

出國報告（出國類別：研習）

高階文官培訓飛躍方案106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106年管理發展訓練全體學員

派赴國別：荷蘭

出國期間：中華民國106年8月19日至106年9月2日

報告日期：中華民國106年10月30日

高階文官培訓飛躍方案106年訓練
管理發展訓練受訓學員名冊

學號	姓名	服務機關	職稱
28	呂金珍	國家安全會議	副組長
29	陳文瑛	行政院	參議
30	李毓娟	教育部	副司長
31	陳賢舜	國家教育研究院	專門委員
32	蘇柄源	經濟部水利署第八河川局	副局長
33	陳慧君	交通部高速鐵路工程局	組長
34	鄭錫奇	行政院農業委員會特有生物研究 保育中心	研究員兼組長
35	陳姿伶	衛生福利部食品藥物管理署	主任
36	謝碧蓮	衛生福利部食品藥物管理署	簡任秘書
37	李純馥	衛生福利部中央健康保險署	組長
38	吳建遠	衛生福利部國民健康署	組長
39	楊南屏	衛生福利部基隆醫院	醫師兼副院長
40	王裕煒	衛生福利部新營醫院	醫師兼院長
41	王作仁	衛生福利部嘉南療養院	副院長
42	宋欣真	行政院環境保護署	簡任技正
43	周彥汝	文化部	專門委員

44	莊明芬	國家發展委員會	副處長
45	施義哲	行政院海岸巡防署海岸巡防總局	主任
46	謝國珍	臺中榮民總醫院	簡任秘書
47	葉琇姍	臺北市勞動力重建運用處	處長
48	許朝程	新北市政府衛生局	副局長
49	耿彥偉	桃園市政府水務局	副局長
50	陳清源	金融監督管理委員會保險局	組長
51	吳蘭梅	彰化縣政府勞工處	處長
52	陸正威	南投縣政府	參議
53	宋祥正	臺灣電力公司	副處長
54	曾彬凱	審計部臺北市審計處	簡任稽察兼科長
55	卓庭鈺	立法院預算中心	副研究員

摘要

2017年瑞士洛桑管理學院（IMD）世界競爭力年報評比，荷蘭為歐洲最具競爭力的國家，也是全球競爭力排名第五的國家。同一年，荷蘭也被聯合國評為全球十大幸福國家之一，排名第六。而且荷蘭雖為低地之國，但荷蘭人卻是世界上平均身高最高的人種，其面積只比臺灣略大，但它也是農業、花卉、人權、動物權、交通運輸規劃、文化等大國。這個歐洲面積不大的小國，會如此的繁榮發展和充滿著幸福感，令人欽羨，也深值我們深入學習、轉化和具體實踐。

荷蘭整體國家競爭力之建立，以「協力治理」為核心，透過政府部門與公私機構等利害關係人開放、深度的溝通與對話，建立公私協力夥伴關係、共同參與公共事務，以形成共識或提供公共服務；某程度犧牲了行政效率，但獲致了政策正當性、因而提高了行政效能，執行上更可長可久，可為我國在重大政策制訂與業務推動執行之借鏡。

高階文官培訓飛躍方案106年管理發展訓練，除國內於週五、週六課程訓練外，國外部分赴荷蘭進行為期二週的海外研習，透過考試院公務人員保障暨培訓委員會、國家文官學院及荷蘭公共行政學院的縝密規劃與安排，海外研習課程主題包括荷蘭最具國家競爭優勢的領域：社會企業及循環經濟、農業發展、水環境治理、長照福利、數位治理。透過一流講座之講授及實地參訪，讓理論與實務相互印證。

荷蘭行，讓學員們更加體會到未來的臺灣一定也行！只要我們肯同心協力與公私合作治理，國家的永續與繁榮，就在不遠的前方。

關鍵字：荷蘭、荷蘭公共行政學院、協力治理、分權治理、鹿特丹、圩田模式、三角洲計畫、長期照顧、全球化、數位治理

目次

第一章 前言	10
第一節 緣起與目的	10
第二節 研習內容及參訪行程	12
第三節 課程主軸暨章節編排說明	17
第二章 協力治理金三角創造荷蘭新動力—社會企業與循環經濟篇	19
第一節 荷蘭協力治理金三角模式	20
第二節 社會企業的蓬勃發展	23
第三節 循環經濟的具體實踐	25
第三章 創新與驚艷—農業發展篇	27
第一節 Koppert & Cress 植物栽培及農業品創新經驗	28
第二節 Demokwekerij 推動農糧成功經驗	30
第四章 從人定勝天的治理思維到人與自然的諧和共生	
一水環境治理篇	32
第一節 不確定因素與適應性計畫的應用模式	33
第二節 公私協力發展的典範—鹿特丹港	35
第三節 水利奇蹟—馬仕朗防風暴潮擋潮閘	36
第四節 氣候變遷與水患風險下之都市發展—三角洲計畫	38
第五章 社福國家轉型期所面臨的長期照顧挑戰—長照福利篇	40
第一節 他山之石—荷蘭社福制度	41
第二節 荷蘭的分權治理	43

第三節 荷蘭的參與式社會精神	44
第四節 荷蘭社福面臨之困境	45
第五節 長照機構的借鑑—De Leyhoeve 老人公寓	46
第六章 全球化的挑戰與策略—數位治理篇	48
第一節 荷蘭全球化的觀念	49
第二節 荷蘭的數位治理特色	52
第七章 高階文官的視野—組織變革與部屬激勵篇	58
第一節 臺灣高階文官精進之地—荷蘭公共行政學院	59
第二節 前瞻組織變革與部屬激勵—協力與變革領導	61
第八章 研習心得	66
第一節 關於社會企業與循環經濟	66
一、協力治理金三角創造公共價值.....	66
二、發展社會企業可成為協助解決社會問題的新動力.....	66
三、推動循環經濟促進國家永續發展.....	67
第二節 關於農業發展	68
一、Koppert & Cress 芽菜公司之尊重自然，戮力發展 高品質技術	68
二、Demokwekerij 溫室產值與技術領先，帶動荷蘭 農糧生產之創新	69
三、荷蘭政府推動農業發展政策之成功關鍵：集約力、 技術力、合作力.....	70
第三節 關於水環境治理	74

一、現今多元複合因素交錯，納入不可預測的非確定因素	74
二、監測與創新（接受不確定性的態度）係雙元存在	75
三、荷蘭公私協力之發展，提升鹿特丹港之競爭優勢	75
四、荷蘭水資源治理思維已改為水資源管理思維	76
五、荷蘭乾淨水源三個基本價值：穩定、保存、永續	76
六、荷蘭減災及調適策略之政策方向，朝向去中央化	77
第四節 關於長照福利	78
一、荷蘭老人醫療照護費用，多由強制性及多元私人保險支應 ...	78
二、荷蘭醫療保險朝向「使用者付費」、「非齊頭式平等」、 「照顧弱勢民眾」	78
三、民間單位配合協力治理模式（金三角合作模式），規劃合 宜的老人公寓住宅	78
四、公部門落實「在地（或社區）老化」政策.....	79
五、荷蘭健康稅是以收入及存款來計算，較能反映實質生活水準	79
六、公私部門合作推動長照機構，並將重症末期民眾及低收入戶 納入產業鏈內	79
第五節 關於數位治理	80
一、荷蘭結合產官學落實數位治理及服務	80
二、以 TNO 公私協力研發數位技術	80
三、荷蘭政府資安及創新研發部門與 NATO 共同面對國際數位安 全風險.....	81
第六節 關於組織變革與部屬激勵	82

一、強化自身領導能力，隨時關注國際脈動與趨勢	82
二、運用教練與激勵，提升部屬能力	82
三、發揮影響力，成為領導變革的人	82
四、籌組高學習潛力的專業團隊，對話與討論變革議題	83
第九章 建議	86
第一節 關於社會企業與循環經濟	86
一、建立「參與式平台」協力治理的機制與模式	86
二、公部門可逐步參採荷蘭「圩田模式」、「金三角」的協力治理模式	86
三、鼓勵臺灣年青人或結合國際青年創意發想，活化閒置空間	87
四、導入循環經濟概念，訂出產、官、學、研之公私協力治理藍圖與方案	87
第二節 關於農業發展	88
一、活化農地、擴大規模	88
二、強化中衛體系、提升議價能力	88
三、尋求重點品項、扶植專業農企	88
四、發展食品加工、提高附加價值	89
五、開拓國際市場、提升國際競爭	89
第三節 關於水環境治理	90
一、整合公部門橫向溝通，加強居民垂直溝通	90
二、洪氾區土地合理規劃，降低水患風險	90
三、決策應考慮不確定因素，防微杜漸避免蝴蝶效應	91

四、長期且重大工程建設宜採適應性計畫	91
第四節 關於長照福利	93
一、建構永續長照制度	93
二、推動跨域協作機制	93
三、扶植長照新興產業	93
四、營造友善長照環境	94
五、強化資訊對稱溝通	94
第五節 關於數位治理	95
一、強化數位基礎建設，為民數位服務轉型	95
二、結合產官學的數位人才培育，加強數位災防國防規劃	95
三、資安就是國安，保衛數位國土	96
第六節 關於組織變革與部屬激勵	97
一、廣邀國際人才籌組階段性智庫，擘劃國家未來發展	97
二、籌組年輕工作團隊，協助政府解決未來趨勢議題	97
三、公務員訓練課程以學習小組方式進行	98
第十章 結語	99
附 錄	102
壹、雙語對照表	102
貳、參考資料	105
參、活動照片	108
肆、文官看世界	116

圖 次

圖1 荷蘭協力治理金三角	21
圖2 公共治理的4種模式.....	22
圖3 De Ceuvel 社區	26
圖4 Koppert & Cress 公司	29
圖5 馬仕朗防風暴潮擋潮閘	37
圖6 De Leyhoeve 老人公寓	47
圖7 荷蘭的「圩田模式」(Polder Model)	51
圖8 Digital Evolution Index 2008-2013數位基礎環境調查	53
圖9 TNO 的力量：由理念至創新	54
圖10 TNO 的研究領域與徑路圖	55
圖11 荷蘭網路國防的概念	57
圖12 保訓會葉副主委維銓帶領學員於荷蘭公共行政學院留影	60
圖13 組織變革考量之面向	64
圖14 組織文化變革的要素	84

第一章 前言

本章將針對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說明。

第一節 緣起與目的

瑞士洛桑國際管理學院（International Institute for Management Development, 簡稱IMD）以及世界經濟論壇（World Economy Forum, 簡稱WEF），每年公布國家競爭力、全球競爭力評比與國家排名時，其中「政府效能」指標表現之良窳，備受關注，而文官素質、能力及培訓攸關國家競爭力之提升，各國政府皆相當重視。為培育具卓越管理能力、前瞻領導器識及民主決策風範之高階文官，國家文官學院辦理以「職能」（competency）為基礎之「高階文官培訓飛躍方案」（Take Off Program for Senior Civil Service, 簡稱TOP）。飛躍方案 106年訓練計畫之目標，期以高階文官訓練能配合國家重要政策與未來發展願景，拓展高階文官國際視野及洞察全球化發展趨勢，積極推動機關業務及提升國家整體競爭優勢。

本年度國外研習地點為荷蘭，該國土地面積41,526平方公里、人口數約1,700萬，但經濟高度發達，人均GDP高達44,654美元（世界排名第13），是臺灣人均GDP（22,540美元）的兩倍，值得我國探討與學習。荷蘭雖天然氣儲量豐富，但其他的自然資源不多，且地處低窪地區，布滿平原和沼澤，四分之一國土更在海拔以下，故傳統上被稱為「低地」（NEDERLAND），也就是荷蘭（The Netherlands）國名的由來。荷蘭全國劃分為12個省份，其中一個涵蓋二個省分之區域，稱為 Holland，於十七世紀時即為政經中心，國際知名，目前更是經濟發展最強區域，三大城市（阿姆斯特丹、鹿特丹及海牙）均位於此區，因此後來世界各國亦以Holland（荷蘭）代替The Netherland

s。荷蘭土地面積、人口數皆少，面對歐洲英、法、德等強國比鄰，其國家政經發展的趨勢，荷蘭如何走出一條「小而美、小而富」的道路，形成強大的競爭力，而成為世界經濟強國，是值得敬佩且值我國借鏡參考。

本次行程為飛躍方案106年管理發展訓練班（Management Development Training, 簡稱106MDT）全體學員共28位參加，透過公務人員保障暨培訓委員會及國家文官學院的安排，於106年8月19日至9月2日赴荷蘭公共行政學院（Netherlands School of Public Administration, 簡稱NSOB）進行兩星期之國外研習課程。該學院以董事會方式獨立運作，董事會成員包括現任及卸任內閣閣員、大學教授等，該學院係目前荷蘭最具組織與完整規模之文官訓練所，荷蘭政府並無設立官方培訓機構，對於文官（尤其高階文官）之訓練及進修，多數委託該學院辦理。

此次荷蘭公共行政學院安排的研習課程涵蓋荷蘭競爭力、農業經濟、最佳政策制定、公私協力、三角洲計畫、社會企業、循環經濟、長期照護、數位治理、組織變革及部屬培育、全球化與全球治理等實用且多元課程內容，並有實地參訪與觀摩，讓學員對荷蘭國情發展、競爭優勢及創新趨勢有更深入的了解，對於我國在全球化趨勢下面對未來的各種挑戰，提供他山之石的寶貴經驗。

第二節 研習內容及參訪行程

本次海外研習內容及參訪行程如下表所示：

日期	活動內容	地點	講座/接待人
8月19日 (六)	2355搭機前往阿姆斯特丹	桃園國際機場第二航廈	
8月20日 (日)	0650抵達阿姆斯特丹史基浦機場		
8月21日 (一)	上午	0900-1130 開訓典禮及訓練課程介紹 (Welcome & Introduction to program)	NSOB Prof.dr. Martijn van der Steen, Associate Dean of NSOB
	下午	1230-1430 荷蘭競爭力的關鍵－協力治理金三角 (Collaborative governance in the Netherlands – What makes small countries great?) 1430-1730 參訪：國際法院 (International Court of Justice) 主題：國際法院在國際爭議中所扮演的角色及仲裁影響力 (Visit : Peace Palace)	NSOB Peace Palace Prof.dr. Martijn van der Steen, Associate Dean of NSOB
	晚上	1730-1900 開幕晚宴 (openings banquet)	NSOB Drs. Hera Tseng MPA - Executive Director and Board member of the NSOB Esmé Cartens MSc - Head of executive edu
8月22日 (二)	上午	1030-1230 參訪：Koppert & Cress 主題：農業經濟之創新經驗 (Visit : Koppert & Cress)	Westland Hosted by Koppert & Cress - Westland

日期	活動內容	地點	講座/接待人
	1330-1430 創造傳統農產的高經濟價值－運用黃金三角（政府、廠商及研究機構）推動農糧政策之成功經驗 （Agri & Food）	Westland	Antoon van de Ven, Policy Advisor Greenport Westland, Municipality of Westland
	下午 1500-1700 參訪：Demokwekerij, horticulture innovation center 主題：荷蘭園藝之創新經驗 （Visit：Demokwekerij）	Westland	Jan Enthoven, Horti Technology
8月23日 （三）	1000-1230 不確定因素下之最佳政策制定－以鹿特丹港規劃為例 （Uncertainties and port planning）	Rotterdam	Prof. dr. Vincent Marchau - Chair on Uncertainty and Adaptivity of Societal Systems (Radboud University Nijmegen)
	下午 1330-1700 參訪：鹿特丹港（Port of Rotterdam） 主題：公私協力典範－以鹿特丹港規劃為例 （Visit：Maasvlakte 2, Port of Rotterdam）	Rotterdam	Hans Volkers, Information officer Futureland, Port of Rotterdam and boat tour Maasvlakte 2
8月24日 （四）	0900-1130 氣候變遷與水患風險下之都市發展－以三角洲計畫（Deltaplan）為例 （Visit：The Dutch deltaplan）	Maeslantkering	Martien Beek - Strategic Advisor of the Delta Programme Commissioner
	上午 參訪：馬仕朗大壩（Maeslantkering） 主題：三角洲計畫之成功經驗分享 （Visit：Maeslantkering）	Maeslantkering	Peter Persoon, Technical Information Officer

日期	活動內容	地點	講座/接待人
	下午 1230-1445 參訪：Krimpenerwaard 主題： 1.省級政府如何有效運作 2.能源轉型議題 (Visit : Krimpenerwaard)	Krimpenerwaard	Rob Lichtenberg, Strategy manager of Province South-Holland
8月25日 (五)	上午 1000-1230 參訪：Lolalik 主題：荷蘭推動社會企業之成功經驗分想 (Visit : Lolalik)	Lolalik	Stefan Panhuijsen, Head of Policy, Social Enterprise NL
	下午 1400-1700 參訪：蓋佛社區De Ceuvel 主題：永續社區之成功經驗分享 (Visit : De Ceuvel)	De Ceuvel	Thomas Mason, Sustainability Consultant, METABOLIC
8月28日 (一)	上午 1030-1300 如何運用分權化推動樂活老人長期照護政策 (Decentralized healthcare and aging population)	De Leyhoeve	Prof.dr. Menno Fenger, Public Administration (EUR)
	下午 1400-1700 參訪：De Leyhoeve老人公寓 主題： 1.De Leyhoeve老人公寓之成功經驗分享 2.政府如何評鑑老人照護設施 (Visit : De Leyhoeve)	De Leyhoeve	Hosted by Julia Dautzenberg - De Leyhoeve
8月29日 (二)	上午 0930-1230 荷蘭工研院對於荷蘭基礎建設的助力及扮演的角色	NSOB	Ir. Eric Luijff, Principal Consultant, TNO
	Defence, Safety & Security	NSOB	Henk Geveke, Managing Director, TNO Eric de Graaf, Director of governance & innovation, Ministry of Defense
	數位治理－荷蘭與臺灣在數位治理之比較分析	NSOB	Hans van der Stelt, Dire

日期	活動內容	地點	講座/接待人
	荷蘭電子化政府的成功經驗	NSOB	ctor, Digicomm issaris
	1400-1600 參訪：荷蘭政府資安及創新研發部門 (IT, security, innovation and R&D agencies of Dutch government) 主題：荷蘭政府如何成功運用數位治理	IT, security, innovation and R&D agencies	IT, security, innovation and R&D agencies of Dutch government
	1730-2000 拜會駐荷蘭代表處	駐荷蘭代表處	周大使台竹
8月30日 (三)	0900-1200 組織變革及部屬培育 (Coaching & motivation)	NSOB	Prof. dr. Jaap Boonstra a Professor of Organizational Change and Learning (UvA)
	1300-1600 組織變革及部屬培育 (Coaching & motivation)	NSOB	Prof. dr. Jaap Boonstra Professor of Organizational Change and Learning (UvA)
8月31日 (四)	1000-1115 參訪：荷蘭國會 (First Chamber) 主題：荷蘭政治體制介紹 (Visit: staten-generaal)	staten-generaal	Oliver Pierre
	1130-1300 荷蘭的競爭優勢及創新趨勢 (Competitive advantages and innovation in the Netherlands)	NSOB	Prof. dr. Martijn van der Steen Associate Dean of NSOB

日期	活動內容		地點	講座/接待人
	下午	1400-1700 全球化與全球治理－荷蘭政府如何因應新挑戰 (Globalization & global governance)	NSOB	Prof.dr Paul Frissen Dean of NSOB and professor of Public Administration (Tiburg University)
		結訓典禮 (Closing ceremony)	NSOB	Prof.dr. Martijn van der Steen Associate Dean of NSOB
9月1日 (五)	晚間	2045~ 自阿姆斯特丹史基浦機場搭機返台		
9月2日 (六)	下午	1515 抵達桃園國際機場	桃園國際機場第二航廈	

第三節 課程主軸暨章節編排說明

本份海外研習報告的撰寫與編排，係依照「高階文官培訓飛躍方案106年訓練計畫」的研習課程規劃，除前言及最後的研習心得與建議外，第二章至第七章分別就社會企業與循環經濟、農業發展、水環境治理、長照福利、數位治理、組織變革與部屬激勵等議題，分篇說明於荷蘭研習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。學員為積極展現本次學習的成果，亦期望本報告對國家發展有很大的助益，學員經過多次討論集思廣益將兩週的課堂學習及機構參訪，去蕪存菁定稿而成本報告，形成報告之過程雖艱辛，但付出之汗水，終有所成。

