

**RDEC-TPG-099-004 (委託研究報告)**

**行政院各部會  
綜合規劃司處職能與運作之研究**

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十九年十二月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



**RDEC-TPG-099-004 (委託研究報告)**

**行政院各部會  
綜合規劃司處職能與運作之研究**

受委託單位：國立臺灣大學  
執行單位：台灣公共治理研究中心  
研究主持人：朱鎮明  
協同主持人：曾冠球  
研究助理：蘇孔志、陳育萱、葉孟靄

行政院研究發展考核委員會編印  
中華民國九十九年十二月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



## 目次

目次 .....	I
表次 .....	III
圖次 .....	V
提要 .....	VII
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起 .....	1
第二節 研究問題與研究方法 .....	2
第三節 研究架構與章節安排 .....	3
<b>第二章 組織結構設計與政策管理架構 .....</b>	<b>5</b>
第一節 組織架構與績效關係 .....	5
第二節 政府組織幕僚單位結構的核心功能 .....	13
第三節 政府組織幕僚單位結構的政策管理能力架構 .....	18
<b>第三章 美國、英國與日本中央政府的政策幕僚機制設計 .....</b>	<b>29</b>
第一節 美國聯邦政府的狀況 .....	29
第二節 日本內閣部會政策規劃、管理與統合機制 .....	39
第三節 英國內閣辦公室與部會結構 .....	50
第四節 國際趨勢是普遍重視政策協調與統合規劃 .....	64
<b>第四章 我國各部會暨所屬機關現行綜合規劃作業體系概述 .....</b>	<b>67</b>
第一節 綜合規劃單位設置之制度面檢視 .....	68
第二節 中央行政機關綜合規劃單位設置情形之檢視 .....	73
第三節 初步比較分析 .....	78
<b>第五章 資料分析 .....</b>	<b>81</b>

第一節 部會綜合規劃的運作實務與現況.....	83
第二節 影響部會綜合規劃功能發揮的因素.....	86
第三節 強化部會綜合規劃的功能.....	91
第四節 小結.....	98
<b>第六章 結論與建議.....</b>	<b>101</b>
第一節 結論.....	101
第二節 建議.....	110
<b>參考書目.....</b>	<b>119</b>
<b>附錄一 美國聯邦政府 15 部組織圖.....</b>	<b>125</b>
<b>附錄二 英國內閣各部之能力評估指標：檢視團隊能力的關鍵問題.....</b>	<b>141</b>
<b>附錄三 行政院各部會綜合規劃作業體系.....</b>	<b>145</b>
<b>附錄四 期末報告審查意見回應.....</b>	<b>151</b>

## 表 次

表 2-2：不同組織型態所適合環境特性比較 .....	9
表 3-1：白宮辦公室內部單位 .....	32
表 3-2：「內閣官房長官」與「特命擔當大臣」職位比較.....	42
表 3-3：「大臣官房」與「政策統括官」職位比較 .....	49
表 4-1：各部會綜合規劃專責單位 .....	74
表 4-2：由秘書室負責綜合規劃業務之部會 .....	75
表 4-3：行政院各部會綜合規劃單位職掌之比較.....	76
表 4-4：秘書室職掌之比較 .....	78
表 5-1：訪談綜合表 .....	81
表 6-1：首長幕僚單位兩種組織或制度的設計 .....	108
表 6-2：立即、中長期可行建議.....	115

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

## 圖次

圖 2-1：政策管理能力架構 .....	27
圖 3-1：厚生勞動省大臣官房統轄圖 .....	47
圖 3-2：國土交通省大臣官房統轄圖 .....	47
圖 3-3：環境省大臣官房統轄圖 .....	48
圖 3-4：厚生勞動省政策統括官之地位圖 .....	48
圖 3-5：國土交通省政策統括官之地位圖 .....	48
圖 3-6：英國內閣各部能力評估之架構 .....	61
圖 4-1：首長幕僚單位部外制與部內制之比較 .....	80

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

## 提 要

### 一、問題與理論

就目前臺灣中央政府各部會的狀況而言，各部會本身的政策規劃能力並不堅強，或是未被重視，許多政策經常會被認為缺乏證據基礎，或者政策目標不明確等等。當然，行政院本身是否具備更上位的政策統合能力也受質疑。其原因雖然諸多，不過行政院本身和各部會內部缺乏好的制度結構設計是問題根源之一，因為目前並非各部會內都很清楚設有負責政策規劃和管理的統整單位（不論名稱為何，如企劃處、綜合規劃處等等），或者即使有類似功能的單位，其結構位置是否恰當也值得重視。

據上，本研究之目的就是一方面希望各部會內部組織結構設計時一定要重視政策規劃能力的問題，一方面提供如何設計適當的結構以達成預期的重要功能。不過，就組織結構設計理論而言，結構不必然自動產生功能，因此，如何設立結構？如何有相關配套？該單位如何與其他單位互動？這些都是應該預為思考的問題。

### 二、方法與資料

綜合規劃的幕僚功能，本質上在為首長決策與管理提供建議，但是，應該如何提供建議？提供什麼建議？提供建議的立足點為何？如何讓建議更有可行性且為大眾與利害關係人接受？這種種議題構成政策（品質）管理的內涵，因此，政策管理幕僚其實應該承擔政治管理、立法議案政治分析、政策協調、媒體關係等工作。

據上，本研究透過組織結構設計、幕僚組織角色等文獻之探討，以「政策管理」為架構，藉由國際經驗比較，以及訪談方式，針對「綜合規劃司處的設計與職能」進行探討。在國際經驗比較方面，透過官方網站的文獻資料整理方法，分就美國聯邦政府、英國和日本，整理其中央政府部門如何設計關於政策管理能力的相關機制。美國代表著總統制的政府體制，英國代表著議會內閣制的政府體制，日本也是後

者且又是亞洲最早先的民主國家。政府體制是影響政府實際運作的重要體制性因素，臺灣目前實際上的運作非常朝向總統制，國內對未來政府體制的討論選項主要也是這兩個制度，因此，透過對這三個國家的介紹，可以提供比較性的資訊。

至於在訪談工作上，採取「立意抽樣」，就綜合規劃業務上具有相關研究及實務經驗的專家學者（3位）、政務官（2位）、相關單位主管（7位）進行深度訪談，探索以下幾項重要研究問題：當前各部會主要的政策制定與規劃方式為何？當前各部會綜合規劃單位的運作現況與問題為何？從國際經驗來看，當前政策管理與調控的趨勢為何？行政院各部會職司綜合規劃之首席司處應有的職能設計與改善方向有那些？可能產生的問題，以及可能的因應策略與建議？希望藉以釐清現行綜合規劃司處的問題，並就未來如何強化綜合規劃業務因應策略進行意見彙整。

### 三、結論與建議

透過國際經驗之比較發現，不論是總統制、議會內閣制或雙首長制的政府體制內，權威有更集中於最高行政首長身上的趨勢—不論稱總統、首相或兩者，具體的作法上就是層峰配置更多元化和更大量的幕僚人力，其功能也更為強化，因而強化政治核心領導力是穩定發展的趨勢。

從政策管理的思維來看，綜合規劃單位很大程度必須反映政治首長的偏好，否則民主政治政黨輪替本身將缺乏實質意義。然而，這並不代表綜合規劃單位政策上必然淪為炒短線，並且就「政治與行政」的角度而言，穩定價值不能忽略，只是這類價值要如何透過某種機制加以彰顯的問題。

就既有的結構及功能設計來看，本研究所探討的綜合規劃功能，目前散見、分屬於各部會的不同單位，例如含括管制考核、績效資訊收集功能，加上水平、同層級的研究發展功能、以及國會公關單位、統計與情報收集功能等，此一廣義、虛擬的大型首長辦公室機制，其結構和單位邊界似乎朝向具有某種程度的專案型組織機制、或是變形

蟲組織。

然而，不管是虛擬專案組織或是變形蟲組織，都要有妥適的專案經理人、較高層級的公共管理者負責協調與統合，但是事實上除部長、次長之外，似乎缺少這樣的統合職位，綜合規劃單位因為與其他單位同等職級，其實並沒有政策協調的權威，所以各部會需要透過各部會慣行的晨間、幕僚或輿情會議（每週 2-3 次，各部會不等）來進行協調。

另透過深度訪談亦發現，目前綜合規劃單位的制度性能力普遍不足，嚴重限制其在專業規劃與統合能力的表現，這意味著綜合規劃單位受歷史遺跡的影響，似乎較缺嚴謹的應用性政策分析方法的訓練，因而多無能力提出相對宏觀、廣博、系統或可長可久的計畫或方案，甚至遊說政治首長接受其規劃理念與策略。

在此情形下，綜合規劃單位當然只能一面倒地接受政治首長意見，政策本身可能完全看不到文官因久任而累積的專業判斷價值，其積極角色功能甚至完全受到漠視或是未能得到充分之發揮，以致於只有綜合功能，卻鮮少進行實質規劃。或即便有提出特定的政策規劃，但受到首長任期的限制，及常任文官個人思維能力的限制，很難針對未來五年、十年的遠景做擘劃。

有鑑於目前的綜合計畫未能妥適發揮政策管理等幕僚功能，未來應避免由現在相同、相近的研考體制與思維去運作。對於綜合規劃、政策管理等幕僚功能，與其強調組織重整(reorganization)，不如強調更新(refresh)、強化(reinforce)與評估(review)，除組建新單位之外，也可在運作、管理上進行改善。

對於未來綜合規劃單位及其職能的期待，本研究主張「綜合規劃」應該以「規劃」為主，「綜合」為輔，關鍵性的主要工作應該包括：負責規劃總體的政策藍圖，其包含了該機關發展的願景與目標，以及短、中長期的施政計畫和綜合彙整跨兩個單位以上的綜合性業務，以擬定出具有創新、複雜度高的政策規劃。

為達到所設定的關鍵性功能，本研究透過相關政策管理理論、國

外經驗及深度訪談分析所得，就組織結構、首長領導、組織運作與管理、教育訓練與培力四個面向，分別提出立即可行及中長程（含較費時的修法工程）之可行性建議，作為後續綜合規劃司處職能與結構設計之參考。對於各部會後續綜合規劃業務之推動，本研究提出以下幾個重要建議。

首先，強化綜合規劃業務與首長之間的連結，除建議強化首長辦公室的人力配置，並可由首長辦公室主任兼任綜合規劃司司長一職之外，可以考慮讓各機關修改組織規程，將綜合規劃單位改設為稍高位階的「政務辦公室」並直屬首長，或許更能發揮政策管理與政策幕僚的功能。

其次，綜合規劃單位還應整合國會或議會聯繫、公共關係與公共諮詢功能，也就是強化對外部利害關係人的政治管理，並且辦理各種年度諮詢會議。再者，可以參考英國作法，增聘外部成員進入最高決策會議或晨間幕僚會議，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能，對於政策、策略規劃、指標設計、建立治理架構等，提出建議與外部意見，並且挑戰質疑政策。

第三，可發展綜合規劃能力的評估制度，用一套檢核清單檢視各部會與機關在策略規劃、政策分析、管制考核工作的人力配置、專業程度、規劃與協調的成效，據以檢討應該在哪些層面設計教育訓練的課程。當然，諸如加值型統計分析能力、量化的政策分析、公共管理與公共諮詢的經驗與技巧等，都可委請私部門或是民調中心協助辦理。

值此政府改造之關鍵時刻，希望透過本研究之進行，有助於相關主管行政部門能夠從全新的視野與功能去檢視、規劃幕僚單位的政策管理能力，進而對於未來各部會提供整體、前瞻的政策規劃。

關鍵字：綜合規劃、政策管理、政策幕僚、結構設計

## 第一章 緒論

本章先說明本研究的研究緣起、主要研究重點和研究方法，然後再論述本研究分析研究問題所持的基本研究觀點。本研究主要根據組織結構設計以及政策管理觀點，認為結構功能論如果要產生正面效果，不僅是要重視幕僚結構（綜合規劃）如何設計，更重要的是應該清楚地定位幕僚結構應有的核心功能—政策管理。

### 第一節 研究緣起

就目前臺灣中央政府各部會的狀況而言，各部會本身的政策規劃能力並不堅強，或是未被重視，許多政策經常會被認為缺乏證據基礎，和國際規範間接軌程度較低，對國內民眾或產業需求的反映程度不高，或者政策目標不明確等等。當然，行政院本身是否具備更上位的政策統合能力也受質疑。其原因雖然諸多，不過行政院本身和各部會內部缺乏好的制度結構設計是問題根源之一，因為目前並非各部會內都很清楚地設有負責該部會政策規劃和管理的統整單位（不論名稱為何，如企劃處、綜合規劃處等等），或者即使有類似功能的單位，其結構位置是否恰當也值得重視。例如，美國政府內各部門類似的功能通常與機關首長間有非常密切的關聯性。

目前的行政院組織法規劃階段，雖然重視到要強化政府的政策規劃統合能力，因此希望設置委員會扮演此項功能。不過，整體而言，這些委員會是扮演行政院本身的政策統合和管理幕僚，各部會本身依舊需要有這樣的機制，透過各部會和行政院都有同樣結構機制的配合，對於提高政府政策品質能力會更有助益。

準此，本研究透過國際經驗比較，以及訪談方式，以期探討綜合規劃司處的設計與職能。在國際經驗比較方面，本研究分別概述美國、日本與英國的相關體制設計。至於在訪談工作上，則希望釐清綜合規劃司處發揮功能的關鍵因素與職務設計。

## 第二節 研究問題與研究方法

不論政府體制是採總統制或議會內閣制，行政體系各部會是否具掌握國內和國際情境發展與國內民眾需求變化等能力，進行宏觀政策規劃和管理能力，這是非常重要的行政治理一環，也影響國家發展和競爭力。行政體系內部愈具備這樣的治理能力，對於民選首長和部會政務首長的協助將更大，也有助於許多重大政策更有機會具有延續性和討論的機會。

透過具備這些政策規劃和管理的宏觀能力，可以瞭解任何推動政策和重大計畫時，如何因應臺灣經常面對的四大面向問題，包括：中央與地方政府職權劃分、財政負擔責任、服務傳送機制、民間參與、法令架構設計等。如果這四個面向能妥善預為規劃，政策品質將會增加，也有助於日後的政策執行。為具備這些能力，行政體系各部會如果有比較制度性結構設計，應該愈能確保該項能力的深化。就結構設計而言，各部會可以採用諮詢性功能小組、矩陣型專案小組或功能性專業內部單位等等的方式處理之。

### 一、研究問題

由於前已述及，目前臺灣中央政府各部會的政策規劃能力有限，或不受重視，因此本研究「行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究」之目的，在於一方面希望提供各部會內部組織結構設計時，一定要重視政策規劃能力問題，一方面提供如何設計適當的結構以達成其數的重要功能。目前暫訂該內部結構單位名稱為「綜合規劃」。不過，就組織結構設計理論而言，結構不必然自動產生功能，因此，如何設立結構？如何有相關配套？該單位如何與其他單位互動方式？這些都是應該預為思考的問題。因此具體來說，本研究的重要研究問題如下：

- (一) 當前各部會主要的政策制定與規劃方式為何？
- (二) 當前各部會綜合規劃單位的運作現況與問題為何？
- (三) 從國際經驗來看，當前政策管理與調控的趨勢為何？

- (四) 行政院各部會職司綜合規劃之首席司處應有的職能設計與改善方向有那些？可能產生的問題，以及可能的因應策略與建議

## 二、研究方法

本研究的方法主要有下列：

- (一) 文獻分析：主要蒐集美國（總統制代表）、日本（亞洲國家、代表議會內閣制）和英國（代表議會內閣制）的相關設計制度性資料。
- (二) 訪談：透過訪談方式深入瞭解實務上運作經驗與成因等，本研究總計訪談 12 位學界，以及現任、卸任的實務界人士（政務官、事務官<sup>1</sup>）。

## 第三節 研究架構與章節安排

### 一、政策管理能力架構

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（Metcalf, 1994: 247; Pierre & Peters, 2000; Braun, 2008），這就是政策管理能力的內涵，而其強化與應用政策管理能力，也符合循證導向政策制定(evidence-based policy-making)和改善政策結果之重要前提(Howlett, 2009)。

強化政府部門政策管理能力必須從多方面著手，但本研究則是聚焦在政府內部的政策規劃與統合能力，例如理論研究；應用研究、統計與量化模型化；環境掃描、趨勢分析與預測；政策分析與建議；管

---

<sup>1</sup> 本研究原計畫辦理兩個梯次的座談會，聽取專家學者意見。第一次座談會原訂於 7 月底、8 月初辦理，但因絕大多數與會學者都不在國內而流會。在辦理完畢深度訪談之後，研究團隊發現已經頗能彰顯政務官、中高階事務官、學者的需求與資訊，加上時間有限（必須配合委託單位限時提出 2 萬字公開發表的論文、結案報告），因此本研究在實際調查上僅訪談 12 位關鍵受訪者。

理諮商與關係(managing consultations and relationships)；溝通；以及方案設計、執行、監督與評估。這幾個面向，又可以統整為策略規劃、政策協調、績效管理，以及公共諮商與參與，並且形成相互緊密聯繫的關係（詳情請見第二章），並為首長作好幕僚工作。

綜合規劃的幕僚功能，本質上在為首長決策與管理提供建議，但是，應該如何提供建議？提供什麼建議？提供建議的立足點為何？為何讓建議更有可行性且為大眾與利害關係人接受？這種種議題構成政策（品質）管理的內涵，因此，政策管理幕僚其實應該承擔政治管理、立法議案政治分析、政策協調、媒體關係等等工作。

基於以上的政策管理能力構想，本研究整理相關資料與見解，透過訪談方式請教學者與現任、卸任官員，詢問他們當前我國的綜合規劃業務概況，最後提出結論與建議。因此，以下即提章節規劃與內涵。

## 二、章節規劃與研究流程

- ◆ 第一章、緒論，包括研究問題、方法、架構等一般研究過程與管理
- ◆ 第二章、組織結構、組織設計與政策管理架構
- ◆ 第三章、美國、英國與日本政府部門的政策幕僚機制設計
- ◆ 第四章、我國各部會暨所屬機關現行綜合規劃作業體系概述
- ◆ 第五章、訪談資料整理與分析
- ◆ 第六章、結論與建議

以上章節包括理論、國際部份國家經驗比較、實證訪談，以及綜合歸納之結論，並且提出建議，希望能夠建構出符合學術研究規範的實用性研究。

## 第二章 組織結構設計與政策管理架構

本研究的理論性質是政府幕僚性組織的結構設計理論，此一理論主要強調組織結構如何設計應該考量其所負責業務職能屬性。本章先簡要說明組織結構設計的一般性觀點，再討論幕僚組織的角色<sup>1</sup>，最後再闡述幕僚性組織應有的政策管理功能。

### 第一節 組織架構與績效關係

組織績效、效能或能力是典型一般性組織理論模型中常用的最終依變項，這是營利部門、政府部門和非營利部門的共同點。理論性和經驗性研究文獻致力於討論如何衡量組織效能，以及影響組織效能的因素，以企業部門個案為證據所整理的普及性閱讀型論著，更是持續推出而且經常成為暢銷書（例如 Peters & Waterman, 1982; Boyett & Boyett, 1998; Gerstner, 2003; Joyce et al., 2003）。大體上，儘管研究者試圖努力去找企業組織何以有績效或能力的圖像，迄今幾乎依舊仍同意早期文獻的主張，即必須採用多元模式觀點解釋組織效能，而非單一最佳模式(如 Goodman & Pennings, 1977; Cameron & Whetten, 1983; Wise, Sinclair & Amna, 1996)。組織能力或績效建構的多元觀點可以追溯到更早期的組織系統理論，組織系統理論的基本論點是：組織是由許多次級系統構成，諸如目標、結構、技術、社會心理、管理、組織文化、組織環境.....等(如 Shafritz & Whitbeck, 1978: Part III; Kast & Rosenzweig, 1985; Rainey, 2003; Scott, 2003; 彭文賢, 1980)，次級系統間一定會產生相互依賴的現象，次級系統的優質和次級系統間的整合與一致性影響綜效或組織績效。例如，美國雪城大學(Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University) 1996 年開始進行評估聯邦政府、州和地方政府管理能力的「政府績效專案計畫

---

<sup>1</sup> 第二章第 1、2 節由政治大學公共行政學系教授施能傑協助本研究團隊撰寫。

(Government Performance Project)」，認為整個組織管理能力可從四個子系統觀察之：財務管理、人力資源管理、資本管理和資訊科技管理，子系統間透過資訊相互連結，透過領導力引導邁向共同方向(Ingraham, 2003)。

### 一、結構與組織績效

增進政府能力、績效或競爭力更是執政政府和公共服務實務者的努力課題，也是公共行政與管理理論上的核心關切課題。和前述企業部門研究的結果也無太大差異，影響政府績效的討論也是呈現多元觀點，Hal G. Rainey 等人曾整理許多研究者主張的清單，將影響美國聯邦政府組織績效歸納成爲三大面向：組織任務、領導和員工管理、工作設計和環境，並且進一步提出政府組織效能的許多命題(Rainey, 2003: 401; Rainey & Ryu, 2004: 39)。其中，結構因素是持續被重視的關鍵，非常早先的研究文獻曾論稱，政府能力建立「是一個涵蓋採行廣泛措施、活動的概念，這些措施的目的在於提昇公民和政府的能力，冀期產生更有效和更具回應力的公共服務與財貨。能力建立的主要核心乃是著重在體制面設計的選擇和發展—包括政治和行政面體制」(Honadle, 1981: 576)，體制設計選擇就是和政府個別行政組織結構設計息息相關。比較政府與行政研究者甚至曾進一步宣稱，政府組織是「政府的基礎積木(building blocks)」(Peters, 1988)，組織結構制度等合理設計是影響政府運作和成效的非常關鍵事項之一。

一般的說法稱組織結構係指組織如何就其工作過程、內部人力與單位分工和依循的互動行爲等所爲的制度化安排。進一步地說，結構內涵包括三個主要特性(Robbins, 1990; Stevenson, 1993: 144; Rainey, 2003: 188)，即集權化、正式化和複雜化：

- (一) 集權化：組織內權力與權威集中於高層的程度，由此可看出組織的決策流程是傾向分權或集權。
- (二) 正式化：組織推動業務與工作流程時，依賴正式化法規和標準作業程序的程度，由此可瞭解非正式行爲模式、工作裁量權行使的普及性。

(三) 複雜化：組織內部之單位和專業技術的分化程度，包括水平面的部門單位分化和垂直面的層級分化。

組織結構對組織績效的影響一向是最受深入研究的課題之一，與結構論甚為相關的制度論，也從理論和經驗角度論述制度是解釋組織能力的重要(Scott, 1995)。晚近，公共管理研究者也開始探索治理結構和組織績效的關係(Heinrich & Lynn, 2000; Ingraham & Lynn, 2004)，他們主張組織績效是五大組因素的函數，分析模式是： $O = f(E, C, T, S, M)$ ，包括環境、服務對象特性、工作流程或技術、結構和管理者角色和行爲，並證實結構具有重要解釋力。Joyce 等人(2003)稍早在其「4+2 企業永續成功方程式」一書中，蒐集許多企業個案後發現，持續展現績效的企業通常必須同時具備四個主要特性，以及四個次要特性中之任一項，而組織結構就是四個主要特性之一。

利用上述組織結構的概念，可以觀察不同組織型態(configuration)設計的差異性。Henry Mintzberg (1979 & 1983)早先提出五種組織型態：簡單結構(simple structure)、機器型科層體制(machine bureaucracy)、專業型科層體制(professional bureaucracy)、分部化型組織(divisionalized form)和臨時性專案型組織(adhocracy)，Robbins (1990: 305) 依上述提及結構三項特性區別該五種組織型態之差別(表 2-1)。此外，Karen M. Hult 和 Charles Walcott 兩人就公共組織為對象，特別是依決策過程的特性，提出七種可能的組織(治理)結構，分別稱之為：科層體制結構、裁定結構(Adjudicative)、對抗結構(adversarial)、聯合競爭結構(collegial-competitive)、聯合共識結構(collegial-consensual)、聯合斡旋結構(collegial-mediative)與市場結構。

表 2-1：不同組織型態差異性比較

	簡單 結構組織	機械型 科層體制	專業型 科層體制	分部化型 組織	專案型 組織
複雜化程度	低	高度 功能性	高度 社會性	高度 功能性	高度 社會性
正式化程度	低	高	低	分部內高	低
集權化程度	高	高	低	有限度 分權	低
整體結構分類	有機式 結構	機械式 結構	機械式 結構	機械式 結構	有機式 結構

資料來源：Robbins (1990: 305)。

## 二、影響結構效果的環境因素

組織結構設計理論的發展過程，目前教科書中主要介紹的是開放系統觀點，強調所有組織型態皆有其優缺點，因此，組織結構設計的原則首重組織結構能與其外部環境之需要相互契合，經常被提及的影響因素包括：組織規模與年齡、組織職能的工作特性與所依賴的技術類型、組織面臨的外在環境特性、控制組織資源者的權力運作和組織發展的策略階段。Daft (2007)則特別重視組織策略發展需要對於組織結構設計的影響。Mintzberg (1979)提供 16 項假設供驗證，例如：組織愈老和規模愈大，均會愈依賴正式化結構等。

論者常提供的建議是：當組織面對的環境係屬單純與穩定時，正式化和集權化的結構設計是很好的選擇，因為專業分工、清楚的溝通與權威線能產生好的效果；相對地，當面臨的環境有著變動不已和不確定性時，採取正式化和集權化的組織結構設計反而是很差的選擇，這時需要的是更多彈性、自主的結構設計。若以前述五種組織型態而言，論者也嘗試提供各型態組織較適宜採行的環境特性（如表 2-2）。

表 2-2：不同組織型態所適合環境特性比較

組織型態	適合使用的環境特性	整體結構分類	實例列示
簡單結構	面對的環境是單純且變動 當組織尚處草創小型階段 組織面對危機或高度敵對性 高階管理者也正是所有權者 高階主管希望獨享權力或部屬不願有權	有機式結構	冒險型公司
機械型 科層體制	面對的環境是單純且穩定 大型組織 組織職能所需技術是屬可標準化的 例行性技能	機械式結構	大型製造廠 例行性工作為主的政府部門 或服務業，如郵局與財稅部門
專業型 科層體制	面對的環境是複雜但穩定 大型組織 組織職能所需技術是屬可依專業化而定的 例行性技能	機械式結構	學校圖書館
分部化型	面對的環境是單純且穩定 多角化的產品或市場 內部水平部門或單位間的衝突過大 大型組織 內部各水平部門或單位間所需技能 差異性極大	機械式結構	通用汽車
專案型	面對的環境是變動且複雜 多角化、高變化和高風險的產品 所需技能極為專業複雜而非例行性 組織草創初期	有機式結構	航太、電子科技、顧問與研究機構

資料來源：依 Robbins (1990) 與 Mintzberg (1979) 論點整理而得。

再如，不少政府部門組織結構的設計偏好專業分工和層級化，也就是增高組織結構的複雜性程度，所以官僚科層體制(bureaucracy)的結構設計受到高度偏愛，這當然有助於對於工作流程和工作員工行為的標準化控制與可預測性。不過，當政府服務環境需要更重視立即回應公民意見、顧客滿意或提供公民社會參與等，複雜性特性未必一定持續產生淨正面效益，研究文獻指出：組織結構複雜化（層級化）與組織效能間關係是拋物線關係，而非線性關係，所以層級化到一定程度後，組織效能會從增加的方向轉為降低。同時，也建議說，增進組織效能的結構改變方案，除了減少層級化以外，也應包括：（一）分權化，（二）產出導向的單位管理，（三）從功能區分的結構轉為以產品、地域或市場取向結構，（四）自主化及（五）引進顧客導向或產品導向的內部結構單位，以做好協調工作(Kenuing & Opheij, 1994: 15)。

Mark A. Emmert 等人也舉美國聯邦政府能源部，自 1990 年起的環境回復與廢棄物管理計畫所做的結構改變為例，說明面對異於昔日的環境特性，例如社會複雜性和組織複雜化日增、公私部門互動趨繁、投術不斷更新、公共部門可用資源與成長受限、員工與服務對象多元化等，該計畫運用超越正統學說的組織結構設計原則，成功地產生了良好的績效，這些原則主要包括九個面向(Emmert, Crow & Shangraw, 1993)：

- （一） 重視政府外部監督者需求和落實責任性是組織結構設計走向的前提。
- （二） 組織結構和單位邊界的確立應朝向變形蟲型態設計，而非金字塔型態。
- （三） 結構設計之初應邀政府部門外部相關者參與，期能先行考量到日後相互依存關係之需求。
- （四） 組織的功能主要在於解決問題和學習，不僅是執行既定解決方案而已。
- （五） 同時兼顧策略性規劃與執行過程，而非將決策與執行過程截然區隔。

- (六) 特別重視組織績效的相關策略性資訊之取得、分析與傳遞。
- (七) 有效地結合策略性規劃與預算過程。
- (八) 組織更朝顧客中心式的型態。
- (九) 人事體制需能真正回應員工與組織的需求。

上述組織結構設計權變理論的主要觀點，乃是強調結構安排需特別重視組織策略和任務的需求和變化。歐美許多國家政府部門近年來進行公共服務的組織結構變革，提出新的組織結構型態，包括如更具管理彈性的執行機關(agency)，非部會直接管轄的公共服務組織(non-departmental public bodies, NDPB)，法人(authorities)，獨立管制機關(independent regulatory agency, IRA)等等(OECD, 2002；施能傑，2009)，這些發展都顯示政府部門的組織結構朝向多樣性發展，目的是尋找更適合的組織結構期能產生最佳的組織績效。

### 三、組織結構複雜化特性的基本理論

前面述及，組織結構設計的安排需重視三個特性：決策流程要多集權化？工作行為過程要多標準制式的正式化？內部單位分工和層級要多複雜化？其中，複雜化程度更是臺灣行政學教科書(張潤書，1998；吳定等，2000)和政府實務界討論組織結構設計時最關切的課題。根據複雜化的理論，組織一旦日趨大型化後，勢必進行分化(differentiation)和整合(integration)兩項工作，政府部門組織更是如此。

所謂結構分化乃是將組織結構系統分割為若干分支系統的一種狀態，每一分支系統皆與外在環境發生特定的關係。通常在組織中，分化有水平的分化與垂直的分化，前者建立了組織的各部門，可稱為部門化(departmentalization)；後者可稱為層級化(hierarchy)，二者合起來，即成為組織的正式結構。

垂直分化是以層級節制體系為代表，亦即依據組織的垂直面向設立高低層級的組織，其分化的標準是：個人對組織活動所具權力的大小、對組織活動所具責任的程度、以及他所監督或管轄的部屬數目等。在正式組織中，此一層級節制體系乃設立了基本的溝通及權力結構，

即所謂之「指揮命令系統」。在層級節制體系中，若向上陞遷即可得到實質的報酬。在垂直範圍內的職位，通常就決定了在位者的權力、影響力、聲望、地位、及待遇。就理論上言，愈高層級所考慮的範圍就愈寬廣，所作的決定也就愈具重要性，此種活動的垂直差異，也就造成了組織的型態。由於垂直分化指涉高層級之組織或個人就具備更高的權力，因此，層級化也是解決組內不同意見衝突時的決定角色，這也是一種整合內部分歧意見的機制之一。

組織結構的水平分化就是分部化，分部化的最簡單涵義就是分工，並設置許多內部專責或某種結構型態的單位。促成內部分部化的主要原因，可歸納幾點：

- (一) 由於機關工作的日益複雜以及組織的日益龐大，促使機關組織必須按照工作的性質，分設單位，將繁雜的工作分別類歸到各個部門，才能適應事實需要。
- (二) 為求行政效率的提高，必須經由分部化的手段和過程，使各部門皆有明確的職掌及權責關係，乃能職有專司，克奏其功。
- (三) 為期管理幅度的適切，故須分部化，俾使主管人員有效地指揮其屬員從事分工和協調，以免因工作劃分不當所造成的困難。
- (四) 為期達成工作專業化的利益，故須分部化，將工作性質相關的活動予以類歸，並適才適所，以發揮成員專才，妥善完成目標之效。
- (五) 為期獲致一個大小適度，便於管理的工作單位並妥善運用管理的技能，故須分部化。

組織如何設計內部單位的方法，常被討論到有下列四種：(一)按功能分部，(二)程序或設備分部化，(三)按服務對象或物分部化，(四)按地區分部化。

水平分化所設立的單位一般而言，粗分為兩大類別的工作性質：

業務部門和幕僚部門。業務部門是政府組織對民眾或顧客直接提供服務或管制的單位，許多就是第一線單位。相對地，幕僚部門是以協助組織領導階層進行內部管理，重要外部溝通的界線資訊平台，以及更重要的組織整體性策略管理，因此，幕僚部門除了有其專業性功能外，更重要的角色是協助機關領導者進行整合，提供各類整合協調所需要的資訊和分析文件。幕僚部門角色的重要性其實從來不應該被低估，除了包括技術操作層次的幕僚工作外，許多大企業都有資深副總經理層次者直接主管重要的幕僚性質業務，諸如財務、人力資源管理、採購、企業策略、智慧財產等等。國內政府部門反而相對忽略幕僚部門可以扮演的不同功能，這是下一節討論的重點。

## 第二節 政府組織幕僚單位結構的核心功能

誠然，組織結構設計確實對組織績效或能力有所影響，只是兩者關係絕不宜視之為必然，即只要按照推論設計某一種結構，必然會產生績效，過度樂觀地相信「結構—功能」論的觀點。組織結構和組織績效間欲有更為正向關係，常必須依賴「功能（職權與資源）共變」條件的中介聯結，換言之，組織結構變化本身只是組織型態改變和行為模式的「預期」改變，若未賦予新的結構單位或人員必要的功能與資源，或者結構內（間）成員仍無誘因改變其舊有的行為互動模式，組織結構變遷仍將僅停滯在換個招牌外型或所謂「舊酒新瓶」的原地，自然無助於組織績效的轉變，這是進行組織結構改變工作必須警惕的。政府部門經常鍾情於結構功能論的假定，致力於推動結構複雜化特性的改變，但因為忽略其他更重要的配套，結果常未必能有效完成組織目標，也被批評是有更多複雜化的新設組織，但績效仍未改變。

### 一、幕僚結構決策支援的新功能

因此，就本研究旨趣而言，政府部門組織設計時關於複雜化特性課題的核心問題是，水平分化時需要哪些幕僚性結構？如何清楚定位不同幕僚結構的功能，期能真正產生結構功能的正面循環。傳統上，

政府組織幕僚部門主要是負責管理工作，如人力資源管理、會計等，備受忽略的是機關組織發展策略的管理，從策略規劃到評估。隨著政府組織績效受到其政策方向、策略引導和問題解決能力影響日深，幕僚部門的重要功能也就需有新的思考。

施能傑(1996b)多年前即曾為文指出，行政改革的重點必須是強化政府的決策能力，特別是透過政策資訊處理和問題分析能力的改善，建立政府的大腦，因為決策問題主要來自於缺乏充分完整的資訊系統和高品質得問題分析能力。因此，該文建議當時討論的行政院組織改造，首要的工作是：

「每一個機關都必須設立一個直接由機關首長或副首長領導的大腦單位，即計畫室，此一單位的功能係研擬規劃機關主要政策內容、機關發展的策略計畫等，亦即扮演前述的資訊處理與問題分析者，兼具計畫策訂和評估的角色，使得任何組織內皆有一致度化單位專事思考決策的工作。……總之，我們不僅需要向研考會、經建會此類的外部大腦，更需要在每個機關內設立自己的思考中心。」(施能傑,1996b: 11)

強調決策能力品質重要性的觀點，也可從 Paul Light(2005)最近出版的高績效支柱一書中獲得呼應。該書根據美國藍德公司多年來研究超過上百個個案的資料進行分析，指出組織績效的致命傷有四大來源，包括：(一)漠視組織面臨的長期威脅和機會，(二)未能建立能力以快速調整、移動，對抗致命傷或開拓新市場，(三)未能投資創造新產品所需的研究發展，和(四)未進行組織內部整體性整合以邁向未來美景，其研究發現有 13 個預測組織績效或對抗致命傷的很有力因素，可區分為四大類稱為高績效組織的核心要素或基礎工程<sup>1</sup>，分別是：

- ◆ 警覺力 (alertness，隨時察覺外界環境和內在環境的現況和變化方向)

---

<sup>1</sup> 該書用的字眼是：組織強壯(robustness)，意指組織保護本身不受外界環境動盪的影響之能力，該能力可以對抗四項致命傷的損失或是利用開拓新生之機會(Light, 2005: 97)。

