

行政院組織改造的目標、原則及推動機制

葉俊榮*

摘要

總統府政府改造委員會針對行政院組織改造提出：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大改革目標及相對應之二十個操作原則。

承接政府改造委員會的改造目標與原則，行政院成立了「行政院組織改造推動委員會」，以規劃及執行行政院組織改造工作。組改會將同時進行「政府與民間夥伴關係」、「中央與地方夥伴關係」及「中央行政機關功能調整」三大工作。在執行規劃上，組改會的推動方向為：（一）目標、原則明確，以引領改革而非應付突發、零碎問題；（二）先檢討政府職能，再調整組織；（三）先彰顯效益面再處理成本問題；（四）統合規劃、分層執行；（五）時程策略清楚，階段成果陸續呈現。

本文認為行政院組織改造工作應該定位為台灣強化經濟的重要策略、整體政府改造工作的火車頭、國際強化政府效能的重要環節。最後，並期許不要讓改造時刻消散。

關鍵字：政府改造、行政院組織改造推動委員會、行政院組織法、組織再造、精簡組織

* 行政院政務委員、行政院組織改造推動委員會執行長

Reorganizing the Executive Yuan: Goals, Principles and Mechanisms

Jiunn-Rong Yeh

Abstract

Since its establishment in October 2001, the Government Reform Committee has developed five goals and twenty operative principles tailored to the reorganization of the Executive Yuan. The five premier goals are downsizing the government, reorganizing agency structure, strengthening policy coordination, harmonizing responsibilities with organizations, and finally, enhancing organization adaptability.

Responding to the prescribed goals and principles, the Executive Yuan has instituted, consequently, “the Organization Reform Promotion Committee of the Executive Yuan” (the Promotion Committee) as the coordinator of administrative departments to achieve the reform. The Promotion Committee focuses its initial mission simultaneously on three dimensions: the partnership between government and society, the partnership between central and local governments and, third, the reorganization of central government agencies. In addition, regarding the complete proposals for implementation, the Promotion Committee has identified five working directions. First of all, government reform must be guided by consistent, comprehensive goals and principles instead of incidental needs. Second, government roles and responsibilities must be reviewed thoroughly before its reorganization. Third, the benefits for reform must be identified clearly before dealing with the costs. Fourth, the plan for reform must be made in a coordinative fashion but its implementations may be delegated to all levels of governments. Finally, the government reform must be achieved with a clear, workable agenda and provisional achievements be presented to the public.

This paper argues that the reorganization of the Executive Yuan must be seen as one of the most important strategies to strengthen Taiwan’s current economy, as a pioneer program for more comprehensive government reforms and as an important linkage to the global stream of improving governance efficiency. Lastly, but not the least, the author cautions that the government must appreciate the “momentum” for reform before its evaporation.

Keywords: Executive Yuan, government reform, Organization Reform Promotion Committee of the Executive Yuan (Promotion Committee), reorganization.

壹、前言

從冷戰架構結束後到面臨二十一世紀的科技時代的來臨，原有思維下的政府組織與功能設定（例如，政府做為國內的唯一權威、秩序維護者、福利給予者、甚至營利競爭者的角色設定）已經逐漸顯現出效率不足等疲態，因而各國都必須重新追求「現代化」、重新調整政府角色。由此，政府改造工作（尤其指廣義行政部門的組織、功能改造）並不是台灣的「獨特創見」，從原本的社會主義典範，如中國、波蘭，到資本主義國家，如美國、日本，或者是為了因應整體市場體制的改變，或者是為了繼續在資本主義體制下解決政府無效能問題，都進行了大幅度政府改造工作¹。

經濟合作發展組織下的公共管理委員會（Public Management Committee, PUMA, OECD）於2001年提出「未來政府」（Government of the Future）的政策建議報告中，以下列三點來回答「為什麼公共管理必須改革？」²：

- 一、政府必須跟上社會發展：隨著知識、科技的快速傳播，民眾對政府的要求越來越多、越多樣化，政府也必須快速回應這些要求；
- 二、政府必須重建人民對政府的信任：

面對民眾日益提高的期待，政府必須提供更多選擇、更民主化、以及更透明化，才能贏得民眾信任；

- 三、政府在新的趨勢壓力下，必須改變既有角色：在外部全球化、內部各種參與者自主性提高等內外壓力下，現代政府逐漸扮演眾多「參與者」中的一個，而非權威的壟斷者。因此政府必須扮演更多統合者、協調者、政策制定者、政策管制者的角色，以連結各種力量。

由此可以看出，政府改造工作，事實上就是世界各國藉由重新調整政府與民間社會關係以及強化政府效率功能，來為邁入二十一世紀的現代化國家所做的共通準備。

就我國來說，從民國七十六年行政院成立「行政院組織法研修專案小組」以來，每一任的閣揆，都或多或少地提出修正行政院組織的提議。尤其近十年來，回應我國積極加入國際經貿體系與解除管制的趨勢，除了調整政府組織的構想外，全面要求提升政府運作效率、檢討管制措施的民間呼聲從未間斷。二〇〇一年召開的「經濟發展諮詢委員會」（經發會），各分組都作出許多與政府改造有關的決議³。

1. 經濟合作發展會議（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）於2001年11月舉行了「促進現代化政府全球論壇」（Global Forum on Modernizing Government）即反映了世界各國對於這十多年來追求政府現代化的共同努力。相關資料請參考：<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-11-nodirectorate-no-20-24814-11,00.html>，（上網日期：2002/07/15）亦可參考：日本行政改革會議事務局彙編，各國行政改革之動向，行政院人事行政局編印，2000/1。

2. “Government of the Future” ,PUMA Policy Brief No.9, June 2001. 資料來源：<http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007984.pdf>（上網日期：2002/07/15）

3. 「經濟發展諮詢委員會總結報告」，資料來源：總統府網站，http://www.president.gov.tw/2_special/index.html（上網日期：2002/07/15）

財金組總結報告共同意見一、(一)：「從事政府組織再造，提高行政效率，降低政府支出規模：具體落實行政院現有之行政革新方案，並訂定明確之時間表，於立法院第五屆第一會期內，將行政院組織法修正草案提送立法院審議，並請立法院將行政院組織法修正案及相關法案列為優先法案，儘速通過。」同樣的，投資組總結報告共同意見：「二、1、政府應精簡機關，淘汰冗員，有效縮減人事費用。.....7、推動政府改造，儘速完成『中央政府機關組織基準法』及『中央政府機關總員額法』草案之立法工作；並建議總統邀集各界人士組成『推動政府改造委員會』，集中全力推動調整政府角色、改變政府運作模式、改變組織型態、改變決策模式、改變預算運用方式、改變人才晉用方式。」

