

RDEC-RES-100-019(委託研究報告)

**行政院組織改造後機關委員會
統合功能之研究**

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 101 年 4 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-RES-100-019(委託研究報告)

行政院組織改造後機關委員會 統合功能之研究

受委託單位：國立東華大學

研究主持人：朱副教授鎮明

協同主持人：曾助理教授冠球

研究助理：林子強、陳郁琪

趙書賢

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 101 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

提要

關鍵字：政策統合、政策協調、組織改造、政府再造、結構設計

一、問題與理論

行政院組織改造歷經 23 年漫長推動，「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」、「行政法人法」等組織改造法陸續通過，確認未來行政院設 14 個部、8 個委員會、3 個獨立機關以及中央銀行、故宮博物院、行政院主計總處及行政院人事行政總處等計 29 個機關。

爲了落實各機關委員會功能業務職掌，特別是在政策統合機能上之預期效益，應該就未來各屬性委員會，在政策統合功能及分工模式所可能面臨之問題進行評估，並對相關先進國家於中央政府政策統合協調機關實際之運作經驗予以參考借鏡，進而提出相關政策建議及配套措施。

二、研究方法與過程

本研究採取質化性的文獻探討法、焦點團體座談法、訪談法。其中有關座談與訪談的進行說明如下。

- (一)焦點團體座談。本研究舉辦 5 場焦點團體座談，邀請對組織理論或政府組織改造學有專精人士，共 21 位參加。
- (二)訪談。本研究總計進行 14 人次前任與現任政務官與事務官的訪談，並且多次請益本研究的顧問政治大學施能傑教授(前研考會主委)以及特約顧問台大法律學院蔡茂寅教授。

三、主要研究發現與建議

(一)主要研究發現

1.國際經驗與制度之比較

從本研究所蒐集的美國、英國與日本之政策協調經驗來看，我們發現各國多以「部」(ministry or department)爲內閣主要構成。跨部

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會協調通常是在內閣層次，日常跨部會協調的事項，由各部自行辦理，當各部之間難以達成共識，則提交到內閣層次協調。另外，各部配備人數較多的政務官，大約介於 5-8 人，其中美國各部至少 10 人，相較之下台灣最多 3 人。政務官人數多，能夠派出足夠人力參加各種必要的跨部會協調會議。

2. 統合機制應有的設計

從跨國比較觀點，一般來說，跨部會協調應該在內閣與政務委員，而非專責行政機關承擔。其次，除陸委會、現在的經建會外，當前幾個服務性質濃厚的機關委員會，可以考慮逐步改為「部」，承擔起完整的政策規劃與執行、監督功能。另外，各部會可以考慮擴增政務職人力，才有餘裕參加各種跨部會協商。

3. 政策統合的主要功能：(1) 策略規劃與大型政策設計；(2) 重大前瞻計畫的審議或管考；(3) 制度建立；(4) 公共諮商與公民參與。

4. 當前機關委員會之政策統合上的問題

各委員會民主象徵意義似乎大過於實質功能，其實都是首長獨任制的二級機關，仍然多以層級節制方式決策與執行，常任文官僅聽從首長意見與命令，較難發揮「委員會」組織博採眾議、尊重專業、代表多元價值與利益的功能。其次，多數部會位階、權威、首長資歷與名望，缺少統合其他部會的可能性。

5. 主動式統合性政策的規劃

進行統合性政策規劃，需要政務首長的信任與授權、適當的專業領導等，還包括：能夠提出獨立分析與第二意見、以政策策略、政策方針整合各部會方案與計畫、透過設定未來 10、20 年的設定大方向、配置差別性人力去做宏觀業務，以及增加證據的決策及論述能力。

(二) 立即可行建議

1. 由國發會召集，辦理非正式跨部會協調小組。參考國外經驗，可讓交通、內政與經濟等經常需要協調的政務副首長每週 1-2 次進行早餐或是午餐會，針對需要協調的業務交換意見。(主辦機關：未來的國

發會；協辦機關：內政部、交通部、經濟部、行政院本部)

2. 參考教育人員任用條例，制訂政務人員任用資格建議表，以此建議總統、行政院長在任命機關委員會的主委時，應考慮部會任職資歷與名望。（主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處、行政院本部)
3. 建立政策統合的基本程序或是作業規範。本研究建議應該制訂政策統合的作業程序，建立統合政策的分級制度，在提出法案、重大計畫、預算等草案之前，就必須徵詢各部會意見、進行調查，進而制訂詳盡政策指導方針，分發給各部門與機構首長，建立統合、過濾與放行機制。（主辦機關：研考會；協辦機關：經建會)
4. 建立「統合能力」的評估架構並且每兩年進行一次。應該透過一套檢核清單或是評估機制檢定，了解各委員會的政策分析與統合能力。（主辦機關：行政院本部；協辦機關：研考會)
5. 強化政策分析與規劃的技術與辦理訓練。政策統合機關應該學習政策分析的技術，包括：製作證據基礎的政策分析案例、學習透過數據、社會指標進行政策分析與評估等等。（主辦機關：各機關委員會；協辦機關：人事行政總處)
6. 指派各部會參事進行獨立研究。人事行政總處可調查各部會參事、技監之意見與研究所需，設計作業規範以及配套措施，讓各部會參酌辦理。（主辦機關：人事行政總處；協辦機關：各部會)
7. 建立中高階人力的輪調制度。政府內部應該用系統化方式培養專精跨部會政策協調、整合與作業的資深官員，並在人事制度與經歷追蹤上進行規劃與變革，強化聯合作業。（主辦機關：人事行政總處；協辦機關：各部會)
8. 聘用具有專業領域的博士後研究人員。可放寬國科會、教育部規定，讓各部會提出申請，以公開招聘程序招聘博士後研究人員來做專門政策分析。（主辦機關：國科會；協辦機關：各部會)

(三) 中長程政府體制變革構想

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 1.以行政院本部、政務委員為跨部會協調與整合核心，為政務委員配置適當幕僚人力進行政策分析。（主辦機關：行政院本部；協辦機關：各部會）
- 2.修改行政院組織法，逐步把部分委員會(例如退輔會、原民會、客委會等)改制為部。（主辦機關：人事行政總處；協辦機關：立法院）
- 3.增加各部、委員會 1-2 名政務人力，因應龐大的政務協調之需。（主辦機關：人事行政總處；協辦機關：立法院、研考會）
- 4.參考先進國家如美國政府當局的作法，建立政務人力與中、高階公共管理者「協力職能」架構。（主辦機關：考試院、人事行政總處；協辦機關：行政院研考會）

目次

提 要	I
目 次	V
表 次	IX
圖 次	XI
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與預期目標	1
第二節 研究架構與方法	4
第三節 研究問題、內容與進度	13
第四節 研究預期發現及對相關施政之助益	16
第二章 相關文獻回顧與檢討	17
第一節 政策統合的意涵與影響因素	17
第二節 我國當前政策統合與協調的研究.....	33
第三節 小節.....	40
第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗	41
第一節 美國的政策統合功能與機制.....	41

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第二節 英國的政策統合功能與機制	58
第三節 日本的政策統合功能與機制.....	67
第四章 我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展	81
第一節 行政院組織改造歷程中的「政策統合」概念.....	81
第二節 我國政策統合機關及其問題背景概述.....	88
第三節 影響各機關委員會統合功能之因素.....	95
第四節 強化各機關委員會統合功能之建議.....	106
第五章 我國機關委員會政策統合功能之深度分析	123
第一節 政策統合組織與功能之跨國比較.....	123
第二節 機關委員會定位與功能之探討.....	134
第三節 政策統合機制強化面向與策略.....	151
第六章 結論與建議	167
第一節 結論.....	167
第二節 研究建議.....	185
參考文獻.....	193
附錄一：焦點團體座談之討論提綱	201
附錄二：深度訪談提綱	205

目次

附錄三：訪談提綱.....	207
附錄四：行政院組織法.....	209
附錄五：中央行政機關組織基準法	213
附錄六：國家發展委員會組織條例〔草案〕	223
附錄七：國家發展委員會組織架構圖〔草案〕	229
附錄八：海洋委員會組織條例〔草案〕	231
附錄九：日本內閣府組織概要〔日文〕	241
附錄十：第一場焦點團體座談會會議紀錄	243
附錄十一：第二場焦點團體座談會會議紀錄	257
附錄十二：第三場焦點團體座談會會議紀錄	271
附錄十三：第四場焦點團體座談會會議紀錄	283
附錄十四：第五場焦點團體座談會會議紀錄	299
附錄十五：第一場深度訪談紀錄	313
附錄十六：第二場深度訪談紀錄	327
附錄十七：第三場深度訪談紀錄	339
附錄十八：第四場深度訪談紀錄	345
附錄十九：第五場深度訪談紀錄	349
附錄二十：第六場深度訪談紀錄	363

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十一：第七場深度訪談紀錄	373
附錄二十二：第八場深度訪談紀錄	385
附錄二十三：第九場深度訪談紀錄	397
附錄二十四：第十場深度訪談紀錄	401
附錄二十五：第十一場深度訪談紀錄	409
附錄二十六：第十二場深度訪談紀錄	419
附錄二十七：第十三場深度訪談紀錄	433
附錄二十八：期中報告審查意見暨回覆表	441
附錄二十九：期末報告審查會記錄	449
附錄三十：期末報告審查意見暨回覆表	463

表 次

表 1-2-1	焦點團體座談會辦理概況	8
表 1-2-2	受訪者一覽表	10
表 3-1-1	美國國安會正式與非正式協調程序的比較	53
表 3-2-1	有效政務協調所需的制度設計要素	66
表 3-3-1	「大臣官房」與「政策統括官」職位比較	74
表 3-3-2	總合科學技術會議議員名簿	78
表 4-1-1	民國 91 年間政策統合概念的提出	84
表 5-1-1	美國、英國、日本與我國內閣及各部政務官 人數比較表	132
表 5-2-2	機關統合與專案統合之比較.....	140
表 5-2-3	各部與委員會在政策發動上應有的差異.....	148
表 5-3-1	100 年行政院政務委員以及業務分工項目.....	152
表 5-3-2	統合政策的分級制度與審議強度	158
表 5-3-3	對於綜合規劃單位的看法對照表	160
表 5-3-4	久任部會職務與跨部會定期輪調的優缺點比較.....	162
表 5-3-5	提升專業性的思考方向.....	164
表 6-1-1	不同機關委員會類型統合功能之研究	175

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

圖 次

圖 1-2-1 研究架構圖	5
圖 1-3-1 研究進度與工作內容之甘特圖	15
圖 2-1-1 部會模式與統合模式示意圖	21
圖 2-2-1 全面性的政策統合與協調機制	38
圖 3-1-1 卡特政府時期的國安會協調機制	47
圖 3-1-2 雷根政府時期的國安會協調機制	49
圖 3-1-3 老布希政府時期的國安會協調機制	50
圖 3-1-4 美國福特政府的經濟政策委員會結構	56
圖 3-2-1 英國 CE 體制與網絡	64
圖 3-3-1 日本野田佳彥內閣府組織	68
圖 3-3-2 厚生勞動省政策統括官之地位圖	74
圖 3-3-3 科學技術行政機構圖	77

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第一章 緒論

第一節、研究緣起與預期目標

當前的政府運作，面對一個「割裂的政府」(fragmented government)問題。以割裂的政府作為一種隱喻，其實是當今各國政府功能運作上之普遍寫照，表面上，機關或組織間或有一相互強化的目標存在，但在工具層次上卻充滿著競爭，所謂競爭問題的根源，不僅是功能分工或專業主義使然，主要仍是不同專業之間的關係，並未進行良好設計所造成，沒有意願跨越部會界線處理，因此「地盤」(turf)與本位主義問題造成組織間協力的大障礙。無怪乎一般民眾始終感覺到，政府在公共問題之處理上，似乎欠缺一套完善的模式 (Leach & Percy-Smith, 2001: 191)。

有鑒於此，當前我國行政院組織改造特別運用「政策統合」概念，希望針對機關業務分工過細，協調界面過多造成民眾洽公成本增加的問題，促進「跨部門組織間協力」。

一、研究緣起

(一)當前組織改造的成果概述

行政院組織改造歷經 23 年漫長推動，「行政院組織法」、「中央行政機關組織基準法」、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」及「中央政府機關總員額法」，於 99 年 1 月 12 日及 13 日完成三讀審查，同年 2 月 3 日並經總統令公布，確認未來行政院設 14 個部、8 個委員會、3 個獨立機關以及中央銀行、故宮博物院、行政院主計總處及行政院人事行政總處等計 29 個機關。此外，100 年 4 月 27 日總統令公布「行政法人法」，以上都是組織改造的相關法律。

依據行政機關組織基準法(以下簡稱基準法)第 29 條規定，「部」係以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。爰與國民福祉有關、或是必須訂定全國統一

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

規範或標準之業務事項，均屬「部」所成立的基礎，由「部」在特定領域下進行政策規劃與執行。

鑒於各功能性的「部」在處理問題過程中，常需其他機關協助與配合，且近年來各項新興事務往往涉及跨政策領域之協調與配合，實有必要從政策統合角度成立適當機關來處理跨部會統合業務，因此基準法第 31 條規定，行政院基於政策統合需要得設「委員會」，其任務主要為協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估，屬政策幕僚機關。

不過，以上的劃分並不表示內閣各部不負責政策的協調，依據基準法第 6、29、31 條，各部仍分別擔任各領域綜合性、統合性的政策業務，但基於跨領域、跨部門的政策研議與規劃等政策統合需要者，設立委員會組織。

(二)行政院各委員會之重要性

依據組改方案，組織改造之後行政院下設 8 個委員會(分別為國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會)，均屬跨部政策領域或跨部服務對象之統合機關，如國家發展委員會負責政府施政之整體性及前瞻性規劃，發揮國家智庫統整功能；大陸委員會負責統合大陸政策規劃、協調及處理；原住民族委員會及客家委員會負責增進族群發展及其權益保障。

(三)研究重點

考量組織改造效益，應該落實各委員會功能業務職掌，特別是在政策統合機能上之預期效益，應該就未來各屬性委員會在政策統合功能及分工模式所可能面臨之問題進行評估，並對相關先進國家於中央政府政策統合協調機關實際之運作經驗予以參考借鏡，進而提出相關政策建議及配套措施。

本研究宗旨偏重在委員會「本身」的政策統合功能，但從系統論觀點而言，委員會「外部因素」多少會影響委員會本身功能，這裡的外部

因素當然是指憲政慣例、歷史遺緒、行政院、政務委員等層次的角色與功能，以及與其他內閣部的互動。

簡言之，在強化政策統合功能議題方面，有關委員會本身與外部影響因素應該併同分析，把機關委員會抽離出整體環境與系統而單獨檢視，很難產生全觀、鉅視的成效。當然，本研究在寫作比例上仍以強化委員會本身的功能為主，而訪談、座談過程也聚焦於這個主要意義之上。

二、預期目標

- (一)研析我國行政院組織改造後，各委員會政策統合功能及推動模式，並探討可能遭遇之問題。
- (二)分析先進主要國家政策統合協調機關之組織型態及其運作模式。
- (三)就組織改造後不同屬性委員會之職能、運作及委員組成，研提強化並落實政策統合功能之具體改進建議。

第二節、研究架構與方法

本研究將透過比較政策途徑，針對美國、日本、英國的內閣統合體制與協調方式進行比較，並兼論我國政策統合體制的特性與定位。比較研究在當代學術研究的重要性逐漸被重視，特別在於不同類型的公共政策，許多概念的提出都是全球性。因此，比較政策的重要性不只在於國家之間的參照學習，也在於呈現不同國家的政府協調體制的異同面向，與環境脈絡如何影響政府去採取、使用特殊的政策行動達成相似的目的性(Kawashma, 1995:290)。

一、研究架構

本研究綜合以上初步的文獻回顧之後發現，若以「政策統合」為依變項，可以以「組織與建制」、「管理因素管理」為兩大自然變項，以建構本研究的分析架構關係。圖 1-2-1 即是本研究的研究概念圖，用以探討政府有關部門間的協調關係，如何基於共同問題，進行政策、服務、資訊及資源的協調與交換，以在有限成本下發揮出最大的資源效果。

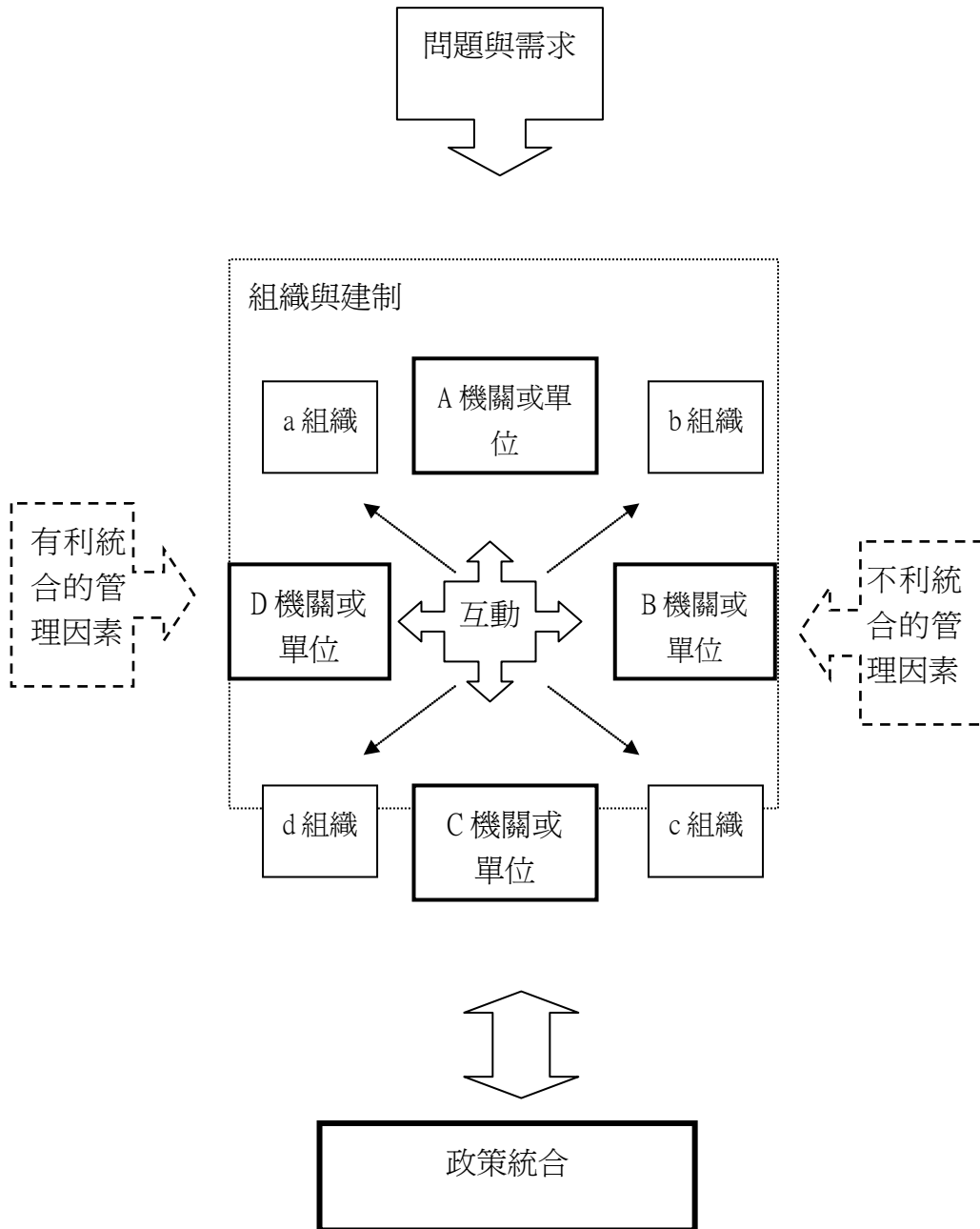


圖 1-2-1 研究架構圖

資料來源：本研究自行繪製

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

從上述研究架構圖可以顯示，本研究預計計畫分為以下幾個部分，以釐清政策統合的理論與策略：

- 問題與需求：因為民營化、政策執行、服務方案之提供所衍生縱向行政下，缺乏水平聯繫與協調的問題，促使不同層級政或跨部會的進行協調並降低衝突，提升資源使用效率及滿足服務對象需求。
- 統合的組織與建制：進行政策整合首先要建立互動的機制，從非正式化到正式化，可能包括不定期或定期開會、建立幕僚層級的聯絡關係、設專職聯絡官、辦理首長層級的會報，甚至到組建政策統合的小組委員會(interagency committee)，以及整併相關組織成立新的部會等等。
- 影響統合的管理因素：影響統合的管理因素，有正面的，也有負面的，例如工作負荷度、各協力關係下的文化、行政支持、適當的時間與空間、信任關係、過去協力經驗等等。

二、研究方法

本研究採取質化性的文獻探討法、焦點團體座談法、訪談法，進行機關委員會政策統合功能的研究。茲說明如下：

(一)文獻分析法

文獻分析法的目標，在於檢視政策統合的相關資料或研究報告，以瞭解當前關於政策統合、協調的理論、類型、目標、內容。因此，文獻分析法將分為二階段。首先，透過研究報告與相關論文的文章分析，彙整政策統合、組織關係、跨域管理等政策統合的相關議題，作為建構座談會與訪談的問題基礎。

本研究文獻分析致力於促成以下目的：第一，從組織理論與設計相關文獻，了解委員會組織型態的功能定位；第二，從政策統合機制與能力文獻，析探那些影響機關委員會組織型態功能發揮的重要因素；第三，蒐集先進國家作法，特別是美、英、日等國中央部會，制度設計上，如何強化政策協調與統合功能，及其對於我國中央機關委

員會日後運作可能產生之啓示；第四，文獻分析亦將針對在行政院組織改造後八大委員會進行了解，包括調整理由、相關法制配套措施，以及學者專家的評論意見。針對上述四大文獻分析方向與目的，將有助於形成本研究問題意識，以作為後續深度訪談與焦點座談提綱設計與問題評估之用。

關於挑選的參考國家方面，本研究在計畫書階段就選定美、英、日等國，這是基於國內跨國比較經常作為援引參考的標的，資料的累積比較有成果。其次，本研究團隊先前執行《行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究》之經驗，引導我們繼續往這三個國家深入挖掘「統合經驗」的促因。當然，外文網站資料的可接近性也是重要因素。

必須說明的是，審查委員在研究過程所提建議，引導我們注意日本制度，斯時審查委員甚至建議宜多所著墨日本的政策統括官及特命擔當大臣之運作。另外，座談會與會學者也提及日本統合性科技政策等，都影響本研究聘請留日背景的研究顧問、增加對日本 2000 年之後的行政改革措施的重要原因。

當然，每個國家都有獨特的政策統合議程、制度經驗，例如紐澳等國的原住民政策與海洋政策議題、愛爾蘭等國家面對歐盟整合趨勢所成立的統合性質濃厚「歐洲部」等，都有參考的價值與單獨研究的潛力，但限於研究能力與時間，我們期待後續研究者能夠另起分析計畫進行探討。

在文獻檢視上，將特別參考張其祿與廖達琪(2009)完成的研考會委託研究《強化中央行政機關橫向協調機制之研究》，以及史美強、孫同文與張育哲(2010)完成的台灣公共治理中心研究案《行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究》，可參考其訪談與座談資料，進行調查以及統計資料的彙整，界定出關鍵問題，經由後續的座談會，可以將問題聚焦政策統合功能與落實。

(二)焦點座談法

由於每個機關委員會都負責程度不同的政策統合與協調，而參與者包括各委員會、委員會議成員、參與的非營利組織或是相關學者專

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

家等，範圍比較容易界定，但可能多有重疊。但是，這些參與統合的代表有相當大的比例是各部會部長、主委，或是經常代表出席的副首長層級，高層政府代表往往相當忙碌，對於邀請開會將構成一定程度的困難性。

因此，本研究的座談主要以學者專家為主，至於訪談則以各機關代表為對象。在焦點團體座談之執行設計上，本研究舉辦 5 場次焦點團體座談，邀請對組織理論或政府組織改造學有專精人士，總計 21 位參加。

焦點座談的大致方向如下：(1)對現行機關委員會功能定位(如非業務執行機關)與運作評價，特別是在政策協調與統合方面。(2)對日後機關委員會組織改造完成後，政策協調與統合功能發揮的預判。(3)對日後機關委員會組織改造完成後，強化政策協調與統合的政策建議。

表 1-2-1 焦點團體座談會辦理概況

場別	時間	地點	與會者(依據姓名筆劃順序排列)
第一場	7 月 26 日 (二)13:30~ 15:30	政大公共 行政學系 會議室	吳秀光(台北大學公共行政學系教授) 李宗勳(中央警察大學行政管理系教授) 胡龍騰(世新大學行政管理系副教授) 黃東益(政治大學公共行政學系教授) 蔡秀涓(東吳大學政治系副教授)
第二場	8 月 10 日 (三)15:30~ 17:30	考試院大 樓七樓會 議室	史美強(東海大學行政管理學系教授) 張其祿(中山大學政治經濟系副教授) 黃朝盟(台北大學公共行政學系教授) 詹中原(政治大學公共行政學系教授、考試委員)
第三場	10 月 31 日 (一)10:00~	台大政治 系第三會	陳志華教授(台北大學公共行政學系) 彭錦鵬教授(台灣大學政治系)

	12:00	議室	黃錦堂教授(台灣大學政治系) 盧偉斯教授(警察大學行政管理系)
第四場	11月7日 (一)10:00~ 12:00	東海大學 省政大樓 411教室	李雪津教授(台灣省諮議會祕書長) 孫同文教授(暨南大學公共行政暨政策學系) 黃鈺堤教授(暨南大學公共行政暨政策學系) 魯俊孟教授(東海大學行政管理暨政策學系)
第五場	11月22日 (二)10:00~ 12:00	東華大學 台北辦公室(復興南 路2段45 號10樓)	郭昱瑩教授(世新大學行政管理系) 孫煒教授(中央大學政治與法律研究所) 張四明教授(臺北大學公共行政暨政策學系) 蕭宏金教授(義守大學公共政策暨管理學系)

(三)深度訪談法

為能預先掌握現行與未來機關委員會政策協調與統合可能面臨的挑戰、能否符合組織改造政策設計的宗旨，以及日後可供思考的改進方向，本研究採取立意抽樣方式，邀請十四位不同屬性之受訪者，包括：(1)現有機關委員會副主任委員；(2)現有機關委員會綜合規劃(或秘書、總務)或其他部門的主管；(3)熟稔行政院組織改造之專家，針對文獻分析後之架構與面向進行深度訪談，以期透過兼具深度與廣度的訪談資料蒐集方式，提供本研究除文獻檢閱的靜態資料蒐集與分析外，進一步獲致動態觀點之資料蒐集。

由於上述實務界或學術界專家對於現有組織實務運作最為了解，從鑑往知來角度將可充分說明：(1)過去機關委員會在政策協調統合上曾經發生的障礙；(2)強化政策統合相關配套措施建議。

在約訪過程中，本研究首先邀請適格對象參與訪談，但這牽涉到議題敏感、公忙等因素而影響代表性。不過，本研究期初的審查委員大體上同意這些受訪者代表性(如某部會就表示，訪談對象俱為行政經驗豐富之政府官員，訪談內容極具參考價值等云云)。此外，卸任官員

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

比較可能侃侃而談，優點缺點都願意表達，現職官員不免綁手綁腳，多呈現機關正面形象，這也是挑選某委員會特定卸任政務官的主因。

爰此，本研究完成十四次研究對象之訪談，主要目的在於從實務角度瞭解機關委員會的實際運作現況、問題與展望，藉此輔助前述靜態文獻資料、座談會之理論對話之不足。深度訪談主要是以「政治任命者」為主，此乃考量其工作繁重，恐不克參與焦點團體座談。

訪談提綱請參見後文附錄。訪談提綱之所以有兩套，主因是隨著進行中的訪談結果而略作修正，加上學術界的視野與實務界的視野並不相同，因而配合研究需要而設計兩套訪談提綱，否則實務界很難回答一些學術性的議題。

此外，訪談的進行是由同一研究者獨立完成，而資料處理乃是請研究助理予以編碼，而後由協同主持人、主持人針對編碼結果加以修正、取得共識方式處理，以上作為多少提升了研究資料品質的可靠性、一致性與穩定性。效度問題主要透過邀請適格的受訪者(如高階文官)來強化機關整體立場的客觀性。

表 1-2-2 受訪者一覽表

受訪者編號	機關別	位階	訪談時間	訪談地點	場次
I1	原民會	高階主管	8月5日	辦公室	第一場
I2		高階文官	11月15日	辦公室	第二場
M1	陸委會	前政務團隊	8月24日	研究室	第三場
M2		政務團隊	11月22日	辦公室	第四場
R1	研考會	高階文官	8月24日	辦公室	第五場
R2		政務團隊	8月24日	辦公室	第六場
R3		前政務團隊	11月23日	辦公室	第七場

Ec1	經建會	高階主管	8月26日	辦公室	第八場
Ec2		中階主管	8月26日	辦公室	第八場
Ec4		領導團隊	11月23日	辦公室	第九場
Ec3		高階主管	10月28日	辦公室	第十場
F1	金管會	高階主管	11月29日	辦公室	第十一場
F2		中階主管	11月21日	辦公室	第十二場
Ex1	行政院	高階主管	10月31日	辦公室	第十三場
C1	研究顧問	公行教授	多次	研究室	
C2		法學教授	多次	研究室	

上述受訪者涵蓋陸委會、經建會、原民會、金管會等委員會，其中以經建會的4位訪談資料最有參考價值(行政院受訪者Ex1也具有經建會任職經驗而被邀請表達意見)，在匿名原則下，不少經建會受訪者對於現狀有保留意見、對未來仍有很高的期待。另外，運作細節不是本研究主要目的，訪談目的固然是了解個別或共同問題，但訪談意見整理則是環繞研究問題需求，結合各方意見進行綜述。

另外，海委會組織的重要幕僚海巡署(副主委)因議題敏感、時機不當多次拒絕受訪。至於未訪談的退輔、僑委及客委等機關，則因參與組改多年的研究顧問認為，三者並非真正重要、有意義的統合機關，建議訪談相對具有代表性的原民會，即可了解上述三者普遍面臨的困境，亦即執行機關轉型為統合機關的挑戰。

前述受訪者的訪談意見，絕大多經過受訪者對內容之修改或確認，但仍有幾位受訪者經再三聯繫而不願表達確認態度。不過，為精確聚焦於研究內文，節省研究報告的篇幅，本研究不在附錄中置放百餘頁的逐字稿資料，若需要逐字稿者可洽研究團隊。

此外，本研究也多次與顧問對話與請益。本研究為增加國際比較、機關法制等知識與經驗，除研究顧問之外，也奉核可敦聘台大法

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

律學院蔡茂寅教授擔任特約顧問，以深入訪談與諮詢方式，增加、補充公法或政治領域見解與想法，釐清與分析憲政體制、行政體制與運作層面對於政策統合機關的影響。蔡教授為滿足本研究對日本政策統合經驗的需求，於 100 年 11 月 24 日赴日本開會之際，特意諮詢日本學界意見，了解日本內閣各部的政策協調制度。

總結來說，本研究的宗旨與目標，都在於：如何強化委員會的政策統合能力？這個中心議題在訪談、座談過程中，一直為本研究團隊所秉持與落實。我們也希望，透過研究資料的整理，能夠為我國跨部會的政策協調與整合提出務實的觀察與建議。

第三節、研究問題、內容與進度

一、研究問題

我們在文獻回顧初步歸結的政策統合、協調的概念，以及具體的策略，能為本研究提供相當的指引，在這個概念與架構的指引下，針對應該如何進一步探索政策統合落實各機關委員會協力關係的運作以及管理實務，本研究尋求以下問題的解答：

- (一)政策統合的本質為何與結構為何？哪些因素(factors)影響政策統合與協力關係？
- (二)什麼是較常被使用的政策統合機制？如何為政策統合小組委員會設計幕僚機制？如何透過規劃過程來建立統合與協力中應有的信任？
- (三)我國當前行政院機關委員會的運作規範與實際狀況如何？委員會的參與者如何評價當前的統合體制？
- (四)我國政策統合機關功能及分工模式可能面臨之問題為何？
- (五)先進國家於中央政府政策統合協調機關實際之運作有何經驗以及特色？如何能予以參考借鏡，進而提出相關政策建議及配套措施？
- (六)如何對現行機關委員會功能定位(如非業務執行機關)與運作評價，特別是在政策協調與統合方面？以及如何預判日後機關委員會組織改造完成後政策協調與統合功能之發揮？

二、研究內容大綱

本研究將整合政策統合與協調的理論之研究文獻，以及實證訪談與座談等方式收集資料，規劃章節安排內容如下。

第一章是緒論，包括研究緣起、預期目標、研究架構與方法、研究問題與內容進度，乃致於研究效益。

第二章是相關文獻回顧與檢討，包括政策統合的意涵與影響因素，以及我國當前政策統合與協調的研究等等。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第三章是國際經驗與制度介紹，包括美國、英國與日本的政策統合與協調機制、經驗與案例。

第四章則是我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展，包括組織改造歷程中的「政策統合」概念、我國政策統合機關及其問題背景概述、影響各機關委員會統合功能之因素，以及從訪談當中彙整的建議。本章部分內容之主旨，在於透過數個受訪者第一手訪談資料來進行問題診斷，交叉對照論點並且回應研究目的與問題，而在第五章用整體研究的角度切入整理分析。

第五章則是對我國機關委員會政策統合功能之深度分析，包括跨國比較的深度意涵、委員會定位與功能之探討，以及統合機制強化面向與策略。

第六章則是結論與短、中、長期的建議。

關於章節安排，應該說明的是有關第三章與第四章的配置關係。一般來說，研究計畫的結構安排，會先把理論的、經驗性的、國際或各國狀況放在比較前面章節，因此本研究將各國經驗安排在第三章。至於現狀的、當前問題的、分析性的論述，放在比較後面的第四章、乃至於第五章，如此則有對照比較與檢討的意義。

其次，第五章第一節雖然內涵為跨國比較，但也述及、對照到我國的體制與設計，不宜放在第三章作為第四節，置於第五章第一節的深度分析較為妥適。

三、研究進度及預期完成之工作項目

下圖顯示本研究之研究進度與相關的工作內容，主要的工作包括：

(一)座談會部份：

- 1.本研究於 7 月底與 8 月上旬分別辦理一次座談會，但期中報告審查委員指出，似乎辦理的進度不如計畫書之預期。因此於期中報告審查完畢之後，加緊規劃辦理第三、四、五場次座談會。
- 2.在第二以及第五個月分別辦理一次座談會。
- 3.準時繳交期中報告與期末報告。

研究進度 具體工作項目	第 1 月	第 2 月	第 3 月	第 4 月	第 5 月	第 6 月	第 7 月	第 8 月
(1) 文獻資料蒐集與分析	■	■	■		■	■	■	
(2) 完成座談會的細部設計及名單	■				■			
(3) 執行焦點座談			■	■		■	■	
(4) 分析座談結果		■			■		■	■
(5) 進行訪談			■	■	■	■	■	
(6) 期中報告撰寫				■				
(7) 提出期中報告				■				
(8) 綜合分析研究發現						■	■	■
(9) 結案報告撰寫							■	
(10) 提交期末報告初稿								■
(11) 期末報告驗收								■

圖 1-3-1 研究進度與工作內容之甘特圖

第四節、研究預期發現及對相關施政之助益

本研究試圖探討彙整政策統合的相關理論概念，藉以探索如何強化各部會的跨域管理能力，並促使官僚體制更能回應公眾期盼與需求，提升決策品質，簡言之，就是讓政府體制更為民主化。因此本研究的成果在學術研究、政府政策制定的實務將有相當的意義。

- 一、在學術研究方面，本研究將提供「政策統合」理論的概念，設法將相關的資料，想像它們可能代表的一般性規則，並確認影響政策統合的關鍵因素。
- 二、針對先進國家委員會組織型態與功能有所掌握和瞭解。
- 三、在政府的實務上，透過政策統合的機制與管理策略，研究當前政策統合機關的實際運作狀況與問題，並且確認為落實其功能，應該如何建立協力機關運作方式，提升決策暨服務品質。
- 四、針對未來八個機關委員會政策統合機制與能力提出配套建議。

第二章、相關文獻回顧與檢討

第一節、政策統合的意涵與影響因素

一、政策統合的基本意涵

政策統合，在國外文獻常稱為interagency、collaboration、coordination等，本文統稱政策統合，有時為求不重複使用而稱為「協力關係」¹。其本質上是指涉跨學科或是科際整合下(interdisciplinary)的政策團隊，基於共同目的與承諾，藉以進行政策、服務、資訊及資源的協調與交換，以在有限成本下發揮出最大的資源效果。

政策統合是一種經過長期醞釀而發展出來的動態關係(developmental dynamics)，通常包括多元異質、相互錯雜的次級系統(subprocesses)、容易受到外界事件衝擊(Bardach, 2001: 149)。學者Bruner(1991)研究指出，政策統合下的協力過程，通常包含三個層次的意義：由上而下治理的基礎結構(governance)、團隊發展的技術(technical assistance)、及行動規劃與服務提供(action planning)²。總的來說，政策統合是希望經過改變協力過程的新系統，提升公共認知(public awareness)、追蹤執行資訊(data tracking)、促進協力機關的溝通，以及重新設計整合型服務與照護體制(Sadao and Robinson, 2002: 73)。因此，政策統合並不只是釐清各機關的權責而已，更要分享與交換資訊及資源，致力於共同目標的完成。

¹ 有關政策統合與政策協調的文獻頗多，唯限於能力與篇幅，本文僅以「政策統合」為關鍵詞進行文獻搜尋與整理，而這並不意味此一概念與我們習慣使用的「政策協調」之間有顯著不同。其次，或許探討 interagency 與 coordination 之間的異同，也可作為本文的一項研究子題。

² 所謂「治理」(governance)是指委員會或小組委員會等由上而下的基礎結構；技術協助(technical assistance)是指經由技術及訓練而發展出政策統合團隊(team)；行動規劃與服務提供(action planning)，是指在系統改變並發展出新統合與協力程序，讓利害關係人執行計畫規劃並提供服務。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

其次，統合體制是志願或法定的(voluntary vs. mandated)，以及是否經過妥善管理與經營(managed)，也可構成分析政策統合體制的因素(Richardson et al., 1989: 33)。一般來說，各種公共機構職責劃分明確，理論上並沒有協調的必要性，因此最常見的協調體制是志願的、非正式的，個別行為者視個案需要(case by case)交換資訊與資源，通常這種方式效果較為顯著。

不過，隨著政黨輪替與職務更迭頻繁，非正式的統合關係因為組織內的變動(instability)而經常無法持續。其次，近來經常推動的重組與再造，使得多數的統合協議只能半途而廢，正式的法定政策統合關係逐漸增加，強化了政府機關在災難、兒童受虐、消防，甚至是生化危機事件等政策領域，早期預防與急難處理能力(Landsberg and Wattam, 2001; Steele, 1999)。

著名學者 Bardach(2001: 149)認為政策統合是一種經過長期醞釀發展出來的動態關係，可從「技藝」(craftsmanship)與「演化」(evolutionary)兩種觀點來檢視政策統合過程。在「技藝」觀點方面，可將政策統合視為創意、目的、人性行動取向的動態關係，許許多多與政策相關的行為者，在政策統合協力關係中分工、內部溝通、並且使之常規化。

Bardach 認為，發展政策統合關係如同集體蓋一棟房子，在同一平台上發展互助與協力關係。建構協力關係的「平台」(platforming)需要十種建材(building blocks)，打造平台必須由下而上依序進行，建材密實後才能逐級而上。這十種建材從「左下平台」、「右下平台」而「上層平台」依序是：討論議題的時機(是否出現)、政策議題所涉及的性質與範圍、中上階層管理者已組成執行網絡、高層非正式的政策倡導團體(以上是「左下平台」)、信任、接受領導、溝通網絡(以上是「右下平台」)、改善監管能力(steering capacity)、相關次級系統開始運作、持續學習並提升績效(以上是上層平台)。

從演進的過程來看，某些時機、社會氣氛等，如某些人的熱誠與持續不懈努力、西瓜偎大邊效應(bandwagon effects，花車效應)而吸引更多資源與參與者加入、眾人逐步產生共識、信任增加等等，都可能會影響特定公共機構出面整合，也可能是特定具有企圖心的領導者出面整合，而有助於整體協力策略的完成。

由於傳統功能性分部化的組織原則影響，各機關經常僵固於勢力範圍與本位主義(turfism)難以統合行動。任一公共服務或政策，經常涉及多元、不同使命及資源互異的政府機關、公共組織或私人企業，但各機關都是互不隸屬的自主單位，個別努力、獨立運作，甚至有時候主要的工作任務就是保護疆界(protect its boundaries)(Harbin, 1996: 73)，產生所謂勢力範圍的問題(turf issues)。因此，現在學界努力的方向就是思索跨越建制，強化政策與治理層級的整合與協力關係。

二、政策統合的組織與建制(establishments)

英國學者 Perri 6 及相關學者(1997; 2002) 提出「全觀型政府」、「全觀型治理」等嶄新概念。他們在合著的《邁向全觀型治理：新改革議程》(Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda)等書中指出，「全觀型治理」(holistic governance)的政府應進行三種層次的整合，包括：1.治理層級的整合，如全球與國家層級、中央與地方層級等；2.治理功能的整合，特別是機關與部會功能的整合；3.公私部門的整合，產生合夥與漸層合作的關係。

彭錦鵬教授加以延伸後認為(2003)，為達到全觀型政府的治理境界，應該採用的三種策略之一，就是「整合型政府組織」³。要解決人民的生活問題，不但要靠個別部會的努力，更需要各部會、各政府層級協同的努力，以整合型運作來導引跨越功能邊界的重大問題，進行跨界整合與協調。全觀型政府批評當前各國政府所採取的功能性部會建置原則，導致服務的分裂性。因為功能性分工下，各部會權責集中在階層制的頂端，僅強調本機關的需求與優先性，傾向各自獨立運作與努力，而不太需要與外界協商，

³ 另兩項分別為：線上治理模式以及主動型文官體，請詳見彭錦鵬教授原文(2003：16-20；26-28)。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

以求責任分明。儘管傳統部會的分工狀態仍不會有太大的改變，但應容許更多的組織變革空間(李維特H. Leavitt, 2003)，特別要加入統合機制，使整合能力在實際運作中出現。

若要進行政策整合，應該進行水平的整合，增加協調的組織機制，以及整合組織和成員的運作價值。在協調的組織機制方面，除了矩陣組織外，還可以透過企劃部門與財政預算的統籌整合，輔以電腦化及資訊科技之協助，建構整合性的組織機制。在既定法定預算框架下，容許行政部門擁有某種比例的跨機關調撥權限，以預算總額控制方式進行宏觀調控(彭錦鵬，2003：22-23)，讓部會關係由「階層性」轉變為「環型」關係。

因此，政府部門應仿效民間企業設置資訊部與資訊長、企劃部及研發長，以提供必要的人、財資訊與資源。其次，跨機關應該進行定期與不定期的整合，與其他部會、其他政府、服務之民眾、非營利組織、壓力團體、國際組織進行有效聯結、諮詢及磋商。第三，在組織與成員的運作價值方面，應賦予組織運作方向、激勵士氣、注重合作等主題上的價值，如正直、課責、尊重、服務、公正衡平、創新、團隊、卓越、誠實等等價值。

在統合的組織機制方面，美國也產生類似統合機制的討論。2000年911攻擊事件後美國成立直屬總統的國土安全會議(the Homeland Security Council)、國土安全辦公室(the Office of Homeland Security)、以及國土安全顧問(an advisor)等機制，堪稱一種統合的組織模式，學者 Newman(2003)就認為這種政策統合模式比傳統部會模式更適合於國土安全事務。Newman認為，國土安全本質上太過龐大複雜，涉及許多部會業務，難以以單一機構模式去整合各相關業務，也不容易在聯邦政府、州政府、以及地方政府之間處理與恐怖主義相關的議題。

為了達成政策協調功能，國土安全機制通常有兩種組織模式，其一是「部會模式」(departmental model)，其二是「統合模式」(interagency model)。所謂「部會模式」是指在內閣之下整併現有各機關與單位，組建一個「國土安全部」，並且受到國會監督(國會支持此方案)。所謂「統合模式」是指仿照國家安全會議(the National Security Council, NSC)、國家安全顧問、國家安全辦公室的機制，建立被白宮所控制的國土安全會議、顧問及辦公室

等制度。Newman 認為，依據國土安全議題的特性，以「統合模式」作為組織模式較佳，而這也是目前美國布希政府所採用的方式。

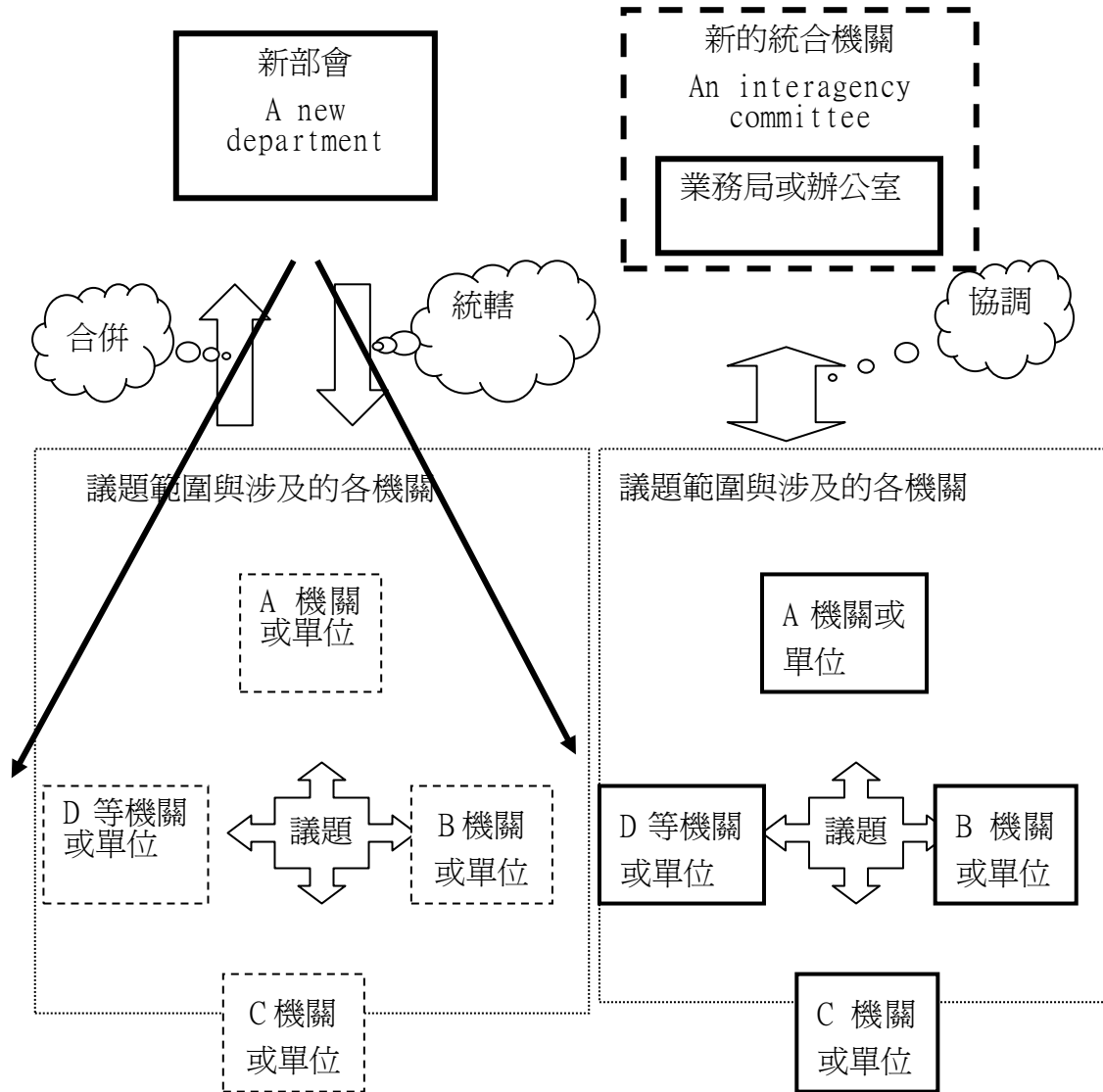


圖 2-1-1 部會模式與統合模式示意圖

說明：1.在部會模式，議題範圍內的各有關單位成為新部會的內部單位，因此以虛線表示；成立的政策實體為「部會」，隸屬於內閣，以粗實線來表示。

2.在統合模式，新組建的統合機構並非政策實體，因此以粗虛線表示，隸屬於白宮，屬於總統的幕僚，但通常會成立一個新機構或辦公室作為秘書單位，處理協調與會議事宜；至於議題範圍內各有關單位或機關基本上存續，因此以稍粗的實

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

線表示。

3.資料來源：參考 Newman(2003)及 Lambright(1997)資料自行繪製。

在統合模式之下，國土安全會議(而非現有國家安全會議下的某一機構)體認到國土安全需要種類繁多的專業能力。首先，國土安全與國家安全兩會議成員重疊(overlap in membership)，使這兩個機構必須協力合作。其次，在國土安全會議中包括決策層級與執行層級(working level)。前者除了正副總統外，還包括財政、國防、醫療與人力資源、運輸部長等相關成員組成，負責中長程策略規劃、政策計畫評估與執行監督等等。

國土安全機制並非法定組織，無須經過參議院批准，因此可稱是總統個人的國土安全助理。在執行層級上，於國土安全辦公室下設立 11 個「政策協調小組委員會」(policy coordination committee)，這些小組委員會本身也是針對特定議題所組成的政策統合團體，分工負責 11 類政策協調議題，員額大約 100 人。

不過，國土安全統合機制也面對不少潛在的問題，例如受到國會批判為「黑機關」(organizational setup is not written in stone)，前者希望將國土安全事務納入內閣體制中接受監督。其次，內閣部會成員面對新科的「總統幕僚」或政治新貴，感受到白宮集權的壓力，國防、司法、聯邦調查局、醫療等部會都面臨業務範圍的保衛戰。最後，國土安全議題延伸自國家安全議題，新組建的統合機關必然對老東家造成業務衝擊，例如爭奪白宮戰情室(the Situation Room)使用權。

除了國土安全的政策統合機制外，美國早在 1980 年代早期就曾針對全球氣候與環境議題設計與運作「政策統合小組委員會」(interagency committee)。美國從雷根政府早期就推動全球變革研究計畫(the Global Change Research Program)，整合 NASA、國家科學基金會、國家海洋局等機構，成立環境與資源小組委員會(習稱地球科學小組委員會)，以研究全球暖化、溫室效應、臭氧層破裂，在 1995 年預達到 1 億 8 千萬美元。

學者 Lambright(1997)指出，全球變革研究計畫不僅反映出政策統合具有的生命週期，也指出影響統合成敗關鍵因素。在政策統合的生命週期方面，任一受人矚目的政策協調計畫，大致歷經警示及願景(awareness and

vision)、觸發事件與機制(trigger)、機構誕生(the birth of a institution)、邁入運作(implementation)、成效評鑑(evaluation),以及制度化(toward institutionalization)等階段。直到柯林頓政府晚期厲行預算平衡,政策協調工作被視為成本過高,加上領導、歷史因素,使得小組委員會變得制度化與正式化,變得跟一般傳統公共機構沒有什麼差別。

其次,Lambright(1997)也指出影響政策統合與小組委員會運作成敗的因素。首先,政策統合應該含括參與組織的共同利益(common interest)。任何一項方案或計畫的目標,都應該與各協力機構的利益與使命相符,更具體來說,就是能從合作協力關係中獲得更多經費預算。相近政策領域的官僚體制總是競爭資源,如果協力關係能做大預算大餅,加上資訊、資源共享,將可使統合機制更吸引協力組織。其次,如果能獲得三大類關係人(constituency, 科學研究社群、總統、國會)的支持,將可促使協力組織參與及投入。第三,則是士氣(morale),所有的組織都相同,士氣愈高,運作績效愈好。地球科學小組委員會相當獨特,是唯一獲得國會支持而具有正式法源基礎的協調機制,且在1980、1990之際廣受討論、研究與支持,被視為跨機構決策與協調的試點(laboratory in cross-agency decision)。最後則是領導因素,統合機制的領導必須折衝於眾多協力機構,進行跨機構方案規劃、預算整合、協同專案執行、分攤經費等等,為他們捍衛預算及協力組織的利益,以及發展各項領導策略,而且必要時應該隱身將榮耀與利益讓給協力機構。

除了美國之外,澳洲政府有關海洋事務的協調機制,基本上似乎也採取類似的「政策統合」小組委員會的機制。面對海洋法政環境之發展與海洋事務內容之龐雜,美國(商務部國家海洋暨大氣總署)、加拿大(漁業暨海洋部)、韓國(海洋事務暨漁業部)、印尼(海洋事務暨漁業部)、中共(國土資源部國家海洋局)等國家大多採取部會或專責組織模式,澳洲的「國家海洋部長會議及國家海洋辦公室」(National Oceans Ministerial Board and National Oceans Office)機制顯得獨樹一格。

胡念祖(2002: 69-70)指出,澳洲政府之海洋政策操作模式是採取合議制的協調機制,由環境暨資產部長擔任主席,由負責漁業、海洋資源、觀光、海運、科學等事務之部長擔任委員,共同組成部長會議(ministerial

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

board)，成爲國家海洋政策的諮詢及決策論壇，負責協調、執行、發展及監督海洋政策議題。其次，在環境暨資產部下設立「國家海洋辦公室」⁴，海洋辦公室爲部長會議及其他單位提供技術、秘書、資訊、議題發展、建議等協助。

大略檢視澳洲政府的海洋事務協調機制可以發現，其運作與組織模式似與美國的國家安全、國土安全、科技、經濟事務等等「統合模式」頗爲神似，即透過「政策統合小組委員會」(interagency committee)來進行政策協調，並設置一個秘書性的辦公室以爲協助，而不是重組、整併、拆解相關單位，以成立新部會來協調相關議題。最大的不同，或許是美國的政策統合小組委員會向總統提出統合性政策建議並備諮詢，且多數並無法源基礎，對國會並無法定義務；澳洲的海洋政策協調委員會是隸屬於內閣，受到國會的監督。

「政策統合小組委員會」的設置，堪稱是從組織面來說明政策統合的運作，而且偏重於高層策略層次。除了策略性協調機制的意義外，在政策執行層次也有統合與管理的討論意義，以下我們將說明如何從方案、服務計畫的執行，進行政策協調與統合。

綜言之，協調性的小組委員會組織、協調官、包容性的共同規劃過程、彼此熟識與信任的人際互動網絡、相互連結的溝通系統、企業精神管理、以及協同訓練及幕僚聯合作業等等，都是攸關政策與方案執行中，協調與統合不可或缺的要素，接下來，我們將介紹哪些研究特別指明影響政策統合的成敗因素。

三、透過委員會、諮商以及民主參與強化協力關係

Ferkins 等人(2010)在「改善委員會治理的模式：紐澳國家體育組織(NSO)的個案分析」從運動治理的角度與概念，分析 4 個階段的情境個案，探討發展小組委員會的策略能力(strategic capability)以及改善委員會的策略性功能。該文說明，過去都是非營利組織大多以志工爲主，但逐步過渡到專

⁴ 辦公室內置主任一人，內設事務(business)、規劃評估(planning and assessment)、規劃協調(planning and communication)三個業務單位，單位主管皆稱「manager」。

業取向，因此在結構設計上將會相應改變。

其次，作者們在文獻中回顧改善委員會績效等 4-5 類的文獻，指出「治理」源自於拉丁文 *gubernare*，原來意義是 to steer，目的在於改善績效，也就是為利害關係人確保其投資符合內控與內部制衡。合宜的內控，目的是創造未來而非注意店務(mind the shop)等瑣事。過去許多的研究聚焦於委員會的結構以及組成、公司治理，多數體育組織都靠政府公共資金贊助，也可能從俱樂部轉型為國家實體，但其治理仍不透明可見。

紐澳國家軟式網球體育組織的運動委員會的成員有 8 人，其中 6 人透過選舉而產生，因此具有絕佳的代表性，另外 2 人則是投票增選(co-opted)成員，任期為 2 年，規定必須來自不同地區，而其專業背景有法律、會計與企管，但都有軟網運動經驗以及區域協會的服務經驗。

該文從四個階段的情境，探討發展小組委員會的策略能力，包括：系絡分析階段(context)、議題認定階段~協力的起始點、干預與行動階段、監測與評估階段。在具體工作上，委員會開放大眾檢視未來的圖像，並且經過 5 次會議而確立，包括清楚可行的策略計畫、委員會工作計畫、委員會政策指引、地區年度指標等，並希望發展、擴展較佳的實務經驗。

其次，要求每個地區都要建立委員會型態的組織，每年評估檢討地方治理與委員會的運作，並且設立全國性組織設立工作坊，教導地方委員會學習較佳實務經驗，從中發展策略性能力、年度工作議程等。因此，中央變成地方的教練或是家教，教育他們發展策略性能力而不是日常工作。

Guo 與 Musso(2007)在「非營利和志願組織的代表性：概念框架」一文中指出。非營利組織和志願組織其成員的利益代表性，對於國家有助於民主治理。然而很少人知道有關這些組織有效的代表他們的選民與廣泛社區的能力。這項研究探討有關非營利和志願組織的代表性種類，並提出一個框架。在組織內代表性有五個方面性質：實質性的、象徵性表示、正式的、描述性和參與的代表性。正式的、描述性和參與代表性不同的方式達成實質和象徵的表示性；後者在組織中對於特別擁護者「代理 (act for)」和「代表(stand for)」的措施程度。

此研究報告指出，非營利和志願組織發展一框架，其代表著全體選民

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

的利益在公民與「巨型結構」(即政府和大型企業)之間斡旋。對美國民主的核心理解是非營利和志願組織，透過其代表的意義促成民主治理的概念。我們認為非營利和志願組織有更好的代表性地位是必要的基礎，這些組織的主要手段是透過公民的利益來代表國家。

組織內代表權是從五個面向中指出：實質性、象徵性、正式的、描述性和參與性代表。實質性與象徵性代表被視為組織在合法性成果指標；正式的、描述性和參與性代表，則為能力投入指標，組織能力達到象徵性和實質性的代表。非營利部門的異質性，使它難以創設一致的「黃金標準」，然而其獨特職能、任務、類型及其他背景因素，也許扮演著決定不同組織「代表結合」(representational mix)之角色。

目前的研究探討非營利組織以其代表功能作為出發點，並指出非營利組織必須致力於外部的代表性活動，以創造必要的代表能力。更確切地說，它提供一個了解非營利和志願組織能力的概念框架，並確立組織結構和業務來強化其代表能力。從文中兩個探討性案例的研究結果表明，以社區為基礎的不同類型組織可能會在某些特定方面更具代表性，但在其他方面的代表性則稍減。因此，不同的非營利團體和志願部門似乎防止發展一致的「黃金標準」，以便判斷組織部門運作的代表能力。

這說明強調系統化實證分析之需求，在某種程度上並闡述非營利和志願組織代表著其成員與社區的利益。下一步則是更具系統地研究五個代表性指標中每一個在組織內的類型，並闡明不同類型之間程度上的安排(例如正式、描述性與參與性的安排)似乎促進實質和象徵的代表性。在非營利組織的代表能力上，如環境與組織因素的影響，這些額外的工作也必須去研究。

在公共政策和管理上，必須更廣泛了解非營利與志願組織多元化的代表性。從公共政策的角度來看，最重要的改革提倡者，應該聚焦於關係相對嚴密的正式機制與描述性代表之間。正式的機制也許既非必要，也不足以去推動實質的合法性，代表性更為複雜的觀點，可能有助於促進非營利組織的課責。從管理的角度來看，這框架有助於非營利組織的領導者，編制其組織的代表能力，並確立組織路線，補強組織在幾個面向中較弱的一

環。

Mitchell(1997)在「政府委員會的代表性」(Representation in Government Boards and Commissions)一文中說明，在20世紀初期設立各種委員會去負責公務部門活動的概念，藉由公民意識改革的方式以改善政策決定與行政。固定使命的公民團體，比起民選官員更具有公共利益的代表或單獨的行政官員，隨著公務員制度和政府城市經理人，委員會被看是以聰明的方式，使得公共部門更加民主和具有能力。

在今天委員會團體控制運輸系統、住宅計畫、垃圾處理設施、大學、公園，機場、醫院與體育場館，甚至批准刑事司法過程中的假釋申請，以及規範國家經濟、國家公用事業、選舉和地方選舉。

在美國政府的各級層面廣泛接受委員會的機制，但是在世界其他地方不清楚這種形式的治理。這篇文章的目的是檢視委員會在公共部門的治理形式，而委員會多數成員被任命以控制公共組織。

在美國的治理系統，委員會成員將會繼續支持符合公眾利益的理想，這已成爲委員會的代表性。委員會將試圖遠離政治、學習獨立領導，並委任給特別的顧客或專業人員。由此看來，公共行政所涉的幾個問題值得注意。

首先，強調在公共利益上，也許可以預測或解釋委員會的行動。人們很難在當下評估跟判斷，也許在當時他們覺得這個決定是最適合市民。民選官員偏好委員會成員遵循程序，例如，對於政策委員會的了解，只需要知道有關政治部分。委員會的許多成員往往把重點放在決策和管理的，同時相信全權委託說理論。

其次，全權委託說理論是很重要的，在設計委員會組織時，表示存在多個概念。例如，民選官員越來越多的關注，使得委員會將承擔更多的責任。俄克拉何馬州曾研究如何組織較高的教育委員會，使他們更能適應；1993年紐約州的政府法人委員會，已開始探討如何改善財政問責制；在政策制定的部分，紐約市考慮重組醫院與教育委員會並給予市長更大的權力。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第三，委員會的任命應更加民主，單單增加委員會人數似乎是不夠的，主要是要擴大委員會成員的觀點，像是增加不同年齡及不同教育程度的代表。不過，就算委員會加以重組，市長也可能不會改變政策結果。這項研究指出，環境的影響最終將會影響委員會的治理。

最後，這項研究說明，委員會的專業人員還是具有影響力，而且不是一般人所認為的程度。在做決策時，委員會成員並沒有總是遵循民選官員的偏好，雖然某些委員會成員會傾向於這麼做。

現實是，委員會治理在很大程度上不具有法定標準或統一的假設，需要更多的研究和分析。雖然沒有要求在一個民主國家的公共行政一定要簡單化，但無疑的是正在悄悄的改變思想價值。在未來，委員會治理至少應該獲得立法機構以及行政官員多少的關注。

香港民政事務局(2003)在一份「檢視公部門諮詢和法定機構的角色與功能」諮詢文件中指出，公共部門爲了要提高開放性、有效性、代表性和透明度，必須要檢討諮詢及法定組織。各種諮詢委員會可分爲法定和非法定機構，法定機構是由立法授權，可以是諮詢或執行；非法定機構設立行政，主要是諮詢機構。諮詢及法定組織的功能分類如下：1.諮詢委員會；2.非政府部門公共機構；3.監管委員會；4.裁決委員會；5.信託基金；6.公營機構；7.各項委員會的成員。

該文件也指出，政府政策的諮詢及法定組織的主要元素：1.新的諮詢或法定組織只要有需求表明就應該要成立。2.諮詢及法定組織不應該決定政府政策，政策責任在於主要官員。3.諮詢或法定組織要對行政長官或主要官員所交代的任務負責。4.優秀人才應委任於諮詢或法定組織。5.諮詢或法定組織應公開和透明。6.應代表不同的利益和社會群體。7.其委任應沒有性別、年齡、種族、殘疾、宗教、婚姻狀況、性取向或社會背景的理由歧視。8.如果它是最合適的且符合成本效益，應該只設立一個法定機構。9.諮詢或法定機構不需要解散，只要保持諮詢及法定組織的數目減少到最低。香港民政局認爲公共諮詢應該秉持以下原則：

- (一) 官員的課責：在課責制下，官員應委任(或建議委任)諮詢及法定組織，負責監督他們的工作。他們應在其職權範圍內對諮詢及法定組

織(課責制)負責。民政事務局的作用是提供技術和後勤支持。

- (二) 精簡和重組：現有諮詢及法定組織應精簡和重組，簡化系統以避免重複工作。
- (三) 任命過程：委任準則應在任命之前進行。
- (四) 任命的優點：應該任命最適合該職位的候選人。
- (五) 諮詢及法定組織的主席/成員的薪酬：官方成員有一個支付的津貼指引；而非官方成員的服務是自願的，無償。
- (六) 平等機會：社會各界應該能夠參與諮詢及法定組織的工作。
- (七) 婦女參與：為了確保男性和女性應有平等機會被委任為諮詢及法定組織，建議 25% 的基準。
- (八) 成員利益申報：諮詢及法定組織成員應避免利益衝突。
- (九) 開放性和透明度：為獲得公眾信任，諮詢及法定組織工作應公開、透明。
- (十) 六年的統治：在諮詢或法定組織的成員不應服務超過 6 年。
- (十一) 六委員會規則：作為一個成員不應該兼任超過 6 個諮詢 / 法定委員會。
- (十二) 比例：任何例外的原則，應該是成正比的情況下的特殊情況。

四、影響政策統合與協力關係的因素

政策統合觀念早在社會福利與服務領域受到重視與運用，以期達到服務最大化而成本較小化的目標。例如 Johnson 等人(2003)從經由訪談 31 位利害關係人(stakeholders)，了解在 Ohio 州政府層級中，哪些是影響兒童與老人福利政策統合成敗的因素。經過調查發現，大約有七項影響統合的因素，包括：投入與承諾(commitment)、溝通、關鍵決策者強勢領導(strong leadership)、了解各參與組織文化、為協力關係提供適當資源、處理勢力範圍問題、慎重辦理事前規劃作業。

政策統合過程中，每個服務提供者都是不可或缺的部分，唯有建立合

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

作結構才能支持全面性扶助。不過，在科際合作時經常出現個人面(personal)障礙及制度面(institutional)障礙，前者是指某些個人因為某些新理念與過程因素，而抗拒合作與協力關係。制度面障礙是指某些組織說一套、作一套(Bemak, 2000: 329)。

學者 Harley(2003)在針對老人服務課題進行研究時指出，要解決政策統合的問題，促進社會工作、心理治療師、老人安養機構等部門與組織間的協力關係，應該注重各機關之間資訊與資源的流動；其次應該對於協力關係下的政策、施政優先性、實務等重新定位(reorientation)；協力關係中的參與者也應該轉換角色。其具體的策略應包括(Harley, 2003: 35-36)建立服務整合策略。多運用科技(膝上型電腦、網站、網路)便利溝通，以跨越傳統專業領域的疆界，讓各協力機構可以不用離開工作就可以溝通。

其次，為了處理勢力範圍(turf issues)、搶客戶(competition for clients)、以及擔心機密資料外洩(concern for confidentiality)的問題，學者建議可以發展傘型組織(umbrella organization)，由各協力機關部份成員組成，可以讓不同機構代表以團隊方式進行個案處理，有點類似單一窗口(one-step)的流程。最後，應該建立正式協力與統合流程，或許可以避免在不經意中排除某些機關的問題(exclusive networking)。

在構成協力統合關係的四項影響力方面，Bronstein(2003: 302-304)指出過於堅持專業角色中專業價值與倫理，對於協力關係會有負面影響。協力關係需要互惠，而不能僅考慮個人及其專業地位。至於在協力關係的結構特色上，跨學科協力關係必須慮及管理與協調的工作負荷度(managerial caseload)、各協力組織能否產生接受統合的文化、能否提供行政支持、以及容忍相當的時間與空間的耗費以產生協力關係。在個人性格方面，協力關係參與者彼此尊重、信任、了解體諒，並經常從事非正溝通，其中更以「信任」為重。能具有以上個人特性，將有助於良好的協力關係。最後，過去協力經驗(特別是正面的交往關係)，也是影響政策統合的重要指標。

Sadao 及 Robinson(2002)在對美國與太平洋盆地六個地區與島國的家庭與殘障者援助計畫研究中指出，政策統合體制分為三個層次，每個層次各有關鍵的統合影響因素，包括：

- 由上而下治理的基礎結構(governance)方面：核心團體參與者的承諾投入(commitment)並且發展共同使命；政府官員願意提供資料；為統合系統的延續找到潛在的資金來源；找出跨機構溝通的工具；爭取與累積社區及家庭的支持；設置統合協調官以設計、執行與監測全面性服務體制。
- 團隊發展的技術(technical assistance)方面：確保成本均攤以及地方的充分代表；訓練地方專業人士有關團隊建立的技巧；提供各機關相關資源鼓勵參與(如電腦資訊系統、訓練及人力)。
- 行動規劃與服務提供(action planning)方面：界定目標、目的以及預期成果；設計整套宣傳與執行目標及預期成果的方法(例如定期月會、小組委員會)；設計並執行績效評鑑制度；如果必要，重新設計整套政策統合系統；在專案的各階段設法讓所有成員參與。

五、小結：政策統合的關鍵概念與策略

就學理來說，統合常用的字眼可說是 *interagency*，這是翻譯、說法的不同，但本質上是透過跨組織的互動，建立對政策、方案與計畫的一致性看法。在組織面向對於統合的討論，重點在於組織設計，傳統組織理論或組織經濟學觀點可以建議一些評估指標(如員工向心性、領導者統合、任務合作、人際和諧、經濟誘因、價值認同)，政策面向焦點在於政策設計，舉凡政策領域 (*policy domain*)、協調與統合 (*coordination and cohesion*)、政治 (*politics*) 等文獻可以解釋問題成因(如專業社群)，但這兩個概念都在發展中，後續還要透過文獻檢閱釐清彼此關係。此外，政策統合概念也許可以從實務發展趨勢加以歸納，如歐盟 (EU) 對其成員國之作法即可參考借鏡。

近年來，公共行政的面貌與典範逐漸發生轉變，隨著政策統合與協力關係的出現，「新治理」(*new governance*)的構想也逐步具體化(Kettle, 1996; Feldman and Khademian, 2000; Milward and Provan, 2000; Salamon, 2001)。在新治理模式下，政府開始須與外環境的各種組織與機構分享權力，以協力與統合方式提供服務。

在新協力機制產生同時，公共組織必須耗費相當複雜的交易過程與成

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

本(Richardson et al. , 1989; Sadao and Robinson, 2002; Lambright, 1997)。由於許多因素彼此互動而影響、甚至阻礙政策統合，正如學者 Bardach 所說，「政策統合」是發展出來的(developmental)。因此，參與者必須投入相當時間、配置適當人力、幕僚事前規劃(preplanning)分工並共同工作，以及定期會面，才能彼此學習了解的組織文化，出現正面的成果。

除了關鍵決策者的強勢領導(strong leadership)是政策統合的關鍵要素外。領導者必須創造決策風格，讓所有官員感受到享有相同的接觸領導者的管道，具有公平機會說服領導者採行某項建議來解決問題，且讓各機關在決策過程扮演關鍵角色(Newman, 2003: 132)。其他還包括：

- 投入與承諾(commitment)共同目標與願景，建立高度的互信以及相互的責任感，不宜犧牲其他機關而堅持本機關的政策優先性或是拒絕調整做事方法等等。
- 經由定期會面、電話聯繫、電子郵件等溝通方式，進行主動的開放性溝通，甚至應該透過喝咖啡與便餐來發展個人性聯繫關係。例如以非正式的、不讓幕僚參加的早餐會報、午餐會議等，讓協力組織首長直接對話。
- 花點時間了解並學習各參與組織的文化、術語、價值與政策優先性、法令規範、做事方法等等，例如可以相互派駐人員。
- 為協力關係提供適當資源。政策統合與協力關係不易維持，各參與機關必須提供適當資源以及時間精力去支持協力關係，也應該向外開發額外的資金贊助來源，避免過度要求參與機關不斷增加付出。
- 慎重辦理事前規劃作業，以建立穩固的統合基礎。例如建立監督委員會或是任務小組，持續聯繫找到關鍵的問題、了界各組織文化上的相同相異性，以及發展長期共同合作目標。
- 在各協力機構之間持續建立未來願景，並且透過各協力組織的細部計畫共同履行。

第二節、我國當前政策統合與協調的研究

目前針對我國政策統合機關的運作與方式，正受到學界矚目且有相當成果(蔡茂寅，2002；黃錦堂，2002，蔡茂寅，2005；朱愛群，2005，宋餘俠、秦正宇，2011)。例如蔡茂寅(2002)在「政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討」一文當中指出，政府改造為新政府接掌政權之後相當重要的改革措施，其中行政院組織改造最先得研究成果，因而引起各方矚目。行政院組織改造方案建議於行政院下設政策統合機關，以執掌政策統合工作；並於行政院的指揮及監督之外設立獨立機關，以確保其行使職權不受干涉，而得以發揮專業性、政治中立性及價值多元性。惟行政院之組織改造除減少內閣部會數較有成效之外，其他有關之改造方案，諸如政策究應如何統合？行政管理機關是否設計完善？獨立機關應如何受到統治等問題，均有檢討之必要。

政策統合機關之設立目的是在提出統合性的政策？抑或重在政策的統合？前者是一種立於全體觀點所提出的政策，必要性無庸置疑，但顯然不是任何專業機關所得提出者；後者目的在於各部會提出之政策，審慎檢討後加入全盤性的觀點加以統合。

當前組織改造的前提，應該是發現既有組織的問題點，現況有下列幾點問題：(一)水平政府組織太多；(二)政策統合組織機制薄弱；(三)組織未能適切對應政府核心職能的轉變；(四)合議制組織過多，混淆部與會的功能分際；(五)獨立機關的設計原理不彰。而五項改造目標，別為：(一)規模精簡化；(二)建置合理化；(三)強化政策的領導與統合；(四)落實業務與組織的合理劃分；(五)組織彈性化。針對將來行政院的組織編制，實際區分為業務機關、院內單位、行政管理機關、政策統合機關、獨立機關等。

將行政院關係機關區分為下屬機關單位以及獨立機關，前者受行政院長之指揮監督，後者獨立行使職權。行政管理機關與政策統合機關設置於內閣之外、行政院之下，固然具有減少內閣部會的統計學上意義，此兩種「機關」具有對內管理或政策建言之功能，並不直接與人民接觸，對外形

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

成行政決定。

權力分立原則，各部會有均衡的問題，不應懸殊太甚，(1)所要處理的公共事務涉及重要的政策決定；(2)業務影響範圍顯著及於廣泛的公共福祉；(3)預算規模達到一定標準。既有的內閣部會，是否有繼續單獨存在之必要？抑或應予整併？具有高度理想性與道德勇氣，困難度可以想見。建議另設「發言人室」、「公共工程採購處」、「國際事務處」、「資訊政策處」、「消費者保護委員會」、限時性的「國有資產事業化委員會」及「組織改造委員會」。行政院應籌設完備、多元的政策幕僚與管理組織，以強化行政院長之政務領導與政策統合；政策幕僚組織之編成應佐以政務職位法，由政務人員主導政策規劃分析，避免常任文官化。

陳海雄與戴純眉(2007)所寫的「行政院跨部會政策協調機制之建置」，是由實務的角度介紹部會之間有待協調的議題的列管追蹤。這類跨部會的政策協調，是針對研考會追蹤院長指示重點、媒體報導等跨部會爭議未決的問題，建立考核督導機制。根據研考會列管之後，作者們也發現，多數跨部會爭議的議題，分布於交通建設、社會福利、衛生醫療、經濟發展，因此交通部、內政部、衛生署、經濟部、環保署等部會為爭議議題的主要分管部會，而且互為雙方爭議對象。

其次，該文也指出，其實多數的跨部會有待協調的爭議議題(77%)，都可由部會主動協商解決加以排除，僅 1/4 的議題需要透過政務委員、政策統合機關協商解決。因此，透過列管、追蹤進度等專案管理措施，能達到快速解決爭議的目的，但其實這屬於消極、被動的短期作為，只要主管部會不是擱置問題或是僅以公文往返方式推託，許多跨部會爭議的議題都能主動化解，例如部會首長直接用電話聯繫、也要整理媒體可能關切的議題清單並且隨時注意。

張其祿與廖達琪(2009)完成的研考會委託研究《強化中央行政機關橫向協調機制之研究》是近期系統化有關研究之一，該份研究首先回顧了政策協調與整合的有關理論，並且運用了 OECD 的「政策協調查核清單」(Policy Coordination Scale)的概念對有關政府官員進行訪談、問卷調查，以及座談。

其次，該研究也指出本位主義、專業堅持、資訊落差、法令疑義、新生事物、組織生存等等，是橫向協調時經常面對的問題。為了解實際個案爭議問題的本質與阻礙，該研究以兩岸經濟合作架構協議(ECFA)、農村再生條例、165 反詐騙專案、大陸學歷開放、三聚氫胺毒奶事件、3 都 15 縣規劃等六個案例進行深度研析，以有效解析中央行政機關橫向協調問題癥結。

第三，該研究也透過問卷調查，對於行政院轄下所有二級行政機關(37 個)之所有主要業務主管同仁進行協調機制、資訊溝通與協商議題和內容的研究，回收問卷有 388 份，回收比例達 96%。調查發現，內政、經濟、交通是常需要進行橫向聯繫的政務，而人事、財政與大陸事務則是最難進行橫向聯繫的政務。

值得一提的是，該研究主要從議題本位(六個)去探討跨部會的協調，以及全面性進行問卷調查，並非主要以政策統合機關或委員會(例如陸委會、經建會等等機關委員會)為研究對象(但仍高度涉及有關議題)。其次，問卷調查的受訪者指出，對於橫向需要聯繫的業務，主要另外透過跨部會協調會議進行協調，僅約 3 成業務會透過政策統合機關進行，這代表仍需針對政策統合機關的運作，尤其是常態性、制度性的政策統合機關各委員會會議，進行深入探討。

史美強、孫同文與張育哲(2010)完成的台灣公共治理中心研究案《行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究》，是系統化研究政策協調的著作。各部會以及各單位於組織改造之後，必增加許多橫向聯繫及服務整合的需求，因此該研究即是以節能減碳、老人長期照護兩個議題作為案例，透過全觀型治理、永續發展的理論架構，探討公務機關橫向整合可能出現的問題，並研提改善建議。

在研究架構方面，該研究本於永續發展以及全觀型治理的架構，探討網絡治理、政策執行、府際關係、服務傳送機制以及民間參與等，對於當前組織編制、法令規章調整之影響與意義，也參考國際間相關研究成果，建立一套宏觀的分析架構。在研究方法上，針對 17 位專家學者進行訪談，以及辦理 3 個場次的專家學者座談。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

最後，該研究在府際職能分工、服務傳送與民間參與、財政責任負擔、以及法令架構提出當前橫向服務整合上的觀察，主張府際之間要建立對話溝通會議、跨部會協調機制、定期辦理中央與地方政策規劃與業務聯繫會報等，中長期則是要各部會擬訂中長期施政計畫，除納入地方意見之外，也可供地方政府參考依據；實施跨部會評鑑機制進行業務整合等等。

朱鎮明在其「公務夥伴的整合之道-----論政策網絡的管理」中指出，近來國內發生的許多公共議題，都反映出決策體制思慮的侷限，或是執行體系間缺乏整合、各自為政的本位主義心態(turfism)。當然，組織都有疆界，各機關都是互不隸屬的，堅持勢力範圍並非不能理解。難的是許多公共政策或是公務之處理，又非得靠其他機關或民間單位的配合不可，相對的，他們業務的推動，也需要您的協助。所以我們可看到，每件公文正本與副本的受文者數目愈來愈多，而且我們還不能確定決策所依據的知識與論點是否為真且正確？

既然自主與相互依存是併存的，政策網絡與管理，就是思索跨越建制，強化政策整合與夥伴協力關係的概念。政策網絡不是要求所有政府機關，都必須往網絡的典範與類型去發展與轉型，也不是拆解掉現有的政府組織，而是在現有的架構下，讓政府站在較高的制高點上，更能以深化民主的行政文化，儘量擴大政策諮商的範疇，尊重利害關係人的知識、經驗，乃至於對於公共議題的見解看法，並將此實質融入決策考量與內容。畢竟，決策的正當性，來自於被治者、被管制者的同意，而同意，源自於有意義的參與、論述對話及認同(Van Kersbergen and Van Waarden, 2004; Hardy et al., 2005)。

在較為具體的網絡管理及夥伴關係經營方面，各業務承辦單位應針對廣泛的跨部會、跨層級政府、甚或跨領域議題，建立定期的高階文官、業務主管的常態性對話機制或是例會，並且願意將單位所轄的資訊公開分享，建立平日的資訊通報系統。政策網絡的團隊，可透過共同教育訓練、危機與急難事件的共同演練等，熟悉彼此。業務承辦人也要儘量向外擴展、發展組織以外的廣泛人際關係。除了在公務上要能認得出臉孔、叫的出名字，更要在建立起日常相互關心的私誼。

研究團隊的朱鎮明與曾冠球(2010)於台灣公共治理中心委託之《行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究》中，也對政策協調及統合進行論述與研究。該研究雖然是以「綜合規劃」的功能為主軸，但該研究之分析架構是納入政策協調的「政策管理」(另包含政策規劃、分析、公共諮商與績效管制與管理)，而且多數部會綜合規劃單位的職能，本就辦理跨局處的資料統併與整理，因而承擔政策協調功能。

研究團隊在該份報告中指出，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。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。綜合美國、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。例如日本的省廳機制中，即設置稍高位階、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。

就既有的行政院各部會的結構及功能設計來看，綜合規劃功能散見、分屬於各部會的不同單位，理論上都要有妥適、深受首長信賴的專案經理人，或是較高層級的公共管理者負責協調與統合，但是事實上除部長、次長之外，似乎缺少這樣的統合職位，綜合規劃司處因為同等職級，理論上處理跨單位業務與公文，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。

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似乎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與政策協調。或

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

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限制，很難針對未來五年、十年的遠景做擊劃。

針對政策協調，該研究也主張應該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。其次，也可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(大約一科人力)提供協助，負責政策規劃與協調，統合部會各司處的意見。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。

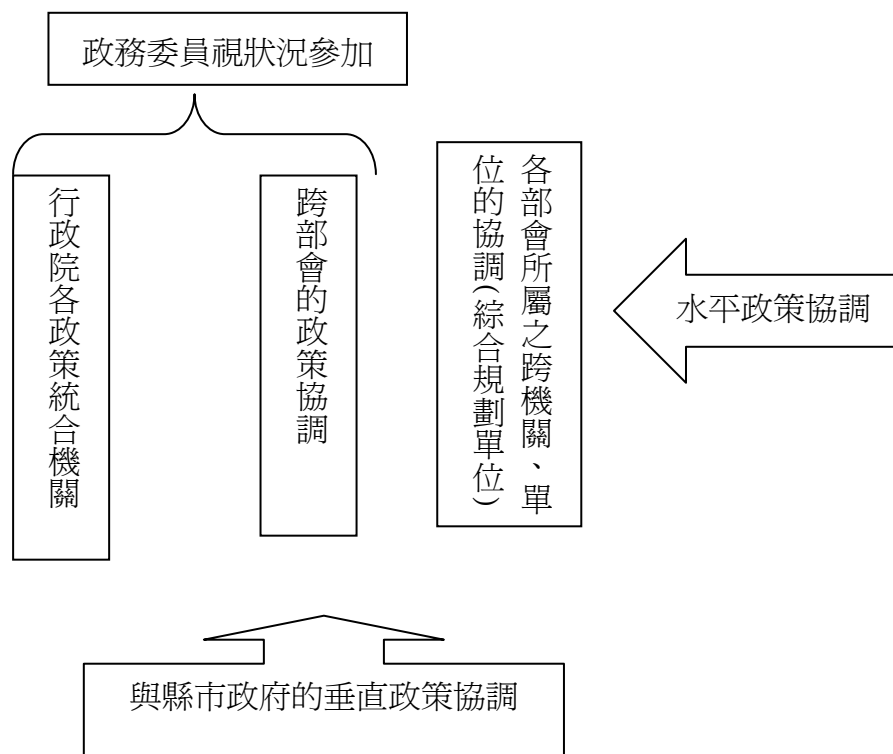


圖 2-2-1 全面性的政策統合與協調機制

資料來源：本研究自行繪製

前述有關實務面的政策協調，其實可以從政策統合與協調機制來區分。如圖 2-2-1 所示，多數研究集中於以爭議個案為核心的「跨部會政策協調」(圖中間部份，例如張其祿與廖達琪，2009；史美強等，2010)，少數則為整體面的政策協調(例如陳海雄、戴純眉，2007)、綜合規劃與協調(右半邊，如朱鎮明、曾冠球，2101)，對於以「政策統合機關」為核心的研究(左半邊)，除了蔡茂寅(2002)的研究之外，還有待更深入的剖析。

第三節、小結

前述兩節討論到學理上的協力與統合關係，以及台灣地區針對政策統合、協調的實務性研究。在檢視我國機關委員會的運作與功能之後，我們發現幾點值得注意之處。

- 一、多數討論的協力與統合關係的理論，針對的是任務編組、工作小組等非正式組織，但是台灣的機關委員會並非合議制度，也不是任務編組，換句話說，不是成員可以自由進出的矩陣型態，而是實體的行政機關。
- 二、我國各機關委員會雖然用意在進行跨部會政策整合，但實際上承擔相當的政策規劃、執行與評估工作，也就是不純以政策協調為目的。因此，以任務編組的矩陣式組織理論去分析機關委員會運作似乎不容易切入核心重點，而可能仍要注意組織結構與設計的概念，也就是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為等所為的制度化安排。進一步地說，結構內涵包括三個主要特性，即集權化、正式化和複雜化。組織面對社會複雜性和組織複雜化日增、公私部門互動趨繁、公共部門可用資源與成長受限、員工與服務對象多元化等組織結構設計原則。不過，已經定案行政院組改方案以及部會劃分，無須運用到那麼細緻的概念，只是部門化仍是本研究主要心證基礎。
- 三、目前行政院已有「行政院跨部會政策協調機制之建置」，而且似持續有效，但何以跨部會政策協調很難進行？不是已經有專責政策統合的機關委員會以及政務委員？這些問題應該是本研究所必須探討者，以及如何從統合功能之發揮來強化跨部會協調。

在說明我國政務協調機制應該如何扮演功能之前，本研究先在第三章介紹美國、英國與日本的經驗，或許能夠得到跨國比較的思維。

第三章、美國、英國與日本政策統合架構與經驗

本文分就美國聯邦政府、英國和日本三個國家，整理其政府部門如何進行政策統合以強化跨部會協調⁵。我們首先將介紹各國行政部門的運作概況，其次則是分別選取較有特色的統合機制進行介紹。經過比較發現，不論是總統制或議會內閣制的政府體制下，雖然內部結構安排各有不同，但都很重視跨部會的政策協調，並且設計若干機制促成跨部會的政策協調。

第一節、美國的政策統合功能與機制

一、總統制下的組織運作概況

美國聯邦政府行政部門由直接民選的總統所領導負責，根據最近的「美國聯邦政府組織手冊 (The United States Governmental Manual 2009/2010)6」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)7、獨立型機關和政府公司 (Independent Establishments

⁵ 本研究在第一章曾經表示，選定美、英、日三國，除了網站資料的可接近性和語言能力考量外，本研究團隊先前執行強化行政院各部會綜合規劃單位功能研究案之經驗，引導我們繼續深入挖掘「綜合經驗」。文獻資料也顯示，日本制度尤其深受斯時政府官員（如江丙坤）推崇，這影響本研究執行過程中聘請留日背景研究顧問補強專業的主因。因此，本章有關美國、日本與英國的內閣、各部之資料，除美國國安會、英國政務協調體制 (core executive)，以及日本政策統合經驗之外，大多引用朱鎮明、曾冠球(2010)共同完成之《〈行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究〉》(行政院研考會委辦臺灣公共治理研究中心)，尤其是該研究報告第三章(第 33-66 頁)。

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

⁷ 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>)。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

and Government Corporations) 和準官方機構 (Quasi-Official Agencies)。內閣各部主要負責個別領域內廣泛性、一般性政策事務。

基於本研究的目的，以下主要介紹總統行政辦公室和各部高層結構，並且以國家安全會議為例，說明政策協調與統合機制的運作概況。

(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⁸：

- 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)
- 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

⁸ <http://www.whitehouse.gov/administration/eop>。

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

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管理的資訊。

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。

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，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，1996；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)。

各部副部長、次長和助理次長的人數都不一樣，大致上，所

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

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。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。至於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、政策統合機制(I)：國安會的跨部會協調

基本上，跨部會政策協調應該是代表行政首長的統合性政策過程，關鍵點不僅在於諮商，更是統合各部會步調的工作。因此，美國白宮內設有經濟顧問會議 (Council of Economic Advisors)、環境品質會議(Council on Environmental Quality)以及國家安全與國土安全會議 (National Security Council and Homeland Security Council)等幾個主要的跨部會機制。不過，在白宮官方網頁上，對於這些機構的概述難以表明實際的運作狀況，本研究參考 William Newman 所寫的美國總統與國安決策過程，彙整該書所提到的卡特、雷根與老布希三位總統時期國安會機制，應可由此大致明瞭美國的主要跨部會政策統合的運作狀況。

依據白宮網頁所示，國家安全會議主要是一個美國總統與高階顧問或幕僚討論國防、外交等事務的論壇(forum)，也是政策協調的主要方法。這個論壇或是跨部會政策協調的運作與架構，基本上包括正式的結構與非正式的程序。在 1999 年，國安會在首長會議、副首長會之外的常設機構中，由執行秘書(Executive Secretariat)統轄 208 位專業人員，但其中有 101 位政策研究人員，來自於外交、情報、其他政府部門、軍種、學術、私人企業。

美國國安會的運作體制並非一成不變，會依據每個總統的偏好以及對於親信好友的重視與仰賴而有不同。此外，國安會議不見得要召開正式會議才能發揮功效，柯林頓上任之後的 1993 年到 1999 年，僅召開一次正式的會議，但是這不意味國安會沒有運作與功能，因為實際上是透過其他方式可替代跨部會協調，例如首長、副首長的午餐會

或是早餐會。

(一)跨部會協調的必要性

所謂跨部會協調的正式機制，意指政策主要透過正式的國安會機制收集資訊、進行分析、產生共識，擬訂決策。一般來說，正式的架構讓各部會官僚體系把每天的工作任務傳送到國安會，包括訊息、分析、觀點，以各種形式傳遞給高層，這是由下而上的決策程序。正式的跨部會程序有以下優點：

- 1.廣納行政部門參與，才能得到高品質決策。跨部會協商可以網羅多元意見，促進政策協調，若不經過一定的正式或是非正式跨部會協商程序的審查，恐會產生政策嚴重挫敗。
- 2.行政部門對議題具有執行與分析的專業能力，能夠產生獨特、專業性見解。
- 3.政府左右手應該知道對方在做什麼，並且攜手合作。

簡言之，優質的決策需要各式各樣的分析以及資訊，審查意見與政策選項，更縝密的政策構想與分析，這些都需要專業不同的各部會進行跨領域的協調。

(二)國安會的跨部會協調程序：形形色色的各式委員會

究竟國安會的架構為何，從卡特、雷根與老布希時期的建置來看，似乎沒有固定的模式，完全視每個總統的偏好而定。基本運作方式說明如下：

- 1.國安會以各種委員會為協調、分析研究的主體。國安會本身似乎不是一般我們所認知的以司、局為主的實體性部會級機關，而是骨幹式的辦公室組織，原先設立的目的，主要是負責文書以及打字等公文流程，而後逐漸成總統決策時，提供選項、研析與建議的機構。
- 2.國安會的政策過程。國安會主要進行跨部會整合作業的是各式各樣高階/中階，或是上級/下級委員會、工作小組，每個小

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

組依據議題的不同，納編各部會的中高階人力。開會時，依據議題的不同，主持人不見得是國安會的處長，也可能是國務院其他高階官員，由最直接的業管部會代表擔任主席，並且擔任主要撰稿人，這讓跨部會代表有共同研擬政策或共同研究的機會。正式的流程是：

- (1)上級委員會要求下級委員會提供情資、研究分析，下級委員會的秘書或行政人員要求各部會派遣代表開會，提供資訊、專業見解，並且由最直接的業管部會代表撰寫報告。
- (2)上級的跨部會委員會收到下級委員會的報告之後再行審查與討論，再次整合各部會不同意見。
- (3)最終報告以書面方式，逐級向上陳送到上一級的跨部會委員會或是小組，甚或到國安會。

(三)卡特、雷根與老布希時期的國安會架構

每位總統上任之後，優先工作之一是發布總統的行政命令，建構最上層的國安會架構，成為正式的跨部會協調機制與程序，並且逐漸發展出非正式的決策機制作為輔助。

1.卡特政府時期

卡特政府時期的國安會有兩個最高階跨部會委員會，都由內閣部長層級人士擔任成員(參見圖 3-1-1)。

- (1)政策檢討委員會，由內閣部長級人士做為成員，下轄幾個位階較低的跨部會小組，負責政策檢討委員會的幕僚作業，由次長或助理部長們參與運作，至於由哪個部會主持跨部會小組並撰寫議題報告，則取決於議題的性質。
- (2)特別協調委員會，由國家安全顧問主持，主要處理跨部會的短期問題。內有附國家安全顧問主持的小型特別協調委員會，再下層還有數個工作小組。

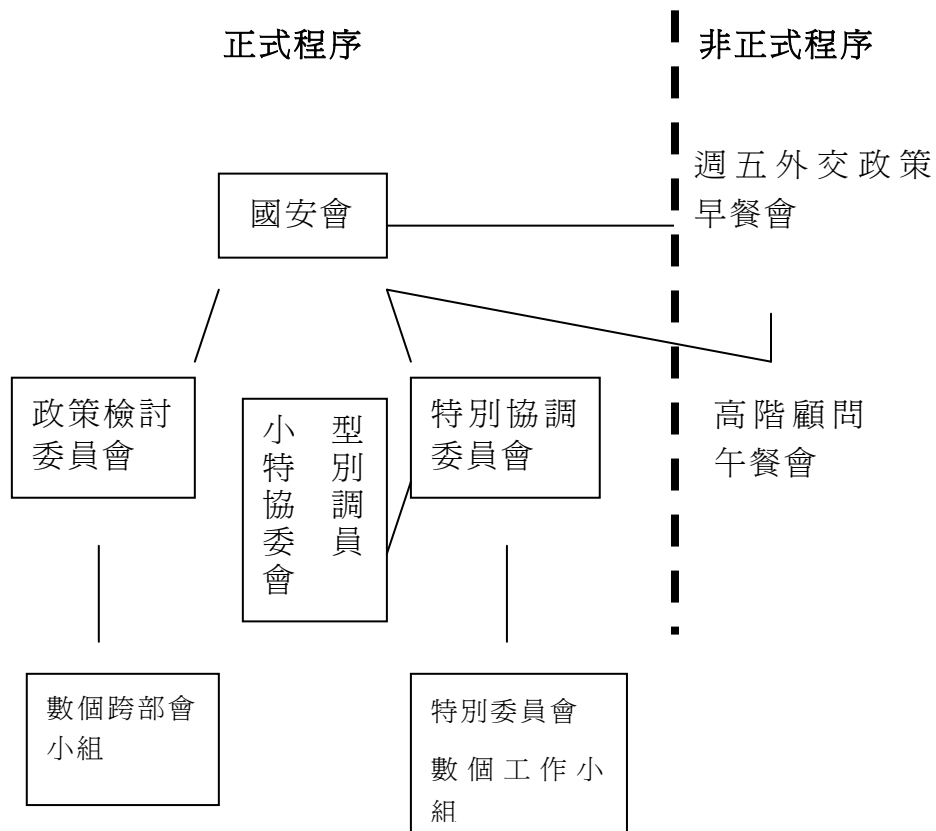


圖 3-1-1 卡特政府時期的國安會協調機制

資料來源：整理自國防部譯印(2007)：頁 100；頁 116

從圖 3-1-1 可以看到，卡特政府國安會內的主要政策協調機制，是由不同層級、不同組成者構成的各種委員會、小組，或是工作小組組成。即使國安會內部還有處、科等單位，但主要的政策協調是以集體討論與研究方式進行統合作業。

除正式的跨部會協調機制之外，在非正式機制方面，則有早餐會與午餐會，讓高階參與者在沒有文官、幕僚在場的狀況下，摒棄本位主義而自由交換意見。餐會形式的非正式會議是國安會跨部會協調的重要部分。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

2.雷根政府時期

雷根政府時期的國安會有三個主要跨部會小組，都由內閣官員組成，也是由最直接業管的內閣官員依據議題需要而擔任主席。這三個高階委員會分別是：

- (1)高階跨部會外交政策小組。
- (2)高階跨部會國防小組。
- (3)高階跨部會情報小組。

每個小組之下，各有數個跨部會小組支援作業(助理部長層級官員)，每個跨部會小組又有數個跨部會工作小組，為跨部會小組提供行政協助。

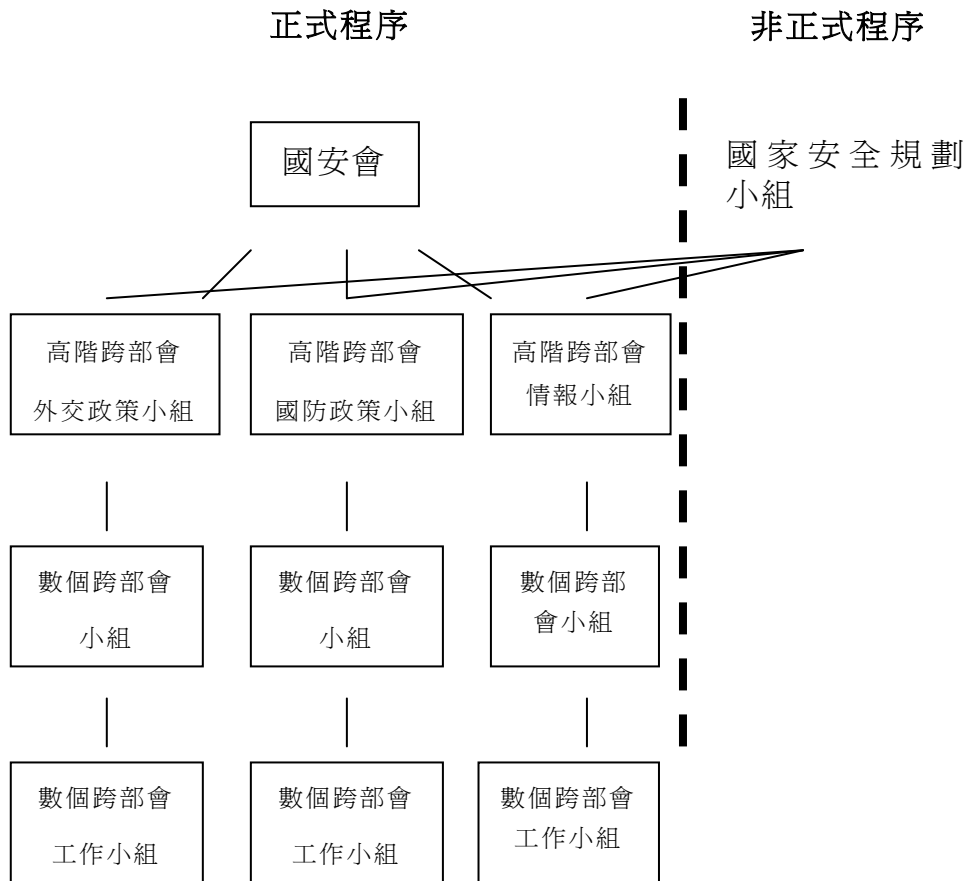


圖 3-1-2 雷根政府時期的國安會協調機制

資料來源：整理自國防部譯印(2007)：頁 100；頁 116

同樣的，這個時期的國安會也是由各種層級、功能的委員會、小組或是工作小組組成，承擔跨部會的協調功能。由此可見，最高層級的會議之外，還有不同層級的各種跨部會小組、工作小組可能才是跨部會協調的核心與靈魂。至於在非正式機制，雷根時期比較沒那麼明顯。

3. 老布希政府時期

老布希政府時期國安會最高層協調機制，並不劃分專業，僅依據首長、副首長而區分為 2-3 個層級協調機制，包括：

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- (1)國安首長會議。
- (2)國安副首長會議。
- (3)數個政策協調委員會，根據區域特性或功能不同所設置的跨部會委員會，由與議題有關的部會助理部長參與並且主持。

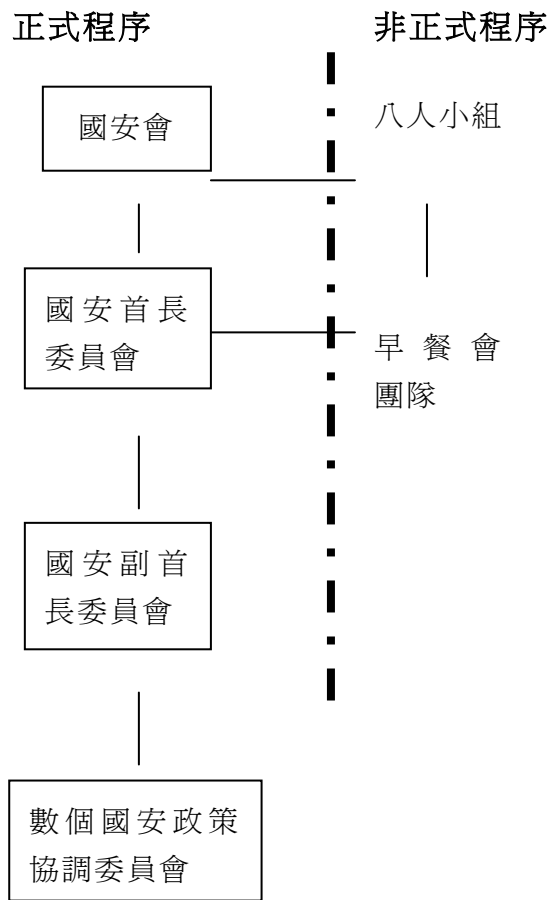


圖 3-1-3 老布希政府時期的國安會協調機制

資料來源：整理自國防部譯印(2007)：頁 100；頁 116

在圖 3-1-3 當中，可以看到正式的協調機制所畫分層級，其中仍應該以協調委員會或小組為主，再者，老布希政府也重視非正式的協調，設計八人小組與午餐會議，在正式機制之外提供緩

衝與較為輕鬆、軟性的協調管道。

4.小結

檢視前述不同時期的國安會跨部會協調機制，可以發現國安會之內的跨部會協調機制，沒有固定型態，而是依據總統的需要去建構國安會之下的高層跨部會委員會，乃至於更下層級的跨部會工作小組、政策協調委員會，但仍依據直接負責/報告的精神由下而上提供資訊與分析。

在國安會內部，高階跨部會小組與支援其作業的低階跨部會小組日漸增多，也產生類似層級節制、上下隸屬的關係，委員會、小組、工作小組等總數量有 200~300 個左右，這樣讓政策的協調非常不確定，跨部會協調時，各部會會為本身利益、專業進行競爭，很難及時產生有效的決策。

(四)正式機制難免官僚體制問題，非正式體制承擔真正協調功能

如前所述，國安會內部形形色色的委員會、小組、工作小組等總數量有 200~300 個左右，從控制幅度的角度來看，可能構成協調上的困難。通常的作業程序是：正式的跨部會協調程序當中，上級委員會交代議題方向，由下級委員會開會討論、撰寫報告之後逐級向上陳報，也就是如同部會內部運作，命令由上而下，分析由下而上提送。

1.正式跨部會協調過程的問題：單位太多，本位主義讓協調難以進行在跨部會協調過程，每個跨部會委員會/跨部會小組/跨部會工作小組之內，又都包含為數甚多的橫向與垂直的各部會官僚單位。一般來說，只要該決策影響到某個行政部門或部，該部的高階官員就必須列席或參加各有關的上級或下級委員會，每個委員會、工作小組等的常態趨勢是：逐漸增加參與人數。因此，正式的跨部會協調機制出現一些問題。

(1)標準程序太累贅而致行動遲緩，未必具有政策靈活度而且符合時間表，或是緩不濟急，無法及時產生決策。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- (2)官僚體系出席人數多，會壓抑他們的想法，甚至無法提出創意去回應變局，也沒能力做出及時且有效的決策。
- (3)最後都變成僵化的部門對立或私人嫌隙，利益衝突，甚至連最粗略的議題要形成共識都很困難，任何妥協都不免於官僚勢力的干擾。

2.非正式架構與過程，實際上扮演輔助決策的重大功能

在正式的討論過程，政府內部很難自然產生共識，放任不管的話，各部會將各行其是的自訂政策，因此有賴首長或更高階首長仲裁以及建立共識。爲了營造共識，或是至少能夠揭露歧見，通常需要另外成立委員會或是小組才能打破僵局，這讓非正式的體制承擔真正協調的功能，讓總統的親信、可以信賴的人能夠把將層級體制的官員排除在外，選擇特定官員或是部門參與，因此非正式程序成爲非常重要的輔助架構。

所謂非正式過程，通常的型態可能是每週挑一天或數天進行「午餐會」、「早餐會」，或是「幾人小組」等，非正式程序人數不多、沒有固定議程，與會者可以不拘於形式充分表達不同意見，有機會促成深厚團隊合作精神。綜言之，非正式架構的優點如下：

- (1)簡化決策過程，節省時間與精力，將最頂尖人士齊聚於正式會議場所外，專心思考全局。
- (2)可以深入地就關鍵議題進行辯論與腦力激盪，不受拘束，而且各部會一般官員、幕僚不可在場，不需要有意無意的官僚行爲。相較之下，國安會、高階委員會是太正式、太多幕僚在場的決策場所，很難暢所欲言。
- (3)可培養真正的團隊精神。在議題上陳之前，事先化解歧見與異議，擬訂前後一致、有戰略且廣受民眾支持的政策。
- (4)簡化的程序僅需要足夠的分析，而不要爭論不休。因爲激烈冗長的爭論，往往阻撓決策，大多數的分析僅需要滿意即可，

毋須完美且周延。

正式的跨部會程序能夠利用多層級篩選構想或意見，也能夠注意資深官員的觀點，他們是既有重大議題的專家，也是執行政策的人士，他們的觀點對於政策分析及形成非常重要。但是，真正的決策未必是在正式的內閣或國安會做出，在龐大且笨拙的國安會之外的非正式場合，首長們可以公開、對等地彼此針對議題進行辯論，而不會受到無關緊要人士的干擾。

表 3-1-1 美國國安會正式與非正式協調程序的比較

	正式程序	非正式程序
形式	跨部會高階委員會 跨部會小組 跨部會工作小組	早餐會 午餐會 幾人小組
優點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 資深官員是既有重大議題專家 2. 各部會有專業分析與執行能力 3. 連結各方面資訊 4. 特定的研析仍有必要 5. 廣納多元多樣意見才能獲得高品質決策 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 能夠掌控時間表、內容、範圍以及公佈時機 2. 免除幕僚干預，過濾雜音，專注思考大局 3. 避免部會爭議延燒到高層，培養團隊精神
缺點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 官僚本位而形成偏狹的觀點 2. 太龐大，決策延宕，各部會都會提供意見，但是都不能作出決定 3. 未臻完善方案的消息可能走漏 4. 最後妥協往往缺乏創意 5. 不顧及整體需要，大多專注自己的需要與想要執行的方案 	太過簡略或是封閉，可能規避審查與監督，形成災難