- ◆ 矯捷力（agility，迅速對環境做出回應的行動）
- ◆ 彈性力（adaptability，快速調整策略和戰術以因應環境變化挑戰的能力）
- ◆ 整合力（alignment，組織根據任務和願景的需求進行整體性重新調整）

換言之，這些能力都是策略管理或政策管理能力的範疇，因此除了組織中所有業務單位應重視此面向課題外，政府組織幕僚部門也更應該朝此方面強化其功能。

## 二、民主政府體制需要有更強的決策支援幕僚功能

另一方面，國內公共事務日趨複雜，行政體系內逐漸形成規模龐大的專業性組織，以及更多的常任文官，這些專業科層組織和常任文官通常會有其自身的看法和利益，也會積極保護自身偏愛的公共政策與計畫，未必完全服膺定期會輪替的民選行政首長（總統和縣市長等）之政治見解。總統和常任文官與科層組織間的政策見解，常因各自所考慮的面向不一而有別，雖然常任文官應該由總統指揮領導，但是兩者間關係出現緊張卻也非鮮見。

因此，在民主政治的政務領導與責任的需求下，民選總統和其任命的政治首長們必須有充分、有能力與可信任的政府組織，有更多輔助組織結構和人力，協助其有效領導行政權，確認政策被忠實推動，協助其領導與掌握政府各業務組織的運作方向，更有效讓行政院像個真正的執政團隊。這類型的組織通常是稱為總統或首相的幕僚組織和幕僚人力。誠然，幕僚組織和業務組織間偶而產生緊張關係，但是這是一種謀求政策領導控制幅度適當化的選擇。

總統和政務首長們需要的幕僚組織約略分成兩大類。一是政策性幕僚，負責「整合」角色，使政府政策能夠體現政治和專業價值的選擇，並整合各業務組織的政策方向。一是管理性幕僚，負責引導和整合有限的內部生產資源，使其發揮生產效率。政策統合幕僚組織負責

跨個別政策的政府重大領域的規劃、協調與評估工作，最大的特點有二，一是不負責單一政策業務的規劃與評估，一是本身不直接負責與民眾相關的業務之服務傳送與執行。政策統合組織可再分多種類型：常設性質的組織，目的是處理國家主要且經常性面臨的重大政策領域之統合事項，通常沒有設定預期結束的時間。階段性質的政策統合組織，目的是處理特定領域的政策統合事項，通常可以設定預期設置的期限，一旦完成，即行裁撤。

政策諮詢性質的政策統合組織，目的是提供政策統合過程所需要的更廣泛社會面或政治面代表的諮詢性意見。管理幕僚組織負責政府各業務機關運作所需行政資源管理的整體政策與管理。一般而言，這類幕僚是較為常設性，但其規模和職掌應視需要彈性調整。一般而言，常見的管理性幕僚包括如負責公共事務處理（首長發言，國會聯繫，媒體與公眾聯繫，政府文宣），內部資源管理（人力資源，預算資源，資產，採購），法律事務諮詢或日常事務處理等。

這些幕僚組織和政府部門科層組織有很大的差異，幕僚組織必須能深刻瞭解總統和政務首長們的想法，特別是政策理念和對政府管理的大方向，然後在運用其政治性和專業技術性判斷，協助總統提出方案分析和評估。因此，幕僚組織所需人力自然不宜由常任文官來擔任大樑，否則將使得常任文官日常就必須暴露於高度政治本質的工作環境，這不是常任文官享有永業任用但應該遠離政治活動所應有的工作情境。這也正是為何總統制下，總統需要有其執政團隊，除了分散於各部會組織擔任領導階層工作外，也需要另外一群幕後的策士，隨時將部會科層組織提供的資訊加予分析判斷，或自行蒐集資訊研擬意見，再提供總統參考。

世界民主先進國家的經驗也顯示，強化民選行政首長的幕僚組織功能是重要的發展趨勢，不論是總統制、議會內閣制或雙首長制的政府體制內，總統府或首相辦公室的組織結構與功能都在擴張中。最近出版的比較政府民選首長幕僚結構的比較研究專書指出，基於各種理

由<sup>1</sup>，「有一個共同的想法認為，過去 30 到 40 年間，在歐美最工業化民主國家中，強化政治核心領導力是穩定發展的趨勢。就核心領導力範疇內，權威有更集中於最高行政首長身上的趨勢—不論稱總統、首相或兩者」(Peters et al., 2000: 7)。具體的作法上就是層峰配置更多元化和更大量的幕僚人力，其功能也更為強化。

當然，各國國情不同影響制度回應的結果，也就是說，行動者會視政府傳統來建構其對「遞增的中央協調」壓力與趨勢的詮釋(Peters et al., 2000: 6)。為了迎合加諸在領導者身上之壓力，特別是關鍵的協調者角色，若干制度與程序遂創造出來或加以強化，包括：任命特定“overload”或“Tsar”來負責特定任務、設立「任務小組」與新的部際委員、強化首相正式職位或其內閣辦公室政務主管 (cabinet ministerial) (Peters et al., 2000: 11)。值得注意的是，層峰機構內部看似不同的單位可能執行相同的基本任務，但相似單位卻可能職司不同功能。因此，許多國家可能沒有內閣辦公室政務主管的角色，但這些國家的其他單位卻可能執行類似的功能(Peters et al., 2000: 4)。無論如何，Peters 等人(2000: 11-13) 根據幾個國家的經驗，整理出下列幾項層峰組織的核心職能：

- ◆ 系統管理(systemic management): 對於國家所涉及國際事務利益，包括國家安全、國防、外交和國際貿易協定的監督，經常是直接指揮。
- ◆ 確保「好政府(good government)」: 一方面致力於營造具有能力和一致性的形象，一方面重視政府事務的順暢運作。主要的具體工作包括：蒐集擬議政策的資訊，提供給部長相關立法提議的法律和政治分析意見，傳閱政府重要文件，替首相準備各項行程所需資訊，監督政策執行的狀況等等。
- ◆ 管理政府機器(managing the state apparatus): 提出和主導許多

---

<sup>1</sup> 這是出於許多結構與權變因素促成了行政權層級的責任集中化，例如：選舉壓力與執政績效、政策制定部門化 (sectorization of policy making) 削弱內閣集體行動，以及變遷中的政策議程普遍導致互依性的管理與協調需求遞增 (Peters et al., 2000: 7-9)。

主要的公共行政與管理改革工作。

- ◆ 政策協調：確保政府各部門政策之間有一致性，以免產生相互矛盾的負面效用力。
- ◆ 政策建議：除了傳統上，被動就已擬政策提出深入分析，甚至提出反對聲音的建議外，更積極地扮演政策發動者的建議角色，規劃政策方向和構想，向最高行政首長提出建議。
- ◆ 政策管理：對議會、政黨和主要壓力團體的關係管理。

因此，新的層峰組織幕僚功能有更多元性，包括政治性、政策性、技術性和代表性的角色，幕僚組織的人力配置過程更趨向政治化也是自然的發展，亦即，這些功能是由非永業性文官擔任，而由政務行政首長任命的政策性或管理性機要人員擔任。

### **第三節 政府組織幕僚單位結構的政策管理能力架構**

承襲前節的論述，政府各部組織中應有好的幕僚單位結構設計，但此一節更需賦予清楚的核心功能，方能產生結構功能的綜效。從其他國家的政府層峰結構經驗顯示，除了傳統的一般性管理職能外，概括的說，更應該有健全的政策管理能力。本節提出各部內政策管理能力的具體面向，這個架構也將是本研究分析臺灣行政院各部會現況和未來調整的基本參照觀點。

#### **一、政策管理能力概述**

首長的政策管理能力核心不僅應重視政策分析，更需要在於強有力的「管理」，也就是提供方向感，鼓勵他人共同工作，讓體制有效運作。在建構政策管理內涵之前，有必要檢視當前有關政策管理的研究文獻。

丘昌泰（1995）從環境管制政策角度指出，政策管理是指管制者與被管制者對於如何制定、執行與評估公共政策的管理原則與方法，基於其互動所構成的管制政策管理系統。有效的政策管理有賴於溝

通，政策溝通有賴於政策組織，並將觀念轉化為可行的政策行動。因此，政策管理涵蓋政策制定的所有過程，包括制定、執行、評估等循環論過程與功能，強化公共政策的管理技巧。換句話說，該文把所有政策過程都納入政策管理範疇。

吳定（2003）也把所有政策過程納入政策管理的範疇。因此，他對於政策管理的定義是：

政策實務人員、研究者及一般社會大眾對政策議題具有興趣者，採取科學的、系統的及條理的管理知識與方法，了解公共政策相關的概念與理論，有效管理政策運作過程的各項活動，進而妥適處理相關的政策議題。

依據這個定義，教育界研究者曾針對學校體育的策略應用（洪嘉文，2004）、學校經營（張憲庭，2005）提出主張，指出教育政策目標之達成，是所有教育政策管理者的責任，必須將政策管理的面向適用到學校管理的面向，例如傾聽民意、汲取家長的意見、考慮公辦民營、行銷溝通，以及營造學校夥伴關係。

財團法人電信技術中心（2009）在一份報告「英國擬將置入性行銷納入政策管理」中指出，由於歐盟對於有關置入性行銷的限制，已經針對「影音媒體服務指令」進行修改並且鬆綁，為考慮創意經濟發展與競爭力，透過監理架構有條件開放廣告進入節目中，並且在指令條文、贊助的條件調整規定，而各會員國須要將歐盟法令透過轉換過程落實到國內法。因此，英國為考慮在影音媒體服務規範中，同步放寬對於置入性行銷的限制，計畫進行公共諮商，就管制、行銷、揭示等納入各方意見。從這份報告所提出的政策管理較偏向管制性政策，也就是透過諮商進行立法，以便對於影音媒體進行置入性行銷放寬規定、或是解除管制。

## 二、政策管理能力架構

當前政府職能轉變之後，面臨公共治理情況益發複雜的問題與情境。隨著行政改革從 1980 年代開始的第一階段政府改革，也就是新公共管理與政府再造，因為委外、市場化、民營化、地方化趨勢，造成

公共服務體制更爲割裂、複雜，到 2000 年出現第二回合的改革，轉爲重視績效管理、政策協調與夥伴關係，政府的職能要做好整合、追蹤與協調的功能 (Metcalf, 1994: 247; Pierre & Peters, 2000; Braun, 2008)，這就是政策管理能力的內涵。因此，政策管理能力是一個寬鬆的概念，包括所有和政府就其權限範圍內如何檢視、規劃和執行政策的所有議題。無疑地，其包括達成這些目的可用資源的本質與數量，以及如何獲取和使用這些資源程序與作法(Howlett, 2009: 161)。

相較之下，政策分析能力則是一個較爲聚焦的概念，涉及政策過程的知識獲取和運用，其指政府可以接觸或使用的基礎研究的量，政府使用統計方法、應用性研究方法和高級模型建構技術方法，以及使用各種分析技術，諸如環境偵測、趨勢分析和預測方法，以測量(gauge)更廣泛的民意和態度，以及利益團體和其他主要政策參與者的想法，以及預期未來的政策影響。政策分析能力同時也涉及將政策相關信息和相關有興趣者與利害相關者的溝通能力，以及包括政府部門形成其中期和長期優先順序的能力，和將政策資訊整合進入政策過程各決策階段的能力(Howlett, 2009:162-163)。

強化與應用政策管理能力是採用循證導向政策制定(evidence-based policy-making)和改善政策結果之重要前提。Howlett (2009)呼應類似的看法，其表示，循證導向政策制定代表改革或再結構化政策過程，俾優先化證據或資料導向決策的一種當代作爲，其可視爲規避政策失靈與透過政策學習以強化政策成功潛力的一種作爲。猶如早期的「政策分析運動」，其宗旨是爲了規避或減少政府期待與透過大量相關政策相關資訊提供的實際情況之間不吻合，所導致的政策失靈現象。而影響政策制定者參與循證政策制定的一項影響因素，則與政府的政策分析能力有關。政府需要一種合理高度的政策分析能力以執行政策過程管理的相關任務，以執行循證政策制定並規避若干最常見的政策失靈來源。

嚴格來說，無論是政府內部與外部兩方面都需要一種人力、財務、網路與知識資源水平，使其能夠執行與管理和執行循證政策過程相關的任務(Howlett, 2009: 155)。例如，Anderson(2008)建議爲了強化聯邦

公共服務資深官員的政策能力，有四大主題值得同時關注：第一，政策運作有重大但被忽略的管理面向（即政策運作的管理面向應該多加關注）；第二，目前系統的最大弱點在於處理長期與策略議題，特別是重大水平議題；第三，公共管理者需要特別關注其與外部政策研究社群之間協力關係，以補強政府內部政策能力之不足；第四，在強化政策能力上公共服務高層領導非常重要。由上可見強化政府部門政策管理能力必須從多方面著手，但本研究則是聚焦在政府內部的政策規劃與統合能力<sup>1</sup>，Anderson(2008: 473)對此進一步表示：部門內部政策管理可以透過七項廣泛政策功能與組織安排加以檢視，分別是：理論研究；應用研究、統計與量化模型化；環境掃描、趨勢分析與預測；政策分析與建議；管理諮商與關係(managing consultations and relationships)；溝通；以及方案設計、執行、監督與評估。資深管理者為了確保一項政策運作良好，應該定期檢視渠等在上述七大功能的實際表現。

因此，Norman Riddell 將政策分析能力的內容歸納成下面幾個面向：環境偵測、趨勢分析和預測方法，理論性研究、統計、應用研究與模型化，目標達成方法的評估，諮商與關係管理，計畫設計、執行監控和評估，政府組織形成其中、長期策略優先次序的能力，政策分析所需資源—人力和經費的品質與數量、外界專業知識來源的接觸機會。

總之，各國面臨全球化、自由化與民營化，以及地方分權，可能降低政策的自由度與自主性，不管被稱為退縮或是重組，在此過程有個矛盾的現象：各部決策能力下降，但是伴隨的是政務協調與管理機制的強化，注意各種錯綜複雜的跨部議程，進行系統化的管理與統合。再者，要確保善治與建立正面的政府形象，更不會令出多門而無所適從。因此，政策管理能力內涵應該包括策略規劃、政策協調、績效管

---

<sup>1</sup> 對應上述主題，跨政府政策管理可以透過中央機關角色，以及水平協調的特殊問題包括促進協調的條件與部際關係機制加以檢視。有效政策團隊有賴政策通才、政策管理者，以及政策專才三類成員貢獻所長；畢竟，單憑組織與功能議題並不足以確保政策品質，人才是重要關鍵。政府也應該與外部政策研究社群維持夥伴關係。

理，以及公共諮商與參與，並且形成相互緊密聯繫的關係。

### （一）策略管理

當代政府應該具備的能力，通常包括預期及掌握環境的變遷、因應環境變遷有效制定與執行政策（選擇適當的執行策略、進行公共關係等）（林水波，2001）。因此，要能對施政議題發展出願景與大政方針，並且在各種場合呼籲各部門切實配合。此外，對整體施政重點要規劃出時程或是進度，透過所屬幕僚監控政策或法案進度。

所謂「策略」是設定方向以決定未來該做些什麼，以具體、簡明的方向列明本身的方向，清楚顯示組織該往哪裡去的地圖，沒有策略，事務的執行就會零亂分散而缺乏焦點。但是，策略的基本要素只能少，要能以六、七個或是更少的關鍵概念與行動，共同定義出策略。此外，還應列出階段性的目標，以定期檢討來確保不致偏離長程目標太遠。簡單來說，策略管理有下述特性與要點：

- 1、策略管理就是結果導向的管理(managing for results, MFR)。所謂結果導向的管理，就是有沒有透過「策略規劃」來管理政府、達成績效。成功的策略管理或 MFR 系統，應該經由利害關係人共享、統合一致的目標（這與公共諮商與參與有關），整合規劃、預算、報告、及日常的決策活動。
- 2、策略管理本質上是「由上而下」的觀點，也就是說，是站在領導團隊角度進行管理，不宜由下而上放任規劃與自行管理。
- 3、策略規劃要能前瞻、瞄準未來，就現狀重新分配資源，以中長程觀點與足夠的迴旋準備空間去重新配置資源以及人力，用來突顯出政策優先性，讓既有資源發揮更大效果。
- 4、策略管理要進行水平與垂直整合。在實務上，雖然內部各單位都設計中長程計畫與目標，但組織內部往往沒有能力進行不同層級的組織與目標的協調，也無力將整體目標轉化為各部門可以量化的指標，都是策略管理必須注意的議題。

政府機關與所屬業務單位之間，應該進行目標的調控，這包括各機關是否有中長程目標？是否與首長的施政遠景相符？是否建立績效評比指標？是否定期提出檢討報告？是否過度將機關所有大小工作巨細靡遺的納入而模糊了施政重點？是否與其他機關目標產生衝突(Long and Franklin, 2004)？

5、簡言之，策略管理要能落實、履行下述功能：

- (1) 確認總體標準與價值(standards and values)，要求各部必須支持總體的施政重點
- (2) 收集資訊、情報、辦理各種諮商活動，監測提出業務計畫、資源配置、策略等建議
- (3) 針對政策提出獨立專業的分析報告
- (4) 提醒各種可能的風險，並應該加以管理與回應

## (二) 政策整合與協調

基於政府規模成長與預算大幅增加，各部的專業責任與服務項目愈來愈多元、複雜及分歧，各部因為產生其專業網絡以及自主性，加上對地方政府、民間的分權化，更增加專業政策網絡的成員數目，這讓國家機制愈發需要進行統合，由高層政務協調機制領航與調和分歧，揭露各種重疊、沒有效率與沒有效能的問題，進而一致、全面整體與調和的政策。

所謂政策協調，簡單來說，可說是「各種政策（或方案）可以一致或互補方法共同運作的情境」(Boston, 1992)。這個簡單的說法包含的屬性如下(Bardach, 1998: 8)：

- ◆ 避免重疊或是不一致
- ◆ 產生統合且一致的施政優先性次序
- ◆ 把衝突降到最少，或是進行最後的仲裁
- ◆ 以政府整體的視野，摒除單一部會的本位想法。

政策協調或是跨機關的協力關係，目的是讓對問題有各自看法與見解的各方，能夠了解彼此差異，超越本身限制而找到方案，建立共同合作的過程與制度安排。對於協調的分類有各種說法(Painter, 1981: 274; Boston, 1992; Peters, 2005: 89; Pelkonen et al, 2008)。但是，比較顯明易懂的分類，就是簡單分為消極協調與積極協調(Painter, 1981; Peters ,et al., 2000; Peters, 2006)。

- 1、消極協調：制定或執行政策方案，有義務考慮到其他參與者可能的反應(甚至是反對)。主辦機關應該避免恣意決策的負面外溢效果，可能的方法例如法律提案的連署、跨部門工作小組等。不過，這屬於「非合作性」的賽局，強調的是各讓一步(相互調適)，既不採取共同行動，也不關心政策的統籌性。甚至於共同上級必須扮演調和與仲裁的角色，至於在聯合政府情況下，則主要確保意識形態不衝突。
- 2、積極協調：政策協調不能僅是各讓一步，避免衝突，更應該協力合作提供新的特定服務，如跨部會小組、共同列管方案、共同撰寫政策白皮書等。因此，通常會提供「政策建議」，規劃一整套施政構想、界定施政優先議程（願景與策略協調）作為整體政策的架構，並透過最高行政首長確保政府各部門遵守。例如法國在季斯卡總統任內，發布給總理的「29封指令」(29 letters directives)，就是由愛麗賽宮（法國總統府）幕僚所草擬的長期策略規劃，要求法國總理整合各部加以落實。

### （三）政策與組織績效管理

現在的國際趨勢與最熱門的主題之一，就是績效管理，並且在公部門建立績效為本的組織文化(Behn, 2003)。以管理作為來提升執行力，期以各種管理作為來緊盯政府內部的組織能力之提升。績效管理可以透過「策略」、利害關係人參與的過程，鼓勵政府針對中長程的組織與管理現代化課題、標準與指標進行自我偵測，而在媒體公佈的壓力下多多少少會做點什麼來改善。

所謂的績效管理，簡單來說就是針對目標，運用管理工具，提升與改進績效表現。例如美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組 (Performance Measurement Study Team) 對於績效管理的定義為 (丘昌泰，2000：317)：

「利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」。

大體來說，績效管理的過程包括了策略目標體系設定、績效指標選取、績效指標預期水準設定、績效指標實際表現衡量、績效追蹤。評估成效與目標是否達成，包括達成哪些目標、是否改變或增強民眾的認知與觀感、未來需要哪些新的目標等等。要將評估結果完整且忠實對外說明，讓民眾知道為了提升形象、恢復公眾信任，政府從事哪些的努力，並說明預算使用方法。以評估結果以及待改進部分，作為下一階段工作起點。經過績效管理，可以檢驗效率與生產力的改變，若再配合獎懲措施，更可以強化績效管理的激勵效果，強烈影響主管與成員的表現 (Kelly and Swindell, 2002; Robertson and Ball, 2002)。

績效資訊可作為緊盯施政優先性、進度協調的證據基礎。透過政策或機關的績效評鑑資訊，可了解政策執行幅度與執行力水準，衡量當前差距，並且找出改善現狀的方略。漢威聯合國際公司 (Honeywell International) 的董事長及前任執行長 Larry Bossidy 和企管顧問 Ram Charan 提出《Execution: The Discipline of Getting Things Done》(以下依據臺灣中譯本稱之為《執行力》)。該書指出，企業策略與願景的落空，都是因為缺乏「執行力」。

要避免策略與結果中出現難以彌補的鴻溝或是落差，應該透過溝通的過程，進行強有力的對話，讓員工參與策略制定與目標設定過程，而不是由高層獨自設計。在策略執行中，要每季地追蹤進度，若發現績效的表現若不如預期，就應該討論、追問承辦人應該如何設法改善。當然，目標與成果之間出現鴻溝，有可能設定的目標一開始就不切實際，可能是相關人員在制訂目標前沒有機會參與討論並產生共鳴，因

此，執行力的對話是個不斷循環的過程。

#### (四) 公共諮商參與和政治關係管理

部分大英國協國家、歐陸國家以及美國部份地區，在正式制度與決策過程陸續出現「公共諮商」的經驗，在英國，甚至在地方政府法上明訂地方政府有法定辦理義務。當然，各部於重大決策之前，也都會進行線上諮商與公告。

所謂公共諮商，是指針對政策議題定期且持續辦理公眾的意見徵詢，參與諮商、論述與爭辯的行為者應該包括各有認同的公民、工會代表、專(職)業團體、利益團體，而決策就應該從各式各樣的意見、提案與劇本中萃取出來。透過公共諮商，才能取得外部意見並且挑戰政策弱點，預擬回應方案。

依據英國有關的公共諮商文件所示，公共諮商工具包括：公民顧問團(Citizens Juries)、焦點團體(Focus groups)、公民意見調查小組(Citizens' Panels)、民意調查、公民複決、開放性區域論壇(Area Forums/open meeting)、網路線上民調(internet)、公告與徵求意見、連續諮商以及共識會議。

在組織設計的策略層級，有時候也可以納入獨立董監事的公司治理精神，聘任非行政部門的成員(non-Executive Board Member)，聽取外部獨立意見，這也是擴大公眾參與的一種方法。因此，關於運用上述諮商工具之時，應該考慮的要點包括公共代表性、打算收集的資訊品質、執行上可行性，結論要獲得媒體大篇幅報導。

上述活動、事件性的諮商之外，徵詢特定利害關係人意見，一般可視為政治管理，這包括與國會多數黨與少數黨黨魁的溝通、利益團體的關係管理、與工會（特別是統合主義機制下的工會）的關係、媒體互動等等，都是公共參與以及諮商的廣義範疇(Peters, 2000: 11-13)。

因此，許多國家的總理／首相辦公室、各部的政策管理單位或首長辦公室等，都會設立公共關係科或公共關係室，負責內外溝通、媒體關係，有時候可引記者背景的入媒體工作者擔任公關與政治溝通的

工作，掌握議題脈動與情勢分析，預先感受到可能引爆的議題。

(五) 政策管理能力架構的互動關係

綜合規劃的幕僚功能，本質上在為首長決策與管理提供建議，但是，應該如何提供建議？提供什麼建議？提供建議的立足點為何？為何讓建議更有可行性且為大眾與利害關係人接受？這種種議題構成政策（品質）管理的內涵，因此，政策管理幕僚其實應該承擔政治管理、立法議案政治分析、政策協調、媒體關係等等工作。

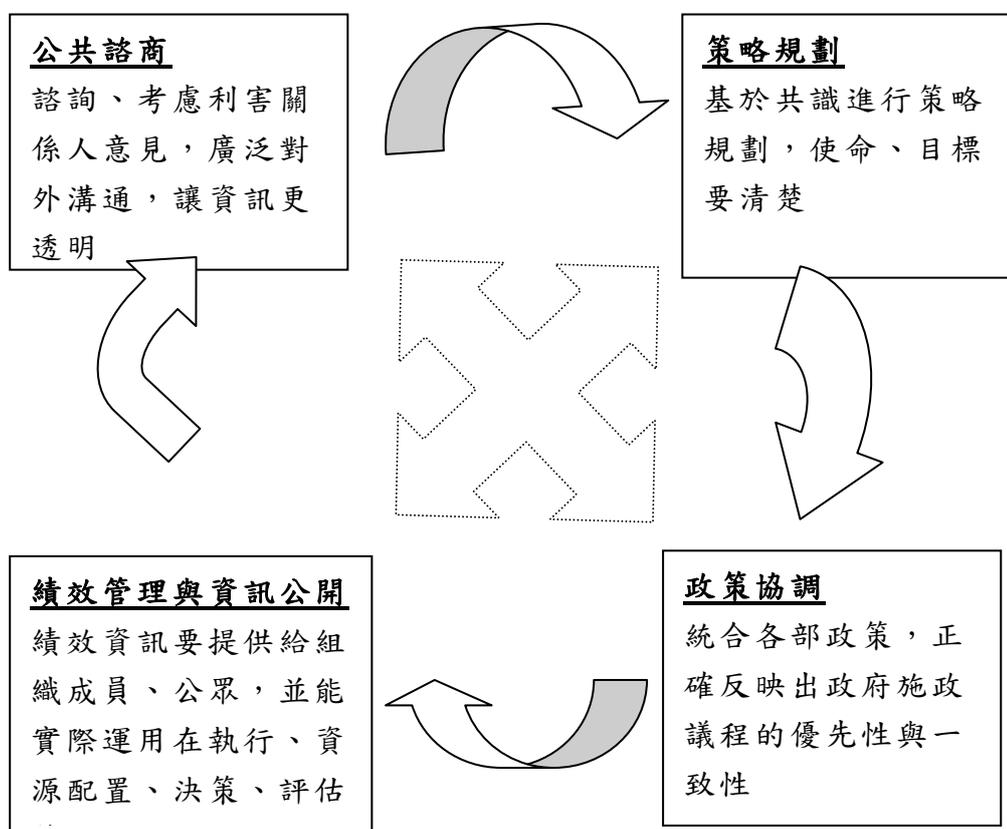


圖 2-1：政策管理能力架構

資料來源：本研究自繪

首先，政策管理要協助首長進行施政遠景與優先性（策略管理暨

規劃、積極政策協調)，並預先設計期待的目標值且緊盯，時時考核追蹤進度要求改善（績效管理），對於機關或法案衝突，必須依據施政優先性進行約束與統合（消極政策協調）。

#### 1、公共諮商與參與應該落實於所有政策管理過程，進而達到善治

- (1) 諮商大眾，整合利害關係人的期待來形成共同的、值得努力的願景，落實結果導向的管理。
- (2) 邀請利害關係人參與政策協調與爭端仲裁小組，讓參與者彼此知悉對方立論基礎與決策本意，讓資訊與過程更為透明，避免片面決斷與密室政治。
- (3) 在取得所有參與者的共識下，設定各項目標、指標與預期目標值。政策、方案具有跨領域、跨部門的意義，而非在完美的官僚科層體制中實踐，必須顧及「多元利害關係人與機關」，才能界定所謂政策執行力與政策成敗標準。

#### 2、證據為基礎的政策分析

不管是情勢分析、策略規劃、績效管理等，都應該透過數字與利害關係人的意見與偏好進行管理，而不是任憑承辦人基於想像與業務方便去設計。政策管理能力要基於妥適且周延的政策分析，才能減少實際執行的政策失敗。

然而，政策分析過程經常需要更多且有用的政策資訊作為基礎，包括政策論證等等，因此，近日公共衛生和醫療領域特別積極倡導「循證導向政策制定」(e.g., Sanderson, 2002 & 2006; Pawson, 2006)。但是影響決策過程的所有政府部門內部和社會相關者是否能積極採用證據基礎，就需要透過政策管理能力各面向進行檢證與分析。

## 第三章 美國、英國與日本中央政府的政策幕僚機制設計

各國政府幕僚性組織的設置，受其自身政、經及社會發展之歷史及文化系絡影響，也隨著時代變遷而調整，以因應不同時代的社會與國家發展需求。本章透過官方網站的文獻資料整理方法，分就美國聯邦政府、英國和日本，整理其中央政府部門如何設計關於政策管理能力的相關機制。美國代表著總統制的政府體制，英國代表著議會內閣制的政府體制，日本也是後者而且又是亞洲最早先的民主國家。政府體制是影響政府實際運作的重要體制性因素，臺灣目前實際上的運作非常朝向總統制，國內對未來政府體制的討論選項主要也是這兩個制度，因此，透過對這三個國家的介紹，可以提供比較性的資訊。

### 第一節 美國聯邦政府的狀況

美國聯邦政府行政部門由直接民選的總統所領導負責，根據最近一年的「美國聯邦政府組織手冊(The United States Governmental Manual 2009/2010)<sup>6</sup>」的分類，行政部門組織結構包括幾個部分：總統、副總統、總統行政辦公室(Executive Office of the President, EOP)和行政機關(Executive Agencies)，行政機關則再細分為三大類型：內閣部(Departments)<sup>7</sup>、獨立型機關和政府公司(Independent Establishments and Government Corporations)和準官方機構(Quasi-Official Agencies)。獨立型機關的型態和功能非常多樣，除了有一般性管制機關如環境保護署(EPA)等等，也包括通稱的獨立性管制委員會

---

<sup>6</sup> 美國聯邦政府年度組織手冊見 <http://www.gpoaccess.gov/gmanual/index.html>。

<sup>7</sup> 內閣是由副總統和部長所組成，但總統尚可指定某些首長為內閣成員(Cabinet-level rank)。目前指定成員有：總統白宮幕僚長、環境保護署署長、管理暨預算局局長、貿易代表、駐聯合國大使、經濟顧問委員會主席(<http://www.whitehouse.gov/administration/cabinet>)。

(independent regulatory commission)如聯邦通訊委員會(FCC)等等。獨立型機關的首長或委員們和部長一樣，皆由總統提名經國會參議院同意後任命之，但其不參與內閣會議，首長的薪俸也較部長為低。部最主要負責個別領域內的廣泛性政策事務，許多獨立型機關也就其特定專業領域內負責相關的政策事務。基於本研究之目的，以下主要介紹總統行政辦公室和各部負責政策管理的機制。

### 一、總統行政辦公室

美國總統行政辦公室扮演總統在許多重要政策領域進行決策過程時，最親近的政策資訊和管理幕僚支援機制。行政辦公室並非自建國時即設置，一直到 1939 年才由當時總統 Franklin D. Roosevelt 根據《政府重組法》的第一項計畫設立，幾十年來其結構和人員規模隨總統而異，2010 會計年度中提出 1,888 位全職人力預算員額需求<sup>8</sup>（幾十年間的成長變化可參見 Dickinson, 2005），但其支援政策決定的幕僚角色陸續設立，毫不減損。行政辦公室由白宮幕僚長(White House Chief of Staff)負責監督，現任總統 Barack Obama 的行政辦公室下設立 13 個單位，特別重要的是<sup>9</sup>：

- ◆ 白宮辦公室 (White House)
- ◆ 副總統辦公室 (Office of the Vice President)
- ◆ 經濟顧問會議 (Council of Economic Advisors)
- ◆ 環境品質會議 (Council on Environmental Quality)
- ◆ 國家安全與國土安全會議 (National Security Council and Homeland Security Council)
- ◆ 行政局 (Office of Administration)

---

<sup>8</sup> 參見 Executive Office of the President Fiscal Year 2011 Congressional Budget Submission (<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2011-eop-budget.pdf>, p. EOP-9)。其中，白宮辦公室需求 487 人，管理暨預算局需求 528 人，貿易代表署需求 229 人，行政局需求 225 人，國家藥物控制政策局需求 118 人，其他單位需求從 20 餘人至近百人不等。

<sup>9</sup> <http://www.whitehouse.gov/administration/eop>。

- ◆ 管理暨預算局 (Office of Management and Budget)
- ◆ 國家藥物控制政策局 (Office of National Drug Control Policy)
- ◆ 科學與技術政策局 (Office of Science and Technology Policy)
- ◆ 美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative)

由上可知，行政辦公室內的核心功能是處理和美國整體國家發展相關的重要政策領域之規劃和整合管理。每一個總統行政辦公室內部單位的結構設計方式和規模都不一，但基本上的功能都是提供總統政策決定過程的重要政策分析和資訊。即使是管理暨預算局，亦只是名稱看似偏向政府預算管理而已，實際功能也非行政院主計處可比擬，管理暨預算局雖然是以管理為主，但也處理重要的政策績效管理工作，負責整個美國聯邦政府預算政策、各部門的年度預算編製、施政計畫績效管理與評估、電子化政府、管制法規影響評估...等等，功能複雜程度非常高，大體上負責人力資源管理、採購管理和一般性庶務管理以外的重要管理功能，同時主導政策績效管理，人力規模也很龐大。

行政辦公室中，白宮辦公室是總統更為親近的政治機要、政策和一般管理等結構機制，由幕僚長負責，輔以兩位副幕僚長和三位資深顧問。廣義的白宮辦公室的內部結構其實非常複雜，當然也是因總統而調整之，現行的內部結構如表 3-1（稍早的白宮架構研究參見 Patterson, 2000）。

表 3-1：白宮辦公室內部單位

辦公室	主要細分職能
Office of Cabinet Affairs	
Office of the Chief of Staff	
Office of Communications	Communications, Media Affairs, New Media, Research, Speechwriting
Office of Energy and Climate Change Policy	
Office of the First Lady	Office of the Social Secretary
Office of Health Reform	
National Security Advisor	
Office of Legislative Affairs	
Office of Management and Administration	White House Personnel, Operations, Telephone Office, Visitors Office
Oval Office Operations	
Office of Political Affairs	
Office of Presidential Personnel	
Office of Public Engagement and Intergovernmental Affairs	Office of Public Engagement, Council of Women and Girls, Office of Intergovernmental Affairs, Urban Affairs
Office of the Press Secretary	
Office of Scheduling and Advance	
Office of the Staff Secretary	Presidential Correspondence, Executive Clerk, Records Management
Office of the White House Counsel	

Office of White House Policy	Domestic Policy Council (Office of National AIDS Policy, Office of Faith-Based and Neighborhood Partnerships, Office of Social Innovation and Civic Participation, Office of Health Reform), National Economic Council
White House Military Office	

資料來源：整理自 <http://www.whitehouse.gov/administration/eop>

最後，非常重要的是，總統行政辦公室各內部單位結構的首長和高階人員，都是政治任命職位，但未必都需要參議院行使同意權。換言之，政策管理幕僚幾乎都是政治任命，而非根據聯邦政府人事法令程序（美國聯邦政府法典第五篇）任用的永業制聯邦政府文官。政策管理性幕僚結構搭配各種類型的政治性任命人力（關於美國政務性人力，參見施能傑，1996a、2001），是美國政府運作的特色，也是希望總統的政策管理能力能透過自己信任者規劃、協調與監督而落實。

## 二、部的政策幕僚機制設計

聯邦政府內閣目前設有 15 個部，根據總統和副總統均不在位時繼承順位的部長排序分別是：國務院(State)、財政部(Treasury)、國防部(Defense, 內含五個組織)、司法部(Justice)、內政部(the Interior)、農業部(Agriculture)、商業部(Commerce)、勞工部(Labor)、健康與人群服務部(Health and Human Services)、住宅與都市發展部(Housing and Urban Development)、交通部(Transportation)、能源部(Energy)、教育部(Education)、退伍軍人事務部(Veterans Affairs)和國土安全部(Homeland Security)。

