

從行政院組織改造談公部門改革 - 跨域治理的觀點

宋餘俠 國家發展委員會副主任委員
秦正宇 國家發展委員會管制考核處專員

摘要

行政院所屬新機關之運作係配合立法院分批完成立法，兼顧法制完備性、施政穩健度及堅實組織改造配套作業等因素而採分階段施行。目前已有 20 個部會及所屬以新機關組織架構順利啟動，科技部及所屬組織法定於民國 103 年 3 月 3 日施行，另原住民族委員會組織法業經立法院三讀，施行日期尚待行政院核定外，至未完成立法之 7 部會及所屬組織法案也將於法制完備並籌備周妥後陸續穩健施行。

組織改造不僅是組織數量的精簡，更應是政府職能的提升。本研究按行為主體的不同，導出如機關內部的「『司』與『署』、『局』之橫向關係」、府際間的「中央政府與地方政府業務之對應關係」、公法人間的「組織型態之轉換關係」、機關外部的「行政機關與獨立機關之互動關係」及「政府職能之轉變關係」等公部門組織改革面臨的五大議題，期能透過上開議題的發軔，使政府的職能與角色可得合理規劃，逐步建構「精實、彈性、效能」的行政體制，體現優質公共治理的精神。

關鍵詞：公共治理、跨域治理、行政院組織改造、政府職能

壹、前言

為因應全球化以及提升國家競爭力等契機，行政院組織改造工程在行政、立法兩院協力下，嶄新的行政院組織架構（詳如圖 1）終於在 99 年 1 月 12 日、13 日於立法院三讀通過「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法）、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」等行政院組織改造四法並經總統 99 年 2

月 3 日公布，跨出歷史性的一步，這樣的改革環境得來不易，卻也是行政部門面對另一階段浩大而艱鉅任務的開始。

時至立法院 103 年 1 月 14 日三讀通過原住民族委員會組織法後，行政院所屬 29 個部會組織法案中，合計有院本部、外交部等 22 個部會及所屬、相當中央三級之獨立機關飛航安全調查委員會，以及有關專業機關的駐外機構組織通則、政風機構人員設置條例、主計機構人員



圖 1 組織改造完成後之行政院新組織架構

設置管理條例完成立法，其施行情形如表 1。

由於社會的快速變遷，人們期待政府公共服務的提供能有創新作為，行政院組織改造的作法即是透過組織體制的調整，並對行政院及所屬機關的核心職能及組織體制等進行檢討與調整，以有效整合各界資源，進而提升政府效能與競爭力。又公共事務日趨複雜，使得政府體系間不同層級運作的互賴性大為提高，牽動舊有權責體系規則與職能運作的變化，政府必須進行結構性的變革與轉化，強化不同層級政府間、以及政府與民間夥伴關係的建立，亦即政府施政須以跨部會、跨專業領域共同參與之「跨域治理」（Cross Boundary Governance）模式處理。而英、美、加、紐、澳等先進國家強化其公共治理服務均強調跨域治理策略國際趨勢，如美國聯邦政府近年來檢討施政績效評

估制度，於 2010 年「政府績效成果現代化法」（GPRA Modernization Act 2010）進行相關改革，主要變革重點之一，即在推動跨機關優先目標訂定，展現政府整體績效。在行政院組織改造業已達成階段性目標後，如何展現政府跨機關（或組織）之施政成果、強化整合服務模式典範，以發揮縱（橫）向協調，擴大政府整體施政效益，應為首要考量之議題。

貳、組織設計與跨域治理之意涵

一、組織結構設計理論基礎

在全球化、地方化及民營化的影響下，對於國家功能的論述已跳脫國家中心論及社會中心論的二元思維模式，進入全球治理（global governance）的時代。而資訊和經濟活動的無國界，促使人才、商品、勞務、資金跨國性流

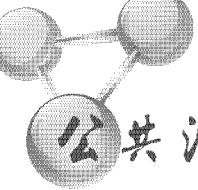
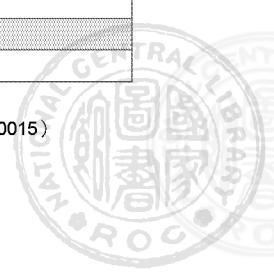


