

彈性精簡的行政組織— 行政院組織法修正草案評析



葉俊榮

摘要

因應國際間的競爭與臺灣的社會轉型，政府著手推動改造工程，希望建構小而能的政府，而組織與職能的調整則是其核心議題。從建構彈性精簡的行政組織觀點出發，本文就行政院組織法草案內容，檢視其推動的脈絡背景及調整過程，並就目標策略及預期效益探討未來發展的趨勢。

本文透過理論與實際兩個層次進行分析。在理論層次上，以彈性化政府的概念為組織調整提供理論基礎；在實際層次上，則從參考先進國家政府改造經驗、政府改造職能檢討結果以及「中央行政機關組織基準法」法律規定等作為探討與依循對象。

本文認為因應社經環境變遷，行政院組織法修正草案內容強調提高決策規劃層級的院本部、落實部的政策規劃及執行功能及強化委員會的政策統合功能，使得政府藉由明確的分工有效提供人民服務、掌控多元社會下各種新興課題並控制龐大的公共支出，提升政府內部運作的效率，建立更具有競爭力的活力政府。

Establish Flexible and Streamlining Administrative Organizations-The Draft Amendments to Organizational Act of the Executive Yuan

By Jiunn Rong Yeh

Abstract

In order to improve global competitiveness and social transformation, Taiwan government has been developing a drive of reinventing government; and wishes to realize a small but efficient government. The adjustment of organizational structure and function become the main issue in the reformation process. From the perspective of building flexible government, this article focuses on the Draft Amendments to Organizational Act of the Executive Yuan, including its context and process, aim and strategy, expected results and future development.

This article provides theory and practice approach to analyze the Draft Amendments. In theory approach, we use the model of “the flexible government” as the analytical base, which is emphasized the institutional capacity building by getting rid of permanent budgets and organizations with contract work. In practice approach, this article applies other countries’ experience and reviews our government functions and the spirit of “the Organic Standard Law of the Central Government Agencies”

In response to the change of the social and economic environment, the Organic Standard Law of the Central Government Agencies was divided into four parts. The core responsibilities and functions of the original eight ministries can be restructured and reinforced; five new ministries will be built to meet new challenge and societal needs; and the four cross-ministerial commissions will be created to integrate and coordinate various policies. Most important of all, the Amendments emphasize the leadership of Executive Yuan headquarters through upgrading decision-making level. If Legislative Yuan could pass the Amendments, the government will be easier to create mechanism that can reply the rising social and economic issues and control the scale of public spending. At last, the Amendments will be help to clarify the role of government and expended the functionality and efficiency of the government.

壹、前言

1980 年代以來，許多先進國家在大政府（big government）的思維下，不斷擴張政府職能，形成龐大卻效率低落的行政組織，無法有效回應民意需求（孫本初，2001：65-66）。面對這樣的困境，這些國家試圖透過政府改造(Reinventing Government)工程來建構更有效能的政府，儘管在方向上以及程度上有所差異，但是改造議題的普遍性卻已受到肯定。

參照這些國家的經驗，臺灣從 1990 年中期以來便著手推動政府改革議題，由於特殊的環境脈絡，使得臺灣政府改造工程具有更深遠的意涵。2000 年以後因應民主鞏固以及政經情勢變化，使得政府改造模式有更大的變動，若僅比較兩波行政變革的模式，的確在某些面向上有其類似性，但是這波改革並非只是續階改革（Next Step）（江大樹，2003），而是全面性反應臺灣社經環境狀況，這包括內部社會轉型特質，以及外部全球化下所帶來的國際競爭。

從理論與實際兩個層次探討行政院組織法草案內容，本文認為因應社經環境變遷，行政組織必須更為精簡且更有彈性，整體的設計則是以強化院本部決策角色、落實部的

政策規劃及執行功能及強化委員會的政策統合功能等三項策略為主。經由這些調整策略，未來行政組織因為分工明確將能夠有效地提供人民所需的服務、同時掌控多元社會下各種的新興課題並控制龐大的政府支出。最後，本文認為未來組織改造的方向，仍應該朝落實五項配套措施、以工作圈方式規劃各機關職掌與權限以及積極推動組織改造四法相關立法作業等方向邁進，才能夠將政府改造的願景予以實現。

貳、行政組織調整的脈絡背景

一、全球化下流動性的趨勢

全球化作為當代新興且重要的課題，其定義是複雜且多元的；但是大抵而言，對於全球化認知主要在於全球化促使「距離的消失，被捲入經常是非人所願、未被理解的生活形式」（Beck 著，孫治本譯，1999：30）。在政治面向上，Hardt 與 Antonio（2000）認為全球化過程中會形塑嶄新的政治制度與權力模式，這個政治制度宛若虛擬的帝國。這個帝國並非是完整的國家，沒有皇帝與首都，也不具有權力核心；這個帝國也呈現高度流動性，不同於傳統民族國家將統治權集中在領土內部，全球化下的制度權力是無所不在的，突破傳統國家主權的疆界，其所影

響層面涵蓋了世界各個角落的人口。

在全球化的衝擊下，儘管國家主權依然存在，但是卻已經被嚴重地削弱，失去傳統主權的絕對性和至高性(Nash, 2000)。而過去絕對主權下的政府角色也逐漸被治理(governance)(註一)概念所取代(孫同文, 2003)，公共事務得以透過公部門與私部門間採取各種有效的方式達成。正因如此，政府必須擺脫過去僵化的思維，重新思考組織的規模與職能，透過與國內與國外各種部門間的合作，才能加強全球化下國家的競爭力。

就全球化及治理概念而言，對於臺灣政府改造議題最主要的影響在於對公私部門角色的認知。在全球化的脈絡下，政府與民間的角色逐漸模糊，過去兩者嚴格區分的觀念已逐步鬆動，這意味著未來將會產生更多介於兩者之間的行政組織模式，最明顯的例子便是行政法人的設置。行政法人同時具有公私部門的部分特質，一方面具有行政機關的條件，另一方面其內部人員與運作卻得以免除公務人事、預算及政府採購的限制。未來這種特殊的組織數目面對全球化的衝擊及治理模式的變動還會陸續成長，如何透過適當機制使其發揮應有的功能是政府必須思考的議題。

