



中華民國九十年四月二十日創刊 臺灣郵政台北誌字第六四九號執照登記為雜誌交寄 設計印刷 / 加斌設計有限公司 電話 / 02-2325 5500

## 本期提要

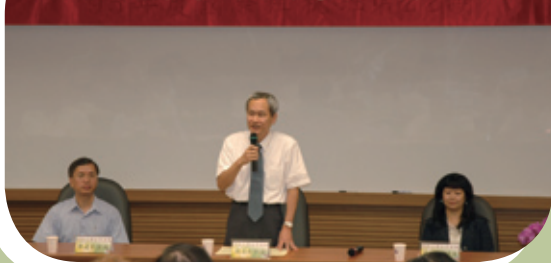
- 財政部96年度聯合表揚大會
- 財政部96年度人事主管會報辦理情形回顧
- 何部長於第44次全國賦稅會報致詞內容
- 談營業稅申報制度之改革歷程
- 公務機關公文裝訂與掃描流程作業簡化之研究
- 治理及其課責系統(上)
- 個人查調所得資料應如何保密之研究(上)



## 財政部九十六年人事主管會報辦理情形回顧

財政部人事處 / 專員 蔡秉瑤

## 財政部96年人事主管會報



為期凝聚本處暨所屬人事人員共識，瞭解所屬人事機構推動人事工作上有無窒礙難行，或應簡化作業之處，並適時宣導主管機關一行政院人事行政局本年相關推動人事重點業務，本處於本（96）年9月29日上午假本部財稅人員訓練所辦理本部96年人事主管會報，計56人參加。本部李政務次長及行政院人事行政局周局長均親自蒞臨致詞勉勵，並向全體人事主管表達期許之意。

李政務次長致詞中，希望大家主動積極做好人事服務的工作，發揮人事幕僚的功能，協助機關首長達成施政目標。至於要如何做好人事服務的工作，李政務次長認為除應秉持「以客為尊」的心外，尚應主動發掘、反映及協助解決同仁有關問題，並採人性化、多元彈性的服務，減少不必要的干預與控制。

周局長以人事人員大家長身分，期勉全體人事人員，清楚瞭解所在機關的策略目標和任務，據以營造有利的軟硬體工作環境；建立組織內部各層級間良好的意見溝通網路，使組織成員上下一心，並提供良好的人事服務，使各個成員不必為自己的權益分心，從而專心工作。最後並與與會人員座談，就大家工作遇到的瓶頸及困難，作雙向溝通。

本年度人事主管會報特別規劃「性別主流化」專題演講，茲以「性別主流化」為當前行政院重點業務，其目的為希望建構一個尊重多元化文化、尊重差異並追求公平正義的社會，打造一個兩性平等參與及共治共決的環境。為使本部所屬各機關（構）人事主管充分瞭解「性別主流化」理念及辦理內容，並督導所屬落實推動，爰於會中舉辦「性別主流化概念」專題演講，邀請臺北地方法院鄭法官麗燕演講。

專題演講結束後，隨即在處長主持下進行業務報告（法令宣導）及一般提案討論等議程。

## 財政部96年度聯合表揚大會



財政部秘書室/科長 張國賢提供

財政部96年度聯合表揚大會於本部8樓大禮堂舉行，由何部長志欽親自主持。圖為財政部96年模範公務人員於接受頒獎表揚後與部長合影，左起：張常務次長盛和、中央存保公司陳總經理戰勝、關政司桂司長先農、何部長志欽(中)、秘書室張科長國賢、訴願會廖執行秘書上雲、賦稅署陳副署長金鑑。何部長在致詞時，並以專業、廉潔、智慧、服務、圓融、敦品、勵學等勉勵全體財政人員都能更認真、更投入地為各項財政改革及經濟永續發展，奉獻心力。

## 越南財政部稅務總局稅務官員來台研習課程暨財訓所新教室啟用報導

財政部財稅人員訓練所/專員 汪定慧



財政部財稅人員訓練所應越南丁善理紀念基金會邀約，於2007年9月10日至12日一連三天舉行「越南財政部稅務總局稅務官員來台研習課程」，希望藉此提供越南財政部稅務總局官員有關我國租稅制度制定、改革及實施之經驗。

本次研習課程學員係以越南稅務總局及各省市稅務局之首長、副首長為主，開訓典禮邀請財政部張次長盛和親臨致詞。在課程規劃方面以座談會、簡報及機關參訪方式進行。在師資安排方面，財訓所延聘我國教學及實務經驗豐富的稅務官員前來講授，第一天由賦稅署王副組長綉忠針對「納稅依從及

課稅服務宣導(Promotion in Tax Compliance and Tax Service in R.O.C.)」議題，分享我國稅務機關施行納稅服務之精神、加強一般民眾租稅觀念教育與宣導之經驗，及如何提供便捷的納稅服務措施，協助納稅人輕鬆完成納稅義務，以達防止逃漏、稅收充足之目的，進而完成增進社會福祉、促進經濟發展及國家建設之目標；第二天由高雄市國稅局歐陽峰審核員講授「營業稅及統一發票管理(Administration in Value-Added Tax and Government Uniform Invoice(GUI) in R.O.C.)」，分析我國營業稅相關法令與課徵實務，及統一發票使用管理情形，提供越南稅務官員作為規劃稅制架構之參考。

參訪行程部分，為使參訓官員們實地了解我國整體租稅制度之施行現況，安排參觀並聽取財稅資料中心、中區國稅局以及臺中市稅捐處準備的詳盡簡報，為越南官員清楚介紹我國國稅、地方稅組織架構、實施概況與未來發展方向，以及如何運用先進自動化管理系統，提供服務予政府部門及私人企業。

另外，也安排參觀台中當地企業一台明將企業有限公司之台灣玻璃館，使參訓官員們親身體會我國玻璃工業之先進。官員們對於玻璃館內陳設之生產設備、杯盤桌椅、衛浴廚具等玻璃製生活用品，以及琉璃工藝雕塑藝術、室內擺飾精品均表嘆為觀止，紛紛拿起相機拍照留念。

緊湊的研習過程中，來訪官員們對於安排之課程主題、簡報內容均展現出高度興趣，提問踴躍。於機關參訪過程中，對於我國資訊技術之進步，申辦櫃檯設置之便利，為民服務用心之周到，咸表贊同，表示此行收穫豐碩。

本次課程適逢財稅人員訓練所3樓階梯教室竣工後首次啟用。本所為了提供本部同仁更優良的進修研習場所，自7月底起陸續進行1樓大廳天花板及玻璃帷幕更新，與3樓階梯教室環境設備維修整建工程，並於9月初全面完工，設備環境煥然一新，越南官員們對於財訓所完善的訓練設備、優美的教學環境，留下了深刻的印象。藉由本次課程的順利落幕，讓越南財政部官員對我國租稅制度有了深入的認識，也為台越雙方的關係建立了更美好的未來。



# 何部長於第44次全國賦稅會報致詞內容

財政部賦稅署/科長 樓美鐘整理

## 一、前言

很高興參加一年一度稅務界的盛會，除了聽取各機關的業務報告，希望能夠對目前稅務工作推展的情況有更進一步瞭解外，在這次會議議程中，和往年不同的是賦稅署特別安排「稅捐稽徵創新措施的經驗分享」，是一個很有創意的單元，提供全體稅務主管同仁組織學習與經驗分享以及交流的平臺，藉由互相觀摩學習，透過意見的交換討論，相信對於提升稅捐稽徵績效、增進行政效能及納稅服務品質，都具有非常正面意義及相當的助益。

## 二、感謝稅務同仁的努力與貢獻

大家都知道，稅課收入是政府的主要財源。最近5年來稅收占各級政府支出的比率，維持在52%至63%間，稅務同仁為籌措國家施政財源所付出的心力、所擔負的責任，以及所承擔社會的期許，可說是十分重大。

過去兩年的稅收徵績都十分亮麗，全國稅收實徵數與預算數比較，除都有超徵外，與前一年度相比，亦皆有成長（95年度較94年度成長1.9%；94年度較93年度成長13.1%）；本年度上半年全國稅收實徵數，較去年同期也有7.2%的成長，稅收持續的成長，確實反映出稅務同仁的努力工作。在這裡首先要對所有稅務同仁的貢獻與付出，表示高度的肯定、感謝與嘉勉，更希望大家能再接再厲，百尺竿頭更進一步，使得今年的稅收徵績有更亮麗的表現，更能回應社會殷切的期待。

## 三、賦稅改革與展望

各位都知道，賦稅改革向來是本部重要的施政目標之一，稅改的主要目的除了要增裕稅收，維持財政健全發展外，更希望能落實租稅的公平與正義。以目前客觀環境而言，賦稅改革無可避免的要面對各種高難度的挑戰與重重困難，但是我們始終堅持理想，透過各種可以運用的管道和方法，與各界充分溝通，並且加強宣導，希望能獲得各界多數民眾的支持，能夠逐步凝聚社會的共識，來營造租稅改革的良好契機。

事實上，本部過去持續所推動的稅制改革工作，也有相當不錯的成績，舉例來說：

- （一）在所得稅方面：
  - 1.增訂所得稅法第14條之1、第24條之1、第24條之2，明定個人債券利息分離課稅及發行認購（售）權證損益課稅規定。
  - 2.修正所得稅法第108條、第108條之1，明訂加徵滯報金及怠報金之上限規定。
  - 3.配合所得稅法修正，研擬修正所得稅法施行細則，訂定或修正各相關子法規，使徵納雙方有所依循，避免徵納雙方爭議。
- （二）在消費稅方面：
  - 1.修正貨物稅條例第29條，依據納稅義務人違章情節之輕重程度，訂定合理的處罰上限。
  - 2.修正娛樂稅法第2條規定，免徵撞球場及保齡球館的娛樂稅。
- （三）在財產稅方面：
  - 1.修正土地稅法第54條條文，增訂適用特別稅率的原因，其事實消滅時，未依規定申報的處罰規定。
  - 2.修正房屋稅條例第15條規定，將依工會法組成的工會，經由當地主管稽徵機關報經直轄市、縣（市）政府核准免徵者，納入該條減免房屋稅的範圍。

除了上述的稅制改革及法令研修成果外，為因應目前全球化與區域化的國際經貿趨勢，本部近一年來在拓展租稅外交，參與國際租稅事務及加強國際互惠合作方面，亦有長足進步，不僅與亞、歐國家進行多次租稅協定磋商，完成租稅協定簽署，更爭取在去年10月間主辦亞洲稅務行政及研究組織（SGATAR）第4屆聯合訓練計畫，以及今年9月將主辦該組織第9屆工作階層會議等，這些都是值得鼓勵與肯定的。

過去一年來，無論在稅改工作或租稅外交上，成果都可說相當豐碩，這都是全體稅務同仁努力的結果。然而稅務工作的興革是永無止境的，好還要更好，希望大家仍然要繼續努力。展望未來，在此提出下列幾項工作重點：

- （一）廣續推動所得稅制改革，配合檢討現行「促進產業升級條例」，視稅收及國家財政狀況，朝「低稅負、廣稅基、簡化稅制」的目標修正。
- （二）繼續積極推動「能源稅條例」的立法工作，針對油氣類貨物及煤炭、天然氣課徵能源稅，以取代現行油氣類貨物稅及汽車燃料使用費，完成能源稅制建制工作。
- （三）積極推動遺產及贈與稅制的改革，調整稅率結構、整合免稅額度，



減輕規避稅負的誘因；同時，改進繳納制度，修正罰則規定，使處罰合理化。

（四）檢討土地稅法有關自用住宅用地稅率等規定，研擬有條件適度合理放寬適用自用住宅用地優惠稅率課徵土地增值稅。

（五）規劃推動地方稅網路申報作業，以落實行政院電子化政府的政策目標。

當然，任何一項稅制、稅政的改革，都不是一蹴可幾，為達成充裕稅收、維持財政穩定及落實租稅公平等稅改多元性的目標，未來各項賦稅工作的革新，仍須多方參採各界意見。過去6個星期之內，我個人親自主持3次有關遺產及贈與稅、土地增值稅以及所得稅法第17條相關修正案的公聽會，個人感到受益良多，與學界、業界、立法院的先進以及各階層納稅義務人，透過意見交流與討論以及媒體適當的宣導，做實質及正面的意見交換，希望能夠凝聚共識，這是我們未來工作的重點，這也是我們的責任，我們要有能力、有堅持、有耐心，把我們的理念與相關人士作非常正面積極的溝通，以期形成改革的助力。

回想過去我在美國內地稅局服務時，也經常到美國國會作證，看到美國在稅制上的改革。早期，美國人常說收稅是獨門生意，愛怎麼收就怎麼收，而美國內地稅局只用會計師來計算租稅金額，如有爭議案件再請律師捍衛，改革後美國內地稅局才聘有經濟學家，講求所謂的效率、公平與最適方法等。這些與我的理念是相吻合的，也就是我前面所提到的，稅改是為促進公平、增加效率、配合經濟發展及維持社會公平環境。我們要把我們的想法與各界納稅義務人或相關人士溝通，這點非常重要，因為稅改關係到他們的權益。我們的作為，要在不同層次，透過媒體、公民會議、座談會、公聽會等各種方式，積極加強宣導，以凝聚社會共識。院長一再勉勵我們，要我們把道理及論述說出來，讓納稅義務人能瞭解我們在規劃上及相關問題處理上的用心，這也是我一直希望的，希望大家能夠正面的面對問題來向外界說明。