資料來源：本研究自行繪製

從上表 3-1-1 可以看出，正式與非正式協調機制的優缺點，這也反映的是一般決策與跨部門協調的對比。專業意見絕對有其必要，但是往往隨著議題範圍的擴展以及專家人數的增加，常常

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

使分析過於瑣碎與冗長，需要仰賴非正式的協調過程才能終止討論，進入做決定與執行階段。另外，政策規劃與討論不能僅靠非正式的過程，政策若未經過正式過程進行醞釀，恐會造成團體盲點。

三、政策統合機制(II)：福特政府「經濟政策委員會」

上述國安會機制，簡單來說就是多元小組(multiple advocacy)構成的協調機制，福特總統時期的「經濟政策委員會」也是這種多元小組/委員會構成的政策協調體制，主要原則就是：以業務主管(line managers)為主進行討論，至於協調體制本身是規模很小的行政性人員，透過業務單位的討論與整合，確保所有決策有關資訊、建議與分析都能獲得考量。

1974年8月8日，美國總統尼克森因水門事件宣布辭職，由副總統福特(Gerald Ford)繼任為第38任總統。為了因應即將召開的通貨膨脹國際會議、提出經濟發展計畫等等經濟議題，統合各政策協調機制或小組，並解決各部會本位主義以致政策步調不一的問題，福特總統於1974年9月30日成立「經濟政策委員會」(the Economics Policy Board, EPB)，為總統提供分析與建議，並監督所有經濟政策的規劃、協調、執行，以凝聚整體經濟政策的焦點(focal point)。EPB的組織及運作狀況簡介如次(可參看圖3-1-4)：

- EPB 分為兩大主體，其一為全體委員會議(the full board meeting)，另一為執行委員會(the executive committee)，前者涵括內閣全體成員，為象徵性的組織，鮮少開會。後者為政策管理主體，成員僅6人(後擴充到9人)，原則上每日開會。
- 執行委員會成員包括：財政部長(兼任 EPB 全體委員會主席與發言人)、預算暨管理局(OMB)局長、白宮的經濟諮詢委員會(the Council of Economics Advisers ,CEA)主席、總統的經濟事務助理(兼任執行秘書)、國際經濟政策委員會(Council of International Economics Policy , CIEP)執行秘書等六人。其後續增國務卿、勞工部長、商業部長等三席部會代表。

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

- 執行委員會每天早上八點半開會，為時約 45 到 60 分鐘，每天大約僅討論 3 個議案，成員原則上必須親自出席(restricted to members)，例外狀況才由副手或特殊專業的一級主管提供意見。總統大約每週一次參加執委會的會議。
- 議程在前一週就印製完畢，並且分送執委會成員，會議記錄以匿名方式作成，在會後立即分送總統、白宮及各部會，並追蹤與管控各部會執行進度。
- EPB 的幕僚組織為許許多多的跨部會組織或工作小組(interagency group or task forces)，為數約 20 個，各工作小組俱為助理部長或次長層級(assistant secretary)，由主政業務部會的助理部長或次長擔任主席，以利動員所述部會的資源，撰擬國內與國際經濟政策分析報告並規劃政策。跨部會的工作小組也成為事務性政策議題的協調論壇。
- EPB 的一般性幕僚作業由總統經濟事務助理(也是 EPB 的執行秘書)辦公室人員兼辦，也可透過財政部長(EPB 全委會主席)的幕僚協助。

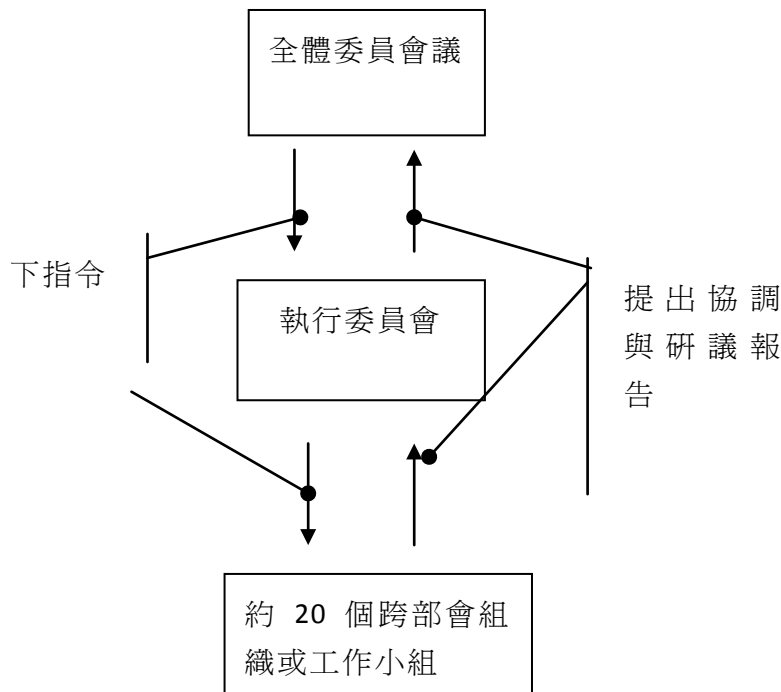


圖 3-1-4 美國福特政府的經濟政策委員會結構

資料來源：整理自國防部譯印(2007)：頁 100；頁 116

EPB 主要功能包括：1.為總統決策過程維持一個暢通管道，讓資訊、分析、建議等能夠下情上達；2.為各經濟事務有關單位及首長提供資訊交換的機制；3.解決各部會之間的爭議，協調採取一致的行動；4.為白宮與各部會的各種決策與協調機制提供綜合的管理制度。

在福特總統任期內，EPB 由總統的經濟政策助理主持，總計開會 520 次，討論議題達 1539 項，為總統決策提供議題分析報告與備忘錄。

四、小結：跨部會協調機制反映機械式組織及矩陣式組織的差異

美國政府高層真正的組織，不是教科書或是組織圖上可以發現的，因為首長透過不同的方式傳達信任。從前述國安會、經濟政策委員會的協調機制可以看到，美國常用的協調體制可能不是機械式、金

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

字塔式的部會(台灣的內閣委員會，其本質往往是部級機關)，或至少不是一般組織理論所討論的金字塔、以局處為主要內涵的組織，而可說是真正有機式的組織。

所謂有機的、矩陣式型態，就是說各委員會、小組、或是工作小組，都是選派各部會「政務職」的高階人力而組成，各協調機制本身僅有少數 6 人力充任行政、聯繫等幕僚秘書工作，而主要的協商、共同決策與討論等，乃至於共同報告之撰寫，由少至數十個、多至上百個的各個任務小組交錯構成的體制負責。

美國總統通常對於有興趣的優先議題或事項，為保有主導權而會縮減參與決策過程的人數、逐漸仰賴非正式體制，才能主導並管理決策步調、內容、範圍，以及政策公佈的時機，別讓未臻成熟的議案走漏風聲，或是避免過於繁瑣的分析以及官僚彼此推諉。

一般而言，美國總統甫上任之際，也都希望能夠仰賴正式的跨部會協商程序，但逐漸發現正式過程無法及時產出高品質政策，因此在沒有幕僚的場合進行非正式會商，最後也會仰賴幾位親信顧問作為代表，管理非正式決策過程。這個由正式→非正式→親信的轉變，源於美國總統的議程控制權。

第二節、英國的政策統合功能與機制

內閣制國家中，首相或是總理(Prime Minister, PM)權限與內閣政府集體管理與決策的狀況，究竟是首相說了算的一人決策(monocratic authority)？還是內閣集體決策？這是什麼型態的政策協調機制？某種意義來說，內閣制國家由首相、主要部(key departments)、內閣辦公室共同組成的「政務協調體制」(core executive)進行協調。不過，在討論英國政務協調體制之前，應先概略介紹與說明英國目前的內閣體制、各部結構與設計，於第三部份說明政務協調體制。

一、內閣制下的組織運作概況

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(Ministers)，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合一緻以及品質；3、強化文官的能力與技能。除首相⁹、副首相、內閣秘書長(Cabinet Secretary)，還有5位大臣，包括¹⁰：

⁹ 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。

¹⁰ 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。

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

1.1 位內閣(辦公室)大臣(也分管主計, Paymaster General, 為財政部主計長)

2.1 位內閣辦公室國務大臣, 為首相提供政策建議(具有國會議員身分)。

3.1 位分管公民社會的大臣。

4.1 位分管政治與憲政改革的大臣。

5.1 位無分管業務大臣(Minister without Portfolio) ¹¹。

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

除前述的幾位大臣之外, 內閣還設有一個委員會, 以集體方式調控與管理各部(the business of Department in accordance with ministerial priorities)政策, 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。

(三)小結

經檢視英國內閣層次的體制與幕僚單位, 我們可以發現幾個現象。首先, 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, 到2011年聯合政府時期有5位, 看似有些彈性, 因為不管部會大臣往往扮演跨部會特定業務或不特定政

¹¹ 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。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

策的統合與協調。

其次，內閣辦公室層次並非首長負責制，而是委員會(Board)形式的合議制度，不僅內閣層次，連內閣各部、各部下設的機關也多用小組或是委員會的合議制作為最高決策體制的形式。例如審計委員會(Audit Commission)。

審計委員會並非內閣機關，而是「社區與地方政府部」下設的獨立公法公司(public corporation)(或許類似政府審計事務所)。審計委員會依循公司治理、決策/執行分離原則運作。決策與監督層級由社區與地方政府部任命的委員(Commissioners)組成委員會(Board)。

截至 2011 年年底，除正副主席之外，另有 8 位委員，多屬非常任文官系統的專家，都具有公共或企業審計、會計或是精算公司、事務所的主管經驗。至於在日常業務的執行，則交由執行長以及其管理團隊 4 位成員負責(Chief Executive and Managing Directors)。

一般來說，board 的結構與形式、幕僚的功能與組成等要素來看，通常是處理協調、策略管理以及監督執行，並且產生一致性的政策。

二、英國各部的結構概論

英國各部的治理結構大致相同，區分為決策層以及管理層。在決策層中各部的大臣人數不一，有多到 10 位，有的僅 4 位。各部的高層結構，不妨以「董事會/總經理」的執行委員會的雙層結構去理解。

(一)決策階層：大臣團隊(team of Ministers)組成「Management Board」，類似董事會

1.組成包括：(1)首席大臣(First Secretary of State)；(2)國務大臣(Secretary of State，但翻譯為部務大臣比較好)數位；(3)副大臣(Parliamentary Under-Secretary of State)數位。

2.大臣身分與徵補來源：在大臣團隊中，除首席大臣需具有國

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

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主要原則，但不是適用到所有狀況，也有國務大臣或是副大臣例外，並非國會議員。

- 3.大臣會議(Management Board)功能：制定出各部政策與策略，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，但不負責具體政策議題。大臣會議每月召開一次。

(二)執行階層：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，類似台灣的常任次長)，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。

(三)各部政務的運作：奉行政策/行政分離原則

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。各部由首席大臣、國務大臣與副大臣組成「大臣團隊」，以委員會方式進行集體領導。

其次，政策執行與行政，由常務大臣(Permanent Secretary)為首，與各司處長(director general)組成高階管理團隊(Management Team)負責(類似執行委員會)，專職政策執行。

第三，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，而且少數大臣兼任其他部的大臣(或僅是領銜?)，例如 2010 年 2 月英國「兒童、學校與家

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

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。

第四、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。

三、政策統合機制：高層政務協調體制

(一)政務協調體制的意涵

政務協調體制，英文為 core executive，從字面上來看，Executive 指的是行政部門，而行政部門的核心(core)，指的就是圍繞在總理/首相身邊的各種正式或是非正式的政務協調體制與網絡。關於 CE 的界定，Rhodes(1995：12)提出比較常被引述的論點，他指出：

CE 這個概念，指的是協調中央政府的所有組織與程序，以及政府不同部門政策衝突的最後仲裁(final arbiters)，簡言之，CE 是此機制的核心，以首相、內閣、內閣各小組為核心所產生的複雜的制度與網絡連結關係，也可說是部次長、大臣的非正式俱樂部或聚會。其次，CE 也包括協調部門，例如各種委員會、小組、內閣、財政部、外交部、安全與情報單位等。

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

換句話說，CE 主要的功能，是有效達成協調的機制，確認以內閣(非首相)是凌駕各部各組織的核心，讓政策最終由此產生，衝突於此獲得解決，而且部長、大臣們是主要的行為者或參與者。其中，核心中的核心，當然是首相/總理與內閣間的關係。因此，凡內閣制國家的內閣層次，都可能出現政務協調的 CE 體制，而此體制介於首相與部之間，作為跨部會正式協調方式。

在內閣制國家，CE體制並沒有定型結構，有的國家是設立「首相部」(Prime Minister's Department)強化核心領導(Hennessy, 1986: 185)。例如在愛爾蘭，關於歐盟業務的管理，是由外務部、財政部以及總理部(Department of the Taoiseach¹²)為核心圈(the Holy Trinity)，作為政策管理的平台(Hub)，至於第二圈(內圈)包括農業、環境、貿易就業、環境等部，其他部在第三圈(外圈)(Laffan and O'Mahony, 2007:174-175)。因此，人力較少的總理部提供策略方向，負責較大範圍的政策協調，一般跨部協調由外務部負責。

(二)英國的政務協調體制

在英國的系絡中，CE 主要由財政部、首相身邊的各種辦公室、內閣(Cabinet)暨其小組(committees)、內閣辦公室(Cabinet Office)所構成的綜合制度(Rhodes, 1995; Burch and Holliday, 1996: 1; James, 2004: 397)(見圖 3-2-1)。值得注意的是，英國的某些部並非內閣成員，不是所有部長都是內閣成員。

在最內、最核心的領域，有內閣辦公室、首相辦公室、內閣秘書處。內閣秘書之下有五個執行秘書，分管經濟與國內業務、歐盟、憲政、聯合情報、海外與國防事務等，確保部長們對特定政策承擔集體責任，以及設法以有效且及時的方法做出集體決策。在決策之前，進行集體且妥適的考慮與分析，並要確保決策與整體政府施政一致(Cabinet Office, 1997: 15)。

¹² 愛爾蘭的首相稱為「Taoiseach」。

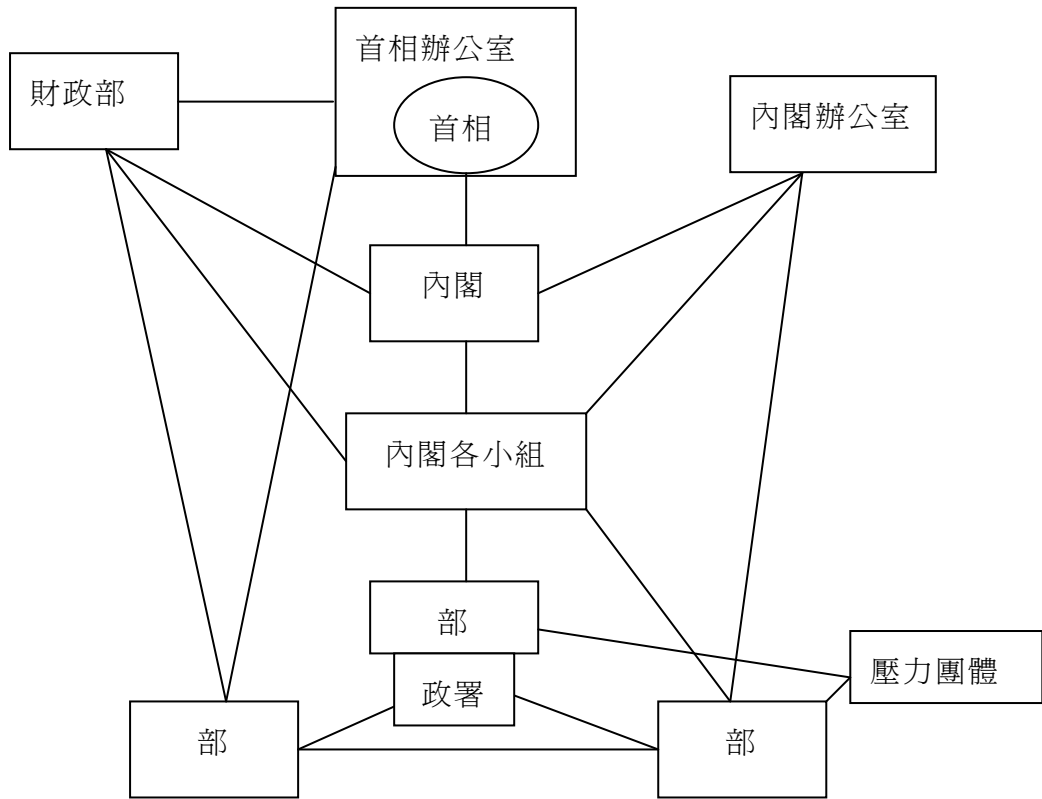


圖 3-2-1 英國 CE 體制與網絡

資料來源：Smith(1999：6)

除上述的設計之外，英國的 CE 乃至於各部，都設有媒體或公關辦公室(Government Communication)，甚至納入部務委員會(在英國，有些司長並非部務委員會)。這些負責媒體與公關的主管常出身記者，由他們出掌媒體與新聞辦公室，確保媒體都知曉各部的大小事件與活動、分析有關的新聞議題，了解政治、社會與經濟的脈動。

(三)CE 的協調功能與運作

從布萊爾政府時期開始，就透過 CE 的體制處理歐盟事務，追蹤歐陸政策、評估與解釋政策變遷的意義。這種變革具有兩重意義，一是方便日常的協調，二是透過非正式的特別委員會(ad hoc)

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

以授權各部，強化決策中心的角色，更有效的提供策略方向以及政治領導，形成統合一致的政策(James, 2009)。

在實際運作上，政務協調體制若要發揮監督、仲裁功能，並且設定施政議程與施政重點，必須在職位、權威與資訊等面向，設計一套制度(見表 3-2-1)。除首相/總理暨其辦公室負責協調之外，還應該設置不管部務的協調大臣或部長(non-departmental ministers)若干人，原則上是由資深部長充任較宜。

政務協調機制通常是內閣議程的守門員，主持每週由各小組秘書組成的內閣會議、每週固定與地方政府常任代表會議、在議案的早期就提醒可能衍生的問題。因此，在內閣各委員會擔任秘書的官員，有機會建立自己的人際網絡、學習政治專業與政策管理技能，以及與部長建立非正式的往來(Goetz, 1997: 759-760)。

然而，資源能力決定首長與不管部大臣決策與協調水準，首相或是協調大臣必須有一定的幕僚組織、人力、財政分配等資源，用以分析各部提供的資訊、各部的立法議案，並能提出不同於各部、不受制於各部的獨立專業建議、評估議案是否依循先前的討論與共識等(Weller, 1991; Muller-Rommel, 1993; Peters, Rhodes et al. 2000)，如此才能據以監督各部部長的行為。

表 3-2-1 有效政務協調所需的制度設計要素

職位	權威	資訊
<ul style="list-style-type: none"> ● 需任命一位不管部大臣專責協調 ● 協調大臣對首相報告與負責 ● 全體內閣成員需要參與政策的協調 ● 任命內閣組成常設任務編組 ● 內閣或資深部長、大臣組成常設任務編組 	<ul style="list-style-type: none"> ● 首相具有「任命/解除」、「獎勵/處罰」部長或大臣權力 ● 對於不參與協調的各部，協調大臣可以向首相提醒、警示 ● 首相或協調大臣可修改政策草案，或是裁決各部間的衝突 ● 首相可接受或擱置各部提出法案立法進度表與資源要求 ● 首相可決定哪項政策需要優先辦理、需要配置資源 	<ul style="list-style-type: none"> ● 首相或協調大臣可制訂優先辦理事項與時程表 ● 各部就協調事項向首相及協調大臣報告 ● 首相或協調大臣可要求各部提報相關資訊 ● 首相或協調大臣知曉各種資源

資料來源：Zubek(2008：23-24)

在內閣制國家中，執政黨儘管具有全然的執政優勢，能夠掌控立法、決策與執行，但為節制各部可能的躁進，推出不成熟、不周延的政策，也會發展次級政務協調體制。在近 10-20 年當中，歐洲各國最常進行政策協調的業務領域，就是歐盟統合事務，例如中歐國家(Zubek, 2008)、愛爾蘭(Laffan and O'Mahony, 2007)等，為加入歐盟或是與歐盟法令整合，都透過 CE 進行跨部會的整合協調，這甚至成為歐洲各國相當一致的趨勢(convergence)(Fink-Hafner, 2007)。

第三節、日本的政策統合功能與機制

一、內閣制下的組織運作概況

日本爲一典型內閣制國家，最高行政權掌握在內閣，即由「內閣總理大臣」(prime minister) 爲首的內閣團隊統領國政。日本的中央省廳於 2001 年(平成 13 年)1 月 6 日進行組織改組，建立 1 府 12 省的架構，又於 2008 年 2 月調整爲 1 府 1 會 11 省，包括：內閣總理大臣(首相)爲首的內閣府(Cabinet Office)，和以各國務大臣爲首的總務省、法務省、外務省、財務省、文部科學省、厚生勞動省、農林水產省、經濟產業省、國土交通省、環境省、防衛省、國家公安委員會(警察廳)等 1 府 12 省廳。

(一)內閣的結構與設計

內閣府由總理大臣領導國政，並設置官房長官(chief cabinet secretary)¹³、(特命擔當)大臣(minister of state)、副大臣(Senior Vice- Ministers)與大臣政務官(Parliamentary Secretary)等職位。大臣、副大臣與大臣政務官一般俗稱爲「三巨頭」或是「三役」。

- 1.官房長官爲幕僚長
- 2.大臣全名爲特命擔當大臣，類似台灣的政務委員或是國外的不管部會部長或國務大臣。2011 年年底日本野田佳彥政府的特命擔當大臣有 8 位，分掌業務如下圖。
- 3.內閣府內，另設置 3 位副大臣、3 位大臣政務官，分管業務也參考如下圖。
- 4.以上職位都由參、眾議員擔任。

¹³ 內閣府與內閣官房不同，前者主要由大臣、副大臣與大臣政務官領導；後者類似是總理大臣的秘書處，由官房長官領導。

圖 3-3-1 日本野田佳彥內閣府組織

野田內閣總理大臣			
藤春內閣官房長官			
	石田副大臣	大串政務官	人事等內閣府官房大臣の事務（下記の事務を除く） 國際平和協力本部
		園田政務官	賞煎、迎賓館 官民人材交流センター（通常業務）、再就職等監視委員会（通常業務）
川端大臣 （沖縄及び北方対策） （地域主權推進）	石田副大臣	園田政務官	沖縄政策、沖縄振興、北方対策本部
	後藤副大臣	福田總務大臣政務官	地域主權戰略會議、道州制特區
山岡大臣 （消費者及び食品安全）	後藤副大臣	郡政務官×1	消費者庁、消費者委員會、食品安全委員會 公正取引委員會
枝野大臣（原子力損害支援賠償機構）	中塚副大臣	園田政務官	原子力損害賠償機構
古川大臣（經濟財政政策） （科學技術政策）	石田副大臣	大串政務官	經濟財政營運 經濟社會システム 經濟財政分析、經濟社會綜合研究所、統計委員會 綜合科學技術會議、科學技術政策、イノベーション、日本學術會議 遺棄化學兵器處理 稅制調查會
細野大臣（原子力行政）	中塚副大臣	園田政務官	原子力委員會、原子力安全委員會、原子力発電立地振興
平野大臣（防災）	後藤副大臣	郡政務官×2	中央防災會議、防災
蓮舫大臣（行政刷新） （「新しい公共」） （少子化対策） （男女共同参画）	中塚副大臣	園田政務官	行政刷新會議、公文書管理、規劃改革、官民競争入札等監理委員會、公共サービス改革 情報公開、個人情報保護審査會、PFI、公益法人行政、公益認定等委員會 「新しい公共」、市民活動促進 共生社會政策 男女共同参画會議、男女共同参画
自見大臣（金融）	中塚副大臣	大串政務官	金融庁

郡政務官が東日本大震災対策本部宮城現地対策本部長として現地に駐在している場合にあって*1北神經濟産業大臣政務官*2津島国土交通大臣政務官が担当大臣を補佐する。

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

資料來源：日本內閣府網頁(<http://www.cao.go.jp/minister/index.html>，檢索日期為民國 100 年 12 月 3 日)

(二)各省高層職位：大臣、副大臣、大臣政務官與事務次官

各省除設置大臣一人、(政務)副大臣 1-3 人之外，政務層級還設置各省的「大臣政務官」1-3 人(政務三役，各省的政務三巨頭)。以下例舉幾個省的高層職務設置作為參考。

- 1.總務省：設有總務大臣、總務副大臣(2 名)、總務大臣政務官(3 名)、總務事務次官。
- 2.法務省：設有法務大臣、法務副大臣、法務大臣政務官、法務事務次官各一位。
- 3.外務省：設有外務大臣、外務副大臣(2 名)、外務大臣政務官(3 名)、外務事務次官。
- 4.財務省：設有財務大臣、財務副大臣(2 名)、財務大臣政務官(2 名)、財務事務次官。
- 5.國土交通省，設有國土交通大臣、國土交通副大臣(2 名)、國土交通大臣政務官(3 名)、國土交通事務次官。
- 6.經濟產業省：設有經濟產業大臣、經濟產業副大臣(2 人)、經濟產業大臣政務官(2 人)、經濟產業事務次官。
- 7.環境省：設有環境大臣、環境副大臣、環境大臣政務官、環境事務次官各 1 人。
- 8.農林水產省：設有農林水產大臣、農林水產副大臣(2)、農林水產大臣政務官(2 人)、農林水產事務次官。

(三)特點：內閣府與各省人數不一的大臣政務官

大臣政務官是 2001 年省廳改革時所增設的政務職官員，內閣府有三位，而各省人數不一，少則 1 人，多則 3 人。

- 1.任命與罷免，由大臣於國會議員提名，經過內閣審議後任命。
- 2.執掌：為規劃與協調特定的政策與業務職務，但具體職務範

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

圍由總理與各省大臣的分派而定。

- 3.層級：地位位於副大臣之下、事務次官之上。
- 4.與副大臣職務上的差異是：副大臣針對各省全體、一般政策協助大臣，且可以代理大臣職務，而大臣政務官則是針對特定政策，不能代理大臣職務。

(四)內閣中扮演政策統合的職務

就本研究目的而言，較值得關注的是內閣幕僚單位設有「內閣官房」與「特命擔當大臣」，設於各省內的則是「大臣官房」(minister's secretariat)及「政策統括官」(director-general for policy planning)，其中「官房長官」類似秘書長¹⁴，至於政策統括官設計，因較為特別，在第二部份專門介紹與分析這項機制。以下說明特命擔當大臣、內閣府與省內的政策統括官的基本關係。

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，日本政府於內閣府有關設計包括：

- 1.設 8 位「特命擔當大臣」，由國會議員擔任，針對特定業務進行跨省廳的調整/協調，例如核災、消費者保護、行政改革、性別平等與主流化、防災等等。
- 2.設置副大臣、大臣政務官各 3 位，協助大臣處理特定業務(參見圖 3-3-1)。
- 3.大臣、副大臣與大臣政務官之下，文官系統設有政策統括官，提供幕僚協助。內閣府 7 位統括官對應 8 位特命擔當大臣，分擔業務都有詳細規定。例如依據圖 3-3-1，大臣蓮舫負責共生社會業務，就有一位「統括官」及共生社會的業務網頁(<http://www8.cao.go.jp/souki/index.html>)；大臣平野負責防

¹⁴ 與台灣不同者是，若單位內設有「總務課長」一職者，其實質往往是「秘書長」，而非庶務課長。日本的「總務」位階比較高，例如日本交流協會在台北的總務課長，在台灣所印製的名片就是秘書長。

災，有個對應「統括官」及防災網頁(<http://www.bousai.go.jp/index.html>)；科技統括官處理科學技術擔當大臣分管業務(<http://www8.cao.go.jp/cstp/soshiki/sosikizu.html>)。

二、政策統合機制(I)：政策統括官

(一)緣起

統括官始自 2001 年省廳改革之後，當時因省廳內部整併之後，組織裡面伴隨「局」的減少，可能很多高階常任文官沒有位置安排，而設立政策統括官，英文名稱為 *director-general for policy planning*，本意為政策規劃局局長，相當於台灣部會裡面各局處同級單位，既然設立就會有一些功能作用存在。

其次，政策統括官與「局」同為位階的高階文官，是兼具職位(position)與組織(organization)的設計，可視為是內閣府、省廳內部的局，只不過是他的名稱是官。當初應該不是負責全新的業務，而是處理本來就爛熟的業，發揮的功能應該相對是有限的。

政策統括官向大臣、副大臣與大臣政務官負責，其下設有幕僚若干名提供協助，不過，並非各省有均等的政策統括官，目前內閣府置 7 人、總務省置 2 人，厚生勞動省置 2 人，國土交通省置 2 人，至於外務省則單獨置國際情報統括官，文部科學省國際統括官。

(二)在內閣與省的設計不同

統括官的功能與設計逐漸變化，在內閣府與各省之安排不同。

- 1.內閣府內政策統括官是特命擔當大臣的重要幕僚。依據內閣府訓令 19 號(平成 13 年)，設立 7 位政策統括官(組織/職位複合體)，似乎扮演了特命擔當大臣的政策規劃、協調與幕僚功能。因為除賞勳局、沖繩振興局等實體「局級」單位之外，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

內閣府大多是會議、審議會、委員會內閣府的任務編組或是工作小組，沒有實體幕僚單位¹⁵。

因此，內閣府內的統括官扮演重要性功能。如前所述，內閣府設有 7 位統括官，對應 8 位特命擔當大臣，以及 3 位副大臣與 3 位大臣政務官，各自分擔業務都有詳細規定，特別是防災、共生社會、科技政策，至於沖繩有關領域，不僅有大臣，還有分管沖繩的政策統括官、沖繩振興局。這 7 個政策統括官與轄下各職位的指揮命令關係如下：

- 政策統括官(分管經濟財政營運)(局長級官員)
 - 參事官
 - 企劃官
 - 調查官
- 政策統括官(分管經濟社會系統)
 - 參事官
 - 企劃官
 - 調查官
- 政策統括官(分管經濟財政分析)
 - 參事官
 - 企劃官
 - 調查官
- 政策統括官(分管科學技術政策・革新)
 - 參事官
 - 企劃官
 - 調查官
 - 核能專門調查官
- 政策統括官(分管防災)(舊國土廳防災局)
 - 參事官
 - 企劃官

15 參照日本內閣府組織圖，http://www.cao.go.jp/about/doc/p2_3.pdf。

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

- 調查官
- 防災通信官
- 政策統括官(分管沖繩政策)
 - 參事官
 - 企劃官
 - 調查官
 - 跡地利用企劃官
- 政策統括官(共生社会政策担当)
 - 參事官
 - 企劃官
 - 調查官

2.厚生勞動省：依據厚生勞動省「幹部名簿」(該名簿似乎僅納入中高階文官) (<http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/kanbumeibo/>)，設有分管社會保障、勞動的政策統括官(政策統括官所在名簿中放置的位置相當後面)(見圖 3-3-3)。

(1)社會保障政策統括官：轄下設一位參事官(應該相當於小主管)，參事官下有 3 位政策企劃官。

(2)分管勞動政策的政策統括官：轄下有 3 位參事官，總轄人數約 10 人(應該是中階以上文官)。

值得注意的是，在名簿上的近 20 名官員，2 位政策統括官是專任，其餘參事官、政策企劃官、勞動經濟分析官、調查官、政策評價官等，都「併任」其他單位工作(不清楚是否為兼辦其他有關業務)。

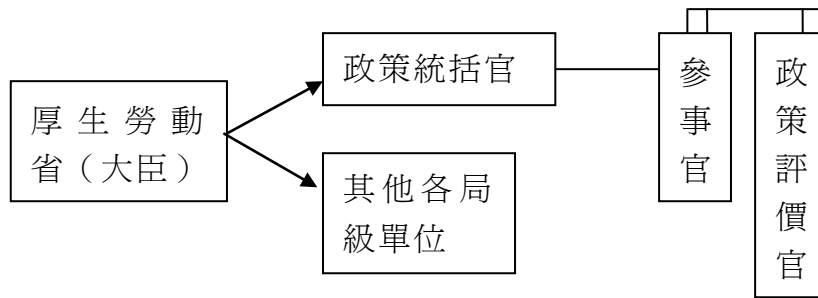


圖 3-3-2 厚生勞動省政策統括官之地位圖

資料來源：朱鎮明、曾冠球(2010)：頁 48。

3. 國土交通省也是由兩位文官擔任政策統括官，主要負責國土交通政策或計畫的評估以及國會遷徙計畫，但官員人數與職稱等細節不詳(統括官也放在組織結構圖的後面)。

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，這是與大臣官房所不同者。

表 3-3-1 「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	1. 大臣官房為省內「單位」 2. 官房長官為政務官 3. 省對外關係與內部庶務	1. 政策統括官統合省內之部、局、處某些特定政策 2. 局長級的高階文官 3. 各省內部政策方面統合
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：設有幕僚若干人

資料來源：本研究自行彙整

(三)政策統括官實際效果

- 1.政策統括官設計之形式面構想。設計政策統括官之原意，應該在於迅速回應各領域的需求，及時規劃政策，除一般由下而上的規劃之外，應該由上而下，從較高度的知識和視野進行判斷，正確、迅速且機動的執行有關政策。
- 2.成效尚難以斷定。日本方面沒有相關深入探討與研究，資料有限，有關統括官設計與運作之實際成效很難判定，只能說看起來會有這樣的作用，分擔一部份的工作與聯絡官的性質，官職有設立未必有預想中的功能。
- 3.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具特色的。開會協商應該是政務官才能針對政策去發言，而常任文官都不宜。日本一方面增加政務官人數，也設置內閣府與省內的統括官，都可能發揮某種承上啓下作用。至於國土交通省除政策統括官之外，還設有日本各省間唯一且首席的「總合政策局」(Policy Bureau)，負責整體的政策規劃與評估，包括安心生活政策、環境、交通環境、海洋、物流等¹⁶。

除靜態資料外，本研究希望能夠提供動態性的決策過程資訊，以下以日本科技政策為例，說明統合性科技政策的產生過程。

三、政策統合機制(II)：特命擔當大臣與總合科學會議

以日本科學技術的行政體系來說，在 2000 年以前主要由內閣省廳之一的「科學技術廳」負責協調各部會的科學技術政策，由各部會負責計畫及執行，然而，大部分的政策都已在各部會制定完成，再由上而下交由科學技術廳進行與各部會具體協調的工作而已。

在中央體制改革後，科技行政體制成立了兩個新的官方科技單

¹⁶ 參見日本國土交通省幹部名簿(<http://www.mlit.go.jp/common/000045742.pdf>, 檢索日期為民國 101 年 3 月 2 日)。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

位，分別是「文部科學省」以及「總合科學技術會議」(Council for Science and Technology Policy, CSTP)，文部科學省負責教育及日本政府的科技研發預算相關事宜，而位於內閣府的「總合科學技術會議」負責監督科技政策的執行。簡言之，科技政策的政策協調與整體規劃在內閣府，而具體執行則在於文部科學省。

(一)內閣府的科技政策協調機制

內閣府之內有關重要政策的會議有 4 個，包括經濟財政諮問會議、中央防災會議、男女共同參劃會議、總合科學技術會議。有關科技方面協調體制概述如下：

1. 「統一協調人」：內閣府指派一位特命擔當大臣分管科學技術政策，縱覽國家全部的科學技術政策的企劃，籌劃，綜合調整的作用，並且安排副大臣、大臣政務官各 1 人協助(俱為國會議員擔任)。
2. 設置一位政策統括官，分管科學技術與革新的政策。政策統括官轄下有幕僚若干人。
3. 總合科學技術會議(詳後)，此外還有核能委員會、核能安全委員會等審議會。
4. 各科技政策與革新有關省廳，包括文部科學、經濟產業等(見下圖 3-3-3)。

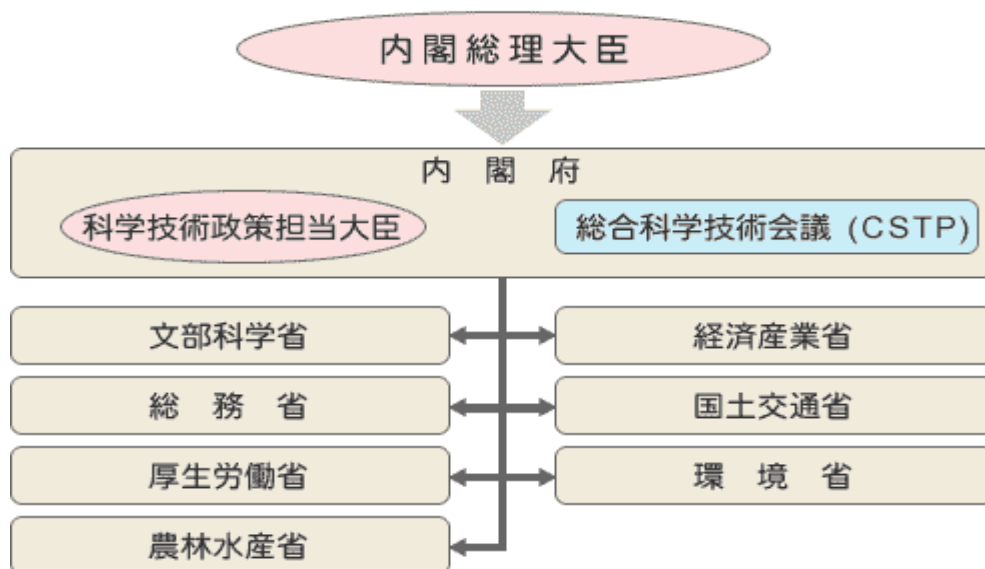


圖 3-3-3 科学技術行政機構図

資料來源：日本內閣府科學技術政策專頁 (<http://www8.cao.go.jp/cstp/soshiki/kikouzu.html>，檢索日期民國 100 年 12 月 20 日。

(二)「總合科學技術會議」

總合科學技術會議是依據「內閣府設置法」相關條例於 2001 年 1 月設立，其主要功能在於提供內閣總理大臣及內閣有關全國整體科技發展的諮詢，及其相關事項的調查審議，並對國家重要的科技發展進行大規模的研究開發與評估，具有策略性、適時性、整合性及自主性等特徵。

該會議原則上每個月召開 1 次，由總理大臣擔任主席，由有關省廳或學者、議員出席(成員如表 3-3-1)。總理大臣不但親自進行意見匯報，也會答覆諮詢項目。總合科學技術會議討論與諮詢範疇，涵蓋國家的社會的課題籌劃有關科學技術的綜合戰略，因此包括人文、社會科學等，乃至於倫理問題和人的關係。

表 3-3-2 總合科學技術會議議員名簿 (2011 年 10 月 3 日)

閣員	野田佳彥	內閣總理大臣
	藤村修	內閣官房長官
	古川元久	科學技術政策担当大臣
	川端達夫	總務大臣
	安住淳	財務大臣
	中川正春	文部科學大臣
	枝野幸男	經濟產業大臣
專家學者	相澤益男(常任議員)	前東京工業大學學長 (生命工學)
	本庶佑(常任議員)	京都大學客座教授 (免疫學)
	奧村直樹(常任議員)	前新日本製鐵副社長
	今榮東洋子(非常任議員)	名古屋大學名譽教授 (化學)
	白石隆(非常任議員)	政策研究大学院大學教授 (政治學)
	青木玲子(非常任議員)	一橋大學經濟研究所教授 (經濟學)
	中鉢良治(非常任議員)	索尼股份有限公司副社長
	大西 隆(非常勤議員)	日本學術會議會長 (有關機關的代表，都市工學、建築)

資料來源：日本內閣府總合科學技術會議網頁 (<http://www8.cao.go.jp/cstp/yushikisyahoka.html>，檢索日期民國 100 年 12 月 3 日)。

總合科學技術會議主要是排定國家科技政策的優先順序，並與國家前瞻計畫進行相互的連結，在決策部分，有關國家的科技政策主要由各部會由下而上的提出意見及看法，交由總合科學技

第三章 美國、英國與日本政策統合架構與經驗

術會議進行決議，再由各部會進行計畫及執行，相較於科學技術廳來說，總合科學技術會議更能以宏觀的視野，整合國家前瞻計畫及各部會的意見看法，進行決策。

(三)政策德菲法與前瞻科技政策的形成

科學技術的前瞻計畫，主要是由政策德菲法所形成，日本自 1971 年至 2005 年前後執行了 8 次科技前瞻計畫，其中第 1 到 7 次主要以政策德菲法取得前瞻計畫的共識，第 8 次則加入社會經濟調查、情境規劃分析及資料庫分析，以輔助政策德菲法，形成日本科技前瞻計畫。

日本的科技前瞻計畫推動近 40 年，基本概念一直在於「未來 30 年之後的重要科學技術議題」和「受惠於此計畫的社會」，而日本科學技術政策研究所(NISTEP)一直以來嘗試捕捉未來的藍圖，我們目前所討論的是創新政策與科學技術政策的方向以及日本下個科學技術政策的重點。

以日本 1996-2010 發展的科技政策為例，便是以前瞻計畫為主形成科技政策，主要將時程分為三期，每一期都會透過前瞻計畫對當期基本計畫提出意見，並設定其優先計畫及目標，由首相為主進行科技計畫發展，包含預算、人力等相關配置等。其中像是第 8 次前瞻計畫就提供未來 10-15 年的科技發展預測，以為第 3 期科技政策的基礎。

在第三期的計畫管考方面，主要分為七個面向進行，首先為主要國家的科技政策分析；其次則根據大量資料分析日本目前的狀態；另外也針對大學與公共研究機構進行分析，這部分的分析包括這些研究機構研究案的執行狀況、大學的群體分析以及研究環境分析等；第四則進行科技人力資源分析，包含調查本國內世界級的研究人力資源、研究員的流動性以及大學及研究所的教育；第五則為創新制度分析，包含產官學間的合作、區域創新以及創新的基礎設施；第六則為最新的研究現況，這些研究現況必須以下一期科技計畫為討論重點；最後，則檢視了科技研究成果，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

包括了各大學及研究所的成果、公立研究所的角色及公家機關的支援以及衡量這些科技政策對產業及一般大眾的影響。透過這些分析與檢視，討論出第三期計畫的執行成果，做為下一期計畫的依據。

前述對於日本以政策德菲法建立前瞻計畫的共識，搭配社會經濟調查、情境規劃分析及資料庫分析等等，對於跨部會的政策協調與統合十分重要，形成日本科技前瞻計畫。前瞻性的重點在於「未來」數十年之後的重要議題，國家應該嘗試各種政策規劃與分析方法，捕捉藍圖，進而擘劃各部會的業務，進而共同設計與執行協同一致的政策。

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

第一節、行政院組織改造歷程中的「政策統合」概念

行政院組織法的修正作業，從民國76年就已經開始，歷經2次政黨輪替，幾個基礎法案陸續於民國99年2月以及100年4月完成立法，確認行政院設立14部、8會、3獨立機關、1行、1院及2總處，其中，8個委員會為政策協調統合機制(朱景鵬，2011：3-4)。

然而，「政策統合」並非行政院組織法研修之始就有，而是源於民進黨政府時期，從此成為各機關委員會設立的概念依據。

一、「政策統合」概念的緣起

我國「政策統合」的概念，起源於民國91年春天。當時總統府「政府改造委員會」經過政府與民間代表討論後，逐漸把政策統合的概念加以明確化，自此成為我國當前機關委員會政策統合功能的基礎。不過，在此之前，民進黨政府的智庫「台灣智庫」已經先行提出強化政策統合能力的主張，而身兼總統府「政府改造委員會」精簡行政組織分組召集人的台大法律系葉俊榮教授，接著也對政策統合進行闡述。因此，以下依據時間次序說明政策統合概念的出現(可以參考表4-1-1)。

(一)台灣智庫的主張

「政策統合」的概念，似乎首見於民國90年年底成立的「台灣智庫」¹⁷(由財金界人士、時任台灣證券交易所董事長的林鐘雄出面籌組)所發布「政府改造的目標與策略」一文中。在台灣智庫之「改造政府組織，迎接全球化挑戰」的建議中指出：

行政院的組織架構的問題包括：...第二，政策統合機制薄弱：

¹⁷ 成立於民國90年年底，為民進黨執政時期的重要智庫。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

各部會往往侷限於本位觀點，而無法推動宏觀的政策理念，民主政治的政策責任精神難以體現」。

行政院組之重組應該達到以下四個政策目標...第三，強化政策統合能力：行政院本部必須擁有足夠的政策與政治幕僚組織，輔以充分的政務職位，以進行政策領域的規劃、協調、評估與經費配置」。

...我們建議新內閣¹⁸儘速推動「政府改造六法」，包括...四，制定「政府政務職位法」：應該提供行政院長和各部會首長制度化的政策幕單位和人力，以協助首長進行政策領導...」「建立支持行政部門政策領導力的內部組織結構和政務職位制度」。

在台灣智庫的主張當中，已經指出政策統合機制薄弱，行政院本部應該擁有足夠的政策與政治幕僚組織、政務職位等，進行政策規劃與協調，強化政策領導能力。

(二)葉俊榮教授對於「政策統合」的闡述

民國91年年初，身兼「政府改造委員會」精簡行政組織分組召集人的台大法律系葉俊榮教授，在91年3月27日於中國時報投書發表「政府改造 從理念出發」，在該文中也闡述政策統合的概念。他表示：

基於政府職能分殊化，尤其是總統制國家相對於內閣制國家對行政權政策統合的需求，便有必要強化行政權在跨部會政策統合上的量能。政府重不重視科技並不能以是否設科技部來判斷，因為考量科技政策跨部會的特色，在行政院內設具有跨部會協調以形成具有統合科技政策的科技委員會，反而更能達到這些理想，也能強化行政院政策統合金能的理想相

¹⁸ 台灣智庫發布政策建議之際的民國91年年初，恰逢內閣改組，張俊雄院長任期為89.10.06 - 91.02.01，游錫堃院長任期為91.02.01 - 93.05.20。所謂新內閣應指同年2月游錫堃接任院長。

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

符。

除科技之外，許多業務性質涉及跨部會協調而不是具體業務執行的，都應該從這個角度做制度設計...基於政府職能做政策統合的需求，在行政院內部設置政策統合機關。

這份投書文獻當中，或許代表「精簡行政組織分組」召集人整合參與者意見之後的發言與說明，因為在那時候的1個月前，研究分組已經完成並提出了「行政院組織改造的目標與原則」，不僅在理念上確認政策統合的概念與設計，更透過研考會主委的人事安排，主導日後近10年組改過程中政策統合理念與機關的設計。因為研究分組包括召集人葉俊榮教授，民間委員代表許宗力教授、施能傑教授，魏啓林董事長，機關委員代表則是當時的研考會主委林嘉誠¹⁹。除許宗力教授之外，當時的其他各委員曾任主委(魏啓林)，以及日後接續擔任研考會主委，整個時間從民國88年6月到民國97年6月。

(三)正式確認政策統合理念與相關政策倡議

民國91年3月，總統府「政府改造委員會」幾經討論與開會後，確認「政策統合」設計理念，並於同年3月30日第三次政府改造委員會會後發布新聞稿以及「行政院組織改造的目標與原則」，在其中「強化政策的領導與統合」項目中指出：

行政院本部應籌設完備、多元的政策幕僚機關，以強化行政院長之政務領導與政策統合；政策幕僚機關之編成並應佐以政務職位法，由政務人員主導政策之規劃分析，避免常任文官化。

其次，新聞稿同時發布「行政院組織調整方案」(組織圖)、「行政院院本部組織圖」，其中即見政策統合機關，當時的機關委員

¹⁹ 這些委員大多與研考會密切相關，魏啓林是當時政黨輪替前國民黨政府最後一任研考會主委(88.06-89.05)，政黨輪替後的民進黨政府首任研考會主委為林嘉誠(89.05-93.05)，而該小組的召集人葉俊榮教授(93.05-95.04)，以及民間代表施能傑教授，接續擔任副主委，以及主委、代理主委(95.08-97.05)職務。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會包括：陸委會、國發會、科技委員會。不過，當時的官方文件似乎並未定義何謂「政策統合」。

為落實前述組織改造的目標，91年4、5月間人事行政局(現已改為人事行政總處)表示，為提高首長的用人空間與推動政務草案，將在院本部、各部會增設與首長同進退的政務職務，如政務參事、政策參事等，位階在常務次長之下，協助重大政策或法案的分析與制定。另外，也預計將政務委員從七人增為最多九人，增加兩名政務職副祕書長。不過，這個增加政務職的倡議，似乎一直沒有具體進展，強化政策統合的期待，僅在於希望透過機關委員會強化政策統合。

表4-1-1 民國91年間政策統合概念的提出

時間	提出者或提出單位	資料標題
民國91年 年初	台灣智庫	1.政府改造的目標與策略 2.改造政府組織，迎接全球化挑戰
民國91年 2月17日	政府改造委員會「彈性精簡的行政組織」研究分組	「行政院組織改造的目標與原則」
民國91年 3月27日	葉俊榮教授	於中國時報投書發表「政府改造 從理念出發」
民國91年 3月30日	第三次政府改造委員會	新聞稿以及「行政院組織改造的目標與原則」

資料來源：本研究自行繪製

二、政策統合的理念與機關設計

(一)政策統合的概念

綜合前述的資料，我們可以把政策統合的意義歸納為下述論點：

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

- 1.政策統合在於解決部會本位主義、決策散亂的現象，以致政策目標與施政優先性衝突牴觸。
- 2.強化政策統合之道，在於強化政策幕僚與組織，包括整併組建國發會，科技委員會，納入已有的陸委會等，並增加首長的政治任命性幕僚，強化首長的政策領導力。

(二)政策統合機關的設計

- 1.起始階段：在政策統合概念甫提出之際，被劃歸為統合機關的，當時僅有陸委會、國發會以及科技委員會。換句話說，符合真正的政策統合概念的，僅2-3個機關委員會。
- 2.擴大規劃：時至今日，所謂的政策統合協調機制，包括8個機關委員會，協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估，屬政策幕僚機關。
- 3.各部：除機關委員會具有統合的功能定位之外，行政院各「部」除應負責主要功能之外，分別擔任綜合性、統合性之政策業務。換句話說，在負責執掌業務之內，也承擔政策協調與整合的功能。

三、真正的「政策統合」概念從何而來？

值得注意的是，所謂「統合」，雖然目前官方的英文是用integration，但是英文的integration通常翻譯成「整合」；另一個相近的是coordination，則是翻譯成爲「協調」，不管是「整合」或是「協調」，其消極目的避免衝突，讓人無所適從，積極目的在於形成一體化政策，並且採取同樣的步調與立場。

(一)「統合」是日文

但是，據了解，「統合」並非源於英文，本身是個是日文名詞，在日文裡的原意是「將數者合而爲一」，因此如將數種不同意見整合而成一個意見，亦可謂之「統合」，推斷有時才被理解成中文的整合。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

在用法上，例如市町村「統廢合」即謂其「整併」(有單純廢止者、有合數者爲一者，有分其一爲複數者)；又如美國聯合參謀本部(JCS)，日文翻爲「統參謀本部」；又如日本(舊)防衛廳所設之「統合幕僚會議」(類似上述JCS)，其職掌在「防衛誦・訓練・情報收集等之統合調整」，此時又有協調、綜合之意。

(二)「統合」這個日文概念從何而來？

這裡出現一個問題：民國91年組織精簡研究分組成員，林嘉誠主委爲台大政治學博士，葉俊榮與施能傑教授留學美國，許宗力教授留學德國，爲何會出現日文名詞，甚至透過研考會主委代代人事更迭，成爲日後主導機關委員會設立的主軸概念²⁰？

對此，我們很難找到當時提出構想的理由與目的，綜合特約顧問當時與研考會有關承辦人員的接觸、有關人士的回憶等，我們提出這樣的想法，可以當作參考。

1. 政策「統合」概念，應該緣於日文(依據我們當時的研究，在此之前中文曾使用統合一詞)。在組改過程起草制度變革方案的當下(2002年)，除參考其他國家的制度措施外，也可能因爲有些有關人士留學日本，直接受到前一年(2001)日本行政改革的衝擊，因此可能參考、運用日文的「統合」概念。不過，日本目前的制度，並沒有任何官制運用到「統合」，例如政策統合官、政策統合機關等。
2. 當時行政院有些委員會將被整併或是改組，爲求組織或是功能存續，因此思考有何功能與定位可延續到組改之後，建立組織或功能的正當性。其次，從溝通協調跨部會業務的角度，全觀型治理下的整合與協調功能很有意義，而且應該要有機關負責，而統合或統籌機關的存在，如國科會、經建會及研考會等，就是跨部會協調。除此之外，預算的分配也是很重

²⁰ 根據本研究特約顧問蔡茂寅教授(日本名古屋大學法學博士)回憶，他算是最早被國家政策季刊邀請，針對「政策統合機關」寫作文章的學者，當時他也不怎麼清楚何以出現「日文」的概念「統合」。

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

要的任務，這三個機關就成為行政院的幕僚機關，可以用正式定位在「政策統合機關」。

- 3.把陸委會、國發會與科技委員會統一包裝成為政策統合機關，之後繼續擴大到把其他委員會也定位為具有政策統合功能的機關委員會。至於客委會、原民會、退輔會、僑委會，擁有相當的「經費補助」的預算，針對不同族群的事務，可以分配補助經費，也算是具有「統合功能」，如有關原住民族的事務由原民會來統合，例如勞委會為原住民就業所辦理的職業訓練等可以自原民會取得經費補助，當然須要尊重原民會的政策上的意見。

簡言之，在2002年前後的組改起草過程與背景之下，可能參酌究日本以及各國的行政改革，而且天外飛來一筆地採用了日本的詞彙，不僅用「政策統合」機關而非使用「政策統籌」機關，當時也可能確有跨部會協調的需求，統合的理念、設計與架構延續到現在。

三、小結

衡諸本研究所參考的幾個國家，一般來說，跨部會的協調工作原本應該由內閣(也就是我國的行政院)負責，但可能因為我國行政院人力不足，加上受到行政院組織法有關「八部二會」(蒙藏委員會、僑務委員會)架構之歷史與憲政因素影響，習慣以「委員會」的思維，設立幾個機關委員會來負責。

不過，現行的機制未必能夠增強統合功能並且解決問題，至少在實際的運作過程，頗受質疑的問題包括「委員會」跟「部」有什麼差別、目前的「委員會」算不算「委員會」、「委員會」名不符實等，關於這些問題的詳細說明與探討，留待第二節。

第二節、我國政策統合機關及其問題背景概述

當前行政院組織改造欲處理議題之一，乃針對機關業務分工過細、協調界面過多，造成民眾洽公成本增加的問題。以現行狀況而言，爲了處理跨部會業務協調而成立了二十多個任務編組，如此仰賴跨部會協調機制的結果，造成部會本身無法負起完全的政策責任。有鑑於近來各項新興事務的興起，往往需要跨政策領域的協調與配合，行政部門對於臨時性跨領域業務，以基準法所規定的跨機關任務編組方式解決即可，避免爲因應臨時性業務成立機關，使得政府規模過於龐大的缺失。至於持續性跨政策領域，則試圖從政策統合角度成立機關處理，因此，基準法賦予行政院基於政策統合需要得設置各種機關委員會。

基此，現階段行政院組織改造，除了增強傳統八部核心職能(經濟部改設爲經濟及能源部)；也因應新興業務需求新增六部，包括：勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部。不僅如此，同時將強化八會政策協調統合能力，包括：國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會，均屬於跨部政策領域或跨部服務對象之統合機關。本研究對象在於機關委員會，而「委員會」與「部」之功能有別，前者主要功能在於跨部會的政策協調與統合，而後者則負責掌理政府各部門主要核心職能。茲將我國政策統合機關介紹如下：

一、我國政策統合機關的介紹

根據行政院組織法修正草案說明，茲將八個委員會調整理由摘述如下：²¹

(一)國家發展委員會：其負責政府施政之整體性及前瞻性規劃，

²¹ 參見網址：<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/941510551671.pdf>。

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

發揮國家智庫統整功能。國家發展委員會主要業務：行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用等。各類社會發展問題、國家經濟發展及財政課題，相互交錯影響，現有與國家發展有關之經濟建設及社會發展等計畫審議主管機關之整併，有利政府施政規劃之整體性、周妥性及前瞻性。因此，將經建會及研考會合併，使人力資源可充分交流運用，對於各面向政策課題之研究與規劃協調，亦能有效發揮國家智庫之功能，成為行政院重要決策幕僚。

- (二)大陸委員會：鑑於兩岸事務日漸頻仍，大陸委員會處理跨部會之政策領域統合事宜相當重要，至於個別執行性工作則仍由各權責部會辦理，如此有利於大陸事務(含港澳、蒙藏)之協調聯繫與統籌指揮，並強化跨機關大陸政策領域及大陸政策議題的規劃、協調能力，提升決策效能。
- (三)金融監督管理委員會：為因應金融檢查業務改革，金融監督管理委員會於93年7月1日成立，原財政部掌理涉及金融產業發展之金融局、保險司、證期會、存保業務及金融檢查業務，已移出由該委員會負責，故該會可按現狀運作，視需要配合基準法規定進行所屬調整。
- (四)海洋委員會：我國海洋事權至為分散，現有海洋事務管理體制無法因應時代需求，出現權責混淆與功能不彰之現象，另各部會因受限本位主義及繁複之公務程序，導致海洋政策缺乏整體性、連貫性及強制性，不利海洋事務健全發展，因此，需有一個專責海洋機關負責統籌，行政院規劃設立「海洋委員會」，掌理我國總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調，統合各部相關海洋事務，並執行海域安全等事項；透過該會之政策統合、協調機制，強化橫向協調功能，加強海洋政策的規劃及落實。統合範圍至少包括：海洋資源之航政與港務業務，由交通及建設部掌理；海域環境保護及資源管理、海岸管理、國家公園管理，由環境資源

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

部掌理；漁政管理與振興業務，由農業部掌理；海洋非生物資源開發業務，由經濟部掌理；海域觀光遊憩管理及海洋文化推動業務，分別由交通及建設部、文化部掌理；海洋教育及海洋運動業務，則由教育部掌理。成立海洋委員會，即是落實上述海洋事務橫向協調功能，加強海洋政策規劃及落實推動。行政院海巡署自93年起負責籌設「行政院海洋事務推動委員會」，並擔任幕僚作業機關，該署負責海域執法、海難搜救、漁業巡護、海洋環境保護等海洋事務執行能量，移入海洋委員會，可有效落實海洋政策執行成效，加強海域執法能力，強化海洋環境保護、海上搜救、犯罪防制、資源調查保育與科技研究發展等政策之協調整合，落實海洋政策和藍色國土之永續發展。

- (五) 僑務委員會：長期以服務海外僑胞為職志，凝聚海外民間力量，建立政府和僑界之橋樑，經由僑胞在地政治及社會網絡關係，拓展外交關係，發揮國家軟實力，故維持僑務委員會設立，與外交部業務互為輔助，以提升我國國際地位。
- (六) 國軍退除役官兵輔導委員會：民國38年底國民政府自中國大陸正式遷臺，數以萬計的國軍官兵及其眷屬也先後隨同播遷來臺。民國40年代起政府為維持國軍官兵之精壯與士氣，乃設立「行政院國軍退除役官兵輔導委員會」；退除役官兵輔導業務有其複雜性，考量國軍退除役官兵之就學、就業、就醫、就養之行政業務，涉及教育、勞動、衛生及社會福利等機關之職掌，宜維持專責橫向協調之委員會，以確保現役官兵士氣及社會安定。
- (七) 原住民族委員會：依據憲法增修條文規定，國家應積極發展原住民族語言及文化，並保障其在政治、經濟、醫療及社會福利上之地位，為促進各族群文化的傳承和發展，開拓跨族群文化交流，邁向多元民族社會，實有必要維持設立原民會。為保障原住民基本人權及順應世界潮流，成立原住民族委員會，專責統籌規劃原住民族事務，統籌辦理原住民教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

劃、推動及協調，對於原住民族政策的釐訂及推展，亦更具一致性與前瞻性，並能發揮整體規劃的功能，帶動原住民族跨越新世紀全方位的發展。

由於原住民為經濟弱勢族群且有文化傳承問題，需於經濟、社會、土地、教育、文化等方面予以扶持，涉及層面廣泛且極為複雜，為避免原民會與其他機關整併後彼此間因業務重點不同而相互牽制，由具有政策規劃、法案草擬及行政協調功能的委員會掌理原住民族業務，有助於行政效率之提升、落實憲法規定及人權保障。目前維持原民會之個別設立，並將持續對原住民族資源挹注，以持續發揚各族群文化，務實致力族群平等，讓各族群的權益都能夠得到尊重與保障。

(八)客家委員會：該會現行主要業務職掌為保存、推動、傳承優良之客家文化，業務重點及方向較為單純明確。維持客委會之個別設立，有助於臺灣各族群發展與融合，豐富多元的臺灣文化，落實「族群多元，國家一體」理念，致力族群平等，讓各族群的意願與權益都能夠得到尊重與保障。客家委員會以外之部有涉及客家文化、教育、產業等之相關業務，惟各機關間因業務重點、預算額度等各方面皆存有差距，若有一政策委員會予以統合協調，對於資源分配、業務均衡、權責分明等較為有利。綜合上述，由具有政策規劃、法案草擬及行政協調功能的委員會掌理客家業務有其必要。

二、我國政策統合機關的問題背景

過去以來，行政院設有許多委員會，受限於舊有的行政院組織法第六條規定，導致許多委員會(如農委會、退輔會)名實不符，亦即，儘管名稱貴為委員會，但實際上，此等委員會和行政院各「部」作為執行機關的角色未必有多大差異，有些甚至毫無差異，這有違組織分工與設計的學理。縱使名符其實的委員會也有功能整併的需要，以強化行政院的幕僚作業品質。以國發會為例，其前身為目前的經建會、研考會，分別負責各主管業務的協調規劃事宜，以支援院長的決策。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

惟同樣因分工細密，多方管考，加以水平整合機翹，因而產生業務重疊或競合，增加協調成本之情形(林嘉誠，2005：8)，構成本次組改的考量因素。

整體而言，組改後的機關委員會有新整併的國發會、海洋委員會，也包含既有的委員會如陸委會、金管會、原民會、客委會、僑委會、退輔會。除了海洋委員會是變動幅度較大、屬於重新整併的機關，國發會則是以研考會與經建會為主要班底，其餘機關則幾乎沒有變動。然而，和過去不一樣的是，組改後這些機關委員會在法制上明確被定位為「政策統合機關」，它們是否有能力以及如何勝任這樣的角色成為本研究主要焦點。

從機關成長角度著眼，不同機關委員會過去以來擔負的政策統合任務不一，對於組改後的機關角色能力勝任也會有所差異。例如，經建會的角色往往深受高層器重、掌有龐大公共建設預算的分配權限、優秀人才與良好的機關傳統，因此對現行各部會的政策統合能力是有目共睹的。大陸事務是目前的顯學，同時兩岸關係又直屬於總統權限，陸委會的政策統合能力也較為顯著。相對地，在光譜的另一端如原民會，則因為缺乏上述層級權威與龐大資源分配權力的加持，政策統合能力則相對弱勢許多。不可否認的是，儘管不同機關委員會政策影響力有別，因而存在某種「差序格局」，但承認各委員會統合能力會有差異之背後，仍有一個共同的議題是：哪些因素會影響基本的統合能力，這是本研究關切問題所在。

在定位上，委員會功能在於規劃與統合，其最大優點在於能跨部進行橫向協調，透過集思廣益的作法達到政策統合與資源有效配置的效果。因此，委員會作為「幕後」組織主要在於負責政策規劃、協調與評估，原則上不做執行性業務。委員會建置避免了行政部門本位主義的缺失，或犯了「見樹不見林」毛病，~~更~~從高層次來思考行政部門走向，以彰顯政府對於特定議題的整體性(葉俊榮，2005：29；葉俊榮，2004：13)。

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

一如前述，當前行政院組織改造的基本理念是：合議制的模式定位在規劃與協調性質的工作，不適用於承擔太多執行性業務。行政院目前許多委員會，其中部分在一開始是希望透過合議制來集思廣益並做好政策協調，但實際運作上演變成負責執行業務的組織。其次，有部分本來就是被設計來執行業務，只不過是為了符合法律的限制才設計成委員會，此等情況逐漸混淆了部與會的功能分際。因此檢視組織改造完成後的委員會功能，也許首先應該探究委員會是否做到及能否做到規劃與執行分開的委員會功能定位問題。

其次，委員會強調協調與統合功能，但這背後顯然涉及到功能強化問題，特別是相關部會的整併結果，相較於過去而言，是否足以充分發揮協調與統合角色。例如，以國發會為例，有學者建議其應成為行政院政策治理總部，或行政院政策總管理處，除了負責規劃管考，還應有協調漚。從優質治理的觀點，甚至主張應該考慮把主計處也納入，因為既然研考會負責績效考核，主計處負責預算編有沒有可能兩者結合？即仿效美國預算管理局的新績效預算制度與精神。如果國發會能同時整合政策管考與預算編，握住預算資源的分配，才能做到所謂的管核積極、獎懲分明，把機關單俵執行的結果，與下年度預算分配額度建立連結機制(李允傑，2009)²²。

復次，也有學者並不認同委員會擅長扮演政策協調與統合的功能，當前作法如果沒有輔助性配套措施，到頭來可能影響委員會的功能發揮。也就是說，委員會不是去負責政策協調、統合的；相反地，政策協調、統合讓政務委員去做，其實可以做得更好；委員會作政策協調、統合其實是不太有效率的。委員會應該是一個合議制的機關，或是說作一個內部研究發展的幕僚機構，只是相對較少直接面對民眾提供服務(蘇彩足，2009)²³。

²² 參見網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4173893&ctNode=12228&mp=100>。

²³ 參見網址：http://www.tcf.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1841。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

相較於過往，幸運的是，委員會組織比較明顯的配套措施是在相關法制上進行了一些規範。委員會雖係二級機關，惟與部之功能有別，其任務在協助行政院為跨領域政策間之政策統合，而非辦理綜合性、統合性之個別性政策業務，故屬政策幕僚機關性質，因此，依照基準法第十八條第三項規定，於第二項規定委員會主任委員由政務委員或其他相當政務職位人員兼任之，以建構部為業務執行機關、委員會負責政策統合的分工機制²⁴。從層級權威的角度來看，此舉也許可以減少橫向機關的政策統合成本。然而，只有強化委員會首長任命恐怕是不夠的，委員會幕僚作業能力與品質也一樣重要。基此，我們將針對現行若干具有代表性的機關委員會中、高階官員進行訪談，就其過往經驗來診斷未來政策統合的挑戰與障礙排除的策略。

²⁴ 在行政院組織法修正草案總說明中提及：參照基準法規定，部與委員會功能屬不同。為強化政務委員政策協調統合功能，爰置不管部之政務委員九人至十人，各委員會主任委員由政務委員或當政務職務人員兼任，以建構部擔任綜合性、統合性之業務機關、委員會為政策統合機關之分工機制。此外，中央行政機關組織基準法第三十條亦規定：行政院基於政策統合需要得設委員會。各委員會組織規模建制標準如下：一、業務單位以四處至六處為原則。二、各處以三科至六科為原則。第一項委員會之總數以八個為限。

第三節、影響各機關委員會統合功能之因素

一、機關首長威望

相較於行政院各部，雖然組織法上將委員會定位在發揮統合功能，但委員會首長和其他各部首長實際地位上並無特別突出之處。因此，影響機關委員會的關鍵因素，從社會建構觀點而言，就是那些被統合機關成員本身如何看待統合機關首長的領導力。

現行的規劃邊緣化經建會的地位，且未來國發會主委未具政務委員身分，就無法被邀請參加政務會談，沒辦法發表一些意見，對政策規劃的重要性較輕，因為決策的大方向已經被其他部會決定了。(Ec4)

統合成功跟不成功的因素在於首長的名望，像是以前的經建會主委都是很有名望的，至少要當過經濟部長的或是主委兼任²⁵。(Ex1)

所以統合機關的運作是有什麼問題，就陸委會來而言，基本上就是領導人如果不被信任，各部會根本不會理你，所以各部會的領導人其實很重要。(M1)

其實經建會最重要的是看它被賦予的角色和功能要從國家總體規劃的制高點來做這樣的事情，從它過去的歷史演變已經被賦予這樣角色的話，我覺得它其實是歷任主委在不同階段各有各的特色和睿智的帶領是非常重要的，當然行政院要充分授權也很重要。(Ec1)

二、組織功能定位

儘管組織法上將委員會定位為「統合機關」，但這並不表示既有委

²⁵ 根據審查委員建議，此應為「政(務)委(員)」之誤。經建會主委亦有多次由行政院副院長兼任之情形，以利政策的協調與統合。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

員會業已為日後統合工作做好準備。由於研考會、經建會、陸委會等機關過去以來就職司相關政策統合的角色，故而，上述組織定位對其帶來的影響並不大，頂多是國家發展委員會成立後牽涉到的不同機關融合(即研考會、經建會)問題(詳下述)。

然而，過去以來性質比較接近於「部」的委員會，如金管會、原民會遭遇的挑戰就比較大，原因是這類委員會比較「名不符實」—執行機關色彩遠大於規劃、統合機關的組織定位，這導致的結果是儘管組織法上明確賦予了上述兩個機關的統合職責，但現有業務內容與人力資源配置卻還來不及因應調整，故可能影響其功能發揮。

金管會過去以來比較屬於執行機關，主要負責金融監督與檢查事項，但爾後也被賦予統合機關的任務，特別是金融風暴以來，各國金融監督管理單位都被要求落實「總體審慎監理」(macroprudential surveillance)，這有別於過去著重在個別的金機機構監理(如個別的財務健全度好不好？業務如何？)，以 避免金融體系發生系統性風險。於是，該機關政策推動上可能要仰賴許多部會的配合。

未來會比較強調總體的審慎監理，可能貨幣政策、財政政策都會影響到財政安定，當然有需要協調統合的部分。(F1)

另一以服務對象為主的機關原民會所遭遇的轉型挑戰更大，主因是過去以來該會大多負責執行性工作(如交通、教育、水資源等)，導致人力資源都是朝向這方面配置，構成組織轉型後的一大挑戰。

大概有 80% 都在執行性業務上，有 10% 的人力在秘書室、人事室和會計室。(I2)

就變成我們的人力為了要去執行這些很繁瑣的事務，沒有辦法像研考會或經建會一樣做宏觀規劃，就像我們承辦員可能一個人手上有兩三個計畫必須要自己去執行。(I2)

當時的立法委員就在辯論到底原民會是屬於政策統合機關或是像是執行機關。事實上在組改前原民會是屬於執行機關，並沒有負責太多統合的部分。(I2)

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

那對內的話，一個就是說各處的部份是不是統合，那這個就牽制到執行問題，我們雖然被定位成政策統合機關但實際上不是，我們的業務大部分都還是執行的……(I1)

原民會也有些業務希望能夠回歸到各部會(非原住民核心業務)，但是後來行政院審查的結果是原民會這次的改組，還是沒有移出業務，所以至少在短期內(組改剛完成的階段)，原民會還是要承擔很多執行的工作，並沒有因為這次組改是委原會而真的變成統合機關，可能還要很長一段時間必須要跟新的部會慢慢協調，再慢慢把一些業務移回去，然後我們也在這過程中慢慢轉型，變成一個真正的統合機關。(I2)

然而，組織核心業務一旦定義不清楚，組織資源配置就會逐漸走樣，如承接許多原本不該承接的功能性業務，進而影響整體效能的發揮，這是未來以服務對象為主的機關委員會(如原民會、客委會、僑委會、退輔會)必須特別關注的問題。

首長下鄉的時候他走路有風，答應了一些事情，那其他部分不做就我們自己做，所以就業務越接越多，就變成這種狀態。(I1)

各部會是把所有涉及到原民的事務通通交由原民會處理，其他部會認為原民會既已成立，理應處理原民事務，換個角度想，原民會應該變成「部」，它並沒在統合，大家把執行面的事務交由處理，因為原民會成立且為專責機關，教育部或文建會本來要做的原民事務通通交給原民會處理，所以原民會實質上並非統整性的委員會而是在做部的角色。(R1)

客委會跟教育部或是文建會做的事情可能差不多，那客委會的政策統合角色在哪裡?如果客委會還是一樣，由縣政府補助去蓋客家文化中心等，還是跟其它部會一樣要報計畫案到行政院的話，那就沒有統合功能，客委會應該是去統合各部會只要有涉及到客家的東西。(R1)

三、議程設定與管理

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

目前機關委員會(如經建會、原民會等)的委員，視其影響層面廣泛與否，多由各「部」的首長或副首長兼任，這樣身分交叉設計的著眼點是爲了強化跨部會溝通協調的效能，先進國家也是採取類似設計，也是學理上別針人」(linking pin)的概念。當各部首長或副首長必須出席這類機關委員會議時，等於順勢可以表達各「部」的政策立場，並在會場中直接溝通協調。

機關首長應兼任其他部會的次長，像新加坡的做法，鼓勵部會同仁跨領域的見習，還有共識營不是不好，只是推動任何政策，最需要訓練政務官，首長是組織團隊的領航，應該要有清楚方向，相信首長提出的願景。(Ex1)

吳院長上台，第一次視察經建會的時候，非常明確的表示委員會開會的時候，希望閣員都能出席，他會非常注意閣員的出席率。當然部長總是業務很多的，因此會比較看議題的內容，就不見得會出席。(Ec1)

理論上，首長或副首長兼任機關委員會委員有助於政策統合，然而並非所有首長、副首長都會事必躬親、親自出席這類會議，甚至不出席遠比出席比例來得高。如此一來，原先制度設計試圖加強跨部會溝通的美意，等於是形同虛設。其實副首長認為議程不重要的話，本人是不會出席但會派代表出席，代表通常是專員或專門委員，所以整體來講出席率不高。(I2)

但首長實際上很少參加，應該說是不多，大多以次長代為出席。(Ec4)

各部高層長官如果無法出席，往往指派其所屬同仁與會。由於這些同仁位階可能相對不足、授權也可能不夠，代表出席可能影響這類會議的運作效率與效能。

因為來的人都說沒有決策權，都說這是他們機關的立場，變成我們規劃的東西都被別的部會改的亂七八糟。(I2)

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

也就是說我們跟其他部會開會的時候，對方派來的人其實不是決定不了事情或者是說帶回去研究，要不然就你那個會就沒什麼意義。(I1)

四、綜合規劃能力

組織改造過程中，非常強調綜合規劃功能，而整個組織改造的特色，便是強調中央各部甚至委員會的綜合規劃能力，其實質內涵至少包括：前瞻研究、政策規劃與審議，以及計畫管考等三大構面。

組織改造過程中，非常強調的就是綜合規劃，每個部都要有綜合規劃司，剛剛所談到的委員會也有綜合規劃處，整個組織改造的特色，就是要強調中央部甚至會的綜合規劃，政策的執行能力，他的執行面就是要下放，下放到局有一部分的政策規劃，署就是純執行，這是目前所設計的想法。(R3)

政策統合機關有四個功能規劃、審議、協調、管考。我預估一半以上時間都在審議案子。(Ex1)

剛剛前述四個功能，可扮演更積極角色，就是前瞻規劃，國家黃金十年要怎麼做，作規劃並不容易，我們過去經驗，由下而上至少需要三、五個月時間才有完整規劃。(Ex1)

政策規劃是有用意的，因為要有政策，才有規劃量能，管考才有意義，而不是到處打蒼蠅。除了這之外，前瞻研究也很重要，一定往前看，這些是綜合規劃功能之下必須要有基本三項職能，你要能夠做好政策規劃、策略規劃、管制考核、前瞻研究才能進行。(R2)

我認為經建會重要角色在審議政策方向，通常這些案子送置到行政院，如果是例行性或行政的程序，院會就自行決定，但是牽涉到政策方向、政策總體，部會之間有不同的意見，如經濟部和環保署、經濟部與勞委會、經濟部與財政部會有不同意見，這樣的情況下案件就會送到經建會。(Ec1)

對某些委員會而言，綜合規劃單位猶如是一個部會運作的「大

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

腦」，扮演前瞻研究與政策規劃的重要角色。

企劃處是陸委會的智庫，等同於陸委會的腦袋。(M1)

企劃處他們自己本來就在寫，我在陸委會服務時的詹志宏處長是這方面的專家，他累積很多經驗，所撰寫的情勢研判對我們幫助很大，那時候我們都很需要他。(M1)

可惜這種現象似乎不多，更多證據指出綜合規劃單位普遍缺乏應有的規範性功能，也顯示未來應該普遍加強的問題。

未來組改後有很多的綜合計畫單位去做統整，包括政策分析、策略規劃以及管考，在組改過後這些綜合計畫處是從哪裡來？創造一單位它的組成份子怎麼來的？以現況來講其實各部會叫綜合計畫或企劃處的單位並不多。(R1)

期待綜合單位是很有權力的，現在的單位有哪些本來是這種形式？經濟部有研發會，並非單純的研考、秘書或管考，研發會裡有包括中程施政計畫、經濟政策，某種程度真的就是大腦的角色，它後來轉換成經濟能源部的綜合計畫處，以前不叫綜合計畫處時就已擔任這種角色，換個名字後可期待它還是會發揮統整的功能，它綜合規劃能力夠強，比如經濟部綜合計畫司做重大宏觀決策，在部會做統整功能，理論上那單位就要懂所有經濟政策的東西，財政部找個單位懂財政的沒問題，內政有內政政策這種東西嗎？似乎沒有，內政事務很雜而有且不同的專業，假設真的有綜合計畫單位，是否有能力掌控內政部所有其他業務單位的政策嗎？沒辦法，可能談民政、警政都不懂。(R1)

綜合單位有很弱勢的地方，就是沒有一個所謂的專責業務存在。會被很多其他局處視為綜合性單位，而非規劃性單位，不是屬於其他人的事務就是你的事務類似這樣的觀念。也就是說，爭取人力或預算的條件顯得相對弱勢。(F2)

五、 統合工具的組合運用

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

近年來台灣深受民主化洗禮，任何政策本身都必須接受民意、政治考驗，如果行政機關專業性不足，很容易走向炒短線、充滿民粹色彩的公共政策，這未必是國家之福。過往，機關委員會的角色可以單純進行專業規劃，如今任何政策都避不開民意考驗，但選擇過程卻又充滿價值衝突，這往往導致專業的機關委員會束手無策，或難以被民選政治上司充分信任，也因此，某些機關委員會的權限自然受到限縮，權力明顯向上(層峰)集中，規劃能量也就大不如前。

民主化後，所有的政務官都在處理政治問題，只能天天應付一些當前的政治問題，因此很難有真正回應外在新情勢挑戰的國家發展長期規劃。每一個行政院長上台都有建設口號的宣誓，像是大溫暖、大投資、8011(八公洞洞)全民啟動、愛台十二項建設、黃金十年，其實這些都是政治口號，實際上都是經建會原來的規劃，只是換湯不換藥而已，這些號稱的「新計畫」，都與原本舊有的計畫大同小異。(M1)

過去問題單純，但現在問題比較複雜，政策有正面、負面的效應，較具有衝突性。(Ec4)

目前是以事務性、問題導向為主。(Ec4)

部會就會強調自己的主權，政治考量的因素漸超過規劃的考量，反而會採取非由政策規劃產生的方案。(Ec4)

然而，現行機關委員會的統合功能仍有強有弱，而其影響因素除了前述首長本身的領導威望外，主因還是缺乏權力，本研究團隊把這項權力界定為制度化的統合工具。換言之，機關委員會缺乏統合力道，往往就是缺乏可以運用或不知道如何運用的統合工具。

有兩處是關鍵，一叫權力，另一叫資訊，權力必須要在這些位階上，因為他要去統合，對所謂統合相關的協調業務單位，不同的部，它對於統合出來的結果，要去遵行，權力一定要在我們的組織架構裡面或在院長的支持中完成，否則是統合不起來。請人來開會他不理你，甚至不來開會，有白紙黑字還算不錯，或者拖延甚久、互踢皮球，你也不能怎樣，最後

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

有時就不了了之。(R3)

經建會有分配資源以及公共建設的預算分配額度，當然較為容易統合，而研考會只有苦口婆心，道德勸說。至於客委會有預算可以分配給地方政府，相對於文建會反而影響力較大。(R2)

六、 人力資源的質量

組織脫離不了人的運作，因此機關委員會人力資源的質量就扮演很重要的角色。對某些委員會而言，特別是先前偏重在執行性質的委員會，執行過程的最大挑戰是人力數量不足，以及專業不足的問題。

人力又很少，正式的編制只有 131 個，相當吃緊。如果是政策統合機關的話，131 人是夠的；但我們要負責執行很多業務，到底要如何晉用人力？是擅長規劃？還是法規？或者是要比較熟悉行政執行的業務？(I2)

原民會的人力素質要加強，因為原民會在選人的時候是蠻一般化的，就變成只有原來的專業，所以他對原住民的事務是不太瞭解的，在加上原民會的文化是各自都忙自己的工作，尤其是對於員工(有關於原住民)的訓練並不多，所以一個公務員在進到原民會之後只能自己摸索他所認識的原住民族到底是怎樣，因為原民會並沒有一個機關文化，讓一個新進的員工很快掌握到原住民族真正的需求是什麼，當然沒有形成機關文化有很多因素，最大的因素是大家都太忙了。(I2)

我們在晉用人才的時候，如果他是負責這區塊，變成他離職的話，要再找一個人替補，但是這區塊的東西只有他一個人最熟悉，那這位承辦人的科長、處長都沒有這方面的專業，等於說我們把所有的賭注都壓在他身上。(I2)

機關普遍認為人力匱乏，某些即將轉型的機關委員會更面臨困擾。縱使是未來最具影響力的國發會，相較於各部也有人力不足以抗衡的隱憂。

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

部和委員會在人力的安排上就有差異，...，部最多可以設八個司，每個司最多再設八個科，八八六十四，總共有六十四位科長；而委員會最多設六個司，每個司最多再設六個科，六六三十六，一來一往整體戰力就顯得弱了許多。(Ec4)

在規劃本會組織調整時，為因應綜合規劃處的功能或職務加重，經過幾番努力向人事行政局爭取，增加 1 人，本會必須在現有全會的員額範圍內自行調配人力。(F2)

我始終認為，考試院和人事行政局的觀念是小而美得政府，但在台灣強調小而美政府是不可能的，因為社會期待的是大有為的政府，所以光是人事縮減，提倡小而美政府，反而造成公務員責任繁重，更影響政策執行面和效果的無法達成品質。(F2)

我覺得研考會組織改造真的很辛苦，因為這麼多個部會都會跟研考會要人。我是覺得可能真的要考量經濟發展變化，在調整過程還是要看金融監理的困難度絕對比以前更高、責任更重，看商品的複雜度絕對不是跟以前來比。(F1)

七、組織變革與文化衝突

組織文化調和主要針對未來研考會與經建會整併後的國發會而言。事實上，任何部會整併多少都會涉及組織文化衝突的問題，以及變革過程中同仁權益保障的問題。就前者而言，兩個主要委員會的成立都有一定歷史，甚至有優良的傳承、使命，以及優越的組織認同感。

行政研究其實很重要，經建會與研考會合併，很多人都覺得會行政化，畢竟兩邊的業務不太相同。經建會的很多業務是自發性做出，同仁都被要求自行研究、分析，這一定要具備專業能力；研考會工作性質則不同，較多是彙整別機關的行政計畫，或編列預算提供申請做研究計畫等，研考會本身比較是行政屬性。(Ec3)

我們的文化經驗傳承，這可能是我們機關的性質和其他不

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

同，我們機關比較有彈性，處長多半是由專任委員從組織慢慢陞遷，所以經驗可以累積。(Ec2)

這也隱含兩機關專業屬性上有很大不同，變革過程導致人心惶惶，這點可以從受訪者談話中一目了然。

組織改造一二十年，感覺目前好像是最佳狀態，但似乎感到不確定性。這並不是單純為同仁權益問題，我們副主委擔憂國發會在國家未來發展是否能扮演前瞻的角色。(Ec1)

又怎麼具有能力去居中協調政務呢？因為部才是政策規劃的重點呀！所以第二點我覺得委員會可能需要被特別定位，具有一些權限，當然要從組織法著手，要有一些修正，將國發會和其他委員會區別。(Ec4)

國發會的定位和勞委會、海洋委員會、僑務委員會、原住民委員會、退輔會是一樣的，等於間接將國發會列為次要的角色(Ec4)

就後者而言，主要涉及人員薪資、官職等與陞遷權益保障的問題，尤其避免有相對剝奪感」的產生，以免產生機關流動率過高問題。

國發會的設計可能歸納來說與委員會的統合功能有些不同，國發會合併研考會、經建會還有部分的公共工程委員會，是非常大規模的新委員會，這個委員會的運作方式需要慎重設計規劃。根據它功能業務調整組織的過程，關係到很多人的官職、官等，也牽涉到不同機關文化的磨合與領導層級，譬如誰是主委、誰是副主委，人的因素在國發會成立初期是非常關鍵性的部分，就我在研考會時服務的認知，這幾個機關的性格並不同，也與其傳承歷史、發展都有關係，若將其都放在同一領域，就能達到組織整合的目的，我覺得這是很大的挑戰。(R3)

可是組織改造後的國發會，其陞遷以科長優先的，這樣對經建會九職等專員比較不利且不公平，因此我們希望中間有個

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

過渡期，讓陞遷順序可以在一定年限內，不用經過科長層級進行陞遷。(Ec1)

缺乏長期規劃性、前瞻性、國際性，沒有一個完整的規劃，以特定問題為主要的解決方向，因果顛倒，缺乏宏觀的人才，國家未持續重視、投入資源，待遇相較過去減少許多，使得人才紛紛離去。(Ec4)

第四節、強化各機關委員會統合功能之建議

一、鞏固機關首長威望

若欲強化委員會統合成效，建立首長領導威望是一個重要象徵與權力鞏固的來源。所謂的「威望」，根據訪談資料整理結果，至少含括三層意義：院級長官兼任委員會首長、委員會首長資深制、委員會首長深獲層峰的背書。首先，傳統官僚組織多仰賴權威運作，因此透過院級長官(如副院長、政務委員)兼任特定委員會首長的運作方式，可以順利取得跨部會領導統馭的法令正當性。不過，如果硬性規定可能影響院長的用人權。

我們的主任委員要由政務委員兼任，這個是好的 idea，可以突破原民會於協調上的弱勢，但是因為會限制住行政院長的用人權，所以它在當時並沒有通過，就擱置住了。(I1)

經建會是屬行政院的財經本部，以副院長兼任經建會主委，所以會要求各部會來開會，較具有協調功能。(Ec4)

其次，如不能仰賴權威運作，當委員會首長曾經具備一定的行政資歷(如曾任其他部會首長)，也可以透過社會正當性而建立跨部會領導統馭的威望。

「領導人」的「資深」很重要，所以「領導人」最關鍵。(Ex1)

領導人可以更有力、更資深。(Ex1)

需要一位富眾望的主委，即可發揮協調和運籌帷幄的功能。(EC3)

這部分會牽涉到行政院組織法提及各個委員會的主任委員是可由政務委員兼任。……起碼是做過部會或資深人員再出來協調各部會，政務委員有一定的橫向協調統整的能力在。(R1)

從體制來講，也算是部長級。以台灣的體制來講，像是經建

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

會、陸委會的主委基本上也是部長級，從整個行政體系來看，負責協調各部會，所以如果要讓這個協調工作很順暢的話，基本上主任委員這個人基本上是要比較資深的，這樣工作也會比較好推動。以中國大陸來講，計委是屬於在部會首長當中比較資深，再往上的最高領導人對他也比較信任。(M2)

最後，當無法仰賴行政權威亦無法仰賴行政資歷運作，委員會首長如能獲得層峰(特別是總統)的信任、支持與授權，也有助於建立其跨部會領導統馭的威望。相對地，如果機關委員會首長只是一位陽春部長、缺乏一定行政資歷，同時又無法獲得層峰背書，可能就難以服眾，政策也難以推動，甚至機關權力基礎恐有被蔑視或架空的現象。

長官的支持非常重要，我們要求提供什麼資訊，它就必須要給我。(R3)

光摸透單位不夠，還有上面市長或祕書長等人對你的授權和支持，若支持度不夠的話，很多資訊就拿不到，它可以隱瞞或繞過你，所以這部份還是要長官的支持、長期的積累以及人員的穩定都很重要。(R3)

總統如果非常重視經建發展，就需要強化國家發展委員會角色，給最有能力的人去領導，統合能力就很強，點出所謂的統合機關，然而沒有強而有力的後台支撐就流於形式。(M1)

因此政策統合機關的重要問題取決於機關首長背後的政治支撐力，首長的政治支撐力強而穩固，將與其統合成效成正相關；相反的政治支撐力弱，則統合成效差。(M1)

關鍵就是統合能力，此取決於總統對你的支持是否強而有力。那問題來了，國防、兩岸、外交等國家安全事務，在憲法上號稱是總統的職權，行政院長總是客氣地尊重總統看法。但除此之外的經濟部、財政部、教育部等等，都隸屬於行政院，應該聽院長的吧！但是實際上，都是傾向於馬總統，像是教育部長吳清基及前任衛生署署長楊志良，都較願意聽信於馬總統，馬才指揮得動，吳院長對此也無可奈何。(M1)

二、釐清組織定位與核心任務

前已述及，過去以來性質比較接近於「部」的委員會，其執行機關色彩遠大於規劃、統合機關的組織定位，這可能影響組織法上功能發揮。對於長久以來偏向執行性質的機關委員會而言，本研究認為應該儘速釐清其組織定位，特別是將其有限人力資源聚焦在核心的政策統合任務，這樣才能發揮原有組織法上的功能。

希望回歸到政策統合，我們也能夠透過這次組改做人力調整，能夠進用一些比較有規劃能力的人進來，那我們只做民族自治跟原住民文化，其它部分都是回歸各部會。(I2)

按照這次組改的定位原民會應該是政策統合機關，但是我們會內的內部想法是只要跟原住民族的核心事務部分，由我們自己執行。(I2)

操作面上，這類委員會應該從權責分工角度，釐清相關灰色地帶業務。當然，如果這種麼做的話，這類機關應該嘗試將組織核心功能定義清楚，與相關部會協商才能不失其立場。

至於我們正在執行的業務，像是原住民地區的道路、用水、衛生甚至是社會福利(健保)，我們都希望藉由協調機制慢慢回到各部會，我們原民會就是負責統籌跟規劃和法規的研擬。(I2)

現在我們原民會最大的問題其實就是說，跟其他部會溝通的時候，它們只要一聽到是原民會，原住民的業務通通要移過來，所以我們承擔了非常多不該是原民會做的業務，那這一塊其實是業務統合上的話應該要釐清，趁這一次組改來，該回歸到部的還是要回去。(I1)

每個委員會都應該有各部權責分工表這個機制，權責分工表要訂定，誰做會有灰色地帶，因此會隨時間改，每一年都要定期修正檢討，不僅行政院與各部會權責分工，連中央和地方都有權責分工，我們不可能一刀劃清楚，就像溫泉和簡易

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

自來水，到底誰負責什麼，都可以拿出來討論，現在沒有職權分工機制，才會有那麼多爭議，這是可以努力改善。(R2)

行政院院本部跟國發會的權責分工需要釐清，這在院長就任時就要先搞清楚並且每年檢討，這樣整個行政運作就會很正當。(R2)

以權責分工表來說，如果都已經分工清楚，科員來參加會議也可以，但是沒有權責分工表，臨時的突發性狀況發生，就算是科長或是主秘也是要回去報告，因為當下沒有辦法做決定，所以還是要常軌化、制度化會比較好。行政院跟我們之間的分工表，也會每年檢討並折衝，例如某次的司處長任命是由部會決定，或可能是由院長、部會首長共同決定，這都要制度化的處理。(R2)

三、精進議程設定與管理品質

目前機關委員會的委員，多由各「部」的首長或副首長兼任，然而並非所有這類兼任委員都會親自出席這類會議，而指派所屬同仁與會，又可能因其位階不足，影響機關委員會的議事效率與效能。爲什麼各部兼任委員未克親身參與這類機關委員會會議呢？不容否認的是，每一個機關委員會確實有強勢與弱勢之分，這多少影響各部兼任委員的重視度與親自出席會議之頻率。

整個業務上的話，原民會這塊其實不太被重視，老實講是這種狀態。因為我們跟其他部會打交道常常有這種感覺。(I1)

但撇開此先天因素不談，若反向思考，也許機關委員會應該從強化議程設定與管理方面著手，畢竟政府各部會首長都很忙碌，除非議程內容明顯與其部會權責或權益相關，否則就可能指派代表參加會議。

統合委員會本身要注意委員會議程是不是會讓這些部長委員們覺得如果未出席的話會錯過(miss)某些東西，今天如果議程不怎麼樣，部長到那邊都是報到空座而已。假如今天陸委會的案子攸關經濟部的施政，經濟部長會不去嗎？(Ex1)

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

一個就是說我們會裡面，提出來的議題不夠份量，他覺得我不太需要去參加這種會議。(I1)

議題設定，因為我們要把對方的大人叫來的話，一定得，你有重要議題它下面無法決定，所以現在就試著往這方面去調啊。(I1)

此外，如果應該主持會議的機關委員會首長也經常缺席，改由其他代理人主持會議，長此以往，也可能影響兼任委員親自出席的意願。換言之，機關委員會首長本身應該發揮示範效果、率先身體力行——其身正，孰敢不正。

如果負責主席(chair)自己都不克出席，就無法要求委員親自出席。今天委員會的首長最大任務就是召開此一政策統合委員會會議，各級長官宜盡量避免開委員會的時段還要求與會委員參加其他會議。(Ex1)

四、強化綜合規劃能力

組織改造過程中，非常強調綜合規劃功能，而其實質內涵包括：前瞻研究、政策規劃與審議，以及計畫管考等三大構面。然而，一個非常嚴肅的問題是，過去以來受歷史遺跡的影響，多數部會並沒有重視綜合規劃單位的功能(人力資源也就相對匱乏)，或相較於平行業務司處而言不受重視，甚至部會內部根本沒有類似這樣的建制，因此，未來需要一段時間進行能力建立的工作，這點在本研究團隊過去報告中已有相當著墨。

像財政部現行的內部單位並無綜合規劃單位，財政的東西有整體的財政白皮書、財政政策，應有綜合單位去前瞻規劃，所以設立之後要再去確認財政部的綜合計畫單位，是由哪些人轉換過來？如果並非如經濟部研發會本來就在做經濟部統整性、策略性與前瞻性那樣子轉換過來，未來組改後所有綜合計畫單位都會面臨到只是把秘書、研考那批人轉換過來，把原本的輔助單位變成名義上的幕僚單位，在這種情況下的綜合規劃單位，我們期待它發揮橫向的統整能力，需要時間

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

的累積，必須慢慢培養，其實像各個部會比如衛生署現在應該也有企劃處、醫政處。(R1)

五、落實公民審議程序

承上，機關委員會的核心功能之一就是政策規劃，特別是提出宏觀的政策方向；爲了提高正確規劃方向的正確性、減少規劃與執行落差，以及提高公民滿意度與問題解決能力，最好的方式就是採取民導向的政策規劃模式，即以公民需求作爲規劃的共同基礎，減少部會的本位主義落差，因此，舉凡召開各類型的諮詢委員會、公民會議等形式，都有助於強化政策規劃的正當性。

假如有前瞻研究量能，在計畫提出之前，多徵詢公民社會或利益團體意見，可減少問題發生。(R2)

擴大參與，因為以前研究大多是委託一個團隊，現在前瞻研究應該份數不拘，各種奇怪想法都要能進來才是某種程度的公民審議，這個部分要結合社會網絡發展趨勢而多多擴大，讓公民意識更能進入政策當中，這就是公民意識挑戰。(R2)

當委員全都是閣員的話，並不是「官民合體」，通常經建會或以後的國發會基本上還是需要行政部門中各部會協調的角色進來以外，其實還有另一種機制叫做「諮詢委員會」。(Ec1)

諮詢委員通常是「諮詢」的性質，會提到諮詢委員是因為剛剛你提到了「官、民」，所以只是提出我們也有民間意見注入的機制。真正決策功能的話，因為委員會是合議制，所以委員會就是我們經建會裡面最高的審議的機制。委員會通過的案子，我們就會報行政院。(Ec1)

「諮詢委員會」多久開一次會，當然就是按照不同委員會的設計和不同議題。(Ec1)

諮詢委員過去比較正規的時候，主委是有一些彈性的。過去曾經有過主任委員他的諮詢委員會是一個月舉行一次，而諮詢委員是固定的。每個月會找一些當期的重要的經貿課題，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

然後把所有諮詢委員都請來。(Ec1)

一個諮詢委員不可能懂所有的事情，後來有些構想，而做一些分組。分組可能就是分為類似總體經濟、金融、產業、人力、環境等議題。(Ec1)

六、善用統合工具與配套機制

現行機關委員會統合功能有強有弱，而其很大影響來源是缺乏可以運用或不知如何運用潛在的統合工具。本研究根據訪談資料歸納結果，認為機關委員會可以善用「統合工具箱」，內容至少包括：計畫審議與管考、資源分配、法制、資訊掌握，以及溝通說服等。當然，對各部行為影響最大者主要還是取決於委員會本身是否擁有預算分配的權限。

首先，計畫審議、管考和資源配置通常是一體兩面，蓋審議與管考將影響後續資源配置的多寡，而資源通常是指人力與預算，這是有影響力的機關委員會必須設法張羅的。

國發會有是因控制公共建設、社會發展建設等的權力，這些計畫仰賴其統整，計畫統整後預算就跟著來，所以國發會發揮統整能力與功能是因握有權力，金管會對金融領域有統整能力，而國發會則是普遍性的統整能力，各部會它都碰的到，但金管會僅在個別領域內有統整能力，若非由這些角度它怎麼有辦法去做政策統整，他不負責政策僅監理，雖然現在又掛回到行政院，它統整時有無能力去統整央行或財政部，若以政策統合委員會的概念似乎未那麼強大。(R1)

但是經建會的部分，主計處會框一筆錢給經建會分配，所以你會發現回到今天政府機關的運作靠的是人跟錢，有人有錢那你說話就算數。(R1)

在政府部門的運作，要人又要錢的前提是要有計畫，所以計畫跟預算最好能夠結合的話就有錢。回過頭來講，以原民會和客委會來說，如果涉及到海洋的政策和計畫都要報給海委

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

會來審，如果客委會和原民會有分配的權力的話，那你就得聽我的。(R1)

起碼從計畫跟預算的結合對於策略規劃的部份算是結合的比較好。(R1)好或不好，都是要跟錢結合。(R1)

大眾所關注的可能都不是專業領域的人員，可能今天醫療單位上陳計畫案後，會計單位就會給預算，只要規劃的政策(計畫)符合首長的整體政策就可以，反正會計單位只認帳本。但是在經濟部就不同，原則上要研設會認帳，會計單位才能執行，所以這問題是行政管理單位怎麼做的問題，所以要強化綜合計畫單位，除非你要把權放到這樣的單位裡。就是首長問綜合計畫單位在未來四年要做什麼計畫，那大家就會照這個動向走，可是你會發現這些單位事實上只在做專業統整的功能。(R1)

陸委會在擬定政策方向後，就負責協調規劃，首先讓各部會先自行評估、規劃看看需要多少人力、經費，然後再由陸委會統合，並出面向行政院爭取這個專案需要增加多少人力、配備、預算等等。(M1)

發改委在中國大陸所扮演的角色，除了協調之外，事實上直接介入去做資源分配的功能，還是蠻重要的。我覺得可以把牠比喻成我們的經建會，只是功能性比經建會更強，因為牠可以直接介入，但經建會不行，而且我們的資源是在各部會，經建會就真的只有協調，不過協調歸協調，各部會聽不聽是不確定的，但發改委的權力比較大，畢竟計畫經濟的色彩依舊存在。(M2)

其次，透過立法也可以加強機關委員會的統合功能，這背後來自於公務員依法行政的概念，因此，法律規範可以有效影響機關的施政作為。

如果你想統合那權力來源為何?剛剛講的事務都有統合力量的來源去支撐他，但是在對象別這部分我覺得比較難想像，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

像原民會運作這麼久，如果你承認他是一個政策統合委員會，那他統合出什麼東西？如果你說有原住民基本法，也許可以用法律的管道來做統合，但是這只是個規範，只能規範要怎樣跟不怎樣，但是資源有沒有統合在一起是另一回事，也許法律層次上有規範希望做統合，但這只是避免和禁止。(R1)

配套措施(工具)的部分，包括委員會的任命、或是有無計畫預算分配的權力、法治的基礎，譬如原民會、客委會有他們的基本法可以去做統整，有這麼多政策工具選項的時候，或許政策統合能力會比較強，也許要做的是在光譜上把邊緣的慢慢推到強的地方，像委員會的部分，可以找出這些指標，如果具備這些指標表示統合能力比較強。(R2)

自治法草案的擬定上出現成效，這個是原民會有史以來跨部會協調最有成效的。(I1)

復次，資訊會影響決策，因此也可以視為統合工具之一。比較理想的情況是，機關委員會可以使用被統合機關的資料庫，這樣可以使他們的決策比較具有循證基礎，而不致於有各言爾志的現象。

資料庫的可取得性(accessibility)、整合(integration)以及資料開採(data mining)很重要，才有其整合的意義，這部分又跟國發會、研考會的資訊管理，未來的整個行政院的資訊，向上集中的電子資料管理、雲端的運用等等，未來的科技發展、整合和行政院政策的走向是合的，用雲端的概念其可取得性(accessibility)很重要，當然我們要能夠掌管到他的透明度與資訊安全度，這兩個有時會扞格。台灣很被稱讚的是電子治理，譬如海洋委員會的成立，它的資訊部門會是關鍵，目前我不知道它進行的如何，甚至其組織設計上可能都沒有這樣的設計。(R3)

海委會本身若有一海洋資訊總庫，至少能取得(access)，我談的是除了取得以外，還能在需要時綜合運用，資料庫的綜合運用就形成診斷與政策，然後再去統合，否則統合如果只是

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

一個會議中心是不夠力的。(R3)

如果在上位的資訊可接近性不足，就無法穿過人的這層面紗過去看到事情的本質。(R3)

各機關委員會本身就是特定政策統合的平台。從行政院整體角度來看，爲了加強機關委員會統合功能，相關機制也應該配套使用，例如，行政院長官(如副院長、政務委員、參議)的協調功能、任務編組與先期協調、權責分工，及私人情誼建立等機制建立都非常重要。

首先，機關委員會的統合功能可以向上連結至行政院長官(如副院長、政務委員、參議)的協調功能，但前提是這個委員會已經扮演相當角色，行政院層級只做「例外管理」。

到院會來之前，問題都應該事先協調好，當然在院會是可以討論，但是討論過多就相對變得沒有效率。所以這幾個(包括大陸政策等)扮演政策統合平台非常重要。(Ex1)

組改期間，政府假設重新去定位，不同區塊任務去重組，第一先做職能上的分工，切成不同分工後，各部做事時面臨到的問題是，當不同的垂直分工下就須做橫向協調，直接從院本部去做協調有個好處是它有政務委員做橫向協調，再來跨機關層級可能到委員會去做橫向協調，用院本部、政務委員、委員會甚至到部會內部，由綜合計畫的單位來做統整性的工作。(R1)

行政院內的各組管理各部會，院的參議非常資深、非常懂這些部會的脈絡，那他也許就可以去統整，所以院本部也是個橫向協調(政策統合)，雖然他平常是起承轉合把部會的東西轉上去；換個角度想，內政部是因為下層屬性紛雜，所以你把這樣的人弄在綜合規劃單位，這樣也許可以但會有個麻煩，在做很細很專業的事情上會抓不到脈絡。(R1)

其次，機關委員會本身也要善「諮詢委員」、「任務編組」等途徑進行跨部會協調，這類前置會議不僅可以減少院本部的例外管理工作

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

量，同時也可以確保本機關委員會的議事效率。

既然委員會是首長制而不是合議制，首長就可以聘任諮詢委員，也可根據權責分工表，聘任相關部會正副首長參與諮詢委員會作業，一般叫委員會議，可以綁得死一點，規定或許一個月、兩個月開會一次，至少大家有互相討論，資訊流通才能促進橫向交流。(R2)

有關於地方政府的部分，甚至可以邀請地方政府擔任委員會的諮詢委員，諮詢委員會議應該請次長或是秘書長等級，要看統合範圍。(R2)

權責分工表可以有兼任諮詢委員規定納入，政策統合效果會更好。甚至可以考慮要不要定期協調會報，委員可能人數不是那麼多，權責分工表比較靜態，但是為了促進交誼來個協調會報，每三個月或每半年，至少有機制促進各部和委員會交流。(R2)

再往下的話，各部會不是有很多任務編組嗎？很多跨機關的任務編組其實也想做很多橫向統合，只是其任務編組形式並非正式法律，而是行政規則，教育部、內政部為了幼托整合的問題，用了任務編組，召集人可能到院或部會層次，在縱向的業務分工完後仍須做橫向協調，所以有這麼多的機制出來。(R1)

陸委會的委員會就跟行政院的院會一樣，委員及所屬單位本來就有提案權，這時陸委會事先要去協調。協調完再來開會，如果有爭議就再去協調，因此真正提出來的案子多是由陸委會提，各部會則比較少見。因為統合協調本來就在陸委會，委員會議是正式會議，為了讓委員會議能夠有效率地開會，一定要私底下先進行協調；同樣地，行政院院會的議案也是由政務委員事先就相關部會進行協調，如此才能兼顧行政院院會的品質與效率。(M1)

最後，也有受訪者提醒我們，縱使是跨部會政策統合也是由來

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

執行，平時如何建立這類跨域管理者的私人網絡似乎也不容忽視。

因為其實就是說人跟人之間的了解和互信，那其實是政策統合最重要的一個關鍵。我如果跟你熟，你要什麼或我要講什麼其實一通電話就好了連會不必開。(I1)

另外一個就是說跨部會的人，它唯一缺點就是太短，變成就是說人跟人之間沒辦法去交談，做類似這樣子去產生一些人脈的連結。(I1)

其實位置越高，這個連結要越多，然後統合的能力才會強。因為統合不是只有自己，而且我們必須跨出去部會去跟對方談，那其實這樣是有利的。(I1)

此外，有關各委員會與未來國發會的功能連結也有必要加以研究。若以國發會中心，有關該會與行政院、各部、各委員會的分工協調事宜，有必要加以釐清。

我在想以後國發會統籌功能一定會比經建會、研考會強，是不是有一個連結，原住民的部分就交給原民會審查，原住民的整體發展計畫交給原民會應該可以做一個連結，就跟以前研考會和經建會一樣。(I2)

七、人力資源管理與發展

組織脫離不了人的運作，因此機關委員會的人力資源質量就扮演很重要的角色。受限於總量管制的概念，人力數量不足必須由機關內部自行調配。此外，機關人力專業不足則可以採取「聘用外購」方式處理，有受訪機關評估成效良好。

在推動原住民族基本法的時候找了幾個在進修碩博士的原住民，可能是念民族學還是法學的，用聘用的方式讓他們進來協助，他們發揮了很大的功用。(I2)

思考能不能成立原住民族政策中心，當作原民會的智庫，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

但還在研議階段。(I2)

但對某些部會而言，這類外購人才的作法，也涉及到薪資條件是否彈性、是否有足夠市場吸引力，也就是所謂的「外部衡平性」問題。

金融業在外部市場待遇高，但就我們行政機關的制度是不容易將待遇調整和外部市場相差無幾。(F2)