報告分成第一章「前言」（含緣起與目的、研習內容及參訪行程、課程主軸暨章節編排說明等3節）；第二章「協力治理金三角創造荷蘭新動力—社會企業與循環經濟篇」（含荷蘭協力治理金三角模式、社會企業的蓬勃發展、循環經濟的具體實踐等3節）；第三章「創新與驚艷—農業發展篇」（含Koppert & Cress 植物栽培及農業品創新經驗、Demokwekerij 推動農糧成功經驗等2節）；第四章「從人定勝天的治理思維到人與自然的諧和共生—水環境治理篇」（含不確定因素與適應性計畫的應用模式、公私協力發展的典範—鹿特丹港、水利奇蹟—馬仕朗防風暴潮擋潮閘、氣候變遷與水患風險下之都市發展—三角洲計畫等4節）；第五章「社福國家轉型期所面臨的長期照顧挑戰—長照福利篇」（含他山之石—荷蘭社福制度、荷蘭的分權治理、荷蘭的參與式社會精神、荷蘭社福面臨之困境、長照機構的借鑑—De Leyhoeve老人公寓等5節）；第六章「全球化的挑戰與策略—數位治理篇」（含荷蘭全球化的觀念、荷蘭的數位治理特色等2節）；第七章「高階文官的視野—組織變革與部屬激勵篇」（含臺灣高階文官精進之地—荷蘭公共行政學院、前瞻組織變革與部屬激勵—協力與變革領導等2節）；第八章「研習心得」與第九章「建議」（關於社會企業與循環經濟、關於農業發展、

關於水環境治理、關於長照福利、關於數位治理、關於組織變革與部屬激勵等6節)；
第十章「結語」與「附錄」(含雙語對照表、參考資料、活動照片、文官看世界等4
節)。

第二章 協力治理金三角創造荷蘭新動力— 社會企業與循環經濟篇

荷蘭為低地國家，全國只有約50%的土地高於海拔1公尺，其中低於海平面的土地，絕大多數是人造的。從16世紀開始，荷蘭人利用風車及堤防排乾積水，逐步由海中及湖中製造出圩田（polder）。現今荷蘭國土總面積中，有17%是填海造陸而成（維基百科，2017）。荷蘭因為填海造陸，長久以來洪氾的問題，「水」在某種程度上是全國共同的敵人，全國人民從以前的「與海爭地」到現在的「與水共存」，因著這特殊性，政府治理過程中發展出以共識為基礎（consensus-based）的「圩田模式」（Polder model）。

協力治理金三角涵蓋政府（Government）、民間與社區（Civic /Community）的公民，私部門（Private Sector）市場機制（Market）社會企業家（Social Entrepreneurs）積極參與各項政策制定（Martijn Van Der Steen,2017），並在多項政府議題包括洪氾治理、長期照護、健康保險與農業發展等都導入公私治理、跨域整合的概念。政府、社區和企業間「協同參與」、「形成共識」、「公私協力」這樣的政府治理運作模式，兼顧政府角色與社會民主，並引進民間企業資源，在傳統荷蘭的「圩田模式」下，創新社會與經濟發展模式，創造荷蘭發展進步的新動力，是值得臺灣仿效學習之處。

第一節 荷蘭協力治理金三角模式

至荷蘭公共行政學院受訓，學員充滿學習國際新視野的期待，8月21日開訓當天下午，由學院副院長Martijn van der Steen教授以荷蘭的協力治理（Collaborative Governance in the Netherlands）為題，說明荷蘭政府、民間與社區的公民，私部門市場機制發揮社會企業精神（Social Entrepreneurship）的金三角如何共同協力創造公共價值（如圖1）；其運作方式在於充分將「不同角色的人、充分合作，創造更大的價值」，也就是將兩個極端事放在一起，再調和創造出新想法。治理演變趨勢與歷史有關，早期國家政策制定後，由省、市去執行。發展為現今的分權政治實體，政策的制定權力，分權下放到省、地方、甚至是民間團體皆可制定，目前已運用在能源、河川水利治理、農業與食物、高齡者照護、循環經濟、數位電子化政府等重要議題上。

荷蘭有12個省，分權治理，省政府有自治權，總轄388個基層行政單位（行政轄區），例如健康議題，中央有架構，框架內388基層行政轄區各有照護政策，中央與各行政轄區直接溝通。另一種治理模式，自然保育及動物保護政策，則由中央到省級的層級處理，由省政府的層級制定執行方案。針對不同政策議題有各種彈性治理的方式，目前相對而言是比較分權給地方政府。以求同存異的理性談判來化解衝突矛盾，鼓勵合作與建立聯繫。這是荷蘭治水的「圩田模式」之「折衷理念」的體現，也是荷蘭創新力的原動。

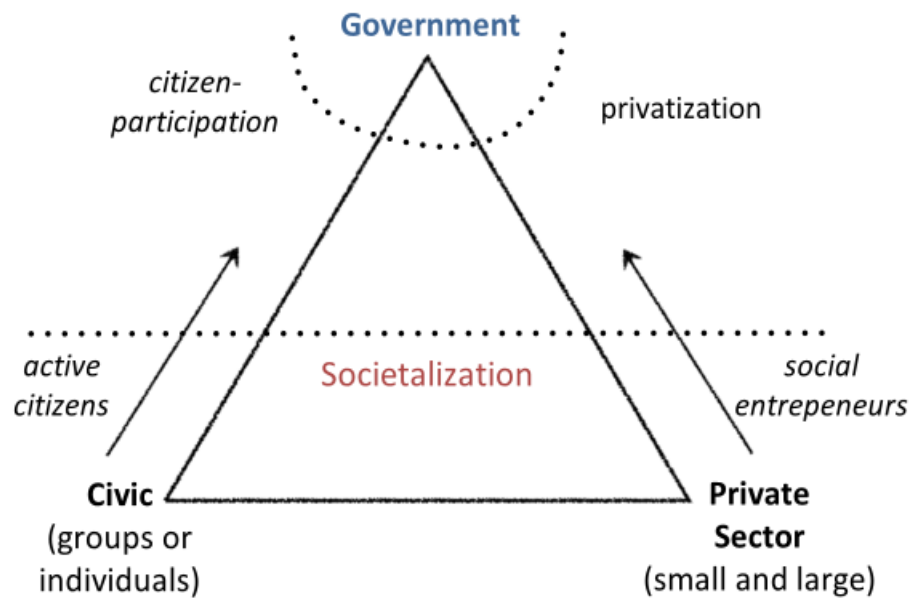


圖1 荷蘭協力治理金三角

資料來源：Martijn Van Der Steen（2017）。

課堂中講座以鹿特丹圖書館案例，來說明治理金三角如何實踐。鹿特丹因為市政預算刪減，需將原有圖書館數量由22個刪減為5個，使經營更有效率。社區民眾因圖書館減少而抗議，其中有兩位民眾開始思考解決方案。他們採取的是成立自己的圖書館，自發性地發動捐書，尋找屋主提供空屋，結合技職學校要求學生學習成果之驗收，學生製作的書架供圖書館之用，退休的圖書館員工擔任志工館員。民間自設的圖書館，涉及到既有的法規無法解決各式建管及建物消防議題，如何調和法令，以及圖書館設立後，成為不僅僅是圖書館，而是公共價值提升，擴大為新移民學習荷語處所或獨居老人的聯誼場所等。這個議題需採用「網絡」（network）才能解決，依據議題核心，公私協力治理，擬定解決方案。在圖書館的案例中，可見由民間與社區的公民積極參與，由下而上的倡議，促使政府法令調和，符合實際所需。社會的主動性越高，政府

的回應就需更有智慧。

荷蘭政府治理的演化由依法行政的「公共行政」(Public Administration)，到「新公共管理」(New Public Management)，再發展至各方合作形成網絡的「網絡治理」(Network Governance)，最後到積極的社會與主動回應的國家之充分「社會韌性」(Societal Resilience)之治理模式(如圖2)。

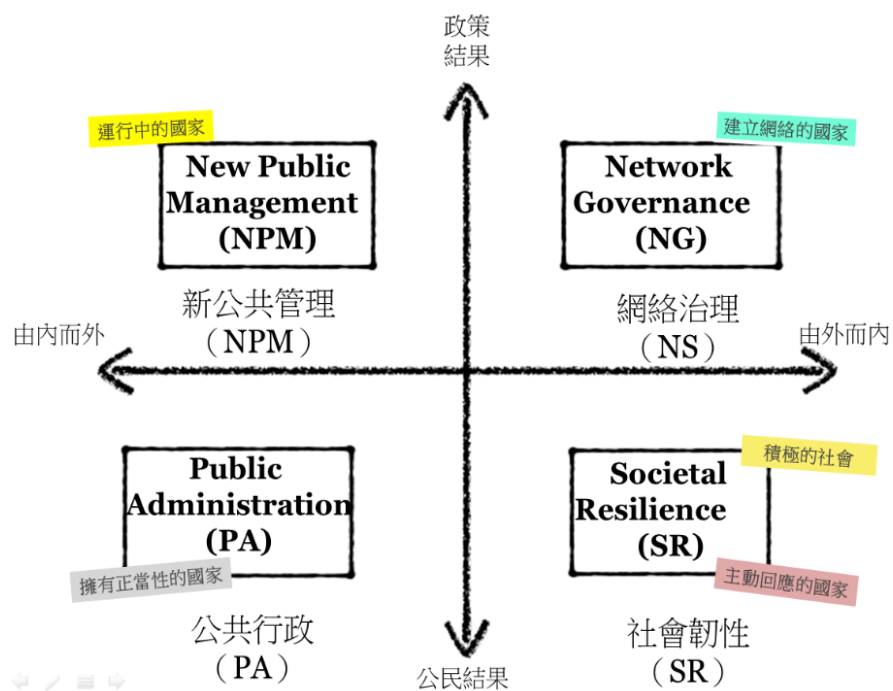


圖2 公共治理的4種模式

資料來源：Martijn Van Der Steen (2017)。

第二節 社會企業的蓬勃發展

近年來社會企業在全球蔚為風潮，也為組織光譜兩端的非營利組織與營利事業尋得兼顧善意與利益的中間平衡點。此次在荷蘭公共行政學院安排下，參訪了由阿姆斯特丹市閒置舊監獄所改造的新創中心 Lola lik，並聽取荷蘭社會企業協會之簡報，可從中印證荷蘭的協力治理金三角模式的運作實例，亦可作為我國政府活化閒置空間與活絡社會企業發展之借鏡與參考（Lola Lik,2017）。

新創中心Lola Lik由閒置的舊監獄活化改造而成，在阿姆斯特丹政府、民間企業及協助難民的非政府組織COA協力規劃下，將空間做為鄰近敘利亞難民社區的教育、職訓等用途，提供語言及職業訓練課程、住宿、餐飲服務等，並提供社會企業（Social Enterprise）發展之用，利用「活化閒置空間」點子，同時帶動可以解決社會問題的企業發展（Lola Lik,2017）。

參訪當天並利用該中心之場地，安排由荷蘭社會企業協會的政策主導人Stefan Panhuijsen先生以「社會企業在荷蘭之發展」（Development of social entrepreneurship in the Netherlands）為題進行簡報，該協會創建於2012年，初始會員僅有50個，迄2016年已有超過350個會員，對會員的要求是要能對社會產生影響（impact）。目的主要在協助荷蘭境內成立的社會企業透過平台增加連結網絡、引進企業資源及成立教育工作坊，輔導有心從事社會企業者，目前會員所從事的社會任務之分布為勞動參與（32%）、氣候變遷（20%）、國際發展（17%）、社會融合（17%）及健康照護（13%）。由於社會企業之法人定位及運作模式，仍與現行法令未合，該協會積極遊說各政黨，期推動立法程序，以促進社會企業在荷蘭的發展。目前當地發展較成功之社會企業則包括：Colour Kitchen（色彩廚房），由中輟生提供餐飲服務； i-did_slow fashion（舊衣再利用，提供移民婦女就業機會）；GreenFox seafood，剝蝦皮（提供弱勢

者工作機會，不再外運摩洛哥處理，降低碳排）；Brouwerij De Prael（由精神病院護士所設立的啤酒工廠，提供心理病患出院後就業機會）（Stefan Panhuijsen, 2017）。現階段，社會企業在荷蘭之生態系統已開始拓展，國家政策正在推動立法進程，地方政府則非常積極，吸引越來越多的投資者，也出現更多的創新育成者。

第三節 循環經濟的具體實踐

阿姆斯特丹「Buiksloterham」水岸再生地區的「De Ceugel」社區位於因土壤具重金屬污染而沒落閒置的廢棄船廠Volharding，在 2010年阿姆斯特丹市政府以「永續、創新、低成本」為目標，公開讓公民參與競圖下出現蛻變的契機，轉型為具有循環經濟概念的永續創新De Ceugel 社區，其突破線性的消費模式，藉由重新設計材料、產品、及商務模式，轉為使資源有效率地被利用，該社區導入循環經濟模式，結合了生物循環（以厭氧細菌分解排泄物）、工業循環（利用廢船屋變身）、再生能源使用（太陽能與生質能）等，具體實踐循環經濟，並成為當地民眾樂於參與的創新園區，為國際所推崇(Thomas Mason, 2017)。此次安排參訪，見識園區每一項被再生利用的設備，大至房子本身的用材，小至手工木板招牌和漂流木和獨木舟改造的長型桌椅；岸邊可見一艘艘改造為小型工作室的船屋，或船屋建築因屋主沒有用途，以極低如一歐元的價格售予願創意利用的人。該園區負責永續策略的 Metabolic 公司向我們說明整個園區建置的過程，之後引領大家徒步繞行園區，一一介紹各個具循環經濟概念的熱點，以及各個隱身於船屋中的青創工作室。

此地以水、再生能源、廢棄物再利用，有計畫地形成一個以循環經濟技術為基礎的新創產業聚集地，也成為該國民眾驕傲和喜愛休憩地點。從該社區成功轉型的案例，再度可見政府、公民社區與產業的金三角協力推動社會創新美好的成果。



圖3 De Cevel社區

資料來源：學員拍攝。

第三章 創新與驚艷—農業發展篇

荷蘭與我國同為地狹人稠國家，加以自然條件不適合農業生產、高國民所得實不利農業之成本競爭。惟荷蘭農業產值占該國國民生產總值5成；出口總值約占全球農產貿易總值7%，成為繼美國之後世界第二大農產品出口國，近年出口仍持續維持成長，農產貿易均呈現盈餘。荷蘭農業主要以生產穀類、飼料作物以及馬鈴薯居多，園藝方面則以生產蔬菜與花卉為主，其溫室栽培技術更是執全球之牛耳；2015年荷蘭花卉出口總額達80億歐元，占全球一半以上，為第 1 大花卉出口國；畜牧產業亦相當發達，目前荷蘭為全球第五大乳酪製造國及第三大出口國。

知識與科技為農業創新手段，荷蘭的農業科研、教育和推廣體系基礎雄厚，為該國農業發展提供了穩固支撐。臺灣目前正面臨農業轉型升級、擴大農產品出口及提高農民所得等議題，本章嘗試掌握荷蘭農業發展之歷程、課題及成功經驗，另研擬政策建議，以為我國農業競爭力進一步提升之參考。

第一節 Koppert & Cress 植物栽培及農業品創新經驗

荷蘭國土面積不大，農耕面積有限，加上光照不足及低氣溫等不利氣候因素，自然條件其實不適合農業生產；荷蘭人口約1,700萬，人力資源有限，加上高經濟發展、高國民所得，墊高人事費用，社經條件其實不利農業之成本競爭。

為瞭解荷蘭農業發展之進步，NSOB安排我們至韋斯特蘭（Westland）參觀及學習Koppert & Cress 公司農業經濟之創新經驗，係由於荷蘭農業具有高度競爭力，亦為世界聞名的產業。該公司目前大約有2,000多名員工，與他國以「合作夥伴」方式合作，農業夥伴遍及各洲，如日本、澳洲、土耳其及臺灣。該公司有個創新又吸引合作夥伴的方式是，以大廚透過節目的製作，教全世界各地的主廚做菜、接受他們的產品：cress芽菜、進而使用他們的產品。

該公司主要經營芽菜生產、研究芽菜之營養價值，並從事零售、青年廚師培育等。公司經營者羅布班（Rob Baan）透過旅遊、接觸不同文化及蒐集適合之植物種類，並與餐廳主廚合作，研究各國飲食習慣及對於各類芽菜之利用方式，目標以提供清潔、新鮮、符合HACCP 認證之芽菜，不僅用於料理之裝飾，也作為添加料理獨特之天然風味調味品。目前已蒐集50多種芽菜植物，預計每年至少增加1項新產品。該公司另外一項特色是：可食的花卉和葉子，亦常有合作夥伴來此訓練。

參訪者一進入公司就可見應有盡有的先進廚房，也經常應請廚師來學習，此作法亦為該公司的創舉，因為品嚐、親嚐芽菜產品最能直接感受產品魅力，透過電話或食譜很難來說明產品特色，所以只好請廚師們來親自來嚐試並體驗風味，進而接受該公司的產品，也就是芽菜。他們的經驗知道，一般盤商無法知道食物的味道，唯有透過讓主廚瞭解食物的味道與運用，再由主廚告訴盤商主廚的需求，盤商往上回報廚師們的意見，最後大盤尋找他們需要的產品風味，進而找到該公司，這是該公司的商業模

式。而其產品也鎖定在高端客戶，不管在那個國家一定會將該公司的產品送達客戶手上，是一家以客戶為導向經營理念的公司，公司的使命是改變人民的飲食習慣。



圖4 Koppert & Cress公司

資料來源：學員拍攝。

第二節 Demokwekerij 推動農糧成功經驗

Demokwekerij 位在海牙、鹿特丹之間的韋斯特蘭（Westland）地區，Westland有另一個代名詞是the city of glass，亦即是「玻璃城」，搭乘巴士經過時望向窗外發現成排的玻璃屋，就知道玻璃城的意思了。該城市以溫室園藝而聞名於世，在農業、園藝也有很多的應用，同時它是世界上最大的溫室園藝產業聚落區域，也是全世界最多溫室的地區，人口有10多萬，耕地面積有4,500公頃，其中2,400多公頃是經營溫室，荷蘭農業出口僅次於美國，農業出口值全球第2大，蔬果花卉出口值約165億歐元，但是荷蘭沒出產的奇異果或是芒果，則是利用進口後，再重新包裝出口到歐洲其他國家。

荷蘭農業的研發心臟 Demokwekerij 園藝資材展示中心，就在綿延不斷的溫室帶中間。該展示中心於 2001年成立，是一個創新育成中心，也是一個農業技術顧問公司，成立至今 16 年，主要經營的業務有 3 項：（1）展示、（2）研究及（3）分享。

Demokwekerij 是一個產學研合作的場域，目前有近40家企業進駐、實驗並展示最新農業科技。走進佔地5,000平方公尺的Demokwekerij，溫室裡一排排作物長在離地一尺高、可以升降的栽床，碩大的蕃茄飽滿鮮紅，科技的進步，也可調整培養椿收成的高度，剛好是人可以輕鬆摘採的高度。全自動偵測、精準滴灌系統，讓生產蕃茄所耗費的水，只需傳統種植法的二十分之一。溫室裡的溫度，栽床上作物的生長、蟲害、受光，介質裡的營養成份、濕度，甚至氣體的變化等等，都受到系統的監控。該系統的監測和分析結果，能全自動調整光照、加溫或冷卻、造霧或除濕。例如，在高科技設備的溫室，可以栽植50多種不同的蕃茄。在溫室內控制溫度濕度等氣候條件，讓產值提升到很高。溫室高科技的設備，研發及其產值也是很可觀。