在稅改上，涉及不同利益分配與重新調整，社會各界與大眾一定有許多不同意見，我們必須非常仔細的說明，才能夠化解或減輕大家心中的疑慮，本部相關機關應該投入更多的努力與智慧，研擬妥善周延的方案，以提高其可行性。衷心期盼改革能順利推動，大家理念相通，意志一致，共同朝此目標齊心努力。

## 四、結語

最後，我想藉此機會重申，稅捐稽徵是一項極具專業及挑戰性的工作，有賴全體稅務同仁全力以赴，共同努力。希望在各位稅捐機關首長的督促及帶領下，同仁的專業知識素養能有所提升，並建立從事稅務工作的榮譽感與使命感。這點我在美國也有很深的感觸，我感覺到沒有人很喜歡IRS，但每個人都很尊敬IRS，因為他們所處理的是非常高難度工作，他們非常專業、廉潔，用智慧來解決問題的作法，獲得民眾的肯定。這也就是我一直希望同仁做到的「心術要正」、「觀念要新」、「臉上笑容要燦爛」，簡單的說就是廉潔、專業、智慧。

希望大家通力合作之下，稅捐稽徵工作能更順利推展，租稅公平能逐步實現，稽徵效率得以提升，以因應國家財政需求，促成國家財政健全與經濟成長。再一次衷心感謝各位的辛勞，也與各位稅務界的首長、菁英們一起共同勉勵，稅務改革工作千頭萬緒，非常辛苦，吃力不討好，希望大家秉持前面所說的理念，為國家做事，大家一起努力，一起打拼。敬祝大家身體健康，萬事如意！謝謝各位。



中華民國96年10月20日



# 談營業稅申報制度之改革歷程

財政部高雄市國稅局/審核員 歐陽峰

## 壹、前言

營業稅申報制度在民國92年移撥國稅局之前，有關進、銷項憑證資料約有百分七十營業人採取媒體申報，但有關申報書、零稅率清單、直接扣抵法進項憑證分攤表部分，因代理記帳業者尚未將此部份納入電腦化，故仍採取人工申報，造成營業稅每單數月申報期，各代理記帳業者須派人前往稅捐機關申報，而稅務機關亦需配置大批人力受理申報，徵納雙方人力、時間之浪費，辦公場所因申報期間之吵雜，常讓人如進入菜市場一般，移撥後又因各稽徵所資料登錄人力不足，造成申報書須大批人員加班方能於期限內完成登錄作業，筆者當時於高雄市國稅局擔任審查三科營業稅股長之職，經全盤研討唯有全力推展營業稅網路申報，方能畢其功於一役，一路走來總算財政部於95年12月1日以台財資字第0952200233號函修正「營業稅電子資料申報繳稅作業要點」將繳稅方式修改為：「營業稅以網際網路申報，有應納稅額者應向金融機構繳納或利用網際網路繳營業稅。」，廢除原有以電子錢包或金融晶片卡繳稅，即時勾稽確定繳稅後方得上傳申報資料之規定，財稅資料中心修改系統並自申報95年11－12期營業稅時全面上線，現今營業稅網路申報家數已達百分之七十六以上，對徵納雙方人力、時間之節省影響甚大，對當時共同投入心力的同仁們深感謝意，特此撰寫本文章以道當時之筆路藍縷，以此為誌。

## 貳、網路申報推行初期瓶頸

網路申報推行初期，作業流程方式如下：營業人須先申請網路申報身分認證，取得網路申報密碼，並至銀行開立電子錢包帳戶，於輸入或轉入進、銷項媒體檔案後，運用程式轉錄產出營業稅申報書檔，與電子錢包繳稅機制勾稽繳稅無誤後，上傳申報檔案，並於申報10日後至稅捐機關領取加蓋收件章之營業稅申報書收執聯，經分析影響營業人不願意採用網路申報之關鍵因素如下：

- 一、營業人仍需至稅捐機關領取申報書收執聯：網路申報標榜網路傳輸無須至稅捐機關以節省營業人時間與人力，然事實上營業人於申報10日後仍需至稅捐機關領取加蓋收件章申報書收執聯，如此將網路申報無須至稅捐機關之美意完全消除，而且須等待10日，比一般人工申報當場取得申報書收執聯之效益還差，自然無人願意加入網路申報，故網路申報者大多受稅捐機關因競賽因素勉強要求加入之營業人。
- 二、電子錢包即時勾稽確定繳稅後方得上傳申報資料之規定，造成營業人不願加入，一般營業人怕遭網路上竊取，不願意將該公司之帳戶變為電子錢包帳戶，單獨設立電子錢包帳戶於申報時轉入稅款，對公司資金管理上十分不方便，故加入網路申報者大多為外銷產業，無須報繳營業稅之營業人，且我國產業特色多為中小企業，中小企業多無專業之會計人員，故將近百分之八十營業人多委託代理記帳業者處理其稅務上問題，代理記帳業者於單數月5號左右至營業人營業場所收取前二個月的銷項及進項發票，登錄電腦處理帳務，大多會拖至13、14號方能完成申報書與稅額之計算，將稅單交營業人繳納後，15號趕至國稅局申報營業稅，故營業人與代理記帳業者之間，營業人並不會將稅款交給代理業者繳稅之情形，以免巨額稅款被代理業者捲款而逃的情形，所以電子錢包制度，屏除百分之八十營業人加入網路申報，金融晶片卡每筆繳稅需付手續費12元，以記帳

100家營業人的代理記帳業者而言，是很大負擔，故線上勾稽繳稅制度是網路申報最大的阻礙。

針對上述關鍵點，筆者逐步提出各項改革建議，以達成推展全面性營業稅網路申報。

## 參、推行網路上直接列印申報書收執聯

為解決網路申報營業人須等10日後方至稽徵機關領取加蓋收件章申報書收執聯之盲點，92年4月間筆者於財稅資料中心召開「網路申報繳稅整體資訊」會議，提出「推行營業人於網路申報後可直接在網路下載列印申報書收執聯，且收執聯上一併列印收件章，以避免營業人需至稅捐機關領取收執聯之措施。」的建議案，然為達成此項要求，首先、需將原財政部頒訂營業稅申報書B4規格改為A4規格，以利營業人線上下載列印，第二、需建立收件章戳之電腦模板，以利列印申報書收執聯時一併列印收件章戳。

在會議中，筆者主張將營業稅申報書B4規格改為A4規格，財政部代表主張賦稅署於91年7月業經過各國稅局研提討論不予通過該提案，筆者強烈表示當初否決事項建議之國稅局認為在A4規格下各欄位空格過小不適合書寫，是一種誤解，我們主張人工申報之申報書仍維持B4規格，但媒體及網路申報之案件申報時係以磁片或網路傳輸無紙本資料，而是產出收執聯供營業人作為申報憑證時，係以電腦列印，因應全球列表機格式A4化，屬於媒體及網路申報之案件應准予A4列印。

直接一併列印收件章戳部分，財稅資料中心代表認為可能遭營業人偽造，筆者主張如果營業人有心偽造，人工收件章亦能影印偽造，並不會因為電腦列印而容易偽造，而是偽造者將遭受刑責問題，一併列印收件章戳，係代表稅捐機關業已收到申報之相關電腦媒體資料而已，但是可避免營業人再次至稅捐機關補蓋收件章的困擾，至於營業人在意是否有收件章戳之原因，是因為投標時、貸款時投標單位或銀行習慣要有收件章戳，而實際上仍以繳納稅單上收款銀行章戳為主要依據。

經討論後各區局同意筆者觀點，並建議先由高雄市國稅局於推行申報書媒體申報時，先行試辦，以作為網路申報改革的先行測試，故本局於92年4月10日正式函文財政部本局全面推行申報書媒體申報採當場列印A4申報書收執聯交與營業人，財政部於92年7月22日方同意本局試辦，並請本局於實施一年後檢討試辦之利弊得失。

筆者蒐集本局各稽徵所營業稅收件章戳送請本局資訊科製作模板，當時資訊科王健昌股長（現已升為審核員）就以Photo Impact電腦軟體，按照各稽徵所收件章戳樣張，一筆一筆雕出電腦收件章戳板模，想一想當時大家的衝動與土法煉鋼，也是一絕，王股長當時沒想到現在全國百分之七十營業人每兩個月收到他土法煉鋼做的模板。

## 肆、本局推行申報書媒體申報

為了推行全面網路申報，我們先於本局推行營業稅申報書媒體申報，為配合此項策略本局資訊科自行開發「營業人進銷項及申報書媒體資料檢核程式」，架設於本局外網網站，供營業人免費下載，以鼓勵營業人主動提供營業稅申報書檔，以化解營業稅移撥後各稽徵所資料登錄人力之不足。

然筆者指出僅提供免費檢核程式，並不足以誘導營業人配合推行營業稅申報書媒體申報，唯有改革原有須等10日後方至稽徵機關領取加蓋收件章申報書收執聯之盲點，採取於檢

核相符後當場列印A4申報書收執聯交予營業人之作業模式，方能誘導營業人配合推行營業稅申報書媒體申報。

所以筆者重新設計作業流程，不再採取以往媒體申報集中收件制度，營業人可至各稽徵所跨區收件，申報時提供磁片內需含有申報書檔及進、銷項檔，收件人員以電腦檢核磁片內容相符後，當場列印A4申報書收執聯交予營業人之作業模式，而且直接列印收件章於申報書上，資訊科亦依筆者提出之電子需求，全面設計電腦程式。

然而作業流程改造影響很大，造成以往由資訊科人員負責媒體檔收件，轉由各稽徵所營業稅服務區人員直接收件，業務層面衝擊很大，為釐清每一個人的責任，筆者撰寫「營業稅採『申報書及進銷項媒體申報』跨區收件作業手冊」，明確規範作業流程與個人職掌，並對內召開會議說明作業流程，會議中各稽徵所主任、營業稅股長，對此項作業流程改造，多採取不同意的意見，且甚至部分稽徵所採取強烈抵制，甚至到「千夫所指」的局面，我與資訊科王股長面對各稽徵所主任，只能詳細溝通再溝通，最後我們仍決定「背水一戰」，請各稽徵所試辦一段期間，再行評估是否需改回原作業模式。

本局自92年7月起全面推行申報書媒體申報，推行之前，筆者與王健昌股長長時間與代理記帳業者溝通、上課解說程式之使用與收件作業流程，以爭取業者支持，私底下我又採取不再印製B4格式媒體專用申報書提供給代理記帳業者，對未能提供申報書檔之營業人不得跨區收件，以迫使營業人提供申報書檔。

實行之初或許業著多有怨言，然實施之後對直接列印申報書之便利性，造成各代理記帳業者主動全面配合，各稽徵所雖然申報期需架設電腦與列表機，以受理收件，但百分之七十五營業人附申報書檔，免除爾後登錄申報書檔加班之苦，均對此種改革深表感謝。

93年1月起營業稅新平台全面上線，營業稅網路申報部分，則完全吸取本局之經驗，採用本局的作業模式，於線上直接下載列印申報書收執聯，且收執聯上一併列印收件章戳，而那個收件章戳的樣板也是源於本局營業稅特有的圓形收件章戳。

## 伍、推行廢止線上繳稅即時勾稽制度

94年7月筆者又因故調任審查三科營業稅股股長，對全面推行網路申報之宿願使然，我又決心推行廢止線上繳稅即時勾稽制度，所以於94年8月會五區局表示意見，其主要理由如下：

- 一、依據財政部77年8月25日台財稅第760075752號函釋：「營業人於營業稅法規定申報期限屆滿前，因故未能及時繳納稅款檢同繳納收據辦理申報，如已依照規定格式填具銷售額申報書或統一發票明細表者，稽徵機關可先行受理申報」，於法即使稅款尚未繳納，若營業人已備齊申報資料，稽徵機關仍有受理申報之義務。
- 二、目前營利事業所得稅網路申報方式係直接上傳，僅需註明係於何家銀行繳納稅款，營業稅與營利事業所得稅均係對營利事業課徵稅捐，有關申報繳稅方式理應同步，以利營業人遵循。據統計94年度採用網路申報營利事業所得稅之比率達94.49%，而94年3至4月份採用網路申報營業稅之比率僅為10.57%，其主因係申報繳稅方式不同所致。
- 三、目前各地區國稅局均將虛設行號列為重要



查緝項目，而虛設行號之發現，常須依賴交叉異常產出資料；營業稅網路申報軟體，採進銷項資料與申報書勾稽審核無誤後，始允許上傳申報之設計，亦即稽徵機關受理申報資料，均為經過確認並無重大錯誤之申報資料，是以如能透過取消線上繳稅始允許上傳申報規定，以提高營業稅網路申報件數，一則因提高進檔資料正確性，可減少事後更正處理作業，再則人工建檔件數減少，亦可縮短交查異常作業處理時間，對即時防堵虛設行號，將有極大助益。