基於上述對政府改造工作的需求瞭解，再回頭來思考政府改造工作應該「回答」、「辯論」、「考慮」哪些問題，我們就會發現，至今大部分對於政府改造工作的爭執或關切層面與政府改造應有的內涵，仍有距離。

以本文要討論的行政院組織改造來說，從總統府政府改造委員會啟動以來，政府官員或一般人民往往將整個議題鎖定在所關心的組織變動，包括文化部是否會設？科技部是否成立得了？勞工委員會是否會升格？蒙藏委員會是否會被裁併等等，甚至以此論政府改造的功過。其實，這種完全以所鎖定的機關

存廢來看待政府改造的想法，正是以往迷信機關功能論，認為政府設機關表示對某一事務的重視，終於導致機關不斷膨脹的主要原因。

這也就是為什麼政府改造委員會的「精簡行政組織分組」，在一開始便以強化政府改造的制度縱深為念，希望在機關組織調整的研議過程中，能同時建立政府機關設置與運行的基本理念。例如，由於目前國人對公平交易委員會等獨立機關的運作仍有許多認識上的盲點，除了考量設立哪幾個這類機關以外，更應該把獨立機關的設立條件以及未來運行的機制與監督等一起形塑出來，並以此做為決定如何設置獨立機關的考量基礎。在此一考量下，只要設立獨立機關，便應從任期保障及程序公開等方面，確保權限的獨立行使，首長因而不應與行政院長同進退，也不應該是內閣的閣員。若只是將焦點鎖定在設了哪些獨立機關，而沒有進一步將這些獨立機關建制原則納入中央機關組織基準法，甚至完全忽略了這些機關建制原則的話，那麼政府改造工作將淪為單純機關成立與否的算計而已。

又如，基於政府職能的分殊化，尤其是總統制國家相對於內閣制國家對行政權政策統合的需求，便有必要強化行政權在跨部會政策統合上的量能。因此，政府重不重視科技並不能以是否設科技部來判斷，因為考量科技政策跨部會的特色，在行政院內設具有跨部會協調以形成具有統合科技政策的科技委員

會，反而更能達到這些理想，也與強化行政院政策統合量能的理想相符。除了科技以外，許多業務性質涉及跨部會協調而不是具體執行的，都應從這個角度做制度設計。同樣的，當我們基於現代政府職能做政策統合的需求，在行政院內部設置政策統合機關之際，除了決定究竟設那幾個機關以外，更要將這種政策統合機關的設置理念以及以後運行的原則同時建立起來，更進一步納入中央機關組織基準法的立法架構內。

國家形貌與政府職能在當前全球化趨勢下的台灣，已經面臨重新認知界定的問題，在組織設計上也應該積極回應，不應單純遷就既有組織的建制，甚至做削足適履的安排。例如，基於台灣外交上的困難，幾乎每一個部會都擔負著或多或少「實質外交」的功能，在行政院內部做國際事務的統合，以回應國際上在環保、人權、區域整合以及非政府組織等方面的實際需求，便有其必要。

又例如，當代政府職能以「小而能」做為設計的基礎，因此，精簡行政組織分組在所提出的二十個原則中（如下述），開宗明義地強調民間能做的，政府不必再做，地方能做的，中央也不必設部會去做。在此一考慮下，既有部會不管是如何設置整併，都必須重新去檢討職能範圍，而不是以既有的框架作移

動。例如，教育部應該設置一直沒有引起爭議，但教育部的職掌與權能應配合時空的轉變做必要的調整。海洋事務部的設置也是在突破既有陸地思考的框框下，基於藍色國土的理念，將台灣作為一個海洋國家的理念發揚出來的實例。因此，政府改造也不全然是減少組織，也有可能是基於需要而創造機關。

政府改造工作要做的事情，並不是將既有行政組織，作重新編排組合而已。而是先認清政府功能需求、輔以瞭解現狀之後，提出對於合理政府形貌的圖像，再據以設定調整原則，然後才是依據原則進行組織調整。同樣的，行政院組織無論未來怎麼調整，都必須說得出來背後考量的理念基礎，這樣才能說服國會議員，也才能讓人民放心。否則在現實的政治協商中，零星進行部會隨機的增刪整併，非但無法達到改造的理想，甚至會愈改愈糟，突然創造額外的改革成本。

貳、行政院組織改造的目標與原則

為了先確認行政院組織改造應該遵循的制度原則，總統府政府改造委員會通過了下列行政院組織調整的目標與原則⁴。這份文件首先歸納出目前行政院組織架構及其運作的五項缺失，並據以提出五項改造目標與相應的運行原則。

一、現況缺失

4.以下「現況缺失」、「目標與原則」部分係以總統府政府改造委員會2002年3月30日第三次委員會議通過之「行政院組織改造的目標與原則」為基礎，援引該報告之內容加以文字修改而成；該報告係由「彈性精簡的行政組織」議題研究分組討論確定後，提案至「政府改造委員會」通過，合先說明。資料來源：總統府網站：http://www.president.gov.tw/2_special/index.html（上網日期：2002/07/15）

（一）水平政府組織太多

由於過度強調「結構組織—功能」論的組織設計觀點，相信成立新組織是解決公共問題的良藥，因此行政院所轄組織數量，一直不斷增長。整體而言，過量的水平組織，往往超過行政院長的有效控制幅度，而且還增加了組織間的協調成本，滋生過多的行政決策流程，並導致公務人力數量的不當成長。

（二）政策統合組織機制薄弱

由於水平組織太多，再加上整合機制不足，所以行政院本身往往難以有效扮演政策統合和治理角色。在行政院長之宏觀政策理念難以推動的情況下，由常任文官主導的業務組織時常推行囿於本位觀點的政策，其結果亦使得民主政治的政策責任精神難以體現。

（三）組織未能適切對應政府核心職能的轉變

中央政府的核職能應該隨著國內和國際環境的發展而變遷，其組織建制亦應該適時地回應這種功能的轉變而有所調整。可是我們發現目前行政院的組織設計，並未能適切對應中央政府核職能的轉變。例如，面對台灣長期的外交困境以及日益深遠的全球化效應，我們並沒有建構有創意的、可以發揮領導整合功能的政策組織；又例如在影響全民日趨重大的社會安全政策領域中，我們也缺乏有力的專責政策組織，以至於無法有遠見地規劃、統籌相關的制度與政策。中央政府的核職能與組織設計既未與時俱轉，地方政府或民間社會的

活力當然難以施展，結果使得目前中央政府面臨到過度負荷的施政困境。

（四）合議制組織過多，混淆部與會的功能分際

政府的政策主管組織應該重視領導效率，所以首長制是較佳的組織模式；至於合議制的模式則適合用於規劃與協調性質的工作，並不適於承擔太多執行性業務。行政院目前有許多的委員會，其中部分在一開始是希望透過合議制來集思廣益並做好政策協調，但實際運作上演變成負責執行業務的組織；也有部分本來就是被設計來執行業務，只不過是爲了符合法律的限制才設計成委員會，而這些情況都逐漸混淆了部與會的功能分際。