然而，Westland近年來也有溫室經營的戶數下降的現象，最大的原因是合併成較大規模的溫室經營，但個別規模成長了將近3倍，透過說明瞭解，它們的溫室量在2004

-2016年從2,600畝降到2,000畝左右，種植戶從1,523戶降到670戶，是因為住宅空間需求造成排擠的關係。此外，他們也進行跨域合作，在能源的部分，將園藝、製冷和供暖的部分技術整合。

工業產生二氧化碳，收集後給溫室使用，冷與熱儲存。以他們蕃茄溫室為例，溫室有加熱管，白天溫控在22°C，夜間則維持在16°C。另外展示蜜蜂巢箱，強調以蜜蜂自然授粉對作物的重要性。蕃茄溫室產生的熱，收集輸送到溫室使用。這些管路與住戶的冷暖供應系統結合，就可以節能減碳。每平方公尺4-5公斤蕃茄，如果連結輸送管道，產量就可以增加到每平方公尺80公斤產量，而且只用到4公升水，相較傳統式，每公斤蕃茄產量就需要60公升的水。

對永續的倡議部分，他們有二氧化碳（CO₂）供溫室進行光合作用，他們也應用了地熱，從3,000公尺的地熱井管路，打上來85°C的水，各區分配使用後，將35°C的水循環回送到地下管路再加熱。在財務部分，出租展示設備租金收入；在研究部分，大公司有能力做研究，研究資料由他們保存，在荷蘭可以申請研究經費，透過政府補助研究經費，研究成果分享給大眾，知識分享平台分享溫室管理，種植技術等，與學習校合作，國際上對這個展示中心很有興趣，該中心建置教學溫室，開設訓練課程。培訓，教學，對象包括供應商，政府官員等。在永續發展基礎下，創造更多的效益，也讓環境生態更健康。

第四章 從人定勝天的治理思維到人與自然的諧和共生— 水環境治理篇

本章以荷蘭對洪氾的防患措施以及水資源之管理策略為主題，深入理解荷蘭目前對於不確定因素影響的學理討論與發展趨勢，以及適應性計畫的應用模式及其存在實踐性問題，觀察鹿特丹港（Maasvlakte）2 區之發展進程與規劃，體察荷蘭公私協力合作發展之典範，同時也與荷蘭相關官員及專家學者討論面對氣候變遷與水患風險之下，如何兼顧都市發展與自然平衡，對於馬仕朗風暴潮擋潮閘工程，面臨洪氾時並不需要疏散太多人口，透過三角洲計畫的逐步執行加上堤壩工程完工啟用，即能適時有效地保護鹿特丹港周邊腹地，而不致影響鹿特丹港運作，均留下深刻印象。

荷蘭因為大部分的國土位在海平面之下，故治水成為國家最大的安全命題，也因此可以取得各方共識。上善若水，水應以柔治，體現在人，即應以善治，故人與水之於自然，皆應以還地於河，疏導勝防堵為尚，故以荷蘭為師也。在本次研習後，本班也提出相關心得與建議，包括整合公部門橫向溝通並加強居民垂直溝通、洪氾區土地合理規劃以降低水患風險、決策應考慮不確定因素以防微杜漸並避免蝴蝶效應，以及長期且重大工程建設宜採適應性計畫等觀點。

第一節 不確定因素與適應性計畫的應用模式

鹿特丹港 (Port of Rotterdam) 為荷蘭最重要的港口，8月23日上午安排 Prof. dr. Vincent Marchau (馬修教授) 講授「不確定因素下之最佳政策制定—以鹿特丹港口規劃為例 (Coping with 《deep》 uncertainty in 《port》 strategy development) 」。

Marchau教授以鹿特丹港為例，談到不確定性的意義以及對於不確定性的解決策略，並以鹿特丹港的擴建作業為例，探討不確定因素在政策決定時應被注意與正確理解，以及採用適應性的解決方法， Marchau教授也提到不確定性理論仍在持續發展中，不能解決所有策略執行中所突發出來的狀況，還需要更多的實踐印證，但是可以確定的是，對於不確定性之處理卻是越來越受到重視。

Marchau教授提到傳統上政策分析習慣於設定架構，在框架內尋求解決模式，但傳統的框架解決模式無法處理框架外的問題，亦即傳統政策分析步驟先假設目標、假設預測成果、假設議題上的因素，可能發生過去成功數十年的模式，也會因一些外在因子的變化以致發生不能預測的災害發生。但不確定因素則是以監測未來走向、系統承受及系統模式、未來模型相關重要的成果，以適應性計畫來協助政策的調整。

Marchau 教授就鹿特丹港區規劃的步驟來驗證不確定性理論與適應性計畫，評估原計畫→提出導致失敗因素 (如港口運輸瓶頸、能源價格問題、港市緊張關係，以及其他港口競爭力等)，從而產生機會點→產生因應及預備方案→設定監測機制及流程→制定適應性計畫，以鹿特丹港口發展總體規劃 (master planning process)預測與措施規劃時，貨櫃尺寸、碼頭起重機尺寸、港口競爭力都是不確定性的議題。這些都是無法預測的方向，因此必須有適應性的總體計畫，在既有計劃下思考可以調整的部分，評估原來總體計畫的目標，說服主管、定義可改善的地方、設定應監測的部分，將可

以調整的部分融合進總體計畫中，就鹿特丹港而言，港口的適應性計畫首先必須考量，第一步先擴張符合維持鹿特丹競爭力的財政計畫，以符合所有相關單位的需求及期待。其次第二步要評估優勢與劣勢，目前預測到劣勢為港口運輸之公路瓶頸，鹿特丹港與鹿特丹市的緊張關係，以及各大港口擴張的競爭性，因此必須將此類問題納入考量，專家不全然了解港口設計使用年限約四十到六十年，因此評估鹿特丹港新興港口規劃的不確定性，將會嚴重影響未來鹿特丹港的發展與競爭實力。第三步是要立即採取措施或是設計預測措施來解決問題，例如倘若港口吞吐量不如預期，應該如何處理，就必須有相關適應性規劃出來。最後一步則是落實執行，執行一個監測系統蒐集相關指標性資料，如果發生意外狀況，即採取預備方案來處理。

第二節 公私協力發展的典範—鹿特丹港

鹿特丹是一個古老的港口城市，也曾經是世界第一大港，8月23日特下午安排Hans Volkers主講「鹿特丹港 Maasvlakte 2 公私協力發展典範」。隨著城市發展工業發達及人口增加造成發展腹地不足，鹿特丹港口工程約每十年會啟動一項大型工程，Maasvlakte這區原來是海，後來填海造陸，現在第二期工程期間約五年，二期工程主要是增加可容納貨櫃的空間，規劃保留原來港口出入口，這樣可以避免原來河港托運需要另一個港口，二期工程採先招商確保已有百分之四十的商機（入駐廠商），總工程面積約二千公頃，但預計陸地使用約一千公頃，雖然鹿特丹港區的公司佔荷蘭國民生產總值約3%，但就商港周邊的商業及服務，可能高達7%生產總值。

鹿特丹曾居世界第一大港的地位，後雖被新加坡超越，但Hans Volkers對此表示他們並不擔心，比較擔心的是在鹿特丹周邊鄰近的港，如漢堡港與安特衛普港所造成的競爭威脅，現在鹿特丹港是第九大港，此二港對鹿特丹造成非常大的競爭壓力。因此發展Maasvlakte 2 這二區將會增加鹿特丹港的競爭優勢。擴港的經費來自租金及使用港口稅收約15萬歐元，提供租用倉儲則降低費用，以提高廠商進駐的意願。同時對於願意進駐廠商要求必須採行永續措施，例如要求必須有20%的活動採取永續手法，降低內陸運輸比例，目前約有60%用卡車運輸，或採取替代方案，改以液態石油氣或綠能的方式達到永續目的。在此新興地區面積分配，有60%是重工業、40%是貨櫃區，至於進駐本區的公司，是採取有條件的選擇方式，另外，鹿特丹市政府對廠區收費有其收費策略，現在鹿特丹市政單位擁有港務公司70% 的股份，但希望逐漸朝向民營方式經營，以提升效率。隨後我們乘船參訪鹿特丹港 Maasvlakte 2 的開發情形。

第三節 水利奇蹟—馬仕朗防風暴潮擋潮閘

The Dutch Deltaplan馬仕朗防風暴潮擋潮閘工程，或稱馬仕朗大壩（Maeslantkering），係屬三角洲主計畫下的防災建設計畫之一部份，始建於1991年，於1996年5月10日由當時的荷蘭女王碧雅翠克斯（Koningin Beatrix）正式啟動。建設起因於1953年海潮入侵河道溢堤造成1,800人死亡，重創澤蘭省及南荷蘭省，致使當局決定建造防洪工程以阻擋水患，經競圖後決定以雙扇形鋼構桁架於河道二側設置球狀支承，透過電腦控制，於預警系統顯示外海水位超過三公尺時自動啟動關閉閘門機制，將二扇高達21公尺之弧形鋼板由二側向水道中央閉合，透過外側水壓大於內水壓，使擋水板下沉阻擋海水洪流進入河道，本工程採100年洪水頻率建置，長度有300多米，與艾菲爾鐵塔的高度一樣，而重量卻是它的4倍，其使用期限至 2100年，共花6年建造，3年驗收，耗資4億5千萬歐元，可承受35輛卡車撞擊，為當時全球創舉。後來有另一座應用類似設計理念的擋潮閘，位於聖彼得堡。馬仕朗防風暴潮擋潮閘於2007年曾關閉乙次，為自完工後二十年首次。因河道有貨櫃船舶進出，審慎關閉可避免影響經濟，對鹿特丹海防貢獻頗大。隨後，團員參訪馬仕朗防風暴潮擋潮閘，對於其工程及功能留下深刻印象。



圖5 馬仕朗防風暴潮擋潮閘

資料來源：學員翻攝現場展示圖。

第四節 氣候變遷與水患風險下之都市發展—三角洲計畫

Martien Beek, Senior Strategic Advisor of the Delta Programme Commissioner 為我們介紹「氣候變遷與水患風險下之都市發展—以三角洲計畫 (Deltaplan) 為例」。三角洲計畫是荷蘭水資源管理計畫，是中央、省及地方由上往下的框架計畫，其包含六個國土計畫、六個地區計畫，關心議題包括防汛、淨水、供水等，也因思維改變，過去洪災防範由興建加高堤防，改為與水共存，還地於河的自然共生原則，也因水患減少，逐步由治理思維改為水資源管理思維，因為荷蘭與水博鬥是全民任務，故三級政府與委員會運作，皆有高度共識。

在全球水患越來越嚴重之趨勢下，荷蘭因為有很好的三角洲計畫，因此面臨洪泛時，並不需要疏散太多人口，因為三角洲計畫加上堤壩，可以有效地保護鹿特丹港周邊腹地（荷蘭基礎設施和環境部，2017）。但荷蘭位在很多國家的下游，每個國家都有其不同的問題，荷蘭因為大部分的國土位在海平面之下，故治水成為國家最大的安全命題，馬仕朗大壩花四十年完成，海平面上升的問題速度比較慢，可以慢慢來因應處理，但現在強降雨的問題是相對緊迫的，如何將水快速排出就成為荷蘭現在極大的挑戰。臺灣同樣面臨人口過多、食物與乾淨水源不足的問題，並且強降雨後快速排水以及海平面快速上升，都是我們和荷蘭面臨相似的考驗，因此荷蘭有效的水資源管理作為當可提供臺灣很好的施政參考。

荷蘭在1916、1953、1993及1995年均受到洪水造成的嚴重衝擊，之前採取的因應方式是加強防禦工事，但現在則改採與水共存的方式，荷蘭政府思考給水足夠的空間，保留自然水體與廣設蓄洪區，增加水含蓄量（Van de Ven FHM, 2016）。另外現在清淨水資源是荷蘭更重要的目標，荷蘭在水資源的努力方向上朝安全、水資源、適應性計畫三大目標來努力，當然也面臨很多正反不同意見，因此溝通是很重要但也十分困

難的，在資源分配上，未必能滿足所有人的需求，因此必須將三角洲計畫重要的元素規範在法律上，讓各部會願意來執行，荷蘭為此設立了三角洲基金，每年編列十億歐元預算，由三角洲委員會此一獨立組織來指揮調度，可以制定自己的策略與施政方針。執行三角洲計畫須每年因地制宜的修正重點方案與權責分工，讓民眾理解水的問題是很緊急的國家安全課題，要達成安全環境制度的目標是長期的計畫而不僅僅是現階段工事而已。

至於針對供應乾淨水源部分則有三個基本價值，穩定、保存及永續，而預防洪泛災害費用是必須的花費，而不是等災害發生後再來補救，那時需要的則是重建費用。在經濟與自然環境如何共存的議題處理上，必須中央地方及地區相關利害關係人共同合作，視狀況處理並選擇適應性方法，這是一個必須持續進行的實際計畫，所以須與相關單位持續溝通適時調整計畫內容，絕非一夕可成。從2010年開始，歐盟即積極協調各國因應氣候變遷問題，荷蘭提出的三角洲計畫做得不錯，但民眾並不清楚其實際內容，因此必須多與民眾溝通。臺灣的國土計畫其實也可思考將東西岸分別處理，研擬安全清潔水資源的整體規劃與適應性計畫，並將其入法以落實執行及確保預算無虞。

第五章 社福國家轉型期所面臨的長期照顧挑戰— 長照福利篇

世界各國皆面臨「社會高齡化」的問題，「如何解決老人照護問題？」勢必成為政府部門施政的一大考驗。此次出國研習，選擇荷蘭為參訪國家，希望實際了解荷蘭如何從社會福利國家轉型為參與式社會（participation society），如何發展分權治理（decentralization）策略以及實踐作法，以因應其所面臨的長期照顧挑戰。

荷蘭人口數約1,700萬，社會與人口結構方面也如同臺灣，面臨高齡化問題，老人退休法定年齡將由65歲延至66歲（2018）、67歲（2021）（荷蘭社會保險銀行，2017），如何解決老人照護問題？這次透過荷蘭公共行政學院之安排，有機會聆聽鹿特丹伊拉斯謨斯大學（Erasmus University Rotterdam）社會科學研究院的Menno Fenger教授，主講「社福國家的轉型—趨勢、挑戰與困境：以荷蘭為例（The Dutch welfare state in transition:trends,challenges and dilemmas）」，並實地參訪荷蘭蒂爾堡市（Tilburg）的De Leyhoeve老人公寓，實際了解荷蘭如何從社會福利國家轉型為參與式社會的觀念與實踐作法，本文將從荷蘭的福利政策談起，再談到荷蘭國家治理的兩大策略：分權治理與參與式社會。

第一節 他山之石—荷蘭社福制度

荷蘭社福制度的國家整體目標，從社會福利型國家 (welfare state) 轉型成為參與式社會，希望藉此達到降低社福支出 (decrease social spending)，同時提高社會保障 (decrease social risk)。一般社福國家提供的國民基本保障，包括失業、失能、老化、疾病等，甚至「高齡化照護」也逐漸成為重要範疇，這些都與「保險 (insurance)」息息相關。二種最常見的社會福利原則 (Models of Social Welfares)：

一、Beveridge principle 《1942年，英國貝弗里奇報告 (社會保險報告書) (Report on Social Insurance)》— provision of income through taxes：簡而言之，福利照顧所需費用，為隨稅徵收 (稅收制)；「受醫療權」概念為全民共享的普世權利，醫院為公營模式。

二、Bismarck principle 《1883年，德國俾斯麥模式》— insurance against risks through insurance：簡而言之，風險控管所需費用，由保險支付 (保險制)；「受醫療權」概念為每個公民都必須要有醫療保險，醫院為私營模式。

此外，最常見的三類社會福利國家類型 (Types of Welfare States) 如下：

一、Liberal type (自由型)：覆蓋率受限 (coverage limited)，窮人通常無保障；預算來自一般稅收 (general taxation)，以英國為代表。

二、Corporatist type (統合型)：覆蓋率有階級差異 (hierarchical)，保障對象通常為專業階級；預算主要來自特別款 (distribution)，以德國、法國為代表。

三、Social Democratic type (社會民主型)：覆蓋率普及化，全體國民皆有保障；預算來自一般稅收 (general taxation)，以北歐三國為代表。

荷蘭採取上述類型的混合模式，仍有爭議之處：例如對無工作者提供的國家照顧目標為達到一般生活水平（有標準住房及手機、電腦），過多或不及？對於一般國民是否公平？歐洲各福利國家普遍為高社福支出所苦：OECD國家平均社福醫療支出平均為GDP之21%，荷蘭自1990 - 2016年，已採取多重手段削減其預算，例如降低失能給付、疾病給付、養老津貼等，並提高殘障鑑定門檻，稍減其國家負擔。因此，改革的目的首要為降低支出，同時仍能提高保障。此外，據荷蘭 NRC商報日前披露，荷蘭看守內閣計畫撥款3-5億歐元，防止領取救濟金人士和部分退休人士明年的購買力下滑。荷蘭中央計畫局表示，2018年市民購買力平均有0.3% 的升幅，但是領取救濟金人士和只有微量退休金而領取政府退休金（Algemene Ouderdomswet, AOW）的老人，可消費的純收入減少，購買力因而有所下降（Fans News, 2017）。續查在荷蘭除公司提撥的退休金外，另一項重要的退休金來源就是政府提撥的部分（源自國民繳納之所得稅）。依最新的AOW退休金制度，退休後單身每月可領取1,099歐元（稅後）；如同居或已婚，每人每月可以領取758歐元(稅後)。普遍認為，荷蘭為何可提供如此良好的社會福利，而經濟仍能維持穩健？主要植基於荷蘭充分理性討論且不預設立場的社會氛圍。就延長退休年齡至 67歲以減輕社福財政負擔這個政策來說，原先的替代方案還有削減由政府提撥的退休金AOW，但這樣會大幅影響中低收入戶的退休金，因為他們收入不高，由公司提撥的退休金相對少，高度仰賴政府退休金，因此最後政策決定延長整體上班族的退休年齡，而不讓已屬於經濟弱勢的族群雪上加霜（AOW pension, 2017）。

第二節 荷蘭的分權治理

荷蘭為三級政府結構，中央政府外，下轄12省（provinces），再往下展開為388個基層行政單位（municipalities），但各層級、機構間差異性頗大，遂衍生出分權治理（decentralization）的理念。荷蘭分權治理三個核心目的：擷節預算、整合各式社會補助及國民照顧系統、明確分配任務與責任。重要相關法案與配套措施於2015年1月1日通過、施行：包括全民參與法案（Participation Act）、青年法案（Youth Act）、機構外部整合照護條例（Extramural Care）等。此外，推動過程中發現預算明顯減少：例如2013 - 2017年，前述三大配套法案的年度預算分別削減25.5%，12.3%，30.7%，但相關人力需求並未增加。然而，在其他方面的正面影響上，因每年各基層行政單位之補助款不同，各基層政府需透過精算以維持財務平衡；各層級政府機構承擔完全責任，也強化其對失業民眾之職訓功能；回流職場人數增加後，失業補助預算亦減少（調整經濟成長率因素後，長期領取救濟金人數減少約4%）。

第三節 荷蘭的參與式社會精神

荷蘭為降低國家負擔，提升家庭或社區的自主照顧功能，因此發展出參與式社會的前瞻性作法。參與式社會的特性：宣揚「大社區」理念（no big state, no big market, but “a big community”）；強調「敦親睦鄰」之必要性（family, friends, neighborhood）；核心精神為「個人責任為先、政府介入在後」（states intervention “crowds out” self-responsibilities）；重拾「社會融合」的優良古風（rediscovery of social adhesion）。然而，亦有不同的觀點，係因身份立場不同，對此作法評價不一；例如：專家學者認為對提升政府服務品質有益，普羅大眾卻認為只是政府另類削減預算的方式。如何存異求同，尚待努力。

第四節 荷蘭社福面臨之困境

目前荷蘭社福制度面臨之困境 (dilemmas)，有下列四點：

一、高齡化社會的進程 (aging process)：平均餘命延長，高齡 (65歲以上)、超高齡 (85歲以上)，甚至百歲人瑞人口快速增加，其共病性提高、照護方式殊異，每人次照護成本亦隨之大幅增加。

