

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

行政院組織變革之研究—

以行政院院本部組織改造為例

Study of Organization Reform of the

ROC Central Government :

The Case of the Executive Yuan Headquarters

莊國宗

Kuo-Tsung Chuang

指導教授：陳顯武 博士

Advisor: Hsien-Wu Chen, Ph.D.

鍾國允 博士

Advisor: Kuo-Yun Chung, Ph.D.

中華民國 108 年 8 月

August 2019





國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

本論文係莊國宗(P06341015)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108年07月23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：

陳顯武

(指導教授)

鍾國允

(指導教授)


李月

宋餘俠

所長：

周桂田

謝誌




98 年奉派參加薦任公務人員晉升簡任官等訓練，正值馬政府致力推動政府組織改造之際。記得在開訓時，班上分為 8 個小組，每小組挑一個理論做為期末專題研究報告。很慶幸能與劉家秀、張筱玲、許明華、蔡政霖、馬雅雯這 5 位好伙伴同一組，同時也感謝他們的信任，同意我的建議以變革管理為立論基礎，探討行政院組織變革。期間在同學們的同心協力下，順利完成了專題報告，很榮幸該篇報告獲得國家文官培訓所(國家文官學院前身)青睞，選入該所出版的教材「行政管理個案精選第六輯」，只是心中總覺得那是一份很粗淺的專題研究，一直想找機會更進一步研究此議題。

99 年行政院組織法修正通過，101 年起各機關陸續施行後，我就起了念頭想報考臺灣大學國家發展研究所繼續前述之研究。可能是天意吧，這些年每逢臺大招生期間，我都因病住院或公務繁忙錯過機會，一直到 106 年才平安順利通過國家發展研究所入學考試，得以一償夙願繼續之前的研究，剛好可以對行政院組織改造的成效做初步的探討。

在校求學的二年期間，非常感謝所內各位老師的教誨，開拓了我更寬闊的視野，能夠以不同的思維來探討公共政策議題。更要感謝我的指導教授之一的陳顯武老師，持續引導我以哲學思維來探討組織改造議題，指導我完成初步的論文章節安排；亦要感謝另一位指導教授鍾國允老師，在他專長的公共行政領域，不斷提醒我應注意的細節，適時修正論文的理論與研究架構。同時也特別感謝二位口試委員，行政院宋副秘書長餘俠及葉國俊老師，在二次口試期間給予斧正針貶，使論文初稿趨於完善。

此外，特別要感謝本院宋副秘書長餘俠、人事處陳處長昭欽及吳副處長癸受，這三位長官多年來持續參與政府組織改造業務，對於整個行政院組織改造歷史脈絡知之甚詳，承三位長官傾囊相授，使我得以拼湊出組織改造的完整內容。尤其是宋副秘書長，30 多年來公職生涯幾乎都在行政院研究發展考核委員會工作，對於



政府組織再造可以說是投入最深、付出最多心血的研考會長官，其所搜集組織改造相關文獻之豐富，不亞於學校圖書館。承長官厚愛，不吝提供所珍藏的文獻資料，本論文參考文獻許多出自宋副秘書長提供，讓我節省搜集文獻資料時間，亦免於往返圖書館舟車勞頓之苦。

更令我感動的是宋副秘書長親切熱心，當找斗膽向其請益時，非僅提供大量的文獻資料，並在其公務繁忙之餘，撥冗協助我修改錯誤的內容，指引我正確的研究方向，以學者林布隆的漸進決策途徑做為研究基礎，才使組織改造論文得以完成。此外，在求學進修過程中多有貴人相助，其他周邊的老師、長官及同仁，彷彿化身為我的守護天使，陪伴我一路走完全程，適時提供各方面的協助，對於諸多恩惠只能感銘在心，盡在不言中。

謹誌於 2019 年 8 月



摘要

在面對 21 世紀多變的時代潮流下，因應全球化時代複雜多元的新挑戰，各國政府紛紛進行行政組織變革，期望能以更輕盈的架構、更多元的創新來做出因應之道。行政院組織改造自民國 76 年推動以來，至 99 年 2 月 3 日修正公布組織改造法案為止，已歷時近 23 年。然而，自 99 年迄今，距離其達成 29 個部會改造之最終目標，仍有 5 個部會尚未完成，對於我國國家競爭力與行政效能，已有莫大影響。在另一方面，行政院院本部及 11 個中央二級機關自 101 年 1 月 1 日起陸續施行，然而各機關或有因循舊有思維工作，組織文化未能革新，是否能達到打造精簡、彈性、效能的行政組織目標值得三思。

學者分析組織改造理論，或有普遍理論、權變理論、政策執行理論、學習型理論及國家競爭力理論等不同途徑，惟以組織改造經驗而言，必須置於同一脈絡思考，組織須以降低成本與提高效率的方式，才能達成組織的目標；組織所處的環境很複雜，各項重要的決定性的變數必須密切配合才能得到預期的產出；組織能以過去的經驗作為整體學習的基礎，並進一步整合既有的學習成果，以因應組織所面臨各種挑戰，進而提升組織解決問題的能力。

經檢視過去推動行政院組織改造的努力，大多著眼於組織精簡與效率、相關法制配套之齊備，然而組織改造莫不是歷經「輸入」—「轉換」—「輸出」—「回饋」的過程，透過循環不斷的檢討，以達到良善變革目的。亦即，應先探究影響組織改造啟動之脈絡因素(輸入階段)，再探討影響組織改造成敗之關鍵因素(轉換階段)，匯聚有利組織改造的契機與力量，以期完成較適當的政府組織改造型態(輸出階段)。最後，持續針對組織改造結果進行檢討改進，以獲得回饋，作為下一波組織改造之參考(回饋階段)。因此，本研究以學者林布隆(Charles E. Lindblom)的漸進決策途徑做為研究基礎，進一步試著以哲學的思維導入學習型組織、創造進化論等理論，以期為政府組織改造找出新的發展方向。

關鍵詞：行政院、組織改造、學習型組織、創造進化論

Abstract



To meet the challenges of globalization in the 21st century, governments around the world have been promoting organizational reform as an effort to streamline the executive structure while fostering innovation at the same time. In Taiwan, the Executive Yuan has begun its restructuring programs and amended relevant acts since 1987. Nevertheless, from 2000 till now, there are still 5 of 29 agencies that have not yet been completed. It has had a negative impacts on Taiwan's national competitiveness and effectiveness of administration. Furthermore, both the Executive Yuan and 11 Cabinet-level agencies have been re-organized since January 1, 2012,. It remains to be seen whether such re-adjustments can create a more streamlined, flexible, and efficient government.

Various theories are available to analyze organizational reform, such as universality theory, contingency theory, policy implementation theory, learning theory, and national competitiveness theory. However, both cost reduction and efficiency improvement should be considered at the same time according to the past experiences. In this sense, each organization should learn from experience to cope with challenges of restructuring.

The Executive Yuan has focused its organizational reform on downsizing, efficiency, and comprehensive legislation. Nevertheless, a desirable result can be attained only through a recurring cycle of 'input', 'conversion,' 'output,' and then 'feedback.' First, the contextual factors that influence the initiation of organizational reform should be discussed firstly ("input" phase). Second, the key factors affecting the success or failure of organizational reform should be found out ("conversion" phase). Thirdly, an appropriate type of organizational reform will generate by gathering the favorable opportunities and strengths for organizational reform ("output" phase). Finally, when the organizational reform is completed, it still needs continuous reviews and improvements to obtain feedback, so that it can be taken as a reference for the next wave of

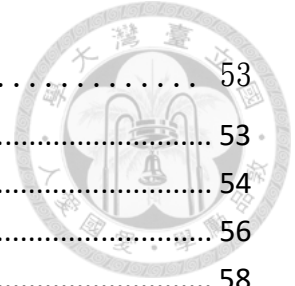
organizational reform (“feedback” phase). On the basis of the ‘incremental approach’ developed by Charles E. Lindblom, we would like to explore a new way for organizational reform by integrating the philosophies of the ‘learning organization’ and ‘creative evolution.’

Key words: Executive Yuan, organizational reform, learning organization, creative evolution

目 錄

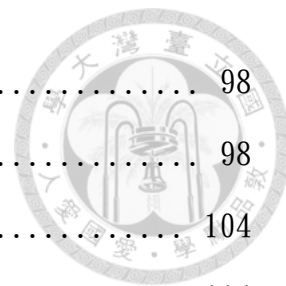


摘要	III
表目錄	iv
圖目錄	vi
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
壹、研究動機	1
貳、研究目的	4
第二節 名詞界定	5
壹、政府組織改造	5
貳、行政院院本部	5
第三節 研究架構與流程	7
壹、研究架構	7
貳、研究流程	8
第四節 研究範圍與限制	10
壹、研究範圍	10
貳、研究限制	10
第五節 研究方法	11
第二章 組織改造相關理論與文獻探討	14
第一節 政府組織改造的內涵與理論	14
壹、 普遍理論	14
貳、權變理論	16
參、政策執行理論	17
肆、學習型理論	20
伍、國家競爭力理論	20
伍、小結	22
第二節 國外政府組織改造之經驗	23
壹、各國政府組織架構趨勢分析	23
貳、相關國家組織改造之經驗	25
參、小結	51
第三章 行政院組織改造分析	53



第一節	行政院組織改造歷程與願景	53
	壹、組織改造源起	53
	貳、行政院組織改造歷程	54
	參、行政院組織改造結構	56
	肆、行政院組織改造願景及相關配套措施	58
第二節	行政院組織改造政經脈絡環境	61
	壹、威權政府民主化的歷程	61
	貳、面對全球化的競爭壓力	61
	參、從大有為政府轉變為小而能政府	62
第三節	行政院院本部組織改造歷程與現況	63
	壹、院本部組織改造歷程	63
	貳、現況	65
第四節	行政院組織改造政策執行與執行成果	66
	壹、政府執行力的關鍵要素	66
	貳、行政院組織改造政策執行工具探討	68
第四章	研究結果分析與討論	75
第一節	影響組織改造啟動之因素	76
	壹、組織外在環境方面	77
	貳、組織內在環境方面	78
	參、組織本身需求方面	79
第二節	組織改造之形成與推動過程	80
	壹、組織改造是「過去政策不斷延續的過程」	80
	貳、組織改造是「歷史中臨時性的產物」	81
	參、組織改造雖有延續過程，但更需要關鍵性的「契機」	81
第三節	影響組織改造成敗之因素	83
	壹、「參與程度」因素	84
	貳、「對話深度」因素	85
	參、「基本信任」因素	86
	肆、「首長支持」因素	86
第四節	對於行政院(院本部)組織改造型態之認知	88
第五節	學習型組織、創造進化與組織改造之關係	91
	壹、學習型組織與組織改造關係之探討	91
	貳、創造進化與組織改造關係之探討	94

第五章	結論	98
第一節	主要研究發現	98
第二節	政策建議	104
第三節	後續研究建議	114
參考文獻	115
附錄	120



表目錄



表 1-1 行政院院本部 100 年至 104 年各類員額表.....	3
表 1-2 行政院院本部 99 年至 104 年度人事費審定決算數.....	3
表 2-1 創造重大改革的八階段流程.....	15
表 2-2 OECD 國家部會的核心功能	24
表 2-3 美國十二次的行政改革.....	25
表 2-4 日本中央政府組織(2001 年)改革前後對照表	36
表 2-5 韓國中央行政機關組織改造前後對照表.....	42
表 2-6 韓國中央行政機關組織改造前後對照表.....	43
表 2-7 中國大陸政府六次行政改革比較表.....	46
表 2-8 五國政府組織改造重點彙整表.....	51
表 3-1 民國 76 年以來政府推動行政院組織改造進程.....	54
表 3-2 中央行政機關組織基準法相關規定(民國 99 年 2 月 3 日修正)	57
表 3-3 行政院組織改造的願景、目標與策略架構.....	58
表 3-4 行政院組織改造五大法案.....	59
表 3-5 行政院組織改造現有配套措施相關法規.....	60
表 3-6 行政院院本部組織改造歷程彙整表.....	63
表 3-7 消除組織成員抗拒變革情緒之方法.....	69
表 3-8 政府各部門推動自然人憑證便民服務一覽表.....	72

表 4-1 深度訪談之受訪者背景簡介.....75



圖目錄



圖 1-1 組織改造前行政院院本部組織架構圖.....	2
圖 1-2 組織改造後行政院院本部組織架構圖.....	2
圖 1-3 組織變革研究架構.....	7
圖 1-4 研究流程圖.....	9
圖 2-1 OECD 國家部會數目統計圖.....	23
圖 2-2 美國中央政府架構圖.....	28
圖 2-3 英國內閣組織架構圖.....	31
圖 2-4 中國大陸國務院組織架構圖.....	48
圖 3-1 中央行政機關組織基準法相關規定之組織架構圖.....	56
圖 3-2 行政院新部會組織架構圖(民國 98 年 4 月版).....	57
圖 3-3 行政院組織新架構(99.2.3 總統令修正公布).....	58
圖 3-4 愛德華公務執行模型.....	68

第一章 緒論

本章內容主要包含研究動機與目的，名詞界定，研究流程、架構與方法，研究範圍與限制等四小節。首先針對本研究之動機源起進行說明；其次說明由研究動機所導引之研究目的，接續定義與解釋本研究內容中所討論與使用之重要名詞。再闡明研究流程、架構與方法；最後說明本研究過程中所界定之研究範圍與面臨之研究限制。

第一節 研究動機與目的

本節旨在扼要說明本研究之研究背景與研究動機，以闡明本研究之重要性。

壹、研究動機

在面對 21 世紀多變的時代潮流下，因應全球化時代複雜多元的新挑戰，各國政府紛紛進行行政組織變革，期望能以更輕盈的架構、更多元的創新來做出因應之道。觀察我國原有之「行政院組織法」，在國內外政經情勢變遷下，早已不符時代需求，而有修改之必要性與迫切性。然而，行政院組織改造自民國 76 年推動以來，至 99 年 2 月 3 日修正公布組織改造法案為止，已歷時近 23 年，嚴重影響我國之國家競爭力與行政效能。雖於 100 年 12 月已依中央行政機關組織基準法體例完成立法之國立故宮博物院及中央選舉委員會，行政院院本部及 11 個中央二級機關（外交部、法務部、文化部、金管會、僑委會、客委會、人事總處、央行、故宮、中選會、公平會），並自 101 年 1 月 1 日起陸續施行，但截至 108 年 1 月對於行政院組織改造路程，距離達成 29 個部會改造之最終目標仍有 5 個部會尚未完成。

以行政院院本部為例，組織改造前設置業務單位有 9 個、輔助單位有 5 個、常設性任務編組有 8 個，合計 22 個單位如圖 1-1 所示，組織改造後業務單位有 14 個、輔助單位有 6 個、常設性任務編組有 6 個，合計 26 個單位如圖 1-2 所示，業務單位新增 6 個裁併 1 個單位，只有 2 個是裁併原行政院消費者保護委員會及新聞局而成立，其他 3 個則是將原有常設性任務編組改制為業務單位，另新增食品安全辦公室，上述單位是否能達到打造精簡、彈性、效能的行政組織目標值得三思。

本研究的主要動機，在於了解組織改造過程出了什麼問題，從變革管理與組織學習理論基礎來探討行政院組織改造，剖析政府推動組織改造之不足或需持續改善之處，並討論我政府如何在變革管理的趨勢下，塑造出成功的政府再造工程。



100年7月15日 行政院內部單位架構圖

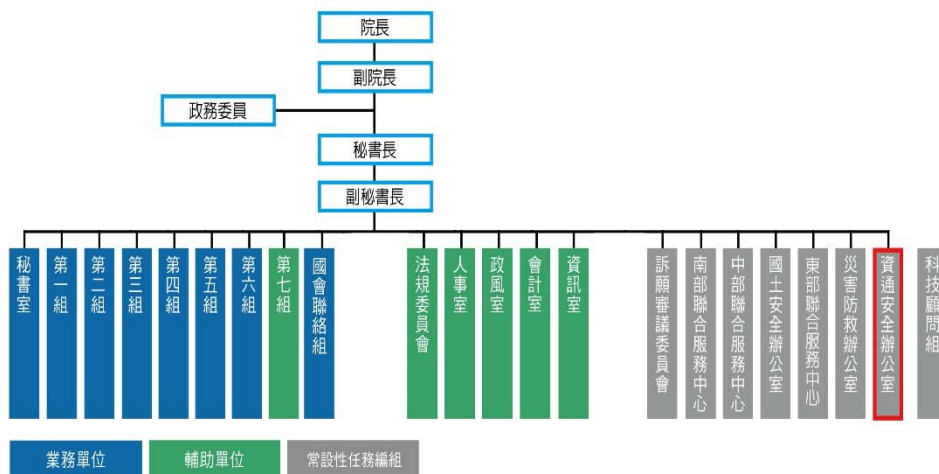


圖 1-1 組織改造前行政院院本部組織架構圖

資料來源：行政院珍貴史料展示資訊網(網址：<http://history.ey.gov.tw/>)

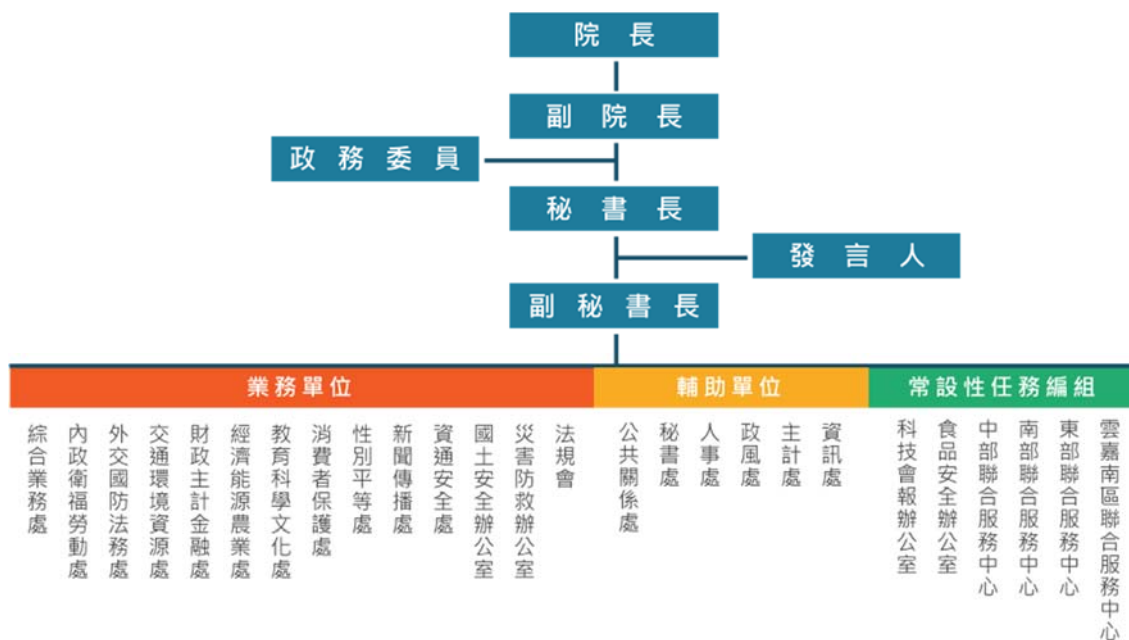


圖 1-2 組織改造後行政院院本部組織架構圖

資料來源：行政院全球資訊網(網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/>)

行政院院本部組織改造自 101 年 1 月 1 日實施，以下將就組改前後員額編制與預算編列來檢視組改是否達成組改的精簡、彈性、效能三大目標。院本部

在組織改造前預算員額為 471 人(含法規委員會 37 人)，101 年併入消費者保護委員會人員後員額增至 621 人，102 年併入新聞局國內處，另將飛航安全委員會移出，員額增至 750 人，之後職員數持續維持在 525 人，僅有工友、及聘僱人員略有減少(如表 1-1 所示)。在組改前後決算書顯示，組改前 100 年之人事費為 5 億 5 千 7 百 13 萬元，101 年增至 6 億 7 千 9 百 85 萬 9 千元，此後逐年遞增，至 104 年人事費大幅增至 8 億 2 千 6 百 97 萬 9 千元(如表 1-2 所示)，以 100 年至 104 年之預算員額與人事費用支出情形比較(105 年以後預算員額與人事費用變動不大，故不再列出)，是否達到組織改造精簡的目標有待探討。

表 1-1 行政院院本部 100 年至 104 年各類員額表

年度	機關	職員	工友	技工	駕駛	約聘	約僱	小計
100	行政院	262	49	20	39	51	13	434
	行政院法規委員會	37						37
101	行政院	391	50	21	45	90	24	621
102	行政院	525	54	24	46	76	25	750
103	行政院	525	54	24	45	73	25	746
104	行政院	525	47	24	45	72	24	737

資料來源：中央政府總預算行政院單位預算書

表 1-2 行政院院本部 99 年至 104 年度人事費審定決算數 (單位：新臺幣千元)

行政院(院本部) 99 年至 104 年度人事費審定決算數					
年度別 用途別	100	101	102	103	104
人事費	557,130	679,859	793,211	781,953	826,979

資料來源：中央政府總決算行政院單位決算書

貳、研究目的

任何組織欲尋求永續經營，唯有不斷的進行變革才能適應新的外在環境，變革與創新是一體的二面，變革管理是為了實踐創新的思維與作法；而創新是變革的方法之一，在變動快速的社會裏，變革已不是特殊事件。許多組織都期望能夠透過變革，來重新整合團隊的願景與目標，以延續組織的競爭力並發展新優勢。

有關組織改造的國內外文獻不勝枚舉，惟多以政治學、公共行政及企業管理的角度切入探討，莫不聚焦於組織結構改造、職能改造、流程改造及經營模式改造等4個面向，對於組織文化的改變，則鮮少有所著墨，以致各國的組織改造經驗多未能達到預期的目標。本研究嘗試以哲學的思維切入探討，期望能為我國的組織改造提供一個不同面向的思考。所以本文研究目的共有五項，針對行政院院本部組織改造分別說明如下：

- 一、行政院組織改造規劃的情形及歷程。
- 二、行政院組織改造後的業務分工情形。
- 三、行政院組織改造後對員工士氣的影響。
- 四、如何運用變革管理相關理論基礎，進行組織改造實務操作。
- 五、依據研究提出可供行政院及後續研究發展改進參考的具體建議。

第二節 名詞界定



本研究的重要關鍵名詞有「政府組織改造」、「行政院院本部」等詞，將分別界定與說明。

壹、政府組織改造

「再造(re-engineering)」一詞，依管理學學者Michael Hammer與 James Champy的說法係指：「針對組織的運作過程作重新思考並且作根本地重新設計(radical re-design)，使得組織績效獲得大幅的提升」。因此，按照兩人上述的說法，「再造」一詞，並非邊際性的(marginal)改革，而是針對行政組織的建制與運作重新的設計，是該組織的重大工程，以使該組織重生，達成該組織所應完成的任務。Hammer與Champy認為(Hammer&Champy,1995)：「再造(re-engineering)」就是從一張白紙開始。重組就是拒絕傳統的「智慧」與過去的「斷言」。重組就是發明處理機構的新做法，它與以前的種種，幾乎或根本沒有相似之處(引自黃朝盟，2011)。

因此，「再造」這個概念，絕非同等於「組織精簡(downsizing organization)」以及「組織重組(restructuring organization)」，而應是從新思考整個行政組織的「使命(mission)」，然後才進行整個組織建制的安排。因此再造的過程是組織工作過程、觀念與方法的全程革命(詹中原，1999)。

另外，「政府再造係以『新右派』的『市場經濟』為經，以『管理主義』、『新公共管理』為緯，透過標竿學習的方式，萃取成效卓著的成功經驗，借用企業家精神，重新調整政府組織結構、建構適當的行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等，希望活化文官體系、大幅提高行政績效、強化治理能力，以促成行政組織的澈底轉型，達成政府的目標」(吳定，2012)。

貳、行政院院本部

一、行政院院本部之定義

依憲法第53條規定：「行政院為國家最高行政機關。」。另依同法第61條規定：「行政院之組織，以法律定之。」。爰行政院組織法第1條規定：「本法依憲法第六十一條制定之。」。另依行政院處務規程第1條規定：「行政院（以

下簡稱本院)為處理內部單位之分工職掌，特訂定本規程。」，綜上所述，行政院簡稱為本院時係指院本部而言。



二、行政院院本部之職掌

以下將由「行政院處務規程」來探討院本部的職掌：

行政院處務規程第2條規定：「院長綜理院務，並指揮、監督所屬機關(構)及人員；副院長襄助院長處理院務。」。

行政院處務規程第3條規定：「政務委員負責政策與法案之審查、主持專案工作、聯繫協調並統合各部會意見及辦理院長交辦事項。」。

行政院處務規程第4條規定：「秘書長綜合處理本院幕僚事務；副秘書長襄助秘書長處理本院幕僚事務。」。

行政院處務規程第8條規定：「綜合業務處掌理事項如下：

- 一、本院年度施政方針、施政計畫及施政報告之彙編。
- 二、立法院施政質詢院長備詢、專案質詢之研擬、推動及執行。
- 三、監察院年度到院巡察、監察案件資訊管理系統之規劃及執行。
- 四、憲政、選政與選務、公民投票、政黨、政治獻金、遊說法制與地方自治之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導。
- 五、人事行政、本院所屬機關組織結構功能、機關員額、公務員訓練進修與給與福利之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導。
- 六、社會發展、管制考核、檔案管理應用之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導。
- 七、文書管理、事務管理、本院與各機關權責劃分規定之研擬及解釋。
- 八、本院會議議程編擬、議事程序與紀錄整理之研擬及執行。
- 九、其他有關綜合業務事項。」。

其他如內政衛福勞動處、外交國防法務處、交通環境資源處、財政主計金融處、經濟能源農業處、教育科學文化處等業務單位，皆規定掌理下列事項之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導等文字。

由行政院處務規程可瞭解，行政院院本部的職掌，除了處理本院幕僚事務外，同時亦對於所屬部會負有指揮監督之責。

第三節 研究架構與流程



本節旨在說明本研究之研究架構與流程，於下分述之。

壹、研究架構

過去推動行政院組織改造的努力，大多著眼於組織精簡與效率、相關法制配套之齊備，然而組織改造莫不是歷經「輸入」－「轉換」－「輸出」－「回饋」的過程，透過循環不斷的檢討，以達到良善變革目的。亦即，應先探究影響組織改造啟動之脈絡因素(輸入階段)，再探討影響組織改造成敗之關鍵因素(轉換階段)，匯聚有利組織改造的契機與力量，以期完成較適當的政府組織改造型態(輸出階段)。最後，持續針對組織改造結果進行檢討改進，以獲得回饋，作為下一波組織改造之參考。此外，本研究進一步試著透過導入學習型組織、創造進化論等理論，以期為政府組織改造找出新的發展方向。

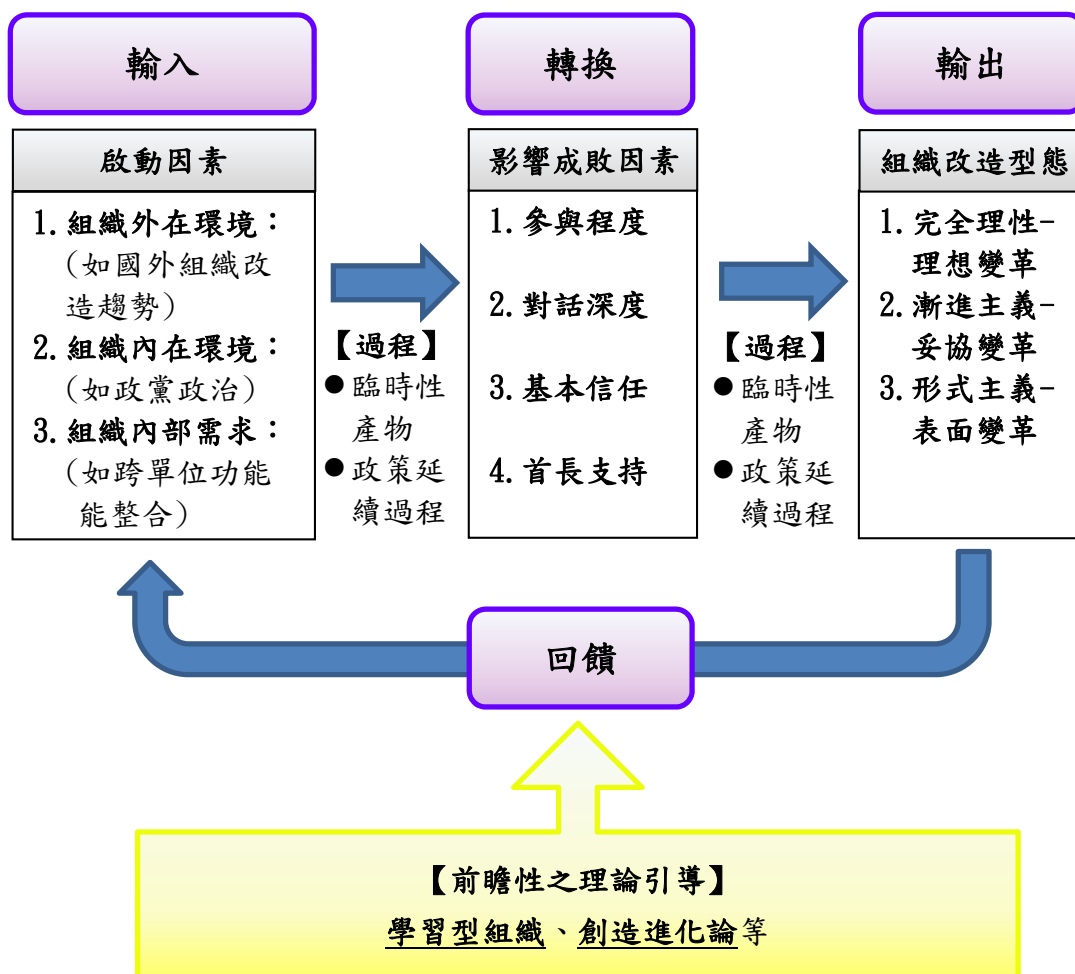


圖 1-3 組織變革研究架構
 資料來源：本研究整理。

貳、研究流程

任何研究必須有要有計畫、有步驟，並依計畫流程循序進行。本研究係以組織變革理論，探討行政院組織改造之變革工作。以蒐集國內外組織變革理論文獻，運用台灣現有的資料與文獻作為主要比較研究資料，包括書籍、期刊論文、媒體各界評論、法令規章、政府的政策方向、官方與非官方組織的研究與調查報告，並以部分之學者專家訪談資料。因此，在研究流程方面茲敘述如下：

