福祉、建立

更健康之社區及更好環境。

三、企圖與學習

支持年輕人充分發揮他們的潛力、建立抱負及鼓勵學習生活、為每個人提供適合不斷變化地世界之技能。

四、團結與連接

建立有彈性之社區文化及語言、提供現代化及互聯之基礎設施、促進及保護威爾斯在世界上地位 (Corbyn, 2018)。

威爾斯政府於 2017 年提出「全民繁榮—國家策略」(Prosperity for All - The National Strategy)，並提出「威爾斯前進—政府方案 2016-2021」(Taking Wales Forward- The Programme for Government 2016-2021) 作為威爾斯之未來世代福利法案基石 (Wellbeing statement, 2017)。

威爾斯之未來世代福利法案，於 2016 年 4 月 1 日開始實施，威爾斯面臨包括氣候變化、貧困及一些健康與工作狀況不佳等挑戰；該項法案規定威爾斯之公共機構在進行公共決策時，必須同時考慮現在及未來。為了讓威爾斯變得更好，每個威爾斯人都需要共同努力，他們需要考慮現在人們需要什麼，但同時也要思考如果滿足現在人們的需求，將如何影響未來人們之權益。

有 44 個公共機構，包括威爾斯部長們 (Welsh Ministers)、威爾斯自然資源 (Natural Resources Wales)、威爾斯國家博物館 (National Museum of Wales)、威爾斯藝術委員會 (Arts Council of Wales)、威爾斯體育委員會 (Sports Council of Wales)、威爾斯國家圖書館 (National Library of Wales)、威爾斯高等教育撥款委員會 (Higher Education Funding Council)、威爾斯公共衛生 (Public Health Wales)、Velindre NHS 信託基金 (Velindre NHS Trust)、7 個地方衛生局 (Local Health Boards)、3 個消防及救援權責單位 (Fire and Rescue Authorities)、3 個國家公園權

責單位 (National Park Authorities)、22 個地方權責單位 (Local Authorities) 必須共同努力，以使事情做到更好 (A Guide to the Wellbeing of Future Generations Act, 2016)。

該福利法案目標，要建構社會、經濟、環境與文化福利等 4 個層面，這 4 個層面下有 7 個目標，希望建構：

(一) 全球性負責任之威爾斯。

(二) 繁榮的威爾斯。

(三) 有彈性的威爾斯。

(四) 更健康的威爾斯。

(五) 更平等的威爾斯。

(六) 有凝聚力的威爾斯社會。

(七) 充滿活力的文化威爾斯與蓬勃發展的威爾斯語 (Wellbeing statement, 2017)。

所有公共機構都必須致力於這些福祉目標的達成，而不僅僅是一個或兩個目標。公共機構需要確保在做出政策決定時，想想它將如何影響未來生活在威爾斯的人們。這意味著他們需要考慮永續發展，為了實現永續發展，他們必須考慮：長期思考模式、如何及時阻止問題發生、他們如何及其他人一起共同工作、他們如何在決定政策時把人的因素納入考量。從 2015 年 9 月到 2016 年 1 月，威爾斯政府進行了廣泛的公眾諮詢，以確定應制定哪些指標，以便最好地衡量福利目標的進展情況，這些國家指標於 2016 年 3 月公布，並提交給威爾斯國民議會。

設置威爾斯未來世代專員，未來世代專員是公共機構正在努力實現福祉目

標的確認者，未來世代專員也可以提出讓公共機構工作得更好的方法（途徑）建議。每年，未來世代專員需要撰寫有關威爾斯在實現目標方面表現情況報告。

第五節 治理實踐—牛津議會之住宅策略

牛津市人口 2016 年為 170,350 人，其為英國第 52 個大城市，係成長最快及最具種族多樣性之城市，也是牛津大學之所在地（Civil Service College, 2018）。在牛津郡，有 1 個郡議會（牛津郡議會）及 5 個區議會（牛津市議會，切爾韋爾，南牛津郡，白馬谷及西牛津郡）。牛津郡議會負責營運圖書館，學校及社會關懷等服務，牛津市議會是區議會，是牛津民主選舉產生之機構，負責規劃、住宅政策、環境清潔與健康、休閒、廢物回收與收集、社區夥伴關係等服務（Oxford City Council, 2018）。

牛津市房價是英國民眾最負擔不起之城市之一，491,900 英鎊之平均房價，約為年平均家庭收入 29,400 英鎊之 16 倍，整個英國民眾擁有自己房屋之人數比率為 63%，而牛津市為 47%，遠遠低於全國平均。在 2011 年至 2031 年期間，需要 24,000 個至 32,000 個新房屋，才能滿足牛津之住宅需求，但據估計僅能提供 7,511 個住宅。無家可歸的壓力持續增加，每月有 100 多戶家庭因無家可歸來市議會者要求提供援助（Civil Service College, 2018）。由於對住宅之高需求及供應有限，這對雇主、家庭及汽車業、大學等產生許多問題，無法吸引人們到此工作，對牛津市居民及當地的商業造成了發展機會受到限制，並威脅到當地經濟，所以解決住宅問題是牛津市議會的首要任務。

有鑑於此，地方政府希望社會企業幫助建造房屋，市議會有設置一個住宅公司，以確保更多房子之建造與提供，房屋資金來源為：

（一）稅收（市政府費，接近支付政府土地稅的概念）。

（二）私人企業。

(三) 房屋所收租金。

(四) 公共事務董事會或私人企業借貸。

各資金比例是由評估房屋價值，例如政府補助一半之間，其餘由私人商業稅、土地稅及借貸基金支應。

地方政府亦提出租屋計畫，也就是市政府房屋，但因經費問題使得市府有經費上困難。所以市府提出公共房地，去解決這樣問題，不僅是市府土地，連私有土地也能解決這樣問題，以便支應市民可負擔之房屋價格。

2002 年「無家可歸者法」，要求市議會制定策略，明確提出其對住宅之願景，以及如何預防與解決民眾沒有住宅之問題，及滿足民眾住宅需求。該策略結合市議會住宅策略、無家可歸者策略及空屋房產策略。其相關住宅服務在 2017 年 7 月得到住宅及預防無家可歸國家從業者支持服務之金質標準獎 (Civil Service College, 2018)。

牛津市議會與住宅協會合作，兩者建立合作夥伴關係運營牛津負擔得起之住宅登記 (Oxford Register of Affordable Housing, ORAH)，提供價格合理且安全之住宿，牛津大多數社會住宅出租房屋透過此單一之住宅登記提供，每年僅有少量之住宅可供出租，牛津並無足夠之社會住宅，僅有高住宅需求之家庭才有可能獲得住宅，例如老年人公寓及住宅，比家庭住宅更容易獲得，大多數家庭即使被列入住宅登記冊，仍須等待許多年才能獲得住宅，因此須考慮其他住宅選擇 (Oxford City Council, 2018)。

牛津市議會設置住宅建議服務專線及網站，提供每天免費諮詢及查詢服務，也提供預約諮詢，市議會為更有效地評估民眾的情況及需求，亦會要求民眾提供以下部分或全部文件 (Oxford City Council, 2018)：身分證明、收入詳情、已有孩子或即將有孩子、租房子、如果房屋要出售、收回房屋之法律訴訟。

當地住宅補貼取決於下列條件：家中有多少孩子與他們之年齡（稱為家屬）；家中有多少其他成年人與他們的收入（稱為非家屬）；住在家裡之租戶/房客有多少，付多少租金；伴侶有多少收入與儲蓄；如果家中有任何人生病或殘疾；如果伴侶是全職照顧者；房產有多少間臥室；如果伴侶須有人留下來定期提供隔夜照護；支付多少租金；租金是否含燃料費或水費；支付多少議會稅（Oxford City Council, 2018）。

針對無家可歸者，市議會結合公私部門資源，亦提供相關支持服務：健康服務、心理健康、性健康（包含避孕及性病檢測與治療）、藥物及酒精防治服務、愛滋病檢測及治療、家庭暴力、債務諮詢、尋求庇護者及難民、家常食品以及洗衣及淋浴設施、宗教與文化、提供在支持性環境中學習新謀生技能的機會（包括餐飲，零售，園藝及木製品）等支持服務（Oxford City Council，2018）。

第三章 人才管理

英國將於 2019 年 3 月 29 日英國時間晚上 11 時脫離歐盟。為此，脫歐後的英國正面臨各種挑戰，其中人才的去留就是重要的課題，一旦脫歐後的英國，原本身為歐盟會員國所享有的消費市場及歐盟的人才資源等優勢將不復存在。

脫歐後的人才管理是英國目前最急迫的課題，特別是英國同樣也面臨人口老化的問題，在未來十年內英國預計將流失 1,400 萬人口，但目前預估卻英國大約僅有 700 萬的新進人口，這中間存在很大的差距。此外，英國是個多元族群的國家，特別是黑人或少數族裔的權益，亦為政府必須重視的課題。因此，Judy Greevy 教授指出，在探討人才管理議題時，將會面臨六大挑戰，包括：人才管理主要因素、脫歐的意義、尋求及吸引人才、多元與包容考量、培育及發展人才，以及部署與人才價值等。

一、人才管理主要因素

現階段的人才管理已進入新的發展階段，不同於以往傳統的人員招募及選聘，如今轉向為一種人才管理戰略思維，用以吸引有潛力的年輕人加入團隊。因此，組織必須透過社群網絡打造品牌價值，並配合數位時代發展數位技能，據以吸引好的人才。

在人才管理戰略中，首先必須考慮如何吸引及找出人才，特別是要確定組織的價值。其次是要找到對的人放在對的位置。例如，要有資源、設備及 IT 系統，才能幫助對的人更容易執行工作。但人才招募的困難在於招聘、尋找、培育人才，因此，人才循環流程須包括計畫（Plan）、需求（Acquire）、保證（Engage）、發展（Develop）、部署（Deploy）、領導（Lead）、留住（Retain）、評估（Evaluate）等循環過程，詳圖 3 所示。

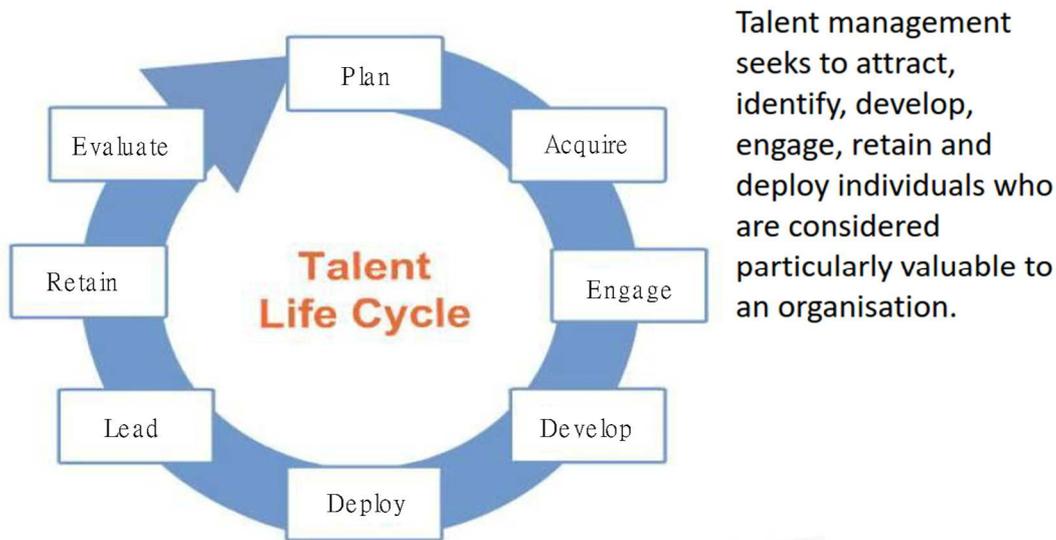


圖 3 人才循環流程 (Talent Life Cycle)
(資料來源：Greevy, 2018)

- (一) 計畫：必須留意未來的規劃與過去的做法將會是不同的。現在的領導往往會希望找跟自己的領導方式相同的人才，但未來的領導所面臨的環境與現在面臨的問題將會是不同的，在此情況下，在尋求未來的領導者時，就必須轉換不同的視角。此外，組織通常是因為有職缺才招聘人，但招聘到的人是否能適任未來工作的挑戰，卻又是另一回事。
- (二) 需求：計畫後就是尋找，必須思考人才庫，並且說服他們留下來工作。
- (三) 培育發展：需要做哪些事去培育發展人才，讓對的人願意留下來是組織發展必須優先考量的。
- (四) 部署：思考未來領導人的培育，以及未來工作及其落差。
- (五) 領導：如何維持未來的領導階層。
- (六) 留住：組織為何留不住人也是必須思考的課題，私人企業的薪水或許更多，也許提供培訓機會，並且具有更大的發展，但如果人才還是選

擇離開，就必須探究組織是否缺乏留住人才的方法。

(七) 評估：必須評估成功與失敗的案例。

人才管理包括公開性、公平性及透明化等 3 個重點，必須整體考量才能做好人才管理的工作，由於每個組織所需的人才不盡相同，故綜合性的人才考量是比較好的作法，必須觀察、關注及規劃這些人才的未來。此外，英國是個重視多元化的國家，但在職場上，資深的職位仍然缺乏女性員工，即使英國政府已經做了很多的努力，包括立法及制度調整，但在私人企業裡，這種情況並沒有改變。

由於在英國很多高位階職務缺乏女性，因此如何讓女性做到高階職位是個重要課題。經研究發現，有時候是女性員工自己認為沒有資格申請高階的工作，對此，就必須透過教育與發展資深管理領導層級課程來強化女性自信心。但研究結果再次發現，有些女性竟然不喜歡擔任高階的職務，因為她們擔心在職場上會被不同的對待。另外，對於職務內容的描述也影響女性申請高階職務的意願，許多高階職位的工作內容描述都是比較偏向於男性，例如，當在描述地區經理職務時，其中遠距離的移動就會讓有些女性怯步。此外，對於擔任母親角色的女性而言，避免長時間的工作也是女性擔任高階職務的考量因素。因此，也必須考慮工時彈性化。

二、脫歐對人才流失之影響

英國除了面臨脫歐議題，同時人口老化亦衝擊人才管理問題，脫歐持續在進行中，但方向卻未明。由於英國在脫歐公投前，當時的執政黨並不認為脫歐會成功，因此脫歐成為一個意外，脫歐並沒有為英國帶來利益反而受到影響，包括工作機會變少、整體經濟條件變差，並讓英國失去在國際舞台的角色。也因此，倫敦市長 Sadiq Khan 就曾呼籲舉辦第 2 次脫歐公投，主張讓人民有再次表示意見的機會。

對於許多跨國公司而言，人才快速流通才能讓公司受惠，脫歐後無論在高階或勞動階層的人力均會受到影響，特別是許多農業人力來自東歐，例如採水果，由於英國人並不願從事這樣低階且勞力密集的工作，因此在脫歐後，將會找不到人從事這些基本的工作。此外，在健康服務體系方面，脫歐的不確定性也導致了非英國本地人的醫療方面人才考慮離開英國，這涉及到他們對居留、退休保障等問題。另一方面，雖然非英國本地人離開，英國人的工作機會或許會增加，但仍要考慮人力是否可以填補這樣的職缺，例如採水果的低階工作實際上並沒有人想做，而像護士的人才需求，則需要時間訓練，因此，人才流失及培育人才中間的落差是必須積極面對的課題。

英國政府的人才管理策略是吸引全世界的人才，移民控管也是必須處理的課題，在脫歐之後，有些東歐國家的人可能會認為英國政府並不歡迎他們，導致這些人想離開英國。面對這些移民問題，英國政府必須重新表態，對外表示英國政府歡迎多元的人才。此外，政府機關、私人企業必須評估脫歐之後的影響，瞭解組織的人力資源組成、蒐集數據，瞭解人才的國籍，並幫助他們取得居留權等。在瞭解組織的機關與環境條件後，必須分析組織可提供的機會及未來性與人力技能等面向，根據這些分析來瞭解人力落差及需求，並採取行動來彌補缺口，最後是監測及風險評估。

三、案例分析：快速軌道方案

英國對於人才管理的作法採取雇主品牌的概念，雇主品牌就像是市場品牌概念，取決於該組織能夠為雇員提供何種條件，並吸引年輕剛畢業的畢業生來工作，也是一種市民服務品牌概念。Judy Greevy 教授也以英國政府所採取的快速軌道方案為例，說明過去英國政府體系讓外界認為是官僚化、無趣乏味，雖然在英國當公務員退休金好，但許多英國年輕人卻認為當公務員是很無聊的工作，因此透過快速軌道方案工作吸引他們來參與快速軌道方案工作。這項工作並非以高薪吸引人才，而是以成為成功的領導者、獲得好的技術等來吸引人才。

英國政府提出快速軌道方案是因為年輕人認為要有好的發展，希望有可以負責、挑戰性、長期性、智力挑戰的工作，並給他們機會為社會做出改變，同時希望在工作與生活之間取得平衡，以及有培育訓練機會的工作。而這種快速軌道方案的關鍵因素包括：採取畢業生品牌及網路公開程序招募，這個方案不是只針對剛畢業的學生，而是畢業五年後也可以提出申請。有關快速軌道方案的做法說明如下：