經研處有 60 至 70 人，負責專研一兩個專案研究計畫，工作負擔較輕，可能留住人才，但還是很多優秀人還是流向業界。(F2)

未來本會具備政策協調的功能，有關整體性的政策研究或功能就相當重要，在目前組織的架構及人力限制下，例行行政負擔已相當吃重，要再負擔整體性的政策研究，似乎是沒有辦法做的。(F2)

歐美、香港及新加坡等政府的金融監理相關業務人員，其待遇雖不比外部市場佳但不會相差太大，但我國無法歐美跟進，就整個政府體制、社會觀感..等因素。(F2)

或許在許多專門性業務，現在的聘用架構、規範，其誘因到底夠不夠？那意義在哪裡？當然文官體制非常重要，但在這樣體制架構能否有個彈性，針對特定產業、技術人員，提供更大誘因制度設計，這是需要思考的問題。(F2)

不過，縱使運用聘用人力投入在統合工作，可能也要關注「外行(約聘人力)領導內行(正式人力)」的批評，這涉及到「多元化管理」的問題，受訪者提出這樣的觀察。

還有一點就是，萬一很多綜合計畫出都是約聘人員時，其它單位會認為他們的管考都是正式公務人員，那綜計處因為都是約聘人員，所以想法都很奇怪，也是會發生這種問題。(R1)

因為約聘畢竟是少數，又是由這些少數人去主導。如果說未來綜計處是個很被看重的單位，這樣會變成外行人領導內行人。(R1)

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

我覺得既得的公務人員永遠都會看不慣約聘的(外行)，覺得自己才是正式的、主流又正統，因為是高考進來的。那個東西就很難做處理。(R1)

機關專業人力養成也很重要，有受訪者建議應該「設計一套機制能讓同仁在思考問題的時候會從跨領域的方面來思考」，這涉及到機關主管如何領導與管理同仁的問題。

還有人員的訓練(training) 均必須有跨領域的思維。(Ex1)

一個統合機關，要設計一套機制能讓同仁在思考問題的時候會從跨領域的方面來思考。(Ex1)

長官都非常的開放(open)，因為它要聽同仁不同的意見，不像很多像是執行面的部會有一個作業標準程序 (standard operating procedure, SOP)，在這個地方我們可能面對的個案(case) 情況都不一樣，我覺得長官的開明其實非常重要，就是他可以聽的進去同仁不同的意見，在不同意見的中間這種很專業的討論和撞擊，應該是可以提升整個同仁的素質和施政的品質。(Ec1)

內政部是因為所管轄的業務性質太大，其綜合單位即便是像院本部那樣，把資深人力調上來去補充人力，但是我想請問當你把資深人力調上來後，如果他有好的表現你會讓他回到所屬機關當首長嗎?如果是這樣就有個誘因。(R1)

整體而言，充實機關委員會的人力質量是非常重要的，從整個組改政策的大方向來看，如果機關委員會扮演這麼重要的橫向協調角色，那麼政府當局應該仿照過去對待經建會的作法，適度給予這類機關委員會某些彈性空間或裁量空間，而不是假平等地、純粹從管制角度要求所有部會在人力資源安排上都必須「穿制服」。

就不會侷限在一個定點，我們應該陞遷的是優秀的人才，而不是資深的。當然需要很多良性的因素不斷的交錯，經建會的文化和傳承需要長時間累積。(Ec1)

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

我們長官認為組織需要新血注入，人事室有主任曾說，「處」中有四個缺，三個內升，第四個必須外補，有這樣不成文的規定。外補基本上，外面新血可以加入，當然比較基層的科員從外補，促進流動，也是可以開拓同仁的視野。(Ec1)

需要視同仁素質而定，有機會要讓同仁出去見識，加上必要的訓練，我們同仁和部會同仁不同，部會的同仁看待角度較細節瑣碎，我們則是以總體觀點角度看待。(Ec1)

我們進來以後所受到的一些薰陶，等於這也是要經過一些長時間的訓練，所以我們對於同仁的進修、陞遷，是非常注意。(Ec1)

早期經建會人才晉用、培訓管道有彈性，包括薪資較高、較多和一些早出國進修機會等，所以能訓練不少人才。(Ec3)

八、組織文化調和

組織文化調和主要針對未來的國發會而言，這裡面的核心問題是不同組織文化衝突的問題，以及變革過程中減少同仁有相對剝奪感的疑慮，如此才能確保機關優良傳統繼續傳承。然而，對於加速組織文化融合的問題，未來成立國發會後，機關領導團隊(首長與副首長)如何建立信任關係，可能連帶影響底下不同專業背景同仁的互動與機關整體功能的發揮，這部分是主要的問題所在。

假設以經建會與研考會的統合來講，覺得這兩個單位以後的運作會有一些問題。……因為這兩個組織的文化不一樣，以後融合還需要一些調適時間。融合過程中，會遇到問題是無法避免的，所以領導者很重要。(Ex1)

未來國發會成立的時候，為了達成其功能，取其強而避其弊的話是非常重要的，我認為在領導階層的一個主委兩個副主委，這幾位是非常重要的，他們能夠合力同心，建立信任關係，對整個部會是十分重要的。(R3)

未來國發會的領導人如果是貌合神離，一直在互相角力的

第四章、我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展

話，那本來合併在一起所期望達到的功能，反而是互相削弱了。(R3)

綜合上述，本研究歸納相關受訪者意見，認為可以強化機關委員會統合效能的途徑，包括：鞏固機關首長威望、釐清組織定位與核心任務、精進議程設定與管理品質、強化綜合規劃能力、落實公民審議程序、善用統合工具與配套機制、人力資源管理與發展，以及組織文化調和等。如果這些重要構面可以同時兼顧，則機關委員會的統合能力就愈強。然而，對於一些比較無法兼顧的機關，本研究建議應該努力，且可以自我努力的部分是釐清組織核心功能、加強議程設定與管理品質，同時善用多元統合工具，因為這三者是可以立即改善且不假外求的。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

第一節、政策統合組織與功能之跨國比較

第三章曾經大略介紹美國、英國與日本的內閣跨部會的政策協調體制或是職位設計，本節則將以跨國比較方式，評論與分析我國的政策統合設計。

一、部會的組設

從本研究所蒐集的美國、英國與日本之政策協調經驗來看，我們可提出以下發現與看法。

(一)各國多以「部」(ministry or department)為內閣主要構成

1. 美國

一般以部為主要的政策規劃與執行機關。若有協調需要，各部當然可以本於職權進行跨部會協調，而不是設置委員會、更不會是以首長制的委員會進行協調。

至於美國所組設的「委員會」，一般用在獨立管制機關，是真正的諮詢、討論與議決的合議制，並且由具有代表性或是專業性的代表出任。換句話說，美國不會以獨任的首長制做為「委員會」最高階首長。

2. 英國

同屬內閣制國家的英國，也大都係以部為主要的決策機關，但可以注意的有幾點。英國各部設立的彈性很大，部會變動最高、數目最多、無規矩可循。變動部會後，一個人甚至可以管理兩個部，實際上一個為真部、一個為虛部，部長記名兩個部。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

由於變動性很大，於是劃分出「內閣部」(core departments)與非內閣部(Non- Ministerial Departments)，內閣部是真正大的部會(例如財政、國防等)，而外圍一圈是非內閣部²⁶，例如政府精算部(Government Actuary's Department)。換句話說，有的部長(Secretary or Ministers)可以出席內閣會議，而非核心部會首長則否。不過，英國內閣閣員由議員兼任，擔任內閣工作可以兼領雙薪，而內閣無一定任期，閣員若下台，仍領議員薪水。

3. 日本

日本跟德國應該是一樣，未設置政策統合機關。據學者表示，在德國聯邦內閣內只有部沒有委員會。日本在 2001 年省廳大改革之後，設立 12 個省作為完整的決策與執行機關，唯一的「委員會」是「國家公安委員會」(National Public Safety Commission)，是內閣府的合議制行政委員會²⁷，但並非負責內閣跨省廳協調的工作，更不是委員長獨任制(特命擔當大臣兼任委員長)。

內閣制的日本跟德國為了強調有效的責任政治，必須對內閣總理負責然後再對整體國會負責，都是要一個擁有明確決策，不能是一個合議制的模式，所以德國與日本以部為主，然而背後的理論符合責任政治效率、效能的決行。

(二)國際制度與經驗以及我國狀況之檢視

²⁶ 在非內閣部當中，就有好些行政委員會(commission)，例如 Charity commission for England and Wales、commissioners for the reduction of the national debt、crown estate、forestry commission、postal services commission 等，應非負責重要的跨部會協調，因此不在本文討論之內。

²⁷ 國家公安委員會係本於政治中立立場，監督警察廳，所有開會、決策等，都秉持須經過半數的同意原則。依據新的警察法規定，委員在得到參眾兩國會的同意後，由內閣總理大臣任命，任期 5 年，但每位委員的任期都交錯。2011 年年底為止，委員長由政府內的特命擔當大臣山岡賢次擔任(本身也為國會議員)，其他 5 位委員都不是內閣官員，有法學教授、資深法官、勞工總會代表(日本勞働組合總連合會會長)、全國律師團體代表(日本弁護士連合會副會長)、財商業界代表(瑞穗金融集團)。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

1. 前述對於幾個國家的經驗與制度來看，原則上是要用「部」。至於委員會這類組織，並不見得與「部」是同等地位。二十世紀末，日本、韓國等許多國家，通通把「部」的數目做實際上的巨額刪減，在 1980 年到 2001 年，各國部會數目減少幅度是大範圍，2000 年調查數目大概介於 13 至 17 個²⁸。
2. 「委員會」可以成爲第二層組織，而不需要與部同一級。例如美國有 15 部，但部所屬的「委員會」數目不勝枚舉，但都不跟部在同個層級。即使依循全觀型政府(holistic governance)精神，不一定在「部」的組織層級設立委員會²⁹。
3. 既然國際上甚少以委員會作爲內閣部級行政組織，到底台灣是依據什麼原則讓首長制的委員會延續以往做法，成爲常設的內閣級機關？在我國，除了在舊的行政院組織法對於八部二會的規範之外，對於部及委員會的組織型態，或因環境變遷，或因政治因素，成立過程都有時代背景及政策決定背景。

中央行政機關組織基準法從民國 93 年迄今，歷經幾次修改，「部」和「委員會」部分相關條文並沒有加以修改，可見立法者對部和委員會之功能有其看法見解，也就是認爲所謂「部」作爲決策單位，而委員會就是要政策統合，基本上是跨部會的，這個概念一直影響整個組改過程。
4. 實務上似乎並不需要透過引用「政策統合」概念作爲常設性協調機制。從前述美、日、英國家的經驗來看，不僅沒有內閣級的首長制委員會負責特定政策領域的決策與執行(除非扮演獨立管制功能)，當然不會經過統合委員會做跨部會協調，因爲各部本來就可以進行跨部會協調，並非一定需要經過統合委員會來辦理(我國實務上也是如此)。

唯一例外的是美國國家安全會議，美國的國安會並非負

²⁸ 參考 10 月 31 日座談會學者發言意見。

²⁹ 參考美國、英國與日本之設計，輔以 10 月 31 日第三場次學者座談意見。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

責決策與執行，也非內閣部級機關，國安會比較像是辦理共同研究討論、撰寫議題報告的幕僚、行政單位，而且，當跨部會協商時，都是相同層級的政務官參加。

(三)我國委員會的設置：緣起與發展

我國在組改之後設立的委員會組織，依據過去運作經驗，雖名為「委員會」，但實然面仍大多是首長制，主委可以裁決政策、任免人事、決定行政與庶務，這些都不是透過與其它委員討論議決後為之。因此，當前的委員會組織程序和內部架構都不與合議性的「委員會」本質無關。因為行政院組織法受限於時空環境而不能修正，八部架構一直束之高閣，以後新設的機關名稱不能稱部，只得依據舊的行政院組織法(舊的第六條)設「特種委員會」，因此，新設機關本質為部，但名為委員會，目前統將委員會概念用於跨部代表參與運作，提供諮詢並輔導做決策。

既然我國的機關委員會是首長制、負責決策與執行，在有不少學者於座談時指出，本質上即使是協調機關，全部改為「部」也不是不可考量，例如大陸事務部、國家發展部、客家事務部、原住民族部、退伍軍人事務部、僑務部等等，因為『委員』的實際意義與功能不大。

最終，我國未全採行「內閣部」的設計，對此可參考另一種說法，也就是：某些機關的價值、利益或位階等面向，重要性不足，或在現階段政治意涵尚未成熟，不足以達到設立「部」的地位，所以才設委員會³⁰。從過去歷史制度經驗來看：

- 1 議題新起之際，先設「委員會」：勞委會、農委會、文建會等。創設之際，認為其價值、利益與位階等重要性不夠組設部，加上憲政因素與行政院組織法的限制，順勢以委員會為法源而設立委員會。

³⁰ 參考 11 月 22 日第五場座談會學者發言。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

- 2 政治意涵成熟則升格為部：近年經過組改之後，前述部份機關委員會的重要性獲得普遍確認，因此「升格」成為部，例如勞委會升格勞工部、農委會升格農業部、文建會升格為文化部，代表其政治意涵已成熟。
- 3 政治意涵仍有疑慮者，維持「委員會」：例如原民會、客委會、退輔會、僑委會等，這些委員會的執行面較多，本質上應該是設立「部」，但是否該維持行政院二級機關都尚有疑慮與討論空間(原民會、客委會甚至討論到整併)，遑論升格為部，僅有退輔會曾真正歷經改為退伍軍人事務部的正式討論，因此暫以委員會的位階為定位。
- 4 特定的公共事務，包括陸委會、海委會，其價值或利益之背後代表的是選票或是國家定位與落實等特定價值。

以上論點其實很發人深省，惟很難加以驗證。畢竟，關於部及委員會的組織型態，或因環境變遷，或因政治因素，成立過程確有時代背景及政策決定背景，「部」及「委員會」在當前組改架構下名稱雖不同，但大多源於定位與功能之差異。

(四)小結

綜合前述各國的經驗與制度，並且剖析我國制度經驗，我們認為，一方面各國沒有內閣層次的獨任制行政委員會專責協調。事實上，各國跟我國一樣，各內閣部仍分別擔任各領域綜合性、統合性的政策業務，自辦跨部會協調。

從長遠與未來可以能的政府體制變革來，仍應該讓業務執行面的協調，回歸各部自行辦理，讓各部適當層級的政務官出面協調。至於真正高層次、前瞻性、新興議題的政策協調，應該在內閣層次進行，讓不管部的政務委員出面邀集各部代表參加協商，當然，政務委員人數應該適當增加。

二、跨部會的協調

根據本研究所參考的美國、英國與日本經驗，這些國家較少設立部

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會層次的獨任制行政委員會，專責處理跨部會協調。至於日常跨部會協調的事項，說明如下：

(一)一般狀況，由各部辦理

針對跨領域或是有歧見的業務，本研究所參照的國家之內閣各部，非不能辦理各自領域的協調，加上分權與授權原則、組織設立、責任政治原則，各內閣部可出公文書邀請其他部參加協商會議。

(二)各部之間難以達成共識的狀況，或是影響層面大者，則提交到內閣層次辦理協調。

- 1.在內閣層次進行高層次、重大議題的協調。若各部自辦的協商難以達成共識者，或是最高行政首長交辦事項，可能透過內閣會議、不管部大臣、特命擔當大臣(日本)去整合各部意見。在歐洲部份國家，有時候成立「首相部」或是「總理部」，甚至「歐洲部」，專責跨部會協調以處理歐盟整合事務。
- 2.美國的協調機制不負責執行。美國在白宮內設立國家安全會議、經濟顧問會議、環境品質會議等跨部會協調機制，但這些都屬於整合意見與諮商，並非行政的委員會。這類跨部會協調的機制，主要在做事前的策略規劃、政策綱領、演訓模擬，因而能夠博採眾議，聽取意見。

其次，參與者固定為政務官層次，可能某個委員會或是小組、工作小組可為部長級政務官、副部長級政務官、或次長或是助理次長級政務官參加。不過，因為美國各部政務官團隊人數不少，助理次長以上的各部正副首長可達 10 位，應有足夠的政務官外出進行協調。

(三)我國狀況

正如組織基準法所規定，目前各部(會)都能辦理跨部會會議，並非一定要透過政策統合機關為之

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

1. 不限於機關委員會，我國各部都辦理跨部會協調

根據學界調查發現，對於橫向需要聯繫的業務，一般主要以跨部會協調會議進行協調，僅約 3 成業務會透過政策統合機關進行(張其祿與廖達琪，2009)。即使是機關委員會，若未能扮演好統合性政策的規劃、規劃政策綱領或原則、制度設立與公共諮商等功能，在專業性不足情況下，也未必能夠統合其他部會。

2. 委員會的實質優點：代表性與尊崇地位

我國有些機關委員會會遴聘部分民間委員，因此可以回應外界民間代表的需求與落實民主參與。各行政委員會實際上變成首長獨任制，但比較多元參與，這些民間代表或委員可扮演部會的雷達，隨時可寫個電子郵件給主委表示應興應革意見，主委往往都能正面回應，代表政治上能廣泛與各相關部門的連結。再者，委員是一種地位身分，委員也可發揮其功能，所以有多元參與和有地位好辦事的功能。

3. 若影響統合因素不是部或委員會的名稱，未來的思考方向

(1) 改變委員會定位以及位階，考慮全部朝向「部」的設計，或是直接改隸到各部成爲三級的機關委員會。

(2) 各部、各委員會都辦理跨部會協調，因此跨部會協調該分爲兩種層次，並且各自設計各自的統合流程。首先，在內閣級跨部會協調：強化行政院本部的協調，包括政務委員、非正式程序等等。至於在部會級跨部會協調方面，不僅各機關委員會，各部也應該遵循政策統合原則與方法，強化政策統合能力。

然而，不管是部會級或是內閣級的跨部會協調，都面臨具有充分代表性的政務官無法完整參加每個協調會議的問題，因此以下將從政務官人數角度進行討論。

三、政務官數目與政務官的協調角色

我國跨部會協商，乃至於機關委員會的統合功能常面臨一個問題，就是參加會議的代表往往並非法定代表本人，有時候常是高階的常任文官(例如主任秘書或是司處局長)，因為位階、代表性、授權程度不足，以致於開會時僅能表示「會把意見帶回去反映與研究」，當下無法做出配合與承諾。

不管任何會後議程與結論確認的實務做法，都不易達到協調所需的面對面當下討論與決定之效果，「會而不議、議而不決、決而不行」是當前我國機關委員會統合功能不彰的現象之一。

進行跨部會整合時，一個重要的切入點就是政務官參與，例如透過次長、副部長(德國似乎也是這樣)³¹，或是用秘書長、政務委員、主任委員等等。因此，在剖析美國、英國與日本內閣各部組成、跨部會協調狀況時，我們提出一個問題：政務官的團隊與人數，會不會是跨部會協調的關鍵之一？從本研究所蒐集的美國、英國與日本之政策協調經驗來看，我們提出以下發現與看法。

(一)外國行政部門之政務官人數

美國、英國與日本的內閣各部，政務官團隊人數遠比台灣各部會正副首長要多。分別以參照國家幾個主要的部級單位為例，說明如下：

- 1.美國：美國各部政務官、政治任命者人數各部不同，除部長、副部長、幕僚長，以及從名稱上難以判定者之外，單僅「次長」(Under Secretary 或 Assistant Secretary)這個職位名稱數目各部人數不一，但是似乎至少都有 10 位助理次長級以上的政務官。舉例如下：

(1)商業部：有 5 位次長和 9 位助理次長。

(2)農業部：有 7 位次長和 3 位助理次長。

³¹ 依據 11 月 7 日第四場座談會與會學者之發言。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

(3)能源部：3 位次長、7 位助理次長和 1 位副助理次長。
(deputy assistant secretary)

(4)醫療與人群服務部：似乎未設次長，但有 9 位助理次長。

(5)國土安全部：3 位次長和 7 位助理次長。

2.英國：除部長(大臣)之外，每個部都有為數不一的大臣組成大臣團隊，團隊人數大約介於 4~7 人(含部長)。高層政務官團隊成員(都不包含 1 位常任大臣 Permanent Secretary)包括：

(1)企業、創新與技能部：3 位國務大臣(Minister of State)及 3 位副大臣 Parliamentary Under-Secretary of State)。前述 7 位的「大臣團隊」，6 位由國會議員兼任。

(2)社區與地方事務部：2 位國務大臣及 3 位副大臣。

(3)文化、奧運、媒體與運動部：1 位國務大臣及 3 位副大臣。

(4)能源與氣候變遷部：2 位國務大臣及 1 位副大臣。

(5)國防部：1 位國務大臣及 4 位副大臣。

(6)國土辦公室：3 位國務大臣及 2 位副大臣

3.日本：日本各省內的政務官人數也不盡相同，有的省人數較多，有的較少，大臣、副大臣、大臣政務官總數大約介於 3-7 人，人數較少者包括法務省、環境省(各僅 1 人)，人數較多者包括總務省、外務省、國土交通省。

(二)中外對比：各國似乎多於我國

從表 5-1-1 中可以看出，本研究之參照國家與台灣相比，有幾個很重要的思考點：

1.各國各部(省)的政務官人數比我國為多。最多者為美國，似乎至少都有 10 位政治任命的助理次長級以上官員(含部長、副部長)，而如第三章第一節所述，參加白宮國安會跨部會協調者，往往是這類助理次長級以上的官員。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

至於英國為 5-8 位，日本各省次官人數介於 4-8 位，至於我國，各部會含常務次長或是常務副主委者，各部會最高層者大約為 4 人。

2.除美國之外，英國內閣辦公室政務官較少，僅有 5 位，至於日本內閣府(辦公室)頗多政務官，除正副閣揆、正副秘書長或正副幕僚長(官房長官)之外，特命擔當大臣、副大臣與大臣政務官之政務官團隊達 16 人。至於我國僅 7 位政務委員。

表 5-1-1 美國、英國、日本與我國內閣及各部政務官人數比較表

	美國	英國	日本	我國
內閣的政務官人數	沒有法定「內閣」(Cabinet)名稱	內閣辦公室有 5 位政務官	內閣府 8 位特命擔當大臣 ³² 3 位副大臣 3 位大臣政務官	行政院 7 位政務委員
各部的政務官人數	人數不一，各部在 10 人以上	人數不一，介於 4-7 位	1 位首長 1~3 位副大臣 1-3 位大臣政務官	1 位首長 2 位政務副首長
常任文官長		1 位常任大臣	1 位常務次官	1 位常務副首長
小計	各部含正副部長約 12 人以上	各部政務與常務大臣 5-8 位	各省次官以上 4-8 位	各部會次長以上約 4 位

³² 日本的特定擔當大臣都註記主要分管業務，包括：「繩及び北方対策、地域主權推進」、「消費者及び食品安全」、「原子力損害賠償支援機構」、「經濟財政政策、科学技術政策」、「原子力行政」、「防災」、「行政刷新、新しい公共、少子化対策、男女共同参画」。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

資料來源：本研究自行繪製

備註：日本政務官都由參眾議員兼任；英國則原則上由國會議員兼任，僅非常少數政務官由非議員擔任；美國與我國都限制不得兼任。

(三)從國際觀點評析台灣的政務官團隊之組成

1.政務官的特性：闡述理念與代表性

一般來說，作為政務官(部長、次長、大臣或是相當等級的政治任命者)，往往受到最高層級信任，能夠闡述理念並監督文官隊伍，落實競選承諾。競選承諾有前言性、發展性，但基本上都很模糊、曖昧，所以通常找可以信任者或是友人，針對特定的政策議題進行研究開發，區別、規劃成任務職掌，可以加以實現的計畫，而承諾與施政理念的研究開發，往往需要一個很強的團隊。

2.政務官分身乏術，難以參加跨部會協商

對外代表部會發言者，應該僅有政務官。我國政務官人數太少，每每無法分身參加各種跨部會協商，會不會是造成跨部會協調難以推動的重要因素。

跨部會的協調工作原本應該由內閣(也就是我國的行政院)負責。理論上，內閣是最高行政首長辦公之所在，週遭成員最能體認首長意圖與理念，加上是各方資訊集中之處，最能衡平看待各種政策及其優先程度，並且能在衝突當中做出決定。

其下一層，各部會的次長、副部長等政務官團隊，最能清楚部會首長的企圖心與施政理念，也是該部會資訊匯集處，由他們參與跨部會協調是理所當然。這些國際比較的意義，非常具有思考價值。

第二節、機關委員會定位與功能之探討

前一節是以跨國比較觀點分析各國內閣的政策協調功能後，本研究認為，在日本、美國等國家實際的經驗上，與我國之行政委員會的做法有所不同，甚至在跨部會協調的作法也不太一樣。

本節將整理顧問訪談與專家學者座談資料，從學理與概念的角度，剖析機關委員會政策統合應有的功能以及相關制度或機制設計的優缺點。在析論本節之前，我們先提出兩大前提要件：

第一，是政務委員本身就是跨部會協調機制，原該利用組改把委員會改爲首長制的「部」，或是改隸到行政院本部，似沒有必要維持「委員會」組織型態。我國組改中的委員會組織型態，受制於歷史因素頗深。

第二，現有框架已是多年組改討論與共識結果，機關委員會應該界定以及強化政策統合功能，就是研究主旨所揭露的重點。

準此，以下分別劃分爲第一、二、三部份，第四部份則是以具體經驗說明所謂「統合性」政策分析與規劃的案例。其次，強化委員會功能可分爲「內部」(委員會本身)與「外部」層次(行政院政務委員)，本研究團隊認爲外部因素多少影響內部運作，應該一併看待。

一、強化政務委員職能，仍可扮演跨部會政策協調機制

(一)強化政務委員機制，承擔更高層級的跨部會協調機制

全球公共事務的趨勢是，越來越多政策或業務涉及到跨部會協調的機制，因此各國政策協調與統籌的職能普遍皆有，但似乎較少另外成立部會級行政委員會的案例。

在台灣，跨部會的統合功能，理應是就行政院院會、政務委員的跨部會協調會議，以及機關委員會的運作。在政務委員方面，不應該把政務委員只當成官位或職位，它本身就是一種機制，具有跨部會的意涵。但是，不管部會的政務委員要承擔很多跨部會

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

政策統合及協調的功能，不僅分身乏術，又沒有直屬幕僚，很難進行獨立分析與判斷。

行政院院本部只有組的設置(組改之後改稱為處)，與各部會相比，人力較不足，但因為能夠接近行政院最後決定權者，在跨部會協調中也擁有一定的政策影響力。

行政院各組(處)都可說是政務委員的幕僚，政務委員可以請各組(處)幫忙或是提供資料³³，但實際上政務委員僅有安排行程的秘書，並沒有可以運用的人力，因而政務委員在履行職能上可能會有限制，不容易落實政策統合或政策協調的任務。

從強化政務領導的角度來看，似乎可以參考國外不管部大臣的、或是如日本特命擔當大臣的運作，瞭解他們幕僚人力規模，藉以合理判斷合適的政務委員辦公室支援人力(細節似乎得另起新研究計畫處理)。

在本研究的訪談中，不少受訪者與座談會參與者都提出一個可能性，也就是對於讓政務委員兼任機關委員會的主委，可以讓各部會重視該委員會，提升該委員會的政策統合效能。不同委員會的統合能力有本質差異，就如「部」之間影響力有所不同。

以原民會為例，事實上透過權責劃分，原民會可以確保其政策統合的功能定位，但從社會建構觀點而言，還得看各部會是否願意讓步重視原民會(至少召開會議應該派遣法定代表或是足夠授權者)，如同期望原民會與交通部談原鄉道路權責、與勞委會談原民就業權責、與經濟部談水資源管理權責，未必能談得出結果，這是本研究認為委員會之上「宜扮演某種角色的重要理由。對於較為弱勢的委員會，如果統合功能真的很重要，不少學者與受訪官員建議，應該採取「政委兼主委」的方式強化其運作。

(二)部分委員會並未發揮真正統合功能

³³ 依據 10 月 31 日受訪者 Ex1 的意見。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

在學界的座談會中，多數意見都指出當前的「委員會」沒有統合的功能：

1.當前部份「委員會」的運作，本質上就是部級機關

機關委員會做了太多一般各部在做的事情，以致「委員會」跟「部」沒有差別，例如負責執行政策、基層事務和過渡性的功能、角色，讓委員會做太多較低層次的業務及行政。

據了解，行政院人事行政局於民國 100 年辦理實地員額評鑑經驗也發現，部分委員會機關於業務規劃及自我評估之人力配置中，均仍自我認知為政策執行機關，長久以來未主動思考與各機關間功能重疊及權責不清之問題，更因擔負龐大執行工作致政策協調量能相對不足，進一步提出增加員額之意見。

基準法既已明定委員會之核心職能為政策統合，其人力配置亦應符合基準法組織職能之設計配置於政策統合功能上，而非執行細部工作。因此，即便是有明確服務對象的機關委員會，例如原民會、客委會、退輔會等，應以政策規劃、協調整合、施政監理督導及管制考核為其核心職能，並將功能聚焦在政策規劃與協調整合面向，才能符合基準法有關委員會制機關之角色及職能之相關建議。

2.各委員會在代表性、諮詢性的象徵意義大過於實質功能

就組織設計上的理論來說，「委員會」機制原在民主討論、充分代表、諮詢，甚至是準司法性的仲裁，但我國的委員會雖然仍有委員會議、諮詢委員會議、甚至各種座談會等等，但實質上是首長制的行政部門，仍然多以官僚體制方式決策與執行，僅有民主形式而無民主精神，似乎沒能發揮原有委員會組織尊重專業、代表多元價值與利益的功能。

即使是僑委會、原民會、退輔會與客委會，這四個委員合理應是代表性官僚或是代表性的行政機關，但本質上都變成首長獨任制，或是以政策執行、服務提供為主要目的。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

在日常的實際運作上面，某部會提出見解，「委員會若非首長或副首長出席，需由出席代表將會議初步結論呈報首長，若有意見，於會議紀錄送達各部會後，限期表示意見函復經建會」，這項資訊指出，若機關法定代表未能參加「委員會會議」，而指派人員代理出席時的會後意見徵詢，各部會仍可以書面方式表達意見。

對此，我們認為，這種會後補提意見的方法，就事務層面當然可行，能夠讓出席部會代表思索並「事後」提出建議或想法，但從「政務」層面來看，畢竟跨部會協調就應該讓正副首長「面對面」開會，在當下進行討論、意見交換與產生決策，書面方式確認或補提意見，喪失跨部會協商的本意。

3. 少數機關比較具有統合、把關與政策管理的代表性

陸委會、未來的國發會、海委會等，性質上比較具有統合功能者，然而，除非涉及國家元首的職權、或被總統等行政高層重視以及直接調控，或是找最信任的人擔任首長，才能真正落實政策統合機關的運作。由此來看，各部會有關大陸事務與政策的言論與政策，非得經過陸委會一定程度的協調，因此陸委會具有某種程度的代表性。

其次，經建會為行政院主要財經幕僚，長期以來負責國家建設之規劃、設計、協調、審議及管考等工作，也相當程度發揮政策整合功能，對促進國家資源有效分配利用之貢獻有目共睹。而此與陸委會受總統等行政高層重視以及直接調控之模式有異。

4. 多數部會的位階、權威、首長資歷等，似缺統合其他部會的可能性

多數「委員會」在統合上是很有問題的，例如位階與其他部相等、首長資歷與名望不如其他部會、學界出身者很難統合其他部會、未受到最高層重視與特殊信任等等，以上都很難產生統合的效果。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

(三)原民會、客委會的統合功能逐漸下降，服務與執行的功能上升

- 1.原民會與客委會可說是代表性官僚體制。台灣的特別歷史脈絡、政經結構，有自己的代表性的行政機關，例如原民會、客委會，乃至於退輔會、僑委會等機關，都算是某種意義的代表性行政機關。
- 2.特定族裔委員會預算大幅增加，有服務增加的象徵，但其實不利統合。針對重要但弱勢族群成立專責機關，表示很重視弱勢團體的權益，也反映著政治價值上升，但不應意味教育、就業等都是原民會與客委會處理，很多業務理論上必須回歸到勞委會、經濟部以及教育部，因此幾乎跟其他部會所有的政策規劃、政策執行都是交接連結的，大部分的業務跟預算應該在其他部會身上，不然容易發生權責爭執不下。

不過，近年來這特定族裔委員會的預算爆增，從設立之初預算僅四億，代表主要在協調，之後增加到二十億，甚至四十億，投入相當多的資源，隱然有變成部的趨勢，其它部會沒有這樣的情況。

過於強化服務取向，雖然代表政策的集中化，但也是行政邊緣化的開始。現在各部會將有關於客家事務推向客委會，原民會亦同。各部直接把工作與責任移轉過來，漸漸沒有協調與整合的效果或是意義，但委員會人力不足以承擔龐大的業務量。

(四)小結

以上說明，跨部會協調理應在內閣、政務委員身上，而委員會機制持續至今，顯然受到強烈歷史因素及組改的自我設限。從過去經驗大體可知道，除少數之外，同位階的「委員會」其實很難統籌其他行政院各部的政策。

若要既有組改架構當中，提升政策統合功能，應該在人事、組織位階、管理方向上給予特殊的設計與指導，但是，在此之前

應該先釐清政策統合的觀念，做好相關概念的區分。

二、機關統合、專案統合與行政(執行)統合之區分

制訂策略需要整合各種力量、要素，把這些內涵鏈結起來，其中的關鍵在於整合。不僅是各機關委員會該強化統合功能，各部都應該針對政策、計畫或是業務，與其他部會、機關進行組織之間的協調、互動，希望產生共識、採取一致的行動。就本研究所要探討的政策統合，這些較大範疇的協調與統合，可以分為機關型統合、專案型統合以及行政協調統合(技術面的協力執行)。其中的「機關型統合」，在本研究中即可劃分為功能政事型與服務對象型，突顯兩者在實際統合程度與服務、執行程度上的差異。

(一)機關統合

就政策統合機關設立的本質與目的而言，機關委員會主要功能是政策的形成或是提供政策建議，原則上不適宜做大量執行業務。法律上已經給了相關的能力，現在的課題是如何操作這套基準法使其運作順暢，這應該是本研究所應該專注研究的部分與對象。

從外國制度經驗來看，往往由內閣進行跨部會協調。在台灣，跨部會的機關協調有時候不太受到重視，有時候各部會派來列席的人，階級都比較低，甚至可能是專員、科長等以下的人代表開會。這些人參加跨部會協商並非不是嫻熟業務，而是說話沒有份量、授權性不足夠，理論上，應該是政務官才能針對政策去發言。

(二)專案統合

專案型統合不是機關委員會出面協調，而是緊急事故或特殊狀況發生，為了處理特定事件，在特定時間做特定決策，譬如像塑化劑或食品安全。常見的方法是行政院長指派某一個政務委員去做統合。

專案統合應該多是臨時性的個案，屬於專案性的，運用跨部

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會小組的機制來處理，因為業務政策層次一定有統合的需要。

(三)在行政暨執行的統合

例如急難救助、危機管理等，可說是執行面上的統合，透過業務人員的訓練、互動等，都可以達到協調的目標，但這應非政策統合機關應該負責的功能，在此暫且不論。

表 5-2-2 機關統合與專案統合之比較

類型	機關型統合	專案型統合
代表	1.陸委會、國發會(經建、研考)、原民會 2.客委會、僑委會	1.食品安全(塑化劑) 2.八八風災
統合者	政策統合機關	政務委員、副院長等
主要功能	1.重大計畫審議 2.前瞻策略規劃 3.政策規劃 4.制度規劃與建議	1.個案的緊急處置 2.跨部會的專案型業務協調
危機因應	否	是
統合之延續性	持續統合功能	有時效性，事件結束大致上解除或解散
時間壓力	比較沒有時間壓力	經常有時間壓力
政策過程階段	主要是「規劃審議」	主要是「執行審議」
例外		1. 高等教育規劃(應交由政策統合機關規劃，非交由李遠哲) 2. 長期照護(應交由政策統合機關規劃，而非交由前政務委員林萬億)

資料來源：本研究自行整理

三、政策(機關)統合的主要功能

統合功能的內涵中，哪些統合功能是最迫切的？應該包括政策協調、政策管理，乃至於執行前的預評估、執行評估或執行過程的監督，所以該用統合功能的定位去思考，處理統合功能的內涵中有比較重要的區塊。

- (一)政策統合主要的焦點應該是政策規劃方面。對於前瞻性、未來性的重大建設或是政策，應該提出整體面的構想與設計，並且統合、集中各部會力量共同完成。
- (二)所謂落實與完成，應該包含成效評估，因此重大建設或政策的執行、績效進行定期的檢視與評估(管考)，同樣應該是政策統合機關的主要功能。
- (三)在我國的行政機關委員會的運作，又不能排除實際的政策執行。陸委會、未來國發會、海委會等統合功能顯著的機關委員會，都承擔程度不一的政策執行，因此，這類委員會除規劃、協調與制度建立之外，若要強化執行量能，應該有相當的資金與經費，讓其他部會、機關與地方政府申請。

換句話說，從前瞻性的政策開始規劃，到部分政策的落實執行、管考等流程，都應該是統合運作的內涵，統合機關要思考自身的定位，不要總是侷限在低層次的事情。政策統合的主要功能有以下諸項。

(一)策略規劃與大型政策設計

政策統合機關主要在協助政治領導人落實政見、重大競選承諾，應該對總統與院長的施政理念非常清楚，並列出政見與承諾當中的重點項目，並以此為主體加以主動落實。因此，在一些規模較大的政策上可以主動承擔規劃與策略的擬定，並且向總統與院長提出，不能完全是被動的。

- 1.預想未來十年、二十年的發展圖像。機關的統合，應該著眼於大規模的政策、策略等，例如未來十年國家或政務的發展與主動規劃，先做前瞻性的規劃。這可以參考日本科技政策

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

規劃，採取政策總非法的方式，透過腦力激盪而為之。

- 2.由上而下進行前瞻性策略規劃。應該統合由上而下，結合各部會共同擘劃，不應該由承辦人提出、由下而上、舊瓶裝新酒式的漸進式規劃。
- 3.公共諮商徵求建議。放眼不確定未來的規劃，除該統合各部會持續協調之外，更該納入社會大眾的、各行業意見領袖的意見，做好公共諮商。

政策統合表現就是政策規劃，政策規劃是新興政策的規劃，而且他是代表行政院重大政策的規劃，而不是個別部會自己就可以形成的政策。

即使目前已經有研考會、經建會，但國家許多重要的政策，實務上仍找專案型的政務委員負責，因此失去政策統合機構的作用。其次，目前經建會或研考會做最多的是計畫審議，而這屬於被動的，未來應該在主動的、重大政策的提高權重。

- 4.運用外界專家學者的知識進行規劃。前瞻性的統合性政策，還必須進行政策論辯，但目前承辦人僅是委外的窗口，很少能夠與受委託的專家學者進行討論，並且在委外之後，也沒能進行整體政策的統合，進而提交委員會討論。

(二)重大前瞻計畫的審議或管考

計畫審議為政策理念構想完後，個別部會應該開始落實各項提議，可能提了很多計畫或是方案，部會在訂定計畫時，是否與其它部會進行協調，或有衝突，甚或是完全不一樣方向，做不一樣的事情，所以必須知道政策統合主要是做哪幾類。

- 1.重大公共建設審議與管考。目前經建會負責金額、範圍、影響較大的公共建設計畫之審議，未來國發會也應專注於此。
- 2.儘量排除一般性計畫或工程的管考、業務或計畫管考。若無法避免，應該把重心放在重大、前瞻的公共建設計畫審議與管考。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

此外，規模較大的政策計畫績效評估業務，可以放到政策統合機關之內，但一般性的管考、績效評估等，或是審議金額都相當小，也非重大計畫不宜作為主要的統合功能。

(三)制度建立

政策統合的功能，應該要釐清與確定各項制度，讓各垂直面與水平面的部會分工，能夠有所依循，甚至當發生爭議之際，也能進行仲裁。事實上，制度建立主要就是政策擬定，擬定之後要落實修法，然後是法律的解釋。這包括：

1. 新生事務的權責分配。針對新興業務，應該就跨機關的權力、義務、管轄範圍與職掌等。
2. 建立機關之間的定期互動制度。
3. 建立機關之間爭議協商機制。

制度建立能力的主要評判指標，就是法制之建立。一般來說，目前以大陸委員會在制度建立上表現較好，在社會交流(23 項)、專業交流(6 項)、公法給付及繼承(14 項)、財經交通農漁類(46 項)、教育科技文化(13 項)等方面，都建立法規制度，釐清各有關部會的權限。

(四)公共諮商與公民參與

1. 各部會強化諮商的意義與重要性

一個委員會很重要的是利益匯集，統合性政策機關尤其應該容納公眾利益與觀點。一般內閣部、或是提供服務的機關委員會，在組織設計與運作上，不能僅讓公務員關著門在裡面討論、討價還價最後達成共識，如此做出來的成果，很難能符合民眾的期待。理論上各部會制定政策、方略等，都應經過多次的公民參與，但實際上如何卻不得而知。

統合委員會於審議各部會重大提案之前，應該辦理公共諮商與參與，從而產生獨立分析與第二意見，在衝突與壓力中產生共

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

與決策，儘量避免團體盲思。

其次，也是最重要的，委員會本身要更前瞻性提出統合性政策，並且建立制度妥善做好權限劃分，更應該辦妥利害關係人的諮商與參與，打造起與專業技術性內閣部不同的證據基礎。本研究在第三章第三節所提到的日本科技政策統合，正是突顯機關委員會諮商與統合功能的最佳範例

2. 公共諮商的實益

政策統合功能上，應該建立外部參與的機制，讓相關的團體的意見進來，不能僅僅是學者，也應該讓公眾、利益團體、以及弱勢團體都有代表在定期或不定期的諮詢會議上發言。把衡平的利益、觀點作為統合功能，可以產生下述實益。

- (1) 統合專業意見，譬如關於推動長期照顧的政策，內政部希望用外勞，因為可以比較便宜，但是勞委會因台灣失業問題而不肯同意。當這種專業上對政策細節方面會有不同意見，就需要進行協調。
- (2) 考量到民意。台灣開始民主化之後，行政部門必須考量到民眾的正當性，後者甚至可抗衡立法機關決策正當性，所以一些機關委員會，漸漸有民間代表進入。
- (3) 為了跟民意機關抗衡，透過公民參與而找很多不同公民團體，把他們利益帶進來做決策。
- (4) 傳統跨部會協調，政府機關之間本來就有些事情，非得要當面講否則無法決策，透過統合平台可以討論得更清楚。

3. 公共諮商的策略與做法

機關委員會應該致力於公共諮商，並可透過下述面向落實。

- (1) 任何政策的制定、重大施政或是前瞻議題等，都應該徵求更多的建議。做好政策統合，除既有的委員會議(現行研考會就有幾位外部人士納入委員會議)，可以另外採取諮詢委員會、

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

任務小組、甚至辦理全國 OO 會議方式爲之。但重要的是，顧問、參與者應該由不同背景的人組成。

(2)重大開發或公共建設計畫，需要各正反意見的深入討論，而此可以參考審議式民主的流程與會議主持技巧。

(3)採取政策德菲法，經由腦力激盪進行政策討論。

四、研考會辦理反毒政策規劃的經驗與啓示³⁴

究竟主動的政策統合功能的發揮，應該怎樣的過程與方式？過去有沒有類似前瞻性規劃的案例，這可以作爲未來統合功能之參考。就訪談過程發現，除陸委會之外，研考會也有幾個主動規劃、需要統合而且做的比較好的，例如電子化政府。在過去十多年我國推動電子化政府，由各部會自行辦理以致效果不佳，之後改由研考會或一個機關統籌技術性處理，成效就比較好。

此外，又例如英國，原本也是由各內閣部自行整合資訊科技，現在是由 120 多人左右組成數位服務單位。這個單位負責兩件事情：

第一，核准所有內閣各部的電子化業務，並能以中央觀點作管制及先進技術，且具有協調科技的視野。

第二，全盤管理平台事務，分析處理內閣各部所有的資訊及網站內容，也包含所有中央政府各機關的整合性、統合的資訊。

除了電子化政府是統籌規劃的整合案例之外，2005 年研考會也曾在反毒政策上進行整體規劃與設計，也有一定的參考價值。

(一)2005 年研考會規劃反毒政策之歷程

1.緣起

(1)政府對反毒議程長久以來的重視。本來行政院就有類似的反毒會報機制，表示政府重視這個議程。在過去的觀念中，緝

³⁴ 本研究過程當中，不少機關委員會首長拒訪，因此在案例的挑選上，僅能以本研究能夠訪談的資料進行整理，其中就以反毒政策較爲完整且具有代表性。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

毒向來由法務部主導。當時的行政院長游錫堃於對前主委葉俊榮信任，並相信他有能力可以做好規劃工作，因此破例把反毒政策的更新計畫交給研考會。

- (2)研考會曾有反毒政策委託研究經驗。在此之前反毒都是以緝毒、以抓毒為主，當時葉主委看到社會及治安數據發現狀況不斷惡化，認為反毒政策需要有新的作法，認為戒毒方法中治療與預防的模式比關到監獄比較好。

2.問題構思點以及進行方式

研考會著手進行反毒政策規劃時，由主委交辦給當時的副主委施能傑。研考會有位同仁對法務、警察業務多有關切，加上施副主委具有政策分析的專業背景及訓練，知道有哪些重點需要處理。

- (1)高層領導政策規劃。反毒政策的規劃不是攬回業務之後就交代給同仁，而是實際領導規劃過程。
- (2)依據政策規劃與分析過程進行。在規劃過程讓同仁瞭解政策分析的流程，例如要求同仁蒐集各國反毒政策方向的資料，並且分析判斷。
- (3)逐步形成規劃團隊。逐漸納入多個處，在不同處之間進行協調，形成一個團隊。

3.反毒政策規劃成果以及後續反應

依據國外經驗，應該從源頭減少吸毒，僅僅抓人到監獄內不會有效果，所以重新確認問題，並且導引政策方向朝著降低吸毒需求，提交給院會的防治會報有以此為支持論據。

- (1)將大方向進行調整，不應該只以緝毒為主，而應該從源頭進行查緝。
- (2)人力、預算等都要重新檢討，過去較少關聯與參加的部會，例如衛生署、教育部等，開始計畫以及編列預算。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

(3)往後政策宣示比較平衡，不僅談緝毒，也在醫療與教育方面討論拒毒。

(4)研考會同仁成爲反毒領域的專家，具有本身的知識與能量，而不僅是業務與公文彙整者。但是，違反過去運作邏輯，同仁不太願意接受，因爲過去的人力運用模式就不是鼓勵這種主動式規劃。

(二)研考會反毒政策規劃的政策統合意義

1.從反毒政策規劃經驗審視統合機關的定位與意義

2005 年研考會進行反毒政策規劃算是特別案例，需要政務首長的信任與授權、適當的專業領導等，但從政策統合機關的功能與地位來看，這次經驗仍可視爲典型的大型政策規劃、跨部會協調的統合功能發揮。

(1)政策統合機關堪稱現有部會業務的外部機制：研考會從外部角色扮演策略協調功能，能夠告訴部會首長爲什麼(反毒)成效不彰、什麼原因或是問題沒有被發現，以及提出建議方向。從這些角度來看，很可能會跟原來各部會的常規執行有所差異。

(2)以政策策略整合各部會方案與計畫：各部會對於反毒政策都有自己的分工計畫，可能見樹不見林。研考會在反毒政策上，可透過整體政策策略(policy strategy)，從宏觀、整體的國家政策規劃進行跨部會協商，討論應有多少資源該納入。

(3)政策可以從統合機關發動，而不是爭取別部會業務而來的。例如陸委會就不是被動的或爭取業務，而是設定大方向之後再去找各部會，讓他們做更細部的規劃。

(4)政策統合機關應該做宏觀業務，不應該做鉅細靡遺的例行公事或行政。統合機關該針對主要、新興重大議題，在尚未交給各部會前先行研究與擘劃。若是例行性的執行政策但沒有發生效果，可檢討並提出獨立分析意見。

表 5-2-3 各部與委員會在政策發動上應有的差異

	內閣各部	政策統合機關
能動性	主動+被動	主動發掘問題 避免被動審查別人的計畫與細微末節
決策的階段	中端：政策規劃 末端：細節性的例行公事或服務	前端：新興重大議題 各階段的架構：建立各部會權限劃分後交給分管部會
工作模式	規劃+例行執行	每個人都要確立個別政策領域與專業，才能透過專業去領導、協調各部會
對問題的態度	很少連結問題	找問題、重新界定問題

資料來源：本研究自行繪製

2. 當前部會機關難以發揮統合的因素

- (1) 不太主動提出(Initiate)或是進行實質性規劃或大的政策方向，僅審議其他部會的計畫，或是進行公文與流程上的彙整。
- (2) 部分機關委員會的公務員僅能處理行政，比較沒有專業領域，因此難以聚焦(Focus)在某些專業或是政策，實體上比較少做長期對議題的瞭解，因此難以更專業的部門進行對話與領導。

相較之下，經建會較有組織記憶及習慣，鼓勵同仁聚焦於特定專業領域，並且做中長程的專業規劃，或是規劃大方向之後找各部會討論。

- (3) 大部會的機關很保守，不願把觸角伸出去避免踩線。

3. 政策統合的關鍵因素：具備專業能力與專業根基

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

政務首長的責任，是把執政黨想要做的事情向前推進，創造出民眾感受到的東西，只要沒有違法，可以對文官體系干預、要求以及領導。政策統合機關能夠扮演的，就是建立專業規劃、整合與協調的能力、運作方式與文化。

因此，機關委員會可考慮降低委外研究，因為交給學者專家有時候流於形式。機關委員會若要形成自己的大腦，必須利用大規模專精特定政策領域的博士以及配套運作機制，這包括：

- (1)人力資源：這是最基本機制，無此條件就不可能成為強化政策統合能力。就這一點來說，經建會不是每個同仁都是專家，但是它的歷史制度演進，比較鼓勵同仁往這方面走³⁵。
- (2)任務指派方式的改變：司處長必須用專案規劃的方式去運用人力，每個同仁應該對某個政策領域(環境、社會、經濟、人口、反毒、抗貧、教育等，甚至更細部的政策領域，policy area)有興趣、進行深度的接觸，而不要只是辦公文。專業程度不夠，就不能與專業部會對話，甚至挑戰他們的想法。
- (3)政治任命的政務首長具有專業。雖然可遇而不可求，但同一個問題可能跨不同單位，高層的領導就是把有關的單位或是人力納入。其次，委員會議的委員、司處長也可以負責領導與規劃工作。
- (4)論述能力：長官是否支持，在於幕僚、同仁能否提出第二意見(second opinion)³⁶。對於原本主政機關來說，他們不會喜歡相左意見，但既有政策會不會判斷錯誤等等，需要就事論事去討論，若政策統何機關可以提出佐以證據、數據或根據

³⁵ 根據本研究顧問以及受訪者 Ec3 意見。

³⁶許多人在被診斷出某種疾病後，常會希望能徵詢其他醫師的專業看法，以多瞭解自身的病情，並安心地接受治療，這就是「第二意見諮詢」。任何不適合的手術處置或治療，都有可能對病人帶來令人遺憾的傷害或結果，尤其是因為醫師疲倦、心不在焉，或許是傲慢，以及判斷錯誤，疾病治療的最佳時機往往只有一次，所以第二意見諮詢已經是現代醫療過程中重要的一環了。簡言之，第二意見就是勇於質疑權威的判斷，提出不同的「另種看法」。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

的論述，就有機會說服長官或是政務首長，爭取他們的支持（但是箭頭也可能指向本機關）。

- (5)善用各類博士可以提升專業程度。高考分發的公務人員沒有專精的政策領域與經驗，不適合承擔政策統合的工作，相較之下，博士都有專精的政策領域，比較適合擔任對話、統合、重大政策的規劃，因此若要取得多元意見與資訊來源，聘用制度應該做大幅度的改變。

4.小結

所謂機關委員會，既然稱為委員會，重點應放在整合各部資訊，進行規劃、協調與統合步調。因此行政的、細節性的業務要儘量降低，應該透過策略導向去創始(*initiate*)新的方向、從整體面去看國家重大問題，以及透過政策分析專業，為特定政策提供獨立的第二意見。

第三節、政策統合機制強化面向與策略

基於前面第一節、第二節的論述，在既定委員會框架之下，本節接續探討如何強化委員會政策統合功能(其實內閣各部也可適用)，依序包括：組織管理(組織設計以及職位安排，就是協調機制的議題)、政策規劃的統合、政策管理(政策執行跟方案監督)，以及行政管理(法規、人力規劃與配置議題)。

一、組織管理：組織設計、職位安排，以及協調機制

(一)改委員會為部

就未來組改的方向來說，本諸下述理由，其實找不太到委員會的國際經驗或是實務上有力依據，長遠的未來可考慮逐步改會為部。雖然與長期以來政府體制調整方向差距頗大，但本研究以為並不排除有討論空間。

- 1.本研究的參照國家，似沒有設立實體的跨部會協調或是政策統合機關，大多以部為完整的政策規劃與執行機關，至於政策協調則在內閣層級或其他任務編組進行。
- 2.我國已經解除「八部二會」的憲政框架，應沒必要繼續以依循舊制，以「委員會」作為行政院二級機關組織設計的法源。
- 3.各部本來就依法可以統合主管業務，本諸行政一體，其他各部沒有道理不互相配合或參與開會提供意見，更沒必要以「政策統合」作為委員會存在的理由。
- 4.各委員會實為獨任首長制，也負責政策規劃與執行，與合議、代表性等價值無關。要彰顯這些價值，可以透過諮詢委員會、公共諮商等方式落實。

(二)以行政院本部、政務委員為跨部會協調與整合的核心

跨部會政策協調應該以較高位階的視野、層次為之，而內閣

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

或是不管部的政務委員才應該是統籌各部政策發展與仲裁衝突之處。我國期待以同位階、等級的機關委員會去協調業務大部，除少數委員會行之有效之外，本質上不太可行，而各業務部也未必真正重視這些服務對象較為明確的委員會。

表 5-3-1 101 年行政院政務委員以及業務分工項目

張進福	經濟部（能源）、環保署、原能會、交通部、通傳會、數位匯流、資通安全辦公室、衛生署（取締偽劣藥專案）
薛承泰	內政部（社福、婦女、兒童、家暴、人口政策）、勞委會、退輔會
林政則	外交部、國防部、海巡署、蒙藏會、國土安全辦公室、人事行政總處
羅瑩雪	法務部、內政部（警政）、僑委會、客委會、原民會、中選會
黃光男	教育部、文建會、體委會、新聞局、故宮
張善政	國科會、衛生署、研考會、科技會報辦公室
楊秋興	農委會、公平會、青輔會、飛安會、工程會
管中閔	經建會、財政部、經濟部、主計總處、央行、金管會、陸委會
陳振川	內政部（營建、災防、國土規劃、都市更新、地政）、莫拉克颱風災後重建推動委員會、災害防救辦公室

資料來源：行政院網頁 (<http://www.ey.gov.tw/lp.asp?CtNode=2329&CtUnit=929&BaseDSD=7&mp=1>，檢索日期為民國 101 年 3 月 4 日)

所謂以政務委員作為跨部會協調機制，還需要在院本部各組(處)外，為每位政務委員配置(或自各組、處移撥)相當幕僚人力，不只是秘書與行程安排，更能承擔適當獨立政策分析。從表 5-3-1 來看，政務委員都承擔相當龐大的法案審查與協調工作，應該配備相當幕僚人力，才能妥適整合分析有關部會論點。

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

前述建議方向，是本研究基於學理、少數幾個國家的比較與討論而產生的觀點，事實上與長期以來政府體制調整方向差距頗大，儘管實務上並不排除有討論空間，但確需審慎評估其可行性，以及思考有無其他漸進調整的作法？

對此，學界間必定會有其他更堅實的論點與主張，更遑論實務界與社會大眾已經熟悉當前既定體制，本研究沒有非如此不可的定見。然而，我們必須明確指出的是，除陸委會、經建會具有真正統合效果之外，原民會、客委會、退輔會、以及僑委會等，維持「委員會」型態實則為政治與意識形態因素之考慮，並不真正期待這些「行政機關」能夠統合各部會政策、預算與計畫，而實際上成效也很難彰顯。基於「委員會」名稱極難取消憲政前提，可以考慮以下幾個方向：

1. 漸進式改部分委員會為部，諸如可先把退輔會加以改制，過去組改方案就曾多次計畫改退輔會為退伍軍人事務部，顯示該委員會本質為政策規劃、執行與服務提供的完整部級機關，改制應能滿足利害關係人的需求，阻力會較少。
2. 陸續把客委會、原民會(很多學者於座談會中強烈建議合併為民族事務部等)、僑委會(併入外交部，或是改制為部)等服務對象明確的委員會加以改制。合併阻力大，直接改制的阻力會較小。對於客委會、原民會來說，再如何努力也很難成扮演政策統合的功能，讓政務委員兼任可能有所統合效果，但卸除其政策統合的功能或許對該些機關比較好，任務更為單純些。
3. 海委會之下有龐大的政策執行組織，兼具政策統合與政策執行的二元性，本質上或有些衝突。改稱為部一方面可以滿足意識形態需求與海洋立國的主張，而即使為部，能承擔綜合性跨部會統合功能。

(三)運用非正式的跨部會任務編組

在第三章第一節介紹美國經驗時，本研究指出，在國安會常

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

態性的正式跨部會協商機制之外，美國總統會挑選幾個能理解施政方向的親信政務官，利用午餐會或是早餐會時進行意見交換與討論，作為補強正式機制的的方法。

就我國來說，經常需要協調的內閣部包括內政、交通建設、經濟等部，可以讓這些部的政務次長每週 2 次到院本部，固定進行早餐或是午餐會，針對需要協調的業務交換意見。

(四)增加各部、委員會的政務人力

1.政治決定法律與政策，當然應該由政務官出面跨部會協調

在國家社會政治體中，應該是由政治決定法律、政策與行政，因此統合應該透過政治為之，也就是應該透過政務職人員進行，再者，跨部會協商理應由同級的政務代表參加。

2.我國各部會正副首長最多 4 人，可能不足以因應龐大的政務協調之需

(1)我國當前各部會正副首長人數

目前我國各部會最多僅 4 人(包含正副首長)，而且未來組改後，內閣部雖仍維持 2 位政務次長、1 位常務次長，但是有些機關委員會減少為 1 政務副主委、1 位常務副主委，政務協調人力明顯不足。

(2)跨部會協商經常派出薦任級官員出席

當前我國各部會政務職人力最多僅 4 人，面對每天龐雜的開會次數，很難派出權力與位階足夠的部會代表參與跨部會協商，所以實際參加的代表，即使是委員會議的代表，都可能低到薦任級專員、科長，這就是我國跨部會協調常見現象。跨部會協商若找中低層文官，會讓委員會代表都是浮動的，今天是這群人來辦理，過幾天又換人，這樣的代表參加協調是沒有意義。

(3)國際上各內閣部政務職人數大多介於 5-8 人

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

相較於外國，本章第一節跨國比較曾經指出，美國、英國與日本都未設專責統合的「行政委員會」(美國國安會並非部會級機關，比較適合稱之為跨部會協調機制)，至於各國跨部會協調主要由各部政務職人力負責，而各部政務職人力少則 4 人，一般約 5-8 人(英日)，多到可到 10 餘人(美國)。

以美國醫療與人群服務部為例，除部長、副部長之外，雖未設次長，但有 9 位助理次長，其中 6 位助理次長個別負責立法、公共關係、財務資源、行政、危機(生化攻擊與危機回應)以及規劃評估。其中，規劃與評估助理次長為部長政策發展的主要建議提供者，分管政策發展、政策協調、立法發展、策略規劃、政策研究、評估與經濟分析等功能。單就這個部份，極盛時期有 300 人，1999 年時多達 130 人，一個統合機關若要做好政策規劃，很可能就要有足夠人力以及政務職人員。

(4)未來可增設 1-2 位政務職的助理部長或助理主任委員

若國發會作為行政院最重要的幕僚，其組織設計上應該要有別於僑委會、客委會或退輔會等服務目的機關，例如在主委、副主委之外，增加 1-2 位政務職的助理主任委員。因為政務官才能代表機關參與跨部會協商，常任文官則不能。

同樣的，像是經濟、內政與交通等最需要跨部會協商的大部，也可在部長、次長之外，另設助理部長 1-2 位(或是增加 1-2 位次長)，提高政策協調可能性。

(五)機關委員會主委，應具有高度政治信任或具充分部會任職資歷

1.政治信任：應該讓戰略團隊成員任職「超部會」的統合機關

統合功能能否生效，基本要看人治面，而人治面最基本的條件，就是這個委員會必須是很高的戰略位置，也就是看首長是否為政治任命官員、是否為戰略團隊的一份子、是否具有高度的名望。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

一般來說，陸委會可算是政策統合機關的案例。陸委會是國家安全一環，屬於總統職權，也向來是由總統任命可資信任者擔任主委。

簡言之，陸委會能夠扮演政策統合功能，主要是由受到總統信任者把關大陸事務並且為單一窗口，有關大陸事務的議題，都需要送到陸委會審議通過，避免各部會可能各說各話。其它機關若沒有總統充分信任，或是不具有單一窗口的審議協調功能，則很難產生統合成效。

2. 首長應該有充分的部會高層任職資歷

在協調能力部分，面對大部(例如經濟、教育、內政等部)的部長，委員會有沒有辦法進行協調與溝通？能否具有更專業的能力？若委員會首長的資歷，曾經歷練過重要部會正副首長，會因熟識、人脈以及過去情誼而方便協調。不過，超部會的統合機關主委是否兼任政務委員很重要，應該讓政務委員兼任機關委員會的主委。

二、政策規劃的統合

(一) 建立政策統合的基本程序或是作業規範

除人治與首長重視與否、強勢與否之外，根據幾次座談會專家意見，或許可以在制度上落實單一窗口、審議把關的效果，例如：只要涉及到跨部會的政策，就應該送到國發會審議與統合；涉及到海洋業務，就應該送到海委會審議與統合；要經過相當過程與跨部會參與的分析與研究，通盤考慮各面向並進行溝通之後，才能提出統合的政策，並且帶入委員會議討論；若有必要，應該提到國安會層次，產生聯繫、提升重要性以及讓國安機制提供意見。

1. 現在似乎沒有一套政策統合的標準作業程序。對於會影響到其他部會或是需要其他部會配合事項，缺少法定行政程序可以依循，要求委員會機關必須依據程序諮商、協調其他部會，以及對

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

於統合機關有關政策或業務，必須經過統合機關審議通過。藉此讓不同意見能夠揭露，而且跨部會協調必須、且僅能在此程序中討論，不能放任各部隨意散發風向球探測民意。

2.政策統合作業程序的原則與內涵。統合機關在政策出門之前要先進行統合，這套程序不一定是法律位階，但至少院長可以頒布內部規定。若機關沒有法定 SOP 統合其他部會，其他部會就無從得知與支持該委員會的結論，進而阻擋委員會的審理。這套程序的基本原則與內涵包括：

- (1)建立統合政策分級制度。依據影響程度與範圍，劃分不同級別的統合性政策，並且各有各的標準作業程序，例如調查分析過程、公共諮商次數與頻率、共識決的條件。
- (2)要求各機關委員會在提出法案、重大計畫、預算等草案之前，就必須徵詢公眾意見，以及徵求各部會意見、進行調查。比較好的統合是審議式參與，也就是在政策規劃過程，從初次提出草案之前以及之後，就必須在各個規劃過程，都應該讓其他部會得知、參加、表示意見與同意。這可以從不同部會借調、組成跨部會的功能性小組，當借調期滿後，可以會把中央的思維帶回原部會。
- (3)建立一套統合、過濾與放行機制。凡是涉及業務主管委員會者，必須經過該機關委員會的審定與放行，而且能讓各部會在思考問題的時候會從跨領域的方面來思考。
- (4)對於國家未來重大政策的規劃與分析，應該透過法定程序而使之更科學化、系統化、精緻化，例如動員數十到百人採行政策得非法進行規劃與預測，而不是彙整各部會計畫後製成國家重大政策。

建立跨部會整合的標準作業程序之用意，在於提升決策品質與共識程度。例如都市計畫有兩階段的參與。針對重大影響深遠的政策或是計畫，必須協調各部會才可以擬定政策，包括政策評估與規劃，例如開放小三通，人員的往來必

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

須評估會有多少人？可能會造成的疫病以及影響有多大？評估逾期不歸大陸民眾會有多少？如何避免這些人來了不回去？追蹤逾期不歸者需要的人力等等，都需要透過多次跨部會的討論。

各部會在提出草案或構想前，就要有其他有關部會與民間代表(重要非營利組織與利害關係人)的持續參與，經過一定的討論與定案之後，才進行下一步的細膩規劃。在此過程，都須由主管業務的統合機關做最後批准才能定案。

- (5)法定作業程序應該規定，在跨部會協調過程當中，行政院各組(處)就應該參加協商，甚至可由行政院撰擬分析報告。審議定案後，各參與部門就不再審議或另外提出不同意見；各部會不同意跨部會協商結果，也不能在其他層級另闢戰場反對政策。

表 5-3-2 統合政策的分級制度與審議強度

	第一級	第二級	第三級
性質	重大策略性	高度重要性	中度重要性
舉例	如國家建設計畫、未來 10~20 年的國家走向	如中程施政計畫、法律預算案的審議	如年度施政計畫、法規命令修訂、涉及 2 個以上部會的方案
可用方法	例如策略規劃、政策總非法、成本效能 / 效益分析、情境規劃法、時間序列分析等等		
各部會的參與	草案提出後的各個審議過程	草案提出後的各個審議過程	各個審議階段
有關部會共識程度	2/3 多數決	2/3 多數決	1/2 多數決

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

民間諮 商頻率	草案提出後各個跨 部會審議過程	草案提出後各個跨 部會審議過程	各個跨部會審議階 段
推舉民 間代表	依據滾雪球方式推 薦民間代表	依據滾雪球方式推 薦民間代表	依據滾雪球方式推 薦民間代表
人力調 派程度	優先配置專責人力	優先配置專責人力	配置專責人力

資料來源：本研究自行整理

透過政策統合作業程序，建立單一窗口具有高度重要性，但單一窗口要有很多條件才能奏效，例如領導能力要很強、要能很清楚的瞭解總統的想法但最核心的問題在於：總統是否支持，總統若不支持單一窗口也沒用，不過，高層能否支持，很大程度是看論述與說理能力。依據 SOP 過程而廣泛徵詢、分析的政策，理應會有較大的代表性與正當性。

(二)綜合規劃單位功能之發揮

- 1.綜合規劃單位是統合機關成敗關鍵。各部、會未來都會設立統一的綜合規劃單位，扮演類似大腦的角色，或許單位不應太大，但該要有適當的整合功能，並且建立政策分析的手冊或是操作程序。

不過，目前各部會的企劃處、綜計處、研發會等單位，都未能扮演適當的規劃與協調角色。理論上綜合規劃應該是部會與首長的大腦，具有政策統合功能，但往往是人家不辦業務丟到綜合規劃，對於各部會、各司處局的業務只有彙整，甚至把各部會所提的計畫綜合成一本，就是施政計畫，真正跨部門的政策規劃卻沒能力做。

不過，這並不是機關委員會的問題，而是每個部會通病，若是要求各部會提報施政或是建設計畫以及策略重點，每個部會都送來十幾、二十個施政重點，那等於沒重點，因此策略規劃變成一種形式。

表 5-3-3 對於綜合規劃單位的看法對照表

支持	1.類似大腦、智囊以及獨立政策分析的角色 2.小又巧的整合功能
保留	1.現有單位只有彙整與綜合，沒能規劃 2.所謂規劃，只是綜合其他部會、單位的計畫
折衷與 前瞻	1.要有資源，才有規劃與引導權力 2.要有足夠專業性 3.要有足夠的人力

資料來源：本研究自行整理

綜合規劃單位，在機關委員會應該改變運作風格，強化前瞻性政策規劃與獨立分析的能力。統合機關應該有純熟專業的能力，必須有廣泛前瞻的視野，且具有專業分析決策、政策規劃能力，才能對其他部會具有某種程度瞭解。

2.學習政策分析的技術

- (1)政策德菲法：在政策分析的工具上，日本前瞻性科技政策擊劃，曾利用政策德菲法進行腦力激盪。因此，對於更長遠且宏觀的政策規劃，非常適合請不同領域的專家學者，以共同激盪方式討論未來政策的走向以及可能性。
- (2)注意各種社會統計指標與數據的運用。許多部會的統計數據都會公開，負責綜合規劃或是政策分析單位面對這些資料、指標與數據，應該做分析才能做出長期規劃，不能單靠拼湊、綜合各部會意見去制訂經濟或社會發展計畫。
- (3)應該制定作業規範，要求統合機關多做前瞻性規劃，並且輔以分析、證據基礎的規劃等專業能力。
- (4)有關如何進行專業化的政策分析與評估，綜合規劃單位應該擴散、訓練政策分析知識，例如：製作證據基礎的政策分析

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

案例、辦理政策分析工作坊交流經驗與心得、彙編政策分析與規劃的操作流程等等。

3. 委外研究與獨立分析之平衡。政策規劃與分析需要專業、專門知識，各部會可以透過委託研究，也可以內部人力增強政策分析能力。

(1) 委外：也就是從外界專家學者取得知識。實務上，研究計畫品質參差不齊，有時候變成拉攏學界的公共關係工作。若要提升研究品質，可以請較熟識的專家，進行短期的研究，掌控性較高。透過委外方式取得專業資訊與知識，可由統一單位處理，以收規模經濟的效率，但若由業務需求部門辦理，則更能連結決策與知識管理，統合機關應該處理哪些事情，應該在既有任務與職掌當中，去劃分優先性。

(2) 自行規劃與分析政策。另一種觀點指出，應該要求各機關委員會強化獨立分析能力，只運用外界研究難以形成自己的大腦。各部會應該利用本身人力，以及招聘專精特定政策領域的博士，盡量自行辦理政策分析。

(3) 折衷與衡平的作法：

- 交錯運用委外與自行研究。在已經確定的規劃面向之下，設定幾個更專精的議題，委外進行短期性的研究。研究之後，讓機關內部人力續行細緻化，掌握專業知識的發展，嘗試提出規劃報告。
- 指派各部會參事進行獨立研究。許多部會都設有參事，這些參事大多有司處長經歷，甚至有外放各國經驗，應該善用他們的經驗，比照委外研究條件而提供經費、設定幾個領域，然後讓參事、技監去做規劃與研究。
- 研究過程應該多辦理民間的諮商與請益，甚至多進行拜訪與訪談。

三、行政管理：人力規劃與配置

關於政策統合委員會的人力議題，除前述曾提及應由副院長或政務委員兼任主委，主委應該具有相關部會正副首長任職資歷之外，以下從政務職人力、高階常任文官輪調制度等面向進行說明。畢竟，「人」才是真正決定機構特性與運作程序的因素，有智慧且善意的人會將國家利益置於組織與個人之上，我國應該用系統化方式培養專精跨部會協調、整合的資深官員，由行政院主動派往各機關、部會任職。

(一)建立中高階人力的輪調制度

前面曾提到超部會的機關委員會主委，最好自有其他部會任職經歷者當中任命。同樣的，對於未來的高階文官、乃至於未來可能的政務官，應該建立高階人力檔案，規劃跨部會的工作輪調方案。

在當下仍由機關委員會扮演統合功能的架構下，勢必大多數的跨部會協調、甚至是委員會議仍由中高階文官參與，因此讓資深或有潛力的文官到各部會輪調與歷練，這個工作刻不容緩。讓官員們不是只在機關內部做協調，而是以輪調制的方式到各個機關擔任司處級主管，透過內部與部會輪調而增加資歷，才能對於其他部會具有某種程度瞭解。

表 5-3-4 久任部會職務與跨部會定期輪調的優缺點比較

	久任	輪調
專業性	比較高	比較低
視野	比較窄	比較廣
跨部會協調效果	低	高

資料來源：本研究自行整理

(二)擴增專業性：透過專門職系考試？聘用博士？還是提升現職文官能力？

機關委員會難以成功統合各部會的原因，不僅是政治上的，

第五章、我國機關委員會政策統合功能之深度分析

更是專業與能力上的問題，也就是人力資源上難以滿足專業需求。一般認為，以目前狀況，考試任用的文官大多僅能辦理行政，無法做特定專業領域的分析。對此，改善方案可以考慮下述面向：

- 1.增加公務人員考試政策分析與規劃職系。如日本 2012 年開始有人才甄選管道，其中包括需要綜合規劃能力人才，特別針對政策管理、公共管理等人才，為四種用人管道之一種。但是，台灣是否要花費資源去培養職系，值得考慮。
- 2.聘用具有專業領域的博士。當前專業規劃與研究人力不夠，目前都是高考文官，平日忙於行政業務，不太能夠分析政策。據了解，韓國的政府在文化藝術方面有很多博士在做政策規劃跟政策分析。現在既然國科會、教育部針對博士後研究人員規劃短期促進就業措施，可依據有關計畫讓各部會提出申請，以公開招聘程序招聘博士級人員來做專門政策分析，但是應該設計其他具體配套措施(包括待遇及相關福利措施)以留住人才，否則人員流動率高，將不利機關業務推動。
- 3.針對現職文官提升專業與規劃能力。高考分發的公務人員一般都沒有專精的政策領域與經驗，也不嫻熟政策分析技術，難以提升特定政策領域的專業性，未必適合承擔政策統合的工作。但是文官都是年資很久的技術官僚，他們可以做的四平八穩，政務官會做判斷並抓住前瞻問題就好，分析的事交給技術官僚，但是若能規劃一系列訓練、操作手冊、帶職研究等等，或許能夠提升政策分析的能力。

表 5-3-5 提升專業性的思考方向

	現有文官	政策分析職系	聘用博士 (例如 55K+各機關撥補)
優點	1.較接受專家意見 2.人才調度與轉調較為方便	1.專才專用,嫻熟政策分析技巧	1.獨立分析,對議題專精 2.由各部會設定專業領域與資格自行招聘,符合部會需要
缺點	1.可以辦理行政業務,但專業性不夠 2.需仰賴其他部會、外界專家意見,本身缺專業分析,無法提出不同的或是第二意見	1.新增考試職系太費成本 2.不宜在初任階段就做能力分別,該由不同部會歷練資歷者充任較為妥適	1.專家不太願意接受他人意見 2.意見未被採納後的問題很多 3.首長常用聘用或機要人員安排行程 4.一旦進入政府就很難離開
補強方法	政策分析技術的訓練、更多空間嘗試政策規劃與分析	要能嫻熟特定政策,例如環保、能源、光電、社福、經濟等等	要能嫻熟政策分析與規劃的技術

資料來源：本研究自行整理

總的來說，政策統合的管理或領導人才，所面對並非單一部會，對於其他部會具有某種程度瞭解，才能有廣泛前瞻的視野。其次，應要有純熟專業的能力，具有專業分析決策的政策規劃技巧。因此，這類人才不適用單純考試制度選任，應該類似公務人員體系和專業人員體系的混合體，比例或許是 8:2，為了維持一定競爭力應該採取公私部門混合制。

四、一般的政策分析與管理原則

(一)主動規劃，而非被動交付

統合就是聽取他人意見並將之整合，不一定自己提出，因此，可以透過委外方式獲取專業資訊。爲了製作較爲成熟的研究，應該組成一個團隊，儘量自行研究，除非太專業太專精的領域才委外。所以，委外與自行分析是個來回多次、多回合討論過程。

目前委外研究的問題，在於委外對口者有時候僅是一個承辦單位，沒有想到、也沒有力量要自己接手，只能把「委託研究」的工作完成，把預算執行完畢，或是找學者背書、找理由與政策的藉口，沒能進行政策論辯、討論溝通，所以不能真正發揮政策研究與分析的功能。

(二)承擔高層次、大範圍、大規模的政策範疇與發動

對於政治人物來說，不見得很在乎特定政策或方案是誰提出的，只要能夠具備周延、完善的諮商與溝通能力，可以用理念、數據說服政治人物就行，因此統合機關有主動提出政策的契機，而重點在於這些機關是否有專業能力，或是足夠的人力來做這些政策規劃與分析的工作。

(三)應該組成各種專案小組，進行公共諮商

每個統合性政策，都應該在各個階段跨部會審議之外，進行多回合的委外、討論、再委外、再討論，因而建立小範圍、有代表性、能夠深入對話辯論的專案小組，藉以納入專業、代表與公眾意見，形成總體性規劃。

這種總體性前瞻規劃是否能獲得首長重視？這要看司處長是否能夠「說服」首長、科長能否「說服」司處長。如何「說服」？關鍵點還是在公共政策的專業分析與評估，以及統籌內外人力與聯繫網絡。

這些主動規劃、用理念、數據說服首長、公共諮商與民間

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

參與、建立與維繫政策網絡的政策統合與管理技術，不僅是機關委員會需要強化政策統合的心法，每個內閣部因為承擔各自領域的政策統籌，當然也該學習與實踐。

第六章、結論與建議

第一節、結論

從系統論觀點而言，委員會外部因素會影響委員會本身功能，這裡的外部因素包括憲政慣例、各部運作實務、行政院層次的功能，特別是指政務委員的角色或職能發揮的影響力。簡言之，委員會本身與外部因素應該同等看待。因此，在結論與建議方面，比例上委員會本身因素應該多加論述，但不宜偏廢了其他層面的政務協調，畢竟，較少國家以首長制的內閣行政委員會扮演政策協調，多數是在內閣部以上層級進行協調，對此協調原則難以忽略。

本研究係透過文獻整理與回顧、美英日三國跨國比較，並且輔以訪談與座談資料，探討機關委員會功能業務職掌，特別是在政策統合功能及分工模式所可能面臨之問題進行評估，進而提出相關政策建議及配套措施。

一、我國的政策統合機制：發展與演變

跨部會協商、統籌與協調，是全球政府改造與行政改革的關鍵議題，但何以我國獨採「委員會」、又以日式用法稱為「統合」？

現在機關委員會的起源，應該是受到過去憲政環境與舊行政院組織法「八部二會」框架之限制，那個年代若要設立新機關，就只能以委員會的法源為之，例如農委會、勞委會等等。作為過渡性、臨時性的組織型態，「委員會」思維與運作模式一直延續到現在，成為組改之後八個委員會的共同型態。

然而，組改已經解除「八部二會」框架，就組織設計概念以及國際比較觀點來說，可以不再用「委員會」做為法源來合理化國發會、陸委會的存在。但是，歷史文化與慣例，可能影響我們對於「部」與「委員會」不同級的認知，位階、重要性、政治意涵成熟者的業務設

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

立「部」，其他則以「委員會」負責。

值得注意的是，所謂「統合」應非從英文integration而來，也不是民國91年總統府「政府改造委員會」組織精簡研究分組的留美、留德學者成員所想出，「統合」很肯定是日文，在那個時候，透過研考會主委的一代又一代的人事更迭(林嘉誠、葉俊榮、施能傑等教授，加上之前的魏啓林教授)，成爲日後主導機關委員會設立的主軸概念。

在組改過程起草制度變革方案的當下(2002年)，除主辦機關參考其他國家的制度措施外，也可能直接受到前一年(2001年)日本行政改革的衝擊(見第三章第三節)，因此可能參考、運用日文的「統合」概念。不過，日本目前的制度，並沒有任何官制運用到「統合」，例如政策統合官、政策統合機關等。當時行政院有些委員會將被整併或是改組，爲求組織或是功能存續，因此思考有何功能與定位可延續到組改之後，建立組織或功能的正當性。

二、當前統合組織與建制與國際比較

(一)我國的統合機制

對於政策統合的需求，採取了設立、組建、整併成「委員會」，並以日文「統合」的概念去包裝與行銷，強化政策幕僚與組織。依據組織基準法規定：1.綜合性、統合性之政策業務，設立「部」進行特定領域下進行政策規劃與執行(第 29 條)。2.基於政策統合需要得設「委員會」，(第 31 條)，協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估。3.行政院置部會之政務委員 7 至 9 人(組織法第 5 條)，負責政策及法案之審查、主持專案工作、聯繫協調各部會意見。簡言之，跨部會協調與政策統籌，由政務委員、機關委員會、各部等，各自在其職責領域辦理統合。

(二)外國跨部會協調機制

外國的跨部會協調機制是如何設計？從本研究所蒐集的美國、英國與日本之政策協調經驗來看，我們發現：

1.各國多以「部」(ministry or department)爲內閣主要構成。至

於委員會的這類組織，可以成爲次一層組織，不需要與部同一級，而且通常是獨立管制、合議式的機關，並非專責規劃與執行。

2. 從美、日、英國家的經驗來看，不僅沒有內閣級的委員會負責特定政策領域的決策與執行(除非負責獨立管制功能)，當然不會經過統合委員會作跨部會協調，因爲各部本來就可以進行跨部會協調，並非一定需要經過統合委員會來辦理。
3. 跨部會協調通常是在內閣層次。關於日常跨部會協調的事項，一般狀況，由內閣各部辦理，當各部之間難以達成共識，或是影響層面較大者，則提交到內閣層次協調。再者，內閣各部配備人數較多的政務官，大約介於 5-8 人(美國各部至少 10 人，台灣最多 3 人)，應算有足夠人數參加各種同等級的跨部會協調。
4. 從國際制度與經驗來看我國狀況，目前行政院各部(會)都能辦理跨部會會議，並非一定要透過政策統合機關爲之，所以是否需要以同等位階的委員會專責承擔政策統合功能，是一個需要進一步討論的議題。若仿效國際經驗與制度，我國的機關委員會若改爲部，也無損於該部與其他部的一般「統合」功能。從國際比較來看，決定跨部會統合、整合以及協調與否的因素，不在於組織建置名稱是部或是委員會，主要在於：跨部會難以解決爭議與衝突，協商、仲裁與最後政策的審定，原該在行政院以及政務委員。

然而，鑒於行政院組織改造大架構已經定案，包括 14 部、8 會(國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會)、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處(共 29 個機關)，本研究報告原應配合已經定案的行政院組織架構研提，會更符合委託研究本旨。

不過，本研究一方面不代表委託單位立場，而爲學術性研究，不妨往更長遠立場思索十年、二十年之後的政府體制變革的可能性，現

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

在不可能，不代表未來也不可能，這也突顯出「統合性政策」與相關研究的本質。畢竟，若跨國比較有此發現，沒有理由不把研究發現明確指出，讓提供下一階段政府體制改革思索討論的空間。

(三) 統合機制應有的設計

從跨國比較觀點，跨部協調似乎應該在院內與政務委員。若要發揮此等高層政務協調的功能，應該給予政務委員、乃至於行政院院本部更多政策協調與專業分析的幕僚人力，才能適切從較高階與視野去審視部會之間的衝突與合作。

當前跨部會協調出現問題，往往是協調過程欠缺政治動力，也未必能夠與高層政治議程與遠景相連結。只有需要勝選、承擔政治責任的人，他們的跨部會協調及參與才能提供政治動力，也僅有他們才有制訂政策與策略方向與步調的權力

其次，很多承擔服務的委員會，可在未來考慮逐步改為「部」，或是加以整併成為「部」，承擔起完整的政策規劃與執行、監督功能。這種改制與整併，在其各自領域之內，都可以召開跨部會協調，辦理統合、統籌與協調業務，也可規劃諮詢會議，邀集各界專家學者提供建議。

至於從機關委員會角度去思索強化政策統合的方法，一方面應該注意專業性，才能強化政策論述。一方面該注意程序與機制性，進行政策管理。

1. 從專業性角度來看，就是在人力面向強化專業，例如：
 - (1) 各部會應該擴增政務職人力，才有餘力參加、辦理各種跨部會協商，從政治、政策角度代表部會發言³⁷。
 - (2) 擴增委員會的專業分析專家。
 - (3) 建立輪調制度，擴增文官視野與多面向思考與分析能力。

³⁷ 常任文官並不適合代表部會參加跨部會協商，即使是常任文官參加會議後的會議紀錄確認，都不能在討論當下進行意見交換，因此如能避免則儘量避免。

2.從程序與機制角度來看，從正式化機制到非正式化對談與餐會，包括：

- (1)設計統合性政策、政策統合的作業指南與操作規範，並且經常操作與演練。
- (2)共同研擬分析報告。機關委員會針對針對各項未來的施政計畫，研究如何對此等計畫加以整合協調，並與其他政府部門分享心得，才能建立起跨部會政策協調與策略的概念。
- (3)建立政務以及幕僚層級的聯絡關係等等，甚至組建任務編組的小組委員會(interagency committee)。
- (4)參考美國經驗，用非正式的早餐會或午餐會方式，讓少數關鍵部會的副首長進行觀念溝通，型構整體政策發展方向。
- (5)強化政策分析能力。充分且專精的專業領域知識，是統合部會步調的基本，機關委員會應該辦理訓練、講習、實習演練、製作政策分析作業指南等，訓練文官提升專業能力。

三、政策統合的主要功能

統合功能的內涵中，哪些統合功能是最迫切的？應該包括政策協調、政策管理，乃至於執行前的預評估、執行評估或執行過程的監督，所以該用統合功能的定位去思考，處理統合功能的內涵中有比較重要的區塊。換句話說，從前瞻性政策的開始規劃，到部分政策的落實的執行、管考等流程，都應該是統合運作的內涵，統合機關要思考自身的定位，避免侷限在低層次、行政或綜合性業務。

(一)策略規劃與大型政策設計

政策統合機關主要在協助政治領導人落實政見、重大競選承諾，應該對總統與院長的施政理念非常清楚，並列出政見與承諾當中的重點項目，並以此為主體加以主動落實。因此，在一些規模較大的政策上可以主動承擔規劃與策略的擬定，並且向總統與院長提出，不能完全是被動的。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 1.預想未來十年、二十年的發展圖像。機關的統合，應該著眼於大規模的政策、策略等，例如未來十年國家或政務的發展與主動規劃，先做前瞻性的規劃。這可以參考第三章第三節日本科技政策規劃，採取政策非正式的方式，透過腦力激盪而為之。
- 2.由上而下進行前瞻性策略規劃。應該統合由上而下，結合各部會共同擘劃，不應該由承辦人提出、由下而上、舊瓶裝新酒式的漸進式規劃。
- 3.公共諮商徵求建議。放眼不確定未來的規劃，除該統合各部會持續協調之外，更該納入社會大眾的、各行業意見領袖的意見，做好公共諮商，提出專業考慮以外的政治與價值考慮。
- 4.運用外界專家學者的知識進行規劃。前瞻性的統合性政策，還必須進行政策論辯，但目前承辦人僅是委外的窗口，很少能夠與受委託的專家學者進行討論，並且在委外之後，也沒能進行整體政策的統合，進而提交委員會討論。

(二)重大前瞻計畫的審議或管考

計畫審議為政策理念構想完後，個別部會應該開始落實各項提議，可能提了很多計畫或是方案，部會在訂定計畫時，是否與其它部會有沒有協調，或有衝突，甚或是完全不一樣方向，做不一樣的事情，所以必須知道政策統合主要是做哪幾類。

- 1.重大公共建設審議與管考。目前經建會負責金額、範圍、影響較大的公共建設計畫之審議，未來國發會也應專注於此。
- 2.儘量排除一般性計畫或工程的管考、業務或計畫管考。若無法避免，應該把重心、較多的資源與人力放在重大、前瞻性的公共建設計畫審議與管考。

換句話說，規模較大的政策計畫績效評估業務，可以放到政策統合重要功能之內，但一般性的管考、績效評估等，或是審議金額都相當小，也非重大計畫者，不宜作為主要的統合功能。

(三)制度建立

政策統合的功能，應該要釐清與確定各項制度，讓各垂直面與水平面的部會分工，能夠有所依循，甚至當發生爭議之際，也能進行危機處理或是仲裁。事實上，制度建立主要就是政策擬定，擬定之後要落實修法，然後是法律的解釋。這包括：

1. 新生事務的權責分配。針對新興業務，應該就跨機關的權力、義務、管轄範圍與職掌等，提出政策指導方針。
2. 建立機關之間的定期互動制度。
3. 建立機關之間爭議協商機制。
4. 研擬緊急應變作業手冊並且經常演練。

(四)公共諮商與公民參與

一個委員會很重要的是利益匯集，博採眾議之後提出建議與分析。統合性政策機關尤其應該納入專業考慮之外的公眾利益與觀點。不過，不僅是政策統合機關，一般部會在組織設計與運作上，都不能僅讓公務員關著門在裡面討論、討價還價最後達成共識，如此做出來的成果，很難能符合民眾的期待。

政策的制定、重大施政或是前瞻議題等，都應該徵求更多的建議。目前經建會、金管會委員會議的委員全數為官方代表，因為經建會等委員會議所討論的議題，議決之後需要各部會落實，因而需要部會的背書與支持，其討論的結果就大致定案。理論上，若是都由部長參與，討論的結果就具有效力。至於研考會，以及未來的國發會則有部分專家學者，可以提供外部意見。

政策統合機關除委員會議可以納入各界意見之外，可以另組諮詢委員會、任務小組、整合會議等型態，常態性進行意見交換與諮詢。重大開發或公共建設計畫，委員會更應該在各部之外，邀集各正反意見的深入討論。

四、政策統合能力的提升方略

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

政策統合的本質，本在針對跨部會的政策與業務，向行政院長等政府高層提供資訊與提出建議，使政府其他部門與機關在有關事務上能進行更有效的合作。在合作過程，一方面應該對其他有關部會、機關所共同關切的其他政策加以考量，管制決策落實的狀況，並且對可能的風險進行評估。

簡言之，政策統合的要素包括：1.提出建議；2.促成合作；3.考慮其他機關的立場、觀點以及不同優先次序；4.政策或策略的風險評估；5.政策督導與管制：對重大政策進程進行追蹤與考評，確保落實；6.制訂中長程策略計畫等等。政府運作一個不變的事實，任何問題都不可能由單一機關加以解決，政府機構之間有職掌上的相互依存關係，各有不同的資源、人員、專業能力，必須加以整合才能讓政策發揮功效。

對於政策統合的分類，基於不同特質與劃分基礎，會有幾種劃分方式，首先，依據常態或突發事件，政策統合可分為：

- 1.制度性的機關統合(各委員會負責)，如前瞻性、統合性政策規劃與權限劃分等等。
- 2.突發或特定議題的專案統合(由政務委員出面)，主要是緊急突發事件的召集、回應與處理等，此亦為政策統合的範疇，但通常由政務委員整合協調各部會。

前述的機關統合，再依據運作目的與服務對象進行分類。本研究將現行機關委員會依其實際表現，分為「功能政事型」與「服務對象型」進行分類與分析(參考下表 6-1-1)。其中，「功能政事型」主要是指目前承擔較顯著政策統合與協調的機關委員會，例如現在的經建會、陸委會，以及未來海委會、國發會等。至於「服務對象型」是指目前偏重服務與政策執行的委員會，包括：原民會、客委會。

表 6-1-1 不同機關委員會類型統合功能之研究

	功能政事型	服務對象型
機關別	國發會、陸委會、海委會、金管會	原民會、客委會、僑委會、退輔會
現況/特性	主要功能在政策統合，也承擔部分執行責任	較弱的統合功能，主要在政策執行與服務提供 ³⁸
共同功能	策略規劃與大型政策設計、重大前瞻計畫的審議或管考 制度建立、公共諮商與公民參與	
機關相對優勢	<ul style="list-style-type: none"> ● 委員會組成 ● 計畫審議與預算權 ● 資料庫建立與資訊權 ● 專業幕僚人力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政治號召力 ● 特定服務對象的支持與相應的正當性 ● 經費預算的分配權，可落實政策
機關相對劣勢	<ul style="list-style-type: none"> ● 政治授權程度影響權威 ● 若首長僅友職務權威而無個人威望，影響統合結果 ● 若缺公共諮商，政策正當性不足 ● 組織整併與文化衝突 	<ul style="list-style-type: none"> ● 專業網絡影響力不如各部會 ● 任務比較模糊：強化統合規劃？落實政策執行？ ● 與其他各部權責分工難以釐清 ● 執行性業務與人力居多，不易擘劃長遠政策並協調其他各部
功能強化策略	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高政治授權，確定決定性權威 ● 鞏固首長威望(政務委員兼任、資深制) ● 廣泛公民與專家諮商，擴大統合性政策的民意基礎 ● 持續能力建立，強化政策分析與論述能力 ● 首長領導力 ● 建立法規制度釐清權責 ● 設計政策指導方針或作業準則 ● 設計績效評估制度，比較並公開各內閣部相關政策或業務績效 	<ul style="list-style-type: none"> ● 鞏固首長威望(政務委員兼任、資深制) ● 釐清核心任務 ● 行政院高層協助權責劃分 ● 人力轉型與能力建立 ● 資料庫建立與資訊權 ● 透過立法技術強化政策統合 ● 對地方政府經費補助 ● 彙整較佳實務經驗並且加以擴散與學習

資料來源：本研究自行整理

³⁸ 根據人事行政總處對於原民會及客委會的實地員額評鑑結果，建議應以政策規劃、協調整合、施政監理督導及管制考核為核心職能，將功能聚焦在政策規劃與協調整合面向。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

(一)功能政事型

這類委員會目前與未來很大程度是在扮演政策規劃與統合的角色。除了金管會過去承擔較多金融檢查的執行性業務，以及海委員將面臨組織重組的調適期外，現有的研考會、經建會與陸委會在統合政策上，早已具備比較成熟的能力，這主要表現在委員會的組成多為各部正副首長，有助於降低跨部會協調溝通成本，同時還握有各項大型計畫的審議權和預算分配的權力。

其次，「歷史遺緒」(historical legacy)與傳統，乃至於最高首長的調控等等，帶給這些機關相對的優勢與條件，使它們比較足以勝任基準法賦予的政策統合、前瞻規劃與重大計畫審議的使命。不過，這類委員會也有持續精進的必要，特別是在府院高層的政治授權度、公共諮商程序的引進與操作，以及爾後可能面臨的組織整併陣痛期等問題。當然，機關人員能力亦須與時俱進，包政策分析、專業領域的理論與方法論訓練。

相較之下，海委會比較缺少經驗，又是新組設的機關委員會，加上本身又有很大的政策執行體系，不僅肩負協調整合，也承擔政策執行與業務範圍，在統合功能之扮演上需要更多範本、學習。或許可以從陸委會、或是現有經建會等委員會借調人力協助制度規劃。

在專責政策統合功能與政事的機關，若要強化政策統合能力，綜合來說可以注意以下幾個面向(也可適用於服務對象型的政策統合能力之提升)：

1. 授權、權威與威望方面。首長應該獲得相當程度的信任、為最高執政團隊的重要組成、互動與諮商成員，能夠經常私下碰面且能直接聯繫的關係，全然體察總統的意圖與想法，而不只是政治任命這種形式信任關係。一般來說，就是總統的密友、親信等，最適宜擔任機關委員會的首長。

其次，則是具有數個部會政務高層任職經歷者，因為具有

跨部會視野，以及較豐沛的昔時部屬網絡，能適切承擔起跨部會協調的角色。

2. 公共諮商，擴大統合性政策的民意基礎。各部會在提案、撰寫議題報告，理應做好諮商大眾與專家意見，但是，通常會以「專業」為優先考量。相比之下，機關委員會除要提升本身的專業分析與獨立判斷能力之外，更要增加諮商管道與力道，增加論述能力，更降低決策可能出現的風險與危機。

其次，在做前瞻性、統合性政策過程，更應該透過一系列諮商過程進行腦力激盪，當然要把其他有關部會、機關所共同關切的其他政策加以考量，管制決策落實的狀況，並且對可能的風險進行評估。本研究在第三章第三節提到的日本科技政策統合經驗就提到，該國透過政策德菲法預測與設計政策，並且管理決策風險。

3. 主動出擊，持續能力建立，強化政策分析與論述能力，做好前瞻性、統合性政策。從積極程度區分，政策統合可分為主動式統合性政策，以及被動性的狹義政策統合，後者是消極等待議題並且化解衝突或爭議。至於前者，是設想可見、不可見的未來與發展趨勢，引導各部會施政方向的整套中長程政策或施政策略。

機關委員會應該定期提出特定政策或議題的戰略報告，陳述有關議題的整體發展、預測與評估，並且對相關議題進行廣泛的描述與討論。其中應該包括：(1)策略目的與可衡量的目標，包括是否落實總統、院長的整體議程，確立兩者之間的關係；(2)為達成目標所採取的政治、經濟、文化、社會等短期、長期運用方法；(3)落實政策、策略的能力之適切性，包含對所有機關要素與能力進行評估等等，以及其他有助於各界了解相關事宜的措施。

一旦確立大政方針與方向後，就能擬訂詳盡的政策指導方針或作業準則(guidelines)，發交給各部會做為政策發展依據，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

要求各部會參考準則，制定包含了達成短、中、長程目標的明確時間表，制度化協調機制與計畫工具。

本研究第五章第二節以研考會曾做的反毒政策，說明主動的統合性決策過程經驗。主動提出、持續學習，都可從做中學學習專業知識與政策分析能力，進而強化論述能力，爭取首長關心與注意，這些都可作為委員會強化統合性決策能力的參考。

- 4.設計績效評估制度，比較並公開各內閣部相關政策或業務績效。績效評比與公開，是測量協調水準、確認共同進度與目標落實狀況，共同監督與學習的方法。統合委員會可以設定績效評估機制，評估各部會對於共同目標的政策執行進度，了解是否達到前一年所建議的目標，以及指標的預期目標值是否達成。透過定期考評與監測政策執行進度，由此提高政策品質與政策一致性。這是委員會可以考評各部並且公開成效的優勢點。

(二)服務對象型

這類委員會的存在主要是為了滿足政治上需求，但其過去迄今並不是、也不擅長扮演政策規劃與統合的角色。就目前、現狀來說，諸如原民會、客委會、僑委會與退輔會等，此等機關多數業務屬於執行性質，人力進用當然也隨之偏向執行性、而非規劃性人力為主，這將嚴重影響其轉型過程的挑戰。尤其，服務對象型委員會在其專業網絡的影響力上相對薄弱，縱使未來組織發展規範上必須釐清其功能定位、作好權責區分等工作，實際執行上也有窒礙難行之處。

然而，服務對象型的委員會目前面臨運作與定位上的困境。實務上，這些委員會承擔龐大預算及計畫執行工作，導致政策協調量能相對不足，而且實際上也有統合其他部會難度。

另一方面，基準法既明定委員會核心職能為政策統合，而人事行政局 100 年實地員額評鑑建議，應以政策規劃、協調整合、

施政監理督導及管制考核為核心職能，並將功能聚焦在政策規劃與協調整合。

本研究認為，若要期待這類委員會發揮統合功能，相較於功能政事型委員會而言，恐怕首長威望的建立、專業政策分析能力之提升更有迫切性，倘若不能由行政院長官(如政委)兼任機關首長，初期行政院高層至少必須積極介入這類委員會與水平各部之間的權責釐清工作，這樣才能逐漸回歸基準法對這類委員會的期待。

值得注意的是，受限於這類機關的專業影響力與計畫管考權的既成事實，強化服務對象型委員會比較可能的途徑，乃可藉由特定立法方式，強制水平部會必須「忠實依法行政」，從而達到某種政策統合的效果。

進一步地說，既然這類委員會是以服務特定族群為主，相較於功能政事型委員會不易有明確的訴求對象而言，它們似乎更應該多投注資源，設法對外(如政治支持者、立法委員、學者、媒體等)拓展關係，贏得特定人士的支持，或許是強化其政策統合比較有利的突破點。

此外，參考表 6-1-1，針對服務對象型的統合功能建議，應該分為兩個面向。其一就是參考前面對於功能政事型的建議，例如公共諮商、主動進行統合性政策規劃、制定政策指導方針、研擬定期的戰略報告，落實 100 年人事行政機關實地員額評鑑建議，從水平面向整合各部會。

另一方面，就其本身對於服務對象的策略規劃，本質上類似部級機關，承擔綜合性的規劃與執行功能，關於部級機關的運作等，並非本研究的本旨，以下提出幾點想法，包括：

1. 人力轉型與能力建立，增加專業性政策分析的訓練，以及借調其他部會人力、安排優秀代表性官僚到其他部會歷練等等。
2. 資料庫建立與資訊權，增加對於專業資訊、知識的汲取、學

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

習及管理，以及收集其他部會、縣市政府相關業務的數據，善用數據做好加值型的政策分析與論述。

3.透過立法技術強化政策統合，要與選區國會議員密切合作，完成各種基本法或是相關條例，建立法定的堅實的協調與統合規範。

4.對地方政府經費補助。

(三)共同面向：強化首長領導威望

除了從兩種類型劃分委員會而加以剖析政策統合能力之外，我們還認為，應該強化首長領導威望，特別是在一些較為弱勢的機關委員會。無疑地，「權威建立」是行政機關發揮領導統御最直接而有效的方式。基準法上期待機關委員會發揮政策統合功能，但實務上則要反向思考各部首長為什麼要接受委員會的指揮調度，在此情形下，機關委員會首長的領導威望就變得很重要。

所謂的「威望」，根據訪談資料整理結果，至少含括三層意義及作法：1.「院級長官兼任委員會首長」、2.「委員會首長資深制」，以及 3.「委員會首長深獲層峰的背書」。本研究相信，透過這些途徑，可以解決大半的統合問題，其他則是要仰賴機關委員會的組成、統合工具，以及成員的專業知能。

然而，權威作為一種資源也是有限的，行政院政務繁多，未必能夠安排所有的政務委員兼任委員會首長，況且，實務上尚涉及到院長的用人權，未必適合以法制方式強制規範。儘管如此，如果這些委員會同等重要的話，操作上仍須設法落實上述三者之一(或進行策略組合)，來補強某些委員會的弱點。

再者，應該釐清「委員會」核心任務，儘速進行權責劃分。過去以來，性質比較接近於「部」的委員會(如原民會、客委會、退撫會、僑委會等)，其執行機關的色彩遠大於規劃、統合機關的組織定位，在組織轉型過程中勢必影響到基準法上功能發揮。是以，對於那些長久以

來偏向執行性質的機關委員會而言，本研究認為其自身應該儘速釐清組織定位，特別是將其有限的人力資源，聚焦在核心的政策統合任務，這樣才能發揮原有的組織功能。

當然，如果這麼做的話，這類服務對象導向的委員會尚須進一步和水平各部進行業務權責區分協調工作，而考量這些機關的專業影響力，建議行政院高層應該積極介入這類仲裁事宜，才能使機關委員會的業務與人力配置，逐步朝向政策統合的策略性方向發展。

此外，縱使是政事型委員會多少也負有類似任務，例如，未來國發會與行政院之間也有某種權責劃分的問題，這部分應該積極處理，以發揮策略聚焦的組織能力。

五、當前機關委員會之政策統合上的問題

在學界的座談會中，多數意見都指出當前的「委員會」統合功能還有待強化。

- (一)「委員會」不算學理或組織設計上的「委員會」概念，本質上類似部級機關。機關委員會做很多一般行政院各部也在做的業務，以及低層次的業務及行政。
- (二)各委員會象徵意義大過於實質功能。現在的委員會實質上與部相同，都是首長制的行政部門，仍然多以集權方式決策與執行，常任文官僅聽從首長意見與命令，並不能發揮整合意見、博採眾議的功能，沒能發揮原有委員會組織尊重專業、代表多元價值與利益的功能。即使是僑委會、原民會、退輔會與客委會，這四個機關都是代表性文官體制，但也都變成首長獨任制，以及以服務為主要目的。
- (三)在機關委員會中，僅少數委員會堪稱具有真正統合效果。陸委會、未來的國發會、海委會等，性質上比較具有政事型的統合功能，但實務上，除非涉及國家元首的職權、或是被總統等行政高層重視以及直接調控，或是找最信任的人擔任主委，才能夠統合政策並且成為單一窗口，節制各部會統一步調。未來的

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

國發會、海委會，乃至於其他服務對象型的委員會，若要扮演把關、管理政策品質與一致性的功能，應注意前述的前提要件。

- (四)部分委員會暨其主委的位階、權威、資歷等，缺少統合其他部會的可能性。多數「委員會」在統合上是很有問題的，例如位階與其他部相等、首長直接自學界或社會拔擢，資歷與名望不如其他部會，就很難統合其他部會。
- (五)委員會扮演統合、規劃的功能慢慢在消失，或是比例很低。國家似乎較少由上而下進行大規模較長期的發展政策，儘管過去行政院也曾提出四年計畫，但由下而上綜合彙整式的提案方式類似作文，實質效益並不顯著。
- (六)原民會、客委會的統合功能逐漸下降，服務與執行功能日益提升。各部把原住民、客家事務的預算、業務推卸給委員會，導致服務與執行的功能上升，與一般部沒有差別。
- (七)當前委員會不太主動提出或是進行實質性規劃大的政策方向，保守而不願把觸角伸出去避免踩線，僅審議其他部會的計畫，或是進行公文與流程上的彙整。
- (八)部分委員會的公務員僅能處理行政，比較沒有專業領域，因此難以聚焦(focus)在某些專業或是政策，實體上比較少做長期對議題的瞭解，因此難以更專業的部門進行對話與領導。

整體而言，本研究建議若干強化機關委員會統合效能的途徑，包括：鞏固機關首長威望、釐清組織定位與核心任務、精進議程設定與管理品質、強化綜合規劃能力、落實公民審議程序、善用統合工具與配套機制、人力資源管理與發展，以及組織文化調和等。

如果這些重要構面可以同時兼顧，則機關委員會的統合能力就愈強。然而，對於一些先天上相對弱勢，難以有效兼顧的機關，本研究建議應該努力，且可以自我努力的部分是釐清組織核心功能、加強議程設定與管理品質，同時善用多元統合工具，因為這三者是可以立即改善且不假外求的。

六、主動式統合性政策的規劃，並且建立委員會統合能力的評估措施

進行統合性政策的規劃，需要政務首長信任與授權，不單是口頭說說，更要經常關心、注意進度、安排簡報並且親自主持等，還包括：

- (一)要作為行政院各部會的外部調控機制：從外部調控的角色，扮演策略協調功能，能夠告訴部會首長為什麼特定政策領域成效不彰、什麼原因或是問題沒有被發現，以及提出建議方向。從獨立分析的角度去檢視或提出第二意見，就可能發現各部會常規與慣例的盲點。
- (二)以主動設計與規劃的詳盡政策指導方針，整合各部會方案與計畫：行政院各部對於特定專業政策都有自己的分工計畫與施政優先順序，可能見樹不見林。機關委員會要設法從宏觀、整體的國家政策規劃，擬訂政策指導方針、原則或是作業準則，分發給各部門與機構與其首長，垂直整合與跨部會協商。
- (三)前瞻性政策應該由機關委員會開始並且發動，而不是爭取別部會業務而來的。透過設定未來 10、20 年的設定大方向，之後再去找各部會，讓他們做更細部的規劃。
- (四)機關委員會應該配置差別性人力去做宏觀業務，不應該放太多心力在例行公事或綜合彙整行政。統合機關該針對主要、新興重大議題，在尚未交給各部會之前，先行研究與擘劃。若是例行性的執行政策沒有發生效果，可以檢討、提出獨立分析與第二意見。
- (五)政策統合的關鍵因素：具備專業能力與專業根基。
 - 1.專業的人力資源：這是最基本機制，無此條件就不可能做政策統合。就這一點來說，組織應該設鼓勵同仁往主動性政策規劃的方面，進而累積專業性。
 - 2.任務指派方式的改變：司處長必須用「專案」的規劃方式去運用人力，每個同仁應該對某個更細部、次專業的政策領域有興趣，進行深度的接觸與分析。專業程度不夠，就不能與專業部會對話，甚至挑戰他們的想法。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