1. 首先確定研究動機與目的。
2. 研究方向與範圍之確定。
3. 分析理論架構建立-本研究理論係採學者科特(John Kotter)變革管理八步驟，愛德華(George C. Edwards III)提升政府執行力的四項關鍵要素。
4. 文獻的蒐集及擬定訪談計畫-依本研究內容的需要，蒐集相關資料與文獻，包括：相關書籍著作、期刊論文、媒體各界評論、網路、法令規章、政府的政策方向、官方與非官方組織的研究與調查報告等。
5. 資料的整理與歸納分析-綜合所蒐集的文獻及訪談所獲得之資料，經過有系統的整理、整合、歸納、比較分析，檢驗與假設之研究理論架構之間是否有相關與接近，並著手論文之撰寫工作。
6. 結論與建議-根據資料整理與歸納分析之結論，提出研究結果的發現，最後並提出研究建議，作為相關機關及各界於政策制定時的參考。有關本研究之流程如下圖 1-4：

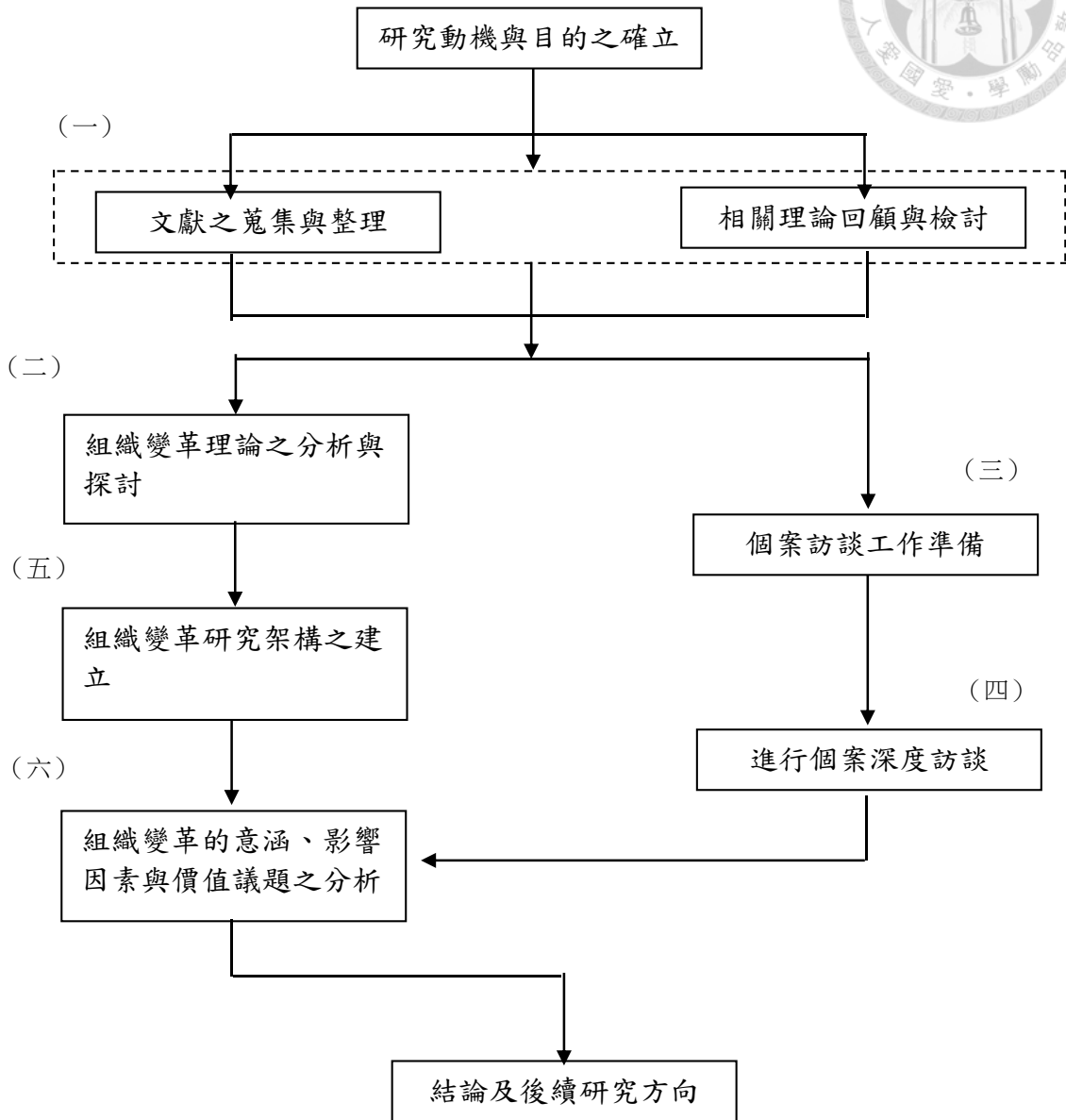


圖 1-4 研究流程圖

第四節 研究範圍與限制

2010 年政府組織改造四法經總統公布後，定調行政院此波組織改造的架構與調整。本研究主要探討行政院此波規劃及推動之重要歷程及對於未來發展之影響，本節謹就研究範圍及研究限制兩方面分述如次：

壹、研究範圍

本研究旨在探討近年來我國中央政府在組織改造之歷程與發展，選定行政院院本部為個案進行分析與研究。本研究採用文獻分析與深度訪談為主要研究方法，因此選定具有相關代表性之人員為研究對象，其中包含：學者專家代表，政府組織改造政策規劃者及決策者以及受組織改造影響對象代表等研究對象。研究內容則以行政院院本部進行組織改造的經歷與歷程為主要研究方向，透過文獻探討、焦點團體與深度訪談等研究結果進行分析，做為我國政府組織改造未來發展之參考。

貳、研究限制

本研究受限於人力、物力、時間等因素，只能對行政院院本部之個案進行研究。本研究方法選定深度訪談法，對於研究對象之選取乃基於非機率類型中的立意性抽樣方式，研究對象選取採用非機率抽樣使得本研究無法進行母體推論。本研究於研究方法與過程中雖力求客觀，但因研究上無法控管之人力、時間上限制及研究經費上考量，侷限於質性研究方法之設計，僅能將其列為本研究之各項研究限制。

第五節 研究方法

研究方法係指從事研究的計畫、策略、手段、工具、步驟及過程的總和，也是研究的思維方式、行為方式及程序和準則的集合（陳向明，2009）。本研究所採用的研究方法包括內容分析、制度運作實例的探究、社會現況的深度訪談。經由此等方法，進一步從政策形成的角度出發，對行政院院本部組織改造提出具體建議。

一、內容分析法

對於相關組織變革分析，相關參與者的互動過程及環境系絡資料就極為重要，因此，本研究透過內容分析（content analysis）法，以一種不會直接與被研究者接觸或互動，而是透過文本中的文字、訊息、符號等進行分析與推論（盧俊偉，2012），例如透過新聞資料庫檢索的方式，從組織決策參與者的各種角度，進行相關的立場分析。此外，更透過重要關係人接受報章雜誌專訪的詳細談話內容，或是官方會議紀錄（協調會、座談會）的內容，進行深度剖析用以作為檢視相關命題。

二、文獻分析法

文獻分析法（document analysis）是指根據一定的研究目的或是課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，從而全面地、正確地掌握所要研究問題的一種方法，蒐集內容儘量要求豐富及廣博；再將蒐集而來的資料，經過分析後歸納統整，以分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。整體而言，本研究所著重之文獻來源包括：

1. 國內外涉及組織變革之既有學術研究成果、書籍、期刊論文及報章資訊等。
2. 國內外實務組織變革議題等本研究個案相關之政策研究及實務法制規定等之書面與電子資料。
3. 涉及組織變革之網路資訊與其他出版及未出版之相關資料。主要的分析文獻則包括：相關研究報告、國內外文獻、專書、期刊論文、學位論文等，以期蒐集各界意見，以做為本研究之參考。

三、深度訪談法

「訪談」可根據正式程度、接觸方式、受訪人數，及訪談次數進行分類（陳向明，2009），正式程度又可分正規型及非正規型；前者指研究者和被研究者事先約定好時間、地點，就一定的問題範圍正式提問與交談；後者指研究者根據受訪者日常生活的安排，在與受訪者共同參與活動時，依情況訪談。此外，電話訪談的好處是：一為若受訪者不願讓訪談者見到，或談話內容對表情的尷尬；二為可以解決因地或因時的不便。訪談更可以進一步分為個別與集體訪談來進行（陳向明，2009），個別訪談較易訴諸於感性的流露與充分的表達，更能獲得真實性資料；集體訪談的互動交流則建構在事實與知識的基礎，只要訪談者能夠控制得住場面的秩序，就可因挑動大家對於議題關心程度的爭論，獲得更充分的資訊。

訪談的主要目的是瞭解與理解受訪者對研究問題的看法，因此只有細心傾聽才能得到所欲的資訊。傾聽的層面可分為行為層、認知層及情感層，行為層的傾聽是一種態度的表現，又可分為表面聽（不認真地聽）、消極聽（聽進去但不求甚解），及積極關注的聽（真誠融入對方情境）；認知層的傾聽可分成強制聽（將對方語意變成自己熟習的概念來分類）、接受聽（訪談者暫且懸置自己的判斷而主動捕捉對方訊息表達），以及建構聽（訪談者積極建立自省的傾見與假設來與對方交流）；情感層的傾聽可分為無感情的聽（無動於衷）、有感情的聽（自然流露反應），及共情的聽（無條件共喜共悲）。無庸置疑，訪談者應扮演著積極關注的聽、接受的聽，及以理智為基礎的有感情的聽，以接受的聽為基礎的建構的聽（陳向明，2009）。

深度訪談法是指由受訪者與施測者就工作所需知能、工作職責、工作條件等進行面對面溝通討論的一種方法，以廣泛的蒐集所需要的資料。通常使用此法時，施測者儘可能使用最少的提示與引導問題，而是鼓勵受訪者在一個沒有限制的環境裡，就主題自由的談論自己的意見，因此深度訪談法除可增加資料蒐集的多元性外，更能藉此瞭解受訪者對問題的想法與態度。本研究擬先藉由相關文獻分析，尋求相關利害關係人，進行深度訪談，再進一步深入分析。

四、訪談抽樣

本研究訪談對象之抽樣方式將以立意抽樣法（purposive sampling）為原則，於抽樣時取決的重點在於樣本所能提供的「深度」和反映實際狀況的「廣

度」，並活用質性研究抽樣策略中各項策略來選取訪談對象。

本研究因涉及理論架構建構及個案探討，考量個案特性、受訪者同質性及異質性、深入性、以其標準策略、機會策略或混合策略等選擇受訪者，以期能確切探討理論架構合理性，即能真確了解個案脈絡發展。訪談對象主要分為：學者專家代表，政府組織改造政策規劃者及決策者以及受組織改造影響對象代表等 4 類，訪談對象人數共計 11 人，實際擇定訪談對象時，為避免發生系統性偏誤，業已儘量兼顧正、反及中立立場者之分配。



第二章 組織改造相關理論與文獻探討

第一節 政府組織改造的內涵與理論

「組織改造」是八〇年代中期以來最重要的管理概念之一。所謂「組織改造」，是組織所進行的全面、深入、對組織績效有重大影響的改變，又可稱之為「組織轉型」(corporate transformation or reorientation)、「組織變革」(revolutionary organizational change or frame-breaking change)或「大規模組織改變」(large-scale organizational change)。

學術界或實務界對於政府組織改造進行研究者相當多，並已累積甚多足資參考研究的理論面和實務面的著作文獻。為有系統彙整和分析政府改造相關文獻，將依普遍理論 (universal theory)、權變理論 (contingency theory) 及學習型組織理論 (learning organization theory) 分析如下：

壹、普遍理論

普遍組織理論認為組織在任何情況下，都可以找出一最佳的組織結構。誠如朱楠賢 1992 年於《從組織重組觀點論行政院組織設計之研究》一文，從組織重組觀點，認為組織重組是「行政政治」的一環，並受內外環境因素影響，除注意傳統組織設計原則外，應兼顧重組的時機、開放性、幅度及重組研議機構等政治因素考量，使能有成；同時參照歐美先進國家的中央政府體制及其重組經驗研擬對策(引自連宏華，2010)。

普遍理論以傳統行為理論出發，從規範角度研究組織的目標、分工、結構、指揮、協調和責任的理論，焦點集中於發展分析的工具與原則，使管理者更容易設計組織活動。

學者彼得·杜拉克(Peter F.Drucker)在其著作《二十一世紀的管理挑戰》中指出，我們無法駕馭變革，我們只能走在變革之前。在現今這個動盪不安的時代，變革是常態。事實上，變革是痛苦和冒險，最重要的是，變革要下很多苦功。然而，除非把「主導變革」看成是組織的任務，否則任何組織都不可能存活下去。在結構快速變遷的時期，只有領導變革的組織才能存活。管理在二十一世紀所面臨的最大挑戰是：使組織成為變革領導者。變革領導者視變革為機

會，他們主動尋求變革，懂得如何找到適合組織、在組織內外都會發揮效能的變革。這需要：一、制定能夠創造未來的政策。二、以有系統的方法尋找和預期變革。三、以正確方式在組織內外引進變革。四、採取能在變革和持續間取得平衡的政策(劉毓玲，2000)。

在探討我國過去組織改造經驗，陳昭欽(1992)在《從組織重整觀點析論行政院組織法修正案》論文中，回顧行政院的歷史沿革、演變與現況分析，認為行政院組織法修正受挫原因歸結為(1)行政院組織法修正草案本身說服力薄弱。(2)漠視組織重組的政治特質。(3)時間與情境因素。因此，以普遍理論而言，成功的組織改造策略，須兼顧組織的各個因素方能達成。

學者科特(Kotter)據此提出變革管理八步驟，認為成功的企業變革必須經過八個步驟，如表 2-1 所示，其中前四個步驟有助於鬆動根深蒂固的舊體制，第五到第七步驟在於引進新做法，最後一個步驟在於深植變革於企業文化之中(邱如美，2002)，此外，Sharifi(2002)認為科特(Kotter)變革管理八步驟中，前四個步驟屬於「解凍階段」，之後三個步驟可以視為「改變階段」，最後一個步驟則是將新的方法制度化，即「回凍階段」。

表2-1 創造重大改革的八階段流程

步驟一	建立危機意識	<ul style="list-style-type: none"> »考察市場和競爭情勢 »找出並討論危機，潛在危機或重要機會
步驟二	成立指導團隊	<ul style="list-style-type: none"> »組成一個夠力的工作小組負責領導變革 »促使小組成員團隊合作
步驟三	建立變革願景與策略	<ul style="list-style-type: none"> »創造願景協助引導變革行動 »擬訂達成願景的相關策略
步驟四	傳播變革願景	<ul style="list-style-type: none"> »運用各種可能的管道，持續傳播新願及相關策略 »領導團隊以身作則改變員工行為
步驟五	授權員工行動	<ul style="list-style-type: none"> »鑿除障礙 »修改破壞變革願景的體制或結構 »鼓勵冒險和創新的想法、活動、行動
步驟六	創造短期成效	<ul style="list-style-type: none"> »規劃明顯的績效改善或「戰果」 »創造上述戰果 »公開表揚、獎勵有功人員
步驟七	鞏固成果並推行更多的變革	<ul style="list-style-type: none"> »運用公信力、改變所有不能搭配和不符合轉型的系統、結構和政策 »聘雇或培養能夠達成變革願景的員工 »以新方案、新主張和變革代理人給變革流程注入新活力

步驟八	新做法深植於組織文化中	»創造客戶導向和生產力導向形成的表現改善，更多、更優秀的領導，以及更有效的管理 »明確指出新作為和組織成功的關聯 »明訂辦法確保領導人的培養和接班動作
-----	-------------	---

資料來源：研究生整理自國家文官培訓所授課講義(2009)。

學者盧溫(Kurt Lewin)也提出一套有關變革過程的理論模式，其認為成功的變革需要經歷解凍(unfreezing)、變革(change)、回凍(refreezing)三個步驟(Lewin, 1947)。解凍主要是脫離現有的狀態，在此階段主要包括兩種力量的運作，分別是驅離的力量(driving force)與滯留的力量(restraining force)。驅離的力量是一種要離開現狀的力量，而滯留的力量是指一種不願離開現狀的力量。解凍現狀可經由三種方法來達成，分別為增加驅離力量、降低滯留力量及同時增強驅離力量與降低滯留力量。解凍完成後就可以進行變革的步驟。然而僅僅引入變革並不能保證變革得以落實，還須經過回凍的步驟，新變革才得以持續久遠(林建煌，2001)。


綜此，普遍理論較著重於組織技術面的效率，對本學派而言，如何設計出有效率的工作方法與組織結構才是當務之急。

貳、權變理論

權變理論強調組織結構設計必須與情境相配合。現代組織理論將組織視為開放的系統，不僅從組織內部分析組織各次系統的特點及相互關係外，尤其著重研究組織與外部環境的相互作用，其著眼點由組織內部轉移到外部環境，並由被動適應環境的觀點轉變到影響環境。

學者林布隆(Charles E. Lindblom)的漸進決策途徑是一個有關決策制定的理論模型，在批判傳統理性模型的基礎上，提出此途徑指決策者在作決策時，著重從現在已有的政策或措施(the status quo)去找尋漸進的代替性政策，而不作大幅的政策變動。換言之，新政策只是對過去政策某些漸進修正而已。其理論要點如下(吳定，2003)：

- 1.目標的選擇與手段的選擇應同時考慮。
- 2.只尋求與現政策稍有不同的替選方案，而不求全盤改變的替選方案。

- 
3. 僅考慮少數可代替的替選方案，而不考慮所有可能達成目標的方案。
 4. 對每一替選方案僅考慮少數幾項後果，而不考慮所有可能的後果。
 5. 對問題不斷重新界定，並尋求解決方案，並非問題一經決定即不再變動。
 6. 強調無最正確或最佳的方案，而只有較符合實際需要的方案。即為大家所同意的方案，就是一個好的方案。
 7. 必要時，可修改目標以迎合手段。

我國學者黃朝盟(2011)在《行政院組織改造回顧研究》的研究中，探討各國組織改造經驗，提出我國可以借鏡之處，並分析我國不同時期組織變革的政經脈絡，發現組織改造難易度與憲政體制及執政黨是否具有多數席次有關。並且認為我國部會數之多寡設計，妥協性甚為明顯，增減尚有彈性空間。

李雙玲(1994)在《組織設計的理論及應用：我國行政院組織調整之實證分析》論文中，亦採權變途徑，探討行政院組織的歷史與現況分析，並探討行政院組織的問題。同時從管理、政治、法律途徑三者，探討行政院組織調整的目標面向，以及其各種調整方案。認為行政院組織調整應重視三點：(1)適應環境。(2)注意多元性。(3)著重民主需要。

參、政策執行理論

政策執行自 1973 年 Pressman 與 Widavsky 研究加州奧克蘭計畫 (Oakland Project) 的政策執行之後，政策執行才被學者加以重視。兩人在他們著名的《執行：華盛頓的偉大期望如何在奧克蘭破碎》(Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland) 一書中認為：政策執行乃是實現達成、促成、產生與完成政策 (吳定，2012；李允傑、丘昌泰，2009)。該書的主要研究議題，在於回答為甚麼 1960 年代美國詹森總統推動利許多立益甚佳的政策大多面臨失敗。

我國學者丘昌泰 (2010) 認為，過往許多人皆以為，有完善的政策方案規劃後，就代表政策問題已經可以自動解決，嗣後之方案執行必能順利進行；但是事實上，卻往往因為忽略政策執行階段之中許多變數的發生，繼而連帶影響

政策品質產出的良窳。更嚴重者將導致政策失敗，主要的因素即是因為過去的政策理論與實務界，過度簡化政策執行的因素，未能賦予對政策執行應有之關注；過度強調政策規劃過程決策者的權威，忽視基層實際執行員工的政策參與；不願正視政策執行研究時的繁瑣細目；且無意將時間及經費投資於政策執行之研究。

時至今日，關於政策執行的研究，國內外許多學者方家已累積不少論述，首先在意涵的界定方面，政策執行乃一套導向某方案付諸實行的有關活動。其具體執行活動涵括：1、組織活動；2、闡釋活動；及3、應用活動等3個面向。吳定(2012)認為：「政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實行，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。」均是淺顯易懂的說明。而學界關於政策執行的研究亦從未間斷，並出現許多重要的研究成果，以及提出許多不同的執行模式。此外，亦有學者對於理想政策執行要件加以研究闡釋，例如：Hogwood 及 Gunn 即曾提出政策執行的理想十要件（李允傑、丘昌泰，2009）。

政策執行研究途徑的演進檢視，謹歸納如下：

(一) 第一代政策執行理論：

強調政策制訂者優越的地位、由上而下、理性模式，學者 Sabatier and Mazmanian (1979) 認為影響政策執行成功的因素包括政策問題的特性、政策內容的結構與執行機關的相互配合、其他諸如特定團體的支持外在因素等。茲以第一代政策執行理論，其由上而下的執行模式，因較強調貫徹政府公權力的執行，故於實務上較適合運用於管制性政策及重分配政策。

(二) 第二代政策執行理論：

由下而上、強調執行階層的各種不同政策行動者如何影響政策執行，重新塑造公共政策。強調應該給予基層官僚或是地方行政機關自主權，又稱後理性模式，認為政策執行結構是有共識的自我選擇過程（process of consensual self-selection），而非政策制訂者一廂情願；有效政策執行取決於多元行動者的複雜互動結果。茲以第二代政策執行理論，其由下而上的執行模式因較強調政策制

定者與執行者間之互動，彼此透過協商以決定政策目標，形成合作關係，故於實務上較適合運用於自我管制政策與分配性政策。



(三) 第三代政策執行理論：

整合由上而下與由下而上的途徑，學者 Goggin (1990) 等人認為第一代理論以上級命令為出發點，地方服從為終點，是一種演繹的途徑，但是太少的個案以及太多的變項；第二代理論認為政策執行起始於基層官員之間的互動，然後逐步形成交互依賴的互動網絡，這是一種歸納途徑。Goggin 認為應該結合二者，並且更強調府際關係所形成的衝突與合作關係對於政策執行的影響(聯邦、州政府、地方政府)，同時也認為應該由理論建構轉向為理論檢驗，建立操作化與測量的工具。

(四) 第四代政策執行研究：

由學者 Peter DeLeon 所提出，其在 1999 年發表〈重訪失落的連結：當代執行研究〉(The Missing Link Revisited: Contemporary Implementation Research) 一文，他檢視了過去三代政策執行的主要內涵及缺失，並提出了若干未來政策執行的主要內涵及缺失與改進之道，其主要論點包括：1、強調第一線公務人員 (the street level bureaucracy) 與公民參與政策執行的重要性。2、兼顧價值與事實論述的後實證邏輯。3、對於質化與量化研究方法均予以重視。4、執行面上聚焦於中層執行機關與多元社會團體之間的連結關係，即所謂的 Middle-Out 執行模式。5、個案方面同時強調成功與失敗個案的重要性 (Peter DeLeon, 1999)。而國內學者吳定提出第四代執行研究的可能取向，認為政策制定與執行密切結合運作，研究應發展驗證結合「理論」與「實務」的測量工具，採取權變採取歸納及演繹的途徑，強調多元參與的民主 (吳定，2003)。

綜上，政策執行研究發展多年來，許多學者綜合理論與實務，由官僚組織、政策傳遞、政策環境到政策順服等因素多重研究，尋求政策研究上失落的連結，對於未來的政策執行研究亦指明朝向兼具理論與實務的研究，以及多元參與的必要性。在前三代的政策執行，不論是由上而下、由下而上或是整合途徑，均將重點置於政府組織本身來探討政策執行問題，直到第四代政策執行，強調商議式民主、多元參與的必要性，將是在充滿否決環境中，可探索的一條道路。

肆、學習型理論

學習型理論認為，管理實務中發展出來的新型管理理論，適用於各類型組織。一種不斷在學習與轉化的組織，以個人學習為起始點，進而擴及工作團隊、整體組織，甚至發生在與組織互動的社群中。而學習是一種持續性、策略性運用的過程，並與工作相結合，學習的結果將會導致知識、信念及行為的改變並可強化組織創新與成長的能力。

著有《第五項修練》的彼得·聖吉(Peter Senge)提出「學習型組織」的概念，認為一般組織中成員個別的智商雖然很高，組織整體智商卻可能因組織成員步調不協調、衝突，妨礙到組織的學習及成長(Senge, 1990)。學習型組織是一種不斷在學習與轉化的組織，其學習的起始點在組織成員個人、工作團隊、團體組織，甚至亦發生在與組織互動的社群中。而學習是一種持續性、策略性運用的過程，並與組織成員平日的工作相結合。此種組織學習的結果，將可導致組織成員知識、信念及行為的改變，並可強化組織創新和成長的動力(孫本初, 2001)。

學者亨利·柏格森(H. Bergson)也提出創造進化論觀點，柏格森的生命哲學基本洞見就在於認識到宇宙的本質是一無限的、創造的生命力，柏氏稱為「生命衝動」(elan vital)，哲學或形上學的主要目標就是對這個真正的實在(即生命衝動)的認識，生命衝動是一種自由的創造活動，由於這種創造的活動，宇宙是一個不斷創新、不斷演化、生生不息的歷程，宇宙永遠在變動之中，宇宙中並沒有絕對靜止不動的東西(Bergson, 1911)，這亦是柏格森對達爾文演化論所賦予的哲學解釋。因此，柏氏認為生命是一個不斷創新的歷程(process)。前一瞬間與後一瞬間可能很不相同，例如有新物種(species)的出現(emergence)，組織改造就像是宇宙生命的連續的流動及不斷創新的歷程(韋漢傑, 2005)。

學習型理論強調一個組織在動態的環境中能夠快速因應變遷的需要，用創造力來掌握變遷的動向，結合組織及成員的自我超越，改善心智模式，透過共同願景的建立，結合的方法來達成組織目標。

伍、國家競爭力理論

自 1990 年哈佛大學企管學院教授 Michael Porter 之「國家競爭力優勢」(The

Competitive Advantage of Nations)一書問世，「國家競爭力」就成為學術界一項跨科際之研究議題。

我國近年對於國家競爭力的注意實可分為兩方面：(1)理論上受 Porter 之「國家競爭優勢」一書出版的影響(2)國家競爭力指標——「全球競爭力報告」(The Global Competitiveness Report)，以及「世界競爭力年報」(The World Competitiveness Yearbook)公佈之衝擊。兩項主要指標中，前者為「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF)所出版。負責調查整合工作為哈佛大學商學院教授 Jeffrey Sachs 所率領之研究小組。Sachs 亦任 WEF 全球競爭力諮詢委員會之共同主席。後者則是由國際管理學院(International Institute for Management Development, IMD)所出版。上述兩機構分別位於瑞士日內瓦(Geneva)及洛桑(Lausanne)(詹中原，2007)。

根據 IMD 與 WEF 評比，臺灣大體上名列 10~20 名之間，尚稱具有國際競爭優勢，大體來說，國際管理學院 (IMD) 與世界經濟論壇 (WEF) 等國際評比機制，都在評鑑面向上納入「政府效能」或是「制度」等面向，所包含的細項指標諸如：

- 1.政府的政策方向、法規是否鬆綁、政府政策的回應性、政策協調、政府與政黨的關係、貪污、政策透明化、公共服務的品質、官僚系統品質、行政部門行政中立的程度、司法獨立、以及政府與政治人物的信任。

- 2.企業面對組織犯罪所需支付的成本、創辦企業所需天數、移民法規、進入資本市場容易度、循法的行政負擔 (Burden of government regulation)、警政服務的可信度等。

因應國際間的競爭與台灣的政經環境變化，我國政府推動的組織改造是希望建構小而能的政府，裁撤已經無法符合社會需求的組織，避免制度過度僵化反而形成國家發展的阻力，重新檢討組織的規模與職能，透過國內與國外公私部門間的合作，加強全球化下國家的競爭力。打造「精簡、彈性、效能的政府」之願景。

國家競爭力是個因果循環的複合、複雜概念，每個政府與民間互動的點點滴滴，都有可能發揮蝴蝶效應般的骨牌式衝擊。再者，與其說結構整併會影響

競爭力，還不如說政策的整合強化，更能理順各部會間的政策規劃與協調，讓政策或法規更能反映與整合外國投資者需求，再強化行銷與宣導，讓 IMD 或 WEF 的潛在受訪者知道政府的努力（朱鎮明，2010）。



伍、小結

學者分析組織改造理論，或有普遍理論、權變理論及學習型理論等不同途徑，惟以組織改造經驗而言，必須置於同一脈絡思考，組織須以降低成本與提高效率的方式，才能達成組織的目標；組織所處的環境很複雜，各項重要的決定性的變數必須密切配合才能得到預期的產出；組織能以過去的經驗作為整體學習的基礎，並進一步整合既有的學習成果，以因應組織所面臨各種挑戰，進而提升組織解決問題的能力。

因此，不同理論途徑均為我國組織改造的基礎，本研究將採學者林布隆(Charles E. Lindblom)的漸進決策途徑，並以哲學思維導入亨利·柏格森(H. Bergson)所提出創造進化論觀點，並融入彼得·聖吉(Peter Senge)「學習型組織」的概念，並期望上述理論進一步探索，能對組織改造提供實務政策建議。

第二節 國外政府組織改造之經驗



壹、各國政府組織架構趨勢分析

根據 2009 年資料顯示，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)國家之部會數目是在 7 個(瑞士)至 24 個(加拿大)之間(如圖 2-1 所示)；整體來說，在 OECD 之 30 個國家之中，有超過半數(16 個)的國家，其部會的數目是在 13 個到 17 個之間，足以顯示出各國部會組織數目趨向精簡並且高度趨中的情況(彭錦鵬，2009)。

我國學者彭錦鵬(2009)亦指出 OECD 各國部會的主要功能加以分析之後發現，各國政府幾乎都擁有以下 13 種核心功能之部會，包括內政、外交、國防、財政、教育、經濟、農業、法務、健康與社會福利、運輸、勞動、環境、文化等，如表 2-2 所示。

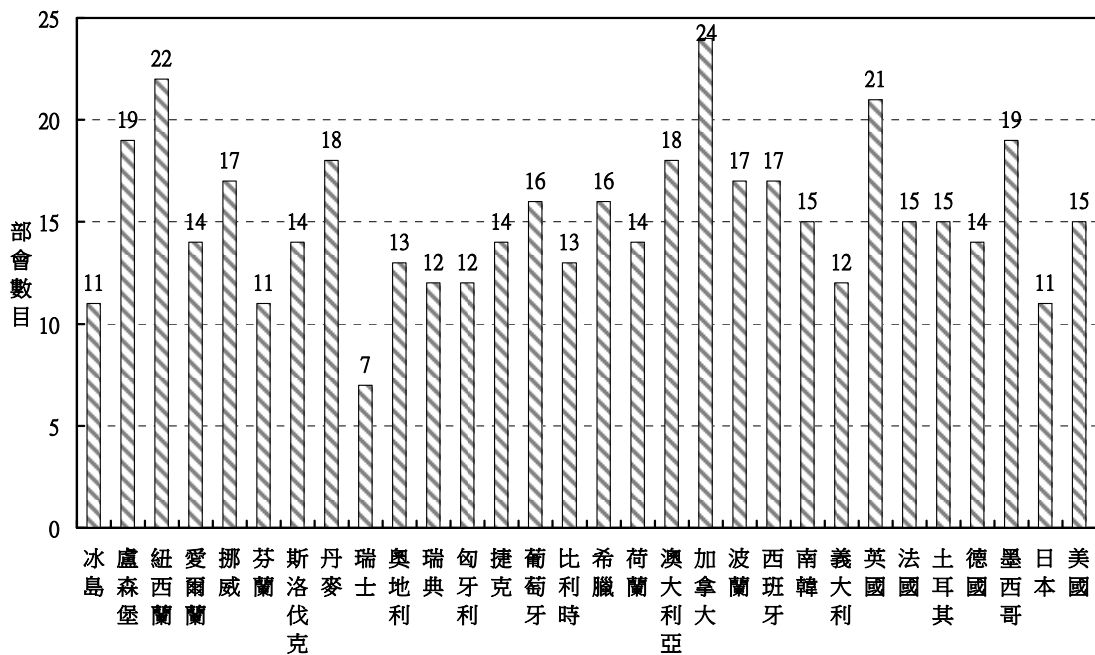


圖 2-1 OECD 國家部會數目統計圖

資料來源：彭錦鵬(2009)