經彙整五區局意見後：臺北市國稅局，不同意本局意見。北區國稅局及南區國稅局：同意本局意見。中區國稅局認為網路申報可減輕營業稅稽徵人力及成本負擔，開放非線上繳稅對於提升網路申報比率亦有正面效果，惟應一併考慮欠稅追繳成本，建議對於網路申報欠稅案件應建制勾稽功能，於申報期結束後產出欠稅清單供服務區開單補徵，並限制其於繳清欠稅前不得採網路申報，以避免營業人心存僥倖。

然而該建議案尚未報部前本局 邱局長政

茂先生即先行於財政部部務會報內提案討論，經賦稅署開會討論，仍傾向不廢除止線上繳稅即時勾稽制度。

慶幸爾後代理記帳工會與財政部之座談會，業者全力提出廢除止營業稅網路申報線上繳稅即時勾稽制度，以利代理記帳業者採取網路申報，節省業者人力與時間。財政部受於內、外壓力之下，終於於95年12月1日以台財資字第0952200233號函修正「營業稅電子資料申報繳稅作業要點」將繳稅方式修改為：「營業稅以網際網路申報，有應納稅額者應向金融機構繳納或利用網際網路繳營業稅。」正式廢除止線上繳稅即時勾稽制度。

### 陸、結論

自申報95年11－12期營業稅起，網路申報之營業人僅需註明係於何家銀行繳納稅款，即可上傳營業稅申報媒體檔案，且可直接在網路下載列印加印收件章之申報書收執聯，而今營業稅網路申報家數已達百分之七十六以上，對徵納雙方每二個月的營業稅申報作業上，節省了大批人力與時間，以營業人而言，無需攜帶申報資料奔波往返稅捐機關之間，就捐機關而言，無需備妥收件機具與人力，辦公場所保持

一定整潔與秩序，節省申報後紙本資料交換之處理程序，稅捐機關配合E政府策略又上一層樓，其效益不可限量。

然而在整個推行網路申報過程中，筆者認為每一小步都前進的很困難，隨時都有被取消落入失敗的命運，似乎有一種幸運，也有一種固執，才讓它逐步建構起來。筆者於研究所就讀期間，專攻Hammer與Champy（1993）所著 Reengineering The Corporation 書的「流程改造」（Reengineering Processes），Hammer於書中揭諸「勇士出列」，建議由企業內副主管擔任「企業再造會議」的主持人，挑選平日擔任第一線工作的異議份子，因為第一線工作的人，他們才真正了解顧客需求是什麼，而異議份子對現有作業流程永遠不滿意，他會尋求更優於現行的作業方式，而副主管則不會壓抑這些異議份子，讓他們的建議案不斷的創新突破，並經由副主管的支持而落實生根於企業內部，反觀我們財政部稅務機構如此大的機構，如何建立快速效率的研發單位，應該是一個重要的議題吧，否則我們永遠是民眾逼著走下一步，才肯小心翼翼的走出那麼一小步。

## 公務機關公文裝訂與掃描流程作業簡化之研究

財政部臺北市國稅局  
/科員 林宜冠

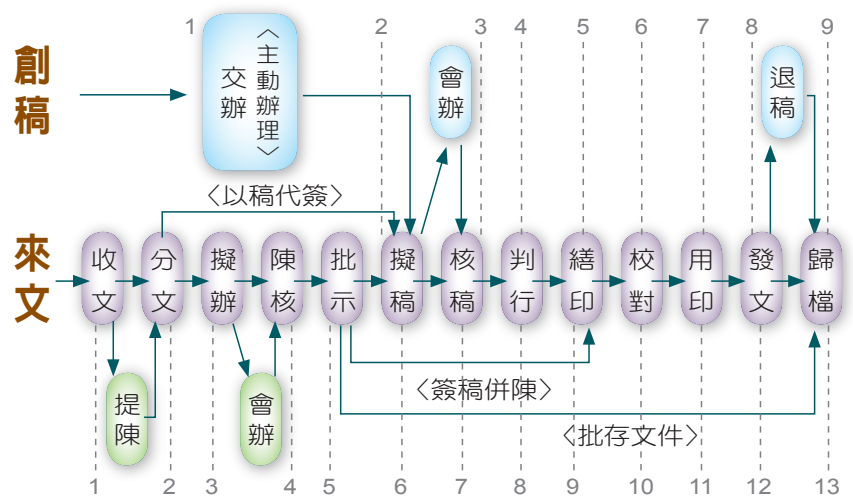
### 一、前言

公文的保管方式，隨著時代的演進亦有更替。目前以將公文掃描後儲存最方便使用，也最節省倉容、最耐久藏。然而在掃描的過程中，將已裝訂之公文逐件逐頁拆釘，並於掃描完成後再次裝訂，此舉反而造成公文多次傷害。因此公文若能於歸檔前處於未裝訂之狀態，而至檔案股將公文編案立目、銷號、掃描後才予以裝訂，如此方能降低對公文的傷害。

### 二、現況檢討

行政院文書處理手冊中顯示，公文書從收文至歸檔處理流程，來文分為13步驟、創稿分9步驟（附圖1）。

圖一 文書處理流程圖



大體而言，來文因收文拆封而有第1次裝訂；分文至核稿中，承辦人因擬稿擬辦而有第2次裝訂。創稿從交辦至擬稿、核稿，承辦人會有1次裝訂。而判行至歸檔的6個步驟，公文則不會有所裝訂。

以此流程假設每一次裝訂承辦人皆理性地的使用2釘，那麼公文在歸檔至檔案單位前，來文應已先行裝訂2次使用4根釘；創稿應已有1次的裝訂使用2根釘。然而承辦人對公文的裝訂次數真的僅止於此嗎？

根據本局95年11月6日至10日從某些科室歸檔的公文拔除下來的訂書針，其重量分列如下表1：

|    | 11/06 | 11/07 | 11/08 | 11/09 | 11/10 | 總重量  |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 重量 | 67g   | 56g   | 53g   | 65g   | 78g   | 319g |

同日期區間其歸檔公文頁數級距件數明細分列如下表2：

|    | 1頁    | 2-10頁 | 11-20頁 | 21-50頁 | 51-100頁 | 101頁以上 | 合計   |
|----|-------|-------|--------|--------|---------|--------|------|
| 件數 | 653   | 1762  | 205    | 88     | 38      | 17     | 2761 |
| 比率 | 23.7% | 63.8% | 7.4%   | 3.25%  | 1.3%    | 0.6%   |      |

依表1，拔除下來的訂書針總重量為319公克，其中多為3號訂書針。而1,000根3號訂書針重量為18公克，1根訂書針為0.018公克，因此可得知該區間歸檔前公文上，總共留有17,722根訂書針。又依表2，頁數為1頁不用裝釘之公文件數有653件，2至100頁以上需要裝訂之件數共有2,108件。若將總訂書針根數（17,722）除以需裝訂之公文總件數（2,108），即可推算出每件公文被裝訂了8根訂書針。這樣的裝訂根數，是先前假定來文應使用4根訂書針的2倍、創稿應使用2根的4倍。

然而上述的推論僅是就殘留在公文上的訂書針數去做計算，那些在歸檔前被自行除去的訂書針數，在表1是隱而不見，因而可推知每件公文實際被裝訂的次數應超過8次，對公文的傷害甚劇！

### 三、建議

既然公文被如此過度裝訂，為解決歸檔前公文裝訂的問題，建議試從下列3種方式著手：第一用替代品替代訂書針裝訂；第二完全不裝訂而用袋子封裝；第三以具裝訂功能之卷殼替代現行公文裝訂與卷殼分立的情形。

現今市面上合於上述解決方式的文具用品有：長尾夾、轉尾夾、足好夾、旋轉文件夾、非訂書機等夾類，可作為訂書針之替代用品；透明拉鍊袋、資料袋等文件袋類，可封裝完全未裝訂之公文資料；L型易見夾、骨夾、情人夾、文件夾、強力夾等檔案夾類，則是可將裝訂與卷殼的功能結合為一。

此外市面上可供裝訂之工具還很多，如方便實用之彈簧夾、尺寸大小齊全之孔夾等等，但是此類工具有於須打孔裝訂，因其破壞公文之程度最劇，故皆捨之不用。

上述12項3大類物品，分別就其尺寸形式、可裝訂之最大容量；1頁、2頁、2頁以上之裝訂效果；材質、彈性之耐用度；裝訂與拆除之方便性；遮蓋文件的範圍及其他等6大項功能，分門別類探討並附圖製表如表3。

總體而言，若欲尋求訂書針之替代品以旋轉文件夾、長尾夾及轉尾夾是較好的選擇；若欲完全不予裝訂，拉鍊袋優於資料袋；若欲將裝訂與檔案夾結合，則強力夾會是最好的替代品。

至於長尾夾與轉尾夾雖然都是非常好的訂書針替代品，惟轉尾夾將長尾夾施力柄轉向，改良成不佔空間而更便利使用。可惜的是目前市面上轉尾夾僅有3種尺寸，長尾夾尺寸則多達6種，長尾夾雖然較轉尾夾擁有尺寸多、裝訂多的優點，但公文頁數超過百頁以上的比例非常的低，使用到大尺寸的長尾夾機率不大，反而是轉尾夾的3種尺寸就足數使用，因此在替代訂書針方面，以旋轉公文夾輔以轉尾夾是最佳搭配的選擇。

### 四、可行性及效益分析

#### （一）可行性分析

從上述三種不同的解決方式所擇出之適用品，實際用於公文收文、陳判至歸檔的流程中，是否能有相當的可行性，實有待探討。

為尋求這3項物品使用的可行性，擬將公文歸檔上架前所有流程精簡成數個步驟，並對使用者於每個步驟使用上可能面臨的問題逐一列表探討。為尋求這3項物品使用的可行性，擬將公文歸檔上架前所有流程精簡成數個步驟，並對使用者於每個步驟使用上可能面臨的問題逐一列表探討。

|            |                                          |                                                                                                   |                                              |
|------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
|            | 轉尾夾+旋轉夾                                  | 拉鍊袋                                                                                               | 強力夾                                          |
| 總收文        | 數量大儲存佔空間                                 | 1.體積大、儲存佔空間<br>2.收拆信時放置於袋中，但需再拿出建檔才能分發各科室<br>3.拿出公文時易掉落                                           | 1.儲存佔空間<br>2.體積龐大，分送各科室時不便                   |
| 各科室<br>收發文 |                                          | 1.體積大佔空間<br>2.需打開袋子看內文方能分發予承辦人<br>3.拿出公文時易掉落                                                      | 體積大、數量多佔空間                                   |
| 承辦人承辦      |                                          | 1.取出公文時易掉落<br>2.加減頁數時順序易亂序易亂                                                                      | 體積大佔空間                                       |
| 陳判中        |                                          | 1.取出公文時易掉落<br>2.核稿時頁數順序易亂                                                                         | 體積大、數量多佔空間                                   |
| 文書單位       |                                          | 1.取出公文時易掉落<br>2.校對時頁數易亂<br>3.數量大佔空間                                                               | 體積大、數量多佔空間                                   |
| 檔案單位       | 1.卸除下來之旋轉夾及轉尾夾，因數量多較佔空間。<br>2.適時發還夾子予各科室 | 1.每件皆須從袋中取出點收，取出時易掉落<br>2.點收銷號完又需放回袋中<br>3.掃描時又從袋中取出，掃描完成又需放入袋中<br>4.裝訂人員再次取出裝訂，並將拉鍊袋分門別類歸還各科室承辦人 | 1.體積大數量多佔空間，分送各科室不便<br>2.裝訂完成後需將強力夾依科室別歸還承辦人 |

整體來說，用旋轉夾搭配轉尾夾來解決歸檔前公文裝訂的問題，與現行使用釘書機裝訂方式差異最少，造成各流程中承辦人的不便也最少，是以較之其他2種解決方式更為可行。

(二) 效益分析

既已知公文歸檔上架前使用旋轉夾搭配轉尾夾，是最為合適之裝訂工具，擬試就此搭配組合與現行狀況做一效益分析。

惟在效益分析之前，因為旋轉夾及轉尾夾僅為鐵製品且可回收重複使用，需先假定需購買1次即可，每個價值約3.25元，且裝訂時每件公文只使用2夾。而現行狀況則假定使用3號針，每針約0.0082元。

使用夾類與現行狀況在人力的差異上，主要在現行狀況多了檔案單位整卷拔釘的動作。依前段現狀檢討得知，公文每件被裝訂8根訂書針，此意表每件公文需拔釘8次，而拔釘所需的時間，依所使用的訂書機為手動、電動有所差異。一般來說，電動裝訂較為牢固，所需拔除的時間更多。此外當公文頁數少時，訂書針的拔除往往會斷針及傷及公文，必須利用鉗子將殘針去除，而造成的破損亦需要裱補。因此可合理假定拔除1根訂書針需花費3秒鐘，每件公文需花24秒來拔除訂書針。而去除2枚轉尾夾僅需2秒鐘，較之現行使用狀況，每件公文可節省22秒。