3. 論述能力：長官是否支持，在於幕僚、同仁能否提出有獨特有根據的見解。若能提出佐以證據、數據或根據的論述，或是能夠整合一般公共意見，就有機會說服長官或是政務首長，爭取他們的支持。

機關委員會的政策統合功能，重點應放在整合各部資訊，進行規劃、協調與統合步調，因而行政的、細節性的業務要盡量降低，透過策略導向去創始(*initiate*)新的方向、從整體面去看國家重大問題，以及透過政策分析專業，為特定政策提供獨立分析意見。

然而，不管是功能政事型或是服務對象型的委員會，渠等在政策統合與政策管理能力的現狀為何？能否用量化方式去評估檢討應行改善之處並加以追蹤？

從 2005 年開始，英國內閣為評估、提高各部組織能力(*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，大致包括包括結果取向、方向設定、願景的溝通與結盟、能力建立與培訓、設定績效評估制度，優先性管理、證據基礎的決策與民眾參與暨諮商、服務計畫與策略的關連性等等。

評估作業由內閣辦公室邀請 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？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，各部於評估結果發佈後，必須針對亟待改善的部份，制定改善計畫。

由此，我國也可採行類似的邏輯，由院本部依據前述政策統合四大功能，設計一套「統合能力」(*integration capability*)的評估制度，了解機關委員會統合能力水準，針對需要改善的部份制定改善計畫。

第二節、研究建議

本研究的宗旨原希望偏重在委員「審身」的政策統合功能，這部分在本研究深度訪談章節中已有相當著墨，但研究預期目標之一，是進行國際比較，從中思索組織設計、運作與跨部會協調機制的其他可能性。事實上，從國際比較產生研究本旨之外的獨特想法。

我們注意到，必須用回到系統論觀點，也就是「外部因素」更影響委員會本身功能，所謂「外部因素」當然是指行政院層次的功能，特別是內閣的跨部會運作、政務委員的角色或職能發揮的影響力，以及國外何以沒有協調委員會的正式部會機關。

其次，本研究之提升政策統合功能建議，兼顧機制與委員會人力專業性之提升，畢竟，沒有比各部更專業的能力，就沒辦法提出具有說服力的獨立分析意見，這是目前許多委員會所面臨的共同問題。

一、立即可行建議

(一)由國發會召集，以內政、交通、經濟三部為主，辦理非正式跨部會協調小組

美國為跳脫冗長、容易產生僵局的國安會正式跨部會協調機制，經常於每週挑 1-2 天進行「午餐會」或是「早餐會」，讓幾個總統親信的政務職人員可以把官僚體制官員排除在外，從整體面向進行意見交換與討論，作為補強正式機制的方法。

由於各部會經常各有副首長級以上委員會議或是其他跨部協調工作小組會議，而我國經常需要協調的內閣部包括內政、交通建設、經濟，以及綜其大成的未來國發會，本研究從美國的經驗，思考在流程與機制上，可以讓這些部會的政務副首長每週 1-2 次，借用院本部，固定進行早餐或是午餐會，針對需要協調的業務交換意見。(主辦機關：未來的國發會；協辦機關：內政部、交通部、經濟部、行政院本部)

(二)制訂政務人員任用資格建議表，以此建議總統、行政院長在任命機關委員會的主委時，應考慮部會任職資歷與名望

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

機關委員會首長應該有適當的威望，包括政務委員或是副院長等兼任委員會首長、委員會首長資深制、以及委員會首長深獲層峰的背書。由於政務人員係經政府任命，參與國家大政方針之決策人員，其任命涉及複雜之政治考量。依據考試院函送立法院審議之「政務人員法」草案，僅就政務人員之消極條件訂定規範，未規定政務首長、副首長等任命積極條件。

因此，可以針對各機關委員會特性與需要，參考教育人員任用條例第 4 條至第 10 條(國小校長到大學校長任用資格規定)，對於陸委會、現在的經建會、以後的國發會，制訂正副主委任職條件的建議表。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政總處、行政院本部)

(三)建立政策統合的基本程序或是作業規範

對於會影響到其他部會或是需要其他部會配合事項，現行並沒有政策統合的法定行政程序，要求統合機關必須依據程序進行諮商、協調其他部會。本研究建議，可考慮制訂政策統合的作業程序，在政策出門之前要先進行統合，這套程序不一定是法律位階，至少可以是內部的行政措施，主要內容應該包括：

1. 建立統合政策的分級制度。依據影響程度與範圍，劃分不同級別的統合性政策，並且各有各的標準作業程序、作業規範，必須包括多次的公共參與以及討論。
2. 要求各機關委員會在提出法案、重大計畫、預算等草案之前，就必須徵詢各部會意見、進行調查。
3. 針對特定議題，制訂詳盡政策指導方針，分發給各部門與機構首長，建立統合、過濾與放行機制，也就是單一窗口。
4. 處理複雜問題的緊急應變作業手冊，協調機制與計畫工具加以制度化，包括：副首長委員會的成員主持執行委員會、經過整合的政府機構關事務執行計畫、政府機構間的演練、政府機構間事後檢討，以及訓練。

5.對於國家未來重大政策的規劃與分析，應該透過法定程序而使之更科學化、系統化、精緻化。（主辦機關：研考會；協辦機關：經建會）

(四)建立「統合能力」的評估架構並且每兩年進行一次

委員會機關是否具有統合能力，承擔適切的功能，不應該各自表述，而是透過一套檢核清單或是評估機制加以檢定，了解各委員會的優點以及有待補強之處。本研究建議仿效英國內閣辦公室對各部所做的「能力評估」機制，由專家學者依據檢核清單一一評斷各委員會的統合能力水準並加以公告。（主辦機關：行政院本部；協辦機關：研考會）

(五)強化政策分析與規劃的技術與辦理訓練

強化政策統合的基本功，在於能夠說服首長、說服其他專業部會，而此奠基於專業的政策分析，沒有專業，就不夠格統合別人。因此，政策統合機關應該學習政策分析的技術，具體來說包括：製作證據基礎的政策分析案例、學習透過數據、社會指標進行政策分析與評估、辦理政策分析工作坊交流經驗與心得、彙編政策分析與規劃的操作流程等等。（主辦機關：各機關委員會；協辦機關：人事行政總處）

(六)指派各部會參事進行獨立研究

許多部會都設有參事或是技監，這些參事、技監大多有司處長經歷，甚至有外放各國經驗，應該善用他們的經驗，比照委外研究條件而提供經費、設定幾個領域，然後讓參事、技監去做規劃與研究。指派各部會參事進行獨立研究，係屬特定職務設計事項，為讓各部會有參照經驗，人事行政總處可以調查各部會參事、技監之意見與研究所需，設計作業規範以及配套措施，讓各部會參酌辦理。（主辦機關：人事行政總處；協辦機關：各部會）

(七)建立中高階人力的輪調制度

目前跨部會協調、甚至是委員會議等，大多仍由中高階文官代

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

表參與，讓資深或有潛力的文官到各部會輪調與歷練，才能對於其他部會具有某種程度瞭解。政府內部應該培養精通跨部會協調與運作的專業人員誘因，但是，當前人事制度能否增進專業化程度，並且鼓勵機構間的有效運作？

我們建議，應該用系統化方式培養專精跨部會政策協調、整合與作業的資深官員，並在人事制度與經歷追蹤上進行規劃與變革，強化聯合作業。鑿部刻正規劃高階主管特別管理制度之法制化，並規劃輪調機制，應該建立簡任以及科長級以上中高階文官的輪調檢核清單(checklist)，定期評核中高階文官的各部會任職履歷，並由行政院主動派往各機關、部會，乃至於鄰近縣市政府任職。(主辦機關：人事行政總處；協辦機關：各部會)

(八)聘用具有專業領域的博士後研究人員

當前各部會專業規劃與研究人力不夠，一般考試所任用的文官，專業性不足，不太能夠做政策分析。現在既然國科會、教育部針對博士後研究人員規劃短期促進就業措施。

本研究建議，可放寬規定，並且另起研究或是進行跨部會協調提出具體配套措施(包括待遇及相關福利措施)以留住人才，讓各部會提出申請，以公開招聘程序招聘博士後研究人員來做專門政策分析。(主辦機關：國科會；協辦機關：各部會)

(九)各委員會應積極落實基準法中委員會型態機關角色及職能

組織基準法明定，委員會之核心職能應為政策規劃與協調整合業務，亦應為其人力運用之核心。但是部分委員會在人力配置中，均仍自我認知為政策執行機關，擔負龐大執行工作，以致政策協調量能相對不足。

因此，諸如原民會、客委員會之組織功能，應以政策規劃、協調整合、施政監理督導及管制考核為其核心職能，並將功能聚焦在政策規劃與協調整合面向。(主辦機關：各委員會；協辦機關：行政院研考會、人事行政總處)

二、中長程政府體制變革構想

機關委員會統合量能不足，從國際比較觀點來看，是因為跨部會協商通常是由更高層級的政治性權威來討論並議決。除前述短期應該進行機制性與專業人力性的提昇之外，在中程發展上，提出幾項建議，期許能夠增強跨部會的政策協調。

(一)以行政院本部、政務委員為跨部會協調與整合的核心，為政務委員配置適當幕僚人力進行政策分析

目前我國希望以同位階、同等級的機關委員會去協調業務大部，至少在本研究所探討的美國、英國與日本較少這種經驗。跨部會政策協調應該由較高位階的層級為之，而內閣或是不管部的或許會比較適合統籌各部政策發展與仲裁衝突。

為強化政務委員的協調力，應該為每位政務委員自其他部會抽調、配置相當人數之中高階常任文官作為幕僚，承擔適當獨立政策分析功能，也產生跨部會輪調效果。不過，本研究僅根據問題診斷，提出初步建議方向，但其細節似乎得另起新研究計畫處理，從各國不管部的部長、國務大臣幕僚人力析論我國政務委員應具備的幕僚規模。（主辦機關：行政院本部；協辦機關：各部會）

(二)修改行政院組織法，改委員會為部

由於本研究的參照國家，似沒有設立實體的跨部會協調或是政策統合機關，加上實務上有些委員會的服務性明顯較高，而不具有政策統合的實質，未來可以考慮逐步把委員會改為部，而即使採取部的名稱，各部仍依據基準法，承擔綜合性協調的功能，也能專注提升執行量能。

前述建議方向，事實上與長期以來政府體制調整方向差距頗大，儘管實務上並不排除有討論空間，但確需審慎評估其可行性，並且思考有無其他漸進調整的作法。基於「委員會」名稱極難取消憲政慣例，可以考慮以下幾個方向：

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 1.漸進式改部分委員會為部，諸如可先把退輔會加以改制(過去組改方案就曾多次計畫改退輔會為退伍軍人事務部)。
- 2.陸續把客委會、原民會(很多學者於座談會中強烈建議合併為民族事務部等)、僑委會(併入外交部，或是改制為部)等服務對象明確的委員會改制。
- 3.海委會之下有龐大的政策執行組織，兼具政策統合與政策執行的二元性。改稱為部一方面可以滿足意識形態需求與海洋立國的主張，而即使為部，能承擔綜合性跨部會統合功能。
(主辦機關：人事行政總處；協辦機關：立法院)

(三)增加各部、委員會的政務人力

在國家社會政治體中，應該是由政治決定法律、政策與行政，因此統合應該透過政治為之，也就是應該透過政務職人員進行，再者，跨部會協商理應由同級的政務代表參加。

不過，我國各部會正副首長最多 4 人，可能不足以因應龐大的政務協調之需，相較於本研究的參照國家，各內閣部政務職人數大多介於 5-8 人，我國未來應該增設 1-2 位政務職助理部長或助理主任委員，提高政策協調可能性，也能藉此培訓政務官人才。此事涉中央行政機關組織基準法之修正，屆時有關機關應配合行政院研考會研議其可行性。(主辦機關：人事行政總處；協辦機關：立法院、研考會)

(四)政務人力與中、高階公共管理「協力職能」架構的建立

無論是統合機關或被統合機關在涉入政策統合過程中，都必須仰賴不同位階人員參與相關議題討論，這其中不可避免地將產生某種衝突問題，有些衝突必須仰賴制度解決，最典型是仰賴權威介入與計畫管考搭配預算分配方式進行，但有些則涉及參與者(特別是政務人員，以及中、高階公務員)個人本身的協力知能問題，這內涵可能頗為複雜有待進一步研究。不過，一直以來，我們似乎假定這類知能是與生俱來的，彷彿所有的官員都擅長機關內部或機關間

的領導與管理。

換言之，個人層次的統合、協調或協力能力，理應是要被適當開發與訓練的。本研究建議比較前瞻的作法，或可參考先進國家如美國政府當局的作法，逐步建立「**相關力職能**」(collaborative competency)，並將其廣泛應用在教育訓練與人才拔擢等層面，以因應政府一體、「全觀型政府」的時代趨勢。（主辦機關：考試院、人事行政總處；協辦機關：行政院研考會）

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

參考文獻

(一)中文部份

- 史美強、孫同文、張育哲(2010)。行政院組織改造後公務機關橫向聯繫及服務流程整合之研究。台北：台灣公共治理中心。
- 朱愛群(2005)。從行政院組織法修正草案—論部會調整之原理、門檻及其要件。考銓季刊，(41)，62-89。
- 朱鎮明(2005)。公務夥伴的整合之道-----論政策網絡的管理。研考雙月刊，29(3)，95-108。
- 朱鎮明、曾冠球(2010)。行政院各部會綜合規劃司處職能與運作之研究。台北：台灣公共治理中心。
- 江大樹(1993)。合議制行政組織的類型分析。淡江大學法政學報，(1)，203 -239。
- 江大樹(2001)。府際關係導論。收錄於趙永茂、孫同文、江大樹等主編，府際關係(1-46 頁)。台北：元照出版社。
- 宋餘俠、秦正宇(2011)。強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃。研考雙月刊，35 (2)，94-108。
- 林玉華(2002)。政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例。行政暨政策學報，(34)，35-55。
- 林嘉誠(2005)。基準法制定與政府改造。考銓季刊，(41)，1-12。
- 哈若德·李維特(Harold J. Leavitt)(2003)。科層體制為何長存。哈佛商業評論，(19)，113-120。
- 紀俊臣(2003)。英、美、日對跨域自治事務之處理機制與經驗評析。中國地方自治，54(4)，4-19。
- 施能傑(2002)。政府改造的策略方向。公務人員月刊，(67)，2-3。
- 施能傑(2005)。行政院組織改造向前行。研考雙月刊，29(2)，86-104。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 胡念祖(2002)。海洋事務部之設立：理念與設計。國家政策季刊，創刊號，53-90。
- 國防部(譯) (2007)。美國總統與國安決策過程(Managing National Security Policy)(William Newman原著)。台北：國防部部長辦公室。
- 張正修(2000)。地方制度法理論與實用。台北：學林文化事業公司。
- 張其祿、廖達琪(2009)。強化中央行政機關橫向協調機制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告(RDEC-RES-098-003)，台北：行政院研考會。
- 陳立剛、李長晏(2003)。全球化治理：台灣都會治理的困境與體制建構—地方政府跨區域合作探究」。兩岸地方政府管理比較研究研討會論文集，台中。
- 曹俊漢(2001)。政策網絡的結構與功能分析。行政管理論文選輯，第15輯，145-166。
- 陳海雄、戴純眉(2007)。行政院跨部會政策協調機制之建置。研考雙月刊，31(6)，95-106。
- 陳敦源(1998)。跨域管理：部際與府際關係，收錄於黃榮護主(編)，公共管理(226-270)，台北：商鼎文化。
- 彭錦鵬(2003)。全觀型治理—理論與制度化策略。民主治理與台灣行政改革學術研討會論文集，台北。
- 曾怡仁、黃競娟(2000)。府際關係研究分析—兼論水資源管理個案。公共行政學報，(4)，241-257。
- 黃錦堂(2002)。德國聯邦政府組織簡介--兼評政府改造委員會行政院組織調整架構。月旦法學，(88)，179-188。
- 葉俊榮(2004)。行政院組織再造的目的與影響。新世紀智庫論壇，(27)，111-114。
- 葉俊榮(2005)。彈性精簡的行政組織：行政院組織法修正草案評析。

考銓季刊，(41)，13-34。

廖俊松(2001)。府際關係與政策網絡理論初探。收錄於趙永茂、孫同文、江大樹等主(編)，*府際關係*(365-391 頁)，台北：元照出版社。

劉坤億、范祥偉(2003)。第二回合的文官改革趨勢：從全觀型治理觀點談起。人事月刊，37(2)，7-16。

劉宜君(1999)。政策網路與國家機關自主性：比較英國、美國與台灣之健康保險政策網路。空大行政學報，(9)，279-306。

蔡茂寅(2002)。政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討。國家政策季刊，1(1)，23-38。

蔡茂寅(2005)。政府組織改造的光與影—淺評中央行政機關組織基準法與行政院組織法修正草案。考銓季刊，(41)，108-124。

(二)英文部分

6, Perri (1997). *Holistic Government*, London: Demos.

6, Perri, Diana Leat, Kimberly Seltzer and Garry Stoker(2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York: Palgrave.

Ashkenas, R. N., Ulrich, D., Jick, T., & Kerr, S. (2002). The boundaryless organization: Breaking the chains of organizational structure. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Bardach, E. (1996). Turf barriers to interagency collaboration, in D. F. Kettl and H. B. Milward (eds.), *The state of public management*, 168-192. London: The Johns Hopkins University Press.

Bardach, E. (2001). “Developmental dynamics: Interagency collaboration as an emergent phenomenon”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2), 149-165.

Bemak, F. (2000). “Transforming the Role of the Counselor to Provide Leadership in Educational Reform through Collaboration”,

Professional School Counseling, 3, 323-331.

Benson, K. (1975). "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, 20, 229-248.

Bronstein, Laura R. (2003). "A Model for Interdisciplinary Collaboration", *Social Work*, 48(3), 297-306.

Bruner, C. (1991). *Thinking Collaboratively: Ten Questions and Answers to Help Policy Makers Improve Children's Services*, Washington, DC. : Education and Human Services Consortium.

Caid, Les (2003). "Tucson Fire Department's MMRS Exercise: A Bioterrorism Response Plan", *Public Management*, 85(6), 12-15.

Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey: Prentice Hall.

Entwistle T. & Martin, S. (2005). From competition to collaboration in public service delivery: A new agenda for research, *Public Administration*, 83(1), 233-242.

Feldman, Martha, and Anne Khademian (2000). "Managing for Inclusion: Balancing Control and Participation", *International Journal of Public Management*, 3(2), 149-168.

Ferkins L, McDonald G and Shilbury D (2010) . "A model for Improving Board Performance: The Case of a National Sport Organization." *Journal of Management & Organization* 16(4), 601-621.

Flinders, M. (2002). Governance in whitehall. *Public Administration*, 80(1), 51-75.

Gallagher, R.J. , M. J. LaMontage and L. J. Johnson(1995). "Early Intervention: The Collaborative Challenge", in L. J. Johnson, R. J. Gallagher, M. J. LaMontage, J. B. Jordon, J. J. Gallagher, P. L. Hutinger, and M. B. Karnes(eds.), *Meeting Early Intervention*

- Challenges: Issues form Birth to Three*(2nd), Baltimore: Brooks, 279-288.
- Gowland, Davis and Max Aiken (2003). “Privatization –A History and Survey of Changes in Organization Structures, Cultural and Environmental Profiles”, *Australian Journal of Public Administration*, 62 (1), 43-56.
- Guo, C., & Musso, J.A. (2007). “Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), 308-326.
- Harbin, G. L. (1996).“The Challenges of Coordination”, *Infants and Children*, 8(3), 68-76.
- Hardy, Cynthia, Thomas B. Lawrence and David Grant (2005). “Discourse and Collaboration: The Role of Conversations and Collective Identity,” *Academy of Management Review*, 30(1), 58-77.
- Harley, Debra A., Donnell, Chandra, Rainey, Jo Anne (2003), “Interagency Collaboration: Reinforcing Professional Bridges to Serve Aging Populations with Multiple Service Needs”, *Journal of Rehabilitation*,69(2) , 32.
- Hong Kong Home Affairs Bureau. (2003) *Review of the Role and Function of Public Sector Advisory and Statutory Bodies*. download from <http://www.info.gov.hk>.
- Johnson, Lawrence J., Zorn, Debbie, Tam, Brian Kai Yung (2003), “Stakeholders Views of Factors That Impact Successful Interagency Collaboration”, *Exceptional Children* , 69(2) , 195-209.
- Jupp, B. (2000). Working together: Creating a better environment for cross-sector partnerships. London: Demos.
- Kettle, Donald (1996). “Governing at the Millennium, in J. Perry (ed.),

- Handbook of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Malden, MA: Polity.
- Lambright W Henry (1997). “The Rise and Fall of Interagency Cooperation: The U.S. Global Change Research Program”, *Public Administration Review*, 57(1), 36-44.
- Landsberg, G. and C. Wattam (2001). “Differing Approaches to Combating Child Abuse: United States vs. United Kingdom”, *Journal of International Affairs*, 55(1), 111-123.
- Leach, R. & Percy-Smith, J. (2001). *Local governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing models of governance, *Public Administration*, 76, 313-333.
- Mandell, Myrna P. (1990). “Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector”, in Robert W. Gage and Myrna P. Mandell (ed.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger Publishers, 29-53.
- Mayer, Harry (2003). “Homeland Security Collaborative Planning in Readiness Enhancement”, *Public Management*, 85(5), 18-23.
- Milward, Brinton and Keith Provan (2000). “Governing the Hollow State”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 359-379.
- Mitchell, J., (1997). “Representation in Government Boards and Commissions,” *Public Administration Review*, 57(2), 160-167.
- Newmann, William W. (2002). “Reorganizing for National Security and Homeland Security”, *Public Administration Review*, 62(5), 126-138.

- Page, Stephen (2003). “Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 311-340.
- Peat, Barbara and Dan L. Costley (2001). “Effective Contracting of Social Services”, *Nonprofit management & leadership*, 12(1), 55-74.
- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination, *Public Administration*, 76, 295-311.
- Porter, David O. (1990). “Structural Pose as an Approach for Implementing Complex Programs”, in Robert W. Gage and Myrna P. Mandell (ed.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger Publishers, 3-28.
- Portor, Roger (1980). *Presidential Decision Making—The Economics Policy Board*. New York : Cambridge University Press.
- Richardson, Mary, Margaret A. West, Pamela Day, Sally Stuart and Katherine Cahn (1989). “Coordinating Services by Design”, *Policy & Practice of Public Human Services*, 47(3), 30-36.
- Sadao, K. C., Robinson N. B. (2002). “ Interagency Systems Development and Evaluation in the Pacific Islands: A Process Model for Rural Communities”, *Infants and Young Children*, 15(1), 69-84.
- Salamon, Lester (2001). “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”, *Fordham Urban Law Journal*, 28, 1161-1174.
- Steele, Martin R. (1999), “Deep Coalitions and Interagency Task Forces”, *Naval War College Review*, 52(1), 14-23.
- Sullivan, H. and Skelcher, C. (2002). Working across boundaries: collaboration in public services. New York: Palgrave.

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

Thurmaier, Kurt and Curtis Wood (2002).“InterlocalAgreements as Overlapping Social Networks: Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City”, *Public Administration Review*, 62(5), 585-598.

Van Kersbergen, Kees and Frans Van Waarden (2004). “Governance as a Bridge between Discipline: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy,” *European Journal of Political Research*, 43(2), 143-171.

Whetten, D. A. (1981). “Interorganizational Relations: A Review of the Field”, *Journal of Higher Education*, 52(1), 1-28.

附錄一 焦點團體座談之討論提綱

依據行政機關組織基準法第 29 條規定，「部」係以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。各功能性的「部」在處理問題過程中，常需其他機關協助與配合，且近年來各項新興事務往往涉及跨政策領域之協調與配合，有必要從政策統合角度成立適當機關來處理跨部會統合業務。

為針對政策統合機關之功能、角色、預期效益、分工模式所可能面臨之問題進行評估，並對相關先進國家於中央政府政策統合協調機關實際之運作經驗予以參考借鏡，進而提出相關政策建議及配套措施，本研究辦理這次座談會。

另外，有關政策統合機關委員會運作，以下述三點可以簡單說明：

就學理而言，「委員會」的機制本質上都屬於「合議制」組織，目的在徵求與整合各界意見，統合各有關機關步調並提升政策品質。

依據基準法第 31 條規定，行政院基於政策統合需要得設「委員會」，其任務主要為協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估，屬政策幕僚機關。

綜合來說，有些委員會實際上有具體服務對象與政策業務，但在基準法的定位下，都屬跨部政策領域或跨部服務對象之統合機關，只是負責統合功能的程度有別，因此除陸委會、國發會之外，原民會、海委會等，都屬廣義的政策統合機關。

準此，敬請從以下幾個面向與問題提供指教意見。

一、組織理論、委員會設計與運作的理論

- (一)當前各政策統合機關之統合問題為何？應該從哪些理論核心及方法論去論述提升委員會之功能？
- (二)如何從「委員會」概念，或是從「政策」或「組織」理論層面，發展統合相關問題與研究之理論焦點？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

(三)公共組織設計的原則中，哪種理論或是分類與「委員會」關係較大？

(四)各委員會統合職能與運作模式之規劃設計，應該如何明確論述以「運作目的」或「服務對象」為導向之委員會，其組成方式、職能規劃及運作模式之差異性。

二、政策統合機關的成效評估

(五)政策統合的成效分析，採用委員會實際開會與協調狀況做為評估方式，也就是以「開會率」、「出席率」或「討論議案」做為政策統合效果評估因素是否合宜？

(五之一)現行各委員會在組織設計上有何差異？它們表現出之統合程度，是否可以在同一個基準上進行比較？或是應該如何進行政策統合機關職能之關聯度及代表性的分析及評估？

(六)海委會與國發會法定職掌事項，比其他四個委員會少了近一半，是否意味該兩個委員會的統合功能較小於其他委員會？若要避免統合功能較低，權責機關如何呈現核心職能涵蓋範圍？

三、統合機關功能強化與改善的方向

(七)我國若要強化未來政策統合機關功能，在下述三個面向有哪些制度設計可以參考？

(1)組織管理（政策統合機關層級或內部單位組設、專任或兼任委員組成、首長設置規劃如政委等）

(2)政策管理（跨領域政策或公共議題規劃、計畫審議管考、資源配置、績效評估等）

(3)行政管理（法規、人力規劃、協調機制設計等）

(八)增設專門的政策分析職系是否能提高證據基礎的政策分析能力？除可能不利與機關其他職組人員之交流運用之外，有何其他優點與缺點？

(九)為增加政策統合機關的重大政策的規劃能力，讓人力甄補管道多元化是否妥適，也就是除考試及格人力外，為發展科學技術，或執行專門

附錄一

性之業務，或專司技術性研究設計工作，引進契約或聘用人力是否妥適？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二 深度訪談提綱

為針對政策統合機關之功能、角色、預期效益、分工模式所可能面臨之問題進行評估，並對相關先進國家於中央政府政策統合協調機關實際之運作經驗予以參考借鏡，進而提出相關政策建議及配套措施，本研究辦理這次座談會。

另外，有關政策統合機關委員會運作，以下述三點可以簡單說明：

就學理而言，「委員會」的機制本質上都屬於「合議制」組織，目的在徵求與整合各界意見，統合各有關機關步調並提升政策品質。

依據基準法第 31 條規定，行政院基於政策統合需要得設「委員會」，其任務主要為協助行政院進行跨領域政策間之統合性政策研析、規劃與評估，屬政策幕僚機關。

綜合來說，有些委員會實際上有具體服務對象與政策業務，但在基準法的定位下，都屬跨部政策領域或跨部服務對象之統合機關，只是負責統合功能的程度有別，因此除陸委會、國發會之外，原民會、海委會等，都屬廣義的政策統合機關。

所謂政策統合的功能，大抵上應該做到大型前瞻性政策或策略的規劃(研擬統合性政策)、進行大型公共建設的審議與管考、制度建立、以及辦理公共諮商統合民間與公共意見，作為施政參考。準此，請就下述議題惠賜卓見。

- 一、除前述幾項功能與定位之外，從實務經驗來看，政策統合的委員會還應該扮演哪些關鍵性角色？
- 二、目前各政策統合機關的運作有何問題？
- 三、從前述幾項統合的功能來看，貴委員會的表現狀況為何？或應該如何建立指標並評估成效？
- 四、目前各政策統合機關能否真正做到政策統合的功能？應該具備哪些能力、技巧或訓練，才能妥適落實政策統合的效果？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

五、您所知道、或是接觸的實務經驗中，哪項重大業務、計畫或是政策可作為政策統合、統合性政策的最佳的舉例(未必是成效最好，而是可以明確地說：政策統合機關就該做這些事情！)

附錄三 訪談提綱

1. 我國當前行政院機關委員會的運作規範與實際狀況如何？委員會的參與者如何評價當前的統合體制？
2. 政策統合的本質為何與結構為何？哪些因素(factors)影響政策統合與協力關係？我國政策統合機關功能及分工模式可能面臨之問題為何？
3. 什麼是較常被使用的政策統合機制？如何為政策統合小組委員會設計幕僚機制？如何透過規劃過程來建立統合與協力中應有的信任？
4. 先進國家於中央政府政策統合協調機關實際之運作有何經驗以及特色？如何能予以參考借鏡，進而提出相關政策建議及配套措施？
5. 如何預判日後機關委員會組織改造完成後政策協調與統合功能之發揮？
6. 我國若要強化未來政策統合機關功能，在下述三個面向有哪些制度設計可以參考？
 - (1)、組織管理（政策統合機關層級或內部單位組設、專任或兼任委員組成、首長設置規劃如政委等）
 - (2)、政策管理（跨領域政策或公共議題規劃、計畫審議管考、資源配置、績效評估等）
 - (3)、行政管理（法規、人力規劃、協調機制設計等）
7. 為增加政策統合機關的重大政策的規劃能力，讓人力甄補管道多元化是否妥適，也就是除考試及格人力外，為發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，引進契約或聘用人力是否妥適？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄四 行政院組織法

36.3.31 制定公布全文 16 條

36.4.22 修正公布全文 16 條

36.12.25 修正公布全文 17 條；並自 37.5.25 施行

37.5.13 修正公布第 3、5、15 條條文

38.3.21 總統令修正公布第 3、5 條條文

41.11.20 總統令修正公布第 5 條條文

69.6.29 總統（69）台統（一）義字第 3666 號令修正發布第 3 條條文

99.2.3 總統華總一義字第 09900024171 號令修正公布

第一條 本法依憲法第六十一條制定之。

第二條 行政院行使憲法所賦予之職權。

第三條 行政院設下列各部：

- 一、內政部。
- 二、外交部。
- 三、國防部。
- 四、財政部。
- 五、教育部。
- 六、法務部。
- 七、經濟及能源部。
- 八、交通及建設部。
- 九、勞動部。
- 十、農業部。
- 十一、衛生福利部。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

十二、環境資源部。

十三、文化部。

十四、科技部。

第四條 行政院設下列各委員會：

一、國家發展委員會。

二、大陸委員會。

三、金融監督管理委員會。

四、海洋委員會。

五、僑務委員會。

六、國軍退除役官兵輔導委員會。

七、原住民族委員會。

八、客家委員會。

第五條 行政院置政務委員七人至九人，特任。

政務委員得兼任前條委員會之主任委員。

第六條 行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。

第七條 行政院設中央銀行。

第八條 行政院設國立故宮博物院。

第九條 行政院設下列相當中央二級獨立機關：

一、中央選舉委員會。

二、公平交易委員會。

三、國家通訊傳播委員會。

第十條 行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。

行政院院長因事故不能視事時，由副院長代理其職務。

第十一條 行政院院長得邀請或指定有關人員列席行政院會議。

第十二條 行政院置秘書長一人，特任，綜合處理本院幕僚事務；
副秘書長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，
襄助秘書長處理本院幕僚事務。

行政院置發言人一人，特任，處理新聞發布及聯繫事項，得由政務職務人員兼任之。

第十三條 行政院各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

第十四條 行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。

第十五條 本法自中華民國一百零一年一月一日開始施行。

【附帶決議】

一、(一) 我國未來能源專責機關組織之功能，應強化能源政策暨氣

候變遷等因應之規劃，並兼及能源取得、能源安全、能源效率、民生物價連動性及永續發展國際趨勢。請行政院依

上述原則審慎儘速進行更高層次之能源及氣候變遷組織設計，藉以建構一個具備政策規劃與執行功能合一的專責組織，除提升我國能源機關組織之定位與功能外，並能兼顧符合我國暨國際永續發展之趨勢。

(二) 為促進性別平等，維護婦女權益，落實性別主流化之政策，強化政府各機關之橫向連繫及民間參與機制，行政院應維持目前跨部會「行政院婦女權益促進委員會」之運作，並設立性別平等處，作為行政院婦女權益促進委員會之秘書單位，統籌行政院實行性別主流化之相關事宜。

二、為使性別專責機構之運作法制化，行政院應於啟動組織改造之前，儘速制訂「性別平等基本法」，明文確立該法之主管機關，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

列舉性別主流化各項業務內容及專責機構之運作方式，包括：

- (一) 將行政院婦女權益促進委員會已決議執行中之性別統計、性別預算分析、性別影響評估、公務人員性別相關訓練、行政院下各委員會任一性別比例不得低於三分之一、各部會設立性別平等小組及性別聯絡人等原則入法。
- (二) 指派政務委員擔任行政院性別專責機構之執行長，專職運作，同時在「國家發展委員會」下應設立具有專責人力的「性別平等科」，以作為與既有性別專責機構之銜接對口。
- (三) 明訂推行「消除對婦女一切形式歧視公約」的作法及時程，可參考「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」相關內容。
- (四) 行政院每年宜對外公布「性別平等年度施政白皮書」，公開各項性別推展工作之資訊，並逐年將白皮書內容轉為「消除對婦女一切形式歧視公約」的國家報告，以與國際性別主流化的潮流完整接軌。

三、行政院組織法修正後，未來各機關組織法送交立法院審議時，應併同該組織編制說明。

附錄五 中央行政機關組織基準法

93.6.23總統華總一義字第09300118311 號令公布

97.7.2 總統華總一義字第09700112201 號令修正公布第2 條

99.2.3 總統華總一義字第09900024181 號令修正公布第2、3、7、16、20、21、25、29、30、31、32、33、36、39 條

第一章 總 則

第 一 條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第 二 條 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

第 三 條 本法用詞定義如下：

一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。

二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

三、機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第 四 條 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。

二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

第二章 機關組織法規及名稱

第 五 條 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。

機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第 六 條 行政機關名稱定名如下：

一、院：一級機關用之。

二、部：二級機關用之。

三、委員會：二級機關或獨立機關用之。

四、署、局：三級機關用之。

五、分署、分局：四級機關用之。

機關因性質特殊，得另定名稱。

第 七 條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

一、機關名稱。

二、機關設立依據或目的。

- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。

第八條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。

各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

第三章 機關設立、調整及裁撤

第九條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第十條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。
- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

三、管轄區域調整裁併者。

四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。

五、經專案評估績效不佳應予裁併者。

六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第十一條 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。

二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。

機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第十二條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。

二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。

第十三條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

第四章 機關權限、職掌及重要職務設置

第十四條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。

不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第十五條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第十六條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實

(試)驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。

前項機構之組織，準用本法之規定。

第十七條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。

第十八條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。

一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第十九條 一級機關置副首長一人，列政務職務。

二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。

三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第二十條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人至三人，稱副秘書長；其中一人或二人得列政務職務，至少一人應列常任職務。

第二十一條 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。

一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。

第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。

第五章 內部單位

第二十二條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第二十三條 機關內部單位分類如下：

一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。

二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第二十四條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第二十五條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

一、一級內部單位：

(一)處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。

(二)司：二級機關部之業務單位用之。

(三)組：三級機關業務單位用之。

(四)科：四級機關業務單位用之。

(五)處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重、組織規模龐大者，得於科下分股辦事外，以設立一級為限。

機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第二十六條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併

於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第二十七條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第二十八條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

第六章 機關規模與建制標準

第二十九條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：

一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。

二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。

三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。

部之總數以十四個為限。

第三十條 各部組織規模建制標準如下：

一、業務單位設六司至八司為原則。

二、各司設四科至八科為原則。

前項司之總數以一百十二個為限。

第三十一條 行政院基於政策統合需要得設委員會。

各委員會組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

第一項委員會之總數以八個為限。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第三十二條 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四處至六處為原則。

二、各處以三科至六科為原則。

前項獨立機關總數以三個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

第三十三條 二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。

署、局之組織規模建制標準如下：

一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。

第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限。

第三十四條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

第七章 附 則

第三十五條 行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。

本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。

第三十六條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。

附錄五

二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。

第三十七條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第三十八條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第三十九條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十九年一月十二日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

【附帶決議】未來行政院應提升「司」的功能，並於半年內會同考試院針對「司長」之職務列等提出檢討。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄六 國家發展委員會組織條例(草案)

立法院第7 屆第7 會期第1 次會議議案關係文書

收文編號: 1000000180

議案編號: 1000110070100900

立法院議案關係文書(中華民國41 年9 月起編號)

中華民國100年2 月18 日印發

院總第1215 號 政府提案第12447 號

案由:行政院函請審議「國家發展委員會組織法草案」及「國家發展委員會檔案管理局組織法草案」案。

行政院函

受文者:立法院

發文日期:中華民國100 年1 月6 日

發文字號:院授研綜字第10022600186 號

速別:最速件

密等及解密條件或保密期限:

附件:如文

主旨:函送國家發展委員會及所屬組織法案一「國家發展委員會組織法」草案

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

及「國家發展委員會檔案管理局組織法」草案，請查照審議。

說明：

- 一、行政院經濟建設委員會為配合行政院組織改造，因應未來行政院新架構調整，本諸「精實、彈性、效能」原則，經重行務實檢討政府職能及組織之設置，擬具旨揭組織法案，提本(100)年1月6日本院第3229次會議決議：「通過，函請立法院審議。」。
- 二、檢送旨揭2項組織法案(均含總說明)各1份。

正本:立法院

副本:銓敘部、行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院公共工程委員會、行政院主計處、行政院秘書處、行政院法規委員會、行政院人事行政局(均含附件)

院長 吳敦義

國家發展委員會組織法草案總說明

中央行政機關組織基準法(以下簡稱基準法)已於九十三年六月二十三日公布施行，部分條文並於九十九年二月三日修正公布，並經行政院核定自九十九年二月五日施行。該法對於機關組織法規名稱與應定事項、機關權限、職掌及重要職務設置，以至於機關規模與建置標準及內部單位個數等事項皆有所規定。

行政院組織法業於九十九年二月三日修正公布，並定自一百零一年一月一日開始施行，其第四條第一款規定行政院設國家發展委員會(以下簡稱本會)，復依基準法第四條第一項第一款及第六條第一項第三款規定，本會之組織應以法律定之，爰擬具「國家發展委員會組織法」草案，其要點如下：

- 一、本會之設立目的及隸屬關係。(草案第一條)
- 二、本會之權限職掌。(草案第二條)

- 三、本會首長、副首長之職稱、官職等、員額與委員設置之人數及組成。(草案第三條)
- 四、本會幕僚長之職稱及官職等。(草案第四條)
- 五、本會依職掌所設次級機關之名稱及業務。(草案第五條)
- 六、本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。(草案第六條)
- 七、為保障隨同業務移撥本會人員之權益，爰為過渡規定。(草案第七條)

國家發展委員會組織法草案

條文	說明
第一條 行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國家發展委員會(以下簡稱本會)。	<p>一、國家發展委員會之設立目的及隸屬關係。</p> <p>二、本會負責國家整體發展政策之規劃、協調及審議，其業務多涉及重大計畫之預算審查或土地等資源分配事項，併予敘明。</p>
<p>第二條 本會掌理下列事項:</p> <p>一、國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>二、國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>三、經濟發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>四、社會發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>五、產業與人力發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p>	<p>一、本會之權限職掌。</p> <p>二、本會為行政院之幕僚機關，其業務性質著重於國家整體發展政策之規劃、協調及審議等，並具有跨部會政策整合功能，所規劃政策涵蓋各業別，與其他中央機關偏重主管業務之執行及政策工具之研擬等職掌有別，為政策統合之需要，本會掌理各項政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配等事項。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

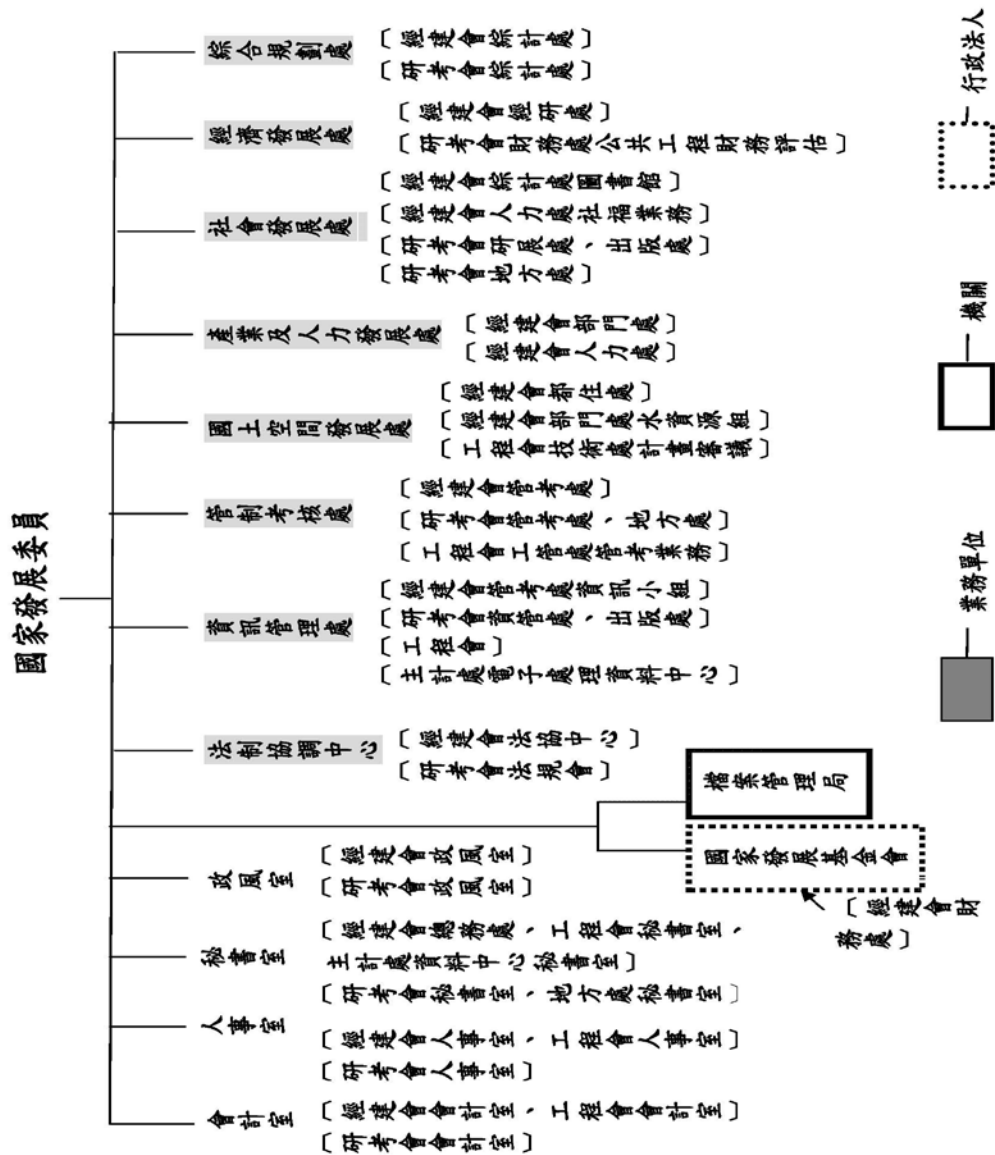
<p>六、國土規劃與永續發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>七、管制考核政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>八、政府資訊管理政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>九、行政與法制革新政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p> <p>十、其他國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。</p>	
<p>第三條 本會置主任委員一人，特任；副主任委員三人，其中二人職務比照簡任第十四職等；另一人職務列簡任第十四職等。</p> <p>本會置委員十七人至二十七人，由行政院院長指定行政院政務委員、秘書長、財政部部長、經濟及能源部部長、交通及建設部部長、勞動部部長、農業部部長、衛生福利部部長、環境資源部部長、文化部部長、科技部部長、金融監督管理委員會主任委員、行政院主計總處主計長、中央銀行總裁及相關部會首長兼任之。</p>	<p>本會首長、副首長之職稱、官職等、員額與委員設置之人數及組成。</p>
<p>第四條 本會置主任秘書，職務列簡任第十二職等。</p>	<p>本會幕僚長之職稱及官職等。</p>
<p>第五條 本會設檔案管理局，研議及</p>	<p>本會依職掌所設次級機關之名稱及業</p>

附錄六

<p>執行政府機關檔案管理應用事項。</p>	<p>務。</p>
<p>第六條 本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。</p>	<p>中央政府機關總員額法第六條雖已授權各機關訂定編制表，惟考量如僅於第三條及第四條規定首長、副首長及幕僚長之配置，將難窺知機關人員配置及運作之全貌，爰於本條再予重申。</p>
<p>第七條 本法施行前，原依派用人員派用條例審定准予登記有案之現職人員，其未具公務人員任用資格者，得繼續留任原職稱原官等之職務至離職時為止。</p>	<p>為保障隨同業務移轉之行政院經濟建設委員會現有參加銓定任用資格考試未能取得資格之留用人員，及行政院研究發展考核委員會現有依派用人員派用條例派用之未具任用資格留用人員之權益，爰訂定保障條款。</p>
<p>第八條 本法施行日期，由行政院以命令定之。</p>	<p>本法之施行日期。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄七 國家發展委員會組織架構圖（草案）



行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄八 海洋委員會組織條例（草案）

立法院第7 屆第7 會期第1 次會議議案關係文書

收文編號: 1000000455

議案編號: 1000125070100600

立法院議案關係文書(中華民國41 年9 月起編號)

中華民國100年2 月18 日印發

院總第1603 號政府提案第12467 號

案由:行政院函請審議「海洋委員會組織法草案」及「海洋委員會海巡署組織法草案」案。

行政院函

受文者:立法院

發文日期:中華民國100 年1 月20 日

發文字號:院授研綜字第10022600698 號

速別:最速件

密等及解密條件或保密期限:

附件:如文

主旨:函送海洋委員會及所屬組織法案-「海洋委員會組織法」草案及「海洋委員會海巡署組織法」草案，請 查照審議。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

說明:

- 一、本院為配合組織改造，因應未來新架構調整，本諸「精實、彈性、效能」原則，經重行務實檢討政府職能及組織之設置，擬具旨揭組織法案，提本(100)年1月20日本院第3231次會議決議：「通過，函請立法院審議。」。
- 二、險送旨揭2項組織法案(均含總說明)各1份。

正本:立法院

副本:銓敘部、行政院研究發展考核委員會、行政院海岸巡防署、行政院秘書處、行政院法規委員會、行政院主計處、行政院人事行政局(均含附件)

院長吳敦義

海洋委員會組織法草案總說明

中央行政機關組織基準法(以下簡稱基準法)已於九十三年六月二十三日公布施行，部分條文並於九十九年二月三日修正公布，並經行政院定自九十九年二月五日施行。該法對於機關組織法規名稱與應定事項、機關權限、職掌及重要職務設置，以至於機關規模與建置標準及內部單位個數等事項皆有所規定。

行政院組織法業於九十九年二月三日修正公布，並定自一百零一年一月一日開始施行，其第四條第四款規定行政院設海洋委員會(以下簡稱本會)，復依基準法第四條第一項第一款及第六條第一項第三款規定，本會之組織應以法律定之。我國四面環海，惟以往人民海洋活動多所受限;加以各級教育系統並未積極實施有關海洋知識之教育，民眾對於海洋認知普遍缺乏，也缺乏海洋意識、海權觀念;海洋政策缺乏有系統之規劃;海洋文教欠缺針對國家海權發展進行整體性之規劃與推動;海岸管理欠缺統籌規劃管理機制等，皆待有效因應。成立本會綜理海洋事務之橫向協調功能，加強海洋政策之規劃及落實推動，有助於中央與地方政府縱向齊一步伐，爰擬具「海洋委員會組織法」草案，其要點如下:

- 一、本會之設立目的及隸屬關係。(草案第一條)
- 二、本會之權限職掌。(草案第二條)
- 三、本會首長、副首長之職稱、官職等、員額及委員人數、任命方式。(草案第三條)
- 四、本會幕僚長之職稱及官職等。(草案第四條)
- 五、本會依職掌所設次級機關之名稱及業務。(草案第五條)
- 六、本會因業務需要派員駐境外辦事。(草案第六條)
- 七、本會各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。(草案第七條)
- 八、本會成立時，由其他機關納編人員之任用、管理及權利義務，依各該人員身分適用之相關法令辦理。(草案第八條)

海洋委員會組織法草案

條文	說明
<p>第一條 行政院為統合海洋相關政策規劃、推動及協調，並辦理海域及海岸巡防業務，特設海洋委員會(以下簡稱本會)。</p>	<p>海洋委員會之設立目的及隸屬關係。</p>
<p>第二條 本會掌理下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、海洋總體政策與基本法令之統合規劃、推動及協調。 二、海洋產業發展之統合規劃、推動及協調。 三、海洋環境保護、資源管理、永續發展、生物多樣性保育與污染防治之統合規劃、推動及協調。 四、海域與海岸安全統合規劃、推動 	<p>本會之權限職掌。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

<p>及協調。</p> <p>五、海洋文化與教育之統合規劃、推動及協調。</p> <p>六、海洋科學研究與技術發展之統合規劃、推動及協調。</p> <p>七、海洋人力資源發展之統合規劃、推動及協調。</p> <p>八、海洋國際公約內國法化與國際合作之統合規劃、推動及協調。</p> <p>九、其他有關海洋統合事務及海域安全事項。</p>	
<p>第三條 本會置主任委員一人，特任；副主任委員三人，其中二人職務比照簡任第十四職等；另一人職務列簡任第十四職等。</p> <p>本會置委員十七人至十九人，由行政院院長派兼或聘兼之。</p>	<p>一、本會首長、副首長之職稱、官職等及員額。</p> <p>二、為強化未來本會之諮詢機制，本會委員之組成包括海洋事務專家學者代表及相關部會副首長，爰明定本會置委員之人數及委員由行政院院長派兼或聘兼之規定。</p>
<p>第四條 本會置主任秘書，職務列簡任第十二職等。</p>	<p>本會幕僚長之職稱及官職等。</p>
<p>第五條 本會設海巡署，規劃與執行海域及海岸巡防事項。</p>	<p>本會依職掌所設次級機關之名稱及業務。</p>
<p>第六條 本會為應業務需要，得報請行政院核准，派員駐境外辦事，並依駐外機構組織通則規定辦理。</p>	<p>本會業務有派員駐境外辦事需要，考量其特殊性及相關駐外人員之權益，爰為本條規定。</p>
<p>第七條 本會各職稱之官等職等及</p>	<p>一、本會各職稱之官等職等及員額</p>

<p>員額，另以編制表定之。</p> <p>前項編制表列有官等、職等之人員，得在不逾編制員額二分之一範圍內，就官階相當之警察或軍職人員派充之。</p>	<p>另以編制表定之。</p> <p>二、本會為利初期運作及用人彈性，採軍警文併用之任用方式，並規定得在不逾編制員額二分之一範圍內，就官階相當之警察或軍職人員派充。</p>
<p>第八條 本會成立時，由其他機關移撥人員之任用、管理及權利義務，依各該人員身分適用之相關法令辦理。</p>	<p>本會為軍警文併用之機關，爰明定本會人員之任用及管理，仍依各該人員身分適用之相關法令辦理，以維護各類人員相關權益。</p>
<p>第九條 本法施行日期，由行政院以命令定之。</p>	<p>本法之施行日期。</p>

海洋委員會海巡署組織法草案總說明

中央行政機關組織基準法(以下簡稱基準法)已於九十三年六月二十三日公布施行，部分條文並於九十九年二月三日修正公布，並經行政院定自九十九年二月五日施行。該法對於機關組織法規名稱與應定事項、機關權限、職掌及重要職務設置，以至於機關規模與建置標準及內部單位個數等事項皆有所規定。

行政院組織法業於九十九年二月三日修正公布，並定自一百零一年一月一日開始施行，其第四條規定行政院設海洋委員會，海洋委員會組織法草案第五條復規定該會設海巡署(以下簡稱本署)，依基準法第四條第一項第一款及第六條第一項第四款規定，本署之組織亦應以法律定之，爰擬具「海洋委員會海巡署組織法」草案，其要點如下：

- 一、本署之設立目的及隸屬關係。(草案第一條)
- 二、本署之權限職掌。(草案第二條)
- 三、本署首長、副首長之職稱、官職等及員額。(草案第三條)

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 四、本署幕僚長之職稱及官職等。(草案第四條)
- 五、本署依職掌所設次級機關之名稱及業務。(草案第五條)
- 六、本署因勤務需要設勤務單位。(草案第六條)
- 七、本署因業務需要派員駐境外辦事。(草案第七條)
- 八、本署各職稱之官等、職等及員額另以編制表定之。(草案第八條)
- 九、本署及所屬機關(構)人員之任用、管理及權利義務，依各該人員身分適用之相關法令辦理。(草案第九條)
- 十、本署及所屬機關(構)所需人員得以兵役人員充任。(草案第十條)

海洋委員會海巡署組織法草案

條文	說明
第一條海洋委員會為辦理海域及海岸巡防業務，特設海巡署(以下簡稱本署)。	海巡署之設立目的及隸屬關係。
第二條 本署掌理下列事項: 一、海洋權益維護之規劃、督導及執行。 二、海事安全維護之規劃、督導及執行。 三、入出港船舶或其他水上運輸工具及通商口岸人員之安全檢查。 四、海域至海岸、河口、非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國及其他犯罪調查。 五、公海上對中華民國船舶之登臨、檢查及犯罪調查。	有關本署之權限職掌說明如下: 一、海洋委員會掌理總體海洋政策及海洋權益維護事務之統合、協調、聯繫及推動，本署則為其所轄之執行機關，故海洋權益維護之規劃、督導及執行，應列為本署重要掌理事項，爰為第一款規定。 二、國際海事組織(IMO) 對於海事安全日趨重視，並已有國際海上人命安全公約(SOLAS) 等各項國際公約，為全球海事活動之規範。我國雖成立海洋委員會，但

<p>六、海域與海岸巡防涉外事務之協調、調查及處理。</p> <p>七、海域及海岸之安全調查。</p> <p>八、海岸管制區之安全維護。</p> <p>九、所屬海洋人力培育發展機構之督導、推動及協調。</p> <p>十、其他海岸巡防事項。</p>	<p>海事安全事權現仍由相關機關掌理，海洋委員會負有統合之責，本署為海洋委員會所轄之執行機關，且為海事安全執行機關之一。由於「署」應具有政策規劃及執行功能，為期與國際接軌，因應未來業務發展需要，爰於第二款規定本署掌理海事安全維護事務之規劃、督導及執行。</p> <p>三、參酌海岸巡防法第四條規定，將船舶、人員安全檢查、查緝走私、防止非法入出國、巡防涉外事務之處理、走私情報蒐整、海岸管制區安全維護等事項，分別於第三款至第八款規定為本署掌理事項。</p> <p>四、現行海岸巡防法第四條有關業務掌理事項之執法範圍未明確規範為內水及公海，行政院海岸巡防署雖曾發布解釋性規定，認海岸巡防機關人員執行犯罪調查職務，其範圍包含內水及公海。惟為符合法律保留及明確性之原則，爰於第四款明確規定本署掌理查緝走私、防止非法入出國及其他犯罪調查事項之執法範圍及於內水；至於公海，基於船旗國管轄原則及刑法第三條有關犯罪屬地管轄之規定，並參考中</p>
---	---

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

	<p>華民</p> <p>國專屬經濟海域及大陸礁層法之用語，於第五款中，將公海上對中華民國船隻執行登臨、檢查及犯罪調查事項納入規範。</p> <p>五、本署依據海岸巡防法規定執行走私情報之蒐集、滲透及安全情報之調查處理，另依國家情報工作法，本署視同情報機關，並受國家安全局指導，負責相關影響國家安全或利益之資訊蒐集，鑑於海域、海岸安全事務涉及層面廣，與國家安全及利益息息相關，本署負有國境第一道防線安全維護任務，爰於第七款規定本署掌理海域及海岸安全調查事項。</p> <p>六、因本署下設海洋人力發展中心，其設立目的為海洋人力之培育及發展，爰為第九款規定。</p> <p>七、為避免疏漏，並因應未來海岸巡防發展而新增之執行業務，爰於第十款規定本署掌理其他海岸巡防事項。所稱其他海岸巡防事項，包括本署依相關國際公約、協定等，為善盡國際成員義務所應執行事項，如我國為中西太平洋漁業組織(WCPFC)正式會員，得於公海上對其他會員國船</p>
--	--

	舶執行登臨、檢查等事項。
第三條 本署置署長一人，由海洋委員會副主任委員其中一人兼任；副署長二人，職務列簡任第十二職等至第十三職等。	本署首長、副首長之職稱、官職等及員額。
第四條 本署置主任秘書，職務列簡任第十一職等至第十二職等。	本署幕僚長之職稱及官職等。
第五條 本署之次級機關及其業務如下： 一、各地區分署：執行轄區之海域及海岸巡防事項。 二、偵防分署：執行海域、海岸犯罪及安全調查事項。	本署依職掌所設次級機關之名稱及業務。
第六條 本署因應勤務需要，得設勤務單位	本署得設勤務單位之規定。
第七條 本署為應業務需要，得報請行政院核准，派員駐境外辦事，並依駐外機構組織通則規定辦理。	本署業務有派員駐境外辦事需要，考量其特殊性及相關駐外人員之權益，爰為本條規定。
第八條 本署各職稱之官等、職等及員額，另以編制表定之。 前項編制表列有官等、職等之人員，得就官階相當之警察或軍職人員派充之。	一、中央政府機關總員額法第六條雖已授權各機關訂定編制表，惟考量如僅於第三條及第四條規定首長、副首長及幕僚長之配置，將難窺知機關人員配置及運作之全貌，爰於第一項再予重申。 二、第二項敘明編制表所定之人員，得以警察或軍職人員派充，以符合本署用人實況。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

	<p>另本署人員採軍警文職併用，為落實文職化之要求，將視需要調整人事進用管道，逐步朝向文職化發展。</p> <p>三、八十九年隨同業務移撥至行政院海岸巡防署海洋巡防總局之關務人員，應適用本規定。</p>
<p>第九條 本署與所屬機關(構)人員之任用、管理及權利義務，依各該人員身分適用之相關法令辦理。</p>	<p>本署為軍警文併用之機關，為符實際，並維護各類人員相關權益，明定本署與所屬機關(構)人員之任用、管理及權利義務，仍依各該人員身分適用之相關法令辦理。</p>
<p>第十條 本署及所屬機關(構)為應任務需要，所需人員得以兵役人員充任之。</p> <p>前項兵役人員，另以編組表定之。</p>	<p>本署及所屬機關(構)因設有單一軍職職缺，依現行法規規定，非屬編制表所列官稱、職等員額，為符實需及遂行任務之需要，明定前揭機關(構)所需人員，得以兵役人員充任，並另以編組表定之。</p>
<p>第十一條 本法施行日期，由行政院以命令定之。</p>	<p>本法之施行日期。</p>

附録九 日本内閣府組織概要(日文)

内閣府の概要
内閣府の組織の概要

内閣府の組織の概要

内閣府には、その長である内閣総理大臣をはじめ、内閣府長官、特命担当大臣、内閣府副長官、副大臣及び大臣政務官が置かれています。

内閣府のトップマネジメントを構成する事務体制については、事務次官の下、内閣府審議官(2)、大臣官房、政策統括官(7)、局(3)等とそれらを支える職員の配置で、大臣官房を中心とした内閣府として一体的に業務を行っています。このうち政策統括官は、中央省庁等改革に伴い新たに設けられた局長級の職であり、内閣府の重要な政策課題に対して一体的に企画立案・総合調整等の業務を分担することとされています。

また、外局等として、官内庁、公正取引委員会、国家公安委員会、金融庁及び消費庁が置かれています。

内閣府のトップマネジメント

内閣府の組織体制

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄十 第一場焦點團體座談會會議紀錄

壹、時間：100年7月26日 下午13:10-15:30

貳、地點：政大公共行政學系會議室座談會

參、主持人：朱鎮明教授、曾冠球教授

肆、與談者：(以姓名筆劃排列)

吳秀光教授(臺北大學公共行政暨政策學系)

李宗勳教授(中央警察大學行政管理學系)

胡龍騰教授(世新大學行政管理學系)

陳敦源教授(政治大學公共行政學系)

黃東益教授(政治大學公共行政學系)

蔡秀涓教授(東吳大學政治學系)

伍、列席者：莊宜縈、梁元逢(研究團隊研究助理)

陸、會議內容：(以發言者順序排列)

朱教授：本研究案為研考會所委託針對政策統合機關功能與角色之研究，研考會認為，委員會是扮演協調與整合的機制，在組織改造之後更加強調此類功能，因此希望本研究案針對各委員會的類型進行分類與研究，並針對特定委員會以及其他委員會提出功能以及職權上的建議。

訪談了兩位研究顧問(施能傑教授、蔡茂寅教授)之後得知，在層次上，首先應區別統合性政策以及政策統合的概念，再者，應區分機關統合、專案統合以及跨部會的政策協調；在研究面向上則可分為第一、重大與統合性政策之規劃，第二、針對重大前瞻計畫的審議與管考，第三、制度的建立，第四、公共諮商與公民參與，以上就是歸納兩位研究顧問所得之研究架構，希望各位老師能夠針對統合的架構、功能或角色，或是各類委員會來提供意見。

李教授：首先，從政策統合的本質與結構開始，inter-agency 與政策協調、協力關

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

係三者之間彼此涵蓋亦是建構協調協力關係的平台，重點在於平台該如何運作，這當中牽涉到治理層級（中央與地方）、治理功能、公私部門的整合，而政策統合機關是被創造出來的來處理上述事務，這也是我所理解政策統合的本質。

再者，就結構面而言，政策統合是一種建制，有了結構之後平台該如何進行協調以及如何確保協調的成效，我將此稱為後設治理(meta-governance)，也如主持人所說的為團隊發展的技術，委員們聚在一起開會是否就是團隊，是否有動員(mobilize)出席。我認為本研究案關鍵在於雖然不太可能調動那八個委員會，但在國家安全與敏感度的前提下，卻可以讓八個委員會政策協調與統合的資訊讓社會監督與審查的，如此可以顧及到委員會的課責。

過去委員的薪水不高，感覺上似乎不該負到責任，但我認為這些委員們應該受到課責，同時要有相對應的制度(綜合規劃司)來支持與管考委員們所提出之議題，否則將難以落實對委員的課責。最後是協力的行動與服務的提供，這部分牽涉到管考相關的執行單位，偏重於前面所提到的前瞻計畫審議以及制度建立的面向，只要制度建立完備，委員就不需要每天盯著執行的成果，總而言之，在協力治理、協力結構、協力行動及服務提供三者中，我認為最重要的是協力治理部分。

談論協力治理的原因在於第一代網絡談論是網絡的種類、屬性、功能，所強調的是共識；第二代網絡談論的是網絡如何回應政治的民主性、如何追求網絡的績效，所強調的是規範，此研究案似乎偏向第二代網絡的課題，當各部門產生衝突時，該如何在有效的時間內進行規範化解衝突。以美國九二一為例，美國整合二十三個部會成立國土安全部(DHS)看似完善卻在最近產生一些問題，在面對卡崔納風災時，原本美國聯邦緊急應變總署歸屬總統，並在十一個州成立十個分署，希望在發生災難時能夠緊急應變，在國土安全部成立後，美國聯邦緊急應變總署變成下屬單位，當風災發生時，總署的人要跟其上級請示該如何處置，層層傳遞的結果造成回應效率不彰，因此在風災之後美國進行修正，不能因層級節制而壓迫到緊急應變彈性，此處我想說明的是美國在政策統合後所產生弊病。

以日本經驗而言，在重大緊急應變的過程中都有公民參與的法定機制，此處日本在美國遭遇卡崔納風災之前就已讓公民參與有了制度化的規範，而台灣則是在莫拉克風災之後產生五種應變體系分別為志工、民政、消防、警政、社福，已經在九十七年的災害防救法中明文規定，這五種體系都必須送往南投災害防救署進行

培訓，提這個目的在於即便我們談災害防救的統合，都有很多不同的類型，近年台灣災害防救法有針對美國發生的缺失、日本公民參與的制度加以納入規範，以上是我針對政策統合的本質結構以及各國經驗對台灣的影響給予的看法。

朱教授：針對委員會的委員提升其課責的程度，揭露委員參與的程度是相當重要的面向，那提升課責是否有助於觀察各部會是否統合或有助於整合各部意見、步調、政策計畫的功能，能否在第二輪發言時給予補充。

黃教授：針對委員會課責的問題我回應一下我的看法，政府內部有許多諮商性的委員會，在課責之前應該要給予足夠的資源(足夠的薪資、助理之類)，若只是來開幾次會，領很少的車馬費卻要委員們負責那是不公平的。

接著，我對尚未組改前整個委員會的運作以及未來的運作條件稍做說明。首先，在政府內部許多委員會，我們大致都知道主任委員是誰，但我們並不知道委員是誰，那為何這類首長制的組織還要叫做委員會，委員是否有發揮其功能，若是強調其統合功能那應該扮演很重要的角色，但現況並非如此，組織名稱混亂是第一個問題；過去在中央政府中國科會、研考會、經建會、公共工程委員會都在做規劃的業務，經建會甚至扮演了重要的功能，但我們也發覺規劃的功能慢慢在消失，過去政府也曾提出四年計畫，但就類似於作文沒有實質效益，協調統合的功能慢慢喪失是第二個問題。

在現行運作的部會當中，屬於提供服務的委員會是否還存在(如國軍退除役官兵委員會、僑委會、原委會)這些委員會有多少協調統合的功能我是抱持著存疑的態度，此外像科技部的成立，許多部會(交通、農業等)都會牽涉到科技的部分，這部分可能需要協調，但卻成立為一個科技部，這也是這次組改當中讓我無法理解的部分。

針對未來要成立的委員會，第一、我認為有些委員會在職務(提供服務，而非統合性)上比較適合採取首長制；第二、針對統合性的委員會應具備幾項條件，首先是 **authority**，在法律的定位上應具體明確以及充分授權，其次是 **resource**，要有足夠的資源支撐協調統合的功能(如國科會擁有相當多的預算，可以提供各單位進行研究)，最後是 **competence**，內部人員必須擁有核心能力(跨域溝通協調的能力、規劃的能力)，以上是我的意見。

蔡教授：我將從比較未來的方向來進行說明，以及政策統合的機關應有何種功能與定位，從主持人初步的訪談結果大致可以得知政策統合機關應該要包含四個部

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

分第一、具有未來導向的政策，第二、重大前瞻計畫政策之管考，第三、制度的建立，第四、公共諮商與公民參與，並透過這四個面向來對於政策統合機關進行績效上的評估。

就未來的政策統合機構我區分為兩類，僑委會、退除役官兵委員會、原住民委員會、客委會我將這幾個委員會歸類為第二類的部分，而上述四面向我歸類為第一類也是可期待的部分，第一階段的組改主要是希望能夠達成上述四項功能，第二階段組改主要是要檢討在這四項功能中哪些是要加強的。首先，就我來看在現階段，有關國家長期大規模與未來發展有關政策的提出其實是沒有的，雖然研考會做得很多，但研考會做最多的還是既有政策的管考，提出具有未來性以及重大的政策的功能應該要優先被達成。第二部分重大前瞻計畫政策之管考是各個委員會做得還不錯的部分。不錯並非指能讓政策執行的更好，而是在執行力上還算及格，第三個是制度建立方面，這項是未來四個委員會應加強的，然而公共諮商、公民參與在我從公民社會的角度來看更屬缺乏，現今並沒有民眾能清楚了解其可參與的機制，未來這四個委員會須特別去強化的功能有，一、長期大規模化的導向，二、制度建立，三、公共諮商、公民參與部分。

現在委員會很多外部機關代表且以專家學者為主，雖然專家學者亦屬公民一環，但專家學者比重太高。委員會應建立整套機制，包含公民審議甚至最基本的資訊公開透明都須加強，這是第一個我先談未來應該強化且具備的功能與地位。

第二個是能力(capacity)的部分，我將之分成兩塊，一塊屬於hard framework，這部分我用的是power，台灣政府各機關之間不太能在法制或組織結構上去突顯誰擁有更多的power，但像美國的狀況是特別強化總統這部分，所以在結論報告上可以突顯power的部分。再來在結構的第二塊，內部單位應該如何強化其能力，則可參考日本的設計架構。台灣行政文化上有個有趣的現象，一定要設立單位，才會開始茁壯，這屬於hard framework的部分，再者內部soft skill部分應注意—第一，政策的統整，先提出政策方向，統整包含了資源、機關的分配整合協調以及民間或協力部分，在軟性的能力方面，首先，人員本身的專業度是基本要則，第二，溝通協調的技能，第三，心態與文化面，特別是文化層面，台灣的行政機關長期以來是誰也不服誰，不會因政策機構冠上「統合性」，就會與之配合。所以在文化面，包含機關本身內部人員跟總體各部會的文化，都要去promote，這個是有關於capacity的第二部分。

第三個，從公民的角度，委員會如何達到它的功能，可從過程跟投入面去做檢測，以及測量民眾對於這些政策統合的機關其所組掌的政策，滿意度為何？可當作參考指標，第二個對於重大的政策或是提出規劃的時程，其執行進度、達成度如何？縱使政策統合機構所處理的事務屬長期性，仍須掌握過程的進度，以及為所負責的政策付出何等努力，可從三層次去判斷其程度，第一，投入面，第二，過程面，第三，民眾的反應。

第四談到個別機關，相較於其他三個委員會，國發會更屬整合、統合性機關，然而主委與上層領導之間關係如何？在法制上雖無法突顯其重要性，其實在官場上大家了然於心，國發會角色扮演相對其他三個委員會更屬上層位置；陸委會就目前功能持續努力，尤其應加強公共諮商、公民參與的部分；金融監理部分，現今依其投入面指標來看最接近目標(與金錢有關大家盯的較緊)；未來情況較差應屬海洋委員會，管轄範圍太多，分散單位太廣，先天不良令人憂慮，然其好處為之前沒有，可重新來過。

最後提到，未來的八個委員會，分兩大類，第一類對國家整體而言是需要的，但第二類，在未來的階段這四個(僑委會、客委會、原委會、退輔會)，我們都瞭解其屬政治上考量，我建議一則整併，再者全部廢除。整併或隨其功能或台灣未來的發展需要，也許可考慮二或三階段的組改。

李教授：剛剛東益老師提到，就參與層面，本身被課責的部分，我完全同意後面的配套措施要權責相符，現今要解決的是資訊流通以及資源有效配置的問題，如果委員會資訊沒有充分流通，如何得知資源是否有效配置？但要將此概念主體化去取代參與委員課參與組織的責任，仍需後續的配套措施。

接著回應剛剛秀涓提到的，除了架構以外的soft部分，講到總體各部會文化，我們的政策統合，委員會如何對各部會的統合有所助益？往後的架構應著重在四個重點，一個大的政策規劃，尤其要主動式、策略性的規劃，以及重大政策的審議，絕對要有理想性、前瞻性以及跨階性，不能僅是本位主義，在專業上偏執，在資訊落差下的拒絕執行，所以政策統合一定要超脫理性算計，提升到文化層面、文化制約的思維，委員會在統合的過程中，勢必須超脫相互依賴、可治理性，要多從整合理論，甚至我們講的governmentality(治理意識或治理理性)談起，在此過程中，委員會應讓各種的論練、討論公開透明化，資訊隨時流通。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

所謂公共諮商、公民參與，並非找人來諮詢而已，整個委員會運作過程是透明的，有機制能讓民眾反應，委員會在整個運作過程，所有的場域之中，每個行動者都是主體，表達的意見應該經過充分的溝通論證，不只尋求共識，更需將衝突面的緩解當作長程目標，委員會要指出哪些議題、價值放在短程討論，哪些議題或衝突則應放在中長程的位置，塑造出政策環境，成就當前社會主流地位，協助網絡的行動者，找到主體性及認同感。

我再回應秀涓講的文化制約，委員會不能僅現實地追求結論及短期目標，那是各部會在做的，委員會應就大政策規劃，主動性的策略，這是第二代治理，要讓委員會勇於去突破個別的不可治理性。目前很多在治理的能量跟軟體上只有條例，沒有執行的能量，軟且不夠，喪失其理想性。委員會應有所堅持，然而如何不被政治挾持？透明度很重要，所謂的公共諮商、公民參與，不是另外的舞台裡的另一批人，而是在不同的機制裡都可看到不同意見的表達，從中跟隨並思考如何強化。

朱教授：目前就我所知他們在政策規劃上，另外要強化大的政策規劃，預先想到未來，在現有的框架下，應如何去強化？

黃教授：第一在人事制度上人力運用的招募過程中，人才不一定要公務人員或者具有forecast或政策分析的能力，而是在機關或設計的階段裡，工作應有的專長條件；另外的層次，在機關內部的層級，是由上而下或由下而上，或者兩者之間互相合作，形成內部的機制。

蔡教授：透過公務員體系進去也許能量有限，人員的採用越開放越好，但以現今主管機關的走向，只會擴大常任文官的晉用，晉用人才不應只看學歷，資歷背景要經過挑選，在民間企業R&D(研發設計)部門很重要，例如我們常用的3M產品，或像微軟都有這種單位，這群人沒有業務壓力，他們不斷有點子或議題產生，在經過團隊或其他單位互相討論之後，篩選出重大但目前看來並無立即危險的議題，相對觀之，現今台灣處理事務多著眼於重要且緊急的，缺乏具前瞻性以及長遠規劃的事務處理。若沒有具公文時效的壓迫感，研究能量就能較強，然而這種單位是否鑲嵌得進去，則是你們需花時間去設計之處，但我認為此類機構是需要的。

朱教授：我們知道參事室有這種單位，實際想像很難有這種單位產生。

蔡教授：參事一般年齡較高，且這種單位可以新設，因為現在組改之後很多都是從零開始。

李教授：施能傑老師在文官制度談到政務次長，如果是以特聘方式，任期以2到4年為主，銓敘部請施能傑老師研究，這部分剛好在談，或許可用。

黃教授：我再補充兩點，一是說有些政治任命的規劃人員(擴大政務職位)，二則是程序，像日本在做科技的部分，每五年做一次，每次動員好幾千個專家，針對不同的skill，類似做focus group，討論之後，比如說過了幾年，再回去看20年前被實現的比例大約有多少，20年後再去做驗證。

朱教授：你剛剛說日本那套方法我們可以參考？

黃教授：對，像這種planning，主要在做foresight，每年做一次，20年之後可以發展出來，像現在應從哪個方向去規劃？應做些什麼？過了20年再回來看，之前所做的規劃預測有多少部分能夠實現。

吳教授：在行政院這次改組當中，形成八個委員會，主要目的是進行特定領域的統合，雖是統合，仍有功能上的劃分，其中較特殊的是國發會，按其理解是現在的經建會、研考會加上公共工程委員會以及程式資訊中心整合成的面貌，與台北市政府的研考會很相像，是做中長期的計畫，傾向策略思考。

這些統合性的委員會都希望能發揮統合功能，但終究不是決策或主辦單位，此時應如何扮演好角色且不會與他部會發生功能上的衝突，組織設計很是重要，舉例來講，過去台北市的研考會，某某負責工務局，工務局長及人員來來去去，但研考會裡負責工務局的那人，十幾年都沒變，為組織記憶之所在，他擁有所有的資訊，負責機關目前的工作以及未來的計畫，換句話說，環環相扣。

在府裡面具有兩套機制，一是部會之間互相聯繫，在研考會裡，當負責工務局與負責環保局的人員在溝通時，為另一個溝通資訊交換的管道，當中有兩個傳遞途徑，第一，彼此溝通之後，直接將幕僚意見傳達給市長，市長就有一個負責工務局，一個負責環保局的這兩位研考會經過兩者之間的溝通和交換，得到綜合性的資訊和思考後，雙方會開始進行各自的作業，並循求管道表達想法，且將副本提供給首長。這件事的特點在於：第一、當場表達態度；第二，首長能夠知道同仁的看法，而其他的首長亦能當場提出不同意見，透過程序性或機制性的安排，發

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

揮真正的效果。這是由內部開始向外，無論是組織的安排、人員和程序上的安排都要有目標的準備。

舉例來說，海巡署的組織合併和成立過程就是一個重組，但現在海巡署有四套人事、四套制度、四套薪資，海巡署本身就是個問題，這是第一個要特別注意的問題。

第二是辯論透明化、資訊交換的功能。現有的研考會和金管會，只是空有委員會之名，卻行首長制之實。如要委員會之實，在制度上一定要有安排，例如明文規定大家輪流來、配套制度或表決等安排，迫使成為真正的委員會。

另外僑委會、退輔會、原委會和客委會這四個部分，未來有進一步討論去整併或調整的可能性。以原委會跟客委會來說，主要是以族遺來界定其工作範圍，所以具有高度政治性和爭議性。從組織角度來看未必合理但從政治角度要將其移除是不容易。兩者之間或許能發生統合的功能，例如變成少數族遺事務委員會，只要是符合少數族遺的定義，都可歸納於此，其工作範圍會更清楚。

再者統合會牽動到委員會跟行政院和五院之間甚至是總統的關係。特別是金管會，並未清楚界定未來跟財政部、經濟部等相關部會的分工問題，將導致衝突發生，以致於不能發揮期待統合性的效果。

朱教授：本研究案為研考會所委託針對政策統合機關功能與角色之研究，並針對各委員會的類型進行分類與研究，一、具有明確的政策統合性質包括陸委會、國發會和海委會，而原民會介於其中；二、具有服務性質包括客委會、退輔會和僑委會。

目前政策統合的面向；一、大政策的策略規劃（主動性）；二、大規模經費的服務建設聲音（管考）；三、制度的建立（主管做得好不好）；四、品質（具有一定品質的政策建議，才能夠有更好的參與意見）。

綜合來說，有下列面向作為發展趨勢：一、期待未來有第二階段的改革；二、強調未來的統合機關應該強化 1245 和技術、架構、權威，以及發揮職能；最後則是過程評估，各部會代表應參與並當場表達意見。

陳教授：對此的看法：一、政策統合這概念會先預設已知組織領域的分工，政策統合的問題在於新生事務，而這些新生事務無法變成單一部會，卻充斥在部會的

內部和部會之間。當新生事務發生時，特別需要決策層面的自由度，進而產生合議的概念，因此政府組織會選擇不同於傳統的首長制。

而新生事務的速度太快，以 80/20 的原則來說，最多處理好 80%而剩下 20%會擴大且複雜，樣態也會改變，這種變動沒有辦法用傳統的形式處理，所以需要委員會。爲了要應付多樣且變動的大環境，因此決策的方法不能再用單純的首長制而是合議制，因爲委員會的決策和成員設計跟首長制不同，才能去應付變動的環境。

該研究的矛盾在於無法用目前的制度設計來探索政策統合的需求。現在是指劃分的領域當中，當內生事務產生質變或量變時，能夠統合去應付改變的機制，這機制跟首長制不太一樣。但首長制也有類似作法，例如委員會內的幕僚，但首長仍是最後決策者，首長可以面對部會內的變化後做政策。部會所處理的事情本身是具有高度政治性或高度變化性，則比較適用委員會作爲核心職責。

委員會的決策機制設計有三方面：第一、合議制的抉擇跟首長制要有所區別，因爲首長會影響合議的意見，甚至是由首長決定，所以要先瞭解合議制的定位；第二、利害關係人，如何找出利害關係人以及利害關係人改變時的作爲。如果合議制具有高度決策權，各方代表必定是你爭我奪，所以委員會的組成應有政府代表也有府外代表；第三、任職的場所，合議制的決策統合機制設計包括委員的背景，委員的任命。若主委是政治任命就屬於首長制，本人認爲不同的代表對政策統合非常重要，代表也是討論委員會治理的核心東西。

陳教授：個人認爲在未來個案裡會出現類似於邱小妹妹人球案的問題，因爲組改的急且幅度大，中間縫隙太多且太注重最後的形式結果，相關機關應建立機制防止這種事情發生。

胡教授：80/20 原則裡，80%是原本而新生是 20%，這樣委員會以後在編列預算和結社技巧外，在溝通人力培育、社會信任甚至是風險評估程序和管理項目要很清楚。新生的風險評估、項目管理和程序會回應到預判（如災難、兒童受虐等），應該透過社會監督以及半透明狀態的過程，這些風險不是只有內部知道而有外部滲透，如公共諮商和公共參與。

吳教授：政策統合機關的概念，比較著重在協調功能，剛剛談到比較多決策面的部分，但我會比較強調協調性和協調功能的發揮。對於未來組改的政策統合機關能不能夠發揮預期的功能，本人是抱持悲觀的態度，目前的委員會還是屬於首長

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

制，委員會內部的常任文官也在首長制的行政體系下運作，未來的人員可能只是主委和副主委的更換，但常任人員的體系並沒有變動只是合併。就我認知上，這些委員會的協調功能比較薄弱，例如研考會負責評估總統政策落實程度和實踐比例，並沒有做更上位階的協調工作。我認為未來政策統合機關可能還是像研究計畫所談到的政策幕僚...

胡教授：原來屬性還是會很大，沒有辦法發揮所謂真正的統合甚至協調的功能與目的，再來目前規劃八個委員會大概分成兩類政策與議題性，譬如陸委會、海委會是有主管業務然而政策議題是很清楚，但是在這政策議題下要去協調很多的部會；另外一個屬於比較綜和性的國發會。如果要談政策統合或協調在策議題型中類似陸委會跟海委會，這種比較容易達到預期目標與期望，因為是在一個大的政策議題下面去做協調的事，可是相對於所謂綜合型類似國發會的統合機關，反而變得定位不明很有可能的下場使得幕僚機關色彩會更為濃厚，因為管理的層面比較廣，在照樣情狀下變成院長的很重要幕僚單位跟決策諮詢的角色。

要如何去強化對於政策統合機關的預期目標跟協調的角色？雖然計畫書有提到首長可能是個解決辦法，在計畫書裡面團隊不會贊成這樣的看法，我還是比較主張如果要發揮統合所謂協調效果，應該統合機關的首長要由政務委員來兼任然後在搭配合議制，因為計畫書中顯示合議制情狀下很多首長請代理人去開會，代理人沒有辦法在會議上做出承諾，時間久之後也就不會去在乎合議制，所以當要去協調統合的時候，還是要一個統合機關的首長去扮演這個角色，我還是會主張有政務委員或政務機關的副首長來兼任扮演，可能類似新加坡A部會部長，可能是B部會副部長這樣的方式，這樣才會發揮一個跨部會的組成在裡面。

之前有想過一個政策制度的調整不過跟人事制度會有關，就是首長應該從回以前的輪調制度，然而統合機關的首長或副首長應該是曾經擔任過其它部會的副首長以上的職務，在新加坡與韓國很強調輪調尤由是高級文官輪調部分，這一部份是可以強化統合機關去達成協調功能的預期成果，可是目前在人事法規上面已經被修改而且所有主要的輪調還是由機關首長來做處理，以前蔣經國先生在擔任行政院長與總統的時候，那時候國民黨有很多的技术官僚有個特色就是待過好幾個部會所以其實他們協調的能力比較好，當然不是要回到從前機制而是要有助於做跨部會協調的，而是機制的本身可以有重臨(revisit)的概念。

如何從機制上面獲得基礎要素，然而政策統合機關協調功能如何去達成目標？譬如說政務委員利益分配的角色，本來就是要扮演這樣子的一個功能，再來談到我們要掌握什麼樣子的條件來能讓統合機關發揮協調功能，其實計畫書中也有談到很多文件中顯示各部會沒有辦法協調是因為本位主義或地盤概念。為什麼會有本位跟地盤的概念？政策統合機關要發揮協調必須能掌握控制資源跟自治權(autonomy)，在自治權(autonomy)能靠尊重或機制的方式去維護，相對資源反而是剛剛陳老師有提到如果這個政策統合機關能夠具有資源分配角色功能的話，其實反而可以利用這種方式因為大家要搶資源，在這過程裡面反而比較能夠可以利用資源分配這一個機制去掌握統合效果，看起來比較諷刺的事國發會裡面資源分配的功能最強，但我認為最後成為政策幕僚機關命運最濃，換句話說政策統合機關要發揮功能要附帶有資源分配的能力，透過資源分配才能夠讓大家重視。

朱教授：請教你一個問題，我以前在陸委會服務過，陸委會非常強勢當它說不的沒有各單位可以去做這事情，所以你認為分兩類政策議題型的陸委會與海洋委員會，那國發會以現狀來看不太有可能，如果以陸委會當作一個範本去建立一個制度去建議海洋委員會或是國發會下去做，你覺得是如何？

胡教授：可是陸委會本身的位階就很高，是屬性直屬於總統的事務，所以大家會看到陸委會本身就有一個方向，大家必須配合因為背後有一個隱形的光環在那。

吳教授：我贊成龍騰講的就當時是有一定的背景，你說陸委會將來還會不會是這個樣子？我其實高度的懷疑，就是當時的陸委會的角色非常特殊並且任命跟總統的關係使得權限變得非常的強，但是未來如果他的任務被一般化然後位階不在像以前那樣子，就未必會有那樣子的效果。

另外龍騰剛剛提到的絕大部分我都同意，只有一個地方有點補充，國發會如果真的有強功能做幕僚也無所謂，本來統合這件事情多少就有幕僚的意味，其實所謂的院級長官就包括政務委員、秘書長、副秘書長然後副院長跟院長，稱為院級長官主要的功能就是統合，所以第一個我贊成龍騰所講的，這些政務委員要把它融到機制裡面來兼任某一個機關的主委或委員會職位，這裡面還有很多方法。

曾教授：現在的組織法裡面好像就有這樣的規定，至少有幾個是不是說全部有些是酬庸性的，有些是直接連接到總統的角色。

吳教授：我覺得就算是酬庸性的，在阿扁執政的時候從藍軍的角度去觀察行政院

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會的運作，就注意到幾個行政院長風格不一樣，蘇貞昌在運作的時候有一個很大的特點，就是很多的案子都不是部會提而是林萬億等為主題者，在把綜合計畫報告完成之後讓其它部會做補充報告要如何達成目標，每個部會都有自己的分工，這顯然的經過統合的過程才會有統合性的計畫提出。

陳教授：補充一下首長制跟合議制，因為合議制的概念基本上不是從行政部門出來而是立法院的概念，立法機關背後有非常強的地區代表性，這地區代表性就是某種利益這不是專業而是利益的代表，一般選立委都是區域的利益代表或者有的時候以前台灣有職業的代表，都為了強化利益的代表性的部分來代表進入，所以在合議制裡面事實上是在做利益的交換或是利益的平衡，那行政部門為什麼想要開始用委員會制？

我覺得裡面有三個理由是道德，最早開始應該是要統合專業意見，譬如推長期照顧的時候內政部希望用外勞，因為可較便宜而勞委會因台灣經濟狀況的問題而不肯，專業上對政策細節方面會有不同意見，所以這是第一個需要來做協調的，第二個開始考量到民意，有很大的背景就是台灣開始民主化之後行政部門必須考量到民眾的正當性以至於可以抗衡立法機關決策正當性，通常我們這邊講的不是區域代表，這裡是利益團體或利害關係人，所以後來有一些在中央的決策或討論的委員會漸漸開始有民間的代表進來，所以政府部門這邊不要首長制要合議制的概念，本身也要想清楚到底在做什麼事情？

到底在協調是利益還是專業，因為有時候專業也會在委員會放一些學者、專家代表專業，當然有時候專業本身也很麻煩，因為引進很多專業的時候說不定是個非常偏的專業，如果盡量要把政府專業的考量跟專家的專業考量分開，政府這一塊就有些特別的東西，那這就是我們平常在講的利益分配，就是部會之間除了專業的概念之外還有利益的均分或是資源分派統合的問題，如果我們需要一個合議制平台，它的功能要如何？

以上就這三點東西，第一個就是專業上有不同意見要調和，可能的代表是政府機關的代表或是學者專家；另一個就是為了跟民意機關抗衡，這裡面也有公民參與，找很多不同的公民單位把他們利益帶進來做決策的時候，第三個是最傳統政府機關之間本來就有些事情，如果說當面講就沒辦法決策，所以我覺得用統合平台目標與目的要想清楚。這三個東西都放在委員會裡面到底如何決策，我們通常都

是切開，利益代表的東西在立法院就是制衡的方式，這邊就是做專業的協調，可是現在我們把組織功能混在一起，然後在政府裡面設置委員會，那他的決策標的是什麼，把所有的衝突都放在這邊來處理，這東西道理是什麼玩意？我真的不知道，在現在就卡住了。

吳教授：我覺得在行政機關裡面的委員會，要降低代表性的問題而是比較強調博諮眾議，讓資訊的管道能夠更多一點，當然不是截然的劃分。

陳教授：到後來如果這樣就不是合議制，就是說把資訊帶進來裡面總是有個長官作負責決定。

吳教授：事實上除非公平會是有準司法性質必須要審判(judge)，然後個案式的審判(judge)最後有一個判定的東西，在美國到最後還是由一人決策權力很大，所以這裡面其實有緣故的。

那最後對第六個問題沒有要發表什麼看法，因為這跟敦源所講的一樣非常困難，尤其是委員會這個部分特別困難，因為委員會負責的很多的事情，像統合性的東西有個性質prevent vapors最後nothing happen，那怎麼evaluate performance，這就很困難了。這個問題過去實際碰過絞盡腦汁的想過這個事，譬如說研考會碰到的困境就是這個，沒有評估與警告(rewarning)的機制到最後就沒用，在一些文獻裡面把它分成兩大類績效指標(performance index)與過程指標(process index)，就是有的東西不管理中間做了什麼事反正就看最後結果，只要是設定最後什麼事都沒有發生，就假設你中間做了很多事，然後改寫(reworded)那個東西；另一種就是不去看最後的結果怎樣反正你該到的都到了，這兩種的意義很不一樣，就是只是建議這是一個方向然後所有的運作評價要從這兩個思路去看，舉個例子如防止、避免(prevent)，其實很多必須著重績效指標(performance index)，因為到最後沒有執行可以，問題是在所有的過程中他都在，我們就假設說一定是因為這樣而發生相當的關係，這件事情才沒有發生，但這是比較簡單的講中間還有很多複雜的狀況要一個一個去防範，如果是努力瞭解就是可以完成某一樣東西，就可以把這件事情如原計畫完成就有相當的評價。

蔡教授：延續前面的三個事項，第一個是敦源提到的做一個委員會很重要的是利益匯集，這也是我剛開始說的統合性政策機關，因該有四個基本要達到的功能，這當中不管是前瞻性、永續長期政策的提出或是公眾參與或是重大政策的管考，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

其實很重要一個要有公眾參與的機制就是利益匯集的部分。我們在很多研究案裡面或是學者爲了避免委員會公眾參與跟利益匯集弱化或是過度的代表，特別是學者的部分其實很多學者滿偏見。

有幾個機制研究團隊可以把它先提出來的，第一個委員會的組成要確保不是都來自學界，剛剛宗勳老師有提到委員會對委員的課責(accountability)，可是在這當中至少代表上來自學界、公民社會、NGO或業界，可能都要有一定平衡的代表性；第二個就是聽證會，大部分政府機關想用公聽會不想用聽證會，因爲聽證會有政策的拘束力，我覺得聽證會也應該是適度的放在裡面不要通通都是公聽會等於沒有拘束力；第三個是公民論壇的部分，很多的年輕人喜歡參與可是不會有這麼多時間與網路結合，目前研考會的電子平台，其實比較少人去使用要結合電子化政府去強化，再來我覺得公民審議會議在一些重大，特別東益老師有提日本五年一次調查的時候，比較細膩且規模小的公民審議，這種機制一定要鑲嵌在裡面，還有一個資訊透明是最基本的要件，像計畫書中有提到很多的資訊，連最基本的都找不到，這些機制都要補充在未來政策統合機制，特別是國發委員會一定要去強化的功能。

我們不要忘了不管是那一個執政黨執政，不管是委員會形式或部會形式，最後的利益匯集或是各部會的政策統合，其實最後都是來自一個政治的判斷，我覺得我們可以談的是期待統合改變是什麼樣子。

黃教授：在補充一點剛剛說如何讓政策協調統合的功能發揮，有訪問過一個部長提到針對這些統合的部會建議首長與政務委員要做政策協調統合，最好是能夠當部長，第一個是因爲對部會有所了解，第二個在某種程度上資歷比較深，所以在協調的時候比較便利。

附錄十一 第二場焦點團體座談會會議紀錄

壹、時間：100年8月10日 下午15：30-17：30

貳、地點：考試院大樓七樓會議室座談會

參、主持人：朱鎮明教授、曾冠球教授

肆、與談者：(以姓名筆劃排列)

史美強教授(東海大學行政管理暨政策學系)

張其祿教授(中山大學政治經濟學系)

黃朝盟教授(臺北大學公共行政暨政策學系)

詹中原教授(政治大學公共行政學系)

伍、列席者：陳郁琪、梁元逢(研究團隊研究助理)

陸、會議內容：(以發言者順序排列)

朱教授：本研究案是由研考會所委託針對未來政策統合機關的功能與角色定位提出建議，在未來各部門主要是負責提供服務，而跨部會的事務則是由政策統合機關加以負責，目前跨部會的統合機關包括陸委會、經建會等，未來經建會、研考會、國發會可能會加以整併，另外再成立海洋委員會，以上部會均需要跨部會整合。

此外，像客委會、原民會雖為合議制機關，然許多業務都不是他們能夠負責，所以應該使其承擔更多統合性的功能，本次研究案就是希望針對政策統合機關的功能角色、效益分工模式所面臨的問題進行評估，同時瞭解其他國家之經驗，首先我們的研究目標包括目前所遭遇的問題以及其他國家之經驗，此外尚有關於綜合計畫單位的議題，各部會在處理統合協調的工作都仰賴綜合計畫處，因此我們也針對綜合計畫處的性質，提出實務上的問題，當中包括委員會的功能角色、未來成立綜合規劃司之後該扮演甚麼樣的角色以及評估他們的成效。

因此想請問各位老師政策統合機關應該扮演何種角色與功能，或是過去這些政策統合機關在執行大型政策規劃的過程中，有哪些值得學習的經驗可以做為國發

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會、海洋委員會建立制度之參考。

詹教授：針對這個研究主題，第一、我認為切入點是正確的且與我所思考的問題是相互吻合，這些政策統合機構是源自於 inter-agency、collaboration、policy-coordination 這些概念，因此從這角度切入是相當正確的。第二、若要對這些機關提出建議，這些概念就可以成爲很好的線索，在文獻當中有提到這些概念的優缺點就可以預先注意成爲這些機關的建議。第三、我要提出一個疑問，在國外統合機構的運作上是否有值得參考的部分，像國土安全部(Homeland security)就是因爲單一突發事件，而將眾多零散在各部之功能統合起來，在其它的國家是否有類似這樣值得參考的機構。

現今對國土安全部而言，有許多的檢討的聲音，在協調運作的過程中也有不順暢的地方，像整合前，因資訊與功能整合不完善，導致業務方向上產生缺失，但在整合後，卻產生了功能上的相互排擠，例如 FEMA³⁹在整合前運作相當良好，但整合後就沉默在大的統合機構之中，這類型的經驗希望能跟各位老師討論。

曾教授：日本內閣中委員會的層次，主要由特命擔當大臣，官房長官、政策統括官來負責政策統合的角色，部分類似我國政務委員，在特殊情況會形成臨時性的委員會並由統括官來負責掌理，以上是職位設置的說明。

朱教授：我詢問過兩位留日的教授，其中一位是蔡茂寅教授，就他的說法而言，日本強調政策統合；另一位教授政大政治系教授林超琪，他認爲日本在政策統括官這方面研究較少，因此可以朝這方面當做切入點，政策統括官其職等相當高，但是否有幕僚協助統括官事務的處理就不清楚，這部分還可以在進行更深入的研究並與美國經驗列入參考。

詹教授：我再補充兩點，第一、我們可以透過針對既定的組織來加以說明；第二、我們可以針對突發事件來進行研究，以日本最近發生的事件爲例，日本就是由一名政策統括官來負責現在整體事件業務的處置，或是找數個國外事件，當中有牽涉到政策統合的部分進行研究；第三、若我們想再針對日本政策統括官相關問題進行更深入的研究，可以先對資料進行整理並將問題表列，我們將問題轉到明治

³⁹聯邦緊急事務管理總署，Federal Emergency Management Agency

大學詢問其行政學的教授，相信他會給我們一些相關的回答。

黃教授：我有看到三個模型提供給大家參考，每次組改最大的原因就是因為不清楚責任歸屬的問題，國外也有相同的狀況。我有注意到在美國各層次的政府中，至少在聯邦政府層次都有個組織叫做府際關係顧問委員會⁴⁰ (ACIR)，可以成爲未來建議的模式之一，這組織比較偏向諮詢性質但又涉入很深，主要是在外圍作爲一個中立協調的角色。

第二種模式爲由上而下，找一個位階夠大的官員或政務委員來擔任統合的職務，此模式在我國相當常見但其影響力往往會因人而異，而在民間這類的職務都稱爲專案管理師(PMP)，在政府內部也需要類似的人才，然而現在都是隨著政治的需要而成立一些臨時的委員會，但在民間企業的運作並非如此，每個年度計畫都有相對應的負責人員，彼此必須加以協調，而是不同的議題應該由不同的委員來負責進行協調，政府應該有這樣的一套機制。

第三種爲連絡人模式，就如同立法院中有很多各部會的連絡人，在未來組織當中，亦可能透過一些中間人來進行橫向的聯繫，而這些連絡人各有一個窗口，例如陸委會或客委會負責統合相關政策，並且透過各部會的連絡人來進行資源的協調或是創造工作上相互合作的機會，大致上可以分作這三個模式。

但建議本研究案釐清部分面向，雖然統稱爲政策統合機關，但國家可能賦予這些委員會不同的角色與功能，有的爲政策協調(如陸委會)但部分機關就屬於實質的服務提供性質(原民會與客委會)。可能自組織改造開始就有政治的色彩在當中，所以導致在統合機關的分類上會有不準確的情況發生，這部分必須審慎考慮與評估。若採取 ACIR 的模式，就可以不用動到太多機關組織。

朱教授：中華大學石振國老師有在做研究，可參考看看。

黃教授：州政府有州政府的ACIR，聯邦亦有，這變成一種慣例，表示府際關係是令人頭痛的問題，他們全都有設，而我們現在並未設立此種機制。

⁴⁰ Advisory Commission on Intergovernment Relation

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

朱教授：ENP我覺得可以試看看，這裡可看如何對企業部門做政策專案的協調。你是說除了像國會聯絡人之外可以派行政院連絡人，是這個意思嗎？

黃教授：比如說原民會，我們要認定他與哪些部會最有關係，哪個部會就應設連絡人，討論議題才能溝通。

朱教授：嚴格來說，我們的案子應該分成，一是政策的統合，一個是全國性政策，統合性政策為統合性機關做比較宏觀大範圍，讓大家貢獻願景目標，另外政策統合為突發事件便由政務委員統合，另一是危機性統合，平常的大政策統合跟制度建立應從機關本身著重處著手，不管如何，他們之前做的案子似乎都包含在裡面。

張教授：同意朝盟剛剛談論的要點，組改設置確實有政治性的考量，另一些是真的為統合，於此必須先切割開來觀察較為準確，我也覺得原民會或客委會，性質算是部，且專門服務特定族群，怎麼又會變成委員會？當年到各區協調時，好多專家學者都提案應為少數民族委員會的概念，可是也知政治上的考量亦有其重要性，另外才是真正做到政策統合功能的機關，關於之前的案子我也報告一下，中央行政機關橫向協調，那個案子我們有發過問卷，問卷對象是一般高階文官，也有跟多位政務委員訪談過，包括行政院秘書長，比較大的政策剛好是兩者之間的對應，一般文官雖然想協調，但心有餘而力不足，依舊須仰賴高層政策的決定，甚至包括政務委員有時亦很難協調，其實行政院已有機制，由上而下的協調變的很重要，一個文官縱使職等很高，到了政策層次也無法扮演核心角色，還是要拉到上層的想法、概念，大概只有經建會在某些政策稍為成功，因為經建會主委通常是副院長擔任，協調的機制較能發揮，其他部會相對而來較不容易，部會之間難以互相協助，這之間要發揮統合的精神亦屬不易。

簡化來說，由上而下政務委員更能發揮其功能。至於設連絡人，當時效果也不彰，大家本位主義很重。當時想設另種連絡機制，行政院到了各地方，比如中、南、東部都有中府中心，南府中心等，本身有協調概念，但訪談結果也是績效不彰。大部份時候還是需要上面政策的決定，這部分牽涉深層一點，還是行政與政治之間的區隔，如果上面政策模糊不清，下層文官也只能依法行政，限制不少。雖然現在希望機制發揮，概念很美好，但在具體落實上，是否有所成效尚待驗證。再多一個額外想法，新的組織架構強調院本部的功能，國發會有點院本部的概念，也許這裡的強化更能夠直通高層，上層的協調若是在院本部的架構下，由上而下

較容易執行，我們的事務官很優秀但無法直接涉入決策。

朱教授：你們當初在研究時，陸委會算不算協調的很好？

張教授：那時候可能與陸委會有些摩擦。即使像ECFA，在協調時，有時連細節都與經濟部難以溝通。我們最近在做兩岸協議，立法單位對兩岸協議的監督，縱使如此專業的議題，仍需上達總統府(協調是在府方)，總協調機制超越行政院，必須拉高到總統府層次才能談。

史教授：行政組織改造如果往回推，從民進黨執政開始，設定的委員會(政策統合)，有些類似於英國的模型。國科會的科學園區，不在國科會底下，而是併到經濟部，中央政府機關組織草案開始設計時，委員會就是走統合的概念，可是按照今天的看法，委員會還是像部會的作法，另外一點，你們研究裡文獻檢閱非常詳細，國內外的機制都有，但連繫的會報要加強，比如地方政府底下縣市首長連繫會報都有在做，但功能都不彰，但我們也知層級要拉高，由上而下才能夠做，第一我是建議現實的檢視，目前所有在談論的機制，除了PMP有困難之外，公司會報、連繫、開會等等都有在做。

另一建議，研究案的主題是委員會的統合功能，八個委員會裡，從民進黨開始設計開始就屬前瞻性的概念，特別是國家發展委員會，拓化裡面當作統合，雖然是幕僚單位，但做的是政策規劃，才有橫向連繫的功能。

委員會的統合功能，原民會與退輔會是政治上的考量，海洋事務委員會能夠發揮都少也要打個問號，裡面最強勢的就是三個，經管、陸委、國發會，真正能發揮政策統合功能，所以我會建議，應從橫向的政策統合來看，所如果說國發、經管、陸委會假定從幕僚單位政策規劃來看，哪些是屬於這個委員會可規劃可統合的，才能橫向做連繫，每一個部會都有其業務功能。

假定國發會，應有何功能或者什麼政策應由其規劃、主導，就扮演橫向政策統合的功能，與其他部會有關的，他統合之後再由其他部會執行。委員會是研究單位不負責執行，因而幕僚眾多。例如國發會若負責統合，先看位階跟法律權限足夠與否。

一般有事件發生，統合性出來問題不大，平常的政策規劃才是委員會的主題，單

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

從委員會的政策統合功能去看，政策的橫向屬性，才能就政策規劃之外做統合，統合之後其他部會去執行，才具有政策研擬規劃的功能，當初規劃設計過程中是這樣的方向。

如果政策類也可分清楚的話，剩下就看其重要性，總統或院長重不重視這個委員會，若重視就有其功能存在。所以我會建議要回到主題，假定原民、客委會，什麼是原民政策？什麼是客家政策？若有關原住民的教育是歸教育部還是原民會？再加上期預算非常少，非常弱勢，根本不可能執行其統合功能，只能拜託其他部會。所以建議這研究可能著重在國發會、經管會、陸委會，而海洋委員會可能重要，但能發揮多少功能？定位清楚後，才能使統合機制各得其所。

史教授：除非規定在組織法上才具有實質約束力。

朱教授：如何讓上面重視這些委員會。

史教授：國家發展委員會最重要。若委員會的設計是橫向整合，權力是多少。實際運作面，重要的是在於院長或總統是否有將權力下放。

曾教授：史老師意見是在組織法上面具體職權，至於領導要不要用就是另一個層次。

史教授：在運作面強調首長是否重視委員會以及委員會的專業性，委員會下設有小組，這些小組可能會參雜其他部會，這是最普遍的橫向統合。但一定要對每個委員會的定位清楚，明白知道各個委員會的權限大小及業務範圍。

詹教授：一、試圖將八個委員會類型化，歸納成兩到三類；二、如何歸類？對組改後的委員會進行面試，預期將來運作向誰負責，預期會受到多少重視。

史教授：若這些委員會是辦理政策統合或政策規劃，是屬於幕僚單位，規劃好後由部下執行。另外若定位為政策規劃的角色，(假設院長重視)這些委員會就變成副本部，由副本部完成政策規劃後，才讓各部會執行，跟部會各自單獨業務沒有關係，或是變成副本部的研究員，這個政策規劃一定是跟橫向再交給各部會去執行，才能發揮真正的功能(例如陸委會、海委會)。

朱教授：客委會和原民會顯然是政策規劃的幕僚單位，基本上屬於象徵性的功能。

詹教授：從法制面的運作，應要探討如何衡量質的重要性。若政務委員是兼任的

話權力會變大，若該委員會的業務極具重要性，在制度設計上的權力會變大。

史教授：我國政府的運作底下缺乏橫向整合，第一、這研究案最主要的目的是要達到橫向統合的功能，也期待委員會的設計是否能夠真正扮演統合的功能；第二、依個人之見認為原委民會和客委會不應該存在。若從橫向面來看，個人會比較重視國發會和海委會，可以扮演橫向統合是屬於較大的統合，但我們要考慮的是如何把它橫向的做出來。以海委會為例，海委會可以規劃的牽涉到交通部包括觀光、國防和海洋資源等，將這些部份的業務抽出來後由海委會辦演政策規劃的角色，可以清楚自己的業務範圍，各自協調後由各部會執行，若可以做到如此才能達到政策統合，接續再經由立法過程使其合法化。

張教授：整合後分為三類：一、單純的原民會和客委會，在處理時以部會看待；二、陸委會的權力是屬於總統(幕僚)，整個協調性也超越院，實質上是總統在協調；三、國發會是院本部規劃的大腦。

詹教授：大致上都歸類出來，需要的是補強論證的支持。

張教授：金管會在國民黨版本是委員會，只有公交會、NCC、中選會是歸類在獨立機關。

朱教授：大概說明一下目前的構想有訪談與整理資料，大致上政策統合機關先不管是原民會還是客委會都應該扮演幾個大功能，首先在二、三十年之後國家的海洋政策、大陸發展政策與經濟政策等等，這三個會有什麼面貌要去想這個事情，所以要去提一個宏觀、大的統合政策讓各部會知道，就剛剛史老師講的未來各部會要發展什麼事情，要有一個比較明確的願景方向讓各部會來配合，然後草擬的時候不是自己來做而是要搭配其他的工作。