表2-2 OECD國家部會的核心功能

國家	人口 (千人)	部 會 數 目	內 政	外 交	國 防	財 政	經 濟	教 育	農 業	法 務	健 康 與 福 利	運 輸	勞 動	環 境	文 化
冰島	319	11	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V			
盧森堡	492	19	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
紐西蘭	4,307	22	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
愛爾蘭	4,518	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V		
挪威	4,816	17	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
芬蘭	5,334	11	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
斯洛伐克	5,412	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
丹麥	5,515	18	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
瑞士	7,712	7	V	V	V	V	V	V	V	V					
奧地利	8,357	13	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
瑞典	9,264	12	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V		
匈牙利	10,030	12	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
捷克	10,475	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
葡萄牙	10,632	16	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
比利時	10,741	13	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V			
希臘	11,263	16	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
荷蘭	16,514	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
澳大利亞	21,755	18	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V			
加拿大	33,646	24	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V			
波蘭	38,130	17	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
西班牙	45,853	17	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
南韓	48,333	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
義大利	60,090	12	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
英國	61,612	21	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
法國	65,073	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
土耳其	71,517	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
德國	82,062	14	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
墨西哥	109,610	19	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	
日本	127,630	11	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
美國	306,400	15	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V		

資料來源：彭錦鵬(2009)。

貳、相關國家組織改造之經驗

一、美國政府組織改造經驗

美國係屬總統制國家，總統制強調行政、立法分立。在總統制國家，即使總統提出行政部會組織修正案也必須經過國會審查，在國會掌控預算審查的影響下，政府組織結構調整相當不易。此外，美國組織改造的真正目的，往往並不在追求『經濟性』與『效率性』，而是另有其『政治性』目的。組織改造的過程中，經常會遭遇國會、利益團體及官僚體系內部的抵制或壓力。組織改造之目的及結果，脫離不了政治色彩(陳昭欽，1992)。

(一)政府組織改造推動歷程

美國聯邦政府歷經兩百年來的發展，已成為「大政府」與「萬能政府」的象徵典型之一。由於中央政府組織日趨龐大，歷任總統即開始設置不同名稱的行政改革委員會，檢討組織員額管理改革事宜。根據行政學者亞羅德(Peri E. Arnold)歸納，美國已歷經十二次的行政改革，其將美國行政改革歸納成三大階段：第一階段(1905-1949)：政府藉由行政重組擴張職權，以因應民眾對福利國家的期待；第二階段(1964-1972)：強化政策執行力，掌握資源分配的權利，解決層出不窮的政治、經濟及社會問題；第三階段(1996-迄今)：強調顧客導向、人民至上、精簡組織規模以及降低施政成本，以提高政府績效和人民對施政的滿意度(引自黃朝盟，2011)。

表 2-3 美國十二次的行政改革

在職總統	改革期間	委員會名稱及主要目的
狄奧多·羅斯福 (Theodore Roosevelt, Jr.)	1905-1909	*基普委員會(Keep Commission)：人事管理、政府契約以情報管理。
塔夫脫 (William Howard)	1910-1913	*經濟及效率委員會(President's Committee on Economy and Efficiency)：全國性行政預算提案。
哈定 (Warren Gamaliel Harding)	1921-1924	*重新改組聯合委員會(Joint Committee on Reorganization)：重新調整分配各行政部門的職責。
富蘭克林·	1926-1937	*行政管理委員會(President's Committee on

在職總統	改革期間	委員會名稱及主要目的
羅斯福 (Franklin Delano Roosevelt)		Administration Management): 建議成立總統行政辦公室。
杜魯門 (Harry Shipp(e) Truman)	1947-1949	* 第一屆胡佛委員會(First Hoover Commission): 全面檢討與評估行政部門的組織結構與功能。
艾森豪 (Dwight David Eisenhower)	1953-1955	* 第二屆胡佛委員會(Second Hoover Commission): 延續第一屆胡佛委員會, 但著重於政策上的問題。
	1953-1968	* 行政改組委員會(Study Commission on Executive Reorganization): 一系列低姿態的改革, 在政府行政作業上產生一些重要改變。
尼克森 (Richard M. Nixon)	1969-1971	* 艾許會議(Ash Council): 提議根本的重新調整行政部門的結構, 包括成立四個「超級部門」, 以涵蓋現有各部會之功能。
卡特 (James Jimmy Carter)	1977-1979	* 卡特重新改組行政部門的努力(Carter Reorganization Effort), 由基層而上, 以程序為基礎的方式重新改組政府結構, 但成效不佳。
雷根 (Ronald Reagan)	1982-1984	* 葛里斯委員會(Grace Commission): 全面廣泛尋求如何能使政府運作經濟有效。
柯林頓 (William Jefferson Clinton)	1993-2000	* 全國績效評鑑委員會(National Performance Review): 試圖再造政府治理能力, 以改善政府行政績效。
布希 (George Walker Bush)	2000-2003	* 除了繼續落實柯林頓總統時期的全國績效評鑑委員會提出的報告外, 布希總統簽署了《2002電子化政府法案》(The E-Government Act of 2002), 利用資訊科技提升美國競爭力。

資料來源：整理自黃朝盟(2011)

(二) 組織改造後現況

上述組織改造後之美國聯邦政府, 除國會和司法體系外, 共包含三大組織類型, 分別是總統之幕僚機關(即總統行政辦公室)、行政各部(即 15 部會)以及為數眾多之獨立機關(包括各總署、局、委員會等)(黃朝盟, 2011)。

1. 總統之幕僚機關：總統行政辦公室(E.O.P)

美國聯邦政府行政各部和白宮最為密切相關, 然而在實際運作上, 美國總

統最主要是依賴他最貼身的辦公室和官員，也就是總統行政辦公室(E.O.P，Executive Office of the President)。總統行政辦公室最初成型於1939年，也就是在富蘭克林·羅斯福總統的第二個任期內，使國會通過了一項政府改造法案，創立了直接向總統負責的辦事機構。這些辦事機構匯整各部訊息，直接向總統報告。最早的總統辦事機構包括：白宮辦公廳和預算局(即管理及預算局的前身)。目前，總統行政辦公室包括：經濟顧問委員會(Council of Economic Advisers)；環境品質委員會(Council on Environmental Quality)；國家安全委員會(National Security Council)；行政辦公室(Office of Administration)；管理及預算局(Office of Management and Budget)；全國毒品控制政策署(Office of National Drug Control Policy)；科學和技術政策辦公室 (Office of Science and Technology Policy)；美國特別貿易代表署(Office of the U.S. trade Representative)；副總統辦公室(Office of the Vice President)；白宮辦公室(The White House) (黃朝盟，2011)。

2.行政各部：15 部會

總統和副總統領導的行政分支設有 15 個部和多個專門機構，它們構成日常所說的「政府部門」。這些部門負責貫徹執行法律，提供各種政府服務。政府的作用具有深遠影響，也關係著所有美國人的生活。美國目前共有 15 個中央政府部會，分別是：農業部(Department of Agriculture)；商務部(Department of Commerce)；國防部(Department of Defense)；教育部(Department of Education)；能源部(Department of Energy)；衛生與公眾服務部(Department of Health and Human Services)；國土安全部(Department of Homeland Security)；住房與城市發展部(Department of Housing and Urban Development)；內政部(Department of the Interior)；司法部(Department of Justice)；勞工部(Department of Labor)；國務院(Department of State)；運輸部(Department of Transportation)；財政部(Department of the Treasury)；退伍軍人事務部 (Department of Veterans Affairs) (黃朝盟，2011)。

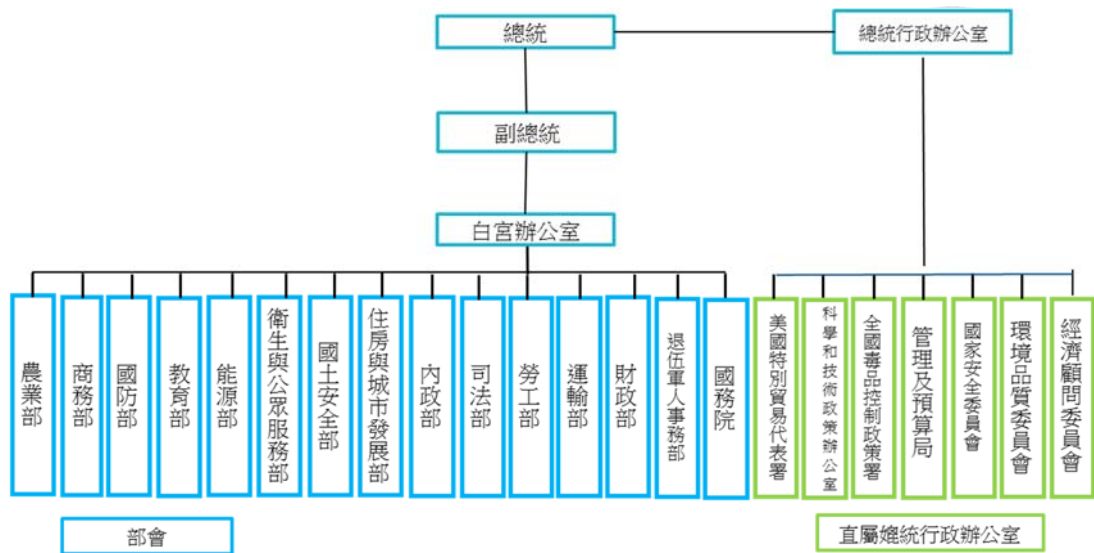


圖 2-2 美國中央政府架構圖

資料來源：研究者自行整理

其中較特別的是美國共有 3 個與國土安全相關之部會，包括國防部、退伍軍人事務部及國土安全部，而這 3 個部的人力佔美國聯邦文職人員 268 萬人中的 40%，更是各部人力 160 萬的 66%，顯示出國家安全問題在美國是最重要的議題(彭錦鵬，2009)。

3.獨立機關：約 60 個

美國第一個獨立管制委員會乃州際商業委員會「(Interstate Commerce Commission, 簡稱 ICC)，由內政部獨立出來(Department of the Interiors)。美國在 1930 年代即羅斯福總統新政時期(New Deal)，國會大量成立獨立機關，以配合行政管制所需。目前美國約有 60 多個獨立機關。然而美國總統很少花時間管理這些獨立機關，而是由管理及預算局來審查獨立機關預算的執行(黃朝盟，2011)。

(三) 政府組織改造特色

1、因應國內政經環境需求，特有組織設計

每個國家因其特殊歷史及社會脈絡，均有因應國情而特有的組織設計。在美國一樣有類似我國國軍退除役官兵輔導委員會之部會，專責辦理參與韓戰、越戰、伊拉克、阿富汗等各種海外戰爭退伍軍人教育、就業、就養、撫恤等事宜，即退伍軍人事務部 (Department of Veterans Affairs)。另為確保宗教自由事

宜，設置國際宗教自由委員會(Commission on International Religious Freedom)。此外，美國為加強國家安全，並管理、整合美國治安情報安全體系，故設置國土安全部(黃朝盟，2011)。上述作法顯示，美國的組織改造過程，也會依據其實際國情需要，而有特殊組織之產生，並不完全與其他國家之組織架構一致。

2、因應環境變化，進行政府組織改造

美國歐巴馬政府於 2008 年就任後，即由管理及預算局(Office of Management and Budget)統合，將氣候變遷跨部會議納入，強化跨部合作；另受墨西哥灣深海漏油污染影響，於 2010 年 7 月 19 日通過法案成立「國家海洋委員會」(National Ocean Council)，以統合協調管理美國的海洋、海岸和五大湖相關事務(黃朝盟，2011)。因此，美國政府的組織改造，也會隨時因應環境變化，適度進行調整。

3、總統制國家行政、立法分立，推動組織改造不易

從美國中央政府組織演變過程我們可以看的出來，由於美國係屬總統制國家，在總統制國家強調行政、立法分立之下，相較於內閣制國家對政府組織制度的彈性，政府組織結構調整相對不易(黃朝盟，2011)。行政組織權在國會，且國會掌控預算的審查權力，對行政部會的存廢握有主導權。由此可見，在總統制的國家，其組織改造難度相對較高；然而，當國會多數成員為執政黨成員時，總統才比較有機會大力推動組織改造。

4. 組織改造之推動較接近過去政策不斷延續的過程

由上述文獻分析結果可知，美國自 1905 年狄奧多·羅斯福(Teddy Roosevelt)總統任內透過基普委員會(Keep Commission)開始規劃推動組織改革工作起，一直至布希(George Walker Bush)總統任內(2000-2003)持續依全國績效評鑑委員會所提報告及簽署《2002 電子化政府法案》(The E-Government Act of 2002)進行改革止，總計推動 12 次的行政改革(黃朝盟，2011)。整個組織改造脈絡可看出是過去政策不斷延續的過程。

二、英國政府組織改造推動經驗

英國政府在造起源於 1979 年保守黨執政，柴契爾夫人在其執政後，以新右派政治理念及以新公共管理作為改革策略，勵行政府改造運動。

由於英國係內閣制國家，行政與立法合一，加上黨紀嚴明，致使內閣政府較易藉由中央組織改造來彰顯其政策優先順序。如英國從 1988 年開始啟動「續階計畫」，將整個文官體系和組織架構幾乎完全改觀。而整個「續階計畫」並未透過立法加以實現，更顯示出內閣制國家對於組織改造的彈性(黃朝盟，2011)。總而言之，內閣制國家的部會組織結構比較可能因首相(或總理)偏好而隨之改變，相較於總統制國家，中央組織改造顯得較為頻繁且容易。

(一)政府組織改造推動歷程

英國政府組織再造起源於 1979 年保守黨執政時期，柴契爾夫人頒行「財務管理改革法」，實施續階計畫(next steps)，為政府組織再造運動揭開序幕。而後保守黨雖在 1997 年 5 月大選中慘敗，正式結束 18 年的執政，工黨黨魁布萊爾(Tony Blair)繼任首相。但工黨政府對於政府改造的改革路線，仍然依循柴契爾政府時代所展開的新公共管理運動，在方向上並未做重大的轉變(黃朝盟，2011)。

英國在政府組織再造推動過程中主要可分為兩方面，其一為機關組織裁併，其二為組織機能重塑。凡屬結構龐大或職權重疊者多予裁併，例如「文官部」(1968-81)縮編為「管理及人事局」(MPO, 1981-87)，復縮減成「大臣事務局」，再重組為「公職與科技局」，現又改組為「公職局」，自「管理及人事局」以迄「公職局」，雖屬中央人事主管機關地位，但基於組織精簡，均併入「內閣事務部」。此一案例說明機關裁併與機關降格(由「文官部」精簡為「公職局」對於組織精簡的重要性。中央機關組織精簡之另一層面，即將中央各部會分別區分為「政策核心部門 (core office)」與其「執行機構 (agencies)」，而後者又逐步轉變為民營(黃朝盟，2011)。

(二)組織改造後現況

英國為內閣制國家，現今共計 21 個部會。自 1980 年代公共管理風潮興起後，多數行政機關業務、職能已轉由行政法人、政署、準自主性非政府組織 (QUANGO) 等獨立機關辦理以增加政府治理彈性及組織專業性，或委託民間辦理。其中內閣辦公室(Cabinet Office)負責(黃朝盟，2011)：

1.內閣之幕僚機關：內閣辦公室(Cabinet Office)

英國即由內閣辦公室(Cabinet Office)擔任內閣的幕僚機關角色負責內閣會

議運作及與相關部會間的協調工作，並擔任內閣及其所屬委員會的秘書工作。內閣辦公室部長由首相任命，負責領導該部門。其內部成員幾乎出身自各部會，約 300 人，以秘書長為首，為具次長經驗的文官，其任職不受首相進退之影響(黃朝盟，2011)。內閣辦公室隸屬於首相及其首相辦公室之下，屬於由首長主導的中樞型辦公室，對於組織改造之推動及跨部會協調整合扮演一定程度之重要角色。

2.行政各部：21 部會

英國目前的 21 個內閣部會，分別是：首相辦公室(Prime Ministers Office)、國防部(Ministry of Defense)、教育部(Department for Education)、環境糧食暨農業部(Department for Environment Food and Rural Affairs)、國際發展部(Department for International)、健康部 (Department of Health)、內政部(Home Office)、法務部 (Ministry of Justice)、北愛爾蘭辦公室(Northern Ireland Office)、蘇格蘭辦公室 (Scotland Office)、運輸部(Department for Transport)、財政部(HM Treasury)、威爾斯辦公室(Wales Office)、工作暨退休金部(Department for Work and Pension)、社區暨地方發展部(Department for Communities and Local Government)、英國商業、創新暨技能部(Department for Business ,Innovation and Skills)、文化媒體暨運動部(Department for Culture, Media and Sport)、能源暨氣候變遷部(Department for Energy and Climate)、政府平等辦公室(Government Equalities Office)、下議院領袖(Leader of the House Commons)、外交及國協部(Foreign and Commonwealth Office) (黃朝盟，2011)。上述內閣部會主要可分為部會、辦公室及執行性非部會(即非內閣部會部門)三類，詳見圖 2-3。

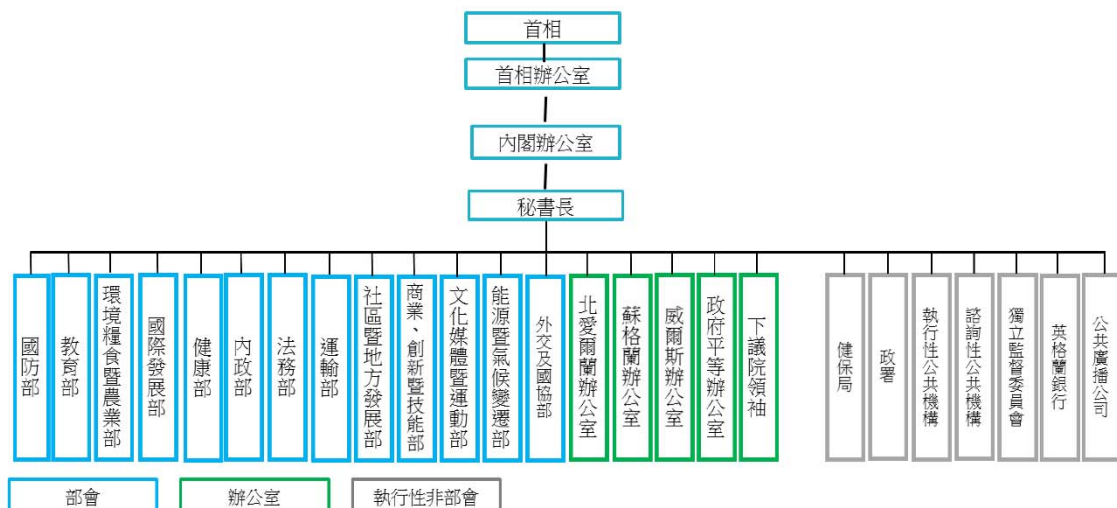


圖 2-3 英國內閣組織架構圖

資料來源：研究者自行整理



3.獨立機關

自 1980 年代後的政府改造浪潮後，在新公共管理的思維下，英國中央政府的組織除前所述及的重要內閣部會之外，還包含其他規模大小不一的非內閣部會(non-ministerial departments)部門，包括為數眾多的行政法人及政署等(黃朝盟，2011)。

(三)政府組織改造特色

1、內閣制國家在組織調整具有較大彈性

由於內閣制國家首相係由國會多數黨領袖擔任，閣員亦是由黨內資深議員出任，所以在中央政府組織調整上具有相當大的彈性，因此內閣較易藉由中央組織改造來彰顯其政策優先順序。總而言之，內閣制國家的部會組織結構及功能比較可能因首相(或總理)偏好而隨之改變，相較於總統制國家，中央組織改造顯得較為頻繁(黃朝盟，2011)。這也是由於內閣制是由國會多數之執政黨所組閣，在首相(或總理)擁有國會多數之立法優勢下，較容易推動組織改造工作。

2、因應國際情勢與國內環境變化，隨時進行政府組織調整

由於中央政府組織調整上的彈性，使得英國得以隨時因應國際情勢與國內環境變化，進行政府組織調整。具體作為可由其多數行政機關業務、職能均已轉由行政法人、政署、準自主性非政府組織(QUANGO)等獨立機關辦理來驗證。其藉由行政法人、政署等與政治保持一臂之遙及自由裁量權較大的機關來免於政治干預，同時能在符合國內民眾對政府部會精簡、效率的期望下，能因應國際情勢與環境變化，進行政府組織調整(黃朝盟，2011)。由於內閣制之首相(或總理)是由國會多數組閣，亦即其可視為依民意產生之代表，因此，為因應國際情勢與主流民意，通常須較常進行組織調整，以隨時回應民意並因應時代變化彈性調整。

3、機關裁併與機關降格

英國在政府組織再造推動過程中主要可分為兩方面，其一為機關組織裁併，其二為組織機能重塑。前者除限制中央政府增設部門(含限制機關升格)外，凡

屬結構龐大或職權重疊者多予裁併(黃朝盟, 2011)。換言之, 英國相當致力於組織精簡工作之推動, 以期減少部會功能重疊等問題, 並期能提升組織效能。

4、複式名稱部會眾多

1997年英國大選之後, 布萊爾(Tony Blair)領導之下的工黨獲得執政權, 根據選舉時提出的政見白皮書, 進行政府改造, 設立了「文化、媒體暨體育部(Department for Culture and Sports, DCMS)」, 統整之前分散管理的缺點, 集中為中央政府層級之文化行政部門, 專職負責英國文化政策之制訂, 內容包括藝術、運動、彩券、觀光、圖書館暨博物館、廣播、電影與音樂為主之創意產業、新聞自由與規範、博奕、歷史等十餘項產業之政策規範與執行, 並在財務上監督國家樂透彩券發行事宜。所以「文化、媒體暨體育部」的成立, 是英國保障傳統文化與促進文化創意產業發展之重要里程碑。由此可知, 某些業務功能或核心價值相近部會的合併乃必要的(黃朝盟, 2011)。換言之, 英國複式名稱之部會眾多, 也可視為部會整合與精簡後之結果, 在維持原機關既有功能與重要性之前提下, 適度進行部會數量的整併與精簡。

5. 組織改造是過去政策不斷延續的過程; 亦是妥協漸進式變革

自1979年保守黨執政時, 首相柴契爾夫人實施續接計畫(next steps)開始推動政府組織改造起, 除其執政18年期間陸續推動各項組織改造工作外; 即使1997年改由工黨執政, 其首相布萊爾(Tony Blair)對於政府改造之改革路線, 基本上仍依循柴契爾政府時代所展開的新公共管理運動, 在方向上並未做重大轉變(孫本初, 2001)。由此可見英國的組織改造是過去政策不斷延續的過程。自上述「文官部」一直改革至「公職局」的整個過程, 就是明顯妥協漸進式的變革。

三、日本政府組織改造推動經驗

日本二次世界大戰後自民黨(LDP)的長期統治, 其與行政官僚、大企業形成了日本的「鐵三角(iron triangle)」, 三者過於密切的關係, 使得彼此的分際愈益模糊, 故也影響了日後日本的行政改革。過去日本的內閣雖然變動頻繁, 但國家機器運作卻能不受重大影響, 主要是仰賴有優秀的官僚組織的支撐(黃朝盟, 2011)。

(一)組織改造推動歷程

20世紀後半，日本的行政改革大致可以分成四個階段：第一階段為1961至1964年的「第一次臨調改革」，其目標在於強化內閣橫向聯繫及綜合協調功能，確保內閣能夠研擬預算，讓規劃與執行能夠分離；第二階段為1982至1993年「第二次臨調改革」，其目標為實現財務重組和解除管制，以調整經濟結構。並利用審議會議的方式，將中間派的政黨吸納到改革過程中；第三階段為1996至2000年的「橋本改革(Hashimoto Reform)」，其改革目標包括：行政改革的內閣決策與架構、員額縮減、政策改革、促進解除管制、促進去中心化，以及資訊科技的採用；第四階段為2000年之後的「小泉改革」，其改革焦點主要集中在「省廳改革」與「行政法人化」兩部分(邱志淳，2010)。其中較涉及中央政府機關組織改造者為上述的第三及第四階段，分別敘述如下：

1.1996至2000年之「橋本改革(Hashimoto Reform)」

鑑於日本各省廳的官僚本位主義嚴重，使得日本國際競爭力漸失，政府組織功能重疊現象普遍，行政組織亦日益龐大，致無法因應國內及國際社會變遷的需求。日本政府希望徹底改變傳統官僚體系，將政策主導權回歸國民身上。1996年橋本龍太郎內閣成立後，受到當時流行的新公共管理的影響頗深，為呼應國民要求改革的願望，提出之行政改革方案，包括：加強內閣職能、改組部長層級、縮減內閣中官僚機構與部門的數目、進一步解除管制、制訂資訊公開法以及地方分權化，且幾乎每項行政改革之預定目標達成率皆相當高(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)。

2.2000年後之「小泉改革」

小泉上台後提出「結構改革」，例如把中央省廳的改革細緻化，其「結構改革」是非正式的改革，因為改革將影響到非正式的制度，即日本傳統上所謂的政界、官界、財界這鐵三角的關係；小泉當時的「結構改革」有兩個對象：郵政改革與道路公團的改革，後者在日本屬於獨立法人；換言之，日本的行政改革，除涉及「省廳改革」外，也涉及「行政法人化」的部分(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)。小泉改革之行政改革變動幅度，比以往更大，包括行政法人組織改革、禁止空降、設置擔當大臣、役署與審議會，促使中央行政制度能有結構

性的突破與改變，算是成功的行政改革(邱志淳，2010)。



(二)組織改造後現況

2001 年之前的日本中央政府組織架構主要 1 府 22 省廳，2001 年已改為 1 府 1 會及 11 省(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)：

1.府：內閣府(Cabinet Office)

2.會：國家公共安全委員會(National Public Safety Commission)

3.省：

(1)總務省(Ministry of Internal Affairs and Communication)

(2)法務省(Ministry of Justice)

(3)外務省(Ministry of Foreign Affairs)

(4)財務省(Ministry of Finance)

(5)教科文與運動科技省(Ministry of Education,Culture,Sports,Science and Technology) ；

(6)厚生勞動省(Ministry of Health,Labor and Welfare)

(7)農林水產省(Ministry of Agriculture,Forestry and Fisheries)

(8)通商產業省(Ministry of Economy,Trade and Industry)

(9)國土建設與交通觀光省(Ministry of Land,Infrastructure,Transport and Tourism)

(10)環境省(Ministry of Environment) ；

(11)防衛省(Ministry of Defense)。

(三)日本政府改造的成效

1、強化內閣職能：

日本過去政策決策多落在行政官僚身上，內閣總理大臣及內閣的權限受制，藉由提高內閣總理大臣領導統籌權力，使其發揮各省廳統籌協調及指導之功能；並強化內閣及內閣總理大臣之輔佐與援助體系。其具體做法如下(黃朝盟，2011)：



- (1)「內閣」職能之強化。
- (2)強化內閣總理大臣之指導職能。
- (3)內閣及內閣總理大臣援助及輔佐體系之強化。

2、中央行政組織大幅精簡：

現今日本主要的中央政府組織架構，是在 2001 年 1 月 6 日根據《中央省廳等改革基本法》實行的組織改革，通常稱為「中央省廳再編」，由原本的 1 府 22 省廳轉變為 1 府 12 省廳，改革前後各省廳對照表(如下表)：

表 2-4 日本中央政府組織(2001 年)改革前後對照表

改革前的1府22省廳	
府(1)	總理府
委員會(2)	國家公安委員會、金融再生委員會
省(12)	法務省、外務省、大藏省、文部省、厚生勞動省、農林水產省、通商產業省、運輸省、郵政省、勞動省、建設省、自治省。
廳(8)	總務廳、北海道開發廳、防衛廳、經濟企劃廳、教科文與科技廳、環境廳、沖繩開發廳、國土廳。
改革後的1府12省廳(2001年1月)	
府(1)	總理府
委員會(1)	國家公安委員會
省(10)	總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省
廳(1)	防衛廳(於2007年1月9日改為防衛省)

資料來源：邱志淳(2010)、黃朝盟(2011)

3、國家行政組織精簡及提升行政效率：

為解決行政組織與預算膨脹現象、朝向政策擬定與職權分離、加強地方分權、民營化、降低對民間干預，1999 年 4 月 27 日內閣會議通過「國家行政組織精簡及提升行政效率基本計畫」，其施行重點為(黃朝盟，2011)：

- (1)合理化政府業務。
- (2)國家行政組織之整合。
- (3)設立獨立行政法人。

(4)設施機關之整合。

(5)裁減公務人員員額。

4、審議會之整合：

配合中央行政組織縮減為1府12省廳，中央省廳等改革促進本部制定「審議會合理化基本計畫」，作為推動審議會整合之依據。依據此計畫，現有211個審議會將廢除至剩78個審議會，以及任務完成後即卸任之13個審議會(黃朝盟，2011)。由此可見，日本在組織改造過程，已大量精簡各種審議會，以避免過多的審議會，反而造成業務功能重疊或冗員等問題，進而發揮業務整合、提升組織效能之效果。

5、建立政策評鑑制度：

經由改革政策評鑑制度，朝向強化各部的評鑑機能及評鑑結果資訊之透明化、公開化等方向發展(黃朝盟，2011)。換言之，日本政府藉由改革政策評鑑的機制，據以促進各部組織效能之提升。

(四)日本組織改造特色

1、強調小而美、小而能的政府：

日本政府從事政府組織改革的理論依據，主要還是著重於新公共管理的面向，強調小而美小而能的政府。不同於西方國家者，乃這些不同改革會隨著日本的政經情勢變遷與政治發展而有所變動，如小泉所採取的組織改造也依循新公共管理的方向，小泉的重點是針對日本當時官僚權力的改革，法人的改革則是針對國營企業的無效率(黃朝盟，2011)。此與我國組織改造將「組織精簡」列為組織改造重要目標之理念一致。