若以正式行政人員薪資級數最低一級每月29,910元計算，可得每秒薪資0.057元/秒（29910÷21天÷7小時÷60分÷60秒＝0.057元/秒），每件公文可節省1.254元（0.057元/秒\*22秒＝1.254元）。

假設每年公文量為N件，夾類每年重複使用R次、可使用Y年。夾類、訂書針所需購置成本及使用夾類可節省之人力成本分列如下：

- 夾類購置成本：  
3.25\*N\*2÷R
- 訂書針購置成本：  
0.0082\*8\*N\*Y
- 使用夾類可節省之人力成本  
1.254\*N\*Y

- 由上式可得使用夾類較之使用訂書針所多出之成本如下：  
3.25\*N\*2÷R - 0.0082\*8\*N\*Y - 1.254\*N\*Y  
=6.5÷R\*N－0.0656\*N\*Y－1.254\*N\*Y  
=（6.5/R - 1.3196Y）\*N
- 上式如小於0，意表使用夾類成本小於使用訂書機，故假設：  
（6.5/R - 1.3196Y）\*N < 0  
因為N>0  
所以（6.5/R - 1.3196Y）< 0  
6.5/R < 1.3196Y  
6.5/1.3196 < R\*Y  
4.93 < R\*Y

由此可知，當夾類的使用年數超過3年時，其所花費將遠低於使用釘書機裝訂的成本。而夾類因為鐵製品且可重複使用，其耐用年限在適當的使用狀態下，大體而言會在3年以上。因此使用旋轉夾及轉尾夾等之夾類，在節省成本方面，會隨夾類的使用年限增加而增加。

五、結論

隨著公文數量的日益增加，在儲存公文檔案空間有限的狀況下，公文檔案的掃描是各級政府機關努力的方向。然而掃描的結果除了耐久藏省倉容外，更大的意義在提供承辦人方便的調閱，因此掃描品質不容忽視。為了有好的品質，除了要有好的掃描器材外，更應有完整無缺的公文才能有好的掃描結果。

然而公文往往因承辦人的濫釘及反覆拆、裝釘而造成破損。為避免公文遭到破壞，建議以旋轉夾搭配轉尾夾，在公文的流程中最不會造成使用者不便，且使用此替代品因不用拔釘使公文得以保持完整不致破損，而其可節省人力的附帶價值，同時大幅削減其高單價的缺失。因此，經實驗結果以使用旋轉夾搭配轉尾夾來裝訂公文，絕對能達到歸檔前公文不用訂書針裝訂之可行性！

表3 功能分析表

|     | 品項    | 容量 |        | 裝訂效果 |    |      | 耐用度  |     | 方便性 |    | 遮蓋文件範圍 | 其他                          |
|-----|-------|----|--------|------|----|------|------|-----|-----|----|--------|-----------------------------|
|     |       | 型式 | 最大裝訂頁數 | 1頁   | 2頁 | 2頁以上 | 材質   | 彈力  | 裝訂  | 拆除 |        |                             |
| 夾類  | 長尾夾   | 6種 | 200    |      | 優  | 優    | 鐵    | 優   | 容易  | 容易 | 30mm   | 施力柄過長、文件張數少時容易出現夾痕          |
|     | 轉尾夾   | 3種 | 130    |      | 優  | 優    | 鐵    | 優   | 容易  | 容易 | 18mm   | 文件張數少時容易出現夾痕                |
|     | 足好夾   | 單一 | 20     |      | 鬆  | 可    | 鐵、塑膠 | 易疲乏 | 可   | 可  | 13mm   | 翻閱文件時容易蹦脫                   |
|     | 旋轉文件夾 | 單一 | 25     |      | 可  | 可    | 鐵    | 可   | 可   | 可  | 15mm   | 特殊裝訂方式                      |
|     | 非訂書機  | 4種 | 45     |      | 可  | 可    | 鐵、塑膠 | 易疲乏 | 可   | 可  | 13mm   | 需依文件數量多寡更換不同機具，且裝訂較需使用力氣    |
| 文件袋 | 透明拉鍊袋 | 多種 | 250    | 鬆    | 鬆  | 鬆    | 塑膠   | 可   | 容易  | 容易 | 0      | 公文無法固定集中，陳判過程中有散失之虞         |
|     | 資料袋   | 多種 | 170    | 鬆    | 鬆  | 鬆    | 塑膠   | 可   | 容易  | 容易 | 0      | 公文無法固定集中，陳判過程中有散失之虞         |
| 檔案夾 | L型易見夾 | 單一 | 30     | 鬆    | 鬆  | 鬆    | 塑膠   | 易疲乏 | 容易  | 容易 | 0      | 公文無法固定集中，陳判過程中有散失之虞         |
|     | 骨夾    | 單一 | 15     | 可    | 可  | 可    | 塑膠   | 易疲乏 | 不容易 | 容易 | 12mm   | 文件張數愈多愈難裝訂，耗力甚多             |
|     | 情人夾   | 單一 | 30     | 可    | 可  | 可    | 塑膠   | 易疲乏 | 容易  | 容易 | 20mm   | 必須將卷殼合起方能鬆脫卷夾，否則在鬆脫卷夾時會傷及卷殼 |
|     | 文件夾   | 單一 | 30     | 鬆    | 鬆  | 可    | 塑膠   | 易疲乏 | 容易  | 容易 | 18mm   | 文件張數少時易脫落                   |
|     | 強力夾   | 多種 | 170    | 優    | 優  | 優    | 鐵    | 優   | 容易  | 容易 | 15mm   | 文件張數少時容易出現夾痕                |

開班訊息

| 訓練期間                  | 班名              | 期別  | 訓練期間                  | 班名      | 期別   |
|-----------------------|-----------------|-----|-----------------------|---------|------|
| 2007/10/22～2007/10/26 | 綜所稅稽徵實務班        | 第4期 | 2007/11/19～2007/11/20 | 主管人員研習班 | 第10期 |
| 2007/10/29～2007/11/02 | 初任薦任官等主管職務人員研究班 | 第2期 | 2007/11/27～2008/01/22 | 公務英文寫作班 | 第2期  |
| 2007/11/08～2007/11/09 | 主管人員研習班         | 第9期 | § 另有就地施訓班次不含在表內 §     |         |      |



# 治理及其課責系統

之探究(上) 國立政治大學 / 系主任暨教授 孫本初  
國立新竹教育大學 / 助理教授 鄭國泰

## 壹、緒論

公共部門從事革新或政府再造，過去大多透過「新公共管理」和「企業型政府」的途徑來進行經濟（economy）、效率（efficiency）和效能（effectiveness）所謂三E的改善。這些模式大多奉行管理主義的原則，因此新公共管理一時之間被推舉為改革的正宗；但是以新公共管理為基礎去推動的改革大致圍繞在政府功能的框架內。美國前任柯林頓政府於一九九三年所推動的「新政府運動」，可說是植基於管理主義的典型示例，其「全國績效檢討報告」（Report of National Performance Review）中就指出政府再造的成功必須援引「企業組織」的四項原則，包括：刪減繁文縟節（cutting red tape）、顧客至上（putting customer first）、充分授權以獲致實際成果（empowering employees to get results）與回歸基本面（cutting back to basis），希望建立花費較少而運作較好的政府。進一步而言，此種政府再造行動試圖以「企業型政府」的理念，重建聯邦政府的職能，由於整個改革計畫與美國過去的行政管理典範不同，因此被稱為「新治理」（new governance）（Kettle, 1994; Gonzalez III & Bhatta, 1998）。（註一）

「治理」（governance）概念的出現，意味著政府部門從事改革思維的一種演變（孫本初、鍾京佑，2005）。治理的重大轉變有別於新公共管理，係在政府結構之外尋求改革，朝向社會政治共同管理的架構。治理的功能顯示「在建構更強的經濟和更好的社會，有效治理、企業、政府和市民都是夥伴的關係」（Gonzalez III & Bhatta, 1998: 5）。從科際整合的觀點，過去政府再造的途徑是取法企業，而朝向政治經濟學或是制度經濟學的領域，治理的模式則轉向公民社會，結合政治社會學強調公民參與公共領域的觀點。問題焦點在於：政府在治理結構扮演何種的角色，以及公民社會在統治中的扮演何種角色？環境不斷變遷之中，社會對可治理性（governability）的期待以及對於政府本身是否具備治理能力（governing capacity）的存疑（Pierre & Peters, 2000: 28）？尤其，目前是否存在一種治理的理論，可以幫助世人理解多元而分歧的治理概念？

## 貳、治理的意涵

世界銀行被認為最早使用「治理」一詞，在一九八九年的報告中曾經提出「治理危機」一詞，而使治理的概念受到廣泛討論，成為九〇年代國際政治學、經濟學和社會學方興未艾的領域。很多學科對治理產生相當大的研究興趣，例如制度經濟學的學者，研究「公司治理」在經濟社會應有的功能，而逐漸受到學術界和政策制定者的關注（Buchholze, 1992）。世界銀行（World Bank, 1994: xiv）從國家的層次，將治理界定為「治理為一國在各個層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」。加拿大治理研究所學者Plumptre 等人（1999）簡要的說明治理為「引導社會與組織的藝術」，一種責任能力（accountability）與回應能力（responsibility）的權力運作。在國際關係的領域，跨國合作機制不但是日趨流行的話語，

## 摘要

治理的重大轉變有別於新公共管理，係在政府結構之外尋求改革，朝向社會政治共同管理的架構。治理理論顯示的問題焦點在於：政府在治理結構中扮演何種角色？政府治理角色有什麼樣的變化？治理與政府究竟有何差異？本

文認為不論是何種治理結構和模式，吾人都有必要針對治理中的課責系統（accountability）來深入瞭解，本文著重在課責之意涵、運作方式等面向進行分析，以得到一些治理及其課責系統的省思。

在國際發展的組織並將治理視為一種權力、影響力以及政府與人民共同實現經濟和社會政策的工具（Gonzalez III and Bhatta, 1998: 3）。本文對於治理的意涵將從治理的範圍界定、治理與相關概念的比較來著手。

## 一、治理概念的範圍

從廣義來說，治理不但適用於國家的範圍，並且適用於跨國界的國際社會。前者即所謂的「政府治理」的場域，後者則是「全球治理」的場域。聯合國下設置的「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）在1995年曾發表一篇名為《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）的研究報告，在此報告中，即十分明確的說明：「治理」為「很多公共或私人的個人和機構，在處理其共同事務諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括有權迫使人們服從的正式機構和建制，以及種種非正式的安排」。

該委員會並說明治理具有的四個特徵：治理不是一套規則，或是一種活動，而是一個過程；治理過程的基礎不是控制，而是協調；治理的範圍既涉及公共部門，亦包括私人部門；治理不是一種正式的制度，而是持續性的互動（Smuts, 1998: 83-84）。

此外，治理不能只侷限於政府的活動，Rhodes（1996）認為它是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括了政府機構與非政府組織，都可以在治理過程中扮演重要的角色。因此，Rhodes（1997）從實證研究的角度，將治理界定為「自我管理的、組織間的網絡」（self-organizing, interorganizational networks），他認為網絡為政府、市場結構之外另一種新的治理型態（Rhodes, 1996: 660），並指出此種治理概念具有四個特點：

1. 組織之間的相互依賴：治理比政府的概念更廣泛，涵蓋了非國家的行動者，而國家的界限的改變，意味著公共部門、私人部門，以及志願部門之間的界限已經變得較為容易更動和模糊；
2. 互動的持續：由於需要相互交換資源與協商共同的目標，網絡成員之間的互動持續的進行；
3. 賽局的（game-like）互動關係：以信任為基礎，透過網絡參與者的協商和彼此同意的遊戲規則來約制；
4. 相當程度的自主性：自組式的網絡不需對國家負責，因此國家基於主權的立場，仍間接的引導網絡。

檢視前述聯合國全球治理委員會（1995）與Rhodes（1997）等的界定，顯示治理的範圍已從國家治理的概念擴展或轉移到社會治理的領域，包括公部門、私部門，以及志願部門皆參與治理的運作。

## 二、治理與相關概念的區別

透過比較的觀點，可以澄清學術用詞概念的真實內涵，為了理解治理的意涵，以下將進行治理與相關概念的比較。在英文的使用上，與治理有關的詞彙有：統治（governing）、統理（govern）、政府（government），這些詞彙中，與治理理念較為相近者為政府，而且兩

者的英文詞彙亦頗為相似，其他統治、統理大多偏向國家合法權力的行使，具有強烈宣示主權的意味。例如依據德國宏觀社會學的詮釋，統治的意義乃表示政治的控制（Steuerung，亦即英語的steering），在微觀社會學則意指社會控制（social control）；在英語世界中，統治是一種行動，而治理是一種社會協調模式或秩序，這樣的區別有助於避免概念過於模糊（Mayntz, 1993: 10-12）。因此，吾人可以簡單的說，統治具有偏向政治權威的意涵，治理則指涉政治與社會共同管理的過程。

