

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

中央體育行政機關組織變革之研究：歷史制度論觀點

Organizational Change in Taiwan's Sports Administration:

A Historical Institutionalism Perspective

江明潔

Ming-Jie Jiang

指導教授：彭錦鵬 博士

邱榮舉 博士

Advisor: Ching-Peng Peng, DPA

Rong-Jeo Chiu, Ph.D.

中華民國 105 年 7 月

July, 2016

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係江明潔(R01341003)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 105 年 07 月 28 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：彭錦鵬 邱學琴 (指導教授)

陳金貴 王-亭

所 長：

陳明通

誌謝



首先感謝彭錦鵬老師於論文撰寫這段期間悉心的指導及幫助，讓我在此過程思考如何論述及了解寫作方向，逐漸完善論文內容；同時，也感謝邱榮舉老師從修習課程到論文完成間的教導及鼓勵，及於相關行政作業的提醒，二位老師全力協助，使我能心無旁騖的投入、一鼓作氣的完成。

本研究的受訪者包括組織改造推動者及體育界人士，謝謝你們於百忙之中接受訪談，讓我在文獻回顧之外，釐清組織改造推動原則及其成果，有機會於本論文做一個較為完整之建構，希望對我國未來體育發展有所助益，此外，也謝謝任職體育署期間，回應我改制相關問題的同仁。

在臺大國發所求學階段，很高興認識許多優秀的同學，謝謝詩茵、雅岑在課業上的幫忙，也是分享生活的好對象！也謝謝從暨大公行以來一直相互打氣的阿勞，無論各自在忙什麼，偶爾的聯絡已足以了解彼此的心意。另外謝謝怡均和學弟力葦，總很快且不厭其煩的回答我有關論文的問題，讓我在論文過程更加順利。

在工作和讀書並行的日子，謝謝花、柚子（廷彥）、瓊文、玲玉姐、愛可、幸娟、羽帆聽我訴說所遇大大小小的問題，並適時提醒我要如何解決或調適，讓我緊張、擔心的心情獲得紓發，也增長智慧、有所成長，一路有你們相伴真的很好！

最後，謝謝爸媽從小到大提供無憂無慮的環境，讓我專心的朝自己的目標前進，尤其寫論文的期間，幾乎每天接送我到圖書館、照料我生活中細碎的瑣事、包容我不安的情緒，讓我能沒有後顧之憂的完成碩士學業，謝謝您們不求回報的付出和辛苦的栽培！

江明潔 謹誌於臺北 新莊

2016.08

國立臺灣大學 104 學年度第二學期 學位論文提要



論文題目：中央體育行政機關組織變革之研究：歷史制度論觀點

論文頁數：314

系(所)：國家發展研究所 (學號：R01341003)

研究生：江明潔 指導教授：彭錦鵬 博士、邱榮舉 博士

關鍵字：組織改造、中央體育行政機關、歷史制度論、教育部體育署、制度變遷

論文提要內容：

我國為解決行政院組織疊床架屋及如何提升我國競爭力等問題，民國 76 年開始推動組織改造，其中 87 年成立，與教育部體育司共同職掌體育事務的行政院體育委員會，行政院研考會自 91 年先後研議其與文建會、教育部合併。99 年組改四法通過後，確立體委會併入教育部，體委會與教育部體育司於 102 年 1 月 1 日合併改制為教育部體育署。

為了解組改前後制度變遷的動態過程，及制度與行為者如何相互影響，本研究採歷史制度主義觀點分析，並藉由文獻檢閱、深度訪談及參與觀察法，探討體委會改制為教育部體育署之過程中，行為者如何形塑新的制度；改制後之組織型態、業務權責、人事配置、組織文化、隸屬關係、府際關係、與民間團體關係等制度變遷對行為者有何影響；以及改制結果是否符合組改目的等問題。

經本研究發現，體委會併入教育部係因我國體育事務長期於教育體系中推動，與教育部體育司有利事權統一，改制後仍以體育署之獨立機關方式存續，組織及業務尚無重大變遷；惟人事配置則因二級機關與三級機關之規定不同而有人員安置、職等減列等情形，組織文化亦因體委會與教育部體育司合併而有衝擊。

另體委會改制為體育署後，上級機關由行政院改隸為教育部，雖致影響行政效率、外部及內部政策溝通之問題，惟有改善體委會與地方執行體育事務的教育局(處)無隸屬關係之效果；此外，體育署與民間體育團體仍維持體委會時期之互動模式。整體而言，改制結果與我國中央體育行政組織歷史發展脈絡相符，惟於組織、業務、人事部分均有再檢討、調整空間而未符組改目的。

為改善組改後之問題，本研究提出四項建議以為參用，包括組織、業務及人事配置應再檢討及精簡、加強體育署人員基礎能力之扎根及營造良好的工作環境完善教育部之內部溝通及外部溝通人力及模式、以及強化與地方政府及民間體育

團體之溝通協調等，期使體育事權統一於體育署後，於完善的組織中運作，以達組改目的，並實現「健康國民、卓越競技及活力臺灣」之願景。



ABSTRACT



Organizational Change in Taiwan's Sports Administration: A Historical Institutionalism
Perspective

by

Ming-Jie Jiang

July 2016

ADVISOR: Ching-Peng Peng, DPA. & Rong-Jeo Chiu, Ph.D.

DEPARTMENT: National Development

MAJOR: Contemporary Taiwan

DEGREE: Master of Arts

KEY WORDS: government reform, central sports administration, historical
institutionalism, Sports Administration, Minister of Education,
institutional change

Taiwan central government initiated a wave of organizational restructuring since 1987. Sports Council of Executive Yuan and the Department of Physical Education, Ministry of Education were merged into Sports Administration.

This study explores the history of the organizational reform of Taiwan sports administration based on the historical institutionalism. Components of the reform process, such as organizational structure, business management, mission, personnel management, governmental relationships, are analyzed.

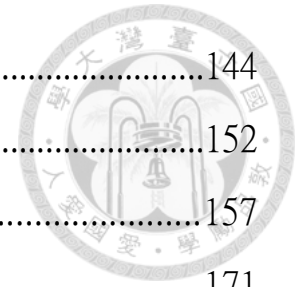
It is suggested that the organizational structure should be streamlined further and staff training should be enhanced to cultivate better working environment. It is further suggested that the communication models among governmental units and among different local governments and civil organizations should be improved.

目 錄



口試委員會審定書.....	I
誌謝.....	II
中文摘要.....	III
英文摘要.....	V
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與研究目的.....	3
第三節 研究問題.....	9
第四節 研究途徑、研究架構及研究方法.....	11
第五節 論文結構重點說明.....	24
第六節 研究限制.....	25
第二章 文獻回顧與理論探討.....	26
第一節 行政院組織改造之推動.....	26
第二節 國內外中央體育行政組織之變遷.....	38
第三節 新制度主義理論.....	51
第三章 組織改造對機關內部的影響.....	63
第一節 體委會改制為教育部體育署之過程.....	63
第二節 對組織及業務的影響.....	80
第三節 對人事及組織文化的影響.....	96
第四章 組織改造對機關對外關係的影響.....	113
第一節 對隸屬關係的影響.....	113
第二節 對府際關係的影響.....	126
第三節 與民間團體關係的影響.....	137
第五章 結論.....	144

第一節 研究發現.....	144
第二節 研究建議.....	152
參考文獻.....	157
附錄一 行政院組織法.....	171
附錄二 中央行政機關組織基準.....	173
附錄三 行政院及所屬各機關組織調整作業原則.....	181
附錄四 行政院體育委員會組織條例.....	196
附錄五 教育部組織調整籌備小組設置要點.....	201
附錄六 教育部體育署組織條例.....	203
附錄七 訪談逐字稿.....	204



圖目錄



圖 1-1	行政院體育委員會組織圖.....	4
圖 1-2	教育部體育署組織表（民國 102 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日）.....	5
圖 1-3	教育部體育署組織圖(民國 104 年 1 月 1 日~).....	5
圖 1-4	宏觀理論、微觀理論與中層理論.....	13
圖 1-5	研究架構圖.....	15
圖 2-1	行政院體育委員會與教育部體育司並存時期中央與地方體育行政組織之關係.....	45
圖 3-1	文建會送請中央行政機關功能調整小組審議之「文化體育部」組織架構圖.....	68
圖 4-1	改制前後隸屬關係之變化.....	114
圖 4-2	體委會改制前中央與地方推動體育相關組織之關係.....	129
圖 4-3	體委會改制後中央與地方體育行政機關之消長.....	132

表目錄



表 1-1	改制前後體育組織及業務推動之差異.....	6
表 1-2	相關文獻資料來源列表.....	16
表 1-3	訪談對象表.....	19
表 1-4	本研究訪談大綱.....	20
表 2-1	我國組織改造成果及優缺一覽表.....	36
表 2-2	我國中央體育行政組織變遷圖.....	42
表 3-1	各國文化體育相關部會設置概況表.....	66
表 3-2	教育部配合組織改造調整及規劃歷程.....	77
表 3-3	體委會改制方案緣由及其優缺一覽表.....	78
表 3-4	部與委員會內部單位設置原則.....	81
表 3-5	部的內部單位及所屬機關之區別實益.....	82
表 3-6	教育部體育署內部單位設置情形.....	89
表 3-7	教育部體育署配合組織改造之業務變遷情形.....	95
表 3-8	行政院體育委員會組織編制.....	96
表 3-9	教育部體育署組織編制表.....	98
表 3-10	改制前後體委會與體育署職等職務之變遷.....	101
表 3-11	民國 96 年至 104 年中央體育行政機關人力概況.....	107
表 4-1	改制前後中央體育行政機關溝通情形.....	123

第一章 緒論



第一節 研究背景

1980 年代先進國家紛紛推動政府再造¹，在政府效能不彰、企業部門變革成功的情況下，刺激公部門跟進 (Hughes, 1988: 8; 孫本初, 2005: 82-83)。以英國柴契爾夫人及美國雷根總統為首，開始實施一連串行政革新措施，使部分公權力釋放後，減少公部門龐大的組織、人事及財政病象，並能有效利用資源提供更好的公共服務。

從 OECD 國家的組織改造經驗來看，其部級機關的發展情形顯示兩大趨勢，部級機關數目主要集中在 13 到 17 個之間、各部的核心功能匯流到 13 項，此外，內閣會議成員常維持於 20 人以內，以確保會議有效進行 (彭錦鵬, 2009: 32)。1996 年 OECD 國家召開公共管理會議，即探討以政府實施分權管理、事權下授、精簡文官體制、實施國營事業民營化等措施落實政府改造 (Osborne&Plastrik, 1997: 8~11; 引自江岷欽、劉坤億, 1999: 14)。

我國自民國 76 年開始推動政府再造，除解套民國 38 年以來 8 部 2 會的僵硬體制，也同時檢視各機關權責有無扞格，以解決組織疊床架屋及效率不彰等問題。從李登輝至馬英九政府約 23 年，行政院組織調整共有行政院、立法院黨團及立法委員所提共 14 個版本 (蕭全政, 2009: 45)，不同時期對組織改造有不同的願景、目標，終於在民國 99 年修正通過「行政院組織法」，二級部會由 37 個減至 29 個。

組改推動過程，體育事務及組織也進行再造，民國 86 年教育部 (體育司) 劃分出多數體育事務由新成立的體委會處理，二者共同推動體育政策，體委會負責體育政策的綜合規劃、社會運動、競技運動等，教育部負責學校體育；惟二者的組織型態不同，體委會為中央二級機關，可以機關名義直接對外，教育部體育司為教育部內部單位，對外僅能以教育部之名義，因而內部及外部的行政程序作業各有不同。

¹ 政府再造為學理上表示政府為增進行政效能所為一連串改革，我國自 76 年起亦著手相關變革，其名稱在不同改革版本推動下包括政府再造、政府改革、組織再造、行政院組織改造等，本次探討者為於馬英九政府時期推動、通過之「行政院組織改造」，故下稱之。

惟自民國 91 年總統府改造小組已規劃裁併體委會，行政院先後研議合併體委會與文化部及教育部，就體育業務的配置先後提出「文化體育部」、「教育及體育部」、「教育及運動部」及「教育部」等 4 種名稱。其中與教育部合併的呼聲最高，因體育本屬學校教育的一環，無論全民運動或競技運動均宜由學校體育奠基扎根，發展整體體育政策，期透過連貫的教育途徑，提升國內體育運動風氣（國家發展委員會，2010）²。

自民國 38 年國民政府遷台後，教育部長期為我國體育事務權責機關，可見組改過程研議合併體委會與教育部有其歷史脈落可循。教育部先後設置體育委員會（1928~1948）、國民體育委員會（1949~1972）、教育部體育司（1973~1997）等所屬或內部單位，職司學校體育、社會體育、國際體育及競技體育等業務。

中央行政機關的組織架構重新規劃，需有配套措施予以因應，包括改制後機關層級、型態及總數的限制，連帶影響功能業務、及組織、預決算處理、員額移撥及權益保障事項³，民國 99 年 2 月 3 日組改四法制定公布或修正發布，即「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」。

民國 99 年立法院通過行政院組織法修正案，確立體委會併入教育部，體委會與教育部體育司於 102 年 1 月 1 日合併改制為教育部體育署，二個機關、單位整併對組織、業務、人事、組織文化、財務等方面均有影響，例如機關層級由中央二級改為中央三級、體育事務不再分由二個部會處理、人事員額或公務預算是否隨機關降級而減少。

我國體育事務長期隸屬於教育權責，體委會與教育部合併改制為教育部體育署與歷史發展脈落相符，本研究採以歷史制度主義為研究途徑，分析體委會改制為教育部體育署前後，相關行為者的偏好、行為者與制度間的互動及制度的變遷為何，能了解組織改造成果，並據此提出可行的改善措施。

² 參考行政院國家發展委員會（2015）。〈教育部納入體育事務之原因〉。

https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E74733CFC036328&sms=245623737C91E0FC&s=FE47279BB928CDE9。2015/08/11 檢索。

³ 「行政院功能業務與組織調整暫行條例」第 1 條規定：「行政院組織法修正後，為辦理行政院及所屬各級行政機關（以下簡稱原機關）之功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等事項，特制定本條例。」。

第二節 研究動機與研究目的



壹、研究動機

行政院組織改造及六都升格均為民國 99 年重大的政府制度變革，制度改變連動政策優先性及推動成效、影響民眾尋求公共服務的管道，因此改制成果為何，有研究必要。尤其中央政府組織改造涉及組織架構、業務的配置及功能的發揮，經重新檢視業務後予以調整，不僅改變機關原來的運作模式，對未來地方政府政策落實成效、民眾感受政府行政效能提升等均有影響。

在「制度是長成的，不是移植的」行政生態學概念下，應了解我國推動政府再造的背景及過程，而非直接仿效國外經驗。各國進行組織改造或有類似原因，惟其政治、經濟、社會環境各有不同，我國組織改造過程除考慮業務配置、控制幅度、以往及現行制度及未來發展方向等因素，對各部會的去留仍有政治因素的考量，經過多次政治角力而獲最終決定。

擇以中央體育行政機關作為研究對象係因體育發展情形為衡量國家軟實力的重要展現。對於處於外交困境的臺灣，競技運動的榮譽是增加國際能見度的方式，國民具備健康的體魄更為國家發展的基礎。在全球經濟成長萎縮、面臨產業轉型困境之挑戰，卓越的競技運動表現伴隨全民對運動的熱愛、運動產業隨之發展，各國莫不重視體育的附加價值，發展體育不僅能厚植運動文化之能量，對運動產業的投入也具提振經濟之效益。為達我國「健康國民、卓越競技、活力台灣」之體育政策目標，現行制度運作是否有助體育發展應予探究。

體委會於改制後與教育部體育司合併改制為教育部體育署，亦受過去體育隸屬於教育範疇的歷史遺緒，及機關一旦成立便難以裁撤的組織病象，未如國外多數體育權責組織，為多元業務共存的綜合性組織（曾賢亮等人，1999：6-9），而以單獨機關型態存續。又體委會由行政院所屬二級機關改制為教育部所屬三級機關，得就機關層級、隸屬關係等不同面向分析組改成果，且其為民國 101 年 1 月實施政府新架構後隨即配合者，可觀察之時間較長。

另因作者自民國 102 年 6 月至 105 年 7 月於教育部體育署任職 3 餘年，歷經教育部體育署改制後之時期，發現組織改造對組織及人事配置有所影響。例如體委會時期並無政風單位（圖 1-1），改制後始設政風室專責辦理政風業務（圖 1-2、1-3）



⁴，爭取政風室員額長達 2 年多的時間，本研究希望藉此了解機關層級下降是否如部分文獻所指，對體育事務推動有不好影響、各不同層面有何差異等。



圖 1-1 行政院體育委員會組織圖

資料來源：行政院體育委員會（2009）。〈關於體委會—行政院體育委員會簡史〉。

<http://oldsac.sa.gov.tw/WebData/WebData.aspx?wmid=181&WDID=2116>。2013/06/22 檢索。

⁴ 圖 1-2 為教育部體育署於民國 102 年 1 月 1 日成立後之組織架構，並接續體委會時期管理之國家運動訓練中心，然國家運動訓練中心於民國 104 年 1 月 1 日改制為行政法人，主管機關為教育部。

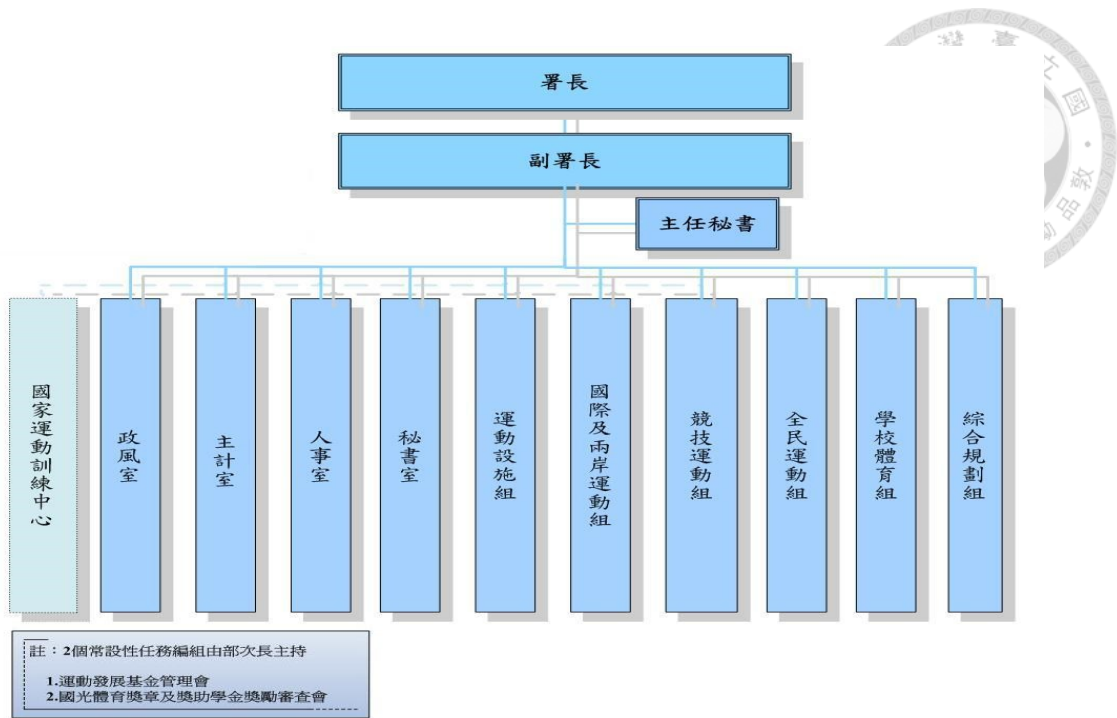


圖 1-2 教育部體育署組織表（民國 102 年 1 月 1 日至 103 年 12 月 31 日）

資料來源：教育部體育署（2013）。〈關於體育署—體育署簡介—組織圖〉。

<http://www.sa.gov.tw/WebData/WebData.aspx?wmid=181&WDID=2116>。2013/06/22 檢索。

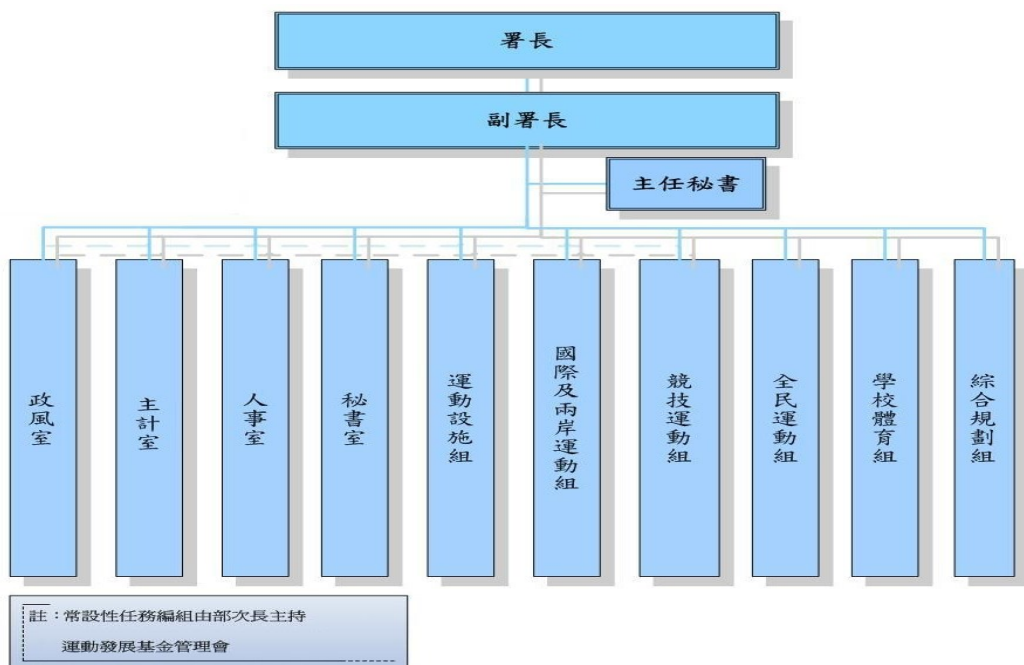


圖 1-3 教育部體育署組織圖（民國 104 年 1 月 1 日~）

資料來源：教育部體育署（2015）。〈關於體育署—體育署簡介—組織圖〉。

<http://www.sa.gov.tw/wSite/ct?xItem=3118&ctNode=276&mp=11>。2015/11/06 檢索。

此外，在業務推動過程中，不同對象曾敘說組織改造後的影響，涉及府際關係、組織文化、機關制度、行政效率等層面，學者與實務界從不同觀點切入，原任體委會或教育部體育司者看法亦有不同。例如有學者指出改制為教育部體育署後，可解決多數地方政府未設置體育局處，體委會無法有效指揮監督之府際關係問題；原任職教育部體育司者認為改制後行政效率不佳，原任職體委會者認為改隸教育部限制較多。然體委會納入教育部體育司的業務、人員，主要涉及組織、員額與編制、組織文化等變化（表 1-1）。

表 1-1 改制前後體育組織及業務推動之差異

項目	教育部體育司	體委會	教育部體育署
存續時間 (民國)	62 年 10 月 31 日至 101 年 12 月 31 日	86 年 7 月 16 日至 101 年 12 月 31 日	102 年 1 月 1 日迄今
上級機關	教育部	行政院	教育部
組織性質	教育部內部單位	獨立機關	教育部所屬機關
決策層級	主要為體育司司長	體委會主任委員	教育部體育署署長，部分須送教育部決定
法規制度	依教育部規定	依體委會規定	需配合教育部規定
組織配置	1 司	5 處 3 室	6 組 (5 處 + 1 司改制) 4 室
組織文化	教育、體育相互配合及 傳統部會的組織文化	體育人士和新興部會 形成的組織文化	體委會與教育部組織 文化之磨合
府際關係	與地方政府教育局處 有隸屬關係	與地方政府教育局處 無隸屬關係	與地方政府教育局有 隸屬關係
與民間團體關係	依教育部模式	依體委會模式	改制後，部分制度有所 差異

資料來源：本研究自繪

綜上所述，體委會運作期間自民國 87 年成立後，與教育部體育司共同分擔體育事務，直至 101 年體委會和教育部體育司合併為教育部體育署後，對機關內部和外部分別產生不同影響。改制結果是否與組改目的相符，透過探討 3 年多的運作情形及不同層面的差異，以為未來組織型態規劃、調整的參考。



貳、研究目的

不同行為者在組織改造推動過程的角色各異，行政院組織架構應如何設置，除行政部門參考國外組織架構、專家學者意見及民意外，立法部門、民間體育團體的意見亦具關鍵，決策後對被改制的機關制度及行為者產生衝擊，在此過程中的政府作為及改制後的影響應予分析，基此，本研究目的可分為三部分：

一、釐清組改過程中的體育組織定位

我國中央體育行政組織的變遷在不同政治經濟環境下，主要可分為教育部任務編組（國民體育委員會）、教育部內部單位（教育部體育司）、委員會型態的單獨機關（行政院體育委員會）、教育部所屬單獨機關（教育部體育署）等四種型態。

體委會在改制過程面臨不同組織型態的建議，各種意見均有其考量及優缺，部分學者或體育界人士主張應維持二級機關的地位，行政院研考會則曾研議與文建會或教育部合併，惟其組織型態究為部內設置「司」或單獨機關「署」，各有不同意見，最後為何定案為教育部體育署需予釐清。

二、探討教育部體育署成立後之運作

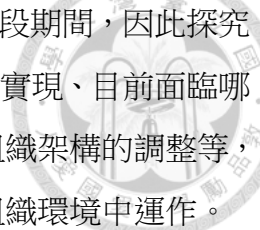
體委會和教育部體育署於機關層級和組織型態明顯不同，體委會係在 8 部 2 會的組織架構外，以「委員會」形式增設，係為符合「行政院組織法」的規定。惟以委員會方式設置應發揮「合議制」強調政策規劃和協調的性質，實際卻為執行業務的「首長制」機關，改制後可解決部與委員會的功能混淆問題。

另依「行政院功能業務與組織調整暫行條例」規定⁵所示，改制後影響範圍涵蓋業務、組織、經費、人事等層面，例如上級機關由行政院改為教育部，體育事務之訂定、落實須配合教育部的制度或相關政策，本研究希望藉由新制度主義探討改制後內部的組織文化、行政運作及外部的隸屬關係、府際關係、與民間團體互動等變化，了解改制前後之差異及組織改造成果。

三、提出改制後相關運作之建議

在了解體委會組改過程及改制後行為者與制度間的互動，可對教育部體育

⁵ 99 年 2 月 3 日制定公布、101 年 1 月 1 日施行的「行政院功能業務與組織調整暫行條例」第 1 條規定略以，「行政院組織法修正後，為辦理行政院及所屬各級行政機關之功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等事項，特制定本條例。」。



署現行運作提出相關建議。本次組改後，制度會穩定維持一段期間，因此探究改制前後中央體育行政機關變化，能了解組織改造目的是否實現、目前面臨哪些困境，並就內部的行政制度、人力配置、對外關係及未來組織架構的調整等，提出相關建議以為改善，使我國體育行政事務能在更好的組織環境中運作。

此外，為使本研究更加完整及所提建議具體適切，文獻回顧部分綜整國外中央體育行政組織設置情形，及我國體育行政組織變遷歷程，在參考國內外發展脈絡後，了解現行制度運作有何阻力，使機關藉由組改機會重新檢視組織、業務、人事設計及配置是否妥適，以達組改目的。

第三節 研究問題



我國中央體育行政組織一直在穩定與變遷中存續，惟民國 87 年成立體委會及 102 年改制為教育部體育署為其中較大的二次變動。體委會成立前，體育事務均由教育部不同型態的內部單位負責，其變遷為內部組織之調整。

綜觀該二次組織變動均為總統的決定，如成立體委會係源自民間體育團體的呼聲，民國 81 年獲李登輝總統支持、85 年百餘位朝野立委連署提案成立部會層級之體育行政機關，及 86 年前副總統兼行政院長連戰核示下，於 87 年正式成立。另改制為教育部體育署亦為馬英九總統推動組改的成果，與以往教育部內部逕行調整之變遷型態及程度不同。

無論是機關成立或裁併，組織變動衝擊體育業務的推動，因組改相關配套措施已明定不同層級的機關於內部單位數量及型態、員額職務及職等之差異。此外，組改也面臨機關內部人員抗拒變革之情形，因而能否達到組織改造目的，為本研究欲探討者。

從新制度主義的角度分析可釐清推動組織改造及改制後的過程靜態的正式制度，及歷史動態過程中行為者與正式及非正式制度的交互作用。制度會形塑行為者之行為，行為者評估後所做決定，使後來的行為者受此限制而難以改變，惟如面臨制度內部或外部衝擊、形成危機，將造成制度變遷。制度在穩定維持一段時間後可能產生改變，變動後又形成另一個均衡，如此不斷循環下去，形成斷續均衡(punctuated equilibrium)的狀態(Krasner, 1984:240-242)。

體委會改制為教育部體育署，及教育部體育署成立後均呈現制度變遷之動態過程，為探討改制前後的異同及改制後的影響，以新制度主義分析相關行為者在制度下之互動、行為者與制度如何相互影響、具影響力之行為者如何改變制度等，兼顧從制度及行為者出發的宏觀及微觀角度。因此，本研究的問題重點在於「制度動態變遷」及「制度限制」，分述如下：

一、體委會改制過程中，行為者與制度之互動為何？

此次組織改造已就現行業務及其重要性進行全面檢視，組織塑身之意義大於組織瘦身或組織精簡。體委會在這波改制面臨裁撤命運，相關行為者對體委會應與文化部或教育部合併各有不同主張，惟仍受歷史發展及組改目標限制，爰應探究改制的動態過程中，行為者及制度如何互相影響，以了解決策者

對體育政策及其組織型態樣之定位。

二、教育部體育署成立後之制度變遷及限制為何？

單就體委會與教育部體育署之組織型態而言，可知二者於組織層級、組織定位上之差異，對隸屬關係、府際關係、內部單位、人事員額及職等有直接影響，這些改變面臨正、負向回饋，甚至造成若干制度變遷及限制。因而分析體委會及教育部體育署於「組織及業務」、「人事及組織文化」、「隸屬關係」、「府際關係」及「與民間體育團體關係」等差異，行為者對這些變化有何因應。

三、改制後是否達成組織改造目的？在現行制度下，爾後應如何改善？

在探討組織改造後的變遷及限制後了解改制前後之優缺，可評估是否達成組改目的、有利於體育業務的推動及何種組織型態較為合適。此外，對未達成組改目的的部分，其原因為何，在現行制度下可否藉由調整內部組織或相關規定予以改善，使機關運作更加順暢，避免影響業務執行。



第四節 研究途徑、研究架構及研究方法

研究途徑（approach），是指選擇問題與相關資料的標準，主要是指作者擬從何種角度切入去探討該主題與相關問題；研究架構，是針對研究主題進行整個思考、研究、分析的架構，亦為作者解析該主題與相關問題最具關鍵與重要者；研究方法（method），則是蒐集與處理資料的程序與手段，主要是針對自己所欲探討之主題與相關問題，規劃如何進行蒐集和分析資料。


其中研究途徑與研究方法二者具密切關連卻不相同，且前後順序有別，應先決定採用何種研究途徑後，再決定採何種研究方法；此外，研究途徑宜採一個，若有必要可採二種研究途徑，研究方法則通常採二種以上，透過多種方法進行資料蒐集及分析，以增加研究成果（邱榮舉，2002：94-95），以下分述本研究之研究途徑、研究架構及研究方法。

壹、研究途徑

過去研究在府再造者多採新公共管理、新制度經濟學或組織理論的角度，認為在政府財政赤字逐漸增加的情況下，應改以市場機制減少政府的干涉及負擔，並注入企業家的創新精神，以不同組織或模式提供更好的公共服務。該理論之哲學基礎來自新古典經濟學的公共選擇理論、代理人理論和交易成本理論，這些理論以理性自利的個人為分析單位，未考量人有追求公共利益的本質，及公共服務若由市場運作的課責問題，亦均顯示對官僚體制獨占的批判，及對市場競爭的偏好（孫本初，2013：79-80），又政府再造並不同政治制度的改變、組織架構之調整、減少公帑的浪費、民營化等（江岷欽、林鍾沂，1999：138-142）。

前揭理論對組織改造的探討多為行政組織在現行體制中應如何設計、設計之合理性。至於組織改造過程中，行為者與制度的相互作用、制度變遷過程等情形未加討論。又組織改造涉及機關型態、人事配置、組織文化、隸屬關係、府際關係等內容均與制度相關，制度為何演變、制度改變後與行為者的互動均應了解，始能為組織架構的設計做出適當而具體之建議，因此本研究採以歷史制度主義分析組改對正式制度、非正式制度及行為者有何影響。

「制度」一直以來為社會科學的研究重點，政治學、經濟學及社會學分別對國家、市場及組織中的相關制度進行研究。例如憲政體制上，採行內閣制、總統



制和雙首長制的國家有何特徵，不同憲政體制和選舉制度相互搭配，對國內政治環境產生哪些影響；從我國立法委員的選舉由「複數選區單記不可讓渡投票制」改為「並立制」可知，不僅行為者不再運用「配票」策略，選舉結果也讓小黨優勢消失，行為者致力於改變選舉制度，選舉制度改變後也反過來影響行為者。

傳統的制度研究僅探究靜態的制度形式，據此判斷制度的優缺、建議國家應採哪些「好的制度」，行為主義對此雖批判表示，政治科學的研究應保持價值中立，制度分析無法解釋、涵蓋實際的政治運作，應改以人的行為為研究焦點，惟其對動態的制度，如制度與行為者如何互動、制度為何及如何變遷等仍均未分析。直至 1980 年代 Theda Skocpol 提出「把國家找回來」，重新強調制度研究的重要性，在修正傳統制度主義及行為主義後，新制度主義(new institutionalism)為不同社會科學領域所用。

新制度主義為於 1980 年代興起的研究途徑，在修正傳統制度主義及行為主義缺失後做出回應。傳統制度主義著重於國家組織、憲法等正式制度研究，抱持方法論的總體主義(methodological holism)，認為正式制度決定行為者的行為，未考量行為者對制度之影響力而有制度決定論之情形。1950 年代行為主義為修正傳統制度主義，刻意排除法制、制度之重要性，改以方法論的個體主義(methodological individualism)，認為個體行為之加總即為總體政治表現。這二種不同立場的理論，可謂以總體層次為推論起點之宏觀理論(macro theory)和以個體層次為推論起點之微觀理論(micro theory)的對立（蘇子喬、王業立，2010：4-5）。

相對於該二種研究途徑，新制度主義採介於總體及個體的「中層理論」（圖 1-4），該理論重視制度和行為者對彼此的雙向影響，以中層理論(meso theory)解釋制度中的行為者及環境如何與制度互動、制度如何變遷。由宏觀角度觀察不同時期政治環境及制度之變化，及從微觀角度了解行為者的偏好、限制及選擇。

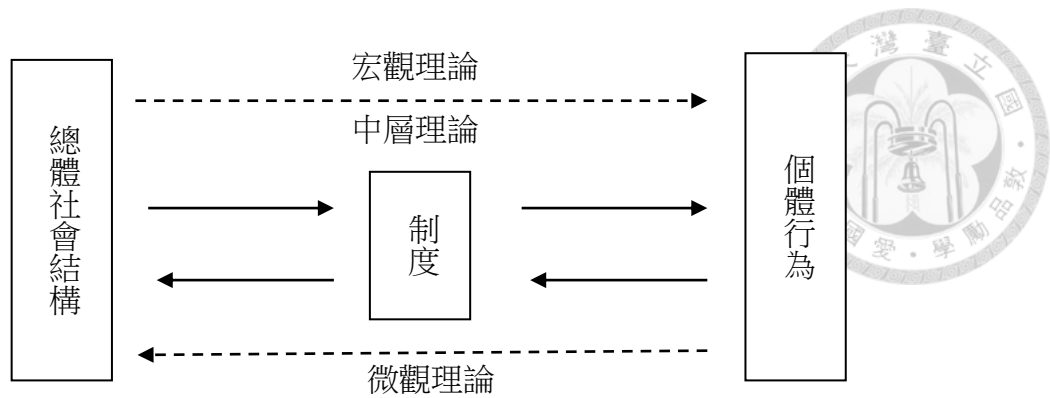


圖 1-4 宏觀理論、微觀理論與中層理論

資料來源：蘇子喬、王業立（2010）。〈為何廢棄混和式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉，《東吳政治學報》28(3)：6。

個體行為與總體經濟、社會、文化結構間，以中層的制度作為連結，因總體社會結構須有一套制度載具(institutional carrier)才可具體影響到個體行為，而個體行為如欲對總體社會結構造成影響，也須以制度作為介入工具，始能避免推論過程過於跳躍而未能具體（蘇子喬、王業立，2010:5-6）。此外，制度包括正式制度及非正式制度，正式制度如組織、業務、人事經費，非正式制度如組織文化、內部溝通、社會道德等，應了解整體社會之政治經濟環境及其歷史發展脈絡、相關行為者及制度分別為何，再進一步探討制度與行為者間的交互作用。

為探討政府推動組織改造過程及實施後，行為者與制度之互動，以新制度主義中的「歷史制度主義」為研究途徑，從長期的歷史發展了解改制前行為者如何改變制度，及改制後變遷的制度如何影響行為者等制度依循及變遷情形。

貳、研究架構

本研究從歷史制度主義分析教育部體育署組織改造之成果，制度為中介變數，不僅為靜態規範，亦有其動態過程，且兼具自變項及依變項之特性，爰需掌握組改過程涉及哪些制度、相關行為者為何，再討論其間有何相互作用及改變。

體委會與教育部體育司合併，係行政院人事處、行政院研考會、行政院法規會等機關（單位）組成組織改造小組，在面臨國際競爭及執政者重視的特定歷史脈落下推動，此時制度為依變項，受行為者影響而致變遷。不僅組改推動者歷經不同執政黨，提出不同改造方案，受組改影響的行政機關也有相關主張，企圖改變規劃中的組織架構，體委會及體育界人士在此過程即就改制後的業務合併及組

織型態表示意見，惟在路徑依賴(path-dependent)效果下，研考會仍研議體育事務應併入教育部主政。

歷經民國 76 年至 99 年約 23 年的時間，組改四法獲立法院三讀通過，確立新
的行政院組織架構，體委會面臨裁撤的關鍵時刻(critical junctures)，併入教育部後
既有制度受到衝擊，此時制度為影響行為者的自變項。改制為教育部體育署，相
關制度配合法規修正，對內而言，改制後因二級機關與三級機關內部單位如何設
置及其數量上限之規定不同，由體委會內部 5 個處和教育部體育司 1 個司改為 6
個組；另並重新檢視及調整部分業務，人事因機關層級及組織性質改變也於編制、
員額有所不同，此外，二個不同機關、單位合併後亦對組織文化產生衝擊。

對外關係而言，上級機關由行政院改為教育部，隸屬關係改變使體委會相關制
度須配合教育部修正或政策須送教育部決策，另因體育事務須由地方政府、民間
體育團體執行，改制可能對對中央與地方、政府與民間的互動有所變化。因此選
擇「組織及業務」、「人事及組織文化」、「隸屬關係」、「府際關係」、「與民間
團體關係」等層面進行探討。這些變遷後的制度在運作一段期間後將重新形成另一
個均衡，在路徑依賴中穩定發展，直到下個關鍵時刻衝擊使制度產生變遷，如此
不斷循環，為斷續均衡之概念。

綜上，本研究主要希望釐清組織改造過程及改制後，相關行為者與制度的互
動情形、正式及非正式制度在此過程有何變遷，其變遷對行為者有何反饋，或在
路徑依賴下，相關制度並無產生重大變化及影響（圖 1-5）。

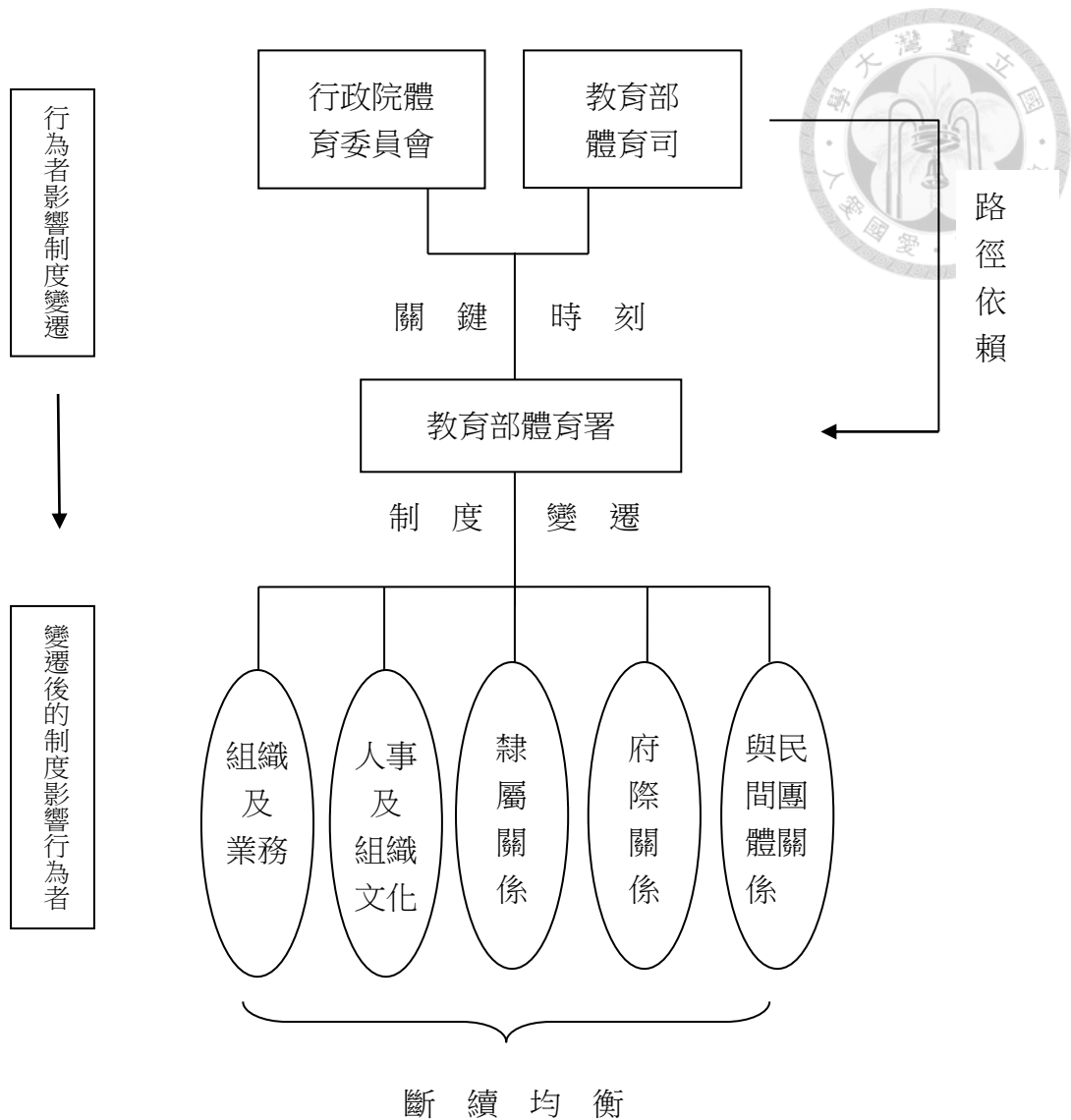


圖 1-5 研究架構圖

資料來源：本研究自繪

參、研究方法

本研究採以文獻分析法、深度訪談法及參與觀察法等三種研究方法，先彙整以往的研究成果，據此研定深度訪談之題目，透過訪談了解組改前後的運作情形分別為何，並藉由於教育部體育署任職期間所觀察者，增加相關論述之效度。

一、文獻分析法

文獻分析法又稱次級資料分析法或內容分析法，是一種實證科學研究方法（瞿海源等人編，2012：272）。透過文獻的蒐集、分析，取得研究所需資料，並對文獻做客觀而有系統的描述。在方法上，注重客觀、系統、量化；

範圍上，分析文獻內容及整個文獻的學術傳播過程；價值上，除針對文獻內容做敘述性的解說，並推論文獻內容對學術傳播過程的影響（楊國樞等人編，1989：904-906、朱家榮，2009：41）。

本研究蒐集有關國內推動行政院組織改造、體委會改制及新制度主義之相關專書、碩博士論文、期刊、網路資源等資料（表1-2），以了解我國推動組織改造之背景及歷程、體委會面臨哪些改制方案，這些改制方案的優劣及制度變遷情形為何，均為本研究欲探討者。

表 1-2 相關文獻資料來源列表

類別	文獻來源	對本研究之啟示
行政院組織改造	行政院研考會政策說帖	透過行政院研考會為推動組織改造所作之政策說明，可了解組織改造之背景及具體作為。
	行政院研考會委託學者研究組織改造相關報告	研考會針對組織改造所生效果等委託學者進行研究，相關研究成果顯示改制前後之異同，作為分析基礎。
	組織改造理論與實務研究之專書、期刊、碩博士論文	針對組織改造理論及實務運作研究，國內有專書、期刊之發表及碩博士論文，與前揭政府出版品相輔相成，能更了解組改成效。
體委會改制建議方案	研究我國中央體育組織發展歷程之專書、期刊、碩博士論文	體委會改制涉及我國中央體育行政組織之態樣，對此有相關文獻探討自教育部體育委員會以來之體育組織架構，可幫助本研究對體育組織變遷之了解。
	體委會出版有關國外體育組織之研究報告、國民體育季刊	透過了解國外體育組織及其設置意涵、變遷等，有助於比較、分析我國體育組織之設置，及其優缺分別為何。
	體育相關人士透過期刊、智庫發表組改建議方案	改制過程中，有體委會人員、學者或關心體育政策者對改制方案表示意見或提出建議，了解後有助於提供教育部體

		育署現行制度相關建議。
改制為教育部體育署後	1、組織改造四法 2、教育部體育署出版之運動統計 3、教育部主管法規查詢系統	組織改制涉及相關法規、內部單位、業務、人事等異動，在了解組織改造四法、運動統計、體委會及教育部現行法規後，探討改制前後之差異，進而分析組改成果。
新制度主義	國內外理論相關期刊、國內期刊、專書及碩博士論文	國外學者對新制度主義理論內涵多有著墨，包括國內相關文獻反思理論內涵及以該理論為個案研究之研究途徑，供本研究參考。

資料來源：本研究自繪

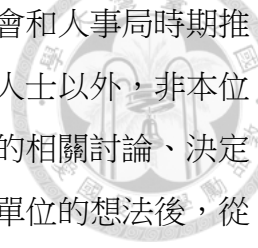
二、深度訪談法

研究者為詳細描述事件發展、整合多重觀點、了解大家對某事件的詮釋等，常採質性訪談的方式(Weiss,1994:9-11; Rubin& Rubin,1995:47-48)。藉由訪談研究主題的代表人物，取得第一手的經驗及觀點，其中受訪者的選擇常採立意抽樣(purposive sampling)，即按照研究旨趣，尋求合適的受訪者，並在訪談前事先準備好數個主要問題(瞿海源等人編，2012：38-40)。

為深入了解體委會改制前及體育署成立後之影響，透過設計訪談大綱，藉由開放式的問答，訪問推動組織改造者及體育界人士等二大類人員，以了解改制前後有何差異、是否達成組改目的，產生哪些正面或負面影響，對於體委會的改制有何建議等。

本研究訪談對象主要為推動行政院組織改造者、中央體育行政機關人員、立法委員、地方體育行政機關人員及民間體育團體等 5 類(訪談對象如表 1-3)，擇為受訪者之原因分述如下：

- (一) 推動行政院組織改造者：行政院組織改造推動者由行政院研考會主政(民國 103 年 1 月改制為國家發展委員會)，行政院人事局(101 年 2 月改制為行政院人事行總處)、銓敘部、行政院主計處(102 年 1 月改制為行政院主計總處)、財政部、行政院法規會協助辦理。其中以研考會負責的組織調整及綜合規劃、人事局及銓敘部負責的員額及



權益保障對機關及人員影響最大。因此選擇以研考會和人事局時期推動組織改造者為訪談對象，使訪談結果涵蓋體育界人士以外，非本位主義之論述。另因規劃體委會併入文化部或教育部的相關討論、決定多屬內部作業，尚難就現有資料獲得，在了解主政單位的想法後，從外部觀點客觀說明。

- (二) 中央體育行政機關人員：此部分擇定曾參與或任職體委會及體育署組織改造期間人員，包括參與組改決策過程、確立併入教育部後逐步推動組改的主管，其中不乏於體委會、教育部體育司及教育部體育署均曾任職者。此外，對受組改影響的職員，無論是任職體委會到教育部體育署，或教育部體育司到教育部體育署者，透過訪談了解組改前後，制度有何變遷及造成何種影響等。
- (三) 立法委員：推動組改過程中，立委曾提出若干組織改造方案，亦於質詢過程表示對組織改造的看法及提出改善組改負面效應的建議。另立委常兼任民間體育團體理事長等要職，對體育行政機關運作有一定的參與程度。藉由訪問長期關心體育發展及參與運作的立委，從行政部門以外的觀點，能增加意見的多元性及完整性。
- (四) 地方體育行政機關人員：為了解改隸教育部後，府際關係是否如學者所述獲得改善，透過訪問現任或曾任直轄市政府體育局（處）及縣市政府教育局（處）官員予以了解。因地方體育事務於直轄市為體育局（處）負責，縣市政府為教育局（處）負責，直轄市及縣（市）在體育事務的分工不同，均曾任職的受訪者能有更深刻的回復。另受訪者除具地方政府體育或教育局（處）經歷，並擇以曾於教育部體育司或體委會之中央體育行政機關任職者，俾使訪問更具深度。
- (五) 民間體育團體：我國體育事務須由民間體育團體協助推動，體委會或教育部體育署每年均補助或委託中華奧林匹克委員會、中華民國體育運動總會、亞奧運或非亞奧運單項運動協會等單位執行各項體育政策。改隸教育部對民間體育團體的行政運作及與中央體育行政機關之互動有何差異，應一併了解。惟民間體育團體的種類、數量繁多，涵蓋亞奧運或非亞奧運、國際或非國際窗口、協會或學會等差別，本研究擇以中華民國棒球協會及中華民國大專院校體育運動總會人員作為

受訪者，二者於國內均具重要地位及代表性。棒球為我國國球，中華棒協為我國棒球運動對外聯繫相關事宜的國際窗口，長期以來協助棒球運動之發展；大專體總一直以來與體委會、教育部體育司及教育部體育署均有業務接觸，且為國際大學運動總會之會員，對我國於大專體育之國際交流及發展不遺餘力。

表 1-3 訪談對象表

代碼	身分	日期	地點
A1	前研考會主委、學者	105 年 4 月 15 日	學校
A2	國家發展委員會非主管	105 年 4 月 27 日	國家發展委員會
A3	人事行政總處主管	105 年 4 月 11 日	人事行政總處
B1	前教育部體育司、體委會主管	105 年 4 月 1 日	教育部體育署
B2	前體委會、教育部體育署主管	105 年 3 月 30 日	教育部體育署
B3	前教育部體育司、體委會、教育部體育署主管	105 年 4 月 1 日	教育部體育署
B4	前體委會、教育部體育署主管	105 年 3 月 31 日	教育部體育署
B5	前體委會、教育部體育署職員	105 年 4 月 13 日	教育部體育署
B6-1	前教育部體育司、教育部體育署職員	105 年 4 月 6 日	教育部體育署
B6-2			
B6-3			
C1	前立法委員、民間體育團體主管	105 年 3 月 31 日	中華奧會
D1	直轄市政府體育（教育）局主管、 前縣市政府教育處、教育部體育司主管	105 年 4 月 7 日	地方政府辦公室
D2	直轄市政府體育局主管 前直轄市政府體育處、體委會主管	105 年 4 月 21 日	地方政府辦公室
E1	中華民國棒球協會主管	105 年 4 月 7 日	連鎖咖啡店
E2	中華民國大專院校體育總會主管	105 年 4 月 25 日	體育團體辦公室

資料來源：本研究自繪

為了解組改過程行為者如何影響制度變遷，及改制後變遷的制度對行為者有何影響，將前述訪談對象分為二大類，分為規劃推動組織改造者及體育



界人士，組改推動者包括行政院研考會（現為國家發展委員會）、行政院人事總處人員，體育界人士有曾任或現任中央體育行政機關人員、立法院教育及文化委員會之立委、地方體育行政機關人員及民間體育團體。

對此二類訪談對象分別研定不同的訪談大綱，訪談問題及探討重點主要分為三個部分（訪談大綱內容及探討重點如表 1-4）：

- （一）行為者如何影響制度變遷：民國 77 年至 99 年間行政院研考會、人事局等組織改造小組，依我國政策重點、執政者意見規劃、研擬新的行政院組織架構，在此過程各行政機關及相關的利害關係人分別表示意見，即不同的行為者相互角力、企圖影響制度，對此欲了解組改規劃者與體育界人士對體委會的改制有何看法及其過程。
- （二）制度變遷後如何影響行為者：體委會改制為教育部體育署後，機關層級由中央二級機關改為中央三級機關、上級機關由行政院改為教育部、業務部分納入教育部體育司權管的學校體育事務，於組織、業務、人事、隸屬關係、府際關係、與民間體育團體關係等制度均有變遷，其變遷情形為何、對行為者有何影響，透過訪談深入釐清。
- （三）組改成果與其目的是否相符：組改後相關制度變遷，是否達成「精實、彈性、效能」之組改目的應予分析，在了解目前尚有哪些部分須調整或改善後，始能提出可行、適合的建議供未來參考運用。

表 1-4 本研究訪談大綱

一、訪談前言		
我國中央體育行政機關在民國 87 年以前由教育部權管全國體育業務，87 年以後體委會成立，在政府推動組織改造下，體委會由行政院所屬二級機關改制為教育部所屬三級機關後，於 102 年成立教育部體育署，對此，我想請教您的看法。		
二、訪談規劃推動組織改造人員之問題及探討重點		
項次	訪談問題	探討重點
1	請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？	1、組織改造過程，推動及決策者對體委會改制提有相關建議，新的組織型態及業務分工之規劃情形為何。



2	體委會的改造歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，您可以說明這些過程嗎？當時如此規劃的原因為何？體委會及其他政策利害關係人之意見為何？	2、行為者如何影響制度變遷。
3	體委會於組改後以三級機關型態存在，是否符合組織改造之精減、效能目的？	體委會與體育司合併改制為教育部體育署是否與組改目的相符。
4	體委會與教育部體育司合併後將影響隸屬關係、人事編制及員額、組織文化、府際關係等層面，請問當時研考會或人事局相關配套措施或建議改進作為為何？	1、組織改造推動者是否了解體委會改制為教育部體育署之制度（機關層級、組織型態、業務分工、人事配置、組織文化、隸屬關係、府際關係等）變遷情形，對此研擬之配套措施及處理方式為何。 2、改制後制度如何影響行為者。
5	組織改造後，體育署員額及其職等下降，請問您了解其為改制後員額配置的相關問題及處理方式嗎？	
三、訪談體育界人士之問題及目的		
項次	問題	探討重點
1	參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？	1、體育界人士對組改過程，研考會所提併入文化部或教育部之歷程（含組織定位、型態及業務分工）是否了解、有無提出相關意見影響制度變遷。 2、行為者面臨外部危機如何因應，使制度變遷與歷史發展脈絡相符等。
2	請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於 87 年成立，91 年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下	



	設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？	
3	請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？	1、改制後「隸屬關係」改變及影響情形為何。 2、改制後制度如何影響行為者。
4	請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？	1、體委會與教育部體育司合併改制，於「組織型態」、「業務配置」有何改變及影響。 2、改制後制度如何影響行為者。
5	體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？	1、改制後「人事配置」有何改變及影響。 2、改制後制度如何影響行為者。
6	請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？ 有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？	1、改制後「組織文化」有何改變及影響。 2、改制後制度如何影響行為者。
7	請問您認為體委會與教育部體育司合併改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？	1、改制後，中央體育行政機關對外與「體育團體」、「地方政府」互動有何改變及影響。 2、改制後制度如何影響行為者。
8	有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會	1、改制後「府際關係」有何改變及影響。

	與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？	2、改制後制度如何影響行為者。
9	教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精減、彈性、效能」之目的？	體委會與體育司合併改制為教育部體育署是否與組改目的相符。
10	請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？	綜合上述了解組改後有哪些需要再調整、改善者，相關建議為何。
四、基本資料		
服務單位	<input type="checkbox"/> 中央行政機關 <input type="checkbox"/> 地方行政機關 <input type="checkbox"/> 立法院 <input type="checkbox"/> 學校 <input type="checkbox"/> 民間體育團體	
職務	<input type="checkbox"/> 主管 <input type="checkbox"/> 非主管	

資料來源：本研究自繪

三、參與觀察法

參與觀察是田野調查的一種形式，其中研究者實際參與所研究的事件而為行為者（Earl Babbie,李美華譯，1998：442），是從「局內人」的角度來看，而非遠距離觀察，局內人可看到被觀察者的日常互動，甚至顯示其內心態度（蔡佳泓，2007）。此研究方法應特別注意「研究倫理」，包括尊重個人的意願、確保個人隱私、不危害研究對象的身心、遵守誠信原則及客觀分析（林天佑，1996）。

教育部為配合組織改造，民國 100 年時設置「教育部籌備小組」，負責規劃、推動教育部組織改造相關工作，其中教育部體育署於 102 年 1 月 1 日正式成立，與作者自 102 年 6 月起於教育部體育署任職期間多有重疊。改制前相關歷程及作業雖未參與，惟改制後組織、業務、人事等異動，透過相關規定配合教育部修正後之公告、機關內部召開會議時，與會人員提及部分業務處理情形與體委會時期之差異、與體育署同仁業務接觸時，詢問改制後與體委會或教育部體育司時期之運作有何不同或本身承辦部分業務時，均能正面或側面了解若干制度之變遷，且不影響組織運作或造成其他負面作用，而符合研究倫理之原則。

第五節 論文結構重點說明



本研究分為「緒論」、「本論」和「結論」三大部分。緒論部分首先說明推動組織改造時，國內外環境背景、體委會在組織改造過程中及改制後面臨之角色定位等變化，順勢帶出了解組織改造應以歷史制度主義為研究途徑，再闡述選擇此題目作為研究的動機及目的為何，以釐清本研究的問題意識，及描繪研究架構及研究方法，最後，指出本研究的預期成果及面臨的研究限制。

本論部分分為「文獻回顧與理論探討」、「組織改造對機關內部的影響」及「組織改造對機關對外關係的影響」三部分。文獻回顧部分，探討行政院推動組織改造相關成果，包括對國內外政府再造興起之背景、理論依據、實務作法；其次，對本研究主角—中央體育行政機關變遷情形進行了解，主要為國外中央體育行政組織型態、我國中央體育行政組織態樣歷來變遷、體委會改制為教育部體育署過程，相關行為者對組織型態的不同主張，以釐清各種改制方案之優缺；最後，回顧新制度主義之理論內涵，該理論在 1980 年代後盛興之原因、為何適合作為本研究之分析途徑、國內如何運用該理論分析相關的公共政策等。

在文獻回顧的基礎，接續了解改制後機關內部和對外關係的變化，機關內部變化包括體委會與教育部體育司合併改制過程、改制前後於組織及業務、人事及組織文化之制度變遷及影響，機關對外關係則為隸屬關係、府際關係、與民間體育團體的關係之差異。此外，對內及對外關係變化是息息相關且相互影響的，例如機關層級及隸屬關係改變，同時影響內部組織、人事配置及對外行政運作。另亦探究正式制度與非正式制度變遷情形為何，是否達到組織改造的目的，或有其他問題產生等。

最後，總結以上研究內容後提出研究發現，並就改制後相關缺失提出研究建議，以為後續體育組織調整方案，使體育業務能在更好的組織型態中推動。

第六節 研究限制



本研究之研究限制主要包括組織改造的資料蒐集、改制後的制度效果、研究對象之限定等三個部分，以下分別說明。

一、資料蒐集方面：

組織改造過程涉及政治考量或協商，此部分的資料難以透過官方資料直接取得。國內雖有許多組織改造相關研究及建議，尤其部分建議強調應合併原民會、客委會改以民族委員會，或將僑委會併入外交部等，惟這些更具組改成效的意見未受決策者採納。可見組改並非全然的行政作為，仍隱含政治因素，透過官方資料僅能了解何時提出哪些方案，至各組織為何如此規劃之真正原因往往無法從中得知。

二、改制成效方面：

教育部體育署於民國 102 年 1 月 1 日成立迄今(105 年 7 月)僅約 3 年半，部分改制事項仍在進行中，係因法制作業涉及教育部、行政院、立法院等部門，從規劃到發布面臨許多溝通協調及公文往返，致部分制度仍未完成改制作業。例如 103 年 1 月才廢止體委會組織條例、涉及人事員額的「組織編制表」，自 101 年 12 月 30 日訂定發布至今，分於 102 年、103 年及 104 年修正過。從法規的持續修正可知，體育署的組織尚有相當彈性調整空間，因而對其改制成效未能驟下定論。

三、研究對象方面：

本次組改與體育組織有關者包含二部分，一為體委會與教育部體育司合併改制為教育部體育署，二為原為體委會所管之國家運動選手訓練中心改制為教育部主管之行政法人國家運動訓練中心，本研究僅就第一部分進行探討。

國家運動訓練中心於改制前未如一般行政機關有組織法的規範，而有「黑機關」之稱。改制後雖由教育部決議由教育部體育署代管，但於組織架構及組織法，已非隸屬教育部體育署。且依體委會、體育署的組織條例，該二者為全國體育業務之主管機關，有其政策制定之特別地位，與國家運動訓練中心聚焦於運動選手之訓練有別。

此外，行政機關組織整併與行政法人的性質與目的並不相同，本研究基於研究聚焦之考量，僅就體委會改制為教育部體育署的部分探討。

第二章 文獻回顧與理論探討

第一節 我國推動行政院組織改造



本節檢視民國 76 年以來我國推動政府再造，政府部門、專家學者從學理理論、法制規範、實務經驗，對歷來行政院組織架構、機關員額、精簡幅度、配套措施等調整方案之說明、主張、批評、建議，以了解組改過程行為者與制度有何互動，及分析改制成果的優缺。

壹、組織改造推動歷程

行政院組織雖自民國 38 年以來因應環境變遷或民眾需求而有增加、轉型，惟政府再造並非組織精簡或組織重組，應在思考組織任務後進行整體建置的安排（詹中原，1999：45-69）。正式的組織改造始於民國 76 年行政院院長俞國華指示修正「行政院組織法」及成立「行政院組織法研究修正專案小組」（蕭全政，2012：12）。相關文獻分為李登輝、陳水扁、馬英九政府時期，探討組改歷程及不同面向之研究成果、相關研究有哪些缺失。

一、李登輝政府時期（民國 79 年至 89 年）

1980 年代世界各國面臨財政赤字危機，為提升政府行政效率、減省公共支出，紛紛推動政府再造。此時國內社會環境於民國 76 年後歷經解嚴、終止動員戡亂，被壓抑的民意逐漸釋放，政治由威權轉型民主，1990 年代資訊科技與網際網路的發展，促使電子化政府相關措施，均對我國行政組織相繼成立及改造有所影響。

民國 85 年舉辦首次總統直選，李登輝總統當選後於同年年底召開國家發展會議，決議將省虛級化、調整行政區劃、取消鄉鎮市自治等，其中精省為我國早期最大的組織調整工程，88 年 7 月至 89 年 6 月間計裁併 58 個機關，另有近 500 個機構、單位改隸中央，其成效包括精省後行政行政流程縮短、人事精簡、促進中央與縣市人力交流、法規鬆綁等（魏啟林，2000）⁶。

⁶有關魏啟林所述內容出自於行政院研究發展考核委員會編纂（2000）。《政府再造運動》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

惟精省過程面臨中央與地方的權限劃分、人事安置不妥、中部辦公室定位不明等問題，如縣市政府只願承受有利的部分，省府的業務、人員、財產及負債等最後多由中央以成立中部辦公室的方式概括承受，中部辦公室人員則認為中央決策者不了解其業務（翁興利，2003）。

另時任行政院長蕭萬長於民國 86 年 9 月組閣後強調將積極推動政府改造，使政府成為企業導向組織。行政院於 87 年 1 月即頒布「政府再造綱領」，著重流程、組織、文化等層面，同年 6 月並成立「政府再造推動委員會」，下設「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」三個工作小組，分由行政院研考會、行政院人事局及行政院經建會主政，其工作項目除精省工作外，尚包括改造中央及地方政府、檢討及鬆綁人事法規、推動單一窗口、公營事業民營化、獎勵民間參與公共建設、政府業務委外辦理等。

其中與行政院組織改造最具直接關聯為研擬「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」，從「小而能」的新觀點及「彈性」、「鬆綁」、「精簡」原則，規範機關職權、層級簡化、員額減少及彈性調整等內容，並曾分別於民國 87 年 5 月及 88 年 5 月由行政院送立法院審議。

此外，行政院組織架構草案自民國 79 年至 87 年有若干差異，惟因相關建議仍存疑義、未獲共識，又面臨總統選舉在即遲未定案，例如 79 年行政院送「行政院組織法草案」於立法院審查時，修正衛生福利部為社會福利暨衛生部、修正法制局為法規委員會，及增設陸委會及體委會（行政院研考會，2000：72），另研擬「14 部 2 總署 6 委員會」⁷等方案，可見此階段已有農業部、勞動部、衛生及社會福利部、文化部等部會之規劃。此外，民國 80 年至 86 年間先後成立陸委會、公平會、工程會、原民會等機關，明顯與行政院研議之組織精簡相違。

針對前述改制措施，黃朝盟等人（2012）認為有幾項特徵：（一）執政者召開體制外的國發會，雖充滿權力鬥爭，仍獲朝野共識，使我國民主政治得以深化，被譽為「寧靜革命」，（二）此階段的行政改革重點為簡化行政層級，

⁷ 14 部為內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、農業部、文化部、勞動部、環境資源部、建設部、科技部（或維持國科會）；2 總署為人事行政總署、主計暨統計總署（或併入財政部）；6 委員會為民族事務委員會、僑務委員會（或併入外交部）、國家發展委員會、大陸委員會、國軍退役官兵輔導委員會、公平交易暨消費者保護委員會（黃朝盟等人：2012：59）。

台灣省政府已名存實亡，(三)蕭內閣推動的政府再造綱領援引「新政府運動」、「企業型政府」等理念，是具完整架構的政府改造計畫，(四)行政院在此完成「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法草案」草案送立法院審議，其採完全主導的方式，考試院與執政黨立委參與空間少，恐為導致立法院延宕該草案的原因之一，連帶影響行政院組織法修正案之進度。

另葉俊榮(2002:5-6)則認為仍存相關問題，如水平政府組織過多、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、獨立機關的設計原理不彰等。

二、陳水扁政府時期(民國90年至97年)

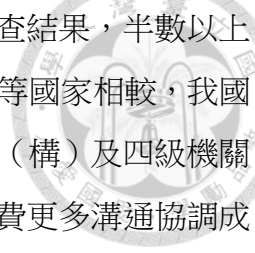
民進黨執政後開始推動組織改造，其精神為「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」，即去任務化、地方化、法人化及委外化之四化策略。

民國90年8月召開經發會，決議應於新國會第一會期，將行政院組織法修正草案等相關法規送立法院審議通過，並組成「推動政府改造委員會」，改變政府運作模式、組織型態、預算及人才運用方式。為擴大決策基礎、代表性並能集思廣益，同年10月總統府成立「政府改造委員會」，由陳水扁總統擔任主任委員親自主持，其他委員由政府、專家學者及企業精英等代表組成(黃朝盟等人，2012:64-65、蕭全政，2012:17)。

民國93年6月總統公布「中央行政機關組織基準法」，明定中央行政機關層級及數量，一級機關為院、二級機關及等同於二級機關之獨立機關為部或委員會、三級機關為局或署、四級機關為分局或分署，二級部會、二級委員會及二級獨立機關分別以13、4及5個為限，行政院據此提出組織法修正草案，惟未獲立法院通過。

針對「中央行政機關組織基準法」，孫本初(2013)表示該法改進我國行政組織及運作缺失，有助改善水平組織龐大之控制幅度、機關林立且未切需求、冗員過多、事權不夠明確、獨立機關受政治干擾等問題，如統一機關名稱與體例、明定組織數目及組織設立標準、明確劃分部與委員會及業務單位與輔助單位之功能職掌、明定獨立機關法源與任命程序、依時代趨勢設置行政法人。

2005年任行政院研考會主委、副主委的葉俊榮及施能傑，從世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)的國家競爭力評比說明，我國政府若強化治理效



能，能提升台灣整體競爭力，並指出遠見雜誌 2003 年的調查結果，半數以上的外商及國內企業希望政府改善效能。另與美、德、英、法等國家相較，我國當時 36 個部會已超過國外平均 15 個部會的數量，三級機關（構）及四級機關（構）亦分別有 336 個及 346 個，產生許多負面效應，如花費更多溝通協調成本、行政流程漫長影響決策及服務品質、資源配置重疊而缺乏效率，期盼在朝野都有組改共識下於民國 96 年 1 月前實施，並重申「部」掌理中央政府核心職能、協調性委員會統整政府發展方向及獨立機關專業公正的執行職權。

然多數評論在探討民進黨政府推動之組改方案時，仍認有若干缺失，主要為改制結果未能達成組改目的。如柯秉劭（2003）認為組改造幅度不足而充滿妥協色彩，且改造版本過多不利法案審查；葉嘉楠（2004）指出規劃 35 個部會精簡到 13 部、4 會、5 個獨立機關，政治考量遠超過功能考量，仍有疊床架屋及功能業務混淆問題。

另邱禹豪（2005）則批評組改過程僅係權力重組，民進黨未將權力下放而未符治理理論，且國民兩黨對組改方案未有共識，順利改造的可能不大；蕭全政等人（2009）發現各組改版本對維持傳統 8 部具相當共識，惟認為 5 個委員會及署應擴編為部以因應新生職能，及 5 個獨立機關仍應延續。

有關配套措施部分，如蔡敏廣（2006）探討「中央行政機關組織基準法」自民國 93 年公布以來的問題，認為機關組織法應以法律訂定的規定，無法隨時因應環境變化、調整內部組織；此外，行政院規劃的改造方案和「中央行政機關組織基準法」對二級機關的分類、三級機關設立數有無設定上限等不同。另林鐘仁（2008）比較民國 94 年 2 月行政院送立法院的「行政院組織法」修正草案及國外情形，認為 39 個部會數目過多，組改四法仍有爭議或未通過。

至於改造成效部分，翁興利（2002）認為國會改造、部會整併與員額精簡固然重要，惟如無法合理劃分中央與地方權限，改造成效有限；江大樹（2003）表示陳水扁總統上臺後提出各項興革措施，囿於朝小野大、缺乏中央執政經驗，未有實質績效，對照李登輝的「寧靜革命」工程，僅具「漸進改革」格局；盧鑫宜（2009）發現推動四化、電子化政府等有其成效，惟人員遇缺不補常遭抗拒、彈性用人難掌握素質、一般人仍難了解經費實質運用情形、立法機關常因政治考量延宕法案。

針對前揭缺失，部分文獻提出相關建議，如彭錦鵬（2001、2009）分析

OECD 國家內閣部會平均在 14 個到 16 個之間，建議行政院再造宜設 15 個部；柯秉劭（2003）建議立法院應突破朝野藩籬，在改造版本差異不大下儘速通過立法，另須打破政治象徵意義的部會及避免獨立機關流於委員會形式等；蔡敏廣（2006）建議中央機關層級應減為三級、政策統合機關宜歸併行政院、輔助單位宜合併設立等；盧鑫宜（2009）建議應對安撫被裁撤人員、規劃跨部會合作之創新機制、建立政黨協商機制等；蕭全政等人（2009）認為組改應於民國 100 年完成，以免受下屆總統選舉影響，中長期而言，應對人員提供相關輔導及建立機關文化。

三、馬英九政府時期（民國 98 年迄今）

民國 97 年 5 月馬政府成立，重新展開行政院組織改造之推動，行政院於同年 7 月成立「行政院組織改造推動小組」，98 年元旦馬英九宣示「政府改造的目的，是要打造一個精實、彈性、效能⁸的政府，以大幅提升國家競爭力。」。

雖組織改造均為歷屆總統的重要政見，惟此階段不同且重要的是執政黨於立法院的席次過半，行政院所送法案預期可獲立法院支持，此外，相關人士如歷任研考會主委均為出身政治或公行學者、研考會人員為常任文官、立法院對組織改造議題熟悉且支持，有利組織改造之推行（黃朝盟等人，2012：132）。

民國 98 年 4 月 9 日行政院院會通過「13 部、9 會、4 其他機關、3 獨立機關」（共 29 個機關）的行政院組織法草案，並送立法院審議，99 年 1 月先後於立法院三讀通過「中央行政機關組織基準法」和「行政院組織法」修正案，99 年 2 月 3 日制定公布「中央政府機關總員額法」與「行政院功能業務與組織調整暫行條例」，組改配套措施已完備。新的組織架構自 101 年 1 月 1 日開始啟動，行政院組織架構已調整為「14 部、8 會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 總處」（蕭全政，2012：20），確立二級機關由 37 個減為 29 個、三級機關（構）以 70 個為限，另「行政法人法」亦於 100 年 4 月公布，為組改的第五法。

組改基礎法規通過後，研考會持續推動、說明後續作業。如宋餘俠、謝偉智（2009）、黃榮志和陳瑋玲（2012）和宋餘俠、胡雅芳（2013）探討「中央

⁸ 「精實」為 1. 將現有 37 個部會精簡為 29 個部會。2. 檢討政府職能，合理配置公務人力並有效抑制員額膨脹。3. 秉持依法行政原則，澈底檢討未以法規設立機關問題；「彈性」為 1. 鬆綁中央行政機關組織法規，賦予行政部門組織設計靈活度。2. 運用多元組織型態，重新建構公私部門間之關係，發揮便民效果。3. 推動行政法人制度，讓公部門在人事及經費運用上更有彈性；「效能」為 1. 增強院行政部及各部會綜合規劃能力。2. 強化跨部會協調治理能力，解決機關間功能重疊及權責不清問題。3. 引進企業管理精神，使公部門展現「民眾第一」的服務特質（行政院研考會，2010）。

行政機關組織基準法」等相關法規及原則，說明組改施行後能獲總量管控、機關組織及業務彈性、提升服務效能及政府治理績效、促進公私部門與公民社會之互動等成果。

另朱景鵬（2011、2012）說明組改效益包括精簡組織結構、創設多元組織型態與活絡取才管道、提升單位決策能量、整合施政計畫，另表示未來重點為善用新機關籌備小組研商平台，使業務順利銜接、加速各合併機關之業務與人員融合等，並希望視環境變動適時調整組織；李武育（2012）說明組改成效包括組改五法通過，行政院組織精簡至 29 個，內部業務及輔助單位也設定上下限，另設置綜合規劃單位強化機關決策能量；惟委員會能否發揮政策統合協調任務、人力精簡能否達組織成效均待評估。

有關組改成效部分，有從改制後的組織架構、法定依據、國外經驗分析者。如柯秉辰（2011）批評將委員會與其他機關合併變成部，似達組織架構精簡，惟層級提升反使預算、人事編制增加，另修正後的「中央政府機關總員額法」明定中央機關總員額上限高於現行預算員額總數，又對員額作硬性規範，致組織僵化；朱鎮明等人（2012）觀察英、日的政策協調經驗，發現多以「部」為跨部會協調層次，不同部會難達共識時由內閣層次協調，另各部會政務官約 5 至 8 人，我國至多 3 人不足以參加各種協調會，且此類協調會應由內閣與政務委員而非專責行政機關行之，顯示我國委員會的民主象徵意義勝於實質功能。

另紀俊臣（2012）說明「中央行政機關組織基準法」和「行政院組織法」的立法瑕疵、組改的正負功能，包括肯定 14 部 8 會的設立符合事實需要、部名稱應予精簡、原 257 個三級機關精簡為 70 個恐喪失專業性、部分部會的留存不符組改效益等；蕭全政（2013）探討民國 101 年 1 月實施組改後，在各部會組織法立法進程、改造幅度不一等情況下，業務推動之「變革管理」措施及過程，認為因改造五法規定詳盡，有利二、三級機關順利推動，惟組織裁併致具發展性職位大量減少，人事調整之過渡機制應進一步研議；林智勝（2014）表示機關數目雖已減少，員額卻無太大改變，另從行政院組織法修正草案可見著重組織統合機制及朝向扁平化組織管理等治理轉變，並說明 29 個部會仍偏多，應賡續檢討部會核心職能，並運用複式名稱，以降低部會數量及協調成本。

至於組改後對地方政府的影響，如陳立剛等人（2012）針對中央組改及縣市改制直轄市等行政改革訪談學者與地方政府，其建議包括持續說明組改政

策、透過願景形塑發揮綜效、釐清中央地方業務屬性差異、直轄市改制後跨域合作、中央與地方人才交流、持續提供財務誘因等；施能傑等人（2012）研究臺北市政府因應組織改造，與中央各部會局處須重新釐清業務窗口，惟組織改造仍在進行並持續變動中，需繼續追蹤，對於中央不同業務織整併、組織性質及地方政府局處數量限制均應考慮。

針對前述缺失，亦有相關建議，多為呼籲權責單位應持續溝通及定期評估組改效益以為調整。包括柯秉辰（2011）建議制度設計者和執行者應有充分溝通且反思社會環境需求，另應增加國會和公民監督，以減少弊端；朱鎮明等人（2012）建議組改後由國發會辦理跨部會協調小組，建立政策統合規範，同時機關的統合能力應 2 年評估 1 次，並修正行政院組織法，將非委員會功能者改制為部；陳立剛等人（2012）建議中央應積極協調與地方業務的對應問題，並尊重其組織自主權；郭昱瑩等人（2013）認為長期而言國發會應宣導組改效益良好者之管理措施，另人事行政總處應持續評估改造效益；蕭全政（2013）建議應定期全面評估組改效益並作調整，另應檢討哪些業務宜改由社會承擔，並加強公私夥伴關係。

貳、組織改造相關研究

有關我國推動組織改造之文獻涵蓋專書、期刊、碩博士論文，從不同理論檢視組改不同階段之成果，主要可分為三類，第一類為政府推動組織改造之政策說帖，第二類為期刊、碩博士論文等著作檢視政府不同時期提出之方案內容，第三類為研考會委託專家學者研究的組織改造成效分析，其研究成果分述如下：

第一類文獻，主要為行政院研考會、經建會、人事行政局等研擬之組織改造方針，以專書及期刊呈現：

- 一、李登輝政府：如江丙坤（2000）認為現行組織架構、人事制度、法令規定未能因應時代，已進行相關政府再造策略的研究、規劃，期能儘速完成此重大改革；葉維銓（2000）、廖正村（2000）⁹重申蕭院長上任後之政府再造主軸—組織再造、人力及服務再造、法制再造，並強調人力部分應有組織及人力精簡、法規鬆綁相配合，人力不受制度限制始能發揮政府效能。