（一）快速軌道方案做法

- 1.首先是做線上測驗：測驗技能與性向。
- 2.衡量的機制（success profiles）：能力、技能、優勢及經驗。
- 3.申請者眾多：全英國約有 20 萬名申請者。
- 4.兩種方式：從基層做起，或離開後再回來接更高的職位，但透過這項方案進用的人不會做到最高位階，高位階職缺仍是透過其他計畫進行徵選。
- 5.公平性與公開性：進行篩選機制才能到某些部門去，經由快速軌道進來的人，並不享有特權，這種人雖然叫快速升遷，但大概只有做到中等等級，或許有潛力者也有可能往上升遷，但必須注意在組織內部也有敵視問題，因為有些沒有經由快速軌道的人會認為自己好像比較沒有升遷機會。

（二）多元化與關鍵行動

對於人才的評估，Judy Greevy 教授也引介九宮格評估人才的作法，詳圖 4 所示。九宮格人才評估是用來評估資深經理人與員工，橫軸方面是績效，縱軸方面是潛能，評估方式可分為：關鍵、高度風險、維持等面向，以此進行人才檢視，並於每年進行人才表現稽核，績效的審核是由管理人員及員工一起共同

審核，整個評估過程是一整年。

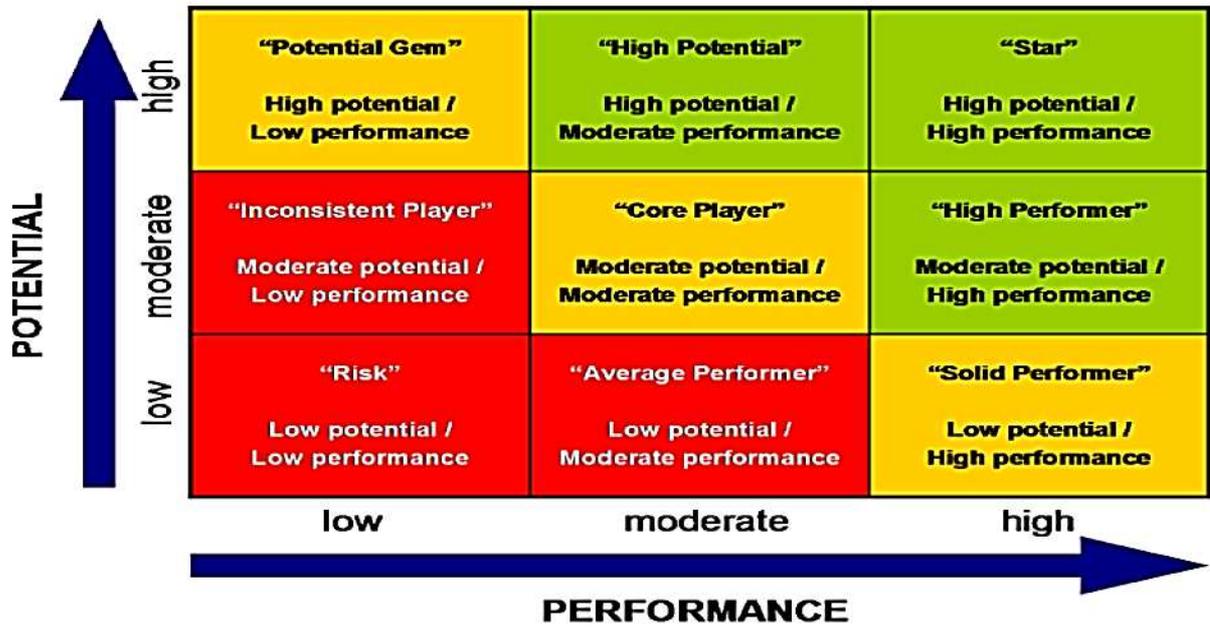


圖 4 人才評估方式 (Assessing talent - 9 Box Grid)

(資料來源：Greevy, 2018)

(三) 繼任人才的規劃

組織對於繼任者也要有長遠的規劃，需要前瞻性的思考，未來當有職缺需求時，是否有這樣的人才任領導者。領導者必須是經過挑選出人才，包括商業背景、人才的獲取管道，並進行九宮格評估人才的繼任。此外，必須考量未來的領導者或繼任者 3 項要素，包括：能力、參與性及未來目標。

經濟篇

第四章 經濟發展

本章主題為經濟發展（economic development）¹，本章分為文獻探討與 5 個英國案例研究及本章結論共 7 節，並且在每節案例研究之後提出對照臺灣現況之心得與建議。至於本章結論則為可持續發展（sustainable development）為核心價值之交通建設是未來臺灣經濟發展的重要路徑之一，盲目投資或未經審慎安排之民營化未必會帶來更佳之收益，甚或是災難的開始，反而是引進科技與宏觀的公私夥伴，將有助於提升交通建設帶來的經濟效益。凡此，英國經驗頗值重視。

經濟成長係指某國或某地之經濟生產力，與前一年相比較之後的總量增減。經濟成長通常以國內生產毛額（GDP）為衡量指標。拉動經濟成長的關鍵在於 C、I、G、NX 等 4 要素之增長。

$$GDP = C + I + G + NX$$

C = 私人消費支出，I = 投資總額，G = 政府支出，淨出口 NX = X - M（X = 出口總值，M = 進口總值）

交通建設是政府支出類別（G）之中，最容易拉動 GDP 的項目之一，因為可以透過原物料之生產製造、促進商業運送及增加就業率等多重紅利，達到拉抬 GDP 的政府支出乘數效應（government expenditure multiplier effect）(Ramey & Zubairy 2018)。

¹經濟成長≠發展。經濟發展（economic development）的概念包括經濟成長（economic growth）。前者泛指某國或某地之經濟活動之總稱，包括量化與質化之各項指標，例如生產力、教育程度、平均壽命、以及生活品質；後者則是專指量化之生產活動之增長比較，通常是以國民生產毛額（GNP）或國內生產毛額（GDP）等指標衡量，詳見 <https://keydifferences.com/difference-between-economic-growth-and-economic-development.html>。

²許多國際文獻透過不同模型驗證認為，交通建設的確有助於拉動經濟成長（Banister & Berechman 2003; Berechman, et al. 2006; Eberts 2000）。但是英國與以色列學者共同指出，科技與人類價值觀的演化發展，單純拉動經濟發展的單一目標導向已經落伍了，投資交通建設必須考慮資金來源、經濟發展的本質與目標及分配與環境保護等優先順位之考量（Banister & Berechman 2003: 30）。易言之，單純在數字上拉動 GDP 成長率，為蓋高鐵而蓋高鐵的日子已逝，而是要綜合考慮多元政策目標的競合與妥協，以及科技發展（例如網絡帶來的電子商務經濟）改變的經濟風貌，才能決定交通建設的項目與優先順序。

前述透過交通建設拉動 GDP 的因果關係固然有學理支持，但是也有文獻研究發現，交通建設與 GDP 之間存在重要而不可忽略的調節變項（moderate factors），換言之，「要致富、先開路」之傳統思維，有必要修正為「要致富、『慎』修路」（周江評 2003：50）。Banister & Berechman（2003：50）研究英國英格蘭西北部利物浦市所在之默西賽德郡（Merseyside）的 30 年（1960-1990）發展，投入大量資金在交通建設，該地區之經濟發展不進反退，當地交通建設進步了，人口與就業機會反而減少。該研究發現，默西賽德郡之預算錯置，過度集中在交通建設，忽略對於當地新興產業之支持，以至於交通發達之後反而促使當地人口外移與降低就業機會（周江評 2003：50）。

以下 5 個英國案例，均包括現況分析（含歷史沿革）、問題與挑戰、及對臺灣的啟示等 3 段論述，以收比較之效。³

²總體經濟學之政府支出乘數（KG）的計算公式如下： $KG = \Delta Y / \Delta G$ 。ΔY 代表 GDP 之變化（與前一年相比）、ΔG 代表政府支出之變化（Muley 2018）。

³臺灣與英國之跨國比較，須注意桔逾准為枳之誤謬。兩國之土地面積（英國是臺灣的 6.7 倍）、人口（英國是臺灣的 2.8 倍）、國情（包括制度與文化）均有差異，英國經驗似宜借鏡、不宜全盤移植。

第一節 倫敦鐵道公司（London and Continental Railways, LCR）

倫敦及大陸鐵路（LCR）成立於 1994 年英國鐵路私有化期間。根據 1996 年英吉利海峽隧道鐵路連接法的規定，LCR 於 1996 年競標並贏得英國政府的合約，以建造和運營倫敦與英吉利海峽隧道之間的英吉利海峽隧道鐵路（CTRL），作為合約的一部分，英國鐵路公司擁有的歐洲乘客服務（EPS）及聯合鐵路公司之所有權被轉讓給 LCR，其中，包括 St Pancras 火車站及 King's Cross Central 土地等鐵路基礎設施的關鍵部分。本節擬分析其挑戰與創新。

一、LCR 之挑戰

截至 2015 年止，LCR 是一家國有鐵路房地產開發公司，強調提供家庭、工作及投資功能。LCR 在鐵路業務部分，興建鐵路，也涉及前鐵路土地上的一些再生項目，包括 King's Cross Central、Stratford City 及 Manchester Mayfield。另管理封閉的滑鐵盧國際火車站及北極倉庫，並為 HS2 有限公司提供物業建議。LCR 在投資功能部分，20 年來在鐵路範圍內有效地管理、開發及處置財產資產，特別是與主要基礎設施專案有關的資產，意即開啟具有公共部門擁有權的複雜基地。LCR 的開發理念集中在區位創造（place-making），通過尋求中長期發展專案來實現價值最大化。LCR 經常引導方案開發、土地彙集、土地組裝、開發、合作夥伴選擇及早期階段實施，並啟用必要的基礎結構。LCR 以蓋房子的利潤拿來蓋鐵路，刺激經濟發展，像是 LCR 在 2000 年代，為聖潘克拉斯站（St Pancras railway station）這座車站修繕和擴建，同時也將 St Pancras Chambers Apartments（倫敦聖潘克拉斯萬麗酒店），花百萬元英鎊更新建物，其後以 1 億英鎊賣出。



圖 5 倫敦聖潘克拉斯萬麗酒店

資料來源：參訪 London and continental Railways (LCR) 課程簡報

二、創新與營利模式

在創造價值與降低風險上，其概念為：

- (一) 土地整併。
- (二) 土地彙集及合資企業。
- (三) 用土地作權益。
- (四) 從長遠看財務回報。
- (五) 財務回報：土地價值與增值、分享開發利潤、改善車站環境。
- (六) 是一種靈活的方法及對風險觀點。
- (七) 積極監督和參與夥伴關係。
- (八) 緊密的核心物業團隊—開發商提供資源及資金。

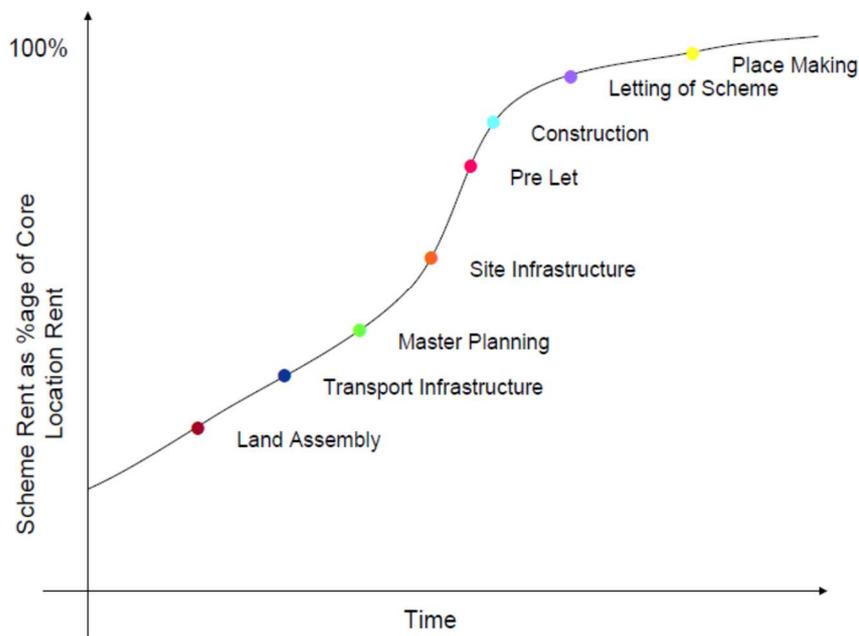


圖 6 LCR 開發方法

資料來源：參訪 London and continental Railways (LCR) 課程簡報

著名之再生案例之一為國王十字車站、卡姆登和靈頓 (King’s Cross, Camden and Islington)。



圖 7 國王十字車站主計畫

資料來源：參訪 London and continental Railways (LCR) 課程簡報

第二節 卡地夫攔河堰（Cardiff Bay Barrage）

本次參訪，卡地夫灣攔河堰管理中心接待人員首先為我們介紹卡地夫灣的歷史，卡地夫灣（The Cardiff Bay）曾經是威爾斯（Wales）的煤炭及出口產業中心，迄至 1980 年後，卡地夫灣已成為廢棄的碼頭及泥灘的廢棄荒地。特別在第 2 次世界大戰後，因為貿易量的急劇下降，以及來自其他港口的競爭，導致經濟嚴重衰退，卡地夫灣（The Cardiff Bay）決定制定及推行一項計畫，以恢復都市生機，並期望能重新站回世界經濟的舞台。



圖 8 卡地夫灣解說板、攔河堰管理中心前聽取解說



圖 9 卡地夫灣曾經繁華與沒落的情景

一、困境與重生

攔河堰於 1999 年完工，首先隨之完成的是美人魚碼頭的商店、酒吧及餐館，後來又建造了連接海濱及市中心的勞埃德喬治大道，不過整個地區要在 2004 年及 2006 年兩座當地最具代表性的建築完成後，才真正進一步改變整個地區的天際線，完全翻轉整個都市的發展。

第一個就是著名的威爾斯千禧中心（Wales Millennium Centre），另外一個建築則是威爾斯國民議會（National Assembly for Wales），這兩個建築為整個海灣地區的發展奠定成功的基礎，當然現今有更多宏觀建築及精彩的公共藝術作品，營造整個都市優美的景觀環境。



圖 10 威爾斯國民議會前聽解、內部議事堂

二、質疑與辯論

當然整個都市快速發展也有一些批評聲音，包括攔河堰的興建引起破壞海岸潮間帶生態的爭議、攔河堰及周邊設施的高額維護管理成本、人口大量流入造成地價、房價的飆升及大量增加的建築破壞整體景觀等。

在訪問的過程中藉機瞭解當地機構的處理方式，當初為了解除環保團體的疑慮，除花費很多時間溝通外，亦建立相關監測資料，此外還特別興建了一道魚梯，進行 24 小時排水，控

制其流量，以營造最適合魚類洄游環境，現場解說人員還說明，透過掃描監控，可以記錄每年經由倒迴流的鮭魚數量，因為高於鄰近其他地區河流的調查數量，因此獲得生態團體的肯定。而國內相關魚道設置後，甚少設置此種掃描監控裝置，對於魚道流量的控制亦缺乏相關數據及控制方法，日後伺機再深入瞭解。



圖 11 卡地夫壩魚道下游出口及側面均設防止魚捕網

第三節 英國鐵路研究中心

一、設在大學裡的鐵路研究中心

2018 年 9 月 11 日下午拜會伯明罕大學鐵道研究中心（Birmingham Centre for Rail Research and Education, 下稱 BCRRE），首先由該中心 Dr. Roger Dixon 教授說明該中心鐵道研究自 1970 年代開始，目前共有 145 位研究人員及大學生與碩士生 170 位學生。該中心與鐵道產業合作主要在於鐵道數據整合管理及數位鐵道系統創新方面。

二、軌道創新研究

伯明罕鐵路研究中心發展部主任 Mr. Robert Hopkin 說明鐵路研究及創新網絡計畫（UK Rail Research and Innovation Network, 下稱 UKRRIN），該計畫源自於英國政府於 2016 年 2 月啟動之鐵路供應集團策略發展計畫，目的在於讓英國保持其在世界舞臺上作為鐵路技術領導者的地位。具體目標為 2025 年英國鐵道產業出口值產

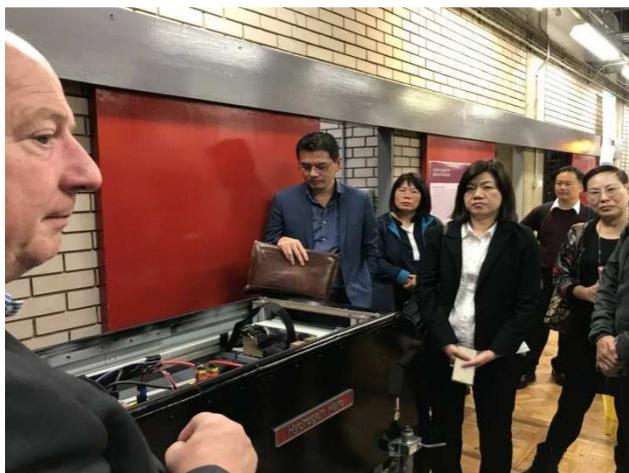
值倍增，並在高速鐵路創新及消費需求取得全球領先。

鐵路研究及創新網絡計畫則於 2016 年 8 月創設，目的係在創建學術界及產業界間之強大合作，支持並建立英國鐵路部門的能力及能量，以開發、交付及佈署新技術，並通過世界領先的英國研究及測試中心網絡，從全球市場應用研究中獲得新技術及產品，加速鐵路產業創新投資。