推究「治理」一詞係源自於古典拉丁文和希臘文中的「領航」（steering），原意係指涉統理、引導或操縱之行動，但無論傳統的或辭典上的解釋，都將它與「政府」一詞視為同義詞，只是在越來越多的討論當中，對它的內涵和用法都有不同的詮釋。一般認為治理除了在意義上是政府的變革途徑之外，並逐漸和「政府」的概念區隔開來。因此，以下僅就治理與政府做比較分析。「治理」相對於「政府」而言，更具創意，涵義亦更為廣泛，兩者根本上的區別歸納如下：

首先，政府統治的權威來自政府機關本身，因此主體一定是社會的公共部門；治理的權威則不然，其主體既可以是公共機構，也可以是私人機構，或是公共機構與私人機構的合作，此種合作機制更具體的說，是「政治國家與公民社會的合作、政府與非政府的合作、公共機構與私人機構的合作、強制與自願的合作」。

第二，權力發動方式的不同，政府統治的權力總是由上至下的來運行，政府運用政府權威，透過行政規章，政策的制定與實施，對社會公共事務進行管理；治理與政府不同的是，它是上下互動的管理過程，公部門與私部門係夥伴關係，透過合作、協商等方式確立共同的價值與目標來進行公共事務的管理。

第三，治理強調參與者相互調適的過程；政府則強調政府運作典章制度。

第四，治理重視國家與公民社會間的互相依賴，為目標的達成彼此信賴與合作，但各自享有自主性；政府則不重視公民社會的觀點，偏向以國家為中心的思維（俞可平，1999：106-107）。

第五，活動範圍的差異，治理是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括了政府機構與非政府組織，都可以在治理過程中扮演重要的角色（Rhodes, 1996）。

註一：此種新治理的典範特質主要有四項，包括：擴大公共服務體系，鼓勵民間部門參與公共服務生產，授權公民團體直接參與公共方案的設計；強調與非營利組織建立聯盟關係，公私部門合作生產的方式提供市民需要的服務；公共行為更加注重新任務的達成、實際的績效，以及顧客的需要；重視服務品質，在方法上運用企業之管理、授能（empowerment）、建立團隊精神及引入市場機能與資訊技術（Kettl, 1994; 1997）。雖然改革的哲學仍圍繞在如何重建政府的職能上，但可以看出正朝向政府與民間建立夥伴關係方向。

續下期



# 參加「第7屆國際共同準則會議（ICCC）」 之見聞觀感

(下)

財政部財稅資料中心  
/ 設計師 廖婉淑

- 以共同準則評鑑的目的：  
經過評鑑的資訊安全架構並非堅不可摧，強調在一般架構下，提供使用者無法實際接觸到(一般使用者既無法看到商用套裝軟體的設計及程式碼，也沒有專業的資訊安全人力)，對於安全信賴度的獨立分析。  
使用者可以使用共同準則分析結果，作為現行資訊安全管理系統(Information Security Management System, 簡稱ISMS)的輸入。使用者應了解安全評估的結果，並參考其建議於自身環境上進一步分析，包括分析相關的風險。假如這些風險是可以接受的，使用者可以放心的使用。
- 對於「安全政策」所下的定義為：  
◎安全政策「不」應為：在已評估的架構上通過驗證的產品去建立安全的基礎建設。  
◎安全政策「應該」是：使用通過驗證的產品去取得商用軟體安全功能的信賴度；對於資訊安全產品與資訊財產基礎建設的整合進行風險管理。
- 5. 使用者需先認清及建議採取的行動：
  - 安全認證的價值是「相對的」並非「絕對的」
  - ◎「商用軟體的資訊安全信賴度評估」通常假設存在著「非惡意的開發者」，事實並不見得如此。
  - ◎80%安全功能評估勝過於不做任何安全功能評估，安全評估提供對於資安產品開發生命週期的安全評鑑。
  - 「安全認證」並不能取代「風險評鑑」  
安全認證可「減少」使用特定產品功能安全的風險，但非完全「消除」風險。除了技術面，資訊安全還需考量到組織內的「人為因素」，產品驗證無法解決如「社交工程」(social engineering)、權限濫用(misuse of privileges)等問題。因此，使用共同準則進行的安全認證(屬技術面)應該是降低全面風險的許多因素中的一個，而非唯一的因素。
  - 其他使用者提出的相關議題，如評鑑的價格及時機？所使用的安全產品之共同準則(CC)適當的信賴度需求等級應為何？如何解決廠商及使用者缺乏關於所需產品功能的溝通問題等，都是未來需資訊安全專家、開發者及使用者共同研究的議題。

## (二)德國的電子投票(eVoting)機制

隨著資訊科技的日新月異，政府單位將服務資訊化、網路化，除運用於日常公務、民眾服務，使工作時程更具彈性、透明、降低花費成本並提高效率外，更進而推動相關電子化民主(E-democracy)機制，以提升一般民眾的參與度(accessibility)及便利性。電子投票(eVoting)，即是其中的一個應用。

歐美等國家，如瑞士、德國、美國(如2002年、2006年等總統大選)等皆已實施電子投票(eVoting)機制，為確保電子投票機制的可靠性、可用性及安全性，其資訊安全考量尤其重要。以下就德國目前導入共同準則(CC)加強電子投票(eVoting)資訊安全之現況及內容加以說明：

「傳統投票」及「電子投票」之比較：  
「傳統(紙張)投票」方式，投票者需至固定的投票所進行投票，或採取通訊郵寄投票的方式，受限於地區且易產生計票糾紛；而「電子投票」有別於「傳統投票」，透過獨立的電子

- 投票機、網際網路甚至手機電話，可以在不同的地方進行投票(前提是需有唯一的身分識別機制)，而且較能精準的計算票數。
- 「電子投票」的資訊安全需求：
1. 匿名投票(Anonymity)及不可追蹤性(unlinkability)：可採用盲簽章(Blind Signature)等技術，確保投票者投票之隱私權保密。
  2. 投票無收據性(receipt-freeness)：意指在投票過程中，投票者無法取得任何關於投票之收據(receipt)，以向第三者證明其投出的選票內容為何。該特性為避免有人利用其收據進行買票、賣票或投票暴力、強迫投票的非法行為，造成投票不公平，也為了保護投票者不受買票者或投票脅迫者的恫嚇威脅，進而增加了整個投票系統的公平性。
  3. 一人一票原則：確保選舉投票的公平性。
  4. 投票權利：有投票權之投票者的投票權利，特別注意當系統(如投票機)故障時，造成投票延誤或無法投票，嚴重影響投票者之投票權利。
  5. 需要唯一的身分識別/授權機制。

對於電子投票之主要兩個安全機制：線上投票(online voting)及數位投票筆(Digit Selection Pen)，依共同準則(CC)建立其資訊安全的保護剖析(PP)\*【註1】：

1. 線上投票(online voting)  
目前於德國試行的線上投票機制，僅適用於聯盟內的選舉(未來可擴充)，於2005年12月至2006年9月期間進行，由Gesellschaft fur Informatik e. V.(德國非營利機構，推動資訊科技的發展)發起，進行遠距線上投票(remote Online Voting)，除獲得廣大的相關團體機構(如公司、大學院校、政府部門等)的支持，並由聯邦政府主辦資訊安全事宜，確保其公正性。  
該線上投票之資訊安全機制，主要確保投票者與其選票(經過加密)在投票期間(投票前/投票期間/投票後)具不可追蹤性，對外並採取公開方式，以達投票機制的透明公開化，同時公開基本的投票機制及有多少台投票主機。  
建立在「許多」假設上，如投票者需確保其個人電腦的安全可信賴度、監票人需確保投票主機的安全可信賴度...等等。
2. 數位投票筆(Digit Selection Pen)

由德國內政部主辦，整合相關法令，以2005年的地方性的議會選舉進行測試，於2006年8月結束，提供了一個全新的選舉形式。

投票所使用的數位投票筆系統，除支援複雜的選舉系統，簡化複雜的計票機制外，更同時進行共同準則(CC)之資訊安全評估及認證的工作。

此外關於安全標的(ST)【註2】及保護剖析(PP)、如何進行功能測試、管理監督者的角色、儘可能的簡化監票人的工作及共同準則適用等級等議題。

## 三、心得及建議

隨著資訊科技的快速發展及大量普及，網際網路應用的蓬勃，伴隨相對而來的資訊安全議題也一直持續發燒，然而資訊安全的建立非一朝一夕，也並非運用最新最好的資訊技術，就可以保證貴重的資訊資產安全無虞。

近來資安事件頻傳，一旦資訊安全出現漏洞，不僅影響對民眾服務、民眾重要資訊資產

的安全，更是影響政府的形象，資訊安全防護網的建立，確保滴水不漏的資訊安全，都是我國電子化政府刻不容緩的重要任務。

我國電子化政府運用資訊技術，提供民眾方便而迅速的政府服務，對於加強資訊安全保護，杜絕安全威脅的努力更是不遺餘力，一方面運用資訊科技如防火牆、入侵偵測系統等的安全防護，最重要的，更應加強資訊安全管理面，訂立長遠並詳盡的安全政策、建構完備周延的安全架構、加強對於相關人員的安全管控以及後續隨時稽核改善。

本次參加7th ICCC會議，會中所獲得的知識經驗，在資訊安全領域提供了新的見解，將可作為推動電子化政府之參考及借鏡，如：

1. 開創資訊安全新知的範疇：資訊安全的建立，除了技術面、管理面的安全管控外，更可透過共同準則(CC)完整周延的規範，於軟體的開發生命週期即導入安全的觀念，及透過第3者公平的安全評估，可提高資訊安全產品的安全可信賴度。
2. 參考各國資訊安全共同準則(CC)發展經驗，及產業界應用的實例，降低學習成本，創造雙贏：我國目前已有由中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（以下簡稱「銀行公會」）與財金公司專案小組共同訂定的晶片金融卡保護剖繪（BAROC Smart Card Protection Profile）文件，於今（95）年元月通過德國國家資訊安全局（Bundesamt fur Sicherheit in der Informationstechnik，簡稱BSI）的驗證。而財政部推行之電子申報整體資訊作業，已運用晶片金融卡提供納稅人更可信賴之繳稅服務，未來亦可將相關經驗導入其他財政部相關服務，降低學習成本。
3. 借鏡各國運用共同準則經驗及實例，加強提昇電子化政府之資訊安全，達成資訊安全的三大目標：機密性、完整性、可用性。我國處於全球國際化的競爭環境下，努力推動電子化政府，提昇政府電子化服務效率，財政部推動如電子申報整體資訊作業、電子發票作業，為電子化政府的前瞻性業務，各國經驗交流學習正如同「他山之石」，可作為相互觀摩借鏡的最佳機會。
4. 派員參與國際大型會議，與國際最新資訊安全技術接軌。我國加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)後，積極朝向亞太營運中心邁進。因此，強化政府部門的資訊服務品質及效率刻不容緩，加上資訊安全技術日新月異，在資訊安全技術領域上要與國際同步，應積極派遣人員參與國際大型會議資訊交流，成為或可更進一步申請成為CCRA之會員國，更可提昇我國資訊產業及政府之全球化競爭力。

S【註1】保護剖析(Protection Profile, PP)：由使用者提出，表達符合使用者特定需求，說明所評估之產品的安全需求文件，並作為資訊技術安全需求的詞典。

S【註2】安全標的(ST(Security Target))：由開發者依據使用者所提之保護剖析，對於開發之安全產品(TOE)，提出所需的許多安全需求與規格所形成的集合，是評估資訊產品或系統的基礎(與實作相關)。



# 應如何保密之研究(上)

## 壹、緒論

### 一、研究目的及動機

網際網路的時代來臨，由於Internet具有便捷、傳輸迅速及互動性的特色，它的影響已深入各個階層及各種行業，使得網際網路愈來愈大眾化、普通化，未來網路社會可能成為主要的生活方式。然而，過度資訊化的結果必須正視高科技所帶來的副作用，因為資訊科技的不當使用將對國家、社會及個人造成不少傷害，有時遠超過該科技所帶來的便利。

近年來，我國政府不斷推動E化政策，目的無非是帶給人民便利性，在電腦普及與電子設施發達的臺灣，擁有的軟、硬體資源十分充足與多元，就申報綜合所得稅而言，政府亦大力提倡利用媒體及網路申報，今天政府為方便人民申報綜合所得稅，提供個人查調所得的服務，其中包含以網路進行查調，但不管如何，查調個人所得，一定牽涉到個人資料保護的問題，而這個問題在保密要求嚴苛的個人所得查調條件下，利用網路進行個人所得查調，必然面臨極大風險與挑戰。放眼未來及配合政府E化的政策下，網際網路的資訊安全，是便利納稅義務人及達成政府目標的先決條件與基礎。

### 二、研究方法及範圍

本案係以個人查調所得資料應如何保密為研究主題，討論範圍亦以個人與查調間之互動如何做到保密要求，即針對查調所得之「資訊安全」、「網路安全」、「法律面」及「政策面」部分來做分析及探討。