2、日本政府組織改造的兩大途徑：

日本近半世紀的行政改革主要分為兩大途徑：一為強迫性的途徑、二為累積性的途徑。強迫性的途徑主要依賴建立架構以對行政功能進行強迫性與集體性的改革，較能獲得參與執行改革的人員的同意，因為強迫性的途徑適合日本強調公正無私及一致性社會氛圍；累積性途徑用來解決政府活動當中特定組織所產生的問題，其使改革者較能夠解釋改革措施蘊含的因果與學理，也較能以理



性針對行政組織與業務活動的特點來進行改革(黃朝盟, 2011)。

3、獨立行政法人的運用：

日本除了中央政府制度外,尚有相當著名的獨立法人體系,期望透過其獨立自主特性發揮應有功能,向民眾提供更好的服務品質。日本的法人就如同部會下所設立的國營企業,小泉純一郎的改革中,便致力於中央行政組織的整併與成立獨立行政法人(黃朝盟, 2011)。日本推動行政法人的改革作法與經驗,也成為我國後來陸續設置「國家表演藝術中心」、「國家災害防救科技中心」、「國家中山科學研究院」、「國家運動訓練中心」等行政法人之重要學習對象。

4、強調績效管理與結果導向：

日本政府改造著重在組織績效的產出端為主,重視結果與顧客導向,故強調績效管理與追求顧客滿意是推動政府改造主要的重點。1996年橋本上台後,有鑑於官僚組織難以回應民眾需求,故強調重視民意與提升人民信心,大刀闊斧改革官僚組織,如行政法人與國營事業,使得政府規模大大減少,並有政署(agency)的設置,亦進行政策評估與績效管理,如仿效美國柯林頓政府的「政府績效成果法」精神,推動GPEA,要求各機關設置量化的績效衡量指標,每個政府部門必須向預算管理局及國會提出多年度的策略性計劃,充分發揮PPBS預算制度的精神,但總體而言,與新公共管理的精神是相符的(黃朝盟, 2011)。我國組織改造也將提升組織效能列為重要目標之一,此也與日本推動組織改造的經驗相符合。

5.組織改造是過去政策不斷延續的過程；亦是妥協漸進式變革

日本自1961年開始推動「第一次臨調改革」起,一直至2000年之後的第四階段「小泉改革」期間,已持續推動各項組織改造工作。日本政府從事政府組織改革主要是著重於新公共管理的面向,強調小而美小而能的政府。這些不同改革會隨著國內外的政經情勢變遷而有所變動。此外,日本組織改造的二十大途徑之一的累積性途徑用來解決政府活動當中特定組織所產生的問題,足以說明日本政府組織改造是過去政策不斷延續的過程,亦是妥協漸進式變革。

四、韓國政府組織改造的經驗

韓國採總統制(屬單一制的國家)，特別是 1997 年亞洲金融風暴，造成韓國與其他國家共同面臨經濟嚴重衰退，國家瀕臨破產等問題，但隨後展開全面性的政府、企業、金融、勞動關係的個項改革措施，後來使韓國快速脫離金融風暴危機，另外在知識經濟時代與全球化的競爭機制下，韓國開始強化國家策略思考，希望在全球化的風潮下尋求國家競爭的利基，提升國家競爭力。韓國為總統制國家，政體為三權分立，總統及總統府的權力相當大，對國家政策有很大的影響力。各行政機關的政策須呈到國務會議(即一般內閣會議)，而其總統為議長，國務總理為副議長，故傳統上韓國的政府改造，多是由上而下強力主導的(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)。

(一)政府組織改造推動歷程

韓國首位文人總統金泳三為因應韓國政府集權、缺乏透明、僵化與競爭力不足等問題，一方面透過反貪污及立法改革來解決軍人、企業及官僚體系之間的貪污共生問題，另一方面也設置行政革新委員會(The Administrative Innovation Committee)，提出了公部門再造計畫(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)。而金大中政府亦自 1998 年起設置行政改革委員會(the Administrative Reform Committee)，後又更名為推動政府改革總統委員會(the Presidential Committee for Promoting Government Reform)，據以推動各項重大改革措施，主要包括政府組織重組與精簡、半官方組織再造、合理化政府資助的研究機構、民營化與國營事業再造等四個層面的行政改革；在內閣部會數目方面，從 22 個削減至 17 個。1999 年 5 月的第二階段組織改造措施，共削減 120 個部門和單位，減少 241 個高階職位，總計共削減了 8,358 個職位，連同前一階段精簡之員額，共精簡 14,861 名員額，精簡幅度高達 10%(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)。

盧武鉉(2003-08)就任總統後，在有關政府組織改革方面，強調消除權力機構進行政治性動員的弊端，希望澈底改革所謂「四大權力機構」(包含檢察廳、國家情報院、國稅廳、員警廳)，使之成為國民的機構，以達到社會均衡發展的目標(黃朝盟，2011)。

(二)組織改造後現況

韓國的「政府組織法」分別在 1998 到 1999 年及 2001 年進行不同的修正，將原本「2 院 14 部 5 處 14 廳」的組織架構改為「18 部 4 處 5 委員會 16 廳」之組織架構，其架構如下(黃朝盟，2011)：



1. 四處：

- (1) 國務報勳處(Ministry of Patriots and Veterans Affairs)
- (2) 國政弘報處(Government Information Agency)
- (3) 政府法制處(Ministry of Legislation)
- (4) 計劃及預算處(Ministry of Planning and Budget)

2. 五會：

- (1) 青少年保護委員會(Commission on Youth Protection)
- (2) 非常企劃委員會
- (3) 國民苦衷處理委員會
- (4) 金融監督委員會(Financial Supervisory Commission)
- (5) 公平交易委員會(Fair Trade Commission)

3. 十八部：

- (1) 財政經濟部(Ministry of Finance & Economy)
- (2) 行政自治部(Ministry of Government Administration and Home Affairs)
- (3) 環境部(Ministry of Environment)
- (4) 教育及人力發展部 (Ministry of Education and Human Resources Development)
- (5) 科學與技術部(Ministry of Science & Technology)
- (6) 勞動部(Ministry of Labor)
- (7) 統一部(Ministry of Unification)
- (8) 文化觀光部(Ministry of Culture & Tourism)

- (9)性別平等部(Ministry of Gender Equality)
- (10)外交與通商部(Ministry of Foreign Affairs and Trade)
- (11)農林部(Ministry of Agriculture & Forestry)
- (12)建設交通部((Ministry of Construction & Transportation)
- (13)法務部(Ministry of Justice)
- (14)產業資源部(Ministry of Commerce , Industry and Energy)
- (15)海洋水產部(Ministry of Maritime Affairs & Fisheries)
- (16)國防部(Ministry of National Defense)
- (17)情報通信部(Ministry of Information)
- (18)保健福利部(Ministry of Health & Welfare)



李明博(2008-13)就任總統後，曾打「CEO 治國」口號，並成立國家競爭力總統委員會(Presidential Council on National Competitiveness)，在中央政府組織的改造上著力甚多，李氏為精簡機構，提高政府工作效率，希望將新政府打造為「高能力」、「小而美」、「服務型」等多元價值的政府，將原有部會數目大幅減少為 15 個。李氏成立的國家競爭力總統委員會，是專門負責行政改革、促進經濟發展，強化全國競爭力的組織。在行政部門組織改造方面，由原 2 院 18 部 4 處 18 廳 4 室 10 委員會精簡為 2 院 15 部 2 處 18 廳 3 室 5 委員會，並裁減 3,427 名公務員(邱志淳，2010；黃朝盟，2011)。有關改造前後比較(請參見下表 2-5)：

表 2-5 韓國中央行政機關組織改造前後對照表

改造前後比較表改組前〈18 部〉	改組後〈15 部〉
財政經濟部	企劃財政部
企劃預算處	
產業資源部	知識經濟部
科學與技術部	
情報通信部	
教育及人力發展部	教育科學技術部
科學技術部	
農林部	農水產食品部
海洋水產部	
建設交通部	國土交通海洋部
海洋水產部	
保健福祉部	保健福祉家族部
性別平等部	性別平等部
文化觀光部	文化、體育與觀光部
情報通信部	
統一部	統一部
外交通商部	外交通商部
國防部	國防部
法務部	法務部
環境部	環境部
勞動部	勞動部
行政自治部	行政安全部

資料來源：黃朝盟(2011)

(三)韓國政府組織改造的成效

韓國歷任選總統均推動相關行政改革運動，但較具具有代表性的三任總統，即金大中、盧武鉉及李明博，除了是為了應付亞洲金融危機外，也回應了全球性的新公共管理政府再造風潮。本研究就韓國這三任總統推動政府組織再造之成果做一比較分析(如下表 2-6)：

表 2-6 韓國具代表性三任總統推動政府組織再造之成果做一比較分析表

推動者	改革途徑與理論基礎	組織改造主要做法	績效與成果	改革的缺失
金大中	回應外部改革壓力 新公共管理	1. 行政改革委員會(後更名為「推動政府改革總統委員會」) 2. 私人顧問公司提出組織重組報告 3. 舉辦公聽會 4. 組織改造與精簡	1. 削減2名副總理 2. 部會數目從22個減至17個 3. 削減241名高階職位 4. 減少14,861名公務員	缺乏成熟民主政治體制的傳統可以支撐改革措施。
盧武鉉	財閥的結構改革	政府革新與分權化總統委員會		1. 無法獲得企業界的支持。 2. 都市地區地價飆漲，擴大貧富差距。
李明博	小而能政府 市場導向	國家競爭力總統委員會	減少11個機關，裁減3,427名公務員	1. 重視經濟，輕視政治人物、文官與民間社會的聲音。 2. 國際環境不佳，改革成果受限。

資料來源：整理自黃朝盟(2011)。

除上述歷任總統之分析比較外，本研究經歸納分析韓國政府改造之主要成效如下：韓國歷任總統均會成立行政改革委員會，這已經成為韓國政府的重要傳統之一。推動韓國行政改革計畫的機制是青瓦台，因此除了行政部門各部會的編制，青瓦台所屬各首席秘書官在總統的領導下，扮演相當重要的角色，負責與各部會進行政策協調及整合，因而有效推動中央政府組織改造(黃朝盟，2011)。由此可見，當總統重視行政改革(或組織改造)時，確實是促進組織改造推動之一大助力。

政府組織改造向來不是韓國政府進行改革的唯一議題，其他如電子化政府、

文官體制改革、解除管制、公營事業改革、中央與地方關係改革等，均是歷任韓國總統相當重視的配套議題，且受到更大的注意(黃朝盟，2011)。而前述行政改革之作為，也十分值得我國重視與學習；也就是除了組織架構的形式整合(或重新調整)之外，也應該一併進行行政作業方面的實際改革，才能強化提升組織效能之效果。

(四)韓國政府組織改造的特色

1. 受新自由主義及新公共管理理論思潮之影響：

金泳三在 1993 年就任總統時提出「新韓國再造」的口號，隨後成立行政革新委員會來實現此一任務。金大中與盧武鉉兩位總統受金融危機及新公共管理主義的影響，政策上也不得不走向精簡、公營事業改革及解除管制等新自由主義。韓國政府組織改造，理論基礎雖然立基於新自由主義及新公共管理，然而這些理論多只是提供改革的論證所需，大部分的改革仍是要面對現況問題(黃朝盟，2011)。由此可知，我國推動組織改造，雖然應蒐集相關理論知識作為基礎外，更重要的，必須依據我國實際情況與問題進行改革，才能真正對症下藥，有效解決問題。

2. 組織改造由總統發動：

韓國歷任政府推動政府組織改造多是由總統以強大的政治與制度力量進行規劃與執行，各個委員會均直接向總統報告，因此可規劃的空間涵蓋全國所有事務，而不限於行政部門。只有金大中總統為例外，採用官僚途徑成立一常態性的機構負責行政改革，且呈現最為濃厚的新公共管理精神，如市場導向、績效導向和顧客導向，韓國追求獨立自主與尊嚴的民族性，促使歷任總統展現強烈的企圖心，由上而下地訂定策略與進行規劃，以推動各項改革措施。行政改革多非面臨危機才進行之被動式的改革，而是積極回應國內外環境變遷的挑戰，如提升國家競爭力、全球性金融與經濟危機、治理模式、調整中央與地方權力關係等(黃朝盟，2011)。由此可見，領導者(總統)的態度，絕對是推動行政改革(或組織改造)

是否成功的關鍵因素。

3. 重視民意的服務型政府：

受到新公共管理理論的影響，韓國歷次行政改革均重視顧客導向的觀念。例如 2001 年版的中央政府組織架構中，韓國設有「國民苦衷處理委員會」，此在其他國家中實屬罕見，韓國人民亦可透過「國民申聞鼓」(Sinmoongo)的網站進行請願、申訴與提案，此為韓國重大行政改革之一(黃朝盟，2011)。因此，組織改造某種程度也是為了快速回應民意，以期爭取輿論支持及提高顧客(民眾)滿意度。

4. 組織改造是過去政策不斷延續的過程；亦是妥協漸進式變革

韓國自1993年金泳三總統曾設置行政革新委員會提出公部門再造計畫起，歷經金大中總統及盧武鉉總統推動多項重大組織改造措施，一直到李明博總統成立國家競爭力總統委員會推動組織改造工作為止，期間均持續不斷推動各項組織改造工作。由此可知，韓國的組織改造乃是過去政策不斷延續的過程。

在金大中總統任內推動的組織改造，雖係因應外部改革壓力，以新公共管理立論基礎來進行，然而缺乏成熟民主政治體制的傳統可以支撐，不得不與現有政治勢力妥協，削減部分機關與精簡員額。至盧武鉉總統接任後企圖對財閥的結構進行改革，可惜無法獲得企業界的支持，只能與企業界妥協，造成貧富差距擴大。直到李明博就任總統後，成立國家競爭力總統委員會，希望將新政府打造為小而能、服務型等多元價值的政府。由這三任總統推動組織改造的歷程，可以看出韓國組織改造是過去政策不斷延續的過程，亦是妥協漸進式變革。

五、中國大陸政府組織改造推動經驗

中國大陸政府組織結構分為橫和向縱向兩個面向。政府的權力和職能通過橫向職能部門的劃分和縱向各個層級地方之間的分配以實現政府目標。1978 年以來隨著改革開放，中國大陸走向市場經濟發展道路(邱志淳，2010)，

(一)政府組織改造推動歷程：

大陸中央政府在 30 年間實施了六次行政體制改革，這六次改革分別發生在 1982、1988、1993、1998、2003、2008 年。改革的相關情況如表 2-7 所示：



表 2-7 中國大陸政府六次行政改革比較表

階段	改革背景	改革目標	改革內容	改革成效
1982年改革	機關臃腫，不能適應改革開放和解決社會發展的需要	為提高政府工作效率，實現幹部年輕化	明確規定各級各部職數、年齡和文化結構，減少副職：國務院部門從 100 個減少到 61 個，人員編制從 5.1 萬減為 3 萬人。	廢除領導幹部職務終身制，精簡了各級領導班子，加快幹部隊伍年輕化建設步伐。
1988年改革	為了深化經濟體制改革	大力推進政府職能轉變	合理配置職能，科學劃分職能分工，調整機構設置，轉變政府職能，改變工作方式，提高行政效率，完善運行機制，加速行政立法。	因傳統政府官僚體制文化根深蒂固，改革度較為緩慢，成效不如預期。
1993年改革	已經明確建立社會主義市場經濟體制	適應建設社會主義市場經濟體制的需要	國務院組成部門，直屬機構由原來的 86 個減少到 59 個，人員減少 20%。	在組織精簡方面雖已朝向市場機制做修正，實際運作過程仍受到傳統組織設計的制肘。
1998年改革	機構設置與社會主義經濟體制束衝突。	實現政企分開	撤銷了幾乎所有的工業專業經濟部門。	在黨中央大力主導下，實現政企分開方面取得積極效果。

階段	改革背景	改革目標	改革內容	改革成效
2003年改革	是在加入世貿組織的大背景之下進行的。	形成行為規範，運轉協調、公正透明、廉潔高效的行政管理體制。	深化國有資產管理體制改革，完善宏觀調控體系，健全金融監管體制改革，加強食品安全和生產安全監管體制建設。提出「決策、執行、監督」三權互相協調的要求。	緊扣當時社會經濟發展階段的突出問題，進一步轉變了政府職能。
2008年改革	為了減少機構，轉變職能，適合市場經濟的宏觀管理和公共服務的角色定位，加快全面建設小康社會進程。	圍繞轉變政府職能和部門職責關係，探索實行對職能進行有機統一的大部門體制。到2020年建立起比較完善的中國特色社會主義行政管理體制。	合理配置宏觀調控部門職能，加強能源環境管理機構，整合完善工業和資訊化、交通運輸行業管理體制，以改善民生為重點加強與整合社會管理和公共服務部門。	長期性的評價尚少，對現有成效之評價多持較為肯定態度。

資料來源：整理自邱志淳(2010)

從上表可以看到，中國大陸政府改革是在推行開放政策以後適應經濟發展的連續過程，經濟發展和社會穩定是中國大陸政府改革的主軸，而2008年的改革背景是為了減少機構，轉變職能，適應市場經濟的宏觀管理和公共服務的角色定位，加快全面建設小康社會進程(邱志淳，2010)。

(二)組織改造後現況

中共自1978年改革以來，國務院機構歷經六次調整，歷次的組織改造著重於結構合理化、人員精簡化、靈活高效率等。1998年的第四次組織改造中，將國務院所屬的40個部、會、行、署裁併為29個，並將國務院所屬員額裁減一半，達3萬餘人。後於2008年的第六次組織改造中，又將原有22部4會1行1署共

28 個機關精簡為 22 部 3 會 1 行 1 署共 27 個機關(蕭全政等，2001)，如圖 2-4

所示：

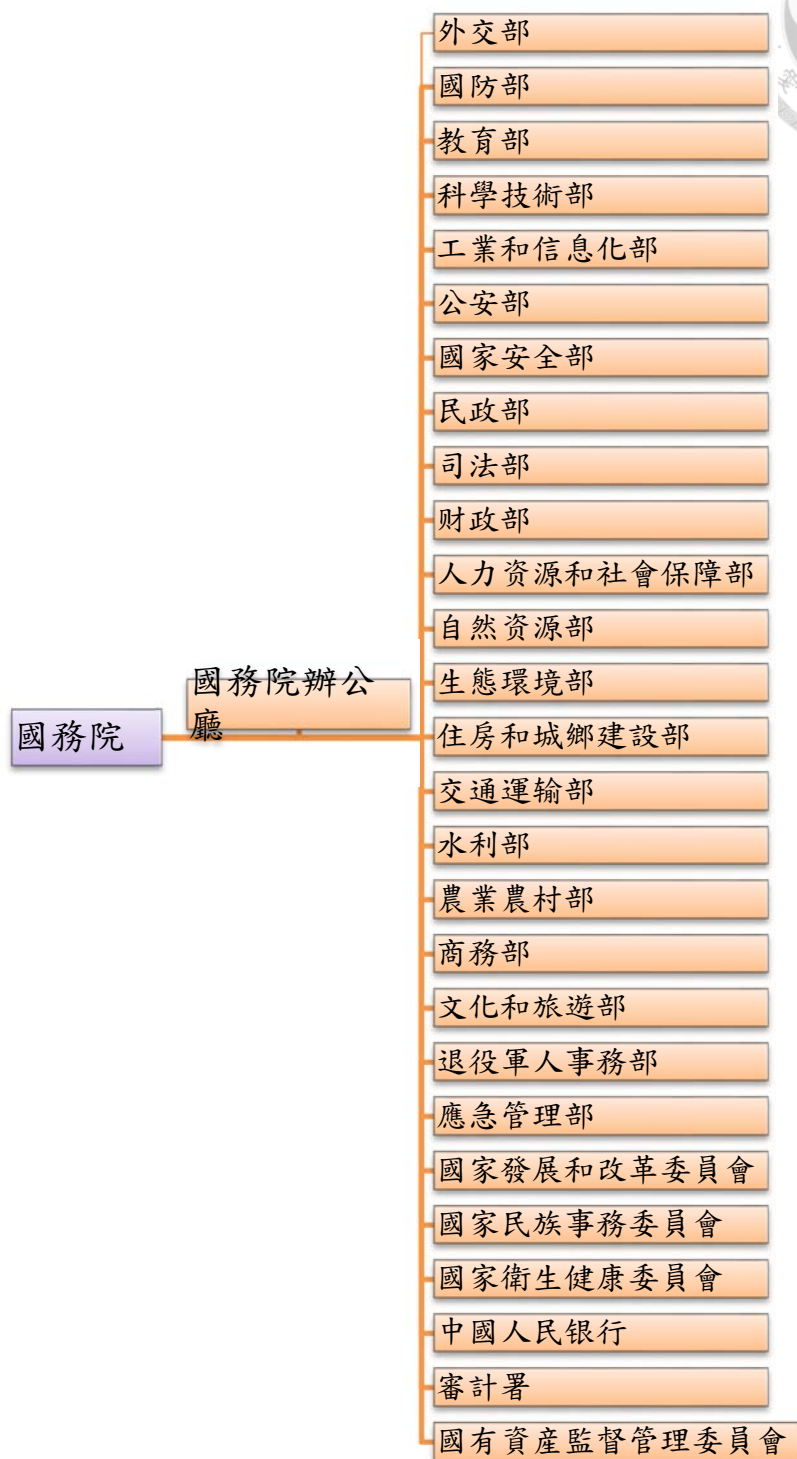


圖 2-4 中國大陸國務院組織架構圖

資料來源：研究者整理自中華人民共和國中央人民政府網站

<http://www.gov.cn/guowuyuan/zuzhi.htm>

(三)組織改造後成效：

1.改革目標：

大部制改革的推動係以完善經濟體制改革和增強公共服務為目標，可分二面向說明：

(1)實行改革開放以，後中國政府全面走上現代化道路並融入了全球化的歷史進程，現代化是人類政體發展的價值取向和理性追求，全球化是在經濟一體化基礎上，形成了世界範圍內的內在而不可分離並日益加強的相互聯繫。然而，雖然經過數次行政體制改革，中國大陸政府職能轉變還不到位，在一定程度上制約經濟社會發展（邱志淳，2010）。中國大陸政府歷次體制改革中，著重於結構面改造與員額精簡，卻忽略了重塑組織文化的重要性。雖然結構經過大幅調整，但組織成員仍因循舊有思維做事，對於組織改造所欲達到的效果有限。

(2)大部制改革的另一目標是以改善民生為重點加強與整合社會管理和公共服務部門。改革開放 30 年來，人民生活水準和公共服務都取得相當的進展，但公共服務的供給仍然落後於公共需求的增長，胡錦濤在中共中央政治局第四次集體學習時強調建設服務型政府，是加快行政管理體制改革，加強政府自身建設的重要任務；至於建設服務型政府，關鍵是推進政府職能轉變、完善社會管理和公共服務，重點是保障和改善民生（胡錦濤，2008）。

因此在這次的行政體制改革中，要加強社會管理，強化政府促進就業和調節收入分配職能，完善社會保障體系，健全基層社會管理體制，維護社會穩定。更加注重公共服務，著力促進教育、衛生、文化 等社會事業健康發展，建立健全公平公正、惠及全民、水準適度、可持續發展的公共服務體系，推進基本公共服務均等化（邱志淳，2010）

2.改革內容

2007 年中國共產黨的十七大在部署未來的行政管理體制改革中明確指出，



要加快行政管理體制改革，加大機構整合力度，探索實行職能有機統一的大部門體制。此大部制改革的形式是結構的重組和優化，核心則是政府職能轉變。

在國務院機構改革方案，大部制改革是其中一項，而且是首要一項。國務院機構改革的主要任務是轉變政府職能和理順職責關係，用「大部制」思維來精簡機構設置。部門調整除了基於國家策略考量之外，也在加強社會公共服務的職能。交通運輸、人力資源和社會保障、住房和城鄉建設以及衛生部的調整與業務整合則是對原有部門職能重疊與衝突的考量與整理，都與人民的生產生活需求密切相關（劉傑，2008）。

(三)組織改造的特色

1、借鏡西方政府組織改造的經驗

對於中國政府行政改革主要參考英國柴契爾政府提出的新公共管理改革方案、美國政府再造運動、加拿大的公共服務 2000 計畫、歐洲共同體會員國宣導的公共服務改革、紐西蘭的財政與人事改革、澳洲的財政管理改進計畫等等，這些國家合作政府、整體政府、協同政府的理念對中國大部制改革產生了積極的影響作用，有學者認為中國大陸政府改革的大部制模式是對新公共管理運動的回應（邱志淳，2010）。

2、實踐是檢驗真理的唯一標準；組織改造是過去政策不斷延續的過程

中國大陸自改革開放後一直奉行已故領導人鄧小平「實踐是檢驗真理的唯一標準」的指導原則，以摸著石子過河的精神鼓勵勇於嘗試創新。中國大陸中央政府分別於 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年及 2008 年推動六次行政體制改革，由前述六次行政體制改革可知，中國大陸之政府組織改造，是在推行改革開放政策以後適應經濟發展的不斷延續發展過程，並且是在不斷地實踐摸索中，修正其具體做法與創新。

參、小結

綜合前述美國、英國、日本、韓國、中國大陸等 5 國的組織改造經驗，經整理其重點如下表：



表2-8 五國政府組織改造重點彙整表

國家	政府組織改造重點
美國	1.強調顧客導向、人民至上、精簡組織規模以及降低施政成本，以提高政府績效和人民對施政的滿意度。 2.因應國情特有組織設計。 3.因應國際情勢與環境變化，進行政府組織調整。
英國	1.以新右派政治理念及以新公共管理作為改革策略，勵行政府改造運動。 2.機關組織裁併與組織機能重塑。 3.因應國際情勢與環境變化，進行政府組織調整。 4.資源有效分配及效率管理之「小而全能的政府」。
日本	1.加強內閣職能、改組部長層級、縮減機構與部門數目、解除管制、以及地方分權化。 2.國家行政組織精簡及提升行政效率： (1)合理化政府業務。(2)國家行政組織之整合。(3)設立獨立行政法人。 (4)設施機關之整合。(5)裁減公務人員員額。 3.行政法人組織的改革、禁止空降、設置擔當大臣、政署與審議會，強調績效管理與結果導向。
韓國	1.將新政府打造為「高能力」、「小而美」、「服務型」等多元價值的政府。 2.理論基礎雖然立基於新自由主義及新公共管理。 3.行政改革率由總統發動，濃厚的由上而下推動色彩。 4.重視民眾意見。
中國大陸	1.推進政府職能轉變、完善社會管理和公共服務，重點是保障和改善民生。 2.合理利用西方政府管理改革的實踐成果，在自有實踐基礎上摸索改革方向。 3.在「大部門」體制下，政府機構則實行決策、監督、執行分開。

資料來源：研究者自行整理

從前述各國政府組織改造之經驗，發現各國政府政經背景、歷史脈絡雖各有不同，且其組織改造確實因國情不同各有特色。然而其組織改造發展仍有異曲同工之妙，各國政府組織改造發展趨勢傾向為建立小而能、企業型以顧客為導向的服務型政府，強調目標導向及多元鬆綁，對照我國政府組織改造「精簡」、「彈性」、「效能」三大目標，誠然不謀而合、曲徑相通。

以下說明各國政府組織改造之發展目標如下：

- 一、從大有為政府轉變為小而能政府。
- 二、由官僚型政府轉型為服務型政府。
- 三、從中央集權政府改變為地方分權政府。
- 四、從多重管制轉變成多元鬆綁。



此外，前述各國政府無論是總統制國家、議會內閣制國家或是一黨專政的威權政府，對政府組織改造所選擇策略，均採用林布隆的漸進決策途徑，也就是過去政策不斷的延續過程，而做妥協漸進式變革。再依國內外環境、社會政、經局勢變化或是組織本身需求去做彈性的調整。

第三章 行政院組織改造分析

第一節 行政院組織改造歷程與願景



壹、組織改造源起

1980 年代以來，世界各國政府受到石油危機、油價大漲的影響，普遍產生巨額財政赤字，而必須採行各種政治、行政和組織方面的因應之道；現代國家的政府組織經常因為社會發展的需要而不斷改變，以便提升政府管理的效率，解決人民的問題。就我國行政院組織架構而言，在全球化、資訊科技化、新公共管理運動追求彈性、結果、顧客導向的種種趨勢下，政府組織改造勢在必行(莊國宗等，2009)。

一、舊有行政院組織運作的問題

行政院下設的機關數量和規模，既多又複雜，是世界上許多先進發展國家沒有的現象。從 1987 年推動「行政院組織改造」以來，部會數量不減反增、不斷擴大，至 2008 年已經有 37 部會，下設七百多個機關或機構。在這些機關與機構相互作用下，產生了極為複雜的互動關係，造成政策協調的困難，也使得「行政流程」及「政府效能」無法簡化與提升(行政院研考會，2009)。

這個行政院組織運作上之問題，除了組織架構歸結有三大問題及五大缺失之外，其運作上之問題如下(行政院研考會，2009)：

- 部會數量太多，超出合理管理幅度，增加橫向協調成本。
- 編制員額不斷膨脹，人事經費負擔沉重。
- 部、會、署、局等名稱眾多，定位混淆。
- 組織運作方式欠缺彈性，難以因應環境快速變遷。
- 偏重管制思維，未能積極輔導產業發展。

- 組織法修正完成前，單位調整無法順利進行。

二、行政院組織改造的目的：提升台灣競爭力

IMD 所公布 2009 年世界競爭力最新排名，我國總排名暴跌 10 名。另美國商會發表的「2009 年台灣白皮書」，更直指「台灣最大的問題是政府效能不足，部分主管機關人員往往過於保守。因此，建議台灣法規程序應該更透明，更有效跟業界溝通，才能讓台灣在經濟開始復甦時，有更好的條件和對手競爭。」(行政院經濟建設委員會網站，2009)。

世界各國政府面對日益艱鉅的國際競爭，莫不盡力扮演國家競爭力的推手，競相提升政府治理的績效，雖然影響政府效率的原因很多，但是政府組織體系過於龐雜與僵化，是政府效率未能大幅提升的關鍵因素之一。行政院進行組織改造的目的，是要讓台灣的政府體質能夠更加完善，以提升國家競爭力來因應全球化下的挑戰(莊國宗等，2009)。

貳、行政院組織改造歷程

我國行政院組織改造工程從民國 76 年起開始推動，迄組織法修正公布為止已達 23 年之久，歷經 13 任行政院院長，行政院組織改造進程如表 3-1 所示。綜觀行政院組織改造工作，儘管各不同黨派對於少數幾個單位之存廢或設置方式上還存有歧見，但基本上仍累積了不小的共識能量。只是為何一再功敗垂成？這也顯示政府推動組織改造所運用的策略似乎仍有改進的空間(莊國宗等，2009)。

表 3-1 民國 76 年以來政府推動行政院組織改造進程

時間	法案歷程	行政院院長
76 年 08 月	為處理各項新生事務，部會不斷增設，共有 27 個機關。行政院開始規劃行政革新及組織調整，並成立行政院組織法研究修正專案小組。	俞國華
77 年 10 月	行政院組織法修正草案首度函送立法院審議，行政院下設 12 部 7 會 2 總署 1 總處 1 行 1 院(共 24 個機關)。	俞國華

