

行政院組織再造的目的與影響

● 葉俊榮 / 行政院研究考核委員會主任委員

根據瑞士洛桑國際管理學院（IMD）所作國家間競爭力報告，台灣國家競爭力整體排名由2003年第十七名再向前推進至2004年第十二名，顯見政府和民間社會所作的努力，已獲得更佳成果。然而，若再進一步就其中的「政府效率」（Government Efficiency）一項之排名而言，台灣僅由原來排名第二十名，小幅進展至第十八名，顯示台灣在政府效率方面仍有極大空間需持續改善。

綜觀影響台灣政府效率的主要原因之一是政府內部組成過度複雜與僵化，如行政院現行有三十六個部會，部會之下又分為三個層級並分設眾多機關，總數超過七百個，使得政府事務處理流程過長，造成處理效率與效能的下降，以及民眾洽公的不方便。另外，組織與內部單位和人力配置等都以法律規定，也無法配合民眾需求和環境變遷做迅速而立即的調整。因此，政府組織必須立即調整，但是這樣的調整工程，就不僅僅只是蓋新大樓而已，更要包括樓層、和內部房間都需要全面的細緻設計，換句話說，要徹底的就現行的政府組織數量、層級、功能，以及未來政府的發展與需要，重新檢討與規劃設計。

壹、調整組織，面對新時代的需求

經濟學家舒馬克（Ernst Schumacher）曾說過這樣一句話：「聰明的人解決問題，但真正的天才卻是避免問題：因為預防要比治療來得容易而且便宜。」如果一位將領能預先知道敵人的軍事行動，那他必然無敵於天下。同樣的，具有前瞻性的企業，往往能在最短的期間裡，調整好自己的組織與策略，攻佔市場，獲利致勝。

政府其實也一樣。想要掌握未來，就必須要有前瞻性。這也印證了管理學大師彼得杜拉克（Peter F. Drucker）所言：「任可組織，無論是公司、非營利組織或是政府，在四、五十年後，當面臨外在局勢的變遷時，都要對其本身結構進行重新思考，如果它繼續以舊方式前進，就會變得無法管理和控制。」目前我國政府的組織和用人，都受到法律條文層層的限制。這種固定、僵化、變動困難的體制，已經愈來愈不能適應社會的實際需求，無法提供符合民眾希望的、既快且好，又符合所需的服務。造成這種情況的原因，並不在於公務人員辦事不認真，問題根源在於體制。

時代的挑戰，日甚一日；民眾對政府的要求，隨著民主觀念的提升，與日俱增。可以預見的是，二十一世紀的國際競爭將會非常激烈，因此具有競爭意識的國家，都是由政府改造切入，來提升國家的競爭

力。例如美國前總統柯林頓執政之後，第一年即大張旗鼓宣示改革，在副總統高爾領導下進行徹底改造政府的計畫；歷史悠久的不列顛，也在工黨執政後，由首相布萊爾推動了一連體制改造的政策。此外，日本、澳洲、紐西蘭，甚至對岸的中國大陸也紛紛調整組織，因應時代需要。

在這樣的理念思惟下，台灣要能繼續往前推進，必須建立一個更具國際競爭力、高效能，且能提供人民「良好服務」的政府。為此，2001年10月25日總統府設立政府改造委員會，並由陳水扁總統親任主任委員，積極規劃推動政府組織改造，以「彈性精簡的行政組織」、「專業績效的人事制度」、「分權合作的政府架構」、「順應民意的國會改造」、「興利創新的服務機制」等為努力目標，並以「建立具有全球競爭力的活力政府」為整體組織改造的願景。該委員會在綜合委員、專家學者及行政部門的意見後，於2002年3月30日第三次委員會議討論通過「行政院組織改造的目標與原則」，包含規模精簡化、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目標，以及對應之二十項配套原則，作為組織改造作業的推動依據。

回顧歷史，從民國76年以來所進行的行政院組織法研修作業，已經經歷了十七年的時光、歷任了八任的行政院長，但是基本上都專注在組織重組上，難以跳脫原有思維與觀點，因此至今仍無法有效精簡行政組織。這一次行政院組織改造工作，不再將重點單獨放在組織的整併上，而是將政府核心職能檢討、組織設計創新、業務檢討等納入工作重點，採行「先檢討業務，再調整組織」的作法，期望在建構新

的組織架構前，先就現行組織、業務現況或缺失進行檢討，並依「民間能做的，政府不做」、「地方能做的，中央不做」兩大原則，提出政府塑身四大路徑：將不應該繼續辦理者「去任務化」、解除管制；適宜由地方自治團體辦理者「地方化」；不宜以傳統行政機關方式實施者「行政法人化」；可借重民間效能者「委外化」。職能及業務檢討完成後，再依功能及效率取向檢討調整現行機關組織。

