

從行政院組織法修正草案

一論部會調整之原理、門檻及其要件



朱愛群

摘要

立法院於 93 年 6 月 23 日通過「中央行政機關組織基準法」，規定行政院得最多設立十三個部、四個委員會及五個相當二級獨立機關。行政院配合基準法的總量管制要求及第三十五條第一項規定，重行擬具「行政院組織法」修正草案，並送立法院審議。屆此研擬增修之際，於現有提列的原則外，更提出若干行政學與公共管理面向的原理、門檻與要件，提供政策制定之參考。

Discussion on Principles, Thresholds, and Important Conditions for the Adjustment of Departments and Committees – From Organization Standard Law of the Central Government Agency (Draft)

By Chu Ai-Chiun

Abstract

The Legislative Yuan has passed Organization Standard Law of the Central Government Agency on June 23, 2004, which requires that there can be at most 13 departments, 4 committees, and 5 independent agencies similar to grade 2 in the Executive Yuan. Cooperating with the total amount control requirement and Paragraph 1, Article 35 of the Standard Law, the Organization Law amendment draft is drawn up again, and it is planned to be submitted to the Legislative Yuan for review. At the time of planning to make amendment, other than the presently recommended principles, there are also many principles, thresholds, and important conditions for administration and public management being raised, for the reference of making policies.

前言

依照民國 85 年國發會的結論，對於中央政府的組織與體制進行改革，以解決現行行政組織法的缺失。87 與 88 年行政、考試兩院先後將「中央政府機關組織基準法草案」送立法院審議，因政黨輪替及國會改選而擱置。93 年 6 月 23 日「中央行政機關組織基準法」規定，行政院得最多設立十三個部、四個委員會及五個相當二級獨立機關。行政院配合基準法的總量管制要求及第三十五條第一項規定，爰再次審酌台灣政治、經濟與社會情勢變遷需要，重行擬具「行政院組織法」修正草案，計十三條。

依照該法第三十五條規定，行政院應於公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，送立法院審議。立法院乃於民國九十三年十一月八日舉行公聽會，邀請學者專家提供修法意見。於綜觀諸學者、專家與政府代表意見後可以發現，各方討論的焦點多置於功能層面，但是對於諸多學者提及卻未能深入解析的組織層面，留下一塊亟須強化的灰色區，諸如部會的組織規模、組織的整合與分化、組織成長等課題，均需詳加考量，即如公聽會中彭錦鵬教授與諸位學者所提之：「應使這

十七個部會具有衡平性，以建構合理的行政院組織」(註一)。有鑑於此，對部會增設、重新排列組織等大幅度改變的課題，除了行政院提出的建議外，還有一些原理原則及門檻要件等需要加入考量，在立法院的審議與各方討論的過程中，以下的討論希望能夠提供一些學理性的分析與建議，供為參酌。

本文特別針對部會調整的原理、規模、成長理論來加以申論，並多從行政與管理的角度來提供一些原理與要件的思考。然而，行政組織變革的探討必須回歸到行政革新的歷史關照與辯證，才能夠為當前的行政革新找尋到歷史定位。以下行政院組織調整案的探討即由歷史結構的討論開始。

第一節 我國行政革新的歷史結構

在歷史上的政權更替、在政權與治權的尖銳對話、在政治經濟社會大環境的鉅變時期，行政革新的運動就會興起，興起的原因不一而足，但必定是歷史性的關鍵時刻與關鍵年代。因此面對行政院提出的三法改革，其意義之定位必須放在歷史大架構中來論衡，其曲直高下也必經歷史法則及發展規律之透視與檢驗。茲先就革新的歷史大架構的觀照作為參照點，開展其歷史結構如下。

壹、歷年推動之行政革新

月日知識庫

我國政府歷年來推動之行政革新歸納之如下列表

| 推動機關 | 期 間 | 名稱（主持人） | 工 作 重 點 |
|------|---------|--|---|
| 行政院 | 民 24-26 | 行政效率研究委員會 | 促進行政效率，以增進中央與地方政府機關行政效率為目的。 |
| 行政院 | 民 44-46 | 行政院暨所屬機關組織研討委員會（黃季陸） | 1. 規劃研究發展及公共關係工作。 2. 研討簡化公文流程及改進行政機關會議。 3. 研議事物管理制度及行政機關權責調整。 |
| 行政院 | 民 47 | 總統府臨時行政改革委員會（王雲五） | 1. 調整機關組織權責。 2. 改善行政制度及簡化程序。 3. 節約開支移緩就急和提高行政效率。 共 88 項改革建議案 |
| 行政院 | 民 58 | 行政院研究發展委員會（為推動行政革新之常設機關 / 陳雪屏） | 1. 貫徹行政三聯制功能。 2. 推動行政研究發展。 3. 提高行政效率。 |
| 行政院 | 民 61-67 | 研考會為主，搭配經建會與國科會（蔣經國） | 1. 強化政策規劃與管考功能。 2. 頒佈十項政治革新，防止公務員貪瀆。 3. 加強為民服務。 |
| 行政院 | 民 68 | 研考會為主，加強為民服務督導小組（孫運璿） | 持續提高行政效率及加強便民服務，貫徹十項行政革新，以現代管理觀念及研究發展的精神灌注於行政工作中。 |
| 行政院 | 民 82 | 研考會為主，行政院另成立「行政革新會報」，人事行政局成立「行政革新推動小組」、行政院所屬各機關及各級地方政府設置「行政革新執行小組」以為配合（連戰） | 1. 檢肅貪瀆。 2. 增進行政效能。 3. 加強為民服務。 「廉潔、效能、便民」三大重點的「行政革新方案」，建立廉能政府。 |

| | | | |
|-----|------|-----------|---|
| 國發會 | 民 86 | 精省 | |
| 行政院 | 民 87 | 政府再造（蕭萬長） | 強調「企業性精神」，從事「組織再造」、「法治再造」、「人力與服務再造」 |
| 總統府 | 民 90 | 總統府改革委員會 | 1.政府要瘦身。 2.要提升解決問題的能力。 3.建立乾淨政府。 4.政府間建立伙伴聯盟。 5.重整政府組織。 |

貳、行政革新的歷史辯證分析

從民國二十三年的新生活運動起算，行政革新運動有將近七十年的歷史。歷次行政革新運動的背景、內容各有不同，性質與影響規模也不相同。早期行政革新運動規模最大的，要屬王雲五改革委員會。該委員會的建議案有十四類，共八十八個提案，共包括（1）組織調整與權責劃分；（2）行政效率與分層負責；（3）事務工作的統一管理；（4）地方考察的相關建議；（5）行政改革的配套措施等五個部分。並且分別就國防、財政、金融、經濟、預算、文教、司法、考銓等方面建議改革。其成效部分，全案全部付諸實施者，大部分是屬於作業程序的改進問題，其所牽涉的範圍較小，或是屬於主管機關權責範圍內，馬上可以直接進行改進的建議案。也有受到上級重視，通令限期實施的方案，例如「實施行政機關分層負責案。」對

於未實施的項目，多屬於有關機關的裁併及權責調整的事項例如「調整台灣省政府組織案」、「調整行政院及各部會組織執掌案」、「調整關務鹽務機關案」及「改進事務管理案」等（註二）。