二、人口都市化的集中 (urbanization)：現代化社會中，人口朝都市集中 (例：2012 - 2025年，荷蘭南北鄉村地方人口數預測將減少10%)，邊緣地區面臨市場萎縮、照護資源不足的窘境。

三、三層式年金制度的改變 (pension system: 3 pillars)：與臺灣制度類似，荷蘭之第一層年金為普遍性 (universal) 給付、約為€1,000/月、稅收制 (taxes-based)、隨收隨付方式 (pay as you go, PAYGO)，第二層為職業別基金制 (occupational)，第三層為個人商業保險 (insurance)。面對年金財務壓力，僅微幅提高退休年齡，卻未減少養老津貼額度，其年金基金 (為荷蘭內部市場最大投資法人) 投資報酬率又無法穩定及預測，變數頗多。

四、人口老化乃是社福或醫療照顧的最大挑戰：老人照顧模式朝向社區化 (community care)，盡量讓老人「在家老化」，卻另致老人急診醫療利用率上升、街道失智遊民增加等後遺症。另外，照護內容複雜化、新藥物新治療的研發，也導致相關費用日益高漲。

上述問題的解決方案，歸納有三種方式：提升市場機制與效益 (increase competition)、減少給付內容 (remove treatments from basic insurance)、增加保費 (increase insurance premiums)。

第五節 長照機構的借鑑—De Leyhoeve 老人公寓

為了實地瞭解長照機構，荷蘭公共行政學院安排學員參訪De Leyhoeve 老人公寓，該公寓係由 Leyhoeve Zorg B.V公司（單純私人房產公司）興建，2014年動土開工並預售，2016年8月開幕，2017年1月正式營運，其地理位置於荷蘭蒂爾堡市中心內，交通便捷、鄰近醫學中心及公有公園，除生活機能方便外，因鄰近醫學中心可就近就醫，其空間規劃及相關服務內容如下：

一、住宅空間：該公寓共計有285個單位住宅，其中200個單位為一般公寓，每單位面積最小為67平方公尺，最大為200平方公尺；另有85個單位為重症住宅，提供失智者或行動不便者居住，每單位面積為33平方公尺，並設有24小時照護監測系統。

二、公共空間：設有會議室、咖啡廳、吸煙區、游泳池、商店街、美容美髮店，還有5個不同大小類型的餐廳，其中餐廳、會議室及咖啡廳亦開放外來賓客使用，增加住客與外界之互動。

三、服務內容：提供洗衣、送餐、採買、環境清潔（該公司另有成立清潔公司）...等服務，重症住客另有24小時健康照護監測系統及預防走失且無法被住客自行取下的手錶裝置，以上服務均需住客額外支付費用。

四、住客自發性的活動：為鼓勵住客參與活動，公司免費提供空間供社團使用，目前已成立單車社、品酒社、文化藝文社等。

五、收費狀況：本公寓住宅係採出租方式，租金與當地房地市場價位相同，一般公寓每平方公尺租金11歐元，邊間採光佳者則為12歐元；重症住宅之面積為33平方公尺，具有低收入戶身份者每月租金1,700-1,800歐元（目前有25個單位開放給低收入戶），未具低收入戶身份者每月租金為2,215歐元，但其服務未依其經濟上之身份別而有差異。

六、入住資格及住房現況：85個重症住宅入住需有政府評估表，目前 重症住宅已出租60間，一般公寓無資格限制。

七、醫療：重症住民提供醫療服務，透過家醫訪視，提供專業給藥、物理治療等服務。居家護理師可給藥，較嚴重的由醫師處理，目前護理人員約80~100人。

八、其他：目前荷蘭有其他小的類似住宅單位最多可提供15個失智病人入住，De Leyhoeve是規模最大的，Leyhoeve Zorg B.V公司在格羅寧根（Groningen）正開發第二期工程，該公司未來規劃在10個城市興建老人公寓，De Leyhoeve 老人公寓是第一棟。



圖6 De Leyhoeve 老人公寓

資料來源：學員拍攝。

第六章 全球化的挑戰與策略—數位治理篇

全球化意謂著民族國家和民族社會統一性的崩解。形成的是新型態的權力和關係，以及民族國家的機構行動者、跨國行動者、跨國認同、跨國社會空間、跨國型式與過程間的衝突和交錯。全球化的視野是文官重要的一部分，治理指的是對於不同意政府意見的人、不了解政府工作的人、及不易解決的問題，要做出處理，這不是容易的事。全球化有幾個值得注意的現象，在歐盟國界逐漸消失時，各國均為歐盟會員國，此時對於移民、移工乃至跨國的議題，國界該如何劃定？比如荷蘭能容忍被德國的警察所管理嗎？又全歐有25種以上的語言，各國要有自己的法律命令、自己的稅制或政策嗎？如果各自為政，歐盟又如何統整？多元性與差異性越來越明顯，必須要認真看待。

荷蘭身處歐洲小國，為與時俱進，必須面對全球化的趨勢，並推動數位治理的發展。本章茲針對本次海外課程，有關荷蘭全球化觀念及數位治理特色探討。

第一節 荷蘭全球化的觀念

荷蘭嘗試以數位治理整合產官學界全球化需要，國土雖小，卻以宏觀視野落實國內產業的全球佈局，為國家、企業、盟友創造最大的利益。時代的改變是從資源爭奪轉為市場爭奪，再發展到現今的能力競爭，著重於企業的競合，全球化就是把產品推向全球市場，把工作移往有競爭力的地方，進行全球資源動態管理，改進全球生活水準。

一、處於低地，但地位不低

荷蘭的土地面積與臺灣相若，60%土地低於海平面，天然資源貧乏卻擁有許多跨國企業，並成為歐盟的重要成員，荷蘭民族早已認知本身位處小國，拓展向外全球貿易是國家的命脈，因此必須面對全球化的衝擊及全球政經脈動的不確定因素，需多元彈性面對。

在1980年代末期，經濟狀態反轉，早期及存在的荷蘭大企業公司都開始發展為跨國公司的型態，如荷蘭皇家殼牌集團（Royal Dutch Shell）、聯合利華（Unilever）、荷蘭皇家飛利浦公司（Royal Philips of the Netherlands）、阿克蘇諾貝爾集團（AkzoNobel）、荷蘭銀行（ABNAMRO）。並且在全球化（Globalization）的驅使下，荷蘭企業網遍佈全世界，成為國際間最重要的經濟產業國家。

荷蘭人了解「荷蘭脫歐」給帶來的損失將會遠遠大於「英國脫歐」，例如英國約80%的花卉和70%的植物進口源自荷蘭，「英國脫歐」即對荷蘭種植業者產生新的貿易壁壘。因此荷蘭能續留歐盟，實有全球貿易考量。過去20年間，荷蘭盈利頗豐的再出口產業產值增長了三倍，如退出歐盟排拒全球化，「歐洲門戶」鹿特丹等地遭到的損失將會最為慘重。荷蘭 GDP 有一半以上來自國際貿易，進出口商品中有一半以上是食

品、化工產品、機械設備，和大量的電腦及電腦配件。大部分進口產品是轉運到其他國家，這些產品幾乎不再需要進行加工就直接轉運出口，也創造荷蘭在歐洲關鍵的角色。

二、共生與妥協，小國經營理論

小國家需要大策略，荷蘭國土面積跟臺灣差不多，其人口總數約 1,700萬比臺灣還少，在歐洲算是中小型國家。然而，歐盟降低跨國貿易障礙成為共同市場、網路快速發展的全球化，都讓國際貿易的障礙逐漸消失。小國必須共生與妥協，以平等溝通，設法在國際社會生存。

荷蘭人不喜極權，重視分權，強調平等相待與協商。建立穩定的政治環境，積極參與國際事務。由小國立場參與國際事務，尋求最大利基。如此的共識協商模式，被稱之為「圩田模式」（Polder Model），在海埔新生地上，風車必須不停的抽水，以防被海水滅頂的危機，因此大家必須合作、有計畫的努力工作，因此西方社會又稱荷蘭經濟奇蹟為「共識經濟」（Consensus Economy），或是「協商經濟」（Consultation Economy），這也是荷蘭人為了生存必須團結起來的經濟基礎。之後，政府、勞方、資方建立了一個協商的機制，什麼事情都要三方坐下來來達成共識。荷蘭的經濟制度基於取得共識，荷蘭具有悠久的談判傳統，在工會、雇主團體和政府間所進行的密切定期溝通體現。雇主和雇員間也保持定期的溝通，政府盡可能對此不予干涉，達成共識是增加荷蘭競爭力的方式（毛詠琪，2017；藍於琛，2004）。

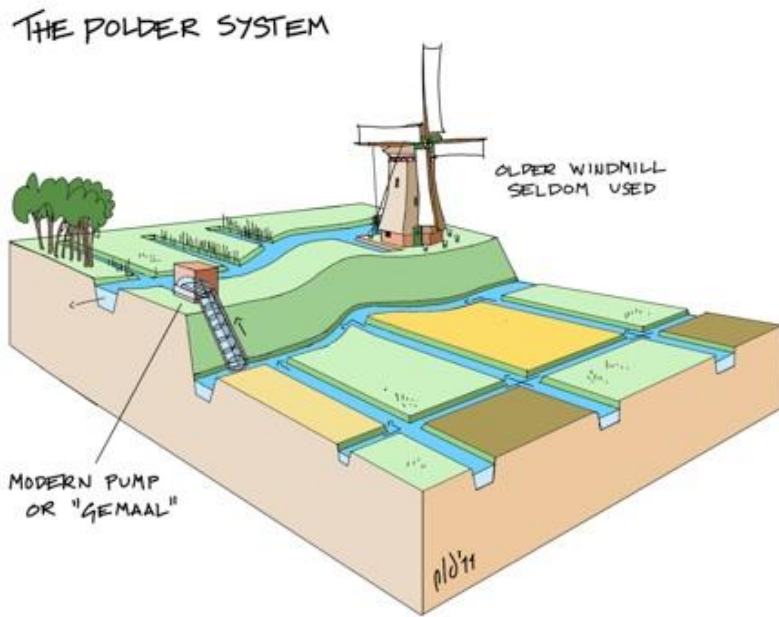


圖7 荷蘭的「圩田模式」(Polder Model)
資料來源：Education without Borders (2017)。

第二節 荷蘭的數位治理特色

荷蘭善用數位治理前瞻未來，荷蘭電子化政府願景係建立安全、信賴及便捷的數位基礎環境建設，打造世界級的數位政府服務以滿足民眾及企業的需求。

一、整合政府數位治理服務

荷蘭在佈建通用的數位基礎環境部分，依據 Digital Evolution Index 2008-2013 調查顯示（參見圖8），荷蘭在受評比的一百個國家中，列為退步的國家，數位基礎建設進展嚴重倒退，評比分數遠遠落後其他國家，名列第50。近幾年荷蘭除基礎建設落後外，在電子化政府公共服務的表現亦欠佳，民眾檢索政府網站資訊介面設計僵化，不易取得所需資訊；再以跨機關資料流通困難，資訊系統亟待改善；相關數據基礎建設通透性不佳，加值應用力道不足，企業難以運用數據進行資料經濟的創新發展（Digital Planet,2017）。

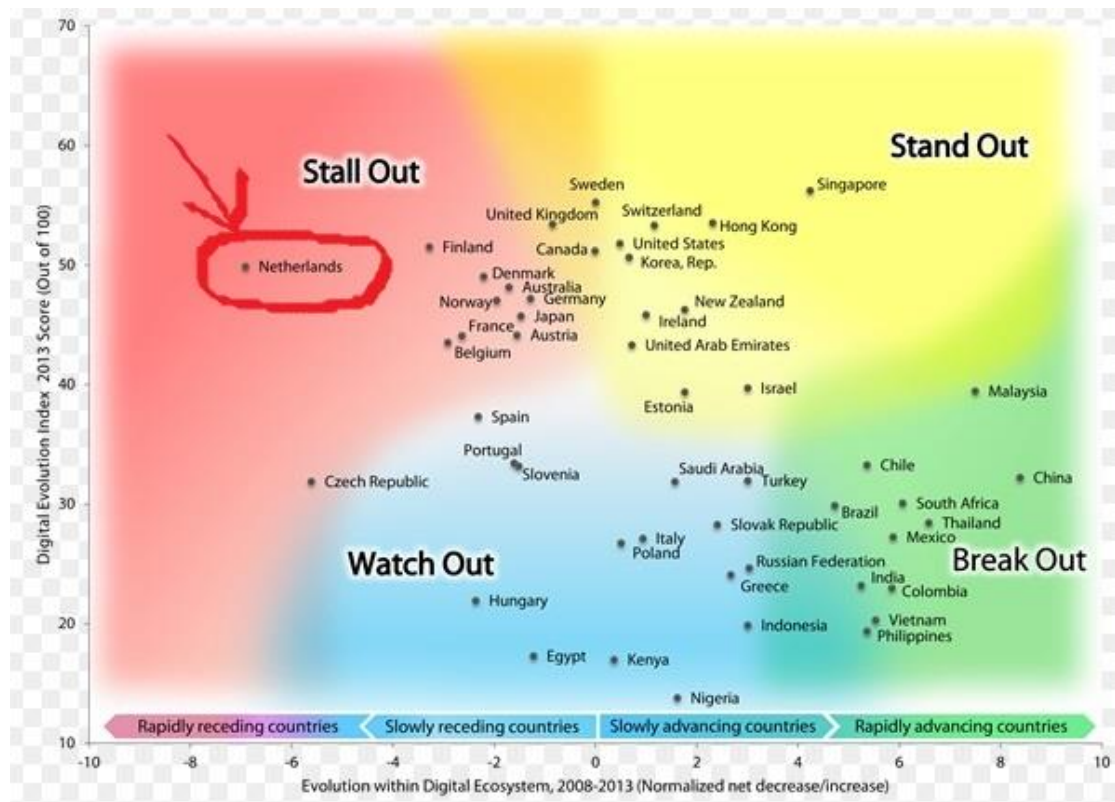


圖8 Digital Evolution Index 2008-2013 數位基礎環境調查

資料來源： Digital Planet（2017）。

為勵精圖治，荷蘭政府宣示改革的決心，為符合以及迎頭趕上國際數位治理發展趨勢，荷蘭政府啟動跨年的國家型數位計畫，該計畫揭櫫四大目標，第一：發展身分認證機制，提供公眾與私部門機構再加以應用；第二：完善數位建設法制環境，回應數位時代法規調適，加速數位轉型；第三：建立「我的政府」訊息收納盒，提升現代數位公共服務的友善介面，便捷民眾使用線上服務。第四：建立數位政府專責機關，發展及監督數位政府各項具體作為。荷蘭認為沒有優質的數位網路基礎建設，就無法營造卓越的政府數位服務，因為數位連結力乃是資訊社會不可或缺的一環，數位連結力驅動經濟生產力與創新，亦是數位國家發展的重要支柱（De Graaf, 2017）。

二、荷蘭以TNO推動數位技術發展

荷蘭應用科學研究院（Netherlands Organization for Applied Scientific Research, 簡稱 TNO），係1932 年荷蘭政府依 1930 年國會通過的 TNO 法案而設立，是荷蘭重要研究機構之一，以應用研究為主，扮演基礎研究與產品發展的橋樑（Bridge）角色及協助加強荷蘭產業和政府的創新與競爭能力。TNO 擅長透過早期研究、公私夥伴、承包研究及推出專利的過程，將理念轉換為創新的實務（參見圖9），主要業務包括知識的開發、知識的利用、技術轉讓、國防部中心實驗室、知識商業化。

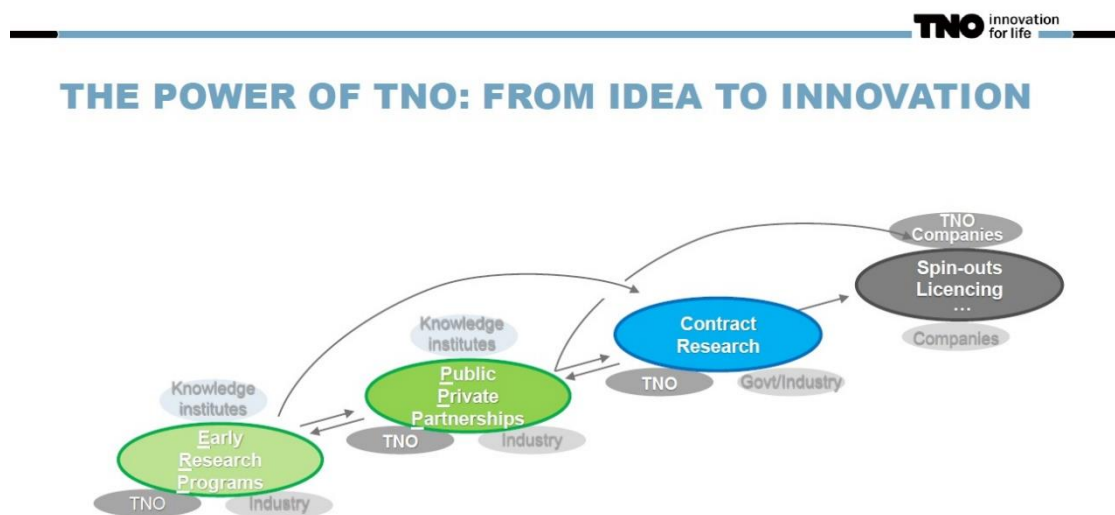


圖9 TNO的力量：由理念至創新

資料來源：TNO（2017）。

TNO 雖然不是政府機構，但每年都可以得到荷蘭政府的项目撥款，以用於戰略性新项目的開發與應用。不過為強化 TNO 與產業結合，荷蘭政府逐漸減少對其自由研究經費的補助，並明訂每四年由 TNO 提出策略計畫，作為 TNO 和政府經費補助的協議基礎，因此 TNO 也逐漸轉型為合約導向研究機構（contract research organization），並增加民間企業委託研究收入。目前 TNO 的主要收入來自合同收入和政府專案

經費補助，約三千位研究人員投入進行政策性新計劃的開發與應用，研究範疇如下，第一是產業（Industry）：打造荷蘭成為強大，具有國際競爭力的經濟體；第二是健康生活（Healthy Living）：促進荷蘭人民健康且有生產力；第三是國防與安全（Defence & Security）：讓荷蘭能在目前不確定的國際情勢與環境中採取果斷行動。第四是能源（Energy）：帶領荷蘭進一步朝低碳能源體系邁進；第五則是城市化（Urbanisation）：為荷蘭動態的城市地區進行創新（如圖10）（TNO,2017）。



圖10 TNO的研究領域與徑路圖

資料來源：TNO（2017）。

例如之前為因應荷蘭塞車年成本高達290億新台幣之問題，TNO 與 Google 合作，發展透過智慧手機蒐集車輛移動的交通大數據並進行各種分析，分析結果可以用來讓管理者能對於主要交通路線的動態有更進一部的洞察與深入了解原因，進而使地方政府與交通主管部門可以方便用來制定更好的交通政策。這個研發計畫是非常有創意與商機的，因為交通流量的蒐集與測量，如果是透過道路上面安裝的車流感應器將

會是相當昂貴的，但如果可以使用 Google Map 的移動數據來替代和補充現有交通感應器，那不但可降低成本也增加效率（TNO, 2017）。

以荷蘭而言，TNO 是一個具績效的研究機構。為了強化研發及服務，成立事業中心（business center），整合跨領域技術，以利承接複雜計畫；另同時也與學校合作成立知識中心（knowledge center），以降低研究風險，充裕知識來源，這些都是國內研究機構可以參考學習的。

三、荷蘭政府積極因應網路攻擊

為順應新型資訊網路作戰型態，荷蘭政府將「網路軍隊」視為第四軍種，搭配原有陸、海、空軍，處理網路交戰，維持網路安全持續穩定即為主要目標之一，設置全新的網路攻防責任。這項行動瞄準了在混合戰持續攀升的威脅，網路攻擊和假新聞亦包含在內。

2012年6月，荷蘭國防部發布了《國防網絡戰略》，其中特別指出要加強軍隊在網絡空間的適應性和軍事能力，提出提高網絡防禦能力、發展進攻性網絡軍事能力、提高信息收集和安全技能、鼓勵網絡空間創新、加強網絡空間的多方合作等發展重點（Ministerie van Defensie,2017）。

