

第一章

政策分析與政院組織轉型

行政院組織轉型工程之研議由來已久，國民黨主政時代的政府，亦將其列為重大政策變遷之一，惟這項轉型由於茲事體大，經緯萬端，牽涉到重大結構之整併，肆應時趨的新興結構之建制，且波及廣泛員工之權益保障，一直並未尋繹到政策的突破口，至政黨輪替之前，猶處在研議、討論及部署階段。及至民進黨主政的政府上來，於經發會建立共識，並將主導權提昇至總統層次，展現出最高政治首長對政府改造的持續關切，以及強烈的意志投入，並安排既定的時程，依議題之優先順序，欲全力加以完成。

然而，政院組織轉型絕對不是一件易舉，觀之過往之推遲經驗，吾人或可悟出端倪。因之，主事職司者除了備有貫徹轉型的意志及永續支持改造作為之外，更必須對組織轉型的課題，進行翔實的政策分析，包括現行組織問題的診斷與建構，組織願景與目標之鋪陳，組織轉型原則之設定，轉型過程策略之研擬，轉型陷阱之認識與預防，方可打造轉型的利基，順時順勢完成轉型的艱鉅工程。本章乃針對前述五項議題進行分析，以為轉型工作平添助力。而對五項議題詳細切入之前，將先論述政策分析之效能，俾便職司轉型者得能應用相關組織轉型之知識，為轉型設計妥當的安排，以催化具全球競爭力活化政府願景之實現。



第一節 政策分析的效能

政策分析本質是應用社會科學的學科，經由多元研究方法的應用，並透過論證及公共辯論的洗禮，以創造、溝通及評估與政策相關的之勢（Dunn, 1994: 84）。其一來對既定政策前因及後果進行知識研究的里程，冀能建立有意義的政策理論，二來將研究所得的知識，作為實際政策研擬的參酌，達及化知識為行動的效能。

台灣正面對全球競爭力的挑戰，茲為建構深具活力的政府，振興經濟的表現，對應全球化趨勢所帶來的嶄新問題，以及快速止滑政策效率，正在加緊政府改造的工程，進行重大行政組織改造，建制興利創新的服務機制，厲行國會結構及選制之變革，建立專業績效的人事制度，以及設計分權合作的政府架構。不過，這些改造工程之成就，研發改造所需的政策分析知識，並據以作為改造的底盤，方可掌控改造的方向、標的及工具。蓋針對問題導向的政策分析知識，本具有八大效能，堪為改造之職司者審慎思辨及轉化應用。茲分述於下：

壹 更新視野

每位參與政府改造者，對於改造之議題本有不同的體悟與認知，尤其在行政院之部會鋪排上，更有殊異的架構，如參與者均能提供有用的政策分析知識，進行誠摯的對話，以理從事溝通，以關注台灣當下政經情境作為結構調整的基礎，則參與者恐會更新原來的視野，有利於不同改造文本之整合，消弭黨內及黨際的無謂紛爭，共同鑽研於國家競爭力提升的組織改造。

貳 解決問題

組織改造的相關分析，提供了經驗的理據，以及具建設性與遠景性的結論，就相當有助於組織問題之解決，一來指引探勘組織工具之所在，二來協助妥適工具之抉擇，三來將問題、工具及目標進行關連性的接軌與匯合，使其彼此之間並無脫軌的情勢，避免組織改造之功虧於一簣。不過，相關的組織再設計分析，之能為改造參與者，抑或有權的決策者所應用，就要仰賴強健的溝通系統，使其展現至高的訊息傳遞效率，適時適刻將相關知識送到，以為決策者思深慮遠之用，俾以化解長期以來的組織沉痾，使其達及小而能的境界。

參 思想啟蒙

相關的組織改造分析，得能準時進入決策者的眼簾，有時雖不能立即以之作為問題解決的藍圖，但其猶可促進決策者的各項推理抑或思維理路，減輕自行思維的盲點，擴大關注問題的範圍，增加必要知識之挖掘，找尋世界主流國家針對類似問題的組織對策，作為周延改造的基礎。換言之，組織改造之管理，可由決策者思想之啟蒙下手，由此擴展其認知的領域，並經由知識的交換，啟動更為精緻的改造思維，並循序構思組織全盤改造的文本（Sparrow, 1998: 13）。尤有甚者，在相關組織改造知識至為匱乏，抑或改造的言談情境不甚理想，且有一堂化的窘境時，決策者的思想受不到附加知識的啟迪，則會有「啟黑」的困境，受制於政治正確的綑綁，致使決策者的擔當晦蒙。