在歷次的行政改革運動過程中，前後有啓承轉合的情形。民國四十四年「黃季陸委員會」提出的四十七個建議案，由四十七年後續的「王雲五委員會」庚續推動實施。民國二十三年蔣公倡議的新生活運動與民國二十九年的「行政三聯制」，於民國五十六年由陳雪屏負責的「行政院研究發展考核委員會」貫徹實施。民國六十一年經國先生推動的十大革新及「行政機關貫徹十項革新要求實施要點」，迄至民國六十七年孫運璿擔任行政院長持續加以推動，在「工作簡化」運動之外，強調提高行政效率、加強為民服務、合理運用人力及有效防止弊端，承襲經國先生行政

倫理式的革新思維，持續貫徹十大行政革新指示，厲行公務人員廉潔儉樸的生活，並將「便民」的觀念注入公務人員的腦海中。至民國八十二年行政院連院長推動的「行政革新方案」，其中廉潔、效能、便民等項目，以及「檢肅貪瀆、增進行政效能、加強為民服務」，和預定三年精簡預算總員額 5% 之目標等要求（註三），基本上和經國先生及孫院長的行政革新作為有延續、強化、與呼應的關係。

檢視民國二十三年至八十五年間的行政革新運動，其改革性質多為「行政層面」的改善，屬於行政「治理」上的合理化及行政倫理的發揚為主，甚至於如新生活運動或「行政三聯制」的革新，就是一種強化效率、效果、經濟性、合理性的行政指導綱領。相形之下，政治性的改革措施或政治層面的改革作法比較不明顯，從黃季陸委員會提建議案，王雲五委員會建議的機關組織調整案最後歸入「再行研議」，一直到連院長的「廉能政府」革新運動，可以歸結出此一時期的革新主軸，聚焦於「提升行政效能、發揚行政倫理化、加強為民服務」等行政治理的改善作為上。比較重要的作為，則是精簡百分之五的要求，行政機關自是竭力達成目標，但事後成效如何，則有定論。

真正大刀闊斧的改革動作，則非「精省」莫屬。民國八十五年十二月二十八日「國家發展會議」達成精簡省府功能業務與組織調整的共識，八十六年八月開始規劃，至八十八年七月一日，台灣省政府多數廳處及所屬機關裁併或改隸中央相關部會，自此，省政府不再扮演居間協調和承上啓下之角色，將國家四級結構改為三級。「精省」工程在我國行政革新運動史上，是第一次大規模的「政治性」改革運動，在黃季陸與王雲五委員會時代就已經研議的問題，多年討論未定，至此予以斷然決行，其影響之深遠、對國家行政機器之震撼可謂無與倫比，既使經國先生的十大革新也遠遠不能相比。

精省的效應又是如何？依照李遠哲的說法，精省後省府職權與功能大部分被中央政府取代，各縣市政府卻未因精省而接收省府轉移的權力與資源。精省使我國政府更具濃厚的「中央集權」色彩，阻礙國家進步（註四）。省諮議會議長林柏榕也表示：「過去省對縣市的用人及花錢，還有一點制衡作用，現在精省了，縣市無形中自然升格，人可以亂用，錢可以亂花，問題大得不得了」（註五）。

精省工程的影響效應很大，就行政改革的發展史而言，則有另一種里程碑的特殊意

義，就是革新的作為已經將「政治性作為」融入「行政治權作為」的範疇中，不僅僅只是行政的改革或是治理方法技術的改良而已，精省工程涉及國家權力的基本結構改變，對於亞洲國家政治體系的超穩定結構或是如李約瑟所言，中國是一個巨大而穩定的恆溫恆動體(Homostasie)，其改變是緩慢而漸進的。精省工程則突破了此一國家本體結構的前題限制，自然，在國家基本權力結構、政權、治權、與社會諸元素之間的本體對話及辯證，現在應該才剛剛開始，這是行政革新研究必須面對的深刻議題，也是我國行政革新運動史上出現的第二個特點 – 精省工程開啓了政權直接介入、操縱治權的改革工作，而不只是政治指導與方向指引的角色。

接下來蕭萬長院長的政府再造運動，整體規劃頗具規模，改造企圖亦極旺盛，影響效力不容小覷，但是接續在「精省」工程的強度震撼下，再造的效應相形之下不那麼強烈。

政府再造的革新運動最有趣的特點，也是歷來行政革新所無者，就是其創發背景源自於世界性的潮流，呼應各國政府再造的趨勢，在新公共管理的哲學思維之下推動國家的再造，標榜企業性精神，將政府機制轉型為準市場模式。此一變革之強烈，英國有稱

之為「新國家模式」的說法。

政府再造的推動項目含括極廣，以負責主導再造及協調整合各機關共同推動的三個工作小組來說明，其推動範圍分別包括以下項目：

(1) 組織再造小組

負責調整政府角色、簡化行政層級、調整中央與地方職能、調整行政院所屬各機關職能與組織、研訂組織設立基本規範及建立組織績效評鑑制度等項目。

(2) 人力及服務再造小組

負責改善組織文化、建立廉政機制、激勵員工士氣、強調參與、鼓勵創新、增進機關用人彈性、建立以功績為主的升遷考核制度、加強人員訓練與職務歷練、培養服務熱誠及修訂相關人事法規，推動行政作業程序合理化、便捷化及效率化、建立電子化政府、提高服務品質及提供單一窗口服務等項目。

(3) 法制再造小組

負責配合政府角色調整，研訂促進或委託民間參與公共事務相關法令規範，改善財政預算制度，落實使用者付費及興利重於防弊之原則，檢討修正或廢止各項不當限制市場競爭及不便民之業務法令等項目。

以上項目極多，如果全部實施完畢，其影響與效應將成為我國行政革新史上更大的

6月旦知識庫

一個里程碑。然而，在推動的數年後，比較重要的達成項目約略如「單一窗口」等項。至於重大組織調整仍在研議中，政黨已輪替。

第二節 「行政院組織法」修正草案

壹、結構與內容

民國九十年八月二十四日至二十六日「經濟發展諮詢委員會」投資組共同意見建議由總統邀集各界人士組成「改造委員會」推動政府改造事宜。九十一年三月三十日改造委員會第三次會議討論通過「行政院組織改造的目標與原則」，決定將行政院所屬一級機關調整為二十三個。在第三次會議後，決定對中央部會組織做出如此重大的變革，從行政革新的角度來看，這一次的改革幅度在層級上超過「精省」，廣度與深度上則超過行政革新史上的任一次革新運動，對國家行政的衝擊力道與震盪幅度可能遠遠超過我們的想像，只是其後效緩慢醞釀而後勁長久，則是容易讓人輕忽其影響。

「政府改造」運動有其淵源，於九十年六月三十日，陳水扁總統於政府團隊研習營致詞中，揭櫫行政院組織重建的方向，包括：

1. 大幅整併功能性部門；
2. 設置非常少數量的獨立性管制委員會以及基於政治考量的特殊委員會；

3. 讓部會組織數量減少三分之一；
4. 徹底改變行政院院本部的設計，強化政策領域的幕僚單位。

在政府重建工作上，陳總統認為，目前根本問題是功能性部會太多，政院和各部會政策幕僚組織太弱，致使政院本身無法真正有政策規劃、協調與領導能力（註六）。在口頭上又提出五項政府改造目標：