表 1 各部會組織法案施行情形一覽表

新機關（單位）	完成立法日期	總統公布日期	組織法施行日期	所涉原機關（單位）
行政院院本部	99.01.12	99.02.03	101.01.01	行政院院本部 內政部 行政院新聞局 行政院消費者保護委員會
內政部	警政署 役政署 移民署 空中勤務總隊 建築研究所	102.08.06	102.08.21	103.01.01
				102.09.01
				配合內政部組織法修正草案立法進程處理
				內政部入出國及移民署
				內政部空中勤務總隊 內政部建築研究所
外交部	100.10.28	100.11.14	101.09.01	外交部
國防部	101.11.23 101.11.27	101.12.12	102.01.01	國防部
財政部	101.01.20	101.02.03	102.01.01	財政部 內政部 工程會
教育部	101.01.20	101.02.03	102.01.01	教育部 行政院體育委員會 行政院青年輔導委員會
法務部	100.06.14	100.06.29	101.01.01	法務部
勞動部	103.01.09	103.01.29	103.02.17	行政院勞工委員會 行政院青年輔導委員會
衛生福利部	102.05.31	102.06.19	102.07.23	衛生署 內政部 教育部
文化部	100.06.14	100.06.29	101.05.20	行政院文化建設委員會 行政院新聞局 教育部 行政院研究發展考核委員會
科技部	103.01.07	103.01.22	103.03.03	行政院國家科學委員會（行政院科 技會報辦公室）
國家發展委員會	102.08.06	102.08.21	103.01.22	行政院經濟建設委員會 行政院研究發展考核委員會 行政院公共工程委員會部分業務
金融監督管理委員會	100.06.14	100.06.29	101.07.01	行政院金融監督管理委員會
僑務委員會	100.10.28	100.11.14	101.09.01	僑務委員會
國軍退除役官兵輔導委員會	102.06.18	102.07.03	102.11.1	行政院國軍退除役官兵輔導委員會 國防部
原住民族委員會	103.01.14	103.01.29	將核定	行政院原住民族委員會
客家委員會	100.06.14	100.06.29	101.01.01	行政院客家委員會
行政院主計總處	101.01.20	101.02.03	101.02.06	行政院主計處
行政院人事行政總處	100.10.28	100.11.14	101.02.06	行政院人事行政局
中央銀行	100.04.08	100.04.27	100.04.29	中央銀行
國立故宮博物院	96.12.21	97.01.16	97.01.18	國立故宮博物院
中央選舉委員會	98.05.22	98.06.10	98.07.01	中央選舉委員會
公平交易委員會	100.10.28	100.11.14	101.02.06	行政院公平交易委員會
國家通訊傳播委員會	100.12.14	100.12.28	101.08.01	國家通訊傳播委員會

註：飛航安全調查委員會組織法於 101 年 5 月 20 日施行。

資料來源：國家發展委員會網站，檢索日期 103 年 2 月 20 日 (<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0040002&ex=1&ic=0000015>)



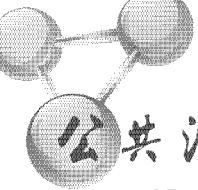
動，使得傳統上基於國家主權和統治權威而遞送公共服務的國家機關外，已有國際組織、地方政府、社區、公司以及非政府組織（NGOs）等提供公共服務或執行政府政策方案的現象。這種「非政府部門治理」（governance without government）的現象隨著全球議題的動態性、多樣性以及民間勢力的崛起逐漸興盛，國家權威治理面臨挑戰，傳統行政體系亦漸顯侷限，面臨不可治理性（ungovernability）的危機。

為強化國家機關能力，降低不可治理性的產生，政府組織改造為必要手段之一，亦即行政院組織改造的願景在於完備國家行政治理能力（governance capacity），進而提升國家競爭力。治理能力內含「服務流程效率」與「組織的合理性」兩個面向。服務流程效率援引理性邏輯，強調透過工具性技術、組織流程的調整、服務運作過程的改善，方能提升效率；組織的合理性則強調組織的控制幅度、結構設計、業務功能與組織內部溝通及對話的理性（孫同文，1999）。為建構組織的合理性，組織改造應從組織運作範圍（Scope）切入，此運作範圍是反應組織依據欲達成的任務（Mission）所要展現功能的具體表徵（Thompson 1985），對於國家機關而言，即其業務區塊或管轄範圍。尤其是在變化劇烈的時代，組織的任務越來越多元化，組織的發展相對就越來越需要具有彈性。因此如何能建立出一個成長導向組織設計，讓組織能夠不斷的成長，才能夠永續的經營，便成為公共管理者亟待研究的課題之一。而組織結構的設計是一個彈性整合人力、資訊、和組織技術的過程，要讓組織發揮最大效能，須在進行組織結構設計時考量的問題包括：如何組合業務區塊進行部門化分工、協調各項業務區塊間的專業合作、控制幅度範圍的決定，以