為此，荷蘭將國防情報與安全局的信號情報（SIGINT）部門與情報和安全總局的網絡部門逐漸進行整合，組建了新的聯合信號情報小組（Joint Sigint Cyber Unit, JSCU，並於2014年6月正式開始運作，希望通過整合兩個機構的網絡專業能力和信息，增強創新及網絡情報能力。另於2014年9月成立國防部網絡司令部（Defence Cyber Command,DCC），負責網絡空間的軍事作戰，為國家網絡安全提供支援（Ministerie van Defensie,2017）。

網絡空間司令部設有三個部門：作戰部，由網絡顧問組成，負責為作戰指揮官提供網絡作戰支援。技術部，由具有專業知識和技能、能在網絡領域實施進攻行動的網絡專家組成，負責網絡防禦和作戰支援。國防部網絡技術中心（Defense Cyber Expertise Center, DCEC），負責向軍隊提供網絡知識、作戰概念/條令、教育與訓練，還與研究機構、大學和其他（國際）研究中心合作。

綜上，荷蘭政府透過《國防網絡戰略》的發布，建立網絡空間力量、提升網絡作戰能力及增加網絡情報能力發展，整合保衛、執法、信息、衝突的策略（如圖11），以全面發展網絡空間軍事能力。



圖11 荷蘭網絡國防的概念

資料來源：Ministerie van Defensie（2017）。

第七章 高階文官的視野—組織變革與部屬激勵篇

本章首先介紹荷蘭公共行政學院，此學院的重要性與專業性，深受荷蘭政府之重視，多年來我國亦多次派公務員赴該學院進修，學員回國後均深感獲益甚多。再者，高階文官對於組織變革與部屬激勵必須有所認識與瞭解，荷蘭公共行政學院特安排 Jaap Boonstra 教授講授組織變革與部屬激勵，以國際觀點切入領導主題，在課堂上除學習其深厚之理論基礎外，亦引導學員各組活用其論述，並進行主題討論及反思。

第一節 臺灣高階文官精進之地—荷蘭公共行政學院

透過公務人員保障暨培訓委員會及國家文官學院的安排，飛躍方案106年管理發展訓練班全體學員於106年8月19日至9月2日赴荷蘭公共行政學院進行兩星期之國外研習課程。荷蘭公共行政學院為荷蘭最具組織與完整規模之文官訓練所，以董事會方式獨立運作，董事會成員包括現任及卸任內閣閣員、大學教授等，現任院長兼執行長為 Dr. Paul H.A.Frissen，該學院係目前荷蘭最具組織與完整規模之文官訓練所，因荷蘭政府並無設立官方培訓機構，對於文官（尤其高階文官）之訓練及進修，多數委託該學院辦理。自2006年起，該學院亦具備有智庫功能。

荷蘭公共行政學院之成立，係為縮短學術及實務界之差距，於1989年由萊登大學（Leiden University）及鹿特丹伊拉斯謨斯大學共同籌設，成立初始由其共同開辦碩士行政專班課程，發展至今合作之大學已擴展至阿姆斯特丹大學、臺夫特理工大學及烏特勒之大學等共7所大學，其研究領域除公共行政之外，尚擴展至經濟、法律、政治及哲學。基於地利之便，並與聯合國及其他週邊國際組織建立合作關係。該學院致力於學術研究，規劃兼具理論與實務課程，關注於如何解決問題，提供全方位的觀點來看待當前的問題，並促進公眾與學術的對話。其服務對象包括國內外各公私部門，在訓練課程方面，鼓勵行動反思，期望透過重新塑造政府文官及其他利害關係人思維方式，藉由議題探討、研究報告、實際經驗等，挑戰現行施政策略，帶入新的思考方式。許多卸任高階文官任職於學院中，為政府部門提供專業、獨立的諮詢意見。

2017年夏末，荷蘭公共行政學院為來自臺灣高階文官的我們安排之研習課程涵蓋荷蘭競爭力、農業經濟、最佳政策制定、公私協力、三角洲計畫、社會企業、永續社區、長期照護政策、數位治理、組織變革及部屬培育、全球化與全球治理等實用且多

元課程內容，並有實地參訪與觀摩，讓學員獲益精進很多，不虛此行，學員回國之後，必定能於工作上有很大的貢獻。



圖12 保訓會葉副主委維銓帶領學員於荷蘭公共行政學院留影

第二節 前瞻組織變革與部屬激勵—協力與變革領導

在公共行政領域裡，組織變革與部屬激勵是文官養成重要的學習課題，Jaap Boonstra 教授以國際觀點切入此主題，除論述理論基礎外，並安排議題分組討論，讓學員深刻領悟變革模式與分享變革經驗。Boonstra 教授授課重點為「Adaptive and transformative leadership」（協力與變革領導）（Jaap Boonstra,2017），課程區分兩階段，第一階段講授適應性與變革領導之意涵與理論架構，第二階段為變革領導之實例與實務模式。

Boonstra 教授為了遠從臺灣來的同學，除先了解臺灣的重要新聞，並且參照我們這次整個在荷蘭公共行政學院的課程內容，決定綜合臺灣停電事件及本次課程中較少討論的「安全性」主題，以「警政系統領導變革小組」的案例，引導大家就各種領導風格及部屬激勵展開深度討論。

一、適應性與變革領導之意涵與理論架構

Boonstra教授首先用一張圖讓大家思考甚麼是好的領導者：一個畫家看著的明明是一顆雞蛋，畫布上描繪出卻是一隻展翅高飛的鴿子。一位好的領導者，不只看向未來，並且還做了選擇，決定未來的格局。好的領導者不僅本身可以看向未來，也協助讓部屬看到未來的可能情況與發展，最後做成一個適當的決策，領導部屬向目標邁進。在領導風格部分，介紹了三種領導風格：1.全球化領導（Global leadership），2.適應性領導（Adaptive leadership），3.變革型領導（Transform-ative leadership）。

關於全球化領導的議題，Boonstra 教授提醒，每到另一個國家時，應該要先了解那個國家的文化，與自己國家的相似點，也同時會先去了解，甚麼是那個文化的禁

忌，這也是作為一個優秀領導者應該具備的基本能力，尤其是到了一個不甚了解的環境的時候應該做的最基本的功課。一個領導者接觸到其他國家文化時，會先分類思考，用理性思考的方式找出與自己文化的異同點，同時進行深度比較，接下來會去探討為什麼那個文化裡的人們會做這些事情，最後就是要使得自己親身體驗，身歷其境，透過與別人建立關係來達成領導的判斷。以上就是全球化的領導者需要思考的，重點是要能夠有開放的心胸，友善的理解力。

以警政單位每年的首長年會為例，全球有許多國家的警政單位首長會被邀請參加全球化安全問題的討論研討會，而 Boonstra 教授參與的部分，比較屬於討論型的課程，而非教導型課程，這樣的一個對話平台可以稱為是「學習小組」，參與者會先分享一個跟他們自己有關的在地故事，讓大家共享同一個情境，產生共感而後進行探討，例如美國FBI的副首長分享川普總統上任後開除FBI局長的故事，由於是相當能引起共鳴的分享，可以引導出許多討論。

而每年以這樣的討論模式，Boonstra 教授參與一個大約30個人的警政機構潛力人才的學習小組，每年定期聚在一起，一年見面4次，一次聚會一星期，深度探討某些設定的議題，試想這樣的學習小組，對於有潛質的人才，是很有幫助的，到底世界在改變，改變甚麼？發生哪些重大的事件？透過觀察，可以相當激勵人心，這樣的討論會正是激勵型的課程，對於組織氣氛改變很有助益。

正如同我們已經學習到荷蘭的公共治理模式，當學習小組發現，並觀察到數位化的影響相當巨大，而政府立法及因應的腳步太慢的時候，學習小組可以設定深度議題，並討論各種情境腳本，試圖預防危機出現或找出解決方案，不過正因為不確定性的因素影響，我們無法掌控所有的事物，我們只能先用宏觀的方式去觀察，例如：找

出與安全相關的議題，預測未來，在各種公共治理模式中找到合適的解決方式，最後找出實際要做甚麼，需執行何種策略來改變。

Boonstra 教授建議我們可把學習小組的模式放回自己的組織去訓練，並注意以下五點：1.與別的單位合作，並且是創新的合作方式；2.要做好預防措施；3.有彈性的專業；4.市民教育；5.要有願景及好的領導力。那要如何進行學習小組呢？有以下步驟：1.本身要投入，如果自己不實際參與討論，無法領導；2.邀請年輕有潛力的同仁參與；3.要有外部的合作人員，包括學術界或商業界的專家，而他們也應該要有好的開放心胸；4.要共同分享知識、經驗及感情，要拓展我們看事情的視野；5.彼此學習，教學相長；6.向世界標竿學習，並且自我反省。

二、變革領導之實例與實務模式

第二階段 Boonstra 教授指出：領導力是一種組織因應外在環境下組織的變革過程，他舉一個通訊公司面臨外在環境改變，如何帶領320位工程師去意識需要改變以快速因應，並指出變革不一定要主管一聲令下，建議給予團隊兩周的時間蒐集資訊，讓團隊透過社會、經濟、政治、文化層面之宏觀分析發現及意識問題所在，要激勵每個人自己看世界並與別人對話來建立基礎及共識，若以企業角度，就是要從公司競爭的優勢、未來創新的觀點、企業在社會文化之影響，得到共同的目標；如通訊公司就可以形塑成是建構安全可靠的通訊設備、有好的名聲、產品具獨特性、並與產官學形成網絡等，並提醒組織的文化很重要，因為如果沒有看到組織中不可見的習慣及規範，要推動變革將會遇到阻力，並運用圖13解釋組織變革需要考量之面向，強調這是一個持續的作為。

Change as continuous play

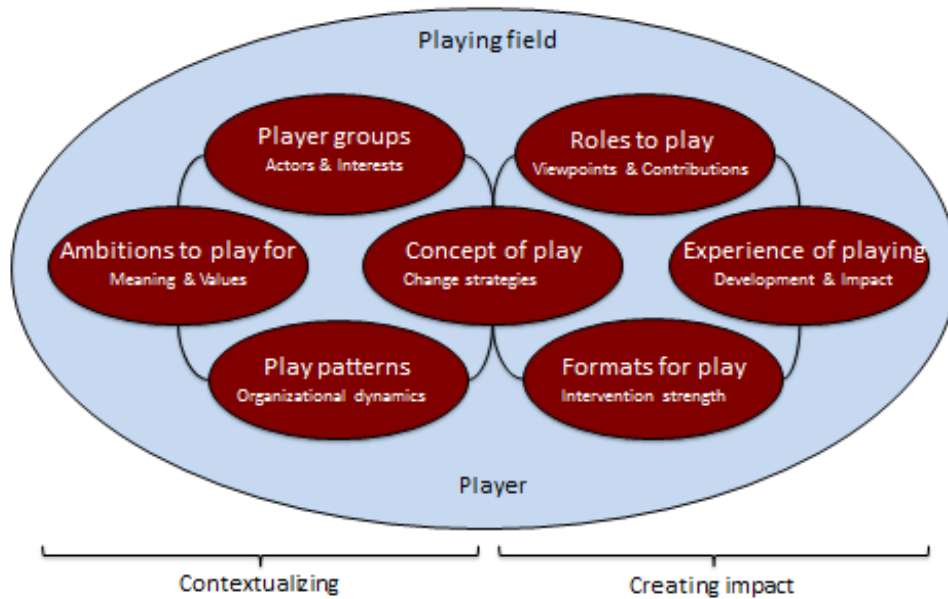


圖13 組織變革考量之面向

資料來源：Jaap Boonstra（2017）。

Boonstra 教授並依上圖各個小圈選擇重點，希望我們透過分組演練來將體現變革，以加深變革所需考量及思考的點各組演練的主題如下：

- （一）那些想法會啟發你？
- （二）那些概念想法幫助成功？
- （三）需要哪些伙伴加入？
- （四）對於未來改變之阻力及助力？
- （五）如何落實推動改革？

要推動變革需要創造情境來找到組織未來的發展，並需要針對變革提出概念性之設計，而變革者之角色以及改變之經驗，還有清晰地行動計畫皆會影響變革之進展，如何在工作中產生影響，如何激勵與教導，皆會決定變革是否能成功。他指出不要從自家後門看世界，要用開放式眼光看世界，領導者需要營造變革之情境，並提到，公

部門要推動變革，常無法得到政治人物的了解，因此建議要邀請政治人物到危機處，直接去了解問題，讓其感受其嚴重度，並體認支持變革之重要性。

Boonstra 教授指出，有研究曾經以問卷蒐集500個機構，了解影響政策成功的因素及其影響比率分述如下；策略了解度占48%、環境因素占22%、共通政策9%、因應執行策略14%、相應執行策略所需的技術 7%。在組織的既有階層裡，最常看到高階領導人對於想改革的問題非常有共識，中階主管都因為站在各自單位的角度，較本位或是已經太忙而不願配合改革，基層同仁因為不了解高層的想法，而不知改變的方向，造成上下不同心，所以組織要合作達成目標，一定要同意彼此的觀點，要互相對話。大部分的組織是透過上到下、按步就班、計畫性的改變，但是也有組織是不知道方向，透過彼此問題分享及溝通來進行變革，也有像前面警政系統的案例，是採行定期見面分享想法來達到逐年進步，最好的是透過對話及發現問題產生組織的新願景，進而產生變革。

領導及激勵需要了解內外環境、找機會、沒有人可以獨立完成，找到利害關係人就開始，重要的是隨時監控及反饋，做好就要與團隊一同慶功，要分享情緒及經驗，不要專注限制、並要展望未來。

第八章 研習心得

經過兩週於荷蘭的研習課程之充電，學員收穫滿載，本章將提出學員之研習心得，以作為此行學習豐碩成果之展現。

第一節 關於社會企業與循環經濟

一、協力治理金三角創造公共價值

荷蘭的經驗告訴我們，協力治理是因應現今快速變動社會的有效模式，政府不再擔任各項議題的主導的角色，公民團體及私部門將擁有更大的自由度及決定權，以合作形成網絡，建立公私部門夥伴金三角的信賴關係，充分溝通及開放的心態來合作，兼顧務實與彈性，可創造公共價值，達成公共政策的最佳化，確有可師法之處。

二、發展社會企業可成為協助解決社會問題的新動力

荷蘭的社會企業發展亦為近年的社會新現象，雖仍在推動立法程序，但由於地方政府（如阿姆斯特丹市）相當積極，且民間成立社會企業協會提供平台及教育工作坊，短短數年間，會員已有數倍的成長，超過350個，且主要任務在為弱勢者提供勞動參與機會、為氣候變遷、國際發展、社會融合及健康照護產生正向影響力，再度印證荷蘭的政府、社會、企業協力治理的金三角理論。而此次參訪的新創中心 Lola Lik，由阿姆斯特丹市政府主導規劃，將閒置舊監獄空間活化利用，並與鄰近的難民集中地連結，為難民提供語言及職業訓練課程、住宿及就業機會，成為難民的中途之家，實在是有創意又可解決社會問題的好點子，反觀我國雖於103年提出社會企業行動方案（5），但相關法令亦仍待調整，社會企業生態系統也尚在發展初期，雖然民間也建立

了「社企流」之社會企業平台，提供社企創業諮詢、教育訓練及募資，扮演和荷蘭社會企業協會相同的角色，不過目前社會企業在臺灣的發展似仍有待更進一步的催化和推動，才能形成更完整的生態系統，荷蘭的發展實例值得我國參考及學習。

三、推動循環經濟促進國家永續發展

荷蘭的循環經濟偏地開花，De Ceuve1比較親民。荷蘭和我們一樣是小國，天然資源也不足，然而荷蘭了解資源是最大的罩門，所以無所不用其極的發展循環經濟，企圖生生不息地利用每分資源；例如，他們是養豬大國，所以早早發展再生能源，如生質能和太陽能。

荷蘭有明確的循環經濟政策，而且在各個產業皆說得出相關商業模式，如建築產業已發展全棟再生建材，可拆遷至他地重建；傢俱零售業發展出可出租桌椅、高檔洗衣機以及電燈泡的模式、養豬業可廣設沼氣中心生產生質能等等，皆為荷蘭其循環經濟概念成為生活一部分的實證。

第二節 關於農業發展

一、Koppert & Cress 芽菜公司之尊重自然，戮力發展高品質技術

(一) 在生產量方面，荷蘭和臺灣一樣土地小，他們經營和投入研究，在意的是每「平方公尺」能產出多少產量？精準到每平方公尺產量作為衡量指標這種地步。

(二) 在生產品質方面，該公司強調他們種植培養的芽菜，對於產品的要求是尊重自然，不使用基因改造，而是採用溫室種植，利用生物防治法方式培養該公司的芽菜。「藥食同源 (the green pharmacy)」為其座右銘，「沒有鹽，80%青菜，20%是肉類」是他們的理念，健康與食物是應該融合，健康可以被修復，透過食物可以修復身體功能，讓身體健康。

(三) 在食物教育方面：大部份荷蘭學校沒有餐廳供餐，而是讓孩子回家吃中飯，該公司認為改善飲食習慣，會改變健康狀況，所以從教育著手，改善飲食習慣也是他們公司的目的。因為他們知道：醫生知道怎麼開藥，但不會開菜給你吃，吃健康食物，孩子才會健康。人正常的生理構造是吃蔬菜，而不是含醣高的食物。該公司栽培植物，發展出65種不同的食物風味，以建置一座風味花園，孩子可以親手採摘食物，接著他們能夠享受辛勤勞動後的美味。該公司強調「自然是我們的朋友，不是我們的敵人」，「餐廳是提供美食的地方，也是提供健康的地方」。

同時，該公司生產的過程完全符合食品安全法令規範，為確保動物糞便不會進到園區，在種植過程之前，定會用肥皂清洗種子，重視潔淨度。也強調生產的過程不使用化學藥劑與殺蟲劑，而是用自然天敵來防治蟲害。期間，有同學詢問：這樣的種植技術，種出來的菜，如果在市場上流通，是一般種植方式種出來的農產品的幾倍價格？新的、好的植物種子研發，需要很高端的生物基因工程技術嗎？其回應：不做基

因改造，自然界已知的可食芽菜有一萬多種，自然之母的豐盛賜與尚待我們去潛心發掘。高品質種子技術，不擔心價格問題，一般產品價格比較低，表示我們的產品可以被認為品質很好。也有同學詢問：好的高品質種子，在生產產量，營養素，可以具體跟我們分享可比較性的指標嗎？不同種子的植物如何知道它相對於其他種子更好，怎麼衡量或鑑別，是否有或需要很多實證研究做為基礎的證據？其回應：除了公司研發之外，在公部門研究機構也提供許多協力支援。另有同學詢問：該公司這麼好的想法與做法，有沒有可能在推廣到使用線上教學，開放宣導呢？回覆：目前還沒有。

二、Demokwekerij 溫室產值與技術領先，帶動荷蘭農糧生產之創新

（一）Westland地區的農業產值最大的有將近24億歐元，當然也進口熱帶水果，增加了進口值。在荷蘭的溫室經營者勝過其他國家，產值增加，因其「玻璃屋頂」的溫室，比一般塑膠屋頂好，能在溫度調控及氣候調節方面，打造最適環境，做出溫室最大的產值貢獻。其他國家有用塑膠材質，都仿效荷蘭的溫室。

（二）關於園藝產業政府不提供政府補助，主因是在歐盟國家非常競爭，只在創新發展專案會給予支持補助，整個綠色經濟產業，產值上韋斯特蘭地區產值最高，佔全荷蘭74%花卉產業產值，供應鏈的每個環節都要做到最好，園藝區周邊物流運輸配套措施方便完善。

（三）品牌的經營上，荷蘭政府也用心幫農戶、新創公司研擬政策，政府部門角色是幫忙新創公司，扶植新創公司，協助和其他政府部門溝通，諸如相關公共建設。此外，他們除專注產量外，更進一步研發創新行銷手法。全球有80-90% 溫室都是荷蘭製造，高科技溫室結合農產品，以往的溫室公司都是小公司，彼此競爭，不願合併，