- * 政府要瘦身。
- * 要提升解決問題的能力。
- * 建立乾淨政府。
- * 政府間建立伙伴聯盟。
- * 重整政府組織。

以上各點指示與方向，在「改造委員會」的決議中多數落實成為其思考主軸。委員會通過的「行政院組織改造的目標及原則」設定如下：

五個目標：

1. 規模精簡化
2. 建制合理化
3. 強化政策的領導與統合
4. 落實業務與組織的合理劃分
5. 組織彈性化

五大目標對應二十項配套原則：

1. 規模精簡化
 - (1) 行政院的組織設置，應該對立基政府

與民間之角色定位的反省；應由民間主導進行的公共事務，就不應設置部會處理。

(2) 行政院的組織設置，應該立基於對中央與地方之任務分工的反省；應由地方政府主導進行的公共事務，就不應設置部會處理。

(3) 行政院所屬一級機關總數，應該儘量控制在二十個以下，(不含獨立機關)，以減少溝通協調的成本，確保經濟規模。

2. 建制合理化

(4) 行政機關所轄一級機關的建制，原則上應該符合以下條件：

— 所要處理的公共事務涉及重要的政策決定。

— 業務影響範圍顯著及於廣泛的公共福祉。

— 預算規模達到一定標準。

(5) 行政院所轄一級機關，應以首長制為建制常態，只有在特別需要協調、反映社會多元價值的事務領域，才需例外採行合議制；為了避免委員會的合議流於形式，委員人數並應有適當限制。

(6) 公共事務具有下列性質者，應設置獨

立機關處理：

— 所需決策應儘可能專業化與去政治化者。

— 所需決策特別需要顧及政治與社會多元價值者。

— 需要行政機關發揮準司法性功能者。

(7) 獨立機關之組成與運作，應與行政院所轄一般業務機關有相當之區隔，並且不得參與內閣之政務運作，以確保其專業性與獨立性。

(8) 為節約資源、減少人力配置，得考慮集合各獨立機關在行政支援事務上所需之人力及資源，統籌運用。

(9) 機關業務具有下列情事者，應改制為特殊法人：

— 具有管制功能或強制性色彩之公共服務，適於實施企業化之經營管理，而需要鬆綁人事與會計制度之限制者。

— 公共服務應有相當之自主性並應去政治化者。

— 適合民營化或引進更多民間社會機制之公共服務，在尚未民營化或去行政機關化之前有必要進行過渡性安排者。

6月旦知識庫

(10) 政策幕僚組織僅負責政策規劃、政策協調、政策評估或經費資源配置，若無其他相當之考量，宜配置於行政院本部。

3.強化政策的領導與統合

(11) 行政院應籌設完備、多元的政策統合幕僚與管理幕僚組織，亦強化行政院長之政務領導與政策統合；政策幕僚之編成並應佐以政務職位法，由政務人員主導政策規劃分析，避免常任文官化。

4.落實業務與組織的合理劃分

(12) 各機關之主要執掌，應該劃分清楚、避免重複，力求權責分明。

(13) 在合理的範圍內應集中事權，以免分散決策，造成無效率的作業。

(14) 既存機關間若有下列情事之一者，均應進行合併：

- 主要業務間需要高度互動者。
- 業務所需專業領域較近似者。
- 業務具上下游性質合併有利於整體規劃者。
- 業務之整併有利於整體財政規劃者。
- 主要業務互補，而整併無其他不利因素者。

(15) 現存機關如有下列情事之一者，應即進行裁撤：

- 階段性任務已完成或政策已改變者。
- 業務或功能明顯與他機關重疊或已萎縮者。
- 執掌應以委託、委任或交由民間辦理較符合經濟效益者。
- 經評估績效不佳應予裁併者，業務已調整或移撥其他機關或單位者。

5.組織彈性化

(16) 為保障本地文化或經濟弱勢之特別需要，得設置特別部會。其設置不受到原則 4 之限制，但應在原則 4 之指導下，定期檢討。

(17) 為因應突發、特殊或新興之重大事務，或為達成國家發展中之特定階段性任務，應於行政院組織法或中央政府機關組織基準法中，授權行政院得以「暫行性組織規程」設立若干臨時性、權宜性、過渡性的特別部會，不受原則 4 之限制；該等暫行性組織規程必須內含明確之日落條款或落日機制，以免權宜建制常態化。

(18) 行政院及所屬各部會之內部單位與下級機關之設置與調整應配合相關組

織法制之修訂，賦予行政部門適度之自主組織權。

- (19) 行政院所屬各部會組織，應定期做業務與人力之檢討，不斷致力於組織之精簡。
- (20) 行政院組織之精簡，應設日出條款並充分保障公務員之權益。

依照上述目標與原則，民國 93 年 9 月 15 日行政院組織法修正草案的設計為：(修正條文第三條及第五條)

- (一) 增強「傳統八部」核心職能：設內政及國土安全部、外交及僑務部、國防及退伍軍人部、財政部、教育及體育部、法務部、經濟貿易部、交通及建設部。
- (二) 因應新興業務需求，新增五部：設勞動及人力資源部、農業部、衛生及社會安全部、環境資源部、文化及觀光部。
- (三) 強化「四會」政策協調統合能力：設行政院國家發展及科技委員會、行政院海洋委員會、行政院原住民族委員會、行政院客家委員會。

貳、行政院組織調整草案之定性

目前政府所推動的行政革新，很明顯的是承襲了上一階段的政府再造工程，幅度比

歷屆之行政改革要窄，但是集中焦點在「行政院組織再造」、「總員額法」及「政務人員法」三項主題上，議題非常清晰，範圍也不大，但是處理的問題卻是我國行政革新史上討論最多，卻不易有定論的行政院組織調整。換言之，問題焦點清晰，困難度與爭議度卻是最高的項目，這是行政改革作法中比較艱難的一條路。

就行政院組織調整部分而言，基調上和蕭內閣時代的政府再造工作有連結性，基本綱領有符合者，組織再造內容包括：負責調整政府角色、簡化行政層級、調整中央與地方職能、調整行政院所屬各機關職能與組織、研訂組織設立基本規範及建立組織績效評鑑制度等項目。二相對照，政府再造中的組織再造已經全面轉移到這一次的行政院組織法修正草案中。所不同者，前期政府再造工程訂定了基本綱領，而當前再造工程則更進一步訂出五大目標及對應的二十項配套原則，有了更清楚的規範。

五大目標化為二十項原則，分析之後得見其思維結構，有三種參照考量做為支撐，分別為(1)新公共管理的思維(2)行政組織內部的合理化(3)當前政權行使方便之考量。第(1)點新公共管理的思維背景，在二十項原則中可以清楚看到二大建議作法，即

月旦知識庫

「精簡管理 Lean management」和「民營化/委託外包 Privatisierunt/Contracting out」。

(2) 點行政合理化運動分爲第二與第四二大目標，亦即建制合理化與「落實業務與組織的合理劃分」，此一部份是行政革新基本不可或缺的構成要素。關於第(3)點「當前政權行使方便之考量，則具見於第三大目標的「強化政策的領導與統合」以及第五大目標的「組織彈性化」。

第三節 我國部會調整的歷史沿革

行政院組織法，於民國三十六年三月三十一日公布，於民國三十七年五月二十五日施行，並先後於民國三十六年四月二十二日、三十六年十二月二十五日、三十七年五月十三日、三十八年三月二十一日、四十一年十一月二十日、六十九年六月二十九日等經過六次修正，除前兩次修正，爲全般性之檢討外，自三十七年以後四次修正僅限於第三、五條設置機關規定條文，三十八年修正時，將原有直轄機關十五部三會一局，減爲八部二會一處，四十一年修正時增列新聞局，直轄機關計有八部二會一處一局，維持組織型態迄今，六十九年修正時，將司法行政部更名爲法務部。