研究範圍以查調個人所得之現行法令規定、作業流程及衍生之相關問題為主軸，加以配合其他國家對於相關制度研討及分析，以收相輔相成之效。

### 三、研究架構

本研究即依據部頒及財政部臺北市國稅局個人所得查調作業要點，針對現行所得查調與資安部分、法律面及政策面來探討，並依此分析利弊，加以參考其他相關資料，期能找出問題及對策，俾利政策之推行，達成納稅義務人與政府機關的雙贏。

簡而言之，維護資訊安全的目標在於，確認電腦能為你保密，正確的保存資料，並隨時提供服務，期能在現行法令規定下，達成下列主要的功用：

- (一) 機密性－讓不該知道的人無法知道資訊。我們必須瞭解擁有那些資料，什麼人才可以使用這些資料，才能達到這個目標。
- (二) 完整性－確保儲存在電腦中的資訊不會被不當的改變或不明就底的遺失。維持完整性的基本方法，就是讓不該使用資料的人無法取得資料。為防範意外狀況而損毀資料，完整的備份及復原計畫是必備的。
- (三) 可用性－確保存存在電腦中的資料能隨時被有權限使用的人正確存取。存取權限的設定，系統管理者與一般使用者應如何區隔，一般使用者亦因業務性質不同而擁有不一樣的授權。

## 貳、現況說明

(一) 結算申報期間，納稅義務人查詢課稅年度所得資料作業說明：

- 1、每年4月1日起至4月20日止先行辦理納稅義務人申請分開提供課稅年度所得資料作業，稽徵機關為便利納稅義務人辦理綜合所得稅結算申報，提供利用網際網路或親自向稽徵機關查詢其課稅年度所得資料，如納稅義務人與其配偶如因分居或有其他特殊情形，得書面通知稽徵機關將其本人與配偶之所得資料分開提供。

- 2、依家庭暴力防治法規定，排除已取得保護令的被害人：

財政部臺北市國稅局一方面提供納稅義務人所得資料查調，另一方面為保護已取得保護令的被害人所得資料免於為加害人得悉，依家庭暴力資料管理及使用辦法，主動向內政部函請提供依家庭暴力防治法規定取得民事保護令之被害人基本資料電子檔，復因內政部所提供之電子檔被害人資料雖計18,272件，但由於有身分統一編號者僅2,914件，可運用比例僅達15%，無法有效保護被害人，為期有效比對，復再函請內政部提供被害人及加害人之本資料電子檔，且敘明財政部臺北市國稅局預訂於每年4月初函請內政部家庭暴力防治委員會提供上揭資料，因本項國民身分證統一編號資料極具重要性，希能予以補實俾利運用，以確實維護被害人權益。

- 3、「94年度綜合所得稅網路查調」略述：

- (1) 網路報稅申報程式下載網址：<http://tax.nat.gov.tw>或其他大型入口網站
- (2) 網路查詢可選擇使用之通行方式：
  - 1.使用內政部核發之自然人憑證IC卡，使用時尚需安裝讀卡機。
  - 2.使用其他經財政部審核通過之電子憑證，如臺灣網路認證股份有限公司製作之網路銀行憑證、網路下單憑證、網路保險憑證等金融憑證。

- 4、五月份臨櫃所得查調：

目前納稅義務人可親向稽徵機關(各地區國稅局或其所屬分局、稽徵所、服務處)申請查詢或委託他人代為查詢[即IWI系統]，查詢所得資料作業方式，依據「財政部臺北市國稅局於結算申報期間辦理綜合所得稅納稅義務人查詢課稅年度所得資料作業要點」辦理，分述如下：

- (1) 納稅義務人部分：

親自查詢者，應提示國民身分證正本(駕照、工作識別證、健保卡、老人證、殘障手冊...等專屬用途文件不得持用)供稽徵機關核驗，並由稽徵機關列

印載明申請人姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、戶籍或通訊地址、聯絡電話及申請日期之申請書，經申請人簽章後查詢；委託他人代為查詢者，代理人應提示國民身分證正本並檢附委任書或授權書正本(須由委託人簽章)及申請人國民身分證正本後查詢。如代理人所提示之申請人國民身分證為影本，需由申請人或代理人切結與正本相符，並由稽徵機關將該影本留存備查。

- (2) 稽徵機關部分：

- ① 個人綜合所得稅結算申報之所得查調係納稅義務人至稽徵機關(各地區國稅局或其所屬分局、稽徵所、服務處)利用稅務平台之內網來作業，承辦人首先必須取得IWI系統權限，再由經辦人員設定之密碼進入。

- ② 審核文件：

- 甲、親自查詢者：查詢本人配偶及未成年子女所得資料者，以納稅義務人或配偶其中1人提示國民身分證正本。
- 乙、委託他人代為查詢者：代理人應提示國民身分證正本，並檢附委任書或授權書正本及申請人國民身分證正本後查詢。如代理人所提示之申請人國民身分證為影本，須由申請人或代理人切結與正本相符，並由稽徵機關將該影本留存備查。

- (二) 平時所得資料查調作業說明：

- 1、作業目的：提供完整之所得資料，以利欠稅之執行及其他機關強制執行移送、其他政府機關公職人員財產申報、各級法院及納稅人申報綜所稅運用。
- 2、受理對象：依稅捐稽徵法第33條第一項第一款至第七款規定之政府機關與人員。
- 3、所得資料查調之登記：外機關來函查調所得資料時，應檢視是否符合稅捐稽徵法三十三條第一項第一款至第七款課稅資料之保密規定。納稅義務人若設籍外轄(台北市以外地區)，承辦人員應移文納稅義務人所轄稽徵機關查調；屬本轄案件應予審核查調緣由，若未符合規定者，則予以退件處理，如符合規定者，則檢視來函附件及身份證字號是否齊全，若未齊全，則以電話聯絡補件，如需提供原始申報書資料者，應移文納稅義務人所轄稽徵機關查調。

## 參、國外相關立法觀摩

受科技突飛猛進發展影響，世界先進國家都相當重視資料處理保護，與往日已不可同日而語。歐洲聯盟資料保護自1998年10月24日起，於英國正式生效，並實施資料保護新法。本期對英國資料保護法作一簡述，俾供國內相關單位參考借鏡。

英國資料保護法(The Data Protection Act 1998)前於1998年7月16日通過，並於2000年3月1日起生效。此法加強並延伸1984年資料保護法中資料保護機制，就取得、持有、使用或揭露有關個人資料處理過程等方面，提供新法規範。此法綜述如下：1.重新聲明原資料保護原則；2.可適用於某些特定結構化人工紀錄(此部分並未受1984年資料保護法規範)，及電腦化個人資料；3.提供處理個人資料及具敏感性資料如種族、健康等時，必須遵守之規範條件；4.強化個人現行權利並創建若干新權利，例如告知當事人資料處理者及處理原因等之新增權



利，防止個人資料移作直接行銷用途；5.將由其他法律授權行使權利，納入資料保護新法規範；6.將資料保護登記署長(Registrar)更名為資料保護委員長(Commissioner)，並加強其職權；7.為告知資料保護委員長，乃採新協商取代原登錄方式；8.引進移轉個人資料予歐盟以外國家之新法則。

由此觀之，就連英國如此先進的國家，尚無法對資訊安全做到百分之百的控管，僅能行之於法律手段，卻也只能收防君子不妨小人之微效，對真正想犯罪的人而言，可謂防不勝防呀！

## 肆、改進建議

### 一、專家建議

現行「稽徵機關結算申報期間辦理綜合所得稅納稅義務人查詢課稅年度所得資料」已施行5年，其中業經財稅資料中心，五區局電作單位及業務單位同仁的努力，已臻於完美，唯在此提供微薄淺見，以茲參考。

隨著網際網路的盛行，尤其是電子商務的熱潮，使得網路安全的需求急速提高，而如何防護網路安全？身份認證是一項基本且重要的問題，在開放的網路環境中，必須要能確認使用者的身份及其權限，才能在各種網路應用上保障安全性，包括傳輸資料的隱私性(privacy) 和完整性(integrity)，身份的驗證(authentication) 以及不可否認性(non-repudiation)。

傳統上，最常使用的方式是以“密碼”作身份確認及權限控管，但使用密碼的方式功能有限且安全性不夠，數位憑證就是一個身份認證的最佳工具，正如一張電子身份證，它可提供比單純密碼通行認證，有更好之防護。

資訊安全的問題，事實上從人類開始運用電腦來處理問題就已經存在，而這幾年由於電腦技術之提昇及網路之發達，它已經逐漸融入我們的生活，才使這個問題引起許多人的重視與注意。有些人誤解為電腦不連結網路或內部網路和外界網路不連結(實體隔離)就沒有資訊安全的問題；事實不然，從許多電腦犯罪的範例來看，百分之六、七十都有內部人員或離職員工參與，才使其得逞。很明顯地，資訊安全問題若以不連結網路或隔離網路的方式處理，也絕非是有效的解決之道。就一般的納稅義務人而言，報上常出現的個人資料外洩，信用卡資料偽造，銀行資料外洩…等，著實令人忐忑不安。

專家建議：各項資料之輸出入，均應建立識別碼、通行碼之管理制度，並視需要經常更新識別碼、通行碼。對具重要性敏感性及機密性資料建檔時，應加設資料存取控制，以防外洩。若需委託其他機關或資訊服務廠商代為處理時，亦應派員在場監督。若電腦設備所輸出之資料或報表具機密性，應依處理公務等有關規定，區分機密等級。電腦大筆資料檔之抓取及提供，應記錄索取單位、日期、資料筆數、型態及是否具機密性，以備查考。外單位申請資料查詢、閱覽、及複製時，需備文述明理由及法令條文，並述明遵照資訊法規定運用，經一定權責長官核准後交付。

綜上所述，對於承辦須保密之人員，應可以下列方式加強本身之控管，以收保密及資安之成效。

### 二、提升查調資料透過網路傳輸之安全性

(一) 規範認證機構，確保納稅義務人帳號之密碼：

由於目前為積極推行網路查詢、網路申報，故除內政部核發之自然人憑證IC卡外，經由財政部審核通過之電子憑證、網路保險憑證等金融憑證亦可適用，目前約有19家公司，建議財政部臺北市國稅局應向內政部及財政部反應，要求制訂相關規則及罰則，予以規範。以避免納稅義務人帳號之密碼可能在無意中洩密

或蓄意的取得，為避免帳號外洩後，被他人侵入主機系統取得納稅義務人之所得資料，應規範認證機構，有助於防範非法之作為。

(二) 實行二種認證機制，提供納稅義務人採行參考：

現行內政部核發之自然人憑證IC卡，密碼可使用很久，而在諸多認證機制中一次密碼是一種好的選擇，一次密碼即是「用過即丟」之觀念，密碼一經使用後隨即失效，下次登錄時需以另一組密碼方可進入主機，此種方式可以亂數產生密碼表後，由使用者及系統各保存一份；或使用者需要時產生密碼表，再由系統確認，唯此方式若系統不幸被侵入後，密碼表外洩仍無法確保系統之安全，故在一次密碼系統較受歡迎的三種技術有S\KEY一次密碼系統、掌上型確認器、智慧卡等三種。

(三) 架設良好之防火牆系統，訂定安全管理規範，確保所得資料之安全：

防火牆之設計不是單一技術，更涉及與其它技術之結合，用以解決在網際網路所提供各項事務所帶來之問題，其規模與所能承受之危險程度及經費、設備、人力與時間等息息相關，因此在沒有百分之百及沒有正確唯一的方案全面性防火牆機制下，審慎評估選擇適合之防火牆是一重要之課題；另一方面主機之安全性涉及內部及人的問題，故應研擬網路安全政策，規範下列基本事項：

1. 網路使用者之安全責任：訂定網路使用者帳號之申請、使用資源權限之設定、密碼之選擇原則及要求定期更改密碼等規範。
2. 網路系統管理者之安全責任：訂定網路管理者應執行之安全控管項目、監視及管理網路使用者之帳號。
3. 網路資源之使用：訂定使用者可用之網路資源，明確規範那些人可用那些網路資源以及不可使用那些網路資源。
4. 網路安全問題之措施：訂定網路安全出現問題時，網路系統管理者及網路使用者應如何處理及反應之詳細步驟。

網際網路帶來諸多便利相對地亦潛伏著無窮地危機，網路系統管理者應不斷地充實新知，防範於未然，化危機於無形，網際網路之便利功效能發揮淋漓盡致。

(四) 確保防毒軟體的版本為最新及成功啟動，最新版本分述如下：

1. 趨勢科技PC-Cillin2005中文版 (<http://www.trendmicro.com/tw/products/desktop/pc-cillin/evaluate/overvier.htm>)
2. 賽門鐵克諾頓防毒2005中文版 ([http://www.symantec.com.tw/region/tw/product/nav/nav\\_2005/](http://www.symantec.com.tw/region/tw/product/nav/nav_2005/))