及處理組織設計以外的問題，例如考慮制度及程序的設計，以避免決策過程的集體盲思（groupthink），以及考量是否成立臨時性任務編組，以迅速回應外在環境變遷的需要等。藉由對於組織結構的瞭解，我們除了可以觀察機關組織的整體架構外，亦可觀察成員間的互動情形，以及成員對權威及組織內角色扮演的認知（Davis 1967；Kast and Rosenzweig 1974:172；張潤書，2000：150）。

在設計政府組織結構時，為落實課責及指揮管理體系的統一，組織階層式架構乃屬必然，無論在內閣制或總統制國家，中央或地方都有以「部」分工之設計，而隨之而來之合作，則有賴跨部之「委員會」以進行協調。即依部門間有接續依賴關係者採常設委員會方式進行協調，以最低成本、最適規模發揮組織效能（宋餘俠、謝偉智，2009，33：62）。以美國中央政府為例，國家經濟事務涉及勞動部、商業部、財政部及能源部等職掌，若無經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）針對維持就業、生產及購買力各面向的政策、計畫和行動予以評估、進行資源整合，並提出建議，美國經濟政策便易生多頭馬車的缺憾。

我國行政組織體制實務運作從過去單純的只面對單一行政區域內的問題，如社區發展、社會服務、教育文化、都市發展、公共安全等，轉變成複雜多面向的跨部門、跨區域之公共事務（李長晏、詹立輝，2004：4-5）。行政組織常以成立臨時性任務組織方式進行跨領域政策協調，但針對部分事務屬於制度性與永久性的跨政策領域範疇，按政策統合與一致性的原則，以跨政策領域的常設性委員會辦理，有助行政院組織治理能力的提升，並達成政策整合與資源有效運用的效果（宋餘俠、秦正宇，2011，



35：94-108）。綜上，政府為因應外在環境變遷及民眾需求，進行組織職能及行政流程等檢討，並進一步進行精實的政府組織體制，爭取組織寬裕（*organizational slack*），以強化政府治理績效，讓政府一體的概念能融入於實際的業務運作（註 1）。

二、跨域治理的緣起與行政機關權限的移轉

當社會高度發展，人們可輕易的通勤於不同地點時，地方事務的跨域性自然形成，連帶地，傳統上基於代表特定區域，或是處理特定範圍內事務而設立的地方政府組織，也無法（或無權）因應跨域問題，而要爭取外界其他政府機關或民間力量，或是加入合作團體，並以夥伴（*partnership*）形式來互動，從而形成治理（*governance*）機制。

治理是一種自發產生的組織間關係，這些自發參與者彼此進行資源、資訊的交換，建立運作規則，從而與國家、政府的意義不同（Rhodes 1997）。換言之，治理是自發性的組織間交換關係，政府很難主動、有目的加以建立並且維持運作。這類治理網絡通常具有以下要素：成員是對等的決策關係、各類公民與利害關係人都能參與、誠信地對待參與者、追求政策的永續與一致、透明、有合作的真正意願、對於不同意見以及他人權利加以尊重。治理概念的興起，代表行政機關的權限正在逐漸轉移，包括（朱景鵬、朱鎮明，2013，1：84-98）：

（一）向下移轉，亦即將權限轉移至更下層的地方政府、社區共同治理，基層地方政府，或是村、里、社區在參與提供公共服務時，也比政府部門和市場機制更富有彈性、效率，更能清楚在地民眾的需求。

（二）向上移轉，亦即將權限轉移至國際或區域組織，以解決區域內的爭議以及全球區域競爭的問題。例如歐洲聯盟、亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）、聯合國氣候變遷大會（United Nations Climate Change Conference）、聯合國政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）、以及於1997年所制訂的《聯合國氣候變化綱要公約的京都議定書》等組織、協議以及運作，彰顯公共權威向上移轉到國際或區域組織。

（三）向外移轉，亦即將權限轉移給非政府組織、公私夥伴，也就是各種社會團體與組織，都能參與服務的提供，需要跨域區域、組織疆界進行正式與非正式網絡設計。於是「跨域治理」概念乃應運而生，成為消極面彌補各別地方政府資源有限；積極面提升能力與互利的適當策略選擇。

另以動態過程面向言之，可按功能領域的外溢（spill-over）影響、多元議題的相互聯結（linking）以及多元行為者的過程涉入等因素，以「垂直關係—水平關係」面向和「府際關係—公私協力關係」面向建構跨域治理的 4 種演化類型：中央與地方政府關係（第一面向）、地方政府間關係（第二面向）、政府機關與公民社會關係（第三面向），以及政府機關與企業組織關係（第四面向），檢視政府組織有必要重視如何透過突破單一層次的「平面治理」，朝向多層次的「立體治理」之思維模式建構（李柏諭，2010，2：1-39）。由上述行政機關權限