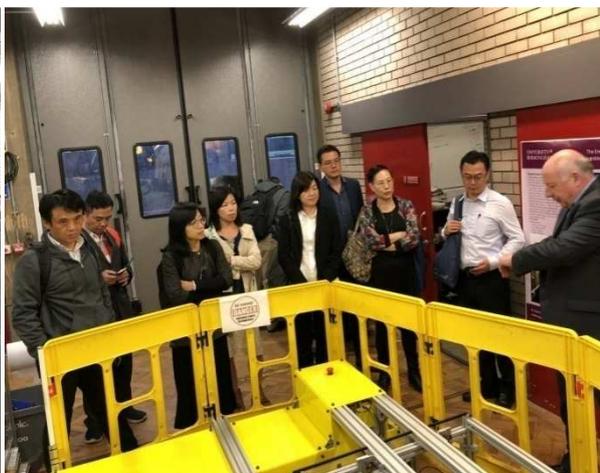
該計畫並建立 3 個由大學聯盟組成的卓越中心，整合現有的行業測試與網絡鐵路的鐵路創新及發展中心等試驗設施。3 個中心分別是數位系統中心（Digital Systems Centre；由伯明罕大學主導），車體中心（Rolling Stock Centre；由哈德斯菲爾德大學主導）及基礎設施中心（Infrastructure Centre；由南安普頓大學主導）。

英國政府及主要的產業合作夥伴已提供這些中心約 9,200 萬英鎊的資金，其中 6,400 萬英鎊來自產業界，2,800 萬英鎊來自政府基金。2018 年 4 月已正式展開，預計於 2020 年 3 月將完工啟用重要設施。

此項產官學合作計畫，就數位系統中心部分，增加國家設備實驗室，著重四大項軌道控制、網路安全，為 10 年的專案。以增加價值為目標，例如：以 GPS 定位結合數位化控制系統，未來可精準掌握各個車輛位置，以縮小時間差，增加班次，創造更多載運量。



開發以氫氣做為燃料動能的未來火車



非接觸性檢測軌道設備



數位化控制系統的監控模擬

仿真鐵軌測實驗室

圖 12 參觀伯明罕鐵路研究中心實驗室

第四節 英國第 2 高鐵路規劃方案（HS2）

一、爭議中第 2 條高鐵路動工了

HS2 為英國規劃中第 2 條高速鐵路，歷經長達 20 年諮商，2017 年 2 月方於國會通過第 1 期建設方案，並於 2018 年 4 月動工，預計於 2026 年、2033 年分階段完工。英國政府最初於 2010 年預估，HS2 全線興建預算為 300 億英鎊，然而歷經多次追加之後，目前總預算為 560 億英鎊（約合新臺幣 2.2 兆元）。英國國家審計辦公室 2017 年 7 月對 2 號高鐵路公司（HS2 Limited）的支出提出警告，引發外界擔憂未來的實際預算將持續攀升。根據英國交通部委託鐵路專家麥可·班格（Michael Byng）的預估，HS2 全線的實際預算將高達 1,040 億英鎊（約合新臺幣 4.1 兆元），平均每英里要價 4 億英鎊，完工後可望成為世界最昂貴的高速鐵路。相較之下，根據 2015 年的數據，中國高鐵路每公里的造價，約為 1,500 萬英鎊，英國 HS2 每公里的造價約為中國的 20 倍。

二、HS2 的願景

2018 年 9 月 12 日下午西米德蘭聯合管理局（West Midlands Combined Authority，下稱 WMCA）經理 Mr. Craig Wakeman 於伯明罕市政廳向我們簡報 HS2 成長執行方案。WMCA 係聯合 11 個英國西米德蘭大城縣市的聯盟，根據 2009 年「地方民主、經濟發展及建築法」建立，該機構於 2016 年 6 月 17 日正式成立，負責整合西米德蘭區域執行交通運輸、經濟發展和地方再生政策。

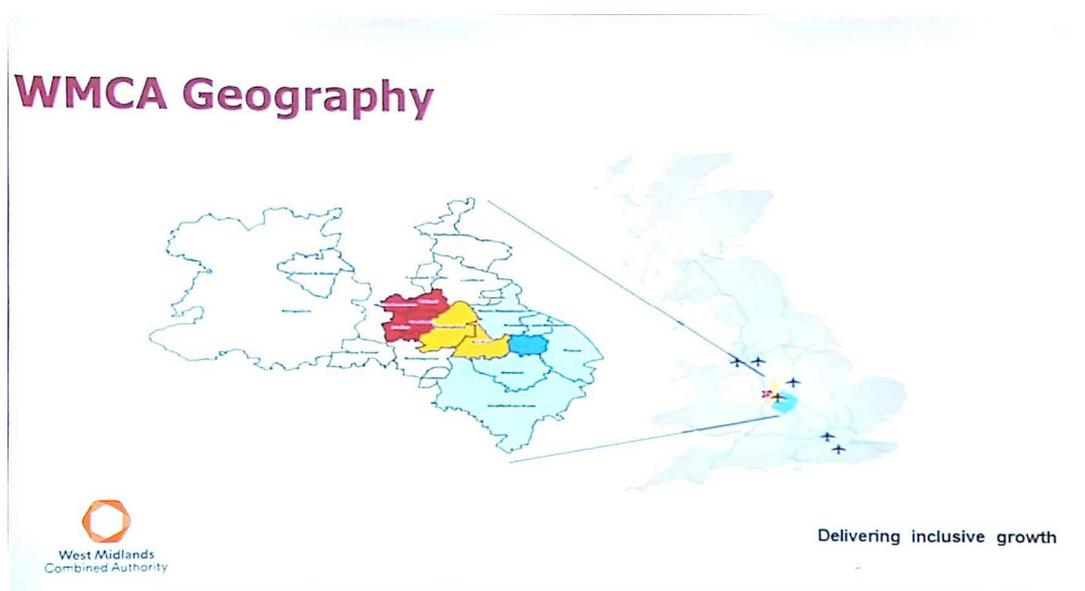


圖 13 WMCA 版圖

註：其係聯合 11 個英國西米德蘭大城縣市的聯盟

Mr. Wakeman 首先解釋什麼是 HS2，英國一般民眾均誤解那僅係一條鐵路，其路線從最南往北延伸至蘇格蘭（如圖 13），並能大幅縮短南北交通時間（如圖 14），針對此一重大交通建設，執政者會關切民眾在乎興建 HS2 嗎？多數人在意這樣的建設能帶來什麼利益？長期有助於提升就業？改善生活品質嗎？

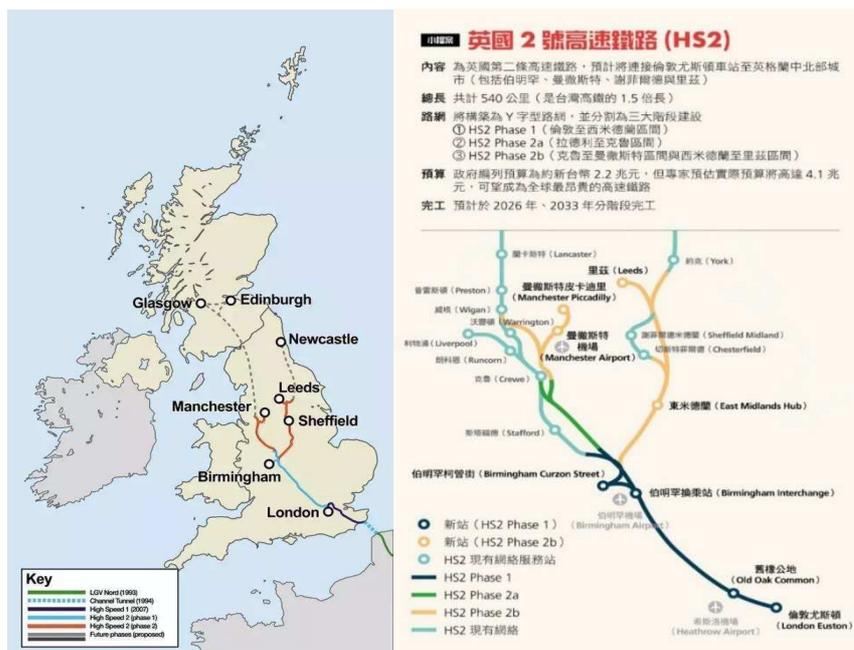


圖 14 英國 2 號高速鐵路路線

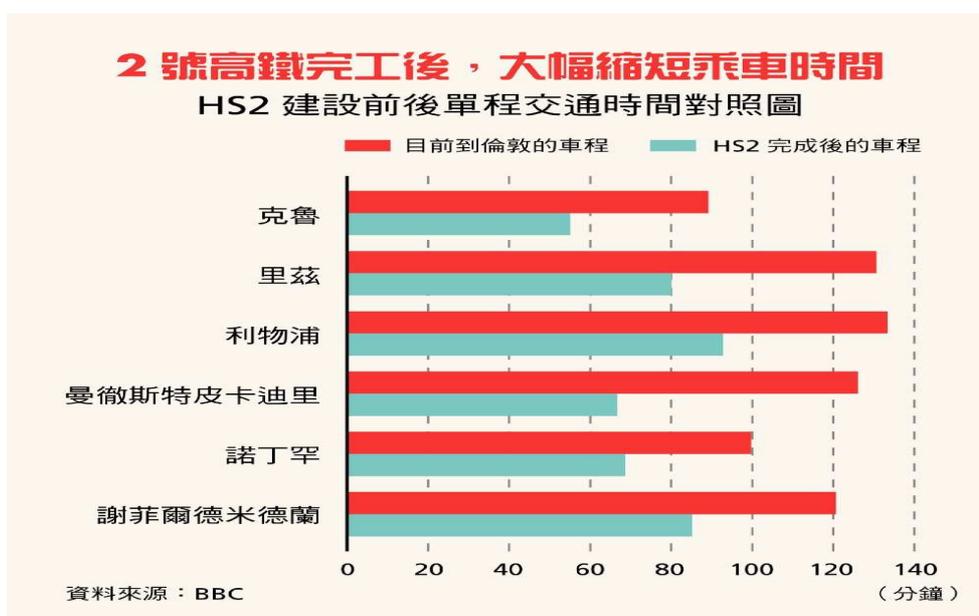


圖 15 英國 2 號高速鐵路建設前後單程交通時間對照

以上圖示，說明了此一專案不僅是過去 100 年來最大的專案，回顧歷史，英國工業革命是第 1 個建造鐵路的國家，當時的鐵路革命，西米德蘭為位在英國中間的城鎮區域，倘無第 1 次工業革命的發展，這些城鎮現在不會存在。

為達成交通建設確實帶動經濟成長目標，WMCA 應運而生，從 WMCA 治理管理結構圖，Across Railway 主席即為領導者，縝密結構圖，目的在於希望促進發展。

Wakeman 指出政府未來 15 年在改善連結 HS2 之交通建設預計花費 18 億英鎊，主要為電車道路、高速公路及鐵路的改善。高鐵會創造 14 萬工作機會，GDP 將達 350 億英鎊。其進一步說明建造 HS2 要帶動此區域的發展，關鍵策略包括民眾成長、商業支持、地點經營、友善環境及數位連結等五大策略，整理如下表 2。

表 2 WMCA 針對第二高速鐵路促進經濟之策略

協助 HS2 促進經濟成長策略	主要內容
(一) 民眾成長策略	確保 HS2 投資吸引外地人來進行商業行為，可為當地人們帶來就業機會，進行一系列培訓課程，無論新進、基礎到進階等級，提升民眾技能。
(二) 商業支持策略	發展投入及支持區域商業的藍圖，從區域供應鏈的角度建構能力與能量。結合商業企業，提出資源整合方案，包括商業支持、技能訓練、財務及採購工具。
(三) 地點經營策略	針對區域發展，地點的選擇攸關當地經濟價值提升，例如：土地、商業等。高鐵創造很多地方可以提升土地的價值，及多元化發展，例 HS2 在伯明罕市之 Curzon Street 車站（如圖 16）。
(四) 友善環境策略	針對相關鐵路建設計畫，以做到對環境沒有淨的負面影響為目標。例連結 2 個車站之 River Cole Corridor 綠色走廊（如圖 17）。
(五) 數位連結策略	配合伯明罕發展為智慧城市之願景，打造 5G 環境，產生新的數位機會，並與與伯明罕大學軌道數位科技領域教授合作，結合政府與業界。

Place – Curzon St. Station

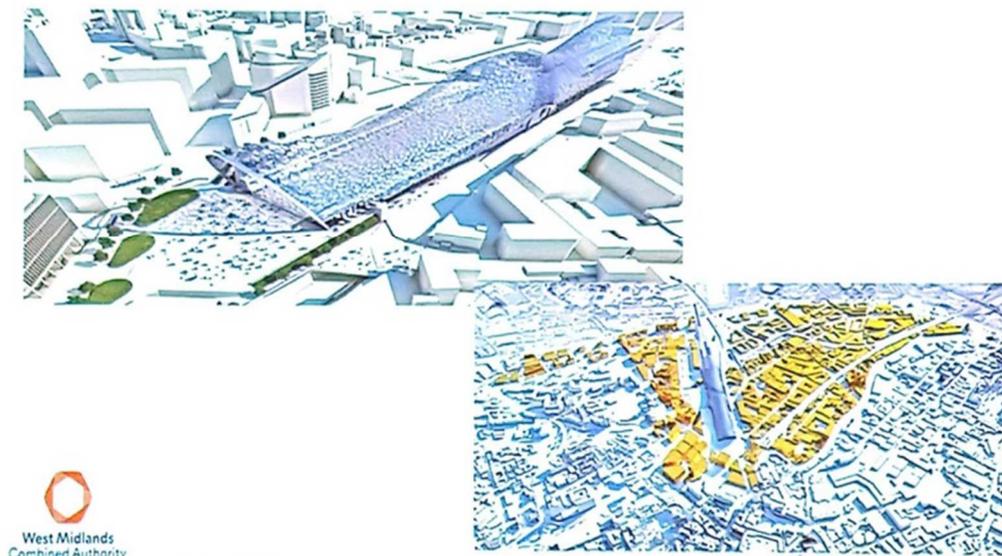


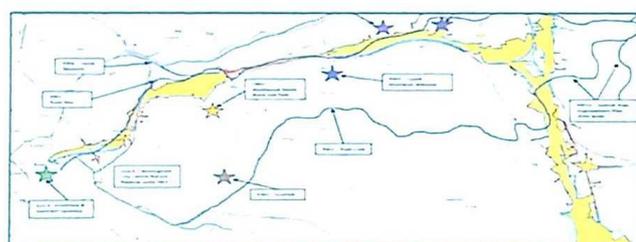
圖 16 HS2 在伯明罕市將於 Curzon St. 設立高鐵站

資料來源：本研究整理

Opportunities

Example - River Cole Corridor

- Linking investment zones of Growth Strategy
- River & Habitat Restoration
- Linking the community with nature
- Partnership working



Delivering inclusive growth

圖 17 HS2 規劃於 River Cole Corridor 打造綠色走廊

第五節 泰晤士河口政策

一、發展緣起

泰晤士河口政策於 1994 年，首先由環境部門以優先計畫提出，2003 年則列入永續社區計畫，成為英國東南部重要的成長區域之一。本政策所涵蓋的範圍相當龐大，包含 30 個公部門、16 個地方政府、泰晤士河綿延 70 公里的兩岸。本政策目前由社區與地方政府部（類似我國內政部）主政，主要係透過交通運輸基礎建設、地方城市再造，促進經濟發展，此外，有關住房問題，因為人口增加快速，亦須加速解決。

二、政策與實踐之多重考驗

英國政府原始設計是希望運用全面規劃帶動區域整合發展。何謂政策？政策要考量的內容包括：策略（strategy）係指出為何及在何地推動該項政策、如何推動政策（policy）、執行（delivery）那些事項、政策的對象（客戶—customers）（如圖 18）。以泰晤士河口政策（Thames Gateway Policy）為例，政府參與推動該政策之理由為何？該政策之客戶是那些人？優質的政策，必須符合 3 要素：權力（power）、佐證（evidence）、執行（如圖 18）。

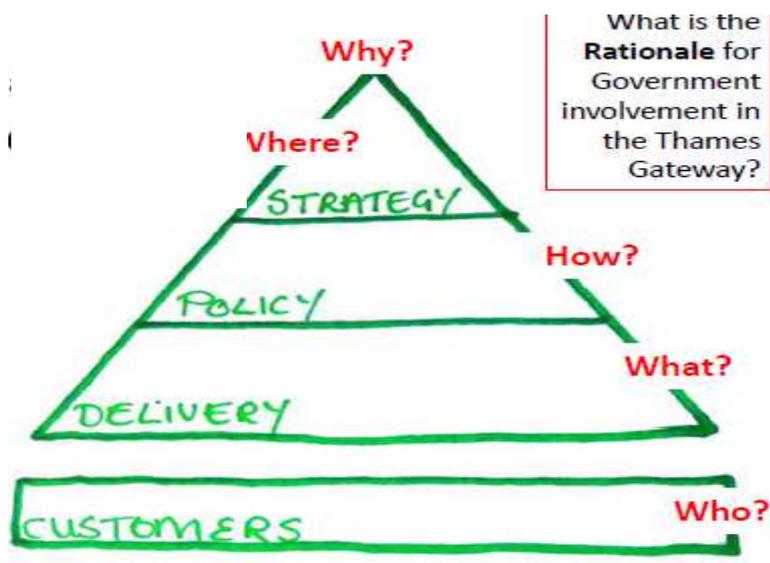


圖 18 何謂政策

資料來源：Effective Policy Making 課程簡報

首先，英國政府分權狀況，以英國國會（UK Parliament）為政治權力中心，向下委任不同程度之權力予 3 個區域（country），委任程度高至低為北愛爾蘭政府、威爾斯政府、蘇格蘭政府。無論程度高低，事關民生之經濟發展與交通運輸事項，均為委任項目。