為預防電腦遭受不法人士的操控利用，應安裝最新修正程式及自動定期更新防毒軟體，以避免駭客的入侵。

### 三、維護網路資安改進建議

運用電腦協助工作，讓使用者不論在資訊的擷取傳播，人際關係的接觸拓展，工作的多元蛻變等等，均較往昔迅捷與蓬勃，電腦科技的不斷精進，也的確為人類帶來無限的美好遠景，然而，不可諱言，衍生而來的高科技、高智慧的犯罪型態與案件也就層出不窮，例如傳聞某國家中學生可透過電腦網路窺得該國國防機密、日前電腦駭客傳送病毒破壞我駐美機構網站、國內某銀行遭駭客侵入內部網路竊盜客戶存款、徵信社業者勾結不肖警員及電信人員竊取個人電腦資料、電腦維修商透過網路進入機關資料庫窺得限閱資料等。有鑑於此，吾等在享受便利快捷的資訊服務的同時，亦應隨時提高警覺，防範電腦洩密及影響單位安全事件發生。因此如何確保電腦設施安全及資訊保密，防範不法情事，已成為當前不可忽視的重要課題，茲提出以下對網際網路犯罪認知與應採取之安全保密措施等，俾供參考。

(一) 軟、硬體設備部分：

1、裝設防火牆：

2001年國內受到全球駭客事件不斷的洗禮及市場話題炒作，整體看來，政府及較大型企業大多已加緊防火牆設備的採購，但由於防火牆有其實用性(未裝設就是會受駭客攻擊)，預計未來中小企業、SOHO及個人寬頻市場的採購將是市場成長主力。當然，受到駭客技術的日新月异，防火牆技術也將不斷改進以求最佳的效能，企業防火牆產品的更新及網路複雜化後產品之添購，是必要的且一定要裝設。

2、裝設防毒：

防毒軟體成長動力在於業者產品的多元化，近年來業者除提供桌上型防毒軟體外，也不斷加強閘道器(Gateway)端及伺服器(Sever)端的企業版防毒軟體，使用者亦將加強採購相關產品，以防止病毒的所有可能入口。

3、建置PKI機制：

雖然受到不景氣的衝擊，組織可能延後建置PKI機制，但在國內在電子簽章法三讀通過後，電子商務更加流行，另外受到頻傳駭客事件的影響，市場將愈加強調身份辨識的重要性，截至2004年，政府及軍方單位在既定政策下乃是該市場成長的主力，企業間供應鏈的建置，網路銀行憑證間互通，以及金流應用多元化的考量帶動軟體升級，亦為成長的另一動力。

4、加密軟體的使用：

雖然資料隱密性的問題將會愈受重視，但由於目前Window的作業系統已提供加密功能，另外通常組織在開發相關應用的同時多已結合加密機制在內。

5、VPN：

VPN產品的成長可從電信業者端及使用戶端兩個角度思考；在彈性與成本的考量下，IP-VPN的服務漸受企業採納，而提供兩岸三地的解決方案亦為電信業者經營主流，預估未來在戒急用忍制度逐漸明朗後，三通問題獲得圓滿處理後，不僅電信業者會加強VPN產品的採購以提供相關服務，企業也會採購VPN產品以加強資料的隱密性。但要強調的是，由於目前一般市售防火牆均具有VPN的功能，通常VPN使用者超過一百人的企業，才特別需要使用獨立的VPN產品以強調其效能；另外，大陸對VPN產品進口的管制，以及VPN業者能否在大陸做技術支援，則是業者可能面臨的問題。而目前主要以專線方式傳遞資訊的銀行業對VPN之需求亦不可忽視，只是面對WTO的衝擊，銀行目前以合併為重心，將VPN的考量及需求延後或仍在觀望。

6、安全評估：

安全評估是屬於較新的資訊安全考量，由於網路入侵的手法日新月异，一般企業及公部門應用環境上的漏洞仍持續存在，因此定期檢測系統漏洞的工作就顯得愈加重要；政府、金融、電信及軍方等單位則為主要的購買者。

7、入侵偵測：

入侵偵測與安全評估較新的技術，是屬於較新的資訊安全應用，由於入侵偵測是即時且24小時的監控，客戶因此有較高的緊急危機意識及採購需求。特別強調的是，網路型入侵偵測系統通常利用比對的方式，當系統一旦偵測到可疑或嘗試入侵情形時，便會適時提出警示給資訊管理者，因此產品在靈敏度及精準度上的技術仍有很大改進空間，以免產品經常發生誤報，造成資訊管理者無法真正辨識駭客的困擾。

8、其他資訊安全軟體：

其他資訊安全軟體目前在國內雖然市場規模最小，但由於Access Control、Single Sign on等有助解決企業管理密碼的問題，節省企業管理人力，因此市場發展性大，但產品的整合性及市場推廣則仍有待加強。





# Mr. Evan Brown

一封來自友邦的感謝函

國際租稅班第23期/學員Mr. Evan Brown

前言

我國駐貝里斯大使館石大使於日前接獲「國際租稅班第23期」學員Mr. Evan Brown 的感謝函，函中表達對我國政府邀請渠來臺參訓的感謝之意。渠認為本次課程及各項參訪活動之安排均極為妥適，使受訓學員獲益良多，亦有幸親身體驗臺灣之美。另外，渠對在臺受訓期間所受到之熱烈接待及財訓所官員所展現之團隊精神給予喝采與鼓勵。



August 15, 2007  
His Excellency  
Ambassador Ting Joseph Shih  
Embassy of the Republic of China (Taiwan)  
Thru' the Commissioner of the Department  
of General Sales Tax

It is with deep gratitude that I would like to express my appreciation to the government and people of Taiwan for inviting me to the 2007 International Taxation Academy. A special Thank you goes to the Ministry of Finance Training Institute (MOFTI), Director General Mr. Yao Shing Wang, Senior Secretary Mr. Tseng Yu Peng, Division Heads, Executive Assistants and Staff for the great hospitality we received during the entire three weeks of training in Taiwan.

My experience at MOFTI since arrival on July 8, 2007 was enlightening and enjoyable. The hospitality extended to all the visiting delegates by the competent, courteous and professional staff of MOFTI is a testament to their dedication to higher learning. The professional and social interactions with MOFTI's superb staff during lunch and visits to Taipei Metro Mall, Guanghua Computer Showing Area, Fishman Harbor, Damsui Old Town, Taipei Zoo, Shilin Night Market, National Palace Museum, Hsimending Showing Area, Taipei County Yingge Ceramics Museum and Sansia Qingshui Zushi Temple was a great experience and highly appreciated. I firmly believe that to have incorporated a mixture of culture in the learning process was an excellent idea.



We experienced the process and art of Chinese tea drinking through the auspices of Director General Mr. Wang Yao-Shing. I must say that the entire experience was greatly appreciated, and the facilitators can only be described as excellent goodwill Ambassadors of beautiful Taiwan. Thanks kindly MOFTI staff for your great hospitality, xie xie. You all are hao bang. I will miss piao liang Taipei Taiwan.

The recreational facilities within the Academy were extremely valuable as I



enjoyed playing lawn tennis, every morning, and badminton and table tennis on several occasions.

The topics selected for discussion at the 2007 International Taxation Academy were very relevant as they are important components to developed and growing economies and global trends. Our first week of lectures with Professor Dennis Calfee was very interesting. His topic, which dealt with International Trends in the Reform of Estate and Gift Tax, was a learning process for me. I was able to compare the United States system that was used as a model for Estate and Gift tax to our system in Belize which is based on the British system. In Belize for instance, Estate Duty was levied on an owner occupied residence until the law was repealed in April of 1999.

I cannot over emphasize the value of the discussions and interactions with Professor Calfee and fellow foreign and local participants. The new concepts, practices and trends disseminated throughout these presentations/discussions empowered us to be more appreciative of the reasons for the differences and similarities in our tax structures, so that when we are called upon to negotiate tax treaties we can obtain the best results for all involved.

The visit to the Financial Data Center FDC was also timely; it afforded the foreign participants an opportunity to observe the use of advanced technology for automation of administrative systems in the provision of services to both the public and private sector. The implementation of the e-filing facility for various taxes including income tax via the Internet was interesting as we at the Department of General Sales Tax are developing similar platform for efficient and cost effective delivery services. Like Taiwan, where compliance is almost 100%, we in Belize aspire for similar type of compliances some day soon.

Mr. John Cohn's lectures were interesting; he drew from his experience to discuss the practices of Tax Incentives, its advantages and disadvantages, trends and comparisons in other countries. He was able to compare and contrast statutes and practices in and outside the United States to reinforce his points. Also discussed was the realization of investing internationally in real property as it relates to our region in Central America and its implications. The practice in the United States and Mexico as mentioned by Mr. Cohn is that property or land is depreciated over a period of time to discourage the use of land holdings for speculation purposes. The incentive therefore, is to encourage land development.

In one segment of his presentation Mr. Cohn looked at tax gap, that is, the extent to which taxpayers are compliant in filing their returns and remitting payment on the due date. It is believed that one way of decreasing the tax gap is to increase public awareness on actions taken and the results of prosecution of offenders in order to increase the deterrent effect. In my opinion, Tax incentives, rigorous taxpayer education, continuous enforcement and capacity building, combined with coordination among all government agencies can greatly reduce the tax gap in Belize. Mr. Cohn suggested that there should also be coordination among tax authorities globally to alleviate difficulties faced in fighting transfer pricing, which is a problem faced by all tax administrations.

In concluding, I must once again say xie xie to the entire staff of MOFTI on behalf of my fellow participants for the hao bang time we shared in Taipei, Taiwan. It was a wonderful experience and I am happy to have been a part of it all.

Again, thanks and congratulations to the staff at MOFTI, the spirit of teamwork you displayed was remarkable. Keep up the excellent work MOFTI in setting your goals and objectives for a very bright future.

EVAN BROWN  
BELIZE



## Belize



# 「初任薦任官等主管職務人員研究班」

## 初任主管人員的急時雨

財政部高雄關稅局／股長 黃春暉

### 一、前言

睽違了約16年，終於又來到財訓所受訓，還記得之前是在華視對面及士林美國學校受初任公務人員及高考訓練，這次來這受訓，真是耳目一新，無論軟硬體設備，都有相當令人驚豔的感覺。

### 二、訓練心得

本人是於去年7月初任股長小主管的職位，目前有6位股員工作伙伴，當初接到派令時，心裏是五味雜陳，也不知長官怎會挑上我？更不知如何帶領原是感情很好的同事，經過了1年來的磨合及試煉，也漸漸能跟伙伴們一起合作打拼了，個中的甘苦及經歷，在今（96）年9月10日財政部人事處陳榮順處長所講解的「領導人七大重要行為」裏，自己深受其講解內容感動並且心亦有戚戚焉。

陳處長提的「領導人七大重要行為」，可說道盡了這1年來個人的心路歷程，現謹略述如下，並加入自己淺陋的心得感想：

(一) 瞭解企業與員工：這裏講的應該是當個主管，應瞭解機關的文化、核心業務、願景及目標，同時也應了解部屬的專才及個性，適才適所因人而用，讓其能盡情發揮所長以達成任務，因本身是學企管的，所以對這方面特別注重，所幸也不負長官所託，這段時間工作伙伴都能圓滿達成指派任務，並且彼此之間也相處融洽。

(二) 實事求是：工作應把握重點，把心神精力及經費花在刀口上，我掌管的職掌之一是機關

的資訊設備預算編列與執行，1年來也是如此要求股員做事一定要實事求是，依事情之輕重緩急及優先順序，以最小的成本創造機關最大的利益，所幸也不負使命。

(三) 設定明確目標與優先順序：方向重於努力，只要目標及方向明確，而且把工作的優先順序事先規劃好，按步就班執行，幾乎都可以順利成功，這也是當股長的責任，做事不只要事先規劃好，重點是還要落實執行並嚴格掌控進度。

(四) 後續追蹤：這點就是第(三)點講的掌控進度，應隨時檢討缺點並加以改進，運用品質圈的PDCA；一件好的規劃案如果沒做好追蹤控管及隨時反饋改進缺點，是沒辦法達到預期目標的。

(五) 賞罰分明：賞罰分明是領導統御成功的必要因素，惟有做到這點才能把股員的心帶起來，不只如此，還更應進一步幫股員找表現機會，沒舞台就找舞台，找不到舞台就幫他們創造舞台，盡量讓他們有表現機會，只要有表現機會，陞遷的機會就太多了，而且年底考績及記功獎懲，也是鼓勵股員的一大動力，千萬不可鄉愿。

(六) 傳授自我經驗，以提升員工能力：當主管除了分派工作給部屬執行外，也要隨時把自己體會的心得及工作經驗提供其參考，畢竟主管看事情的面往比較具全面整體性，這點與

部屬常會有不同的看法，而且部屬若有考慮不周延的地方，也要語氣溫和和不吝告知對方改進，但對方如果有更好的意見，更需虛心接受改進，千萬不能太固執不知改進，如此才能把部屬的心真正的帶起來。