第一個大型的策略規劃；第二個制度建立陸委會這部分比較有概念，有關大陸文教、法政、經濟與財稅等交流制度會建立一套制度規範，像經建會、國發會與海委會應該有這樣的功能有大型的制度建立，有很多法規有規範可以參考的；第三個大型公共政策的審議，就是大型公共建設的管考不應該是小的細的管考變成是各部會在做事行，國發會應該做比較大的事情去管考；第四個最重要是公共治理要草擬大的政策規劃，而不是部會自己在裡面做是要邀請各界的學者、專家與民

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

間人士能夠在凝聚共識願景在規劃的過程提供外界的想法，做出有結果導向的政策規劃，要達到怎樣的結果不是官員們自己想而是統合大家意見，統合起來大概分成這四大塊，各位老師還有什麼可以在補充的？

張教授：如果說這四塊部分配上三種不同的類型是可以談的，因為這四件事情不太一樣，形成類似矩陣一樣。

朱教授：老師您在智庫有貢獻很多的智慧，就未來國家行政組織的發展趨勢是如何？統合機關原則是民進黨政府時期，但是在智庫規劃的時候有沒有想到未來二、三十年方向可以引導？

詹教授：統合機關不會是個片段的，譬如經建會也是統合機關以前也有統合過所以不會是一個階段，在現有的基礎上一個小矩陣，每一個矩陣裡面的cells會不會按照cells提出分別的建議，不知道能不能接受這樣的建議，但是這是很實際如果接受的話會很有用。

史教授：這個案子是個大方向做為一個比較細節部分，譬如以國家發展政策會議為例，以政策可能科技發展政策歸他經濟發展政策五年、十年之後也歸他，科學發展政策一定跟經濟跟教育部有關跟其他有關，這個案子要做政策統合只能是比較大的東西，因為細部的東西要實際上的磨合才會有架構，假定委員會除了是垂直的部會之外委員會這邊是橫向出去的時候，在委員會的組成裡面不要想成官僚，裡面一個是事業部比如國發會人在裡面或從相關的教育部的人力借用過去，本身就在委員會中常設在裡面，在政策規劃的時候跟他有關的部門都在這裡面，完成之後就解散有點像任務編組的方式，可是在委員會裡面的政策統合的小組是常設的可以考慮這樣的方式，政策定向在規劃的時候我自己是幕僚本身很強之外可是學者與部會的人可以在裡面，平常就這樣運作這是一種設計的方式，不過這個比較困難就是他會有人員編制有職務列等表在裡面，有點類似柵欄矩陣的方式，才是它真正工作地方，才能發揮他統合的功能。

朱教授：老師有空幫我畫柵欄式的概念，一般我們說柵欄式放在聯邦政府就是有中央、教育、文化跟交通等等的，這是直的柵欄，橫的是中央聯邦或中央政府與地方政府之間的府際關係。老師你剛剛講得滿有趣的就是有點像連針型(linking pin)的組織，有想說要把它常設化？

史教授：有點像但是會牽涉到法規上面的問題，假設這是科學政策規劃小組在國

家發展會議裡面，經建會的人本來就有在國家發展會議裡面，然後假定跟教育部跟交通部，有關的就到這小組裡面去，然後任務完成就結束就是橫向的抽出來，等於這個國家發展委員會之中有很多的小組，不單純只是委員會裡面的人之外還有各部會的溝通在裡面，所以這些人同時又扮演聯絡人的功能但是變成常設的，這委員會的工作方式就不是原來層級節制(hierarchy)的方式而是編組過的方式，不過實際上執行會有困難。

黃教授：這就是專案管理的觀念，專案管理要成功有一個很重要的事，我有注意到像電子帳務公司管理的人它們的階級都不會輸給部門的階級，然後管理的人被課予績效責任，譬如說雅虎電影網的專業管理師目標是什麼時間要達到多少成果，沒有管任何人事，但是所領的薪水階級不會輸給部門裡的經理，每一年總經理叫這些管理人員來開會然後發給每個人負責任，有那些單位需要支援、多少資源與預算，然後預期的成果都要負責有績效的壓力必須要執行。

曾教授：比較好奇的是會聽從專案管理人員的指揮嗎？平常不跟他在一起的工作人員，因為在公務員裡面無法指揮是正常的事情，公務人員實際上考績不在你身上，所以他就不用管你。

黃教授：因為總經理在協調管理人員的時候，各部門經理都在有需求要提出意見，沒有意見就要服從管理人員，考績設計中看管理人員佔考績的百分之多少。

張教授：就像科技公司也都是利用這一套方式，每一個計畫就有一個團隊負責就整合各部門，如果方案結束就回到各自的工作崗位上。

曾教授：目前主要問題是牽涉到人事法制的問題。

史教授：尤其是你在建議案的時候不用管這個事情，因為近程可以這樣做，還有一個很重要政策統合要掌握資訊，要資訊的整合才可以不能分散，所以要掌握資料庫(data bank)而不是散在各部會無法取得。

朱教授：看了圖不想把這概念放進去，怕別人覺得我食古不化因為很像清朝軍機處的東西，軍機處原先調一些人進去它不是正式的職務，慢慢之後來變成固定的職位(position)，譬如調處長副處長專任委員到國發會裡工作規劃完畢之後就回到原本的單位，之後固定的時間在國發會去工作譬如上午或下午在國發會另一個半天

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

就回到自己的原單位，所以每天碰面這樣協調效果就很好了。

史教授：你看詹老師講的，我們公務人員素質是很好的，但是被框住了他的創造力，沒也發揮出來彈性也不夠，要如何讓它發揮？

其實如果把它放鬆，它是有創造力的素質又好，透過這樣的方式能夠真正讓它發揮，第一個本身專業也夠，如果能夠做到這樣本身的motivation很強，這樣整合的政策就會有很大的方向，所以這個研究案還滿重要的，如果是真正國發會統合化就是橫向，完全就是大腦。

張教授：之前問卷的一些結果，就是幾位老師都有提到資訊分享，那個在文官階段其實是可以做到的，這有點類似組織管理的工作輪替，或是史老師提出專案管理的精神，因為大家有機會認識接觸也有工作輪替的機會，我們的文官設計 12 職等以上本來就可以輪調，當然不是一步到位，算是一種資訊跟人員的配套，有具備這樣的精神有機會是個工作團隊。

史教授：人事制度真的要改變，在現在多馬佔欄，還有一個問題最大的阻礙可能是部會首長而不見得是常任文官。

詹教授：你們會要碰人事制度嗎？因為我知道結論樣子會是如何，因為如果像PMP結論出來一定大家都感覺有很多衝突的地方，主要是看現行的任用法跟考績法等與跟你提出的建議程度，建議可能跟人事法規衝突。

史教授：人事法規可能不會碰到，但是考績在官制官規中考績要算一部分。

詹教授：在我們來說全部都是人事制度，但是就史老師講的要不然其它都不要碰會很複雜，那就針對考績在人事法規中針對考績建議，因為其它一定會有關係但是會很複雜，在考績方面看可以有什麼建議可以在結論中提出。

朱教授：從危機管理的角度把它變成常態化，老師有什麼建議，把危機管理的精神運用在政策統合上面，應該是什麼樣的形態？

詹教授：這又是另一個題目，但是想從中得到一些參考資料，在卡翠納颱風之後，在公共領域中對我們做大的教訓學習就是政策統合，它在裡面給美國行政體系不只是危機管理體系行政體系最大的學習，是改進或修正不管是在制度，就是各部門之間的協調，如果是你講到這個的話，我倒是建議你去看卡翠納颱風之後的PAR，它的重點全部在policy coordination。

史教授：聽在詹老師的部分，這面分成兩個層次一個式政策的規劃，另一個政策的協調(coordinate)，這兩個不同層次。

史教授：統合的政策以及政策的統合，在此研究案要研究哪部分呢？

朱教授：基本上是處理上面的部分，下面的部分張老師已經研究的差不多，只能參考大概沒辦法超越。

黃教授：人事行政局有提一個蠻不實務的提議，有些國家有彈性可以晉用學者專家進入各種委員會，人事改革似乎可以加入這個彈性，他們認為台灣文官的策略性思考能力很低，所以各部會可以聘請這部分的學者專家，不單單只有開會而是要給薪資，滿適合政策統合機關，在未來像是國家發展委員會裡也不應該完全依賴文官，這樣會很難跳脫既有的思考。

詹教授：這個提議一方面是立意良善，另一方面在現行的體制是做不到，但並非遙不可及，假如將聘用人員任用條例如果修過來的話，倒是可以成立。學者專家沒有考試資格而是用聘任的，聘任的資格第一個要先修法，第二個假如當一般的顧問還不滿意的話，可以再修成可當主管，就是針對這部分進行修改，要完全不考試直接變成公務員的話，這似乎跟任用法是相違背的，任用法規定所有公務人員都需要經國家考試，不然永遠只能叫做聘用人員。現在國科會或者文建會等會所碰到的問題在於，交響樂團團長想要聘請文建會裡面的文藝界大師，但卻面臨沒有資格的困境，類似剛剛所談的委員會，只能用文官的方式來聘任，所以重點還是在於要修法。

曾教授：授予他們某種權限並加上他們的能力，不然博士進去也起不了作用。

朱教授：之前做文化政策方面的評估，就提到韓國的文化就是找一群博士級的學者來做研究，不是像我們諮詢做委託研究，他們就是部會裡的人，工作就是專門做政策研究而不是委外。

黃教授：這就是有一群學者長期在關心政策部會的發展，就可以做深入的研究，且有薪資可領，但我們現在就不是這樣，只是短期的研究。

張教授：取巧的方式就是額外去成立基金會，類似法人的型態，科技政策本來都在國科會的下面，那現在整個出去就會變成國家實驗研究院。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

朱教授：可是一出去就出去了，就會變成兩個不同的單位。

張教授：當然就會如同脫韁的野馬，不過學者還是很喜歡因為具有誘因。

朱教授：要怎麼改變現在的狀態，因為將來的統合性機關都是做大政策的規劃，可是現在的政策規劃都是委外的，要怎樣讓國發會、海委會自己本身可以做政策研究跟分析，規劃就是每一個部會都要成立研究部門，可分為三個科為策略規劃科、政策分析科還有管制考核科，政策分析都沒辦法做政策分析的規劃，這個部分有沒有建議可以做出自己獨立性的分析跟規劃。

詹教授：如何讓這些人進入組織裡面，經過討論大家也都同意委外跟正式進入組織固定工作效果是不一樣，所以這個部分的建議，除了考績法會跟你的結論會有關係以外，任用法也要談到一些，那麼你才能繼續談下去，到底我們是要學者專家進入組織，還是要有一個固定的研究單位，才可以增加統合的效果。

史教授：由這裡可以帶出來，每個部會的政策規劃師稍微把他弱化，假定每個部會是不需要政策規劃師，將它全部拉到委員會裡面去，讓委員會政策規劃能力給膨脹，全部在裡面做研究。

黃教授：現在的問題在於都是文官，再怎麼增加也沒有。

史教授：第一個在制度方面上改變，將部會的規劃師通通裁掉，政策規劃的功能通通拉到委員會裡面來，就是把部會的政策規劃師給他稍微弱化，他只做他政策本身執行的部分，真正規劃面部分把它抽出來，讓它成功的加強。另一個則是學者或其他民間的事情在裡面，那又是另一個考量。

黃教授：我現在的想法就是也許這些人不一定是學者，說不定他對國防非常有興趣念到博士畢業，一心一意就想要進國防部卻沒有管道進入，所以這也是可行。

張教授：希望可以讓委員會的委員更多元一點多點代表性，這可以是個建議。

詹教授：問題還是在要修考績跟任用，假如要這麼做這些是躲不掉的。在職屬和職系部分，剛剛說到要有統合機關的政策計畫師，怎麼去修職屬跟職系，按照這個職屬跟職系再來安排考試，或者是有關於如何聘用的問題。

黃教授：或許也可以在高考可以增加這個類科。

史教授：剛剛談的建議是長程要修改的部分，那如果在現有職屬系不變動的情況

之下如何去加強發揮，那比較好處理的就是修考績法，可以刺激它的統合性。

詹教授：可以兩軌並進，修考績法是對現有內部的人員進行刺激，另外長程來看如何吸納並增加多元的人員，多一個管道在職能的發揮上確實有效，像是認為廉政署跟政風的實質是不同的，仔細看起來重疊性蠻高的，有象徵的意義在裡面，跟原民會以及客委會意思一樣。就是說廉政很重要，既然這麼重視它，所以統合功能在於政策平台上重視的是什麼，如果真的這麼重視它就修改職屬職系，能做到的效果是自己能舉起自己的旗號，廉政署是一個獨立的職系，將來它有獨立的職系才能維護它的編制。廉政署現在就是爲了這個問題在開會。首先希望能修職屬職系，修了之後就來考這個人，考了之後再來跟你要這個職等，有了這個職等，人就可以變多、職務列等就可以提高就會有一連串的，移民署也是同樣道理，這兩個例子都是這樣獨立出來的。所以回到我們的課題上，統合機關是不是要給它一個名字，像是政策規劃師等都可以，這樣才能回到剛剛提到的在這個統合機構裡面，真正有一批人是獨立的執行，那麼可以真正落實統合的功能，這條路是真的比較遠。

朱教授：如果未來有賭場管理者的話，那就是不僅要懂財經法，也要懂刑法的道理是一樣的。

詹教授：要說廉政跟政風其實重疊的部分也蠻多的，如果說不重疊確實也擴大不小，從管整個政府機關到管民間社會，這可以說是擴大很多。所以說如果賭場在裡面涉及到洗錢，就可以出動廉政去管理，以前的話政風是只管到的政府內部人員。既然現在這麼重視它那麼就趁勢而上，就成立一個獨立機制，自己考自己的，選擇自己要的人，這是一個很實際的議題。

朱教授：最後感謝考試委員抽空指引我們方向，在考績法和任用上必須注意的部分、感謝黃老師提供 PMP 的方向那個部分蠻有趣的、感謝史老師提到政策統合機關的大方向，還有張老師提到的類型化以及舉證式的圖表，談到了很多具體的東西，一個座談會可以談到那麼多具體的東西及方向，我覺得是很有價值的，再次感謝各位學者專家先進給予建議與指教。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄十二 第三場焦點團體座談會會議紀錄

壹、時間：民國 100 年 10 月 31 日，10：00-12：00

貳、地點：台大政治系第三會議室

參、主持人：朱鎮明教授

肆、與會者：(以姓名筆劃排列)

陳志華教授(臺北大學公共行政暨政策學系)

彭錦鵬教授(臺灣大學政治學系)

黃錦堂教授(臺灣大學政治學系)

盧偉斯教授(中央警察大學行政管理學系)

伍、列席者：林淑幸(研考會視察)

陳郁琪、梁元逢(研究團隊研究助理)

陸、會議內容：(以發言者順序排列)

朱教授：這個案子在組改之後，有新的機關與委員會成立，所以要探討在過去有什麼樣功能以及未來應發揮什麼功能？而研考會覺得這個議題很重要，所以特別做委外研究。在研究過程中發現，目前八個委員會的功能、服務對象與運作方式有所不同，有的委員會具統合的性質，例如陸委會、經建會與研考會；取決於中央如何定位的委員會，例如原民會在執行政策需要其他部會協助，也有以服務為目的如退輔會、客委會與僑委會等性質比較偏向「部」的組織結構。

這個研究的目的是在於，委員會組織與統合理論如何去探討現在問題以及在未來海洋委員會與國發會成立之後，要如何扮演好統合、策略規劃與協調制度建立的角色。各位老師都是專擅組織理論、委員會組織、大陸法系的國家組織理論而彭老師在行政改革趨勢比較熟悉，藉由這次的座談會，請各位老師提供意見。

黃教授：這份期中報告很實在，對於顧問、蔡茂寅教授與其他學者專家都進行訪談，將委員會類型化與將政策統合機關分類型，也指出現行的運作狀況與問題，大概都是成為首長制、缺少策略規劃與公共諮商等問題，這些發現相當重要。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

日本跟德國應該是一樣不流行政策統合機關，在德國聯邦部會之間只有部沒有會，日本跟德國爲了強調有效的責任政治，必須對內閣總理負責然後再對整體國會負責，都是要一個擁有明確決策，不能是一個合議制的模式，所以德國與日本以部爲主，然而背後的理論符合責任政治效率、效能的決行。

至於日本與德國如何政策統合，在研究會報中日本有內閣官房長，類似我們行政院秘書長，另外兩國都設有特命擔當大臣較有政策統合的功能，類似我們的政務委員。台灣的政務委員後來變成在審理各部會的法案，然而德國特命擔當大臣對某一個議題去執行，例如針對數位化是重大的趨勢議題，就內閣總理交由特命擔當大臣研究政策方案內涵，在由內閣總理要求各部會來承辦。例如歐盟統合的衝擊，這專門性問題其影響及於各部會，由院長特別成立委員會，如國土規劃委員會針對國土規劃，在將規劃的內容送到內閣討論，規劃委員會不一定由院長要求設置，亦可以是由「部」來設置進行研究、調查。

在研究報告中有關理論是全觀型政府(holistic governance)，最後提到美國國土安全部，在美國國土安全部最後是統合模式，即使全觀型政府(holistic governance)不一定在「部」的組織上有委員會，可以在部統合的時候設立專案議題的方式，若部會太過龐大與專業分工的要求有所抵觸時，我比較強調以「部」分，而德國與日本之間有不同的理論基礎。

再來針對第二個問題，現行運作的成效評估大多成爲獨任制。而問題在於無法統合其他部會，因爲各部會有自己的組織法、人員的編制與行政作用法等，也就是自己所做的事其他部會不理你，所以變成真正的輪空。例如原住民事務委員會，原住民自治區的劃設原住民自治區法的草案，而原住民事務委會可能委託原住民各族進行規劃調查，譬如鄒族、魯凱族構想中的原住民自治區是如何？而魯凱族要求兩個自治區，若沒有經過審慎的規劃與徵詢整合各部會意見，就像原住民事務有本位主義，這樣是不可行的。政策統合機關的標準作業程序(Standard Operating Procedure, SOP)沒有真正的政策統合，然而較佳的統合是審議式，在提出草案之前就必須徵詢意見進行調查。各統合機關之間有私心、邏輯與執掌，若機關沒有法定的SOP來統合其他部會，該部會的結論，其他部會就會無從得知，所以也因此不能接受。

在孫大千主委所提的原住民自治區，是一種原、漢並立的政府體制，在一個土地

上有漢人的政府體制與有原民自治區，這要如何運作？原住民自治是針對原住民的事務問題，然而什麼是原住民的事務？原民事務要原、漢兩個政府兩套體制同時同意，這樣如何因應快速變遷的社會呢？所以部會之間不能統合、協調的，就送到行政院的政治委員進行協商，然而政治委員不能統合決定時，最後交由政治決定送到立法院。現行就是部會模式，變成各部會各做各的，好像在名稱上有政策整合，其實根本就沒有整合。

例如研考會在施能傑主委時會審理各部會的年度的施政計畫，以四年度為期。政策統合處於專業化的時代，而國發會、研考會審理各部會的年度預算年度的計畫是有困難的。實際上無法審理，在專業化的時代審理各部會的施政不是容易的事，除非標準明確。國發會應該規劃國家未來重大政策的方案，而規劃的過程要科學且具備詳細說理，政策明確才能審理各部會，在部會的行政作用法與已擬訂計畫上，會對審理進行阻擋。例如五都成立行政院的國土發展綜合計畫，建立四大城市區域與7大城市生活區域，有的部會以行政院的指示來阻擋。而國發會如何克服其他部會以法律或院所核定的計畫來阻擋，如何來建立自己的威信，其實並不容易，在運作上要小心。

再來討論統合機關功能與改善的方向，而行政院長跟部會首長廣義上是由總統任命，而總統有施政的壓力，所以總統不可能是第二線，因此統合機關功能強化跟改善的首要任務，還是來自於總統或機關首長的明確授權，再來進行統合工作會比較確實。另外強調是否需要由院長來確立統合政策的分級制度，可以分成第一級重大影響深遠的統合性政策，並要求有SOP的程序，如此才能達到政策統合的功能。

所以在政策統合機關的人力要能靈活。葉俊榮有提到獨立機關國家通訊傳播委員會應具有政策規劃的專責人才，在考選、任用、績效獎金等方面，如果待遇的部分無法改變是否可以運用有較大的彈性的績效獎金制度，如此才能符合政策統合機關需要的人才。

朱教授：老師想先請教您幾個問題，剛才所述政策統合機關在做決策規劃的時候，建立一套法定的SOP，可以說明一下大概是怎麼樣的步驟與原則？

黃教授：政策統合機關顧名思義，就是將機關主管的政策完成，既然稱做政策統合表示會影響到其他部會或是需要其他部會配合，現行並沒有政策統合的SOP程

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

序，就是沒有法定的行政程序，而法定並不一定是法律位階，至少院長可以頒布內部規定。而現在統合變成各做各的，沒有一個政策決定章法，所以理想上要有一個程序，而我們又怕程序會耽誤時間、效率浪費，所以可以把政策統合機關分級羅列出重要性，對於重大影響深遠的政策有詳細的SOP程序，對於重大影響政策有內部的調查與初步讀規劃要有精密性。

譬如都市計畫有兩階參與，在提出構想之前就要有參與，因此所提出的構想不會單方面，在討論定案之後才進行細膩的規劃，就是相關的部會、重要非營利組織(NGO)與利害關係人都要參與，相關部會至少參與兩階段，然而是否要有專門小組(task force)去做初步規劃則可再討論，所以針對重大影響深遠的建立統合性的參與，才具有統合意義的參與。

陳教授：首先，因為機關委員會名稱比較少用。而委員會有很多是非正式，可能要強調是正式的，行政院底下所屬的二級單位。其次，在報告中有提到interagency與collaboration、coordination，這個詞主要是溝通、協調與聯繫是否有統合，其目的應該是在統合，這些詞的原意應是具有溝通、協調的意義。意思是如何界定說明辭意，在報告中可以進一步去釐清，究竟統合是integration還是其它，但在報告中並未出現，最後用到Bruner(1991)的理論分為三的層次，由上而下治理機制、強調團隊這些多少都有統合的意義但是來不夠清楚，所以我的建議是統合還要再釐清。

在報告中委員會有八個又有提到四個好像不太一致，究竟具有哪些委員會，要將探討的委員會羅列清楚。剛剛黃教授提到統合幕僚機關，強調主體幕僚單位主軸，但原民會與海委會是在行政院基準法下的所屬機關，是隸屬而非幕僚機關(staff)，而主題是幕僚機關(staff)，所以要將委員會羅列清楚，這樣研究比較清楚。

這個主題有關幕僚的幾個委員會與行政院的關係，我覺得很重要。但是，在你的報告中，似乎比較鬆散，沒有嚴格的提到。剛才黃教授特別提到，這些是行政院底下的單位，行政院長要給它錢、要讓它運作、要讓它很風光、或是要把它打入冷宮很容易。不管怎麼樣，它跟行政院的關係究竟是怎麼樣？我覺得應該是在院長的政策之下去運作，一切由院長來決定，應該在這樣的前提之下來展開研究工作。

繼續回應第三頁，比方說在第三頁，剛才黃教授有提到現在的委員會的兩個類型：

以運作目的和服務對象，在報告三十六頁根據的是古立克的理論，但古立克分成四類，並沒有運作目的，而是運作程序，是不是你就把運作目的改為服務目的，也能夠契合你的理論基礎。

第二點，剛才黃教授有提到：「從目前的合議制委員會『都』」，這個「都」字，我是建議是不是可以柔性一點的語言，像是用「大多」。比方說吳庚先生行政法的書，認為只有僑委會為合議制，你說「都」是首長制，所以我的意思是這個用字可以調整一下。但是，我蠻肯定這樣的論點，其實問題也出現在這裡，是不是可用應然面是一個合議制，但實然面則不一定的方式去論述。比方說現在的行政院勞委會跟農委會要求的首長制，但是它們的招牌還是掛著委員會，但是主委可以決定它們委員會的政策跟一些行政庶務而裁決，整個組織的程序和整個組織內部的架構都不影響。

裡面提到「autonomy」這個詞，是否翻譯成「自主性」會比較好？一個機關好像不太談論到自治權，機關組織應該是有其自主性。另外，我覺得第二段整個段落是研究問題的核心，比如說這次金鐘獎爭議，中國行政文化委員會是不是真的為多數決，憑專業的角度判斷？

委員會在我們行政機關的實務運作上可以多著墨。當然，報告裡的第四頁提到，總統跟行政院長完全同意黃教授的論點，比方說很多案子，像經建會還是經濟部為我國對歐洲招商的主管機關，吳院長就要跳出來說話：「這就是經驗問題」，一句話就拍板定案。

我肯定這份報告所提的第四點，國家安全會議底下有個科學指導委員會，因為經費越撥越少，導致科導會最後就這樣關門了，就是這樣來的。

第七頁裡面提到，一開頭就講到中央行政機關組織基準法第 29 條，一直在討論「部」，我覺得這邊可簡單講一下，因為你的主題不是在討論「部」，你是在討論第 31 條，卻一直在強調第 29 條，也許資料鋪陳都很完備，但是重點是在第 31 條，到了（二）才開始進入主題。當前組織改造的成果概述那段不妨改一改，多強調委員會。當然，「部」我同意，因為「部」是完整的，但政策制定後要執行，所以它的情況跟委員會是不同的，委員會可能比較專業性或者是溝通協調，但是「部」從頭到尾全部都要一手交代。所以，這邊委員會的部分可以再交代一下。

我很佩服第四十六頁以下，你從開會的次數還有委員會的委員有沒有親自出席、

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

討論的議案多不多，還有整個四十七頁那個量表，是個很實際的東西。可以細部的再努力，比方說最近開會是不是真的在討論，主委或是委員長的角色可以更強調。報告上面的次數開會，都看得很清楚、好像都很好，但是實際上可能以在場的主委或委員長的角色為重，我的意思是委員會的功能還值得努力去討論。當然，提綱裡面還提到，委員會是不是該增加專業人士的約聘，在報告中引用英國的例子是被肯定的。而在專案組(task force)的部分，其人力可以來自政府機關或是民間的人士。

在報告中提到委員會的決策模式理論基礎，就是行政院不管怎樣它都是一個菁英主義，雖然它有統合性主義，但是大家還是看院長的政策來走。另外，我提出一個小小的意見，行政院政策的決策模式，我稱為「少數單位自主的多元結構」，它的部會縱然是這八個委員會多少都有自主性，它是個多元結構，或者我把它稱為「鬆散的一人決策模式」，因為它有院會。其實，那些統合性的委員會亦會如此，但是最後還是主委比較重要，甚至是由院長來決策，或稱為「集體參與的一人決策模式」，可能可以用來形容你的主題模式。

至於行政院這些統合性組織，它的結構應該有適應性及彈性，其分工為分權式的工作分配，有它資訊傳遞的系統，職權應為水平分工、專家負責，具備這些結構就是比較理想的統合性組織。在這樣的前提之下，這份研究報告裡面所提出來，基本上是還蠻保密的，我想目前行政院裡七個組還不是法制化的單位，這些是不是以後行政院組織再造把七個組變成廳，把七個組升格並且法制化，多少可以充實這種統合性的功能。

黃教授：我們在寫這種報告還是要周延，其中我現行這麼多的委員會（例如原民會、客委會），事實上它有沒有什麼正面的功能？這還是要寫一下。就像剛剛提到，委員會就是比較多元參與，雖然實際上可能淪為首長制，但有時這些委員可以寫個 E-mail 給主委，主委不敢不回應。所以代表一種政治上比較廣泛的與各相關部門的連結。委員是一種地位身分，委員也可發揮其功能，所以有多元參與和有地位好辦事的功能。廣義來說，它也是民主的意涵之一。

另外，現在要把它刪掉，在現行的選制下多少有困難，因為我們每四年選一次總統、立委，兩年就一次地方選舉。所以可能要朝著不是根本的廢除，而是要有其他的方案來改良，讓它真正能夠發揮統合的功能。

盧教授：我也希望這個研究在討論台灣委員會的習慣，能把握黃老師兩個思考的標準，就管理委員會組織要能達到效率、效能。但另一方面對公共服務來講，責任政治的回應是無法避免。所以做這兩個方向的思考，或許能把問題再分成兩個路線來討論，不然討論不出結果。就第一個標準從管理學的角度，老師剛剛講的應該是 *integrating* 或是 *integration*，這才跟統合的中文字面意義較接近，如果有相關的理論應該要朝這個方向，甚至 *coordinator* 或是 *communication* 的問題。我認為整合本身的問題是沒有純理念的理性。機關組織在生命週期的過程中，因為需要而產生衍生物。所以整合是因為部門化、有專業效果，時間一久所導致的衍生物。第二個方向，整合的需要是因為部門化、專業化所造成的部會對專屬環境的問題處理，這個現象在 21 世紀初，公、私部門已經不存在，因為專屬環境本身不穩定，就像你這份研究提到的關鍵，這可能形成委員會產生賽局，若這兩種需要的來源性質你已經確定不同，接下來就要思考若有統合，需要考慮成本跟預期效果的問題。如果就成本效果來考慮整合的設計有幾個基本的方式（從最便宜到貴），有固定的編制和行政作用的部分，成本會很高。

我認為現在的公共組織以及它的專屬環境，因為部分的名字，對於專屬環境如果不再穩定，取決的方法是根據組織基準法背後的道理。而我的理解是，希望給行政院一個組織重組彈性的工具。從企業經驗來講，這種彈性會包括表現在整個組織改造的頻率，除了這個方式來處理專屬環境的不確定性，另外一個可用的方法就是留幾個所謂統合性機關，如果彈性(*flexibility*)夠高，一年處理一次自然這個問題沒有統合的需要發生，但統合磨合的時間不管是人員、功能、適應成本，要重新形成專業的時間很長，我覺得這是定位的問題。

第二個，如果有需要就有兩種模式反映。結合台灣目前的需要和現況，一種是部會模式，以台灣經驗來講它是一種很重要的定位。機關部門功能、命名通通不改，但經建會就必須改成統一處理方式，以它開始定位成像日本或德國的模式，是一個政策發動的模式，在實務上這個情況是存在的且意義價值較高。

就管理成效而言，台灣行政院的政務委員也曾經有特命擔任大臣的功能，針對特定的政策議題有兩個效果，第一個是能夠為總統或院長做一個競選承諾與實現或管制；第二個，往往競選承諾有前言性、發展性，但基本上都很模糊、曖昧，所以可能會找專家針對特定的政策議題進行研究開發，這個研究開發後面需要一個

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

很強的團隊。它最重要的功能是發展在既有的行政院部會架構下，能夠區別、規劃成各部會的任務職掌，可以加以實現執行層次的計畫，所以那樣的功能就非常。但我不知道台灣根據這個法則創設出來的定位，如果不稍微釐清，在使用管理工具可能只停留在名跟實都不清楚的狀態下，就會很難運作。

基本上，這個主題的大問題是這樣。如果再用企業經驗來說，其實這種統合機制的考慮成本、效果，大概只有兩種類型：第一個是台塑的總管理處；另外一種就是部會的特定管理觀念或是產品或是新事業的發展，在總經理下面設立辦公室負責企劃的或是新興全力推動室，企業的經驗大致上分這兩種。

第二個政策統合機關的成效評估，研究小組想盡辦法把開會的出席率、討論的議題作為一個評估的方式，如果要能夠真的要做一個統合成效評估的話，我的答案是否定的。但是我們要瞭解的是研究團隊想盡辦法要用最溫和的方式突顯現在委員會。另外就是說，不同的委員會，就像你剛剛簡單區分的兩種類型，我不認為能在同一個基準上做比較，一個是象徵性；一個是普通業務。真實的業務內容又可以分為兩種，一種是上層做政策發動；另外一種是政策統合，還有一種是辦理很多業務還有行政跟法律的依據，然後就用法令職掌項目來推論它的功能高低。

第三個方面有一個很大的問題，我不認為有專設能力，甚至往前面去辦理考試的需要，這樣子的機關不管在哪一個類型的功能運用上，象徵性的、評估的、政策發動的、或是有專屬辦理業務的，在最後這一項跟前面一項的，現在的職系區分已經網羅機關需要人員，如果專門針對中間這兩項具有統合核心功能，我想這種人才不應該定位在初任的時候就進行能力區別，裡面的人員必須由不同部會的人來擔任，我覺得比較恰當。

朱教授：其實您剛剛對成效評估，還有我們所提出的專辦考試都有比較不同的看法，您覺得如果要做成效評估，應該要怎麼評估？

盧教授：這個問題最後還是看院長的看法，而院長不能打考績，所以陳老師的意思是說，看每一年支不支持部，其實這個做多年期而總統又不同，所以很難比較它的上下。但我曾經聽過的長官說：「管制、再研究，但是我要管制」，但也管制不了，所以我覺得這樣沒有意義。

朱教授：老師，請問英國有沒有特別針對這部分有做協調？

彭教授：這個題目其實蠻有意思的，因為我們也從來沒有想過「委員會」跟「部」有什麼差別。還有這個研究期中報告我覺得蠻有意思的，到底「委員會」算不算「委員會」？回過頭來，在還沒改組之前，這些委員會基本上是玩假的，這個原因是因為我們從八部二會成長到三十七的部會，這一段發展的過程從來沒有做過行政改組，只有膨脹、增加。在這樣的情況下，因為不去碰「部」這個問題，所以才會造成部會一直成長，我想這是第一個要先理解的。

其實所有的行政組織最後的決策都比較接近行政首長或民選首長。現在我們碰到一個最嚴重的問題是總統站在第一線，如果總統站在第二線就沒有關係，要是站在第一線的話，很確定是違憲。我想講的第一點是，行政組織的決策，最主要是來自民選首長或是行政首長，所以委員會違法或不違法，都不影響最後是決策者來做決定。第二點是，原則上是要用「部」，各委員都沒有用「會」來做決策單位，我們這一次行政院組織改組是來自中央行政機關組織基準法，中央行政機關組織基準法在擬定的時候，很重要的人物是江丙坤先生，當初的想法是所謂「部」做為決策單位，特別是江丙坤先生一再講：「委員會就是要政策統合」，所以基本上是跨部會的。這件事情最後的結果是純然不是這個樣子，所以我非常同意這份研究報告所提到的這部分，我覺得可以再寫得更詳細一點。

第三頁提到的類型化，事實上第三頁已經明白告訴我們所謂委員會是政策統合是假的。第一個它是違法，違法我們應該從整個民主政治的改革脈絡來看，有兩種情況：一種是法律的規定是不妥當的；另一個是在執行上沒有依照法律。我們所謂的「部」跟「會」好像是有區別的，但其首長的法定待遇並無差別，在這樣情況下，部和會可從法律作區別實益，這是可以討論的。實際上諸如委員會的這類組織，並不見得與「部」是同等地位，委員會可以成為第二層組織。例如，美國 15 部，其「會」數目次不勝枚舉，不論其名稱為何，通通都是不跟部在一起，背後原因為決策單位人數需求較少，此外，可以參考研考會對中、日、韓的相關研究計畫，為什麼在二十世紀末這些國家通通把「部」的數目次，做實際上的巨額刪減，在 1980 年到 2001 年，各國部會數目次擴散的幅度是大範圍的，但在 2000 年數目次為 13 至 17，所以我們的會可以放在第二層。

第四，目前的委員會是否有跨部會整合功能，答案是沒有的。海委會基本上是競選訴求為政治上的決定，研考會對其研究結果顯示，海委會專屬職權為海洋考古，但我認為這應屬於文化部的職權。真正要討論政策整合的是陸委會、國發會，經

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

建會和研考會具有跨部會的性質，而陸委會偏向作決策。第六點到底要不要跨部會作整合？我認為是需要的，而且二十世紀有很大不同的，剛剛前面提到「全觀型」問題，2000年以前不太注意，回顧1997年英國公法開始浮上檯面，主要處理的問題是20世紀裡面部門分化，如果各部會管理自身管得很好，但是部與部之間縫隙的地方，需要連結、協調是不可能分化清楚。

在二十一世紀全球化時代，電腦科技發達、網際網路普及，因此做任何一件事都必須跨部會，如：詐騙事件為例，內政部警政署的反詐騙執行需要八個部會合作，原因是反應時間1至3個小時，否則被詐騙的金額一旦出境就追討不回。民主化後，人民的需求增加且相較於政府資訊透明化，而官僚卻沒時間看報、上網，所以這也是為什麼需要探討全觀型的治理的原因。

第七點協調機關可以是「部」或「會」，例如：國家發展委員「會」改成國家發展「部」也毫無問題，實務上『委員』二字是假的。第八點，政策統合機關扮演的角色，有三種：第一個是給予資金、經費，而研考會和經建會都是給予資金，例如：交通部雖擁有足夠預算，還是可以跟經建會申請經費，進行公共建設；第二個是做研究，各機關研究情況不一定，如果是由國家層次作跨部會來作計畫，比方說研考會、經建會，此外尚有其他部會在做，就目前運作，研考會也當作輔助機關會主動給各部會經費進行研究；第三個是管制的工作，如果由研考會作績效評估。這三種情況，特別是由各部會自行作「研究」和「管制」較不經濟。

另外一種跨部會最大的整合功能，我國在過去二十、三十年推動電子化政府，由各部會自行做電子化是無效率的，由一個研考會或一個單位來做技術性處理，事實上扮演得角色非常重要，例如：英國原本也是由各部會自行整合資訊科技，現在是由一百二十多人左右組成數位服務單位，這個單位負責兩件事情，第一，核准所有各部會的電子化業務，並能以中央觀點作管制及先進技術，且具有協調科技的視野；第二，基本上管理後台事務處理，分析處理部會所有的資訊及網站內容，也包含所有中央政府的整合性、統合的資訊，所以國家發展委員會可以扮演這樣的角色，反之各部會是不可能發生這樣的角色。

第九個如果經建會、研考會都做得好，為什麼還會出現問題？比方說公共建設出現蚊子館問題，是否專業決策上、政策統合審議過程出問題或是政治壓力使得專業無法維持。在今年新任工程會主委上任處理蚊子館問題，阻擋政治利益，以這

樣為例所得出結論是政治統合機制需要政治支持才能順利運作。再來，政策統合能否作好，比方說需要專門能力，像日本明年開始有人才甄選管道，其中有一個管道需要綜合規劃能力人才，特別針對政策管理、公共管理等人才，為四種用人管道之一種。我認為「人」的部分相當重要，最近在這兩年，國家考試甄選用人，有關於政策評估、預算審議的類別。

黃教授：國家考試設一個類科，找這樣的人是不太可能，除非用另外一種方式，畢竟市場上沒有太多機會。

彭教授：這一類的人，不一定要大學畢業，可以來自碩士、博士或企業界，此外人事制度是另外一個問題，若延攬這些人才，實際上職位有限。政策規劃統合如何作好，應該建立一套良好績效評估標準，問題是標準的界定，比如說公共建設發展，審議過程需要一個標準界定，因此需要建立權重標準。提出的問題中，「人力」是最大的問題，基本上我認為用市場競爭、約僱聘用的方式作彈性調整，原則上經建會在經驗豐富、審議制度完善大致沒問題，但隨著時代不同，過去維持一定水準，但現在需要適時調整力求更好。

政策統合最大的問題在於統合領導人才，有無純熟專業的能力，其所面對並非單一部會，必須有廣泛前瞻的視野，且具有專業分析決策、政策規劃能力，對於其他部會具有某種程度瞭解，此外這類人才不適用單純考試制度選任，應該類似公務人員體系和專業人員體系的混合體，比例或許是 8:2，為了維持一定競爭力採取公私部門混合制。

朱教授：您剛剛說道核心部會，難道有些部會不具備核心嗎？

彭教授：目前我們新的部會，比方說文化觀光教育部，將文化和觀光可以連結，教育和體育可以連結，明顯類別可以分成 13 個部，從內政、外交到政治、經濟，一路到勞動部到文化部，文化部在 OECD 國家剛好超過一半，接下來科技部，其中部會名稱大多是混合的。如韓國外交貿易部，貿易歸屬外交部，但如果歸到經濟部也是可以。

對於英語系大英國協國家，部會變動最高、數目最多、無規矩可尋。英國曾在一個週末，為了給予樁腳好處，花費幾億台幣的成本，成立一個部，其背後有一個邏輯，對於總統制或偏總統制的國家，必需要立法通過，才能進行改組，立法又牽涉到政治協商。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

此外我國進行改組也是困難重重，但成功原因也歸於總額管制，中央行政機關組織法規基準法規定部會數目為 13 個部與 14 個會。美國原本僅有 14 個部，因為九一一事件，增設國土安全部，目前共 15 部。大英國協體系英國、紐西蘭，部會很多的原因是因為變動部會後，一個人甚至可以管理兩個部，實際上一個為真部、一個為虛部，部長記名兩個部。

有內閣部是真正大的部會，而外圍一圈是非內閣部，而重要的是內閣部，因此名稱無論是什麼並不重要。英國內閣閣員能兼任議長，可以兼領雙薪，而內閣無一定任期，閣員若下台，仍夠領議長薪水。

陳教授：建議從中文維基網站查詢中華人民共和國資料，其國務院有 27 個部，其中有 3 個委員會，國家發展改革委員會、國家民主事務委員會、國家和人口計畫生育委員會，他們處理議題具高位階、且跨部會，可究探討這些組織如何運作。

彭教授：發改委(國家發展改革委員會)在中國被形容上帝一樣無所不管。發改委在國務院、大陸各省位皆極高且重要。

黃教授：十二五經建計畫也是發改委計畫。我們在處理問題時，政務委員雖然並非機關，但是都跟政務委員有相關。

彭教授：有些政務委員不具實質功能，但因為政務委員地位皆平等，一個政務委員有兩個秘書。若政務委員有意願則會開會做些事情，若無意願則坐領乾薪。這些應該有一定步驟程序。「會」應該要少一點，王金平院長也曾說過同樣的話，像客委會和原民會合併成民族委員會之後成果會比較好，相較於客委會，原民會到是比較有用，會提供金錢補助並協助各縣市政府。

附錄十三 第四場焦點團體座談會會議紀錄

壹、時間：100 年 11 月 7 日，10：00-12:00

貳、地點：東海大學省政大樓 411 教室

參、訪談者：朱鎮明教授

肆、與會者：(以姓名筆劃排列)

李雪津秘書長(臺灣省諮議會)

孫同文教授(暨南國際大學公共行政與政策學系)

黃鈺堤教授(暨南國際大學公共行政與政策學系)

魯俊孟教授(東海大學行政管理暨政策學系)

伍、列席者：陳郁琪 (研究團隊研究助理)

陸、會議內容：(以發言者順序排列)

朱教授：這是研考會的委託研究案，本研究主要是在民國 91 年政策統合機關開始提出來後，它的性能、功能一直演變，到目前為止已經確定有部的組織與委員會的組織，而委員會組織就是屬於政策統合機關，研考會委託我們希望能夠瞭解政策統合機關未來應該要如何扮演其功能與角色，像經建會和陸委會是目前較明確的，譬如它是具有代表性功能的機關；未來國發會、海洋委員會甚至是比較不明確的像僑委會、原民會、客委會和退輔會都應該考慮要如何扮演政策統合的角色。嚴格來說，這兩塊是不同的，一個在運作功能上做跨部會整合，像是陸委會、經建會(未來國發會)，而海洋委員會跟原民會處於中間位置，退輔會、客委會和僑委會屬服務特定對象機關。

但我們剛剛討論到，嚴格來說我們沒有委員會，只有通訊傳播委員會屬於合議制機關是委員會。

李秘書長：公平會、金管會。

朱教授：對，那也是屬於委員會，但他們主要在合議的部分，扮演的是準司法和準立法的功能，所以這部分比較像美國的合議制機關，美國有些機關的合議制委員是由政黨推派代表，然後扮演著準司法的功能，做行政上面的判斷然後做決策。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

到底什麼是委員會？在傳統上行政學組織有個主題叫做機械式組織跟矩陣式組織，機械式組織就是目前各部會的結構，從部長、次長、主委、副主委到各處室；而矩陣式組織就是把機械式組織抽掉，但是要怎麼抽掉？看到美國國安會結構才瞭解何謂矩陣式組織。總統上任之後會有不同行政命令，導致國安會要有 3~5 個重要委員會，但是由各部會的次長做代表，每個部會次長下面可能還有工作小組或跨部會小組，他們是階層性的，其小組是抽調各部會的人員去擔任他們的幕僚開會，這次議題是何種性質就由負責各部的人員來擔任主席，寫議題報告之後再層層往上送，所以下面每個人都是部會代表組成，這就跟我們都是首長制(不管是部會還是司長處)是屬於固定的機械式結構。然而美國是由工作小組或跨部會協調小組將報告由下往上送；這跟我們弄好報告之後請人家來開會，跟各部會撰寫好報告往上送是不同的，所以出現的問題會有其他機關的意見，我不一定要參考，跟美國各部會都有可能去主導議題的發展是不同的。那時候才知道原來矩陣式組織在美國政府部門是如此。

其實我們的部會嚴格來講大部份都是首長制，根本沒有合議制，也沒有委員制的精神，但研考會希望這結構確定之後，將來的統合機關在制度建立、重大策略規劃、公共諮商和重大計畫審議的面向上應該要扮演好其角色。

黃教授：從理論面上切入，第一個提綱在探討一個統合機關的問題跟有哪些方法能去談。我想方法論是比較抽象的東西且基本上是談論做學術研究背後的基本假定跟原則，因此我們從方法論來談，會談到學術界一般有哪些方面在探討這些問題，這研究案較強調行動者並以行動者當切入點，且很在意以政府做為行動者應該在整個行動者網絡之中採取什麼策略的指引、介入的行動還有指標成效跟操作技巧，這樣才能夠達到統合的功能；另外談論問題的方法，強調所謂的自主性、對環境的敏感性和組織的動態平衡。所以第一題我認為是方法論的問題，以國內時下主流意見應是從行動者網絡為切入點。

第二題，關於委員會的概念認為應是提出一個統合性、前瞻性的政策，像跨部會的整合，另一則較強調政策的整合，關鍵點在整個協調，於學界中有很多相關理論，政策網絡和全觀型治理都是很好的切入點。

第三題，談到公共組織設計的原則，會提到機械性結構、有機結構，以及功能式結構、分佈式結構，也有強調自律性、他律性結構，所以當組織設計有如此多軸

線可套用時，又希望委員會的運作達到統合、彈性和效率的功能，因此主要目的要能把問題解決。

第四題、關於整個組成方式和職能運作的差異。兩種不同導向的委員會，分別是政策統合和服務對象，這個區分會影響到組成方式和職能規劃以及運作模式的差異性，但如何才能夠明確表示出其差異性，我認為要回歸到路徑依賴，在設立部會開始運作之後整個運作是動態平衡，各部會的分工都是取決於一種動態平衡，有些部會可能職責很少，但在實務運作的勢力可能更大。

第五題，我認為這跟機關文化有關，如果我們從中醫的角度切入可以分為「內蘊」和「外燦」，在開會出席率和討論議案屬於外燦，而內蘊則是用指標來做統合效果的評估。

從機關文化來看要強調機關文化談論問題的方式，機關裡的組織氣候才是關鍵性。第 5.1 題，關於用一個基準來比較各委員會的統合程度。我認為這比較像是「量」但是很難反映「質」，甚至很難反映委員會勢力，譬如說上級特別偏愛陸委會。

第六題，關於海委會跟國發會的法定職掌較少。我認為法律的外在意見是條文，內在是人文，基本上各委員會的名稱和職掌都只是明象，當各委員會成為行政院部會網絡的其中一環節時，由於各個環節之間會互相競爭且他們會把自己業務的價值無限上綱並產生自我膨脹，從這角度可看到，改組後的行政院各部會，在運作一陣子之後，於功能的界定會形成一種恐怖動態平衡，也是就是說明象已經不重要，因為每一個部會都追求效用最大化、風險最小都會自我膨脹，因此都會有本位主義。

第七題，我還是從側面提出六點注意：第一、「馬克思韋伯說直接管理眾人的行動，是物質上跟理念上的利益」，所以是理念上或物質上的利益，不是理念本身，即使你提的理念很好，但回歸到實務上，我們還是要肯定人的世俗性，所以理念的設計雖然好但也要考慮各利害關係人的感受，這點是從事細膩的政策規劃時應該考量的。

第二、一般書籍所說的行政機關在做決策時較強調路徑依賴，所以他是路徑依賴者或者是風險規避者或是本位主義者，所以當用本位主義在談問題時，根本沒有是非只有立場，從這個角度來看會談到「割裂的政府」，因此在整個政黨輪替跟行政不中立的情況之下，這種現象會更加明顯。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

第三、行政機關和領導者是有關的，所以領導者的心態跟特質也是會影響機關的運作，在機關內部有許多(小團體、朋黨)的語言，如果領導者不懂便不適任。就算領導者是英雄也應知道機關內部的語言，但最後還是遇到老問題要靠智慧，大問題的解決要靠魄力，硬問題的解決要靠身段柔軟，一般的領導者是不是有這樣的使命感，願意去解決又老又臭又硬的問題。

第四、當本位主義盛行時，協調會變成負性協調(Negative coordinate)，說大家在開會的協調過程中都有本位主義，所以機關一定會希望從某特定角度去看、去貫徹我的意志，在討論過程中我的意志和想法能夠被接受，到最後的結果是當大家得到一個能夠解決任何價值的結果時，這個方案其實很難解決實務的問題。

第五、政策統合的過程中成員的心態很重要，成員的心態跟組織的氛圍有關，所以這不只是組織的設計問題，要如何去營造一個組織的氛圍，在全觀型治理中有很多手段。

第六、我贊成在報告裡談到未來的機關委員會將成立統一的綜合規劃單位，扮演類似大腦的角色，但我認為這大腦不應太大，應該要有小又巧的整合功能，要如何做到在管理學上有 20/80 定律，在思路上可以強調 20/80 定律。可是當事務上跟時間上可做到統合時，在觀點上也可能會趨向統合，但因為每個機關都有本位主義以致難以統合，這時可透過將時間跟事務拉到上層來進行統合。

第八題，關於增設政策分析職系的利弊得失，是否增設專門的政策分析職系就可提高整個政策分析能力。這邊提出兩點：專家比較不能聽進別人的意見，所以當把專家拉進職系後，其在整個組織裡的意見若未被採納，會有怎樣的影響？以及專家也不一定比較好，因為專家有所見有所不見。我覺得提高整個證據基礎的政策分析能力，其關鍵之處在於要有很強的邏輯推演能力並具備常識與經驗較為重要。

第九題，是不是要引進契約聘用？或者是專門性的業務？「擁有本身就是被擁有」，當機關引進某個機制的同時，也同時被此機制所擁有，例如引進專家的同時，他也是團體的一份子。以上是我提出的初淺看法。

孫教授：從第一部分來談起，針對第一題我覺得有三個問題，當我們談到一個重大政策時，事實上已經不是只有行政體系，譬如政府改造是屬於政府重大政策，但是他卻跨越這個部分應如何處理？針對第一個問題，你談到要有重大政策為管

理焦點時，有些政策卻超乎了行政院的方式，甚至我們要等到司法院改革，司法院改革可能也會涉及到人事上面的問題，可能要跨越，這一類的東西要怎麼去處理，我們不太可能在行政院底下設一機關，現在討論的焦點都在行政院組織改造的版本裡面，我覺得可以把問題(再議討論的部分)的層次提高，讓首長處理。

第二、這種統合機關也涉及到這些部會提出的概念，是先經過統合機關去才做考量，不然教育部就像放氣球一樣隨便放就好，有可能是研考會或是將來的國發會隨便去放，是不是要有個統合機關在政策出去之前先進行統合，有沒有這個可能性，因為我們現在都在談機關整合或者是政策上面的導向整合，但是這種統合應該也包含所謂的協調(Coordinate)，甚至還包含科技整合，像是教育部最近說抽菸的人不能當校長，這點是不是應該有個統合機構將行政部門的步伐連在一起，當然這是業務方面的問題。

就理論方面，在國外有談到機關設計，但談到哪種機關去做協調(Coordinate)的不太多，就我所知美國關於國會的委員會如何進行整合，或者國會委員會怎樣去做專業上導致跟行政院的行政體系中資訊不對稱的問題要怎麼去解決？當然美國是用委員會的升職，這概念跟這邊的很像，由次級部門往上到部門再往上面在到院會，但每個部門裡面都有他自己的政策分析，那部份的政策分析專員針對議題非常專精。在我們目前的委員會設計中，副首長或司處長才是真正能夠代表機關，成立一個單位究竟夠不夠大，有沒有小而巧？有沒有辦法經歷這麼多歷練？尤其現在我們的委員會都是浮動的，就是今天是這群人來辦理，過兩天又換人，只能說這一部份特別難。只有在專業性增加的情況下，大家才會去協調(Coordinate)，否則太容易有協調的功能。如果我們的委員沒有辦法出席，至少他的助理要出席。

李教授：實務上已經服務了 28 年，我認為在實際運作上有很大的問題，第一個在組織設計上，我不知道其他國家在設計上如何區隔，讓組織的任務更加明確化，另外不管是府跟院或是院跟部之間，我覺得在認知上有待加強，是否在組織設計上有一種機制讓他們不要任意去改變現況。

第二個在運作機能上，其實很多委員會是沒有統合的功能，可是他的名稱就是委員會，像我們做研考會委員時提了很多意見，可是我們幾乎看到的只有研考會的案子，在執行面上不管是報告案或討論案，如果要讓委員們覺得專家和各部會機關代表真正能夠發揮統合功能，就需要大家提供意見來處理其他部會的問題。研

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

考會最大功能是在協調跟統合所有政策，而研考會綜合計畫處進行了二、三十年但功用不大，就像各部會將計畫綜合成一本計畫書，然後說是行政院的中長程計畫。

假如在分工上，經建會負責「經濟建設」，研考會號稱負責「社會行政」以及「科技」，若是這三大知識領域，研考會從未好好扮演好他的社會建設，真正由上而下的在整個社會建設面的規劃功能，即使在未來每一個組織裡有所謂的綜合規劃司處，其實還蠻懷疑功能何在？因為同理可證，新聞局也有綜合計畫處，但從未綜合計畫過任何東西只有彙整，事實上到現在未曾看到任一所謂綜合規劃單位能發揮功能，經建會亦是如此。其實在「資訊落差」無法統合是因為彼此在認知或獲得的資訊有相當差距；而我的看法是「資源落差」，手上握有越多資源而力量越大，其實跟你在什麼位置上是沒關係的，換句話說像經濟部的技術處龐大，手上有一百多名職員，誰能夠統合他？不盡然是一個單位，假如需要高度整合的功能，其實必須強化其委員會或是在部層級有內部統合。

因為政府各個部會都設最高資訊主管(Chief Information Officer, CIO)，其設計沒有實際上的作用，因為各部會覺得設立最高資訊主管是重要，這樣就可以統合業務，以業務的科技服務系統方式(Deliver Service)或者提升內部的效率，但事實上則並沒如此。

我認為要做的事就要讓他真正具備功能，假如要設某職務專門作政策分析，但向來因職等的關係，很可能淪為暫時性的補位功能，並無太大意義，提出這樣的設計不如真的去強化或是在相關配套措施上去補強我們公務員的職能，一但取得公務員的任用資格，除非他非常自立自強奮鬥，否則大部份的公務員是沒有想法也不敢去做什麼，直到現在文化上還是，誰敢冒風險提出很多創見所以並不是組織策略上的問題，最後可能還是人的問題。

委員會在組織上是統合或協調，有委員會之後在成立部，也有成立部之後在設立委員會的情形很多，行政院有很多委員會在部之間做災害防治工作，政府要有心做下去，完全沒有任何委員會是專案性質、臨時的，理論上設計要夠清楚，任何事情組織就不會重疊。在組改明年馬上要開始運作，仍然有很多辦公室，就像科技部解決不了就要換成科技會，假如組織設計清楚，根本沒有東西還要以這種方式，可是現在迫於政治力的介入，就像僑委會本來要消失，卻因當時的主任委員

江宜樺跑了一趟以後，僑委會又恢復，所以這些已沒有一套理論。

在理論設計上應有外部共識讓政治力的介入越少越好，就像研考會常被批評理論設計不好，要成立什麼機關？結果是公務員關著門在裡面討論，討價還價最後達成共識。但做出來的成果真的能符合民眾的期待嗎？完全沒有外部的機制，怎麼讓相關的團體的意見進來。

我們做所有事務的第一步，找負責規劃且承諾團體，都有發表意見的空間；第二步是像當年的研考會送出一個版本，若搞不定就用立法委員的管道，這就是所謂競爭，如何去設計並變成最好；第三是在運作機能方面，關於報告裡所講像出席率多少，從中看委員會的功能跟效能，然而各機關大部份都是代理，這樣看有意義嗎？換句話說，用出席率來看僅可以稍微瞭解有多少機關代表是用代理，再來做好報告案跟討論案，也不具太大意義，因為其實要看報告的內容強度，是想了解裡面有多少牽涉到規劃面與政策的執行面，還有多少是做政策建議，來請教或者委員會裡經過大家共同討論通過以後，真正做出積極的政策建議。所以經過多少案子的報告及討論之後，再從實質面，各部會所提出的報告案跟討論案的性質去做進一步的分析。

再來是「橫向協調」，每個機關都是「本位主義」，而經建會則是專業中立，大部分的部會尤其是研考會自主性非常的低，橫向協調我舉兩個非常政策統合的例子，像災防或婦女的業務，婦女成立婦女機構到底能夠發揮多大功能，其實還有待觀察。

過去像災害防救，到現在國科會的災害防救研究中心跟內政部的消防局就在樓上樓下，資料的交換卻完全不同調，後來還在行政院成立五十個專有人力，也完全不具功能，因為還是要消防署的副署長去簽，他的幕僚作業仍然是內政部的消防署，所以國科會應該是在災害的「防」部分，消防署只會「救」不懂任何防，國家花這麼多資源與經費去做災害「防」部份的研究或相關措施是完全沒有辦法進到你最後的決策意見，所以在組織設計上像這樣的功能將來必然是某單一單位去做，還是應該要有一個機制去統合意見。

每次院長、副院長坐在中間他們必然是召集人，宣讀排字稿時，就是幕僚寫的，如同婦女業務一樣，但婦女業務在行政院有個「婦權會」但其幕僚意見偏偏是內政部民政司裡小小的「婦女科」，不太管事，人員不多但婦女業務太龐雜，因為有

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

個偉大的婦權基金會，所以事實上都是婦權基金會在做事，你用一個基金會的運作，還是要進到婦女科，橫向協調的機能非常差。

組織策略上應去考慮委員會其實還是有很大的不同，國發會當然不同於僑委會，若國發會作為行政院最重要的幕僚，那其組織設計上是否要有別於僑委會、客委會或退輔會？他應該要有相當程度不同的結構，比如說他是主委、副主委，那不可以有主委、副主委助理一類，在組織設計上把他改成與一般委員會不同，然後這些助理主任委員，下面再去區分。研考會、國科會還有經建會，為什麼三個副首長都是政務職，那是組織設計上特別去區隔跟一般委員會的不同，一般的委員會定都有兩個政務一個常務，而較能讓機關知道被賦予怎樣的責任。

再來談到編制，政務職在職務併購上一旦同約聘僱以後，其實就可做到六十五歲以上。一旦用人之後都會想盡辦法找更多案子讓這些人來做，以後要聯合很難。若真的需要這麼多，則計畫就有嚴格要求，其實都是計畫型態，所以這是從實務上的經驗分析。

朱教授：剛才談到博士人力部分，在不夠，目前都是高考文官上去，專業人力不夠，不太能夠做政策分析，所以當時如何增加專業性具有特定專業領域知識的人，現在博士太多，既然要給企業撥 55k，何不直接讓各部會提出申請，比如需要 10 個博士學位來做專門政策分析，就依照一定的招聘程序來補充人力，反正政府一樣要付這些錢，給企業不如給自己，我以前曾做過文化藝術政策，其中又主持人研究過韓國，韓國的政府在文化藝術方面有很多的博士在幫他們做政策規劃跟政策分析，不像我們這邊一般都是公務員在做這個事情。

李教授：理論上要，但問題還是在首長重不重視，他可以有自己的幕僚，首長在上任時都有 6-8 個機要任用資格的人，其實應該是他真正收藏來安排秘書甲、秘書乙的，然而他們幾乎都是安排行程。以前就新聞局來講有很多參事，其實很多做過處長，但參事想說既非主管單位的主管又非做決策的，每個都蓋個章就過去，反而使公文多一程序，我便主張運用他們的經驗，不但擔任過相關重要職務之外，也都外放好幾次，可以設定幾個題目然後讓他去做研究，有表現機會並展現才能，只有我擔任時試過，其他人覺得那是調節性的位置。就像行政院有顧問，但顧問也是被當作調節性，像研考會有研究委員，是制度上沒有設計嗎？我覺得應該在認知上。

其實所有的首長下任時，還有很重要的是信任(trust)的問題，我只願意用我相信的人，我最近看新加坡的例子，因為美國把很多各級的公開資料放出來，鼓勵大家去做各種不同的，新加坡一個五年計畫也有類似公開資料的觀念，在公開資料放進來之後，甚至於在內閣裡設機構專門處理資料怎麼促進(promote)推動，怎麼樣有獎勵的制度出來，人家都是很有彈性，我們政府完全沒有彈性，也看不到我們真正關心的政策有人敢做這樣事情。

孫教授：從設計上來看，當政策協調的部會跟其他部會平起平坐時，當然是靠政務委員做協調，所以各層級在內部設計上是有差距的。我覺得像僑、客、原、退這四個委員會是執行面較多，真比較重大的是陸委會、國發會和海委會是不是要讓他層級高一點？類似把他層級拉開。第二個提到，現在其他國家有很多資料公開，請問一下，當研考會拿到這些資料時，如果主計處、內政部這些東西沒有去做分析，他們根本看不懂，這時就要開始看社會指標統計(Social Indicators)，否則根本做不出長期規劃。我們當初做的經濟發展計畫都是各方意見拼湊出來，但在50、60年代也是影響台灣的經濟發展有不同的程度。我們台灣也有這個歷史，他做的很強，那經建會有一些升官制的味道，經過部長的歷練方能擔任。

李教授：他們一直是用比較強的領導者，他的層級制相較於研考會是高的。要做過經濟部長才能夠做經建會，因為需要有一些層級歷練又具有經濟的資歷。

孫教授：第二點是這些政策分析所需要的數據提供的單位，應該也有配套措施，讓他去做初期的政策分析，能夠看一些社會指標統計(Social Indicators)；第三個談到政策分析這部分，只要提到政策規劃、政策分析功能，可是我們今天看到的綜計處，事實上都是做部會內部的彙整，大概就是考核。我舉個例子美國的健康跟服務部，裡面有個計畫與評估助理部長辦公室，其任務包括政策協調、立法發展、策略性計畫、政策研究與評估與經濟分析，極盛時期有300人，1999年時多開130人，一個統合機關要有政策規劃單位時，很可能是要100多人大的單位下去，幾乎什麼樣的人才都有，才能真正做統合。但是那些人力，在單位裡待的越久的人他的專業性越強，就像公務員一樣，靠著這個才能發展出來，如果說靠著企業人才，做兩年就離開，這是比較令人擔心的部分，所以我提出來，是不是有類似的外國綜合計畫處的現狀，我提出一個大餅，應該如何去創立，但是可能往往忘記說要支撐部的運作，尤其是統合機關，還要讓他做政策分析，統合機關的業務(Office Work)範圍要有多大，可能在研究計畫當中蒐集一些資料。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

魯教授：從實務面或理論面來講，委員會統合功能在實務上，如果主任委員受到總統或行政院長支持就非常具有掌控權，但如果交給聊備一格的領導者，可能變成幕僚機關，如果從制度面把委員會的統合功能設計在組織架構裡或是行政院組織法規或是憲法上，若是幕僚機構基本上只是諮詢單位，不具統合的能力，根據基準法 31 條規定，如果是政策幕僚機構沒有指揮權就沒有決策權。

看看在制度設計上我們把委員會交出來，將這些比較重要、資深的委員會在制度上設計讓他變成一個決策機構，然後將較不重要的委員會併到別處，譬如說陸委會、國發會、海委會或經建會這些可能是「超部會」，在資格上要做過部長以上的人來擔任，其他的委員會藉著這次的組改，怎樣做設計，不須要每個委員會都具備統合功能，這當中牽涉到擔任這些委員會領導人的宏觀遠見，如果要制度化，把這些委員會的功能跟重要性分級，分級完後，哪些具備決策性質，政治決策的強制力，強制力的部分把他設計出來。

爲了將失業率降低，如果要幫博士生找政策分析的職業，行政機關一但進來就很難出去，這些人是否必要靠國家的能力或財力幫助他們度過難關，如果從市場機制的概念來講，以現在的狀況而言倒是不必，一個政策分析是否能夠得到首長或國家領導人的認同，其實跟這單位的領導人宏觀的遠見有加分，剛出爐的博士很多在經驗方面並沒有像我們在學術界待了很久的人，諮詢工作是不是乾脆讓學術界的人擔任會不會較恰當？爲了要降低失業率，無論是 55K 或 57K 久而久之就成了慣例，我們看到的機關膨脹的問題產生。

如果要制度化，應該把委員會分爲兩種，一種在部會之上，另一種是部會同階層；第二是人治部分，領導人的宏觀遠見以及獲得支持的程度，這個部分可以思考一下。至於開會出席率跟討論議案做爲評估的因素是否合宜，委員會是屬於諮詢性、幕僚性，所以施政成效是展現在各個方面上，是否要替他們建立一個評估的指標，會建議主持人在思考一下。

朱教授：請教一下，剛才提到如果把它們提高半個層次，或者是增設一個助理部長，又或者一定要具備部長的資歷，這是需要透過修組織條例，還是在內規上面就可以做調整？

李秘書長：可以把職等提高，例如現在的部會副首長是十四職等，那你可以把一般的委員會，像是原民會也好、客委會也好，副首長一樣是十四職等，那就是去

修法將國發會的副首長變成十五職等，位階就比他高了。

朱教授：所以還是要修法？

李秘書長：最該檢討的是考試院，到現在公務員還在用防弊那套，而且到現在日趨複雜，像是出國出差一定要有登機證(boarding pass)，就算有照片認證也不行，就是要以登機證(Boarding Pass)為依據。我們可不可以從公務人員的銓敘去做調整，不然公務員完全沒辦法被激勵，反而被防弊防的一蹋糊塗。像是採購法就是個不嚴謹的法，為什麼不去檢討根本的東西呢？我覺得這也是將來國發會應該要去了解配套的部分，這方面的研究也應該要做。

孫教授：這就是院和院之間得不信任，我現在是考試院的研發委員，做的事大概就是決定哪些研究案的預算，真正扮演的工作很少，但有聽到一些消息，現在不但存在部分之間的統合，還有垂直之間的統合，像政風室的室長是十二或十三職等，直轄市的是十三職等，但是掌管全國政風的司長只有十二職等，所以要如何統合？但考試院並不了解這部分。

李秘書長：行政院做的事都比別人多，卻比其他四院的職等還要低一等，例如處長級在行政院是十二職等，其他四院卻都是十三職等。

孫教授：這個問題在談上去的話，就不是我們目前所討論的部分。聽起來文官體制改革這部分，考試院是號角吹起來了，一連串的开會和研討會，看起來是在進行改革，但是剛剛所談到的那部分是不是能寫入組織法，我覺得那應該是由上面決定的政策，因為你現在叫研考會去做，希望將來國發會的部長具有什麼資格，研考會可能會擔心被罵因為它現在是要被併進去的，所以應該是由上面譬如說院長或者總統來做決定，這兩個人很重要，應該要有政策性的決定。

李秘書長：職等的問題還是蠻重要的，像現在的官階都會說比照幾職等，假如在設計上讓它比照十五職等或十六職等，那你怎麼會拿個只有十二職等經驗或比照十三職等的人去擔任那個職務，不需要去談論，大家都知道至少要讓做過部長級的人物，才能去接手那個位置。所以我還是覺得要把它拉開，並從職等上去要求，像經建會主委也是要有資歷才有辦法擔任，現在很多官都被做小了。這跟精省很有關係，沒有了省政府就由行政院去接手，它沒有相對把地方政府的功能力拉上來，也沒扮演當年省政府的角色。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

黃教授：用比較抽象的理論，將各位說的東西給串聯起來，功能對等(Functional Equivalence)就是提粽子一樣我們把它拉到一個點，將它們全部串起來。談統合的時候有很多切入點，在這裏列舉八項：第一個就是孫老師提到的資深，像英國就是用到次長(Junior Minister)，德國似乎也是這樣，就是對內和對外；第二個是用副部長這個名詞；第三個是用秘書長、政務委員、主任委員來串的方式；第四個就是智庫，像我就覺得邱義仁是個很好的總統府秘書長，他的統合能力不錯，現在馬英九的團隊好像缺乏這樣的做法，通常是以智庫或基金會的方式來串，用政黨智庫來串其實也是一種可能；第五個像中國就是以黨領政，以黨來整合也是個切入點，只是到最後會感覺天大地大政黨最大；第六個部會的綜合規劃單位，如果是行政一體的話，可能是很重要的切入點，問題就涉及到職位的列入，位置應該要拉到多高，假如以目前的職位去做，有沒有辦法用其他方式去提高他的功能，我想事務性或時間性是可以解決的；第七個就是命令式管理(Command Control)；第八個就是矩陣式組織，有這麼多的整合機制，難道台灣都沒有嗎？

其實是有的，只是到最後都變成散掉了，所以這邊可能要拉回來看一個問題就是為什麼會散掉，台灣應該是有這些整合機制只是不強，可能就是控制力不夠，也可以說是權威不足。像是以前威權時就是如此，具有威權，但目前的中央組織機關缺少權威，可能是由於民主化的時代，機關自主性很強，反而控制力減弱。在國外的說法是要控制他，但不能直接控制要間接，要去找組織之間的關係，從關係當切入點去介入，但這部分是太過理論，要由誰來界定關係？這很難定論，最後就會演變誰有權勢領導權，就由誰來決定。

另一種可能是拉到比較哲學的說法就是體跟用，這些體根本長不出用，因為我們國家存在太多潛規則，這些才是實際影響統合功能能不能發揮的因素，就是內部還有另外一套規則只是大家都不去探究而已，就是他在意的是一個動態平衡，那你現在在意的是一個結構的穩定性，所以是不是切入點不同，可能會看出不同的東西來。

魯教授：這些委員會的首長是不是一定要政治任命？還是可以由事務官來做？像是經建會的角色，給事務官重責大任做長期規劃，會不會比政治任命的官員來的好，假如政黨輪替已成為常態，那麼政治任命的官員是否知道或了解國家的政策走向？經建會跟國發會的職位倘若讓事務官來擔任，一方面是鼓勵事務官，二方面是政策延續性的問題，要不然每次政黨一輪替就要擔心核四是否要蓋？公共建

設的方向又要改變？不然就是要在任內把政策做完，不然就會面臨政策一在變化的問題。譬如說這些東西，可以檢討一下哪些部會具有政策延續性的特質，要讓這些委員會要發揮統合，是不是交給事務官出生的人來任命會比較有利。

李秘書長：結果可能是一樣的，像在英國政府裡面也是隨著執政黨去換人，可是他們的政策一樣有延續性，沒有因為換了首相政策就改變。實務上以 2000 年來看，假如經建會、研考會都是常任文官，當陳水扁就任之後，難道他不會想辦法將人換掉嗎？當然會想要換上自己的人，所以不會因為是常任的就不會有這些問題。第二個是根本上的問題，其實是因為組織設計的概念，就是希望由政務官為政策結果來負責。但台灣最大的問題是在每個人都可以換，我在新聞局五年的時間換了六個局長，每個局長的想法和政策都不一樣，所以到現在廣播政策都沒有的原因就在這。

可以參考看看英國系統的國家，相對這些問題都比較小，像是新加坡、馬來西亞、澳洲、紐西蘭這些國家，沒有因為換了人而改變政策，那裡面的關鍵到底是什麼？那台灣為何又會這樣更改？照道理應該是政策過了就是過了，也可能是因為我們發明滾動式的計畫，所以在這五年只要目標不變，每年都可以滾動裡面的內容。我會覺得即使是設計一個十六職等的主任委員而且是常任文官，還是會被換掉，此外還得為了他換了位置之後，去設計調節性的位置，否則十六職等還確實沒其他的職務可適用。

孫教授：基本上英國的政策官也就是內閣制，他們的事務官對本身的期許是非常高的，有這個力量去平衡政務官的壓力，在一開始組成的方式就有所不同。剛剛李委員談的就是體制上能不能這麼做，另外一方面談到有一些很重要的參事，這些參事都有經驗，從國外來看，像是美國和韓國都是資深文官制，這群資深文官就是不停的在各個部會輪調，就是哪個部會需要救火、政策需要協調，就靠他的聲望去執行。常務次長可能是十二三職等，那資深文官可能是十四職等，所以一進來部會便可以幫忙協調事情。

要談到政策協調除了要談到組織設計，基本上我們四個有些共識就是機關的設計是基本，另外要有其他的配套措施來活化，不管是從機關首長或各方面的切入點，就是如何讓這些政務官、司處長甚至是政策協調的首長，不是只在機關內部做協調，而是以輪替制的方式到各個機關擔任司處長，必須到各部會去了解才能夠真

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

正去做協調，目前為止美國和韓國都做得很好。創造資深文官制就是讓學有專精和有歷練的人去統合，我覺得這樣的統合會比較有用，而且資深文官不管走到哪都是十三職等，利用這個職務去處理重大政策。就等於政策統合機關需要很多配套措施，不能單單靠組織的制度設計。

李秘書長：是不是文官應該有個強制的設計就是強迫輪調，現在的科長級並沒有所謂的輪調。

朱教授：現在都是個人去找職位，而且就算有輪調也是在部會內調，不會去其他的部會調。

李秘書長：像那些外放單位，外交部是一任就三年，像新聞局主任的部分也是一做就是五年，所以不管怎樣就是要輪調，把制度設計下去，要有一定的比例的人在內部輪調以及去其他部會輪調，這個蠻有用，以長期來看就是在培訓未來的接班人，經由輪調的制度成爲十四職等的人，必定去過很多的單位，那當你在協調的時候也會比較有公信力。現在都沒有這種制度，日本就是有輪調制度，可以研究一下日本的部分。

孫教授：再回到報告書上面，有些針對報告書的建議，像是 41-1 第一個看起來是太選擇性，這部分有現在的研考會也有未來的國發會，是不是應該看現在來區分成機關服務、對象導向去做區分，這樣 41-2 就會看起來不那麼選擇性。第二部分就是中間有很多討論，裡面有些東西是現況、有些是拍板定案而有些是沒有拍板叫定，應該要做個區分，不然會無法確定是正在做、已經做完還是根本還沒通過，才不會造成混亂。

在第 50 頁的理論分析談到機關委員會的協調功能，建議有幾個法定的權威、資源以及核心的基礎和能力，我們談的是第三個部分，剛剛有提到要提高半的階層，能做出多少的事在於你給了他多少權威，更困難的可能是在資源的部分，國科會不只是在寫作文也要教導我們國家重大政策發展，尤其是科技發展的部分，那部分的經費真是很多。就是要到哪裡把資源找出來，給這種部會不是幾十億可以解決，可能要百億千億的才可能解決。

李秘書長：我的概念是只有建設才需要錢，真正著重在協調的部會不需要什麼錢，他需要的是權力。

朱教授：譬如說權力是指？一定要經過他通過嗎？

李秘書長：沒錯，就是一定要經過他通過，假如一旦通過就不能改變，而且有絕對的權力去做建議，目前就是老是會有出乎意外的舉動出現，像是向總統呈報。

孫教授：關於預算的這個部分可能李委員的觀察會比較正確，可能不需要太多資源但是需要權力，在談論這幾個面向的時候就是重要性可能要區分。在第五章的各機關委員會政策統合強化建議的部分，有幾點在前面還沒做到，目前這幾個委員會的法治進展到什麼程度？是否對委員會做出哪些規劃做說明，這就是剛才所提到對於過去、現在、未來時空沒有切清楚的部分，針對這幾個委員會的法治進展做初步分析，再去強調針對不同對象做強化統合的功能，因為不可能一體適用。

最後是委員會的角色定位和能力部會，在第 58 頁報告提到機關委員會是「救援投手」，但報告前面提到他具有規劃的功能，如果他具有規劃的功能就不會單單是「救援投手」，而應該是「先發投手」，甚至應該是「投手教練」才比較符合。就如同李秘書長所述除非拍板叫定，其他的人都不准對外放話，應該是要這樣，而不是大家都放了話，然後委員會才來救火。

魯教授：簡單來說是領導人應該要有宏觀，今天的新聞是教育部部長規定抽菸的人不准當校長，是否有必要性就有待商榷？

朱教授：感謝各位老師提供的意見，尤其是制度面以及運作面，有些東西可以當作論文引述發展，在提出報告之後應該多少是有些幫助。

黃教授：剛剛才想到在德國是用基金會，每個政黨都有個基金會，基金會網絡了非常多的學者，因為他是內閣制，而且德國整個政策統合都在內閣拍案，本身總理就是兼國會，最後就演變成政黨協商，就像我們預算就是閉門以政黨比例去分贓，到最後有很大的統合就是說在國會裡面的政黨。

孫教授：在台灣如果用政黨分贓，可能會忙著預算爭取。

黃教授：畢竟這是種制度，假如用人就會有人性的圖像，在德國就是很少在一個部會設一個協調的機制，都是政黨之間在協商。

李秘書長：可以深入去了解韓國、日本的制度畢竟文化較相同，歐美的跟我們比較不同。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

孫教授：剛剛提到的政策分析單位可以用借調的方式，不要去安排什麼 55K，而是去借調三年，因為你不用擔心你沒有工作，政務官有這種作法但事務官卻沒有。

李雪津秘書長：還主張最高資訊主管長(CIO)，只有任何人對這業務有深入了解，就如同企業有外部董事，可以從外部找來人才，要的只是他的專業能力，為何一定要有所限定呢？限定了就會不具有功能。最高資訊主管(CIO)目前不是個正式的位置，那為何不行？將來國發會是不是能設計一個最高資訊主管長(Chief Policy Coordinator)，那麼所有的事都經過他的審查、核准才能通過。

附錄十四 第五場焦點團體座談會會議紀錄

壹、時間：民國 100 年 11 月 22 日，10：00-12：00

貳、地點：東華大學台北辦事處

參、訪談者：朱鎮明教授

肆、與會者：(以姓名筆劃排列)

孫煒教授(中央大學法律與政府研究所)

張四明教授(臺北大學公共行政暨政策學系)

郭昱瑩教授(世新大學行政管理學系)

蕭宏金教授(義守大學公共政策與管理學系)

伍、列席者：吳怡銘(研考會科長)、林淑幸(研考會視察)

陳郁琪、梁元逢(研究團隊研究助理)

陸、會議內容：(以發言者順序排列)

朱教授：從 4 月到 12 月月底要完成有關政策統合的功能與職掌的研究案，這研究主要是針對組織改造後，未來這八個政策統合機關的運作、功能和協調的角色，從委員會的組織理論做分析，也希望能夠從跨國比較的經驗找到靈感。跟各位老師報告一下進度，我們在 8 月底提出期中報告，也依據研考會提供的審查意見做修改，這些修改意見包括增補日本的經驗、美國和英國在具體運作的資料以及委員會運作的理論。目前給各位看的期中報告，只有李克特的公共組織分類方法，我們會依照審查委員的意見，補充委員會運作的理論。今天的討論希望可以在總體的政策協調理論、功能和運作機制上做補強，那各位老師在這領域都是具有專精，研考會也特別推薦各位老師提供意見。

蕭教授：我分為三大類，第一類是否有理論架構，這可以從組織理論來探討定位的問題，而我認為要從政策角度來看委員會的功能，在朱教授的第五頁的表二提到類型功能跟工作，將八個委員會分做三類，但我認為除了政策的形成和執行外，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

還有很重要的一點是「監督」，透過這三個構面來針對八個委員會。若只在政策形成方面，因為有其它部會執行；在執行方面，可以分為運作目的跟服務對象，而我是將這八個委員分成生產型和消費型(對內的消費)，消費型就像是客委會、退輔會和僑委會甚至包括原民會，都是比較屬於消費性的、內在的、需要照顧的族群；生產型比較像是國發會跟海委會；但金管會就是屬於管制(監督)，我認為能將這三個構面變成一個架構，這屬於比較組織內部的架構，但沒有提到組織管理能力。

第三題關於統合機關功能強化與改善，我認為可以用組織、政策和行政管理來定位這八個委員會，以及以後的資源包括人力、組織設計的調整，這個可以參考米茲柏格的變形蟲理論，我覺得統合就是將政府部門做統合，主要是看委員會的目的、定位和功能為何，再從中做延伸。所以在表二的配套措施，我覺得可以再增減，比如說金管會就是強調管制，可能是強調補助誘因或研發，所以實際上會有不同的整合功能。

第四題關於類型分為運作目的跟服務導向，這就是我剛才說的生產型和消費型，當然我個人比較偏好生產型，因為台灣就像是颱風眼很寧靜，但周圍都是暴風雨像大陸、日本和美國，這需要一個動態平衡，除了日本以外，我覺得像是新加坡(東南亞地區的颱風眼)、瑞士和荷蘭(歐洲地區的颱風眼)。

第二類是關於整合的成效評估，基本上我是用瓦諾的概念，當然開會率、出席率和討論率的想法很好，但我認為政策統合分為三類(形成、執行、監督)，這個用開會和出席率當然可以，但我覺得還有更重要的構面可以探討，第一是緊迫性(時間)，包括時間的敏感度和關鍵；第二是委員會所做的決策是否具有合法性。

第六題，關於委員會定義和法定職掌，我認為可以經由委員會的政策定位，再做內部調整，有些地方可採用組織設計的概念，例如可按照不同的顧客、產品和地緣關係來做分眾的概念，我認為這樣較能強化協調跟統合機制。另外一個重點在於時代的變遷，按照電子化政府的理論來說現在已經到 web2.0 的階段，我認為功能裡要有資訊的部分，我認為最大的問題是統合在蒐集資料時，對外在環境的敏感度不夠，我認為要強化資訊面所以建議每個委員會要有資訊部專門上網瞭解，現在的民眾都用 facebook 或 google plus 去發表意見，而不透過大眾媒體都是直接透過網路表達意見，所以我覺得要加強資訊的部分，而不是委外給一個專家，若是這樣我們的政策跟民意的落差會縮小。第三，我認為政策行銷很重要，但我們

好像都把它委外給別人，實際上他應該當作組織的一部分，且不需任何花費，以前都是在電視或報紙上做廣告，現在都直接在網路上宣傳。

第三類是關於行政管理的法規面，我覺得通常只講到決策、執行，其實第三隻腳是守門員、管制才是最重要。

第八題，關於政策分析執行我本人是非常贊同。但我覺得不需要再增設政策分析師，但可以用執照的方式來確定品質、提出證據，對於不利其他機關的交流較小，取捨間也較少，因為會把焦點放在以證據為導向，較能夠落實社會公平、正義的想法。

第九點關於專職部分，我認為契約不再適合專職，現在的社會變化大，百姓素質提高，所以我覺得契約式的聘用人員也可，大的話甚至不是屬於事務級的，是比較需要概念化的，只要其做法是比較動態性、互動性。

我覺得可以用委外的方式，通常像是法律事務所跟會計事務所是需要比較懂法律的或會計的人，要尋找專業人才，但是有些議題會比較敏感，在這部分可能要設定些規範性的制度。

張教授：第一個，你目前把這八個委員會稱為政策統合機關，我認為這樣稱呼較不宜，回溯到題目上名稱為機關委員會，但其實這八個委員會的屬性跟一般合議制委員會不同，所以特別把他冠上叫做「機關委員會」。我認為不宜的理由有二，第一，目前的研究範圍是以這八個機關委員會為重點，希望能強化其統合功能為研究重點，但整個行政院組織再造後，我想不是只有這八個委員會需要強化政策統合，其它部會也需要，比如綜合規劃，其實很多部會也有綜合規劃的專責單位，但是他在政策統合、政策協調和政策管理上的問題還是存在，所以第一個理由覺得可能不必合宜，在我們的內文或討論提綱裡把他界定叫做政策統合機關，對照起來，其他部分不太需要政策統合，可能隱含了僅是政策統合機關，但其他部會可能叫做政策制定或執行的機關，我們學生或其他的讀者也許會容易產生這樣的誤解，所以我認為還是把它修回來。

研究的重心放在機關委員會的統合功能，以這個範疇為主體，可先思考到底統合功能的內涵中，哪些統合功能是最迫切的？就目前討論的重心，內文中一直用政策統合，我也同意這是很重要的內涵，但應該還有其他統合功能，像政策協調、政策管理，包含剛剛蕭教授所講，政策管理面關於執行前的預評估、執行評估或

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

執行過程的監督（比如政策執行面、政策管理、方案管理的議題），這些很重要，所以第一個建議其實還是用統合功能的定位去思考，想要處理統合功能的內涵中有哪些區塊較重要，政策統合的面向很大，特別包含像跨部會的規劃或協力規劃的概念。

關於這些統合問題，回到之前的研究，一般的部會或這八個委員會面臨的統合問題是什麼？以行政院本身來說，以前施能傑老師說過：行政院的組織就像恐龍，不管八部二會還是現在的三十八部會，他就是那個四肢很發達、身體很龐大，可是大腦很小。因為行政院院本部只有組的設置，然後組長、科長，部會那麼大，這些不管部會的政務委員要承擔很多的跨部會的政策統合以及政策協調的功能，分身乏術，很難去落實政策統合或政策協調的任務。

回到這八個委員會，它是否有更大的政策統合的需求？當時這個研究特別標示以這八個機關委員會為首要，是因為其政策統合議題比起其他部會相對複雜，這八個委員會裡面把它分運作目的取向：國發會、陸委會、海委會跟金管會，然後屬服務對象型的：客委會、僑委會、原民會和退輔會。

舉例來講比如像原民會，原住民事務理論上都是原民會的議題，因為是原住民，所以其教育、就業等都是原民會在處理嗎？不是，很多還是回歸到勞委會、經濟部以及教育部，但因組織的限制，希望在重要的弱勢族群中運用「平權法案」（affirmative action）的概念，所以成立專責部會表示很重視客家事務、原住民的權益促進，因而反映著政治價值，所以成立原民會和客委會的機關委員會，但其問題亦大，幾乎跟其他部會所有的政策規劃、政策執行都是交接連結的，所以大半的業務其實並非機關委員會自己去規劃執行，大部分的業務跟預算還是在其他部會身上，不然就發生兩邊權責爭執不下，無法相互接軌，這就是沒有協力規劃以及政策統合，在政策執行面也缺乏溝通跟連結。

所以研考會會用這樣的機關委員會，是因為這些的議題特別大，所謂大一點的國家發展把研考會、經建會等整個重要的國家發展規劃都統合在一起，其實還涉及很多部會，國土政策等等，所以如何具備統合其他部會的功能？這裡會特別關注。

其實還有個目前尚未列入的單位為科技部，科技部是到立法院後才增列，名義上叫科技部，但是其特殊之處為？其他科很明顯是功能取向，但每個部會一定有科技取向、應用的議題，在能源的面向也有科技的議題，以現在的網路時代在大小

事務裡面，都有科技的議題。科技部的設置將來跟其他部會的權責劃分、功能區分，是一個很大的議題，類似像我們講的原民會、客委會或退輔會，這種用身分別界定服務對象而成立的部會。另外一種不同的問題為，它是把舉凡屬於科技的議題，用統合功能的面向去切入會比較重要。

因此我建議在統合機關在統合問題上，其實可先放大去談一般在行政院層級，比如行政院院本部的綜合規劃單位，其針對跨部會的政策統合、協調單位，存在哪些困境？然後就部會本身存在的統合不良的困境去探討，請問綜合規劃能統合其他的司、處或獨立機關嗎？通常很困難，與他方平起平坐，業務是我在辦理，在政策上卻要看你的。

所謂的綜合規劃往往是人家不辦的丟到你這裡叫做綜合規劃，理論上應該是部會首長的大腦加了政策統合的功能，但其實扮演起來有困難度，去處理別人不辦的事情稱為政策統合，但重要的如所謂跨部門的政策規劃，他卻沒辦法做。以行政院院本部來講，部會各行其是，其面臨的組織困境是，行政院內小組間的組長、科長如何與相關部會首長去協調？

所以我的建議是，首先，這個議題似乎較屬於第二個構面所談治理功能的整合，也就是行政院所屬各部會治理功能的統合，重心當然不去觸及關於中央跟地方整體的統合，或是政府跟NGO民間組織的公私協力的整合，這個研究範疇較著重第二層次，以行政院本身所屬各機關的政策統合或是個別部會本身的政策統合議題，所以延續這樣治理功能統合的面向，應該從事這些跨部會的政策規劃以及協力規劃的概念。

這些理論概念比如說像日本、英國或美國實際發展的例子，在文獻檢視中也提供相當的佐證，比如日本就有獨立的政策統括官，它本身是很重要的協調職位，協助首相訂立跨省廳的政策統合或特定任務，比方說防災擔當大臣的政策統括官，處理的任務有關防災，協調(coordinate)省廳防災事務的議題，非常明確且清楚，是協調職位的建置，各省廳本身也談到它有些屬於高位階的直屬省廳首長的政務辦公室，顯然並非我們所謂的綜合規劃司，跟內部單位是平行的，它是超部門的協調機制，然而其任用屬於政務取向，跟首長同進退，以此為重心會衍生彈性用人的機制，這些人員既然是首長最終的政策幕僚，所以在任用上來講，不是常任文官，這種永業的制度設計，主要以能夠配合首長的施政願景跟企圖為重點。像這

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

些協調職位或機制的設計理念，幾個國家也有相關例子我們可以效法，所以我建議可以往這個方向來做切入。

第三個議題，關於功能強化跟改善的方向，以目前來說希望用三個面向－組織管理、政策管理跟行政管理，三個一起去做制度設計，組織管裡就我理解是屬於組織設計以及職位安排，就是協調機制的議題；政策管理則屬政策執行跟方案監督的層次，也含跨領域政策的規劃的議題，剛剛談到統合議題的內涵，我會強調重點應在政策規劃的統合，若政策未經統合就談政策管理，政策的規劃設計都已如此，在執行政策管理部分，無論再如何落實也不見得能改善；行政管理的部分又要採取像法規、人力規劃或協調機制，有些部份就會涉及到組織設計的議題或協調職位的人力配置議題，所以我的建議是，在這個既定的架構下，若定要從這三個面向去處理，當然不能把架構直接抹殺然後重啓新的架構，但是若還有調適的空間，也許能先聚焦於以強化統合功能為主的機關。

如果統合功能的內涵很重要就優先從政策統合的面向來著力，我們如何促進機關委員會本身的內部政策統合，以及這些機關委員會著重的特色，比如因服務對象而設置，所以會有很多政策跟現有部會高度重疊，所以應如何去做跨部會的政策統合，是很重要的議題。

比如在職位設計的方向若按照國外經驗，可能會分配一個像政策統括官的職位，如曾政委部長，他本來也是在督導教育文化的業務，某個角度的角色就是教育文化以及跨部會的協調，是不是這樣的機關委員會應該有常態性的連結，哪個不管部的政委其實專門在協助這個機關委員會進行跨部會的政策統合？比如說是有關聯名事務的跨部會統合，是由誰去主辦負責？而不是像現在就讓各部會各行其是。

其實在制度安排裡，本身服務對象就與其他部會高度重疊，是否應該有一個協調職位。針對政策協調的部分應如何去處理？機制應是？我會傾向用統合功能的內涵去回應統合功能的需求，其所進行的制度安排跟職位設計，這職位預期它應有的功能再接再連談到擔任這些職位的人員應為政務任命還是以機要或彈性的任用方式，然後再相互連結，這也是另一架構可去處理的部分，有點像把他打散再以另個方式統整。

在這種統合成效的評估下是希望一直用像開會出席率或討論議案去評估，我認為這部分以協助即可，(以目前在做這些機關委員會，其為統合現況的檢視)，是不是

在這種現況之下，這些統合機關的統合現狀其實有很大的落差，比如說這些評估指標，是不是適合作為未來制度再造的評估機制，恐有商榷空間，是否有做一些像政策的協力規劃或跨部門的規劃，恐怕也非這些委員會的開會率、出席狀況能說明，而討論議案又較為籠統，應如何界定也是一項問題，我認為這些指標不盡然能反映政策統合效果，回歸來看會以是否達成政策統合功能、政策協調功能以及政策管理功能來評估會較適合。

朱教授：(剛剛講的成效評估我們應該會把它全部刪掉，因為好多老師認為這部分還有很大問題)，感謝張老師提供我們方向，原先設計幾個面向，有點類似剛剛老師說的，其實可再重新歸類，當然我們應是歸類的連結上未做好，要從好多面向去推，應如何落實，這裡我會參考張老師意見把它做得更完整，讓他由上而下跟由下而上做更好的連接。

孫教授：這研究主題大致上是談委員會的統合功能，並非我專精的領域，相較於蕭教授從公共管理、企業管理及行銷的角度來切入到這主題，張四明教授則由公共行政、統合的功能來切入到研究的標的，在此我提出較為政治學的看法來陳述我對於這篇研究計畫的意見，首先我要肯定這篇報告到現在為止研究的成果，無論在相關理論的分析、蒐集與整合有一定的貢獻，對於國外相關的案例分析也非常精闢，且經由前面兩場學者專家的座談，已經提出某些原創性的看法，接下來我要提出的觀點可能跟前面幾場的觀點不太一樣。

其實研考會對於現今中央行政機關組織基準法，其實這就是一個文本，把裡面條文的重心拿出來變成委託研究計畫，討論現在中央行政機關基準法，這是在民國93年時公布，到現在為止已有蠻長一段時間，據我所知跟委員會相關的條文不過兩條，分別是第6條跟第31條，在第6條裡強調委員會跟部一樣是所謂的二級機關的名稱。第三十一條，行政院基於政策統合需要得設委員會。為研考會委託計畫重要的法源依據。在第二十九條也出現統合，行政院依下列各款劃分各部主管事務。中央機關設各部，分別擔任綜合性、統合性之政策性業務。基此可知，同樣是統合事務可以讓「部」和「委員會」來做，中央行政機關組織基準法從民國九十三年迄今，歷經兩次修法，「部」和「委員會」部分相關條文並沒有加以修改，可見立法者對部和委員會之功能有其看法見解，而我國依據此進行政府改造。

政策統合是相當的底層次，在國家社會政治體中，應該是由政治決定法律，法律

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

決定行政，行政決定政策，四段性的位階，政策整合由委員會執行，我認為一個特定的公共事務，其價值或利益或位階重要性，在現階段政治意涵尚未成熟，不足以達到設立「部」的地位，所以才設委員會。特定的公共事務，包括陸委會、金管會、海委會，其價值或利益之背後代表的是選票。例如：勞委會改稱勞工部，國科會改稱科技部，代表其政治意涵已成熟。

由政治性觀點來看委員會，分為合議制和首長制，而合議制部不外乎代表多元意見和尊重專業，例如：為尊重專業成立國科會，如：客委會和原民會，代表多元意見和價值呈現。委員會實際上位階，雖然都被中央行政機關組織基準法號稱為二級機關，實際上執行基層事務和過渡性的功能、角色。另外張世明教授所強調統合性功能或統合性機關，實際上國家中統合性機關的職能普遍皆有。特別是在戰爭時期高度動員國家機器，把行政中心設立大本營，由首長貫徹命令將基層權力收回，甚至在台灣過去威權時期，有所謂像經建會超級統合機關，就是經濟參謀本部，直到現在中華民國，由國安會統合國家安全，雖然不是以委員會出現，但也代表某種程度的統合意義，統合功能未必由委員會制定。

我認為題目旨意為集權和分權辯證的關係，台灣的行政部門在 1987 年解嚴朝向民主化、現代化，但至今行政部門仍然強調集權，僅有民主形式而無民主精神。分權達到統合，並置入委員會，並不符政府改造的趨勢。以運作目的、服務對象分類，我認為西方 1940 年代的代表性官僚理論符合上述，而我國擷取代表性官僚表面的意涵，其實我們是代表性的行政機關，按照代議政治，國家真正有代表性應該是立法機關，但台灣的特別歷史脈絡、政經結構，有自己的代表性的行政機關，僑委會、原民會、退輔會與客委會，這四的機關都是代表性行政機關，原則上應該放在立法機關，背後代表選票或海外支持的意涵。陸委會、國發會、海委會、金管會代表特別業務，且在您報告的第七頁中認為是幕僚機關，我認為並不盡然，僅國發會有幕僚性職，陸委會、海委會的政治意涵還不足以成為「部」，但可能在下一波政府改造成為「部」，而金管會原本為獨立機關，但因為某種原因，尚未形成美國三權分立的獨立管制委員會，所以金管會被列為一般行政機關的角色。代表性行政機關背後隱含他們政治意涵，成立代表性行政機關有其代表性意涵。

政策的集中化是行政邊緣化的開始，例如：客委會的成立，現在各部會將有關於客家事務推向客委會。政策的集中化可能是行政邊緣化甚至於政治邊緣化的開

始，成立代表性行政機關兩面經，正一經、損一經，因此成立委員會，未必能夠達成預期的目標，如：政策支持度...等等。

我認爲政策統合機關的成效評估，我倒是建議這四個代表性行政機關，絕對預算數額的增加率做成統計，如原民會、客委會預算倍增，起初四億增加到二十億甚至四十億，投入相當多的資源，但實際上政策成效，沒有達成預期相映效果，可見他們做的並不是政策統合的功能。我們從這方面思考，可以提供研究計畫某些觸類旁通的領域。

我非常贊同張教授的意見，既然是政策統合功能的委員會，現階段發揮此功能，未來在強化或改善的政策意見，集中政策管理或政策規劃的功能，政策規劃是政策分析的重要次級領域，其他人事行政的建議，我也表示贊同。

台灣委員會，爲什麼實行的都是首長制，並沒有發揮原有委員會尊重專業、代表多元價值、利益的功能，這和整體行政部門的組織文化的價值有關，涉及您另一個建議，我認爲您的建議，主要的部會、副首長兼任委員會的行政首長，其實我認爲其可行性有必要做深入思考，以政治觀點，違反當初設立委員會，突顯某些象徵性價值意涵以爭取較多政治資源功能有所判別。據我所知這些代表性行政機關，非常強調主委必須專屬於這個族群或團體。

郭教授：我贊同孫老師所述，服務對象從代表性官僚角度切入，當初成立目的，其象徵意義大過於實質功能。服務對象也是一種分法，屬於學術性，教育有其服務對象、社福也有服務對象，名稱我們可以在思考。等同於運作目的部分，在您的報告提到四個服務對象，未來可以朝「部」的規劃去寫，我不曉得報告中是否要著墨這部分，朝部的方向或退回原位。我們現在以二十九的機關版本思考，甚至是否要做這個建議我們可以再思考。另外一個運作目的，是否稱作運作目的，也可以在思考，我認爲這八個委員會有六個相對的安全，原本事務明確。未來受關注的著墨在國發會和海洋委員會，尤其是海洋委員會所牽涉到部會和行政院是不分上下，如果我們需要聚焦或分析深入，可以從國發會和海委會的統合功能加以討論，這是第一點。第二點，成效評估，有些尚未施行無從討論成效，裡面有些數據，談論開會、出席率，現行績效是如何。

我認爲五點一部分和六跟八個共同比較優劣，我強烈建議這問題需要刪掉，法定職掌少不代表事務少，如：海洋事務在海岸管理或國家管理這部分需要長時間協

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

商，這樣議題我不主張討論。開會、出席率是形式上的，剛剛孫老師所述，決算的金額未必要放置成效，但在文獻著墨，不管客委會或原委會預算增長倍數的驚人數目，且在不同任內執政有特殊意涵，可做為一個分析的面向。

委員會不是朝向運作部分反而過於強化服務取向，未來要強化或改善的面向，我同意張老師的觀點，在委員會內強化組織政策、行政等面向，甚至人力需要政策分析的專業，不單純從考試管道晉用，應從多元管道方式晉用、聘用。跨部會的統合功能，很多在行政院院會或政務委員的會議中，或是剛剛所述由上到下或下到上的安排，許多政策建議都不及上面命令。

制度的安排、組織設計、委員會角色安排，我們能更多元思考，現階段需要政策分析的人才職系，具有政策分析的專業是否就有職系？以及他能做到政策統合，有不同的考量面相，我持保留看法。不論經建會或研考會，對現有人力的專業提升，然而新晉用的人力是否也能具備專業，我不曉得職系是否越多元越好？對於要不要有職系我持保留看法。

朱教授：所以怎樣能強化到政策分析的功能？

郭教授：現有的研考會或經建會，有其特有的處理面向，現在專業人力的提升是考量之一。其次，在晉用人力是否也具備專業？我們會希望強化這部分，是否代表現在一般行政晉用人力，就沒有專業？這並非行政院可定奪，只是職系是否分得越細越好，還是有其他面向，考試任用是一種方式，但與各機關人事任用的工作與所賦予的職務仍有很大差異，所以如何在考試制度上有所突破或在現有政策人力分析的強化，是現階段較須關注之點。

朱教授：回到剛剛孫老師的問題，在接觸組改的問題，當初所設想的委員會是否做政策統合、協調，還是「部」的過渡而已，也就是尚未成立部之前，以委員會的方式做功能的劃分？

孫教授：在學術的觀點上，可以點出實際行政運作面所不能面對與觸及的議題，由學術界來點出進行討論。現行委員會有些是前程光明型，有些是日薄西山型，也就是剛剛建議為何要將委員會的預算羅列出來，所以根據預算可看出機關的發展，如將來可能擴大成部或者職能縮小併到其他部會。在探討議題上，對於現行政府改造的原則是要組織精簡與員額縮減。在台灣委員會上被過度解讀也並不為過，因為整個組織改造的方向就是朝這樣的方式進行，當農委會與勞委會的服務

對象價值意識較集中時，就可能升為部。

這樣是現在海委會的情況，什麼是時機未到？就是政治意涵時間尚未成熟，所以暫時成立委員會。我們可以預見金管會，在國際金融全球化下，金管會未來可能的發展方向，還是回到獨立機關。

台灣施行的雙首長制是一種奇特的體制，他既不是委員制也非內閣制，甚至不是法國半總統制，在這樣制度下的行政機關必須扮演重要角色。而美國的獨立機關是在行政、立法兩權相互牽制平衡效果下的產物，所以美國的獨處機關都是由國會立法，就是國會向白宮總統爭權的結果。而獨立機關的委員來自於總統、國會提名或專家學者席次。因此在全球化金融潮流下，金管會的職能還會提高，並非現在的行政院可以羈縻。所以現在八個機關委員會，在未來相當值得我們探討。

郭教授：有點雷同的情況，在僑務上也是非常有趣的歷程，談論的組改時要併到外交部，但在某種程度上政治的意義大於現階段組織精簡的規劃，然而為了整個組織運作的穩定，最後還是回到外交部或根本不需要有這種委員會的建制。

孫教授：其實這種跨部會的制度設計，在行政院組織法有明確的界定，我們政務委員本身就是跨部會，如文建會是否需要跨部會的委員會來進行政策統合？這就是問題所在。

我認為現在已經有政務委員，而政務委員就是一種跨部會的機制，我們不要把政務委員當成官或職位，它本身就是一種機制，具有跨部會的意涵。本來37個部會現在變成29個，如果還要再設立一些委員會放在「部」上，這樣只會疊床架屋，反而擴大組織機構，與政府朝向組織精簡員額的目標並非全然符合。

對於政策分析增加職系部分，美國政策分析非常的發達，然而政策分析的系所不像1990年代這麼鼎盛，現今有點走下坡。就我認為政策分析的發展趨勢，做出一個論斷政策分析是美國三權分立下的產物，因為美國要成就行政、立法相互制衡，不但行政部門要有很強政策規劃的能力，而美國在立法部門下有四個幕僚官，其中美國政府責任辦公室(Government Accountability Office, GAO)裡面就有6千位政策分析專家，有三分之二具有博士學位。為什麼政策分析在美國這麼發達，就是要形塑一個強而有力的立法部門，不只在聯邦政府而各州政府都有這樣的機制，要來制衡行政部門，不僅在政策分析上，也特別強調政策評估方面。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

在全世界上有哪個國家跟美國一樣，有如此豐富的行政資源，爲了制衡的體制來花費如此多的行政成本，成立這樣平衡的機制。我們台灣是否要花費資源去培養職系，我認爲現在公務員如果具有律師資格，可以朝向法治國的道路。而若律師高考變成資格考試，公務員有律師資格懂得法律，就可達到加給，這反而比起加強整體的政策分析能力，更能提升整體的效率效能。

朱教授：回應剛剛科長的問題，政策統合機關一詞是在民國91年葉俊榮老師擔任委員時所提出。最近看到一些資料，政策統合機關會不會是在談美國國安會的機制？美國國安會真的是跨部會的整合，在日本、英國沒有這樣的組織，但本身有政策協調上的機制，然而台灣也有如剛剛孫老師所述的觀點。

爲什麼會有政策協調的組織機制？當初葉老師與施老師是否想到是美國國安會的概念，想將台灣建立成總統制的國家，以總統制而言，國家賦予總統很大的權限做政策規劃、由上而下領導與統御的功能，所以要強化總統府智囊的功能，所以國安會就是想像這樣的模式，而陸委會也算是種總統府的功能，所以想用美國政策協調功能來設計台灣跨部會機制。

美國國安會的功能與我們不同，我們一般委員會有分科設立是首長制的單位，而美國是根據議題找相關的各部來開會，由該部的助理次長或部長主持，讓他們撰寫報告然後往上陳報，所以理論上沒有常設文官，即便有，也是一種行政資源幕僚。在台灣政策有國安會、經建會與陸委會等各部會自己的立場，然而美國是統合性的立場。所以在美國國安會才理解什麼是共同規劃，而我們並沒有共同規劃的事務，就是各部會在塑化劑上的跨會協調，衛生署有具體的方案各部會只是修改意見，因爲已經具有衛生署主觀意見存在，在美國較沒有這樣的特性。

孫教授：我覺得現在的主事者非常希望能將西方特殊的行政機制移植來台灣，在價值或方法上的問題，與其台灣師法美國總統制、英國內閣制、日本與德國制度，倒不如回顧現今中華民國的行政部門是如何演化而來。其實政策統合在清朝時，就有設立軍機處對於統合發揮相當程度，而軍機處把某些業務的事權統一起來，後來軍機處只大不小成爲定制。制度在設立時可能是良法美意，經過時間的演變產生先前未預期或負面效益。所以如果回顧現行中華民國的發展歷程如何演化而來，將對於現行的題目有所領悟。

911事件後設立美國國土安全部，引起很大的爭議，美國如此大的國家只有15個

附錄十四

部，還是引起很大衝擊。我參加很多座談會與看過政府委託計畫，好像有個模式，政府在設計招標計畫，已經預設某些發展方向，所以我們都會往這方向去思考。所以學術有學術上的思考，而實際上會有執行所面對的問題，因此執行上需思考的可能跟學術界有所不同。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄十五 第一場深度訪談紀錄