除了公私部門的界線混淆，全球化也改

變人力資源應用的觀念。丘昌泰(2000: 14-24)認為過去人事管理在公部門發展上是被動的角色。在強調國家競爭力的快速步調中，政府的職能與角色必須因應環境而有所改變，對人力資源的規劃也必須如此。為了使得人事管理更具有策略性，公部門更傾向於以契約方式處理人事制度。這反應了全球化下，人力資源也如同資源與資訊間也具有高度流動性，唯有藉由組織調整，形成人才間良性競爭機制以提升政府服務績效，避免以往公部門在永業制度下，難以流動到其他領域的現象。對於公務員本身而言，透過部門間人才流動形同學習(learning)的過程，自然處理各種事務時的能力也得以有效提升。

二、臺灣轉型社會的特質

在全球化的脈絡之下，臺灣轉型社會的特質也影響政府改造議題。在各國從事政府改造議題往往必須將行政運作連結到政治體制。民主制度與行政組織是政府治理的兩個支柱，唯有民主制度的支撐，才得以使行政運作發揮良好的治理(North, 1990:3-5)。臺灣過去在威權統治時期，戒嚴政治加上戡亂體制下使得行政組織嚴重扭曲，政府以格格不入的大陸型管理模式掌控臺灣發展，儘管歷經多次行政革新卻始終

月旦知識庫

無法反應國家環境及人民需求。在國民黨長期掌控行政與立法資源，行政改革被迫向現實高度妥協，並且被限縮在相當範圍之內。2000 年政黨輪替後，臺灣邁向民主鞏固（democratic consolidation）階段，過去政府改造外在體制限制得以大幅鬆綁，而政府也能從更宏觀的角度調整政府職能，建構能為人民服務的政府。

從轉型理論來看臺灣當代發展脈絡，可以察覺 1980 年代臺灣從經濟轉型、社會轉型到政治轉型，當中過程充滿延續性與動態性。儘管從重大政治事件時點來看，臺灣的社會轉型似乎已經完成，特別是 1987 年解除戒嚴與 1991 年動員戡亂時期的終止，但是實際上的情況是隨著民主政治推動，公部門民主行政價值仍需要相當時間才能夠建構，而政府行政組織與法令規章都需要配合修正，才能符合轉型後臺灣社會的需求。例如過去在大政府思維下，政府建立龐大的國營事業，使得許多原本可以歸屬民間經營的產

業，或者利用市場機制決定的事項都納入政府控制的範疇，加以過去金權政治下「政府失靈」(government failure) 現象頻頻發生（朱雲漢，1995；李佩珊，2001），使得這些國營事業與原本目標背道而馳，這些都是政府改造時所要因應的課題。

除此之外，在政黨輪替之後，執政者面對過去所累積的包袱增加許多制度性的調整成本，也表現在國家競爭力的評比上。表一是瑞士國際發展管理學院 (International Institute for Management Development, 以下簡稱 IMD) 所做的國家競爭力報告。報告中顯示臺灣從 2000 年以來政府效率面向上的成效並不理想，特別是在前 2 到 3 年更是大幅滑落，隨著政府對於政治體制運作的熟悉以及政府改造初步成效，邁向緩慢但是逐漸上升的過程，但是這顯示行政組織調整仍必須持續進行，才能符合人民對於公部門能夠強化民主治理的期望。

表一 臺灣的國際競爭力排名（註二）

項 目	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
經濟表現	26	29	40	33	24
政府效率	14	17	24	20	18
企業效率	13	9	16	11	7
基礎設施	22	20	20	23	20
總 排 名	17	16	20	17	12

在民主轉型過程中，臺灣還面對建立國家主體性的任務，並強化人民對於在地化（localization）的呼聲，重新尋求對於本土的重視與認同，這並非是反全球化（anti-globalization），而是如同學者 Robertson（1995）提出的全球在地化（glocalization）。全球化並非要求所有國家一體化（unification），這是與在地化形成互動式的循環結構。當臺灣主體性受到人民的重視時，越能在全球互動過程彰顯其特色，並透過全球性的競爭與合作中呈現特色。

在全球化與在地化兩波趨勢的激盪下，政府改造必須思考組織調整後是否能夠發揮臺灣的特質，贏得全球化的挑戰，獲得有利的發展地位。全球化對於當代民主國家是危機，同樣也可能是轉機。而行政組織調整便是透過制度建構來提升政府量能（capacity-building），使得政府政策得以回應在地化的需求，並在全球化過程中彰顯特色。

制度量能提升強調建構能在社會運作中適當地分配資源、協調衝突、避免錯誤的機制，使得政府政策更有效能，進而促使整體社會發展更具有永續性（葉俊榮等，1999）。在此思維下，一方面調整公部門職能與角色；另一方面，強調政策資源運用不能侷限在公部門，對於民間龐大的社會資源，也要

透過制度性安排納入政策思維，有效達成政策效果。

總結來說，這波政府改造的脈絡背景，一邊是國內轉型社會的本質；另一邊是全球化下的流動性，包括資金、資訊、產業與人力等部分，這兩者使得公私領域資源面臨整合的訴求。在此過程中，國家主權重要性一方面會被弱化，但是弔詭的另一方面則又被強化，而政府推動各種改造仍須回到政府本身才能真正發揮作用，這些現象都形成政府思考其職能調整的背景。

參、彈性精簡的行政組織

一、行政組織調整過程

從彈性化政府的觀點來看，複雜而僵化的行政組織無法有效回應臺灣面對轉型社會的本質，以及全球化下激烈的競爭。檢視現行政府的規模，行政院設有三十六個部會，在部會之下又設 396 個署局等三級機制，加以組織與內部單位和人力都要以法律定之，使得政府更難以有效回應人民的需求。

爲了建構具有競爭力、高效能而且能提供人民優質服務的政府，臺灣勢必依循彈性化政府的概念進行改造。因此，總統府政府改造委員會對於組織調整研究便納入彈性化政府的概念，並形成改造目標與運作原則。