(七) 瞭解自我能力：充分瞭解自己的專業能力及不足的地方，畢竟人都不是萬能的，自己學養不足的地方就需請教部屬，千萬不可為了面子問題，做了錯誤的決策。平常只要有專業課程，除了要求股員受訓外，自己亦不能停下精進的腳步，惟有自己起帶頭作用，不斷的充實自己，才能在專業的領域裏把事情辦好，甚至可親自帶領同事共同打拼，帶人只要能把心帶起來，做事才能事半功倍。

### 三、結論

自從當了主管後，感覺責任及壓力也增加了不少，另外還有長官的期許，還記得剛上任時，夜晚往往睡不著覺，午夜夢迴時還在想白天的公事，壓力一時無法舒解；這次財訓所安排的課程，不但有「壓力的調適與管理」、「EQ管理」、「問題分析與解決能力」、「主管人員的角色」及「人際關係與表達技巧」等相關課程，對一位初任主管的人而言，可說是急時雨，至於課程的吸收及領悟，是個中三昧，存乎一心，全看自己了。

## 主管人員的第一門功課

財政部臺北市國稅局／股長 金世仰

「恭喜你，調升服務科股長。」握著局長的手，我的眼神是感激的，但心裡也有著些許的迷惘與不安，一遍遍的問自己：「我準備好了嗎？」感謝財訓所在這個時候開辦「初任薦任官等主管職務人員研究班」，讓我有一窺領導統馭奧妙的機會。

課程安排緊密相扣，一氣呵成，師資陣容堅強，涵蓋學術界及實務界行政首長，看得出主辦單位的用心。祝鳳岡老師指出：「一個成功的主管，必須『做對的事』、『用對的方法做事』及『用高明的方法做事』」。財訓所王所長告訴我們：「身為領導人，必須用心去『感受』部屬、以『態度』提振士氣，並與部屬建立長期且可信賴的『人際關係』」。洪有義老師則信手舉出媒體上的知名案例，強調「EQ」的重要。邱坤玄老師為我們分析今日的國際及兩岸關係。謝澤銘老師提供「壓力訊號檢測表」，要大家自我檢測，進而調適壓力並進行改變。蕭國慶老師則以沙漠中迫降的飛機作為決策分析個案，巧妙的運用Maslow的需求層次論，訓練我們的危機管理與決策反應能力……。五天密集而充實的課程，使我受益良多。

曾擔任過甘迺迪、詹森、卡特及雷根等四位美國總統顧問的南加大企管教授華倫·班尼斯（Warren Bennis）曾指出：「領導是『做對的事』，管理則是『將事情做對』」。

丹尼爾·高曼（Daniel Coleman）在《打造新領導人—建立高EQ的領導能力和組織》一書中，即開宗明義指出：「偉大的領導能力透過情緒來運作」。他以英國重量級媒體BBC決定關閉新聞部門的關鍵時刻，被派去宣佈消息的二個高階主管採取了截然不同的方式，造就了截然不同的結果為例。

第一天，一名高階主管被派去宣佈了壞消息，然後他滔滔不絕的描述對手公司的運作情況，或是談著他本人剛剛從坎城興高采烈的回來。由於該主管態度唐突，風格甚至引發爭議。無視於員工由失望、挫折中轉趨絕望、憤怒的情緒。於是將對於管理階層的不滿遷怒於傳達消息的人。其結果是在劍拔弩張的氣氛中，這名高階主管還必須依靠保全人員的保護，才能夠離開辦公室。

第二天，另一名高階主管被派去見了同一批人，他採取了截然不同的策略。他訴諸情感，他告訴他們：新聞業和社會脈動緊密相連，他們都是深受吸引，才從事這一行。他提醒他們，沒有人會為了致富才踏入新聞業，畢竟這一行的報酬微不足道，工作的保障隨著大環境而起伏不定。他引發這些新聞從業人員的熱情，甚至奉獻之心。最後，他祝他們能夠順利的繼續走下去。這名領導人說完話之後，員工回以歡呼叫好。（註一）

這個事件印證於這次的課程主軸，不就是各課程老師所諄諄教誨、一再強調的「同理心」嗎？同理心讓陷於困境的員工產生樂觀，甚至重新出發的動力，引發所謂的「共鳴現象」。其對於領導能力更隱含了一個很重要的層面，即是情緒管理實為一個成功的領導者首要的領導能力，也是身為主管人員必修的一門功課。

「股長，是協助同仁解決問題，而不是只會蓋章的。」這是我上任前對局長的公開承諾。回到工作崗位後，我將持續信守我的承諾，做一個稱職的部屬與基層主管，以不負長官對我的期許，及同仁對我的信賴。

註一：Goleman,d.（1998）,Working with Emotional Intelligence,John Wiley & Sons,Inc.

# 心得報告



# 全球暖化下的日本

國立政治大學/副教授 徐翔生

對於世界各國而言，二〇〇七年間最受重視且熱門的議題，或許即為地球之全球暖化問題。根據聯合國氣候變遷小組之研究，目前地球之大氣溫度一直在持續升高，到了本世紀末，平均溫度可能會比現今高六點四度，海平面亦可能會大幅上昇。屆時，位於海拔十公尺以下的紐約、東京及上海均將沉沒，整個台灣也將會被海水淹沒，四分之一的國人將會成為所謂的「環境難民」。而由全球暖化所引發的氣候異變，近年來不僅頻頻出現於世界各地與台灣，進入今年以來在日本更是尤為明顯。

今年一、二月間，日本政府收購了大量的白菜與大蔥，將其全數拋入海中。這種行為的出現，在當時曾引起一片輿論撻伐。因為日本人生性節儉，對於食品大多不捨得浪費丟棄，將食物大量棄入海中，這種做法的確難以為一般民眾接受。更何況電視媒體一再報導，目前世界上尚有許多國家，由於糧食缺乏而處於半飢餓狀態，因此眼見政府將大批白菜大蔥投入海中，此舉自然無法獲得人民之認同。

日本政府為何要將白菜與大蔥丟入海中，暖冬可謂是罪魁禍首。由於位處溫帶地域，日本是一四季分明的國家，每個季節均有固定盛產之蔬果。在日本，春天盛產高麗菜，夏天則盛產小黃瓜，茄子是以秋天最為美味，白菜與大蔥則是冬天之產物，日本人亦多將此做為火鍋之用。但是因為天氣暖化，日本自二〇〇六年底開始即為典型之暖冬，暖冬致使蔬菜生長格外快速，因而造成白菜大蔥生產過盛，使其價格一路下滑。再加上又因暖冬之故，許多日本人都未吃火鍋，因而更導致白菜與大蔥價格慘跌、嚴重滯銷。可是由於這些葉菜不易儲存，更何況近年來油價燃料一再高漲，將此銷至國外亦不合成本，為了保護農民，日本政府可謂在不得已之情況下，才大量收購白菜大蔥將其棄於海中。

暖冬不僅造成白菜與大蔥的生產過盛，原本在春天才盛產的高麗菜，也因暖冬之故而提前上市，並且又因盛產而價格大幅下跌，使得日本家庭主婦也開始購買高麗菜而棄買白菜。因為高麗菜切成細絲，即為日本家庭餐桌上最普遍的生菜沙拉，這種料理方法簡單方便且價格便宜，因此深獲日本女性之喜愛。再加上日本人原本就喜愛生食、冷食，冬季裡因溼度過低而天氣乾燥，這些因素都使得日本人不願在暖冬裡進食火鍋。根據NHK電視台所進行的調查統計，二〇〇六年底至二〇〇七年初，日本人進食火鍋的次數平均約為一次，而大多數的日本人則因暖冬之故而未曾吃過火鍋。這種飲食習慣之改變，也是造成白菜大蔥滯銷的主要原因之一。

暖冬的異常天氣，不僅改變了日本人冬天的飲食習慣，日本冬季裡原有的自然生態與環境景觀，同樣也大受影響。以位於北方的北海道為例，原本每當進入冬天，北海道的路面上大約會有十公分左右的積雪，將其裝飾為銀色世界。但去年年底至今年年初，北海道幾乎很少下雪，即使稍有飄雪也因溫度過高而無法凝結，使得北海道街道上不但沒有積雪，更因路面過度溼滑而造成多起民眾摔倒及交通意外事

故。此外，日本國內亦有近半數的滑雪場，由於沒有積雪而被迫關閉，整個冬季裡幾乎都處於休業狀態。這種天氣形態之改變，不僅出現於日本最寒冷的北方，即使內陸地區的都市也無法獲得倖免。

以東京都而言，從去年底至今年春天，整個冬季裡東京幾乎都未曾下雪，每天氣溫甚至可高達近十度，使人根本無法感受到任何冬天的氣氛。根據日本氣象局公佈的數據顯示，儘管今年三月中旬，東京曾有約五分鐘左右的短暫飄雪，但這卻是今年東京唯一的一場冬雪，且是日本氣象史上最短暫之飄雪。而這場嚴重遲到的冬雪，不僅改寫了東京歷年來之下雪記錄，更使東京歷經了百年以來最溫暖之冬天。

全球暖化所帶來的影響不僅於此，由於氣溫的大幅提昇，許多植物的生長也大受擾亂，連日本人最重視的賞花，也因天氣異常而大受影響，氣象局長險些為此丟官。在日本，每年進入四月的春天，即為櫻花的盛開季節，日本人並將賞櫻視為年度盛事，對其重視之程度不亞於過年。正因日本人深愛賞櫻，日本氣象局亦會於每年三月開始，每天播報預測各地開花時間的「櫻花前線」，提供民眾做為春遊賞櫻的重要指標，並且告知人們春天即將到臨。

日本人如何預估櫻花的開放時間，迄今大多是以櫻花苞出現的時間估算。因為櫻花開放必須經過一段冬眠時間，從花苞初現開始，以花苞之重量再配合氣溫計算，即可大致推算出櫻花的綻放時間。這種推算方法歷年來尚為準確，更何況現在又是使用電腦計算，理應更為精準才是。可是由於今年是暖冬，櫻花未經冬眠期而逕自開放，這種情形不僅在日本是史無前例，更是氣象局所未料及之事。日本氣象局也因此而多次錯估開花時間，氣象局長更因此而一再於媒體上公開道歉，在民眾及媒體的攻擊批判下，氣象局長幾近引咎辭職。由此亦可觀知，全球暖化的確為日本民眾生活造成不少困擾。

全球暖化引起氣候異變的異常現象，不僅出現於日本今年的冬天與春天，這種情形在進入夏天後也並無緩減，甚至一直延續至今。六月是日本

的梅雨季節，原本每

當進入此時，每天都是陰雨綿綿的日子，整個日本均籠罩於陰雨之中。但在今年六月，日本許多地方未下梅雨，正當氣象專家研判今年可能將是沒有梅雨的「空梅」之際，進入七月份後突然開始下起了梅雨，每天最高氣溫不到二十五度，可謂是典型之「冷夏」。然而正當氣象局準備宣佈今夏將是梅雨持續的冷夏之時，八月份起天氣突然開始轉熱，每天艷陽高照且氣溫節節上昇，使得整個日本置身於酷熱之中。鄰近東京的埼玉、千葉縣等，亦曾出現了近四十二度的高溫，這種高溫是以往未曾見過的罕見現象，不僅刷新了日本氣象史上的高溫記錄，更使今年成為日本有史以來最熱的一年。

正因今年是一襖熱難耐的夏天，日本氣象局因此也一再呼籲民眾，儘量避免於高溫時外出活動。然即使如此，許多老人仍因不耐高溫而驟世，各地所傳出的中暑事件，更在新聞媒體上頻頻出現，使得今夏彷彿是在救護車的鈴聲中渡過。日本人向來極為重視外表，以往即使在夏天穿著便服外出，男性也是身穿長褲，女性更會穿上絲襪，對於外觀裝扮沒有絲毫輕忽。可是由於今年實在太熱，短褲、涼鞋、拖鞋紛紛出籠，年長者大都會手持扇子出門，以往被視為是阿婆階層使用的陽傘，今夏亦已打破年齡階層限制成為年輕女性之新寵。許多民眾外出時更會在脖子放置毛巾，手持茶類飲料一邊走路一邊擦汗，似也成為街道中最常見之景象。而這種原屬勞動階層之裝扮，卻在今年日本的夏天中廣為盛行。

夏季裡的持續高溫，在進入九月的秋天後雖逐漸舒緩，但這種情形維持不到兩週，日本又再次出現了天氣異常現象。九月中旬，東京、大阪等地的市區，氣溫自原有的二十四、五度大幅攀升，出現了三十五、六度的熱浪高溫，創下了日本歷年以來最高溫的秋天。正當民眾感嘆彷彿又回到了今夏的酷熱之時，位於東北方的秋田、盛岡等地，則因納莉颱風侵襲而豪雨不停，不僅造成各地嚴重積水，甚至迫使三萬餘人離開家園前往收容所避難，這場颱風所帶來之災難，至今仍然尚未平復。而這種由地球暖化所引發之暴雨暴旱迭現現象，近來在日本各地頻繁出現，讓日本人在感嘆天氣形態不可思議之同時，更深刻感受到全球暖化所為日本帶來之危機。今年冬天氣象如何？或許現在已有日本人開始憂愁了。