壹、時間：100 年 08 月 05 日

貳、地點：辦公室

參、訪談人：I1

肆、訪談者：朱鎮明 教授、曾冠球 教授

朱教授：我剛剛看，你們已經有辦理綜合規劃的科了，對不對？ 將來要怎麼樣去對應成立綜合規劃的部份？

I1：對，我們那一科就是政策研究及管制考核科。我們在組改的部分，原民會會有所突破，由原本現在的 130 個員額將增加到 185 個員額。這個部份是立法院的默契，另外在我們的文化園區也會調整，名字從原住民族文化園區管理局改成原住民族文化發展局，仍維持為三級機關，所以在這個部份就是整個架構的調整，最後在立法院那邊審議決定。曾經有立法委員提出我們的主任委員要由政務委員兼任，這個是好的 idea，可以突破原民會於協調上的弱勢，但是因為會限制住行政院長的用人權，所以它在當時並沒有通過，就擱置住了。原民會的組織法大概在下個會期裡面，因為大家已經有了默契，而且也弄清楚了，只要審議到，很快就可以通過。如果是增加到 185 個員額，可能就會多一個處，這個處很有可能就是自治處，因為會裡面目前在推動要執行馬總統的政見，第一個就是原住民族自治法，原住民有 14 個族群，等於說可能會有 14 個自治區，成立的先後時間可能不太一樣，但是到全部成立會有 14 個，要經過多少年也不知道，我的處現在叫做企劃處，爲了要辦理自治區業務，企劃處的業務可以說有一半以上的業務要移到那裡去，目前的企劃處其實主管的就是民族事務的法制跟研考以及國際和大陸事務等，就我自己個人的看法，如果企劃處把自治這塊業務移出去之後，那麼它其實應該調整爲有一個專門做策略規劃的科，也就是說針對整個原住民族的業務其實首先應該要有一個政策研究及管制考核，其次一個是原住民族法制科，再來是資訊及知識管理科，最後一個就是國際暨大陸事務科，所以可能會分成這四個科來處理。政策研究及管制考核科主要扮演的角色，其實有兩種，第一種是在整個原民會的策略發展，事務文官其實應該要主導，也就是說原住民族各個面向的業務，不管

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

是自治、教育文化、社會福利、經濟建設、土地等等，我們就是應該當成一個主導的角色，針對這幾個領域分別去協助業務單位做出整體的策略規劃，在這個部份其實扮演的就是政策研發的角色。以後不管主委是誰，其實都沒有辦法跳過這個框架，譬如說以後的主委覺得教育比較需要，那麼放在這塊的經費就會比較多，重點不同而已，這是第一種的政策研發，第二種的部份，是有關整個原住民族行政的中央與地方政策統合，就政策統合其實一個是在都市原住民，另外一個是在部落，現在都市原住民已經佔到人口的 43%，51 萬 6000 個原住民，已經有 20 幾萬人是在都市，這是設籍的喔，如果加上不設籍的一定超過一半，我們會裡面估計大概在六成左右。所以，第一個，就是說我們原住民本身的文化的根，是在部落，那部落這一塊必須顧好。也就是說整個民族生存環境、民族文化語言必須要處理，另外在都市原住民部分，文化、教育、住宅、就業、經濟產業這幾塊必須要去統整，綜合規劃處在這根線必須把其他幾個處全部串通。

朱教授：您剛剛講綜合規劃這個部份，第一個我想問的是，那將來是指業務移出去，那我們這個科人數會增加嗎？

I1：人數，我們這個處大概是會增加，因為我們推算從現在的 131 個人增加到 185 個人的預算員額，理論上應該會分配到，不過要在組織法通過後才會正式增加。

朱教授：那人是相對會比較多？

I1：會比較多，目前一個處大概是 16 個到 35 個人，像我們企劃處才 17 個人，人數是很少的，我們的助理跟我們的正式人員比例是 1:1，1:1 其實不太合理，如果照這個規模，自治處的規模大概有 20 到 25 個人左右，初期也不會那麼多，因為初期的業務量沒有那麼高，所以我們再推算每個處如果用平均數算，大概還可以增加 5 到 6 個員額，在策略規劃及管制考核的綜合規劃這一塊，就會增加政策研究人員。

朱教授：可是你知道一般的狀況，因為我在陸委會也作過，所謂的規劃就是綜合，對不對，那有沒有辦法做到主動的規劃，想到更久遠一點，然後可以統合大家的意見，而不是請大家提供意見之後，再送上去。

I1：其實就是要轉型成老師講的那樣，第一個部份就是說，我們的幕僚要有這種 *sence(sense)*，也就是說我們必須運用政策德菲法，去找不同的老師來討論原住民現在到底需要哪一些對的政策，討論出來後，再按照那個規劃去處理，比如說，

像最近比較常被講到的自治該怎麼做？被批評的重點是沒有土地權、沒有財政權、沒有司法權。現在民間批評的就是這個樣子，可是，我就簡單的問一句，當自治區劃掉台灣 3/5 的土地，你認為花蓮縣、台東縣兩個縣議會、兩個縣市長會同意嗎？不可能的事嘛。那你說要司法權，現在整個原住民族社會，只有兩個律師，另一個剛剛考上司法官，那連最起碼的仲裁，其實我們會裡面之前就有想到這一塊，可是擔任仲裁人的資格需要律師、會計師三年以上經驗，我們連仲裁法要加入原住民的仲裁人都很難，所以要有司法權跟現實差太遠。其實是做不到的，我們大概只能協商司法院先去設立原住民專屬法庭，那個還比較實際。我們老實講，原民會就是把原住民 14 個族群的傳統慣俗把它整理好，然後在司法官、檢察官受訓的時候去講，再要求它成立專屬法庭，那專屬法庭開庭的時候必須要去了解族群的傳統慣俗，那還比較實際。你說沒有財政權，沒有財政權，行政院主計處已經答應要補足人事費、以及辦公行政所需要的業務費，不會讓自治區政府倒，那跟你參加統籌款的分配沒有什麼不同？其實是一樣的。這只是政黨政治上的操作。

朱教授：您剛剛講的政策德非法概念，我覺得很好，我們在想到底要用什麼樣的方法才可以落實做到主動規劃，我覺得您剛剛講的政策德非法還不錯，那是你們曾經操作過，還是你們目前覺得這是個可行的方法？

I1：我自己覺得是要這樣做，而且這個政策德非法不只是老師才可以參加，其實部落的人或是一般民眾都要有人參加，是各個面向的參與，因為不論綠軍、藍軍啦，其實到現在原民會都還是以首長的意志為意志去規劃政策，從來都不是事務文官去處理，雖然一定是要首長來決定，但是有時候首長沒有想到那麼細，因為首長他其實也是人，人的思維細密度和整體的概念方向一定比不過群體，個人一定比不上群的力量，那群討論出來的東西，是一定較能符合需求的，首長要的是政績跟曝光，他要的是這兩個，只要你規劃的方向或規劃的活動裡頭，可以讓它有政績及清楚的曝光，在閣揆的面前或是在立法院可以走的抬頭挺胸，這樣就夠了，他其實要的就是這兩個，其他不用，事務文官是可以規劃出這兩個方向的。只是說要有一定層級，比如說事務副主委，類似這個層級支持的話，就夠力量。或者說至少處長本身概念非常清晰，這麼做是非常有益的，類似這樣子。

朱教授：目前，我們企劃處有沒有做過未來十至二十年的這種想法？

I1：我們正想做，文官必須有協調力、學習力與執行力，加拿大在 1990 年代曾經

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

有規劃過加拿大原住民的發展方向，我也有跟處裡的專委討論過，其實原民會也應該要這樣子來做，譬如說每一個十年，原民會它該做什麼事？原住民的行政它先從‘有’然後到‘是’，原住民從這些原本該有的國民權利逐步走到民族主體建構。這個東西其實必須很清楚的講，那麼才不會說這個首長要做什麼，那個首長要做什麼，其實資源配置是亂的，另外會裡面的資源配置也是錯的，我們太看重硬體工程，忽略了人，在人的投資是不夠的，在硬體是太多，太多吃不掉，然後每年錢不但繳回去，還挨 K，其實這個是不對的，因為這跟我們人力素質、人力的數量不足以支撐，還有組織架構，我們本身，譬如說我們都需要靠地方政府去執行，那如果地方政府一不動的話，你就沒辦法了。

朱教授：爲什麼會，他不願意幫忙或配合？

I1：是政黨與派系，藍綠軍的政黨與派系，像我們錢撥下去，縣政府與鄉公所，如果政黨與派系不同的話，它就不願意或很慢下放至各鄉公所，就是這種狀態。

朱教授：你們在做規劃的時候，就希望地方政府能跟你們合作？就像我們做綜合規劃，一般是說水平統合嘛，對不對，那水平統合概念如果延伸到垂直統合，那你們會怎麼做？

I1：我知道是跨府際的那一塊，跨府際的很少，理論上要，可是就是人力素質比較弱，另外一個是我們的人太少，光是把自己的公文能夠處理掉，就已經不錯了，然後我們從今年開始，主委覺得這種狀況必須改善，所以我們今年分北南東三區來辦行政協調會，每季辦一次，跟鄉公所、縣市政府先做溝通，然後在執行上有什麼問題，就在那個協調會上去處理，舉一個很實際的例子，我們去年辦全國原住民行政會議的時候，所有提案加起來有七十幾案，到今年開全國原住民行政會議的時候，剩下二十一案，換句話講，很多案件就是在這些協調會上都被處理掉了。

朱教授：他們是都要建設、要經費是嗎？

I1：那是一部份，但是有些是牽涉到行政程序，就是說你怎麼作業，以前比較慢，像企劃處從去年開始，我們就已經在拉全會的進度，例如各處補助地方政府隔年度的預算，我們今年已經統合完成各處共六十一個補助地方政府的計畫，明年地方政府的補助款都已經核定。類似這個樣子，公文在八月初馬上就發了，跟以前不一樣，以前是拖到隔年才由各處分別簽呈去核定的，那個效能和速度是不一樣

的，所以跨府際這個事情，其實是要做的，也就是說，他牽涉到資源的配置以及政府的效能。老師講到這個，其實是有個重點，像原住民在台東大概有將近八萬人。花蓮大概有九萬人，在屏東的話大概是五萬人，老師可能沒有想到桃園也有六萬多人。但是桃園山地鄉復興鄉也才幾千人，而桃園八德市這些都市地區整個人口都非常多，我今天還看到一份公文，桃園大溪鎮公所來求救，說他的鎮裡面有七千多個原住民，他只有一個人員做原住民業務，還是兼辦，要求增加經費讓它去補充助理人力之類的，但是礙於現在規定，是沒有辦法去補助的，所以這個調整應該是要透過府際的協調去處理，比如說從我們補助桃園縣政府的都市原住民發展計畫中，去調整經費到那塊，去支援各鄉鎮市公所，這就是老師講的府際垂直整合。

朱教授：這比較像是執行面，其實我比較在意是規畫面，就剛剛您講說，如果政策德菲法可以讓大家來討論未來十年二十年的發展規劃，甚至做到像加拿大那樣子的發展計畫，那這個過程當中有沒有可能在討論德菲法的時候，要請些專家學者和地方政府代表參加？我也在做府際，為什麼這次會挑原民會來請教，就是我們覺得政策統合不只是水平的，它還包括垂直的，原民會這塊又很特別，要怎麼看原住民跟漢人之間的關係，而且他又有一個垂直的關係，要如何對應到地方政府？大概兩年前，去訪談一些地方政府，我們沒有針對原民局處，我們知道原民局處這塊其實是蠻單純的，我問的是些比較複雜的，比如說農業啦、經濟發展，他們說中央在規劃政策的時候，給經費通常都不是他們想要的東西，他們覺得好像很少人辦溝通，從來都不會問他們意見說地方政府有什麼想法，所以執行上面就會有一個落差，那原民會會不會有這個問題？

I1：會有。你看像經建會、國科會、研考會或者是陸委會，他跟地方政府沒有關係，原民會這塊又不僅僅是跨部會，又有跨府際的，所以它更難，而且它還有一個問題，地方的原民局處幾乎到是靠原民會過活，九成以上的預算都是來自原民會，所以它有府際關係，有垂直的、有水平的，然後我們甚至還下到鄉，每個鄉我們都會維持給他們一定的補助，以原民會的公預算來講，公務預算大概有七十二億左右，補助地方政府的就有三十幾億，佔了預算將近四成二的比例，它有統籌款型的，那也有計畫型的，都有，而且每個業務處的狀況不太一樣。另外在人員上，原民會的流動率非常高，怎麼講，我如果是原住民，我住在原鄉的話，我有山地加給，或有平地加給，我住在家裡，那我來都市的話，什麼都要錢，然後在原民

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

會，工作壓力大，七點下班是很正常，在鄉下工作下午就不見人影，那差太遠了，所以其實對原住民同仁來講，流動率是很高的，所以很難做到升上科長，很少。大概到專員就幾乎跑光了，除非就是說在台北有置產，不然就是說剛好是住在台北都會區的人，才有辦法。所以對在府際經驗的傳承與知識的累積是很不利的。

朱教授：你所知道像這樣子一般諮詢地方政府的有很多嗎？

I1：不多。

朱教授：是不願意做，還是懶的做，還是覺得沒有必要？

I1：都有，一個是自己忙，然後想玩，長官一逼就都先出去了。(對，因為我當過公務員我知道，我很懶的去辦座談會請大家提供一點意見)但是其實先辦座談會是可以減低後續的一個執行上的麻煩，問題點是在這裡。

朱教授：期待您以後鼓勵各處室多辦一些這樣子的座談會，因為我們經常被問那個問題，所以我看從地方來看中央，我是覺得中央規劃建設都不太尊重地方的意見，那我今天如果在中央，也會覺得地方政府這樣做事情怪怪的，所以很缺這樣的對話啦，如果有機會，如果您們要辦那種政策德菲法，地方政府也可以一起來討論。

I1：我們都會請，如果以企劃處的角度而言是一定要請的，畢竟我們的預算執行率幾乎都是他們幫我們達成的，非得靠它們不可。而且原民會常常被批執行力差，落後的也在這一塊，尤其是聯外道路跟簡易自來水這塊。

朱教授：回歸到這個主題，為什麼會跟你們請教，主要是原民會是統合的機關，一般來說委員會是合議制，不管怎麼樣，原則上就是合議制。那合議制就是要徵詢大家意見，所以它叫做政策統合機關，那跨部會當然是原民會跨部會的統合，這是第一點。第二點，依照現在基準法的規定，各委員會都是政策統合機關，它要做政策規劃，所以即便客委會、退輔會它們有很具體的服務單位、服務的對象。法律上它們也訂為政策統合機關，所以我們這次剛好就是研考會要求我們做這樣的研究，委託我們，所以我們就來這邊請教你們。第三點，一般來說，企劃處負責委員會的一個運作，我們就會比較清楚是綜合型的，本案原先是要辦一場座談會，後來有一些處長取消了，所以我們又改為訪談，所以今天就針對這個企劃議題，從企劃處來了解你們對於政策統合機關有什麼想法？第一個問題我想請問

說，一般像你們組織法有一些法定的執掌，那你覺得政策統合機關通常應該做什麼重要的工作？

I1：政策統合機關其實可以說內外都有一部分的業務要做啦，對內的話，一個就是說各處的部份是不是統合，這個就牽制到執行問題，我們雖然被定位成政策統合機關，但實際上不是，我們的業務大部分都還是執行的，跟退輔會其實是非常的像，所以這個部份，就是相當多的執行，對外跟其他的部會要合作，另外一個是會裡面要有一定的統合，所以必須要去處理這個部份，原民會對外的部份相當多，政策統合是有在做，譬如說談到原住民教育，那就跟教育部要分工，教育部負責原住民一般教育，原民會負責原住民民族教育，那麼這一塊該怎麼做，就像馬總統在 8 月 1 日提出民族教育的第三學期，要原民會儘速規劃在寒暑假的時候辦，那辦 ok，可是跟教育部還有地方政府的這些協調，必須要處理你才有辦法把類似這些政策來執行，這個是教育的。那麼在簡易自來水方面，之前水公司也就是經濟部丟給我們，說你們是原住民，那原住民的飲水你們就自己去處理，你們要自己處理生活中所飲用的自來水，可是按照憲法來說原住民也是一般國民，那一般國民其實就應該有飲用乾淨的權利，怎麼可以說我們是原住民，你就把問題丟給我，前年在行政院開協調會時，我們那時候還是章主委，消防署說，你們是原民會，原鄉的消防應該由原民會來辦，我那時候很火，就想回他一句，原住民也有當兵，那我們是不是要成立一個原住民的國防軍，自己買武器，自己顧山頭？其實不是這樣，現在我們原民會最大的問題是跟其他部會做溝通時，它們只要一聽到是原民會，原住民的業務通通要移過來，所以我們承擔了非常多不該是原民會做的業務，這一塊在業務統合上應該是要釐清，趁這一次組改來回歸到應該負責的部會

朱教授：你覺得是制度面的問題？

I1：制度面，還有人。

朱教授：還是執行面的問題？

I1：都有。

朱教授：如果是制度面的問題，它其實就是政策統合機關。因為我們這邊做事情都要跟各部會互動，政府不能不理人家。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

I1：對，但是就是說，因為原住民本身它只有占全國百分之 2.2 的人口，在選票上面是比較難被顧及的，不管是在中央大選或是地方選舉，很難，所以它相對被分配預算、資源是很少的，等於說我大部分資源、預算分完了，有想到你就不錯了，大部分是不會被想到的，這是第一個。第二個，原住民對原民會的期望相當的高，而且首長下鄉的時候要走路有風，答應了一些事情，在其他部會不做的，就我們自己做，所以業務越接越多，也就變成現在這種狀態。等於說在原住民族行政生態跟台灣的政治生態和行政生態，還有架構上，其實是出現這些問題的。

朱教授：照你這樣講，我還是覺得它是統合機關，它還不是業務的執行，業務執行的話它就只是說，我有衝突。已經確定的東西，我有衝突。在聽您剛剛這樣講是，它連上層的權責分配，然後要誰該做什麼事情都還有要討論的空間。

I1：對，所以其實就是原民會定位的問題，當初剛成立的時候，它真的是被定義為統合機關。所以配置的人數非常少，原民會剛成立的時候，人數才六十幾個人啊，非常的少。因為原民會只要去協調各部會，可是到後面不是。它就變成原住民的事情都給你做，切一塊預算給你，你就去做了，然後人力只增加一點點，就變成這種狀態。我們 131 個人，如果我們的公務預算、基金預算、特別預算加起來，我們今年要執行 128 億的預算。

朱教授：那平常像原民會做到統合的工作，比如有哪些？

I1：統合的工作，比較少。

朱教授：有沒有各部會的？

I1：很少。

朱教授：都自己做？等於大家都把錢丟給這邊來了？

I1：有時候是業務丟過來，而錢不給，有時候就是業務連錢一起來，都有。像簡易自來水，我們最近就在跟經濟部爭論，就是要把它給還回去，還有我們教文處學生獎助學金，照講這是教育部的業務，當然也想把它給還回去。這個不該是我們原民會做的，原民會做的是應該跟民族有關的，那跟一般國民有關的，應該是各部會做才對。

朱教授：這樣講的話，各部會代表來參加我們的會議，他沒有來參加也是沒關係囉？有幾個代表是經常不來的，譬如說衛生署？

I1: 衛生署它會派人來，只是層級比較低。

朱教授: 低沒有用啊，他不能統合啊。衛生署、內政部也是、教育部、農委會，你有看那計畫書嘛，我上面有沒有很顯現我不知道，但是我經過人家同意，我們自己做過統計，它們大概四個部會都是派代表參加，派代表你也知道，沒什麼用。

I1: 它們的副首長是我們原民會的委員，但是到目前偶爾出現。

朱教授: 那是代表說，其實不需要他們參加囉？

I1: 有兩塊可以講出來，一個就是說我們會裡面，提出來的議題不夠份量，他覺得我不太需要去參加這種會議，原民會要自己檢討。另外一個部份，在整個業務上，原民會這塊其實不太被重視，老實講是這種狀態。因為我們跟其他部會打交道時常常會有這種感覺。(對啦，我覺得有這種可能啦，今天如果是跟他業務無關，那你覺得委員會議有沒有意義?)委員會議原則上是一個月辦一次，但是我覺得沒什麼意義，因為我們還沒有設計出足以讓其他部會要重視的議題。比較沒有，老實講是這個樣子。

朱教授: 那比如說代表說我平常在各處，各處跟各部會開協調會就可以討論解決的，我不需要拿到委員會去討論？

I1: 另外一個是我們族群委員在專業上比較難參加政策辯論與攻防，像我之前曾經被派到文建會去參加他們的委員會，那個攻防就很厲害啦，在現場就見識到，那一次會議中，在各部會參加的人員裡，我的職階最小。

朱教授: 照理說，如果文建會有這樣的政策辯論跟討論，那麼原民會照理說也會有這種東西，是因為議題不夠重要嗎？

I1: 一個是議題，議題設定，因為我們要把對方的大人叫來的話，一定得你有重要議題，它下面的人無法決定，所以現在就試著往這方面去做調整啊。像我們這個月底，要用馬總統四年五百億的政見來調整與設定議題，我們主秘也交代說把各部會的副首長請來，那一方面就是說討論總統的政見執行情形，一方面會後便餐，等於說是聯誼聯誼這樣子。因為人跟人之間的了解和互信，其實是政策統合最重要的一個關鍵。我如果跟你熟，你要什麼或我要講什麼，其實一通電話就好了，連會都不必開，其實就有點像我之前在教文處的時候，跟教育部電算中心或者 NCC 他們，很熟悉。有時候大家就是直接打電話，要什麼資料很快，類似這個樣子。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

朱教授：如果我要評估統合的成效，你覺得有什麼方法可以評估？因為一定會檢討嘛，要改善要檢討，你覺得有什麼樣的辦法可以檢討原民會的統合成效，陸委會的統合成效，像類似這個樣子。

I1：從跨部會協調案件就可以看出來，因為委員會弄最多的就是跨部會的協調討論案嘛，以及自己委員會的業務報告，跨部會的協調辦了幾件，其實就很清楚的可以看出是不是有統合的成效。如果還要再狠一點，清查整理各部會的出席人員職務。

朱教授：你講的是委員會議還是跨部會協調？

I1：委員會議，等於說比如說你是簡任官還是薦任官還是副首長出席，你把它列出來，看了就一目瞭然。

朱教授：可是你都說，委員會那個報告事項都不太重要，所以他來參加也沒有意義。

I1：是啊，但是老師講的是如何看出它的跡象，從這兩個項目的統計就看得出來了，譬如說假設文建會說這次委員會有其他部會的三個副首長參加，那你就知道，因為重視，副首長才會出來。那麼就是說他一定有某一方面政策需要協調的，他才會出來，就很清楚。所以就從他參加的原因，其實就可以看得出來他的政策統合能力或者執行的效能。另外一個統計是跨部會協調案件，有幾件，其實就很清楚。大概這兩個統計數字就可以看的出來。

朱教授：可是跨部會不是，大致上每次開會都是跨部會的？

I1：不一定。

朱教授：因為我每次發公文都會給各機關的啊。

I1：不一定。它雖然跨部會，可是有時候討論就只有本會。因為他是委員嘛，所以你發文的時候，還是會請他來，但是並不討論跨部會的事情，只討論自己本身會裡面的事情。

朱教授：那我要怎麼判斷它是跨部會的或是只是會內的？

就是，如果研考會行個文，請各部會統計一下，那一下列出來就清楚了。

朱教授：真的嗎？那會不會灌水啊？

I1: 應該不會，因為公務員大概就是說你們怎麼來我就怎麼用嘛，因為沒有騙你的必要。灌水沒用啊。這兩點其實是評估統合成效最強的法則，在行政院運作最強的其實在政務委員，政務委員的統合力才是最強的。

朱教授: 政務委員畢竟處理是專案性的嘛。

I1: 對，尤其在法案部分。

朱教授: 法案處理嗎？法案理論上因為它算是常態制度建立，照理來說他應該是統合機關自己做，甚至說有做臨時性的像塑化劑那樣的議題。

I1: 委員會有做初步協調。像我們法案其實都在政務委員那邊審核，跨部會的審核都在政委那邊。

朱教授: 你們會介意，政委兼主委嗎？

I1: 如果以我們會自己的立場，我們是希望。因為這樣子才有辦法穿透到其他部會，不曉得您在陸委會有沒有類似的經驗？也就是說我們跟其他部會開會的時候，對方派來的人不是決定不了事情，要不然就說帶回去研究，你那個會就沒什麼意義。除非就是說很執行面的，可是政委開會不一樣，譬如說我之前幾個月參加張政委召開的數位電視協調會，各部會去的都是副主委、主秘以上人員，當場決定你部會要分攤多少預算，配合執行什麼業務，等於說什麼時候要完成什麼事情，當場敲板定案。回來後各部會乖乖的照著做，那如果由 NCC 來做，處理不了。因為各部會不會完全聽它的。

朱教授: 你們自己在業務上面，你覺得哪一個曾經辦理的個案或哪一個業務曾經你覺得有那種跨部會政策，我所謂政策假設是那種比較大的策略規劃，十年、二十年策略規劃，大型的公共建設，重大政策的分析，有沒有類似曾經處理過這樣子的業務，然後你們做的有成效的？

I1: 嗯，這個部份沒有，但是如果說要提出來，其實可以用自治法草案來提，自治法草案因為那是綠軍的版本，在民國 98 年立法院要求我們撤回，由會裡面重新擬具條文，本案行政院由高思博政委來負責協調各部會和審議，我們從去年的四月到六月底七月初一共開了十二次的跨部會協調，自治法其實是非常複雜的，牽涉到十幾個部會，從文建會、農委會、內政部、教育部等等。因為它的細節太密了，幾乎我們是每個禮拜開一次，三個月開十二次，今天政委做成決

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

議之後，你各部會回去要配合修正，然後準備下一次的會議，作業時間都不到兩三天。在這種架構之下，我們迅速在整個自治法草案的條文擬定上出現成效，這個是原民會有史以來跨部會協調最有成效的。

朱教授：這真的是要有政務委員出面才可以對不對？你們自己可以嗎？

I1：我們自己大概就沒辦法。

朱教授：不過這是可以當作政策建議，我們當做最後政策建議放進去好了。就是由政務委員兼任原民會主委，我覺得這樣子會比較有成效，是不是啊？

I1：在我們來講是，那其他部會我不確定，可是就是說部會大小有差。有一些部，因為規模夠大，所以對於這些委員會愛理不理，部長跟主委雖然是同階，但是掌握的預算、資源完全不能等同啊，所以那個部份其實大小會有差。

朱教授：那原民會資源也蠻多的啦，就是通常就是被其他部會切割過來的啦。如果將來想要落實，如果你們有期待，因為現在有人說是統合問題是大家可能不太重視，或者是我們沒有這種能力，因為我們沒有這樣訓練，你覺得未來有哪些訓練的工作，就是應該怎麼樣去強化這個跨部會的制度建立啦、大的策略規劃或法案建立。

I1：重點會落在以後的綜合規劃處，然後綜合規劃處裡面的那個政策研究及管制考核科，那一塊其實是統合各部會最大的一個關鍵點。它的最大一個問題就是說這個科的能力怎麼來？然後裡面的研究人員的配置到底是怎麼樣？我們處一天到晚辦活動，反而在政策上思考的比較少，而另外一個覺得最好的地方就是說，研考會上次辦的那種研習。把各部會的企劃處，就是管這塊的全部聚起來受訓，我覺得那個訓練是非常有效的。以人事行政局辦的高階領導班為例，像十一職等的或是像處長那種層級的訓練，它是辦了一個半月，每個禮拜的四五六日去上課，從早上九點上到晚上八點到九點，那種訓練。除了人脈的累積外，另外一個就是說在政策討論上它是非常有效的。就是說如果能夠在訓練同時擬定一些議題然後從那些議題裡面去摘，會很有效。

朱教授：這個，如果只是辦訓練它是最容易做的事情。他比較難的是說，我今天訓練過之後對於一個議題的涉略，我真的辦了之後有沒有辦法改變這種，因為你說現在的生態，副座你剛剛講說很多都在辦活動，我們發現現在很多地方

政府在辦活動，可是辦活動不是說沒有用，但是至少應該要撥一半或至少 1/3 的時間在想未來的東西。它不能通通全部都在辦活動，這不行的。我覺得政府要做制度規劃，規劃好了，人家願意過來辦活動，而不是我自己下去辦活動，這個是不好的。

I1：但是因為那是選舉啊，所以非得做這塊不可。

朱教授：所以如果說你今天受訓完畢，建立那樣子的網絡，之後你會改變你的想法去那樣配置人力，去想一些比較長遠的東西嗎？

I1：這塊的重點還是在高階的事務文官，常務副主委或副部長支持，就會出現。

朱教授：他們要怎麼支持？

I1：譬如說，研考會經建會在組改以後的國家發展委員會，統合各機關於社會、公共建設中長程的整個的大型規劃就好比像黃金十年那樣，在部會則在我們講的中程施政四年計畫，是整個配合總統任期的政策，類似那種去做就會比較準。但是那個操作要蠻細膩的。我們原民會相對其他部會來講還算，雖然不是很單純，但還算單純。

朱教授：相對來說比較單純。

I1：其他部會也沒有辦法去做到那樣子，譬如說像中國大陸的十二五計畫，宏觀的大型戰略。

朱教授：其實我們應該做那種東西，對不對？

I1：對，沒錯。我的看法也是應該做那種，雖然之前我們在受訓的時候，各部會的首長有去跟我們上黃金十年的課，可是對我們來說政策層級上應該要很清楚國家的政策走向，但是其實沒有那麼清楚。

朱教授：因為沒有那個東西還是沒有想到那個東西？

I1：一個是沒有想到，那另外是自己的業務忙，不會去關心。可是實際上去年十一月受完那個訓之後，我們同學都一樣的感覺。懂了國家整體政策方向，另外就是這些部會首長都講的那麼好，對外的說明為什麼都這麼弱，被綠軍打成那個樣子。那其實就是說一些共識或是與民眾之間的一些溝通和說明是不夠的。

朱教授：最後問一個，副座你覺得上那個綜合規劃有意義嘛？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

I1：有。

朱教授：之前你們不是很清楚？

I1：之前我們不是很清楚我們要做什麼東西，去上完之後，概念就非常清晰。但唯一的缺點就是時間太短，只有一天，變成就是說人跟人之間沒太多時間去交談，與進行人脈的連結。其實位置越高，這個連結要越多，然後統合的能力才會強。因為統合不是只有自己，而且我們必須跨出去部會去跟對方談，這樣才是有利的。

附錄十六 第二場深度訪談紀錄

壹、時間：100 年 11 月 15 日

貳、地點：辦公室

參、訪談人：I2

肆、訪談者：曾冠球 教授

曾教授：你可以自由談，如果我有不懂的會伺機切入請教您，關於問題或是您的建議或是解決方法。

I2：原民會跟其他委員會的設置有些不同，因為原民會在民國 85 年成立，立法院在審查原民會組織法時，當時的立法委員就在辯論到底原民會是屬於政策統合機關或是像部一樣是執行機關。事實上在組改前原民會是屬於執行機關，並沒有負責太多統合的部分。

曾教授：大部份都是負責執行？

I2：對，在原民會成立之後，很多部會將本來執行原住民的業務，只要跟原住民有關，比如原住民的文化、教育、飲用水和道路，都丟到原民會，這 10 幾年來一直是常態，所以這次在組改的過程中，原民會打算重新釐清到底原民會的定位為何，按照這次組改的定位原民會應該是政策統合機關，但是我們會內的內部想法是只要跟原住民族的核心事務部分，由我們自己執行，比方說像原住民族的文化部份，像文建會所主管的文化資產，在原住民部分我們都希望可以讓我們自己執行，我們會覺得這部分如果讓別的部會來執行沒有辦法真正理解原住民的文化，像是原住民族的自治、土地或是自然資源的部分，也是一樣。

曾教授：這都是屬於核心的。

I2：對，都是核心部分，所以我們希望可以自己執行，這部份我們承擔的就不只是政策統合的功能。至於我們正在執行的業務，像是原住民地區的道路、用水、衛生甚至是社會福利(健保)，我們都希望藉由協調機制慢慢回到各部會，我們原民會就是負責統籌跟規劃和法規的研擬。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

曾教授：這樣講起來執行色彩比較重。一開始你們是執行機關，在這次組改被定位為統合機關，後來你們內部討論發現核心業務找這些非原住民機關的話，他們的體認沒有這麼深刻，所以還是自己做比較好，但是把一些尖軟的東西就丟回去給衛生福利部，或者是相關的環保署、單位。

I2：這次在整個組改過程中，研考會有進行統籌，希望各部會能夠把一些業務移撥到適當的機關，我們原民會也有些業務希望能夠回歸到各部會(非原住民核心業務)，但是後來行政院審查的結果是原民會這次的改組無移入移出業務，所以至少在短期內(組改剛完成的階段)，原民會還是要承擔很多執行的工作，並沒有因為這次組改是委員會而真的變成統合機關，可能還要很長一段時間必須要跟新的部會慢慢協調，再慢慢把一些業務移回去，然後我們也在這過程中慢慢轉型，變成一個真正的統合機關。

曾教授：所以目前的組織定位部分還是屬於不斷調整，沒有一個明確的說法。就法制上是定位成統合委員會，但是各種不同的認知夾雜在裡面。

I2：以道路為例，在原住民族基本法有個概念叫做原住民族地區，總共包含 55 個鄉鎮市，這些地方的鄉道、農路等本來是各部會負責，但都推到原民會來執行，一直到民國 93 年以前，原民會要負責原鄉地區的農路和鄉的道路修復和建設，後來發現這樣不行，原民會就跟農委會說為什麼在平地的農路是你們負責，到了原鄉地區就不是你們負責，經過很久的協調到 93 年後，他們才願意把原鄉地區的農路收回去自己做，除了農路以外還有一些部落聯絡道路，那這個部分目前還是原民會來執行。這個部份在組改時並沒有被討論，所以這對原民會來講是很大的困擾，變成我們的人力結構既要負責統籌又要負責執行，而我們人力又很少，正式的編制只有 131 個，相當吃緊。如果是政策統合機關的話，131 人是夠的；但我們要負責執行很多業務，到底要如何晉用人力？是擅長規劃？還是法規？或者是要比較熟悉行政執行的業務？這會變成有點困難，這是目前原民會面臨比較大的問題，是因為它本身定位的問題。

曾教授：如果像道路、平地和原鄉的部分，可能是交通部對這方面會有不同的認知。那對原住民來講在這些道路的維護管理方面，你們要做到什麼程度？是透過什麼方式來做？

I2：例如在編列預算方面，比如現在原民會執行的部落道路是透過鄉公所去執行，

當然一般鄉民也搞不清楚，反正道路壞了就找鄉公所，就變成我們有很大的預算部分都要花費在這邊。

曾教授：可是在執行方面，以道路來說，這是很典型的合作，那你們的角色主要是編列預算再交由鄉公所執行？

I2：像是會勘，甚至驗收都會一起去驗收。有個較大的問題是健保，像原住民有符合一些條件政府是可以補助健保費，那這部分是全國國民都一樣的東西，但是衛生署就把原住民的部分特別劃分給原民會來編列預算，那其它部分就由健保局去處理，這部分我們也爭取了很多次，一直到現在都沒達成共識，這部分等於我們一年預算 75 億，其中原住民健保就占了五億多要撥給健保局。

曾教授：在道路方面主要是編列預算，有時候是會勘甚至是驗收都會牽涉到，這部分就變成是行政性的工作很多，就好像地方機關跟民眾做直接接觸比較有關，而不是做行政規劃，那對人力會造成很大的困擾？

I2：非常大的困擾。因為目前我們的企劃書都有在計畫一些部落的發展計畫，有點像是文建會推的社區營造，我們是原住民的社區營造。就變成我們的人力爲了要去執行這些很繁瑣的事務，沒有辦法像研考會或經建會一樣做宏觀規劃，就像我們承辦員可能一個人手上有兩三個計畫必須要自己去執行，所以光是這些東西都已經耗盡他的時間，並沒有辦法去思考一些較大的政策性思考。

曾教授：就是每天處理這些例行性計畫的推動就來不及了，那麼機關長官或是您的觀察有沒有對一些討論的方向或是定位？充斥著幾種觀點？爭議點在哪邊？我們想聽聽看這方面的未來發展有什麼樣的情況？

I2：其實我們會內在這次組改時，內部是有很多討論，當然我們主委是希望回歸到政策統合，我們也能夠透過這次組改做人力調整，能夠晉用一些比較有規劃能力的人進來，那我們只做民族自治、土地及文化，其它部分都是回歸各部會；但我們會內也有些人認爲要維持現狀，因爲原住民還是習慣原住民的事情都找原民會處理，不會去找其它的部會，在加上這已經行之有年了，已經可以承擔，只要人力可以補充就好。

曾教授：就是有一派人希望回歸到組織的定位，有一派人認爲現況也沒有什麼不好，因爲服務對象已經習慣這種模式。那您的看法呢？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

I2：我比較傾向於回歸到統合機關。

曾教授：但另一派人認為維持現狀也不錯，但是他們並沒有考慮人力條件，這樣也無所謂？因為這是個兩難的問題，舉例來說健保方面有健保的專長，道路交通更是如此因為牽涉到工程的問題，那這部分可能會造成錯亂，因為交通部在這方面可能專長更強，他只是應用在這塊的領域裡，但如果出現原住民，等於說貴機關若要包山包海的話，那就像是行政院的縮影，這個現象會造成專長不凝聚，有這種現象嗎？

I2：其實現在這種現象很明顯，我們在晉用人才的時候，如果他是負責這區塊，變成他離職的話，要再找一個人替補，但是這區塊的東西只有他一個人最熟悉，那這位承辦人的科長、處長都沒有這方面的專業，等於說我們把所有的賭注都壓在他身上。

曾教授：所以等於是 he 一個人會決定原住民的用水現象。這樣變成每個機關都有不同的專業但是都只有一個人或兩個人，一旦離開就會出現斷層。這個是構成主委認為應該要回歸統合機關，否則在組織運作上會造很大的麻煩。

I2：以道路為例，原民會可以針對原鄉道路建設進行特色研究與規劃，提出一些施行準則與規範之後，供給交通部或農委會，由他們按照施作規範去做(提供原則)，假設我們真的是統合機關不需要自己執行，在我們規劃好且經費審定之後，再交給各部會執行。

曾教授：那部會的反應如何？有個前提是各部會的人力也吃緊，已經移出去的東西再吞回來恐怕很困難。

I2：目前協調比較順利的只有教育部，因為有原住民族教育法的規定。

曾教授：像這類的爭議是怎麼解決，是部會跟部會之間嗎？？？

I2：有個管道是原民會委員會的成員有些部會次長級代表，另外一個是透過業務單位和業務單位做協調。

曾教授：效果如何？

I2：像是道路的部分，有把一些鄉的道路回歸到農委會或交通部，是有談成的。其它沒有談成的比較多，所以只好繼續維持現狀。

曾教授：那院層級的長官態度？

I2：研考會在討論組改時，原民會有提出要回歸委員會的任務變成一個統合機關，透過這次組改把部分業務移出去，但是高層並沒有什麼回應。後來行政院給我們的核定是本次組改原民會無移入移出業務，就是維持現狀。

曾教授：那跟組織定位還是扞格！請問院長對委原會有哪些特別期待？

I2：這我不清楚，因為在組改過程中比較常接觸的是副院長。副院長有次曾提到委員會要統合，但我覺得副院長可能不太了解目前原民會的業務都是屬於執行的工作。

曾教授：如果以比例來說，執行性業務所占的比重為何？以投入人力來講，比如說百分之多少人在執行業務上而非統合業務上。

I2：大概有 80% 都在執行性業務上，有 10% 的人力在秘書室、人事室和會計室。

曾教授：那剩下的 10%，原民會的統合功能如何？意思是說原民會政策，各部會願意買單然後滿足原民會在這方面的政策需要。如果沒有，為什麼？

I2：很多人員是剛進原民會，對於原住民族的事務不瞭解，再來就是會把原住民事務做一般化處理。

曾教授：他們是規劃人才嗎？

I2：不盡然，有些是剛畢業就考試進來。

曾冠球教授：他們是原住民嗎？

I2：現在比例大概是 1:1 左右。

曾教授：這是從組織面，就是人力資源管理來說。那如果是從企業的層面來說，有沒有一套機制能夠把各部會的人力、預算或是考核方面，納入到我們掌握之中。

I2：個別計畫是有的，但目前只有原住民族建設方案。

曾教授：建設方案是有預算的，計畫才沒有預算編制。

I2：這方案是把各部會的原鄉建設和基礎道路建設等有關的計畫統籌在一起，這計畫主要是跟馬總統提出的四年五百億的政見有關。這個方案的計畫跟管考是在原民會，而預算是分配在各部會，也就是各部會如果要更動預算，要在年初提出並

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

且由原民會審核，才能夠動支那筆預算，再來執行過程也是要定期跟原民會做報告，所以這部分是比較有做到統合功能。

曾教授：如果這類的方案，就是我們執行能力縮減，把統合的人力增加，會不會對原民會有更多統合的效果？

I2：我覺得這種模式的運作，相當程度上可以讓原民會轉型。因為可以藉由這類的計畫方案，將一些業務移給其它部會，那我們就做政策統合的功能就好。

曾教授：這個原住民建設方案的管考如何？因為預算動支會經過貴會審核，那執行過程會定期做報告，那管考的機制是？

I2：效果還不錯。

曾教授：另一個切入的問題是在組織管理上，你剛剛提到的委員會裡的成員，都是部會的委員？還是有些學者專家？

I2：委員會委員分為三個區塊：第一，各族會派代表；第二，是部會副首長(約 7~8 個)；第三，為學者專家。

曾教授：那這 7~8 個部會是怎麼選出來的？

I2：是看與我們業務有密切相關的，譬如農委會、內政部和交通部等等。

曾教授：那這樣的委員是以副首長的設計方式(交叉)，帶來的效益為何？

I2：有些新構想可以透過這些委員進行協調。例如原鄉的寬頻網路，當時 NCC 才剛成立，我們透過委員會提案邀請 NCC 幫忙設置原鄉寬頻網路。

曾教授：這類的運作方式承辦的多不多？因為委員的的成員是其它部會的副首長，他可能具有代表性所以在討論過程中容易由上而下？不然處跟處之間會不好處理，那你的觀察是這樣的模式很有實質效益？

I2：應該說小案成功的很多，大案就不多了。

曾教授：大案成功不多的原因為何？

I2：其實副首長認為議程不重要的話，本人不會出席，但會派代表出席，代表通常是專員或專門委員，整體來講次長出席率不高，難以進行政策溝通。

曾教授：這樣會影響他們在會議裡的決斷？

I2：當然，變成代表會說回去再研究，一研究就沒完沒了。

曾教授：那您覺得有沒有方法可以加強這方面的功能？機關首長(孫主委)他對這種現象是習以為常？

I2：我認為孫主委是有注意到這件事情，在每次的委員會議中，他會要求一兩個業務單位找出一個需要跟部會協商的重要事情，不是單純的提案而以，而是要用委員會的名義，正式邀請該部會針對該議題向委員會提出報告，比如我們曾請勞委會針對原住民勞工訓練問題有提出一個報告，在這種情況勞委會的副首長就會帶著其業務單位共同出席。

曾教授：是專案報告，發公文邀請他們過來？

I2：對，從去年六月到現在已經有 9 次的委員會都這麼做。

曾教授：有時候我們會質疑，因為部會首長位階差不多，在遇到關卡時可能會僵持不下？除非再向上協調，不然就無疾而終。

I2：這種狀況通常是會無疾而終，第二種狀況原民會要按照這次討論的事情，自己擬定方案或是研擬法律，再報到行政院去，是用這樣的方式，比如原住民族金融條例，當是時由金管會報告之後，他們認為他們沒辦法做所以我們就自己處理。

曾教授：那你們哪來的金融人才？

I2：變成說法律由我們起草，我們會委託給學者研擬，原民會審查後，以原民會的名義向上陳報。

曾教授：照理說這樣的法律訂定是很重要的統合功能，但卻是以委外的方式，這樣會不會造成原本是希望統合機關有大腦，卻因為操作上的困難？

I2：這對原民會來說是很大的問題，缺乏專業人才，所以只好委外出去。

曾教授：這樣子機關的角色為何？

I2：變成是專家學者寫好再由我們委員會進行審查。

曾教授：這樣主從關係就變調了，本來是由我來開菜單，現在變成是有什麼菜我再來看要什麼菜，所以這還是回歸到定位的問題，不然在人力上無法做調整。那這個方案現在是進行到怎樣的階段？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

I2: 這方案目前還只是我們的草案，進行地方說明會並與部會協調後，才會陳報行政院。

曾教授: 除了這個法案以外，還有沒有其它類似的運作？

I2: 還有原住民族基本法裡面有些規定，該法的 34 條規定其它部會要依原住民族基本法的原則去修正主管的法令，並且規定由行政院長召集成立原住民族基本法推動會，由各部會首長擔任委員會成員，這部分在民國 94 年原基法剛通過時運作的不錯，在 94~99 年大概有一百多個法律或法規命令有增加原住民的特別規範。

曾教授: 像院層級的長官幫我們介入協調的次數多不多？

I2: 不多，如果說是業務方面的協調，從 95 到現在大概有兩次是比較大的協調，是請政務委員來協調。一個是原住民保留令的主管機關，要從內政部移到原民會的時候，有請政務委員協調過。另外一次是當時經建會有提出一個國土復育方案，我們有請政務委員在原住民地區做一些特別的規範。

曾教授: 你覺得影響協調的因素有哪些？

I2: 我覺得最大問題還是在機關的本位主義，尤其是在部會協調的時候，其它部會在看會議資料，都只看跟他們有關係的業務，再把他們目前的做法帶過來而已，並不會幫你思考要怎麼調整，這是最麻煩的地方；如果說要修改的話他又會說他沒有決策權，要帶回去再研究，通常研究後就沒下文了。有時候在審核一些原民會研擬的法案的時候，也會有這樣的狀況，因為來的人都說沒有決策權，都說這是他們機關的立場，變成我們規劃的東西都被別的部會改的亂七八糟。

曾教授: 爲什麼被改的亂七八糟？

I2: 因爲他們會認爲只要你稍微挑戰他們目前的做法，他們就認爲這是不可行的，就一定要改到先前的做法裡面。

曾教授: 你可不可以舉例。

I2: 像原住民族自治法，我們覺得原住民的狩獵或者是採集很重要，所以在原住民族自治區成立以後，自治區裡面的狩獵、採集或者是水資源的使用，就交由自治區自行管理，這樣等於是脫離農委會林務局或水利署的管轄，在部會協商的時候甚至到行政院協商的時候，他們都持反對立場，認爲一定要維持現在的機制。

曾教授：這樣講起來核心問題是自治區被不被承認的問題。那在其它方面有哪些部份是你覺得可以去加強的？

I2：我覺得在原民會的人力素質要加強，因為原民會在選人的時候是蠻一般化的，就變成只有原來的專業，所以他對原住民的事務是不太瞭解的，在加上原民會的文化是各自都忙自己的工作，尤其是對於員工(有關於原住民)的訓練並不多，所以一個公務員在進到原民會之後只能自己摸索他所認識的原住民族到底是怎樣，因為原民會並沒有一個機關文化，讓一個新進的員工很快掌握到原住民族真正的需求是什麼，當然沒有形成機關文化有很多因素，最大的因素是大家都太忙了。

曾教授：那其它部會情況會比較好嗎？因為每個部會也是大家都在管自己的東西，那你也曉得我們公務人員教育訓練是形式上的，因為我以前也是公務人員。我不曉得原住民這樣的運作情況，有沒有外界聲音的指教？

I2：但是我覺得會比較好一點，至於外界指教也蠻多的。

曾教授：那他們的指教跟我們的主題有關連嗎？

I2：比較多的是，我們沒有辦法去捍衛他們的利益，然後有些東西都沒有辦法真正的提供協助。

曾教授：那你覺得這個跟我們研究主題有多少的關係？

I2：確實原民會這幾年沒有提出很多根本性的規劃，因為我們有很多規劃都是委託給學者，那有些學者可能也是第一次接觸原住民。

曾教授：像這類學者到原民會之後，原民會的角色是扮演什麼？你剛剛有講到說是審核的角色，那是怎麼審核法？是像驗收報告這套程序嗎？

I2：我們在審查會有幾個階段，當然驗收是一個部份，但主要還是就內容部分會開會討論，並且會定期辦理說明會讓原住民瞭解，做政策溝通，然後也會找一些這領域的學者來幫我們看。

曾教授：當然你們不會有一定的看法，因為你們對原住民的事務比較瞭解。那像教育文化和社會福利這一塊的人力分工，他們的背景是什麼，是什麼職系進來的？

I2：委員會裡面大部分都是一般行政跟一般民政比較多，然後這幾年有多出原住民行政，大致上是這三類比較多，還有一個因為我們有土地管理處，所以有些是地

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

政職系進來的。

曾教授：這樣聽起來很怪，照理說他們應該是在內政部營建署裡對營建方面有專業，但他們對原住民的事務又不是很了解。

I2：如果只作一般性業務例如保留地管理，對他們來說是比較簡單的。但我們還有個傳統領域概念，這才是真正核心業務。這部分其實跟一般地政業務又不太一樣，就變成說他們要去處理這塊會有困難。

曾教授：傳統領域土地是什麼？

I2：是過去原住民的活動範圍。

曾教授：那這個對他們的專業是有距離的。

I2：因為各族的專業都不一樣，都需要重新瞭解。

曾教授：就算你找一個人，像文建會、交通部、內政部；環保署或者是營建署，針個人力相比起來又差太多，人家是一個機關，你們只是一個人或兩個人，那一個人要去做一個領域的所有事務，但是他又不是很懂原住民的事情，這是不是一個很大的挑戰？先別談他了不瞭解傳統領域，就談他在社會福利方面會不會造成他就是聖旨的現象。

I2：我們常常跟農委會協調事情，那我們原民會可能只有一個人熟悉跟農委會協調的事情，但農委會那邊可能是一個處的人都很熟悉這東西，所以想要去一對多根本不可能。

曾教授：這樣就好像根本打不贏戰爭，根本沒辦法捍衛到部會的利益，這樣存在的宗旨會被挑戰。你覺得你們在行政院部會算不算比較弱勢？這樣就好像要給你們打仗，但是你們沒有武器的現象。

I2：會請學者幫忙，至少在輿論形成的部分能夠協助，再來就是透過立法的方面，多立一些法，未來 5 年會提出 10 到 20 個法案，用法律去壓其他部門，那這些法律可能不像原住民族基本法一樣牽涉那麼廣，以小立法的方式，像現在工作權保障法通過後，跟勞委會之間的協調就很順暢(原住民工作保障法)，還有原住民教育法通過後，也是跟教育部協調非常順暢，有了法律依據之後，其他部會就不能置身事外。

曾教授：那我們跟立法委員的關係呢？

I2：立委 113 個當中有 6 位原住民的立法，都會幫忙。

曾教授：所以就是透過輿論壓力，形塑對你們有力的條件，那組織方面呢？

I2：第一、人力部分：會內人力要增加，131 位真的太少了，目前行政院同意會把人力從 131 人分年增加到 190 人左右，可以多做一些規劃跟思考的工作。第二、內部組織應該做一些調整，按照業務重點，如重視原住民自治應該要有一個原住民自治處，再來就是企劃的部分其實沒甚麼企劃功能，以目前企劃處負責法制、管考、國際事務、資訊和部落的輔導，所以很雜，每 1 個人都負責 1~2 個計畫執行，企劃的事情不多，所以要讓它調整成有一個強大的企劃功能，與企劃比較無關的可能就移到秘書室和資訊類都可，內部組織要重整按照組織需求來調整，再來就是可以找一些規劃人力進來幫忙，最近在思考能不能成立原住民民族政策中心，當作原民會的智庫，但還在研議階段。

曾教授：你贊成直接聘用嗎？因為高考考進來的人，不見得真的會，有些東西不是可以透過測驗了解的，尤其在規劃統合方面。

I2：在推動原住民族基本法的時候找了幾個在進修碩博士的原住民，是念民族學或法學的，用聘用的方式讓他們進來協助，他們發揮了很大的功用，但他們不像一般的公務員管那麼多。

曾教授：你覺得跟一般公務員不一樣的地方？沒有公務員的習氣？

I2：對，他們跟一般公務員看問題的角度不一樣。

曾教授：理論性比較好。

I2：對，他們會蒐集資料蠻厲害的。

曾教授：所以這套模式是有意義的。最後您還有沒有其他補充的意見或是需要反應在部分會上的需要？在連結這方面，像國發會大概是最主要的，大的委員會帶小的委員會，小的委員會連結各自相關的部會。

I2：我在想以後國發會統籌功能一定會比經建會、研考會強，是不是有一個連結，原住民的部分就交給原民會審查，原住民的整體發展計畫交給原民會，應該可以做一個連結，就跟以前研考會和經建會一樣，他們其實是不同的計畫類型就進入

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

不同的管道去弄，那以後客委會及原民會都可以扮演這樣的角色。現在的政策評估有一個是性別的影響評估，是不是以後也要做一個族群的影響評估，不只是計畫甚至於法案都要做這樣的東西。

曾教授：現在都在談性別主流化，族群的影響評估？這應該可以納到國發會再委由原民會負責。

I2：這部分應該是可以做的。

曾教授：族群影響評估？這是一個很好的建議，您怎麼會想到這一點呢？

I2：因為常常寫性別影響評估，突然靈機一動，想說也要做這樣一個東西，有很多法案提出，不同的族群它的效果影響是不一樣的，那過去可能比較少去考量這部分。

曾教授：以人權的角度看，每個人都應該有一個發聲的管道，我覺得這很好，弱勢應該都被關注，不應該劃分為弱勢或強勢。

附錄十七 第三場深度訪談紀錄

壹、時間：民國 100 年 8 月 24 日

貳、地點：研究室

參、訪談人：M1

肆、訪談者：朱鎮明 教授

朱教授：請問以您在陸委會的工作經驗，以及陸委會從事什麼樣的工作內容？而陸委會的法規是最完善、最多，法規有關於制度建立將確定各機關工作與分配的大方向，最後是更長期的機關策略規劃的制定。

M1：其實陸委會的職掌有兩個層面，一方面是統合；另一方面是執行，如對大陸人士的急難救助、大陸人士來台的管制。陸委會嚴格來講應該是政策擬定的機關，執行部分的工作相對較少，但陸委會不是一個單獨作決策的機關，而必須統合各部會就涉及兩岸的事務，擬定出一套政府的政策，因此在擬定政策的時候必須協調相關各部會，才能使政府的步調齊一。而要擬定一項政策，必須有事先的評估與規劃。例如開放小三通，必須評估會有多少的人員往來？可能會造成的疫病影響多大？可能會有多少人逾期不歸？評估完後再進行規劃，規劃出一套如何控制疫病的辦法，如何防止這些人來了不回去的辦法，萬一不回去要如何把他們尋獲，之後要如何暫時安置，並協調對方接回，這些都需要增加相關的設置、經費與人力，都需要事先的評估與規劃。

政策擬定之後要落實修法，這是最重要的部分，然後是法律的解釋，因為陸委會是「兩岸人民關係條例」的主管機關。例如我與臺大朱雲漢教授一直有個從事兩岸三地以及東亞民主化的研究計畫，透過面對面訪問的民意調查，瞭解研究對象國家或地區的政治文化變遷。這涉及到雇用當地的人士進行訪問，才能順利完成研究工作。但是最近我們雇用大陸當地的人士當訪員，我方政府竟然以「兩岸人民關係條例」的規定，公家機關不能雇用大陸人士為由，不讓我們核銷大陸訪員的問卷訪問費，這完全是誤解該條例相關規定背後的政策意涵。當初的規定是為了保障我方就業人口的工作權，因此政府機關不能雇用大陸人士，就連陸生來台也不能工作，這是合理的。可是我們的研究是在大陸進行，不涉及排擠本國勞工

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

的就業機會，卻不能雇用當地人員，令人難以理解。學校不敢做決定就推給教育部，教育部就推給陸委會，我們只好與陸委會交涉，後來才弄清楚陸委會以在大陸應該比在臺灣更嚴格為理由，而作出這種限制的解釋，這並非我在陸委會工作時，所訂定兩岸條例原來的政策本意，經爭取後才取消這種不合理的擴大解釋，教育部也才順利准我們核銷相關的經費，所以說陸委會是解釋「兩岸人民關係條例」的主管機關，其他機關對此一條例適用上有疑問都要請教陸委會的說法。

朱教授：請問規劃是陸委會在做嗎？

M1：陸委會在擬定政策方向後，就負責協調規劃，首先讓各部會先自行評估、規劃看看需要多少人力、經費，然後再由陸委會統合，並出面向行政院爭取這個專案需要增加多少人力、配備、預算等等。

朱教授：請問研考會也有在做統籌，但是統籌能力感覺沒有比陸委會強？

M1：陸委會現在完全是由總統親自指揮，陸委會算是一個小內閣，陸委會主委是副院長級的，每個月的委員會議其實就是一個部長會議，因此統籌的能力比較強。

朱教授：可是在委員會的提案沒這麼多案子？

M1：陸委會的委員會就跟行政院的院會一樣，委員及所屬單位本來就有提案權，這時陸委會事先要去協調。協調完再來開會，如果有爭議就再去協調，因此真正提出來的案子多是由陸委會提，各部會則比較少見。因為統合協調本來就在陸委會，委員會議是正式會議，為了讓委員會議能夠有效率地開會，一定要私底下先進行協調；同樣地，行政院院會的議案也是由政務委員事先就相關部會進行協調，如此才能兼顧行政院院會的品質與效率。

所以統合機關的運作最重要的問題是領導，就陸委會來而言，基本上就是陸委會主委是否受到總統的信任與充分授權，如果不被信任、作不了決定，各部會根本不會理你，所以統合機關領導人的權力基礎其實是很重要的。

朱教授：這種模式可否複製到其它的統合機關？

M1：那要看怎樣的統合機關，以行政院為例。行政院按憲法的規定雖然是我國最高的行政機關，統合各部會在行政院院會中作成決議，行政院長擁有組閣權。但問題是我國憲法本質上是內閣制，憲法的實際實施，卻從來就沒有落實內閣制；總統直選後沒有，更別提及之前的強人政治。總統直選後，李登輝屬於強勢總統，

而陳水扁亦是；馬英九總統雖然一度想尊重憲法，當所謂的「宅男總統」，但立刻與人民的想像有很大的差距，無法如其所願。

現在問題是組閣權牢牢掌握在總統手中，行政院院長名義上雖有組閣權，可是歷任行政院院長除了蔣經國院長外，都沒有實質組閣權，因此行政院的統合效能是大打折扣。

朱教授：沒有完整的人事權？

M1:行政院院長沒有實質人事權，只能偶爾向總統建議，雖然有時總統會讓院長自行覓尋人選，實際上大部分的人選還是總統所屬意的。

朱教授：這一部分我們無法撰寫入在政策建議中。

M1:以教育部長吳清基為例，他是馬市府團對出身，不見得會在意吳敦義院長的看法。吳院長就任以來一直要內閣改組，要使民眾有感動及感受，但是內閣大幅改組議題轟轟烈烈鬧了一陣子，結果卻僅有幾位閣員更替，有些該換的閣員反而不敢更換，如經建委主委劉憶如。此外劉憶如和李紀珠的問題，最後還需要馬總統出面協調。

朱教授：您認為經建會主委劉憶如統合成效如何？

M1:我不知道，劉憶如的問題在於哪裡？關鍵就是統合能力，此取決於總統對你的支持是否強而有力。那問題來了，國防、兩岸、外交等國家安全事務，在憲法上號稱是總統的職權，行政院長總是客氣地尊重總統看法。但是除此之外的經濟部、財政部、教育部等等，都是隸屬於行政院，應該聽院長的吧！但是實際上，都是傾向於馬總統，像是教育部長吳清基及前任衛生署署長楊志良，都較願意聽信於馬總統，馬才指揮得動，吳院長對此也無可奈何。

因此政策統合機關的重要問題取決於機關首長背後的政治支撐力，首長的政治支撐力強而穩固，將與其統合成效成正相關；相反的政治支撐力弱，則統合成效差。

朱教授：從陸委會的例子我們知道，統合機關背後的高層支撐力是統合成敗的關鍵，其它的部會我們透過本研究的結論，去建立制度，將來不管哪個政黨執政，都可運用此一制度去處理。

M1:其它部會的也是相同的，如果總統在乎經濟、在乎長程的國家總體發展，那麼

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

經建會，也就是將來的「國家發展委員會」角色就非常重要。我們現在常常談大陸經建計畫，他們現在已經在執行第十二個五年經建計畫，你猜我們有沒有經建計畫？當然有，我們一直有四年經濟建設計畫，只不過這樣的經建計畫在威權統治時期與民主化時期，本質雖然不變但是面貌有別。

過去的威權統治時代，科技官僚出身的政務官可以不理會政治問題，好好地進行國家經濟建設的規劃，因為政治問題都由強人在處理，如立法委員不聽話，就不再被提名或選不上，政治異議分子，往往被抓進牢裡，不讓其在外面興風作浪。但是民主化後，所有的政務官都在處理政治問題，只能天天應付一些當前的政治問題，因此很難有真正回應外在新情勢挑戰的國家發展長期規劃。每一個行政院長上台都有建設口號的宣誓，像是大溫暖、大投資、8100(八么洞洞)全民啟動、愛台十二項建設、黃金十年，其實這些都是政治口號，實際上都是經建會原來的規劃，只是換湯不換藥而已，這些號稱的「新計畫」，都與原本舊有的計畫大同小異。

現在的問題是，總統如果非常重視經建發展，就需要強化國家發展委員會角色，給予最大的支撐，尋找最有能力的人去領導，如此統合能力就很強，如果沒有強而有力的後台支撐，這種統合機關就會流於形式。像過去研考會主委魏鏞其背後有蔣經國支撐，魏鏞當時主導研考會強勢要求各部會配合，依其所建立的研究、發展、考核制度辦事，所以當時大家對研考會既害怕又討厭。

朱教授：老師您所知道大陸的長程計畫大概是什麼？我過去在陸委會沒有接觸到這部分。

M1:中共就是有一個傳統，計畫經濟就是他們的一個強項，改革開放後雖然調整為社會主義市場經濟，但是五年經建計畫，卻持續不斷，現在到了第十二期，名稱上已從「計畫」改為「規劃」，這點很重要，也就是國家主導的角色從全面性的控制，到尊重市場機制、維持市場秩序。

朱教授：以前企劃處一直有在做情勢分析，這個算是重要的功能？

M1:企劃處是陸委會的智庫，等同於陸委會的腦袋。在與對岸交手談判時候，什麼時候能談，可不可能談，也就是談判情勢的研判、議題的設定、談判目標的設定等等這些企劃處都會作出方案。

朱教授：企劃書是企劃處自己在寫，還是有委外學者？

M1:企劃處他們自己本來就在寫，我在陸委會服務時的詹志宏處長是這方面的專家，他累積很多經驗，所撰寫的情勢研判對我們幫助很大，那時候我們都很需要他。

朱教授：如果要做「統合性政策」以當作其他部會的範例，是否可談一下陸委會之前例？

M1：「小三通」是最成功的統合例子，第二為「兩岸人民關係條例」的修改，最重要的是領導者本身必須清楚其任務所在，不能被其它部會牽著鼻子走，各部會皆有其「本位主義」。

前總統陳水扁檢討「戒急用忍」之政策，從「積極開放、有效管理」到「積極管理、有效開放」，負責統合大陸政策的陸委會要如何落實此概念？何時該開放，何時該管理？要建立什麼配套措施？然其他部會認為「管理」過於麻煩，「開放」為最快解決方法，陸委會此時就要盯住其他部會，因此制度一定要建構完全，具體落實在「兩岸人民關係條例」的修法上。現在的情況根本無法控制，各部會各自為政，陸委會功能較為弱化，處理兩岸事務迫於政治壓力，陸委會常遇到最後才被告告知之情形，許多事務由馬總統裁示，可看出統合機關要去統合，若總統未全力給予支撐，各部會將各自為政，直接向總統請命辦事，統合機關將形同虛設。

朱教授：研考會的研究都是委外，陸委會較多機會自己有企劃處做研究，委外這塊應如何為之？

M1：委外研究是一個機關必要的項目，但是有時委外的邏輯不在向外求取智慧，而是在作公關，因此委外研究計畫的品質往往參差不齊。不過陸委會的委託研究都以向外求取智慧為導向，少有用來作公關者。例如蔡英文擔任陸委會主委時，有一次在處理兩岸人民關係條例關於國籍的修法問題，就直接請熟識這方面的法律專家，委託他們進行研究，要求他們迅速提出修法的方案，這些專家被逼得連番趕工，大家都知道陸委會的委外研究計畫不好做。

朱教授：在做政策、做方案的時候，下屬如果知道首長的想法，就比較能落實首長的政策主軸，而非被動由首長交代下屬才執行。

M1：這點當然很重要，我上任主委不久就召集同仁上了兩個小時扁政府大陸政策的課程，讓他們瞭解我們的想法，並澄清外界的誤解，如此他們就比較能夠進入

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

狀況。另外最重要的對外新聞稿，我會主動給他們一些版本，久了他們就會慢慢瞭解新聞稿的重點在什麼地方，擬起來會比較得心應手，這也是一種制度化的建立。

朱教授：您所期待的統合機關要如何強化其功能、能力、技術？例如陸委會。

M1：陸委會主委等於是總統在陸委會的全權大臣，所以必須很清楚地瞭解總統的想法，你不能事事向總統請示，否則他會不勝其煩；另外有些事情你要比總統專業，提出更高明的看法，讓他欣然接受。這些是你能否獲得總統信任與充分支持的關鍵，掌握這項關鍵，陸委會的統合機關角色才能發揮。

統合機關另外一個重要意義在於「單一窗口」，北京常常講「對台政策全國一盤棋」，其實過去他們的對台系統相當紊亂，黨、政、軍、特都在搶這塊地盤，都想分一杯羹，結果造成不少相互抵銷的力道。後來他們強化「對台小組」的決策功能，以及「國台辦」作為單一窗口的聯繫及執行功能，如此才達到「全國一盤棋」的境界。因此，統合機關應該強化其就相關事務「單一窗口」的功能，這是統合機關所賴以存在的關鍵，否則會變成「不統不合」的形式機關。

附錄十八 第四場深度訪談紀錄

壹、時間：民國 100 年 11 月 22 日

貳、地點：辦公室

參、訪談人：M2

肆、訪談者：朱鎮明 教授

M2：國家計畫委員會是出現在中國大陸的實行計畫經濟的時代，他是一個統籌全國資源分配的單位，所謂的計畫經濟就是各種資源的分配、整個經濟活動的規劃安排，都是由這個單位去統籌，他的權力非常大。國家發改委是在改革開放之後，由國家計畫委員會改制而來。

換句話說，改革開放是根據過去計畫經濟的制度來改革，往市場的經濟制度來走，所以有很多經濟資源分配權力，就是變由中央下放到地方，或者由政府部門鬆綁由市場來做決定。在一般的經濟學理來講，牽涉到資源分配，一個就是政府，再來就是企業，還有個人。個人的部分，可以在食衣住行育樂上做資源分配。就企業來講，自己手上擁有的資源，到底是要去哪投資？生產什麼？買賣銷售什麼、要去哪裡去賣、價格訂定等等，也會出現所謂的資源分配自主權。再來是政府，中國大陸改革開放之前，所有的資源分配都在國家計畫委員會，個人和企業都沒有自主權，所以委員會的權力就很大。國家發改委的成立，等於是因應國家改革開放後的需要，他扮演政府分配資源這部分的角色，另外有一部份由企業或個人或者說地方政府所扮演的。

改革開放後計畫和市場並存，在一開始就以計畫為主、市場調節為輔，慢慢到了 1992 年提出社會主義市場經濟大政方針，就是說牽涉到民生物品以及不是重要的物資資源，分配的權力大部分都下放到企業民間去做。以比例來講，需要透過中央政府來做分配的比重，隨著改革開放比例已經越來越低，不過還是有一部分是未下放，不過在這個時候國家計委已改成國家發改委。

之所以會有這種改制，也是因應經濟改革的需要。目前來講，國家發改委對重大的公共建設、投資、國家級的計畫，大多還是由他來負責，因為牽涉到各部會的

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

協調，這部分就會由他來做。至於，民生物品的部分，由於沒有牽涉到國家重點發展計畫，基本上就不需要透過國家來分配。

朱教授：那他們的級別有比較高嗎？

M2：以目前來講，發改委的主任還是部長級的。

朱教授：所以是沒有比較高，那計委主任呢？

M2：從體制來講，也算是部長級。以台灣的體制來講，像是經建會、陸委會的主委基本上也是部長級，從整個行政體系來看，負責協調各部會，所以如果要讓這個協調工作很順暢的話，基本上主任委員這個人基本上是要比較資深的，這樣工作也會比較好推動。以中國大陸來講，計委是屬於在部會首長當中比較資深，再往上的最高領導人對他也比較信任。

朱教授：宏觀調控主要是由發改委在做嗎？

M2：宏觀調控就是說在市場經濟的制度底下，要使用經濟或行政手段去影響經濟運行，所謂的經濟手段就是貨幣政策、財政政策，貨幣政策就是匯率、利率等，財政政策就是政府的支出、公共投資這些，透過這些政策工具來調整經濟的波動，讓他減少波動的幅度、減少波動的頻率等等。

中國大陸在計畫經濟時代當然沒有所謂宏觀調控這種理論，因為整個經濟資源都掌握在政府手上，不需要做調控。到了改革開放之後就有需要調控，剛開始對於經濟的運行，所造成的波動是沒有信心，而且他們對政策工具的運用還不夠成熟，那怎麼辦呢？所以他就不是用經濟手段，通常都會用行政手段，大概也是因為過去計畫經濟時代所遺留下來的後遺症，就是說政府這時候就是要介入才能影響它，在80年代的宏觀調控，大都是使用行政手段，幾乎沒有經濟的手段。由於行政手段用的多，結果造成「一放就亂、一亂就收、一收就死、一死就放」的週期循環。

朱教授：可是放了要怎麼樣，有怎樣的權利去調控各部會？

M2：我講的是在80年代，因為在那個時候計畫經濟的色彩還是很濃，雖然說改革是要讓計畫經濟走向市場，只能說是個初步，在80年代國家計委的名稱還在，國家發改會大約在80年代末還90年代初才出現的，那個時候計畫委員會權力還在，所以在80年代的十年之間，經濟大幅波動的現象就很明顯。

直到朱鎔基擔任副總理之後，他被認為是在中國大陸的領導人中，比較懂得經濟的人，而且也比較懂得去應用經濟手段來調控經濟景氣變化的人。所以他在93年5月正式接任副總理，94年1月1號就提出16條的宏觀調控，有人去算這16條，哪幾條是行政手段、哪幾條是經濟手段，結果在16條當中號稱行政與經濟手段各一半。

發改委介入宏觀調控這個部分，其實是行政手段，他使用的是行政干預。經濟手段中貨幣政策之工具，都在中國人民銀行手裡，像是利率、存款準備率、貼現率等，主要是中國人民銀行負責貨幣政策。至於財政政策，發改委這邊所負責國家整個公共建設，這部分是有，但這個部分很容易跟所謂的行政手段有所關聯，因為財政政策本來就是政府的公共支出，其中公共投資決定要不要投資，決定權都是在政府的手上，發改委能夠影響的是這個部分。

但是到了90年代，中國大陸的經濟形勢改變了，發改委能夠掌握的是國家型或全國型的公共投資，很多地方政府的公共投資他都管不到，是因為改革開放之後使得地方政府的勢力擴大，他們也有自己的資源，往往中央在做宏觀調控的時候，地方政府並不一定會配合，所以這也突顯90年代跟80年代的不一樣，發改委在資源分配上面的影響力上就越來越弱，因為地方政府的權力變大了。回到前面所說的資源分配，中央權力下放，地方政府有了經濟的自主權、有了自己的資源，到了90年代中央要宏觀調控，地方政府也不一定願意。

所以，我們講市場經濟除了個人跟企業之外，事實上在中國大陸來講，地方政府也扮演很重要的角色，當然也是可以把地方政府算成政府，但如果跟中央政府整個來看的話，地方政府在某種程度上也是個體的單位，就會影響到資源的分配，因為他不一定會配合中央的宏觀調配政策。

朱教授：所以才不斷有新的調控政策出爐，就是因為他管不太住下面的人。

M2：這個問題在90年代已經很明顯了，就是管不到地方政府，所以在朱鎔基94年的16條宏觀調控之後，接著也推出稅制改革，稅制改革在經濟改革初期，是實行財政包干制度。財政包干是指中央和地方的財政收支分配關係，基本上稅收都是由地方政府去收，計畫經濟時代就是全部都要給中央；在財政包干制度下，地方收到稅收後可以保留一部份，另規定一定比例需往上交。結果地方政府在稅制改革之後比較認真去收稅，因為收得越多就可以保留越多。

漸漸的，中央的調控能力越來越弱，要透過財政收支的手段去掌控地方政府的經

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

濟行爲，卻又掌握不到，才會出現新的稅制改革。就是因爲如此才從財政包干改爲分稅制，分稅制一開始還引起地方政府的反彈，拖了差不多一兩年才真正落實。另一部份就是有關於地方權限的問題，現在來看，以他們的經濟手段來調控整個經濟的運行，已經算是蠻成熟蠻有經驗了。

陸陸續續有人到國外去接受訓練後回國參與政府部門工作，這些人被稱爲海歸派，越來越多的這種人在政府部門參與決策，提供資訊和意見，他們對於宏觀調控政策，在政策工具上的應用已經蠻成熟了，除此之外，發改委的行政手段還是很多，在這部份很多國家都是這樣的，包括台灣、美國也都有政府的行政手段在裡面，只是輕重程度不同而已。

簡單來說，發改委在中國大陸所扮演的角色，除了協調之外，事實上直接介入去做資源分配的功能，還是蠻重要的。我覺得可以把他比喻成我們的經建會，只是在資源分配功能上比經建會更強，因爲他可以直接介入，但經建會不行，而且我們的資源是在各部會，經建會就真的只有協調，不過協調歸協調，各部會聽不聽是不確定的，但發改委的權力比較大，畢竟計畫經濟的色彩依舊存在。

附錄十九 第五場深度訪談紀錄

壹、時間：民國 100 年 8 月 24 日

貳、地點：辦公室

參、訪談人：R1

肆、訪談者：曾冠球 教授

R1：民進黨執政時期對組改工作有其完整論述體系，至於早期國民黨執政時期則較偏向技術上的處理。有關委員會的統合功能，在民進黨執政之前並沒有明確談所謂統合不統合的問題，雖然基準法早於民國85、86年就已提出，但是對於委員會跟部之間業務性質如何切割的問題並沒有談的很清楚，民進黨執政及基準法施行後才開始有較清楚的論述。

部會要做什麼？委員會要做什麼？可觀察到不同執政黨對於基準法談到的部跟委員會的角色定位有程度上的差異。例如，民進黨執政時期的委員會基本上做統合協調，不會有執行，像國科會下就不應有科學園區，科學園區應回歸到部，尤其是跟經濟部的工業區做結合，這是那時委員會的概念，可是後來到國民黨執政後在部跟委員會的概念上，它認為有程度上的差異，因而允許後來的委員會之下有執行的機關，所以國科會存在，也有所屬機關科學園區，雖然後來變成科技部。

對於委員會的統合功能，後期較有去定位，早期行政院組織法最早的八部二會，直到後來冒出委員會，其實都是按照行政院組織法第六條去成立，當初成立委員會的目的也許不是單純爲了統合協調，只是不修正行政院組織法去成立「部」，所以成立委員會，因此，研考會、經建會、退輔會，甚至文建會以執行工作爲主也稱作委員會。今天再談委員會統合的概念，與先前的定義並不一致，在於是否有運作形式，但形式與功能之間能否直接對應，沒有一定的關連性。

組改期間，政府角色要重新去定位，不同區塊業務要去重組。第一先做職能上的分工，接下來各部做事時會面臨到的是，當不同的垂直分工下就須做橫向協調，若直接從院本部去做協調，有個好處是它有政務委員做橫向協調，再來跨機關層級可能到委員會去做橫向協調，用院本部、政務委員、委員會甚至到部會內部，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

由綜合計畫的單位來做統整性的工作。

曾教授：政務委員、委員會再來是部會內部的綜合規劃處去做橫向協調。

R1：再往下的話，各部會不是有很多任務編組嗎？很多跨機關的任務編組其實也想像很多橫向統合，只是其任務編組形式並非正式法律，而是行政規則，教育部、內政部爲了幼托整合的問題，可能用了任務編組做跨機關協調，召集人可能到院或部會層次，因爲在縱向的業務分工完後仍須做橫向協調，所以有這麼多的機制出來。民進黨執政時期甚至認爲當事情協調完畢後，理論上應該像國外只有內閣的部而沒有內閣的委員會，因爲委員會慢慢過渡消失跑到各個部裡面去落實。

接著談委員會統合功能，委員會機制的運作跟有沒有辦法去統合，在能力與功能上是否能直接對應，個人看法是沒有，今天可能看到經建會、研考會或工程會的案子，會認爲委員會有發揮功能，可是它發揮的部分並非利用委員會合議制的設計，如經建會是由各部會首長共同組成開委員會決策，工程會與研考會亦是，但這些委員會雖有合議制的形式，但開會的頻率可能很低，也屬諮詢性質，並沒有共同決策。理論上委員會必須共同決策，但爲何會認爲經建會、工程會與研考會有一定統整的能力？

比如經建會，院長上來有重大經建政策，由經建會主導，它來處理這些跨部會的整合協調工作，都是以它對計畫、預算的統整能力，而非因爲經建會有委員會的組織，過去的蒙藏委員會或僑委會，有統整的能力嗎？沒有，雖然名字是委員會，或開會頻率高一點，但其會議的決策是否有統合能力，並沒有直接對應關係。

委員會的統合功能可能不是來自於這樣的組織型態，而是來自於委員會裡對於行政管理、計畫或預算的掌控能力如何？比如說人事局、主計處也非委員會形式，但有沒有統合功能？人事做一條鞭，所有人事歸它管，各機關人事、員額分配的問題是由人事統籌，預算在主計處權力更大，各部會年度預算框架都是它在分配，但它不是委員會，正常情況下，政府行政部門的政策能統合，最基礎的是層級節制由上而下，今天院長在院會上要求怎麼做，用層級節制的機制下去就統合了，院長也有他的幕僚單位如人事與主計進行統合，但委員會依據什麼去統合？絕非靠其組織形式，而是看是否有權力與能力去統合。

行政院組織法通過後有8個統合委員會，國發會、金管會、陸委會、海委會以及對象別的僑委會、客委會、退輔會跟原民會，理論上都是政策統合機關，但是否有

統合能力？國發會有處理公共建設、社會發展建設等的權力，這些計畫仰賴其統整，計畫統整後預算就跟著來，所以國發會發揮統整能力與功能是因握有權力，金管會對金融領域有統整能力，而國發會則是普遍性的統整能力，各部會它都碰的到，但金管會僅在個別領域內有統整能力，若以政策統合委員會的概念來說似乎未那麼強大。

各部會涉及到大陸政策業務部分，都應經由陸委會的政策協議，可是民進黨執政時的版本並沒有陸委會，因為認為大陸事務本應內化到各部會裡，不必專門設置委員會處理。現在對於陸委會的授權，讓它對大陸政策有主導權，其他部會可能也不想去承擔與大陸事務政策的責任，那不如將責任交由陸委會，讓它做決定，其他部會遵循即可。陸委會某種程度雖然不管計畫或預算，但其控制的手段在於大陸政策權力上的高度，所以陸委會可做統整，海委會則因是新設，也許未來處理事務上會去期待類似陸委會的樣貌，但問題是其統整的權力需要時間上的累積，其他各機關如何信服海委會所做的決定？陸委會畢竟做了2、30年，但海委會是新生的機關。

這部分會牽涉到行政院組織法提及各個委員會的主任委員是可由政務委員兼任。以前國民黨執政時期大多是先做過部會首長再來做政務委員，後來民進黨執政時期就沒有這種序列，即做過部會首長或由資深人員再出來協調各部會，因為政務委員有一定的橫向協調統整的功能，可是會發現現在的政務委員並非如此，今日若在各部會很強勢的狀況下，能否協調？到目前來說都還有疑問。

政務委員去兼各委員會的主任委員，也許較有職權能去補強，在機制設計上可行，這其實是以事務為主的統合問題，雖然是以委員會的形式運作，但委員的組成並非都是像獨立機關的合議制，每個都是專任，權力共享，現在委員會形式的委員並非共同執行決策，如何做統合機關？一定是透過行政管理上而非組織上的設計來獲得。金管會原本朝獨立機關機制設計，所以其委員才為專任。

曾教授：所以委員會發揮作用是因委員本身是專任，決策共享，如果說並非如此這委員會其實跟部沒什麼兩樣，委員會變成首長制，首長制要的就變成計畫、預算或行政管理層面，跟委員會兩者間不一定有必然關係，陸委會是仰賴大陸的帽子，不願意扛責任的就交由陸委會做決定，陸委會有歷史也沒問題，海委會因模式尚未形成，我不曉得組織法上有沒有明確框架。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

R1：沒有，研考會舊的組織條例事實上也只是說設有委員、主任委員、副主任委員，金管會很明確在組織法明定專任的任期制，海洋委員會則無，委員是諮詢性質。

曾教授：行政管理上是否賦予一些特別的？

R1：就未來國發會而言，所有計畫審議權都集中在它手上，如果今天大陸政策上，各部會要決定的事務必須到陸委會才能拍板定案，海洋事務也是如此，又或者其主任委員也是政務委員或高階的人去主導，才能讓委員會有權力在。

曾教授：也沒有海洋相關的計畫很明確由它來負責管控？

R1：目前還看不出來，組織設計是否能發揮功能其實跟組織的「人」很有關連性。

曾教授：但「人」本身要發揮功能牽涉到有沒有制度能幫它。

R1：若以行政部門來說，領導者的角色有時可能比設計出來的組織影響力還大。

曾教授：80%要靠制度，20%靠人，假設認識更高層或高層重視這部會的人，其他部會就不得不買賬，間接是大老闆的代理人，你期待的是仰賴這部分嗎？

R1：有可能，但當不是專任或合議制的狀況下，如何指揮部會？所以還是回到層級節制上，用上下層級節制的行政院來去統整。

曾教授：合議制本身，委員可能有相當比例是來自相關部會。

R1：對，工程會開委員會議時，因為主委有政務委員的身分，其委員可能是相關部會委員去兼任，如部長或主任委員，這算是集體決策嗎？其實有點像個小型會議，但換個角度思考，如同政務委員開的會議。

曾教授：有沒有例子是政務委員去兼任委員會的首長，但是效果平平？

R1：目前好像沒有，剛剛說的是事務型的委員會，現在要談蒙藏、僑委、原民與客委會，以前蒙藏委員會的委員長許志雄，有政務委員身分，雖然首長有這樣的身分，但還要觀察這個機關是否有能量，例如原民會、客委會，因為對象別的關係，所以要去協調各部會不同對象別的特殊待遇，進而予以統整時會有個狀況。又像原民會在開會過程中常會發現一概念，就是各部會把所有涉及到原住民的事務通通交由原民會處理，其他部會認為原民會既已成立，理應處理原民事務，換個角度想，原民會應該變成「部」，它並沒在統合，大家把執行面的事務交由其

處理，因為原民會成立且為專責機關，教育部或文建會本來要做的原民事務通通交給原民會處理，所以原民會實質上並非統整性的委員會而是在做部的角色。

曾教授：但執行上並不瞭解教育、社福，相較於別人的立基，你是對象別，它是功能別，你瞭解你的對象，但不瞭解這功能。

R1：也不能說不瞭解，對原民會來說，什麼事務都丟過來，所以它要人要錢，這就一直惡性循環，今天的狀況是，「人」一對象別，到底適不適合做為統合的委員會？事務涉及到各部會，大家都切一點，問題就變的複雜，我覺得可以理解，但是當對象別是否適合用委員會的形式去處理，也許有其階段性的任務，像客委會因為文化上的弱勢或具特別意義，但是否稱作委員會，端賴承認它跟期待它所發揮的功能兩者之間是否有強烈的對應關係。

曾教授：以人或對象別有這種問題，若以事務別來說就沒有類似的問題嗎？

R1：我認為是強弱、程度上差異的問題，今天行政部門所有事務幾乎都是功能別，即便是過去談社福（對象別），印象中在衛福部裡已不分對象別，這部分是可再談論的。接下來談的是綜合計畫這塊，我認為要先看現況，未來組改後有很多的綜合計畫單位去做統整，包括政策分析、策略規劃以及管考，在組改過後這些綜合計畫處是從哪裡來？創造此一單位的組成份子怎麼來的？以現況來講其實各部會叫綜合計畫或企劃處的單位並不多。

曾教授：這之間有落差，過去做的事情與現在要做的事會有落差。

R1：比如期待綜合單位是很有權力的，現在的單位有哪些本來是這種形式？經濟部有研發會，並非單純的研考、秘書或管考，研發會裡有包括中程施政計畫、經濟政策，某種程度真的就是大腦的角色，它後來轉換成經濟能源部的綜合計畫處，以前不叫綜合計畫處時就已擔任這種角色，換個名字後可期待它還是會發揮統整的功能，它綜合規劃能力夠強，比如經濟部綜合計畫司做重大宏觀決策，在部會做統整功能，理論上那單位就要懂所有經濟政策的東西，財政部找個單位懂財政的沒問題，內政有內政政策這種東西嗎？似乎沒有，內政事務很雜而且有不同的專業，假設真的有綜合計畫單位，是否有能力掌控內政部所有其他業務單位的政策嗎？沒辦法，可能談民政、警政都不懂。

曾教授：跟剛才講原民會以對象別，社福、衛生或教育通通都丟給它的道理是一

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

樣的。

R1：所以內政部過去有綜合計畫單位嗎？如果以希望做政策分析、策略規劃跟管考，以內政部而言頂多做到管考，沒辦法針對內政政策做前瞻性的統整工作。

曾教授：規劃的部分它沒辦法做。

R1：今天像財政部現行的內部單位並無綜合規劃單位，財政的東西有整體的財政白皮書、財政政策，應有綜合單位去前瞻規劃，所以設立之後要再去確認財政部的綜合計畫單位，是由哪些人轉換過來？如果並非如經濟部研設會本來就在做經濟部統整性、策略性與前瞻性那樣子轉換過來，未來組改後所有綜合計畫單位都會面臨到只是把秘書、研考那批人轉換過來，把原本的輔助單位變成名義上的業務單位，在這種情況下的綜合規劃單位，我們期待它發揮橫向的統整能力，需要時間的累積，必須慢慢培養，其實像各個部會比如衛生署現在應該也有企劃處、醫政處。

曾教授：衛生署有類似這樣的單位？

R1：對，如果未來的綜合計畫單位，由那種單位去轉換。

曾教授：有單位也不代表有用，因為他們自己的處長也覺得不太行，第一，強兵強將不會在這裡，這類單位通常被視為次要的。

R1：我們期待在組織設計上有這樣的單位，但到底能不能夠發揮功能，我覺是個過渡性，今天的組織設計就一定要搭配行政管理面的制度，就是部和委員會的搭配，像是經濟部的研設會，經濟部的會計單位能否編列預算就要去看研設會的計畫案的審核結果。

曾教授：所以是計畫案領導預算。

R1：例如衛生署可能醫療單位上陳計畫案後，會計單位就會給預算，只要規劃的政策(計畫)符合首長的整體政策就可以。但是在經濟部就不同，原則上要研設會認帳，會計單位才能執行，所以這問題是行政管理怎麼做的問題，既然要強化綜合計畫單位，除非你要把「權」放到這樣的單位裡。就是首長問綜合計畫單位在未來四年要做什麼計畫，大家就會照這個動向走，可是會發現這些單位事實上只在做專業統整的功能。

曾教授：就是管考。所以這樣講起來有三個層次：第一、部會和委員會的首長怎麼來？第二、行政功能管理上面，部給他的權力為何？第三、縱使有這些綜合規劃單位，單位要避免歷史的包袱，這部分應該賦予什麼樣的能力，讓他有能力可以出現？這個部份恐怕要改變的東西就會比較大，譬如人才晉用的問題，以現況來講用挖東牆補西牆的意義不大，可能要總體重新規劃甚至要把考試晉用的人力都做重新評估。

R1：所以要如何去補強？但你憑什麼有政策統合的能量，憑什麼去統合人家？這要有「權」才能辦到。

曾教授：這種「權」在實務上面有哪幾種模式？你剛剛有提到用計畫的方式，能不能在這方面有多一些著墨。

R1：過去行政院的計畫，在社會發展方面是由研考會處理，公共建設方面是由經建會處理至於科技計畫是由國科會在處理。

曾教授：這三個是很明確，那用這三個來做為統合的工具或途徑，做的好不好？

R1：好或不好，都是要跟預算結合。

曾教授：預算跟計畫結合。

R1：一定要結合，經建會和國科會有結合，研考會沒有，所以在經建會的部分，主計處會匡一筆錢給經建會分配，所以你會發現回到今天政府機關的運作靠的是人跟錢，有人有錢那你說話就算數。

曾教授：剛剛都在講計畫領導錢，那人的部分呢？

R1：我認為是幕僚機關從計畫角度去引導統合部分，可以從這角度看；但像金管會可能沒有辦法從這角度來看，它可能要從政策上，像是陸委會可能要從政策上去統合而不是從技術、預算或是計畫來統合，因為統合的工具不同，例如在人事部份是做員額供給和管控的角色，在統合部分我覺得談不上前瞻的統合，我覺得比較像事後的分配(因為總員額法通過)。在政策的統整部分，不會只跟人事局要人，可是要人的權力又已經下放到各部會裡，所以其實人事局角色的統整能力就沒這麼重要。

曾教授：這跟考試院或人事局要官制官規的改變，要編制大一點或職等高一點，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

才會涉及到這問題。

R1：其實在政府部門的運作，要人又要錢的前提是要有計畫，所以計畫跟預算最好能夠結合的話就有預算。回過頭來講，以原民會和客委會來說，如果涉及到海洋的政策和計畫都要報給海委會來審，如果客委會和原民會有分配的權力，那你就必須遵循。

曾教授：那原民會有沒有？

R1：原民會、客委會、退輔會和僑委會都沒有這權力，這些對象別都沒這權力，所以才會回過來問，作為一個委員會到底在統合什麼？

曾教授：他其實只是象徵性的晾在那邊。

R1：要想統合權力來源為何？剛剛講的事務委員會都有統合力量的來源去支撐他，但是在對象別這部分我覺得比較難想像，像原民會運作這麼久，如果你承認它是一個政策統合委員會，那比較難看出成效？例如以原住民基本法為例，也許可以用法律的管道來做統合，但是這只是個規範，只能規範要怎樣跟不怎樣，但是資源有沒有統合在一起是另一回事，也許法律層次上有規範希望做統合，但這只是避免和禁止。

曾教授：可是組織上面沒有這一類的配套。

R1：沒有，所以政策統合委員會必須先個別的看，你要組織跟你期待發揮的功能之間有沒有落差，有沒有直接對應，如果你期待他，你要用什麼不同的工具去補足他，例如從人事的角度就是由政務委員領導。

曾教授：像原民會或客委會這種以對象別來設立的委員會，比較不容易有統合的想像，沒有辦法就事務性來做些規範嗎？

R1：我覺得要看你有什麼政策工具。

曾教授：可是這前提好像是本身也要端出一個計畫，接下來才是在組織法上面，限定你自己的管轄領域範圍內的計畫。

R1：目前沒有，就像客委會的計畫大多是在文教類，就客委會來講也是跟其它部會一樣，報計畫案給行政院後，由行政院幕僚來審核，這跟其它部沒差異。

曾教授：那跟文建會或教育部有什麼差異？這幾個經常會混在一起，而且經常會

重複某些東西。

R1：在這種情況下，客委會跟教育部或是文建會做的事情可能差不多，那客委會的政策統合角色在哪裡？如果客委會還是一樣，由藉由補助縣政府去蓋客家文化中心等，還是跟其它部會一樣要報計畫案到行政院的話，那就沒有統合功能，客委會應該是去統合各部會只要有涉及到客家事務的部分。

曾教授：當初在討論的時候，我知道一開始試不贊成有這種委員會，後來是因為政治因素才有的，那都沒有進一步去討論實質功能嗎？

R1：比較看不到。

曾教授：客委會自己也沒有去爭取？

R1：客委會大體上是按照過去的軌跡。

曾教授：可是他沒覺得自己沒統合功能。還是他不想讓自己更壯大一點？

R1：對於政策統合部分有跳出來爭取的是原民會，原民會曾經跳出來說基本法通過了，所以原民會是政策統合委員會。

曾教授：沒人理他？他是弱勢單位。

R1：可是他有時候在特定法案上又非常強勢，因為在立法院比較不會阻擋相關法案，因為有政治象徵意義。

曾教授：政治因素。

R1：所以我們談了兩個部跟委員會(機關內部單位不算)，我覺得是先看現況的情勢，再透過組改把它轉換過去時，是不是能夠轉換到我們所期待的樣子。

曾教授：我瞭解，這就會出現落差。那如果我再進一步詢問一個問題，就是如果這之間有落差，以目前的部會來看，具有綜合規劃能耐的機關不多，在一些大部會都是有困難的，只有經濟部相對上是比較強，這種落差遍布在各方面你有沒有些建議？假設我們先撇開現況，在政府部門裡要讓一個部會有能力去統合橫向的司處，可以談一下嗎？

R1：我覺得第一、綜合計畫單位概念的提出，大家是否都認同？

曾教授：我再把問題聚焦一點，就是配合我所說的前提，問題是從首長來講(前提

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

是首長願意重視這事情)，現在就是首長重視但是缺乏工具，那我們要如何把這工具補足到相當程度，在這方面你覺得要怎樣讓首長覺得這工具可用？

R1：我覺得可以讓所有的部會去學經濟部。

曾教授：經濟部在你們的認知裡，在這方面是做的比較完善？

R1：起碼從計畫跟預算的結合對於策略規劃的部份算是結合的比較好。

曾教授：那交通部好不好？

R1：比較沒那麼凸顯。

曾教授：經濟部是好一點。

R1：經濟部對於行政管理計畫的統整，和統整各業務單位的能力算是比較好的，包括對於經濟部未來會轉換為經濟能源部，整個策略規劃或組織調整都是由研設會在做，它必須要抓住脈動才能提出新的藍圖，其他部會大部分都是由人事單位處理。衛生署可能是有醫事處或計畫處或是有業務單位在處理，而環資部可能在綜合計畫處處理這些，交通部可能是人事處在主導。那我認為人事人員可能比較瞭解各個部、各個機關還有其所屬機關的運作，但是人事人員不大會瞭解你未來的走向，而經濟部的研設會會瞭解到未來的經濟部的藍圖在哪，長什麼樣子，他有能力去做這件事，所以我認為你所提的綜合計畫單位是要做到經濟部的樣子。

曾教授：如果再把它更具體明確，一個公務人員(在個人層次上)要做到這些事情，你覺得容易嗎？

R1：不容易，例如內政部管理的業務範圍很廣泛，但哪一個公務人員會懂民政、消防和行政，沒有這種人；經濟部是因為他懂的就是經濟這個領域(個別領域)。

曾教授：這部分可以透過各自取材。

R1：這又要回到行政院本部，行政院內的各組來管理各部會，院的參議非常資深非常懂這些部會的脈絡，那他也許就可以去統整，所以院本部也是個橫向協調(政策統合)，雖然他平常是起承轉合把部會的東西轉上去；換個角度想，內政部是因為下層屬性紛雜，所以你把這樣的人弄在綜合規劃單位，這樣也許可以，但在做很細很專業的事情上會抓不到脈絡。

曾教授：這是研考工作的困難？因為我以前在台北市政府研考會待過，在研考會

工作最大的困難是在資訊上永遠有落差。

R1：我一直舉例內政部是因為內政部所管轄的業務性質太大，其綜合單位即便是像院本部那樣，把資深人力調上來去補充人力，但是我想請問當你把資深人力調上來後，如果他有好的表現你會讓他回到所屬機關當首長嗎？如果是這樣就有個誘因。

曾教授：就是輪調嘛。

R1：如果做得不錯，我就讓他去做所屬機關的首長或副首長。

曾教授：所以這種東西還要搭配輪調。

R1：以當初在組改過成中希望部會的內部單位(司、處)位階要高，在部裡幫首長做政策，做一段時間才能升上來貼近首長，提供政策統合，因為你做過。所以除非提供誘因，就是首長非常重視綜合單位，只要有潛力的人，我就優先讓他做綜合單位。

曾教授：台北市政府的研考會是這樣，他的職等是地方單位，都是九職等是課長或組長，但是綜合規劃單位的組長就有十職等，特別往上拉。

R1：就是在人事配套上的補強，最後會發現都是運用很多行政措施來補強你期待的組織設計，補強後再讓它發揮功能，這些都是誘因，不然人家為什麼願意到你的單位。

曾教授：在業務單位、司和處可能更具有專業性。

R1：應該說你幫他創設一個綜合計畫單位的基礎，因為以前完全沒有，所以現在就是幫他蓋房子，至於裡面要怎麼裝潢，就是靠所有的配套措施去弄，只要弄出個美輪美奐的房子後，你只要管了這間房子後你都有機會去管更好的房子，那大家就願意來住這個好房子。

曾教授：可以理解。那其它的部分專委還有沒有要給些指導？我先倒過頭來想請教一下第三點，針對各政策統合機關應該如何建立指標並且評估成效，當然這不是我們的研究目的，但是反過來問綜合規劃單位要怎樣去衡量其績效，譬如你在綜合計畫處，要對主委宣稱今年的貢獻，不管在處長的層次或個人的層次上，這方面能有辦法去宣稱其豐功偉業嗎？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

R1：今天這單位若是定位在統合，除非我去跟人家講統合前是怎樣，統合後是怎樣，除非是講這樣的東西，但是我覺得沒辦法講。

曾教授：是因為中間有太多不確定性嗎？因為統不統合有很多是非你的力量，不是你能夠決定的，這跟組織改造的道理一樣，你只能做，至於後面的版本到底有沒有落實是兩回事，類似這樣。

R1：因為我覺得統合這概念本來就很模糊，要怎麼去定義統合？是把很多計畫整合成一個計畫叫做統合或是把各機關的意見做統整叫做統合。再者，你如果去問陸委會，作為政策統合委員會你的績效如何？這樣要怎麼判斷他的績效，你說跟大陸關係維持得很好，就表示你統合很好嗎？或者是說國發會統合的很好因為所有計畫都能夠落實，能夠統整所有的計畫把重複計畫刪除？我覺得這東西很難量化。

曾教授：因果關係很複雜，那我最後再提個問題，您覺得約聘人力跟考試進用人力之間有沒有差異性？

R1：我是覺得沒差，進來之後都一樣。

曾教授：因為受到整個組織文化的影響。

R1：我覺得這要回到人事制度上的問題。

曾教授：因為這也是我們的建議方向。

R1：以研考會綜計處為例，有許多約聘人員是因為綜合計畫處管理的範圍很大，所以認為要有懂教育的人來管教育，懂勞工的來管勞工，是這樣子的取才制度，因為他懂所以去管人家才管的動，在這種情況下，研考會是一般行政職系為主的機關，不太可能用到衛生專業(公衛)這種職系人才。

曾教授：因為職系的問題，所以要找約聘人員。

R1：但今天是因為綜計處的功能要管專業的東西，所以需要專業的人來管。

曾教授：那你覺得找來這些約聘人員之後，有顯著差異嗎？因為至少填補專業問題。

R1：至於能不能發揮預期的功能，我覺得要看個案，看在當初面談的時候是否真的找到適當的人才。

曾教授：至少在工作範圍內有扮演好角色。

R1：我覺得可以，因為至少是肯定你的專業能力有符合組織交代的任務。

曾教授：這是在專業能力上面。那敬業方面呢？

R1：如果撇開個人因素，理論上應該是要好。

曾教授：因為一年一聘或兩年一聘。

R1：不過政府機關通常一聘就是十年或二十年。

曾教授：其實也是長聘。

R1：那你說進用專業人才，我覺得也是要看他跟組織文化(大批公務人員)的調性問題。還有一點，萬一很多綜合計畫處都是約聘人員時，其它單位會認為他們的管考都是非正式公務人員，都是約聘人員，所以想法都很奇怪，也是會發生這種問題。

曾教授：文化的問題。

R1：因為約聘畢竟是少數，又是由這些少數人去主導。如果說未來綜計處是個很被看重的單位，這樣會變成外行人領導內行人。

曾教授：就會變成這種抱怨，就是非主流引導主流趨勢，然後非主流又比較創新和前瞻，但是主流又會受不了。

R1：有可能會發生這種情況，所以我覺得可以用，只是要看你用到什麼程度，我覺得這件事情不見得只發生在綜計處裡面，衛生署的專業單位也可能會有同樣的問題。我覺得既得的公務人員永遠都會看不慣約聘的(外行)，覺得自己才是正式的、主流又正統，因為是高考進來的。

曾教授：瞭解。我以前也是跟約聘人員一起工作，是會有這種排外的現象。除非這批約聘人員是主力，我們那時候市政府綜合計畫單位的約聘人員反而是主力。

R1：其實這東西也不是僅限於這些，像海巡署跟軍警就是同類別。

曾教授：只要來源不同、背景不同，就會有差異管理。那軍隊就更糟糕了，他有義務役跟志願役等等。謝謝今天的訪談。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十 第六場深度訪談紀錄

壹、時間：100年8月24日

貳、地點：R2辦公室

參、受訪人：R2(R1陪同)

肆、訪談者：朱鎮明 教授、曾冠球 教授

朱教授：請問研考會對於政策統合機關的期許為何？

R2：行政學很重視合作(collaboration)和協調(coordination)，代表分工合作，部就是「縱向」，而委員會是跨部業務，就叫「橫向」，這是很清楚的設計。按照道理委員會既然跨部，它要不要有執行能量呢？這裡面牽涉了不但是談理論，還要談實務。例如客委會就有客家文化中心，因為若散給每個縣市去做，客家文化中心就沒有經濟規模，也沒辦法有足夠的資源去彈性調配進行文化保存，所以要有中心負責執行業務，這種服務性質的委員會，透過一定服務設施，對外提供服務機構可做為委員會的所屬機構，因為必須考慮經濟規模，由委員會來做特定執行工作。

雖然文化保存好像也可以由文化部做，但是在文化部做跟在客委會做，就有剛剛講的問題。文化部負責文化保存，不分特定對象，但客委會是服務特定對象，不是要負責一些執行嗎？勢必很難要和文化部切割。然後，這些業務不適合下授到地方政府，所以自己要做這個事情。因為政策統合，文化保存可能還不只文化部，還有地方政府，甚至文化部以外跟文化相關的可能也散在其他部會。所以，發覺這種透過一定服務設施而提供服務的，可以在委員會裡面有所屬機構。實務上越來越多這種型態，委員會就出現，因此發現委員會下面，可不可能除了服務型態的機構，也有執行公權力的機關。

當時重要討論就是「金管會」，金管會是行政院的一環，組織法裡頭就說它獨立依法行使職權，雖然不是獨立機關，但有高度獨立行使職權的必要，所以他們認為金檢局是很標準的，可以管制、檢查、裁決、調查，但是金管會有三個局，就是銀行局、保險局、證期局，跟產業互動非常頻繁，一定是行政院的一環。所以金管會不是政策統合委員會的概念嗎？怎麼又會有這個執行？其間的考慮就是政策

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

統合委員會爲了要落實政策統合的執行量，也要有執行的工具。

金管會本來認爲，把這三個局移回到財政部，就有跨部會協調功能，但是領導、監督也會發生問題，所以金管會這個例子一出來之後，就發現到它還是行政的一環，但有部分職能需要高度獨立性質職權，雖然不是獨立機關也是尊重獨立行使職權。另外，爲了要落實政策統合，必須由三個局去負責執行，並且與產業界互動，因此委員會下面也可以設機關，就剛剛除了服務性質機構之外，也可以設機關。既然如此，這樣子的委員會有沒有改變政策統合？我們發現，其實政策統合的能量是存在的，而且還有待發揮的。

現在的農委會有農金局、交通部有中華郵政，未來的交通部還會有中華郵政、未來的農業部還是有農業金融局，因此銀行跟保險還是要統合交通部的中華郵政。中華郵政可不可以開辦簡易壽險，交通部一直希望多一點保險類別，讓它能夠開辦。再其次，中華郵政希望開辦行動郵局，能夠開著車到各地去服務民眾，但是金管會表示，車上要帶多少現金？萬一被搶劫能不能做現金收付？結果現在還不行，還在爭議。我舉這個例子的意思是說，金管會還是要統合交通部的中華郵政業務，那更不用說農業金融局，因爲農業金融局處理農漁會信用業務，這個更需要金融的相關規範。

由這個角度來看，現在其實就有政策統合，但是未來還是要重視金管會所轄各業務局，而且還有交通部、農業部所屬金融保險的業務，再加上農民健康保險也回到農業部（以前是在內政部），考慮到未來性，可以看到當初立法過程當中，發覺爲落實政策統合的量能，還是應該要有些執行功能，讓提供服務性質的機構與職能存在。這跟當初剛開始的理論，政策統合要不要負責執行，這個觀點是有修正，而且修正在最具體規範的組織基準法裡面。

組織基準法規定，基於政策統合需要，行政院得設委員會，另外，依據基準法 29 條規定，不僅各部可視需要設所屬機關署局，而二級機關的委員會爲了需要，可以設所屬的署局，因此現在政策統合委員會也就可能會出現局署跟機構。

我們剛剛把立法過程背景交代一下，就是考慮到各式各樣的情況。未來的國、陸、金、海、僑、退、原、客等八個委員會，也就是政策統合委員會，國家發展委員會下面有個檔案管理局，因爲國家發展當中對於政府內部管理很強調「資訊的管理」，資訊管理的最後一段叫「檔案管理」，所以是機關共同記憶保存。以往在比

較嚴格的規範下，檔案管理局應該是要改隸文化部的。但是，既然委員會可以設所屬署局，避免徒增成本就不需要改隸，而且跟國發會內部的資訊管理可以全程電子化管理連成一氣，所以國發會可設有檔案管理局。

至於陸委會就沒有所屬機關也沒有所屬機構，但因為情況特殊，陸委會有比照駐外機構的機構。從陸委會來看，為什麼需要這樣的一個機構？因為是提供服務，很顯然政策統合之後，最前線就要跟兩個特殊地區（香港、澳門）來做互動，所以看起來言之成理。

金管會剛剛講過，很顯然金管會的幾個業務局跟其他幾個部關係很密切，再加上現在直轄市有銀行（以前的台北銀行，現在則有高雄銀行），其它的直轄市都還在籌設當中。假設以後直轄市都有銀行，金管會的政策統合對象就更擴大，所以這是未來要努力思考議題。但是，又基於中央跟地方權限，所以統合是新的領域，因為跟直轄市銀行的關係，要假設健全地方治理及財政無虞，這是直轄市有銀行的好處，但是增加直轄市的財源還有很多未來性可以考慮，但是要加以規範，我們不希望成為另一個(問題叢生的)農漁會，所以金管會要監理直轄市銀行。

海域治安可能是海洋委員會最容易被別人感覺到的第一線工作，若海洋委員會下面要有一個落實海域治安的執法機關，海巡署在海洋委員會下便是自然而然。早期是將海巡署規劃在內政部，這不是不可以，還曾經稱為內政及國土安全部，問題是海洋委員會的統合對象，例如護漁是農業部漁業署業務，再比如走私等牽涉到海域治安或是海上救難等等，但海委會並沒有船艦，假如海巡署隸屬在海委會，就可以直接調派艦艇，不管做護漁或海上急難救助，如此一來海委會指揮監督成本很低，是沒有跨部協調需要的，這樣的想法之下，海洋委員會下管轄海巡署沒有什麼不對。

