

考試院 108 年度文官制度出國考察

東協公共行政改革考察報告

報告人：詹中原

中華民國 109 年 1 月

目 錄

壹、考察緣起.....	1
貳、考察行程.....	1
參、東協國家行政改革介紹.....	2
一、越南行政十年(2011-2020)改革計畫.....	2
二、寮國：去中央化政策(Sam Sang)之策略.....	4
三、菲律賓：由文官委員會推動的績效治理系統.....	6
四、泰國：策略轉型辦公室推動國家政策改革計畫.....	8
五、印尼：動態彈性治理(dynamic governance).....	10
六、柬埔寨：策略性俸給制度及次國家行政(SNA)改革.....	12
肆、考察心得與建議.....	15
附錄 考察活動照片.....	18

壹、考察緣起

本院為全國最高文官制度主管機關，掌理公務人員之考選、銓敘與保障培訓等事項，為藉他山之石，期透過考察汲取各國經驗，提昇我國競爭力，成為本院之重要任務。

越南將任 2020 年東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 以下簡稱東協)輪值主席，我國並非東協十國(柬埔寨、汶萊、印度尼西亞、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南)成員，但又值大力推動新南向政策?兩者相關性甚高。

本次特應東協相關議題高峰會邀請出席 2019 年 12 月 5-6 日(星期四-星期五)在金邊召開之「東協國家經濟轉型中之國家發展能力」會議，除瞭解新南向政策推動與東協各國政府行政改革現況外，並對東協各國公部門人力資源管理及當前政策執行主題交換意見及蒐集資訊，供全面瞭解亞洲東協國際情勢及各國行政制度發展參考。

貳、考察行程

本次考察行程自 108 年 11 月 29 日起至 12 月 8 日止，共計 10 日，期間出席東協相關會議，並參訪拜會政府、學校機關(構)人員，說明如下：

- 一、我國駐越南台北經濟文化辦事處：石瑞琦大使(公出)、陳錦玲公使(代)、李明教育參事兼組長、張舒晴教育秘書、張文俊法務秘書

- 二、越南河內內政大學(Home Affairs Hanoi University)：Hai Phu Do 教授
- 三、越南教育暨訓練部(Ministry of Education and Training) Msc. Le Thi Thuy Nga 執行院長
- 四、越南國立教育管理學院(National Academy of education management)：Pham Quang Trung 院長、MA. Luong Khanh Luong 副院長
- 五、越南卓越領導與管理中心(Center for Excellence in Leadership and Management, CELM)：Hai Phu Do 主任
- 六、越南國家行政學院(National Academy of Public Administration, NAPA)：管理委員會斐輝松教授
- 七、柬埔寨國立管理大學(National University of Management)：Dr. Hor Peng 校長、Prof. Sou Phalla 院長、Prof. Stephen Paterson 主任
- 八、柬埔寨旅遊部 Nou Sophal 局長

參、東協國家行政改革介紹

一、越南行政十年(2011-2020)改革計畫

越南總理在 2001 年首次簽署推動 2001-2010 公共行政改革計畫，致力於推動：行政機關裁減、公務人力素質提升、行政程序簡化及政府財政管理改革。為了延續此一計畫，復於 2011 年 11 月 8 日發布 2011-2020 公共行政改革計畫。主要目標如下分述：

(一)機構改革：根據 1992 年修訂的憲法，制定完善的相關法律制

度。俾從過去擁有無限權力的「極權行政」轉向具有依法行政特質的「法治行政」，可說是當前越南推動行政改革相當重視的理念。

- (二) 行政流程改革：簡化相關作業流程、提供便捷服務，並加強各項服務品質，特別是攸關民眾與企業之服務事項。
- (三) 組織改造：調整各部會組織架構、人員和權限的分配，並將政府部份業務委由社會團體或非政府組織(NGO)執行，透過委外方式提升政府服務效率。
- (四) 提升公務人員職能：使公務人員具備良善品德、政治操守、專業能力、以及為民服務之精神。
- (五) 公共財務改革：有效地動員、分配和使用各種資源以推動社會經濟發展，調整稅務政策以及改善薪資與社會安全政策。
- (六) 行政制度現代化：建立全面性的公部門網路作業系統。預計到 2020 年，各單位 90% 的文件都將在線上交換，並且提供線上申請或查詢眾多政府服務項目，滿足一般民眾和私人企業之服務需求。