政府想要做的事，是整合成為一個品牌— Made in the Netherlands，並在此政策上強化政府角色。他們也相信學對技能、給對教育，就可以發展好的產業產值。

(四) 因應國際化需求，荷蘭與日本及中國簽訂很多合作協議。對於高科技多數國家都很有興趣。升級溫室必須循序漸進，否則容易失敗。協議內容包括高科技溫室建置產業的提供等。

三、荷蘭政府推動農業發展政策之成功關鍵：集約力、技術力、合作力

(一) 集約力提高效率

1. 專供特定項目

荷蘭農業集中栽培具高產值之農作物（例如：蕃茄、甜椒及小黃瓜之栽種即占食用蔬菜作物之8成；鬱金香、玫瑰及菊花之鮮切花卉/球莖種植面積亦近8成），大幅提升從農企業之生產技術、風險管理能力及機械化設備之施用，提高生產效率；同時也帶動農業周邊製造商及技術研發單位在該專業品項上之技術開發與製造能力上（例如：玻璃溫室開發及種苗培育等）發揮效率。

2. 規模化、密集化生產

自2001年起，荷蘭專業化農場比例即超過9成，且個別小農戶數已減少近1/3，但大農數目增加，規模約增加2-3倍，甚至有「超大型農戶（mega farms）」（耕地面積近400公頃）規模趨勢，儘管目前超大型農場約一、二千家，占總農戶2%，但因普遍採用溫室園藝生產、生產效率高，產量已占總農戶產量將近1/4。以蕃茄種植為例，種植面積17.8平方公里（全球排名第95），但生產效率每平方公里50,562公噸（全球排名第1），總產量 90萬公噸（全球排名第22）。

（二）技術力提高品質

1. 現代化玻璃溫室

荷蘭為一低地國家，為使有限土地獲得高效利用，荷蘭政府採取一系列符合該國氣候特點及國情的農業發展策略，大力開發溫室生產高產值作物，即為重要措施之一。荷蘭溫室面積約1.4萬公頃，占全球溫室總面積1/4，溫室設備齊全，包括：供暖、通風、降溫、灌溉、施肥、土壤消毒等均以電腦控制，機械化及自動化程度相當高。近年更進一步發展利用自動化環境控制系統，已大量分析感應器數據，如：溫度、溼度、光源、CO₂濃度及風速等對植物生長曲線之影響進行設定，並以空調及水幫浦等進行自動化控制。而這些技術係透過專業包裝設備商及農業諮詢單位合作下來籌措，從農企業無須從頭學習該等技術，因此降低新從農者的進入門檻，吸引更多年輕從農者的加入。

2. 技術開發及創新政策

農業發展為荷蘭國家施政重點，因此對於預算分配，比起農家保護、更重視的是技術開發，每年投入大量經費（約22%）於農業科學研究。此外，以瓦赫寧恩大學（Wageningen University）做為研究開發據點，另結合國內其他農業大學及公有農試所，成立瓦赫寧恩大學研究中心，做為政府農業政策研究及規劃的重要智庫。也因此，瓦赫寧恩流域一帶連帶集結許多民間研究機構，形成「食品矽谷（food valley）」。以蕃茄種植之創新農業技術為例，透過營養豐富的溶液而非土壤的水耕方式栽種，荷蘭蕃茄種植水足跡每公斤9.5公升水，低於全球平均的214，甚至美國的127公升。在科技研發成果下，達到省水省錢的目標。

（三）合作力提高競爭

1. 農業合作社組織

農業生產過程，在市場資訊、生產技術諮詢、金融支持、法律保護等方面，若由個別農民就所須資源各別洽詢，不僅曠日費時、亦提高成本。就此而言，荷蘭農民普遍意識「相較於整體市場，個別農民規模小、不具價格影響力」，而有組織合作社或產業協會的共同需求，以便創造更大市場規模，提高議價能力。荷蘭農業合作社為農民自行組成之營利組織（與我國屬非營利型之人民團體不同），因此係自行獨立運作，不受政府干預及資助。因此，聯合個別農民組織成之合作社，在農產品市場上扮演「大型供給者」角色，在農業生產資材市場上，扮演「大型需求者」角色，藉由共同採購、共同銷售方式，集團體之力提高議價能力及農民所得水準。

2. 重構行政支援體系

荷蘭藉由調整行政體系，中央建立整體願景，並將決定權下放至地方，來回應國家政策推動目標。例如：以往以各司其職、任務分工的體制（如：交通、公共工程及水資源管理部（V&W）；空間規劃及環境部（VROM）；農業、自然及糧食部（LNV）分別負責藍帶（水議題）、城市發展、綠帶（農地及自然區議題），但隨著議題多元性、跨域性，已無法簡單的進行分類與權責劃分，從而，中央不再如以往提供明確規劃藍圖，轉而強調發展願景、執行過程與協商機制。於2010年將該三部會重整為「基礎建設與環境部（IenM）」、「經濟農業與創新部（EL&I）」。打破過往框架，嘗試以「機能」做為權責劃分之依據。中央部會以協調歐盟規劃藍圖、提供國家展願景為主要任務。土地管理適用等全責逐漸下放區域政府（省政府）及地方政府，給予規劃（細部計畫及具體執行方案）彈性，來回應國家政策目標。

此外，地方政府與農業合作社的合作關係亦十分緊密，合作社在產業發展過程中涉足農業科普工作外，也擔負起政府與農民「中間人」的重要角色。

第三節 關於水環境治理

一、現今多元複合因素交錯，納入不可預測的非確定因素

Marchau 教授講授不確定因素區分為傳統不確定因素與深度不確定因素，並且說明其間之區別實益，同時提到就決策者而言，不確性因素除了造成決定者信心障礙外，也因忽略不確定因素而妥協於當下情勢，以致誤判最適決策為最佳決策，導致方向偏誤造成損失，尤其以現今多元複合因素交錯影響，更提高不確定性納入傳統決策模式提高其品質的重要性，是值得現在我國相關單位制訂重大決策應有的認知，綜合 Marchau 教授提到的重點，可應用於我國作為決策參考模式可歸納如下：

（一）所有在可預測環境下處理的決策可由傳統模式達成，即確認假設→預測結果→選擇策略，但屬不可預測的非確定因素，應同時納入考量，才是深度決策，未來即使在決策執行有偏誤，有必要修正後段措施，亦不致全盤回歸原點，可從出錯點向下修正，減少重啟決策時間。

（二）單就決策在不確定性掌握度及發生時機可分為4級加以處理，第1級用簡單模型即可處理，第2級雖有機率問題，但可就過去經驗預測，一一解決，第3級在限定在某些特殊的狀況範圍去處理，而第四級是面對完全的未知情況，其中第1及2級為危機處理範疇，第3及4級為不確性處理範疇，關鍵在於決策者必須接受會有不知道的事，而不是忽略不知道的事，由駝鳥心態轉為建設性預警及韌性的適應性計畫（adaptive planning），才能為未來可能的改變做預測。

（三）適應性的計畫基本思考原則為，啟動計畫→改變保護環境的處理→深度不確定的有效因應，所以動態適應計畫，DAP（dynamic adaptive plans）approach，即代表在傳統的模式下加入監測系統，以因應調整。

二、監測與創新（接受不確定性的態度）係雙元存在

監測與創新（接受不確定性的態度）係雙元存在，計畫制定及執行過程中應加入不確定性考量，超前管理而非純粹等待，不確定思維未來在運用上雖仍是一項極大的挑戰，然可適應性計畫可提供一個管理不確定性的管理框架，運用相互合作的策略，落實制定及執行隨時可適應未來變化的計畫將是新的解決模式，在發展價值改變或是有新問題事件發生時，可以隨時學習新的經驗。

三、荷蘭公私協力之發展，提升鹿特丹港之競爭優勢

從鹿特丹港 Maasvlakte 2 港區開發案，可以體察出荷蘭公私協力之發展，可說是已臻成熟的階段，為共同找出鹿特丹港區的發展趨勢，開發港區必須引進更有效率及前瞻性的作法，才能使鹿特丹港區能在同質性的貿易港中獲得競爭優勢，擴港的策略主要是以增加貨櫃容量為本期擴建工程的主要目的，興建經費來自租金及使用港口稅收約15萬歐元，就每一艘貨輪來說費用並不會太高，提供租用倉儲則降低費用，以提高廠商進駐的意願。同時對於進駐廠商要求必須採用永續措施，以降低內陸運輸壓力或採取綠能替代方案的方式達到永續目的。因鹿特丹市政單位持有港務公司70% 股份，故在此一新興地區重工業與貨櫃區之面積分配、進駐公司的選擇方式、乃至廠區收費標準的費率政策等均受到鹿特丹市政府之控制，但逐漸希望朝向民營方式經營。顯見即使在港區的擴建上，在荷蘭仍是屬於多元參與並傾向有效率的引進民間治理的理念，共創雙贏局面。

《世界經濟論壇》曾多次將荷蘭的港口基礎設施評選為世界最好的港口基礎設施，主要是因為鹿特丹的現代化設施、龐大的腹地網路和重大投資專案（鹿特丹港務公司，2017）。鹿特丹港吞吐量雖已經由全球第一，於2003年讓位新加坡後現僅排名

第九，但在後續管理上，除由前期招商成果引入的廠商，並納入港務局及智慧物流管理，依平常時的無人電動門架吊裝貨櫃，暴風來臨時改由有人操控之門架操控，互為備援，透過六成卡車陸路運輸，以物流系統集散至周邊的轉運點，陸空聯營完成集散，確實提高鹿特丹的營運能力，現階段因大陸重點海港加入戰局之排擠效應，未來排名端視競爭優勢，雖仍待後續觀察，惟仍將在歐陸貨運物流上佔有舉足輕重之地位。

四、荷蘭水資源治理思維已改為水資源管理思維

對於馬仕朗防風暴潮擋潮閘，我們可以體察到荷蘭對於水資源管理計畫的著重，不論是中央、省或地方，以由上往下的框架計畫，其中包含六個國土計畫，議題從防汛、淨水，到供水等，同時也因洪氾改變思維，由興建加高堤防，改為與水共存，還地於河的自然共生原則，也因水患減少，逐步由治理思維改為水資源管理思維，值得我國相關單位思考現今管理策略的開展。因為荷蘭與水博鬥是全民任務，因此不論何人皆有高度共識，也因此荷蘭成功實現很好的三角洲計畫，當面臨洪氾時，馬仕朗大壩發揮其功效，並不需要疏散太多人口，亦可保護鹿特丹港腹地，我國同樣面臨人口過多、食物與乾淨水源不足的問題，同樣未來都面臨強降雨、海平面上升、需快速排水與充足水資源等極大的挑戰，因此荷蘭的想法與經驗可提供我國極佳參考。

五、荷蘭乾淨水源三個基本價值：穩定、保存、永續

荷蘭對於供應乾淨水源有三個基本價值，穩定、保存、及永續，而預防洪氾災害費用是必須的花費，而不是等災害發生後，那時需要的則是重建費用，經濟與自然的處理，也足以提供主管機關思考臺灣整體規劃安全清潔水源適應性計畫，運用中央地

方及地區相關權利關係人共同合作，視狀況處理的適應性方法，需要非常精良的監控計畫來適時調整，這是一個實際且必須持續進行，並須與相關單位持續溝通的計畫，不是一夕可成，但卻是必須極力與民眾溝通宣導之計畫。

六、荷蘭減災及調適策略之政策方向，朝向去中央化

荷蘭與我國雖在國土面積相當、人口集中、高度都市化方面有相似特性，然背後的國情、制度上卻有很大差異，例如土地近乎國有，因此公部門在土地利用上具有極高主導權；中央稅收占九成，其中有四成作為社會福利使用，透過預算分配可有效引導省與地方自治團體的建設計畫，因此在財政、土地利用與建築開發方面局有中央集權色彩（林育慈，2008）。惟近年來，荷蘭特別關注全球暖化所造成的環境衝擊，進而發展出多面向的減災及調適策略，且在政策方向上有去中央化（decentralization）之傾向。荷蘭空間規劃的模式（Dutch Mode）有其土地多屬國有的規劃彈性，但在制度設計上並沒有忽略民眾協力參與（PPP），形成氣候變遷調適策略與推動方案過程均將民眾參與、對利害關係人的溝通所需花費的時間與金錢成本納入進行分期規劃，雖可能影響時效，但溝通過程中潛移默化達到政策宣導的目的，將有助於後續方案的順利推動，是值得我國各級政府在進行政策規劃與執行時，勿急於達成短期成效而忽略尋求長期共識之借鏡。

第四節 關於長照福利

一、荷蘭老人醫療照護費用，多由強制性及多元私人保險支應

荷蘭的醫療健康保險制度，為強制性多元私人保險（主要與大型私立保險公司有20家），內容可分為三類：

（一）Compulsive standard health insurance：主要提供家庭醫學科（一般科，general practitioner〈GP〉診察、治療與藥物處方；所有人繳費為固定費率制（fixed premium），另外繳納差額公基金（income-related contribution）。

（二）Additional insurance：約有900種附加險可供選擇，例如：復健、牙醫、另類療法等。

（三）Dispensation/Exemptionconscientious objection）：Social Insurance Bank(SVB)，可提供弱勢族群基本健康醫療保障。

二、荷蘭醫療保險朝向「使用者付費」、「非齊頭式平等」、「照顧弱勢民眾」

荷蘭的醫療保險朝向「使用者付費」、「非齊頭式平等」、「照顧弱勢民眾」的精神，值得臺灣學習。荷蘭長照採使用者付費精神，其民族性較為開放，強調有尊嚴的老死，老人雖罹患重症仍有行動自由，延緩老化對於長照支出可大為降低，國內應針對老人生活多元規劃，以減少政府沉重負擔。

三、民間單位配合協力治理模式（金三角合作模式），規劃合宜的老人公寓住宅

荷蘭協力治理金三角合作模式值得學習，金三角所指為政府（Government）、社群（Community）、產業（Market）之間的合作關係，De Leyhoeve老人公寓的規劃

足為典範，特別是在民間單位意識到高齡化社會之來臨，規劃合宜的老人公寓住宅，並將重症住客及低收入戶納入產業鏈內，與目前國內僅以政府單方面提供之社會福利相比，所提供之服務更具永續經營與經濟發展性。

四、公部門落實「在地（或社區）老化」政策

De Leyhoeve老人公寓除提供健康年長者合宜的生活環境外，在公寓內另規劃提供功能或經濟狀況較弱的年長者入住，讓年長者在自家養老自在，相較於我國係以安養或照護機構集中式照護的方式，更能落實在地老化的成效。

五、荷蘭健康稅是以收入及存款來計算，較能反映實質生活水準

荷蘭的健康稅是以收入及存款來計算，我國健保則以薪資比例計算，相較之下較為單純，但未必能反映實質生活水準，也許可以參考荷蘭作法。

六、公私部門合作推動長照機構，並將重症末期民眾及低收入戶納入產業鏈內

為了妥善照顧弱勢族群，公私部門合作推動設置長照機構時，應將重症末期民眾及低收入戶納入此產業鏈內。公私部門若能建立夥伴關係模式，經由平等且互惠的長期合作關係，將有助於促進社會福利系統的最大實效，也將有助於長照業務的正向發展。

第五節 關於數位治理

一、荷蘭結合產官學落實數位治理及服務

隨著資通訊科技的演進，面對物聯網、大數據新應用的挑戰與機會，荷蘭電子化政府已不再侷限公共服務數位提供者之角色，而需要以更創新思維，藉由民眾核心的服務理念，重新思考服務架構與資料流程，提供民眾及企業跨域主動服務。因此，過去由上而下制定的線上服務，在數位政府時代，應該翻轉為多元協作的資訊服務架構，以滿足民眾及產業的需求。在政府內部，應用巨量資料分析，優化施政決策；在外部，則協助產業創新，發展健康照護、智慧運輸等前瞻服務。

荷蘭數位治理廣泛應用在網路基礎建設、人才資本、網路應用、數位科技與公共服務應用等面向。而荷蘭仍自省其電子化政府作業似乎仍有部門之間未順利銜接的問題，這一點臺灣的發展也有類似問題，是值得我國未來發展中參考的，應重視政府部門間資訊整合，以提昇數位服務成效。

二、以 TNO 公私協力研發數位技術

政府的治理往往是看著過去的經驗，來做未來的決定，這是很危險的。荷蘭認為如 KPI 等評鑑制度，是如汽車照後鏡對過去事件作有視野限制的回顧，但卻以此有限制的視野預測未來，因此主張以數位治理的觀念，分析規劃未來的發展。治理應有前瞻性，透過不確定性的管理，找出風險與機會。荷蘭如今面對的幾個重大議題是全球化、能源、就業、高齡化社會與數位化政府，必須透過協力政府來因應這些改變。

荷蘭透過 TNO 這樣中介的機關，有助於吸引民間業者共同參與，研究成果亦容易反饋給政府資安及創新研發部門，相較於政府資安部門內直接設置研發部門，是更為理想的一種組織設計。而由於世界局勢變動，各國對於國內的重要數位建設規劃或維

護並沒有隨之更新，這種情形可能危及國家安全。目前 TNO 的合作的夥伴或學術機構較偏向於歐、美國家。為拓展與國外頂尖機構新聯盟，汲取荷蘭在能源科技、政府電子資通訊技術及城市建設規劃之相關經驗，我國研究機構、學術單位如能與 TNO 進行科技交流與合作，應可促成國內科技創新，並且培養更多的未來科技人才。

三、荷蘭政府資安及創新研發部門與NATO共同面對國際數位安全風險

荷蘭與NATO整合的國防發展趨勢，NATO (North Atlantic Treaty Organization) 為北大西洋公約組織的縮寫，中文簡稱北約。因為荷蘭屬於NATO的一員。如今國際間的對立關係，不再是共產主義與民主主義的對抗，而是不同經濟體或政治體在國際議題上的攻防。以移民政策為例，俄羅斯散播不實謠言為例說明，好戰國家以不實報導企圖影響歐盟國家在人權議題上的立場，因此荷蘭或許並無政治上實體的敵人，但身為歐盟的一員，他們仍需與歐盟同一陣線，捍衛及評估對歐盟有威脅的訊息，並採取必要行動 (Ministerie van Defensie, 2017)。

荷蘭與北約情偵監整合運作體系具備整合、收集、分析、儲存與修正的能力，不僅用於支援戰鬥、維和與警察任務，並且也應用於戰區導彈防衛系統、地面戰鬥任務與空中指揮暨管制架構，以因應現代戰場的數位轉型，落實網路的運作能力，成為北約國防發展的趨勢。發展網絡空間軍事能力為荷蘭政府配合 NATO因應網絡安全威脅所採取的行動之一，在面臨網絡威脅全球化和複雜化所帶來網絡安全的諸多問題，荷蘭從網絡安全的頂層規劃、安全管理體系、法律規範及監管行動等，全面進行一系列措施來抵禦風險，值得我國效法。而保護 NATO數位領土完整、維持社會穩定和法律秩序，以及對立法、救災及人道主義援助的民事部門提供網絡支持，也構成荷蘭政府資安及創新研發部門的職責。

第六節 關於組織變革與部屬激勵

一、強化自身領導能力，隨時關注國際脈動與趨勢

自身須強化領導能力，須隨時關注國際脈動與趨勢，並能判斷未來方向，能帶領及激勵部屬，進行深度改變（deep change），甚至帶領其他人成為成功領導者，領導力可區分為：

- （一）全球化領導力（Global leadership）：具文化內涵、韌性溝通力。
- （二）適應性領導力（Adaptive leadership）：持續性變革、組織架構文化及策略。
- （三）變革型領導力（Transformative leadership）：領導變革、自我領導。

二、運用教練與激勵，提升部屬能力

對於單位中部屬能力之提升，教練（coaching）與激勵（motivation）範圍如下：

- （一）領導人的授權；
- （二）發掘與培育高潛力專業人才；
- （三）引進外部伙伴之助力—透視與經驗；
- （四）分享知識、經驗與情緒；
- （五）互相學習與激勵；
- （六）國際化、合作與反思。