⁹ 有關江丙坤、葉維銓及廖正村所述三篇文章，均出自於行政院研究發展考核委員會編纂（2000）。《政府再造運動》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

二、陳水扁政府：如林嘉誠（2003）¹⁰說明陳水扁政府上任後，組織改造、電子化政府、國會改革、興利創新等初步成果，並說明公務機關法人化、中央職權地方化、獨立機關超然化、業務委外辦理等組改四化策略；葉俊榮（2005）指出為提升我國競爭力及改善機關規模龐雜等，朝野對組織改造具相當共識，及強調「部」、協調性「委員會」及「獨立機關」的組織功能差異；施能傑（2005）在葉俊榮的論述基礎上，進一步說明 13 個部、4 個委員會、5 個獨立機關之職能及預期效益，若干部會名稱結合反映組織業務整併及回應民眾需求。

三、馬英九政府：宋餘俠、謝智偉（2009）說明所推的組織改造如何落實組織設計理論及原則，及在現行環境下因應組織業務的相依關係，而有不同的組織設計；朱景鵬（2011）在組改通過公布後，對行政院組改法案立法重點、推動機制與時程、後續推動重點及努力方向等加以說明；李武育（2012）從法制、組織架構及人力運用、施政作為效能層面說明組改成效，惟改制後仍須視環境需要適時調整，並強調持續溝通對組織調整的重要性。

不同階段文獻分析的組改方案及內容雖隨時間及執政觀點而有不同，惟均視組織改造為政府必須推動之重大政策，期望改制後能減少行政運作的不便，為民眾提供更好的服務，及提升我國競爭力。


第二類文獻從理論及實務檢視政府推動組織改造成效，理論部分多以行政學、公共政策、政治經濟學等觀點說明，實務分析者包括探討組改配套措施、與國外組織比較、個案研究，主要為碩博士論文及期刊，略述如下：

一、行政學相關理論：如翁興利（2002）從財產權理論、交易成本理論、公共選擇理論等分權理論，探討政府改造的發展策略；柯秉劭（2003）從國家治理、政府改造及組織設計三種觀點分析民進黨政府推動組改情形；林鐘仁（2008）在探討傳統至新興的公共行政理論及企業型政府下，分析民國 94 年 2 月行政院送立法院的行政院組織架構；鍾寶慧（2009）強調組織文化在組改過程之重要性；盧鑫宜（2009）以組織、人事管理、服務流程、財務管理、法制等五個層面觀察組織再造成效；連宏華（2010）從各時期公共行政理論及組織理論，探討我國自 1940 年後的政府再造情形；柯秉辰

¹⁰ 有關林嘉誠所述內容出自行政院研究發展考核委員會編（2003）。《政府改造》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

- 
- (2011)說明政治理念與制度設計間相互影響，再檢視我國政府再造經驗；趙美珍(2013)探討若干部會組織變革過程之現況、成效、困難及影響變革之因素等；林靜玟(2014)對組織改造之組織變革推動進行實證分析。
- 二、公共政策相關理論：邱禹豪(2005)從治理、政策倡導聯盟和政策變遷理論等研究命題分析民進黨政府推動組改情形；蔡栢嘉(2007)從政策窗模型看行政院組織法自1991年至2006年之變革過程。
- 三、政治經濟學：江大樹(2003)及吳瓊玲、張力亞(2010)從政治及社會系絡—島內政治環境、兩岸關係、全球化觀點檢視組織改造；蕭全政(2009)從國內外政經環境變遷，確立行政院組織調整的基本原則與方向，並檢討研考會當時所定調整方案；蔡宛蓁(2011)以政治經濟學分析兩次政黨輪替組織改造的推動。
- 四、組改配套措施：蔡敏廣(2006)探討「中央行政機關組織基準法」自2004年公布以來，於學術和實務上的問題；紀俊臣(2012)對民國101年啟動的組織改造結構設計與功能運作解析，說明「中央行政機關組織基準法」和「行政院組織法」的立法瑕疵、組改的正負功能；林智勝(2014)以1987年至2013年之政治經濟環境為背景，說明行政院組織法之修正變革。
- 五、與國外組織比較：如彭錦鵬(2001、2009)觀察OECD國家內閣部會數目、發展趨勢，及以中國、日本、韓國中央組織精簡為例，認為各部的核心功能應匯流至13項；邱志淳等人(2010)以日本、韓國、中國大陸推動組織改造為例，說明組織改造各國驅動的因素不同。
- 六、個案研究：如蔡英良(2006)探討退輔會之組織再造情形；戴正道(2006)研究客委會組織再造情形；胡嘉林(2008)探討內政部移民署之成立及其變革；范美英(2008)說明財政部國稅行政組織之改制過程；江大樹、梁鎧麟(2012)分析衛生福利部從專業分化到功能整合的組織變革歷程；李文玲(2014)研究內政部推動改制之情形。

前述文獻多以組織設計或傳統政府再造理論評析擬定的改制方案及改制後的結果，除以政治經濟學分析者較能掌握組改過程中的政經系絡及行為者間之關係等，改制過程相關行為者與制度如何互動等動態過程少有著墨。另雖從不同理論或實務觀點分析當下的組改方案，惟均指出組織架構的控制幅度未減、部分機關的存廢爭議、相應的配套措施仍未健全等問題，並提出若干建議期獲政府參採。



第三類文獻為行政院研考會委託專家學者研究組織改造歷程及改制後的預期成效等，如許慶復等人（1994）研究委員會之組織與功能；蕭全政等人（2009）就行政院組織改造效益及其配套措施等實施方式進行研究；史美強等人（2011）研究組改後公務機關橫向聯繫及服務流程整合情形；黃朝盟等人（2012）回顧我國自戒嚴至馬英九政府期間的組改歷程；朱鎮明等人（2012）研究組改後委員會的統合功能；陳立剛等人（2012）探討地方政府因應行政院組織改造的功能業務及組織調整；施能傑等人（2012）研究臺北市政府因應行政院組織改造及重大政策進行之組織及功能調整；蕭全政等人（2013）探討民國 101 年組改實施後，各部會業務推動的「變革管理」措施及過程；郭昱瑩（2013）等人分析已施行組織改造的機關的效益。

政府自 1994 年即有組織改造相關研究，內容涵蓋委員會性質、組改配套措施、對地方政府之影響等，因採不同研究途徑而有著重靜態或動態者，有助本研究進一步理解相關概念。

綜上，組織改造文獻多探討改制前後靜態的制度差異，除政治經濟學主張應跳脫抽象的理論框架，需回歸現實社會解決問題，而對制度所處歷史脈絡、行為者之機會及限制為何、制度與行為者之互動帶來何種影響進行動態分析，兼顧靜態與動態層面，惟該理論著重如行為者之稟賦、行為者立場與意識形態之差異等，未如新制度主義對本研究的分析更為適切、深入，因此擇以新制度主義，探討靜態的組織架構及動態的改制過程、組織文化等。

參、小結

民國 76 年推動行政院組織改造以來，朝野對於組織改造均有共識，透過成立專責推動小組，研議、修正組改方案、法制作業、人員配置等組織架構及配套措施，在重申彈性、精簡、鬆綁、效能之精神下，以四化為策略，檢討 30 餘個二級機關、600 餘個三級及四級機關（構）造成之資源分散或重疊、橫向溝通或行政效率不彰等問題，逐漸完備改造方案。

惟於組織架構及配套措施仍有不同意見，包括多數組改方案帶有妥協色彩影響改制效益，如僑委會、原民會及客委會的存在是否為選票考量、二級機關仍屬過多、改制後人事總數不減反增等（表 2-1），另組改過程亦有二級機關成立。

各文獻從不同層面進行分析，惟僅有少數說明不同階段組織改造的歷史發展

脈落、行為者在環境中有何作為，對組改推動的脈絡及行為者與制度、環境之互動有所關心；多數以政府改造、組織設計或政策窗等理論分析，未多說明機關於改造過程與相關單位的角力、改造後是否達其效益等組改的完整過程。

針對組織改造文獻成果，本研究以民國 76 年以來歷經李登輝、陳水扁及馬英九政府時期的歷史脈落為基礎，分析我國中央體育行政組織在這 23 年的組改過程，組織定位有何變遷、哪些行為者對研擬的組織架構產生影響，或研議後的組織架構對行為者有何影響；透過新制度主義探討過去文獻缺乏之整體環境、行為者與制度間的交互作用。

表 2-1 我國組織改造成果及優缺一覽表

時間	成果	優點	缺點
李登輝政府	1、依國發會決議精省 2、頒布政府再造綱領，成立推動委員會（原則：小而能、彈性、鬆綁、精簡） 3、研擬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	1、精省簡化行政層級 2、政府再造綱領援引新政府運動、企業行政府精神，為架構完整的計畫	1、精省後中部辦公室定位不明 2、陸委會等機關成立，與組改目的相違 3、「中央政府機關組織基準法草案」及「中央政府機關總員額法草案」由行政院主導，考試院及執政黨鮮少參與，致立法延宕
陳水扁政府	1、成立政府改造委員會推動組改（策略：去任務化、地方化、法人化、委外化） 2、制定公布「中央行政機關組織基準	1、中央行政機關組織基準法改進我國行政組織及運作缺失 2、各組改版本對維持傳統 8 部具相當共識	1、機關精簡之政治考量遠多於功能考量，仍有疊床架屋及功能業務混淆問題 2、朝小野大，因未有共識而缺乏實質績

	法」，明定各級機關名稱及體例		效 3、客委會等機關成立，與組改目的相違
馬英九政府	<p>1、成立行政院組織改造推動小組（原則：精實、彈性、效能）</p> <p>2、中央行政機關組織基準法、行政院組織法修正通過；中央政府機關總員額法、行政院功能業務與組織調整暫行條例制定公布</p> <p>3、民國99年確立中央政府機關新架構，並自101年1月1日啟動</p>	<p>確立二級機關由37個減為29個，三級機關以70個為限，總員額上限從19萬200人減至17萬3000人，使組織結構精簡、確立多元組織型態、活絡取才管道、提升單位決策能量等</p>	<p>1、部分部會之留存不符組改效益，與國外相較，29個部會仍屬過多</p> <p>2、原300個左右之三級機關精簡為70個恐失專業性</p> <p>3、部分委員會與其他機關合併為部，層級提升反使財政、編制增加</p> <p>4、部分機關仍未依時程完成組織改造</p>

資料來源：彙整自本研究文獻回顧

第二節 國內外中央體育行政組織之變遷

民國 99 年 2 月 3 日確立中央行政機關新架構後，為使後續作業推動順利，行政院於 100 年 5 月 25 日訂定「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」(附錄 3)，請各部會依 100 年 4 月 13 日函送立法院審議的行政院組織法修正案所定部會名稱，辦理組織調整作業，並於「組織調整規劃分組分工表」明定體委會納入教育部，由教育部統籌辦理相關幕僚作業(何郁慧，2012：13)。

經教育部多次請體委會就維持現行體制、設立「體育健康司」與「運動競技司」、成立專責三級機關「體育署」等三個方案提出架構及優先順序建議，民國 100 年 3 月教育部規劃設立三級機關體育署及維持二司等 2 個方案，並以設立體育署為優先送行政院組改小組審查，同年 7 月行政院核定採取前案，體育署組織法並經 101 年 2 月 3 日公布，自 102 年 1 月 1 日施行(何郁慧，2012：14)。

體委會與教育部體育司合併為教育部體育署，依體育署組織法¹¹可知其設立目的及隸屬關係，為教育部為辦理全國體育事務所設專責三級機關。上級機關由行政院改為教育部，隨之影響府際關係及與民間體育團體之互動，如改善體委會對負責體育業務的地方政府教育局(處)無指揮監督之缺點。

組織架構及業務職掌部分，依體育署處務規程可知，配合組改將體委會原來所設綜合計劃、全民運動、競技運動、國際體育及運動設施等 5 個處改為 5 個組，加上併入教育部體育司掌理之學校體育業務，增設學校體育組，共 6 個組。體育署之幕僚單位除人事、會計不變外，增設政風室，另已無法規會、國家運動選手訓練中心、身心障礙運動委員會等任務編組(併參表 1-1、圖 1-1、圖 1-3)。

有關員額編制部分，高職等職務減少，例如體育署成立後，已無教育部體育司司長及副司長、體委會主任委員及副主任委員等職務。部分職務的職等亦隨組改調降，如體委會的主任秘書為簡任 12 職等，改制後降為簡任 11 職等、專門委員原為簡任 10 職等，改制後為薦任 9 職等至簡任 10 職等、專員原為薦任 7 至 9 職等，改制後為薦任 7 至 8 職等。另機關人數未因將體育司併入而有增加，反由 130 餘人減至 120 餘人。

為了解我國及他國中央體育行政組織態樣及發展情形，分別說明之。

¹¹ 教育部體育署組織法第 1 條規定：「教育部為辦理全國體育業務，特設體育署(以下簡稱本署)」。



壹、中央體育行政組織之態樣及發展

體委會改制為教育部體育署，在路徑依賴的發展脈絡下，正式或非正式的制度受以往的選擇限制，僅在過去的基礎上產生漸進式的變遷，尚難發生完全翻轉的改變。本研究先了解我國中央體育組織如何變遷及其政策角色定位，及他國中央體育組織設置情形，再探究此次改制過程的不同意見，以對改制後的結果提出建議，以下回顧相關文獻重點。

一、國內及國外中央體育行政組織型態

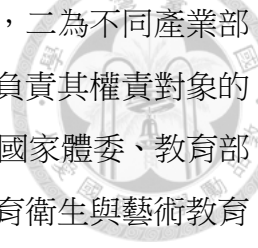
學者在探討我國中央體育行政組織發展歷程時，有從管理權力及組織變遷二種方式分析。以管理權力說明組織發展歷程者，如曾賢亮等人（1999：86-87）說明因政治及社會制度不同，產生性質、結構各異的體育行政組織，在比較世界主要國家體育組織及制度差異後，分為集中型、分權型及混合型等3種。集中型為政府設置專門機構管理體育，集中權力進行各層面的管理，分權型是體育主要由各種民間體育團體管理，政府一般不設專門體育管理機構，也很少干涉體育事業，混合型則是政府和民間體育團體共同管理體育事務，政府設有專門體育管理機構，負責政策規劃、指揮監督，民間團體配合政策落實執行，多數國家採用混合型，我國亦屬之。

另以組織變遷說明組織發展歷程者，如劉照金、張俊一及邱金松（2013）探討我國從民初軍政時期（1911-1927）未設體育行政組織，歷經教育部於內部設置體育委員會（1928-1948）、國民體育委員會（1949-1972）及體育司（1973-1997），1998年成立體委會，與教育部體育司共為推行體育政策單位，2013年兩者合併為教育部體育署，認為中央體育組織的角色與功能越漸多元分化，國家為影響組織變遷的主因。

一個國家的體育組織制度，受到該國政治、經濟、體育發展程度、民族傳統文化及國際體育發展趨勢影響，形成特有的組織型態。每個國家的體育組織制度從中央、地方到學校、民間可能都存在多元且職能作用不同的型態，且存在不同關係，如縱向隸屬、橫向聯繫等（曾亮賢等人，1999：5）。以常見的分類方式分述國外體育機關組織型態如下：

（一）設置體育專責機關

盧先吾等人（1996）將中國大陸的體育行政組織分為二類，一為對體育



全面管理者，包括國家體育委員會及各級地方體育委員會，二為不同產業部門，如教育部、農業部、民政部等均有相應的體育機構，負責其權責對象的體育事務；中國大陸自 1949 年迄今之體育型組織演變，由國家體委、教育部及中央軍委共同推動發展，現由國家體育總局、教育部體育衛生與藝術教育司及解放軍體育指導委員會共同執行（陳金盈、沈莉青及李雋麟，2010）。

日本於 1941 年將文部省（相當於教育部）體育課升格為體育局，統一管理全國體育工作、指導監督國民體育大會等（曾賢亮等人，1999），目前在文部科學省下設「運動青少年局」，設置企劃體育課、終身運動課、競技運動課、學校健康教育課、青少年課等 4 課及 2 名參事官，透過學校、社區和頂尖運動員優異的國際表現帶動全民運動風氣，我國與日本相似的是，以全民、學校及競技運動並行（林伯修，2010）。

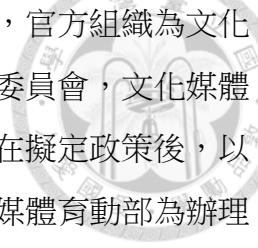
德國聯邦政府僅負責競技運動政策之制定，其餘如全民運動由各邦州訂定，且以民間運動組織為主、政府單位為輔，政府規劃後由民間執行；聯邦政府內並無獨立部會層級的體育運動組織，而是轄於內政部下的運動事務局與聯邦運動科學中心，運動事務局設置七個處及申請奧運專案辦公室，負責制定體育運動政策，聯邦運動科學中心規劃與協助運動科學相關研究（詹元碩，2010）。

紐西蘭組改後以「運動與休閒委員會」運作，其採績效導向，透過業務外包給民間辦理，定期評估確保效能，資訊並公開受外部監督，惟政府對於休閒、運動等規劃並不完備且缺乏協調，媒體環境也較我國薄弱而不利政策宣導；值得借鏡的是其績效制度，績效

良莠與個人薪資、升遷連結，其次為定期評估、公開透明（黃士魁、何信弘及李軾，2012）。

（二）與其他機關合併設置者

南韓中央體育機關的設置隨政府部門調整或政策變更，1980 年代以前多於文教部或文化部下設置體育局，或與社會局整合為體育國際局，1980 年代首次成立體育部，以舉辦亞運、奧運，1990 年代後歷經改制為體育青少年部、文化體育部、文化旅遊部（下設體育局）、文化觀光部（下設體育局），在組織精簡過程中，政府從事體育的職能逐漸縮減，併向民間體育團體過渡（王同茂等人，2006）。



英國中央體育行政組織可分為官方及半官方運動組織，官方組織為文化媒體運動部，半官方組織為英國運動委員會及英格蘭運動委員會，文化媒體運動部雖為官方組織，惟所聘人員不全然具備文職身分，在擬定政策後，以簽訂契約方式交由該二機構執行且鮮少干預；此外，文化媒體運動部為辦理2012年倫敦奧運，曾將組織調整為三大部門，其中包括運動及奧運司，任務並有爭取2018年世界盃足球賽等國際賽事的推動（李炳昭、湯添進，2010）。

法國中央體育行政組織最早於1936至1938年已設置運動與休閒組織部、1958年到2009年間分為「教育、青少年與體育部」、「青少年與體育部」、「青少年、運動與休閒部」、「教育、研究與體育部」、「青少年、體育暨社團生活部」、「健康、青少年、體育與社團生活部」及「健康與體育部」，整合運動、休閒、青少年、教育和健康業務於同一部門（掌慶維，2010）。

（三）無設置體育機關者

美國未設置全國性體育行政機關，體育事務均由民間體育團體自主運作，政府對體育政策不予干預或限制，也不直接提供財務支援，民間體育團體多元而蓬勃發展，相關的政府組織僅由「總統體適能、運動與營養諮詢委員會」對國民提出建議（曾賢亮等人，1999；陳瑩峰、高俊雄，2010）。

從文獻可知各國中央體育組織各有不同，各國因國情不同、組織制度及政策規劃等因素，即使同屬設置專責體育組織或與其他業務合併設置者，其組織型態、層級及任務亦有差異、各有優缺。我國體育組織的設置應考量國內的發展脈絡，再參考國外經驗逐步調整，以符需求。

我國從教育部體育司、體委會至教育部體育署，體育事務雖隸屬於教育之下或與教育相關，仍屬第一類「設立體育專責機關」之型態。尤其體委會和教育部體育署職掌體育政策之制定及執行，且由中央體育行政機關的歷史發展脈絡觀之，體育事務不曾與文化（如文建會）、健康（如衛生署或衛生福利部）、產業（如經濟部）等其他業務隸屬於同一部會，而是在獨立機關下規劃、推動體育政策。

二、變遷中的中央體育行政組織

體育組織在不同政治經濟環境下變遷，同時反映體育政策的變化，我國中央體育行政組織的發展可分為三個階段，分別是「政府遷臺前的中央體育行政組織（1912-1949）」、「政府遷臺後體育司設立前的中央體育行政組織

(1949-1973)」、「體育司及體委會設立後的中央體育行政組織(1973-2011)」(林國棟, 2010)。

民國 21 年以前教育組織法規雖訂有掌理體育事項, 惟僅由教育部社教司兼辦, 於後始有體育專責單位, 教育部內歷經「體育委員會」、「體育組」、「國民體育委員會」等單位。民國 30 年修正公布的國民體育法明定「教育部主管全國體育行政」, 全國體育行政主管機關始有法源依據; 38 年政府遷臺後因百廢待舉, 體育委員會遭受裁撤, 直至 50 年恢復為國民體育委員會; 62 年教育部將國民體育委員會升格為體育司, 下設學校體育、社會體育、研究發展三科, 該三科於後亦歷經組織及業務調整; 87 年由教育部體育司獨立出多數業務, 成立部會層級的行政院體育委員會辦理; 惟於組改後又回歸教育體系, 為教育部體育署(表 2-2)。

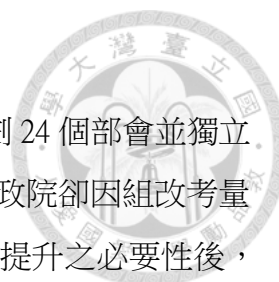
表 2-2 我國中央體育行政組織變遷表

時間	中央體育行政組織名稱	備註
1912-1927	教育部社教司兼辦體育業務	中華民國臨時政府成立
1927-1929	大學院設體育指導委員會	我國首度設置全國體育政策設計諮詢單位
1929-1932	訓練總監部國民軍事訓練處設體育科	由軍方主導體育業務
1932-1936	教育部設體育委員會	體育業務回歸教育部主導
1936-1939	教育部增設體育組	抗戰前夕臨時設置協同辦理體育業務的單位
1939-1940	教育部修正體育委員會章程	設設計及編輯二組
1940-1942	教育部體育委員會內部改組	改設學校體育及社會體育二組
1942-1945	教育部改設國民體育委員會	依國民體育法改組
1945-1949	教育部國民體育委員會改以組織條例設置	抗戰勝利, 政府擴大體育組織, 以提升體育組織人力
1949-1954	全國體育業務由教育部社教司及國際文教處辦理	政府剛遷臺, 戒嚴, 致力於反共, 體育行政工作幾乎停頓
1954-1958	教育部恢復設置教育部國民體育	設學校體育、社會體育、研究

	委員會	實驗三組
1958-1961	裁撤國民體育委會，體育業務歸併兼辦	政府緊縮編制
1961-1973	恢復設置教育部國民體育委員會	鑒於體育工作實際需求設置
1973-1979	教育部設體育司	首設全國體育業務專管單位，設學校體育、社會（含國際）體育、研究發展三科
1979-1982	教育部體育司改組	改設學校體育、社會體育、國際體育三科
1985-1997	教育部增設教育部國民體育委員會	依修正後的國民體育法增設，負責研擬政策、指導活動
1991-1997	教育部體育司再次改組	改設學校體育、競技運動、全民運動三科
1997-1998	行政院體育委員會以組織規程設立	中央體育行政組織升格為二級機關
1998-2012	行政院體育委員會以組織條例設立	二級機關性質之中央體育行政組織正式以組織條例設立
2012-	行政院體育委員會併為教育部體育署	政府組織改造結果

資料來源：林國棟整理製表，取自行政院體育委員會（2011）。《中華民國建國 100 年體育專輯：體育政策》。臺北市：行政院體育委員會。頁 52。

中央體育行政組織變遷過程中，不斷有成立二級部會的呼聲，民國 43 年國民政府即有考慮設置，惟因經費短缺不了了之；62 年教育部成立體育司，正逢我國在國際面臨中央打壓等外交黑暗時期，又有直接設「體育部」或「部會層級體育機構」的意見，期以體育突破困境，惟面臨政治經濟重大壓力而無結果；71 年民間體育團體「中華民國大專院校體育總會」（下稱大專體總）發起連署，向立法院建議於行政院下設「體育委員會」，在立法院支持、行政院反對的情況下，折衷於教育部下設置；76 年行政院開始修正「行政院組織法」，體育界又開始催生「體育部」，立法院也有 106 位委員聯署提案，設置



部會層級的聲浪達到最高點。

惟民國 79 年「行政院組織法草案」送立法院審查，規劃 24 個部會並獨立的體育機關，雖經時任立委紀政提案，表決後二讀通過，行政院卻因組改考量函請撤回，在大專體總向李登輝總統表示體育主管機關位階提升之必要性後，獲得認同並指示教育部立即研辦，86 年前副總統兼行政院長連戰先生核示在行政院下設立體育委員會，由行政院研考會負責規劃，體委會終於在 87 年成立（林國棟，2010；教育部體育署，2013）。

體委會成立後，與教育部體育司共同推動我國體育政策，體委會依組織條例所示，為全國體育行政主管機關，負責大部分的體育業務，教育部體育司於體委會成立後僅權管學校體育及衛生保健業務。在業務多改由體委會辦理時，教育部體育司當時僅剩一科（16 人），科長之上即為司長，無副司長及專門委員，雖有組織結構平扁化、控制幅度合理之優點，惟有難以負荷業務、暢通升遷管道等缺點。洪嘉文（2002）強調組織本身的設計和人力資源是否完善決定體育司的發展，建議應明確組織定位，順應民意保留體育司，以督導學校體育衛生業務，並修正改為學校體育衛生司及增設至三科。

體委會和教育部體育司的分工亦為當時立法院關注的重點之一，蔡秀芳（2001）研究體委會於民國 86 年 7 月開始籌備成立之初至 90 年 2 月底間立委質詢重點，發現最受重視的質詢議題分為「組織業務」、「競技體育」及「民間體育團體」，該三類質詢次數占總次數 56.7%，最重視的次類目包括「與教育部業務劃分」、「體委會、體育司組織調整」，爰認為體委會應儘快確認其業務職掌、組織定位，並與教育部做好業務分工，以發揮功能。

另對員工就體委會改制為教育部體育署有何看法，何郁慧（2012）研究民國 101 年 3 月間 136 位員工在組織變革認知、變革態度的差異情形及兩者關係等，發現員工對組織變革認知及變革態度僅抱持觀望態度、男性在「員工權益認知」的感受程度高於女性、教育程度為博士者在「變革適應認知」具顯著差異、約聘僱人員在組織變革認知各構面認同度普遍較低、員工組織變革認知對其變革態度具顯著預測力等，建議應凝聚變革共識，使員工認同、適應變革，並強化專業能力及建立良善溝通機制。

至於中央與地方體育行政組織之府際關係，依「國民體育法」規定，先後的主管機關教育部及體委會對省（市）教育廳（局）、直轄市教育局、縣（市）

教育局（處）有指揮監督責任。惟地方政府未設置體育局（處），體委會對地方政府教育局（處）因無直接隸屬關係而難逕行指揮監督；另教育部體育司透過教育行政組織系統，指揮監督地方政府是否落實學校體育業務（圖 2-1），並在互動過程與地方建立協力及夥伴關係（劉照金，2010）。

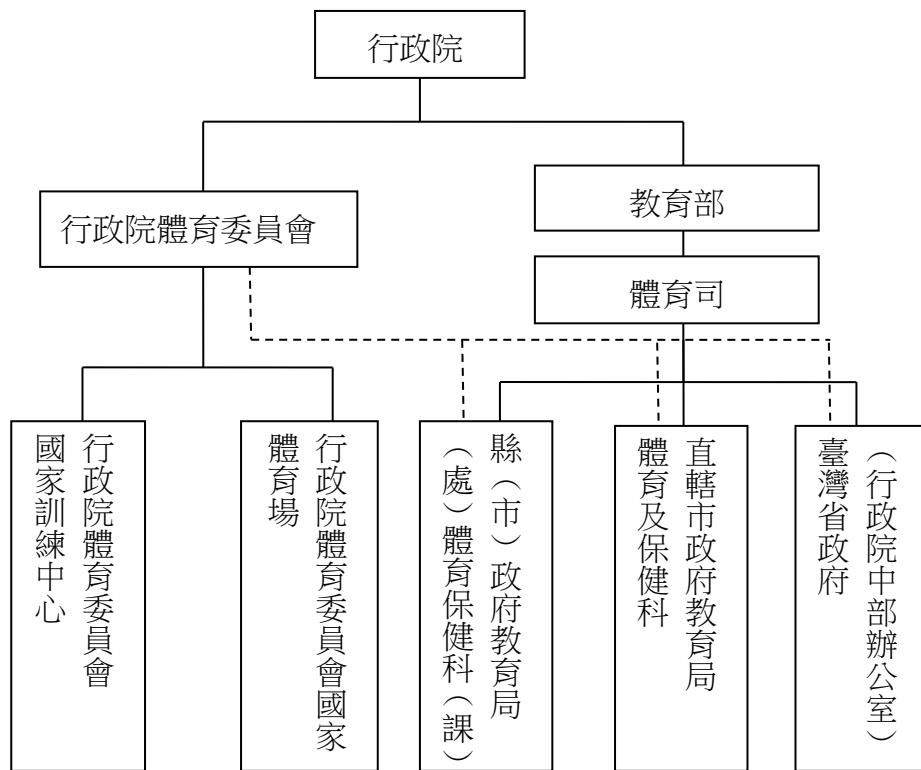


圖 2-1 行政院體育委員會與教育部體育司並存時期
中央與地方體育行政組織之關係

（註：實線為直接隸屬關係，虛線為非直接隸屬關係）

資料來源：劉照金（2010）。〈我國中央與地方體育行政組織之關係〉，

《國民體育季刊》39(4)，14-20。

由前可見探討我國中央體育組織發展情形者，多從組織變遷、組織文化、府際關係等層面分析，其中組織變遷及府際關係多為靜態的結構分析，組織文化則為動態，惟均涉及組織內外環境或新制度與行為者的互動，尤以組織文化對組織改制效益及政策績效影響最深，亦為本研究欲了解的重點之一。

三、組改過程相關主張

體委會成立後在組織改造推動過程持續面臨存廢與否的問題，民國 91 年行政院即規劃將其與文建會合併為「文化體育部」，民國 93、97 及 98 年規劃



與教育部合併，先後曾有三種不同選項，分別為「教育及體育部」、「教育及運動部」、「教育部」。改制為何種機關型態不僅與政策角色密切關聯，亦展現未來機關定位，在此過程，學者、政府及民間體育團體等有不同主張，分述如下：

(一) 維持單獨的專責機關

為透過體育提升我國國際能見度，避免在式微的國際關係遭中國大陸矮化，及於國際賽事快速、專業的處理相關問題，部分意見主張應維持單獨的體育專責機關。如古博文（2002）認為設置部會與否應考量國際發展的趨勢、國家永續的利益、民眾切身的需要，因事權集中有利決策、需整體規劃落實、體育肩負特殊任務等，有助國際兩岸交流及我國體育發展，有必要成立中央體育行政機關；蘇嘉祥（2010）從廣州亞運楊淑君事件、香港東亞運跆拳道裁判問題、北京奧運為名稱及進場序等事件，及台灣的國際地位說明運動是對外展現的重要方式，如降為教育部體育署，限於組織法恐面臨數量、素質不足，無法應付國際賽事等問題，因而主張不可裁併體委會，反要增加編制。

(二) 教育部下設專責機關或業務單位

針對體委會與文建會或教育部合併方案，部分文獻分析其優缺後，多認為在教育部下設專責機關，雖未符組織精簡目的，對推動體育業務卻是最適切的。例如葉憲清（2002）從學校體育發展、我國國情需要及組織結構與功能等方面分析，認為如設體育署能解決教育部體育司地位不高，未能爭取學校體育權利、體育署較有潛能提升我國競技成績及爭取舉辦國際賽會、免除過去體委會未能指揮地方政府體育局（處）等問題。

另就教育部曾就「教育及體育部」擬具體育單位的3個建議方案：1、體育健康司、競技運動司、全民運動司及國家運動訓練中心，2、體育運動署及國家運動訓練中心，3、體育健康司、競技運動司及國家運動訓練中心，洪嘉文及尤杏暖（2005）認為應以第二案為佳，因回歸教育部後，二級機關總數減少、體育事務不再分由體委會及教育部體育司二個單位處理、地方政府未設立體育局（處）之業務對應及領導統御等問題獲得解決，更達精簡目的。

張志堅（2006）亦探討當時規劃「教育及體育部」的3種組織型態，甲案成立三級機關體育署（局），雖為專責單位，卻不符組織精簡目的，乙案於教育部設學校體育司、競技運動司、社會體育司及國家運動訓練中心，較符

組織及人員精簡原則，丙案於教育部設健康體育司、社會體育司，雖符合組織精簡原則，惟無專責單位負責競技運動業務、司的業務過於龐大及體委會的人員如何安排均為問題，爰建議於教育及體育部下設體育運動署（局）。

此外，針對體委會面臨裁併的困境，劉宏裕（2009）從人力素質提升及組織結構統合兩方面提出建議，人力素質提升措施包括強化政府人力進修的责任與權利、考核與訓練接受政府補助的民間團體、仿效外國於體育大學設立政策研究中心，統合組織結構措施為明確區分競技運動與非競技運動的發展，整併後分設「體育健康司」及「運動競爭司」，以整合資源。

葉雅正、葉俊廷（2010）就規劃改制為「教育及運動部」設置 2 司 1 中心的型態，說明民間體育團體質疑以「司」層級領導全國體育發展，又附屬於教育體制下，恐有不易發揮、資源不足的限制，惟得以解決體委會於地方無執行單位難以整合的問題，期盼改制後能整合體育政策、提升體育競爭力。

（三）與其他業務改制為複合式機關

彭臺臨（2002）探討人力資源發展與國家競爭力的關係、現行政經脈絡下的運動發展環境，分析政府組織與「國民運動、文化需求及期望」、「運動發展及文化建設」、「國家競爭力有關之運動與文化指標」等關聯，及設立教育部、文化部、體育部、文化運動部的效益，發現體委會併入教育部之效益最低，改以體育部和文化部可各自在運動、文化發揮效益，設置文化運動部則有益國民健康文化之需求、形成創意休閒產業。

蘇瑞陽、葉正、亓湘（2006）提出教育部體育司與體委會併行有雙頭馬車領導、服務對象重疊等問題，體育司到體委會的人力編制由不到 20 人膨脹至 130 人，造成文官充斥、排擠體育經費，另提出 8 個改造方案及分析其優劣，認為設置行政院國家體育諮詢委員會及行政院國家運動訓練中心，將業務委外最符合組改理念，惟當時組改方案為教育及體育部，爰建議在組織及人員精簡下，參採如韓國或英國較宏觀及擴大整合的作法。

對於體委會的改制，相關文獻多同採意與教育部合併的方案，不僅符合組織及人員精簡原則，在體育長期歸於教育的發展脈絡中，對業務推動的正面影響多於負面，惟應於內部設立業務單位或專責機關、設立哪些業務單位各有不同意見，改制後是否達前述預期效益或產生其他影響，本研究綜整後予以分析。



貳、中央體育行政組織變遷相關研究

專書、期刊、碩博士論文對我國中央體育行政組織的變遷均有探討，其內容主要可分為三類，第一類為我國中央體育行政組織型態之變遷，第二類為學者研究國外中央體育組織設置情形及體委會改制預期效益，第三類為組織改造過程，政府或學者對體委會改制的意見、建議等。

第一類文獻，主要為專書或碩博士論文探討我國政府遷臺前迄今之中央體育行政組織、運作及中央與地方體育行政組織的府際關係，可知其政策發展脈落及組織定位。如花梅真（1998）研究民國 38 年政府遷臺後至 86 年中央體育行政組織之變遷過程；蔡秀芳（2001）研究體委會自民國 86 年 7 月籌備成立之初至 90 年 2 月底，立法院質詢體育事務如何分工；洪嘉文（2002）說明體委會於民國 86 年成立後，教育部體育司的組織設計與人力資源規劃；鍾裕文（2005）研究民族主義下創始的中央體育行政組織—教育部體育委員會（1932~1937）。

另劉照金、邱金松（2008）以政策變遷與組織變遷的關係，探討遷臺前迄今體育行政組織與政策角色的演變、模式及趨勢；許振明（2010）以組織理論探討政府體育行政組織及民間體育組織；劉照金（2010）研究 1911 年至 2010 年各階段中央與地方體育行政組織之互動與變遷；體委會（2011）委託學者研究 1912 年至 2011 年之中央體育政策及其行政組織之變遷；劉照金、張俊一及邱金松（2013）從歷史脈絡探討 1911 年至 2013 年中央體育行政組織與政策角色的變遷過程與模式。

從中可知探討組織變遷時，多以歷史脈落、組織理論、政策變遷等層面分析，顯示組織變遷與政治經濟環境及政策定位相關，並隱含行為者與環境、制度的互動。因此本研究以過去研究成果為基礎，探討改制後行為者與組織之互動，如何影響組織變遷及運作等。

第二類為學者以期刊發表國外中央體育組織設置情形及體委會改制預期效益，探討國外中央體育組織設置情形者。如劉照金及鄭志富（2003）從國家涉入運動的動機，比較愛爾蘭、加拿大、澳洲、英國、美國政府涉入運動的模式；曾慧青（2008）分析、比較世界各主要國家的體育組織型態；黃士魁、何信弘及李軾揚（2012）研究紐西蘭「運動與休閒委員會」的組織轉型與創新；李炳昭、湯添進（2010）說明英國中央運動行政組織的運作；林伯修（2010）分析 2000 年至 2002 年日本的中央體育組織及其政策。

另洪恩娥、湯添進（2010）探究 1960 年至 2009 年南韓中央運動機構的變遷；陳金盈、沈莉青、李雋麟（2010）研究 1949 年至 2001 年中國大陸中央體育行政組織的轉變；掌慶維（2010）分析 1958 年至 2009 年法國中央運動行政組織及現行政策重點；詹元碩（2010）分析現行德國官方的運動部門及民間運動組織。分析體委會改制預期效益者，如王同茂、陳志一及張志堅（2006）從民國 93 年行政院組織法修正草案，規劃在教育及體育部架構下的中央、地方體育行政組織；何郁慧（2012）探討民國 101 年 3 月間，體委會 136 位員工組織變革認知及對其變革態度之影響。

前述文獻為學者探究國外中央體育組織設立及變遷情形，主要分為單獨設立體育機關、與其他業務合併設立及未設立體育機關等三種，各有不同運作模式，其優缺可供教育部體育署作為改制後的參考。

第三類文獻為政府機關人士或學者以期刊發表，體委會改制可採取的方案。包括主張（一）維持體委會或部會層級，如古博文（2002）認為我國有必要成立中央體育行政機關；蘇嘉祥（2010）認為體委會不應裁併，還要擴編；（二）在教育部下設專責體育機關或為內部單位，如葉憲清（2002）探討 3 個組改方案—保留為中央部會、回歸教育部設體育署、與文建會合併成立文化體育部；洪嘉文及尤杏暖（2005）、張志堅（2006）說明改制為教育及體育部的 3 種體育組織建議方案；劉宏裕（2009）說明成立教育體育部後設置 2 個司的看法；葉雅正、葉俊廷（2010）分析改制為教育及運動部，設置 2 司 1 中心之效益；（三）參考國外經驗設立複合式部會，如彭臺臨（2002）建議運動發展與文化建設組織合併；蘇瑞陽、葉正、元湘（2006）提出 8 個改造方案及其優劣，建議參考韓國及英國的整合作法。

體委會改制為何種型態雖有不同建議，惟主要可分為前述三種態樣，各方案均有其體育專業、員額配置、配合組織改造目的或本位主義等考量，選擇改制為教育部體育署後是否達其預期效益、有何影響，本研究一併探究之。

參、小結

回顧相關文獻可了解我國中央體育組織長期由教育部設置內部單位規劃、執行，體委會成立後，僅學校體育業務仍由教育部體育司主政，惟在我國全民及競技運動均以學校體育為發展基礎的情況下，體育事務分為二個機關執行確有調整或整併需要。雖相關改造方案及所持理由各有不同，回歸教育部卻為學界和實務

上的共識；另部分研究指出府際關係上，體委會於地方未有相應的體育局（處）、影響業務推動等問題，釐清回歸教育體系是否隨之改善。

此外，部分文獻雖有探討國外中央體育行政組織設置情形，或建議與其他業務合併為綜合型組織，惟並無比較國外與我國體育發展、文官制度等差異，縱與其他業務整合有助組織、人力精簡，在國情及發展脈絡不同情況下，未經評估直接效仿恐致領導統御、組織文化融合、業務孰輕孰重等問題。

討論體委會改制的相關論述中，較少由組改四法分析，缺乏制度層面的研究。多探究改制後業務推展順利與否，未分析組改後制度變遷帶來的正面或負面效應為何，更未就負面效應提出解決策略，尤其二個機關、單位的合併又涉及組織文化等非正式制度，忽視制度對行為者的影響，及行為者與制度間如何互動等問題。

值得一提的是，有文獻指出無論中央體育行政機關為何種型態，重要的是組織領導者與成員能夠建立具共識的組織文化及持續創造良好的組織績效，進而使政策制定及執行獲得最大效益。此亦為政府再造強調的，應重新檢視整體業務後進行組織塑身，而非為精簡組織、人員數量之組織瘦身。另改制後組織成員的互動及其創新作為等非正式制度雖較組織、人事變化不易觀察，應一併了解。

第三節 新制度主義理論



20 世紀以來政治學和經濟學等社會科學致力於解釋人的利益和偏好如何形成、理性是不是給定(given)的天賦能力、人怎麼選擇和行動、理性、制度、文化等在人的選擇和行動中扮演了什麼角色、人有無自主性和自由等問題。

政治學曾先後以傳統制度主義(institutionalism) (19 世紀末至 20 世紀初)、行為主義(behaviorism) (1950 年代至 1960 年代) 和新制度主義(new-institutionalism) (1980 年代迄今) 分析之 (李英明, 2005: 2), 其中新制度主義改善前述二種理論之缺點及結合其優點後, 增加對人和制度互動之解釋力, 對政治理論發展及分析政府實務運作造成影響, 形成一股新制度主義風潮, 對本研究亦能進一步釐清。

以下先說明新制度主義發展背景、理論內涵, 再回顧採新制度主義觀點之研究成果, 統整對本研究可供運用、啟發之處。

壹、理論背景及內涵

新制度主義源自傳統制度主義及行為主義, 在方法論上, 傳統制度主義從國家、正式制度等宏觀、整體的角度研究, 行為主義從個人行為之微觀、個體的角度研究, 二者在研究方法上均有偏頗及缺失, 因而產生企圖調和二者的新制度主義; 又新制度主義因為不同科目使用, 發展出不同的理論內涵, 主要分為理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義, 分別說明理論背景及內涵 (李英明, 2005: 2-13) :

一、理論背景

(一) 傳統制度主義 (19 世紀末至世界第一次大戰間)

政治學的發展植基於制度研究, 為了解政治或制度如何為最好的運作, 以歷史研究法、法律研究法及制度研究法, 探討國家的起源、性質、分類, 政府的結構及類型、憲法條文及類別等正式制度, 惟未對文化、習慣等非正式制度進行探究; 其方法論係採整體主義, 從唯實論強調制度對人的行為的影響, 認為制度是鑲嵌(embedded)在歷史發展脈絡, 人的行為是歷史制約下的結果, 從而展現宏觀的制度或結構決定論結果, 而忽略個人有其自主性。

然而, 傳統制度主義對「好政府、好統治或好國家如何可能」等規範性



或具價值判斷之研究，為後來的行為主義所批判，強調應以價值中立、人的自主性（個體的理論選擇）為論述基礎，不過，傳統制度主義對歷史發展脈絡的重視後為新制度主義留下重要的基礎，並為解釋制度變遷的重要要素。

（二）行為主義（1950 年代至 1960 年代）

政治學發展受到「行為科學」影響，批評傳統制度主義的法制分析過於靜態，未能涵蓋所有相關變項，無法解釋實際的政治運作與決策過程，轉而強調政治學應以人與行為為研究焦點，主張應透過經驗研究，建立法則及量化方式進行預測，使政治學科學化（任德厚，2008：113、蔡相廷，2010：41），在結合心理學研究法、社會學研究法，探討權力的形成、分配及執行等。

從而正式制度被化約為「黑箱」(black box)，概括為系統，重點在分析行為者透過行為或理性選擇對系統的輸入，以微觀的角度強調行為者可以透過理性選擇來展現自主性，惟對於系統如何將輸入轉化為輸出的具體運作過程尚無多做著墨，且未解釋「人的自主性是給定的(given)嗎」、「制度、歷史或總體對人是單純的限制或決定，抑或可賦予人行動或選擇的可能性」等問題。

（三）新制度主義（1980 年代後）

新制度主義一詞最早出現於 James G. March 和 Johan Olson 在 1984 年發表〈新制度主義：在政治生活中的組織因素〉(The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life)，該文說明行為主義所具之簡約主義(reductionism)、功利主義(utilitarianism)、功能主義(functionalism)、工具主義(instrumentalism)和背景主義(contextualism)等特徵，並批評為了解人的有限理性、偏好或利益常處變化的狀態，將人抽離社會脈絡等不符實際之假定。

因行為主義對正式制度的規避已難解決 1960 年代後各國發生的重大問題，如石油危機、民主轉型等，以 Skocpol 為首的學者紛紛主張「把國家找回來」，新制度主義在此脈絡下產生，並結合傳統制度主義在歷史、結構因素的制度分析及行為主義動態的理論建構等優點，探討制度變遷的動態過程。

Vivien Lowndes 指出從傳統制度主義到新制度主義有六個轉變，分為研究焦點從組織轉變到規則、兼顧正式及非正式制度、靜態的制度形式到動態的制度過程分析、從價值提倡到價值批判的立場、從整體政府系統到個別政治制度的概念、從自主到鑲嵌的制度概念（Lowndes, 2002：97-101、金國柱，2012：16-17），可見兩者雖均以制度為研究對象，惟歷經各階段政治學發展之改善後，將過去未受關

注的因素納入，使研究範疇、方法及結果更加廣泛而完整。



二、新制度主義三大學派

新制度主義本身有許多論述，研究者對其亦有不同分類，如 Guy Peters 將新制度主義分為規範制度主義(Normative Institutionalism)、理性選擇制度主義 (Rational Choice Institutionalism)、社會學制度主義 (Sociological Institutionalism)、歷史制度主義(Historical Institutionalism)、實證制度主義 (Empirical Institutionalism)、國際制度主義(International Institutionalism)及利益代表制度主義(Institutions of Interest Representation)，其中廣為使用的分類為 Peter Hall 和 Rosemary Taylor 提出的理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義，其對行為者的假設、制度形成、維持及變遷的原因各有不同看法，分述如下：

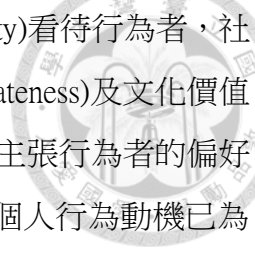
(一) 理性選擇制度主義

理性選擇制度主義著重於制度如何創設、形成的解釋，以算計途徑(calculus approach)假定行為者都有固定偏好且為完全理性者，基於自利動機採取之策略性互動(strategic interaction)是為達利益極大化。為此有賴制度的設計及運作，該理論將行為者的互動視為自變項，制度為依變項，制度外生於人的行為，為行為者互動後所創設之多數能接受的遊戲規則，反映行為者互動過程中的各取所需，而非歷史過程或天賦理性的結果(Hall and Taylor,1996:13)，理性的行為者願意遵行制度，以降低交易成本、解決集體行動的困境等，若未依循制度則受懲罰，顯示行為者既創設制度又受制度拘束(Peters,1999:43)。

當既存的制度以不足以解決行為者的問題，行為者將依其需求改變制度，社會的集體偏好可修改制度、使制度發生變遷，而制度變遷的成本收益關係為決定制度是否發生變遷之關鍵，只有在預期效益大於成本的情況下，行為者才有誘因推動制度變遷，由效益高的新制度替代效益低的制度（郭榮堯，2011：45）；惟其僅能對行為者短期獲得與結果進行效益評估，而無法對長期事件的影響及複雜多變的情境具預測能力（陳癸郁，2014：21）。

(二) 社會學制度主義

社會學制度主義認為制度不僅包括正式的規則，尚涵蓋文化、習慣等非正式制度，甚至將制度的定義與組織、文化劃上等號(Peters,1999:105-106)，其對制度的廣泛界定已模糊「制度」與「文化」的界線(Immergut, 1998: 14-16)，



相較於理性選擇制度主義以工具性邏輯(logic of instrumentality)看待行為者，社會學制度主義強調社會適當性的邏輯(logic of social appropriateness)及文化價值(March and Olsen, 1989:160)等採文化途徑(culture approach)，主張行為者的偏好內生(endogenous)於制度本身，因受制於所鑲嵌的環境下，個人行為動機已為制度決定，並依當下的環境做出社會正當性的行為，而非僅考慮利益極大化(Hall and Taylor,1996:954-957；林韋誠，2006：27；蘇子喬、王業立，2010：8-9)。

有關制度的延續與變遷均與文化相關，因社會的價值信念會持續影響之後的行為者，使制度穩定發展，甚至限制變遷方向。制度變遷係因行為者信念或社會適當性改變後，制度隨環境改變變遷，因此當行為者適應環境變化時，制度也跟著修正(March and Olsen,1989; Peters, 1999，轉引自呂柏毅，2014：23)，惟將文化視為制度儼然無視行為者的自主性，尚難合理解釋制度變遷。

(三) 歷史制度主義

歷史制度主義是兼採算計途徑與文化途徑的折衷觀點(Hall and Taylor,1996:939-940)，一方面認為制度中的行為者能在制度結構中，為追求利益努力，另一方面強調利益與目標係由制度所界定，不會憑空產生(胡婉玲，2001：82)。其所研究之制度範圍包括鑲嵌於政經體系中的正式及非正式制度，在穩定時期時，制度為影響行為者之自變數，遭遇危機造成制度變遷時，則為依變數(Thelen and Steinmo,1992)，制度與行為者間隨著環境相互影響；另並著重對一段較長時間的歷史進行探究，以了解制度形成、變遷等過程中，制度與行為者關係之變化。

在制度變遷研究上，強調「路徑依賴」的概念，係指前一階段所作之選擇會對下一階段產生影響及限制，因制度發展過程存在報酬遞增(increasing returns)的效益，使行為者往往採取原有制度，以免增加學習或適應等成本，久而久之，使制度發展「鎖入」(lock-in)特定的脈絡而不易變動，惟在制度的長期發展中，會在特定的關鍵時刻發生制度的重大變革，進而形成一個新的均衡狀態，這個新的均衡狀態維持一段時間後，復於另一個關鍵時刻重新形塑一個均衡狀態，周而復始，形成斷續均衡(punctuated equilibrium)，以此不斷發展下去(Krasner, 1984: 240-242)。

綜上，前述三大學派各有其對制度發展的不同解釋，相較於理性選擇制度主義以微觀角度認為制度為行為者所決定，及社會學制度主義以宏觀角度



認為制度即為文化或組織之反映，忽略行為者之自主性等各有偏頗與遺漏之處，歷史制度主義能結合兩者優點，說明制度與行為間的關係、制度的變遷等，較能妥適分析組織改造後之成效為何，爰採歷史制度主義為研究途徑。

三、歷史制度主義之理論內涵

為透過歷史制度主義分析組織改造成效，有必要針對其理論內涵再予深入說明，以了解組織改造後應關注哪些正式或非正式的制度對行為者產生何種影響，行為者對此類制度的變動有何作為因應，制度發展是否產生路徑依賴之效果，或有無於特定的關鍵時刻發生重大改變及產生斷續均衡之情形，對此，透過歷史制度主義之主張及相關核心概念加以釐清。

(一) 歷史制度主義的特徵

依據 Peter 和 Taylor 的觀點，歷史制度主義有 4 個特徵(Peter and Taylor,1996:954-958，轉引自胡婉玲，2001：60-62)：

- 1、結合算計途徑與文化途徑，以較宏觀之觀點定義制度與行為者的關係，重點置於規範、過程及慣常的程序。透過理性的觀點將行為者的利益與制度相結合，認為行為者為「有限理性」，而非利益極大化者，並在和不同行為者的互動中得出最適反應。
- 2、權力於制度實際運作中存在偏差(bais)，偏差是指制度不僅制約行為者行為（自變項），也為行為者為追求利益產生的特定規範（依變項），亦即主張每個制度的形成有權力不對等的情形，在制度不對等時，制度中的弱勢行動者有機會伺機改變制度。
- 3、制度與歷史存在一種互為因果的關係，強調制度的延續性、結果的不確定性及歷史中的偶發性因素(contingencies of history)。除運用路徑依賴的概念解釋制度如何受到歷史影響，產生制度穩定的結果，同時將歷史因素中的時間序列拉長，分析行為者的行為，並認為行為者在不同時間點可能受到偶發或非預期的因素影響。
- 4、相較於理性選擇制度主義強調行為者策略，及社會學制度主義陷於制度決定論，歷史制度主義注重制度如何限制行為者的行為，也重視制度的限制性與如何被破壞等變遷之可能性，制度並非政治的唯一結果，反強調制度與理念或思想等其他因素之互動情形。

綜上，可知歷史制度主義的折衷色彩，其融合理性制度主義及社會學制



度主義對制度定義廣狹、行為者的偏好及理性、時間長短等差異，採取動態的變遷觀點，長時間觀察行為者與制度的互動過程，以了解制度對行為者偏好的形塑、行為者非固定的偏好對制度的影響等交互作用，並能分析行為者與制度轉變的原因。

(二) 制度的變遷及穩定

歷史制度主義之理論內涵主要闡釋制度為何穩定發展及在面臨何種情形時產生變遷，相關的概念包括路徑依賴、關鍵時刻及斷續均衡，制度因路徑依賴而穩定發展，制度與環境及制度內部本身保持某種平衡，若制度變遷過程出現關鍵時刻，則可能產生重大變革，在達到新的平衡點後形成新的均衡，依此不斷循環，前揭概念內容分述如下（陳美伶，2014：11-15）：

1、路徑依賴

Stephen D. Krasner 提出路徑依賴概念說明制度得以持續穩定的原因，其意義為主要行為者於偶發狀態隨機所做的制度選擇，除形塑行為者偏好、利益，使其受限於制度結構中，行為者從自利觀點出發，為避免選擇其他制度伴隨的成本，即制度所存報酬遞增之強化效果，制度轉換的成本隨時間推移增加，使既有制度持續運作而難以改變，在此模式下可歸納有二種序列：

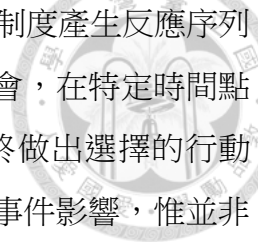
(1) 自我增強序列(self-reinforcing sequences)：

Bernhard Ebbinghaus 將自我增強序列視為一種透過網絡效果來擴散的社會機制(social mechanism)，即當越多行為者使用此一制度，回饋會隨之增加（王啟明，2010：37）。行為者在制度發展的初始階段選擇特定方案，因行為者間利益的相互制衡，或政策執行越久，產生社會正當性及效益遞增效果，導致後續制度發展限縮於既存路徑而排除其他方案，此制度再制過程為正向回饋，使制度基本結構持續存在。

(2) 反應序列(reactive sequences)

反應序列係指制度運作過程中，一連串相關事件形成序列鎖鏈，同時是對先前事件的反應，亦為後續事件的原因(Mahoney, 2001:111-115)，為一種轉換或可能逆轉早期事件的強烈反應過程。在序列中，特別強調早期事件對最後結果的影響，因為過程中的小變化在最後序列會隨著時間累積產生大的差異，使新的關鍵時刻產生，原有制度結構改變、產生變遷（江慧萍，2009：29）。

2、關鍵時刻



Ruth B. Collier 和 David Collier(2002)認為關鍵時刻為當制度產生反應序列或面臨危機時，侵蝕制度的再製機制，進而提供行為者機會，在特定時間點造成制度顯著改變。在關鍵時刻可作為選擇的選項和最終做出選擇的行動者，通常源於先前的事件和過程，可見該選擇亦深受早期事件影響，惟並非所有選擇點均為關鍵時刻，僅限縮於對未來結果有重大影響者，且在關鍵時刻做出決定性的選擇後，行為者很難逆轉該選擇及後續影響，其主要由兩個要素界定，一為該選擇點上，行動者還有其他方案可以選擇，二為對後來事件發展產生限制的選擇點(Mahoney,2001:113；轉引自林國明，2003：8)。

Norgard 指出關鍵時刻出現的原因有三，個體意念的改變、制度與環境失衡、出現破壞制度穩定與地基點的重大外力（曾建元，2001，轉引自呂柏毅，2014:16），呂育誠則透過內在動因(endogenous motive)和外在動因(exogenous motive)說明依循路徑依賴發展的制度為何會在關鍵時刻發生改變，內在動因係指制度本身的內生因素，隨著長時間的發展，制度內部的各種因素彼此產生些許矛盾與衝突，外在動因為制度外在環境的變動（呂育誠，2002：154），當內部既存矛盾衝突或外在環境已達臨界點(conjuncture)狀態，一旦遭遇特定刺激，使制度陷入危機中，制度須改變始能因應內部衝突或承受外在壓力，這些偶發性的因素並非全不可測，它是在長期歷史的制度發展過程所醞釀、累積而成，只是行為者當時沒有察覺，後來卻已形成選擇的限制（賴怡真，2007：13-14）。

3、斷續均衡

Krasner 以斷續均衡說明制度變遷的後續發展，其認為斷續均衡意味著制度會在特定均衡下維持一段時間，即於關鍵時刻出現導致制度發生變遷後，改變的制度將重新形成另一個均衡，並依路徑依賴的自我增強序列穩定發展，直到下一個關鍵時刻出現，再次發生變遷，如此周而復始的循環，惟未有一個終極的均衡，而是不斷遭遇失衡後，再度趨向下一個平衡(Krasner,1984:240-242；呂柏毅，2014：16；陳美伶，2014：13)。

另 Krasner 認為斷續均衡的看法預設了更多不確定因素機會的產生，制度從長期的角度看來是不穩定的，但會經歷一些危機的影響帶來相對而突然的改變，制度穩定時期形塑了政治政策與結果，制度受破壞時期反為政治政策與結果所形塑，其概念點出制度的演化有時是不在制度設計者的控制範圍

內，其變遷過程更具高度複雜性，Ellen Immergut 即表示歷史事件具有因果關係(causality)，同時也具有偶發性與不規則性（Immergut,1998:23），此也證明歷史制度主義所強調的，應以較長的時間序列了解制度如何受預期與非預期因素的影響而變遷（胡婉玲，2001：63-64），與理性選擇制度主義關注特定時間下，理性的行為者為追求偏好即大化而掌握環境因素不同。

（三）制度變遷的原因

Thelen 和 Steinmo 在制度動態論的觀點下，解釋制度產生變遷的原因（Thelen and Steinmo,1992:16-17；胡婉玲，2001：62-63；賴怡真，2007：16-17）：

- 1、社會經濟或政治脈絡發生巨大改變，使潛在制度明朗化，並伴隨政治結果的意涵。
- 2、社會經濟脈絡或政治權力的改變，使行動者可透過既存制度追求目標。
- 3、外在環境的改變，造成既有制度中的原有行為者轉換目標或策略，即原有的行為者欲在既存的制度內追求新的目標。
- 4、行動者調整策略以適應制度改變，而此改變可能造成制度崩潰，或在制度限制下，藉由特有的政治鬥爭進行一點一滴的改變。

綜上所述，歷史制度論不僅突破過去僅對正式制度進行靜態研究的藩籬，在結合理性選擇制度主義和社會學制度主義的優點後，能合理假設行為者的偏好、制度和行為者間的雙向關係，且納入非正式制度及對歷史動態、過程的強調，使得因果關係的解釋上更為清楚，從而能掌握制度為何及如何形成、變遷，對於本研究分析組織改造前後行為者與制度的互動、制度的發展等情形能有適切的了解。

貳、新制度主義相關研究

有關新制度主義相關研究可約略分為二類，一類為專書、期刊探討理論相關內容及限制者，主要說明理性選擇制度主義、社會學制度主義及歷史制度主義之方法論、理論內涵、與其他研究途徑比較及限制等，另一類為期刊或論文以新制度主義為研究途徑，研究制度的變遷或政策改變後的影響，其中主要以歷史制度論分析者占最多數，社會學制度主義次之。

第一類文獻包括 Steinmo、Thelen 和 Longstreth(1992)比較、分析歷史制度論；Peters(1999)以新制度主義說明制度在當代政治理論的應用；Jan-Erik Lane 和 Svante

Ersson (2002) 針對政治制度所影響到的政治、經濟與社會結果，以新制度主義進行驗證；李英明 (2005) 說明新制度主義中三種理論與關係網絡、社會資本間之關係；薛曉源、陳家剛 (2008) 以全球化為背景，探討新制度主義三大理論內涵及其應用；郭榮堯 (2011) 比較傳統制度主義、新制度主義與 North 制度變遷觀點。

王躍生 (1997) 重新檢視制度的意義、起源、功能及範圍，從經濟學的供需理論說明制度的需求、創新、失衡到變遷，認為應從國家理論和產權理論了解制度結構及制度與國家、經濟發展之關係，並以東歐國家從計畫經濟到市場經濟的改變，探討不同制度變遷下的成本和收益，對制度如何變遷十分著重。

謝俊義 (1998) 認為制度與公共行政實務息息相關，因而借用政治學、經濟學、社會學探討新制度論的學說，結合新制度論與公共行政相關議題，如誘因結構、公共服務制度設計、行政決策、行政改革與政策網絡等，透過初步的整合觀點，未來能更清楚梳理公共行政的研究系絡。

吳得源 (2003) 從組織理論觀點解釋國際關係社會建構論，與社會學制度主義有其共通性，認為社會結構論在強調行為者與結構間的相互構成、利益與認同透過互動交互主觀過程而內生形成等論點，與社會學制度主義不謀而合，兩者有其互補相容之處，未來應進行科際整合，以精進相關研究並為所用。

郭承天 (2009) 說明 20 世紀末興起的「後現代政治經濟體」，已顯示傳統政治經濟學理論逐漸失去解釋能力，因而主張以跨領域、兼論個體、中層及總體分析層次的新制度論，研究後現代的政經議題，該文並以新制度論分析，指出發展國家論強調國家角色的論述已不足為用，而提出「發展制度論」取代之。

黃宗昊 (2010) 認為歷史制度論是一個問題意識、方法立場、理論建構三者緊密結合的學派，研究者自經驗的問題意識，欲解答真實世界的困境，並由此引導出特定的方法立場和理論建構模式，該理論兼用質化與量化的研究方法，並由整合觀點和權力途徑探討制度運作，能發展出有效解釋歷史過程的制度變遷模式，未若歷史制度論，對長期的歷史分析流於簡化。

蔡相廷 (2010) 從政治學研究途徑探討歷史制度主義的興起與研究取向，認為歷史制度論的問題假設符合真實世界的經驗，比較歷史的方法使解釋具時效性，路徑依賴與權力不對稱的突顯政治生活的特徵與複雜性，應用於個案研究的分析上具有深刻的解釋力，對於相關制度的解釋為適切的分析架構。

陳癸郁 (2014) 從 Hall 和 Taylor 與 Hay 和 Wincott 對三種新制度主義差異的對

話，認為新制度論最大的困境在過度強調均衡與結構作用、缺乏對變遷動力來源的解釋、忽略制度中行為者的角色，對此建議應釐清制度分析層次及將「理念變因」做概念化的處理，以拓展理論的深度；另評析 Vivien Schmidt 提出「論述制度論」試圖矯正三種新制度論過度結構化、受限於路徑依賴、文化規範與固定利益等因素，而無法對行為者自主行動做合理解釋的缺陷，其認同 Schmidt 所述，制度分析應從行為者理念與論述著手，始能改善政策制定過程及對公民參與有所啟發。

由前所述可知在全球化的時代，新制度主義相較其他理論能更進一步的解釋後現代國家的政治經濟發展情形，相關學者也試圖結合新制度主義與其他理論，期能截長補短、有效說明制度為何及如何變遷，惟新制度主義仍有其研究限制，對此，學者提出解決方式，認為應結合其他論述加以彌補，儘管如此，對事件因果關係之解釋，依然是有效的研究途徑。

第二類文獻主要為對憲政體制及公共政策中相關制度變遷之研究，由憲政體制的變遷研究者，如徐正戎、張峻豪（2004、2007）、曾建元（2004）及蘇子喬（2010）以新舊制度論分析我國憲法及憲政體制變遷情形、謝易宏（2012）採用新制度論解釋為何立委選舉制度於 2004 年改制為單一選區兩票制；由公共政策的變遷概念研究者，如林韋誠（2006）以社會制度論分析美國制度化台海穩定的角色與過程、陳恆鈞、江慧萍（2009、2010）從路徑依賴觀點分析樂生事件與新莊捷運限制制定之因果關係、彭雪峰（2015）以歷史制度論探討我國基本工資政策的發展脈絡，以下分述與歷史制度論相關者。

蘇子喬（2010）以歷史制度論探討台灣於 1991 年至 2010 年之憲政體制變遷過程，說明 1990 年代以來，憲政體制變遷是受到修憲、大法官釋憲與實際憲政運作等三種動力交互作用促成，第一次到第三次修憲造成的路徑依賴，使憲政體制確立為半總統制中的「總理總統制」，2000 年政黨輪替後又轉為「總統議會制」。

謝易宏（2012）結合理性選擇制度論對「理性自利行為者」的預設、歷史制度論「關鍵時刻」的概念及社會學制度論對行為者「脈絡化認知」的強調，解釋台灣立委選舉制度變遷為何在 2004 年以單一選區兩票制的形式出現，其認為「綜合性新制度解釋」可以整合「行動—結構」因素與「內部—外部」行為者間的交互作用與影響，從中看出選制變遷的完整圖像。

胡婉玲（2001）在說明新制度主義的三種研究途徑後，認為歷史制度主義對制度的形成是內生觀點具說服力、可掌握制度變遷的方向而非制度變遷的結果、突

破理性選擇學派的解釋力及重視非正式制度對制度變遷的影響，因而選擇該理論分析歐洲議會職權的變遷情形。

賴怡真（2007）從歷史制度論的觀點分析師資培育制度的變遷過程，探討行動者處於既有制度侷限的範圍內，如何在關鍵時刻擇定特定的政策方案，使制度造成變遷；制度改變過程中，制度與行動者有何交互作用及制度變遷如何發生，研究發現制度內部及外部環境發生改變，致制度陷入危機，終於關鍵時刻造成改變。

劉宜君、陳敦源（2007）結合新制度主義與政策網絡二個理論，分析地方政府分擔健保費之爭議，除建構一種府際關係的新制度論網絡分析外，並期突顯網絡途徑在政策過程的價值，及改善新制度論無法精確描述互動成本之不足，研究發現網絡中的行為者基於自利動機採取的不同行動，形塑府際網絡之間互賴、衝突、合作等不同面貌，進而對政策結果產生不同影響。

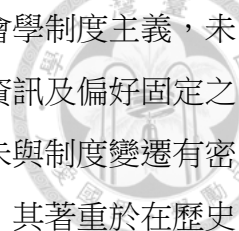
江慧萍（2009）從路徑依賴觀點探討樂生事件發展歷程，聚焦於樂生療養院在何種情況下被選為捷運機場預定地、影響事件發展的因素有哪些、利害關係人對事件之行為改變程度為何等，並輔以量化問卷與質化訪談方式，闡明樂生事件之路徑因果關係、檢視新莊里民對樂生事件發展路徑之影響因素的認知看法及這些影響因素對事件行為改變的程度為何。

余宜娟（2012）以歷史制度論及斷續均衡理論檢視我國溫室氣體減量政策 20 年來之發展，指出該政策因應關鍵時刻而發生 3 次政策變遷，及有 4 次為發生政策變遷之結果，另次系統的反應序列顯示政策動態之變遷發展，最後並進一步對斷續均衡理論、政策與制度研究相結合進行反思。

綜上所述，相關研究多以歷史制度論進行個案分析，分析對象包括憲政體制、法律制度、公共政策之正式制度變遷，惟對非正式制度的影響併予著重，行為者與制度間的互動亦非單向關係，而是彼此相互影響、有其因果脈絡可循；此外，部分研究為使解釋更具效力，結合其他理論分析之，對新制度主義的發展或許有所助益，惟恐為獲得特定結果而進行之選擇，此種情形應予避免。

參、對本研究之啟示

新制度主義分為三大學派，三大學派因對行為者理性與偏好的假定、制度範圍之定義、所觀察的制度變遷發生時間之長短等有所差異，而各自發展出不同的



理論樣貌。歷史制度主義為結合並修正理性選擇制度主義及社會學制度主義，未能適切解釋真實世界的研究架構，認以行為者為未能完全掌握資訊及偏好固定之有限理性者，另制度雖涵蓋非正式制度，惟尚非擴及到文化等未與制度變遷有密切關聯者。相較於理性選擇制度主義將重點置於制度如何形成，其著重於在歷史發展過程中，制度為何及如何變遷，以長時間而非特定時間點觀察制度從形成到變遷之間，行為者與制度的相互影響，制度非固定的自變項或依變項。

本研究目的旨在了解教育部體育署於組改後制度變遷產生的影響，需先釐清組改時哪些制度發生變遷、哪些行為者在制度變遷過程與制度有何互動、哪些正式制度及非正式制度於變遷過程造成影響等問題。體委會改制為教育部體育署在政府推動組織改造的脈絡下進行，在這過程主要由行政院研考會、人事局、主計處等機關規劃推動，其他機關多為配合辦理；改制後部分制度因應組改四法變動，包括由二級機關改制為教育部所屬三級機關，連動組織型態、員額及職等之人事編制，另教育部體育司與體委會兩單位的整合對組織文化及行政慣例有何影響，期以歷史制度主義妥適解釋這些正式制度與非正式制度變遷情形及組改影響。

除制度變遷外，行為者在組織改造過程的偏好及作為亦需分析，改制前對於體委會應改制為何種組織型態、改制後行為者的作為有無改變、若改變對體育政策推動有何影響等，對此透過訪談前體委會、教育部體育司或教育部體育署人員、地方政府教育或體育局處、立法委員、民間體育團體等予以了解。

從相關文獻可知，改制前體委會及體育團體對於我國中央體育行政機關應改制為何種型態即有不同意見，在確立與教育部體育司合併改制後，是否因改隸教育部而改善過去體委會對執行體育政策之地方政府教育局處無隸屬關係之問題，又人事編制因降編導致高職等人員減少、改制後體委會與教育部體育司人員、教育部體育署與民間體育團體、面對上級及下級單位等互動有何改變，併予探究。

歷史制度主義為本研究提供了研究方向及架構，有助於理解制度變遷需從長時間的制度發展過程中，行為者與制度的互動情形著手，制度非如理性選擇制度主義所述，均為行為者為滿足其偏好而制定，亦非如社會學制度主義所認，為文化、習慣所形塑，忽略行為者有其自主性，且難以解釋制度為何發生變遷。

制度鑲嵌於政治經濟體系中，平時穩定持續的運行，當遇有內部或外部危機時發生變遷。政府組織的運作亦同，當舊有的組織架構已不符時代所用，行為者修正制度，惟舊的制度遺緒也會影響行為者決策，其互動過程為本研究欲分析者。

第三章 組織改造對機關內部的影響

我國體育業務自民初就由教育單位權管，後於民國 62 年教育部設置體育司、87 年成立體委會及 99 年確立併入教育部，102 年體委會與教育部體育司合併改制為教育部體育署。這些組織變遷的動態過程均顯示正式制度變遷與行為者的互動息息相關。另組織除因業務需要，亦可能在利害關係人鼓吹、決策者支持下變遷，如體委會的成立，即使與組織改造意旨相違，仍因總統支持設置。

至於組織改制為何種型態，涉及行為者間、行為者與制度的互動，例如組改推動者向主事者分析組改方案、立委得提案倡議某些機關之存廢或型態、體委會或民間體育團體得向主事者表達其組改策略等，行為者影響制度變遷；改制後行為者反受變遷後的制度影響，如組織型態、人事編制、組織文化等正式及非正式制度對行為者的影響。

承前，本章第一節說明組改過程行為者對制度的影響，就文化體育部等 4 個方案，探討推動組織改造者如何思考體委會在行政院組織架構中的位置、立委和體委會面臨裁撤的看法為何等，改制結果是否與路徑依賴相符，即體育事務既從教育部獨立出來，當以併回教育部為主要考量。

第二、三節接續分析組改後制度對行為者的影響，如體委會與教育部體育署的組織型態有何差別，二級部會和三級機關內部的人事編制、員額，及體委會和教育部體育司合併後的組織文化差異為何；另每一節均結合理論及實際運作，說明行為者與制度互相影響的情形。

第一節 體委會改制為教育部體育署之過程

在了解體委會改制過程前，先釐清組改推動原則，以分析相關問題；再依歷次「行政院組織法」修正草案內容說明體委會改制歷程。行政院規劃體委會改制方案，主要為體育與文化或教育結合，民國 91 年建議整併文建會與體委會為「文化體育部」，93、96 及 98 年分與教育部合併為「教育及體育部」、「教育及運動部」及「教育部」。

改制過程涉及行政院研考會規劃的體育組織調整方案，立法委員於質詢或法案修正時對前揭方案有無相關意見或建議，文建會、教育部、體委會等單位或其



他行為者所持看法贊成抑或反對。

本節先釐清行政院研考會推動組織改造原則後，依序說明改制過程「文化體育部」、「教育及體育部」、「教育及運動部」及「教育部」等四種方案，行政部門、立法部門、民間單位等利害關係人之意見為何及各方案有何優缺等。

壹、組織改造推動原則

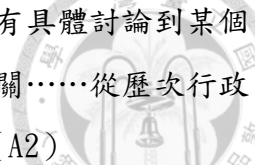
組改在打造政府組織「精實、彈性、效能」的原則下推動，「精實」的內涵為精簡 37 個部會至 29 個、檢討政府職能以合理配置公務人力及抑制員額膨脹；「彈性」為鬆綁組織法規，賦予行政部門組織設計靈活度、設置行政法人等多元組織型態，使公部門於人事及經費運用更有彈性；「效能」為增強各部會綜合規劃能力、強化跨部會協調治理能力，解決機關間功能重疊及權責不清問題。

組織改造除透過減少部會數目，降低跨部會的溝通協調成本，更以增進業務推動效率及減少扞格為重要的整併原則。因此，我國處理體育業務之組織應如國外採以多項業務結合的綜合型組織處理，或如改制前分由教育部和體委會負責，因以業務如何運作能獲最大效益的原則思考，無論與文化部或教育部合併，當決定以何種組織處理體育業務後，配合業務需要的經費、人員、財產等隨同移撥。

「處理組改第一個工作是先處理區塊業務，再決定用什麼樣的組織來處理這個區塊業務，然後要配多少員額、多少預算，也就是先有業務再有下游的這些東西，所以有員額隨同業務移撥、預算隨著業務匡列……主事者對這區塊業務如果沒有要增減，就會維持原來的樣子，至於要用什麼樣的組織型態，這在中央行政機關組織基準法中有規定組織的態樣、性質、數量及限制」(A2)

當民國 99 年確立體委會併入教育部後，係於教育部設內部單位或下設三級機關「局或署」尚未確定，即組織改造規範的是體育業務納入教育部，至於要在教育部內部設「司」或所屬三級機關未有定論，顯示組改是先確認業務區塊，再依各業務性質規劃組織型態，相關文獻曾提出在教育部設置 2 到 3 個司的內部單位或教育部下設專責機關「體育署」等組織型態均為建議性質。

「體育這個區塊業務要設什麼組織型態這件事情，一直要到行政院組織法完成立法後才真正往下設計……在立法完成之前都只是在部會層次就區塊業務的組成進行調整，而區塊業務的水平或垂直組合是否妥適，各界不同的想法



如何處理，都必須在完成立法後才能確定下來，所以還沒有具體討論到某個區塊業務要成為中央二級部會的內部單位或是中央三級機關……從歷次行政院組織法的修法版本，可以看到區塊業務的組合內容。」(A2)

復依「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」的一般原則第3條規定略以，「各部會應組成組織調整規劃分組，研提新機關組織調整規劃報告提報行政院組改小組，其原則應優先檢討現行業務朝四化之可行性，再進一步規劃各項業務由某機關（單位）負責，其規劃步驟，應先設計部、委員會內部組織架構；如有必要，再設計部所屬中央三級署、局或機構之組織架構等」，可知組改是由上而下，先有二級機關及其內部規劃，再設計所屬三級、四級機關（構），可見體委會併入教育部的決定是在立法通過後，始由教育部討論以何種組織型態處理體育事務。

此外，組織改造雖是由上而下決定，先決定二級部會的去留，再決定三級、四級機關（構），惟其原則是在「業務分工」的概念下擴大或整併，而非先設定機關數目後予以裁併，「中央行政機關組織基準法」第29條第1項第2款前段即明定「基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任」。

「所有這種部會的決定，一定是由上而下決定，一定是上面先決定，有哪些部會是留著，二級部會決定完之後，才會決定三級、決定四級，概念是這樣下來的。」(A3)

除透過業務性質理性的規劃行政院新的組織架構，在組織改造的行政運作中隱含且無法脫離政治決定，即決策者的想法、行為者間的磋商對組改方案亦有關鍵性的影響，又政治協商難以透過公開的正式文獻了解，而致「體委會的裁併表示主事者不重視體育事務」、「為何不裁併少數族群委員會」、「為了精簡而精簡」等看法。以原民會和客委會為例，許多研究指出此類少數族群委員會應予裁撤或整併，但因組織調整並非全然的行政作為，政治因素也需一併考慮，因而在歷次組改版本可見其存續而非裁併的結果，如同體委會的成立雖與當時推動組織改造的意旨相違，因決策者同意民間體育團體的意見而獲得支持。

「原民會與客委會的組織調整在歷次行政院版本中並無多大更動，至於僑務業務則有外交及僑務的版本，也是複式名稱，一樣的情形是，當初沒討論組織會長怎樣，只談什麼業務要在一起。再來提到組織調整過程中考慮的因素是什麼，不是只有理性的業務切割與組合，既然是施政，就會有施政重點……行政組織調整這件事不是純行政理性行為，在政策合法化的過程中還有政治

性因素……畢竟要送去立法院，立法院一定是談各分意見表達的場所。」(A2)



貳、文化體育部

民國 87 年體委會成立後，研考會於 91 年即在「行政院組織法草案」研議合併文建會與體委會為文化體育部，其如此規劃的原因為何，在此過程有何支持或反對的意見，分述如下：