越南行政改革目前成果如下：

- (一) 政府各層級單位至今審閱了十萬多份的修法相關文件，修正、補充、簽署了約 17,000 法令，確保規範之合法性，統一性和可行性。
- (二) 調整國家行政體系內各單位的功能、職責和架構，以因應各項事務。
- (三) 採用「一站式」服務機制簡化流程並提高效能。

- (四)調整組織架構，精簡公務人力，提高公務人員素質，進而提升服務品質。
- (五)逐步改革國家預算收支管理和國有資產使用管理政策和機制，促進國家預算收支的合法化和公開化，提高了國家預算管理的民主度和透明度。對公共財產採購的管理，使用和投資亦受到更嚴格的監管，以完善公共財務管理制度。

但越南行政改革仍面臨到限制和挑戰：

- (一)儘管中央政府和地方政府之間的權力下放得到了大力促進和完成，但是在財政，人力和設施資源上，中央仍掌權從而影響了權力下放的成果。
- (二)在改善人員招募程序方面，政府動作相當緩慢，往往流於形式，未能設立明確用才標準。
- (三)官僚制度和貪汙腐敗仍然常見，很難達到真正的開放透明，招致民怨。
- (四)公共財政改革只是第一步，接下來計畫邀請民間機構來監督，但政府還沒有勇氣下放權力，顯得裹足不前，至今尚未執行。
- (五)無紙化作業系統執行程度不一，尚未能建立完整的全國線上作業機制。

二、寮國：去中央化政策(Sam Sang)之策略

「2030 展望寮國計畫」(Lao Vision 2030)預計在 2030 年將寮國發展成一個中高所得經濟體，而其全國社會經濟發展計畫

(National Social and Economic Development Plan)則強調(1)全面性帶動經濟成長，(2)加強人文發展，以及(3)改善環境保護。同步推動的公共行政改革，其四大面向如下：民眾參與、改善服務、法律規範、財政管理。主辦部會為國會、內政部、司法部和財政部，而各層級政府單位都有責任配合辦理。

其中「去中央化政策」(Sam Sang)係以各省份為策略單位，各行政區域為鞏固單位，而以鄉鎮作為發展單位。此政策的三大目標是：(1)提高服務效率，(2)使民眾能參與更多公共事務，(3)並在政府和民間之間建立合作橋樑以帶動地方發展並降低貧窮。最終目標則是將全國的地方行政單位改造為有能力規劃預算並提供更多服務的組織。如此一來，寮國政府期許能串連中央和地方，和民眾有效溝通，與企業密切合作，打造出一個永續的公民社會。惟當今遇到之挑戰如下：

- (一)不論是中央或地方，所擬定的計畫仍缺乏明確目標，僅有大致架構，導致評估效益困難。
- (二)部分地方單位的權限不足以推動計畫，須等待更高層級協助。某些計畫則不知該由中央或地方來推動。另有部分計畫因為涉及層面較廣，使得執行不易。
- (三)儘管中央有制定政策來促進地方發展，部分地方單位卻將焦點放在監控管理，而不是促進和營造有利於商業、生產、貿易和服務營運的環境，增進效能。

基上，寮國未來改革方向有：

- (一)根據政府的策略及法令規定，配合訂定具體詳細的計畫，以利中央到地方全面執行。
- (二)政府部會將修訂相關法條，建構完善的法令，並建立跨部會合作機制。
- (三)中央政府持續根據每個部門訂定的目標及標準，期許 2020 年將 5 到 10 個省份建設為策略單位，將 2 到 5 個行政區建設為鞏固單位，並將每個行政區當中三分之二的鄉鎮建設為發展單位。
- (四)支援地方單位，幫助其有效且有力地運用中央政府所賦予的責任和義務來推動改革。