肆 補充不足

組織改造既需要專業知識，更需要過往組織運行順暢與否的經驗，決策者的政治洞識，社會輿情的壓力，嶄新建構之社會科技，以及主客觀的組織判斷（Weiss, 1979: 429）。不過，單方面的倚賴，均不易達及組織設計的最佳化境地，且根本無法對應政經社文發展系絡之所需，此時就有賴於雙方面知識的互動，經由相互碰撞的過程，驚爆出水土相符、時代相應、歷史感應的組織建制。是以，專業的組織分析知識，為達及實際可用的境界，定要有知識補充的角色認知，確切碰撞臨床的組織運作知識，方可成就相輔相成之功效，否則各自爭取青睞，理想的合超效應就不易溢出。

伍 爭取支持

組織改造每會受到政治利益的糾葛，而由相關的決策者提出不同文本的組織設計，此時如無額外的政策分析知識提出，乃會陷入政治紛爭之中，不利組織之適時改造。然而，爭論的一造，若能引用與自己改造立場一致或相投的研究結論，其就可以之為武器，試圖中和化反對者的改造堅持，說服立場猶猶豫不決躊躇不前者，提昇支持者的戰鬥意志，開啟自行改造構想的機會窗（Weiss, 1979: 429）。

陸 策略運用

政策分析知識的運用，諸多時候並不是全然在使用知識的實質內容，恐只在點出相關的研究正在進行，並盼在最後發現尚未提出之前，相關的組織改造方案勢須暫緩，以免在過於倉促之下所作的變革決定，引發劇烈的質疑，進而掣肘共識較高的改造方案之合法化。因之，有時標示相關重要的研

究正在如火如荼地展開，藉機示明決策者回應需求的決心，妥當推遲改造行動的時程。此次行政院組織的改造，有關獨立機關的設立，最後並未完全貫徹，乃在在野黨及有關人士之密切關注，且有質疑此舉乃行政院試圖擺脫國會監督之作為，於是相關職司乃以續行研究的策略運用，轉移改造的標的。

柒 增進知識

本次政府改造，在政院組織改造及國會改革上，已提出至為具體的方案，有待國會的合法化。尤有甚者，改造委員更利用增加的研究資源，從事多項攸關組織改造、國會變革、服務機制、人事制度及府際關係的研究，將增加不少的寶貴知識，象徵著整體社會對這方面知識產業的追求。換言之，相關的組織分析，欲圖反映思想的潮流，當下的知識流行及幻想（Weiss, 1979: 430），用以填補台灣社會在這些方面尚存的知識空隙。

捌 導引理念

組織改造的相關分析，不僅增加不少的啟蒙知識，而且可以提供改造決策者理念及思維取向的源泉，進而催化理念應用的機會，揭發組織再設計更為理想的空間，襄助於結構問題的重構，導致更為妥當的組織安排之勝出。與此同時，這類知識亦可引導討論的深度及廣度，改善組織省察的方向及層面，進而提昇改造決策的品質。換言之，在各項具體的組織調整案出爐後，主事者更分別指派撰述委員，負責八項議題的政策報告，期盼在政府職能重新界定，政院組織改造對憲政體制的衝擊，政院組織改造與地方制度的合理接軌，組織調整的方式與原則，機關變動中公務人員權益保障，政策幕僚與規劃組織的建制原則，獨立機關的建制原則及去機關化的類型與方法上，提



出至關緊要的理念、想法、命題及方向，足可導引部會重整之後的續接任務（政府改造委員會行政組織研究分組，民國九一年）。

政院組織改造運動開啟已久，並於期間內生產不少與改造有關的政策分析報告，指陳組織有效運營的結構安排，成為改造參與者，參酌引用、腦力激盪及意見互動的底盤知識，進而依據這些知識，提出盡可能與歷史系絡相嵌的部會建制，當然正待合法化者所持知識的檢證，透過不同知識之碰撞，最終理出一套具社會最大公約數的政院組織調整方案。