各部的組織結構並無一致性（各部的組織結構圖和較為細部的功能介紹，都可由各部的官方網站上獲取），但基本上在部內是由部長

(Secretary)、副部長(Deputy Secretary)、次長(Under Secretary)和助理次長(Assistant Secretary)構成各部領導主軸，負責該部的主要政策管理和一般性管理事務，並且領導部所屬機關（常稱 Bureau、Administration 等），部長通常也會有其幕僚長(Chief of Staff)，以上的職位都屬政治任命。部內經常也設有特定業務辦公室或處(Office)，並設處長(Director)負責之。各部副部長、次長和助理次長的人數都不一樣。大致上，所有的個別政策業務領域都歸類後，分由一位助理次長主管；幕僚性質業務也是由助理次長為主管，但其是否整合為同一單位則無一致作法。僅舉交通部、勞工部和能源部的組織架構為例，說明其政策管理幕僚機制之設計(聯邦政府組織手冊中所列 15 個部的簡要組織圖如附錄一)。

#### (一) 交通部

根據交通部官網(<http://www.dot.gov/summary.htm>)所列資料，交通部下設有 9 個業務署(Administration)、1 個獨立調查委員會和 1 個公司，部內則設有部長辦公室為核心，部長辦公室監督全國交通政策的規劃，以及其他重要功能諸如國際交通協定之商訂與執行、美國航空器的合適性、執行航空旅客安全保護法令、制訂防止交通工具上飲酒和藥物濫用等規定，和研擬交通法律案等。部內設置的個別幕僚單位包括：

- 1、由次長主管的辦公機關 (Office of the Under Secretary for Transportation Policy)
- 2、分別由助理次長(Assistant Secretary)負責的業務有：預算計畫／行政部門的財務管理 (Budget and Programs/Chief Financial Officer, Governmental Affairs, Administration)
- 3、法律事務長(General Counsel)
- 4、分別由處長負責的業務有：
  - (1) Office of Small and Disadvantaged Business Utilization
  - (2) Office of Intelligence, Security and Emergency Response

- (3) Office of Drug and Alcohol Policy and Compliance
- (4) Office of Civil Rights
- (5) Office of Chief Information Officer
- (6) Office of Public Affairs
- (7) Executive Secretariat

其中，次長主管的交通政策辦公室負責交通部的重要政策，該辦公室下又設置兩個政策幕僚群，分別由助理次長主管：

- 1、 Assistant Secretary for Aviation and International Affairs ( 民航與國際事務 )：設有 2 位副助理次長 (Deputy Assistant Secretary) 協助，並區分為 3 個處包括國際民航處、民航分析處和國際運輸與貿易處。
- 2、 Assistant Secretary for Transportation Policy ( 交通政策 )：設有 2 位副助理次長協助，並區分為 4 個處包括經濟與策略分析處、安全、能源與環境處、導航與電波頻譜處、貨運與物流管理處。

## (二) 勞工部

勞工部官方網站上所列的資料顯示<sup>10</sup>，勞工部下設有 9 個由助理次長主管的業務署或局 (Bureau) 和 1 個政府公司。部內則設有部長和副部長辦公室為核心，除了有幕僚長、副幕僚長、首席經濟分析長、行程處等外，尚有秘書處、Center for Faith-Based & Community Initiatives、Office of Small Business Programs、Office of Job Corps、Office of the Ombudsman for the Energy Employees Occupational Illness Compensation Programs、行政法官辦公室和 3 個調查委員會。部內設置的個別幕僚單位包括：

- 1、 由助理次長主管辦公單位 ( Office of the Assistant Secretary for Policy (OASP) )

---

<sup>10</sup> 請參閱：<http://www.dol.gov/dol/aboutdol/orgchart.htm?PrinterFriendly=true&>。

- 2、由助理次長主管的行政與管理業務（Office of the Assistant Secretary for Administration & Management (OASAM)）
- 3、其他尚有下列處：
  - (1) Office of Public Affairs
  - (2) Office of Congressional & Inter-Governmental Affairs
  - (3) Office of Workers' Compensation Programs
  - (4) Office of Disability Employment Policy
  - (5) Office of Federal Contract Compliance Programs
  - (6) Office of Labor-Management Standards
  - (7) Office of the Chief Financial Officer
  - (8) Office of Chief Information Officer
  - (9) Office of Inspector General
  - (10) Office of the Solicitor

其中，助理次長主管的勞動政策辦公室，就關於勞工、退休者及其家庭的生活福祉之相關政策發展、計畫評估、管制法令、預算和立法等的重要政策事宜，向部長、副部長和該部提供政策建議。同時，該辦公室也負責部內專案和該部跨單位間重要業務的整合角色。該辦公室下設置幾個政策幕僚群，分別由兩位助理次長主管，且分設 4 個單位：

- ◆ Regulatory Affairs (Associate Assistant Secretary)
- ◆ Office of Compliance Assistance Policy (Director)
- ◆ Office of Regulatory and Programmatic Policy (Director)
- ◆ Office of Economic Policy and Analysis (Director)

另外，助理次長主管的行政與管理業務辦公室，設有 3 位副助理次長協助，各自負責相關管理業務處，包括預算與策略及績效規劃處、

經營管理處、安全與緊急事故管理處。各處下均再設有業務中心或地理區域中心如下：

- 1、Deputy Assistant Secretary for Budget and Strategic & Performance Planning
  - (1) Departmental Budget Center
  - (2) Center for Program Planning & Results
- 2、Deputy Assistant Secretary for Operations
  - (1) Business Operating Center
  - (2) Civil Rights Center
  - (3) Human Resources Center
  - (4) Information Technology Center
  - (5) Boston-New York Region etc.
- 3、Deputy Assistant Secretary for Security and Emergency Management
  - (1) Security Center
  - (2) Emergency Management Center

### (三) 能源部

能源部的組織結構設計和前兩個部略有差異<sup>11</sup>，該部部長下設有 3 位副部長，副部長辦公室分別負責三大領域業務，每一領域中又分設功能性或政策性工作，並由助理次長或副署長負責，即：

- 1、副部長負責的核能安全(Nuclear Security)並兼任國家核能安全署署長(National Nuclear Security Administration)一下分設幾個處，如：Defense Programs、Defense Nuclear Nonproliferation、Naval Reactors、Counter-terrorism、Defense

---

<sup>11</sup> 請參考 <http://www.energy.gov/organization/textorgchart.htm>，2010/11/20 瀏覽。

Nuclear Security, Emergency Operations、Infrastructure & Environment、Management & Administration。

- 2、副部長負責的科學研究：下分幾個研究計畫處，如：Advancing Scientific Computing Research、Basic Energy Sciences、Biological & Environmental Research、Fusion Energy Science、High Energy Physics、Nuclear Physics、Workforce Development for Teachers & Scientists。
- 3、副部長負責的政策管理：下分幾個處，如：Energy Efficiency and Renewable Energy、Environmental Management、Fossil Energy、Nuclear Energy Legacy Management、Civilian Radioactive Waste Management。

至於該部的一般性管理和少部分政策分析的幕僚功能則由部長辦公室負責，設立一個統籌的人力與支援辦公室，包括的功能單位有：

- ◆ Chief Financial Officer
- ◆ Chief Human Capital Officer
- ◆ Chief Information Officer
- ◆ Office of Congressional Intergovernmental Affairs
- ◆ Office of Public Affairs
- ◆ Office of Policy and International Affairs（就現有和未來可能提出的能源相關政策，基於統整性資料和分析後，提出建議）
- ◆ Office of Economic Impact and Diversity（分析政策、立法、命令對社區、不同類型企業等影響）
- ◆ Office of Health, Safety and Security
- ◆ Office of General Counsel
- ◆ Office of Inspector General
- ◆ Office of Hearings and Appeals

- ◆ Office of Intelligence and Counterintelligence
- ◆ Office of Management (採購和秘書處等)

#### (四) 小結

就美國主要部的政策管理幕僚結構設計而言，大致上都呈現下面的特點：

- 1、政策幕僚結構機制一定存在，有些再設有更細膩業務區塊的分工。但比較少有臺灣所稱的綜合規劃處此類的幕僚結構設計。
- 2、其位置通常是單獨設置，有時會與預算功能結合。
- 3、政策幕僚結構是由部長和副部長辦公室直接督導，並至少是由次長級或助理次長級的政治任命者擔任主管，顯示其為該部政治領導團隊的重要成員。

## 第二節 日本內閣部會政策規劃、管理與統合機制

日本為一典型內閣制國家，天皇乃虛位元首，國家最高行政權掌握在內閣，即由「內閣總理大臣」(prime minister)為首的內閣團隊統領國政。內閣總理大臣係由國會最大黨之黨魁出任，並主導組閣動作，以確立各省大臣的人選，形成執政團隊。當前日本內閣設有：總務省、外務省、法務省、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、環境省以及防衛省等負責相關政務推動，其猶如臺灣行政院底下各部會的設置。就本研究目的而言，比較值得關注的是，內閣幕僚單位設有「內閣官房」(chief cabinet secretary)與「特命擔當大臣」(minister of state)，至於「大臣官房」(minister's secretariat)及「政策統括官」(director-general for policy planning)則設於各省內。

本節主要集中討論日本內閣及各省中，各幕僚單位所扮演的角色與功能，特別是有關政策規劃與協調統合的職能。一如所知，「內閣

總理大臣」負責組閣與推動各項政務；「內閣官房長官」則協助內閣總理大臣負責行政庶務及內閣官房對外的代表，其地位相當於我國行政院秘書長一職。此外，各省內部也有類似設置，即所謂的「大臣官房」負責省內庶務整合等。儘管位處不同層級，但兩者角色其實頗為類似，皆發揮了政策統合與對外關係方面的功能。一般來說，內閣官房長官與大臣官房二者，分別最貼近其長官，是內閣總理大臣及各省大臣身邊的核心人物。

國家政策往往相互關聯，故政策制定與執行必須通盤考慮其延續性和整體性，乃不致發生矛盾現象。對此，日本政府於內閣層級下設「特命擔當大臣」，在各省層級則設立了「政策統括官」一職。兩者功能同樣甚為近似，旨在針對相關政策進行協調統合、作一通盤考慮，再分別提供其長官作為施政依據。整體而言，內閣總理大臣的統治，有賴於強化行政與政策溝通幕僚功能以鞏固其指揮與監督權，俾使國家整體發展與內閣運作皆能更加順利。本節主要參考日本電子化政府網站相關內容<sup>12</sup>，依序介紹上述職位角色與職掌，討論各職位性質及其隸屬關係，進而針對不同職位間差異加以比較，並闡述該職位與本研究的關聯性，特別是各職位的政策規劃、協調與統合功能。

## 一、內閣層次

在內閣此一層次，為政策規劃、管理與統合而設的職位與機制，分別有「內閣官房長官」及「特命擔當大臣」二者，其相關內容介紹於下：

### （一）職位角色與職掌

#### 1、內閣官房長官

內閣官房長官為內閣總理大臣最重要的幕僚，往往先於各省大臣被任命，角色類似於臺灣行政院秘書長的角色。其職掌有：

- （1）協助內閣總理大臣各項事務。

---

<sup>12</sup> 參見網址：<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Organization>。

- (2) 參與內閣形成之初組閣事宜。
- (3) 管理內閣府的事務、職員。
- (4) 舉行內閣會議時之司儀。
- (5) 政府、國會、執政黨三者之間的連絡。
- (6) 內閣對外界的發言人。

## 2、特命擔當大臣

特命擔當大臣之階級等同於各省大臣，但其並未侷限於特定部門，以輔佐內閣總理大臣為主，角色類似於臺灣行政院政務委員。其職掌有：

- (1) 輔佐內閣總理大臣統合各項政策。
- (2) 提供內閣總理大臣規劃政策之相關意見。
- (3) 協助內閣總理大臣落實政策主導。

### (二) 職位性質與隸屬—統轄範圍

#### 1、內閣官房長官

內閣官房長官為內閣總理大臣最重要之助手，由內閣總理大臣任命之，故該職位是隨政權更動而改變的，屬於政務性質的官員；內閣官房長官直接向內閣總理大臣負責，至於其下統轄的單位，包括：「內閣事務辦公室」、「內閣公共關係辦公室」、「內閣情報研究室」。

#### 2、特命擔當大臣

特命擔當大臣在各項政策上扮演了輔佐內閣總理大臣的重要角色，其為內閣總理大臣所任命，故該職位是隨政權更動而改變的，屬於政務性質的官員；特命擔當大臣向內閣領導者內閣總理大臣負責，而其下並未設置下屬單位。

### (三) 兩職位之差異

內閣官房長官與特命擔當大臣同為內閣層次中一種職位名稱，亦

同屬內閣總理大臣任命之政務官，儘管兩者都具有某種政策規劃、管理與統合上之功能，但其中仍有所差異，此即：內閣官房長官負責的事務是公共關係及內部庶務的整合，而特命擔當大臣則是專注於政策本身的整合問題。角色上並不重疊，而是有相互輔助的關係，相關比較參見下表3-2。

表 3-2：「內閣官房長官」與「特命擔當大臣」職位比較

	內閣官房長官	特命擔當大臣
職務性質	內閣官房之首長 內閣總理大臣任命為政務官 內閣對外關係與內部庶務	不管省之大臣 內閣總理大臣任命為政務官 內閣各省政策方面統合
課責與統轄	向上：內閣總理大臣 向下：內閣官房內之單位	向上：內閣總理大臣 向下：無

資料來源：本研究自行彙整

#### （四）職位與本研究之相關性

##### 1、內閣官房長官

內閣官房長官所涉及公共關係及庶務的部分，有效將內閣資源加以統合，提供了宣導政策的最佳管道。基本上，內閣官房長官往往由內閣總理大臣最親信的人士擔任，在內閣形成之初即扮演總理大臣重要組閣幕僚，因此，其地位可能超越其它內閣閣員，故能發揮統合與協調方面之重要影響力。

##### 2、特命擔當大臣

針對某些牽涉較為深遠的政策，為免政策之間有所矛盾，故設置由內閣總理大臣所任命的特命擔當大臣，輔佐其提供決策意見或加以疏通，以促成相關政策的協調。特命擔當大臣致力於相關政策的整合工作，有助政策本身更為完善。

## 二、部會層次

有關部會層次中與政策規劃、管理與統合機制有關之職位或單位，主要是各省部之「大臣官房」與「政策統括官」，其相關細節介紹於下：

### （一）職位角色

#### 1、大臣官房

大臣官房為日本省部中之單位，類似臺灣部會中之秘書處，領導者為官房長官，相當於主任秘書。

#### 2、政策統括官

政策統括官在各省部中負責相關政策統合的工作，近似於內閣層次中特命擔當大臣的功能，惟臺灣部會中似乎無具備此功能的職位，故無法對照。

### （二）職掌介紹

日本政府各省所掌之事務有別，故省內各職務之職掌，除基本庶務相同外，依據業務內容則有不同職掌，相關資料可參見前述日本電子化政府入口網站。茲舉國土交通省、厚生勞動省與環境省為例，摘述如下：

#### 1、大臣官房

##### （1）基本事項

- ◆ 機密事項
- ◆ 內閣總理大臣及府印的印鑑保管事項
- ◆ 內閣府所掌管事務相關的綜合事務調整
- ◆ 法令及其他公文書類的審查
- ◆ 內閣府的機構以及人員相關事項
- ◆ 內閣府的職員的職位、任命罷免、薪資、懲戒、服務及其他

人事事務以及教育訓練相關事項

- ◆ 內閣府所屬的相關經費、收入預算、決算以及包含會計監察等相關事項
- ◆ 內閣府所管的國有財產以及物品管理
- ◆ 公文的接收及發送、編輯與保存
- ◆ 公開內閣府的所有情報
- ◆ 內閣府行政考察相關事務
- ◆ 內閣府職員的衛生醫療及其他職工福利的相關事項（除警察共濟組織相關除外）
- ◆ 內閣共濟組織
- ◆ 其他

(2) 特殊事項（列舉說明）

- ◆ 國土交通省大臣官房中設有官廳營繕部：主要負責國有財產的維護與管理、公共工程招標與建設相關法規等等。
- ◆ 厚生勞動省大臣官房中設有統計情報部：關於各項調查（人口調查、社會福利調查、就業失業調查等）。
- ◆ 環境省有廢物處理與回收部：制訂基本的環境保護政策、規範廢棄物如廢水排放、防範動物的疫情（如登革熱、鼠疫等）、協調各相關部門的資源分配（減少浪費、資源回收等）。

2、政策統括官

只要各省中之政策涉及以下幾種層面，政策統括官就須統合省內各局處的意見，因此政策統括官的職掌依不同層面而區分，如下所述：

(1) 政策統括官（經濟財政）

- ◆ 短期及中長期經濟營運相關事項。
- ◆ 基本財政營運、編列預算的基本方針策劃，以及立案所需要

的事項。

- ◆ 與經濟相關重要政策的事項（包含從全體經濟立場到實行財政相關的重要政策）

（2）政策統括官（科學技術政策）

- ◆ 為達行政各部門施政的統一，所需發佈的事項企劃，以及提出草案的綜合調整相關事項。
- ◆ 為了讓科學技術達到具有振興綜合性及計畫性的相關基本政策事項。
- ◆ 科學技術相關的預算、人才及其他振興科學技術所需要的必要資源分配方針之相關事項。
- ◆ 其他科學技術的相關振興事項。
- ◆ 核能研究開發及利用等相關關係行政單位的事務調整。
- ◆ 綜合科學技術會議的庶務

（3）政策統括官（防災）

- ◆ 為達行政各部門施政的統一，所需要發佈的事項企劃。（除內閣府所規定公布的內閣法第 12 條第 2 項第 2 號除外）
- ◆ 防災及災害應變對策、災害復原及災後復甦等基本政策之相關事項（除第 3 項，以下指「防災」）
- ◆ 除上條所公布的事項之外，大規模災害的發生、或是有發生的可能性時，對於災害對應及防災等相關事項。
- ◆ 防災施政相關推廣
- ◆ 相關防災組織（災害對策基本法（昭和 36 年法律第 223 號）第 2 章所規定事項）之設置及營運等相關防災計畫（同法第 2 條第 7 號所規定事項）
- ◆ 重大災害（重大災害對應的特別財政援助等相關法律（昭和 37 年法律第 150 號）第 2 條第 1 項規定的事項）以及指定適

用該重大災害所對應的措施。

(4) 政策統括官（沖繩政策）

- ◆ 為達行政各部門施政的統一，所需要發佈的事項企劃，以及提出草案的綜合調整相關事項（內閣府公布的內閣法第 12 條第 2 項第 2 號事務除外）
- ◆ 關於沖繩等問題對應的基本政策的相關事項
- ◆ 上條所公布的内容之外，為達沖繩自主性發展所含基本綜合性整備，以及沖繩其他各項問題對應的相關事項。
- ◆ 沖繩（指沖繩縣區域）的地方經濟振興以及社會開發等綜合計畫之製作。
- ◆ 沖繩振興特別措置法（同上）的施行相關事務（同法第 106 條第 1 項、第 107 條第 1 項及第 108 條第 1 項規定的協議除外）
- ◆ 依照派駐沖繩縣軍事用地的歸還所連帶的特別措置相關法律（同上）之規定來處理駐留軍事用地的歸還等相關事務（歸屬於其他省及防衛廳的管轄範圍除外）。

(5) 政策統括官（共生社會政策）

- ◆ 為達行政各部門統一施政所需要青少年健全發展的相關事項計畫、提出草案的綜合調整相關事項（內閣部所公布的內閣法第 12 條第 2 項第 2 號除外），以及青少年健全發展相關行政機關的事務聯絡及調整，以及連帶實施該政策所需要推廣的相關事項。
- ◆ 為了達到行政各部門施政的統一，先確保發展金融圓滑化的綜合環境的整備所需相關事項的計畫，以及提出草案的綜合調整相關事項（內閣府公布的內閣法第 12 條第 2 項第 2 號除外）。
- ◆ 為達行政各部門施政的統一，先確保食品安全性綜合環境的

整備之所需相關事項計畫，以及提出草案的綜合調整相關事項(內閣部所公布的內閣法第 12 條第 2 項第 2 號除外)另外，依食品安全基本法(平成 15 年法律第 48 號)第 21 條第 1 項所規定的基本事項來決策。

(三) 職位性質與隸屬—統轄範圍

1、大臣官房

大臣官房屬於各省的一個單位，直接向內閣各省大臣負責；至於其下轄單位，隨著各省業務不同，各省大臣官房所統轄之單位也有些許不同，除了某些各相同的庶務單位，如總務課、人事課等。茲舉厚生勞動省(圖 3-1)、國土交通省(圖 3-2)、環境省(圖 3-3)為例，圖示如下。

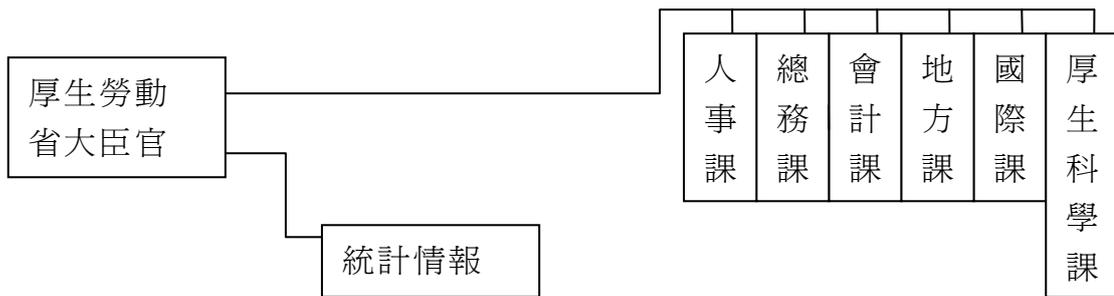


圖 3-1：厚生勞動省大臣官房統轄圖

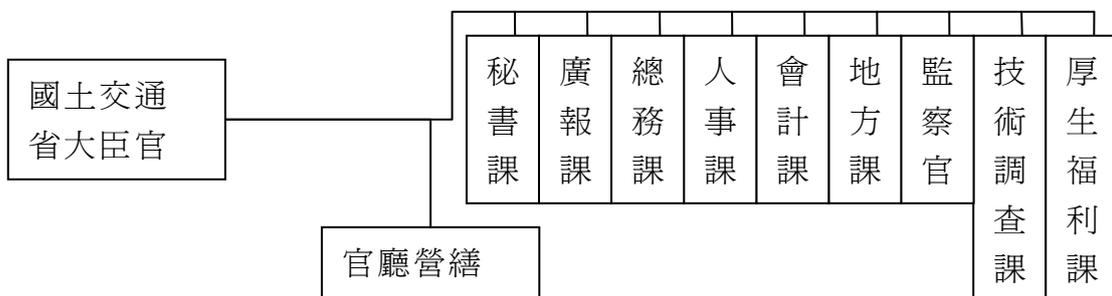


圖 3-2：國土交通省大臣官房統轄圖

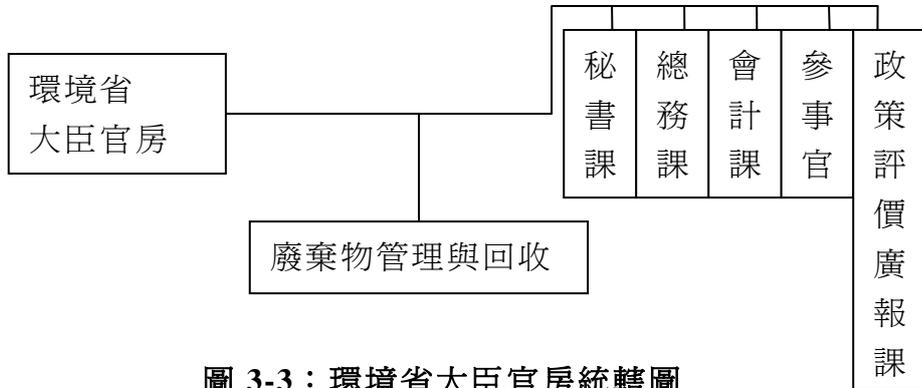


圖 3-3：環境省大臣官房統轄圖

## 2、政策統括官

政策統括官則向各省大臣負責，其下設有幕僚若干名提供協助。以下舉厚生勞動省與國土交通省之組織圖為例，見圖 3-4、3-5。

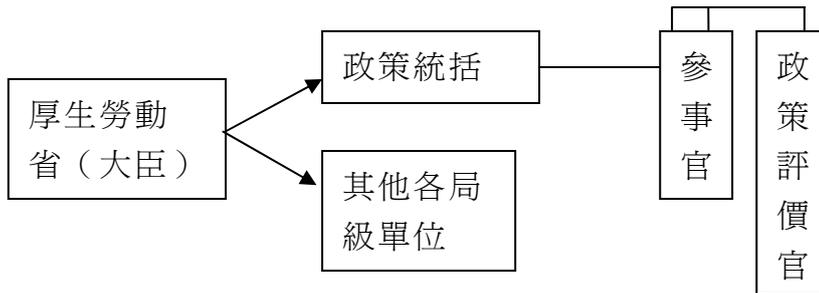


圖 3-4：厚生勞動省政策統括官之地位圖

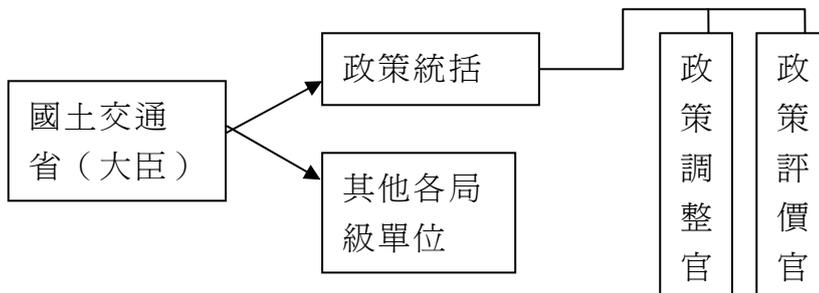


圖 3-5：國土交通省政策統括官之地位圖

(四) 兩職位之差異

大臣官房與政策統括官兩者同為省層次中一種職位名稱，亦同屬各省大臣任命之政務官，雖兩者都是與政策規劃、管理與統合有關係，但其中仍有所差異。此即：大臣官房負責的事務是各省公共關係及內部庶務的整合，而政策統括官則是專注於特定政策本身的整合問題，相關比較參見下表 3-3。

表 3-3：「大臣官房」與「政策統括官」職位比較

	大臣官房	政策統括官
職務性質	大臣官房為省內一「單位」，首長為官房長官。 政務官 省對外關係與內部庶務	政策統括官統合省內之部、局、處某些特定之政策。 政務官 省部會政策方面統合
課責與統轄	向上：各省大臣 向下：大臣官房內之單位	向上：各省大臣 向下：幕僚若干人

資料來源：本研究自行彙整

(五) 職位與本研究之相關性

1、大臣官房

除管轄省內庶務，亦身為各省大臣的幕僚角色，保管大臣印鑑、審查公文函件、為大臣先行整理來自所屬單位的資料，並配合在該領域範圍所進行的統計調查。大臣官房較著重在「資料與資訊整理統合的部分」，這是讓大臣瞭解省內各單位資料的重要管道，以作為決策參考。整體而言，大臣官房所涉及資源整合、公共關係及庶務的部分，有效將省內資源加以統合，為政策的統合提供最基本的幫助。

2、政策統括官

針對某些會牽涉較為深遠的政策，為使特定政策能長久延續不中斷或隨意更改方向，因此，設置由各省大臣所任命的政策統括官輔助

其提供意見或加以疏通，目的也在於促進政策完善與協調。整體而言，政策統括官聚焦於特定政策的整合，有助於確保相關政策內涵更為完整與充實。

### 三、小結

有關日本政策統合制度的發展係由強化內閣機能開始，尤其在 1997 年行政改革會議中，日本內閣總理的政策決定權與指揮監督權更加確立，在組織設計上強化了輔佐機關，設立直接輔助總理大臣的內閣官房與內閣府，以求各項施政更能達成整體性目標(楊鈞池, 2001)。單從靜態結構角度而言，日本內閣與部會層級的政策協調與統合機制是頗為完整的，特別是兩種層級普遍重視相關職位設計，且內閣與部會之間這類職位亦發揮某種承上啓下作用，這對臺灣當局思考強化行政首長幕僚職能的設計多少可以產生某種啓示作用。

## 第三節 英國內閣辦公室與部會結構

過去臺灣對於英國政府體制的研究，大多集中於獨特的政署 (agency) 機制，或是其績效管理與評估制度的最新發展，較少探討「執行體制」改變之後的「決策體制」，也就是高層政務體制與及各部的的主要結構，以下依序說明內閣總體面的組織設計、各部的結構概論以及五個通說重要的內閣部、提升內閣各部組織能力的評估制度，以及議會內閣制的部會結構變革趨勢與英國體制特色。<sup>13</sup>

### 一、英國當前內閣體制

---

<sup>13</sup> 本節(英國體制部份)於研究執行與寫作期間，正逢英國大選結束，保守黨與自由民主黨組成聯合政府，由保守黨的 David Cameron(卡麥隆)與自民黨的 Nick Clegg(克雷格)擔任副首相，終結 1997 年自布萊爾以來工黨的執政。簡言之，期中報告繳交時，仍是工黨執政時期，而期末報告繳交時期，則是聯合政府執政時期，以 5 月 11 日為分隔，兩個時期的組織體制(特別是內閣部名稱)會有不同(英國為不成文柔性憲法的君主立憲體制，內閣組織設計有很大的彈性)，實際體制與內閣設計仍以英國內閣辦公室網頁 ([www.cabinetoffice.gov.uk](http://www.cabinetoffice.gov.uk))、首相辦公室網頁 ([www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk)) 為準，特此說明。

英國行政部門最高層，包括首相辦公室以及內閣辦公室(Cabinet Office)，內閣辦公室與財政部同為政府運作的核心，跨越部會而讓政府運作更順暢，會期中的每週二，23 位內閣成員齊聚於內閣討論大政方針。高層政務協調體制，就是由首相辦公室、內閣辦公室、內閣(Cabinet)暨其小組(committees)所構成的綜合制度，以調控政策與領航(steering)，也就是影響部長大臣、各部與組織，協調政策、行動能夠與總體政綱政策保持一致。

#### (一) 內閣辦公室(Cabinet Office)

內閣辦公室本身置數位部長級的大臣(Minister)，他們的任務包括 1、界定政府總體施政目標 2、確保政府整體政策的統一致以及品質，以及 3、強化文官的能力與技能。除首相<sup>14</sup>、副首相之外，以及內閣秘書長(Cabinet Secretary)，這幾位大臣包括<sup>15</sup>：

- 1、內閣（辦公室）大臣（也分管主計—Paymaster General，為財政部的主計長）
- 2、內閣辦公室國務大臣，為首相提供政策建議（也具有國會議員身分）。
- 3、公民社會大臣。
- 4、政治與憲政改革大臣。
- 5、無分管業務大臣(Minister without Portfolio)<sup>16</sup>。

#### (二) 內閣辦公室委員會(Cabinet Office Board)(常是合議制的最高單位)

---

<sup>14</sup> 首相具有 First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service 的職稱，因此也負責財政與文官(文官數量直接影響稅收與支出)業務。

<sup>15</sup> 有關內閣辦公室的組織、體制與職能，請參見 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/about-cabinet-office.aspx>(檢索日期為民國 99 年 10 月 10 日)。在工黨時期，僅有 3 位大臣，除內閣(辦公室)大臣之外，設置的是第三部門大臣、青年事務(暨參與)大臣。

<sup>16</sup> 這是個工黨時期所無的獨特設計，依據內閣辦公室網頁說明，這位 Baroness Warsi 大臣負責內閣與保守黨(黨部)的協調、提供政府政策方向的策略性思維、參與內閣政策的制定。

除前述的幾位大臣之外，設有一個委員會以集體方式，調控與管理各部(the business of Department in accordance with ministerial priorities)，這個委員會的責任包括：

- 1、為各部的政務官們(ministers)提出業務計畫、資源配置、策略等建議，以達到各部(單數，Department's)的業務目標。
- 2、監測與改善各部的績效。
- 3、提醒各種可能的風險，並應該加以管理與回應。
- 4、監測「較佳的內閣辦公室方案」的執行。
- 5、確認內閣辦公室的標準與價值(standards and values)能夠支持各部的目標，也確認各部的標準與價值。

在工黨時期，內閣辦公室內設有秘書處(Cabinet Secretariat，或稱書記處)，置六位內閣秘書(secretariat)對應六個組(groups)。這六個內閣秘書包括：1、歐盟與全球議題；2、外交與國防政策；3、經濟與國內事務；4、國家安全秘書；5、緊急應變(Civil Contingencies)；6、安全與情報(Directorate of Security and Intelligence)等幕僚單位。這些內閣秘書對首相或是分管政策小組之不管部大臣(Ministers who chair committees)負責與報告。此外，又設有六個組(Groups)，包括：1、情報、安全與快速回應組(Intelligence, Security and Resilience Group)；2、國內政策組(Domestic Policy Group)；3、文官能力與政府人力組(Civil Service Capability Group & Head of Government HR Profession)；4、情報評估與情報分析組(Intelligence Assessment and Intelligence Analysis)；5、政府資訊長與高階資訊評估組(Government CIO, Senior Information Risk Owner and Head of Government IT Profession)；6、政府溝通與傳播組(Government Communications and Head of Government Communications Profession)。

到了 2010 年聯合政府時期，新政府把這 12 個單位統合、整併與改組為 11 個單位，包括：

- 1、經濟與國內事務(Economic and Domestic Affairs Secretariat)

- 2、 歐盟與全球議題(European and Global Issues Secretariat)
- 3、 榮典與人事任命(Honours and Appointments)
- 4、 國家安全(National Security Secretariat)
- 5、 聯合情報(Joint Intelligence Organization)
- 6、 文官能力(Civil Service Capability Group)
- 7、 政府資訊長辦公室 (Office of the Government Chief Information Officer)
- 8、 公共服務與策略(Public Services & Strategy Units)
- 9、 政府溝通(Government Communication Group)
- 10、 公民社會辦公室(Office for Civil Society)
- 11、 策略服務(Corporate Services Group)<sup>17</sup>

### (三) 小結

經檢視英國內閣層次的體制與幕僚單位，有以下幾項發現。

- 1、 從工黨時期、聯合政府時期內閣辦公室的工作內涵與內部結構來看，幕僚單位功能涵括：情報分析與研判、策略制定、社會融合（類似社會與族裔平等促進）、文官能力提升、資訊與電子化政府、公共關係與治理等功能。
- 2、 幕僚單位在名稱上似乎不太接觸具體的各部業務，例如教育、交通、運輸、財稅、文化等等<sup>18</sup>，但這不排除各單位內的科級單位是依據各部業務去對應，但是的確較為偏重分析能力與情報研判功能。目前判斷應該是明顯與各部不同，做些與各部業務不同的事情，扮演獨立（於各專業部）幕僚功能。

---

<sup>17</sup> 此處雖稱為 *corporate*，但是內部單位包括人力資源、財務(含資本管理，以及策略、規劃與績效管理兩個單位)、資訊、知識與資訊管理、文官年金等等單位。

<sup>18</sup> 這與我國行政院內部各組對應各部會的狀況，似有不同。目前行政院包含秘書室在內的六個業務組，對口分管各部會業務。

- 3、 英國內閣層次的不管部大臣數量不一，2010 年 5 月工黨執政期有 3 位，現今的聯合政府時期有 5 位，有很大的彈性。
- 4、 內閣辦公室層次不是首長負責制，而是「Board」形式的合議制度，這種合議制也是各部最高決策體制的形式(詳後)。
- 5、 從 board 的結構與形式、幕僚的功能與組成等要素來看，似乎就是重視協調、策略管理、政策一致性。

## 二、英國各部的結構概論

英國各部的治理結構大致相同，決策層以及管理層，因此，以下不妨以「董事會／總經理」的執行委員會的雙層結構去理解。

### (一) 大臣團隊(team of Ministers)組成「管理董事會 (Management Board)」

- 1、 組成包括：(1) 首席大臣(First Secretary of State)；(2) 國務大臣 (Secretary of State，但是翻譯為部務大臣比較好) 數位；(3) 副大臣(Parliamentary Under-Secretary of State) 數位。
- 2、 大臣身分：在大臣團隊中，除首席大臣需具有國會議員身份之外，多數國務大臣、副大臣也多具有議員身分，這是內閣制特徵與任官的主要原則，但不是適用到所有狀況，也有一些例外。
- 3、 大臣會議(Management Board)功能：制定出部策略並進行領導，確保政策的執行是依據部的目標與績效指標，監測本部的績效、管理資源、評估與管理風險，但不負責具體的政策議題。大臣會議每月召開一次。

### (二) 高階管理團隊 (Executive Committee，類似總經理為主席的執行委員會)

- 1、 設有常務大臣 (Permanent Secretary，類似臺灣的常任次長)，但常務大臣並非前述所提及的大臣團隊一員。

- 2、 高階管理團隊負責（類似執行委員會），由常務大臣擔任主席，落實大臣會議的決議，以及毋需大臣會議討論的事項。每週見面，挑選幾個重要司長成員加入（不是所有司長都是成員），也包含近 1/3 的外部成員。