時間	法案歷程	行政院 院長
79年06月	撤回行政院組織法修正草案(因客觀環境變遷，配合憲法增修結果，行政院於79年6月函請立法院撤回。)	郝柏村
81年04月	重組成立行政院組織法研究修正專案小組。(由行政院研究發展考核委員會負責幕僚業務。)	郝柏村
81年11月	因修憲及台灣省政府功能業務調整，暫緩推動。	郝柏村
82年03月	重行研擬行政院組織法修正草案。	連戰
89年05月	規劃行政院組織架構為部、委員會及總署。	唐飛
90年10月	總統府成立政府改造委員會。	張俊雄
91年04月	行政院組織法第二次函送立法院，設15部6會2總署(共23個機關)。	游錫堃
93年06月	立法院通過中央行政機關組織基準法，明定以設13部4委員會5獨立機關為限，另三級機關署、局總數以50個為限。	游錫堃
93年09月	配合「中央行政機關組織基準法」之規定，行政院組織法第三次函送立法院，設13部4會5獨立機關(共22個機關)。	游錫堃
94年03月	因法案屆期不續審，行政院組織法第四次函送立法院，設13部4會5獨立機關(共22個機關)。	謝長廷
96年12月	第6屆立法委員朝野黨團形成共識，惟仍未能完成行政院組織法修正草案之立法。	張俊雄
97年02月	因法案屆期不續審，行政院組織法第五次函送立法院，設14部7會5獨立機關(共26個機關)。	張俊雄
97年05月	第二次政黨輪替，新政府成立，行政院成立組織改造推動小組，重新檢討舊有法案，展開部會協商及專家學者諮詢，並於98年4月9日經行政院院會通過新版草案，函請立法院審議。設13部9會2總處1行1附屬機構3獨立機關(共29個機關)。	劉兆玄
99年2月	總統公布中央行政機關組織基準法、行政院組織法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法	吳敦義
100年12月	已依中央行政機關組織基準法體例完成立法之國立故宮博物院及中央選舉委員會，行政院院本部及11個中央二級機關(外交部、法務部、文化部、金管會、僑委會、客委會、人事總處、央行、故宮、中選會、公平會)將自101年1月1日起陸續施行。	吳敦義

資料來源：研究者整理自研考會之行政院組織改造網站(網址：
<http://www.rdec.gov.tw/>)

參、行政院組織改造結構

從行政院部會組織結構看，在民國 93 年 6 月「中央行政機關組織基準法」(以下簡稱基準法)通過之前，各版本大概都維持在 15、16 部，以及 8 至 10 個委員會，總計約 30 個組織之間。其後，「基準法」修正通過後，具體將行政院組織限定在「13 部、4 會、5 獨立機關」的架構(如圖 3-1 所示)，各界對於行政院組織改造的討論，大致上也多維持在這樣的架構(行政院研考會，2009)。

馬政府上台後，行政院組織改造被列為施政重點之一，97 年 7 月成立行政院組織改造推動小組，並於 98 年 4 月 9 日經行政院院會通過新版草案，函請立法院審議，其組織結構為 13 部 9 會 2 總處 1 行 1 附屬機構 3 獨立機關，共 29 個組織(如圖 3-2 所示)，惟經立法院於 99 年 1 月 12、13 日審議三讀通過，並經總統於 99 年 2 月 3 日公布確定組織結構為 14 部 8 會 2 總處 1 行 1 附屬機構 3 獨立機關(如表 3-2 及圖 3-3 所示)。

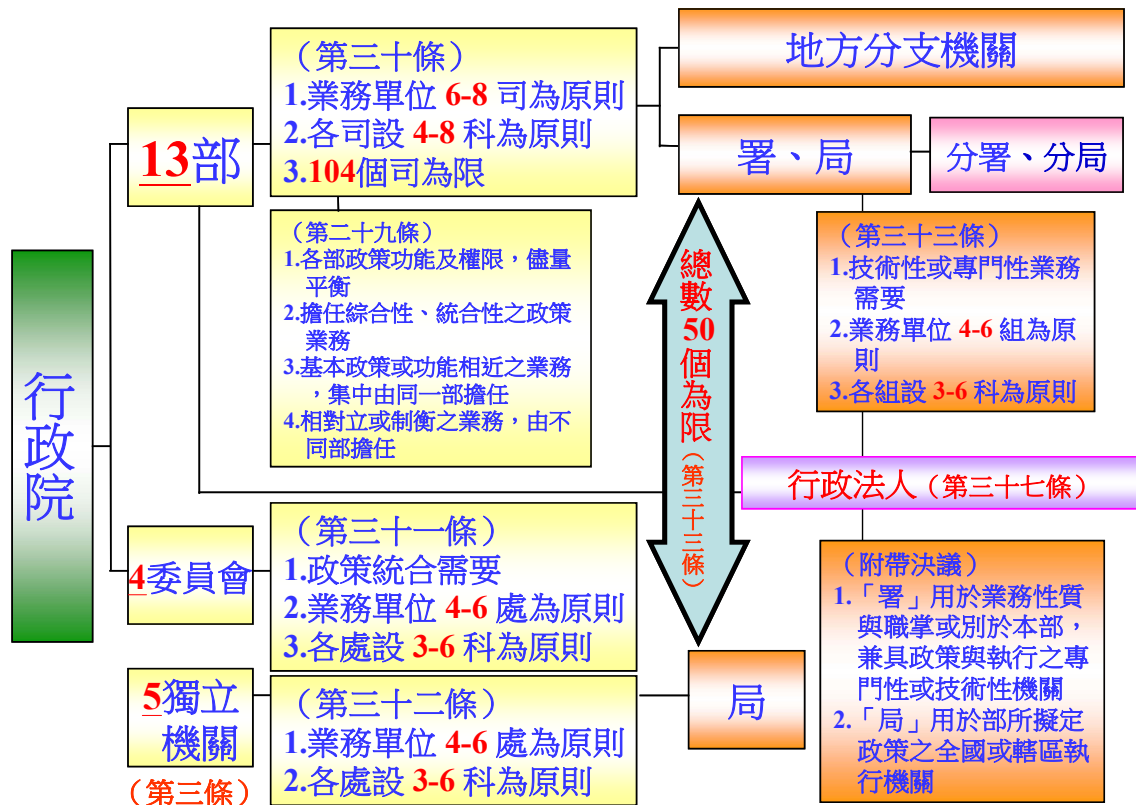


圖 3-1 中央行政機關組織基準法相關規定之組織架構圖

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)

13部	9會	其他機關
內政部	僑務委員會	行政院主計總處
外交部	國軍退除役官兵輔導委員會	行政院人事行政總處
國防部	國家科學委員會	中央銀行
財政部	國家發展委員會	國立故宮博物院
教育部	大陸委員會	中央選舉委員會
法務部	原住民族委員會	公平交易委員會
經濟部	客家委員會	國家通訊傳播委員會
交通及建設部	金融監督管理委員會	
衛生福利部	海洋委員會	
文化部		
勞動部		
農業部		
環境資源部		

◎計13部、9會、2總處、1行、1附屬機構、3獨立機關，共29個組織

圖 3-2 行政院新部會組織架構圖(民國 98 年 4 月版)

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)

表 3-2 中央行政機關組織基準法相關規定(民國 99 年 2 月 3 日修正)

規範事項	規定內容
組織數量	最多設 14 個部，8 個委員會和 3 個獨立機關
組織類型功能	部負責政策規劃、執行和評估； 委員會僅負責跨政策領域間的統合協調，不能擔任直接服務或管制民眾的執行性工作
機關立法要求	一級(院)、二級(部會)和三級機關(部會所轄的第一層機關)以上才需要採取立法
組織法規範的內容	限於機關職掌和政務人力等重大事項，不再規範其內部單位、人力總數與配置等管理性事項
三級機關總數	最多為 70 個
部內部業務單位數量	各部必須設 6 到 8 個業務司，14 部總量上限為 112 個司

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)。

行政院新組織架構



圖3-3 行政院組織新架構(99.2.3總統令修正公布)

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)

肆、行政院組織改造願景及相關配套措施

自民國 76 年以來國內的政治民主化、經濟自由化、社會多元化，與國際上的全球化及冷戰到後冷戰的複雜政經變遷，已使過去代表威權統治的政府組織和職能分工無法迎合時代的需要。尤其是面對 21 世紀國際上強調合作卻又隱含激烈競爭的全球化趨勢，行政院的組織與職能分工顯然必須重新調整，才能塑造出一個更靈活、彈性、具應變能力的「小而能」政府（行政院研考會，2009）。

根據 99 年 2 月 3 日修正公布之「行政院組織法」，除了以「中央行政機關組織基準法」的法定規範為基礎，更考慮到國內政治、經濟與社會環境的快速變化，以及台灣在全球化下的高度競爭需求做適當的調整，設有 29 個組織(14 部 8 會 2 總處 1 行 1 附屬機構 3 獨立機關)。其組織改造之願景、目標與策略整理如表 3-3 所示(行政院研考會，2009)。

表 3-3 行政院組織改造的願景、目標與策略架構

願景	提升國家競爭力。	
目標	打造一個精簡、彈性、效能的行政組織。	
任務	強化政府功能，釐清機關職掌；縮減部會數量，控管公務人力；健全決策機制，減少行政成本；改變組織文化，提升為民服務。	
策略	精簡	A.將現有 37 個部會精簡為 29 個部會。 B.檢討政府職能，合理配置公務人力並有效抑制員額膨脹。 C.秉持依法行政原則，澈底檢討黑機關存廢問題。
	彈性	A.推動中央行政機關組織法規鬆綁，賦予行政部門組織設計靈活度。 B.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。 C.推動行政法人制度，讓政府在人事及經費運用上更有彈性。
	效能	A.增強院本部及各部會綜合規劃能力。 B.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情形。

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)。

行政院組織改造特色：不僅是數量改造，更是職能和策略重點的改造；組織調整為一龐大繁複的改造工程，牽涉到眾多機關單位與人員的調整、法規整備、財產調整、預決算處理、員工保障、檔案移轉等，未來宜詳加規劃相關的配套措施，務求降低在組織調整過程中所產生的組織及人事成本，減輕衝擊性。行政院組織改造五大法案及配套措施相關法規整理如表 3-4 及表 3-5 所示。

表 3-4 行政院組織改造五大法案

法案名稱	規範概述
中央行政機關組織基準法	規範中央各級機關之總數及單位建置原則。
中央政府機關總員額法	訂定中央政府公務人員總數及各類人員數量上限。
行政院組織法	明定行政院部會名稱與院內重要職務及職能。
行政院功能業務與組織調整暫行條例	完善組織改造的組織及作用法規、預決算處理、財產移轉及員工權益保障等配套措施。
行政法人法	賦予執行特定公共任務行政組織新態樣，鬆綁人事及會計制度以提升專業效能。

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)。

表 3-5 行政院組織改造現有配套措施相關法規

項目	法規	時間
組織調整	機關業務檢討原則	91.08.24
	優先推動個案處理機制	92.01.17
	行政院組織改造服務團運作機制	92.03.17
	行政法人績效評鑑機制建立原則(草案)	92.05.23
	業務檢討聯席審查作業規劃	92.05.23
	行政院組織改造優先推動個案獎勵原則	93.04.20 訂頒
	行政院及所屬各級機關組織調整作業原則	93.11.01 訂頒
	各機關組織調整規劃報告通案共同辦理事項結論	94.01.01 修正訂頒
	本院及所屬各機關組織調整規劃作業之人事單位設置原則	96.01.05 訂頒
獨立機關與行政院關係運作說明	95.10.03 修正訂頒	
預算處理	行政院組織改造經費配套措施	92.04.18 訂頒
法規整備	行政院組織改造期間法案整體控管要點	93.09.09
	行政院組織改造後續法制作業及立法策略	94.05.09 訂頒
員工保障	行政院組織改造員額配置(含移撥)計畫	91.11.03 訂頒
	行政機關專案精簡(裁減)要點處理原則	92.09.22 修正訂頒
	行政院及所屬各機關公務人員專長轉換訓練實施計畫	94.03.24 核定

資料來源：研考會之行政院組織改造網站(網址：<http://www.rdec.gov.tw/>)。

第二節 行政院組織改造政經脈絡環境



壹、威權政府民主化的歷程

我國政府組織改造的歷史發展脈絡(context)，大致受到臺灣整體環境的政經變遷所影響，原 8 部 2 會的架構，係為冷戰體制所支撐的動員戡亂體制下的產物；其本質係屬政府對於民間的威權控制與動員，此乃係當時便於統治的權宜性安排。然而自民國 76 年 7 月 15 日「解除戒嚴」的前後，我國的政治發展概為「威權轉型」與「民主化」(democratization)的階段。這段期間社會日漸發展，草根與民主力量遞漸茁壯，致使我國政治上的威權性體制或措施，面臨到被挑戰的境地，而《行政院組織法》所依賴的威權政經體制已產生質變，因而必須進行相應的調整(黃朝盟，2011)。

自民主進步黨於民國 76 年 9 月 28 日創黨以來，一連串的民主化過程，不論是言論、出版、集會、結社、居住、信仰等基本人權，都逐漸的受到保障，加上隔年開放報禁，新興媒體如雨後春筍般紛紛成立，此致我國的政治邁向民主化、經濟走向自由化、社會逐步多元化。這段時間的發展，政府減少了控制與主導的角色，並引入更多市場與中產階級的力量，以注入政府的相關決策。直至民國 85 年總統首度直選後，加速領導我國組織改造的方向。

貳、面對全球化的競爭壓力

而在 80 年代末期，隨著資訊通訊科技的發展，「全球化」(globalization)已成為無法抵抗的洪流，並且進而改變全球的政經型態，以及每個國家的治理模式。全球化促成各區域的財貨、服務、資金、技術、人才、資訊與金融的快速流通，且其影響層面，頗有擴大與加速趨勢(黃朝盟，2011)。

我國於民國 91 年 1 月 1 日起加入 WTO (世界貿易組織) 後，在對外經貿關係的解除管制、關稅等保護措施的取消，加上國內民間企業的發展與市場經濟的擴張，對原有的政治、經濟、社會環境，產生巨大的衝擊，時時挑戰政府部門的

應變能力。此外，例如美國、英國、日本、韓國、中國大陸等國的政府改造成果，對於我國推動政府組織改造，提升國家競爭力的願景，形成無形的壓力。



參、從大有為政府轉變為小而能政府

諸如世界各國的「新政府運動」，其所倡導的理念概為師法企業的精神，其基底主張概為樽節成本、減少支出、減少冗員、組織縮編、功績制度、效率導向等。其強調政府的角色在於「領航」而不在「划槳」，中央政府授權地方政府、引進民間參與公私協力機制，並加強資訊通訊技術工具的運用，以縮小政府組織規模的人員與建制，並且進而創造公共部門的靈活與應變能力(黃朝盟,2011)。

行政院的组织建制，始於民國 17 年北伐成功後，於同年 10 月 3 日通過《中華民國國民政府組織法》，並依此法設置行政院。當時的行政院設有內政、外交、軍政、財政、農礦、工商、教育、交通、鐵道、衛生等 10 部。民國 36 年元旦施行《中華民國憲法》後，續定行政院為國家最高行政機關，同年 3 月 31 日，《行政院組織法》公布。設 15 部 3 會 1 局。後因國共內戰，國民黨政府失敗，被迫於民國 38 年 12 月將政府播遷來台，並將原在大陸的中央政府體制，從大陸地區移植台灣。

中央政府播遷來台之前，台灣早已因 228 事件宣布戒嚴。政府來台初期主要目標乃係在於「政治上」維持台灣內部穩定、準備反攻大陸，因此在行政院結構安排上，維持戰時內閣的基本中央政府體制(八部二會)。

而隨著國際局勢的變遷、冷戰情勢的溫和化，柏林圍牆的倒塌，使得國際政治的整體架構鬆動，不再尖銳對立；而在國內，民國 76 年以後，因社會中產階級的興起，不得不解除過往過度的管制與限制，以恢復部分的民主與人權。而在經濟面向上，日漸進入經濟自由化階段，公營企業面臨民營化壓力，壟斷經濟地位不再，故藉「民營化手段」漸進達成「經濟自由化(economic liberalization)」與「國民經濟(national economy)」的目標。我國 76 年以後帶動了一波「政治民主

化」(political democratization)與「經濟自由化」的過程，同時也逼使我國政府的角色亦需有所調整(蕭全政，1990)。



第三節 行政院院本部組織改造歷程與現況

壹、院本部組織改造歷程

行政院院本部各單位組織改造調整自民國 36 年 4 月 22 日本院組織法修正公布起至 103 年 10 月 21 日增設食品安全辦公室止歷經 67 年，其間各單位異動增減經彙整如下表 3-6：

表3-6 行政院院本部組織改造歷程彙整表

時間	重要歷程	參考資料
36年4月22日	本院組織法修正公布，並增設得分組辦事條文。	36年4月22日國民政府公報
39年	本院設第一組、第二組、第三組、第四組、第五組、第六組、機要室、參諮議室、人事室、主計室、編譯室、法規委員會、訴願審議委員會、政府發言人辦公室	本院39年職員錄、本院第126次會議決議、本院39年8月11日臺三十九(人)字第4207號令
43年6月2日	本院增設第七組	本院台43年6月2日43(人)字第3461號令
41年11月20日	裁撤政府發言人辦公室，改設二級機關新聞局	本院43年1月9日台四十三(人)字第0138號呈
44年11月1日	本院制定公布配給室組織規程	本院44年11月1日台四十四人字第6322號令
49年11月24日	本院原第六組改制為第八組、並增設第六組	本院秘書處49年11月24日台四十九人字第6559號函
54年7月1日	圖表室納入本院編制	本院54年7月7日台(五四)忠三字第11926號令
57年12月18日	配給室裁撤業務移交本院人事行政局	行政院秘書處57年12月18日台五十七配字第9935號函
58年10月24日	增訂本院安全室編制表	本院秘書長58年10月24日台五十八人字第8699號函

時間	重要歷程	參考資料
61年6月12日	本院機要室、編譯室及第八組裁撤，增設秘書室	本院61年6月12日台六十一人室函字第73號通知
68年10月4日	本院科技顧問團改為科技顧問組	本院秘書處68年10月4日台六十八字第9885號函
79年3月8日	本院參秘室改制為國會聯絡組	本院秘書處79年3月8日台七十九人字第04358號函
81年9月16日	本院人事室（二）改制為政風室	本院81年9月16日秘書處臺八十一字第31592號函
87年6月1日	本院增設南部聯合服務中心	行政院87年3月27日台八十七秘字第12727號函
92年1月30 (設置要點生效日)	本院增設中部聯合服務中心	本院92年1月30日院臺秘字第0920081795號函
93年12月1日	本院原由第五組兼辦之資訊(OA)小組改制為資訊室	本院秘書長93年11月23日院臺人字第0930091735號函
93年11月22日	本院增設反恐怖行動管控辦公室	本院93年12月31日院臺人字第0930093033號函
96年8月23日	本院反恐怖行動管控辦公室改制為國土安全辦公室	本院96年8月23日院臺人字第0960090580號函
97年7月27日 (設置要點生效日)	本院增設東部聯合服務中心	本院97年7月27日院臺秘字第0960089313號函
98年11月5日	本院增設災害防救辦公室	本院98年11月6日院臺內字第0980065513號函
100年7月15日	本院增設資通安全辦公室	本院100年3月7日院臺經字第1000093156號函、原人事室100180101239號簽
101年1月1日	本院設綜合業務處、內政衛福勞動處、外交國防法務處、交通環境資源處、財政主計金融處、經濟能源農業處、教育科學文化處、消費者保護處、性別平等處、國土安全辦公室、災害防救辦公室、法規會等12個業務單位；公共關係處、秘書處、人事處、政風處、主計處、資訊處等6個輔助單位；	本院100年10月27日院臺人字第1000105050號令

時間	重要歷程	參考資料
	並設科技會報辦公室、資通安全辦公室、中部、南部、東部聯合服務中心等5個任務編組(共23個單位)	
101年5月20日	配合本院新聞局於101年5月20日裁撤，相關業務整併至本院院本部，訂定發言人辦公室及其職掌相關條文之施行日期	本院101年3月3日院臺人字第1010124056號令
101年4月20日 (設置要點生效日)	本院增設雲嘉南區聯合服務中心	本院101年4月30日院臺人字第1010129615號令
103年7月2日	本院發言人辦公室改為新聞傳播處、會計處改為主計處	本院103年6月30日院臺人字第1030139099號令
103年10月21日	本院增設食品安全辦公室	本院103年10月21日院臺人字第1030151340號令

資料來源：行政院珍貴史料展示館(<https://history.ey.gov.tw/Organization/Internal>)

從上表可以得知，行政院組織改造過程是屬於林布隆(Charles E. Lindblom)的漸進決策途徑，新政策只是對過去政策做某些漸進修正而已。各單位增減、裁撤、整併之法源依據，除了34年4月22日為配合行政院組織法修正而設置各單位外，歷年組織改造皆依院函、令及秘書長函去做調整，無需送立法機關審議。如此的鬆綁法規做法，較能及時應對組織外在環境與內在環境的改變需求，亦符合組織改造「彈性」、「效能」之目標。

貳、現況

行政院院本部於100年7月組織改造前設有業務單位有9個、輔助單位有5個、常設性任務編組有8個，合計22個單位(如圖1-1所示)，組織改造後業務單位有14個、輔助單位有6個、常設性任務編組有6個，合計26個單位(如圖1-2所示)，業務單位新增6個裁併1個單位，只有2個是裁併原行政院消費者保護委員會及新聞局而成立，其他3個則是將原有常設性任務編組改制為業務單位，另新增性別平等處與食品安全辦公室，上述單位並未遵循裁撤機關人員出缺不補

原則，且大幅增加員額，人事費用逐年遞增，組織改造後原有單位與新增單位各自為政，因循舊有思維工作，組織文化未能革新，是否能達到打造精簡、彈性、效能的行政組織目標值得三思。

院本部組織改造自 101 年 1 月 1 日實施，以下將就組改前後員額編制與預算編列來檢視組改是否達成組改的精簡、彈性、效能三大目標。院本部在組織改造前預算員額為 471 人(含法規委員會 37 人)，101 年併入消費者保護委員會人員(63 人)後員額增至 621 人，102 年併入新聞局國內處(122 人)，員額增至 750 人，之後職員數持續維持在 525 人，僅有工友、及聘僱人員略有減少(如表 1-1 所示)。在組改前後決算書顯示，組改前 100 年之人事費為 5 億 5 千 7 百 13 萬元(以 471 人為基準)，101 年增至 6 億 7 千 9 百 85 萬 9 千元(員額增至(621 人)，此後逐年遞增，至 104 年人事費大幅增至 8 億 2 千 6 百 97 萬 9 千元((737 人)(如表 1-2 所示)，以 100 年至 104 年之預算員額與人事費用支出情形比較，扣除消保會、新聞局移入 185 人，員額仍有淨增加 81 人，主要係為因應國內外環境變化而新增性別平等處、資通安全處及食品安全辦公室等 3 個單位，以致於人事費淨增 2 億 6 千 9 百 84 萬 9 千元。

雖然企業經營與政府管理本質上有所差異，企業經營強調效率，重視利潤的追求；政府管理強調效能，著重於服務品質的提昇。政府改造不能單以人事成本的增減來衡量是否達到改革的目標，然而以行政院院本部為例，組織改造後新增了性別平等處、資通安全處及食品安全辦公室等 3 個單位，其中性別平等處員額不斷擴編，其所職掌之業務卻未見增加，似與組織改造精簡的目標背道而馳。

第四節 行政院組織改造政策執行與執行成果

壹、政府執行力的關鍵要素

學者愛德華(George C. Edwards III)於 1973 年在其「執行公共政策」書中提出的愛德華公務執行模型，揭櫫了提升政府執行力的四項關鍵要素(吳定，2003)：

(一)溝通(Communication)：溝通是政府公務執行的首要條件，公務執行若傳達的越清晰且越有效率，則越能收到預期的效果。公務溝通的範圍可以小從承辦單位內之溝通、機關內協同單位間的溝通到跨機關施政合作的溝通等。

(二)資源(Resources)：一旦執行公務沒有相關資源配合，一切也都只能束諸高閣。公務資源可包括人，小從辦公用品，大至相關儀器設備、場地，都是成功的公務執行所不可或缺的資源項目。

(三)執行者意向(Disposition of Actors)：任何公務執行者皆有其態度、意願與偏好，並且會對公務表現出己身的觀點與態度，此時，若執行者本身對於公務表現出反感甚至相當反對的態度情緒，毫無疑問的將會影響該項公務之執行。

(四)官僚結構(Structure of Bureaucracy)：執行者可能知道如何執行公務，也可能擁有充分的資源與合作的態度推行公務，但若無健全的組織結構來配合執行，公務仍無法有效的加以貫徹；官僚結構有兩項顯著的特性可以加以討論：

- 標準作業程序(Standard Operating Procedures,SOPs)：行政機關為處理日常事務所發展出來的一套慣例規則，稱為「標準作業程序」，機關一旦建立標準作業程序可以節省更多時間，處理更多公務，也較能應付繁雜的狀況。

- 分離化(Fragmentation)的協同機制：分離化是指執行公務責任分散至不同的機關單位之現象。責任分離化的現象將導致政策協調日益困難、更有可能因為責任分離化，導致金錢與人力資源的浪費。因此應重新設計機關的責任分配，加強公務協同機制功能使責任分離的偏頗現象減至最低，提高公務執行的效能。

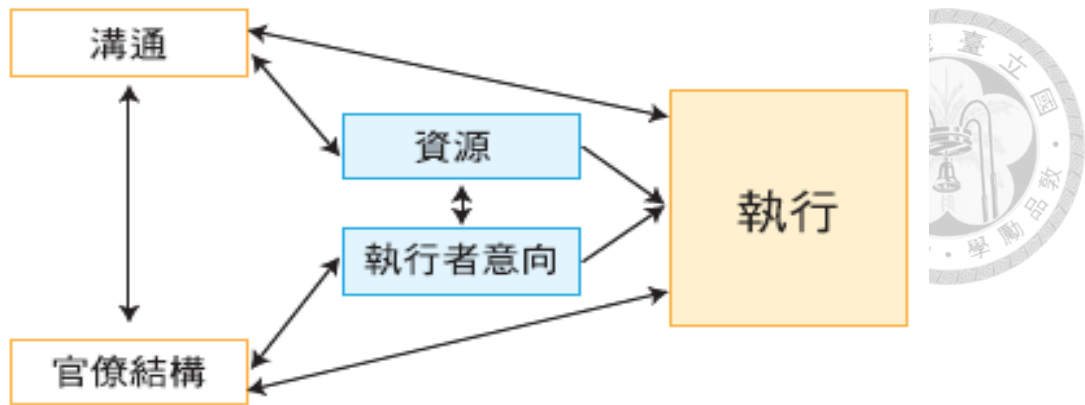


圖3-4愛德華公務執行模型

資料來源：吳定(2003)

貳、行政院組織改造政策執行工具探討

一、政策執行工具類型

在推動執行行政院組織改造之時，執行者本身、執行組織、執行環境、標的團體的等因素都會影響政策執行的結果，以至於政策執行總有許多缺失之處，因而無法實踐政目標(丘昌泰，2011)。為了順利解決各種問題，可以採取各種不同的政策工具，軟硬兼施、恩威並濟，以達到政策執行效果(丘昌泰，2011)。

政策工具類型依國家機關涉入政策工具的程度分類為自願型工具、強制型工具及混合型工具(丘昌泰，2011)。以下就行政院組織改造可運用的政策工具來探討：

- (一) 自願性工具：這是指國家機關幾乎不介入工具的運用，完全由民間社會在自願性基礎下所採取的工具類型。
- (二) 強制性工具：這是指國家機關採取由上而下的統治途徑，強制性或單方面的對標的團體採取直接的管制或干預行動。
- (三) 混合性工具：這是指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有的涉入較深，但仍將最後決定權交由標的團體處理；有的涉入較淺，國家機關幾乎不涉入

(丘昌泰，2011)。

二、如何運用政策執行工具消除組織成員抗拒變革情緒

組織改造之變革管理方式首先在於由上而下的管理變革模式修正為全員參與的領導變革模式，科特(Kotter)對於變革的基本信念是：「變革最基本的問題就是改變人們的行為」，而人們之所以改變，常常是因為所看到的事實影響感受，而較少是因為分析而改變想法。所以他主張變革的基調：「看見-感受-改變(see-feel-change)」，而非透過「分析-思考-改變(analysis-thank-change)」，行為非邏輯卻是問題的關鍵(潘東傑，2002)。所以領導變革比管理變革更容易成功。

行政院組織改造主要涉及組織人力的重新配置，目標在達成人力精簡與人力轉換，因此任何組織變革均「成事在人」，藉由組織成員的參與，溝通與變革承諾的文化建立，將組織變革過程中人員因素產生的阻力轉化為助力，有效排除各種障礙，才是組織變革能否成功的基本要素；同時建立組織改造核心價值與核心能力，積極推廣公務人員終身學習制度，建立學習型組織，並引進創新的技術基礎、創新的知識管理及創新的思維來建立並強化組織成員的核心能力。(莊國宗等，2009)

員工是組織最珍貴的資產，員工管理問題的解決策略為人力資源管理重要的一環，所以員工管理問題應受最高度的重視與最妥善之處理，進行任何組織變革，都必須靠人來執行，所以員工的工作能力、意願與員工管理問題，和引發的組織變革型態之間的關係，必須做到最適切之配合，相輔相成，才能提升組織變革的成效。關於如何消除組織成員抗拒變革的情緒，經參考相關文獻及實務觀察之方法整理如表 3-7 所示。

表3-7 消除組織成員抗拒變革情緒之方法

消除抗拒變革的方法	執行方式概述
教育與溝通	應先有完整的教育訓練

消除抗拒變革的方法	執行方式概述
	<p>運用政策執行的能力型工具，對組織成員施以講習、訓練、進修，提昇其參與變革的能力，並透過座談會、研討會、網際網路等方式，彼此相互學習，進而提昇對變革及創新內容的體認，有利於變革的推動。</p> <p>透過一對一，公文傳閱或簡報等，讓員工瞭解此項變革的必要性。</p>
周詳的計畫	<p>實施前須有縝密的思考及計畫。</p> <p>讓員工充分事先得知計畫內容，使其在此項變革中有歸屬感。</p>
邀請一同參與	<p>可運用政策執行的誘因型工具，在組織改造推動小組網站舉辦組織成員有獎徵答，該成員深入瞭解變革與創新的理論與推動變革的必要性。</p> <p>應在訂定實施計畫過程中讓同仁參與，以增加同仁認同感。</p> <p>邀請員工參與創新提案計畫的制定，抗拒心理可予排除。</p>
提出變革後願景	<p>運用象徵型工具，諸如(1)提升國家競爭力(2)打造一個精簡、彈性、有效能的政府等核心價值，爭取成員的支持與配合。</p> <p>建立知識管理系統，將隱性知識轉為顯性知識，並散播願景。</p> <p>以變革願景及目標或價值等，加深員工的認同感。</p>
引導與支持	<p>運用政策行銷的策略，使成員身歷其境感受組織變革的願景，進而改變抗拒的態度。</p> <p>員工抗拒創新提案，如其原因係害怕自己無能力創新提案，</p>