的轉移及治理理論類型化分析，凸顯「跨域治理」（cross-boundary governance）的重要性。

跨域治理就是指針對兩個或是兩個以上不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務，功能疆界相接（interface）及重疊而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、無人管理與跨部門（cross-cutting）的問題發生時，藉由公部門私部門及非營利組織的結合透過協力（collaboration）、社區參與（community involvement）、公私合夥（public-private partnership）或約定（compact）等聯合方式，以解決困難問題（林水波、李長晏，2005：96）。亦即不同層級或不同轄區的政府間，於面臨同一或相關的公共問題與政策時，以打破府際的概念，納入同一個組織網絡當中。並於組織內，打破各單位界線，採取整合的策略與作為去解決組織所面對的問題。

各參與者的本位思考，固然是落實跨域治理的重要障礙，但卻可能是其存在的重要根本，或是法令所賦予的責任。就客觀條件面向觀之，

唯有參與機關內部先營造支持跨域治理條件，才可能產生實際行動。上述論述可以 Vigoda 的研究為例，其探討公共行政採行協力（collaboration）管理方式時，仍應採「政府層次」（state level）、「組織管理層次」（managerial level）、「社區層次」（community level）3 類條件的整體配合。當政府層次容許合作機制設置；組織管理層次是以協調、整合、夥伴關係為基本方針；社區層次則尊重彼此協同（association）的結果，則協力關係自然可以成行（Vigoda 2003:15-20）。亦即採行跨域治理策略的前提，係以各參與者秉持能相互支援、整合或相容的基礎，才可能使跨域治理策略能落實推動。

綜上，有關我國政府跨機關（或組織）縱（橫）向之協調，試以組織設計理論及跨域治理理論為基礎，並融合行政機關權限移轉之重要參與者為行動主體，型塑行政部門跨域協調層次與界面如圖 2。

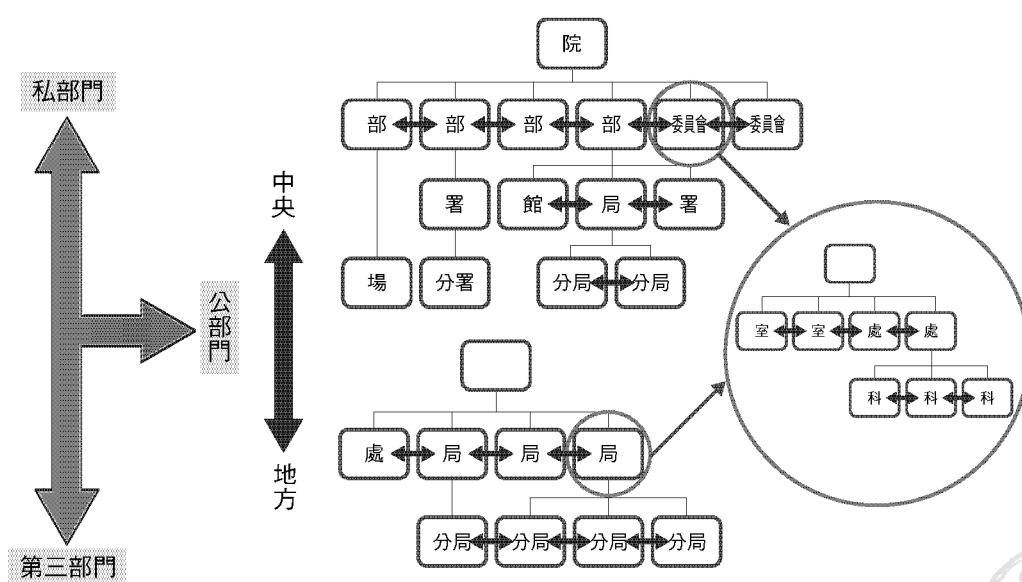
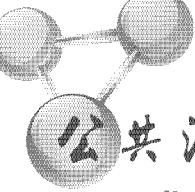


圖 2 行政部門跨域協調層次與界面



參、公部門組織改革面臨的五大議題

按行政部門跨域協調層次與界面所示，在行政實務運作上，可依行為主體的不同，導出公部門組織改革面臨的五大議題如機關內部的「『司』與『署』、『局』之橫向關係」、府際間的「中央政府與地方政府業務之對應關係」、公法人間的「組織型態之轉換關係」、機關外部的「行政機關與獨立機關之互動關係」及「政府職能之轉變關係」，分述如下：

