

美國政府重組之歷史分析

連宏華*

摘要

組織重組是組織追求生存及積極發展，對於不合時宜的組織結構及其工作關係等作有計劃的改變，以因應新事務和新需求；組織重組經常是政府變革的重要議題。

面對政府角色的蛻變和組織的變革正席捲全球，形成難以抵擋的風潮和衝擊之際，組織重組將成為政府組織因應新局勢的重要行動策略。本研究從歷史角度分析美國政府進行重組之原因及發展，從而歸結出若干的啟示，以作為政府組織重組之借鏡。

關鍵詞：重組、行政重組、組織再設計、組織變革、美國政府

* 作者為私立東海大學公共行政研究所碩士；現任臺灣省政府公務人力培訓處秘書室主任，兼任東海大學公共行政學系及國立空中大學講師。

An Analysis of Reorganizational History for American Government

Hung-Hua Lien*

Abstract

Reorganization is to conduct a planned change to the readjust outdated organizational structure and its task relationship in order to cope with new demand. In the past years, reorganization is always an important issue in government reform.

The central topic of this thesis is to study the history of government reorganization in U.S.A.. The author is concerned with analyzing its cause and development stage. In conclusion, an evaluation of history of government organization will be presented , and it is hoped that this research can be used for reference of our government.

KeyWords: Reorganization, Executive Reorganization, Organizational Redesign, Organizational Change, American Government

* Master, Graduate School of Public Administration ,Tung Hai University ; Head of Secretary's Office , The Public Manpower Training Department of Taiwan Provincial Government.

美國政府重組之歷史分析

壹、前 言

政府推動各項政務，常需仰賴行政組織的運作，來謀求人民的最大福祉和公共利益，因而政府需依一定的任務和目標，建構一套合適的組織結構及運作關係，以因應人民的新期待及內外環境的需求。儘管行政官僚組織具有一定程度的固定性、例行性和永續性的特質，但是面對環境的急劇變遷及人民新期待之湧現，公共行政組織必須隨同有所變革 (March, 1981: 562-577)，尤其在全球性政府角色蛻變中，政府的行政機關必須打破原有的管理架構 (frame-breaking management) 予以適切調整，以因應變局 (Stacey, 1992: 8)，所以行政機關常面臨組織重組的重要議題，深值關注。

所謂組織重組 (reorganization)、行政重組 (executive reorganization)、組織再設計 (organizational redesign) 係指組織追求自我生存與積極發展，對於不合時宜的組織結構、任務、程序、工作關係等作有計畫的改變，以因應新情勢及解決新生問題。美國政府在其歷史角色變遷所形成的重組經驗，正是顯著之組織重組範例，如何從美國政府重組的歷史及相關重組理論的探討中，汲取其政府組織重組的經驗，以期有助於一個完整的重組架構之建構，並提供檢驗行政組織重組任務之進行，乃為本文之研究動機與目的。

本文主要是應用文獻分析及歷史分析的方法，探討美國政府重組歷史之興起原因、發展情形，並從美國政府重組的歷史經驗中，歸結若干的啟示，作為組織重組之借鏡。

貳、美國政府之重組原因

檢視美國立憲後的最初一百年，甚少進行政府組織重組 (Garnett: 1987: 37)，隨同美國歷史巨輪的邁進，卻發展出一部行政重組的歷史，它外顯著行政修補 (administrative repair) 的意涵，來調整複雜的美國官僚體系暨其行政結構和

程序，進而達成總統發動重組，所追求隱含的政治目的（Arnold, 1995: 408）。政府機關的重組是每隔一段時間就會發生（黃臺生，民 85: 16），而美國聯邦官僚的重組實非例行性活動（March & Olson, 1983: 282），甚至可說行政重組已是二十世紀的美國官僚和政治生活的一項特質（March & Olson: 1983: 281）。睽察美國政府組織重組之所以興起的主要原因如下：

一、政府重組在美國憲政上的定位

美國憲法是基於三權分立與權力制衡的原則而設計（施能傑，民 81: 40；林岩哲，民 66: 335；郭獻忠，民 81: 64），所以憲法第二條第一項開宗明義稱：「行政權歸屬於美國總統」，美國總統一方面具有國家元首的身分，一方面又具有行政首長身分，統領聯邦政府各行政機關（張世賢，民 76: 12；施能傑，民 81: 40），除此之外，美國憲法對於總統怎樣領導行政部門，卻是隻字未提，究竟美國總統是否對於行政部門的管理與運作具有「絕對壟斷」的控制領導力，就無法從憲法規定上得到「合法化」的肯定，欠缺有效行政管理權的總統，其行政領導權的作用自然宛如跛腳鴨，美國自建國後的一百多年期間，總統統而不治的原因，與此憲法設計有一定的關連性（施能傑，民 81: 40）。1937 年富蘭克林·羅斯福總統的「行政管理委員會」（The Committee on Administrative Management）所提出的「布朗羅報告」（the Brownlow Report），即強調行政管理權應是行政領導權的內涵並且受總統所主導（施能傑，民 81: 40）。

又美國憲法對於總統以下的行政部門組織並無任何規定（Garnett, 1987: 35；林岩哲，民 66: 334）因為行政組織未獲憲法的真正考量，故未制定重組的明確規定；由於它是隱含性（implication）而不是明確的規定，美國憲法僅允許透過法律制定或修正憲法本身來重組政府組織；然而，憲法又賦予國會監督政府之權，行使權力分立，行政組織與管理因而被譏為僅具達成效率行政的薄弱基礎，美國憲法強調政府的責任（governmental accountability），希望能控制政府權力，對其課責，卻不願賦予政府具有太多處理事務的能力。因而，在二十世紀美國各級政府的許多重組行動中，不是企圖實現權力分立（separation of power）的先天邏輯，就是希望縮減由權力分立所衍生的衝突、曖昧及僵化，在實質上，重組是有助於潤滑（lubricate）和維護憲政機制（Garnett, 1987: 35-36），也突顯了政府重組在美國憲政上的定位。

二、行政部門的擴張升高組織重組的聲浪

美國早期認為行政機關可以隨著社會需要而次第成立，不要有統一的共同目的，亦可以不必顧及新舊機關是否相互配合，例如老羅斯福總統在 1907 年所云，行政機關可以隨時設立，不必整體規劃；但是，實際結果卻造成行政機關間的職權相互重疊及爭功諉過之紊亂現象，此現象在 1937 年的「行政管理委員會」、1949 年的第一次胡佛委員會（First Hoover Commission）及 1972 年尼克森總統之「行政組織諮詢委員會」（The President's Advisory Council on Executive Organization）的重組報告書均有詳細提及，由於行政機關的太自主化、太分權化而產生職權間的混亂，因此需要全盤性考慮，加以調整（張世賢，民 76：13）。公共行政功能之成長並非偶然發生的，公共行政機關的角色正擴大之中，主要原因有：（Gordon，1992：18-19）

1. 由於科技的複雜性，使政府所需面對的問題與處理的方法，變得更加複雜。在執行政府的責任之過程中，更加需要專業性官僚（specialized bureaucracies）。
2. 由於大眾的壓力，促使政府必須增設不同的官僚系統。因為社會普遍存在著不同的經濟和社會利益，產生不同的權益，促使政府的重視，形成政治科學家威爾森（James Q. Wilson）所稱的「顧客主義」（clientelism）的現象，亦即個別政府機關與特定的經濟團體之間存在著一定的關係，官僚體系必須因應設立，以回應社會大眾的需求，希望政府在特定的政策領域能採取一定的行動。
3. 由於經濟秩序的根本需要。當政府回應風險的情況（例如戰爭），會引起政府投入和支出的突然升高，但在風險過後，社會經濟水準卻不易回復到風險發生之前的情況，導致要求政府活動應維持常態水平，並強調政府應增加社會準備，以管理社會經濟問題。
4. 由於政府功能的重疊。政府的經濟性活動，既具有國家活動的性質，又有產業性的本質，需要較多的管制，因而促使公共行政實體的成長。

開國早期的美國政府僅具有國防和經濟的監督二項功能，國內的政策被統稱為「經濟的看門狗模式的政府」（the economic watchdog model of government），而所謂經濟乃指人民的所有每日活動，政府只是處於幫助解決問題而已。然而，美國走過了二百多年的歷史之後，政府的規模與活動已相當膨脹，政府規模的成長卻

未曾妥善穩住，有時政府竟然會爆炸性地成長；而有些時候，則保持平穩或罕見的些微下降，但預期未來的政府，還是會增加而成長。政府受僱人員(職員)之增加，不是經由總統，就是來自國會的命令，基於新的業務活動需要更多的管理人員、監督者以及管制人員。但是新增員工，並非只處理現有政策而已；無可避免地也必須創造政策修正的驅動力以及擴展這些政策，因而開創了政府涉入的新領域(O'connor & Sabato, 1993: 598-600)。

美國政府行政部門，自二十世紀以來，更由於各方面的突飛猛進與社會變遷的結果，所要管制及服務的事項逐年增多，政府組織不能不趨於龐大，加上美國立國以來，行政組織向無通盤性的計劃，形成各機關間或有職權重複、權責不稱、手續繁瑣、虛耗浪費等敗壞現象（林岩哲，民 66: 333），此一行政部門的不斷擴張更升高了政府被要求組織重組的聲浪。