一、規劃文化與體育整併的原因及過程

民國 91 年 4 月「行政院組織法」修正草案第二次函送立法院審議，當時規劃 15 部、6 會、2 總署，計 23 個機關¹²，其中體委會與文建會合併改制為文化體育部，理由為（一）運動與文化傳統以來就相生相伴，在國際間被做為衡量是否達到先進國家的指標，（二）體育與文化是「力」與「美」的結合，可健康國民身心，陶冶國民氣質，（三）體育與文化結合可展現柔性外交，將臺灣帶向國際，讓世界認識臺灣，（四）體育與文化結合的休閒健康產業是新的經濟增長點，（五）體育與文化事務結合，在國際頗為常見，（六）體育與文化合併成部，有利資源整合與取得（行政院體育委員會，2011：49）。

另文建會於民國 91 年的〈文化體育合為一部之合理性專案報告〉中，亦曾分析文化與體育的相關性、世界各國將文化與體育合併設置的情形、具代表性之國家設置文化體育相關部會情形（表 3-1）等，認為文化、藝術、體育相結合的理念不只在奧運中呈現，也同時在近代各國政府的行政組織設計展現，唯有文化與體育結合，才能形塑創意及力與美的社會，且於達成文化事權統一的基礎上與體育結合，當可打造願景新社會。

表 3-1 各國文化體育相關部會設置概況表

類別	國家	名稱
部會名稱為「文化體育部」	瓜地馬拉	文化體育部
部會名稱含括「文化」與「體育」	英國	文化、媒體與體育部

¹²內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、通訊運輸部、退伍軍人事務部、衛生及社會安全部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、環境資源部、海洋事務部、僑務委員會、原住民族委員會、客家委員會、國家發展委員會、科技委員會、大陸委員會、主計總署、人事總署。

	西班牙	教育、文化與體育部
	玻利維亞	教育、文化與體育部
	哥斯大黎加	文化、青年與體育部
	宏都拉斯	文化、藝術與體育部
	尼加拉瓜	教育、文化與體育部
	委內瑞拉	教育、文化與體育部
	阿爾巴尼亞	文化、青年與體育部
	汶萊	文化、青年與體育部
	菲律賓	教育、文化與體育部
	以色列	教育、文化與體育部
部會名稱含括「文化」或「體育」，或使用「文化」、「體育」相關名稱，但部會實際權責同時涵蓋「文化」與「體育」	丹麥	文化部
	義大利	文化資產與活動部
	加拿大	文資部
	貝斯里	教育體育部
	日本	文部科學省
	南韓	文化與觀光部
	澳大利亞	傳播、資訊科技與藝術部
	紐西蘭	文化資產部

資料來源：行政院文化建設委員會（2002）。〈文化體育合一部之合理性專案報告〉。

<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/910501/3.pdf>。2016/5/17 檢索。

又文建會《2004 年文化白皮書》再次說明文化事權有統一必要，表示各方對文化體育部設置的意見雖有不同，文建會仍會在整併文化事權的目標下規劃等。包括民國 91 年已邀集內政部、教育部、體委會、行政院新聞局、研考會、人事局等單位及學者專家，研商組織調整規劃事宜，並報經中央行政機關功能調整小組審議，完成「文化體育部組織調整規劃報告」初稿。

初步規劃於內部設置綜合計畫司、文化資產司、文化事業司、廣播電視司、生活營造司、人文藝術司、國際交流司、全民運動司、競技運動司、資訊統計處、秘書處、人事處、會計處、政風處等 14 個單位，及法規委員會、訴願審議委員會等 2 個任務編組單位(圖 3-1)(行政院文化建設委員會, 2004:

34、37)。

惟依照民國 93 年 6 月及 97 年 7 月制定及修正公布的「中央行政機關組織基準法」，部的業務單位設 6 司至 8 司為原則、輔助單位不得超過 6 個處、室，設置 9 個司已超過基準法之限制，其內部組織設計仍有檢討之空間。



圖 3-1 文建會送請中央行政機關功能調整小組審議之「文化體育部」組織架構圖

資料來源：行政院文化建設委員會（2004）。〈2004 年文化白皮書〉。

http://mocfile.moc.gov.tw/mochistory/images/policy/2004white_book/files/1-2-1.pdf。2016/05/20 檢索。

二、立法院對設置文化體育部之看法

立法委員就文化體育部的設置，主要聚焦於文化部門的建置，在以文化為主軸的前提下，討論應與體育或觀光等業務結合，體育業務僅為搭配而非與文化具相當重要性：

(一)民國 97 年 3 月 10 日立法院第 7 屆第 1 會期教育及文化委員會第 3 次全體委員會，陳亭妃立委表示「……91 年 5 月 10 日行政院函送行政院組織法修正草案，要將文建會改為文化體育部，當時在程序委員會遭到國民黨團擱置 46 次，期間長達兩年。在第六屆的 94 年 3 月 4 日相同的情形又發生，當時函送給立法院的行政院組織法修正草案更改為要把文

建會提升為文化觀光部，但是案子又遭國民黨團擱置在程序委員會。……」。

(二)民國 101 年 5 月 30 日立法院第 8 屆第 1 會期教育及文化委員會第 24 次全體委員會，黃志雄立委書面質詢表示「文建會在 1981 年成立後，行政院幾度想提升『文建會』的位階。2002 年，行政院計畫將『文建會』與『體委會』整併為『文化體育部』未果；2004 年，行政院又想將『文建會』改制為『文化及觀光部』，但在觀光界的強力反對下，最後 2010 年通過的是『文化部』。……」。

除官方文獻外，文化為何與體育合併，另一個說法為民國 89、90 年時欲於松山菸廠蓋大巨蛋，惟因菸廠於 90 年經臺北市政府指定為古蹟，文化人士反對於古蹟用地上興建大巨蛋。

因松山菸廠為文化單位所管，大巨蛋為體育單位權管，為解決文化人與體育人於松山菸廠能否興建大巨蛋的爭執，時任體委會主委許義雄曾考慮是否改制為文化體育部，在同一部內溝通協調，也因此後來的主委由時任宜蘭縣政府文化局局長的林德福擔任，希望解決松山菸廠與大巨蛋的問題。

「……91 年為什麼會變成文化體育部，裡面是有一個理由，主要是因為 89、90 年，臺北市市長從陳水扁接到馬英九的時候，松菸要蓋巨蛋，一些文化人士抗議那是古蹟，不能蓋巨蛋，文化人跟體育人吵了半天，那是許義雄主委有跟我提到，我們要不要跟文化併在一起，變成文化體育部，主要就是上位者考慮到，文化人和體育人爭執松菸的問題，乾脆把它併在一起，你們自己去解決，所以開始有這樣的想法，要併當然要找理由，就說文化也是體育的一部分，那都是理由，主要是從那邊導因出來的……所以後來又找了林德福，他是宜蘭文化局局長過來當主委的，是文化人，他規劃了要跟文建會併成文化體育部……」(B1)

三、行為者對體育與文化結合之意見

對於體育是否與文化結合，成立文化體育部，體育界的意見不一，認同應合併者主要分為二種意見，一為體育也是文化的內涵之一，二為英國、日本、南韓等先進國家亦採取兩者結合的模式，體育與文化結合將發揮更大效益。例如彭臺臨(2002)於分析「政府組織與國民運動、文化需求及期望」、「政府組織與運動發展及文化建設」、「政府組織與國家競爭力有關的運動與

文化指標」後，表示體育併入教育，效益最低，若成立體育部、文化部可分別在運動、文化上發揮效益，若以文化運動部結合文化與運動，不僅有益國家健康文化需求，亦可整合運動與文化產業，形成龐大的創意休閒產業等。

「幫馬總統訂政策時，我們是訂 SPORT。School：在學校培養樂趣和熱情…… Place：國土規劃下的運動場館……O 是 Olympicism 奧林匹克精神，走入奧林匹克精神、社群，也就國際化了……R 是 Recreation，應該讓所有人懂得休閒娛樂，在學業、工作之外懂得用運動重新再創發，變成一種文化，T 是 Treasure，因為有這麼多人懂得休閒、參與運動、看運動，所以創造財富，就是運動產業……SPORT 是不是一個綜合性的，它不是一個部會，當時體委會的定位應該就是一個綜合性的，應該把文化等各方面牽進來……」(B2)

「……一開始我所知道，我們要成立的單位叫做文化體育部，是體育跟文化 結合，應該是跟韓國、日本一樣，當時為什麼會有這個構想是，體育已經從教育劃分出來，不是等同於教育，雖然是教育的一部分，但最後的定位可能是，體育有社會的人、有企業文化、也帶動世界經濟，所以必須跟文化做結合，才可以往前更進一步，後來我知道文化界的人反彈，他們認為不應該結合在一起，文化體育部，排除掉體育後，全部只剩文化部的東西……」(B6-2)

反之，對文化體育部亦有持保留意見者，主要認為我國體育發展是在教育體系下扎根，全民運動或競技運動均透過學校體育落實，與文化推展藝文活動的目標不同；此外，文化與體育在同一個部能否良好運作也存有疑慮，包括部的業務單位有其上限，恐難將體委會業務及人數全部納入，又部長、次長的角色、員額分配，文化或體育能否排除本位主義接受對方需予考量。

「……之所以跟文化是認為體育是一種文化，也很多國家放在文化這一塊，但依照臺灣的現況和發展，文化重點在推展文化藝術，因為我們很多的體育發展是從學校，建構在學校體育基礎之上，所以回歸到教育會比較適合，我們一直談德智體群美，體育就是學校教育的一環……」(B3)

「另外一種是跟別人結合，不是跟教育部，最好就是文化部，因為文化部現在的 base 也不夠大，他在思考要大一點，假設文化體育部可以成行當然很好，體育納進去，現在文化部 5、6 個司，再加 2、3 個司，但又

卡在體育人還是會有本位主義，部長是要文化人還是體育人……」(C1)

體委會改制過程歷經與文建會合併，改以成立文化體育部，除參考國外組織體例，在體育已非教育能涵蓋的情況下，結合文化或其他元素，希望發揮一加一大於二的結果。惟行為者受過去體育事務為教育部權責的制度影響，改制為文化體育部的想法難以延續，為避免選擇文化體育部帶來的其他成本，行為者以體育事務併入教育部為首要考量。

參、教育及體育部、教育及運動部

民國 93 年及 97 年行政院研議的「行政院組織法草案」內容，規劃體委會併入教育部，先後有「教育及體育部」及「教育及運動部」二種名稱，其規劃原因及行為者之意見說明如下：

一、規劃體育併入教育的原因及過程

民國 93 年 9 月「行政院組織法」修正草案第 3 次函送立法院審議，當時規劃 13 部、4 會、5 獨立機關，計 22 個機關¹³，其中體委會與教育部合併改制為教育及體育部，理由為（一）全民運動、戶外休閒及國際運動競技宜由學校體育教育開始奠定基礎扎根之工作，進而發展整體之體育政策、人員培植、就學就業規劃及推動全民體育，（二）體育教育本屬學校教育一環，目前大力推展的全民運動理念與擴增規律運動人口、輔導競技運動選手的培訓工作等，有賴學校資源作為支持力量，（三）將體育業務與教育密切結合，透過多元且具連貫性的教育途徑及教育政策標的群體廣泛的特性，帶動國內體育運動風氣之提升與運動環境之改善（行政院體育委員會，2011：49-50）。

民國 97 年 2 月「行政院組織法」修正草案第五次函送立法院審議，規劃 13 部、7 會、5 獨立機關，計 26 個機關¹⁴，其中體委會仍與教育部合併，惟名稱修正為「教育及運動部」（行政院體育委員會，2011：49-50）。

¹³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、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、國家發展及科技委員會、海洋委員會、原住民族委員會、客家委員會、中央銀行、中央選舉委員會、國家公平交易委員會、國家金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會。

¹⁴內政及國土安全部、外交及僑務部、國防部、財政部、教育及運動部、法務部、經濟貿易部、交通及建設部、勞動及人力資源部、農業部、衛生及社會福利部、環境資源部、文化及觀光部、退伍軍人事務部、國家發展委員會、科技委員會、大陸委員會、海洋委員會、原住民族委員會、客家委員會、性別平等委員會、中央銀行、中央選舉委員會、國家公平交易委員會、國家金融監督管理委員會、國家通訊傳播委員會。

此階段的組改結果，體育又回歸至教育部，又名稱上參考國外組織體例使用「複式名稱」，除讓民眾了解各部會涵蓋哪些業務區塊、哪些業務在同一部會下辦理，並有彰顯該業務重要性之意涵，且或許可降低政策利害關係人對機關面臨裁併的反彈。

「觀察歷年版本會發現體育這個區塊業務內容一直都在，所以不論中央二級機關名稱為何（教育及體育部、教育及運動部、教育部）都一樣，因為那個區塊業務就是那樣，唯一的差別只是名稱，例如像國外很多內閣採複式名稱，就是要用名稱說明這個部包含哪些主要區塊業務，名稱若為教育及體育部就表示，教育業務、體育業務都在這個部，就那個部長來說，他是教育部長也是體育部長……名稱的演變也涉及政治上的溝通與協調……」(A2)

「……就是因為很多人覺得一定要有名字在上面……彰顯主體性。這個問題還是一樣，運動、體育，如果要把我體育放在文化裡面，就非要灌上文化體育部，如果要把放在教育部裡面，教育及體育部，過去像外交及僑務部，也有這些想法，後來有複式名稱……有時候是突顯那個業務的重要性，表示我們國家很重視。所以回到體育的名字上，要冠上體育也是很多人的想法……」(A1)

二、部會名稱採體育與運動之差別

就體育業務回歸教育部，先後分別有教育及體育部、教育及運動部之不同意見，主要是對「體育」和「運動」兩個名詞定義衍生的爭論。體育和運動的英文用詞分別為 physical education 和 sport，physical education 常指身體的活動，屬生理、教育意義，sport 則不侷限於身體、教育，尚包括心理、文化、產業等，範圍較為廣泛；又相較傳統認知體育為教育中的一環，運動的本質與教育較無關聯，若以複式名稱亦可區別教育與運動之差異。

此外，國際上的體育組織使用 sport，過去體委會的英文名稱也為 Sports Affairs Council，因此在體育業務回歸教育部的組改過程，除主張使用教育及體育、教育及運動之複式名稱，後有主事者將體育正名為運動，認為運動比體育更適合概括現在的體育運動事務。

「……陳全壽是學體育的，他對文化就沒那麼有興趣，於是改回來變成是體育跟教育併，用教育及體育部，他還是強調部要有體育的名稱，才

有二級機關的味道，後來接到楊忠和，他對體育和運動這兩個名詞很在意，要把體委會改成運動委員會，英文是 Sport Affair，認為應該是運動，不是體育，所以把教育及體育部改成教育及運動部，國際上也多用 sport、很少用 physical education，楊忠和很在意這個……」(B1)

「……體育這兩個字其實也是身體的教育，如果依照語意學的發展，是身體教育的一環，physical education。physical education 和 sport 都是外來語，運動和體育這兩個字爭辯很久……其實這兩個字爭議性很大，因為依照文化、各國發展趨勢不一樣而有不同解釋、看法……」(B3)

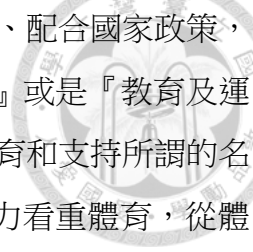
「我對體育有意見，我認為運動可以取代體育，所以叫運動彩券、運動發展基金，**運動的範圍比較廣，體育比較狹隘，physical education 和 sport 是不一樣的**，physical education 是有教育意義，如學校體育課，sport 是指產業。」(B2)

「教育及體育部，我們讀過體育學原理都知道，體育是身體的活動，本身就是教育的一大環，如果我們現在把教育及體育綁在一起，要怎麼樣切割我們原本對於體育舊有的認知……；教育及運動，運動從只是我們身體活動，變到後來衍生出生理學、心理學、力學等，往運動的方向走，展現身體的極致表現、在國外能奪到多少金牌，**運動跟教育沒有多大的關係，如果單就名詞來分析的話，它沒有涵蓋教育部分……**」(B6-2)

三、立法院對設置文化體育部之看法

對於體委會與教育部合併改制為「教育及體育部」或「教育及運動部」，立委曾對此質詢相關事項，主要表示希望改制後於教育部設置一名體育專業的次長及透過實際作為展現對體育的重視：

- (一) 民國 95 年 4 月 14 日立法院第 6 屆第 3 會期第 9 次會議，黃志雄立委表示略以「……希望院長在此承諾，未來體委會併入教育部成為教育及體育部後，為避免教育部長不重視體育或是其他因素，致使體育工作不被重視或經費減少的情況發生，本席希望到時至少有一名次長是由體育專業人才來擔任……」。
- (二) 民國 98 年 3 月 5 日立法院第 7 屆第 3 會期教育及文化委員會第 2 次全體委員會，洪秀柱立委質詢戴遐齡主委「……屆時你們這個單位會變成教育部下的體育司、體育署或是以其他型態來存在呢？」，戴主委



回復略以「最後做出 3 項決議，一、維持現狀，二、配合國家政策，與教育部進行整併，三、或許以用『教育及體育部』或是『教育及運動部』的形式存在。」，洪立委又表示「……支持體育和支持所謂的名稱是兩回事，如果體育界人士不重視體育、沒有全力看重體育，從體制、待遇等各方面來關心體育，反而在爭權奪利的話，則其實名稱如何並不是很重要。而今天體委會之所以會被認為應該裁撤，就是大家質疑體委會是否有單獨存在的必要性……，但是到現在為止，體委會究竟交出什麼樣的成績單……」。

在此階段，體委會由與文建會合併改為與教育部合併，也出現複式名稱之型態，同時因體育與運動之名詞定義不同，先後出現「教育及體育部」、「教育及運動部」之名稱，惟當時組改方案尚未通過，對體育業務欲以內部單位或下設三級機關之討論仍屬討論、建議階段。

直至民國 99 年 1 月「行政院組織法」修正通過後確立體委會併入教育部，教育部須按「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」規定，與合併的機關青輔會、體委會組成組織調整籌備小組，研提「教育部組織調整規劃報告」至行政院，行政院辦理組織評鑑後，將評鑑結果送教育部據以辦理改制作業。

肆、教育部

民國 98 年行政院研議的「行政院組織法修正草案」亦規劃體委會併入教育部，惟名稱上已無體育或運動，僅改以「教育部」，改制過程相關行為者之看法及決策情形分別說明之：

一、行為者對體委會併入教育部之看法

「行政院組織法」草案於民國 97 年 3 月一讀至 99 年 1 月三讀期間，行政院曾於 98 年 4 月函請立法院撤回 97 年 2 月之版本，並送另一版本審議，其中教育及運動部已改為教育部。另體委會雖於立委質詢時表示將與教育部、研考會溝通以「教育及體育部」為名，惟因考量改制為教育部體育署可轉任職體育署重要職務等個人因素，最後並無積極作為，仍憑研考會及教育部決定。

「……戴遐齡認為教育及運動部，加上運動沒有太大意義，就沒有呈現運動、體育的字眼，只是教育底下有體育業務而已……」（B1）

「……後來的變化是當時主委決定的，所以降成體育署，內部非常反對，即使變成教育部，當時也考慮到教育暨運動部，結果他們放掉運動兩個字。體委會在組織改造面臨的問題，以我了解這裡面本身的人就不對，所以造成很多問題，討論都有私心、考量利益結構。」(B2)

此外，立法部門的意見，立委呂學樟、翁金珠、潘維剛、黃昭順、潘孟安、田秋瑾、張嘉郡等人曾對「行政院組織法」提出修正草案，惟並無就體育組織設置予以建議者，名稱上，僅潘孟安版本訂為教育及體育部，餘多採教育部。質詢部分，立委曾就已無體育名稱一事分別質詢體委會和研考會，惟仍無相關具體作為以為因應：

(一) 民國 98 年 4 月 29 日立法院第 7 屆第 3 會期教育及文化委員會第 17 次全體委員會，黃志雄立委質詢戴主委表示體委會的裁併計畫，名稱上已無「體育」二字，都已經要裁併了，還沒有提續留體委會的計畫報院等，戴主委則回應表示保留體委會原有部會是大家的共識，若政府的既定政策是一定要組織精簡，在教育部併體委會後的部會名稱上，會儘量和教育部或研考會溝通、協調以「教育及體育部」為名。

(二) 民國 98 年 5 月 14 日立法院第 7 屆第 3 會期司法及法制委員會第 22 次全體委員會，趙麗雲立委針對組改質詢時任研考會主委江宜樺，表示「……體育不見了，方才大家都說名稱越短越好，本席卻認為不見得如此，有些行政是藝術，而不是技術問題。94 年前朝版本是教育及體育部，94 年協商版本還是教育及體育部，97 年 2 月行政院版是教育及運動部，97 年智庫建議版還是教育及體育部，現在到你手中體育就不見了……」，江主委並無正面回應。

惟體育界人士對體委會為何面臨裁併，主要係認為體委會成立以來未有重大績效致為組織精簡對象，及民間體育團體對被裁撤的決定未有反對聲浪等二大原因，並非以教育部體育司和體委會合併後更具組織效能之層面思考。

「……其實體委會被裁，我覺得有兩個很重要的原因，**第一是體育界太冷漠**，都沒有反應，如果體育界上街頭，主事者會裁嗎，**第二是體委會本身要檢討的**，成立體委會後的功能沒有讓人感受到成立體委會有它的**特殊需要性**，沒有把事情做好，簡單說，就這兩點，當然還是有其他理由，上面主要還是看輿論、社會的反應……」(B1)

「……體委會要降，體育界都沒有聲音出來，就表示做得需要檢討，比如體委會的時候效能沒有做好，體育界不領情，所以改組成三級單位，大老都沒有發出聲音。」(B3)

「……全國的單項運動協會認為中央好像沒有幫忙到的想法，有些地方是需要作檢討，而不是直接組織改造，而且很可惜的是體育界一點聲音都沒有。」(D2)

二、體委會併入教育部之決定

最後「行政院組織法」於民國 99 年 1 月 12 日修正通過，在黨團協商下確立 14 部 8 會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處，計 29 個機關之組織型態及其名稱¹⁵，另三級機關的數量亦經黨團協商由 50 個修正增加至 70 個。

研考會說明教育部納入體育事務之原因，係考量世界各國鮮少單純為辦理有關全國體育政策、體育運動之推展等業務設置單一部會，大多涵蓋其他業務範疇，又鑒於體育本屬學校教育一環，有賴學校資源作為支持力量，宜由學校體育奠定基礎紮根之工作，進而發展整體之體育政策等。

此即呼應組改秉持的精實、效能原則，因我國體育發展本於教育體系下扎根，回歸教育部後，體育事務的事權統一，應有一套連貫、一致的做法，較單獨設立或與其他業務合併有效率，且能避免教育部體育司及體委會推動政策雙頭馬車、意見相違增加溝通協調成本等情形而發揮更大效益。

「……討論到最後又回歸到體育是什麼，就是教育的一環，所以變成納到教育部下面，跟原本體委會的社會體育綁在一起……」(B6-2)

「……但最重要的原因，有一個很大的關鍵是，不管他單獨成立一個部會或是跟其他整併成一個委員會，教育部還是會有一個職掌體育的相關單位，因為從教育去切入著手的體育，一直是很大的核心，透過教育方式去發展體育，……最好的方式是教育的體育單位跟體委會整併，這樣體委會的整併會去思考怎樣才能讓體育政策一加一大於二……」(A3)

教育部為規劃、協商及推動組織改造，請體委會就組織調整規劃案提出

¹⁵內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部、國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會、中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會、中央銀行、國立故宮博物院、行政院主計總處、行政院人事行政總處。

建議方案，體委會表示在教育部設置「體育健康司」與「運動競技司」為優先方案，惟經教育部重新規劃為設立三級機關「體育署」及內部單位二個司兩案，並以前案優先，在教育部陳報「教育部組織調整規劃報告」予行政院組改小組，依行政院於民國 99 年 7 月核定結果，採以設置教育部體育署的方式（何郁慧，2012：13-14）（表 3-2）。

「行政院組織法完成立法後已經說明教育部的業務區塊包括教育和體育的業務，所以……由負責原教育及體育區塊業務的主管機關談往下的組織型態要怎麼設，後續請籌備小組提出調整規劃報告再給行政院組改小組審查，因此，形式上是……由涉及該區塊業務的原主管機所共同組成的教育部籌備小組，共同召開會議後把調整報告往上陳報……這個報告報上來後就由行政院組改小組找配套小組的機關一起組成、審查，審查過了才會往下游處理去做那個組織型態的組織法規跟編制表。」(A2)

表 3-2 教育部配合組織改造調整及規劃歷程

項次	教育部配合組織改造規劃、調整歷程
1	行政院於民國 98 年 5 月 25 日訂定「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」，請各部會依 98 年 4 月 13 日函送立法院審議之「行政院組織法」修正草案所定部會名稱（體委會併入「教育部」），組成組織調整規劃分組。
2	教育部請體委會就組織調整規劃案，就（1）維持體委會、（2）於教育部內設「體育健康司」與「運動競技司」、（3）成立「教育部體育署」提出優先順序建議方案。
3	經體委會決議以設置 2 司為優先方案，教育部於民國 98 年 8 月 14 日將教育部組織調整規劃情形陳報行政院組改小組，惟體委會應併入教育部或維持獨立的專責機關仍未確定。
4	民國 99 年 2 月 3 日「行政院組織法」修正發布，確立體委會併入教育部。
5	教育部分於民國 99 年 3 月 3 日及同年 5 月 13 日將組織調整規劃情形提報行政院組改小組，分為（1）設立三級機關「體育署」及（2）維持二司等二個方案，並以前案優先。
6	行政院於民國 99 年 7 月 26 日同意核定於教育部下設置三級機關「體育署」。

資料來源：整理自何郁慧（2012）。《員工組織變革認知對變革態度之影響-以中央體育行政組

織為例》。臺北市：國立臺灣師範大學運動與休閒管理研究所在職碩士班，碩士論文。

綜上，體委會併入教育部，雖於名稱上有不同意見，惟都能解決體育事務分由不同單位負責之問題，有統一體育事權之優點，且體委會未成立前，體育事務亦為教育部權責，與文化部門著重於文化推展的目標不同（表 3-3）。在路徑依賴的概念下，當制度發展的初始階段選擇由教育部負責體育業務的推動時，無論其過程係在教育部設置何種單位執行，體育為教育的一環、體育須以學校為基礎等制度已深植整個體制，制度執行越久產生的社會正當性及效益越趨增加，使行為者為避免選擇文化體育部帶來的其他成本，以體育事務併入教育部為首要考量。

此外，制度變遷過程中，制度與行為者相互影響，在回歸教育部的情況下，行為者透過於部會名稱增加「體育」或「運動」訴求，希望突顯體育事務之重要性，惟並無其他反對裁撤之作為；立法委員雖曾對相關議題質詢行政部門，亦無就「行政院組織法」提出修正案，轉圜裁撤的命運。沒有行為者在漫長的組改過程，持續刺激其他行為者改變所做的決定，或創造使制度陷入危機、須改變制度始能因應利害關係人需求之關鍵時刻，使制度變遷最後依循初始選擇之脈落。

在最後的關鍵時刻，行政院與立法院決定通過新的行政院組織架構，體委會雖遭裁撤，仍在路徑依賴下以單獨機關「教育部體育署」的方式存續，如同青輔會的業務後分由教育部、經濟部及勞動部處理後，即使目前僅有 3 個業務單位，未符三級機關內設 4 至 6 個組的原則，得存以三級機關之型態。

除因體委會原來 5 個處的業務難以縮減改制為 2 個司，及機關一旦成立便難以裁撤的定律，當民國 86 年決定將體育事務以成立二級機關的方式處理，加上體育事務越漸增加的情況，縱因體委會面臨組改之制度變遷，仍得維持一個單獨機關之組織型態而形成斷續均衡，爾後如再發生組織變遷，亦應於教育部體育署的架構趨向下一個平衡。

表 3-3 體委會改制方案緣由及其優缺一覽表

改制方案	緣由	優點	缺點
文化體育部	1、體育與文化事務結合，在國際頗為常見，且有利資源整合與取得。	1、體育本為文化的內涵之一。 2、結合文化與運動，有益國民健康文	1、我國體育發展係從教育體系扎根，與文化活動的目標不同。

	2、希望解決松山菸廠與大巨蛋間的問題。	化，且整合運動與文化產業，可發揮綜效。	2、文化如何與體育結合，其運作存有疑慮。
教育及體育部	1、體育教育本屬學校教育一環，有賴學校資源支持。 2、體育與教育密切結合，能達全民運動和競技發展之目標。	1、複式名稱，彰顯體育的重要性。 2、我國體育發展係從教育體系扎根。 3、解決教育部體育司與體委會雙頭馬車之問題。	1、目前體育發展不再是教育所能涵蓋者。 2、未能與文化、產業等相關業務結合，發揮綜效。
教育及運動部	1、體育教育本屬學校教育一環，有賴學校資源支持。 2、運動涵蓋範圍較體育廣，國際亦使用「運動」，較「體育」適合。	1、複式名稱，彰顯運動的重要性。 2、我國體育發展係從教育體系扎根。 3、解決教育部體育司與體委會雙頭馬車之問題。	1、目前體育發展不再是教育所能涵蓋者。 2、未能與文化、產業等相關業務結合，發揮綜效。
教育部	1、體育教育本屬學校教育一環，有賴學校資源支持。 2、組改推動者不再使用複式名稱。	1、我國體育發展係從教育體系扎根。 2、解決教育部體育司與體委會雙頭馬車之問題。	1、已無複式名稱，削弱體育之重要性。 2、未能與文化、產業等相關業務結合，發揮綜效。

資料來源：本研究自繪

第二節 對組織及業務的影響



體委會與教育部體育司合併改制為教育部體育署，組織層級由部會層級的二級機關降為三級機關，機關性質亦由為政策統合的「委員會」變為與本部業務職掌有別的「署」，連帶改變內部單位的設置，如業務單位由 5 個「處」轉為 5 個「組」，另因併入教育部體育司的學校體育業務而增加一個學校體育組，共計 6 個組。

惟改制前後委員會和教育部所屬機關的組織型態有何優缺，目前 6 個業務單位的組織形式是否符合組改精簡、彈性、效能目的，及體委會與教育部體育司合併後的業務整併情形為何、效率是否提升等，本研究一併探討，並分析其組織及業務變遷是否符合歷史制度主義之理論假定。

壹、部與委員會的設置原則

民國 99 年以前，行政院依「行政院組織法」規定，一直維持 8 部 2 會的架構，惟在業務與日俱增的情況下，各委員會依該法第 14 條¹⁶逐漸增設，體委會便為其中之一，與「部」同屬中央二級機關。

然依「中央行政機關組織基準法」第 29 條，「部」是以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，擔任綜合性、統合性之政策業務；基本政策或功能相近的業務，應集中於同一「部」，執行民眾對特定領域之需求，並負責個別政策的規劃、推動（蕭全政，2009：52），此首長制的優點為事權集中、責任明確、指揮靈敏、行動迅速等（吳定等，2007：123）。

另「委員會」則為政策統合及協調的性質，整合跨部會的事務，如各部會業務多與性別相關，惟未設置性別的專責單位，而以臨時編組進行跨部會協調，基此，為利政策統合及具一致性，成立常設性的「委員會」辦理，期透過集思廣益的作法，達到政策統合與資源有效配置的結果。在業務執掌上，「委員會」屬幕僚性質，負責政策協調或資源配置，非實際執行業務者（蕭全政，2009：52），此委員制的優點為廣納建言、多數分工、強調授權等，亦有權責劃分不清之問題（吳定等，2007：123）。

部和委員會除組織功能及性質不同外，內部單位的設置亦有不同。「部」的業

¹⁶ 依民國 69 年 6 月 29 日公布之「行政院組織法」第 14 條：「行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會。」

務單位為「司」，一個部原則設置 6 司至 8 司，各司以 4 科至 8 科為原則；委員會的業務單位為「處」，各委員會原則設置 4 處至 6 處，各處以 3 科至 6 科為原則，相同的是，「部」或「委員會」的輔助單位均為「處」或「室」（表 3-4）。

體委會時期共設綜合計畫處、全民運動處、競技運動處、國際體育處、運動設施處等 5 個業務處，及秘書室、人事室、會計室等 3 個輔助單位，另依「行政院體育委員會組織條例」設有國家運動手選訓練中心、身心障礙國民運動委員會、法規會（協辦政風），及臨時編制一國會聯絡組（併參圖 1-1）。

表 3-4 部與委員會內部單位設置原則

機關性質	業務單位	輔助單位
部	司（6 個至 8 個） 科（4 個至 8 個）	處或室
委員會	處（4 個至 6 個） 科（3 個至 6 個）	處或室

資料來源：本研究自繪

依前述部會設置原則，可知體育業務之辦理，既由體委會權管全國體育事務，應屬政策規劃及執行性質，而非分散不同機關、需予整合者；其實務運作亦為首長制型態，相關政策由主委或其授權者決定之；以委員會的方式設置，係因受限「行政院組織法」對 8 部 2 會的規範所做之權宜措施。

「委員會也是部會層級，跟部同樣是二級機關，委員會說起來是委員制，那時候還在八部二會，要成立部比較難，就用委員會，也是用組織條例成立的，是法律的位階，屬於部會層級、二級機關……」（B1）

「……體委會在組織基準法裡面，過去屬於委員會的層級，委員會是政策統合的功能，統合的功能理論上像經建會、研考會，在做政策的統合，體委會則特別指涉在體育事項。」（A1）

「……因為委員會的屬性在基準法裡面是統合的，部的話是做政策規劃跟執行，基準法裡面界定的很清楚……是為了讓協調的成本減少。」（A1）



貳、司與署的設置原則

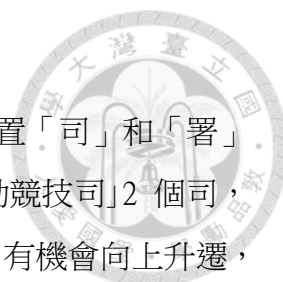
一、司和署的區別

體委會曾提出改制後於教育部內設 2 個司或教育部下設三級機關「體育署」等建議，然「司」和「署」性質並不相同。依「中央行政機關組織基準法」，「司」為「部」的內部單位，「署」為「部」的附屬機關；又「部」的附屬單位分為「局」和「署」二種，依同法第 6 條之立法理由，「局」的性質以執行為主、政策為輔，可改組為行政法人或財團法人形態採企業經營之機關，如經濟部智慧財產局，「署」用於業務性質與本部主要職掌有異，兼具政策與執行之專門性或技術性機關，如內政部（主管地方自治）警政署（表 3-5）；以體育事務而言，應屬與教育部主管教育事務有別，兼具政策規劃及執行之專業性質。此外，對外溝通須以機關名義，因而「司」係以「部」的名義，「局」和「署」可視業務需要擇以上級機關或機關本身名義；另機關（單位）首長部分，司長為單位主管，局長或署長為機關首長，法定職務及角色各有不同。

表 3-5 部的內部單位及所屬機關之區別實益

單位/機關	司	局	署
案例	教育部體育司	交通部鐵路局	教育部體育署
組織層級	部為中央二級機關	中央三級機關	中央三級機關
組織性質	部的內部單位	部的附屬機關	部的附屬機關
內部單位	部得設 6 至 8 個司	局得設 4 至 6 個組	署得設 4 至 6 個組
首長性質	司長—單位主管	局長—機關首長	署長—機關首長
執掌職務	政策規劃及執行	政策執行為主、規劃為輔	政策規劃及執行
主管事務	「部」主要職掌	「部」主要職掌	與「部」主要職掌不同
對外名義	以「部」為名義	以「部」或「局」為名義	以「部」或「署」為名義
獨立運作	1、須以「部」為名義， 未能獨立對外 2、無自主的人事、會計、政風系統	1、獨立運作機關 2、有自主的人事、會計、政風系統	1、獨立運作機關 2、有自主的人事、會計、政風系統

資料來源：本研究自繪



二、改制為司或署之差異及優缺

依《中華民國建國 100 年體育專輯：體育政策》就設置「司」和「署」二種方案的說明，設司的方案為設「體育健康司」及「運動競技司」2 個司，優點為體委會同仁可維持現行職務列等，且配合編制調整，有機會向上升遷，將來得於教育部內或所屬機關輪調學習，落實體育專業知識推廣及應用；設「體育署」符合則「中央行政機關組織基準法」、「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」規定，為「處理技術性或專門性業務」、「具公權力屬性、直接服務民眾」之政策規劃與執行機關（行政院體育委員會，2011：50）。

惟體育事務應改以「司」或「署」的組織型態，除考量業務性質，亦須符合「中央行政機關組織基準法」的規定，即教育部本有高等教育、技職教育等業務，再增加 2 個體育相關的司，已超過 8 個司的上限。當時體委會規劃在部內設司已面臨教育部其他司的排擠效應，認為 2 個司占據太多，且原來體委會 5 個處的業務及約 140 位人力的規模無法以 2 個司的方式容納，因而最後改以與本部事務有別、兼具政策規劃及執行性質的「署」，並納入教育部體育司的學校體育業務，使體育業務統一於體育署，不再分由二個機關執行。

「……內部單位要搶、要設什麼司的時候，是一般行政上的處理，屬於行政院內部跟組織法，主管機關內部定了就可以，可是他有單位數的限制，像幾科……每一個科都有規劃平均大概要多少人……人事行政總處有設科的標準，**組織的設計都是依照組織基準法來處理。**」（A1）

「至於用什麼**組織形式來處理體育這個區塊業務**這件事情……基準法規定部最多 8 個司，原教育部也有區塊業務及其附隨的原額規模要處理，就是說區塊業務在的情形下，組織形式上有基準法這些量跟質的規定去框定總額，量就是 8 個司，質在於司是內部單位、中央二級下面有三級署跟局……**最後要看教育部籌備小組所送出的這份組織調整報告事怎麼規劃的，這都要看當時時空環境下的決定。**」（A2）

「二級機關當然比較好，如果成立教育及體育部就是設司，比如說高教司、技職司、以前的體育司……**我們兩個司占據他們太多，而且高教司就那麼大了，技職司錢又多，教育部就有排擠效應過來，後來是成立一個署來處理，當初是有這樣考量。如果可以設司比較好，因為二級的關係，當初有談過，一個次長是體育的，是因為超過八個司……容納不下**




司就用署的方式處理，變成三級機關。」(B3)

「那時候有考慮是不是給我們 2 到 3 個司，就我的了解是不希望朝那個方向，他們希望可以獨立運作，因為認為署長可以直接做決定的機率是高的……如果我是司長的話，相對要經過層層關卡，畢竟體育還是有專業性，希望是由專業人士來帶領……所以我在立法院質詢的時候也要求，如果要合併，成立署的話，建議必須有一個次長是來自體育的，如果是司的話，最起碼要給 3 個司……最後是定位為署。」(C1)

在部內設 2 個司或部下設體育署均有其優缺點，從改制衝擊幅度、政策溝通、業務推動、升遷機會等層面說明如下：

- (一) 改制衝擊幅度：改制為獨立的三級機關，較能維持體委會時期的運作模式，因為依「中央行政機關組織基準法」規定，署的業務單位設置 4 組至 6 組為原則，改制後原來的 5 個「處」改為 6 個「組」的規模符合規定，相對於改制為 2 個司，對業務及人員的衝擊較小。此外，相較於「司」，體育署設有獨自的人事、主計、政風單位，屬於一個完整的組織，且於體育事務推動上，機關首長的身分較單位主管有利（行政院體育委員會，2011：50）。
- (二) 政策溝通：若改以 2 個司運作，不僅使體育業務能維持於二級機關的層級處理，減少三級機關與上級機關或其他機關溝通協調的成本或被降級的負面效應，例如體育事務常有與其他部會進行研商之需要，在部內以「部」的名義協商，其他機關的重視程度較高；反之教育部體育署，仍須透過「部」的名義進行部會間的對等溝通，惟因須先向部陳報，除影響處理時效外，行政流程中可能面臨資訊不對稱或其他問題而致影響。
- (三) 業務推動：部內設置 2 個司，可能面臨與教育部體育司相同的處境，即部長較重視高等教育、國民義務教育等民眾關心程度、影響較深的業務，而未能顧及規模較小之體育事務，且部長決策時不單就體育角度切入，會同時考量整體教育政策之規劃，如在教育優於體育的潛規則或個人情感下，體育專業恐受忽視，連帶影響資源多寡；以往體育司的經費資源確實較少，易被認為不受重視。
- (四) 升遷機會：體育行政與教育行政兩職系間得相互調任，體育專業或



非體育專業者均可於部內其他業務單位或所屬機關進行業務輪調，調任後不同業務之學習有利自身能力的提升、升遷；教育部高職等之職缺亦較多三級機關多，如部內的專員即列 7 職等至 9 職等，與體育署現行之 7 職等至 8 職等專員、8 職等至 9 職等視察有別，於升遷序列上，教育部之科員可直接升任專員，體育署之科員先後須經專員、視察，如專員未有空缺，科員則沒有升遷機會，視察未有空缺，專員亦然。

「當初本來傾向在教育部裡面設競技和全民司，這樣比較好一點，因為跳上來了，學校的部分還有體育司，設全民和競技就好，設施就在各部會、各學校……司長直接對部長負責，可以做整體性的整合，當時的構想除了競技跟全民司，上面有一個次長是懂體育的……」(B2)

「司和署的體制不一樣，司沒有自己獨立的主計、作業，署雖然是位階是三級，但變得比較五臟俱全，有自己的人事、主計，甚至像現在有自己的政風……我覺得各有優缺點，在部裡面處於二級機關，在協調溝通上可以直接以部的名義，如果是教育部體育署，人家直覺你就是三級機關，要協調還是需要透過部會對等……部決定後才能作業……」(B4)

「我不認為這樣好，我從教育部出來的，在教育部體育司待了 20 幾年，體育司在教育部裡面根本沒有地位，那時候我一直堅持說如果要併的話，一定要爭取到一個署……」(B1)

「……我們現在變成三級機關以後，很多事情是矮化的，經費、講話的大聲度、處理方向……如果我們是一個部會跟現在三級機關會有差的，經費、決策能力度、推廣面向、可以結合的資源……」(B6-2)

「……尤其當我們是三級機關的時候，上面有部，部上面還有院，層級變那麼多的時候，署有沒有辦法真正站在體育運動的部分去思考、去做決策，很有大的疑問。」(B6-1)

「……反而因為組改讓它能夠在獨立的三級機關……只要對部長負責，部長只是它的主管機關而已，通常三級機關本身都是在執行自己的業務，甚至在做政策規劃，最大的差別就是二級變三級。」(A1)

「……只有體委會不要體育署，體委會的人反彈，希望在教育部設司，因為設司後體委會的同仁到教育部後，可以在教育部各司處間互相流

動，不會受到只做體育業務的限制，因為體委會很多不是學體育的，如果在體育署，發展有限，如果到教育部以後，不是學體育的，就可以很自然的流動去別的司處……還有一些理由，如職等降低……」(B1)



參、組改前後之組織變遷

一、「委員會」組織型態的變遷

依「行政院體育委員會組織條例」第 11 條略以：「本會置委員 15 人至 19 人，均為無給職，由主任委員提請行政院院長就體育界代表、有關機關代表及學者、專家派兼或聘兼之；任期二年，期滿得連任二次。」，體委會設有委員會議，該委員會議依「行政院體育委員會會議規則」每月舉行一次，以主任委員為主席，各委員出席、體委會主任秘書及各處室主管列席，必要時得召開臨時會議，此為因應委員會的體制所設，改制後已無委員會議的組織編制。

惟在蔡英文總統的政見表示組改時體委會是唯一被降編的機關，和教育部體育司合併有助於資源整合，卻無法顧及全面體育政策發展，因此規劃於行政院成立任務編組「體育發展委員會」，由政務委員以上層級擔任召集人，協調各部會統籌、研商國家體育發展，再由體育署與相關單位執行等（蔡英文，2015），行政院長林全並於民國 105 年 5 月 26 日表示，為落實總統政見，於 7 月成立行政院層級的體育發展委員會，此任務編組的立意良好，使目前處於三級機關，溝通協調仍須透過教育部的困境稍減，然該委員會委員能否秉持專業知能，不為民間體育團體所挾，中立公正的處理體育事務，有待時間驗證，若僅是為特定人士發聲、向體育署施壓，則恐使體育發展更為偏狹。

「……蔡英文已經宣布在行政院等級成立諮詢機構，定位是需要成立一個整合性的體育諮詢單位，它整合各部會有關運動設施、活動，因為牽扯到文化、國土規劃、教育，這方面就應該做諮詢單位……」(B2)

「未來如何調整或改善，像小英講的，在行政院成立一個體育委員會，如果可成，成的內容對我們組織的行政效率是有幫助的，能夠統籌體育事務……我覺得很好，它是一個任務編組的組織、不是一個常設性的，不是真的有人事、或去控管預算，而是有人幫忙溝通協調，像政務委員那樣就很好，假如只是把層級變多、安插人進去，那就不用了……」(B6-2)

「……現階段體育還是可以扮演很重要的角色，所以還可以再提升到二級機關位階，如果不要部會層級……就把位階提高，可以直接跟院長、總統、其他部會溝通，才能發揮功能。」(B1)



二、改制前後業務單位之變遷

依前所述，改制前後主要差別在於中央二級機關與中央三級機關之層級差異，原來的業務單位幾乎與體委會時期相同，僅由「綜合計畫處」、「全民運動處」、「競技運動處」、「國際體育處」及「運動設施處」等 5 處，因加入教育部體育司權管的學校體育業務而改為「綜合規劃組」、「學校體育組」、「全民運動組」、「競技運動組」、「國際及兩岸體育組」、「運動設施組」等 6 組。未藉組改機會重新檢視業務，予以精簡或整併，以致有業務劃分不清或重疊情形，且在 6 個組的編制下，橫向的溝通協調需要花更多心力。

「……體委會的裁併，最主要是層級的移轉，組改沒有讓任何業務消失，而是調整業務、組織的規模，這是所謂的數目字，叫精簡……」(A1)

「在我民間組織來看，體委會跟體育署沒有很大的變化，同樣的組織只是換了名稱，然後跟協會一樣，做同樣的事，一樣有競技、綜計、設施、全民、國際，沒有改，人也很熟悉，就這些人……」(E1)

「……組織的配置，跟體委會時代是一樣的，只是把體育司併回來而已，其他人、事、物的內容都一樣……」(B5)

「由行政院二級機關改成三級機關，每個職等都下降、降一級，再來是說，我們是為整併而整併，把原來體委會的 5 個處，跟體育司的 1 個司，變成 6 個組，組太多了導致溝通協調上意見很多，光是為了業務劃分就開了好幾次會議，業務劃分比較容易有一些糾紛。」(B3)

這 6 個業務單位中，「綜合規劃組」依研考會於組織分工的期望，為負責統整跨機關或跨單位業務，並進行策略規劃之性質，此統合性單位有其在之必要（宋餘俠、謝偉智，2012：28），「學校體育組」、「全民運動組」和「競技運動組」顧名思義分別負責與學生、民眾和選手有關的體育事務。

惟「國際及兩岸運動組」和「運動設施組」屬輔助性質，因其與學校、全民和競技都有相關，以運動設施為例，學校游泳池、國民運動中心、選手訓練場地分別為學校、全民、競技對運動設施的需求，應回歸各單位進行整體規劃、設計，再由地方政府、學校依體育署計畫興建，而非在運動設施組

不了解其他單位需求下依地方角力分配，而造成資源過於集中或需求者未獲需求之浪費情形，不僅解決權責不一、各行其是的問題，在各單位了解其權責對象需求的專業知能下，較不同單位處理更具效率。

「……就像英國的結構，權力還存在，綜規組負責媒體、產業，競技負責奧運、督導國訓中心、擬定政策，全民做全民就好，設施和國際打到裡面去，不要那麼多組、精簡人員，對外就由奧會，倒是應該充實外在單位，體育署一點都沒有變小、效能沒有增加。……像體委會的設施不是地方政府要就給他，應該是自己整體規劃後再交出去。」(B2)

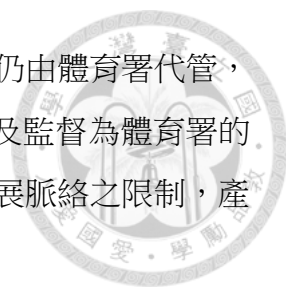
「我給部長的建議是說體育署改成 4 個組就好，不需要 6 個組，就全民、競技、綜計、學校，學校、全民、競技是體育專業，綜計是一定要的，國際跟設施是輔助單位，所以競技的設施回歸競技、全民的設施回歸全民，過去的問題像設施處補助設施的經費……設施做的，不是因為競技、全民需要，而是考慮民代、地方的壓力就分配補助款，沒有按照需求去規劃，像此輔助性質回歸給業務單位處理就好，這兩個單位可以不用、予以精簡……」(B1)

「體育署劃分為六個組，我建議四個組就好，把設施、國際裁掉，併到各組，學校、競技、全民都有設施，事權不同變成各走各路，如果組長有概念的話還好，沒有概念變成各作各的，現在就有點這種狀況，國際組也不需要，就放進四個組，留下綜規、學校、全民、競技就好。」(B3)

三、改制前後輔助單位及任務編組之變遷

依體委會組織條例，體委會的輔助單位包括秘書室、會計室及人事室，並無設置政風室，政風業務係由行政院政風處及體委會的法規會共同辦理，惟法規會主要職務為處理法制事務，僅有一位承辦科員，執行秘書亦由業務處處長兼任，係屬兼辦而非專任政風性質。改制後在與教育部政風處一條鞭的制度下，成立體育署政風室，由專責政風人員負責機關內的政風事務。

另依「行政院體育委員會組織條例」第 17 條：「本會因業務需要，得設運動訓練機構；其組織另以法律定之。」，此即指國家運動選手訓練中心，其於體委會成立前由中華民國體育運動總會代管，民國 90 年回歸體委會接管，102 年配合體委會改制為教育部體育署，由體育署管理，直至 104 年 1 月 1 日正式改制為行政法人（國家運動訓練中心，2016），並更名為國家運動訓



練中心。目前雖為教育部主管的行政法人，經教育部決議仍由體育署代管，「教育部體育署組織法」亦明定國家運動訓練中心之輔導及監督為體育署的職掌事項，由此可見一個組織即使改制仍可能受其歷史發展脈絡之限制，產生制度穩定的結果。

在「行政院體育委員會組織條例」第 18 條亦有設置「身心障礙國民運動委員會」之規定，該委員會如同前述的法規會，是由委員組成的「委員會」方式運作，依該委員會組織規程規定略以：「委員會置召集人一人，由本會副主任委員一人兼任；執行秘書一人，由本會全民運動處處長兼任。」，惟於組改後，此類委員會的設置已不復存在。

綜上，體委會改制後選擇以「司」或「署」的型態存續，在「中央行政機關組織基準法」均有規範其設置標準和上限，在體委會與教育部體育司合併無法容納至教育部內部，改以三級機關「署」的方式成立。除原本的 5 個業務「處」改為 5 個「組」，及為教育部體育司全館的學校體育業務增設「學校體育組」外，尚無形成組織重組之變遷；輔助單位的部分，維持秘書室、會計室（後更名為主計室）和人事室的組織，另在一條鞭的制度下增設政風室，以完整機關的幕僚單位（表 3-6）。此外，國家運動訓練中心在組改措施下行政法人化，已非體育署的組織架構內容，惟其主管機關雖改為教育部，實際仍由體育署代為管理；其他內部委員會如法規會、身心障礙國民運動委員會在符合「署」的體例下予以裁撤，法制業務現由教育部法制處協助，身心障礙業務則回歸全民運動組處理。

在路徑依賴的概念下，體委會時期所設內部單位，對下一階段的選擇產生影響及限制，使組改後仍多維持原來的組織架構，體育署並未重新檢討、予以調整。未來除遇重大衝擊，如主事者主動整併組織，將現在的 6 組改為 4 組，始可能改變已鎖入特定脈絡的制度，否則現行制度仍持續維持。

表 3-6 教育部體育署內部單位設置情形

單位	「科」設置情形	改制前後變更情形（民國 102 年後）	備註
綜合規劃組	3 科	由綜合計畫處調整為綜合規劃組	業務單位符合中央行政機關組織基準法所
學校體育組	3 科	教育部體育司併入	
全民運動組	3 科	由全民運動處調整為全民運動組	

競技運動組	3 科	由競技運動處調整為競技運動組	規定設置標準。
國際及兩岸運動組	2 科	由國際體育處調整為國際及兩岸運動組	
運動設施組	3 科	由運動設施處調整為運動設施組	輔助單位符合中央行政機關組織基準法所規定設置標準。
秘書室	2 科	不變	
主計室	未設科	由會計室調整為主計室	
人事室	未設科	不變	
政風室	未設科	增設政風室	規定設置標準。
6 組 4 室	19 科		

資料來源：本研究自繪

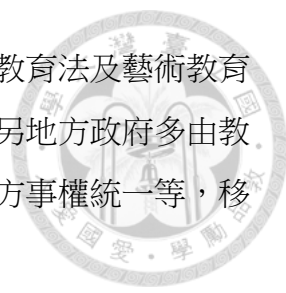
肆、組改前後之業務變遷

由前述改制後組織變遷情形可概略了解業務有何變化，包括增加學校體育及政風業務、法制業務由體委會法規會改由教育部法制處辦理及減少任務編組相關業務等，另檢視體委會與教育部體育司合併後，類似的業務有無整合及有何優缺。

一、學校體育業務及經費之變遷

組改後教育部體育司與體委會合併，最明顯的業務變遷為教育部體育司負責的學校體育業務隨之併入教育部體育署，「教育部體育署組織法」亦明定執掌學校體育發展之規劃、執行及督導，惟學校體育業務並非全部不變的併入體育署，相關業務配合組織改造亦有些許變動，分述如下：

- (一) 新增原屬教育部中部辦公室的高級中等學校體育業務：民國 102 年 3 月曾決議，除國立高中重大新建工程編列概算先期作業及體育班師資員額由國教署辦理外，其餘包括學校體育班、游泳教學、運動績優生、學校體育活動及體育設施設備之補助等均由國教署移至體育署。
- (二) 新增高級中等以下學校辦理促進民間參與公共建設運動設施業務：民國 102 年 6 月曾就國教署與體育署為學校游泳池營運分工召開會議協商，並經決議此業務由國教署移由體育署主政。
- (三) 減少全國學生舞蹈比賽業務：此比賽目的係為培養學生舞蹈興趣與能力，與教育部師資培育及藝術教育司主管藝術教育的性質相符，且藝



術才能班（如音樂、美術、舞蹈、戲劇）係依特殊教育法及藝術教育法規成立，非屬依國民體育法成立的體育班範疇；另地方政府多由教育局（處）社教科而非體健科主辦，為使中央與地方事權統一等，移交師資培育及藝術教育司辦理。

（四）機關內移轉培育優秀原住民運動人才計畫業務：因涉菁英競技選手培育，自民國 102 年 3 月起由學校體育組移至競技運動組。

另依體育署民國 102 年的預算書之歲出說明，包括移入體委會 40.38 億元的預算，及教育部「學校體育與衛生教育」11.13 億元及「原住民教育推展」7,500 萬元，可見學校體育的業務和預算已一併納入體育署。

二、業務整併的優缺點

惟二個機關合併後，業務仍有未予整併而重複者，例如學校體育組和競技運動組分別有學校體育班和基層訓練站的業務，其對象均包括國小、國中及高中的體育班學生¹⁷，不僅政策輔導範圍重疊性高，訪視二者成果時亦發現內容相似，雖曾對二個業務的合併有所討論，後來仍續由二個單位分別辦理。

「體育班訪視這個應該要併……**成立體育班是在做培養的，培養跟基層訓練站做的內容都一模一樣……用不同的計畫報不同的經費，但人、事、物都一樣。**學校體育那邊本來就應該負責基層學校選手的培養，基層訓練站要過去就要組合，才可以結合體育班，我記得 2 年前組改後沒多久就有談過要合併，後來就沒有，沒有繼續再談下去。」（B5）

「……你沒感覺**基層訓練站和體育班都同一批、重疊性很高，然後領兩份補助**，現成的概況，體制要不要改，我沒有特別意見，現在合併至少內部可以整合。」（D1）

除業務配置外，學校體育組面臨與其他組的分工問題，如學校體育組權管對象包括體育「學會」，體育「協會」的部分則由其他組如全民運動組、競技運動組負責，惟因各組審查經費及補助標準不同，協會若向其他組申請

¹⁷ 依「高級中等以下學校體育班設立辦法」第 4 條規定，「學校為建立優秀運動人才一貫培訓體系，應依下列目標設立體育班：一、國民小學體育班：早期發掘具有運動潛能發展之學生，培育具運動參與興趣、多元運動能力、身體及心理均衡發展之運動人才。二、國民中學及高級中等學校體育班：供前一教育階段運動績優學生繼續升學，施以專業體育及運動教育，輔導其適性發展，培育運動專業人才。」；另依「教育部運動發展基金輔導設立基層運動選手訓練站作業要點」第 2 點第 3 款規定「訓練站：指由辦理單位分別在轄區內公、私立國民小學（以下簡稱國小）、國民中學（以下簡稱國中）、高級中等學校（以下簡稱高中）或體育場（處、所）設立，受辦理單位或其所屬體育運動主管機關指揮、監督者，包括本部主管之國立學校及私立學校。」。

未果或所獲補助不多，可能改變內容向學校體育組申請，此時，不再以權管對象為原則進行分工，顯示業務或權責劃分的標準仍待建立一致的標準。

「基本上前後的業務是一樣的，因為都是學校相關業務，業務沒什麼變化，接軌上沒問題，因為自己本來就是做這個……」(B6-1)

「學校組有關的應該只有專任教練全部移到學校組。」(B6-3)

「學校組是收學會的文，協會的部分要回歸到全民跟競技，協會就是由其他組去處理，既然已經組織整併了，這個權責當然要劃分清楚，可是現在遇到的困難就是，譬如說，協會去跟全民組申請，可能碰壁的機率比較高，他們就知道，如果換一個方式來申請，就跟你說我現在參加的幾乎都是學生，那學校組要不要辦這個文，當然要，因為你的對象是你自己所管轄的，怎麼可能看到來文的單位是協會就不收。」(B6-2)

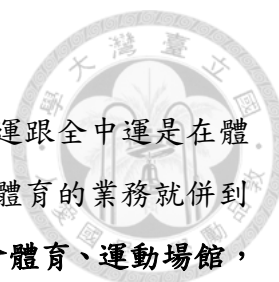
「可是問題是當初一層去分工的時候，只要這個協會不是所有成員都是學生類的，比如說學生棒聯的成員都是學生，全部都是辦學生的事情，它不會辦社會的事情，像這種才是學校組的……可是到後來，他們都會各自透過關係去跟上面的講……所以就變成說當初做的決定都是假的，誰有能力，案子想往哪裡收就往哪收。」(B6-1)

「就業務還不是切得很清楚。」(B6-3)

雖改制後仍有前述問題，不過將學校體育與社會體育、競技體育業務整併，對整體體育事務的推動具正面意義。如同整併理由所述，我國體育發展係透過學校體育扎根，無論是全民運動或競技運動的發展均須由學校開始培養，又如體適能檢測、水域安全、山野教育均與學校體育和社會體育相關，二個機關若無統合而各行其是，不僅有權責不一的問題，更使資源未能整合運用、發揮綜效；整併後事權統一，政策溝通也較以往順利。

「……87年開始運作，從體育司把社會體育、國際體育移給體委會，學校體育部分獨留體育司，結果發現這運作是有問題的，體育脫離不了學校，所以102年就成立體育署，又把三個單位合在一起，合久必分，分久必合，跟歷史一樣的過程……」(B3)

「我個人經歷到體委會和體育署，基本上整個業務的運作跟往昔都差不多，現在署裡把以前體育司的業務也納入，學校體育和社會體育在聯繫上比以往就近，事權比較統一，比較有連貫性、減少落差……社會體育



和學校體育是有關聯性的。」(B4)

「改制之前學校體育的業務仍在教育部……原本全中運跟全中運是在體委會，後來移到體育司。……體育署成立之後，學校體育的業務就併到體育署裡面成立學校體育組……不管是學校體育、社會體育、運動場館，都由一個機關來統籌、推動，絕對是有非常大的幫助，這也是體委會剛成立的時候，希望體育司的業務能夠移到體委會來的用意。」(D2)


「事權統一，學校體育、競技體育、社會體育和國際體育整合了……現在連貫起來了，變成國手的養成從國小、國中、高中、大學到國家隊，選訓賽輔是一條鞭來處理，制度面上整合了……」(B3)

「……政策溝通我覺得是好的，因為學校體育跟社會體育合併了，在同一棟大樓裡，像剛講的，體育司跟體委會以前沒有有效、良好的溝通、管道，至少現在要改分公文，還可以先問一下這個是怎麼分工，在執行上我覺得會有幫助。」(B6-2)

三、其他業務之變遷

此外，因增設政風室而增有政風業務，除有專責人員進行廉政宣導，值得一提的是專案稽核之辦理，由政風室協同業務單位及主計室，至受補助單位進行實地訪查，了解活動辦理、憑證保管及經費使用情形；因體委會、體育署每年補助民間體育團體的金額高達數億元，為協助機關同仁避免在補助案件有所違失，及導正受補助單位的觀念或作法，每年辦理稽核事宜，並獲相當成果，使機關形象更臻清廉；國家運動訓練中心相關業務則在法人化下回歸該中心，以董事監事會的方式運作。

值得一提的是，改制後之法制作業較以往耗時，因於體委會時期，相關法制業務包括法規的訂定、修正，係由法規會依「行政院體育委員會法規委員會組織規程」邀集委員召開會議討論、決議，並依會議決議辦理、簽陳機關首長同意即可發布。改制後法規會裁撤，相關法制業務改由教育部法制處辦理，教育部體育署若欲訂定、修正相關法規，無法在於機關內部完成相關程序，且教育部法制處對法制作業的要求較體委會時期嚴謹，往往公文往返或溝通協調許久後才由教育部邀集法規會委員召開會議，依會議決議修正後須再提報教育部部務會報討論，通過後始能進行法規發布作業，可見改制後部分業務之行政流程及決策層級與體委會時期有所不同。



至於業務是否順利接軌，因業務變化不大，整體而言尚無重大影響或問題，惟運作上是否達到組改「精實、彈性、效能」的目的，因內部單位未有精簡、經費資源未予整合、政策效果未彰等問題，組改成效仍待內部進行組織、業務、政策及人事調整以相輔相成。

「……我不覺得前後兩個組織對我們民間組織而言會有什麼差別，或許講比較時髦的話，他們還有點無縫接軌，這種感覺的話，我們就沒有特別感受不方便。兩個組織調整後對於協會來講，或許第一年的時候，在有些公事上的運作會比過去慢一點，其他我覺得沒什麼差別，但是兩個組織合併後的一個交接期，有這種情形不意外，我也不認為是缺失……」(E1)

「……但在作法上，六個組有沒有辦法同心，領導者有沒有能力把整體做很好的控管，這很重要，改制的效益我覺得整併起來是 ok，精簡沒有，六個組比以前還大，成立行政法人了，比較具有彈性，這個部分 ok，但效能部分有待時代的考驗。」(B3)

「什麼叫做順利接軌，一點都沒有改變，對體育業務的影響，反而增加經費、浪費更多錢、沒有整合資源，國訓中心和競技組權責不分……」(B2)

綜上，業務變遷的部分，隨著組織整併移入學校體育業務，惟部分業務因權責劃分重新調整，有由外部移入的，如由教育部中部辦公室、國教署移入學校體育組，有移至外部的，如學校體育組移至教育部師資培育及藝術教育司、法規會移至教育部法制處，有機關內部移轉的，如學校體育組移至競技運動組，因此即使是學校體育業務亦有所增減，而非全部不變的移撥；此外，政風業務由行政院政風處及法規會回歸教育部體育署政風室，國家運動訓練中心業務因法人化而回歸該中心運作（表 3-7），至於業務接軌上，因整體變化不大而尚屬順利，惟運作是否達到組改目的仍待時間驗證。

組改基於精實、彈性、效能的目的出發，在二個體育業務機關、單位合併後已達事權統一，不過無論是組織或業務的變化均屬些微，致運作上無法明確指出改制前後的重大差異，其優點為業務能在組改下平穩推動，惟若無重新檢視及整併重複性高的業務或彼此扞格的組織，恐影響組改效果，且組織型態僅為影響業務運作的因素之一，如無其他措施相互搭配，亦難使良好的組織設計發揮效用，體育署未來應再逐步修正，以彰顯組織運作效能。

表 3-7 教育部體育署配合組織改造之業務變遷情形

單位	業務內容調整情形	備註
綜合規劃組	不變	<p>1、優點：</p> <p>(1) 體育事權統一，避免雙頭馬車，造成資源浪費等問題，並有助內部政策溝通。</p> <p>(2) 新增政風業務，有利機關防弊及業務推動。</p> <p>(3) 法制作業改由教育部法制處辦理較為嚴謹。</p> <p>2、缺點：</p> <p>(1) 性質或內容相近之業務未予整併。</p> <p>(2) 部分業務權責劃分仍未明確。</p> <p>(3) 部分業務須送教育部，影響行政作業流程及時效。</p>
學校體育組	<p>1、新增高級中等學校體育業務（由教育部中部辦公室移入）</p> <p>2、新增高級中等以下學校辦理促進民間參與公共建設運動設施業務（由國教署移入）</p> <p>3、減少全國學生舞蹈比賽業務（移至教育部師資培育及藝術教育司）</p> <p>4、機關內移轉培育優秀原住民運動人才計畫業務（由學校體育組移至競技運動組）</p>	
全民運動組	不變	
競技運動組	機關內移轉培育優秀原住民運動人才計畫業務（由學校體育組移至競技運動組）	
國際及兩岸運動組	不變	
運動設施組	不變	
秘書室	不變	
主計室	不變	
人事室	不變	
政風室	新增政風業務（由行政院政風處及體委會法規會移入）	
法規會	<p>1、法制業務改由教育部法制處辦理。</p> <p>2、兼辦政風部分改由政風室辦理。</p>	
國家運動訓練中心	行政法人化	
身心障礙國民運動委員會	回歸全民運動組（原即由全民運動處主政）	

資料來源：本研究自繪

第三節 對人事及組織文化的影響



體委會與教育部體育司合併改制後，機關層級由中央二級變為中央三級，連帶影響組織編制及員額之變化，依「各機關職稱及官等職等員額配置準則」規定，各級機關依其類別各有不同的簡任、薦任及委任比例，職稱及職務列等亦有不同。此外，組改後人力雖隨業務移撥、存續，惟在總量管制下，員額似有減少；另並探討二個機關、單位整併，對非正式制度「組織文化」有何影響。

壹、人事職務及職等變遷

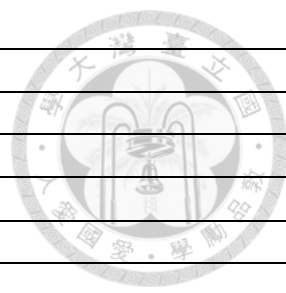
體委會改制為體育署後對人事制度有所影響，涉及的人事制度範圍涵蓋機關人員職務、官等職等的差異及其影響，分述如下：

一、改制前後官等職等之差異

依體委會組織條例規定，體委會置主任委員 1 人，特任；副主任委員 2 人或 3 人，其中 1 人或 2 人比照簡任第 14 職等，1 人列簡任第 14 職等；主任秘書 1 人、參事 2 人及處長 5 人均列簡任第 12 職等；副處長 5 人列簡任第 11 職等；主任 1 人及專門委員 5 人均列簡任第 10 職等至第 11 職等；科長 16 人至 21 人列薦任第 9 職等；秘書 1 人至 2 人、視察 2 人至 3 人，均列薦任第 8 職等至第 9 職等，其中秘書 1 人、視察 1 人，得列簡任第 10 職等至第 11 職等；專員 12 人至 14 人及分析師 3 人均列薦任第 7 職等至第 9 職等；設計師 2 人至 5 人列薦任第 6 職等至第 8 職等；科員 26 人至 31 人列委任第 5 職等或薦任第 6 職等至第 7 職等；辦事員 13 人至 17 人列委任第 3 職等至第 5 職等；書記 6 人至 7 人列委任第 1 職等至第 3 職等；人事室及會計室各置主任 1 人，均列簡任第 10 職等至第 11 職等。綜上，體委會員額計 105 人至 128 人，另其官等職等員額配置比例為簡任 25%、薦任 65%及委任 10%（表 3-8）。

表 3-8 行政院體育委員會組織編制

職稱	官等	職等	員額(人)	備考
主任委員			1	特任，為組織法律所定。
副主任委員	簡任	第 14 職等	2 或 3	其中 1 人職務比照簡任第 14 職等，另 1 人職務列簡任第 14 職等；均為組織法律所定。



主任秘書	簡任	第 12 職等	1	
參事	簡任	第 12 職等	2	
處長	簡任	第 12 職等	5	
副處長	簡任	第 11 職等	5	
主任	簡任	第 10 職等至第 11 職等	1	
專門委員	簡任	第 10 職等至第 11 職等	5	
科長	薦任	第 9 職等	16-21	
秘書	薦任	第 8 職等至第 9 職等	1-2	其中 1 人得列簡任第 10 職等至第 11 職等。
視察	薦任	第 8 職等至第 9 職等	2-3	其中 1 人得列簡任第 10 職等至第 11 職等。
專員	薦任	第 7 職等至第 9 職等	12-14	
分析師	薦任	第 7 職等至第 9 職等	3	
設計師	薦任	第 6 職等至第 8 職等	2-5	
科員	委任或薦任	第 5 職等或第 6 職等至第 7 職等	26-31	
辦事員	委任	第 3 職等至第 5 職等	13-17	
書記	委任	第 1 職等至第 3 職等	6-7	
人事室主任	簡任	第 10 職等至第 11 職等	1	
會計室主任	簡任	第 10 職等至第 11 職等	1	
合計			105-128	1、各職務官等職等均以組織條例定之。 2、官等職等配置比例：簡任 25%、薦任 65%及委任 10%。

資料來源：本研究自繪

改制後為鬆綁法規及使用人更具彈性，人事編制不再定於組織條例中，係另以「編制表」定之，若員額配置有所調整，無須透過修法的方式，僅修正編制表後送行政院人事行政總處核定，行政院（人事行政總處）函轉考試院（銓敘部）核備後即可進用，爰依民國 104 年 8 月 19 日修正之教育部體育署編制表（表 3-9），可知體育署的編制（含職缺及職等）整體而言隨機關層級調降而下降，官等職等員額配置比例亦為簡任 20%、薦任 65%及委任 15%。

「……體育署的組織法只規範首長、副首長跟主任秘書的職等，剩下所有東西就用處務規程及編制表規範，因為是法規命令，只要報行政院核定即可，組改對行政部門最大的好處就是這樣，以前一個科員要增刪都是要動組織法然後送到立法院去修……」（A2）

「所謂的職等調降有一定的規範，所有機關的編制、職等的設計，銓敘部有訂一個員額配置準則，裡面有要求，比如說二級機關它的職等是列

多少到多少，然後三級職等也有一定的規則，所以法制上有關職等的設計是銓敘部訂有相關規定，必須依照那個規定來走，換言之，二級變成三級，職等就會調降，因為是按照三級的職務列等來設計的。」(A3)

「礙於三級機關的編制，變成要犧牲某些人的權利，必須往外機關調職，如果是二級，當然職缺多、不需要，那是因為二級跟三級的職缺差很多，像以前有參事，現在沒有，以前是副主委，現在是副署長，副主委是 14 職等，副署長才 12 職等，處長到組長也從 12 職等變 11 職等，位階等級就差很多，不僅數量減少，位階也減少……」(B4)

表 3-9 教育部體育署組織編制表

職稱	官等	職等	員額	備考	
署長	簡任	第 13 職等至第 14 職等	1	本職稱之官等職等及必要時得比照大學校長之資格聘任，均為組織法律所定。	
副署長	簡任	第 12 職等	2	本職稱之官等職等，為組織法律所定。	
主任秘書	簡任	第 11 職等	1	本職稱之官等職等，為組織法律所定。	
組長	簡任	第 11 職等	6	本職稱之官等職等暫列。	
副組長	簡任	第 10 職等	6	本職稱之官等職等暫列。	
主任			(1)	由專門委員兼任。	
專門委員	薦任至簡任	第 9 職等至第 10 職等	7		
科長	薦任	第 9 職等	19		
視察	薦任	第 8 職等至第 9 職等	8		
專員	薦任	第 7 職等至第 8 職等	11		
科員	委任或薦任	第 5 職等或第 6 職等至第 7 職等	41		
助理員	委任	第 4 職等至第 5 職等	8	其中四人得列薦任第 6 職等。	
書記	委任	第 1 職等至第 3 職等	3		
人事室	主任	薦任	第 9 職等	1	本職稱之官等職等暫列。
	視察	薦任	第 8 職等至第 9 職等	1	
	科員	委任或薦任	第 5 職等或第 6 職等至第 7 職等	1	
政風	主任	薦任	第 9 職等	1	本職稱之官等職等暫列。
	專員	薦任	第 7 職等至第 8 職等	1	

室	助理員	委任	第 4 職等至第 5 職等	1	
主計室	主任	薦任	第 9 職等	1	本職稱之官等職等暫列。
	視察	薦任	第 8 職等至第 9 職等	1	
	專員	薦任	第 7 職等至第 8 職等	1	
	科員	委任或薦任	第 5 職等或第 6 職等至第 7 職等	3	
合計				125 (1)	官等職等配置比例：簡任 20%、薦任 65%及委任 15%。

資料來源：教育部（2015）。〈教育部體育署編制表〉。

<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL000970&KeyWordHL=%E7%B7%A8%E5%88%B6%E8%A1%A8>。2016/06/01 檢索。

二、改制後職務、職等變遷及影響

(一) 機關首長及副首長職務及職等變遷

改制後機關首長由政務官變為事務官，一般而言，三級機關首長的職務列等為簡任 13 職等，因考量由二級改為三級機關，而改以簡任 13 職等至 14 職等的作法。此外，署長的任用除有公務人員外，或因專業、多元取才考量，增加大學校長資格者，在取才管道雙軌制下，希望助益業務發展，惟另有說法表示係主事者於決策過程專為個人量身打造的。

副首長的部分原設置 2 個政務官和 1 個事務官，均為簡任 14 職等，改制後以事務官的方式設置 2 位副署長，已降為簡任 12 職等。體委會政務次長隨機關裁併離開，14 職等的常務次長則因無法續留體育署，而以行政院顧問的方式安置。

「……體育署署長原來就界定為 13 職等，13 職等就跟一般的一樣，但是不是列 13 到 14 職等？因為他原來從部長級的委員會層級移到三級機關，未來在進用人力的時候也可以用外面的人力進來，比照 13 到 14 職等……組改一個很重要的原則，不是趁著組改去提升你的職等、官等，組改是相對在全盤考量下訂定了很多原則，這種官制官規的原則也是考試院銓敘部訂的，衡平去考量的……當時應該是考量到這兩個是從部會層級委員會降為三級機關，所以可以讓他們允許 13 到 14 職等……」(A1)

「……體委會過去有兩位副主委，理論上是 14 職等，有的從學校借調，就回學校去，但有一個常務的，就是文官，必須要做適當的處理，行政

院有顧問，顧問是 14 職等……組改之後顧問有增加了好幾位，這就是為了人力上有足夠的移撥空間。」(A1)

「這就牽涉到專業取才的問題……署是負責政策，人事的來源也可能是多元的，因為業務內容有別於部本部，有一定的專業……因為是對於那個職位的期待，因此開闢不同的人事來源，我們原則上建議從業務的觀點看，至於是否因人設事，則是另一個問題。目前對於體育署長的規範在其組織法，這是最後立法完成的結果，至於方案採取人事兩軌，可能來自教育部籌備小組研擬或立法院審查時修改……至於以下的常任文官在編制表內的職等，則回到銓敘部對官制官規的配套，至於人員移撥如何處理，就牽涉到安置的問題，所以原體委會的處長 12 職等，也許移到部本部參事也是一種處理方式，那是人事單位要去處理。」(A2)

「改成教育及體育部，那些人就沒辦法當官，變成體育署，上位者為自己鋪路，把署長變成雙軌制，可以比照 14 等的校長，這是在爭取這個位置的過程中，專門量身打造的。」(B2)

「原來的主委是政務官，有兩個政務副主委，現在署長在教育部體育署的組織規程裡面是比較特殊，因為是從二級機關改成三級，精神則是常任文官，所以你看何署長去接的時候是高教司司長，比照 13 到 14 職等，而且現在署長有一個任用的條件，就是具有大學教授資格者也可以，這部分就是考量體委會從二級變成三級，在立法院審查的時候，有點說特別給你考量，否則按照臺灣文官的設計，署長就是 13 而已……因為是二級過來，所以署長介於二級到三級，等於是常任次長的概念……」(D1)

(二) 其他高職等職務之變遷及影響

其他高職等職務因改制而有減少或變動的情形，例如體育署已無 2 位簡任 12 職等的參事、5 位 12 職等的處長及 5 位 11 職等的副處長（表 3-10）；組改後僅有 2 位副署長為 12 職等的職缺，所以原來 12 職等的 2 位參事及 5 位處長，有轉任教育部參事、繼續留任體育署擔任組長或辦理退休。其中處長轉任組長，在保障公務人員權益的原則下，若已銓敘為 12 職等，調任 11 職等職缺後，仍維持 12 職等，不影響人員權益。

表 3-10 改制前後體委會與體育署職等職務之變遷

體委會職務 (員額)	體委會官等職等	體育署職務 (員額)	體育署官等職等	備註
主任委員 (1人)	簡任第 14 職等	署長 (1人)	簡任第 13 職等至 第 14 職等	主任委員隨組改離 開
副主任委員 (2至3人)	簡任第 14 職等	副署長 (2人)	簡任第 12 職等	政務副主委隨組改 離開, 常務副主委轉 任行政院顧問
主任秘書 (1人)	簡任第 12 職等	主任秘書 (1人)	簡任第 11 職等	職等減列
參事 (2人)	簡任第 12 職等	無 (0人)	無	已無參事職缺, 原參 事轉任教育部參事
處長 (5人)	簡任第 12 職等	組長 (6人)	簡任第 11 職等	處長改為組長, 職等 減列
副處長 (5人)	簡任第 11 職等	副組長 (6人)	簡任第 10 職等	副處長改為副組 長, 職等減列
專門委員 (5人)	簡任第 10 職等至 第 11 職等	專門委員 (7人)	薦任第 9 職等至 簡任第 10 職等	職等減列
主任 (3人)	簡任第 10 職等至 第 11 職等	主任 (2人)	薦任第 9 職等	職等減列
科長 (16-21人)	薦任第 9 職等	科長 (19人)	薦任第 9 職等	職等不變
視察 (2-3人)	薦任第 8 職等至 第 9 職等 (其中 1 人得列 簡任第 10 職等至 第 11 職等)	視察 (10人)	第 8 職等至第 9 職等	減少 1 人得任簡任 視察
專員 (12-14人)	薦任第 7 職等至 第 9 職等	專員 (13人)	薦任第 7 職等至 第 8 職等	職等減列