一、「司」與「署」、「局」之橫向關係

按基準法第 19 條之規定，上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。101 年開始運作的行政院新組織依照 98 年 5 月 25 日行政院訂頒的「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」之規定，「署」為兼具政策與執行之專門性或技術性機關；「局」則為部所擬定政策之執行機關。依上開規定言之，中央三級機關在機關名稱上分為兩類：一為「局」，二為「署」；「局」扮演「執行」的角色，需受中央二級機關之業務單位司（處）的政策督導；「署」則兼具「政策」及「執行」之角色（陳敦源，2012：44-45）。此中央二、三級機關間的指揮監督問題頗值得重視。

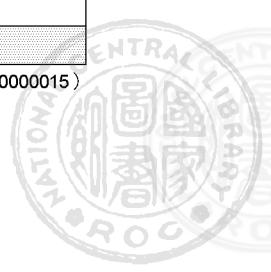
在功能定位上，由於三級機關「署」為業務性質與職掌或別於本部，兼具政策與執行之專門性或技術性機關，「局」為部所擬定政策之全國或轄區執行機關。因此，根據組織改造之規劃，在中央二級機關內部應有業務司、處作為次級機關「局」之政策規劃、督導之單位，而「署」則因兼具政策與執行之性質，原則上不會有對應之業務司，但中央二級機關之綜合規劃司（處）仍可作為其輔助部會首長指揮監督性質之單位。同時，中央二級機關內部單位，亦可辦理中央四級行政機關相關業務之統合作業。另有鑑於基準法通過後附帶決議之規定，司（處）長職位之職務列等也將可能一併檢討，連帶主任秘書職責也可能加重，以使對中央三級機關的指揮監督關係及溝通協調機制得以完善，將使部會於指揮監督所屬機關更具效能與貫徹力，並能穩定相關人員持續推動機關業務具正面效益。從表 2 內部單位之調整可知，未來部之業務單位將大規模擴充，且各自負責的核心職能將集中，以利進行對中央三級機關之督導。至於部以外之委員會，或特殊性質之機關，其業務單位及輔助單位則較為衡平（註 2）。

另為利強化中央二、三級機關間的指揮監督之運作，陳敦源按二級機關政務領導者、二級機關內之司處單位、三級機關之署和局之間

表 2 現行及未來二級機關內部單位之比較

內部單位	現行		未來	
	部	部以外	部	部以外
業務單位	50	162	97	88
輔助單位	49	122	79	70
小計	99	284	176	158
總計	383		334	
單位減少數	49			

資料來源：國家發展委員會網站，檢索日期 103 年 2 月 20 日 (<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0042012&ex=1&ic=0000015>)



垂直的互動關係，如何在現狀運作習慣的限制、未來組改方向的引導下，在實務運作上提高指揮監督的效能與績效為命題，提出 6 項指揮監督運作政策建議，包括（一）活化「綜合規劃司（處）」之政策幕僚功能；（二）提升「參事」的政策諮詢職能；（三）籌設決策諮詢之「外部諮詢會」；（四）任命政策配合程度高之三級首長；（五）強化「部務會議」功能；（六）強化中央二級機關（或副）首長辦公室政策專業功能（陳敦源，2012：207-233）。

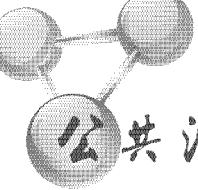
二、中央政府與地方政府業務之對應關係

100 年是我國中央政府組織改革及縣市改制直轄市的行政改革關鍵年。首先是中央政府組織改造的進行，整個中央政府的組織改造歷經了多年的研討商議，方於 99 年通過攸關政府改造的行政院組織法、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法及行政院功能業務與組織調整暫行條例等四法完成制定程序並公布施行，並於 101 年 1 月 1 日起開始施行。其次，我國的地方制度亦於 99 年 12 月 25 日開始進入「五直轄市十七縣市」的新時代，在這個中央組改及五直轄市地方制度變革關鍵時代，中央部會與新改制的直轄市及原來的各縣市業務執行機關的功能業務及組織如何互相對應便形成行政院組織改造進行中值得關注的議題（陳立剛等，2012，IV）。

按司法院大法官釋字第 467 號及其解釋理由書所言：「凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公法人。」，即清楚劃定了地方自治團體的三大權限，即地方立法權、行政執行權，以及地方的自主組織權。就直轄市或

縣市等地方政府而言，仍享有局處「組織規模」與「機關層級」的自主決定空間，進而得另依自己的組織自治條例及組織規程，決定其組織規模及機關層級（陳朝建，2012）。陳立剛指出行政院組改後，中央與地方行政機關組織業務與功能應如何調整對應，基本上有兩種策略方向（陳立剛等，2012：181-182）：