從上述可發現，此政策以長期發展為主，必須系統性持續進行，並設立明確方針，才能確保改善政府治理和公共行政制度。而地方單位的能力，對於該地發展至關重要。在去中央化政策下，除了舉辦訓練課程以加強地方人員的專業能力，也應派遣部會級的專業團隊赴地方單位，根據該單位的需求擬定計畫和實踐步驟，傳承經驗，提升地方治理能力。

三、菲律賓：由文官委員會推動的績效治理系統

菲律賓文官總數達 170 萬人，受僱於 11,892 個政府機構(包括中央地方政府以及國營企業、公司的雇員和公立學校教師)。根據 1987 年修訂的菲律賓憲法，文官委員會(Civil Service Commission)為菲律賓中央人事主管機關，由一名主席和兩名委員組成。委員會的歷史超過一世紀，從 1900 年代的小型事務局發展

為當今具備憲法地位之委員會，負責辦理公務人員考試、官制官規等事務。

菲律賓的績效治理制度(Performance Governance System, PGS)係長期在一個全面性、合作式的架構下來設計和執行的文官改革制度，其並參考他國政府的策略管理經驗來因應公務機關的需求。在此制度下的改革分為四階段：

- (一)擬定策略(initiation)以增進運作效能、財務透明和社會影響力；
- (二)合規性審核(compliance)以更佳地運用資源和人力；
- (三)確切執行(proficiency)以確保政府績效；以及
- (四)在機關執行政策兩年後，進行績效審核，結果產出突破性的財務業績和高度的社會影響力，則將予制度化(institutionalization)。

透過績效治理制度，文官委員會從以規範為主的人事管理，轉變成以發展為重的機制。發展公部門人力資源的同時，也賦予地方政府權力。並且以人民為中心。績效治理制度協助公務機關找出當下運作和目標需求之間的差距，對於發展策略性思維和建立未來 20 年長遠目標特別有幫助。委員會的團隊具備跨領域專業人才，能整合系統並持續精進，而非只是單一領域作獨斷決定。委員會甚至取得在考試、任用、裁決、訓練這四方面的 ISO9001:2008「國際品質管理系統標準」認證，以確保服務品質，並贏得民眾信任。

中央政府的「菲律賓雄心 2040 計畫」(Philippines' AmBisyon

2040)，是要將菲律賓打造成一個繁榮的中產社會，人民長壽健康，社區多元而互信。而文官委員會的最新願景，是在 2030 年以前成為全世界人力資源策略管理和組織發展的典範。在雄心計畫之下，委員會設計了一個策略地圖，共涵蓋以下 11 個目標，期望於 2022 年前完成：

- (一) 回應式的文官人力資源管理制度
- (二) 專業合作的文官體系
- (三) 高效能的行政公平
- (四) 優質的文官委員會
- (五) 卓越的準司法程序
- (六) 強化顧客管理、改善規範程序
- (七) 強化知識管理
- (八) 加強公務人員職能
- (九) 高績效學習型組織
- (十) 妥善管理財務資源
- (十一) 培養與在地和國際組織間的伙伴關係

四、泰國：策略轉型辦公室推動國家政策改革計畫

泰國目前正在推動為期 20 年的國家策略暨改革計畫，最大宗旨是增進公部門效率和效能。策略轉型辦公室 (Strategic Transformation Office, STO) 於 2018 年由國家和平秩序委員會 (National Council for Peace and Order) 成立，隸屬於泰國總理之下，非屬任何部門，承總理之命推動特殊政策，組織成員計