三、官僚政治的腐敗推動了政府組織重組

美國政府組織的龐大和複雜，是不可否認的事實。尤其是第二次世界大戰以後，美國因經濟獨霸的發展及社會的成熟，在國際締造空前的崇高地位，主導全球的政經發展，但也引發許多國內問題，美國現今的社會福利及經濟遭遇停滯困境，公共設施、全民健保、學校教育及大眾運輸、治安等均較其他先進國家遜色，形成政府機關在行政上需要改革或創新的壓力，政府行政部門也開始對於如何有效處理公共事務，視為嚴重的問題（全鍾燮，民 83: 4-5）。

早期美國總統傑克森（Andrew Jackson）早已明白說過：「政府職務非常簡單，任何一般人都能勝任，公務員在位愈久所帶來的缺點愈多於優點」（賴維堯，民 80: 31）。胡佛（Herbert Hoover）亦以抱怨的口吻道出，官僚組織有三項令人反感的特質：(1)爭取組織之永續生存。(2)爭取組織之擴張。(3)爭取更多的權力（Bozeman & Straussman, 1991: 57）。就政府的發展趨勢看，行政權力均有日益擴張的現象，而招致有如何加以控制的主張出現。形成行政權力的過度快速擴張之主要原因有：(1)自由放任的經濟思想遭到批評。典型自由放任的主張「最好的政府，管事最少」（Government best, government least）的政治哲學，逐漸被「萬能政府」的建立之要求所取代，使政府能管制若干不合乎正義公道的經濟及社會現象，並要求政府提供最佳服務，行政權力自然擴張。(2)社會、經濟環境的變遷。(3)立法權的分散無力。立法機關成員複雜；所代表的利益分歧，加以立法程序繁複，法案拖延時

日，立法權顯得有氣無力，不如行政權來得強大而有力。(4)司法權的退卻，包括無法適應快速的社會變遷，司法程序的僵化複雜，司法保障私人權益為目的遠不如行政的增進公眾利益之受人民支持（張潤書，民 78：33-35）。行政功能的發展及行政權力的擴張，引起設法防止其權力濫用或繼續擴張，而有「行政控制」與行政改革或文官改革之相繼出現。

政府表現似乎總是令人難以滿意之原因，主要有：(1)對政府期望過高。(2)政府的權威下降。(3)政府的能力不足（雷飛龍，民 78：15-18）。因而產生人民的需求與政府的因應能力之間，存有嚴重的差距，形成「過度負荷」（overload）的現象，學者韓亭頓（S. Huntington）及克羅齊爾（M. Crozier）等喻稱為「不可治理」（ungovernability）（林鍾沂，民 83：33-35），這也顯示政府機制已出現鬆動的徵兆，應儘速強化及改革政府（丘昌泰等，民 85：33）。卡涅特（James L. Garnett）即指出美國由於社會和經濟複雜化，帶來了都市化和現代化，增加了貪瀆腐敗情事，因而升高了要求政府組織重組的聲浪（Garnett，1987：37）。

美國的官僚機構掌握了公共政策的制定和執行，攸關人民的生活權益，但是官僚機構卻備受訾議。往往新當選的美國總統和他的政治任命官員意氣風發地進駐華盛頓，通常最先令他們洩氣的就是官僚機構了。他們原來是要領導這些機構的，卻發現官僚機構自有其行事規則，可以忽視、閃避甚至破壞（例如故意洩露消息給新聞界）這些華府新貴的政策，大約沒有一位總統或其政治任命官員會對官僚機構有好感（何思因，民 78：75）。卡特於 1976 年競選總統時，就曾針對美國政府組織的紊亂與龐雜無效率，抨擊福特總統說：「目前我們在華府的政府是一堆令人髮指的官僚雜燴（A horrible bureaucratic mess）（林岩哲，民 66：333），同時卡特也承諾如果當選會進行行政改組，使政府的行政組織變為更可理解、更有效率和更具經濟性（Arnold，1995：412-413）。所以，美國政府的表現不盡令人滿意，促發了行政改革，柯林頓總統更積極進行政府改造運動和重組行動（連宏華，民 86a：65-67），可說官僚政治的腐敗推動了政府組織重組。

四、組織重組可以消除來自財政赤字的壓力

自七〇年代末期以來，美國聯邦政府的財政赤字，除少數年份外，大體上均呈現一貫上升的趨勢，財政赤字從 1979 年初的 402 億美元增至 1990 年的 2,204 億美元，引起民間輿論的交相抨擊（吳元黎、饒餘慶，民 81：113），如果維持政府政策

而不做任何改革的話，至 2003 年時，依照美國國會預算室(CBO) 的估計，美國國家債務將會累積到 7.5 兆美元，美國聯邦財政赤字在雷根總統(Ronald Reagan) 之前，每年都維持在 1,000 億美元以下，自從 1983 年之後，每年赤字則開始超過 2,000 億美元，到了布希總統 (George Bush) 最後一年的任期時，已達到每年將近 3,000 億美元，而且還在持續增長中。國債更是長年累積下來的結果，美國國債從建國以來到 1980 年卡特總統(Jimmy Carter) 任期結束時，總共累積近 1 兆美元，但是，在雷根的八年任期內，就增加了 1 兆美元，而在布希總統的四年任期內，又增加近 1 兆美元，至 1993 年時，美國國債累積總數已高達 3 兆美元(李中興，民 82a:22-23)。

美國地方政府也同樣面臨財政惡化的困境，尤其是 1980 年下半年以來急速惡化，地方公債之債信日漸下降，不能履約的情況日益增加，甚至有根據聯邦破產法申請宣告破產情事發生，如表 1 (邱成釗，民 82：39，46)。

表 1：聯邦破產法宣告破產之市鎮

年份	市 鎮	州 別
1982	宛 班 克 卡	奧 克 拉 荷 馬 州
1983	邵 斯 資 邏	亞 利 桑 那 州
1984	偉 爾 斯 頓 市	密 蘇 利 州
1987	美 利 魯 村	密 西 根 州
1987	馬 恩 度 白 歐 市	密 西 西 比 州
1988	西 那 度 區	賓 西 維 尼 亞 州
1988	加 巴 喜 魯 市	田 納 西 州

資料來源：邱成釗譯，「談美國地方政府之財政惡化」，《台北銀行月刊》，第 24 卷，第 2 期，民 82，頁 46。

美國龐大的聯邦預算赤字對國內造成很大的壓力，若不及時加以管理及改善，遲早會帶來一連串可怕的後果。自 1980 年以來，美國政府當局對其龐大赤字亦曾不遺餘力地苦思良方以資對應，主要的努力大致是：1984 年雷根總統第一次為削減預算赤字而做的努力是經國會通過「赤字減少法案」(Deficit Reduction Act of 1984)，不過因規模不大，效果有限，當年度的預算赤字仍高達 1,854 億美元。1985

年9月間立即為國會所通過的格蘭姆及魯得曼法案(Gramm-Rudman Act)規定新增加的支出一定要有新的收入抵銷，否則其他支出項目就要相對削減，但礙於實際經濟情況困難而無法達成目標。1987年雷根又宣布行政部門與國會達成1988年度的預算削減協議，1990年又推出「五年削減近5,000億預算赤字」案，並未奏效，財政赤字仍節節上升(郭真真、蔡芳萍，民83：10)。雷根總統為縮減財政赤字之努力，可溯自1980年從事總統競選活動期間，即曾承諾將政府組織的規模縮減；而雷根總統之副總統布希(George Bush)在1988年從事總統競選活動時，就提出著名的競選口號：「聽我的話，不會增稅！」(Read my lips. No new taxes!)，但是這一布希競選時的保證，當他眼見政府財政窘境的限制之際，卻只好食言了，顯然，平衡美國政府的預算，是美國總統的一個夢魘(Henry, 1992：3)。

美國柯林頓總統(William J. Clinton)上任後，特任命高爾副總統(Vice President Al Gore)主持「國家績效評估委員會」，擬訂政府改革的計畫方案，以減少政府支出，提高行政效能，並於1993年9月7日提出「國家績效評估報告」(the National Performance Review)，以「從繁文縟節到重視結果：創造一個做得更好且低成本的政府」(From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less) (Arnold, 1995：413-414)，預計五年內節省1,080億美元，精簡25萬名聯邦公務員，並以削減預算回歸基本需求，以少量的花費創造一個更好的政府(游玉梅，民84：21-22)。

柯林頓總統在1996年國情咨文中，即明確宣稱「大政府時代」已經結束，行政當局在增進人民經濟福祉的同時，也要縮編政府規模。雖然民主黨的柯林頓總統提倡「企業型政府」重視管理效能，與雷根總統時代共和黨所強調「放任主義」式解除管制，雙方在基本改革理念與具體革新方案上未盡相同；不過，二者無疑的是同樣受到美國聯邦政府飽受財政赤字的壓力，所以不得不進行的「政府再造」運動(李中興，82b：84；江大樹，民85：36)。柯林頓總統雖盡力消滅財政赤字，仍然因為財政赤字問題，先後遭受美國國會以平衡預算為題，兩度面臨預算僵局，致使美國政府兩度部分關閉史無前例，甚而波及聯合國，若干政府機關靠柯林頓簽署臨時支出案運作有13項，最後始以柯林頓放棄預算中有害環保的附加條款之折衷案通過，但會計年度已經過半，預算比前一年度少了230億美元(聯合報，85.1.5：7版及85.4.28：10版)。