以 2002 年 3 月政府改造委員會第三次委員會通過「行政院組織改造的目標與原則」來看，強調政府組織有五項缺失，分別是水平政府組織太多、政策統合組織機制薄弱、組織未能適切對應政府核心職能的轉變、合議制組織過多、混淆部與會的功能分際以及獨立機關的設計原理不彰。

面對這五項缺失，該文件也明確列出五項改革目標，包括強調規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分及組織彈性化。未來依照此目標與原則，調整行政院二級機關為二十三個，而行政院組織法修正草案也在 2002 年 4 月函請立法院審議。

2004 年 6 月立法院通過「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法）；該法第二十九條與第三十條明定，部的總數以十三個為限，而委員會總數則以四個為限。同時該法第三十五條還規定，行政院應在該法公佈後三個月內，檢討調整行政院組織法修正草案及行政院功能業務與組織調整暫行條例草案，函送立法院審議。至於其他個機關組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公佈後一年內函送立法院審議，行政院重新辦理行政院組織法修正作業。

為此，行政院依照該項規定在期限內將「行政院組織法修正草案」及配套法案「行政院功能業務與組織調整暫行條例草案」再送請立法院審議。面對這些組織改造相關政策變遷，本節從理論與實際兩個層次，探討行政院組織法等相關修正背後的思維。

二、彈性化政府的理論依據

從理論性的觀點來看，行政組織調整就方向上，是朝向 Peters（1996）所提出彈性化政府（flexible government）的治理模式。面對組織過度僵化的困境，該模式強調政府必須有能力因應環境制訂適當的政策，而非一成不變的回應外在環境的挑戰。彈性化政府強調過於穩定的政府結構形成有效治理的障礙，為了使政府運作更有效能，必須定期讓政府組織適度調整，重新檢視組織的價值以及政策制訂模式。考量到政策內容變遷、國際競爭以及社會對政策多元互動的思考，彈性化政府更重視協調機制，透過在行政組織內部採用替換性的結構，取代擁有政策領域主導性權力的傳統行政機關。這種彈性特質使得機關持續思考組織的價值以及本身存在的目的，甚至裁撤已經無法有效回應挑戰的組織，以避免組織過度僵化反而形成公部門運作的阻力。當政府擁有較大的彈性與裁量空間，比較能夠面對持續變動的社會和經濟

情況做出反應。

Peters 認為行政機關的脆弱會導致權力的弱化，並降低對政策的承諾。強調穩定的重要性更牽制公部門的創新能力，當科層組織的力量減弱，將使得政策有更多彈性的空間。換句話說，減少層級的束縛，將使得公務人員勇於提出本身的政策理念。

就整體性的利益來說，彈性化政府強調對於人力資源的彈性化運用外，更強調政府得以更具有創新精神及政策彈性，使得人民得以受惠。儘管組織模式過於固定似乎有助於政策連續性，但是確定協調和連貫性的優先順序往往難以界定，所以儘管組織設計固定化可以暫時解決問題，但是當發生不同的政策議題時，組織模式反而誤導決策者的注意力與資源，而使得真正的問題無法有效解決，相關資源更不能因應需求團體做出適切的決策。

三、政策法規修訂的實際依據

除了理論性的觀點，行政院組織法修訂過程，也參考其他國家中央機關設置模式、基準法精神以及組織改造職能檢討的結果。

（一）先進國家中央政府規模

先進民主國家例如美國、日本與英國等對於行政組織改造問題都有相當程度的經

驗，在中央政府設置的規模及運作上，可以作為臺灣在推動行政組織調整的參考。考量中央機關規模的適當性，可以從控制幅度（span of control）概念為思考的基礎。控制幅度在於探討機關組織的領導者有效掌握控制部屬的數目。當領導者控制幅度過大，管理監督部屬的密度便會降低。儘管控制幅度的適當程度仍有爭議，無可否認的部門越多越容易形成專業間各自為政，分工而不合作，本位主義作祟，協調處理不易。

綜觀主要先進民主國家中央部會設置情形，如表二所示，大致上以 10-18 個左右為主。從美國的例子來看，美國在國務院底下僅有十四個部門，後來因應恐怖主義的發展，才又增設國土安全部。至於其他的機構多設置在白宮底下，例如貿易代表局（office of the United States Trade Representative）以及預算管理局（office of Management and Budget）等均設置在白宮辦公室底下。相較之下，儘管政府體制不太類似，但是日本內閣下除了十二個省廳，其他也都至於內閣府（Cabinet Office）下。我國中央政府部會設計應該學習這些國家，某些業務合併設部或調整確實有其必要性，比較符合現代政府的控制幅度。

表二 先進國家中央政府部會數目及名稱

國 家	部會數目	部 會 名 稱
新加坡	13 個部	社區發展與體育、國防、教育、財政、外交、健康、內政、通訊與藝術、人力、國家發展、環境、貿易與工業、交通
荷 蘭	11 個部	國防、經濟事務、教育文化與科學、財政、外交、健康福利與體育、住宅空間規劃與環境、法務、內政、交通公共工程與水資源管理、總理事務
瑞 典	10 部 1 局	法務、外交、國防、健康與社會事務、財政、教育與科學、農糧漁業、文化、環境、工業就業通訊、行政事務局
德 國	14 個部	國防、經濟合作及發展、經濟及勞動、教育及研究、環境自然保育及核能安全、家庭老人婦女及青少年部、財政部、消保營養及農業、外交、衛生及社安、內政、法務、交通建設及住宅
日 本	1 府 1 會 12 省廳	內閣府、總務、法務、外務、財務、文部科學、厚生勞動、農林水產、經貿產業、國土交通、環境、防衛廳、金融廳、公安會
澳 洲	15 個部	農漁林業、法務、交通資料及藝術、國防、教育科學及訓練、勞僱關係、環境及古蹟遺產、家庭及社區服務、財政及行政、外交事務及貿易部、健康及老年照護、移民多元文化及土著事務、工業觀光事業及資源、運輸及區域服務、國庫
美 國	15 個部	農業、商業、國防、教育、能源、健康服務、住宅與社區發展、司法、勞工、外交、內政、交通、財政、退伍軍人事務、國土安全