科員 (26-31 人)	委任第 5 職等至 薦任第 6 職等至 第 7 職等	科員 (45 人)	委任第 5 職等至 薦任第 6 職等至 第 7 職等	職等不變
辦事員 (13-17 人)	委任第 3 職等至 第 5 職等	助理員 (9 人)	委任第 4 職等至 第 5 職等(其中 4 人得列薦任第 6 職等)	職務名稱及職等改 變
書記 (6-7 人)	委任第 1 職等至 第 3 職等	書記 (3 人)	委任第 1 職等至 第 3 職等	職等不變

資料來源：本研究自繪

此外，職等下降對業務推動尚無重大影響，因為無論是處長或組長，推動業務均係依其職務而非職等賦予的任務及職責，職等高低或許影響一些觀感，但並非關鍵性因素，對於體育署服務的對象而言亦同，民眾在意的是政府能提供多少、多好的服務，尚非職缺或職等的差異。

「**職等調降的影響我覺得不是在於業務推動，而是當事人心裡是不是受到影響**，可是政府組織改造不是以個人出發，雖然我們剛剛講權益都要保障，所以職等調降，相關權益不會受影響，如果他今天銓敘的是 12 職等，就算調到 11 職等，還是銓 12 職等，權益不會有影響……」(A3)
 「……我今天**業務推動，是在於法律賦予的職掌，我是按照這個職掌去推業務**……我不會出去說我幾職等，所以那是一個藉口吧；很多聲音會說因為我的職等多少，所以我沒有辦法去談這個業務……那是不正確的……**因為推這項業務，是機關賦予我這個職責，不是職等。**」(A3)

然而少去參事的職缺將減少用人彈性，在處長與參事同一職等下，若處長因久任不適、希望換個環境時，可調整職缺、轉任參事，俟其有意願時再行回任，對個人或機關均為正面作法；改制後除無參事缺，與組長同一職等的職缺為主任秘書，在主任秘書未有異動下，組長連帶未能升遷，以致組長調動多為組與組間的輪調，對個人及機關而言，缺乏較具彈性的作法。

惟無論是以以前的處長或現在的組長，均無限制須持續就任於特定職

位，若其希望轉任參事卻無法於內部調職或其他機關有更適合的職缺，均可依程序至外單位任職，此種方式甚至較轉任參事好。

「**組改人員的職等不會影響，但組改之後什麼會影響？職稱可能改變**，但問題是職稱，沒有人會規範你這輩子都坐同一個位置叫司長、處長，其他人都不能坐，這要回到一個新的機關成立以後，部長或署長怎麼樣去規範、設計、運用人才，讓人才在適當的位置，組改不會去做違反權益保障的原則。……第二個，對他們的權益影響是原來我們處長都有主管加給，回到部裡如果變成參事，就沒有主管加給了，所以在這裡面有設計一些常設性的任務編組……」(A1)

「以前體委會的時候，還有參事缺，處長做累了或不太適任的可以轉任參事，現在沒有辦法，如果不退休、走不掉就是再輪流，比較沒有彈性，**人員沒有彈性的運作，首長在用人上會比較辛苦**，如果有不適任的，又沒辦法有閒缺給他、不知道要調到哪裡去，這比較麻煩。」(B3)

「一個機關的職位相對多元的話，能放不同的人或適度去調整，當某些不管在生理上或工作上遇到一些瓶頸，可能需要充充電，有些職務就變成讓他可以短暫調整、休息的空間，例如參事，但這個空間減少就會少了一些緩衝的時間和空間……如果回到教練和選手的角度來講，對他們來講根本不重要，但以機關長遠發展的話，**職稱降低、職位減少……對長遠整體的體育規劃發展絕對有影響，是彈性不過並非關鍵……**」(C1)

(三) 職等調降的影響

至於職等調降則如主任秘書由簡任 12 職等降為 11 職等、專門委員由簡任 10 至 11 職等降為薦任 9 至簡任 10 職等、專員由薦任 7 至 9 職等降至薦任 7 至 8 職等，對機關員工首當其衝的影響為升遷變慢。

以前無論體委會或教育部體育司均有薦任 7 至 9 職等的專員職務，改制後改為薦任 7 至 8 職等的專員、薦任 8 至 9 職等的視察，科員要升 9 職等須先後任職薦任 7 至 8 職等的專員及薦任 8 至 9 職等的視察，不若以往逕占薦任 7 至 9 職等的專員缺，改制前升遷速度較快。

惟升遷快對機關而言未必是件好事，因為如於擔任承辦人期間未打好基礎，短時間內升至科長，對下須統御領導若干承辦人，對上與長官及對外交涉業務時，恐有不適任情形。

除升遷速度外，升遷對象亦為受衝擊的部分，因體委會與教育部體育司合併後，體委會的人員雖占大多數，惟改制後署長、主任秘書等重要職務由教育部而非原體委會人員擔任，具人事任用權的署長於決定升遷時，除考量年資和任職表現，欲升體委會或體育司之同仁應拿捏分際，以免造成不公平而有人心不滿或影響業務推動等負面情況發生。

「……以前專員上來就是科長，現在是專員、視察，再到科長，而且職等降下來了，以前升遷如果只要花 5 年，現在要拖更久，對同仁的升遷來講是很大的影響……」（B4）

「組改之前體委會高職等的職缺多，組改之後，有很多人本來就 11 職等的，例如專門委員，以前是 10 到 11，現在是 9 到 10，之前他已經 11 職等合格實授了，但現在副組長才單列 10……以前專員是 7 到 9，現在專員 7 到 8、視察 8 到 9，就停滯了，多一個門檻……變成要升科長就很難，早一點升就比較有利，整併後職等就降了。」（B3）

「現在這種型態對於升遷會非常的久，而且我覺得組織整併以後，如果我是長官，會有一個很難取捨的地方，我到底是要升體育司的人、還是體委會的人，因為安撫人心很重要……員額配置我不曉得有沒有改變，至少就我們組來說，員額配置是相同的，不過以前有 2 個 7 到 9 的專員，現在一個 7 到 8 的專員和一個 8 到 9 的視察，其實是不利的……」（B6-2）

此外，職等下降和升遷門檻增加可能影響員工士氣，例如處長轉任組長，即使因權益保障而維持 12 職等，惟體育署高於 12 職等的職缺僅有署長，於內部升遷受阻，外部也未必能獲合適職缺；又如體育專長的承辦人、科長等，礙於體育行政職系的限制，除非願意至教育部任職及教育部願意任用，否則升遷管道受阻，可能進而影響員工的工作熱情和生涯規劃等，惟主要還是視每個人對工作的看法，整體而言影響不大。

另如前所述，業務辦理非以職等高低為首要依據，職等下降後，大家仍須依其職務賦予的任務執行公務，所以即使改制後維持 12 職等的組長，和副署長職等相同、較 11 職等的主任秘書高，組長仍須遵照主任秘書和副署長的指示推動業務，職務的重要性遠高於所列職等。

「……處長是 12，組長是 11，很多人是降的，雖然是領 12 的薪水，可是在做 11 的工作，他們不想往外面走嗎？當然想，可是沒有位置，所

以必須留在這邊，有組長甚至 12 到頂，都可以當副署長了……對一個想要繼續推業務的動力會不會下降，我覺得一定會有影響……」(B6-2)

「……體委會的員額編制，那時候我記得應該是 120，包括一個主委、三個副主委（一個常務、兩個政務）、處長等……改制成體育署之後，員額跟職等嚴格講起來都調降……不管對員工的升遷或相關的職等、待遇，還有對推動業務的心情，多多少少會有影響。」(D2)

「……會不會影響士氣、影響業務，這又牽涉到每個人的工作態度，雖然二級變三級，有些人認為既然當了公務人員，就是盡本分……或是個人對生涯規劃的看法，例如外面有機會就往外面去升遷，或許在情緒上難免受到影響，我是覺得要看個人，整體而言應該是都還好。」(B4)

「這是看做不做而已，在機關員額的部分可能有少部分的人會受到影響，因為變成署的關係，一些職等的配置可能讓這個同仁不適合留在這邊，當然這種比例非常的低，職等的部分，雖然頭銜不同，但是職等有重疊。其實不管是員額或職等的減少，在整個業務推動上並沒有多大的影響，因為我們不是看職等、官銜的高與低來認人……整個來看，並不會有很大的影響因素存在。」(B5)

(四) 職缺異動的影響

改制後因部分人員退休或至教育部任職，而有人員遞補、升遷情形，其中有少部分人員在短時間內由科員先後升為專員、視察，如同科員於短時間內晉升科長的問題，在個人素質還沒完備即任重要職務，恐不利於業務推動；相較於職等下降，更應重視人力培育的重要性，如同臺北市政府的體制，科員升股長、股長升專員等都要受訓，以避免人才未能銜接及無法妥善處理業務推動時發生的問題。

「體委會改制為體育署，很多人在很短的時間內升了，這是很不好的現象，素質都沒準備好，視野又很偏狹，從來沒有好好培養人才，其實這是 20 多年來台灣文官系統最大的問題。」(B2)

「其實沒有影響，事在人為，職等下降而已……如果養成過程是嚴謹的制度，像以前在臺北市政府的時候，科員要升股長、股長要升專員、專員要升科長都要去受訓，對人才的養成會比較好，不要說一下升太快，我覺得最重要的是人才的養成，對業務的推動會比較有影響……」(B3)



貳、改制後的組織修編

除官等職等及職缺的變化，為解決改制後主計室主任與主計室科長同一職等、職務重複，及為增設政風室專員之問題，須修正編制表。

因體委會時期會計室主任為簡任 10 至 11 職等，下有會計室科長為薦任 9 職等，改制後主計室主任和科長均為薦任 9 職等，除職等相同外，有職務重複、領導統御的問題，也就是在相同職等下，主任和科長的職務尚無差別，應留存 1 位即可，此外，若主任和科長指令不同時，應聽令於主任或是科長，若聽令於主任則顯示係按慣例而非職務賦予的任務。為解決主任和科長職務重複的問題，體育署於民國 102 年 9 月 30 日修正，將主計室科長的職缺由一條鞭改列為教育部體育署一般行政職系科長職缺，並送行政院（人事行政總處）核定。

另體委會時未設政風室而無政風員額，改制後政風室置主任、助理員及書記各 1 人，惟經政風室表示體育署每年補助或委辦經費達數十億，為防止弊端及辦理查處業務，僅設職等偏低的助理員及書記不利業務推動，在向署長爭取後同意將助理員 1 人改列為專員 1 人。惟為此修正「教育部體育署編制表」送行政院（人事行政總處）核定，該院再轉考試院（銓敘部）核備時，銓敘部表示體育署應先解決主計室主任和科長職務重疊，且將會計職系人員改列一般行政職系，與一條鞭體例不符之問題。

所以即使在人事行政總處已核定體育署編制表的情況下，因銓敘部不同意主計室科長職務調整的作法而不予核備，進而影響政風室專員的進用，意即編制表修正後不僅須經人事行政總處核定，亦須有銓敘部核備，否則被進用者有未能銓敘的問題。基此，後來的處理方式為將主計室科長轉任教育部所屬學校，同樣擔任 9 職等主管保障其權益，在解決主計室主任與科長的問題後，所送修正的編制表業經人事行政總處於民國 104 年 8 月核定及銓敘部核備，並據此進用政風室專員。

「……銓敘部這樣講不無道理，因為同樣職等、同樣都是主管，分工、配置就會有問題，所以必須去調整，這個調整就是安置的問題，可能之前已經有透過主計的一條鞭去做人員安置上的處理，安置也算是權利保障。」（A3）

此外，改制後政風室雖置有主任、助理員及書記等編制人員，惟僅主任為有編列預算、可實際進用的預算員額，其他則無，因此政風室只有主任 1 人，在此

情況下，向署長爭取 1 名署本部的科員於政風室任職，該名科員以一般行政職系進用，俟政風室專員於編制表修正通過、進用後即轉任業務單位。

惟此做法可能對該名科員或業務推動有所影響，因政風事務與業務單位性質不同，回歸後即使不影響原有權益，若於業務單位不適應，除向外尋求更適合的職缺，僅能續留，若在外獲致其他職缺，則會影響業務推動，某種程度上，與主計室科長的安置問題相似，均為組改過程中面臨的人員權益問題。

參、組改前後員額差異及配置

員額係指政府進用的人力，包括職員、駐衛警、工友（含技工、駕駛）、聘用、約僱等，可分為「編制員額」、「預算員額」和「現有員額」¹⁸等 3 種概念。依據《運動統計》所示資料（表 3-11），組改前體委會和教育部體育司的「編制員額」計 130 餘人至近 180 人不等，改制後依編制表所定員額共有 125 人，另「現有員額」（實際任用）於組改前約 130 人左右，至多 140 餘人，改制後約 120 人至 130 人間。

從此可知體委會和教育部體育司合併後，雖教育部體育司的員額隨業務移撥至體育署，惟其編制員額和現有員額均有減少，即在維持業務所需人力及保障現職公務員之前提下，為達員額總量管制，尚無一般所認二個機關、單位合併後人力不減反增的問題。

表 3-11 民國 96 年至 104 年中央體育行政機關人力概況

年度 (民國)	機關/單位	編制員額	實際任用			
			總計	正式	約聘僱	其他
96 年	體委會	115	109	84	9	16
	教育部體育司	23	23	11	12	0
	合計	138	132	95	21	16
97 年	體委會	157	108	85	9	14
	教育部體育司	12	24	10	1	13

¹⁸「編制員額」為各機關組織法規（含編制表）規定可進用職員人數的上限，必須修改組織法規才能調整人數，因此具有高度穩定性，較不易變動；「預算員額」為各機關每年度編入總預算案並經立法部門審議通過後，該年度實際可進用各類人數的上限，其中職員的預算員額數，不可以超過編制員額數（即預算員額小於或等於編制員額）；「現有員額」簡稱「現員」，指各機關在預算員額額度內實際進用的在職人數，不包括尚未補實的缺額，因此人數一定「小於」或「等於」預算員額，且會因缺額補實的時間不同，產生不同的現員數，具有高度變動性（行政院人事行政總處，2013）。

	合計	169	132	95	10	27
98 年	體委會	152	119	96	9	14
	教育部體育司	23	25	12	0	13
	合計	175	144	108	9	27
	體委會	152	110	87	9	14
	教育部體育司	24	24	12	0	12
	合計	176	134	99	9	26
100 年	體委會	152	108	85	9	14
	教育部體育司	25	22	11	0	11
	合計	177	130	96	9	25
101 年	體委會（含教育部體育司）	無資料	129	95	9	25
102 年	教育部體育署	125	125	94	9	22
103 年	教育部體育署	125	119	96	9	14
104 年	教育部體育署	125	119	96	9	14

資料來源：本研究整理自 97 年至 103 年《運動統計》

「人力上的部分大家都想要更多的人力，實際上沒有辦法給你，因為中央總員額還要在 5 年之內減少 4,000 人，從 16 萬 4,000 要 down 到 16 萬人，這是附帶決議……精簡的時候是人跟著業務走，第一個，業務不會喪失……」(A1)

「基本上我們在處理人事編制和員額，很大的前提，第一個現有人員的權益一定要保障，避免引起反彈，改革最大的阻力和助力都是人的因素，不管編制員額或預算員額的設計都要考慮人的權利，第二個不要因為組改影響業務推動，在這樣的前提下，這些業務原本的人力都要保留下來，所以基本上員額不會因為組改而有太大的變化或影響……」(A3)

此外，民國 102 年改制後實際任用的正式人員不到 100 人，每個業務單位平均不到 15 個正式人員，甚至僅設 2 個科的單位，正式人員平均僅約 10 人，與地方政府一個內部單位即有幾十個正式人力相較，似有「組」或「科」設過多、業務過於分散的問題。此亦呼應前節所述，「組」設置過多，宜由 6 個組改為 4 個組。

另許多業務由派遣人力或臨時人力等非正式人員辦理，該人力來源包括國家運動訓練中心人員轉任，或體育署與勞務公司簽約、由勞務公司派遣人力進駐體育署辦公，顯示正式人力的數量雖有減少，卻以非正式人力取代。另因勞務派遣人力應進用於與公權力無涉的業務，反映體育署仍有許多業務可以委託給民間辦理，無須正式人力親自處理，可見組織、業務及人力均有調整、精簡的必要，應

再修正以符效能。

「我發現體育署裡面的人力結構，職員的部分比例比較少，一個科的職員有時候平均下來可能只有 2 到 3 個，其實這樣的組織結構是蠻怪的，那代表單位數有可能過多，科或組都有可能過多，像一個組只有 1、20 人而已，一般地方政府的一個單位就幾十個人，以這樣來看，組設過多……顯示業務太過分散……；然後有很多臨時人力或派遣，這代表很多業務其實都是可以委外的……換言之，體育署的組織、業務、人力的配置都有二次組改的空間，非正式的人力過多，是因為單位數過多，組過多、科過多，回過頭就要去思考，組改最大的目的，精簡、彈性、效能是不是能夠達到……」(A3)

綜上，人事變遷部分從「職務、職等」、「組織修編」和「員額配置」等層面，說明制度改變對行為者的影響。因依「各機關職稱及官等職等員額配置準則」規定，二級機關與三級機關於簡任、薦任、委任的比例和所列職務不盡相同，包括機關首長和副首長改以常務官的性質、多數職務列等下降，而須處理組織編制表的修訂和相關人員的安置問題。

改制後機關首長改以常任文官擔任，也同時增加可進用大學校長的對外取才管道，讓部長於用人上更具彈性，惟減少僅於二級機關存在的參事職務，使署長於人員調度或同職等人員希望換環境時受到限制；其他高職等職務如常務次長、處長分別以行政院顧問或至教育部擔任參事的方式安置，如無意願至教育部任職者則續留體育署擔任組長，並保障其職務列等，惟在此留任已鮮有升遷機會。

此外，各職務列等下降、升遷門檻增加，或許對個人心情有所影響，然整體而言對業務推動未有顯著差異；另為解決主計室主任與科長職務重複的問題，及將政風室助理員改為專員，依銓敘部意見修正編制表，使主計室科長回歸一條編的體制。至於員額的部分，體育司的人力隨業務移撥至體育署，總數在總量管制下略有減少，惟每組正式人力僅有 10 幾人，與一般約幾十人相較，似有內部單位設置過多的問題，另許多業務由非正式人力辦理，亦顯示業務有再精簡之必要。

可見制度改變對行為者會造成或大或小的影響或限制。即使改制後較不利升遷或環境略有改變，因行為者已長期在此制度下運作，其偏好、利益受限於結構中，若欲改變，增加的成本恐多於利益，因此在歷經改制的關鍵時刻後，多數人仍選擇留於體育署而非其他體育或教育單位，且於制度變遷後較快形成另一個均衡，對業務的推動尚無重大衝擊，即制度遭政策形塑、改變後，又很快的在新的

路徑依賴下穩定發展。



肆、改制前後的組織文化

不同組織展現的組織文化各有不同，體委會和教育部體育司亦然，未合併前分別負責社會體育和學校體育事務，卻未因業務相關而有密切互動。

體委會為獨立運作的機關，其組織定位為全國體育行政主管機關，負責體育事務的規劃、指揮監督等，內部人員多由體育專業人士組成，少有其他領域人士可以涉足，非體育專業者在體委會難受重視，甚至體委會的組織氛圍對非體育專業者有排他情形。

相較之下，體育司為教育部的內部單位，其於教育部內部須配合其他單位的運作及人員互動等，視野未限於體育，能跳脫體育以較宏觀的角度處理事務，且教育部為歷史悠久的部會，其制度亦較新成立的體委會健全、完備。因而二個機關、單位發展出不同的組織文化，改制後體育署已為教育部所屬機關，對已經獨立於教育部運作約 15 年左右的體委會，教育部的管理方式或人員進入後對原來的組織文化產生衝擊。

「每個組織各有其特性，不可能完全一樣，我相信不管體委會或體育司也好，他們有各自的特性，在運作業務的方式，可能還是會有點差異，會比較明顯看到學校體育的相關人員，移到體育署合署辦公之後的差異，多少會對業務運作、組織文化有一定程度的影響。」(D2)

以案件管考制度為例，過去體委會列管案件時，機關自行列管即可，上級機關行政院未加干預，惟改制後部分案件改由教育部列管，不僅須陳核至教育部，影響公文時效，所送資料又須依教育部規範或要求的品質、內容呈現，組織運作的差異於改制後影響組織文化。

此外，教育部為掌握及追蹤各項業務辦理情形，常請所屬機關於短時間內儘速提供相關資料，花費許多人力、物力於管考制度上，對體委會人員而言，以往不僅行政院不多干預，體委會只要依其規劃期程及內容辦理即可，不受其他機關管理或限制，改制後明顯衝擊原來的組織文化。

「兩個組織的文化不一樣，從 86、87 年後長期分開，體委會跟體育司並行已經 17 年了，……以前體委會只負責體育業務，所見所聞、制度面等各方面是

相較欠缺的，不像部裡面運作那麼長久，而且部裡面有好多司處在運作，制度比較健全、整個視野等各方面確實比較好。只是組織文化剛開始當然有些衝擊，比如說剛成立時，同仁說怎麼那麼多 paper work……現在部裡面列管就很急，書面的工作就需要做蠻多的，文化上大概有這樣一個差異……」（B3）

「……其實在體委會時代，是一個比較輕鬆工作的環境，但也不失嚴謹度，同仁之間的相處都是蠻融洽愉快的，大家也都有使命感，行政程序的默契上，譬如說公文的内容、品質，沒有像現在體育署要求的品質成分這麼高，組織整併後因為屬於教育部，部裡面有很多的規範，如公文內容的遣詞用字等，一定要盡量能夠配合部裡面所希望的情況出現。」（B5）

此外，二者組織文化衝突包括對業務相關看法或做法的差異，即使改制後已合併為同一機關，不同的業務處理文化仍然並存。

例如學校體育組於審查補助案件時，如認為對學生體育運動是有幫助者，會在裁量範圍內從寬認定，未若其他單位以防弊之角度，為免後續爭議而就條文字面意義審定，相較之下，學校體育組裁量的彈性空間較大。

又如改制前後體委會人員對業務辦理的態度均不積極，改制前體委會和教育部體育司曾於法規修訂案之「體育主管機關」認定上有所出入，即使多次遭立委檢討應由體委會儘速修訂相關法規，體委會的看法仍為改制後再由教育部體育司（學校體育組）處理，改制後亦有類此情事。

「衝突會有，我舉一個最簡單的例子，像我們學校組在審申請補助案的時候，彈性空間很大，這是處理業務的文化，我覺得如果這些是對學生體育運動是有幫助的話，不要把條文看的這麼死，一樣是在做事情，在服務學生、人群，這是學校組和其他組不一樣的地方……」（B6-2）

「我覺得來這邊，感觸比較深的是一個案子大家會互相推來推去……以前體委會和體育司的時候，有的也是會，像當初運動教練要修巡迴教練那塊，那時候條文是寫說由體育主管機關定之，有體委會的時候，體育主管機關是體委會，不是教育部，教育部會認為這是體委會要去訂的，但那時候已經要組織整併，體委會就覺得，等到整併之後你們過來，這個業務就是學校組要處理的……就又拖了一年才執行……以前就各做各的，現在有些業務我們會覺得是他們的，他們會覺得是我們的，寫改分單就會影響時效。」（B6-3）

除制度之外，人亦為組織中的重要要素，尤其機關首長對組織文化的形塑具

一定影響力，改制後體育署的重要職務包括署長、1 位副署長、主任秘書、2 位組長等來自教育部或教育體系，其過去於教育體系的經驗、對體委會的看法等，多少影響教育部體育署的運作，例如安排某些人於某些單位，使其感覺不受重視，或推動業務時因想法不同而有衝突，無論教育部或原體委會人員均須調適或磨合。

惟合併後解決過去體委會和教育部體育司鮮少互動衍生的問題，且因機關首長與教育部的淵源而獲其支持、協助，整體而言對體育業務的推動是有利的。

「其實人的因素影響很大，一個組織的規劃良窳要搭配領導和一些相關的人才，如果單一個面向來看，當然組織架構完整是重要因素，但其實人的因素影響最大，每一個領導者的文化不一樣，或是每一個人的思維不一樣，也影響整體業務的推動。」(B3)

「在整併前和整併後的組織文化中，雖然工作環境差別不大，但在一些人際關係的相處，畢竟現在也有部裡面的人進來，對原來的體委會可能就一些不同的想法，來到這邊會想要做一些改變……在推動的過程當中的磨合會比較多，相對的也就會影響業務推動的成效。」(B5)

「以前的組織文化可能是體育司跟體委會是各做各的，現在變成共同體比較能夠形成共識……」(D1)

「以前沒有學校體育，所以體委會和體育司會隔空喊話，現在已經把學校體育整併在一起，反而是署裡面怎麼跟部合作很重要，推體育課程，不用跟國教署合作嗎……因為剛好現在的主政者是從部裡面來，我猜關係不會太差，如果跟部裡面一點淵源都沒有，我說實在的，誰理你阿……」(D1)

從改制前到改制後，二個機關、單位的互動來看，可知在不同組織架構、人員和環境下，形塑的組織文化各有不同，因而合併後有所衝擊、相互影響，尤其體委會需要一段時間適應教育部的相關規範和處理事務的節奏；惟組改是動態過程，以後亦可能面臨內部組織的變動，無論改制為何，相關人員如能以正向而非抗拒的態度面對，能縮減磨合期的時間，讓自己和機關早日步入佳境。

承前，從非正式制度「組織文化」了解制度變遷對行為者之衝擊，可知體委會所受衝擊較教育部體育司大，因改制後體育署雖仍為全國體育事務最高的主管機關，惟改隸於教育部下，於制度、效率等須配合其規範，與體委會時期的辦公氛圍略有不同，又機關首長等重要職務為教育部人士，對業務的要求、推動亦均有影響，進而逐漸改變、甚至形塑新的組織文化。

第四章 組織改造對機關對外關係的影響

組改對象雖為各機關而對機關內部造成直接影響，惟因層級改變、隸屬關係等變化，對機關的對外關係包括上級機關由行政院改為教育部，垂直的隸屬關係和府際關係產生影響，另民間體育團體與地方政府同為執行我國體育政策的角色，組改對其有無影響、有何影響，一併探討。

本章第一節說明改制前後，組織層級和上級機關的不同，對行為者或內部推動業務的制度有何衝擊、如何解決所遇問題；第二節為延續第一節，分析改隸為教育部所屬後，是否如學理所述，因與地方政府教育局（處）有隸屬關係，而改善地方對體委會交辦事項較不重視之問題；第三節則就另一個協助體育事務推展的對象—民間體育團體，了解改制後對其運作的影響，抑或組織層級、隸屬關係等改變，對外部單位未有直接明顯的衝擊；另每一節均綜整該節結論，歸納行為者與制度間互相影響之情形。

第一節 對隸屬關係的影響

體委會時期上級機關為行政院，雖依「行政院組織法」規定¹⁹行政院應指揮監督所屬機關，惟實際上除涉及跨機關事務須由政務委員協調外，行政院所屬各中央部會均依職權制定、推動權管業務，並無凡事向行政院請示始得執行之情形。

此外，行政院召開院會，該會議成員為所屬各一級部會，改制前體委會為成員之一，有機會於行政院會議直接向院長表達意見，改制後，上級機關為教育部，除需於教育政策下推動體育事務，無法像以往逕行決定各項體育政策，若欲與行政院對話須透過教育部（圖 4-1），進而影響政策溝通、行政效率等，基此，本節探討隸屬關係變化對行為者的影響，行為者對制度變遷有何因應，未來應如何改善不利的影響。

¹⁹ 行政院組織法第 10 條第 1 項規定：「行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。」

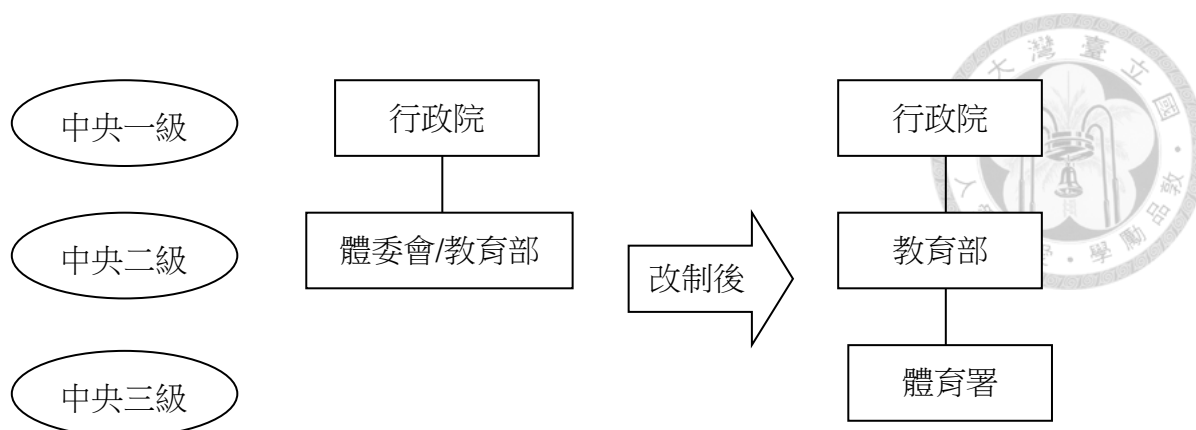


圖 4-1 改制前後隸屬關係之變化

(註：圓圈為各級機關層級，方形為中央行政機關)

資料來源：本研究自繪

壹、對外溝通及影響力之差異

體委會和教育部體育署因分為中央二級、三級機關，其行政運作也隨機關層級及隸屬關係有所不同，從其角色定位、影響力、跨部會溝通協調及府會關係等層面說明之。

一、中央二級機關的角色及影響力

體委會時期為二級機關，機關首長可參加行政院定期召開的院會，該會議組成人員依「行政院會議議事規則」規定，包括行政院院長、行政院副院長、各部會首長、不管部會之政務委員，因而體委會主委有機會於會議中為權管事務直接向行政院院長反映，甚至使問題獲得解決；改隸為教育部後，體育署署長無法再以部會首長的角色參加行政院院會，少去一個重要的發聲管道，相對的，制度內或制度外對體育事務的重視程度也因此受到影響。

舉例來說，國家運動訓練中心的土地早於 1975 年為中華民國體育協進會黎玉璽將軍向軍方借得之左營勝利營區，供作選手訓練基地，後於 1992 年由教育部與國防部以契約方式繼續借用，並由中華民國體育運動總會（即中華民國體育協進會改制）代管，至 1997 年體委會成立後，由其於 2001 年接管該中心（國家運動訓練中心，2015）。

在教育部管理時期，國防部表示為推動國軍精實方案，欲收回左營的土地，惟體育僅為教育部權管業務之一，在體育所受重視程度未若其他業務高的情況下，教育部未積極向國防部或行政院協調，後因體委會成立，主委許

義雄藉與總統、院長等直接接觸的機會，向陳水扁總統反映，經總統指示國防部部長及參謀總長表示，國訓中心用途為培訓國家選手，不再做其他軍事用途等，該營區移為體委會所用，此係因體委會為二級機關，主委能與總統、行政院院長或各部會首長直接溝通，進而增加問題解決機會之結果。

相對的，目前為三級機關，若有問題欲向總統、行政院長傳達，希望其直接下達指令、推進政策等，因未能如以往於行政院扮演特定角色，又在層級節制下，須先陳報教育部後才能進一步向上傳達，若部長為處理其他更重要的教育事務而忽略體育，或傳達過程有未盡事宜，將影響業務推動進程，於效率或效果上，均不如二級機關來得直接、顯著。

「……現在變成三級，權責上、功能上還是有差，舉例像國訓中心的土地能撥給體委會……國訓中心在教育部時期，國防部一天到晚說精實方案，左營那塊地他們有另外的利用、要做其他用途，要教育部趕快搬走，從 86 年開始正式行文要教育部想辦法，這個國訓那時候就很困擾了，剛好是有體委會，體委會主委跟國防部長、院長常常會在一起，在第二任主委許義雄的時候，他跟陳水扁總統講了幾次，後來陳水扁總統直接跟國防部部長、參謀總長交待國訓這塊地就是作為國家運動選手訓練用途……這如果是體育署，署長有機會去跟部長、院長反映這種事、跟他要嗎？……這如果不是二級主管機關主委的身分，可以跟部長、院長直接反映、溝通、達成嗎？如果是體育署來講，要透過部長去談，部長要處理高教、國教的事務很多，還能處理體育嗎？這效果差很多，相關例子也很多。」(B1)

「……比較麻煩的是很多體育決策，首長沒辦法在行政院扮演一定的發言角色，因為行政院院會參加者是部會首長，我們三級單位就沒辦法參加，發出聲音的力道會稍微弱一點，第二，跟各部會溝通協調上，相較二級機關，三級機關難度會比較高一點。」(B3)

「……以前體委會的主委可以參加行政院院會、涉及跨部會可以提案，現在在三級機關，可能要先跟部長反應，部長覺得很重要才能夠往上，這是行政組織運作……」(D1)

除體委會與行政院之對上關係外，對下對地方政府的影響力亦有差異，例如由教育部統籌規劃、地方政府承辦的全國中等學校運動會，曾於改制後

面臨無地方政府向體育署申辦，體育署尋求地方政府辦理及地方政府配合度較以往差的情形，或因地方政府認為降級後經費較少，或教育部體育司對地方政府教育局（處）之影響力較大，而遇此類問題。

「體育業務還是聽體育署的，對承辦人來說沒什麼影響，**可是對於更高一階的人，他可能覺得你是三級，就沒那麼大了**，所以有些事情比較高的人可能變得比較不理你，像全中運有主辦地方政府就不太配合，以前在教育部也不會這樣。」（B6-3）

另體委會身為二級部會，負有政策規劃、制定之任務，其主委、副主委由政務官擔任，為捍衛政策的決策者；反之，體育「署」的角色雖具政策規劃性質，惟需於教育部整體的教育政策下制定，未必有足夠的發揮空間，且體育署署長為事務官，執行政策的成份多於制定政策，相較之下，體委會較教育部體育署具為政治服務的色彩。

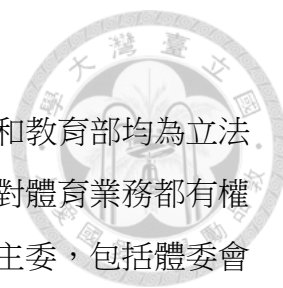
「我覺得二級機關有一個問題是，他為政治服務的偏向度很高，三級機關沒有那麼明顯，我想這跟主事者也有關係，現在主事者我覺得他做的比以前好很多，但我覺得**二級機關大部分是為政治在服務**。」（B6-2）

二、跨部會溝通協調之差異

此外，部分體育事務的推動涉及跨部會協調，如綜合性賽會或國際賽會之辦理、高爾夫球場之設置，與外交部、內政部、農委會等部會相關，於協調上是以二級部會為對象進行對等溝通。

若於體委會時期，可透過行政院院會進行跨部會協商，或召開會議邀集各部會派員參加研議；現隸屬於教育部下，業務涉及不同部會者，須以教育部的名義進行協調，因此體育署須將案件簽陳至教育部，除層級增加而花費更多時間及溝通可能產生落差外，對外而言，體育署降為三級機關，可能造成其他機關不夠重視之情形，影響力相對下降。

「二級和三級位階上畢竟有差，我們的活動比如說一些綜合性賽會，不僅涉及教育部體育署，也必須去做跨部會協調……**有些協調必須透過部的名義……相較之下更耗時，而造成落差。……在部裡面處於二級機關，協調溝通上可以直接以部的名義**，如果是教育部體育署，人家直覺你就是三級機關，要協調還是需要透過部會對等，而且可能還要跟部解釋、再簽到部裡，部決定後才能作業……」（B4）



三、對府會關係的影響

隸屬關係的改變也對府會關係產生影響，以往體委會和教育部均為立法院教育及文化委員會審查議案的對象，雖體委會與教育部對體育業務都有權管事務，惟立委為了解體育事務，主要質詢對象為體委會主委，包括體委會成立初期與體育司之分工，係以體委會主委而非教育部部長為質詢者。

改制後因立委質詢本以部會首長為主要對象，除涉及專業性質較高者由署長協助回答，多以教育部部長為質詢者，又相較其他具爭議的議題如 12 年國教、大學併校、高中課綱，體育受關注之程度較少，均顯示體育安排在教育之下，難謂其影響力未有減損。

「以前教育部和體委會都屬於教文委員會的成員，教文委員會就是對二級機關，體委會時代，立委可以直接質詢體育的主管，現在一般質詢的就是部長，除非有講到教育部體育署相關的預算、業務，才會請我們去出席或列席，其實有好有壞，第一，部長需要了解的教育政策真的太多了，像前陣子的教育綱領已經很頭痛了，還有大學的併校……」（B4）

改制後因體育業務之上級主管機關由行政院改為教育部，隸屬關係改變對機關對外及對內溝通均有影響，對外關係而言，以往行政院對體委會的政策規劃或內部運作未多干涉，各部會依其職權推動各項業務；此外，部會首長可參加行政院院會而能與總統、院長直接接觸、溝通涉及跨部會協調的事務。惟改制後為隸屬教育部的三級機關，體育須在教育政策下配合規劃，若有須總統、院長協助者，亦應透過教育部部長，部長也將衡酌其重要性再予考量，影響力不若體委會時期。

貳、內部溝通之差異

內部溝通的部分可分為三個層次加以說明，包括教育部決策者和體育署、體育署內部單位間、體育署和教育部內部單位等互動，均緣於隸屬關係改變後，體育事務無法再由體育署獨自作主，體育的角色變為教育政策中的一環而需予配合，且在體育與教育關係密切的情況下，體育本須與教育相互搭配、合作，因而有這些內部溝通上的差異，以下分別說明。

一、決策層級與內部溝通的變化

在內部作業中，體委會和體育署最明顯的差異為體委會時期，上級機關

行政院對各部會之運作尚無相關限制，除有重大政策須透過行政院協調者，多數事務均由各部會依其職權各自推動，體育事務也是由體委會逕行決策，無須送行政院同意後才能執行。

對於教育部體育司而言，改制後的行政流程亦僅增不減，因部內許多事務多授權司長直接決定，司長具一定權力，部長、次長對於司長的決定也都能尊重，惟改制後，以前司長可以決定的事，現在署長未必能夠決定，若案件送到教育部也面臨行政流程、溝通成本增加等問題。

「以前體育司，在部裡面，司長權力蠻大的，很多授權司長決定的，不太離譜的話，大概部次長都會同意的，當然一定金額還是要往上送，現在變成降一等，授權相對限縮……」（B3）

改制後部分業務在分層負責下，已改由教育部核定後始可執行，例如依改制前之「運動發展基金收支保管及運用辦法」²⁰規定，運動發展基金管理會由體委會主委擔任召集人、副主委為副召集人，改制後修正為教育部部長擔任召集人、體育署署長為副召集人²¹，決策層級隨組改變動。

然而改以教育部部長為召集人，某方面表示教育部對此事務的重視，惟在教育專業決策體育事務的情況下，可能有非專業領導專業的問題，如部長與體育署的意見不同時，體育署無法說服部長支持，或部長不採體育署的作法產生負面的政策結果係由教育部或體育署承擔，且恐影響政策對象的權益。

「……署是可以有政策決定、執行政策的機關，雖然是三級機關，但在組織法是有這個權責的，署是獨立機關，該負責要負責，過去我看到連國光體育獎章也要次長主持，這是體育專業的部分還由教育部決定，體育署變成不是一個獨立運作的機關……這就是現在的問題，我覺得最好能夠讓署真正像獨立的三級機關，而非像教育部的業務單位……像警政

²⁰ 99年3月26日修正發布之「運動發展基金收支保管及運用辦法」第5條：「本基金之收支、保管及運用，應設運動發展基金管理會（以下簡稱管理會），置委員十一人至十五人，其中一人為召集人，由本會主任委員兼任，一人為副召集人，由召集人就本會副主任委員中指定一人兼任；其餘委員應含金融、主計、法律及體育專家學者，由本會就相關機關（構）及團體代表、學者專家聘（派）兼之；任期二年，期滿得續聘（派）兼之。但代表機關（構）或團體出任者，應隨其本職進退。」

²¹ 102年1月23日修正發布之規定為：「本基金之收支、保管及運用，應設運動發展基金管理會（以下簡稱管理會），置委員十一人至十五人，其中一人為召集人，由本部部長兼任，一人為副召集人，由本部體育署署長兼任；其餘委員應含金融、主計、法律及體育專家學者，由本部就相關機關（構）及團體代表、學者專家聘（派）兼之；任期二年，期滿得續聘（派）兼之。但代表機關（構）或團體出任者，應隨其本職進退。」

的問題內政部長不會管太多吧，他恐怕也沒有那麼多專業說警政應該怎麼樣……我是建議最好是能夠以一個獨立機關的方式運作……」(B1)

「因為體育署現在屬於教育部轄下……必須經過教育部裡面的一些程序或教育部長官的認可才可以……**教育部裡面的長官對於體育的支持與否，會影響體育署的整個運作。**以前體委會包含從主委都是專業的體育人士，甚至是運動選手出身，所以不會還要透過教育部這樣非體育專業的同意與否……」(B5)

分層負責下，除有非專業領導專業之疑義，在行政效率和政策溝通上，對體育署也產生直接而明顯的衝擊，因為以往在體委會或教育部體育司內部遇有問題可直接面談溝通，以避免想法落差造成執行上的差異或困難，教育部體育司若有與部長、次長間溝通亦屬內部溝通，均未造成額外的溝通成本。

改制後部分案件因須送教育部，在教育部未必了解且未能直接溝通下，可能造成教育部判斷上的誤差，或指示體育署依其意見修正後，體育署誤解教育部的意見而致更多的公文往返，且公文經過的層級越多，提出不同意見的機會亦隨之增加，承辦單位對每個提出意見者均需回復是否可行及其原因，層級增加使行政作業更較以往繁複，影響業務時效及溝通成效，甚至政策推動成效。

此外，體委會為新興部會，其制度建構尚未健全，在未受行政院之限制及干預下，為只要工作順利完成即可的作業模式，不如教育部為運作已久的傳統部會，在公務上有一套完整的規範須予遵循。改制後體育署尤其在公文、行政作業方面須配合教育部的制度，雖使業務程序和實質內容更加完善、減少後續負面效應的發生，卻也讓原本單純的運作方式變得相對複雜。

「像計畫核定要送教育部，但**教育部的官員又對體育的工作不是很了解，所以會增加很多的成本……核銷作業還好，行政效率有影響，政策溝通也有影響，最重要是隔一層，要簽到部長那邊去……**」(B2)

「組織改制以後，變化比較大的是行政作業流程的部分，因為現在多了教育部這道行政流程，我個人會覺得差異比較大；……業務的接軌部分，舉例說今天有一個公文呈到部裡面去，部裡面可能對於公文內容或性質不是很了解，往往就會有到部裡面的公文……他的說法可能也不是那麼的清楚，退回來修正了之後再送回去，他那邊又覺得不妥，又再退回來，

作業的期程就延長很多……所以在業務的流程跟接軌以及推動的部分，主要是差別在程序上，時間會拖的比較長。」(B5)

「整體的行政執行部分，說精簡我看不出來有哪裡精簡，反而覺得更繁雜……第一個，重大的政策要通通到教育部裡面去，以前體委會不用，第二個，人的因素可以讓整個業務流程不那麼精簡……；再來彈性，教育部本來就是一個沒有什麼彈性的地方，他現在輔導之後……行政作業的程序變得更沒有彈性；效能的部分，……因為繁雜太多，時間拉的比較長，所以並沒有達到當初組織改造所希望的目的。」(B5)

「……主要的改變是層級變多了，層級變多的時候，上面的長官跟再上面的長官意見不一樣的時候，要重新走一次行政程序或做更多的協商，以前不用，我們常常在講，以前次長會授權司長去做所有有關體育司的決定，我們這邊又有組長、主秘、兩個副署長、署長，總不能什麼問題就直接跑去問署長，署長再上去又有部的主任秘書、部長……」(B6-1)

「……現在有很多層級……大家對一個案子的意見都不相同，變成承辦人就很難去執行，到底要聽誰的，對績效而言就會影響到它的運作、時程，像一個舉辦準則可以修了3年才通過，就是因為內部都沒有共識，以前在體育司可能半年就可以修正通過……，現在這邊好像有一些個人的意志在裡面，變得比較難處理，跟組織的層級節制多寡也有關係，而且以前蠻充分授權給司長去決定，次長跟部長比較不會有意見。」(B6-3)

二、體育事務合併後之內部溝通

政策溝通的部分，除增加至教育部的流程而影響行政效率外，改制後體育事務均為體育署的權責，事權集中有助於內部溝通和業務推動。

因以往體委會和教育部體育司各職其司，使資源配置發生重複的情形，又學校體育和社會體育息息相關，例如運動選手至學校擔任教練須有教育和體育兩個單位相互配合，合併後能減少兩者溝通成本和資源重疊的問題；另教育部對體育署業務的作法並非事事干涉，有時僅對辦理時程和進度予以列管，就體育署與民間體育團體的互動也維持體委會時期的模式，對體育署而言，業務仍能援例進行是比較好的作法。

「……政策溝通我覺得是好的，因為學校體育跟社會體育合併了，在同一棟大樓裡，像剛講的，體育司跟體委會以前沒有有效、良好的溝通、

管道，至少現在要改分公文，還可以先問一下這個是怎麼分工，在執行上我覺得會有幫助。」(B6-2)

「……政策溝通的部分，有一些比較大的政策，還是要由教育部那邊做最後的核定……同樣的也是走以前體委會時代的模式來做接觸、交流，教育部也不會去干涉，就是列管，列管哪時候要做什麼，體育署沒做到就問為什麼沒做到，對業務影響不大……」(B5)

「……比較好的是我們的經費、預算，部裡面也許可以來協調、協助，在事權的統一上會比較好一點……其實效率好不好的關鍵在於執行面，執行面很重要，如果執行面和運作面，整個sop流程、權責劃分能劃分清楚，我想應該不是問題。」(B3)

此外，體委會時期辦理案件的方式未若教育部多元、彈性，體委會相關委外案件多循政府採購法程序，教育部則另訂有「教育部業務採行政協助辦理原則」，依行政程序法第19條規定採以行政協助委請學校或地方政府等行政機關配合辦理；改制後體委會與體育司間互有交流，教育部較好的制度為體育署模仿、學習的對象，增進業務推動的彈性，體育事務也因不同人員加入而激發更多可能。

「而且體委會時代好像沒有行政協助，我們過來他們才知道原來可以行政協助給國立學校或縣市政府辦理相關業務。」(B6-3)

至於核銷作業因仍由體育署會計單位負責，無須再向上送至教育部，與以往核銷方式相同；若教育部未有更嚴謹的規範，尚無明顯影響。

「以核銷作業來說並沒有什麼影響，因為我們的核銷作業不需要再送到教育部裡面去，直接在我們這裡核銷就好，跟當時體委會核銷的作業是一樣的，主要差別會是在，教育部本身對下屬的各機關有沒有更嚴謹的規範或是還有什麼要去執行的……」(B5)

「核銷作業我覺得沒有影響，因為不管變成什麼單位核銷作業都是一樣的，是依照行政院主計總處的規劃去做……」(B6-2)

三、體育署與教育部內部單位之內部溝通

此外，內部溝通還涉及體育署和教育部其他單位的配合，以法規審查為例，體委會內部置有法規會負責法案審查事宜，各業務單位若有法規須訂定、修正者，依程序送法規會審議，若無意見即予發布，無須再送行政院法規會。

惟改制後體育署已無法制單位，相關法規變動須簽會教育部法制處，又因教育部法制處對法規的要求、嚴謹程度高，一個法案常來來回回修正許多次，增加不少公文往返時間，並影響法案推動時程。

「以前體委會上級，行政院比較不管，現在都要配合部裡面的制度，以前體委會就可以決定是沒錯，不用送到部裡面，包括法規審查，馬上開會就 ok 了，但嚴謹度是不夠的，部裡面有法規委員，退來退去，不過比較嚴謹，**在嚴謹過程當中效率會受影響。**」(B3)

「不管在經費、人力或行政法規上的訂定發布方面，體委會本身是一個中央部會，它可以經過法規制定的相關程序直接發布，如果是在體育司或現在的教育部體育署，沒有辦法直接做法規的審核、發布，還是要透過教育部，……**現在體育署雖然是獨立機關，但還是在教育部的體系底下，跟以前體委會單獨運作的模式相差很多。**」(D2)

又從學校體育課程、學校配置多少體育老師來看，都涉及教育政策的整體規劃，以往由教育部體育司與部內其他司協調，現為體育署與教育部相關業務單位協調。另於公文簽陳上，體育署似與其他司為平行關係，惟於層級上，教育部各司屬二級與體育署為三級之角色不同，可能影響體育事務備受重視的程度，因此在體育課程時數、體育老師名額的爭取上，如何與部內其他單位協調十分重要。

由前所述均顯示體委會與教育部體育司合併的必要性，因為體育事務無須再由體委會和教育部以跨部會的方式研商，現於教育部以內部溝通的方式即可解決，減省政策溝通成本。

「……從學校體育的角度來想，體育司那時候反而對於學校的影響好像比較多，因為在教育部的底下，現在體育署也有，其實功能差不多，但感覺層級有點低下來了，以前體育司的層級應該跟署的層級差不多，現在變成一個組又降了，**學校體育在層級上感覺被弱化了……這個組織如果能夠再強化、層級能再增強，可能會對這方面有一些幫忙……**」(E2)

對內關係上，因改隸教育部後須配合教育政策進行整體規劃，進而對內部溝通產生影響。如重要業務送至教育部決定，對教育部不了解的情形需做更多政策溝通，也影響行政效率；體育署內部、體育署與教育部內部單位間也均因政策推動需彼此配合而致花費更多時間於政策溝通及公文往返等。

由前所述，可見制度改變對行為者有顯著的影響，組改使行為者間的權力由對等到不對等，體委會和教育部從彼此平行變為上下隸屬關係。為延續制度的穩定性及減少其他制度排擠產生的成本，教育部需在原本的制度規範要求所屬機關依其模式運作，此時制度中弱勢的行為者須配合修正、改變，惟對體育署與民間體育團體運作模式等與制度變遷較無直接關聯者，教育部仍予尊重，且若其要求體育署改變可能引起內部、外部反彈，反致無法掌握、破壞制度之情況（改制前後中央體育行政機關溝通情形如表 3-12）。

此外，如同歷史制度論強調的，制度非政治的唯一結果，制度如何與理念及其他因素之互動應一併關注，因而行為者對制度的想法、作為也很重要。包括教育部對體育事務的看法及體育署如何與教育部溝通，改制後體育署已逐步配合教育部的制度，若教育部也能認同體育署的作法、支持其對體育政策的規劃及運作，而非以管制者的心態處理改制後的差異，制度變遷的衝擊能降到最小，也才能在較短的時間內形成另一個均衡，再依此均衡平穩的發展。

表 4-1 改制前後中央體育行政機關溝通情形

溝通情形	改制前	改制後
外部溝通	<ol style="list-style-type: none"> 1、體委會可參加行政院院會，直接與總統、院長溝通。 2、體委會可直接與各部會進行跨部會溝通。 3、體育事務以體委會主委為主要質詢對象。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、體育署為三級機關，須透過部長向上溝通。 2、體育署須透過教育部之名義，進行跨部會溝通。 3、教育部部長為主要質詢對象，另質詢重點，教育優於體育。
內部溝通	<ol style="list-style-type: none"> 1、體委會所作決策，行政院多未干涉。 2、體委會與教育部體育司鮮少溝通，各行其是。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、體育署須依分層負責規定，陳報教育部同意後執行。 2、體育事權統一，改善內部溝通情形。 3、體育署為推動業務須與教育部內部其他單位進行溝通。

資料來源：本研究自繪



參、相關改善建議措施

針對前述因為決策層級增加衍生的行政效率、政策溝通相關問題，一方面表示體育事務備受關注的層次仍維持在二級部會的層級，惟在此之中教育部能否尊重體育專業者之建議，或須於教育政策下思考體育角色，是隸屬關係改變面臨的問題；另一方面，對於層級增加帶來的負面影響有無解決方式，亦是必須思考的部分，二級與三級間如何建立一個良好的溝通平臺，減少資訊不對稱的情況，此雖為組改產生的問題，卻非組改本身的問題。

一、建置及改善教育部與體育署的溝通機制

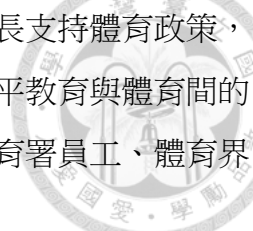
目前的因應方式為教育部每日蒐集本部及所屬機關相關業務剪報，透過視訊召開輿情會議討論，並就須予處理者進行指示、列管，以利掌握最新消息；此外，每季均邀集科長級以上人員召開擴大部務會報，會議中就重要事項提出專案報告進行討論，讓各單位了解彼此的業務內容及重點，避免有所疏漏或扞格，此都為教育部內部溝通的機制，透過這些平臺希望減少專業領域不同產生的落差。

在與教育部的互動過程中，有無更具效率的方式解決公文往返問題，如是用字遣詞或層級節制增加所致，體育署應逐步學習、適應教育部的運作模式，並建制、落實與教育部相符的規範，而非僅是消極的抗拒，始能減少摩擦、讓業務順利推展。

「……送到部裡面，部長決行的時效及他在做決策的時效，涉及到二級機關跟三級機關的協調問題……這個問題，我覺得是機關內部的問題，而不是組改本身的問題……二級跟三級之間探討如何建立一套屬於內部更有效率的機制？……你看看青輔會是不是也有這些問題的存在，如果都有這樣的問題，部裡面應該去建立一個 platform 出來，這些 platform 是可以讓大家無縫接軌決策的體系。」(A1)

二、任用體育專長的次長

此外，教育部有三位次長，分別為二位政務次長及一位常務次長，每個次長都有負責督導的業務範疇，惟自改制後歷任次長均為教育而非體育專業者擔任，可能使體育署認為部長不重視體育、以外行領導內行等，未來部長可考慮以體育人士擔任次長。除於專業判斷較準確，分擔部長在體育事務的



責任外，次長可為體育政策向部內其他單位協調、說服部長支持體育政策，有利於減省政策溝通成本及相關體育事務之推動，甚至弭平教育與體育間的競合，且以體育人來領導、管理體育人、事、物，能讓體育署員工、體育界人士於心理上有所歸屬、信服及協助決策者的作為。

「業務面基本上都持續運作，不受影響，可是畢竟是一個專業單位，部裡面要充分授權讓署做一些專業的建議和推動，再者，三級機關有些要跟上級請示，如果有需要部裡面做決策或透過部去做二級機關的橫向溝通，部裡面的長官要重視、在效率上能夠協助我們。當時成立的時候我們希望說部有三個次長，其中有一個是體育專業的，因為如果一個次長對體育的範疇比較了解、專業，決策就能更快，而且判斷上應該是更準確，如果說沒有這個次長，我們必須準備充分的資料讓上面參考，才能下達政策決定……」(B4)

「……比如我剛也講過，你的三個次長也許可以找一個主管體育跟青年業務的……就像體育署的同仁這樣想一樣，部長若非體育專業，又不找一個懂體育的人來帶我們。」(A1)

惟向體育界尋求人才擔任次長也需思考什麼樣的人能促進教育和體育的合作，而非為體育資源分配、私利或僅立於本位主義者，在體育已非教育可予涵蓋、卻又需要和教育單位合作才能發揮綜效的情況下，體育不再是閉門造車的一門專業，且與文化、產業等亦有關聯。

因而透過組織變革的機會，上位者可藉此了解各業務特性、組織的核心價值，並據此找尋適合的人選，因為一個組織的良窳除與組織架構相關，「人」同時是關鍵因素，用對的人可改善制度伴隨的成本，做出對的決定讓事情達到期望的效果，進而促進更好的組織環境。

「當然在效率上有差，第一，我要說服上面、公文批核，以前是可以直接做決定的，跟層級還是有關係，但這些人有沒有存在不重要，這樣講……用對人就對了，用錯人步步皆錯，……請對的人上車，再去做決定就對了……所以組織變革先找核心價值、找對的人……」(B2)

第二節 對府際關係的影響



體委會未成立前，體育事務於中央及地方均由教育部門辦理，中央為教育部體育司，地方為教育局（處）體健科（課），體委會成立後，依「行政院體育委員會組織條例」第2條規定，為全國體育行政主管機關，對省（市）、縣（市）政府執行體委會主管事務有監督、輔導之責，地方則仍由教育單位負責。

雖然地方自治團體享有自主組織權，可依「地方行政機關組織準則」規定，因地制宜、未受中央限制的設置相關局、處，惟當體育事務於地方係由教育單位負責時，因與體委會未具直接隸屬關係，其對教育事務的重視程度應優先於體育，進而影響體育政策落實效果。

改制後中央體育事務回歸教育部，與地方的互動應有改善，地方卻也逐漸成立體育局（處），因此改制前後隸屬關係之差異及中央與地方體育行政機關之消長，為本節探討重點。

壹、改制前後中央與地方之關係

體委會和教育部與地方政府的互動，相關研究成果及實務運作均顯示中央與地方有無直接隸屬關係對業務執行情形有所影響，該二個中央機關與地方政府於互動上有何差異，分述如下：

一、體委會與教育部對地方政府的影響力

體委會成立前體育政策係由教育部規劃、地方政府教育局（處）及各級學校執行，優點為在具隸屬關係下，教育部能透過管考機制掌握地方執行成效，若執行成效不好，將影響績效考核的結果，並連動未來補助款的增減等，因而地方政府對於教育部指派的工作多能配合；此外，因多數運動選手都在學校，其培訓一路從國小、國中、高中到大學都在教育體系。可見教育部和教育局（處）、學校具密切關係，由教育體系推動體育政策有其必要，且能連貫而具成效。

體委會時期，地方政府雖未成立體育專責機關，仍有相關單位處理體育事務，即教育局（處）體健科（課），惟因體委會與教育局（處）未有隸屬關係，地方於重視及配合程度有所落差，對於體委會和教育部的公文，主要

以教育部為優先。畢竟從教育部、教育局（處）到學校是一層層的隸屬關係，尤其教育局（處）對學校第一線的監督讓學校對交辦事情有更多投入，因而體委會較教育部難責成教育局（處）、學校配合推動政策，反之，教育部下達教育局（處）的事務，若能督促地方落實的話，其效益較體委會顯著。

「……就體委會到各個學校組織去，似乎不是學校重視的單位，會有這樣的問題，所以才會思考說是不是併到教育部的，因為教育部直接管地方政府、地方政府直接管學校，在落實上比較容易變成是一條鞭的概念，而能貫徹執行的指令……畢竟所有選手都在學校，從國小、國中、高中到大學，尤其是頂尖的部分……」（C1）

「……學校會認為體委會跟他們比較沒有直接關係，所以體委會的文到學校，重視的程度會比較弱一點，如果是部裡面發的，比較有直接性，學校配合的程度會比較高……因為教育部下去教育局，教育局就盯學校，在執行上，他們比較容易接受、配合度高，體委會的文，學校就相對沒那麼積極……如果部裡面交待下來到局，局又能夠督促地方去做的話，效益會比體委會高，因為過去體委會是直接對學校，沒有到教育局這個區塊，少了一個直接窗口的概念……運作的效果就會差一點。教育部到教育局的直接影響優於過去體委會直接給學校的影響……」（C1）

「以前體委會不能直接指揮學校，有隸屬關係後，教育部可以指揮地方教育局處，這是有影響的。」（B2）

「……就當初說學生公假的事情，一般體委會出的公文，學校比較不容易接受，體育司發的公文比較容易接受……」（B3）

「……因為體委會跟地方政府大部分的對口單位會是在教育局，比較沒有業務相隸屬的關係，會產生一些行政執行上的落差，例如體委會發出的公文，可能會遇到地方政府不買帳的情況，現在這種問題應該是比較沒有了，所以其實是各有利弊。」（D2）

前述教育部對地方或所屬機關的考核機制為「統合視導」，自民國 92 年施行迄今，依「教育部督學視導及協助推動重要教育事務要點」，統合視導為相關機關（單位）進行統合教育事項之整體視導，其方式為定期視導、特殊視導及專案訪查等三種，視導項目包括「地方教育」及「大專校院」二種，督學於視導後應提出檢討事宜。另依「教育部一〇二年度地方教育事務統合視

導視導報告」，可知視導項目已由體育司負責的學校體育衛生改為體育署負責的多項業務，至於大專校院的統合視導指標尚無體育相關者。

體委會時期並無統合視導制度，相對於教育部可透過統合視導考核學校落實體育事務的成效，對地方政府難有直接拘束力；改制後體育署的業務已納入考核項目，地方政府和學校在避免影響評比成績、被教育部列管、補助款分配多寡等情形下會盡力配合，這也是隸屬關係改變後的直接影響。

「……教育局處現在可能比較能請他幫忙，因為現在有所謂的統合視導，以前體委會沒有，統合視導是教育部對部本部跟各縣市政府的一個考核機制，會牽涉到教育經費的分配，以前統合視導或許沒有體育這個區塊，現在應該納入了，所以縣市政府對體育這個區塊應會比較配合……現在併在一起，縣市政府重視程度會相對增加……」（B4）

二、改制前後與地方的互動情形

因體委會於地方未有直接隸屬的機關，在體育業務推動上是直接尋求學校及民間體育團體，其中民間體育團體包括各直轄市體育會、縣市體育會，其目的事業主管機關為教育或體育局（處）。

以補助款的撥付為例，改制前係由體委會直接撥付給各地方體育會，改制後改由體育署先撥給地方政府，地方政府再撥給體育會；經費核銷也由地方體育會送體委會，改為地方體育會直接送地方政府。

另體委會雖然也與學校直接接觸，卻無法指揮學校，以往即曾為體委會向學校發文，請學校同意學生為參加比賽辦理公假，面臨學校不願配合的問題，因為學校認為其上級主管機關為教育單位而非體委會，少了教育局（處）直接督導學校的關係，於運作上確實存有此類問題。

透過教育部對教育局到學校的影響仍優於體委會直接對學校，體委會甚至需做更多協調，讓地方政府願意協助。由此可見改制後中央體育事務回歸教育部有助於業務推動，因為在隸屬關係下，不僅教育部能讓學校配合，學校也願意落實，影響力相對增加（圖 4-2）。

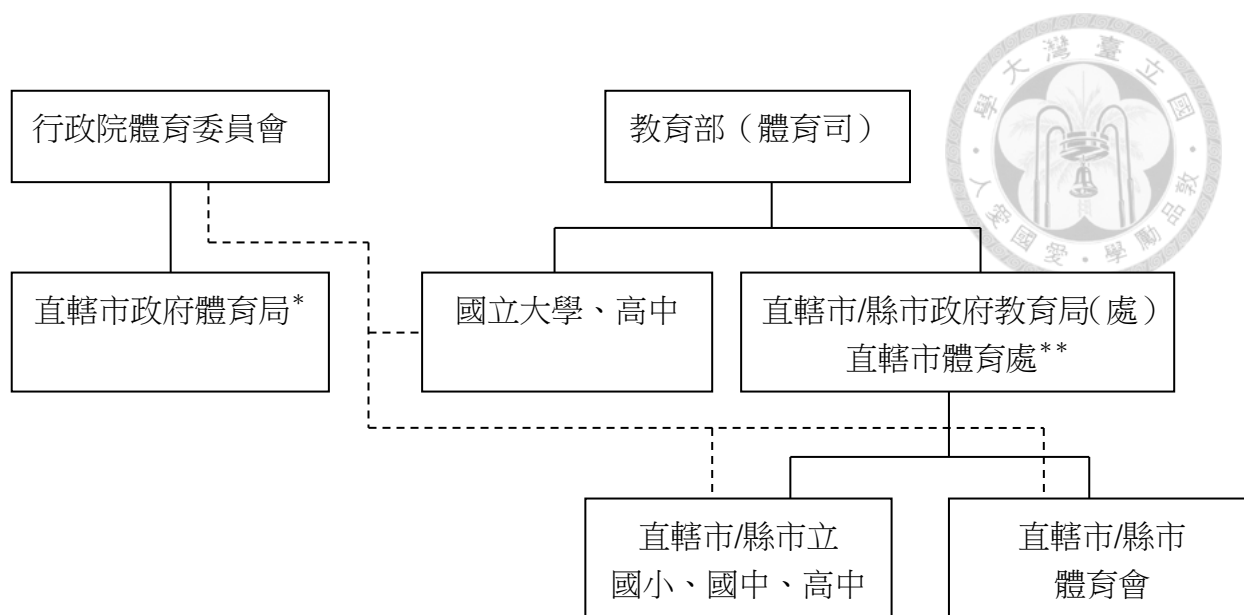


圖 4-2 體委會改制前中央與地方推動體育相關組織之關係

(註：實線為直接隸屬關係，虛線為非直接隸屬關係)

* 直轄市體育局係指於 101 年成立的臺北市體育局

** 僅直轄市於教育局下置有體育處，係屬二級機關)

資料來源：本研究自繪

此外，就教育部體育司而言，亦認為體委會在政策推動上搭其便車，因體委會下未有體育局（處），與教育部下有教育局（處）不同。原交辦業務的上級機關由教育部改為體委會，雖體委會源自教育部體育司，惟兩者的體制和作法不同，地方政府於情感上也認為其非隸屬體委會，因而對體委會下達的政策有較不重視的情況，且因體委會對地方政府推動體育事務的管考機制未若教育部完整、有效，僅就未來補助款多寡影響地方政府辦事的投入程度，也就影響執行成果的良窳了。

「我覺得體委會的人會搭我們的便車，因為體委會下面以前都沒有所謂的體育局或體育處，可是我們教育部下面有教育局或教育處……體委會那時候也是讓教育局或教育處的體健科去幫忙他們做，但就我所知那些人覺得我不是直接隸屬於體委會，是有一點怨言的……」(B6-1)

改制後體育業務回歸教育部，除全國體育事務不再分由二個部門主管，在地方體育事務仍多由教育局（處）或教育局下的體育處處理下，因體育署隸屬於教育部，地方政府教育局（處）、體育處及學校配合度較以往高。

另體育整併入教育體系，體育署需配合教育部進行體制的修正、建構，

以符合教育部的規範、避免有所扞格，因而運行下來能更符合教育體系的脈絡。對地方政府而言，制度一致也能減少重複做同樣的事情或無法同時配合二個部門的要求等情形，相較之下，成效較以往集中、顯著。

「整併之後屬於教育部，的確可以監督地方政府推動體育業務的情況，事實上，在體委會時代，已經有這個模式，但不是屬於跟地方政府有隸屬關係。……在推的部分縣市政府會比較著重體育司下來的政策，對體委會的政策會執行，不會放在第一位，但他還是會去做，因為縣市政府的觀念就是中央只要有經費給縣市政府，他都願意去做，但對於直屬關係，就比較有一些情感因素在。」(B5)

「……效能好不好取決於學校跟你的互動和後續推動執行的狀況，因為一個政策下去，要有人來做後續的執行，如果接的窗口沒有很努力去執行工作的話，就會有落差，依此來看的話，體委會和教育部來說，教育部體育署的落實性會高，績效照理說應該會比體委會好……」(C1)

體委會自教育部獨立後，執行體育事務的地方政府教育局（處）卻認為體委會非為具隸屬關係的上級機關，而有配合程度不如教育部對教育局（處）之問題。

中央與地方間的府際關係除因事權不一而有影響外，教育部和體委會對教育局（處）及學校的考核方式也有所不同，教育部透過一套完整的統合視導機制，對第一線落實政策的學校具有直接影響力，因視導結果可能影響學校甚至校長爾後的成績，相對的，體委會不僅無法指揮監督教育局（處），對學校亦無提高其配合度的誘因，執行成效未如教育部下達者，改制為教育部所屬後應能逐漸改善。

無論是改制前或改制後均可見制度對行為者的影響，教育局（處）長期以來的互動對象均為教育部，體委會的成立與其路徑依賴的內容有所不同。教育局（處）若增加與體委會的互動可能排擠教育部交辦事務的辦理，在考量成本及與教育部互動具正當性的情況下，如無重大外部衝擊，難改變原本的制度發展，直至體委會併入教育部，仍維持以教育部為主、體委會次之的立場。

綜上，體委會併入教育部對地方政府的衝擊反較體委會成立大，因為體育事務併入統合視導項目，影響原來穩定的制度運作。



貳、中央與地方體育行政機關之消長

中央與地方推動相關業務時，若無設置相對應機關之必要，則中央或地方主管機關或業務窗口改變時，對二者的互動是否所有影響，應予釐明。

一、地方政府逐漸增設體育局（處）

原體委會時期對地方也有成立體育局（處）的規劃，希望各縣市首長支持整合體健科（課）、體育場為運動休閒中心，並以此作為未來設置體育局（處）的轉型，如同文建會下設有文化局、文化中心等，為文建會在地方推動業務的窗口。惟後來體委會未持續推動，以致到目前為止，僅直轄市因可設置較多的局（處）而有體育局（處）的設置，其他縣市除受限於局（處）數量的限制，也未將體健科（課）、體育場整合為運動休閒中心之型態。

「跟學校的關係，有人提到體委會管不到學校，那時候也是因為某任主委，把體委會要跟地方建立組織關係的規劃破局了，本來成立體委會，地方也要跟著成立體育局處，像文建會下有文化局、文化中心，開始的時候先成立體委會，沒有把地方的單位一起成立是個問題，那時候不敢太急，但底下沒有手腳，真的是一個問題。……但也是人的問題，有的人沒有這樣的理念，如果說那時候建立起來，體委會底下就有單位可以直接聯繫。」(B1)

依「地方行政機關組織準則」，縣（市）政府至多可設 23 個局（處），升格為直轄市後依其人口數可設至多 29 至 32 個局（處），因而六都升格後依業務需要逐漸增設一級機關。其中臺北市和桃園市均將原隸屬教育局的二級機關「體育處」獨立出來，升格為體育局，新北市、高雄市仍維持隸屬於教育局下的體育處，臺中市和臺南市升格直轄市後於教育局下成立體育處。惟六都有關學生體育事務仍由教育局負責，與教育部體育司和體委會的分工相同，其他縣市則無體育局（處）的設置（圖 4-3）。

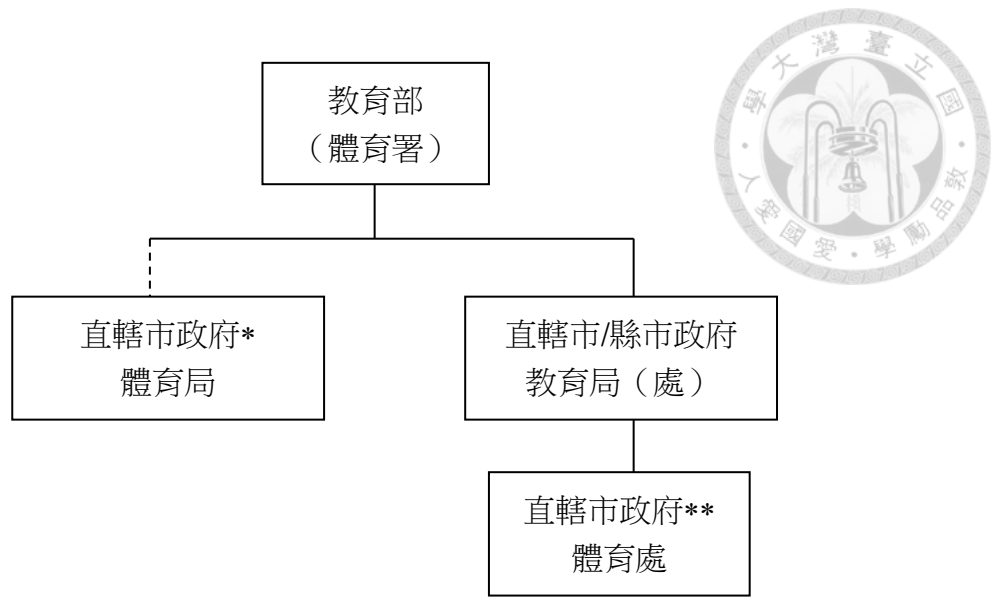


圖 4-3 體委會改制後中央與地方體育行政機關之消長

(註：實線為直接隸屬關係，虛線為非直接隸屬關係)

*現有臺北市及桃園市體育局

**現有新北市、臺中市、臺南市及高雄市體育處)

資料來源：本研究自繪

二、中央與地方對體育事務定位之差異及其影響

當中央體育業務回歸教育體系，地方政府伴隨六都升格逐漸設立體育局（處）時，是否意謂中央為組織改造裁撤二級體育主管部會，地方卻認為體育事務有以層級較高的專責機關處理之必要；又地方設置體育局是否發生與體委會一樣的問題，即教育局和體育局如何相互配合，分由二個單位執行有無雙頭馬車之問題，再者，體育局於中央未有相隸屬的主管機關有何影響等。

此外，當地方逐漸為體育事務設置專責機關、提升層級的情況下，應思考體育事務的性質是否屬地方而非中央權責，如同聯邦制的國家，體育事務主要由各邦推動，而非由聯邦政府進行一致的規劃。

「近幾年臺灣中央和地方彼此之間有權力的消長，會發現地方政府的發聲量越來越大……但換個角度，中央仍可以預算補助來取得業務的協調，這就是管理上的問題，因此，組織的調整會不會影響中央與地方的關係，中間的因素很多，畢竟只是組織型態的轉變而已……。至於地方政府的體育行政組織越設越多，除了地方政府重視這塊業務，換個角度表示，也許體育這塊是屬於地方業務，就像社會福利是地方事務……。」

中央做組改的確會影響到地方，但中央跟地方彼此間的權力消長涉及的中間因素很多……組織調整的重點是業務，中央有這個業務，地方只要業務有人接，沒有必要一定要跟我做對應……」(A2)

「現在成立體育局，跟教育局來說是平行單位，至於這兩個單位怎麼跟教育部對口，應該兩個單位都有，但最直接、長期應該還是教育局，因為教育部跟教育局就像父親跟小孩同一直系的感覺，現在突然多了一個體育局，他們怎麼互動，可能還要再觀察……」(C1)

目前直轄市政府在體育事務上的分工如同體委會和教育部體育司，學生體育由教育局負責，其餘體育事務由體育局（處）處理，在地方政府體育事務仍須透過教育體系予以貫徹，所以體育局（處）須與教育局密切合作。

另因二者均隸屬於同一地方自治團體下，若有問題發生，平時互動和溝通協調的情況應較體委會及教育部好，甚至體育處為教育局所屬二級機關，預算也由教育局編列，須於教育局下執行相關體育政策，能避免體委會和教育部以往鮮少交流、資源重疊之問題。

至於中央與地方的層次上，因各直轄市有逐漸將體育處升格為體育局之現象，在教育部體育署與體育局未有隸屬關係，業務又須體育局執行下，是否再出現體委會對教育局無隸屬關係的相關問題，應視其業務內容，若業務多屬地方性質者，中央與地方無隸屬關係則較無影響。

以臺北市政府體育局為例，其組織配置與體育署多有對應，惟其業務如臺北市棒球隊、臺北各文化體育園區的籌備、臺北市體育團體的輔導等多屬地方業務，而與中央無涉；當中央事權一致時，地方政府教育局與體育局有所扞格，應回歸地方進行內部協調；就人事而言，近來地方政府體育局（處）首長或副首長多來自教育部體育司或體委會而與中央有淵源，與體育署的主管亦有熟絡，於情感上配合政策推動的意願較高。

「現在只有兩個直轄市成立體育局，分別是臺北市和桃園市，臺中市應該有在籌備了，這樣會回復到一樣的問題，像我們跟教育部也沒有直接隸屬關係，我們成立局了，預算是直接籌編，不用像以前體育處時代，還要透過教育局，這個碰到的問題就跟體委會、體育司跟現在體育署的關係是差不多的，常常會有一些互相扞格的地方……反而教育部出來的公文，教育局會比較樂意遵循。」(D2)

相對於中央體育行政機關首長由政務官改由事務官、地方體育行政機關首長的職等提高，又事務官與政務官的角色不同，是否因此有所衝突或影響業務運作，或組織調整對中央與地方的互動尚無直接關聯，未來可再觀察。

惟仍可視體育署對推動地方體育事務的重視程度，若體育署願意協助地方政府，讓地方能有更多資源可以投入、做出相當成效，地方於情感上能有較高的歸屬感，進而在執行中央交辦事項時能有較多著力，畢竟中央與地方已非全然的上下隸屬關係而已，若二者能在府際關係、夥伴關係下協力合作，能突破傳統思維、創造更好的成績。

「……看體育署的重視程度，**如果體育署重視、做的有績效，然後地方覺得你有幫忙他，他隸屬的心態當然就比較強**，理論上應該是有正增強的作用……」(D1)

「當然這只是種形式，**以前體委會的時代，行文給教育體系可不可以，還是可以，只是隸屬關係強不強**，同理可證，我現在行個公文到學校，跟教育局行文到學校，哪一個比較有拘束力……所以都跟同仁講，我們還是有很多地方需要教育體系，要跟學校多支持，比如說現在去看基訓站，人家有問題我們就幫人家，讓他們感覺到我們的存在……**重點還是在主事者的態度……**」(D1)

三、未來地方政府體育局（處）的設置與發展

改制後體育署對地方政府教育局（處）已有隸屬關係，可獲得直接幫助，惟仍有意見認為是否讓體育處升格為體育局，讓中央在地方能有更多觸角。

對於體育處能否升格為體育局牽涉到 2 個部分，一為業務規模，設立體育局後與體育處時的業務有何不同，能增加到多大的規模；二為員額多寡，因依「地方行政機關組織準則」，地方政府的編制員額有其上限，在其他局處也面臨用人需求時，若體育局業務因升格增加，能否提供相對應的人力。

此外，如欲效仿文化部於地方置有文化局、文化中心或藝文館所等型態，教育部體育署應考量於地方全面設置如運動休閒中心等單位之可行性，包括地方的人力和經費分配、民眾參與體育的程度為何等，或目前透過教育局（處）的方式已足夠，僅再加強中央與地方的連結即可，否則造成蚊子館等閒置或資源重疊情形，恐衍生相關問題，甚至花費更多氣力解決。

「……現成的單位是署，是不是六都趕快有一些局的概念，把它升格，

讓我們的觸角更多……未來怎麼樣跟地方有更緊密的結合，我覺得非常重要，不能中央對中央的，地方沒有連接，這個區塊是我觀察到現在署裡跟地方的連結。」(D1)

依現階段各直轄市體育局(處)的編制員額，以臺北市 120 人最多，依序為新北市 60 人、高雄市 54 人、桃園市 50 人、臺中市 35 人及臺南市 21 人，桃園市政府體育局的人數至少於新北市及高雄市政府體育處。

未來體育處若無法升格為體育局，教育部體育署對體育局無隸屬關係之問題則僅存於和臺北市、桃園市政府體育局間，未如以往體委會與地方政府教育局(處)為全國性的問題，再來應續了解該 2 個體育局的業務性質多屬中央或地方事務。

以最具規模的臺北市政府體育局為例，不僅有最充分的員額，其內部單位設置 6 個業務單位、4 個幕僚單位，亦已超過「地方行政機關組織準則」規定的上限 9 個，其組織分為「綜合企劃科」、「運動設施科」、「競技運動科」、「全民運動科」、「輔導管理科」、「運動產業科」。