其次，推動政策需要相關證據證明其必要性，以泰晤士河口政策為例，泰晤士河口區的人口成長率推計遠高於英國其他地區，因此該地區的住房、交通、經濟發展與就業等議題，成為其地方再造必須面對的重要問題。

第三，依據前首相執行長 Michael Barber 的理論，執行政策面臨兩股力量，一為大膽改革，另一為執行品質。當改革不積極，且執行品質亦不高時，政策將面臨原地踏步的窘境；若積極改革，但執行品質不高時，則落入政策無效的爭議；當改革不積極，但執行品質高時，則至少有好的行政績效；若大膽改革，且執行品質高時，則達到轉型的效果。

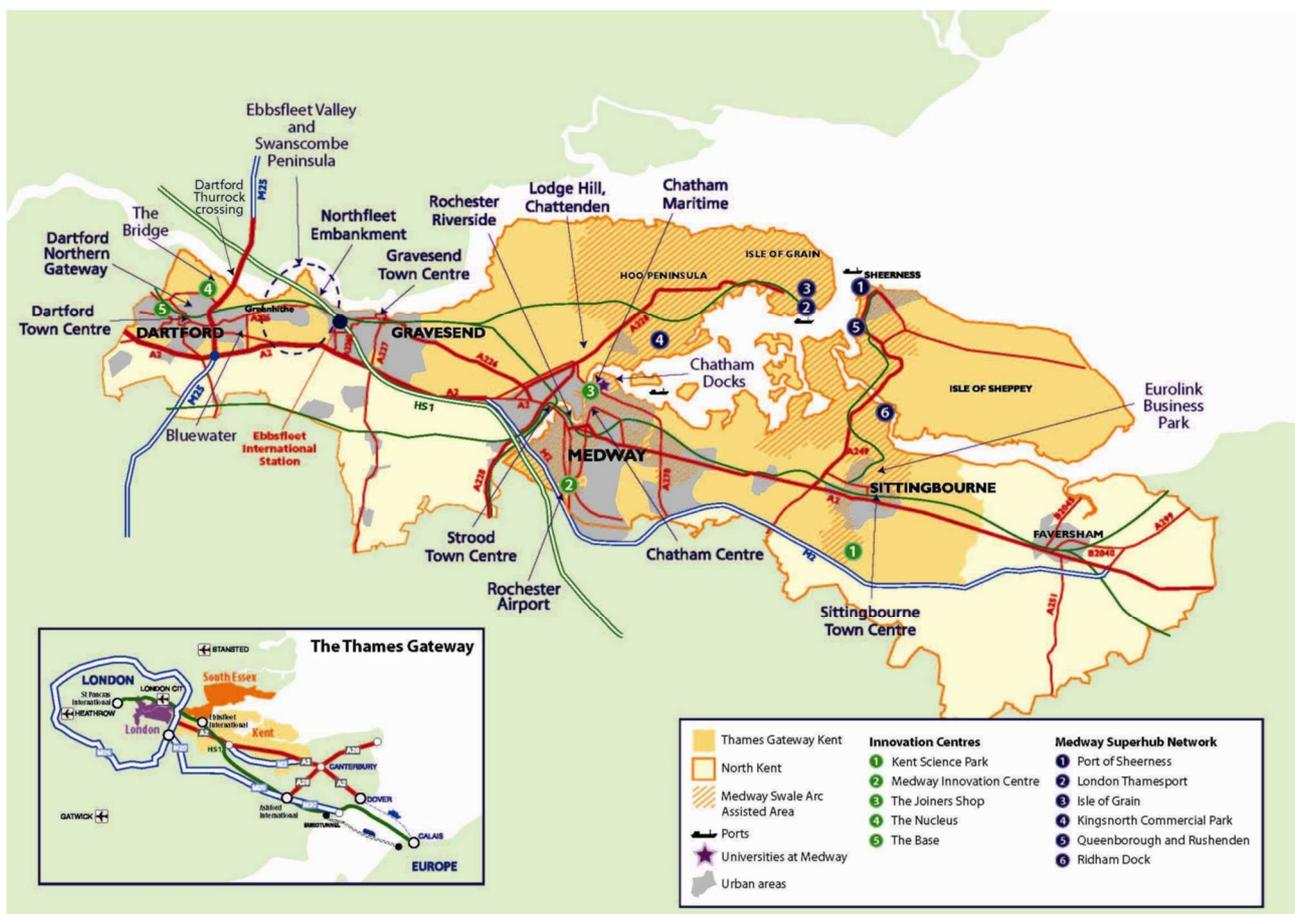


圖 19 肯特郡於泰晤士河口政策的交通基礎建設規劃

資料來源：Effective Policy Making 課程簡報

第五章 公私協力

歐盟多年來歷經歐元、難民等危機，近來似已有逐漸走出陰霾的跡象，惟此刻卻又面臨因上述危機而造成的成員國脫歐風潮，可謂一波未平，一波又起。但英國在歐盟經濟復甦的過程中，經濟成長率始終名列成員國前茅，表現亮眼。經觀察，英國國內各項發展經濟之建設未曾稍歇，或為主因；然而在歐盟經濟普遍衰退之下，英國政府係如何籌措足夠之經費及資源進行各項建設，頗值探究。然自英國採取創新思維及有效率地執行公私協力政策，持續維繫其經濟命脈及其高競爭力之作法，或可窺探一二。另英國刻正進行脫歐談判，在脫歐之後，是否仍能持續創造亮眼之發展模式？亦頗值觀察。

本組報告主題，即依據在英國課程所闡述之政策內涵、所舉之公私協力案例及實地參訪觀察，綜整對英國公私協力政策之運用，並比較我國現況後，試提出相關政策建議。

第一節 公私協力與跨域決策應用於都市發展規劃

講師 Clair Fisher⁴指出，英國過去因公、私不同組織和預算，及不同層級政府與地理因素，缺乏市民參與協作機制。因此，後來發展出一套循環操作（如圖 20）的公私協力與跨域決策模式，以達致有效決策的目標。此一模式係透過公、私部門共同設計，將最初的政策構想（Rationale）具體化（Outcome），並且擬訂多個可供執行的選項（Access），再選擇最適選項予以執行（Measure），事後再進行評估（Evaluate），並將結果反饋（Feedback）至下一次的決策。

⁴Clair Fisher 為英國 Whitehall Departments 的資深公務員，在布萊爾政府時，負責管理肯特及梅德韋的住房增長基金，擔任地方績效及合作夥伴關係副主任。她目前擔任布萊頓大學公共部門 MBA 課程的兼職高級講師、英國特許管理研究所教職員工福利中心助理，政策與證據期刊審查員及英國文官學院的培訓師。



圖 20 私協力與跨域決策模式

資料來源：課程資料

以泰晤士河口（Thames Gateway）計畫為例（如圖 21、22），總計有社會重建、交通、健康、教育與技能、環境永續、經濟發展、自然再生、住宅及空間規劃及發展控制等 9 個分屬國家、區域及地方等不同層級的公共機構（如圖 23）共同合作推動計畫。例如運輸網絡建設即包括高速公路及省道系統（如圖 24），屬全國性質的高速公路係由中央統籌規劃興建，而屬地方性的省道，則須視地方政府預算，除自有財源外，也爭取中央補助，惟會受五年一次選舉更替所影響。因此，尋求民間資金投入公共建設，為重要經費來源。

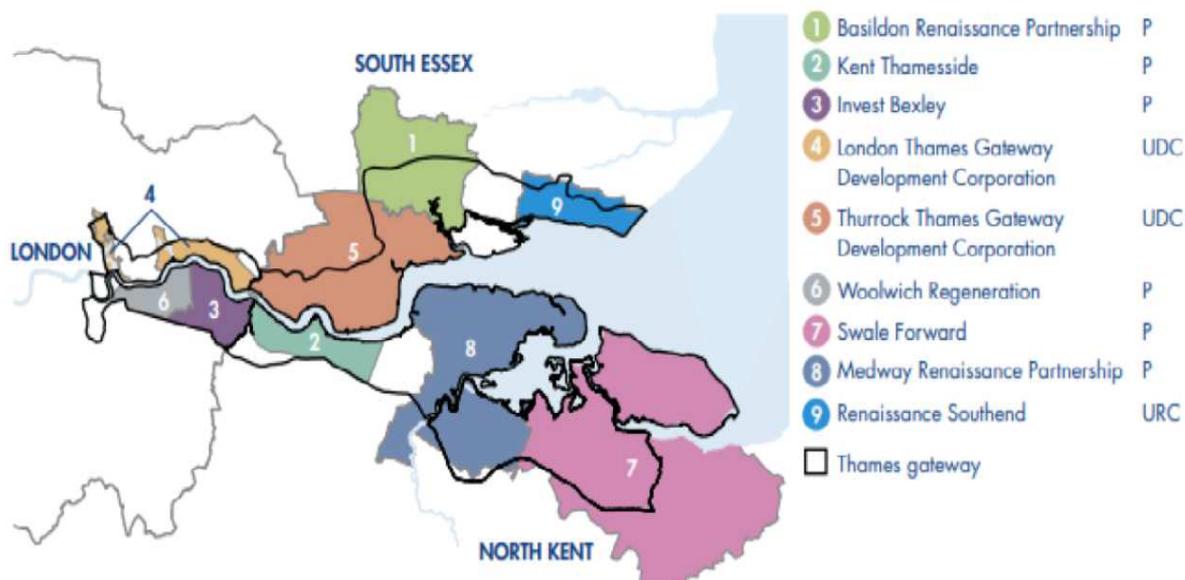


圖 21 泰晤士河口（Thames Gateway）計畫跨各行政區圖
資料來源：課程資料

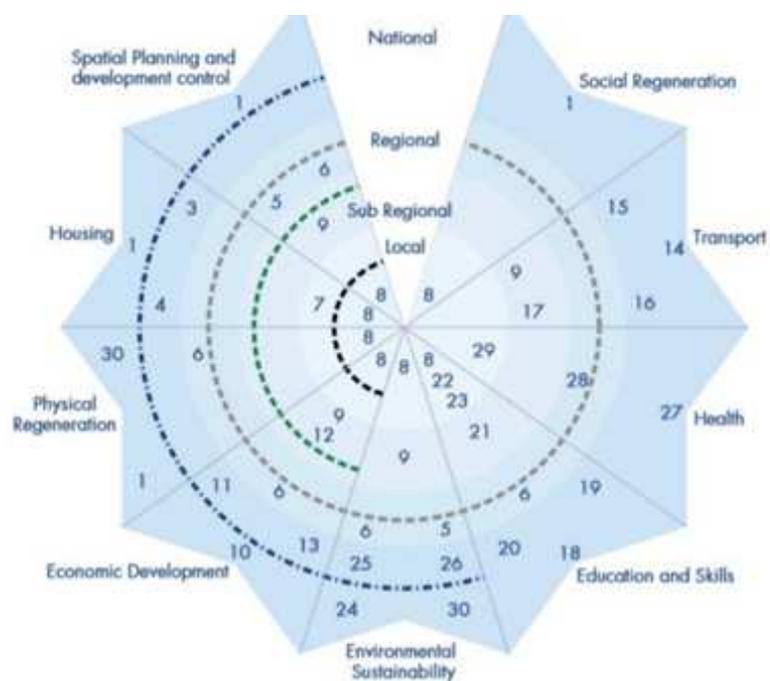


圖 22 泰晤士河口（Thames Gateway）計畫
資料來源：課程資料



圖 23 公共機構共同合作推動計畫
資料來源：課程資料



圖 24 高速公路及省道系統
資料來源：課程資料

再以密德蘭（the Midlands）區域發展為例，該區位於英格蘭中部，土地面積 28,627 平方公里，人口約 1,013 萬人，行政區劃分為東密德蘭及西密德蘭，其中最大城市是伯明罕。英國政府為了振興該地區的經濟，提出了 70 億英鎊的建設計畫，並設立了 Midlands Engine 公司，由地方政府及地方企業夥伴以及大學共同組成，設定交通網絡、企業創新、人才培育、國際貿易與投資、形塑地方願景等 5 個發展主題，使其能與倫敦、曼徹斯特等地競爭。

此外，英國第 2 條高速鐵路（HS2）亦係密德蘭地區的重要建設，預計將耗資 560 億元英鎊，2030 年完成。HS2 的建造由英國政府主導，並由鐵路工業協會、土地開發商、機場營運商等單位協助開發建設，同時也成立高速鐵路學院（College of High Speed Rail），在伯明罕及 Doncaster 均設有校區，預估 HS2 可減少密德蘭區、倫敦、北方曼徹斯特間的通行時間（如圖 25）。



圖 25 英國第 2 條高速鐵路（HS2）
資料來源：課程資料

另 Midlands engine 計畫將花費 5 億元興建伯明罕 Curzon 車站，連接位在倫敦西北方的 Old Oak Common 的轉運中心，此舉將為伯明罕帶來 14 億元英鎊的經濟效益。英國政府將以資訊透明的方式，公開建設計畫所有相關資料，舉辦各項諮詢訪談、問卷調查，在瞭解民意後再選定建設方案，期望在經濟開發與環境永續上與民眾達成共識。

第二節 以公民為主的共同生產政策概念與實作

「以公民為主」的共同生產政策，是讓公民「參與生產」或「協作」政策內容與服務輸送的過程（如圖 26），根據歐盟調查資料顯示，英國政府是採取公私協力模式執行政策最多的國家。實證顯示，公民參與可以帶來不同的結果、提昇價值及效能經濟（如圖 27）。以醫療健康照護為例，英國政府投入約 1 兆英鎊經費，其中有三分之一的經費是挹注長期照護服務，病人若學會疾病的自我照護，即可減少 69% 的家庭醫師就診及 50% 的醫院住院比率，亦可節省民眾自付的醫療費用。

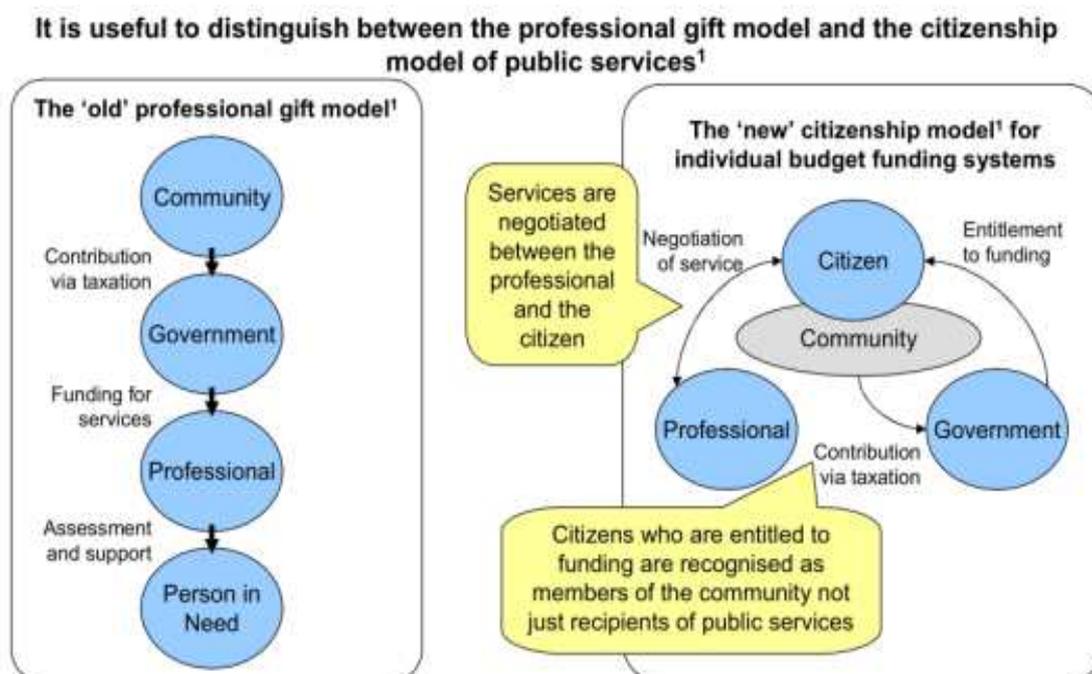
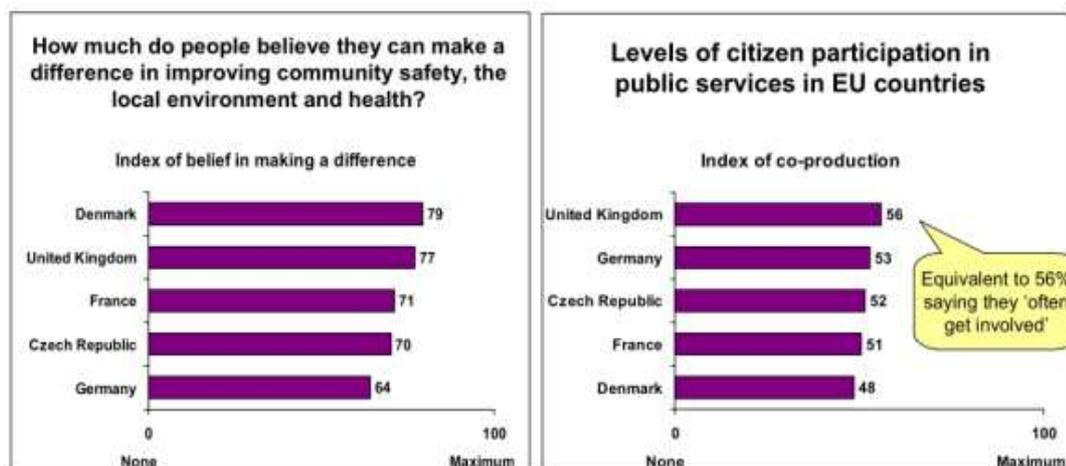