由於英國各部高層治理結構與層次大同小異，因此某些部會被介紹的較為詳細，有的僅被述及獨特部份。以下僅略述幾個重要的部門。

（一） 企業創新與技能部 (Business, Innovation and Skills Department)，7 位大臣<sup>19</sup>（工黨時期有 10 位大臣）

企業創新與技能部是在 2009 年 6 月合併兩個部而成一企業部 (the Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) 以及技術部 (the Department for Innovation, Universities and Skills)。下轄四個政署。其主要任務是：

- 1、 界定出 12 個企業部整體政策優先事項，以及負責公共服務協議 (Public Service Agreements，第 1、2、4、6、7 等 PSAs) 的 5 個跨部會指標（以 2011 年 3 月為規劃目標），包括生產力提升、2020 年全民技能提升等等。
- 2、 本部設有首席大臣 (First Secretary of State)，另有一個部務大臣團隊提供協助 (team of Ministers)，都是下院議員 (MPS)（因此這個部務大臣團隊類似董事會）。除首席部長外，還包括 6 位國務大臣 (Secretary of State，但是翻譯為部務大臣比較好)，以及 3 位副大臣 (Parliamentary Under-Secretary of State)，每位國務大臣各有各的部務分管業務 (Ministerial responsibilities)，因此大臣會議成員近 10 位。另有一位副大臣兼領文化、媒體與運動部的副大臣。
- 3、 政策執行由常務大臣 (Permanent Secretary) 為首，以及高階管理團隊 (Management Team) 負責（類似執行委員會）。

---

<sup>19</sup> 詳見 <http://download.cabinetoffice.gov.uk/structure/bis-org-chart.pdf>，檢索日期為民國 99 年 10 月 18 日。

- 4、 企業部的結構被劃分為 12 個司(management groups)，包括：
  - (1) Business, Economic and Policy Analysis、
  - (2) Fair Markets、
  - (3) Finance, Innovation and Enterprise(including the Better Regulation Executive)、
  - (4) Legal Services、
  - (5) Operations and Change、
  - (6) Science and Research、
  - (7) Shareholder Executive、
  - (8) Strategy、
  - (9) Communications、
  - (10) UK Trade & Investment 及
  - (11) Universities and Skills。這些司的主管是執行委員會的成員。
- 5、 部會的結構是基於治理的理念，以落實績效指標與部的目標，並且確保企業部有決策、績效監測，與評估資源的能力。
- 6、 其他單位包括：
  - (1) Capability and Operations Committee，提供溝通、人資方面的建議。
  - (2) Audit and Risk Committee，風險控制與資源稽核，主席是 a non-Executive Board Member。
  - (3) Policy Strategy Forum，每年 3 次，由部務委員、高階管理群主管組成。

(二) 教育部(工黨時期稱為兒童、學校與家庭部(Children, Schools and Families))，5 位大臣<sup>20</sup> (工黨時期有 6 位)

- 1、 大臣部份：設有首席大臣(Secretary of State)，同樣由一個大臣團隊提供協助(team of Ministers，多數是下院議員(MPS))。除首席大臣外，還包括兩位分管業務的國務大臣(Minister of State for Schools and Learners，以及 Minister of State for Children, Young People and Families)，第三位大臣也身兼企業部的大臣(Minister of State at DBIS, reporting jointly to Secretary of State for Children, Schools and Families, and

---

<sup>20</sup> 詳見 <http://download.cabinetoffice.gov.uk/structure/Education-Org-Chart.pdf>，檢索日期為民國 99 年 10 月 18 日。

Secretary of State for Business, Innovation and Skills, on Apprenticeships)。

- 2、副大臣部分：大臣之外還有三位副大臣，Parliamentary Under-Secretary of State for Schools、Parliamentary Under-Secretary of State for Children, Young People and Families、以及第三位的 Parliamentary Under-Secretary of State for 14-19 Reform and Apprenticeship。本部的大臣人數較少，但也有 7 位，每位部務大臣各有各的部務分管業務 (Ministerial responsibilities)。
- 3、高階執行委員會(Departmental Board)，由常務部長主持，每月開會一次，由部的司長(directorates)參加，也包括 2 位外部人士(non-executive Board members)提供外部意見，討論策略性政策與管理議題。部務會議成員包括分管兒童與家庭、學校、青年、公共關係、企業服務(corporate services)的五位司長(Director General)，以及一位公共關係的實習司長、總稽核(Internal Audit)、法務室(Legal Adviser's Office)的主管等。

(三) 社區與地方政府部，6 位大臣<sup>21</sup> (工黨時期有 7 位大臣)

- 1、大臣團隊與大臣會議(Ministers)：總計有 3 位大臣所組成，但僅有首席大臣(Secretary of State for Communities and Local Government)為內閣部長，另兩位國務大臣(Minister)各有分管業務。另有 3 位副大臣(Parliamentary Under Secretary of State)。大臣副大臣皆為國會議員 (上院、下院都有)。
- 2、高階執行委員會(Board)：由高階管理者負責管理本部。由常務部長擔任主席，下設有 7 個司，包括住宅規劃司、區域與社區司、人力資源司、財務與策略服務司、社區司、地方政府與更新司。每都設有一位司長(director general)負責。另有五位非主管的成員(Non-Executive Board Member)共同組成

---

<sup>21</sup> 詳見 <http://download.cabinetoffice.gov.uk/structure/CLG-Org-Chart.pdf>，檢索日期為民國 99 年 10 月 18 日。

高階的執行委員會。

3、 「策略與績效司」(Strategy and Performance Directorate，本公司司長略有不同，僅稱為 Director，有 3 位副司長。主要職責：

(1) 提供靈活的策略能力，以因應急切的政策挑戰( providing flexible strategic capacity to respond to urgent policy challenges)。

(2) 引導該部門的績效產出與服務傳遞 ( driving the Department's performance and delivery work)。

(3) 確保該部門治理系統的運作及建構精簡而有效的運作結構 ( ensuring that the Department's corporate governance systems and structures are streamlined and effective)。

4、 區域辦公室(The Government Office Network - representing Whitehall in the regions): 在英格蘭，社區部設有 9 個辦公室，作為白廳在各區域的代表，包括 South East、East Midlands、Yorkshire and the Humber、North East、West Midlands、London、North West、East of England、South West。

5、 四個政署，包括消防學院、全國地形測量局(Ordnance Survey)、planning inspectorate ( 規劃與稽查住宅、公路等公共設施)、國際會議中心(QEII)

(四) 運輸部，計有 4 位大臣<sup>22</sup>

1、 本部設首席大臣一人，國務大臣一位，副大臣兩位，合計 4 位。

2、 執行委員會的組成，除常務部長(Permanent Secretary)外，還包括全部五位司長(director general) ( 分管(1)International

---

<sup>22</sup> 詳見 <http://download.cabinetoffice.gov.uk/structure/Transport-Org-Chart.pdf>，檢索日期為民國 99 年 10 月 18 日。

Networks and Environment;(2) Motoring and Freight Services;(3) National Networks; (4) City and Regional Networks(5) Corporate Support Functions)。另外，還有非主管的外界人員(Non-Executive)四位。

(五) 醫療衛生部，合計 5 位大臣<sup>23</sup>（工黨時期有 7 位大臣）

- 1、 首席醫療大臣是內閣成員，另有三位國務大臣，三位副大臣，提供領導與重大決策，大臣不涉入地方決策或個案，而是對就政策、績效表現等，對國會與整體公眾負責與報告。
- 2、 高階執行委員會(Board members)，僅有半數是司長，近半數是部外人士。常務大臣為主席，另有七位委員（包括三位部外人士，以及司長四位），為常務大臣提供協助，組成三個主要政策諮詢專家(head policy advisors)，(1)地方政府與社會照護 lead policy advisor；(2)財務與內部管理諮詢；(3)三個非主管成員，提供外部意見與挑戰醫療政策，提供建議、設計指標，建立治理架構。
- 3、 在高階管理團隊中，並非每位司長都是部務委員會成員，僅有部分司長可躋身部務會議中。高階主管中，有公共關係司長，負責內外溝通、媒體關係等；有研發處；另外司長專責政策與策略；資訊長。

### 三、英國內閣各部的能力評估制度

從 2005 年 10 月迄今，英國內閣為評估、提高各部的組織能力(organizational capability)，持續變革以回應未來的挑戰，建立能力評估制度，每隔兩年從領導、策略與服務提供 3 大領域、10 個要素、近 40 個指標（參見附錄二），透過內閣辦公室組織的 Capability Reviews Team，邀請 5 名外部專家學者評估各部是否有正確妥適的策略與領導能力？是否知曉績效程度為何？當績效不佳時是否有妥適的工具進行

---

<sup>23</sup> 詳見 <http://download.cabinetoffice.gov.uk/structure/Health-Org-Chart.pdf>，檢索日期為民國 99 年 10 月 18 日。

改善？各部人員是否有足夠能力回應當前與未來的挑戰？各部能否有效地與利害關係人、合作夥伴與公眾互動？

作為廣泛文官改革措施的一部分，類似的計畫目前在 OECD 國家僅有瑞典、紐西蘭、加拿大等三國辦理。值得注意的是，這是一種外部評估，由內閣辦公室統一制定評鑑時間，聘請其他地方政府高級或資深官員、民間企業的執行長或總經理等進行評估，對於 10 個要素評估，每項都給卓越(strong)、妥適(well placed)、尚可(development area)、亟待改善(urgent development area)、嚴重關切(serious concerns)等五種不同評等。評估結果都要公告於各部網頁當中，可供公眾進行比較與檢視，而各部於評估結果發佈之後，必須針對亟待改善(urgent development area)、嚴重關切(serious concerns)的部份，制定改善計畫。



圖 3-6：英國內閣各部能力評估之架構<sup>24</sup>

#### 四、議會內閣制的部會結構變革趨勢與英國體制特色

##### （一）由傳統層級節制，到當代重視領導與策略

要了解英國內閣與各部的決策過程與運作，必須先知道近 20 年治理體制的變化與趨勢。傳統上，各部治理與課責關係是依循韋伯式層級節制模式，以「部」為核心組成的指揮控制體制，也就是由單一部長直接主導各部業務，這種官僚體制的特色是簡單、明瞭、穩定的治理模式。彭錦鵬（2009）指出，這種治理模式下，決策與服務都是政府各部會的責任，而各部會又向國會負責，透過國會向人民負最終的責任。

到了 20 世紀末與 21 世紀，前述的治理模式已經改變，除了因應全球化與歐盟化協調需要而出現高層政務協調機制（core executive 概念，以下都會稱為 CE 體制），尤其在 1997 年新工黨布萊爾政府執政之後，將網絡、治理、策略性關係網絡管理的概念引入政務協調機制，讓內閣、各部體制出現很大變化。

##### （二）民營化與續階計畫將服務職能向外轉移

眾所皆知，英國在 1980、1990 年代保守黨執政時期，大力推行民營化、市場化的政策，將許多公用事業轉移到政府。在推動政策與行政分離的續階計畫之後，英國將原來在政府核心部會所處理的業務，移轉到具有一定距離（arm's length）的專責執行的政府機關，以便提供更具彈性、更有效率的政府服務，落實「政治與行政」分離的新管理主義精神。

英國的政署是在部長管轄下，負責政策執行的機關，從 1988 年開始逐步推廣實施，到 2000 年已經讓將近八成的文官劃歸政署內運作。現在，各部結構之內的核心，從組織圖來看，是以政策規劃、策略領導與政策管理為主，至於提供服務的政署或獨立公共實體等，只提供

---

<sup>24</sup> 資料來源：英國內閣辦公室網頁(<http://www.civilservice.gov.uk/about/improving/capability/mod-cap-tools/the-model.aspx>，檢索日期為民國 99 年 10 月 13 日)。

網頁連結，而不算是部內的組織。

總體來看，英國各部的體制，是民營化、政署化之後，必須更強化職能與結構重組，以回應分割與散亂的狀況。其次，資源與預算有限，必須更重視策略統合、施政優先性調控以及政策協調。因此，英國目前計有 21 個部，本研究檢視通說重要的 5 個部，包括企業、教育、醫療、運輸、社區發展等各部體制原則相近，但實際樣貌有些差異，從前面所提的五個部內結構，一方面組織結構設計上，很難看到共通的綜合規劃或是政策管理的單位，也不會在橫向上有相近的組織設計。但是，就負責的功能來看，仍可發現其結構有特別之處，分別說明如下。

#### (一) 重視「治理」精神

本研究所使用的詞彙各部的「治理」體制，而非管理體制。因為各部的高階決策體不盡是一人決策、部長決策，而是設了多位大臣、副大臣，加上這些大臣都具有國會議員身分，既然都是國會殿堂同儕，名義上上下下有別，實際上地位與權限不至於造成階級差異，這讓大臣會議的討論與議決，更有廣泛性與周延性，其決策在國會之內就較有政治可行性。

#### (二) 政務與事務層次似有區別，也就是隱含「公司治理」的要素

首先，在政務層次上，英國各部網頁的組織結構，通常是以「大臣團隊」(team of Ministers)或是「管理團隊」(Management Board)稱呼政務領導層。各部除首席大臣(First Secretary of State)之外，還有多位具有國會議員身分的國務大臣(Secretary of State，各部人數不一)與副大臣(Parliamentary Under-Secretary of State)組成的「大臣團隊」(team of Ministers)提供協助。換句話說，各部似乎採取的是委員會式的集體領導工作。

其次，政策執行與行政，由常務大臣(Permanent Secretary)為首，與各司處長組成高階管理團隊(Management Team)負責(類似執行委員會)。然而，各司長並非部務委員會當然成員，僅有部分司長(director general)是成員。從政務與事務層的區分，似乎可見公司治理下董事會

與總經理的關係，非常類似政治與行政分離的原則。

(三) 透過「別針人」的設計，強化跨部的協調

所謂「別針」(linking-pin)，是讓特定成員具有多重身份，能夠跨部門參與運作乃至於決策，因而承擔資訊交流、協調、多元觀點提供的功能。在英國，各部都有大臣團隊，因而有些大臣兼任其他部的大臣，例如依據 2010 年 2 月英國「兒童、學校與家庭部」(類似教育部)與「企業、創新與技能部」(類似商業部)的網站資料，有位大臣身兼兩部的大臣(Minister of State at DBIS, reporting jointly to Secretary of State for Children, Schools and Families, and Secretary of State for Business, Innovation and Skills, on Apprenticeships)。到了 2010 年 5 月以後的聯合政府時期，司法部與內政部之間、企業部與文化部之間各有一位兼領兩部副大臣的閣員。

(四) 引入獨立董監事機制

各部除有大臣團隊，負責政策、策略規劃，至於在政策執行面，則以常務大臣為首，設有高階執行委員會，該委員會由常務大臣為主席，而其最大特色就是納入近一半的外部專家學者。例如 2010 年 4 月間工黨時期的醫療衛生部的網頁說明，該部執行委員會有三位非主管成員(Non-Executive)，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能，也就是提供對政策、策略規劃、指標設計、建立治理架構等，提出建議與外部意見，並且挑戰質疑政策。

(五) 公共關係(communication)與資訊長(CIO)的設計

在各部高層治理結構圖中，往往都設有公共關係與資訊長的設計，這些成員未必是正式成員，但一定圍繞在常務大臣旁，承擔媒體溝通、公共關係，以及資訊公開的功能。

(六) 其他發現

- 1、各部的大臣人數不一，有到 10 位，有的僅 4 位，由各部自行決定。
- 2、各部的組織圖，彰顯的不是業務職能，而是幕僚職能，例如

分析、策略、情報、績效監測、人力資源評估、風險評估、政策論壇等。

- 3、各部網頁通常都有 corporate 的辭彙，這是指各部建立的策略管理、遠景規劃文件與過程。
- 4、政署等機關，不在各部組織圖之內，僅提供連結方式。組織圖僅有大臣團隊、常務次長的高階執委會等治理體制，這意味著各部應該與政署保持一定距離、避免視為內部執行單位。

#### **第四節 國際趨勢是普遍重視政策協調與統合規劃**

美、日、英三國普遍重視政策協調與統合規劃，設置專門職位承擔此功能，只是作法上不盡相同。就部會以上層次而言，其特點如下：

- 一、美國總統行政辦公室設有許多單位，旨在提供總統政策決定過程的重要政策分析和資訊，且這些首長和高階人員皆為政治任命，以提高總統選舉政見落實的可能性。
- 二、日本除了內閣官房職司策略職能統合外，另設有特命擔當大臣協助內閣總理大臣針對特定政策課題進行協調，兩者人選皆透過政治任命產生。
- 三、英國內閣層次重視集體決策，並設有內閣秘書針對特定議題提供幕僚意見。

在部會層次方面，其特點如下：

- 一、美國政策幕僚結構普遍由部長和副部長辦公室直接督導，並至少是由次長級或助理次長級的政治任命者擔任主管，以確保政策獲得貫徹。
- 二、日本各省設有大臣官房掌管人事、預算、情報，以及庶務行政的單位，此外某些省設有政策統括官，扮演類似特命擔當大臣的政策統合角色。

三、英國各部具有濃厚集體領導色彩，各部大臣甚至兼任他部大臣，這也許有利於跨部門的政策協調。

為強化領導管理能力，首長辦公室的幕僚獲得一定程度的強化。為協助首長進行決策與管理，幕僚或是辦公室必須能夠提供風險評估、政策分析、管理所需的資訊，收集各單位的績效數據進行追蹤考核等。因此，首長的專業幕僚勢必需要強化。然而，所謂強化首長政策管理的幕僚功能，意味首長辦公室內的人力需要增加？還是設立獨立的綜合規劃單位。

整體而言，隨著政策問題日益複雜化，各國執政者普遍面臨政策統合的難題，由於美、日、英政體普遍有其歷史背景，故回應方式不見得相同，美國大致上是配賦總統與部長管理與發展政策所需的職能、專業、財務與人力資源，日本多透過傳統特定職位安排發揮跨部門協調功能，英國偏重集體領導模式。然而，臺灣究竟應該學習何種制度並無法單單透過前述概念闡述與初步比較成果，即可獲致直接而明確的答案，而係有若干議題從此概念中發現，有進一步澄清之必要。

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

## 第四章 我國各部會暨所屬機關現行綜合規劃作業體系概述

爲使各行政機關能夠逐步建立計畫作業體系，改善計畫作業的品質，行政院研考會依據 1980 年 7 月 17 日行政院第 1690 次會議通過之「提高行政效率加強爲民服務方案」，訂定「加強行政計畫（非經濟性計畫）作業推行要點」，加強各行政機關之計畫作業（行政院研考會，1983）<sup>25</sup>。另外，爲提昇行政院所屬各機關之施政績效管理，研考會陸續訂有相關作業規範，2009 年最近一次通過的「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，要求各機關制訂中程、年度施政計畫發揮整合性效用，各機關依其所設定策略目標，由各業務單位提具與本身業務相關之工作重點，經內部會議協調彙整成爲機關施政計畫。該施政計畫連同預算一併報院後，由研考會會同主計處等進行審查，由研考會彙提行政院會議。由此可知，各機關計畫綜合規劃作業體系已有一定的制度化基礎。

本章先透過研考會所彙編之「行政計畫之理論與實務」，從制度面檢視我國行政機關綜合規劃、行政計畫單位之設置以及其主要工作內容。接續則透過組織規程，進行實務面檢視，以瞭解二級機關及所屬三級機關綜合規劃單位之實際設立情形。最後則是藉由上述制度面、實務面之比較，提出初步發現。

---

<sup>25</sup>我國爲落實「行政三聯制」的精神，於 1969 年正式成立行政院研究發展考核委員會，同時將行政院原有之研究發展小組、行政機關考成委員會、國營事業綜合研究考核小組、國營事業資料庫、敵情研究室、圖表室、事務規劃小組等七個單位予以裁併。接續又依照國家安全會議所核定之「加強政治經濟工作效率綱要」規定，自行政院以下至各基層行政機關，建構「準一條鞭式」之研考體制。同時又先後訂頒「各級行政機關研究發展實施辦法」、「各級行政機關實施管制考核方案」、「各級行政機關推行便民工作實施要點」等，作爲推動行政革新業務，發展並改進行政管理，以及提高行政效率之主要法規依據（江大樹，1997：172-174）。

## 第一節 綜合規劃單位設置之制度面檢視

### 一、綜合規劃之重要性

綜合規劃之意義，就是從事計畫的組織或個人，以「長程」及「整體」的眼光，全盤考量各種有關因素，選定目標並制訂達成該目標之策略行動的作業過程。據此，行政計畫對於行政機關之重要性，可區分為下列四項（行政院研考會，1983）：

#### （一）明定團體目標，便於指揮管理

透過計畫的制訂，使主管能夠便於指揮和管理，使全體工作人員能夠在一個明確的共同目標下，有效率的推展其業務。正確而詳細的計畫，也決定了責任的劃分、進行的步驟、預算的分配、執行的方法和工作的標準。也就是計畫發揮著整體性、綜合性、持續性的功能，引導著行政部門的行動。

#### （二）預測將來，妥善準備

計畫與預算都是對未來的行動預作規劃，並且透過科學的方法，降低可能的預測誤差，進行必要之調整，使政府政策的推動均得以有效適應於未來的環境。

#### （三）有效運用有限的資源

合理的計畫程序能夠協助決策者，以最大效益為原則，從不同的可行方案中，選擇出最佳的方案。而為達到此目的，經常必須透過不斷的協調與溝通，使決策者得以充分瞭解整體及個別資源情形。

#### （四）建立有效的管制考核的基礎

計畫之執行是否能達成預定之目標，有賴於周密的管制考核。而有效的管制考核，必須依賴健全的計畫。管制考核的目的為：掌握現況、改進缺點及進行調整。

### 二、綜合規劃依循之原則

綜合規劃作業所依循的基本原則為（行政院研考會，1983）：

(一) 相互配合原則

計畫之策訂應配合各方面之因素，低層次計畫應配合高層次計畫，短程計畫應配合長中程計畫，預期所有計畫均能夠作到上下一體，前後一貫。

(二) 彈性開放原則

計畫應由相關領域的專家經由集思廣益，透過一定程序做成；並且，亦可因環境情勢變遷，進行適度之調整。

(三) 掌握預測原則

計畫作業過程中，應盡可能掌握有關之事實、資料及可運用之資源，並且對於長中程計畫之策訂，應就未來之發展趨勢進行預測評估。

(四) 考核評估原則

計畫於訂定過程中，應已涵蓋有關評估之標準及方式，以使計畫於執行過程、終了時有詳實評估考核的依據，以作為後續計畫之參考。

### 三、組織設置

依據行政院研考會早期所訂定的「加強行政計畫(非經濟性計畫)作業推行要點」，為加強各行政部門的計畫作業能力，在組織建構的部分，提出下列重點工作：

(一) 加強各機關之計畫組織

- 1、 已設置計畫(企劃)作業單位者，應充分運用此一單位，負責計畫之綜合作業，並充實其人員及提高其素質。
- 2、 未設置計畫作業單位者，得循下述途徑辦理：
  - (1) 加強主管研考業務單位負綜合計畫之責。
  - (2) 已置研究、設計等委員會者，得以該委員會為基礎，設置執行秘書，健全編組，充實人力，負綜合計畫之責。
  - (3) 上列兩項均有困難時，得以任務編組方式，適應策訂某一計畫之需要，編成計畫作業小組，負責計畫之制訂。

(二) 從不同層面建立完整的計畫體系

- 1、 從組織層次上建立完整的計畫體系，縱的方面由上級指導下級；橫的方面，由各單位相互協調，發展有連貫性計畫。
- 2、 從計畫期程上建立完整計畫體系，由長程指導中程，中程指導短程，使各期程計畫相互密切連貫。
- 3、 從分類業務上逐步建立完整計畫體系，務使各部門計畫先由中央部會貫徹至地方政府。

上述可知，雖然各級政府的各行政機關多設有計畫、管考、研展等相關單位，而且經常舉辦垂直或水平業務督導與成果觀摩，但因在建制及運作上，未如同人事與主計機構各有專屬且嚴密的法令規範，因此研考體系僅能稱之為「準一條鞭運作體系」(江大樹，1997：173)。

四、綜合規劃業務之職責分工

從各級機關、機關首長、各業務單位主管人員及計畫單位，分析計畫業務之職責：

(一) 行政院所屬各級機關對「計畫業務」之職責

- 1、各部、會、局、處、署及地方政府層級：
  - (1) 對所屬各機關計畫單位之督導、及其計畫體系之建立、計畫業務之統籌規劃、輔導與考核。
  - (2) 對所屬各機關計畫作業規章之核定及有關計畫作業之審核、修訂與核轉。
  - (3) 對本機關與所屬機關之年度施政計畫綜合審查彙編，暨長、中程計畫作業之推動。
  - (4) 對本機關各單位年度施政計畫與年度總預算之協調配合。
- 2、各部、會、局、處、署及地方政府以下所屬機關，秉承本機關長官之命，並受上一級計畫單位之督導，參照前項各款規定，推行計畫作業有關業務。

(二) 機關首長對「計畫業務」之職責

- 1、機關首長應慎選優秀人才擔任計畫工作，並充實其素質，加強計畫組織，健全計畫體系，以發揮計畫之功能。
- 2、對本機關及所屬機關計畫業務，負有決策、指導、對上陳報、對下督導之職責。
- 3、經常對所屬業務單位主管提示計畫的重要性，並針對未來進行預測，以提出對未來發展具有實質貢獻的持續性計畫，並將計畫作業成效，列為考績項目之一，或加獎懲。

(三) 各業務單位主管人員對「計畫業務」之職責

所謂「業務主管人員」，並不一定是編制上的單位主管，凡主管某項業務的承辦人員，為執行其主管之業務而必須支用預算，均應釐訂實施計畫。基層者以近程或分支計畫為主，中間階層以中程或部門計畫為重點，高階層則以長程及整體規劃為原則。一般而言，對計畫之職責如下：

- 1、對其主管業務，應適時提出各期程之推動計畫；並於必要時，提出詳實資料供計畫單位作業之用。
- 2、擬定主管業務之年度施政計畫，並應加強施政計畫的先期作業。
- 3、對使用經費較多或期程較長的計畫，應加強預測並運用系統分析法選定最適策略；必要時得商請計畫專業人員協助制訂，以分擔預測及系統分析之工作。
- 4、如遇計畫窒礙難行，或執行過程發生困難，應查證原因、發掘問題、協調解決，並供後續再計畫之參考。
- 5、基層事務主管策訂各期程計畫，中、高級業務主管應負積極督導、嚴格審查之責。

(四) 計畫單位對「計畫業務」之職責：各機關之計畫單位名稱不一，編組互異。將計畫單位的職責，按其重要程度排列，列舉如下：

- 1、 協助機關首長，督導本機關計畫業務之有效推行。
- 2、 綜合彙整本機關所屬各單位的施政計畫，檢視是否存在下列情形，並加以協調修訂：審核各單位的施政計畫是否依照規定的格式？是否符合上級核定的預算額度？是否有重複、矛盾或衝突的項目？
- 3、 樹立正確的觀念：計畫單位應經常建議機關首長，選擇適當時機，對各業務主管人員宣示計畫的重要性，使其瞭解訂定各期程計畫為業務主管人員應有的職責。
- 4、 充實計畫專業人員：計畫單位應建議機關首長充實計畫專業人才，使計畫單位有指導、協助各業務單位從事規劃的能力。
- 5、 辦理「規劃作業講習」：各業務主管人員，有規劃制訂各期程計畫的責任，但卻不一定具有相關的專業知識，因此應每半年或每一年辦理「規劃作業」講習，以提高本機關的規劃能力。
- 6、 建立長、中程計畫資料庫：對所屬各單位已有之長、中程計畫，應建立完整的資料庫。
- 7、 辦理年度施政計畫先期作業審查。
- 8、 推動加強策訂長、中程計畫：由於長、中程計畫的規劃與制訂，涉及機關的「預測」能力，各計畫單位除建立計畫資料庫，也可以積極發展協助預測之工具。
- 9、 協助指導各業務單位之計畫作業。
- 10、 實際從事重要的規劃工作：可會同本機關的研究發展及管制考核單位，策訂本機關之長程整體發展計畫，使研究發展、綜合規劃及管制考核能連成一貫。
- 11、 執行計畫完成後之績效評估工作：施政計畫之先期作業審查，屬於計畫執行前的評估；管制考核工作，偏重於計畫執行中及執行後之考核；計畫單位對其本機關之內部單位，暨

所屬機關的各期程計畫，可視人力狀況，抽樣作績效評估，以供再計畫之參考。

綜上所述，各機關綜合規劃作業單位之設置雖名稱各有不一，但其職責內容，約可區分為下列三大類：研究、計畫、考核。「研究」亦即針對機關負責業務進行調查、研究、分析等工作，進而提出機關未來的施政計畫。「計畫」則是依機關目標、願景為核心，針對各業務單位及所屬機關所提出的計畫及所提出之預算進行協調、審核的工作。「考核」則是針對計畫執行情形，進行評估，以作為後續計畫調整之依據。

## 第二節 中央行政機關綜合規劃單位設置情形之檢視

為瞭解我國中央政府二級機關及所屬三級機關計畫單位之設置情形，本研究透過組織條例、辦事細則、處務規程等組織法規進行檢視，詳見附錄三。透過該附錄，本研究進一步針對負責綜合規劃業務之單位，及所負責之業務內容，進行探討。

### 一、綜合規劃業務負責單位之分析

經由彙整，在中央政府二級機關設有綜合計畫處、綜合規劃處、企劃處之計畫單位者，共有 24 個<sup>26</sup>。由秘書室負責計畫業務者，共有 13 個，另有 2 個二級機關無法從組織法規判斷其計畫業務之歸屬。至於所屬三級機關部分，則與二級機關類似，若未設有專責的計畫單位，綜合規劃作業則大部分由秘書室負責，但也有少部分三級機關，係由機關之業務單位，除本身業務外，另擔負施政計畫之研擬、彙編之工作，例如，行政院原能會輻射偵測中心，乃是由放射化學分析科負責綜合規劃作業。

以下將針對行政院各部會負責綜合規劃業務之單位，進行介紹。

#### (一) 設有專責綜合規劃單位

<sup>26</sup> 包含外交部的研究設計委員會、國防部之戰略規劃司。

行政院各部會設有專責綜合規劃單位，根據如下表 4-1 所示：

表 4-1：各部會綜合規劃專責單位

序號	部會名稱	單位名稱
1	外交部	研究設計委員會
2	國防部	戰略規劃司
3	中央銀行	經濟研究處
4	行政院人事行政局	企劃處
5	行政院新聞局	綜合計畫處
6	行政院衛生署	企劃處
7	行政院環境保護署	綜合計畫處
8	行政院海岸巡防署	企劃處
9	行政院大陸委員會	企劃處
10	行政院經濟建設委員會	綜合計畫處
11	行政院原子能委員會	綜合計畫處
12	行政院國家科學委員會	企劃考核處
13	行政院研究發展考核委員會	綜合計畫處
14	行政院農業委員會	企劃處
15	行政院勞工委員會	綜合規劃處
16	行政院公平交易委員會	企劃處
17	行政院消費者保護委員會	企劃處
18	行政院公共工程委員會	企劃處
19	行政院原住民族委員會	企劃處
20	行政院體育委員會	綜合企劃處
21	行政院客家委員會	企劃處
22	中央選舉委員會	綜合規劃處
23	行政院金融監督管理委員會	綜合規劃處
24	國家通訊傳播委員會	綜合企劃處

資料來源：本研究自行彙整

## (二) 由秘書室負責綜合規劃業務之專責單位

經由彙整得知，行政院各部會未設有綜合規劃專責單位，均是由秘書室負責綜合規劃業務，詳見下表。

表 4-2：由秘書室負責綜合規劃業務之部會

序號	部會名稱	單位名稱
1	內政部	秘書室
2	財政部	秘書室
3	教育部	秘書室
4	法務部	秘書室
5	經濟部	秘書室
6	交通部	秘書室
7	蒙藏委員會	秘書室
8	僑務委員會	秘書室
9	行政院主計處	秘書室
10	國立故宮博物院	秘書室
11	行政院國軍退除役輔導委員會	秘書室
12	行政院青年輔導委員會	秘書室
13	行政院文化建設委員會	秘書室

資料來源：本研究自行彙整

## 二、綜合規劃業務內容之介紹

透過比較可以發現中央政府二級機關及所屬三級機關之綜合規劃作業單位不僅名稱不一，連實際負擔的職務也有所差異。透過前一節有關綜合規劃作業單位所負責職掌之介紹，將綜合規劃作業單位所負責的職掌區分為三類：研究、計畫、考核。

除行政院研究發展考核委員會因分別設有研究發展處、綜合計畫處、管制考核處，各負擔該機關之研究、計畫、考核工作；以及無法判定該部會係由哪一單位負責綜合規劃業務，例如北美事務協調委員

會、行政院飛航安全委員會，這三個部會級機關不列入比較外，以下將進一步透過研究、計畫、考核之區分，檢視各部會辦事細則、處務規則等組織法的規範內容，針對各部會綜合規劃單位所負擔之業務職掌進行分類，以便瞭解不同部會綜合規劃單位業務職掌之差異。

表 4-3：行政院各部會綜合規劃單位職掌之比較

職掌	部會	綜合規劃單位
研究 計畫 考核	內政部	秘書室
	財政部	秘書室
	法務部	秘書室
	經濟部	秘書室
	交通部	秘書室
	僑務委員會	秘書室
	行政院主計處	秘書室
	國立故宮博物院	秘書室
	行政院新聞局	綜合計畫處
	行政院原子能委員會	綜合計畫處
	行政院體育委員會	綜合計畫處
	行政院勞工委員會	綜合規劃處
	中央選舉委員會	綜合規劃處
	行政院金融監督管理委員會	綜合規劃處
	行政院人事行政局	企劃處
	行政院農業委員會	企劃處
	行政院海岸巡防署	企劃處
	行政院公平交易委員會	企劃處
	行政院消費者保護委員會	企劃處
	行政院原住民族委員會	企劃處
	行政院客家委員會	企劃處
	行政院國家科學委員會	企劃考核處
研究	外交部	研究設計委員會

計畫	國防部	戰略規劃司
	行政院環境保護署	綜合計畫處
	行政院經濟建設委員會	綜合計畫處
	國家通訊傳播委員會	綜合企劃處
計畫 考核	內政部	秘書室
	教育部	秘書室
	行政院國軍退除役官兵輔導 委員會	秘書室
	行政院青年輔導委員會	秘書室
	行政院文化建設委員會	秘書室
研究 <sup>27</sup>	中央銀行	經濟研究處
	行政院大陸委員會	企劃處
	行政院公共工程委員會	企劃處
計畫	蒙藏委員會	秘書室 <sup>28</sup>
	行政院青年輔導委員會	秘書室

資料來源：本研究自行彙整

從處務規程及辦事細則相關規定，共有 22 個部會的綜合規劃單位之職掌兼具研究、計畫、考核之業務。有 5 個部會的綜合規劃單位，其職掌僅有研究、計畫。有 5 個單位僅有計畫、考核。有 3 個部會的綜合規劃單位則是僅負擔研究工作，至於計畫、考核業務則是由該部會的秘書室負責。有 2 個部會的綜合規劃單位則是僅負責施政計畫彙編的工作，相關研究事項則是由各業務單位負責。

透過比較也可以發現，部分機關雖未設有專責的綜合規劃作業單位，而是由秘書室實際擔負著該部會施政計畫之研究、計畫、考核之

<sup>27</sup> 行政院陸委會、行政院工程會雖設有企劃處，但是其主要負責工作為與機關有關業務之研究、調查、資訊收集工作，其施政計畫的彙整、協調仍是由秘書室負責。

<sup>28</sup> 蒙藏委員會秘書室僅負責施政計畫之彙編，有關研究發展、管制考核的部分則是由參事負責。

業務。比較負擔計畫業務之秘書室與該機關設有專責綜合規劃作業單位之秘書室之差異，發現若設有專責綜合規劃作業單位之秘書室，則其業務以文檔、庶務、總務、出納、議事管理為主。若未設有專責的綜合規劃作業單位，例如傳統的八部二會，由秘書室負責綜合計畫工作，如總務、出納、庶務等工作，則另有總務單位負責（參見表 4-4）。不過，從條文卻可明顯發覺，由秘書室擔任綜合規劃業務之部會，在辦事細則、處務規程相關規定與設有專責綜合規劃單位之差異，前者較為強調計畫、考核，後者則是著重於研究、計畫。