主要辦理臺北市公有公共運動設施的規劃、經營與維護、臺北市民間體育團體之設置輔導與管理、臺北市亞奧運及非亞奧運等運動長期發展之規劃、推動等業務，部分為中央補助下共同推動，更多的是地方運動發展及場館經營的規劃、推動等，已無法涵蓋於教育範疇中。

在此情形，中央與地方機關間未必需要相互對應，且地方可因地制宜的規劃、辦理其地方事務，不因中央機關的設置情形而受限制。

「業務量跟往昔已經差異非常大，我們的編制 126、滿編也 126，甚至比中央來的多，這個業務量，還有現在的發展，還可以 under 在教育體系嗎？就看政府怎麼樣去看待，還有地方政府的態度」(D1)

在中央體育行政機關由三級降為二級的同時，地方因升格為直轄市而增加一級機關得以設置的上限，原設有體育處者，部分升格為體育局，未設有體育處者，有增設之情形，惟體育處仍隸屬於教育局下。學生體育業務由教育局負責，其他體育事項則由體育局(處)處理。

體育局成立後面臨中央與地方隸屬關係之問題，若權管業務多屬地方事務，依因地制宜原則，中央僅立於協助角色，不一定有相對應隸屬機關之必要；另中央需輔導地方擴大其體育組織與否，應視業務需要，以免造成資源重疊或浪費。

關於地方體育單位的升格或增設，對中央體育事務回歸教育體系尚無直接明顯的衝擊。因體育處仍隸屬教育局，未影響既有制度；體育處升格為體育局的部分，以目前運作最久的臺北市政府體育局，雖與教育部體育署無隸屬關係，惟未影響體育事務透過教育體系貫徹的制度。

值得觀察的是未來體育局若整併教育局負責的學生體育業務，是否衝擊體育署、教育局和體育局的關係，影響原本的制度變遷，最後斷續均衡的制度會是什麼模式，抑或制度仍能在路徑依賴的模式下運作。

第三節 與民間體育團體關係的影響



體育事務的推動除透過教育體系，從學校對運動選手的培訓落實外，亦十分需要民間體育團體的配合。民間體育團體的種類可分為全國性體育總會（如中華奧會、中華體總、大專體總、高中體總）、單項協會（全國性亞奧及非亞奧運體育團體）、地方體育會、體育學會等，體委會、體育署並為全國性體育團體的中央目的事業主管機關。

因運動選手隸屬於單項協會、全民運動須有地方體育會協助、體育學會從事體育研究等，體育行政機關與民間體育團體有密切互動，也仰賴其協助推動體育事務。改制後機關層級下降、隸屬關係改變、層級節制增加等制度變化，對體育署與民間體育團體的互動有無影響、有何影響，行為者對此反應為何，在體育署對民間體育團體的拘束力未若具隸屬關係的地方政府、學校的情況下，衝擊程度是否較少，均為本節探討內容。

壹、改制前後對民間體育團體的影響力

體育事務的推動需有民間體育團體協力，依「全國性體育團體輔導及考核辦法」，體育團體應辦理優秀運動選手培訓等業務，亦應積極拓展團體財源，體育主管機關為輔導其推展業務，得予經費補助及辦理業務評鑑。

雖體委會、教育部體育署為全國性體育團體之中央目的事業主管機關，對民間體育團體有指導、監督的權力，惟相對於上級與下級間的隸屬關係，二者的互動較屬平行、對等、互賴的夥伴關係，共同推動我國體育發展。

然於改制後因機關層級下降，體育署對民間體育團體的影響力及政策貫徹程度不如體委會時期。以棒球國家隊組訓為例，體委會時期指定中華職棒大聯盟（下稱中華職棒）負責選才、培訓，其餘參賽的後勤支援由中華民國棒球協會（下稱中華棒協）負責，惟中華棒協對此決定有所反彈，甚至尋求立委於立法院質詢體委會主委，然體委會主委因有總統、院長作為強力後盾，仍維持此決議。

改制為教育部體育署後，體育署對棒球組隊參加國際賽事希望依循以往模式，惟於 2013 年世界棒球經典賽及 2014 年仁川亞運中，中華職棒和中華棒協間有許多摩擦，除體育署未做好溝通協調工作，改制後教育部對此類運動賽事改以體

育署自行處理的立場，又無法如以往獲得總統、院長直接支持的情況下，即使體育署仍為全國最高體育主管機關，體育團體對體育署的決定未必全盤接受，進而影響執行成效。

「……體委會時期，棒球國家隊組訓到現在還在吵，還沒辦法解決，體委會的時候直接指定選訓是中華職棒負責，參賽的後勤支援是中華棒協負責，這樣分工，在振興棒球運動總計畫裡面都明確訂下來，這樣決定棒協反彈很大……因為那時候體委會還是二級機關，主委可以直通院長、總統，有總統的支撐，體委會就很強硬的指示選訓由職棒聯盟負責，棒協負責後勤支援。變成體育署以後……聯盟不同意教練、選手被徵召。……這本來應該是體育署來找職棒聯盟、棒協跟專家來研討、協調才做決議的事，結果這工作沒有做，棒協就發布消息，職棒當然不滿意、不接受，這也表示體育署的影響力和體委會還是差很多，棒協根本不用體育署。」(B1)

惟體育團體對體委會改制為體育署，認為改制前後差異不大，除機關首長由主委變為署長，作法會有不同，其他仍是相同的組織、業務、人力及運作模式。

「在我民間組織來看，體委會跟體育署沒有很大的變化，同樣的組織只是換了名稱，……人也很熟悉，就這些人……當然或許不一樣的主管，比如說過去是主委，現在是署長，或許些許不同的作法，但大體上感覺差不多。」(E1)

「層級改變對民間團體還好，民間團體主要就是補助經費不要跟以前差異太大，其實影響都還好。」(E2)

民間體育團體在意的部分未必是體育行政機關由二級變為三級的層級改變問題，對其而言，若政府組改未能展效績效，處於二級或三級尚無太大差異。重點在體育主管機關與民間體育團體間夥伴關係的建立與經營、政府能否重視體育的態度和作為，及組改後能否真正的朝精簡、彈性、效能等原則運作，其內涵尤其指能否有良好的政策溝通和補助關係。

因民間體育團體負責體育政策的執行，為達預期成效及協助體育團體運作順利，政府透過經費補助方式鼓勵民間團體共同推動，另一方面為使其能自主運作，也要求應有一定比例的自籌款項，非以補助款為唯一經費來源。

在此過程，政府如何與民間體育團體溝通、互動非常重要，體育主管機關不能再以給予經費而少有溝通的心態，或藉由補助關係對體育團體有不適當的限制，因為當同意補助的同時，亦表示認同體育團體對經費、活動的規劃。為使體

育團體妥善執行經費，主管機關應確實輔導，若其提出相關問題亦應協助協調、解決，非僅分配經費而已。

此外，因體育政策須由體育團體落實，又不同體育團體的性質及組成各有不同，可能產生執行上的落差，因而主管機關制定政策不能再閉門造車。若未與體育團體溝通好政策執行的方向、內容、經費來源等，將面臨體育團體是否願意協助，人力、物力、財力足夠與否，執行過程產生未預期情況等問題，對雙方運作均有影響，不可不重視。

因此不管改制前後機關層級有何差異或組織型態為何，重要的是體育主管機關如何與民間體育團體建構一個良好的政策溝通平臺。透過這個機制讓雙方都有表達意見、對話的機會，不再只是主管機關單向的補助、要求民間團體配合，或雙方推動業務僅有公文往返而無溝通，主管機關無法了解體育團體的問題，體育團體也不願意尋求主管機關之協助。若體育團體有問題時能予幫助，也為政府重視體育團體之表現，在促進彼此良好夥伴關係的情況下，許多問題可能因此迎刃而解，也才能讓體育團體意識到主管機關有所改變。

「……我認為民間組織跟政府是夥伴關係，既然是夥伴關係，那我用什麼的指標來看你重不重視我這個夥伴，當你要縮減預算、扁平組織，我就認為你不是那麼重視你的夥伴，因為要把越來越多的包袱丟在夥伴這邊……**我不會在乎你二級、三級，但是會在乎政府有沒有重視體育……**」(E1)

「改制跟政府的績效不一定是相關聯的，現在已經是體育署，我們當然希望改制後的體育署能比之前的體委會更進步，進步包括精簡、彈性、效能，我們可以知道體育署想要往這樣走、也在走，但能不能讓大家感覺更深刻、大幅、加速一點，然後**一定要多與各項協會做政策溝通。**」(E1)

「……民間主動幫政府做事，我拿錢出來、政府拿錢出來，大家把事做好，這是非常棒的事情，但如果政府一再認為我拿錢給你、我是老大的心態的話，那全都還給政府做，民間回去忙自己的企業、工作就好了，所以這種思維怎麼樣去突破，我們的本意不是拿更多的錢，而是**這種夥伴關係怎麼調整、改善……**」(E1)

承前，體育事務的落實有賴民間體育團體協助推動，改制後層級下降對體育團體的拘束力似未如體委會時期，可倚賴總統、院長的支持而要求體育團體配合。惟對體育團體而言，無論體育主管機關為二級或三級，重要的是如何在政策執行

和經費補助過程建立良好的夥伴關係和溝通協調管道，而非如以往以補助多寡作為獎勵或懲罰的機制。在政府逐漸釋放公權力時，體育團體需要協力的事務相對增加，如僅有單純的公文往返，不僅主管機關未能掌握政策落實情形，體育團體也會認為主管機關不夠重視，長期下來，可能衍生業務推動相關問題。

可見改制前體委會或教育部體育司對民間體育團體的拘束力未如與地方政府間的隸屬關係，與體育團體的關係也應以夥伴關係而非隸屬或補助關係建構。

貳、組改前後行政作業之差異

一、減少重複補助的問題

體委會、教育部體育司、體育署對民間體育團體均存在經費補助關係，以往體育團體辦理一個活動，可分別向不同機關申請經費。

以原住民運動會為例，可向原民會、體委會、教育部體育司等相關機關尋求補助，惟體委會和體育司推動的業務對象和性質不盡相同，體委會以全民運動、競技運動為主，對象有學生和社會人士，體育司負責學校體育，對象為學生。體育團體為獲更多補助經費，同時向二個部門申請，即面臨該活動究係為達成體委會或體育司業務目標的問題，同一個活動若無法達成不同機關的目標，恐造成重複補助、資源重疊，且當資源集中於特定範圍時，亦排擠其他事務之推動。

改制後，因體育事務已經整併為單一窗口，可減少類此問題，讓資源分配更臻公平、合理，避免特定體育團體受惠而影響其他團體使用資源之機會。

「……一個協會要申請補助，它可以兩邊都申請，那它到底要達成哪一邊的目標，其實它可以兩邊都去搓湯圓……」（B6-1）

「改為體育署，我覺得精簡是有，至少我們可以了解體委會時代，他們到底在做些什麼事情，以前重複補助的事情現在也沒有發生了，就是說以前他可以兩個單位都申請，現在是單一窗口……」（B6-3）

二、經費撥付及核銷作業有所改變

體委會存在時期，辦理各項全民運動事務，亦請直轄市、縣市體育會協助執行，惟經費補助是體委會直接撥付地方體育會，非透過地方體育會之目的事業主管機關—地方政府教育局（處）或體育處核撥，經費核銷時也是體

育會直接對體委會，又當時的核銷規定並無要求受補助的憑證、單據須送回體委會，體委會僅就核銷所送的收支結算表，了解經費運用是否合法、合理。

改制後，因成立政風室而辦理專案稽核業務，由政風、主計及業務單位一同至受補助單位查核經費使用及單據保存情形，因而發現地方體育會未諳核銷規定衍生之經費使用或單據遺失相關問題。為此，業務單位後來邀集地方政府共同討論，並決議體育署補助地方體育會之經費，應由體育署先撥給地方政府，再由地方政府撥給地方體育會，最後也由地方體育會向地方政府進行核銷，此為組改後與體育團體間行政作業之一項差異。

由上所述，再次顯示體委會時期與體育團體雖有補助關係，卻無良好的雙向溝通，僅憑體育團體陳報上來的資料作為政策成果，對於落實情形為何未確實檢視，也呼應前文所提，體委會的制度建構並不完整。

三、決策層級增加和隸屬關係改變的影響

對體育團體影響較大的部分應為層級節制的變化，層級增加不僅對體育署於行政效率有所影響，也因此連動與體育署關係密切的體育團體。因為以往體育團體送體委會或教育部體育司即可決定的事務，改制後因教育部與體育署間分層負責的制度，部分業務需再送至教育部決定，進而影響行政效率，體育團體於相關事務的辦理也須提早作業，以避免公文往返影響時效。

另體委會和教育部體育司制度的不同對體育團體亦有若干影響，若體委會和教育部體育司時期，體育團體僅曾和其中一個機關有業務接觸，可能因改制後業務及法規調整而需要適應。例如改制前體委會和教育部體育司分別依「全國性民間體育活動團體經費補助辦法」、「教育部補助及委辦經費核撥結報作業要點」規範與體育團體經費補助及核銷之申請時程、計畫檢送、成果報告、核銷等作業，部分規定略有差異，若體育團體適用的法規與改制前不同，須再調整作業模式；又如教育部要求的程序較體委會時期多，對體育署現依教育部的作業方式要求體育團體配合，需要的資料較以往繁雜，體育團體亦需於改制過程逐步適應。

「我認為對體育團體的影響應該會比較大……目前一定金額以上的補助款就要送部去核定，光這個部分的效率，不管補助經費或是核銷，多少還是會有影響……」(D2)

「行政的流程……現在是多了一個部裡面的時間，對經費需求比較大的

單位會比較慢一點，其他都跟以前差不多，行政上來講感受沒有很大。一般的運動性社團可能比較不熟悉部裡面運作的形式，比如說單項協會有時候會 complain 期中審查、期末審查這些報告一堆，可是以前我們體育司時代都是這樣，就覺得沒什麼大不了，核銷這方面……體育司有體育司的流程，體委會有體委會的流程，因為我們的案子都是跨兩個單位……現在變到體育署之後馬上就能適應……」(E2)

四、教育部未干涉體育署與民間體育團體的互動模式

至於其他制度，如體育署與體育團體溝通協調等互動模式，教育部未多干涉，仍依體委會時期的運作方式，未對二者互動有所限制。當體育團體欲向體育署申請經費時仍依規定的程序辦理，若內部業務有所調整，可能由內部其他單位、依改制後的不同規定處理，甚至與體育團體對應的組織、業務如未有調整，所受衝擊或需適應的時間也相對減少。

「對民間體育團體……教育部是全權授權給體育署來跟協會溝通，部裡面不會特別干涉到這塊，所以對於單項協會行政推動的部分及效率的展現，跟體委會時代是差不多。」(B5)

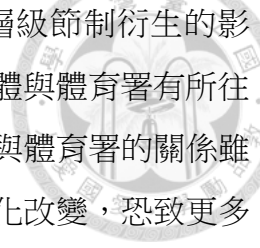
「對民間體育團體我覺得型態不會差太多，因為民間團體大概就是跟他們爭取經費……型態上沒有改變太多……」(C1)

「在核銷作業、溝通上應該影響不大，主要的影響是像剛剛提的棒球國家隊組訓，署長要去影響體育團體，棒協理事長、職棒聯盟跟署長當然很客氣，但要他妥協的話會接受嗎，體育署有能力讓他們接受嗎，影響力還是有限，但如果說一般行政作業的處理，沒有什麼影響。」(B1)

綜上，若未歷經組織改造的關鍵時刻，體委會對地方體育會直接撥付經費的互動模式，及體委會與體育司重複補助體育團體的情形，會在路徑依賴下持續運作，無法了解經費使用所生問題。藉由改制機會改變原來的作法，也顯示制度的動態變遷對行為者有所影響。

此外，因隸屬關係改變及層級節制增加，部分業務須送教育部批准，連帶影響體育團體的作業時效，另體育署如有配合教育部進行業務調整或法規修正，體育團體也須隨之改變原有的運作模式。

相較於機關層級下降，隸屬關係和層級變化對體育團體的影響較大，然整體而言，體育行政機關與體育團體如改善溝通方式，能減少改制產生的衝擊。



承前，體育團體與體育署共同面臨的問題為隸屬關係和層級節制衍生的影響。改制後制度變遷，體育署須配合教育部的制度，因體育團體與體育署有所往來，外在因素的衝擊影響二者原來的路徑依賴模式。體育團體與體育署的關係雖未如體育署與地方政府間具強制力，惟體育團體若不隨制度變化改變，恐致更多成本，因而配合調整。

簡言之，制度改變對體育團體仍有若干影響，即使體育團體對制度變化的感受不大，制度仍在長期的演變過程中產生變化，甚至調整後的運作模式已成為未來選擇之限制。

第五章 結論



我國中央體育行政機關在體委會成立前一直在教育部內有不同的組織型態，民國 87 年在民間體育團體的倡議下成立體委會，與體育司共同推動體育業務，歷經 15 年後又面臨組織改造的關鍵轉捩點。由此可見制度不只是靜態的結構、對行為者有所限制，行為者亦可能基於自利動機採取策略使制度變遷，因而本研究以歷史制度論探討制度與行為者間如何相互影響、改制前後制度變遷及對不同行為者的機會或限制為何，以釐清組改過程中體育組織之定位、體育署成立後之運作，進而了解是否如一般所認，組改未達其「精實、彈性、效能」目的。

本章綜整以上各章研究分析情形及實務與理論之對話提出研究發現，並就現行運作可再改進的部分提供建議，以為未來內部調整或相關單位組改時之參考。

第一節 研究發現

體委會改制為體育署的過程涉及不同利害關係人對未來制度形成之看法及意圖使制度改變為之作為，惟在漫長的改制過程中，行為者欲形塑的制度若未觸及制度變遷的關鍵時刻，在路徑依賴下仍予維持一開始選擇的制度方案，避免其他制度帶來未知的成本。然當民國 99 年確立體委會裁併後，開始一連串的制度變遷，制度反過來形塑行為者，變遷後的制度運作一段時間後，形成另一個斷續均衡。

改制前後部分資訊如朝野協商等政治過程難以透過官方文獻了解，主要藉由深度訪談逐步建構，輔以相關文獻、規定及現行制度，改制過程及結果與路徑依賴概念多能符合，且制度變遷的動態過程，對行為者產生衝擊、進而改變其行為等，以下說明制度與行為者的互動情形及組改成果。

壹、制度變遷對行為者之影響

一、體育界人士於組改過程影響改制方案

體委會成立不久後即於組改過程中面臨裁併之情形，組改方案由行政院研考會提出，其他行為者如體委會、立法院立委、學者均對此提出相關意見。包括為解決文化人與體育人於松山菸場與大巨蛋的問題，而有文化體育部之提議；回歸與教育部合併後，希採教育與體育部之複式名稱，強調體育維持



於二級機關之定位；認為運動的意義較體育合適者，主張改以教育及運動部。另在立法院立委質詢過程中，亦曾對研考會或體委會等主事者詢問體委會未來以何種型態存續、希望後置一名體育次長等。

此與歷史制度論所述，制度發展是動態的，除制度影響行為者外，行為者為維持或破壞現行制度之運作，也試圖影響制度運作等相符，制度並非單向的限制行為者，行為者對既存制度不滿時，亦追求制度變遷。在此體育界人士雖為受組改影響，被動提出建議方案，惟表示當外在環境改變時，行為者間、行為者與制度互動，對制度有所形塑；此外，當遇特定機會，制度產生重大改變，行為者也難逆轉在關鍵時刻做出的選擇及其後續影響，因此當併入教育部已成定局時，受影響的體育界人士僅能在改制後進行調整、適應。

二、併入教育部後組織型態改變及部分業務調整

改制後最明顯的組織變化即為體委會由中央二級變為中央三級機關，及由政策協調性質的「委員會」轉變為具政策規劃及執行性質的「署」，再者為併入教育部體育司及改隸教育部後，分別增設學校體育組及政風室，內部業務單位由 5 個處變為 6 個組、幕僚單位由 3 個室變為 4 個室；另業務變遷部分主要為體育署與教育部其他單位涉及體育事務者進行調整或整合。

可見改制後須依「中央行政機關組織基準法」中，有關二級機關與三級機關性質、內部單位設置原則及上限等規定進行調整，原有的制度因此變遷。

三、改制後部分職務改變、職等減列及員額略減

二級機關降為三級機關後，對人事配置的影響包括已無政務官的職務及官等、職等有所差異，如簡任比例由 25% 降為 20%，需就高職等者予以安置、減少參事的職缺，影響機關首長用人的彈性，又以往升遷序列為科員、專員、科長，現為科員、專員、視察、科長，連帶限制升遷之門檻。

此外，因職等調降而有主計室主任與科長職等相同、職務重複之問題，透過組織修編及安排其中 1 人至合適的職缺解決。

至於機關員額為配合總量管制，亦有逐漸減少之情形，惟有每個業務單位正式人力不多及以增加派遣人力或臨時人員等非正式人力方式取代之問題，未來應就業務及人力搭配加以調整，始能達到組織精簡之目的及結果。

四、機關合併衝擊體委會及體育司既有的組織文化

組織文化方面，體委會與體育司於行政運作及辦公氣氛等方面有所不

同，合併後帶來文化上的衝擊，如機關首長及重要職務者由教育部人士擔任，以教育部的制度形塑、完善體委會既存的制度，雙方人員於業務推動上亦需逐漸磨合、調適，以相互搭配。

制度變遷使相關行為者受到影響，行為者需與新制度互動，尤其改隸教育部後對體委會的衝擊應較體育司大，行為者為減少新制度的成本逐步學習、適應，使制度變遷後能較快形成新的均衡。

五、改隸教育部後不利體育署之行政效率

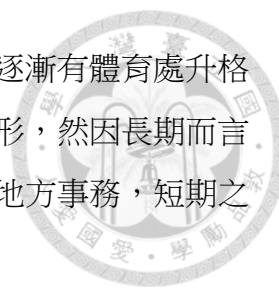
改制後上級機關由行政院改為教育部，不僅使以前立於二級機關，體委會主委有機會直接接觸總統或院長等優勢受影響，改制後須透過教育部部長向上溝通，若部長不予支持或理解有誤，則影響業務推動成效；涉及跨部會溝通協調者，亦須透過教育部名義與其他部會協商，不管在行政效率或溝通過程均不如以往直接，且在行政院不對各部會政策推動加以干涉的情況下，與體育署須接受教育部指揮監督之情形形成對比。

另因層級節制增加，依分層負責規定，體育署須將以往體委會或體育司可逕行決定的部分業務送陳教育部，教育部在整體教育政策觀點下理解、決定，可能影響體育的專業性，惟可避免以往體委會與體育司相互扞格之情形。

六、改隸教育部有助體育政策之貫徹

改制後解決體育事務分由體委會和體育司負責所生相關問題，在體育事權一致、教育與體育業務息息相關及教育部的制度較為嚴謹的情況下，體育政策能在教育體系中進行整體規劃、落實，成效並較以往體委會與體育司各自為政時顯著。

此外，中央與地方關係上，在地方政府因地制宜及地方政府設置局（處）數量的規範下，未設置與體委會相對應的體育局，體育事務由教育局（處）或體育處負責，致有中央未能指揮監督地方推動體育業務之問題。相較於與地方有隸屬關係的教育部體育司，不僅地方僅認教育部為其上級機關，於情感上較能接受體育司指派的工作，另因教育部「統合視導」之制度，若地方政府執行政策成效不佳，對往後的經費補助有所影響，因而對教育部交辦事項較體委會投入更多。改制後，因體育署為教育部所屬機關，對地方較體委會時期有拘束力，亦能改善中央與地方之互動關係，可見行為者在不同制度下的作為及因應有其差異，制度改變也連帶影響行為者行為之變遷。



另隨著地方政府六都升格後能增設較多的局（處），逐漸有體育處升格為體育局之現象，此雖面臨體育局於中央無隸屬機關之情形，然因長期而言體育事務最直接接觸者為教育局，且體育局辦理事項多屬地方事務，短期之內無隸屬關係尚無顯著影響。

七、民間體育團體須配合體育署制度變遷逐步調整

民間體育團體與地方政府同為體育政策推動的左右手，相關案例顯示，改制前後體委會和體育署與體育團體互動之差異，為機關層級下降後較無影響力，以往體委會可強力要求體育團體配合的事情，改制後未必有影響力。惟對體育團體而言，無論處於二級或三級，重要的是體育主管機關能展現績效，及在相關政策規劃過程中能有良好溝通，以建立二者的夥伴關係。

對體育團體較有影響者應為改隸教育部衍生的相關行政作業。例如體育團體可以同一個計畫同時向體委會和教育部體育司申請經費，二個機關、單位均會補助相關經費，合併後類此資源重疊情形能予避免；又體委會補助地方體育會係採直接撥付，因改制後設置政風室，透過專案稽核之訪查發現經費使用不當情形等，而改採透過地方政府的方式撥付，由地方政府把關。

至於行政效率的部分，若需送陳教育部同意者，影響行政作業時間；經費申請和核銷作業上，因體委會和體育司的制度於改制後均有沿用，若因法規配合組改修正，體育團體須為部分差異進行調整，又教育部制度規範較體委會時期多，體育團體亦須隨制度變遷配合。

綜上，制度發展過程中，行為者和制度不僅有所互動，甚至意圖改變對方，當制度面臨危機時，行為者在路徑依賴下為維持原來的制度，透過相關作為希望制度依其所想變遷，因而組改過程相關人士提出改制方案；改制後制度發生變遷，進而對組織型態、業務內容、人事職務及員額、組織文化等內部事務產生影響，體育署人員在此之中受到新制度的形塑及限制，對外關係上，隸屬關係、府際關係及與民間體育團體關係亦有改變。

整體而言，改隸為教育部雖因層級節制增加，影響業務推動等層面，惟合併後解決體委會與體育司於缺乏政策溝通、資源重疊、與地方政府互動之問題，可謂改制成果，若為提升組改成效，仍待若干制度之修正，如內部組織、人員配置、政策的內外部溝通。



貳、改制結果尚與組改目的未符

一、體委會併入教育部符合歷史脈落，惟較難發揮政策綜效

體委會改制為教育部體育署先後歷經併入文化部及教育部等二種不同方案，最後採併入教育部之方案。係因我國體育發展從競技選手的培訓到全民運動風氣的培養，長久以來均由學校體育扎根，不能將體育獨立於教育之外，且改制後能解決體育事務分由不同機關辦理、資源未能整合等問題。

因而併入教育部的結果不僅與歷史發展脈落一致，如同路徑依賴觀點，行為者在制度發展的初始階段選擇特定方案後，因正向回饋而鎖入特定途徑中，除非制度面臨危機或有一連串的事件形成反應序列，否則仍持續維持。

惟依政府再造之精神，組織改造並非組織精簡或組織重組，應檢視業務後進行組織轉型，使組織具創新能力；如僅在不影響業務推動或保障現有人員的前提下，未重新檢討組織、業務、人事的配置，難有顯著成效。

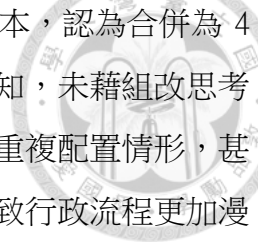
從體委會與教育部體育司併為教育部體育署即可知，雖研考會曾參考國外經驗，認為採以體育與文化業務結合較能發揮綜效，最後組改仍未依我國需求，整併體育、文化、長照、觀光及產業等具密切關係之業務，而受「體育為教育的一環」的概念限制，為漸進變革。

二、改制後組織及業務配置未符組改目的

組改後多有言論指出體委會的裁併是為組改而組改、組改後組織沒有變小，也未具彈性或效能等，係因組改在不影響業務推動及人員權益的基礎下推動，因而當體委會的業務和人力難以教育部二個司的型態容納時，仍維持一個單獨機關的組織型態。即使面臨組改的關鍵時刻，對原來的制度產生衝擊，仍難脫離既有制度，創發新的結構。

改制後組織及業務部分均無重大變動，未有衝擊機關正常運作情形，內部組織因與教育部合併，增設學校體育組、政風室及裁撤其他任務編組，業務部分與教育部其他單位釐清分工而有調整。

為減少業務推動受組改衝擊，組織和業務多維持組改前的模式，雖目前內部組織設置不利溝通協調、影響業務推動效率等，如同路徑依賴內涵所述，係為避免選擇與以往不同制度產生未能掌握的成本，也因制度變遷的幅度不大，能於較短的時間內進入斷續均衡之狀態。



惟在相關意見表示 6 個組的組織規模增加溝通協調成本，認為合併為 4 個組即可、基層訓練站和體育班的業務性質重疊等問題可知，未藉組改思考內部單位及業務內容是否有需調整或整併者，使資源仍有重複配置情形，甚至併入教育部後因教育部之要求及對體育業務不甚了解，致行政流程更加漫長，此顯未達組改「精實、彈性、效能」目的。

三、改制後人事變遷相對穩定，另未檢討人力配置

體委會由二級改制為三級，依規定人員官等、職等的配置有所不同，首當其衝的是機關首長由政務官變為事務官，且改制後非以體委會時期相關人員，而由教育部派員擔任。再者為高職等人員的安置問題，針對不同職等者有調任行政院顧問、教育部參事或安排退休等作法。至於高職等仍於體育署服務者，維持原銓敘之官等職等，以保障其權益。

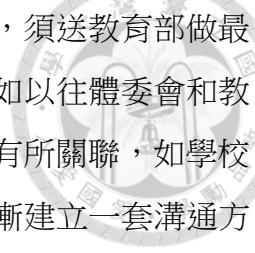
由相關變遷可見人事異動與路徑依賴理論相符，機關首長雖改以事務官擔任，惟教育部以曾任教育部體育司主管人員而非體委會相關人事作為選擇，不僅使體育業務能於其掌握下發展，也減少選擇「新制度」衍生的問題。另官等職等下降不僅使高職等人員未有適合的位置，在升遷機會及管道方面，對多數人員產生限制；雖其可轉至教育部或其他機關任職，仍願意於改制後留下，或因體育署仍為體育最高主管機關、受限於體育專長、習慣體育事務之推動等，致改制後之人事變遷相對穩定。

至於員額總數在業務未減少的情況下難有改變，且有勞務承攬或派遣人力等非正式人力同時增加之情形，此外，各組人力配置有過少，顯示組或類過多或業務過於分散之問題。

可見機關中的內部單位、業務及人事情形彼此具緊密關聯，當組織、業務及人力其中一項未重新檢討時，其他二項仍維持不變；在組織改造非以個人利益出發下，應檢討業務及相對應的人力配置是否合宜，且將人力和經費投入於重要業務，因資源若未獲得適切使用，即使精簡組織亦無法解決組織缺乏競爭力及成效之問題。

四、隸屬關係改變有利體育與教育業務整合

對上隸屬關係由行政院改為教育部，除影響體育署對外溝通須再透過教育部外，也對內部溝通產生影響。包括對教育部決策層級、體育署內部單位間及體育署與教育部內部單位間，因決策層級向上提升至教育部，部分業務



即使未涉教育領域而為體育專業，為符合分層負責之規定，須送教育部做最後決定。此外，體育署內部相關業務需相互配合者，不再如以往體委會和教育部體育司未有充分溝通，最後，因體育事務與教育政策有所關聯，如學校教練聘用人數、體育課時數，應與教育部內部其他單位逐漸建立一套溝通方式，使受衝擊的制度趨向穩定。

組改後體育署成為制度中的弱勢者，為配合教育部使若干制度產生變遷，如原本的決策、溝通模式產生衝擊，一方面體育署為使業務推動更加順暢，面對教育部的要求須予配合、調整，另一方面教育部為掌握所屬機關與部內制度相符，對體育署內部行政作業有一定的標準規範。可知制度於歷經關鍵時刻後有所改變，為減少新制度所致成本，行為者受新制度形塑、與新制度互動，在配合教育部形成的新制度下逐漸穩定，較快形成另一個均衡，爾後新形成的制度也會在長期運作下產生自我增強之效果。

五、改制後與民間體育團體的互動模式尚無改變

為推動體育事務，需有民間體育團體協力，體育團體雖受目的事業主管機關之指揮監督，惟其與體委會或體育署屬夥伴關係而較無直接拘束力，改制後機關層級由二級降為三級，對體育署與體育團體的互動尚無重大影響。因教育部對於體育署與體育團體之運作仍尊重體育署採以體委會時期之模式，體育署規劃、制定政策後，補助體育團體培訓所屬的選手或辦理相關活動等，除補助關係外，政策溝通的方式亦同，教育部未對體育署與體育團體之業務往來模式加以指導、干涉或限制，由體育署逕與體育團體溝通、協調。

體育事務有其專業性，如我國受政治情勢限制下，無法以主權國家之名義參加各國際賽事，後由中華奧會與國際奧會簽訂協議採以「中華臺北」之名稱、循「奧會模式」；又體育團體有國際窗口及非國際窗口之差別，兩者運作於對外事務有所差別。改制為體育署後，亦如以往立於全國體育事務主管機關之角色輔導體育團體運作，教育部除既有的教育事務有所負荷外，對此性質特殊且具專業領域者，由體育署依其權責及既往作業程序直接應對體育團體，不再由教育部指示或須經其同意等方式。

本研究綜合以上研究發現，為推動組織改造及解決體育事務分由不同主管機關負責的雙頭馬車問題，無論是組改過程提出之相關方案或最後的結果，均符合體育須與教育結合的歷史脈絡。改制後內部單位組織型態、權管業務多與體委會

與體育司並存時期相同，至於人事變遷，除少數人因安置而異動外，多數人受限於體育專長或體育署仍為全國最高體育主管機關等而續留下來。

另上級機關改隸為教育部對內部溝通產生衝擊，運作一段時間後逐漸形成斷續均衡；中央與地方關係則於合併後統一在教育體系中，改善體委會與地方政府無隸屬關係衍生之問題，再次顯示體育與教育具密切關係之路徑依賴；與民間體育團體的互動模式也在教育部不介入、干涉的情況下與以往相同。可見組改雖對相關的人、事、物有所影響致制度變遷，惟因制度發展過程累積的報酬遞增效果，仍有部分制度未受組改變遷而予存續之情形。

透過本研究檢視改制過程相關制度的變化，包括改制前的歷史脈絡演變、改制過程中的意見、改制後對內及對外關係中，制度與行為者之互動，分析可能受組改影響的事物。從組織架構、業務內容、人事制度、組織文化、隸屬關係、府際關係、與民間體育團體關係等切入，發現各層面均有相關而互為作用者，藉由這些研究發現，希望解決改制後尚未解決或因此發生之問題，以增進爾後的制度發展能朝組織組改的目標邁進，讓機關運作更具效能。

第二節 研究建議



在歷史脈絡及制度作用下，本研究提出改制後相關問題，如組織、業務及人事配置可再予整併、改制後部分人員在短時間內快速升遷不利業務運作、部分決策需送陳教育部影響行政效率及未能充分授權、中央如何提升地方的配合意願及政策推動效果、體育署和民間體育團體間的溝通協調等。

為改善目前所遇情形，如同組織改造需要配套措施，考量短期之內組織變革的可能性不大，應維持體育署之組織型態持續運作，因而就體育署面臨的問題提出相關建議以為運用；此外，說明本研究未盡著墨之處及未來規劃發展情形，以供後續研究方向之參考。

壹、組改後所需改善建議或配套措施

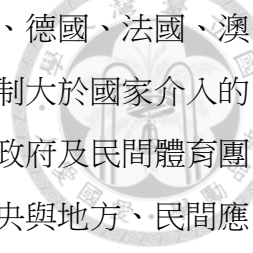
一、組織、業務及人事配置應再檢討及精簡

組改後有許多聲音為組改為有組織、業務及人事多予維持而未有精簡，進而衍生相關問題。如內部單位 6 個組過多，不利於溝通協調、以往體委會和教育部體育司業務重疊的部分，改制後未予整併致資源重置、為減少正式人力之進用，採以非正式人力的方式填補，對此，應再檢視、予以精簡。

組織的部分，目前所置 6 個業務單位中，國際及兩岸體育組、運動設施組辦理事務與其他各組相關，除 6 個組的規模不利水平溝通外，事務有重複情形者應予整併，否則各行其是，不利資源適切配置、發揮政策效益。

業務部分，主要為體委會與教育部體育司並行時期，所推政策有所重複，如學校體育班及基層訓練站之實施對象、內容多為相同，改制後雖曾討論是否進行整併，後來仍持續並行。類此情形可能形成資源浪費、未必有雙重成效等問題，應再討論哪些業務性質類似可予合併，俾將人力、經費等資源運用於新政策的規劃、推動上。

至於人事配置，為配合中央政府員額總量管制政策，體委會改制為體育署後有正式人力減少情形，然而人力多寡須視業務情形決定。我國體育事務之推動除由政府制定政策，透過補助地方政府或民間體育團體予以落實，另因地方政府資源投入或注重程度較為缺乏，及民間體育團體之組織發展未臻



成熟，須有中央政府輔導以維運作，與先進國家（如英國、德國、法國、澳洲）由政府制定政策後，由奧會或各運動俱樂部於市場機制大於國家介入的自主運作不同，即我國中央體育行政組織目前仍分擔地方政府及民間體育團體之業務及角色。因此改制後體育署應釐清施政重點及中央與地方、民間應如何分工，始能在政府管制及逐減人力的情況下，適切的配置人力。

另以非正式人力取代正式人力亦須檢討是否合宜，除非正式人力未能從事公權力相關事務外，若業務整併後已無相關需求，應減少非正式人力之使用，若整併後仍有需求，則可考量以業務外包的方式處理，人事配置問題之解決需建立於組織及業務的重新檢視及整合。

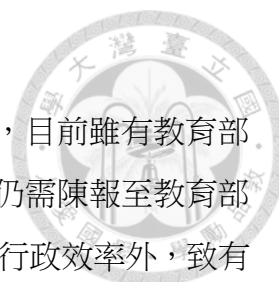
二、加強體育署人員基礎能力之扎根及營造良好的工作環境

組改後因部分高職等人員未續留於體育署，相關職務空缺後多以體委會人力填補，由非主管晉升主管，惟其人員於二級機關時因升遷序列為科員、專員、科長，升遷速度較快，未必有扎實的公務訓練及經驗；又因改制後部分人員離開而由承辦人升為主管，在能力尚未成熟及須配合教育部相關制度時，難以順利推動業務。

承前，應就體育署承辦人實施職務輪調，例如在體育署內各業務單位間學習不同業務，在學校體育組、全民運動組與地方政府進行業務接觸，在競技運動組、全民運動組與亞奧運及非亞奧運體育團體往來業務，了解體育事務於地方及民間體育團體執行間有何差異，扎實基礎能力後能更全面思考體育政策如何落實；或於體育署任職一段期間後轉任教育部，透過在上級機關教育部完整的制度學習，精進自身公務經驗及反應，之後再回到體育署升任主管時時能以更宏觀的視野推動體育業務。

另可參考臺北市政府受訓制度，當科員晉升股長、股長晉升科長時均會接受一段時間之教育訓練，培訓主管應具備之能力，且於受訓中不同機關單位人員進行意見交換，對未來業務亦有所幫助。

此外，避免流動率的增加亦為人力存續及改善業務推動成效的方式，改制後除高職等人員之離開，一般承辦人亦可能因改隸教育部後業務增加或升遷受阻離開，對此應建立良好的工作環境。如將視察、專員等職缺配置於業務繁重之單位，或主管於業務教導上循循善誘承辦人，以免業務繁重又無相關人力得以配合，當員工心理獲得認同、肯定後，期能為工作付出更多努力。



三、完善教育部之內部溝通及外部溝通人力及模式

內部溝通上主要為教育部對體育署能否有更多的授權，目前雖有教育部與各所屬機關每天召開輿情會議之溝通方式，惟相關事務仍需陳報至教育部決策，或依分層負責規定有送陳教育部之「程序」，除影響行政效率外，致有體育專業侷限於教育之下、政策效果打折扣等情形。對此，教育部部長可設置一名體育專長之次長，由其督導體育署業務，讓體育在專業的理解上有更多的發揮，亦免體育署認為教育部不重視體育業務。

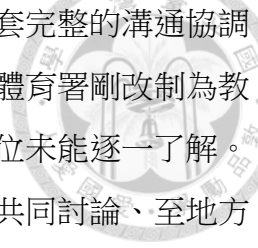
對外溝通的部分，因應蔡英文總統的政策，民國 105 年 7 月 12 日已成立「行政院體育發展委員會」，若涉及跨部會的事務能於該委員會討論、協調，應較體育署透過教育部向行政院陳報好。因該委員會成員有體育界人士，在熟悉體育事務下與其他部會協調，其層級為行政院之任務編組，溝通效果應優於體育署須透過教育部進行跨部會協商，惟應避免該會議的召開淪為形式，及會議成員所作決議應確實有助體育發展，否則僅係徒增行政作業。

除前所述，改制後體育事務既定位為與教育部主要職掌不同，負責政策規劃與執行的「署」，學校體育和社會體育也合併於同一機關，應讓體育事務回歸由體育署進行專業判斷。例如依「運動發展基金收支保管及運用辦法」規定，改制前由體委會主任兼任「運動發展基金管理會」召集人，改制後改以教育部部長，惟運動發展基金係用於體育事務之推動，與教育本身尚無直接關聯，未來可修正為以體育署署長擔任召集人，會議決議送教育部備查。其他分層負責之規定亦應再檢視、修正，授權體育署較多的決定權力，以利獨立運作及減少行政成本。

四、強化與地方政府及民間體育團體之溝通協調

體育事務長期以來需要地方政府教育局（處）、體育局（處）、學校及民間體育團體協助落實，在此之中涉及經費補助及溝通協調之制度。

以往體委會對地方政府未有隸屬關係時，對地方執行情形考核成效未彰，地方對體委會亦無明顯的向心力，改制後體育署應再檢視與地方政府之連結。除透過「統合視導」之具有隸屬關係的管考機制外，可藉經費補助的配置獲得地方政府支持，例如為使補助設置運動場館的資源分配在適合的場域，體育署應作整體規劃後再予決定，始能讓地方政府認為獲得公平對待，進而支持相關政策，並改善過去體委會未與地方連結之問題。



此外，體育署與地方政府及民間體育團體均應建立一套完整的溝通協調機制，以免執行單位因不夠了解而與預期目標落差，尤其體育署剛改制為教育部所屬，改制後相關作為是否配合教育部修正，外部單位未能逐一了解。對此，體育署可透過講習說明、邀集地方政府及體育團體共同討論、至地方及體育團體實地訪查執行情形等方式進行溝通，且此溝通管道應予制度化及具便利性，雙方相互理解後，有助於改制後制度差異衍生之影響。

貳、後續研究建議

本研究以歷史制度論之觀點，分析體委會與教育部體育司合併改制為教育部體育署之過程，制度與行為者於改制方案、組織及業務、人事及組織文化、隸屬關係、府際關係、與民間團體關係等過程中，行為者與制度互動及制度變遷情形。惟對同為組改對象之國家運動訓練中心、甫成立之行政院體育發展委員會及透過個案深入分析體育署組織改造之實際效益，仍有待未來相關研究之努力，以下分述研究方向之建議。

一、國家運動訓練中心行政法人化之成效

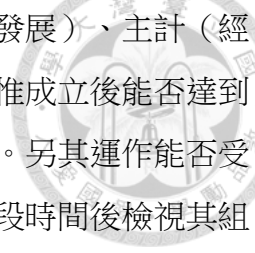
國家運動訓練中心原為體委會競技運動處下管轄之單位，民國 99 年通過的組改方案已確立該中心行政法人化，其於 104 年 1 月 1 日由過去詬病的「黑機關」改制為教育部權管之行政法人；設置目的係為培訓我國競技選手，為免公務機關的制度對於專業人事之進用、薪俸給予方面造成限制，改以行政法人的方式設置，以提供必要之彈性。

有關其實際運作上是否確以行政法人方式運作，或體育署對其仍有指揮監督、經費補助關係等，若於用人未有彈性、財務無法自籌等未達成組改目的，是否有更好的組織型態，如參考國外改以奧會負責選手訓練，其改制成效可進一步探討。

二、行政院體育發展委員會之運作

蔡英文總統的體育政見中表示體委會是組改過程受裁併的機關，為顧及體育政策發展等，規劃行政院成立「體育發展委員會」之任務編組，進行跨部會體育政策之協調，再由體育署執行該委員會已於民國 105 年 7 月 12 日成立。

此政策利益良好，因體育除與教育相關外，並涉及交通（如自行車道之



建置、運動觀光)、衛福(老人長照)、經濟(運動產業發展)、主計(經費支用)等事務,應有一個跨部會的溝通平台加以整合,惟成立後能否達到其設置目的,抑或成為體育人士藉此機會爭取利益之管道。另其運作能否受各部會重視、存在之程序意義是否大於實質,需於成立一段時間後檢視其組成人員、會議召開及決策情形、與體育署的互動如何等;若其運作效益良好,能否以此為基礎作為未來體育署轉型或升格為二級部會之基礎,可作為未來研究的方向之一。

三、以個案研究或量化方式分析體育署組織改造效益

在本研究中已對組改過程可能涉及的相關層面進行思考,為進一步驗證本研究所述制度變遷與行為者互動情形,未來研究者可以個案進行分析。

此外,自民國 102 年 1 月 1 日改制迄今僅 3 餘年之時間,目前仍屬組改後的磨合、調整時期,可待期滿 5 年或 10 年後再行檢視其運作是否與組改「精實、彈性、效能」的目標相符;另為了解組織改造相關效益,可採統計或量化的研究方法,以了解體委會降為體育署後是否影響相關政策推動成果,並作為增強本研究質化方式的論述。

透過後續研究之深化,從行政院任務編組、體育署與國訓中心等層次分析,宏觀的了解目前中央體育組織運作情形及其優缺點,不僅可作為未來組織進行內部或外部調整之依據,亦可提供其他部會作為組織改造推動或改善之參考,進而使體育事務在良好的制度下發揮效益,並達國人體力及於國際競技實力提升之組織設置目的。

參考文獻

壹、中文部分

- 王同茂、陳志一、張志堅（2006）。〈政府精簡後中央與地方體育行政組織與規劃研究〉，《運動教練科學》7：7-19。
- 王同茂等人（2006）。《韓國體育運動制度》（行政院體育委員會委託研究 Sac-Res-095-001 委託研究報告）。臺北市：行政院體育委員會。
- 王啟明（2010）。《歐洲政經整合的三重奏》。臺北市：秀威資訊科技股份有限公司。
- 王躍生（2000）。《新制度主義》。臺北市：揚智文化事業股份有限公司。
- 立法院（2006）。〈對行政院院長提出施政方針及施政報告繼續質詢〉，《立法院公報》95(17)：27-128。
- 立法院（2008）。〈邀請行政院文化建設委員會主任委員、教育部次長、交通部業務主管及行政院研究發展考核委員會業務主管就「現階段文化事權組織調整之推動情形」提出報告並備質詢〉，《立法院公報》97(5)：243-285。
- 立法院（2009a）。〈一、處理行政院體育委員會函，為 98 年度凍結「委辦費」3,000 萬元預算，請安排報告案；二、處理行政院體育委員會函，為 98 年度凍結預算第 2 目「體育行政業務」中「擴增體育運動資源」153 萬 1,000 元，請安排報告案；三、處理行政院體育委員會函，為 98 年度凍結第 2 目「體育行政業務」中「擴增體育運動資源」之「獎補助費」500 萬元預算，請安排報告案；四、處理行政院體育委員會函，為 98 年度凍結第 3 目「國家體育建設」第 3 節「推展國際體育」中「拓展國際體育活動空間」3,000 萬元預算，請安排報告案；五、繼續併案審查委員黃志雄等 21 人、賴清德等 32 人擬具「國民體育法第 12 條條文修正草案」案〉，《立法院公報》98(27)：459-505。
- 立法院（2009b）。〈併案審查行政院函請審議「行政院組織法修正草案」、立法院委員呂學樟等 50 人擬具「行政院組織法修正草案」、立法院委員翁金珠等 18 人擬具「行政院組織法修正草案」、立法院委員潘維剛等 32 人擬具「行政院組織法第 3 條條文修正草案」、立法院委員黃昭順等 31 人擬具「行政院組



織法第 3 條條文修正草案」及立法院委員潘孟安等 21 人擬具「行政院組織法修正草案」案》，《立法院公報》98(35)：1-52。

立法院（2012）。〈文化部部長列席就「樂生療養院保存現況與國家人權博物館籌備情形」提出報告，並備質詢〉，《立法院公報》101(45)：97-168。

史美強等人（2011）。《行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究》（行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-TPG-099-005）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

古博文（2002）。〈設置中央體育行政機關之必要性分析〉，《中華體育季刊》16(2)：37-44。

江大樹（2003）。〈臺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》16：25-46。

江大樹（2005）。〈從創新到執行力：政府改造的變革與困境〉，《政治科學叢論》26：79-128。

江大樹、梁鎧麟（2012）。〈從專業分化到功能整合：衛生福利部的組織變革歷程分析 11(1)：28-37。

江丙坤（2000）。〈發動政府再造列車〉，行政院研究發展考核委員會（主編），《政府再造運動》，頁 232-238。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

江岷欽、林鍾沂（1999）。《公共組織理論》。臺北縣蘆洲鄉：空大。

江岷欽、劉坤億（1999）。《企業型政府：理念、實務、省思》。臺北市：智勝文化。

江慧萍（2009）。《樂生事件發展歷程之探討：路徑依賴觀點》。臺北縣：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，碩士論文。

行政院人事行政總處（2012）。〈行政院人事行政總處全球資訊網公開員額資料〉。
file:///C:/Users/%E6%B1%9F%E8%87%B4%E5%B9%B3/Downloads/37291518871.pdf。2016/06/07 檢索。

行政院文化建設委員會（2002）。〈文化體育合一部之合理性專案報告〉。
<http://npl.ly.gov.tw/npl/report/910501/3.pdf>。2016/5/17 檢索。



行政院文化建設委員會（2004）。〈2004 年文化白皮書〉。

http://mocfile.moc.gov.tw/mochistory/images/policy/2004white_book/files/1-2-1-1.pdf。

2016/5/17 檢索。

行政院研究發展考核委員會（2000）。《政府再造運動》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會（2003）。《政府改造》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會（2010）。〈政府組織改造法案介紹與說明〉。

http://www.moi.gov.tw/click_change_url.aspx?node_sn=4185&t_name=site_node_file&t_sn=2394。2015/12/9 檢索。

行政院國家發展委員會（2015）。〈教育部納入體育事務之原因〉。

https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=4E74733CFC036328&sms=245623737C91E0FC&s=FE47279BB928CDE9。2015/08/11 檢索。

行政院體育委員會（2009）。〈關於體委會—行政院體育委員會簡史〉。

<http://oldsac.sa.gov.tw/WebData/WebData.aspx?wmid=181&WDID=2116>。2013/06/22 檢索。

行政院體育委員會（2011）。《中華民國建國 100 年體育專輯：體育政策》。臺北市：行政院體育委員會。

朱家榮（2009）。《國立成功大學圖書館建築用後評估之研究》。臺北市：國立政治大學圖書資訊研究所，碩士論文。

朱景鵬（2011）。〈行政院組織改造進程及後續推動重點〉，《人事月刊》52(3)：23-37。

朱鎮明等人（2012）。《行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究》（行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-100-019 委託研究報告）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

任德厚（2008）。《政治學》。臺北市：三民書局經銷。

李文玲（2014）。《行政院組改後內政部組織改造之研究》。臺北市：銘傳大學公



- 共事務學系碩士在職專班，碩士論文。
- 李武育（2012）。〈行政院組織改造之成果及挑戰〉，《研考雙月刊》36(6)：34-41。
- 李英明（2005）。《新制度主義與社會資本》。臺北市：揚智文化事業股份有限公司。
- 李炳昭、湯添進（2010）。〈英國中央運動行政組織之運作〉，《國民體育季刊》39(4)：59-66。
- 李美華等（譯），Earl Babbie（原著）（1998）。《社會科學研究方法》下冊。臺北：時英出版社。
- 呂育誠（2002）。〈公共組織變革的另類思惟：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報》7：137-172。
- 呂柏毅（2014）。《中等學校教師專業標準形成之研究：新制度論觀點》。臺北市：國立臺灣師範大學教育政策與行政研究所，碩士論文。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一（2007）。《行政學（上）》。臺北縣：空大。
- 吳得源（2003）。〈論國際關係社會建構論與組織社會學制度論之關連性〉，《台灣政治學刊》7(1)：3-37。
- 余宜娟（2012）。《我國溫室氣體減量政策：歷史制度論之觀點》。臺北市：國立臺灣大學政治學系，碩士論文。
- 何郁慧（2012）。《員工組織變革認知對變革態度之影響-以中央體育行政組織為例》。臺北市：國立臺灣師範大學運動與休閒管理研究所在職碩士班，碩士論文。
- 何景榮（譯），Jan-Erik Lane & Svante Ersson（原著）（2002）。《新制度主義政治學》。臺北：韋伯文化。
- 宋餘俠、胡雅芳（2013）。〈公共治理與行政院組織體制及職能調整〉，《公共治理季刊》1(1)：61-72。
- 宋餘俠、謝偉智（2009）。〈行政組織改造設計原則與實務〉，《研考雙月刊》33(3)：



- 58-71。
- 宋餘俠、謝偉智（2012）。〈行政組織改造之推動與挑戰〉，《研考雙月刊》36(2)：23-38。
- 林天祐（1996）。〈認識研究倫理〉。
<http://web.ntpu.edu.tw/~tsair/2Research/MasterThesis/Conducting.htm>。2015/11/23 檢
索。
- 林伯修（2010）。〈日本中央體育組織與政策分析〉，《國民體育季刊》39(4)：42-48。
- 林韋誠（2006）。《從新制度論觀點探討美國制度化台海穩定的角色與過程》。臺北縣：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，碩士論文。
- 林國明（2003）。〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，《台灣社會學》5：1-71。
- 林國棟（2010）。〈我國中央體育行政組織發展記實〉，《國民體育季刊》39(4)：6-13。
- 林智勝（2014）。《行政院組織法修正變革之政經分析，1987-2013》。臺北市：國立臺灣大學政治學研究所，碩士論文。
- 林靜玟（2014）。《組織變革推動對組織運作影響之研究：行政院組織改造之實證分析》。臺北市：國立政治大學公共行政研究所，博士論文。
- 林鐘仁（2008）。《政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例》。臺北市：國立臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班，碩士論文。
- 邱志淳等人（2010）。《政府組織改造與評估：以日本、韓國、中國大陸為例》（行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-098-002 委託研究報告）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 邱禹豪（2005）。《我國政黨輪替以來行政院組織改造之研究》。花蓮縣：國立東華大學公共行政研究所，碩士論文。
- 邱榮舉（2002）。《學術論文寫作研究》。臺北市：翰蘆圖書。
- 金國柱（2012）。《中國國民黨的轉型—路徑依賴的觀點》。臺北市：中國文化大



- 學政治學系，博士論文。
- 花梅真（1998）。《政府遷台後中央體育行政組織之歷史變遷-民國 38~86 年》。
桃園縣：國立體育學院體育研究所，碩士論文。
- 柯秉辰（2011）。《政治理念、制度設計與執行思維架構的離散:台灣政府再造的診斷》。臺中市：東海大學政治學系，碩士論文。
- 柯秉劭（2002）。《民進黨政府改造工程之研究——以行政院組織架構調整為例》。
南投縣：國立暨南國際大學公共行政與政策學系，碩士論文。
- 紀俊臣（2012）。〈政府組織改造與行政效能提昇：真的還是假的？〉，《中國地方自治》 65(10)：4-20。
- 洪恩娥、湯添進（2010）。〈南韓中央政府運動機構的變遷〉，《國民體育季刊》 39(4)：49-54。
- 洪嘉文（2002）。〈教育部體育司組織設計與人力資源規劃個案分析〉，《大專體育》 58：41-47。
- 洪嘉文、尤杏暖（2005）。〈中央體育行政組織調整問題之探討〉，《大專體育》 78：123-129。孫本初（2005）。《公共管理》。臺北市：五南圖書出版公司。
- 施能傑（2005）。〈行政院組織改造向前行〉，《研考雙月刊》 29(2)：86-104。
- 施能傑等人（2012）。《因應行政院組織改造及重大政策調整，臺北市政府組織及功能調整之研究》（臺北市政府研究發展考核委員會委託研究，市政專題研究報 386 輯）。臺北市：臺北市政府研究發展考核委員會。
- 胡婉玲（2001）。《從新制度主義論歐洲議會職權之變遷》。臺北市：中國文化大學中山學術研究所，博士論文。
- 胡嘉林（2008）。《我國入出境管理組織變革之研究—從「入出國及移民署」成立探討》。臺北市：銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班，碩士論文。
- 徐正戎、張峻豪（2004）。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉，《政治科學論叢》 22：139-180。



- 孫本初 (2013)。《新公共管理》。臺北市：一品文化出版社。
- 翁興利 (2002)。〈我國政府改造的發展策略—分權理論的觀點〉，《中國行政評論》12(1)：77-98。
- 翁興利 (2003)。〈從精省經驗芻議未來政府改造之方向〉，行政院研究發展考核委員會 (主編)，《政府改造》，頁 159-183。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳立剛等人 (2012)。《因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究》(行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-100-020 委託研究報告)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳金盈、沈莉青、李雋麟 (2010)。〈中國大陸中央體育行政組織之轉變〉，《國民體育季刊》39(4)：33-41。
- 陳美伶 (2014)。《臺北市公民會館制度發展與變遷之研究—歷史制度論觀點》。臺北市：國立臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。
- 陳恆鈞、江慧萍 (2010)。〈樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點〉，《東吳政治學報》28(3)：129-185。
- 陳癸郁 (2014a)。〈評析 Schmidt「論述制度論」與對政策制定的啟示〉，《台灣國際研究季刊》10(4)：145-179。
- 陳癸郁 (2014b)。〈新制度論的困境與挑戰〉，《政治學報》58：1-36。
- 陳瑩峰、高俊雄 (2010)。〈美國運動行政組織之理念與架構〉，《國民體育季刊》39(4)：55-58。
- 張志堅 (2006)。〈體育行政組織再造—論教育暨體育部整併之規劃研究〉，《休閒運動季刊》4：173-179。
- 張峻豪 (2007)。《動能與形式：從新舊制度主義分析我國憲政體制變遷脈落》。高雄市：國立中山大學政治學研究所，博士論文。
- 張瓊玲、張力亞 (2010)。〈行政院組織調整的評析—政治社會系絡觀點〉，《中國行政》82：81-111。



教育部 (2015a)。〈財務公告事項—本部單位預算〉。

http://depart.moe.edu.tw/ED4400/Content_List.aspx?n=4EAF2E11B04F6255。

2015/12/01 檢索。

教育部 (2015b)。〈教育部體育署編制表〉。

<http://edu.law.moe.gov.tw/LawContentDetails.aspx?id=GL000970&KeyWordHL=%E7%B7%A8%E5%88%B6%E8%A1%A8>。

2016/06/01 檢索。

教育部體育署 (2013)。〈關於體育署—體育署簡介—組織圖〉。

<http://www.sa.gov.tw/WebData/WebData.aspx?wmid=181&WDID=2116>。

2013/06/22 檢索。

教育部體育署 (2014)。《教育部體育署簡介手冊》。臺北市：教育部體育署。

教育部體育署 (2015a)。〈主動公開之政府資訊—預算與決算—預算書〉。

<http://www.sa.gov.tw/wSite/lp?ctNode=510&mp=11&idPath=>。

2015/12/01 檢索。

教育部體育署 (2015b)。〈關於體育署—體育署簡介—組織圖〉。

<http://www.sa.gov.tw/wSite/ct?xItem=3118&ctNode=276&mp=11>。

2015/11/06 檢索。

連宏華 (2009)。《公共組織改造理論與應用之研究—行政組織改造之分析》。臺北市：國立臺灣師範大學政治學研究所，博士論文。

郭承天 (2009)。〈後現代政治經濟學與新制度論〉，《社會科學論叢》3(1)：1-30。

郭昱瑩等人 (2013)。《行政院組織改造已實施機關之效益研析》(行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-102-001 政策建議書)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

郭榮堯 (2011)。《傳統制度主義、新制度主義與 Douglas North 制度變遷觀點之比較研究》。高雄市：國立中山大學政治學研究所，碩士論文。

許振明 (2010)。〈體育行政組織〉，鄭志富 (主編)，《體育行政與管理》，頁 79-150。臺北市：師大書苑。

許慶復等人 (1994)。《行政委員會組織與功能之研究》(行政院研究發展考核委員會委託研究)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

國家運動訓練中心 (2016)。〈中心沿革〉。

<http://www.nstc.org.tw/Page.aspx?ID=6ab499dc-7948-42cd-90f0-919f0d53011f>。

2016/05/27 檢索。

黃士魁、何信弘、李軾揚（2012）。〈個案研究—紐西蘭「運動與休閒委員會」的組織轉型與創新〉，《運動知識學報》9：84-97。

黃宗昊（2010）。〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉，《問題與研究》49(3)：145-176。

黃朝盟（2012）。《行政院組織改造回顧研究》（行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-099-039 委託研究報告）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

黃榮志、陳瑋玲（2012）。〈行政組織理論與實務探討—以行政院新機關組織架構為例〉，《研考雙月刊》36(2)：67-80。

曾建元（2004）。〈戰後台灣憲法變遷的歷史回顧：1945-2000〉，《中華行政學報》1：151-203。

曾慧青（2008）。〈體育行政組織再造分析〉。<http://www.npf.org.tw/3/4755>。2015/12/10 檢索。

曾賢亮等人（1999）。《我國體育組織制度的現況及發展策略》（行政院體育委員會委託研究）。臺北市：行政院體育委員會。


彭雪峰（2015）。《以歷史制度論觀點探討我國基本工資政策之發展》。新北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系，碩士論文。

彭臺臨（2002）。〈運動發展與文化建設組織調整方向之探討〉，《國家政策季刊》1：115-144。

彭錦鵬（2001）。〈行政院再造宜設十五個部〉，《國家政策論壇》1(10)：124-125。

彭錦鵬（2009）。〈各國中央政府組織架構分析：主要以 OECD 國家為例〉，《研考雙月刊》33(3)：32-43。

掌慶維（2010）。〈法國中央運動行政組織與政策之分析〉，《國民體育季刊》39(4)：67-75。

- 
- 詹中原（1999）。〈國家競爭力與政府再造〉，詹中原（主編），《新公共管理——公共行政的管理主義途徑》，頁 45-69。臺北：五南圖書出版股份有限公司。
- 詹元碩（2010）。〈德國中央運動組織之解析〉，《國民體育季刊》39(4)：76-81。
- 葉俊榮（2002）。〈行政院組織改造的目標、原則及推動機制〉，《國家政策季刊》1：1-22。
- 葉俊榮（2005）。〈行政院組織改造之現況與展望〉，《研考雙月刊》29(6)：11-23。
- 葉雅正、葉俊廷（2010）。〈探析中央政府組織再造之教育及運動部〉，《海峽兩岸體育研究學報》4(1)：85-95。
- 葉嘉楠（2004）。〈行政院組織改造方案評析：組織設計的觀點〉，《中華人文社會學報》1：12-36。
- 葉維銓（2000）。〈便利商店般的政府〉，行政院研究發展考核委員會（主編），《政府再造運動》，頁 250-257。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 葉憲清（2002）。〈我國中央政府體育部會定位之探討〉，《中華體育季刊》16(4)：75-82。
- 楊國樞等編著（1989）。《社會及行為科學研究法》。臺北市：臺灣東華。
- 廖正村（2000）。〈人力資源與政府再造〉，行政院研究發展考核委員會（主編），《政府再造運動》，頁 258-267。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 趙美珍（2013）。《影響組織變革過程因素之研究——以我國行政院組織改造為例》。臺北市：國立政治大學公共行政研究所，博士論文。
- 劉宏裕（2009）。〈政府組織再造之我見——對成立教育體育部之看法〉。
<http://www.npf.org.tw/3/6265?County=%25E6%2596%25B0%25E7%25AB%25B9%25E5%25B8%2582&site=>。2015/12/11 檢索。
- 劉宜君、陳敦源（2007）。〈新制度主義與政策網絡應用於府際關係之研究：地方政府分擔保險費爭議之案例分析〉，《社會政策與社會工作學刊》11(1)：1-51。
- 劉照金（2010）。〈我國中央與地方體育行政組織之關係〉，《國民體育季刊》39(4)，14-20。

劉照金、邱金松（2008）。《我國體育政策變遷》。臺北市：臺灣體育運動管理學會。

劉照金、張俊一及邱金松（2013）。〈從歷史脈絡探討中華民國中央體育行政組織與政策角色之變遷過程與模式（1911-2013）〉，《新竹教育大學人文社會學報》，7(2)：1-48。

劉照金、鄭志富（2003）。〈各國政府涉入運動模式之比較分析〉，《體育學報》34：135-147。

蔡佳泓（2007）。〈觀察法〉。

www3.nccu.edu.tw/~tsaich/NCCU.../socialmethod_observation.ppt。2015/11/23 檢索。

蔡宛蓁（2011）。《行政院組織改造之政經分析—以兩次政黨輪替為焦點》。新北市：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，碩士論文。

蔡英文（2015）。〈2016 總統大選蔡英文體育政策主張〉。http://iing.tw/posts/97。2016/05/27 檢索。

蔡英良（2003）。《行政院國軍退除役官兵輔導委員會組織再造之研究》。臺北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，碩士論文。

蔡相廷（2010）。〈歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報蔡秀芳（2001）。《立法委員對於行政院體育委員會質詢問題之研究—以第三屆第四會期至第四屆第四會期為例》。

蔡栢嘉（2007）。《行政院組織改造的理論與實務—從「政策窗」模型看行政院組織法變革過程（1991~2006）》。臺北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系，碩士論文。

蔡敏廣（2006）。《我國中央機關組織法制之研究—以中央行政機關組織基準法為核心》。臺北市：國立臺灣大學國家發展研究所，碩士論文。》41(2)：39-76。

盧先吾等編著（1996）。《全民健身大權》。北京市：人民體育出版社。

盧鑫宜（2009）。《我國政府再造執行成效(1998~)》。花蓮縣：國立東華大學公共行政研究所，碩士論文。

蕭全政（2009）。〈行政院組織改造的部會架構評議〉，《研考雙月刊》33(3)：44-57。

蕭全政等人(2009)。《行政院組織改造效益及其實施方式之研究》(行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-097-024 政策建議書)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

蕭全政(2012)。〈行政院組織改造之回顧〉，《研考雙月刊》36(2)：11-22。

蕭全政等人(2012)。《行政院組織改造回顧研究》(行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-099-039 委託研究報告)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

蕭全政等人(2013)。《行政院組織改造變革管理研究》(行政院研究發展考核委員會委託研究 RDEC-RES-101-022 委託研究報告)。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

賴怡真(2007)。《師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點》。嘉義縣：南華大學教育社會學研究所，碩士論文。

戴正道(2006)。《行政院客家委員會組織再造之研究》。臺北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班，碩士論文。

謝易宏(2012)。〈台灣立委選制的新制度論解釋〉，《臺灣民主季刊》9(1)：81-141。

謝俊義(1998)。〈新制度論語公共行政：整合性觀點〉，《中國行政評論》7(4)：155-188。

鍾裕文(2005)。《民族主義以下創始的中央體育行政組織—教育部體育委員會(1932~1937)》。臺北市：國立臺灣師範大學體育學系，碩士論文。

鍾寶慧(2009)。〈從「組織文化」談組織改造工程之推行〉。
<http://www.npf.org.tw/1/5692>。2015/10/07 檢索。

薛曉源、陳家剛(2008)。《全球化與新制度主義》。臺北市：五南圖書出版公司。

瞿海源等主編(2012)。《社會及行為科學研究法：質性研究法》。臺北市：臺灣東華。

魏啟林(2000)。〈迎接新的政治消費時代〉，行政院研究發展考核委員會(主編)，《政府再造運動》，頁 239-249。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

蘇子喬 (2010)。〈台灣憲政體制的變遷軌跡 (1991-2010)：歷史制度論的分析〉，
《東吳政治學報》28(4)：147-223。

蘇子喬、王業立 (2010)。〈為何廢棄混和式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國
選制改革之研究〉，《東吳政治學報》28(3)：1-81。

蘇瑞陽、葉正、亓湘 (2006)。〈我國中央體育行政組織之改造—理論與方案〉，
《臺大體育學報》8：192-220。

蘇維杉 (2010)。〈我國體育行政組織文化與組織策略〉，《國民體育季刊》39(4)，
26-32。

蘇嘉祥 (2010)。〈體委會不應裁併 還要擴編〉。http://www.npf.org.tw/1/8425。
2015/12/11 檢索。

貳、英文部分

Collier, Ruth. B. and David Collier (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.

Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms ." *Political Studies*, 45: 936-957.

Hughes, Owen E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction* (2nd). New York: St. Martin's Press.

Immergut, Ellen M. (1998). "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society* (London), 26(1): 5-34.

Krasner, S. D. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.

Lowndes, Vivien(2002). "Institutionalism." In David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science* (second edition), pp. 90-108. New York : Palgrave Macmillan.

Mahoney, James (2001). "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central

America in Comparative Perspective.” *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 111-141.

March, James G. and Olsen, Johan P.(1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.” *American Political Science Review* 78(3):734-749.

March, James G. and Johan P. Olsen, (1989).*Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: free Press.

Osborne, D. & P. Plastrik. (1997).*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Ma: Addison-Wesley.

Peters, B. Guy (1999).*Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.

Rubin, Herbert J. & Rubin, Irene S.(1995). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*. London: Sage Publications.

Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (1992).*Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen and Steinmo, Sven (1992). “Historical Institutionalism in Comparative Politics.” In Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F.(eds.), pp. 1-32. *Structuring Politics*. N.Y.: Cambridge University Press.

Weiss, Robert S.(1994).*Learning from stranger: The art and method of qualitative interview studies*. New York: The Free Press.