圖 26 公民「參與生產」或「協作」政策內容與服務

Surveys suggest that co-production is moderately higher in the UK than other countries and that many people believe their contribution can make a difference

An EU survey shows people in the UK are more likely to believe that they can make a difference to public outcomes through doing more themselves.¹ The same survey shows that levels of involvement in public services is highest in the UK



(1) Lofler, et al., *If you want to go fast, walk alone. If you want to go far walk together: citizens and the co-production of public services*, October 2008

圖 27 各國運用公私協力情形比較圖

Ajay Khandewal 教授⁵以「樂高椅子」堆高、「棉花糖挑戰」的建塔遊戲，比賽哪一組學員可以建構出最高的塔。目的係讓成員透過實地操作，體驗如何在過程中處理組織分工、採取有效策略執行等節，並瞭解協作當下，可能產生的問題。

此項協作看似簡單，但實際上相當困難。因為必須在有限時間內進行分工及決定堆高的方式等等。英國共同生產模式就是這樣的過程，讓市民、社區共同參與，尤其是讓年輕人，集思廣益提出構想，與政府共同配合實現。

⁵Ajay Khandelwal 現任 Lambeth 和 Southwark Mind 的董事，該公司為一家致力於健康慈善機構。他也曾任 Lambeth 倫敦自治市 Policy 團隊的合作社理事會經理及 Nesta 的高級開發經理，以創新與變革方法，教導如何使用共同生產的方式來製定決策。

以倫敦泰晤士南岸的 Lambeth 市推動以公民為主體的共同生產「太陽能板」能源計畫（如圖 28）為例，由官員與社區居民溝通說明，讓市民共同參與創造、設計與執行，並進行能源與氣候變遷教育，使社區居民瞭解如何共同建置太陽能板能源發電，並銷售電力幫助貧窮者、籌措社區公基金等，實現公民得利的經濟行動。此外，該計畫亦能為社區減少燃料成本、降低廢氣排放，並促進社區年輕的一代的技能與經驗（如圖 29）。



圖 28 LAMBETH「太陽能板」能源計畫



圖 29 社區參與「太陽能板」能源計畫情形

另 Ebidle Lambeth Food Partnership 計畫，鼓勵社區居民一起協作在社區、學校的土地上種植蔬菜、水果、農作物。種植過程可讓社區居民減輕生活壓力、幫助職能復健、增加身體活動、消耗卡路里熱量及預防肥胖、提昇社交互動及預防失智（如圖 30）等等，除可為社區應新鮮食材外（如圖 31），亦可同時提升健康飲食的態度，進而影響與增進居民身、心、靈的健康。



圖 30 Ebidle Lambeth Food Partnership 計畫



圖 31 Ebidle Lambeth Food Partnership 計畫

第三節 公民社會辦公室的運作

公民社會辦公室（Office for Civil Society，簡稱 OCS）隸屬英國主管數位、文化、媒體及體育部門（簡稱 DCMS），負責年輕族群、志工、慈善機構及公共服務互助等政策。其成立目的係為實踐公民參與社會服務，並提供公民所需的服務，以建立實現公民社會的價值，並鼓勵參與 OCS 所提供的服務，且公民、企業、投資者及政府進行合作，讓公民生活更為豐富、充實。

OCS 於 2018 年 8 月 8 日發布的新聞稿中表示，「公民社會」係指致力於創造社會價值、豐富生活及為所有人建立更公平社會的組織和個人，每個人都可以在一個更公平、健康、繁榮的國家中發揮作用。它為人們積極參與社區決策創造了更多機會，並凸顯利用數位及科技的力量是促進公共利益的方法。

OCS 協助形成公民社會服務，並派員到各機構協助推動各項服務，這些人員包括護士、社會工作者及年輕族群，他們到地方政府經營的圖書館、護理之家或精神健康等單位，與社區、大學及地方政府共同合作。OCS 所提供的服務來自 16 萬 5,000 家慈善機構，每年約 3,100 萬人志願參與慈善活動、全國有 67% 的民眾捐款、每年包括社會企業的捐獻約 100 億英鎊，足見公私協力的強大力量及資源。

英國的全國性倡議互助型組織，共計 125 個，分別由 4 至 5 人或上千人組成，產出的社會服務價值 20 億英鎊，提供的服務則包括精神健康、社區護理、文化、圖書館、運動等服務，以支持當地經濟發展。這些互助型組織的 90% 獲利多再次投入組織、社區及社會企業，使渠等得以永續經營組織目標。

第四節 社會創新的 NESTA

「國家贊助科學技術及藝術基金會」NESTA 是由英國 THENATIONAL LOTTERY，於 1998 年捐助 2 億 5 千萬英鎊（目前信託中，該基金會以孳息運作）成立的一個創新基金會（民間全球性慈善團體）。其成立的宗旨係為協助因

應當代社會發展衍生出的挑戰（自人口結構老化、大量公共服務的需要及快速變遷的就業市場等）。NESTA 運用其資金、網絡及技能，致力於發現新機會及挑戰，借助各方多元想法激發創意，協助將良好的想法落實為實際的問題解決方法。他們相信創新、創造及採用新想法，是人類進步、繁榮及幸福的關鍵。

政府創新是 NESTA 的 5 個優先發展領域之一，該基金會透過 5 項作法將好的想法帶入落實於生活中。包括：1.研究及證據：進行創新及策劃研究，以獲致潛在的新技術、創新方法趨勢及部門的政策建議及證據；2.實驗：設計及執行先驅想法及方法，瞭解哪個有效；3.捐助及挑戰：資助、激勵及導引其他人創新；4.投資：投資從事政府創新的事業；5.能力建構：建立能力及政府的文化，以務實地處理面臨的複雜問題，及強化社區實踐。

NESTA 專注的領域主要為綜合數位技術、賦權個人與善用資訊及證據，以產生最大的影響力。NESTA 與超過 30 個國家政府及數 10 個地方政府合作，幫助它們藉由創新變得更好。NESTA 透過實作計畫，盼提供更便宜、更有效率公共服務，並可擴及全英國推行的創新方法。過去合作實例包括：與內閣辦公室合作發展提供資金的創新方法，推動一項培育孩童數位自造能力，及藉由數位技術改善教育系統的計畫。

該基金會性質類似我國由政府捐助成立之財團法人基金會，惟國內尚無成立類似基金會或機制，以捐助資金及提供專業協助等方式，鼓勵及落實創新想法與技術方法，並投資具社會影響力及財務效益的社會企業。這個基金會的願景及運作模式，開拓了我們對公私協力模式的想像，並展現出斐然的成效（多數該基金會贊助或投資的計畫均獲致相當的成果），又該基金會除重視其投資對被投資者產生財務報酬外，亦重視所創造的社會影響力。

未來篇

第六章 智慧城市與數位治理

第一節 米爾頓凱恩斯市之智慧城市計畫個案

全球城市化趨勢使得城市既面臨挑戰也得到機會，智慧城市使用了一系列智慧技術及資料來應對城市挑戰，並提供可持續的城市成果。智慧技術則是解決集中在城市的環境、經濟及社會的問題，為智慧城市發展及再生方案創造新的機會。

英國為解決與智慧城市發展及評價相關的挑戰，希望透過各項測量指標來衡量，但是現有評估方法均是非標準的，該國正嘗試超越這一狹隘的重點，以評估衡量方案對人民生活影響的指標，重點在於執行過程及投資指標，而不是城市成果及影響。

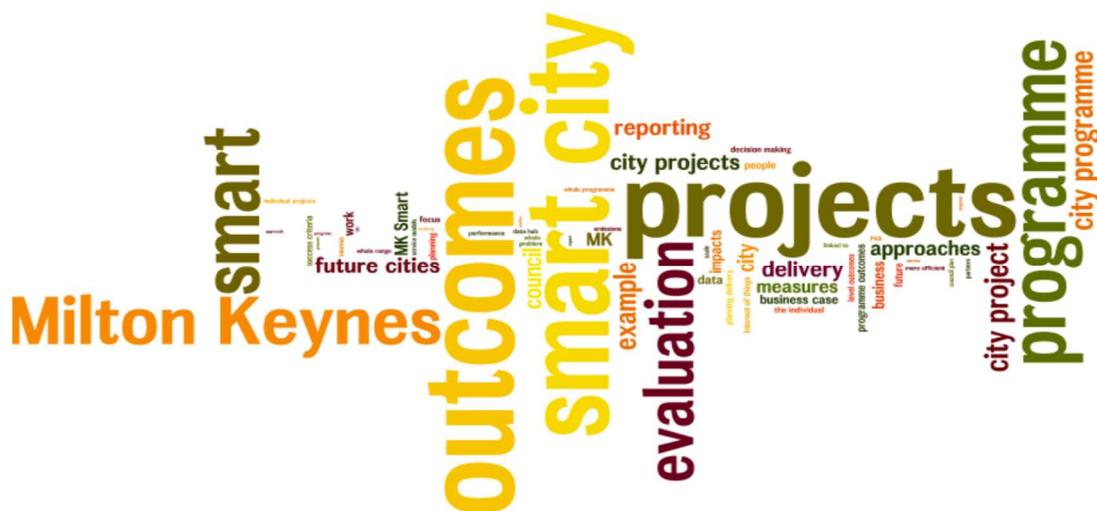


圖 32 米爾頓凱恩斯市之智慧城市標誌
(資料來源：Caird, S., Hudson, L. and G. Kortuem, 2016)

第二節 米爾頓凱恩斯市之智慧城市定位

米爾頓凱恩斯市 (Milton Keynes Council)，係定位在整合商業、高等教育及政府夥伴關係的高端智慧城市，人口數約 26 萬人，由米爾頓凱恩斯委員會 (Milton Keynes Council) 來負責對該自治市鎮的開發。該城市未來計畫係以米爾頓凱恩斯市為中心所建構的城市創新環境，一系列智慧城市專案及方案，目標集中在促進城市的發展、解決基礎設施的挑戰及壓力、允許商業增長、改善公民的生活及提高城市的聲譽及形象，亦包含智能數據中心及相關的連接及物聯網 (Internet of Things)、英國首個無線感應充電巴士路線及無人自動駕駛車等低碳與智能移動項目。

米爾頓凱恩斯市於 1967 年設立，介於倫敦、伯明罕、牛津與劍橋之間，該市被認為是一個新的城市，是智慧城市發展的良好實施個案。鑒於人口成長與快速發展的壓力，該市整合公私部門力量，建立夥伴關係，彙集不同的公共、私人、志願及社區部門，提供與連通性、感應器網路、開放資料門戶、能源、移動、企業、創新、技能及教育；希望做一個 2050 年規劃，創建新的工作、居住環境與克服新的挑戰。如交通型態，每天電動車輛交通人口約 5,000 到 7,000 人，另透過建築、規劃、景觀設計與社區發展部門來做整體規劃。

2020 年全球智慧城市產業價值超過 4,000 億美元，英國預計可以分食 10% (400 億美元) 的額度。英國在智慧城市產業能力中，米爾頓凱恩斯市是這個產業中最先進的城市之一，尤其這城市模組中整合了多元系統監控。

第三節 米爾頓凱恩斯市辦理智慧城市之永續性

一、米爾頓凱恩斯市之智慧城市專案

米爾頓凱恩斯市之智慧城市專案 (2050 年以前完成未來城市)，其內容為：

- (一)在牛津、劍橋建立中樞走廊，人口是 20 萬 8000 人。希望在人口成長與健康方面有架構性機制，並與合作夥伴、鄰里相互合作，發展人力資源。
- (二)發展專業性大學，建立智慧城市，規劃數學、工程、機器人等科系，規劃大學用地鄰近火車站，2023 年大學能夠落成。
- (三)2050 年學習專案，科系包括科學、科技、工程與數學等。
- (四)智慧城市共享與持續流動性。
- (五)讓城市復興並帶來自信。
- (六)建立更創意活躍與包容的城市。

二、2050 空間架構：移動概念以支持成長

未來移動性的道路地圖（MotionMap），國際上會出現的趨勢：電動汽車、大量的旅客、更多的轉乘、大眾交通工具共享，更多的無人駕駛車、更多的步行或自行車，朝向健康導向。對於這個城市的策略是藉由專家趨勢融合在一起，例如為電動車輛設置基礎設施、電動汽車充電站，亦係電動公車設置地面充電導向設施，公車只要在充電板上停留即可充電。

偵測器網絡則可以偵測停車格空位及交通擁塞狀況，攝影機結合人工智慧進行預測，嘗試新型態的交通工具，也跟汽車品牌合作，進行無人駕駛研發，可以自己找停車位把車停好。

另有機器人服務專案，將消費者購買的商品送回家，藉此解決交通困難的問題；也建置可承載大量旅客的無人駕駛交通工具，在城市的主要道路上使用。米爾頓凱恩斯市展示自動駕駛汽車，送貨機器人及車輛等 3 種形式的互聯及自主運輸，這些展示旨在測試及評估技術的適用性，尤其是安全性。

城市未來發展計畫是希望採用新型態的交通工具，如多元發展的交通型態、更多公車站或新型態的無人駕駛公車自動化站點。

建設無人駕駛的交通工具，目的是讓一般居民減少自用車，為居民、路人設置友善環境，不止為汽車，道路也是為行人所設計。為了實現理念，如何說服居民願意配合，讓他們瞭解這是未來趨勢，是一個政治性及社區性的挑戰。



圖 33 移動地圖之即時影像

(資料來源：Valdez, A., Potter, S., Cook, M. and P. Langendahl, 2015)

第四節 伯明罕市之案例分享

伯明罕市位於英格蘭中心，依交通時程來看，全國 98%人口約 4 小時內可自四面八方抵達伯明罕，約有 110 萬人居住於伯明罕，其中一半的人年齡低於 30 歲，因屬具有文化、種族性的城市，由不同種族背景組成，共有不同的 90 種語言，境內有 5 所大學，目前規劃籌辦第 2 條高速鐵路（由伯明罕連接至倫敦，交通時間會縮減為 49 分鐘，將來希望在里茲及曼徹斯特興建高鐵，與伯明罕連結），未來 8 年是一個急速成長的城市。

因應人口成長，市政府提出人口成長相關議題，包含預計 2031 年人口會多出 15 萬、46%的人口低於 30 歲、許多大公司的設立、市內將有 7.8 萬名大學生、

使用語言多達 100 種及提供高生活品質的環境等，因此規劃提出 2031 年伯明罕計畫，包含土地使用及經濟規劃。

另為建立智慧城市，市議會於 2010 年開始進行數位伯明罕計畫，當時的願景是打造一座互聯城市（a connected city），從打造互聯城市的過程中才又慢慢發展出智慧城市發展框架。非常多的民眾居住、工作於伯明罕，但居住的區域過於擁擠，健康醫療上花費太多經費且無法支撐因應人口成長問題，全市貧困區域的平均壽命低於富裕區域 14 年，所以必須創造合作夥伴共同解決問題，但是不同的單位如何協力配合，並如何獲取相關的城市數據，所以製作了智慧城市的藍圖，包含數位基礎建設，利用共同的工具來推動資訊市場的整合，並教導民眾學習這項技能，以及藉由健康與社會照顧、ICT 及有效利用能源來提升經濟，因此數位伯明罕的角色，係與警政、醫療、消防、大學等單位協力合作，並由不同的合作夥伴執行交付的任務。

數位伯明罕認為智慧城市的定義就是要讓城市系統中的眾多事物一致化，來達成環境永續的目標，目前有 39 個方案正在進行，而如何將現有數據應用在運輸及健康照護產業就成了最大的課題，所以從伯明罕的例子，我們可以得知一開始訂定的目標很有可能隨著計畫的推進，產生一定幅度的改變。

第五節 智慧城市與數位治理之現在進行式

1970 年開放大學建立，透過媒體與電視教育學生。現在已經有超過 15 萬名學生進行遠距教學，當時很多人不明白何謂網路。米爾頓凱恩斯市一直是一個創新城市，何謂真正數據？何謂真實個人活動紀錄？關鍵在於：產業、大學與政府結合，核心就是社會大眾，研究人員也蒐集數據，思考如何為個人創造利益，瞭解對個人利益為何，並創建新的專案。

建立一個「大數據」資料庫，利用大規模的城市流動資料來維持與加快經

濟增長，以電腦蒐集、策劃及執行這些數據。「MK 資料中心」(MK Data Hub)彙整城市運作的相關有用資訊，包括來自關鍵能源 (key energy)、交通及水基礎設施 (transport and water infrastructure)、感應器網路、衛星資料及社會媒體的資料。該專案還在運輸、能源、水利、企業、公民參與及教育等領域開展創新專案。在米爾頓凱恩斯市府的協定下，匯入未記錄的數據到數據中心，讓合作夥伴、企業及開發商，產生出新方法及應用，以解決市府面臨問題。再者，非常重要地是，與當地大學做出合作，這牽涉科學，智慧不止是科技，而是針對市民。因此可以看出：

(一) 傳統作業模式：投票選出議員、地方政府選擇決定，提供服務。

(二) 現況：實際實境資料，市民提供實境資料與市府服務提供數據，去影響結果。

綜觀篇

第七章 研習心得

第一節 政策篇

一、政府治理與分權—硬實力

(一) 公司治理概念深化—公私一致

英國政府體制在部會設計上，納入了部會委員會，類同民間公司的董事會，又為了避免公務機關人員的同質性，委員成員由國務卿（the Secretary of State）任命政府具有管理商業複雜組織經驗的外部專家，這使得公部門施政及領導能夠至少與民間部門的成長方向一致或不至於差異太大，對於民間發展脈動亦能有效掌握。