消除抗拒變革的方法	執行方式概述
	可給予進修課程或心理諮商等提高創意的能力。
激勵與獎賞	運用誘因型工具，對於積極參與變革的成給予激勵，並對執行具績效的成員予以獎賞，另以加發退休金及放寬退休條件策略，鼓勵不願接受變革的成自願退場。 透過獎懲制度與創新作適當結，讓員工願意參與改革。
談判與交涉	運用混合型工具，以談判策略中的合作策略，為彼此利益創造互惠方案。 對於心生抗拒之主管或同仁，應籍機曉以大義或調整職務。
強制與處罰	運用強制型工具，可以年終考績與創意提案之多寡，加以連結，擴參與提案制度。 建立強迫退場機制。 經溝通及談判交涉後仍願配合者，應予強制及處罰，以免他人效法。

資料來源：莊國宗等(2009)。

三、行政院組織改造執行成果

政府再造的主要焦點分別為組織改造、職能改造、經營模式改造、流程改造等四個面向，以下就行政院整體與行政院院本部**組織改造執行成果**分別說明：

(一)行政院整體部分：

- 1.組織改造：除了前述由 37 個部會精簡為 29 個部會，另以鬆綁法規的策略規定四級設立以行政命令定之及明定組織不必逐級設立，賦予機關適應環境之彈性。
- 2.職能改造：主要在強化業務單位及輔助單位之能量，明確劃分此二類單位職

位，例如業務單位必設綜合規劃單位，輔助單位之一的資訊單位法制法等，又例如原精省機關及未完成法制化機關，均改設為部會所屬機關。在「人員就地安置」原則下，以垂直整合觀點賦予全國政策規劃之職能。組織改造不僅是追求數字的增減，也是追求本質上的改變，將機關整併與調整，強化政府的核心職能。方能因應內外環境變化永續經營，深化創新組織文化內涵。

3.經營模式改造：推動行政法人制度，藉由鬆綁人事、會計等法令之限制，由行政法人自訂人事管理、會計制度、內部控管等相關規章，以便增加彈性、提昇效能。此外，行政法人亦採企業化經營理念，提昇營運績效。目前我國已改變為行政法人的機構有國家表演藝術中心、國家災害防救科技中心、國家中山科學研究院、國家運動訓練中心、國家住宅及都市更新中心、文化內容策進院等6個(國家發展委員會，2019)。

4. 流程改造：在組織改造的願景與策略中，已運用創新的思維及做法來推動上述的組織變革。此外，在流程改造部分，強調法規鬆綁、解除管制及彈性授權。為配合政府推動自然人憑證便民政策，各主管機關紛紛架設網站供民眾線上查詢、申辦等應用服務，以創新的做法落實組織改造的願景與策略。目前政府各部門推動自然人憑證便民服務整理如表3-8所示。

表 3-8 政府各部門推動自然人憑證便民服務一覽表

自然人憑證應用服務名稱	主管機關
1.全民健康保險個人健保資料網路服務作業	衛生福利部中央健康保險署
2.健康存摺-下載個人就醫資訊	衛生福利部中央健康保險署
3.食品業者登錄平台	食品藥物管理署
4.臺中市政府服務 e 櫃台	臺中市政府
5.測繪圖資整合資料查詢申購入口網	內政部國土測繪中心

自然人憑證應用服務名稱	主管機關
6.個人綜所稅結算申報	財政部
7.財政部電子發票整合服務平台	財政部
8.個人線上查閱信用報告	財團法人金融聯合徵信中心
9.勞工保險局 e 化服務系統	勞動部勞工保險局
10.戶政網路申辦服務	內政部戶政司
11.交通部監理服務網	交通部
12. 內政部地政司地政線上申辦系統	內政部地政司
13. 有戶籍國民以自然人憑證查詢有無被限制出國	內政部移民署
14.線上申辦入出國日期證明書	內政部移民署
15.我的 E 政府	國家發展委員會
16.車輛號牌網路競標系統	交通部公路總局
17.全國建築管理資訊系統入口網	內政部營建署
18.國家考試網路報名資訊系統	考選部
19.考試院證書服務線上申辦及繳費	考試院
20.中華郵政通訊地址遷移通報服務	中華郵政
21.廢機動車輛報廢回收系統	行政院環境保護署
22.臺北市民生活網 e 點通申辦	臺北市政府
23.新北市政府網路 e 櫃檯	新北市政府
24.中華電信網路客服中心	中華電信
25.桃園市線上申辦整合系統	桃園市政府
28.線上申請警察刑事紀錄證	內政部警政署
27.關稅總局線上申辦服務單一簽入系統	財政部關稅總局
28.新違章建築立即處理資訊系統	內政部營建署

自然人憑證應用服務名稱	主管機關
29.台灣集中保管結算所「股東e票通」	台灣集中保管結算所
30.民事訴訟電子起訴系統	司法院

資料來源：內政部憑證管理中心(網址：<http://moica.nat.gov.tw/html/index.htm>)

(二)行政院院本部部分：

1. 組織改造：長久以來定位不明的科技顧問組改制為科技會報辦公室，除編制員額外，仍維持法人支援借調彈性，另將常設性任務編組之國土安全辦公室及災害防救辦公室改制為業務單位。此外，對於已裁撤的行政院消費者保護委員會、行政院新聞局，新增消費者保護處及新聞傳播處來承接業務。
2. 職能改造：新增各部會通有新興議題對應單位，101年成立性別平等處，隨後將資通安全辦公室改制為資通安全處，並於103年為因應食安問題新增食品安全辦公室。
3. 經營模式改造：對於政務委員及發言人業務明確分工，確定所督導單位，一改以往有將無兵的窘狀。
4. 流程改造：為推動無紙化辦公環境，大量引進電子化、網路化作業，除非涉密公文仍採紙本陳核，一般性公文皆改採線上簽核。另於行政院全球資訊網首頁增設院長電子信箱、消費爭議申訴調解、性別平等申訴信箱、我的E政府等網路連結，提供民眾與政府即時溝通的平台。

第四章 研究結果分析與討論



本研究針對具代表性的 11 位受訪者進行深度訪談，前述受訪者之身分包括行政院組織改造規劃者、曾參與組織改造的人事單位主管、參與組織改造業務單位主管、受影響業務單位主管及非主管人員、機關裁撤整併來院本部的主管人員及非主管人員、負責推動學習型組織之政務委員等 11 人，有關深度訪談之受訪者背景如表 4-1 所示。

表 4-1 深度訪談之受訪者背景簡介

姓名	目前服務單位與職務	時間	地點
A	行政院副秘書長	108 年 5 月 23 日	行政院院本部
B	行政院院本部簡任主管	108 年 5 月 2 日	行政院院本部
C	行政院院本部簡任主管	108 年 5 月 24 日	行政院院本部
D	行政院院本部簡任主管	108 年 5 月 22 日	行政院院本部
E	行政院院本部簡任主管	108 年 5 月 30 日	行政院院本部
F	行政院院本部簡任非主管	108 年 5 月 20 日	行政院院本部
G	行政院院本部簡任非主管	108 年 5 月 15 日	行政院院本部
H	行政院院本部簡任主管	108 年 5 月 27 日	行政院院本部
I	行政院院本部薦任非主管	108 年 5 月 22 日	行政院院本部
J	行政院院本部薦任主管	108 年 5 月 23 日	行政院院本部
K	行政院政務委員	108 年 6 月 11 日	行政院院本部

為期兼顧研究倫理並保障受訪者個人資料，本研究以英文代碼 A 至 K 分別代表重新隨機排序後之 11 位受訪者。同時，為期對應訪談逐字稿之出處，本研究於引述受訪者意見時，皆於引述結束後採「(英文代碼-題號-起始行)」之編碼格式來標示出處；例如「(A-2-35)」，乃是指受訪者 A 從訪談大綱第二題第 35 行開始的訪談意見。

本章主要針對深度訪談結果進行研究結果分析與討論，其中分別就「影響組

織改造啟動之因素」、「組織改造之形成與推動過程」、「影響組織改造成敗之因素」、「對於行政院(院本部)組織改造型態之認知」、「學習型組織、創造進化與組織改造之關係」等五節進行探討。



第一節 影響組織改造啟動之因素

有關影響組織改造啟動之因素眾多，然而，經訪談實際參與組織改造或受組織改造結果影響之受訪者後，發現許多受訪者均認為組織改造之啟動並非僅由單一因素造成，而是同時由許多因素共同促成之結果；而這些可能影響組織改造啟動之因素，整體而言大致包括「組織外在環境」(如國外組織改造趨勢)、「組織內在環境」(如政黨政治)、「組織本身需求」(跨單位功能整合)(受訪者 A、B、G、H 及 J)。提出前述整體性觀點之相關訪談意見如下：

「剛講的原因都是，所以是一個很複雜的過程。在這個不同的時間有不同的訴求，都會有組改要求。我舉例來講，某年發布國家競爭力的評比，就發覺我們下降了，然後看看人家的報告就說，我們的組織缺乏彈性，這是一個因素。有可能考試院說我們公務人力膨脹的太快沒有訂定上限。再來的可能，美國商會說這個申請登記成立的公司，居然要三個禮拜，新加坡只要非常短暫時間。所以每一個時間點都可能有一個訴求。」(A-1-1)

「我國組織改造啟動的肇因，與組織內、外在環境挑戰與需求均有關。組織改造之啟動，除前述因應國際競爭情勢與國家未來發展需求外，組織內在環境與本身需求亦有關連。」(B-1-1)

「前面2個(組織外在環境、組織內在環境)都有，後面當然也是有強調組織效能。所以，當時這三個因素都有。」(G-1-1)

「政府有改造的趨勢，各國有之後，國內也是有仿效。其實你講的這些因素都有涉及到，本身內部的也有需求」(H-1-3)

「我覺得組織外在環境、內在環境及組織本身需求，應該都對組織改造的啟動有所影響。」(J-1-1)

至於上述「組織外在環境」(如國外組織改造趨勢)、「組織內在環境」(如政黨政治)、「組織本身需求」等 3 個方面之影響組織改造啟動因素，就個別因素之具體內容，可再進一步整理說明如下：



壹、組織外在環境方面

關於「組織外在環境」方面可能影響組織改造啟動之因素，主要為「國外組織改造趨勢」(受訪者A、E、H、J)。經綜整受訪者意見發現，這股「國外組織改造趨勢」，包括世界各國組織改造相關理論思潮的崛起、各國政府提升行政效率的需求、國際競爭力評比、以及各國實際推動組織改造的經驗；而且除世界各國推動組織改造的經驗與風氣有助於促進組織改造之啟動外，在國內學術研究風氣鼎盛且重視在職進修的環境下，更容易擴大其影響效果。相關受訪者之意見如下：

一、世界各國組織改造相關理論思潮的崛起及各國提升行政效率需求，經我國學習仿效

「新公共管理興起，加上自由主義經濟學的風行，始得從1980年代開始，政府組織再造的風潮席捲全球；世界各國都致力於政府組織再造工程，希望藉由改變政府的結構流程，提升政府運作的效率與回應性，建立良善的政府提供好的公共服務，達成善治的目標。」(E-1-80)

「整個政府有改造的趨勢，各國有之後，國內也是有仿效，所以那個時候，就是有重視政府改造的效能。他就是從組織、人力、法治，就是有幾項。」(H-1-3)

二、國際競爭力評比

「我舉例來講，某年發布國家競爭力的評比，就發覺我們下降了，然後看看人家的報告就說，我們的組織缺乏彈性，這是一個因素。美國商會說這個申請登記成立的公司，居然要三個禮拜，新加坡只要非常短暫時間。」(A-1-1)

三、國內重視學術研究及在職進修，容易擴大國外組織改造趨勢之影響效果

「由於我們國內的學術研究風氣很盛行，而且目前我國政府機關主管其實也

都非常都重視在職進修，因此，如果像美國、日本等，這些先進國家開始推動組織改造的時候，往往也會帶動國內去探討組織改造的這個風氣，來營造一個有利於組改的輿論氛圍。」(J-1-2)



貳、組織內在環境方面

關於「組織內在環境」方面可能影響組織改造啟動之因素，主要為「政黨政治」(受訪者C、D、H、I、J)。就政黨政治(含政黨輪替)而言，政黨候選人的競選政見或各種政黨立場的立委施政質詢，都可能成為促進組織改造發生的重要動力；而組織改造也會因為政黨屬性或政策主張的不同，以及立法院是否由執政黨多數立委組成等情況的差異，而導致推動成果(或推動力道)上的不同。相關受訪者意見可整理歸納如下：

一、政黨政治(含政黨輪替)及不同政黨屬性或政策主張的影響

「組織改造的真正目的，往往並不在追求『經濟性』與『效率性』，而是另有其『政治性』目的。組織改造的過程中，經常會遭遇立法部門、利益團體及官僚體系內部的抵制或壓力。組織改造之目的及結果，固然脫離不了政治色彩，其所遭受的阻撓、困難(如推動不易、評估困難等)，亦莫不與組織改造的政治特質有關，欲期組織改造合理及推展順利，必須從政治性觀點來考量。」(C-3-1)。

「組織內在環境改變，尤其是在政黨政治這一塊，從一個單獨的機關消費者保護委員會，變成行政院內部的一個處，就跟國外的組織發展或潮流並不是相吻合，所以我覺得可能是因應這次的政府組織改造組織上限，才把消保會變成一個消保處，比較偏向於組織內在環境政黨政治這一塊所產生的。」(D-1-2)

「改造是跟政黨輪替有關係，但是因為可能在還沒政黨輪替前已經有被討論過了，但是因為每個政黨屬性不一樣，所以在推動這政策時的力道不一樣，那有一些有政治的考量所以才會啟動這個組織改造。」(I-1-1)

二、政黨候選人的競選政見及立委施政質詢之影響

「在組織內在環境方面，確實政黨候選人的競選政見、或者是立委在施政質

詢的時候，當然都有可能成為促進組改發生的一些重要動力。」(J-1-7)

三、立法院(國會)結構是否由執政黨多數立委組成

「其實，除了剛剛我講的主政的覺醒，另外就是一個國會政黨的結構和執政黨能不能支持。因為很多法案，執政黨佔多數的時候比較好推。」(H-3-6)。

參、組織本身需求方面

關於「組織本身需求」方面可能影響組織改造啟動之因素，主要為透過「跨單位功能整合」以提升組織效能(受訪者A、B、G、J)。組織本身會有組織改造的需求，通常可能緣自於組織的首長(或主管)希望改善組織長久以來的一些積習或弊端(如組織僵化、本位思考或過於保守等)，而嘗試藉由「跨單位功能整合」等方式來提升組織效能。相關受訪者之意見如下：

「在這個不同的時間有不同的訴求，都會有組改要求。我們的組織缺乏彈性，這是一個因素。有可能考試院說我們公務人力膨脹的太快沒有訂定上限。」(A-1-1)

「組織改造之啟動，組織本身需求亦有關連」(B-1-19)。

「當然也是有強調組織效能，當時在推的時候認為這樣能增進效能。」(G-1-1)。

「在組織本身的需求方面，確實當一個組織發展久了，難免都會有一點產生組織僵化、本位思考、或是過於保守的問題。那因為很多政府機關在新興重大政策的規劃與執行過程，都需要整合跨單位的業務，才能順利推動；如果在推動這些新政策的過程中，各單位都各自為政，而且被動地只做自己在單位或業務職掌中的事的時候，有時候難免都會影響新政策的推動成果；所以，如果機關首長他自己發現到說，內部的單位之間是沒有辦法磨合、協調的時候，當然他也會希望做一點組織的調整或改造，來打破這種組織僵化的問題。」(J-1-9)

第二節 組織改造之形成與推動過程

有關組織改造之形成與推動過程，受訪者之意見大致將其分為認為組織改造是「過去政策不斷延續的過程」、「歷史中臨時性的產物」及「雖有延續過程，但更需要關鍵性的契機」3種觀點。其中更以組織改造是「過去政策不斷延續的過程」獲得最多受訪者(8人)認同。有關組織改造之形成與推動過程的3種不同觀點，分別說明如下：

壹、組織改造是「過去政策不斷延續的過程」

經本研究訪談結果，多數受訪者(包括A、B、C、E、F、G、H、I等8人)普遍認為組織改造是「過去政策不斷延續的過程」，其訪談意見分別如下：

「我基本上就是認為是林布隆的漸進決策途徑，因為事實證明是這樣，以第一次的大規模的組織改造的運動為例，是俞國華當行政院長的時候，好像民國76年開始大規模的推動吧！然後一直延續研究研究，82年連戰就比較大幅度的提出很多『行政院組織法』的不同版本，以實務上來看，是到93年完成基準法，到99年2月完成行政院組織法修正公布，到101年開始施行。行政院院本部就是101年1月1號。所以由這個時間點看到這是一個漸進過程。整個組織法因為各個不同時間點的環境訴求，不斷去修正來適應新的挑戰，真的是漸進的。」(A-2-1)

「組織改造或政府再造，不論其名稱為何，抑或內容不完全一致，然就其核心理念而言，應屬連續性政策，也可以說是過去政策不斷之延續，惟其內容因主客觀環境及執政黨不同而有所調整。」(B-2-1)

「組織改造不是一個動作，而是一個過程。行政院組織的調整修正，亦如園藝工作一般，須以細心、耐心經營，所以是過去政策不斷的延續過程。」(C-2-5)

「回到行政院組織再造來講的話，從一百零一年一月一日開始實施。各部會陸陸續續完成立法開始運作。到現在來講的話，已經有七年多的時間，但到目前為止，還有五個機關沒有完成立法，然後到現在為止又前後經過八個閣揆，總共

前後有二十一個閣揆到現在行政組織再造還沒有完成，這是一個相當浩大的工程。」(E-1-20)

「組織改造年紀很久了，非常非常久，因為我們看得出來它從以往的那些資料，我覺等它是一個長久性的一種規劃。」(F-2-1)

「延續性的，歷經好幾任院長都在推動，所以它是延續性的。」(G-2-1)

「它其實是不斷演進的延續過程。就是組改了這麼久的時間，所以不斷演進。不管部會的個別調整程度、或是它的規劃方向，其實不會變動很多啊！」(H-2-1)

「用林布隆的漸進決策模型，慢慢根據過去的累積經驗去修改，那個理論，比較符合人性，其實就微調就好，你把他整個都再重新啟動，會有一些問題，還不如說慢慢走慢慢修。」(I-2-1)

貳、組織改造是「歷史中臨時性的產物」

然而，也有一位受訪者D，認為組織改造是「歷史中臨時性的產物」，並舉出前行政院消費者保護委員會改制為「行政院消費者保護處」之實例進行論證。其訪談意見如下：

「消保會的組織改造，應是臨時性的產物，絕非過去政策不斷的延續過程。消保會從民國83年7月成立，一直到101年併入行政院，其實一直沒有組織改造的聲音，而且消保會一直在擴大組織及人員，績效往上成長，甚至在組織改造的時候，包括消基會及台灣消保協會，這些優良消保團體都認為不應該把消保會變成一個內部單位，反而應該更擴大功能、壯大組織。所以我不會認為消保會的組織改造是政策延續的結果，反而會認為是臨時性的產物，為實現政黨政見。」(D-2-1)

參、組織改造雖有延續過程，但更需要關鍵性的「契機」

至於受訪者J則認為組織改造並非單純「過去政策不斷延續的過程」、或單純「歷史中臨時性的產物」，而是組織改造雖有延續過程，但更需要關鍵性的「契

機」才能加以實現。其訪談意見如下：

「剛剛提到的『歷史中臨時性的產物』這個部分，我想組織改造要付諸實現，除了平常的規劃與準備過程外，更重要的，就是要『把握契機』！所謂『萬事俱備，只欠東風』！也就是說，再多的組改構想，如果有時候像缺少民意的支持、或者說沒有營造出一個友善的輿論氛圍，在推動過程中，其實會碰到一些阻礙，就是困難重重的這種畫面嘛！所以，儘管不同時期都可能有政治人物喊出這種組改的口號，但是每個人能夠推動組改的程度是有明顯的不同。所以，會造成組改成果方面的差異，我想，主要還是跟整個時空環境背景、也就是那個契機有關，例如剛剛講的輿論支持度、還有立法院委員組成、或是一些委員他們的意向等，都可能是成就這整個組織改造的關鍵要素之一。」(J-2-7)

第三節 影響組織改造成敗之因素



關於影響組織改造成敗之因素方面，整體而言，多位受訪者(包括A、B、C、G、J、K)認同「參與程度」、「對話深度」、「基本信任」及「首長支持」，為影響組織改造成敗之主要因素。其具體受訪意見如下：

「有的組織算是比較接近成功，有的組織算是接近失敗；它這個關鍵點啊！就是『參與程度』、『對話深度』、『基本信任』。Lewin(盧溫)的變革三部曲，第一個是『解凍』；那第二個部分，就是『轉換』；第三個部分叫做『再凍』。那這三部曲裡面的關鍵，就是參與得多、對話得夠、信任強，再穩定、再平衡就快。但假如說是，『參與』，很多人不知道相關的訊息；『對話』，只是發布消息，沒有意見表達；然後呢，『信任』，到底我會去哪？我以後會有什麼影響？我都不知道。那，這個要跌跌撞撞，那這個平衡，就比較慢到來。」(A-3-2)。另受訪者A更進一步表示：「談組織改造，主其事的，其實就是首長，他假如比較有組織學習的概念，事情會比較順利。那我們今天看到的，並不是沒有注意到結構與功能的調和；那個負責人的思維，會有影響。」(A-6-2)

「組織改造工程能否成功的關鍵因素，如何將組織改造的理念價值內化為公務人員的價值目標，勢須機關首長支持，並經由決策透明、型塑對話共識、教育訓練、標竿學習等方法，組織改造方有可能成功」(B-3-17)

「如果這些團體未參與規劃、對話，只會增添彼此的猜忌，缺乏信任基礎的組織改造，注定難以成功，終將以失敗收場。」(C-3-2)

「在業務單位劃分上，原先的劃分是業務性質比較清楚的；組織改造後多成立了幾個單位之後，業務的職掌變得不清楚容易有重疊。造成這樣的原因，是在組織改造規劃的時候，同仁參與的程度明顯不足，也就是說受組織改造的同仁在業務上沒有參與規劃及對話，而是由上而下的改造，才會造成現在的情況。」(G-3-4)

「組織改造能否成功的因素，我覺得參與程度、對話深度及信任度等，當然

本身都滿重要的。」(J-3-1)

「我覺得當然參與、對話、基本信任，這個是本來沒有很多信任，但是可以透過參與、對話，慢慢達到信任。因為我們之前在做有限程度理性的對話，往往都是說你的參與，是帶著你的特殊生命經驗或者專業，好像拼圖一樣，你拿你的這一份拼進來，為大家共同的理性找出一個更好的解決方案等。」(K-4-3)

此外，就個別因素之具體內涵而言，有關「參與程度」、「對話深度」、「基本信任」及「首長支持」等4個影響組織改造成敗因素，可分別再進一步整理說明如下：

壹、「參與程度」因素

有關「參與程度」因素，對於組織改造成敗造成之影響，主要在於當組織改造過程的參與對象越多、且參與程度較高時，較容易協助主政者掌握全局觀點及通盤檢視所有問題，並預為因應，使組織改造結果更加周延與健全；避免在由上而下的推動過程中，因思考上的盲點而產生偏頗的作法。因此，「參與程度」因素對於組織改造而言相當重要。就形式程序而言，其實組織成員可能多少都有一些機會透過公聽會或其他方式間接參與組織改造。然而，較為可惜的地方，則是「參與程度」相當重要，但實際上在政府研議推動組織改造的過程，卻無法讓多數人直接參與(或至少有較高的參與程度)，使得組織改造淪為「由上而下」、或甚至「先射箭，再畫靶心」式的形式主義，從而衍生影響組織效能不彰的問題。相關受訪者意見整理歸納如下：

一、組織成員可能多少有機會透過公聽會或其他方式間接參與組織改造：

「台灣這次的組改經驗，參與程度大家都有，也不斷地在辦公聽會，所以長期這幾十年下來，這些東西都有做。」(H-3-2)。

二、「參與程度」雖重要，但實際上在政府研議推動組織改造的過程，卻無法讓多數人直接參與、或參與程度不足：

「就是當初組織改造時，消保會參與程度如何？到底能講多少話？因為是企

劃組的工作，我是在消保官組，並沒有參與太多的討論，其實我沒有那麼清楚。倒是，當初組織改造是要併入行政院，或者與公平會合併？一直有不同的聲音、有不同的討論，後來應該覺得併入行政院比較能夠發揮指揮監督功能而定案。」

(D-3-4)

「組織改造後造成後續上運作，感覺上是更沒有效能，在業務單位劃分上，原先的劃分是業務性質比較清楚的；組織改造後多成立了幾個單位之後，業務的職掌變得不清楚容易有重疊。造成這樣的原因，是在組織改造規劃的時候，同仁參與的程度明顯不足，而是由上而下的改造，才會造成現在的情況。」(G-3-2)

「依照我過去參與政府組織改造的過程中，我發現對絕大多數政府機關而言，就是其實參與組改決策的都只是各單位裡面的少數人、或甚至於只有主管參加，其實其他多數成員都只是最後被告知，在這個階段，即使多數成員提出不同的修正意見，可是其實多數在程序上，在機關內部我們就已經被蓋掉、或是被否決掉；因為你的意見是不一定能夠上達的，而且它不是由下而上的，它是由上而下的。所以，你就是被告知說，你要接受這個結果。你可以提異議，但那個時機點已經不對了。所以，我是希望組改能夠不要『先射箭，再畫靶心』！就是要去傾聽各機關內部的意見，然後凝聚共識以後，再開始推動。或許在推動過程中會比較順利一點。」(J-3-2)

貳、「對話深度」因素

至於「對話深度」因素，對於組織改造成敗造成之影響，主要在於主政者能否開放提供組織成員充分表達意見的機會，並願意「傾聽」各種不同層級(包括基層單位與人員)之心聲後，研提更周妥的改善方案。若主政者及其幕僚只關心依限如期完成組織改造，而不願針對組織改造推動過程中的問題逐一思考解決方案，即使召開「公聽會」去形式上的聽取各界意見，最後也可能只是淪為「說明會」的性質(亦即參加的組織成員只能「被告知」組織改造結果，並無反映修正意見之空間)。因此，若「對話深度」足夠，組織成員有機會充分反映意見，主政者也願

意傾聽，組織改造確實是有機會達到提升組織效能之效果的。相關受訪者之意見如下：

「組織改造工程能否成功的關鍵因素，經由型塑對話共識等方法，組織改造方有可能成功。」(B-3-17)

「我個人認為這一次的組織改造並不能算成功，因為即便它規劃了20幾年，雖然在當時一下就提出來，幾月幾號開始要做那個，可是我還是認為它那個規劃方面，拿組織成員的對話來講，那些要被改造的，要來表達意見，都沒辦法有一個非常充分的管道來表達意見。」(F-3-1)。

參、「基本信任」因素

當政府推動組織改造的過程中，一旦無法取得被改造組織成員的信任，則成員將會擔心其個人權益受損，從而衍生組織成員抵制的行為產生(亦即擴大政治或人為因素的干擾)，進而影響組織再造之順利推動或反而導致組織效能之降低。相關受訪者之意見如下：

「缺乏信任基礎的組織改造，注定難以成功，終將以失敗收場。」(C-3-3)。同時，也會造成「組織重整的過程中，經常會遭遇官僚體系內部的抵制或壓力」(C-2-1)。

「基本信任其實是很重要的關鍵。」(H-3-3)。

肆、「首長支持」因素

有關「首長支持」因素，對於組織改造成敗的影響，在於當一位機關首長只是被上級交付組織改造的任務，但卻不了解組織改造的理念、或不具備推動組織改造的意願時，往往不是使得組織改造無疾而終，就是最終讓組織改造淪為亂改一通的形式結果。相關受訪者之意見如下：

「談組織改造，主其事的，其實就是首長，他假如比較有組織學習的概念，事情會比較順利。那我們今天看到的，並不是沒有注意到結構與功能的調和；那

個負責人的思維，會有影響。」(A-6-2)。換言之：「領導者很重要。假如領導者有促請大家要做組織學習，要聽不同人的意見，要給大家上課，那在 function 這個層面，它就知道我要怎麼增減組織的功能。那這時候，你最好的 structure 是什麼？來支持這個功能。」(A-6-7)。



「組織改造工程能否成功的關鍵因素，如何將組織改造的理念價值內化為公務人員的價值目標，勢須機關首長支持，並經由決策透明、型塑對話共識等方法，組織改造方有可能成功」(B-3-17)。

第四節 對於行政院(院本部)組織改造型態之認知

一般而言，組織改造型態可概分為「完全理想變革」、「妥協漸進式變革」及「形式變革」。經訪談實際參與行政院(院本部)組織改造者及受其組織改造影響者之意見後，可知絕大多數受訪者(包括 A、C、D、F、G、H、I 及 J)都認同行政院(院本部)的組織改造型態，較接近「妥協漸進式變革」。其具體意見如下：

「假如以院本部來看，它的確也改了。比較像是剛才講的，來來回回妥協漸進。所以，就發現到說單位數原來是 22 個，後來變成 26 個，那是因為消保會、新聞局，這個是整批進來；接著有性平處，那最新的是資安處！這就是來來回回協商的結果。行政部門因為它有法定的職掌，你要去修正，這個修正的過程就是妥協的過程。所以，假如要看『輸入』、『輸出』這個模式，看起來院本部是比較像是妥協漸進式改變。」(A-4-1)

「公共行政學者賽蒙曾經說過，人非完全理性的動物，也不可能蒐集到充分的資訊來做成完全理性的決策，只能在盡可能蒐集完整資訊做出有限理性的最佳決策，同理組織改造不可能在一次大規模改造就可以達成完全理想變革。以行政院第一次大規模的組織改造運動為例，自民國 76 年開始大規模的推動歷經 23 年，所以由這個時間點看到這是一個漸進過程。經歷 23 年間，所以比較接近妥協漸進式改變。以行政院整體來看，實際上是有改變的，所以並非形式變革。」(C-4-1)

「我覺得要達成完全的理想變革有其困難度，還是妥協漸進式改變較為可能。以我的消保官經歷來說，現在消保處的消保官業務內容在消保會時代就確立了，至於在併入行政院後，要不要一次到位改革，站在行政院的高度，不去處理一些比瑣碎的事務，不要每件消保事件，一發生就跑在前面，而是應該交由地方消保官處理，或責由各目的事業主管機關處理。再舉例而言，消保處已改變消保會的模式，不再對地方政府的消保業務進行考核，並非不重視地方消保業務，而是站在行政院的高度，消保處督導的中央機關，再由中央機關去督導地方消保業務，

這也是漸進改變的方式。如果一次到位的變革，衝擊性較大。」(D-4-2)