附錄一 行政院組織法

(民國 99 年 02 月 03 日修正發布)



第 1 條 本法依憲法第六十一條制定之。

第 2 條 行政院行使憲法所賦予之職權。

第 3 條 行政院設下列各部：

- 一、內政部。
- 二、外交部。
- 三、國防部。
- 四、財政部。
- 五、教育部。
- 六、法務部。
- 七、經濟及能源部。
- 八、交通及建設部。
- 九、勞動部。
- 十、農業部。
- 十一、衛生福利部。
- 十二、環境資源部。
- 十三、文化部。
- 十四、科技部。

第 4 條 行政院設下列各委員會：

- 一、國家發展委員會。
- 二、大陸委員會。
- 三、金融監督管理委員會。
- 四、海洋委員會。



- 五、僑務委員會。
- 六、國軍退除役官兵輔導委員會。
- 七、原住民族委員會。
- 八、客家委員會。

第 5 條 行政院置政務委員七人至九人，特任。

政務委員得兼任前條委員會之主任委員。

第 6 條 行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。

第 7 條 行政院設中央銀行。

第 8 條 行政院設國立故宮博物院。

第 9 條 行政院設下列相當中央二級獨立機關：

- 一、中央選舉委員會。
- 二、公平交易委員會。
- 三、國家通訊傳播委員會。

第 10 條 行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。

行政院院長因事故不能視事時，由副院長代理其職務。

第 11 條 行政院院長得邀請或指定有關人員列席行政院會議。

第 12 條 行政院置秘書長一人，特任，綜合處理本院幕僚事務；副秘書長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，襄助秘書長處理本院幕僚事務。

行政院置發言人一人，特任，處理新聞發布及聯繫事項，得由政務職務人員兼任之。

第 13 條 行政院各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

第 14 條 行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。

第 15 條 本法自中華民國一百零一年一月一日開始施行。

附錄二 中央行政機關組織基準法

(民國 99 年 02 月 03 日修正公布)



第一章 總則

第 1 條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第 2 條 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

第 3 條 本法用詞定義如下：

一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。

二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

三、機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第 4 條 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。

二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

第二章 機關組織法規及名稱

第 5 條 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法。但業務相同而轄區不同

或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。

機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第 6 條 行政機關名稱定名如下：

- 一、院：一級機關用之。
- 二、部：二級機關用之。
- 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
- 四、署、局：三級機關用之。
- 五、分署、分局：四級機關用之。

機關因性質特殊，得另定名稱。

第 7 條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。

第 8 條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。
各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

第三章 機關設立、調整及裁撤

第 9 條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第 10 條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第 11 條 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

- 一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。
- 二、二級機關、三級機關、獨立機關：由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第 12 條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

- 一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。
- 二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。



第 13 條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

第四章 機關權限、職掌及重要職務設置

第 14 條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第 15 條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第 16 條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。

前項機構之組織，準用本法之規定。

第 17 條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。

第 18 條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。

一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第 19 條 一級機關置副首長一人，列政務職務。

二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。

三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第 20 條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人至三人，稱副秘書長；其中一人或二人得列政務職務，至少一人應列常任職務。

第 21 條 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專



任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。

第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。

第五章 內部單位

第 22 條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第 23 條 機關內部單位分類如下：

一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。

二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第 24 條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第 25 條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

一、一級內部單位：

(一) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。

(二) 司：二級機關部之業務單位用之。

(三) 組：三級機關業務單位用之。

(四) 科：四級機關業務單位用之。

(五) 處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必



逐級設立。但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重、組織規模龐大者，得於科下分股辦事外，以設立一級為限。

機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第 26 條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第 27 條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第 28 條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

第六章 機關規模與建制標準

第 29 條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：

一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。

二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。

三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。

部之總數以十四個為限。

第 30 條 各部組織規模建制標準如下：

一、業務單位設六司至八司為原則。

二、各司設四科至八科為原則。

前項司之總數以一百十二個為限。

第 31 條 行政院基於政策統合需要得設委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：



一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

第一項委員會之總數以八個為限。

第 32 條 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以三個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

第 33 條 二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。

署、局之組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限。

第 34 條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

第七章 附則

第 35 條 行政院應於本法公布後三個月內，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，函送立法院審議。

本法公布後，其他各機關之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布後一年內函送立法院審議。

第 36 條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性

之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。

二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。

第 37 條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第 38 條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第 39 條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十九年一月十二日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

附錄三 行政院及所屬各機關組織調整作業原則

(民國 98 年 05 月 25 日 發布/函頒)



壹、一般規定

- 一、行政院及所屬各機關應依中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）以及行政院 98 年 4 月 13 日函送立法院審議之「行政院組織法」修正草案（以下簡稱組織法修正草案）、98 年 4 月 27 日及 30 日與考試院會銜函送立法院審議之「行政院功能業務與組織調整暫行條例」草案（以下簡稱暫行條例草案）、「中央行政機關組織基準法」部分條文修正草案（以下簡稱基準法修正草案）等規定，辦理組織調整作業。部分機關名稱未更動者，仍須視需要依據基準法最新規定進行調整。
- 二、依行政院頒「行政院組織改造期間法案整體控管要點」規定，組織法修正草案及暫行條例草案完成立法程序前，各機關組織法規一律不得訂修。但與組織改造無關且不影響組織改造進程，或經本院組織改造推動小組（以下簡稱本院組改小組）同意者，不在此限。
- 三、各部會（暫行條例草案第 2 條所稱之原機關）應依組織法修正草案所定之新機關共同組成組織調整規劃分組（計 30 個分組，如附件 1），研提新機關組織調整規劃報告（格式如附件 2）提報本院組改小組。組織調整規劃分組應優先檢討現行業務職能朝去任務化、法人化、地方化及委外化（四化）之可行性，經四化檢討確定後機關保留業務事項，依據本作業原則進一步規劃各項業務由某機關（單位）負責，其規劃步驟（如附件 3）：（1）先設計部、委員會（中央二級機關）內部組織架構，（2）如有必要，再設計部所屬中央三級署、局或機構之組織架構，（3）最後再考量有否必要設立中央四級分署、



分局或機構。

- 四、各機關應依基準法第 9 條及第 10 條規定辦理機關及內部單位之設立、調整或裁撤規劃作業，行政院並得依同法第 13 條規定辦理組織評鑑，並將評鑑結果送各機關據以辦理。
- 五、各機關應依據基準法第 22 條規定，機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。
- 六、各機關於辦理上開作業時，亦須將各部會地區辦公室及原精省機關納入規劃。
- 七、各機關得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。
- 八、中央三級、四級機關之組織法規名稱應分別冠中央二級、三級機關名銜，非逐級設立者，應冠指揮監督機關名銜。

貳、行政院及所屬機關規劃原則

一、行政院本部規劃原則

- (一) 行政院為辦理各項前瞻性、策略性議題設各業務單位處，得由政務委員或其他相當政務職務人員統籌督導，並由行政院本部各業務單位或相關人員專責辦理。
- (二) 行政院為辦理性別平等、消費者保護、法制事務等性質特殊業務得設各內部業務單位。
- (三) 行政院本部業務單位應依精簡原則設置，並依基準法第 8 條規定以處務規程明定。

二、中央二級機關（部、委員會）規劃原則

- (一) 各部之業務依基準法第 29 條規定劃分之。各委員會角色依第 31



條規定應以政策統合業務為主，為落實統合事項之執行得設附屬之機關（構），另必要時可為行政法人之監督機關或以派出單位方式辦理相關業務。

- (二) 依基準法第 26 條規定，輔助單位得報經一級機關核定為業務單位，但兩者上限原則上不得超過兩類單位高限總和。
- (三) 新設各部、委員會之各業務單位以處理核心政策之規劃、評估與執行相關業務為主（含綜合處理整體政策規劃業務之單位），至輔助單位則負責內部資源管理等支援服務事項。
- (四) 中央二級機關組織應以法律定之。
- (五) 中央銀行、行政院主計總處、行政院人事行政總處及國立故宮博物院依上開原則辦理。

三、中央三級機關（署、局）規劃原則

- (一) 三級機關之設置，其業務必須以執行為主體，業務並應具公權力屬性、直接服務民眾且為處理技術性或專門性業務需要者。三級機關應具有一定預算及人力規模，其業務以機關自行執行為原則。三級機關名稱為「署」或「局」，「署」用於業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」用於部所擬定政策之全國或轄區執行機關。機關因性質特殊者，得另定名稱。
- (二) 各部會所屬署、局總數，原則上以參考各部會現有所屬機關數（不含附屬機構），及各部會先前提報擬設之所屬機關數為基準。

四、中央四級機關（分署、分局）規劃原則

- (一) 各部會應以精簡為原則設具有公權力屬性、直接服務民眾且以執行政策為主之中央四級機關。
- (二) 四級機關名稱為「分署」、「分局」，依基準法修正草案第 25 條



規定，其業務單位名稱為科。

- (三) 依基準法修正草案第 15 條規定所設之地方分支機關以中央四級為規劃原則，其組織並依基準法第 4 條規定以命令定之，稱為「規程」，另視業務性質得依基準法第 5 條規定以「準則」作為共同適用之組織命令。
- (四) 地方分支機關之名稱應冠以服務特定區域之名稱。
- (五) 中央四級機關應本精簡原則將機關設置數量降至最小化，除有特別條件外（如無法由中央三級機關統籌執行處理，或基於地域需要且具一定服務經濟規模等），應以不設立四級機關為目標，改以中央三級機關之派出單位或任務編組等方式組成；上述派出單位，除有特殊情形外，仍計列內部單位數。

五、附屬各級機關之機構規劃原則

- (一) 各級機關於組織法規規定權限、職掌範圍內得依基準法修正草案第 16 條設附屬之實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。
- (二) 各級機關附屬之機構應本精簡原則設立，並依業務繁簡、組織規模定其層級。定位為中央三級者，其人力與預算規模應與中央三級機關間保持衡平；定位為中央四級者，其相關業務之統合作業得由二級機關內部業務單位辦理。
- (三) 機構內部單位設計和數量規範，參照「八、各級機關內部單位設置原則」之規定辦理。

六、行政法人規劃原則

- (一) 依基準法第 37 條規定，為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外所設具公法性質之行政法人，應依行政院所擬之「行政法



人法」草案規定辦理。

- (二) 行政法人應朝經濟規模方式為之，性質相近者應規劃整合為單一行政法人，再由該行政法人負責各個個別性業務。

七、重要職務之設置原則

- (一) 基準法第 19 條規定各部及委員會（不含獨立機關）所置副首長 1 人至 3 人中，1 人應列常任職務。
- (二) 各部、委員會及相當二級機關之獨立機關所屬之署、局、分署、分局等三級及四級機關之副首長 1 人或 2 人，均列常任職務。

八、各級機關內部單位設置原則

(一) 通案事項

1. 依基準法第 25 條規定，機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。
2. 業務性質如係由中央負責政策規劃為主，則以於機關內設置單位為原則。
3. 各機關內部單位應依基準法第 22 條至第 27 條規定設置及調整，另考量服務地區需要，得以派出單位或改採任務編組方式組成之。另司法警察機關勤務單位有其特別規定，從其規定。
4. 依基準法第 8 條規定，各級機關內部單位之分工職掌，分別以處務規程及辦事細則定之，均由行政院核定。
5. 中央二級機關「部」之業務單位設 6 司至 8 司為原則，各司設 4 科至 8 科；「委員會」之業務單位設 4 處至 6 處為原則，各處設 3 科至 6 科。輔助單位不得超過 6 個處、室，每單位以 3 科至 6 科為原則。有關各部、委員會內部單位設計原則如下：



(1) 基於強化各部政策領導力，各部業務單位司、科之設置，應考慮將新增業務儘量納入現有各科，業務及人員應儘量整併為一科。

(2) 各委員會業務單位處、科之設置則分別朝低限規劃為原則。

6. 中央三級機關之業務單位設 4 組至 6 組為原則，各組設 3 科至 6 科；輔助單位不得超過 6 個室，每室設 3 科至 6 科為原則。為強化署、局之業務單位政策領導力，各業務單位組、科之設置，應考慮將業務儘量納入各科。

7. 中央四級機關業務單位設 4 科至 6 科為原則；輔助單位不得超過 6 個室。除機關業務繁重、組織規模龐大者得於業務單位科下分股辦事外，以設立一級為限。

8. 業務及輔助單位人員比例標準：

(1) 依基準法第 23 條規定，機關業務單位係指執行機關職掌事項之單位；輔助單位係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。各機關之員額分類，應配合上開規定辦理。

(2) 基於當前員額配置現況及管理彈性考量，各機關輔助單位人力之配置，應本摶節精神，依下列原則核實辦理：

甲、機關員額配置，應優先充實業務單位有效達成機關功能所需人力，再以協助機關業務單位有效履行各項職掌業務為前提，相對配置輔助單位合理人力。

乙、輔助單位員額配置，應於組織法令規定編制範圍內，參酌機關層級、員額規模及業務繁簡等因素，基於業務屬性相當之同層級機關間衡平性，本摶節精神核實配置，並得視實際業



務需要統籌運用人力。

丙、機關因組織整併或業務萎縮，以致業務單位人力有調整精簡者，輔助單位員額應相對等比例減少配置，又業務移撥其他機關者，輔助單位員額應隨同業務檢討等比例移撥。

9. 各級機關輔助單位均應朝低限設置為原則，更宜積極考量運用整合模式納入同一單位辦理，並應本精簡原則設置，其單位數應以不超過業務單位數為原則。
10. 各機關之秘書、總務、研考、資訊、法制、公關等支援服務事項之單位，如未符基準法有關輔助單位之一級內部單位設置基準，宜將此等支援服務事項全部或部分整併由同一單位辦理，該單位名稱並得以「行政室」或使用複式名稱定之。至各機關人事、主計、政風等單位並依照一條鞭管理體制辦理。

（二）國際合作（或國際交流）業務辦理原則

1. 為促使各部會從事之國際合作或國際交流業務密切合作，外交部宜於國際合作領域扮演積極協調分工角色，加強協調聯繫功能，以確立各部會從事之國際合作計畫符合我國國家利益與外交方針。
2. 中央各部會依其組織法有派駐國外單位（人員）者，得設置國際合作專責單位，並依各部會國際合作業務量之規模決定設置司（處）或科。其餘機關如有涉外業務，均宜納入其業務單位（如負責綜合規劃之司〈處〉）或輔助單位（如秘書處〈室〉）辦理。

（三）人事單位設置原則

1. 中央一級、二級（含相當二級機關之獨立機關）及三級機關（構）原則設人事處（室）。但情形特殊者不在此限。



2. 四級機關（構）職員及聘僱人員預算員額 100 人以上或依機關屬性、業務性質、管轄區域、實際需要等特殊因素，得設人事室。其中臨時人員人事管理事項，如全部由人事單位辦理者，得納入員額計算基數。
3. 未設人事單位者，人事業務由上級機關人事單位辦理；或合併數個機關設人事單位辦理或由本機關（構）置人事人員專責辦理或指定機關（構）人員兼任（辦）。人事業務由上級機關人事單位辦理者，其下級機關之預算員額數得併入上一級機關合併計算人事人員員額之設置人數。

（四）政風單位設置原則

1. 中央一、二級（含相當二級機關之獨立機關）及三級機關（構）為端正政風，促進廉能政治，維護機關安全，並辦理公職人員利益衝突迴避、公職人員財產申報、公務人員廉政倫理規範等廉政業務，原則設政風處（室）。但情形特殊者不在此限。
2. 中央四級機關（構）職員及聘僱人員預算員額 100 人以上或有下列業務特性之一，得設政風室：
 - （1）辦理都市計畫、地政、建築管理、消防、稅務、關務、金融監理、證券及期貨管理、教育行政、法務行政、矯正、司法警察、工商登記、公路監理、衛生醫療、環保稽查、採購業務、重大工程、公產管理、商品檢驗、商標、專利、水利、動植物防疫檢疫，以及其他為有關人民權利義務之行政處分者。
 - （2）機關安全、公務機密之維護，關係國家安全或國計民生者。
3. 中央各級機關，除依前二項規定設政風單位外，因其他特殊情形，得經法務部報請行政院核定設政風單位。




4. 未設政風單位之機關，其政風業務由本機關（構）指定機關（構）人員兼辦並受上級機關政風單位指導。
5. 中央各級機關無所屬機關或業務性質單純及預算員額較少者，得經法務部基於政風業務需求考量，本於員額總量管制，於中央各級行政機關政風單位總員額數範圍內，擬訂統籌移撥辦法，報請行政院核定。

（五）會計及統計單位設置原則

1. 中央一級、二級（含相當二級機關之獨立機關）及三級機關（構）原則設會計處（室）。但情形特殊者不在此限。
2. 中央四級機關（構）預算執行規模原則達 5 億元以上或職員及聘僱人員預算員額 100 人以上或有下列業務特性之一，得設會計室：
 - （1）因預算及會計管理需要，需獨立編列預算、決算及會計報告或兼辦特種公務會計事務者。
 - （2）其他因機關屬性、業務性質、管轄區域、實際需要及考量獨立行使職權特性等有設置必要者。
3. 未設會計單位者，會計業務由上級機關會計單位辦理；或合併數個機關設會計單位辦理或由本機關（構）置會計人員專責辦理或指定機關（構）人員兼任（辦）。會計業務由上級機關會計單位辦理者，其下級機關之預算執行規模及預算員額數得併入上一級機關合併計算會計人員員額之設置人數。
4. 各機關統計單位之設置，由行政院主計總處會商機關首長衡酌國家統計業務需要決定。

（六）法制單位設置原則



各機關之法制業務應由具法制專長之專責人員辦理；訴願審議之幕僚工作，亦同。惟為符合基準法對輔助單位總量管制之規定及業務實質功能發揮之考量，除法制及訴願業務達一定規模者與訴願單位合併設立法制專責單位外，得納入相關輔助或業務單位辦理，四級機關原則上不設法制單位。有關法制人力配置，並依行政院 98 年 1 月 22 日院授人力字第 0980060586 號函訂定「行政院及所屬中央各級機關法制業務人力配置及運用原則」規定核實檢討。

(七) 資訊單位設置原則

1. 各部原則得設內部一級資訊單位，委員會得設或合併其他性質相近之單位設內部一級資訊單位，職司各部會資訊管理業務之整體規劃、協調與推動等事項。其他單位不再設資訊單位或置資訊人員。
2. 各部會所屬機關除提供全國性資訊應用、資訊業務屬核心職能或性質特殊，經報奉行政院核准設資訊單位者外，其餘得由各部會以任務編組或派駐方式派員支應其資訊業務。

九、任務編組

- (一) 依基準法第 27 條規定，一級、二級及三級機關得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位，原則上以任務編組組成，其名稱原則稱為「會」，所需人員應由相關機關人員派充或兼任。
- (二) 各機關為辦理監理、覆議及諮詢等業務得設臨時性之任務編組，基於精簡原則，相關業務得合併於同一任務編組辦理，所需人員應由相關機關人員派充或兼任。

參、獨立機關規劃原則

- 一、獨立機關之設置、運作應依基準法相關規定，並按行政院所訂「獨立



機關建制原則」辦理。

二、相當中央二級獨立機關原則上不設附屬機關，若屬設置地方分支機關者，以相當中央四級機關為規劃原則，並應具有一定之經濟或服務規模標準。

三、相當中央二級獨立機關業務單位設 4 處至 6 處為原則，各處設 3 科至 6 科，相當二級以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務繁簡定之，其重要職務人員設置應依基準法相關規定辦理。

肆、組織調整相關配套

一、行政院組織改造期間員額移撥事項依「行政院組織改造員額配置（含移撥）計畫」辦理。

二、行政院組織改造期間財產接管（含資訊設備）及辦公廳舍調配作業由財政部等主管機關規劃。

三、各機關應配合基準法規範並視組織調整情形與業務性質辦理組織法規訂修或廢止作業，相關事項及所需調整組織法規（含修正、廢止、制定組織法、組織條例、組織規程、組織通則、組織準則、處務規程、辦事細則等）清單由行政院法規會另行規劃。

伍、作業方式與時程

一、行政院及各部會依附件 1 共同組成組織調整規劃分組，配合本院組改小組進行調整作業，除特殊需要由本院組改小組指請行政院政務委員召集外，原則由各部會副首長一人共同召集，會議召集機關並應指派所屬相關或業務單位主管及人員辦理幕僚作業。各分組之組成應於 98 年 6 月 5 日前完成，免備文知會本院組改小組，並逕行規劃作業。

二、行政院及各部會於進行組織及業務檢討調整過程中，得邀請行政院主



計處、人事局、研考會及法規會等機關參加會議，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。

三、行政院及各部會依本作業原則進行新機關組織設計，於 98 年 8 月

15 日前完成組織調整規劃報告並提報本院組改小組，同時副知行政

院主計處、人事局、研考會及法規會。

四、各機關參照本院組改小組核定之組織調整規劃報告，於行政院組織法

修正公布後提報新機關組織法規草案，由本院組改小組進行審議。


附件 1：組織調整規劃分組分工表

項次	新機關名稱	區塊業務內容建議	原機關
1	內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部
2	外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部
3	國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部
4	財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會
5	教育部	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等。	教育部、體委會、青輔會
6	法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部
7	經濟部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等。	經濟部、青輔會
8	交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會
9	衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物	衛生署、內政部

		食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	
10	文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局
11	勞動部	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、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會
12	農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會
13	環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會
14	僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務。	僑委會
15	國軍退除役官兵輔導委員會	退除役官兵就業、就學、就養、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等。	退輔會
16	國家科學委員會	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究、科技顧問會議、核能發展與管制等。	國科會(行政院科技顧問組)、原能會
17	國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處
18	大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會
19	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、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會

20	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。	客委會
21	金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會
22	海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會(行政院海洋事務推動小組幕僚機關)、海巡署
23	行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計等。	主計處
24	行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。	人事局
25	中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行
26	國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。	故宮
27	中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會
28	公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會
29	國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會
30	行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、新聞局、消保會

註：

- 
- 1、新機關名稱暫以行政院 98 年 4 月 13 日送立法院審議之「行政院組織法」修正草案所定部會為主；組織調整規劃分組由「原機關」欄位內第一順位首列機關辦理幕僚作業，除特殊需要由本院組改小組指請政務委員召集外，原則由各部會副首長一人共同召集。
 - 2、各組織調整規劃分組召開會議時，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。

附錄四 行政院體育委員會組織條例

(民國 87 年 1 月 12 日制定公布)

民國 103 年 01 月 15 日廢止)



- 第 1 條 為統籌國家體育事務，行政院特設行政院體育委員會（以下簡稱本會）。
- 第 2 條 本會為全國體育行政主管機關，對省（市）、縣（市）政府執行本會主管事務，有監督、輔導之責。
- 第 3 條 本會設下列各處、室：
- 一、綜合計畫處。
 - 二、全民運動處。
 - 三、競技運動處。
 - 四、國際體育處。
 - 五、運動設施處。
 - 六、秘書室。
- 第 4 條 綜合計畫處掌理下列事項：
- 一、關於體育政策、制度、法規之綜合研擬、推動及協調事項。
 - 二、關於召開全國體育會議之規劃及辦理事項。
 - 三、關於體育發展基金之籌措、運用事項與體育基金會之審核、登記及輔導事項。
 - 四、關於體育專業人才與運動教練之培養、進修之規劃及推動事項。
 - 五、關於國民體育宣導之規劃及推動事項。
 - 六、關於本會研考業務之規劃及推動事項。
 - 七、關於本會資訊業務之規劃、推動及管理事項。
 - 八、其他有關體育事務之綜合計畫事項。



第 5 條 全民運動處掌理下列事項：

- 一、關於全民運動發展政策與方針與提昇國民體能計畫之規劃、推動及協調事項。
- 二、關於休閒運動之規劃、推動、協調及聯繫事項。
- 三、關於社區、職工、幼兒、青少年與中高齡國民體育之規劃、推動及協調事項。
- 四、關於身心障礙國民體育之推動、輔導及獎助事項。
- 五、關於原住民體育之推動、輔導及獎助事項。
- 六、關於傳統及民俗體育之推動及輔導事項。
- 七、關於職業運動之聯繫及協調事項。
- 八、關於奧運會與亞運會競賽運動以外各種全國性體育活動之監督、聯繫、推動及輔導事項。
- 九、其他有關全民運動事項。

第 6 條 競技運動處掌理下列事項：

- 一、關於競技運動發展政策與方針之規劃、推動及協調事項。
- 二、關於奧運會與亞運會競賽運動選手之選拔、訓練、參賽工作之監督、聯繫、推動及輔助事項。
- 三、關於學校、軍中及職業運動組織與選手培訓之協調、聯繫及輔助事項。
- 四、關於運動選手培訓之規劃、推動及輔助事項。
- 五、關於績優運動選手、教練之獎勵及輔導事項。
- 六、關於運動科學之研究、推動、獎勵及輔導事項。
- 七、關於運動傷害之預防及宣導事項。
- 八、關於運動禁藥之管制、檢測及教育事項。
- 九、關於運動訓練機構之聯繫、管理及輔導事項。



十、其他有關競技運動事項。

第 7 條 國際體育處掌理下列事項：

- 一、關於國際體育交流政策與方針之規劃、推動及協調事項。
- 二、關於國際體育運動與學術交流合作之策劃、推動及輔導事項。
- 三、關於學校體育國際交流合作之協調、聯繫及輔助事項。
- 四、關於舉辦大型國際運動賽會與體育會議之策劃、推動及輔導事項。
- 五、關於旅外優秀體育運動人才之聯繫、輔導及外籍運動員、教練、裁判之管理事項。
- 六、關於國內外體育資訊之調查、蒐集、分析及出版事項。
- 七、其他有關國際體育事項。

第 8 條 運動設施處掌理下列事項：

- 一、關於運動設施發展政策與方針之規劃、推動及協調事項。
- 二、關於民間興建運動設施之管理、獎勵及輔助事項。
- 三、關於充實學校與社區運動設施之規劃、協調及輔助事項。
- 四、關於興建運動公園之規劃、協調及輔助事項。
- 五、關於興建大型運動場館之規劃、協調及輔助事項。
- 六、關於興建休閒運動設施之規劃、協調及輔助事項。
- 七、關於運動場館、設備、器材之審定及輔導事項。
- 八、關於公民營運動設施營運管理之監督及輔導事項。
- 九、關於高爾夫球場及其他特殊運動場館之管理及輔導事項。
- 十、其他有關運動設施事項。

第 9 條 秘書室掌理議事、文書、印信、出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室之事項。

第 10 條 本會置主任委員一人，特任，綜理會務；副主任委員二或三人，襄



助會務，其中一人或二人職務比照簡任第十四職等，一人職務列簡任第十四職等。

- 第 11 條 本會置委員十五人至十九人，均為無給職，由主任委員提請行政院院長就體育界代表、有關機關代表及學者、專家派兼或聘兼之；任期二年，期滿得連任二次。但委員為有關機關代表者，其任期隨職務異動而更動。
- 第 12 條 本會委員會議，每月舉行一次，以主任委員為主席，必要時得召開臨時會議；主任委員因故不能出席時，指定副主任委員一人代理之。
- 第 13 條 本會置主任秘書一人，參事二人，處長五人，職務均列簡任第十二職等；副處長五人，職務列簡任第十一職等；主任一人，專門委員五人，職務均列簡任第十職等至第十一職等；科長十六人至二十一人，職務列薦任第九職等；秘書一人至二人，視察二人至三人，職務均列薦任第八職等至第九職等，其中秘書一人，視察一人，職務得列簡任第十職等至第十一職等；專員十二人至十四人，分析師三人，職務均列薦任第七職等至第九職等；設計師二人至五人，職務列薦任第六職等至第八職等；科員二十六人至三十一人，職務列委任第五職等或薦任第六職等至第七職等；辦事員十三人至十七人，職務列委任第三職等至第五職等；書記六人至七人，職務列委任第一職等至第三職等。
- 第 14 條 本會設人事室，置主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理人事管理事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。
- 第 15 條 本會設會計室，置會計主任一人，職務列簡任第十職等至第十一職等，依法辦理歲計、會計及統計事項；其餘所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。
- 第 16 條 第十條及第十三條至第十五條所定列有官等、職等人員，其職務所適用之職系，依公務人員任用法第八條之規定，就有關職系選用之。
- 第 17 條 本會因業務需要，得設運動訓練機構；其組織另以法律定之。

第 18 條 本會因業務需要，得依聘用人員聘用條例之規定，聘用研究員、副研究員及助理研究員十人至十五人。

第 19 條 本會設身心障礙國民運動委員會，由副主任委員一人兼任召集人；所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第 20 條 本會因業務需要，得報請行政院核准，設各種委員會；所需工作人員，就本條例所定員額內派充之。

第 21 條 本會辦事細則，由本會擬訂，報請行政院核定之。

第 22 條 本條例自公布日施行。



附錄五 教育部組織調整籌備小組設置要點

(民國 99 年 09 月 06 日訂定發布)

民國 100 年 07 月 19 日停止適用)



附表一

「教育部組織調整籌備小組」委員名單

	類別	姓名	現職	備註 (組改後單位)
1.	召集人	林聰明	教育部政務次長	
2.	副召集人	林辰璋	青輔會副主任委員	
3.	副召集人	陳顯宗	體委會副主任委員	
4.	副召集人	吳財順	教育部常務次長	
5.	副召集人	陳益興	教育部常務次長	
6.	執行秘書	陳明印	教育部主任秘書	綜合規劃司
7.	副執行秘書	陳德華	教育部參事	
8.	委員	何卓飛	教育部高教司司長	高等教育司
9.	委員	林騰蛟	教育部技職司司長	技術及職業教育司
10.	委員	張明文	教育部中教司司長	師資規劃及培育司
11.	委員	楊昌裕	教育部國教司司長	
12.	委員	柯正峯	教育部社教司司長	終身教育司
13.	委員	王俊權	教育部體育司司長	
14.	委員	蘇德祥	教育部總務司司長	秘書處
15.	委員	林文通	教育部文教處處長	國際及兩岸事務司
16.	委員	王福林	教育部軍訓處處長	
17.	委員	王敬前	教育部政風處處長	政風處
18.	委員	洪玉芬	教育部會計處會計長	會計處
19.	委員	陳國輝	教育部人事處處長	人事處
20.	委員	辜炳珍	教育部統計處統計長	統計處
21.	委員	黃子騰	教育部教研會執行秘書	
22.	委員	羅清水	教育部訓委會常務委員	
23.	委員	賴其萬	教育部醫教會常務委員	
24.	委員	林淑貞	教育部僑教會主任委員	
25.	委員	林淑真	教育部法規會執行秘書	法制處
26.	委員	曹逢甫	教育部國語會主任委員	
27.	委員	蘇慧貞	教育部顧問室主任	

28.	委員	何榮桂	教育部電算中心主任	資訊及科技教育司
29.	委員	張子超	教育部環保小組執行秘書	
30.	委員	周以順	教育部大陸小組執行秘書	
31.	委員	翁榮銅	教育部申評會執行秘書	
32.	委員	林坤燦	教育部特教小組執行秘書	
33.	委員	藍順德	教育部中部辦公室主任	中小學及學前教育署
34.	委員	王玲芬	青輔會主任秘書	青年發展司
35.	委員	陳雲蓮	體委會主任秘書	體育署

附錄六 教育部體育署組織法

(民國 101 年 2 月 3 日公布)



- 第 1 條 教育部為辦理全國體育業務，特設體育署（以下簡稱本署）。
- 第 2 條 本署掌理下列事項：
- 一、體育與運動政策、制度之綜合規劃、執行與督導及相關法規之研修。
 - 二、運動彩券、運動發展基金、運動產業發展之規劃、執行、督導及獎助。
 - 三、學校體育發展之規劃、執行及督導。
 - 四、全民運動發展之規劃、執行及督導。
 - 五、競技運動發展之規劃、執行及督導。
 - 六、國際及兩岸運動交流發展之規劃、執行及督導。
 - 七、運動設施發展之規劃、執行及督導。
 - 八、職業運動之聯繫及協調事項。
 - 九、國家運動訓練中心之輔導及監督。
 - 十、其他有關體育及運動事項。
- 第 3 條 本署置署長一人，職務列簡任第十三職等至第十四職等，必要時得比照大學校長之資格聘任；副署長二人，職務列簡任第十二職等。
- 第 4 條 本署置主任秘書，職務列簡任第十一職等。
- 第 5 條 本署各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。
- 第 6 條 本法施行日期，由行政院以命令定之。

附錄七 訪談逐字稿



受訪者：A1 前研考會主管

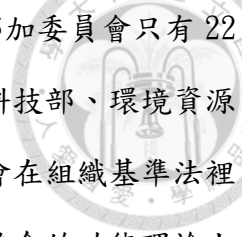
訪談時間：2016.04.15

訪談地點：學校

Q：請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？

A1：組改經過 23 年多，最早提出來是民國 76 年，連戰在擔任行政院的副院長，那時候有一個行政革新的推動小組，想要推動組改很早就開始了，可是因為在推動的過程，整個國家的政治、經濟和國際全球化的環境一直在轉變，政府在面對這些業務上的需求跟環境鉅變的過程中，不僅沒有看到組織改造精簡的結果，反而越來越多，就一路從 80 年 20 幾個部會成長到 98、99 年，行政院組織法修正通過以後，99 年 2 月 3 日總統公布之前，已經膨脹到 37 個部會，這 37 個部會裡面包含因為不同原因所成立的新部會，比如說公平交易委員會、體委會、族群事務的原住民委員會、客家事務委員會，以及比較後期通過的 NCC 委員會，這些都是陸陸續續一直在增加，所以在組改過程中，從我們要直選總統開始，每個總統候選人都會去提要做組織精簡的工作，只是越提組織就越膨脹，體委會也是在當時整體社會經濟環境氛圍下的產物。

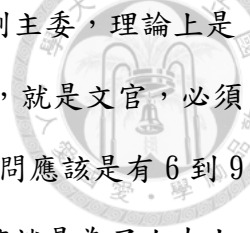
體委會的人事規模相對也比較小，我剛提到部分新興部會的規模都算比較小，但是層級都等同於部會層級，所以體委會主委就像經建會、研考會主委，都等同於部長層級，在行政院的組織架構當中毫無疑問等同於部跟委員會的層級，在 99 年 1 月 12、13 日行政院組織法三讀通過之前，都是在委員會的層級。在此同時通過中央行政機關組織基準法、功能業務的暫行條例，以及中央總員額法。這幾部法最重要是中央行政機關組織基準法，基準法裡面明定部、會，14 部、8 委員會、1 行（中央銀行）、1 院（故宮）、2 總處（人



事、主計總處)、3獨立機關，合起來一共是 29 個，其實部加委員會只有 22 個，這中間新的部會，像文化部、勞動部、衛生福利部、科技部、環境資源部，環境資源部很大，他部本部的組織法還沒通過。體委會在組織基準法裡面，過去屬於委員會的層級，委員會是政策統合的功能，統合的功能理論上像經建會、研考會，在做政策的統合，體委會則特別指涉在體育事項。

體委會的裁併當時有很多意見，就說是不是國家不重視體育，或是為了精簡而精簡。最早在體委會還沒成立的時候，他應該是教育部體育司，也是從教育部抽離出來，是有很多體育界人士呼籲吧，經過了 20 年之後，體委會為什麼再回歸到教育部去，對組織改造來講很重要的一個原則就是精實、彈性跟效能，是在同一個部會執行業務比較具有效率呢，還是再把業務移撥出去比較具有效率，舉例像海洋委員會，最近發生了德翔貨運油污事件，我們的環保署長講的沒錯，我國的海洋事務分散在 23 個部會，以前海洋事務因為事涉到 23 個部會，所以協調統合的機關是在研考會，在行政院設一個海洋事務推動小組，後來為什麼要成立海洋委員會，也有人認為要成立海洋部，因為委員會的屬性在基準法裡面是統合的，部的話是做政策規劃跟執行，基準法裡面界定的很清楚，最終送出去就是海洋委員會，通過也是海洋委員會，未來就是把 23 個不同部會間的海洋事務統合在委員會底下去執行，是為了讓協調的成本減少。

回到體委會，體委會的裁併就像青輔會，青年輔導事務也是如此，青輔會原來也是從教育部分出來、變成獨立的，最後兩個再回到教育部底下，回到教育部底下就會涉及到他的定位，因為離開了部會的層級；部會的首長，部長跟主委都是官制官規裡面訂的，叫做特任官，他的副手次長或副主委，是 14 職等或比照 14 職等，在這個情況下，最重要是說業務並沒有因為部會減少，或部會的層級改變而消失；體委會到教育部後變成體育署，一般署長的位階大概都 13 職等，因為三級機關，三級機關有 12 職等也有 13 職等的，機構大部分 12 職等，機關是 13 職等，機關跟機構在基準法也有他界定的意



思，當時都是依照組織基準法的結構，體委會過去有兩位副主委，理論上是 14 職等，有的從學校借調，就回學校去，但有一個常務的，就是文官，必須要做適當的處理，行政院有顧問，顧問是 14 職等，現在顧問應該是有 6 到 9 位，組改之前只有 2 位，組改之後顧問有增加了好幾位，這就是為了人力上有足夠的移撥空間。

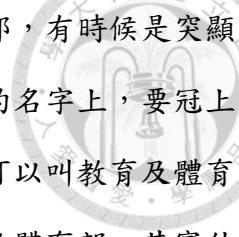
調整過去以後變成署，署跟局是三級機關，基準法有規定以不超過 70 個為原則，當時機關為了署跟局在做調整，可是有一些例外，像地方分支機構，像財政部的五個國稅局，是三級編制四級機關，這是過去很長一段時間留下來的很多問題，財政部還有關務局，以前叫關稅總局，總局有總局長，底下局還有各局的局長，我們中央裡面一級機關是院，二級機關叫部會，二級機關裡面也有稱為署的，像衛生署、環保署、海巡署是二級機關，可是他們是部長，三級機關裡面也有稱為署的，像調查局、警政署，都是三級機關、13 職等；為了 13 職等，又回歸到常務文官，將來就是移撥到教育部成立兩個署，一個叫青年發展署，一個叫體育署，所以體育署署長原來就界定為 13 職等，13 職等就跟一般的一樣，但是不是列 13 到 14 職等？因為他原來從部長級的委員會層級移到三級機關，未來在進用人力的時候也可以用外面的人力進來，比照 13 到 14 職等，現在的署長理論上應該是 13 職等，但他可以列 13 到 14 職等，青輔會到青年署一樣的問題，因為都是從部長級回到三級機關，這些官制官規的問題就牽涉到考試院銓敘部，這都經過銓敘部核定的層級，一般來講，像經濟部水利署那麼大的機關，署長也是 13 職等，他原來就是 13 職等，所以組改一個很重要的原則，不是趁著組改去提升你的職等、官等，組改是相對在全盤考量下訂定了很多原則，這種官制官規的原則也是考試院銓敘部訂的，衡平去考量的。我們組改有七個作業小組，其中官制官規是考試院負責，研考會是負責組織的規劃跟層級，另外人力的部分是人事行政總處，資訊、檔案也是研考會，法規是行政院法規會，這裡面講到很多層級的部分最主要還是考試院在訂，我覺得當時應該是考量到這兩個是從部會層級委員

會降為三級機關，所以可以讓他們允許 13 到 14 職等，大體上是這樣。

有沒有成立一個專責中央體育行政機關的必要，體委會的裁併，最主要的是層級的移轉，組改沒有讓任何業務消失，而是調整業務、組織的規模，這是所謂的數目字，叫精簡，以前叫精簡、彈性、效能，後來我們修正為精實、彈性、效能，人力上的部分大家都想要更多的人力，實際上沒有辦法給你，因為中央總員額還要在 5 年之內減少 4,000 人，從 16 萬 4,000 要 down 到 16 萬人，這是附帶決議，17 萬 3,000 人是總員額法的上限，實際上我們組織的編制員額已經到了 22 萬多。過去沒有上限，可是實際的員額只有 16 萬 4,000 人。在精簡的時候是人跟著業務走，第一個，業務不會喪失，第二個，回到教育部底下也是一個獨立的三級機關，附屬在教育部，可是以獨立的三級機關在運作，也負責全國的體育事項，而且教育部長，以後的次長可以找體育的，也可以找青年事務的，完全由組改之後的首長怎麼去想這個問題，應該沒有喪失他的主體性，這兩年下來，好像也沒有因為體委會消失，變成體育署，讓我們的運動、體育在國際上的表現變得更差吧，2012 年到現在，體育署在輔導全國體育運動賽事上，不會比體委會更少。

Q：體委會的改造歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，您可以說明這些過程嗎？當時如此規劃的原因為何？體委會及其他政策利害關係人之意見為何？

A1：這個我建議你去看一些歷史檔案資料，因為我沒辦法代表這些利害關係人去評論。比如說像原來文化和觀光是要在一起的，結果文化獨立變成文化部，觀光維持在交通部，為什麼留在交通部，其實有很多觀光業界的大老覺得原來在交通部底下的觀光局，他的組織、位階、職能、表現都很好，不需要去移動，為什麼要把文化和觀光擺在一起呢，就是因為很多人覺得一定要有名字在上面，觀光很重要，彰顯主體性。這個問題還是一樣，運動、體育，如果要把我體育放在文化裡面，就非要灌上文化體育部，如果要把放在教育部裡面，教育及體育部，過去像外交及僑務部，也有這些想法，後來有複試名




稱，交通及建設部，甚至在經濟部的未來，叫經濟及能源部，有時候是突顯那個業務的重要性，表示我們國家很重視。所以回到體育的名字上，要冠上體育也是很多人的想法，如果今天要併到教育部去，可不可以叫教育及體育部，如果併到教育部去，青輔會要不要也來一個教育青年及體育部，其實什麼意見都有，國際上也有很多把青年、文化結合，在這種都有的情況下，最後還是維持在教育部，然後在底下分列為兩個署。其實，最重要是在教育部裡面的組織法有沒有把青年、體育都列為最重要的職掌，因為大家都希望在單位上的司都看到自己的東西，但組改是為了業務的屬性，不是針對人去設一個組織。

我舉一個例子，衛生福利部本來有一個叫心理健康司，但在立法院質詢的時候就有牙醫師說那我們口腔醫學也要一個司，可是組織基準法裡面的部跟委員會設司跟處都有規定，設司是8個，容納不了那麼多，如果口腔醫學要設，那請問婦產科、骨科、內科、外科要不要各設一個司，再多的組織都不夠裝大家心裡想要的，婦女、兒童也很重要，教育部為什麼不放婦女、兒童呢，組改沒辦法為每一個有需求的人去設一個屬於那個需求的字，所以本來心理健康司，後來變成心理健康及口腔醫學之類的，變成複式名稱。

回到這個問題也一樣，內部單位大家也會搶，內部單位要搶、要設什麼司的時候，是一般行政上的處理，屬於行政院內部跟組織法，主管機關內部定了就可以，可是他有單位數的限制，像幾科，委員會大概就3到6科、部就4到8科，每一個科都有規劃平均大概要多少人，當時在設定的時候，有的科人數2點多、3點多人，也有一個科高達10幾、20個人的，所以當時在設科的時候都有一定的標準，人事行政總處有設科的標準，組織的設計都是依照組織基準法來處理。

我講的這些過程就是每一個利害關係人都有他們自己的意見跟看法，我們只是在處理組改過程當中綜合了這些意見、看法，當然最後決定送出去到立法的時候，都是經過立法院討論、通過，結果會發現其實見仁見智的問題



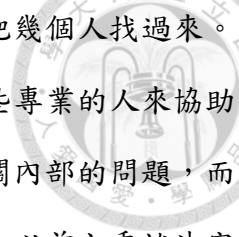
很多，組織改造在處理的問題見仁見智，你要複試名稱，要觀光、體育、運動，要跟誰結合，各式各樣因素都有，這些東西最後還是以最重要的幾個原則，精實、彈性、效能，在內部能夠節省更多的協調成本為主要的考量，而且能達到基本效益，然後人跟著業務走，也不會造成業務沒有人管的問題。

Q：體委會於組改後以三級機關型態存在，是否符合組織改造之精簡、效能目的？

A1：彈性是有特別在法人化、地方化的部分，我的看法是回歸到三級機關，重點還是在能不能發揮組織法的效能，這才是最關鍵的，第二個，有沒有編列足夠的預算讓他把組織法賦予的職能有效發揮，我沒有特別去注意這幾年體育署，體委會到體育署這兩邊的預算發生了什麼變化，我覺得你可以去看（答：預算數額有增加，但占全國預算的比例是差不多的），意思是說整個中華民國行政院編列的預算，總額是跟著它在動的，所以體育署的預算看起來比過去多、分下去是差不多，這就涉及到主事者、編列預算者跟給予預算資源的分配者，加上所有利害關係人的關切程度，利害關係人的關切程度還是跟推動體育的有關，這中間包含有決策者、立法的、各式各樣的，總和之下你會發現並沒有因為組改，減損體育有關的經費預算，反而因為組改讓它能夠在獨立的三級機關，我講的獨立是單獨的機關，只要對部長負責，部長只是它的主管機關而已，通常三級機關本身都是在執行自己的業務，甚至在做政策規劃，最大的差別就是二級變三級。

Q：在訪談內部人員過程中，有些意見表示部分案件需要送到部裡決行，可能會影響時效。


A1：這倒是一個問題，第二個就是說送到部裡面，部長決行的時效及他在做決策的時效，涉及到二級機關跟三級機關的協調問題，這是內部的一個問題。當時在做組改的考量，我們考量之一就是「一條鞭」，在部裡面處理問題，就像環境資源部，把大氣層以上的、地表以下的山、水、土、林，統合在同一個部，本來分散在不同的部，有農委會、經濟部的，上游歸誰、中游歸誰、下游歸誰，這中間出了問題到底是誰的權責，所以第一步就是要統合在一個部底下，



直接面對一個部長，不必再拉到行政院裡面，讓政務委員把幾個人找過來。問題是環境資源部部長底下的三個次長怎麼分工，需要這些專業的人來協助他，這是他的分管事務，同樣的，這個問題，我覺得是機關內部的問題，而不是組改本身的問題，因為組織改造、回到機關內部以後，以前主委就決定了、出去了，現在還要多一層，那就是二級跟三級之間探討如何建立一套屬於內部更有效率的機制？這樣講好像是有些問題的存在，可是部內是不是沒有特別去建立一個平台，你看看青輔會是不是也有這些問題的存在，如果都有這樣的問題，部裡面應該去建立一個 platform 出來，這些 platform 是可以讓大家無縫接軌決策的體系。

Q：體委會與教育部體育司合併後將影響隸屬關係、人事編制及員額、組織文化、府際關係等層面，請問當時研考會或人事局相關配套措施或建議改進作為為何？

A1：因為原來教育部有體育司，再加上體委會，如果從組織的角度來看是重疊的，資源也是重置的，只是說教育部是負責學校教育的，所謂的大專、高等教育、中小學教育，至於社會體育好像就是體委會的事，可是同樣的體育事務應該是一條鞭，這個部分一方面是涉及到資源，二方面因為這個問題其實很複雜，我沒辦法用有限的記憶去說它的組織編制、員額，我剛提到一個部會層級的組織編制，部會裡面有司、處，司長跟處長，到了三級機關底下就分組，職等會降低，這就回歸到大編制表跟小編制表的問題，大編制表就是回到教育部。組改人員的職等不會影響，但組改之後什麼會影響？職稱可能改變，但問題是職稱，沒有人會規範你這輩子都坐同一個位置叫司長、處長，其他人都不能坐，這要回到一個新的機關成立以後，部長或署長怎麼樣去規範、設計、運用人才，讓人才在適當的位置，組改不會去做違反權益保障的原則。會影響的是什麼，編制表後來用大編制表去處理，體委會可能會覺得我們原來有好多個 12 職等，怎麼編到教育部的大編制表，這都會經過會議的討論，第二個，對他們的權益影響是原來我們處長都有主管加給，回到部裡如果變



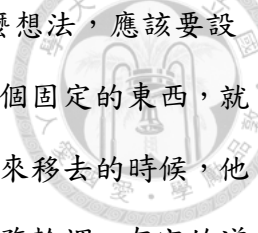
成參事，就沒有主管加給了，所以在這裡面有設計一些常設性的任務編組，我不曉得教育部有沒有，常設性任務編組像外交部就有，他們要設立 NGO 的委員會。委員會現在也不能在部裡面用了，像法規委員會，現在都叫法規會了，委員會是在二級機關用的，像國發會、原民會，這叫委員會，在機關內部都不叫委員會，就稱為會，外交部以前有個叫做研究設計委員會，後來就把委員兩個字拿掉，叫做研究設計會。其實在機關內部可以用常設性編組形式，讓原來的高階文官可以類似執行秘書而且有實際執行的業務需求，因為部裡面的八個司都受到限制了，它處理的可能有些沒有辦法全部包容到這八個司，所以有一些常設性的任務編組，讓高階文官可以去擔任執行秘書這樣的位置，那他的職務加給也可以因此取得一個正規的基礎。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

A1：組織文化的形成，是一個長時間的過程，組織文化的融化不是一件容易的事，來自於兩個不同的組織，突然間要融合在一起，需要時間，但是體育署的情況，還是自己原來體委會的結構，只是轉為三級機關的編制跟結構，所以基本上還是在自己的範圍之內，他有獨立的辦公空間，實質上並沒有發生在同一個部會裡面的競合，但要處理的是內部很多業務可能都需要更多協調。

Q：就受訪過程了解的是，以前體育司跟體委會少有接觸，因為一個管學校，一個管社會體育、競技體育，另一個是因為現在機關首長來自教育部，不是以前體委會的人，可能會有一些機關組織文化要融合的問題，以後也可能是部長派的，不一定為體育界接受，所以想了解組織文化的問題。

A1：組織文化本來就是一個長時間的問題，組改前跟組改後，如果一直留在組改前，意義不大，應該是很前瞻性的去看這些問題，組改之後既然大家在同一個機關裡面，有發現問題就變成逐步去形塑一個新的組織文化，不過我要強調組織改造是一個動態，它不是固定的，既然組織改造是動態性，也許一覺醒起來，立法院又通過另外一個版本，他要設計一個新的什麼東西出來。最近林全院長



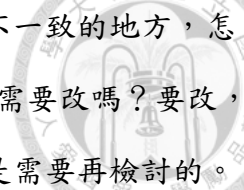
要組閣，報載又有一些新的 idea，新政府組織改造會有什麼想法，應該要設什麼或者應該拆什麼，這個隨時都在變動，所以組改不是一個固定的東西，就像內部的組織可能會調來調去，一樣的道理，今天講人員移來移去的時候，他會不習慣，變成要去重新適應，所以為什麼很多地方在做職務輪調，有它的道理，第二個能夠促進很多的新陳代謝，第三個能夠引進外部其他不同的思維，然後會刺激原來的東西，如果一直都在這，不會成長。現在 29 個就是已經通過，立法很難、非常難，現在要修改組織法才能提案，要先通過組織法，組織法裡面現在 29 個，像原能會已經沒有的，本來是併到科技部去，因為後來發生福島事件，一群人想把它留著，問題是組織法已經通過，除非行政院提一個修正版把它恢復，可是沒有提，後來還是維持獨立機構關，但是變成是直接附屬於行政院的三級獨立機關，跟飛安會一樣，所以什麼都有可能發生。

我不能說我完全同意，也不能說完全不同意，因為這沒有辦法二分，如果要我二分，我只能講，依照立法院三讀通過的版本、組織法，去形塑一個新的組織文化，職能、規模、效益都要依照組織法賦予的職權，然後看首長和底下的同仁怎麼去創造一個有組織績效的文化出來，只能這麼說。

Q: 我在體育署服務和訪談的過程，覺得體育界蠻封閉的，他們認為體育有其專業，不應該跟教育合併，併到教育部之後，部長看重的是國教、高教，也不一定會設一個體育專業的次長。

A1: 這就是為什麼你知道底下的心聲，可是在任命人的時候，卻沒有找一個主人給他，比如我剛也講過，你的三個次長也許可以找一個主管體育跟青年業務的，如果今天科技部裡面，原能會進去了，結果核能專長的部長都不用，會讓這些同仁覺得什麼都沒有，就像體育署的同仁這樣想一樣，部長若非體育專業，又不找一個懂體育的人來帶我們。

我覺得事在人為，改變與否到底好或不好，歐巴馬、川普也是要改變，每個都要改變，但歐巴馬改變了什麼，他因為改變而上台，川普可能因為改變而變成共和黨提名的候選人，但是改變真的有比較好嗎？我在做的過程當



中很多人說，不改反而比較好，但中華民國五院之間很多不一致的地方，怎麼從來沒有改過，以前因人設事、沒有制度的情況很多，不需要改嗎？要改，那要改到很徹底嗎？要分幾個階段？還是要一步到位？都是需要再檢討的。

現在看起來是 29 個部會，分幾階段陸續上路，這是在穩健的情況下，不要讓國家的政治、體制運作變亂，這是當時處理的原則，否則要一次上路，很可能會讓國家亂掉。



受訪者：A2 國發會非主管

訪談時間：2016.04.27

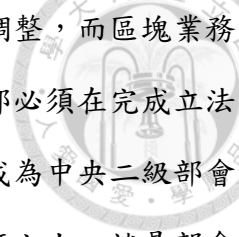
訪談地點：國發會

Q：請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？

A2：行政院組改這件事要先釐清的是，處理組改第一個工作是先處理區塊業務，再決定用什麼樣的組織來處理這個區塊業務，然後要配多少員額、多少預算，也就是先有業務再有下游的這些東西，所以有員額隨同業務移撥、預算隨著業務匡列，主計單位也就是這個原則，判斷業務到哪裡，錢就框到哪裡，回過頭來，主事者對這區塊業務如果沒有要增減，就會維持原來的樣子，至於要用什麼樣的組織型態，這在中央行政機關組織基準法中有規定組織的態樣、性質、數量及限制。再來，什麼樣的區塊業務放在一起比較好，見仁見智，也要看行政首長的想法，以體育這個區塊業務內容為例，就會決定細部的全民運動或競技的業務如何維持或調整，要用組或科來組成，端看行政首長的權責，換言之，行政首長為了推展政務、需要做什麼業務，組織要怎麼調整是行政首長的決定，此外，體委會的整併跟有沒有專責機關是兩回事，因為中央二級體委會的形式沒有了，但業務還在，因為有人做，所以一定有專責機關，如果從組改的出發點來說，因為先有業務才來配組織型態，如把業務和組織態樣切開來看，中央仍保有處理體育業務的專責機關，就會覺得這個問題不存在。

Q：體委會的改造歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，您可以說明這些過程嗎？當時如此規劃的原因為何？體委會及其他政策利害關係人之意見為何？

A2：體育這個區塊業務要設什麼組織型態這件事情，一直要到行政院組織法完成立法後才真正往下設計，因為，行政院組改是先處理區塊業務，換句話說，



在立法完成之前都只是在部會層次就區塊業務的組成進行調整，而區塊業務的水平或垂直組合是否妥適，各界不同的想法如何處理，都必須在完成立法後才能確定下來，所以還沒有具體討論到某個區塊業務要成為中央二級部會的內部單位或是中央三級機關，而落實到行政院組織法的條文上，就是部會名稱要涵蓋主要區塊業務的內容，從歷次行政院組織法的修法版本，可以看到區塊業務的組合內容。觀察歷年版本會發現體育這個區塊業務內容一直都在，所以不論中央二級機關名稱為何（教育及體育部、教育及運動部、教育部）都一樣，因為那個區塊業務就是那樣，唯一的差別只是名稱，例如像國外很多內閣採複式名稱，就是要用名稱說明這個部包含哪些主要區塊業務，名稱若為教育及體育部就表示，教育業務、體育業務都在這個部，就那個部長來說，他是教育部長也是體育部長，在這個層次上，接續前一個問題，體育業務在中央一定有專責機關，如果你專責的概念是中央二級的話，這是沒有問題的。至於歷次版本部會名稱的變動最大的差別，就是看行政首長對於區塊業務如何組合的問題，所以，體育業務與教育或文化業務的結合，就是說明當初行政首長的施政構想。不過，名稱的演變也涉及政治上的溝通與協調，例如，歷年的行政院組織法版本可以看到從有很多部會的複式名稱到剩下很少，而在體育這個區塊業務方面則沒有涉及談論到體委會組織形式，只談論到業務區塊怎麼動而已，純粹就是談體育這塊業務跟誰在一起，但沒有去談體育這塊往下長什麼樣子，也許只是單純交換意見。

Q：請問這些改制方案是體委會或研考會提出，我獲得的資訊是體委會不同主委提出的。

A2：因為在組織調整過程中，行政首長一定會徵詢社會各界意見，若在行政體系之內，也會徵詢主管那個區塊業務的首長或主管，對於處理幕僚作業的同仁來說，就是接受指示後進行研析並提供分析結果讓行政首長知悉，至於這個指示以及想法由誰提出來的，則在時間先後順序上是相當動態而不容易掌握的，幕僚能做的就是分析，也許有 A. B. C. D 方案，最後行政首長綜合研判




後取其中一個方案，因此，決策資料的取得與查證事有些困難，畢竟組織調整非純行政作業，如同預算具有政治性。

組改方案的提出與演變牽涉到相當多因素，除了行政部門之外，也牽涉到立法部門及民間專業團體，幕僚同仁在彙整各項方案或是最後所完成立法的方案都有不同的綜合考量，基本上，幕僚單位一定會去問部會的意見，部會意見可能也會有不同層次，幕僚跟幕僚的對話、首長跟首長的對話，行政部門也一定會去跟各立院黨團接觸，再來民間團體這塊，民間團體部分當然找專業團體，回過頭來看，體育界有沒有發聲或是有沒有諮詢體育的民間人士、專業團體，還是只諮詢到官方體育部門，這個部分因為牽涉到細節的延伸工作，主要幕僚機關未必會比主管機關清楚，因為業務調整成怎麼樣會影響到他們，所以某種程度必須問他們意見，以體育業務來講，一定會有各項競技運動協會，他們一定會有意見，這個過程中，主管機關有沒有徵詢他們意見或幫忙在行政部門內表達，而在法案還沒通過的階段，可能也僅止於高層次、概念的交談而已。組改方案的來源不僅行政部門而已，若在立法部門則可以去查查看有沒有相關的立委提案、書面質詢，而在立法過程中，立委提案會跟行政院提案一起處理，也可以去查詢審查過程中，立法委員對於體育業務的歸屬有無意見，畢竟立法委員也可以代表專業團體發聲，如果都沒有，就表示審查的過程中立法委員對於體育區塊業務的處理沒有太多不同意見。另外一點就是當時媒體的報導，行政院組改過程中，若當時體育界有發聲的話，理論上報章媒體會登，就像經濟日報的社論就論及統計業務歸屬，因此，民間發聲的部分來自於專業團體、媒體，這都是方案的來源。

Q：承前，最後階段才決定設司或署，設司或署是教育部提給行政院，行政院通過才執行的嗎？

A2：行政院為了推動組改成立了各部會組改的籌備小組，這是業務面的、縱向的，另外有7個小組是處理共同的配套措施，這是橫向的、大家共同有的，每個部的籌備小組都有這7個面向，如教育部籌備小組、文化部籌備小組，因為



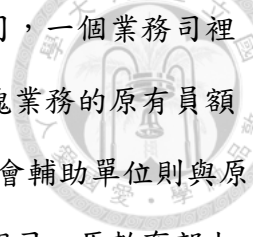
行政院組織法完成立法後已經說明教育部的業務區塊包括教育和體育的業務，所以從上游的區塊業務出發，由負責原教育及體育區塊業務的主管機關談往下的組織型態要怎麼設，後續請籌備小組提出調整規劃報告再給行政院組改小組審查，因此，形式上是由依據未來教育部區塊業務內容，而由涉及該區塊業務的原主管機所共同組成的教育部籌備小組，共同召開會議後把調整報告往上陳報，該份報告內會說明怎麼設，包括調整理由是什麼、業務區塊內容包括什麼，就會寫有幾個司、幾個所屬、員額怎麼配置，這個報告報上來後就由行政院組改小組找配套小組的機關一起組成、審查，審查過了才會往下游處理去做那個組織型態的組織法規跟編制表。

Q：體委會於組改後以三級機關型態存在，是否符合組織改造之精簡、效能目的？

A2：行政院組改的目的就是如此，所以一定要符合這樣的目標，因為上游就是告訴我要這樣做，現在這些東西就是做完的結果，做完的結果頂多回過頭來去看這個結果是不是符合原來的目的，而這樣的檢視工作需要時間，例如 5 年、10 年回過頭來看與當初立這個目標是否符合，這是可以檢視甚至可以重新調整的。

Q：體委會與教育部體育司合併後將影響隸屬關係、人事編制及員額、組織文化、府際關係等層面，請問當時研考會或人事局相關配套措施或建議改進作為為何？

A2：關於各項主要配套措施都已由人事行政總處予以彙編，因為上游的業務構想及組織型態已經確認，接下來就是研擬法規或後續處理，這些都是配套，例如財產怎麼處理，財產也一定是隨著業務移動，從頭到尾一定是業務調整，然後組織、檔案都是跟著業務走，所以今天體委會的業務若一開始就認為跟教育部在一起，就我們來講很單純，就是跟著過去而已，過去後才會牽扯到用什麼樣的組織形式，什麼組織形式就會牽扯到調整規劃報告寫出來長什麼樣，然後行政院來審查，也許籌備小組提出來就是體育署的組織形式，這就要查當時的調整規劃報告內容。至於用什麼組織形式來處理體育這個區塊業



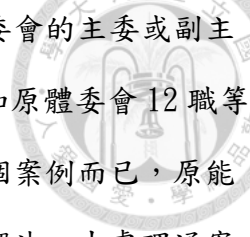
務這件事情，因為基準法有相關規範，若在教育部裡面設司，一個業務司裡面頂多 4、50 人，有沒有可能塞進來，就要看原來體育區塊業務的原有員額規模，例如 120 多人變成 2 個司，各拆 60 人，而人、政、會輔助單位則與原教育部的輔助單位並同處理。不過，基準法規定部最多 8 個司，原教育部也有區塊業務及其附隨的原額規模要處理，就是說區塊業務在的情形下，組織形式上有基準法這些量跟質的規定去框定總額，量就是 8 個司，質在於司是內部單位、中央二級下面有三級署跟局，在 93 年完成立法的基準法附帶決議有提及，局只做政策執行、署有負責政策規劃，因此，也可以拆體育司、體育局，一個做政策、一個做執行，也可以全部拉在一起變成署，可能有不同方案，最後要看教育部籌備小組所送出的這份組織調整報告事怎麼規劃的，這都要看當時時空環境下的決定。

Q：我這邊獲得的資訊是教育部不接受在部裡面設 2 至 3 個司的方案。

A2：能不能接受這樣的方案有很多原因，因為基準法規定部只有 8 個司，若體育業務提出來是占掉 2 個司，對於內部單位的配置的確是個挑戰，再來有另個因素也可理解，當年體委會是從教育部獨立出去成一個平行機關，當年隨同移撥人員在職等變更或升遷後，如果再回到與原教育部共組一個中央二級機關，這又牽涉到這些移撥人員的意願問題。

Q：有兩個層面可以說明，第一，聽說以前體育司是部裡面比較不受重視的單位，第二，我在裡面服務的觀察是，組改前後體委會或體育署的同仁比較不會往部裡面走，因為在這邊升遷很快等，而且他們會強調體育專業不應該和教育混淆。

A2：可能要從不同角度想，要考慮不同時空環境的脈絡，如果當年體育司在教育部是以教育為施政主軸，對他來講體育就是邊陲的，當年體育業務也許因為施政重點改變所以分出來變成體委會，只是現在又因不同的施政考量而又將這個區塊業務調整回去，這在行政組織調整過程中的分分合合是很正常，就看行政首長的施政理念。因此，如果調整報告的方案出來是署，就回到後續



各項組織法規、員額移撥、財產處理等的處理，至於原體委會的主委或副主任是政務官，則隨政策進退沒問題，要處理的是常任文官如原體委會 12 職等的處長。對幕僚機關來說，組改過程中不是只有體委會這個案例而已，原能會、海巡署都是，所以必須和考試院說明這個情形並謀求解決，去處理通案問題。

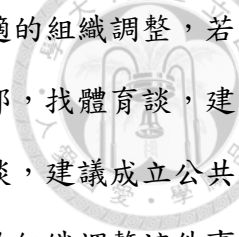
Q：為什麼編制表中的署長可以有得比照校長的資格聘任的規定？是否為當時體委會的人希望可以改為這樣？

A2：這就牽涉到專業取才的問題，例如衛生部門人員有可能來自於行政部門、醫事人員、學校。署是負責政策，人事的來源也可能是多元的，因為業務內容有別於部本部，有一定的專業，其他像文化、科技的也取才來自於學校，因為是對於那個職位的期待，因此開闢不同的人事來源，我們原則上建議從業務的觀點看，至於是否因人設事，則是另一個問題。

目前對於體育署長的規範在其組織法，這是最後立法完成的結果，至於方案採取人事兩軌，可能來自教育部籌備小組研擬或立法院審查時修改，原則上，若是當初陳報行政院就是如此，審查時候一定會問理由，陳述有道理就同意然後行政院會通過送立法院審議，至於以下的常任文官在編制表內的職等，則回到銓敘部對官制官規的配套，至於人員移撥如何處理，就牽涉到安置的問題，所以原體委會的處長 12 職等，也許移到部本部參事也是一種處理方式，那是人事單位要去處理。

Q：原民會、客委會、僑委會的部分為什麼沒有被裁併？是因為主事者覺得不需要改制嗎？

A2：原民會與客委會的組織調整在歷次行政院版本中並無多大更動，至於僑務業務則有外交及僑務的版本，也是複式名稱，一樣的情形是，當初沒討論組織會長怎樣，只談什麼業務要在一起。再來提到組織調整過程中考慮的因素是什麼，不是只有理性的業務切割與組合，既然是施政，就會有施政重點，因此政治上的因素也是考慮因素之一。早期分區多次徵詢公共行政、法律、政



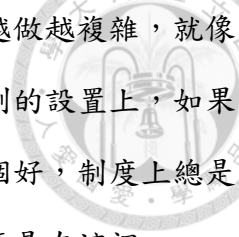
治等學界意見，主要是從業務及組織的觀點來看合理、合適的組織調整，若改徵詢特定領域，則可能產生找農業的談，建議成立農業部，找體育談，建議成立體育部，找建設的談，建議成立建設部，找治安的談，建議成立公共安全部，因此，曾有過少數族群委員會的建議方案，但行政組織調整這件事不是純行政理性行為，在政策合法化的過程中還有政治性因素。就像紐西蘭他們也有毛利人的少數民族機關，這也牽涉到組織調整到底是看業務功能還是群體對象，像社會福利這塊，也有分老人、兒童、婦女等依照服務對象去切割，所以，到底要以人別還是業務別去做社福，各界也會有不同的想法跟考慮，行政院組織改造也是，因為方案不是閉門造車的產物，畢竟要送去立法院，立法院一定是談各分意見表達的場所。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

A2：組織文化要1、20年才會形成起來，組改如果從98年到現在5年，其實沒辦法知道組織文化，頂多知道組織氣候、氛圍是什麼樣，組改之前的組織文化若沒有參與過，只能透過訪談知道一個氣氛，但是如何形塑的一個文化則不易曉得，因為可能是個人的感受，所以如果組織文化對於歷史制度論如果不是很關鍵的東西，未必要花那麼多心力在這上面，這個東西的測度本來就要花長時間，可能要大量的訪談才知道。

Q：我了解組織文化是因為據了解，體委會和體育司的組織文化不同，他們說以前業務基本上鮮少互動，有可能造成補助重複等問題。

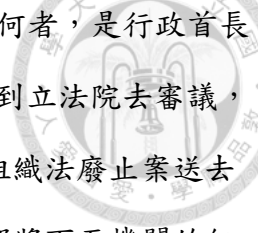
A2：機關間因為分工的原因有各自的職掌範圍，就好像行政院人事行政總處和考試院銓敘部都在處理人事，對他們來講，彼此間有協調機制，但他們一定會做區隔，不做區隔就失去機關存在的目的，即立基的基礎在哪裡，體育司如果沒有跟體委會做區隔的話，則體育司為何存在，你會不斷去強調這一塊業務多重要，而且會做跟現有機關不一樣的東西，不然行政機關沒有存在的理由，學理上也曾提過機關存在比是不是推展業務、完成任務來得重要，因為



要存在，不然就被裁掉，所以會去擴張業務，越做越細、越做越複雜，就像對民間團體補助，除非你兩個單位協調會談好，因此，機制的設置上，如果業務有上下游或共同合作的必要，則合在一起總比拆成兩個好，制度上總是有機會讓彼此可以好好談，重疊的東西可以消除掉，好處便是在這裡。

Q：中央的體育行政組織降級與地方的體育行政組織逐漸升格的情形是否矛盾？

A2：近幾年臺灣中央和地方彼此之間有權力的消長，會發現地方政府的發聲量越來越大，而在指揮關係上，可能比較在意的是中央以前是體委會，體委會的主委是政務官，內部單位主管職等也高，因此在協調業務上較為有利，但目前地方政府人員職等提高，而且地方首長施政重點因地制宜有所差異，也許地方體育的首長搞不好是政務官，因此，中央常任文官在業務協調上就產生問題。但換個角度，中央仍可以預算補助來取得業務的協調，這就是管理上的問題，因此，組織的調整會不會影響中央與地方的關係，中間的因素很多，畢竟只是組織型態的轉變而已，若今天非由署長而是改由部長出面，也是可以說以中央體育主管的身分跟地方政府談。至於地方政府的體育行政組織越設越多，除了地方政府重視這塊業務，換個角度表示，也許體育這塊是屬於地方業務，就像社會福利是地方事務、國民教育是地方事務一樣。中央做組改的確會影響到地方，但中央跟地方彼此間的權力消長涉及的中間因素很多，例如，因為中央的衛生跟福利已經整併了，地方也可以整併，但為什麼沒有，中央跟地方之間還是有一層隔閡，中央衛生跟社福的公文下去了，只要有人接，哪管組織形式，所以事情本質是談業務，組織調整的重點是業務，中央有這個業務，地方只要業務有人接，沒有必要一定要跟我做對應，業務就看中央跟地方首長的重視程度或打算投入多少資源，內政部的地方行政機關組織準則裡面也談總量管制概念的時候，所以最先在地方落實，中央行政組織是後來才落實，不過，總量控管的前提是你要去談，所謂談，就像預算是講零基預算，今年業務檢討完不行就要抽掉，回過來再看組織的部分，如果5、10年後沒有達到原來的目的，就要從總量管制的歸零思考，如果體



育署業務要整併，在只有 70 個局署總量下，要新增或減少何者，是行政首長去處理，因為，中央的一級、二級、三級以法律制律，要送到立法院去審議，所以如果今天體育署不要了、人員怎麼處理，就把體育署組織法廢止案送去立法院廢止掉，若要在衛福部下新增一個機關，就由衛福部將下面機關的組織法案報送上來，審查完畢後送去立法院審議。

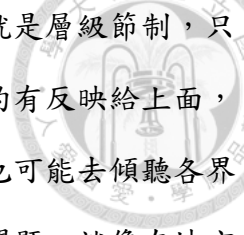
Q：不過不是有個定律在說明組織一旦成立後便很難被裁併？

A2：機關存在與否是組織法律的部分，體育署的組織法只規範首長、副首長跟主任秘書的職等，剩下所有東西就用處務規程及編制表規範，因為是法規命令，只要報行政院核定即可，組改對行政部門最大的好處就是這樣，以前一個科員要增刪都是要動組織法然後送到立法院去修，但組改過後的基準法，只說中央一級、二級、三級的組織法要送到立法院，四級是不用的，是留給行政機關彈性。

Q：訪談過程中，有受訪者表示希望將目前設置的 6 個組，透過修組織法改為 4 個組。

A2：內部組涉是修處務規程，處務規程是行政命令，只要修改後報到行政院核定就可以了，不用送立法院，這也是組改過程我們要的彈性。組改要的彈性是什麼，一方面從行政跟立法的觀點來看，行政權要回一些權力，讓行政部門可以因應施政需求去動組織，不用事事問立法院，所以只有中央一級、二級、三級的組織法律案需要送立法院，中央四級的行政部門自己處理，此外，組織法律案送過去立法院，規範內部單位組設、人員編制怎麼處理，這是行政和立法間制衡的組織彈性給我。另外一個彈性是行政部門可以創設很多不同的組織型態，除了行政機關，還有機構、行政法人、獨立機關，也就是以前處理業務只能成立行政機關來做，現在新興的業務出來，可以決定要用什麼樣的組織型態去處理政務，因此。重點在於業務出來了，組織要怎麼處理，這個組織的處理有很多種類型，所以，彈性是有不同層次的意義。

理解通案及上層的規劃後，若以體育署為中下游，就可以慢慢理解，因



為體育署是所屬，上面規範如何就是照做，因為，行政權就是層級節制，只是上層考慮的重點是什麼，下游的未必會知道，或是下面的有反映給上面，但上層採不採，決定權在於上層，至於上層於決策的同時也可能去傾聽各界意見，至於走完程序後聽不聽、怎麼做，那是行政首長的問題，就像在地方政府，組織權、人事權、財政權在地方制度法是授予地方政府首長，所以你中央體育主管機關不可以要求地方政府成立何種組織，地方政府因地制宜，由其判斷什麼重要，因此，不可以作用法裡面規定要設什麼，這要放給地方行政首長來處理。



受訪者：A3 行政院人事行政總處主管

訪談時間：2016.04.11

訪談地點：行政院人事行政總處

Q：請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？

A3：就我所知，體委會要不要成立一個部或教育部裡面的司，它的組織定位在整個行政院的組織改造過程中一直不斷演變，如果你有查看它的歷史就知道，它也曾經是教育部裡面的一個單位，80幾年獨立成立一個二級機關—委員會，後來陸陸續續有討論，我覺得應該是回過頭看行政院對於體育政策的概念要怎麼發展，當然都會有不同的思維，但最後有一個考慮的因素是行政院組改最大目標是要朝向精簡、彈性、效能，既然要朝向精簡、彈性、效能的目標，就會考慮到組織可能有資源重疊的狀況，當時候教育部有一個體育司，又有一個體委會，在體育政策的規劃上會有分頭馬車的問題，分頭馬車會使資源分散，所以除了精簡之外，最重要的是怎麼發揮政府組織的效能，多頭馬車是阻礙政府效能很大的關鍵因素，也因此去思考體育的組織要怎麼設計比較好，有個思維模式是把教育部的體育司和體委會併成一個部，或是跟其他的組織做整併。

要怎麼去定位、設計體育的組織，當時有很多的聲音，到最後覺得，不管哪樣設計都有它的缺點，譬如單獨成立一個部，那要跟誰整併，但最重要的原因，有一個很大的關鍵是，不管他單獨成立一個部會或是跟其他整併成一個委員會，教育部還是會有一個職掌體育的相關單位，因為從教育去切入著手的體育，一直是很大的核心，透過教育方式去發展體育，這樣的話，不管如何，教育部都有可能還要成立一個專責單位，就仍然存在多頭馬車的問題，與其多頭馬車，最好的方式是教育的體育單位跟體委會整併，這樣體委會的整併會去思考怎樣才能讓體育政策一加一大於二，而不是縮減，也會思



考要不要在教育部裡面維持體育司，但考慮如果只是一個內部單位，資源太少，結果成立一個機關，機關就不是放在二級，放在署的資源是最大，所以用三級的概念是多方優缺點評估後，一個折衷的最好結果。剛剛講的，是因為政府組織改造的關係，要朝精簡，精簡的結果勢必要讓資源能夠做最好的整合，不管朝體育部或跟其他委員會成立一個部或委員會的二級機關，教育部都有可能會再成立一個體育單位，這樣還是解決不了問題，最好的方式是跟教育部合併，合併的結果就不可能在二級，因為二級的人力跟組織是有限的，唯有成立一個機關資源才是最大的，這樣的邏輯思考下，最好是成立三級的，就是為什麼成立三級，是最好的結果。

所有這種部會的決定，一定是由上而下決定，一定是上面先決定，有哪些部會是留著，二級部會決定完之後，才會決定三級、決定四級，概念是這樣下來的，這樣就知道為什麼體委會要變成體育署；再來，它算不算是個專責機關，對，它就是一個專責機關，我覺得不應該侷限一個概念是，一定要成立二級部會或三級、四級，就代表我們對它重不重視，因為主要還是回過頭從它的資源、人力配置等來看重不重視，所以你問體委會裁撤是不是表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關的必要，我覺得這題目有陷阱，因為它的裁撤，不代表我們沒有成立一個專責機關，體育署就是一個專責機關。

Q：體委會的改造歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，您可以說明這些過程嗎？當時如此規劃的原因為何？體委會及其他政策利害關係人之意見為何？

A3：前一題有講了，都各有利弊，成立文化體育部，教育部那邊還是要成立一個體育的專責單位，因為透過教育推動體育是最大的核心，這樣多頭馬車還是沒辦法解決，至於體委會和其他利害關係人的意見我們不清楚。

Q：體委會於組改後以三級機關型態存在，是否符合組織改造之精簡、效能目的？

A3：我覺得這題目應該反過來講，因為政府組織改造目的是精簡、彈性、效能，在這樣的原則下，去思考怎麼調整體委會的組織定位，主要是從目的出發希



望可以做到，但體育署用三級機關成立後是不是能夠達到，目前沒辦法回答，因為需要成立之後一段時間，才會知道它的運作成效能不能達到這個目的。

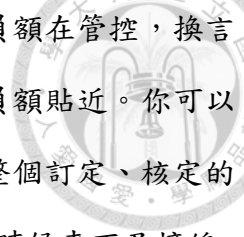
Q：現在 2 年做一次員額評鑑，是為了控管員額嗎？

A3：員額評鑑是說，今天組織這樣成立、運作，我想知道這個組織成立，不管是業務、組織、人力，在運作的成效上能不能符合當時設立的目的，或在過程中有沒有發現什麼樣的問題，評鑑的概念在於怎麼思考這個組織運作在人力配置、業務推動等，是不是能夠達到它設立的目的，才會定期每 2 年去了解，但體育署是三級，是由二級教育部來負責做評鑑。評鑑概念是先自評，會先寫報告，上面評鑑的機關可能會有一定的要求，請被評鑑的機關寫相關的資料，然後由評鑑機關透過這個書面評鑑，再去了解實際想看到的東西。

Q：現在的員額控管，人事主管機關是透過編制表或其他方式進行控管嗎？

A3：員額的概念有很多種，一般的組織來講，會有編制上的員額、預算員額，還有現有的人力狀況，今天一個組織的成立會有它的組織法規、處務規程、編制表，編制表是在框設這個機關裡面可以設多少職務、各個職稱有多少上限，簡任、薦任多少，有一定的標準，可是預算員額是指當年度立法院通過這個機關可以用多少人數，這人數一定會在這個編制底下去運用，至於總數會不會控管要看每個機關的狀況，因為在預算前提下，不能抵觸編制裡面的數目，通常總數控管的概念是，我今天編預算給你了，為什麼編給你，是因為你已經有現有的人了，但是我覺得你現有的人，比如說我編 10 個工友的預算給你，可是我覺得你只要 2 個工友就好，換言之你有 8 個是超額的，可是為什麼沒辦法減 8 個，是因為這 8 個人還在，所以預算還是編 10 個給你，我們只會控管這個而已，以後就遇缺不補，所以遇缺不補的概念是在預算的概念，跟現有人數的概念中的控管。

至於預算員額和編制表的落差，應該這樣講，我們當時在設計編制數的時候，是以實際的預算員額為基礎，然後往上留一定的百分比，也就是當時在設計編制表的時候，概念是不希望整個政府的人力是浮濫的、不斷擴充的，



因為預算員額某種程度是人事成本，所以通常都是用預算員額在管控，換言之，在設計編制表的時候，希望編制表某種程度能跟預算員額貼近。你可以說為什麼不完全一樣就好，當時的想法是，因為編制表的整個訂定、核定的流程是比較漫長的，為了避免日後的業務成長、需要人員的時候來不及擴編，所以預留一個空間，這個空間是預留給未來業務成長所需的人力，不是反過來作為控管。

Q：訪談過程中，有受訪者表示組改之後人員不減反增？

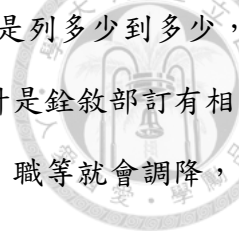
A3：應該這樣講，組織的整併業務有沒有減少，當業務沒有減少的前提下，人會不會減少，理論上就很難，那現有人的權益要不要保障，也要保障，依照這樣的概念，當然人數是不會動的，不會因此有太大變化，但是不減反增的概念，可能比較是下一個很聳動的標題。以中央配合組改在處理員額上，基本都是維持如果業務沒有變，人力就是維持組改前的人力，不會去影響到，因為還是怕影響到業務推動。

Q：體委會與教育部體育司合併後將影響隸屬關係、人事編制及員額、組織文化、府際關係等層面，請問當時研考會或人事局相關配套措施或建議改進作為為何？

A3：基本上我們在處理人事編制和員額，很大的前提，第一個現有人員的權益一定要保障，避免引起反彈，改革最大的阻力和助力都是人的因素，不管編制員額或預算員額的設計都要考慮人的權利，第二個不要因為組改影響業務推動，在這樣的前提下，這些業務原本的人力都要保留下來，所以基本上員額不會因為組改而有太大的變化或影響。最基本的是現有人員的權益一定要先保障，組改才有辦法成功，第二個是不要影響到業務推動，所以相關員額配置都會扣合到原有業務所需要的人力，互相搭配。

Q：組織改造後，體育署員額及其職等下降，請問您了解其為改制後員額配置的相關問題及處理方式嗎？

A3：所謂的職等調降有一定的規範，所有機關的編制、職等的設計，銓敘部有訂



一個員額配置準則，裡面有要求，比如說二級機關它的職等是列多少到多少，然後三級職等也有一定的規則，所以法制上有關職等的設計是銓敘部訂有相關規定，必須依照那個規定來走，換言之，二級變成三級，職等就會調降，因為是按照三級的職務列等來設計的。

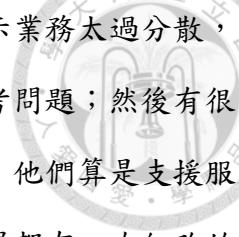
Q：職等調降會影響業務推動嗎？有說法是職等下降後不利對外溝通。

A3：我覺得那是一個謬思，這樣講好了，我今天業務推動，是在於法律賦予的職掌，我是按照這個職掌去推業務，甚至跟地方政府來談這樣的業務推動，我不會出去說我幾職等，所以那是一個藉口吧；很多聲音會說因為我的職等多少，所以我沒有辦法去談這個業務，或去跟地方政府交涉相關的業務推動，那是不正確的，如果這樣推論的話，一個科長就沒有辦法去談這個業務，不對吧，因為推這項業務，是機關賦予我這個職責，不是職等。職等調降的影響我覺得不是在於業務推動，而是當事人心裡是不是受到影響，可是政府組織改造不是以個人出發，雖然我們剛剛講權益都要保障，所以職等調降，相關權益不會受影響，如果他今天銓敘的是 12 職等，就算調到 11 職等，還是銓 12 職等，權益不會有影響，當說職等調降影響到機關業務推動，我覺得不應該這樣講，因為所有的業務推動不是以個人為出發，是以國家整體未來發展出發的，怎麼樣對國家長治久安是最好的，當然就是要朝這個方向去處理。

Q：在體育署的統計年報中，改制後員額有減少，不知道跟組改是否有關？

A3：減少指的是哪一塊，會不會只是技工工友的減少，當發現員額減少的時候，要進一步思考是哪一類的人，因為基本上技工、工友、駕駛這類的人，不是只有體育署而已，所有的政府機關人力都往下降，所以可能去了解，至於職員部分通常不會有太大的改變。

我發現體育署裡面的人力結構，職員的部分比例比較少，一個科的職員有時候平均下來可能只有 2 到 3 個，其實這樣的組織結構是蠻怪的，那代表單位數有可能過多，科或組都有可能過多，像一個組只有 1、20 人而已，一般地方政府的一個單位就幾十個人，以這樣來看，組設過多，分工方式不知



道是不是還有調整、檢討空間，可以重新去思考，因為顯示業務太過分散，我們說組改一定要有一個出發點，不可以為個人利益去思考問題；然後有很多臨時人力或派遣，這代表很多業務其實都是可以委外的，他們算是支援服務性質的角色，換言之，體育署的組織、業務、人力的配置都有二次組改的空間，非正式的人力過多，是因為單位數過多，組過多、科過多，回過頭就要去思考，組改最大的目的，精簡、彈性、效能是不是能夠達到，還有另外一個提供給你，國家訓練中心行政法人的成立，這跟體育署的業務一定會有密切關係，兩者未來怎麼分工，還有體育署的業務其實很多已經移到國訓中心去處理了，換言之，體育署本身的角色未來確實有重新思考跟檢討的空間。

Q：體育署和行政法人的設立目的是不一樣的。

A3：當然是不一樣的，可是兩者的業務分工是不是可以再釐清，體育署扮演的角色跟行政法人之間要怎麼去調整、分進合擊，讓我們的體育政策能夠更蓬勃，這方面也許可以多著墨和思考。

Q：體委會時期的會計主任是 10 到 11 職等，另有一個科長是 9 職等，改制後，主計單位變成有 2 個 9 職等的職務，分別是主任和科長，銓敘部曾表示主計主任和科長職務重複，不符體例，且體育署不能把會計職系人員調整為一般行政職系，應回歸一條編的體制，想請問這算是組改過程面臨的問題嗎？

A3：你講的是有關安置上的問題，銓敘部這樣講不無道理，因為同樣職等、同樣都是主管，分工、配置就會有問題，所以必須去調整，這個調整就是安置的問題，可能之前已經有透過主計的一條鞭去做人員安置上的處理，安置也算是權利保障。



受訪者：B1 中央體育行政機關主管


訪談時間：2016.04.01

訪談地點：教育部體育署

Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

B1：體育署也是已成立的中央體育專責機關，我以前曾經從組織的性質、各洲的情況等幾個態樣分析，是不是多數國家都跟其他業務單位、機關合在一起，這樣的說法你可以再考慮一下，有體育局、體育部、體育委員會的也不少，不是說都沒有，這裡有 160 個國家的體育行政組織名稱，你可以參考。

接下來提到有沒有成立專責單位的必要，我覺得不只必要，而且要在二級機關才好，我想在行政機關服務應該都清楚，機關位階的高低，影響力是差很多的，現在變成三級，權責上、功能上還是有差，舉例像國訓中心的土地能撥給體委會，現在由教育部體育署來做管理機關，那時候如果不是體委會的存在有可能嗎，國訓中心在教育部時期，國防部一天到晚說精實方案，左營那塊地他們有另外的利用、要做其他用途，要教育部趕快搬走，從 86 年開始正式行文要教育部想辦法，這個國訓那時候就很困擾了，剛好是有體委會，體委會主委跟國防部長、院長常常會在一起，在第二任主委許義雄的時候，他跟陳水扁總統講了幾次，後來陳水扁總統直接跟國防部部長、參謀總長交待國訓這塊地就是作為國家運動選手訓練用途，國防部不必做其他用途的規劃，之後許主委去拜訪湯曜明，他就指示南營區（現在國訓中心），連北營區（現在的世運主場館）這 30 幾公頃一起撥給體委會，這如果是體育署，署長有機會去跟部長、院長反映這種事、跟他要嗎？另外像 86 年國防部在做精實方案，在裁軍，第一個裁掉的是國軍培訓隊，以前去當兵的那些選手通通是調到國軍培訓隊，就用他的運動專長在國軍那邊做訓練，但是因為精實方案裁軍，要把國軍培訓隊

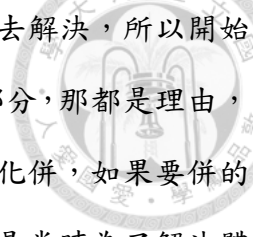


裁掉，國防部也正式行文到教育部告知，這個運動選手就很清楚，當兵一年兩年如果都沒有做運動訓練那運動生命等於終結了，這個是很關鍵的時間，國軍培訓隊如果沒有繼續，運動生命很難延續，所以從第一任主委趙主委就去找國防部長談這事，後來為了解決服役選手的問題，在修兵役法的時候，國防部、內政部就特別加上運動選手可以服補充兵、體育替代役的規定，這如果不是二級主管機關主委的身分，可以跟部長、院長直接反映、溝通、達成嗎？如果是體育署來講，要透過部長去談，部長要處理高教、國教的事務很多，還能處理體育嗎？這效果差很多，相關例子也很多。