表 4-4：秘書室職掌之比較

設有專責綜合規劃作業單位	未設有專責綜合規劃作業單位
1. 典守印信。 2. 文檔管理。 3. 總務、出納業務。 4. 公產、公物的採購與維護。 5. 議事工作。 6. 公共關係。 7. 非屬其他單位所負責事項。	1. 文檔管理。 2. 議事工作。 3. 公共關係。 4. 綜合計畫。 5. 管制考核。

資料來源：本研究自行彙整

### 第三節 初步比較分析

經過比較，本研究認為目前各機關之綜合規劃作業體系存在著下列的問題，是否對於各機關之綜合規劃作業工作有負面之影響，仍有待進一步透過焦點團體座談、或是深入訪談的方式進行探討。

- 一、各計畫單位名稱、編制不一，所負責的職掌也各有差異。有些計畫單位僅負責計畫工作，有些則是同時肩負研究、計畫、考核，甚至是連同與各機關推動有關之研究工作。從「行政三聯制」的精神來看，對於僅負責研究、計畫業務的單位，由於並無負責管考工作，因此是否能夠得到足夠的資訊，以

作為再計畫的依據，恐須視該機關是否有健全的協調或資訊管理機制而定。

二、傳統八部二會多將計畫業務置於秘書室，雖設有專責的綜合計畫科，但其位階、人員編制是否有辦法負擔施政計畫之研訂、策劃，或者僅是負責彙編工作而已，仍須進一步分析。並且，假設若未來部會朝向設立專責的綜合規劃司處，對於既有秘書室的衝擊也將最大，亦即人員、功能不變動，但是進行名稱的更動；或者是將研究規劃的業務切割出來交予新成立的綜合規劃司處，秘書室僅負責文檔管理、議事、庶務管理等工作。

三、透過比較發現綜合規劃作業業務有下列之重疊情形：

(一) 即便是設有專責的企劃單位或綜合規劃單位，但其主要工作在於機關業務之研究與企劃工作，有關年度計畫之彙整、及相關協調工作的進行，仍是由秘書室或是參事、主任秘書等職務所負責。例如，行政院陸委會、行政院工程會、行政院金管會、內政部兒童局、內政部建築研究所、交通部公路總局、交通部運輸研究所。

(二) 機關設有企劃處，負責計畫之擬定、策劃、督導及管制考核，但秘書室另設有研究考核科，例如行政院農委會、行政院農委會林務局、行政院農委會動植物防疫檢疫局、行政院農委會農糧署、行政院環保署環境檢驗所。須進一步瞭解其是否制訂相關綜合規劃作業要點，或是設有明確的分工機制。

四、各業務單位多負有各所屬職務的綜合規劃作業工作，但對於該由機關哪一個單位進行各業務單位計畫之彙整、協調，卻沒有明確的規範，例如行政院衛生署中醫藥委員會、行政院衛生署國民健康局。

從國際比較的角度來看，可以注意到幕僚功能位於首長辦公室之

內，或是之下／之外，有時候會影響到政策管理功能的發揮。從下圖所示，在圖的左邊就是臺灣目前的採行的機制，由綜合規劃司處擔任幕僚單位。本單位與其他政策或業務單位地位相等，均為常任文官，平時忙於彙整、跨單位公文，若沒有首長交辦理念與想法，不盡然有能力去構思未來五年、十年之施政規劃，也沒有研究、分析的訓練，善盡獨立分析、績效評估追蹤等政策管理功能。此外，目前的首長辦公室或許有少數幾位幕僚，但大多用於核稿或是行程安排，可能無法發揮政策管理的功能。

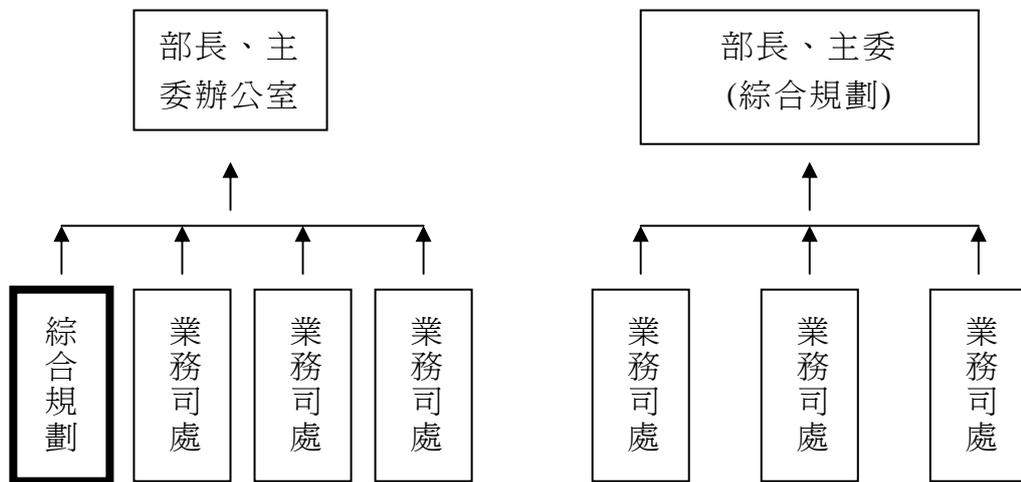


圖 4-1：首長幕僚單位部外制與部內制之比較

相較之下，美國、日本、英國都很重視如何提供政務層次長官足夠的資訊、獨立分析等政策管理協助，是由上而下作策略管理、績效考評，而非僅收受、綜合彙整由下而上提出的資訊。從權力位階之提升、減少溝通成本、促成首長重視等角度來看，綜合規劃的幕僚功能，不見得非得採取設立一個總司管理的綜合規劃處之設計，但必然需要用全新的視野、思維與能力，用以提供首長幕僚服務。

## 第五章 資料分析

爲了解、分析當前的綜合規劃司處運作情形，並且釐清影響綜合規劃功能的關鍵因素與職務設計，本研究訪談多位學者，以及現任、卸任的實務界人士（政務官、事務官，訪談清單如下表 5-1），研究以下幾項重要研究問題：當前各部會的主要的政策制定與規劃方式爲何？當前各部會綜合規劃單位的運作現況與問題爲何？從國際經驗來看，當前政策管理與調控的趨勢爲何？行政院各部會職司綜合規劃之首席司處應有的職能設計與改善方向有那些？可能產生的問題，以及可能的因應策略與建議？

表 5-1：訪談綜合表

代號	參與形式	職稱	身份	取樣理由
A1	訪談 1	私立大學 專任副教授	專家學者	具有 20 年以上之公務機關服務經驗，並曾任行政機關之單位主管，有助於協助瞭解以往綜合計畫業務所存在著利弊得失，並提供相關建議。
A2	訪談 2	國立大學 專任教授	專家學者	專長領域爲民主治理、官僚政治、政策分析與管理等，有助於協助從理論層面分析既有及未來的綜合計畫業務。
A3	訪談 3	地方政府研考會 資深研究員	專家學者	現任地方政府研考會資深研究員，有助於研究團隊從第一線實

				際從事研考事務之人員的立場，檢視相關的組織變革。
A4	訪談 4	國立大學 專任教授	政務官	曾任地方政府研考會主委政務首長之職務，有助於協助瞭解從政務立場分析未來綜合規劃司處所應該發揮之功能。
A5	訪談 5	中央部會 政務副首長	政務官	並為國立大學專任教授，有助於協助瞭解從政務立場分析未來綜合規劃司處所應該發揮之功能。
B1	訪談 6	中央部會 主任秘書	事務官	為瞭解既有中央部會二級機關現有政策管理、綜合計畫業務之進行情形，本研究團隊藉由第一階段之制度分析資料，並有鑑於未來行政院組織改造工程之進行，進一步抽樣合併後之主要部會，目前實際負責綜合計畫業務之單位主管進行深度訪談。
B2	訪談 7	中央部會 主任秘書	事務官	
B3	訪談 8	中央部會 企劃處長	事務官	
B4	訪談 9	中央部會 企劃處長	事務官	
B5	訪談 10	中央部會 綜計處長	事務官	
B6	訪談 11	中央部會 秘書室主任	事務官	
B7	訪談 12	中央部會 研發會執秘	事務官	

資料來源：本研究自行彙整

綜合各受訪者的意見，以下分別從實況、綜合規劃的影響因素，強化功能之建議等面向，依序整理出訪談結果與分析意見。

## 第一節 部會綜合規劃的運作實務與現況

### 一、主要任務

歸納而言，行政院主要部會對於「綜合規劃」的主要具體工作事項之界定，係指專門負責規劃總體的政策藍圖，其包含了該機關發展的願景與目標，以及短中長期的施政計畫和綜合彙整跨兩個單位以上的綜合性業務，以擬定出具有創新、複雜度高的政策規劃。

舉例而言，農委會的農地政策、農業的經濟研究以及施政的追蹤考核；經濟部的整體經濟政策與大陸兩岸的分析；環保署的年度施政計畫與公共建設計畫的彙辦；交通部的施政計畫研擬與彙整所有各單位意見的管考動作；衛生署的 2020 健康白皮書；教育部的原住民教育或教師發展的評鑑等；內政部的兩岸議題綜合彙整或是動員業務等均屬之。

### 二、角色功能

然而，主要部會綜合規劃單位實際從事的工作內容與方式卻有一些差異，這背後與各部會綜合規劃單位的歷史遺跡與功能職掌、競爭性單位的角色（如部會所屬研究機構），以及首長決策模式等因素息息相關。最大的共同點是，絕大多數綜合規劃單位所扮演的都是相對消極的角色—研考工作，少數單位也許提供首長決策意見，但本質上也並非真正從事政策規劃與統合的角色。

多數部會首長的決策方式多半仰賴外部顧問專家，某些資源豐富的部會首長也會安排這些專家出任所屬研究機構主管職務，以便利重要決策之諮詢。無疑地，這些研究機構扮演的規劃角色可能相對吃重，甚至可能取代原有綜合規劃單位的角色。

「但是中長期比較規劃性的研議或者是利弊分析的部份，可

能就要著重在運輸研究所，因為運研所裡頭有各種不同類型的專家處理中長期的部份，提出最後的簡報報告，大家一起來參與討論，同樣短期的部分，業務單位提出來或者是局提出來，運研所也會參與討論，在這個討論的過程裡頭把決策做一個定案」(B2)

各部會底下普遍設有業務司處負責特定業務與政策的規劃，只有涉及重大施政、橫跨兩個以上單位或中長程計畫項目，方可能由綜合規劃單位提出比較大的政策架構，協調平行單位意見，或於公文會辦過程中提供首長一些幕僚建議。

「如果是涉及到重大施政，那主委在討論的過程當中會要我們參加；如果是比較專業的部分，可能就不一定了，比如說防疫檢疫就很專業，因為他有一個專責單位。譬如說稻米政策、休耕條例或者是糧食生產地，因為像這樣的政策其實對農業單位來說是個很基礎的重大施政，我們通常會參與...譬如一個案子出來，我們會看這個案子提供意見，或者是主委開會的時候，我們會去參加提供政策大方向的意見...」(B4)

「我們研發會的角色是跨了兩個單位以上的東西的話，就會到我們這邊來做整理，或者是要去完整呈現部裡頭的全盤政策，施政方針，那就會回到研發會這邊來做一個彙整。」(B7)

「如果是屬於他們本來的政策規劃業務，那他們就是直接上呈不會經過秘書室，可是如果是屬於年度施政計畫，是屬於中長程個案計畫，那他必須要經過我們。凡是有關施政計畫的部分，他這個計畫的審議一定要經過我們來會章，會計部門會章...那研考主管要會章，都要到我們這邊來，所以要不要表示意見，要不要發揮這個功能，其實我覺得 sometimes 看部次長對於功能的期待，以及同仁是不是可以提出很好的意見」(B6)

申言之，綜合規劃單位往往不會負責太過專業的規劃，因為這些業務部會早有專責單位。在決策過程中，如果重要政策本身僅牽涉單

一業務司處，則由特定業務司處同仁向首長開會簡報。除了專責單位與高階主管參與討論外，多數情況下也會結合外面學者專家組成專家會議方式進行討論，或以任務編組方式組成諮詢小組、指導小組或委員會方式來處理相關政策提案。

「這類的專案會議很多，裡頭幾乎主要比較出現重大的決策，就會找外頭專家學者共同參與討論，那這些就是一般所謂的專案會議裡頭有一些諮詢的會議就會出現」(B2)

「政務團隊在運用的機制，最重要的就是組成，任務編組的諮詢小組，或是指導小組，或是委員會，然後由政務團隊親自當主持人來諮詢各界的意見以後，來做為決定的依據」(B1)

如果政策內涵牽涉層面橫跨不同業務司處，按照部會運作慣例，可能由綜合規劃單位邀集相關業務司處同仁進行簡報，在此情形下，綜合規劃單位乃扮演召集會議、諮詢意見並主導整體政策方向的角色。

「如果用產創這個為例的話，它是一個很專業很專屬的一個條例，研發會就沒有進去，那比如說經貿營運特區或者是貿易港區，那種比較整體性的話，研發會就會參與這樣子的一個討論過程，這是兩種不同屬性的東西」(B7)

還有一些部會綜合規劃單位的功能相對而言似乎較為薄弱，主要原因可能是單位編制不甚健全，或歷史遺跡導致功能受限所致。換言之，這些部會綜合規劃單位的主要角色偏重在提供首長幕僚意見、業務資料彙整，以及管制考核等工作。

「部長會要求我們來做一個review，review之後覺得說我們可能有哪一些政策領域有欠缺的、這個研究應該做，那他也要求秘書室應該要針對比較綜合性的跨部門，也許涉及好幾個單位的一些議題去提出，來檢視哪一些有欠缺，然後我們就提供一些幕僚建議給他」(B6)

「對！他就是在做行政！只有做行政的彙整，然後呢就順便

跨會，哦！快點人家要甚麼資料，快點彙整來快點辦出去，幾乎是這種角色的扮演」（B3）

「綜計處扮演的角色是業務處需要彙辦的（如公共建設），就會到這邊來彙辦並綜合整理…。譬如說每一年的經費額度下來如何去做各處分配的調整，或者是每一個處的公共建設計畫裡面需要報多少金額等像這樣需要彙整的角色」（B5）

「我們秘書室就是做管考的工作，很重要的管考，所以我們的管考工作從總統的政策白皮書、總統的政見、院長的指示，包括部長、部次長隨時的指示，還有立委的執行事項…」（B1）

就程度上而言，除了極少數例外，絕大多數部會並未扮演部會重大政策規劃與橫向政策統合的主要參與角色，主要還是負責一些比較傳統的研考工作，如提供首長幕僚意見、業務司處資料彙整，以及管制考核等工作內涵，角色定位上可謂是相對消極的，這種現象若不加以匡正，未來縱使行政院組織改造完成，相關部會政策還是可能缺乏前瞻性、完整性與系統性，尤其理論上愈大型部會愈有可能面臨這類問題。換言之，從行政院層次來看，組織改造企圖透過大型部會設計減少「跨部會協調合作的交易成本」固然有其意義，但這必須搭配綜合規劃單位有能力處理「跨司處協調合作的交易成本」，否則政策溝通的協調成本可能只是從行政院層級轉移至部會層級，這並非組織改造推動者與全民樂見的結果，也呼應本研究開頭「有結構不一定有功能」的基本預設立場。延續這樣的角度來看，哪些因素影響部會綜合規劃單位「制度性能力」之發揮，自然是本研究後續試圖探討的重要課題。

## 第二節 影響部會綜合規劃功能發揮的因素

綜合規劃單位的成立歷史並不長，但遺憾的是，綜合規劃單位的功能普遍缺乏積極性，這背後牽涉因素繁多，值得加以歸納分析。事

實上，一位服務於行政部門的資深官員道出其多年觀察：

「先前最早的那些部會都沒有所謂綜合規劃的單位，後來慢慢成立了，就開始有這個概念要企劃這樣子的綜合規劃，可是實際上它並沒有達到這樣的功能，業務單位還是自己在處理它們自己的政策，企劃大概只是做一些整理，而不是有很大的能量去做規劃和研究，事實跟理想是有落差」(A1)

現行主要部會綜合規劃單位的角色功能並不明確，除了欠缺充裕的人力資源、統計與預算職能之外，最重要的是，部會首長對於綜合規劃單位的認知與重視程度不一，也深深影響到綜合規劃單位的能力與角色扮演。基本上，主要部會受訪者多認為影響綜合規劃單位的主要因素往往與首長態度有絕對關聯性，特別是首長重視度與支持度。其次牽涉這個單位的人力資源管理與發展，其他則是一些比較零星的因數，都可能影響到綜合規劃單位能力的發揮。

#### 一、首長重視度不一

幾乎所有受訪者都表示，首長如何定位綜合規劃單位的角色，就決定了這個單位所能發揮的功能。有些情況下，首長可能賦予較多期待，綜合規劃單位的功能比較容易顯現，否則就不容易表現出比較積極的功能。

「我覺得就是說以目前實務上來看的話，首長本身對所謂的綜合規劃司，他本身的認知跟運作也很重要，如果認為綜合規劃司要讓他發揮真正的功能，那當然就是說你的定位上首長的認知就是這個就是智囊團嘛，就我剛所講的兩個定位然後人力的安排，然後讓引進人來，那對首長在決策的過程裡頭就會有幫助，那這樣的話綜合規劃司的真正功能才能夠顯現出來」(B2)

「我覺得企劃處他要不要發揮功能或者是能不能發揮功能，我覺得他跟首長關係是非常的密切」(B3)

「就是部會首長的態度，未來的綜合規劃司固然他是跟其他

單位處在一個平行的地位，...依目前的設計來講，他是一個平行單位，那我覺得非常重要一點就是，看你未來的首長要怎麼樣用這個單位，這是一個非常現實的問題喔。」(B7)

「每個首長他有他自己的想法，要怎麼去用這個單位」(A1)

與此相關問題是，部會業務司處的位階與綜合規劃單位並無顯著不同，只有仰賴首長的重視，才能賦予該單位比較高的「非正式權力」，進一步地，綜合規劃單位提出的重要政策構想或橫向協調結果才有可能被其他業務司處接受。

「首長的重視程度，因為它同樣平行，你要人家覺得你綜規司是一個必須重視的單位，那就是首長對這個單位首長或這個單位的重視」(B7)

「所以我覺得企劃處如果首長支持，然後我們就真的很落實去做的話，業務單位都會怕，我覺得應該是這樣」(B3)

## 二、功能不夠齊備

理論上，綜合規劃本質上屬於比較理性的活動；綜合規劃單位的核心業務，可能牽涉到一些比較整體、特殊或前瞻的規劃；然而，從事這類活動必須先掌握一些完整的數據資料(如人口統計資料)；相對地，當缺乏經驗證據作為規劃基礎時，就有可能淪為一項錯誤的政策。

「綜合規劃單位在一個政府部門的系統裡面，他有點算是經濟思維下理性規劃的機構或功能」(A2)

「從一個比較大的任務來講，可能是包括這個單位裡面最重要的核心業務，也就是比較特殊跟前瞻性的主要業務」(A3)

遺憾的是，現行主要部會綜合規劃單位若要從事這類比較宏觀的政策規劃，往往欠缺最基本的統計功能。也許論者會表示，各部會普遍設有統計室，但這類統計往往是一些例行性的公務統計，對於重大決策所能提供資訊並無法有效達到「客製化」的效果。反過來說，我們應該思考如果綜合規劃單位被定位為部會首長的決策幕僚，這樣單位應該具備哪些「工具箱」方足以使其更有效率、效能地發揮應有職

能。

「目前每個單位都有個統計的單位，可是那個統計的單位不一定他統計的東西是各業務處需要的，也就是說他那個功能也不見得不一定是發揮出來的」(B5)

「如果一個綜合規劃的質跟量提升的時候，你要去提一個意見，一定是有一些統計的資料當然是一個參考非常重要的數據」(B6)

### 三、人力資源的量與質

現行主要部會綜合規劃單位普遍面臨的人力資源匱乏，這包括單位內部是否有充裕的人力，以及這些人力是否具備政策規劃與統合的能力。

「適當的人力配置，人力不是只有數量而已，那個質也要夠，如果說真的要發揮到企劃功能或者比較有專業性、總體策略性的話，那就是人的素質的問題」(B7)

「最主要還是定位的問題，也就是說是以規劃為主或者是以綜合為主。如果以規劃為主的話，接下來就是人力的安排上，這些人員視野一定要比較高，對於所謂的業務面向一定能夠比較清楚的人來做綜合規劃才不會走偏」(B2)

少數部會綜合規劃單位欠缺充裕人力，這並非該單位人力編制不足，而是真正從事與綜合規劃核心業務有關的人力少得可憐，也就是說，綜合規劃單位事實上業已被「業務化」。除此之外，更多綜合規劃單位面臨的是人員能力不足的窘境。爲什麼人員能力會不足呢？有些可能是現行國家考試制度造成的影響，這使得考試及格人力的表現似乎不能滿足單位主管的期待，當然也就沒有辦法充分滿足機關因應外界環境變動的需求。

「我覺得考試涵蓋的科目沒辦法充分滿足組織應對環境變動的需求很重要，因為現在社會需求太多元化了，然後因應不同階段不同的需求，你應該是怎麼樣用更精緻有效的方式

來達到組織所要提供的服務、提高組織的效能，不要太拘泥於保障組織同仁的權益，那為了保障同仁權益影響組織效益的發揮或是他功能的提升」(A3)

這背後當然牽涉「在職訓練」的基本課題，有受訪者建議可以透過「專業領域」而非「功能分工」方式來培養人員能力，假以時日應可收其成效。

「我覺得人力的素質跟訓練是比較重要，數量我覺得是其次，因為我們很清楚我們要訓練一個能夠站在比較企劃處的角色，要訓練到一個同仁，他可以不要見樹不見林，但他可以站在一個比較至高點來看事情，所以我覺得訓練其實是重要」(B4)

「我覺得他是可以學習的，比如說如果我今天是把同仁的領域做一個專長的訓練，那我就是訓練他長期在看這個計畫，研究案也在看，施政計畫也在看，中長程計畫也在看，管考也是他在負責的話，那自然而然他就可以有一個成長學習，也就會漸漸地更加熟悉」(B6)

然而，根據研究團隊多方觀察，更多原因可能是長期「體制化」、「邊緣化」的效果，也就是說，當綜合規劃單位人力不足，主要工作停留在靜態管考或資料彙辦層次，長此以往，其人力自然難以勝任比較複雜而專業的政策規劃與統合工作，這將影響部會的政策績效。一旦單位被賦予這樣形象，加上部會首長遷就現況而不加以導正，優秀人力自然流失到業務司處。如果要扭轉態勢，綜合規劃的定位應該先予釐清並尋求共識，才能合理化後續的變革管理策略。

「第一個就是本身人力配置就要非常堅強，如果人力配置不堅強，到最後落入只有追蹤、管考、傳公文，就這樣流於那個行政的流程，不是真正做綜合規劃的工作」(B1)

綜合上述，影響綜合規劃單位能力發揮的因素多半來自於部會首長的重視度；其次是綜合規劃單位的資源配置，這牽涉到綜合規劃單位要發揮影響力，可能要重新檢討目前的功能職掌。如果綜合規劃單

位欠缺統計分析職掌、甚至重大預算的管制或重分配能力，從部會整體角度而言，我們很難期待綜合規劃單位可以在行政專業或政治權力上，充分主導或說服其他平行業務單位接受其意見，反而淪為被業務司處的偏好「帶著跑」窘境，也就是說，表面上是尊重業務司處立場，實質上是無法有效承擔政策統合責任，果真如此，很自然也就不會有「真正部會立場之政策」這類積極性產物出現；從社會角度來看，這類業務司處主導的政策方向，很可能容易被單一性的意識形態所影響，未能全面顧及多元化的需求，當然日後就易面臨政策執行風險或資源配置錯誤的考驗與批判；此外，有關人才進用方式與人員教育訓練也不能忽視，特別是前者可能必須進行某種創新變革，才能使綜合規劃功能得以強化；最後，綜合規劃單位也必須加強與平行單位之間的協調溝通，才能使政策發揮統合效果。

### 第三節 強化部會綜合規劃的功能

部會綜合規劃單位的設立就是在扮演統籌彙整與綜合規劃的角色，對政務首長而言，綜合規劃單位的設立就是扮演提供政策意見的智庫或智囊團的角色。整體而言，綜合規劃應該具有橫向政策統合與縱向層級整合功能的機制，運用經濟、效率與專業手段，以彌補民主政治短期規劃的一個機制。反過來說，理性的政策規劃與統合功能固然重要，但某種程度也必須滿足政治首長的偏好，本研究認為綜合規劃單位的「位階」、「職能」與「人力資源」層面必須作配套考慮。

「真正綜合規劃當時的概念應該就是要補民主政治他那種比較 short-term 的 regulation 的一個機制」(A2)

「如果從政府的部門來講，就我個人的經驗我是覺得既然是綜合規劃，名詞上綜合就是總合的意思，所以總合的話在橫面要寬，縱面可能是一個完整的東西」(A3)

#### 一、位階安排

綜合規劃單位的位階高低會影響其能力和角色的扮演，最簡單的

邏輯是，既然是扮演負責統籌重大政策規劃與橫向政策統合的角色，如果位階不夠高，和其他單位處於平行位階，則自然難以發揮影響力。

「我覺得起碼那個位階要能夠是在首長做很多政策決策那 inner circle 裡面他要有影響力...影響力可能有兩種，一種是他跟首長的個人的關係（就是首長下去的時候如果他有 assign 一個，他認為這個單位很重要，他就 assign 一個人)...」  
(A2)

「綜合計畫的位階高低是一種能力也是一種領導，...因為你要參與很多幕僚小組或是意見規劃等等，那你不比人家高，人家幹嘛要聽你的，相對因為你職等比較高嘛」(A3)

然而，對於綜合規劃單位直接設置在首長或副首長的辦公室之議題，有受訪者抱持支持，但也有受訪者抱持質疑的態度。支持者認為位階高好辦事，但反對者認為，一如前述，只要首長重視，綜合規劃單位地位無形中就跟著提高。更有受訪者直截了當地表示，綜合規劃單位的力量完全是「首長決定論」，只要首長重視，其他平行業務單位自然會買帳，此與位階高低並無必然關係。

「長官如果覺得做 planning 這件事情重要而且是做長期的政策是重要，他就會關心這件事；但是如果他會覺得說現在發生那麼多問題都還沒有解決，就去想一些有的沒有的，如果長官是這樣想，那當然他就比較不會重視這個單位，所以你今天說要抽離或不要抽離，其實我覺得應該是看他的功能可不可以發揮」(B4)

「基本上這個工作能不能發揮就是看你部長是不是期待它發揮甚麼樣的功能，如果他重視這一塊業務，即使是平行的，你還是可以發揮功能，如果他不重視這塊業務，你就算放在首長室的旁邊，那部次長司處長都還是直接去跟部長報告，部長還是裁示司處長，那你還是發揮不了功能」(B6)

其次，反對者認為最大癥結點在於「政黨輪替」的風險，亦即，若是把綜合規劃單位設置在政務首長或副首長辦公室，會隨首長任期

而牽動其內部的實質運作。例如，首長更換造成特定政策規劃面臨終止，更重要的是，內部人力也可能大幅調整，組織記憶勢必因此流失。換言之，綜合規劃單位若設置在首長辦公室底下，有可能因政黨輪替的關係而造成該單位人力大幅變動和組織失憶的後遺症，這是根據受訪者工作經驗所作的推斷。

「我是覺得政策不應該是因人而異，每換一個人就完全不一樣，那應該要有一個長久性，即便他個人的理念有所不同或怎麼樣，他也必須要去重視原來所規劃的基礎上做調整。所以我覺得放在首長辦公室是比較有問題的，那這個是在部會層級的部份」(A1)

「續航力的問題，因為有時候一個首長一換的話那一票人就跟著換，那同樣他辦公室裡頭也就跟著換，那這種情形之下的話你說不定同時又要重新找另外一批人進來，那會產生這個不必要的問題」(B2)

「放在部長辦公室裡面，基本上都是臨編單位，都是一個任務編組，所以他就不會有正式的編制跟人力，都是用調撥這一種。那調撥的這個部分就是會人治的這個情況比較嚴重，如果今天部長真的有需要，當然就找幾個人去成立一個專門的一個，但是如果換一個部長他可能就需要回去了，就會有這種情形」(B5)

也有受訪者表示，綜合規劃單位的編制也有討論必要，特別是毋庸如一般業務單位一樣過度講究層級節制。換言之，綜合規劃單位的人力編制可以更彈性。

「如果我們人事編制不能去打破過去思維的話，我覺得會沒辦法達到功能，因為我們現在每個業務單位都是一定要設科，科就要有科長要有科員，要這樣層層節制，可是我覺得政策規劃單位不需要什麼科員科長，那我們的參事絕大部分都是調節用的，這些人培養到那個階段他其實就是一個最好的人力」(A1)

## 二、功能職掌

現有綜合規劃單位普遍缺乏「統計」與「資源配置」的功能與權限，受訪者建議應該使其掌有重大預算與人力配置控制權，以及支援政策規劃的統計功能也應該納入，這樣主張牽涉較大範圍的制度變革，但至少應該思考尋覓折衷辦法。

「在 planning 的過程，因為綜合規劃單位如果沒有辦法影響預算的 allocation 的話，它基本上他不是在白搭嗎？」(A2)

「因為人力跟預算在我國國家通常是一條鞭的，可是我覺得起碼他是一個重要的幕僚，他應該要去影響這兩個東西，他在規劃的過程當中，如果沒有人力配置跟資源配置的建議權的話，他講甚麼都已經是廢話，你也沒辦法做」(A2)

「我覺得預算的功能應該要放在綜合計畫裡面，因為現在預算來講就是一般公務預算、單位預算，另外一種就是附屬單位預算，例如基金預算，另外一種是特別預算，...在一般的單位預算裡面，我覺得只有維持最重要計畫與預算有框列的部分更應該進行綜合計畫的審查」(A3)

「如果你可以把統計拿過來的話，當然會對你有幫助，可是這一些統計的人員他們過去受訓或工作的範圍大部分都是在主計跟會計，所以你要想想怎麼把他們拿過來，當然我覺得這樣是沒有錯，或者是也不用拿過來，反正主計、會計那邊等於是你決定要甚麼 data 怎麼弄，是不是綜合規劃可以去指揮」(A2)

## 三、人力資源管理與發展

欲使綜合規劃單位發揮功能，應該針對人力資源配置進行檢討。綜合規劃單位的人力資源可以有不同的規劃方向，例如，單位主管可否設置政務職？或該單位的人力進用上可否多增加一些機要或約聘人員？若以第一個問題而言，主要牽涉到政務首長的信任與重用問題，再來就是這類主管往往有較佳的專業視野。

「假設是常任文官職，就會不同政黨的人把他抓上來之後，首長我怎麼可能會信任你呢？所以他只好把他晾在一邊，尤其以現在臺灣不同的政治力量間的拉扯來說，互相敵視的情況，跟他滲入政府各個階層的機關的情況，我覺得這部分如果不是政務職不太容易做，可是當然如果他是政務職就會有新的問題出現，我個人會比較傾向用政務職比較好，因為這就是它給我的寫照，它之所以能夠發揮作用，是因為它的政務關係...」(A4)

「如果綜合規劃司要著重在規劃的能力上，那理論上要有一定比例的專家學者當什麼，當顧問性質的，當首長的所謂的智囊，那這樣才可能發揮出我們的真正的效力，就是這樣子」(B2)

其次，受訪者建議綜合規劃單位可多採用非考試及格人力進用，其中增設機要職缺是一種方式，這些人員多可滿足政治首長的偏好與需求，減少溝通成本，但也容易出現所謂的「團體盲思」(group think)現象；然而，這批人員如何與常任文官充分溝通並建立信任關係，也有受訪者提出質疑。

「所謂機要職是不具公務人員資格，從外部找來，成立一個團隊，提供長官意見。因為這些機要人員是長官找來的，這些人想法都跟長官一樣，較不易意見分歧。但存有一個問題，整個團隊想法較為一致，與擔任文官的人員如何溝通、聯繫。依循指揮命令，那這些文官只是聽命行事，可能只含有行政的角色，將導致智囊團功能無法發揮。」(A5)

「我其實是擔心的是外面來的跟原來的那個如果不能夠協調或者默契不好或怎麼樣的時候，那個其實都會有一些負面的東西存在，還有那個信賴，彼此的信賴問題」(A1)

以約聘方式進用人力的主要理由是，現行考試科目經常無法辦法滿足外在環境多元且快速變動的需求，政府必須要靈活運用組織外部資源，藉助外面的人才來協助政府。換言之，這些人力必須具備工作

性質上所需的多元專業才能。

「我覺得考試及格的人不是不符合，是因為...第一個考試科目可能沒辦法涵括那麼多元的科目，第二個可能是因為現在很多這種人才都是短暫的需求，所以擴大跟外界的合作，包括你跟學校和任何研究單位等，就是政府要小而美的善用這一些組織的資源，也就是善用包括民間的人才或資源等等，這樣才有辦法在小而美的情況之下創造更多的效益，...就是發揮借重民間的人才然後去做好這一些事情」(A3)

「綜計處找人基本上的前提，應該是維持著所謂核心的業務，只是說我們用這批人應該是集中在政府的腦部是業務的核心或是業務的主體，當然外界環境是多元充滿著快速的變化，所以因應這樣的趨勢，我覺得這一批人應該就具有能夠應對將來工作性質或這樣工作需要專業多元的才能」(A3)

基本上，政府機關內部如何創造出良好的組織文化或環境，端視於首長的支持程度而定，以至於提供組織內部人員更多與外在環境接觸的機會，例如：自我進修、國外參訪、參加各種不同的會議等等，使組織內部人員可以擴大視野、勇於突破創新、更有能力推動其業務。

「他有去跟外面接觸的機會，包括他去進修、他到國外參訪、他能夠有各種不同的機緣去參加各種的會議、能夠擴大他的視野，當然背後他也有激勵的誘因允許他犯錯，讓那些肯願意付出、有能力的人都能夠獲得應有的一些制度正面的回饋，讓他更勇於去做突破創新、更有能力去大力推廣這個業務」(A3)

無論如何，增加機要或約聘人員，主要牽涉到此等人力能否提升綜合規劃單位的政策績效，以及適度平衡政務首長的政治回應性與組織穩定性的問題，這是一般常任文官與現(曾)任政務人員看法最大差異點。

「約聘雇的人，很多都是首長來的時候帶進去，那他會不會有一種相對穩定但是又注意政治回應性。事實上是沒有經過

國家考試，但是我要你進來變成一個臨時人員要相對穩定的約聘雇的一個位置，那這樣的位置能不能有辦法平衡」(A2)

「我贊成用約聘的人，但是為了維持這個組織的傳統或慣性，或者是一定的目的，這個組織核心的價值可能必須由長久待在這個機關裡面供應的菁英來做把手，讓組織的文化或傳承能夠流傳下去，可是因為環境本來就是變動，所以你可以因應不同的需求不同的時代不同的階段，來適度的可以在不同的階段應用對組織來講不同需求的人才」(A3)

#### 四、政治首長再教育

政治首長態度是影響綜合規劃單位功能發揮的關鍵已見前述，受訪者建議應該教育政治人物，使其明瞭綜合規劃單位存在的意義與重要性。

「至少要兩個關鍵，一個其實是要教育這些政治人物，讓我們更深刻的了解到這個規劃的意義跟重要性。如何讓這個功能更能得到發揮，要不然再怎麼弄只要是那個首長他不理這一塊，永遠淪為只做一些周邊的工作，只是表面上形式其實都是沒什麼實際意義，結果有時候反而更糟。」(A4)

當然，這個前提是部會首長本身「充分認可綜合規劃單位的潛在貢獻」，不過在此之前，制度設計上有關綜合規劃單位的「能力建立」就變得很重要，這包括綜合評估以下議題的利弊得失：綜合規劃單位的位階是否應該進一步提高，如直屬於政務首長或副首長辦公室以供調度？是否應該透過組織重組或任務編組方式，健全綜合規劃單位的職掌與功能？綜合規劃單位主管是否應該由外部專家出任？綜合規劃單位成員來源是否應該更廣泛，並透過較高職等、制度化輪調管道等機制，以吸引並培育優秀人才？本章大致上環繞此等提問進行資料分析與整理。