至於美國的地方政府對於財政赤字之擴大，州及地方政府亦採取減少人事費為重點之歲出經費及增加稅收等措施，同時也發行地方債券以應資金之靈活調度（邱成釗，民 82：41）。

顯然，美國政府包括聯邦政府及地方政府莫不長期籠罩在財政赤字的陰影和壓力之下，重組或改造政府是主政者所必然要採取的行動，縱然鮮有卓越績效，財政赤字亦非短期所能改善，美國總統卻必須面對此一困境。

參、美國重組委員會的形成與發展

由於開國早期的美國政府僅具有國防和經濟監督二項基本功能（O'connor & Sabato，1993：598），當時的社會和經濟生活相當單純，人民對於政府的需求相對的較少，美國政府組織從而較為簡單，所以，美國立憲後的最初一百年，鮮有政府重組。當時美國政府全神貫注在改造（reshaping）政府本身以外的其他議題上，即政府多半在於處理新的州和領域之開發事務，例如擴充郵政局（the Post Office）是為了服務日漸膨脹人口的新州和領域，但是，擴增的社會和經濟之複雜化，卻帶來了都市化和現代化，也增多了貪瀆腐化情事，因而升高了各界要求重組政府（reorganizing government）的聲浪。美國南北戰爭（Civil War）之後，由於企業的規模和複雜性的倍增發展，需聘請專業人員管理，以提昇企業的運作效率之情形，引發了政府行政改革的啟示，許多的改革運動在城市政府之間展開，也逐漸蔓延至各州政府及聯邦政府，競相仿效非政治性的企業模式，強調專業化及超黨派的行政，為達成政府中立的專業性（neutral expertise），所採行的改革措施包括：(1)建立和強化功績制（merit system）。(2)借重超黨派的專家。(3)運用各種委員會來管理政府事務。(4)間隔官員的職務任期，藉以隔離或降低政治的影響（Garnett，1987：37）。

公共行政活動乃是政府在政治上中立及效率導向的運行。行政改革者認為效率行政是追求更大效率改革的保證，行政改革運動迅速在美國擴張，政府也成為擴張經濟發展的支持者。然而，社會變遷卻導致了政府組織存在著緊張關係，促使社會各界展開對傳統的政治分贓式人事制度的諸多抨擊（Arnold，1988：726-727）。「分贓制度」（spoils system）是十九世紀後半期的美國政治的特色，當時的政黨對於政治影響力太大，立法機關的權力之大，不只涉及立法等決策事項，也對行

政機關執行決策的過程加以嚴密監督與干預（吳定，民 84：15），於是導致 1883 年通過美國「文官法」（the Civil Service Act of 1883）¹，即「潘頓法」（the Pendleton Act），建立了「功績制度」的基礎（Jun, 1986:38-39; Chandler & Plano, 1988: 292-293; Arnold, 1988: 727；吳定，民 84：15；王雲五等，民 78：141-142），於是直至十九世紀終了，美國未有國家行政機關組織的重大改革出現（Arnold, 1988: 727）。顯然十九世紀的美國政府組織和制度是在建國立憲的背景下調整、成長和茁壯。

二十世紀的現代社會之公共行政結構正不斷地改變之中，大多數的現代政府都經歷了異常急速的成長與變遷。許多新的機關相繼成立，而有些機關則被合併或改隸，這些機關的原有權責關係，因而有了調整和改變，機關之間或機關與人民之間的關係也有了轉變，這些轉變是產生自法律、行政許可、委任立法以及由內部的轉化而來。政府行政結構和程序或多或少的持續而逐漸的受到修補（supplemented），愈加顯現出政府行政機關是正在接受檢視和重組的努力之中。這種政府從事行政結構和實務的全面性檢視，是受到政治的遊說和一般政治情勢的影響，因而也投入相當多的金錢、時間和政治性討論；可說行政重組已是二十世紀的美國官僚和政治生活的一項特徵（March & Olson, 1983: 281）。二十世紀迄今，美國總統先後設立了行政組織重組的各種委員會、專案小組以及計畫，如表 2，希望能達成一定的目的或目標。

表 2：二十世紀迄今美國總統設立行政組織重組委員會、小組及計畫一覽表

總 統	任期	行政組織重組委員會、小組、計畫設立情形		
		名稱及主要目的	設立期間	主持人
錫奧多·羅斯福 總統 (Theodore Roosevelt)	1901 至 1909	「部會建制方法委員會」(The Commission on Department Methods) 又稱基普委員會(The Keep Commission)。著重人事管理、政府 契約以及情報管理。	1904 至 1909	Charles H. Keppel

<續下頁>

¹依據 Jong S. Jun (1986:38-39), Ralph C. Chandler & Jack C. Plano (1988: 292-293)，吳定（民 84：15），王雲五等人（民 78：141-142）之著作，均分別記載美國的文官法（the Civil Service Act）係於 1883 年通過，故推定 Peri E. Arnold 於其 1988 年 "Reorganization and Regime in the United States and Britain" 一文中第 727 頁所述「1882 年」似有印刷錯誤。

<續上頁>

塔虎脫總統 (William H. Taft)	1909 至 1913	「經濟暨效率委員會」(The Commission on Economy and Effici- ency)。重組機關，建立上層管理的 行政結構；成立預算局，有效控制經 費支出，減少預算赤字。	1910 至 1913	F. A. Cleveland
威爾遜總統 (Woodrow Wilson)	1913 至 1921	「政府行政機關組織重組聯合委員 會」(The Joint Committee on the Reorganization of the AdminI- strative Branch of the Govern- ment)。重新調整各行政部門的權責 分配。	1920 至 1923	W. F. Brown
哈定總統 (Warren G. Harding)	1921 至 1923	(同上)	(同上)	(同上)
富蘭克林·羅斯 福總統 (Franklin D. Roosevelt)	1933 至 1945	「行政管理委員會」(The Committee on Administrative Management) 亦 稱「布朗羅委員會」(Brownlow committee) 建議成立總統行政室 (Executive Office of the Presi- dent) 及調整行政部門。	1936 至 1937	Louis Brownlow
杜魯門總統 (Harry S. Truman)	1945 至 1953	「政府行政機關組織委員會」(The Commission on Organization of the Executive Branch of Government) 亦稱「第一次胡佛委員會」(First Hoover Commission)。全面檢討與 評估行政部門的組織結構與功能。	1947 至 1949	Herbert C. Hoover
艾森豪總統 (Dwight D. Eisenhower)	1953 至 1961	「第二次政府行政機關組織委員會」 (The Second Commission on Organization of the Executive Branch) 亦稱「第二次胡佛委員會」 (Second Hoover Commission)。延 續第一次胡佛委員會的改革工作，但 著重於政府政策上的問題改革。 「總統之政府組織諮詢委員會」(The President's Advisory Committee on Government Organization)。著重 政府行政作業的相關改革。	1953 至 1955 1958 至 1961	Herbert C. Hoover Nelson Rockefeller Don K. Price

<續下頁>

<續上頁>

詹森總統 (Lyndon B. Johnson)	1963 至 1969	「普萊士專案小組」(The Price Task Force)。重視總統的行政辦公室功能，評估不同部門的計畫之成本效益分析。	1964	Don K. Price
		「海尼曼專案小組」(The Heineman Task Force)。檢測「大社會計畫」(Great Society Programs)的設計與執行的問題。	1966 至 1967	Ben Heineman, Sr.
尼克森總統 (Richard M. Nixon)	1969 至 1974	「總統之行政組織諮詢委員會」(The President's Advisory Council on Executive Organization)又稱「亞徐委員會」(Ash Council)。提議根本上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。	1969 至 1971	Roy Ash
卡特總統 (Jimmy Carter)	1977 至 1981	「總統之組織重組方案」(The President's Reorganization Project)。由基層而上，以程序為基礎的方式新改組政府結構。	1977 至 1980	Bert Lance
雷根總統 (Ronald W. Reagan)	1981 至 1989	「總統之私部門成本控制調查委員會」(President's Reorganization Project)。又稱「格雷斯委員會」(The Grace Commission)全面廣泛的尋求如何能使政府運作更經濟有效。	1982 至 1989	J. Pete Grace
柯林頓總統 (William J. Clinton)	1993	「國家績效評估委員會」(The National Performance Review)。試圖「重新改造政府」的行政績效，並構築國家未來願景。	1993	Vice President Al Gore

資料來源：整理自

1. James G. March and Johan P. Olson, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government, American Political Science Review, Vol. 77, No. 2 (June 1983), PP. 281-282, footnotel.
2. Peri E. Arnold, "Reform's Changing Role," Public Administration Review, Vol. 55, No. 5 (September/October 1995), PP. 407-417.
3. 陳昭欽，「從組織重整觀點析論行政院組織法修正案」，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民81年6月，頁11-13。
4. 詹中原，「大台北都會區行政組織調整規劃」，台北市政府研究發展考核委員會委託市政建設專題研究報告，第244輯，民82年6月，頁54-55。
5. 李中興，「柯林頓的政府改革計畫」，美國月刊，第8卷，第12期，民82年12月，頁81-97。
6. 孫本初、莫永榮，「型塑企業政府策略之探討」，人事月刊，第25卷，第4期，頁20-32。