- (一) 第 1 個策略方向為尊重地方政府的自主組織權，由地方政府依其自主組織權因地制宜決定哪些機關、業務需要調整、何時調整，就目前而言，中央與地方之間並無很清楚的原理原則規範其對應關係，例如中央某些業務由不同部會規劃負責，在地方上卻僅有一個局處在執行；也有些業務在中央由某一部會主管，但在地方卻分由幾個局處執行，畢竟在功能業務分工上，中央部會多以政策的規劃為主，而地方則以執行面為主，因不同的業務功能，其機關組織的設計及配置自然不同。亦即地方行政機關是否應調整對應行政院組改的新部會組織，則有賴於地方首長的施政願景與企圖，民眾治公的習慣，以及地方議會的反應民意等綜合考量，畢竟地方民選首長在種種壓力下，不太容易對現有組織與業務進行大幅變革，以免造成政治成本、協調成本及人事異動成本的提高。
- (二) 第 2 個策略方向則為透過中央政府組織改造變動較大的部會誘導地方行政組織進行機關業務及組織的調整，未來中央部會中出現較大規模整合的有國家發展委員會、環境資源部、交通建設部及衛生福利部等，如能透過更明確的「願景與策略」宣示與溝通並扮演更積極的行



政指導角色，協助地方政府發展其整體政策規劃能力，亦能與其對應的地方行政機關建立完備的政策社群網絡（policy network），以強化其政策規劃、執行的溝通協調的規劃統合能力。就以組改後的國家發展委員會係由原行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會部分業務與主計處電子處理資料中心整併設立，為行政院重要政策規劃機關，擔負國家整體發展之規劃、設計、協調、審議及管考等任務。如能透過中央策略願景的明確化及政策的整合創新，創造出新的組織價值與文化，並透過相關的計畫型補助的誘因及中央地方的人事升遷或輪調，地方政府行政組織與業務有可能逐步形成同形化的組織設計發展進而導致業務功能的合理對應。如能循此模式，則能在中央部會、地方行政組織上在願景及發展策略上的呼應，甚至更進一步帶動行政功能業務及組織的同形發展（陳立剛等，2012：181-182）。

三、組織型態之轉換關係

行政院於97年7月改制成立「行政院組織改造推動小組」，負責推動各項組織改造工作的持續規劃、協調與執行作業。並基於「機關業務檢討原則」，對中央部會組織確立「去任務化」、「委外化」、「地方化」，以及「行政法人化」等四大方向進行組織調整。時至100年4月8日，立法院三讀通過「行政法人法」，行政法人制度正式具體落實法制化。其特質在於為確保公共任務的妥善實施，將原由政府負責的公共服務自政府部門移出，交由另創的行

政法人負責；其中，行政法人可引進企業經營管理的精神，擺脫政府部門的人事、預算與會計等方面的限制，而提升政府施政的彈性與效率，而且降低其規模。

行政院配合組織改造與立法院通過的附帶決議，慎選5個行政法人先行推動，分別是國家中山科學研究院（監督機關為國防部）、國家運動訓練中心（監督機關為教育部）、國家表演藝術中心（監督機關為文化部）、臺灣電影文化中心（監督機關為文化部）及國家災害防救科技中心（監督機關為科技部）。除了臺灣電影文化中心外，其餘均已於103年初完成立法。以目前隸屬於國防部軍備局二級單位、負責國防科技研發、武器裝備產製的中山科學研究院為例，轉型為行政法人後進用人員不限軍職人員，除採招考、遴選優秀軍職人員外，還可聘請專業人士，唯才是用，提升科技研發能量。又以原為任務編組的教育部體育署「國家運動選手訓練中心」改制為行政法人「國家運動訓練中心」為例，考量各國國家級訓練機構營運專業性及效能等因素，法人化後可使人事、財務與行政管理更為彈性，透過監督及評鑑機制健全財務狀況，並結合民間社會及企業資源投入我國競技運動人才培育機制，以達成提升我國國際競技運動競爭力的目標。

上開行政法人與監督機關間的關係，就行政法人之任務、經費來源、人事與會計制度等運作，以及監督機關及監督權限等規範等面向，是否得透過公共任務主體的變更（法人化），有效使組織作業更具彈性，使政府之補助健全化及制度化，進而有效落實公共服務，仍有待續予評估。



四、行政機關與獨立機關之互動關係

「獨立機關」源自於美國的獨立管制委員會，在我國行政機關中係屬一新型態的行政組織。按基準法第3條第2款之規定，獨立機關係指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。依據行政院組織法第9條所定3個相當中央二級之獨立機關為中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會。其組織定位與業務屬性，及其與上級機關、平行機關及所屬機關權責分工與運作關係，實為組織改造重要議題。