資料來源：行政院研考會編印：《各國政府機關組織架構彙編》，台北：行政院研考會，2004。表格為作者整理

除此之外，這次行政組織調整議題還參酌各國政府部會類似的核心職能，以及政府機關名稱反應多項主要職能的趨勢。就前者而言，先進國家對於政府定位與角色扮演均有類似功能，儘管因為名稱差異或是併入其

他次要功能而有些微不同，但對於內政、財政、國防與外交業務等之共通功能均設有中央機關專責辦理，顯見各國政府在提供人民服務上有極大的共通性，足以作為機關設置的參考。就後者而言，機關名稱反應多項核

心職能，從近年各國中央機關設置後的名稱觀之，機關名稱不再限縮在單一職能。

以英國為例，掌管教育業務為教育就業部 (DfES, Department for Education and Employment)；交通業務為環境、運輸及地區部 (DTLR, Department of Environment, Transport and the Regions)；以及掌管人力資源部門為工作及退休金部(DWP, Department for work and Pension)。再從法國中央政府組織來看，教育業務結合研究與終身學習為國家教育、終身學習及研究部 (Ministry of National Education, Higher Learning and Research)；交通業務則合併為運輸、觀光及海洋部 (Ministry of Transport, Tourism and Maritime Affairs)；至於人力資源則結合為就業、勞動及社會團結部 (Ministry of Employment, Labor and Social Cohesion) 與職業平等及公平部 (Ministry of Parity and Professional

Equality) 兩個部。

從這兩個國家政府機關名稱，可以見到匯集多項政府職能名稱，集中在新設立的單一機關的趨勢。儘管部分學者對於名稱的取法有所質疑 (蔡茂寅, 2004: 16-17)，但是這樣做法在於讓民眾及企業熟悉原來機關的去向，有助於改造過程中對於人民服務的持續性與延伸性，也顯現各國在行政組織調整必須兼顧維護現有部會立場，有利於後續改革作業所面對的種種問題。

(二) 組織改造職能檢討結果

2002 年 5 月，行政院組織改造推動委員會 (以下簡稱組改會) 配合政府改造工程，於其下設立政府民間夥伴小組、中央地方夥伴小組以及中央行政機關功能調整小組三個功能調整及經費、人事、法制三個配套機制小組繼續推動行政院組織改造工程，如表三所示。

表三：行政院組織改造推動委員會分組運作機制表

	配套機制小組		
	經費小組 主計處	人事小組 人事行政局	法制小組 法規會 (經建會)
功能調整小組	<ul style="list-style-type: none"> ● 功能調整預算規模評估 ● 功能調整經費規劃 ● 機關功能績效評鑑 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人事制度配合 ● 人事凍結 ● 過渡時期公務員保障 	<ul style="list-style-type: none"> ● 法案推動整體控管 ● 建立相關法制原則

<p>政府民間夥伴小組 人事局 (經建會)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●去任務化 ●委外經營 ●行政法人化 	<ul style="list-style-type: none"> ●行政法人會計制度準則 ●行政法人評鑑機制 	<ul style="list-style-type: none"> ●各機關(構)、學校推動政府業務委託民間辦理後，所節餘人力及經費獎勵措施 ●行政院組織改造公務人員人才培育暨專長轉換訓練實施計畫 ●行政機關專案精簡(裁減)要點處理原則 	<ul style="list-style-type: none"> ●行政院功能業務與組織調整暫行條例草案 ●行政法人建制原則
<p>中央地方夥伴小組 內政部</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●業務下放 ●健全地方自治 	<ul style="list-style-type: none"> ●中央業務經費下放地方 ●地方政府執行中央委辦業務績效評鑑 	<ul style="list-style-type: none"> ●地方制度法修改(擴大地方人事權) ●提高地方公務員官職等 	<ul style="list-style-type: none"> ●地方制度法修改(廢除鄉鎮市長選舉)
<p>中央行政機關功能調整小組 研考會</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●組織三法推動立法 ●部會組織、業務調整 ●獨立機關設置 ●院本部功能強化 		<ul style="list-style-type: none"> ●行政院組織改造員額配置(含移撥)計畫 ●中央政府機關總員額法草案 	<ul style="list-style-type: none"> ●行政院組織法修正草案 ●中央政府機關組織基準法草案 ●組織法案整體控管機制 ●行政院功能業務與組織調整暫行條例草案 ●獨立機關建制原則

考量過去層級節制體系下，政府受到過多預算、控制或人事相關法規的限制，無法發揮預期的效能，因此該委員會於推動組織改造時以職能檢討為重點，凡可由民間或地方自治團體辦理者，予以去任務化、委外經營或業務下放，並依照功能及效率取向檢討

整併現行機關。同時，組織改造服務團挑選幾個機關進行調整，並列為優先推動個案進行必要協助，並由各機關組成工作圈，分就相關議題於推動組改會三個功能調整小組督導進行檢討作業。

為了加速推動行政院組織改造作業，該

委員會所檢選幾個優先推動，已經獲得初步的成果，如表四所示。在去任務化方面，內政部古坑教養院籌備處去任務化已經完成。行政院退輔會塑膠工廠已經奉行政院核定從2003年7月起結束營業。在地方化方面，淡水紅毛城古蹟保存區也是從2003年中轉由臺北縣政府負責管理維護。在行政法人化方面，國立中正文化中心已經改制為行政法人，國家教育研究院、國家臺灣文學館、國

家運動訓練中心及國家農業研究院等機關設置條例草案已經送請立法院審議。在委外化方面，武陵農場第二賓館、內政部宜蘭教養院、國立臺灣科學教育館均於2003年完成委外營運。林明鏘（2004：25）則認為，在四化推動的具體步驟與方法上，必須以民眾需求及效能提升為依歸，才更能彰顯其意義，但這正是目前四化推動的引導觀念。