我的感覺是在組改過程，有聲音的就裁不掉，沒有聲音的會被裁掉，你說要裁原住民、客委會，原住民、客家人就出來抗議原住民、客家人被歧視，要併僑委會的時候，僑委會說你不要華僑啦，他們都有反映，體育的部分，其實體委會被裁，我覺得有兩個很重要的原因，第一是體育界太冷漠，都沒有反應，如果體育界上街頭，主事者會裁嗎，第二是體委會本身要檢討的，成立體委會後的功能沒有讓人感受到成立體委會有它的特殊需要性，沒有把事情做好，簡單說，就這兩點，當然還是有其他理由，上面主要還是看輿論、社會的反應，不是也說過要成立海洋部，因為呂秀蓮說臺灣是海洋國家，所以有一陣子也要成立海洋部，因為聲音大，後來就設了海洋委員會。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87年成立，91年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

B1：86年剛成立，那時候是用行政規程成立的，87年組織條例才正式通過，91年為什麼會變成文化體育部，裡面是有一個的理由，主要是因為89、90年，臺北市市長從陳水扁接到馬英九的時候，松菸要蓋巨蛋，一些文化人士抗議那是古蹟，不能蓋巨蛋，文化人跟體育人吵了半天，那是許義雄主委有跟我提到，我們要不要跟文化併在一起，變成文化體育部，主要就是上位者考慮到，文化



人和體育人爭執松菸的問題，乾脆把它併在一起，你們自己去解決，所以開始有這樣的想法，要併當然要找理由，就說文化也是體育的一部分，那都是理由，主要是從那邊導因出來的，但那時候許主委也不是贊成跟文化併，如果要併的話，比較希望跟青年、觀光併，其他國家也有這種型態，這是當時為了解決體育跟文化爭執的問題，所以後來又找了林德福，他是宜蘭文化局局長過來當主委的，是文化人，他規劃了要跟文建會併成文化體育部，後來到陳全壽，陳全壽是學體育的，他對文化就沒那麼有興趣，於是改回來變成是體育跟教育併，用教育及體育部，他還是強調部要有體育的名稱，才有二級機關的味道，後來接到楊忠和，他對體育和運動這兩個名詞很在意，要把體委會改成運動委員會，英文是 Sport Affair，認為應該是運動，不是體育，所以把教育及體育部改成教育及運動部，國際上也多用 sport、很少用 physical education，楊忠和很在意這個，後來改朝換代，換戴遐齡，戴遐齡認為教育及運動部，加上運動沒有太大意義，就沒有呈現運動、體育的字眼，只是教育底下有體育業務而已，有這樣的過程。

委員會也是部會層級，跟部同樣是二級機關，委員會說起來是委員制，那時候還在八部二會，要成立部比較難，就用委員會，也是用組織條例成立的，是法律的位階，屬於部會層級、二級機關，三級機關的運作跟二級機關還是差很多，問我的看法，我是不贊成，有一次研考會主委江宜樺，找教育部部長、體委會主委、青輔會主委去協調，那時候我陪戴主委去，我當場就提議現在的規劃案，是民進黨時代的草案，應該重新檢討，而非全盤接受，教育部部長鄭瑞城也建議應該再檢視、檢討。但除非有人吵，要不然就不會做其他修正，體委會那時候碰到要併到教育部的規劃，我去參加的時候就反對。其實體委會的成立是我一手催生的，包括從草案起草、大專體總那個「邁向二十一世紀國家體育發展研討會」的造勢大會，都是我一手策劃推動的。研考會在提草案的時候，也是找我去幫忙起草的，我催生了體委會，又要我把他結束掉，我是做不下去，我很反對裁併，我建議再重新檢討，至少也可以比照中國大陸設一個國



家體育總局，不要說有一個部、委員會二級機關的名稱，但至少在行政院裡面有一個單位，像國家體育總局不是一個部，是屬於國務院的。其實那時候都已經定案了，講歸講，也沒辦法改變。

Q：組改過程中，立法委員對體委會遭裁併有無相關質詢或提案等？

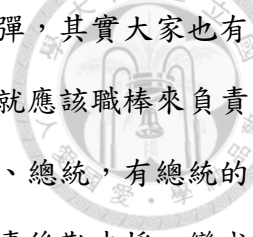
BI：立法院很少針對這方面質詢，因為體育界都沒有聲音，他們也很少去考慮到，因為在立法院，組改不是一個部會一個部會去討論，組改各部會的組織條例都是包裹表決的，一次幾個部會，模式都一樣的，組織條例的寫法也一樣，沒有在那邊討論哪一個要、哪一個不要。組改從 78 年俞國華開始弄，經過了 20 幾年一直都沒有改成功，到馬英九上來的時候，其實大家也知道，組改不做的話跟不上國際潮流，但每一次組改的時候都是政治掛帥，總統選上了一定會組一個小組，去做組改的工作，改了兩年還沒改完就差不多要準備選舉，就不積極了、甚至停下來了，因為改了以後會影響許多人的權益，他們還是選票考量。

Q：如果在教育部設 2 到 3 個司，有一個次長專責體育，跟體育署相較呢？

BI：我不認為這樣好，我從教育部出來的，在教育部體育司待了 20 幾年，體育司在教育部裡面根本沒有地位，那時候我一直堅持說如果要併的話，一定要爭取到一個署，不過體委會人發動各處室同仁聯合要求主委召開公聽會，聽聽同仁的意見，主要是要反對改成體育署，體委會同仁的想法跟我們想要讓體育發揮功能的想法不一樣，我在文章裡面也有提到，設司的想法、從另外一個角度成立署的想法，你可以參考看看。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

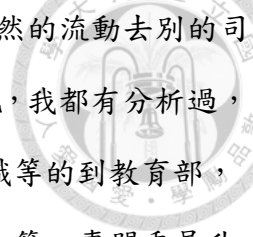
BI：這剛有提到，還是差很多，我再舉一個例子，體育署現在面臨的問題，體委會時期，棒球國家隊組訓到現在還在吵，還沒辦法解決，體委會的時候直接指定選訓是中華職棒負責，參賽的後勤支援是中華棒協負責，這樣分工，在振興棒球運動總計畫裡面都明確訂下來，這樣決定棒協反彈很大，甚至找立法委員廖正井在立法院罵主委，他們棒協連職棒都要管，職棒那四個老闆為什麼要給




棒協管，你要職棒的人、教練，然後不尊重職棒，職棒就反彈，其實大家也有共識，要組最強的國家隊一定要職棒為主，既然是職棒為主就應該職棒來負責選訓，因為那時候體委會還是二級機關，主委可以直通院長、總統，有總統的支撐，體委會就很強硬的指示選訓由職棒聯盟負責，棒協負責後勤支援。變成體育署以後，體育署雖然說選訓的工作要比照經典賽，請職棒聯盟來負責，但職棒聯盟說仁川亞運不是一級，聯盟不同意教練、選手被徵召。其實那是聯盟的藉口，因為仁川亞運組訓工作體育署還沒協調的時候，棒協就已經把教練團名單訂下來，4、50 個培訓選手名單選出來，規劃要去哪裡做移地訓練，這本來應該是體育署來找職棒聯盟、棒協跟專家來研討、協調才做決議的事，結果這工作沒有做，棒協就發布消息，職棒當然不滿意、不接受，這也表示體育署的影響力和體委會還是差很多，棒協根本不甩體育署。包括現在 2017 年臺北市舉辦世大運也是，他只要體育署給補助，以前因為是體委會主委可以直接跟院長、總統報告，必要的時候總統、院長會打電話交待下去，現在體育署要反映上去還要透過部長，部長很難會關心到這麼多事，教育的問題就夠繁雜了，功能上的發揮還是差很多。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

B1：這個部分，我離開以後就不在管事，內情我就不清楚了，這裡有一份對於體委會併到教育部下設體育署，我給吳清基部長的建議，那時候我已經離開，體育署的設置也已經沒辦法改變了。後來爭取做署，吳清基部長也很支持，甚至主動在部務會報指示，體育一定是署，教育部那時候只分到兩個署，一個署一定要給體育，另一個再給其他，後來他們又去爭取一個署，所以現在有三個署。剛開始的時候署跟局不超過 50 個，各部會都在爭，後來才增加到 70 個，所以之前爭的很厲害，只有體委會不要體育署，體委會的人反彈，希望在教育部設司，因為設司後體委會的同仁到教育部後，可以在教育部各司處間互相流動，不會受到只做體育業務的限制，因為體委會很多不是學體育的，如果在體育署，



發展有限，如果到教育部以後，不是學體育的，就可以很自然的流動去別的公司處，他們很想到教育部各司遊走。還有一些理由，如職等降低，我都有分析過，如果真的整併以後，照我給部長的建議去規劃，處長和 12 職等的到教育部，不要留在這邊，原來副處長 11 職等改任組長，從副主管變主管，專門委員升成副主管，反而有升遷的機會。我給部長的建議是說體育署改成 4 個組就好，不需要 6 個組，就全民、競技、綜計、學校，學校、全民、競技是體育專業，綜計是一定要的，國際跟設施是輔助單位，所以競技的設施回歸競技、全民的設施回歸全民，過去的問題像設施處補助設施的經費，全民、競技不知道補助設施補助給誰，業務單位需要用這些設施時面臨沒辦法搭配的問題，且設施做的，不是因為競技、全民需要，而是考慮民代、地方的壓力就分配補助款，沒有按照需求去規劃，像此輔助性質回歸給業務單位處理就好，這兩個單位可以不用、予以精簡，原來規劃要精簡當然反彈，如果我繼續處理的話，會朝這個方向去規劃，其實我都已經規劃，包括怎麼併、多少人、編制表，本來建議先用六個組，但其中兩個組由副署長去兼、不必派組長，再慢慢把那兩個組歸併到業務單位去，不會說一下子就改了很多，過程我都有建議，後來給部長建議，部長說已經太慢了。我們組改不是說業務相同的要整併、要省錢、省人嗎？結果人反而還增加，還沒有算國訓借調的部分，國訓借調多少人在體育署。業務推動是否有順利接軌，這見仁見智，依我來看品質上還是跟以前有差，這跟首長的用心程度有關，曾經就有副主委跟大家講過，過去八年體委會沒做的事情，戴主委上來後不到一年半就都做好了，過去八年體委會沒有提過任何一個計畫到院裡面通過的，只有自行車道，自行車道是上位者的意思，也是要分給地方的，其他沒有一筆體委會這邊做專案計畫爭取到預算以外的經費的，戴主委上來後，我們提了幾個案子，增加了 200 多億外加的經費，四年的計畫，像國訓的整建，從很早以前就知道國訓應該要整建，為什麼沒有通過，陳全壽的時候也有做計畫上去，上面批了原則同意，然後執行的時候需要專案報核，一案一案報，等於沒有同意，我們來了之後看他們原先規劃的內容，真的差很多，不



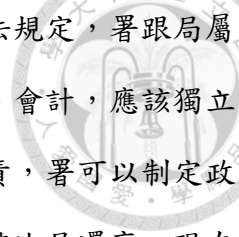
像一個中心的規模，就重改，去經建會審查，我帶隊去說服其他的部會，後來通過 57 億，打造運動島 130 幾億也是那時候通過的，以前都沒辦法提出專案計畫去爭取額外的預算，我的感覺是牽涉到人的問題，有沒有用心、能力，提計畫要說服人家，沒辦法說服人家當然就沒辦法獲得同意。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

B1：這個後來怎麼處理我就沒有參與了，高職等的一定不能在體育署存在，以體委會和體育署來講，當然會有影響，如果說署是沒有辦法的定局，我還是覺得是人的問題，人是不是有心去做事，如果用的人有能力、肯用心，還是可以做一些事情，如果每一個人都不想得罪人，做公務員只會蓋章，其實也沒什麼好講的，我覺得關鍵還是人的問題。

Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

B1：這我已經沒有參與了，不好做評論，但我覺得，體育署既然已經既成事實，真的要用心去做，這個用心就看怎麼做，我聽署裡面現在好像開很多會，大家都很忙，但不曉得在忙什麼、有什麼成果出來，常常訂一些東西，好像也沒有增加經費，現在在做婦女白皮書，沒有增加額外經費，只是一個政策宣示，要額外經費是要做專案計畫，然後報經建會，在院會通過以後，將來編預算才會有一筆額外的錢能編進去；設施的經費其實不是我們可以用的，硬體的錢對軟體的推動沒有幫助，而且硬體的錢大部分是按各方壓力去分配，雖然有原則、有辦法，還是會受影響，有辦法的立委、縣市長可以要到、要很多，沒辦法的可能要不到，這對體育的推動並沒有什麼幫助，我們要的應該是額外的錢，例如運動發展基金，運動發展基金應該多拿一點用，就算沒有專案計畫去院裡面要到額外的預算，現在運動發展基金我們自己可以作主，應該可以好好發揮，好好做還是可以做一些事，只是不曉得現在怎麼做，聽

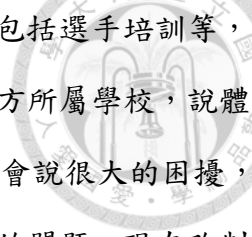


說現在用錢還要教育部核定，按照中央行政機關組織基準法規定，署跟局屬於三級機關，既然三級機關是獨立機關，也有獨立的人事、會計，應該獨立運作，除非有重大政策才透過部給院，不然署應該直接負責，署可以制定政策、執行政策，局只能執行政策、不能制定政策，署的位階比局還高，現在卻不像一個獨立機關，錢還要教育部核，警政署需要事事都跟內政部長請示嗎，體育的問題本來就是體育專業，而且用署就包含制定政策跟執行政策，政策的制定不涉及教育部的話，要獨立負責，但現在似乎不是這樣，如果署沒辦法發揮它獨立的功能，還是綁手綁腳要怎麼做，署長如果有很大的抱負，部長、次長不同意怎麼辦。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

B1：在核銷作業、溝通上應該影響不大，主要的影響是像剛剛提的棒球國家隊組訓，署長要去影響體育團體，棒協理事長、職棒聯盟跟署長當然很客氣，但要他妥協的話會接受嗎，體育署有能力讓他們接受嗎，影響力還是有限，但如果說一般行政作業的處理，沒有什麼影響。

跟學校的關係，有人提到體委會管不到學校，那時候也是因為某任主委，把體委會要跟地方建立組織關係的規劃破局了，本來成立體委會，地方也要跟著成立體育局處，像文建會下有文化局、文化中心，開始的時候先成立體委會，沒有把地方的單位一起成立是個問題，那時候不敢太急，但底下沒有手腳，真的是一個問題。原來某任主委要做運休中心，已經跟每個縣市長溝通，要把體育場、體健課和地方體育單位結合成一個運動休閒中心，比照文化中心，就是體委會在地方的窗口，結果換了主委之後把運休中心這個想法拿掉，他沒想到中心是將來體育局或體育處的轉型，那時候縣市長都同意先從運休中心來運作，快的話就變成行政單位，地方要有手腳是真的，但也是人的問題，有的人沒有這樣的理念，如果說那時候建立起來，體委會底下就有單位可以直接聯繫。在學校的部分就是跟教育部的分工，體委會成立的時候，跟教育部有兩次的業務



協調，教學的部分歸到教育去，其他的部分由體委會來處理，包括選手培訓等，如有需要的話，教育部來協助，甚至後來教育部也行文給地方所屬學校，說體委會的文等於教育部的文，這是協調的問題，權責劃分也不會說很大的困擾，只是說怎麼樣去執行而已，都有在做、在推，也是執行的人的問題。現在改制成署，就像剛提到的有時候必須送到部裡面，就可能受影響，我比較擔心的反而是體育署的影響力。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

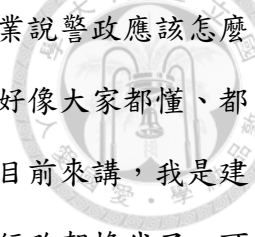
B1：剛有講到，這個是有考慮到的，當初我們在規劃的時候就想要地方都成立體育局，但是因為要成立一個機關、單位就會牽涉到人、錢，所以不敢走得太急，這個其實也不是太大的問題，還是人的運作的問題。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

B1：這個我不清楚，體育署的事就很少去參與了。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

B1：我是建議既然改制為體育署，就按照法令去認定他是一個三級獨立機關來運作，不要像現在的業務運作等於是單位的形式，自己沒有獨立自主權，公文還要再送到部理，剛開始我聽說還要跟教育部借關防，獨立機關是有自己的關防，怎麼需要跟部借關防，部決行的部分，分層負責也應該訂清楚，署是可以有政策決定、執行政策的機關，雖然是三級機關，但在組織法是有這個權責的，署是獨立機關，該負責要負責，過去我看到連國光體育獎章也要次長主持，這是體育專業的部分還由教育部決定，體育署變成不是一個獨立運作的機關，像運動發展基金本來署來處理就好，又不是教育發展基金，署做不好就處分，為什麼要把層次拉到部，這就是現在的問題，我覺得最好能夠讓署真正像獨立的三級機關，而非像教育部的業務單位，專業的部分部長應該放心讓署來處理，像



警政的問題內政部長不會管太多吧，他恐怕也沒有那麼多專業說警政應該怎麼樣，本來署的定位就是讓署去運作，這個問題就好像，體育好像大家都懂、都會，每個人都知道怎麼做，所以教育部的每個人都可以管。目前來講，我是建議最好是能夠以一個獨立機關的方式運作，另外因為現在已經改朝換代了，可以重新再檢討，成立署對體育的發展是不是有幫助，還有中央體育主管機關的定位，我覺得跟國家的立場也有關係，像韓國要辦奧運，成立體育部，奧運辦完體育就跟文化觀光等機關併，階段性任務，現在來講，體育的部分在我們國家還可以扮演很重要、獨立的角色，包括對民心士氣的提升、國際能見度的打開，有很多作用，尤其像有的國家的奧會主席選用外交部長去當，像臺灣只有22個邦交國，其他沒有邦交的國家，有時候政府官員沒辦法跟他們相關重要的人事物接觸到，但奧會主席可以通行無阻，有很多國家其實是用奧會主席這個身分去做外交突破的工作、用奧會去拜訪他國奧會，各國奧會主席都是在當地很有身分地位的，透過這個關係可以接觸到當地重要的領導人之類的，也可以藉由體育交流做一些國家之間突破的工作，這其實是很重要、可以用的單位，就看政府怎麼用，像未來進入老人化社會，政府在推長照，長照要花很多錢，長照裡面為什麼不去推預防醫學，讓體育署扮演重要角色，讓老人不生病、不會去花醫療費用，這不是更好，如果國家重視的話，體育跟衛福部結合，長照還可以做預防的長照和照護的長照，就是看當政的人有沒有這種理念，總統也不是全才，但幕僚會不會提供這方面的訊息，讓體育有它的角色，這應該好好的重視，現階段體育還是可以扮演很重要的角色，所以還可以再提升到二級機關位階，如果不要部會層級，像國家體育總局、國家體育總署都可以，就把位階提高，可以直接跟院長、總統、其他部會溝通，才能發揮功能。



受訪者：B2 中央體育行政機關主管

訪談時間：2016.03.30

訪談地點：教育部體育署

Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

B2：文化人需要去運動，運動人也需要文化，在公聽會的時候我覺得真的需要整合，有無成立專責機關的必要，沒有必要，我自己在這邊從1999年到現在將近16年，體育行政單位不應該是專責單位，原因是現在很多都是整合性的，譬如說世大運是一個大型的賽會，臺北市政府是動用所有局處跟外縣市合作，才有辦法去做，像剛剛說的綜合型單位，以前的經建會是整合教育、文化、國土規劃，臺灣過去的經建可以做好是因為做整體規劃，我在1987年做人力規劃，發現人口一直在減少，就建議大學不要這樣擴張，可以從長期去看這件事情，但現在教育部就沒有這個長遠的眼光。我印象很深刻的是我在經建會的時候，孫震講得經建會與現在國發會的定位就是研究、規劃、協調，那時候臺灣的經建發展是整體的，不是單獨的，所以國發會的成立我是蠻贊成的，我覺得是整個組織改造最對的。

臺灣體育行政單位的弔詭，就是只有學體育的可以做運動體育規劃，這是不對的。因為在國外，尤其是美國、英國等歐美國家，會去當運動員，可能是學管理、當醫生等專業，因為對運動熱好，所以進入運動，基本是整合性的，不是只有體育或運動專長，臺灣為了拿獎牌就不讀書，也不講究品德，這是最糟的一環。所以我對臺灣體育專業的培養是需要反省與檢討，為了拿獎牌就幾乎不讀書，其實他們很聰明，可是碰到未來的問題就各種巧取的行為出現。此外，體育界師生之間、同學之間、廠商之間，產官學間有很深的結構。大家都不忍心刪經費，所以我反對再成立一個體育專責機構，應該談一個綜合性的，



人是關鍵，這個人不見得是要學體育的，但他對運動熱愛、有品德，當時為什麼叫體委會、體育署，它就綁定了體育專長，體育系、體育院校就包在那裡，非常狹隘，臺灣的體育專長有很堅強的利益結構。

馬總統的政策是我幫他寫的，一定從學校扎根起，但品德很關鍵，大家都應該學足球、學游泳，這是應該普及的，怎麼只有體育班呢，然後體育班不讀書，體育老師又可以混，變成一個惡性循環，臺灣為什麼拿不到奧運金牌，就因為這些狹隘的培養，沒有熱情。當時我建議還是體委會，幫馬總統訂政策時，我們是訂 SPORT。School：在學校培養樂趣和熱情，例如現在推的黑豹旗、少年足球，應該把這些運動的樂趣培養起來。Place：國土規劃下的運動場館，臺灣每次辦完全國運動會蓋的場館就變成蚊子館，應該把全國的體育設施做總體檢，然後做區域劃分，北中南三區就夠了，因為臺灣這麼小。尤其我們在申辦世大運，當時的主事者，我一直跟她有反對原因，你不能把所有資源集中在臺北市，新竹以北都應該是世大運的場地，因為臺灣如此之小，比如說北京辦過世大運、奧運，臺北市只是北京的一二環，如果新竹以北還合乎一個北京市，還比他小，所以今天體育已經變成體育專長的人和玩弄政治的人結合在一起。O 是 Olympicism 奧林匹克精神，走入奧林匹克精神、社群，也就國際化了，我是臺灣第一個國際奧會下面的奧林匹克團結基金授給我的學位。我們一定要跟國際社群接軌，因為運動的關係跟世界頂尖接軌。因為現在所有對外組織，代表臺灣跟世界各國平起平坐的只有奧會，透過這個機會讓年輕人把國際視野打開，用運動來結交全世界的朋友，因為它是和平，尤其海峽兩岸，R 是 Recreation：應該讓所有人懂得休閒娛樂，在學業、工作之外懂得用運動重新再創發，變成一種文化，T 是 Treasure：因為有這麼多人懂得休閒、參與運動、看運動，所以創造財富，就是運動產業，那時候建議運動產業條例和運動彩券發行條例，馬總統都同意了，我問馬總統，運動產業條例照道理是經濟部的事情，尤其是運動彩券不應該放在教育部之下，馬總統同意，後來的變化是當時主委決定的，所以降成體育署。內部非常反對，即使變成教育部，當時也考慮

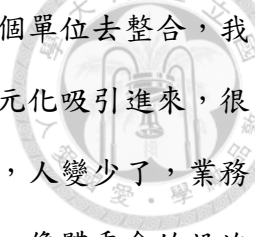


到教育暨運動部，結果他們放掉運動兩個字。體委會在組織改造面臨的問題，以我了解這裡面本身的人就不對，所以造成很多問題，討論都有私心、考量利益結構。

所以為什麼這8年馬政府做了自行車道、運動中心，做了很多、也很好的建設，但體育界支持他的不多，只有看到資源分配、利益結構的分配，沒有看到願景、使命和明確的目標，照道理爭取世大運是一個讓全國感動的事情，為什麼變成大家都在罵的事，那時候體委會編400多億預算，他們就趁機這樣做，因為大家罵才刪到現在198多億。我再舉例，世大運有個籃球館，原本是臺北市政府要蓋的，你把它列入世大運裡面不是很奇怪嗎，因為把一個小學改了一個籃球館就很奇怪了，沒想到願景、目標和賽後的使用規劃。

現在即使民進黨不能回復過來，蔡英文已經宣布在行政院等級成立諮詢機構，定位是需要成立一個整合性的體育諮詢單位，它整合各部會有關運動設施、活動，因為牽扯到文化、國土規劃、教育，這方面就應該做諮詢單位，以目前的定位、表現應該裁掉，國訓中心就在做競技培訓，根本不需要一個體委會，體育政策應該做一個綜合性的，你剛聽我講SPORT是不是一個綜合性的，它不是一個部會，當時體委會的定位應該就是一個綜合性的，應該把文化等各方面牽進來，但體委會要想清楚你要做什麼東西，英國就是我最欣賞的一個單位，它的部會人很少，絕大多數委外給協會，所以我不覺得需要那麼多人的單位，真的應該裁掉。我再講一個例子，2003年競技處一年預算不過8億，包括人事費，2004年奧會我們拿2金2銀1銅回來，現在20億什麼效能也沒有，但一裁掉又跟外面期待不一樣，一定又反彈，那你就維持一個架構，回到以前體委會，但不要那麼多人，就像英國的結構，權力還存在，綜規組負責媒體、產業，競技負責奧運、督導國訓中心、擬定政策，全民做全民就好，設施和國際打到裡面去，不要那麼多組、精簡人員，對外就由奧會，倒是應該充實外在單位，體育署一點都沒有變小、效能沒有增加。

就一般國外政府來講，沒有什麼體育行政單位，臺灣因為只有唯一一個對



外單位—奧會，而且臺灣的文化對運動並不了解，他需要一個單位去整合，我比較傾向不是完全學體育的，讓他了解體育，盡量把這種多元化吸引進來，很像國發會在整個設計規劃發展，所以如果說併到教育部裡面，人變少了，業務還是可以外包，我們負責政策規劃，然後盡量整合地方政府，像體委會的設施不是地方政府要就給他，應該是自己整體規劃後再交出去。

體育署這三年的表現，我自己看是蠻差的。現在不是在做水域計畫嗎，上禮拜到國發會開完會，他們對體育署完全沒信心，從我到體委會來，一天到晚國土、運動園區，喊了一堆口號什麼都沒做，主委 08 年喊出口號，要那麼多錢，還被監察院糾正，所以我不覺得需要一個專責單位。

Q: 請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於 87 年成立，91 年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

B2: 當初本來傾向在教育部裡面設競技和全民司，這樣比較好一點，因為跳上來了，學校的部分還有體育司，設全民和競技就好，設施就在各部會、各學校，教育部就改叫教育運動部，重點在於資源整合有沒有核心價值，不管是社會體育還是學校體育，他的核心價值讓人民在運動中培養追求卓越的文化，享受運動跟生活是連在一起，運動不只有青少年的權利也不是運動員的權利，是全民的權利，裡面一定要有核心價值，有宏觀的觀念、國際化的視野，才能跟世界接軌、對談，而非跟政治攪在一起。

司長直接對部長負責，可以做整體性的整合，當時的構想除了競技跟全民司，上面有一個次長是懂體育的，若設文化體育部，次長一個文化一個體育的，如果有衝突，部長是政務官，去決定兩個平衡點，體育如果沒有文化基礎會發展不起來，一定要整合。

我對體育有意見，我認為運動可以取代體育，所以叫運動彩券、運動發展基金，運動的範圍比較廣，體育比較狹隘，physical education 和 sport 是不



一樣的，physical education 是有教育意義，如學校體育課，sport 是指產業。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

B2：併入教育部的優點是資源整合，這時候有體育司和體委會，資源是分散的，這完全不對，此外，能落實從學校扎根，我覺得體育署成立後學校的部分做的不錯，它把學校和社會這兩塊結合，學業問題、理念的改變，所以成功創辦黑豹旗和 HBL，足球也可以從學校推起，你沒有從學校扎根怎麼可能呢，教育部的角色是很重要的；對體育發展的影響是學校的扎根已經出來，推運動還是要靠學校，而非社會體育，因為社會體育本身有太多結構問題，以前從小學培養上來，現在從大專培養起，大專可以培養很多師資，不是只有體育院校，是所有大學都學水域運動、帆船，不是就有很多人才出來了，很多本來就有海洋的、造船的，包括娛樂、休閒，全部整合就出來了，師資跟教練不一定要到學校，這就是產業界，體育署成立後的好處就在這裡，跟學校整合在一起，不像以前體委會要跟教育部協調學業問題等，現在學校組發揮充分功能，又可以整合競技組的東西，缺點還是都在體育專長，對於體育專長的操弄，政策非常窄化，沒有跟生活、文化連結，而且也要跟經濟學整合，才能做好公共政策，所以我不覺得要什麼體委會、體育署，可以裁掉。很難得何署長是學高等教育、管理，王副署長是學教育，我是學人力資源，沒像以前那麼窄化，但絕多數人還是學體育，沒有經濟學的觀念、沒有文化的素養，看成績而沒有長遠，在體育署 3 年看到的是平庸的文化，但運動是追求卓越，當時我們推辦黑豹旗、少林足球，希望在運動中了解什麼是追求卓越、可以克服環境，所以我看黑豹旗很感動，即使球技再差，我也要去比賽，這是文化，美國之所以強大就是因為文化，把運動和生活連結在一起。

Q：組改過程中，立法院相關委員對體委會遭裁併有無質詢或表示意見？

B2：立法院對體委會被裁併掉也是反對，主事者替政策辯護拉，但那時候是江主委決定的，07 年馬總統當我的面說不裁，政務官應該為自己的組織和政策辯

護，如果主事者敢跟總統講，今天不會裁掉。改成教育及體育部，那些人就沒辦法當官，變成體育署，上位者為自己鋪路，把署長變成雙軌制，可以比照 14 等的校長，這是在爭取這個位置的過程中，專門量身打造的。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

B2：什麼叫做順利接軌，一點都沒有改變，對體育業務的影響，反而增加經費、浪費更多錢、沒有整合資源，國訓中心和競技組權責不分，第一，競技沒有真正在規劃，根本去管訓練，第二，國訓等於一個傀儡，體育署叫你做什麼你就做什麼，而非體育署政策進來，我去請最好的教練，現在教練誰決定，體育署署長跟競技組組長決定，他們的決定都是聽協會的，當初同意要請世界級的教練進來都沒有實現，現在為什麼拳擊最近打得很不錯，因為有古巴教練進來，為什麼游泳在突破成績，因為日本教練進來，沒跟卓越、國際接軌，天天給教練獎金有什麼用，這就是平庸文化、做關係、和稀泥，沒有核心價值，而且真正的運動不需要那麼多設施，又比如青島的奧帆中心都是與國際接軌，教練也是先請外教，我自己學帆船，發現我們教練的水準，沒跟國際卓越接軌。那些協會英文不好，所以專找大陸，不是說大陸不好，大陸就在做關係了，然後為了保護國內教練，例如爭取獎金。

2004 年我結合了伊朗、韓國和臺灣本土教練，才拿兩面金牌，現在外籍教練走了，你看跆拳道的好成績，現在沒整合性的作法，沒跟世界接軌，還在土法煉鋼，所以沒什麼改變，培育經費更多但沒有效果，2003 年 5 月我接，到 2004 年奧運退下來，花 5400 萬拿 2 金 2 銀 1 銅，很少錢但有效率，當時學者來找我要錢做研究，我說我不做研究的，我是幫運動員成功，所以還是有沒有核心價值，組織改變沒什麼用的，都在做關係。前 1 年的亞運結束了說錢不夠，還給別人 40 萬，喝個酒就給人家錢，不是憑哪個運動員需要、哪個項目是重點，政策歸政策，做歸做，可以打一堆理由，臺灣體育界浪費多少資源，最糟糕的是把國內一流人才變成三流人才，土法煉鋼、不培養品德、



不叫他們讀書，都是形式。

2003年為什麼黃志雄、朱木炎、陳詩欣開始走出來，先講究品德，沒有品德就開除，所以04年到現在，人家說是最有紀律的團隊、最有核心價值，我們不是為獎牌，我們希望讓他自己覺得我在追求卓越，然後變成所有青少年典範，所以為什麼莎拉波娃為什麼最近被取消資格，她原來是青少年的偶像，怎麼可以這麼做，又我們那時候給運動員看「重返豔陽下」，藍斯阿姆斯壯是誰把他查出來，是美國主動把阿姆斯壯摘除掉銅牌，一個國家要有這個核心價值，正直、誠實和勇氣。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

B2：關鍵人員政務副主委，我覺得沒有改變，因為再高層級你沒有正確理念也沒用，當然在效率上有差，第一，我要說服上面、公文批核，以前是可以直接做決定的，跟層級還是有關係，但這些人有沒有存在不重要，這樣講，那時候我送給同仁兩本書，《A到A+》、《執行力》，裡面只有一句話，用對人就對了，用錯人步步皆錯，A到A+，請對的人上車，再去做決定就對了，舉例說我寫毛筆字，我再怎麼練也不好，張大千隨手一揮就好了，他就有這天賦，怎麼寫就對，叫他談書法渾然天成，我談書法再多理論也講不出，人不對什麼都不對，所以組織變革先找核心價值、找對的人，今天馬政府全是敗在人，我不認為這是清廉政府，你用這些人怎麼會清廉，這單位怎麼會好。後來不是有一次打假球嗎，球迷受不了那個聯盟來找我，我當時用一句話來形容臺灣體育界，如同癌細胞擴散，從體育行政、教練、運動員都爛掉了，然後就慢慢把所有好人吃掉了，貼不貼切，組織叫做骨架子，當你全身都爛掉了，骨架子有什麼用，跟健康體質有關係，今天體育署是完全不健康的組織，你問我怎麼辦，打掉重練，但國民兩黨都一樣，都是在現有的制度下，找原來那群人去談，所以外界也不了解體育阿，因為外界也沒涉入到運動那環，都



是內部在玩。

Q：組改之後，是否有因部分人員重新配置而致內部升遷變快的情況？

B2：體委會改制為體育署，很多人在很短的時間內升了，這是很不好的現象，素質都沒準備好，視野又很偏狹，從來沒有好好培養人才，其實這是 20 多年來台灣文官系統最大的問題。

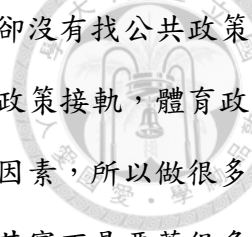
Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

B2：沒什麼改變，因為它的組織文化是小團體造成的，就體育專長，組織文化一直這樣子，我認為現在民進黨上來也是一樣，不會有什麼改變。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

B2：績效的話，如果從競技來看最好的成績還是 2004 年，全民的話只看全民運動參與率，那是政策方向的正確，壞處是，從整體看，不管是自行車也好、運動中心也好，人民參與多卻對政府績效沒有肯定，這是跟政策有關，跟組織沒關，前面講說馬政府這 8 年的政策方向是對的，自行車道全部都做了，臺灣還被選成國際中最適合的自行車道，可是為什麼人民沒感受，這應該反省。

就像活動辦再多也是一陣煙火，運動中心為什麼民眾無感，比如信義運動中心，我覺得是浪費錢，從馬英九當市長時一直犯這錯誤，這個地方是最貴的商業中心，幾乎每個大樓都有附屬的運動中心，你蓋在這做什麼，運動中心應該是給貧窮、一般大眾使用，政府的公共財應該是高成本、高風險、人民不願意去投資再做，你在這蓋運動中心就把亞歷山大搞垮了，本來有錢的人去那個地方，現在都去運動中心，等於劫貧濟富，應該是把那邊的錢拿去幫助萬華區，硬體的錢省下來可以幫很多弱勢者真正去體驗什麼是運動，完全免費都可以，現在有做到幫助身心障礙者，可是多數身心障礙在資訊不對稱的情況下，不知道可以去，怎麼幫助弱勢者才會有感，有錢人則是不省白不省，所以馬政府政策的問題在於沒有真正幫助弱勢者。



政策找行政院核定是程序，體委會裡面很多體育學者，卻沒有找公共政策學者，這是偏狹的，一方面沒跟國際接軌，一方面沒跟公共政策接軌，體育政策由體育學者制定，可是體育會牽涉到經濟、文化、公平等因素，所以做很多東西方向雖然對了，但變成浪費，譬如現在的泳起來計畫，其實不是要蓋很多游泳池，而是很多人去使用游泳池，蓋游泳池，冬天就關掉了，不如租公共游泳池讓你使用，我跟馬總統討論以社區的觀念，一村里一學校有游泳池就好，學生可以用、放學後社區可以用，補貼交通費比蓋游泳池省很多錢，他同意，但執行的主事者沒有政策觀念，沒有幫助真正弱勢者，還是組織文化、核心價值的問題，所有體育政策是不是與公共政策的意旨相符，比如幫助最大眾者、最弱勢者，再者，政府要鼓勵高成本、高風險如競技的投資，所以國訓中心的角色不是賺錢，是幫助運動員接受最高級、高成本、高風險的，回到公共政策，誰受益就由誰付費，拿了奧運金牌全國高興的社會效益，因為政府付費。

今天所有的運作，不是組織結構的問題，是文化、核心價值、公共政策制定的問題，討論組織要回到最基本的問題，我一直強調政府存在是為人民需要而存在，不能為改組而改組，政府政策應為人民需求而制定，如果無法照顧最大眾者、最弱勢者，組織如何改變也沒用，組織是因為政策決定才決定的，但現在組改不是，先決定組織再決定政策，所以我認為組改是失敗的，組織文化沒有改變，沒什麼共識，績效沒什麼展現。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

B2：像計畫核定要送教育部，但教育部的官員又對體育的工作不是很了解，所以會增加很多的成本，這是有影響的，核銷作業還好，行政效率有影響，政策溝通也有影響，最重要是隔一層，要簽到部長那邊去，質詢也是問部長不是問署長，這也有影響。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？



B2：同意，以前體委會不能直接指揮學校，有隸屬關係後，教育部可以指揮地方教育局處，這是有影響的。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

B2：我沒有看到精簡、彈性、效能，沒有精簡，人數沒減少，沒有彈性，還是一樣僵化，國訓中心還是在行政作業裡面，照道理講，我是執行長就做我要做的事情，從第一題談下來還是組織文化和核心價值，你可以對照《執行力》、《A到A+》，人不對什麼都不對，組織也不對，只是空架構。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

B2：第一，先想清楚體育署的任務、願景是什麼，再談他的建制，第二，應該是一個整合性的單位，競技應該慢慢交給國訓中心執行，全民運動應該整合各部會就文化、傳播都要做到，才有辦法產業化，是一個綜合型，類似國發會的整合角色，體育運動相關由體育署整合，國際由外交部，彩券由財政部，產業是經濟部，就業由勞動部。

組織改造牽扯到政治作用，組織不能擺脫政治角色，但關鍵還是人，而非組織，先有對的人才能有對的組織，否則就是浪費錢，空有這個架構。



受訪者：B3 中央體育行政機關主管

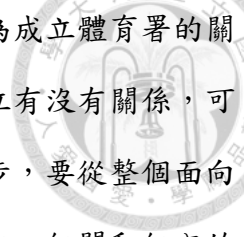
訪談時間：2016.04.01

訪談地點：教育部體育署

Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

B3：首先從國際體育發展趨勢和國際組織運作而言，因為現在運動產業及國際間的運動交流頻繁，我們確實有成立一個中央體育組織的需要。第二個層面是就我國體育發展的現況和演變過程，體育法從民國 18 年開始立法以來，還沒有成立體育司的時候，只有國民體育委員會在處理體育事務，慢慢的因為時代趨勢的需要，成立一個體育司負責，86 年掛牌成立中央二級單位的體育委員會，那時候的過程是大專體總的秘書長黃文忠跟李登輝在球敘，跟李總統說明體育發展越來越需要及國際發展趨勢等，而且我們要奪牌，需要成立一個體委會，李登輝總統就請連戰副總統於 86 年 7 月掛牌，87 年開始運作，從體育司把社會體育、國際體育移給體委會，學校體育部分獨留體育司，結果發現這運作是有問題的，體育脫離不了學校，所以 102 年就成立體育署，又把三個單位合在一起，合久必分，分久必合，跟歷史一樣的過程，所以從我國發展趨勢來看，是需要成立一個中央層級的體育行政機關，對體育來講也是優勢。

組改目的是精實、彈性、效能，效能很重要，組改目的就是要提升效能，從洛桑管理學院 IMD 的評比，我們是有退步、再進步，102 年好像第 10、今年第 9，期間有降了好幾名，從這個角度來看的話，效能有沒有提升，可以看出變成體育署成效到底好不好，就看幾個指標，例如競技成績有沒有進步，剛成立還沒碰到奧運，全民運動的人口有沒有提升，規律人口有 33.4%了，逐年有提升，設施，國民運動中心也都慢慢、普遍的發展，就整個成果跟以前

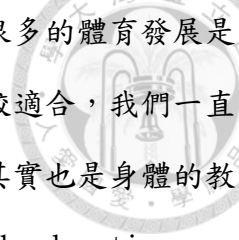


來做比較，其實這三年很短，但你可以看整個曲線，是因為成立體育署的關係，還是依照時代的脈絡發展軌跡就這樣走，跟體育署成立有沒有關係，可能要做另外的分析。其實體委會和體育署的時候都有在進步，要從整個面向看，前述是表面上的效能，還要看內部的效能，現在6個組，組間和組內的溝通協調難度相對高，人員精簡也沒有精簡、反而更多，然後中央是一個大腦，執行的手腳—縣市政府到底有沒有效率等，以前體委會在推動業務，體育署雖然在教育部之下，也在推，經費補助這兩個有沒有差別，看不出有什麼落差，我覺得如果真正要有效能，各地方政府也要成立相對應的組織，像教育處只有一個體健科在負責，健康也和體育在一起，六都裡只有臺北市、桃園有體育局，新北市、臺南、高雄是體育處而已，臺中準備要升格體育局，另外，我認為應該像以前的省教育廳，人才的養成過程是當完督學，到地方政府當局長，完了才到省教育廳當科長，在地方政府可以歷練，他們的局處長是中央（省教育廳）派的，這種機制如果能夠一條鞭，像大陸的體育總局、奧會、體總三合一，一套人馬、三塊招牌，有助於業務推動的效能。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87年成立，91年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

B3：當初是因為李登輝總統聽到體育界的聲音，成立一個專責單位行政院體育委員會，91年配合整體組改，變成體育要跟文化合在一起，也有說體育、文化、觀光要不要合在一起，很多聲音，他們在設定的過程，很多版本都不太一樣，其實體育從二級單位降成三級單位，我是不太認同，體委會要降，體育界都沒有聲音出來，就表示做得需要檢討，比如體委會的時候效能沒有做好，體育界不領情，所以改組成三級單位，大老都沒有發出聲音。

最後到101年才確定定案，如果是這幾個來講，我覺得跟教育比較好，之所以跟文化是認為體育是一種文化，也很多國家放在文化這一塊，但依照



臺灣的現況和發展，文化重點在推展文化藝術，因為我們很多的體育發展是從學校，建構在學校體育基礎之上，所以回歸到教育會比較適合，我們一直談德智體群美，體育就是學校教育的一環，體育這兩個字其實也是身體的教育，如果依照語意學的發展，是身體教育的一環，physical education。

physical education 和 sport 都是外來語，運動和體育這兩個字爭辯很久，我們那天請三個國內熟悉體育業務的人來談什麼叫體育、什麼叫運動，結果三個意見都不一樣，其實這兩個字爭議性很大，因為依照文化、各國發展趨勢不一樣而有不同解釋、看法，所以我們希望是複合字，體育運動合在一起，我覺得還是放在教育體制比較適合。

二級機關當然比較好，如果成立教育及體育部就是設司，比如說高教司、技職司、以前的體育司，當初要給我們兩個司，結果好像變得太大了，因為教育部裡面有中部辦公室，如果我們占兩個司，中辦又占兩個司，就超過八個司的規定，我們兩個司占據他們太多，而且高教司就那麼大了，技職司錢又多，教育部就有排擠效應過來，後來是成立一個署來處理，當初是有這樣考量。如果可以設司比較好，因為二級的關係，當初有談過，一個次長是體育的，是因為超過八個司、容納不下，最後意見很多元，跟青輔會、中辦就都成立署，容納不下司就用署的方式處理，變成三級機關。青輔會和體委會從二級機關降到三級機關，青年署跟體育署的署長就保留 13 到 14 職等來處理，不像國教署署長就跟一般的三級機關一樣是 13 職等，當時中辦是在教育部下，不是中央二級機關。

當初組改把體育降級，因為績效不彰、各部會膨脹，體委會 87 年才成立，因為李登輝總統的指示就成立，後來政府說部會太多要組改，體委會剛成立又看不到重要績效，而且體育界又沒有人出來出聲，你看客委會、原民會，他們就站出來說不行，種種的很多因素就卡在這邊，這是體委會為什麼會面臨裁併的原因。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由



行政院改隸為教育部)有何優缺?對我國體育發展有何影響?

B3: 由行政院二級機關改成三級機關,每個職等都下降、降一級,再來是說,我們是為整併而整併,把原來體委會的5個處,跟體育司的1個司,變成6個組,組太多了導致溝通協調上意見很多,光是為了業務劃分就開了好幾次會議,業務劃分比較容易有一些糾紛。以前體委會的時候,還有參事缺,處長做累了或不太適任的可以轉任參事,現在沒有辦法,如果不退休、走不掉就是再輪流,比較沒有彈性,人員沒有彈性的運作,首長在用人上會比較辛苦,如果有不適任的,又沒辦法有閒缺給他、不知道要調到哪裡去,這比較麻煩。

其實在教育部裡面也是一個司在負責,相同道理,在教育部下也是一個署在負責,只是署的業務量變大,比較麻煩的是很多體育決策,首長沒辦法在行政院扮演一定的發言角色,因為行政院院會參加者是部會首長,我們三級單位就沒辦法參加,發出聲音的力道會稍微弱一點,第二,跟各部會溝通協調上,相較二級機關,三級機關難度會比較高一點。效率都差不多,比較好的是我們的經費、預算,部裡面也許可以來協調、協助,在事權的統一上會比較好一點,現在學校體育、社會體育、國際體育也可以整合在一起,其實效率好不好的關鍵在於執行面,執行面很重要,如果執行面和運作面,整個sop流程、權責劃分能劃分清楚,我想應該不是問題。

Q: 請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變,相關業務是否順利接軌?

其改變對體育業務的推動有何影響?

B3: 兩個組織的文化不一樣,從86、87年後長期分開,體委會跟體育司並行已經17年了,我兩個單位都待過,以前體委會只負責體育業務,所見所聞、制度面等各方面是相較欠缺的,不像部裡面運作那麼長久,而且部裡面有好多司處在運作,制度比較健全、整個視野等各方面確實比較好。只是組織文化剛開始當然有些衝擊,比如說剛成立時,同仁說怎麼那麼多paper work,就是書面資料那麼多也是麻煩,列管案也多,以前體委會就可以列管了,現在部裡面列管就很急,書面的工作就需要做蠻多的,文化上大概有這樣一個差異,



我是建議人員應該互相去交流，這樣對組織成長比較有幫助，去部裡面交流、歷練，應該要有這樣養成過程會比較恰當。

體育署劃分為六個組，我建議四個組就好，把設施、國際裁掉，併到各組，學校、競技、全民都有設施，事權不同變成各走各路，如果組長有概念的話還好，沒有概念變成各作各的，現在就有點這種狀況，國際組也不需要，就放進四個組，留下綜規、學校、全民、競技就好。

Q: 體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員(如政務副主任委員、參事等)、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響? 改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何?

B3: 其實沒有影響，事在人為，職等下降而已，重要的是組織內人才養成的過程，如果養成過程是嚴謹的制度，像以前在臺北市政府的時候，科員要升股長、股長要升專員、專員要升科長都要去受訓，這樣對人才的養成會比較好，不要說一下升太快，我覺得最重要的是人才的養成，對業務的推動會比較有影響，員額配置的部分，我們就缺參事缺，可以讓組長先休息一下或讓他有個轉換也好，類似參事缺，也不一定叫參事缺，就非主管、高職等，如 11 職等，以前參事和處長都是 12 職等，不是主管、沒有領主管加給，但首長認為不適任、表現不好或其他因素，不能降等，至少可以讓他休息再出發，或許休息後可以更高升也不一定，如果沒有一個旋轉的空間，欠缺非主管的高階，將讓主管在用人上比較沒有彈性。另外，體育署六個組溝通協調不太好，六個組變四個組，少兩組的業務協調，溝通上比較貫徹。

組改之前體委會高職等的職缺多，組改之後，有很多人本來就 11 職等的，例如專門委員，以前是 10 到 11，現在是 9 到 10，之前他已經 11 職等合格實授了，但現在副組長才單列 10、組長 11，又像有位組長以前就 12 了，結果現在只能占 11 職等主管，或是專門委員 11 職等合格實授，接 9 到 10 的專門委員；以前專員是 7 到 9，現在專員 7 到 8、視察 8 到 9，就停滯了，多一個門檻，就像以前講師直接跳副教授、教授，後來多一個助理教授，體育署的



狀況也是這樣，變成要升科長就很難，早一點升就比較有利，整併後職等就降了。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？


B3：其實人的因素影響很大，一個組織的規劃良窳要搭配領導和一些相關的人才，如果單一個面向來看，當然組織架構完整是重要因素，但其實人的因素影響最大，每一個領導者的文化不一樣，或是每一個人的思維不一樣，也影響整體業務的推動。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

B3：有影響，以前體委會上級，行政院比較不管，現在都要配合部裡面的制度，以前體委會就可以決定是沒錯，不用送到部裡面，包括法規審查，馬上開會就ok了，但嚴謹度是不夠的，部裡面有法規委員，退來退去，不過比較嚴謹，在嚴謹過程當中效率會受影響。以前體育司，在部裡面，司長權力蠻大的，很多授權司長決定的，不太離譜的話，大概部次長都會同意的，當然一定金額還是要往上送，現在變成降一等，授權相對限縮，但整體上還ok，跟以前差不多，逐漸制度化，署長希望朝制度面去建構，部裡面的制度也比較嚴謹。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

B3：都一樣啦，其實教育部跟各地方教育局處也沒有隸屬關係，只有一個部分，就當初說學生公假的事情，一般體委會出的公文，學校比較不容易接受，體育司發的公文比較容易接受，但就說還ok，那也不是重要的因素，其實是沒有差，不管是教育部或體育署也好，跟地方政府沒有所謂直屬的隸屬關係，中央有中央的權責、地方有地方的權責；有些事務有統一性的，比如說課綱、課程，一定由部裡面統一規定，體育如我們推展的打造運動島計畫，我們給地方政府經費他就執行，如果沒給經費地方也不會執行，我認為一樣啦，都



有人在做，以前體委會這樣做 17 年，地方政府也是 ok，只是體委會著重社會體育和國際體育，體育司負責學校體育，地方政府也有負責社會體育，體育會的活動全民組有補助，競技組也是有補助學校的基層訓練站，最重要是經費、有沒有補助的問題。

Q：教育部體育署已改制 3 年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

B3：事權統一，學校體育、競技體育、社會體育和國際體育整合了，以前比較沒有連貫性，現在連貫起來了，變成國手的養成從國小、國中、高中、大學到國家隊，選訓賽輔是一條鞭來處理，制度面上整合了，但在作法上，六個組有沒有辦法同心，領導者有沒有能力把整體做很好的控管，這很重要，改制的效益我覺得整併起來是 ok，精簡沒有，六個組比以前還大，成立行政法人了，比較具有彈性，這個部分 ok，但效能部分有待時代的考驗。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

B3：要變為四個組、至少一個高階的參事缺、還要跟部裡面人才交流。參事缺沒辦法跟部裡面要，因為體育署高階沒有地方放，暫以部裡面的參事缺占體育署科員缺處理，只要一退休，員額會返回體育署科員缺，一個過渡期的作法，退休缺就還給體育署，吳參事退休就一個科員給設施組；有兩種缺，預算員額跟編制員額，我們編制員額是 125 人，因為整併的關係，組織員額給我們多，預算員額才 102 人，是以預算員額為主，用預算員額來控管、聘人，編制員額是因為以前體委會簡任太多，依規定簡任員額有多少比例，那 20 幾人缺沒辦法進用，除非說人事總處願意再給我們，要增加人要報到人事總處，根本就不同意，國訓中心有些支援人力都還在我們這邊，另外還有臨時人員 9 位、聘僱人員，人反而沒有減少。



受訪者：B4 中央體育行政機關主管

訪談時間：2016.03.31

訪談地點：教育部體育署

Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

B4：體委會 87 年成立是認為要把體育的位階拉高、重視體育，才會成立這個二級部會，那時候第一任是趙麗雲主委，連戰副總統親自掛牌，能夠成立一個位階較高的機關，對體育的發展應該是持較肯定的態度，而且當時有立法院決議未來要整合學校體育納入體委會，可是後來因為配合整個組織改造計畫，好不容易升格為二級部會又回歸到三級機關，變成教育部所屬。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於 87 年成立，91 年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

B4：應該是說部分的關鍵因素，二級和三級位階上畢竟有差，我們的活動比如說一些綜合性賽會，不僅涉及教育部體育署，也必須去做跨部會協調，例如牽涉外交部、內政部維安、內政部警政署槍砲彈藥管理條例等，有些協調必須透過部的名義，在溝通上，二級對二級對等的溝通，跟三級還要透過二級進行溝通，相較之下更耗時，而造成落差。

這之前有在討論，當時是說要設文化體育部或跟觀光部門做結合，各國的情況不一樣，有些是體育結合觀光，有些是體育結合文化，後來可能是因為我們有學校體育這個區塊，所以還是定調在教育部底下，再來就是說，在二級下設三級機關，獨立出來，像內政部警政署，或在部裡面成立司，司和署的體制不一樣，司沒有自己獨立的主計、作業，署雖然是位階是三級，但變得比較



五臟俱全，有自己的人事、主計，甚至像現在有自己的政風。如果在二級，我們當時候說要 2 個司，甚至是 3 個司，以前體委會時代總共是 5 個處，5 個處如果要濃縮成 2 個司，有一些處可能要被裁併，所以後來經過討論，就變成還是教育部底下獨立的一個的三級機關。

我覺得各有優缺點，在部裡面處於二級機關，在協調溝通上可以直接以部的名義，如果是教育部體育署，人家直覺你就是三級機關，要協調還是需要透過部會對等，而且可能還要跟部解釋、再簽到部裡，部決定後才能作業，如果是司簽上去就是次長或是部長了，目前三級機關來講，整個五臟俱全，人事、主計都有，包含預算是比較獨立的。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

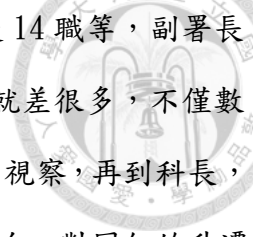
B4：我個人經歷到體委會和體育署，基本上整個業務的運作跟往昔都差不多，現在署裡把以前體育司的業務也納入，學校體育和社會體育在聯繫上比以往就近，事權比較統一，比較有連貫性、減少落差，比如說競技組的選手培訓有基層訓練站，跟學校體育就有關係，全民組體適能檢測、水域安全、山野教育和高山嚮導證也和學校體育有關，社會體育和學校體育是有關聯性的。影響比較大的是位階的差異，業務推展上沒有很大的影響。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

B4：對業務面的推動沒什麼影響，都還是持續推動，唯一是二級、三級在部分的溝通，確實有很大的落差，還有跟其他部會的溝通也比較冗長。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

B4：礙於三級機關的編制，變成要犧牲某些人的權利，必須往外機關調職，如果是二級，當然職缺多、不需要，那是因為二級跟三級的職缺差很多，像以前有



參事，現在沒有，以前是副主委，現在是副署長，副主委是 14 職等，副署長才 12 職等，處長到組長也從 12 職等變 11 職等，位階等級就差很多，不僅數量減少，位階也減少，以前專員上來就是科長，現在是專員、視察，再到科長，而且職等降下來了，以前升遷如果只要花 5 年，現在要拖更久，對同仁的升遷來講是很大的影響；會不會影響士氣、影響業務，這又牽涉到每個人的工作態度，雖然二級變三級，有些人認為既然當了公務人員，就是盡本分，對工作喜好、有使命感，還是兢兢業業的也是有，或是個人對生涯規劃的看法，例如外面有職缺、機會就往外面去升遷，或許在情緒上難免受到影響，我是覺得要看個人，整體而言應該是都還好。

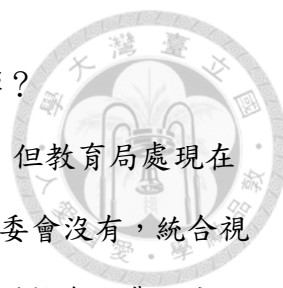
Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

6、我是認為沒有，體育司跟體委會之前分別負責學校體育跟社會體育，今天整併在一起，我剛有提到是因為這是沒辦法做切割的，比如說社會體育、競技體育都來自學生，學生幾乎是學校體育的範疇，競技的基層訓練站、千里馬計畫也都是學生，是切割不開的。

Q：當時教育部體育司為何不一起併入體委會？

B4：因為體育司牽涉到學校體育的部分蠻雜的，不過當時成立體委會，立法院有個附帶決議，說多久之內體育司要併到體委會，但後來沒有去執行，隔了幾年，反而二級的體委會沒有了，所以也被質疑，政府對體育這個區塊的重視程度，好不容易成立二級，又回歸到三級，體育也是重要外交一環，可以結交很多國際友邦人士，反而體育比較不會受到政治因素干擾，當然我們目前國際競技的成績還有提升的空間，如果政府認為可以透過體育拓展外交，或許對這方面會重視，或是體育這個區塊可以透過競技成績，讓臺灣在國際的名聲更響亮，比如說王建民，人家可能不認識臺灣，可是認識王建民，王建民來自臺灣，還有曾雅妮，或許未來透過體育運動明星，讓臺灣在國際的展現度能更突顯。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務



推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

B4：運作上還是我們直接對地方，像對體育會應該沒什麼差別，但教育局處現在可能比較能請他幫忙，因為現在有所謂的統合視導，以前體委會沒有，統合視導是教育部對部本部跟各縣市政府的一個考核機制，會牽涉到教育經費的分配，以前統合視導或許沒有體育這個區塊，現在應該納入了，所以縣市政府對體育這個區塊應會比較配合，透過考核機制去評定各縣市的成績，再牽涉到經費分配，現在併在一起，縣市政府重視程度會相對增加，我想應該是這個部分，對體育團體基本上應該不受影響。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

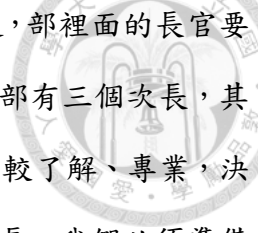
B4：這是因為有統合視導的關係，教育局處畢竟會比較重視，以前教育局裡面有設一個體健科，體健科負責學校體育、社會體育，我不曉得體育司是不是有針對縣市政府、學校體育的部分去做統合視導，現在併為教育部體育署，可能不僅體育司負責的學校體育，還有社會體育，都納入統合視導，比例或許也提高。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

B4：我覺得整個業務的推動沒有影響，還是持續推動，也在做一些創新，這是迫於政府組織改造的無奈，從二級變三級，唯一改變的是人員的升遷跟跨部會的協商不如以前，大概這兩點有落差。因為業務持續在進行，所以人員的編制應該是差不多，可是職缺就明顯有差了，二級的編制和三級的編制是不一樣的，效能上必要時還須請示部裡面，由部下達一些指令，不過也變成比較貫徹，因為統合視導，縣市政府相對配合。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

B4：業務面基本上都持續運作，不受影響，可是畢竟是一個專業單位，部裡面要充分授權讓署做一些專業的建議和推動，再者，三級機關有些要跟上級請示，



如果有需要部裡面做決策或透過部去做二級機關的橫向溝通，部裡面的長官要重視、在效率上能夠協助我們。當時成立的時候我們希望說部有三個次長，其中有一個是體育專業的，因為如果一個次長對體育的範疇比較了解、專業，決策就能更快，而且判斷上應該是更準確，如果說沒有這個次長，我們必須準備充分的資料讓上面參考，才能下達政策決定，當然現在以教育部來講，它的規模是上千億的預算，業務面涵蓋的非常廣泛，它或許認為體育一年的經費一百億都不達，在那麼小的規模裡面不需要設一個到次長的來統籌，可是以專業角度來講，透過體育可以來對外展示我們的外交，我覺得這是可以考量，而且值得去做的。

Q：體委會改制為教育部體育署對府會關係是否產生影響？

B4：有影響，立法院有分不同委員會，以前教育部和體委會都屬於教文委員會的成員，教文委員會就是對二級機關，體委會時代，立委可以直接質詢體育的主管，現在一般質詢的就是部長，除非有講到教育部體育署相關的預算、業務，才會請我們去出席或列席，其實有好有壞，第一，部長需要了解的教育政策真的太多了，像前陣子的教育綱領已經很頭痛了，還有大學的併校，這都是很大的議題，要問到三級的機會比較小，第二，預算上，以前二級的話就直接編列，現在是編列在教育部體育署，雖然是獨立的，但整體上是教育部底下的三級機關，當然有差。以我跑府會的感覺，以前二級就質詢主委，現在一定是質詢部長為主，除非像專案報告是專業的東西，或許是部長報告、部長備詢，可是專業的東西還是要由署長再跟部長做報告。

受訪者：B5 中央體育行政機關非主管

訪談時間：2016.04.13

訪談地點：教育部體育署



Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

B5：有關組改過程當中體育組織的定位，在國外的部分多數國家可能採用的是跟其他相關的，譬如觀光產業、休閒產業，結合組成一個單位，在臺灣目前運動產業，包括觀光休閒產業等還不是那麼興盛，所以說體育組織在國內的架構，還是以專業的運動作為主要功能發揮，當然還有搭配其他像產業、設施，也都是很重要的一環。在組改過程中，參與組改的人對於整個體育發展的了解是否足夠，因為足夠與不足夠都會影響他在推動組改過程當中，體育組織要如何定位的思維，當然有一些人的看法是體育組織是否應該再升級或往下降，像這所說的非二級機關的型態，這過程也是拉扯了好幾年，終究是由體委會變成體育署，也就是由二級機關變為三級機關，在國內推動體育發展的部分是蠻可惜的，再來，我們有沒有必要有一個專責的中央體育行政機關，我想這個大多數的人都會認為是非常必要，畢竟體育所代表的是整個國家發展優劣與否的關鍵，我個人也是如此認為，以體委會來說，是屬於一個體育的專業機構了，甚至如果更好的話，它能夠再往上，譬如說體育部等，屬於行政院下直接、真正的二級機關，因為體委會在當時是屬於任務型組織，也就是階段任務到了就要結束，這是比較可惜的，把體育定位在什麼地方，間接就會影響體育組織在國人的一個定位。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87年成立，91年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問

您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

B5：體委會成立之後，雖然整個體委會的運作逐漸趨於正常，對於國內體育政策的執行，也起了一些作用，但的確之後慢慢都有裁併的聲音出來，這邊提到的文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等等提案，當初在做組改的時候，都有被討論過，只是說這些東西經過討論後還是沒辦法成立或維持，相對來說比較可惜。就個人的看法來說，最應該的維持狀況是體委會還是要維持著，不應該是直接回到教育部轄下的機關，即便沒有往上成為部，也應該維持任務型的組織，就像剛說的，因為體育推動在國內的各項政策來說是占了一個關鍵的作用，其實這些看法都很好，我個人在這個部分是持贊成的意見，只是比較遺憾後來都沒有完成，如果真的可以完成，相信體育在國內的推展會比現在還要蓬勃發展，包含相關的產業、行政效率、體育的核心，也就是學校體育的推動、國際運動的參與，我想都會有正面的提升。

Q：教育部體育署也是專責的體育行政機關，為什麼覺得這樣不好？

B5：因為體育署現在屬於教育部轄下，不像當時的體委會，教育部轄下在行政流程、執行的程序過程當中，必須經過教育部裡面的一些程序或教育部長官的認可才可以，如果是體委會就不用，直接由體育專業的部分執行，因為人的不同，教育部裡面的長官對於體育的支持與否，會影響體育署的整個運作。以前體委會包含從主委都是專業的體育人士，甚至是運動選手出身，所以不會還要透過教育部這樣非體育專業的同意與否，這個是有差的。

Q：如果在教育部或文化部裡面設司呢？

B5：其實都一樣，還是要往上，經過教育部或文化部裡面長官的認可、同意，應該是說，體育人跟非體育人看體育的角度不一樣，目前專業的時代來說，體育是很專業的東西，所以應該由專業的人士來訂政策、執行比較適當，如果非體育人的話，看的角度可能不一樣，就會影響政策擬訂，包含未來的執行方向可能就不一樣。

Q：那沒辦法整合嗎？

B5：就體育專業來說，如果是體育專業推動會 100 分，非體育的併進來後，意見的整合雙方要相互尊重對方，兩相取捨只剩 50 分，只能取得一個中間的平衡點，所以推出去的績效就不如專業推到專業。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

B5：有關組織改制以後，變化比較大的是行政作業流程的部分，因為現在多了教育部這道行政流程，我個人會覺得差異比較大；組織的配置，跟體委會時代是一樣的，只是把體育司併回來而已，其他人、事、物的內容都一樣；業務的接軌部分，舉例說今天有一個公文呈到部裡面去，部裡面可能對於公文內容或性質不是很了解，往往就會有到部裡面的公文，譬如說到簡任秘書那邊，看一看覺得不妥，退回來要你再補充，有時候甚至會造成，因為簡任秘書對這個不是很了解，他的說法可能也不是那麼的清楚，退回來修正了之後再送回去，他那邊又覺得不妥，又再退回來，作業的期程就延長很多，會比體委會時代延長很多，假如以前一個案子 7 天，現在有送教育部的話要 14 天，所以在業務的流程跟接軌以及推動的部分，主要是差別在程序上，時間會拖的比較長。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

B5：這是看做不做而已，在機關員額的部分可能有少部分的人會受到影響，因為變成署的關係，一些職等的配置可能讓這個同仁不適合留在這邊，當然這種比例非常的低，職等的部分，雖然頭銜不同，但是職等有重疊。其實不管是員額或職等的減少，在整個業務推動上並沒有多大的影響，因為我們不是看職等、官銜的高與低來認人，例如說你是副組長、我是專委，我們都 10 職等，但你就是我的長官，所以業務的推動還是一樣，我想這個在其他單位應該也是如此，整個來看，並不會有很大的影響因素存在。

Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？


有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

B5：有關體委會與教育部整併前後的組織文化，因為我個人參與過體委會、整併以後也身處在當中，組織文化依我個人的感覺，不外乎就是組織中展現的一些現象，比如說人與人的磨合、人際的關係、行政模式的潛在規則的差異度，其實在體委會時代，是一個比較輕鬆工作的環境，但也不失嚴謹度，同仁之間的相處都是蠻融洽愉快的，大家也都有使命感，行政程序的默契上，譬如說公文的内容、品質，沒有像現在體育署要求的品質成分這麼高，組織整併後因為屬於教育部，部裡面有很多的規範，如公文內容的遣詞用字等，一定要盡量能夠配合部裡面所希望的情況出現。在整併前和整併後的組織文化中，雖然工作環境差別不大，但在一些人際關係的相處，畢竟現在也有部裡面的人進來，對原來的體委會可能就一些不同的想法，來到這邊會想要做一些改變，這些改變過程中，會不會跟原來體委會的人的想法有一些對抗，對抗的情況一出現的話可能對業務推動產生影響，業務當然一定可以執行的完，只是在推動的過程當中的磨合會比較多，相對的也就會影響業務推動的成效。

組織文化是否具有一致的共識，這蠻見仁見智的問題，我覺得是有慢慢整合在一起，同一個組織的型態已經慢慢在呈現，因為大家可能都彼此習慣了，組織績效在這麼多年來也逐漸的展現，任何一種型態的磨合到頭來都會有它一定的效益，只是效益展現的快與慢而已，所以基本上我蠻同意說共識慢慢取得，但效益還有需要隨著展現。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

B5：以核銷作業來說並沒有什麼影響，因為我們的核銷作業不需要再送到教育部裡面去，直接在我們這裡核銷就好，跟當時體委會核銷的作業是一樣的，主



要差別會是在，教育部本身對下屬的各機關有沒有更嚴謹的規範或是還有什麼要去執行的，或許會有這些小小的差別，如果沒有，核銷作業是沒什麼影響的；行政效率的部分，剛剛也有稍微提過一個地方，現在我們雖然是體育署，但是對民間體育團體，譬如說棒協、職棒、籃協、網協等接觸的部分，教育部是全權授權給體育署來跟協會溝通，部裡面不會特別干涉到這塊，所以對於單項協會行政推動的部分及效率的展現，跟體委會時代是差不多，唯一可能會有差異的是人的因素，人的差異會不會影響到行政效率的呈現，那又是另當別論；政策溝通的部分，有一些比較大的政策，還是要由教育部那邊做最後的核定，以棒球來說，強棒計畫，甚至是院層級的計畫，行政院來核定、教育部列管，後續推動強棒計畫，因為涵蓋得很廣，民間團體、各地方政府、學校都有，同樣的也是走以前體委會時代的模式來做接觸、交流，教育部也不會去干涉，就是列管，列管哪時候要做什麼，體育署沒做到就問為什麼沒做到，對業務影響不大，除了核銷作業、行政效率、政策溝通，也是還有一些原本就存在的事項，大概都沒什麼影響。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

B5：整併之後屬於教育部，的確可以監督地方政府推動體育業務的情況，事實上，在體委會時代，已經有這個模式，但不是屬於跟地方政府有隸屬關係。地方政府在執行國家體育政策，組織整併前有來自教育部體育司，也會有來自於體委會所賦予的工作事項，這部分重疊度並沒有特別高。這是舊有的觀念，地方政府的教育局處會認為他的上級機關應該是教育部，不會有體委會是上級機關的想法，在推的部分縣市政府會比較著重體育司下來的政策，對體委會的政策會執行，不會放在第一位，但他還是會去做，因為縣市政府的觀念就是中央只要有經費給縣市政府，他都願意去做，但對於直屬關係，就比較有一些情感因素在。整併之後，推動其實還是跟體委會時代一樣，不過縣市政府接受的不是分別來自體育司和體委會，而是整個體育署，在執行上，我

比較感覺不到跟體委會時代有什麼差別，有什麼差異性可能要過一段時間才知道，但我覺得未來應該也不會有這個情況。

現在回歸之後都屬於教育部了，雖然是教育部體育署，但還是教育部，以前地方政府教育局對體育司下來的交辦事項本來就會比較認真執行，體委會是配合著，教育部以前有體育班訪視，體委會以前有基層訓練站訪視，縣市政府就建議，以體育班訪視為主，併著基層訓練站一起，也就是基層訓練站為輔，我去體育班訪視，體育班訪視呈現一些學校球隊出去比賽的成績、訓練的東西都是基層訓練站在推的。

Q：體育班和基層訓練站這二個業務有需要合併嗎？

B5：體育班訪視這個應該要併，因為體育班的用意、目的是什麼，成立體育班是在做培養的，培養跟基層訓練站做的內容都一模一樣，浪費人力、浪費紙，用不同的計畫報不同的經費，但人、事、物都一樣。學校體育那邊本來就應該負責基層學校選手的培養，基層訓練站要過去就要組合，才可以結合體育班，我記得2年前組改後沒多久就有談過要合併，後來就沒有，沒有繼續再談下去。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

B5：體育署改制從102年至今已經滿3年，整體的行政執行部分，說精簡我看不出來有哪裡精簡，反而覺得更繁雜，精簡應該是程序、作法要精簡，但整併之後，第一個，重大的政策要通通到教育部裡面去，以前體委會不用，第二個，人的因素可以讓整個業務流程不那麼精簡，可能這個要、那個也要，可以免的他不免、不可以免的他也不免，相對就會繁雜許多，所以現在整個作業流程，一個案子簽辦期程都蠻長的，我覺得沒有達到精簡的目的；再來彈性，教育部本來就是一個沒有什麼彈性的地方，他現在輔導之後，看不出來他的彈性在哪裡，所有行政工作的執行，就像前面精簡講的，有時候可以簡化，就是不簡化，只要是不違法的情況下，事實上有些的確可以做一些調整，

但這樣下來，反而看不出有哪裡調整，行政作業的程序變得更沒有彈性；效能的部分，行政的效能不太行，面臨到這個情況，這是大部分體育署同仁都有的感覺，效能沒有以前好，因為繁雜太多，時間拉的比較長，所以並沒有達到當初組織改造所希望的目的。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

B5：體育署現在已經走了3年，磨合也慢慢在完成，希望在未來教育部能夠給體育署更大的空間，包含政策決定空間、行政執行的空間，這兩個部分其實非常重要，其他還有一些配套的，如果可以讓體育署獨立自主運作，去訂一個規範、授權依據，如果有這種調整的話，我相信在整個體育推動應該會比現在還要順暢，包含跟民間團體、縣市政府的互動，因為他們是替我們執行的，我們的效益來自他們，最主要是要給我們更大的空間，讓我們在這個專業有更多的發揮，相信這樣對國內體育的推動效率才會提高。



受訪者：B6-1、B6-2、B6-2 中央體育行政機關非主管


訪談時間：2016.04.06

訪談地點：教育部體育署

Q：請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？

B6-2：我講一下我讀體育行政，準備高考時對這題的了解，當時要合併的時候，其實經歷很多過程的討論，一開始我所知道，我們要成立的單位叫做文化體育部，是體育跟文化結合，應該是跟韓國、日本一樣，當時為什麼會有這個構想是，體育已經從教育劃分出來，不是等同於教育，雖然是教育的一部分，但最後的定位可能是，體育有社會的人、有企業文化、也帶動世界經濟，所以必須跟文化做結合，才可以往前更進一步，後來我知道文化界的人反彈，他們認為不應該結合在一起，文化體育部，排除掉體育後，全部只剩文化部的東西，討論到最後又回歸到體育是什麼，就是教育的一環，所以變成納到教育部下面，跟原本體委會的社會體育綁在一起，就成為現在教育部體育署，但我知道很多國家跟我們是不一樣的東西，是把它擴大、連結在一起。很有需要成立一個專責中央體育行政機關，我們現在變成三級機關以後，很多事情是矮化的，經費、講話的大聲度、處理方向，雖然我不知道以前體育司和體委會決策的廣面差多少，不過就我個人感覺，如果我們是一個部會跟現在三級機關會有差的，經費、決策能力度、推廣面向、可以結合的資源，三級機關當然是比較矮化。

B6-1：我原則上同意他的講法，但會變成體育署的原因，主要可能是對體育這個名詞，從以前就一直混用到現在，physical education 和 sport 的差別，一般在國外用 sport。文化體育部，因為體育本身是一種文化，所以會這樣分工，我相信在組改過程中，會有很多老一輩的學者，認為體育就是教育的一部分，可是我覺得體育不只是教育的一部分，所以才會有這些想法上的差異。那有



沒有必要去成立一個中央行政機關，我很同意他剛講的，在經費和政策的執行力會有差別，尤其當我們是三級機關的時候，上面有部，部上面還有院，層級變那麼多的時候，署有沒有辦法真正站在體育運動的部分去思考、去做決策，很有大的疑問。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87年成立，91年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

B6-2：我覺得組織的型態只是影響體育運動的一個因素，但不是關鍵因素，就像我們做了好幾年的公務員，處理公務過程或決策上面，我覺得組織不是，而是組織裡面的文化、長官的處理方式、官場的一些眉眉角角，我覺得這跟體育型態沒有多大的關係，我相信如果現在我們是文化體育部，也是面臨同樣的問題，然後我不了解這些過程，最後為什麼會變成教育部體育署，有哪些關鍵的決定因素，我覺得不是我們可以知道的。對這些方案有哪些看法，就這四個，我覺得最合適的是文化體育部，我先說為什麼覺得其他不合適，教育及體育部，我們讀過體育學原理都知道，體育是身體的活動，本身就是教育的一大環，如果我們現在把教育及體育綁在一起，要怎麼樣切割我們原本對於體育舊有的認知，還是走在原本的框框裡面，我覺得體育既然是教育一環，這個本質應該還要存在；教育及運動，運動從只是我們身體活動，變到後來衍生出生理學、心理學、力學等，往運動的方向走，展現身體的極致表現、在國外能奪到多少金牌，運動跟教育沒有多大的關係，如果單就名詞來分析的話，它沒有涵蓋教育部分，教育部就不用說了。我覺得文化體育部應該是承接第一題說的，我們要把體育的面看得更廣，現在我們專業的球隊職棒、職籃，這跟文化沒有關係嗎？球迷在旁邊吶喊是不是一種文化，那是一種體育文化，不是單純的體育事件而已，球員心思的流動、哪個球隊買球員、我們的人才到大聯盟去打球，是一種文化，不是只有體育，這種全球化的經濟流動，我會把面看廣，跟文化做結合，才會



做得更好。

B6-1：我是覺得，因為我們公務體系的組織型態已經固定是這樣子了，像我們之前讀行政學的時候，組織型態有很多種，比如說變形蟲、金字塔，現在不管叫什麼名字、在哪個部會，它的組織型態就是那樣，因為從來沒有適應過其他型態，所以也不知道其他組織型態會變成什麼樣子，所以這個部分我沒有評論。第二個部分，設文化部這些名稱，我覺得名稱一點都不重要，重要的是它的內容是什麼，像之前體委會在辦社會體育，體育司在辦學校體育，其實這兩個部會就我的理解，是完全沒有聯繫的，聯繫可能只是去開個會這樣，舉個例子來說好了，一個協會要申請補助，它可以兩邊都申請，那它到底要達成哪一邊的目標，其實它可以兩邊都去搓湯圓，所以重點是要做組織整併的時候，有沒有把所有有關體育的東西放在組織裡面去，不管它叫什麼名稱，會不會因為不同的名稱把不同的東西加進來，我覺得就體育的純粹性來講，應該還不至於，不會說叫不同名稱就不把什麼東西放進來，所以我對這些名稱比較沒有意見，不管做什麼應該都是這樣子。至於了不了解這個過程，其實這裡面有一些是政治過程，比如說誰想當什麼，這個部分就很多機密在裡面，也是聽說的比較多，所以也不好意思在這邊說。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

B6-2：改隸為教育部有何優缺，對我從事公務來說，我並不覺得我當時候如果在體委會的話，對於我實際執行，跟在教育部體育署，會有什麼差別，因為都是中央單位，統籌的東西是一樣的，就我自己業務的執行來說，我覺得沒有多大差別，只是錢比較少而已，相關單位還是要配合，二級機關和三級機關對我們承辦人來說我覺得沒有什麼特別的差別，我在執行公權力的時候同樣都是最上級的主管機關，地方政府它對二級和三級沒有什麼多大的差別，還是要配合我們，依照我們的政策規劃去執行，不過時效當然有差。