就組織設計面向言之，因應行政院組織改造法案完成立法，獨立機關應經行政院核定或同意事項（如處務規程、員額管理、預決算處理、施政方針及施政報告、施政計畫）及行政管理事項（如人事會計政風事項、刊登公報作業、出國報告管理作業、出版品管理作業、施政計畫管考作業），其報院審查程序作業與一般行政機關相同。另為維繫獨立機關之相對獨立性，有關獨立機關之設置及人事任命方式等規劃如下：

(一) 公平交易委員會組織定位為相當中央二級獨立機關（不再冠行政院），委員及正副主任委員依基準法規定修正為由行政院院長提名並經立法院行使同意權後任命，明定委員人數為7人。

(二) 中央選舉委員會組織定位，依98年7月1日施行之「中央選舉委員會組織法」業已改制為相當中央二級獨立機關，其委員任命、正副主任委員指派、停免職規定等，均已依基準法相關規定辦理完竣。

(三) 國家通訊傳播委員會（以下簡稱通傳會）

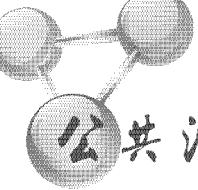
組織定位為相當中央二級獨立機關，其正副主任委員改由行政院院長於提請立法院同意時指定產生，明定委員人數為7人。

(四) 飛航安全調查委員會組織定位為相當中央三級獨立機關，並依基準法規定由行政院院長任命其成員，明定委員人數為5至7人。

就權責分工面向而言，究竟何類事務適合以獨立機關加以處理，目前在學理及實證法上皆鮮少論及，使得我國獨立機關的運作始終停留在比較法學上的研究階段，法制上並沒有一套標準可循。如以4G頻譜整體規劃及產業政策為例，行動通信特許執照的發放為中央政府立法與執行的項目，所以從政策的制定、到執照的審議或競標乃至於競標金或特許費的收入，均歸屬中央政府。而依據通訊傳播基本法第3條第2項與交通部組織法第6條之規定，交通部負責通訊整體資源規劃工作，而通傳會負責執照的釋出、營運與管理。而國內於無線電頻譜之規劃分配作業流程上，目前頻譜規劃之主管機關主要係以交通部為首，國防部、科技部及通傳會等為輔，且通信服務產業之輔導、獎勵等事項，涉及通傳會及交通部等機關，又通信研發製造等相關產業之扶植則屬經濟部之權責，為使稀有且珍貴之頻譜資源更能有效運用，前開機關權責分工宜由後續實證研究釐清，以利通訊傳播相關產業的發展。

五、政府職能之轉變關係

政府職能往往會隨著內在任務需求及外在環境變化而調整，就內在任務需求而言，機關之職能檢討即是就機關現行業務進行檢討，以



檢視各項業務是否符合機關當前及未來發展需求，以及跨機關的重疊業務是否予以整併由同一機關掌理，以調整機關職能並整合政府施政資源。另就外在環境變化而論，組織理論學者湯普遜（Thompson 1967）認為，各類組織都面臨環境的不確定性，這樣的不確定性使得組織管理者無法有效控制以及預測所有相關資源的流動與運用，因此，往往在環境越複雜、越不穩定，資源異常稀少的情形之下，環境便成為組織改造設計的主要挑戰。

組織所面臨的環境除了本質上的複雜造成不確定性外，另一則是環境的動態程度，當環境快速變化時，組織勢必要以更快的速度進行回應。亦即組織結構的調整成為控制外部環境的一個手段，也說明了組織需要順應環境變化而改造的必要性。行政院組織改造的作法是先從政府業務職能的檢討出發，以對組織結構進行重新設計，也就是解決因為專業分工而產生的協調與控制問題，將這些要解決的問題透過整合於單一部會的方式來處理，無形中即擴大該組織的運作範圍。在實際作法上，即是依據「四化策略」（即「去任務化」、「地方化」、「法人化」與「委外化」），針對各機關業務區塊進行檢討，逐步予以去任務化、委外化及地方化檢討之後，再就須由中央行政機關保留執行的業務，規劃分別設置行政法人及行政機關，並協調各項業務區塊間的專業合作，重新調整各機關職能權責及內部組設。另外，組織因業務職掌而部門化後所產生的水平分工，若有接續依賴關係、相互依賴關係、組合依賴關係，則可整合於同一機關之內，這樣一個組織設計結果可以降低因外在環境的不確定性而產生的衝擊。因此，如果沒有溝通、作業上的成本問題，機關或單位可以擴充其運作範圍。就