(二) 課責長制度設計—角色清楚

英國在部會中，由常任文官長擔任課責長的角色，負責建立及維護機關健全的公司治理體系。一方面上承部會首長的政策任務，一方面透過財政部的指定成為課責長的角色，接受國會的問責。如同前面所述，課責長必須維持健全的公司治理體系、支持上議院政府的政策、實現其目標、保障及管理公共資金及資產。並在常任文官長的角色外，不僅是服務部長，且對國會及國會審計委員會負責。這個角色應有的責任義務及應該遵循各準則，並由財政部制定及頒布遵行。

(三) 威爾斯議會巧妙運用協同治理，解決政府職權行使困境

官僚制組織模式以其專業的職能分工、嚴格的層級節制等法理特

徵，為現代社會的高效能運轉提供了強有力的組織職權行使。然時至今日，這種組織模式遭遇到了越來越多的挑戰：首先，全球化與資訊化的疊加，引發了越來越多跨越行政管轄邊界的行為，也使得行政管轄邊界越來越模糊；其次，今天面臨的許多公共問題本身的複雜性遠非傳統社會所能比擬，一些問題本身無法落在任何一個單一的行政區域或管轄範圍內，亦即，任何單一的政府部門或地方政府都難以獨自解決這些棘手的問題；最後，公民意識的高漲、公民需求的多元化與個性化，對政府的要求越來越高，要求政府提供無縫隙式的公共產品及服務。

然而從威爾斯國民議會政黨間之結盟，讓新的治理理念由此應運而生，在此將其稱為「協同治理」。其傳達了一個共同的治理理念：即以協同的方式，解決單一組織或單一政黨不能或不易解決的問題。

（四）政府治理具長遠規劃眼光、適時揭露資訊

城市計畫規劃結合長遠行動、整合、包容、協作及預防，達成全方位的社會福利方案，並落實相關執行管考指標建立。法案相關說帖、定期執行進度及目標達成現況，皆適時揭露，俾使民眾理解。有效能源福祉、教育與行為的改變、處理平衡、處理身心健康，為未來的威爾斯民眾提供更好的機會。威爾斯有國際級之信心，並稱：「今日威爾斯做的事，明日世界會跟著做。」

（五）英國住宅政策呈現多樣化

英國為解決民眾住的問題，其相關城市規劃及住宅政策已發展且行之有年，為各國取經對象，該國多年發展多元住宅政策包括：由政府興建、住宅協會提供，或由政府與住宅協會合作，兩者建立合作夥伴關係運營負擔得起的住宅登記，提供價格合理且安全的住宅，例如

牛津市民可以房屋三分之一的價錢買下，類似貸款的方式，其餘每週再付租金，就像租賃，等於半買半付；還有對於社經弱勢者可以得到購屋補助或租金補貼，以及空屋房產策略等，其多元住宅政策之發展與經驗可作為我國政策之參考。

（六）公私協力共同建設，解決城市問題

英國政府的各議題政策通常著重於公私協力，強調結合民間企業及團體與社會企業的資源與力量，以及民眾參與等核心精神，發展可長可久的政策與計畫，如此可減輕政府財政緊縮問題，同時也引進民間私部門的活水，透過民眾的參與，發展及推動符合民眾需求的政策。

二、對臺灣人才管理與培育的啟發—軟實力

（一）英國的人才招募有別於臺灣採取二軌制

臺灣的公務人員是透過國家考試錄取，而私人機構則是以招聘方式辦理，而英國在公私部門的人才招募及錄取則是一致的，都是經過招募的過程，但是與臺灣相同的是，公部門的薪水多數還是無法與私人企業相比，但在臺灣對於公務人員的各項保障及穩定性，也吸引了大批的年輕人希望加入公部門的行列。

（二）臺灣的文官進用管道與私人企業不同

目前公部門與私人企業之間無法相互流用，年資亦無法併計，是造成人才無法在公私部門流動的阻礙。若公私部門的薪資或年資可併計，這樣更能吸引多元人才，政府部門及私人企業在人才管理方面亦能因此受惠。

（三）英國文官快速晉用管道

英國文官約有 20 萬人，透過快速晉用人才管道約為 3,000 人，這

項方案雖能達到快速進用人才的目的，然而對機關內部亦造成不確定性與不公平性的問題；此外，透過這項管道進用的人才，未來仍然需要與既有體制內的人員競爭升遷，並無較多的優勢，其利弊得失仍有待觀察。

(四) 人才管理之包容性

人才的尋找包括選、訓、用、留、遷等過程，一個組織必須要有包容性，須能夠進用與自己機關文化屬性不同的人才，才能激勵組織的創新與變革。另外，人才必須是綜合性的，並非高階的人才即是人才，因為一個機關是依靠各方面的人才所組成的，即便是處理行政庶務的人員，也必須給予培訓及升遷的機會。

(五) 因應數位時代之領導者選任

因應數位化時代，對於未來的領導者的選任，必須有長遠的眼光，不應以現在看待未來，因為環境變化快速，必須要具有前瞻的思維，面對不確定的未來，未來的繼任者也必須能夠擔負風險與挑戰。

(六) 我國文官制度之借鏡

我國文官考試制度，係採學歷制，而非如英國之菁英制度，特別是其快速軌道制度（Fast stream），對大學畢業成績即先有要求，對於我國擅長考試或透過補習班等錄取的考生有較多利基，但這樣方式不一定能選出學養優秀的學生。

(七) 我國與英國文官系統之比較

我國文官升遷制度並無明定年期，端賴工作表現、職缺有無等，各機關作法不一，而英國的快速軌道制度下，初任者可期待平均 4 至 5 年得以晉升，或可視為更多激勵誘因鼓勵優秀者投入。

第二節 經濟篇

一、LCR 創新啟示

面對政府財政日益短絀，如何增加政府財源是非常重要之課題。LCR 屬國營事業，是營利單位，該公司強調提供家庭、工作及投資功能，透過土地開發，扮演著公部門與私部門的中間橋梁，積極為政府創造出更多利潤，尤其開發舊城區帶來城市再造的生機，亦使英國政府成功地辦了一場「倫敦奧運史上一第一永續綠色奧運」。LCR 塑造了公共—私營部門的尖端運作模式，其成功的關鍵，是英國政府展現的強大魄力，決定給予 LCR 公司土地開發權。

其次，透過本次課程研討，驗證了無論公部門或私部門為達成共同目標，彼此合作，應建立明確責任及義務關係，始能創造共贏局面。

二、卡地夫攔河堰（Cardiff Bay Barrage）的啟示

目前行政院刻正全力推動的前瞻基礎建設計畫中，城鄉建設及水環境建設均有競爭型計畫，預定選擇一縣市一亮點，透過城鄉風貌改造或水環境改善等，活化或營造城鎮亮點，吸引觀光休憩人潮，甚至促進地方產業發展。

本次研習安排參訪卡地夫灣（The Cardiff Bay），此一地區曾經是傳統產業（煤礦）大城市，過去相當的繁榮發達，嗣因產業沒落及競爭力減弱而逐漸凋零，但英國政府透過投資一個重大水利建設，並配合相關都市計畫的重劃更新，加上部分地景建築，引進大量投資，終於又重啟繁榮，相關改造過程及相關規劃構想均可供本國相關城鄉發展或都市更新規劃或計畫時借鏡參考，而開發過程中對生態環保及後續相關設施營運管理之規劃考量，亦可作為相關計畫推動時之參考。

三、英國鐵路研究中心對臺灣的啟示

臺灣前瞻基礎建設之軌道建設，將執行軌道技術研究暨驗證中心計畫，計畫期程自 106 年 9 月至 110 年 8 月，總經費需求新臺幣 41 億元。本計畫有必要參考英國鐵路研究機構功能及成效，俾確實符合產業需求為主要考量。BCRRE 研究員建議我國應專精發展特定領域，尤其是我國具有優勢及專長的部分，不宜過於籠統地研究，想要樣樣俱全，反而無法發揮具規模的專門效益。

四、泰晤士河口政策的省思

講座在說明交通建設政策時，提及肯特郡的交通基礎設施，如未進行實質性的改善，是無法使地方經濟成長的。其係指促進地方經濟成長，必須先完成交通建設。

所謂交通建設的實質改善，係指針對目前已有的交通公路、鐵路等進行改善，並非興建新的交通基礎建設。因此，促進地方經濟發展，並非一定要有新的交通基礎建設。

五、公私協力有利政策的制定

政府政策制定過程中，最為人詬病者即是缺乏社會民眾的參與，而造成政策無法掌握社會脈動、現實，以致後續推行產生阻礙。英國在政策決策形成過程中重視公民參與，導入以共同設計，依不同對象共同生產達致目標，並透過評估與反饋，形成一個嚴謹可行的政策循環過程，有效協助政府政策貼近民眾需求，減少未來政策推行的阻礙。

六、公私協力は都市發展規劃的可行方案

都市發展是帶動國家經濟的引擎，亦為國家競爭力之所在，英國都市發展規劃充分運用公私協力的模式，結合中央、地方政府、開發商與居民，並跨越

整合不同的相關部門，以長期整體發展為目標，擬訂計畫逐步落實推動，以達未來都市發展的需要。此外，公私協力可穩定預算與基金財務，除政府自有預算外，與開發商建立經濟合作夥伴關係，可籌募資金提供計畫建設執行需要，除滿足開發資金需求外，亦有助於地方就業與發展。因此調整公私部門的角色，進行公私合作已儼然成為正向趨勢。

七、公私協力的創新概念係社會問題的解方

過去，英國並無公民社會策略，社會及政府彼此缺乏信任，許多社會問題並非依靠政府可以獨力解決的，有鑑於此，英國於 2018 年 8 月 8 日公布「公民社會策略」，提出了結合公私部門的重大改革，強調建立一個更為公平的社會，每個人、社區及慈善組織都成為決策的中心，並聚焦於社會價值的 5 個關鍵基礎：人、地方、公共、私人及社會部門，透過一個更加互聯的社會，以發展英國經濟及提高生產力的計畫。

此係英國 15 年來第 1 次提出建立更強大社區的願景，建立更強而有力的公民社會，鼓勵公民參與包括公共服務、捐款及慈善活動、企業提供公益財及公益服務，以公私協力的方式來面對現今世界的挑戰及困難，諸如：解決如遊民、貧窮、隨著人口老化而帶來的社會保健與照顧等問題。

此外，NESTA 針對教育、文化、經濟等面向鼓勵社會創新，提供創新發想的參與平台，實現社會公益、增值公共服務。例如，透過創意發想建置慢跑傳遞服務 APP，結合慢跑活動與老人不方便出門購物的需求，調查出需要服務的老人，由慢跑者於日常的跑步路線中順路達成社會公益服務的傳遞。此項創意發想，藉助公民力量完成社會公益服務傳遞，某種程度協助解決政府資源不足無法面面俱到的社會問題，同時也可減少政府提供服務的成本，因此提倡公民社會的價值與鼓勵社會創新，確為協助政府解決社會問題的方法之一。

第三節 未來篇

一、智慧城市計畫具創新、問題解決模式

米爾頓凱恩斯市智慧城市計畫整合城市的多元力量，是一個包含商業、高等教育及政府夥伴關係的高端智慧城市，也表現出英國在創新領域的優勢。

其次，利用交通來解決住房及經濟成長的障礙，並發展科技，提供城市未來願景，同時亦致力於創造市場，帶有市場合作機會的商業利益，並檢視新的商業模式及影響消費者行為，提供企業具備創新能力，並聚焦於有助於城市能量及預測潛在的成長。

有效評估智慧城市方案的價值是很重要的，包含下列幾點：城市政策的形成、規劃及決策；向城市規模展示專案的推廣及可伸縮性；使城市能夠評估其在城市績效指標及指標方面的進展；與行業合作進行投資的業務/價值案例；支援公民參與智慧城市工作，使公民、包括居民、當地企業及其他組織能夠從新的機會中受益；從實務中讓城市相互學習及支援基礎研究。

二、數位治理

（一）關於大數據及傳感系統（sensing systems）的公民觀點

當時，只有當利益超過對個人資訊的控制喪失時，對隱私權的侵犯可以被公眾接受。在米爾頓凱恩斯與移動地圖發展有關的一系列智慧運輸講習中，MK 智慧專案建議公民承擔他們的成本，智慧城市通過潛在的侵入性監視產生犧牲的便利及隱私，而收益是由工業及政府行動者。由於這一探索，在米爾頓凱恩斯開發的智慧運輸系統將被重新設計，以考慮到公民的關注及潛在的好處，他們認為引人注目。

為發展移動地圖舉辦的一系列公民講習班，就關於不同傳感方法

的公民觀點，以及這種傳感系統所創造的資料潛在價值，獲得回饋意見。出席者觀察的重點是，公民對監測交通及行人流量的關切，並通過城市遙感系統提供的資料確定創造價值的機會。這種平衡，對於米爾頓凱恩斯的智慧移動專案及瞭解公眾對智慧城市的態度，具有重要之實際意義。

米爾頓凱恩斯正在開發的總體智慧運輸系統反映了城市發展的趨勢，資訊及通信技術在這方面起著中心作用。儘管全球城市化趨勢仍在加速，但環境限制可能會限制城市增長及經濟發展。然而，透過加強城市管理及提供技術創新及創業機會，資訊及通信技術可望有助於克服其中一些增長限制因素。

（二）伯明罕市智慧城市建置平台，運用數據驅動服務

伯明罕市認為智慧城市沒有一個解決方案，關鍵原則在於將城市視為一個大系統，倡導基礎設施及流程的整合，促進數據及數位技術的使用，成為公民領導並提供以公民為中心的服務。

利用技術及場所（連接、數位基礎設施的規劃、資訊市場）、市民（數位包容性、技能與就業、創新）、經濟（健康與社會關懷、ICT 與能源效率、流動性）。

至於智慧城市即係蒐集數據及如何使用數據，以及如何建造平台，透過合作夥伴收集數據，與市民分享，就數據創新部分，伯明罕市被評比為前十名的城市。



圖 34 米爾頓凱恩斯市智慧城市之交通運輸工作坊
(資料來源：Valdez, A., Potter, S., Cook, M. and P. Langendahl, 2015)

第八章 建議

第一節 政策篇

一、政府治理與分權—硬實力

(一) 部會設計納入「董事會」制度

當前我國部會設計，以首長制為主，雖然有部分委員會在組織設計上是透過內外部委員的組成來取得建言，協助政策的制定，但通常部會係以個案、特殊計畫或會議方式邀請專家學者參與，與英國設計的常設董事會性質不同。若中央或地方政府機關能有固定的類董事會設計，延聘具專業知能的民間部門委員，善加運用於政策制定或機關治理，當能有效完善國內政府機關治理模式，並提升決策及服務品質。

(二) 建立課責長職務說明書

英國財政部建立的課責長制度，並透過通案性準則的發布與更新，讓常任文官長確實瞭解其職責。而我國國會的設計主要係由政務部會首長擔任受問責角色，雖然常任文官偶會接受質詢，但其角色與任務全憑過去職務歷練與知能。若能仿照課責長相關職務說明書建立一套準則與規範，提醒其應有之責任與分際，當有助於我國常任文官體制之健全化。

(三) 政府治理允宜考慮協同治理

英國國會中的政治互動態勢，非像一般國家國會中所呈現的「行政」及「立法」之間的對話，而是「政府」與「最大反對黨」之間的對話 (Peele, 2004)。此所謂「西敏寺風格」的敵對政治，也與聯合王

國中之蘇格蘭、威爾斯國會的共識型立法或聯合型政府十分不同。其中以國會議長（Speaker）、國會中各政黨領袖（Leader of House）及黨鞭（Whips）的角色尤為關鍵。

英國自 1970 年以來，已逐漸打破中央與地方政治權力的協商統合與補助干預關係，逐步邁向中央與地方的合夥與合作（Partnership and Cooperation Relations）時代，政黨之間亦然。地方政治除了因而開啟府際關係型政府與政治的新紀元（the Governments and Politics of Intergovernmental Relations），同時正式步入中央政府及區域內地方政府間協力與合力經營、發展的世紀，重啟地方多元治理社會的發展生機。

（四）政府治理允宜善用審議式民主與資訊公開

政府應主動偕同利害關係人（如公民、團體等），善用審議式民主的精神，在資訊透明開放的情形下，能讓利害關係人與政府有充分對話的空間，並瞭解承擔責任與享受利益的關鍵，如此政策才能夠被有效的推動執行。

過去資料雖易掌握分析，然而面對未來則因氣候變遷、全球暖化及其他政經局勢等錯綜複雜因素，難以全然掌握及預測，因此對長期政策計畫須深入研議且輔以適應性計畫，定期評估及調整。

（五）政府決策應考慮不確定因素，即時找出問題並防止惡化

環境複雜多變，決策受組織內、外部環境及決策者的心理環境等影響；公共政策所涉及問題處理的複雜程度，已非單一部會及單一職權所能完全處理與因應。因此針對可能忽略的不確定因素應多做風險評估以防微杜漸，建立即時找出問題及防止惡化之評估機制。