肆、美國政府組織重組運動的展開與作為

一、美國聯邦政府的組織重組運動

美國由總統發起的行政組織重組運動，濫觴於 1905 年錫奧多·羅斯福總統 (Theodore Roosevelt) 之設立「部會建制方法委員會」(Commission Departmental Methods)，又稱「基普委員會」(The Keep Commission) (Arnold, 1995: 409；陳昭欽，民 81: 10；詹中原，民 82: 51)，主要目的乃著重於人事管理、政府契約及情報管理 (李中興，民 82b: 83)。而美國近代最早的行政重組始於 1910 年由塔虎脫總統 (William H. Taft) 所設立的「經濟暨效率委員會」(The Commission on Economy and Efficiency)，請克里夫蘭 (F. A. Cleveland) 主持，其成立的原因係以當時聯邦政府存在過鉅的預算赤字，政府的預算支出也明顯地難以控制，塔虎脫總統乃下定決心改革因應，以便使政府的行政機關更具效率，以節省政府的經費支出 (按：1921 年以前，美國聯邦政府尚未設立行政預算體系) (Arnold, 1988: 727；Fox, 1973: 401)；該委員會採宏觀的行政觀點，認為行政機關必須整合於總統之下接受指揮管理，為此目的提出了二項手段，一是組織策略是重新組合各機關，目的在建立一個可由上層管理的行政結構，透過理性的服務組合，以減少浪費；另一是財政的，財政策略之目的在將總統置於撥款過程中的決定性地位，委員會建議成立預算局，以便總統有權控制各機關的預算 (Arnold, 1988: 728)。

事實上，從早期錫奧多·羅斯福總統 (即老羅斯福總統) 以來，行政機關即在未妥善規劃之情況下成長，很少注意到新、舊結構之間的適合問題，造成行政機關的紊亂 (March & Olson, 1983: 282；詹中原，民 82: 52)，誠如老羅斯福在 1907 年所云，行政機關可以隨時設立，不必整體規劃，實際結果卻造成行政機關職權相互重疊，爭功證過的混亂現象 (張世賢，民 76: 13)。所以，這種行政機關的紊亂，形成政府機關的功能不彰及缺乏效率，有待政府的全面性行政組織重組，徹底檢視和診治行政病象。此項重組行動之必要性，也相繼受到歷次總統所設重組相關的委員會或專案小組的重視。

上述早期美國聯邦政府的廣大行政系統，在許多方面未有效地組設所受到的批判，主要包括：(1)部門功能暨主要目標的不適當；(2)相同的服務工作分散由數個機關或部門掌理；(3)許多獨立機關缺乏協調；(4)缺乏中央的統一管理機關 (Sayre,

1947：46–48)。富蘭克林·羅斯福總統 (Franklin D. Roosevelt，即小羅斯福總統) 即於 1936 年設立「行政管理委員會」(The Committee on Administrative Management) 亦稱「布朗羅委員會」(Brownlow Committee)，並於 1937 年由總統背書 (endorsement)，向國會提出重組計畫書，主要有五項：(Sayre, 1947:48–50；Arnold, 1995: 410)

- (1) 擴大白宮幕僚，以便總統有足夠的「管理助手」，來協助總統，使其易於處理廣泛的行政事務和更敏捷地開拓行政決策相關的知識。
- (2) 強化和發展政府的管理機關，做為行政首長的「管理臂膀」(management arms)，來處理有關預算、效率研究、人事、規劃等事務。
- (3) 擴大功績制度，向上、向外、向下，來涵蓋所有「非政策決定的職位」(non-policy-determining posts)；並重組文官體系作為單一行政管理者之下的管理之一部分。
- (4) 體檢 100 個獨立的機關、行政、職權、委員會，並以行政命令定位下列 12 個主要行政部門：國務院、財政部、陸軍部、司法部、郵政局、海軍部、保育部(Conservation)、農業部、商業部、勞工部、社會福利部、公共工程部。
- (5) 行政部門應提供由審計長 (auditor general) 所有財政執行的真正獨立性之事後審計 (postaudit) 資料，以建立行政部門對國會負責；同時，對於財政帳目暨處理情形，建立完整的行政課責 (accountability)。

該計畫書於 1938 年的國會審議中未能通過，但在 1939 年的國會會期中修正通過 (Public No. 19, 76th Congress)。

為人所熟悉的二次胡佛委員會，則因係由卸任總統胡佛 (Herbert C. Hoover) 所主持而得名。杜魯門總統 (Harry S. Truman) 設立「政府行政機關組織委員會」(The Commission on Organization of the Executive Branch of Government)，亦稱「第一次胡佛委員會」(First Hoover Commission)，期間自 1947 年 9 月至 1949 年 5 月，著重全面檢討與評估行政部門的組織結構與功能，其主要目標：(1) 限制政府經費至最低限度，而無礙於政府主要任務的執行。(2) 消除機關間的重複任務。(3) 統一相似性的任務。(4) 廢止對於有效行政非必要的任務。(5) 明確規定行政任務的界限。艾森豪總統 (Dwight D. Eisenhower) 設立「第二次政府行政機關組織委員會」(The Second Commission on Organization of the Executive

Branch），亦稱「第二次胡佛委員會」（Second Hoover Commission），延續第一次胡佛委員的上述五項改革事務外，亦著重政府政策上的問題改革，增列下列三項目標：(1)消除與私人企業競爭無關之重要性任務或經營。(2)明訂公務人員的責任。(3)使對總統負責的若干機構歸併於有關的各部或其他官署。第一次胡佛委員會計提出研究報告 19 個，建議內容有 273 項；第二次胡佛委員會計提出研究報告 69 個，建議內容有 314 項（王雲五等，民 78：16；Johnson，1954：428；Koenig，1949：933-940；Arnold，1995：410）²。

詹森總統（Lyndon B. Johnson）和尼克森總統（Richard M. Nixon）均一進白宮，就認定美國政府應改組行政機關，以改進行政效率。詹森總統先後設立「普萊士專案小組」（The Price Task Force，1964 年）及「海尼曼專案小組」（The Heineman Task Force，1966-1967 年），以改組聯邦政府機關，增進行政功能，他於 1965 年及 1966 年設立「住宅與都市發展部」和「交通部」，成功地獲得國會的批准，但在 1967 年欲將商業部和勞工部合併為一，則未獲成功（Miles，1977：155；Arnold，1995：411）。

尼克森總統於 1969 年設立「總統之行政組織諮詢委員會」（The President's Advisory Council on Executive Organization），又稱「亞徐委員會」（Ash Council）（Arnold，1995：412）。尼克森指出政府無效能的主要原因不在人或錢的問題，主要是在於政府機制；他倡導的政府機制，一旦得以採行，將給予政府的工作能力，將遠較今日更有效率；政府將能以較少的機關和較少的經費，做更多的事，亦即政府將能使用其工作人力，表現得更具成果（Fox，1973：401）。他制定了全面重組聯邦行政機關的計畫，來改組聯邦政府，提議從根本上重新調整行政部門的結構，

² 著名的美國第一次及第二次胡佛委員會的相關研究資料及文章相當多，本文非單純針對其研究，故僅以王雲五等編「雲五社會科學大辭典」第七冊行政學，頁 16，唐振楚教授所研撰之「胡佛委員會」內容為主，其他約略參考的資料包括：(1)Louis W. Koenig (ed.), "The Hoover Commission: A Mixed Commission," The American Political Science Review, Vol. 43, No. 5 (October 1949) PP.933-1000.(2) Ferrel Heady, "The Reports of the Hoover Commission," The Review of Politics, Vol. 11, 1949, PP. 355-378. (3)James W. Fesler, "Administrative Literature and The Second Hoover Commission Reports," The American Political Science Review, Vol. 51, No. 1 (March 1957), PP. 135-157. (4)E. S. Redford, "The Value of The Hoover Commission Reports to the Educator," The American Political Science Review, Vol.44, No.2 (June 1950), PP.283-298.(5)G. Homer Durham, "An Appraisal of The Hoover Commission Approach to Administrative Reorganization in the National Government," Western Political Quarterly, Vol. 2, 1949, PP. 615-623. (6)Jay M. Shafritz, The Dorsey Dictionary of American Government and Politics, (The Dorsey Press, 1988).(7) Claudio O. Johnson, American National Government, (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1954). 諸君供有興趣深入探研者參考。

以增進行政功能。尼克森在 1971 年向國會提出的「國情咨文」中，建議實施全面改組，成立社區發展部、人力資源部、自然資源部、經濟部等四個超級部門，以代替農業部、內政部、商業部、勞工部、住宅暨都市發展部、衛生教育福利部，這些改革的提議，卻被國會擱置了(Miles, 1977: 155; Arnold, 1995: 412; Fox, 1973: 401)。