（五）獨立機關的設計原理不彰

獨立機關不是行政組織的常態，但對某些特殊的公共事務而言，卻是應該採取的組織模式。不論基於何種理由設置，該等組織都必須獨立於行政權最高首長的指揮領導，所以並不是所謂內閣團隊的一環，也無所謂組織層級高低的問題。由於對獨立機關的設計原理缺乏深刻的理解，所以現行制度下的獨立機關仍與政治領導間存有不適當的連結與互動，並未能確實貫徹該類組織應有的專業性與去政治性。

二、目標與原則

在反省了制度現況的弊病缺失後，必須建立清楚的改革目標，據以引導、開展有系統的改革措施，並控管、驗證制度改革的成效。一個周延完整的行政

院組織改造方案，必須力圖謀求以下五項改革目標的具體實踐；惟有透過這種多管齊下的組織改造，才能夠切實導正現行制度的缺失，進而促成行政院組織效能的全面升級。

(一) 規模精簡化

行政院的任務職掌，應該順應「分權」與「解除管制」的時代潮流而實施縮減，讓地方政府與民間社會能有更多施展活力的空間；行政院肥大的組織規模，也必須相應地進行大幅精簡，將機關總數控制在組織的最適規模，才能有效提升行政院施政的效能表現。

爲了達成「規模精簡化」的目標，行政院組織的調整應該遵循下列原則：

1. 民間能做的，政府不做

行政院的組織設置，應該立基於對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。（原則一）

2. 地方能做的，中央不做

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。（原則二）

3. 合理控管部會數量

行政院所屬一級機關總數，應該儘量控制在20個以下（不含獨立機關），以減少溝通協調的成本、確保規模經濟。（原則三）

(二) 建制合理化

行政院的組織建制，起碼必須具備一定的形式合理性，不可偏離、混淆組織建制的基本原理。中央二級機關（部會）的設置以及組織模式（部、委員會、獨立機關、特殊法人、幕僚組織等）的選擇，都應該要根據客觀合理的標準做通案決定，以避免個案決定的過度政治考量。

爲了達到「建制合理化」目標，應該遵循下列原則：

1. 一級機關的設置條件

行政院所轄一級機關的建制，原則上應該符合以下條件：

- (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。

（原則四）

2. 以首長制爲常態，委員會制爲例外

行政院所轄一級機關，應以首長制爲建制常態，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；爲了避免委員會的合議流於形式，委員人數並應有適當限制。（原則五）

3. 獨立機關的設置原則

公共事務具有下列性質者，應設置獨立機關處理：

- (1) 所需決策應儘可能專業化

與去政治化者。

(2) 所需決策特別需要顧及政治與社會之多元價值者。

(3) 需要行政機關發揮準司法性功能者。(原則六)

4. 確保獨立機關專業獨立性

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。(原則七)

5. 統籌運用獨立機關行政支援

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。(原則八)

6. 特殊法人的設置原則

機關業務具有下列情事者，應改制為特殊法人：

(1) 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。

(2) 公共服務應有相當之自主性並且應去政治化者。

(3) 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前有必要進行過渡性安排者。(原則九)

(三) 強化政策的領導與統合

行政院本部的組織應在政策之規劃

與協調上為行政院長提供充分的支援，讓行政院長可以有效貫徹、落實其施政理念，而不致受到部會本位主義的牽絆。

為了達到「強化政策的領導與統合」的目標，應遵循下列原則：

1. 政策幕僚組織的設置原則

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。(原則十)

2. 強化院本部決策統合能力

行政院應籌設完備、多元的政策幕僚與管理組織，以強化行政院長之政務領導與政策統合；政策幕僚組織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。(原則十一)

(四) 落實業務與組織的合理劃分

組織與業務的編配劃分，必須在專業分工與事權整合間求取適當的平衡，否則就算沒有疊床架屋、推諉卸責的問題，也將耗費過多的行政成本在組織間的協調工作。行政院應該根據行政效能的考量，對所屬一級機關進行組織調整〈亦即運用組織合併、裁撤等方式〉，力求業務與組織的合理劃分。

為了達到「落實業務與組織的合理劃分」的目標，應遵循下列原則：

1. 清楚劃分機關職掌

各機關之主要職掌，應該劃分

清楚、避免重複，力求權責分明。（原則十二）

2. 集中事權

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。（原則十三）

3. 機關合併的原則

既存機關間若有下列情事之一者，均應進行合併：

- (1) 主要業務間需要高度互動者。
- (2) 業務所需專業領域較近似者。
- (3) 業務具上下游性質，合併有利於整體規劃者。
- (4) 業務之整併有利於政府整體財政規劃者。
- (5) 主要業務互補，而整併無其他不利因素者。（原則十四）

4. 機關裁撤的原則

現存機關如有下列情事之一者，應即進行裁撤：

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

關或單位者。（原則十五）

(五) 組織彈性化

行政院所屬一級機關的設置原則上固然應該由法律加以規定，但是組織法制仍應為特殊情事的組織需求預留彈性；有關行政院的內部組織更應完全授權行政院自行規劃設置，配合中央政府機關組織基準法草案之規劃，具體落實「組織鬆綁」之憲法增修條文的規範意旨。

為了達到「組織彈性化」的目標，應遵循下列原則：

1. 文化或經濟弱勢的特別考量

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(四)之限制，但應在原則(四)之指導下，定期檢討。（原則十六）

2. 因應突發與重大事件的組織彈性

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(四)之限制；該等暫行性組織規程必須內含明確之日落條款或類似機制，以免權宜建制常態化。（原則十七）

3. 適度的自主組織權
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。（原則十八）
4. 組織的常態檢討
行政院所屬各部會組織，應定期作業務與人力之檢討，不斷致力於組織之合理精簡。（原則十九）
5. 組織改造的日出條款與公務員權益保障
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。（原則二十）

三、行政院組織三法的立法

「行政院組織法」修正草案、「中央政府機關組織基準法」草案、「中央政府機關總員額法」草案（一般簡稱「組織三法」），現已由行政院通過，送交立法院審議中。組織三法草案建立了行政院及其所屬一級機關的基本組織架構、也初步規劃了中央行政機關的設置類型與定性，並且在總額控制的前提下設計了組織人事得較彈性運用的機制。現在的組織三法草案，已部分實現了前述行政院組織改造原則。

然而不可諱言地，這樣的組織三法草案仍是個高度妥協下的產物，仍有相當多理念未能在現有的草案中予以完成、落實。除了行政組織的調整外，整

體中央機關的業務調整——尤其是前述原則中所強調的「民間能作的、政府不作，地方能作的、中央不作」等理念，都不是在組織法案中就能處理的，而是要依上述原則，再進一步澈底地檢討目前行政院及其所屬機關的各項業務，並加以調整，方能真正實現「小而能」的政府理想。