民國三十六年三月三十一日國民政府制

訂公布行政院組織法，從第一次到民國六十九年六月二十九日第六次修正，其中每一次都列名其中的部會有：內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、司法行政部（後改爲法務部）、交通部等七個部。

經濟部原來的名稱爲工商部，被更改二次，也是六次修正案中均未缺席的部會。

其他部會曾列名的次數如下：

農林部 4
衛生部 4
地政部 4
水利部 4
社會部 3
郵電部 2
勞動部 1

三十八年修正後，將社會部、地政部、衛生部併入內政部。糧食部併入財政部。農林部、工商部、水利部及資源委員會併爲經濟部。

民國四十一年最後定案前，曾經二次考慮設十四個部，另外二次考慮設十五個部。十四或十五個部都是對應於中國大陸的土地、面積與總體規模而言。四十一年八個部則是針對台灣的規模而設。

時至今日，時空環境有所不同，部會設立的基本原則沒有太大的不同，但是公共行

政的典範在國內外卻有很大的變化，所以在組織變革上的做法也明顯的受到若干影響。過去沒有的一些部，現在考慮增設，如海洋事務部、國防與退伍軍人事務部、文化體育部、環境資源部、勞動與人力資源部等，以及四個委員會。這一些部會將來在內部結構調整與委員會的設置，在立法院討論過程中爭論在所難免，在立法院決議後，行政院內

部的調整工作也將是一個巨大的變革工程，所以有深入討論之必要，茲依序申論如後。

第四節 各國部會設置的比較

依照最新 93 年版的行政院組織法修正草案，和各國部會做一個表列式的比較，約如下：

| 我國 | 政院版 | 加拿大 19省 | 英國16省 | 瑞典13省 | 德國16省 | 美國14部 | 法國15部 | 韓國2院 14部5處 | 紐西蘭 |
|-----|--------------|---|-----------|-----------|----------------------|-------|----------------------|---------------|-----------|
| 內政部 | 內政及國土 安全部 | 市民與移民 部、警察司 法 | 內務省 | 內務省 | 內政部 | 內政部 | 內政部 | 內政部 | |
| 外交部 | 外交及僑務 部 | 外交部 | 外交聯邦 省 | 外務省 | 外交部 | 國務 | 外交部 | 外交部 | |
| 國防部 | 國防及退伍 軍人部 | 國防兼退伍 軍人 | 國防省 | 國防省 | 國防部 | 國防部 | 國防部 | 國防部 | 國防部 |
| 財政部 | | 財政部、歲 入部、產業 兼大西洋及 魁北克地區 開發部 | 財務省 | 財政部 | 財政部 | 財政部 | 經濟財政 部 | 財政經濟院 | 財政部 |
| 教育部 | 教育及體育 部 | 識字問題主 管部 | 教育僱用 省 | 教育省 | 教育、學術 、研究、技 術部 | 教育部 | 國民教育 高等教育 研究部 | 教育部 | 教育部 |
| 法務部 | | 法務部 | | 法務省 | 法務部 | 司法部 | 司法 | 法務部 | |
| 經濟部 | 經濟貿易部 | 國際貿易部 | 貿易產業 省 | 產業貿易 省 | 經濟部 | 商務部 | 中小企業 、商業、手 工業部 | 通商產業部 | 外務貿易 部 |



| | | | | | | | | | |
|-------|---------------|-----------|-----------|-------|-------------------|-------|----------------|----------------|---------------------|
| 交通部 | 交通及建設部 | 交通部 | 運輸省 | 運輸通信省 | 交通部、郵政電氣通訊部 | 交通部 | 產業、郵政、電氣、通信部 | 建設交通部 情報通信部 | 交通部 |
| 蒙藏委員會 | 取消 | | | | | | | | |
| 僑務委員會 | 併入外交部 | 國際合作部 | | | 經濟合作部 | | | | |
| 中央銀行 | 中央銀行 | | | | | | | | |
| 主計處 | 併入院本部 | | | | | | | | |
| 人事行政局 | 併入院本部 | | | | | | 公務員、國家改革、地方分權部 | | |
| 衛生署 | 衛生及社會安全部 | 保健部 | 社會保障省、保健省 | 社會省 | 保健部、家庭、老人、婦女、青少年部 | 保健福利部 | | 保健福祉部 | 保健部 婦女問題部、青少年問題部 |
| 環保署 | 環境資源部 | 環境部、天然資源部 | 環境省 | | 環境、自然保育、核能安全部 | | 環境部 | 環境部 | 環境省 |
| 海巡署 | | | | | | | | | |
| 故宮博物院 | 納入文化觀光部 | | 國家遺產文物省 | | | | | | |
| 陸委會 | 納入行政院本部 | | | | | | | 統一院 | |
| 經建會 | 行政院國家發展及科技委員會 | | | | | | | | |
| 退輔會 | 併入國防與退伍軍人事務部 | | | | | 退伍軍人部 | | | |
| 青輔會 | 改隸 | | | | | | | | |

第四十一期

中華民國九十四年一月

| | | | | | | | | | |
|-------|---------------|---------------|------------------|-----|---------------|---------|---------------|---------------------|-------------------|
| 國科會 | 行政院國家發展及科技委員會 | | | | | | | 科學技術處 | 科學技術部 |
| 研考會 | 併入行政院本部 | | | | | | | | |
| 農委會 | 農業部 | 農業暨農產部、漁業暨海洋部 | 農漁糧食省 | 農業省 | 糧食農業部 | 農業部 | 農業、水產糧食部 | 農林水產部 海洋水產部 | 農業部 林業部 漁業部 |
| 文建會 | 文化體育部 | 文化遺產部 | | 文化省 | | | 文化部 | 文化體育部 | 文化部 |
| 勞委會 | 勞動及人力資源部 | 勞動部 | | 勞動省 | 勞動、社會部 | 勞動部 | 勞工、社會問題部 | 勞工部 | |
| 公平會 | 公平會 | | | | | | | 公平會 | |
| 中選會 | | | | | | | | | |
| 消保會 | | | | | | | | | 信託部 |
| 公共工程會 | | 公共工作與政府服務部 | | | 國土利用、建設、都市計劃部 | 住宅都市開發部 | 國土整頓、都市、社會共同部 | | 住宅部 |
| 原民會 | 行政院原住民委員會 | 印地安問題、北方開發主管部 | 蘇格蘭省、威爾斯省、北愛爾蘭省、 | | | | | | 毛利振興部、太平洋群島對策部 |
| 體委會 | 併入文化體育部 | | | | | | | | |
| 客委會 | 行政院客家委員會 | | | | | | | | |
| 原能會 | | | | | | 能源部 | | | |
| 其他 | | 州際問題部 | 大法官省 | | | | 建築、住宅、運輸、觀光部 | 公報處 法制處 國家報勳處 | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

月旦知識庫

以上各國設立的部會（註七），與 93 年行政院版本的比較，可以看到各國的情況，也可以作為參考資料。

從以上八個國家設立部會的情形做一個比較，可以得到幾個結論：

1. 目前我國設立的八個部，對照世界其他國家，除了紐西蘭之外，都有設置。
2. 其他部會設立最普遍的，依照統計之排序為：

| 各國設立部會情形 | 8 個國家中有設立的國家 |
|-------------------|--------------|
| 農 業 | 8 |
| 勞工 / 勞動、衛生 | 8 |
| 公共工程、環保 | 6 |
| 文 化 | 5 |
| 原民會、客委會 | 3 |
| 退伍軍人事務部、人事 行政局 | 1 |
| 海洋事務 | 0 |