卡特總統 (Jimmy Carter) 在擔任喬治亞州州長任內，將州的機關數由 300 個裁汰為 120 個，43 個機關所分屬的印刷部門被歸併為一（彭錦鵬，民 79: 130），卡特是對政府改組最勤者，他在 1976 年的總統競選活動期間，即已承諾如果當選會進行行政重組，使政府更加可理解、有效率的和具有經濟性(Arnold, 1995: 412-413)，他大肆抨擊聯邦官僚體系過於膨脹與浪費，倡言當選後要將行政機關數目由 1900 個減為 200 個 (Jones & Woll, 1984: 407; 陳昭欽，民 81: 14; 林岩哲，民 66: 339)。卡特於 1977 年設立「總統之組織重組方案」(The President's Reorganization Project)，由基層而上，以程序為基礎的方式重新改組政府結構 (March & Olson, 1983: 281-282; 李中興，民 82b: 83)，1977 年 2 月 4 日，卡特總統向國會送達一項咨文，要求國會通過一項授權改組行政部門的法案，經國會修正後通過，送請卡特總統於 4 月 6 日簽署生效，並表示他所以能夠當選美國總統的原因，乃在於他曾保證將改組美國政府，他信守諾言，改組結果將帶來一個「有秩序、有效率、又精簡的政府」，不再是「令人髮指而虛浮的官僚制度」，改組工作在管理預算局局長藍斯 (Bert Lance) 主持下進行，卡特任內將衛生教育暨福利部 (HEW)，分為教育部、衛生暨人力服務部，增設能源部 (Arnold, 1995: 413; O' Connor & Sabato, 1993: 289; Congressional Quarterly Almanac, 1977: 814-815)。

雷根總統 (Ronald W. Reagan) 在 1982 年設立「總統之私部門成本控制調查委員會」(The President's Private Sector Survey on Cost Control)，由企業家格雷斯 (J. Peter Grace) 主持，又稱「格雷斯委員會」(The Grace Commission)，雷根從事總統競選活動期間即已抨擊政府的過度浪費和無能，委員會更描繪聯邦政府是一個浪費的實務和鬆散的行政(wasteful practices and lax administration) 的沼澤 (swamp)。該委員會的主要目的即在全面廣泛的尋求如何能使政府運作更經濟有效的方法 (Arnold, 1995: 413)。雷根更是信守行政組織效率的「刪、裁、併」(cut, trim, squeeze) 原則，誠如雷根擔任加州州長時，甚至曾組成 200

位企業主管的任務小組研究州政府的行政效率，1968 年他將所有州屬機關併為四個部，即為著例（彭錦鵬，民 79：130-131）。

柯林頓總統（William J. Clinton）於 1993 年設立「國家績效評估委員會」（The National Performance Review），為強調其重要性，特任命高爾副總統（Vice President Al Gore）主持，委員會係政府內部的特別專案小組，由 200 名聯邦員工參與。柯林頓以企業精神（enterprise）為大目標，他改善政府績效的方法，是將政府類如企業的經營，扮演政府永續經營的角色，而不管是那一個政黨掌權執政。柯林頓希望透過他的重組行動，來解決政府治理和超越行政本身的兩個主要問題：(1)消除美國大眾普遍對政府的反感。(2)努力縮減政府財政壓力的難題。柯林頓所訂的行政改革的範圍，超過過去所從事的政府重組，它必須面對的主要管理難題包括來自政府的公眾疏離感、在政府目的上的爭論以及預算赤字等(Arnold, 1995：413-414)。在 1993 年 9 月 7 日委員會提出「從繁文縟節到重視結果：創造一個做得更好且低成本的政府」(From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Cost Less) 的報告，同時於報告中納入政府再造工程(reinventing government)的責任，確定在政府資源缺乏下，那些是值得去做的，該報告有四個重組政府的主題：(1)簡化行政程序。(2)導引市場機能到政府的組織運用之中。(3)使公部門員工能更自由地去做他們的工作且更肯負責。(4)廢除不需要的公共活動。該報告認為政府施政焦點在於「政府應該如何工作，而不正在於政府應該做些什麼」(focused primarily on how government should work, not on what it should do) (Arnold, 1995：414)。該報告也針對美國政府運作所面臨的問題，提出改革的基本策略，預計五年內節省 1,080 億美元，精簡聯邦公務員 25 萬人，其重建政府做法主要有四項：(1)減少繁文縟節。(2)顧客至上。(3)授與員工更大的權力以獲致成果。(4)削減預算回歸基本需求：以少量的花費創造一個更好的政府（游玉梅，民 84：21-22）。柯林頓重建政府的作法，旨在解脫政府組織和公共行政所面臨的窘境，並構築未來國家的願景，以迎合大環境變化的趨勢。1996 年 9 月 20 日副總統高爾向柯林頓總統簡報實施三年後的成果「政府的優勢秘密」，提出政府的四大優勢秘密是：(1)聯邦政府全民時代的來臨。(2)政府將提供更佳的服務。(3)政府與企業形成協力關係。(4)政府與社區形成協力關係。同時柯林頓政府已體現了五大政府承諾：(1)大有為政府的時代，已宣告結束：自 1993 年 3 月至 1996 年 1 月底止，執行政府組織結構的合理化目標，所達成的成

果包括聯邦政府共精簡 24 萬名公務人員，在 14 個主要內閣部中，有 13 個部門均執行機關減併及裁員。(2)針對政府的內部運作方式，進行大幅度的改變：要求聯邦各級政府在內部運作上加入成本效益的考量，大幅改變過去的行政用運作方式，三年以來撙節成本近 1180 億美元。(3)政府以更好的品質服務民眾：以私人企業中的「顧客服務」作為組織最好的標竿來服務民眾；訂定「服務標準」，出版美國有史以來第一本政府的服務標準手冊——「顧客至上：服務美國民眾的標準」；至一九九六年，聯邦政府已有超過二百多個機構全力執行三千多種的服務標準。(4)政府調整其執行業務的方式：刪減過時的法規，開始與民間企業建立「協力關係」(Partnership)；至 1996 年 1 月止，聯邦機構刪減的法規厚達一萬六千頁，經大幅簡化的法規數量有三萬一千頁的厚度。(5)政府改變其與社區的互動方式：例如聯邦政府與地方政府已建立超過一百多項協力關係，由社區居民針對其最迫切的問題進行興革，政府只負責財政補助，而不負責實際規劃與執行的責任（孫本初、莫永榮，民 86：26—28）。柯林頓總統著手改造政府三年多，可說是相當成功，刻正致力於「企業型政府」的型塑，企圖重建政府的施政治理能力，其預期成效是相當樂觀的。

美國開國至今，聯邦政府組織歷經許多的變革和重組，成長了政府的組織規模和制度，也是歷來總統的智慧和眼光的獨到結晶，此造就的歷年來美國政府的內閣變遷如附表 3。

表 3：美國歷年來內閣變遷一覽表

總 統	任期	內 閣 變 遷
華盛頓 (George Washington)	1789 至 1797	設立「國務卿」(Secretary of State)、 「財政部長」(Secretary of Treasury)、 「陸軍部長」(Secretary of War)、 「檢察長」(Attorney General)。
亞當斯 (John Adams)	1797 至 1801	增設「海軍部長」(Secretary of Navy)。
傑克森 (Andrew Jackson)	1829 至 1837	增設「郵政部長」(Postmaster General)。

<續下頁>

<續上頁>

波爾克 (James K. Polk)	1845 至 1849	增設「內政部長」 (Secretary of Interior)。
克里夫蘭 (Grover Cleveland)	1885 至 1889	在內閣增設「農業部」 (Department of Agriculture)
錫奧多·羅斯福 (Theodore Roosevelt)	1901 至 1909	設立「商業暨勞工部」 (Department of Commerce and Labor)。
威爾遜 (Woodrow Wilson)	1913 至 1921	將「商業暨勞工部」 (Department of Commerce and Labor) 分開為「商業部」 (Department of Commerce) 和「勞工部」 (Department of Labor)。
杜魯門 (Harry S. Truman)	1945 至 1953	合併「陸軍部」 (War Department) 和「海軍部」 (Department of Navy) 成為「國防部」 (Department of Defense)。
艾森豪 (Dwight D. Eisenhower)	1953 至 1961	增設「衛生教育暨福利部」 (Department of Health, Education and Welfare, 簡稱 HEW)。
詹森 (Lyndon B. Johnson)	1963 至 1969	增設「住宅暨都市發展部」 (Department of Housing and Urban Development, 簡稱 HUD) 及「交通部」 (Department of Transportation, 簡稱 DOT)。
尼克森 (Richard M. Nixon)	1969 至 1974	裁撤「郵政局長」 (Postmaster General)。
卡特 (Jimmy Carter)	1977 至 1981	將「衛生教育暨福利部」 (HEW) 分開為「教育部」 (Department of Education) 及「衛生暨人力服務部」 (Department of Health and Human Services, 簡稱 HHS)。增設「能源部」 (Energy)。
雷根 (Ronald W. Reagan)	1981 至 1989	增設「退伍軍人事務部」 (Department of Veterans Affairs)。
布希 (George Bush)	1989 至 1993	將「環境保護局」 (Environmental Protection Agency) 提升為內閣層次，並於 1991 年晚期獲參議院通過。

資料來源：整理自

1. Karen O' connor and Larry J. Sabato, American Government : Roots and Reform, (New York: Macmillan Publishing Company, 1993), P. 289.
2. Peri E. Arnold, "Reform's Changing Role," Public Administration Review, Vol. 55, No. 5 (September/ October 1995), PP. 407-417.