參、行政院組織改造工作的接續推動

在總統府政府改造委員會對政府改造提出願景與目標原則後，行政院則承接起改造工作，在改造委員會所提出的願景之下，負責行政院組織改造工作的後續規劃與落實推動。

一、「行政院組織改造推動委員會」的成立

總統府「政府改造委員會」二〇〇二年四月二十一日第四次委員會議通過行政院組織調整方案，該方案建議於行政院設「組織改造委員會」，統籌辦理政府改造委員會就行政院組織調整所做決議（包括執行各項配套方案之法制作業、監督並領導各部會辦理業務之地方化、法人化及民營化等事宜）。為了承接總統府政府改造委員會所提出的改造任務，將政府改造委員會所提出的原則落實下來，行政院訂定「行政院組織改造推動委員會設置要點」⁵，於二〇〇二年五月二十九日生效。依據該設置要點於行政院成立組織改造推動委員會，由游

5. 行政院九十一年五月二十九日院臺秘字第0910085297號函公布。

院長擔任主任委員、林副院長為副主任委員，葉俊榮政務委員任執行長，除人事行政局局長、研考會主委、主計處主計長為當然委員外，並由院長指派政務委員、及邀請相關單位代表及學者專家共同擔任委員。委員會下設若干個工作小組，由院長指派之委員擔任召集人；並得指定相關機關首長、副首長、學者專家擔任小組成員。

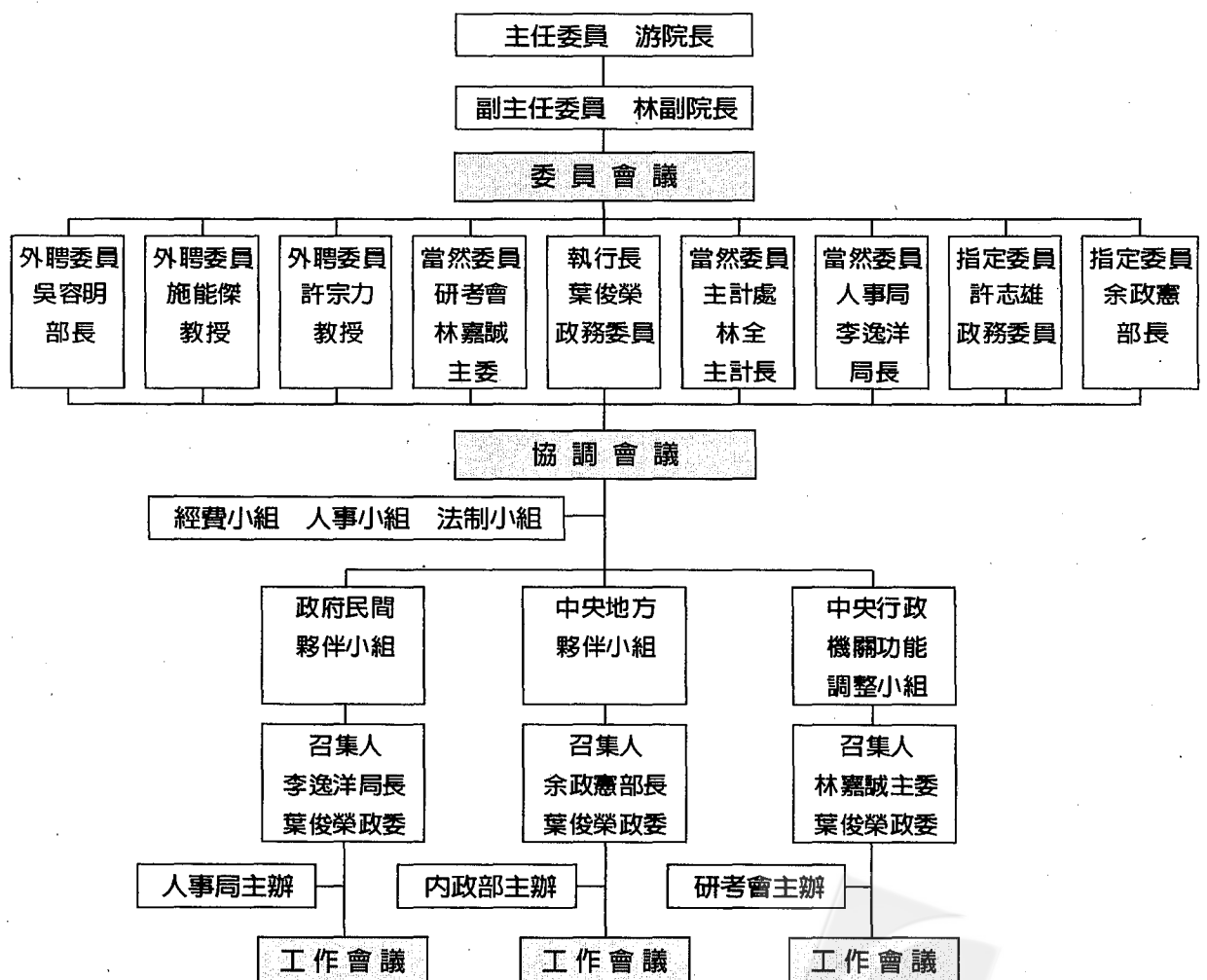
依據設置要點，行政院組織改造推

動委員會的任務為：

- (一) 研定組織改造工作各項推動議程。
- (二) 協助院長統合、引導各機關，依各項推動議程，切實執行相關作業。
- (三) 對外溝通及說明組織改造推動之進展及協調立法事項。

行政院組織改造推動委員會的組成

如圖一：



圖一 行政院組織改造推動委員會組成圖

二、行政院組織改造推動方向

在開始推動政府改造之初，我們很快的認知到，政府改造工作不能只是限於既有分工框架下的因循調整，也不能只是零碎的枝節改革，更不能只是無方向步驟的雜亂冒動，這樣的改革都不會有成果！從世界各國的改造經驗可以發現，政府改造工作必須有宏觀願景作為引導、必須有務實策略作為執行、最後再有堅強意志作為貫徹，如此才有成功可能。

基於這樣的認知，「行政院組織改造推動委員會」特意設置在行政院院本部中，而非置於任一部會機關之下，目的就在於希望能超越各業務部會，發揮統合引領各機關共同推動政府改造工作的功能，也讓後續的組織改造工作，能夠有方向、有策略、更能貫徹政府改造的意志！由此，行政院組織改造委員會設立以下推動方向：

（一）目標、原則明確—引領改革而非應付突發、零碎問題

行政院組織改造工作是全面檢討政府職能，事涉廣泛，不是單純某一、兩個機關的業務修正而已，如何統合現有的三十多個部會、二十五縣市政府、甚至是六十萬公務員...即是改造工作首先面臨的棘手課題。