施政整體性的觀點而言，本次組織改造首重區塊業務檢討，以精實、彈性、效能三大目標檢討原有的各部會核心職能，行政院組織改造可說是我國政府職能調整的具體展現（宋餘俠、胡雅芳，2013）。

當前的政府職能轉變與行政改革，日益重視政府的公共管理職能，包括績效管理、政策協調與夥伴關係等等，做好整合、追蹤與協調的功能。就行政實務面向言之，多著重在災害防救、流域管理、交通建設、垃圾處理等單一功能議題的實務運作，後續如勞動檢查業務等功能性議題之中央政府與地方政府的權責，仍有待續予評估。

肆、結語

為因應全球化等環境變動及有效回應民眾需求，落實效率、彈性及提供更具效能的公共服務等公共治理精神，是當前政府施政的重要課題，我國行政院組織改造的作法即是先從政府職能的檢討出發，以推動行政院組織體制的調整，並對行政院及所屬機關的核心職能及組織體制等進行檢討與調整，有效整合各界資源，以提升政府效能與競爭力。

本文藉由探討跨域治理所強調政府與私部門及公民社會互動等意涵，導出公部門組織改革面臨的如機關內部的「『司』與『署』、『局』之橫向關係」、府際間「中央政府與地方政府業務之對應關係」、公法人間「組織型態之轉換關係」、機關外部的「行政機關與獨立機關之互動關係」及「政府職能之轉變關係」等五大議題，盼望從政府職能檢討的同時，完善行政院新組織及職能調整作業，以彰顯公共治理之精神，並達到優質公共治理的目標。



附註

- 註 1：配合國家發展委員會（以下簡稱國發會）於 103 年 1 月 22 日成立，原行政院研究發展考核委員會主政之行政院組織改造業務逐步由行政院人事行政總處辦理。復為強化中央行政機關整體組織體制及職能之規劃量能，以及組織法制之政策研究發展等面向，國發會特設內部單位「組織研析科」，針對各國政府組織制度、行政組織屬性調整及組織調整通案事項等議題續予研析，以充分發揮行政部門跨域協調的功能。
- 註 2：未來中央二級機關「部」之業務單位設 97 司，「部以外」（例如委員會、總處、央行、故宮等）之業務單位設 88 處，均係按組改後之業務區塊辦理核心政策業務所設，除擔任機關首長政策幕僚外，並對部會所屬署、局負有督導之責，其職能多能按基準法立法意旨設計而有所提升。

參考文獻

- 朱景鵬、朱鎮明。2013。「公共治理思潮下之我國地方治理」。公共治理季刊第 1 卷第 1 期（3 月）：84-98。
- 李長晏、詹立煌。2004。「跨域治理的理論與策略途徑之初探」。中國地方自治第 57 卷第 3 期（3 月）：4-31。
- 李柏諭。2010。「跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析」。文官制度季刊第 2 卷第 4 期（10 月）：1-39。
- 林水波、李長晏。2005。*跨域治理*，臺北市：五南。
- 宋餘俠、胡雅芳。2013。「公共治理與行政院組織體制及職能調整」。公共治理季刊第 1 卷第 1 期（3 月）：61-72。
- 宋餘俠、秦正宇。2011。「強化政策統合量能之組織設計－兼論國家發展委員會組設規劃」。研考雙月刊第 35 卷第 2 期（4 月），94-108。
- 宋餘俠、謝偉智。2009。「行政組織改造設計原則與實務」。研考雙月刊第 33 卷第 3 期（6 月）：58-71。
- 孫同文。1999。「治理能力與行政革新：香港行政革新的經驗與啟示」，暨大學報第 3 卷第 1 期（3 月）：237-261、388。
- 陳立剛、王輝煌、陳朝建。2012。因應行政院組織改造地方行政機關功能業務及組織調整之研究（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-100-020）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 陳敦源。2012。中央三級機關（署、局）組織運作及二級機關對其指揮監督之研究（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-100-011）。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 張潤書。2000。《行政學》。臺北市：三民。
- 國家發展委員會組織改造主題網。〈<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0040001&ex=1&ic=0000015>〉。
- Braun, D. 2008. "Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies." *Science and Public Policy* 35 (April) :227-239.
- Davis, K. 1967. *Human relations at work*. New York: McGraw-Hill.
- Kast, F. E. and J. E. Rosenzweig. 1974. *The principles of organization*. New York: McGraw-Hill.
- Lewin, Kurt. 1951. *Field theory in social science*., New York: Harper & Row Pub.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflectivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Thompson, J. D. 1967. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Vigoda, E. 2003. *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens and Business*, Westport, C.T.: Praeger.