每一個國家的國情背景各不相同，但是公共事務的重要性卻是一致的，所以各國都非常重視的公共事務以及人民福祉，在設立部會的考量上，原則不會有太多差異。其中比較凸顯國情特色的為原民會、客委會等，各國設立情形可以參考之。

各國面積與設立部會數之比較

| | 國土面積 (單位：萬平方公里) | 設立部會數 |
|-------|--------------------|----------|
| 加 拿 大 | 997.6 | 19 |
| 瑞 典 | 45 | 13 |
| 美 國 | 962.8 | 14 |
| 德 國 | 35.7 | 16 |
| 法 國 | 54.7 | 15 |
| 英 國 | 24.25 | 16 |
| 韓 國 | 9.9 | 2 院 14 部 |
| 紐 西 蘭 | 27.05 | 18 |
| 我 國 | 3.6 | 15 |

各國土地面積平均數為 269.3 萬平方公里，平均設立部會數有 15.7 個。我國土地面積有 3.6 萬平方公里，應設部會數為 0.2 個。

各國人口數與部會設立數之比較

| | 人口數 (單位：萬) | 設立部會數 |
|-------|---------------|----------|
| 加 拿 大 | 2961 | 19 |
| 瑞 典 | 880 | 13 |
| 美 國 | 26525 | 14 |
| 德 國 | 8182 | 16 |
| 法 國 | 5796 | 15 |
| 英 國 | 5700 | 16 |
| 韓 國 | 4485 | 2 院 14 部 |
| 紐 西 蘭 | 368.2 | 18 |
| 我 國 | 3600 | 15 |

各國人口平均數是 6862 萬人，部會平均數是 15.7 個。

依照我國人口數為 2300 萬，應設部會數為 5.42 個。

依照人口數的比較，行政院新版設置 13 個部，另加其他委員會，如果以台灣三萬六千平方公里的狹小面積而言，將八個部擴張到十三個部，相較鄰近的日本，似乎還可以再少一點。

部與委員會的組織規模相差甚遠，目前設計委員會減少，部的層級增加，二種組織規模不同，部的數目增加後，每一個部的規模都比委員會大的多。如果維持現有部的規模，員額數為 16666 人，預算規模為 1200 億，則行政院的總體規模將擴充許多，組織的員額、政府成本、溝通成本、總體規模的增加將無以避免，除非事先設定總體規模，否則總體經濟性就無法達成。因此，當前行政院組織調整對於此一課題應加注意，因為，其中含有組織膨脹之潛勢，政府會計成本可能大幅增加。

第五節 部會增減的基礎原理

對於設立部會的原則，在行政院組織調整說帖五大目標及二十個原則中有一些說明，行政院所轄一級機關的建制應該符合以下條件：

* 所要處理的公共事務涉及重要的政策決

定。

* 業務影響範圍顯著及於廣泛的公共福祉。

* 預算規模達到一定標準。

* 各機關之主要執掌，應該劃分清楚、避免重複，力求權責分明。

應該合併者為：

* 業務高度互動。

* 專業領域近似。

* 有上下游關係。

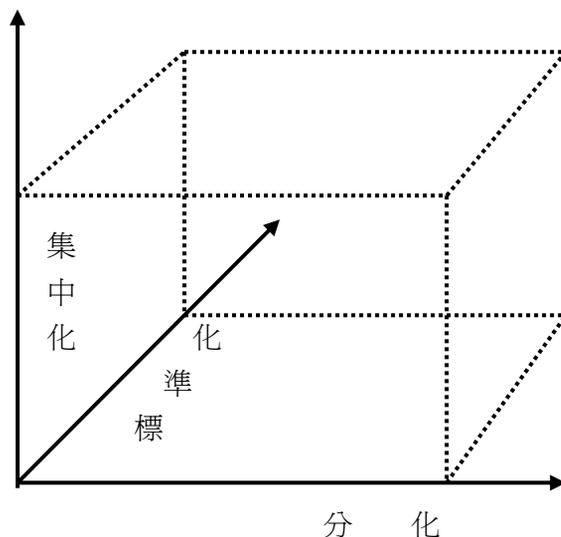
* 利於整體財政規劃。

* 業務互補。

在行政院目前所提的調整草案這些原則之外，面對部會大幅度重新調整的課題，除了以上的一些原則之外，還有一些原理原則及門檻要件等需要加入考量，可能會使調整案的設計更為周延。茲分別陳述如下：

壹、從行政發展義看部會增設

行政院版的組織調整從八個部增加到十三個部，這是國家行政結構的重大轉折，所以在探討部會增設的第一步，就是回到行政發展的變遷義上來討論。行政發展的變遷態樣基本上有三個維度，就是集中化、標準化/合理化、與分化三個運動維度，在歷史進程中延展拉出一個國家的行政結構與歷史構形，其圖如下（註八）：



行政發展的進程與社會分化的概念相同，分化係指一個單位被分解成二個以上的新單位。這種新分解出來的單位基本上各具特殊的功能，同時各單位亦能相輔相佐，更加有效的發揮總體性的功能，而新單位在結構上是獨立的，在發展義上具備「功能專業化」與「功能分殊化」的現象。就公共行政的發達與擴充而言，分化有二種基本的意義，其一為勢力的膨脹，藉組織的擴編、結構的日趨完整嚴密，以制度化、合法化的途徑來鞏固公共行政的管轄範疇；其二，組織龐大後，公共行政依照業務別、功能別，讓次級體系逐步的分離出去，進行專業分工與功能分化的運動，而各級次體系與新單位之

間彼此均有差異性、有相對的獨立性等特質。

部會增設就行政發展義觀之就是一種社會分化運動，社會分化的條件是組織膨脹、業務擴充、功能增多與強化後的擴散現象，擴散者即是「專業化」、「專門化」、「功能區劃」的意思。

貳、從整合義看部會調整

行政次體系持續的分化作用，相對的各個次體系之間也更加的需要彼此協調、聯繫與溝通。行政的分化運動本質上也是行政的社會化運動，社會化過程中具有協調與整合的功能，所以分化運動的旁邊實際上常常伴隨者整合的需求。分化與整合在公共行政的發展過程中，遂成為不可分的對偶概念。

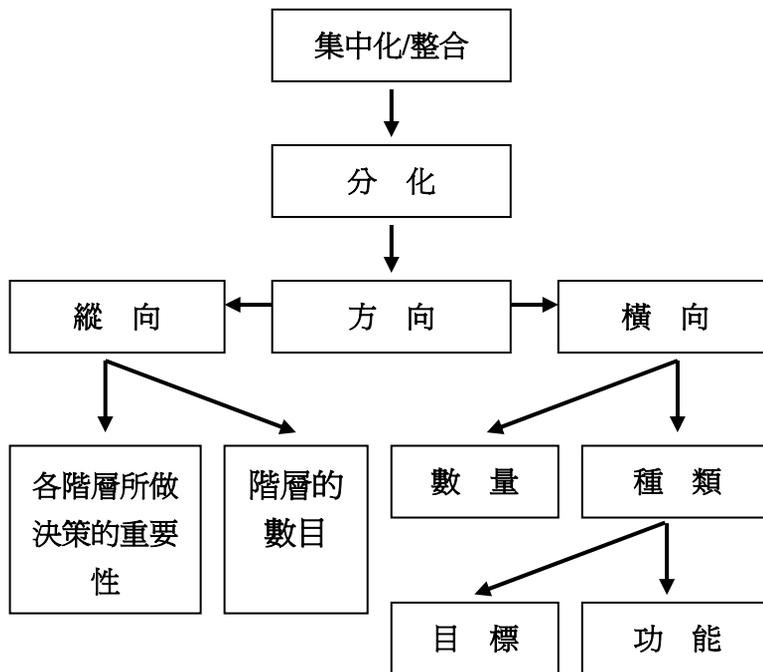
然而必須注意的是，分化與整合的過程並不是發生在同一時間水平與空間結構中。所謂分化者，是從主體系分離出來，或向下繼續分解出更多新的次體系，在各層級的次體系間的種種問題，如資源分配、利益衝突等往往無法藉協調、溝通來自行解決，這時需要一個上位的仲裁、指導、協調機關來解決問題，負責次級行政體系相互間的整合工