政府改造工作開始啓動以來，各機

關、單位很自然地都會將原先機關內部的需求順勢提出；運作過程中，必然涉及權限、資源、人事的重新分配，這種情況下，龐大的政府部門就如同沒有統一方向的多頭馬車，紛擾不斷，各部會「隨機」出現的組織修正提議、法制、預算、人事制度的配合困難——包括中央政府與地方政府間、不同部會間、行政管理機關（人事、主計、研考等）與業務單位間，會有各自的立場與偏好方向，都造成整體改造工作推動上的困難。甚且，組織改造伴隨的資源重分配，也就伴隨著產生政治爭議，這些政治爭議又會透過立法院、媒體等方式進入行政院，使得行政院必須耗費許多量能在解決這些內部歧見，進一步形成行政院推動組織改造工作的阻力。

這些問題的產生，在在指向了改造工作必須有明確目標與原則的重要性。事實上，所有國家的改造經驗都共同指出訂定各階段明確目標與原則的重要⁶。從總統府組織改造委員會提出的目標原則，到接下來行政院組織改造推動委員會要接續提出各項工作推動的原則，其目的都是要讓必須實際負擔執行改造工作的各機關單位有所遵循，進而能夠步調一致、方向一致。如此，委員會的量能將提升到能夠引領各機關單位協力推動改革，而不必都耗費在層出不窮的機

6. 日本甚至將「行政改革會議」最終報告所提出的改革原則訂為「中央省廳等改革基本法」{平成十年（1998）法律第一〇三號}，可參考：日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告（中譯本），行政院研究發展考核委員會編印，1999年3月。該法資料來源：日本總務省行政管理局法令檢索<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>，（上網日期：2002/07/15）

關齟齬，也不必對個別細節議題再一一「事必躬親」地處理。

(二) 先檢討政府職能，再調整組織

行政院組織改造工作最容易被外界質疑的一點是：「不過就是把某一部會的業務移到另一個部會！」的確，如果不進行政府職能檢討，只著眼於機關組織的調整，如此或許在權責釐清、業務整合等面向固然會有一些效益出來，但對於組織改造工作想要達到的主要目的——精簡規模、提升政府效能，將不能有實質效益產生。

尤其，台灣經歷了近五十年的國家資本主義式經濟體制，外加高度管制的威權政治體制，在經濟活動與政治活動上的過度「干預」，造成了政府組織與業務規模肥大。政府效能之所以在今日遭受質疑，並不只是因為政府內部組織、業務劃分是否適當的問題而已，更根本的問題是：有太多業務中央政府根本不應該做！

因此，機關組織的調整，應理解為是政府職能調整結果的表現，而不是改造工作的目的。在改造工作推動的步驟上，應該先思考哪些業務應該「外放」——即不再由政府負擔相關職能而由民間社會處理，甚至該項業務是根本不必存在；然後再進一步思考哪些業務應該「下放」——以分權的方式交由各地方政府處理；最後，經過檢討後，對於確認仍應留在中央行政機關的業務，再來思考為了處理這些業務，組織應該如何配合調整。

(三) 先彰顯效益面再處理成本問題

組織改造工作的進行，必然造成組織、人員的變動，並且，我們必須務實的認知到，所有的變動都將付出相當成本：包括改造工作進行本身就必須付出工作成本、機關業務調整過程中產生的混亂成本、因人員編制調整而伴隨發生的不安成本、甚至是革新現制所必然發生的「試誤」成本等等。其中，徵諸政府改造工作的起始動因很大一部分來自於政府機關人員過多與無效率，因此精簡人員編制是必須要採取的手段，也是改革想要達成的目標之一。可以預期的，這部分將造成相當程度的不安——這將是組織改造工作必須面對的最大成本。

面對這樣的困難，一方面必須盡量降低此類成本；另一方面，為了使得組織改造工作能夠繼續推動下去，不致因此裹足不前，改造工作進行的過程中，必須要先將改造工作能夠達成的效益面彰顯出來——包括對政府效率提升、預算支出減少等效益，如此，才能在必須付出「成本」的現實下，仍然能夠創造足夠的誘因動機，以支持改造工作的推動。

(四) 統合規劃、分層執行

前述幾個方向，強調了各種原則、目標設定的重要性，但相同重要的，整個改造工作的推動，最大的執行量能仍須依靠各層級業務單位來發揮。因為，對於政府最熟的仍就是各二、三級業務機關，人員、經費編制也都是依附在層層機關之下。「有頭無身」的改造工作是不可想像的，只有「高層規劃」沒有

「分層執行」的改造工作也會注定是空中樓閣。因此，推動改造工作的運作機制，就要有效的將各部會機關納入執行機制中，使得各機關單位都要參與改造工作的執行，進而極大化總體執行能量。

而在分層執行的機制中，又會再回過頭來顯示統合規劃的重要性。高層的統合規劃，必須先擬定出各項工作推動的目標、原則，並且設定各項主要時程，如此可以使得「下層」的執行工作有所依循，並可產生統合一致的效果。但除了「事前」性質的原則、時程規劃外，還必須引進屬於「事後」性質的控管機制，來確保眾多的執行工作與目標原則無所偏離。具體來說，在組織改造委員會層級就應該要建立起一套法案控管機制，使得各機關單位根據業務調整需要所研擬的組織法案，能夠不相衝突，也能確切反應業務檢討後的組織需求；另外，就人事、經費部分亦同，對於各機關單位的業務檢討，是否切實澈底，就必須透過總額目標調控（如設定應精簡多少人事、經費的目標）等方式，來貫徹改造工作。

（五）時程策略清楚、階段成果陸續呈現

總統已宣示要在二〇〇四年五月二十日完成政府組織調整工作。改造工作千頭萬緒，諸多作為也都有環環相扣之處，各單位工作進行中，也都要互相配合進度。為了有效達成改造目標，必須強勢地規劃整個改造工作的時程。有了清楚的時間安排，相關單位進行規劃、執行工作時，便能步驟齊一，不致有重

複、甚至相互抵觸之虞；並且透過時程安排，才能將有限的改革資源在不同時程中都做最適當的運用，期能夠逐步達成預定目標。

在緊迫的時程要求內必須將立法時程、行政院組織改造委員會規劃時程、各工作小組推動預定時程、到各工作圈內部實際進行調整工作時程，都進行搭配。其中有「操之在我」的部分，或有必須立法院修法通過後方進行者；有即刻可依所訂目標原則逕予執行者，或有必須先行解決既有人員、組織安排方能推動者；有效益較容易呈現，或有需相當時間才能逐漸顯現者；有各界爭議較大、執行紛擾較多著，或有共識已高，容易推行者；亦有屬於必須先行法制、基礎制度整備方可後續推動者，或有現行相關制度已可配合，僅需據以執行者……就這些需有不同策略安排者，也同樣要在時程安排中納入考量。