表四 組織改造第一波優先推動個案

項目	主管機關	機關/業務項目名稱	調整方向
1.	經濟部	儲運服務業務	去任務化
2.	交通部	國際機場旅館	去任務化
3.	退輔會	塑膠工廠、龍崎工廠、榮民製藥廠	去任務化
4.	內政部	管理維護淡水紅毛城古蹟保存區	地方化
5.	教育部	教育研究院	行政法人化
6.	文建會	國立臺灣交響樂團	行政法人化
7.	文建會	國立臺灣文學館	行政法人化
8.	體委會	國家運動選手訓練中心	行政法人化
9.	內政部	宜蘭教養院	委外化
10.	教育部	國立臺灣科學教育館	委外化
11.	退輔會	武陵農場第二賓館	委外化

除了在四化方面有初步的成效外，政府也對於相關塊狀業務進行整合，例如將國內各種空中資源予以整合後，得以有效的重新

整編運用。臺灣救災所用的飛機，分別隸屬在內政部消防署、內政部警政署、海巡署與交通部民航局，主要的問題不在於飛機數，

6月旦知識庫

而在機關間無法有效相互協調，以及各機關底下的飛機與負擔任務是不相符合的，形成勤務意外的潛在因素。

過去空中警察隊有十架海豚機，該機種因為有很強的續航力所以極為適合海上救援，但是空警隊業務範圍使得海豚機的特性無法充分發揮。儘管這些海豚機購買時海巡署尚未成立，但是海巡署成立後這些飛機仍沒有移撥到海巡署。就民航局而言，其本身為監管航空安全的機關，但是卻又擁有用途不明的四架飛機，徒然引發爭議。而空中警察隊與空中消防隊同樣隸屬在內政部底下卻彼此分立，發生緊急狀況時，往往面臨飛機調度上的難題，無法滿足空中救援的整體需求。

塊狀業務的整合充分反應彈性化政府的思維，消除機關間的本位主義。例如，現行空中資源便依照海陸區隔模式，有效整合空中救災資源，整合之後再進一步訂定五大任務，分別為地面及海面治安、救災、救護、偵防觀測勤務等。在此模式下，各機關根據這個任務所需飛機以及實際上能支援的資源進行分析，使得空中資源得以在耗費最小成本下獲得最大的收益。

塊狀業務整合模式除了應用在空中資源外，也同樣應用在整併人流的管理新制，在

人口管理的總體人口政策、移民政策、國境管理及入國後管理、移民輔導等四個層次規劃下，整併內政部戶政司、警政署的外事員警、入出境管理局、航空警察局的證照查驗、港務警察局、保安員警、僑委會等部分或全部業務成立內政部入出國及移民署，即是另一適例。

（三）中央行政機關組織基準法相關規定

除了理論性分析、國外中央組織運作經驗以及對於現行政府組織模式進行檢視外，基準法的通過在使得行政院就行政組織調整政策上有明確的依循途徑，其就行政院組織法修正相關規定主要在於五個部分上。

首先是組織法規規範事項。該法第二條、第四條、第五條、第七條與第八條中規定行政院為一級機關，其組織以法律定之，該法規範內容包括機關名稱、設立依據或目的、隸屬關係、權限與執掌、首長、副首長、政務職位、幕僚長之職稱、官職等及員額、附屬機關名稱等事項，另其內部單位之分工職掌則以處務規程定之。

其次，是重要職務設置。基準法第十八條至第二十條中規定，一級機關首長、副首長、幕僚長（稱秘書長）各一人，均列政務職務，另視需要設置副幕僚長（稱副秘書長）一人或二人，置兩人者，其中一人得列政務

職務。

第三，是機關及內部單位名稱。一級機關名稱爲院，二級機關名稱爲部或委員會。行政院一級內部單位名稱爲處，二級單位爲科，除職掌範圍爲特定區域者得以地區命名外，均依其職掌內容定之，行政院並得依法設立掌理調查、審議、訴願單位及任務編組。

第四，是機關建制規模及標準。基準法第二十六條、第二十九條、第三十一條與第三十四條中規定，部的設置以十三個爲限，委員會設置則以四個爲限，而行政院的輔助單位則不得超過六個處室，每單位又以三到六個科爲原則，輔助單位必要時其業務得合併於同一單位辦理。

最後，基準法公佈施行後相關期限立法規定，如前所述，該法要求行政院應於該法公佈後三個月內，檢討調整行政院組織法修正草案及行政院功能業務與組織調整暫行條例草案，函送立法院審議。至其他各機關組織法律或其他相關法律，與該法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公佈後一年內函送立法院審議。

肆、組織設計目標與策略

在政府改造的過程中，依循規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、

落實業務與組織的合理劃分及組織彈性化等五項原則，對於行政院組織法修正作業訂定四項修法的目標。首先是強化行政院院長的政務領導決策量能；其次是強化國家競爭能力以彈性組織設計處理前瞻議題；第三是平衡各部會間的業務功能與權限，強化施政效能；最後則是減少施政資源重疊使用，有效控制公共支出規模。

依循這些原則，行政院組織修訂過程採用房屋架構的概念。院本部是處在房屋架構的最上方，改革策略在於強化其決策時效與品質；而未來十三個部（包括傳統八部與新興五部）被視爲組織的柱子，並強調未來將落實政策規劃與執行功能，四個委員會則被視爲是組織的橫樑，而被賦予發揮協調的角色，跨部間政策統合與協調是委員會主要的功能。爲此行政院在 2004 年 9 月 15 日連同行政院功能業務與組織調整暫行條例草案函送立法院，茲將院本部、部與委員會的改革策略與草案規劃分述如下。

一、強化行政院院本部的決策時效與品質

現行行政院下爲了協助院長處理政務，除了院本部分組掌理相關業務外，還另外設立經濟建設委員會、研究發展暨考核委員會、國家科學委員會、主計處、人事行政局等機關，分別辦理經濟建設、社會發展、科