作。

第六節 從組織合理性看部會調整

壹、縱向與橫向運動之合理性

在集中與分化二維之外還有一個合理化/標準化維度，見圖：

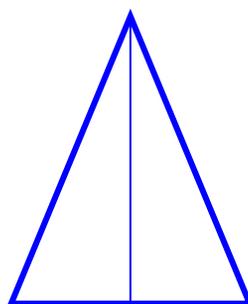
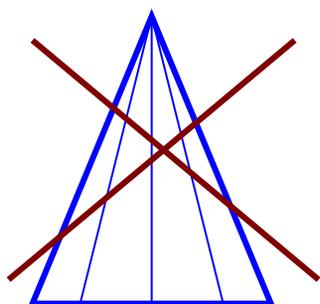


在上圖中的最下列，包括數量、種類、目標、功能、階層的數目、各階層所做決策的重要性等，通通都是組織合理化、標準化的討論對象。

上圖中有二個組織建構原則，第一個是橫向組織建構原則必須盡可能精簡，此為「橫向組織最小化原則 /organisatorisches Minimum in der Horizontales」；第二個原則是

縱向組織層級盡可能的精簡，此為「縱向組織最小化原則/Minimal – Ebenen - Prinzip」，

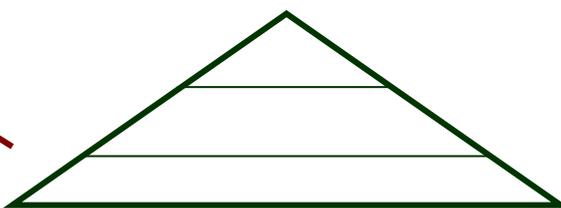
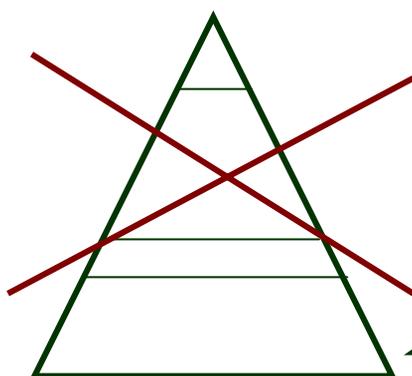
約如下圖示：



「橫向組織最小化原則」優點：

- * 利於平行單位間決策制訂
- * 減輕領導的負擔
- * 更高的透明度
- * 減少高職位人員薪資成本

- * 較大的工作範疇、降低工作單調性
- * 更有利於人事之安排與運用
- * 較高的人力彈性化
- * 降低人員擴充的趨勢



「縱向組織最小化原則」優點：

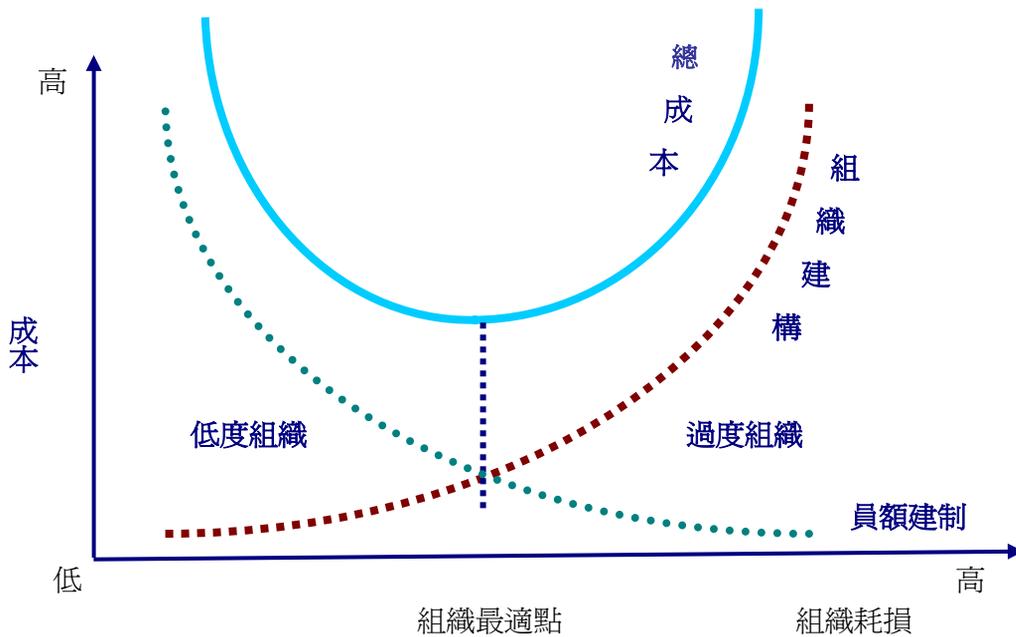
- * 較短的行政流程
- * 減少資訊扭曲

- * 減少領導成本
- * 擔負較大的責任
- * 較多的團體互動及合作

- * 動機較高
- * 降低專業分殊
- * 降低衝突
- * 升遷機會增加

貳、成本的合理性

從成本的角度考量，部會設立與調整必須考慮立即將產生的成本，另外要加上組織在長期所需負擔的成本與組織損耗與負擔。



圖：引自 Klaus Deckert, Organisation organisieren (註九), 1993:18-19

在組織建構曲線上可以明顯的看出來，在初設立部會時，成本較低，但是以後就會逐漸的升高，升高的幅度和部會的規模成正比，一般而言，國家設部，是層級最高，專業性、功能性、獨立自主性也達到最頂峰時，就可以設部，其橫向組織分化以及縱向層級的金字塔都達到相當龐大的規模，而且可以產生極大的經濟效益，發揮極大的社會功

能、政治功能、或經濟功能時，這樣的部級才有總體成本的對應經濟性與合理性。第二條曲線是員額配置，在任何一個初設部級組織所需的人事費用都是增加預算的編列，所以有立即成本升高的問題，長期計算，員額人事費用也將佔去組織預算中的極大比例，所以組織總體負擔與消耗就會擴大。