最後，各國改造經驗顯示，若不能持續展現改造成果，就無法在長期保持各界對改造工作的支持。因此，時程規劃中，要不斷的有階段成果呈現出來，以持續贏取人民對於改造工作的信心，也藉每一個階段的成果來持續累積量能，以階段成果效益來獲得推動下一階段的政治、社會量能。

三、委員會三大工作

一般輿論都將政府改造工作的焦點集中在部會組織調整這個面向上，事實上，中央部會調整僅是整體改造工作的一部分而已。整個行政院組織改造的推

動是要重新建立整體政府形貌，這至少包含了政府民間關係、中央地方關係及中央機關調整這三大工作。

甚至，在處理中央行政機關組織調整之前，應該先思考政府有哪些功能應該外放到民間、下放到地方後——也就是政府先進行「塑身」後，才會清楚仍需由中央政府辦理的業務有哪些，然後才有中央機關應如何合理分配組織、業務的問題。

(一) 政府與民間夥伴關係

具體來說，應該先思考政府與民間的合理分工為何，一方面依「民間能作的，政府不作」的原則，將不必由政府親自辦理的業務儘量委由民間辦理；另一方面，用更有彈性的組織方式，如以獨立於一般行政機關之外的法人等，辦理各機關原先的業務；再一方面，甚至要更根本的思考目前政府有許多業務是否根本不必辦理？如果是，就應該解除相關管制措施。經過這樣的改造之後，將可把大量政府業務外放到民間去，同時強化「引爆」(empower)民間的活力，建立起新的「政府民間夥伴關係」。

(二) 中央與地方夥伴關係

接續「地方能作的，中央不作」的原則，應該全面檢討目前中央政府的業務有哪些應該是交由地方政府辦理較為適宜，儘量將業務下放地方；但業務的下放僅是中央地方關係改造工作的階段任務，更根本的是，重新規劃如何健全我國地方制度，從「錢、權、人、責」等方面的搭配下放，提升地方政府自治

量能，以重新形塑「中央與地方夥伴關係」。

(三) 中央行政機關功能調整

行政院組織改造推動委員會第三大工作是調整中央行政機關的功能。組織三法業已送立法院審議，「組織三法」攸關我國中央行政機關將來之合理建制，將是行政院在立法院下會期優先推動的重大法案；除行政院組織法的立法外，行政院二、三級機關（部會及局署等）的業務及組織調整將是行政機關業務合理分配建制的重點所在；其他關於獨立機關的相關立法、組織規劃等工作及強化行政院本部的政策統合能力等，亦都是我國政府機關要邁向現代化政府的重要改革工作。

四、委員會下設之工作小組

為推動上述三大工作，行政院組織改造推動委員會下設「政府民間夥伴關係」、「中央地方夥伴關係」及「中央行政機關功能調整」三個功能調整小組，及「經費」、「人事」、「法制」三個配套機制小組。

(一) 功能調整小組

行政院組織改造推動委員會工作核心為政府之功能調整，包括政府與民間功能調整、中央與地方功能調整及中央行政機關內部功能調整三個層面。工作小組之規劃即反應此三個層面的功能調整。

1. 政府民間夥伴小組

「政府民間夥伴小組」由人事行政局局長李逸洋及執行長葉俊

榮政務委員共同擔任召集人，人事行政局為主辦機關並請經建會協助辦理。工作重點有：

(1) 解除管制：即對於政府現今不必要的管制措施加以緩和或解除；(2) 委外經營：即活用政府業務運作機制，將不必要由政府機關自行處理的業務委由民間經營；(3) 法人化：研議推動機關法人化，以達到彈性編制及健全經營效能等目的。

2. 中央地方夥伴關係小組

「中央地方夥伴關係小組」由內政部余政憲部長及執行長葉俊榮政務委員共同擔任召集人，內政部為主辦機關。工作重點有：(1) 中央政府業務下放；(2) 健全地方政府權能及組織。

3. 中央行政機關功能調整小組

「中央行政機關功能調整小組」由研考會林嘉誠主委及執行長葉俊榮政務委員共同擔任召集人，研考會為主辦機關。工作重點有：(1) 推動組織三法之立法；(2) 進行院本部與二、三級機關之業務評估，並做好組織調整之前置準備；(3) 推動獨立機關立法；(4) 強化院本部之規劃。

4. 功能調整小組之作業步驟

三個功能調整小組實際執行政

府業務檢討與組織調整時，委員會議研擬出的共通作業步驟為：

- (1) 業務評估原則及標準之建立：確立業務應調整之原則及評估標準。
- (2) 業務項目提報及檢討：根據業務評估原則及標準，提報並篩選業務調整項目。
- (3) 設定執行策略：將欲推動之工作依業務內容（例：社福、文教設施、科技研究單位等）做塊狀區分，並設定推行優先排序與時程（例：原屬省政府業務者優先下放、不涉及修法者優先推動）
- (4) 法制、經費、人事：依設定之推動順序，協調法制、財政、人事小組，完成相關配套。
- (5) 逐步、個案推動。

(二) 配套機制小組

行政院組織改造推動委員會為達成前述三個層面的功能調整工作，必須在「錢、權、人」三個面向配套辦理。因此除功能調整三個小組外，並有經費、人事、法制三個小組作為配套機制。分述如下：

1. 經費小組

由主計處為主辦機關。負責綜理功能調整小組業務委外、下

放及中央機關功能調整等調整範圍評估，並設定調整規模目標（例：分階段應將多少預算額業務委外）及做相關預算規劃。於各功能調整小組進行個案功能調整工作時，則協助編制預算及監控執行過程。

2. 人事小組

由人事行政局為主辦機關（根據研議結果就涉及人事法制部分並協調銓敘部配合法制作業）。負責通案規劃組織改造所需的人事法制基礎，例如：人事制度調整、人事凍結、過渡時期員工保障方案，並配合各業務工作小組進行實際人員移動調整。

3. 法制小組

由行政院法規會為主辦單位（並由經建會協助）。負責全面掌握與組織改造相關法律之立法進度，及控管各部會所提與行政院組織改造工作有關之法案。並且配合三個功能調整工作小組，通案規劃組織改造所需的法制基礎及配合各功能調整小組工作推動，修訂配合之法令。