僑委會、退除役官兵輔導會、原民會、客委會等委員會型態是以服務對象別做設計，剛剛前面四個都是政事別，對象別一定是服務導向，下面若沒有機關，這些委員會擔心如果務實處理，符合完全沒有執行量能的統合機關概念，這些機構就要改隸到其他部去，大家會覺得跟以往型態不太同，但自從解套後，現在僑委會下面還可管轄華僑通訊社等等，原民會和客委會亦復如此。

假如立法的過程依據這樣思考就會變得很順理成章，現在有所屬機關，未來當然就持續，我認為仍然可以增加政策統合的空間，就是我剛剛有提到他們有他們各

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

自的問題，例如原民會提出抱怨與待解決事項，各部立即交給原民會去處理，例如簡易自來水、偏遠交通道路，但是這些事情難道不是未來的環境資源部的自來水公司的簡易自來水業務？這也是自來水的一環，更何況自來水公司要管理溫泉業務否？這裡面多少有委員會和各部會權責分工的問題，這就是所謂的灰色地帶。

我覺得這個就像中央和地方自治，權責分工，就像行政院院本部與各部會的權責分工，每個委員會都應該有各部權責分工表這個機制，權責分工表要訂定，誰做會有灰色地帶，因此會隨時間改，每一年都要定期修正檢討，不僅行政院與各部會權責分工，連中央和地方都有權責分工，我們不可能一刀劃清楚，就像溫泉和簡易自來水，到底誰負責什麼，都可以拿出來討論，現在沒有職權分工機制，才會有那麼多爭議，這是可以努力改善。

另外，我建議既然委員會是首長制而不是合議制，首長就可以聘任諮詢委員，也可根據權責分工表，聘任相關部會正副首長參與諮詢委員會作業，一般叫委員會會議，可以規定或許一個月、兩個月開會一次，至少大家有互相討論，資訊流通才能促進橫向交流。

有關於地方政府的部分，甚至可以邀請地方政府擔任委員會的諮詢委員，諮詢委員會會議應該請副首長或是秘書長等級，要看統合範圍，比方客委會，客族代表、客家鄉親最多的苗栗縣，至少有人代表出席諮詢委員會會議，反映地方意見，這很操作化，可以立即辦理。這幾個機制沒有很明確規定，但權責分工表可以有兼任諮詢委員規定納入，政策統合效果會更好。甚至可以考慮要不要定期協調會報，委員可能人數不是那麼多，權責分工表比較靜態，但是爲了促進交誼來個協調會報，每三個月或每半年，至少有機制促進各部和委員會交流。

朱教授：關於未來要成立的部會綜合規劃司處，在政策統合概念中有何功能？

R2：綜合規劃的意義是說，每一個部會都該加強政策規劃的量能，管制考核的機制也要強化，而這個就是以前的研考功能。我先講政策規劃是有用意的，因爲要有政策，才有規劃量能，管考才有意義，而不是到處打蒼蠅。除此之外，前瞻研究也很重要，一定往前看，這些是綜合規劃功能之下必須要有基本三項職能，你要能夠做好政策規劃、策略規劃、管制考核、前瞻研究才能進行。

所有政策分析的循環，是公共行政所、公共政策所培育學生的技術本位，綜合計畫的職能應該在每個部會都能生根，到目前爲止每個部會都有做到，最多只是批

評研考會規定要有綜合規劃，沒有人說我不聽，大家都認為是應該的，假如要強化，我覺得前瞻規劃和規劃量能顯然還不夠，至於管制考核還好，而研考早已深植人心。

我舉規劃的例子，我們寫的計畫，沒有人寫其他替代方案，就表示規劃量能還不夠。每個機關提很多計畫，但他們都認為這是唯一最佳選擇，不會表達計畫是否有其他替代或備選方案，但是很多計畫實際執行時都會修正，走向替代方案，而且都會把時間拉長。假設規劃的人力有能力，計畫提出來時應該較有高度可行性，因為連退路、風險都想到了，分歧要走哪裡，計畫也不會來來回回會有那麼多次修正，比較有執行可行性。

環境變化很快，如果沒有預想到會發生什麼事情，到時候措手不及，計畫會有隨時中止的可能，假如大家都不挑戰計畫的初衷本意，立意良善的計畫要完成，執行之前就要先想好，我覺得很可能以後要多訓練，應該有很多實務訓練而不是理論訓練，實務訓練比方立法院給預算打個八折，預算要怎麼論述、調整，或是某一個法案修改以後，要怎麼去調適，很多工程、實際建設計畫亦是如此。

研究部分，前瞻研究不要當作數字高規格方式處理，一定要跟剛剛那幾個事情銜接。比較好的處理方式，應該像是從擴大參與，因為以前研究大多是委託一個團隊，現在前瞻研究應該方式不拘，各種奇怪想法都要能進來才是某種程度的公民審議，這個部分要結合社會網絡發展趨勢而多多擴大，讓公民意識更能進入政策當中，這就是公民意識挑戰。

另外，綜合規劃部分，有些單位沒有大陸事務專責單位，但又要有專人處理大陸事務。大陸事務可以跟整個機關做長程規劃作結合，坦白講業務給秘書單位，兩岸交流業務會被當作接待賓客處理，大陸事務現在處理的範疇不再是送往迎來，應該考慮與對岸的互動以及長程影響，所以要放在綜合規劃單位，這個我們有表示過，現在有三個部設有大陸事務單位，例如法務部國際及兩岸事務、教育部國際及大陸事務司、農業部有大陸事務部門，但其他沒有的，我們希望通通放在綜合規劃部門。

朱教授：以現今公務員而言，實則不太能勝任大型且長程的政策規劃分析，然而「情境規劃法」也非一般公務員能了解之範疇，一般來說，承辦人員能夠委外就委外，以此條件應如何達到期待中之設計目標？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

R2：我對於當前公務員具高度信心，因為政府聚集眾多優秀人才，但綜合規劃是現在所強調的，就必須招募具備此量能之同仁，有單位與功能設計便有缺額，有缺額就會增加流動機會，人才可逐漸累積專業並經基礎訓練，人才有進來之管道與機會陞遷。再者，我們也開發綜合規劃的課程，先將組改處理完後，就會多關注這些事務。

朱教授：研考會是否做過類此前瞻性的策略規劃之經驗或實務？

R2：就我所負責如電子化政府，便是此類大的政策規劃，也有一本「電子化政府計畫」，眾多學者專家皆有參與，時間長達一年四個月。第一階段我是承辦科長，大概為此模式，第四階段剛好近兩年在規劃，也較為特別。

但各個部會的計畫品質有優有劣，品質較差則可看出其量能不足之處，因此，假若有「綜合規劃司處」較好處理，有人專責注意業務進展情形，假如有前瞻研究量能，在計畫提出之前，多徵詢公民社會或利益團體意見，可減少問題發生。

朱教授：請教一下，政策統合的概念是怎麼來的？就您所知大概從何時出現，原先用意主要是在做哪些事？為何要做政策統合？

R2：這概念源自「分工合作、跨部協調」，行政院內，早期做跨部協調工作的，有些委員會很標準，有些(農委會)則否，為什麼會形成？因為行政院組織法受限於時空環境而不能修正，所以八部的架構一直束之高閣，以後新設的機關名稱不能稱部，只得依據舊的行政院組織法(舊的第六條)設「特種委員會」。

以往很多委員會名不符實，因而引起討論，何謂名實相符？如大陸委員會的副主委，統合經濟部的經濟事務。早期基準法通則的研究報告提出，現在的委員會有些實則為「部」而非「委員會」的概念，委員會概念源於跨部代表參與運作，提供諮詢並輔導做決策，於此在政策方面較為周延，一路演變而來即為「基準法」基本架構，若要追本溯源則應討論「通則」的時代，那時討論委員會的功能名不符實。

朱教授：為什麼會設定這樣的機關？最近國策基金會由黃朝盟教授主持的研究會不會談到這些？

R2：他們沒有並未談到如此細微，主要處理組改大事紀與編年史的回顧研究。我認為應是民國86年左右。基於政策統合需要，第一次送出組織法是民國91年，那

時已有此概念。以此來看研考會為政策統合機關，但是其他職能，研究方面是否要求各部會要怎麼因應建立統合機制，但算不算是政策，這是行政管理統合。

朱教授：經建會較能扮演統合角色，是什麼因素造成統合強弱之分？功能最強大大概是陸委會，因為陸委會很特別，屬於總統職權，但為何會造成此差異？

R2：經建會有分配資源以及公共建設的預算分配額度，當然較為容易統合，而研考會只有苦口婆心，道德勸說。至於客委會有預算可以分配給地方政府，相對於文建會反而影響力較大，比如客委會有筆預算給地方文化局，地方文化局上級機關文建會若不給預算，地方政府可以直接向客委會申請經費，所以客委會實質上有影響力。客委會、原民會很多資源都是分配到地方，連帶影響與上層的關係。

政策統合的標準應如何去判定，假設以「原鄉自來水生飲計畫」來統合，執行起來太過辛苦，那要如何影響？自己擬寫綱領、整體計畫，請這些部會分別執行，有機制配套並接洽。資源的分配應該集中在國發會較有經濟規模，其他部會交叉擔任委員會議委員方式較佳，至少見面三分情會比較好協調，不能不相往來。

朱教授：我們曾經看到資料，發現原民會的委員會議在開會的時候，部會法定委員多不出席，都是派代表參加，所以原民會覺得統合不了。

R2：以權責分工表來說，如果都已經分工清楚，科員來參加會議也可以，但是沒有權責分工表，臨時的突發性狀況發生，就算是處長或是主秘也是要回去報告，因為當下沒有辦法做決定，所以還是要常軌化、制度化會比較好。行政院跟部會之間的分工表，也會每年檢討並折衝，例如司處長任命是由部會決定，或可能是由院長、部會首長共同決定，這都要制度化的處理。

朱教授：各部會職權分工表是如何擬定？

R2：剛開始都是自己想办法解決，沒有辦法解決的，現在由行政院院本部負責協調，院本部有七個處要成立，院長既然是率各部會組成內閣，一定會有幕僚幫忙處理事情。例如，行政院跟各部會的權責分工，是由院的秘書室即未來行政院的綜合業務處來做，所以這是內部管理，也可以有這個機制。

曾教授：其實行政院大致上有兩個功能，一個是政務委員的角色，另一個是事務官的角色。原先我們在做綜合規劃研究案時，比較期待的是國發會本身就當作院本部的幕僚單位，但是國發會的權限會偏大可能造成集權化。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

R2：行政院本部跟國發會的權責分工需要釐清，這在院長就任時就要先搞清楚並且每年檢討，這樣整個行政運作就會很正當。

曾教授：像國發會、陸委會這些比較像統合性機關，而客委會、退輔會、僑委會這些以人為服務對象的服務性機關，應該對他們抱持何種期待？

R2：未來要強化政策統合，但不能以現在框架去看未來，未來最適的政策統合就是不要限於國發會、陸委會才是所謂的政策統合，既然法令通過且符合政策統合，我們就要注意其他六個委員會。

例如簡易自來水的例子，如果簡易自來水不把錢拿在手上，但是又怕自來水公司不理他，政府的政策統合機制裡面簡易自來水業務，在國發會裡面有發言權。我們必須好好思考這個機制，國發會只要涉及到其他七個委員會，都要彙整並讓其他部會有發言權。

朱教授：原則上應該是單一窗口，這邊拍板定案才可以交給其他部會處理，在每個環節上都要銜接，由小到大連接上去。

R2：我們組織設計目的，就是讓這些環節打通。

曾教授：在概念上，國發會若要扮演好統合角色，應該要具備很多工具，在這些工具下國發會是拿到最多的，像光譜由強到弱，工具的整個功能有多項，可能是首長的交叉、委員會的交叉任職，一直到行政管理的層次，再到組織的功能層次，可能是一整套，但是在橫向方面有強有弱，彼此工具不太一樣，比較弱的部分有些抱怨，但至少能在國發會的委員會議中還是有一席發言餘地，可能必須要把這些東西攤開來明確的講。

R2：對，委員會不一定會放掉好不容易爭取來的預算，但像退輔會的預算也不少，但預算要不要回歸到衛生福利部？假設預算要回到衛生福利部，那要如何讓委員會維持發言權？一般來講，大家會認為金管會到底有沒有政策統合的必要性，我一開始就有提到，不要忽略中華郵政，中華郵政預算龐大也不可小覷，還有基層的農漁會信用部門，我是覺得不要把金管會忘掉，因為有跨部門統合，可能還沒有體會到這個機會。

朱教授：金管會的委員都是專任委員。

R2：以後要改了，因為金管會的專任委員的任期都到明年的 6/30，以後的委員都

會變成諮詢兼任，這就是不能以現在看未來。

R1：剛剛曾老師講的政策統合，雖然在組織設計上有一定基礎，但配套措施(工具)的部分，包括委員會的任命、或是有無計畫預算分配的權力、法治的基礎，譬如原民會、客委會有他們的基本法可以去做統整，有這麼多政策工具選項的時候，或許政策統合能力會比較強，也許要做的是在光譜上把邊緣的慢慢推到強的地方，像委員會的部分，可以找出這些指標，如果具備這些指標表示統合能力比較強。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十一 第七場深度訪談紀錄

壹、時間：100 年 11 月 23 日

貳、地點：辦公室

參、受訪人：R3

肆、訪談者：曾冠球 教授

R3：計畫的主要內容、功能或用途是什麼？

曾教授：委託單位主要的目的是就機關委員會的統合功能做瞭解，我們主要是請教您先前在研考會的經驗，不管在統合機關的問題或者是在發揮統合功能的建議上，大概就這兩個層面，一是問題層面，另一是建議層面。第一部分主要是想請教您，先前在研考會未來會變成國發會，就過去研考會的經驗來講，這樣的角色未來轉型成國發會之後，在統合機關的政策上面是否會遇到難題？譬如第三題的部分，哪些因素影響到政策統合與協力的關係。

R3：現在談個實際的例子，國發會的設計可能歸納來說與委員會的統合功能有些不同，國發會合併研考會、經建會還有部分的公共工程委員會，是非常大規模的新委員會，這個委員會的運作方式需要慎重設計規劃。根據它功能業務調整組織的過程，關係到很多人的官職、官等，也牽涉到不同機關文化的磨合與領導層級，譬如誰是主委、誰是副主委，人的因素在國發會成立初期是非常關鍵性的部分，就我在研考會時服務的認知，這幾個機關的性格並不同，也與其傳承歷史、發展都有關係，若將其都放在同一領域，就能達到組織整合的目的，我覺得這是很大的挑戰。

我個人的理解，組織設計的過程中是把原來行政院所有研究、發展加考核的機關都擺在一起，研考會本來是行政、社會面向放在一起；公共工程顧名思義是工程面，很多工程案的計畫審核等等；經建會更是重要，但在原來的行政院設計裡還有個國科會，國科會統合是國家科學發展的委員會，屬於科技或是科學方面，在國科會組織大約定案送立法院時，立法委員有建議，因而有些改變，讓國科會變成科技部，這個變動頗大，我們談到原來設計上是統合功能的委員會變成執行業

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

務的科技部，原來的管考、管制計畫功能現在不能做，因為變成球員兼裁判，那科技這塊怎麼辦？後來的組織設計就變成院本部設立「科技會報」，其實與初衷本意不同，若依照本意進行，應該把工程、行政和社會方面以及經濟發展加上科技發展這些都要等量齊觀並通通融合，當然四個合起來可能過於龐大，其實可再切割成兩個，譬如從學理上發想，科技與工程較相近可擺一起，經濟發展跟行政、社會發展則可放一塊，出來兩種委員會，但仍要保存行政院要求的規劃與考核機制。

不過目前這個情況，科技的發展漸漸有新的機制「科技會報」，若是合理成立的話，同理我們也可成立工程會報、經濟會報，所以回到本源的組織設計的原理上，裡面有些亂了套，現今尚未最終定案。既然有此研究，從學理上其實可點出來。本來主要是看三大塊，假若有此新思考，說不定有部分切出來與科技部分成立，另外較有科技工程方面的管考綜合計畫功能的委員會，也許對於未來行政院在組織改造或運作上能更好。組織改造很久才會做一次，應把握這樣的機會，在學理的討論或全盤的設計上可做些討論。

但我們實際上看行政院的委員會，或是說在邏輯架構上的思維論述下，委員會若要做整合型，就是「跨部」，不能加上「會」，原來的「會」樣態太多，目前新的組織架構裡，「會」是整合型的或是某些獨立機關，大概分這兩類，有的是整合型、有的是幕僚型，有的是跨功能整合，譬如說原住民委員會、客家委員會，皆有其特質性，牽涉到交通、教育及衛生各方面，但它是特定職權或分布較特殊，然後做跨部整合。

退輔會也有這種性質，譬如榮民本身或子弟，也牽涉教育、社會福利以及醫療各方面，為了特定族群成立委員會，原來可能是以業務功能為導向，只是想說專門的服務對象就是退伍軍人，因而開始有很多業務，榮民醫院、工廠等，只是並沒有特別成立他們的學校等等，這樣的舉例可說明其間的關係，若此理論成立，也應成立客家的教育學校或者原住民的醫院。

所謂功能的分野，譬如教育、交通和衛生，而非以某一族群為對象，這個族群不能分割它。看這些不同的委員會，其成立的歷史好像成立越久會越帶進來業務。另一例子是農業委員會，初期成立時是功能性的組織，有點類似像交通、衛生、社會及內政的事務，為一產業位置，不僅是對於農業人口而已，所以農委會變成

農業部，我覺得完全有它的道理在，所以每個目前稱為會或未來稱為會的，真正做為政策統合功能的角色意義不一樣，其中像陸委會，就非常符合作為政策統合機構，譬如不可能成為大陸部，但依舊有很多跨部甚至有跨會的事務，針對大陸事務的放於此，然而海洋委員會也類此情況。

曾教授：剛剛主委提到，統合角色的意義不太一樣，若按照主委的邏輯，不知道什麼樣的分類方式您覺得可把現有或未來委員會的型態去做類型化處理？

R3：大概有一類稱為幕僚型，像原來的研考會或未來的國發會有很大程度為院長或執政團隊的幕僚機構，金管會可能也行，但它的角色或跨的幅度則沒有國發會大，陸委會、海洋委員會也都有這種概念，僑委會、原民會、客委會等等則是針對特定族群，包括退輔會，對於特定人員族群的委員會，兩者間意思不太相同，所以分為幕僚性質與特定族群，另外還有新成立屬於獨立機關，希望不要有太多執政的政黨色彩干擾，比如說中選會、通傳會與公平會，分類的話有這些分野。

曾教授：一個以人，一個以事，事大概是幕僚作業。

R3：人的話，他的身分、族群可能較以血緣或如退輔這種特定身分，大概有這三大類，都需要有委員會，然我還遺漏了蒙藏委員會，蒙藏現在放到大陸事務，以後沒有了，不過它仍是個委員會。

曾教授：就您在行政院的经验裡，像這些統合機關的表現，您覺得統合工作做得好不好？或您觀察到這些稱之為委員會，當然那時委員會的角色也不是那麼清楚，像農委會就是個例子，其實都在做執行性的。

R3：如果拉回來，有點類似幕僚性但又非像秘書處，政策的研究、計畫與考核，做這樣工作的幾個委員會，其實運作和對於國家的功效都不錯，包括國科會、經建會、研考會與公共工程會，如果沒有這些各自掌管這方面的研究發展或者在綜合計畫上、法制作業上有些準備，最後還有中長程計畫，還有對於總統的政見，包括以往若回溯歷史以前歷任的院長，有其施政藍圖，像這些方面跨部會的掌握，其實非常有功效，這功效希望在組織改造過程中應不要減弱，否則會出現問題，所以這塊我覺得做的非常好。

剛剛也提到，有些委員會雖以委員會為名，但已有些綜合性了，有一部份的統合，譬如退輔會亦有，可能農委會也有部分，不過他們的業務性很強，未來農委會反

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

正會變成農業部，這已經不成問題，它有沒有一些統合性的部分要釋出或規定進來，譬如說到國發會，這都很值得研究與盤檢。

農委會雖然升格叫農業部，但會發現它很多下屬單位都移走了，有人會覺得部較大，會較小，從這例子來看，並非如此。在某個位階上，會的功能因為去整合，位階上應該稍高，但現在一般執行的結果會因有時看預算或看權力，委員會地位並不高，以農委會還有文建會為例，文建會現在看有很多擴充，也有些其他單位的併入，還有在海外展現中華文化、台灣文化軟實力的部份都有擴張，但農業部反過來是少掉的，很多單位切出來成為未來的環境資源部的一部分，屬於內政部以外相當大的部，這個部未來的運作初期會是領導特質非常強的部，但對台灣的重要性普通，因為原來太多的相關業務內涵他會放在目前部會裡面。

譬如說一條河川，可能上中下游到城市都有不同的單位在掌管，從地球系統的觀點來看整個環境與資源，這是原來沒有的想法，但是在環境資源部裡就可把它統合在一起，有人說把環境與資源兩個放在一起會互相排斥，但現在所談的永續發展，其特質之一就是要把兩個放一起，因為開發同時要想到永續的原則，國外的很多案例，或目前的思潮或學理上，它是可執行的，目前很多人有所誤解，以為是環保署變成環境資源部，這個誤解蠻大的，光看人數與以後環資部的架構，跟環保署哪會成一回事，這個思維誤解誤會蠻大。

曾教授：可能是環境這兩字放在前頭。

R3：希望環保署別自己也以為他是一個變大的部會，我們曉得農委會目前很多單位都到了環資部，包括中央氣象局也到環資部，它是以整體環境為思索架構，裡面從大氣開始，氣林水土，土還包括地，整個一套放在裡面，是完全不一樣的。

曾教授：可能組織整併的邏輯跟現況裡操作人員的認知上有落差，因應新時代有新的想法，但官僚體系的人還有自己的一套詮釋。

R3：因為在背後其實有地球系統的概念，它是一個水圈、地圈、生物圈、大氣圈，這幾個圈學理上是耦合的(coupling)，所以把這些東西放在同一部裡面，其實有其道理存在，它當然先對環境了解才有對於環境的保護和環境資源的開發，這是連在一起，這邏輯若未思考清楚，此部的指涉到後來就會扞格不入或做不好，這思維很重要。

曾教授：那過去的思維，與之對抗的思維呢？

R3：以前是你們去開發，環保署在這裡控制，開發的單位有很多，有經濟部、農委會甚至內政部，以後若擺在一起，如同剛剛所說，永續的概念才真正能落實為執行的機構，國際上這概念可能有十年了，但在組織設計的過程中有時並不能被完全掌握，在這過程中，行政院的政策委員就很難協調，難以避免各部會有其本位主義，也有組織變大變小或位階的許多爭執，另外還有立法院很多介入，甚至媒體，譬如說水資源的治理到底應如何做，就有很多想法，有種想法是以功能來分，有種是以流域來分，到底是用地理式的還是功能取向，有很多想法，也不能說誰對誰錯，但若能回到原來地球系統的概念，其排比會較清楚，它到最後會不會是符合學理的設計，這我不敢說，畢竟所謂地球系統的概念...

曾教授：現在很流行流域管理的概念，從上到下包著流域管理局的想法，那以您的專業來看，是功能性好還是這種流域的方式好？

R3：兩者都重要，只是誰在上位誰在下位？如果流域管理很可能就是成立一堆淡水河管理局，某某管理局，我覺得不應是如此，若用另一並非很恰當的比喻，譬如麥當勞，它的管理上可能分亞洲區及歐洲區，可是最後來講還是以行銷、肉品、配料來分。

在政策規劃時，上位還是不要用地理性，下面的執行，當然可以有區域的管理，美國的田納西河管理局很有名，但我們並沒有看到更遠的、更北部的例子，田納西本身太特殊了，這設計我覺得對於特定的河川做是有道理的，把全台灣都分成流域管理反而不對，如果台灣這樣做的話，就會是每個河域都是一個管理，河大、河小和河的性質其實是重複的，如同剛剛提到的牛排怎麼煎都是一樣的。

所以有些工法和做法要全部一致，這邊用某種方式，另一邊的管理局又用另外一種方式，整個台灣的河川治法都不一樣，這會是很麻煩的事。雖說河川性格不一樣，但其背後應該是用學理來統一，而不是以地域來分割，分割以後會產生問題，雖然贊成者會看到從上游到下游這樣的論述，或者一河兩岸的兩件事，在中央機構可能不是這樣的問題，我其實要表達的是，最後還是要回到環境資源與保護學理的背景，由學理來決定我們的脈絡，然後再來做功能的設計，這個組織是為完成這個功能，不宜一開始就去切割功能而忘記目的。

不過，我想這都是為了好的目的，只是說有一種權責方式，照這種方式就是很高

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

位，然後可以擴充，因為談到流域整治不只是會提到河川和水利而已，流域裡面有很多東西，包含生物鏈、灌溉、發電、觀光等等，而關於土石流的部分，可能有地方有礦，有的地方沒有，如果純粹用河域切割的話，大大小小的功能要怎麼去劃分，這是件很麻煩的事情。

曾教授：那還是回到剛才的問題就是現在的統合機關，以國發會的設計來看，所扮演的統合功能能真正被發揮嗎？吳副主委對於此是很悲觀的，有一部分的原因是來自於過去在經建會成長的背景，看到了整個機關光榮的歷史和現在是有一段差距，他比喻說在光榮的歷史下有哪些條件，然而，現況的條件在組織法上、文化方面、職等上面都會影響未來統合功能的發揮，所以想請問副主委這部分您的看法是？

R3：可能我跟吳副主委的想法有對比和落差，吳副主委在經建會很資深，感情也十分深厚，他也是經建方面的專才，我和他的落差是完全相反的，第一我在行政院研考會服務的年代很短，只有一年三個月左右，再者也不是行政方面的專才，本身是自然科學出生的，第三個就是感情的深厚程度也不能跟他比，所以我比較傾向於是個局外人。

曾教授：客觀性會更高一點？也許能看得更清楚。

R3：是否能看得更清楚我不知道，我也不敢說是客觀性比較高，也許是比較膚淺，而看不到事情的本質，局外人就是具有這兩個特性，所以都有可能。所以對於合併之後會怎麼樣，其實我是很缺乏能力去想像，對於經建會那塊是真的不了解，粗淺的印象就是這兩個單位的組織，原來的架構很不一樣，研考會是以處為架構，經建會則是分為十幾個組，而研考會是六個處，處跟組的主管在位階上照理說是一樣的，那以後新的架構，按照新的基準法都要改成處不能叫組，這些眾多的中高階層，他們位置怎麼擺和組織怎麼互相放，在我看來這是個很大的問題。

可能現在這些問題都已經塵埃落定，不過將來都在同個委員會做事的形況下，會不會出現兩種文化、兩種作業方式、不同領導方式等等的問題，這個問題幾乎是可以預見的。這裡面還有誰大誰小的問題，雖然不是一個全然的民主形式，不過我想人員多的或處的單位多的，就可能就占上風，支配(dominate)很多事情，包括公務員所關心的陞遷、考績、政策的採行，我認為未來國發會的領導人如果是貌合神離，一直在互相角力的話，那本來合併在一起所期望達到的功能，反而是互

相削弱了。

確實有點局外人的想法，由於不是公共行政出身的，感覺有一點事不關己，但是就明白的來講也許就真的會有這樣的問題。未來國發會成立的時候，爲了達成其功能，取其強而避其弊的話是非常重要的，我認爲在領導階層的一個主委兩個副主委，這幾位是非常重要的，他們能夠合力同心，建立信任關係，對整個委員會是十分重要的。

曾教授：如果按照過去的經驗來講，在政府部門最重要的就是位階的關係，那麼未來領導階層的國發會主委，如果他的位階沒有比較高這會不會有些影響？舉個例子，他和其他部會的部長位階通通都一樣。

R3：這我不擔心，而且很可能國發會主委還是由政務委員來兼，有一陣子經建會就是，像蔡勳雄就是兼任，更早期有副院長兼任，所以這些可能性都存在。如果決定需要在位階(rankings)上面有高品質(higher-quality)，我認爲都可以調整的，不過我剛剛談的事情是內部的，有時候再怎麼下來，如果內部沒有這種信任感或者團隊合作的話，也會出問題。現在談的都是實際操作面，我覺得一直談到的就是磨合期，可能任何機關都需要這樣的一個階段，那這個階段在民國101年1月1號開始實行到民國103年日落必須要完成的話，國發會遲早會上路，只是不知道會在哪個階段會上路，我想開始的時候很重要，到時候的行政院長就掌握了非常重要的事情。

曾教授：就內部來講，我們先前有做各機關綜合規劃司處，他們扮演很重要的角色，那我們現在是談委員會，在過去研究部的綜合規劃，往往會發覺中華民國所有部會的綜合規劃能力相對來講是弱的，主要原因不是因爲編制的問題而是因爲歷史的關係。舉個例子來講，優秀人力會認爲我在業務司處才有戰力，但在綜合規劃就沒有，不過這也牽扯到主管的重視程度，那很多部會就是這樣長期下來，只做研考的工作而不是做前瞻性的規劃，現在就是希望能把整個綜合規劃的能力提升起來，但一朝一夕也不容易去改變，不知道在這一方面主委有沒有什麼看法？

R3：如同你所說在這個組織改造過程中，非常強調的就是綜合規劃，每個部都要有綜合規劃司，剛剛所談到的委員會也有綜合規劃處，整個組織改造的特色，就是要強調中央部甚至會的綜合規劃，政策的執行能力，他的執行面就是要下放，下放到局有一部分的政策規劃，署就是純執行，這是目前所設計的想法。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

這個想法當然跟現行現狀是不太一樣，現行現狀有很多地方的綜合規劃，有點像是秘書的單位，別人交代什麼就綜合性的拼湊，就是不知道放在哪裡的通通都放這裡，就是其餘的庶務之類都放在這邊。規劃這兩字反而被弱化了，除了經濟部這部分能力很強，交通部可能也不錯，有的就是把他弄到外面去，像是特定的研究機構就會變成他的智庫或者頭腦，回來幫他做綜合規劃，有這種現象，這個事情在未來又是在一個垂直面上，到底孰重孰輕放在哪裡的問題？這都是未來會碰到的問題。

曾教授：您所謂的孰重孰輕是指？

R3：就是說現在有些部會他的綜合規劃能力很強，他有些研究或什麼的，有的不是放在他自己的本部而是下面有個研究機構，聘用人員可以用其他的方式聘用，不屬於公務員體系，有的時候反而能找到人才。

曾教授：根據前副主委施能傑教授說法，可能有這類的人才，不見得考試考得進來，考試也不見得能辨識，最好是能從外面買進來。

R3：所謂的孰重孰輕另外一個面向就是孰能、孰不能，看起來有的時候在組織層級上，比較低的可能第三級或四級的機構，也不受到現在的限制，只有級次的問題，在用人上也比較彈性，說不定還更能因應時事的變化，且更能對他要求，因為做不好就會被解雇。甚至同一個案子可以由兩個team來做，分為A、B team來做，假使B team做不好我就把你解雇，我覺得都有可能，但在事務官可能沒有辦法這樣做。

這樣所謂的綜合規劃就是會一些對公務體系很熟、對業務也很熟的人來做架構式的東西，可能也可以做管考性的東西，未來可能可以這麼做。很多大的部裡面有研究型的機構我想這些也不會少，都有在架構裡面，他們就會有彈性。像我們在研考會的話，下面根本就沒有機構，那國發會可以有機構嗎？這些其實都是可以去思考的問題。

曾教授：一般來講這種扮演綜合規劃的單位、人員，有沒有一些制度上面，給予培育的重點，讓他建立職位(capacity)。

R3：我沒有往那方面想，我們似乎只在做組織設計，什麼人到綜合規劃處、綜合規劃室，如何培養這樣的人才，這我沒有想過所以不能回答。但是在組織裡面應

該要有個公務人員訓練中心，那個能不能做這些事情，有點像軍方有學院之類的。

曾教授：其中有一點很重要的是這個人本身要有很多的歷練。

R3：當然這人本身要有很多歷練，但我們這樣想在很多業務執行單位，他們會覺得我業務執行才是強的，或者是講不好聽部會裡面變成是有些政策執行時，有時候會有失誤，然後去把他調開，那這裡就變成了避難所或者流放所，很有可能會變成這樣子，他們也是有歷練的人，可能是表現不好、身體不好或其他原因，變得不是在原來的崗位上那麼有利的話，可能就被擺到這裡來，這邊變成消極的資格。

那是不是透過公務人員訓練的班期，就是一定要上過某些課，證明過某些能力，才能夠到這邊。現在似乎都沒想到這個，但未來組織裡面可能可以想，既然我們在強調綜合規劃的能力，這個原意很好，如果在人的素質還有他的鼓勵上來達成，那是不是說一定要做完這個職位，才能再上一層，這有點像軍方的作法，或許是還不錯，我是不太曉得這個部分。

曾教授：有些是內部的跨司處的輪調，有些時候是跟外部的輪調，這可增進從不同視野來看事情。

R3：所以我們要把它變成剛性制度輪流來走，還是主管的領導統馭和用人權限，太剛硬也不行，沒辦法應付事情，主管來了全部都按照規定，所以彈性還是很重要，若用另一比喻來說，綜合規劃司或處，其實很像主管的研考單位。

曾教授：在國外的話會增設很多這種副部長或政務的機要人員，不一定是政治任命的主管，但他是類似像我們這樣的機要人員，這是建立在信任的問題之上，因為長期跟你一起共事，溝通語言上會有差異。

R3：這個位置是蠻重要的政策幕僚，若於此不能用層級，它連機關的性格、內容都抓不住，這是另一想法把它變成政務任用的位置，雖然其職等並未很高，某些人即可以機要任用的方式來做。

曾教授：剛剛提到大多偏重在人力跟組織的部份，您覺得從政策管理或計畫的管考這方面來講，若把其視為工具，這部份您覺得有沒有可加強之處？統合有很多種層面，可能在法制、組織、人力或計畫層面，有助於把這些橫向的功能性的東西收歸在一起，那中長程計畫或政策規劃把它收編於此，可能是一種統合的方式。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

R3：有兩處是關鍵，一叫權力，另一叫資訊，權力必須要在這些位階上，因為他要去統合，對所謂統合相關的協調業務單位，不同的部，它對於統合出來的結果，要去遵行，權力一定要在我們的組織架構裡面或在院長的支持中完成，否則是統合不起來。請人來開開會他不理你，甚至不來開會，有白紙黑字還算不錯，或者拖延甚久、互踢皮球，你也不能怎樣，最後有時就不了了之。

未來的話，我看海洋委員會就有這個危險，因為其功能在23個部會當中，下面有個非常大的海巡署，本身有三個處，目前是空的沒有執行能力，它所有要執行的業務、機具、設施與人才都在別的單位，可以協調大家做什麼事？如果有人在分工上不願意，在功勞上要搶，怎麼辦？所以權威與權力應明定清楚，第一我們在組織上要做，第二在法源上，現在的組織法已定下，作用法裡是否有辦法著墨呢？現在規定作用法裡不能規定組織事務，現在對於法治的整理，我認為還需一段時間，尤其對於新增的部會和委員會，應怎麼做？我認為權力的來源與定義還是依法行政，不能誰說了算。資訊的部份，你要去統合，資訊是不透明的或人家不給你。

曾教授：過去在研考會有沒有這個情況？以市府研考會為例，絕對會有這個現象，因為你不是第一線的人，資訊落後於別人，與別人也有可能處於敵對關係，這就是資訊的問題，這種情況下，您如何獲得資訊？

R3：長官的支持非常重要，我們要求提供什麼資訊，它就必須要給我。

曾教授：問題是你沒辦法辨識他有沒有提供你這樣的資訊？

R3：這裡是有困難，像市府單位因為也有長期的歷史，這裡的人員每個都會有特定的人整理某個處。光摸透單位不夠，還有上面市長或祕書長等人對你的授權和支持，若支持度不夠的話，很多資訊就拿不到，它可以隱瞞或繞過你，所以這部份還是要長官的支持、長期的積累以及人員的穩定都很重要。

曾教授：人員的穩定很重要，因為他長期監督，可是問題是我們內部會有些問題就是我們人會動，會動組織記憶就容易斷掉，等於重頭開始。

R3：所以單位的穩定性很重要，但我們談的資訊是文字或調查資料，拿捏很難。在海委會的話，你說他要不要知道，23個單位各有其資訊，這個有海洋溫度，那個有漁獲量，那個有漁船的數量，這些要不要有一個中央的資訊向上集中的權力

(authority)或組織設計，換言之，海委會本身若有一海洋資訊總庫，至少能取得(access)，我談的是除了取得以外，還能在需要時綜合運用，資料庫的綜合運用就形成診斷與政策，然後再去統合，否則統合如果只是一個會議中心是不夠力的。

若隱惡揚善或只講對其有利的部分，就無法達成目的。資料庫的可取得性(accessibility)、整合(integration)以及資料開採(data mining)很重要，才有其整合的意義，這部分又跟國發會、研考會的資訊管理，未來的整個行政院的資訊，向上集中的電子資料管理、雲端的運用等等，未來的科技發展、整合和行政院政策的走向是合的，用雲端的概念其可取得性(accessibility)很重要，當然我們要能夠掌管到他的透明度與資訊安全度，這兩個有時會扞格。台灣蠻稱道目前的電子治理，譬如海洋委員會的成立，它的資訊部門會是關鍵，目前我不知道它進行的如何，甚至其組織設計上可能都沒有這樣的設計。

曾教授：可能連資料都欠缺，之前訪談過張處長，談到跨域治理，最大的問題是我們也許有資料，但別人連資料都沒有，因為平常都沒在做這類的建置或建置不完善。

R3：但是我覺得海委會一方面要有capacity，二方面可以診斷出哪裡不完善，未來去補足它，否則在我看來它的建置並無用處，僅是召集會議，聽大家的意見，然後做成決策，或有個問題(issue)或事件(event)去處理，其實組織的學習也不夠，或是看起來有SOP但實際上不見得有，因為每次事件本身的性質、樣態跟各部會派來的人的強勢、能力等，變數太多，影響到每次決策的品質。如果在上位的資訊可取得性不足，就無法穿過人的這層面紗過去看到事情的本質。

曾教授：最後一個問題請教主委，我們政府部門要做綜合規劃，有些時候有很大的困難是民主政治的選舉因素，請問您的看法，講白一點是你要做綜合規劃，但是民主政治的因素會有很多變動性，這兩個如何去結合？像日本做長期的計畫，也只會優先順序上做調整，我不能夠理解為何其文化不會去挑戰這些，但我們台灣這問題很嚴重，若談綜合規劃，在某些情況下它也會遇到很大的障礙。

R3：我覺得這都是不斷前進的過程，且我認為組織的記憶是存在的，從行政院研考會我負責的那段來看，中央組織改造的種種論述的過程，其實不會以2008年為分割，它有非常濃厚的前一個執政黨的記憶和倫理在裡頭，有其組織記憶，事務官帶來的穩定性是存在的，在民主政治裡並沒有什麼不好，也就是說我們不會走

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

偏，縱使如鐘擺搖盪，也會在眾多的可能性之間調整跟修正。

有的政黨可能比較左，有的較右，偏社會或不偏社會福利，環境上有些偏保育有的重開發，但是組織既然有長期的政策規劃，只要有理性的基礎存在，後來的只是選擇即可，可能有A、B、C、D或者是光譜，新上任的政務官根據以往已有的綜合規劃資料，做其政務上的判斷，如果說我們只屈從於任何外在要脅或改變，這政務官是不好的，我們不能以它為例子，或者這類型的政務官以及選出來的首長，我認為並不會持久。

曾教授：主委的論述主要是表達文官是很重要穩定的力量？

R3：對，但其穩定性也不能過於被強調，他長期執掌權力也可能走向偏道。人民的選擇可以修正，我們現在不能否定民主政治，或是要走回威權、獨裁嗎？顯然我們並非走那條路，現在看起來路好像較崎嶇，但長時間來看還會是最佳的政治制度。雖然會有政策買票的現象，可能是用債留子孫的方式來做赤字運用讓今日的選民較快樂，這我並不否認，我們看到歐債問題其實可能緣由也在此，這是民主政治裡很大的問題，但那部份是次要探討，反過來說民主政治仍是很好的，政務與民意代表之間的拔河永遠存在，若講到中央層次，我們因為並非內閣制，較不好處理，內閣制是被選出來的，其角色和身分實則二而為一，憲法的最後的問題，可能五年、十年後還是要做處理。

附錄二十二 第八場深度訪談紀錄

壹、時間：100年08月26日

貳、地點：辦公室

參、受訪者：Ec1(Ec2 陪同、另外一位陪同人員)

肆、訪談者：曾冠球 教授

Ec1：首先，有關以後國發會的屬性，當然還是合議制。但是委員會按照經建會的設計跟以後國發會的功能，因為國發會的重要性及涵蓋面更廣，現在只有經濟建設，以後根本就是國家發展，所以國家發展包含的面向就比經濟發展的面相來的大（包括社會面等非經濟面向）。

目前的委員會主委為當然的一切，其他的成員都是閣員。整個國發會到現在的草案會在九月開始的會期討論。換句話說，當委員全都是閣員的話，並不是「官民合體」，通常經建會或以後的國發會基本上還是需要行政部門中各部會協調的角色進來以外，其實還有另一種機制叫做「諮詢委員會」。「諮詢委員會」多久開一次會，當然就是按照不同委員會的設計和不同議題。像目前劉主委大概就有分所得、產業、環境等議題面向。

曾教授：不同議題之下，有不同的諮詢委員？這些議題就變成類似一種小組？

Ec1：對。諮詢委員過去比較正規的時候，主委是有一些彈性的。過去曾經有過主任委員他的諮詢委員會是一個月舉行一次，而諮詢委員是固定的。每個月會找一些當期的重要的經貿課題，然後把所有諮詢委員都請來。這些諮詢委員包括官員、民間業界、產、學、研等。

劉主委基本上覺得，一個諮詢委員不可能懂所有的事情，後來有些構想，而做一些分組。分組可能就是分為類似總體經濟、金融、產業、人力、環境等議題。每個議題裡面可能有若干位(5、6位)，開會的時候可能兩組合開，比如說這次是經濟的總體經濟可能跟所得分配等比較社會面的。

曾教授：這些委員都是在諮詢委員的大帽子底下，只是視議題做不同的組合？這個是現在經建會的模式？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

Ec1：對。這個是主委爲了聽到產、學、研的意見，所以這只是一種諮詢性質，而不是決策性質。而決策性質當然就要回歸到你研究報告專門在談的委員會的功能。組織法第 3 條已經明定許多部會的首長爲我們的委員；國發處務規程草案第 18 條規定我們可以視業務需要，遴聘學者專家爲諮詢委員。

我要說明一下，我們這個委員會不是所謂的「官民」，沒有「民」的元素，都是官方而且都是部長。可以給你一個訊息就是，吳院長上台，第一次視察經建會的時候，非常明確的表示委員會開會的時候，希望閣員都能出席，他會非常注意閣員的出席率。當然部長總是業務很多的，因此會比較看議題的內容，就不見得會出席。

所以第一個，不管是目前的經建會或是以後的國發會，委員會沒有所謂「民」的元素，有的話則是屬於諮詢性質的部分。其實，我們主委過去曾經也是爲經建會的諮詢委員，當然諮詢委員的意見，基本上我們會當作是整個會議裡面一個施政的參考。

曾教授：請教處長，以經建會來講，決策中重要的成員爲諮詢委員和未來國發會的閣員？

Ec1：諮詢委員通常是「諮詢」的性質，會提到諮詢委員是因爲剛剛你提到了「官、民」，所以只是提出我們也有民間意見注入的機制。真正決策功能的話，因爲委員會是合議制，所以委員會就是我們經建會裡面最高的審議的機制。委員會通過的案子，我們就會報行政院。

曾教授：現在委員會的成員都是閣員？

Ec1：一直都是。從經建會有史以來，不管過去前身叫經設會或經合會，只要成立委員會的成員都是閣員，一直都沒有改變過，未來也不會改變。

後來，我們比較對未來組織改造以後，各個委員會之間的統合功能，以目前的現況去做一些量化的指標、評比。如果你們的命題是一定要去比較的話，當然可以理解會去找一些量化的方法。但是，量化的方法基本上就是很多質化的因素沒辦法進來。然後，看報告裡面，其實很多的委員會因爲資料不全面，沒辦法去比較。後來大概就剩下三個(經建會、金管會、原民會)，所以就用出席率、開會率再加上討論案、報告案來做一個指標。可以理解說要有一個量化方法，但是這個東西可

能沒辦法充分反應事實、過度簡化。因為每個委員會的屬性真的不一樣，由其是經建會。我們認為，第一個是委員會的成員是非常高的，這些閣員平常有專屬的工作，等於是說委員會的成員屬性不一樣。其實要反應事實要有很多來源，這只是其中一小部分。第二個是處理的議案複雜程度不同，比如說從經建會的組織架構來看，我們會裡面的處從綜合規劃處到經濟研究處、產業的發展、人力規劃、都市計畫、空間改造、財務的、管制考核，還有財金法制。就像一個小的部會縮影。所以我們處理行政院交議案件，有經濟部報院的、交通部報院的，搞不好連國防部報院的，也要送到我們這裡來審。當然像金管會，我不是說金融的東西就很單純，可是起碼金融的業務都在他們自己的管轄裡面。

所以在這樣的屬性比較之下，我們的報告案很複雜，報告案完了也沒有規定不可以討論，照樣有很多討論。有些是在政策形成前的研究案，也是牽涉到後續要可行的話，就要先做一個報告等。它的複雜程度或重要性，感覺上一刀劃成兩半是不妥實的。如果說一定要做這個比較的話，我是認為應該要和屬性一樣的去比較。我想我們的意見最重要是這樣。還是要讓曾教授理解，通常我們在做國際評比或是經濟數據上的比較，基本上也是在在相同的基礎上面。比如說國民所得、經濟成長率。

曾教授：除了國發會之外，另外一部分主要是想從綜計處處長這邊，因為我們從外界的角度來了解，就像您剛剛說的它的業務就像是一個部會的縮影。相較於其他委員會來講，經建會很容易被外人稱道的地方就是有很強的幕僚作業能力。想請教，就我們外人來看，想學習為什麼經建會不管是整體或是綜計處所扮演的角色，為什麼能夠處理這麼多的案子？我們拿另一個極端來講，比如某一些委員會的性質上偏向執行面，組改後還是被定位在希望能做一些統合(至少像原民會)，但我們知道這兩者之間統合的量有相當的差異性。我們想了解就是，透過經建會或綜計處這邊，能不能給我們一些啓示，不管在各個層面，例如委員的來源、組成、綜計處的職能、成員的能力，或更多歷史的因素？

Ec1：其實你的研究報告裡面，我覺得跟經建會比較有關的是委員會的比較部分。

因為 Ec2 她們是專門在負責委員會的會務工作、議事工作。當然這個案子會從四面八方而來，所以我不知道我有沒有什麼遺漏。Ec2 有什麼需要補充的嗎？

Ec2：剛剛其實我們處長已經報告的很完整了。剛剛有提到委員會的指標為報告案

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

等。我還有想到您的報告裡頭從 22 頁到 25 頁有關開會的部分，討論到案件數的問題，剛剛處長也有提到其實不能以案件開會的次數來判斷，這個案子是否有重要性。而且在我們會裡其實除了委員會之外，我們的案源大部分至少有 90% 以上，行政院交給我們處理的時候，不是每個案子都是要去委員會審議的。在這個當中，可能就要很漫長時間的審議或協調，這個過程中很多都需要很長的時間才醞釀出這個重要的案子，這是一個情況。

另一個情況就是像上次的日本地震，那我們對於緊急狀況下我們的財金應該要怎麼運作，做什麼準備？這種事情其實是攸關國家的一個很重要的事情。

那另外一個是，在這些內容的案子交進來之後，因為很緊急，所以來不及開委員會而做一個重要的抉擇之後，這個問題就很高。

所以剛剛處長有強調在不同的指標之下，可能要用比較好的方式來評比不同性質的機關。

曾教授：我補充一下，其實我們的重點不是在評價委員會的表現，我們的重點是這些被定位為委員會的組織，在組改後要如何強化統合能力？不管是國發會、客委會或原民會。那經建會在這部分過去的例子是很好的，我們就想學習一下為什麼經建會在這部分有如此的表現？

Ecl：我可以理解您剛剛講的那段話。我們也不是一直很在意(Care)這個事情，但是這個白紙黑字如果做成一個文件(document)，它其實反映出來的就是經建會委員會的統合功能是最爛的。到是就是說，經建會的功能您如果還需要做怎麼樣子的文字論述的話，我們會很願意提供。

回到您剛剛的問題，我的答案其實很簡單，其實經建會最重要的是看它被賦予的角色和功能要從國家總體規劃的制高點來做這樣的事情，從它過去的歷史演變已經被賦予這樣的角色的話，我覺得它其實是歷任主委在不同階段各有各的特色和睿智的帶領是非常重要的，當然行政院要充分授權也很重要。在這樣子制高點的定位的情況之下，已經有它的傳統。所以中間我們在雇用(recruit)這些同仁，通常會非常仔細的篩選。所以基本上人力資源(human resource)那個素質，那同仁的素質我覺得相對於其他部會是比較無可挑剔(impeccable)。另外，我們進來以後所受到的一些薰陶，等於這也是要經過一些長時間的訓練，所以我們對於同仁的進修、陞遷，是非常注意。我們也可以自豪的認為，其實經建會相對於其他機關，是比

較不那麼官僚的，而且其實是還蠻政策取向(policy-oriented)，我覺得我們還比較偏向專業導向、政策導向的。總體來講，長官都非常的開放(open)，因為它要聽同仁不同的意見，不像很多像是執行面的部會有一個作業標準程序(standard operating procedure, SOP)，在這個地方我們可能面對的個案(case)情況都不一樣，我覺得長官的開明其實非常重要，就是他可以聽的進去同仁不同的意見，在不同意見的中間這種很專業的討論和撞擊，應該是可以提升整個同仁的素質和施政的品質。

我們當然希望這樣的傳統能夠繼續保持。不過我不知道您曉不曉得國發會以後，除了經建會整體外，還要包括研考會、工程會、主計處電子計算機中心，所以人數會從現在的三百上下增加到七、八百人。所以組改還是有很多很多的問題，這問題可能有些大有些小，我們昨天還有開一個國發會組改的一些討論，那些東西對您來說可能還太細了，包括很多職等，還有我們原來的傳統是以專門委員等簡任人員占編制總員額比重是比較高的。或者說是我們現在沒有科長，可是我們現在都是專門委員兼任組長，我們不叫「科」而是叫「組」。等於組長是十到十一職等來兼科長。

陪同人員：我們目前是經建會的簡任比例百分之三十三，大概是所有部會中最高的。未來併為國發會的話，大概是降了百分之二十六點七，但是按照考試院的通案標準應該是百分之二十五。雖然是寬一點點，但是比現行降低。目前經建會沒有設立科長，只有簡任人員以任務編組的形式兼任科長，帶領任務編組辦理業務。

曾教授：專委以任務編組的方式兼任科長，這個會持續很久嗎？還是會隨著案子做改變？

Ec1：不會。基本上那個雖然不是一個正式的建制單位。可是我們經過分組，當然如果隨著這個處被賦予新的角色或是業務有些消長，處長在經過首長的同意後，可以對該組的變動做微調，這部分是不用報立法院的。所以是有彈性的。原則上，我們今天是四個組，那下次可能多了什麼，我們可以把它分為五個組，再由另一位專委出來兼任組長，通常專委兼組長之後就可以去領所謂「簡任非主管加給」，但是「簡任非主管加給」必須不能超過所有專門委員總量的二分之一。但是這種組織應該是不會有一天到晚變動的情形。

曾教授：跟一般執行的部會比較起來，它們科長機制的主要差異不完全是彈性？

Ec1：組織所編制「科」的數目次，除非組織法修改，否則不能恣意更動。我們的

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

專門委員在「會」裡面是幕僚主要的力量，但其他的部會中，專委基本上在督導科，在科長上面，專委負責督導與核稿的工作，如此一來我認爲其潛力並沒有發揮。經建會的專委，在職掌下可以說是承辦人員，但在工作中是很重要的主幹。

曾教授：所以專委在經建會中附有實質任務的角色。

Ec1：對，因爲早期美援會以來，爲吸引優秀人才因此比重較高，如果是齊頭式，甚至組織改造後的國發會的組織架構，其相關人員安排、發展陞遷之待遇，若無良善的陞遷管道要如何留下人才，雖就整個行政團隊而言差異不大都是國家人才，但對部會而言，無法留任優秀人才差異極大。

曾教授：你剛剛提到的考試院通案是二十七，是指中央所有得一、二級機關？

Ec1：通案是二十五，是以二級機關爲例。如果有特殊情形，如：經建會？

曾教授：國發會不是特殊情形？

Ec1、陪同人員：國發會不是特殊情形，如果超過二十五須要具明理由就要報請考試院同意。編制表也有，算出來二十六點多，從我們原本經建會的百分之三十三，掉了六至七百分比，現在是二十七。所以對那些重要中間幹部，官等從薦任官等升簡任官等，職等從九職等升至十職等，對他們是個瓶頸。

另一個問題，我們經建會沒有科長，通常是專員或是技正，經過人事甄選會相關評比，基本上從九職等升至十職等，升專門委員或簡任技正或簡任稽核...等等，可是組織改造後的國發會，其陞遷以科長優先的，這樣對經建會九職等專員比較不利且不公平，因此我們希望中間有個過渡期，讓陞遷順序可以在一定年限內，不用經過科長層級進行陞遷，但是不管在哪個地方永遠會有這樣臨界點的情形。

曾教授：對這些人確實不利，至少要先消耗掉這一批人，臨界點的情形皆有如同貧窮線。

Ec1：但是不管在哪永遠會有像這樣臨界點的情形，諸如此類都有一些問題。客觀而言，國發會若將研考會整併，而研考會中的檔案局職掌的歷史檔案歸國發會掌理，部分立法委員在立法院討論並認爲，國發會定位屬於前瞻性角色，而歷史檔案屬於行政體系的執行工作，不該歸類爲國發會之事務。但檔案局一百多人則因爲關於權益問題，希望隸屬在國發會。組織改造是一個細膩問題：如同仁權益、組織設計...非常有爭議的。

國發會是這樣，其他相關部會也有，國發會功能若要比經建會更為強化，這些問題沒有解決，如：組織設計必須要解決，否則後續將很難以扭轉。組織改造一二十年，感覺目前好像是最佳狀態，但似乎感到不確定性。這並不是單純爲了同仁權益的問題，我們副主委擔憂國發會在國家未來發展是否能扮演前瞻的角色。

曾教授：這個是我們研究的一部分，若要發揮統合功能，須要組織從上到下從高層到基層成員相互配合，這是一套整體性東西。

Ec1：如果沒有一套整體性的準備，將如何面對課題發揮統合功能。

陪同人員：五月立法院的黨團協商會議，曾提議希望國發會主委由政務委員擔任，這部分牽涉到行政院院長的用人權，並且有兩個重要的附帶決議，國家檔案管理局，是否依附在國發會或往其他部門發展。

Ec1：國家檔案管理局可以自行獨力成爲二級機關，也可以整併在國史館。

陪同人員：我可以去找附帶決議給教授。

曾教授：請教處長和其他相關同仁，如果發揮統合功能，這些決策成員是個部會首長或副首長是最好的，否則開會研議，效率不佳，同仁的組成對工作士氣有很大的影響。中間的部分，單位的功能，以經建會爲例，綜合計畫處和其他處差異在那？

Ec1：組織再造後，部會排名第一的處是綜合規劃處。經建會的綜合計畫處，其重要處務的職掌，即四年一次的國家中期的國家建設計畫，另外在研擬每一年的國家建設計畫，屬於上位的國家發展。大約下半年的 9 月開始作業，先架構明年國家發展，包括：國際上面的趨勢研判、國內的課題、明年經濟成長率、失業率、物價上漲率，爲了達成目標，提出因應政策、配套措施。這部分，經濟成長、物價上漲、失業率，並非預測而是目標設定，在客觀預測值上加入政策意涵，譬如說主計處每三個月會發布預測，我們依據主計處最新的預測，包括國內國際，看看在政策上加碼，在這樣的思維下，我們的經濟預測應該要比主計處高，那整個過程會經過專家學者評估我們的設定是否合適。

曾教授：這個是指在處裡面請學者專家討論？

Ec1：沒有，都會請主委或副主委討論。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

曾教授：這和剛才的諮詢委員會不同，是指層次不同，發動的是綜合計畫處？

Ec1：因此廣義而言這是統合功能。但是他也沒有包含在裡面。

曾教授：這個也是這很重要。

Ec1：那包括 Ec2 所說，中間每個案子提到委員會，不是經建會幕僚說說就可以，須要聽取外部意見、學者專家意見。

曾教授：能否請處長在這個形成過程多介紹一下，簡單的說這個工作模式是？

Ec1：我們國建計畫簡報有圖示，譬如說每四年總統直選，五月總統就職，我們依造總統政見、治國理念，院長的施政方針，我們會做幕僚工作並且諮詢專家、納入行政部門意見，中間我們會視當年度的內容複雜程度開會，副主任委員先開一個會議，有初步看法，在由主任委員開會。

曾教授：發動的是綜合計畫處，主席是請主委或副主委？

Ec1：對，最後已經設定發動，我們將案件送置委員會，如果像這樣情形，國建計畫是討論案，其他沒有爭議的就是報告案，報告案就只有一分，和其他部會案子是非常不一樣，譬如以國建計畫為例，大概 11 月中下旬，我剛剛講那件事情先做好。先經委員會通過，再報請行政院通過，行政院須經過院會通過，院裡面的幕僚業務組先過目，認為可以再簽給院長核可，但更重大的案件需要主委會同意，因此所有的閣員要做第二次討論，所以閣員就高於(more than)委員會裡面的委員，所以程序基本上在 12 月底定案，從 1 月開始，類似國家發展的一個總綱，屬於上位綱要性的計畫。

曾教授：瞭解，討論案的形成過程當中，諮詢外面學者專家，由綜合計畫處發動。

Ec1：全部(OVERALL)屬於綜合計畫處的任務。

曾教授：這邊可以看出開會的頻繁？對外開會？

Ec1：也不見得，通常幕僚都要先做基礎工作，基礎紮根工作。

曾教授：就是同仁基礎紮根工作，和別的部會不太一樣，科員和專員，直接有草案，按造層級節制方式，這個地方好像，會辦一個座談會之類的。

Ec1：基本上我們經建會有一個團隊，會有一個重要承辦人。

曾教授：所謂團隊的意思是？當然有人負責主要的起草工作。

Ec1：起草人負責架構，但架構太大需要大家分別各司其所職。

曾教授：大家是指？

Ec1：例如我們處裡的計畫，幾乎是全處，少數幾個行政幕僚比較不會，但大部分同仁會進來，所以就是一個團隊。

曾教授：所以一件事情在處理則有五六個人，另外部分他會有重疊的部分。

Ec1：按照處務的章程，原來這是最重要的工作，但經過時間的演變，被賦予很多任務，因為除了綜合計畫處，其他經濟研究處，但部門產業、人力規劃，不知道如何劃分到那一處，就有可能劃分到綜合計畫處。你要做我們國際事務的窗口，因此我們會內就扮演國際事務角色。當然人力規劃、空間、產業各自都有國際事務窗口角色，比較整體性(over all)的業務就分配到我們這裡。

院長要跟工商早午餐約會，我們幕僚要幫院長準備，其他商業總會，如：歐僑白皮書就不屬於我們業務，外商主要涉及的在我們財經法制，有些事務沒有規定在處務章程，隨時間演變形成一種默契。

曾教授：一般來說幕僚機關要去觸及業務，往往會有隔層紗問題，第一線同仁獲得資訊、熟悉業務程度比幕僚機關多且熟稔，我指的是研考會，不曉得經建會如何去克服這方面問題，這可能是業務屬性關係？

Ec1：你所指的隔層紗的意思？

曾教授：倘若您是幕僚機關審核部會意見，可重要部會比您更瞭解這些事務，做為一個長官如何強化同仁這方面能力，這您的觀察是？

Ec1：我過去在其他部門待過，部門計畫處當過處長，部門計畫處就要審經濟部的有關產業的能源的、水利案件，當然我們的同仁就不會比第一線清楚，但我認為經建會重要角色在審議政策方向，通常這些案子送置到行政院，如果是例行性或行政的程序，院會就自行決定，但是牽涉到政策方向、政策總體，部會之間有不同的意見，如經濟部和環保署、經濟部與勞委會、經濟部與財政部會有不同意見，這樣的情況下案件就會送到經建會。

曾教授：這部分妳怎麼有一個制高點？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

Ec1： 需要視同仁素質而定，有機會要讓同仁出去見識，加上必要的訓練，我們同仁和部會同仁不同，部會的同仁看待角度較細節瑣碎，我們則是以總體觀點角度看待。

曾教授： 怎麼訓練？

Ec1： 當然新進同仁不是一開始就可以準備好，資深同仁引導新進同仁

曾教授： 我們有師徒制，老鳥帶菜鳥？

Ec1： 我認為傳承非常重要，成員的配對，有同仁請假彼此就互相代理，所以同仁要無私。

Ec2： 我們的文化經驗傳承，這可能是我們機關的性質和其他不同，我們機關比較有彈性，處長多半是由專任委員從組織慢慢陞遷，所以經驗可以累積。

Ec1： 很多事情需要跨處室處理，如果我們處有缺額，基本上內升。

曾教授： 如何平衡內升外補問題？

Ec1： 我們長官認為組織需要新血注入，本會有「處」中有四個缺，三個內升，第四個必須外補，有這樣不成文的規定。外補基本上，外面心血可以加入，當然比較基層的科員從外補，處際流動，也是可以開拓同仁的視野。

我們還有一個陞遷制度，從同仁的學歷、年資..等等，處長也可以評同仁的工作表現，最後我們會投票決定，所以一個同仁當然不是說爲了要陞遷就打好關係，但在各處際的互動，同仁表現如果比較積極熱心，優秀熱心同仁就會比較有機會陞遷。

曾教授： 這個比較像 360 度利害關係人。

Ec1： 就不會侷限在一個小框框，我們應該陞遷的是優秀的人才，而不是資深的。當然需要很多良性的因素不斷的交錯，經建會的文化 and 傳承需要長時間累積，我在經建會服務超過三十年，我可以瞭解經建會的文化，我服務三十年中，經歷五個單位我認為是非常好得歷練，尤其我們到專門委員跨處的經歷是非常好的，當然有些門檻是比較高，如：都市規劃、國土規劃，但有些我們希望是有交流的，譬如說總體經濟，綜計處和經濟處需要相關類似背景；有些中間移動，替代性高，有些替代性較低，如果門檻高但替代性不高，譬如：水利。總體經濟，流動性低。

曾教授：這類人力是約聘人力還是考試及格？

Ec1：基本上是以考試及格晉用。

曾教授：職系限定在一般行政還是其他？

Ec1：大部分主要是經建行政，也有一般行政還有人事行政或者是技術專門晉用，經建會還是需要多元人才，如：審核四、電力、能源需要專門技術，我們需要從不同角度，像技術面、財務面、經濟面，一個主辦需會同開會。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十三 第九場深度訪談紀錄⁴¹

壹、時間：100年11月23日

貳、地點：辦公室

參、受訪者：Ec4

肆、訪談者：曾冠球 教授

曾教授：我們主要想了解經建會在政策統合方面如何進行，以及對於組織改造的一些建議，那我們有列一些訪談大綱，未必要按照問題來回答，也可以整體來說。

Ec4：我們在政策統合上，是延續經建會長久以來的傳統，以超部會的方式，由於財經的重要性，使得經建會形成小內閣的模式，所以當經建會提出一些政策時，這些政策是會獲得行政院同意的，但漸漸地，行政院以其他部門為重心，例如：勞委會、環保署...等，成立了許多功能性的部會，經建會扮演統合、規劃的角色，其他部會負責執行。

曾教授：那當中政策規劃和政策執行如何去落實？

Ec4：我們靠著經建會自己內部的委員會，和其他功能性部會溝通，保持橫向聯繫。

曾教授：其他部門也有委員會，擔任主委的未必是首長，有時候是副首長，不曉得經建會在這部分的情況是怎樣？

Ec4：經建會是屬行政院的財經本部，以副院長兼任經建會主委，所以會要求各部會來開會，較具有協調功能，因為他是政務委員，只是後來政務委員漸退居幕後。

曾教授：聽聞閣揆相當重視經建會的會議？

Ec4：但首長實際上很少參加，應該說是不多，大多以次長代為出席。現況是行政院扮演較重要的角色。早年，經建會、行政院皆有各自的秘書處，彼此有明顯的差異性，以各自的一套秘書作業，經建會部分由承辦人員進行專業的作業，蒐集相關資料，行政院如何運作，詳細細節我不是很清楚，然而現在彼此秘書處的差異不大，以前會在經建會討論的事情，現在直接在行政院進行討論，由政務官、政務委員處理，相較於過去受到重視的情形，經建會現在是每況愈下。

⁴¹ 因受訪者拒絕錄音，所以用手寫方式記錄訪談內容的大綱。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

曾教授：針對您說的問題點，目前經建會如何協調呢？

Ec4：我們需要具有前瞻性、國際性的視野，來做為我們的主導，目前是以事務性、問題導向為主。

曾教授：那您認為重大政策由政務委員負責，對國家施政會有什麼影響？

Ec4：經建會原本有培育很久、有豐富經驗的國家人才，整體部會傳統優良，但現在每況愈下，是件滿可惜的事。我們缺乏長期規劃性、前瞻性、國際性，沒有一個完整的規劃，以特定問題為主要的解決方向，因果顛倒，缺乏宏觀的人才，國家未持續重視、投入資源，待遇相較過去減少許多，使得人才紛紛離去。

曾教授：這樣的情況從什麼時候開始呢？

Ec4：雖然我處在這個圈子中，但我也不是很確定確切的時間，反正國家發展一段時間後，計畫經濟就會式微，就像勞委會、環保署，他們會爭取各自的主導權，使得經建會就失去了小內閣的意義，多元發展的結果，反而被質疑經建會是否要繼續做這一類的工作，因此，漸轉而由一個部會統籌政策的規劃。

曾教授：這中間重點是否在規劃過程呢？

Ec4：過去問題單純，但現在問題比較複雜，政策有正面、負面的效應，較具有衝突性，例如：經濟部和環保署，要發展經濟勢必會造成環境污染的問題，於是部會就會強調自己的主權，政治考量的因素漸超過規劃的考量，反而會採取非由政策規劃產生的方案。利害關係人藉由握有選票的力量，向政府施壓，要求改變政策，就像歐債問題一樣，以短線利益為主，這也是民主政治的盲點，但你能找出比民主政治更好的方式嗎？這樣的人類文明方式，也不過才一、兩百年，目前似乎也找不出較好的方式，而政府也很難學習前人的經驗，必須從摸索中得到學習。

曾教授：想再請教您的是，就經建會的角度，或是您個人的感覺，對未來國發會的期許。

Ec4：我覺得國發會未具有政策統合的功能，我會這麼說，其實是有一套我的看法，我也寫了一份報告，第一點、組織改造的重點是各部會而非委員會，部才是核心，從八部變成十四部，像是衛生福利部、文化部之類的，而國發會的定位和勞委會、海洋委員會、僑務委員會、原住民委員會、退輔會是一樣的，等於間接將國發會列為次要的角色，是個 B 咖，B 咖又怎麼具有能力去居中協調政務呢？因為部才

是政策規劃的重點呀！所以第二點我覺得委員會可能需要被特別定位，具有權限，當然要從組織法著手，要有一些修正，將國發會和其他委員會區別，部和委員會在人力的安排上就有差異，一個部最多可以設八個司，每個司最多再設八個科，八八六十四，總共有六十四位科長；而委員會最多設六個司，每個司最多再設六個科，六六三十六，一來一往整體戰力就顯得弱了許多。現行的規劃邊緣化經建會的地位，且未來國發會主委未具政務委員身分，就無法被邀請參加政務會談，沒辦法發表意見，對政策規劃的重要性較輕，因為決策的大方向已經被其他部會決定了。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十四 第十場深度訪談紀錄

壹、時間：民國 100 年 10 月 28 日

貳、地點：辦公室

參、訪談人：Ec3

肆、訪談者：朱鎮明 教授

朱教授：本研究案主要是將來國發會合併之後，以及陸委會亦是既成的政策統合機關，都是跨部會的政策協調(高層次)，研考會希望了解未來組改後針對這些統合機關，要如何定位其功能、職掌和運作的建立？

理論上委員會性質是屬於政策統合機關，透過集體討論、蒐集資訊共同合作。真正有統合協調的機關包括陸委會、經建會和海洋委員會，另外原民會比較特別在於未受到高層的重視，但其業務都需要各機關的合作，所以高層若重視的話是可扮演統合的角色，若高層不重視則各部會也不會重視，就沒有統合協調的功能。而客委會、退輔會是不需要進行協調的工作。

想請問您覺得經建會能夠扮演好統合角色的功能嗎？為什麼從過去到現在經建會是比较好的典範？

Ec3：經建會的前身是美援機構，有「錢」又有「權」，對資源的分配、運用、規劃發揮很大功能。早期台灣本身資金缺乏、外匯短缺，每年都有很多預算赤字。韓戰時美援恢復，當時美方要求受援的國家必須提出計畫，透過計畫審核後才提供經濟援助，並進行定期管考，於是政府成立美援運用機關如經安會(美援會)等，從民國 42 年開始第一期經濟建設計畫(四年計畫)，訂定政策目標、發展經濟，例如從發展民生工業開始；這是當時美援機關所扮演的角色。

後來美援終止，美援會改組成爲經濟合作發展委員會(經合會)，基本上還是有這個權力。關鍵點出在蔣經國先生(曾任副院長兼美援會主委)。蔣經國在民國 61 年組閣後，62 年就把經合會改組成經濟設計委員會(經設會)，委員會成員從原來的部長級降爲次長級，其功能主要爲研究、設計跟計畫研擬，與之前相較已大爲削弱。

經設會時期，主任委員地位遠不如經合會時期，經合會時有陳誠、蔣經國等人當主委，所以轉爲經設會後一度功能不彰。後來經過幾位財經大老建議，民國 66 年

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

才又改組成經建會，由央行總裁俞國華同時兼任主任委員。經建會除了研擬中長期計畫外，公共投資計畫在一定金額以上，都需提報經建會審議；當時主委是財經界的龍頭，出席成員也大多是部長級，所以外界稱為「財經小內閣」。

朱教授：一般協調跟統合通常是在日常開會之中作協調，到委員會中所謂再討論的通常都是定案了。

Ec3：經建會的重要功能之一是協調，早期人才濟濟，幕僚作業的效率很高；透過委員會的運作，加上一位富眾望的主委，即可發揮協調和運籌帷幄的功能。早期這種功能很強，但現在部會各有各的立場、決策和研究設計的能力，比較不需要依賴一個具有權威性的機關來統籌。

幕僚作業的執行主要透過三位副主委與幾個業務處的處長。針對重要議案，會先跟幾個主要部會主管一起討論，當然這需要首長的授權和各部會的支持。這種默契在必要時候就會發揮功能，例如在發生石油危機，或金融海嘯發生時，經建會就會挺身而出，召集各部會代表會商、集思廣益，並且整合成爲方案。另外，行政院也會把重要的案子交給經建會來辦理，透過幕僚進行審核協調。但要發揮經建會的功能，還是取決於院長對經建會的重視程度；另一方面也要看主持人的聲望地位(被信任、被授權)。

或許是時代越來民主，民意日益高張，由上而下的決策或授權也就越困難，進而較依賴部會間的協調。在早期，部會間的協調問題比較少，因爲很多社會意識還未彰顯，例如環保意識、勞工意識、消費者意識；後來這些問題發展後，處理的難度就會升高。例如勞委會和經濟部之間的立場就會有顯著不同，協調不一定就能夠解決問題。除了委員會議的功能外，委員會內部的組織架構和制度設計更爲重要。早期的經建會人員晉用管道彈性、多元，例如有人在業界表現優良，或是學經歷合乎要求，即可以「派用」任職。這套制度跟現在考試、銓敘的晉用制度不同。

朱教授：現在還會希望能夠增加用人彈性嗎？在學界有期待也鼓勵能夠建立更彈性的用人制度。

Ec3：早期經建會的制度富有彈性，包括人事、預算都有特殊考量，例如人事跟會計就附屬在其他處之下，並不是獨立單位，像人事單位附屬在秘書處之下、會計單位則附屬財務處。早期的美援機關是專業、技術部門掛帥，像是會計、人事會

壓縮到人力最小化，也就是具高度效率、且不會管很多，透過信任方式讓業務單位去發揮實力。所以在早期，即使是會裡的小小專員，也經常被授予較高的權責，包括人力支援、經費運用等，也比較能夠自由發揮。譬如長官交代一個大任務，就可以調度很多人力進行調查，而經費也相當寬裕；但現在會計作業相當嚴格，對於各項經費運用較多質疑與干預，難免影響效率。

朱教授：若經建會想要運用一個博士來做中、長程計畫，會很困難嗎？

Ec3：首先必須要具有高考資格。稍早有少數海外學人回台，透過青輔會安排雖沒有考試資格，還能以約聘人員晉用，後來約聘人員只出不進，出缺後就不能補。民國 60 年代，經建會晉用人力即以碩士為主，照理說，從民國 80 年以後，晉用人員就應該以博士為主；但現在的人力還是以碩士畢業為主。另外，早期經建會沿用美援機關制度，薪餉系統跟一般公務員薪資不一樣；84 年之後，機關裡面變成有兩種薪資(制度)。早期經建會人才晉用、培訓管道有彈性，包括薪資較高、較多和一些早出國進修機會等，所以能訓練不少人才。

朱教授：對於負責的職掌，還是要有一定的要求。

Ec3：經建會現在的人才晉用與其他機關並無不同，主要是有晉用具高考資格的人員；但同一批高考晉用，並不能指望進來經建會的人員就能夠比其他人厲害。經建會的特質是不會偏向某個立場，具有前瞻性、整體觀點與超然公正性。目前還是有這些基本的功能；但將來在國發會成立以後，是否能保持這種優良傳統，可能會更加困難。

朱教授：陸委會的狀況又跟經建會完全不同，可是他統合功能也很強。您覺得他如果要扮演統合跟協調跟重大政策規劃，陸委會有沒有什麼比較獨特的地方？

Ec3：陸委會很特別，陸委會的決策一定要有個政策主軸，這樣才能決定政策方向，進行評估、預測等，不像經建會較有彈性，可以醞釀一些改革、開放的空間。譬如說法規鬆綁，經建會比較可能做一些單純的研究案，加以倡導、形成政策建議，只要建議被行政院採納，就可以施行。而大陸政策不同，不可能由下而上，或是聽聽台商的意見就做決策，一定是有個既定的方針。

朱教授：處長您待過其他的政府機關嗎？還是就只有待在經建會。

Ec3：早期個人曾在交通部的運輸計畫委員會(運委會)任職，就是現在的運輸研究

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

所。我是在民國 62 年 9 月上研究所，一年後 63 年 3 月就被引薦到運委會當研究員，照理說應該要碩士畢業才能當研究員，但當時長官認為我的能力足以勝任，就占了研究員的缺。現在的年輕人再優秀，沒有考試資格要進政府部門任職根本不可能；即使是約聘人力也早就嚴格管控。

朱教授：一般像我所知道的約聘人員進入都是辦理行政方面的業務，沒有在做政策規劃或者是專業能力。經建會難道聘進去是做行政？或有其它工作？

Ec3：經建會的行政工作是到最近幾年公務機關化後，才明顯增多，以前其實很有限。以我個人的案例，我一進經建會就參與計畫研擬工作，負責整個「經建計畫」裡的貿易部門，因而必須去了解國際貿易情況、進出口情勢、國內產業工會狀況，出口能成長多少，要訂立目標，到第二年看目標是否達成；若沒有，就進行檢討。比如說因為風災以致出口量達不到，或者遇到關稅障礙問題等，這些都會進行檢討。平常就是一年做一次計畫、一次檢討，其他時間都可自行研究，自我成長，或辦理上級長官交付的任務(經常撰擬重要文稿等)，常得到上級肯定、嘉許，因此特別有成就感。

朱教授：如何讓約聘人員不是做行政而是真的在做各種研究或者各方規劃。

Ec3：以現今情況而言很難，每個機關都遭受很多外在壓力，包括輿論、經常性的電子郵件、電話或者投訴信件，立委不斷的質詢，還有立法院的黨團也會要求解釋、或提供資料等，同仁不辦行政也難。還好以目前來看，經建會的行政工作相對不像其他部會那麼多。

經建會與研考會合併，很多人都覺得會行政化，畢竟兩邊的業務不太相同。經建會的很多業務是自發性做出，同仁都被要求自行研究、分析，這一定要具備專業能力；研考會工作性質則不同，較多是彙整別機關的行政計畫，或編列預算提供申請做研究計畫等，研考會本身比較是行政屬性。

朱教授：前陣子訪談過的是以前的研考會主委施能傑老師，研考會是在做行政，沒有自己在做規劃管理。

Ec3：研考會與經建會合併之後，經建會如何能夠保存優良傳統與文化傳承，帶入未來的國發會，可能不容易。一般行政機關，想到計畫就是彙整，我們以往在研擬新計畫，通常會提供既有計畫供各主管機關參考、更新，但通常他們就直接把

舊計畫抄一遍，可參考性就很低；有些機關會好一點，會增加補充新資料。

我在經建會是從基層做起，直到2003年擔任處長，之前的很多期計畫我幾乎都彙整過，負責主持的則是「新世紀第二期計畫」。負責計畫的總彙整，最重要的是自己要有想法，包括：內外環境因素的研判、整個計畫的主軸、各部門計畫的協調一致，目標的合理可行等。早期經建會同仁以自行研究為主，現在的委託研究計畫較多。

朱教授：真的有必要作委託研究，還是想要與學界建立較好的關係，或者真的有某個議題不清楚，因為怕專業度不足需要請別人來做研究。

Ec3：應該是以「需要」為原則。通常研究案委託之後，負責的同仁本身也要配合研究，形成「雙核心」，相互驗證研究成果，或者「做中學」；換言之，是運用會外專家資源，協助同仁研究發展，相輔相成。

一般覺得研考會較偏向行政，但可惜的是經建會的專業功能隨著誘因缺乏有慢慢減少的趨勢，而且早期要求比較嚴謹，當老一輩的同仁漸漸離開，現在大部分都是一般公務體系出身的；當然這裡面也有不少人才，還是可以培養出，但很難留住人才，主要是陞遷管道有限。譬如說經建會就是這麼幾百人、幾個處，只有專門委員名額比別的機關多一點。

朱教授：最近國科會還是教育部針對國內博士太多，所以希望能夠提供組織讓企業能夠去運用這些人力，政府給一個薪資，企業再補部份的薪水，這個薪水可以用在政府部門，如果今天需要多少人，然後請到國科會或教育部。

Ec3：譬如說撥給經建會一百個名額，讓會內各單位各自去挑選合適的人才來晉用；也就是讓這些用人機關，自己決定要找什麼樣的人才。像日本震災之後，要評估日本的產業現況，總需要有具專業條件的人才。此外，如最近關注格達費死之後油價會如何？賈伯斯去世後影響會怎麼樣？泰國水災對糧價或觀光的可能影響，會不會有短暫的效應等等...也可以透過這個機制晉用人才，充分運用、發揮功能。

政府組織再造若不能切合需要，可能會有太多非承辦業務或非核心業務的人，例如可能管考的人太多，而真正在做規劃研究的寥寥可數？還有，立法院若過度刪減預算，刪到業務費所剩無幾，那機關如何做事？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

朱教授：像行政管理，在接觸的政策領域，最近是像賭場管制方面，某天如果開放要如何去約束管理業者的徵聘人事？還有管制理論，最近比較多是探討如何去強化地方政府內部管理，要如何去強化地方政府做策略規劃管理？因為政府要有個大腦單位像經建會，應該怎樣去扮演角色？鼓勵他們盡量增加一些研究人員。

Ec3：可能要儘量減少行政干擾，像很多機關的同仁就經常要去填寫一些執行成果、績效，有些要一填再填；幸好現在電腦化，像以前沒電腦，寫錯要重來，那就更嚴重了。更重要的，現在民意高漲，問題更複雜，要讓部會機關發揮「專業功能模式」，可說越來越難了。

朱教授：就流程管控來說一般人力彈性化、多元化，就現在經建會的觀察，如果今天整個機關要做規劃或提升自己，在流程上有沒有什麼比較好的做法？比如說原民會要提升其統合效果有什麼方法？

Ec3：首先，對原民的態度、認識要真切，應該要知道原民原鄉產業適合什麼，需要的是什麼，再進行規劃。像早期經建會作計畫，認清問題出在外匯短缺，就要先減少進口、節省外匯，同時激勵內需，特別是民生產業的發展，先夠用，有剩餘再出口；在發展民生時也同時充實電力、水力等設備，讓基礎設施具備，像60年代做十大建設等。這其實有一套過程，檢驗規劃能量。

其實原民會也一樣，要原鄉發展成如何，要有目標訂立，想讓原鄉扮演什麼角色等。例如想在原鄉提供足夠的就業機會，就要創造具發展性、並能支持眾多人力的產業，那選擇什麼產業就很重要，絕不能只靠觀光一途。

朱教授：現在公務員做政策規劃應該到經建會去歷練輪調一下。

Ec3：現在的人事問題是，有經驗的人相對減少。還好有不少財經智庫提供研發能量。不少學者說，做經建會委託計畫蠻辛苦，經費也不多，但還是有意願做；因為他們認為議題重要，有研究價值，也有意義。其實像研究這種公共行政議題較容易一般化，要去發揮什麼功能較難，大概對一般縣市政府的效益提升較有幫助，至於陸委會這種具備專業功能的，普遍較難；像原民會有些施政規劃無法自力完成，需要從旁協助，先做個模式讓他們觀摩。

很多制度面的問題也值得重視，像有些教育政策人力就形成浪費。比如總統府「財經諮詢小組」的委員就曾表示感慨：現在很多博士學非所用，進去公司後一竅不

通。還有，像早年師範體系都是一流的學生，後來改成師範學院、大學後，多數學生都只是常態分配的中段部分，師資的弱化將是必然結果。另一個問題，很多年輕人文字表達能力不是很強，通常政策規劃的人，邏輯很重要，否則很難提出好的見解與明白的說理。

朱教授：以前學生人數少，我們可以慢慢去教，現在帶太多是很大的負擔。

Ec3：現在指導教授負擔真的很沉重，早期博、碩士學生人數少，有些指導老師甚至會搶學生，發現某些學生資質不錯就會主動去找。若要同時創造就業與人力運用，不妨考慮放寬專業機關人才任用機制，給他一個人力擴增方案，比如說一個機關可以運用五十個博士。與其補助企業，何不政府自己來用人？或是讓機關局處有新的規劃與方案，譬如規劃原鄉發展，就會有人力需求，增加文創、歷史、環境等科系博士生的就業機會。先調查需求，再做人力調配。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十五 第十一場深度訪談文稿

壹、時間：100 年 11 月 29 日

貳、地點：辦公室

參、受訪者：F1

肆、訪談者：曾冠球 教授

F1：國家發展委員會或現在的經建會就是統合性委員會，不是由自己去擬定政策，而是由相關主管部會擬定政策。就金融監理來看，我們就是主管機關，沒有所謂統合的問題，當然有一些措施可能涉及其他部會，可是基本上從法律的規定來看或是從我們的監理職權來看，我們就是主管機關。並且依組織法第九條還是第十條有提到：「金融監理依法獨立行使職權」，所以就我個人認為就金融監理面，我們就是主管機關。可以稱得上需要統合協調的可能是範圍比較廣的金融政策（例如經濟發展需要的產業政策），可能這部分需要跟經濟部或財政部有協調的必要。那政策協調就是統合嗎？

曾教授：如果你們是負責這樣的政策規劃，別人的意見納進該政策裡面，我們稱之為統合。

F1：那這部分也可以稱之為統合。或者是說，我們在整個金融產業的發展可能會涉及到租稅的問題，這部分可能就需要跟財政部協調。比如說，一些經濟發展的議題需要金融的協助，他們可能會提出來我們一起協調統合。所以我個人會認為就金管會來講，不能單獨稱為統合委員會，應該要從金融監理面來看，它就是主管機關，它為什麼會被稱為統合委員會，應該要回過頭來看它的背景。我覺得從我的角色來看，是不適合評論。但應該是說，我們金融監督管理原本屬於財政部職掌，在其他國家來看也都是財政大臣或財政部下的職權。

在 2004 年（民國 93 年）時，當時爲了要金檢一元化，所以有所謂金融監督管理委員會的成立，當時基本上不管是基準法也沒有所謂獨立機關的定義。金管會組織條例，在整個法制設計是朝向獨立機關的建置方式處理（例如委員的任期保障等）。就學理上，是比照獨立機關去設計（例如公平會）。金融監理就其他國家來

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

看，沒有所謂獨立機關的設計，當時可能是參照英國的 Financial Services Authority (FSA)。不過也完全不一樣，英國的FSA在 2012 有做修改，事實上在英國法制上是非營利性的法人，當時我們翻成公法人，有人則認為是私法人，可是具公益性。但是在台灣，只要具公益性，都是財團法人。當時希望去學習FSA的機制，事實上從整個法人的人格來看，我們是行政機關。因為希望具有相當獨立性，所以以委員會方式運作。行政院組織改造在調整時，我們金管會從 2003 年到現在，因為這樣的運作機制可發現一些問題。各國沒有監理機關或獨立機關，會強調它的依法獨立性，就是說監理上不受上級的限制。但不表示就為基準法上所定義的獨立機關。既然我們現在已是委員會，當時行政院在組織改造時，希望委員會還是存在。嚴格來說，甚至可以成為金融部。但我們現在是委員會，且單單改成首長制就有阻力。還會面臨金融監理是否要獨立的問題，金融監理本來就有其獨立性，但不表示它就是獨立機關。這是我當時贊成在行政院組織法列為委員會的原由。所以我的想法跟別人不一樣，我不會特別強調它的統合功能，反而會強調是有歷史背景的因素。

曾教授：獨立行使職權不等於獨立機關，這之間的意義差別在哪？

F1：比如說你去檢查，檢查報告出來，甚至我們會裡的長官是不能去改檢查報告的。檢查出來就是事實，所謂獨立去實行，比如說我認為這家金融機構違反內控，需要處分，不能因為像英國 FSA 要處分瑞士銀行(United Bank of Switzerland, UBS)有一個內控的大缺失，可能一罰就上億英鎊，但是財政大臣是不能干涉，強調這種不受外界影響的考量。

曾教授：這是指獨立行使職權還是獨立機關？

F1：獨立行使職權。因為英國 FSA 根本不是獨立機關。

曾教授：獨立機關的特色是什麼？

F1：獨立機關在基準法裡面有明確定義。目前獨立機關有公平會、國家通訊傳播委員會(National Communications Commission, NCC)。

曾教授：這兩者之間的最大差異是在哪裡？

F1：舉例來說，一個金融政策一定要到院裡，獨立機關不用到院裡，我們委員會不能說了算。與公平會不同，我們金管會從金融監理的角度來看，金管會是「部」

的角色，是功能性的角色。

曾教授：與一般的「部」有何不同？

F1：其實這要回到行政院組織法在說明欄有提到：「部」有自己的政策任務。

與委員會之間有不同之處。統合性質的委員會在本身的業務上，並非自己就能執行，像客委會可能涉及到內政...等，需要去統合協調出來針對客家部分，國發會、經建會也是如此。各部會有自己的職權，基於它的職權去行使其職務，這就是「部」。

曾教授：當初為什麼不直接改成「部」？

F1：我們本來是從「部」出來的，現在已經有金管會，除非又改成「金融部」，但是當時又對外宣稱委員會維持現況，只是我不清楚「維持現狀」是何意？當時只是希望委員會還是叫委員會。

曾教授：明年之後，現在是要名實相符的問題？

F1：它雖然是叫委員會，就日常的金融監理來看，不需要跟其他部會協調，比如說我們對一家金融機構的檢查、核准設立或是業務分家等，這沒有涉及到與其他部會的協調。所以我一直強調，就金融主管機關的角度來看，這沒有所謂的統合功能。但比如說我們在監理方面，未來會比較強調總體的審慎監理，可能貨幣政策、財政政策都會影響到財政安定，當然有需要協調統合的部分。還有我們產業的發展可能一項商品的租稅制度會影響該商品的發展，這部分就需要跟財政部協調，可能「總體審慎監理」也是金融海嘯後很熱門的議題。

曾教授：「總體審慎監理」的意思？這是英文翻譯的嗎？

F1：「Macprudential Surveillance」，這個名詞最近才熱門起來，很多甚至是金融界還聽不懂。過去可能著重在個別金融機構的監理（例如個別的財務健全度好不好？業務如何？），這就屬於個體的審慎監理。可是海嘯過後發現，比如我們A、B、C，十家銀行通通曝險在同一個對象太多，或者比如說最近國內金融機構因為不動產價格上升，就個別銀行來看，都不符合法規，但是如果從整個金融體系的穩定來看，如果不動產的價格滑落時，那整個穩定性可能會受影響，這個就是整體審慎監理的一環。這時央行就會採取貸款金額需占房價的一定比例，我們金管會就會開始去看，這 37 家銀行裡面有沒有哪些銀行特別高，可能要採取其他措施，比

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

如我們就要求這部分要多提一點，需要去協調、配合的。

曾教授：這些「總體審慎監理」會牽涉到哪些部會？

F1：要看議題。比較廣會牽涉到貨幣政策，比如央行的貨幣政策如果最近一直寬鬆，我們的利率一直掉，銀行的利差越來越小，當然會影響到經營健全性。

曾教授：金管會去協調央行的利率可以嗎？

F1：這部分央行不會讓我們碰。

曾教授：如果不讓金管會協調，又會影響到金管會的總體結果，這部分怎麼辦？

F1：這就是很典型的問題。比如利差，現在所有的銀行同業都知道一點三九、一點四的利差，事實上幾乎是全世界最低。這個部分在很多金融面的文獻都是在探討。比如英格蘭銀行，因為在這次海嘯發現這個問題，所以它過去本來的金融監理是在 英國金融業管理局，在霸菱事件之後，就把英格蘭銀行的監理權抓出來成立這個單位（FSA，英國的主管機關）。但是換成保守黨執政之後，覺得FSA這塊沒有扮演好，所以基於金融穩定的考量，就把這職權拿到英格蘭銀行，然後把它對金融機構行為的規範（比如說有沒有對消費者公平？）切為兩塊，等於原來那個再來管這一塊。所以總體審慎監理這一塊就是最近國際上很多國家在做組織調整的一個很重要因素，英格蘭銀行就是很典型的例子。

曾教授：「總體審慎監理」可能是未來金管會要做的一件重要的事情，是不是可以這樣說？

F1：應該是說金融監理上要納入這個概念和措施。

曾教授：是不是納入「總體審慎監理」後，金管會過去可能就是單純去執行檢查的業務，但是導入這個以後會不會牽涉到跟外部的部會有些關係？

F1：應該是說都會有關係，因為財政政策可能會跟金管會有關係。很多金融監理的文獻，其實大家對「總體審慎監理」的範圍、措施、怎麼做，都還在討論中。接著還有提到很多國家（尤其英國還有美國），所以央行就下了結論，就總體審慎監理資格應該由央行來做，可是這個是忽視我們台灣的主管機關是跟國外的完全不一樣。它的工具不必然都在央行的手上，其實很多也都在金管會。從財政部時期，央行跟金管會的職權就一直有這些關係。

曾教授：像這一類的「總體審慎監理」對金管會來講，需不需要有一套政策？

F1：「總體審慎監理」其實沒有辦法去Define。雖然是叫「Macro」，但範圍可能包括總體經濟面的。「總體審慎監理」簡單來講，就是要避免金融體系的系統性風險，要避免這個問題，它的來源就有很多。97年亞洲風暴的時候，是因為泰銖貶值所產生的；2000年網路泡沫是因為產業的因素；我們台灣可能在921地震後，有一些企業的紓困導致銀行市場品質不好。所以簡單來說，「總體審慎監理」最終的目的就是避免金融體系發生系統性的問題。沒有很明確的措施，可能要看不同的問題來源，大家都強調「盡量避免」。

曾教授：不能事後才做補救，所以事前要做預防，那就牽涉到要找相關機關來研商，可能要以金管會的職權為中心來做統合，這就回到本研究案的題目「統合功能」。假設我們把這視為個案(case)，在這種情況下，您覺得希望跟經濟部、財政部，甚至是央行，總得要先去做一些預防，金管會裡面總要有同仁去收集這些問題？

F1：這就是現在最熱門的如何去強化「總體審慎監理」的功能，在金融監理上怎樣去導入這項功能，目前在國際間都尚在發展。那總是要預防，怎麼預防？甚至這種措施都還在發展中。最簡單來講，可能就是金融監理機關還有央行也會去看整個金融市場的變化，當然也要關心產業的問題是否因特定產業出現，銀行承擔最後的風險。甚至也有人主張經濟部的產業政策要先跟我們談。

日常的業務監理如果沒有涉及統合，金管會當然就為主管機關，包括金融監理制度的建立。可能還有問題是需要統合其他部會，其實金融會影響到其他整個經濟的發展，我們也會受到它們影響，因為金管會是風險承擔者。央行一直強調要獨立的貨幣政策，它是不容外界自主的，這個也是總體的一部分。擴張性的財政支出是不是會影響整個經濟的波動？當然也會影響我們金融機構的資產品質，經濟的波動對我們金融體系的影響是可見的，所謂的「總體審慎監理」，就是很大的議題。舉例來講，經濟好的時候，我們就會多放款，要讓經濟更好，可是當它往下掉時，大家也一直收，不願意放款，所以海嘯期間，擔心的就是緊縮，各國政府採取的措施就是盡量避免因為這種限用的緊縮導致整個經濟更進一步的往下掉，所以要求銀行一定要繼續放款，這些仲介的功能一定要維持。

曾教授：如果情況是這樣子，像「總體審慎監理」這樣的問題，金管會已經納入一個重要的議程(agenda)了嗎？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

F1：說實在這是很不容易的議題，國際已經建立非常新的趨勢跟議題，文獻現在也依舊在討論，技術還不純熟，但也不能說完全沒有。所以我們在黃金十年的金融發展裡面，有把這項納進來，金融監理應該導入「總體審慎監理」，如何導入？當然就要看整個環境去處理。就金融主管機關隨時密切觀察市場變化，真的就是金融主管機關的職責。所以我覺得這是一個既新又困難的監理面問題，隨著時間我們金融主管機關一定會注意整個市場環境的變化。

曾教授：像這樣的業務是在綜合規劃處嗎？

F1：我們綜合規劃處並沒有這項功能，我覺得應該要有，但很困難。這就是為什麼其他歐美國家，尤其像英國在海嘯時，很快就成立了英國金融穩定委員會（Financial Stability Board, FSB），它平常在組織裡面就有橫切面的觀察，大家還是覺得不夠。金管會我們的組織法剛通過，員額也受限制，我們恐怕要去研議如何在金管會裡面有這項功能。綜合規劃處目前在人力上面沒有辦法，這部分真的是一個議題。當時我們在研議組織調整時，曾經內部討論過就這個跨局的監理，還有像當時比較市場面的監理部分是不是能夠有所增加，但當時行政院表示二級機關以下的局處是有限制的，甚至希望我們少一個局，把銀、保、證打混，可是國際組織還是分為銀行、保險、證券，各有不同的特性。我們國人包括很多金融學者，常建議要一致、要統合、要功能性建立，這不見得對。

以保險局來說，保險局 2003 年成立時就強調要功能性建立，但是我們這次組織調整就把它改回來，因為沒辦法管。為什麼？金融機構沒有辦法只從組織的財務面去切割，因為業務面會去影響財務面。金融機構一定要看整個面向。除了這個以外，還需要有人去看整個橫的面向。所以我剛剛才會講說其實很難去預防。

曾教授：處長剛剛所提的大部分是針對市場面所做的監控(monitor)，如果是對相關部會來說，這樣的業務在相關部會內的同仁需不需要先做個了解？

F1：了解實務面。比如說面板產業，風險都在銀行部門，所以他們就會很密切注意產業的發展，股市的變化對銀行業和保險業的影響也很大。股市只要變化一定程度，保險業的淨值就會掉很多。這個都是對這個產業總體監理很重要的重點，以前大家比較強調資本夠不夠？財務夠不夠？現在就會更加強調股市與匯市的變化對保險業的衝擊影響。所以，我認為它的範圍太廣，很多事情都是互相衝擊影響，可是當然也可以有一個單位就主要的項目去觀察。事實上目前銀行局早就有

注意在觀察不同產業對銀行業的影響。

曾教授：如果以整個金管會來講，「總體審慎監理」如果要發揮功能的話，在組織或人力方面您覺得哪些是金管會未來是可以加強的？

F1：人力就很需要。要去觀察這個市場中銀行部門對不同產業的受性、對不同業務的集中情形，很多都需要觀察。不過以目前組織人力來講，確實是很緊。據我了解以銀行局來講，日常業務的受理、報表的審閱，就很多了，要有觀念去了解這樣的數字變化對銀行業的影響，這個要建立不是一朝一夕的。所以金融監理是很需要經驗累積，也需要加強栽培的。

曾教授：像這種「總體審慎監理」，機關會不會有一些人力在做這件事情上，與外面做一些交流是很必要的？會不會強化這方面的視野？

F1：視野越廣泛對業務的幫助越大，在什麼行業都一樣。金融監理面，不管是個體或總體，經驗的累積都很重要。單單就金管會，銀、保、證、檢查，交流都很重要，比如保險業過去可能都是保險出身的，可能不了解股市變化對保險市場的影響，敏感度沒那麼高。不管對什麼主管機關而言，視野越廣泛都有其助益。

曾教授：「總體審慎監理」要做得好可能會牽涉到很多部會，以處長多年的工作經驗來看，跟這些跨部會在做協調時，會不會遇到什麼障礙？這種問題在這樣的議題上面有辦法解決嗎？

F1：目前總體面的問題，最主要就是央行、財政部、經濟部。不可能完全沒有障礙，像央行的利率政策有它的優先順序，那是央行的政策目標，我們擔心的是銀行經營的健全性。

曾教授：現在如果遇到這種情況怎麼辦？有什麼解決機制？

F1：我們跟央行有一個業務聯繫會報，可以討論獲反應問題。很多事情都是平常的溝通，很多會議可能大家都會去討論。

曾教授：這種會報會到行政院の層次嗎？

F1：看議題。比如說之前財政部會推一個反資本稀釋，這會涉及到我們金融機構，我們會說金融機構沒有這個問題，因為我們管得很嚴格。財政部也很堅持，認為我就把比例給你們放寬就好，有什麼好擔心的？但不對啊，這個規範一出來，我

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

金融業 compliant cost 就要很高，而且什麼叫關係人的存款，你要去定義，電腦系統要調。那我們當然從金融主管機關的角度來告訴你，事實上金融業沒有資本稀釋的問題，是資本不夠的問題。我們兩個部會不讓步的話，就一定需要到院會裡協調。未來，比如說金管會的成立，可能就有統合協調的功能。在委員會裡，財政部的首長就是我們的委員。過去以來都是專任委員，由部長擔任委員是未來的部分。以前我們也不是統合的委員會，而是獨立機關的委員會。

曾教授：整體來說，您有什麼建議需要我們反映？

F1：我覺得研考會組織改造真的很辛苦，因為這麼多個部會都會跟研考會要人。我是覺得可能真的要考量經濟發展變化，在調整過程還是要看金融監理的困難度絕對比以前更高、責任更重，看商品的複雜度絕對不是跟以前來比。研考會聽起來會覺得，這個就是「自己講自己重要」。但我一直在強調為什麼客委會需要編列這麼多預算；我覺得台灣已經非常「性別平等」，為什麼行政院需要成立一個性別平等委員會？我們會裡四個處，就有三個處處長是女士。我覺得性別平等處需要40個人，我綜合規劃處如果有一半，就好用了。

曾教授：這種東西都要去爭取，有需要就必須不斷的溝通，要先假設沒有人知道真相。

F1：對。但是我請教，因為金融管理在行政機關裡面，不像經濟部是協助企業，所以經濟部有很多預算的補貼。我們金融監理，看到「監理」就是管人的，所以沒有特定的利益團體會幫我們爭取，主管機關當然就要自己去爭取。我們希望與特定利益團體建立信任關係和多重角色。機關的角色本來就不一樣，國內有時會太強調所謂的「產業發展」，但其他國家的主管機關其實不會去強調這一點。金融業最基本就是「穩定」，你看為什麼加拿大在這次金融海嘯中沒受到影響，而且還更好，連歐巴馬都特別去訪問。因為加拿大的主管機關很清楚知道需要什麼，它覺得金融機構的穩健經營比快速發展重要，而非一直開放。可是我們台灣在這次海嘯中受的影響沒有太大，因為我們很快就採取「存款全額保障」，大家沒有受到痛苦的經歷，所以就回頭要求要繼續怎樣開放。我覺得台灣的問題是目前市場小，差異也小，所以我們就盡量協助發展。那市場最大的來源就是大陸，可是又有很多因素受到影響。我們主關機關當然希望協助業者去發展業務。

曾教授：金管會與外圍的這些銀行比較不會是扮演利益團體去支持機關？

F1：要看議題。例如人員的爭取，利益團體怎麼會幫助我們爭取呢？比如說現在金融金控提出來的連結稅制，我們當然也希望能夠協助他們，但是這畢竟不是我們的職權，是財政部的職權。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十六 第十二場深度訪談紀錄

壹、時間：100年11月29日

貳、地點：辦公室

參、受訪人：F2

肆、訪談者：曾冠球 教授

F2：在這次行政院組織改造中，本會組織法的修正，在組織架構與編制方面，並沒有變動，主要修正在於委員會性質的調整。92年間金管會組織法立法通過，金管會在93年7月1日成立，雖無任何法律條文規定金管會為獨立機關，但就組織法之內容來看，有許多獨立機關性質的條文規定，如規定專任委員之任期、交錯任期、限制政黨屬性及應經委員會決議等事項。這些均為合議制獨立機關性質之規定，但行政院組織法修正案於99年1月12日經立法院三讀通過，已將本會組織定位為隸屬於行政院之委員會，就與一般部會相同。

曾教授：這種獨立機關像，如同公平會，我們就不會討論公平會。

F2：例如公平會、中選會、NCC都具有合議制獨立機關的性質。

曾教授：你剛剛提到它被視為一般部會而不是獨立機關？

F2：金管會組織法的修正主要包含委員會組成與運作進行調整，從專任委員改成兼任委員，除了公平會、中選會、NCC等獨立機關外，行政院所屬委員會應均為類似規範，才符合首長制委員會的性質。

曾教授：所以金管會委員將改為兼任？

F2：對，是兼任委員。我們委員會在組織法第十條及組織法第八、第九條規定，一方面因為金融海嘯後各國的趨勢，從以前各國監理架構有些問題，一般而言，會有專責監管監理機構的機關單位，就像我們金管會，監管方式：檢查每一個財務金融機構財務、業務狀況是否健全、對消費者保護是否遵守法令。從金融海嘯的教訓，個體健全不代表總體健全，有些風險在整個市場過度集中，各國忽略這個問題，所以造成金融海嘯。金融海嘯之後，各國金融監理改革趨勢，把總體和個

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

體做一個連結，各國政府的架構幾乎沒有一個政府機關負責總體經濟面政策，雖然央行負責貨幣政策和利率或匯率政策，央行偏向總體，但並不是包含所有總體經濟政策。

金融和實質經濟的連動性相當高，實際上難設立一個專責機關，就所有問題作全觀性監理或管理，因此各國偏向設立一個委員會或部會，統合各級金融機構，包括財政部、經濟部，將相關部會納入委員會或部會，問題成立這些具有政策統合性機構，並不是常設機關，像美國成立 FSOC，架構在既有的監理機關上，這些機關首長定期就重大議題研討，提出一個具體報告，若個別機構沒有採納，就必須負責說明其原因和考量，但不是像行政機關性質，我們國家現行法制架構達成像美國這樣並不容易，我們可以利用這次組改機會，重新思考金融監理的定位，朝具有政策協調與資訊交換的效果方向。在組織法第九條規定，委員編制 6 至 12 人，其中財政部長、經濟及能源部長還有法務部，法務部打擊金融犯罪，就金融檢查後端涉及移送問題。這些是所謂當然委員，現在還有任期未滿專任委員，所以這些都是委員。另外，保留彈性，行政院院長就可以就相關機關或派任、聘任具有金融專業背景的學者、專家，這些派任、聘任專家學者皆為兼任性質。

曾教授：所以央行也是在委員會內？

F2：我們在修法過程中，原本直接明文訂出來部會代表的委員是財政部長、法務部長、經濟及能源部長，共三個部會代表委員，央行可能認為說，在金融監理聯繫小組會議已有溝通協調機制就夠了。我們仍然保留了一個彈性，由行政院院長就相關機關首長及具有金融專業相關學識、經驗之人士派（聘）兼之。

曾教授：我對金融機關方面不瞭解，過去定位為獨立機關，組織法修改後，被定位一般部會，類似研考會、經建會類似像委員會的機關，這部分從過去和現在或是未來，地位的不同，會不會連結到，組織功能的發揮？

F2：基本上，本會主要是業務執行在各業務「局」，採分業監理架構，此次組織調整對業務執行面影響不大，我個人認為對幕僚單位職責會有影響，就是本會中的四個處。

曾教授：像貴單位就有？

F2：像局的層級，負責執行的機關，基本上不會有太大的變化，就現在來講，委

員會的頻率非常高，需要審議的事項也非常繁瑣，所以許多執行事項決策往上集中，某種程度限縮業務局的權限，以後回到機關性質的委員會，許多監理職責會落實到局的層次，但是職責範圍未變。

曾教授： 因為功能的定位不同，獨立機關和一般機關，這四個處會過去和現在會有改變？

F2： 分析這四個處。綜合規劃處、國際業務處、法律事務處、資訊服務處，僅有綜合規劃處影響會比較大，其職責綜合性較廣。綜合規劃處在組織法改造後，原本秘書室辦的研考、委託研究等業務會移至綜合規劃處，其他處則依原有之專責範圍運作。

曾教授： 譬如說什麼？

F2： 未來本會具備政策協調的功能，有關整體性的政策研究或功能就相當重要，在目前組織的架構及人力限制下，例行行政負擔已相當吃重，要再負擔整體性的政策研究，似乎是沒有辦法做的。

曾教授： 從過去的獨立機關到現在的一般部會，人力是不足的，每個人個有所思，現在沒有辦法在做一個整體？您提到「人力」和「能力」，請問能力指的是？

F2： 關於能力需要相關的知識，在您訪談的提綱最後一點提到，這些不同層次知識，是否有相關機制引進外部專業，可就現今公務員晉用的管道，並不是說公務員能力不足，而是在所學方面，沒有相關市場實務面專業刺激引導。

曾教授： 公務員的知識會落後。

F2： 用內部作業方式規劃動態性、整體面的經濟或金融方面研究規劃，導致計畫的落差。比如說監理金融機關負責監理和市場實務面會有資訊..等相關落差。

曾教授： 這種東西比較動態、整體。

F2： 就數量來說，目前綜合規劃處，包括主管及其承辦同仁共有 13 人。

曾教授： 算是很小單位。

F2： 在規劃本會組織調整時，為因應綜合規劃處的功能或職務加重，經過幾番努力向人事行政局爭取，增加 1 人，本會必須在現有全會的員額範圍內自行調配人力。另外，相對於央行，中央銀行是成立較久的機關，光是一個經濟研究處就有