有 55 名，工作期限只有 5 年。之後，由國家戰略委員會(National Strategy Committee, NSC) 評估其是否繼續設置。

策略轉型辦公室負責推動國家改革、制定國家策略以及計畫執行。主要任務如下：

- (一) 向中央建議政策或方案，以有效執行國家改革、國家策略以及計畫執行。
- (二) 蒐集和運用有關國家改革、國家策略以及計畫執行之資訊及數據。
- (三) 和全國策略委員會、國家改革委員會、以及其他相關委員會等合作。
- (四) 受理和國家改革、國家策略以及計畫執行有關的民眾陳情和建議。
- (五) 為政府官員規劃有關國家改革、國家策略以及計畫執行之特殊訓練。
- (六) 其他總理交辦事項。

策略轉型辦公室由總理擔任主席的理事會進行監督。總理任命一位副總理為理事會副主席。其他理事會成員包括：(1) 三名由總理指派的部長，(2) 國防部永久秘書，(3) 全國經濟和社會發展委員會秘書長，(4) 公共發展委員會秘書長，(5) 文官委員會秘書長，(6) 國家委員會秘書長，(7) 預算總長，以及(8) 民間專家，但不超過三名且須經由內閣同意。

20 年國家策略暨改革計畫指出：該國的最終目標之一是公部門組織縮編，提高政府效能。因此，依內閣決議，除非有必要，

否則不得成立新政府機構。其中，策略轉型辦公室的建立因有特殊原因而例外。

泰國多年來以雙向方式執行政策，從上到下、也從下到上發展國力。中央政府會先制定多面向的社會經濟政策，再要求地方政府執行。過程中，地方政府甚至是社區都可提出希望中央關注及解決的問題，回頭請求中央政府提供協助。但近年來策略轉型辦公室發現地方政府有可能因為不理解政策立意而執行不良，然而根本原因是中央立法者未能至地方體察民意，導致落差。因此辦公室以「建立夥伴關係並帶來改變(partnership for change)」為己任，為決策者、執行者和其他相關單位搭建橋樑。以降低貧窮為例，辦公室會指派專家前往鄉鎮提供指導，並取得民間團體支援，進而使民眾脫離貧困。

因此，策略轉型辦公室認為，從經驗中學習並採取團隊合作，是成功改革的兩大要素。現已成立一專業小組，成員來自各級單位，皆具豐富經驗。而為了達成日後任務，辦公室現正尋求和國內外組織的合作，在相關政策架構下，加強人員職能。並期許和合作組織分享實務經驗和專業技術，創造更高績效。

五、印尼：動態彈性治理(dynamic governance)

印尼總統佐科·維多多(Joko Widodo)於2019年公開表示：「印尼政府必須強調以結果為導向的管理模式。除了機關整併，簡化行政流程，也要採用最新技術，更要淘汰效率不彰的公務人員。」總統並列出三大目標：(1)確保國家機關公平運作，以創造共榮並

提高服務品質；(2)改善政府治理效能指數；(3)根除貪汙，強化道德對國家的影響力。事實上，印尼公務人員不但普遍產能低，年齡層也偏高，而民眾參與度不高，相關執法鬆散，地方派系角力影響中央政策執行，這些都影響了官僚體制的運作。

回顧印尼多年來的行政改革，在宏觀方面，1998年修訂憲法。2010年實施去中央化政策。2016年制定金融危機法。2019年強化總統內閣制。具體改革措施如下：

- (一)成立憲法法庭、反貪污委員會、公平委員會。
- (二)實施去中央化政策，將權力下放至地方政府。
- (三)將「法院管理」從「政府」獨立，避免法院受到政府掌控。
- (四)也將「中央銀行」和「金融服務主管機構」分開，給予央行更多自主權，從而穩定匯率。
- (五)在總統監督下，打造一個能將金融風險降到最低的機制。

微觀方面，1998年到2010年制定標準和指標，並提出財政和績效報告。2010年前後整合各項計畫和預算。2019年前後以流程簡化提供更多服務。改革指標包括：(1)建立以績效為基礎的問責系統 (Performance Based Accountability Systems, SAKIP)，包括：策略發展計畫、重點績效指標、年度績效計劃、績效同意書、績效評估、以及績效報告；(2)改革官僚體制；(3)政府效能指標。