以上各分組的分工與相互搭配情形如圖二：

五、委員會之分層運作機制

委員會之運作將以分層分工的方式進行，其分工如下：

（一）委員會會議

原則上一個月舉行一次，由主任委員主持，決定改造工作推動的各項重要政策並統合行政院對外論述；

（二）委員協調會議

不定期召開委員協調會議，由執行長主持，負責制訂各項工作推動的原則及推動時程，並協調各工作小組相關工作進行；

（三）工作小組會議

不定期召開工作會議，由小組召集人主持，負責推動規劃與執行各項推動方案、研議所需配套措施，並且督導各部會工作圈之工作推動；

（四）工作圈

行政院組織改造的推動方向，在於全面檢討職能，將業務優先「外放」、「下放」再依功能、效率取向檢討整併現行機關。為了進行相關業務檢討及組織調整工作，組織改造推動委員會規劃由各機關組成工作圈，分就前述相關議題，於委員會三個功能調整小組指導下依業務區塊進行檢討作業，再由各機關據以擬具法案。

1. 工作圈之組成

有關工作圈之組成方式，如由現行機關分別組成工作圈，因其須配合組織改造而重行檢討、整併，將欠缺統合機制，難以掌握整體形貌；如依未來調整後組織架構分別組成工作圈，因該模式較適合業務檢討調整業已確定之組織配合調整事宜，以目前機關職能仍在檢

功能小組作業步驟 1.業務評估及原則建立 2.業務項目提報及檢討 3.設定執行策略 (塊狀區分、優先順序排定) 4.法制、財政、人事配合 5.逐步個案推動		配套機制小組		
		經費小組 主辦機關： 主計處	人事小組 主辦機關： 人事行政局	法制小組 主辦單位： 法規會(經建會)
功能調整小組		●功能調整預算規模 評估 ●功能調整經費規劃	●人事制度配合 ●人事凍結 ●過渡時期公務員 保障	●立法現況全盤 掌握 ●法案推動整體 控管
政府民間夥伴 小組 主辦機關： 人事行政局 (經建會)	●解除管制 ●委外經營 ●法人化	●預算編制配合 ●執行監控	●機關人員調整、 優退 ●人員調撥	●修改管制法令 ●促參條例 ●法人化通則
中央地方夥伴 小組 主辦機關： 內政部	●業務下放 ●健全地方自治	●預算編制配合 ●執行監控	●提升地方公務 人員職等	●財政收支劃分 法 ●地方制度法 ●相關人事法制
中央行政機關 功能調整小組 主辦機關： 研考會	●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	●預算編制配合 ●執行監控	●機關人員調整、 優退 ●人員調撥	●政務人員法 ●二、三級機關 組織法 ●各種作用法

圖二 行政院組織改造推動委員會工作小組分工圖

討中，此一模式易流於本位主義，且各機關業務性質相近者仍有協調、銜接問題，抑且獨立機關不在行政院組織法修正草案規範範圍之列，勢將有所缺漏。因此，委員會規劃將性質相近或有所關連者納入同一工作圈，而不以機關別為工作圈組成方式，以避免前二種組

成方式之缺失，並切合組織改造全面而深入檢討之特性。目前規劃有八個工作圈：

(1) 內政法務圈：內政及法務業務皆涉及國內基本法秩序之維護，性質上較為相近，部分亦有所關連，對應未來內政部及法務部之職能，將現行內政部、法

- 務部、中選會及交通部等四機關編入。
- (2) 國家安全圈：鑑於兩岸、國防及僑外等事務，皆涉及確保國家安全之重要職能，爰對應未來陸委會、國防部、外交部及僑委會之職能，將現行陸委會、外交部、國防部、蒙藏會、僑委會、新聞局及經濟部等七機關編入。
- (3) 財主人事圈：財政、主計及人事為組織改造三大併同考量因素，任何職能檢討皆宜合併觀察、處理，爰對應未來財政部、主計總署及人事總署之職能，將現行財政部、主計處、人事局、央行（將改制為獨立機關，另尚有金監會之擬議）及內政部等五機關編入。
- (4) 文化教育圈：文化、教育、體育等業務性質乃相近似或重疊，宜合組一圈以利整體規劃，爰對應未來文化體育部、教育部、客委會及原民會（文化教育部分）之職能，將現行文建會、教育部、體委會、客委會、原民會、內政部、新聞局、青輔會及故宮（未來將改隸總統府）等九機關編入。
- (5) 經貿交通圈：本圈主要著眼於國民經濟生活之整備及保障，性質上不適宜個別獨立檢討，爰對應未來經濟貿易部、通訊運輸部、科技委員會（幕僚機關）、農業部、原民會（經濟及公共建設部分）之職能，將現行經濟部、交通部、公平會（將改制為獨立機關）、消保會（將納入本院）、工程會（將納入本院）、國科會、青輔會、內政部、農委會、原能會及原民會等十一機關編入。
- (6) 厚生勞動圈：醫藥衛生、社會福利及社會安全業務範圍甚廣，亦非單一部會之職能，對其整體之形貌及資源配置宜有所掌握，爰對應未來衛生及社會安全部、勞動及人力資源部、退伍軍人事務部、農業部及原民會（社會福利部分）職能，將現行衛生署、勞委會、退輔會、內政部、原民會、農委會及青輔會等七機關編入。
- (7) 國土資源圈：鑑於未來環境資源部及海洋事務部之職能皆在國土資源之管理及利用，爰以此二部會職