## 第四節 小結

整體而言，政策的「回應性」、「變遷性」與「穩定性」、「延續性」是綜合規劃單位必須兼顧的兩種基本價值，制度設計上應該隨社會與政治系絡不同適度加以平衡。政務人員因為面臨定期選舉的政績壓力，渠等自然在意政策本身要能在短時間內回應民眾需求。相反地，常任文官則因久任緣故，多執著於政策本身的穩定價值。臺灣四年一次總統大選，部會首長平均任期甚至更短，而人存政舉、人亡政息，部會重要政策更換頻仍成為常態；若干部會中、長程計畫甚至淪為一種圖騰或符號，常任文官對此多半習以為常、見怪不怪，抱怨之餘率多無能為力。

本研究出發點認為民選政府時代的執政壓力，制度設計上肯定無法規避政策回應性基本價值存在的重要性，綜合規劃單位很大程度必須反映政治首長的偏好，否則民主政治政黨輪替本身將缺乏實質意義。然而，這並不代表綜合規劃單位政策上必然淪為炒短線，從「政治與行政」的角度來看，穩定價值不能忽略，只是這類價值要如何透過某種機制加以彰顯的問題。目前實務上的大問題是，綜合規劃單位的制度性能力普遍不足，嚴重限制其在專業規劃與統合能力的表現，這意味著綜合規劃單位受歷史遺跡的影響，普遍缺乏嚴謹的政策分析方法論訓練，導致其多無能力提出相對宏觀、廣博、系統或可長可久的計畫或方案，甚至遊說政治首長接受其規劃理念與策略，在此情形下，綜合規劃單位當然只能一面倒地接受政治首長意見，政策本身可能完全看不到文官因久任而累積的專業判斷價值，其積極角色功能甚至完全受到漠視已如前述。

有受訪者直言表示，部會根本沒有真正的中、長程計畫，蓋以目前臺灣政治與行政生態，中、長程計畫被實踐的空間很小，部會首長多半不會太在意它，常任文官當然也不會太以其作為圭臬，進而連結短期的施政內涵。本研究初步認為這類計畫要受到重視當然要多方共同努力，而不能完全歸咎於政治首長不重視。例如，比較理想情況下，綜合規劃單位如有良好訓練，試圖透過某種機制設計（如審議式民主），使中、長程計畫具備相當「民意共識基礎」，而非只是閉門造車

的專家規劃，後繼者自然不敢因一己之私輕易推翻這類早已建立民主正當性的計畫內容。換言之，民選政府不一定是目前臺灣任何執政當局「贏者全拿」或「全盤推翻、另起爐灶」的怪象，執政者可以因應時空條件改變，調整短（中）期策略目標的優先性、執行策略或資源配置，但不應該基於選舉政治動輒推翻前手的政策架構，進而堂而皇之主張這是民主政治價值。不過，這個前提很重要是綜合規劃單位成員必須有良好方法論與理論訓練，特別是中立與專業政策領域的能力，使其足以建立令政治上司充分信服的政策架構，否則一切改革又淪為空談。反過來說，至少在這個層面上，「回應」與「穩定」並不一定是兩種天生衝突的價值。

持平地說，常任文官經常強調的政策穩定性，其實自身「真正著力的空間」並不大，然而，這未必是政治或政策回應性價值過於強勢的緣故，至少以綜合規劃單位現況為例，從制度性能力角度出發，毋寧是穩定性價值迄今根本「尚未被充分實踐」，而非表面上所看到穩定性「受到政治壓抑」的緣故，這兩者其實有很大區別，不應該混為一談<sup>29</sup>，同時，也是本研究致力處理的關鍵所在，而綜合規劃單位的「能力建立」絕對是重要課題之一。綜合前述理論與多元受訪者觀點，研究團隊將對以上論述進行總結與建議。

---

<sup>29</sup> 這意味著前述部分受訪者觀點可能要批判性接受，主要是研究團隊認為這類反動觀點比較是「一般通俗性講法」，與「目前實作情況」其實有些許落差，同時這些觀點背後支持理由似乎不夠全面、完整，至少綜合規劃單位是如此。

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

#### 一、國外體制強調政策幕僚組織的政策統合與政策領導角色

不論是總統制、議會內閣制或雙首長制的政府體制內，總統府或首相辦公室的組織結構與功能都在擴張中，權威有更集中於最高行政首長身上的趨勢—不論稱總統、首相或兩者，具體的作法上就是層峰配置更多元化和更大量的幕僚人力，其功能也更為強化，因而強化政治核心領導力是穩定發展的趨勢。

綜合本研究所討論的美國、日本與英國體制經驗，大抵呈現出對於政策領導與政策統合協調的注意與重視。

- (一) 在美國，比較少有臺灣所稱的綜合規劃司此類的幕僚結構設計，一般的政策幕僚結構是由部長和副部長辦公室直接督導，並至少是由次長級或助理次長級的政治任命者擔任主管，顯示其為該部政治領導團隊的重要成員。
- (二) 在日本，於政策領導方面，省廳的大臣（部長）都有本身的官房（辦公室），並且設置秘書課、總務課、會計課、人事課、廣報課等課、各種必要的業務課，以及參事官、政策評價官等職位，換句話說，是個功能齊備的大臣辦公室，大臣有可以透過完整的幕僚體制督導文官體系，而不會受制於文官體系。

在政策協調方面，日本除在內閣層次設置特命擔當大臣外，更於各省廳內部設置「政策統括官」(director-general for policy planning) 負責政策規劃與協調，統合省內各局處的意見。這些職位並非孤立性職位，而是配置參事官、政策評價官等幕僚提供協助，以避免省廳內部對於經濟財

政、科技、防災、社會福利政策之間有所矛盾。

- (三) 英國內閣各部組織圖，彰顯的不是業務職能，而是幕僚職能，例如設立的單位所負責者包括分析、策略制定、情報研判、績效監測、人力資源評估、風險評估、政策論壇等，其中尤以績效衡量與風險管理為要。

在政策管理方面，英國內閣部內部的運作，高度呈現「決策／執行」二分原則，在決策方面，各部設了多位大臣、副大臣（4-10位不等），共同組成委員會式的集體領導團隊（稱為「大臣團隊(team of Ministers)」或是「管理團隊(Management Board)」)。大臣們大多具有國會議員身分，地位與權限大致相近、相等，不至於造成組織內差異，這讓大臣會議的討論與議決，更有廣泛性與周延性。

在決策之後，就交由常務大臣(Permanent Secretary)、各司處長、外部專家學者（外部人士約半數）組成高階管理團(Management Team)負責執行。外部的非主管成員(Non-Executive)，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能，對於政策、策略規劃、指標設計、建立治理架構等，提出建議與外部意見，並且挑戰質疑政策。

- (四) 總的來說，美國為總統制，而英國與日本皆為議會內閣制，但這些國家政黨輪替相當正常，勢必於政府體制中設計特別機制以彰顯、落實政黨政治與責任政治，而非由常任文官主導政策走向，政府體制設計就得要突顯政治與行政之間的分際，因此，政務首長身邊應該有一個完整機能的辦公室或是有關體制，提供獨立於文官體系的協助。

## 二、我國目前政務首長的政策幕僚或政策管理體制，分散於眾多不相隸屬的單位

觀察我國行政院各部會業務單位與幕僚單位運作，可從分化(differentiation)和整合(integration)兩項工作去觀察。各部會、部會內的業務單位依據功能、服務對象或是流程進行分工，而且成為各部會

或是各組織運作的重點，也就是業務掛帥。業務單位往往較受重視，甚至可能有較多的專業加給，非業務單位出身者，若欲升職，通常得要設法輪調或請調到業務單位，會較有升職的可能性。

除此之外，從整合功能來說，「理論上」幕僚部門是以協助組織領導階層進行內部管理，作為外部溝通的資訊平台，以及更重要的組織整體性策略管理，提供各類整合協調所需要的資訊和分析文件。從最寬廣的意義來說，我國的政策管理與幕僚功能，散見於很多單位<sup>30</sup>，除了常見的企劃、綜合計畫處、秘書室（內設單位負責研考、管考）之外，還有例如：

- （一） 研究發展單位：例如教育部的教育研究委員會、經濟部的研究發展委員會、交通部的運輸研究所、衛生署的國家衛生研究院（外部獨立機關）、國防部的研究發展委員會。
- （二） 統計單位：可能是統計處或是統計室，有些統計單位也負責民意調查。
- （三） 國會組、公關室：負責國會聯繫與對外政治管理。
- （四） 部長辦公室：例如國防部除部長室之外，還依組織法設有部長辦公室，這屬輔助單位，主要掌理公共（國會）關係聯繫、部會協調連絡、人民陳請等事項。

總體來看，本研究所探討的廣義綜合規劃或是政策管理功能，目前散見、分屬於部會的不同單位，例如負責管制考核、績效資訊收集的秘書單位、研究發展發展單位、以及國會或公關單位、統計與情報收集單位等，形成一種虛擬的綜合規劃機制。

然而，不管是虛擬專案組織或是變形蟲組織，都要有妥適的專案經理人、或是較高層級的公共管理者負責協調與統合，但是事實上目

---

<sup>30</sup> 在我國的內閣部會中，應該以國防部的有關體制，可稱為較有完整的部長政策管理幕僚。除部長室之外，與政策管理幕僚功能有關者包括：戰略規劃司(負責戰略研析與政策規劃)、部長辦公室(此與部長室不同)、整合評估室等，另可設立研究發展單位。其中，所謂「部長辦公室」與各業務司層級相等，內設單位包括：公共事務處、國會聯絡處、文書檔案處、政務處等單位。

前各部會除部長、次長或主任秘書之外，似乎缺少這樣的統合職位或是單位，現有各種綜合規劃或企劃單位因與業務單位同等職級，實際上很難處理跨單位業務與公文(綜合)，並沒有真正的政策協調權威，所以各部會需要透過各部會慣行的晨間、幕僚或輿情會議(每週 2-3 次，各部會不等)來進行協調。

### 三、現行企劃、規劃等幕僚單位的角色是綜合遠重於規劃

- (一) **現有政策規劃方法，高度仰賴且信任文官爲之。**目前的政策規劃實務，簡單來說可歸爲兩種，但都可能僅針對可見的未來提供即時性資訊與分析，也就是政務官引導、交代事務官去準備材料。
  - 1、公務員配合首長需要，提供基本研究、分析或是方案，但是需要首長給予一個明確想法或是理念指引規劃方向，或公務員揣測首長的想法，提出政策規劃後，經過公文流程與專案性座談讓其他人員或與會專家發表意見，最後由首長決定並推動。
  - 2、實際上操作、有經驗的文官針對當前負責業務，或是針對綜合業務單位要求的未來施政計畫，提出漸進式的修改、調整意見與構想，由首長決議並推動。
- (二) **有些政策迫於時效與短期績效而急就章產生。**首長任期受到限制，或隨時可能替換，加上上任後需要有一段時間進行政策的型塑，因此與其做一個中長期的計畫，不如規劃一個短程計畫更能累積聲望與成效。
- (三) **常任文官很難做較爲長程的規劃。**規劃案件常常都是業務繁忙、思考範圍有限的常任文官提出，交給企劃單位彙整，都很難針對未來五年、十年的遠景做擘劃。雖然具有可行性，但往往諮商、參與、代表性不足(尤其是施政策略與遠景藍圖方面)，隱藏政策調整、動盪甚至中止的風險。

- (四) **當前彙整式、由下而上的規劃，往往缺乏整體性。**施政需要策略性整合與互動的結構，若沒有一體的策略，當前由下而上、由業務單位各自提出的個別單項計畫、方案、改善建議，送到企劃或綜計單位之後，看起來是個大計畫，但其實零零落落，都可能造成浪費。

#### 四、政務首長一般並不會特別重視運用所屬政策幕僚單位，協助政策統合工作

嚴格來說，國內政府部門較相對忽略幕僚部門可以扮演的協助功能。當前的多元體制的困境，舉其大者包括（不限於）：

- (一) **首長不夠重視，讓企劃、綜合計畫讓辦理各單位不要辦理的業務、跨單位的公文等，造成綜合規劃單位地位低一截，或被同儕認為沒有專業性。**
- (二) **首長沒有更多任命關鍵、核心的機要人員的足夠空間，協助政策管理的功能。**若不是政務職位，首長很難真正相信、放手輔佐人物分擔管理權威。
- (三) **綜合規劃單位被「業務化」。**某些企劃、綜計單位兼辦專業性業務，以致真正從事綜合規劃核心業務的人力非常缺乏。
- (四) **研究發展單位多靠委外進行政策分析，似乎較缺獨立分析能力。**研究發展單位除受首長特別交辦專案性政策分析外，一般多辦理對學界與專業團體的委託研究，藉此取得較新的政策發展趨勢與資訊，而非有專業人力進行獨立的政策分析。
- (五) **薪資水準有別，影響組織成員輪調意願。**企劃或綜計單位人員無法支領（或支領較少額度）的專業加給，以致難以聘補優秀人力到綜合規劃單位。
- (六) **除了公務統計之外，統計單位較少提供具有附加價值的統計數據與政策分析，於重大決策所能提供資訊無法達到**

「客製化」效果。

## 五、 行政院組織改造之原意，也具有跨機關政策統合與協調功能強化的意義

- (一) 組織改造的用意，應該在功能上的整合與成效提升，但是機關之間的本位主義，的確會造成服務流程或是資源配置上的阻礙，組織內部或部會整併確實有跨部會協調的重要功能。
- (二) 本研究認為透過「大部制」的組織改造設計，從整體行政部門（行政院）角度可以減少跨部會之間溝通協調成本，這方向是正確的也符合國際趨勢；但反過來說，除非未來這些部會內部業已建立政策規劃與統合機制與能力，否則個別部會內部溝通協調成本可能就很高。
- (三) 根據訪談結果，本研究認為當前各部會於溝通協調方面的工作，還有很大努力空間。換言之，政策溝通的根本問題如果沒有解決，溝通協調成本很可能只是從行政院層級轉移至部會的層級。

## 六、 應該重新定位綜合規劃單位角色，尤其不應依舊現行研考體制角色和實際作為

- (一) 未來應避免由與現在相同、相近的研考體制與思維去運作。目前的企劃、綜合計畫、管考等機制或組織，只有綜合、彙整、跨單位的公文收受，實質上頗缺規劃、研究、分析的功能，未能妥適落實政策管理等能力。
- (二) 未來「綜合規劃」單位之功能性質，將超越單一的「研考」角色。綜合規劃單位的本質，在為首長決策與管理提供建議，並提出妥適且周延的政策方向，協助首長進行施政願景與優先政策管理，扮演策略規劃管理及政策協調的積極角色。因此，角色將提升為「策略規劃者」、「政策協調者」及「目標管理者」之協調角色；另其職責亦非只是部會及

所屬機關列管案件之「彙整」功能，而具有達到部會施政策略之「前瞻性」、「整合性」及「綜合性」之統合功能。

- (三) 行政院研考會，乃至於未來的國家發展委員會，本身應該作為各機關綜合規劃司處運作的標竿。在要求各部會設計綜合規劃司處之前，應該先行強化未來五年、十年的遠景規劃與需求分析、政策分析(而非委託研究)、積極面的績效考評各方面的能力與素養。
- (四) 透過績效評核來檢討各機關的政策管理能力與水準。英國目建立一套制度檢討各內閣部的能力(請參見第三章第三節)，這是透過檢核表(checklist)進行能力評量(capability review)，據以了解、評估與掌握綜合規劃功能中方向設定、結果導向、證據導向、共同目的、計畫與優先性設定等各層面的表現(請參見附錄二)，藉此活化現有機制。

#### 七、各部會或機關似可彈性設置「政務辦公室」以取代綜合規劃單位

- (一) 行政院可以提供組織設計彈性與空間給部會。當前的組織改造原則與國際潮流，本來就強調結果導向，提供更多彈性、選擇機會讓各機關善用公共管理原則而提升績效。因此，除鼓勵各部會成立與其他業務單位處於平行位階的綜合規劃單位(當前既定政策)，基於強化、落實真正的政策管理幕僚功能的原則下，不妨讓各機關採行其他體制的彈性空間。
- (二) 可參考運用「政務辦公室」機制。本研究參考美國、日本等經驗，認為可以修改組織規程方式設立直屬部長(或次長)、位階稍高於業務單位的「政務辦公室」體制，似乎也可能強化部會或機關首長的政策管理。
- (三) 在政務辦公室內，仍設置策略規劃科、政策分析科、管制考核科等單位，但主任可由部長室主任兼任、或任命機要職人員擔任等等，搭配輪調制度，讓具有業務經驗的高階人員上調(廣義的)部長室內擔任政策幕僚。當前既定政

策方向的綜合規劃司處與政務辦公室兩者之比較如下：

表 6-1：首長幕僚單位兩種組織或制度的設計

	選案一：當前既定政策 綜合規劃司處	選案二：提高位階 部長的政務辦公室
類似體制國家(本 研究中的參照國)	英國（英國沒有特設較 高階的部長辦公室，也 沒特設綜合規劃單位）	美國、日本
訪談過程中 的支持者	高階事務官	學界、卸任政務官
基本假定	首長決定論：唯有首長 重視，方可發揮功能	位階決定論：唯有提高 位階並且直屬首長，方 能強化政治領導
意義	與其他業務單位處於平 行關係	位階稍微高於其他業 務單位
主管職稱	司／處長	室主任
主管屬性	文官為主，但本研究建 議多考慮以機要任用	文官或是機要職均可
成員屬性	常任文官／機要職者以 契約人力	常任文官／契約人力
成本或風險	1、 變革成本較低 2、 其他條件不變，可 能仍流於過去綜 合、研考的設置	1、 變革成本較高 2、 需要修改部會的 組織規程 3、 提高位階後較可 能發揮規劃、整合與 分析功能
制度能力 相關議題	1、 都應該定期與業務單位人員輪調 2、 都應該設置諮詢性的委員會或小組，常態性 提供外部建議與觀點	

資料來源：本研究自行彙整

## 八、應該建立更制度化的政策幕僚體制，並且扮演「規劃」重於「綜合」的新角色

總言之，我國各部會負責我國各部會負責企劃功能的單位，往往被視為收受其他業務單位不要的、或是跨單位的公文與業務，或是處理跨單位的業務，忽略組織發展策略的管理、策略規劃與分析等，某些企劃單位更用近半人力辦理日常業務。加上首長不夠重視，或是沒有策略規劃、政策分析的概念，造成真正從事與綜合規劃核心業務有關的人力少得可憐。

(一) 若要落實中長程施政規劃、政策分析、公共治理與諮商、績效考核等綜合規劃功能，除有正式機制提供可能性（不管是綜合規劃單位或是政務辦公室機制）之外，還應該：

- 1、首長要有心。若首長口頭上表示重視，但實際上僅交代一些周邊、形式上的工作，將難以產生實際意義。
- 2、要有空間可讓首長任命幾個核心、關鍵的政治人物提供輔佐與協助。
- 3、要有一批能力、素養都上乘的人才知道如何進行，才能產生有意義的策略規劃與分析。

(二) 「綜合規劃司（處）」轉型後之定位功能，要能強化綜合規劃人員之教育訓練，使相關人員之專業素質，能反映各部會核心業務之推動及前瞻性發展狀況。設立新的「綜合規劃司處」單位，若能配置充裕的人力資源、統計與預算職能，提供比較多樣的工具箱，有可能落實多層的正面意義，包括：

- 1、作為首席單位，綜合規劃司處應該設計策略規劃、政策分析、績效管理等單位。若能提高位階、完善輪調等配套措施，較為便於承擔首席司處的政策幕僚職能，甚至出面召集跨單位間的政策協調，也能改變當前以委外為主流的政策研究實務。
- 2、應該以落實民主治理、利害關係人參與原則，從事中長

**程規劃與政策分析。**目前中長程規劃、實務上的政策理念落實，很多是經由政務官交代常任文官進行幕僚作業，但是訪談間很少聽到受訪者提及部會設有廣泛、開放、持續的公共諮商。本研究主張，未來的綜合規劃單位應該設置制度性的公共諮商或是外部參與機制，整合外界知識與遠景，進行未來五年、十年等長期施政藍圖設計。

- 3、過去具有「全國」字眼的遠景規劃諮詢會議，往往成效較好。凝聚全國精英與代表所辦理的諮詢會議，其代表性、參與性、長遠性、創意性等，都遠非常任文官規劃所能企及者。因此，各部會應該制度性、常態性辦理綜合性、前瞻性的施政藍圖規劃與諮商，而此應該作為未來策略科、政策科、管考科的運作原則，特別是中長程的策略規劃，尤其應該由領導團隊角度進由上而下的規劃，而不是由下而上放任、授權文官規劃與自行管理。

本研究對於未來綜合規劃單位及其職能的期待，主張「綜合規劃」應該以「規劃」為主，「綜合」為輔，因此綜合規劃司的組織、人力及專長就要配合調整、更新、強化與評估，除組建新單位之外，也可在運作、管理上進行改善。

## 第二節 建議

本研究主張，對於綜合規劃、政策管理等幕僚功能，除了要進行組織重整(綜合規劃司處等等設計)、調整科室等新單位之外，也可強調更新、強化與評估，以落實政策管理的功能，更重規劃分析而非研考、綜合。以下是先分幾大類提出一般性建議，次再依據立即可行、中長期提出可行建議，製作政策建議表格。

### 一、一般性建議

- (一) 行政院研考會，乃至於未來的國家發展委員會，本身應該先行

強化綜合規劃與政策分析能力，以作為其他部會機關的標竿。拿出有目共睹的成績之後，再行要求各部會配合辦理，將更有說服力。例如：

- 1、 可以逐年訂定比例，改變以委託為主要的研究運作方式，而讓內部人員進行政策分析與研究；
- 2、 諮詢學界與專家，建立策略規劃、政策分析與管制考核的教育訓練課程等；
- 3、 建立一套政策管理議程，篩選、過濾必要的政策議題，進行條件與順序的管理。此外，還要做到風險管理與控制工作的過度負載。

(二) **規劃建立政策管理的能力評估架構與清單**。本研究建議，可以仿效英國作法，建立綜合規劃、政策管理的「能力評估」制度，以一套系統化的檢核表去評量各部會機關在策略方向設定、結果導向、證據導向、共同目的、計畫與優先性設定等各層面的表現，追蹤各部會是否重視、強化與培養政策管理的幕僚機制，對於各部較弱的面向要求提出改善計畫。

透過檢核方式檢討當前綜合規劃單位的政策規劃能力，可能是目前最有可行性的評估與檢討方法，可以了解各機關在政策規劃、分析、策略規劃與政策管理各方面的短缺的人力與能力，進而針對特定部會提出檢討與建議，因此本研究建議可以於短期內嘗試辦理。

(三) **可授權各部會或機關設立稍高位階的政務辦公室，做為綜合規劃單位的另一種選擇**。儘管我國未來的綜合規劃司之組織設計，將強化中長程策略、政策分析、績效管考、公共治理等職能，一定程度能夠提升組織政策管理的功能。但是，與各專業司同等位階、實務上僅能做到跨單位業務彙整功能的綜合規劃單位，能否進一步轉變成為完善功能的政策管理單位，還需要再補強政策調控與統合的功能。

綜合本研究所討論的美國、日本與英國體制經驗，大抵呈現出對於政策領導與政策統合協調的注意與重視，能夠設法將不同立場的單位與意見加以整併或融合。本研究建議，可以仿效日本省廳機制，授權各部會或機關於組織規程中，自行調整並設立稍高位階、直屬部長領導的政務辦公室，調升優秀的中高階文官協助政策管理。其他可以考慮的做法包括：

- 1、**設立部會內部的政策統合參事**，輔以約 4-5 人的政策分析人員提供協助，負責政策規劃與協調，統合部會各司處的意見。
- 2、**除設置諮詢委員會之外，可參考英國作法，增聘外部的非主管成員(Non-Executive)進入部務會議等決策討論機制**。在綜合規劃單位職掌中，應該設計常態、制度性的整體施政諮詢委員會之外，特別關注其與外部公民、工會代表、專（職）業團體、利益團體等等政策社群之間協力關係，以補強政府內部政策能力之不足。決策就應該從各式各樣的意見、提案與劇本中萃取出來。透過公共諮商，才能取得外部意見並且挑戰政策弱點，預擬回應方案。

其次，還可納入獨立董監事的公司治理精神，聘任非行政部門的成員參與部務會議，甚至是敦請可資信任的外部人員參與晨間幕僚會議等，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能，對於政策、策略規劃、指標設計、建立治理架構等，提出建議與想法，並且挑戰與質疑政策。

## 二、分類建議

除以上改善的大方面之外，以下分為組織結構、首長領導、運作管理、教育訓練等類別，綜合訪談與國外經驗，提出可以考慮的措施，分別說明如下。

### （一）在組織結構方面

- 1、**擴增機要人員**。調整編制表，增加首長可任用的較高階機要人員，協助政治首長落實施政意圖與偏好。例如國科會的處長就是借調方式聘任，各機關應該可以比照辦理，聘

任能獲得首長信任者出任高階公共管理人員，讓外部人力進來擔任諮詢、策略管理性工作，主要是做大方向的諮詢，而不是很細節的討論。

- 2、**偶爾讓常任職的綜合規劃單位主管職位出缺**，由首長辦公室主任，甚至是副首長、主任秘書兼任（由首長室主任兼任，要注意不是安排行程，而是著重政策規劃）。這些都可說是與首長關係最為密切的人員，無形中可以提高綜合規劃單位重要性與位階。
- 3、**修改組織規程或是編制表，擴編首長室的高階專業幕僚人力**。除了安排行程的秘書之外，還能置 4-5 名專職機要人員（約部會內部一個科的編制規模），提供首長專業性協助。
- 4、**有關國會聯絡、公共關係等職能，也應該一併放置於綜合規劃單位當中**。在英國，內閣各部的高層治理結構圖中，往往都設有公共關係與資訊長的設計，這些成員未必是正式成員，但一定圍繞在常務大臣旁，承擔媒體溝通、公共關係及資訊公開的功能。因此，綜合規劃應該也職司對外諮商與聯繫、協調，諸如與國會各黨、黨鞭的溝通、利益團體的關係管理、與工會的關係、與媒體互動，都應該納入綜合規劃單位的職權中。另外，可引記者背景的入媒體工作者擔任公關與政治溝通的工作。

（二）在首長領導方面

- 1、**首長應該對中長程施政與策略加以重視、給予資源**。首長的支持不見得是預算，而是願意提供、分享理念、想法與方向感，要能給文官方向，給更多空間、時間去做政策分析，並且督促落實，時時關心。
- 2、**首長要有五年、十年的前瞻性想法，並且建立直屬首長、制度化的一般性議題諮詢體制**。每個機關都要設法廣聘專家學者以取得更多外部想法，去思考國家將來需要什麼樣的走向，這與專案性、重視細節的業務單位座談會不同，也不

能交由文官體系去發想未來策略。例如全球趨勢、國家的教育需求、連動到增設什麼科系等等，都要掌握前瞻性的政策理念與遠景。

(三) 在組織運作與管理方面

- 1、各部會應該要有更明確、清楚的綜合規劃徵補、輪調系統（更要解決因組織內不同專業加給造成的輪調問題）以聚積多元背景與經驗，活化、更新綜合規劃單位內部成員思維與能力。
- 2、建立系統化的組織聲望調查。綜合規劃單位應該建立系統化的組織聲望調查，常態性瞭解經常往來、接觸的利害關係人對於本機關的好感度。
- 3、組建政府與民間高層的互動平台並定期碰面，培養共同解決問題的能力。
- 4、應強化中長期實證資料庫之建立，以支援部會中長程策略規劃與決策思考。

(四) 在教育訓練與培力方面

- 1、引入國外與私部門的經驗，設計嶄新課程。除調配現有文官，充實綜合規劃司處人力之外，受限於法令而無法增聘專業規劃人力的情形下，必須從既有人力去調配，這需要在策略規劃、政策分析與管制考核上，引入不同專業知識與經驗，設計培訓課程。
- 2、檢視各部會任務重點，依據現在統合協調性、策略規劃性、管制考核性、國際合作性等重點，彈性配置必要的、差別性的人力（視議題重要性安排不同數量的人力）。
- 3、持續進行文官的培力與人才養成。例如對於海洋委員會，當然部會裡有人在負責海洋事務，也還是會有新進人員或外部人員對海洋事務有興趣，應該設法讓有興趣的人，透過技術養成訓練而更理解海洋事務真正業務核心。

- 4、 進行「**加值型統計分析**」的訓練。文官應該熟習統計方法、應用性研究方法，因此應該聘請對於民意調查、數據分析等專家，對文官進行策略規劃、研究計畫工作上統計分析的訓練，強化對議題趨勢與弱點的分析。
- 5、 **機關之間交流實務作法，培養前瞻性思考能力**。平時機關首長與主管都被瑣碎的行政業務工作綁住，平常根本不會去思考大方向，陸委會正規劃進行腦力激盪會議，讓主管有一個時間會去思考前瞻性、研究性問題，每次規劃一、兩個主題，讓主委、副主委、處長、副處長腦力激盪交不同意見，除檢討過去、策勵將來、發現盲點之外，也可討論文官提出的問題或是自行做的研究。這樣做法應該值得其他單位參考。

以上是依據結構設計、首長領導、運作管理、教育訓練等面向提出建議，以下再根據短、中長期建議的分類方式進行匯整。

### 三、立即可行與中長期建議

基本上，綜合規劃單位的組織設計、運作與管理，大致屬於行政院研考會主政，並由各部會暨有關機關辦理。經徵詢所有原始與現有成員意見，以下所有建議應多以行政院研考會為主辦機關，各有關機關為協辦機關。

表 6-2：立即、中長期可行建議

	立即可行建議	中長程可行建議 (含較費時的修法工作)
結構設計	1、修改編制表，提供綜合規劃司處一定比例職缺由高階、首長信任的機要人員出任	1、參考日本省廳機制，把綜合規劃司處移編為稍高位階的「政務辦公室」，直屬首長
	2、調派 4-5 名專職或機要人員（約部會內部一個科的編制規	2、修改組織規程、編制表等，設立機關內部的正式政策統合

	模)到首長室,或直屬首長室主任,提供首長專業性、分析性的服務	參事,其位階或職等應該稍高於其他單位主管。辦公地點宜在正、副首長室內,輔以約 4-5 人的政策分析人員提供協助,負責政策規劃與協調,統各部會各司處的意見
	3、偶爾讓常任職的司處長職位出缺,由首長辦公室主任,甚至是主任秘書兼任	3、參考國科會處長級人員聘任制度,擴增機要職主管人員,增加首長可任用的較高階機要人員(主辦機關:行政院研考會、協辦機關:國科會)
		4、各機關應該將國會聯絡、公共關係政治管理等職能,可考慮置於綜合規劃單位或是首長政務辦公室,職司對外諮商與聯繫、協調
<b>首長領導</b>	1、首長應該每年舉辦年度願景策進會議,對中長程施政藍圖與策略進行分享,這種工作應該避免由文官提出願景構想	
	2、首長應廣聘專家、學者、非營利組織負責人、內部成員,每年共同構思未來五年、十年的前瞻性或國家走向	
<b>運作管理</b>	1、對於願景暨施政規劃,應該設計更清楚、正式的、制度化的利害關係人參與及諮商體制(例如全國 XX 會議、XX 發展會議、全國縣市政府 XX 會議),每年都該傾聽、回應利	1、強化中長期實證資料庫之建立,以支援部會中長程策略規劃與決策思考

	害關係人、公眾需求	
	2、建立系統化的組織聲望調查，常態性瞭解民間團體、社會組織等公共團體對於本部會的好感度	
	3、考慮於每週例行的高層幕僚或晨間會議中，增聘外部人士共同參與討論，扮演政策諮詢與政策挑戰的功能	
教育訓練	1、檢視各部會任務重點，依據現在統合協調性、策略規劃性、管制考核性、國際合作性等重點，彈性配置必要的人力，配置差別性人力綜合規劃	
	2、辦理文官的培力與人才養成，例如辦理新進人員或外部人員的海洋事務研習活動，讓有興趣的人，透過技術養成訓練而更理解海洋事務真正業務核心	
	3、對文官進行策略規劃、研究計畫、基礎資料整理、加值型統計分析訓練，對問題能夠透徹研究	
	4、舉辦單位主管的腦力激盪會議，讓主管共同思考前瞻性、研究性問題，檢討過去、策勵將來、發現盲點（主辦機關：請行政院陸委會提供經驗）	
	5、引入國外與私部門的經驗，	

	或是聘請對於民意調查、數據分析等專家，針對应用型統計分析、量化式政策分析、策略規劃等設計嶄新課程（主辦機關：人事行政局，協辦機關：考試院文官培訓所）	
--	--	--

資料來源：本研究自行彙整

總體來說，臺灣內閣各部會的綜合規劃單位，大多數扮演相對消極的角色，而綜合規劃單位能否發揮功能，基本上是「首長決定論」，只要首長重視，賦予較多期待與重視，才能讓該單位有比較多的「非正式權力」。若首長將綜合規劃單位視為一般綜合單位，就會經常讓綜合計畫單位邊緣化，甚至忙於新增業務，若不加以導正，優秀人力更會流失到業務司處。

至於一般期待企劃、綜計單位至少能夠進行研究、發展或政策分析，但這也大多是委託研究，少數單位也許提供首長決策意見，但本質上也並非真正從事政策規劃與統合的角色，決策方式多半仰賴外部顧問專家。這種綜合規劃的運作模式，若是沿用到未來綜合規劃司處設置之後，恐怕也難脫當前問題之窠臼，有關單位必須用全新的視野與功能去檢視、規劃幕僚單位的政策管理能力，才能真正提供整體、前瞻的規劃。

## 參考書目

### 一、中文文獻

- 丘昌泰（1995），我國環境管制政策之研究：政策管理體系的觀點，法商學報，31期，頁72-111。
- 丘昌泰（2000），公共管理—理論與實務手冊。臺北：元照
- 江大樹（1997），國家發展與文官政策：台灣經驗分析。台北：憬藝。
- 行政院研究發展考核委員會（1983），行政計畫之理論與實務。台北：研考會。
- 吳定等編著（2000），行政學。臺北：空大。
- 吳定（2003），政策管理。臺北：聯經出版。
- 宋學文、陳鴻基（2002），從全球化探討網際網路時代的政策管理，資訊管理學報，第8卷第2期，頁153-173。
- 施能傑（1992），美國總統的行政能力，美國月刊，79期&80期，頁34-44 & 74-84。
- 施能傑（1996a），政務職位體制的運用：美國經驗及其啓示，載於彭錦鵬所編之文官體制之比較研究，臺北：中研院歐美所。
- 施能傑（1996b），決策能力是行政改革的重點，國家政策雙周刊，130期，頁10-11。
- 施能傑（2001），總統制與政務職位設計，律師通訊，279期，頁20-32。
- 洪嘉文（2004），政策管理在學校體育之策略應用，大專體育，74期，頁1-7。
- 財團法人電信技術中心（2009），鬆綁置入性行銷--英國研擬將置入性行銷納入政策管理，通傳會新聞，第2卷第12期，頁13-16。
- 張潤書（1988），行政學。臺北：三民書局。

- 張憲庭 (2005), 政策管理與學校經營, 學校行政, 37 期, 頁 68-80。
- 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。
- 楊鈞池 (2001), 一九九〇年代日本行政革新之政治分析。Website: <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-056.htm>, 國政研究報告。
- 鄧雪明、樊立宏 (2005), 日本技術職公務員的職務配置, 前瞻與思考 2005, 65 期。Website: [http://www.rky.org.cn/c/cn/news/2007-12/30/news\\_3940.html](http://www.rky.org.cn/c/cn/news/2007-12/30/news_3940.html), 北京: 中國人事科學研究院。
- 簡宏江 (2004), 教育改革政策管理與策略初探, 教師之友, 第 45 卷第 5 期, 頁 47-55。

## 二、英文文獻

- Anderson, G. (2008), The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government. *Canadian Public Administration*, 39 (4), 469-488.
- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC : Brookings Institute Press.
- Benveniste, G. (1994), *The Twenty-First Century Organization: Analyzing Current Trends--Imagining the Future*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Boston, J. (1992), The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience. *Governance*, 15(1), 88-103.
- Braun, D. (2008), Organising the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies. *Science and Public Policy*, 35(4), 227-239.