「完全達到理性是不可能，你看現在改革出來，信任度、對話度都沒有，那有妥協，因為現在組織變革，有些機關到現在都沒辦法改變，就是因為沒辦法妥協。」(F-4-3)

「是妥協漸進式的改變，他不是完全理想的變革，應該還是有一些實質的很大變革，比如把新聞局的新聞傳播併進來，把消保會併進來，他還是有變革，但比較是妥協式的，原來的各組幾乎都不變，所以比較屬於妥協漸進式的改變。」(G-4-1)

「就是漸進的，林布隆的漸進模式，因為它比較不會是理想性的改革，當然第一個就是說，它涉及組織文化的一個調整，另外一個就是權責功能的演變，所以最後會折衷，折衷變成中間路線。」(H-4-1)

「我覺得是想要走漸進式的，但最後變形式主義，我感覺上是這樣。」(I-4-1)

「我覺得其實組織改造型態，應該是比較接近那種『妥協漸進式的改變』。因為我覺得人不可能是全知理性，他不可能全知全能。所以，所謂的『完全理想變革』，究竟是哪一個人認知下的『完全理想變革』？其實是有爭議的。因為，也許就你推動的主事者來說，我當時畫了這樣一個藍圖，你現在都照我的藍圖施工，你就說這是『完全理想變革』；可是，對旁邊每一個人來看，可能從不同角度切入，都可以看到它很多弊端。那怎麼可以說，它就是完全理想的變革。這個全知全能的理性，那除非他是上帝來推這個組改，不然，我想不會有人完全信服。因為，畢竟你一定會影響到一些東西，所以，我覺得不太可能是完全理想。但是，至少會是對多數的人來說，你是一個可以接納的，然後漸進的一個情況。所以，如果一個組織改造它沒有辦法傾聽基層單位的意見與心聲，只是隨便任由一個大學教授、局外人，或者是照他個人的理解與認知，然後透過由上而下，來力推這個組織改造，這樣的組改其實沒辦法講說它是『完全理想變革』。」(J-4-1)

綜上可知，絕大多數受訪者都認同行政院院本部的組織改造型態，較接近「妥

協漸進式變革」。這主要是因為人無法具備全知理性，難以一次達成「完全理想變革」，然而，在持續不斷改進的組織改造過程中，仍可透過「妥協漸進式變革」而獲得多數人可接受之組織改造結果，並同時兼顧逐步提升組織效能之目標。



第五節 學習型組織、創造進化與組織改造之關係

本節分別探討「學習型組織與組織改造關係」及「創造進化與組織改造關係」，以期從不同學術理論的觀點，獲得組織改造方向之啟發。



壹、學習型組織與組織改造關係之探討

本研究經訪談後發現，絕大多數受訪者(包括 A、B、C、D、E、F、G、H、I、J、K)皆支持以建構創新思維的「學習型組織」為方向的組織改造，較能因應外界瞬息萬變的局勢；因為學習型組織強調「系統思考」(跳脫個人或單位的本位思考，改用全局觀點看待組織改造)、「自我超越」(鼓勵組織成員必須持續不斷學習新知及追求挑戰)、「改善心智模式」(以開放心胸隨時因應各種局勢變化)、「建立共同願景」(使組織改造達成組織與個人雙贏的結果)、「團隊學習」(營造組織學習風氣，並透過業務輪調、參加研討會或跨機關交流等方式促進雙向學習與成長)等理念，以期成功完成組織改造任務，並達成提升組織效能之正向效益。相關受訪者之意見可整理歸納如下：

一、學習型組織之要義及其對組織改造之啟發：

「我覺得組織確實應該朝一個具有創新思維的學習型組織來發展，才能夠去因應外部的變化。以前有學過 Peter Senge 的《第五項修練》，『學習型組織』的概念，大概就從這邊來的。第一個『系統思考』嘛！就是一個整體性，就是我不是只有一個『個人』，跟外界是有連結、有互動的。然後，它也強調要『自我超越』，就是說，你可以試著去多做一些不同的東西，也可以追求自我實現嘛！你給員工一個目標，就是我除了整體思考，為什麼要把它拉到那個層次，就是讓他覺得工作上會有一些目標與挑戰，我覺得，組改如果可以做到把每個人都帶起來，我覺得也是不錯的。那，其實還有一個概念是『改善心智模式』，其實每個機關大概都會有一個本位思考的狀況，個人會有個人本位、單位也會有單位本位，改善心智模式，就是要超越這些東西，要自己做一些改變與調整。那還有一個概念，

就是要『建立共同願景』。就是你要說服員工跟隨你，其實你需要有一個『共同願景』。並非你只是機關訂了一個目標說，我今年要做到多少績效值，做到什麼KPI指標等；而是，你必須要考慮到員工需要什麼，他也許需要去多學習一些本職上的學能！然後，當然『團隊學習』也是啦！因為我覺得整個機關之間，如果只是在互相競爭績效，其實那不會進步啦！所以，應該需要有一個團隊合作、團隊學習，透過團隊學習來一起學習、一起成長。所以，我覺得組改在這樣一種學習型組織的型態底下，我覺得是會比較進步的。」(J-5-1)

二、認同學習型組織有助於組織再造之順利推動，並可因應外界環境之挑戰：

「它(組織再造)是一個漸進的過程，我們也講說它是有很多妥協，而且它最終也是穩定下來。但是我們的疑問就是，時間一定要搞個6年、8年嗎？能不能2、3年？那它這個差距要怎麼克服？學習型組織是一個答案。假如說這個組織在組織改造之初，不是說要『解凍』嗎？那『解凍』就是說，你要學習新的東西啊！假如這個組織已經大家思維上就是學習型，基本上就是比較開放啦！願意接受新的。那它在變換的時候，大家就不會覺得那麼突兀，就比較順利。那穩定的時候，大家覺得說，我這是因為學到什麼，所以我改變我的做事方法、調整我的職能、改變我的組織結構，那就比較容易接受。」(A-5-1)

「自彼得·聖吉 (Peter M. Senge)提出學習型組織後，學習型組織已成為組織理論之顯學，個人亦認為學習型組織與其他組織結構相較，更能因應外界環境之挑戰。」(B-5-6)

「組織整體智商可能因組織成員步調不協調、衝突，妨礙到組織的學習及成長。學習型組織是一種不斷在學習與轉化的組織，機關能夠具備創新思維，即時因應時空環境變化進行組織調整，並不斷構思創新便民的服務措施，這應該是一個很正確的發展方向。」(C-5-1)

「我認同學習型組織，一個機關要多學習，我們一直很想讓消保官跟法制的同仁互調，甚至消保官與其他非法制的同仁互調，雖然有其困難性，但卻可以擴增同仁的視野。不同領域的人可以相互學習。這是一個比較明顯的改變，我不曉

得這算不算創新，但至少慢慢往外擴張及學習，或許是一個學習型組織。另外，也會和消保團體聯合查核，最近，即和消基會聯合查核校園附近的夾娃娃機，從不同面向及觀察共同保護消費者權益。除了和消保團體有密切的互動外，消保處也會和學術團體舉辦研討會，希望和法院有一定的溝通，除可以自我學習外，也可瞭解法院實務上對消保案件的態度跟想法。我覺得溝通很重要，如果能跟組織外部的社群有密切的互動，把組織文化變成一個有創新思維的學習型組織，這樣的組織改造才會成功。」(D-5-1)

「政府組織再造，對於舊有的結構的配置與運作流程會產生巨大的一個變化，勢必會遭受許多挑戰和困境，那如何採取因應之道：第一個是建立學習型組織進行組織學習，增加政府的能力。那組織學習以適應外在環境的變遷，學習型組織是一個不斷學習、轉換的組織，增加組織能力跟適應的能力。」(E-1-64)

「因為組織變動要靈活，就前面有講，就學習型組織～就說要先改變你的心智模式，要改變你傳統的思維，要團隊學習要彼此互相學習。」(F-5-1)

「學習型組織變成具有彈性方式的處理，這樣的目標跟型態是值得推廣的，學習型組織在院裡的單位內做更彈性的調整，這部份是比較 ok 的，每個人職務的輪調，就都比較容易做到，但是要跨單位輪調，難度就會很大，但是整體來講，建構具有創新思維的學習型組織這真的是必須的。外界瞬息萬變，新的知識也一直進來，本來也就是必須在這組織當中不斷的學習新知識。」(G-5-3)

「大家都不可否認，YES(同意建構學習型組織)！如何進行這個，學理上很多。」(H-5-1)

「組織成員應該要彼此是互動式學習，我們除了組織的內部學習，還跟環境外面群族互動，跟國際軌互動學習，不斷從學習中成長，像這樣的學習性組織是不是比較適合我們組改後的學習型態。沒有充分的互動的情況之下然後做組織的改造是沒有意義的。應該是組織文化先進行改造，然後再去做組織結構的改造。沒有型塑出組織文化出來的話。結構要怎麼樣的調整都是無濟於事。」(I-5-1)

「組織發展久了難免都會僵化，或是限於本位思考；所以，機關應該要鼓

勵它的成員不斷地進修學習，然後，在組織奠定一個那種持續不斷精進發展的學習文化與風氣以後，我想，雖然外部環境還是會不斷快速變化，但是，至少我們組織還是能夠隨時因應這種外界的變化。因為像現在大家都看得到的，就是部會首長都要開臉書嘛！因為現在這是一個網路社群、網路新媒體的一個時代，那你首長推動再多政策，不如把一個政策好好說好嘛！讓民眾有感覺。過去民眾對於政府施政成果的認知，是比較容易受到電視、報紙等傳統媒體的影響；但是，現在的年輕人其實更喜歡用臉書、Line 等網路新媒體，來吸收新知或是瞭解政府施政的好壞。但是其實並不是所有政府機關的公務員，都熟悉這類網路新媒體的運作，導致他可能無法即使回應或澄清外界的錯誤訊息與報導。所以，類似這種因為環境變化的情況，如果機關可以具備創新思維，即時因應整個時空環境變化去進行組織調整，並不斷構思創新便民的服務措施，這應該是一個很正確的發展方向。」(J-5-39)

「有些部會傳統上面，不管開公聽會、說明會，跟人民溝通的方式，一向都會讓基層的承辦人覺得花時間，但不會增加決策品質，等於蒐集到的雜訊會比蒐集到實際新的資訊要來得多太多了，所以我們現在致力做的是不是有一些新的方法，讓蒐集進來的雜訊可以過濾掉自己，或者自己可以純化自己，然後最後收到部長或次長層級時，看到的都是新資訊，總之政府在推動這個，就是典型的學習型組織，就是我們的組織跟社群互動，然後學習成長，這個是典型的學習型組織。」(K-4-104)

貳、創造進化與組織改造關係之探討

本研究於訪談後，也發現多位受訪者(包括 A、D、G、H、J、K)認同亨利·柏格森(Henri Bergson)提出的「創造進化論」，有助於釐清與詮釋政府組織改造的方向。至於「創造進化論」對於政府組織改造之詮釋與啟發，主要在於詮釋組織改造是一個持續不斷演進的過程，但隨著外部環境的變化，組織必須透過創新的力量嘗試進行改變(亦即相對應的彈性調整)，才能在外部的激烈競爭與挑戰

下得以存活與永續發展。相關受訪者之意見可整理歸納如下：

一、「創造進化論」的基本精神：

「就我本身對亨利·柏格森所提出的『創造進化論』的理解，其實他主要在談的，就是說，其實『創造』與『進化』本身是不可分割的，因為，所謂『生命』其實就是『心』這個狀態的持續嘛！即便是拍電影，已經是動態了，可是它只是某一個特定場景下的連續過程；即便在同一個地點，我們從不同角度去拍攝，由上而下去拍攝、從水平側面去拍攝，你看到的東西也就會不一樣。因為其實整個社會就是一個多群體同步互動的過程，它不是一個切開的個別過程。像亨利·柏格森他有提到，『生命』與『物質』不同的地方，在於他可以讓我們產生一種特殊的創造力，他稱為『生命衝動』。簡單地說，就算今天我們要創新、要創造，其實前面如果沒有一個累積的過程、一個基礎，其實也是不可能真正去做一些變革或創造的。舉例來說，如果前面沒有富蘭克林發現了電，怎麼可能後面會有人發明電燈。其實很多人類知識、文明的累積，它都是一個不斷連續與累積的過程，沒有前人的基礎，後面根本不可能有創造。如果純粹只是「演化」，其實它發展的速度是很緩慢的。但是你如果演化到一個程度的時候，如果你沒有一個『創造』一個新的調整，你可能方向偏了，也是不自覺。」(J-6-1)

二、「創造進化論」對於政府組織改造之詮釋與啟發：

「假如這個首長沒有那個適應環境、物競天擇的概念，他領導的改造就不會成功。面對大環境、大趨勢是這樣，那就要演化啊！就要改啊！有一個猜想式的假設，就是短頸鹿怎麼變成長頸鹿，就說是物競天擇的結果。牠假如沒有變成長頸鹿的話，牠可能就滅絕了，因為牠競爭不過牛、馬、羊，因為牛、馬、羊吃的速度比牠快。其實假如只有基準法訂上限，這個大家可以理解，就是不要過度膨脹嘛！那你不要超過那個上限，要怎麼調，就隨你。但我們行政院組織法，也是一個漸進過程。你看，在行政院組織法現在這樣訂之前，連三級機關、四級機關，都要訂在組織法裡。那現在，這一波的組織改造，四級機關不須再訂組織法律了。這個跟大環境有關，但是這一定是漸進式的。」(A-6-38)

「這是個偉大的理論，人類社會的命運本該這麼走，我覺得人類本應該如此進化，不單單只講求個人部分，還有整個人類社會的進化也是應該如此。」(D-6-1)

「物種的進化也是這樣，隨著環境慢慢去調整他的適應能力。所以組織應該更加鬆綁、更加彈性，就像後來行政院增加資通安全處，就是看到現在資訊發達之後的資安風險，而增加這樣的單位。」(G-6-6)

「組織本來是一個有機體，應該類似這種概念。就醫學或是系統論，他們都把它牽涉在一起。在做調整的時候，做組織診斷的部分，從表像的病灶、或實際內部深層的結構去怎麼看。各種學說都有，其實都是可以參照跟應用，各個學派都有它可以汲取的優點。」(H-6-1)

「其實一個組織發展久了，你那個風氣變成那樣，如果沒有一個『創造』去做改變，你去把它導正回來，其實那也是滿可怕的。所以說，『進化』一定是有一個連續累積的過程。而為什麼要把『創造』放在前面，其實很多東西就是『沒有雞，就不會有蛋；沒有蛋，也不會有雞』。就是雖然員工可能也覺得這個組織架構、或是業務分工裡面，有存在一些什麼問題。可是大家可能不敢講啊！可是，可能有一個長官說，現在大家一起來想想看，怎麼讓這個組織變得更好。機會來了，你才會去講啊！就是有一個『創造』的開端，有一個人起了那個頭。就像愛因斯坦提出了『相對論』以後，他就顛覆了大家以前的想像，就是要有一個發現者。所以我覺得，它不只是一個單純演化的過程，雖然它是持續不斷演進沒有錯，但是其實中間「創造」與「進化」，真的是所謂的不可分割。就像剛剛提的『創造進化論』，就是有些事情會有人覺得應該可以嘗試不同的方法，才能漸漸地導致一些改變。但當然，不盡然改變都一定是好的啦！也許實驗結果也可能是失敗的，但總是可以努力看看。」(J-6-24)

「現在在演化生物學上，也沒有說一定是漸變的模式，即使在生物學裡面，也有所謂的間斷平衡論、災變論之類的，本來是慢慢生長，但是也有可能是慧星撞地球、氣候變遷，會突發增長，會遇到一個新的平衡狀態。我們再慢慢進行進

化。如何有一些新的概念進來，用學習式的方式去找出一些新的可能性，每一個參與的人都在內心、內化這一個可能性。因為組改就是在挑戰以前每一個人被賦予一個特定的職位，好像這個特定職位的指揮鏈裡面，只需要做固定的角色工作。但是我其實看過很好的公務員、很有創造性的公務員，任何時候你覺得對這一件事有一番見解，這個見解本身就有力量，不是這個職等本身給你力量，有一些創造出口的時候，自己在這個中間起到轉化的作用。所以這個跟內心轉化力量的程度，我覺得是決定在組織改造的時候，這個個人能夠多大去內化這個組織改造的動能。」(K-4-121)

第五章 結論

經綜整過去組織改造相關文獻(含理論)及本研究訪談結果，本章分別就「主要研究發現」、「政策建議」及「後續研究建議」三個部分提出具體結論與建議。



第一節 主要研究發現

本研究依「輸入」－「轉換」－「輸出」－「回饋」之循環過程來探討組織改造議題，其中「輸入」部分較關注影響組織改造啟動之脈絡因素，「轉換」部分則較關切影響組織改造成敗之關鍵因素，「輸出」部分則聚焦於受訪者對於最近一次完成之行政院院本部組織改造較傾向於哪一種型態(如完全理性-理想變革、漸進主義-妥協變革、或形式主義-表面變革)；最後，前述組織改造結果再「回饋」至輸出階段，形成漸進式的組織改造歷程與結果。然而，為期透過較具前瞻性的理論，來引導組織改革的方向，並促進組織改革之順利推動，本研究進一步深入探討「學習型組織」及「創造進化論」等理論導入組織改革之可行性。本研究經綜整組織改造相關理論、國外組織改革經驗等相關文獻，並以我國行政院院本部組織改造之實際案例，訪談參與行政院院本部組織改造過程或受其影響之組織成員後，獲致主要研究發現如下：

壹、組織改造之啟動，為組織外在環境(國外組織改造趨勢)、內在環境(政黨政治)及本身需求(跨單位功能整合)等多項因素促成之結果

本研究發現，組織改組之啟動，並非僅由單一因素造成，而主要是透過組織外在環境(如國外組織改造趨勢)、內在環境(如政黨政治)及本身需求(如跨單位功能整合)等多項因素共同促成之結果。首先，在組織外在環境方面，由於世界先進國家(如美國、日本等已開發國家)推動組織改造的成功經驗，往往會是許多開發中國家學習的榜樣與對象，以期確保能在國際競爭下脫穎而出(或至少求得生存)；

並且在臺灣學術研究風氣盛行及鼓勵政府公務員在職進修之推波助瀾下，往往更容易累積組織改造的學理基礎，並踴躍政府公務員探討或參與組織改造之相關議題。其次，在組織內在環境方面，本研究多位受訪者都一致指出政黨政治因素，對於組織改造啟動與否具有很關鍵性的影響。除了組織改造成為某一政黨之總統候選人(或當選人)政見時，有助於啟動組織改造外；由於組織改造法案均需經立法院三讀通過始得施行，因此，立法委員對於組織改造之看法(含施政質詢)等，更往往容易影響組織改造的方向與結果。特別是當行政機關組織與人員過於僵化，使得民眾前往政府機關洽公屢生爭端與民怨時；政黨候選人(包括總統候選人或立法委員候選人)提出組織改造之政見，往往更容易受到民意(輿論)的支持。第三，在組織本身需求方面，組織的領導者(或其上級長官)為因應許多新興重大政策必須進行跨機關合作或跨單位合作時，為求提升組織效能及事權統一，也往往容易產生組織改造的需求與構想。

貳、組織改造之形成與推動，通常較接近過去政策不斷延續的過程；

且行政院(院本部)之組織改造型態，亦較接近妥協漸進式變革

本研究依文獻探討結果發現，由美國、英國、日本、韓國及中國大陸等5個國家推動組織改造的經驗可知，其組織改造均較接近於過去政策不斷延續的過程。至於本研究訪談結果則顯示，有關組織改造之形成與推動過程，雖然本研究之受訪者分別提出組織改造是「過去政策不斷延續的過程」、「歷史中臨時性的產物」及「雖有延續過程，但更需要關鍵性的契機」3種觀點；然而，多數受訪者(8人)普遍認為組織改造是「過去政策不斷延續的過程」；亦即組織改造過程，基本上與林布隆(Charles E. Lindblom)提出的漸進決策理論模型一致，也就是決策者於決策時，往往較著重從現有政策或措施中尋找漸進替代方案，而非推動全新政策來進行大幅改革(吳定，1995)。

至於行政院院本部之組織改造歷程與型態，本身也是比較接近妥協漸進式變

革。例如由受訪者 A 的訪談意見及文獻探討結果可知，行政院院本部的組織改造歷程，最早可上溯至民國 76 年俞前院長國華任內開始大規模推動，接著於民國 82 年連前院長戰任內也提出多種不同的「行政院組織法」修正草案，並於民國 93 年完成「中央行政機關組織基準法」，再接著於民國 99 年修正公布「行政院組織法」及民國 100 年訂定「行政院處務規程」時確認行政院院本部之具體組織改造架構與內容，並自民國 101 年 1 月 1 日開始施行，這整個歷程就是明顯的一段漸進過程；尤其自民國 101 年起迄今，行政院院本部仍不斷進行內部單位之組織調整與「行政院處務規程」之修正，例如民國 103 年將發言人辦公室改為新聞傳播處、會計處改為主計處及增設食品安全辦公室、民國 105 年將資通安全辦公室改制為資通安全處等，可見行政院院本部之組織改造確實是一個妥協漸進式變革的歷程。

參、影響組織改造成敗之因素，主要為「參與程度」、「對話深度」、「基本信任」及「首長支持」

依本研究訪談結果發現，多位受訪者認同「參與程度」、「對話深度」、「基本信任」及「首長支持」，為影響組織改造成敗之主要因素。首先，在參與程度方面，當組織成員能夠全面參與(或至少擴大參與)時，主政者越容易聽到「由下而上」的基層心聲與意見，從而形成具建設性的組織改造方向並避免悖離民意。其次，在對話深度方面，當組織改造的推動過程越能夠開放式的傾聽各界(包括基層)意見，讓主政者越容易聽到「由下而上」的基層心聲與意見，並有效進行雙向意見交流時，才可能獲致更理想、更完善的組織改造結果；這是由於組織改造過程可能觸及各種不同專業領域與性質之機關(或單位)與業務，幾乎很難有任何一位主政者有可能通盤瞭解全國各機關的完整業務內容並落實合理分工，若組織改革只是由一廂情願地透過「由上而下」的方式推動，往往最終只會淪為形式改革，而無法有效達到提升組織效能之目標。第三，在基本信任方面，儘管組織改革推動過程通常會舉辦公聽會或座談會，但若主政者未能親自參與並以開放心胸

聆聽各界意見，只重視自己個人理念或構想的倡導(即「先射箭，再畫靶心」)，往往會導致前述會議淪為形式(反而像是政策說明會)，這樣的作法，很難獲得被改造機關成員之信任，從而衍生種種抵制或抗爭之作為(例如聯合立法委員抗拒改革等)等問題；因此，組織改造過程應積極爭取組織成員之基本信任，方能有助於組織改造之順利推動。第四，在首長支持方面，由於組織改造過程往往會牽動到不同單位(包括單位主管)之間的業務重新調整與劃分，若首長無法掌握組織改造的方向或不支持組織改造，則底下負責推動組織改造任務的同仁往往會遭遇更多困難(包括難以說服各單位主管配合組織改造等)，而終致組織改造失敗。因此，參與程度、對話深度、基本信任及首長支持等4個因素，實對於組織改造成敗具有關鍵性的影響。

肆、學習型組織理論有助於政府推動組織改造，值得推廣與運用

經本研究訪談有關人員後發現，絕大多數受訪者都支持以「學習型組織」為方向的組織改造，較能因應外界局勢的變化；亦即學習型組織的「系統思考」、「自我超越」、「改善心智模式」、「建立共同願景」及「團隊學習」五大內涵，有助於組織改造之順利推動。首先，在系統思考方面，其可幫助組織成員跳脫個人(或單位)的本位思考，而改用整體組織系統(包括不同單位間的系統依存關係)之全局觀點看待組織改造，以增進組織成員瞭解組織改造之重要性，從而爭取其支持與認同。其次，在自我超越方面，則著動於鼓勵組織成員必須持續不斷學習新知及追求挑戰，由於組織改造後將導致組織成員重新學習(或適應)新制度與分工，在推動過程中難免衍生業務增加或適應困難等問題；然而，若組織成員已做好迎接挑戰、追求自我成長的心理準備，則組織改革在他們心中將由危機變成一個新的轉機。第三，在改善心智模式方面，由於有些組織成員可能長期推動穩定且一成不變的例行性業務，並逐漸養成保守、抗拒新事物的守舊心態，因此，改善心智模式的目標就是希望引導組織成員拓展視野，並學習以開放心胸即時因應各種局勢變化，從而調整自己的工作態度或方式，讓自己更能夠接受新觀念與新

制度的到來。第四，在建立共同願景方面，則是提醒機關首長(或執政者)不能只關注組織願景(或目標)的達成，而必須進一步傾聽組織成員的立場與想法，透過引導組織成員形塑個人長期發展的目標與願景，帶給他們希望，從而在建立組織與個人雙方之共同願景的情況下，激勵組織成員的奮鬥向上的目標，從而實現組織發展與個人成長雙贏的結果。第五，在團隊學習方面，有鑑於每位組織成員學習能力與動機強弱不同，但透過團隊的力量，則可以發揮相互扶持(或互補)及提供支持力量的功能，引導組織成員願意持續不斷地主動學習；其具體作法包括建立學習社群、營造組織學習風氣(例如提供獎勵機制等)、推動業務輪調、舉辦研討會或提供跨機關交流機會等方式，以期積極鼓勵組織成員進行團隊學習。由於上述學習型組織理論的內容，有助於組織改造之順利推動，因此值得政府機關加以推廣與運用。

伍、創造進化論可作為政府組織改造推動歷程與方向之參考

依本研究訪談結果，發現多位受訪者認同亨利·柏格森(Henri Bergson)提出的「創造進化論」，有助於釐清與詮釋政府組織改造的方向。此顯示創造進化論可作為政府組織改造推動歷程與方向之參考。例如，受訪者J就提到，創造進化論裡提到「生命」其實就是「心」這個狀態的持續，即便是電影的動態畫面，它也只不過某一個特定場景(或角度)下的連續過程，隨著拍攝角度不同，看到的事物也將會不同；因為整個社會就是個多群體同步互動的過程，而不是一個個切開的個別過程。換言之，組織改造若能擴大組織成員之參與(或甚至全面參與)，將有助於掌握更多元的組織改造觀點，從而獲得最大多數人認同(或支持)且漸趨理想的組織改造結果。

此外，受訪者J也指出，創造進化論談及「生命」與「物質」不同之處，在於它可以產生一種「生命衝動」的特殊創造力；亦即在過去持續累積的過程(如生物的繁殖過程)與基礎之下，可能發展的速度是很緩慢的，但是藉由這股「創造」的力量，可以使本來可能已經走偏了的方向重新導正回來，從而發展出更有利於

生命發展(或適應生存)的新方向。由於組織是由許多的人所組成，因此組織往往也被視為一種有機體；因此，若組織改造的主政者(或機關首長)可綜整各界意見提出具「創造」性的組織改革方向，以因應外部環境變化發展出更高效能的組織型態時，往往可以獲得更多組織成員(或甚至民意輿論)的支持。簡言之，有關創造進化論對於政府組織改造過程的詮釋與啟發，在於它讓我們理解組織改造基本上是一個持續不斷演進的過程，但隨著外部環境的變化，組織必須尋求創新的構想與力量嘗試來進行改變，以期面對外部激烈競爭與挑戰，並尋求組織永續發展(或生存)。

第二節 政策建議

由於本研究在訪談過程中發現，行政院院本部之組織改造歷程較接近一種過去政策不斷延續的過程，因此行政院院本部未來終究仍需依組織外部環境、內部環境及本身需求的變化等因素，而持續不斷進行漸進式的組織改造。因此，為期供未來行政院院本部組織改造之參考，本研究依相關研究發現，提出具體政策建議如下：

壹、建議政府應持續關注國外組織改造趨勢及組織本身需求，並結合政黨政治之力量，適時推動下一波組織改造

有鑑於組織改造之啟動，通常是由「組織外在環境」(如國外組織改造趨勢)、「組織內在環境」(如政黨政治)、「組織本身需求」(如跨單位功能整合)等多項因素共同促成之結果。為期持續因應外部環境變化並有效提升組織效能，本研究建議政府應持續關注國外組織改造趨勢及組織本身需求，並結合政黨政治之力量，適時推動下一波組織改造。

首先，在國外組織改造趨勢（組織外在環境）方面，本研究前已於文獻探討時，廣泛蒐集美國、英國、日本、韓國、中國大陸等5國之組織改造方式與經驗；然而，隨著科技的不斷進步，近年來世界各國人民擁有智慧型手機者日益普及，並興起使用Line及Facebook(臉書)等網路新媒體之趨勢，同時也衍生假新聞、假消息等問題；在類此新型態業務不斷增加之趨勢，也使得組織改造或局部功能調整之需求日益升高。因此，政府應持續觀察世界先進國家之組織改造趨勢，從而借鏡學習其經驗，以使我國政府組織架構跟得上時代的腳步，並不斷提升其組織效益。

其次，在組織本身需求方面，由於近年來許多新興重大政策，往往都涉及跨部會功能與資源整合；例如，行政院為積極解決國內少子女化問題，於2018年核

定之「我國少子女化對策計畫(107年至111年)」，即涉及衛生福利部、教育部、勞動部、國家發展委員會、內政部、交通部、財政部、經濟部、科技部、行政院人事行政總處等多個政府機關之業務整合與推動。然而，以國內最近這一次組織改造而言，原本承辦0至未滿2歲幼兒托育業務(含托育補助及育兒津貼)與12歲以下兒童及少年福利業務之機關為「內政部兒童局」，其於組織改造後改制為「衛生福利部社會及家庭署」；但現行承辦2至5歲幼兒就學補助及育兒津貼業務者，則為「教育部國民及學前教育署」。兩者在服務對象年齡及辦理社會福利業務方面略有功能重疊之情形。因此，未來隨著國內少子女化問題不斷惡化之趨勢及跨機關業務功能重疊之情況下，是否在跨機關(或跨單位)功能整合之組織需求下，可能再衍生新一波的組織改造需求，其實也不無可能。

第三，有關結合政黨政治之力量方面，經參考世界各國組織改造的經驗，我們發現在內閣制的國家推動組織改造較為容易，也相對頻繁。以推動內閣制的英、日兩國為例，國會最大黨領袖同時為內閣首相，只要內閣通過的組織改造方案，就很容易在國會得支持順利通過。相對的，以推動總統制的美、韓兩國為例，決策通常是由上而下發動，若未能獲得國會的支持，推動上相對困難。我國憲政體制特殊，但實質上傾向總統制，組織改造歷經二次政黨輪替，在民進黨陳水扁總統任內因朝小野大，以致遲遲難有重大突破與進展，一直到國民黨馬英九總統完全執政後，整個組織改造法案才陸續順利通過，惟迄今仍有少數部會尚未完成組織改造。然而，政府組織改造既為朝野政黨具高度共識之政策，為何屢屢挫敗？蓋因組織改造的真正目的，往往並不單純只在追求「精簡」、「效能」，而是另有其「政治性」目的。組織改造的過程中，經常會遭遇立法部門、利益團體及官僚體系內部的抵制或壓力。組織改造之目的及結果，固然脫離不了政治色彩，其所遭受的阻撓、困難，亦莫不與組織改造的政治特質有關。因此，若要使組織改造順利推動，適度結合政黨政治的力量，仍有其必要性。