技政策、預算分配及人事行政等業務，負責相關政策領域之政策規劃、計劃審議、管制考核等業務。

參照各國推動政府改造的經驗，政策決策者是否能夠發揮政策領導功能是改造成敗的重要指標，例如美國白宮辦公室、英國首相辦公室與日本內閣府功能擴增都反應這樣的趨勢。為此，未來組織調整將朝整合各委員會及部之業務職掌，同時擴充院本部的角色。作為全國最高行政首長，行政院長將可透過行政院二級機關型之委員會及單位型之院內處二種幕僚組織提供政策協助功能，在二種類型組織之業務合理劃分及分工合作下，院本部將設大陸事務、預算及會計管理、公務人力與組織管理、法制事務、資訊管理等業務單位，除強化行政部門內部之管理協調外，主要辦理跨部會特定領域之政策協調與推動。

為了強化行政院長的決策領導，提升決策品質並強化管理機制，在政府改造策略上勢必要提升院本部的規劃層級，未來行政院院本部另依基準法規定，其內部單位則以處務規程定之，並朝向三個方向進行規劃：

首先，是參照基準法規定，考量部與委員會功能屬性不同。為強化政務委員政策協調統合功能，將設置不管部之政務委員九人

至十一人，各委員會主任委員由政務委員或其他相當政務職務人員兼任，以建構部擔任綜合性之業務機關、委員會為政策統合機關的分工機制。

其次，為應行政院政務日趨繁重需要，行政院副秘書長由現制一人修正為二人，其中一人職務比照簡任第十四職等以符實際需要。另置發言人一人，職務比照簡任第十四職等，處理新聞發布等事項，以及政務顧問七人至九人，職務比照簡任第十三職等，協助處理政策分析、規劃等政策襄贊事項。

最後，則是為落實政府整體的預算及會計管理、公務人力及組織管理、法制事務及資訊管理等重大事項，置主計長、人事長、法制長及資訊長各一人，由政務委員或其他相當政務職務人員兼任；副主計長及副人事長各一人，職務比照簡任第十四職等。

二、落實部的政策規劃與執行功能

基準法規定部是以行政機關所要承接功能為主軸，擔任綜合性、統合性的政策業務。部不僅是主要的政策機關，也是以民眾為政策對象的業務機關，凡是與多數國民相關的業務、必須訂定全國統一規範或標準之業務或是以全國為施政對象的業務都是部所要負責的範疇。

正因為部作為政策執行主要機關，就如

同房屋的支柱，相互之間沒有重疊，並且負責個別政策的規劃與執行。同時，在行政部門的政策過程中，部擁有行政部門主要的預算與人力資源，只要各部間進行明確的水平業務分工，避免重複並力求權責分明，同時配置一定規模的執行量能，再由部將該政策領域內的執行性或專業性業務交由所屬機關辦理，就能達到集中事權的效果，形成業務上的垂直整合。

既然行政部門服務人民的主要機制在於部，因此行政院對於部的設置要以和人民生活高度相關性的政策為主，以此考慮由公部門透過政策執行來處理的必要性與適當性。例如面對臺灣近年來頻繁的天災，政府有必要成立處理水、土、林及空氣等環境要素的

專責機關，環境資源部便反應如此的需求；再者，隨著臺灣邁向少子化及高齡化的社會結構，醫療照護與安養需求量都大增，因此便需要成立衛生及社會安全部，用來整合醫療照護與社會福利，這些都是部在特定領域下進行政策規劃與執行的適例。

在部的設置上，可分為兩個部分。第一個部分為傳統八部，是各國政府核心職能且普遍設置之組織，透過組織整併以更有效能的方式提供民眾整合服務。第二個部分則為新興五部，這是因應世界潮流，且反應面對內部轉型及外在全球化趨勢所需要處理的前瞻性新興議題新設的組織。這十三個部會的名稱與其主要業務內容則如表五所示：

表五 十三部名稱及主管業務一覽表

類別	機關名稱	主要業務
因應新增政務需求的「新興五部」	勞動及人力資源部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、青年就業及職業訓練
	農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技
	衛生及社會安全部	醫療健康資源及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、中醫藥發展、社會扶助、家庭及婦幼、國民年金、老人照護、社會保險
	環境資源部	空氣品質、水質保護、噪音管制、廢棄物、環境衛生與毒物、環境監測、水利、礦業、地質、地政、國土規劃、國家公園、國家風景區、氣象、林務、水土保持、生物保育及核能管制
	文化及觀光部	文化資產、文化設施、國際文化交流、藝術創作、文化機構、出版、電影管理、觀光、蒙藏文化
核心職能整合	內政及國土安全部	民政、戶政、役政、入出國及移民、警政、消防、海巡、空中勤務

增強的「傳統八部」	外交及僑務部	外交、條約、國際組織、外賓接待、國際新聞傳播、僑社及僑民服務
	國防及退伍軍人部	國防政策、軍政、國防教育及退伍軍人輔導、救助、權益照護
	財政部	國庫、賦稅、國有財產、新生地管理、國家資產、金融政策、促進民間參與公共建設、政府採購
	教育及體育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動
	法務部	法律研修、檢察行政、犯罪矯正、更生保護、政風業務、行政執行
	經濟貿易部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、科學工業園區及青年創業輔導
	交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程技術規範、基礎建設

三、強化委員會的跨部政策統合與協調

鑑於近年來各項新興事務的興起，往往需要跨政策領域的協調與配合，行政部門對於臨時性的跨領域業務，未來以基準法所規定的跨機關任務編組方式解決即可，避免爲了因應臨時性業務成立機關，使得政府規模過於龐大的缺失。

除了臨時性業務，面對持續性的跨政策領域，考量到有必要從政策統合的角度成立機關處理，形成基準法賦予行政院基於政策統合需要而設置委員會的原因。委員會的功能在於統合，其最大優點在於能跨部進行橫

向協調，透過集思廣益的作法達到政策統合與資源有效配置的效果。因此，委員會作爲幕僚組織主要在於負責政策規劃、協調與評估，原則上不做執行性的業務。

委員會建置避免了行政部門本位主義的缺失，從更高的層次來思考行政部門走向，或者是彰顯政府對於特定議題的整體性。爲了強化國家發展策略管理機制，尊重族群及文化多元發展，邁向海洋國家，發揮政策協調統合功能，未來行政將設四個委員會，其功能分別如表六所示。