能為主軸合組一工作圈，將現行環保署、經濟部、內政部、交通部、農委會、海巡署、原能會及國科會等八機關編入。

- (8) 綜合企劃圈：有關綜合企劃業務，係以未來作為本院幕僚單位之國家發展委員會職能為主軸，將現行本院研考會及經建會編入。

2. 運作方法

- (1) 成立工作圈及填報業務檢討表：

A. 依上開工作圈編成方法組成八個工作圈，各工作圈由編入各圈之相關機關首長或其指定之副首長為成員，並由各圈圈長擔任召集工作。

B. 由各機關就目前各項業務進行解除管制、委外經營、法人化、業務下放等自我檢討，填寫業務檢討表提報各圈圈長。

C. 各圈圈長俟所編入各機關資料填報完成後，召開各工作圈業務檢討會議。

- (2) 各工作圈業務檢討：

A. 由各圈圈長邀集編入機關召開工作圈業務檢討會議，以各工作圈編入機關係屬性相近或有所關連者，藉此可對類似業務齊

一作法，及收集思廣益之效，並避免各機關本位主義，以切合組織改造全面而深入檢討，必要時並得邀請專家學者提供意見。

- B. 各工作圈將檢討結果提報相關功能調整小組審查，如經功能小組審查結果需再檢討，應即依其意見辦理相關檢討工作。

- (3) 功能調整小組審查：

A. 各工作圈將檢討結果提報相關功能調整小組時，應研議推動策略及優先次序，併送審查。

B. 功能調整小組接獲檢討結果等報告，應即邀集各工作小組及相關機關進行審查，必要時並得邀請專家學者提供意見。

功能調整小組審查後，應視業務檢討內容之性質，依下列原則處理：

A. 涉及整體組織架構調整及二級機關組織法修正者，應定期向推動委員會陳報進度，俟相關內容經三功能調整小組審查完畢後，再整體提報推動委員會審議。

B. 與整體組織架構調整及二級機關組織法修正無直接關連或無須配套處理，而可先行推展者，得逕提報推動委員會審議，並應將

相關具體推動策略併案陳報。

C. 其他有助於控管整體內容及時程，獲致實效及成果之處理。

(4) 本院組織改造委員會審議：就功能調整小組提報內容及策略等進行審議後，函知各機關依審議結論進行後續相關作業。

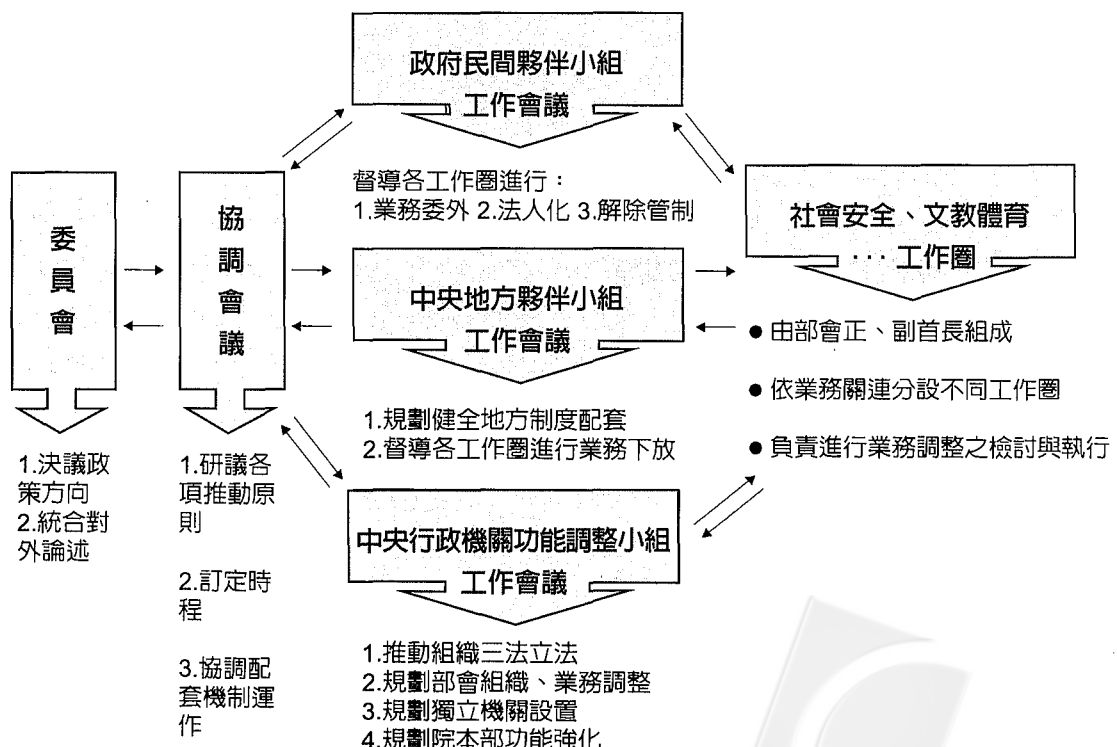
行政院組織改造推動委員不同層級會議的分工示意如圖三。

肆、行政院組織改造的定位——代結論

要提升國家經濟表現，必須繫諸於眾多內、外因素。對台灣來說，在外貿導向的經濟結構下，台灣的經濟發展無可避免地相當程度依附在以歐、美等國

為領導的國際經濟環節中，而國際景氣循環等因素，並非我們所能完全掌控；另一方面，與對岸中國的政、經關係，也常常是牽動台灣整體經濟活動的重要因素，然而，兩岸因素涉及中國的態度作為，也同樣非我方能夠掌握。由此，要強化台灣經濟，就必須從「操之在我」的部分下手。

台灣現正處於全力「拼經濟」之際，但除了金融、產業、投資等諸多直接影響經濟發展的作為外，政府改造同樣是台灣要強化經濟的重要策略。世界各國的發展經驗都顯示了，在現代國家中，政府作為經濟環境的營造與維護者的角色日趨重要；甚至，政府過多或不當的直接參與經濟活動往往是國家經濟無法順暢發展的因素之一。因此，國家唯有適切合理的組織建制，政府才能進



圖三 行政院組織改造推動委員會分層分工示意圖

行功能轉型與效能升級，從而提升國家的競爭力——這也這是經發會各種決議共識中，會將政府改造列為重點工作的原因。因此，行政院組織改造工作，首先應被定位為台灣強化經濟的重要策略。

再者，中央行政體制的變革，將會帶動國家財政與公務人力資源的大幅重分配；如果不從行政院這個層級發動通盤性的組織變革與業務調整，行政改革的成效將會相當有限。必須從「院」的層級，貫穿至各機關階層，才能將台灣整個行政體系「動起來」。更進一步看，政府改造工作在理想上應該延伸至「國會改造」等憲政體制的改革，但這涉及了更長遠的時程安排與更複雜的政治牽絆，我們必須先在行政院組織改造工作的推動上站穩腳步並累積政治量能；然後，以這項工作的成果作為基礎，能夠再引領其他層面政府改造工作向前推動。因此行政院組織改造工作應被定位為整體政府改造工作的火車頭。

強化政府效能是世界各國為了邁向一個更具全球競爭性的二十一世紀所面臨的共同課題。隨著全球化的發展，在加入世界貿易組織（WTO）之後，台灣與全球經濟活動更加緊密結合，在世界經貿體系的網絡中，台灣的改革也將影響區域與全球。一個更加透明化、有效率的政府運作，不僅是台灣發展的重要基礎，更是國際社會的共同資產。因此，行政院組織改造工作應再被定位為國際強化政府效能的重要環節。

政府改造工作，事涉萬端，也當然可以預期會有相當的混亂與阻礙，必須要有堅強的改革意志再加上社會的支持才能夠有所成就。而這樣的支持與改革環境得來不易，我們必須把握改革契機，否則組織改造的契機與動能可能消散。

參考書目

日本行政改革會議事務局彙編，各國行政改革之動向，行政院人事行政局編印，2000/1。

日本中央省廳等改革基本法暨日本行政改革會議最終報告（中譯本），行政院研究發展考核委員會編印，1999/3。

「經濟發展諮詢委員會議總結報告」，資料來源：總統府網站，http://www.president.gov.tw/2_special/index.html（上網日期：2002/07/15）

「行政院組織改造的目標與原則」，政府改造委員會通過，資料來源：總統府網站：http://www.president.gov.tw/2_special/index.html（上網日期：2002/07/15）

“Government of the Future”，PUMA Policy Brief No.9, June 2001. 資料來源：<http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007984.pdf>（上網日期：2002/07/15）。