貳、建議政府推動組織改造時，應擴大參與、提高對話深度、建立互信及爭取首長支持

由於本研究發現，多位受訪者均認為「參與程度」、「對話深度」、「基本信任」及「首長支持」為影響組織改造成敗之主要因素，因此，本研究建議政府推動組織改造時，應擴大參與、提高對話深度、建立互信及爭取首長支持，以期使組織改造順利推動。

首先，在擴大參與方面，政府在推動組織改造過程，應儘可能廣邀各機關的組織成員以直接或間接方式參與；例如，於形成組織改造基本架構藍圖時，可先透過開放式的網路問卷或訪談各機關代表等方式，廣泛蒐集各機關組織成員對於未來組織改造之具體建議或構想，以期先蒐集「由下而上」的意見，再透過雙向溝通過程凝聚共識，以逐步發展出較具公信力且兼顧多元觀點之組織改造基本架構藍圖。

其次，在提高對話深度方面，當組織改造架構(初稿)形成後，於各機關舉辦座談會時，主政者仍應秉持開放的心胸，虛心傾聽各界意見，適時檢討改進，切忌淪為政令宣導的說明會，否則徒具形式的後果，將無法提前預防組織改造問題之發生，從而導致組織改造失敗(或效果打折)。例如，最近一次政府組織改造過程中，「衛生福利部社會及家庭署」與「教育部國民及學前教育署」等機關皆有分兩地(臺北市、臺中市)辦公之情形，由於兩地往返距離遙遠，屢有延宕公文流程時效、召開跨單位會議所涉交通時間成本過高等降低組織效能之問題。然而，前述分兩地辦公所可能衍生之問題，依據受訪者J之訪談意見(見J-3-6及J-3-20)，於組織改造過程其實已有部分組織成員反映，但可惜未獲採納。因此，建議未來組織改革舉辦相關座談會時，應提高對話深度，並虛心傾聽各界(包括基層員工)意見，以避免類似根本性的問題再次發生。

第三，在建立互信方面，組織改造的推動過程，應該開誠佈公，所有改革方

向、措施及其理由(或願景)，都應該讓當事人享有充分知悉的權利，並於規劃組織改造方案時，儘可能發揮同理心，兼顧最大多數人的權益保障，據以建立互信，爭取支持。若有損及組織成員利益的部分，也應研議提供配套補償措施或儘可能取得當事人諒解，不宜逕透過威權方式逼迫組織成員接受，否則反而容易引發組織成員抵制或導致其聯合立法委員進行抗爭，或者導致日後即使完成形式組織改造，仍無法達到提升組織效能之目標。

第四，在爭取首長支持方面，組織改造業務的總窗口(如國家發展委員會及現接辦之行政院人事行政總處)應事先透過適當方式(如召開共識營等)，向參與組織改造機關之首長說明組織改造的理念與方向，使各機關首長都能清楚掌握組織改造的目標，並願意支持組織改造之推動。當各機關首長都能全力配合推動組織改造時，比較容易轉而爭取各單位主管與成員的支持，從而逐步推廣組織改造的理念與方向。同時，各機關配合推動組織改造的承辦單位及人員，也較能在首長支持及充分授權下，順利推動組織改造的任務。

參、建議組織改造不必然要堅持一步到位，透過階段性的合理期程規劃，漸進式地推動組織改造，反而更有助於組織改造品質之提升

由於本研究訪談結果發現，絕大多數受訪者普遍認為組織改造是「過去政策不斷延續的過程」，亦即組織改造實務上都是透過漸進改革的方式來加以推動。若組織改造過程，具有「短時間內應限期完成」與「須一次到位」的壓力，在倉促推動組織改造的情況下，往往容易衍生省略溝通與對話過程、或形式主義(例如導致組織改造座談會淪為過場的形式)等問題，使得最後只獲得組織名稱修正的形式組改結果，卻可能導致原本組織問題非但沒解決，反而還進一步製造其他更麻煩的新問題。例如，先前提到「衛生福利部社會及家庭署」與「教育部國民及學前教育署」等機關於最近一次組織改造後，造成分兩地(臺北市、臺中市)辦公之新問題，反而造成單位間協調聯繫之困難與組織成員工作之困擾，並導致組

織效能之降低。由於組織改造本來就是一件龐大的工程，且影響深遠，如果沒改好，其實比不改更糟糕；因此，為求提高組織改造品質，推動組織改造過程應避免執行期程過短(不合理)或盲目追求一次到位之問題，並且應漸進式地推動組織改造，澈底落實組織改造各項應有流程(包括溝通與對話)，才能讓組織改造的結果更為周妥。

肆、對於行政院院本部組織改造方向之建議


此外，經文獻探討及訪談意見分析結果，本研究也針對行政院院本部之各單位業務調整提出具體建議如下：

一、宜改正「行政院處務規程」之部分單位職掌名實不符問題：

依「行政院處務規程」第9條第1款及第2款規定，「內政衛福勞動處」之職掌尚包括戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務、地政、國土管理、建築研究、宗教禮制、合作事業及人民團體。惟目前實務運作上，戶政、役政、警政、入出國及移民為「外交國防法務處」之業務，消防及空中勤務則屬「災害防救辦公室」職掌，地政、國土管理、建築研究為「交通環境資源處」之業務，宗教禮制、合作事業及人民團體則屬「綜合業務處」之業務。由於前開處務規程所列「內政衛福勞動處」之業務職掌，已與實際狀況不符，雖然前開處務規程所列該處業務職掌係依未來相關部會組織改造方向所訂定，但若原訂相關部會之組織改造作業短期內仍難以完成，則「行政院處務規程」第9條規定宜先依現行實務業務分工進行修正，以符合實際狀況，並俟未來相關部會組織改造任務完成後再作調整，以免造成外界誤解。

二、行政院院本部宜因應環境、需求等多重因素，持續以漸進方式推動組織改造：

組織改組之啟動，並非僅由單一因素造成，而主要是透過組織外在環境、內在環境及本身需求等多項因素共同促成之結果。由於行政院為全國最高層級(一級)之行政機關，而行政院院本部更為該院的行政中樞，其組織架構更應適時因



應環境變化與內部需求而有所調整，始能有效發揮組織效能；因此，本研究建議行政院院本部宜因應環境、需求等多重因素，持續掌握世界先進國家推動組織改造之趨勢與經驗，並善用政黨政治的力量，以及定期盤點內部業務單位功能調整需求後，持續以漸進方式推動組織改造。以行政院院本部之「性別平等處」為例，組織改造時係為配合內政部婦女權益促進會要求而成立，成立後員額不斷增加，現有員額36人，相較於院本部其餘主要業務處(例如內政衛福勞動處、外交國防法務處、交通環境資源處、財政主計金融處、經濟能源農業處、教育科學文化處等)普遍只有10餘人之人力配置情形，顯有人力較多之現象。依《世界人權宣言》(The Universal Declaration of Human Rights)揭示：「(第1條)人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等……。(第2條)人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身分等任何區別。並且不得因一人所屬的國家或領土的政治的、行政的或者國際的地位之不同而有所區別……。」(聯合國大會，1948)。換言之，「性別」議題僅為「人權」範疇的眾多關切項目之一。為配合聯合國公布之「公民與政治權利國際公約」(International Covenant on Civil and Political Rights)及「經濟社會文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(俗稱「人權兩公約」)，我國已於2009年制定公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，積極推動各項人權保障工作。因此，在現行「性別平等處」人力較為充裕之情況下，本研究建議「性別平等處」可改制為「人權處」或「人權暨性別平等處」，以期在推動性別平等業務同時，也能進一步擴大落實國家對於人權之充分保障。由於近年來國內對於配合聯合國人權兩公約推動人權保障工作之議題甚為關注，同時在組織內部人力檢討與衡平性的考量下，為避免「性別平等處」將大量人力集中運用於範圍較小的「性別」工作，反而有徒增非必要工作量之情形，若該處可改制為「人權處」或「人權暨性別平等處」，較有助於落實各項人權保障工作，同時也使得該處人力可獲得充分運用，發揮實質功效。

三、行政院院本部應持續呼應精簡、彈性、效能進行改造：

組織改造的目標，主要在於促進組織精簡(例如透過業務簡化及單位整併，實現小而美的政府)、增加彈性(例如讓組織在內部單位調整、人事及預算等方面更具彈性)、提高組織效能(例如提升施政品質、即時回應民意等)。因此，本研究建議行政院院本部應持續呼應組織精簡、增加彈性及提高組織效能等目標，持續進行改造。以行政院「國土安全辦公室」與「災害防救辦公室」兩單位的業務功能與目標略具重疊性之情況為例，未來可考量在呼應精簡、彈性與效能等目標之前提下，研議適度整併之可行性。依「行政院處務規程」第18條規定，「國土安全辦公室」主要掌理國土安全政策及各項反恐業務；前開處務規程第19條則規定，「災害防救辦公室」主要掌理事項為災害防救政策與措施之研擬、重大災害防救任務及措施之推動等。鑑於恐怖攻擊多與人為災害複合出現，基於防救災業務整合的需求與理念下，本研究建議未來「國土安全辦公室」與「災害防救辦公室」兩單位可考量予以整併，以利組織精簡與事權統一，並進而提升組織效能。

伍、建議組織改造推動過程可導入「學習型組織」理論，以期順利推動

由於本研究訪談結果顯示，絕大多數受訪者皆支持以「學習型組織」為方向的組織改造，較能因應外界瞬息萬變的局勢；亦即學習型組織理論所強調「系統思考」、「自我超越」、「改善心智模式」、「建立共同願景」及「團隊學習」等理念，均有助於組織改造之推動。因此，本研究建議組織改造推動過程可導入「學習型組織」理論，以促使組織改造任務順利完成；本研究進一步提出相關具體建議如下：

一、建議培養組織成員「系統思考」能力，以打破個人本位主義思考的盲點

有鑑於一般組織成員面對組織改造時，往往會先從個人本位主義的觀點出發，例如關心個人工作權益是否受到影響？業務工作量是否增加？組織改造結果是

否對自己有利？而且，特別是當組織改造方向(或結果)可能對自己較為不利時，往往更可能導致組織成員為維護自己的既得利益，而發動抵制與抗爭，進而成為組織改造過程的阻礙。因此，本研究建議培養組織成員「系統思考」能力，讓他們能夠試著改用整體系統性的全局觀點(包括不同單位間的系統互動與依存關係)來看待組織改造，以利其瞭解組織改造之重要性，並幫助其跳脫個人本位思考的盲點，從而願意支持組織改造之推動。

二、建議鼓勵組織成員「自我超越」，勇於接受組織變革與挑戰

鑑於組織改造對於組織成員而言，往往意味著需重新學習(或適應)新制度與分工、導致業務工作量增加、增加不確定性及對於未來茫然無措的感受等。因此，組織成員若對於組織改造未做好心理調適，往往容易因害怕而抗拒變革。因此，本研究建議政府應建立獎勵機制(例如提供敘獎或陞遷的誘因)，鼓勵組織成員「自我超越」，以期勇於接受組織變革與挑戰。當組織成員建立具體目標，並做好迎接挑戰、追求自我成長的心理準備之後，對於組織改革往往也就更能夠坦然接受，並配合推動。

三、建議引導組織成員「改善心智模式」，克服其保守思維與習慣，並化解其害怕變革之恐懼

隨著組織成員年歲的不斷增長，以及例行性業務的多年推動經驗，使得部分組織成員可能漸漸形成保守、抗拒新事物的心態，並且害怕變革的到來。因此，本研究建議政府應引導組織成員「改善心智模式」，因為當執政者協助組織成員拓展開闊視野，並學習以開放心胸因應各種局勢變化，從而調整自己工作態度或方式之後，組織成員往往也將更能夠勇於接受新觀念與新制度，並揚棄其保守思維與習慣，同時化解其害怕變革之恐懼。

四、建議組織與成員之間應建立「共同願景」，共創組織改造之雙贏結果

其實組織願景與個人願景並不必然都是衝突的，當組織與個人能夠透過持續

溝通與協調一致的過程，凝聚共識後，據以建立「共同願景」，將更有助於組織改造之順利推動。因此，本研究建議組織與成員之間應建立「共同願景」，共創組織改造之雙贏結果。因為，惟有組織成員的立場與想法受到重視與支持，且其個人願景也與組織願景的方向一致時，組織成員才能被激勵出奮鬥向上的目標，從而實現組織發展與個人成長雙贏的結果，進而促進組織改革任務之完成。例如，組織願景可能是希望整合跨單位的功能及業務，以提升組織效能；而就組織成員個人而言雖然不希望業務量增加，卻可能仍有職務陞遷的期待；因此，若組織改造後可能造成內部單位的整併與精簡，並使得每位組織成員的工作量相對增加，但若組織改造過程可提供增加陞遷機會(例如給予陞遷加分或增加陞遷職缺等)，將可給予組織成員努力的希望與方向，進而更願意積極配合推動組織改造，並共創雙贏。

五、建議形塑組織內部「團隊學習」之制度與文化，引導團隊成員共同向上成長

由於現代人往往因為過於忙碌或悠閒慣了，而不願額外花時間在學習身上。然而，當組織內多數成員都在持續不斷學習時，在這股團隊學習的風氣與支持力量下，往往可促進更多組織成員加入學習的行列。因此，本研究建議形塑組織內部「團隊學習」之制度與文化，引導團隊成員共同向上成長。畢竟每位組織成員學習能力與動機強弱皆有不同，但透過團隊相互扶持的支持力量，將有助於提高組織成員的學習意願。有關「團隊學習」的具體作法，包括可建立專業學習社群、營造組織學習風氣(例如提供獎勵機制等)、推動業務輪調、舉辦研討會或提供跨機關交流機會等，這些作法都有助於引導組織成員不斷進行學習，進而提升學習效果，並促進專業成長。

陸、建議組織改造推動者應結合創造進化論，指引成員以開創性的視

野支持組織改造

由於本研究訪談後發現，多位受訪者皆認同亨利·柏格森的「創造進化論」

有助於釐清與詮釋政府組織改造的方向。因此，本研究建議組織改造推動者應結合創造進化論，指引成員以開創性的視野支持組織改造。本研究並進一步歸納提出具體建議如下：

一、建議組織改造推動過程應兼顧多元觀點，並透過擴大參與提升組織改造品質

亨利·柏格森的「創造進化論」提到，「生命」其實就是「心」這個狀態的持續。以電影的動態畫面為例，不同的拍攝角度將會看見不同的事物；同時，即便是同一角度的同一個電影片段，隨著觀看電影者在不同時間與心境上的不同，也可能產生不同想法與感受。因此，本研究建議組織改造推動過程應兼顧多元觀點，並透過組織成員的擴大參與，以期使組織改造能夠儘可能的符合多數人期待，從而提升組織改造品質。

二、建議組織改造應有具「創造性」的前瞻觀點，以找尋有利組織發展的改造方向

亨利·柏格森的「創造進化論」指出，「生命」與「物質」的不同，在於其可產生「生命衝動」這樣的一股特殊創造力。在過去經驗不斷重複與累積的情況下，像組織這樣的有機體可能發展速度是很緩慢的；然而，就像生物具有希望活得更好而產生的這股「生命衝動」的創造力一樣，組織也自然會需要適時進行創造性的變革，以期獲得更好的未來組織發展。因此，本研究建議組織改造應有具「創造性」的前瞻觀點，以找尋有利組織發展的改造方向，據以推動組織改造任務，以期即時因應外部環境的變化，實現提高組織效能之目標。

第三節 後續研究建議



壹、建議未來可透過問卷調查之量化實證研究，蒐集組織改造意見

本研究受限於研究時間有限等因素，採質性訪談方式進行研究，雖然本研究於選擇訪談對象時，已儘可能兼顧受訪者之代表性，並透過訪談過程獲得較深入之意見，但質性訪談仍不免有樣本數較少，以致意見易流於主觀等問題。因此，本研究建議未來後續研究可透過問卷調查之量化實證研究，大量蒐集組織成員對於組織改造之相關意見，並據以進行較客觀之科學實證分析，以期補本研究質性訪談方法之不足。

貳、建議未來可考量先進行小規模組織改造實驗，並進行準實驗研究

後，再逐步擴大推動

以最近一次中央政府組織改造經驗為例，基本上都是組織改革方向大致討論定案後，即予以全面推動。然而，由於組織改造完成後往往不易更動且影響深遠，若貿然全面推動組織改造，往往有風險過高之虞。因此，本研究建議未來在大規模組織改造前，可先嘗試以部分機關(或單位)進行小規模組織改造實驗，並透過準實驗研究方式探討組織改造過程與成效，若經檢視其組織效能確有顯著提升，再據以逐步擴大推動至全國中央政府機關；否則，即應重新檢討修正其組織改造流程與策略，以避免造成形式主義的失敗組織再造結果，並逐步發展與建立更佳的組織改造流程與策略。

參考文獻



壹、中文

中共中央國務院(2008)。〈關於深化行政管理體制改革的意見〉。線上資料：
www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_946042.htm/2019-06/23。

丘昌泰(2010)。《公共政策：基礎篇》。高雄：巨流圖書股份有限公司。

丘昌泰(2011)。〈當代政策管理與新公共服務〉。《T & D 飛訊季刊》，(17)：24-33。

江岷欽、劉坤億(1999)。《企業型政府—理念實務省思》。台北：智勝出版社。

詹中原(1999)。《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北：五南圖書出版股份有限公司。

詹中原(2007)。(國家競爭力之 Who, What and How?)。線上資料：
<https://www.npf.org.tw/1/1251/2019-02/08>。

行政院研究發展考核委員會(2005)。《行政院組織改造政策說帖》。台北：行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會(2009)。〈行政院組織改造專題網站〉。線上資料：
<http://www.rdec.gov.tw/2009-08/19>。

行政院經濟建設委員會網站(2009)。〈美國商會 2009 年台灣白皮書產業議題與回應〉。線上資料：<http://www.cepd.gov.tw/ml/2009-08/22>。

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。

吳定(1984)。《組織發展理論與技術》。台北：天一圖書公司。

吳定(1995)。《公共行政論叢》。台北：天一圖書公司。

吳定(2003)。《公共政策(全)》。新北：國立空中大學。

吳定(2012)。《公共政策辭典》。台北：五南圖書公司。

吳思華(2005)。〈柔性組織才能成就大創新〉。《天下雜誌》(325)：46-47。

- 李允傑、丘昌泰 (2009)。《政策執行與評估(第二版)》。台北：元照出版公司。
- 李雙玲(1994)。《組織設計的理论及應用：我國行政院組織調整之實證分析》。私立東海大學公共行政研究所，碩士論文。
- 朱鎮明(2010)。〈行政院組織改造與國家競爭力〉。《府際關係研究通訊》(9)：1-4。
- 余致力(2002)。《民意與公共政策—理論探討與實證研究》。台北：五南出版社。
- 林水波(1999)。《政府再造》。台北：智勝出版社。
- 林建煌(2001)。《管理學》。台北：華泰文化社。
- 邱志淳(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世新大學行政管理學系研究報告，RDEC-RES---0-980--0-02)。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 邱如美(譯)，約翰·柯特(John P. Kotter)(原著)(2002)。《領導人的變革法則》。台北：天下文化。
- 周旭華(譯)，約翰·柯特(John P. Kotter)(原著)(2000)。《變革：哈佛商業評論精選》。台北：天下文化。
- 胡錦濤 (2008)。(推進服務型政府建設，提高為民服務能力和水準。) 線上資料：http://www.gov.cn/test/2009-02/25/content_1242104.htm /2019-06/23。
- 韋漢傑 (2005)。〈柏格森的創造進化論〉(香港人文哲學會)，2005年3月第135期。線上資料：<http://www.arts.cuhk.edu.hk/~hkshp/2017-10/13>。
- 孫本初(2001)。《公共管理 Public Management》。台北：智勝出版社。
- 連宏華(2010)。《公共組織改造理論與應用之研究-行政組織改造之分析》。台北：國立臺灣師範大學政治學研究所，博士論文。
- 莊國宗、劉家秀、張筱玲、許明華、蔡政霖、馬雅雯等 6 人(2009)。〈公部門組織變革與創新關係之探討—以行政院組織改造為例〉，《行政管理個案精選第六輯》。台北：國家文官培訓所。
- 國家發展委員會(2019)。〈行政法人個案推動規劃情形〉。線上資料：

https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=B7411BDCD003C9EC&sms=C367F13BF38C5711&s=1EAEB070C92A7E05/2019-07/26。



陳向明(2009)。《社會科學質的研究》。臺北：五南出版社。

陳昭欽(1992)。《從組織重整觀點析論行政院組織法修正案》。台北：國立政治大學公共行政研究所，碩士論文。

黃朝盟(2011)。〈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財團法人國家政策研究基金會研究報告，RDEC-RES--099---039)。台北：行政院研究發展考核委員會。

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。

廖月娟、陳秀玲(譯)，Peter M. Senge(原著)(2001)。《變革之舞》。台北：天下遠見

潘東傑(譯)，約翰·柯特(John P. Kotter)及柯恩(Dan S. Cohen)(原著)(2002)，《引爆變革之心》，台北：天下遠見出版公司。

劉傑(2009)。《中國政治發展進程》。北京：時事出版社。

劉毓玲(譯)，Peter F. Drucker(原著) (2000)。《典範移轉：杜拉克看未來管理(原名：21 世紀的管理挑戰)》。台北：天下遠見出版公司。

盧俊偉(2012)。《政策變遷的動力因素分析—以產業租稅獎勵政策的演化為例》，臺北：國立臺灣大學政治學系博士論文。

蕭全政 (1990)。〈政治民主化下與經濟自由化下的政府角色調**政**整**治**〉(政治科學論叢)(1)：31-64。

蕭全政、管碧玲、江大樹(2001)。〈行政院組織調整芻議〉(政治科學論叢)(15)：191-208。

蕭全政(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財團法人國家政策研究基金會研究報告，RDEC-RES--090—024)。台北：行政院研究發展考核委員會。

貳、英文

- Bergson, Henri (1911). *Creative evolution*. Trans. by Arthur Mitchell. NY: Henry Holt and Company.
- Buchanan, B. (1974). "Building organizational commitment: The socialization of managers in work organization." *Administrative Science Quarterly* (19): 533-546.
- Cheney, George (1982). *Organizational identification as process and product: A field study*. Unpublished master's thesis, Purdue University.
- Côté-Arsenault, D. and Morrison-Beedy, D. (1999). "Practical advice for planning and conducting focus groups." *Nursing Research* (48): 280-283.
- Cummings, Thomas G. and Worley Christopher G. (2008). *Organization Development & Change* (9th edition). OH: South-Western Cengage Learning.
- Daft, Richard L. and Wan, Tung -H. (2007). *Organization Theory and Design: A Modern Introduction*. Taipei, Taiwan: Thomson Learning.
- Daft, Richard L. (2004). *Organization Theory and Design* (8th edition). OH: South-Western College Publishing.
- Dessler, G. (1992). *Human Resource Management*. NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Fernandez, S. and Rainey, H. G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector: An agenda for research and practice. *Public Administration Review*, 66(2): 168–176.
- Galbraith, J. R. (1995). *Designing Organizations*. San Francisco: Jossey-bass Inc..
- Hammer, M and Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. NY: Harper Collins.
- Kirkpatrick, D. (1985). *How to Manage Change Effectively*. San Francisco: Jossey-bass.
- Kotter, J. P. and Cohen, D. S. (2002). *The heart of changer: Real-life stories of how people change their organizations*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Leavitt, H. J. (1964). Applied organizational change in industry. In W. Copper, H. L. Leavitt and M. Shely (eds.), *New perspectives on organization research*, pp. 55-71. New York: John Wiley.

- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics. "Human Relation" (1):5-41.
- Lippitt, R., Watson, J. and Wesley, B. (1958). Dynamics of planned change. NY: Harcourt, Brace and World. Inc..
- Miller, V. D., Allen, M., Casey, M. K. and Johnson, J. R. (2000). "Reconsidering the organizational identification questionnaire." Management Communication Quarterly 13(4): 626-658.
- Mosher, F. C. (1967). Governmental Reorganization: Case and Commentary. NY: The Bobbs-Merrill Company, Inc..
- Mowday, R. T., Porter, L. M. and Steers, R.M. (1982). Employee organization linkages: The psychology of commitment, absenteeism, and Turnover. NY: Academic Press.
- O'Reilly, C., & Chatman, J. (1986). "Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalization on prosaically behavior." Journal of Applied Psychology 71(3): 492-499.
- Rhodes, R.A.W (1996). "The New Governance: Governing without Government." Political Studies (44): 652-667
- Senge, Peter M. (1990). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. NY: Doubleday/Currency.
- Senge, Peter M. (1999). The Dance of Change: The Challenges to Sustaining Momentum in Learning Organizations. NY: Doubleday.
- Silverman, D. (1968). "Formal organizational or industrial sociology: Toward a social action analysis of organization." Sociology 2(2): 221-223.
- Starling, G. (1998). Managing the Public Sector. TX: Harcourt Brace College Publishers.

附錄

訪談大綱



論文題目：行政院組織變革之研究—以行政院院本部組織改造為例

研究生：莊國宗（國立臺灣大學國家發展研究所）

指導教授：陳顯武 博士（國立臺灣大學國家發展研究所教授）

鍾國允 博士（國立臺灣大學國家發展研究所教授）

一、研究背景說明

在面對 21 世紀多變的時代潮流下，因應全球化時代複雜多元的新挑戰，各國政府紛紛進行行政組織變革，期望能以更輕盈的架構、更多元的創新來做出因應之道。觀察我國原有之「行政院組織法」，在國內外政經情勢變遷下，早已不符時代需求，而有修改之必要性與迫切性。然而，行政院組織改造自民國 76 年推動以來，至 99 年 2 月 3 日修正公布為止已歷時近 23 年，嚴重影響我國之國家競爭力與行政效能。雖於 100 年 12 月已依中央行政機關組織基準法體例完成立法之國立故宮博物院及中央選舉委員會，行政院院本部及 11 個中央二級機關（外交部、法務部、文化部、金管會、僑委會、客委會、人事總處、央行、故宮、中選會、公平會），並自 101 年 1 月 1 日起陸續施行，但截至 108 年 1 月對於行政院組織改造路程，距離達成 19 個部會改造之最終目標仍有 5 個部會尚未完成。

以行政院院本部為例，組織改造前設有業務單位有 9 個、輔助單位有 5 個、常設性任務編組有 8 個，合計 22 個單位，組織改造後業務單位有 14 個、輔助單位有 6 個、常設性任務編組有 6 個，合計 26 個單位，業務單位新增 6 個裁併 1 個單位，只有 2 個是裁併原行政院消費者保護委員會及新聞局而成立，其他 3 個則是將原有常設性任務編組改制為業務單位，另新增食品安全辦公室，上述單位並未遵循裁撤機關人員出缺不補原則，且大幅增加員額，人事費用逐年遞增，組織改造後組織文化未能革新，是否能達到打造精簡、彈性、效能的行政組織目標值得三思。

本研究的主要動機，在於了解組織改造過程出了什麼問題，從變革管理與組織學習理論基礎來探討行政院組織改造，剖析政府推動組織改造之不足或需持續改善之處，並討論我政府如何在變革管理的趨勢下，塑造出成功的政府再造工程。此外，本研究嘗試結合法國大哲學家亨利·柏格森(H. Bergson)的《創造進化論》與查爾斯·林布隆(Charles E. Lindblom)的漸進模型理論，以哲學思考的角度來探

討組織變革，朝向建構學習型組織目標努力。


二、研究主要思維

2010年政府組織改造四法經總統公布後，定調行政院此波組織改造的架構與調整。本研究主要探討行政院此波規劃及推動之重要歷程及對於未來發展之影響，過去推動行政院組織改造的努力，大多著眼於組織的精簡與效率、相關法制配套之齊備，然組織改造成功的關鍵莫不是經由「輸入」—「轉換」—「輸出」—「回饋」的過程，透過循環不斷的檢討，以達到良善變革目的。亦即，組織變革能成功的關鍵，應亟思克服組織內部抗拒變革的情緒，以「參與」、「對話」及「信任」為基礎，進而在環境因素、組織因素與人際因素中匯聚變革的契機與力量，以期在變革趨勢下塑造成功的政府改造。

法國哲學家亨利·柏格森(H. Bergson) 提出《創造進化論》中，認為將組織視為一個生命體，才能創造一個不斷創新、不斷演化、生生不息的組織；而在組織改造過程中，不同階段的呈現意識並不是彼此分離的，而是「前後通貫、密密綿綿、前延入後、後融納前之一體」，就如詹姆士(W. James)所謂新起經驗對先前經驗的攝取(appropriate)與累積。因此，組織改造是時間的連續的流動，在此流動中，過去流入或延入未來，不但如此，綿延亦是一個不斷創新的歷程(process)。一個「現在」採取的行動，是希望「未來」某個時間點，達到預期效果。所以是一個未來的「果」，引發現在行動的「因」。現在不是一個靜止狀態，未來不斷地來臨成為現在，現在不斷地流逝成為過去。現在的行動一方面成為我們進行下一個行動的基礎，另一方面則成為目前狀態的歷史原因。現在，來自未來，基於過去，在行動中連結過去到未來。雖然現在依附過去未來而生，但它可以決定過去到現在，以及現在到未來的因果關係和對彼此意義。在現在設定的未來目標，決定現在應該做的事情。隨著現在的行動不斷地成為過去，這些過去的現在(past present)，累積造成的現在的現在(present present)，決定現在看過去的評價和意義，也決定現在到未來有多遠。

著有《第五項修練》的彼得·聖吉(Peter Senge)提出「學習型組織」的概念，認為一般組織中成員個別的智商雖然很高，組織整體智商卻可能因組織成員步調不協調、衝突，妨礙到組織的學習及成長。學習型組織是一種不斷在學習與轉化的組織，其學習的起始點在組織成員個人、工作團隊、團體組織，甚至亦發生在與組織互動的社群中。而學習是一種持續性、策略性運用的過程，並與組織成員平日的工作相結合。此種組織學習的結果，將可導致組織成員知識、信念及行為的改變，並可強化組織創新和成長的動力，

三、訪談題綱

- 
- (一) 請問組織改造啟動係由組織外在環境(各國經驗、國家競爭力)、組織內在環境(政黨政治、社經變化)、組織本身需求(組織效能、組織成長)或其他因素?
- (二) 就您的瞭解,組織改造的提出,是歷史中臨時性的產物(如實現政党政見),抑或過去政策不斷的延續過程。
- (三) 就您的瞭解,組織改造成功(或失敗)的因素主要為何?係參與程度、對話深度、還是基本信任問題。
- (四) 就您的經驗,成功的組織改造型態為何?可否達成完全理想變革,還是妥協漸進式改變,還是只是形式變革?
- (五) 您是否同意建構一個具備創新思維的學習型組織,才能應對外界瞬息萬變的局勢。
- (六) 其他與研究相關評論?