二、美國州政府的組織重組運動

康納特 (James K. Conant) 曾對自 1965 年至 1987 年間，美國密西根 (Michigan) 等 22 個州政府所從事的行政組織重組之案例，所作之研究發現，希望透過組織結構和程序的改變，來改善行政效能和效率，也展現在已被檢測的 22 州之成功的行政機關重組的核心之中，而這些改革的主要焦點在於使行政首長 (the chief executive) 成為活力 (energy)、標準 (direction) 和行政管理的中心。在州的層次，倡導政府的行政機關現代化和擴大行政控制，會面對一個主要的困難，即州憲法和法令規定設限了行政首長的正式權力，包括州長所擁有的任命權。因而，貝爾 (George Bell) 所稱之政府的「內閣模式」 (the cabinet model) 成為州政府所建議改革的理念 (reform ideal) 之一，該模式的倡導者巴克 (A. E. Buck) 提出六項原則：(1) 權力與責任集中於行政首長。(2) 獨立機關的部門化或功能整合。(3) 為使行政工作單純化而裁撤相關的委員會。(4) 人員服務之協調。(5) 獨立的審計。(6) 對州長的內閣之再肯定。同時，「內閣模式」及其原則也經由威爾遜 (Woodrow Wilson)、古立克及尤偉克 (Gulick & Urwick)、布朗羅 (Louis Brownlow) 等人所推展。然而，立法機關對於許多州的改革者所提出戲劇性的結構和法律修正，常不如「內閣模式」的處方 (prescribed)，行政機關的組織所追求的選擇方案的模式常是「傳統的」 (traditional) 和「幕僚長／協調者」 (secretary/coordinator) 模式；在傳統模式中，某些功能的合併和某些州長的任命權之擴張，被認為是適切的；然而，裁撤民選的官員及委員會，是不適切且不需要的。在「幕僚長／協調者」 模式中，將功能的合併極大化是主要目標，所有州的機關將被集中成為少數超大部門或機關；然而，州長和幕僚長 (州務卿) 在預算和行政上對個別機關的控制，經常受到限制。上述「內閣模式」、「幕僚長／協調者模式」及「傳統的模式」三者之比較，簡述為表 4 (Conant, 1988: 893-894)。

表 4：行政機關組織模式與改革理念

項 目	內閣的模式	幕僚長／協調者模式	傳統的模式
1. 機關的數目	低	非常低	中
2. 功能整合的程度	高	高	低／中
3. 州長對部門首長的任命權	高	中	低
4. 首長制的部門數目	高	高	低／中
5. 合併後部門首長的控制能力	高	低	低

資料來源：James K. Conant, "In the Shadow of Wilson and Brownlow: Executive Branch Reorganization in the States, 1965 to 1987," Public Administration Review, Vol. 48, No. 5 (September/October 1988), P. 894.

1965 年至 1987 年的 22 年被稱為州政府從事行政組織重組的黃金期，其重組行動的原動力乃是：(Conant, 1988:894)

1. 由於州政府的經費之急速成長。
2. 由於選區議員的名額之重新分配。
3. 由於州政府的服務和管制活動的擴張。
4. 由於人民要求政府應有更良好的績效表現和服務。
5. 新進的立法者認為效能行政是制定政策委託工作的關鍵所在。
6. 政府的管理和預算技術之轉趨複雜和專業。
7. 聯邦政府的官員認為強化州政府行政是執行聯邦計畫所必須的。
8. 政黨控制的轉變。
9. 希望能與其他的州有所競爭或並駕齊驅。
10. 州長們已普遍瞭解到，在老舊組織的模式之下，已無法從事有效能的治理工作。

在上述的因素加上各州的特殊狀況，促成了重組的開始與重組的成功，在 22 州中有 21 州的全面性重組是發生於 1965 年至 1978 年之間，而 1978 年以後僅有愛阿華州 (1985-1986) 的全面性重組之成功 (Conant, 1988 : 894)。

為何近代缺乏成功的全面性州政府重組？沙巴特 (Larry Sabato)、貝勒 (Thad Beyle) 及卡涅特 (James L. Garnett) 三人認為有二個主要的原因：(1) 在 1960 年與 1970 年之間已有大規模現代化的成功和革新行動的展開。(2) 州長、立法機關及行政的興趣，已由結構和權力轉移至預算和管理的過程、追加歲收的需求及政策議題的評論。然而，康納特則認為第三個因素是立法機關反對擴大州長的權力；另

外，許多改革偏重行政程序與運作，而非結構。畢竟，行政重組的雄心壯志，往往受限於機關或部門之內部，而不是機關或部門之間的結構變遷（Conant，1988：894-902）。顯然，組織重組所涉及的因素並非單一且理性的，尤其是政治性和權力均衡的考量往往居於首位。

伍、結論：美國政府重組經驗之啟示

從美國政府重組的歷史觀察和分析中，顯示歷任的總統對於行政組織重組多寄予高度的關切與興趣。例如威爾遜總統（Woodrow Wilson）早於 1887 年的「行政之研究」（The Study of Administration）論文中，即已確定美國公共行政的主要任務和價值；其價值必須涵蓋效能、效率和經濟性，而其任務則在於發展「行政科學」（Science of Administration），來指導如何改善「政府機關的組織方法」，希望「從混淆不清和代價昂貴的經驗性實驗之中，求取解決行政的方法」，威爾遜的「行政之研究」包含檢驗「政府能適當地和成功地做些什麼」及「如何以最高效率和最低的金錢或能量之成本來做這些事」（Conant，1988：892）；當其就任美國總統之後，即設立委員會重新調整各行政部門的權責分配等行政重組，並於 1914 年談到，他認為民眾會同意有系統的重組政府組織，重新組合各部門，以確保較高的效率，並節省可觀的經費。富蘭克林·羅斯福總統（Franklin Roosevelt）於 1937 年表示，多年來我們已深刻瞭解到華盛頓政府各行政部門雜亂無章地駢立及權責重疊之情形。尼克森總統（Richard Nixon）於 1971 年大聲疾呼，組織結構與目的配合的時代已來臨，讓我們以嶄新的眼光，以自覺而廣博性的設計，來組織政府，俾因應新時代的需要（Jones & Woll，1984：406），並表示一旦其主張得以採行，則政府的工作能力，勢必遠較今日更有效率，政府將以較少機關和經費，做更多的服務，展現更具體的成果（Fox，1973：401）。

卡特（Jimmy Carter）於 1976 年提名參選美國總統之際，即宣稱「現在該是以嶄新的眼光，來注視我們的政府，杜絕浪費，將公務人員從官僚體系的混沌之中予以解放，提供強勢的行政管理的時候了」（Jones & Woll，1984：406），當他簽署重組授權法案後，再次表示，他之所以能夠當選總統的原因，乃在於他曾保證將重組美國政府，他說：「他信守這個諾言」，並信心十足地表示，重組將帶來一個「有秩序、有效率，又精簡的政府」，不再是「令人髮指而虛浮的官僚制度」（林

岩哲，民 66：339）。柯林頓總統為強調其改革的決心和重視，特任命高爾副總統負責主持和推動政府改造和重組工作，並表示其以企業精神導入政府部門的運作，以使政府扮演永續經營的角色，而不管是由那一個政黨來執政(Arnold, 1995:413)。所以，美國政府重組有其積極性，並顯現下列啟示：

- 一、突顯美國憲政問題。正如前述美國憲法基於行政、立法、司法三權分立原則而設計，並賦予總統之行政首長領導權，除了國家元首身分外，尚具有行政首長身分，惟對其如何領導行政部門卻是隻字未提，對欠缺有效行政管理權的總統，無異是跛腳鴨，富蘭克林·羅斯福總統即主張行政管理權應歸總統所主導。又美國憲法對於政府行政部門的組織欠缺規定，未制定重組的明確規定，依憲法規定僅允許透過立法或修正憲法，以取得重組之法源依據，在國會有權監督政府之權力分立原則下，政府行政組織及其管理之運作基礎顯得相當薄弱，也使得行政部門與國會之間存在由權力分立所衍生的衝突、曖昧及僵化，而重組是有助於潤滑和維護憲政機制，遇逢積極作為的總統常會透過重組來展現其雄心抱負，從而也提昇行政重組為政治面向的主題。
- 二、大體而言，二十世紀美國聯邦政府組織重組的規劃者，其著重的主要焦點凡經三變，早先著意於組織與預算；繼之為強化行政首長的幕僚陣容；而最新的趨勢則企圖從政策分析上尋求管理的突破（managerial breakthrough）（陳昭欽，民 81：16；詹中原，民 82：56）。然而柯林頓總統著手改造政府，致力於「企業型政府」的型塑，以期重建政府的治理能力，更成為行政重組的新方向。
- 三、由於美國立國以來，政府組織缺乏通盤性、永續性的規劃，形成職權重複、權責不稱、手續繁瑣、虛耗浪費、缺乏效率之敗壞現象，引發重組行政機關的建議或行動，在本質上係以追求效率、效能之行政管理和組織結構之改善，並達「做得最好且低成本的政府」，亦即「有秩序、有效率、又精簡的政府」，從消除繁文縟節、縮減財政赤字壓力。就此項政府重組歷史面向，乃屬管理面與財政面。
- 四、美國政府重組的歷史，常見反映社會經濟環境變遷所產生「新生事務」的回應，或是社會風尚的重視，或是大眾共識所使然，社會環境所衍生，或是人民生計所必須，因而促發政府的重組，從而有新機關或新單位的組設及新業務暨權責關係的建立。此又同時涉及管理面向（新機關組織管理及業務權責劃分等）、