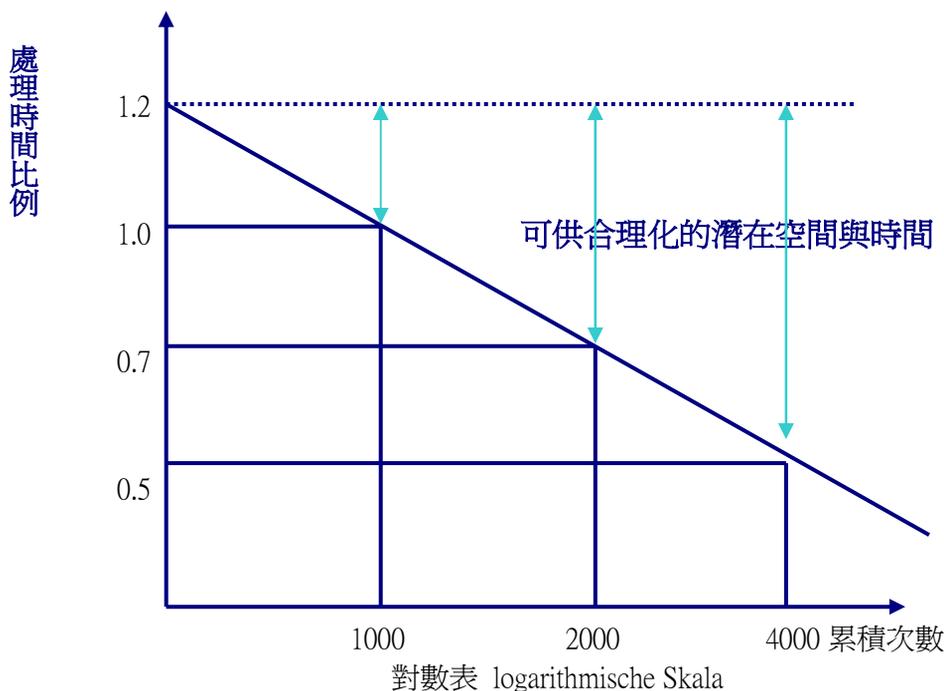
在組織建構與人力配置方面的最適平衡

點，必然取決於部級組織的經濟效益、運作規模、總體成本的精算結果，且必須合乎「成本-效益分析 cost benefit analysis」的經濟行為合理性、政治行為合理性、與行政行為合理性的基本要求。否則，就不是理性的決定。

參、經驗曲線及成本合理性

任務與業務的重複性可以累積經驗和降低錯誤率，之後就可以依照既定規範來依樣處理及做決策，在重複的執行終將可以獲得更多的餘裕空間與時間，減少規劃、考量、

試誤的精力與成本，其間可以節省的成本，依照數學對經驗曲線的計算公式，每當重複的事項/執行工作的內容累積到二倍時，執行時間可以減少 20 到 30%。這一種節省現象當中就有合理化的極大空間與潛力，所以組織建構考量中必須注意，是否對組織中累積的經驗善加利用，或是背道而馳，不覺中增加了嘗新與試誤的成本，這是合理化的基本要求。見圖如下：



第七節 部會增設之門檻 — 從組織成長的觀點觀察

部會增設是一種組織成長的現象，在探討部會是否應該增加的時候，必須就組織成長的各項指標加以檢核，確認其有成長現象

後，增設的考量才可以建立在「組織最適化」的平衡點上，不至於落入過度組織的弊病。

組織成長的第一項檢驗指標就是「規模成長」，也就是在組織內部在「資源滿溢」、「利潤豐厚」情況下的分化效果，並且已經顯現出對現有組織結構產生了爆破的潛勢與能量，它的驅動能量確確實實的造成組織規模的分化、結構的擴充，在未來的展望上，也將繼續保持、掌握這一種能量，創造出更大的利潤與更多的資源。

組織成長的研究係針對其規模的發展性，將其視為一種驅動過程，深入分析過程驅動的動力源所在，並且檢查此一現象是否合乎「長期驅動及適應性 long-run-Anpassung」的原則，也就是必須在驅動的動力之外，還要擁有持續性、耐久性的存續能力，在長時期的考驗中可以達成永續經營與發展的要求。

組織規模的成長必須經過形式上的度量檢驗，以合乎經濟學和社會學方法的標準，度量方式要求四點：

- (1) 準確度/效度：必須建立精準的成長指標和度量指標，例如創造出更多、更高的價值，公平性、平等基準、或差異性等，都是精準度的檢驗指標。
- (2) 客觀性：度量結果必須排除人因要素的

介入與干預，純粹就適時的部分加以度量。

(3) 可靠性：可以經得起重複驗證。

(4) 務實性：結合生態與社會實況。

度量方法可以用在下列幾個指標上：

(1) 容量、數量、規模量、範圍等。

(2) 價值創造：獲利率、損益、附加價值、成本—效益關係等。

(3) 員額數、人事成本。

(4) 收支、財務、財政預算。

(5) 質化評估組織聲望的成長等。

藉由以上的指標研究，可以確定一個組織的績效是否提升、經濟成果為何？價值創造規模為何？等等問題，然後精確瞭解組織成長過程的經濟性與經濟效益，最後就可以確認組織成長狀況，並決定部會增設的可行性高低。

第八節 綜論

從歷史結構及歷史辯證分析中一路走來，行經學術思潮的價值對話論域，進入理性思維的光環下，接著，應該是智性的一種沈澱與昇華，回顧所來路、探索與前瞻，思考橫在眼前的道路，有檢驗分析與辯證反合，然後注目遠方走更好的路，才是真正的「革」與「新」之路。

6月旦知識庫

行政革新的本質就是行政體系的持續改善，也是一種過程導向的辯證。革新的產生必有其背景上的需求，通常在政權更迭、政權與治權尖銳對話、政治、經濟、社會、文化環境的鉅變等情況下，就會促成革新運動的興起。

行政革新運動在我國生態背景下的演進史，可以精簡的說，就是一條穩定而緩慢向上發展的曲線加上一個強震，強震就是精省工程，曲線就是新生活運動到蕭內閣的政府再造運動，都是在政權統治方針下對治理體系的調整與改善，層面仍以政府治理的範疇為主，所以政治層面的項目多半停留在「議而不決或決而不行」的情況，原因所在，就是觸及國家「統」與「治」的總體結構系絡，影響重大而深遠，必須極度的審慎處理。

當前行政院組織調整案，其性質與定位就是直接處理政治層面的組織調整，針對中央部會層級的重組，層次頗高，對於國家統治結構的更動大於過往的行政革新。

針對此一變革，行政院提出的政策考量參照架構有：

- (1) 所要處理的公共事務涉及重要的政策決定。
- (2) 業務影響範圍顯著及於廣泛的公共福祉。

- (3) 預算規模達到一定標準。
- (4) 各機關之主要執掌，應該劃分清楚、避免重複，力求權責分明。
- (5) 應該合併者為：
 - 業務高度互動、專業領域近似、有上下游關係、利於整體財政規劃、業務互補。

第(1)與第(2)點有定義與考量上的困難，對實際狀況的解釋力太低，只要是司、處以上層級的事務都可能符合此二要件。第(3)點相當具體而且可以量化，但是沒有參考準則，故而有空白條款之虞。第(4)與第(5)點可以列入參照原則。

在行政院組織調整參照原則之外，從行政發展史、行政社會學、行政組織理性與合理化、行政治理原則等各項論域中，提供其他原理供為補充與參考。

(1) 分化原則與要件

其一為勢力的膨脹，藉組織的擴編、結構的日趨完整嚴密，以制度化、合法化的途徑來鞏固公共行政的管轄範疇。

其二，組織龐大後，公共行政依照業務別、功能別，讓次級體系逐步的分離出去，進行專業分工與功能分化的運動，而各級次體系與新單位之間彼此均有差異性、有相對的獨立性等特質。