- Cameron, K. S. and D. A. Whetten(1983), *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models*. London: Academic Press.
- Daft, R. L. (2007), *Understanding the Theory of Design of Organizations*. Mason, OH: Thompson South-Western.
- Devine, D. J. (1987), "Political Administration: The Right Way." in Rector, R. & M. Sanera (eds.), *Steering the Elephant*. New York: Universe Book.
- Dickinson, M. J. (2005), "The Executive Office of the President. " In Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson (ed.). *The Executive Branch*. New York: Oxford University Press.
- Emmert, M. A., M. Crow and R. F. Shangraw Jr. (1993), "Public Management in the Future: Post-Orthodoxy and Organization Design." In B. Bozeman (eds.), *Public Management: The State of the Art* (pp. 345-360). San Francisco: Jossey-Bass.
- Gleeson, D. H., D. G. Legge and D. O'Neill (2009), *Evaluating Health Policy Capacity: Learning from International and Australian Experience*. *Aust New Zealand Health Policy*, 6(3), 1-37.
- Golembiewski, R. T. (1987), "Public Sector Organization: Why Theory and Practice Should Emphasize Purpose, and How to Do So." in R. C. Chandler (eds.), *A Centennial History of the American Administrative State* (pp. 433-474). New York: Free Press.
- Hale, S. J. (1996), "Achieving High Performance in Public Organizations." in J. L. Perry (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 136-150). 2nd ed. . San Francisco: Jossey-Bass.
- Honadle, B. W. (1981), *A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose*. *Public Administration Review*, 41, 575-580.
- Howlett, M. (2009), *Policy Analytical Capacity and Evidence-based Policy-making: Lessons from Canada*. *Canadian Public*

- Administration, 52 (2), 153-175.
- Hult, K. M. and C. Walcott (1990), *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design*. Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole.
- Joyce, W. , N. Nohria and B. Roberson (2003), *What Really Works? The 4+2 Formula for Sustained Business Success*. New York: HarperBusiness.
- Kelly, Janet M. & David Swindell (2002), "A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions," *Public Administration Review*, 62(5). 610-621.
- Keuning, D. and W. Opheij (1994), *Delaying Organizations: How to Beat Bureaucracy and Create A Flexible and Responsive Organization*. London: Pitman.
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: OECD.
- Painter, M. (1981), *Central Agencies and the Coordination Principle*. *Australian Journal of Public Administration*, 40, 265-280.
- Patterson, B. (2000), *The White House Staff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pelkonen, A., T. Teräväinen and ST. Waltari (2008), *Assessing Policy Coordination Capacity: Higher Education, Science, and Technology Policies in Finland*. *Science and Public Policy*, 35(4), 241-252.

- Pierre, Jon - B. Guy Peters (2000): *Governance, politics and the state*. St. Martin's Press: New York.
- Peters, B. G., R. A. W. Rhodes and V. Wright (2000), "Staffing the Summit: the Administration of the Core Executive: Convergent Trends and National Specificities." in B. G. Peters, R. A. W. Rhodes, & V. Wright (eds). *Administering the Summit: Administering the Core Executive in Developed Countries* (pp.3-22). New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. G. (2005), "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management." X Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reform del Estado y de la Administracion Publica. Santiago, Chile, 18-21 October.
- Peters, B. G. (2006), "The Search for Coordination and Coherence," in *Public Policy: Return to the Centre?* Unpublished. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Rainey, H. G. (1991), *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Robbins, S. P. (1990), *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*. 3rd ed.. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Robey, D. (1991), *Designing Organizations*. 3rd ed.. Homewood, Ill.: Irwin.
- Sanderson, I. (2002), Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80, 1-22.
- Sanderson, I. (2006), Complexity, Practical rationality and Evidence-Based Policy Making. *Policy and Politics*, 34, 115-132.
- Scott, W. R. (1992), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 3rd ed.. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.

Stevenson, W. B. (1993), "Organization Design." in R. T. Golembiewski (eds.), Handbook of Organizational Behavior (pp. 141-168). New York: Marcel Dekker.

Wise, C. R., T. Sinclair and E. Amna (1996), The Capacity of National Administrative Organizations: A Comparison of Sweden and the United States. Administration & Society, 28, 147-176.

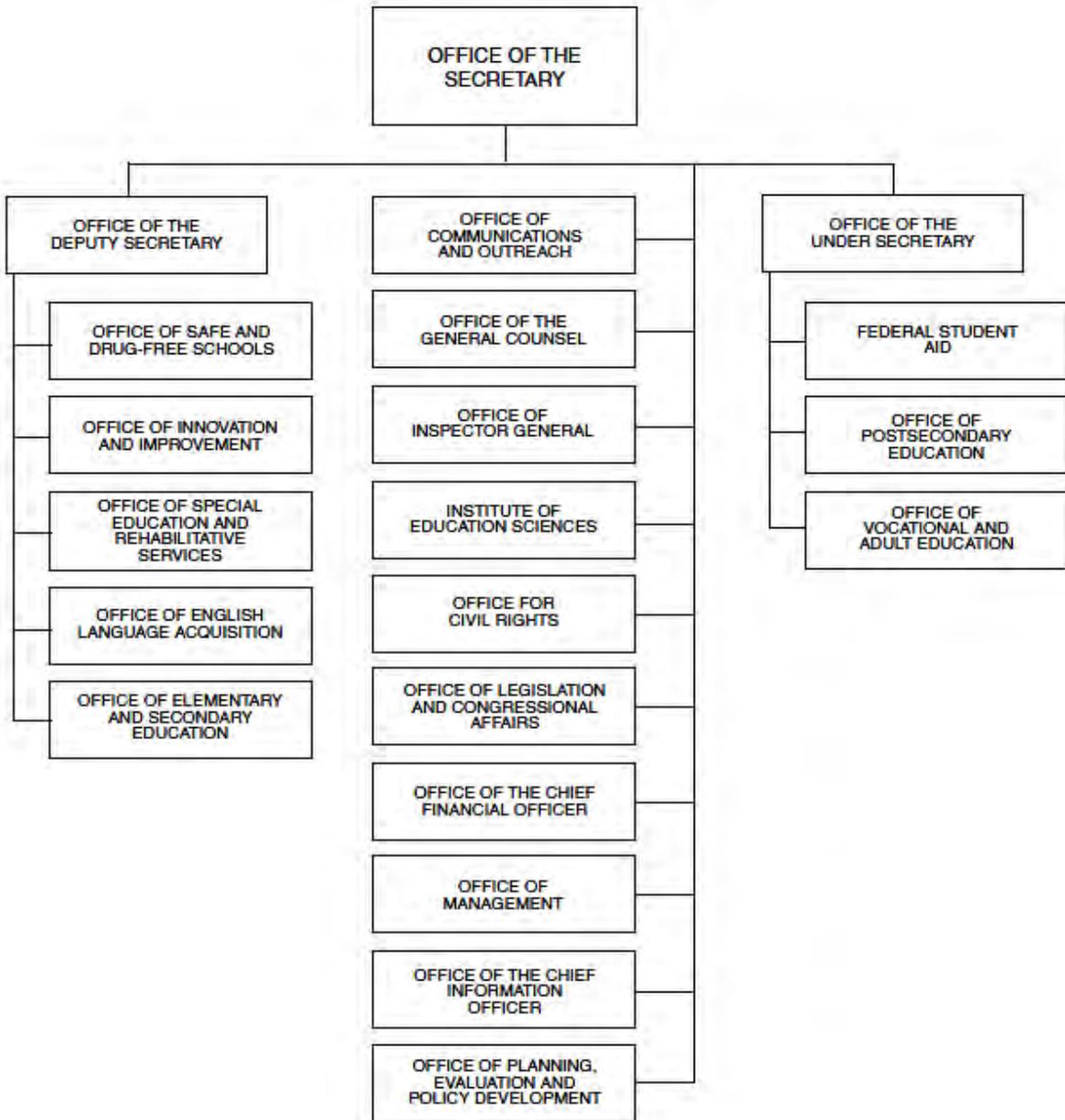
### 三、網路資料

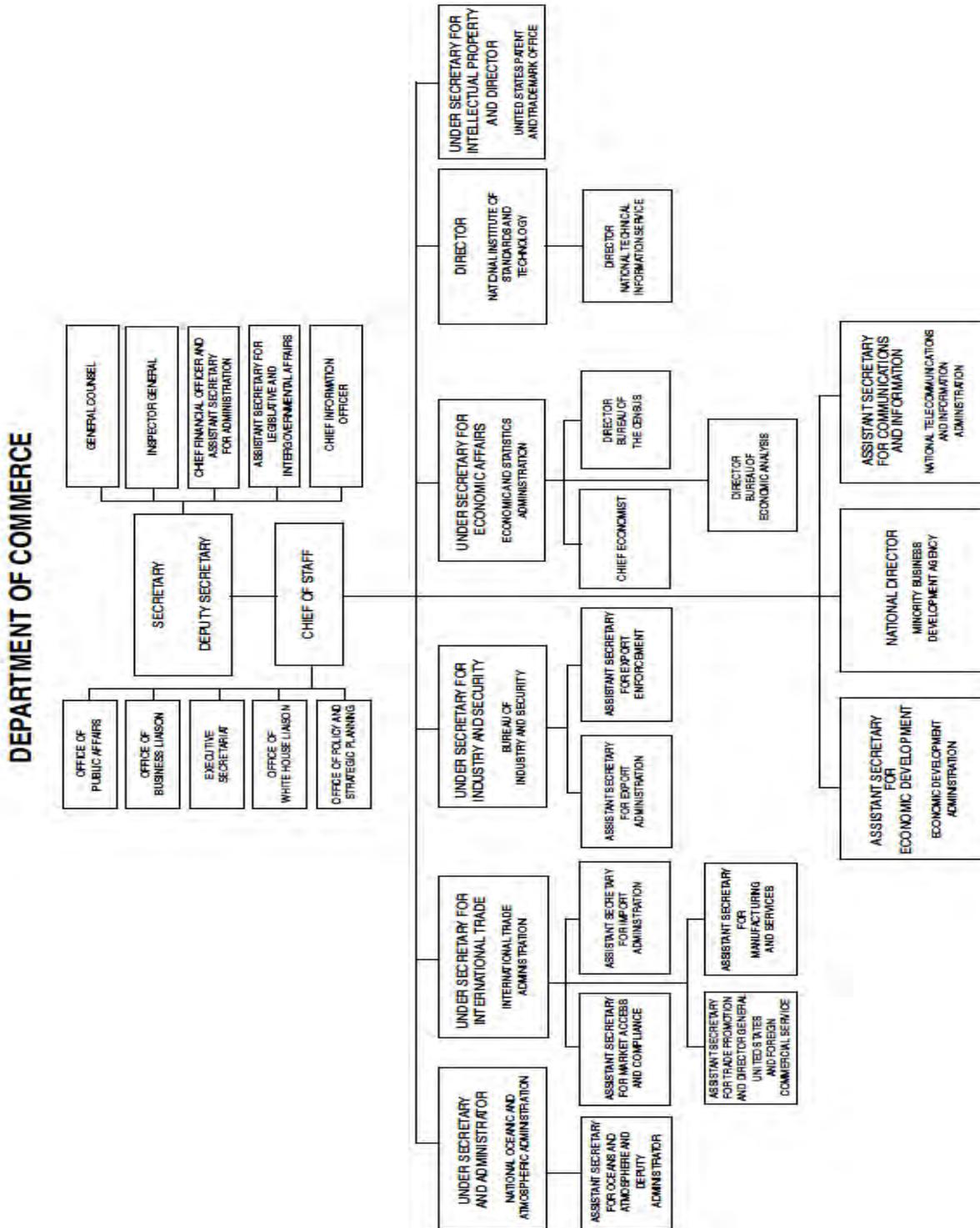
日本電子化政府入口網，各部首組織架構圖。

Website: <http://search.e-gov.go.jp/servlet/Organization>

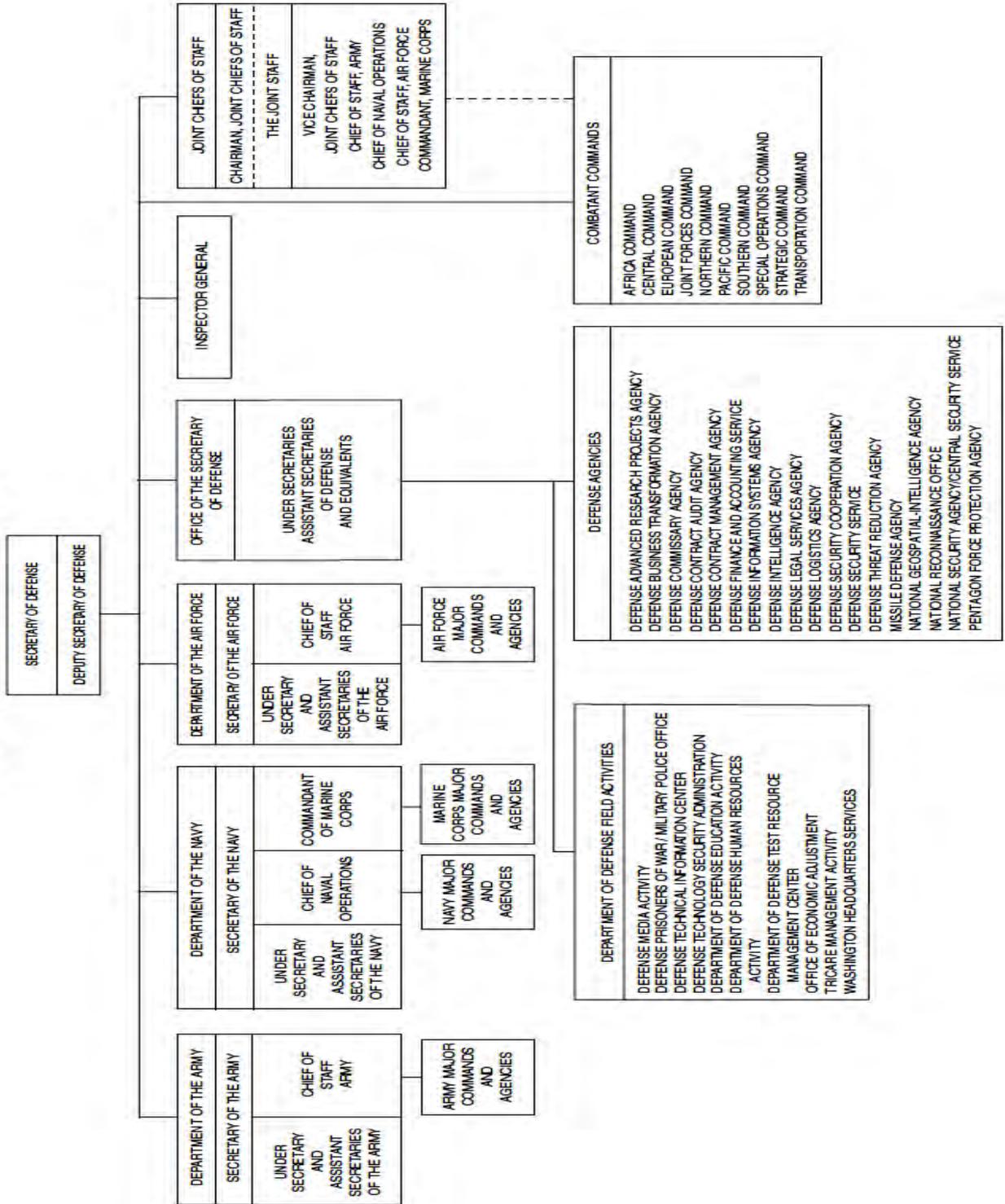
## 附錄一 美國聯邦政府 15 部組織圖

### DEPARTMENT OF EDUCATION

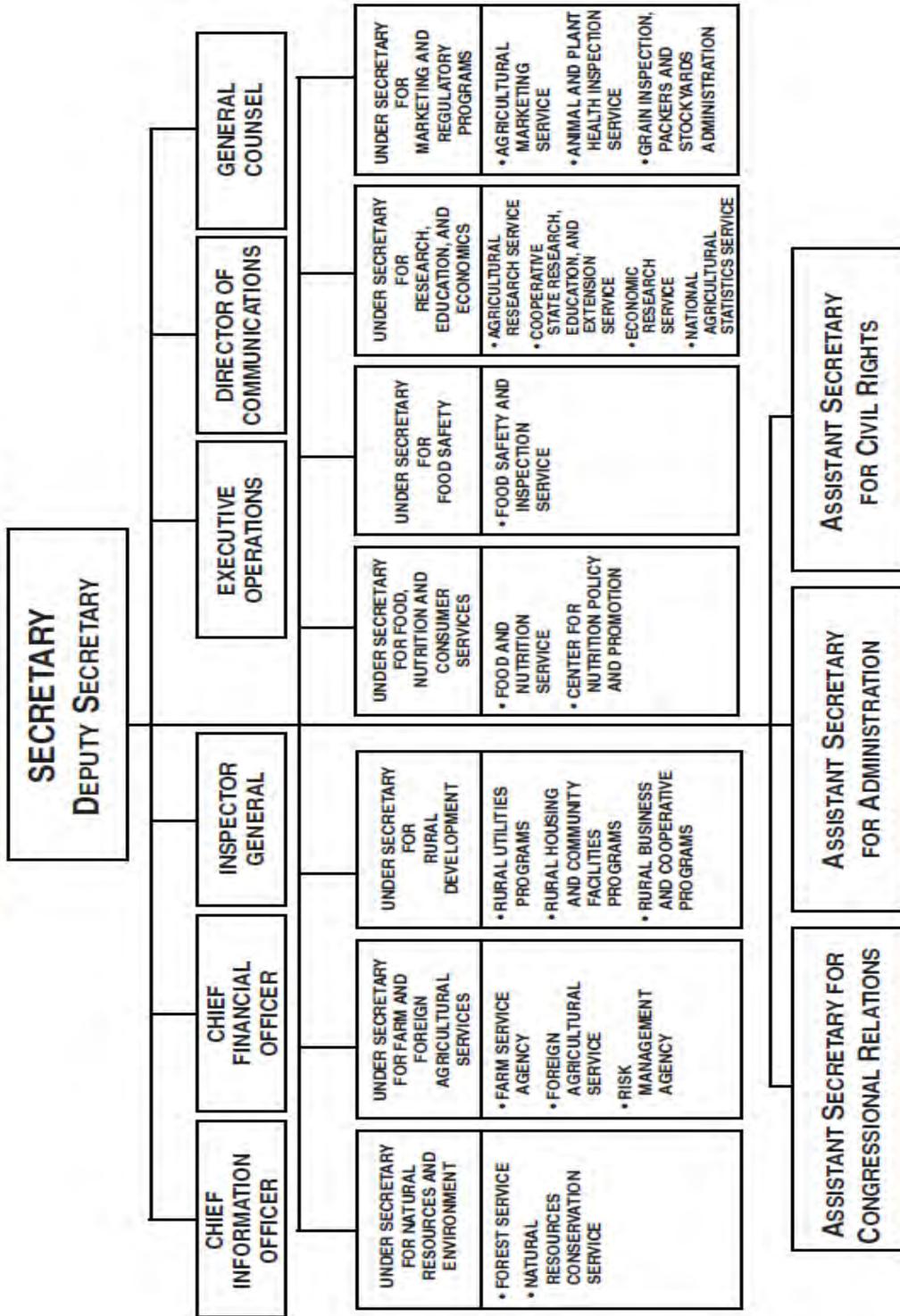




# DEPARTMENT OF DEFENSE

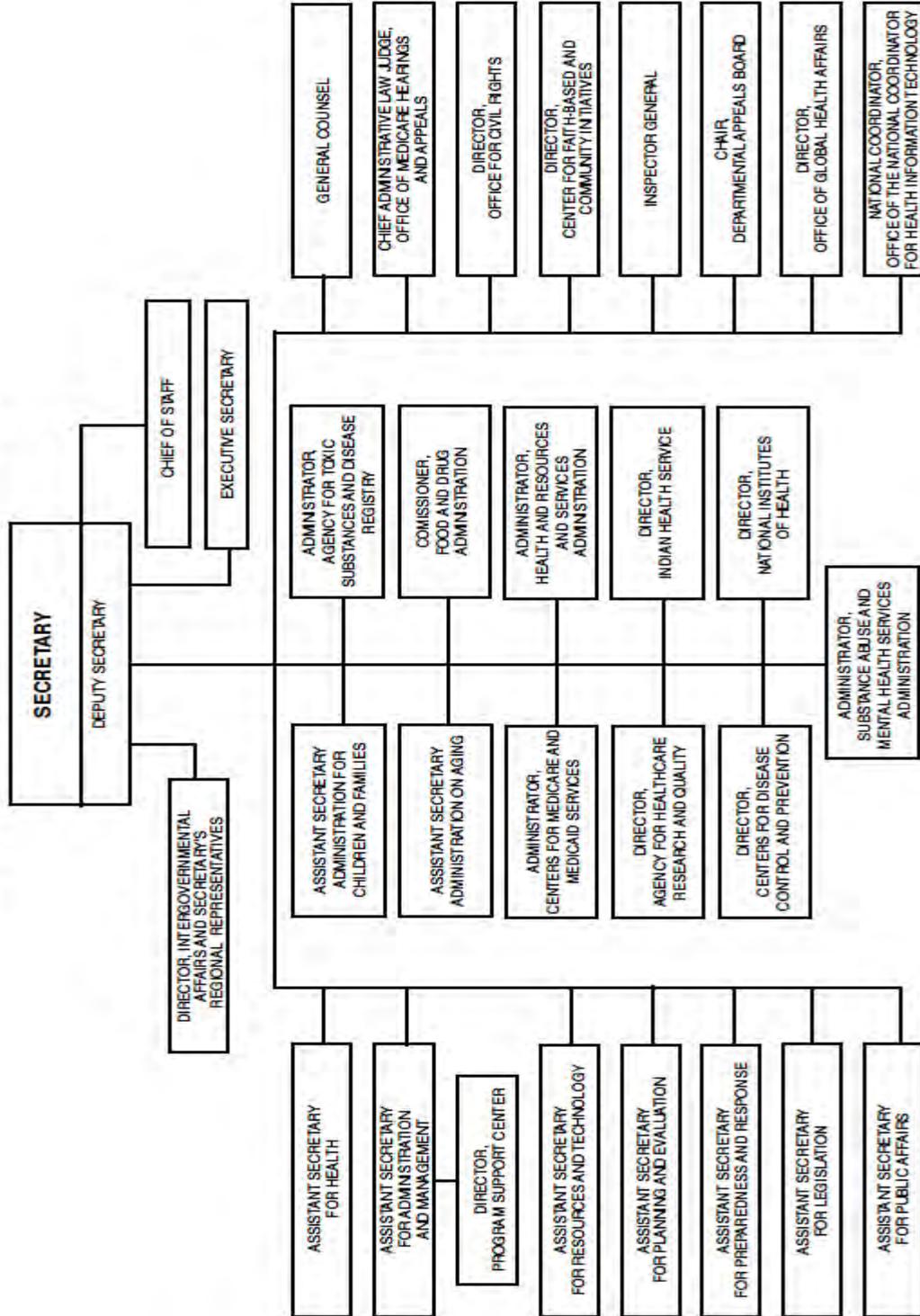


## DEPARTMENT OF AGRICULTURE

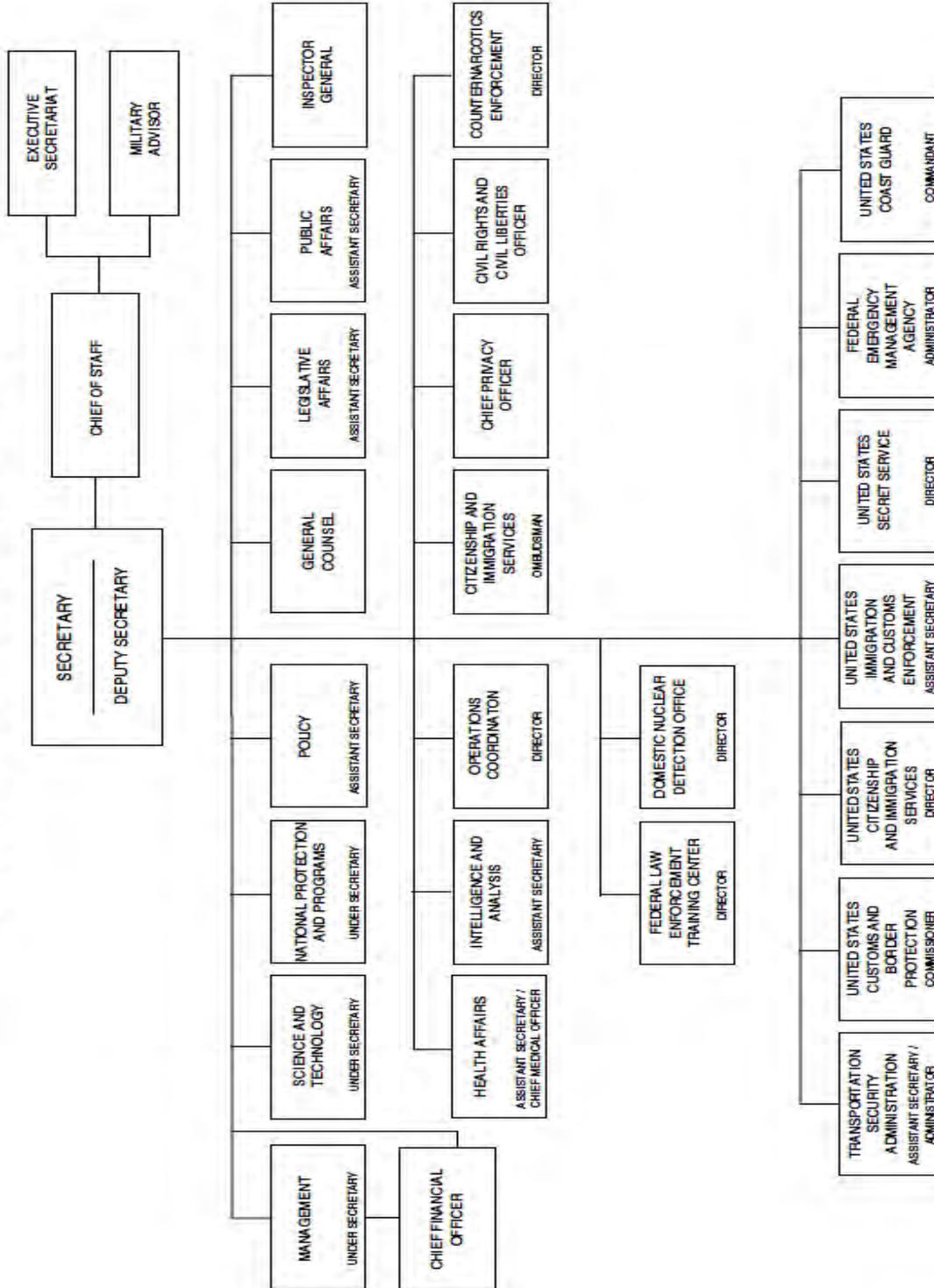




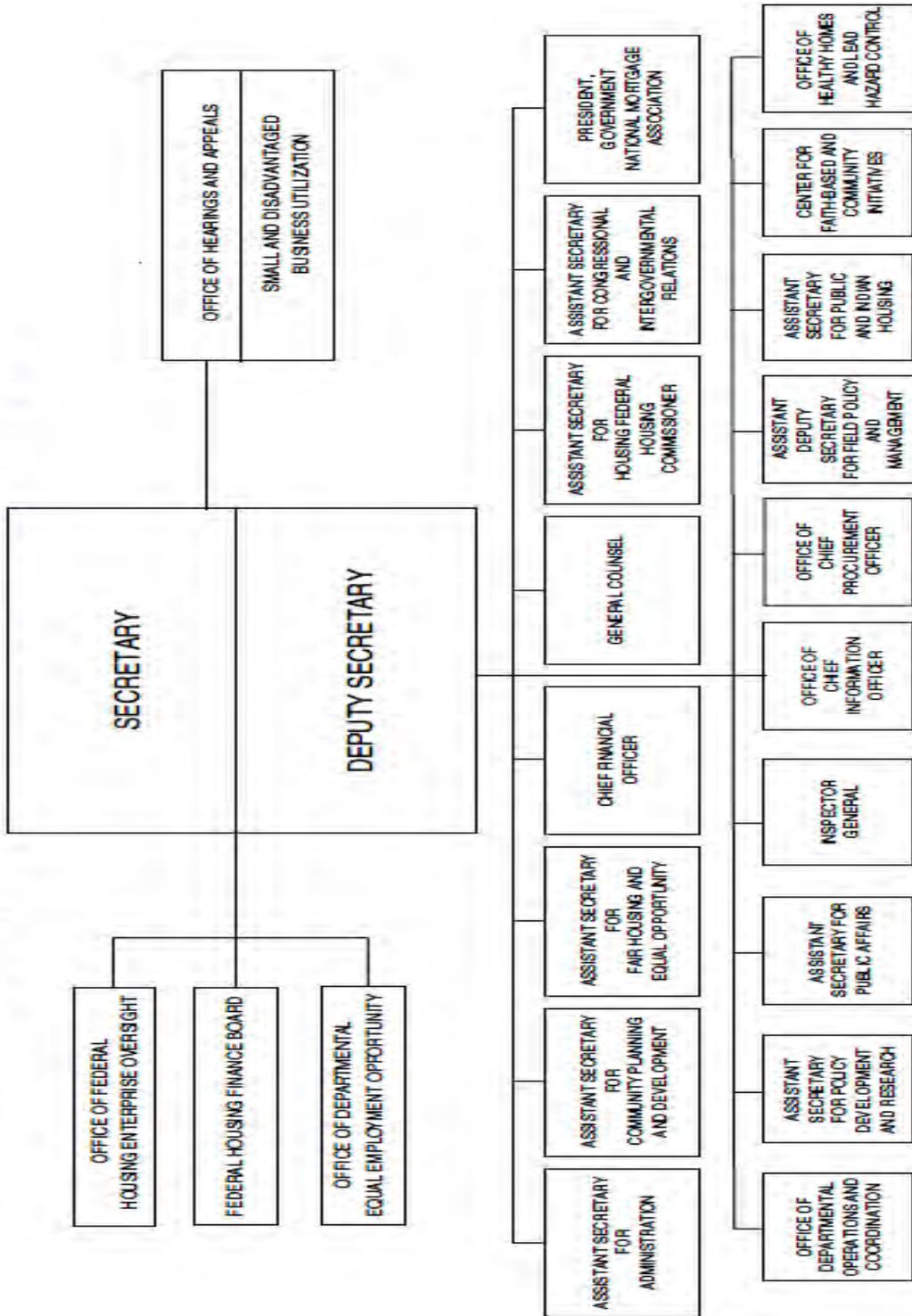
DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES



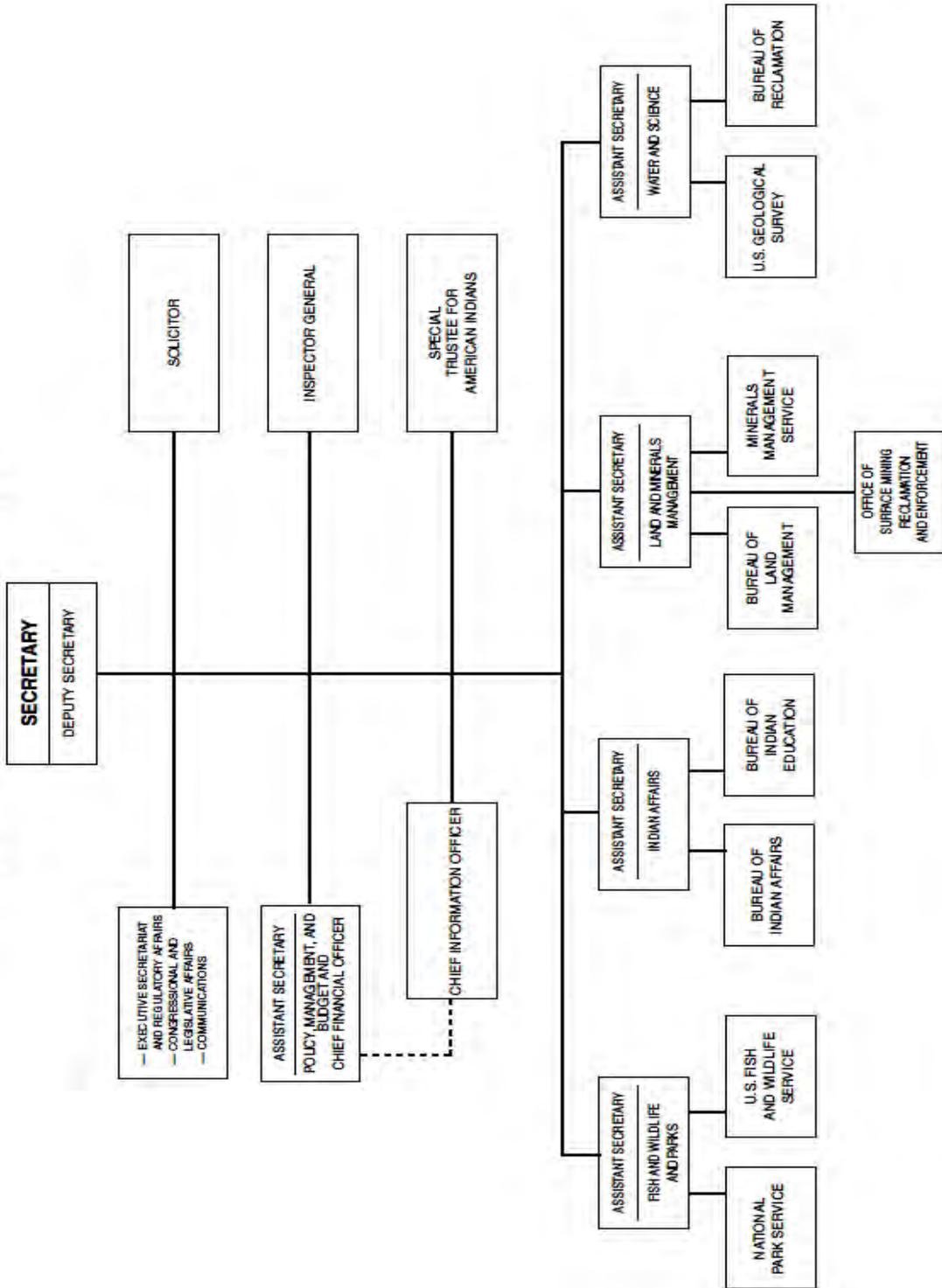
# DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY



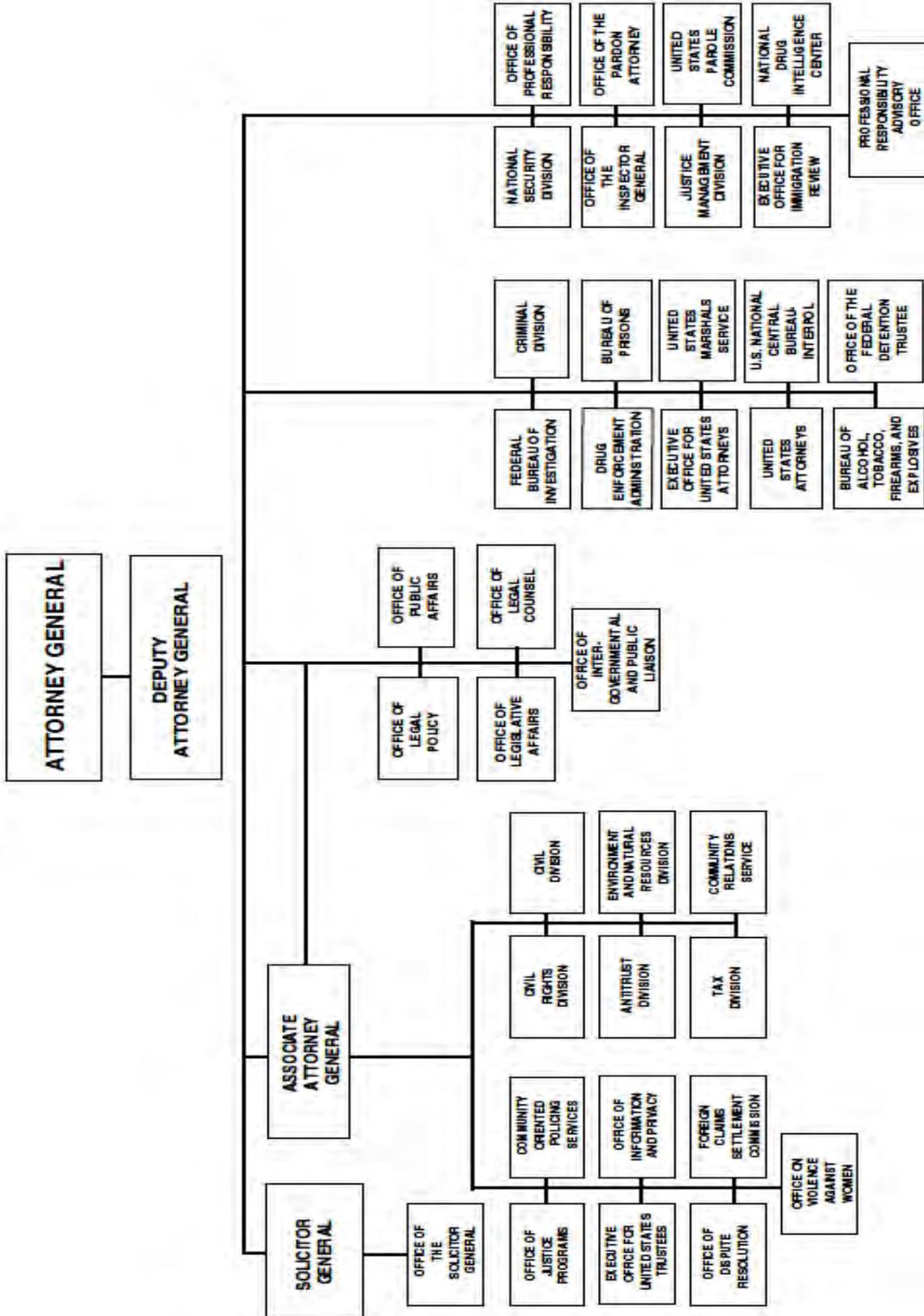
**DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT**