B6-3：體育業務還是聽體育署的，對承辦人來說沒什麼影響，可是對於更高一階



的人，他可能覺得你是三級，就沒那麼大了，所以有些事情比較高的人可能變得比較不理你，像全中運有主辦地方政府就不太配合，以前在教育部也不會這樣。

B6-2：我不知道這有沒有相關，像以前全中運，我們是規定用申辦機制，就是縣市政府來申請，102年變成體育署就沒有人來申請過了，變成我們去拜託地方政府，我不曉得這跟級別有沒有關係，不過經費是變多的。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

B6-1：基本上前後的業務是一樣的，因為都是學校相關業務，業務沒什麼變化，接軌上沒問題，因為自己本來就是做這個，主要的改變是層級變多了，層級變多的時候，上面的長官跟再上面的長官意見不一樣的時候，要重新走一次行政程序或做更多的協商，以前不用，我們常常在講，以前次長會授權司長去做所有有關體育司的決定，我們這邊又有組長、主秘、兩個副署長、署長，總不能什麼問題就直接跑去問署長，署長再上去又有部的主任秘書、部長，我覺得最主要的影響是這個。

B6-3：學校組有關的應該只有專任教練全部移到學校組。

B6-2：像之前討論協會的部分，學校組是收學會的文，協會的部分要回歸到全民跟競技，協會就是由其他組去處理，既然已經組織整併了，這個權責當然要劃分清楚，可是現在遇到的困難就是，譬如說，協會去跟全民組申請，可能碰壁的機率比較高，他們就知道，如果換一個方式來申請，就跟你說我現在參加的幾乎都是學生，那學校組要不要辦這個文，當然要，因為你的對象是你自己所管轄的，怎麼可能看到來文的單位是協會就不收。

B6-1：可是問題是當初一層去分工的時候，只要這個協會不是所有成員都是學生類的，比如說學生棒聯的成員都是學生，全部都是辦學生的事情，它不會辦社會的事情，像這種才是學校組的，其他協會比如說籃球協會，它就算辦學生的比賽，也是要給其他組去收，不是我們這邊收，可是到後來，他們都會各自透



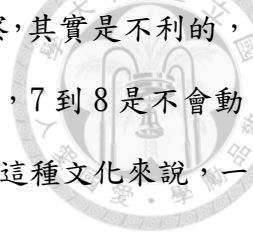
過關係去跟上面的講說，其他組可能沒錢，學校組最有錢，所以我們就要收了，所以就變成說當初做的決定都是假的，誰有能力，案子想往哪裡收就往哪收。

B6-3：就業務還不是切得很清楚。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

B6-3：我們好像全部的人都過來了。

B6-2：我覺得職等是一個很大的影響，原本在體育司，二級機關裡面的一個司，它的編制，科員、專員、科長，專員是 7 到 9，對一個承辦人來說，只要他規規矩矩，時間到了，我想就是這樣平順的往上升上去，我們現在這邊有科員、專員、視察、科長，我會感覺說每個組有平均分配這些職務、有良好升遷的制度嗎？我並不覺得，因為就我感覺我們組也蠻吃虧的，我們專員、視察就只有一個，現在這種型態對於升遷會非常的久，而且我覺得組織整併以後，如果我是長官，會有一個很難取捨的地方，我到底是要升體育司的人、還是體委會的人，因為安撫人心很重要，體育司有多少人、體委會有多少人，如果以機會公平來說的話，當然互相要考慮，誰好就升誰，可是有那麼簡單嗎？我覺得沒有，一邊有 20 個人、一邊有 80 個人，這 80 個人的聲音永遠大於這 20 個人，總是要考慮大家的感受是什麼。原本的職等處長是 12，組長是 11，很多人是降的，雖然是領 12 的薪水，可是在做 11 的工作，他們不想往外面走嗎？當然想，可是沒有位置，所以必須留在這邊，有組長甚至 12 到頂，都可以當副署長了，對於他的這種心境、感覺，對這份工作的熱情、憧憬、付出的心血，換句話說，對一個想要繼續推業務的動力會不會下降，我覺得一定會有影響，我們現在都是科員，到時後有一個專員缺，會考慮體育司和體委會的因素一定會存在，只是說怎麼去衡斷這件事情。對承辦人來說，升遷遙遙無期，因為組織整併之後前面有那麼多人在排隊，年資、人情的關係，這些可能都有些影響，員額配置我不曉得有沒有改變，至少就我們組來說，員額配置是相同的，不過以前有 2



個 7 到 9 的專員，現在一個 7 到 8 的專員和一個 8 到 9 的視察，其實是不利的，等於 7 到 8 跟 8 到 9 這兩個人是銜接的，8 到 9 這個人沒動，7 到 8 是不會動的，對我來說有沒有這麼有影響，我覺得沒有，可是對長久這種文化來說，一定會有衝擊、影響。

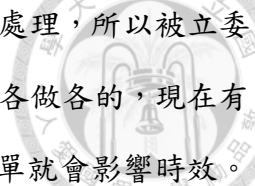
Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

B6-2：衝突會有，我舉一個最簡單的例子，像我們學校組在審申請補助案的時候，彈性空間很大，這是處理業務的文化，我覺得如果這些是對學生體育運動是有幫助的話，不要把條文看的這麼死，一樣是在做事情，在服務學生、人群，這是學校組和其他組不一樣的地方，你說其他組這樣做錯了嗎？沒有，因為他們也是依照規定在做事情。

B6-3：剛講的舉辦準則修了很多年，因為我是前手，所以知道，就說現在有很多層級，組長、主秘、副署長、署長，大家對一個案子的意見都不相同，變成承辦人就很難去執行，到底要聽誰的，對績效而言就會影響到它的運作、時程，像一個舉辦準則可以修了 3 年才通過，就是因為內部都沒有共識，以前在體育司可能半年就可以修正通過，因為司長可以決定很多事情，專家學者來討論、舉辦公聽會，循正當程序走完之後有依據，現在這邊好像有一些個人的意志在裡面，變得比較難處理，跟組織的層級節制多寡也有關係，而且以前蠻充分授權給司長去決定，次長跟部長比較不會有意見。

B6-1：對組織文化的影響，剛剛講的那些就是一種文化。

B6-3：另外，我覺得來這邊，感觸比較深的是一個案子大家會互相推來推去，就像一開始講分工協會業務的事情，以前體委會和體育司的時候，有的也是會，像當初運動教練要修巡迴教練那塊，那時候條文是寫說由體育主管機關定之，有體委會的時候，體育主管機關是體委會，不是教育部，教育部會認為這是體委會要去訂的，但那時候已經要組織整併，體委會就覺得，等到整併之後你們過來，這個業務就是學校組要處理的，所以體委會就一直說這個部分我們可以



另外解釋之類的，就又拖了一年才執行，等到我們過來才去處理，所以被立委糾正好幾次，但體委會的態度就是等到過來再辦。以前就各做各的，現在有些業務我們會覺得是他們的，他們會覺得是我們的，寫改分單就會影響時效。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

B6-2：一半一半，我認為有共識、也能展現，也認為沒有共識、不能展現，有共識的整合當然是好的，我覺得社會體育和學校體育原本就應該整合，具有銜接性，可是銜接後怎麼運作是一個很大的重點，不同意的是因為組織整併之後磨合期太長了，到現在還在磨合，而且這個磨合到底有沒有實際的效用，就像在辦專任運動教練業務，什麼業務都好處理，可是遇到人這種事情就很難處理，每個人想的東西都不一樣，組織績效就會有很大的影響。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

B6-1：我覺得體委會的人會搭我們的便車，因為體委會下面以前都沒有所謂的體育局或體育處，可是我們教育部下面有教育局或教育處，教育局或教育處裡面有很多人，可以在地方執行或貫徹我們的政策，體委會那時候也是讓教育局或教育處的體健科去幫忙他們做，但就我所知那些人覺得我不是直接隸屬於體委會，是有一點怨言的，可是自從變成教育部體育署，因為有教育部三個字在前面了，所以拜託地方政府做任何事情，我覺得有更方便。

B6-3：而且體委會時代好像沒有行政協助，我們過來他們才知道原來可以行政協助給國立學校或縣市政府辦理相關業務。

B6-2：核銷作業我覺得沒有影響，因為不管變成什麼單位核銷作業都是一樣的，是依照行政院主計總處的規劃去做；行政效率就像前面講的，三級機關要面臨的上面流程更多，一關卡一關，以前司長就可以決定的事情，現在署長不一定會決定，還要跑到部裡面；政策溝通我覺得是好的，因為學校體育跟社會體育合併了，在同一棟大樓裡，像剛講的，體育司跟體委會以前沒有有效、良好的



溝通、管道，至少現在要改分公文，還可以先問一下這個是怎麼分工，在執行上我覺得會有幫助。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

B6-1：這就上一題講的。


B6-2：有關係、有改善，像現在國際組、全民組，他們直接發文的對象都有學校了，以前體委會權管社會體育，難道跟學生沒有相關嗎，我覺得都是有相關的，只是說他們不涉及學生體育一塊，因為以前有體育司，他們就會認為這是體育司應該處理的事情，可是就最近這1、2年來說，國際組也要發文到學校，很多也是需要學校配合，全民組跟學校沒關係嗎，我覺得都有關係。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

B6-1：我覺得整個政府的組改都是假的，它只是把兩個組織合併、把兩邊的人加起來而已，像體育司和體委會合併變成體育署，青輔會變成青年署，它裡面的人都一樣，哪有組織精簡，哪裡有人變少，它有讓裡面的那些公務人員退休嗎？沒有，當然你說因為公務人員保障法的關係，可是政府組織改造強調的就是人力精簡，它精簡在哪裡，沒有精簡，所以是假的，然後有沒有彈性，政治力才會有彈性，組織改造不會比較有彈性，有沒有效能，效能反而變差，因為層級節制那麼多，不管是行政效能、政策效能，還是組織效能，我覺得都是往下走的，而且花費不少公帑去做組織整併的動作。

B6-3：改為體育署，我覺得精簡是有，至少我們可以了解體委會時代，他們到底在做些什麼事情，以前重複補助的事情現在也沒有發生了，就是說以前他可以兩個單位都申請，現在是單一窗口，就看誰去接這個業務，就像一個活動可以跟原民會申請、再跟我們申請，一樣的意思，然後效能，我覺得因為層級變多，效能並沒有變好，反而一些內部的流程變得比較複雜。

B6-2：就以前我對體委會它行政執行的效益，跟現在教育部體育署來說，我覺得



現在比較好，因為體育運動在這 2、3 年來說，有很好的成效。我覺得二級機關有一個問題是，他為政治服務的偏向度很高，三級機關沒有那麼明顯，我想這跟主事者也有關係，現在主事者我覺得他做的比以前好很多，但我覺得二級機關大部分是為政治在服務。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

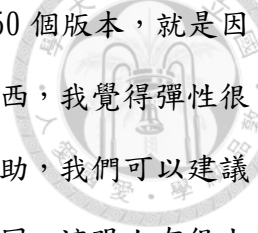
B6-1：我覺得體育署的層級應該往上，一個國家的體育主管機關應該是部會層級，原因就前面講的，它的經費、指揮監督能力、政策決策能力等，現在已經不是體育就是國力的時代，體育對國民的生理健康有沒有正相關我也不確定，可是我知道體育這個文化，它存在人類的生活中，各個國家也都很重視體育活動，畢竟體育運動從我們小時候一直到年紀大，都跟生活息息相關、是很重要的一環，當然如果你不運動的話另當別論，假如還一直在三級的話，就會有我們剛剛講的許多問題，所以希望變成部會層級，要單獨或跟別的部會合併可以再討論，可是就是要往上走。

B6-3：體育不只是侷限在體育，應該要把它做廣一點，就像先進國家對體育不是只有運動這麼單純，牽涉到的面向其實很廣，像之前大陸要推足球，也是所有的部會一起進來，不是一個單一窗口去執行，這樣做不出來，所以我蠻贊同要提升層級，這樣才有辦法去做一些橫向的溝通協調，讓整個環境變得好一點。

B6-3：應該是說國家考量的東西很多，就變成體育不是優先考量的東西。

B6-1：假如能量不大的話，那體委會弄了 10 年在二級，為什麼不趕快改，能量不大其實是人的問題。

B6-2：是否有達到精簡，我覺得沒有，效能可以認同，精簡就剛講過，層級一層卡一層，而且一人決定和多人決定，多人決定不一定好，每個人都有自己的想法，他要應對、討好的人，面向都不一樣，要顧慮的東西不見得一樣，所以精簡來說我覺得沒有，政治上的彈性非常多，因為人多彈性就多，但是彈性多對我們有沒有很好的業務幫助，我覺得不置可否，比如我覺得不可以，到上一層



就不行、要換了，例如某個法規命令修了多年，至少有4、50個版本，就是因為每一個人講的都不一樣，每個人講一句話，就要改很多東西，我覺得彈性很多，大家都發表高見，這些高見對業務單位不一定有實際幫助，我們可以建議的都建議過了，也分析給他聽了，只是這些分析他能不能認同，這跟人有很大的關係，彈性這麼多、聲音這麼多，歷經4、50個版本，我們簡報過10幾次，我相信如果還在體育司，就像以前一樣，大概一個月就結束了，公聽會開一開、修一修，司長決定就出去了，沒有那麼多聲音，而且這個法規命令涉及學生，跟社會體育有很大的關係嗎？現在討論都是銜接的問題，學校體育跟社會體育掛勾在一起，很多民間團體都會覺得就是要銜接，銜接對於我們學生賽會來說是好事嗎，我覺得不一定，培養的這些人以後真的是國家隊嗎？學生選手都到國家隊嗎？其宗旨是什麼？我不置可否說現在國家隊可能很多出去的都是學生身分，但我覺得要想清楚你的政治理念是什麼，要銜接的目標是什麼，不是大家講要銜接青奧、要銜接亞運，每個人講一個，我們就要研究那個賽會運動種類是什麼，可不可以銜接、哪些可以銜接，講的都不一樣，而且為什麼講不一樣，是因為他們不敢做決定，有太多包袱，要面對的人太多了。未來如何調整或改善，像小英講的，在行政院成立一個體育委員會，如果可成，成的內容對我們組織的行政效率是有幫助的，能夠統籌體育事務，讓我們朝更有利的方向去執行，幫我們去協調其他部會，我覺得很好，它是一個任務編組的組織，不是一個常設性的，不是真的有人事、或去控管預算，而是有人幫忙溝通協調，像政務委員那樣就很好，假如只是把層級變多、安插人進去，那就不用了，或幫協會向體育署施壓，那就是走回頭路，而且會比回頭路還慘。就像可能訂了2年的準則，終於要送到院的層級給委員會看的時候，結果有個協會跟他講我什麼要加進去、為什麼這個沒有，就全部重來，不是加運動種類那麼簡單，要加這個運動種類，要想為什麼可以納進規定，寫原因要思考很多東西，因為一改不是只有一條改，很多條要配合著改，所以那個單位可以協調，而不是下指導棋。

像身心障礙的學生，現在教育部自己內部的單位，如學特司、藝教司、國教署，他們能配合嗎？我們很希望他們可以配合，就像體育司和體委會，明明都是處理體育業務，為什麼沒有交集，你願意多做一份事情嗎？如果要整合，從體育署先做起。





受訪者：C1 立法委員

訪談時間：2016.03.31

訪談地點：中華奧會

Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

C1：現在是在教育部底下設署，過去是體委會，等於是中央二級和三級的差異，臺灣現在有沒有成立一個專責體育行政機關的必要，以長遠的角度，當然是有，但問題在臺灣現在整體的體育發展，能否有足夠規模去成立一個獨立的行政機關。過去體委會草創時期就面臨一個很大的挑戰，很多業務在體育司時代就外包給體總、奧會，他的功能性不強，資源也有限，因為都外包出去了。我記得我在 11、2 年前進到立法院的時候，體育司的經費不過 3 億多，一個單位 3 億多，很多的錢都是外包出去，後來體委會成立就面臨一個問題，如果還是持續外包的話，成立體委會的必要性在哪裡，我的單位、資源就這樣，當沒辦法把資源做大，成立獨立的區塊就會面臨挑戰，就像各部會，若要成立一個部，經費大概會維持在 150 億到 200 億以上，現在最少預算的文化部也還有 160 億，我們在教育委員會也一直認為文化部 160 億還是不夠，希望能再追加到 200 億、300 億，也就是規模性、絕對必要性的問題，所以我記得從體育司變體委會的時候，也面臨把所有業務都收回來，我自己來做、不外包，將弱化體總跟奧會功能性的問題，但也不能所有東西都是公部門做，一定要委外由民間部分來參與才能夠活絡，而且有很多在法律上沒有彈性的，到民間相對彈性變大。我是覺得如果規模擴大，要成立部都有可能，但臺灣現在 2300 萬人，它整個體育運動的產業乃至於影響到經濟層面，目前還沒有非常顯著清楚的模式產生，大家都知道運動重要，也覺得運動會帶來健康，健康會影響健保，但似乎沒有一個非常客觀或很具體的整體連結，例如體育



產業蓬不蓬勃、企業贊助體育等，臺灣相對還是沙漠地帶，如果跟歐美比，還是相對辛苦，如果在社會企業還沒那麼肯定、認同運動這個產業的時候，經濟規模就不會變大，因為沒有民間參與，只是公部門一直投錢，我們畢竟不像集權國家或中國大陸，會一直不斷投錢下去，這是目前面臨的問題，所以有沒有設立的必要性，就長遠的角度思考臺灣的體育未來，當然是有必要，優點是它會做未來的準備，有更多的資源，因為要成立一個獨立單位，要完備相關法令、專業人才、員額、經費等，就會逐步往上走，這對整體發展是正向的，缺點是短期性就面臨很大的挑戰，當規模還不大的時候，能夠撐起獨立單位的相關運作嗎，這個問題很容易被挑戰。

其實在裁併的過程有幾個可能性，運動結合觀光、運動和文化做連結都有人在講，有些國家是跟文化做結合，像韓國、日本是這種模式，文化體育部，類似這樣的概念，另外一個就是很一般的，本來就在教育體系，改為教育體育部，大概就這3種型態，改成合併的立場跟態度我支不支持，基本上沒有所謂絕對支持或絕對反對，我一直以怎樣讓體育的推動越順利越好為原則，行政院過去成立體委會的時候總覺得卡卡的，老實說，就體委會到各個學校組織去，似乎不是學校重視的單位，會有這樣的問題，所以才會思考說是不是併到教育部的，因為教育部直接管地方政府、地方政府直接管學校，在落實上比較容易變成是一條鞭的概念，而能貫徹執行的指令，最後定案併在教育部，變成是中央三級單位，在署的整體員額、經費不變的狀況下，勉為其難讓體育界接受，就說base 還是這麼大，員額不減、錢也不減，當然職等有幾個是往下走，大致上以不變的狀況下併到教育部，併到教育部有些人的想法是併過來後跟學校的配合上相對更緊密，畢竟所有選手都在學校，從國小、國中、高中到大學，尤其是頂尖的部分，社會人士有，但比例不高，臺灣現在的型態是這樣，所以併到教育部有其合理性，是贊成或反對，我沒有既定立場，只要這組織運作的順暢，就是一個好的運作模式，以目前來講，已經過了3年，好壞大家各自會去打分數。如果還是體委會，還是會面臨它的重



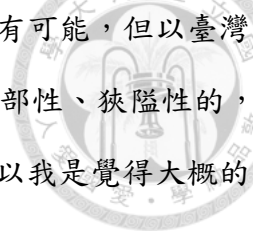
要性、規模性在哪裡、能否對整個國家社會產生影響等問題，所以多數學者專家是認為它併到教育部可能對整體運作來講是利大於弊，最後多數人也支持併到教育部。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於 87 年成立，91 年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

C1：那時候有考慮是不是給我們 2 到 3 個司，就我的了解是不希望朝那個方向，他們希望可以獨立運作，因為認為署長可以直接做決定的機率是高的，只要是他的範圍、專業裡面，可以直接做決定，如果我是司長的話，相對要經過層層關卡，畢竟體育還是有專業性，希望是由專業人士來帶領，在運作上比較容易達成一條鞭的概念，所以我在立法院質詢的時候也要求，如果要合併，成立署的話，建議必須有一個次長是來自體育的，如果是司的話，最起碼要給 3 個司，我覺得 2 個司太少，最後是定位為署，署長由何署長來勝任，我還是強調這個組織大或不大要看整個經濟規模，這個署運作的成效、績效、彈性，是不是能比以前更好，你說一定要多大我覺得也不完全，大要有用，不然也很難撐起它的規模。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

C1：缺點大概是被降級，很多人會說政府不重視體育等，另外，我看部分職等是往下走，我覺得一般民眾其實不太在意你是署長、處長或司長，或許很多人會對這很 care，我覺得能做事情比較重要，站在民眾的角度，其實組長、司長、次長、部長來，對他們來講沒有太大感受，他們覺得來是要解決問題比較重要，體育界的話，運動選手和教練好像也不會在意是組長來、處長來，只希望訓練過程的問題你要幫我解決，我想問題是在這裡，為了那 10 幾個人的面子或位置，我覺得不是那麼關鍵，以選手、教練為主體看這個事情，就會覺得這沒那



麼重要，對整個組織運作或許重要，或許人才就不往這來也有可能，但以臺灣體育的狀況，好的人才不容易來到這裡，因為這本來就是局部性、狹隘性的，體育的人大概就是這一塊，不同領域的要進來不太可能，所以我是覺得大概的影響會在於行政頭銜、職稱拉，運作就見仁見智。

變成署預算沒減少、人事沒減少，這5年我們運動發展基金越來越穩定，每年有10幾、20億累積起來，以過去的預算規模跟現在來講，現在好很多，我那時候剛進立法院的時候，體育司3億，體委會25.6億，加起來total不過30億左右，到現階段本預算都4、50億，加上運動基金大概也有70億上下，現在的規模大概是過去的好幾倍，所以我覺得對整體的預算和運作的模式影響有限。

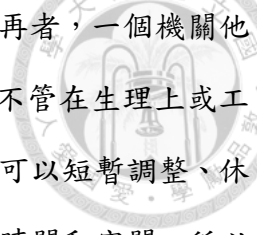
Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？

其改變對體育業務的推動有何影響？

C1：這是比較細部的問題了，基本上我對於內部整體的運作不是那麼清楚，但就過去幾年體育署的兩大主軸，全民和競技，全民推廣大家運動、競技比賽實力的成績來講的話，這幾年最好的是2004年奧運，之後要拿金牌不容易，這是臺灣的現況，推廣全民的部分應該是漸入佳境，運動人口持續提升，這是很明顯，包括像自行車道的興建、路跑的舉辦，現在的體育風氣比以前來講好很多，競技這種東西就很難說，有時候要靠天時地利人和，就臺灣的困境是，還是維持在幾個項目是強項，以前弱的現在沒有比較好，甚至更差，以前強的現在面臨更多的挑戰，又不容易像以前那麼強，因為各國都重視了，所以我認為在運作上還有很多努力空間。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

C1：一些職位如果稍微少了點，他的彈性當然變差一點，也就是有些職位或許本來是政務的，可以延攬一些人才進來，現在沒有的話，變成所有東西可能都要



由內部去做挑選，沒辦法去對外攬才，人才會有一些遺憾，再者，一個機關他的職位相對多元的話，能放不同的人或適度去調整，當某些不管在生理上或工作上遇到一些瓶頸，可能需要充充電，有些職務就變成讓他可以短暫調整、休息的空間，例如參事，但這個空間減少就會少了一些緩衝的時間和空間，所以我覺得職位多相對有較大的彈性空間，如果回到以教練和選手角度來講，對他們來講根本不重要，但以機關長遠發展的話，職稱降低、職位減少，對運作上當然有影響，一個單位多了一個人進來幫忙總是好，對長遠整體的體育規劃發展絕對有影響，是彈性不過並非關鍵，就像國訓中心法人化一樣，為什麼要讓他法人化，就是不要框在那裡，還是公務單位的概念，公務單位很制式，運動選手聘任、教練聘任是需要彈性的，但他又不能完全沒有政府的監督，就像運動基金也是有彈性的，一樣的概念。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

C1：我同意，我想這就大概呼應我前面說的，組織運作重要的是他的績效，而不在於 base 或大或小、頭銜等，畢竟站在一般民眾、體育發展的角度，他們不太在意這些東西，當然大有大的好處，人才容易進來，但也容易造成一些困擾，例如指揮上會相對辛苦，小則有他的彈性，但也同時面臨他的預算、規模不夠大的話，是不是能夠支撐未來運動和經濟的整體發展等挑戰，所以我覺得臺灣現在的條件要定位在哪裡是很重要的，如果現在成立體育部，你的運動規模、經濟規模夠嗎？人才在哪裡、體育人才進不進的來，都是問題，這都是要長期去思考的問題，不是說成立部就好了，第二，現在執行的預算不過 4、50 億而已，如果突然加 100 億我要做什麼，這都要有科目、規劃、計畫，能不能執行都是問題，我的意思還是回到本質，這個單位的運作績效能不能達到大家的期待，這是關鍵，至於他的大小、職稱、人的多寡，我覺得不是主要，但如果以長遠的發展來看，當然預算多一點、單位大一點、人才多一點，整個組織相對較有未來性。



Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

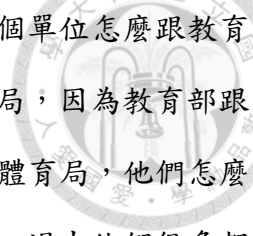
C1：組織文化一開始一定會有磨合期，像我們體育有師大幫、文化幫、輔大幫，有不同的體系，那不是壞事，一開始因為彼此不認識或以前的運作模式不同，一定需要磨合期，但我覺得行政單位不是增就是減，必然會做一些組織改造，所以你本來就要去適應，這沒什麼好說的，影響是逐步、有限的，因為每個人都要適應新的環境、工作，總不能永遠抱持舊思維去挑戰新的環境。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

C1：對民間體育團體我覺得型態不會差太多，因為民間團體大概就是跟他們爭取經費，以前送體委會，現在送體育署，型態上沒有改變太多，當你送到部裡面，他就會自己分出去了。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

C1：我們長期在地方基層經營服務確實有這樣的感覺，學校會認為體委會跟他們比較沒有直接關係，所以體委會的文到學校，重視的程度會比較弱一點，如果是部裡面發的，比較有直接性，學校配合的程度會比較高，畢竟教育部是一個很大的主體，權限也大，又是他們體系的，因為教育部下去教育局，教育局就盯學校，在執行上，他們比較容易接受、配合度高，體委會的文，學校就相對沒那麼積極，跟幾個校長、學務、總務長私底下互動，了解到因為局對他們第一線的監督，而對局的事項更投入，如果部裡面交待下來到局，局又能夠督促地方去做的話，效益會比體委會高，因為過去體委會是直接對學校，沒有到教育局這個區塊，少了一個直接窗口的概念，而且局裡面跟各學校的校長是互動最多的，校長常常要到議會備詢，所以他們的互動是最直接的，體委會就少了這層關係，運作的效果就會差一點。教育部到教育局的直接影響優於過去體委會直接給學校的影響，我的感受是如此。



現在成立體育局，跟教育局來說是平行單位，至於這兩個單位怎麼跟教育部對口，應該兩個單位都有，但最直接、長期應該還是教育局，因為教育部跟教育局就像父親跟小孩同一直系的感覺，現在突然多了一個體育局，他們怎麼互動，可能還要再觀察，談到體育局，就像剛講的組織概念，過去他們很多都是教育局體育處，現在獨立升為體育局，整體來講是好的，因為做未來體育發展的準備，也表達市長跟市政府對體育發展的決心，因為成立一個局處是不容易的。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

C1：精簡，我想多數是認為單位和人數也不見得變少，反而還變多了，有沒有達到人數的控管，我覺得應該沒有，效能，應該比以前來的好，密切度更高，還是回到單位執行的效能好不好，效能好不好取決於學校跟你的互動和後續推動執行的狀況，因為一個政策下去，要有人來做後續的執行，如果接的窗口沒有很努力去執行工作的話，就會有落差，依此來看的話，體委會和教育部來說，教育部體育署的落實性會高，績效照理說應該會比體委會好；彈性，畢竟體育署是行政單位，還是受限於行政法規相關的規範，不容易有多大的彈性，所以從2000年到現階段，我們成立蠻多法人，像中正文化中心，藝文人士很難用公務人員相關敘薪給予，藝術家、文化表演者的薪水一個月3萬、5萬誰要來，就像聘一個頂尖的教練3萬、5萬臺幣他要來嗎，當然不可能，國外的行情1萬美金、核臺幣35萬起跳，過去臺灣就我的了解最高是4000塊美金，而且是奧運金牌教練才有4000塊，4000塊怎麼請到頂尖的教練，所以就是要有彈性，如果在公務體系是不可能的，多少就多少，一翻兩瞪眼的東西，不可能給你30萬、50萬，所以就成立很多法人單位，但這也會讓人詬病，因為這樣就會資源分散、成立更多的單位出來，以政治的角度，很多人會覺得你會去綁樁、顧樁腳，讓一些你的人去接這些財團法人，用公家資源去養他們，做一些可能比較政治意識形態的工作都有可能，見仁見智，基本上如果要有彈性就要往法




人化的方向去走，但法人化如何去監督，預算的執行、人事相關的問題，是法人化一個很重要的關鍵。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

C1：我覺得在運作上，目前比以前好，如果以體育的發展，朝向部會的規劃這是我們可以努力的，但我們能做什麼、內容在哪裡、怎麼把規模做大，都要思考，像很多人說文化體育部，體育的名字要出來，但有沒有出來我覺得是其次，更在意的是規模性，現在的大概是 50 億到 70 億左右，臺灣整體的體育環境撐到 100 億，甚至 150 億到 200 億的話，要做什麼，現在的推動除了全民和競技之外，我們還要著墨哪些，不然就是要增辦許多國際賽會，它的預算會隨之膨脹，但國際賽會畢竟就是一次，也不是每一年都在增辦，如果你有這樣的決心，能持續增辦國際賽會，也不是問題，就看國家的重視程度，因為你增辦一個國際賽會，最起碼幾百億在花，就像我們的世大運要花 2、300 億，透過增辦國際賽會來增加自己的能見度和能力。這個 base 變大，體育部會的人力、專業慢慢進來，甚至法規、建築等單位慢慢整合出來，現在我覺得 OK，但長遠來講，體育署的規模性我還是覺得不夠，要逐漸去發展其他部分。

Q：教育部下設 3 司會不會比現在好，抑或像英國結合相關單位成立？

C1：這樣教育部就 10 幾司，法規上會面臨限制，再來說是不是跟其他部會合併，因為體育未來會逐漸有廣播、行銷、文化等元素進來，讓體育更具張力，這要看體育的定位在哪裡，如果跟觀光做結合，現在觀光不是一個部，層級又往下走了，如果未來要成立一個部好了，可能文化的、觀光的、媒體傳播的分別要拿一些過來，base 才大，甚至衛福部健康的，這樣就大概有 6、7 個司，全民和競技變成是其中之一；另外一種是跟別人結合，不是跟教育部，最好就是文化部，因為文化部現在的 base 也不夠大，他在思考要大一點，假設文化體育部可以成行當然很好，體育納進去，現在文化部 5、6 個司，再加 2、3 個司，但又卡在體育人還是會有本位主義，部長是要文化人還是體育人，如果說部長



是文化人，政次是一個體育人，這3個司長是體育人，其他是文化人，各司其職，這個方向是未來可以考慮的，當然有人說直接成立一個體育部，但4、50億的經濟規模怎麼成立一個部，一個部最起碼要200億、300億、500億，像教育部一個國教署，一年預算就5、600億，現在自己要成立一個部，規模卻只有100億不到，會被挑戰，所以我說3個方向，一是維持現狀，也不是什麼壞事，二是因應未來整體需求，跟文化部合併，成立2-3個司，政次可以是體育人，三是單獨成立部，條件就是規模要夠大，必須結合你所需要的相關東西，文化要哪一些、觀光要哪一些、醫療要哪一些、健康營造要哪一些，整合起來才具規模，部裡面至少150-200億，就符合現在先進國家的趨勢，規模就出來了。



受訪者：D1 地方政府主管（前教育部體育司主管）

訪談時間：2016.04.07

訪談地點：地方政府辦公室

Q：請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？

D1：我想第一個問題應該是定位，剛剛在前言有提到，86年7月16日成立，剛好我在教育部體育司工作，也直接負責這個業務，我有兩個面向的回饋，第一個部分，當時為什麼要成立體委會，我們可以解釋說政府對於臺灣體育運動推展的重視，也有很多的立委支持這樣的作法，在86年就來成立，問題是為什麼成立了將近15年左右的光景，在組織在整併、瘦身的過程當中，還是希望能夠回歸到教育的體系，這是一個很有趣的問題，為什麼10幾年前成立二級的部會，10幾年後又轉變成三級機關，第二個部分，中央政府在102年把二級機關縮成三級，臺北市在101年9月成立體育局，一個中央的組織正在縮編，地方的組織卻在逐漸壯大當中，特別是在前不久，整個大選完之後，也可以發現桃園市政府已經在去年的4月1日成立全臺灣第二個體育局，就我所了解，新北市也曾經提案，要成立體育局，臺中市也是這樣的概念，換言之，在六都的現況下，大家慢慢覺得體育運動的業務量已經增加非常多，現在體育運動的發展不是只有我們常講的全民、競技，大家對運動產業的重視，署裡面有產業科，我們局裡面也有一個產業科，全臺灣未來有32座的運動中心，還有你剛剛進來的時候，發現我們的網球場營運了沒有，那是海碩標到的，不是市府自營的，國際對於運動發展日新的重視等，業務量跟往昔已經差異非常大，我們的編制126、滿編也126，甚至比中央來的多，這個業務量，還有現在的發展，還可以under在教育體系嗎？就看政府怎麼樣去看待，還有地方政府的態度，第一個問題我要表達的是這樣的面向。

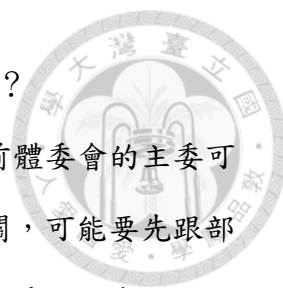
Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87

年成立，91 年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

D1：這案子我曾經經歷過，在組織整併的過程當中，當然是涉及到行政院研考會對整個組織整併的思維，剛已經提到過，臺灣目前運動的發展跟 1、20 年前成立體委會的時代，業務量不可同日而語，署裡面應該扮演什麼樣的角色，未來要不要比照其他國家，有些是單獨成部，有些是整併的，就看政府的思維，尤其我們臺北市又要辦世界大學運動會，希望帶動臺灣對運動發展不同的思考。

我覺得組織型態並不是最重要的關鍵因素，是主政者有沒有重視這個區塊，如果重視就會在人力、物力（經費）投入，比如說現在我們可能要用 170 億左右來辦好世大運，全臺灣從來沒有一個年代能來重視這樣的賽會、投注這麼多的場館，這對臺灣運動的發展非常的重要，現在政策都已經明朗了，最後在教育部設一個三級單位署，所以現在教育部有三個署，體育署、青年署、國教署，這個部分已經確定，短期間要改的空間不大，但我覺得一個組織二級跟三級並不是那麼重要，還是要看國家的態度，還有未來教育部部長對這個單位的重視程度，最重要還是署裡面能不能做出一些績效，讓民眾感受到臺灣有一個體育署照顧國民的健康，甚至現在運動的發展對腦力的延緩、開發，運動改造大腦，運動科學的等實證研究很清楚了，孩子的體適能越好，他的課業越正向發展，目前的認知神經科學、洪蘭老師他們那邊很多的報告，毋庸置疑，所以贊成或反對並不是我的重點，現成的單位是署，是不是六都趕快有一些局的概念，把它升格，讓我們的觸角更多，否則體育署下面只有一個國家訓練中心，跟所屬還是差太大，未來怎麼樣跟地方有更緊密的結合，我覺得非常重要，不能中央對中央的，地方沒有連接，這個區塊是我觀察到現在署裡跟地方的連結。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由

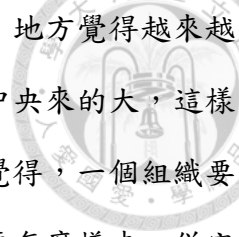


行政院改隸為教育部)有何優缺?對我國體育發展有何影響?

D1: 從組織行為學, 很明顯組織的設計, 一個是二級機關, 以前體委會的主委可以參加行政院院會、涉及跨部會可以提案, 現在在三級機關, 可能要先跟部長反應, 部長覺得很重要才能夠往上, 這是行政組織運作, 重點不在於二級跟三級, 在於整個行政院或部會對運動的重視到哪裡, 舉個例, 今年8月有奧運會, 現在體育署不都在關心奧運會的成績, 如同我們明年世大運比較成績, 那叫做競技, 然後我們更在乎的是, 臺灣的運動產業的產值如果很高, 政府敢不重視嗎, 如果今天民眾對職棒的殷切期盼, 第五隊、第六隊在哪裡、我們的球場要不要好一點, 甚至現在很多民眾說大巨蛋到底要不要蓋, 大巨蛋的設計原本就不是為了世大運開幕, 是要辦職棒賽用的, 這個部分我覺得還是要回歸到政府本身對運動的定位是什麼, 就如同我們為什麼要成立體育局, 有一個概念是說要辦世大運, 這是一個原因沒有錯, 如果這種邏輯沒有改變, 是不是辦完世大運, 這個組織就沒有了, 當然不是, 是因為臺北市的市民需要一個運動的專責單位, 來幫他們辦一些活動、做一些設計, 運動中心做好, 讓運動有便捷性, 場館整合好, 讓他們有健康的身體, 這個城市有活力, 才是我們這個組織存在的目的, 所以我們現在辦很多活動, 像路跑就不用講了, 這個城市有活力不就是我們存在的價值嗎! 組織運作回歸誰, 我不認為是最重要的, 是當下我們要做出什麼樣的成效, 民眾認同, 不然那都是空的、假的。

Q: 請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變, 相關業務是否順利接軌? 其改變對體育業務的推動有何影響?

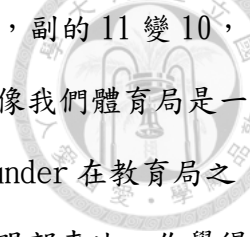
D1: 今天體委會原來是二級機關, 要變成三級機關, 原單位會束手就擒嗎, 一定會透過很多立委, 當然這是國家的政策, 包括組改已經這麼多年了, 到現在還沒全部完成, 比如最近東北角遠洋的郵輪, 沒有一個海洋事務委員會來統籌這個事務, 光這個案件, 院長昨天又去看了第四次, 這個部分被整併的單位當然不願意, 可是如果從國家的發展來看需不需要, 當然這個部分已經做



了，但像我剛講的，哪有中央現在在限縮自己權力的時候，地方覺得越來越重要，以前體育是一個處，現在我們光一個局的編制就比中央來的大，這樣重不重要，包括現在民眾的需求越來越多，這個部分我是覺得，一個組織要被收起來，過程當然不會順利，重點是國家的政策，到底要怎麼樣走，併完之後有沒有做出一些績效。哪一天體育署會不會再被升格，變成運動部或運動發展部，我不知道，這要看國家有沒有重視他的組織，這部分只是剛完成而已，就如同新政府上來，她不是覺得長照很重要，所以要在衛福部下面成立長照局，單一的業務就成立局，為了國民的健康或要變成一個運動強國，要不要再走原來的設計，我沒有特別的意見，但我覺得現在有績效比較有發言權，不要在乎過程當中，事實就是這樣，我們怎樣去把分內的工作做好。所以像署，原來的人沒有減少，至多把教育部體育司變成學校體育組，完整的建構，未來名稱不重要，如果業務量很大，中央或部裡面要不要再給員額，我覺得這是可以努力的方向，因為現在部會都是有總量管制，我們市政府也是，最近又給我們大概 7 到 8 個處理場館的人力，雖然業務量越來越多，但是同仁做得蠻快樂的，從工作當中有成就感。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

D1：這個問題是從 2、3、4 題衍生的，原來的主委是政務官，有兩個政務副主委，現在署長在教育部體育署的組織規程裡面是比較特殊，因為是從二級機關改成三級，精神則是常任文官，所以你看何署長去接的時候是高教司司長，比照 13 到 14 職等，而且現在署長有一個任用的條件，就是具有大學教授資格者也可以，這部分就是考量體委會從二級變成三級，在立法院審查的時候，有點說特別給你考量，否則按照臺灣文官的設計，署長就是 13 而已，只有何署長他們可以到 14，像現在警政署的署長是警政監一樣，因為是二級過來，所以署長介於二級到三級，等於是常任次長的概念，這個部分的設計是這樣。



政務官之外，體委會時代的處長是 12、現在組長是 11，副的 11 變 10，專門委員單列 10 變成 9 到 10，對人的招募就有影響，比如像我們體育局是一級機關，跟二級機關的人就有差，以前在新北，體育處被 under 在教育局之下，處長只到 11 而已，很多的人才招攬不到，如果是署，跟部來比，你覺得比較好的人才會往哪裡，人往高處爬，臺灣六都現象，比較好的公務人員都往哪裡，六都，要 promotion，現在有這個組織編制我們就比較容易找到好的或優質的，因為肯拼，這邊也比較年輕，只要肯付出，相對有機會，都是相對性的問題，組織就是年輕人感覺他在這邊拼有機會，不然別人也會想說那我回家鄉就好，年輕人怎麼樣給他有一個生涯的規劃，我還蠻在乎的。

Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

D1：第二部分就是我前面幾題都在回答的，一個組織的文化才是關鍵，我當然認同，問題是原來體委會的人跟教育司體育司的怎樣融合，甚至怎麼對組織的文化產生共識，所以回歸到第一部分，組織文化怎麼不會有影響。

教育部是一個大部，體委會是後面才生出來的，屬於新生兒，這部分有沒有衝擊，當然有，現在全臺灣教育部體育司出來，沒有到之前的體委會或現在體育署服務的，就剩下我，我在旁邊，也許旁觀者清，現在在體育署有些也都是我的學生、長官、同仁，併當然是希望能夠正向發展，把績效做出來，以前沒有學校體育，所以體委會和體育司會隔空喊話，現在已經把學校體育整併在一起，反而是署裡面怎麼跟部合作很重要，推體育課程，不用跟國教署合作嗎，課程、十二年課綱不是他們規定的嗎，體育課幾節、健康促進怎麼弄、在地方有輔導團，這都是要努力的，因為剛好現在的主政者是從部裡面來，我猜關係不會太差，如果跟部裡面一點淵源都沒有，我說實在的，誰理你阿，現在臺灣的組織難就難在橫向聯繫，我們辦世大運也是，工務局、



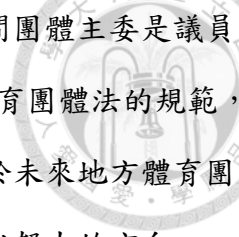
捷運局也幫我們做工程、衛生局要做醫療，資訊局要做 IT，民政很多社區、里長沒幫忙怎麼可能，所以我覺得這個部分一定會有影響。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

D1：這還是回歸到前面幾題，看體育署的重視程度，如果體育署重視、做的有績效，然後地方覺得你有幫忙他，他隸屬的心態當然就比較強，理論上應該是有正增強的作用，為什麼，以前沒有體育司，現在學校體育的部分已經納進來了，學校、全民、競技、場館、產業、規劃都有了，當然這個部分還是要看主政者，比如說今天跟明天就在臺東辦半年一期的行政研討會，這以前都是體育司自己辦學校體育的，其他體委會自己另外辦，現在可以整併在一起。就像現在體育局就獨缺學校體育，學校體育還是放在教育局下面，這是兩難的困境，有人說競技的部分要回歸到體育局，比如說全中運、聯賽、體育班、運動教練，這不是都跟競技有關嗎，可是在學校裡面還有一大塊叫課程、社團，課程、社團是在原來的學校體育做處理，如果把學校體育納來這邊，原來的部分就剩下課程，所以我們本來也希望能把教育局的學校體育納過來，不過現在要辦世大運，教育局感覺上沒有說一定要放，這個我沒有特別意見，因為把世大運納進入，同仁已經忙得不可開交、自顧不暇，這個部分大陸也一樣，體教分離，他們體育局歸體育局、教育局歸教育局，跟我們比較像，他們在學校的部分是歸在教育體系，因為體育課還是要回歸到學校，問題是我們現在把體育班競技、運動教練放在學校，不然理論上應該是在競技組，你沒感覺基層訓練站和體育班都同一批、重疊性很高，然後領兩份補助，現成的概況，體制要不要改，我沒有特別意見，現在合併至少內部可以整合。

Q：像打造運動島以前是體委會直接對縣市體育會，現在變成透過縣市政府再撥給縣市體育會，這跟組改有關係嗎？

D1：打造運動島體育會核銷的問題亂七八糟、錢亂花，這跟改制沒關係，現在審計系統已經慢慢鬆綁，問題是鬆綁的時候，有些地方民間團體的制度沒有很



好，錢亂花、沒有核銷，造成一堆爛帳，然後很多地方民間團體主委是議員或立委兼的，會去跟官員施壓等，所以這涉及到要不要有體育團體法的規範，不然現在都隸屬在人民團體法，有很多困擾，這是中央對於未來地方體育團體簡單制度的建構，要不要讓他更制度化，應該是未來可以努力的方向。

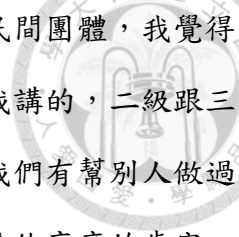
Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

D1：同意，當然這只是種形式，以前體委會的時代，行文給教育體系可不可以，還是可以，只是隸屬關係強不強，同理可證，我現在行個公文到學校，跟教育局行文到學校，哪一個比較有拘束力，如果你是校長的話，之前我分別在嘉義縣、新北市當4年左右的主管，這個事項我太清楚，所以都跟同仁講，我們還是有很多地方需要教育體系，要跟學校多支持，比如說現在去看基訓站，人家有問題我們就幫人家，讓他們感覺到我們的存在，我們這個組織不是只有辦世大運而已，當然我們本身要把社會體育這個體系擴大，第二，我們原來教育體系的部分也要擴大，不能變成沒事，包括我們跟教育局的關係，像全中運我們都有聯合組隊，暑假去上海移地訓練，我們是找教育的聯合組隊，所以他們體健科跟我們的關係很密切，一定要這樣。

還是在主事者的態度，因為我在中央也待過，地方也待過，在地方又待過窮的縣市、新北是最大的縣市，現在來首都，像我這種官員應該很少見，因為我覺得不同的歷練，看待事情的觀點會不大一樣，我當然同意，但重點還是在主事者的態度，制度面的問題。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

D1：我雖然不是鏡中人，不過就我對何署長的了解，他積極的任事態度，還有他在立法院很多的年度預算經費幾乎全數過關，運作的部分、民間團體如奧會、大專體總、高中體總對他的期待，我在外面聽到的聲音，都還蠻正向的，剛好他又是我的司長，所以我知道他的為人處事，然後他又有教育部的力量，

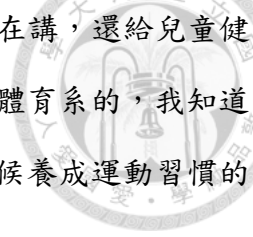


第二，他把學校體育做整合，再者，他個人的領導風格跟民間團體，我覺得也都蠻好溝通、對話，所以一般的評價應該不低，這就是我講的，二級跟三級不重要，你有做出績效、民眾有感受到你存在的必要、我們有幫別人做過服務嗎，這應該是我們要想的，我覺得整體上是正向啦，給他高度的肯定。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

D1：這個部分因為我本身是念政策，也念運管和組織行為學，從體育署來看，3個面向可以給你參考，第一是原來體委會從二級機關降為三級機關體育署之後，原本有5個處，現在把學校體育加進來，二合一的概念，這個無可厚非，可是我覺得一個組織的設計、好與壞，不是看現在，是它能不能應付未來，我們常常在聽，運動政策都是雙主軸、四輪帶動，我不認為，我覺得現在應該要把運動產業再發揚光大，因為一個政府能不能重視運動有兩個面向，第一，運動產業的產值，如果它對政府的經濟有影響，你覺得政府會不會重視，第二，運動如果成為臺灣人民心目中最重要、生活的一部分，就是運動文化的改變，你覺得政府會不會重視，民眾有這個需求，中華職棒每次球場都坐滿了，政府要不要蓋大的球場，大巨蛋是這樣來的，所以在運動產業我們有訂產業條例，這個部分應該更多的企業進來，然後把整個運動產業的產值擴大，因為最近已經蓬勃發展，包括興富發4月9日要贊助我們城市棒球隊，是全臺灣第一例，以前都是政府贊助民間的球隊，現在是民間要贊助我們，因為我們的成績不錯、企業組有趣、所得稅法又可以減稅，我希望未來運動產業可以升到類似運動產業組來做調整，如果我是署長，我會這樣做，這部分很重要，像我們有運動產業科，為什麼署裡面沒有，我今天如果擔任署長，會做組織變革，組改是該肥的要肥、該瘦的要瘦，不是一起瘦、一起肥，就是看組織的未來，所以在這邊，運動產業我非常重視，全臺灣哪裡有網球場可以OT的，天母棒球場我也要OT，因為我們學這個，就是要做全臺灣都沒有做到的，創新。

第二，我覺得怎麼樣跟教育部、學校體育、還有課程的區塊做好，因為運



動發展要好，一定要扎根，今年兒童節我就看到很多的媒體在講，還給兒童健康的身體，就從體育課正常化開始，我是體育司出來的，又體育系的，我知道體育課對學生的重要，越小的時候養成運動習慣，長大的時候養成運動習慣的比例就會高，從體育課扎根，這是我第二個期待。

第三，未來體育署怎麼跟地方的關係更融洽，讓他們更支持，當然這個部分可能就是要有一些補助機制，或是更合理的動員能量，讓大家感受到。22 個縣市，不可能只有臺北市好，如果所有的縣市都上來，我們從競技、全民、產業、場館，多管齊下，如同我們最近把水利處、公燈處 300 多座的場館，通通移撥回來，因為臺北市的場館很亂，從來沒有機關首長主動去把業務要回來的，原住民運動會從原民會回來我們這裡、人事處辦的員工運動聯賽也回來了，就說什麼工作給誰做，能發揮極大的效益，像場館用園區的概念，天母運動園區、青年運動園區、臺北運動園區，然後給民眾不同的感受，我們辦很多比賽、很熱鬧，4 月 10 日又有 nike 女生的路跑、美金濃也是，臺北市的文化、市民的需求已經不一樣了，所以這個城市會有活力、有健康，這是我對組織粗淺的三個看法。



受訪者：D2 地方政府主管（前體委會主管）

訪談時間：2016.04.21

訪談地點：地方政府辦公室

Q：請問您了解組織改造過程中，體委會在行政院組織架構中的定位嗎？體委會的裁併是否表示我國沒有成立一個專責中央體育行政機關之必要？為什麼？

D2：我覺得臺灣非常有必要成立一個專責的中央體育行政機關，就以往的經驗來看，越是垂直化的組織，在行政運作上會比較方便。以86年7月以前教育部體育司的業務運作來看，那時候體育界就體認到如果只是在教育部裡面一個司來推動全國的體育業務，在經費或人力上是嚴重不足的，所以才會由一群大專體總的有志之士發動成立個專責的中央體育機關。幾年的努力之後，終於在86年7月16日成立，成立之後雖然還是有些問題，例如跟教育部體育司的業務沒有劃分得很清楚就是其中之一。

我個人認為在中央成立專責的體育行政組織，除了可以直接參與行政院的決策外，比較優勢的地方包括整個預算的爭取、員額的分配等部分一定會比在教育部底下的一個司爭取的多。人力的部分，在體育司的時代，大概一個司就只有1、20個人，成立體委會後，有5個業務處，一個處有10、20個人力，光人力的部分來比的話，增加了將近要5倍的人力。不管在經費、人力或行政法規上的訂定發布方面，體委會本身是一個中央部會，它可以經過法規制定的相關程序直接發布，如果是在體育司或現在的教育部體育署，沒有辦法直接做法規的審核、發布，還是要透過教育部，大概從這幾個部分切入。我個人是比較傾向還是要有一個專責的中央體育行政機關會比較好，現在體育署雖然是獨立機關，但還是在教育部的體系底下，跟以前體委會單獨運作的模式相差很多。目前一定經費以上的核定案要送到部裡，跟以往相較在行政效率上還是會差很多。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87



年成立，91 年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

D2：就像剛提到的，這幾個過程我很清楚，那時候還在中央服務，才剛成立就有這樣的聲音出來，其實內部應該先做檢討，體育界的人士認為體委會好不容易成立了，結果沒有發揮它應有的功能。體育界的聲音在中央一般比較沒有受到重視，光從院會裡面相關的位置這樣排，體委會排在最後一個，大概就可以看的出來，它在裡面的位置是在哪裡。這當中有說跟文建會合併，叫文化體育部；或是再併回教育部，採教育及體育部這樣的名稱，相關的規劃方式是在教育及體育部裡面成立 2 個司，後面也有提供採用教育及運動部，名稱其實差不多。這幾個方案我個人都認為不好，比較好的作法應該還是維持原先的體委會運作。全國的單項運動協會認為中央好像沒有幫忙到的想法，有些地方是需要作檢討，而不是直接組織改造，而且很可惜的是體育界一點聲音都沒有。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

D2：這就如同我剛所提的一些相關優缺點，請參考前面的部分。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

D2：改制之前學校體育的業務仍在教育部，體育司有一些業務有跨到體委會的業務，包括像一些學生運動會，原本全中運跟全中運是在體委會，後來移到體育司。至於相關的業務是否順利銜接？體育署成立之後，學校體育的業務就併到體育署裡面成立學校體育組，這個其實是對的，不管是學校體育、社會體育、運動場館，都由一個機關來統籌、推動，絕對是有非常大的幫助，這也是體委會剛成立的時候，希望體育司的業務能夠移到體委會來的用意。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、



機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

D2：這個我不是那麼清楚，體委會的員額編制，那時候我記得應該是120，包括一個主委、三個副主委（一個常務、兩個政務）、處長等，就是一個很完整的中央部會的組織編制，改制成體育署之後，員額跟職等嚴格講起來都調降，當然對同仁會有些影響，不管對員工的升遷或相關的職等、待遇，還有對推動業務的心情，多多少少會有影響。

Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

D2：每個組織各有其特性，不可能完全一樣，我相信不管體委會或體育司也好，他們有各自的特性，在運作業務的方式，可能還是會有點差異，會比較明顯看到學校體育的相關人員，移到體育署合署辦公之後的差異，多少會對業務運作、組織文化有一定程度的影響。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

D2：我同意，組織如果能夠越改越好當然最好，可是這裡面影響組織績效的因素還是很多，領導人的領導風格、績效目標是不是訂定得很明確或是其他外部的因素，如有沒有進來共同協力推動，我想不應該只有單純的一個改制這樣的因素。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

D2：我認為對體育團體的影響應該會比較大，以前體委會是中央部會，像我剛講的，可能整個決策的過程會比較扁平，目前一定金額以上的補助款就要送部去核定，光這個部分的效率，不管補助經費或是核銷，多少還是會有影響，我認為對體育團體的影響會比較大。地方政府這個層級的話，應該會碰到一樣的問題，只是因為體委會跟地方政府大部分的對口單位會是在教育局，比



較沒有業務相隸屬的關係，會產生一些行政執行上的落差，例如體委會發出的公文，可能會遇到地方政府不買帳的情況，現在這種問題應該是比較沒有了，所以其實是各有利弊。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

D2：還是會有差別。

Q：與中央體育行政主管機關由二級部會降為三級機關不同的是，六都為辦理體育事務逐漸設立體育局。

D2：現在只有兩個直轄市成立體育局，分別是臺北市和桃園市，臺中市應該有在籌備了，這樣會回復到一樣的問題，像我們跟教育部也沒有直接隸屬關係，我們成立局了，預算是直接籌編，不用像以前體育處時代，還要透過教育局，這個碰到的問題就跟體委會、體育司跟現在體育署的關係是差不多的，常常會有一些互相扞格的地方，我們有接受補助的關係，還是會依補助的規定辦理，反而教育部出來的公文，教育局會比較樂意遵循。

Q：以前學校也有接受體委會的補助，執行上會不會比較不以體委會的事務為優先？即體委會和教育部同時補助學校，但前者的效力比較弱？

D2：對，不過誰有經費誰就有主動權、話語權。只是在中央部會的話，可以直接爭取到的預算會比較多，而且後來運彩基金成立後差很多，多了額外的預算可以支應，現在改到教育部體育署，這基金還是存在，只是主管機關換了，那一塊我覺得對體育運動的推動有很大的幫忙，你很難想像之前有這樣扞格的地方，其實就是這樣。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

D2：這部分我比較保留，持保留看法。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

D2：我不曉得現在署裡有多少人（答：預算員額約 101 人，編制員額約 125 人），人力的部分如果可以直接充實就 ok，盡量朝向編制員額的目標，目前 6 個業務組的建置對現在體育業務的運作其實已經很完整，大部分的業務就算沒有辦法分類，也有相關的權責單位來處理了，現在的組織建置就是我之前一直希望的模式，只是可惜的是層級降低而已。



受訪者：E1 民間體育團體主管

訪談時間：2016.04.07

訪談地點：連鎖咖啡店


Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

E1：我們棒球協會是一個民間團體，不曉得政府組織型態的改變的緣由、背景，我們是民間，不是很清楚，但對於長期從事某一種運動的民間組織來講，政府要把督導體育的組織往上升級，那絕對是好事，充分顯示中央政府對於體育的重視，才會升級，所以我們當然認為是ok，因為在民間直覺會想到，是不是提升以後，資源給的多、政府重視、該聽聽體育界聲音了，所以會認為是正面的，是民間參與體育一個很重要的力量。

當我們得到訊息說中央政府為了組織扁平化，要把很多組織縮編，我們一直認為體育不應該這樣，因為政府要縮減財政預算等，跟體育是沒有關係的，因為體育是國民健康的問題、帶動全民的風氣，這跟政府財政有什麼關係，所以當中央政府決定要這樣做，我們民間推動體育是失望的，覺得政府不再重視了，政府拿一個財政的理由要把臺灣的體育運動降格、降級，我們的感覺就是這樣。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87年成立，91年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

E1：我們是民間，是個熱愛運動的團體，所以願意掏腰包拿錢出來，協助政府推動體育，代表國家來參加國際的賽事跟活動，所以我認為民間組織跟政府是夥伴關係，既然是夥伴關係，那我用什麼的指標來看你重不重視我這個夥伴，



當你要縮減預算、扁平組織，我就認為你不是那麼重視你的夥伴，因為要把越來越多的包袱丟在夥伴這邊，我們民間不會在乎你們組織怎麼樣改變，show me 嘛，你拿給我看你到底在做什麼，我不會在乎你二級、三級，但是會在乎政府有沒有重視體育，當你不重視的時候，你叫我民間怎麼跟著重視。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

E1：在我民間組織來看，體委會跟體育署沒有很大的變化，同樣的組織只是換了名稱，然後跟協會一樣，做同樣的事，一樣有競技、綜計、設施、全民、國際，沒有改，人也很熟悉，就這些人，所以協會感受什麼嗎，沒什麼改變，差不多就這樣，當然或許不一樣的主管，比如說過去是主委，現在是署長，或許些許不同的作法，但大體上感覺差不多。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？其改變對體育業務的推動有何影響？

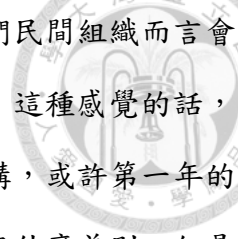
E1：就像我剛講，只是比如過去叫競技處，現在叫競技組，人一樣，沒什麼改變不是嗎，有什麼差別，我熟悉的窗口還是一樣，長官從教育部來，也是大同小異。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

E1：其實這些政務組織人員，跟我們業務上沒有直接往來，所以沒有比較明顯、深刻的感受，他對我們民間組織會有什麼比較大的助力，比較隔一層，跟我們協會互動還是相關處或組才有感受，其他也不常看到我們，從來沒有感受到有政策協調。

Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

E1：我覺得體委會改體育署之後，除了最高的主管，一個政務、一個常務，讓我



感覺差別是政務跟常務以外，我不覺得前後兩個組織對我們民間組織而言會有什麼差別，或許講比較時髦的話，他們還有點無縫接軌，這種感覺的話，我們就沒有特別感受不方便。兩個組織調整後對於協會來講，或許第一年的時候，在有些公事上的運作會比過去慢一點，其他我覺得沒什麼差別，但是兩個組織合併後的一個交接期，有這種情形不意外，我也不認為是缺失，自然的現象，這麼兩三年來的變化，對我們協會來講，我覺得在業務的推動兩個差不多，所以我剛講，用無縫接軌來形容。

Q：有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

E1：基本上這句話的涵義，組織文化是否具有共識，我會解讀為我們跟政府機關體育署的夥伴關係是否有共識，因為就我們協會來講比較有意義，至於績效是否能夠展現，體育署屬於第三級組織了，我們的對口單位都認為他們是矮一截，我感覺體育署運作應該是都比體委會的時候好一點，或許是因為一些人的出現，套一句我們老百姓講的，會比較平民化一點，雖然一樣的人，會比較平民、親和。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

E1：所謂核銷作業、行政效率、政策溝通，一直是我們民間認為政府落後民間的問題，有些他們也發覺問題，有想改變，但改變的速度比較慢了一點。我覺得跟人有關係，主事者，主管怎麼樣的想法態度，下面會看，這就牽涉到政策溝通，我們一直強調夥伴關係，彼此是平等的，既然是平等，政策要溝通，不是政府說要怎麼做，民間就要怎麼配合，這需要溝通，溝通做的還不夠，我們希望要夠一點，急起直追。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

E1：這跟我們協會來講沒什麼關聯，中央政府跟地方政府的互動關係，不是只有



體育，包括財政、工程、教育都有關係，所以不在協會可以回答範圍。

Q：教育部體育署已改制3年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

E1：改制跟政府的績效不一定是相關聯的，現在已經是體育署，我們當然希望改制後的體育署能比之前的體委會更進步，進步包括精簡、彈性、效能，我們可以知道體育署想要往這樣走、也在走，但能不能讓大家感覺更深刻、大幅、加速一點，然後一定要多與各項協會做政策溝通。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

E1：臺灣體育政策一直沒有很明朗，很怕淪於民間組織跟政府要錢，政府給他錢、餵飽就不要哭鬧，如果一直淪於這樣，無法突破這個思維跟作法，那中華民國的體育我會覺得完全沒有往前走。我個人跟協會在一起17、8年，從跟政府的接觸可以感受，一直處於在這種方式，既然我給你錢，你要聽我的，但回頭想，為什麼講政府跟協會是夥伴關係，因為協會是民間的體育，他們因為熱愛運動等而跳出來 handle 協會，來幫政府做事，包括培養基層運動員、找出優秀運動員組成國家代表隊，參加國際賽事，或舉辦國際賽事，讓國際人士來臺灣，這都是民間主動幫政府做事，我拿錢出來、政府拿錢出來，大家把事做好，這是非常棒的事情，但如果政府一再認為我拿錢給你、我是老大的心態的話，那全都還給政府做，民間回去忙自己的企業、工作就好了，所以這種思維怎麼樣去突破，我們的本意不是拿更多的錢，而是這種夥伴關係怎麼調整、改善，讓更多的企業能夠體會說政府雖然財政困難，但還是希望民間出來，政府再怎麼困難還是要拿些經費，請企業或是民間人士來幫政府做好這一段，這代表國家另外一種戰力，這種觀念要成形，我們期待政府能感受這些事情。

再者，在國際上也常看到歐美或日本這些先進的國家，他們政府對於體育的推動已經不是只算金牌幾面，怎麼樣讓老百姓一天、一年，多少時間投




入到自身的運動。過去體委會也想去，但績效不夠，我們要怎麼看到，我覺得這個區塊如果政府裡面沒有專業人才，要委託國際的來規劃，否則中華民國真正的全民運動怎麼做，常看到很多歐美和日本做，可是臺灣還在原地，這不是制度，是政策。

第三部分是說，因為中華民國政府特殊的政治結構和生態，好像所有協會政府都要補助、都要管，假設體育署手上有 100 多個協會，政府哪有那麼大的財力，有什麼力量去照顧這麼多的協會，當然這裡面很多有地方民意、中央民意代表在參與，但不是正確的方式，政府一定要量力而為，要去選擇一些值得政府 support 的運動，包括競技、全民，但不是全部都要去處理，這樣力量就分散了。

像日本、美國，也沒有什麼體育的政府組織，都給奧會和協會自己作業，政府補助奧會，奧會去跟協會互動，完全回歸民間，政府按績效補助，奧會就要找到對的人來作業，我也期待這樣。為什麼國家運動訓練中心一定要政府 handle，大家不願意改，老百姓從來不認為這是政府應該做的，政府要放手給民間做，體育本來就該放給民間做，會更活潑、活躍、彈性，政府是督導而已，是可以扮演某種角色，但不是像現在自己跳下去，什麼都綁在一起。

像官員有很多國家不能去、受限，體育沒有受限，奧會主席是沒有人可以擋他的，可以不發給中華民國總統、教育部長簽證，但沒有國家可以不發給奧會主席簽證，因為體育無國界，既然這樣，政府為什麼要去綁它，體育本來就要回歸民間，政府只是站在某種角度給予協助、輔導、督導，像國訓中心應該叫民間做，奧會應該接下來做，難道公務員都知道怎麼訓練嗎，改成法人化怎麼對，然後教育部的長官自己去兼，你也知道行政院很多部會在法人化，誰退休就去裡面當董事長，包括財團、社團法人都有，可是被詬病還是一直成立，逃避國會的監督等，應該回歸到民間來做，用專業的角度，我自己出錢，政府出錢也沒關係，只要我自己找企業投入，為什麼政府自己卡在那，不找企業，另一種是奧會接手，由奧會找國際對於體育推展有專業



資歷的公司來協助，整個臺灣的體育重新規劃，比如說跟他簽三年約，他幫你規劃從訓練、比賽到國際的經營。很多協會有一些看法，我們國際走得頻率比政府還密集，所以希望政府去了解這些想法，看有沒有要改變。

民間企業投入體育那麼久、那麼多錢進去，政府到現在還不了解體育，每年就算亞運、奧運得到多少金牌，沒有錯那是業務之一，但不是全部，我們從民間企業看臺灣，體育這塊已經沒有辦法期待政府有多大改變，蔡英文選上到現在也沒講到體育，每個總統都有做體育政策，但沒去看看我們的運動，從小朋友到大朋友、從事體育的民間企業有沒有什麼想法，她週遭的人員也沒提醒她，沒有去表示你沒有感受那一塊很重要，所以體育在政治角度像被遺棄的孤兒。舉個例，到現在日本小學、初中三點多下課去運動，冬天也是，所以小朋友健康，完全不一樣的體育文化，不是只說有幾面金牌，我是要說，第一，全民運動一定要從學校做起，這是一定的、基本的，就規定所有學校必須配合政府政策，要學校重視，臺灣的教育政策必須加上小孩要健康，小朋友健康要顧，因為小朋友越來越少，每一個人都要很健康，健康不是生病後的吃藥，是不要生病，現在是靠父母假日帶他們去運動，學校已經不主動，所以這政府的問題，部長要跟教育體系的人講，學校的東西一定要先做，學校只有教育不可以，可以做到才來當部長，人你可以任命，我們期待新的總統做到這點，真正關心健康，健康的另一種——長照，那早就該做，30年前沒做，現在做還來得及，老人家的健康要顧，因為老人化問題出來了。

我們體育帶給民眾什麼，體委會改成體育署，有沒有好好找相關國際人士研究、討論臺灣體育如何做，每年11月預算要消化掉，就交給固定幾個單位去消化，我們很希望去找把國際走過，專門研究國際體育，還有重視、了解國民健康，不是醫療健康，是運動健康，有專人來引進、幫政府 handle 臺灣的體育。兩黨最後都一樣，變成我們企業既然那麼愛棒球，我們就自己做，政府有多少錢補助給我們，像補助也是一樣，哪有什麼標準跟定義，今天給30%、明天給40%，改個理由再分配，誰比較配合一點，絕對有這個涵義在，

所以可以期望政府什麼，給錢就好嗎，他沒想到給 30%，我自己還出 70%，我找 70%，那 30%還是老百姓納稅錢，所以這種夥伴關係建立不好。

中華民國的體育，整個組織跟思維都要改，思維要改、組織才會改，組織改整個策略才會改，臺灣老百姓比較富裕，跟日本一樣有儲蓄的習慣，退休的人很多公務員還有領錢，可以看到在每天 3、4 點到處在運動，而且運動場館很多，這種東西臺灣應該要很普遍，應該要有到處在運動這種感覺，臺灣是有但還沒到，日本比較普遍、先進的歐洲國家更普遍，他們跟人家約晚上吃飯，8 點才來，每天 3、4 點在運動，到 6 點結束要回去洗個澡再來，是全面的，臺灣不去運動，這種風氣沒辦法調整，要從學校、從小開始改變，教育的功能就在這邊，不是環境的問題，是沒有思維，我想市場需求很大，政府就是要滿足。



受訪者：E2 民間體育團體主管

訪談時間：2016.04.25

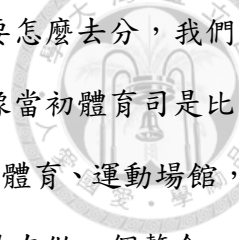
訪談地點：民間體育團體辦公室

Q：參考國內外中央體育行政組織，多數國家採與其他業務結合的綜合型組織型態且非二級機關出現，請問您了解組改過程中的體育組織定位嗎？我國有無成立一個專責的中央體育行政機關之必要？為什麼？其優缺分別為何？

E2：目前體育署不算專責的中央體育行政機關嗎，依目前來講臺灣是有，美國沒有。目前這種制度還是需要，因為我們對於體育的概念還沒有這麼完整，日本以前也沒有，為了東京奧運，現在又成立了，我們為什麼要成立，體育司62年成立，在那之前我們體育的專屬機關是教育部內部的體育委員會，那時候負責執行體育委員會的單位是全國體總，後來到教育部體育司還是由全國體總來處理這些事情，所以以前左訓中心是由全國體總來管，這棟大樓是全國體總的所在地改建的，那時候由全國體總的主任委員黎玉璽、鄭為元這些退休的將軍來主導體育事務，最早臺灣很多體育相關事務是由體總去推動、管理的，後來是因為中央的體育機關成立，全國體總的功能就淡化了，成立以後在管理上比較有規範，因為政府單位行事還是有一些相關的規範在的。

Q：請問您認為體育組織的型態是影響體育業務推動的關鍵因素嗎？體委會於87年成立，91年即有裁併之呼聲，歷經文化體育部、教育及體育部、教育及運動部、教育部等提案，或以設置內部單位（司）、下設三級機關等型態，請問您了解這些過程嗎？對這些方案有何看法？贊成或反對，原因為何？

E2：從我的了解，我們體育界的一些想法最後都會變成人的因素，人對了，其實體育界也不管它是二級還是三級單位，因人設事，因為臺灣還是講人情的，還是人去主導整個事情，早期體委會的有些問題還不是因為人對人的看法不同，才會眼睜睜的看到一些事情改變，我是認為人如果符合一些團體的期待，可能二級、三級大家也不去計較吧，我們現在是獨立的一個署，體育有它的



特殊性。在教育部底下還是在文化部底下，其實都可以，要怎麼去分，我們休閒體育要在文化部、競技體育在教育部底下可不可以，像當初體育司是比較著重在學校體育的部分，體委會是著重在社會體育、競技體育、運動場館，但學校體育方面又牽扯到一些運動場館的問題，所以現在是在做一個整合，整合完了之後，在我看來，從學校體育的角度來想，體育司那時候反而對於學校的影響好像比較多，因為在教育部的底下，現在體育署也有，其實功能差不多，但感覺層級有點低下來了，以前體育司的層級應該跟署的層級差不多，現在變成一個組又降了，學校體育在層級上感覺被弱化了，實質上來講也還好拉。

Q：這會影響體育業務的推動嗎？

E2：比如我們現在遇到一個很大的問題就是體育課程，體育課程現在好像有點被弱化、邊緣化，又因為少子化，各校的經費都非常的拮据，這方面學校體育有點力不從心，這個組織如果能夠再強化、層級能再增強，可能會對這方面有一些幫忙。非體育的人來看體育就會看到這些層級的問題，因為在體育署變成學校體育組，又降一級，但實質上來講，我們受到的關注其實都還好，影響不大。

Q：請問您了解體委會在組織改造過程中面臨的問題嗎？回歸教育部（上級機關由行政院改隸為教育部）有何優缺？對我國體育發展有何影響？

E2：非體育的人看這件事就覺得我們被弱化了

Q：不過體育人看，不也覺得被弱化？

E2：也是，但是體育人也沒什麼動作，感覺被弱化要去爭取阿，為什麼體育可以被降，有些不用，比如原住民委員會、客家委員會，為什麼體育要被動，還是體育本來就不重要，我不知道。

層級改變對民間團體還好，民間團體主要就是補助經費不要跟以前差異太大，其實影響都還好。

Q：請問您了解改制前後組織及業務配置或運作有何改變，相關業務是否順利接軌？



其改變對體育業務的推動有何影響？

E2：影響不大，從我實際參與來看差不多。

Q：體委會與教育部體育司合併改制後，關鍵性人員（如政務副主任委員、參事等）、機關員額及職等的減列或下降對於業務推動有何影響？改制後是否有員額配置的問題及其處理方式為何？

E2：內部的員額配置我們不清楚。

Q：請問您了解體委會與教育部體育司的合併對組織文化有何影響？其影響有無影響業務推動？

有人認為無論中央體育組織改制為何，重要的是組織變革後的組織文化是否具有共識，及組織績效能否展現，請問你同意嗎？為什麼？

E2：其實沒有，我們覺得沒什麼太大影響，本來以前要跑教育部，現在在同一棟大樓。

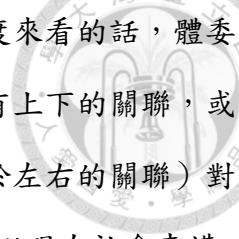
以前的組織文化可能是體育司跟體委會是各做各的，現在變成共同體比較能夠形成共識，組織績效能否展現，這個也 ok，但是績效的呈現有好多層面，對我們人民團體來講感受都差不多，沒有太大的變化。

Q：請問您認為體委會改制為教育部體育署，對體育團體及地方政府之運作或業務推動（如核銷作業、行政效率、政策溝通）等方面有何影響？

E2：其實都差不多，我們反正就依照相關規定辦理，相關規範以前體育司也是一樣，走的流程都一樣，政府核銷不是都一樣；政策溝通，之前都要期中報告、期末報告，只是報告地點不同，以前在教育部，現在回到這邊，對我們這個單位來講都一樣；行政效率，好像以前體育司比較快，體育司簽上去就好了，我們這邊署還要再送上去，送上去又一段時間，多一層，好像行政效率比較慢一點。

Q：有人認為，改隸教育部後可指揮監督地方教育局（處）推動體育業務，改善體委會與地方教育局（處）無直接隸屬關係之問題，請問您同意嗎？為什麼？

E2：也對，不過我們講中央跟地方是隸屬關係還是夥伴關係，一般講來，我們從



現代社會的角度，我是覺得大家是夥伴關係，從夥伴的角度來看的話，體委會或教育部體育署跟地方合作，其實這個問題不大。有沒有上下的關聯，或左右的關聯？（答：如果從體制來說，好像上下的關聯多於左右的關聯）對阿，所以如果改成左右也 ok 啦，我是認為大家是合作夥伴，以現在社會來講，在推動一些事情會不會比較快，要不然如果都是上下的話，合作起來是以前舊的管理方式，管理方式的改變我是比較希望，無隸屬關係我覺得如果大家從合作的關係來講，應該也可以並行。

Q：教育部體育署已改制 3 年，請問您認為整體而言，改制效益是否良好？是否達到組織改造「精簡、彈性、效能」之目的？

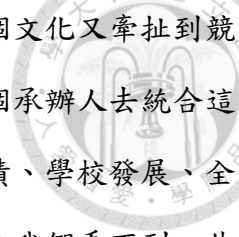
E2：行政的流程，如果體育署可以不要再報到部，這個就省下來，現在是多了一個部裡面的時間，對經費需求比較大的單位會比較慢一點，其他都跟以前差不多，行政上來講感受沒有很大。一般的運動性社團可能比較不熟悉部裡面運作的形式，比如說單項協會有時候會 complain 期中審查、期末審查這些報告一堆，可是以前我們體育司時代都是這樣，就覺得沒什麼大不了的，核銷這方面，教育部裡面那一套我們都很習慣，體育司有體育司的流程，體委會有體委會的流程，因為我們的案子都是跨兩個單位，所以我們知道這邊要怎麼合作、那邊要怎麼合作，現在變到體育署之後馬上就能適應，因為我們 10 幾、20 年鍛鍊出這種能力。

Q：那體委會和體育司合併比較好嗎？

D2：也 ok 啦，我覺得都一樣，差別不大，就回到剛剛回答的，以前就兩邊跑而已，不同的地方，但會遇到比較不同性質的委員。

Q：請問您對目前教育部體育署的建制有何建議？未來應如何調整或改善較為合適？

E2：這又回到我們剛第一題談的，體育只屬於教育嗎？它有一些文化的部分，這個部分目前是體育署比較沒有看到的，關於文化這個部分是署裡面的哪個組負責（答：體育文化是綜規組的一科），一個科去推展體育文化，體育文化真



的包山包海，我們講說怎麼維繫臺灣的棒球文化，因為這個文化又牽扯到競技、學校等，一個綜規組的一科怎麼去統合這些東西，一個承辦人去統合這些東西其實有他的難處，棒球的發展牽扯到國際競技的成績、學校發展、全民推展，一個文化活動是跨很多組的，這些人文社會的部分我們看不到一些東西，譬如說大專體育發展到現在，跟政府的連結，這些傳承到底在哪裡可以看到，還是要民間單位自己來做，對於這種文化的傳承政府的立場是什麼，歷史的建構到底誰來做，還有學校運動的發展怎麼跟運動產業做連結，因為學校體育的發展到了一個地步以後就停滯，我們希望做得更好是不是要跟運動產業做連結，如果連結好的話是不是就可以節省一些公帑，這部分誰來幫我們連結，我們怎麼連結的順暢，政府能不能給民間單位一些協助；學校體育要不要推展國際，這個部分誰來協助，國際組協助的話要配合學校組的事情，所以就會跨很多組，每一組之間的協調跟我們之間的關係有時候就很奇怪，我們跟每一組不同的人都要做連結，但同樣的事情我跟你講完，我跟別組還要再講一次，這時候要怎麼辦，跨組會議，每一次的跨組會議就要排時間等，溝通協調的時間要安排很多，我們就覺得要開很多會，很多事情沒人敢拍板定案，就是協調再協調，也沒關係，習慣了，後來就講要有一個單一窗口給我們馬上處理，你們現在有再做，但有時候不了解的還是不了解，差不多就是這樣。