目前改革方向如下：

- (一)持續重視透過組織績效管理系統，增進政府效率和功能。
- (二)中央和地方行政單位現代化，提供創新公共服務。
- (三)在各組織內部建立「政風單位」，以帶動制度改革。

未來計畫包括：

- (一)整合績效和財務管理作業。
- (二)整合組織和個人表現，建立績效管理系統。
- (三)改革司法體系和公共服務，獎勵新創企業。

政府期許 2025 年，建立一個動態彈性治理制度(dynamic governance)。指標包括(1)公民滿意度調查；(2)經商環境改革；(3)政府效能指標；(4)E 政府指標-包括 E 計畫、E 預算、E 服務、E 支付…等。

六、柬埔寨：策略性俸給制度及次國家行政(SNA)改革

柬埔寨政府實行權力分立原則，分為行政權、立法權及司法權。內閣由首相、副首相及 29 個部會首長組成，立法機關包括憲法法庭、國會和參議院，法院由初級法院、上訴法院和最高法院三級組成。柬埔寨公務人員職位分類由高至低分為 A 類(指各省廳長等高階文官)約有 5 萬 7, 718 人(占 28%)、B 類(指各省副廳長等文官)約有 6 萬 9, 952 人(占 33%)、C 類 (行政專業職位)約有 8 萬 1, 000 人(占 39%)。

過去幾十年來，政府內部的人力資源管理問題主要是訓練不足和人員專業能力不夠。另外未能進行職缺分析，招募時沒有統一標準，職責分配不公，薪資過低，升遷不透明等也都造成挑戰。傳統上，中央化政策亦影響了人力資源管理的運作。柬埔寨公共行政的改革著重在策略性俸給制度及次國家行政(SNA)改革二方面：

(一) 策略性俸給制度改革

柬埔寨公務人員俸給區分如下表一，並就所列俸點折算俸額發給：

1. A 類分 3 等，第 3 等俸級分 4 級，第 2 等俸級分 4 級，第 1 等俸級分 6 級。
2. B 類分 3 等，第 3 等俸級分 4 級，第 2 等俸級分 4 級，第 1 等俸級分 6 級。
3. C 類分 1 等 10 級。

表一 公務人員俸給表

分類	等次													
	3				2				1					
A	級				級				級					
	4	3	2	1	4	3	2	1	6	5	4	3	2	1
	俸點				俸點				俸點					
	345	354	364	379	394	410	426	443	461	479	496	513	531	550
B	3				2				1					
	級				級				級					
	4	3	2	1	4	3	2	1	6	5	4	3	2	1
	俸點				俸點				俸點					
	300	308	318	331	344	358	369	380	393	407	421	436	453	470
C				10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
				俸點										
	265	274	284	295	307	321	335	352	370	390				

柬埔寨俸給制度所遇到的挑戰如下：

1. 公務人員的薪資缺乏競爭力，較私部門低。
2. 公務人員的薪資及退休金較軍人和警察偏低，薪酬制度未符公平原則。
3. 公務人員薪資發放以現金方式給付，常未按期且有金額不正確現象。
4. 薪酬制度未以績效表現為基礎(Pay for Performance)給付薪

資，降低激勵效果。

有鑒於此，柬埔寨於 2015 年到 2018 年進行公共行政改革，將公務人員俸給制度列為重心之一，目標如下：

1. 縮小最高和最低薪資之間的差距，確保薪資平等。
2. 確保付款金額正確，且不會拖延。
3. 根據績效核發獎金，特別是教育和健康等部門。
4. 完善薪資結構，確保公務人員和軍人薪資之間的「一致性」原則
5. 根據經濟成長和預算規劃來調高公務人員薪資。

其中，策略性俸給改革架構要素包括：

1. 全國預算和通貨膨脹率。
2. 公務人員與官員的人數和規模。
3. 文官的平均生活水準。
4. 吸引具特殊專業能力的文官。
5. 績效和生產力。
6. 提高計算退休金時的基本薪資。