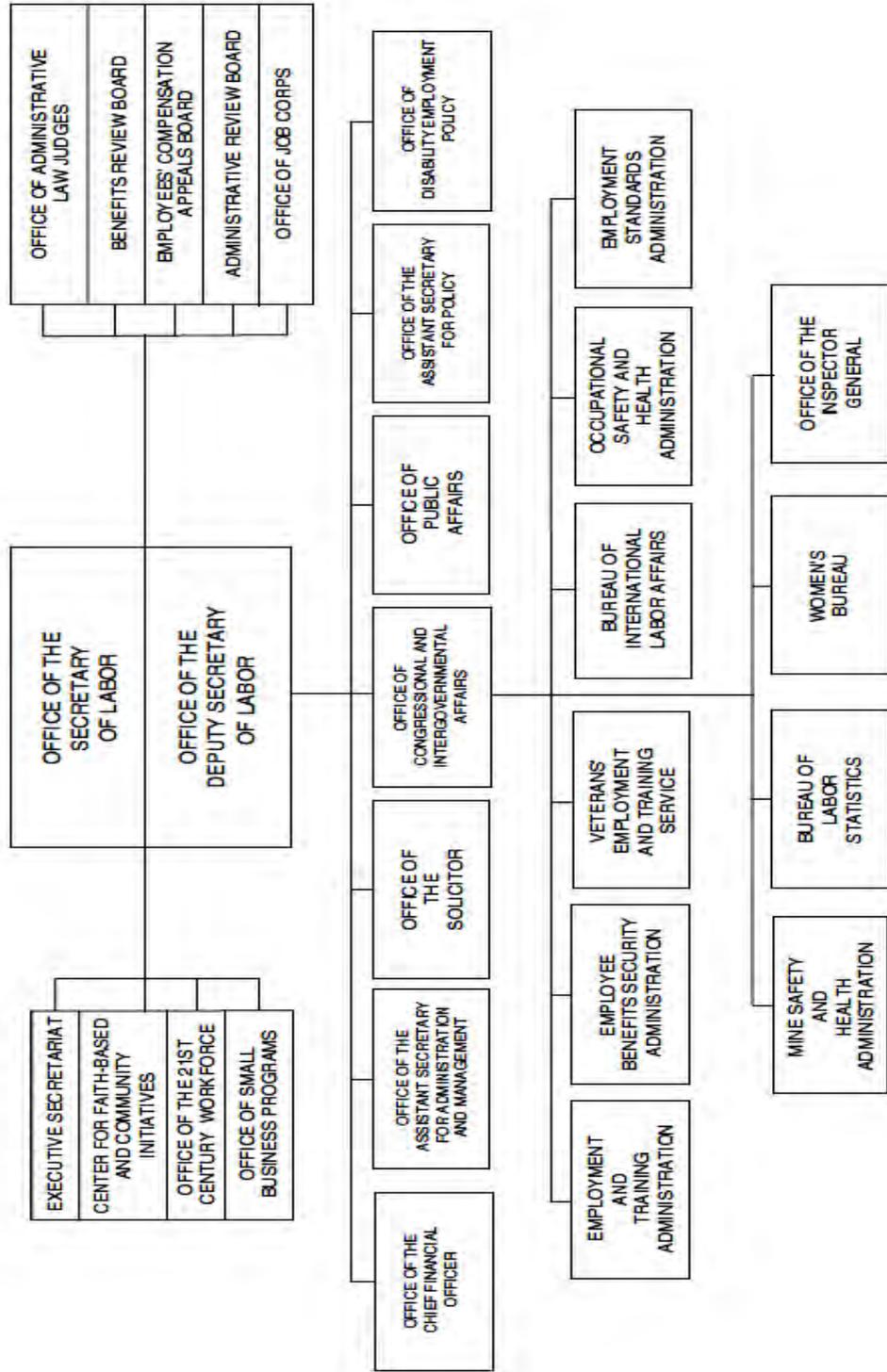
# DEPARTMENT OF THE INTERIOR

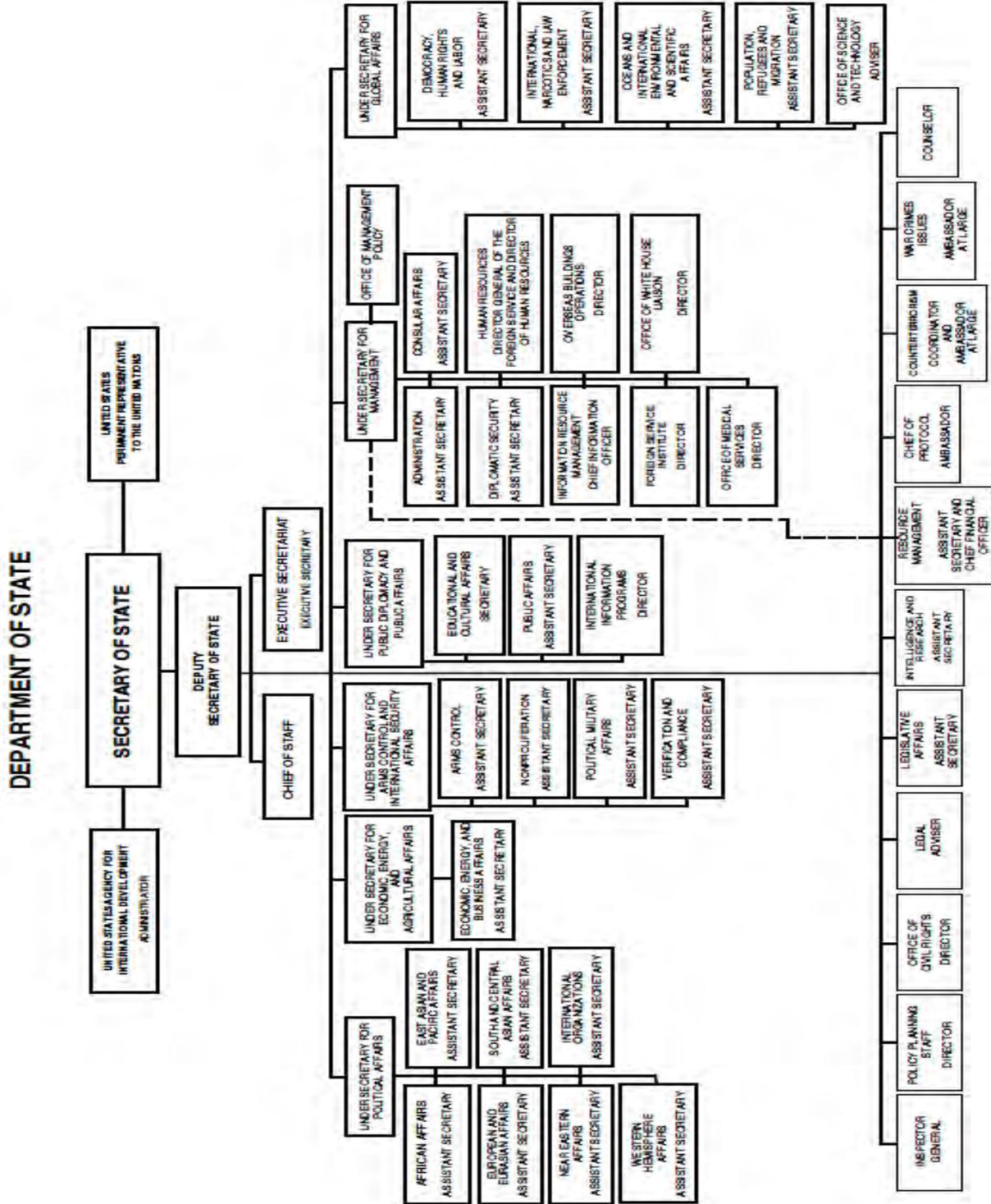


DEPARTMENT OF JUSTICE

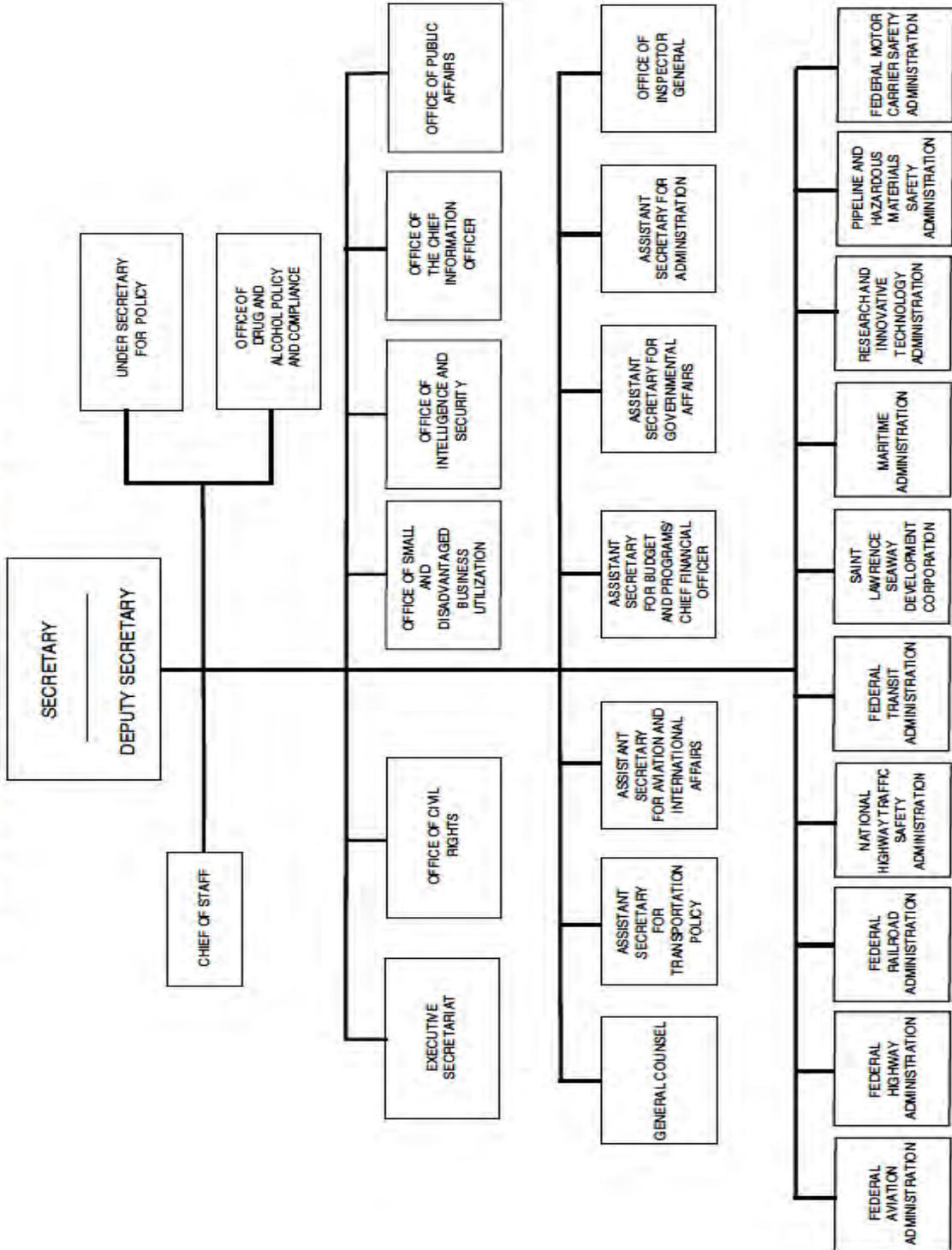


**DEPARTMENT OF LABOR**



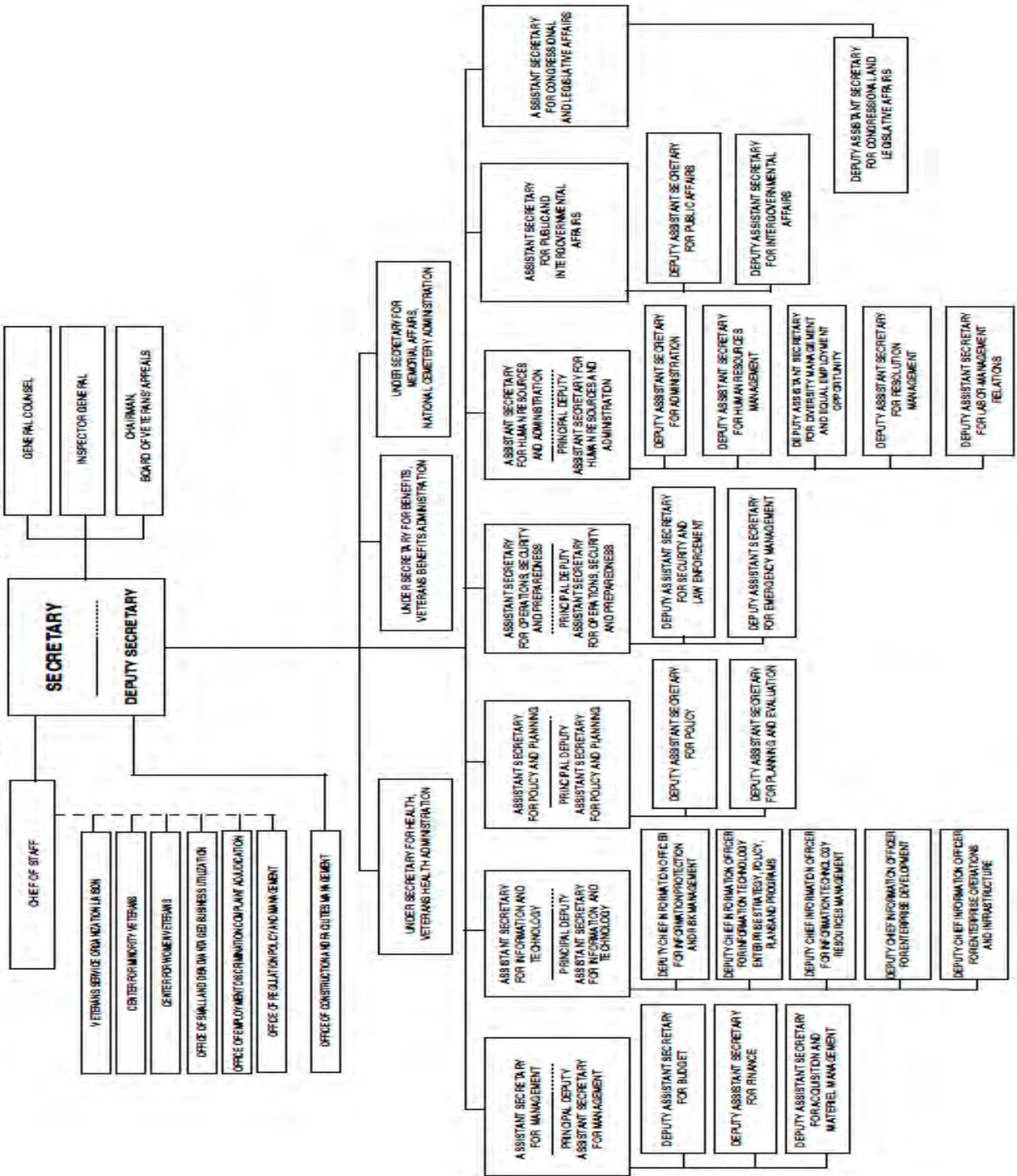


**DEPARTMENT OF TRANSPORTATION**





# DEPARTMENT OF VETERANS AFFAIRS



資料來源：依 U.S. Government Manual(pp.103-350)  
 (<http://www.gpoaccess.gov/gmanual/>)

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

## 附錄二 英國內閣各部之能力評估指標：檢視團隊能力的關鍵問題

### 一、領導(4個次面向、16個指標)

#### (一) L1 設定方向

- 1、你是否有一個明確的、令人深信不疑且一致、連貫性的未來願景嗎？
- 2、你如何做出艱難的決策，並遵循這些決定前進？
- 3、你如何使你的政治性領導、董事會、組織和合作夥伴們產生共同擁有的願景？
- 4、你如何保持最新眼光，並於情勢發生變化時抓住機會？

#### (二) L2 燃起熱情、速度和驅動力(Ignite passion, pace and drive)

- 1、你是否是引人注目的、外在模範、有效溝通且激勵員工及利害關係人們的尊重、信任、忠誠及信心？
- 2、在表現出誠信、自信和自我意識與員工和利益關係人們的參與上，在積極鼓勵、傾聽和行動等，你是否有所回饋？
- 3、你是否關於為顧客達到不凡的成果、關注組織影響、慶祝組織成就及挑戰組織改善之上展現出熱情？
- 4、你如何創造和維持一個一體的文化，並且套入一個能促進活力、熱忱和自豪感的體系與願景在它們的價值與行為當中？

#### (三) L3 讓責任感帶領著為服務提供與變革承擔責任

- 1、你如何在管理階層中塑造一個有效率的企業文化團隊精神，包含有效的利用而非執行董事？
- 2、你和領導高層是否能接受變革的迫切需求、展示你的個人承諾且作為一個有效的指導聯盟？

- 3、你如何開始並驅使工作，使其能跨越藩籬而達到流暢的產出？
- 4、當變革發生時，你是否能有效地管理，並應對和超越那些阻力？

(四) L4 建立能力

- 1、在個人和團隊中，你如何識別及培養人才且增加經驗？
- 2、你是否擁有適合的能力，能為整個組織實現願景？
- 3、你是否擁有一個勞動發展策略，以便讓每一個人獲得最佳且有效率地接任計畫中的關鍵職位？
- 4、你如何管控每個人的工作成果透明而一致，並獎勵良好表現及處理表現不佳的人？
- 5、各組織中每個人的績效目標與戰略目標是一致的嗎？
- 6、你是否有反映出你所服務的顧客多樣性？

**二、策略(3個次面向、11個指標)**

(一) S1 專注於最終結果

- 1、你是否有個明確一致且可實現的策略，和單一可支配一切的挑戰性結果、目標、客觀且成功的測量方式？
- 2、你的策略是明確而顯示出成功的樣子，為了顧客生活和國家利益而著眼於提高整體素質？
- 3、你如何在各種優先議題中取捨？
- 4、你如何和你的政治領導一同發展你的策略？

(二) S2 基於證據而做決策

- 1、你如何瞭解並回應顧客的需求？
- 2、你如何辨識未來的趨勢，為他們計畫並在可選擇的範圍內進行選擇？
- 3、你如何確保你的決定是經由合理的證據和分析？

4、你如何和培養你的創新解決能力去面對現有和新的問題？

(三) S3 建立共同願景

1、你如何在傳送過程中找尋夥伴並且結盟一同工作，就像是一個團體來達到策略？

2、你如何去除障礙物以有效的參與工作？

3、你如何在發展策略的時候與夥伴互動？

**三、服務提供(3個次面向、13個指標)**

(一) D1 計畫、資源和優先順序

1、你的計畫過程能否有效規劃優先順序並持續傳送到你的策略結果？

2、你所傳送的計畫和策略是否健全一致並且有所結合？兩者是否能有效達成結果？

3、如何對組織的資源維持有效的控制？在組織內，妳所傳送的計畫是否包含成本的關鍵驅動者，財務行動的透明化，以及深思熟慮和合宜的財政彈性程度？

4、你的服務提供計畫是否有定期的更新？

(二) D2 發展明確的角色，責任與輸送模式

1、中心的目標與功能是否清楚？

2、在整個服務過程中傳送你的策略結果時，你如何辨識和認同角色、責任與課責？適當的獎勵、激勵和工作上的安排，是否會被理解與支持？

3、你很清楚並且好理解的服務提供模式獲得策略結果嗎？

4、在服務過程中，你如何和你的夥伴共同發揮彼此的能力？

(三) D3 績效管理

1、在組織中，你是否爲了績效和追求更好的策略結果而承擔個人

責任？

2、你是否有高品質且及時易懂的績效資訊，藉由分析能力的支持，能讓你在傳送過程中追蹤績效的資訊？績效資訊和組織的策略目標是否一致？

3、在整個服務提供過程中，如何有效的進行績效管理和危機管理？

4、你如何從方案中理解與再利用方案優點？

5、你如何運用財務資訊去得到更好的效率和更符合價值？

### 附錄三 行政院各部會綜合規劃作業體系

二級機關	計畫單位	所屬三級機關	計畫單位
內政部	秘書室 綜合計畫科	入出國及移民署	入出國事務組
		警政署	秘書室
		役政署	秘書室
		兒童局	綜合規劃組
		空中勤務總隊	秘書室
		營建署	綜合計畫組
		消防署	綜合企劃組
		中央警察大學	秘書室
		建築研究所	綜合規劃組
外交部	研究設計委員會（參事）	領事事務局	秘書室
		外交領事人員講習所	* <sup>31</sup>
國防部	戰略規劃司	軍備局	計畫評估處
		參謀本部	軍務辦公室
		陸軍司令部	計畫處
		海軍司令部	計畫處
		空軍司令部	計畫處
		聯合後勤司令部	戰訓計畫處
		後備司令部	後勤處
		憲兵司令部	計畫處
		總政治作戰局	政戰綜合處
		主計局	政策計畫處
		軍醫局	醫務計畫處

<sup>31</sup> 本研究主要依據組織法、處務規程、辦事細則等相關組織法規，歸納出中央政府行政機關計畫體系之靜態資料。但有部分機關無法從這些組織法規中判獨實際擔負綜合規劃、研考業務之單位，因此以「\*」表示之。

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

財政部	秘書室	國庫署	秘書室
		賦稅署	秘書室
		國有財產局	秘書室
		台北市國稅局	服務科
		高雄市國稅局	企劃科
		台灣省北區國稅局	服務科
		台灣省中區國稅局	稅政發展科
		台灣省南區國稅局	服務科
		財稅資料中心	第一組
		關稅總局	總務處
		財稅人員訓練所	秘書
		金融局	秘書室
		證券暨期貨管理委員會	秘書室
教育部	秘書室		
法務部	秘書室 第一科	調查局	秘書室
		行政執行署	秘書室
		司法官訓練所	秘書
		矯正人員訓練所	秘書
		法醫研究所	秘書室
經濟部	秘書室	工業局	秘書室
		國貿局	綜合企劃委員會
		智慧財產局	國際事務及綜合企劃組
		標準檢驗局	秘書室
		中小企業處	政策規劃組
		中央地質調查所	綜合企劃室

附錄三 行政院各部會綜合規劃作業體系

		投資審議委員會	第四組
		能源局	綜合企劃組
		水利署	綜合企劃組
		加工出口區管理處	第一組
交通部	秘書室	公路總局	規劃組
		民用航空局	企劃組
		運輸研究所	運輸計畫組
		中央氣象局	第一組
		觀光局	企劃組
		基隆港務局	秘書室
		高雄港務局	研究發展組
		花蓮港務局	秘書室
		台中港務局	秘書室
		國道高速公路局	秘書室
		台灣鐵路管理局	企劃處
		高速鐵路工程局	秘書室
蒙藏委員會	秘書室 (參事)		
僑務委員會	秘書室		
中央銀行	經濟研究處		
行政院主計處	秘書室		
行政院人事行政局	企劃處	地方行政研習中心	秘書室
行政院新聞局	綜合計畫處		
行政院衛生署	企劃處	中央健康保險局	企劃組
		疾病管制局	企劃組
		國民健康局	*

行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究

		食品藥物管理局	企劃及科技管理組
		藥物食品檢驗局	主任秘書室
		管制藥品管理局	主任秘書室
		中醫藥委員會	*
行政院環境保護署	綜合計畫處	環境檢驗所	第一組
		環境保護人員訓練所	研究設計組
行政院海岸巡防署	企劃處	海岸巡防總局	秘書室
		海洋巡防總局	秘書室
國立故宮博物院	秘書室		
行政院大陸委員會	企劃處		
行政院經濟建設委員會	綜合計畫處		
行政院國軍退除役官兵輔導委員會	秘書室		
行政院青年輔導委員會	秘書室		
行政院原子能委員會	綜合計畫處	放射性物料管理局	第一組
		核能研究所	綜合計畫組
		輻射偵測中心	放射化學分析組
行政院國家科學委員會	企劃考核處	科學工業園區管理局	企劃組
		中部科學工業園區管理局	投資組
		南部科學工業園	企劃室

		區管理局	
行政院研究發展考核委員會	綜合計畫處	檔案管理局	企劃組
北美事務協調委員會	*		
行政院農業委員會	企劃處	水土保持局	綜合企劃組
		水產試驗所	企劃資訊組
		林業試驗所	秘書室
		農業試驗所	秘書室
		畜產試驗所	秘書室
		農業藥物毒物試驗所	秘書室
		動植物防疫檢疫局	企劃組
		林務局	森林企劃組
		農業金融局	第一組
		農糧署	企劃組
		漁業署	企劃組
		台中區農業改良場	秘書
		台東區農業改良場	秘書
		台南區農業改良場	秘書
行政院文化建設委員會	秘書室	文化資產總管理處籌備處	綜合規劃組
行政院勞工委員會	綜合規劃處	職業訓練局	綜合規劃組
		勞工安全衛生研究所	秘書室

		勞工保險局	企劃室
		北區勞動檢查所	*
		中區勞動檢查所	*
		南區勞動檢查所	*
行政院公平交易委員會	企劃處		
行政院消費者保護委員會	企劃處		
行政院公共工程委員會	企劃處		
行政院原住民族委員會	企劃處		
行政院體育委員會	綜合計畫處	國家體育場管理處	行政室
行政院客家委員會 <sup>32</sup>	企劃處		
中央選舉委員會	綜合規劃處		
行政院金融監督管理委員會	綜合規劃處	保險局	*
		銀行局	*
		檢查局	*
		證券期貨局	*
國家通訊傳播委員會	綜合企劃處		
行政院飛航安全委員會	*		

<sup>32</sup> 在行政院客家委員會組織條例並未對委員會組織設置有明確規範，有關其企劃處之設置及負責職務，係依據行政院研考會所出版之「中華民國政府組織與工作」之相關介紹。

## 附錄四 期末報告審查意見回應

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
<p>一、對於未來我國各部會綜合規劃司處究竟應採「部內制」或「部外制」，惜未能提出清楚具體之比較分析</p>	<p>綜合訪談結果，學界與卸任政務官，多傾向提高位階設置於部長室，或是直屬部長室；現任高階事務官不怎麼贊同，認為毋須調整位階或是位置，僅需要首長加以重視</p>
<p>(一)本研究似較傾向採「部內制」，建議提高綜合規劃司處之位階並正視其政治性功能與角色，惟表6-1 臚列之立即可行、中長程建議又包括「部外制」作法(第 114 頁)，前後論述似未盡相符。建請於結論補充說明及比較我國設置綜合規劃司處採「部內制」、「部外制」之優缺點，綜整學界與實務界之各項見解，據以歸納分析政策建議之最佳選案與次佳選案，並可加強運用訪談結果，佐證分析我國較適合參採國外何種制度，俾更為提升本研究價值。</p>	<p>1、對於所謂「部內外部外制度」，可能是本團隊未能說明清楚。嚴格來說，本研究並非用部內制與部外制去區分，而是用「綜合規劃司處」(這可稱為現狀)或「政務辦公室」(這是目前政策上正式的用法，取代過去的部長辦公室，這不同於部長室)去區分。 2、在第六章第一節中，本研究製作優缺點對照表。</p>
<p>(二)如本研究建議係採多元模式觀點（如第 7 頁），主張部會綜合規劃司處之組織架構並無單一最佳</p>	<p>說明如前，本研究將繪製對照表。另一方面，本研究也認為，若能部會組織可以透過組織規程</p>

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
<p>模式，即行政院應保留彈性予各部會自行調配，亦請於結論補充分析「部內制」、「部外制」等可行建議之優缺點，俾利未來各部會及首長評估與參採。</p>	<p>彈性調整，不妨提供各部會選擇的空間，決定採行平行的「綜合規劃司處」（現狀）或是稍微提高位階的「政務辦公室」。</p>
<p>(三)有關中長程可行建議涉及修法部分，目前結論內容較為概略簡要，建請補充說明所涉之相關法條與本研究對法條具體內容之修正建議。另參考英國內閣各部之能力評估制度（capability reviews）（第62頁）是否應增列為本研究之中長程建議？建請再酌。</p>	<p>1、部會內部組織調整，似乎無需修法，僅需要調整各部會的組織規程或是請考試院同意編制表。對此，已經在文內進行調整（見第六章第一節）</p> <p>2、透過檢核方式檢討當前綜合規劃單位的政策規劃能力，應該是目前最有可行性的評估與檢討方法，可以了解各機關在政策規劃、分析、策略規劃與政策管理各方面的人力與能力水準，進而針對特定部會提出檢討與建議，因此仍置於短程建議。</p>
<p>二、本研究部分推論內容或因基礎資料不足流於主觀，或囿於二手資料未能充分反應實況，建請補充相關資料，以加強研究分析之客觀性與妥適性，包括：</p>	
<p>(一)有關行政院組織改造之原意，是否只是將現行跨部會協調之成本直接轉嫁給未來大型部會首長</p>	<p>1、行政院組織改造之原意，應該在功能上的整合與成效提升，但是機關之間的本位主義，</p>

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
<p>（第 88 頁）。</p>	<p>的確會造成服務流程或是資源配置上的阻礙，組織或部會整併確實有跨部會協調的重要功能。本研究認為透過「大部制」的組織改造設計，從整體行政部門（行政院）角度可以減少跨部會之間溝通協調成本，這方向是正確的也符合國際趨勢；但反過來說，除非未來這些部會內部業已建立政策規劃與統合機制與能力，否則個別部會內部溝通協調成本可能就很高。但根據目前訪談結果，本研究認為這方面還有很大努力空間。換言之，這個根本問題如果沒有解決，其實溝通協調成本很可能只是從行政院層級轉移至部會的層級。</p> <p>2、前述說明已經補充於第六章第一節</p>
<p>（二）有關受訪者質疑綜合規劃司處之設計，是否為與國家發展委員會對口、解決部會司處數目因組改限制而將有關職能統併到綜合規劃司，以安置研考會與經建會合併後空出之超額人力（第 107 頁）。</p>	<p>已酌修內容。</p>

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
<p>(三)有關附錄三「行政院各部會綜合規劃作業體系」，由靜態資料無法判定該機關之計畫單位或未有明確規範者。</p>	<p>1、已再次進行審視並補充。 2、本研究主要依據組織法、處務規程、辦事細則等相關組織法規，歸納出中央政府行政機關計畫體系之靜態資料。 3、透過此分析可以瞭解，即便各機關都有實際負責綜合規劃或是研考業務之單位，但部分三級機關卻無法透過既有的組織法規判定綜合規劃業務歸屬之情形，有待透過後續組織改造過程，進行進一步之制度設計。</p>
<p>三、綜合規劃司（處）」係為配合行政院組織改造作業而規劃設立，故建議文中應強化論述未來「綜合規劃」單位之功能性質，其本質上在為首長決策與管理提供建議，並提出妥適且周延的政策方向，協助首長進行施政願景與優先政策管理，扮演策略規劃管理及政策協調的積極角色。其職責已由現行單一的「研考」角色，提升為「策略規劃者」、「政策協調者」及「目標管理者」之協調角色；另其職責亦非只是部會及所屬機關列管案件之「彙整」功能，而具有達到部</p>	<p>1、本研究已經把粗體底線部分納入研究報告當中，做為設立綜合規劃單位的論述 2、綜合規劃單位設置的目標與立意高遠。為落實制度設計，本研究除建立提高位階、設立直屬部長的政務辦公室之外，在第六章第二節的建議部分，對於「綜合規劃」單位的職能提升提出若干從學理與外國經驗所得之建議。</p>

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
<p>會施政策略之「前瞻性」、「整合性」及「綜合性」之統合功能。因此，建議跳脫以往將「綜合規劃單位」限縮為「研考單位」之思維，進一步從機關整體策略規劃之角度與高度，提出未來「綜合規劃單位」之職能與運作規劃。</p>	
<p>四、另查現行行政院及所屬各部、會、行、處、局、署及行政院飛航安全委員會等 38 個部會，其負責辦理施政計畫、管制考核及研究發展等研考業務，設於輔助單位秘書處（室）辦理者計有 12 個，設於業務單位（如：綜合計畫處、綜合規劃處、企劃處...等）辦理者計 26 個，惟未來配合組織改造工作，將通案設置「綜合規劃司（處）」，爰建議強化分析未來各部會「綜合規劃司（處）」轉型後之定位功能，分析其整併或改制之單位、業務及人力，並強化綜合規劃人員之教育訓練，使相關人員之專業素質，能反映各部會核心業務之推動及前瞻性發展狀況。</p>	<p>遵照辦理，已經將其定位、未來運作建議等納入摘要、結論與研究報告之內。在第六章第二節的建議部分，對於「綜合規劃」單位的職能提升提出若干從學理與外國經驗所得之建議。</p>
<p>五、第一章有部分段落文字重複，如第二節研究問題重複第一節研</p>	<p>遵照辦理，請見第一章各節</p>

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
<p>究緣起內容、第三節章節規劃與研究流程重複政策管理能力架構內容，建請酌修。</p>	
<p>六、第二章第三節有關政策管理能力引用「資訊管理」之文獻檢閱(第21-22頁)，其政策管理意涵似屬企業內部之資訊管理議題，與本研究之公共政策管理議題應無直接相關，建請再酌。</p>	<p>此部分文獻回顧的意義，在於說明「政策管理」的意涵，首見於資訊管理，而其目的在說明：政策管理是中央、上級的調控功能與風險管理，促成品質管控以及跨機關的整合，與本研究所關切的綜合規劃功能若合符節。</p>
<p>七、第三章有關英國內閣辦公室及部會結構組設資料整理，請依英國本（99）年10月公布之最新組織架構更新修正。</p>	<p>第三章已經依據期中報告建議，納入卡麥隆政府的新體制結構，而且資料來源係檢索內閣各部的網頁，也標誌檢索的日期為2010年10月18日，若有錯誤之處，敬請指正。</p>
<p>八、第五章有關各部會綜合規劃運作現況等訪談內容，建議本研究研究團隊加以深入研析，並據以提出政策建議，方能使本研究之研究結果能對未來「綜合規劃司（處）」之設置及運作方式有更大之助益。</p>	<p>本研究對於運作現況的了解，聚焦在最初研究問題，即現有綜合規劃單位的「角色功能與定位」為何，而最後得出的共通性看法是，多數綜合規劃單位的角色是相對消極的，至少在政策規劃與統合方面所能夠發揮空間不大，這背後主要涉及內部功能職掌與人力資源發展的問題，對此，本研究在第六章第二節提出</p>

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
	政策建議。
九、第六章有關「運作管理」面之結論建議，似忽略應強化中長期實證資料庫之建立，以支援部會中長程策略規劃與決策思考。	遵照辦理，納入建議。請見第六章第二節建議部分。
十、有關「證據基礎的政策決策模式」(evidence-based policy-making)，文中又有譯為「循證導向政策制定」，建請統一用語，以利對照。	遵照辦理。
十一、文字語意尚稱明確，格式大致符合本會作業規定。惟文中仍有漏（冗）字、錯字，且附錄一「美國聯邦政府 15 部組織圖」字體模糊，仍請研究團隊謹慎檢視校修與提高圖檔解析度。	遵照辦理
十二、本研究目的旨在建立一套可操作的機制，政策建議事項請區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相對應之主、協辦機關。	1.已經將「短期」建議修改為「立即可行」建議。 2.綜合規劃單位的組織設計、運作與管理，以及未來重要對口機關，應該是行政院研考會，而各部會暨有關機關將會配合辦理。經徵詢所有本研究原始與現有成員意見，除非本研究特別說明，否則各種立即可行或中長程

審查意見（建議）	回覆修正情況說明
	建議似乎宜以行政院研考會為主辦機關，各有關機關為協辦機關。