行政院依據前述組織改造目標與原則，早於2002年4月規劃將所屬一級機關調整為十五個部、六個委員會及二個總署，並將「行政院組織法」修正草案函送立法院審議。2004年6月間立法院先行通過「中央行政機關組織基準法」，明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，爰再次細緻考量當前全球化及國內社會變遷與政治、經濟情勢，以及國家未來發展與提升國家競爭力的需求，明確訂定「行政院院本部」、「部」、「委員會」間分工合作的設計原則，以檢討調整行政院之組織架構。

貳、建構「行政院院本部」、「委員會」及「部」分工又合作的行政組織架構

一、依核心功能設「部」，強化其政策規劃與執行效能

依據中央行政機關組織基準法規定，「部」是以中央行政機關應負責的主要功能為主軸，擔任綜合性、統合性的政策業務。因此，「部」可說是行政院主要的施政主軸，並以民眾為施政對象的業務機關。我們一般所理解與國民福祉有關、或

是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」所成立的基礎。

「部」的功能在於執行民眾對特定領域的需求，就如同房屋的支柱，負責個別政策的規劃與推動，而且在行政部門的施政作為上，「部」配置了行政院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能量，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，就能達到政策規劃與執行一貫到底的功能，也可以達到集中事權的效果，這樣一來就可以在業務上做垂直的整合。

既然行政院服務民眾的主要機制在於「部」及其所屬的機關，因此，行政院對於「部」的設置便以與民眾生活息息相關的事項為主，要從民眾的角度回過頭來考慮有哪些事項需要由政府部門直接介入，像是近來台灣地區遭逢多次天災，對於生態環境破壞極大，因此，為追求生態永續發展，我們有必要成立處理水、土、山林及空氣等環境要素的專責機關；又如台灣地區步入高齡化社會，醫療照護與安養需求大增，我們便需要整合醫療照護與社會福利的專責「部」來處理，這些都是「部」在特定領域下進行政策規劃與執行。

二、設立「委員會」處理跨部政策統合與協調

各個功能性的「部」在處理問題過程，常需要其他機關的協助與配合。此外，近年來各項新興事務的興起，往往涉及跨政策領域的協調與配合，有必要從政策統合的角度成立適合的機關來處理，這也就是基於政策統合需要而設置「委員會」的重

要原因。

「委員會」的功能在於統合，就如同房屋的橫樑，將房屋中的各個支柱密切的連結起來，其最大優點在於協調，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，這樣的一個「委員會」幕僚組織只單純負責政策規劃、政策協調、政策評估或資源配置，原則上並不負責執行性的業務，此種機制之設計就在於提供行政院一個統合性政策研析、規劃與評估的智囊團，以避免行政部門於施政過程中犯了「見樹不見林」的毛病，因此，必須從更高的層次來思考行政部門的未來走向。

三、強化「行政院院本部」的決策時效與品質

晚近世界各國政府改造莫不以強化政府首長政策領導功能為首要考量。為強化行政院院長之領導功能，本次行政院組織改造除整合及強化各「委員會」及「部」之業務職掌與功能外，亦將特別加強「行政院院本部」之功能，以統籌辦理跨部會特定領域之政策協調與推動，以及因應全球化未來性之重大決策。

參、行政院組織改造的效益

未來行政院組織改造工程完成後，預期將帶來的整體效益如下：

一、從複雜轉向精美，提供民眾迅速且高績效的服務

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，直接為民服務的機關將改從分散多處集中於部及其所屬機關（構），民眾洽公的對口機關將明顯減少，例如以提供

為民服務的部會某項業務而言，即可能從原往返於七、八個機關減為單一窗口機關，省卻不必要的奔波勞頓與時間成本，且各機關職掌功能經由組織改造過程得以重整釐清，將各項服務由原本複雜、民眾難以清楚明瞭，轉向精美易懂，以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，並考量當前民眾所關切之社會治安等各項新課題，如仍以既往的組織型態及運作模式將無法與時俱進，無法滿足民眾殷切的新興需求及提升國家競爭力，因此，行政院有必要對原有的行政院原有核心職能整合增強，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態，一個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由不同機關執行之現象，造成資源分配之浪費，增加政府財政及納稅義務人之負擔。本草案依循相關設置原則，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，立即省確估約百分之四十的經費。

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，易造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。

肆、結論

二十一世紀是一個變動迅速的年代，機會處處可見，也稍縱即逝。此時的台灣剛剛從威權襁褓中站起來，站在科技日新月異、資本主義急速擴張的舞台上，所面臨的挑戰，是經濟面、政治面、文化面與社會面等全面性的衝擊。所要突破的不僅是如何順利與全球接軌，更是如何厚實己身的量能與內涵，以求在世界版圖上漂亮佔得一席之地。

大有為政府的時代已經過去，「小而美」、「小而能」的領航型政府才能符合現在的需求。過去的政府改造方式因為多把焦點集中在組織整併上而徒勞無功，現在我們要先檢討業務職能再配合調整組織，以建立一個具有全球競爭力的活力政府。在全球化潮流的推波助瀾下，行政院組織改造已經到了刻不容緩的地步，亟需大家理性討論及協調合作，掌握此次歷史性的契機，為我們的國家打造一個堅固的基礎，開創一個全新的未來。