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

60、70 多人。央行的金融檢查處，在檢查業務歸屬到我們的檢查局後，檢查業務變少，也開始做金融經濟研究工作，因此在相關幕僚或研究工作質與量，我們和中央銀行比較，這種東西你要要求工作品質和量，就需要一定的人力、預算，本會組織法規定可以有 60-100 人聘用人員，實際上這些聘用人員，大部分僅能補充公務員不足部分，真正能做研究空間有限，依據聘用人員聘用條例的相關規定，本會服務的聘用副研究員層級月薪約 6-7 萬，一年 13.5 個月、無其他獎金、沒有陞遷。這些聘用人員能力不錯，但也不易吸引到具市場經驗或研究能力的人才，因為這樣金融人才在業界收入相當可觀。

曾教授：貴機關可以聘用 100 人？

F2：包含四個局和本會，在組織法上規定是 60 至 100 人。

曾教授：那您剛剛提到聘用人力的吸引條件在這領域是不足的？那假設吸引進來的之後，這些人才在任務分派上可以自由發揮？例如：像是自由度，因官僚體系緣故以致其限縮能力。

F2：就實務上，他們和一般公務員從事相同的行政業務，就某種程度，目前可進行獨立研究的聘用研究員或副研究員並不多。

曾教授：意思是我們不容易找到做統合、規劃方面人力？

F2：目前來說他們有等級之分，比方說：副研究員六萬到七萬。

曾教授：六、七萬很高了，比公務員多，一般科長只有六、七萬。

F2：他們相當於資深公務員，研究員有八萬到十萬。

曾教授：這意思是指，我們條例定的待遇條件，就貴機關來講，因為不同領域有不同需求。

F2：聘用人員是一體適用，所有行政機關有適用聘用人員聘用條例。

曾教授：這方面外部市場條件待遇較好？

F2：當然是比較好，如在金融機構果具有有獨立研究的能力，待遇比公部門高。

曾教授：比方說首席經濟學家。

F2：金融業的外部市場待遇高，但就我們行政機關的制度是不容易將待遇調整和

外部市場相差無幾。

就國外來說，如歐美、香港及新加坡等政府的金融監理相關業務人員，其待遇雖不比外部市場佳但不會相差太大，但我國無法歐美跟進，就整個政府體制、社會觀感...等因素。

曾教授：上述所提待遇也是個問題。你覺得在轉型的過程當中，除了人力、組織方面做統合，您認為還有哪方面可以加強控制？譬如說我們可以靠政策、立法方面來做統合，就統合工具來說，我不曉得在「會」中如何運作？我們過去曾訪談過原民會，原民會是弱勢機關，選舉時的關於原住民議題是重要的，選舉後議題就不重要，原民會在執行政策時，因其位不夠高，因此必須想辦法讓部會配合，可能透過立法、基準法，因為公務員依法行政；也可能透過計畫管考部分資源利用分配預算，讓其他部會正視其原民會之政策的可能性。組織的定位調整，您認為在這方面著力，和過去是不同。

F2：實際上這部分我們和其他委員會不盡相同，金融政策議題受到輿論和政府的高度關注。事實上，金融方面而言，有三個相關的權責機關：中央銀行、金管會、財政部。過去本會是從財政部獨立出來，財政部目前仍是公股管理機關，台灣銀行是最大的公股銀行，或是對於半公股銀行都具有影響力，此外央行訂定的利率、匯率對於金融機構的生存是最大的關鍵，我們金管會負責財務業務的監理，所以這三個機關聯繫密切，因此有一個聯繫的小組的架構，會就共同問題作進級的討論，但開會層級屬於工作層級。

曾教授：開會層級屬於事務官層級？

F2：本會部分負責開會是幕僚單位，所以在我們金管會開會，也有可能層級會提升到首長層級來開會，大部分是最高是副首長。

曾教授：因為時間有限，副首長參與開會，沒有派科長參加已經不錯了。

F2：所以層級達到最高效果不能說沒有，我們希望層即能達到最高，實際是組織法定出來沒有名列中央銀行，那還是需要看行政院院長的決策。

曾教授：您的暗示是中央銀行應該被加出來？且在統合過程中非常重要。

F2：央行非常關鍵有影響力角色，我們另外有加經濟部，就現在的四大產業，我們金融監理機關相較於經濟部，不易獲得產業資訊，但產業面連帶影響金融機構，

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

意指產業面和金融機構相互影響。比如說，銀行對於產業面的連帶風險、貸款金額非常高，產業面的結構變化回頭影響金融業，金融業者對市場的評估是反覆影響實質經濟面，所以我們認為有必要了解或是透過機制運行瞭解產業政策。

曾教授：想請教目前以貴會而言，統合的機制有哪些？最高層次的金管會委員，您剛剛提到事務官層次的工作小組，在這之間實際上是跨部會，還是就只有前述兩個。

F2：委員會性質規定在組織法，依據以後才會實施，從金管會成立以來就有工作組。

曾教授：別的部會派來的代表？

F2：他們應該會視議題派代表，無固定的代表，最高是副總裁或副首長。

曾教授：這樣的比例多嗎？

F2：這我必須要再查證。

曾教授：那功效怎麼樣？另外一種極端，每次開會研議但結果不了了之。

F2：我認為議題偏重實務面，所以有相當程度的功效。但是解決實務面的問題，就整體政策內容沒有觸及。

曾教授：我們現在或未來有透過什麼計畫做統合？聽起來像是透過會議的方式，做溝通協調，有無政策或計畫方式收歸在金管會？

F2：目前來講計畫透過經建會。透過經建會的機制作政策，例如：經建會曾做過十大重點服務業，包含金融業服務業的主軸是資本市場面的高科技獨創業投資品，這部分的計畫訂定，有很多配套措施及相關執行的事項，不僅是金管會可以執行，其他部會作相關的檢討報告，此計畫在經建會下做溝通協調並達成共識。

曾教授：沒有屬於自己機關內計畫？

F2：據我所知，大部分總體性計畫會透過經建會協調。

曾教授：委員會開會出席代表位階是？很多都是副首長，他們會親自出席代表？

F2：因為明年七月一日才會實施。

曾教授：過去是獨立機關有內閣成員？

F2：法無明定是獨立機關，在運作上有獨立機關性質。我們的成員就是專任委員會。

曾教授：長官有認為未來的轉型要加強什麼？在組織定位是統合，有沒有著力面向？

F2：這部分未來委員會開會的頻率次數從一週改為一個月，因為要經過討論事項變少，就重大事項開會討論，如：金融監理政策政、金融政策或影響金融穩定相關的事務且需要跨部會行使。這部分長官希望幕僚功能加強，那各局在業務執行面所衍伸問題需要跨部會溝通。

曾教授：現在大部分主要由四個局處提出較多執行性事務在委員會討論，不見得是跨部會事務，但以後可能就是偏向跨部會。

F2：對，絕大部分是執行性，因為跨部會由業務單位協調，在逐級往上，困難的是請主委去協調，但協調不是透過機制。

曾教授：我反過來請教，那些部分和財金部會或其他部會是有隔閡、非但不易處理還牽涉到組織問題？

F2：我舉例，在民國 96、97 年之後，我們金管會有提出發展面向方案，將台灣成爲資產管理國際中心，有訂定條例草案，當時經濟狀況和現在不同，構想希望吸引海外資金，台商或本國人的資金回流，壯大我們資產投資，牽涉到兩個層面：就是資金進出問題牽涉到央行，央行基於外匯管理穩定，外匯進出需要限制管理，另一層面，當時遺贈稅尚未降低，稅率百分之五十。國人資金回流，需要解決遺贈稅問題，但財政部有其考量，另外，還有其他賦稅問題，許多賦稅議題也需要透過稅改會著手進行並達成共識。社會觀感還有外部看法認爲並無必要獨厚金融業，以致條例是難產，提出政策無法達成。

曾教授：政府部門易受到社會觀感影響，從專業立場來看一回事，還有民情風俗輿論又是另外一回事。

F2：爲了達到吸引資金效果，會造成獨厚有錢人觀感，另一方面，匯率穩定，台灣的經濟情況很重要，我們以出口導向爲主，匯率直接影響到出口商，央行有某種程度的顧慮。每個部會有自己的政策目標所以會互相牽制，若指考慮單一面向，有些影響可能沒有考量到，所以需要跨部會合作。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

曾教授：可是有可能嗎？單一立場被放大影響到整體，但是每個意見都有，會導致政策無法順利施行，然金管會在這方面有辦法統合？當大家都是大頭時候，這東西有可能改變嗎？這問題可能屬於高層問題。

F2：這要看運作效果，至少會突顯總體政策問題，例如：產業面與金融面之間的相互影響，在相關問題發生之初，就能有政策性協調，大家對問題掌握較全面。

曾教授：意思是一開始就能統合得好。

F2：因為產業面變化變很快，很多問題，隔行如隔山。

曾教授：現在總體面政策，很多問題是沒有被看到。

F2：基本上，金融監理的職責以監理個別金融機構的風險和健全度為主，總體的金融體系的健全，是不是個別加總？必須要搭配貨幣政策、財政政策、經濟政策，現在談起來很抽象，實務上運作還需要磨合運作才會顯現出效果。過去個別政策有一個主管機關，貨幣政策屬於央行、經濟政策屬於經濟部、財政政策屬於財政部、金融監理屬於我們金管會，現在問題環環相扣，相互影響。

曾教授：屬於跨域問題？會裡面長官有注意到這些現象問題？他們的意見？

F2：當然有，包含立法院決議，也建議本會加強相關人力的進用彈性。

曾教授：有辦法加強？他們提供意見是？

F2：當時本會主委去立法院進行本會組織法修正的報告，立法院決議給我們多的人力彈性，但是考試院和人事行政院都持不同看法。

曾教授：考試院和人事行政院應該要先釐清事情狀況，那些地方應該要配置較多人力。

F2：我始終認為，考試院和人事行政局的觀念是小而美得政府，但在台灣強調小而美政府是不可能的，因為社會期待的是大有為的政府，所以光是人事縮減，提倡小而美政府，反而造成公務員責任繁重，更影響政策執行面和效果的無法達成品質。就我們立場金融業很重要，需要很多人力，但每個部會認為自己很重要並且需要很多人力。

曾教授：重點是沒有人搞清楚答案是什麼？

F2：每個部會向考試院和人事行政院表示需要增加人力，也不知道那一個部會真正需要較多人力，因此齊頭式刪減人力。

曾教授：你認為他們通常的做法，你要求增加十三個人力，他給你增加一個。

你在裡面想辦法去移動，部會的立場而言你不能去移動，他必須要面對他的下屬，強調自己的事務很重要。

F2：他們的邏輯就是總量管制。你四個處四個局人數員額固定，你需要加強功能需要自行調整人力配置。

曾教授：實務上有可行性？他們把自己的問題轉嫁給部屬。

F2：本會每個業務局業務繁重且他們某種程度 *bargain* 的力量較強。

曾教授：你覺得總量管制行得通嗎？對他們行得通，他們解決自己壓力。

這個機制，妳有什麼樣的建議？這是很大的問題。

F2：就部會來說，這需要看首長策略考量。基本上不能因為不讓我們增加員額，就認為不公平。

曾教授：可是要發揮功能的單位，無法發揮功能，但被賦予期待，面對政府議會、立法院，出了問題找綜合規劃單位，遇到能力能量的問題，問題就回到原點。

F2：這個問題我也沒有答案。我認為既然政府被期待的是大有為的政府，從高層的政策層面來說，從您的題幹最後部分，或許在許多的專門性的業務，現在的聘用架構、規範，其誘因到底夠不夠？那意義在哪裡？當然文官體制非常重要，但在這樣體制架構能否有個彈性，針對特定產業、技術人員，提供更大誘因制度設計，這是需要思考的問題。

歐洲或各國的金融監理單位，本身文官性質公務員，也不可能負擔所有的業務，也需要由外界進用學者專家。我曾去瑞士參加研討會，兩位香港金融監理局也有參加，其中一位是耶魯經濟學博士，不但在香港大學教過書，也在外資銀行服務，那我們金管會可能無法吸引這樣人才，當然他的待遇有相當的水準。我看各國有相當彈性的規劃。

曾教授：為什麼央行吸引優秀人才？

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

F2：央行待遇好，但也是有限度，雖不足以和業界抗衡。待遇及工作條件穩定，實務面來說，經研處有 60 至 70 人，負責相關經濟研究，工作負擔較輕，工作品質也可以提高，可能留住人才，當然也還是很多人才還是流向業界。

曾教授：整體而言，不管是加強貴處還是貴委員會功能，從機關或處的立場，希望我們在研究計畫中能夠反映？

F2：就我的層級來講，主要人力能夠彈性進用，人力配置達到水準，這對我們能夠因應未來政策研究之幕僚工作，可能比較有幫助，但現在規模下，一般行政業務都相當吃緊，政策研究工作之執行就較無法完善。

曾教授：本身過去的執行性事務都有困難，卻還要達到政策統合的分析面。

F2：這對我們來說是新的領域，具某種程度上的壓力。

曾教授：另外一點可能就是人力的甄補，需要彈性、晉用相關人才，這部分可能貴會相較於其他部會迫切，不是說所有部會都需要，像經建會是典型的例子，有許多施政計畫的訂定，牽涉很多細節的專業，可能跟營建署、經濟部交流，和關係比較遠的社會司交流，否則無法從專業領域做總體政策的評價，這也會有些問題，除了跨領域，這部分在處裡面也是這樣嗎？還是大部分偏向過去習慣領域？

F2：實務上還是相當局限性，你要說跨領域統合，事實上似乎也沒有這種做法。

曾教授：如果同時具備機關所需要能力和因應統合所需人力，可能在統合方面有好效果？

F2：就公務人員人事制度有職系職組的問題，金管會人是都是金融保險職系，並沒有具產業分析專業人才，因此就產業政策與經濟部交流就可能發生困難，至於央行的人事制度和公務機關則是不一樣。

曾教授：職系職組制度的影響人力的交換和輪調問題？您覺得這是不是一個問題？像人才的交流，政策上面您應該會同意。

F2：外界一直建議，包含立法院認為金管會應該要跟業界進行人才交流、瞭解貼近市場，但真正落實執行都會困難重重。

曾教授：就您剛剛說的障礙因素。他為什麼要來？

F2：唯一比較可能的就是引用公營銀行的人才，因為同樣具有高普考試資格，也

沒有太多利益衝突問題，民營銀行就會產生利益衝突以及任用資格的問題。

曾教授：晉用公營銀行人員可以銜接公部門制度，而受晉用的私人機構人才可能面對公務人員依法行政而感到裹足不前，無法發揮其角色功能。

F2：有這個例子但是不多。

曾教授：立法部門對貴機關有無涉及到統合方面的期待？

F2：立法院希望我們統合能強化系統性整體功能。在我印象中，經建會對此請學者提出簡單的書面報告，認為就目前組織單位來說，應該是綜合規劃處此類單位來進行總體審慎監理的規劃研究，但就目前的人力配置而言具有相當難度。

曾教授：他希望你們寫什麼樣的報告，減少整體系統性風險，意指個別加總不等於總體。

F2：例如總體經濟對金融情勢的影響，及金融體系的系統性問題等，類似總體經濟的研究。

曾教授：現在很困難因為人力的缺乏，因為每一個人都有其專責事務，無法增加事務增添行政負擔。

F2：任何產業政策或制度架構的建立，都會落實到最基層的執行面，若欠缺足夠的人力執行，就會架構虛無的期待下。

曾教授：很多單位都有這樣問題，如：綜合規劃單位就很多，還有很多研考的業務皆有這樣問題發生。

F2：綜合單位有很弱勢的地方，就是沒有一個所謂的專責業務存在。會被很多其他局處視為綜合性單位，而非規劃性單位，不是屬於其他人的事務就是你的事務類似這樣的觀念。也就是說，爭取人力或預算的條件顯得相對弱勢。

曾教授：我懂你意思，很多部會都有這種現象。因為綜合規劃大部分都是，且在部會中強調的是專業，衛生署也是，到了企劃處也是，會有刻板印象，那你的實績為何，過去以來戰將可能都在業務司處。馬上迫切解決機關問題，那這局勢要扭轉容易嗎？像綜合規劃處，還有能力和人力沒有補足。所以一時半刻改變形象很難。

F2：實際上現行體制欠缺制度性的作法，還需要首長對綜合規劃單位的期待，回

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

到比較人治觀念，有些首長認為綜合規劃單位的任務在「綜合」而非「規劃」，有些首長將綜合規劃單位視為重要的政策幕僚單位。

曾教授：你過去什麼都沒有，現在什得都要掌握。

F2：綜合規劃單位任務的困難在於需要業務單位的協助與配合，但對業務單位而言，欠缺配套的制度性誘因。

曾教授：但很難因為牽涉到績效問題，這樣就變成搶功勞。

F2：首長的期待與支持很關鍵，否則綜合規劃單位只有剪貼的功能，沒有開創性。

曾教授：你們不是特例，全台灣幾乎所有機關都是如此，我們去年研究報告不只有委員還有部會皆為剪貼功能，少數有些單位例外，如經濟部、交通部稍為強一點。

F2：現任首長對綜合規劃處有所期待，他會希望我們掌握整體政策方向，各單位會感受到。但回到制度性作法上，我個人認為在組織內部的人員交流有助於解決這些問題。

曾教授：至少內部需要反應，沒有敵意，需要諒解，瞭解角色及績效。

F2：大家知道對方立場，有助於彼此業務推動。

曾教授：你們內部人才交流頻率高嗎？

F2：雖然不算低，我認為需要一個常軌化的設計，大部分情形是 CASE BY CASE。

曾教授：這個很正常，他必須要滿足過去有成功戰績，如果往外開缺，對不起裡面的人員，會影響士氣。

F2：處的編制小，同仁獲得陞遷的機會自然少，但如「局」的編制大，在局服務的同仁獲得陞遷的機會自然較多，除非落實局處間的人才交流。

曾教授：各級單位差異都很大，你們這單位比較奇特一點。

F2：我認為應該是我們金管會是民國 93 年成立，人事主管機關對於新機關編制之限制比較多，一個處只有兩個科，而經濟部「組」的層級就有五、六個科。

曾教授：你們一個處只有兩個科，幫你反應一下。

F2：未來 101 年 7 月 1 日新組織法施行後，本處將設有三個科，原則上員額不會大幅增加，是由會內員額整體調配。

曾教授：所以只是重分配兩個科。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十七 第十三場深度訪談紀錄

壹、時間：100 年 10 月 31 日

貳、地點：辦公室

參、訪談人：Ex1

肆、訪談者：朱鎮明 教授、曾冠球 教授

Ex1：實務經驗上經建會所扮演的角色，第一個是規劃（Plan），就是做一個前瞻規劃，比如產業政策裡面 f 的「部門計畫處」；還有人力政策，都是屬於制訂中長程計畫（Planing）；在都市發展，也設有一個處，也有國家因應景氣循環的經濟研究處。第二個是協調（coordinate），協調是經建會非常重要的功能，甚至重要程度大於規劃。事實上，某種程度它的規劃角度是整合部會跨域的。

另一種做法，是很清楚的告知國家未來黃金十年的發展軸線是什麼？組織運作只須配合這個軸線。但是，到目前為止這樣的功能很少或不彰，事實上歷來很難做到這樣子。這是理論和現實常常會有一些差距，各部會裡面長久以來累積的或是新的環境面對的問題，但是那個問題不一定是我們這個軸線的問題。所以有一年在做國家建設計畫時，每一個部會都送來十幾個甚至二十幾個施政重點，那等於沒重點。不過有一年我們就嘗試大膽地要求各部會只寫最重要的五個施政重點，再把這些重點組合成有系統的年度國家發展計畫，各部會只需要告訴我們那些業務是重中之重。執行一年之後，發現即便改成這樣也還是蠻難做的。

所以現在很多長官批評，由經建會來做國家建設計畫好像變成一個形式，做國家建設年度計畫的檢討也只如是，比如現在是第十三期四年計畫的第三年，不管是黃金十年或是四年之前的六三三，某種程度是說我們這個國家軸線不必然 Feed-in 到每一個部會的施政計畫或是年度計畫，所以這就是國家建設計畫受人家挑戰的原因，期中檢討也是有人批評說比較像在做形式上的年度計畫檢討，以前在跟外賓說經建會的經建計畫只是一個指引性方向的規

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

劃，不必然一定要具體落執行，也就是沒有強制性，這是經建會的經建計畫受批評之處。

所以，除了規劃、協調、追蹤還有管考是經建會的功能。其實所有政策作為政策統合，顧名思義「統合」最重要，統合的目的是讓所有政府部門能一致行動（whole-of-government-action），所以今天政府設有這個統合政策的委員會平台，另一個統合平台可能就政務委員，再上去可能就是院會，甚至到總統也可以，只是這不是憲法設計的體制。即便是總統府他們那邊有統合機制，也應僅止於諮詢的性質。

所以統合成功跟不成功的因素在於首長的名望，像是以前的經建會主委皆相當有份量，至少要當過經濟部長的或是政委兼任。

朱教授：近幾年跟以前完全不一樣，以前是他們有部長的資歷可以導引約束各部會，但現在他們沒有那些資歷？

Ex1：所以建議是，最好副院長兼任經建會主委，或是副院長兼以後的國發會主委，以前經建會委員會有人叫小內閣，小內閣扮演非常好的功能，有百分之九十幾的問題都已經事先協調好，到院會不會做太多的討論。到院會來之前，問題都應該事先協調好，當然在院會是可以討論，但是花過多時間討論就相對變得沒有效率。所以這幾個（包括大陸政策等）扮演政策統合的平台非常重要，平台應扮演好特定議題或課題的小內閣，所以某種程度去提升主委(chairman)的層級是可考慮的。

朱教授：理論上是如此，但實際上所謂的開會有很多委員都不會出席？

Ex1：今天如果是院長或副院長親自去，還會有部長不去開會？但是今天如果負責主席(chair)自己都不克出席，就無法要求委員親自出席。今天委員會的首長最大任務就是召開此一政策統合委員會議，各級長官宜盡量避免開委員會的時段還要求與會委員參加其他會議。所以，以前記者有問說：「到底有哪些部長去開經建會委員會？」因為吳院長一上台巡視經建會時有要求，各部會委員一定要儘量親自去參加委員會，院長每三個月會檢視出席名單。

其實這個是從表象看問題，其實統合委員會本身要注意委員會議程是不是會讓這些部長委員們覺得如果未出席的話會錯過(miss)某些東西，今天如果議程

不怎麼樣，部長到那邊都是報到空座而已。假如今天陸委會的案子攸關經濟部的施政，經濟部長會不去嗎？

曾教授：爲什麼會出現部長還沒有意願出席會議？還是他覺得可以在將來的會議討論？

Ex1：不是所有的部會都願意把自己棘手的問題拿出來作跨部會討論，因爲怕事情會散發出去就更難收拾，所以就愈顯得委員會平台的重要性。例如新加坡的部長向總理報告的時候，都是用利用摘要、重點方式，首先，會很有效；其次，就是能聚焦。

現在院會有規定報告時間分爲八分鐘、十分鐘、十二分鐘等三種模式。但是，即便是要求這麼嚴格，也不一定會聚焦。所以不只是院會，其他綜合性委員會也要挑出很棘手的課題，比如說無薪假。今天挑出關鍵課題，但是課題隨時會改變，所以支援(supporting)的幕僚就很重要，思維要能跟隨外界環境的脈動。

曾教授：以您的觀察，這樣的幕僚是否有必要再加強？可是他們是機要人員？

Ex1：相信以文官的訓練是有可能的。非機要人員（即一般傳統文官）都是年資很久的技術官僚，若倚賴這些技術官僚，他們可以做的四平八穩。所以政務官會做判斷並抓住前瞻問題就好。分析的事交給技術官僚，政務官只要負責做好決策即可。

朱教授：經建會的同仁可以這樣做，那其他部會？

Ex1：這個東西不是一夕而成。假設這是核心能耐，也是要長期累積。比如說現在人家在批評ECFA，像是陸委會是做爲對大陸的協議對口，對於ECFA應該有一套更庶民的論述。所以，應該要有清楚的各自統合委員會一方面要做協調，另一方面又要跨部會、跨領域的。而要累積跨領域的專長最難，因爲每一個單位都有各自不同的職責，所以每一部會協商時都不應該追求對自己最佳的結果，因爲你的最佳就是對於的最差，頂多只能追求次佳。可能個別部會的次佳政策才是我們政府整體的最佳政策，我們一定要有這種認知，如果你沒有這種認知，那這個國家或是整個施政成果就會很糟糕，例如環保署最好那經濟部就很差。所以政府部門能一致行動

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

(whole-of-government-action)要深深烙在心上。個別行政部門也要從對方的角度來思考問題，但是也不意味國家體制將被破壞，所以文官的角色就是確保這個制度可以維持永續性(sustainable)和一致性(consistency)。

回答剛剛有關統合機關的問題，第一個領導人可以更有歷練、更資深；第二個作為一個統合機關，要設計一套機制能讓同仁在思考問題的時候會從跨領域整合的面向來思考。

為增加同仁歷練如果不是採輪調制，可以抽調人力組成一些委員會、功能性小組等。但是真正主持委員會、功能性小組的人仍要有定見(sense)。另外也可以從不同部會借調同仁過來支援功能小組，當借調期滿後自然會把協調平台的思維帶回原部會。

曾教授：這樣的制度行之多久？

Ex1：很久了，裡面包括我的單位也有兩位同仁是借調的。有些同仁因為陞遷因素，本質上還是不會過來的。所以負責協調統合的領導人很重要，還有是有沒有授權的問題。我的觀察院長是有授權的，如果問題是在部會的層級就能解決的就有授權。

假設以經建會與研考會的統合來講，個人覺得這兩個單位整合以後的運作會有一些問題。因為這兩個機關的組織文化有一些不同，再加上統合過程產生的問題，不過這部分屬於組改後才要面對的問題。

朱教授：聽說經建會與研考會的工作模式也不太一樣，研考會較擅長公文流程彙整，但是經建會則較會做專案規劃？

Ex1：也不必然如此，要看以什麼角度。所以這兩個組織文化不一樣，以後融合還需要時間調適。融合過程中，遇到問題是無法避免，所以領導者很重要。組織變革最擔心不確定性，全世界企業在做組織變革，用人事精簡方式推動其組織改造其效果都不理想。而是要把業務重新分工，閒人賦予新的任務(沒人力精減擔憂)，從以往企業的經驗來看，較容易成功。

曾教授：這樣的分工方式，實然面容不容易？

Ex1：這是有討論空間的。重點在於領導人有沒有下定決心，像是年度計畫檢討是所有部會都要做的，不是只有經建會在做，是所有部會都要配合經建

會來做。但是裡面有很多空間可以討論。

所以有關組織運作的問題，統整人的經歷、組織文化、還有人員的訓練(training)均必須有跨領域的思維。作為一個統整的人，必須要能從向前來看問題，看見問題後面的宏觀面。

組織文化必須建立跨領域的思維、前瞻性思考，作為一個統合機關或人員，必須擺脫見樹不見林的迷思，為什麼科技產業休「無薪假」？因為產業競爭模式向科技代工傾斜，所以景氣不好時註定要休「無薪假」，科技代工業決定「就業型態」，就業型態決定「所得分配」。國科會、經濟部以「微觀」角度為出發點，所以注重科技發展；缺少宏觀角度視野，忽略傳統手工業及基礎工業之深耕。實際上，傳統及手工特色產業創造很多就業機會，如西班牙的服裝品牌 ZaRa 為例。

統合機關其所屬成員必須具有前瞻性，以出國考察為例，事實上在旅遊的過程中，也能觀察到許多攸關國家發展問題。以個人以往出國考察為例，發現顧客要去排隊買機場稅的，皆為落後國家，但是先進國家則否(併入機票計收)。於是回國後，報告首長這件事情，首長認同並交代民航局局長，然而不久遠航空難，中央銀行總裁不幸罹難，民航局局長下台負責，個人還因此擔心機場稅變革無疾而終，幸好那年 12 月正式施行。任何政策一開始施行必有一段磨合期，所以對的政策要堅持到底。

朱教授：機場稅屬於一個蠻好政策規劃，由上規劃推到下面執行？

Ex1：認為類似這些政策變革，如院長所指示：「魔鬼藏在細節裡」，這些變革雖藏在細節，但攸關國家形像。例如：新加坡導盲磚和人行穿越道和我們台灣做法不同。相較之下小地方常常會出大問題，導盲磚和人行穿越道都是小地方，新加坡政府做法讓民眾走更長久更安全。

朱教授：以前經建會曾作過類似爭議不下政策協調？

Ex1：經建會從 90 年代後期，開始有比較多兩案併呈報院，就是沒有辦法協調，個別部會首長比較強勢是其因，所以資歷很重要。就國家發展來說，我個人贊成副院長兼未來國發會主委。另外有一些涉及原住民事務的經濟開發案也費盡心力協商，原民會為特定族群委員會，近幾年來，政府除出資協助

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

原住民創業，還設有陪伴團隊，以提高創業成功機率。因興建輸電線路原住民部落曾要求台電補償，協商結果是提供資金協助部落產業發展，並非直接金錢補助，像是協助部落產品做行銷等。

政府無論架構虛擬的電子商務、實體的商店，及建構休閒農業網站，羅列全台好玩的休閒農村等建議，從遊客的角度來看，希望從一個網站就能得到全部資訊。

作為跨部會統合平台，應跳脫個別部會思維，整合資訊的功能應用，提供給服務對象，並比別人更前瞻的看到這個國家社會所面對的問題與挑戰，提出解決的對策。

例如我們社會現在遭遇兩個問題：第一，學校所學的理论，如何和社會實務結合。第二，少就業的經濟成長，涉及產業發展與所得分配問題。德國的職業教育設計了學徒制，所有學生畢業後應該至少學習一年，高職畢業薪水可能高於教授。今天台灣學生畢業就業薪水 2 萬出頭，學校所學的和社會脫節，即便我們沒有脫節，一個人如果有多項核心能力，老闆怎麼會讓你休無薪假。科技代工業非常專業，產業的韌性和以往不同，幾十年以來政府產業電子化，市場好的話加分，當市場逆轉以後，接單後生產(Build-to-Order) 的科技代工模式就產生很多問題。

針對委員會表現如何？有沒有比以前好。以前早期張耀東、俞國華時代都是副院長或政委兼任主委。印象中他們並沒有建立指標或評估委員會表現。倒是前年立法院要經建會調查部會首長施政滿意度。

朱教授：這個做為統合機關的績效指標似乎不妥？

Ex1：統合機關難為在於必須等各單位繳齊所有資料，才能一併交出完整規劃報告。以致於統合機關對績效無法祈求第一。政策統合機關有四個功能規劃、審議、協調、管考。我預估一半以上時間都在審議案子。一般公務機關 10 億以上計畫必須要進行先期計畫作業審議。分工方式，經建會負責公共建設、研考會負責行政、國科會負責科技。當初國發會是要負責整合這三個部會，所以就把科技、行政、公共工程合併起來，後來國科會變成科技部，所以科技這一部分「科技部」跟「科顧組」協調，由誰來負責審查。

朱教授：部會送來沒辦法協調案，兩案併到院裡面，假設送到你們這邊，你們會開會討論？

Ex1：大部分都會簽請指定政委，依政委督導分工審查。有時候層級會提到更高，視案子的複雜程度。其實我們希望來這邊都不用做審查，有時候難免有些事項未注意到，所以一般來講案件報院，是先由相關業務單位負責審視，院裡的幕僚會提供參考意見，然後會視意見複雜度，如仍有爭議則建議指定政委審查，問題更大更具爭議性，三長會親自出馬。

Ex1：明年「組」改名叫「處」，經濟能源農業處。以前組長也偶而也會出來主持協調。

曾教授：可是由事務官來對應政務官，是否有些問題。

Ex1：政委協調政務官也未必會出席，開會原則通知單發給部長，部長未必會出席。很多時候第一線工作同仁也會出席。現在公務人員和我們當時所處環境不一樣。

曾教授：一方面是民主化，二方面是現在可能公務太多。

Ex1：剛剛前述四個功能，可扮演更積極角色，就是前瞻規劃，國家黃金十年要怎麼做，作規劃並不容易，我們過去經驗，由下而上至少需要三、五個月時間才有完整規劃。

曾教授：假設要提三到五個建議，您覺得不管在制度方面或領導方面，那些著力點對於促成統合機關的功能是關鍵的部分，您覺得哪些跟現況有很大的改變？

Ex1：剛剛所講「統合領導人」的「資歷」很重要，所以「統合領導人」最關鍵。「統合領導人」在領導統合性部會所統合的業務，沒有堅實基礎將會很危險，例如：擔任經建會主委並不簡單，必須瞭解經濟、產業、空間發展，幾個很大面向。即便是以前副院長兼主委也有經過一段時間歷練，沒有足夠跨領域經驗能力，整個組織功能將無法發揮到最佳。因此「領導人」最重要，所以我們需要一個涉略廣泛、宏觀的人，帶領整個團隊，一旦設立方向，下面所屬成員能周延政策規劃。

另外機關首長應兼任其他部會的次長，像新加坡的做法，鼓勵部會同仁跨領

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

域的見習。

曾教授：剛剛您所說的，政務官不要有太多的意見其最重要任務是判斷？

Ex1：政務官不需要去針對細節，但是要有準確方向。例如企業要求政府保護，最近韓國罰面板廠商，最後罰我國廠商，事情發生在 2001 年到 2006 年，照理說我國公平會應該要也要處罰，但法令處罰時效三年已過無法處罰韓商，其實真的要被罰的是三星、LG，他們市占率最高，當初是一起協商，結果三星、LG 轉當汗點證人，企業有很多感觸，我們政府應該要保護企業，產業競爭已經無所不用其極，其實事情一但上了行政法院或司法機關，政府就很難干預，假設今天也能罰三星、LG，至少我們也能扳回顏面讓三星、LG 離開台灣市場。

附錄二十八 期中報告審查意見暨回覆表

100 年 11 月 10 日

審查意見	回覆修正情況說明
<p>1.有關各委員會統合職能與運作模式之規劃設計，宜與本研究提分類方式緊密連結。為有效回應本研究宗旨，宜明確論述以「運作目的」或「服務對象」為導向之委員會，其組成方式、職能規劃及運作模式之差異性，並於後續規劃辦理之深度訪談或焦點座談中，鎖定上開分析架構主軸設計訪談提綱，並選定具代表性對象（可考量訪談政策統合委員會之委員，如依本研究分類訪談如研考會機關代表或學者專家委員、金管會專任委員之經驗及意見）；另本研究預計訪談 20 人次專家學者與官員，惟截至期中報告為止，僅訪談 5 人次，爰請研究團隊儘速辦理相關作業，俾順利於期限內完成報告。</p>	<p>有關委員會的分類方式是否應該以及如何與其組成方式、職能規劃及運作模式產生連結，本研究會蒐集更多文獻資料加以判斷與規劃，其餘遵照辦理。例如區分各委員會類型論述、依據審查意見設計座談與訪談提綱、訪談機關代表、增加辦理訪談等。</p>
<p>2.由於政策統合為本研究之主要「依變數」而不是「自變數」，政策建議應著眼於政策統合機關之統合問題及提升委員會之功能，爰請深入探討理論核心及方法論，釐清說明機關類型係以組織理論或政策工具論分類，並具體說明本研究討論重點從法</p>	<p>目前依照法制能力、組織管理能力及政策管理能力等角度出發進行討論，係由下而上、依據訪談意見歸納整理而成，其餘遵照辦理，例如功能之提升、以及委員會理論之運用。另外，從訪談過程發現，委員會發揮功能，需要用多元工具強化</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
制能力、組織管理能力及政策管理能力等角度出發之原因。	統合能量，所以增加工具論的分析。
3.依據研究內文顯示，研究團隊聚焦於「政策統合」概念，惟缺乏「委員會」概念。建議研究團隊應聚焦於「政策」或「組織」理論層面，深入應用可以統合相關問題與研究之理論焦點，並參酌與研究問題具關聯性之文獻參考資料（如附件所列）。	機關委員會的統合能力，本研究團隊傾向透過組織管理能力與政策管理能力兩大層面進行分析，其餘遵照辦理。
4.有關報告第 37 頁至 43 頁述及委員會依屬性分類部分，研究團隊係以 L.Gulick 原則分類，Gulick 原則係屬部門化原則 (principles of departmentalization)，非屬公共組織設計原則，與委員會分類關係不大，請研究團隊補充說明屬性分類依據及相關理論基礎。	承上，有關委員會的分類方式、是否應該與如何與其組成方式、職能規劃及運作模式產生連結，本研究會參考審查委員所提資料，加以判斷與規劃。
5.第四章第 45 頁至 49 頁初步檢視委員會之政策統合成效採委員會實際開會與協調狀況做為評估方式，以「開會率」、「出席率」或「討論議案」做為政策統合效果評估因素是否合宜，應予以進一步論述。由於現行各委員會在組織設計上即有所差異，故其表現出之統合程度是否得於同一基準上比較，對強化政策統合機關職能之關聯度及代表性宜再予評估。	綜合座談會資料，產出、過程指標考慮刪除。

審查意見	回覆修正情況說明
<p>6.報告第38頁表4-1-1呈現現行陸委會、經建會、研考會及新設海委會、原民會、國發會法定職掌，並推論海委會與國發會法定職掌事項明顯比其他4委員會少了近一半，是否意味該2委員會的統合功能較小於其他委員會之立論依據為何，通認職掌項數多寡，端視權責機關如何呈現核心職能涵蓋範圍，似與統合功能消長未有一定關聯度。</p>	<p>本研究同意「法定職掌」與「核心職能」的關係才是影響統合功能消長的關鍵。</p>
<p>7.有關美、英、日等國家政策統合架構與運作經驗部分，缺乏一致性分析架構，對於我國與先進國家相關組織型態及運作模式之分析比較亦未深入探究，為避免出現臂多力分情形，建議可多著墨於日本運作經驗對我國之啓示與意義（如內閣下設「特命擔當大臣」和各省廳設置「政策統刮官」），避免從中央政府體制之類似性，再納入法國個案之分析。亦即研究團隊宜深入對照分析上開國家組織管理（政策統合機關層級或內部單位組設、專任或兼任委員組成、首長設置規劃如政委等）、政策管理（跨領域政策或公共議題規劃、計畫審議管考、資源配置、績效評估等）及行政管理（法規、人力規劃、協調機制設計等）之設計，以助於我國強化未</p>	<p>遵照辦理，但礙於網頁資料與議題專業性的限制，跨國資料分析不見得能透過網路蒐尋或訪談獲得確切、可操作的資訊與建議，但本研究團隊仍會努力達成，例如增加美國國安會統合資料、日本政策統合機制的資料，以及英國內閣高層的協調機制等。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
來政策統合機關功能之參考。	
8.有關研究發現及建議事項略嫌簡略，似未能深入引用各章內容進行推論與建議，請研究團隊將各章重點，歸納彙整焦點座談及深度訪談之重要發現及結論，進行整體性推論並提出具體且切合之研究建議，俾使該研究發揮最大綜效。	遵照辦理。
9.有關第五章建議綜合規劃單位應增設政策分析職系部分，依公務人員任用法相關規定，各職系之設置應視各該職務工作屬性及其專業比重而訂。政策分析及規劃似屬一般職務知能，應可經由各職系之考試應試科目規劃及一般在職訓練取得，且其工作內涵與「職組暨職系名稱一覽表」內普通行政職組各職系皆有相關，如增置專門職系恐不利與機關其他職組人員之交流運用，爰建議可從政策分析相關工作人員相關能力之培訓及強化著手，增進其政策分析能力。	從提升委員會統合能力角度來看，現有法令、技術障礙不是考量主因，重點問題是政策分析的理論、方法論的概念與技術性職能是否能夠透過一次性考試或短暫的在職訓練過程加以篩選或培育，抑或必須透過較長時間的專業養成過程（如學位），以及通過較為複雜的測驗流程（如實績、作品審查）才能斷定其資格性，這部分是日後事務官層次的討論重點。
10.有關第五章建議綜合規劃單位人力甄補管道多元化，除考試及格人力外，應大量引進契約或聘用人力部分，依「聘用人員聘用條例」及其施行細則相關規定，聘用人力之進用，係以發展科學技術，或執行專門性之業務，或專司技術性研究設計工作，	本研究意見同前述，概念上這類人力資源到底是不是機關現有人員所能勝任者才是決定這類人力「自製」(make)或「外購」(buy)的策略重點，惟如採取「於各該委員會規劃相關跨領域、跨機關之統合政策時，提供相關專業建議及可行性評估，

審查意見	回覆修正情況說明
<p>非本機關現有人員所能擔任者為限。又為規範各機關合理運用臨時人員，行政院已於 97 年 1 月 10 日訂頒（98 年 11 月 20 日修正）「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」，要求各機關臨時人員酬金科目項下臨時人員進用人數或用人經費，不得超過機關 96 年度實際進用人數或經費實支數額。該要點第 3 點及第 6 點規定略以，各機關進用臨時人員應依勞動基準法之規定，辦理臨時性、短期性、季節性及特定性等定期契約性質之工作。是以，本項建議，仍應視各機關綜合規劃單位實際辦理業務性質，依上開相關規定辦理。另為避免專案計畫遭勞政單位認定為不定期契約性質之工作，衍生其他人員權益問題，爰建議循委託研究或邀集專家學者研商座談等委外方式，於各該委員會規劃相關跨領域、跨機關之統合政策時，提供相關專業建議及可行性評估，以廣納各界意見，俾利機關或相關承辦人員納入政策規劃參考。</p>	<p>以廣納各界意見，俾利機關或相關承辦人員納入政策規劃參考」，等於是維持現況—機關這類人力大多投注在資料彙整工作，恐怕距離發揮機關大腦、前瞻規劃功能還有一段落差。</p>
<p>11.有關第五章建議委員會綜合規劃單位職務輪調與陞遷機制制度化部分，查公務人員陞遷法第 13 條規定略以，各機關對職務列等及職務相當</p>	<p>廣泛而言，這裡的輪調制度包括「部會內部」（如委員會業務司處與綜合規劃司處）和「部會之間」（如委員會和其他功能性部會之間）人員的</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>之本機關主管間、副主管間、非主管人員間，應配合職務性質及業務需要，實施遷調。其遷調規定由各主管機關定之。是以，陞遷法已賦予各主管機關實施遷調之法源，各主管機關自得依權責並考量業務性質與需要，將建議事項納入遷調規定。</p>	<p>輪調，藉以緩解跨部會之間政策觀點的潛在落差（本位主義）。在此情形下，關鍵問題未必在於法源，而是在於落實的可行性，這部分實務上應該有很大的討論空間。基本上，在事務官層次上，如果特定職位的專業歷練很重要，就應該更具體地訂定一套輪調/升遷路徑，讓機關主管/同仁有所依循和預期，減少落實障礙</p>
<p>12.有關研究緣起（一）當前組織改造的成果概述內容陳述組織改造四法一節，建請增列 100 年 4 月 27 日總統令公布「行政法人法」為組織改造五法，俾利完整。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>13.本案敘及國家發展委員會（由研考會、經建會及工程會（公共工程計畫審議及管制部分）整併）、大陸委員會（由行政院大陸委員會與蒙藏委員會整併）相對應現行機關部分，可再予修正精確。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>14.本研究報告第 2 頁述及「高階事務官座談會」部分，請研究團隊釐清說明其在研究方法上所代表之意義；另有顧問諮詢部分，考量其存在目的較為模糊，建議將其列為訪談對象。</p>	<p>取消辦理事務官座談，僅辦理訪談。餘遵照辦理，將顧問諮詢納為訪談。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>15.有關研究建議部分，請提出相關具體建議及配套措施，並區分立即可行建議與中長程建議，註明相應之主、協辦機關，俾實質檢討與改善。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>16.請研究團隊將焦點座談及深度訪談紀錄重點，補充納入附錄內容中，並通盤檢視研究內文錯漏字及文句順暢性(如報告第2頁曾雪如誤植為曾雪紅等)。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>17.相關版面配置及編排順序，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正(如「提要」置於「目次」前，「參考書目」置於報告「附錄」之前，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字等)。</p>	<p>遵照辦理。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄二十九 「行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究」期末報告審查會紀錄

一、時間：101年2月7日（星期二）下午2時30分

二、地點：行政院研究發展考核委員會7樓簡報室

三、主席：宋副主任委員餘俠

記錄：林視察淑幸

四、出（列）席人員：

學者專家：

陳教授敦源（政治大學公共行政學系）、項教授靖（東海大學行政管理暨政策學系）、張教授四明（臺北大學公共行政暨政策學系）、廖教授達琪（國立中山大學政治系）（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

楊研究委員千惠（行政院大陸委員會）、張副處長熙蕙（行政院經濟建設委員會）、吳專門委員俊雄（行政院經濟建設委員會）、莫專門委員永榮（行政院人事行政總處）

研究小組成員：

朱副教授鎮明（研究計畫主持人）、曾助理教授冠球（研究計畫協同主持人）、趙書賢（研究助理）、陳郁琪（研究助理）、梁元逢（研究助理）

本會列席人員：

沈副處長建中、謝專門委員偉智、吳科長怡銘、林視察淑幸

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）廖教授達琪（國立中山大學政治系）：

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 1、本研究事涉 8 個委員會職掌功能之不同，需要關照層面甚廣，研究團隊運用質性研究方法尚屬妥適，惟訪談對象缺漏海洋、退輔、僑委及客委等受訪代表，請補實修正。
- 2、有關蒐集分析先進主要國家政策統合協調機關之組織型態及其運作模式部分，請補強說明選取美國、日本及英國之選樣原則，並建議將憲政體制、國家規模及總人口數等因素列入考量。
- 3、本研究目的係就組織改造後不同屬性委員會之職能、運作及委員組成，研提強化並落實政策統合功能之具體改進建議，惟研究報告所提研究發現與建議，不僅未能有效回應本研究宗旨，亦與表 6-1-1 統合類型之分類未能緊密連結，請檢視修正。
- 4、有關報告第 174 頁將「公共諮商與公民參與」列為統合政策程序一節，鑒於各部會著手擬訂相關政策時即應進行該項程序，不應俟提案成形後才提交政院協商，爰該項程序不宜列為政策統合之功能。
- 5、有關報告第 181 頁建議「以行政院本部、政務委員為跨部會協調與整合的核心，為政務委員配置適當幕僚人力進行政策分析」、「以內政、交通、經濟三部為主，進行固定的非正式跨部會協調小組」及第 183 頁建議「修改行政院組織法，改特種委員會為部」部分，似與本研究宗旨無關，請釐清修正，並請研究團隊補充說明「政務委員」與「委員會」統合功能之區分機制。

(二) 項教授靖（東海大學行政管理暨政策學系）：

- 1、本研究報告分析架構與基本理論尚稱妥適，惟圖 1-2-1 呈現之圖示說明不夠詳實，政策統合成效亦未明確分析，請研究團隊補實修正。
- 2、研究報告第四章內容為現況問題之描述，第五章內容為各國制度之比較，請研究團隊審慎衡量此兩章節排列順序之妥適性。
- 3、本研究報告所提研究發現與建議過於偏重「人力」面向，未深入「統合機制」之研析，請詳實修正。

- 4、報告內容未能歸納彙整焦點座談、深度訪談之重要發現及結論，進行整體性推論並提出具體且切合之研究建議，為使該研究發揮最大綜效，請詳實修正並補充說明僅於報告第四章列出訪談逐字稿之理由。
- 5、本研究報告文章論述內容尚屬清晰暢通，參考資料亦具時效性與完整性，惟行文語氣宜以「肯定」用語方式呈現，避免「不確定」用詞及行文過於口語化現象出現，請研究團隊全面檢視修正。

(三) 張教授四明（臺北大學公共行政暨政策學系）：

- 1、本研究計舉辦 5 場次焦點座談並邀請 14 人進行深度訪談，研究方法操作與資料蒐集亦相當用心，值得肯定，惟資料分析、引用及建議範疇擴及各部會，未能聚焦於 8 個政策統合機關統合機制之論述，且研究內文所引用資料亦未明確註釋註記於行文引述之當頁或夾註（如第 130 頁述及未全採行「內閣部」設計部分），請研究團隊檢視修正。
- 2、有關第 84 頁「...民國 91 年組織精簡研究分組的成員，不是留美(林嘉誠、葉俊榮與施能傑教授)就是留德(許宗力教授)學者...」一節，請釐清內容正確性；另請補充說明表 6-1-1 所呈現機關委員會統合類型、統合模式及配套工具之導引機制。
- 3、本研究報告所提研究發現與建議過於偏重「人力」範疇，建議針對組織改造後不同屬性委員會，分別研提強化統合功能之機制與策略，俾符本研究目的。

(四) 陳教授敦源（政治大學公共行政學系）：

- 1、本研究報告分析範疇擴及中央各部會統合機制之發揮，未能聚焦於 8 個政策統合機關統合功能之論述，不符研究目的，建議研究團隊應針對組織改造後不同屬性委員會，分別研提強化統合功能之機制與策略。
- 2、有關美、英、日等國家政策統合架構與運作經驗部分，缺乏一致性分析架構，請研究團隊進行調整補充並說明選取上開國家之依據。
- 3、為求表格內容詳實呈現，表格格式請以「跨頁標題重覆」方式處理（如表 4-2-1）；另請補充說明表 6-1-1 機關委員會統合類型之分類原則。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

- 4、有關研究報告建議政務領導部分，請研究團隊詳實評估該策略運用於我國之可行性；另建議為政務委員配置適當幕僚人力部分，亦請說明幕僚人力之應有規模，及「政務委員」、「委員會」統合功能之區分機制。
- 5、請說明本研究使用質化資料作為論證基礎之資料分析方式；另研究報告附錄二與附錄三均列訪談提綱，請說明其差異性及訪談稿信效度之檢測方式；並請研究團隊將缺漏之訪談紀錄重點，補充納入附錄內容中。

(五) 楊研究委員千惠（行政院大陸委員會）：

- 1、本研究係透過與各國政策統合體制比較之相關探討，並運用焦點團體座談、深度訪談，進行機關委員會政策統合功能之研究，在研究架構上，尚稱允當，值予肯定。參與深度訪談對象亦涵蓋政務官、事務官、現有機關委員會委員及學者專家，大致符合本研究之所需，惟其代表性與層級仍有待商榷。
- 2、焦點座談及深度訪談結果係以附錄方式呈現，建議加以歸納、分析並適度納入研究報告內容（必要時可將若干學者意見表列陳述），以強化論述；另請說明「附錄 25-陸委會高副主委訪談紀錄」與本研究之關聯性。
- 3、有關強化政策分析能力部分（頁 172），對於政府政策之推動十分重要，不僅有助於提升機關人力專業能力之素質，更可培養宏觀的視野，頗具參考價值。另有關建立中高階人力的輪調制度之建議（頁 183），可增加職務歷練及培養各種專業能力，頗具可行性，值得各機關大力的推廣及實施。惟有關聘用具有專業領域的博士後研究人員部分（頁 183），對於政策研究及分析確有助益，但應提出具體配套措施（包括待遇及相關福利措施）以留住人才，否則人員流動率高，將不利機關業務之推動。
- 4、有關表 4-2-1「重要政策統合機關之法定職掌比較」述及各統合機關之法定職掌部分，建議依各機關組改法案所列法定職掌進行比較。

- 5、有關專業人力資源部分（頁 179），除應鼓勵同仁主動進行政策規劃累積專業外，對於各機關所面臨大量退休潮或離職人力問題，如何透過知識接續途徑，以接續計畫或接班人計畫的機制，建立知識管理及儲存建構，使政府運作更為順暢，不致因人力問題，而使政策推動產生中斷或罅隙。此部分建議可增補相關資料，俾使報告內容益臻完善。
- 6、報告中尚有些錯漏字，另編排體例、格式宜統一，請再詳加檢視及校對並修正。

（六）張副處長熙蕙（行政院經濟建設委員會）：

- 1、行政院組織法已修正通過，相關結論與建議需配合定案之行政院組織架構研提，才具參考價值。惟第六章結論與建議第一節指出「...我國的機關委員會若改為部，也無損於該部與其他部的一般『整合』功能，因為，...跨部會難以解決爭議衝突，協商、仲裁與最後政策的審定，原該在行政院以及政務委員」，另第 171 頁倒數第二段述及「當前各機關委員會應逐步改為部，承擔起完整的政策規劃與執行、監督功能。在各自領域之內，內閣各部都可以辦理統合、統籌與協調業務」，鑒於行政院組織改造大架構已經定案，包括 14 部、8 會（國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會）、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處（共 29 個機關），本研究報告建議各機關委員會逐步改為「部」，與當前政府組織改造大方向不符，宜配合已定案的行政院組織架構就所需發揮之整合功能，作適當之改進建議。
- 2、立即可行建議多屬行政及技術層次，未提建設性建議。本研究旨在探討行政院組織改造後機關委員會統合之功能，宜依據研究結果分別提出各個機關委員會提升整合功能之作法，惟第六章結論與建議第二節有關立即可行建議部分，多屬行政及技術層次，對提升或發揮各機關委員會功能，恐助益有限。
- 3、部分結論與立論是否再酌，如第六章結論與建議第一節針對當前機關委員會之政策統合問題指出「各委員會象徵意義大過實質功能。現在

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

的委員會實質上是跟部一樣，都是首長制的行政部門，仍然多以集權方式決策與執行，...，並不能發揮整合意見、博採眾議的功能」，此一立論似未深入瞭解各個機關委員會之實際運作。另第六章結論與建議第一節亦指出「(三)僅陸委會堪稱具有真正統合效果。...僅有陸委會因涉及國家元首的職權，被總統等行政高層重視以及直接調控，或是找最信任的人擔任主委...」，顯然與事實不符。以經建會為例，經建會為行政院主要財經幕僚，長期以來負責國家建設之規劃、設計、協調、審議及管考等工作，充分發揮政策整合功能，對促進國家資源有效分配利用之貢獻有目共睹。所述陸委會受總統等行政高層重視以及直接調控，似在顯示其業務具權威性，與所謂政策統合有異。

- 4、研究報告未依機關屬性與功能分別探討機關委員會之統合功能，係採通案方式探討機關委員會統合功能，惟因各機關委員會屬性與功能各異，結論與建議之參考性相對受限。另第四章探討我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展，宜就組織改造前各機關委員會之設立及委員會運作狀況概略說明，並針對組織改造後各委員會功能進行分析。
- 5、針對「政策整合」之相關論述仍待商榷，如第四章第一節有關「政策整合」概念的緣起，研究報告第 79 頁指出「...『政策整合』並非行政院組織法研修之始就有，而是源於民進黨政府時期...」，「我國『政策整合』的概念，起源於民國 91 年春天...」。事實上，長期以來，經建會及其前身即扮演「政策統合」的角色，舉如民國 42 年起推動實施的經濟建設中期計畫、民國 48 年「十九點財經改革方案」、62 年「十項建設計畫」、73 年「十四項重要建設計畫」等，經建會及其前身無一不是發揮跨部會政策協調與統合的角色。
- 6、訪談內容未經受訪人員確認，研究報告未攫取訪談精髓。本研究未將訪談實錄提供受訪者事先檢視，以致出現受訪者名字誤植以及錯別字情形。訪談實錄應請受訪者確認內容，以示尊重並避免謬誤；另訪談對象俱為行政經驗豐富之政府官員，訪談內容極具參考價值，研究報告在第四章中亦引用部分訪談內容佐證，惟立論似未汲取訪談之精髓，如：

- (1) 經建會委員會議、諮詢委員會議之運作、組織結構、人員進用等，在訪談中皆詳細說明，惟研究報告中未平實呈現。
 - (2) 第 109 頁指出「研考會是以處為架構，經建會則是分為十幾個組而研考會是六個處，處跟組的主管在位階上照理說是一樣的...」，事實上，經建會分為 8 處、3 室、1 法協中心，每一處下設若干組，處長與組長位階並不相同。
 - (3) 第 148 頁及第 174 頁指出「經建會認為其所討論的事情最後需要政府去執行，需要部會的背書，其討論的結果就大致定案。理論上，若是都由部長參與，討論的結果就具有效力，但在委員會的形式上就非如此，因此討論出來的結果還是需要透過內部會議加以討論。」，依經建會目前運作狀況，委員會若非首長或副首長出席，需由出席代表將會議初步結論呈報首長，若有意見，於會議紀錄送達各部會後，限期表示意見函復經建會。
 - (4) 第 384 頁有關「...目前經建會是所有部會中沒有科長，只有簡任人員以任務編組的形式兼任科長，代理科長業務」部分，宜調整為經建會未設「科」，處之下採任務編組，由簡任人員兼任組長，綜理組務。
- 7、研究報告中，多處將組織改造前後之機關委員會名稱交互使用（如時而經建會，時而國發會），易生混淆，請依文章內容調整，如「目前之經建會」、「未來之國發會」等方式表達；另表 4-2-1 有關重要政策統合機關之法定職掌比較，將組織改造前之經建會、研考會，與組織改造後之陸委會、海委會、國發會置於同一表，且內容僅將機關下各單位職掌逐一列出，並未加以研析，與本研究關聯性不大，參考價值低。
- 8、錯別字及用詞應仔細檢視，舉如：
- (1) 有關訪談實錄，本會受訪對象，曾雪如處長誤植為曾雪紅處長（目次 xi 及第 379 頁附錄十八），倪組長、吳專門委員誤植為林組長，請更正。
 - (2) 第 381 頁行政院「交易」案件應為「交議」案件；經濟部「抱怨」、

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

交通部「抱怨」應為「報院」。

- (3)「升」遷應修正為「陞」遷，章「成」應修正為章「程」，「晉」用應修正為「進」用。
- (4)第 117 頁「經」管會應為「金」管會。
- (5)第四章第三節第 99 頁指出「統合成功跟不成功的因素在於首長的名望，像是以前的經建會主委都是很有名望的，至少要當過經濟部長的或是主委兼任」，似為「政（務）委（員）」之誤，事實上經建會主委亦有多次由行政院副院長兼任之情形，以利政策的協調與統合。
- (6)第 124 頁「...政府當局應該仿照過去對待經建會的作法，適度給予這類機關委員會某些『特權』...」，建議「特權」改為「彈性」。
- (7)第 380 頁「...只要『開設』委員會的成員都是閣員...」，建議「開設」改為「成立」。

(七)莫專門委員永榮（行政院人事行政總處）：

- 1、針對第六章（結論與建議）第二節（研究建議）之各項近程及中長程建議將本總處列為主協辦機關部分：
 - (1)有關建議參考教育人員任用條例第 4 條至第 10 條有關國小校長至大學校長之任用資格規定，針對訂定統合功能之委員會首長任職資格條件，作為 總統、院長任命參考，將本總處列為主辦機關部分，查政務人員係指經政府任命，參與國家大政方針之決策人員，其任命涉及複雜之政治考量；依考試院函送立法院審議之「政務人員法」草案，僅就政務人員之消極條件訂定規範，未規定政務首長、副首長等任命積極條件，又考量本項係屬政務人員法制事項，事涉銓 敘部權責，建議將該部列為主辦機關，本總處改為協辦機關。
 - (2)有關建議強化政策分析與規劃的技術與辦理訓練部分，係屬各主管機關及用人機關權責，是以該委託研究建議將各機關列為主辦機關而本總處為協辦機關，本總處無意見。
 - (3)有關建議建立中高階人力的輪調制度，並將本總處列為主辦機關部

分，查銓 敘部刻正規劃高階主管特別管理制度之法制化，並規劃輪調機制，建議增列該部為主辦機關。

- (4) 有關建議修改行政院組織法，逐步將首長制之委員會改為部，並將本總處列為協辦機關一節，本項係屬行政院研考會權責，建議刪除本總處列為協辦機關。
 - (5) 有關建議增加各部、委員會政務副首長之職務數，並將本總處列為協辦機關部分，事涉中央行政機關組織基準法之修正，屆時配合主辦機關行政院研考會研議其可行性。
 - (6) 有關建立政務人力與中高階公共管理者協力職能架構，考試院及本總處列為主辦機關部分，本總處無意見。
- 2、該研究所提有關委員會人力資源管理部分之相關建議，除未納入委員會之人力應配置於政策統合業務外，尚屬具體，惟於法制面原則均業已有相關規範可作為辦理依據，或權責機關業已就相關措施進行規劃，可供相關機關規劃相關事項時參考。
 - 3、「中央行政機關組織基準法」（以下簡稱基準法）於 93 年 6 月 23 日公布時即已明定，行政院基於政策統合需要得設委員會。基此，委員會之核心職能應為政策規劃與協調整合業務，亦應為其人力運用之核心。惟據行政院人事行政局 100 年辦理實地員額評鑑經驗發現，部分委員會機關於業務規劃及自我評估之人力配置中，均仍自我認知為政策執行機關，長久以來未主動思考與各機關間功能重疊及權責不清之問題，更因擔負龐大執行工作致政策協調量能相對不足，進一步提出增加員額之意見。基準法既已明定委員會之核心職能為政策統合，其人力配置亦應符合基準法組織職能之設計配置於政策統合功能上，而非執行細部工作。行政院 100 年 10 月 17 日及同年 7 月 29 日核定之原民會及客委會員額評鑑結論亦建議，未來原民會及客委會之組織功能，應以政策規劃、協調整合、施政監理督導及管制考核為其核心職能，並將功能聚焦在政策規劃與協調整合面向。建議本研究中應增列委員會之功能應確實朝政策統合方向調整，俾符合基準法有關委員會制機關之角色及職能之相關建議，以期周妥。

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

(八) 本會綜合計畫處：

1、第四章政策統合功能之緣起與發展部分：

- (1) 第一節述及本院組織改造歷程中的政策統合概念，指出真正的「政策統合」係由日文概念而來（第 83~84 頁）一節，建請研究團隊補充說明其依據及來源，並可以基準法條文之沿革做為論述基礎。
- (2) 第二節我國政策統合機關的介紹，內容闡述組改後之 8 個委員會為主，惟表 4-2-1 法定職掌則以現行經建會及研考會納入比較基礎，主要考量為何？似可擇要整理 8 個委員會在政策統合角色中應具備之重要職掌項目，或可就現行與未來政策統合機關法定職掌進行差異比較，以利呈現與區隔。
- (3) 第三節影響統合功能七大因素，將口語式或對話式的訪談內容作為內文一節，建議從整體研究的角度切入再予整理分析，避免產生主觀性、個別性意見之疑慮，並與報告前後章節內容體例一致性；又影響因素所稱「機關首長威望」究指為何？有無其他更適切用語？

2、第五章第一節所提我國委員會的設置—是低一級的內閣機關，按我國二級機關組織設計，對於部及委員會的組織型態，或因環境變遷，或因政治因素，成立過程確有時代背景及政策決定背景，惟「部」及「委員會」之組織層級與地位實屬相當，前開低一級的內閣機關之論述基礎究指為何？文意表達可否再予調整精確。

3、第六章結論與建議部分：

- (1) 立即可行建議（六）指派各部會參事進行獨立研究，係屬特定職務設計事項，建議主辦機關改列本院人事行政總處。
- (2) 有關「修改行政院組織法，改特種委員會為部」建議事項，與長期以來政府體制調整方向差距頗大，實務上並不排除有討論空間，但確需審慎評估其可行性，有無其他漸進調整的作法？又所稱「特種委員會」非屬組改機關定義名稱，建議可參考基準法第 31 條改為「政策統合功能委員會」，以別於獨立機關合議制委員會。
- (3) 中長程建議（一）修改行政院組織法，改特種委員會為部，及（二）

增加各部、委員會的政務人力，涉及本院未來組織職掌研議事項，配合組改後是項權責調整，主辦機關建議改列本院人事行政總處。

- 4、報告內容所提本院置部會之政務委員 5 至 7 人（第 170 頁），依本院組織法第 5 條應修正為 7 人至 9 人；又所稱「經管會」，應為「金管會」之誤繕（例如第 117、356、407 頁等）等節，均請再詳予檢視修正。

（九）本會研究發展處：

- 1、為有效回應本研究宗旨，宜針對不同屬性委員會分類方式明確論述分類原則究為「運作目的」、「服務對象」或為「機關型統合」、「專案型統合」，並將各委員會統合職能與運作模式之規劃設計，與本研究所提分類方式緊密連結。
- 2、本研究目的係就組織改造後不同屬性委員會之職能、運作及委員組成，強化並落實政策統合功能，惟第六章結論與建議與上開研究重點相關性似顯薄弱，缺乏對我國機關委員會統合功能研究之義涵，為使本研究發揮最大綜效，以符研究目標，本研究宜有更全面與前瞻性分析，並從整體與多元角度提出具體建議及配套措施。
- 3、有關研究緣起（一）當前組織改造的成果概述內容陳述組織改造四法一節，建請增列 100 年 4 月 27 日總統令公布「行政法人法」為組織改造五法，俾利完整。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。
- 4、有關美、英、日等國家政策統合架構與運作經驗部分，缺乏一致性分析架構，本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。
- 5、報告第 59 頁述及「...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，也呈現出政治與行政分離的原則。」部分，與本研究主軸似不具相關性，請補充說明。
- 6、報告第 72 頁述及「政策規劃局長」部分，請補充說明與「政策統括官」之相關性。
- 7、報告第 76 頁述及「政策德非法與前瞻科技政策的形成」部分，與「統

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

合功能」關聯性似顯薄弱，請補實修正。

- 8、報告第 182 頁述及「建立政策統合的基本程序或是作業規範」部分，宜強化建議事項論述依據，並具體建議政策統合程序或規範之建立機制。
- 9、有關顧問諮詢部分，考量其存在目的較為模糊，建議將其列為訪談對象，並將訪談紀錄補充納入附錄內容。
- 10、部分圖表缺乏內文對照說明標示（如圖 3-1-1、圖 3-1-2、表 4-2-1 等，另海委會誤植為海洋會，請通盤檢視修正。
- 11、圖 3-1-1 為電腦掃描圖檔，清晰度不足，請重新整理修正；另為期圖檔內容精確，請配合日本內閣改組重新檢視修正圖檔內容。
- 12、有關深度訪談及焦點座談部分，研究團隊應摘要紀錄重點而非以逐字稿型式呈現，並應取得原發言人對內容之確認後，同步修正本文內容；另深度訪談對象建議以 A、B、C...等匿名方式處理，俾符學術倫理規範。
- 13、請研究團隊將 100 年 8 月 26 日及 11 月 23 日深度訪談經建會紀錄重點，補充納入附錄內容；另表 1-2-2 與附錄二十六內容重覆，請釐清修正。
- 14、部分格式如排版、頁碼及錯漏冗字等疏漏錯誤，請通盤檢視修正（如附錄十八曾雪如誤植為曾雪紅等，本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整修正，惟仍未見改善；第 117 頁「上陳」誤植為「上呈」；第 118 頁「運作」誤植為「運做」；第 381 頁交「議」案件誤植為交「易」案件、「報院」誤植為「抱怨」；圖 3-1-4 標題），並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關規定修正之。
- 15、有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。

八、研究小組說明：

有關資料修訂部分，研究團隊將依據與會學者及委託單位所提供建議進行修正。

九、主席結論：

非常感謝各位教授及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提的各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾辦理後續事宜。

十、散會（下午 4 時 30 分）

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

附錄三十 期末報告審查意見暨回覆表

審查意見	回覆修正情況說明
<p>1.本研究事涉 8 個委員會職掌功能之不同，需要關照層面甚廣，研究團隊運用質性研究方法尚屬妥適，惟訪談對象缺漏海洋、退輔、僑委及客委等受訪代表，請補實修正。</p>	<p>海委會組織重要幕僚海巡署因議題敏感、時機不當拒絕受訪。至於未訪談退輔、僑委及客委等機關，則因參與組改多年的研究顧問認為，三者並非真正重要、有意義的統合機關，建議訪談相對具有代表性的原民會，即可了解上述三者普遍面臨的困境，亦即執行機關轉型為統合機關的挑戰。見第一章第二節。</p>
<p>2. 有關蒐集分析先進主要國家政策統合協調機關之組織型態及其運作模式部分，請補強說明選取美國、日本及英國之選樣原則，並建議將憲政體制、國家規模及總人口數等因素列入考量。</p>	<p>本研究計畫書很早就選定美、英、日等國，這是基於國內跨國比較經常作為援引參考的標的；本研究團隊先前執行之強化各部會「綜合規劃功能」研究案之經驗也引導我們繼續往這三個國家深入挖掘「統合經驗」的主因；當然，網站資料可接近性也是重要因素；此外，文獻資料顯示日本制度尤其深受推崇（如江丙坤），斯時審查委員甚至建議宜多所著墨，這也影響本研究事後聘請留日背景的研究顧問重要主因。請參見第三章第一節註腳。</p>
<p>3. 本研究目的係就組織改造後不同屬性委員會之職能、運作及委員組成，研提強化並落實政策統合功能之具體改進建議，惟研究報告所</p>	<p>本研究在訪談、座談過程，一直秉持主旨、研究目標進行調查：如何提升政策統合能力？本團隊會遵照審查意</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>提研究發現與建議，不僅未能有效回應本研究宗旨，亦與表 6-1-1 統合類型之分類未能緊密連結，請檢視修正。</p>	<p>見，突顯出研究宗旨，並且在表 6-1-1 當中回應並突顯研究成果。見第 11 頁以及 173 頁以下。</p>
<p>4. 有關報告第 174 頁將「公共諮商與公民參與」列為統合政策程序一節，鑒於各部會著手擬訂相關政策時即應進行該項程序，不應俟提案成形後才提交政院協商，爰該項程序不宜列為政策統合之功能。</p>	<p>公民參與與諮商程序應該納入委員會的統合功能，主要理由有二：首先，各內閣部制定政策、方略等，理論上應該經過多次的公民參與，但實際上如何卻不得而知，因此，委員會於審議各部會重大提案之前，也該辦理公共諮商，從而產生獨立分析與第二意見，供決策參考。其次，也是最重要的，委員會本身要更前瞻性提出統合性政策與權限劃分制度，更有意義與價值辦妥利害關係人的諮商與參與，建立起與專業與技術性內閣部不同的證據基礎。此項補充說明也列入第五章第一節。</p>
<p>5. 有關報告第 181 頁建議「以行政院本部、政務委員為跨部會協調與整合的核心，為政務委員配置適當幕僚人力進行政策分析」、「以內政、交通、經濟三部為主，進行固定的非正式跨部會協調小組」及第 183 頁建議「修改行政院組織法，改特種委員會為部」部分，似與本研究宗旨無關，請釐清修正，並請研究團隊補充說明「政務委員」與</p>	<p>本研究宗旨偏重在委員會「本身」的政策統合功能，這部分在本研究深度訪談章節中已有相當著墨，研究建議部分會加強引述。然而，從系統論觀點而言，委員會「外部因素」也會影響委員會本身功能，這裡的外部因素當然是行政院層次的功能，特別是指政務委員的角色或職能發揮的影響力。何況，多數國家跨部協調功能是在內閣層次，而非委由另一個部會辦理。簡</p>

審查意見	回覆修正情況說明
「委員會」統合功能之區分機制。	言之，委員會本身與外部因素應同等看待，儘管依照本研究宗旨，比例上委員會本身因素應該多加論述。參見第一章第一節之說明。至於政務委員的專案統合與委員會的機關統合，請見第五章第二節之說明。
6. 本研究報告分析架構與基本理論尚稱妥適，惟圖 1-2-1 呈現之圖示說明不夠詳實，政策統合成效亦未明確分析，請研究團隊補實修正。	圖示有關政策統合成效部分，並非本案契約內容，此部分已經刪除，見圖 1-2-1。
7. 研究報告第四章內容為現況問題之描述，第五章內容為各國制度之比較，請研究團隊審慎衡量此兩章節排列順序之妥適性。	一般來說，研究計畫的結構安排，會先把理論的、經驗性的、國際或各國狀況放在比較前面章節；至於現狀的、當前問題的、分析性的論述，放在比較後面的章節，才有對照比較與檢討的意義。其次，這樣的結構安排在期初、期中的審查均沒有特別問題，因此請容許我們維持現行結構。對此，我們補充在第一章第三節的章節安排說明。
8. 本研究報告所提研究發現與建議過於偏重「人力」面向，未深入「統合機制」之研析，請詳實修正。	遵照辦理。有關統合功能強化建議，在本研究深度訪談章節中已有相當著墨，研究建議部分將加強引述。例如表 6-1-1 的委員會統合能力評估、以及原有的政策指導方針之擬訂與政策統合的標準作業程序(均見第六章第一節)。不過，「人」是真正決定機構

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
	特性與運作程序的因素，有智慧且善意的人將國家利益置於組織與個人之上。
9. 報告內容未能歸納彙整焦點座談、深度訪談之重要發現及結論，進行整體性推論並提出具體且切合之研究建議，為使該研究發揮最大綜效，請詳實修正並補充說明僅於報告第四章列出訪談逐字稿之理由。	第四章的引述主要是在進行問題診斷，用數個受訪者意見去呈現或交叉對照論點，而非僅獨厚某種論點，並且回應研究目的與問題。第五章則是用整體研究角度切入整理分析，補充說明納入第一章第三節之二，這也是第 50 項審查意見所建議的寫法。
10. 本研究報告文章論述內容尚屬清晰暢通，參考資料亦具時效性與完整性，惟行文語氣宜以「肯定」用語方式呈現，避免「不確定」用詞及行文過於口語化現象出現，請研究團隊全面檢視修正。	研究團隊認為，許多資料、論證等都是一種看法與觀點，沒有百分百的確定與數據支持時，都應該存疑、審慎對待，留下一些討論餘地。
11. 本研究計舉辦 5 場次焦點座談並邀請 14 人進行深度訪談，研究方法操作與資料蒐集亦相當用心，值得肯定，惟資料分析、引用及建議範疇擴及各部會，未能聚焦於 8 個政策統合機關統合機制之論述，且研究內文所引用資料亦未明確註釋註記於行文引述之當頁或夾註（如第 130 頁述及未全採行「內閣部」設計部分），請研究團隊檢視修正。	有關研究建議鎖定在委員會「本身」功能強化部分，本研究會運用深度訪談發現加強處理。但一如前述，亦將適度保留「外部因素」的影響力(參見第一章第一節之說明)，只是比例上前者多後者少。至於資料引述，第四章是用數個受訪者意見去呈現或交叉對照論點，而非僅獨厚某種論點，並且回應研究目的與問題。第五章則是用整體研究角度切入整理分析，這也是第 50 項審查意見所建議者。但是，我們也增加頁底注釋說明資料來源。

審查意見	回覆修正情況說明
<p>12. 有關第 84 頁「...民國 91 年組織精簡研究分組的成員，不是留美(林嘉誠、葉俊榮與施能傑教授)就是留德(許宗力教授)學者...」一節，請釐清內容正確性；另請補充說明表 6-1-1 所呈現機關委員會統合類型、統合模式及配套工具之導引機制。</p>	<p>在第四章第一節、第六章第一節都調整說法，其中林嘉誠主委為台大政治系博士。補充說明見表 6-1-1。</p>
<p>13. 本研究報告所提研究發現與建議過於偏重「人力」範疇，建議針對組織改造後不同屬性委員會，分別研提強化統合功能之機制與策略，俾符本研究目的。</p>	<p>在訪談與座談過程，不少學者都指出，專業性相當大程度影響統合能力，為強化統合能力，因而很多建議都具有人資或是人事政策的特性，本研究另補強機制面的設計，請見第六章第一節，以及表 6-1-1 委員會統合能力評估、及原有政策指導方針之擬訂與政策統合的 SOP。</p>
<p>14. 本研究報告分析範疇擴及中央各部會統合機制之發揮，未能聚焦於 8 個政策統合機關統合功能之論述，不符研究目的，建議研究團隊應針對組織改造後不同屬性委員會，分別研提強化統合功能之機制與策略。</p>	<p>這部分將運用深度訪談發現，依照委員會屬性(政事別 vs 服務對象別)差異，併入表 6-1-1 處理。</p>
<p>15. 有關美、英、日等國家政策統合架構與運作經驗部分，缺乏一致性分析架構，請研究團隊進行調整補充並說明選取上開國家之依據。</p>	<p>本研究針對「分析架構一致性」問題，重新調整內文，例如第第三章第一節、第二節、第三節。如前所述，在第一章第二節、第三章說明挑選國家的依據。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>16. 為求表格內容詳實呈現，表格格式請以「跨頁標題重覆」方式處理（如表 4-2-1）；另請補充說明表 6-1-1 機關委員會統合類型之分類原則。</p>	<p>表 4-2-1 事後評估缺乏意義，予以刪除。表 6-1-1 一如前述，也會重新調整，特別是類型化之處理。</p>
<p>17. 有關研究報告建議政務領導部分，請研究團隊詳實評估該策略運用於我國之可行性；另建議為政務委員配置適當幕僚人力部分，亦請說明幕僚人力之應有規模，及「政務委員」、「委員會」統合功能之區分機制。</p>	<p>強化委員會功能可分「內部」（委員會本身）與「外部」層次（行政院政務委員），本研究團隊認為外部因素多少影響內部運作，應該一併看待（第一章第一節之說明）。至於政務領導部分，係基於跨國比較而思考之策略，但畢竟與當前組改架構不盡相符，可作為未來中長程變革的思考方向（第六章第二節）。至於「政務領導」、「幕僚人力規模」，本研究僅根據問題診斷，提出初步建議方向，但其細節似乎得另起新研究計畫處理。</p>
<p>18. 請說明本研究使用質化資料作為論證基礎之資料分析方式；另研究報告附錄二與附錄三均列訪談提綱，請說明其差異性及訪談稿信效度之檢測方式；並請研究團隊將缺漏之訪談紀錄重點，補充納入附錄內容中。</p>	<p>訪談提綱不同，主因是隨著進行中的訪談結果而略作修正。其次，訪談的進行是由同一研究者獨立完成，而資料處理乃是請研究助理予以編碼，而後由協同主持人、主持人針對編碼結果加以修正、取得共識方式處理，以上研究工作多少提升了研究資料品質的可靠性、一致性與穩定性。效度問題主要透過邀請適格的受訪者（如高階文官）來強化機關整體立場的客觀性。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
	<p>為求完整呈現受訪者意見，本研究不另做紀錄重點，以免誤解受訪者原意，但所有訪談紀錄已經經過受訪者確認。至於缺漏部分，因某受訪者拒絕錄音，所以用手寫方式記錄訪談內容的大綱，已經補充納入附錄內容。另外，某場次同時有兩位受訪者接受訪談，但紀錄是放在一份附錄當中，已經在第一章研究方法上加以說明。</p>
<p>19. 本研究係透過與各國政策統合體制比較之相關探討，並運用焦點團體座談、深度訪談，進行機關委員會政策統合功能之研究，在研究架構上，尚稱允當，值予肯定。參與深度訪談對象亦涵蓋政務官、事務官、現有機關委員會委員及學者專家，大致符合本研究之所需，惟其代表性與層級仍有待商榷。</p>	<p>本研究先邀請適格對象參與訪談，但可能牽涉到議題敏感、公忙等因素而影響代表性。不過，審查委員大體上仍同意這些受訪者代表性（如經建會就表示，訪談對象俱為行政經驗豐富之政府官員，訪談內容極具參考價值等云云）。此外，因卸任官員比較可以侃侃而談，在任官員不免綁手綁腳，這也是最終為何選擇陸委會特定受訪者的主因。此亦見於第一章第二節。</p>
<p>20. 焦點座談及深度訪談結果係以附錄方式呈現，建議加以歸納、分析並適度納入研究報告內容（必要時可將若干學者意見表列陳述），以強化論述；另請說明「附錄 25-陸委會高副主委訪談紀錄」與本研究之關聯性。</p>	<p>遵照辦理，特別是焦點座談將補充引述或夾註。徵詢高副主委部份，主要是了解大陸國務院過去的計畫委員會（計委）、及當前的發展改革委員會（發改委）定位與特性。不過，其他方面所得資料過少，難以對大陸計委、發改委產生足夠分析成果。</p>
<p>21. 有關強化政策分析能力部分（頁 172），對於政府政策之推動十</p>	<p>本研究報告已納入參考。至於「博士後研究人員」人力進用評估，目前國</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>分重要，不僅有助於提升機關人力專業能力之素質，更可培養宏觀的視野，頗具參考價值。另有關建立中高階人力的輪調制度之建議（頁 183），可增加職務歷練及培養各種專業能力，頗具可行性，值得各機關大力的推廣及實施。惟有關聘用具有專業領域的博士後研究人員部分（頁 183），對於政策研究及分析確有助益，但應提出具體配套措施（包括待遇及相關福利措施）以留住人才，否則人員流動率高，將不利機關業務之推動。</p>	<p>科會已有相關制度措施，所以本研究納入短期可行建議。請見第六章第二節。</p>
<p>22. 有關表 4-2-1「重要政策統合機關之法定職掌比較」述及各統合機關之法定職掌部分，建議依各機關組改法案所列法定職掌進行比較。</p>	<p>有關表 4-2-1，評估缺乏意義，予以刪除。</p>
<p>23. 有關專業人力資源部分（頁 179），除應鼓勵同仁主動進行政策規劃累積專業外，對於各機關所面臨大量退休潮或離職人力問題，如何透過知識接續途徑，以接續計畫或接班人計畫的機制，建立知識管理及儲存建構，使政府運作更為順暢，不致因人力問題，而使政策推動產生中斷或罅隙。此部分建議可增補相關資料，俾使報告內容益臻完善。</p>	<p>有關退休潮與人員離職所致人力接續問題，超乎本研究範圍，非本研究報告所能處理的議題。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>24. 報告中尚有些錯漏字，另編排體例、格式宜統一，請再詳加檢視及校對並修正。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>25. 行政院組織法已修正通過，相關結論與建議需配合定案之行政院組織架構研提，才具參考價值。惟第六章結論與建議第一節指出「...我國的機關委員會若改爲部，也無損於該部與其他部的一般『整合』功能，因爲，...跨部會難以解決爭議衝突，協商、仲裁與最後政策的審定，原該在行政院以及政務委員」，另第 171 頁倒數第二段述及「當前各機關委員會應逐步改爲部，承擔起完整的政策規劃與執行、監督功能。在各自領域之內，內閣各部都可以辦理統合、統籌與協調業務」，鑒於行政院組織改造大架構已經定案，包括 14 部、8 會（國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會）、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處（共 29 個機關），本研究報告建議各機關委員會逐步改爲「部」，與當前政府組織改造大方向不符，宜配合已定案的行政院組織</p>	<p>有關委員會「本身」功能強化部分，本研究將運用深度訪談發現加強處理，但亦將適度保留「外部因素」或整體「制度設計」的相關論述，只是比例上前者多後者少。見第一章第一節之說明。</p> <p>另一方面，如同審查意見所述，本研究報告原應配合已經定案的行政院組織架構研提，會更符合委託研究本旨。我們也可這樣思索，委託研究並不代表委託單位立場，而爲學術性研究，除滿足委託單位需求之外，也不妨往更長遠立場思索十年、二十年之後的政府體制變革的可能性，現在不可能，不代表未來也不可能，這也突顯出「統合性政策」研究的本質。畢竟，若跨國比較有所發現，沒有理由不把研究發現明確指出，提供下一輪政府體制改革思索討論的空間。我們在第五章的深度分析當中，把前述的意見與反應如實表述，也提醒我們應該注意現制如何改善的寫作比例。見第六章第一節之相關說明。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>架構就所需發揮之整合功能，作適當之改進建議。</p>	
<p>26. 立即可行建議多屬行政及技術層次，未提建設性建議。本研究旨在探討行政院組織改造後機關委員會統合之功能，宜依據研究結果分別提出各個機關委員會提升整合功能之作法，惟第六章結論與建議第。二節有關立即可行建議部分，多屬行政及技術層次，對提升或發揮各機關委員會功能，恐助益有限。</p>	<p>據研究團隊認知，立即可行建議本來就需考慮到問題現狀以及方案的短期可行性，當然偏重技術與行政面。至於大策略、大方向的建議，則多是置於中長期建議部分。</p> <p>其次，委託單位要求劃分委員會類別後進行分析與建議，並未要求針對個別委員會提出建議，對八個委員會提出建議超乎本研究小組範圍，見第一章第一節。</p> <p>至於在研究建議的助益方面，包括各委員會政策統合能力評估機制、人力培訓、建立統合的作業規範與制定政策原則分送各部，乃至於擴增政務人力等，都是切中當前跨部會協調問題，應有相當助益，見第六章第二節。</p>
<p>27. 部分結論與立論是否再酌，如第六章結論與建議第一節針對當前機關委員會之政策統合問題指出「各委員會象徵意義大過實質功能。現在的委員會實質上是跟部一樣，都是首長制的行政部門，仍然多以集權方式決策與執行，...，並不能發揮整合意見、博採眾議的功能」，此一立論似未深入瞭解各個機</p>	<p>有關部份文字或說明敘述錯誤之處，當然應予調整。儘管如此，本研究訪談四位經建會官員、一位具有任職經建會高層經驗的行政院官員。本研究綜合認為目前委員會的「事務」層次的統合問題不大，惟「政策」層次的統合的確有問題。受訪的政務團隊成員、行政院官員，乃至於多數學者的座談多直指委員會的本質其實是行政</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>關委員會之實際運作。另第六章結論與建議第一節亦指出「(三)僅陸委會堪稱具有真正統合效果。... 僅有陸委會因涉及國家元首的職權，被總統等行政高層重視以及直接調控，或是找最信任的人擔任主委...」，顯然與事實不符。以經建會為例，經建會為行政院主要財經幕僚，長期以來負責國家建設之規、設計、協調、審議及管考等工作，充分發揮政策整合功能，對促進國家資源有效分配利用之貢獻有目共睹。所述陸委會受總統等行政高層重視以及直接調控，似在顯示其業務具權威性，與所謂政策統合有異。</p>	<p>機關，並非學理或組織設計的「委員會」，這部份未必是委員會「本身」的功能不彰，是委員會「之上」體制問題與歷史因素，都值得重視。此說明也可見第五章第二節。</p> <p>至於「僅陸委會堪稱具有真正統合效果」等文字已經修改(第五章第一節)，當時寫作用意在於：僅陸委會能夠高度管控我國各部會大陸議題、政策與言論、進度。不過，本文在第五章第二節將經建會的成就表現放入，突顯另一類型的政策整合模式。</p>
<p>28. 研究報告未依機關屬性與功能分別探討機關委員會之統合功能，係採通案方式探討機關委員會統合功能，惟因各機關委員會屬性與功能各異，結論與建議之參考性相對受限。另第四章探討我國機關委員會政策統合功能之緣起與發展，宜就組織改造前各機關委員會之設立及委員會運作狀況概略說明，並針對組織改造後各委員會功能進行分析。</p>	<p>本研究係依據招標文件以及期初會議，以類型化方式進行研究，符合委託單位要求。其次，如前述，本研究沒有能力針對各委員會設立與運作一一說明，也非當初委託研究用意，我們會在招標文件規範範疇下，強化委員會類型化後分析與建議(表 6-1-1)。</p>
<p>29. 針對「政策整合」之相關論述</p>	<p>第四章第一節所談的，是「統合」一</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>仍待商榷，如第四章第一節有關「政策整合」概念的緣起，研究報告第 79 頁指出「...『政策整合』並非行政院組織法研修之始就有，而是源於民進黨政府時期...」，「我國『政策整合』的概念，起源於民國 91 年春天...」。事實上，長期以來，經建會及其前身即扮演「政策統合」的角色，舉如民國 42 年起推動實施的經濟建設中期計畫、民國 48 年「十九點財經改革方案」、62 年「十項建設計畫」、73 年「十四項重要建設計畫」等，經建會及其前身無一不是發揮跨部會政策協調與統合的角色。</p>	<p>詞的緣起，而非「整合」功能的歷史，關於整合功能歷史，我們尊重經建會的立場與歷史成就。關於「政策統合」，研究主持人曾非正式請教民國九十二年當時相關業務承辦人，加上特約顧問的回憶，我們對統合概念之緣起有相當之肯定。</p>
<p>30. 訪談內容未經受訪人員確認，研究報告未攫取訪談精髓。本研究未將訪談實錄提供受訪者事先檢視，以致出現受訪者名字誤植以及錯別字情形。訪談實錄應請受訪者確認內容，以示尊重並避免謬誤；另訪談對象俱為行政經驗豐富之政府官員，訪談內容極具參考價值，研究報告在第四章中亦引用部分訪談內容佐證，惟立論似未汲取訪談之精髓，如：</p> <p>(1) 經建會委員會議、諮詢委員會議之運作、組織結構、人員進用</p>	<p>關於誤植受訪者名字，敬表歉意，並且已經修改，並且匿名處理(表 1-2-2)。關於訪談內容，已洽請各受訪者確認，至於錯誤之處已經調整。</p> <p>(1) 有關經建會運作細節不是本研究主要目的，訪談目的固然是了解個別或共同問題，但訪談意見整理則是環繞研究問題需求，結合各方意見進行綜述。</p> <p>(2) 本研究了解實情，經建會大致是專委兼組長，相對而言沒有一般行政機關科長職位的設計。這段訪談內容決定刪除。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>等，在訪談中皆詳細說明，惟研究報告中未平實呈現。</p> <p>(2) 第 109 頁指出「研考會是以處為架構，經建會則是分為十幾個組而研考會是六個處，處跟組的主管在位階上照理說是一樣的...」，事實上，經建會分為 8 處、3 室、1 法協中心，每一處下設若干組，處長與組長位階並不相同。</p> <p>(3) 第 148 頁及第 174 頁指出「經建會認為其所討論的事情最後需要政府去執行，需要部會的背書，其討論的結果就大致定案。理論上，若是都由部長參與，討論的結果就具有效力，但在委員會的形式上就非如此，因此討論出來的結果還是需要透過內部會議加以討論。」，依經建會目前運作狀況，委員會若非首長或副首長出席，需由出席代表將會議初步結論呈報首長，若有意見，於會議紀錄送達各部會後，限期表示意見函復經建會。</p> <p>(4) 第 384 頁有關「...目前經建會是所有部會中沒有科長，只有簡任人員以任務編組的形式兼任科長，代理科長業務」部分，宜調整為經建會未設「科」，處之下採任務編</p>	<p>(3) 錯誤部份納入研究報告中調整不過，有關各機關的委員會議運作與討論，已被多數學者建議沒有效益所以刪除。</p> <p>(4) 謝謝指教。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>組，由簡任人員兼任組長，綜理組務。</p>	
<p>31. 研究報告中，多處將組織改造前後之機關委員會名稱交互使用（如時而經建會，時而國發會），易生混淆，請依文章內容調整，如「目前之經建會」、「未來之國發會」等方式表達；另表 4-2-1 有關重要政策統合機關之法定職掌比較，將組織改造前之經建會、研考會，與組織改造後之陸委會、海委會、國發會置於同一表，且內容僅將機關下各單位職掌逐一列出，並未加以研析，與本研究關聯性不大，參考價值低。</p>	<p>參照辦理，相關用詞將儘量精確，但是全數修改會像是繞口令。表 4-2-1 事後評估缺乏意義，予以刪除。</p>
<p>32. 錯別字及用詞應仔細檢視，舉如：</p> <p>（1）有關訪談實錄，本會受訪對象，曾雪如處長誤植為曾雪紅處長（目次 xi 及第 379 頁附錄十八），倪組長、吳專門委員誤植為林組長，請更正。</p> <p>（2）第 381 頁行政院「交易」案件應為「交議」案件；經濟部「抱怨」、交通部「抱怨」應為「報院」。</p> <p>（3）「升」遷應修正為「陞」遷，章「成」應修正為章「程」，「晉」</p>	<p>（1）關於誤植姓名部分，甚感歉意。另外，內文依循匿名原則，並未出現。而附錄逐字稿依循匿名原則，也不會有任何受訪者姓名(表 1-2-2)。</p> <p>（2）其他錯誤與建議修改之處已經調整。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>用應修正為「進」用。</p> <p>(4)第 117 頁「經」管會應為「金」管會。</p> <p>(5)第四章第三節第 99 頁指出「統合成功跟不成功的因素在於首長的名望，像是以前的經建會主委都是很有名望的，至少要當過經濟部長的或是主委兼任」，似為「政(務)委(員)」之誤，事實上經建會主委亦有多次由行政院副院長兼任之情形，以利政策的協調與統合。</p> <p>(6)第 124 頁「...政府當局應該仿照過去對待經建會的作法，適度給予這類機關委員會某些『特權』...」，建議「特權」改為「彈性」。</p> <p>(7)第 380 頁「...只要『開設』委員會的成員都是閣員...」，建議「開設」改為「成立」。</p>	
<p>33. 針對第六章（結論與建議）第二節（研究建議）之各項近程及中長程建議將本總處列為主協辦機關部分：</p> <p>(1) 有關建議參考教育人員任用條例第 4 條至第 10 條有關國小校長至大學校長之任用資格規定，針對訂定統合功能之委員會首長任</p>	<p>遵照辦理，見第六章第二節的建議。</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>職資格條件，作為 總統、院長任命參考，將本總處列為主辦機關部分，查政務人員係指經政府任命，參與國家大政方針之決策人員，其任命涉及複雜之政治考量；依考試院函送立法院審議之「政務人員法」草案，僅就政務人員之消極條件訂定規範，未規定政務首長、副首長等任命積極條件，又考量本項係屬政務人員法制事項，事涉銓敘部權責，建議將該部列為主辦機關，本總處改為協辦機關。</p> <p>(2)有關建議強化政策分析與規劃的技術與辦理訓練部分，係屬各主管機關及用人機關權責，是以該委託研究建議將各機關列為主辦機關而本總處為協辦機關，本總處無意見。</p> <p>(3)有關建議建立中高階人力的輪調制度，並將本總處列為主辦機關部分，查銓敘部刻正規劃高階主管特別管理制度之法制化，並規劃輪調機制，建議增列該部為主辦機關。</p> <p>(4)有關建議修改行政院組織法，逐步將首長制之委員會改為部，並將本總處列為協辦機關一節，本項係屬行政院研考會權責，建議刪除</p>	

審查意見	回覆修正情況說明
<p>本總處列為協辦機關。</p> <p>(5)有關建議增加各部、委員會政務副首長之職務數，並將本總處列為協辦機關部分，事涉中央行政機關組織基準法之修正，屆時配合主辦機關行政院研考會研議其可行性。</p> <p>(6)有關建立政務人力與中高階公共管理者協力職能架構，考試院及本總處列為主辦機關部分，本總處無意見。</p>	
<p>34. 該研究所提有關委員會人力資源管理部分之相關建議，除未納入委員會之人力應配置於政策統合業務外，尚屬具體，惟於法制面原則均業已有相關規範可作為辦理依據，或權責機關業已就相關措施進行規劃，可供相關機關規劃相關事項時參考。</p>	<p>謝謝指教並已納入參考。</p>
<p>35. 「中央行政機關組織基準法」(以下簡稱基準法)於 93 年 6 月 23 日公布時即已明定，行政院基於政策統合需要得設委員會。基此，委員會之核心職能應為政策規劃與協調整合業務，亦應為其人力運用之核心。惟據行政院人事行政局 100 年辦理實地員額評鑑經驗發</p>	<p>謝謝說明與指教，相關意見將納入本研究報告中敘明。請參見第五章第二節。不過，不同委員會的統合能力仍是有本質差異，這道理就如各「部」之間影響力有所不同。事實上，原民會透過權責劃分可以確保其政策統合的功能定位，但從社會建構觀點而言，這還得看各部會是否願意讓步，這道</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>現，部分委員會機關於業務規劃及自我評估之人力配置中，均仍自我認知為政策執行機關，長久以來未主動思考與各機關間功能重疊及權責不清之問題，更因擔負龐大執行工作致政策協調量能相對不足，進一步提出增加員額之意見。基準法既已明定委員會之核心職能為政策統合，其人力配置亦應符合基準法組織職能之設計配置於政策統合功能上，而非執行細部工作。行政院100年10月17日及同年7月29日核定之原民會及客委會員額評鑑結論亦建議，未來原民會及客委會之組織功能，應以政策規劃、協調整合、施政監理督導及管制考核為其核心職能，並將功能聚焦在政策規劃與協調整合面向。建議本研究中應增列委員會之功能應確實朝政策統合方向調整，俾符合基準法有關委員會制機關之角色及職能之相關建議，以期周妥。</p>	<p>理就如同期望原民會與交通部談原鄉道路權責、與勞委會談原民就業權責、與經濟部談水資源管理權責，未必能談得出結果，這也是本研究認為「委員會之上」宜扮演某種角色的重要理由。或者，這些較為弱勢的委員會，如果統合功能真的很重要，是否應該採取「政委兼主委」的方式強化其運作（如權責分工），以上說明見第五章第二節之一。</p>
<p>36. 第四章政策統合功能之緣起與發展部分：</p> <p>（1）第一節述及本院組織改造歷程中的政策統合概念，指出真正的「政策統合」係由日文概念而來（第83～84頁）一節，建請研究</p>	<p>(1)關於統合概念緣起，在第四章第一節已有說明，主持人在民國92年修正案提案而資料最多的當下，就曾寫過文章並指出，當時沒人知道為什麼會有「統合」一詞。本次研究過程，曾詢問特約顧問、以及當時聯絡他的研</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>團隊補充說明其依據及來源，並可以基準法條文之沿革做為論述基礎。</p> <p>(2)第二節我國政策統合機關的介紹，內容闡述組改後之 8 個委員會為主，惟表 4-2-1 法定職掌則以現行經建會及研考會納入比較基礎，主要考量為何？似可擇要整理 8 個委員會在政策統合角色中應具備之重要職掌項目，或可就現行與未來政策統合機關法定職掌進行差異比較，以利呈現與區隔。</p> <p>(3) 第三節影響統合功能七大因素，將口語式或對話式的訪談內容作為內文一節，建議從整體研究的角度切入再予整理分析，避免產生主觀性、個別性意見之疑慮，並與報告前後章節內容體例一致性；又影響因素所稱「機關首長威望」究指為何？有無其他更適切的用語？</p>	<p>考會承辦人。若論述基礎不足，望請提供書面資料說明「統合」之來源等，方便我們補強說明。</p> <p>(2)有關表 4-2-1 本研究團隊事後評估缺乏意義，將予以刪除。重點仍置於補強表 6-1-1 內容，特別是委員會類型化及其各別強化策略。不過，當時認為各會任務說明都很完整，僅國發會、海委會等職掌太過簡明，是否權限職掌不夠，後經多數意見認為推斷不妥，所以刪除。</p> <p>(3)關於主觀、個別性疑慮等問題，前述對於學者意見回應已經說明訪談信度效度問題之處理，而這樣歸納主要是在進行問題診斷，回應研究目的與問題。第四章特別用數個受訪者意見去呈現或交叉對照論點，而非僅獨厚某種論點，這種引述法在國內的 TSSCI 相當常見，並且都會在次一篇章(例如本研究的第五章)用整體研究角度切入整理分析。補充說明納入第一章第三節之二。</p> <p>另「機關首長威望」是命名的結果，其具體內涵在後述「強化各機關委員會統合功能之建議」乙節，對照性標題上已有清楚敘明。所謂的「威望」，根據訪談資料整理結果，至少含括三層</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
	<p>意義：院級長官兼任委員會首長、委員會首長資深制、委員會首長深獲層峰的支持。請參見第四章第三節。</p>
<p>37. 第五章第一節所提我國委員會的設置—是低一級的內閣機關，按我國二級機關組織設計，對於部及委員會的組織型態，或因環境變遷，或因政治因素，成立過程確有時代背景及政策決定背景，惟「部」及「委員會」之組織層級與地位實屬相當，前開低一級的內閣機關之論述基礎究指為何？文意表達可否再予調整精確。</p>	<p>關於這方面的論述，爰引述座談會學者論點，我們也覺得有其見地，不過，正如審查意見所說，成立過程確有時代背景及政策決定背景，因此同意調整寫作內容。參見第五章第一節。</p>
<p>38. 第六章結論與建議部分：</p> <p>(1) 立即可行建議(六)指派各部會參事進行獨立研究，係屬特定職務設計事項，建議主辦機關改列本院人事行政總處。</p> <p>(2) 有關「修改行政院組織法，改特種委員會為部」建議事項，與長期以來政府體制調整方向差距頗大，實務上並不排除有討論空間，但確需審慎評估其可行性，有無其他漸進調整的作法？又所稱「特種委員會」非屬組改機關定義名稱，建議可參考基準法第 31 條改為「政策統合功能委員會」，以別於獨立機</p>	<p>(1) 遵照辦理，見第六章第二節。</p> <p>(2) 本研究是基於學理、少數幾個國家的比較與討論而產生的觀點，對此，學界間也會有不同論點與主張，更遑論實務界與社會大眾已經熟悉當前既定體制，本研究沒有非如此不可的定見。關於進一步說明，請見第五章第三節之相關說明。關於特種委員會用法，全數簡稱委員會。</p> <p>(3) 遵照辦理。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
<p>關合議制委員會。</p> <p>(3) 中長程建議(一)修改行政院組織法,改特種委員會為部,及(二)增加各部、委員會的政務人力,涉及本院未來組織職掌研議事項,配合組改後是項權責調整,主辦機關建議改列本院人事行政總處。</p>	
<p>39. 報告內容所提本院置部會之政務委員 5 至 7 人(第 170 頁),依本院組織法第 5 條應修正為 7 人至 9 人;又所稱「經管會」,應為「金管會」之誤繕(例如第 117、356、407 頁等)等節,均請再詳予檢視修正。</p>	<p>遵照辦理。</p>
<p>40. 為有效回應本研究宗旨,宜針對不同屬性委員會分類方式明確論述分類原則究為「運作目的」、「服務對象」或為「機關型統合」、「專案型統合」,並將各委員會統合職能與運作模式之規劃設計,與本研究所提分類方式緊密連結。</p>	<p>遵照辦理。同前述,此透過表 6-1-1 加強比較說明。本研究將委員會依據功能政事與服務對象加以區分,各有不同的能力提升建議。另外,對事物的分類必定有不同的分類方法,政策統合可分為制度性的機關統合(各委員會負責),與突發或特定議題的專案統合(常由政務委員出面)。機關統合再依據運作目的與服務對象進行分類(如表 6-1-1)。這項說明納入第五章第二節。</p>
<p>41. 本研究目的係就組織改造後不同屬性委員會之職能、運作及委員組成,強化並落實政策統合功能,</p>	<p>本研究結論將結合訪談發現內容,再次進行綜述。此外,也會依照研究目</p>

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>惟第六章結論與建議與上開研究重點相關性似顯薄弱，缺乏對我國機關委員會統合功能研究之義涵，為使本研究發揮最大綜效，以符研究目標，本研究宜有更全面與前瞻性分析，並從整體與多元角度提出具體建議及配套措施。</p>	<p>的需求，八成比例針對委員會本身的功能強化，二成比例乃針對委員會之上的功能強化提出建議，可參見表 6-1-1 及說明。</p>
<p>42. 有關研究緣起（一）當前組織改造的成果概述內容陳述組織改造四法一節，建請增列 100 年 4 月 27 日總統令公布「行政法人法」為組織改造五法，俾利完整。本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。</p>	<p>遵照辦理。請參見第一章第一節。</p>
<p>43. 有關美、英、日等國家政策統合架構與運作經驗部分，缺乏一致性分析架構，本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整補充，惟仍未見改善。</p>	<p>針對「分析架構一致性」問題，重新調整內文。</p>
<p>44. 報告第 59 頁述及「...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，也呈現出政治與行政分離的原則。」部分，與本研究主軸似不具相關性，請補充說明。</p>	<p>遵照辦理調整，刪除及調整語句。</p>
<p>45. 報告第 72 頁述及「政策規劃局</p>	<p>政策規劃局為筆誤，唯有國土交通省</p>

審查意見	回覆修正情況說明
長」部分，請補充說明與「政策統括官」之相關性。	設有首席「總合政策局」，負責整體的政策規劃與評估包括安心生活政策、環境、交通環境、海洋、物流等，見第三章第三節。
46. 報告第 76 頁述及「政策 德菲法與前瞻科技政策的形成」部分，與「統合功能」關聯性似顯薄弱，請補實修正。	已經把統合功能與科技政策加以整合(第三章第三節)。 另外，根據 7 月 26 日座談會學者意見及原民會訪談，都指出政策德菲法可適合在策略規劃與統合，座談會學者更提供日本科技政策德菲法經驗供參考運用。
47. 報告第 182 頁述及「建立政策統合的基本程序或是作業規範」部分，宜強化建議事項論述依據，並具體建議政策統合程序或規範之建立機制。	如第五章第三節所述，該項建議係整合 4-5 位學者的發言，每位學者所闡述者都很抽象與一般化，研究團隊僅能依據訪談與座談發言製作上述作業程序基本內涵與對照表，若進一步的需求，望請繼續指教或討論。
48. 有關顧問諮詢部分，考量其存在目的較為模糊，建議將其列為訪談對象，並將訪談紀錄補充納入附錄內容。	遵照辦理，調整表 1-2-2 訪談清單。
49. 部分圖表缺乏內文對照說明標示(如圖 3-1-1、圖 3-1-2、表 4-2-1 等)，另海委會誤植為海洋會，請通盤檢視修正。	已經補充說明第三章第一節的國安會協調層級關係圖。另表 4-2-1 已予以刪除。
50. 圖 3-1-1 為電腦掃描圖檔，清晰	該圖並非電腦掃描圖檔，純屬編排問

行政院組織改造後機關委員會統合功能之研究

審查意見	回覆修正情況說明
<p>度不足，請重新整理修正；另為期圖檔內容精確，請配合日本內閣改組重新檢視修正圖檔內容。</p>	<p>題，已經處理完畢。至於日本內閣組織，是直接從網站取得，應該難以提升解析度，重新繪製會有翻譯上的問題。</p>
<p>51. 有關深度訪談及焦點座談部分，研究團隊應摘要紀錄重點而非以逐字稿型式呈現，並應取得原發言人對內容之確認後，同步修正本文內容；另深度訪談對象建議以 A、B、C...等匿名方式處理，俾符學術倫理規範。</p>	<p>已經陸續完成受訪者之確認，而附錄逐字稿依循匿名原則，也不會有任何受訪者姓名。見第一章第二節訪談法說明。</p>
<p>52. 請研究團隊將 100 年 8 月 26 日及 11 月 23 日深度訪談經建會紀錄重點，補充納入附錄內容；另表 1-2-2 與附錄二十六內容重覆，請釐清修正。</p>	<p>本研究統一將訪談紀錄放入附錄中，以求完整，而不另做紀錄重點，以免誤解受訪者原意，且訪談紀錄已經經過受訪者確認。另外，已刪除附錄二十六。</p>
<p>53. 部分格式如排版、頁碼及錯漏冗字等疏漏錯誤，請通盤檢視修正（如附錄十八曾雪如誤植為曾雪紅等，本項修正建議業已於期中報告審查意見中請研究團隊進行調整修正，惟仍未見改善；第 117 頁「上陳」誤植為「上呈」；第 118 頁「運作」誤植為「運做」；第 381 頁交「議」案件誤植為交「易」案件、「報院」誤植為「抱怨」；圖 3-1-4 標題），並依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究期末報告印製格式相關</p>	<p>遵照辦理。</p>

審查意見	回覆修正情況說明
規定修正之。	
54. 有關期末審查意見回應對照表之回復說明，請逐項列出修正頁次及段落，並將期末審查會議紀錄及意見回應對照表置於附錄。	遵照辦理。