三、發揮影響力，成為領導變革的人

在組織內，若目前非領導人，也不必妄自菲薄，盡力發揮影響力，成為領導變革的人，進行同儕教練與激勵，方式歸納如下：

- (一) 自我認知 (Self-awareness) ；
- (二) 具體描繪具吸引力的未來 (Visualizing an attractive future) ；
- (三) 建立夥伴關係 (Building vital coalitions) ；
- (四) 實現合作力 (Realizing collaborative power) ；
- (六) 主動邀請加入 (Taking initiative and invite others) ；
- (七) 故事說服力 (Story telling and sense making) ；
- (八) 分享計畫即吸引更多人加入 (Sharing experiences and successes) ；
- (九) 回饋及學習 (reflective and learning) 。

四、籌組高學習潛力的專業團隊，對話與討論變革議題

組織變革引導可行方式，為單位中籌組一群高學習潛力的專業團隊，相互對話，討論變革議題，描繪出巨像圖 (create one big picture)，執行步驟如下：

(一) 指派工作小組 (Player group) — 具執行力與有興趣者 (actors & interests)。

(二) 志向與目標確立 (Ambitions to play for) — 釐清變革之意義與價值，思考方向須包括：

1. 目的與意義 (purpose & meaning) — 未來發展 (where we go for) 。
2. 文化價值 (culture values) — 確立立場 (where we stand for) 。
3. 競爭策略 (competitive strategies) — 策略選擇與地位 (strategic choice and positioning) 。
4. 專長優勢 (unique competences) — 引以為傲之處 (where we are proud of) 。

(三) 確立變革模式 (play patterns) —組織機動性 (organizational dynamics)，組織文化影響變革成功與否，組織需要有彈性，高階領導人須有與組織成員直接對話之機制。

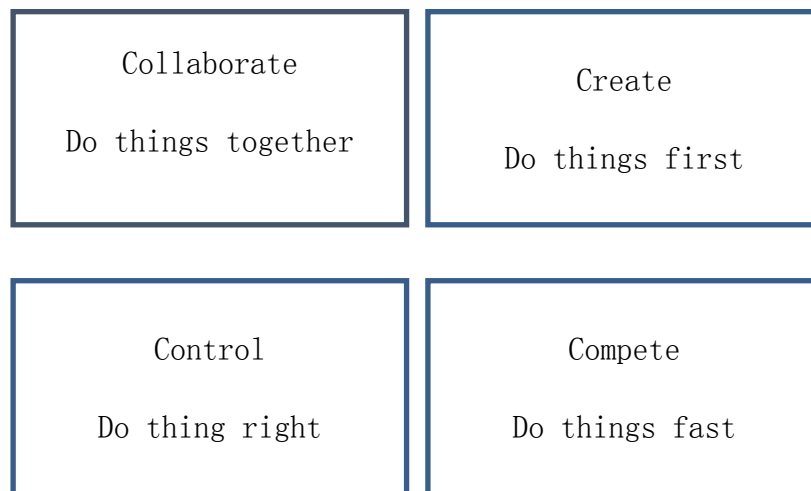


圖14 組織文化變革的要素

資料來源：Jaap Boonstra (2017)。

(四) 變革概念 (concept of play) —策略演進的過程為：溝通策略、計畫策略、階段策略、學習性策略、變革策略。變革方案，需經由學習、分析、觀察、討論、對話與整合，始能架構完成變革策略 (change strategies)。

(五) 角色定位 (roles to play) —明確指定職責與分工、當責與賦權。

(六) 界定變革範圍 (formats for play) —介入強度 (intervention strength)，釐清提供支持者、持反對意見者、所獲資源及允許期間、掌握外界變化、鼓勵員工參與、意見領袖溝通與意見掌握、及建立網絡溝通機制。

(七) 變革經驗 (Experiences of playing) — 掌握主流助力 (mainstream) 及暗流阻力 (undercurrent) (Development & impact), 依據學習經驗, 判斷未來計畫中可能的不確定性 (uncertainty)。

第九章 建議

荷蘭的經濟表現、社會發展、人民生活水準均高，早已成為高經濟開發之先進國家。學員經歷荷蘭實地的見聞學習與震撼之後，本章將提出研習後之建議，以作為未來國內推動相關政策之參採。

第一節 關於社會企業與循環經濟

臺灣和荷蘭一樣是個資源缺乏的小國，如何透過政府治理模式與時俱進的演進，導入公私協力治理、跨域整合的概念，創造公共價值，使得政策的開展與執行更有效率以協助政府治理，並在循環經濟及社會企業的發展方面，進一步的催化和推動，才能形成更完整的生態系統，相關建議如下：

一、建立「參與式平台」協力治理的機制與模式

各級政府建議應指派專責部門研究荷蘭目前協力治理方式，並提出適合臺灣運作的模式。中央到地方政府公部門應優先建立「參與式平台」協力治理的機制與模式，同時應對公務員、社區與公民、民間企業針對「參與式平台」的協力治理精神與內涵，強化其認知與實作機制，並廣為宣傳，以強化及深化公私協力治理的基礎。

二、公部門可逐步參採荷蘭「圩田模式」、「金三角」的協力治理模式

公部門應可逐步參採荷蘭「圩田模式」、「金三角」的協力治理模式，引導並建立政府、社區公民、民間企業「參與式平台」，對於各項關乎民生的施政議題，透過平台引導社區公民、民間企業更積極參與、提案，政府亦應在政策制定過程中以開放

的態度、務實彈性的精神，充分與社區社群、民間企業溝通與討論「形成共識」，使後續政策的推動更具執行力與效率。

三、鼓勵臺灣年青人或結合國際青年創意發想，活化閒置空間

建議我國相關部會應用「參與式平台」協力治理模式，連結地方政府、民間組織及企業資源共同對話，借鏡荷蘭「圩田模式」之「折衷理念」的溝通與共識方式，就國內現有許多閒置空間，長期為人詬病但卻無解方的議題，參照荷蘭廢棄監獄活化這個實例，透過公私協力治理模式，在「調法規」、「建平台」、「籌資金」及「倡育成」四大面向的基礎上，加上「活化閒置空間」議題，嘗試翻新傳統作法，注入以文創角度來開放活化之點子競爭機制，由政府引進社群、民間企業共創，提出兼具解決「閒置空間」問題與積極引進社區、民間企業「社會企業」力量之「社會企業發展政策藍圖與方案」，鼓勵臺灣年青人或結合國際青年創意發想，活化閒置空間供其作更具價值之利用，以發展社會企業；同時並借助社會企業力量，聚焦於重要的社會議題（如高齡化社會、青年低薪失業、新移民融入），讓更多的年輕人和資金投入社企的創業，以讓更多的社會企業誕生，並協助解決諸多社會問題。

四、導入循環經濟概念，訂出產、官、學、研之公私協力治理藍圖與方案

循環經濟的導入與實踐是未來產業發展的趨勢，勢在必行，建議應用「參與式平台」協力治理模式，連結地方政府、民間組織及企業資源共同對話與合作，訂出產、官、學、研之公私協力治理藍圖與方案，導入循環經濟概念，讓我國邁向零污染、零廢棄、零事故的永續發展目標。

第二節 關於農業發展

荷蘭推動農業現代化成果，表現在高品質、生產力提升，及國際市場競爭力。然其背後完善支援體系，如合作社組織、農業研發、專業生產、產銷高度國際化及政府政策支持，均功不可沒。借鏡荷蘭農業成功經驗，放眼我國未來農業發展，相關建議如下：

一、活化農地、擴大規模

由於土地稀少性，致農地持有人即便未有效利用亦不願釋出，為期活化農地生產效率，持續推動小地主大佃農之農地租賃制度，使不願耕作持有者離農，農地流入意願從農者，擴大農場規模。

二、強化中衛體系、提升議價能力

我國中衛體系頗類似荷蘭之合作社制度，係以結合生產規模小之農民形成規模經濟，成為市場消費大戶或供應商，提升農民議價能力。可結合中衛體系、農業經營專區與小地主大佃農政策資源，建立資源共享、提升農業經營效率及保障農產品行銷機制，擇定適合農會作為示範點，再逐步推展，以發揮資源利用之最大綜效。

三、尋求重點品項、扶植專業農企

我國土地面積及國內市場有限，發展土地利用型農地缺乏國際競爭，宜以資本/技術密集為主，少量多樣化生產供應國內市場外，可發展農業專業園區方式，發展選定之重點產業，發揮群聚效應，促進產銷效率。例如：輔導具外銷潛力蔬菜、花卉作物成立集團產區，推動水果產銷企業化經營，整合上、下游產業建立一條龍之產業

鏈，重建水果王國美名；設置優質茶集團產區，由茶企業或製茶廠為營運主體，促成產、製、銷合作經營模式。

四、發展食品加工、提高附加價值

我國農產品項豐富，但多以初級農產品型態進入市場，物美但價廉不易保存，如充分運用國內食品加工技術，及食品安全衛生標準與制度，塑造品牌及國家形象，可提升附加價值並拓展國際市場。易言之，新農業為農業發展趨勢，可師法荷蘭透過創新科技與品牌化統整之成熟經驗，將我國農業至食品之生產－加工－行銷過程結合成一整體性系統，以完整供應鍊精神，生產出符合消費者需求產品。

五、開拓國際市場、提升國際競爭

農產品貿易自由趨勢下，面對國外農產品進口競爭，宜化被動為主動，學習荷蘭以歐洲鄰國、全球為市場，尤其我國農產品以質而非以量取勝，再加強化衛生安全、產品定位，以高所得地區/國家為標的市場，與廉價產品有效市場區隔，積極開拓國際市場。除持續深耕日本及對岸中國大陸之主要農產品出口市場外，宜掌握海外商情資訊；尤其近年來蝴蝶蘭國際市場之需求成長，國內花卉栽培技術須不斷提昇以穩固出口市場，荷蘭花卉出口值居全球之冠，產銷體系及物流機制頗值國內學習，宜與之密切合作進行產業端定期交流，即時掌握全球農產市場脈動，不斷提昇我國蘭花產業水準，並分散出口市場過於集中之風險。

第三節 關於水環境治理

在本次研習有關不確定因素與適應性計畫的討論和鹿特丹港改造發展策略的觀察，以及對於荷蘭三角洲計畫與參訪馬仕朗大壩活動安排中，本班學員受益無限，經過仔細之討論，提出數項建議如下：

一、整合公部門橫向溝通，加強居民垂直溝通

荷蘭因屬低地國，自古即需解決海洪危害，與海爭地，故政府有國家級全民共識之三角洲計畫，這是一個由中央到地方強力推動的官僚治理模式，初期為解決急迫性水患，須由政府剛性主導發揮效率，講究的是公部門的整合，隨著治理成效改善，而蛻變為圩田政策型，以柔性溝通，保留彈性的橫向整合，尤以民間組織的委員會功能最彰，成為政府與地方居民的中介者，甚至引領政府指導角色發揮專業顧問功能，減少行政耗損，是極強之橫向組織。反觀臺灣，政府推動公共建設，政府縱向及橫向溝通，普遍存在本位主義，缺乏以國家利益為依歸的圩田政策精神，難成人之美，對民眾召開地方說明會又多流於形式，造成對立誤解延宕國家建設，荷蘭政府善用委員會組織成為縱向及橫向溝通管道之作法，值得借鏡。

二、洪氾區土地合理規劃，降低水患風險

本次考察三角洲計畫及防潮閘，瞭解荷蘭歷史上多次暴潮，不斷提高海堤以防洪患，其型態為外水造成之低地洪氾，而臺灣則相反，因屬高地，河川湍急，水資源保留不易，洪災原因多為都市排水不良及地表逕流大，導致內水排不出的淹水問題。雖然面對的問題不盡相同，但其防洪觀念由圍堵改為洪災風險管理，因應氣候變遷，導

致荷蘭政府採取新的管理思惟，諸如還地於河、與水共生，藉此保留萊茵河三角洲低窪地的滯洪池功能，吸收海水暴潮之洪量，此部份對應臺灣，亦可反思運用，將洪泛區不再以堤防圍堵，改以自然流溢，藉由逕流管理手段及都市規劃技巧，還河於地，合理規劃洪泛區土地使用，並於都市內廣設滯洪池，作為遲滯洪峰流量，減少河流負擔，及溢堤風險之緩衝空間。

三、決策應考慮不確定因素，防微杜漸避免蝴蝶效應

公共政策環境複雜多變，其決策亦受組織內外部環境及決策者的心理環境等影響。因此，決策變數會出現模糊性、隨機性、突發性和未知性。當在可預測環境下處理的決策雖可由傳統模式達成，然而面對多變複雜的公共行政領域之決策，如同 Marc hau 教授所言，易受多元複合變數交錯影響，因此，屬不可預測的非確定因素，應同時納入決策考量。從921大地震、八掌溪事件、SARS、狂牛症、福島核災、2011日本大地震，乃至今年的815大停電等案例顯示，公共政策所涉及問題處理的複雜程度，已非單一部會和單一個人的職權所能完全處理與因應。公部門若仍以傳統的思維觀念做決策，忽略不確定因素，缺乏危機感、全局性與變通性，將會引發更多的民怨，而且後續事件的處理與復原更是艱難。混沌理論（Chaos Theory）的蝴蝶效應現象（Butterfly effect）已提醒公共行政決策者，若對枝微末節的小事件不在意，往往會造成更大的行政風暴，因此不確定因素，以及對於行政事務疏漏之防微杜漸，都將是各階層公務員及決策者所應重視。

四、長期且重大工程建設宜採適應性計畫

重大工程通常須要長時間之規劃及執行，因此相較其他時間較短之計畫所面臨之不確定性風險更高且不易掌握，例如防洪治水計畫，須要考量過去經驗及預測未來變

化，過去資料雖易掌握分析，然而面對未來則因氣候變遷、全球暖化及其他外在環境等錯綜複雜因素，難以掌握及預測，因此對類似工程計畫須深入研議且輔以適應性計畫，定期評估及調整。Marchau教授提到釐定相關政策時須考量不確定因素，而且態度是處理不確定性的核心，國內重大工程計畫往往面臨執行跨年度或遇有政黨輪替等情事，致計畫執行受挫或預算不足無法續行推動，因此政府各機關於擬定計畫時須考量外在不確定性，並建議採滾動式適應性計畫，以利計畫執行。另為避免因政黨輪替等不確定性而影響重大工程之推動執行，正本清源，建議能立法將所需經費予以明定編列保留。

第四節 關於長照福利

荷蘭社福制度健全，政府並全力建構完整的永續長照體系，反思臺灣如何因應類似的老人長照之挑戰？本文提出建議如下：

一、建構永續長照制度

臺灣社會與民情的特殊性，目前全民健康保險的單一保險人制（single payer）應予維持，但給付的公平性與費率的適當性仍需審慎評估、調整。然而，老人長期照護的預期支出費用驚人，現有的稅收制度（through taxes）恐無法永續經營，適時的變革轉為保險制（through insurances）或者混合制（hybrid system），可為政策調整的方向。

二、推動跨域協作機制

衛政與社政單位應通力合作，輔以全民教育（coaching & education）與社會激勵（motivation）的方式，善用家庭與社區的力量投入老人照護。

三、扶植長照新興產業

善用我醫療與科技強項，加速推動銀髮產業發展，帶動長照服務專業化，為年輕人創造就業機會，為銀髮族提供有專業標準的多元自在養老選擇。

四、營造友善長照環境

建立優質、平價、普及的長期照顧體系，讓老人能有尊嚴的在地老化，是我國長期照顧十年計畫2.0（106-115年）的目標，其相關配套措施需因地制宜，始能符合不同地區老人的需要，因此各項措施或設施之規劃應納入在地聲音，荷蘭所強調的政府、社區、產業三角聯盟之合作模式，可列為未來相關單位之學習作法，共創在地最適長照環境。

五、強化資訊對稱溝通

政府應主動偕同公民社會或社區團體，善用審議式民主的精神，營造能使一般民眾及相關政策利害關係人，在資訊對稱情形下，能與政府充分對話的空間，並使知情（informed）的民眾，瞭解承擔責任與享受利益的關鍵。政策能夠被有效的推動執行，必須讓民眾知情且具備與政府對話的能力，而不是只有民代或政黨的聲音。

第五節 關於數位治理

傳統政府結構與政策內涵，較缺乏以全球化視野的設計，當全球化的浪潮如排山倒海般的侵襲到國內各個產業，國家在開放之餘，無能或無力預為因應下，多是政策失調下衍生的後果。因此因應全球化，傳統的公共行政亟待變革。我國在面對公共行政全球化網絡的現象，可透過數位人力及基礎建設的發展對政府人員的培訓、大學課程的規劃、政府改革的整體架構等，也面臨再思考與再調整的需要，這是我國面對全球化應有的準備，相關建議如下：

一、強化數位基礎建設，為民數位服務轉型

資通訊應用涉及國家競爭力，應該持續強化軟硬體資訊基礎建設，固網與行動網路的升級與佈建，新興科技的實驗運用，完善的法規檢討調適，以維持國家數位競爭力。為利企業及民眾在數位時代，安全地進行各項網路活動、電子交易，以及取得各項數位服務，政府應建立多元的網路身分識別與驗證機制，並與產業合作，增加更多民眾身份認證選項，以活絡數位經濟。為提升數位政府服務的效益，應進一步深化與政府外部的合作夥伴進行交流，由下而上、由外而內進行數位服務轉型的討論，凝聚共識，以設計讓民眾有感之數位服務。

二、結合產官學的數位人才培育，加強數位災防國防規劃

人才技術的培養是數位建設的核心，我國可拓展與國外頂尖機構新聯盟，汲取荷蘭在能源科技、政府電子資通訊技術及城市建設規劃之相關經驗，建議國內優秀之研究機構、學術單位能與 TNO 進行科技交流與合作，促成國內科技創新，並且培養更多的未來科技人才。我國災防體系，雖然已含蓋各種天災事變及各應採取作為的組織，

但本次課程中特別提到復原時間的時程概念，這是一個非常重要的提醒。除了利用各種大數據或資訊蒐集，建立起災防的預警系統外，在復原部分，應該也就功能特性建立出復原時程表，以便決定復原資源應優先投入之部門，使復原的效益提高。

蔡總統英文於去（2016）年5月24日接見美國商務部助理部長賈朵德（Marcus Jadotte）來訪時表示，支持強化國家網路安全，並表示國安會與行政院高層將主導國家網路安全的工作。所有對國家安全之新型態威脅、網路戰爭之風險、網路武器／間諜的出現、網路恐怖主義及網路犯罪的對抗等，應加強國際合作、協同政院各部會，結合民間資安潛力，攜手打造媲美先進國家的資安防護與應變機制，確保「國家關鍵通資基礎建設」，提升國家整體網路戰力，厚植全方位防禦（仇佩芬，2016）。

三、資安就是國安，保衛數位國土

資安即國安，因此在戰備訓練、危安防處及資安管控等，應堅守「程序、步驟、要領」的工作守則，建立按部就班、循序漸進的訓練觀念。同時在戰備訓練、危安防處及資安管控等方面，應特別注重人員的專業性及機敏性，落實精進各項戰備訓練及保密工作，以提升國防資通電戰力。

歐盟的國家安全概念，不同於美國，二者思維相去甚遠。荷蘭的敵人在哪？需要投入如此的數位安防建設。探究荷蘭要應付恐怖份子直搗國土，兼負作為一個經濟實體的歐盟成員國需要面對的挑戰與威脅，係以此擴展了荷蘭安防工作的架構。

現代不僅是有形國土的戰爭，還包括無形數位國土的保衛。荷蘭以網路攻防為核心，通訊安全為基礎，電磁發展為前瞻，這種超越傳統的空中、海域及地面的防衛概念，成為國防上第一層嚇阻兵力，並整合各軍種的一種聯合作戰。

第六節 關於組織變革與部屬激勵

在此次的研習中，學員領略到公共政策或政府組織所涉及問題處理的複雜程度，已非單一部會和單一個人的職權所能完全處理與因應。公部門與高階公務員若仍以傳統的思維觀念面對組織變革，忽略激勵部屬，缺乏政策創新性、全局性與變通性，將會引發更多的領導盲點與組織失能，本文建議如下：