表六 四個委員會的名稱及主管義務一覽表

委員會名稱	主要業務
行政院國家發展及科技委員會	科技發展、經濟發展、社會建設與性別平等政策之規劃、協調、資源分配與績效評估

行政院海洋委員會	總體海洋政策、海洋國際事務、海洋科技、海洋人才培育、海岸管理政策之規劃、推動與協調
行政院原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、土地管理等政策之規劃、推動及協調
行政院客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流等政策之規劃、推動及協調

* 表格為作者自行整理

伍、行政組織調整的預期效益

行政院組織改造除了嚴密規劃與研議外，同時也相當重視改造所產生的結果與效益，這些效益包括因為分工明確將能夠有效地提供人民所需的服務、同時掌控多元社會下各種的新興課題並控制龐大的政府支出。

一、從複雜轉向精美，提供民眾迅速且高績效的服務

政府改造下的行政組織調整是一種創造性解構的過程，所謂創造性解構是組織面對高度競爭的環境，透過創新的觀念與作為，解構原有本身產品的生命週期，開發新的產品與服務，以取得下一階段競爭優勢（孫本初，2001：30-38）。現行三十六個行政院所屬一級機關經大幅整併為十三個業務部、四個政策統合委員會後，反應政府改造顧客至上（customer oriented）的思維，使得為民服務的機關從原本分散狀態逐漸集中在特定的

部及其所屬機關，民眾可以透過單一或少數窗口得到公部門完整的服務。對於人民而言，一方面減少與公部門互動所要耗費的各種有形與無形的成本，另一方面藉由機關職能的釐清，有助於幫助民眾瞭解行政組織運作方式，從原本複雜而僵化的機關、轉化為精美而容易親近的公部門，提供民眾迅速且高績效的服務。

二、建構新能力，處理活力多元社會的新課題

為因應全球競爭力的挑戰及時代趨勢，並回應轉型社會下民眾所關切各種新興課題，過去僵化而保守的行政組織型態及運作模式，勢必增加公部門與人民間的落差，無法滿足民眾殷切的新興需求，更遑論國家整體對外競爭力的提升。行政院有必要對行政部門原有的核心職能整合增強，同時，因應新增政務需求成立新興部會處理及協調各項前瞻議題，將可打造一個兼顧原有核心職能、新增業務及統合協調功能的政府組織型

月旦知識庫

態，具有新能力處理多元議題的服務提供者，透過即時決策支援提供民眾更高效率的服務。

三、減少施政資源重疊使用，有效控制公共支出規模

現行部分部會存在業務職掌區隔不易、功能類似，或因特殊考量致相關性業務分由不同機關執行之現象，影響公部門資源使用的效率，也增加政府了財政及納稅義務人之負擔。行政院組織改造以功能調整與資源整併方式，逐一釐清各部會間之分工，期以改善施政資源重疊使用現象，減縮政府財政支出。例如，以三十六個部會九十三年度預算觀之，共有約十二個數位學習計畫分散在八個部會，總計要花費約七億三千萬元執行，若隨著組織整併，將可立即簡併為四個部會的四項計畫，在服務不打折的情況下，可以節省的支出已經相當可觀。

四、釐清組織分工角色，讓政府內部運作效率大躍升

現行各部會之業務功能及預算編列多有重疊、權責不清，容易形成多頭馬車或三不管地帶的情形發生，本修正草案經重新檢討各機關之功能業務，明確區分各機關之業務職掌，平衡各部會之業務功能與權限，藉由釐清組織分工角色，提升政府內部運作效率

及施政效能。

陸、後續推動方向與措施

基準法完成立法後可說是啓動政府組織改造工作，在行政院組織法函送立法院審議後，行政院部門也將陸續規劃組織調整、財產接管、預決算處理、員工權益保障、專長轉換訓練等各項配套措施。行政院的組織調整方向，除了持續進行四化檢討外，主要的後續作業主要為三個面向。

首先是持續落實五大配套措施，各機關於組織與職掌調整期間，可授權訂定管轄權變更時之後續處理、組織法未修訂完成前以暫行組織規程運作、原機關及業務接管程序、機關調整後預算編列及決算之處理、員額移撥之員工權益保障。

其次是以工作圈方式規劃行政院所屬各機關職掌與權限：1. 各機關依 2004 年 9 月所通過的「行政院組織改造期間法案整體控管要點」規定，除了符合組織改造方向法案外，暫緩辦理組織法規研修事宜。2. 依行政院於 2004 年 11 月出函頒之「行政院及所屬各級機關組織調整作業原則」，由行政院組改會統籌組織調整事宜，行政院及所屬相關機關則成立組織調整規劃分組，配合組改會於 2004 年底參酌行政院函送立法院審議之行政院組

織法修正草案，及各機關 2002 年組織調整規劃內容，據以修正組織調整規劃報告，並依基準法規定於行政院組織法完成立法一年內提報各機關組織法律草案。3. 各相關部會依行政院組織法修正草案所定部會組成組織調整規劃分組，並由各部會副首長一人共同召集，同時，指派所屬相關或業務單位主管及人員辦理幕僚作業。4. 進行組織及業務檢討調整過程中，如涉及非屬分組所列主辦機關之其他機關權責者，應邀請其參與協商。

第三是積極推動組織改造四法立法作業：行政院組織改造四法案除了基準法已經通過外，「中央政府機關總員額法」草案業於 10 月初完成一讀審查，並將提報立法院院會討論；「行政院組織法」修正草案及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」（以下簡稱暫行條例）草案業於 9 月中函送立法院審議，並於 9 月底經立法院交付委員會審查，經該院法制、預算及決算、內政及民族委員會於 10 月 7 日召開聯席會議，完成「行政院組織法」修正草案初審，共計通過七條條文，其餘六條條文保留併同暫行條例草案另擇期舉行政黨協商後送院會；此外，會中並通過臨時提案略以應擇期舉行公聽會，邀請學者專家提供修法意見，以建立完善配套措施，立法院法制委員會已於 11 月 8 日舉辦，基於組