這些於改造期間所生產的知識，加上國外改造的文獻，均透過代理人的理解及引用，成為改造理念及取向的源泉，進行前述八大效用的產出任務，更是底下五項主題分析的鋪排關鍵。換言之，政策分析知識是政策推動的「武器」，啟蒙改造者的思想，建構改造所需的多數聯盟，策略引為嶄新組織建制推遲的立論理由，提供知識互動以凝聚組織問題的理解與共識，供應經驗理據及有利結論以協助問題之解決，揭露改造機會找到拔本塞源的組織工具。

第二節 組織問題之建構

行政院組織結構自建制以來，底盤結構（八部二會）雖大致未變，但向以權宜的方式，針對特定事務之處理，選舉政見之履現，而設置不少的委員會，五十幾年運作下來，已顯露底下六種問題。

職能過於廣泛

過往政府每每奉行「大有為」及「無所不能」的施政理念，無法充分信任市場或民間團體的運作機制，抑或厲行委外的管理經營機制，以致未能

固守核心職能的治理原則，什麼事情都攬到政府的身上，更不斷介入屬於地方管轄的事務，以致於受限於人力物力，無法同時兼顧每項攬在政府治理的事務，只能達及次佳化格局，甚至是績效無由發揮的地步。須知，政府如過於肥胖臃腫乃不符合政治審美觀，同時亦與國家職能的精緻化趨勢背道而馳（Feigenbaum, Henig & Hamnett, 1999）。尤有甚者，政府治理之事項愈多，愈可能造成其他領域對其之依賴，無能成就其他領域之主體性、自主性及內控性，加重政府本身之負擔，減少每項事務的資源分配，降低治理的質地，增加顧客的不滿意，毀損政治的支持度。因之，在資源相對稀少的時代，政府職能的核心化，拋棄傳統的無所不包思維，乃是政府改造的第一要務，即鎖定最重要職能，確定領航的要務，割捨划槩的職司，把握運行的方向，提昇政府目標（Osborne & Plastrik, 1997）。

職能高度重疊

政府在大有為理念的刺激下，針對不同政治氣氛，互異政治訴求，成立了不少的機關。不過由於政策轄區不易由一個機關完全壟斷，每每分由各個機關部分職司，亦即單一問題，可能同時分屬多個機關管轄，造成解決問題的結構化團隊難以形塑，以致溝通、協調、合作、創意性突破及永續性突破，亦受到不利的衝擊，甚至可能發生三個和尚無水喝的窘境。八掌溪事件、阿瑪斯漏油事件之危機化，就是同一職能分由不同機關處置，並在組織本位主義的作祟，欠缺統理整合的機制下，所造成的重大災難。因之，政院之組織轉型，對於性質雷同的職能，務必要加以匯整，並徹底釐清每項職能的角色扮演，致使每項職能均有明顯的負責機關及職司，達及責無所旁貸的境界，以免小事肇致成大災難。



參 組織疊床架屋

中央政府遷台之後，行政院組織法雖修正過兩次，惟並未對基本架構進行大幅度調整，但為因應特定事務之出現，增設了不少的委員會或內部的一級單位，例如教育部原設有體育司，掌管全國體育行政之治理，之後又另設了體育委員會；文化建設委員會亦由教育部管轄的業務分出而增設的；勞委會設有職訓局，青輔會亦有部分就業輔導的職司；人事行政局成立人力發展中心，考試院在成立公務人員保障暨培訓委員會後，其下又設國家文官培訓所，凡此均是組織建制疊床架屋的現象，增用不少人員，又分食有限的資源，無法優質化治理的工作，且容易形成組織間的權限衝突，增加組織間的交易成本，加重跨域管理的事務，更使整個行政體系因而龐雜紊亂而衍生部分職權難分、權責不易釐清，抑或效能、效率不彰的情勢。尤有甚者，這種組織建構不良的現象，正逐漸成為耗損台灣競爭力的元兇，非加速改造不行（蕭全政、管碧玲與江大樹，2001）。