（六）強化公私協力，建構永續制度

我國相關住宅政策，以及社會住宅全由政府編列預算興建與維護管理，相形之下政府的財政壓力甚大，例如我國政府當前 8 年 20 萬戶社會住宅的政策目標，可預期龐大的興建與維管費用勢必將造成政府財政的壓力（邱奕聖等 6 人，2018），英國結合住宅協會機構進行多元住宅政策，可作為我國參考，並可據以思考未來發展出類似的住宅協會機構，以及結合民間私部門資源，建置相關公私協力合作模式，發展貼近民眾需求且健全永續的政策制度。

（七）他山之石，因地制宜

2018 年 6 月內政部營建署公布最新全臺新建餘屋量高達 7.3 萬戶，創下史上新高，這數字的確驚人，數字背後的意涵，我國的空屋數居高不下，買不起屋的人數也居高不下，且當前低薪問題，別說買房，就連租屋，都讓薪水大縮水（邱世長，2018），因此解決民眾住的問題不見得是蓋更多房屋，國內目前雖已開始發展「只租不賣」的社會住宅模式，建議可持續學習英國及其他國外經驗，進行我國各地住宅房屋需求的類型數量等情形的瞭解與盤點，採因地制宜策略，例如可思考空屋策略，或加強在都會地區蓋「只租不賣」的公共住宅，讓房屋的供需不再失衡，房價自然回歸市場機制（邱世長，2018）。

（八）發展共住共享，營造世代間互助模式

由於大城市房價及房租貴，年輕人或學生居住大不易，以及人口老化老人獨居等問題，因此有些國家發展共同住宅、共住社區。例如荷蘭一家安養院開放大學生入住，每月只要陪老人說話、用餐，或教他們用電腦、購物共 30 小時，就能免費住宿。澳洲、雪梨等地正進行「homeshare」募集計畫，媒合年輕人及單身老人共住，每週幫銀髮

房東做 10 小時煮飯、打掃或採買的家務，就能減租或免租金。既幫年輕人找到負擔得起的房子，也幫助老年人留在家裡，不必住進長照設施。日本也有老人家將住家裡的多餘房間出租，提供當地上班族或學生入住，長者不再感到隔絕及孤立（陳俊辰、李佳欣，2018）。我國亦可參考上述國際經驗，營造世代間互助模式，作為緩解都會區年輕人居住的問題的策略之一，同時也強化長者的人際社會互動與解決生活協助等問題。

（九）結合公私部門資源，提供全人整合性的支持服務

對於無家可歸者除處理住宅問題外，牛津市議會以全人的角度，結合公私部門資源，處理健康、社會、經濟層面的問題，提供包含健康服務、心理健康、性健康、藥物及酒精防治服務、愛滋病檢測及治療、家庭暴力、債務諮詢、尋求庇護者及難民、家常食品以及洗衣及淋浴設施、宗教與文化、提供在支持性環境中學習新謀生技能的機會等支持服務與資源（Oxford City Council, 2018）。其實上述部分支持服務及資源分屬國內不同部門負責，可學習英國經驗，以全人的角度提供民眾更為整合性的資源與支持服務平台。

二、對臺灣人才管理與培育的啟發—軟實力

（一）高齡化對於人口的衝擊

人口老化的課題，是全球面臨的共同課題，特別是在臺灣人口老化速度的嚴重程度，在 107 年 3 月底，臺灣 65 歲以上老年人口占總人口比率達到 14.05%，正式邁入「高齡社會」，且距離「超高齡社會」，僅剩 8 年時間，這不僅是反映在人才管理上，更突顯了高齡人口照護的急迫性。因應長期趨勢，政府應鼓勵民間善用高齡人口的工作能力，其實高齡者在經驗及處理事情均是很寶貴的資產，若能善用這樣的人

力資源再投入職場，將對整體的社會發展有所貢獻。

（二）女性高階人才的培育

在英國很多高位階職務缺乏女性，Judy Greevy 教授也以自身為例提到，她曾經在 NATWEST 銀行工作，擔任職位是全球多元化成長的高階職位，該銀行在全球有很多的分支機構，當時有 103 個職缺，結果高階職位只有 3 名女性擔任。反觀臺灣也有類似的課題，女性高階主管的缺乏是結構性的問題，除了在制度上及社會價值上，必須改變女性趨於從屬的角色定位，也必須設計出更符合女性的工作職場、減輕女性的家庭負擔，並強化女性的自信心，給予更多的機會挑戰高階職務。

（三）全方位的人才管理與培育

Judy Greevy 教授提到很重要的人才管理的思維，亦即，對組織而言，從上到下都是人才，不僅是要著眼於高階人才的培育，也要重視中階與基層人員的培育與養成。對組織而言，任何組織內的人都是有潛力可以再訓練的人才，必須全方位去思考人才的培育，這方面，臺灣的公務人員培訓機制就做得相當好，特別是保障訓會及文官學院的培訓制度，有完整訓練課程提升高階文官的視野，在未來的領導與管理上，能夠更上一層樓。

（四）明確界定政府人才管理取向

明確界定政府現階段需要何種人才，並由考選機關明示，以公開態度表明政府需要何種技能或能力，較能讓應考人知道擔任公務人員應有的核心職能為何。

（五）英國快速陞遷制度之參採

英國快速陞遷制度係一套完整的人才資源管理及發展機制，對於國家人才的培育較為長遠，其選才著重於培育未來領導者、明示核心職能同時根據職涯需要，設計多元測驗方式，網羅各界菁英人才進入政府部門，足為我國文官考試制度外，選才方式更多之參考。

第二節 經濟篇

一、經濟發展

本章的重要發現是交通建設與拉動 GDP 間之關係非常複雜，並不如傳統思維以為投入大量交通建設即可明顯拉動 GDP。易言之，交通建設與 GDP 增長之間的並非直線的因果關係，而是多面向的互動，可能是正面效應，但也可能是負面或無關。

例如卡地夫攔河堰（Cardiff Bay Barrage）不但重塑當地海景風貌，而且帶來大量觀光休閒人潮，形成新一波的城市聚落人潮。倫敦鐵道公司（London and Continental Railways, LCR）則是完全不從事鐵道建設，改以投資、規劃與行銷特定鐵路大站周邊之商業模式，創造鉅額之消費商機。英國高鐵公司（HS2 Ltd.）則是典型的傳統思維，引進巨資與培訓當地人才，以推動第二條高速鐵路，作為拉動經濟發展的工具。但是光是英國國內辯論是否興建就耗時 20 年（含國會辯論 6 年），時間成本非常巨大，再加上 2018 年 4 月動工之後預計 8 年後完工。

但英國亦出現反證之例，泰晤士河口政策案例發現，交通建設對於 GDP 增長並無明顯效果，甚至當地新建住房總量比政策施行前減少了，這表示交通建設之外的變數（例如土地取得與開發商的寡占或壟斷等市場因素）相對於經濟發展更為重要。

然而，此次英國研習，在倫敦、卡地夫、MK 市、伯明罕等地之學習均有共通之處：長期的願景、人才延攬與人民驅動。每一個城市的規劃均不是以政

客或政權之任期為限，而是以當地長期願景（long-term vision）為規劃基礎，瞄準 2031 年或 2050 年等等超過 10 年以上的願景藍圖。英國中央政府的人才延攬（talent recruitment）亦突破文官任用以狹隘考試為唯一標準，廣邀 35 歲左右的產業界年輕人才進入公部門任職，帶入新思維與使命感。其拔擢人才係採取公開透明之競爭模式而迥異於東方任用親信的機要模式。

人民驅動（people-driven）則是比公民參與（civil engagement）更進一步的創新作為，在施政前端的計畫階段即邀請人民參與，打造以人民為中心的施政藍圖，一切科技創新均係以人民為中心，過程固然繁複，但是避免與減少事中或事後的抗爭。

本章建議是學習英國案例之經驗，可持續發展（sustainable development）為核心價值之交通建設是未來臺灣經濟發展的重要路徑之一，盲目投資或未經審慎安排之民營化未必會帶來更佳之收益，甚或是災難的開始，反而是引進科技與宏觀的公私夥伴，將有助於提升交通建設帶來的經濟效益。為落實以上理念，本報告提出相關建議：

（一）落實公民參與

公民參與已有制度，如公共政策網路參與平臺、公聽會等，但為追求行政效率，間或省略之。為避免民怨或民粹，影響公共政策的推動，建議仍應確實依公民參與相關規定辦理，以增進政策之包容性。

（二）確認政策符合民眾(利害關係人)需求

擬定與推動政策，應辦理多面向之影響評估及檢討，提出具體證據之利弊分析，以促使政策發揮最大效益，並彈性調整。

（三）訂定符合政策願景之績效指標

以前瞻基礎建設計畫-軌道建設為例，多為硬體建設之量化指標，建議增加

優化軟體措施之指標。

(四) 建立跨領域協作機制

跨領域係指公私部門間、中央與地方政府間、不同部門間(如交通、住宅、地方產業、科技等)，協作係指各領域彼此協助與合作，而非僅各行其事之合作關係。建立跨領域協作機制，除避免多頭馬車、互相扞格的問題，並可發揮加乘效果，促進政策之永續發展。

二、公私協力

(一) 法規鬆綁與規劃長期政策

我政府以往的政策與法令規劃思維多以防弊為重點，以致許多政策無法進行長期規劃。即使現已仿效英國 PPP (Public Private Partnership) 模式，推動「促進民間參與公共建設法」，仍存在許多法令與監督束縛，以致時常發生投資或開放案件胎死腹中，或開發效果不如預期的案例。反觀英國充分彈性運用公私協力且置入共同設計、生產的概念，使其國內建設能長期持續推動，進而帶動國內經濟動能。

在英國可由企業提案，經審核後授權進行開發建設，與我國促參法類似，惟英國充分授權、議會監督課責之方式，與我國以防弊觀點之作法不同。因此，建議政府可專案研議修訂採購法、促參法及相關法規，另與民間企業的溝通亦可策進相關作法，例如：

- 1、企業與政府之間具有順暢的溝通管道，企業向政府尋求資源協助時，可找到確切的對口單位。
- 2、政府納入企業意見制定政策，並與企業密切互動。
- 3、若有爭議事件阻礙計畫的進行時，宜由第三方出面協調。

(二)仿效制定公民社會政策，傳遞公民社會的價值

針對公民社會的概念與價值，目前國內並無制定政策加以引導，但臺灣的非營利組織、社團法人為數眾多，公民、企業捐獻慈善者亦不在少數，應可透過政策綱領制定長期策略，成立公民社會專責單位引導此社會價值，並建置開放的網路平台整合上述對象，供公民、社區、慈善團體、社會企業及政府共同解決民眾關切的社會議題，讓社會公益的服務傳遞更加順暢有效率。

另亦可輔導串連社會企業，發行如英國之社會效益債券，改變過去政府成立機構、直接聘用人力傳送社會服務之模式，透過民間 NGO 組織的協力來完成社會服務的傳遞。

(三)擴大公民參與平台，落實公民參與機制

施政要有感，並以「公民為中心」，建議可參考英國以公民為主之共同生產的模式，試辦能源發展食農教育、健康、社會照顧、勞動等與民眾切身有關議題之公民參與平台。

近年來，開放政府平臺與參與式預算已開始在臺灣逐步推展。中央政府有國發會的「公共政策」網路平台，提供公民政府政策建議的管道，亦有嚴謹的操作步驟在進行，並透過政務委員加以協調形成政策；部分的地方政府亦開始開放小部分的預算透過參與式預算的機制，讓公民可以表達對政府預算執行的意見，以及公民希望政府執行的方向。

建議中央與地方政府應以更開放的角度，改變政府機關中較封閉式的政策形成模式，建立公民可以共同參與政策設計與規劃的機制，提供公民表達意見的平臺並設計跨層級、跨領域的審議機制，以利政策符合各方需求可落實執行。

(四)擴大推動行政法人與公設法人參與公私協力

英國政府機構善用臂距原則，廣泛透過捐助成立或扶植在臺灣所謂的行政

法人或公設財團法人等類似組織，借助這些組織的專業、創新想法及彈性，與民間溝通來協助政府政策制定、執行與分工進行協力。反觀臺灣目前正式成立的行政法人屈指可數，且多數尚都在起步階段，另多數的公設財團法人成了退休公務人員酬庸再就業的溫床，無法充分發揮與政府協力的功能。因此鬆綁行政法人的設立條件，甚至以開放的角度鼓勵行政法人的設立，檢討公設財團法人的角色、定位，架接其與政府協力的機制，以擴大其與政府協力的功能，將可使政府的政策落實或業務負擔減輕及互補，進而減少政府的施政成本。

我國雖未曾設置或成立類似 NESTA 的組織或機制，但政府捐助成立之財團法人基金會為數眾多，另很多部會及地方政府每年編列大量補捐助經費預算，或可參考英國作法，將目前部分財團法人運作或補捐助經費之模式調整，鼓勵創新及實證效益，增進公私協力效益及公帑價值。

第三節 未來篇

一、智慧城市與數位治理—現在進行式

(一) 政府允宜整合各界力量，開展智慧城市與數位治理

當前政府積極發展創新，可參考英國的創新計畫，將學界、政府機關、企業參與等力量整合，投資國人參與創新過程、發展創新能力及培育發展新的科技，包括數位技術、商業創新及城市服務，使國人具備參與創建智慧城市所需的技能及能力，不僅整合教育訓練，對於商業數位驅動創新、企業發展需求，以及支持數位經濟，甚至虛擬與實體上的設備及培育，可有更多發展的空間。

(二) 智慧城市與數位治理宜因地制宜

以臺中市推動智慧城市為例，規劃將科技應用於交通、警政、災防及教育，並培育相關人才及培植 AI 等產業，目前推動主要問題是，納入 IT 所有建設均需大量經費，如果要推動，就要先找出城市首要解決的問題，再來推動，但以

目前社會現況，別的城市有我們就要有，就難具體地推動。

目前臺中市在智慧城市要解決的問題，主要會先從交通及災防著手，其他的會以水滄智慧城先來動，然後再逐步擴展至全市。

另外建置智慧城市目的，原先是希望透過科技的導入，解決城鄉差距的問題，但現在卻因為各縣市資源配置的不足與失衡，反而拉大了城鄉差距；當前民眾對於智慧安全監控需求最為迫切，年輕人重視交通，年長者則有觀光及照護的需求，由於各縣市的人口組成、地理條件皆有明顯差異，因此建議行政院對於縣市政府之智慧城市建設提案，能有不同的審查項目標準，或是優化業者參與之合作模式，讓每個縣市均能發展符合自己需求的智慧城市。

第九章 結語

英國素有日不落國之稱號，係因其能長期維持相對競爭力不墜。究其原因，不外乎能不斷推陳出新，以創新策略維繫不斷成長之動能。我國亦擁有雄厚之科技資通實力，政府甚力倡 5 加 2 創新產業，所持理念，與英國發展策略不謀而合。倘我能參照英國運用公私協力模式發展成功之經驗，透過相關立法或修法，建立較完善之公私協力執行環境及公民社會，維繫臺灣永續發展之長程目標當可事半功倍。

英國在課責部分，不但必須依據績效衡量的結果，績效衡量更要求要依據產出及服務對象的評價而定。而在人才管理之策略上，英國有著一些獨具特色之措施與作法：首先，英國奉行全球化之人才觀，對人才流動採取比較自由放任之寬鬆政策。其次，英國政府認為，在經濟全球化之大背景下，貨物、服務、資本、訊息都是高流動的，人才也像其他商品一樣，受到價格因素的影響，而流向報酬高之國家和地區，政府很難利用政策去加以限制。

從這些指導脈絡出發，英國推行之人才政策之特點，就是不限制人才之流動，而是在創造人才回流之寬鬆環境與創業條件上，下足功夫。另者，嚴格說來，英國政府快速升遷制度，係為一個整套之人力資源管理及發展（計畫）制度，而非國家統一考試制度；我國國家考試之甄選人才及政府人力資源之管理及發展，除可參酌英國快速升遷制度之優點外，尚須採行精緻路線，重質不重量，俾期網羅菁英人才進入政府服務，提升國家整體競爭力。

本報告簡述英國公私協力政策如何採取跨域決策之模式，以達到有效決策的目標；再運用公民共同生產模式，讓公民參與生產，以協作方式，實現公民得利的經濟行動，並節省公部門之支出，以此推動建設；而為使此一模式順利運作，英國政府訂有「公民社會策略」，成立諸如「公民社會辦公室」（Office for Civil Society, OCS）或「國家贊助科學技術及藝術基金會」（National Endowment for Science, Technology and the Arts, NESTA）等單位及組織，以創新思

維協助推動。目前英國正進行的泰晤士河口（Thames Gateway）計畫、第 2 條高鐵工程及振興英格蘭中部經濟（The Midlands Engine）等，係最能展現公私協力政策效益之建設。

觀察英國經驗，我國似可仿效英國公私協力模式允許企業提案、充分授權，以及議會監督課責之精神，研議法規鬆綁，創造有利環境；另亦可設立國內尚無之公民社會專責單位，並制定長期的公民合作策略；或可改變目前政府捐助成立之財團法人基金會運作方式，使其等扮演促進公民參與公私協力發展之關鍵角色。

英國政府深刻地體認到，數位科技和寬頻網路的發展，已大幅改變全球之經濟產業結構、社會文化與生活型態，在 2009 年 6 月，英國公布了「數位英國白皮書」，明確地陳述「讓英國成為全球數位知識經濟之領先國家」之願景和企圖心，進一步地引領英國之數位經濟產業發展，並帶領英國民眾進入全面數位化社會。