一、廣邀國際人才籌組階段性智庫，擘劃國家未來發展

建議政府邀請不同部門之高階領導人，並邀請具國際視野及成功變革經驗之領導人或教授，籌組階段性智庫，共同協力完成對國家未來發展具創新性及變革性議題描繪及規劃。

二、籌組年輕工作團隊，協助政府解決未來趨勢議題

建議政府可以針對政府須迫切解決議題或未來趨勢議題，參考 Boonstra教授授課之理論，籌組年輕工作團隊（Action Learning Group），互相學習與激勵，進行焦點團體討論，方式如下：

- （一）描繪變革（playing field, creating one big picture）；
- （二）須提出具體行動方案及所需資源；
- （三）半年後追蹤行動方案執行成果。

三、公務員訓練課程以學習小組方式進行

建議保訓會在規劃各階公務員訓練課程時，能融入學習小組概念，規劃工作坊，讓學員學習嘗試以籌組學習小組方式，共同討論學習與激勵，並能凝聚共識，解決組織內的問題。

第十章 結語

17世紀是荷蘭的黃金年代，當時的全球貿易、科學與藝術等方面均獲得極大成就；此時，被稱為荷蘭歷史上最偉大的畫家林布蘭（Rembrandt Harmenszoon van Rijn）曾言其一生的追求是「最偉大與最自然的律動」，這句話若用於形容現在21世紀的荷蘭亦是相當貼切，因為這個國家不但國力強大，各項經濟建設進步，而且十分重視自然環境保育與循環經濟的運用。2017年瑞士洛桑管理學院（IMD）世界競爭力年報評比，荷蘭為歐洲最具競爭力的國家，也是全球競爭力排名第五的國家（簡立宗，2017）；聯合國2017年公布的最新「世界幸福指數報告」，荷蘭是全球十大幸福國家之一，排名第六位（BBC中文網，2017），學員千里迢迢到荷蘭學習，獲益滿載，均覺得不虛此行。

荷蘭國土面積雖小，地理位置更是面臨海洪危害，然而此種劣勢並非是發展的阻力，荷蘭以由中央到地方強力推動的官僚治理模式，初期為解決急迫性水患，須由政府剛性主導發揮效率，講究的是公部門的整合，隨著治理成效改善，而蛻變為圩田政策型式，以柔性溝通，保留彈性的橫向整合，尤以民間組織的委員會功能最彰，成為政府與地方居民的中介者，甚至引領政府指導角色發揮專業顧問功能，減少行政耗損，以強大之橫向組織力量，善用政府、產業與社會Triangle三角架構推動公共政策，其成效卓越，實值得我國參考借鏡。

反觀我國現今推動公共建設，普遍存在本位主義，相關主管機關與民間社群缺乏以國家利益為整體依歸的圩田政策精神，以致形成對立誤解延宕國家建設，長久以往，將削弱國家之競爭力，因此如何仿效借鏡荷蘭政府善用委員會組織成為縱向及橫向溝通管道之作法，充分發揮借力使力的策略引導，更是本次海外研習的重要目的之一。

近年來，社會企業為世界的發展趨勢，荷蘭與我國在社會企業的發展均屬初期，但荷蘭在政府、社會、企業的金三角協力推動下，發展相當快速，亦能協助解決重要的社會問題。我國亦宜連結地方政府、民間組織及企業力量共同推動社會企業，以期社會企業在臺灣也能開枝散葉。此外，透過創意而建成的園區，只是循環經濟的一個點子，然在荷蘭，此類想法處處俯拾可得，值得國人學習，因為循環經濟雖為我國重大施政及發展政策，但相關的實例仍不可得，建議應該訂定明確的目標，優先導入公私治理、跨域整合的概念，中央和地方齊投入資源，積極發展兼具循環經濟的創新園區。此次出國研習，實際了解到荷蘭如何從社會福利國家轉型為參與式社會，如何發展分權治理策略以及實踐作法，並考量環境時勢時有變遷或新興議題衍生，各項政策均有調整之可能，以因應其所面臨的各項挑戰。

反思荷蘭的農業發展，我國農業技術研究並不遜荷蘭，未來如持續發展類合作社組織之中衛體系、建立專業農企、推動食品加工產業、塑造及定位優勢農產品項，打造國際品牌、進軍國際市場，當亦大有可為，使農業成為國人的驕傲、年輕人願意投入的產業。農業因全球化走入國際，因為全球化的過程是機會也是危機，機會是開拓全球資源及市場，危機是面臨全球競爭，面臨國際性的挑戰，政府也要有角色轉換的能力。荷蘭成功的例子，則可做為臺灣的借鏡。其次，從公共行政實務上，我們也應思考，更多的管理控制，還是更多的充權？全球化有著國際性的普遍標準，但又有著地方性由下而上的形成過程，例如市場經濟是全球化的趨勢，但各國的市場機制卻不盡相同。在公共行政上，區域治理、地方自治、社區組織也伴隨著全球化高漲，而非消退。全球化如一個相反相成的過程（康德稱為二律背反antimony），有著國際性及地方性的雙重特性，荷蘭作數位建設規劃時，例如國防及 TNO 研發，是能考量荷蘭地方與歐盟共盟的發展。

轉型的年代、轉型的思維，荷蘭以溝通消彌全球化與在地化的差異，世界全球化的過程，其實存在許多不同的地方差異。荷蘭以尊重多元、溝通的態度，消弭其差異。例如歐盟是由許多不同國家所組成，這些國家在文化、法律、稅制、政策等等都有所差異，荷蘭在歐盟中以溝通調合全球化與在地化的差異。放眼國際、務實樂觀、妥協容忍，是荷蘭全球化思維的特色，全球化對小國家相當有利，可以利用全球佈局為國家創造利基，數位基礎建設扮演重要的角色，以臺灣若缺乏全球思維，國家發展必定受限。

「提供光明，黑暗就會自己消失。」是文藝復興時代荷蘭著名的人文主義者伊拉斯謨斯（Desiderius Erasmus, 1466-1536）所言。今日的荷蘭正指引著一條國家經營策略的光明大道，給來自東方的我們一股震撼與方向，未來，我們不會忘記國家的栽培，將荷蘭所學再精進後，戮力貢獻於國家發展。

附錄

壹、雙語對照表

序號	英文詞彙及簡稱	中文翻譯及簡稱
1	Netherlands School of Public Administration, NSOB	荷蘭公共行政學院
2	consensus-based	以共識為基礎
3	Polder model	圩田模式
4	social Enterprise	社會企業
5	new public management	新公共管理
6	network governance	網絡治理
7	societal resilience	社會韌性
8	Maeslantkering	馬仕朗防風暴潮擋潮閘工程（馬仕朗大壩）
9	Deltaplan	三角洲計畫
10	participation community	參與式社會
11	decrease social spending	降低社福支出
12	models of social welfares	社會福利原則
13	Beveridge principle— Report on Social Insurance	英國貝弗里奇報告— 社會保險報告書
14	Bismarck principle	德國俾斯麥模式
15	types of welfare states	社會福利國家類型
16	liberal type	自由型
17	coverage limited	覆蓋率受限
18	general taxation	一般稅收
19	corporatist type	統合型
20	hierarchical	階級差異
21	distribution	特別款
22	social democratic type	社會民主型
23	algemene ouderdomswet, AOW	政府退休金
24	decentralization	分權治理
25	Participation Act	全民參與法案

26	Youth Act	青年法案
27	Extramural Care	機構外部整合照護條例
28	a big community	大社區
29	states intervention “crowds out” self-responsibilities	個人責任為先、政府介入在後
30	social adhesion	社會融合
31	aging process	高齡化社會進程
32	taxes-based	稅收制
33	pay as you go, PAYGO	隨收隨付方式
34	occupational	職業別基金制
35	three pillars	三層式
36	consensus economy	共識經濟
37	consultation economy	協商經濟
38	Netherlands Organization for Applied Scientific Research, TNO	荷蘭應用科學研究院
39	Joint Sigint Cyber Unit	聯合信號情報小組
40	Defence Cyber Command	國防部網絡司令部
41	the green pharmacy	藥食同源
42	mega farms	超大型農戶
43	food valley	食品矽谷
44	adaptive planning	適應性計畫
45	dynamic adaptive plans	動態適應計畫
46	centralization	中央化
47	deep change	深度改變
48	global leadership	全球化領導力
49	adaptive leadership	適應性領導力
50	transformative leadership	變革型領導力
51	coaching	同儕教練
52	self-awareness	自我認知
53	story telling and sense making	故事說服力
54	big picture	巨像圖

55	culture values	文化價值
56	competitive strategies	競爭策略
57	unique competences	專長優勢
58	organizational dynamics	組織機動性
59	change strategies	變革策略
60	formats for play	界定變革範圍
61	intervention strength	介入強度
62	experiences of playing	變革經驗
63	mainstream	主流助力
64	undercurrent	暗流阻力
65	single payer	單一保險人制
66	motivation	社會激勵
67	Chaos Theory	混沌理論
68	The Butterfly Effect	蝴蝶效應

貳、參考資料

- 三輪泰史（2014）。從荷蘭強化農業競爭力看日本農業活性化政策。台北：行政院農委會農業科技決策支援資訊平台。
- 仇佩芬（2016）。強化網路安全，蔡英文：國安會及行政院高階官員主導。取自 <https://tw.news.yahoo.com/E5%B0%8E-103800628.html>。
- 毛詠琪（2017）。自由之國的包容與務實個性。取自 <https://jumper.hk01.com/channel/>。
- 林育慈（2008）。以荷蘭氣候變遷減災調適經驗探討我國空間規畫之策略方向——與水共生之空間。台北：內政部建築研究所。
- 國家地理雜誌（2017）。蕞爾小國、餵飽全世界。2017年9月號。
- 荷蘭社會保險銀行（2017）。荷蘭退休金資訊網。取自 <https://www.svb.nl/int/en/about/>。
- 荷蘭基礎設施和環境部（2017）。三角洲計畫。取自 <https://www.government.nl/topics/delta-programme>
- 陳武雄（2010）。前瞻與永續——訪問荷蘭的心得與感想。行政院農委會公務出國報告。
- 鹿特丹港務公司（2017）。為什麼選擇鹿特丹。取自 <https://www.portofrotterdam.com/cn/asia/ouzhougankou>
- 曾冠球（2011）。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。文官制度季刊，第3卷第1期。
- 溫祖康（2008）。借鏡荷蘭農業的成功讓臺灣農業風雲再起。豐年雜誌，第58

卷第21期。

經濟部（2014）。**社會企業行動方案（103-105）**。台北：經濟部。

維基百科（2017）。**荷蘭介紹**。取自<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E8%8D%B7%E5%85%B0>

簡立宗（2017）。**荷蘭全球競爭力排名表現亮眼**。載於中時電子報，取自<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170616000323-260208>

藍於琛（2004）。**荷蘭與德國統合主義式改革的政治經濟分析**。國立政治大學政治研究所博士論文，未出版。

AOW pension（2017）。**AOW pension rates**。Retrieved from https://www.svb.nl/int/en/aow/hogte_aow/bedragen/

BBC中文網（2017）。**世界幸福指數排名**。取自<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39329074>

Demokwekerij（2017）。**參訪Demokwekerij荷蘭推動農糧方式簡報**。

Digital Planet（2017）。**Digital Evolution Index Trajectory Chart**。Retrieved from <https://sites.tufts.edu/digitalplanet/dei14/>。

Education without Borders（2017）。**Case Study: the Dutch Polder Model**。Retrieved from <http://hum300.tolearn.net/case-study-the-dutch-polder-model>

Fans News（2017）。**荷蘭內閣撥款數億歐元，防止低收入人士購買力下滑**。取自<https://kknews.cc/world/535xbrk.html>

De Graaf, E.（2017）。**Digital Governance**. NE. NSOB.

Jaap Boonstra（2017）。**Adaptive and transformative leadership（PPT）**。

Koppert & Cress（2017）。**參訪Koppert & Cress芽菜公司簡報**。

Lola Lik（2017）。**Lola Lik**。Retrieved from <http://www.lolalik.nl>

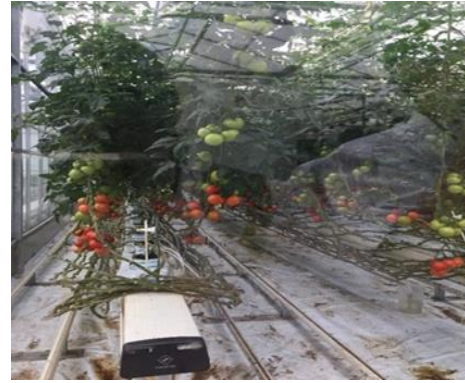
- Martijn Van Der Steen (2017) .**Collaborative Governance in the Netherlands** (PPT) .
- Ministerie van Defensie (2017) . **Defence in the Digital Domain**. Retrieved from <http://www.militairespectator.nl/thema/cyberoperations/artikel/defensie-het-digitale-domein>
- Stefan Panhuijsen (2017) .**Development of social entrepreneurship in the Netherlands** (PPT) .
- Thomas Mason(2017). **The Circular Economy and Urban Development** (PPT) .
- TNO. (2017) . **Introduction of TNO**. Retrieved from <https://www.tno.nl/en/>
- Van de Ven FHM (2016) 。**氣候變遷與都市防洪策略簡報** 。發表於 2016年10月21日南方治水論壇 。

參、活動照片

	
<p>NSOB行政團隊</p>	<p>NSOB副院長 Martijn van der Steen 教授</p>
	
<p>參訪 Koppert & Cress 植物栽培公司</p>	<p>Koppert & Cress 公司 植/食物餐桌</p>
	
<p>Koppert & Cress 公司芽菜產品</p>	<p>Demokwekerij 園藝資材展示中心</p>



Demokwekerij 展示中心
現代化溫室



Demokwekerij 展示中心
蕃茄溫室與蜜蜂巢箱



Vincent Marchau 教授講授
不確定性政策制定



Peter Persoon 先生講授馬仕朗大
壩工程 (Maeslantkering)



鹿特丹港 Maasvlakte 2
發展示意圖



葉副主委與學員於馬仕朗大壩前合影



Rob Ligtenberg 先生講授
南荷蘭省協力運作



南荷蘭省協力運作土地規劃圖



監獄改造新創中心 Lola Lik



葉副主委與學員於 Lola Lik 合影



參訪循環經濟 De Ceugel社區



葉副主委與學員於 De Ceugel合影



Fenger教授講授
社福國家轉型與困境



Fenger 授課後之學員討論與發表



De Leyhoeve 老人公寓



De Leyhoeve 老人公寓—咖啡廳



De Leyhoeve 老人公寓—
閱讀空間



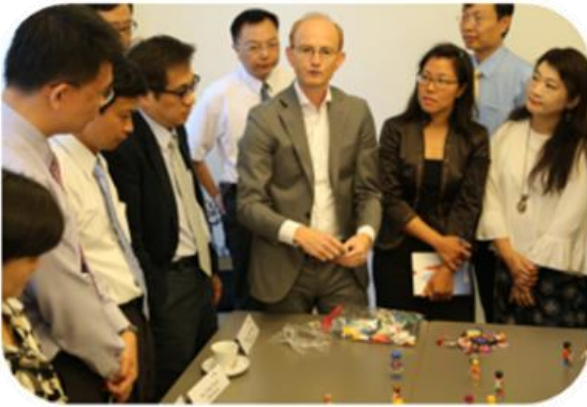
De Leyhoeve 老人公寓—
住客起居室



Eric de Graaf 講授數位治理



Jaap Boonstra 教授講授
組織變革與部屬激勵



Martijn 教授講授荷蘭競爭優勢



參訪騎士樓國會大廳



拜訪駐荷蘭代表處



參訪國際法庭—和平宮



第一組學員課堂留影



第一組學員成果發表



第二組學員課堂留影



第二組學員成果發表



第三組學員課堂留影



第三組學員成果發表



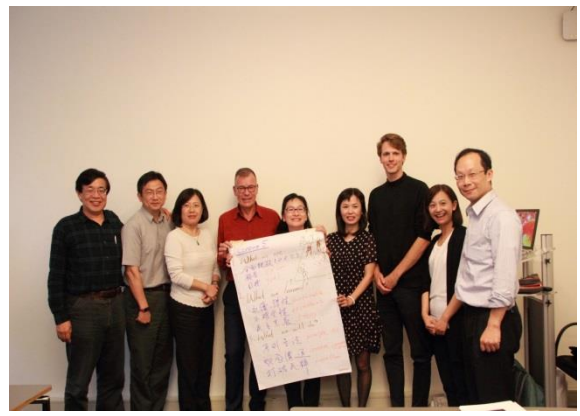
第四組學員課堂留影



第四組學員成果發表



第五組學員課堂留影



第五組學員成果發表



團員巧遇荷蘭總理馬克·呂特
(Mark Rutte)



NSOB 高階管理課程教務長 Esmé C
artens 暨院長兼執行長 Dr. Paul
H. A. Frissen



周台竹大使參加結訓典禮



結訓典禮周台竹大使之勉勵



結訓典禮葉副主委之勉勵



結訓典禮李毓娟學姊代表學員致詞

肆、文官看世界

看不一樣的荷蘭志工模式

陸正威（南投縣政府參議）

一、不一樣的荷蘭

荷蘭，給人的第一印象可能是鬱金香、風車、乳牛或藝術家梵谷（Van Gogh）。面積不過四萬平方公里，沒法與美、俄、英、德、法等國大小相提並論，充其量也只比台灣三萬六千平方公里大一點，甚至荷蘭現有20%面積是填海造陸而來。但荷蘭的國民所得卻是全球第10，也是聯合國世界快樂報告（World Happiness Report）全球第四的快樂國度。

這個小而美的國家，如何帶給民眾快樂與幸福感，所憑藉的不是強大的軍事或工業，或許是一種和諧、知足的服務人生態度，其中志工服務更別有風格，使荷蘭更具特色。

二、人性關懷的荷蘭志工模式舉例

（一）臨終志工

臨終志工在國內也稱為安寧志工，但在荷蘭很另類。例如有個「救護車之願基金會（Ambulance Wish Foundation）」，他們是民間救護人員，為末期病患實現最後的願望，諸如到美術館看畫、到海邊看夕陽、到自己最想到的小莊園等等。起源於荷蘭一位救護車司機，他聽

了位癌末病患說「想最後一次看船」，和同事商量後決定將車駛往海邊，這個經驗給了大家啟示，將這「臨終之願」的志工活動繼續擴大推展。

（二）身障志工

每年的3月18、19日是荷蘭全國志工日，荷蘭有個PAMEIJER的協會，常於這時期招募志工，陪伴身障或老人前往鹿特丹動物園或其他景點，我國慈濟志工也曾於2011年參與活動，為有身心障礙或失能的老人，提供安全和快樂的社交活動。

（三）「跨代屋」志工

大城市房租貴，年輕人或學生居住大不易。荷蘭近年出現「跨代屋」，當地養老院以免租作號招，吸引年輕人入住，但每週需提供一定時數的志工回饋，如陪老人下棋、聊天、跑腿購物等。跨代屋的老人，過去常聊的是誰住院或過世的哀傷話題，現在聊的是哪位年輕人找到工作、和異性吵架等。這計畫不但為初入社會的青年提供居所，也為養老院注入年輕活力，令長者生活不再枯燥乏味。

（四）失智友善超市志工

隨著全球人口高齡化，一般常想到的是無障礙環境，荷蘭有超市業者則是想到如何使購物環境對老年人更友善。老人可能健忘、不小心失手摔壞物品、老花眼看不清產品標識、不了解新產品種類功用、甚至是忘了結帳等。業者提供獎勵鼓勵民眾前來擔任志工，協助老人購物及說明，營造更放心、友善的超市環境。

三、結語與啟示

荷蘭人追求有意義的活動，更勝於工作賺錢，不少荷蘭人平時會擔任志工，即使無償，也甘之如飴、樂在其中。況且，荷蘭人民平均工時還比其他歐美先進國家少20%，人口、土地又只與台灣相仿，顯示均衡的物質、精神生活，小國也能有著令人稱羨的經濟奇蹟與生活滿意度，是值得台灣觀摩與學習。

參考文獻（略）