肆 新增累贅機關

政黨的選舉競爭力逐漸拉平之後，政黨間為爭取中央的執政權，競相與選民立下政見承諾，用以爭取特殊選民的支持，而成立了原住民委員會、客家委員會，致使中央政府的體積更加臃腫。而這類組織又具有擴散效應，先擴散至院轄市層級，可能再普及到縣市層級，增加不少的用人經費，並與革新的理念不符。這類機制是否有必要設立單獨的委員會，才能照顧到特殊的族群，恐有商榷的餘地，而經濟規模的符應，亦是這類機構設置時要有的考量，不能只由政治視觀加以衡量。因之，蒙藏委員會，以及前述二個委員會，或可秉持政府改造的理念，加以整併成民族事務委員會，底下再設專門

之職司，減少中央政府的機關數目，增強府際關係，進而鋪設效能產出的空間。

伍 橫向溝通不易

中央政府在委員會不斷增加的影響下，已到達三十五個部會的規模，於是在問題觀、方案觀及目標觀上，恐有互異的體認，欲想建立共識，形塑一致對外的行動，抑或在合夥成事上，顯有一定程度的困難，可能展露出消極參與的合夥人角色，無能表現出高度的參與熱誠，積極主動投入的情懷，竭盡所能的奉獻心志，責無旁貸的任事心願。更何況，這樣多的機關，彼此在管轄的事務上，如不能清楚劃分範圍，則易生推諉的情勢，有時亦會因爭取生存空間，而發生組織衝突的現象。換言之，這樣多的機關，可能會互相爭取有價值的中央資源，彼此相互敵對，無法形塑命運共同體的意識；更因對待問題的迫切感不同，而發生急驚風，碰到慢郎中的怪異現象；各部門亦可能但依憑本位主義作風，表現「同床異夢」的行事觀，或抱持「事不關己、各掃門前雪、不管他人瓦上霜」的心態，則組織的總體力量就無法凝聚，且因力多而分，只能發生散彈的零星效應，無法展現「大力集中」的加倍效應（林水波，1999）。

陸 優先議題不一

政策推動如若涉及多元機關，就會產生聯合行動的複雜性問題（Pressman & Wildavsky, 1984），抑或多元參與決策與執行，不易認定責任歸屬的問題（Boven, 1998: 46-52）。在中央部會歷經四、五十年的演展及拓界後，迄今已有三十五個部會，不僅存有職能重疊的現象，更滋生疊床架屋



的組織問題，進而受限於自己政策轄區的宰制，不易建立優先順序一致的施政議題，每有步調不一，體認互異，動作不合的推動現象，難以產生合超效應，產出亮麗的施政成績單來。

再者，在議題的優先順序不一的情況下，政院的立法計畫就不易妥適擬斷，順利爭取立院的配合，以致至為時需的法案每有推遲延宕的現象，無法因應國際情勢演變的需要，不能增強國家競爭力所需的法律底盤結構。因之，為了為複雜的聯合行動解套，為化解多元參與的責任歸屬問題，適時適刻的進行組織結構的轉型，以利國家施政的優先順序得能明確設定，以為共同行動的指針，更有利於政府行動的統合，責任的分擔，資源的互補，進而邁向結構優良的行動團隊，每個部會願意投入，至誠溝通，提出創意，追求合夥，化解衝突及找到共同。

前述六大問題的存在，業已具體而微地指出行政院存有程度不低的結構問題，而為了重新活化結構的建制，實已到了必須轉型的歷史時刻，不能猶如過往始終限於相關部門的本位及消極抵制之中，任令問題的惡質化，國家競爭力之受到掣肘。

過往利用政院組織法第十四條有關設置委員會之方便，設立了不少的機關，雖有一時權宜之效，但只顧位階的提昇，卻疏忽了職能雷同而產生權限爭議及組織衝突的現象，反而形成共同行動的複雜化問題。如今最高領導者既懷有願景，又要擔任問題解決、團隊建構、意見溝通、權力分配、轉型規劃的角色，所有參與組織改造者，本應抓住這個氣氛，把握住這個政治氣候，不宜再一直工作於真空管內，而要鑑賞這些情境，並迅速趁境而為，蓋有利情境並非永不消失。