政治面向（組織目標暨任務釐訂、政治回應暨政策考量等）、法律面向（組織或單位設立之法源建立、訂定新生事務之相關法令規範等）、財政面向（業務經費、人事費等相關財源籌湊）、社會面向（社經民情及人民需求的回應）。

五、美國缺乏用修憲方式來進行行政組織重組之經驗（Garnett, 1987: 39）。因此，美國行政機關重組的方式通常有三：一是國會經由立法過程重組行政機關。二是總統提出重組計畫，重組行政機關，只要在提出後六十天內，國會未決議表示反對便自動生效。三是行政機關首長對其內部單位有調整之實質權力³。由於第一種方式調整行政機關組織較困難，而第三種方式的調整只限於行政機關內部單位之調整，不牽涉到行政機關間之組合、裁併、刪減等問題，較不受重視。第二種方式較受重視（張世賢，民 76: 16-18），但是自 1939 年至 1968 年間美國總統曾向國會提出重組法案總計有 97 個，卻有 22 個重組法案未獲國會通過見附表 5(Mansfield, 1969: 339)。又據史桑頓(Peter Szanton)指出，從 1939 年至 1979 年之間，美國總統向國會提出的重組法案總計 114 個，有 22 個未獲通過 (Szanton, 1981: 10; March & Olsen, 1983: 288)。所以，美國總統企圖經由組織重組來控制官僚體系，大體上這些努力，並非都能成功 (O'connor & Sabato, 1993: 288)。雖然，重組的立法權逐漸移動，遠離了國會，而靠向總統；但是，國會對於總統提出重組法案的否決權所形成的阻力是永久存在的，重組決不會慣例化的 (March & Olson, 1983: 288)。所以，政府重組必須先與立法機關建立良好的互動關係，促使重組法案的順利通過，此乃政治面向的努力。

³ 美國的重組授權法案概況如下：

- (1) 1932 年 6 月美國國會制訂「經濟法案」(Economy Act)，授權美國總統，以行政措施來改組行政部門，但附帶條件是總統的重組措施需向國會提出報告；國會可在 90 天內否決總統的重組。
- (2) 美國第一次正式建立完整的立法否決權制度是 1939 年的重組法 (The Reorganization Act)，總統的改組計劃需向國會提出 60 日之內，國會未以兩院的共同決議予以否決，則能生效。
- (3) 諸參考：
 - A. Congressional Quarterly Almanac (Washington, D. C.: CRS, 1977: 814-815, 825-826 ; 1984: 192-193)。
 - B. 林岩哲，「論美國政府的行政改組」，《問題與研究》，第 17 卷，第 3 期 (66 年 12 月)，頁 93-102。
 - C. 張世賢，「美國聯邦政府行政機關重組之探討」，《公共行政學報》，第 3 期 (76 年 12 月)，頁 11-39。

表 5：1939 年至 1968 年美國總統提出重組法案經國會審議結果表

重組法案之立法 年度	總 統	重組法案提出 總案數	重組法案獲通 過案數	重組法案未 通過案數
1939	富蘭克林·羅斯福	5	5	0
1945	杜魯門	7	4	3
1949	杜魯門	41	30	11
1953	艾森豪	12	12	0
1955	艾森豪	2	0	2
1957	艾森豪	3	2	1
1961	甘迺迪	10	6	4
1964	詹森	5	5	0
1965	詹森	12	11	1
總計		97	75	22

資料來源：Harvey C. Mansfield, "Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience," Public Administration Review, Vol. 29, No. 4 (July/August 1969), P. 339.

六、總統所提的重組計畫皆以組織理論原則予以運用規劃設計（詹中原，民 82：56；陳世哲，民 78：18）。傳統（古典）組織理論認為公共行政在於尋求行政管理之科學原則，以提高組織結構之能力，同時對於老舊和複雜的組織結構，基於行政組織是一中立機構，有一最佳方法，加以組合，即透過重組促使此一最佳方法之實現。然而，公共組織之設置，必然是為了追求某種社會價值，例如維繫民主規範，因而現代行政學者認為組織之組設必須符合民主社會所追求之公正和參與等原則（陳聰憲，民 81：51）。所以，政府組織重組，不僅只是傳統組織理論所強調的效率之追求而已，尚需與社會、政治、法律面向具有密切相關性。

七、行政重組往往威脅到立法機關的主要特權利益，因而也影響到行政部門與國會及其各委員會之間的連結關係。換言之，行政機關的內部結構及其在整個政府部門的定位，會被國會議員認知到足以影響立法機關對行政機關的影響力和控制，以及影響其透過選區服務（constituency services）之長遠政治生涯能力。因此，當總統提出重組計畫而與國會磋商過程中，也提供了適當的交易籌碼，透過政治的磋商而產生妥協的結果；總統會停止重組或接受部分修正的重

組方案，是為了獲取立法機關在其他事務的支持；反之，立法部門會在其他事務上持反對態度，則最終目的是為了阻止行政的改變。重組的政治磋商，乃是對於環境變動及政治考量之短期敏感性（March & Olson, 1983: 285-286）。所以，政府組織重組的政治敏感性相當高，最後結果往往是經由政治妥協及利益均霑的產物。

八、縱使有著爭辯，但是政府重組在憲政系統的運作，卻扮演著一個核心的角色（Garnett, 1987: 35）。政府組織重組既存在政治性，且扮演憲政運作的要角，於是有的學者認為它具有垃圾筒（garbage cans）的特徵，是人、選擇機會、問題和解答的高度系統組合。即將行政重組視為「潤滑劑」（oilcans），潤滑了憲政機制，避免了政治不安；重組具有由憲法以外的方式來減少衝突與遏止對立，促使憲政議題相關的權力均衡和權力分立（Garnett, 1987: 35; March & Olson, 1983: 286）。

九、行政重組：短期容易失敗，長期則較會成功。官僚體系的改革需要整體性規劃和長期性的實行、耐心和不屈不撓。儘管行政重組的重要工作需要長期頻繁的努力，卻有很大的成功性，由重組的歷史顯示大多數長期性的重組努力，最後會產生某些正式的行政改變（March & Olson, 1983: 287-288）。在公共事務中，專家能力、分權化、不同模式的考量，及公民參與，是美國式民主的主要價值；同時，許多的進步往往來自有活力和熟練的專家群（Emmerich, 1971: 24），由美國政府重組歷史中，顯示歷任總統大多能體會上述精神，妥善運用委員會或專案小組的群體專業智慧，建構重組，是足以借鏡之處。

十、學者卡涅特（James L. Garnett）檢視過去與現在的行政重組觀點而指出：

- (1)過去認為行政重組可以促進政府的經濟性，現在則認為重組無法節省政府的金錢。
- (2)過去認為重組政府可以獲得適當的結構，現在則認為政府結構對於績效的影響很小。
- (3)過去認為重組是有系統的、科學的、非政治性的（apolitical）過程，現在則認為重組只不過是政治持續的另一種方式。
- (4)過去認為布朗羅委員會與 1939 年聯邦重組法案促使重組運動達到最高點，現在則認為富蘭克林·羅斯福總統的布朗羅委員會對於政府組織的影響是非常誇張的（Garnett, 1987: 39-41）。

十一、馬許（James G. March）和歐森（Johan P. Olson）指出行政重組具有「術語」（rhetoric）、「政治交易」（political trading）、「問題的注意力」

(problematic attention) 和「象徵性的行動」(1983: 291)。的確，重組較強調明確利益，而不是增大全面的回應性；故有人指稱行政重組是弔詭的 (paradoxical)，它經常是「痛苦的結局」(painful events)，僅有少數主張獲致明顯的改善 (Maynard-Moody, Stull & Mitchell, 1986: 302)。或許此一看法或啟示，似有誇張之嫌，但其突顯了行政重組的「政治性」、「利益或權力分配」及「妥協性」。換言之，多數重組研究者也獲致共識認為重組可以改變組織之間和組織之內的權力分配，同時重組具有高度的象徵性，並且重組的象徵性魅力 (symbolic appeal) 提供了強化某種價值的柔絡和促使某些團體的權威之合法化 (Maynard-Moody, Stull & Mitchell, 1986: 302)。

十二、對於行政結構的改革和重組，是當代政府的多數經常性活動，只要有政府的存在，政府就會投入許多的時間和資源於改革的工作 (Peters, 1992: 199)，並且重組常見於政府的各階層之中 (Maynard-Moody, Stull & Mitchell, 1986: 301)。儘管組織重組尚有許多具有爭議性的看法或弔詭之處，但是它所存在的價值和影響卻是不容忽視的，並且有其一定的時代意義和需要。基此，組織重組已蔚然成風，而為二十世紀美國官僚體系與政治生活的一項特徵 (March & Olson, 1983: 281)。