織改造四法為行政院推動各項組織改造作業之重要法律依據，因此行政院將持續推動上開法案之立法作業，以期行政院於 2006 年元月得以嶄新組織型態運作。

柒、結論

如同臺灣社會轉型的本質，政府改造也是個持續性的過程。Aucoin(1990: 115-137)認為在組織調整過程中，儘管試圖解決既存問題，但是也會在過程中產生一些新的問題，進一步引發後續的改革。臺灣在這一波全球化經濟競爭壓力下，政府組織體制面臨的各種挑戰，必須進行功能性及結構性的雙重調整，部會組織的調整只是跨出第一部，唯有透過整體政府間職能與角色的合理劃分，才能回應人民與國際社會對政府施政的期望，建構高效能及責任政治的國家體制。

但是，這樣的改革並非在真空狀態中，而必須考慮許多外在因素的影響。從英美等先進國家政府改造歷程中，以及這幾年政府推動政府改造的經驗可以看出，政治領導理念與願景、對問題的診斷、規劃策略與議程的合理性、組織改造的深度與廣度以及建立溝通與共識都會影響政府改造的成敗，而作為核心議題的行政組織調整更是如此。歸結這些原因，本文強調政府改造必須有政府體

月旦知識庫

制的配合，儘管有良好的策略與規劃，在時程與節奏上也都能夠掌握臺灣社經脈絡與發展趨勢，但是若立法部門未能同步支持，將使得行政組織調整增加許多困難。

除了國會以外，改革是否能夠得到官僚系統支持與配合，也是影響成敗的重點。這波政府改造在於打造具有全球競爭力的政府，同時在顧客為導向的目標下，提供給人民更優質的服務。但這並非是少數政務官員的責任，而是整體公部門所要具體呈現，因為相較於政務官，基層公務員是接觸民眾服務的第一線，更需要體現顧客導向的精神，官僚系統是否積極參與政府改造，決定民眾對於政府改造是否有成效的重要認知。

總結來說，政府改造是個持續性的議題，在基準法施行後未來組織調整中將透過業務檢討，降低公部門運作的成本，檢討政府業務內容是否具有不可替代性，來提升政府資源配置的效率，並充分引進民間力量，提高行政部門創新與課責的機制，在顧客導向下提供高品質的服務，如此才能建立具有全球競爭力的活力政府。（本文作者為行政院研究發展考核委員會主任委員，國立臺灣大學法律學系教授）

參考文獻

- 丘昌泰，〈以『人力資源管理』再造文官體制的生機〉，《人事月刊》，31(6)，2000，頁14-24。
- 朱雲漢，〈如何面對民主時代政商關係的挑戰〉，《國策期刊》，第103期，1995。
- 李佩珊，〈民主鞏固的政治經濟基礎：國家、市場與民主的結構改革〉，行政院研考會與國策研究院合辦「台灣民主鞏固與發展研討會-政權移轉一年來之前瞻與挑戰」研討會宣讀之論文，2001。
- 孫本初，《公共管理》，台北：智勝，2001。
- 黃錦堂，〈行政組織基準法的任務與體系-德國法之比較〉，臺大法律學院公法研究中心主辦「第四屆行政法實務與理論」（臺北市）宣讀之論文，2004。
- 葉俊榮等，《永續臺灣的評量系統（第一年度報告）》，臺北：國立臺灣大學法律系（行政院國科會研究計畫成果報告，NSC88-2621-z-002-026），1999。
- 蔡茂寅，〈政府組織改造再檢討-以中央行政機關組織基準法之檢討為中心〉，臺大法律學院公法研究中心主辦「第四屆行政法實務與理論」（臺北市）宣讀之論文，2004。

林明鏘，〈中央政府再造與組織法制變革〉，
臺大法律學院公法研究中心主辦「第四
屆行政法實務與理論」(臺北市)宣讀之
論文，2004。

江大樹，〈台灣政黨輪替後的政府再造工程：
續階改革或第二波寧靜革命〉，《東吳政
治學報》，2003，第16期，頁103-124

Beck Ulrich 著、孫治本譯：《全球化危機 全
球化的形成、風險與機會》，臺北市 臺
灣商務 1999。

孫同文，〈從威權政府到民主治理--台灣公共
行政理論與實務之變遷〉，台北：元照，2003。

Aucoin, P. 1990. "Administrative Reform in Pu-
blic Management Paradigms, Principles,
Paradoxes and Pendulums." *Governance* 3,
p.p.115-137.

Kirkpatrick, I. & M. M. Lucio. 1996. "Intro-
duction: the Contract State and the Future
of Public Management," *Public Manage-
ment Review* 74, p.p.1-8.

Hardt, Michael and Antonio Negri. 2000.
Empire Cambridge, Mass.: Harvard
University Press.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institu-
tional Change and Economic Performance*
New York: Cambridge University Press.

Nash, Kate. 2000. *Contemporary Political
Sociology: Globalization, Politics and
Power* Malden, Ma: Blackwell Publishing.
Peters, Gay. 1996. *The Future of Governing*
Lawrence : University Press of Kansas.

註釋

註一 依據聯合國全球治理委員會將治理的
定義為：「治理是公部門與私部門間個
人與機構各種管理其共同事務方式的
總和。它是使相互衝突的或不同的利
益得以調和並且採取聯合行動的持續
過程。它既包括有權迫使人們服從的
正式制度和規則，也包括人們和機構
同意的或以為符合其利益的各種非正
式的制度安排。」

註二 依據聯合國全球治理委員會將治理的
定義為：「治理是公部門與私部門間個
人與機構各種管理其共同事務方式的
總和。它是使相互衝突的或不同的利
益得以調和並且採取聯合行動的持續
過程。它既包括有權迫使人們服從的
正式制度和規則，也包括人們和機構
同意的或以為符合其利益的各種非正
式的制度安排。」