俸給改革成果如下：

1. 每年調漲文官薪資。
2. 每兩週發放薪資至銀行戶頭。
3. 文官、警察和軍人的薪資公平性。
4. 文官、警察和軍人對薪資的滿意度每年都在上升。
5. 提升文官的工作績效和生產力。
6. 人民可以更便利地取得政府服務，且服務品質值得信賴。

(二) 次國家行政(SNA)改革

政府於 2005 年開始「去集中化」和「去中央化」(Deconcentration and Decentralization, D&D)政策，並據此訂定 D&D 策略及方法以發展「次國家行政」(Sub-National Administration, SNA)包括三個層級：25 個省份和 1 個首都，197 個縣，以及 16,33 個區，三級行政區劃的管理架構。

在 D&D 的框架下，2010 年 5 月，政府進一步通過了地方民主發展計畫(National Program for Sub-National Democratic Development, NP-SNDD, 2010-2019)，為改革指引方針。計畫分為三階段實施。第一階段(2010-2014)焦點放在「次國家行政」的運作和程序；第二階段(2015-2017)目標為改善「次國家行政」的服務與治理；第三階段(2018-2020)著重強化縣的民主發展。

肆、考察心得與建議

一、因應政府規劃「新南向政策」，協助推動越南公教人員教育暨訓練部卓越領導與管理中心(Center for Excellence in Leadership and Management, CELM)與國內公私立大學簽訂 MOU，提供越南公教人員研習及交流機會，並設立越南河內之文官教師研習中心，增加我國文官與越南及新南向國家交流互訪機會，目前本案進行已獲教育部核准立案支持。我方負責專案人員於近期將專訪河內。此外，越南國立教育管理學院校長已接受本人邀請，將於今(109)年親自帶領越南文官來台研習。

- 二、同時，嘗試推動柬埔寨國立管理大學文官、學員與我國教育訓練機構交流之可能，進一步深化開拓與新南向國家文官交流契機。並邀請柬埔寨國立管理大學校長 Dr. Hor Peng 及 Prof. Sou Phalla 院長訪台。
- 三、擬邀請柬埔寨旅遊部官員 Nou Sophal 局長訪台促進該部公務人員交流之 MOU 推動。
- 四、「新南向政策」之推動，應全力瞭解東協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)國家政經、社會局勢發展，其對新南向政策推動成果影響甚鉅。此外，全面接觸公共行政、文官制度改革現況之重要性更是不可言喻。藉由本次出席 ASEAN 相關議題之研討會議，得與越南、寮國、菲律賓、泰國、印尼、柬埔寨公部門官員學者等國經驗交流機會，並帶回最新之東協各國行政發展政府改革、經濟發展現況資料。將為推動我國與東協各國政府未來良好可能各種合作關係發展注入貢獻。
- 五、韓國總統文在寅於 2017 年 5 月就任後，在 11 月出席東亞峰會時具體提出「新南方政策」，成立國家開發協助(Official Development Assistance, ODA)辦公室，韓國新南向政策起步雖較我國晚，但文在寅總統任期未過半，即東協 10 國走過一輪，例如：韓國企業並承包建設汶萊歷史上最大規模的基礎設施計畫—淡布隆跨海大橋；另其與東協各國加大力度討論政府再造、行政革新及投資交流，高科技產業、農業、基礎建設與金融等領域的合作發展。其成果經由此次考察及參與所得之韓

國目前推動之「Korea ODA Model」發展策略，令人印象深刻，應大可為我國借鏡。

附錄 考察活動照片



拜會我國駐越南台北經濟文化辦事處陳錦玲公使合影



拜會越南國家行政學院留影



越南國家文官學院管理委員會斐輝松委員贈送胡志明及文官學院檔案資料



拜會越南國立教育管理學院留影



拜會越南國立教育管理學院進行意見交流



越南國立教育管理學院院長 Pham Quang Trung 互贈紀念品



拜會柬埔寨國立管理大學留影



拜會柬埔寨國立管理大學進行意見交流



出席東協會議留影



出席東協會議開幕式



參加東協會議相關議題研討



出席東協會議各國行政改革專題趨勢