【參考書目】

一、中文部分

王雲五等編

民 78 雲五社會科學大辭典第七期行政學。台北：臺灣商務印書館。

丘昌泰、李清松、連宏華

民 85 「以公共政策落實省政再造工程：為『政策分析與民意調查中心』催生」。
人力發展月刊；第 26 期，頁 33—36。

全鍾燮(Jong S. Jun)

民 83 「公共行政新挑戰：改造、創新與變革」。人事管理月刊，第 31 卷，
第四期，頁 4—11。

江大樹

- 民 85 「政府再造：應有新思維與大行動」。理論與政策，第 10 卷，第 2 期，頁 34—55。

何思因

- 民 78 「美國的官僚機構」。行政管理論文選輯，第 4 輯，頁 73—88。

李中興

- 民 82a 「美國財政赤字與經濟景氣之分析」。美國月刊，第 8 卷，第 9 期，頁 21—36。

- 民 82b 「柯林頓的政府改革計畫」。美國月刊，第 8 卷，第 12 期，頁 81—97。

吳 定

- 民 84 公共行政論叢。台北：天一圖書公司。

林鍾沂

- 民 83 政策分析的理論與實踐。台北：瑞興圖書公司。

吳元黎、饒餘慶

- 民 81 「美國的財政赤字問題」。美國月刊，第 7 卷，第 1 期，頁 112—122。

林岩哲

- 民 66 「論美國政府的行政改組」。問題與研究，第 17 卷，第 3 期，頁 93—102。

邱成釗譯

- 民 82 「談美國地方政府之財政惡化」。台北銀行月刊，第 24 卷，第二期，頁 38—48。

施能傑

- 民 81 「美國總統的行政能力（上）」。美國月刊，第 7 卷，第 11 期，頁 34—44。

- 民 86 「策略管理與美國聯邦政府的改革」。人事月刊，第 26 卷，第 4 期，頁 28—43。

孫本初、莫永榮

- 民 86 「型塑企業型政府策略之探討」。人事月刊，第 25 卷，第 4 期，頁 20—32。

張世賢

- 民 76 「美國聯邦政府行政機關重組之探討」。公共行政學報，第 3 期，頁 11

—40—

張潤書

民 78 「行政權力的擴張與控制」。行政管理論文選輯，第 4 輯，頁 33—39。

民 79 行政學。台北：三民書局。

郭真真、蔡芳萍

民 83 「美國雙赤字問題之探討」。台灣經濟金融月刊，第 30 卷，第 11 期，頁 1—13。

郭獻忠

民 81 「三項美國憲法的主要原則探討」。美國月刊，第 7 卷，第 1 期，頁 58—68。

陳世哲

民 77 「行政機關重組的理論探討」。行政學報，第 20 期（六月），頁 47—62。

民 78 「行政機關重組之研究——我國行政院組織法修訂的探討」。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

陳昭欽

民 81 「從組織重整觀點析論行政院組織法修正案」。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

陳聰憲

民 81 「政府遷台後中央行政機關組織結構之生態分析」。國立台灣大學政治學研究所博士論文。

黃曜譯，Jong S. Jun 原著

民 83 公共行政：設計與問題解決(Public Administration : Design and Problem Solving)。台北：五南圖書公司。

黃臺生

民 85 「組織重組：銓敘部的經驗（上）」。銓敘與公保月刊，第 5 卷。

連宏華

民 86a 「從政府再造工程談政府角色之蛻變（上）」。空大學訊，第 197 期，頁 63-67。

民 86b 「從政府再造工程談政府角色之蛻變（下）」。空大學訊，第 198 期，頁 73-76。

彭錦鵬

民 79 「行政組織重組與現代化之考慮原則——美國與中華民國經驗之對照分析」。收錄於蔡政文主編「邁向已開發國家：中華民國政治發展」，台北：國立臺灣大學政治學系。

民 85 「文官體制的彈性管理理念—美國經驗及其啟示」。收錄於作者主編「文官體制之比較研究」，台北：中央研究院歐美研究所，頁 43— 77。

游玉梅

民 84 「政府革新策略」。人事月刊，第 20 卷，第 6 期，頁 21— 30。

雷飛龍

民 78 「對當前公共行政的困境之瞭解與說明」。行政管理論文選輯，第 4 輯，頁 1— 19。

詹中原

民 82 大台北都會區行政組織調整規劃。台北市政府研究發展考核委員會委託
市政建設專題研究報告，第 244 輯。

賴維堯

民 80 「科層體系（行政機關）政策制定影響力來源分析」。人事月刊，第 13 卷，
第 4 期，頁 26— 38。

聯合報

民 85 「美國預算危機將使聯合國關門」，1 月 5 日，7 版。

民 85 「美預算案折衷過關」，4 月 28 日，10 版。

西文部分

Arnold, Peri E.

1988 "Reorganization and Regime in the United States and Britain." Public Administration Review, Vol. 48, No.3 (May／June), PP.726 -734.

1995 "Reform's Changing Role." Public Administration Review, Vo1.55, No.5 (September／October), PP.407 -417.

Bozeman, B. and J. D. Straussman

1991 Public Management Strategies : Guidelines for Managerial Effectiveness . San Francisco, California : Jossey-Bass Inc.

Chandler, Ralph C. and Jack C. Plano

1988 The Public Administration Dictionary. 2nd ed.

Congressional Quarterly Almanac

1977 Major Congressional Action. Washington,D.C. : CRS.

Conant, James K.

1988 "In the Shadow of Wilson and Brownlow : Executive Branch Reorganization in the States,1965 to 1987." Public Administration Review, Vol.48 , N0.5 (September/October),PP.892-902.

Durham, G. Homer

1949 "An Appraisal of the Hoover Commission Approach to administrative reorganization in the National Government" Western Political Quarterly,Vol, 2, PP.615-623.

Emmerich, Herbert

1971 Federal Organization and Administrative Management. Alabama : The University of Alabama Press.

Fesler, James W.

1957 "Administrative Literature and The Second Hoover Commission Reports, "The American Political Science Review, Vol. 51, No.1 (March), PP.135-157.

Fox, Douglas M.

1973 "The President's Proposals for Executive Reorganization: A Critique." Public Administration Review,Vol.33,No.5(September/October).PP.401-406.

Garnett, James L.

1987 "Operationalizing the Constitution Via Administrative Reorganization: Oilcans, Trends, and Proverbs." Public Administration Review, Vol.47, No.1(January/February).PP.35-44.

Gordon, George J.

1992 Public Administration in America. New York : St. Martin's Press , Inc.

Henry, Nicholas

1992 Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc.,

Heady, Ferrel

- 1949 "The Reports of the Hoover Commission." The Review of Politics, Vol. 11, PP.355-378.

Johnson, Claudius O.

- 1954 American National Government. New York : Thomas Y. Crowell Company.

Jones, Rochelle and Peter Woll

- 1984 "The President VS. The Bureaucracy : The Interest Vested in Chaos." In Peter Woll (ed.), American Government, Canada : Little, Brown & Company, PP. 406 - 407.

Jun, Jong S.

- 1986 Public Administration : Design and Problem Solving. New York : Macmillan Publishing Company .

Koenig, Louis W.(ed.)

- 1949 "The Hoover Commission : A Mixed Commission." The American Political Science Review, Vol.43, No.5(October) PP.933-1000.

Mansfield, Harvey C.

- 1969 "Federal Executive Reorganization : Thirty Years of Experience." Public Administration Review, Vol.29, No.4 (July/August),PP.332-345.

March, James G.

- 1981 "Footnotes to Organizational change." Administrative Science Quarterly, Vol. 17, PP.563-577.

March, James G. and John P. Olson

- 1983 "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government." American Political Science Review, Vol. 77, No.2 (June),PP.281- 296,

Maynard-Moody ,Steven, Donald D. Stull, and Jerry Mitchell

- 1986 "Reorganization as Status Drama : Building, Maintaining , and Displacing Dominant Subcultures." Public Administration Review, Vol.46, No.4 (July/August), PP. 301-310.

Miles Jr., Rufus E.

- 1977 "Considerations for a President Bent on Reorganization." Public Administration Review, Vol. 37 ,No.2(March／ April),PP.155-162.

O'connor , Karen and Larry J. Sabato

- 1993 American Government : Roots and Reform. New York : Macmillan Publishing Company.

Peters, B. Guy

- 1992 "Government Reorganization : A Theoretical Analysis." International Political Science Review, Vol.13, No.2, PP. 199-217.

Redford, E. S.

- 1950 "The Value of The Hoover Commission Reports to the Educator." The American Political Science Review, V01.44 ,No.2(June), PP.283-298.

Sayre, Wallace S.

- 1947 An Outline of American Government. New York : Barnes & Noble, Inc.

Shafritz, Jay M.

- 1988 The Dorsey Dictionary of American Government and Politics. The Dorsey Press.

Stacey, Ralph D.

- 1992 Managing the Unknowable : Strategic Boundaries Between Order and Chaos in Organization. California : Jossey-Bass Inc.

Szanton, Peter (ed.)

- 1981 Federal Reorganization : What have We Learned? Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.