(2) 整合的原則與要件

分化運動的旁邊實際上常常伴隨者整合的需求。分化與整合在公共行政的發展過程中，遂成爲不可分的對偶概念。

(3) 組織合理化、標準化的檢討項目

包括數量、種類、目標、功能、階層的數目、各階層所做決策的重要性等。

(4) 二個組織建構原則

第一個是橫向組織建構原則必須盡可能精簡，此爲「橫向組織最小化原則」；第二個原則是縱向組織層級盡可能的精簡，此爲「縱向組織最小化原則」

(5) 橫向組織最小化原則：

利於平行單位間決策制訂、減輕領導的負擔、更高的透明度、減少高職位人員薪資成本、較大的工作範疇、降低工作單調性、更有利於人事之安排與運用、較高的人力彈性化、降低人員擴充的趨勢等。

(6) 縱向組織最小化原則

較短的行政流程、減少資訊扭曲、減少領導成本、擔負較大的責任、較多的團體互動及合作、動機較高、降低專業分殊、降低衝突、升遷機會增加等。

(7) 組織最適點的精準定位

在組織建構與人力配置方面的最適平衡點，必然取決於部級組織的經濟效益、運作規模、總體成本的精算結果，且必須合乎「成

本-效益分析 cost benefit analysis」。

(8) 追求經驗曲線值的合理化空間及成本擴張性附加效益

(9) 各國部會的比較值

(10) 我國的經驗值

以上所探討的一些組織調整原理、要件與門檻，基本用意就在補充行政院所提出的一些原則。觀察行政院組織調整案發展的歷程，其間有許多轉折與修改。截至目前的 13 部、4 個委員會與 5 個獨立機關設計，又比先前九十一年版的 23 個部會設計要合理，例如退伍軍人事務部併入國防與退伍軍人事務部，外交及僑務部、教育及體育部、交通及建設部、勞動及人力資源部、農業部、衛生及社會安全部的設計是不錯的。至於還能夠進一步申論者，就是從理論層面來探討處約有幾點，作爲綜論：

其一：從組織分化原理而論，是從主體系分離出來，或向下繼續分解出更多新的次體系，在各層級的次體系間的種種問題，如資源分配、利益衝突等往往無法藉協調、溝通來自行解決，這時需要一個上位的仲裁、指導、協調機關來解決問題，負責次級行政體系相互間的整合工作。檢視行政院版本中的部會名稱，部會設計之功能應有主從、上下之分，以避免部會內二個次功能之間孰大

月旦知識庫

孰小的無謂之爭（註十），在新組織內應強調組織整合義，以增強凝聚力，故而

- (1) 文化及觀光部稱文化部即可。
- (2) 環境資源部稱環境部。
- (3) 教育及體育部稱教育部。
- (4) 經濟貿易部稱經濟部。
- (5) 外交及僑務部稱外交部。
- (6) 勞動及人力資源部稱人力資源部或人力部、或勞動部皆可。

以上名稱之統整除實質考量外，還有增強政策統整與領導效果的作用。

其二：從個組織建構原則而言，第一個是橫向組織建構原則必須盡可能精簡，此為「橫向組織最小化原則/organisatorisches Minimum in der Horizontales」；第二個原則是縱向組織層級盡可能的精簡，此為「縱向組織最小化原則/Minimal – Ebenen - Prinzip」，這二個組織原則，另外加上成本考量。從組織建構與人力配置方面的最適平衡點，必然取決於部級組織的經濟效益、運作規模、總體成本的精算結果，且必須合乎「成本-效益分析 cost benefit analysis」的經濟行為合理性、政治行為合理性、與行政行為合理性。從上述三大項學理說明，可進而觀照申論者約為：從組織最適化與經濟成本合理化而言，行政院原住民委員會和客家委員會的設

置，宜改為「民族委員會」或「族群事務平等委員會」較佳。

其三：從組織成長義的檢驗指標「規模成長」而言，當組織內部已經達到「資源滿溢」、「利潤豐厚」情況的分化現象，並且已經顯現出對現有組織結構產生了爆破的潛勢與能量，它的驅動能量確確實實的造成組織規模的分化、結構的擴充，在未來的展望上，也將繼續保持、掌握這一種能量，並且合乎「長期驅動及適應性 long-run-Anpassung」的原則，可以創造出更大的利潤與更多的資源。從此一理論基礎可得申論者約為

- (1) 行政院海洋事務委員會的組成要素與內容未定且未達相當規模，其設置或歸隸，可以更深入討論之。
- (2) 文化觀光部的經濟規模仍嫌不足。
- (3) 人事、主計、資訊與法制納入院本部，相當符合組織經驗曲線理論，也可以增強行政院統整領導功能。

其四：唯一超出上述理論之外的機構是大陸事務委員會，從林布隆的政策理論而言，策略上不能忽略；從實際面而言，兩岸關係對國家影響層面的深遠，可能已經超過部會的層級，所以陸委會可以改名為「兩岸事務委員會」或「兩岸和平促進委員會」等均可，但不宜廢除或降級，其政策效益與功

能將較大。

以上針對部會組織調整而提供之原理、要件，冀由更多面向來進行思考與衡量，希望行政院組織調整案的討論能精益求精，未來進行組織調整時，就可以更獲致更大的效益並謀求更高的公共福祉。(本文作者為警察大學行政系教授)

參考文獻

中國時報，民國 88 年 4 月 12 日。

「行政院組織法修正草案」公聽會報告，立法院法制委員會，民國 93 年 11 月 18 日。

「台灣省政府功能業務與組織調整初步效益評估」，頁 113，行政院研考會編印，民國 89 年 10 月。

朱愛群，行政發展社會學與行政社會化，頁 50-51，三鋒出版社，民 82。

「行政革新方案」，行政院研究發展考核委員會發行，民國 82 年 9 月 2 日。

「行政革新方案執行績效檢討報告」，行政院研究發展考核委員會發行，民國 84 年 12 月。

「各國行政改革之動向」，行政院人事行政局編譯，日本「行政改革會議事務局」彙編，民國 89 年 1 月。

蔡金火，總統府臨時行政改革委員會之研

究，政大碩士論文，民國 86 年 6 月。

Gebert,Dieter, "Organisation und Umwelt", Kohlhammer Verlag, 1947.

Deckert,Klaus, "Organisation organisieren", Deutscher Kommunal – Verlag. Bornheim, 1993.

註釋

註一 請參閱「行政院組織法修正草案」公聽會報告，立法院法制委員會，民國 93 年 11 月 18 日，頁 16-17。

註二 請參閱蔡金火，總統府臨時行政改革委員會之研究，第三、四章，碩士論文，民國 86 年 6 月。

註三 參考資料有「行政革新方案」，行政院研究發展考核委員會發行，民國 82 年 9 月 2 日。及「行政革新方案執行績效檢討報告」，行政院研究發展考核委員會發行，民國 84 年 12 月。

註四 見中國時報，民國 88 年 4 月 12 日。

註五 見「台灣省政府功能業務與組織調整初步效益評估」，頁 113，行政院研考會編印，民國 89 年 10 月。

註六 見中國時報，2 版，民國 90 年 7 月 1 日。

註七 以上資料參考「各國行政改革之動向」，行政院人事行政局編譯，日本「行

6 月旦知識庫

政改革會議事務局」彙編，民國 89 年 1 月。

註八 請參閱 gebert, 1947, p.31.及朱愛群，行政發展社會學與行政社會化，頁 50-51，三鋒出版社，民 82。

註九 請參閱 Deckert, Klaus, Organisation organisieren, Deutscher Kommunal – Verlag. Bornheim, 1993:18-19.

註十 二個本質略有差異的組織合在一起，就會有競合關係，人事、組織、資源分配等，每一個部分都要求比照，國家就要付出更高成本。參見海巡署內軍、警關係即可知。