附錄

壹、參考資料

一、中文部分

- 1.邱世長（2018年10月1日）。臺灣空屋率再創歷史新高，未來恐成「鬼城」。【讚新聞電子報】。取自 Website: <https://hsszn.com/archives/33238>，visited。
- 2.沈智新（2017年）。為了蓋一條高鐵-英國花7年與人民溝通。取自 <https://g0v.news/>。
- 3.林淑馨（2007），日本地方政府與非營利組織協力關係之分析：以橫濱市和箕面市為例，行政暨政策學報，45，73-114。
- 4.林淑馨（2009），日本型公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析。公共行政學報，31，33-67。
- 5.周江評。(2003). 要想富，慎修路——西方學者對交通投資與經濟發展關係研究及其對我國的啟示.國外程式規劃,4(7)，10.
- 6.駐英國臺北代表處（2018），駐英國代表處業務簡報。UK：Taipei Representative Office in the UK。
- 7.臺北市政府都市發展局許志堅局長「赴英國考察都市更新推動措施及相關案例出國報告」。
- 8.蘇伶媛譯（2013）。社會企業如何解決金融排斥困境？。載於社企流，Website <http://www.seinsights.asia/news/131/1051>。
- 9.元婕（2017），借英國脫歐之機洗牌，歐洲科技圈可能要迎來春天了。鈦媒體，Website <https://www.tmtpost.com/2595443.html>，Visited 2018/08/28。
- 10.何維涓（2018），英國 AI 未來戰略大揭露—第一步先從資料共用打基礎，英國要成為全球 AI 實驗場域。iThome，Website <https://www.ithome.com.tw/news/121282>，Visited 2018/08/28。
- 11.邱奕聖、劉怡吟、郭建志、陳宣宇、謝廣興、張棟雄（2018），107（2018）年桃園市政府赴英考察社會住宅與社會福利政策計畫。桃園：桃園市政府住宅發展處。
- 12.陳俊辰、李佳欣（2018）。全球高齡趨勢／終結孤單，有解！。載於康健雜誌電子報，<https://www.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=73420>，visited 2018/09/28。

13. 智東西 (2017), 英國政府 AI 報告: 歐洲人工智慧最強國的十八條發展建議。智東西, Website http://www.sohu.com/a/199520120_115978, Visited 2018/08/28。
14. 劉慧娥 (2013), 英國政府快速升遷制度之介紹及分析: 我國人才甄選可參考借鏡之處。Website https://www.moex.gov.tw/main/Quarterly/wHandQuarterly_File.ashx?quarterly_id=296, 臺北: 考選部國家菁英季刊。

二、外文部分

1. Banister, D., & Berechman, J. (2003). *Transport investment and economic development*. Routledge.
2. Berechman, J., Ozmen, D., & Ozbay, K. (2006). Empirical analysis of transportation investment and economic development at state, county and municipality levels. *Transportation*, 33(6), 537-551.
3. Caird, Sally, Hudson, Lorraine and Gerd Kortuem (2016), *A Tale of Evaluation and Reporting in UK Smart Cities*. UK: The Open University.
4. Civil Service College (2018), *Training pack 研習講義*。
5. Corbyn, C. (2018), *Research Briefing: The Well-Being of Future Generations Act*. Website <http://www.assembly.wales/research%20documents/18-033/18-033-web-english.pdf>. Visited 2018/09/28。
6. Eberts, R. (2000). Understanding the impact of transportation on economic development. *Transportation in the New Millennium*.
7. Greevy J. (2018), *Talent Management – Challenges and Approaches (PPT)*. UK: Civil Service College.
8. HM Treasury and Cabinet Office (2017), *Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice*, April 2017.
9. HM Treasury (2015), *The Accounting Officer's Survival Guide*, December 2015.
10. Malloy, B. (2018), *Accountability and Governance Practice in the UK Public Sector*.
11. Oxford City Council (2018)。Website <https://www.oxford.gov.uk/>, visited 2018/09/28.
12. Ramey, V. A., & Zubairy, S. (2018). Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data. *Journal of Political Economy*, 126(2), 850-901.

13. Valdez, Alan-Miguel, Potter, S., Cook, M. and Per-Anders Langendahl (2015), Exploring Participatory Visions of Smart Transport in Milton Keynes. UK: Institution of Civil Engineering.
14. Wellbeing statement (2017), Website <https://beta.gov.wales/sites/default/files/publications/2017-10/prosperity-for-all-the-national-strategy-well-being-statement-2017.pdf>. Visited 2018/09/28.
15. A Guide to The Wellbeing of Future Generations Act (2016), Website <https://gov.wales/docs/dsjlg/publications/160401-wfg-easy-read-en.pdf>. Visited 2018/09/28.
16. Bill Malloy (2018), Accountability and Governance Practice in the UK Public Sector.
17. Caird, Sally, Hudson, Lorraine and Gerd Kortuem (2016), A Tale of Evaluation and Reporting in UK Smart Cities. UK: The Open University.
18. Civil Service College (2018), Training pack 研習講義。
19. Corbyn, C. (2018), Research Briefing: The Well-Being of Future Generations Act. Website <http://www.assembly.wales/research%20documents/18-033/18-033-web-english.pdf>. Visited 2018/09/28。
20. Greevy J. (2018), Talent Management – Challenges and Approaches (PPT). UK: Civil Service College.
21. HM Treasury and Cabinet Office (2017), Corporate Governance in Central Government Departments: Code of Good Practice, April 2017.
22. HM Treasury (2015a), The Accounting Officer's Survival Guide, December 2015.
23. HM Treasury (2015b), New Guidance For Accounting Officers on The Parliamentary Scrutiny, December 2015.
24. HM Treasury (2015c), Parliamentary Scrutiny of Public Spending. December 2015.
25. National Assembly for Wales (2018), What's on at the Assembly. Website <http://www.assembly.wales/en/Pages/Home.aspx>. Visited 2018/09/29.
26. Oxford City Council (2018) 。 Website <https://www.oxford.gov.uk/>, visited 2018/09/28.
27. Peele, Gullian (2004), Governing the UK(4th eds.). London: Blackwell Publishing.
28. Valdez, Alan-Miguel, Potter, S., Cook, M. and Per-Anders Langendahl (2015), Exploring Participatory Visions of Smart Transport in Milton Keynes. UK: Institution of Civil Engineering.

29. Wellbeing statement (2017), Website <https://beta.gov.wales/sites/default/files/publications/2017-10/prosperity-for-all-the-national-strategy-well-being-statement-2017.pdf>. Visited 2018/09/28.
30. Welsh Government (Llywodraeth Cymru) (2016), Managing Welsh Public Money. January 2016.
31. Wikipedia (2018), National Assembly for Wales. Website https://en.wikipedia.org/wiki/National_Assembly_for_Wales. Visited 2018/09/29.
32. IFG - Co-producing public services what who when how : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/co-producing-public-services-what-who-when-and-how-discussion-professor-john-alford>.
33. Co-production: A Manifesto for growing the core economy 網址 : https://b.3cdn.net/nefoundation/5abec531b2a775dc8d_qjm6bqzpt.pdf<https://modern.gov.lambeth.gov.uk/mgConvert2PDF.aspx?ID=26390>
34. Office for Civil Society : <http://www.gov.uk/government/organisations/office-civil-society>
35. “Government outlines vision to empower and invest in society” 網址 : <http://www.gov.uk/government/news/government-outlines-to-empower-and-invest-in-society>
36. NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) 網址 : <https://www.nesta.org.uk>
37. Midlands Engine 網址 : <https://www.midlandsengine.org/>
38. The Midlands Engine for Growth: <https://www.midlandsengine.org/visionforgrowth/>
39. The Midlands Engine for Growth: prospectus: <https://www.gov.uk/government/.../midlands-engine-for-growth.pdf>

貳、活動照片

一、課程部分



20180904政府治理與課責授課情形
資料來源：學員拍攝



20180904政府治理與課責授課情形
資料來源：學員拍攝



20180904政府治理與課責授課情形
資料來源：學員拍攝



20180910Judy Greevy教授授課情形

資料來源：學員拍攝



20180910Judy Greevy教授授課情形

資料來源：學員拍攝



20180910Judy Greevy教授授課情形
資料來源：學員拍攝

二、參訪行程部分



20180906上午威爾斯政府參訪與授課情形
資料來源：學員拍攝



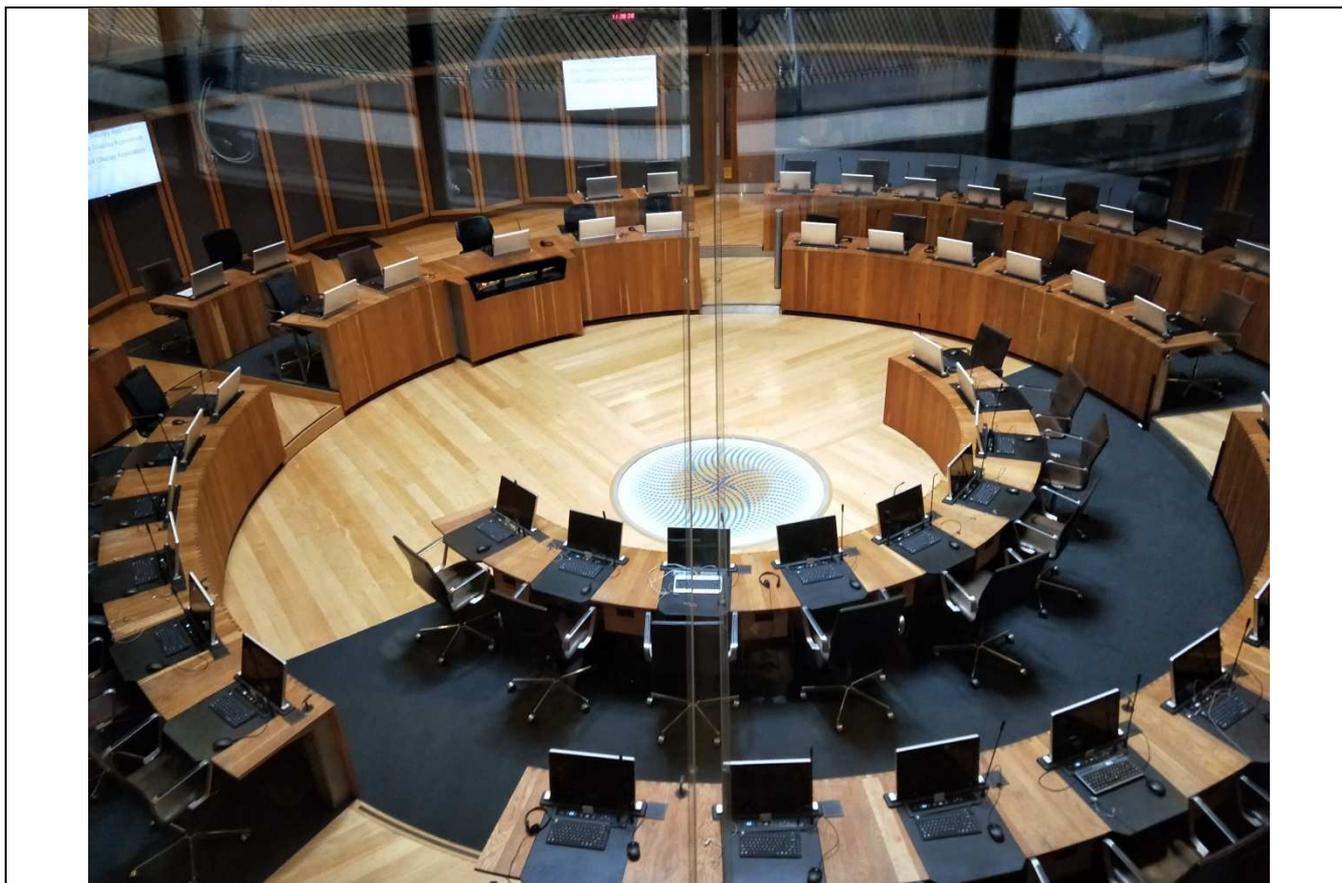
20180906上午威爾斯政府
資料來源：學員拍攝



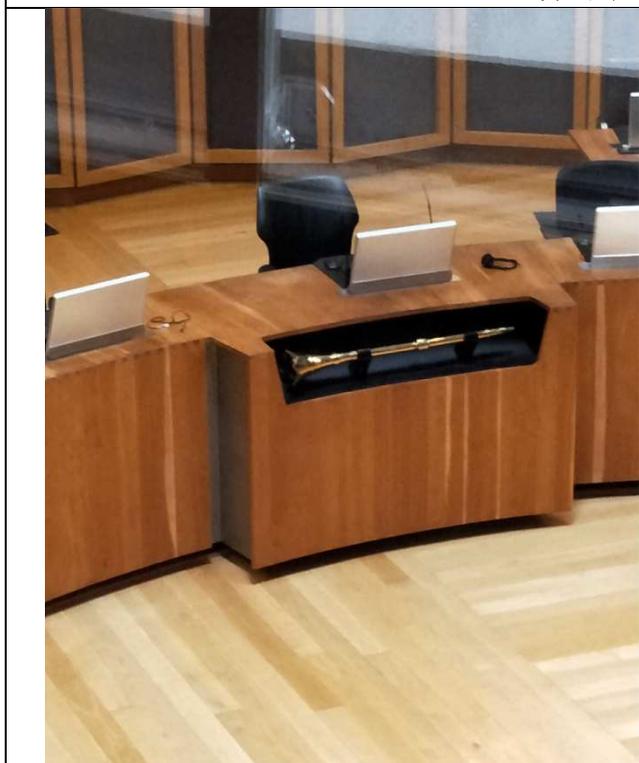
20180906上午威爾斯政府
資料來源：學員拍攝



20180906下午威爾斯國民議會
資料來源：學員拍攝



20180906下午威爾斯國民議會
資料來源：學員拍攝



20180906下午威爾斯國民議會之權杖
資料來源：學員拍攝



20180907牛津市議會
資料來源：學員拍攝



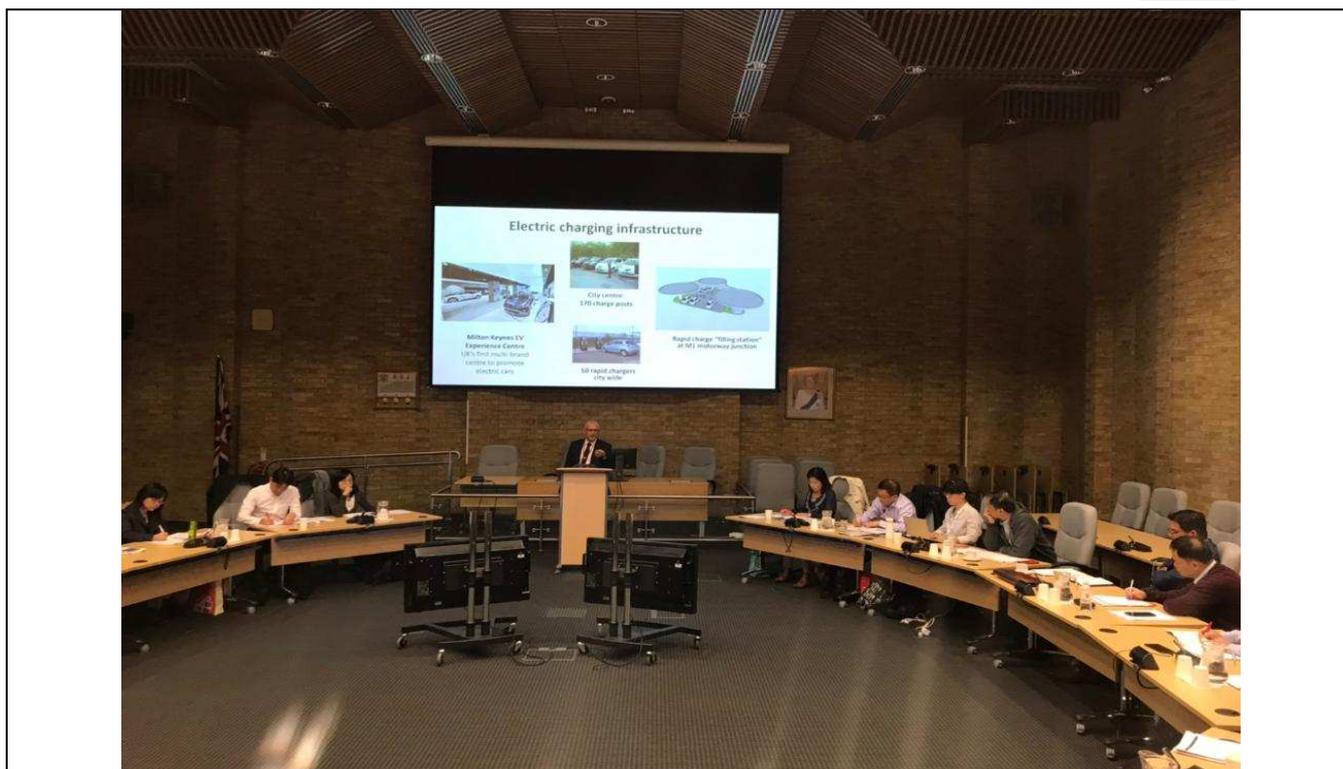
20180907 牛津市議會廳
資料來源：學員拍攝



20180907 Councillor Mike Rowley, Board Member for Housing
(民選地區議員處理牛津房屋問題)
資料來源：學員拍攝



20180911 米爾頓凱恩斯市參訪與授課
資料來源：學員拍攝



20180911米爾頓凱恩斯市參訪與授課
資料來源：學員拍攝



20180912伯明罕政府
資料來源：學員拍攝



20180912伯明罕政府授課與參訪
資料來源：學員拍攝



20180912伯明罕政府授課與參訪
資料來源：學員拍攝